

한중 FTA와 한국 철강업에 대한 영향

김동하 (부산외국어대학교 중국학부 교수)

작성일: 2014년 10월 13일

■ 2012년 5월에 시작된 한중 FTA 협상은 금년 9월 26일 제13차 협상이 완료됨.

- 특히 지난 7월 시진핑 주석의 방한 후 이루어진 한중 정상회담을 계기로 양국에서는 연내 타결 가능성 목소리가 정부 당국자에게서 나왔으며, 이는 한중 양국이 오는 11월 베이징에서 열리는 APEC 정상회의 이전에 타결되길 희망했기 때문임.
 - 한국과 중국이 2004년부터 5년 동안 연구만 하다가 제자리를 맴돌던 한중 FTA는 2012년 5월 14일 첫 협상이라는 대장정의 첫발을 내딛었음. 그동안 양국은 2년여 동안 서로의 도시를 오가며 총 13차례의 협상을 해왔고, 가장 최근인 금년 9월 22일부터 5일간 베이징에서는 13차 협상이 개최된 바 있음.
- 양국은 1~7차 협상(1단계)에서 상품·서비스·투자·규범·경제협력 분야 협상기본지침 문안에 합의했음.
 - 일반품목군(10년 이내 관세 철폐), 민감품목군(10~20년 이내 관세 철폐), 초민감품목군(관세 철폐 제외) 등으로 나뉜 품목수 기준으로 90%의 관세를 철폐하기로 합의한 것임. 이후 양국은 어떤 업종을 어떤 품목군에 넣을지를 협의해옴.
- 13차 협상에서 양국 정부는 서비스 시장을 어느 정도 개방할지에 대한 각자의 의견을 담은 2차 양허요구안을 교환했으며, 총 22개 장 중 4개 장이 타결됨.
 - 투자 분야의 대부분 합의가 이루어졌으며, 금융과 통신, 자연인의 이동 문제를 별도의 장(章)에서 다루기로 함. 12차 협상까지 타결된 장은 경쟁과 전자상거래 등 2개였지만, 이번에는 위생·검역(SPS)과 최종규정 부문에서 합의됨.
 - 아울러 통관·무역원활화, 기술장벽, 투명성, 환경, 경제협력, 분쟁해결 등의 분야는 타결에 근접해 나간 것으로 알려짐.
- 반면, 최대 난관인 상품분야 협상에서는 이견이 여전히 상존. 우리는 중국산 공산품의 조기 관세철폐를, 중국은 농수산물 시장개방을 요구하고 있기 때문임.
 - 권영세 주중 한국대사는 민감품목 보호 수준 등 아직 일부 쟁점이 남아있지만 양국이 연내 타결을 목표로 협상을 진행하고 있다고 홍콩언론과 인터뷰(2014.9.16)에서 밝혔음.
- 이에 한중 FTA협상과 관련하여 최근 일어난 변화를 중심으로 철강 산업에 대한 영향을 살펴보고자 함.

■ 철강을 포함한 우리 주요 산업에 대한 한중 FTA에 대한 영향 연구는 수년간 진행된 바 있음. 전경련 보고서(2008)에 따르면, 중국과 CIS산 철강제품 가격 경쟁력이 압도적으로 높은 것으로 조사되었음.

- 한국 철강재 가격을 100으로 보았을 때 중국산 제품은 한국산보다 15.8% 저렴했고, 기술력을 보면 우리가 대중국 우위에 있었으나, 판재류, 봉형강류 등 부문별 기술경쟁력에서 는 차이가 크지 않았음.
 - 특히 한국의 기술 수준을 100으로 놓았을 때 중국산 철근은 91.6, 열연강판은 89.5로 다른 강종에 비해 높았으며, 이는 2014년 현재 이들 제품이 빠르게 한국에 유입되는 이유로 설명될 수 있을 것임.
- 품질경쟁력의 경우, 한국은 일관제철의 생산성 등에서 세계 최고의 수준이며, 품질도 일본과 동등했으나, 제품개발력, 고급강 생산기술에서 선진국과 차이가 나는 것으로 조사되었음.
 - 중국은 한국에 비해 품질경쟁력이 떨어지나 철근의 경우 94.9(한국이 100)로 한 중간 차이가 크지 않았음.
- 이들 요인을 종합해 보면 한국 철강 산업 경쟁력이 100이라고 할 때, 중국은 93.9로 한국이 우위를, 일본은 103.0으로 열위를, EU는 100으로 동등한 수준이었음
 - 다만 강종별로는 중국의 형강(101.5), 철근(100)의 종합경쟁력은 한국과 대등하거나 우위에 있었음.

■ 2012년 한중간 FTA 협상이 개시되면서 산업연구원, 포스리 등이 꼽은 쟁점사항으로는 ① 중국의 철강관세 조기철폐, ② 중국의 철강산업에 대한 정부보조금 지급 중단, ③ 중국산 철강재 수입금중에 대비한 특별 세이프가드 명문화, ④ 대중 철강업 투자 자유화 및 외국인 투자제한 철폐 등이 있음.

- 중국은 2001년 WTO 가입 후 관세장벽을 완화시켰고, 현재 중국의 철강재 관세율은 최저 2%에서 최고 10% 수준으로 평균 5%의 수입관세를 부과하고 있음. 반면 한국은 철강재(합금철 등 제외)가 무관세임.
 - 실제 한중 FTA 협상에서 한국 측은 중국 철강관세를 최단시간 내에 철폐하는 것에 중점을 두고 있음.
- 불황 시 중국정부는 국유 철강사에게 직간접 보조금을 다양하게 지원하고 있는데, 이러한 지원은 도태될 기업을 생존하게 하여, 매년 연례행사처럼 되풀이 되는 철강생산 능력 과조조정을 무력화 시키고 있음.
 - 여기서 비롯되는 부작용이 저가 철강재의 한국 내 유입임. 따라서 한국은 특별 세이프가드 같은 안전장치를 두어 '중국 경기하락→ 구조조정 실패→ 저가재 한국 유입'이라는 악순환에 대비 하고자 하는 것임.
- 시장으로써의 중국은 명목소비 10억 톤을 기록한 거대한 철강 소비시장임. 현재 중국정부는 외국기업의 철강 투자에 대한 지분 제한 등을 두고 있는 바, 이를 한중간 FTA 협상 시 해소하려 하고 있음.

- 한국은 중국의 최대 철강 수출시장이고, 중국 역시 한국의 최대 수출시장임. 또한 철강 수입에서도 양국은 의존도가 높은 상황임.
 - 한중일 3국의 철강무역에서 한국은 중일 모두에 적자를 기록했지만, 중국은 일본에서 적자를 보는 것을 한국에서 만회하고, 일본은 한중 모두에서 흑자를 기록했음. 이는 한중일 3국에서 한국이 모두 열위에 놓여 있음을 의미함.
 - 산업연구원에 따르면 한중 철강의 수출시장에서 경합도는 2005년까지만 하더라도 30% 대였지만, 이후 중국의 양적 팽창과 질적 성장으로 빠르게 변화하여, 2010년에는 50%를 넘어섬. 이는 동일 시장에 한중간 철강제품의 절반이 서로 각축하는 등 경쟁이 치열해짐을 의미함.

■ **한중간 FTA가 체결되면 국내 철강업에 유리하게 작용할 것이란 전망이 지배적이었음. 그러나 중국산 철강재 가격의 지속 하락으로 상황이 빠르게 바뀌고 있음.**

- 반도체나 휴대폰 등 IT기기는 WTO 회원 간 ITA(정보기술협정)를 맺어 이미 무관세로 현재와 크게 달라지지 않지만 석유화학, 철강 제품 등은 중국 수출시 관세율이 비교적 높아 FTA 체결 시 관세 혜택을 기대할 수 있기 때문이었음.
- 그러나 주의할 점은 공급과잉과 경기부진으로 중국 국내산 철강재 가격 수준이 지속적으로 낮아져 왔다는 점임.
 - 실제 2011년 8월을 기점으로 중국 철강재 가격은 지금까지 하락세를 유지하고 있음. 더군다나 꾸준히 품질 개선이 이루어져 품질은 좋아지고 가격은 저렴해지는 상황이 향후에도 지속될 전망이다.
 - FTA 체결로 무관세가 되더라도 일반강 제품들은 중국 내 이미 저가품 공급과잉 상태에서 수출이 쉽지 않을 것임. 그러나 특수강이나 고급강종의 경우 10% 정도의 관세가 없어진다면 한국산 제품 경쟁력이 높아질 것으로 보임.
- 수요산업의 변화에 따른 철강업 영향도 가늠해 봐야 하는데, 공작기계·건설장비 등 산업기계 업종도 FTA 체결 시 중국산 저가제가 쏟아질 수 있으며, 이는 국내 철강업체들의 수요가 줄어드는 것을 의미함.

■ **한편, 중국정부는 한중간 FTA 협상에서 철강을 민감품목 및 초민감품목 리스트에 올린 것으로 알려졌다.**

- 한국 입장에서선 수년간 중국 측이 흑자를 보아온 철강분야를 민감 품목에 올린 것에 대해 이해하기 어려울 것임.
- 그러나 중국 철강업은 한 국가의 철강업이 아니라 31개 성, 직할시, 자치주에 위치한 철강사가 모인 것임.
 - 즉 지역별로 다른 강종을 생산하는 철강사들의 의견이 협상 테이블에 올라온 것임. 2014년 상반기 기준 31개 중점사의 중국 전체 조강생산 비중은 60%인데 반해, 강재는 43%에 불과함.
 - 이는 그동안의 중국정부의 구조조정 노력에도 불구하고 강재 생산 집중도는 크

게 개선되지 않았음을 의미함.

<표> 최근 한중 FTA 협상 주요 쟁점

구분	일정	한국 양허안 주요내용	중국 양허안 주요내용
일반 품목군	즉시 철폐, 10년 안 철폐	석유화학, 기계, IT 등	농수산물, 섬유 및 의류 등
민감 품목군	10년 초과~ 20년 안 철폐	기계(공구), 전기기기(스위치) 등	석유화학, 철강, 기계 등 일 부 품목
초민감 품목군	양허 제외	주요 생산 농수산물, 영세 중소 기업제품	석유화학, 철강, 기계 등 일 부 품목
주요 요구사항		석유화학, 철강, 기계, 디스플레이 등 고부가가치 제조업 품목에 대한 중국 측 조기관세 철폐	한국 농수산물 시장 개방 확대
기본 입장		한국 농수산업 영세성 및 민감성 부각해 중국 측 최대한 설득	대한국 무역적자 지속 이유로 한국의 대중 주력수출품 조기개방에 난색

자료: 산업통상자원부·한겨레신문(2014.7.3)

■ **최근 철강업종에서의 부실채권 증대도 향후 중국 측 양보를 어렵게 할 수 있음.**

- 중국은행감독관리위원회에 따르면, 올해 1~6월 시중 상장은행의 부실대출 규모(잔액)는 지난해보다 늘어난 6944억 위안(부실대출 비율 1.08%)을 기록했음.
 - 업종별로 보면 철강무역과 소액여신기업이 올해 상반기 부실대출 증가를 유발한 '주범'으로 꼽힘. 지역별로는 저장성 일대 기업에 집중됐음.
 - 교통은행은 올해 상반기 새로 발생한 부실대출의 65%가 저장성 일대의 철강무역과 소액여신기업에서 비롯됐다고 설명했다.
- 현재 중국정부는 생산과잉 업종의 위험성이 판매와 수출입 단계로 확산되고, 무역업종의 대출부실화가 철강을 넘어 원자재 무역 전반으로 번질 것을 우려하고 있음.

■ **중국산 철강수입의 증대로 철강은 수혜업종이라는 시각은 이제 바뀌고 있음.**

- 2009년부터 중국의 철강재 수출은 증가세로 바뀜. 2009년 수출량은 2400만 톤을 기록했으나, 2013년에는 전년비 12.3% 증가한 6,151만 톤을 기록했음.
 - 포스리 베이징사무소에 따르면 2014년 1~8월간에도 중국의 강재 수출량은 5,692만 톤을 기록하여, 전년동기비 35.6%를 기록함.
 - 이런 추세라면 금년도 수출량은 8천만 톤을 넘어서, 중국 철강재 수출량 1억톤 시대에 한중 FTA를 맞이할 수도 있음.
- 2013년 우리는 강재 수입량의 35%를 중국으로부터 수입했으나, 금년에는 60%대로 급등했음.
 - 한국철강협회에 따르면 2014년 1~8월간 누적 수입량은 1481만 톤(전년동기비

4.5% 증가)으로 집계됐음.

- 수입 철강재의 절반 이상(58.2%)이 중국산인데 반해 일본산은 32.6%에 그쳤음. 게다가 수입단가는 하락세가 지속되고 있음. 대표적인 수입품목인 보통강 열연강판의 7월도 평균수입단가는 전년보다 1% 하락했고, 30개월째 하락세임.
- 업계에서는 한국 내 철강 산업의 생존이 불가능할 것이라는 우려가 나오고 있는데, 주요 품목 중 선재는 48.2%가, 열연강판과 칼라강판은 약 40%가 수입제임.

■ 중국 철강업 구조조정에도 불구하고, 한중 FTA 체결시 과잉설비들은 위협요인임.

- 2008년부터 2010년까지 보산·안산·무한·수도강철 등 대형 국유 철강사들이 M&A를 주도하여 대형화되었음. 그러나 이와 동반된 구조조정은 매년 있어 왔으며, 설비가 100% 파쇄되지 않는 한 서류상에 그칠 가능성이 많음.
- 2014년 중국의 조강생산량은 1~8월간 5.5억 톤임을 고려하면, 금년 한 해는 8억 2천만 톤이 넘을 것으로 전망되며, 문제는 유효 가동률임.
- 포스리 베이징사무소에 따르면 미국발 금융위기가 발발했던 2008년 중국의 조강 생산능력 대비 유효가동률은 81.7%였음. 하지만 2009년에는 4조위안의 경기부양책으로 SOC 인프라 건설이 급증하면서, 84.7%로 급증했으며, 이후 3년간 84% 수준을 유지하면서 조강 생산 증가율 두 자리 시대를 견인했음.
- 문제는 이들이 언제든 가동하면 제철을 쏟아 낼수 있는 유효설비라는 점임. 따라서 한중 FTA라는 신환경이 주어진다면 가장 가까운 시장인 한국이 타겟이 될 수 있음.
- 2012년부터는 강재가격의 하락으로 유효가동률이 79.4%로 떨어졌으며, 2013년 78.2%로 하락세를 지속했음. 2014년에도 하락세를 유지할 것으로 전망됨.

■ 중국은 우리 농수산물 시장 개방 확대를 요구하며, 자신들의 석유화학·철강·기계 등 제품을 민간·초민감품목에 넣어쌌음.

- 우리 정부는 중국에 석유화학·철강·기계 등 제조업 시장을 대폭 개방하도록 요구했고, 주요 농수산물 제품은 초민감품목에 포함 시켰음.
- FTA 협상 시 주요 쟁점은 양국이 교환한 상품분야(1만 2천개) 양허안과 시장 개방을 요구하는 내용이 일치하지 않는다는 점에 있음.
- 양허안이란 양국이 자유무역협정을 통해 어떤 품목의 관세를 어떤 기한 안에 철폐할 것인지를 담은 계획안임. 특히 한중간에는 접점을 찾기 쉽지 않은데, 상대방에게 개방을 원하는 품목이 초민감품목군(관세철폐 제외대상, 약 1200개)으로 분류돼 있기 때문임.

■ 알려진 12차 협상결과에 따르면 우리 기업들이 원하는 중국 철강산업에 대한 투자 자유화는 쉽지 않을 전망이다.

- 중국이 추진하고 있는 신에너지자동차 핵심부품인 연료전지, 교육, 방송, 유통회사, 금융기관의 중국 진출 시 투자지분을 50% 이내로 제한하기로 했음.

- 이는 서비스 분야와 마찬가지로 투자분야 자유화 역시 네거티브 방식을 적용해 한국기업도 '투자산업제한목록'을 통해서 관리하겠다는 의미임.
- 그동안 한중 양국은 FTA 협상에서 일반품목군, 민감품목군, 초민감품목군으로 개별 품목을 나누기만 했음. 같은 품목군이라도 품목마다 관세 철폐기간은 조금씩 달라지는데, 12차 협상에서 품목별 관세 철폐기간 논의가 시작된 것임.

■ 중국 내 연구자들은 ① 비민감 농산품목의 양보 유도, ② 한국산 고부가가치 가공무역 제품 수용, ③ 서비스 영역의 일괄 타결 추진, ④ 정치적 추진 배경 대응 필요 등의 FTA 전략을 제시하고 있음

- 길림대학 동북아연구원은 2013년에 '신무역환경하에서 중한FTA추진 전략 평가분석'이라는 논문에서 중국 측 전략을 제시한 바 있음
- 공업 분야에서는 한미 FTA 수준의 양허 전략(3년 내 공업품 94.6% 관세철폐)을 제시함
- 쌀 등 민감품목에 대해서 한국 측의 강경요구를 예상하며, 이에 대응하여 채소, 과일 등 노동집약형 한국 농산물 시장의 개방에 힘쓸 것을 제안함.
- 서비스 무역에서는 자연인과 서비스 무역제공자의 자유 이동을 촉진하기 위하여 중국 뉴질랜드 FTA 모델을 참고하여 별도의 장으로 신설해 한국과 협상할 것을 제안함. (실제 13차 한중 FTA 협상결과 별도 장으로 독립됨)
- 한국 측이 한일 FTA 진행을 위한 레버리지로 중한 FTA 협상을 활용할 수 있음을 경계함.

■ 최근 상황 변화를 볼 때, 첫째 중반에 접어든 한중 FTA 협상에서의 협상력을 제고해야 하며, 둘째 Post-FTA 시대를 준비하고, 셋째 생산기지 이원화를 고민해야 하며, 넷째 중국을 지역적으로 구분한 대비가 필요함.

- 중국이 대한민국 흑자를 거두고 있는 철강을 민감 및 초민감 품목에 넣은 것은 향후 증대될 자동차, 기계, 중장비에 사용될 고기능성 고부가가치 강재의 지급 능력을 보호하겠다는 의미임.
- 한중간 철강교역은 2005년 무역적자로 전환된 이후 2012년까지 적자가 끊임없이 누적되고 있음. 지난 8년간 한국의 누적 적자는 4500만 톤, 269억 달러에 달함.
- 2012년까지 FTA 협상을 준비해 왔다면, 지금부터 우리 기업들은 FTA 이후를 대비해야 할 것임.
- 변화될 한국 수입시장을 준비해야 함. 중국 철강사들은 대형화 된 신에 투자와 선진업체들과의 합작이나 자체 기술혁신을 통해 고급강 생산을 확대중임. 자동차용 철강재와 전기강판, 고탄소강, 고합금강 등 고급제품 시장에도 중국의 과잉 물량이 흘러들기 시작했음.
- FTA 이후에 더욱 필요하게 될 양국 철강업계 소통의 창구를 확대해야 함. 지난

2001년부터 양국은 한중민관철강회의의 개최하고 있고, 2006년 이후 품목별 분과 회의 마련 등 양국 간 통상마찰 방지에 노력하고 있음. 최근(2013.9.5)에는 제 18차 한중 민관철강회의가 서울에서 열린 바 있음. 하지만 앞으로는 FTA를 전제로 한중 철강사간 공동 발전방안을 아젠다로 마련해야만 Post-FTA시대에 필요한 역할을 할 수 있을 것임.

- 저부가가치 강재는 생산기지를 해외로 이전하는 전략이 필요함.
 - Post-FTA 한국 철강시장에서 일반강 제품은 설자리가 많지 않아 보임. 포스코, 현대제철 등은 중국 시장에 고급재 제품을 수출할 기회가 확대될 반면, H형강 등 저가 중국산 제품과 맞서야 될 다른 업체들은 힘든 싸움이 될 것이기 때문임
- 세계 4위의 국토면적을 가진 중국은 같은 나라이지만 지역 간에는 마치 다른 나라와 같은 물류 조건을 가진 곳이 많음을 주목해야 함.
 - 중국 남부 지역인 광둥성에서 쓰이는 석탄은 1800km나 떨어진 중국 최대 석탄산지인 산시성에 구매하는 것 보다는 채 500km가 안 되는 베트남산을 구매하는 것이 더욱 싸게 먹힘.
 - 한중간 철강시장도 같은 개념의 물류 척도가 적용될 것임. 도시화 개발이 한창인 서부권에 소요되는 철강재는 현지 철강사들이 공급할 것이며, 이미 공급과잉과 저가로 위기에 빠질 동남연해안 철강사들은 가까운 거리에 있는 한국과 아세안 지역에 물량을 쏟아낼 수밖에 없을 것임.

※ 참고자료

- 아주경제, 연합뉴스 (2014.9.26)
- 中國證券報 (2014.9.29)
- 중국 상무부 (www.mofcom.gov.cn)
- 중국철강공업협회 (www.chinaisa.org.cn)
- 마이스틸닷컴 (www.mysteel.com)
- 李雪威·吴昊(2013), 新贸易环境下中韩FTA促进战略评析, 「东北亚论坛」 2013年第3期.
- 卞慧(2013), 中韩FTA的战略动机分析和展望, 「中国外资」, 2013年8月下.总第295期
- 朴英爱·金香兰(2014), 朴槿惠政府加快推进中韩FTA的经济动因分析, 「东北亚论坛」 2014年第1期 总第111期.