

WTO 회원국의 기술규제 제·개정 통보(notification) 대응 전략 연구: 중국 화장품 산업을 대상으로*

이용규** · 고정욱***

논문 요약

WTO 회원국은 자국의 기술규제를 이용하여 역내 산업을 보호하고, 타국의 무역기술장벽(TBT)에 대해서는 TBT 위원회에 STC를 제기하거나 사법적 분쟁해결절차를 활용하여 무역장벽을 해소하려고 한다. TBT 이슈 해결은 크게 ‘TBT 통보문 질의 및 규제개선 요청단계’, ‘TBT 위원회의 자율적 협의 단계’ 혹은 ‘사법적 해결단계’에서 상당 부분 해결되며, 일부는 미해결과제로 남기도 한다. WTO 데이터를 살펴보면, 일부 TBT는 질의단계에서 종결되었고, 일부 기술규제에 대해서는 STC가 제기되었고, 그중 상당수는 TBT 위원회의 자율적 협의 단계에서 해소되었으나, 일부는 미해결 상태로 종결되었다. 그리고 매우 제한적이지만, 사법적 판단에 따라 분쟁이 해결되기도 하였다. 사법적 판단을 의뢰하는 경우가 제한적인 이유는 경제적 비용과 정치적 갈등을 원하지 않고, 현재 상소기구(AB)가 현실적으로 작동되지 않는 상황이기 때문이다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 현실적으로 TBT 이슈 해결의 최종단계인 TBT 위원회 자율적 협의 단계에서 활용할 수 있는 보편적 전략과 국가별 정치-경제적 위상에 따른 세부 전략을 제시하였다. 그리고 국제적으로 높은 정치-경제적 위상을 가지고 있는 중국을 대상으로 외국 기업이 높은 점유율을 가진 화장품 관련 기술규제에 대해 제기된 STC를 분석하고, 대응 전략을 토의하였다. 그 결과, ‘한-중 MRA 협상전략’, ‘중국의 ICCR 정회원 가입과 의장 역할 부여’, ‘화장품 수출국+비수출국과 연대한 STC 제기’와 ‘패스트 트랙(fast-track)제도 도입’을 해결책으로 제시하였다. 하지만, 상기와 같은 전략도 중국 정부에게는 유효하지 않을 수 있다는 한계가 존재한다.

주제어: 화장품, 중국, 비관세장벽, TBT, STC, WTO

* 이 논문은 2022년 정부(산업통상자원부)의 재원으로 한국산업기술진흥원의 지원을 받아 수행된 연구임(P000835, 2022년 글로벌 전문인력양성사업).

** 제1저자, 중앙대학교 공공인재학부 교수(james@cau.ac.kr)

*** 공동저자, 한국정보통신기술협회 전임연구원(jeongwookgo@gmail.com)

I. 서론

1995년 WTO의 출범에 따라 자유로운 교역에 장애가 되는 관세장벽이 획기적으로 낮추어졌다. 동시에, 자국 산업의 육성 및 보호를 위한 대체 수단으로 비관세조치(NTMs)의 활용이 증가하고 있다. UNCTAD에 따르면, 위생 및 검역(SPS), 그리고 선적 전 검사(PSI)와 함께 무역기술장벽(TBT)이 가장 빈번하게 사용되는 NTMs 기술적 조치에 해당된다.¹⁾ 그리고 비기술적 조치는 ‘조건부 무역보호조치’, ‘금융조치’, ‘경쟁관련조치’, ‘무역관련 투자조치’, ‘유통조치’, ‘정부조달 제한’ 등 매우 다양하지만, 현실적으로는 ‘가격통제조치’, ‘수량제한조치’만이 매우 제한적으로 사용되고 있다.

WTO 사무국에 통보(notification)되는 TBT의 건수는 WTO 설립 원년인 1995년 365건에서 시작하여 증가와 하락의 상승 사이클을 거치면서 2021년에는 3,966건에 달하였다. TBT 통보문 숫자가 급격히 증가한 구간을 살펴보면, 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기가 발생한 시기인 2007~2009년과 2011~2013년이고, 이후 경제 안정기를 맞아 다소 하락하다가, 미국-중국 무역 전쟁이 시작된 2016년부터 다시 증가하였고 2019~2020년에는 감소하였다. 그리고 경제급변기인 2021년에는 급격히 증가하였다. 즉, 국제적 불황기에 세계 각국이 적극적으로 자국 산업 보호에 나서고 있어 향후 TBT 건수는 증가할 것으로 예상된다.

TBT 통계수치를 국제사회 국가 위상 측면에서 살펴보면, WTO 설립 초기인 90년대에는 선진국 중심으로 TBT 통보문이 발행되었다. 그러나 2000년대에 들어와서는 제조업이 선진국에서 신흥국으로 이동하면서, 이들 국가의 통보문 발행 건수도 급격히 증가하고 있다. 즉, 자국의 제조업을 보호하기 위한 수단으로서 TBT가 활용되는 현상이 명확히 나타나고 있다. 그리고 경제 상황에 따른 통보문 상승 사이클에 신흥국의 통보문 증가가 접목되어 통보문 건수가 빠르게 증가하는 양상이 나타나고 있다.

WTO 회원국은 환경, 건강과 안전, 개인정보 보호를 이유로 국제표준이나 국제관행에 부합하지 않은 기술규제의 개·제정 사항을 통보하고 있다. 그러나 통보받은 회원국은 불투명한 사항에 대하여 통보국에 질의할 수 있고, 자국 수출기업의 요구사항을 반영하여 규제정보와 규제개선 등을 요청할 수 있다(국가기술표준원, 2022). 아울러, 회원국은 수용하기 어려운 기술규제에 대해서는 TBT 위원회에 특정무역현안(Specific Trade Concerns, 이하 STC)를 제기할 수 있다. 나아가 TBT 이슈에 대하여 최종적이고 강제적인 결정을 내리는 패널위원회와 상소기구(Appellate

1) UNCTAD는 비관세조치 (Non-tariff Trade Measures, 이하 NTMs)를 ‘관세 이외의 교역에 경제적 영향을 미칠 수 있는 잠재성을 지닌 모든 정책 조치’라고 정의하였다. 대표적인 조치로서 위생 및 검역(Sanitary and Phytosanitary, 이하 SPS), 선적 전 검사(Pre-shipment Inspection, 이하 PSI)과 무역기술장벽(Technical Barrier to Trade, 이하 TBT) 등을 열거하였다(<https://trainsonline.unctad.org/home>).

Body, 이하 AB)에 분쟁 해결을 요청할 수도 있다. 물론, 이들 3개 과정은 각기 독립적으로 운영되고, 반드시 단계적으로 거쳐야 하는 강제적 절차는 아니다. 하지만, 실질적으로 많은 기술규제가 3개의 과정을 거치면서 해결되고 있다. 그리고 기술규제 이슈 해소단계별로 활용할 수 있는 다양한 전략이 존재한다.

WTO 출범 이래 회원국이 제기하는 STC의 수는 증가하고 있지만, TBT 협정이 절차적 규범의 성격을 띠고 있는 제도적 한계와 기술규제의 진화로 인해 모든 STC가 TBT 위원회에서 해결되는 것은 아니다. 국가기술표준원의 '2021 무역기술장벽 연례보고서'에 따르면, STC는 1995년 4건에서 2021년에는 257건으로 증가하였고, 여기에는 신규 건수보다는 계속 제기되는 STC가 압도적으로 많았다. 그 이유는 이해 당사국이 정치적 갈등과 비용, 시간이 소모되는 사법적 해결단계에 돌입하기에 앞서 TBT 위원회 합의 단계에서 이슈를 종결시키기 위해 노력하고 있다. 아울러, 현재에는 상소기구(AB)가 정상적으로 운영되고 있지 못하기 때문이기도 하다. 실제로 TBT 이슈가 사법적 해결단계로 진행된 수치는 매우 제한적이다.²⁾

질의단계와 TBT 위원회 단계는 기술규제로 인한 피해 예방적 행위이지만, 사법적 분쟁해결단계는 사후 피해구제 과정으로 보아야 한다. 그리고 사법적 쟁송단계에서도 협의(consultation)를 포함하여, 조정(conciliation), 중개(mediation) 등 외교적 해결 방법을 거쳐 패널위원회(1심)와 상소기구(AB)에 제소한다. 그러나 패널위원회에서 다루는 기술규제 중 상당수가 이미 STC가 제기되어 TBT 위원회에서 논의되었던 사안이다. 예를 들면, 캐나다가 EU를 대상으로 제기한 프랑스 석면 금지법(DS135)과 멕시코가 미국을 대상으로 제기한 돌고래 안전 라벨링 조항(DS381) 등이 대표적 사례이다. 이들 사례는 TBT위원회에서 논의 중 법령의 유효기간이 종료되어 실질적으로 피해가 발생하여 협의는 단기간에 종료되고 패널이 설치되었다.

한편, 세계 각국이 여러 산업 분야에서 치열하게 경쟁하고 있지만, 최근 화장품산업이 여러 측면에서 우리 정부와 기업의 관심을 끌고 있다. 먼저, 화장품은 단순한 생활용품이 아니라, 기초과학, 응용 기술 그리고 문화까지 종합적으로 융·복합되고 있는 고부가가치 제품이며, 경제적 계층별로 제품이 다변화되어 있다. 교역의 측면에서는 EU, 미국, 일본 등 선진국은 경제 수준의 향상에 따라 성장하는 고급 제품 시장에서 점유율을 높이기 위해 노력하고 있다. 반면에 중국 등 신흥국은 역내 시장 수성에 급급한 방어적 자세를 가지고 있다.

중국 화장품 시장에서는 중국 자국 기업의 경쟁력이 떨어진다. 이러한 상황에서 중국 정부는 화장품과 관련된 국제표준이나 관행에 부합하지 않는 방향으로 지난 수년간 기술 규정을 여러 차례 제·개정하였다. 이러한 중국 정부의 조치에 대해 화장품 수출국 정부와 화장품 산업계는 이

2) 2018년 11월 중순 기준 TBT 협정 위반을 이유로 WTO 분쟁 해결기구(DSB)에 제소된 사건은 총 54건이며, 이는 동 기간 WTO DSB에 제소된 사건(총 570건)의 약 9.5%에 해당된다.

의를 제기하며 강력히 반발하고 있다. 그러나 당사국 간 해당 이슈에 대한 인식이 상이하여, 합의점에 도달하지 못하고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 먼저 TBT 통보문 발행된 이후 거시적 관점에서 피통보국이 채택할 수 있는 기술규제 개선 요청 전략을 제시하고, 국가별 경제-정치적 위상에 따른 세부 전략을 개발하여 제시하고자 한다. 그리고 비교적 최근 개정된 화장품 관련 기술규제에 대한 중국의 TBT 통보문과 이에 제기된 STC를 분석하고, 이를 토대로 우리나라가 중국 정부를 상대로 채택할 수 있는 전략을 제시하고자 한다.

II. WTO TBT 분쟁해결 절차와 대응조치

1. TBT 통보에 따른 단계별 후속 조치 분석

WTO TBT 협정에 따라 회원국은 기술규정의 제·개정(안)을 타 회원국에 통보하여야 한다. 우리나라의 경우, 법률에 명시된 기술규정이 약 2,000 조항이며, 연간 200~300개의 기술규정이 제·개정하며(이용규 외, 2018), 그중 2020년에는 71건, 2021년에는 117건의 통보문을 발행하였다. 그리고 우리 정부는 2021년 한해에 전 세계 TBT 통보문(3,966건)과 미통보(662건)된 기술규제를 합하여 총 4,628건을 발굴·점검하였다.

통보문에 대하여 질의사항이 있으면, 먼저 발행국의 질의처(enquiry center)에 추가정보, 국제표준과 부합 여부, 유예기간 등에 대하여 구체적으로 질의하거나, 수출기업의 요구사항을 반영하여 규제개선 등을 요청한다.³⁾ 우리나라도 해마다 수십건의 TBT 통보문을 발송하고 있으며, 질의 및 회신도 연간 100건을 넘기고 있다. 우리나라 정부가 통보국 질의처에 공식서한을 발행하여 종결된 사례도 상당하며, 아랍에미리트(UAE) 에너지 효율 라벨링 규제, 프랑스 생산자책임제 도제품의 라벨링 규제, 짐바브웨 가전기기 에너지 효율규제 등이 대표적인 사례이다.

2021년 우리나라가 외국과 주고받은 질의서는 총 110건이다. 이 중 25건은 우리나라 기술규제에 대해 WTO 회원국으로부터 질의를 받은 것이고, 나머지 85건은 외국의 기술규제에 대해 우리나라가 수출기업의 요구사항을 반영하여 규제정보와 규제개선 등을 요청한 것이다. 아래 <표 1>은 과거 20년간 전체 TBT 통보문과 우리나라의 TBT 통보·질의 현황이다.

3) 상당수의 WTO 회원국은 TBT 통보와는 별개로 미통보된 법률 제·개정 사항을 세부적으로 분석하여 STC를 제기하고 있다. 사안에 따라서는 다른 회원국에게도 통보하고, 연대하여 STC를 제기하기도 한다.

〈표 1〉 우리나라의 TBT 통보 및 TBT 질의·회신 현황

단위: 건

항목	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
전체TBT 통보문	610	897	724	897	1,030	1,229	1,523	1,893	1,869	1,772	2,194	2,139	2,237	1,977	2,331	2,579	3,063	3,336	3,352	3,966
한국TBT 통보문	19	19	16	19	29	37	33	57	45	47	77	49	85	80	83	51	64	69	71	117
한국의 질의·회신	140	156	90	42	72	158	138	219	76	84	78	101	117	94	95	124	119	120	129	110

회원국은 타 회원국이 통보한 기술규정이 국제무역에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 경우에는 연 3차례 개최되는 WTO TBT 위원회에 이의(STC)를 제기할 수 있으며, 해당 회원국은 다른 회원국들에게 필요한 설명을 충분히 제공하여야 한다.⁴⁾ 대부분 1년 이내에 타결되지만, 동일 사안에 대해서 반복적으로 STC가 제기되어 수년간 협상이 지속되기도 한다. 예를 들면, 2021년 STC 총 131건으로 WTO 출범 이후 최고치를 기록하였으며, 작년 대비 신규 STC는 57건 → 64건으로 증가하였고, 지속적으로 논의되는 STC도 53건 → 67건으로 증가하였다. 2021년의 경우, 우리나라 정부는 기업에 실질적인 피해가 있다고 판단된 145건의 기술규제에 대하여 해당 국가와 다양한 방법으로 협상하였고, 56건의 기술규제를 완전히 해소하거나 상당히 완화하였다(국가기술표준원, 2021).

TBT 위원회에서 STC가 반복적으로 제기되는 이유는 우선, 기술규제가 보호무역주의적 조치인지 해당 국가의 정책상 불가피한 선택인지를 명확하게 구분하기 어렵기 때문이다. 그리고 현실적으로는 TBT는 2개 목적을 모두 갖고 있어, 판단하기가 곤란하기 때문이다(경제정보센터, 2013). 아울러, STC로 수용되지 않는다고, 사법적 해결단계로 끌고 가면 경제적 비용과 시간은 물론 상대국과 외교적·정치적 갈등을 감수하여야 하기 때문이다(김민정, 2018). 그러나 어떠한 경로로든 TBT 위원회에서 통보국가와 피통보국 간 STC 제기된 사안에 합의되면 종결된다. 또한 STC에 대해 합의점에 도달하지 않더라도, 반복적으로 제기하지 않으면 실질적으로 폐기된다.

특정 국가가 TBT 이슈를 WTO 분쟁해결기구에 제소하면 패널 심리와 항소기구 심리의 2단계로 진행된다. 먼저, 1심 법원의 역할을 담당하는 패널은 각 분쟁 당사국이 합의하여 선임하는 3인의 패널리스트로 구성되며 법률심과 사실심을 모두 담당한다. 반면 2심 법원이자 최종 법원인 항소기구는 7인의 항소위원으로 구성되는 상설적인 기관이며 이중 3인이 특정 사건을 담당하게 된다. 항소심을 담당하는 항소기구는 오로지 법률심만을 담당하게 된다(안덕근·김민정, 2018). 그

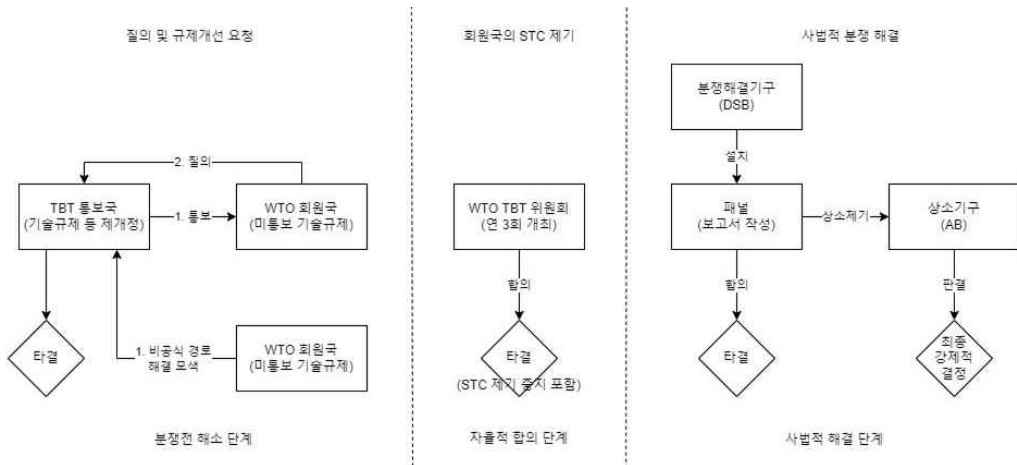
4) 이의(STC)를 제기하고자 하는 회원국은 TBT 위원회 회의의 최소 14일 이전에 WTO 사무국과 해당 당사국에게 충분한 사유와 함께 이를 통보하여야 한다(안덕근·김민정, 2018).

리고 이 기관에서의 판단은 최종적이고 강제적인 결정이다.

홍성규(2020)의 연구에 따르면, AB가 도입된 1995년부터 2020년 상반기까지 상소통지서의 제출 178건, 본 절차의 상소 147건, 제21조 5항 절차에 따른 상소 32건 등으로 나타났으며, 2020년 9월 시점으로 AB에 10건의 사건이 처리되지 못하고 계류 중이다. 또한, 같은 기간 동안 패널 보고서가 채택된 306건 중 203건(66%)이 상소되었고, DSU 제21조 5항에 따른 패널 이외의 패널 보고서는 262건이 채택되어 171건이 상소되었고, 제21조 5항에 따른 패널 보고서는 44건이 채택되어 32건이 상소되었다. WTO 협정상의 상소현황을 보면, 분쟁해결양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute, 이하 DSU)가 133건으로 가장 많았고, TBT 협정 13건, SPS 협정 9건이었다.

국가 간 교역분쟁은 WTO에서의 분쟁 해결 절차에 따라 1995년 설립 이래 2022년까지 약 614건의 분쟁을 처리하였다(www.wto.org). 표면적으로는 WTO의 행정적 절차를 거쳐 종결되지만, 이면에는 당사국 간 정치적 수단이 해결의 기제가 되기도 한다.⁵⁾ 아래 <그림 1>은 TBT 통보문 발행 이후 분쟁 종결까지의 과정을 도식화한 것이다.

<그림 1> WTO TBT 해결 절차



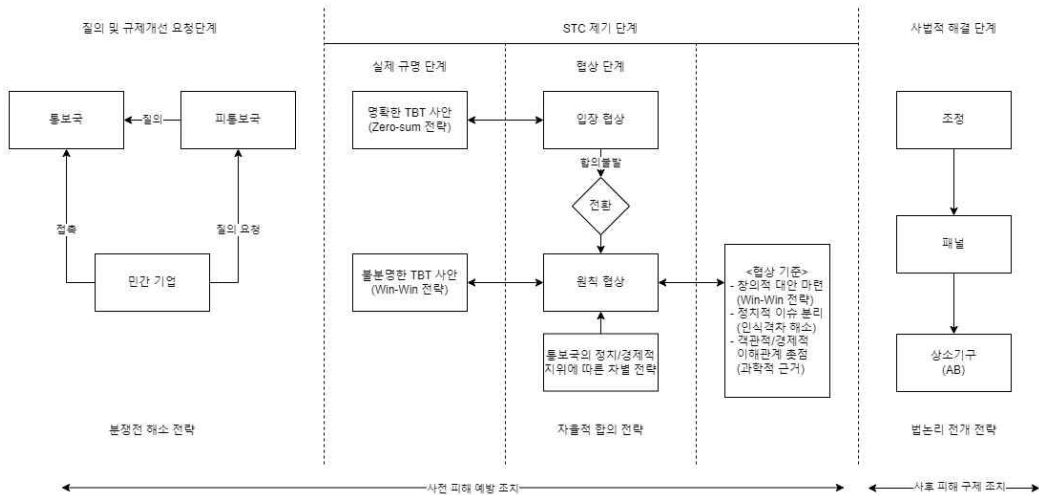
2. TBT 해결 전략 탐색

WTO 체제에서도 회원국이 여타 회원국의 불합리한 기술규제에 대하여 사용이 가능한 수단은

5) AB는 DSB가 4년 임기로 임명한 7명의 위원으로 구성되는데, 2020년 9월 현재에는 AB위원장 1명만 남아 있으며, 일방적인 무역규제 조치를 빈번하게 취하고 있는 미국의 비협조로 나머지 6명을 임명하지 못해 AB는 실질적으로 운영되지 않는 상황이다.

제한적이다. 즉, 신규 기술규제 도입국가가 TBT 통보문을 발행하고, 피통보된 국가가 수용하지 않으면, 통상적으로 WTO의 분쟁해결제도에 의해 정해진 절차에 따라 협의가 진행된다. 아래의 <그림 2>는 WTO TBT 해결 절차에 기초한 분쟁해결 전략 맵(map)이다.

<그림 2> TBT 해결 전략 맵(map)



WTO 회원국은 협정에 따른 TBT 해소방안을 먼저 고려하지만, 동시에 WTO 협정 밖의 다른 대안도 마련하여 추진할 필요가 있다.⁶⁾ 그리고 사안별로 새로이 개발한 대안들을 병행적으로 추진할 수도 있고, 선후를 정하여 단계별로 추진할 수도 있다. 예를 들면, 양자간 비공식 접촉, FTA 협상에서 현안 제기 등을 고려할 수 있다. 아울러, 상대국의 정치-경제적 영향력을 기준으로 각기 다른 전략을 개발·적용할 수 있다. 즉, 모든 사안에 적용이 가능한 대안은 없으며, 상대국과 사안에 부합하게 대안을 개발하여 적용하는 방안이 효과적일 것이다.

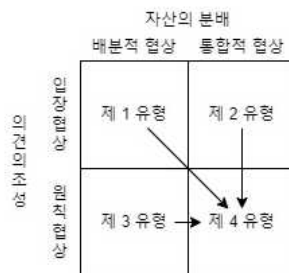
통상적인 절차 이외에 고려할 만한 대안은 ‘선-민간, 후-정부 전략’이다. 정부가 적극적으로 개입하기에 앞서, 관련 민간기업이 자신의 활력과 경험을 활용하여 공식적 혹은 비공식적 경로를 통해 해당 국가의 관련 행정부처에 접근하여 문제를 해결하는 전략이다. 일본의 경우, 민간기업이 먼저 상대국 정부를 직접 접촉하여 해결한 사례가 있다(국가기술표준원·한국표준협회, 2017). 민간기업은 상대국의 행정부처와 비교적 유연하게 접근할 수 있고, 각국 법령을 정확히 파악하고 있어, 대응에 필요한 자료를 신속히 마련할 수 있다. 그러나 민간기업이 독자적으로 해결하기 어

6) ‘WTO 무역기술장벽 대응체제와 표준정책(안덕근·김민정, 2019)’의 ‘우리나라의 TBT 대응체제 발전과 과제(장용준 지)’를 참조하기 바람

려운 상황에 직면하면, 산업계가 제공한 피해 정보와 업계 동향을 토대로 정부가 개입하여야 한다(홍성규, 2019).

통상적으로 WTO 회원국은 비용과 시간 그리고 외교적-정치적 부담이 큰 사법절차로 진행하기를 원하지 않는다. 따라서 TBT 위원회에서 상대국과 이슈 해소를 위한 논의와 협상을 적극적으로 진행하고자 한다. 이때, 협상의 방식은 일방의 피해를 강요하는 ‘배분적 협상(zero-sum game)’이 아니라 이해관계 국가 모두가 이익을 얻는 ‘통합적 협상(win-win game)’이 되어야 한다. 그리고 자국의 주장만을 강요하는 ‘입장협상’이 아니라, 객관적이고 경제적인 이해관계에 기반한 ‘원칙협상’이 되어야 한다(하례수, 2003). 그러므로 통상적으로 아래 그림의 4가지 협상 유형 중 자원의 배분은 통합협상, 의견 조정은 원칙협상을 지향하는 제 4 유형을 추구하여야 한다. 물론, 의도적으로 무역장벽을 형성하기 위해서 국제표준이나 관행에 부합하지 않은 기술규제를 제·개정된 국가를 대상으로 합리적 해결방안을 모색하는 전략이 효과적이지 않을 수 있다.

〈그림 3〉 협상의 유형



TBT 이슈에 대하여 통합적-원칙협상을 하기 위해서는 첫째, 상대국의 해당 TBT 이슈에 대한 인식을 명확하게 파악하여야 한다. 공식적/비공식적 통로를 통하여 의사를 교환하여 당사국 간 해당 이슈에 대한 인식의 격차를 좁힐 필요가 있다. 그리고 진전 상황에 따라 반복적 협의가 필요할 수 있다.

둘째, 배분적 협상에서 신속하게 통합적 협상으로 전환하는 노력이 필요하다. 즉, 양 당사국은 협상에서 상대국의 일방적인 양보만을 강요하는 TBT 철회나 수용 요구에 집착하지 않아야 한다. 그리고 모두가 상생(win-win)할 수 있는 대안을 개발하고 이를 토대로 협의하여야 한다. 아울러, 대안은 상대방 설득이 가능하도록 명확하고 단순하여야 한다.

셋째, TBT를 다른 정치-경제적 이슈와는 분리하여 다루어야 한다. 다른 정치적 혹은 경제적 이슈와 연계되면 사안이 복잡해져서 해결방안을 찾기가 더욱 곤란해진다. 정치-경제적 압력행사

는 상대국의 반발을 불러일으킬 수 있어 신중해야 한다. 그리고 정치적 자원보다는 전문적 자원을 활용하여 해당 사안에 대하여 객관적이고 보편적인 평가를 받고, 이를 토대로 협상을 진행할 필요가 있다. 따라서 양국의 전문가가 참여하는 공동연구를 진행하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

넷째, 협상 중에도 양 당사국 간 생산적 관계를 유지하고, TBT로 인한 이해관계 당사국 민간 기업의 득실에 초점을 맞추어 협상을 진행하여야 한다. 대체로, TBT 통보문 발행국의 기업은 TBT로 인하여 피통보국의 기업이 받게 되는 손실보다 큰 경제적 혜택을 받게 되는 것도 아니다. 오히려 TBT는 자국 기업에게도 궁극적으로는 부담이 될 수 있다. 실제로 국제표준과 동떨어진 기술 규정을 토대로 제작된 제품은 수출하기 어렵다.

마지막으로 상대국의 양보를 얻어 내기 위해서 해당 사안과 무관하게 보이는 압박 수단을 사용하는 전략도 활용할 수 있다. 이러한 전략은 항상 상대적으로 우월한 지위에 있는 국가만이 사용할 수 있는 전략은 아니다. 즉, 미국 정부가 2022년 미국의 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)에 따라 현대 자동차의 전기차를 보조금 대상에서 제외하면, 현대 자동차는 미국 조지아주 전기차 공장 투자를 재검토할 수 있다고 발표하면서, 미국 정부가 법률을 개정하도록 압박하고 있다(서울경제, 2022).

협상전략도 상대국의 정치-경제적 위상과 무관하게 동일한 전략을 모든 국가에 적용할 수 없다. 오히려, TBT 통보국의 위상에 따라 전략을 달리하는 방안이 효율적일 수 있다. 특히, 통보국의 산업 특성을 고려한 경제적인 협력 메커니즘, 교육과 문화 교류 등 비경제적인 요인 등을 활용하는 전략을 모색하는 것이 필요하다(권순국, 2013). 예를 들면, 저개발 국가의 경우, TBT 해결의 필요성과 당위성을 제기하면서, 동시에 경제 및 기술 지원 사업을 제안하면서 협상하는 방안이다. 즉, DAC의 협력대상국 목록에 언급된 국가들을 대상으로 TBT 해소를 위한 협의 과정에서 25억 달러(2019년 기준)에 달하는 우리나라의 ODA 자금을 토대로 국제개발협력사업을 제시할 필요가 있다.

실제로 저개발 국가도 TBT 통보문 발행 건수가 많은 국가가 존재한다. 예를 들어, 우간다는 OECD DAC(Development Assistance Committee) 목록에 가장 미개발된 국가(least developed countries)에 포함되지만, 지난 27년간(1995-2021년) 국가별 누적 통보문 발행 건수가 미국(4,497건), 브라질(2,685건) 다음으로 3위(2,599건) 국가이다. 실제로 2020-2021년에 발생한 르완다 냉장고, 에어컨 에너지 효율 규제나 짐바브웨의 가전기기 에너지효율규제가 적용 대상이 될 수 있다. 하지만, 대상국의 경제 규모가 작아서 TBT 해결에 따른 경제적 효과도 크지 않을 수 있다.

둘째, 국제사회에서 우리나라와 동등하거나 비슷한 수준의 경제-정치적 지위를 가지고 있는 국가에 TBT 해결과 함께 포괄적 협력사업을 제시하는 방안이다. 즉, TBT 해결과 함께 FTA나 상호인정협정(Mutual Recognition Agreement, 이하 MRA) 체결을 요청하거나, 특정 사업을 공동 수행하는 사업을 제시하는 방안이다. 현실적으로 브라질, 인도 등에 적용이 가능한 대안이다. 특히, 인도는 TBT 발행 건수는 많지 않으나, 현실적으로는 우리나라 기업이 수출하는데 많은 애로를 경험하는 국가이다. 브라질은 1995~2021년 누적 통계 2,685건으로 2번째로 많은 국가이기도 하다.

마지막으로 정치-경제 대국에게 국제사회의 리더로서 역할을 강조하는 전략이다. 이러한 전략의 대상은 현재 G2라고 불리는 미국과 중국이며, 이들 국가 역시 TBT와 관련된 이슈를 빈번히 만들어내고 있다. 따라서 이들에게 국제적 위상에 부합하는 공정무역의 수호자 역할을 요구해야 한다. 즉, 두 강대국이 WTO 산하 위원회, 산업별 국제기구의 회장단으로 선출될 수 있도록 지원하고, 이에 따른 역할을 요구하여야 한다. TBT 해소에 따른 경제적 효과는 상대국 경제규모와 규제의 내용과 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 미국과 중국의 무역기술장벽이 한국 경제에 미치는 부정적인 효과가 타국과 비교하여 상대적으로 크다(류한열 외, 2015).

Ⅲ. 사례 분석: 중국 화장품의 기술규제와 대응방안 모색

1. 세계 화장품 수출입 동향 분석

세계 화장품 시장은 계속 성장하고 있으며, 2021년 기준 약 5,110억 달러이다.⁷⁾ 지역별 시장 분포는 규모는 아시아·태평양(46%), 북미(24%), 서유럽(18%), 동유럽(6%), 남미(8%), 아프리카(3%) 순이다(Reports Globe, 2021). 아래 <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼, 코로나19 바이러스의 확산으로 인해 중국을 포함하여 세계 소비시장이 축소되었지만, 중국의 화장품 시장은 계속 성장(연평균 약 7.5%)하고 있다.⁸⁾ 또한, 단일 시장 규모로는 미국(약 920억 달러, 25%)에 이어 두 번째로 크다(약 660억 달러, 18.5%). 국내 화장품산업의 총 생산규모(뉴데일리경제, 2021)는 2012년에는 약 7조 1,000억 원 규모였으나, 2021년에는 16조 6,533억 원으로 지난 10년 간 2배 이상 성장하였다.

7) 2019년(4,203억 달러) → 2020년(4,830억 달러) → 2021년(5,110억 달러), 연평균 4.75%씩 성장하고 있으며, 2025년까지 7,160억 달러, 2027년까지 7,846억 달러를 초과할 것으로 예상된다(<https://cosinkorea.com/mobile/article.html?no=42590>).

8) 2015년(약 36조 4,722억) → 2016년(약 37조 5,518억) → 2017년(약 40조 9,782억) → 2018년(약 42조 4,278억) → 2019년(약 49조 3,680억) → 2020년(약 57조 8,000억) → 2021년(약 90조 9,121억)

주요 국가의 화장품 시장은 지난 4년간 연평균 약 4.5% 성장하고 있다.⁹⁾ 중국의 시장 성장 속도가 12.7%로 가장 빨랐으며, 다음은 미국은 4.8%, 한국, 2.7%, 일본 약 2.1%, 유럽 1.6% 순이었다. 아래 <표 2>는 국가별 화장품 시장 규모 및 성장 추세를 보여 주고 있다.

<표 2> 2015~2021 국가별 화장품 시장 규모 및 성장 추세 분석

단위: 백만 US 달러

국가	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
한국	11,068	11,988	12,134	12,170	12,281	13,782	14,008
중국	41,115	43,590	48,088	54,208	61,940	73,009	86,053
일본	32,862	33,433	34,364	35,160	35,677	25,635	19,411
미국	69,826	72,941	75,937	78,770	80,429	91,763	91,946
유럽	61,653	62,511	63,720	64,775	65,603	62,454	64,077

* 유럽의 시장 규모는 독일·영국·프랑스·이탈리아·스페인·폴란드의 합

출처: 화장품산업분석보고서(2020) 및 Euromonitor, Ctpa(<https://www.ctpa.org.uk/eu-and-worldwide>)

2021년 기준 중국의 1인당 화장품 소비수준은 1인당 62달러로 일본(306달러), 미국(279달러), 한국(270달러)과 비교하여 현저히 적다. 하지만, 시장 규모는 미국 다음으로 크며, 향후 개인 소득의 증가 및 생활 수준 개선에 따라 높은 성장세를 보일 것으로 전망되고 있다(한국무역협회, 2020; KOTRA, 2022). 그리고 중국산 화장품은 빈번하게 모조품 유통, 허위 광고, 화장품 품질 및 안전성에 대한 문제가 발생하여 자국민도 불신하고 있다. 따라서 중국의 화장품 시장 보호를 위한 일련의 조치에도 불구하고, 외국산 화장품의 수출 증가율은 오히려 높아지고 있다.

<표 3> 중국 수입 화장품 시장 현황

단위: 1,000 US 달러

화장품	2016	2017	2018	2019	2020	2021
시장규모	31,631,243	35,788,004	37,282,729	42,592,565	48,400,642	57,297,819
수입 화장품	5,688,822 (17.0%)	7,909,622 (22.3%)	12,733,789 (30.6%)	16,582,046 (37.5%)	21,201,825 (43.0%)	26,045,873 (45.5%)

* HS Code 33류 및 3401 기준

출처: ITC TRADE MAP

중국 화장품 시장은 2021년 기준 자국 생산 제품이 54.5% 외국산 제품이 45.5%를 점유하고

9) 2019년 기준 약 4,203억 달러로 추산되는 세계 화장품시장 규모는 2015년 대비 약 700억 달러가 증가하며 5년간 19%의 성장률을 보이는 산업영역이다. 그러나 2020년은 코로나19로 인해 작년 대비 8%정도 규모가 감소하였다(Euromonitor International, 2019; Loreal, 2020).

있으며,¹⁰⁾ 외국산은 일본(24.8%), 프랑스(22.4%), 한국(18.8%)순으로 시장을 점유하고 있다(한국 무역협회, 2020). 중국 시장에서 외국 화장품의 전년 대비 2020년 성장률은 일본(37.1%), 프랑스(36.1%), 한국 7.5% 그리고 2021년 성장률은 일본 8.2%, 프랑스 12.9%, 한국 10.0%이다. 즉, 일본이나 프랑스 기업은 프리미엄 브랜드 사업에 집중하고 있어 경기변동의 영향이 상대적으로 적었으나, 반면에 우리나라는 프리미엄 제품과 중저가 제품 시장 모두를 공략하고 있어, 코로나 19의 영향에 노출되어 있었다.

우리나라의 경우, 최근 화장품 시장의 성장 속도가 빨라, 화장품산업이 수출에서 차지하고 있는 비중이 증가하고 있다. 화장품의 수출 규모는 최근 5년(2017년~2021년)간 연평균 12.9%씩 증가하여 2021년 기준 79억 8,187만 달러를 달성하였다.¹¹⁾ 2012년 처음으로 무역수지흑자를 기록하였고, 2020년 기준 한국 전체 무역수지흑자 규모(448억 6,528만 달러) 중 14.3%(64억 400만 달러)를 차지했으며, 그 비중은 꾸준히 증가하고 있다(식품의약품안전처 보도자료, 2021).¹²⁾ 한국 화장품 교역에서 중국 시장은 2021년 화장품 총수출(92억 2천만 달러)의 약 59.5% 정도를 차지하는 중요한 시장이다.¹³⁾ 따라서 중국의 화장품 관련 기술규제의 제·개정은 우리나라 화장품 기업의 초미의 관심사이다.

〈표 4〉 한국 화장품 수출 및 대중 수출

단위: 1,000 US 달러

화장품	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체 수출	4,343,426	5,103,481	6,417,239	6,695,978	7,762,715	9,365,031
중국 수출	1,661,671 (38.3%)	2,006,756 (39.3%)	2,721,238 (42.4%)	3,131,052 (46.8%)	3,871,401 (49.9%)	4,943,958 (52.8%)

* HS Code 33류 및 3401 기준

출처: ITC TRADE MAP, 관세청 Unipass

2. 중국의 화장품 산업보호 조치 분석

1) 개관

중국은 TBT 통보문 누적 발행 건수 2위와 STC 누적 제기 건수 8위이다. 이러한 통계치는 중국 정부는 타국의 TBT에 STC를 적극적으로 제기하여 자국 수출기업의 애로를 해소하려고 하며, 반면에 국제표준이나 관행과 어긋나는 기술규제에 대하여 TBT 통보문을 발행하여 국내 시장을

10) 2020년 기준 화장품 국내 자급률은 한국이 약 84.3%, 일본은 약 74.0%임.

11) 화장품 통계는 33류, 3401호를 대상으로 ITC TRADE MAP에서 수집

12) 2016년(3.5%) → 2017년(4.0%) → 2018년(7.1%) → 2019년(13.6%) → 2020년(14.3%)

13) 2016년(34.9%) → 2017년(40.5%) → 2018년(42.3%) → 2019년(47.6%) → 2020년(50.1%)

지키려는 움직임을 명확히 보여 준다. 또한, 최근 중국 정부는 비기술규제도 빈번히 도입하고 있다. 예를 들면, 한국의 2016년 사드(THADD, 고고도 미사일 방어체계) 배치에 대한 항의로 단체 여행 금지, 한류 문화 콘텐츠 수입을 제한하였다. 또한, 2018년 미·중 무역분쟁이 첨단기술 주도권 분쟁으로 번진 것을 계기로 2020년 5월 ‘쌍순환 정책’을 발표하였다. 이와 같은 중국 내수 시장의 확대와 자립형 공급망 구축 강화 정책은 한국 화장품의 중국 수출에 부정적으로 작용하고 있다.

화장품과 관련된 최근 중국의 중요한 기술 규정 제·개정은 첫째, 화장품원료 관리, 인증·등록 광고 등 산업 전반에 대한 규제를 포함하고 있는 “화장품감독관리조례(2020년 개정)”이며, 둘째, 금지·제한·허용 물질 목록 등이 담겨있는 “화장품안전기술규범(2022)”이다. 그리고 셋째, “화장품감독관리조례”의 목적과 요구사항을 이행하고자 제정한 “화장품생산운영감독관리조치”이다 (KOTRA, 2021). 넷째, 화장품의 안전성을 위해 원료에 대한 시험을 통한 측정 결과를 제시하도록 개정된 “화장품안전성평가기술지침”이며, 다섯째, 2022년 7월 1일부터 화장품 생산 품질관리를 규범화하기 위한 ‘화장품생산품질관리규정’ 그리고 마지막으로 화장품의 생산 품질관리를 규제하기 위해 ‘우수제조기준’도 제정되었다.

이러한 일련의 중국 정부의 화장품 규제 강화는 비대칭적 규제를 통한 외국기업에 대한 압박 그리고 중국기업의 보호를 목적으로 하고 있다. 동시에 일부 규제는 장기적으로 중국기업의 기술력 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 강화된 중국의 화장품산업 규제는 WTO 가입 이후, 경제성장 및 국내 기업의 기술력 향상과 더불어 국내 산업 및 기업의 보호와 육성에 중점을 둔 산업육성전략으로 보아야 한다(정우경·김태인, 2018).

2) TBT 통보문과 STC 분석

2018년 이후 중국 정부는 화장품 규제를 강화하고자 상기에 적시한 일련의 법령을 제정하고, 기존 법률은 개정하고, 아래와 같은 TBT 통보문을 발행하였다.

〈표 5〉 중국 정부의 화장품감독관리조례 관련 TBT 통보문(Notice)

TBT 통보 문서번호	통보문명	조치유형	통보일
G/TBT/N/CHN/1310	화장품 감독 및 관리규정	제2.9.2/5.6.2항	2018.12.18
G/TBT/N/CHN/1311	화장품 등록·등록 검사관리 방법	제5.6.2항	2019.02.22
G/TBT/N/CHN/1331	비특수 화장품 통보 규정	제5.6.2항	2019.06.06
G/TBT/N/CHN/1453	화장품 생산·유통 감독 관리규정	제5.6.2항	2020.08.19
G/TBT/N/CHN/1454	화장품 등록에 관한 규정	제5.6.2항	2020.08.19

G/TBT/N/CHN/1459	화장품 안전성 평가 지침	제5.6.2항	2020.09.08
G/TBT/N/CHN/1460	화장품 분류 규칙 및 카탈로그	제5.6.2항	2020.09.08
G/TBT/N/CHN/1515	화장품 라벨링에 관한 행정 조치	제5.6.2항	2020.11.13
G/TBT/N/CHN/1524	화장품 등록 및 신고규칙	제5.6.2항	2020.11.18
G/TBT/N/CHN/1525	신규 화장품 성분 등록·신고 규칙	제5.6.2항	2020.11.18
G/TBT/N/CHN/1526	화장품 효능 클레임 평가 규칙	제5.6.2항	2020.11.18
G/TBT/N/CHN/1527	치약 감독 관리규정	제5.6.2항	2020.11.18
G/TBT/N/CHN/1539	치약 통보에 관한 정보 파일 표준	제5.6.2항	2021.02.08
G/TBT/N/CHN/1615	어린이 화장품 감독 관리 규정	제5.6.2항	2021.07.23
G/TBT/N/CHN/1626	화장품 우수제조관리기준(안)	제5.6.2항	2021.09.20
G/TBT/N/CHN/1673	화장품에 대한 GMP 감사의 요점 및 판단 원칙	제5.6.2항	2022.04.25
G/TBT/N/CHN/1674	화장품 안전 및 기술 표준(안)	제5.6.2항	2022.04.25

출처 : WTO TBT IMS Notification, WTO ePing SPS&TBT Platform Notification 검색

상기와 같은 TBT 통보문에 대하여 화장품 수출국을 중심으로 중국 정부에 대하여 제기된 STC는 8건이며, 이중 라벨 관리 규정과 관련된 2건과 등록과 관계된 규정 2건 등이 포함되어 있다. 그리고 신규 제기 5건 이며, 계속 제기 사안은 3건이다. 아래 <표 6>은 STC 관련 내용을 요약·정리한 것이다.

<표 6> 중국 화장품 법제도에 제기된 STC

IMS ID	TBT 통보문	STC 제기 회원국	제기된 횟수	제기일 (최초/최근)
296	화장품 허가 관리규정	한국, 일본, 미국, 유럽, 캐나다, 스위스	25	2011.03.24. /2018.11.14.
456	화장품 라벨 관리규정	한국, 일본, 미국, 유럽, 호주, 캐나다, 뉴질랜드	11	2015.03.18. /2018.11.14.
642	화장품 라벨 관리규정	한국, 일본	1	2020.10.28.
576	화장품감독관리조례(CSAR)	한국, 일본, 미국, 유럽, 호주	11	2019.06.03.. 2022/07/13
584	화장품 등록 및 등록 심사관리방법	한국, 일본, 미국	1	2019.06.20
641	화장품 등록에 관한 규정	한국, 일본, 미국	1	2020.10.28.
665	CASR ; 상표등록및신청, 신원료등록및신청, 효능 클레임규정, 치약감독관리규정	한국, 일본, 미국, 호주	1	2021.02.24.
749	화장품 안전 및 기술표준(안) (2022). 어린이 화장품 기술 가이드라인	미국	1	2022.07.14

* WTO TBT IMS STCs, WTO ePing SPS&TBT Platform STC 검색

화장품 분야에서 STC를 지속 제기하는 국가와 중국 정부 간에 상당한 견해 차이가 존재하고 있다. STC 제기 국가는 중국 화장품 관련 법령은 ‘국제표준 미채택’, ‘차별 기준 적용’, ‘국제관행 불일치’, ‘불필요한 교역 장벽 형성’, ‘조치 이행을 위한 합리적인 기간 요청’, ‘정보 보호’, ‘법령 간 상충’ 등을 준수하지 않아 TBT 협정 위반이라고 주장하고 있다. 반면에 중국 정부는 국제표준 및 관행을 준수하지 않은 이유가 ‘소비자 기만행위 방지’, ‘국제관행 일치’, ‘인간의 안전 및 보호’ 등이어서 TBT 협정의 예외 조항에 해당한다고 주장하고 있다. 이러한 대치 구도에서 사안의 본질상 합의점도 찾기 어려운 상황이다.

3. 대응 전략

국내외 화장품 기업이 독자적으로 화장품 관련 법령의 개정을 목적으로 중국 정부에 접근하기는 현실적으로 불가능하다. 그러므로 기업이 제기하는 피해를 근거로 곧바로 정부 차원의 대응이 필요하다. 아울러, 중국 정부가 질의 과정에서나 TBT 위원회에서 스스로 TBT 철회하거나 개정할 의사를 제시할 가능성도 없다. 그러므로 국제무대에서 높은 정치-경제적 위상을 가진 국가에 대한 접근방법을 활용하여야 한다.

중국 정부가 미국 정부의 중국제품에 대한 비대칭적 규제에 항의하면서, 자유로운 통상을 강력하게 주장하는 상황을 주목해야 한다. 즉, 중국 정부가 주장하는 ‘자유로운 통상’에 대한 전폭적인 지지와 동시에 중국이 추구하는 ‘세계 시장에서의 리더 역할’을 요구하는 전략을 취할 수 있다. 만약, 국제사회에서 보호주의가 강화되면 세계의 공장으로서 성장을 지속해온 중국으로서는 치명타가 아닐 수 없다. 따라서 중국 정부가 국제사회의 리더로서 WTO TBT 협정을 준수하고 국제적 관행을 존중해 주고, 나아가 타국의 모범적 사례가 되어야 함을 강조할 필요가 있다.

세부적 전략으로는 첫째, 중국 화장품 기술규제 이슈를 최근 미국-중국 간 정치적-경제적 갈등 상황과 연계시키지 않아야 한다. 국가간 갈등 상황과 화장품 이슈가 겹치면 해결책을 모색하기가 더욱 어렵게 된다. 둘째, 중국 정부와 화장품 시험성적서 상호인정협정(Mutual Recognition Agreement, 이하 MRA) 체결을 요청하는 전략이다. 일부 회원국이 중국 정부에 역외 시험기관 적합성평가 보고서 인정과 화장품 검사검측기구 자질인정(China Metrology Accreditation, 이하 CMA) 취득 요건의 수정을 요청하였다. 하지만, 최근까지 이러한 요구는 수용되지 않았다. 그리고 중국 화장품산업에 제기된 STC는 대체로 제품과 원료에 대한 안전성, 효능 등의 평가에 대한 외국 시험소 시험성적서를 인정하지 않아서 발생한 것이다.

우리 정부가 중국 정부와 화장품 시험성적서를 상호인정하는 협정(MRA)을 요청하여 체결되면, 우리나라에서 발급된 시험성적서와 인증서가 MRA 협정단계에 따라 중국에서 별도의 추가

시험이나 인증 없이 수용된다. 그러면 우리 기업은 추가 적합성 평가시험을 회피할 수 있어, 시간과 재정 절감 효과를 얻을 수 있다.

양국 간 MRA가 체결되면, 제3국의 화장품 기업도 한국과 중국 수출을 위하여 중국 정부로부터 적합성평가기관으로 지정받은 국내 기관에서 시험·인증받고자 할 것이다. 이러한 중국 수출 제품 시험 샘플의 국내 유입은 국내 적합성평가기관의 매출 증대에도 긍정적으로 작용할 것이다. 물론, 양국 간 MRA 체결이 가능한 환경이 조성되기 위해서는 양자 모두 이익을 얻을 수 있어야 한다. 즉, 중국 화장품이 국내 시장으로 유입되는 상황이 형성되어야 하므로 가까운 미래에는 실현되기 어렵다.

셋째, 중국 정부가 현재 준회원국으로 참여하고 있는 ‘국제화장품규제조화회의(International Cooperation on Cosmetics Regulation, 이하 ICCR)¹⁴⁾에서의 지위를 회원국으로 전환하도록 촉구할 필요가 있다. 중국 정부에 제기된 STC는 국제표준이 있음에도 불구하고 자국의 법령에는 이와 다른 자국 기준을 개발하여 요구함으로써 비롯된 것이다. 따라서 중국이 먼저 ICCR의 정회원이 되도록 요청하고, 나중에는 정회원 국가가 1년마다 돌아가며 담당하는 의장국이 되도록 요청하여야 한다. ICCR 회원국이 되면, 국제표준을 인용해야 할 의무와 책임이 커진다.

넷째, WTO TBT 위원회에 중요성과 긴급성이 있는 화장품 관련 현안에 대해서는 패스트트랙(fast-track) 제도를 도입할 필요가 있다. TBT 위원회에 제기된 STC는 대부분 1년 이내에 해소되지만, 약 18%는 1년을 초과하며, 특히 일부 STC는 매우 장기간 진행되고 있다. 따라서 현재 TBT 위원회는 연 3회 개최되지만, STC 제기국의 요청으로 연 6회까지 개최할 수 있도록 규정을 변경하여 STC 피 제기국인 중국 정부가 상당한 압박을 느끼게 할 필요가 있다.

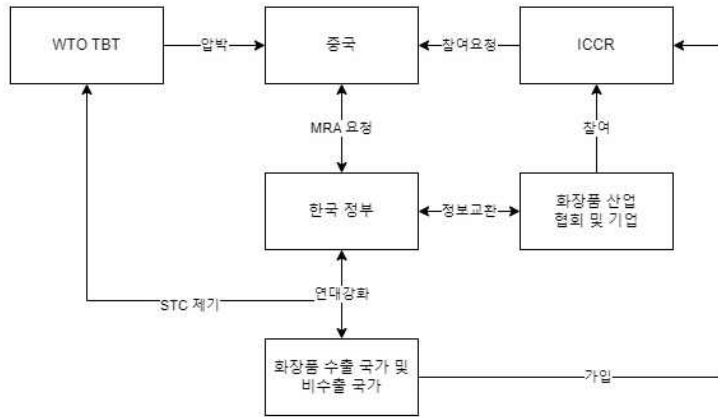
다섯째, 중국에 대해 화장품과 관련된 STC를 제시할 때는 가능하면 많은 회원국의 동참할 수 있도록 유도해야 한다. 현재는 화장품 수출국만이 STC를 제기하고 있지만,化妆품을 수출하지 않는 국가도 참여하도록 유도할 필요가 있다. 중국은 세계 각국에 다양한 제품을 수출하고 있어, 많은 국가가 STC를 함께 제기하면 가중된 압박을 느낄 것이다.

마지막으로 중국 법령을 비롯하여 해외 주요 국가의 관계 법령을 감시하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 특히, 중국 화장품 관련 표준, 기술규제 및 적합성 평가 제도에 대한 상시 감시망을 가동하여 수시로 TBT 요소를 발굴하고 이해관계 국가에게 전파하여 공동으로 문제를 제기할 네트워크를 구축해야 한다.

상기에서 논의된 사항을 요약·정리하면 아래 <그림 4>와 같다.

14) ICCR은 국제무역장벽을 최소화하면서, 규제 조화를 촉진함으로써 글로벌 소비자 보호를 활성화하기 위해 2007년도에 설립되었으며, 화장품 분야에서 국제기준을 선도하고 있다. 우리나라는 2020년에 ICCR 정회원이 되었으며, 현재 미국, 일본, 유럽연합, 캐나다, 브라질, 대만 등이 정회원이다(www.iccr-cosmetics.org).

〈그림 4〉 중국 화장품 관련 기술규제 대응 전략 구성도



VI. 결론 및 정책적 제언

국제통상 무대에서 각국 정부의 치열한 각축전은 WTO TBT 통보문과 STC 건수의 증가에서 명확히 드러나고 있다. 1995년 WTO 설립 초기에는 TBT 통보문은 선진국 위주로 발행되었으나, 이후에는 신흥국도 빈번하게 발행하면서 이의 건수가 빠르게 증가하고 있다. 최근에는 TBT 통보문이 국제표준이나 관행에 부합하지 않은 기술규정의 경우에만 발행하는 것이 아니라, 모든 기술규정 제·개정으로 확대되는 현상이 나타나 증가의 속도가 빨라지고 있다. 아울러, TBT 통보문의 증가에 따라 STC 제기 건수도 늘어나고 있다.

통상적으로 제조업이 활성화되어 있지 않은 국가는 타국 기술규제의 변화에 관심이 비교적 적다. 그러나 제조 강국일수록 자국 산업을 보호하기 위해 기술규제를 활용하고, 동시에 타국이 기술규제를 교역의 장벽으로 활용하지 못하도록 적극적으로 대응한다. 실제로 중국은 자국 시장을 지키기 위해 WTO 협정에 부합하지 않는 법령을 빈번하게 제·개정하는 대표적인 국가이다. 아울러, 오랫동안 국제무대에서 자유무역의 리더를 자임하였던 미국도 최근 들어서 국제규범과 관행에 부합하지 않는 조치를 빈번하게 취하고 있다. 아울러, 제조 강국의 경우에는 의도적으로 국제표준이나 관행과 부합하지 않게 기술규제를 제·개정하므로 협의의 여지가 적다.

WTO TBT 협정의 관점에서 조망하면, 특정 회원국이 국민 안전 등을 이유로 국제표준이나 관행에 부합하지 않은 방향으로 기술규제를 제·개정하고, 이를 통보하면 피통보 회원국이 이슈를 검토하고 개정을 요청하기도 한다. .

특정국의 TBT에 대해 STC가 제기되면, WTO TBT 위원회에서 협의가 시작된다. 이 단계에

서는 이해 관계국이 자율적으로 해결방안을 모색하게 된다. 이때, 이해 관계국 간 통합적·원칙협상으로 협의가 진행되어야 바람직한 결론에 도달할 수 있다. 아울러, 상대 국가의 정치·경제적 위상에 따라 각기 다른 전략을 활용할 필요도 있다. 하지만, 의도적으로 기술규제를 제·개정한 회원국을 설득하기는 현실적으로 매우 어렵다.

WTO 통계에 따르면, 대부분의 STC가 TBT 위원회 단계에서 종결되고, 사법적 분쟁 해결단계인 패널 단계나 상소기구로 넘어가지 않는다. 물론, 상대방의 STC가 합의에 이르러 종결되는 것이 아니고, 다양한 이유로 더 이상의 STC 제기가 불필요해져서 종결되기도 한다. 특히, 기업이 빠르게 대응하여 문제를 해결하거나, 유관 법령이 제·개정되면서 관련 법령이 폐지되기도 한다. 아울러, 현재는 TBT 분쟁 해결의 최종단계인 상소기구가 2019년부터 운영되고 있지 않아 실질적으로 TBT 위원회가 최종단계이다.

중국은 생활용품 수출국이지만, 중국 화장품 시장은 외국기업이 높은 점유율(약 45.5%)을 가지고 있다. EU, 미국 그리고 일본에 이어 우리나라 기업도 2020년 기준 중국 시장의 약 4% 정도 점유하고 있다(한국무역협회, Trade Brief). 그러므로 중국 정부가 역내 화장품 기업을 지원하기 위해 기술규제를 활용하고 있어 STC가 빈번하게 제기되고 있다.

현실적으로 중국과 같은 강대국이 의도적으로 TBT 위원회 내에서의 협의에 불응하고, 자연 폐기되는 상황을 기다리는 경우도 존재한다. 이러한 상황에서 우리 정부가 활용할 수 있는 전략은 매우 제한적이며, 성과도 거두기 어렵다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 TBT 분쟁 해결단계별 및 상대국의 정치·경제 위상에 따른 전략을 제기하였고, 여기에 중국 화장품 관련 TBT를 적용하여 해결방안을 제시하였다.

그 결과, 우리나라 정부가 중국 화장품 시장의 TBT 해소하기 위해서는 중국 정부가 주장하는 ‘자유무역의 리더’로서의 역할을 역으로 이용하는 전략을 사용할 필요가 있다. 즉, 우리나라가 중국 정부에게 화장품 분야 MRA 체결을 요청하고, 다른 한편 화장품 수출국은 물론 비수출국과도 광범위하게 연대하여 STC를 계속 제기하여 압박의 수위를 높일 필요가 있다. 나아가, 중국정부에게 ICCR에 회원국으로 참여하도록 요청하고, 궁극적으로는 의장국이 되어 국제사회 리더로서 역할을 촉구하여야 한다.

만약, 중국 정부가 상기 전략에 전혀 반응하지 않으면, 제3의 대안을 모색할 필요가 있다. 물론, 대안의 모색은 단순하지 않고, 중국의 또 다른 경제적 보복을 가할 수 있어 신중하여야 한다. 그러나 우리나라 위상이 과거와는 달라진 점을 고려하면 의외의 성과를 거둘 수도 있다.

참 고 문 헌

- 경제정보센터(2013). TBT(무역기술장벽)에 부는 변화의 바람, 양날의 칼이 되나. <https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?cidx=9029> (검색일: 2021.10.13.)
- 국가기술표준원(2021). 「2020 무역기술장벽 연례보고서」. 한국표준협회미디어.
- _____ (2022), 「2021 무역기술장벽 연례보고서」. 한국표준협회미디어.
- 국가기술표준원·한국표준협회(2017). 「주요국 무역기술장벽(TBT) 대응 체계 분석 및 시사점 - 미국, EU, 중국, 일본, 독일 - 」, TBT Policy Report 002, Issues 페이지, 2017-2호. 한국표준협회 미디어.
- 권순국(2013). 한-남아프리카관세동맹(SACU)과의 FTA 필요성과 추진전략. 「관세학회지」, 14(3), 65-86.
- 김민정(2018). 개도국의 무역기술장벽 대응을 위한 WTO TBT 위원회 역할 연구. 「국제개발협력연구」, 10(3), 113-139.
- 뉴데일리경제(2021). 코로나19에도 판 더 커지는 화장품 시장. <http://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2021/01/08/2021010800046.html> (검색일: 2021.10.15.)
- 류한얼·성열용·김재덕·김혁중. (2015). FTA 체결을 통한 TBT 규제협력이 무역에 미치는 영향. 「산업연구원 연구보고서 2015-766」.
- 서울경제(2022). 현대차 “IRA 피해 커지면 조지아공장 경제성 재검토”. <https://www.sedaily.com/NewsView/26EX9YGKDT> (검색일: 2022.12.16.)
- 식품의약품안전처(2021). 코로나19에도 화장품 무역수지 흑자 첫7조원 돌파. https://www.mfds.go.kr/brd/m_99/view.do?seq=45471&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&multi_itm_seq=0&company_cd=&company_nm=&Data_stts_gubun=C9999&page=41 (검색일: 2021.10.01.)
- 정우경·김태인(2018). 중국 무역기술장벽과 인증제도에 관한 연구. 「통상정보연구」, 20(1), 67-89.
- 안덕근·김민정(2019). 「WTO 무역기술장벽 대응체제와 표준정책」. 서울: 서울대학교출판문화원
- _____ (2018). 「국제통상체제와 무역기술장벽」. 서울: 박영사
- 이용규·천지은(2018). 기술규제의 내재적 특성과 정책과정 현상 분석. 「규제연구」, 27(1), 3-32.
- 하례수(2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석. 「한국행정학보」, 37(1), 205-225.
- 한국무역협회(2020). 「차이나 마켓 리포트, 최근 중국 화장품 시장 동향」. 한국무역협회 베이징지부.
- 홍성규(2020). WTO 체제 분쟁해결제도의 문제점과 시사점 - 상소기구를 중심으로. 「중재연구」,

30(4), 3–29.

- _____(2019). WTO 체제 무역기술장벽(TBT)에 대한 실무적 대응방안. 『통상정보연구』, 20(1), 139–165.
- 화장품 뷰티 뉴스(2022). [미국 리포트 2022 신년특집] 2021년 뷰티산업 시장점유율과 성장 : 통계(1). <https://cosinkorea.com/mobile/article.html?no=42590> (검색일: 2022.12.07.)
- Economy Insight(2018). ‘철강 지렛대로 삼은 트럼프의 정치전쟁’ <http://www.economyinsight.co.kr/news/articleView.html?idxno=3974> (검색일: 2022.12.14.)
- KOTRA(2021). 中 화장품 생산 및 운영 감독관리 조치 발표. <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=190565> (검색일: 2021.11.15.)
- _____(2022). 달라진 중국 화장품 시장, 한국 화장품의 경쟁 상대는. https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=180&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=243&bbsSn=243&pNttSn=197525 (검색일: 2022.12.13.)
- Kian, C.P., & Emmanuelle, G.(2020). THE ROLE OF WTO COMMITTEES THROUGH THE LENS OF SPECIFIC TRADE CONCERNS RAISED IN THE TBT COMMITTEE. WTO. Staff Working Paper ERSD–2020–09.
- LOREAL(2021). 2020 ANNUAL REPORT. LOREAL FINANCE.
- UNCTAD(2021). GUIDELINES FOR THE COLLECTION OF DATA ON OFFICIAL NON-TARIFF MEASURES, 2021 VERSION. United Nation, Geneva.
- UNCTAD(2019). INTERNATIONAL CLASSIFICATION OF NON-TARIFF MEASURES 2019 VERSION. United Nation, Geneva.

이용규(李容圭): Florida International University에서 행정학 박사를 취득하였으며, Seton Hall University 교수를 거쳐 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정보통신정책, 규제정책, 표준정책이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 “4차 산업혁명에 따른 표준분야의 혁신에 관한 탐색적 연구: 우리나라의 사례를 중심으로(2020)”, “우리나라 국가표준 거버넌스의 혁신방향에 대한 탐색적 연구: 수정된 네트워크 거버넌스 모델을 중심으로(2019)”, “기술규제의 내재적 특성과 정책과정 현상 분석(2018)”, “주요 10개 국가의 국가표준 거버넌스 유형에 대한 비교분석적 연구(2017)” 등이 있다(james@cau.ac.kr).

고정욱(高政郁): 중앙대학교에서 행정학 석사(학위논문: 특정무역현안(STC)을 활용한 주요국의 기술장벽 현황 비교 분석)를 취득하고, 현재 한국정보통신기술협회에서 표준화위원회 운영 및 자율주행 국내외 표준 개발에 참여하고 있다. 주요 관심 분야는 TBT, 표준화 정책, ICT 표준화 등이 있다(jeongwookgo@gmail.com).

Developing countermeasure strategies to TBT notification by WTO member countries: Focusing on the Chinese cosmetics industry

Yong Kyu Lee & Jeong Wook Go

The phenomenon that WTO members use TBT to protect their own industries and to eliminate trade barriers that the STC raised against other countries' TBT is becoming more clear over time. According to the WTO agreement, the TBT issue resolution stage can be largely divided into the 'Pre-dispute resolution stage', the 'Autonomous agreement stage', and the 'Judicial resolution stage'. Looking at the WTO data, some TBTs were terminated in the pre-dispute resolution stage(the inquiry stage), but most of the STCs were terminated in the autonomous agreement stage of the TBT committee. And the case of developing to the judicial dispute resolution stage that makes a final and compulsory decision was extremely limited. The reason is that the Appellate Body (AB) is currently not operating in reality, so there is no practical benefit. And some TBT issues has been quickly resolved by the timely response of the company. In this study presents a universal strategy that can be used in the Autonomous agreement of the TBT Committee, which is the final stage of dispute resolution in reality. And detailed strategies according to each country's political and economic status are suggested. And this strategy was applied to the Chinese cosmetics-related technical regulations. As a result, 'Korea-China MRA negotiation strategy', 'China's full membership of ICCR and 'requesting to serve as committee chair', 'raising the STC in solidarity with cosmetics non-exporting countries', and 'introduction of fast-track system to TBT committee' were presented as means of settlement. However, the above strategies may not be valid for the Chinese government.

Key words: Cosmetic, China, Non-Tariff Barriers, TBT, STC, WTO