

신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구: UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로

조문희 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀 부연구위원
mhcho@kiep.go.kr

김종덕 대외경제정책연구원 무역통상본부
다자통상팀장
kim.jd@kiep.go.kr

박혜리 대외경제정책연구원 무역통상본부
지역무역협정팀 전문연구원
hrpark@kiep.go.kr

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

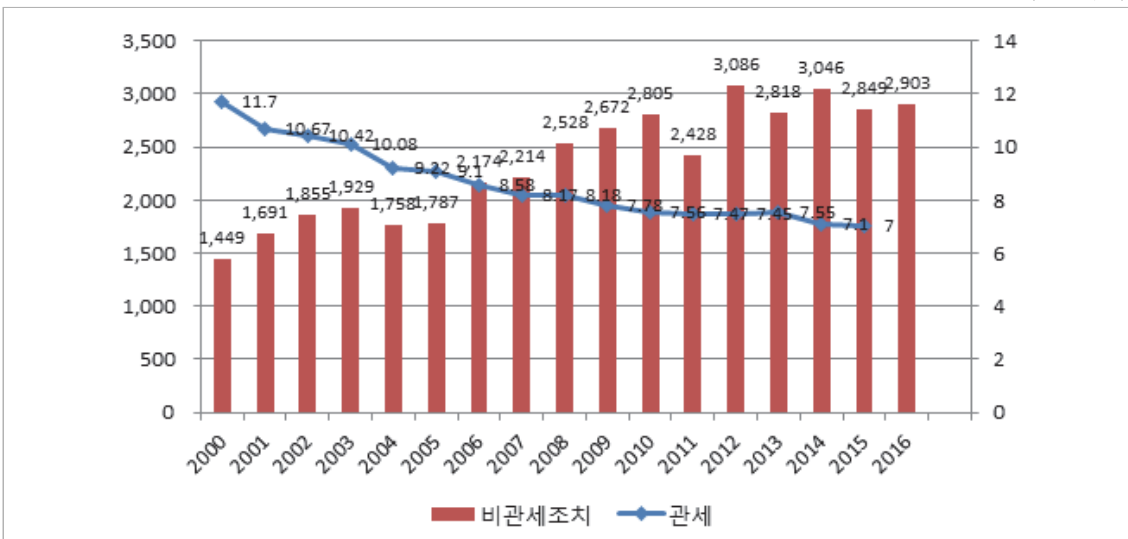


1. 연구의 배경 및 목적

- 글로벌 금융위기 이후 세계경제의 저성장기조가 지속되고 있는 가운데 보호무역주의 확산에 대한 우려가 커지고 있음.
 - 특히 WTO 등 국제기구를 통해 모니터링이 용이한 관세정책보다는 비관세조치가 보호무역주의 정책의 주요 수단으로 활용되고 있음.
 - 최근 20여 년간 관세는 지속적으로 감소한 반면 비관세조치는 2008년 금융위기 이전과 비교하여 여전히 높은 수준을 유지하고 있음(그림 1 참고).

그림 1. 관세와 비관세 조치 추이

(단위: 건, %)



주: 통계에 반영된 비관세조치는 총 7개(SPS, TBT, 수량제한, 반덤핑, 상계관세, 세이프가드, 특별세이프가드) 조치로 2000년대 이후 조치 건수가 미미한 관세 할당과 수출보조금은 제외

자료: World Bank, WTO(I-TIP, 2017. 9. 10, 방문).

- 전 세계 WTO 비관세조치 통보문 동향에 따르면 2000년 총 1,449건을 기록한 이래 점차 증가하여 최근에는 연간 약 3,000여 건을 기록하고 있음.
 - 비관세조치 중 무역상기술통계(이하 TBT)이 2016년 현재 전체 비관세조치로 57%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 뒤이어 동식물위생검역조치(이하 SPS)가 29%, 무역구제조치가 12%를 차지함.

- 2000년대 후반 이후 신보호무역주의의 가장 큰 특징은 다음의 세 가지로 요약할 수 있음.
 - 첫째, 선진국이 주도하고 신흥국들이 동참하는 형식으로 보호무역주의가 확산되고 있음.
 - 둘째, 비관세조치 활용 비중이 증가하고 유형이 다양화되었음.
 - 셋째, 과거에는 국경간 무역에 직접적으로 영향을 미치는 정책이 주를 이루었다면 최근에는 국내정책과 연관된 분야로까지 정책범위가 확대됨.
- 이에 본 연구에서는 신보호무역주의 확산에 대응하기 위해 최근 신보호무역주의 동향 및 특성을 파악하고, 살펴보았으며, UNCTAD 비관세조치 데이터베이스를 이용하여 주요국의 비관세조치 현황 및 무역에 미치는 영향을 분석하였음.

2. 조사 및 분석 결과

1) UNCTAD 비관세조치 DB의 특징

- 비관세조치는 국제무역에 경제적 영향을 미치는 관세를 제외한 모든 정책적인 조치를 의미하며, UNCTAD 비관세조치 DB는 각 국가의 국내 법령을 기반으로 구축됨.
 - 비관세조치 분류는 MAST(Multi-Agency Support Team) 분류체계를 따르며, 이 분류체계는 비관세조치를 16개의 대분류와 236개의 하위분류로 구분하고 있음.
- UNCTAD 비관세조치 DB는 각 조치와 관련된 품목의 HS 코드를 제시하고 있어 교역액 및 관세 자료와의 연계를 가능하게 함.
 - HS 코드를 기반으로 작성된 자료와 실제 교역액 자료의 연계를 통해 여러 통계적·실증적 방법론을 적용할 수 있음.
 - 일원화된 분류체계와 더불어 UNCTAD를 중심으로 일관성 있게 구축된 각 국가의 자료는 국가간 비교가능성을 높임.
- 참고로 UNCTAD 비관세조치 DB 이외에도 WTO 통보문을 기반으로 구축된 WTO I-TIP DB가 있음.
 - WTO I-TIP DB의 가장 큰 장점은 연도별 자료 활용이 가능하고 특정연도의 제조건, 조치건 구분이 가능하다는 것임(표 1 참고).

표 1. WTO/UNCTAD 비관세조치 DB의 특징 비교

| 기관 | WTO I-TIP | UNCTAD |
|---------------|---|--|
| 수집 기준 | WTO 통보문 기반 | 국내 법령 기반 |
| 수집 방법 | ○ WTO 회원국이 제출하는 통보문을 기초로 수집 | ○ 각 국가에서 제출한 자료를 기반으로 수집 - UNCTAD가 자료구축과정에 개입하여 일관성 보장 |
| 대상 국가 | ○ 모든 WTO 회원국 | ○ 현재 56개국(점차 확장) |
| 조치와 품목 연계 | ○ 22개 산업 분류(HS 2단위까지 제공) - 조치에 따라서는 조치와 연계되는 품목의 하부 HS 코드를 제출하기도 함 | ○ 조치와 HS 품목 연계 가능 - 각국의 최하부 세번(tariff line)까지 관련 HS 코드 제공 - 교역액 및 관세 자료와 연계 가능 |
| 연도별 | ○ 연도별 조치 파악 가능 | ○ 연도별 자료 수집 불가 |
| 비관세조치 종류 및 분류 | ○ MAST 분류기준을 따르지만 주요 조치 9개에 대한 자료만 이용 가능 | ○ MAST 분류 기준 - 16개 대분류(236개 하위분류) |
| 방법론 | ○ 스톡 어프로치(the stock approach) - 특정 시점에 발효 중(measures in force)인 조치만을 추출할 수 있음. - 제소건(measures initiated)에서 제소철회된 건(measures withdrawn)을 제외하고 집계 | ○ HS 코드 기준으로 각 품목별 보고되는 조치의 수, 유형, 관련 법령 등을 식별 ○ 품목별 비관세조치 존재 여부와 관련된 더미변수 생성 ○ 국가간 비관세조치 통계 비교 및 이질성 식별 |
| 양자간 | ○ 일부 가능 | ○ 가능 |
| 장점 | ○ 연도별 추이 분석 가능 ○ 제소(통보)와 조치(발효)를 구분하여 수집 가능 ○ 양자간 비관세자료 제공 ○ 통보문에 제소건에 대한 정보까지 포함되어 있어 해석상 왜곡위험 낮음. | ○ 세부 조치별 파악이 가능 ○ 법령에 기반하고 있어 정확성 및 투명성 담보 ○ 수집방식 일원화로 국가간 비교 가능한 자료 구축 ○ 국가별/산업별로 비교 가능 |
| 단점 | ○ 무역 및 관세, 산업자료와의 연계에 한계가 있어 활용도가 낮음. ○ 국가의 통보문에 의존하고 있어 시의성이 부족하고 누락되는 정보가 존재 | ○ 해석상 왜곡에 주의 - 법령 내용을 정량화하여 수집하는 방식으로 과대해석 가능성이 존재 ○ 자료의 수집 및 가공 과정에서 많은 시간과 비용이 소요 ○ 많은 유형의 비관세조치 자료가 구축되지 않은 상태임. |

자료: 저자 작성.

2) 비관세조치 현황: UNCTAD 비관세조치 DB를 중심으로

● 본 연구의 비관세조치 현황 분석에서는 한국의 주요 수출대상국의 대(對)세계 및 대(對)한국 수입자료와 비관세조치 지표를 이용하여 산업별, 비관세조치 유형별 분석을 실시하였음.

- 분석대상국가는 한국의 주요 수출대상국 중 자료 이용이 가능한 14개국(미국, 베트남, 일본, 싱가포르, 멕시코, 말레이시아, 호주, 영국, 인도네시아, 태국, 독일, 캐나다, 브라질, 네덜란드)이며, 비관세조치는 다섯 가지 유형(SPS, TBT, 선적전검사, 수량제한조치, 가격통제조치)에 대해서 분석을 실시함.
- 현황 분석에서는 건수, 빈도지수(frequency ratio), 범위지수(coverage ratio) 세 가지 지표를

활용하였으며, 범위지수의 경우 대(對)세계 값과 대(對)한국 값을 비교함으로써 상대적으로 한국의 수출에 큰 영향을 미치는 비관세조치 유형과 산업을 식별함.

- 유형별 비관세조치 건수 집계에서는 국가별로 차이가 큼.
 - 미국의 경우 SPS와 TBT 모두에서 다른 국가에 비해 많은 건수를 기록함.
 - 이외에 비관세조치를 유형별로 살펴보면 TBT는 호주, 선적전검사는 인도네시아, 수량제한조치는 브라질, 가격통제조치는 일본에서 많은 건수가 집계됨.
- 국가별, 유형별 비관세조치 현황을 살펴보면 식품과 밀접한 관련이 있는 SPS는 모든 국가의 농축수산업에 큰 영향을 미치고 있으며 화학산업에도 상당 부분 영향을 미치고 있음.
 - TBT는 농축수산업 및 제조업 전 분야에 영향을 미치며, 다만 그 수준은 국가별로 차이가 있음.
 - 선적전검사, 수량제한조치, 가격통제조치의 경우 국가별로 큰 차이를 보임.
- 한국의 주요 6개 수출산업(가공식품, 화학, 철강, 자동차, 전기/전자, 기계)에 대해서는 수입액 상위 5개국의 비관세조치 수준을 대(對)한국 범위지수를 이용하여 비교분석함.
 - 가공식품산업의 경우 우리나라의 주요 수출대상국인 일본, 미국, 태국, 베트남, 호주 모두에서 TBT의 영향을 많이 받았으며, 호주를 제외한 모든 나라에서 SPS의 영향을 크게 받음.
 - 화학, 철강, 자동차, 전기/전자 산업의 경우 대부분의 국가에서 SPS보다는 TBT의 영향을 많이 받는 것으로 나타났으며, 특히 미국과 일본에서 TBT의 영향을 크게 받는 것으로 나타남.
 - 전기/전자와 기계 산업의 경우 가격통제조치는 개도국보다 선진국을 통해 이루어지고 있음.

3) 비관세조치가 교역에 미치는 영향: SPS와 TBT를 중심으로

- 본 연구에서는 현황 분석과 더불어 비관세조치가 교역에 영향을 미치는 메커니즘을 이해하기 위해 이론분석 및 실증분석을 실시하였음.
 - 비관세조치 등 규제 도입이 선진국과 개도국의 관계를 중심으로 무역의 패턴에 어떠한 영향을 주는지 전통적 무역모형인 헤셔·올린 모형을 기반으로 구축된 Copeland·Taylor 모형을 중심으로 살펴보았음.
- 이론모형에서는 새로운 비관세조치 규제의 도입으로 인한 무역패턴의 변화는 개별 국가의 순응비용 (compliance costs)의 크기에 의존하고 있음을 보여주고 있음.
 - 선진국에서 높은 수준의 표준이 도입될 경우 선진국에 비해 개도국의 순응비용이 상대적으로 크게 증가하여 개도국에서 선진국으로의 수출이 감소할 수 있음.

- 실증분석에서는 전체 비관세조치의 80% 이상의 비중을 차지하고 있는 SPS와 TBT를 중심으로 농축수산업, 광업, 섬유/의복/기타, 화학, 철강/비철금속, 수송기기, 전기/전자, 기계 등 8개 산업으로 구분하여 비관세조치가 교역에 미치는 영향을 분석하였음.
 - TBT는 그 특성상 모든 산업에 영향을 미치기 때문에 TBT가 교역에 미치는 영향은 전 산업에 걸쳐 분석하였으며 SPS는 그 범위가 상대적으로 한정적이기에 농업, 섬유/의복/기타, 화학 산업에 대해서만 분석을 실시함.
- SPS의 경우 농축수산업과 섬유/의복/기타 산업에서 통계적으로 유의하게 무역을 저해하는 것으로 나타났으며 관세상당치는 각각 6.2%, 12.4%로 추정되어 상대적으로 섬유/의복/기타 산업의 관세상당치가 높게 나타남.
 - 화학산업의 경우 SPS가 교역에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않음.
- TBT의 경우 전 산업을 대상으로 실증분석을 실시하였고 전기/전자 산업을 제외한 나머지 산업들에서 교역을 저해하는 것으로 나타남.
 - 전기/전자 산업의 경우 TBT가 교역을 촉진하는 것으로 분석됨.
- 본 연구에서는 TBT가 교역을 촉진하는 메커니즘을 찾기 위해 분석대상국가를 소득수준별로 구분하여 보다 세분화된 분석을 실시하였음.
 - 본 보고서의 이론분석에 의하면 양국간에 기술격차가 존재할 경우 비관세조치가 기술장벽이 아닌 기술표준으로 작용하여 교역을 촉진할 수 있음.
 - 이에 IMF 분류를 기준으로 소득수준별로 국가를 구분하여 개도국·선진국, 개도국·개도국 혹은 선진국·선진국 간의 교역에 대해 추가적으로 분석을 실시함.
- SPS와 TBT가 농축수산업 교역에 미치는 영향은 대부분 부정적으로 나타났으나 개도국(수입)·선진국(수출) 조합에서 비관세조치가 수입에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 나타남.
 - 대부분의 선행연구에서 SPS는 농축수산업 교역에 부정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀진 바 있어, 이 부분에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요하다고 판단됨.
- 섬유/의복/기타 산업에서는 SPS와 TBT가 모두 수입에 통계적으로 유의하게 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 수입국/수출국의 소득수준에 따라 다르지 않았음.
- 화학산업에서는 TBT가 모든 경우의 수입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나 SPS의 경우 개도국(수입)-선진국(수출)의 경우에만 통계적으로 유의하게 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.

- 철강/비철금속, 수송기기, 그리고 기계 산업에서는 TBT가 모든 경우의 교역에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 전기/전자 산업에서의 TBT가 교역에 미치는 영향에 대한 분석에서는 개도국에서 선진국으로의 수출 시 TBT는 교역을 저해하는 것으로 나타난 반면, 선진국에서 개도국으로 수출하는 경우에는 TBT가 오히려 수출을 촉진하는 것으로 나타남.
 - 이는 이론 및 기존 선행연구들의 가설과도 일치하는 결과로서 기술격차 등으로 인해 개도국의 특정 유형의 비관세조치가 장벽보다는 표준으로 작용하여 교역을 촉진하는 예라고 할 수 있음.

3. 정책 제언

1) 비관세장벽에 대한 대내외적 대응 강화

- 현재의 WTO 체제에서는 관세를 임의로 높이는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 비관세조치의 중요성이 더욱 커지고 있음.
 - 비관세조치의 경우 자국 산업 및 근로자 보호를 위한 보호무역주의 정책 수단인지, 자국민의 안전, 환경 보호 등을 위해 행사하는 정당한 국내 정책 수단인지 구분하기 어렵기에 경제 위기 시 많은 국가들이 보호무역주의 정책 수단으로 비관세조치를 활용할 유인이 존재함.
 - 향후 다자 혹은 양자 협상 시 단순히 상품 관세 협상에 얽매이기 보다는 규범 등 비관세조치를 포괄하는 보다 높은 수준에서의 자유무역협정 타결에 초점을 맞추어야 함.
- 비관세장벽 등 수출기업의 애로사항에 대한 지속적인 정보 수집 및 공유를 통해 국내기업의 해외시장 진출 장벽을 낮출 필요가 있음.
 - 본 연구에서 밝혀진 바와 같이 우리나라의 주력 수출 산업인 전기/전자 산업의 경우 선진국에서 개도국으로의 수출 시 TBT가 교역에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
 - 외국에서 요구하는 기술 표준이 국내기업이 이미 차용한 표준기술일 경우 국내 수출기업이 해외 진출 시 발생하는 초기 순응비용이 감소하므로 TBT가 오히려 우리 수출 증대에 도움이 될 수 있음.
 - 특히 해외 비관세장벽 정보 획득에 상대적으로 취약한 중소수출기업들의 해외시장 진출에 큰 도움이 될 것으로 판단됨.
- 국내 규제에 대한 전반적인 검토 역시 필요함.

- 불필요하거나 글로벌 기준에 맞지 않는 규제의 경우 과감히 철폐함으로써 세계 각국과의 규제 조화를 통해 국내 수출기업의 해외 진출 시 발생하는 초기 순응비용을 낮추어야 함.
- 국내 기업 보호를 위한 규제 및 제도는 오히려 국내 기업의 기술 향상에 부정적인 영향을 미쳐 장기적으로 수출 경쟁력을 약화시킬 가능성이 높음.

2) 다자차원의 논의 활성화와 국제적 협력 강화

- 국제적 통상 논의는 관세에서 비관세조치로 확대되고 있음.
 - 특히 국경 내 조치 (behind-the-border measures) 논의의 중요성은 WTO뿐만 아니라 지역 무역협정이나 APEC과 같은 협력 채널 등을 통해 다양한 맥락에서 논의되고 있음.
- 비관세조치는 관세와 달리 한 국가의 자발적이고 일방적인 개방 노력과 제도 개선이 큰 의미를 가지기 어려움.
 - 이는 비관세조치가 정량적 관세와는 달리 정성적 특성을 가지고 있으며, 국가간 규제의 양립성 및 조화가 중요한 문제이기 때문임.
 - 더 나아가 글로벌 가치사슬의 지속적인 발달과 확장으로 인해 국가간 제도의 조율과 조화는 더욱 강조되고 있음.
- 비관세조치 관련 국제적 논의는 국제적 표준의 확립 노력과 무역의 저해 요인이 되는 불필요한 규제나 비관세장벽의 철폐라는 두 가지 방향에서 이루어져야 함.
 - 공익 목적으로 도입된 규제의 경우 국가간 표준을 도입하거나 상호 인증을 확대하는 방안 등을 통해 단순히 각국의 표준이 다르기 때문에 발생하는 비용을 줄일 필요가 있음.

3) 일관성 있는 데이터베이스 구축과 지속적인 연구

- 그동안 일관성 있는 데이터베이스의 부재로 인해 비관세조치의 경제적 영향 등에 대한 분석에 많은 어려움이 있었음.
 - 엄밀한 분석을 통해 합리적인 규제와 불필요한 규제를 식별하고 무역 비용을 줄이기 위해서는 신뢰할 만한 비관세조치 데이터베이스 구축은 필수적인 요소임.
- 향후 국가간 비교 가능한 비관세조치 데이터베이스가 시계열 성격의 자료를 포함하는 패널 형식의 데이터로 완성될 경우 보다 다양하고 심도 있는 연구가 가능해 질 것으로 판단됨.
 - 이러한 데이터베이스의 구축은 다자차원의 협력 없이는 불가능 할 수밖에 없다는 점에서도 국제 협력이 매우 중요함. **KIEP**