

중국 수출입정책에 대한 오해와 진실

수출 증대보다 무역수지 관리에 주력

중국의 수출입 동향을 둘러싼 우려와 기대가 교차하고 있다. 그런 만큼 선입견과 오해도 많다. 중국 무역정책의 변화를 살펴보기 전에 중국 무역의 실제 성격을 분명히 해둘 필요가 있다. 하나는 근래에 중국의 무역, 특히 수출이 급증하고 있음에도 불구하고 중국의 무역정책은 과거 우리나라를 비롯한 동아시아 신흥공업국(ANIEs)이 추진했던 수출지향정책이 결코 아니며 앞으로도 그러하리라는 것이다. 개방이 본격화된 1990년대에도 중국은 대체로 수출 드라이브보다는 무역수지의 안정적 관리를 통한 외환수급 균형을 더 중시하는 경향을 보여 왔다. 또 하나, 중국의 수출입정책은 통상산업전략의 틀 안에서 수립되고, 추진된다는 것이다. 어느 나라에서나 무역은 전체 산업통상전략, 더 나아가 국가발전전략의 핵심 축 가운데 하나이며 중국도 예외가 아니다. 요컨대, 중국은 수출 확대를 발전전략의 근간으로 삼기보다는 전체 산업통상전략의 틀 안에서 수많은 정책 수단을 다양하게 조합하여 운용하고 있다.

거대한 규모에 길고 긴 독자적 역사를 가지고 있으며, 현 지도부가 독립 유지와 '중화의 부흥'을 집권의 자산으로 삼고 있는 상황에서 중국의 발전 전략은 '독자적 강대국화' 일 수밖에 없다. 따라서 중국 무역정책의 변화를 제대로 보기 위해서는 '독자적 강대국화'를 위한 산업통상전략의 추구라는 기본 방향을 가늠하면서 구체적인 정책을 하나씩 점검해 가야 한다.

'실속 있는 수출' 강조

대략 2005년 이후 분명해지고 있는 중국 무역정책

의 변화는 한마디로 '교역 확대에서 교역의 질 제고로'라고 요약할 수 있다. 그동안 무역이 주로 양적으로 늘어난 결과 기술 제고와 브랜드 가치 상승 등 실익을 거두기보다 주요국의 견제만 초래해 왔거니와, 이제는 고부가가치 제품의 수출을 늘려 실익을 도모하고 주요국의 견제도 무마하겠다는 것이다. 또 자국의 독자적 개발능력을 높이기 위해 수입 조건을 까다롭게 하는 일종의 '신보호주의 전략'도 추진하겠다는 것이다.

이러한 전략 변화에 따라 정책 수단의 종류와 운용 방식도 달라지고 있다. 중국의 무역정책 변화는 관세, 세제 지원, 환율, 무역구제 등 수많은 세부 정책에 걸쳐 이루어지고 있다. 편의상 이를 수출관련 정책과 수입관련 정책으로 나누어 볼 수 있다.

우선 수출과 관련하여, 중국의 새로운 정책에서는 실속 있는 수출을 강조한다. 이를 위해 가공무역 규제, 증치세(부가가치세) 환급률 조정 등에서 변화가 시도되고 있다. 첫째는 1980년대 초부터 수출 촉진 목적으로 실시해 온 가공무역 허용 품목을 계속 줄여나가는 정책이다. 사실 가공무역 정책이 중국에만 있는 것은 아니다. 우리나라에도 원자재를 해외에서 가공하여 국내로 다시 들여올 경우(중국의 '내료가공(來料加工)'과 비슷하다) 이를 '임가공무역'이라 하여 원자재 부분에 대한 관세를 감면해 주는 제도가 있다. 중국 가공무역 제도의 특징은 가공무역 허용 폭이 더 넓다는 것인데 위의 '내료가공' 외에 중국 내 업자가 외국 기업의 주문을 받아 원료, 재료 등을 수입하여 가공한 후 수출하고 대금을 수령하는 이른바 '진료가공(進料加

요컨대, 중국은 수출 확대를 발전전략의 근간으로 삼기보다는
전체 산업통상전략의 틀 안에서 수많은 정책 수단을 다양하게 조합하여 운용하고 있다.

공)도 가공무역으로 인정하고 있다. 이에 따라 중국에서는 가공무역이 차지하는 비중이 매우 높다. 1990년대 내내 40~50%를 차지해 왔으며 1998년에는 53.4%에 이르기도 했다.

중국 정부가 가공무역 금지 품목을 늘리는 이유가 바로 이러한 외화내빈의 수출 실적 때문이다. 즉 중국 정부는 가공무역에 의존해 온 결과 기술 습득 효과가 미미하고 다른 나라의 견제만 불러왔다고 보고 있다. 이에 따라 2005년 5월 중국 정부는 처음으로 가공무역 금지 품목을 발표한 뒤 계속 확대해 오고 있다. 이 결과 2006년 11월에는 전체 7천여 품목(HS10단위)중 804개 품목이 가공무역 금지 품목으로 공포되었고, 그 뒤 몇 차례의 확대 조치를 거쳐 2008년 4월에는 1,816개로 늘었다. 이에 따라 중국의 수출에서 가공무역이 차지하는 비중은 2005년의 48.5%에서 2007년에는 45.4%로 줄어들게 되었다. 수출의 양보다 수출의 질을 높이는 데 주력하겠다는 중국 정부의 의지 표명으로 보아 앞으로도 가공무역 금지 품목 확대는 계속될 것이다.

한편, 일반무역에 대해 중국 정부는 수출 증치세(부가가치세) 환급률을 상황에 따라 조정하는 정책을 써 오고 있다. 1994년 이후 6~7차례 수정이 이루어졌으며, 지난 7월부터 평균 11%(에너지 소모, 환경오염, 노동집약 정도 등을 기준으로 5등분 됨)였던 수출 증치세 환급률을 13%로 상향 조정시키기도 했다. 이는 올들어 20%대 초반까지 떨어진 수출 증가율을 다시 올리기 위해 취해진 것이다. 수출 증치세 환급률 조정은 앞으로도 중국 정부의 주요 수출 조절정책으로 남아 있을 것이다.

수입정책, '독자적 개발 능력' 제고에 주력

수입과 관련해서 중국은 국내 시장 안정과 함께 자국 산업에 대한 보호와 육성을 시도하고 있다. 수입 관련 정책수단으로는 관세, 무역구제, 비관세장벽 등이 운용된다.

대표적 정책 분야는 관세이다. 2001년 WTO에 가입하기 전까지 중국은 비교적 높은 관세(평균 15.3%)로 국내 시장과 산업을 보호해 왔다. 2001년 WTO 가입은 중국의 관세가 낮아지는 계기였다. WTO가입 당시의 약속에 따라 2010년이 되면 중국의 평균 관세율은 5% 가량으로 낮아지게 된다. 이제 중국에서 관세는 수입 조절에 별 영향이 없어 보일 수도 있다. 그러나 관세는 가공무역 관련 정책과 비관세장벽등과 연계하여 여전히 유효한 수단으로 이용되고 있다. 대표적인 방법이 중국에 진출한 외자기업이 생산한 제품에 대한 품목 규정을 까다롭게 하여 대중국 기술 이전이나 현지 부품 조달을 늘리지 않을 수 없게 만드는 것이다. 예를 들어 중국 정부는 2005년 6월 중국에서 생산한 완성차의 경우 자국이 규정한 '중국 생산 인정 기준'을 만족시키지 못할 경우, 중국으로 들어오는 자동차 부품에 대해 부품 관세(10%)가 아닌 완성차 관세(25%)를 물리도록 하는 규정을 제정한 바 있다. 결과적으로는 주요 국가의 반발과 WTO제소, 올봄의 패소 판결로 좌절됐지만, 중국 산업통상정책의 수단과 지향점을 보여주는 좋은 사례다.

관세 외에도 수입 규제를 통한 국내 시장 안정 및 산업 보호(촉진) 수단은 매우 많으며, 실제로 중국은 이러한 정책 수단을 점점 더 많이 사용하고 있다. 우선, 상계관세, 세이프가드, 반덤핑 등 이제까지 해외 수출 과정에서 자국을 겨냥해 이용되었던 무역구제 수단들

• 중국 무역정책의 영역별 변화

구분	기존 정책(WTO가입(2001년) 까지)	변화 추세(2000년대 중반 이후)
기본 방향	양적 수출 확대 외자도입 이용한 수출 확대	무역의 질 제고 고부가가치품 수출 확대, 산업경쟁력 제고
관세	고관세 통한 수출입 조절	역할 감소 가공무역 금지, 비관세장벽과 연계 운용
가공무역 정책	외자 이용한 수출 촉진책으로 활용	금지 확대로 기술이전 촉진, 주요국 견제 무마
증치세 환급	수출 증가 수단으로 활용	수출 증가 + 수출의 질 제고 수단으로 이용
무역구제 ¹⁾	역할 미미	역할 확대: 국내 시장 안정 및 산업 보호(촉진) 목적
비관세장벽 ²⁾	역할 미미	역할 확대: 국내산업 보호(촉진) 목적

주: 1) 무역구제: 상계관세, 세이프가드, 반덤핑 등

2) 비관세장벽: 수입제한, 기술장벽, 통관절차, 환경규제, 국산화율(local content) 규정, 정부조달 등

을 능동적으로 사용하고 있으며 그 빈도와 강도를 높여가고 있다. 2006년까지 중국이 실시한 반덤핑 제소는 90여 건에 달했는데 이는 개도국 중 '약명 높은' 보호주의국가인 인도의 뒤를 이어 2위에 해당하는 것이다(1위는 미국).

비관세장벽, 즉 수입 제한(쿼터 등), 기술 장벽, 통관 절차, 환경 규제 등을 적용하는 사례도 늘고 있다. 여기에는 중고 기계전자 제품, 7종 42 품목에 달하는 농산품과 8종 45 품종에 달하는 관세 쿼터 대상 품목, 강제성 국가 표준 및 독자적 기술 표준, 강제인증제도(CCC) 등 수많은 조치가 포함된다. 현재 중국이 공언하고 있는 산업통상정책의 방향으로 보아 이러한 변화는 앞으로도 계속 확대될 것이다.

무역의 질 제고를 위한 수단에는 환율정책도 빠질 수 없다. 2005년 7월 복수통화 바스켓관리 변동환율제를 도입한 이래 중국 정부는 꾸준한 평가 절상을 통해 지나친 수출 및 무역흑자 확대, 그리고 이를 둘러싼 주요국의 압력에 대처해 왔다. 그러나 최근 몇 달간 수출 증가세가 둔화되자 7월 말부터는 위안화 평가 절하(7/30~8/19 0.6% 절하, 연율 환산 시 14%)를 통해 경기 부양과 수출 확대를 시도하고 있기도 하다. 중국의 전체 통상산업정책으로 보아 환율 변동을 통한 안정적인 기조의 수출입 조절정책이 지속될 것이다.

기업 상황에 따라 다양한 대응으로 접근해야

이러한 중국의 무역정책 변화로 중국 시장 진출 여

건은 이제 선진국형 시장과 비슷해지고 있다. 관세가 낮아졌다는 점에서 수출하기에 유리해졌지만 저부가가치 제품 수출이나 밀어내기 수출은 이제 힘들게 되었다. 대신 수입 제한, 기술 장벽, 환경 규제, 국산화율 요구 등 비관세장벽은 더욱 까다로워지고 있다.

이런 변화는 우리 기업의 규모, 업종, 진출 목적 등에 따라 다르게 영향을 미칠 것이다. 중국의 새로운 무역정책의 타깃이 되는 기업과 업종은 과감한 업종 및 진출 방식 전환으로 돌파하는 수밖에 없다. 반대로 정책 변화에 불리하지 않은 기업과 업종은 정책 변화가 가져다 줄 기회를 잘 이용하는 동시에 품질 및 브랜드의 차별화와 한중 양국을 오가는 '합리적 분업' 체제를 만들도록 노력해야 한다. 정부 차원에서는 조만간 가시화 될 한중 FTA 협상에서 무역구제, 비관세장벽 등에서 우리 기업이 실질적 이익을 누리도록 해 줄 협상 전략을 강구, 추진할 필요가 있다. 



정 환 우
국제무역연구원 연구위원