

글로벌 통상환경의 변화와 포스트 나이로비 다자통상정책 방향

서진교 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀 선임연구위원
jksuh@kiep.go.kr

이효영 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀 부연구위원
hylee@kiep.go.kr

박지현 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀 전문연구위원
jhpark@kiep.go.kr

이준원 대외경제정책연구원 무역통상본부
무역투자정책팀 전문연구위원
jwlee2@kiep.go.kr

김도희 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀 연구원
dhkim@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- DDA 협상은 제10차 WTO 나이로비 각료회의를 통해 이후 최소한의 성과 도출에는 성공하였으나, DDA 지속 여부를 포함한 협상 방식이나 의제 등에 대해서는 여전히 불투명한 상황으로 사실상 새로운 DDA가 태동되고 있다고 볼 수 있는 상황임.
 - 나이로비 각료회의 이후 분야별 DDA 협상이 계속되고 있으나 실질적 논의는 이루어지지 않고 있는 가운데 DDA 밖의 복수국간협상인 서비스복수국간협상(TiSA), 환경상품협정(EGA) 등은 활발히 전개되고 있어 사실상 164개 WTO 회원국 모두 참여하는 다자협상은 멈춘 가운데 관심 있는 회원국끼리의 복수국간협상이 대세로 굳어지고 형국임.
 - 미국, EU 등 선진국들이 주장해온 신무역이슈는 전자상거래를 중심으로 논의가 심화되고 있어 DDA의 새로운 의제로 편입가능성이 높아지고 있음.
 - 이에 따라 비록 공식적으로 기존 DDA가 죽었다고 말할 수는 없어도 새로운 협상방식을 중심으로 새로운 의제가 논의되면서 사실상 새로운 DDA가 시작되고 있다고 볼 수 있음.
- 이러한 가운데 글로벌 통상환경은 2007~08년 글로벌 경제위기를 계기로 크게 바뀌어가고 있음.
 - 최근의 세계 무역증가율은 이전 30년 평균 무역증가율에 비해 절반 가까이 떨어졌으며, 세계 GDP 증가율을 하회하는 구조적 변화를 경험하고 있음.
 - 그동안 큰 관심을 두지 않았던 기후변화문제도 2015년 12월 파리 기후변화협약이 도출되면서 조만간 국제적인 감시와 권유를 통해 구속력 있는 감축의무가 구체화될 전망이어서 국제무역도 적지 않은 영향을 받을 것으로 예상됨.
 - 아울러 최근 브렉시트나 미국의 대선과정에서 나타난 반무역자유화 정서로 인해 세계적으로 확산되어온 무역자유화 정책에 대한 재검토가 불가피한 시점이기도 함.
- 이와 같은 포스트 나이로비 DDA 전개방향에 대한 불확실성과 새롭게 나타나기 시작한 국제무역 및 글로벌 통상환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위한 우리나라의 중장기 다자통상정책의 방향을 수립, 제시하는 것이 본 연구의 핵심 목적임.
 - 국제무역 및 글로벌 통상환경의 변화라는 큰 틀 속에서 포스트 나이로비 DDA 협상대책을 포함해 우리나라가 추구해야 될 다자통상정책의 방향을 제시하는 것이 연구목적임.

2. 조사 및 분석 결과

가. 최근의 통상환경 변화가 다자통상정책 방향에 주는 시사점

- 제조업 중심에서 서비스, 지재권 및 전자상거래 중심의 통상정책 강화
 - 기존 공산품 중심의 무역은 계속 감소할 전망이다 반면 서비스와 지재권, 전자상거래 등의 무역은 활성화될 전망
- 복수국간협상에 전략적으로 대응
 - WTO 중심의 다자협상이 별다른 진전을 보지 못한 채 선진국들 위주의 복수국간협상(plurilateral negotiations)이 확산될 전망이어서 우리나라로서는 기존 양자 FTA와 다자 DDA 협상과 함께 복수국간협상전략을 수립해 대응할 필요
- 기후변화협정의 조화로운 이행
 - 기후변화협정에 점진적으로 순응하는 통상정책을 추진
- 중소기업과 중산층 위주의 무역자유화 혜택 확대
 - 기존 무역자유화 정책의 혜택이 상대적으로 대기업 및 특정 계층에 집중되는 구조적 문제점을 해결하는 방향에서의 신다자통상정책 추진

나. 포스트 나이로비 DDA 전망: 사실상 DDA 2.0 개시

- 기존 농업과 NAMA(비농산물시장접근)의 세부 원칙(modality) 수정안은 더 이상 유효하지 않을 것이며, 주로 개도국우대가 상대적으로 축소될 것으로 예상
 - 선진국과 개도국이 이를 두고 첨예하게 대립하고 있으나 새로운 관세감축 및 보조금감축 논의 등으로 사실상 세부 원칙 수정안의 핵심 내용이 바뀌고 있고, 특히 과도하게 부여된 개도국 융통성(flexibility)이 향후 축소 조정될 것으로 전망
- 전자상거래 등 신무역이슈의 DDA 편입 내지 복수국간협정화
 - 개도국들이 이를 주저하고 있으나 계속된 논의를 통해 DDA에 새롭게 편입될 가능성이 높으며, 설령 편입되지 못한다고 해도 선진국들 중심의 복수국간협정을 통해 WTO 안에서 그 영향력이 점차 확대될 것으로 전망

- **협상방식:** 일괄타결방식의 다자협상에서 관심 있는 국가끼리의 복수국간협정으로
 - 개도국이 반대하고 있으나 사실상 관심 있는 일부 국가가 참여하는 복수국간협정이 추진, 확산되고 있으며, 향후 점차 그 회원국 수를 늘려 다자화를 추구할 것으로 전망
- **제11차 WTO 각료회의**
 - 이를 통해 전자상거래 등이 DDA에 새롭게 편입될 가능성이 있으며, 일부 기존 의제도 논의가 가능하지만 주로 TiSA 및 EGA, 그리고 수산보조금 등 규범 등에서 진전 전망

다. 포스트 나이로비 다자통상정책

1) 단기 DDA 협상대책

- **농업**
 - 농업부문의 민감품목 보호를 위해 기존 구간별 관세감축방식보다 평균 감축방식이 유리하며, 우리나라가 제시할 수 있는 평균 감축률(기존 구간별 감축방식에 상응한)은 32% 내외임.

표 1. 구간별 관세감축방식에 상응한 평균 관세감축률(특별품목 고려): 농산물

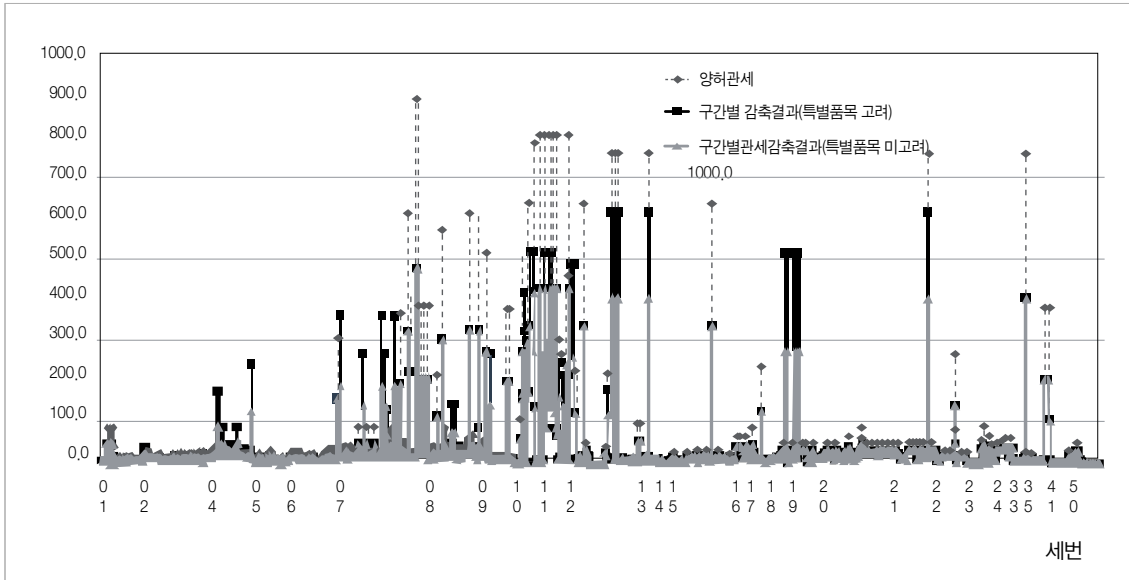
Rev.4상 구간별 감축(개도국)		평균 감축방식에 따른 감축률	
관세구간	감축률(%)	Average of Cut에 의한 평균 감축률	Cut of Average에 의한 평균 감축률
30% 이하	33.3	32.0% (35.4%)	31.5% (43.1%)
30% < ≤80%	38.0		
80% < ≤130%	42.7		
130% 초과	46.7		
특별품목 고려			

주: () 안의 특별품목을 고려하지 않았을 경우 평균 감축률.

- 국내보조의 경우 우리나라는 대체로 보조감축 이행에 큰 무리가 발생하지 않을 것으로 보이나 쌀가격이 큰 폭으로 하락하면 쌀의 보조감축에 어려움을 겪을 가능성이 높아 쌀의 감축보조 및 품목별 상한을 최대한 확보하는 것에 협상력을 집중해야 함.

그림 1. 감축방식별 관세감축 이후 잔여 관세수준(특별품목 고려)

(단위: %)



● NAMA

- 기존 스위스공식보다 평균 감축방식이 우리나라에 유리하며, 이 경우 우리나라가 제시할 수 있는 평균 감축률(기존 스위스공식에 상응한)은 48% 내외임.

표 2. 계수 8의 스위스공식 적용에 상응한 평균 관세감축률(공산품)

스위스 공식 적용(계수 8)		평균 감축방식에 따른 감축률	
		Average of Cut에 의한 평균 감축률	Cut of Average에 의한 평균 감축률
적용 이전 양허관세의 평균	11.1% (13.4%)	47.7% (57.4%)	65.8% (67.8%)
적용 이후 양허관세의 평균	3.8% (4.6%)		
실질 감축률 ¹⁾		29.2% (38.4%)	36.8% (38.0%)

주: 1) 실질감축률은 실행세율대비 감축률을 의미.

2) () 안은 0세율을 제외한 경우.

- 수산물의 경우 평균 감축률(기존 스위스공식에 상응한)은 55%(개도국)~78%(선진국)로 계산되었음.

표 3. 계수 8의 스위스공식 적용에 상응한 평균 관세감축률(수산물)

스위스 공식 적용 (계수 8)		평균 감축 방식에 따른 감축률	
		Average of Cut에 의한 평균 감축률	Cut of Average에 의한 평균 감축률
적용 이전 양허관세의 평균	34.0%	77.7%	81.7%
적용 이후 양허관세의 평균	6.2%		
실질감축률 ¹⁾		59.5% (60.6%)	65.0% (65.4%)

주: 1) 실질감축률은 실행세율대비 감축률을 의미.

2) () 안은 0세율을 제외한 경우.

표 4. 계수 20의 스위스공식 적용에 상응한 평균 관세감축률(수산물)

스위스 공식 적용 (계수 20)		평균 감축방식에 따른 감축률			
		Average of Cut에 의한 평균 감축률		Cut of Average에 의한 평균 감축률	
적용 이전 양허관세의 평균	34.0%	신축성 1	신축성 2	신축성 1	신축성 2
적용 이후 양허관세의 평균 (신축성 1 적용)	13.8%	55.5%	55.1%	59.4%	58.9%
적용 이후 양허관세의 평균 (신축성 2 적용)	14.0%				
실질 감축률 ¹⁾		26.1% (34.3%)	25.5% (34.5%)	22.3% (23.2%)	21.3% (22.2%)

주: 1) 실질감축률은 실행세율대비 감축률을 의미

2) () 안은 0세율을 제외한 경우.

3) 신축성 1은 수산물 세번의 6.5%까지 관세감축을 면제한 경우이고, 신축성 2는 수산물 세번의 14%까지 기준 감축률의 50%만을 적용한 경우.

● 규범

- 수산보조금 복수국간협상에서는 기후변화협약을 모델로 초기부터 적극 참여하여 수산보조금의 규제범위나 규율 제정 등에서 우리 입장을 적극 반영시킬 필요가 있으며, 다자협상의 경우 DDA 무역원활화 협정을 모델로 경제개발 정도에 따라 차별화된 의무를 도입하는 방안을 토대로 실제

보조감축 이행에서는 국가별 과잉어획 비중과 경제발전수준을 고려하는 방안이 타협가능성이 높을 것으로 판단됨.

2) 중장기 다자통상정책

- 상품분야 무역원활화 및 서비스 분야의 무역원활화가 통관단계에서 중소기업이 겪는 다양한 비관세장벽 및 관련 복잡한 절차나 관행을 극복하는 데 상당한 도움이 됨.
- 소비재 중심의 무역자유화 및 비관세와 국내 규제 투명화 중심의 통상협상이 중산층 및 중소기업의 시장접근 제고에 보다 효과적일 수 있음.
- 향후 특정 이익집단 위주의 복수국간협상이 확산되고 이에 전략적으로 대응할 필요
- 기후변화 대응체제 이행에 따라 통상정책과 환경정책의 조화가 중요

3. 정책 제언

가. 포스트 나이로비 WTO 대책

- 농업
 - 관세감축방식으로 평균 감축방식이 논의될 경우 이를 적극 지지할 필요가 있음(평균 감축방식이 주요 고율관세품목의 관세 유지에 효과적)
 - 국내보조에서는 품목별 감축보조의 신축성을 확보하는 것이 가장 중요
 - 전체적으로 개도국 지위 유지를 전제로 되어 있는 대책의 위험을 감안, 개도국 지위 유지 실패시의 대안도 마련할 필요
- NAMA
 - 스위스공식보다는 평균 감축이 개도국 시장접근에 유리하며, 복수국간 무세화협상과 병행해서 추진하되 최소 감축률 확보에 중점
 - 수산물 관세감축도 평균 관세감축이 유리. 단 개도국 감축률 적용을 위해 일정 수준의 신축성 확보도 필요

● 규범

- 수산보조금 복수국간협상은 일본과 공조하되 적기에 협상에 참여하여 수산보조금 규제범위 등 핵심 관심사에 대하여 규율 제정단계에서부터 우리나라의 입장을 적극 반영
- 과잉어획상태에 있는 수산자원에 부정적 영향을 미치는 보조금 규제에 대해서는 UN FCCC의 파리 기후협약 합의 도출 결과를 활용하여 ① 먼저 유해한 수산보조금에 대한 예시목록을 도입, 실제 그 내용과 수준을 확인하고 ② 구체적인 감축방안 모색은 각국 정부에 일임하되 대신 WTO 차원에서 사후 검토를 통해 그 결과를 확인하는 방안을 제시(즉 감축은 각국 정부가 자국에 가장 실질적인 효과가 있는 동시에 각국의 상황에 맞는 방법을 통하여 이행토록 하면 이행의 융통성과 함께 실효성 제고 가능)
- 수산보조금에 대한 DDA 차원에서 다자협상이 진전될 경우 상품분야의 무역원활화(TFA) 모델을 차용할 필요가 있음. 즉 기본적인 의무로서 과잉어획에 영향을 주고 IUU 어업과 관련된 유해한 수산보조금에 대한 금지규정을 도입하되, 이에 대한 이행은 국별 과잉어획 비중 내지 경제개발수준에 따라 차별화하는 방안이 적절

나. 중장기 다자통상정책 방향

● 무역자유화 혜택의 재분배

1) 합의된 상품분야 무역원활화(TFA) 협정의 조기 발효

- 중소기업의 실질적 시장접근을 위해서 교역 및 통관 관련 불필요하거나 복잡한 절차, 관행 등을 간소화 또는 제거하여 교역을 확대할 수 있는 시스템 구축이 뒷받침되어야 하고, 이를 위하여 기 타결된 무역원활화협정의 조기발효가 중요
- 무역원활화협정은 통관 및 반출을 촉진하고, 수출입절차를 간소화하며, 투명성을 강화한다는 것이 주요 내용으로 되어 있어 중소기업 입장에서 볼 때 국경 너머의 통관절차 및 관련 국내규제의 투명성 제고에 상당한 기여를 할 것으로 예상됨.

2) 서비스분야 무역원활화 제시

- 서비스분야에서는 제도 측면에서 서비스 관련 규제 원활화가 중요

3) 관세보다 비관세 및 국내 규제(철폐) 완화 내지 투명화에 중점

- 향후 무역장벽은 눈에 보이는 관세보다 비관세장벽이 실질적 애로로 다가올 전망
- 이에 따라 다자 차원에서 비관세장벽의 조화를 추구하는 것이 중요하고, 이를 위해 먼저 관련 데이터베이스 구축을 제시하고 이를 기초로 NTB 투명성 제고를 주도할 필요

● 전략적인 복수국간협상 참여

- NAMA 협상이 사실상 중단된 상태에서 분야별 무세화가 진전되면서 우리도 이를 최대한 활용하여 안정적 시장 확보를 추구하는 것이 중요
- 1단계로 제조업에서 무세화가능분야를 선정, 이를 중심으로 우리나라가 복수국간협상을 적극 추진할 필요가 있음.
- 특히 그동안 다자통상무대에서 수동적 방관자 입장이었던 우리나라로서는 우리나라의 이익을 적극 관철시킬 수 있는 한정된 분야에서의 시장접근협상이기 때문에 공세적인 입장을 취할 수 있음.
- 아울러 복수국간협상을 상품분야에서 서비스 등으로 확대시켜 규제프리(regulation free) 내지 규제개선(regulation improvement) 개념을 토대로 특정 서비스분야나 관세 이외 영역에서 규제의 장벽효과를 대폭 낮추는 방향으로 추진

● 무역정책과 환경정책의 조화

- 현재로서 WTO 보조금규정에 최대한 합치하는 방향으로 재생에너지 개발을 위한 보조정책을 수립 · 이행
- 근본적으로 현재의 WTO 보조금협정의 개정을 통해 환경보조금 등 허용보조금의 부활을 추진
- 비공식적인 방안으로 WTO 각료선언문 등을 통해 WTO 회원국 모두의 합의에 기초한 기후변화 대응 공동행동(collective action)으로 환경보조금을 상호 허용하는 내용의 합의문 채택도 가능한 잠정방안
- 기존 WTO 무역과 환경 위원회를 WTO 회원국에 대한 정기 무역정책검토회의체를 활용하여 환경과 무역 간 상충문제를 정확하게 인지하고, 각국이 기후변화 대응을 목적으로 도입 및 이행하고 있는 환경 관련 조치의 영향을 투명하게 평가하는 방안도 병행 추진

● 양자 및 지역통상과의 조화

- 날로 복잡해지고 있는 원산지규정을 하나의 방향으로 일치시키는 작업이 필요
- 동시다발적으로 체결한 양자 특혜관세를 감안한 다자 차원의 관세 조정작업도 병행