2016. 02. 25

POSRI 보고서

2016년 전세계 철강산업 화두는 '통상마찰'

김지선 수석연구원, 경영연구센터 (jisunkim@posri.re.kr)
유승록 연구위원보, 철강연구센터 (srryu@posri.re.kr)

[목 차]

1. 2015년 중국의 對세계 철강수출 1억 톤 돌파
2. 우리나라의 對중국 철강교역 적자폭 확대
3. 고조되는 철강보호주의와 통상마찰 리스크
4. 향후 전망 및 시사점

posco
포스코경영연구원

Executive Summary

○ **2015년 중국의 對세계 철강수출은 전년 대비 약 20% 증가한 1억1,240 만 톤을 기록하며 사상 최초로 1억 톤 돌파**

- 지역별로는 아시아向 수출이 전체의 약 71%를 차지. 주요 수출대상국으로는 한국, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 인도 順

○ **2015년 한국의 對세계 철강수입은 약 2,206 만 톤. 이 중 62%인 1,373 만 톤이 중국산으로 중국 철강재에 대한 수입의존도가 매우 심각한 수준**

- 우리나라 對세계 철강수입은 2010년 이후 하향세를 보이고 있으나 對중국 수입 비중은 전체 수입의 35% ('10)→ 62% ('15)로 급등

○ **내수침체, 공급과잉, 중국산 철강재 유입 증가의 3중고에 직면한 주요국들은 관세인상, 반덤핑관세 등 무역구제 활용을 통해 수입재 방어에 총력**

- EU, 미국 등은 제도 개선을 통한 수입규제 강화를 추진 중이며 일반적인 무역구제 조치를 포함한 사용 가능한 모든 통상조치를 적극적으로 활용
- 인도네시아, 인도 등의 경우 수입 철강에 대한 일반관세 인상과 더불어 반덤핑(AD) 관세, 긴급수입제한조치(SG) 발동 등을 통해 수입재 방어에 적극적
- 또한 주요국들은 중국 정부의 막대한 철강산업 지원이 공급과잉과 수입 증가의 근원이라고 비판하며 보조금 문제에 대한 적극적인 대응 시사

○ **또한 2016년 말 중국에 대한 시장경제국지위 (MES) 부여 시한을 앞두고 미국 등 북미 국가들과 EU에서는 중국 MES 부여 여부에 대한 논란 가열**

- 북미, EU 철강업체들은 중국에 MES 부여 시 AD 등 무역구제 조치 활용에 제한이 생겨 중국산 수입이 급증할 것이라고 거세게 반발

  * 미국, EU 등 중국 MES 미부여 국가들은 중국산 철강수입에 대한 AD 제소 시 내수가격이 높은 제3국 (예: 브라질) 가격기준으로 덤핑 판정 및 고마진 책정 중

○ **중국의 밀어내기 철강수출은 2016년에도 지속되어 전세계 철강보호주의는 심화되고 통상 마찰도 최고조에 달할 전망**

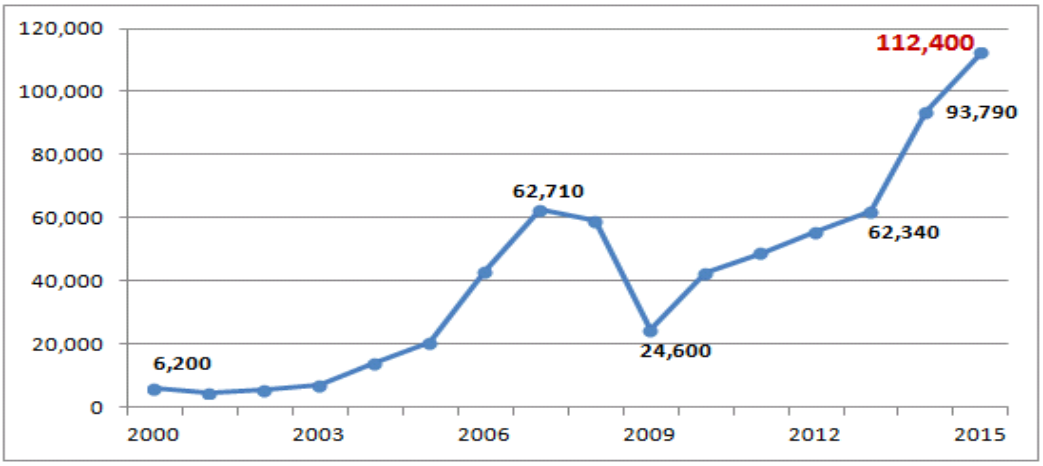
- 이에 따라 우리나라 철강수출도 직접적인 타격이 예상되며 보호장벽에 막힌 중국의 제3국 수출물량의 한국 전환 우려 존재
- (수입) (1) 국경에서의 철강 수입방어 조치 강화 (2) 내수시장 점유 확대/유지를 위한 마케팅 강화의 two-track 전략 필요
- (수출) 수출상대국의 수입규제 및 통상 정책에 대한 모니터링 강화. 더불어 관세인상, AD 등 무역구제에 따른 수출 피해 완화 방안 강구

1. 2015년 중국의 對세계 철강수출 최초 1억 톤 돌파

□ 2015년 중국의 對세계 철강수출은 전년 대비 약 20% 증가한 1억 1,240 만 톤을 기록하며 사상 최초로 1억 톤을 돌파

- 중국의 對세계 철강수출은 2000년 이후 꾸준히 증가하다가 2009년 하락, 이후 급격한 증가 추세
- 중국 철강수출의 급격한 증가는 철강생산 과잉과 더불어 내수침체에 따른 밀어내기 수출이 주 원인

<중국 對세계 철강수출 추이 (2000~2015, 천 톤)>

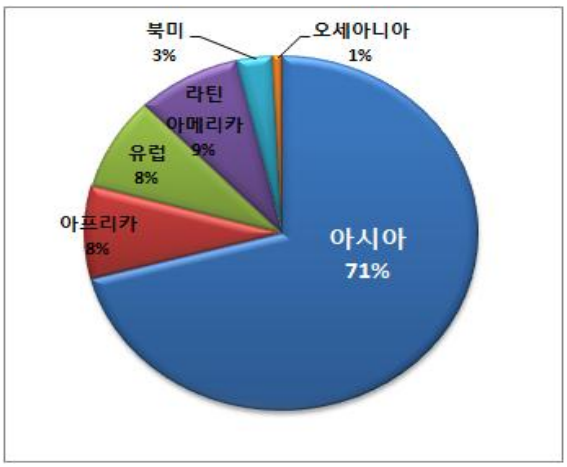


자료: CEIC

□ 지역별로는 아시아向 수출이 전체의 약 71%를 차지. 중국의 주요 수출대상국으로는 한국, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 인도 順

- 중국의 10대 철강수출국이 전체 중국 철강수출의 약 50%를 차지

<2015년 지역별 중국 철강수출 비중>



<2015년 중국 10대 철강수출국>

순위	국가명	물량 (천 톤)	비중 (%)
1	한국	13,496	12.0%
2	베트남	10,148	9.0%
3	필리핀	5,609	5.0%
4	인도네시아	5,105	4.5%
5	인도	4,762	4.2%
6	태국	4,730	4.2%
7	말레이시아	3,312	2.9%
8	싱가포르	3,226	2.9%
9	터키	3,060	2.7%
10	이탈리아	2,727	2.4%
합계		**56,175**	**49.8%**

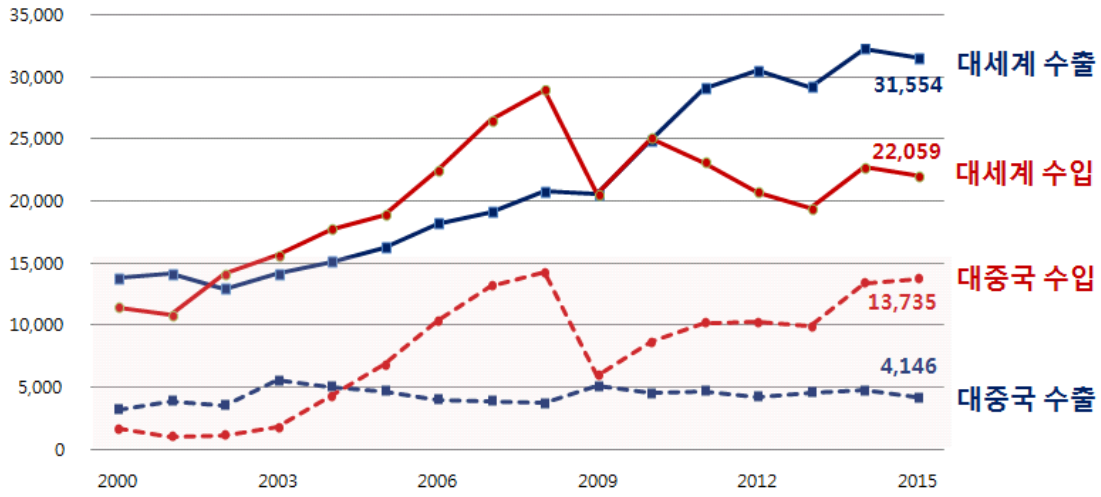
자료: CEIC

2. 우리나라의 對중국 철강교역 적자 폭 확대

□ 2015년 한국의 對세계 철강수입 2,206 만 톤 중 1,373 만 톤이 중국산

- 우리나라 2015년 對세계 철강수출은 3,155 만 톤, 對세계 수입은 2,206 만 톤으로 950만 톤의 순수출량 기록
- 하지만 2015년 對중국 철강수출은 415만 톤에 그친 반면 수입은 1,373 만 톤을 기록, 순수입량은 958만 톤으로 확대

<우리나라 對세계 및 對중국 철강수출입 추이 (2000~2015, 천 톤)>

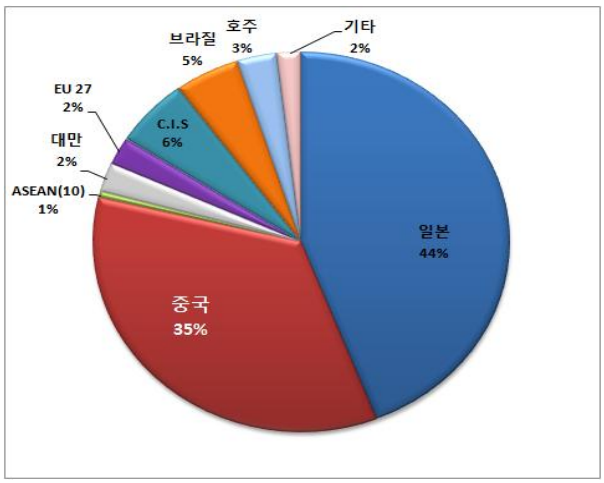


자료: 한국철강협회 데이터베이스

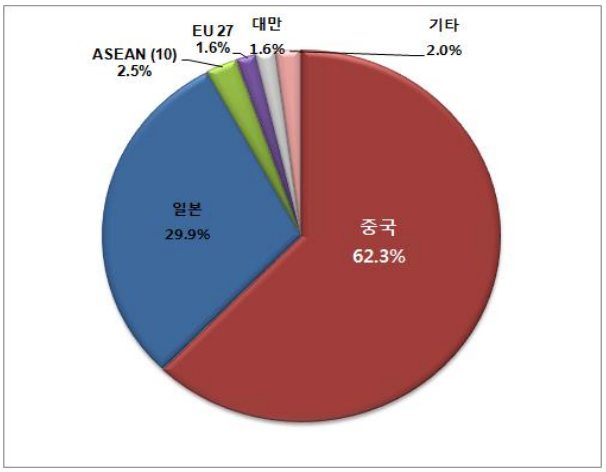
□ 우리나라의 對세계 철강수입은 2010년 이후 하향세를 보이고 있으나 對중국 수입 비중은 전체 수입의 35% ('10) → 62% ('15)로 급등

- 반면 對일본 수입 비중은 2010년 44%에서 2015년 30%로 하락

<2010년 국가별 수입 비중>



<2015년 국가별 수입 비중>



자료: 한국철강협회 데이터베이스

3. 고조되는 철강보호주의와 통상마찰 리스크

□ 세계 철강산업이 내수침체, 공급과잉, 중국산 유입 증가의 3중고를 겪고 있는 가운데 주요국들은 수입재 방어에 총력

- [EU] 유럽 철강산업이 대규모 감산, 감원, 설비폐쇄 등 어려움에 처한 가운데 EU 이사회는 공정한 경쟁 환경조성을 위해 가능한 모든 EU 통상정책 조치를 적극 활용하는데 합의 ('15.11)
  - · 또한 EU 의회는 유럽 철강산업이 배출권거래제 등 엄격한 규제로 경쟁력을 잃고 있다고 지적하며 WTO 규범을 위배하지 않는다는 전제 하에 탄소 배출 관련 수출입 품목에 대한 국경조치 도입 고려 제안 ('15.12)
- [미국] 미국철강협회(AISI) 등은 의회 및 정부에 전방위적인 압력을 행사하며 중국발 공급과잉과 철강수입에 대한 강력한 규제책 마련 촉구
  - · 의회 내 Steel Caucus는 불법 수입관행에 맞서 모든 활용 가능한 조치를 강화할 것과 새로운 세관법 통과를 정부에 촉구하는 서한 발송 ('15.12)

    * Steel Caucus: 미 의회 내에 결성된 초당파적 모임으로 자국 철강산업 보호를 위해 각종 입법활동 및 대정부 영향력 행사 주도
- [OECD] OECD 철강위원회를 중심으로 중국 공급과잉, 정부보조금 등에 대한 논의 지속. 동 문제에 대한 심도 깊은 논의를 위해 긴급각료이사회 개최 검토 중 ('16.4월 예정)
  - · 제78차 OECD 철강위원회 ('15.5)는 중국 등의 정부보조금과 지원정책으로 인해 통상마찰이 심화되고 있다고 지적. 또한 국유철강사의 교역 왜곡 및 공급과잉에 대한 영향을 검토할 것이라고 언급
  - · 제79차 OECD 철강위원회 ('15.12)는 정부의 철강산업 지원이 공급과잉의 원인이라고 지적하면서 이에 대한 지속적인 조사에 합의

[이슈 1] 개도국을 중심으로 한 철강 관세인상 단행

□ 선진국 대비 WTO 양허관세율*이 높은 개도국 중심으로 주요 철강 수입 품목에 대한 관세 인상 단행

* WTO 양허관세율(bound rate): WTO 회원국이 WTO에 제출한 품목별 관세 상한선

- 인도네시아는 2015년 5월 열연, 후판, 냉연, 도금 등 주요 품목에 대해 5~10%의 관세 인상 단행
- 인도의 경우 2015년 두 차례에 걸쳐 주요 철강제품에 대한 수입관세 인상
- 멕시코, 이란, 터키, 남아공 등도 관세를 인상하였으며 브라질 등은 현재 관세 인상을 검토 중

<철강수입에 대한 관세 인상 최근 사례>

국가명	품목별 관세인상 내용
인도네시아 ('15.5)	-열연, 후판: 5% → 15% -냉연: 0~10% → 15% -도금 12.5% → 20% -선재: 5% → 15%
인도 ('15. 6 & '15. 8)	('15.6) 잉곳 등 반제품: 5% →7.5%, 열연, 냉연, 도금 등 : 7.5% → 10% ('15.8) 주요 품목에 대해 2.5~3% 추가 인상
멕시코 ('15.10)	-슬라브, 열연, 냉연, 선재 등 15% 잠정관세 (6개월) 부과
이란 ('15.2)	-봉형강류: n.a →20% - 판재류: n/a → 15%, 빌렛: n/a → 10%

자료: 한국무역협회, OECD 철강위원회 자료 등 정리

[이슈 2] 철강수입에 대한 AD, CVD, SG 등 무역구제 적극 활용

□ 밀어내기 저가 수출 증가에 따라 주요 수입국들은 무역 관련 규제를 재정비하고 반덤핑 (AD) 관세 부과 및 조사 강화

- 미국은 지난해 통과한 '무역조정지원 (Trade Adjustment Assistance, TAA)' 연장 법안에 AD/CVD 산업피해 판정 기준 확대 등의 내용을 담은 조항 포함
- 저가 수입 범람에 따라 덤핑을 규제하는 AD가 가장 빈번하게 활용
  - · [2015년 신규 규제 사례] 호주 (철근), EU (전기강판), 캐나다 (유정용 강관, 콘크리트 철근), 인도 (STS 열연), 태국 (열연, 기존 AD 연장) 등
  - · [조사 중] 미국 (열연, 냉연, 도금), 태국 (강벽사각파이프), 호주 (철강제 파이프, 아연도금, 후판), 말레이시아 (STS 냉연), 인도네시아 (STS 냉연) 등

[참고 1] 무역구제 (Trade Remedy) 조치

- 반덤핑(Anti-Dumping, AD) 관세: 덤핑 (정상가격 미만) 판매 및 이에 따른 산업피해 증명 시 덤핑 상품에 부과하는 관세
- 상계관세(Countervailing Duties, CVD): 외국 정부가 특정산업을 대상으로 지급하는 보조금에 대해 국내 산업 피해 증명 시 부과하는 관세
- 긴급수입제한조치(Safeguard, SG): 일정기간 특정물품의 수입량 절대적 증가 등에 따른 국내산업 심각한 피해(우려) 시 관세 인상 혹은 수입량 제한

□ 또한 주요국들은 중국 정부의 막대한 철강산업 지원이 공급과잉과 수입 증가의 근원이라고 비판하며 보조금 문제에 적극적인 대응 시사

- OECD 철강위원회, 북미 및 유럽지역 철강협회 등도 중국 정부의 과도한 철강산업 지원에 문제를 제기하며 시정 촉구

- 최근 미국 상무부는 중국산 냉연강판, 내식표면처리강판 등에 200% 이상 고율의 상계관세 (CVD) 부과 예비 판정 ('15.12)

  · 중국산 냉연강판의 경우 산업정책 우대 대출, 저가 토지사용권 및 철광석 공급, 세제우대 혜택 등 약 50여 종 보조금에 대해 227.29%의 CVD 부과 예비판정 ('15.12)

<미국의 對 중국 철강업체 CVD 조사 및 부과 최근 사례>

품목	CVD율	비고
냉연강판	227.29%	상무부 예비판정, 2016년 5월 최종판정 예정
내식표면처리강판	26.26~235.66%	상무부 예비판정, 2016년 3월 최종판정 예정
무방향성전기강판	158.88%	부과중

자료: 미국 상무부, 무역위원회 (ITC) 등 정리

□ 철강수입 급증에 따른 긴급수입제한조치 (SG) 발동 및 조사 증가

- 2015년 인도 (합금강), 말레이시아 (후판), 인도네시아 (I-H형 합금강, 알루미늄 도금강판) 등 SG 발동
- 이 외에 베트남 (반제품), 인도 (후판), 칠레 (철선, 철망, 철강못, 강선재), 잠비아 (도금강판) 등 SG 발동을 위한 조사 진행 중

<주요국 별 SG 규제내용 ('16.1월 말 기준)>

국가명	품목	규제기간	SG 규제 내용
인도	합금강*	'15.09.09~(200일간)	20%의 잠정관세 부과 중
말련	후판*	'15.07.02~'18.07.01	1년차: 17.40%, 2년차: 13.90%, 3년차: 10.40%
인니	I-H형 합금강*	'15.01.21~'18.01.20	1년차: 28%, 2년차: 26%, 3년차: 18%
	알루미늄 도금강판	'15.07.22~'17.07.22	1년차: 4,998,784 루피아/톤, 2년차:4,314,161 루피아/톤 3년차: 3,629,538 루피아/톤
	무계목강관	'14.08.06~'17.08.06	1년차: 28,439 루피아/kg, 2년차: 28,001 루피아/kg 3년차: 27,564 루피아/kg, 4년차: 27,216 루피아/kg
이집트	강봉	'14.10.14~'17.10.13	1년차: 최소 408 EGP/톤, 2년차: 최소 325 EGP/톤 3년차: 최소 175 EGP/톤
태국	열연*	'14.12.24~'17.06.06	1년차: 21.92%, 2년차: 21.52%, 3년차: 21.13%
*기타 러시아 (스테인레스 관), 요르단 (봉강), 우크라이나 (무계목 강관) 등 SG 규제 중			

주: *는 CIF 가격 기준

자료: 한국무역협회 (KITA), 언론보도 등 정리

[이슈 3] 중국 시장경제국지위 (MES) 부여 논란 고조

□ 2016년 말 중국에 대한 MES 부여 시한을 앞두고 미국 등 북미 국가들과 EU에서 중국 MES 부여 여부에 대한 논란 가열

- 시장경제국지위 (Market Economy Status, MES) 부여란 교역상대국이 원가, 환율, 가격 등을 시장이 결정하는 경제체제를 갖추었다고 인정한다는 의미
- 중국은 2001년 세계무역기구(WTO)에 가입 시 비시장경제국 (Non-MES) 지위를 최장 15년 간 유지하기로 한 조건에 합의
  - · 우리나라는 2005년 중국에 MES를 부여하였으나 미국 등 북미 국가들과 EU 등은 현재까지 중국에 MES 미부여
  - · 중국은 WTO 가입 프로토콜 내 관련 조항이 2016년 말 자동 MES 부여를 의미한다고 주장. 반면 미국, 유럽 일부 국가들은 중국 정부가 여전히 시장에 개입을 하고 있다며 MES 부여는 어렵다고 주장

□ 북미, EU 철강업체들은 중국에 MES 부여 시 AD 등 무역구제 조치 활용에 제한이 생겨 중국산 수입이 급증할 것이라며 거세게 반발

- 현재 중국 MES 미부여 국가들은 중국산 철강수입에 대한 AD 제소 시 내수가격이 중국보다 높은 제3국 (예: 브라질) 가격을 기준으로 덤핑 판정 및 고마진 책정
- 그러나 중국에 MES 부여 시 중국 내수가격을 기준으로 덤핑 여부를 판정하게 되어 중국 내수가격이 수출가 대비 높거나 비슷한 수준일 경우 반덤핑 관세 부과 불가
- 중국산 철강수입이 증가하고 있는 상황에서 AD 관세 부과 등 보호수단이 약화되어 북미, 유럽 내 철강사들의 경영난이 가중될 것이라는 우려 고조
  - · 북미 철강사 보고서에 따르면 중국 MES 부여 시 북미 철강생산량 320억 불, 후생 430억~690억 불, 일자리 40만~60만 명 (미국) 감소 추정
  - · EPI (Economic Policy Institute) 보고서는 중국 MES 부여시 EU GDP의 최대 2%, 일자리 최대 350만개 감소가 예상되며 향후 3년간 수입이 최대 50%까지 증가할 수 있다고 분석
- 미국 제조업계는 중국 MES 부여에 강경한 반대 입장인 반면 EU 국가들의 경우 이해차이로 현재로서는 찬반 입장이 엇갈리고 있는 상황

[참고 2] 중국과 시장경제국지위 (MES)

- 중국의 WTO 가입 프로토콜 제15조 '보조금 및 덤핑 결정에서의 가격비교성(Price Comparability in Determining Subsidies and Dumping)'의 (a)항(ii)에 따르면 반덤핑 및 보조금 판정 시 수입 회원국은 중국 생산자가 시장경제조건 하에서 생산되었다는 것을 분명하게 입증하지 못하는 경우 중국 내 가격 원가 혹은 비용을 엄격하게 적용하지 않을 수 있다고 명시. 다만 15조 (d)항에서는 15조 (a)(ii) 조항이 중국의 WTO 가입 15년 이후 만료된다고 명시 (https://www.wto.org/)

4. 향후 전망 및 시사점

□ 중국 정부가 철강산업 구조조정을 진행 중이나 내수부진과 경기침체 장기화로 중국의 밀어내기 철강수출은 한동안 지속될 전망

○ 다만 중국 철강산업 구조조정이 속도를 낼 경우 철강수출 증가세는 둔화될 전망

- 지난 1월 22일 열린 국무원 회의에서 중국 리커창 총리는 최대 1.5억 톤의 철강생산 감축 계획안 발표

- Fitch, BMI 등 주요 기관들은 중국 철강생산 능력 감소와 철강보호주의 심화로 2016년 중국 철강수출이 최고점(peak)에 도달할 것이라고 전망

○ 2016년 전세계 철강보호주의는 심화되고 이에 따른 통상 마찰은 최고조에 달할 전망

- 인도, 인도네시아 등 개도국의 경우 추가적인 철강 관세인상과 더불어 AD, SG 등 무역구제 조치의 적극 활용 예상

- 미국, EU 등 선진국들은 AD 등 무역구제 조치 활용 확대를 위한 제도 개선, 인증제도, 환경규제 등 기술장벽 강화 전망

□ 세계 철강보호주의 강화로 우리나라 철강수출에 부정적 영향 예상. 특히 보호장벽에 막힌 중국의 제3국 수출물량의 한국 전환 우려

○ 【수입】(1) 국경에서의 철강 수입방어 조치 강화 (2) 내수시장 점유 확대/유지를 위한 마케팅 강화의 two-track 전략 필요

- (정부/산업계) 수입재로 인한 국내 철강산업의 피해와 영향에 대한 철저한 사전조사 등 무역구제 활용을 위한 기반 활동 강화

  · 또한 저급 철강재 유입 억제 및 불법유통 방지를 위한 통관심사, 인증제도 등 강화 추진

- (기업) 수입산 대체를 위해 단기적으로는 일반재 공급확대, 중장기적으로는 철강/수요산업의 구조 고도화를 위한 제품/공정 등 전방위 협력 추진

○ **【수출】수출상대국의 수입규제 및 통상 정책에 대한 모니터링 강화. 더불어 관세인상, AD 등 무역구제에 따른 수출 피해 완화 방안 강구**

- (정부/산업계) 중국산 철강 AD 제소 시 한국산 철강 동반 포함 가능성 존재. 정부와 산업계간 공조 강화 및 정부 간 협상을 통한 적극적인 대응 모색

  · 또한 무역구제 조사 개시 전 사전통보 및 협의 강화 등 정부 차원의 대책 마련 방안 강구

- (기업) 수출 전략 수립 시 사전적으로 상대국의 수입규제를 회피할 수 있는 방안 마련 필요

  · 수출제품이 현지에서 생산되지 않는 특수한 제품임을 입증할 수 있는 자료의 사전 준비, 현지 수요가와의 협력 강화 등

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[참고자료]

[보고서]

AISI 등 (보도자료), "Nine Regional Steel Associations Present Unified Position on the Negative Impact of Granting Market Economy Status to China", 2015.12.08

Eurofer (보도자료), "Rigorous assessment of risks needed as China Market Economy Status" 2016.01.12 (http://www.eurofer.org/#/News%26Media/Press%20releases/PRESS%20RELEASE%20Rigorous%20assessment%20of%20ris.fhtml)

Economic Policy Institute (EPI), 'Unilateral Grant Market Economy Status to China would put millions of EU jobs at risk,' EPI Briefing Paper #407, 2015.09.18

[홈페이지]

한국철강협회 (http://www.kosa.or.kr/)

한국무역협회 (http://www.kita.net/)

American Iron and Steel Institute (AISI) (http://www.steel.org/)

CEIC (http://www.ceicdata.com/)

Eurofer (http://www.eurofer.org/)

Euractiv (http://www.euractiv.com/)

OECD Steel Committee (http://www.oecd.org/sti/ind/steel.htm)

US International Trade Commission (https://www.usitc.gov/)

World Steel Association (http://www.worldsteel.org)

World Trade Organization (https://www.wto.org/)

[언론]

아시아경제, ""中철강 저가 공세 막아라" OECD 회원국 4월 긴급 회의 열듯" 2016.01.06

BMI, "Chinese Steel Exports to Peak in 2016," 2015.09.29 (http://www.bmiresearch.com/news-and-views/exports-to-peak-in-2016).

Euractive "EU ministers pledge concrete action for embattled steel sector" 2015.11.10 (http://www.euractiv.com/sections/trade-society/eu-ministers-pledge-concrete-action-embattled-steel-sector-319326)