

글로벌 최대 통상 화두, 중국 MES* 부여 논란

*MES(Market Economy Status): 시장경제국지위

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

목차

1. 시장경제국지위(MES)란?
2. 중국 MES 인정 여부, 왜 중요한가
3. 주요국 및 철강업계 입장
4. 글로벌 통상 영향 및 시사점

Executive Summary

- 중국 WTO 가입의정서에 명시된 2016년 말 시장경제국지위(Market Economy Status, MES) 부여 시한을 앞두고 중국 MES 부여가 핫이슈로 부상
 - 중국은 2001년 WTO 가입 시 합의한 중국의 Non-MES 유지가 오는 2016년 말 만료되며 이는 WTO 회원국들의 중국에 대한 MES 자동 부여를 의미한다고 주장
 - 반면 미국, 유럽 등은 WTO 가입의정서 내용이 MES 자동부여를 의미하지 않으며 중국 정부의 시장개입이 지속되고 있으므로 MES 부여는 시기상조라는 입장
 - * 한국은 중국에 MES 조기 부여(2005년), 미국, 캐나다, 멕시코, EU, 일본, 인도 등은 미부여
- ※ 한 국가가 다른 국가에 MES를 부여한다는 것은 상대국이 원가, 환율, 가격 등을 정부가 아닌 시장이 결정하는 경제체제를 갖추었다고 인정한다는 의미
- 중국발 공급과잉과 수출확대에 따른 글로벌 제조업계의 경영난이 가중되는 상황에서 중국에 MES 부여 시 대표적인 수입방어 수단인 AD 활용에 제한
 - MES 인정 여부는 수출품의 덤핑(수출국의 내수가격 이하 수출)이 발생할 경우 수입국의 덤핑마진(수출국 내수가격-수출가격) 산정 시 주요 기준
 - Non-MES 수출국에 대해서는 국내 시장가격에 대한 신뢰도가 높지 않다고 간주, 해당국가의 내수가격 대신 제3국 가격을 기준으로 덤핑마진 산정
 - 미국 등 중국 MES 미부여 국가들은 중국산에 대한 AD 제소 시 내수 시장가격이 높은 제3국(예: 브라질) 가격을 적용하여 고율의 AD 관세 부과
- 미국, 유럽 등은 글로벌 공급과잉의 주범인 중국에 MES를 부여할 경우 수입방어막은 와해되고 자국 산업의 경영난은 더욱 가중될 것이라며 반발
 - [미국] 정부, 의회에서는 중국 MES 부여에 대한 반대 입장을 표명하고 있으며 제조업계는 중국 MES 저지를 위한 연합체 발족('16.3) 등 전방위적 대응 돌입
 - [유럽] 국가 간 이해관계는 상이하나 제조업 협회를 중심으로 EU 의회 등에 압력을 행사하고 있으며 대규모 거리 집회 등을 통한 여론 조성 활동 전개
- 【영향】 중국 MES 부여 시 미국, EU의 중국산에 대한 덤핑 판정 및 고율의 AD 관세 부과가 어려워짐. 이에 중국산 가격경쟁력 향상으로 수출경쟁 심화 예상
 - 또한 미국, 유럽 등은 중국 MES 부여를 대비하여 AD를 비롯 기타 수입방어 조치 강화 및 활용 확대를 모색 중에 있어 글로벌 수출환경이 악화될 전망
- 【시사점】 중국 MES 부여 여부에 따라 직간접적으로 국내 수출 및 수입에 영향을 받을 수 있으므로 세밀한 분석에 기초한 사전적인 대응책 마련 필요

1. 시장경제국지위(MES)란?

□ 시장경제국(Market Economies)이란 원가, 환율, 가격 등을 정부가 아닌 시장이 결정하는 경제체제를 갖추고 있는 국가를 의미

○ 시장경제국(Market Economies)과 비시장경제국(Non-Market Economies) 개념은 국제무역법 상에서 주로 사용

- 『관세와 무역에 관한 일반협정(GATT) 1947』 제6조 ‘반덤핑 및 상계 관세’에 대한 부록(addendum)에서는 시장이 아닌 정부에 의해 책정된 가격을 비교가격으로 설정하는 것이 부적절할 수 있음을 최초로 명시 (1955년)
- 비시장경제국의 경우 정부의 시장에 대한 인위적 개입으로 국내 가격의 왜곡이 일어날 수 있다는 점에서 시장경제국과 구분

○ 한 국가가 다른 국가에 시장경제국지위(Market Economy Status, MES)를 부여 한다는 것은 상대국이 시장경제국이라는 것을 인정한다는 의미

□ 중국은 2001년 세계무역기구(WTO)에 가입 시 비시장경제국지위 (Non-MES)를 최장 15년 간 유지하기로 한 조건에 합의

○ 중국 WTO 가입의정서는 중국 생산자의 시장경제조건 충족 미입증의 경우 덤핑 판정 시 내수가격/비용을 사용하지 않을 수 있다고 규정 (15조(a)2항)

- 단, 하부조항에서 동 내용이 WTO 가입 15년이 지난 시점에서 만료된다고 명시 (별첨 참조)

○ 한국의 경우 2005년 중국에 MES를 조기 부여한 반면, 미국, 캐나다, 멕시코, EU, 일본, 인도 등은 아직까지 중국에 MES 미부여

- 중국 정부는 2001년 WTO 가입 이후 회원국들을 상대로 MES를 인정받기 위해 다각도로 노력을 기울였으나 미국, 일본, 유럽 등은 MES 부여에 미온적
- 중국은 주요 교역국인 한국에 MES 부여를 지속적으로 요구. 이에 2005년 11월 한중 정상회담에서 양국 정상 중국 MES 조기 부여 합의

2. 중국 MES 인정 여부, 왜 중요한가

- 현재 전세계 제조업은 중국발 공급과잉과 수입 증가로 경영난이 가중되는 상황. 이에 반덤핑(AD) 제소 등 무역장벽 강화를 통해 수입방어에 총력
- 미국, EU 등이 중국에 MES를 부여할 경우 대표적인 수입방어 수단인 AD 활용에 제약이 생겨 동 국가들에서의 중국산 수입 증가 우려 증대
 - MES 인정 여부는 국제무역에서 특정 상품의 덤핑(수출국 내수가격 이하 수출) 발생 시 덤핑마진(내수가격-수출가격) 산정에 영향을 미치는 주요인
 - 수출국에 대한 반덤핑(Anti-dumping, AD) 제소 시, 제소국은 수출국 국내 시장가격 혹은 생산비용과 수출가격 간의 차이로 덤핑마진을 책정
 - 하지만 Non-MES 수출국에 대해서는 국내 시장가격에 대한 신뢰도가 높지 않다고 간주, 제3국 가격 기준으로 덤핑마진 책정
 - 미국 등 중국 MES 미부여 국가들은 중국산 수입에 대한 AD 제소 시 내수가격이 높은 제3국(예: 브라질) 가격기준으로 고율의 덤핑 마진 산정

3. 주요국 및 철강산업 입장

□ 【중국】 2016년 말 WTO 가입의정서 내 관련 조항의 만료는 중국에 대한 모든 회원국의 MES 자동 부여를 의미한다고 주장

- 반면 미국, 유럽 국가들은 동 조항의 만료가 MES 자동부여를 의미하지 않으며 중국 정부가 여전히 시장에 개입하고 있다며 MES 부여는 시기상조라는 입장
 - 인도, 일본 등 아직까지 중국에 MES를 부여하지 않은 국가들도 정부 차원에서 MES 부여 영향에 대한 평가가 진행 중

□ 【미국】 정부, 의회, 협회 등 전방위적인 중국 MES 부여 대응 활동 전개

- 미국 상무부는 중국 MES 부여에 대해 중국 정부의 외국인 투자 허용 정도, 가격시장 개입 정도 등 여러 요건들을 세밀하게 평가한다는 방침
 - 미국 상무부는 중국에 자동적으로 MES 를 부여하지는 않을 것이며 대신 개별 반덤핑 조사에서 중국이 미국의 법적 기준에 부합하는지 고려할 것이라고 언급

- 제조업계는 중국 MES 부여 저지를 위해 주요 협회들로 구성된 'Manufacturers for Trade Enforcement' 연합체 발족('16.3), 공동 대응

□ 【EU】 중국과의 관계 개선을 위해 노력 중인 EU의 경우 국가간 상이한 이해관계로 중국 MES 부여에 대해 엇갈린 입장

- 영국, 독일 등은 자국 내 중국 자본 투자 유치를 위해 중국 MES 부여에 긍정적인 반면, 이탈리아 등 다른 국가들은 중국 MES 부여에 반대 입장
 - 미국은 EU에서의 중국 MES 부여 움직임에 대해 '유럽의 무역방어벽을 일방적으로 해제하는 것'이라며 경고 (Financial Times, 2015.12.28)
- EU 집행위원회는 올 해 초부터 중국 MES 부여에 대한 내부 토의를 진행 중이며 온라인으로 의견 수렴 실시 중
 - EU 집행위원회는 WTO 가입의정서의 법률적 해석상 중국에 대한 MES 부여가 불가피한 경우 다음과 같은 방안에 대해 논의 중
 - (1) EU 반덤핑 규범 내에서 중국을 현행대로 비시장경제국으로 간주
 - (2) 별도의 보완조치 없이 중국에 MES 부여
 - (3) 중국에 MES 부여하되 AD 등 무역구제조치 내 다른 규정 강화하여 보완
 - EPI(Economic Policy Institute) 보고서에 따르면 중국 MES 부여 시 EU GDP의 최대 2%, 일자리 최대 350만 개 감소가 예상되며 향후 3~5년간 중국으로부터의 수입이 최대 50%까지 증가할 수 있다고 분석

□ 【철강업계 입장】 중국산 수입 증가로 경영난이 가중되는 상황에서 중국 MES 부여는 자국 철강산업의 몰락을 의미한다며 강경 대응 시사

- 미국철강협회(AISI), 유럽철강협회(Eurofer) 등을 중심으로 적극적인 대정부 활동 및 여론조성 활동 전개
 - 지난해 11월 미국철강협회(AISI), 유럽철강협회(Eurofer) 등 9개 철강협회들은 성명서를 통해 중국 정부가 지속적으로 중국 경제 및 철강산업에 막대한 지원을 제공하고 있다며 MES 부여에 대한 강경한 반대 입장 표명
 - 지난 2월 유럽철강협회와 유럽제조업연맹(Aegis Europe) 주도로 EU 집행위가 위치한 브뤼셀에서 중국 MES 반대를 위한 대규모 거리 집회 개최

- 유럽철강협회 Axel Eggert 사무국장은 중국산 철강의 EU 시장 범람으로 EU 내 제철소가 폐쇄되고 일자리가 감소되고 있다며 강하게 비판
- 북미 철강사 보고서에 따르면 중국 MES 부여 시 북미 철강생산량 320 억 불, 후생 430 억~690 억 불, 일자리 40 만~60 만 명(미국) 감소 추정

4. 글로벌 통상 영향 및 시사점

□ 【중국 MES 부여 시】 지금까지와는 달리 미국, EU의 중국산에 대한 덤핑 판정 및 고율의 AD 관세 적용 난망

- 동 국가에서의 AD 활용 제한으로 중국산 제품의 가격경쟁력 개선이 예상되며 이에 따라 상대적으로 경쟁국 수출경쟁력은 약화 우려
 - 지금까지 미국 등 중국 MES 미부여국은 중국산 수입품에 고율의 AD 관세를 부과하는 반면 한국산 등에 대해서는 상대적으로 낮은 AD 관세율 적용
 - 지난 3월 미국 상무부는 중국산 냉연강판에 265.79%, 한국산의 경우 최고 6.89% 의 AD 관세율 부과 예비 판정
- 또한 미국, EU 등에서 AD 외에 다른 수입방어 조치들이 확대, 강화될 것으로 예상되는 바 글로벌 수출환경은 더욱 악화될 전망
 - 미국은 지난해 통과한 ‘무역조정지원(Trade Adjustment Assistance, TAA)’ 연장 법안에 AD/CVD 산업피해 판정 기준 확대 등의 내용을 담은 조항 포함
 - 지난 3월 EU 집행위원회는 유럽 철강산업 보호를 위한 무역방어조치(Trade Defense Instruments, TDIs)의 강화 및 업그레이드를 EU 의회 등에 제안
 - 또한 EU는 덤핑 판정시 덤핑마진과 피해마진 중 적은 마진을 부과하는 기존의 최소부과원칙(Lesser Duty Rule)을 종결하는 방안에 대해서도 논의 중

□ 【중국 MES 미부여 시】 현행대로 미국, EU의 중국산에 대한 고율 AD 관세 부과는 가능할 수 있으나 주요국 간 갈등고조로 통상리스크 증대

- 공급과잉, MES 등에 대한 주요국의 압력에 대응하기 위해 중국 역시 수입재에 대한 무역구제 조치의 적극적인 활용 움직임 증대
 - 중국 정부는 MES 이슈를 비롯, 공급과잉 등에 대한 주요국의 압력 행사 및 중국산 제품에 대한 수입규제 강화에 강한 불만을 표시

- 지난 4월 1일 중국 상무부는 EU, 일본, 한국에서 수입되는 방향성 전기강판에 대한 최대 45.7% AD 관세 부과 예비판정 발표

□ 【시사점】 글로벌 통상환경과 주요국 수입 정책에 중대한 변화가 예상됨.
이에 국가별 대응동향을 면밀히 분석하여 사전적인 대응전략 수립 필요

※ 별첨: 중국 WTO 가입의정서 제15조 원문

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[별첨] 중국 WTO 가입의정서 제15조 원문

15. Price Comparability in Determining Subsidies and Dumping

Article VI of the GATT 1994, the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 ("Anti-Dumping Agreement") and the SCM Agreement shall apply in proceedings involving imports of Chinese origin into a WTO Member consistent with the following:

- (a) In determining price comparability under Article VI of the GATT 1994 and the Anti-Dumping Agreement, the importing WTO Member shall use either Chinese prices or costs for the industry under investigation or a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China based on the following rules:
 - (i) If the producers under investigation can clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to the manufacture, production and sale of that product, the importing WTO Member shall use Chinese prices or costs for the industry under investigation in determining price comparability;
 - (ii) **The importing WTO Member may use a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China if the producers under investigation cannot clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to manufacture, production and sale of that product.**
- (b) In proceedings under Parts II, III and V of the SCM Agreement, when addressing subsidies described in Articles 14(a), 14(b), 14(c) and 14(d), relevant provisions of the SCM Agreement shall apply; however, if there are special difficulties in that application, the importing WTO Member may then use methodologies for identifying and measuring the subsidy benefit which take into account the possibility that prevailing terms and conditions in China may not always be available as appropriate benchmarks. In applying such methodologies, where practicable, the importing WTO Member should adjust such prevailing terms and conditions before considering the use of terms and conditions prevailing outside China.
- (c) The importing WTO Member shall notify methodologies used in accordance with subparagraph (a) to the Committee on Anti-Dumping Practices and shall notify methodologies used in accordance with subparagraph (b) to the Committee on Subsidies and Countervailing Measures.
- (d) **Once China has established, under the national law of the importing WTO Member, that it is a market economy, the provisions of subparagraph (a) shall be terminated provided that the importing Member's national law contains market economy criteria as of the date of accession. In any event, the provisions of subparagraph (a)(ii) shall expire 15 years after the date of accession. In addition, should China establish, pursuant to the national law of the importing WTO Member, that market economy conditions prevail in a particular industry or sector, the non-market economy provisions of subparagraph (a) shall no longer apply to that industry or sector.**

[참고자료]

[보고서/논문]

Centre for Spatial Economics 외, “Assessment of the Probable Economic Effects on NAFTA of Granting Market Economy Status to China”, 2015.11.10

European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Steel :Preserving Sustainable Jobs and Growth in Europe”, 2016.03.16

European Parliament, “Granting Market Economy Status to China”, 2015.11

Robert E. Scott and Xiao Jiang, “Unilateral Grant of Market Economy Status to China would Put Millions of EU Jobs at Risk,” *Economic Policy Institute (EPI) report*, 2015.09.18

[홈페이지]

세계무역기구 (World Trade Organization, WTO) (<http://www.wto.org>)

유럽철강협회 (European Steel Association, EUROFER) (<http://www.eurofer.org/>)

미국철강협회 (American Iron and Steel Institute, AISI) (<http://www.steel.org/>)

[언론]

AISI 외, “Nine Steel Associations Release Statement on the Question of China’s Treatment as a Non-Market Economy”, Press Release, 2015.11.05

Christian Oliver, “US warns Europe over granting market economy status to China”, Financial Times, 2015.12.28