

한중 FTA와 시멘트산업

정 인 교 (인하대학교 경제학부 교수, (사)FTA활용포럼 대표)

2006년을 계기로 우리 정부는 거대경제권과의 FTA 체결을 본격화하기 시작했다. 2007년 미국과의 FTA에 이어, 지난해에는 EU와의 FTA 협상을 타결했다. 지난 9월 16일 EU 정상회의(European Council) 기간 중 개최된 EU 특별 외교이사회는 한-EU FTA를 내년 7월부터 잠정 발효시키기로 합의하였다.

1. 7년전 논의가 시작된 한중 FTA

금년 들어서는 한중 FTA 공식논의가 급물살을 타고 있다. 지난 4월 말 상하이 한중 정상회담에서 두 나라는 양국간 FTA 체결에 속도를 내기로 합의하였다. 한중 FTA가 최근에 제기된 것으로 보도되고 있으나, 실은 이미 7년 전부터 논의되어 온 사안이다.

그동안 중국은 우리나라와의 FTA 성사를 위해 통상·외교적 노력을 기울여 왔는데, 이는 1999년 우리나라가 일본과의 FTA 논의 및 협상을 시작함에 따라 중국이 동북아 및 동아시아 경제통합에서 소외될 수 있다는 심리가 크게 작용했다. 전통적으로 중국은 일본과 정치외교 및 군사안보적으로 경쟁해 왔고, 한일 FTA가 성사될 경우 예상되는 동아시아 정세 및 역학구도를 중국은 고만하지 않을 수 없었다. 당시 중국은 한중 FTA 추진 제안에 앞서 아세안과의 FTA를 전격적으로 추진하여 예상보다 빠른 기간 내에 협상을 타결하였다. 이 과정에서 중국

이 상당한 양보를 했음은 널리 알려져 있다.

중국의 적극적인 구애에도 불구하고, 우리 정부가 한중 FTA 공식협상 개시를 선뜻 결정하지 못했던 것은 중국과의 FTA 필요성만큼이나 우려되는 사항이 많기 때문이다. 하지만, 금년 들어 한중 FTA 추진으로 방향이 급작스레 기울게 된 것은 미국의 한미 FTA 비준 촉구, 중국 내수경기 부양 활용, 중-대만 FTA(ECFA) 대응 등에 대한 고려 때문이다. 특히 중국 정부는 지난해에 이어 금년에도 국민총생산(GDP)의 16%에 해당하는 사상 최대 규모의 경기부양자금을 투입하고 있어 우리 기업들이 상품판매 및 현지 건설조달사업에 참여할 수 있는 여지가 높고, 이를 지원하기 위한 정책으로 한중 FTA를 추진하게 된 것이다.

2. 한중 FTA 이익 기대되나, 다수 산업 피해 우려

한편, 농수산업분야, 다수 중소기업관련 산업분야에서 한중 FTA 체결시 피해가 우려된다. 전면적인 개방시 우리 농수산업은 한미 FTA보다 몇 배 더 큰 피해가 발생할 수 있다는 연구결과가 나오고 있고, 봉제, 비철금속, 시멘트 등의 업계도 적지 않은 우려를 하고 있다. 우리 정부의 FTA 정책이 거대경제권과의 '수준 높은 FTA' 체결로 굳어짐에 따라 제조업 대부분은 개방이 불가피할 것이다. 실제로 미국 및 EU와 타결한 FTA 협정내용을 분석해 보

면, 우리나라 제조업은 100% 개방되었고, 협정이행 즉시 관세철폐비율도 85%에 달해 세계 최고 개방 수준으로 협상에 임하고 있다. 상대국 시장개방을 유도하기 위해 우리 시장도 개방하지 않을 수 없고, 농업개방 유보를 확대하기 위해 제조업 개방을 최대한화하는 측면도 있다.

시멘트는 제품의 중량과 부피로 인한 물류비로 국제적으로 교역이 활발하지 않는 대표적인 내수업종이다. 하지만, 과거 우리나라가 그랬듯이 개발도상국에서는 시멘트 수출이 활발한 편이다. 특히 중국은 세계 1위의 시멘트 생산국(2009년 16억톤 생산실적)으로, 세계시장의 48.6%, 아시아시장의 69.2%를 점유하고 있다. 또한 생산규모도 급증하고 있는데, 현재 증설중인 생산시설이 완공되면 생산규모는 27억톤으로 전망되어 내수 규모에 비해 10억톤 내외의 초과공급이 발생할 것으로 전망된다.

우리나라는 생산설비 효율화에 의한 에너지절감, 폐기물 재활용 및 환경규제 대응 기술개발 등에서 중국보다 시멘트산업에 대한 경쟁력이 있는 반면, 중국은 최근 전반적인 임금상승에도 불구하고 우리나라 대비 저임금과 자국내 풍부한 유연탄을 저가에 조달하고, 자체 기술로 제작한 최신설비 확충으로 원가경쟁력이 우위에 있다. 현재 우리 국내 시멘트 가격은 톤당 67,500원인 반면, 현재 5%의 관세 부담 후 수입된 중국산 시멘트 가격은 톤당 56,000원으로 환산된다.

3. 시멘트산업 한중 FTA 피해 우려

이러한 양국 산업간 경쟁여건 하에서 우리나라가 시멘트에 대해 부과하고 있는 5%의 관세가 철폐될 경우, 수입가격 하락에 따른 가격 경쟁력의 약화로 수입물량이 증가하게 되고, 이로 인해 국내산은 판매부진으로 이어져 결국 국내 업계의 피해가 예상된다. 현재 중국 정부의 경기부양정책에 따라 각종 건설사업이 진행 중이어서 시멘트 수요가 많으나, 향후 건설경기 둔화와 중국의 내수부진시 과잉 생산시

설에 의한 잉여물량은 FTA를 통해 우리나라로 수입될 가능성이 높다. 이 경우, 중국과 인접한 인천 등 서해안 수도권을 중심으로 중국산 시멘트의 판매가 확대될 것이고, 우리나라 동해안지역에 위치한 국내 시멘트산업의 피해와 더불어 지역경제 악화가 우려된다.

지금까지 체결된 FTA에서 시멘트에 대한 관세는 철폐되었기에 시멘트를 개방민감산업으로 분류하기 어려울 수 있다. 하지만, 산업적 특성 및 강원도 일부지역에 집중된 산업이라는 점을 활용하여 가급적 장기간의 관세이행기간을 확보해야 할 것이다. 또한 중국에서 시멘트회사는 사실상 국유기업인 경우가 많고, 원가 등에서 불투명한 측면이 있어 국유기업에 의한 수출품 규범을 협정에 포함시키는 전략을 업계에서 수립할 필요가 있다. 현재의 산업여건으로 보면, 중국산 시멘트 수입이 단기간 내 급증할 수 있으므로 셰이프가드조치를 시멘트에 적용할 수 있는 근거가 협정에 반영되도록 관련 기관과 협의해 나가야 할 것이다.

셰이프가드조치는 흔히 긴급수입제한조치로 불리며, FTA 및 일반적인 무역자유화로 급증한 수입품이 국내 경쟁산업에 심각한 피해를 줄 우려가 있거나 실제 피해가 발생할 경우 수입이 늘어나지 않도록 관세를 인상하는 것을 말한다. 셰이프가드조치는 오늘날 다자무역체제인 세계무역기구(WTO)의 전신인 '관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)'이 1948년 창설될 때부터 인정되어 온 사항이다. 다자간 무역자유화에 대한 국내 반발이 제기될 경우, 수입국이 적절한 대응조치를 강구할 수 있도록 허용한 것이다.

FTA 체결시 대체로 협정이행 10년 내 대부분의 품목에 대한 관세가 철폐되므로 무역자유화 속도가 빠르고, 무역피해와 산업구조조정 압력이 커질 수밖에 없어 다자무역체제하에서보다 FTA에서 셰이프가드조치는 더 중요하게 간주된다.

일반적으로 FTA에서 셰이프가드조치는 무역구제라는 명칭하에서 규정된다. 무역구제제도란 외국

제품의 수입이 급증해 자국 산업의 매출이 감소하는 등 피해가 발생했을 때 해당제품의 수입을 제한하는 조치를 말한다. 무역구제에 대한 협정문 내용으로는 정상가격 이하의 저가 외국상품에 높은 관세를 물리는 반덤핑관세, 외국정부의 보조금혜택을 무력화하는 상계관세, 한시적으로 관세를 높이거나 수입물량을 할당하는 방식으로 수입을 제한하는 세이프가드 등이 포함된다.

4. 효율적인 세이프가드제도 도입 필요

반덤핑관세, 상계관세 및 세이프가드 모두 수입품에 대해 관세를 부과한다는 점에서는 유사하지만, 구체적으로 살펴보면 각 수단별로 차이가 있다. 먼저 반덤핑과 상계관세는 수출국이 의도적으로 싼 가격에 덤핑수출하거나 정부가 제공하는 수출보조금의 혜택으로 인해 낮은 가격으로 수출할 수 있었기 때문에 수입국이 자국 산업보호를 위해 발동하는 것인데 비해, 세이프가드는 수출국이 의도적이지 아닌, 정상가격에 수출했다더라도 수입국 산업의 국제경쟁력이 취약해 일시적으로나마 산업보호의 필요성이 있을 경우 조치를 취하는 수단이다.

또한 FTA 상대국이 어디인가에 따라 조치별 중요성이 다를 수 있다. 미국과의 교역에서는 반덤핑과 상계관세가, 중국과는 세이프가드가 관심의 대상이 될 수 있기 때문이다. 먼저 반덤핑에 대해 살펴보면, 2006~7년 한미 FTA 협상에서 우리나라의 최대 관심사항은 반덤핑관련 조항이었다. 우리 기업들이 미국으로부터 반덤핑관세를 많이 부과 당함에 따라, 우리 정부는 한미 FTA를 통해 미국측이 덤핑관세를 남용하지 못하도록 하는 규정을 도입하고자 했다. 하지만, 미국은 공정무역논리 및 미국의 통상제도를 제시하며 우리의 요구를 수용하는데 소극적인 입장을 견지했다.

미국과의 협상이 한창이던 2006년 한국무역협회가 대미국 수출입 기업 510개를 대상으로 미국의 비관세 무역장벽에 대해 설문조사한 결과, 가장 많은

수의 기업(응답기업의 30.7%)들이 반덤핑과 상계관세 등 무역구제제도가 불합리하고 과도한 적용이 미국과의 무역에서 가장 심각한 장애요인이라고 지적했다. 기업의 불만은 실제 통계에서도 나타나는데, 1983~2005년까지 우리나라 대미국 수출액의 7%인 373억달러에 대해 미국의 무역위원회(USITC)가 반덤핑관세와 상계관세를 부과했다, 특히 미국은 우리나라에 비해 경쟁력이 처지는 섬유, 철강, 석유화학산업 등에 집중적으로 무역구제조치를 내렸다.

향후 우리나라가 중국과 FTA 협상을 하게 되면 반덤핑이나 상계관세보다는 세이프가드조치를 용이하게 발동할 수 있는 방안 마련에 주력하게 될 것이다. 만약 중국산 수입품이 덤핑가격으로 수입되었거나, 중국 정부가 보조금을 제공했기에 싼 가격에 수입되었다면 반덤핑 혹은 상계관세조치를 취할 수 있지만, 우리 정부와 업계의 관심은 국산품 가격에 비해 월등하게 싼 중국산 제품에 관심이 높고, 세이프가드조치가 이를 효과적으로 통제할 수 있는 조건으로 협정에 포함되기를 기대하고 있다.

지난해 우리나라에서 무역구제제도를 총괄하는 무역위원회가 발표한 자료에 따르면 1995년~2008년 26개 WTO 회원국에서 총 89건의 세이프가드조치가 발동되었는데, 전체 89건 중 개도국의 조치가 78건으로 88%를 차지했다. 즉, 경쟁력이 취약한 개도국들이 산업보호를 위해 취하는 조치가 세이프가드인 것이다. 주요 발동국가로는 터키(11건), 인도(9건), 칠레(7건), 요르단(6건) 등 개도국이다.

일반적으로 우리나라의 산업경쟁력은 높은 편이고, 개도국이 아니지만, 중국과 경쟁하는 제품에 있어서는 중국에 비해 가격경쟁력이 크게 뒤져 있다. 이로 인해 우리 업계는 중국과의 FTA 체결시 가급적 장기간의 관세철폐 이행기간을 설정하면서 세이프가드조치 발동을 용이하게 함으로써 중국산 제품의 수입확대로 인한 산업피해를 최소화해야 한다는 입장이다.

1995년 WTO 출범 이전에는 세이프가드조치가 허용되어 있을 뿐 발동요건에 대해서는 규정이 엄격

하지 않아 전세계적으로 세이프가드조치가 남용되어왔다. 즉, 수입품과 경쟁하는 국내 기업들이 정부에 어려움을 하소연하면 수입국 정부는 큰 부담 없이 세이프가드를 발동하곤 했다. 하지만, WTO 출범이후 회원국들은 무분별한 세이프가드 발동을 방지하기 위해 발동요건을 강화하고, 수출국에 대한 보상 및 보복규정 강화, 세이프가드 발동국의 WTO 분쟁 패소 등으로 세이프가드 발동이 억제되는 경향을 보이고 있다.

특히 과거와 달리, 수출국은 수입국의 부당한 세이프가드 발동을 WTO에 제소하거나 통상마찰을 제기하는 경우가 많아, 무리하게 발동했다가 산업피해 여부를 조사하는 과정에 WTO 발동요건을 충족시키지 못하는 사례가 나타나 나중에 낭패를 보는 사례가 많아지고 있다. 2008년 한 해 동안 11건의 세이프가드조치가 발동되었으나, 이중 6건만이 실제 조치로 발동되었다.

앞에서 언급한 바와 같이, FTA는 무역개방속도가 빠르기 때문에 무역피해 발생 가능성이 높아 산업피해를 최소화하기 위한 조치 도입이 불가피한 측면이 있다. FTA 회원국에게만 적용되는 양자간 세이프가드 발동요건을 완화하면서도 남용을 방지하기 위한 조치가 도입된다. 세이프가드조치 발동요건은 일정기간 내 FTA 무역자유화로 특정 제품의 수입이 급증하고, 이로 인해 일정 수준의 산업피해가 발생함을 입증해야만 수출국이 조치 발동을 인정하게 될 것이다. 일반적으로 양자간 세이프가드는 WTO 다자간 세이프가드보다 완화된 요건이 도입된다.

5. 세이프가드는 다른 FTA에서도 널리 활용

한미 FTA에서도 FTA에 따른 관세 철폐로 수입이 급증할 경우 자국 산업의 피해를 구제하기 위해 관세를 일시적으로 인상할 수 있는 양자간 세이프가드를 도입했다. 이 제도는 그동안 우리나라가

칠레, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA), 인도, 유럽연합(EU)과 체결한 FTA에도 도입되었다. 양자간 세이프가드는 원칙적으로 협정 발효 후 10년 동안 유지하지만, 관세철폐기간이 그 이상인 품목은 관세철폐기간이 끝날 때까지 존속하며 조치가 발동되는 경우 최장 2년까지 유지하되 필요하면 1년 연장할 수 있도록 했다. 또한 양자간 세이프가드는 동일 상품에 대해서는 세이프가드를 재발동하지 못하도록 단서 규정을 달아 사실상 단 한번만의 조치 발동을 허용하고 있다.

중국과의 FTA 협상에서 우리 정부는 많은 분야에서 공세적인 입장을 취할 것으로 전망된다. 특히 서비스와 투자, 지적권보호, 다수 상품분야에서 중국의 시장개방과 규범강화를 요구하겠지만, 농수산업, 봉제, 시멘트, 비철금속, 가구목재, 생활용품 등의 분야에서는 수세적인 입장에서 협상안을 마련하게 될 것이다. FTA 속성상 상대국의 입장도 수용해야 하고, 시장경제원리에 따라 개방의 폭을 넓혀 나가지 않을 수 없을 것이다. 하지만, 시장경제원리가 작동되기 어려운 분야에 대해서는 별도의 협상안을 마련해야 한다.

개방과 개혁이전 중국은 사회주의국가로서 생산과 분배의 대부분을 통제하는 중앙계획경제체제로 운영되었다. 이런 계획경제는 질적인 성장에 한계가 있고, 저성장에서 벗어나기 어렵다는 점을 인식하고, 이를 타개하고자 나선 지도자가 덩샤오핑이었다.

1978년 12월 덩샤오핑은 인민의 삶 질을 향상시키기 위해 경제성장을 촉진시켜야 하고, 과학과 기술, 농업, 산업, 치안을 4대 현대화 대상으로 규정하였다. 시장경제원리를 수용하여 자원 배분을 최적화할 수 있는 근대 기업시스템을 설립하였고, 특정지역과 사람들은 사유재산을 가질 수 있도록 허용했다. 이를 계기로 중국은 사회주의 정치체제하에서 시장경제가 도입되는 중국식 경제제도를 정착시키는 계기를 마련하게 되었다. 결과로 생산성은 점진적으로 향상되었고, 외국자본과 기술, 경영기술을 습득하기 위해 경제특구(SEZs) 설립이 촉진되었다.

1992년 10월 중국 공산당 14차 회의에서 중국은 '사회주의 시장경제체제'를 공식화시켰고, 2000년 10월 중국 사회주의 시장경제가 법으로 규정되었다. 결과적으로 개방과 개혁으로 지난 10년 이상에 걸쳐 중국경제는 연간 9%대로 성장해 왔다.

6. 중국 시멘트산업은 국유기업이 대부분

중국은 가격과 수급이 시장에서 결정되는 품목을 확대해 왔지만, 에너지, 비철금속, 시멘트 등 몇 개 분야는 아직도 중국 정부소유 국유기업에 의해 가격과 물량이 통제되고 있다. 2001년 중국이 WTO에 가입할 당시 최대 쟁점은 중국을 완전한 시장경제국가(MES)로 인정하기 어렵다는 점이었고, 미국, EU 등 일부 국가들은 비MES 꼬리표를 붙여 중국의 WTO 가입을 허용했다.

즉, 정부로부터 보조금을 받는 국유기업이 생산한 제품이 존재하고 있고, 이로 인해 중국산 제품의 수출가격이 낮아진다는 논리를 주장할 수 있게 되었다. 이들 국가들은 중국산 수출품에 대해 무역구제 조치를 발동해도 중국이 인정하지 않을 수 없음을 문서화했다.

2001년에 이미 전체 GDP중 시장경제 비율이 MES 인정 기준인 60%를 상회하는 69%이라는 점을 들어 중국은 MES 국가로 인정되어야 함을 주장하고 있다. 또한 싱가포르, 호주, 뉴질랜드 등 많은 국가들이 이미 중국의 MES를 인정했다는 점을 들어 중국을 MES 국가로 인정해 줄 것을 미국과 EU에게 요청하고 있지만, 이들 국가들은 중국의 주장을 묵살하고 있는데, 이는 무역구제조치 발동에 따른 통상마찰을 방지하기 위한 목적이 크게 작용하고 있다.

한편, 우리나라는 중국을 이미 시장경제국가로 인정했기에 미국이나 EU와는 달리 부당한 조치 발동 시 중국에 대한 보상을 제공하거나 한중 마늘분쟁

사례와 같은 무역보복을 당할 수 있다. 따라서 한중 FTA 협상에서는 중국의 비시장경제가 작동되는 분야에 대한 무역규범을 도입할 필요가 있다. 중국은 자국의 비시장경제 분야를 인정하지 않을 것이지만, 시멘트 등 국유기업의 점유율이 높은 분야의 비시장경제적 특징과 현황을 조사하여 국내 협상당국과 중국측을 설득해야 할 것이다.

7. 세이프가드 복수 발동 가능해야

지금까지의 논의를 종합하면, 최근 중국의 시멘트 생산시설 확충으로 초과공급이 늘어날 것이고, 시멘트 물류비용으로 인해 인근 국가인 우리나라로의 수출이 늘어날 가능성이 높다. FTA 체결시 관세철폐가 불가피할 것이고 이 경우 중국산 시멘트 수입증가가 촉진될 것이다. 수입국 입장에서는 세이프가드 조치 발동요건 완화를 통해 중국산 시멘트 수입증가로 인한 피해를 줄여나가야 하겠지만, 지금까지 우리나라가 체결한 FTA에서는 세이프가드 발동은 단 한번만 허용하고 있다.

하지만, 중국과의 FTA에서는 발동요건 완화와 더불어 복수 허용이 가능하도록 협상해야 할 것이다. 더구나 시멘트는 중국에서 비시장경제가 작동하는 산업이므로 이들을 활용한 산업피해 최소화방안 마련이 필요하다. 문제는 이미 우리나라가 중국을 시장경제국가로 인정한 상황이므로 시멘트산업의 특수상황에 대한 정교한 자료를 작성하여 협상 관계자들을 설득해야 할 것이다.

필자의 경험으로 볼 때, 논리가 정연하고 타당성이 있을 경우 상대국이 인정하는 것이 일반적이다. 시멘트 업계와 협회는 관련 정보를 조사하고 취합하여 우리 협상단이 중국측을 설득하는데 활용할 수 있는 객관적인 자료를 작성하는 것이 한중 FTA를 대응하는 길이 될 것이다. ▲