

## 기술자료



- 연구책임자 정동희계법인 김창훈
- 연구자 정동희계법인 김준영, 김영돈  
제지산업연합회 권오근, 이상현

[지식경제부 무역위원회 연구용역 보고서, 2011년]

### 골판지원지 산업경쟁력 조사 ⑰

본자료는 2011년 4월 18일부터 10월 17일간(6개월)에 걸쳐 연구된 자료로써, 국내 골판지원지 산업의 경쟁력 강화를 위해 지식경제부 무역위원회에서 실시하였던 “골판지원지 산업경쟁력 조사” 연구용역 보고서를 인용한 것으로써, ‘골판지원지 산업경쟁력 조사’는 골판지산업의 경쟁력 실태, 구조적인 문제점 등을 분석하여 향후 경쟁력 강화를 위한 정책 방안을 찾고자 연구를 시작하였다. 최근 들어 국내 골판지업계는 글로벌 경쟁심화에 따른 폐지 등 원료확보 경쟁, 국내 외 환경규제 강화 등 대내외 여건이 나날이 악화되고 있다. 이에 본 조사에서는 전체적인 연구 진행 방향 및 골판지원지산업의 현안에 대해 학계, 산업계, 업종단체 및 주무부서 담당자등 전문가 의견을 광범위하게 수렴하여 국내 골판지산업이 지속적인 성장세를 유지할 수 있도록 경쟁력 강화 전략 및 정책방안을 마련하고자 하였다. 특히 해외 골판지산업의 비교분석을 통해 국내 산업 경쟁력 강화를 위한 방안을 찾는 한편, 중국 등 덩핑수입에 대한 무역구제지원제도 활용가능성을 검토하였다.

- 2004년 기준 부족한 생산량은 203 만 톤이었으나, 2009년 현재 부족한 생산량은 111 만 톤으로 급격히 줄었으며, 고품질 라이너지 등 수입이 필수적인 물량을 고려한다면, 이미 중국은 생산이 수요를 초과한 상태로 파악되며,
- 2011년 이후 2013년까지 증설될 설비규모가 896만 톤 규모임을 고려할 때 중국의 골판지원지 생산규모는 자국 내 소비규모를 상당부분 초과한 공급과잉을 우려할 상황
- 이는 2004년 이후 2009년까지 수출증가율이 88.7%로 급격히 증가하고 있는 것으로도 간접적으로 파악 가능
- 또한, 대 중국 폐지수출 추이를 볼 때 한국 내 골판지원지 생산의가동률을 높이기 위해서는 부족한 국내 폐지수급 상 수입폐지 사용이 불가피하며, 이로 인한 원가상승은 궁극적으로 국내 골판지 산업의 산업경쟁력을 약화시킬 것으로 예상됨.

〈표Ⅶ-6〉 중국의 골판지원지 수급 추이

(단위 : 천 톤, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균증가율 '04~'09
생 산	16,000	19,300	22,800	27,000	30,500	34,000	16.3
수 입	2,052	1,849	1,558	1,454	1,225	1,186	-10.2
내 수	18,028	21,109	24,248	27,994	31,550	35,106	14.3
수 출	24	40	110	460	175	80	88.7

자료 : Resource Information Systems Inc.

### ■ 한국은 중국의 제1의 골판지원지 수출대상국

- 골판지원지의 특성 중 하나인 높은 물류비 부담으로 인하여 중국의 골판지원지 수출지역은 인접국인 한국, 인도, 인도네시아 등 인접국에 집중
- 특히, 골판지원지가 산업재임을 감안할 때 인접국 중 경제발전이 상대적으로 앞서 있는 우리나라에 대한 수출비중이 가장 높은 점은 차후 덤핑수입품의 급증을 시사하는 것이라 할 수 있음.

〈표VII-7〉 중국의 골판지원지 국별 수출금액(2010년)

(단위: 천 달러)

구분	한국	인도	인도네시아	필리핀	태국	미국	기타	합계
수출금액	26,398	11,521	10,740	9,718	9,178	5,281	107,995	180,831
금액비중	14.6%	6.4%	5.9%	5.4%	5.1%	2.9%	59.7%	100.0%

자료 : 한국무역협회

### ■ 국내 골판지원지 생산자 역시 중국의 덤핑위협을 가장 우려

- 수입지의 저가 공세로 인하여 시장 혼란을 일으키고 있는 국가를 묻는 질문에 3개 업체가 중국을 1순위로 지목<sup>1)</sup> 하였고, 그 밖에 인도네시아와 미국을 각각 1개 업체에서 지목
- 또한 국내시장의 저가공세를 주도하고 있는 기업을 묻는 설문조사에서도 중국의 업체인 Nine Dragon 이 2회, Lee & Man이 1회 지목되는 등 중국이 총 3회로 가장 많이 지목되었으며, 그밖에는 미국의 Georgia-Pacific(1회) 및 일본의 령고(1회)가 지목되었음.

### ■ 단기간내에 수입피해가 급증할 가능성

- 골판지원지 산업의 내수관련성과 중국과 한국의 경기 동반성<sup>2)</sup>을 고려해 볼 때, 불황기에 중국과 한국이 동시에 경기침체에 도달할 가능성이 높으며, 이 경우 국내 골판지원지 산업은 국내 경기침체로 인한 수요감소와 중국산 골판지원지의 덤핑수입 급증이라는 두 가지 피해가 겹쳐 단기간에 산업 피해가 급증할 가능성 높음.



1) 우리나라의 골판지원지 '10년 생산(408만톤) 및 수요(351만톤)는 중국(생산 3,750만톤), 수요(3,835만톤)의 10% 수준임

2) 한국 KOSPI와 중국의 경제성장률의 상관계수는 0.78로 대단히 높은 수준(안유환, 자본시장연구원)

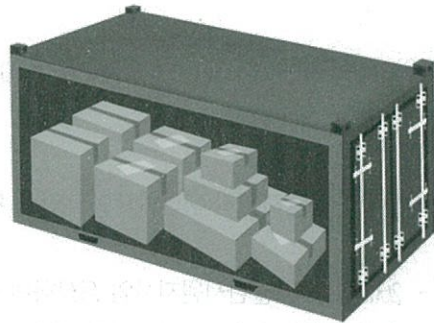
#### 4. 무역구제제도 활용측면에서의 시사점

##### ■ 주요 덤핑가능국가에 대한 정보 수집 강화

- 골판지원지는 최종소비재가 아닌 공장과 공장간 거래되는 산업재의 특성상 현지 유통가격에 대한 정보 파악이 여의치 않은 품목임.
- 따라서 현지에 진출한 한국 지합업체 등을 통하여 골판지원지의 현지 유통가격 등 현지 정보를 꾸준히 수집하는 등 체계적인 자료 확보 노력이 필요

##### ■ 업계의 협력 강화 및 덤핑 피해 입증을 위한 자료 수집

- 덤핑수입품으로 인한 피해는 크게 덤핑수입품의 저가공세로 인한 가격인하 효과(혹은 가격인상 억제 효과)와 판매물량의 감소효과로 구분됨.
- 그러나 이러한 덤핑피해 입증은 특정 국가의 특정 덤핑수입품으로 인한 피해라는 것을 입증(인과관계)하는 것이 현실적으로 쉽지 않은 바, 특정 거래처의 이탈시 이탈원인이 덤핑수입품에 기인하는 경우 동 판매감소의 인과관계를 입증할 수 있는 자료를 적극적으로 수집하는 것이 바람직함.
  - 예를 들어 경쟁입찰로 인하여 기존 납품가격이 낮아지게 되거나 거래처를 상실한 경우 경쟁자 혹은 낙찰자가 덤핑수입업체인 경우, 입찰자료, 낙찰자 및 낙찰가 등 피해의 객관적 발생사실을 소명할 수 있는 자료 유지
- 또한, 반덤핑제소를 위하여는 개별 기업단위가 아닌 국내 골판지원지 업계차원에서의 자료제시가 필요한 바, 업계의 단합된 협력과 피해입증을 위한 노력이 필수적임.
- 따라서 덤핑수입품으로부터 국내 산업을 지키고자 하는 공감대를 바탕으로 적극적인 업계의 협력을 공고히 할 필요가 있음.



## VIII. 국내 골판지원지산업의 경쟁력 강화 방안

### 1. 기본 방향

- 국내 골판지업계는 글로벌 경쟁심화에 따른 폐지 등 원료확보 경쟁, 국내외 환경규제 강화 등 대내외 여건 악화 속에서 지속적인 성장세를 유지할 수 있도록 경쟁력 강화 전략 마련이 시급
- 우선 폐지의 안정적 공급기반 구축을 통해 원료 조달에 따른 리스크를 완화하고 생산비용을 절감하며 안정적인 수급을 통해 골판지원지의 품질수준 제고 및 지속 가능한 성장기반 확보가 급선무
  - 가칭 '한국제지자원진흥원' 설립을 통한 제지재생원료 관리시스템 선진화 방안 강구
- 둘째, 복잡하고 영세한 국내 폐지 유통구조의 단순화 및 현대화를 통한 원가절감 방안
  - 우리나라는 폐지 배출원에서 수집상, 중간상인 및 압축장에 이르는 다단계 유통구조로 1만여개의 수집업체가 난립
- 셋째, 폐지의 품질인증제 도입 등 폐지의 품질제고 방안 필요
  - 수거 또는 압축업체의 가수 행위와 이물질 삼입 그리고 폐지의 종류별 구분이 제대로 이루어지지 않음으로 인한 폐지의 품질 저하
  - 이는 제지의 품질과 직결되고, 불순물을 걸러내는 과정에서 다량의 에너지를 추가적으로 소비해야 하는 결과를 초래
  - 국내의 경우 폐지로부터 생산수율이 80%를 넘지 못하고 있으며, 원료의 20% 이상을 소각하는 상황이 발생
- 넷째, 해외 골판지원지 생산업체와 경쟁을 위한 대형화와 이를 통한 추가적인 경쟁력 확보
  - 2006년 이후 골판지원지산업 정상화의 핵심적 원천은 경쟁력을 확보한 대형업체 위주로 활발히 진행된 인수합병 및 구조조정의 결과임.

- 골판지원지산업의 대형화는 시너지효과를 통한 원가경쟁력 향상뿐만 아니라, 대형화를 통해 축적된 자본을 활용한 적극적인 연구개발과 그로 인한 품질향상 및 국내 폐지 부족시대에 대비한 해외 폐지공급업체 M&A 등 추가적인 경쟁력 확보가 가능한 원천이며, 골판지원지 업계를 둘러싼 대내외 이슈에 대한 체계적인 대응도 가능

- 다섯째, 환경 친화적 · 에너지 저소비형 산업구조로의 전환을 통해 국내의 환경 규제에 대응

## 2. 세부 추진 전략

### (1) 핵심 원재료인 폐지의 안정적인 확보방안 마련<sup>3)</sup>

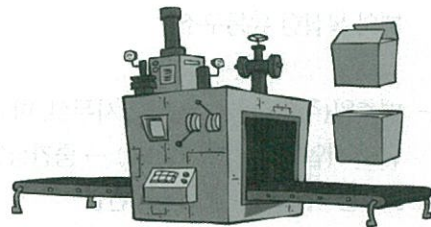
#### ■ 폐지의 안정적인 확보의 어려움

- 국내 제지산업의 주원료 중 폐지가 높은 비중을 차지하고 있으며, 펄프 자급률이 낮은 국내 여건을 감안했을 때 폐지회수와 확보의 중요성은 그만큼 높아지고 있음.

- 최근 들어, 중국의 폐지 수입 급증으로 세계시장에서의 품귀 현상 및 가격급등 등 구둑여건이 악화되고 있는 상황이며, 중국의 수요 급증으로 인한 중국내 폐지수입 가격상승으로 국산 폐지업체들의 수출 폭증을 야기 함.

- 이로 인해 '07년 이후 국내 골판지원지, 신문용지, 백판지업계의 정상가동을 위협하고 있음. 여기에 세계 각국은 재활용자원의 중요성을 인식, 재활용률 제고를 위한 노력을 경주하고 있어 세계시장에서의 폐지 구둑난은 더욱 심화되고 있는 상황

- 대만의 경우 폐지의 가격안정과 자국 산업수요를 충족시키기 위해 폐지 수출금지 조치를 시행한 바 있으며, 이후 세계 폐지의 가격상승 요인이 해소되자 폐지 수출금지 조치를 해제하는 등 탄력적으로 폐지 수급 상황을 조절



3) 국내 폐지의 수급 안정화 방안 연구(이정섭) 인용하여 정리함.

## ■ 정부산하 관리위원회 운영

- 폐지 수급상의 문제와 폐지 가격 등이 폭등할 경우에 이를 조정·관리하기 위한 정부(지식경제부)내에 관리위원회를 설치, 운영 필요

- 급격한 폐지 가격의 상승 및 공급차질 발생의 우려 시 탄력적·한시적으로 폐지의 수급안정을 위한 수출쿼터제, 수출신고제 등의 시행을 검토하는 역할을 수행하여야 할 것으로 판단

## ■ 폐지의 안정적 수급관리를 위한 재단법인 설립

- 국내에도 폐지의 수급안정, 품질향상, 원가절감, 재생원료업체지원, 시장정보조사 등 주요활동을 목적으로 하는 전담 기관의 필요성이 고조

- 일본의 '폐지재생촉진센터'와 영국의 'WRAP' 경우처럼 정부(또는 지자체) 지원을 받는 민·관 공동의 폐지 관련 전담 기관이 설립되어, 우리나라에서도 전국 규모로 폐지 수급의 안정화를 위해 폐지 수집에서 판매까지 총체적인 폐지 유통의 일원화와 유통 구조를 개선하는 것이 필요할 것으로 판단 됨.

## (2) 폐지의 유통구조 단순화를 통한 원가절감 방안<sup>4)</sup>

### ■ 복잡한 폐지유통구조로 인한 원가상승

- 우리나라의 폐지 수거 시스템은 다양한 수집상, 여러 단계의 유통 과정을 거침
  - 폐지의 공급원인 소비자로부터 폐지의 최종 수요자인 제지업체에 이르기까지 폐지수거가 이루어지기 위해서는 미화원, 리어카, 고물상, 중간상인 등의 유통과정을 거쳐야 하는 다단계의 복잡한 유통구조
  - 배출원(주택, 상가, 아파트, 사무실, 학교 등) → 수집자(개인, 소규모 고물상) → 고물상(대규모 기업형 미압축 수집상) → 중간상인 → 압축장 → 제지업체에 이르는 다단계 유통구조로 1만 여개의 수집업체가 난립

4) 국내 폐지의 수급 안정화 방안 연구(이정섭) 인용하여 정리함.