

원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과

정 철 대외경제정책연구원 무역통상본부장
cchung@kiep.go.kr

박순찬 공주대학교 국제통상학과 교수
spark@kongju.ac.kr

박인원 고려대학교 국제학부 교수
iwpark@korea.ac.kr

김민성 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀 전문연구원
mskim411@kiep.go.kr

곽소영 대외경제정책연구원
APEC연구컨소시엄사무국 전문연구원
sykwak@kiep.go.kr

정민철 대외경제정책연구원 무역통상본부
무역투자정책팀 연구원
mcchung@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 반세계화 및 반자유무역 정서의 확산은 각국의 통상정책 방향과 메가 FTA 등 지역무역협정을 강조 하던 국제통상의 흐름에 영향을 미침.
 - 세계 각국의 보호무역주의 조치 확대와 TPP 등 복수국간 FTA 협상의 진전에 제동이 걸리면서 국제통상환경과 무역자유화의 진전에 불확실성이 높아지고 있음.
- 한국은 WTO 다자무역체제의 최대 수혜국임을 자임해왔으며 2000년대 들어서는 동시다발적 FTA 추진 정책을 통해 적극적으로 FTA를 체결하면서 경제지형을 넓히고 FTA 허브국가로 발돋움해왔음.
 - 그러나 국제통상환경이 급변하는 가운데 대외경제와 국제무역 비중이 높은 한국은 그동안 추진 했던 FTA 정책에 대한 평가를 기초로 새로운 통상정책 방향을 모색할 필요가 있음.
- 향후 통상정책의 방향과 추진전략을 수립하는 과정에서 기존 양자간 FTA에서는 원산지 규정의 복잡성으로 인해 무역비용을 상승시키는 스파게티볼 효과를 초래한다는 점과 최근 WTO 다자무역체제의 약화와 비효율성을 타개하기 위해 복수국간 FTA(특히 메가 FTA)가 추진되었다는 점을 고려해야 함.
 - 즉 무역비용 감축과 무역효율성 제고라는 측면에서 원산지 규정의 효과를 검토하고, 이를 양자간 FTA와 복수국 간 FTA에 적용할 때 나타나는 차이를 분석하는 연구가 필요함.
- 본 연구는 FTA 정책, 그중에서도 원산지 누적 규정에 주목하여 기존의 이론적 배경과 논의를 정리하고 실증분석과 정책실험을 통해 정책 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함.
 - 특히 원산지 누적 규정이 무역비용에 미치는 효과를 정량적으로 추정하고 이를 복수국간 FTA에 적용한 정책실험을 통해 우리나라의 대응전략을 모색함으로써, 향후 통상정책의 당면과제를 풀어가는 데 필요한 기초자료를 제공하고자 함.

2. 조사 및 분석 결과

1) 누적 원산지 규정의 사례와 활용 현황

● 본 연구는 원산지 누적 조항에 대하여 가능한 단순하게 정의되고 널리 사용되는 개념을 기준으로 누적의 구성 체계와 형태를 제시하고 각 FTA를 유형별로 분류함.

- 원산지 누적 조항은 협정문상에서 FTA별로 다르게 사용되기도 하고 여러 연구에서 서로 다른 방식으로 정의하는 등 일의적으로 정의하기 어려운 측면이 있음.
- 가장 보편적인 분류로 볼 수 있는 세계관세기구(WCO: World Customs Organization)의 분류에 따르면 누적 원산지 규정은 양자, 유사, 완전 세 가지 개념으로 정리됨.

- 양자누적: FTA를 체결한 양국간 상대방으로부터 수입한 재료(products, materials or inputs)의 원산지 지위(자국의 것)를 인정
- 유사누적: 여러 국가가 하나의 단일체로 구성된 경우 역내 재료의 원산지 지위를 인정하는 지역 누적과 유사한 개념이며, 만약 각국이 서로 다른 FTA를 체결한 경우 당사국 외 제3국의 재료에 대한 누적을 인정(단 동일한 원산지 규정이 필요)
- 완전누적: FTA 역내 국가들간 재료뿐 아니라 모든 공정 및 부가가치의 누적을 인정하는 것으로, 원산지 판정에서 해당 FTA 역내 국가들을 단일체로 간주

● 한국이 체결한 기존 FTA 협정문상의 원산지 누적 조항과 TPP, NAFTA 등 주요 FTA에서 채택한 유형별 사례의 협정문을 통해 살펴보면, 한국은 유사누적과 완전누적을 명확하게 명시하고 있는 FTA는 없는 것으로 볼 수 있음.

- WCO(2015), Estevadeordal and Suominen(2004) 등 선행연구를 기반으로 한국을 포함한 전 세계 FTA의 누적 조항을 양자, 유사, 완전 세 가지 기준으로 분류가 가능함.

표 1. 본 연구의 지역무역협정(RTA) 누적 조항 분류

누적 유형	구분
양자누적	(유사 및 완전 누적을 제외한 모든 RTA)
유사누적	PANEURO 15개국(불가리아, 체코, 에스토니아, 헝가리, 아이슬란드, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 노르웨이, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스위스, 터키), 캐나다·이스라엘
완전누적	EEA, EU·모로코, EU·튀니지, EU·알제리, ANZCERTA

자료: 저자 작성.

- 누적 원산지 규정의 활용 현황을 살펴보기 위해 선행연구에서 나타난 한국과 일본의 설문조사 결과와 사례를 살펴보면 활용률이 낮게 나오는 이유를 추측할 수 있음.

- 한국 국내 중소기업 및 해외(ASEAN, NAFTA)에 진출한 일본 현지 기업의 누적 원산지 규정의 활용은 미미한 수준이며 복수국간 FTA 및 누적 기준에 대한 인식도 낮은 편인 것으로 조사되었으나, 멕시코와 같이 현지 조달 비율이 낮은 국가에 주재한 기업들은 복수국간 FTA 및 누적 원산지 규정을 적극적으로 활용할 유인이 있는 것으로 생각됨.
- 누적 원산지 조항의 활용률이 낮은 이유로는 누적 원산지 조항에 대한 낮은 인지도 및 원재료 및 부품의 조달구조 외에도 협력사에 대한 미미한 FTA 혜택, 증명 및 검증 관련 제도적인 미비 사항, 원산지 관리비용, FTA 국가간의 관세 행정력 차이 등을 꼽을 수 있음.

2) 복수국간 FTA와 누적 원산지 규정의 경제적 효과

- 다수의 FTA 협정을 각기 체결하면 복잡한 원산지 규정으로 인해 스파게티볼 현상이 나타나고, 이 스파게티볼 효과는 무역거래비용의 상승을 유발하여 FTA 본연의 목적인 무역자유화를 역행하는 역할을 함.
 - 스파게티볼 효과를 해결하는 방안의 하나로 최근 복수국간 FTA 협상이 부상하였는데, 다수의 회원국이 참여하는 복수국간 FTA에서 원산지 규정을 단일화하고 원산지 누적 조항을 채택하는 것이 다수의 양자간 FTA를 체결하는 것보다 무역거래비용을 낮추고 무역자유화 효과를 증대시키는 데 중요하기 때문임.
- 원산지 누적 조항의 효과에 대한 선행연구를 조사하여 실증분석결과를 비교해보면 여러 선행연구에서 누적의 경제적 효과를 긍정적으로 보는 한편, 일부에서는 그 효과가 크지 않다는 부정적인 견해도 존재함.
- 한국이 메가 FTA 협상에 참여한다면 역내 단일 원산지 규정과 누적의 적용에 따라 개별 국가와의 양자 FTA와 비교해서 비용 및 행정적 부담이 낮아지게 될 가능성이 높음.
 - 또한 메가 FTA 역내에서의 분업구조 개편 및 공급망 확대를 통해 우리나라 기업의 해외진출기회도 증대될 것으로 기대됨.
 - 다만 복수국간 FTA의 경우 협상참가국의 수가 많고 역내 국가간 교역 및 투자 규모, 산업구조, 국가간 생산 및 공급망의 구조 등이 교차되어 있어 협상 시 고려해야 할 요소가 복잡적이고 다양함.
- 누적 원산지 규정의 경제적 효과를 논의하기 위해서는 누적에 다른 편익뿐 아니라 누적 조항의 활용을 포함하여 원산지 규정을 충족하기 위해 소요되는 준수비용(compliance cost)을 고려해야 함.
 - 누적 조항을 비롯한 원산지 규정을 활용하기 위해서는 생산방식의 변화나 원산지 관리시스템 구축을 위해 초기에 더 높은 준수비용이 발생할 수 있기 때문임.

- 원산지 규정의 활용은 원산지 결정 기준 충족을 보다 용이하게 해주며, 기업의 중간재 조달 및 생산설비에 대한 선택의 폭이 넓어짐에 따라 생산효율성을 높일 수 있게 됨.
 - 또한 역내국간의 무역이 증가하고 역내 가치사슬이 강화되며, 나아가 누적 조항은 개별 FTA를 서로 연계시킴으로써 보다 큰 범위의 자유무역지대 구축을 촉진하고 역내 분업구조를 확대시켜 지역경제통합을 가속화하게 됨.

3) 누적 원산지 규정의 무역비용효과 추정

- 2013년까지 체결된 전 세계 지역무역협정을 대상으로 원산지 규정의 누적 형태에 따라 양자누적, 유사누적, 완전누적의 형태로 구분하고, 이 누적 조항들이 무역비용에 미치는 영향을 분석함.
 - 무역비용 추정방법으로는 기존 선행연구에서 널리 다루어진 간접적 추정방식과 본 연구에서 새롭게 적용한 직접적 추정방식을 활용함.
- 간접적 추정방식은 무역협정의 원산지 누적 조항이 무역창출효과에 미치는 영향을 먼저 도출한 후에 이를 무역비용과 연결하는 연쇄법칙을 적용함.
 - 간접적 방식의 추정결과, 양자누적의 경우 회원국간 무역촉진효과가 없거나 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나는 반면, 유사누적과 완전누적의 경우 무역창출효과가 상당히 큰 것으로 나타남.
- 직접적 추정방식은 Novy(2013)의 방법론에 근거하여 무역비용의 상당치를 추정하고 원산지 규정의 누적 이 무역비용에 미치는 영향을 직접적으로 분석함.
 - 직접적 추정방식의 분석결과, 양자·유사·완전 누적 모두에서 무역비용을 감소(양자 9.2%, 유사 14.4%, 완전 20.7%)시키는 것으로 나타났으며, 양자보다는 유사누적과 완전누적에서 무역비용 감축효과가 더 큰 것으로 나타남.

표 2. 누적 원산지 규정의 무역비용 절감효과

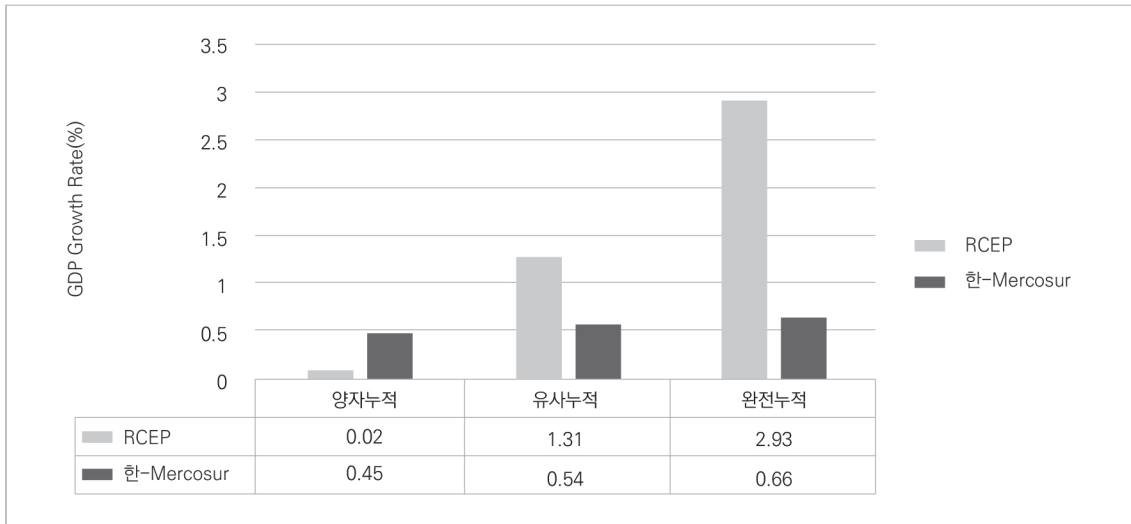
	간접방법	직접방법
양자 누적	-	-9.2%
유사 누적	-7.2%	-14.4%
완전 누적	-9.7%	-20.7%

자료: 저자 작성.

4) 누적 원산지 규정의 정책실험효과

- 정책실험을 통해 지역무역협정에서 원산지 누적 조항의 차이에 따른 복수국간 FTA의 경제적 효과를 분석함.
 - 실증분석에서 추정된 원산지 규정의 누적 조항과 무역비용 간의 함수관계를 연산가능한 글로벌 거시모형(GTAP CGE 모형)에 반영하여 아·태지역 메가 FTA(RCEP, TPP)와 한·Mercosur FTA에 적용함.
- 연산가능일반균형모형(CGЕ model)으로 무역비용 절감의 경제적 효과를 분석하기 위해, 무역비용을 나타내는 새로운 외생변수를 CGE 모형에 포함하여 기존의 CGE 모형을 개선하는 방법을 이용하며, 정태 CGE 모형과 자본축적 CGE 모형 두 가지를 적용함.
 - 정태 CGE 모형은 관세철폐 및 무역비용 절감에 따른 이익을 자원배분의 효율성 증진으로 파악하며, 이에 따른 이익을 일회적인 효과(one-shot effect)로 파악함.
 - 자본축적 CGE 모형은 관세철폐 및 무역비용 절감으로 발생한 정태적 효과가 다시 경제주체의 저축과 투자행위에 영향을 미침으로써 발생하는 추가적인 경제적 파급효과를 포함하여 중장기적인 효과를 보여줌.
- RCEP과 TPP-11에 대한 분석결과, 참여하는 국가들의 실질 GDP는 모두 증가하고 비회원국의 실질 GDP는 감소하거나 영향이 거의 없는 것으로 나타났으며, 양자누적보다는 완전누적의 경우에 효과가 큰 것으로 나타남.
 - 한국의 경우 협상에 참여 중인 메가 FTA인 RCEP이 체결되고 유사누적이거나 완전누적을 채택할 경우 한국의 실질 GDP나 후생이 유의미한 수준으로 증가함.
 - 반면 한국이 참여하지 않는 TPP-11의 경우 단기적으로는 그 효과가 미미하나 중장기적으로는 한국에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타남.
- 한·Mercosur FTA 체결의 경제적 효과는 한국이나 Mercosur 회원국들에 모두 긍정적으로 나타남.
 - 다만 한국의 경우 실질 GDP 증가폭은 유사 및 완전 누적의 경우 RCEP보다 작은 것으로 나타났는데, 이는 한국과 RCEP 회원국, 그리고 한국과 Mercosur 회원국 간의 생산네트워크나 교역관계의 차이를 반영하기 때문으로 풀이됨.

그림 1. RCEP 및 한·Mercosur의 한국 GDP에 대한 효과 비교



자료: 저자 작성

3. 정책 제언

1) 원산지 규정의 조화와 단순화 필요성

- FTA에서 단일 원산지 규정을 적용하면, 동일 품목이라도 FTA별로 각각 다른 원산지 규정을 적용받음으로써 발생하는 스파게티볼 효과와 관련된 문제를 해결할 수 있음.
 - 단일 원산지 규정을 적용하는 FTA 협정이 누적되면 상품의 챗터별 종적단일화가 결국 국가별로도 동일한 원산지 규정의 횡적단일화로 이어져 전반적으로 입체적인 단일화를 구현할 수 있게 됨.
- 글로벌 통상 커뮤니티에서 국제적 기준에 대한 합의를 도출하여 원산지 규정의 조화 및 단일화를 위한 논의를 적극 추진하고, 기존 FTA 또는 지역무역협정에 추가적으로 가입하는 회원국들에게도 누적을 동일하게 허용해주는 조치가 필요함.

2) 원산지 규정 누적 조항의 효과적 활용을 위한 제도 보완

- 지금까지 중소기업의 FTA 활용을 위한 교육, 컨설팅, 정보제공 등의 지원은 정부가 주도해왔으나, 만약 FTA를 활용하고자 하는 대기업이 협력사를 지원해준다면 보다 지속적이고 효율적인 지원이 가능할 것이므로 정부는 제도적으로 대기업과 중소기업 간 협력과 지원이 시장 메커니즘을 통해 이루어질 수 있는

환경을 조성할 필요가 있음.

- 정부의 지원은 대체로 단발성에 그치거나 지속적인 관리가 힘들고 재원이 한정되어 있음.
- 대기업 입장에서는 중소기업에 대한 지원을 통해 FTA 활용을 제고하는 동시에 수출경쟁력 강화, 협력사 관리, 동반성장 이행, 기업이미지 제고 등의 효과를 기대할 수 있음.
- 중소기업 입장에서도 직접적인 FTA의 혜택을 받을 수는 없으나 체계적인 원산지 관리시스템의 도입을 통해 기업자원 관리의 효율화, FTA 체결국의 해외구매자와의 신규 거래 시 원산지 증명서 발급이 가능한 이점 등의 혜택을 받을 수 있게 됨.

● 정부 차원에서는 기업들이 원산지 누적 조항을 제대로 활용할 수 있도록 미소기준(de minimis) 또는 최소허용수준 확대 등 제도적인 부문을 보완해야 할 필요성이 있음.

- 또한 기업들의 FTA 활용에서 주요 애로사항으로 지목되는 원산지 규정의 누적에 대한 증명이나 사후검증에 대하여 수출입 기업, 특히 중소기업들이 두려움이나 걱정 없이 원산지 규정을 활용할 수 있도록 해야 함.

● 우리나라의 기체결 FTA 중에서도 제도적 보완이 필요한 부분에 대한 점검과 그에 따른 후속조치가 이루어져야 함.

- 한·칠레 FTA 등 한국의 FTA 협정문에는 계약상대국에서 이루어진 공정이나 생산의 누적, 즉 완전누적의 형태를 상당 부분 허용하는 것으로 명시되어 있으나, 이와 관련된 증명 방식이 현재는 마련되어 있지 않음.
- 또한 다른 역내국에서 비원산지 재료에 대해 수행한 특정 공정이나 부가가치 증가분을 증명할 수 있는 양식은 아직 마련되어 있지 않은데, 이와 관련해서는 완전누적을 도입하고 있는 EEA의 공급자 신고서(supplier's declaration) 제도를 참고할 수 있을 것임.
- 추가적으로 교차누적 또는 유사누적 도입 시 제3국의 원산지 재료에 대한 원산지 증명 및 검증 방식을 분명히 하고 구체화할 필요가 있음.

● 협정문상에서 불분명한 원산지 증명과 검증방식에 대한 규정을 명시하거나 구체적인 시행방안을 만들어 기업들에 제공할 필요가 있음.

● 계약협정국간에 관세 행정력의 차이를 해소하기 위해서는 불합리한 관행을 해결하고 통관행정분야에서의 협력 강화를 위한 상호 협력 양해각서(MOU)를 적극적으로 활용할 수 있음.

- 실제 기업들은 복수국간 FTA가 체결될 경우 구체적으로 어떠한 변화가 있는지 잘 알지 못하는 실정이며, 따라서 복수국간 FTA의 혜택 중 하나인 원산지 누적 규정의 효과와 실제 활용 사례, 비즈니스 모델 등을 개발하고 적극적으로 홍보하여 기업들의 인지를 높일 필요가 있음.

3) 한국의 FTA 정책방향에 대한 시사점

- 향후 FTA 협상에서는 단일 원산지와 완전누적을 기본으로 원산지 규정 협상을 추진하는 것이 바람직할 것임.
 - 협상에서는 가능한 국가별로 동일한 기준이 적용될 수 있도록 횡적단일화를 추구해야 할 것이며, 단 일부 품목의 경우 민감도에 따라 적절한 품목별 기준을 마련할 필요가 있음.
- 기체결 FTA들의 경우에도 향후 협정문의 개정 또는 수정 협상을 통해 원산지 규정의 종적, 횡적 단일화를 구현할 수 있도록 합의를 도출하는 노력이 필요함.
- 무역자유화의 부작용인 스파게티볼 효과를 해소하는 방안으로 양자간 FTA를 지양하고, 가능한 복수국간 FTA를 체결하거나 또는 기존에 생성되어 있는 지역무역협정에 참여하는 방안도 고려할 수 있음.
 - 우리나라가 협상에 참여하고 있는 RCEP이나 최근 체결한 한·중미 FTA, 본 보고서에서 분석에 포함시킨 한·MERCOSUR FTA, TPP 등을 고려해볼 수 있을 것임.
 - 또한 태평양동맹(Pacific Alliance) 가입이나 APEC 회원국간의 아·태자유무역지대(FTAAP) 추진 논의에도 적극적으로 참여하여 우리나라의 입장을 대변하고 국익 확대를 위해 필요한 부분을 반영시킬 수 있을 것임. **KIEP**