



전문가오피니언 11월



# 미·중 무역 분쟁 시대, 중국의 對한국 무역구제조치 현황 및 대응

장은 정

산업통상자원부, 사무관/법학박사

무역전쟁으로 비화된 미·중간의 무역 마찰은 미국이 2018년 통상법 301조 조사 결과를 발표함으로써 본격적으로 시작되었다. 미·중 무역전쟁의 표면적인 원인으로는 미·중 무역불균형을 들 수 있으며 이는 양국 간 30년 이상 지속된 뿌리 깊은 사안이다.<sup>1)</sup> 또한 미국의 중국 경제 및 산업 정책에 대한 불신과 중국의 경제적 부상에 대한 견제 등이 미·중 무역전쟁의 기폭제 역할을 하였다. 이렇듯 미·중 무역 분쟁은 양국 간 오랜 시간 축적된 무역 구조적인 결과인 만큼 장기전으로 진행되고 있으며 이와 동시에 WTO 분쟁해결기구 무력화 방지를 위한 WTO 개혁 또한 회원국들 중 심으로 논의되고 있으나 선진국과 개도국들이 명확한 입장 차를 보이는 가운데 국제무역질서는 그야말로 혼돈의 소용돌이 속에 있다 해도 과언이 아니다. 이러한 가운데 중국은 한국을 상대로 '사드 보복'에 이어 경제적 효율성과 무역이익 향상을

내세운 WTO 체제의 합법적인 견제 수단인 무역구제조치를 더욱 강화하고 있다. 중국은 우리나라 제1의 수출 대상국이자 한·중 FTA 체결국으로 밀접한 경제 무역 관계를 유지해오고 있으나 중국 정부는 자국 산업을 보호·육성하기 위해 덤핑 행위로 인한 왜곡 현상을 줄인다는 명목하에 우리나라를 상대로 반덤핑 조치를 적극 활용하고 있는 것이다.

현재 중국이 우리나라에 취하고 있는 무역구제조치는 반덤핑 규제 14건, 세이프가드 1건을 포함하여 총 15건이며<sup>2)</sup> 올해 조사 개시 된 2건<sup>3)</sup>을 포함하면 전부 17건에 달한다.<sup>4)</sup> 또한 중국의 對韓 무역구제조치 대부분이 석유화학 제품에 집중되어 있으며 더욱 문제가 되는 것은 최근 일련의 조사에서 우리 기업의 자가생산 원가가 부정되어 덤핑 마진율이 상향되었다는 것이다. 이러한 중국의 자국 산업 보호 조치에

1) "통상전략 2020", 무역협회, 2019, 97면.

2) 반덤핑 조치중인 품목은 페놀, STS열연, NBR, SM, MIBK, 폴리아세탈, 방향성 전기 강판, 아크릴섬유, 태양광용 폴리실리콘, 테레프탈산, 아디프산, 아세톤, 비스페놀A, 광섬유 등이 있고 세이프가드 조치를 받는 품목은 설탕이 있다.

3) 조사중인 품목으로는 올해 5월과 6월에 각각 조사개시 된 폴리페닐렌 설파이드(PPS)와 에틸렌프로필렌고무(EPDM)이 있다.

4) <http://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/view/notice/jkdc#>(中国贸易救济信息网), 검색일: 2019.11.12. (2019년 11월 기준)

대한 의지는 석유화학산업 육성정책에서도 찾아볼 수 있다. 특히 석유화학산업은 각 산업분야의 기반이 될 뿐만 아니라 국제경쟁력 및 국가 안보에도 중추적인 역할을 하고 있기 때문에 중국정부는 그간 석유화학 단지 조성과 기술투자에 주력하여 왔으며 이에 중국의 관련 업계는 적극적인 정부 지원을 기반으로 양적 성장과 질적 성장을 동시에 추진하여 왔다. 2016년 10월 14일 중국 공업신식화부에서 마련한 “석유화학공업 발전 계획 2016년-2020년 (工业和信息化部关于印发石化和化学工业发展规划 (2016-2020年)的通知)”은 “13.5규획”과 “중국 제조 2025 (中国制造 2025)”에 근거한 석유화학 산업 발전을 위한 로드맵으로서의 기능을 가지며 동년 8월 3일 국무원이 제정한 “석유화학 산업 구조 조정 및 모델 전환 촉진, 효율 증진에 관한 지도의견(国务院

전문가오피니언 11월

## 중국의 핵심 이슈와 한국 정책에 대한 시사점

**미국 발 보호무역주의 확산과 미·중 무역 분쟁 장기화 상황에서 우리 산업 피해를 막기 위해 국내 무역구제제도 기능을 보완하고 중국과의 무역구제 분야에서 좀 더 긴밀한 협의를 해나가야 할 것으로 판단된다.**

办公厅关于石化产业调结构促转型增效益的指导意见)”은 환경오염과 생산과잉 문제를 개선한다는 목표를 밝히고 있다.<sup>5)</sup> 중국 정부는 이러한 정책들을 근거로 자급률을 제고하고 신소재 및 고부가가치 상품을 개발하는 동시에 시장정보화 촉진과 국제협력을 추진하고 있다. 다자무역 체제의 약화 및 보호무역주의 확산 하에 미·중 무역 갈등이 한국 기업에게 큰 리스크로 작용하고 있는 가운데 중국의 석유화학제품 자급률 제고와 무역구제조치를 통한 견제는 한국 제품의 對中 수출에 더욱 큰 위협이 되고 있다.

중국의 對韓 무역구제 조치에서 덤핑 마진을 상향 원인을 살펴보면 중국 조사당국이 정상가격 산정을 위한 “원가 미만 TEST”에서 “생산원가(COP)” 계산 시, “자가생산 원재료의 원가”를 부인하고, 피제조 기업이 해당 원재료를 외부에 판매하는 가격을 사용한 것이 주된 이유라 할 수 있다.<sup>6)</sup> 이러한 조사 방식은 조사 대상 제품의 제조 원가 상향 및 덤핑 마진을 상승이라는 결과를 초래하게 되어 관련 업계의 對中 수출에 큰 타격을 주게 된다. 2018년 11월 8일 덤핑 조사 최종 판정이 난 니트릴 고무(NBR) 사례에서 중국 조사당국은 우리 기업의 자가생산원가가 외부 구매가격보다 현저히 낮아

정상적인 시장 가격을 반영하지 못하였다는 이유를 들어 자가생산원가를 부인하였으며 동년 11월 6일 최종 판정이 난 아크릴섬유 사례에서도 마찬가지로 내부 대체 원가가 시장 가격보다 현저히 낮아 시장가격을 반영하는 판매 가격을 적용하였다고 밝혔다. 그러나 이는 WTO 반덤핑 협정 내용과 명백히 배치된다. WTO 반덤핑 협정 2.2.1.1조는 수출자가 유지하고 있는 기록이 일반적으로 인정된 회계원칙에 따라 생산 및 판매비용을 합리적으로 반영하는 경우, 동 기록을 기초로 비용을 산정해야 한다고 규정하고 있으며 동 협정 2.2.2조 또한 판매비 및 일반 관리 비용 등의 산정 시, 조사대상자가 정상적인 거래에서 시현한 실제 자료에 근거하도록 규정하고 있다. 또한 한국산 석유화학제품은 일관 생산 공정을 구축하여 원재료를 생산할 뿐만 아니라 자체 생산한 원재료로 상위 계열 제품을 생산하고 있다. 따라서 덤핑 마진 산정(對中 수출 가격 - 정상 가격 간 차이)시, 중국 당국이 정당한 회계 기준에 입각하여 제출한 우리 기업의 원가정보를 부인하고 국내 판매 가격을 구성 가격으로 재조정하는 것은 부당하다고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 결과의 근거가 되는 중국의 반덤핑 관련 법을

5) “주요 산업의 중국 지역별 특성 분석과 시사점”, 산업연구원 연구보고서 2017-886(2), 2017, 48면.

6) 장은정, “중국 덤핑마진 산정 방법의 WTO 합치성 검토”, 중국법연구 제39집, 2009, 329면.

살펴보고 문제의 원인을 분석해 볼 필요가 있다. 중국의 반덤핑 제도는 1994년 대외무역법을 그 시초로 보고 있으나 중국이 WTO 가입 당시, 반덤핑 절차를 WTO 반덤핑 협정에 합치되게 할 것임을 약속한 바, 이러한 약속을 이행하기 위해 2002년 제정된「반덤핑 조례」를 살펴보아야 한다. 중국의「반덤핑 조례」는 WTO 반덤핑 협정에 비해 구체성과 명료성이 떨어진다는 평가를 받고 있으며 결과적으로 중국 조사당국의 자의적인 해석과 적용을 가능하게 하여 반덤핑 제도의 남용 및 통상마찰을 야기하는 주된 요인으로 작용하고 있다. 중국의 학자들 또한 WTO 반덤핑 협정과 중국의 반덤핑 제도 간의 불합치를 큰 문제점으로 꼽고 있으며, 특히 덤핑 조사 대상 제품의 원가계산 방법의 차이는 중국이 세계적으로 반덤핑 조치 대상국이 된 데 큰 몫을 하였다고 주장하고 있다.<sup>7)</sup>

중국 「반덤핑 조례」의 구체적인 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째 정상가격 산정 시, 구체성 결여를 들 수 있다. WTO 반덤핑 협정에서는 수출국의 동종 제품의 판매가 수입국에 대한 조사대상 물품 판매의 5% 이상일 경우에 정상가격 결정을 위한 충분한 수량으로 간주하고 제3국 수출 시, 비교 가능한 가격, 원산지에서의 생산원가에 합리적 비용과 이윤을 합산한 가격에 대한 세부 조항을 포함하고 있으나<sup>8)</sup> 중국의 반덤핑 조례에는 이러한 정상가격 결정기준에 대한 구체적 규정이 존재하지 않는다. 두 번째로 구성 가격 산정의 명료성 결여이다. 중국의 반덤핑 조례에서는 WTO 반덤핑 협정에서 규정하는 구성 가격 산정과 관련된 수출자의 회계자료 이용에 관한 제2.2.1.1조 및 제2.2.2조의 내용에 관한 규정을 두고 있지 않기 때문에 실제 반덤핑 조사에서 많은 문제점이 발생된다. 셋째, 공정 비교를 위한 가이드라인 결여이다. WTO 반덤핑 협정에서 규정하고 있는 것처럼 공정한 비교를 위한 제반 판매 조건이나 과세, 거래 단계의 수량, 물리적 특성의 차이, 환율변동 등과 같은 가격 비교에 영향을 미치는 사항에 대해 고려하도록 하는 가이드라인이 결여되어 있기 때문에 덤핑 마진 결정에서 중국 정부의 자의적 해석이 가능하다는 비판을 벗어날 수 없다.<sup>9)</sup> 다시 말하면 공정하고 합리적인 방식이 무엇인지에 대해 구체적인 해석과 언급이 없다. 이와

같이 정상가격과 수출 가격, 덤핑 마진 산정 시 고려해야 하는 요소에 대한 구체적 규정의 미비는 전적으로 상무부의 재량적 판단에 의존할 수밖에 없는 상황을 초래하므로 덤핑 마진 산정 시, 피제소기업에게 불리한 판정이 발생할 가능성이 크다. 이는 중국 정부가 수입규제 수단으로서 반덤핑 조치를 활용하고 있는 것으로 간주될 수 있다.<sup>10)</sup>

그렇다면 이에 대해 우리는 어떻게 대응해나가야 할 것인가에 대해 의문이 생기지 않을 수 없다. 이에 대한 필자의 생각을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 구체적인 기준이나 세부지침의 결여로 인한 반덤핑 조례의 자의적 해석과 통상 분쟁 개연성에 대해서는 제도의 운용 시, WTO 반덤핑 협정을 충실히 준수해 줄 것을 중국 당국에 요청한다. 이와 관련하여 한·중 FTA에서도 무역구제조치에서 한·중 양국이 WTO 반덤핑 협정에 따라 어떤 조치도 자의적이거나 보호주의적인 방식으로 행하지 아니하기로 합의한 바 있다.<sup>11)</sup> 둘째, 반덤핑 조례와 WTO 반덤핑 협정 모두에 세부지침이 결여된 경우, 한·중 FTA의 관련 규정을 적절히 원용하도록 한다.<sup>12)</sup> 셋째, WTO 관련 판례를 적극적으로 원용하고 매년 한·중 양국이 번갈아 개최하는 한·중 무역구제 협력위원회 및 한·중 FTA 무역구제 이행위원회를 활용하도록 한다.

지금은 향후 중국과 발생하게 될 통상마찰 가능성을 예방하고 대비해야 할 때 일뿐만 아니라 미·중 마찰로 인한 우리의 피해를 최소화하기 위해 정부의 역할이 매우 중요한 시기이다. 중국은 새로운 기술 도입 등을 통한 新산업 발전을 위해 자국의 내수 시장을 적극 이용하고 정부 주도적으로 법제화 및 규제를 통해 해당 산업의 발전을 지속하려는 전략을 사용하여 왔다. 더욱이 한국은 대만에 이어 중국의 2위 무역적자국이다. 2017년 사드 보복에서 경험했듯이 중국은 국가 간 갈등을 경제적 압박을 통해 해결하려는 특징이 있으며 우리는 이점을 결코 간과해서는 안 된다. 따라서 우리는 국내 산업의 정당한 권리를 보호하기 위해 중국 당국에 덤핑 마진 산정 시, 자가생산원가 불인정 문제에 대해 WTO 원칙에 부합하도록 지속적으로 요구할 필요가 있으며 빠른 시일 내에 이에 대한

7) 吴日华, “成本核算差异对反倾销的影响及对策研究”, 《中国乡镇企业会计》, 2018年 158页.

8) 최석범, 중국 반덤핑법제상의 문제점과 해결방안, 통상정보연구 제12권 3호, 2010, 363면.

9) 이규철, “중국 반덤핑법 실무”, 부연사, 2009, 165면

10) 장은정 앞의 글, 337~339면.

11) 한·중FTA 제7.7조 제3항

12) 덤핑마진을 산정함에 있어 한·중 FTA는 반덤핑 협정에서와 달리 대체가격 및 제3국의 대체 값을 사용하지 않도록 하여 오직 당사국간의 교역에 있어서만 덤핑마진을 산정하도록 하고 있으며(제7.7조 제4항), 덤핑마진 계산에 있어 논란이 되고 있는 제로잉 관행을 명시적으로 금지하는 규정(제7.7조 제5항)을 둠으로써 덤핑마진의 인위적인 확대 산정을 제한하고 있다.

협의를 이끌어 내는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 미국 발 보호무역주의 확산과 미·중 무역 분쟁 장기화 상황에서 우리 산업 피해를 막기 위해 국내 무역구제제도 기능을 보완하고 중국과의 무역구제 분야에서 좀 더 긴밀한 협의를 해나가야 할 것으로 판단된다.

## 〈참고 문헌〉

심종선, 「WTO 반덤핑협정 해설」, 법률출판사, 2015.

이규철, 「중국 반덤핑법 실무」, 부연사, 2009.

「통상전략 2020」, 무역협회, 2019.

“주요 산업의 중국 지역별 특성 분석과 시사점”, 산업연구원 연구보고서 2017-886(2), 2017.

장은정, “중국 덤핑마진 산정 방법의 WTO 합치성 검토”, 중국법 연구 제39집, 2019.

최석범, 중국 반덤핑법제상의 문제점과 해결방안, 통상정보연구 제12권 3호, 2010.

吴日华, “成本核算差异对反倾销的影响及对策研究”, 《中国乡镇企业会计》, 2018年.

<http://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/view/notice/jkdc#>(  
中国贸易救济信息网)

<http://gpj.mofcom.gov.cn/>(商务部贸易救济调查局)