

資 料

- 중국의 WTO 가입 후 비료시장 현황 -

Fertilizer International No. 392 January-February 2003

2002년 중국이 상당히 증가된 분량의 비료를 수입하기로 한 약속을 취소할 것처럼 보였을 때, 세계무역기구(WTO)의 중국 가입을 돋기 위해 미국 의회에서 매우 열심히 로비를 해 온 Fertilizer Institute(TFI)는 실망을 감출 수 없었다.

불공평하다, 중국은 이렇게 대답했다 : 중국의 비료 수요는 무한하지 않고 우리는 시장을 높에 빠져서는 안 된다. 그런데 미국은 더 심한 충격을 주었다 : 수입 비료의 금속합유량에 대한 새로운 규정은 세계의 어느 지역에서 제안된 것보다 엄격하다. 이러한 규정은 향후의 미국 비료 수출에 상당한 위협을 줄 것이다. 의지의 본격적인 전쟁에 대비한 방법은 분명한 것처럼 보였다.

중국과 WTO? TFI는 하늘에서 이루어진 결혼쯤을 바랬다. 중국의 WTO 가입을 위해 열심히 로비를 해 온 TFI는 중국이 요소와 DAP 제품들에 대해 관세율 퀼터를 설정하자, 미국멤버회사들이 수출할 수 있는 기회가 더 많아질 것으로 기대했다.

중국이 1997년에 갑자기 요소 구매를 중지하면서, 미국 비료 생산업체들은 큰 타격을 입었다. 이러한 결정은 국제 질소비료 시장에 심각한 영향을 주었다. 처음에 공급업체들은 이것이 단지 일시적인 하락이었기를 바랐다.

\$

그러나 국제 시장은 사실상 거의 완전히 붕괴되었으며, 연간 약 6백만톤의 요소 사업이 새로운 시장을 찾을 수 밖에 없었다.

이러한 영향은 세계 시장 가격에 반영되었다 : 중국이 요소 수입을 금지하기 전의 요소 가격은 평균 톤당 200~220달러 f.o.b였다.

요소 가격은 아직도 그러한 수준으로 회복되지 않은 상태이며, 지난 몇 년 동안 중에서 상당한 기간 톤당 약 100달러 f.o.b에 머물고 있다.

중국 대신 과잉 생산된 세계의 요소를 떠맡으려고 하는 나라는 없었다. 현재 주요 요소 수입국가인 베트남과 브라질, 필리핀, 터키의 장기 판매 총량은 1997년 이전의 중국이 수입하던 양에 미치지 못하고 있다.

마찬가지로 미국 인산 비료 생산업체들도 앞으로 중국이 WTO에 가입했을 때 요소 수입량이 회복될 것이라는 희망을 갖고 있다. 세계 시장은 공급과잉 상태이며, 2000~2001년에 인도(Oswal Bertilian)와 오스트레일리아(WMC Fertilizer)의 새로운 생산 설비가 조업을 시작하면서 판매 경쟁은 더욱 치열해졌다.

중국의 WTO 가입 협상 과정에서 비료는 가장 민감한 분야 중의 하나였다. 그러나 중국은 WTO에 가입하기 위해 협약에 기꺼이 동의하는 것처럼 보였다.

TFI에 관한 한, 중국이 비료 무역의 독점권을 완화했기 때문에 이전에 미국 기업이 중국에서 사업을 할 수 있는 자격에 가해지던 제약이 막 개선되려 하고 있었다. 그리고 이것은 다시 보다 시장 지향적인 방식으로 사업을 할 수 있는 여지를 열어 주었다. 그리고 중국 당국은 1997년에 취해졌던 것과 같은 조치를 다시 취하지 않을 것이라는 점을 보장할 수 있는 WTO 강제 규정을 지지할 것을 약속했다.

합의를 통해 4%의 “쿼터” 관세율의 적용을 받는 양을 정했다. 만일 중국 정부가 더 높은 관세율을 부과하지 않는다면, 이 수치 이상으로 수입된 양은 50% 관세율이 적용될 것이다. 요소에 대한 “쿼터”율은 수입 130만톤에서 시작해 6년째가 되는 해에 330만톤으로 증가했다.

DAP의 경우에는 초기의 쿼터량은 540만톤으로 정해졌으며, 6년째 되는 해에 690만톤으로 증가되었다.

oo

중국은 당 해년에는 내부적으로 정해진 양의 비료만을 수입하며 수입 할당량을 정해진 수준으로 제한한다는 결정을 내릴 수 없었다.

다시 말해서 명시된 할당량을 할당해야 할 것이다. TFI는 당연히 로비가 성과를 거둔 것처럼 보였고 지금까지보다 훨씬 더 투명하게 중국 바이어들과 사업을 수행할 수 있다는 것에 기뻐했다.

o WTO는 재난이었나?

거의 9개월 후 TFI와 중국은 사이가 틀어졌다. 무슨 일이 일어났나? 중국의 WTO 가입은 많은 미국 비료 수출업자들이 기대해 왔던 대성공이 아니라는 것이 밝혀졌다.

한 소식통은 지금까지의 경과를 보고 “WTO는 재난이었다”고 평했으며, “중국은 매우 정치적은 경영자이다”라고 했다.

사실, 중국정부는 DAP의 ‘준법 수입’으로 묘사되는 것을 성취하기 위해 계속해서 쿼터(TRQ) 체제에 대한 ‘거시적 제어’를 행사하려고 했다.

Zhang Yanhua가 쿼터(TRQ) 체제의 국가의 판단을 설명하려고 한 곳인 샌프란시스코에 있는 TFI 세계 회의에서 지난 9월에 그 이슈가 들끓었다.

China's State Economic and Trade Commission(SETC)에 대한 대외 경제 협력국장인 그녀는 중국의 비료 소비는 무제한한 것이 아니며, 현실적 수입은 시장 수요에 의존해야 한다고 주장했다. 또한 SETC를 이용해 계속해서 DAP와 요소의 통관 수속을 통제하고 하는 중국의 조치가 WTO 합의를 위반한 것이라는 주장을 부정했다. 그 외에 TRQ 경영에 대한 SETC의 접근방식을 개괄하는 10개 항목을 열거했으며, 실제로는 규정이 7장 28항으로 이루어졌다는 점을 특별히 언급했다.

Zhang은 이 규정들이 WTO 가입 협정을 반영하는 것이라고 주장했다. 그리고 TRQs의 할당과 재할당에 관한 상세한 자료를 제공해서 중국 당국이 불필요하게 불투명하다는 비판을 반박했다.

Zhang은 TRQ를 할당하면서 SETC가 신청서를 면밀히 조사했으며 이전의 수입 실적 및 생산 능력, 운용 규모, 판매 그리고 이전에 공포된 TRQ를 완전히 사용했는가의 여부를 고려했다고 강조했다.

##

할당 과정에서는 새로운 수입업자들도 고려하고 있으며, 기타 요인들은 물론이고 신청자들이 요구한 총량에 유의했다. Zhang는 SETC의 사무소가 TRQ 인가를 줄을 수 있는 동안은 다시 재 할당하지 않는다고 말했다.

미국 업계의 일부 대표자들은 어디에 그리고 얼마의 수요가 있는가를 결정하기 위한 중국의 결정은 만일 WTO 합의 문구가 아니더라도 정신에 위배된다고 주장했다.

대표자들에 따르면, 시장이 수요를 결정해야 할 것이다.

TFI는 중국 당국이 TRQ 할당과 재할당 과정에 관여했다고 믿는다. 그러나 TFI는 보다 외교적인 접근 방법을 취했다.

TFI는 Zhang가 스스로 업계와 다른 미국 관리들을 초청해서 그들의 관심사를 청취하려는 태도를 환영했다. TFI는 자신들이 의사를 표현함으로써 SETC가 “이 문제들을 처리하기 위한 신속한 조치를 취할” 것이라고 확신했다.

다른 대표들은 비교적 관대하지 못한 태도를 보였으며, Zhang의 연설 내용이 자신들의 기대를 충족시키는 것이라고 했다.

2002년에 중국으로 수입된 비료의 양이 1백만 톤 증가할 것으로 추정되었지만, 최종적으로 수입된 DAP 수치는 허용된 567만톤에 미치지 못할 것으로 예상되었다.

< 중국의 비료 수입 현황 >

(단위 : 백만톤)

구 분	2001년 1-8월	2002년 1-8월	증감율 %
D A P	2.17	3.56	+64
복합비료	1.35	1.75	+30
요 소	-	0.77	
질산암모늄	-	0.62	
가 리	3.74	5.21	+39
총 계	7.53	12.25	+63

o 평이한 연설

한 달 후 캐멕시에서 열린 2002 IFA Production and International Trade Conference에서 Sinochem 자회사인 US Chem Resources의 Hongwei Yang은 다시 자신을 갖게하기 위한 연설을 했다.

그는 중국이 비료 도매와 소매사업을 시작하는데 협조했다고 강조했다. 그러나 이것은 중국의 WTO 가입 후 5년이 지나기 전까지는 일어날 수 없게 되어 있다. “협정에서는 비료 수입이 국가 무역을 통하여 운영된다는 것을 분명하게 밝혔다. 그리고 Sinochem은 두 국가 간을 거래하는 기업의 하나로 지정된다.”

Hongwei는 중국의 비료 수입량이 가파르게 증가하는 것을 보면 중국이 WTO 협의를 준수한다는 것을 알 수 있을 것이라 주장했다. 2002년 1월과 8월 사이에 이들은 전체 1,225만톤이었고, 이것은 2001년의 같은 기간 보다 63%가 증가된 것이다. DAP 수입의 증가는 특별히 발표되었다

Hongwei는 일년의 퀴터(TRQ)에 대한 공포를 통해 집중적으로 인도할 수 있다는 점을 인정했다. 그러나 그는 허가량이 증가함으로써 일부 수입업체에서 실제 수요를 과대 평가해 비료수입을 급격하게 증가시킬 수 있었고 했다. 특히 DAP가 이러한 경우에 해당되었다.

2002년 상반기에는 중국의 비료 수요에 유리한 조건이었지만, 반면에 이로 인해 일부 지역에서는 공급 과잉이 초래되었다. 이것은 국내 생산의 증가에 의하여 심해져 왔다.

Hongwei는 하반기에 수요가 줄어들어들 것이며, 일부 지역에 발생한 가뭄 때문에 문제가 더욱 악화되었다고 지적했다. 또한 국내 공급업체와 수입업체 사이에 치열한 판매 경쟁이 있을 것이라 예측했다. 특히 중국 DAP 시장에서는 그러한 상황이 장기간 지속될 수 없었다. 중국 DAP 시장의 연간 소비량은 약 5백만톤이었다. 2002년의 국내 생산량은 250만톤을 넘을 것으로 예상되는데, 8월까지 수입된 양은 이미 356만톤에 이르렀다.

Hongwei는 중국의 중기 비료 소비가 연평균 2.5%로 꾸준히 증가할 것이라고 예측했다. 이러한 예상은 미국 DAP 수출업체들에게는 제한적인 위안에 지나지 않을 뿐이다. 인산질 비료 수요의 연간 증가율은 다른 비료의 증가율보다 훨씬 더 낮을 것으로 예상된다.

~~~~~

### < 중국의 비료 소비량 및 전망 >

(단위 : 백만톤)

| 성분량 | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2005  | 년 증가율 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 질 소 | 24.47 | 24.46 | 25.48 | 26.30 | 28.00 | 2.1%  |
| 인 산 | 8.91  | 8.37  | 8.89  | 9.00  | 9.50  | 0.9%  |
| 가 리 | 3.46  | 4.26  | 4.45  | 4.20  | 4.50  | 4.3%  |
| 계   | 36.84 | 37.08 | 38.41 | 39.50 | 42.00 | 2.5%  |

#### o 만병통치약은 없다

사실, 미국의 비료 산업이 중국에서 추가로 판매하기 위한 전망을 재평가하고 있음을 입증하는 증거들이 몇 가지 있다.

11월에 개최된 TFI의 2002 Outlook Conference에서 Wilmer, Cutler & Pickering의 국제 법률 회사의 공동 사업자인 Robert Novick은 미국과 유럽의 수출업자들이 중국이 WTO에 가입하게 되는 즉시 비료의 자유 무역이 보증되는 것으로 해석한 적은 결코 없을 것이라고 말했다.

Novick은 “우리는 실행과 함께 문제가 발생할 것이라는 점을 알았다”라고 했다. 그럼에도 불구하고 Novick은 “WTO 체제 안의 중국보다 당신들은 형편이 한결 좋다”라고 결론을 내렸다.

Novick은 중국이 아직 그 약속에 맞는 행동을 하지 않았다고 선언했다. 그럼에도 Novick은 비료 산업에 대한 WTO의 중요성은 이것이 중국의 수입 정책에 대한 구조를 수립하고 특별한 약속을 하는 것이라고 설명했다. Novick은 중국이 궁극적으로 그러한 구조를 통해 승낙하게 될 것이라고 예측했으며, 미국과 다른 외국 수출업자들은 “WTO에 대해서 중국 내에서 한 매우 큰 저항”이 있다는 것을 종종 잊어버리거나 무시하기로 결정한다는 것을 대표들에게 상기시켰다.

########################################################################

중국의 최고 지도자들에게 책임이 있는 일이지만, 많은 지방 정치 지도자와 국가 행정장관들의 지원을 받는 중국비료 생산업체들은 회원 자격에서 이로운 점이 하나도 없었다.

Novick에 따르면, 미국과 다른 외국 기업들은 여전히 그들의 정부를 통하여 노력해야 하지만, 중국은 SETC를 통하여 통제 규정을 집중시키기로 합의했다.

미국은 중국의 지도력에 의지해서 내년의 쿼터(TRQs)와 재 할당에 대해 보다 잘 순응하기를 원하기 때문에 이것은 정부 기관에 더 큰 부담이 된다.

Novick은 유럽과 모로코 비료 수출업자들이 불평해왔기 때문에 중국은 미국의 불평 사항을 주목할 가능성이 더 많다고 확신했다. Novick은 “‘미국 불평자들처럼’ 이것 때문에 반대자들이 문제를 정치적으로 깨끗하게 없다”고 했다.

## o 카드뮴 분규

미국과 중국 정부의 회담에서 DAP 및 요소를 위한 쿼터(TRQ) 체제의 처리와 관련된 입장차이를 풀기 위해 노력을 하고 있던 중, 2002년 7월 25일 중국이 예기치 않게 수입 비료의 카드뮴과 그 외의 다른 중금속 함량을 제한하기로 하는 조치를 발표하면서 문제가 상당히 복잡해졌다.

중국 정부는 WTO에 통보했고 미국과 WTO 회원국들의 반응을 기다렸다. 이 중금속 함유 표준치는 2002년 9월 30일에 발효될 것이라고 선언했다.

그 후 중국당국자들의 태도가 약간 누그러지면서 이 개시일을 2003년 4월 1일까지 연기하기로 했다.

과학프로그램의 TFI의 회장 William C. Herz는 Charleston의 Fertilizer Industry Round Table를 제기하는 연설에서, “우리는 중국 문제로 인해 매우 큰 충격을 받았다”고 말했다. 그는 중국이 기안한 중금속 허용 함량치와 미국, EPA, AAPFCO, 미국의 여러 주, EU에 의하여 제안되었거나 채택된 표준을 비교해 보았다.

중국이 기안한 비료에 함유된 중금속의 허용 기준치는 기본적으로 미국이나 유럽 또는 세계 다른 어떤 곳보다 더 엄격했다. 제안된 기준치는 플로리다의 인광석에서 생산된 DAP를 제외하고는 다른 국가들의 DAP의 수입을 막으려는 것 같았다.

~~~~~

Herz는 중국의 이 기준치는 과학적 근거가 부족하게 보였고, 또 다른 국가에서의 중금속 함량 기준치에 대한 어떤 장기적인 평가를 참고하려고도 하지 않았다고 언급했다.

< DAP의 미국과 중국의 중금속 함량 비교 >

(단위 : ppm)

구 분	미 국	중 국
비 소	155	50
카드뮴	250	8
납	5,425	150
크 롬	896	500

그는 그 기준치를 정하게 한 첫 번째 힘은 중국 국내 인산비료 산업이었다고 결론 내렸다. 이 기준치의 제안은 과학적인 것으로부터가 아니라 정치적인 것으로부터 나온 것으로 보였다.

외국의 관찰자들은 이러한 제안으로 인해 자신들이 '셀프 서비스 식의' 수단이었다는 결론을 내리게 된다. 중국은 현재 세계 시장의 약 25%를 통제한다. 결과적으로 제안된 중금속 함유량 표준치는 국내 생산에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

TFI의 부의장인 Ford West는 확실히 그렇게 생각했다.

9월에 Office of US Trading Representative(USTR)를 개시하면서 그는 중국의 세금과 표준체계에 대한 최근의 조정은 WTO 협정에 포함된 비료 시장 접근 규정을 부정하는데 목적을 두고 있다고 말했다. 제안된 중금속 제한에 더해, 중국은 수입된 생산물에 차별 13% VAT를 부과하는 것에 의해 DAP에 대해 약속된 자유 무역을 막고 있다고 비난했다.

West는 SETC에 의하여 채택된 것들에 다음과 같이 이의를 제기했다. "SETC는 TRQ 할당은 '다른 지역의 생산량과 시장 수요에 균형할' 것이고 '국가의 경제와 자원의 합리적 할당의 포괄적 균형을 유지하기 위한 필요에 균형할' 것이다"라고 진술한다. "이것은 WTO 협정과 확실히 일치하지 않는다"라고 그는 말했다.

West는 “TRQ 체제의 조정자들은 국제적 경쟁으로부터 국내 인산 산업을 보호할 특별한 의도를 가지고 있다”고 주장한다. 또한 TRQ 체제의 중국의 조정자들은 4월까지 2002년 TRQ 할당을 4개월 늦추어 시작했다고 했다. “이것은 중국의 봄 비료 수요기에 우연히 발생했지만, 다른 해에는 국내 산업을 효과적으로 보호했다.”

West는 USTR에 자신의 의견을 개진하면서 공식 쿼터 요구와 실제적으로 발생된 것 사이에 차이에 주의를 했다.

또한 중국이 공식적으로 약속한 쿼터량은 567만톤이었지만 345만톤의 DAP 쿼터 밖에 허용하지 않았다고 주장했다. 이러한 차이는 중국이 단순히 대규모 국유 기업에 대량의 할당량을 주기만 하기 때문에 발생한 것이었다.

즉 Sinochem, CNAMPEGC, Huakem과 CCCCC. “이들 회사들은 이 거대한 쿼터를 모두 다 사용하지 말라는 지시를 받고 있다”고 West는 말했다.

o 명백한 증거

West는 사기업들이 이용할 수 있는 쿼터량이 없으면 비료의 자유무역이란 없는 것이라고 주장했다. 중국은 우선 최소한을 제공하기로 약속과 그 후 비 국유 무역 기업에 대해 TRQ를 늘려 제공하기로 한 중국의 약속에도 불구하고 “TFI는 비국유 무역 기업들에게 쿼터량이 부여되고 있지 않다고 믿는다”고 West는 말한다.

“중국은 TRQ 체제의 핵심인 전체 재할당 과정을 조작해 사용되지 않은 쿼터의 재분배를 막을 것이다.” West 또한 중국의 비료 산업은 그것을 정당화하기 위하여 SETC와 다른 정부 기관에 활발하게 로비하고 있다는 증거를 인용했다.

한 중국의 산업출판물에 따르면, “만일 전체 TRQ 약속량이 수입된다면 중국의 DAP와 NPK 산업에 대한 위협은 국내 비료 산업에 대한 엄청난 도전이 될 것이다. 우리는 국가가 계속해서 국내 생산물의 판매와 생산을 위한 느슨한 환경을 만들기 위해 거시적인 통제를 하고 수요와 생산, 수입의 균형을 유지할 것을 제안한다.”

미국대사가 베이징에서 지지한 USTR은 TFI에 의하여 만들어진 주장을 받아들였다. 그리고 그들의 중재로 중국은 비료의 카드뮴 함량에 관한 새로운 법령을 집행하는 것을 늦추기로 합의했다.

\$

그리고 중국과 미국 관리 사이에 DAP와 요소에 대한 TRQ 체제의 중국의 조작에 관하여 회담이 시작되었다. TFI는 회유적인 접근을 했다. “미국 비료 산업은 중국과 공식적 정보와 기술을 교환하기로 하였다”고 TFI회장 Kraig R Naasz는 말했다. “비료에 함유된 미량의 금속 함유량을 다루는 기준은 반드시 최근의 과학적 판단에 근거해야 한다.” 이 주제에 대한 문헌이 방대하므로 우리는 중국이 무역에 최소한의 피해를 미치면서 인간의 건강과 환경을 보호할 수 있는 합리적 기준을 만들 수 있을 것이라 기대한다.

TFI와 USTR은 한결같이 TRQ 운용에 대한 보다 포괄적인 문제에 걸쳐 비료의 자유 무역에 대한 문제를 보다 고위급 수준에서 다룰 수 있기를 희망했다. 아마도 중국수상 장쩌민이 텍사스 목장의 부시 대통령을 방문하기로 한 때가 좋을 것으로 생각된다.

한편 10월 14일, The State Economic and Trade Commission은 공식적으로 2003년 TRQ에 대한 수입량, 할당 원리와 신청 과정들을 발표했다.

DAP 595만톤, 요소 180만톤, NPK 298만톤이 승인되었다.

국가 부분을 위한 할당은 DAP 496만톤, 요소 162만톤, NPK 238만톤이고, 비국유 부분에 DAP 119만톤, 요소 18만톤, NPK 66만톤이다.

모든 유자격 비료 수입자들은 10월 31일까지 SETC 또는 TRQ에 신청서를 제출해야 한다. 최종 할당 내용은 신문 발행일에 발표된 적이 없다.

이러한 최근의 TRQ는 2002년 내내 거셌던 비난과 논쟁 재개의 전조인가? 아니면 확고하게 구축된 다양한 입장에서 벗어나 타협에 대한 전망 및 편안한 기분으로 더 좋은 합의에 도달할 수 있을까? 글을 쓰고 있는 시간에도 문제가 어떻게 해결될지는 알 수 없다.

♣ 당신이 옷을 입는 사이도 생각하는 시간으로 삼자. 그러나 헛된 것을 생각해보는 일 될 땅. 복지도 없이 생각을 들리거나, 공포의 소용돌이에 휘말려들거나 해서는 안 될 땅. 그 대신에 당신을 행복해질 수 있는 권리가 있다고 당신 자신에게 일깨워주자.

< 레일 카네기의 인생과학 중에서 >