

중국의 WTO 가입 후 통상정책에 대한 고찰

- 무역구제조치를 위한 의사결정과정을 중심으로 -

A Study on the Commerce Policy of China after
Becoming a Member of WTO

- Based on the Decision Mechanism for Trade Remedy -

김창곤* · 박진근**

Kim, Chang Gon · Park, Jin Geun

〈목 차〉

- I. 서론
 - II. 중국의 무역구제 제도
 - III. 중국 통상정책 결정 참여자
 - IV. 중국 통상정책 결정 요인
 - V. 결론
-

Abstract : After becoming a member of WTO, China permits open-door policy if it does not make a political issue. Also china accelerates their open-door policy to enforce their economic growth, and at the same time china has a mind to restrict imports as far as it does not violate WTO agreements. That is, China's policy of trade and commerce has two faces. As a result of that fact, there are trade frictions among trading countries and such frictions are expected increasing in the future. During the last few years, trade volume between korea and china is notably increased, so there is a need to analyze china's trading policy and its decision process. Economy policy of China has been decided by the central government and government/local officials execute that policy. And it is important to avoid that china government brings a lawsuit against korean company. At the same time, it is needed to produce high quality products compared china made products to avoid

* 순천대학교 조교수

** 광양제철소 제선부

lawsuit.

Key Word : Decision Mechanism for Trade Remedy, Anti-dumping rules, Safeguards rules

국문요약 : 중국은 WTO 가입 후 자유 경쟁에 의한 시장 경제 체제를 도입하면서 한편으로는 자국의 산업 보호를 위한 이중적 태도를 취해오고 있다. 그동안 중앙정부의 보호막 안에서 성장해 왔던 중국 기업은 WTO 규정에 따라 외국 기업과 시장 논리에 따른 자유 경쟁을 해야만 한다. 따라서 자국 기업이 받게 되는 충격을 완화하기 위해 WTO가 허용하는 범위에서 반덤핑 조례 및 세이프가드 조례 등 무역구제 제도를 적극적으로 실시하고 있다. 이와 같은 무역구제 제도를 실시하는 과정에서 중국 정부는 상무부를 중심으로 한 중앙 정부, 지방정부 및 산업계가 자국 산업을 보호하기 위한 통상정책 결정에 유기적으로 참여하고 있다. 또한 WTO 체제에서는 교역국간 시장 개방에 따라 통상마찰을 초래할 여지가 증가하게 되는데, 중국은 자국의 중앙집권적 정치 상황, 국내 산업적 요소 및 국제관계적 요소를 고려하여 통상정책을 수립하고 있다. 따라서 중국과의 교역량 규모 및 대중국 흑자 규모가 증가하고 있고, 또한 중국으로부터 피해소를 많이 당하고 있는 한국의 입장에서는 중국의 통상정책 관련 법제도 및 의사결정 과정을 면밀히 분석하여 대처할 필요가 있다.

주제어 : 통상정책결정 과정, 무역구제제도, 반덤핑조례, 세이프가드 조례

I. 서론

중국의 과거 5년 동안 연평균 수출·수입 증가율은 각각 24%, 26%로 급격히 발전하고 있다. 중국은 급격한 경제 성장을 배경으로 세계 경제의 한 축을 담당하고 있으며, 자국 경제의 활성화에 시너지 효과를 극대화하기 위해 대외 개방정책을 추진하고 있다. 중국은 부족한 투자자본과 신규 고용창출 문제를 외자 도입과 대외무역을 통해서 해결하기 위해 대외 개방정책을 강력히 추진하고 있다. 특히 중국은 세계무역기구(WTO)에 가입하여 외국 자본의 중국 내 투자 환경을 조성하고 있다.¹⁾ 또한 중국은 WTO에 가입함으로써 자유 경쟁을 전제로 한 시장경제를 도입해야 하는 의무가 주어진다. 따라서 중국은 자국 경제 활성화를 위한 외국 자본의 투자 유치와 더불어 자국 산업을 보호해야 하는 이중적 정책을 고수해야 하고, 결과적으로 교역국과의 통상마찰을 초래하게 된다. 통상마찰은 한 국가의 경제적인 문제가 국제적인 통상마찰로 변화하는 것이다. 중국은 그동안 자국의 경제개발과 산업보호를 위하여 관세, 비관세 장벽을 행사하고 시장의 기능보다는 정부의 규제를 통해서 경제를 운영하여 왔다. 중국이 1995년 1월부터 2005년 12월까지 반덤핑 조치를 취한 것은 총 338건, 피제소를 당한 것은 총 469건이다.²⁾ 이 중에서 2006년 3월 현재 반덤핑 행정 재심사가 진행 중인 것은 총 13건으로 그 중 한국이 포함된 것은 11건이다.³⁾

따라서 한국은 중국의 통상정책 결정과정을 분석하고 이에 대한 대책을 수립할 필요가 있다. 중국의 대외무역관련 법체계와 관련해서는 강영찬(2002)이 종합적으로 분석, 기술하고 있다. 이 연구에서는 중화인민공화국대외무역법(이하 대외무역법)의 지위와 체계, 기본원칙을 기술하면서, 중국이 WTO에 가입함으로써 국제무역규범의 동반자 대열에 들었으나 계속하여 WTO 규범에 맞도록 대외무역법이 개정되고 보

1) 중국은 2001.12.11 WTO 가입.

2) <http://www.wto.org>

3) 馬光, 俞香蘭, “중국 반덤핑법상의 행정재심사 제도에 관한 연구”, 「무역구제」 22호(봄호), 2006, p. 235~236.

완되어야 함을 지적하고 있다. 안효승(2002)은 중국의 WTO 가입으로 인한 국내기업의 원부자재 중국 수출 감소, 중국 농산물 수입 문제 등을 지적하면서 “외국인 투자 방향 지도 규정”⁴⁾ 등 중국의 대외정책 방향 및 대 중국 정책적 고려사항을 제시하였다. 또한 안효승(2003)은 중국 신지도부의 WTO 시대를 대비한 중국의 경제통상조직 개편 내용, WTO 체제하에서의 통상 정책에 대해서 연구하였다. 또한 박기임(2004)은 중국이 WTO 가입 후 개정해야 하는 법제도, 지적재산권 및 사법제도 수정 이행 상황을 연구하였다.⁵⁾ 안재진(2005)은 2004년 4월 개정된 대외무역법의 개정 내용, 개정 배경 및 신구법을 비교 평가함으로써 우리 수출기업의 입장에서 대외무역법 개정이 시사하는 바를 연구하였다.

본 연구는 중국의 무역구제 제도 및 무역구제조치 실행 기관을 살펴보고, WTO 규범을 준수하면서 자국 기업을 보호하기 위한 중국의 통상정책 결정 과정을 기술하고 있다. 또한 통상정책이 수립되는 과정에서 정부, 업계 등 이해 관계자가 어떻게 상호 작용하는지, 그리고 이들의 통상정책 결정 요인을 분석하였다.

Ⅱ. 중국의 무역구제 제도

1. 중국의 산업피해 구제법률

1994년 제정된 대외무역법은 중국이 2001년 WTO에 가입함으로써 WTO 규범에 부응하도록 대외무역법을 개정해야 하는 압력을 받아왔다. 중국은 WTO 가입 후 수출입 및 물자의 무역, 투자 및 합작, 서비스 무역 등 약 1,050여 개의 경제 관련 법규를 WTO 규정에 적합하도록 개

4) 국무원령 제346호(2002.2.26).

5) 일본 관세협회에서 발행하는 「무역과 관세」, 2004. 12월호에 실린 “WTO 가입 후 중국-발전과 리스크”를 재인용.

정하였다. 또한 2004년 4월 제10기 전국인민대표자대회 상무위원회 제8차 회의에서 총 8장 44조로 되어 있던 대외무역법이 총 11장 70조로 개정되었다.⁶⁾ 개정된 대외무역법의 주요 내용은 대외무역권의 자유화, 상품과 기술수출입의 원칙적 자유화와 예외 규제, 지적재산권보호의 강화, 대외무역조사 규정 신설, 반덤핑 규제 등 무역구제 완비, 법률적 책임의 강화 등을 포함하고 있다.⁷⁾ 특히 중국은 자국의 산업피해를 구제하기 위해 반덤핑(제7장 37조, 제8장 41조), 세이프가드(제3장 16-17조, 제4장 26-27조, 제7장 37조, 제8장 44조), 반보조금(제8장 43조)과 관련하여 WTO 규범을 준수하면서 대외무역법을 개정하였다⁸⁾. 반덤핑과 관련하여 제7장 41조에서 중국 이외의 상품이 덤핑 방식으로 중국 시장에 유입되어 중국 산업에 손해나 위협 요인이 될 경우, 이로 인한 손해를 제거하거나 경감시키기 위해 반덤핑 조치를 취할 수 있도록 하였다. 세이프가드와 관련하여 제8장 44조에서 특정 제품의 수입량 증가로 인해 중국 산업에 손해나 손해 위협을 초래할 경우, 세이프가드 조치를 취하여 손해나 손해 위협을 경감할 수 있도록 하고 있다.

1) 반덤핑 조례

중국은 덤핑과 관련하여 1997년 3월 반덤핑조례를 제정 공포한 이후, WTO 가입 직전인 2001년 11월 반덤핑 규칙을 새롭게 제정하여 WTO 가입 후인 2002년 1월부터 시행하고 있다.⁹⁾ 반덤핑조례는 덤핑의 정의, 조사절차, 정상가격과 수출가격의 비교, 산업피해의 결정, 인과관계 등에 대한 기본적인 규정을 두고 있어 반덤핑법의 총괄 법률의 성격을 띠고 있다. 이후 중국은 WTO 협정에서 요구하는 조건에 부응하기 위해 상세한 법률적 근거들을 마련하게 된다. 외경무부(이후 상무부로 통합)

6) http://www.wto.org/THE_WTO/membership/members_and_observers/china.

7) 안재진, “최근 개정된 중국대외무역법의 주요 내용”, 「상품학연구」 제23권 3호, 2005.

8) 반덤핑, 세이프가드 조치는 개정되기 전의 대외무역법에도 제정되어 있었음.

9) 하나로 되어있던 반덤핑규칙과 반보조금규칙을 2001년 11월 반덤핑규칙과 반보조금규칙으로 나누어 개정.

는 반덤핑조사샘플링규칙,¹⁰⁾ 반덤핑관세환급규칙,¹¹⁾ 반덤핑조사입안규칙,¹²⁾ 반덤핑연례제심규칙,¹³⁾ 반덤핑조사정보공개규칙,¹⁴⁾ 반덤핑가격협상규칙,¹⁵⁾ 반덤핑질문서 조사 규칙¹⁶⁾을 제정하여 시행하고 있다. 또한 경무위(이후 상무부로 통합)는 반덤핑 산업피해조사와 판정규칙¹⁷⁾을 제정하여 반덤핑 조사에 관한 상세 규정을 두게 된다. 이와 같이 WTO 반덤핑 협정에 부합하지 않는 부분에 대한 보완 규칙이 제정됨으로써 법률적으로는 WTO 가입 후 괄목할 만한 발전이 있었다고 할 수 있다. 그러나 반덤핑조례의 산업피해조사 부분은 WTO 반덤핑협정 제3조 1-7항에 상세히 규정되어 있는 것과 비교하여 볼 때 피해의 결정에 있어서 어떠한 요소들이 어떻게 적용되는지에 대하여 분명하게 규정하지 않고 있다. 또한 반덤핑조례는 누적평가 부분을 “2개 이상의 국가에서 수입된 제품에 대하여 누적평가 할 수 있다”고 단순 규정하여, WTO 반덤핑 협정 제3조 3항처럼 누적평가 조건을 구체적으로 규정하고 있지 않은 문제점이 있다. 그러나 반덤핑 산업피해조사와 판정규칙에서는 이 부분을 WTO 협정에 부합되도록 누적 평가시 고려하여야 할 조건들을 상세히 규정하고 있다.¹⁸⁾ 또한 반덤핑조례에서는 산업피해의 인과관계와 관련하여 “국내 산업에 실질적 피해의 야기나 피해의 위협 또는 국내 산업 설립의 실질적 장애를 야기할 경우”라고 원론적으로만 규정하고 있다. 그러나 반덤핑 산업피해조사와 판정규칙에서는 중국 국내산업에 대한 실질적 피해의 진정한 이유를 결정할 때, “정확한 증거에 근거해야

10) 반덤핑 조사대상 자료가 방대하고 복잡할 경우 그 중 대표성 있는 대상을 샘플화하여 조사하는 규정.

11) 최종판정 후 3개월 내 기부과된 반덤핑 관세 정산 방법 및 절차에 관한 규정.

12) 반덤핑 제소자의 신청자격, 신청방법, 제출자료, 조사개시 절차 등에 대한 규정.

13) 반덤핑 최종판정 1년 후 재심 신청 절차, 방법에 관한 규정.

14) 제소자, 응소자 쌍방의 공개자료에 대한 열람 규정.

15) 반덤핑 조사중지를 위한 가격협상을 하는 절차, 방법에 관한 규정.

16) 반덤핑조사시 조사질문서에 의해 조사하는 절차, Time Limit 등을 규정.

17) 산업피해 조사시 고려하여야 되는 요소(수입량, 가격, 가격상승억제 효과, 이윤, 시장점유율, 생산율, 설비가동률, 재고 등), 누적평가 요건, 인과관계 등에 대해서 상세히 규정.

18) 반덤핑 산업피해조사 및 판정 규정 제6조에서는 산업피해 결정시 고려하는 요소로 덤핑 수입제품의 수량, 덤핑 수입제품의 가격, 덤핑 수입제품의 수출국, 원산국의 생산능력, 수출능력 및 재고 상황 등을 언급하고 있다.

하며, 각 경제지표와 그 요소에 대해 객관적으로 고려하여 덤핑 이외의 산업피해 요소를 덤핑에 결부시켜서는 안 된다”고 규정¹⁹⁾함으로써 WTO 반덤핑 협정과 부합하고 있다.

이와 같이 중국은 2004년 상반기까지 WTO 규정을 바탕으로 반덤핑 관련 법률을 보완함으로써, 중국의 반덤핑 규정이 불명확하거나 WTO 반덤핑 협정에 부합하지 않는다는 주장은 더 이상 설득력을 얻기 어렵게 되었다.

2) 세이프가드 조례

대외무역 구제제도에서 세이프가드 조치는 반덤핑과 함께 가장 대표적인 산업피해 구제제도이다. 세이프가드 관련법은 대외무역법 제29조에서 최초로 언급된 이후 2001년 11월에 제정되어 WTO 가입 후인 2002년 1월부터 시행하고 있다.²⁰⁾ 세이프가드 조례는 총5장 35조로 구성되어 있으며, 목적, 청원자격, 조사신청, 조사기간, 조사방법, 세이프가드 조치사유,²¹⁾ 세이프가드 조치의 결정 및 집행 등에 대해서 규정하고 있다. 중국은 세이프가드 조례를 제정하면서 WTO 세이프가드 협정의 범주를 벗어나지 않기 위해 노력한 흔적을 찾아볼 수 있다. 즉 산업피해 유무의 결정과 관련하여 WTO 협정에서 요구하고 있는 “산업피해 판정시 고려해야 하는 요소와 심각한 피해(a significant overall impairment) 및 심각한 피해의 위협(clearly imminent threat of impairment)”의 정의

19) 반덤핑 산업피해조사 및 판정 규정 제9조.

20) 2001년 10월 31일 국무원의 제46차 상무회의에서 “세이프가드규칙”을 채택하여 2002년 1월부터 시행하였으며, 2002년 2월 10일 중국 외경자부에서 “세이프가드 조사 입안 임시규칙”과 “세이프가드 조사청문회 임시규칙”을 제정하여 시행.

21) 동 규정은 중국 세이프가드 조례 제7조와 제8조에 규정되어 있다. 제7조 수입수량 증가는 국내 생산량과 비교하여 절대적 혹은 상대적으로 증가한 것을 의미하고, 제8조 수입수량의 증가가 국내 산업에 미치는 손해 여부를 확정할 경우 다음 요소를 심사해야 한다. ① 수입제품의 절대적, 상대적 증가, ② 증가한 수입제품이 국내시장에서 차지하는 점유율, ③ 국내산업의 생산량, 판매수준, 시장점유율, 생산율, 설비 이용률, 흑자와 적자, 취업 등 분야의 영향, ④ 국내 산업으로 인해 손해를 초래하는 심각한 산업의 피해는 반드시 사실에 의거해야 하고 수입증가 외의 요소가 국내 산업에 미치는 손해를 수입의 증가에 의한 것으로 귀결해서는 안 된다.

를 그대로 따르고 있다.²²⁾ 또한 상무부는 2002년 2월 4일 세이프가드 입안 규칙²³⁾과 세이프가드 공청회 규칙²⁴⁾을 제정하고, 2002년 12월 13일에 세이프가드 대상범위 조정 규칙²⁵⁾을 제정하여 그동안 세이프가드 조례에서 상세히 규정되어 있지 않던 내용들을 보완함으로써 WTO 협정 준수의 의무를 이행한다고 볼 수 있다.

2. 무역구제조치 실행기관과 절차

중국의 무역구제 및 조사관련 기관은 상무부²⁶⁾이다. 상무부는 대외 무역 및 국제협력에 대한 정책의 수립, 시행, 중국 내 유통시장의 관리, 중국의 대외합작업무에 대한 관리, WTO 관련 업무를 총괄하는 기능을 가진 기구로 중국의 산업 발전과 이익보호를 그 주요 목적으로 하고 있다. 상무부는 산하에 수출입공평무역국과 산업피해조사국을 두고 있다. 수출입공평무역국은 총 10처 1실을 두고 있으며 반덤핑, 세이프가드 및 상계관세 조사를 담당하는 주관부서로 실질적인 덤핑 마진율, 상계관세율의 결정, 세이프가드 조치를 결정한다. 또한 조사개시, 대외공고, 조사범위의 결정, 정보공개 등의 행정 처리와 공고권을 가지고 있다. 반면 산업피해조사국은 총 7처로 구성되어 있으며 반덤핑, 세이프가드, 반보조금(상계관계)의 국내 산업피해 유무를 조사하고 판정하는 기능, 국내 산업을 분석하고 피해 가능성을 사전 경고하는 기능 및 국내 산업과 관련조직이 무역구제 제도를 잘 운용하여 국내 산업을 보호하도록 지도하는 기능을 가지고 있다.

22) 세이프가드 입안 규정 제13조와 제15조에도 관련 규정을 두고 있다.

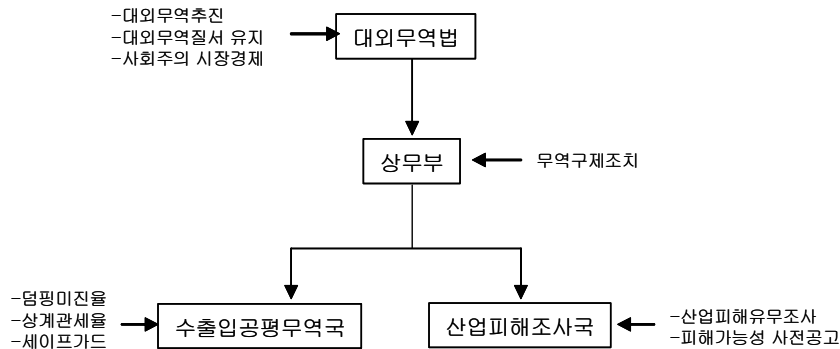
23) 세이프가드 신청인 자격, 신청방법, 신청시 사유 및 그의 증빙자료 등에 규정.

24) 세이프가드 공청회 신청 절차, 개최방법, 공청회 내용 등에 대한 규정.

25) 세이프가드 조사개시, 예비판정, 최종판정 후 대상제품의 범위 조정(예외 조치)의 신청 및 절차에 대한 규정.

26) 상무부는 2003년 3월 10일 제10기 전인대에서 국무원 기구 개혁안이 비준됨으로써 발족되었다. 상무부는 기존의 대외경제무역합작부와 국가경제무역위원회를 통합하여 설립되고, 2003년 3월 26일 국무원 상무회의의 결정으로 공식 출범되었다.

〈그림-1〉 중국의 무역구제제도 및 산업피해조사



반덤핑이나 세이프가드의 조사 개시는 상무부 공평무역국에 제소자가 서면신청을 하거나 공평무역국의 자체 판단에 의한 직권으로 결정하여 공고한다. 반덤핑의 조사기간은 12개월 내에 이루어져야 하며 특수한 경우에도 18개월을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 세이프가드는 임시 세이프가드 조치 실시 공고일로부터 200일을 초과할 수 없는 규정을 두어 조사기간을 간접적으로 규정하고 있다. 조사기간 내에 수출입 공평무역국은 반덤핑과 관련해 덤핑 마진율을 조사하고, 세이프가드와 관련해서는 수입수량의 증가에 대한 조사 및 판정을 하게 되며, 산업피해 조사국은 수입으로 인한 국내산업의 피해 존재 유무에 대해서 조사하게 된다. 이러한 모든 조사는 서면조사를 원칙으로 하고 있다. 즉 상무부는 질문서를 피소자에게 발송하고 피소자는 서면으로 답변해야 한다. 서면으로 이루어진 답변서를 토대로 예비 판정을 하게 되며 예비 판정에 대한 기한을 명시하고 있지는 않다. 경우에 따라서는 서면조사 외에도 예비판정 후 공청회와 현지실사 및 기타 방식²⁷⁾으로 조사하기도 한다. 위와 같은 조사절차를 거쳐 상무부는 피해의 존재 유무와 덤핑 마진율 및 세이프가드 구제 조치를 결정하고, 관세를 부과할 경우에는 관세세칙위원회의 보고를 거친 후 그 구제조치를 공고 시행하게 된다.

27) 반덤핑조례 제20조 및 세이프가드조례 제12조는 공청회, 현지실사, 의견 진술회 개최, 방문 보충 설명, 보충 서면 답변, 설문조사, 표본조사 등의 조사방식에 대해 언급하고 있다.

Ⅲ. 중국 통상정책 결정 참여자

1. 중앙정부

중국은 공화국 건립 이후 정치적으로는 공산당 지도 국가체제를 유지하고 있지만 대외 개방정책 수립 이후 시장경제를 대폭적으로 수용하여 중국식 시장경제 체제로 전환하고 있다. 그러나 급격한 변화 속에서도 정치·행정적으로 당국가체제의 기본 틀은 변하지 않고 있다. 즉 주요 정책 결정은 당이 주도하고 정책 집행과정에서 정부의 관료조직이 동원된다. 당이 정책 결정과정에서 주도적인 역할을 한다는 것은 곧 당의 중앙정치국이 거의 모든 주요 정책을 결정하는 과정에 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사한다는 것을 의미한다. 중국의 대외정책은 어떻게 결정되고 집행되는지, 의사결정의 참여주체는 누구인지를 살펴보기로 한다.

1) 중앙 정치국과 外事領導小組

중앙 정치국은 당의 공식적인 정책결정기구이고 中央外事領導小組는 대외 외교정책에 대한 당과 행정기구인 정부의 협의체로서 최종적으로 중요한 정책을 결정하는 기구로 알려져 있다. 즉 당의 중앙정치국과 대외관계 실무부서를 연결하고, 중국의 대외정책 전반에 대해 정책협의와 정책조정을 하는 협의기구가 中央外事領導小組라고 할 수 있다.²⁸⁾ 이러한 중국 공산당의 집단 지도체제인 中央外事領導小組는 國家安全領導小組, 財經領導小組, 臺灣工作 領導小組가 있으며 組長은 총서기가 맡고 있다. 그러나 중국의 中央領導小組의 조직과 활동이 대외적으로 공표된 적은 없다.

28) 서진영(고려대 교수), 「개혁개방시대 중국의 대외정책 결정과정」, 동아시아연구소, 2003. 5.

2) 통상정책 담당 실무 부서

中央外事領導小組를 통해서 정책 협의와 조정에 참여하는 실무 부서는 국무원과 당 서기처, 군부의 유관 기관이 있다. 국무원의 외교부와 국방부, 상무부, 그리고 당의 중앙 서기처 산하의 대외연락부 등 약 10여 개 유관 부서가 中央外事領導小組의 구성에 참여하여 대외정책 결정과정과 집행과정에 지속적으로 참여하고 실무적인 업무를 수행한다. 중국이 2003년 상무부를 신설한 것은 WTO 가입 이후 시장경제의 발전에 적극적으로 대응하기 위한 것이라고 할 수 있으며, 상무부는 외교부와 더불어 중국의 대외정책 결정과 집행과정에서 중추적 역할을 하는 행정조직이라고 할 수 있다.

2. 지방정부

기본적으로 중국의 국가 제도는 위계적으로 조직화된 당과 정부의 관료조직을 중심으로 철저하게 중앙집권적인 정책결정과 정책집행과정의 특징을 보여주고 있다. 그러나 중국과 같이 방대하고도 다양한 지역과 사회에서 중앙집권적인 관리체제는 한계가 있기 마련이다. 따라서 전통적으로 중국에서는 중앙의 권한을 위협하지 않는 범위에서 다양한 형태의 지방과 계층적 이익을 용인해 왔다.

중국에서는 “중앙에 정책이 있다면 지방에는 대책이 있다”는 말이 있듯이 다양한 지방과 이익집단들이 자신들의 당파적, 지역적 이익을 관철하는 모습을 흔히 찾아 볼 수 있다. 특히 개혁개방이 추진되면서 지방정부와 다양한 이익집단이나 전문가 집단들의 역할이 증대되고 있는 현상에 주목할 필요가 있다. 개혁 개방이 중앙에서 기획되어 하향식으로 추진되는 것이 아니라 지방과 일부 집단들이 밑으로부터 실험적으로 시도해보고 성과가 좋은 경우 단계적이고 점진적으로 확산하는 양상으로 추진되고 있다. 따라서 개혁 개방시대에 지방정부와 이익집단들의 역할이 증대되고 중앙정부와 중앙당의 통제력이 약화되는 경향이 있다. 즉

대외정책 결정과정이나 집행과정에서 중앙당과 정부뿐만 아니라 지방 정부와 다양한 계층이 자신들의 이익과 견해를 표출하고 있다.

3. 업계 및 협회

중국의 통상정책은 상당 부분 중앙 정부의 산업정책에 근거하고 있지만 통상정책은 정부가 육성하고 있는 업계의 이익이 가장 크게 반영되어 있다. 따라서 중국 통상정책은 직접적 수혜자인 업계의 의견을 반영하고 있다. 지난 몇 년간 중국 산업계는 자신들의 이익을 대변하기 위해 다양한 협회를 결성하고 있고, 경우에 따라서는 중앙 정부가 추구하는 통상정책에 따라 이익을 보는 그룹이 있는가 하면 손해를 보는 그룹이 발생한다. 대개의 경우 생산자와 소비자는 서로 상반되는 이해관계를 가지고 있는 경우가 많다. 따라서 각 협회는 서로의 이익추구를 위해 조직화되고 정치적인 영향력을 강화하고 있다. 그러나 일반적으로 생산자 그룹으로 형성된 협회는 소비자 그룹으로 형성된 협회보다 더 조직화되어 있고 또한 정치적 영향력도 강하다. 현재 중국에는 철강, 석유화학, 자동차 등의 주요 산업계를 대표하는 생산자 협회가 결성되어 있다. 이들 협회는 통상정책 수립과정에서 자신들의 입장을 대신할 전문가를 고용하여 정책적 연구를 하거나 이들을 통해 자신들의 입장이 반영되도록 한다. 또한 무역구제조치 조사과정에서 협회가 조사당국에 영향력을 행사하기도 한다.

IV. 중국 통상정책 결정 요인

중국은 완전한 시장경제형 개혁을 추구하고는 있지만 여전히 자국산업을 보호하고 육성하려는 산업정책이 많은 영향을 미치는 상황이다. 중국의 무역구제 관련법에서는 산업피해 여부를 판정할 때 반드시 고려

해야 하는 경제적 요인들을 직접적으로 열거하고 있다. 하지만 통상법에서 열거하고 있는 경제적 요인들이 상무부 등의 의사결정을 절대적으로 제약하는 것은 아니다. 중국의 통상정책을 결정하는 주요 요인은 크게 정치적 요소, 경제적 요소 및 국제관계적 요소로 구분할 수 있다.

1. 정치적 요소

1) 정부의 태도

중국 중앙정부의 정책은 타국에 비하여 사회, 경제 전반에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 중앙정부의 태도는 바로 사회전체의 기조와 미래의 흐름을 예측해 볼 수 있는 척도이다. 중앙정부는 시장경제체제의 효율성을 중시하고 있으나 농민과 노동자 계층의 대량실업 발생에 따른 사회적 혼란을 국정운영의 부담요인이자 체제유지의 위협요인으로 보고 있다. 따라서 급진적 개혁이나 새로운 제도 도입 등으로 야기되는 내부 혼란을 사전에 예방하기 위해서 보수적 태도를 보일 가능성이 클 것으로 파악되고 있다.²⁹⁾

중국이 국제환경에 적응하고 경제발전을 위하여 국제무역기구에 가입한 것이 불가피한 선택이었다면, WTO가 용인하고 있는 무역구제제도를 적극적으로 활용하여 국내산업을 보호하고 사회 안정을 도모하는 것은 WTO체제 안에서 중국이 선택할 수 있는 현실적인 수단일 것이다. 따라서 중앙정부는 WTO 협정 안에서 무역구제제도의 적절한 사용을 강조하고 있다.

중국 국가경제무역위원회³⁰⁾는 「반덤핑, 반보조금, 세이프가드 조치의 강화에 대한 의견」에서 “반덤핑, 반보조금, 세이프가드 조치는 WTO 협정이 인정하고 있는 공정한 무역 유지 및 국내 산업을 보호하기 위한 조치이다. 이 법률적인 수단을 잘 운용하여 불공정행위를 억제하고 국

29) 「2003년 중국경제년보」, 대외경제정책연구원, 2004, p. 18.

30) 2003년 3월 상무부로 통합.

내 산업을 철저히 보호해야 하는 것이 WTO 가입 후의 중요한 임무이다”라고 강조하고 있다. 또한 산업피해 예비경보 시스템에 관한 의견에서 “각 성, 시 경무위와 각 산업협회가 산업피해에 대한 모니터링 시스템을 구축하여 효율적으로 산업피해 구제제도를 운용하도록 해야 한다”고 강조하고 있다. 이러한 일련의 사실들은 중국 정부의 WTO 가입 후 통상정책에 대한 태도를 엿볼 수 있는 예이다. 이처럼 정부가 무역규제에 대한 적극적인 자세를 보이는 데는 다음과 같은 원인이 작용하고 있다.³¹⁾

첫째, 개방에 따른 정치·사회적 혼란 방지를 들 수 있다. 중국 지도층과 전문가들은 중국의 WTO 가입이 갖는 일차적 의미를 세계 경제 질서 내에서 중국의 위상강화에 두고 있다. 또한 중국의 WTO 가입이 갖는 보다 심층적 의미는 개혁의 확대라는 내부적 논리가 고려되어 있다. 그러나 중국 정치를 이끌고 있는 공산당 및 중국 사회구조의 특성상 급격한 변화에 따른 중국 사회가 혼란에 빠지는 것은 용납할 수 없는 문제이다. 즉 중국 정부는 WTO 가입에 반대하고 불안감을 느끼고 있는 기업에 대해서 WTO 협정상의 무역구제조치를 활용하는 정책을 펴므로써 이들의 불만을 무마하고 있다.

둘째, 사회 안정을 위한 국가 주요산업 보호를 들 수 있다. 중국은 전통적으로 국민경제의 주권을 강조하는 태도를 보여 왔다. WTO 가입을 위한 협상이 진행될 때 중국 학자들은 대부분 WTO체제 하에서 어떻게 국내 산업을 보호하고 국민경제 주권을 지킬 것인가에 대해서 관심을 가졌다. WTO 가입 후 자유 경쟁에 의한 시장경제 체제 도입이 가속화되고 있는 중국에서 철강, 석유화학, 기계, 자동차산업은 국민경제를 지탱하는 기초산업으로 여겨지고 있다. 또한 이들 산업은 대부분 국유산업의 형태를 띠고 있었던 기업들이다. 이와 같은 대형 기업은 고용하고 있는 노동자수가 많음은 물론 사회에 미치는 영향도 지대하다. 따라서 이러한 기업들이 경영상 혼란에 빠질 경우에는 중국 공산당이 최우선시하는 사회 안정에 악영향을 미칠 수밖에 없다. 이러한 이유로 중국 정부는 상기 기업에 대하여 반덤핑 및 세이프가드 조치 등 무역구제 제도를 동원하여 특별한 관심과 보호정책을 펼치고 있다.

31) 「2003년 중국경제년보」, 대외경제정책연구원, 2004, p. 21.

2) 기업의 정치적 영향력

중국의 국유기업은 등소평의 개혁 및 개방 정책 이후 민영화의 길을 걷고 있지만, 아직도 많은 기업이 정부의 직접 영향권에 있는 국유기업의 형태로 남아 있다. 특히 기초소재를 생산하는 주요 기업은 정부의 직·간접적인 관리를 받고 있으며, 제조기업과 수요업체는 각자의 입장에서 정치적 영향력을 행사하고 있다.

중국의 무역규제조치 관련 제소를 주도하고 있는 기업은 철강, 화학, 제지 등 기초산업이라 일컬어지는 중대형 제조 기업들이다. 이와 같은 기초산업은 중국에서 국민경제에 미치는 영향력이 상당히 크다고 간주되고 있으며 국유기업이 대부분을 점하고 있다. 이러한 기업은 중국 정부에 대한 정치적 영향력 또한 상당한 것으로 파악되고 있다. 중국에서 1997년 11월부터 2002년 3월까지 18건이 제소되어 2건만이 피해가 없는 것으로 판정되었고 14건이 최종적으로 확정 판결되었다. 이와 같은 제소를 주관하고 있는 제조 기업들은 전직 고위 관리였거나 이들과 인맥이 있는 사람이 경영층에 포진되어 있는 경우가 많고 또한 전인대 대표나 공산당의 주요 업무를 겸직하고 있는 경우도 있다.³²⁾

또한 피제소 제품을 수입하여 원자재로 사용하는 수요업체는 생산제품이 국민들의 생활과 직접 연관되어 있고 업체수도 많다. 그러나 이들 수요업체의 사회적 영향력은 제소를 주도하고 있는 기업을 따르지 못하고 있다. 또한 수요업체는 제소를 주도하고 있는 업체에서 원자재를 공급 받고 있는 상황에서 노골적으로 이들을 비난하기도 어려운 실정이다. 그러나 현재 중국에서는 기존 자본재 위주의 국유기업 개혁³³⁾과 소비재 산업의 급속한 발전으로 피제소 제품을 원자재로 사용하는 수요업

32) 중국의 무역규제조치 관련 제소기업은 철강, 화학, 제지 등 기초산업으로 이들 기업들은 국유기업인 경우가 많다. 또한 국유기업의 회장은 당서기가 겸임하는 경우가 있으며, 이때 당서기가 기업회장보다 상위개념으로 받아들여지고 있다. 보산철강, 안산철강 및 무한철강 등 철강기업의 회장이 중국공산당위원회 후보위원 또는 전국인민대표대회 대표를 겸임하는 경우가 많다.

33) 중국 정부가 추진하고 있는 국유기업 개혁은 정부와 기업의 분리, 중점업종과 중점기업에 대한 전략적 개편(시장경제원리 따른 경영), 체권의 주식 전환 등을 포함하고 있다.

체의 영향력이 증대되고 있는 것은 사실이다.

2. 경제 및 산업적인 요소

1) WTO 가입에 따른 환경 변화

중국은 WTO 가입 후 관세와 비관세 무역장벽이 점진적으로 붕괴되고 있다. 1999년 산업 전체 평균 관세율이 16.8%에서 관세율 인하 최종 이행년도³⁴⁾에는 10.1%로 떨어질 것으로 전망되고 있다. 제품별로 보면 섬유는 25.4%에서 10.3%, 석유화학은 8.0%에서 5.5%, 철강은 8.9%에서 5.1%, 전기전자는 18.1%에서 9.0%로 낮아지는 것으로 되어 있다.³⁵⁾ 이처럼 관세와 비관세 장벽의 붕괴로 인한 중국 시장으로의 대량 수입을 우려하여 중국 정부 관리와 학자들은 WTO 협정에 따른 산업피해구제 제도를 적극 활용할 것을 강조하고 이에 대한 많은 연구가 이루어지고 있다. 이는 국가경제무역위원회에서 WTO 협정을 철저히 연구하고 무역구제조치의 완벽한 실시를 주장하는 논문을 모은 책자를 발간³⁶⁾할 정도로 관심을 많이 기울이고 있는 분야이다. 또한 중국은 WTO체제에 대한 심리적 우려를 보이고 있으며, 이러한 현상은 중국의 입장에서 무역구제조치를 이용한 국내산업의 보호가 필요하다는 논리를 개발하고 있다. 또한 중국은 WTO 규범과 국제관례에 부합하는 산업피해구제제도의 적극적인 운용을 통해 거시경제 안정과 국내산업 보호를 도모한다는 방침을 세우고 있다.

2) 중국 시장의 성장과 경쟁 격화

중국 경제는 세계경제의 불황 속에서도 고속성장을 지속하고 있다.

34) 제품별로 최종 이행년도는 2000년부터 2008년으로 다양함.

35) 정영록, 「중국의 WTO 가입 의미」, 서울대학교, 2001.

36) 「반덤핑/반보조금/세이프가드조치의 법률과 실무」, 경무위, 중국경제출판사, 2002. 3.

중국 국가 통계국에 따르면 2003년 1/4분기 경제성장률은 9.9%이며, 2/4분기는 사스(SARS)의 영향에도 불구하고 6.7%의 고속 성장세를 유지하고 있다. 중국 정부는 2000년과 비교하여 2010년까지 200% 성장, 2020년까지는 400%의 고도성장을 기대하고 있다.³⁷⁾ 또한 중국 국내 수요의 급격한 확대로 수입 역시 급속히 늘어날 것으로 전망된다.

〈표-1〉 중국의 수출입 현황

단위 : 억\$

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
수출	2,492	2,667	3,256	4,385	5,936	7,623
수입	2,251	2,436	2,953	4,131	5,608	6,602

자료 : 무역협회, www.kita.or.kr

중국경제의 고도성장에 따라 세계 각 기업들이 중국시장을 미래 발전의 토양으로 삼으려는 전략을 수립하고 있어 중국시장의 쟁탈전은 격화될 것으로 예상된다. 이는 중국 국내기업의 입장에서 본다면 치열한 경쟁의 압력을 받을 수밖에 없고 자기보호를 위하여 반덤핑, 세이프가드 등 무역구제 조치를 들고 나올 것이다. 특히 한국은 중국과의 무역수지에서 1993년 흑자로 전환된 후, 2001년 49억 달러, 2003년 132억 달러, 2005년 233억 달러의 흑자를 기록하고 있다. 따라서 한국은 중국과의 무역 불균형 확대에 따른 중국의 무역규제의 주 대상이 되고 있음을 주시할 필요가 있다.

〈표-2〉 한국의 대중국 수출입 현황

단위 : 억\$

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
수출	185	182	238	351	498	619
수입	128	133	174	219	296	386

자료 : 무역협회, www.kita.or.kr

37) 장쩌민 전 주석은 2002년 11월 16차 당 대회에서 2020년까지 2000년 대비 GDP 4배 성장 목표를 발표하였다.

3. 국제관계적 요소

WTO의 반덤핑 제소 현황을 보면 중국은 세계에서 가장 많은 제소를 받고 있는 것으로 나타나고 있어 무역제소에 대한 인식이 강화되고 있다. 특히 중국은 내수가격이 정상가격으로 인정되지 않고 제3국의 가격으로 정상가격을 추정³⁸⁾함에 따라 외국으로부터 높은 마진을 부과 받는 경우가 있다.

중국 업체가 외국으로부터 반덤핑에 대량으로 피제소되자 중국 정부는 무역구제조치에 관심을 갖고 자국 업체가 적극적으로 응소하여 해외 시장을 지키도록 독려하고 있다. 중국 정부의 적극적인 독려와 WTO 체제에 대비한 적극적인 시장보호 노력에 대한 홍보로 중국기업의 무역구제 제도에 대한 인식이 상당히 높아지고 있다. 결국 중국 업체의 대량 피제소는 세계의 공장이면서 세계의 소비시장으로 떠오르고 있는 중국으로 하여금 무역구제 제도의 사용에 대한 학습효과와 필요성을 인식시키는 계기가 되었다.

여기에 중국 정부는 주요업종 및 제품에 대한 산업피해 조기경보 시스템을 구축하여³⁹⁾ 수입증가와 가격에 대한 모니터링을 강화하고 있다. 이는 수입에 의하여 국내 산업에 대한 영향을 감독 관찰하여 적기에 반덤핑 등의 조치를 발동하기 위한 것이다.

V. 결론

중국은 WTO 가입 후 정치적, 사회적으로 혼란을 야기하지 않는 범위

38) WTO 반덤핑 협정 2.2조에는 “수출국의 국내시장 내에 통상적인 거래에 의한 동종 상품의 판매가 존재하지 않는 경우, 수출국 국내시장의 특별한 시장상황 및 소규모의 판매 때문에 적절한 비교를 할 수 없는 경우, 덤핑마진은 동종 상품의 제3국 수출시 비교 가능한 가격에 원산지국에서의 생산비용에 합리적인 금액의 관리비, 판매비, 일반비용과 이윤을 합산한 가격과의 비교에 의해서 결정한다”라고 규정하고 있다.

39) 현재는 철강, 자동차, 화학비료 등 3개 업종에 구축되어 있으며, 향후에는 전자제품 및 농산물에까지 확대하려는 계획을 추진하고 있다.

에서 대외 개방정책을 추진해오고 있다. 중국은 경제성장을 위한 대외 개방 정책을 가속화하면서 개방에 따른 부작용을 최소화하기 위해 WTO 협정에서 허용하고 있는 자국 산업의 보호를 위해 최대한의 규제 조치를 취하고 있다. 그러나 이러한 중국의 양면 정책을 근간으로 한 통상정책은 교역국간의 통상마찰을 초래할 여지가 증가하게 된다.

중국이 제3국을 상대로 제기한 제소건 중에서 한국을 상대로 한 제소가 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 중국과의 교역량 규모가 증가하고 있는 한국의 입장에서는 중국의 통상정책 및 의사 결정과정을 면밀히 분석하여 대처할 필요가 있다. 중국의 대외 무역구제 및 이와 관련된 조사는 상무부의 수출입공평무역국과 산업피해조사국을 중심으로 이루어진다. 수출입공평무역국은 반덤핑과 세이프가드를 담당하고, 산업피해조사국은 수입으로 인한 국내산업의 피해 여부를 조사한다.

중국은 사회 안정을 위한 국내 정치적 요인, 국내 산업보호를 위한 경제 산업적 요인 및 통상마찰로 인한 국제 관계적 요인을 고려하여 통상정책을 결정한다. 이와 같은 의사결정은 국가 이익에 어느 정도 기여하느냐가 최고층의 관심사항이 되고 있다. 또한 중국의 통상정책 결정과정에는 과거의 중앙정부에 의한 계획경제 시대와는 달리 전문 관료 및 업계 등 이해관계자의 의견이 반영되고 있다. 따라서 피제소를 많이 당하고 있는 한국 기업의 입장에서는 중국 현지 기업과의 상거래에서 통상마찰을 사전에 방지하는 것이 중요하다. 또한 기술력을 바탕으로 한 제품의 고품질화 및 중국 제품과의 차별화로 중국 시장을 공략해야 한다.

참 고 문 헌

1. 강용찬, “중국의 대외무역관리법체계에 관한 연구”, 「국제상학」 제17권 제3호, 2002.
2. 김영선, 「한·중간 반덤핑규제에 관한 연구」, 중국 하남대학교, 2001.
3. 박진근, “중국의 통상정책에 따른 한국 철강 산업의 대응 방안”, 석사학위논문, 순천대학교, 2004.
4. 서진영, 「개혁개방시대 중국의 대외정책 결정과정」, 동아시아연구, 2003.
5. 손성문, “WTO가입이후 중국 반덤핑법제의 운영과 전망”, 「국제지역연구」 제6권, 동국대학교, 2002.
6. 안재진, “최근 개정된 중국대외무역법의 주요 내용 평가와 시사점”, 「상품학연구」 제23권 제3호, 2005.
7. 안효승, 「한·중 경제 통상관계 현황과 전망」, 외교안보연구원, 2002.
8. 안효승, 「중국 신지도부의 경제정책」, 외교안보연구원, 2002.
9. 오용석, 「중국의 신무역관리제도와 구조변화」, 대한상공회의소 (korea-china.korcham.net), 1997.
10. 정영록, 「중국의 WTO가입 의미」, 서울대학교, 2001.
11. 「WTO가입후 중국의 무역장벽 변화」, 무역연구보고, 한국무역협회, 2002. 5.
12. 「중국의 WTO 가입 1년-시장개방이행 현황」, 무역연구소, 2002. 12.
13. 「한·중·일 3국간 무역·투자관계」, 한국무역협회 북경지부, 2003. 7.
14. 「중국 고성장 배경과 지속 성장 가능성」, 한은조사연구, (한국은행), 2003. 3.
15. 「2003 중국경제연보」, 대외경제정책연구원, 2003. 5.
16. 「최신중국경제법령집」, 중국한국상회 외, 2003. 1.
17. 馬光, 俞香蘭, “중국 반덤핑법상의 행정재심사 제도에 관한 연구”, 「무역구제」 22호(봄호), 2006, pp. 235~236.
18. 張曉, 「中國進口產品保障措施實踐指南」, 2003. 2.
19. 李正文, 「中國大陸進口品威脅之貿易救濟因應對策」, 中原大學, 2003. 6.
20. 蕭灼基, 「중국경제의 야망(中國經濟熱點透視)」, 매일경제신문사, 1996.

21. 「反傾銷反補貼反保障措施法律實務」, 중국 경무위 산업피해조사국, 2002. 3.
22. 대한상공회의소 (<http://www.korea-china.korcham.net>)
23. 중국 상무부 (<http://www.mofcom.gov.cn>)
24. 중국 무역구제信息网 (<http://www.cacs.gov.cn>)
25. 중국 전문가포럼 (<http://csf.kief.go.kr>)
26. 한국무역협회 (<http://www.kita.or.kr>)
27. WTO사무국 ([http://www.wto.org/THE WTO/membership/members and observers/china](http://www.wto.org/THE_WTO/membership/members_and_observers/china))