

한·중·일의 비관세장벽 완화를 위한 3국 협력방안: 규제적 조치를 중심으로

최보영 대외경제정책연구원 동북아경제실
협력정책팀장
bychoi@kiep.go.kr

방호경 대외경제정책연구원 동북아경제실
협력정책팀 전문연구원
bassgu@kiep.go.kr

이보람 대외경제정책연구원 동북아경제실
협력정책팀 전문연구원
brlee@kiep.go.kr

유새별 대외경제정책연구원 무역통상실
지역무역협정팀 연구원
sbyoo@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 다양한 비관세장벽의 도입이 확산되고 있음.
 - 이는 1995년 세계무역기구의 출범 이후 20년간 꾸준히 낮아지고 있는 관세장벽과 대조적인 현상으로 관세장벽 대신 비관세장벽을 통하여 각국이 자국 산업을 보호하고자 하는 시도로 보임.
- 비관세조치(non-tariff measures) 중 TBT와 SPS 조치는 규제적 조치(regulatory measures)로서 인간의 건강, 안전, 환경보호 등 공공의 목적을 위하여 취해지는 조치임.
 - 그러나 지나치게 제한적인 비관세조치는 무역을 저해하는 비관세장벽으로써 완화되어야 할 대상으로 분류되기도 함.
 - 비관세조치의 양면성을 고려하여 면밀한 평가를 통해 완화 방안을 논의하는 것이 바람직함.
- 여러 비관세조치 중에서도 TBT와 SPS조치는 2003~14년 사이에 건수가 크게 증가하였고, 여타 비관세조치에 비해 적극적으로 사용되고 있음.
 - 이는 우리나라의 주요 교역대상국인 일본과 중국에도 해당되며 특히 글로벌 금융위기를 기점으로 크게 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 중국과 일본의 TBT와 SPS조치로 인한 비관세장벽은 우리나라 중소기업 수출의 주요 애로요인으로 지적되고 있음.
 - 2013년 중소기업중앙회의 설문조사 결과에 따르면 우리나라의 대일본 및 대중국 수출기업의 주요 애로사항으로 ‘규격, 인증제도’를 꼽고 있음.
- 따라서 한·중·일 FTA 협상시 비관세장벽 완화에 대한 보다 적극적인 논의가 필요할 것임.
 - 2015. 11월 한·일·중 정상회의가 한·일·중 통상장관회의와 함께 3년 반 만에 재개된 것을 미루어, 한·중·일 FTA 협상 또한 탄력을 받아 가속화될 것으로 예상됨.
 - 그러나 한·중·일 FTA뿐 아니라 RCEP과 TPP 협상에서도 TBT와 SPS 조치 완화 및 협력에 대해 참여국간 적극적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.

2. 조사 및 분석 결과

가. 한·중·일 3국간 교역특징 및 주요 무역장벽

- 세계투입산출표(WIOT: World Input-Output Tables)를 이용한 3국의 부가가치 무역을 계산해보면 3국 모두 대외수출에서 자국의 부가가치가 줄어드는 반면 역외국의 부가가치는 늘어나 그동안 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)이 심화되어 온 것으로 분석됨.
 - 이러한 특징은 3국 중에서도 한국에서 명확히 드러남.
 - 한국의 경우 수출에서 자국의 부가가치가 줄어드는 한편 중국의 부가가치가 빠르게 증가하고 있고, 일본은 반대로 감소하고 있으나 여전히 한국의 수출에서 높은 비중을 차지
- GVC가 활발히 구축된 지역일수록 비관세장벽이 높을 경우 최종재 수출비용의 관세 상당치 수준이 더 빠르게 증가하여 수출에 부정적 영향을 미칠 가능성이 큼.
 - 한·중·일 3국의 관세수준은 낮아졌으나 비관세조치의 건수는 오히려 크게 늘어났으며 특히 TBT와 SPS 조치가 활발히 시행 혹은 발의되어 옴.

나. 한·중·일의 비관세조치가 무역에 미치는 영향

- 1) 이론적으로 비관세조치는 비용상승으로 인한 무역저해효과가 있을 뿐 아니라 정보 비대칭 완화를 통한 무역원활화 효과가 있음.
- TBT와 SPS조치 등의 규제적 조치는 수입상품에 대한 정보의 비대칭성이 존재하는 경우, 상품에 대한 정보를 소비자에게 제공함으로써 시장실패 문제를 해소함.
 - 이러한 측면에서 TBT와 SPS 조치는 수입상품에 대한 수요를 늘림으로써 수입이 증가할 수 있음.
 - 반면 TBT와 SPS 조치가 요구하는 환경기준의 충족 혹은 품질인증마크 획득 등은 기업에 추가적인 순응비용을 발생시킴.
 - 순응비용의 증가는 수입가격 상승으로 인한 수입 감소로 이어짐.
 - 따라서 규제적 조치가 무역에 미치는 순효과는 전술한 두 가지 효과의 상대적인 크기에 따라 결정됨.

- 2) 한·중·일의 TBT와 SPS 조치에 노출된 무역 비중이 글로벌 금융위기를 기점으로 증가하는 추세에 있으며, 동 조치들이 3국의 무역에 끼친 순효과는 부정적인 것으로 나타남.
- TBT와 SPS 조치의 강도(incidence)를 계측하는 척도로 범위비율(비관세조치에 노출된 수입액의 비율)과 빈도지수(비관세조치에 노출된 수입품목수의 비율)가 일반적으로 사용됨.
 - 국가별로 TBT와 SPS 조치의 범위비율과 빈도지수를 비교해보면 중국, 일본, 한국 순으로 나타남.
 - 또한 한·중·일 3국 모두 농수산품의 범위비율과 빈도지수가 여타 산업에 비해 높게 나타나며, 글로벌 금융위기를 기점으로 크게 증가하는 추세를 보임.
 - 그러나 범위비율과 빈도지수는 비관세조치가 무역량에 실제로 미친 영향을 나타내지는 않으므로 이에 대한 분석은 실증분석을 통해서만 확인이 가능함.
 - 중력방정식을 이용한 실증분석 결과, TBT와 SPS조치는 2002~13년 동안 한·중·일 3국의 무역에 유의하게 부정적인 영향을 끼치는 반면 관세장벽은 통계적으로 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타남.
 - 한·중·일의 대세계 무역을 대상으로 한 실증분석 결과에 따르면 3국의 TBT 조치는 제조업 무역에, SPS조치는 농수산업 무역에 부정적인 영향을 끼침.
 - 한·중·일 3국의 역내무역으로 좁힌 실증분석 결과는 SPS 조치가 농수산품 무역에 부정적인 영향을 끼치는 것으로 나타나, TBT 조치의 경우 부정적인 영향이 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타남. 이는 한·중·일 3국간의 무역이 TBT와 SPS 조치의 영향을 상대적으로 덜 받는 중간재로 구성되어 있기 때문인 것으로 해석됨.
 - 한편 관세장벽은 더 이상 한·중·일 3국의 무역에 유의한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타남.

다. 한·중·일의 비관세조치의 특징 및 주요 쟁점 분석

1) 한·중·일의 WTO TBT와 SPS 통보문과 특별무역 제기현안 및 주요 쟁점

- 한·중·일 3국은 2014년 기준 WTO 회원국 중 TBT와 SPS 통보문 제출 건수 상위 10위안에 포함될 정도로 많은 통보문 건수를 기록
 - WTO TBT 협정과 SPS 협정에서는 TBT와 SPS 조치의 제·개정 사항을 WTO 측에 통보하고 관련 정보를 제출하도록 의무화함.
- WTO 측에 제기되는 특정무역현안 역시 TBT의 경우 한·중·일 3국이 가장 활발한 상황
 - 중국은 TBT와 관련한 특정무역현안을 활발히 제기할 뿐 아니라, 2014년까지 누적기준으로 전체 WTO 회원국에서 두 번째로 많은 특정무역현안을 타국으로부터 제기받음.
 - 중국은 특히 적합성평가 수행 시 과도한 시간과 비용을 소요하여 수출 상대국으로부터 지속적인 특정무역현안을 제기받음.

- 우리나라의 경우 2014년 4월에 제정한 화평법의 도입으로 일본을 비롯한 여러 국가에서 이와 관련된 특정무역현안 제기를 꾸준히 받고 있는 상황

● 중국은 한·중·일 3국 중 SPS 특정무역현안을 가장 적극적으로 제기하는 국가임.

- 2002년부터 중국이 제기한 특정무역현안 중 7건이 일본의 식품안전 기준 개정에 대한 건임.
- 우리나라는 2014년 현재까지 SPS와 관련한 특정무역현안을 제기한바가 없으며 일본도 2013년 후쿠시마 원전사고에 따른 일본산 수산물 수입금지조치와 관련한 2건이 전부임.
 - 이 사안은 2015년 8월 현재 WTO 분쟁해결기구에 패널이 설치됨.
- 한편 중국은 WTO 회원국들로부터 수입식품절차와 요구조건의 복잡성, 투명성 결여, 광우병 (BSE) 관련 수입규제, 일본 수산물 수입규제 등의 특정무역현안 제기를 받은 것으로 나타남.
- 일본도 2009년 이후 꾸준히 회원국들로부터 식품첨가제, 최대잔류허용기준 등 식품안전 기준 등과 관련된 사안에 대하여 문제를 제기받음.

2) 한·중·일 3국의 기체결 FTA TBT 및 SPS 비교분석

● 한·중·일 3국이 공통으로 기체결한 FTA의 TBT 협정문을 살펴보면 대부분 △ 목적 및 적용범위 △ 국제표준의 사용 △ 기술규정의 동등성 △ 적합성 평가절차의 인정 △ 투명성 확보 △ 기술협력 △ TBT 위원회 등 핵심조항이 공통적으로 포함되어 있음.

- 중국은 표준 관련 조치 및 투명성 조항에 있어 다소 보수적인 성향을 나타냄.
- 적합성 평가절차 관련 조항의 경우 중국과 일본은 우리나라에 비해 적합성 평가절차 결과 수용 및 상호인정 여부에 대해 보다 엄격한 기준을 두고 있는 것으로 파악됨.

● 한·중·일 3국이 공통으로 기체결한 FTA의 SPS 조항들을 비교하면 주요 농수산물 수출국인 중국이 일본과 한국에 비하여 더 구체적 합의내용이 포함됨.

- 한국과 일본은 WTO SPS 협정문 이상의 내용을 담는데 보수적 입장을 고수한 반면 중국의 기체결 FTA 내 SPS 조항은 동등성과 지역적 조건 결정을 위한 세부기준, 투명성 강화를 위한 통보기한 명시, WTO와 FTA 분쟁해결제도 선택허용 등 더 구체적인 내용이 포함되어 있음.
- 3국의 기체결 FTA 문건을 살펴본 결과 정보공유 등 협력 관련 내용과 SPS위원회 조항이 공통적으로 포함되어 있었음.

3. 정책 제언

가. 역내 비관세장벽 협력채널 구축

- 한·중·일 3국간 비관세장벽의 완화를 위한 3국 정부와 산업계가 함께 주기적으로 논의할 수 있는 협력채널 필요
 - 그간 한중, 한일, 중일 양자간 혹은 한·중·일 3국간 비관세장벽 완화를 위한 노력이 이루어져 왔지만 체계적이거나 주기적이지는 않았음.
- 우선 3국간 활발히 작동되고 있는 환황해경제기술교류회의 활용에서부터 출발할 것을 제안
 - 실효성 있는 결과를 도출하기 위해서는 무엇보다 Top-down(하향식) 방식이 아닌 Bottom-up(상향식) 방식이 요구됨.
 - 한·중·일 3국간 논의를 통해 비관세조치와 비관세장벽을 구분하는 단계가 선행되어야 하며 철폐가 불가능한 비관세조치의 경우 그 비용을 최소화하는 방식으로 3국이 협력해 나아가야 함.

나. 논의쟁점

1) 조화

- 비관세조치는 규제라는 그 자체로 무역을 제한하기도 하지만 국가간 규제의 상이함으로 인하여 무역저해효과가 증폭됨.
 - 특히 TBT와 SPS조치는 본래 국민의 건강, 안전과 환경을 목적으로 취해지므로 조치의 완전한 철폐는 현실적이지 않으며 바람직하지도 않음.
 - 이에 대한 대안으로 한·중·일 3국간의 규제의 조화를 통해 각국의 TBT와 SPS 조치가 역내무역에 끼치는 부정적인 영향을 축소할 수 있음.
 - 그 예로 EU 회원국의 표준의 조화가 역내무역량을 유의하게 증가시켰다는 실증적인 증거가 존재함.
- 표준의 조화는 장기적인 관점에서 이루어져야 하므로 우선 정기적 전문가 협의회를 포함한 지속적인 정보 및 인적네트워크 구축을 통한 국가간 상이한 표준과 기술에 대한 상호 이해증진이 선행되어야 함.
 - 일례로 아세안은 2003년 이후 정기적으로 개최하고 있는 아세안 식품안전기준조화 워크숍을 통해 아세안 식품안전기준 데이터베이스(ASEAN Food Safety Standards Database)를 구축하여 관련 정보를 제공하고 있음.

- 보다 장기적인 관점에서는 공동식품기준제정기능을 담당하고 있는 호주-뉴질랜드 식품위원회(FSANZ: Food Standards Australia New Zealand)를 참고하여 한·중·일 3국간의 식품기준의 조화를 꾀할 수 있음.

- 호주와 뉴질랜드는 1995년 공동식품기준개발 시스템 설립을 위한협정문 체결을 토대로 식품기준 조화를 통한 비용감축, 식품교역의 제도적 장벽 감축을 목적으로 한 FSANZ를 설립
- FSANZ는 이중국적의 국가기관으로 호주와 뉴질랜드 양국의 식품첨가물, 식품안전, 라벨링, 유전 자변형식품의 요건을 규정하는 공통의 리스트 개발 및 제반 행정업무 기능을 담당
- 다만 공통의 식품기준·규격에 대한 시행과 해석은 각국 국가기관의 권한에 귀속

2) 적합성평가의 상호인정

- 표준과 마찬가지로 국가마다 상이한 시험과 인증요건은 수출업자의 부담으로 작용함.

- 적합성평가절차에 소요되는 시간이 지나치게 긴 경우 상품주기가 짧은 섬유·의류제품이나 하이테크 제품의 손해가 특히 큼.
- 아직까지는 국내시험인증기관의 중국 내 인증활동이 불가하며, 시험인증 지연, 시료 통관 애로, 기술 규정의 자의적인 해석 등 여러 가지 운영상 애로요인이 발생하고 있어 양국간뿐 아니라 한·중·일 3국간 역내 원활한 교역을 위해서는 상호간 적합성 평가절차를 인정하는 상호인정협정(MRA) 체결이 시급함.

- 국가간 MRA 체결 또는 시험기관간 시험성적서 상호인정(MoU) 외에도 ① 공급자적합성선언(SDoC) 제도¹⁾ 및 생산자시험성적서 인정제도의 도입과 대상품목 확대 ② 상대국 시험기관에 자국 인증마크 부여 권한 상호 위임 ③ 역내 해외인증센터 설립 및 운영 등의 방법을 고려할 수 있음.

- 상대국 영역에 소재하는 시험기관에 자국 인증마크를 부여하는 권한을 역내국간 위임하는 방안으로는 (1) 한·중·일 3국 TBT 협상시 협정문 내 조항으로 규정하거나 (2) 각국 시험기관간 품목별 MOU 체결을 통한 상호위임하는 방식을 고려해볼 수 있음.
- 한·중·일 각 3국의 FTA TBT 협정에서 ‘상대국 적합성 평가기관의 내국민대우’에 대한 조항이 존재하나, 사실상 여러 제약 조건들로 인해 동 조항의 실효성이 떨어진다는 점을 감안하여 적합성 평가 및 인증대행을 실시하는 해외인증센터를 설립하여 운영하는 방안을 모색해볼 것을 제안함.

1) SDoC 제도는 ‘선(先)판매 후(後)검사’ 형식의 제도로서, 공급자가 합당한 시험을 거쳐 자발적으로 인증마크를 부착하여 판매하되, 사후에 정부가 동 제품을 임의로 테스트(검사)하여 위반 적발시 막대한 벌금을 부과하는 방식을 의미함.

3) 투명성 강화

- 국가간 규제의 차이가 국민 선호 (preference)의 차이에 기인한 것이라면 규제의 조화나 적합성평가의 상호인정이 바람직하지 않을 수도 있음.
 - 나라마다 위협이나 외부효과에 대해 용인할 수 있는 수준이 다를 수 있기 때문임.
 - 이러한 경우에도 각 국가가 자국의 표준과 기술규정에 대한 투명성을 높여 비관세조치가 무역에 미치는 제한적인 효과를 최소화하는 것이 가능함.
 - 가령 표준과 기술규정에 대해 충분한 시간을 두고 미리 다른 나라에 통보를 하거나 표준과 적합성 평가절차에 관련된 질의처를 마련함으로써 수출업자가 수입국의 기술표준과 규정에 대한 탐색비용을 낮출 수 있음.
- 투명성 강화를 위한 한·중·일 3국은 비관세장벽 협의채널을 통한 (1) 통보문 단일화 (2) 기술규정 제·개정 절차 및 결과를 3국 공동 웹사이트를 통해 단계적으로 공지하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 통보문 단일화는 WTO에 제출한 기술규정을 한·중·일 3국간 쉽게 조회 가능하도록 기체결 통보문 내 제목, 설명, 이행 기간 등을 동일한 형식으로 구성하여 상호교환하는 방법을 의미하며 안데스 공동체 (The Andean Community)가 최근 페루를 통해 지역 기술규정을 단일 통보문으로 제출한 사례를 참고할 수 있음.
 - 한·중·일 3국 공동의 TBT/SPS 웹사이트를 구축하고, 동 웹사이트를 통해 각국의 기술규정 제·개정 과정, 예상 시행일 등을 개재하여 역내 정부기관, 수출업체 및 유관기관 이해관계자들의 접근성을 제고하도록 함.

4) 기타 협력

- 양자간 FTA는 사실상 관세철폐의 목적을 달성하고자 체결된 협정이라는 인식과 함께, 협정문상 명시되어 있는 내국민대우를 실제로 부여받을 수 있는지에 대한 여부는 불투명함.
 - 역내국 정부간 또는 기관 간 품목별, 산업별 MRA 및 MoU를 체결한다고 하여도 자국에서 발생한 시험 성적서를 타국에서 그대로 인정해 주는 경우는 흔치 않음.
 - 체결된 MRA 또는 MoU의 경우 대부분 해당 성적서의 형식, 직인 또는 무엇이든 상대국이 요구하는 방식에서의 변형과정을 거친 후에만 통용되는 경우로 이는 순수한 의미의 MRA/MoU로 보기는 어려움.
 - 따라서 한·중·일 3국은 국별로 각기 다른 시험결과 데이터를 통일된 하나의 형식으로 문서화하여 상호인정이 가능한 MoU 체결이 요구됨.

- 이외에도 한·중·일 3국간 민간차원의 업종별 담당자를 주기적으로 소집하여 역내 비관세조치로 인한 애로사항 경험공유 및 해결방안 모색을 위한 토론회의 장을 만드는 것 또한 반드시 필요
 - 중국내 유럽 기업의 경우 산업간 협회를 통해 중국으로 진출한 동종업계 외국 기업체 담당자들과 해당 산업의 애로점에 대해 의견을 교환하는 논의의 장을 연간 한두 차례에 걸쳐 개최하고 있음.