

韓·中間 세이프가드 關聯紛爭의 展開에 따른 우리나라의 對應

李源根*·蔣東植**

-
- I. 서론
 - II. 우리나라의 대중국 세이프가드조치의 특징
 - 1. 대중국 세이프가드조치의 특징
 - 2. 기존 조치와의 비교
 - III. 중국 세이프가드 조치의 특징
 - 1. 세이프가드 조치의 주요내용
 - 2. 세이프가드 조치의 특징
 - IV. 한·중 세이프가드 관련 분쟁의 전개방향 분석
 - 1. 분쟁의 발생가능성 분석
 - 2. 분쟁의 전개방향 분석
 - V. 결론 : 우리의 대응
-

I. 序 論

2001년 11월 15일 중국의 WTO 가입을 위한 WTO 가입 작업반 보고서가 카타르 도하에서 WTO 각료회의를 최종 통과하였다. 이로 인하여 15년이 넘게 끌어오던 중국의 WTO/GATT 가입노력은 완성이 되었다. 중국의 WTO 가입은 중국정부의 측면에서 볼 때 중국경제의 급성장에 따른 새로운 시장확보라는 차원에서 절대적으로 필요한 과정이었다. 그러나 이를 통해서 세계제국들도 세계 최대의 미개척 단일시장인 중국시장에 대한 자유로운 진출을 보장받을 수 있게 되었고, 중국과의 교역에서도 多者主義 통상규범의 적용을 보장받을

* 대구대학교 경제통상학과 부교수

** 순천대학교 경영통상학부 전임강사

수 있게 되었다. 그리고 중국의 WTO 가입에 대한 의미를 우리나라를 포함한 동북아시아지역적 차원에서 그 의미를 해석해보면 중국의 WTO 가입은 동북아 지역에서의 중국을 포함한 전체 국가들간의 교역에 대해서도 자유화 정도를 증대시킬 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있는 것이다.¹⁾

하지만 중국의 입장에서 볼 때 WTO 가입이 비록 개방된 시장에 대한 새로운 시장접근 기회를 더 많이 부여하고 있는 것은 사실이지만, 이로 인하여 그동안 당하지 않아도 되었던 국제통상상의 핸디캡을 얻게 되었다. 중국은 WTO 가입협상에서 자국의 WTO 가입에 대한 조건으로 기존 WTO 세이프가드 협정과는 별도로 대중 특별 세이프가드 조치의 적용을 가입후 12년 동안(2013년까지) 받게 되었던 것이다.

중국의 WTO 가입의정서 안에 포함되어 있던 對중국 특별 세이프가드 조치의 신설은 그동안 회원국간의 최혜국대우(MFN)를 원칙으로 하던 WTO의 기본원칙을 무너뜨린 중국만에 대한 “특별조치”라는 점에서 특이하다고 볼 수 있다. 결국 이러한 특별조치의 신설은 실제로는 무섭게 성장하는 중국 산업에 대한 세계 제국들의 위기감을 반영한 것으로, 경제적 필요성에 따라 중국의 WTO 가입을 인정하기는 하되 어느 정도의 충격완화장치를 두었다고 볼 수 있는 것이다.

대중 특별 세이프가드는 기존의 일반 세이프가드와는 달리 중국산 제품만에 대한 규정이고, 발동기준면에서 시장피해를 實質的 被害(material injury)로 둠으로써 기존의 WTO 세이프가드 발동요건인 深刻한 被害(serious injury) 보다 완화된 규정이 있다. 따라서 급증하는 중국산 제품 때문에 어려움을 겪고 있던 여러 국가들에게는 상당히 유용한 통상정책수단이 될 수 있을 것으로 전망되고 있다.

하지만 이러한 특별 세이프가드 조항의 존재에도 불구하고 한·중간에 세이프가드 분쟁이 발생하였을 시에는 과연 우리나라의 대응논리가 중국에게 얼마나 통할까하는 의문이 따르게 된다. 실제로 우리나라는 2000년 5월 31일 중국산 마늘의 수입급증으로 인하여 우리나라 국내산업이 심각한 피해를 받음으로써 중국산 마늘에 대해 긴급관세의 부과를 최종 결정하였던 적이 있다. 하지만

1) 실제로 국제적 지역주의를 사실상 묵인하는 WTO체제에 중국이 가입됨으로써, 경쟁 및 보완 관계에 있는 동아시아 지역경제에서 중국을 둘러싼 자유무역지대에 관한 논의를 활발하게 만들 것이고, 이로 인하여 동아시아 지역에서의 새로운 FTA 형성 가능성을 높이고 있다.

중국측은 우리나라의 이러한 조치에 대하여 대외무역법 제7조²⁾를 근거로 하여 한국산 폴리에틸렌 및 휴대폰에 대하여 수입금지조치를 취하였던 적이 있다.(2000년 6월 7일) 한·중간의 마늘분쟁은 그 뒤에 재협상의 형식을 통하여 타결(2000년 7월 31일)되었지만, 동 분쟁은 한·중간의 통상분쟁에서 중국의 반응은 자국의 통상이익을 위해서라면 중국은 법적 상식과 논리적 대응을 뛰어넘는 조치를 취할 수 있다는 사실을 보여주고 있는 것이다.

중국은 자국과 관련된 세이프가드 분쟁이 발생하였을 경우 시장에 대한 자신감을 바탕으로 하여 미국의 슈퍼 제301조와 비슷한 「대외무역법」 제7조를 내세워 강력한 협상지배력을 행사하였다. 이러한 예는 중국과 일본간의 버섯분쟁에서도 드러나고 있다. 일본도 2000년에 들어서면서 중국산 버섯의 수입증가로 인해 국내농산물 가격이 하락함에 따라 국내농가의 피해를 우려해 2001년 3월 27일에 중국산 표고버섯 등에 대해 약 266%의 긴급수입제한 관세를 부과한 적이 있다. 그러나 이에 대한 중국측의 대응은 우리나라와의 마늘 분쟁에서의 대응과 유사하게 일본산 자동차, 에어컨, 휴대폰 등에 대한 수입금지조치를 발동하였다.

중국은 2001년 11월 15일 자국의 WTO 가입에 즈음하여 세이프가드 관련 규정(「중국보장조치조례」(中華人民共和國保障措置條例, 이하 ‘중국 세이프가드 조례’))을 새롭게 제정하였다. 제정된 세이프가드 조례 중 특징적인 것은 대외무역법 제7조와 같은 일방적 보복조항이 동 조례에도 포함되어 있다는 것이다. 결국 이러한 예는 금후 우리나라의 대중국 세이프가드 분쟁에서 일방적 보복조치 발동에 대한 부담이 여전히 존재한다는 것을 보여주는 것이다.

본 고에서는 이러한 중국의 세이프가드 환경과 우리나라의 대중국 세이프가드 환경분석을 토대로 한·중 양국 간의 세이프가드 분쟁의 발생가능성에 제도적 환경과 그 밖의 주요요인에 따라 살펴보고, 일방적 보복조치의 적용에 따른 한·중간의 세이프가드 분쟁의 대응방향을 도출해보려고 한다. 그리고 결론으로서 이러한 분쟁에 대한 정책적 제언을 제시함으로써 향후 발생할 수 있는 대중국 세이프가드 분쟁의 대응 논리를 개발하고자 한다.

2) “어떠한 국가나 지역이 중국에 대하여 차별적인 무역금지나 제한 그리고 이와 유사한 조치를 취할 경우, 중국도 실제적 상황에 근거하여 상응한 조치를 취할 수 있다.”

II. 우리나라의 對中國 세이프가드措置의 特徵

1. 대중국 세이프가드조치의 특징

1) 시장교란에 대한 조사

수입증가로 인한 시장교란에 대한 세이프가드 조사는 중국으로부터 특정물품의 수입증가로 인하여 동종 물품 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 물품을 생산하는 국내산업이 교란 받거나 또는 받을 우려가 있는 경우에 당해 국내산업의 이해관계자나 또는 국내산업을 관장하는 자의 제소에 의해 조사가 시작된다. 여기서 시장교란이란 국내산업에 의해 생산되는 동종 또는 직접적 경쟁관계에 있는 물품의 수입이 절대적 또는 상대적으로 급속히 증가하여 국내산업의 실질적 피해 또는 피해우려의 중대한 원인이 될 때를 말한다.³⁾

시장교란의 유무는 조사대상물품의 수입량과 수입이 동종 또는 직접적 경쟁관계 물품의 가격에 미치는 영향, 수입이 동종 또는 직접적 경쟁관계의 물품을 생산하는 국내산업에 미치는 영향, 기타 객관적인 사실에 근거하여 판정한다.⁴⁾

한편 무역위원회는 시장교란 여부에 대해 조사중이라도 긴급히 세이프가드 조치를 실시하지 아니하면 조사대상이 되는 산업이 회복하기 어려운 손상을 초래할 중대한 상황에서 시장교란 또는 시장교란의 우려가 있다고 인정하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 관세를 조정에 의한 세이프가드 조치를 잠정적으로 실시해 줄 것을 건의할 수 있다.⁵⁾ 그리고 무역위원회는 세이프가드 조사결과 시장교란을 방지 또는 구제하는데 필요하다고 판정할 경우 조치의 연장을 관계 중앙행정기관의 장에게 건의할 수 있다.

2) 무역전환에 대한 조사

대중국 특별 세이프가드 규정 중 무역전환에 대한 조사부분은 기존의 일반 세이프가드 규정에서는 존재하지 않던 부분이다. 여기서 무역전환이란 다른

3) 중국에 대한 특별세이프가드제도 운영에 관한 규정 제12조

4) 중국에 대한 특별세이프가드제도 운영에 관한 규정 제13조

5) 중국에 대한 특별세이프가드제도 운영에 관한 규정 제16조

WTO 회원국들이 중국으로부터 특정제품의 수입으로 인한 시장교란을 방지 또는 구제하기 위하여 중국정부와 행한 양자협약, 세이프가드 또는 잠정 세이프가드의 조치결과로 인해 국내시장으로 당해 물품의 수입이 증가하는 것을 의미한다. 무역전환에 대한 조사는 다른 WTO 회원국들이 중국으로부터의 특정물품의 수입으로 인하여 발생된 자국의 시장교란을 방지 또는 구제하기 위하여 취한 조치가 국내시장에 중대한 무역전환을 야기하거나 또는 야기할 우려가 있는 경우에 관련 국내산업과 관련산업을 관장하는 기관장이 무역위원회에 무역전환에 대한 조사를 요청하면서 시작된다.⁶⁾ 결국 이는 제3국의 세이프가드에 대한 대응조치로서 우회수출방지를 위한 규정이라고 볼 수 있다.

무역전환여부에 대한 판정기준은 무역전환이 중대한지의 여부, 중국으로부터 특정물품의 수입으로 인한 시장 교란을 방지 또는 구제하기 위해 다른 WTO 회원국들 또는 중국정부가 취한 조치가 국내무역전환 또는 그 우려의 원인이 되는지의 여부 등이다.⁷⁾ 이를 판정하기 위해 검토하는 사항으로는 국내시장에서 중국산 수입의 사실상 또는 압박한 시장점유율의 증가, 중국 또는 다른 WTO 회원국에 의해 취해지거나 제안된 조치의 내용 및 범위, 중국 또는 다른 WTO 회원국에 의해 취해지거나 제안된 조치로 인하여 중국으로부터 사실상의 또는 압박한 수입량 증가, 당해 물품에 대한 국내 수요·공급 상태, 세이프가드 조치를 취한 WTO 회원국과 국내시장에 대한 중국으로부터의 수출 현황이다.

3) 섬유 및 의류에 관한 조치 등

섬유 및 의류에 관한 협정의 대상이 되는 섬유 및 의류 중 중국으로부터 제품의 수입이 시장을 교란하여 동 품목의 교역발전을 저해할 우려가 있는 경우에 관련당사자의 제소에 의하여 섬유 및 의류에 관한 세이프가드 조치에 대한 조사가 시작된다. 여기서 교역발전 저해에 관한 여부는 시장교란의 존재 또는 우려 여부와 중국산 섬유 또는 의류 제품의 시장교란에서의 역할에 대한 검토를 통해 판정된다.⁸⁾

그리고 조사결과 수입증가로 인하여 시장이 교란되어 당해 품목의 교역발전

6) 중국에 대한 특별세이프가드제도 운영에 관한 규정 제20조

7) 중국에 대한 특별세이프가드제도 운영에 관한 규정 제21조

8) 중국에 대한 특별세이프가드제도 운영에 관한 규정 제26조

이 저해되었다고 판정한 때에 무역위원회는 산업자원부 장관에게 이러한 시장 교란의 완화 및 방지를 위한 조치의 시행을 건의한다. 하지만 섬유 및 의류에 관한 대중국 세이프가드는 최장 1년을 초과해서는 안 된다.⁹⁾

2. 기존 조치와의 비교

이번에 시행되고 있는 대중국 특별 세이프가드 규정이 우리나라의 일반적 세이프가드 규정과 다른 점은 그 적용요건에서 찾아 볼 수 있다. 지금까지 존재하던 세이프가드 규정에서는 수입물품의 급격한 증가로 인하여 국내산업이 심각한 피해를 입고 있는 경우, 이들에 대한 인과관계의 존재여부를 입증하면 세이프가드조치를 발동할 수 있었다. 하지만 대중국 특별세이프가드는 중국제품의 수입증가로 인해 시장이 교란되거나 또는 교란될 우려가 있는 경우에 발동되는 것으로 국내산업이 실질적인 피해를 입은 경우에 발동 될 수 있다. 결국 이는 기존의 심각한 피해보다는 훨씬 완화된 개념으로써 피해를 받고 있는 국내산업에게는 보다 유리한 조건이다.

또 다른 특징으로는 동조치는 중국산 제품에 대해서만 적용되는 조치이다. 그러므로 다른 나라에서의 수입은 증가유무를 고려할 필요가 없다. 그리고 최종 세이프가드조치의 발동 이후 보상협의를 취할 필요도 없다. 대중국 특별세이프가드조치가 발동되면 수출국은 절대적 수입증가에 의한 경우 3년간 이에 대한 보복조치를 행할 수 없으며, 상대적 수입증가에 의한 경우에는 2년간 보복조치를 취할 수 없다.¹⁰⁾

한편 대중국 특별 세이프가드 조치의 발동 후 적용기간은 시장교란을 방지 또는 치유하는데 필요한 시간으로 하고 있으며, 이러한 적용기간은 연장이 가능하다. 그러므로 향후 대중국 특별 세이프가드의 발동기간은 수출국의 대응조치가 가능해지는 기간인 향후 2~3년의 기간을 두고 발동될 가능성이 아주 높다.

하지만 대중국 섬유 및 의류에 관한 특별세이프가드는 조치의 존속가능기간이 최장 1년으로 되어 있어 기존의 최장 3년보다는 매우 짧아졌다. 이는 실질적 피해로 인한 시장교란으로 그 발동요건이 완화된 데 따른 동 조치의 무차

9) 중국에 대한 특별세이프가드제도 운영에 관한 규정 제28조

10) 일반세이프가드규정에서는 절대적 수입증가에 의한 경우 3년간 보복금지를 규정하고 있다.

별 남발방지를 위한 것으로 보인다.

이번 대중국 특별 세이프가드 규정에서는 앞서도 언급했지만 기존의 세이프가드 규정에 존재하지 않던 내용이 있다. 즉, 다른 나라의 세이프가드 적용으로 발생하는 무역전환인 우회수출에 대해서도 이에 대한 규제를 가능하게 했다는 점이다. 예를 들어 미국이 세이프가드 조치를 취했고 이로 인해 판로가 막힌 중국산 제품들이 우리나라로 수출선을 전환하여 국내산업에 실질적인 피해를 입혔을 때, 이에 대한 규제가 가능해졌다는 것이다.

결국 이러한 대중국 특별 세이프가드 규정의 제정은 중국산 低價의 農水産物 및 工産品에 대한 무차별 공세를 어느 정도 차단할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 실제로 우리나라의 중국산제품의 수입은 지난 95년 이후 연평균 11.6%의 성장세를 보여 2000년에는 128억달러어치를 수입하여 일본, 미국에 이어 우리나라의 3대 수입국이 되었다. 그러므로 대중국 특별세이프가드의 제정은 이러한 급증하는 중국산 제품에 대한 수입세를 일단 진정시킬 것으로 전망되고 있다. 따라서 동 규정의 시행이 가능한 향후 6년에서 12년의 기간동안 우리나라로서는 국내산업의 국제경쟁력 및 수출경쟁력 강화의 기회에 적극적으로 활용해야 하겠다.

Ⅲ. 中國 세이프가드措置의 特徵

1. 세이프가드 조례의 주요내용

중국의 대외무역법 제29조에 근거한 세이프가드에 관한 조례인 『중국 보장 조치 조례』(中華人民共和國保障措置條例)는 총5장 35조로 구성되어 있다. 그리고 이러한 공포와 더불어 그 후 동 법률에 관한 많은 시행세칙들이 2002년 2월 10일과 3월 13일 다시 발표되었다.¹¹⁾

11) 현재까지 발표된 관련 시행세칙을 살펴보면 상계관세관련 청문회에 관한 규칙, 현지조사를 위한 임시규칙, 반덤핑 가격승낙에 관한 임시규칙, 반덤핑관세철회에 관한 임시규칙, 반덤핑에 관한 수출업자의 재심요청에 관한 임시규칙, 반덤핑 다진과 기간에 관련된 재심에 관한 임시규칙, 반덤핑조사시 정보공개에 관한 임시규칙, 반덤핑조사 표본추출에 관한 임시규칙, 반덤핑 설문지조사에 관한 임시규칙, 반덤핑조사 공개정보 활용규칙, 각 산업피해구제조치 조사입안 임시규칙 등 대단히 많고

중국세이프가드 조례의 특징적 내용들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제소자 적격의 문제는 對外貿易經濟合作部(이하 외경무부)가 조사하여 결정한다. 제소자 적격의 문제에서 국내산업은 중국 국내의 동종제품 혹은 직접적인 경쟁제품의 전부 생산자나 또는 그 총생산량이 국내 동종제품 혹은 직접적인 경쟁제품의 전체생산에서 차지하는 정도가 주요한 정도인 생산자를 의미한다. 둘째, 수입량의 증가에 대한 조사는 외경무부가 담당하고, 손해에 대한 조사와 확정은 國家經濟貿易委員會(이하 경무위)에서 담당한다. 셋째, 중국 세이프가드 조례에서는 정보의 입수 및 조사의 운영을 반드시 사실에 의거하여 행하여야 하며, 고소 혹은 추측, 극소가능성에만 의지하지 말아야 함을 규정하고 있다. 그리고 수입증가 외의 요소가 국내산업에 주는 피해를 수입증가의 원인으로 귀결하지 말 것도 규정하고 있다. 물론 관련당사자의 진술기회도 명백히 규정하고 있다.¹²⁾ 넷째, 수입제품의 수량증가를 입증할 수 있는 확실한 증거가 있고, 임시 세이프가드조치를 취하지 않음으로 인해 국내산업에 구제하기 어려운 피해가 발생하는 긴급한 상황에는 예비관정과 동시에 관세를 높이는 방식의 임시세이프가드 조치를 발동할 수 있다. 관세세척위원회에서 외경무부의 건의에 따라 관세율을 결정하고 외경무부에서 이를 공고하면, 공고일로부터 200일 이내에 임시 세이프가드조치를 발동할 수 있다. 최종조치는 관세와 수량제한의 두가지 방법중 어떤 것이든 택할 수 있다. 다섯째, 세이프가드 조치의 실시기한은 최고4년으로 하고 기존기간과 합쳐서 8년까지 연장할 수 있다.¹³⁾ 보장조치의 실시기간이 3년을 초과했을 경우 외경무부와 경무위에서는 동 조치에 대한 중간 재심사를 진행하여야 한다.¹⁴⁾

2. 세이프가드 조례의 특징

지금까지의 연구를 통해 알 수 있는 중국 세이프가드 조례는 이미 세이프가드 관련 조례가 제정되었을 뿐 아니라 이미 그 시행세칙까지 제정되었기 때문에, 중국의 세이프가드 조치는 이제 불확실하거나 또는 보호적이라고 매도 할

상세한 법규들이 모두 발표되었다.

12) 중국 보장조치 관련조례 제12-13조

13) 중국 보장조치 관련 조례 제27조

14) 중국 보장조치 관련 조례 제28조

수 없게 되었다는 것이다.

그리고 중국 세이프가드 조례에서 찾아볼 수 있는 또 다른 특징으로는 제5장 부칙에서 임의의 국가(지역)가 중국의 수출제품에 대해 輕視的인 保障措置를 취할 경우 중국은 실제상황에 따라 동 국가(지역)에 대해 상응한 대책을 취할 수 있다라고 규정하고 있다.¹⁵⁾ 이는 결국 외국의 세이프가드 조치에 대한 일방적 보복조치의 가능성의 길을 열어두고 있다는 것이다.

하지만 문제는 중국은 이러한 보복조치의 세부적인 운용지침을 마련해 놓고 있지 않다는 것이다. 즉, 보복조치를 발동하는 근거가 되는 어느 정도의 조치가 輕視的인 保障措置인지에 대한 최소한의 근거조차도 공개하고 있지 않고 있는 것이다. 그리고 상응한 대책의 수준이 어느 정도인지에 대한 근거도 없다.

실제로 한·중간의 마늘분쟁에서는 한국이 중국산 마늘에 대해 高率의 긴급수입제한 관세를 부과하자, 중국은 이를 이유로 한국의 주종 대중수출상품인 휴대폰과 폴리에틸렌에 대해 수입금지조치를 내렸다. 즉, 상응한 대응이 양적이나 질적 수준에서 지켜지지 않고 단지, 조치대 조치로서의 대응으로 상응한 대응을 강구했다고 볼 수 있다. 그리고 WTO 세이프가드협정에서는 동 조치의 발동 후 일반적 세이프가드에서는 4년, 대중국 특별세이프가드조치에서는 2-3년동안의 보복조치 발동을 허가하지 않고 있다. 하지만 중국측의 보복조치는 이러한 규정도 무시하고 있는 것이다.

이렇게 볼 때 중국의 세이프가드 조례 내에 존재하는 일방적 보복조항은 결국 미국의 슈퍼 제301조나 중국의 대외무역법 제7조와 성격을 같이 한다고 볼 수 있다. 결국 동 조항은 향후 세이프가드 관련 분쟁이 국가간에 발생했을 경우 보다 높은 협상결과를 도출하기 위한 協商武器(negotiation leverage)로서 사용된다고 볼 수 있는 것이다.

그러나 이는 WTO의 분쟁해결양해에서 규정하고 있는 분쟁해결절차에 따른 분쟁해결과 상충하는 측면이 있으며, 일방적인 보복조치를 금지하고 있는 WTO의 원칙과도 합치하지 않는 측면이 있다. 그리고 중국이 취하는 직접적이고 독자적인 일방적 보복조치는 국가관할권 행사의 남용을 초래함으로써 향후

15) 이러한 규정은 다른 중국내 산업피해구제제도에서도 모두 찾아 볼 수 있다. 실제로 『중국반덤핑조례』(中華人民共和國反傾銷條例) 제56조와 『중국반보조조례』(中華人民共和國反補貼條例) 제55조에는 어떠한 국가(지역)든지 중화인민공화국의 수출제품에 대하여 명시성 반덤핑조치나 반보조(상계)조치를 실시할 경우 중화인민공화국은 실제상황에 따라 동 국가(지역)에 대하여 해당조치를 실시할 수 있다고 규정하고 있는 것이다.

주권평등원칙에 입각한 국제법질서와 다자주의에 입각한 국제경제질서를 손상시킬 수 있다.¹⁶⁾ 따라서 동 조항은 중국이 WTO에 가입한 지금으로 볼 때 향후 철폐되어야 할 규정이라고 볼 수 있다.

하지만 중요한 것은 중국이 이러한 조항을 WTO에 가입할 즈음에 맞추어 제정한 세이프가드 규정 속에 삽입해 두고 있는 것이다. 이는 결국 향후 발생할 통상분쟁에서 동 조항의 운용을 통하여 자국의 통상협상에 대한 협상력을 강화하는 방향으로 이용하려고 하는 것이다. 그러므로 중국과의 경제관계가 점차 커져가고 있는 우리나라로서는 동 조항에 대한 연구와 대응논리의 개발이 절실히 필요하다고 볼 수 있다.

IV. 韓·中 세이프가드 關聯 紛爭의 展開方向 分析

1. 분쟁의 발생가능성 분석

1) 한·중 마늘분쟁과 중·일 버섯분쟁

최근 몇 년 사이에 한·중·일 3국간에는 농산물 수입과 관련하여 세이프가드 분쟁이 발생하였다. 그 대표적인 것으로 한·중간의 마늘분쟁과 한·일간의 버섯분쟁이다. 이 두 개의 세이프가드 관련 분쟁은 모두 양국의 대중국 세이프가드 조치의 발동과 이에 따른 중국의 세이프가드 보복관세 부과로 이어지는 공통점을 가지고 있다.

먼저 한·중간의 마늘분쟁을 총 두 차례에 걸쳐 발생했는데, 2000년 6월 1일 정부가 중국산 마늘의 수입급증으로 인해 국내마늘 농가의 피해가 확대되는 것을 방지하기 위해 세이프가드 조치를 취하면서 시작되었다.¹⁷⁾ 당시 우리나라의 무역위원회는 마늘의 수입증가가 국내가격의 하락 또는 정상적으로 발생할 수 있는 계절별 가격상승억제에 미친 영향을 검토하기 위해 과거 5년간의 평

16) 최승환, “한·중 마늘분쟁해결의 법과 정책”, 『통상법률』, 법무부, 통권 제34호, 2000. 8, P. 101-102.

17) 우리나라는 당시 수입되는 냉동 및 초산마늘에 적용되던 30%의 관세율을 315%까지로 인상하였다.

균 가격지수와 최근의 가격지수를 비교하여 수입증가가 국산마늘의 판매가격 인상에 영향을 미쳤다는 것을 증명하였다. 물론 이에 따르는 중국측과의 양자 협상도 2차례나 가졌었다. 당시 정부는 보상차원에서 다른 농산물에 대한 수입 확대와 현행 조정관세 대상 품목에 관세인하 방안 등을 제시하여 시장접근을 조장하고자 하였으나, 중국측은 일관되게 중국 내 마늘 생산농가의 피해를 이유로 이 판정을 제고하여 줄 것을 요청하면서 우리나라의 제안을 거부하였다.

우리나라가 중국산 마늘에 대해 긴급수입제한조치를 실시한 이후 중국은 6월 7일 자국의 대외무역법 제7조를 근거로 하여 한국산 폴리에틸렌과 휴대폰에 대한 수입중단조치를 취하면서 양국간의 마찰국면은 극에 달하였다. 그 후 양국은 약 한 달여간의 협상을 거쳐 2000년 7월 31일에 시장접근 물량과 매년 2만톤의 저율관세 적용물량을 약속하고 냉동 및 초산마늘에 대해 관세율을 세이프가드조치 이전 수준인 30%로 환원시켰다.¹⁸⁾ 하지만 중국은 2001년 4월 2000년도에 수입하기로 약속된 민간물량 2만톤 중 1만 500톤이 未消盡된 것을 이유로 약속불이행을 주장하며 한국산 휴대폰과 폴리에틸렌의 수입금지조치를 다시 통보했다. 중국의 강경한 힘의 논리 앞에 우리나라는 4월 21일 다시 未消盡분에 대한 수입약속을 하고 동 품목의 수입금지조치의 철회를 약속받았다.

결국 우리나라는 1차분쟁에서 협상기간 동안 휴대폰과 폴리에틸렌에 대한 수출만 중단되어 막대한 손해를 입었으며, 2001년도의 2차분쟁에서도 중국측의 요구를 대부분 수용하는 바람에 마늘 분쟁에서 별다른 명분과 실익을 얻어 내지 못했다는 비판이 제기되고 있다.¹⁹⁾

한편 일본도 우리나라와 비슷한 경험을 가지고 있다. 일본도 2000년 들어 중국산 농산물의 수입증가로 인해 국내농산물 가격이 하락함에 따라 2001년 3월 27일 일본 농수성은 중국산 표고버섯 등에 대해 세이프가드 발동을 요청하였고, 이에 따라 일본 재무성은 동년 4월 10일부터 동 품목에 대해 11월 8일 까지 200일 동안의 세이프가드조치를 잠정 발동하였다. 이에 따라 중국은 6월 22일부터 일본산 휴대폰과 자동차, 에어컨의 세 가지 품목에 100%의 보복관세를 부과하였고, 일본은 이에 대해 중국으로의 자동차 수출금지를 발표하였다.

18) 결국 2만톤의 수입물량은 UR협상에서 양허한 1만 2천톤과 합쳐져 총 3만 2천톤의 마늘이 2000년도에 수입되게 되었다.

19) 김홍률, “중국의 세이프가드 보복관세에 대한 한국과 일본의 대응비교”, 『세계경제』, 8월호, 대외경제정책연구원, 2001, p. 83.

한·중간의 마늘 분쟁과 중·일간의 버섯분쟁을 살펴보면 중국의 보복조치에 대한 품목과 대응논리 등이 모두 유사한 점이 있다. 이 두 분쟁 모두가 중국의 저가 농산물 수입급증으로 인해 해당국의 농산물 가격이 하락하고 그에 따른 자국 농민의 피해해소를 위한 산업피해구제조치로서 세이프가드 조치가 발동되었다는 것이다.

하지만 중국의 대응은 강경한 대응이었다. 중국은 2000년과 2001년 한국에 대해서는 휴대폰과 폴리에틸렌 수입을 금지시켰고, 일본에 대해서는 휴대폰, 자동차, 에어컨 등 공산품에 대하여 100%의 보복관세를 부과했다는 것이다. 그리고 또 다른 공통점은 양 사례에서 나타나는 3국의 대응논리가 모두 유사하다는 것이다. 즉, 한국이나 일본 모두는 특정제품의 수입급증에 따라 자국 농민들의 피해가 발생함으로써 세이프가드조치를 발동할 수밖에 없었다는 것이고, 이러한 발동절차 또한 WTO 협정에서 정한 요건과 절차를 따랐기 때문에 국제규범측면에서 문제가 없다는 것이었다. 하지만 중국측의 논리는 중국 농산물의 실제 수출상황이 고려되지 않았고, 세이프가드 협정문에도 위배되는 조치로서 중국 농민들만 피해를 본다는 것이었다.²⁰⁾

2) 분쟁의 향후 발생가능성 분석

① 제도적 환경상 발생가능성

본고의 제Ⅱ, Ⅲ절에서 새롭게 발표된 우리나라의 대중국 특별세이프가드 조례와 중국의 세이프가드 조례를 살펴보았다. 우리나라의 입장에서 볼 때 대중국 특별세이프가드 조례의 제정은 중국의 WTO 가입 이후 중국산 제품의 수입급증에 의한 국내시장교란을 방어할 수 있는 최소한의 방어책을 가지게 되었다. 그리고 중국도 WTO 가입에 발 맞추어 그동안 독자적으로 존재하지 않던 세이프가드에 관한 규정을 하나의 정형화된 조례로서 발표하게 되었던 것이다. 그러나 이러한 한·중 양국간의 세이프가드 규정의 변화 또는 제정이 양국간 세이프가드 분쟁을 갈등국면으로 변화시킨다고는 볼 수 없다. 오히려 제도의 투명화를 통하여 양국간의 세이프가드 분쟁발생가능성을 완화시킬 수도 있을 것이다. 굳이 중국과의 세이프가드 분쟁의 발생가능성을 제도적 측면

20) 김홍률, 전개논문, p. 33.

에서 찾는다면 중국은 새로이 제정된 세이프가드 조례 내에서도 일방적 보복 조치의 가능성을 열어 놓았다는 점을 고려해 볼 수 있다.

이는 제도적 측면에서 볼 때 과거와 별로 달라진 바가 없는 분쟁가능성을 가지고 있다는 것이다. 세이프가드 조치의 보복조항도 중국 대외무역법 제7조와 마찬가지로 이에 대한 세부기준과 운용방침은 어디까지나 정치적인 결정에 의지하고 있다. 그러므로 우리나라의 대중국 세이프가드 조치의 발동과 이에 대한 중국의 일방적 보복조치 시행으로 이어지는 한·중 양국간 세이프가드 분쟁의 가능성은 여전히 열려져 있다는 것이다.

그러나 중국의 현재 국제경제사회상의 지위를 고려해 볼 때 이전과는 달라진 환경에 처해 있는 것이다. 중국은 이제 WTO 회원국으로서의 의무를 성실히 이행해야만 한다. 결국 이는 국가간의 통상관련 분쟁을 일방적 조치에 의해 해결하는 것이 아니라 WTO 분쟁해결절차를 통해 해결하여야만 한다는 것을 의미한다.

과거 중국과 세이프가드 관련 분쟁에 휘말렸던 국가들은 중국이 WTO 비회원국이기 때문에 분쟁해결에 상당한 어려움을 겪었었다. 사실 한·중간의 마늘 분쟁에서도 우리나라는 중국이 WTO 비회원국이었기 때문에 마늘분쟁을 WTO 분쟁해결절차에 제소할 수 없었고, 이로 인해 중국과의 양자협상에 대한 협상력이 약해질 수밖에 없었던 경험이 있다.

중국이 WTO의 한 회원국이 된 상황에서는 중국과의 세이프가드 분쟁이 발생했을 시에는 양국의 세이프가드조례와 WTO 협정에 근거해서 해당조례의 규정과 현실적용의 적절성을 WTO의 분쟁해결절차를 통해서 검증할 수 있게 된 것이다. 즉 중국의 WTO 가입으로 인하여 중국의 국제경제사회상의 지위와 입장이 달라지게 되었다는 것이다. 그러므로 WTO협정까지 양국의 세이프가드에 관한 제도적 환경을 고려할 때에는 제도적 측면에서 한·중간의 세이프가드 분쟁발생가능성은 이전에 비해서는 완화되었다고 볼 수 있는 것이다.

② 정책운용에 대한 신뢰성과 분쟁발생가능성

한·중간의 보복조치를 통한 세이프가드 관련 통상분쟁의 발생가능성은 제도적 환경측면에서 보다 중국이 우리나라의 세이프가드 조치발동에 대해 신뢰하지 않는다는 정책운용의 신뢰성 부족에서 찾아 볼 수 있다. 실제로 우리나라의

경우 중국에 대해 중국이 WTO 미가입국이기 때문에 그동안 신축적으로 세이프가드 조치를 이용하여 중국산 제품, 특히 농산물에 대한 수입억제를 어느 정도 이루어 왔다.

실제로 한·중 마늘 분쟁이 발생한 2000년 7월까지 약 30건의 산업피해조사가 신청되었는데, 이 중에서 수입급증으로 인한 산업피해에 대해 긍정판정을 내린 경우가 16건에 달하는 것으로 나타났다. 이를 내용적으로 분석해 보면 수입수량제한이 2건, 관세율 인상이 9건, 구조조정이나 자구노력 지원 등 기타 조치가 5건이다. 그리고 특히 중국에 대해 세이프가드 조치를 발동한 경우가 많다. 결국 이러한 내용은 중국산 농산물 등의 수입이 급증했기 때문이기도 하지만 WTO 미가입국인 중국에 대해 상당히 보호주의적인 차원에서 신축적으로 세이프가드를 운영하여 왔다고 볼 수 있는 것이다.²¹⁾ 실제로 전 세계적으로 세이프가드의 발동은 1979년 이후부터 1999년 3월까지를 기준으로 살펴볼 때 총 59건이며, 연평균 3건에 불과했다.

그동안 우리가 중국에 대한 발동위협을 했던 세이프가드규정은 대중 특별 세이프가드 규정이 아닌 '일반 세이프가드 규정'이다. 실제로 WTO 세이프가드 협정에서는 이러한 세이프가드의 발동요건을 수입급증으로 인해 국내산업이 '심각한 피해'를 입었다는 것을 입증해야만이 동 조치를 발동할 수 있었다. 하지만 이러한 발동요건을 충족시키기는 무척 어려워서 일반적으로 세계 제국들은 이러한 세이프가드 조치보다도 반덤핑 조치 등과 같이 상대적으로 발동요건이 덜 까다로운 조치를 사용하여 자국의 국내산업을 보호하려고 하였던 것이다. 이러한 이유 때문에 세이프가드조치는 다른 산업피해구제제도 보다도 그 발동비율은 상대적으로 낮았던 것이다. 결국 세이프가드 분쟁에서 중국이 강경하게 대응한 한 이유로는 우리나라의 대중세이프가드 조치의 남발에 따른 정책불신도 무시 못할 이유라는 것이다.

이제 중국의 WTO 가입으로 인하여 우리나라로 볼 때 중국의 통상정책에 대한 불확실성은 상대적으로 많이 감소하였다. 그러나 중국이 보는 한국 세이프가드 환경과 운용상의 불신은 그리 완화되지 않았다고 볼 수 있다.

21) 본 자료는 대외경제정책연구원의 홈페이지중 세계지역연구/동북아/중국/주간분석 ((http://www.kiep.go.kr/cres/cres.nst/web_home?openFrameset))의 자료중 최낙균, "한·중마늘분쟁의 평가와 교훈", 2000. 7. 24.의 자료를 참조.

③ 일방적 보복조치에 대한 학습경험과 분쟁발생가능성

한편 중국은 1992년과 1994년, 1996년에 미국과의 지적재산권에 관한 스페셜 301조 관련 분쟁에서 보복조항의 활용을 통한 문제해결의 이점을 경험했다. 미국도 자국의 슈퍼 301조 발동을 통한 일방적 보복위협 등을 WTO가 출범한 이후에도 행사한 경험이 있다. 이러한 예는 1995년도의 미·일 자동차 분쟁에서도 찾아 볼 수가 있다.

미·일 자동차분쟁의 예에서 볼 때, 미국은 1994년 10월 1일 USTR은 일본자동차의 수리 및 부품교환시장(소위 after-market)에 대하여 통상법 제301조에 따른 직권조사를 개시하였다. 그 후 일본과의 협상이 결렬되자 1995년 5월 10일 USTR은 통상법 제301조상의 절차에 따라 소위 'after-market'에 대한 일본의 행위, 정책 및 관행이 불합리하고 차별적이어서 미국의 통상에 부담을 주거나 제한하고 있다는 긍정적인 결정을 내렸다. 1995년 5월 16일 미국은 다시 슈퍼 제301조상의 절차에 따라 다음달 28일자로 일제 고급승용차 16종에 대하여 증가기준으로 100%의 보복관세를 부과할 것을 선언하면서, 그 보복리스트를 발표하였고 아울러 5월 20일부터는 미 관세청으로 하여금 일제수입자동차에 대한 통관을 보류(withhold liquidation of entries)하도록 지시하였다. 이러한 미국의 보복조치에 대하여 일본은 5월 22일 DSU 제4조와 1994 GATT 제22조 1항에 따른 양자협의를 요청하였고, 이에 따라 미·일 자동차분쟁은 WTO 분쟁해결기구로 이관되었다. 양국은 보복조치의 부과시한인 6월 28일 극적인 합의가 이루어져 일본이 패널설치를 요구하지 않음으로써 동 분쟁은 WTO 패널의 법적 판단을 받지 못하고 종결되었다.

일방적 보복위협을 매개로 한 통상협상은 이러한 미·일 자동차 분쟁의 예와 같이 사전에 대부분이 타결된다. 그러므로 WTO 제소를 통한 최종적인 결과가 어떻게 나올지는 몰라도 일방적 보복위협을 받는 국가의 입장에서는 조속한 타결압력을 국내 경제 또는 정치계에 의하여 받게 될 것이다. 이는 결국 중국의 일방적 보복조치에 대해 WTO에 제소하였다 하더라도 최종적인 판결까지는 가지 않을 것이라는 것을 보여주고 있는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 중국이 WTO에 가입하였다 하더라도 일방적 보복조치를 통한 통상이익의 확보 전략은 변하지 않을 것임을 보여주고 있는 것이다.

그리고 중국의 입장에서도 이러한 일방적 보복조치의 발동절차를 미국의 통상법 제301조의 예에서 찾아 볼 수 있듯이 WTO 규정에 어긋나지 않거나 또는 분쟁해결절차와 시간적 측면에서 절차를 같이 하는 수준으로 개정할 가능성이 있다. 그렇게 되면 일방적 보복조치에 의한 한·중 양국간의 세이프가드 분쟁은 WTO 제도의 틀 내에서도 충분히 발동될 수 있게 될 것이다.

중국의 대외무역법 제7조나 또는 새롭게 제정된 세이프가드 보복조항에 대한 중국정부의 지침은 아직까지 공개되지 않고 있다. 따라서 우리나라의 조치에 대한 중국의 대응과 미국에 대하여 발동된 사례²²⁾ 등을 종합하여 이러한 보복조항들에 대한 분석을 행해보면 보복조치의 발동은 특정국의 세이프가드 조치 등과 같은 實際的 狀況(actual circumstance)에 근거하여 발동되고, 자국 산업에 대한 피해가 존재할 시에만 발동되는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 “피해의 존재”에 대한 구체적인 기준이 명확하게 나타나 있지는 않다. 그러므로 중국대외무역법에 나타나 있는 유사규정에서 피해의 범위를 살펴보면 결국 특정산업 혹은 특정지역에서 어느 정도의 피해가 있었느냐 라는 범위의 특징은 필요 없고, 상대국의 조치로 인하여 중국의 통상이 제한·금지되거나 이와 유사한 결과가 발생할 수 있을 경우에 피해를 입었다고 인정하고 있다. 그리고 동 조치는 보복조치의 발동을 이해당사자의 청원서 제출과 같은 정규절차에 의한 것이 아니라 정부차원에서 상대국의 무역조치에 대하여 대응조치를 발동하는 형식을 취하고 있어 정부당국의 폭넓은 재량권이 인정되는 것으로 나타나고 있다.²³⁾

이러한 상황에 전 세계적으로 대중국 특별세이프가드조치의 발동이 허용되었다. 이는 결국 중국산 제품에 대한 세이프가드조치의 발동을 증가시킬 것이다. 하지만 중국측 측면에서 볼 때 이러한 대중국 규제가 중국에 대한 차별적인 불공정 무역관행으로 간주할 가능성이 높다. 그러므로 향후에는 오히려 제도에 대한 정비를 통하여 중국은 일방적 보복조항에 대한 위협을 표면화시킬 수도 있다.

그리고 한·중간의 세이프가드 분쟁의 발생가능성을 파악함에 있어 간과하지 말아야 하는 것은 비록 중국이 WTO에 가입하였지만 완전한 시장경제체제라

22) 중국은 1994년 대외무역법 제정후 1995년과 1996년에 재발된 미국과의 지적재산권 통상마찰에서 제7조를 적극적으로 활용한 바 있다.

23) 김여선, “한·중통상마찰의 법적 문제”, 『통상법률』, 법무부, 2000. 12.

고 볼 수는 없다는 것이다. 그러므로 통상마찰에 대한 대응에 있어서 정치적 요소가 개입될 가능성이 다른 국가들에 비해 다분히 높다는 것이다. 따라서 향후에도 세이프가드와 관련된 통상분쟁의 가능성은 여전히 남아 있고, 이와 관련된 상대국의 WTO 제소가 많아질 것으로 전망된다.

④ 국유기업 및 국영무역의 문제와 분쟁발생 가능성

현재 세이프가드 분쟁뿐만 아니라 대중국 통상분쟁의 핵심은 중국 특유의 기업과 무역제도에 많은 영향을 받고 있다. 중국 세이프가드 조례 제3조에 보면 세이프가드조치 발동을 위한 조사는 수입제품의 수량증가로 인하여 심각한 손해 혹은 심각한 손해위험을 받고 있는 국내산업과 관련된 사람이나 법인 혹은 기타조직이 외경무부에 제소하면서 시작된다고 규정하고 있다.

하지만 중국에서 이러한 수출입에 종사할 수 있는 기업은 특정자격을 갖춘 무역기업으로 한정하고 있다. 1994년 7월 1일부터 시행되고 있는 중국 『對外貿易法』 제9조를 살펴보면 중국의 무역기업은 독립적 경제실체 요건을 갖추고 있으며, 외형적으로 기업명칭이나 정관 등의 구비요건을 갖추어야 하며, 기업자산과 경영인력, 수출 능력 등이 무역기업으로 적정하며, 국가수출계획의 임무를 충족시킬 수 있는 기업으로 규정하고 있다. 그리고 5대 경제특구에 등록된 생산기업 중 등록된 자본금이 200만 위안(元) 이상인 생산기업(외국인 투자기업 제외)은 별도의 무역기업을 설립할 필요 없이 特區貿易機關에 自營輸出入權을 등록하여 무역업무에 종사할 수 있도록 되어 있다. 그러나 경제특구가 아닌 각 성·시·자치구 및 부성급 시에서는 국가의 승인을 받은 국유 및 대형 생산기업들이 자영수출입권을 가질 수 있게끔 되어 있다.²⁴⁾

하지만 중국 무역기업의 대부분은 國有企業과 集體企業이고, 제한된 범위에서 중국의 생산기업과 무역기업이 합작한 工貿合資 貿易會社, 중국과 외국기업이 합작하여 설립한 中外合作 貿易會社로 구성되어 있다. 다시 말해서 대부분의 무역은 국유기업에 의하여 주도되고 있다고 볼 수 있는 것이다. 그 밖에도 중국의 WTO 加入議定書²⁵⁾에는 곡물류와 식물기름류, 설탕 또는 사탕류, 연초류, 원유 및 가공유 등을 비롯한 국영무역 품목에 대해서도 구체적으로 명시하

24) 전정기 외4인, “중국 WTO 가입에 따른 통상법제 개편과 우리나라의 대중 통상정책 수립에 관한 연구”, 『통상법률』, 제45호, 법무부, 2002. 6. pp. 49-53.

25) 중국 WTO 가입의정서 양허안 2A.

고 있다.²⁶⁾ 이러한 분야에 대해서는 아직도 국영무역을 인정하고 있는 것이다.

그러므로 중국에서 세이프가드 조치의 발동을 위한 제소는 대부분이 국영기업이나 국영무역에 관여하고 있는 기업들에 의하여 주도되고 있다고 볼 수 있는 것이다. 따라서 상당부분의 수출을 국유기업이나 혹은 국영무역을 통해 처리하고 있는 중국과의 통상분쟁에서 분쟁당사자가 협상의 우위를 점하기는 사실상 불가능한 상황이라고 볼 수 있다. 실제로 통상협상에서 중국의 국유기업이나 국영무역을 담당하고 있는 협상당사자들로서는 민간기업들을 대표하여 협상에 임하는 협상상대국보다는 상당한 협상우위에 있을 수밖에 없는 것이다. 실제로 협상결렬의 상황이 발생하더라도 국유기업이나 국영무역에 참여하고 있는 기업들의 손해는 국가에 의하여 충분히 보상받을 가능성이 있는 것이기 때문이다. 그러므로 중국과의 세이프가드 또는 통상분쟁의 해결을 위해서, 그리고 우리나라의 협상력 제고를 위해서는 무역기업 중 국유기업이 차지하는 비중을 줄이는 문제와 국영무역의 비중을 줄이는 문제를 시급히 해결해야 할 것이다.

하지만 국유기업의 문제와 국영무역의 문제에 관해서 중국정부는 점진적 개선전략을 채택하고 있다. 이는 결국 향후 우리나라의 대중국 통상분쟁 발생 시 직접적인 부담으로 작용할 것이다. 따라서 이러한 국유기업의 무역과 국영무역의 측면에서 분쟁발생 가능성을 언급하자면 과거와 별다른 변화를 보이고 있지 않다고 볼 수 있다. 그러므로 향후에도 한·중 양국간의 세이프가드 분쟁의 발생가능성은 여전히 높게 존재한다고 볼 수 있는 것이다.

2. 분쟁의 전개방향 분석

1) 우리나라의 WTO 제소와 승소전망

만약 한·중간에 세이프가드조치와 관련된 분쟁이 발생한다면 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 대중국 세이프가드 조치 발동과 이와 관련된 중국의 보복조치실행으로 연결지을 수 있다. 그렇다면 본 절에서는 우리나라가 중국측의 보복조치를 WTO에 제소한다는 전제 하에 WTO 분쟁해결절차 내에

26) 자세한 내용은 상기논문 p. 53참조.

서 우리나라의 승소가능성에 대해 살펴보기로 하겠다.

실제로 중국이 자국의 대외무역법 제7조나 또는 세이프가드 조례부칙에 규정된 보복조항에 근거하여 대한민국 수입제품에 보복조치를 발동했다면, 우리나라는 중국측의 보복조치나 또는 보복 관련 규정들이 WTO 규정에 어긋난다는 것을 밝혀야 한다. 하지만 중국의 대외무역법 제7조나 또는 세이프가드조례에서 보복조항이 존재한다는 것만으로는 우리나라의 승소를 이끌어 낼 수는 없다. 이는 결국 국제협정에 위반하는 정부의 조치(measures)를 취할 수 있도록授權하는 재량적 입법 그 자체만으로는 WTO/GATT 규범이나 의무를 위반했다고는 볼 수는 없다는 것을 의미하는 것이다. 즉, 법령이 WTO/GATT 규범에 위반되는 정부의 조치를 강제하고 있어서 정부가 동법을 WTO/GATT 규범에 합치하는 방향으로 집행하는 것이 불가능한 경우에만 동법 자체가 WTO/GATT 규범 위반이라는 것으로 해석할 수 있는 것이다. 실제로 이러한 GATT 패널판정례²⁷⁾도 있다. 따라서 일방적인 보복조치의 가능성이 있다는 것만으로 일국의 국내법을 WTO/GATT 규범 위반이라고 할 수는 없다는 것이다.

구체적으로 살펴보면 중국의 대외무역법 제7조나 또는 세이프가드의 보복조항을 WTO 분쟁해결절차(DSU)²⁸⁾ 제23조 위반으로 제소했다고 가정해보자. DSU 제23조는 국가간의 분쟁에 대하여 DSU 분쟁해결절차에 따르지 않은 일방적인 문제해결을 금지하고 있는 조항²⁹⁾으로 중국은 DSU에 규정된 절차에 따라 통상분쟁을 해결하려 하지 않고 자국통상규범에 근거하여 분쟁해결을 하

27) United States-Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances, BISD 34S/136, 160 ; Thailand-Restrictions on Importations of and internal Taxes on Cigarettes, BISD 37S/200, 227-228 ; EEC-Regulation on Imports of Parts and Components, BISD 37S/132, 198-199 ;United States-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, BISD 39S/206, 281-282, 289-290, United States-Denial of MFN Treatment as to Non-Rubber Footwear From Brazil, BISD 39S/128, 152 ; United States-Restriction on Imports of Tuna from Mexico, BISD 39S/155(unadopted). (장승화·정영진, "1995 미국-일본 자동차분쟁 사례연구", 『통상법률』, 법무부, 통권 제 12호, 1996. 12, p. 164.)

28) DSU란 일반적으로 WTO 분쟁해결절차를 의미하는 것으로 공식명칭은 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)이다.

29) DSU 제 23조 제 1항에서는 적극적으로 WTO 협정상외의 분쟁해결은 DSU에 따르도록 규정하고 있으며, 제 2항 전단은 "본 양해의 규칙 및 절차에 따른 분쟁해결에 의존하는 경우를 제외하고는 위반이 발생하고 이익이 무효화 또는 침해되고, 또는 대상협정의 목적달성이 저해되는 효과가 발생하는 결정을 하여서는 안된다"라고 규정하여 소극적으로 일방주의에 의한 분쟁해결을 금하고 있다.

려고 시도함으로써 DSU 제23조를 위반할 소지가 다분히 있다고 할 수 있을 것이다.

하지만 이 조항에 대한 구속성 여부에 대해서는 학자들간에도 많은 논란이 있는 부분이다. 논란이 되는 부분을 검토해보면 우선 DSU 제23조 1항은 ‘다자주의’의 이념을 선언하고 있는 원칙규정에 불과하므로 중국의 대외무역법 제7조나 또는 세이프가드 보복조항이 이 제23조 제1항에 반한다는 이유로 WTO/GATT 협정상의 이익이 침해되었다고 규정할 수 있는지에 대해서는 많은 논란이 있다. 그리고 현실적인 측면에서도 이러한 점은 인정된다.

실제로 우리나라 대외무역법에도 보복조치에 관한 조항이 존재한다. 우리나라 대외무역법 제5조에 보면 교역상대국이 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에서 정한 우리나라의 권익을 부인할 때, 교역상대국이 우리나라의 무역에 대하여 부당하거나 차별적인 부담 또는 제한을 가할 때 물품의 수출·수입을 제한하거나 금지할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다. 그러므로 동 조항이 존재한다고 해서 이러한 조항이 WTO의 DSU규정에 위반되는 것은 아니다.

그리고 DSU 제23조 2항 위반에 대한 문제도 또한 논란의 여지가 있는 부분으로 동 조항은 단지 일방주의적 조치의 중지를 규정하고 있는 조항이다. 그러므로 DSU 제23조 2항의 위반여부는 중국의 대외무역법 제7조나 또는 세이프가드 조례의 보복조항에 근거하여 취해진 조치들에 따라 달라질 수 있다.

실제로 중국의 구체적인 보복조치(한국의 대중수출상품에 대한 보복관세의 부과나 또는 수입금지조치의 발동)가 시행되고 난 후에 우리나라가 중국을 WTO에 제소한다면 이는 적극적인 다자간의 분쟁해결 노력을 취하지 않고 일방적인 자국의 대외무역법이나 또는 세이프가드 보복조항에 따라 문제해결을 시도했기 때문에 DSU 제23조에 위반되었다고 볼 수 있는 것이다.

그리고 중국의 대한국 보복조치 시행은 결국 한국산 특정제품의 중국내 시장에서의 경쟁관계를 불리한 방향으로 변화시킴으로써 ‘자의적이거나 부당한 차별(arbitrary or unjustifiable discrimination)’을 금지하여 최혜국대우의 원칙을 규정하고 있는 GATT 제 1조를 위반했다고도 할 수 있다. 그러므로 중국의 보복조치가 시행된 시점에서 일방적 보복조항에 대한 WTO 제소는 그 승소가 능성이 아주 높다고 볼 수 있다.

한편, 만약 중국이 우리나라의 대중국 세이프가드 조치 발동에 대한 불만으로 일방적 보복조치를 결정한 후, 이러한 보복조치의 즉각적 시행에 앞서 우리

나라 제품에 대해 수입금지 품목으로 결정하고, 일정시간 이후에 동 제품들에 대해 통관보류명령을 내리는 식의 단계적으로 보복조치를 발동한다고 가정해 보자. 이러한 이유는 점진적인 방식을 통한 보복조치의 발동이 일방적이고 초단기적인 방식의 보복조치 보다는 일방적 보복조치의 발동이라는 국제적 비판을 조금이라도 무마할 수 있고, 분쟁당사자간의 협상시간의 확보를 통해 자국의 협상이익을 보다 많이 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 그러므로 중국이 WTO에 가입한 지금부터는 중국의 세이프가드 관련 분쟁에서의 보복조치 발동도 이렇게 점진적 방식의 보복조치 발동으로 변화될 가능성이 많다.

먼저 보복리스트 발표시점에서 WTO에 제소하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그렇다면 중국측의 보복리스트 발표조치가 경쟁조건을 변화시키는 구체적인 정부의 조치라고 볼 수 있을까? 실제로 DSU 제23조 2항에서 나타나는 ‘결정’에 대한 의미는 문언해석상 종래 GATT패널 판정례에 의하여 발전해 온 ‘정부의 조치’ 개념보다 넓은 개념으로 해석할 필요성이 있다. 이는 DSU 문언상 ‘결정’은 위반이 발생하고, 이익이 무효화 내지 침해되거나, 대상협정의 목적달성이 저해되었다는 결정뿐만 아니라 이러한 ‘취지의 효과가 발생할 수 있는 결정’도 금하고 있어 협정위반 청구나 협정비위반 청구의 대상인 정부의 조치에 해당하지 않는다고 하더라도 그와 같은 효과의 발생에 이르게 할 수 있는 결정이라면 DSU 제23조 2항에서 금지되는 “결정”에 해당되는 것으로 어느 정도 볼 수 있을 것이다. 이는 DSU 제23조 2항에서 언급하고 있는 ‘효과’의 개념이 ‘장래의 경쟁관계에 불리한 영향을 줄 가능성’을 의미하기 때문이다³⁰⁾.

이렇게 보면 보복리스트 발표조치가 발동된 이후인 ‘통관보류조치’의 시행단계에서 우리나라가 중국을 WTO에서 제소한다면 이는 실질적이고 구체적인 중국 정부의 조치가 이미 발생된 단계이기 때문에 승소가능성은 더욱 더 높을 것이다. 이는 결국 통관보류조치로 인하여 해당제품의 중국내 수입이 직접적으로 제한을 받게 됨으로써 해당제품의 중국시장에서의 경쟁관계에 심각한 타격을 입힐 가능성이 아주 높기 때문이다.

30) 장승화, 정영진, “1995 미국-일본 자동차분쟁 사례연구”, 『통상법률』, 법무부, 통권 제 12호, 1996. p. 168.

2) 분쟁의 승소실익

한·중간의 세이프가드 관련 분쟁이 이미 발생했다고 가정하면 우리나라로서는 중국의 일방적 보복조치에 대해 WTO 분쟁해결절차에 제소하는 것을 고려해 볼 수 있다. 제소에 따른 결과는 중국의 보복조치 내용에 따라 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 만약 중국이 보복리스트의 발표나 또는 통관보류조치 등과 같이 보복조치와 관련된 사전 조치들을 실행했을 경우 우리나라의 승소가능성은 더 높아지는 것으로 나타났다.

그러나 한·중간 세이프가드 분쟁에서 최선은 우리나라가 WTO 제소에서 승소하는 것을 의미하는 것은 아니다. 이는 중국의 세이프가드 보복조항이나 또는 대외무역법 제7조를 WTO에 제소했을 때 승소로 인하여 우리나라가 얻을 수 있는 승소실익이란 무엇인지 고려해 보아야 하는 것이다.

사실 우리나라가 중국의 일방적 보복조치를 WTO 분쟁해결절차에 제소하여 승소를 하게 되면 중국은 보복조치 발동에 따른 한국 수출기업의 피해를 사후적으로 보상한다. 하지만 이러한 사후적 차원의 보상은 수입금지 등의 조치로 인해 우리나라 수출기업들이 입은 모든 피해를 실질적으로 보상하는 것이 아니므로, 피해를 입은 수출기업이 생각하는 미래이익보다는 절대적으로 작을 것이다. 결국 이는 한국이 중국의 일방적 보복조치에 대해 WTO에 제소해서 승소한다고 해도, 이는 사후적인 손해보상이기 때문에 한국 수출기업의 승소실익은 오히려 마이너스가 된다는 것을 의미하는 것이다.

그렇다면 만약 우리나라가 본국 대중국 수출의 절대비중을 차지하는 휴대폰과 폴리에틸렌 등과 같은 수출품목의 대중수출금지와 같은 조치 속에서 승소를 얻어낸다면 중국도 어떠한 영향을 받을 것인가를 고려해보자.

최근 중국은 자국 통상법의 일방적 보복조항을 적극적으로 활용하여 국가간의 통상분쟁에서 자국의 통상이익을 확보하려고 하고 있다. 이러한 경향의 향후 추세는 미국과의 슈퍼 제301조 관련 통상분쟁의 경험과 그동안 일방적 보복조항 발동에 따른 통상협상에서의 협상결과를 미루어 볼 때 중국이 WTO에 가입된 이 후에도 계속해서 나타날 것으로 전망된다. 그리고 여기에 국유기업이라는 존재와 국영무역의 존재는 이러한 가능성을 뒷받침하고 있는 것이다. 실제로 중국은 자국의 보복조치발동이 특정국의 차별적 무역규제조치에 대한

대응차원이라고 간주하기 때문에 보복조치를 통한 문제해결 방식은 완전히 사라질 수 없을 것이다.³¹⁾

WTO 분쟁해결 절차상 한·중간 세이프가드 분쟁이 우리나라의 승리로 끝난다면 중국은 한국기업에 대한 피해보상을 하여야 할 뿐만 아니라 지금까지 국제사회에서 사용해 왔고, 앞으로 WTO 비회원국과의 통상마찰에서 사용할 최고의 협상무기를 잃어버리는 결과를 초래할 것이다.³²⁾ 현재와 같이 국제사회에서 중국의 일방적 보복조치에 대한 비판의 목소리가 점차 커져 가고 있는 상황에서 중국의 WTO에서의 패소는 향후 대중국 제소를 준비중에 있는 분쟁 당사자 뿐만 아니라 제 3국에게도 중국의 대외무역법 제7조나 일방적 보복조항의 無力化라는 커다란 이익을 발생시킬 것이다.

결국 중국의 일방적 보복위협이 한국과의 세이프가드 분쟁을 끝으로 사라져야 한다면 중국의 패소에 따른 피해는 한국만큼이나 클 것이라고 짐작할 수 있다. 즉, 중국의 보복조항의 잇점을 한국의 특정 對중국 수출산업의 심대한 타격과 교환하기에는 너무나 작다는 것이다. 이는 중국의 입장에서 볼 때도 한·중간의 세이프가드 분쟁이 극단적인 상황에까지 흘러가는 것을 원하지는 않는다는 것을 의미하는 것이다. 그러므로 중국의 일방적 보복조치 강행에 따른 한·중 양국 간의 세이프가드 분쟁은 결국 타결될 수밖에 없게끔 상황이 설정된 협상게임으로 가지고 가야 한다는 것이다.

결국 세이프가드 관련 협상에서 한·중 양국이 합의한다면 합의도출과정에서 양보로 인해 어느 정도의 손실은 발생할 수 있지만, 이러한 손실은 통상협상의 결렬시 발생할 수 있는 양국의 손실보다는 절대적으로 작기 때문에 세이프가드관련 통상협상에서 최적의 전개방향은 상호합의도출이 될 것이다. 이렇게 되어야 만이 한·중 양국 측면에서 모두 상대적 正의 효과를 발생시킬 수 있기 때문이다. 이러한 부분에서 보면 한·중간의 세이프가드 분쟁에서 우리나라가 마늘 분쟁의 사례에서 보는 바와 같이 일방적인 양보를 통해 통상문제를 해결

31) 실제로 마늘 분쟁에서 우리나라가 2000년 6월 7일자로 대중국 세이프가드조치를 공식적으로 발동하자 중국은 동조치가 중국산 마늘의 실제 대한 수출상황을 반영하지 않았고, WTO 세이프가드 협정에도 위배되는 조치라는 이유로 자국의 대외무역법 제7조에 의거하여 우리나라제품의 수입규제를 실시했던 것이다.

32) 향후 중국의 대외무역법 제7조나 일방적 보복조항은 중국의 경제력이 급성장하고 있고 수출경쟁력 또한 강화되어 가고 있는 시점에서 러시아나 또는 사우디아라비아 등과 같은 WTO비회원국들과의 통상문제를 원만히 해결할 수 있는 열쇠로서 작용할 가능성이 높다.

할 필요가 없는 것이다. 충분한 협상을 통해 우리나라와 국내산업의 통상이익을 최대한 확보하는 전략이 필요한 것이다. 그러나 분명한 사실은 국유기업과 국영무역 관련 기업들을 대표하여 나온 중국협상대표단보다는 우리나라의 협상대표단이 협상에서 불리한 위치에 서있는 것은 분명한 현실이다.

V. 結論 : 우리의 對應

1. 보복조항의 정비

지금까지의 논의에서 본 연구는 한·중간 세이프가드 분쟁의 발생가능성은 중국이 WTO에 가입한 지금에도 여전히 상존하고 있음을 살펴보았다. 그래서 만약 우리나라의 대중국 특별 세이프가드 조치 발동에 따라 중국의 보복조치가 발동되었을 경우에는 이에 대한 적극적인 협상노력을 경주하여야 함을 알 수 있었다.

그러나 세이프가드 관련 분쟁에 대한 최고의 방안은 양국간의 세이프가드 관련 협상에서 합의를 도출하는 것이었다. 하지만 이러한 합의의 도출은 양국의 통상이익에 대한 상호간의 양보를 통해 도출할 수 있다. 결국 한·중간의 세이프가드 관련 협상에서 우리나라의 최대 이익을 확보하기 위해서는 우리나라도 중국과 같은 보복조항의 발동이 필요한 것이다. 즉, 우리나라도 중국의 일방적 對韓 보복조치 발동에 대하여 우리나라 대외무역법 제5조를 근거하여 중국에 대한 보복조치를 발동하여야 한다는 것이다. 이는 한·중간 세이프가드 분쟁을 심화시키려는 의도에서가 아니라 중국의 對韓 보복조치 발동에 따른 당사국간의 빠른 합의도출을 유도하기 위하여 필요한 조치라고 본다.

현재 우리나라에서 대중국 보복조치를 발동하려고 하면 이해관계인의 보복조치 발동신청에 의하여 시작된다. 産業資源部長官은 신청일로부터 30일 이내에 그 사실관계에 대한 조사여부를 결정하고, 조사개시가 필요하다고 인정하는 경우에는 이를 즉각 신청인에게 통보하여야 한다. 그리고 특별조치 발동을 위한 조사는 조사개시 후 1년 이내에 종료되어야 한다라고 되어 있다. 그러므로 이러한 보복조치 발동을 위한 절차와 기간을 WTO 분쟁해결절차에서 요구하

는 최종한계시간에 맞출 필요가 있을 것이다. 결국 이는 역보복에 대한 가능성을 열어 놓음으로써 대중국 통상협상의 협상력을 강화시킬 수 있는 것이다.

사실 중국의 대한국 보복조치 발동에 따른 우리나라 산업의 피해는 되돌릴 수 없이 클 것이다. 실제로 중국이 우리나라의 대중국 수출품 중 수입금지를 결정했던 폴리에틸렌의 경우 對中國 輸出依存도가 40.7%에 달하는 것으로 중국이 동 품목에 대한 수입금지조치를 취했고, 이러한 조치의 실행기간이 장기화되었다고 가정한다면, 이는 동 품목 국내산업의 존립에 영향을 미칠 것이다. 그러므로 우리나라로서도 중국의 수출제품 중 우리나라로의 수출비중이 특별히 높은 품목에 대한 수입금지조치를 보복조치의 차원에서 강구하는 것이 분쟁해결에 도움을 줄 것이다. 즉, 報復과 逆報復의 발표와 위협과정을 통해서라도 협상 당사자들의 경제적·정치적 부담을 높여 한·중간의 세이프가드 분쟁이 빨리 해결될 수 있게 할 것이고, 우리나라의 통상협상이익의 확보에도 도움을 줄 것이기 때문이다. 실제로 1994년 6월에 발생했던 미국과 중국의 지적재산권 관련 스페셜 제301조 관련 통상분쟁에서 미·중간의 양자협상이 실패로 끝난 후 양국은 보복 및 역보복의 위협으로 상호 응수하였으며, 양국 대표들은 무역 보복조치 발동시한을 6시간이나 넘기면서 협상을 벌인 끝에 극적으로 분쟁을 타결시킨 사례가 있다.

결국 한·중 세이프가드 분쟁을 통한 양국간의 통상마찰은 보복과 역보복으로 이어지면서 중국으로 볼 때도 한국으로 수출이 되는 핵심 품목에 대한 수출포기를 의미하게 만들어야 한다는 것이다. 이러한 과정을 통해서 중국도 한·중간의 세이프가드 분쟁이 한국의 일방적 양보를 통한 문제해결 방식을 지향하지 않도록 해야하는 것이다.

결론적으로 한·중간 세이프가드 관련 협상에서는 서로간의 양보를 통해 합의를 도출하는 것이 제일의 전략이 되지만, 만약 분쟁상황으로 발전하게 된다면 우리나라로서는 제일 먼저 WTO 분쟁해결절차에 중국의 일방적 보복조치의 위법성을 제소하고, 이와 동시에 우리나라 역시 중국에 대해 역보복 조치의 발동을 선언해야 한다는 것이다.

2. 국유기업 및 국영무역에 대한 지속적인 문제제기

한·중간 셰이프가드 분쟁과 같은 통상분쟁에서 우리나라가 중국과의 통상협상에서 동등한 정도의 협상력을 발휘하기 위한 전제조건으로 중국 무역기업의 문제와 국영무역에 대한 개선노력을 시급히 요구되고 있는 상황이다. 비록 중국의 WTO 가입으로 인하여 국유무역기업의 문제와 국영무역에 대한 많은 개선노력이 이루어지고 있지만 아직도 만족할 만한 수준의 것은 아니다.

과거 중국은 기본적으로 일정조건을 갖춘 기업들이 지방 무역관리기구의 심사와 허가를 얻고 工商行政管理機構에 등록해야 만이 무역기업으로서 무역업을 행할 수 있었다. 하지만 WTO 가입을 기점으로 중국은 국내생산기업이나 또는 外商投資企業의 무역경영권 획득을 위한 수출실적, 무역 및 외환균형유지 등과 같은 기본요건들의 모든 요건들이 단계적으로 폐지시키고 있으며 최소자본금요구액도 단계적으로 완화시키고 있다. 그리고 사기업과 과학연구원, 연구소 기관의 對外貿易權 獲得도 단계적으로 자유화를 추진하고 있는 상황이다.

그러나 이러한 상황 속에서도 대외무역권을 획득하고 있는 대부분의 기업들이 國有企業이라는 면에서 문제점을 찾아볼 수 있다. 따라서 국유무역기업의 존재에서 많은 문제점이 파급되고 있는 상황에서 우리나라로서는 중국이 WTO 가입을 위해 약속한 대외무역경영권의 개방폭과 자유화의 정도에 대해 지속적으로 관심을 가져야 하며, 일반 생산기업들의 무역기업으로의 전환을 적극적으로 유도하도록 국제무대에서 요구하여야 할 것이다.

그리고 국영무역 부분에서는 더욱 많은 문제점들이 노출되고 있다. 중국의 WTO 가입의정서에서는 중국의 국영무역을 “충분히 투명하지도 않고, WTO 협정과도 일치하지 않는다”라고 기술하고 있다. 중국의 WTO 가입의정서에서는 중국정부는 국영무역기업이 매매하는 제품의 양과 가격에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 조치도 취하지 말 것과 국영무역기업의 투명성을 높이기 위하여 輸出材에 대한 국영무역기업의 국내조달가격과 물류조건, 재무상태, 조건 등에 관한 정보를 WTO 실무그룹에 통지할 것을 규정하고 있다. 그리고 원유와 천연자원 등 鑛物類의 국영무역에 대해서는 더 높은 투명성을 요구하고 있다.³³⁾

33) WHO, Report of the Working Party on the Accession of China, WT/ACC/CHN/49,

그리고 궁극적으로 국영무역회사만이 수입할 수 있는 제품들도 일반기업이 생산을 위해 사용될 경우에는 동 제품의 수입이 가능하도록 요청해놓고 있는 상황이다.

이렇게 볼 때 국영무역기업은 전체적으로 더욱더 높은 무역독점권을 행사하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 이러한 국영무역기업들이 제기하는 통상분쟁에서 협상당사자는 일반부분에서의 통상분쟁에서보다 더욱 더 불리한 위치에 설 수밖에 없는 것이다. 하지만 중국정부는 국영무역과 국영무역기업의 문제에 대해서는 아직까지 확실한 이행약속을 하고 있지는 않은 상태이다. 따라서 동 분야에 대한 지속적인 개선요구와 확실한 이행에 대한 조속한 양허안의 발표를 요구하여야 할 것이다.

3. 사전적 예방노력

한·중간의 세이프가드 관련 통상분쟁의 대응으로는 가장 적절한 것은 사전적인 예방조치의 시행을 통한 분쟁예방이 가장 적절한 대응방안이다. 본 논문의 앞에서 살펴보았던 바와 같이 양국간 세이프가드 분쟁이 발생하였을 경우 우리나라로서는 막대한 손해발생의 위험에 직면하게 되고, 해당 통상분쟁에 가장 적절히 대응하였다 하더라도 우리나라로서는 어느 정도의 경제적 손실은 감내할 수밖에 없는 것이었다. 그러므로 양국간 세이프가드 분쟁을 사전에 예방할 수 있는 정책의 도입들이 가장 필요한 것이라 볼 수 있다.

구체적인 예방노력으로는 첫째, 우리나라의 대중국 세이프가드 발동절차를 더욱 더 투명하고 엄격하게 관리함으로써 중국측의 WTO 승소가가능성을 제거하고 중국측의 일방적인 보복조치 발동에 대한 명분을 제거하는 한 방안이 될 것이다.

둘째, 국내산업에 대한 경쟁력 제고를 통하여 중국산 제품의 수입급증을 막는 방안도 고려하여야만 할 것이다. 특히 중국의 대한민국 주요 수출분야인 농업 부문에서 농산품 제품의 가격불안을 막는 것이 중국산 제품의 수입급증에 따른 세이프가드 조치 발동사례를 다소 적게 만들 것이다.

셋째, 한·중 양국간의 산업피해구제 관련기관의 정례협의회를 구성하여 운

용함으로써 세이프가드 관련 분쟁발생에 대한 當時 問題解決機構로 활용할 필요성이 있을 것이다. 이런 측면에서 볼 때 1999년 8월에 체결된 '한·중 산업피해 구제분야에서의 협력증진 양해각서'는 매우 의미 있는 시도라고 볼 수 있다. 즉 산업피해 구제제도와 관련한 조사기법 및 운영경험을 상호 교류하고 한·중 양국간에 이루어진 산업피해 구제조사 및 판정결과를 통보해주기로 합의한 것은 향후 한·중 양국간의 통상관계를 보다 발전적으로 개선시킬 수 있는 획기적인 협력방안이라고 말할 수 있을 것이다.

넷째, '산업피해 구제제도 운용 사전예고제'와 같은 방안을 도입할 필요가 있을 것이다. 이는 한·중 양국 내에서 산업피해 구제제도 관련 제소가 이루어질 시에 일정기간동안 조사개시 결정을 유예하고 사전가격 조정이나 사전합의 등과 같은 사전노력을 시도해보자는 것이다. 실제로 2001년 8월 한·중 양국 제지 업계의 대표들은 한국산 아트지의 덤핑문제를 놓고 중국 장쑤(江蘇)성 진장(鎮江)시에서 토론을 벌인 결과, 한국 업체들은 민간업체들과 협상을 통하여 내달부터 가격을 다소 인상하고 수출물량을 조금 줄이는 선에서 덤핑제소 문제를 해결한 예가 있다.

참고문헌

- 김여선, “한·중통상마찰의 법적 문제”, 『통상법률』, 법무부, 2000. 12.
- 김홍률, “중국의 세이프가드 보복관세에 대한 한국과 일본의 대응비교”, 『세계경제』, 8월호, 대외경제정책연구원, 2001, p. 83.
- 이신규, “한·중 마늘분쟁에 관한 의미와 평가”, 한국관세학회지, 제2권 제1호, 2001.
- 왕윤중, 채욱, “한·미간 자동차분쟁의 경위와 전망”, 『미주경제』, 대외경제정책연구원, 1997년 11/12월호, pp. 24-36.
- 장동식 외2, “미통상법 301조 관련 통상협상의 대응방향에 관한 연구”, 『협상연구』, 한국협상학회, 1998. 12.
- 장승화, 정영진, “1995 미국-일본 자동차분쟁 사례연구”, 『통상법률』, 법무부, 통권 제 12호, 1996. p. 168.
- 전정기 외4인, “중국 WTO 가입에 따른 통상법제 개편과 우리나라의 대중 통상정책수립에 관한 연구”, 『통상법률』, 제45호, 법무부, 2002. 6. pp. 49-53.
- 최낙균, “한·중마늘분쟁의 평가와 교훈”, 대외경제정책연구원, <http://www.kiep.go.kr/cres/cres.nst>, 2000. 7. 24.
- 최승환, “한·중 마늘분쟁해결의 법과 정책”, 『통상법률』, 법무부, 통권 제34호, 2000. 8, P. 101-102.
- 王承斌, 『西方國家反傾銷法与實務』, 中國對外經濟貿易出版社, 1996, p. 309.
- Mastel, G., American Trade Laws after the Uruguay Round, M. E. Sharpe, Inc., 1996, pp. 54-55.
- Scheonbaum, T. J., “The Thoery of Contestable Markets in Intenational Trade,” Journal of World Trade, Vol. 30 No. 3, 1996. pp. 161-190.
- WHO, Report of the Working Party on the Accession of China, WT/ACC/CHN/49, 1 Oct. 2001, pp. 40-42.

ABSTRACT

A Study of the Dispute Between Korea and China on the Safeguard Measure

Lee, Won Keun · Chang, Dong Sik

After more than 15 years of negotiations, China was finally able to achieve the WTO membership, opening up new trade opportunities for China as well as existing WTO members.

China accepted a special safeguard mechanism as one of its WTO- plus commitments. And in response, Korea has since introduced China special safeguard rules, which in simple terms, allows an invocation of safeguard measures against Chinese product imports under more lapse conditions than would normally be allowed under the existing general safeguard rules.

China also introduced new safeguard rules in November 2001 in an effort to increase transparency in its operation of safeguard measures. However, the current article contends that the new rules pose a serious threat to free trade in the form of the retaliation provision, which enables China to take unilateral retaliatory actions against safeguard measures on Chinese product imports, It indicates that the provision could be operated in an arbitrary manner as the US Super 301, and lead to infringements of WTO disciplines.

This paper indicates that the foregoing elements could lead to more trade disputes between Korea China regarding safeguard measures and subsequent retaliations on the hills of the so called the Garlic War.

The current article goes on to offer policy recommendations toward deterring such disputes.

First, it recommends a more active invocation of Korea's own retaliatory provision against China's unilateral actions at least to gain negotiating

leverage.

Second, it sites problems involving China's still conspicuous state-trading practices, and proposes to raise issues again China to induce more faithful implementation of WTO disciplines

Final, it stresses the importance of preventing disputes before they arise, and suggests several specific preventive measures.

Key Words : Safeguard Measure, Korea-China Safeguard Dispute