

비농산물 시장접근(NAMA) 협상의 문제점과 대응방안¹⁾

송백훈²⁾

가. 개요

비농산물 시장접근(Non-Agricultural Market Access: 이하 NAMA) 협상은 농업을 제외한 비농산물 시장의 관세 및 비관세장벽을 낮추어 세계무역의 흐름을 원활히 하고 새로운 무역의 기회를 창출시키는 것이 주 목적이다. 관세감축 방법론에 있어서는 수 년간의 논란 끝에 '이중계수 스위스 공식'을 채택하기로 합의하였으나, 관세 감축의 폭과 개도국에 대한 예외 조항에 대해서는 여전히 회원국들 간에 좁혀지지 않는 의견이 존재한다.

10년이 넘는 긴 협상의 흐름에 큰 영향을 준 사건은 두 가지로 구분된다. 첫째, 2005년 개최된 홍콩각료회의이다. 2001년, NAMA 협상은 2005년까지 최종 합의를 도출한다는 목표를 안고 출발하였다. 제안된 합의 도출 기간이 1년 반 정도 남은 시점인 2004년, 협상의 골격인 기본골격합의(July package)가 제출되었다. 2003년 칸쿤 각료회의가 실패로 돌아가면서 DDA 협상 자체에 대한 불안감이 감싸고 있던 시기에 발표된 기본골격합의를 통해 NAMA 협상의 불씨를 살리게 된 것이다. 이를 계기로, 2005년 홍콩각료회의에서는 가장 중요한 의제였던 관세인하 공식의 방법론에 대한 의견합의가 성공적으로 이루어지게 된다.

둘째, 2008년 제출된 일련의 제안서이다. 동 제안서는 7월에 제안된 모델리티에 관한 3차 수정안³⁾과 함께 8월에 제출된 의장제안서⁴⁾가 중심이다. 2008년 의장제안서 제출 이후, NAMA 협상의 초점은 분야별 자유화로 옮겨 갔다. 특정 품목에 강세를 보이는 국가들(대부분이 선진국)이 그룹을 형성하여 해당 품목의 무관세화를 추진하는 과정에서 이를 반대하는 국가들(대부분이 개도국)과 첨예한 대립각을 형성하고 있다. 이렇게 관세 감축의 문제를 해결하지 못하는 과정에서 NAMA 협상의 흐름은 기술 장벽, 재제

1) 본 내용은 'DDA 협상 지역의 요인 분석과 국제적 대응방안'(2012년 KIEP 연구보고서)에서 발표자가 작성한 내용을 발췌한 것임.

2) 성신여자대학교 경제학과

3) Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, Third revision(TN/MA/W/103/Rev.2.), WTO.

4) Market Access for Non-Agricultural Market Access(JOB(08)/96), WTO.

조품 등과 같은 비관세장벽의 제거 이슈로 옮겨갔다.

2008년 10월, 바세샤(Wasescha)가 새로운 의장으로 선출된 이후 분야별 자유화와 일부 국가에게만 신축성을 추가로 부여해주는 문제를 중점적으로 논의했다. 하지만, 그 이후 협상은 정체된 상태에서 해를 거듭나고 있다.

나. NAMA협상의 전개 과정

NAMA 협상의 전개과정을 간략히 소개하면 다음과 같다. 2004년 8월 기본골격합의(July package)가 발표된다. 합의안에 따르면, 관세감축 공식의 방법론을 ‘비선형 관세감축공식’을 적용하며, 기준세율은 최종양허세율로 할 것에 합의한다. 그리고 미양허 품목의 양허화 처리 문제에서는 기준세율을 2001년 실행세율의 2배로 하기로 합의한다. 협상의 큰 진전은 없었지만, 협상의 기본 틀을 마련하는 작업이 이루어진 것이다.

2005년 12월 홍콩각료회의에서는 각료선언문⁵⁾이 최종 발표된다. 각료선언문을 통해서 관세감축공식을 스위스 공식을 적용하기로 합의하였으나, 구체적인 계수의 크기를 찾는 데에는 합의점을 찾지 못한다. 미국은 이중 계수(dual coefficients) 도입을 주장하였으나, 인도, 브라질 등 신흥개도국들의 반발로 채택되지 못하였다. 하지만, NAMA 협상의 가장 핵심 쟁점이었던 관세감축에 대한 방법론을 스위스 공식으로 합의하는 수확이 있었다. 이후, 홍콩 각료선언문을 바탕으로 진행된 NAMA 협상이 핵심 쟁점에 대한 진전을 전혀 이루지 못하자 2006년 7월에는 협상이 중단되는 사태에 이르고 만다. 협상이 중단되기 전까지의 NAMA 협상은 개도국 신축성 문제와 관련된 일부 기술적인 사항만 합의를 이루었을 뿐, 구체적인 신축성의 범위에 대한 합의를 달성하지 못하였다. 단지, 기본골격합의 6항(para 6)과 관련하여 양허비율이 35%미만인 국가는 관세 감축공식 대상에서 제외한다는 사항과 최빈개도국(LDC)관련(para 9, 10, 15)해서는 LDC 또한 관세감축 공식의 대상이 아니며, 2008년까지 선진국의 97% 품목에 대해서 무관세·무쿼터 대우를 받기로 합의하였다.

협상이 중단된 지 약 6개월 뒤인, 2007년 1월 NAMA 협상이 마침내 재개되었다. 동년 7월에는 농업의장과 NAMA 의장은 지금까지 논의된 각국의 제안서를 바탕으로 한 협상 쟁점 가이드라인을 담은 의장제안서를 발표한다. 의장제안서의 성과는 스위스 공식에서 이중계수를 채택하기로 합의한 점이다. 일단, 관세감축공식의 틀을 완성했다는 점에서 큰 진전이 이루어진 것이다. 미국, EC 등 선진국은 선진국계수 8~9, 개도국 계

5) WT/MIN(05)/W/3/Rev.2.

수 19~23을 제안하였다. 즉, 선진국과 개도국의 계수 크기 차이가 9이하(single digit)가 되어야 함을 강조한 선진국의 기준 제안이 한 발 물러서게 된 것이다. 반면, 개도국은 여전히 선진국에 비하여 개도국의 관세인하 폭이 큼을 강조하면서 의장제안서 내용을 강력히 반발한다.

2008년은 NAMA 협상이 가장 활발히 진행되고, 진전을 많이 이룬 해이다. 2008년 2월 초, NAMA 의장은 수정된 의장제안서⁶⁾를 발표했다. 2007년 7월 발표된 의장제안서와의 가장 큰 차이점은 신축성 조항내 팔호(bracket)를 공란으로 처리했다는 것이다. 즉, 지금까지 논의된 개도국 신축성으로는 협상진전의 한계를 깨닫고 향후 협상에서는 개도국 신축성을 확대하겠다는 의지를 담은 것이다. 한 달도 채 지나지 않은 동년 2월 말, 개도국 계수의 크기와 신축성을 연계하는 sliding scale을 포함한 8개 방식을 발표한다. 그 중에서도 sliding scale방안이 가장 높은 설득력을 얻으며, 향후 협상에서는 sliding scale을 중심으로 활발한 협상이 진행된다. 2008년 중순부터 발표된 일련의 의장제안서 및 보고서⁷⁾, 수정안을 통해 그 동안 협상의 난제였던 개도국 계수의 크기가 어느 정도 가닥을 잡았다. 일련의 과정을 통해 얻어낸 대표적인 성과는 선진국 관세감축 공식의 계수 크기는 8, 개도국 관세감축 공식 계수의 크기는 20, 22, 25 중에서 하나를 선택하는 제안에 암묵적 합의를 보이고 있다는 점이다. 계수의 크기와 신축성 연계 문제가 가닥을 잡아가는 시점, NAMA 협상의 쟁점이 분야별 자유화 이슈로 넘어가면서 다시 난관에 부딪쳤다. 자발적 참여적 성격을 띠던 분야별 자유화 협상이 일종의 의무적 참여로 바뀌어 나가는 과정에서 선진국과 개도국의 마찰이 불거진 것이다.

2010년 11월 서울에서 개최된 G-20 정상회담을 계기로, 2011년까지 DDA타결을 목표로 복수간 및 양자간 협의가 진행되었다. 하지만, NAMA 협상에서는 새로운 의장안이 채택될 정도의 협상진행이 이루어지지 않았고, 그에 따라 2011년 4월에는 지금까지 전개된 분야별 협상의 내용을 정리한 의장보고서만 발표되었다. 이후, 11월에는 제8차 WTO 각료회의 개최되었으나, NAMA 관련 협상은 개최되지 조차 못하는 등 거듭된 난항을 겪고 있다.

다. NAMA 협상의 주요 쟁점

6) TN/MA/W/103/Rev.1

7) 7월 시티본은 의장의 3차 수정안(TN/MA/W/103/Rev.2), 8월 의장보고서(JOB(08)/96), 12월 바세샤 신임 의장의 4차 수정안(TN/MA/W/103/Rev.3)



NAMA 협상의 대표적 쟁점으로는 관세감축 공식의 계수와 개도국의 신축성 부여문제, 분야별 자유화 협상 등이 있다. 본 절에서는 지금까지 협상에서 논의되었던 상기 이슈들을 점검해보고 문제점을 관찰하고자 한다.

1) 관세감축공식

NAMA 협상에서의 가장 뜨거운 이슈는 선진국과 개도국간의 관세감축 계수의 방법론과 각 계수(coefficients)의 크기 결정에 관한 협상이다. 협상 초기부터 원형 스위스공식(swiss formula), 이중계수 스위스공식, 지라르 공식(Girard formula) 등 다양한 감축공식⁸⁾이 제안되고 논의되었으나, ‘이중계수 스위스공식’을 관세감축의 공식방안으로 채택하는 것에 회원국들 간의 합의가 마침내 이루어졌다. 채택된 이중계수 스위스공식은 다음과 같다.

$$t_1 = \frac{(a \text{ 또는 } b) \times t_0}{(a \text{ 또는 } b) + t_0}$$

여기서, t_0 는 협상전의 현행 관세율, t_1 은 협상후의 관세율, a 와 b 는 각각 선진국 및 개도국 그룹에 적용될 관세감축공식계수이다. 선진국과 개도국은 다른 상수를 부여받도록 되어 있다. 결국 스위스공식은 현행 관세율(t_0)을 일정한 상수(a 또는 b) 이하로 수렴하도록 고안된 조화공식(harmonization formula) 방식이다. 낮은 상수를 부여받을 수록 현행 관세율이 많이 삭감되는 것을 위의 식을 통해 쉽게 알 수 있다. 극단적으로 계수의 크기가 0인 경우, DDA 종결 후 그 국가가 유지해야 하는 최종 수입관세율(end rate)은 사라지게 된다.

이와 같은 관세 삭감의 방법론에는 합의가 이루어졌으나, 그 계수 크기를 결정하는 과정에서 끊임없는 난항을 겪고 있다. 계수 크기의 결정이 시장개방의 폭과 직결되기 때문에, 선진국과 개도국 그룹은 상대방 시장을 넓게 개방시키되 자국의 시장을 적게 개방하려는 의지에 따라서, 선진국과 개도국은 상대방에게는 최대한 낮은 계수를, 본인에게는 최대한 높은 계수를 부여받으려는 노력을 끊임없이 전개되었다. 하지만, 양보 없는 소모적인 논쟁은 협상의 시간만 빼앗는 꼴이 되어 협상의 진전을 방해하였다.

8) 자세한 내용은 서진교 외(2006) 참조할 것.

계수의 크기를 결정하는데 이견이 좁혀지지 않자 새로이 제시된 추가적인 방안이 ‘개도국 신축성(flexibility) 부여’이다. 즉, 선진국은 개도국이 낮은 계수를 수용하는 대신에, 개도국의 특정 산업을 미양허해주거나 또는 감축률 이하의 감축을 허용해주는 등 개도국에게만 시장 개방의 신축성을 부여하는 방안이 등장한 것이다. 기존에는 개도국에게 낮은 계수만을 강요해오던 선진국그룹이 개도국에게 자신들이 원하는 공식계수를 관철시키는 한편, 개도국에게 어느 정도의 신축성을 부여함에 따라 협상추진의 모멘텀이 제공되는 듯 했다. 2007년 5월 개도국 신축성 부여 방안이 처음 제안되었으나, 이 또한 협상의 진전이 이루어지지 못하다가 동년 7월, NAMA 협상그룹 의장초안이 배포되면서 협상시작의 가이드라인으로 작용하였다.

의장초안이 나오기 전까지 협상의 분위기는 다음과 같다. 미국, EU를 중심으로 하는 선진국은 선진국 계수 8~9, 개도국 계수 17~18을 주장한 반면, 인도, 브라질로 대표되는 개도국은 개도국 계수를 25~30을 주장해왔다. 선진국은 선진국과 개도국의 계수 차이가 10이상 되지 않아야 한다고 주장한 반면, 개도국은 최소한 25이상의 차이가 나야 함을 주장해 왔다.

2007년 제안된 의장초안에 따르면, 선진국 계수 8~9, 개도국 계수 19~23을 제안하는 동시에, 다음과 같은 신축성을 개도국에게 추가로 부여하는 방안(sliding scale)을 제시한다.

즉, 개도국은 (i) 비농산물 총수입액의 10%를 초과하지 않는 범위 내에서 세번(tariff line)의 최대 10%까지는 일반 관세감축률의 50% 이상을 적용하거나 또는 (ii) 비농산물 총수입액의 5%를 초과하지 않는 범위 내에서 세번의 최대 5%까지 미양허 또는 관세감축공식으로부터 배제하도록 허용 받는다. 단, 어느 경우든 HS 장 전체(entire HS chapter)에 적용할 수는 없다. 즉, 개도국의 수입이 특정 산업에 집중된 경우, 특정 산업과 관련된 세번을 완전히 배제하도록 못하게 한다(Anti-concentration clause). 이와 같은 단서를 부여한 이유는 만약 개도국이 한 산업의 세번을 완전 배제한다면, NAMA 협상으로부터의 시장개방의 효과가 대폭 축소될 수 있기 때문이다. 만약 개도국이 신축성을 포기할 경우에는 앞서 언급한 개도국 계수에 3을 추가하도록 하여 개도국은 22~26의 계수를 받도록 한다. 이와 같이, 협상의 초기와는 달리 협상의 진전을 이끌어내기 위하여 선진국이 개도국에게 어느 정도 양보를 함에 따라 협상을 마무리 지으려는 의지를 표명하였다.

2008년 의장초안을 통하여 공식 계수와 신축성의 크기에 대한 잠정 타협안⁹⁾이 발표

9) WTO(2008), “Forth Revision on Draft Modalities for Non-agricultural Market Access”

되었다. 선진국 관세감축 공식의 계수 크기는 8, 개도국 관세감축 공식 계수의 크기는 20, 22, 25 중에서 하나를 선택하도록 제안되었다. 개도국에게 신축성을 부여하기는 하지만, HS 2단위별로 세번수의 최소 20% 또는 수입액 기준 최소 9%에 해당되는 품목에 대해서는 일반 감축률을 의무적으로 적용하기로 제안하였다. 회원국들 간에 선진국 계수의 크기에 관하여는 큰 이견이 존재하지 않지만, <표 1>에 나타난 개도국 계수의 크기와 신축성에 대해서는 개도국이 여전히 불만을 표출한다. 특히, 아르헨티나는 자국의 경제상황으로 볼 때, 지금까지 제안된 안은 수용하기 힘들며 다음과 같은 두 가지 안을 담은 보고서¹⁰⁾를 제출한다. 첫 번째 안은 개도국에게 공식계수 35를 부여하는 동시에 관세감축공식의 50%를 감축하는 신축성의 품목수를 16%로 한다. 더 나아가서 신축성 품목수의 수입액 제한을 두지 않도록 한다는 것이다. 두 번째 안은 개도국 공식계수가 26~34사이에서 결정되는 경우, 관세감축공식의 50%감축하는 신축성의 품목수를 16%로 하고 추가로 8%를 감축면제 품목으로 설정하도록 한다는 것이다. 베네수엘라는 자국의 석유수출의존도가 높은 경제상황을 고려하여, 관세감축 대상에서 제외시켜줄 것을 제안하고 소규모 국가(SVE)들이 받는 혜택을 부여해 줄 것을 제안하기도 했다. 한편, 멕시코는 개도국이 신축성을 포기하는 경우 제안서에서 제시하는 개도국 계수의 추가부여안보다 더 큰 5를 제시하기도 했다. 그리고 남아공은 SACU회원국의 열악한 경제상황을 고려하여 자신들에게 추가적인 신축성을 요구하였으며, 추후 국별 신축성 문제를 대두시키는 계기를 만들었다.

하지만, 2008년 10월 새로 선출된 바세샤(Wasescha) 의장은 관세감축 공식과 신축성에 대해서는 대체적으로 합의가 이루어졌음을 밝히고 향후 협상의 중심은 분야별 자유화와 기타 이슈로 할 것임을 발표하여, 동 의제에 대한 협상은 당분간 진행하지 않기로 잠정결론을 냈다.

표 1. 개도국 감축 계수 및 신축성 연계

개도국 계수	신축성			
	일반감축률 50% 적용		감축 면제	
	세번 수(%)	해당 세번 수의 수입액제한(%)	세번 수(%)	해당 세번 수의 수입액제한(%)
20	14	16	6.5	7.5

10) Market Access for Non-Agricultural products: Communication from Argentina(TN/MA/W/109/Rev.1)
WTO(2011)



22	10	10	5	5
25	0	0	0	0

자료: WTO(2008)

표 2. 한국 및 주요국의 계수 및 신축성 입장

	국가	
한국		<ul style="list-style-type: none"> - 선진국과 개도국의 중간적 입장이나, 대체적으로 선진국의 입장과 뜻을 같이함
선진국	EC	<ul style="list-style-type: none"> - anti-concentration제안, 즉 신축성이 특정 분야에 집중못하도록 하는 장치 필요성 주장
	미국	<ul style="list-style-type: none"> - '국별 신축성'문제와 관련하여, MERCOSUR전체가 아닌 아르헨티나에게만 추가 신축성 부여 가능 제안
개도국	아르헨티나	<ul style="list-style-type: none"> - 두 가지 대안 중 하나를 선택할 것을 제시 - 첫째, 공식계수 35 부여 및 관세감축공식의 50%감축하는 신축성의 품목수를 16%하며 수입액 제한을 두지 않음 - 둘째, 공식계수가 26이상, 35미만으로 결정하는 경우, 관세감축공식의 50%감축하는 신축성의 품목수를 16%하고 감축면제를 8% 설정
	남아공	<ul style="list-style-type: none"> - SACU회원국으로서 역내 국가의 열악한 경제상황을 고려하여, 남아공에게 추가적인 신축성을 부여해 줄 것을 요구
	베네수엘라	<ul style="list-style-type: none"> - 석유의존도가 높음에 따라, 관세감축미적용과 동시에 소규모국가의 적용조건을 부여해 줄 것을 요구
	멕시코	<ul style="list-style-type: none"> - 개도국 신축성을 포기하는 국가에게는 개도국 계수+5의 계수를 적용함

2) 분야별 자유화

앞서 언급한 관세감축공식의 계수는 모든 비농산물의 관세를 일괄적으로 인하하는 방안인 반면, 분야별(sectoral) 자유화는 특정 산업에 대하여 회원국들 간의 합의가 이루어진다면, 합의가 이루어진 산업에 한하여 무관세를 추진하는 협상이다. 대체적으로 세계무역량의 일정 수준인 임계치(critical mass)를 능가하는 국가들 간의 합의가 이루어지면 해당 산업의 관세가 완전히 철폐되며, 분야별 자유화에 참여하지 않는 국가에



게도 MFN원칙에 의거하여 비차별적으로 적용된다. 협상 분야별로 상이하기는 하지만, 대체로 분야별 자유화 협상에 참여하는 국가들의 해당 품목 총무역량이 세계 무역량 대비 90% 이상을 차지할 경우, 해당 품목의 무관세화가 이루어진다. 이때 90%가 동 분야의 임계치 수준이 되는 것이다.

이와 같이 분야별 자유화는 관세감축공식에서 삭감되는 관세율 인하의 정도를 초과하여 관세를 완전히 철폐하는 방안으로서, 관세를 일정 수준 이상으로 유지하고 싶어하는 개도국은 분야별 자유화 협상 참여 자체에 난색을 표명해 왔다. 선진국은 세계 무역에서 높은 비중을 차지하는 인도, 중국, 브라질 등 주요 개도국에게 분야별 자유화에 참여해줄 것을 독려하는 반면, 이들 개도국들은 분야별 자유화 협상은 개별 국가들이 선택할 수 있는 선택적 협상이지 개도국이 의무적으로 참여해야 하는 협상이 아님을 주장하며 협상 참여를 거부하고 있는 입장이다.

2002년 미국, 일본 등 선진국이 주축이 되어 분야별 자유화 협상을 처음 제안하였으며, 현재까지 자동차 및 부품, 자전거 및 부품, 화학, 전기·전자, 수산물, 임산물, 보석, 공구, 산업용 기계, 의약품·의료기기, 기초재료, 스포츠용품, 완구, 섬유·의류·신발 등 14개 분야에서 분야별 자유화 협상이 개별적으로 진행되어 왔다.(<표 3> 참조) 총 14개의 분야에서 자유화 논의가 이루어지고 있지만, 규모면에서나 참여도면에서 활발히 논의가 이루어지는 분야는 전기·전자, 화학, 산업용 기계, 보석, 의약품·의료기기 등 5개 정도에 그치고 있다. 하지만 이들 분야에서 조차 아직 임계치 달성을 이룬 분야는 전무하다. 현재 우리나라에는 전기·전자 분야에서만 일본과 공동 제안국으로 참여할 뿐, 나머지 분야에 대해서는 협상에 참여하지 않고 있다.

표 3. 주요 분야별 자유화 현황

분야	공동제안국
전기·전자	한국, 일본, 싱가포르, 태국, 미국
화학	미국, 캐나다, 일본, 노르웨이, 싱가포르, 스위스
수산물	캐나다, 홍콩, 아일랜드, 뉴질랜드, 노르웨이, 오만, 싱가포르, 태국, 우루과이
임산물	뉴질랜드, 캐나다, 홍콩, 태국, 미국, 싱가포르
보석	홍콩, 일본, 대만, 싱가포르, 태국, 미국
자전거 및 부품	일본, 싱가포르, 스위스, 태국, 대만
스포츠 용품	일본, 노르웨이, 싱가포르, 스위스, 대만, 미국
기초재료	UAE, 호주
자동차 및 부품	일본



앞선 계수의 크기에서는 선진국과 개도국, 두 그룹간의 대립양상을 보인다면, 분야별 자유화에서는 각 분야별로 이해관계를 같이하는 국가끼리 합종연횡하는 양상을 보이고 있다. 일부 품목에서는 뜻을 같이 하는 동지로서 비참여국가(potential participants)에게 참여 압박을 가하는 한편, 또 다른 품목에서는 적대적 관계로 이전투구하는 양상을 보이는 등 분야별 자유화에서 각국의 이해관계는 상당히 복잡하게 엮여 있다.

분야별 자유화 협상에서 나타난 각 국가 간 입장을 중점적으로 살펴보면서 협상의 부진 원인을 되짚어 보자. 먼저, 앞서 논의된 공식 계수의 크기와 신축성 문제에서 나타난 것처럼, 분야별 자유화의 도입에 대해서도 선진국과 개도국이 그 의견을 크게 달리한다. 선진국은 현재까지 논의되고 제안된 개도국 계수의 크기로는 NAMA 협상 본연의 취지인 세계무역의 자유화를 충분히 살리지 못함을 지적하고, 분야별 자유화 협상에도 개도국이 적극적으로 참여해 줄 것을 독려한다. 반면 개도국은 불완전 상호주의(less than full reciprocity: LTFR)을 내세우며 반발하고 있다. 즉, DDA는 그 이름이 의미하는 바와 같이 개도국의 개발(Development)을 위한 무역협상이므로, 개도국의 관세 감축률이 선진국의 관세감축률보다 낮아야지 DDA 협상 본연의 취지와 부합한다고 주장한다.

2008년 7월, 의장 3차 수정문안을 통해 분야별 자유화 협상이 본격적으로 주목받기 시작한다. 동 제안서가 제시되기 전까지만 해도, NAMA 협상의 중심은 개도국 계수의 크기와 신축성에 관한 것이었다. 하지만, 동 의제에서의 협상이 진전이 더디게 되자, 일단 협상의 초점을 분야별 자유화로 전환시켰다. 특히, 개도국의 계수와 신축성을 연계하는 sliding scale방안이 제시된 이후, 미국은 이 방안을 수용하는 대신, 반대급부로 개도국의 분야별 자유화 참여를 통해 더 나은 최종 자유화를 이룩해야함을 주장한다. 애초에 분야별 자유화가 회원국들 간의 자발적 참여로 규정되었던 것을 의무적으로 참여할 것을 권고하는 주장인 것이다.

특히, 2008년 7월 개최된 각료회의에서 라미 사무총장은 주요국들이 반드시 2개 이상의 분야별 자유화에 참여할 것을 종용함에 따라 회원국들 간의 분야별 자유화 참여에 대한 이견이 대립하게 된다. 2008년 제안된 잠정타협안에는, “일부 국가는 임계치가 달성될 수 있는(reach a critical mass of participation) 최소 2개의 분야별 자유화에 참여하며, 분야별 자유화에 참여하는 개도국은 반대급부로 상향조정된 계수를 부여받

는다.”라는 안을 담고 있다¹¹⁾. 동년 8월, 스티븐슨(Stephenson) 의장은 7월 각료회의에서 G-7국가¹²⁾ 간에 논의된 내용을 중심으로 한 의장 보고서를 발표하였다. 동 의장보고서에서는 라미 사무총장이 한 달 전 발표한 내용과는 다소 차이가 있었다. 즉, 라미 사무총장의 제안서에는 개도국이 최소한 2개의 분야별 자유화에 참여할 수 있도록 만들 수 있는 ‘조건에 관한 협상에 참여하도록’ 하는 내용인 반면, 스티븐슨 의장 보고서는 중국, 인도, 브라질 등의 입장을 반영한 내용을 그대로 제시하고 있다.

미국, 일본 등의 선진국은 라미 사무총장이 언급한 일부 국가에는 중국이 당연히 포함되어야 함을 공통적으로 인식하고 있다. 중국이 세계 무역에서 차지하는 비중을 고려해볼 때, 중국이 제외된 분야별 자유화 협상에서 임계치를 달성하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 이처럼 선진국은 중국을 포함한 개도국에게 분야별 자유화의 필요성을 주장·압박하면서 분야별 자유화 협상 참여를 끊임없이 독려하고 있다. 특히, 미국은 지금까지 진행된 협상의 흐름으로 판단할 때, 자국이 판단하는 무역자유화의 정도가 낮다고 판단한다. 즉, 현재 논의되고 있는 개도국 계수의 크기로는 개도국의 관세가 현재의 실행 관세율 이하로 낮출 수 없다는 판단에 따라 분야별 자유화를 통해 개도국의 관세를 낮추려는 노력을 한다.

<표 4> ~ <표 7>은 전기·전자, 화학, 산업용 기계, 섬유 및 의류 산업의 주요 국가별 2011년 생산액을 보여준다. 이 표는 임계치 수준을 90% 달성하기 위한 필수 참여국 리스트를 보여주기도 한다. 표에서 보이는 바와 같이, 중국은 모든 산업분야에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 즉, 모든 분야에서 세계 생산량 3위 이내에 위치하고 있다. 특히, 전기·전자 분야와 산업용 기계 분야에서의 생산량은 각각 전 세계 생산량의 15.5%와 13.2%를 차지하고 있어서, 중국이 동 분야에서의 자유화 협상에서 제외될 경우, 현실적으로 동분야의 자유화 협상 자체가 불가능한 실정이다. 그리고 화학분야의 세계 총생산에서 중국이 차지하는 비중이 10%에 미치지 못하고 있긴 하지만, 세계 3위 생산국(7.5%)로서의 의무를 직시한다면 동분야에서의 자유화협상에서 빠진다면 협상이 이루어지길 어려울 뿐만 아니라, 중국이 빠진 채 협상이 달성된다고 하더라도 그 의미가 퇴색된다.

중국은 미국에게 섬유 및 의류분야에서의 자유화 협상 참여를 독려하고 있다. <표 7>에 나타난 바와 같이, 미국은 전 세계 섬유 및 의류 생산 1위국이다. 전체 생산액의 약 10%를 생산하고 있다.

11) Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, Third revision(TN/MA/W/103/Rev.2.)

12) 미국, 브라질, 인도, 일본, 중국, 호주, EC 등 7개국.

이들 분야에서의 우리나라의 생산액 수준은 세계 전체생산액의 2~3% 수준에 머물고 있지만, 순위로 확인해보면 전기·전자와 산업용 기계는 각각 7위와 10위, 화학과 섬유 및 의류는 11위로 상당히 높은 수준의 생산·공급하고 있는 것을 알 수 있다.

표 4. 세계 교역량: 전기·전자

(단위: 천 달러, %)

국가	수출(A)	수입(B)	교역량(A+B)	비율	누적비율
중국	892,053,378	657,277,493	1,549,330,871	15.50	15.50
미국	452,094,887	666,971,765	1,119,066,652	11.20	26.69
독일	488,592,860	337,222,006	825,814,866	8.26	34.96
홍콩	290,128,779	302,036,273	592,165,052	5.92	40.88
일본	354,251,741	189,049,587	543,301,328	5.44	46.32
네덜란드	197,178,469	174,581,246	371,759,715	3.72	50.03
한국	216,665,342	139,381,207	356,046,549	3.56	53.60
싱가포르	191,745,698	150,640,545	342,386,243	3.43	57.02
프랑스	136,507,024	163,369,703	299,876,727	3.00	60.02
영국	122,005,906	155,127,797	277,133,703	2.77	62.79
멕시코	131,562,761	142,697,271	274,260,032	2.74	65.54
대만	169,451,957	104,225,718	273,677,675	2.74	68.28
이탈리아	152,677,682	106,236,934	258,914,616	2.59	70.87
캐나다	53,793,075	125,824,129	179,617,204	1.80	72.66
말레이시아	93,609,160	80,052,220	173,661,380	1.74	74.40
태국	69,604,334	69,174,437	138,778,771	1.39	75.79
벨기에	65,843,130	71,955,094	137,798,224	1.38	77.17
스위스	82,027,203	48,163,396	130,190,599	1.30	78.47
체코	63,816,487	55,583,094	119,399,581	1.19	79.66
스웨덴	61,765,059	53,023,996	114,789,055	1.15	80.81
스페인	45,411,699	69,245,406	114,657,105	1.15	81.96
오스트리아	57,913,677	48,569,039	106,482,716	1.07	83.02
인도	21,874,966	83,099,587	104,974,553	1.05	84.08
러시아	9,937,445	91,711,936	101,649,381	1.02	85.09
헝가리	57,071,881	42,846,384	99,918,265	1.00	86.09
폴란드	45,377,236	51,065,438	96,442,674	0.96	87.06
브라질	20,276,993	67,070,192	87,347,185	0.87	87.93
호주	12,200,341	67,649,020	79,849,361	0.80	88.73
터키	21,205,634	48,936,306	70,141,940	0.70	89.43
인도네시아	17,632,466	45,006,172	62,638,638	0.63	90.06
총교역량	4,893,187,567	5,102,741,221	9,995,928,788		



자료: 한국무역협회 통계(2011)를 이용하여 저자 작성

표 5. 세계 교역량: 화학

(단위: 천 달러, %)

국가	수출(A)	수입(B)	교역량(A+B)	비율	누적비율
미국	219,668,059	224,069,908	443,737,967	10.15	10.15
독일	247,906,657	176,314,598	424,221,255	9.70	19.85
중국	142,507,956	186,018,615	328,526,571	7.51	27.36
벨기에	145,431,514	109,828,326	255,259,840	5.84	33.20
프랑스	114,915,534	107,127,805	222,043,339	5.08	38.28
네덜란드	109,387,305	75,043,740	184,431,045	4.22	42.50
영국	89,364,546	86,522,969	175,887,515	4.02	46.52
일본	92,864,005	82,035,713	174,899,718	4.00	50.52
이탈리아	66,069,324	82,561,628	148,630,952	3.40	53.92
스위스	88,143,624	47,034,238	135,177,862	3.09	57.01
한국	63,595,893	50,961,407	114,557,300	2.62	59.63
스페인	42,431,257	55,512,364	97,943,621	2.24	61.87
캐나다	43,405,499	51,883,424	95,288,923	2.18	64.05
아일랜드	79,114,293	15,518,832	94,633,125	2.16	66.21
대만	44,207,778	42,897,841	87,105,619	1.99	68.20
싱가포르	53,237,540	27,309,409	80,546,949	1.84	70.04
인도	31,338,903	37,493,415	68,832,318	1.57	71.62
러시아	25,325,071	40,099,472	65,424,543	1.50	73.11
멕시코	16,885,897	45,811,907	62,697,804	1.43	74.55
브라질	16,267,831	42,686,529	58,954,360	1.35	75.90
폴란드	20,376,891	31,524,043	51,900,934	1.19	77.08
오스트리아	25,237,609	26,101,123	51,338,732	1.17	78.26
홍콩	23,190,377	27,215,436	50,405,813	1.15	79.41
태국	24,062,051	26,189,161	50,251,212	1.15	80.56
스웨덴	22,200,578	21,354,407	43,554,985	1.00	81.56
사우디아라비아	31,753,195	11,017,285	42,770,480	0.98	82.53
터키	9,671,725	32,635,745	42,307,470	0.97	83.50
호주	13,673,011	27,530,345	41,203,356	0.94	84.44
말레이시아	19,032,699	18,965,902	37,998,601	0.87	85.31
인도네시아	13,203,408	23,046,808	36,250,216	0.83	86.14
덴마크	19,728,737	12,993,753	32,722,490	0.75	86.89
체코	13,099,766	19,206,972	32,306,738	0.74	87.63
이스라엘	19,640,647	8,528,601	28,169,248	0.64	88.27
헝가리	12,524,507	13,388,333	25,912,840	0.59	88.87
아르헨티나	8,078,302	11,338,336	19,416,638	0.44	89.31

핀란드	9,139,751	9,917,377	19,057,128	0.44	89.75
남아프리카	6,304,366	11,489,007	17,793,373	0.41	90.15
총교역량	2,163,949,768	2,208,823,138	4,372,772,906		

자료: 한국무역협회 통계(2011)를 이용하여 저자 작성

표 6. 세계 교역량: 산업용기계

(단위: 천 달러, %)

국가	수출(A)	수입(B)	교역량(A+B)	비율	누적비율
중국	354,108,621	200,136,329	554,244,950	13.24	13.24
미국	205,427,610	294,213,983	499,641,593	11.93	25.17
독일	265,150,192	153,413,956	418,564,148	10.00	35.17
일본	171,547,210	63,824,548	235,371,758	5.62	40.79
네덜란드	95,959,888	79,094,260	175,054,148	4.18	44.97
이탈리아	104,447,807	44,824,075	149,271,882	3.57	48.54
프랑스	66,472,088	77,551,566	144,023,654	3.44	51.98
영국	67,965,835	74,874,485	142,840,320	3.41	55.39
홍콩	63,243,714	63,935,105	127,178,819	3.04	58.43
한국	59,685,670	49,355,099	109,040,769	2.60	61.03
싱가포르	56,842,584	49,189,954	106,032,538	2.53	63.56
멕시코	48,330,700	53,934,635	102,265,335	2.44	66.00
캐나다	31,459,512	64,378,690	95,838,202	2.29	68.29
벨기에	36,145,681	36,960,896	73,106,577	1.75	70.04
태국	34,419,839	28,406,228	62,826,067	1.50	71.54
대만	31,697,601	29,967,506	61,665,107	1.47	73.01
체코	32,489,246	27,010,643	59,499,889	1.42	74.43
러시아	5,334,989	51,754,279	57,089,268	1.36	75.80
오스트리아	32,029,070	24,106,842	56,135,912	1.34	77.14
스웨덴	30,918,634	23,463,982	54,382,616	1.30	78.44
스페인	22,816,677	30,960,453	53,777,130	1.28	79.72
인도	9,656,701	42,707,281	52,363,982	1.25	80.97
스위스	29,094,994	20,915,928	50,010,922	1.19	82.17
말레이시아	25,244,197	22,786,344	48,030,541	1.15	83.31
브라질	14,093,755	33,738,110	47,831,865	1.14	84.46
폴란드	22,224,073	24,191,646	46,415,719	1.11	85.57
호주	6,090,988	33,979,693	40,070,681	0.96	86.52
터키	11,571,861	27,154,049	38,725,910	0.92	87.45
헝가리	19,964,977	14,835,253	34,800,230	0.83	88.28
인도네시아	5,755,058	24,774,075	30,529,133	0.73	89.01



덴마크	14,848,019	11,812,348	26,660,367	0.64	89.64
UAE	2,677,684	23,923,076	26,600,760	0.64	90.28
남아프리카	6,253,583	15,091,578	21,345,161	0.51	90.79
핀란드	11,160,342	9,143,935	20,304,277	0.48	91.27
베트남	4,744,785	13,865,059	18,609,844	0.44	91.72
총교역량	2,073,305,414	2,113,572,423	4,186,877,837		

자료: 한국무역협회 통계(2011)를 이용하여 저자 작성

표 7. 세계 교역량: 섬유 및 의류

(단위: 천 달러, %)

국가	수출(A)	수입(B)	교역량(A+B)	비율	누적비율
미국	237,144,250	247,605,880	484,750,130	9.85	9.85
독일	260,983,529	194,860,185	455,843,714	9.26	19.11
중국	158,268,173	198,615,901	356,884,074	7.25	26.36
벨기에	152,658,844	116,884,217	269,543,061	5.48	31.84
프랑스	117,752,761	118,834,986	236,587,747	4.81	36.65
네덜란드	129,771,401	84,431,421	214,202,822	4.35	41.00
일본	99,964,642	88,093,319	188,057,961	3.82	44.82
영국	86,940,586	93,997,314	180,937,900	3.68	48.50
이탈리아	79,221,432	94,068,335	173,289,767	3.52	52.02
스위스	86,296,775	50,169,750	136,466,525	2.77	54.79
한국	69,599,412	52,544,907	122,144,319	2.48	57.27
캐나다	54,414,476	58,899,222	113,313,698	2.30	59.58
스페인	54,563,630	57,556,755	112,120,385	2.28	61.86
아일랜드	78,316,378	16,242,076	94,558,454	1.92	63.78
대만	44,875,066	43,195,301	88,070,367	1.79	65.57
인도	34,864,571	50,838,611	85,703,182	1.74	67.31
싱가포르	52,570,552	28,817,342	81,387,894	1.65	68.96
러시아	26,071,420	53,470,295	79,541,715	1.62	70.58
멕시코	18,011,071	50,435,221	68,446,292	1.39	71.97
브라질	21,414,436	46,760,477	68,174,913	1.39	73.35
폴란드	28,570,929	37,518,242	66,089,171	1.34	74.70
폴란드	28,570,928	37,518,242	66,089,170	1.34	76.04
스웨덴	38,674,926	26,248,836	64,923,762	1.32	77.36
태국	34,420,037	27,179,150	61,599,187	1.25	78.61
오스트리아	29,617,631	29,013,091	58,630,722	1.19	79.80
홍콩	24,938,963	31,980,413	56,919,376	1.16	80.96
사우디아라비아	39,179,857	15,568,736	54,748,594	1.11	82.07
터키	10,819,073	40,093,979	50,913,052	1.03	83.11
인도네시아	20,711,657	24,784,386	45,496,043	0.92	84.03
말레이시아	21,351,377	20,919,134	42,270,511	0.86	84.89
호주	8,824,470	31,891,337	40,715,807	0.83	85.72
체코	16,881,107	22,988,039	39,869,146	0.81	86.53
핀란드	21,093,903	11,245,282	32,339,185	0.66	87.18



이스라엘	19,851,695	10,564,649	30,416,344	0.62	87.80
UAE	11,751,226	17,298,579	29,049,805	0.59	88.39
포르투갈	10,473,675	13,797,779	24,271,454	0.49	88.89
아르헨티나	9,377,432	13,891,862	23,269,294	0.47	89.36
베트남	4,181,168	17,777,584	21,958,752	0.45	89.80
남아프리카	7,556,946	12,735,151	20,292,097	0.41	90.22
노르웨이	6,835,102	12,135,496	18,970,598	0.39	90.60
총교역량	29,998,865	126,604,760	156,603,625		

자료: 한국무역협회 통계(2011)를 이용하여 저자 작성

일단 개도국 또한 분야별 자유화 협상에 참여하는 것을 완전히 배제하고 있지는 않으나, 최근 선진국들이 제안하고 있는 분야별 자유화의 의무적 참여에 대해서는 반기를 들고 있다. 라미 사무총장이 제안한 개도국의 최소한 2개의 분야별 자유화 참여에 대하여 적극 반대하는 입장이다. 특히, 분야별 자유화의 결정적 역할과 비율을 차지하는 중국은 2개의 분야별 자유화 선택은 회원국들이 스스로 선택할 수 있도록 해야 함을 주장한다. 그리고 라미 사무총장의 발언 속에 포함된 “임계치가 달성될 수 있는”이라는 표현에 상당히 민감하게 반응하며, 이 문구가 삭제되어야 함을 주장한다. 즉, 중국이 빠진다면, 임계치 달성을 어려운 실정이고, 그 결과 해당 분야의 협상실패 책임은 중국에게 전가될 것이기 때문이다.

스티븐슨 의장 보고서에 대하여 미국도 크게 반발하였다. 의장보고서 문안이 담고 있는 개도국 입장은 공식적으로 논의된 바 없으므로 수용 불가능함을 주장한다. 미국의 8월 의장보고서에 대한 불만은 상당하다. 특히, 동 의장보고서에서는 ‘임계치가 달성될 수 있는’이라는 문구가 삭제된 것에 대하여 상당한 불만을 가지고 있다. 동 문구가 삭제됨에 따라서, 중국과 같은 국가가 미국이 원하는 분야가 아닌 다른 분야에 참여할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

2008년 10월, 신임 바세샤(Wasescha) 의장은 분야별 자유화와 ‘국별 신축성 (country-specific flexibility)’문제를 중점적으로 살펴볼 것임을 밝힌다. 바세샤 의장의 협상진행 방식은, 먼저 분야별 자유화에 참여하는 국가들은 분야별 우정그룹(Sectoral Friends¹³⁾)의 국가들과 소규모 회의를 거친 후, 분야별 자유화에 반대하는 국가들과는 별도의 회의를 통해 의견 차이를 좁히도록 유도하는 것이다. 그리고 분야별 자유화를 원하는 국가들은 개별 국가들과의 접촉(outreach)을 통하여 자신의 지지 기반을 확대시켜 나갈 것을 주문한다. 지금처럼 전체 대표단이 모여서 진행하는 회의방식은 실효성이 없음에 따라, 협상의 진행을 어느 정도 진전시켜 보려는 노력의 일환인 것이다. 불

13) 하나의 분야별 자유화에라도 참여하는 국가들로 구성되어 있다. 대표적인 국가는 미국, 일본, 캐나다, EC, 뉴질랜드, 대만, 한국이다.



행하게도 새로 도입된 협상진행방식 또한 실효성을 거두지 못하고 있다. 그러나 NAMA-11국가¹⁴⁾들은 분야별 자유화의 참여는 자발적으로 추진되어야 한다는 입장을 표명하면서 협상은 여전히 표류하게 된다.

선진국이 특히 관심을 보이는 분야로는 화학, 전기·전자, 산업기계, 의료분야를 꼽을 수 있으며, 일부 개도국은 임산물, 원자재, 보석류 산업 등에 관심을 보이고 있다. 선진국과 개도국 중에서도 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 국가로는 미국과 중국이 대표적으로 들 수 있다. 미국은 화학, 전기·전자, 산업기계 등에 큰 관심을 보이며 개도국에게 참여 압박을 하고 있는 반면, 중국은 섬유 및 의류, 트럭 분야의 분야별 자유화에 미국이 참여해 줄 것을 요청하였다.

특히 일본은 개도국이 화학, 전기·전자, 의약품·의료기기 산업의 분야별 자유화에 참여해 줄 것을 요청하는 동시에 시장접근을 위한 품목별 바스켓 방식(product basket approach)을 제시하였다. 품목별 바스켓 방식에서도 미국과 중국은 견해를 달리한다. 미국은 화학, 전기·전자, 산업기계 등의 분야에서 품목별로 3개의 바스켓(A, B, C)으로 구분한다. 바스켓 A는 관세철폐, 바스켓 B는 공식 적용 수준 이상의 관세감축, 바스켓 C는 개도국에게 신축성을 부여하는 관세감축이다. 하지만, 중국은 이에 반박하며 4개의 바스켓(A, B, C, D)으로 구분할 것을 주장한다. 즉, 바스켓 A는 선진국만 관세 철폐하는 방안, 바스켓 B는 선진국 및 개도국이 함께 공식 수준 이상의 관세 감축하는 방안, 바스켓 C는 개도국의 스위스 공식에 준하는 관세감축 방안, 바스켓 D는 개도국이 계수 20을 적용한 관세감축방안이다. 하지만, 선진국 및 개도국 모두 어느 방안에 합의를 이루지 못하고 있다.

12월 발표된 ‘모델리티 4차 수정안’¹⁵⁾에는 “모델리티 합의 시, Annex 7에 명시된 회원국들은 스스로 확인방식으로(self-identified basis) 분야별 자유화의 요건을 협상하는데 참여하기로 합의하였으며, 다른 회원국들도 참여하기를 권유한다. 그리고 분야별 자유화 참여에 관한 회원국의 최종 결정은 예단하지 않는다.”라는 문구가 있다.

표 8. 한국 및 주요 국가의 분야별 자유화에 대한 입장

국가	
한국	- 전반적으로 선진국과 개도국의 중간자적

14) 남아공, 인도, 브라질, 아르헨티나, 베네수엘라, 이집트, 튜니지, 나미비아, 인도네시아, 필리핀 등 10개국으로 구성된 강경 개도국 그룹이다.

15) Fourth Revision of Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, TN/MA/W/103/Rev.3.

	국가	
		입장(전기·전자 협상만 참여, 수산물 협상 참여 불가능, 여타 분야 협상은 부정적으로 관망하는 자세)
선진국	미국	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 국가가 분야별 자유화에 참여할 것. 대신, 분야별 자유화에 참여하는 개도국에게는 추가적인 계수(+α)를 부여함. - 분야별 자유화와 국가를 연결하여, 해당 국가는 동 분야 협상에 반드시 참여하도록 함 - 중국에게 전기·전자, 화학, 산업용기계 분야 참여할 것 독려
	MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> - 분야별 자유화의 임계치인 교역량 제한 요건을 완화할 것. - 관세동맹국에게는 특별한 계산법을 사용할 수 있도록 해야 함.
	중국	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적으로 참여불가능. 특히, 전기·전자, 화학, 산업용기계 분야 비참여 - 개별 분야별 자유화 품목 협상에 참여하더라도 언제든지 나올 수 있도록 해야 함
	SACU, 오만	- 추가 신축성 부여 원함

3) 기타 의제

지금까지 논의 된 관세감축공식의 계수 크기와 신축성 문제 이외에도 일부 항목에서의 합의가 이루어졌다. 특히, 신축성과 관련해서 남미공동시장(Mercosur)에 대한 예외 조항에 합의가 이루어졌다. 아르헨티나, 브라질, 우루과이, 파라과이로 구성된 Mercosur 회원국에게는 이들 국가가 공통된 신축성 품목 리스트를 제출한다는 전제하에, 브라질의 대세계 NAMA 수입액을 기준으로 개도국 신축성 교역액 제한을 계산하기로 합의하였다. 그리고 양허율이 낮은 국가들에 대한 신축성 부여에도 합의가 이루어졌다. 양허율이 35% 미만인 개도국을 두 그룹으로 나누어서 최종 양허비율을 확대하고 최종양허세율은 감축하도록 하였다. 즉, 현재 양허비율이 15% 미만인 국가는 최종 양허비율을 75%로, 현재 양허비율이 15%이상, 35%미만인 국가는 최종 양허비율을 80%까지 확대해야 한다. 그리고 이 두 그룹의 국가들은 모두 최종 평균 양허세율이 30% 이하이어야 한다. 이들 국가에 대해서는 발효 2년차부터 11회에 걸친 균등감축을 실시하여야 한다.



최빈개도국(LDC)에 대한 시장접근 합의가 이루어졌다. 선진국과 일부 개도국은 LDC 국가에게서 수입하는 품목의 최소 97%에 대해서 무관세·무쿼터(DFQF)를 시장접근 확대를 시행한다. 선진국은 LDC국가로부터 수입하는 품목의 97%에 대해 추후 합의하는 날까지 무관세·무쿼터 대상품목을 확정, 통보하도록 한다.

라. NAMA 협상의 부진 요인

세계금융 위기 속, 2008년 11월에 치러진 G-20 미국 금융정상회의에서 DDA협상 모델리티를 연내에 타결할 것을 천명한다.

2008년의 의장 4차 의장제안서 이후 가장 핵심 쟁점으로 떠 오른 이슈는 분야별 자유화이지만, 이후 협상의 진전은 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 의장제안서에 제시된 바와 같이, 협상의 초관심사였던 개도국 관세인하 공식계수의 크기와 신축성의 크기를 연계하는 협상은 어느 정도 자리를 잡음에 따라 향후 더 이상 논의를 하지 않기로 한 상태에서, NAMA 협상에서 부수적 협상으로 여겨져 오던 분야별 자유화가 협상의 중심으로 자리를 차지하게 된 것이다. 애초에 분야별 자유화는 회원국들 간의 자발적 참여로 시작하였다. 2008년 이후 발표된 일련의 제안서에도 이런 내용의 문구가 명확하게 포함되어 있다(Participation in sectoral initiatives is on a non-mandatory basis). 하지만, 분야별 자유화 협상의 흐름은 점차 자발적 참여보다는 의무적 참여 쪽으로 기울고 있다.

분야별 자유화 협상에서 가장 중요한 이슈는 중국의 참여 가능성이다. 분야별 자유화가 발효되기 위한 충족조건인 임계치에 중요한 위치를 차지하는 일부 회원국(특히, 중국을 포함한 개도국)들은 반드시 2개 이상의 분야별 자유화를 참여하도록 하는 문구가 2008년 이후 발표된 여러 제안서에 포함되기 시작하였다. 세계 무역의 절대적 비중을 차지하는 중국과 같은 신흥개도국의 참여가 필수적인 것이다. 2008년 8월에 발표된 의장보고서에는, “임계치가 달성될 수 있는”이라는 표현이 사라졌다. 미국은 분야별 자유화 협상에 중국을 끌어들이기 위하여 부단한 노력을 하였다. 하지만, 이 문구가 삭제됨에 따라, 미국이 원하는 분야(전기·전자, 화학, 산업용 기계)에서 중국이 빠져나갈 단초를 제공해 준 셈이 되기 때문에 의장보고서에 대한 불만을 표현해 왔다. 자칫하면 NAMA 협상의 부진 및 실패 원인을 중국으로 전가하려는 미국의 의도로 비춰질 수 있다.

중국은 분야별 자유화 협상 참여에 난색을 표한다. 하지만, 중국은 협상 실패의 책임을 피하기 위하여 전향적으로 최대 2개의 분야별 협상에 참여할 수 있다. 하지만, 중국이 어느 산업에 참여를 선언하느냐에 따라 협상은 다시 원점으로 돌아갈 가능성이 크다. 즉, 중국은 자국의 무역에서 큰 비중을 차지 않거나 상대적 중요도가 약한 산업(예를 들면, 완구, 공구)만을 골라서 협상에 참여한다면 중국은 의장제안서를 충실히 따르는 격이 되는 것이다. 하지만, 이럴 경우 미국이 협상 모델리티를 수정하려는 노력을 할 것임에 틀림없다.

분야별 자유화 협상에서 중국이 미국의 압박을 받고 있으며, 미국의 주장을 일축하고 있는 실정이긴 하지만, 중국이 과연 미국이 원하는 분야에서의 분야별 자유화 협상 참여를 수용하지 않을 것인가? 분야별 자유화 협상만 놓고 본다면, 중국이 참여함에 따라 얻게 되는 이득보다는 어렵게 될 손실이 더 클 것이다. 하지만, NAMA 협상 전체를 놓고 보면 다르다. NAMA 협상 타결이 된다면 가장 큰 수혜를 받을 국가는 중국일 것이다. 이 사실을 중국도 분명히 알고 있을 것이다. 중국은 2005년 WTO 가입시, 이미 상당한 폭의 관세인하가 이루어졌다. 반면, 인도, 브라질 등은 여전히 높은 고관세 구조를 지니고 있다. 따라서 관세인하 공식만을 통해서도 이들 나라는 더 높은 관세인하를 실시해야 할 것이다. 미국이 분야별 자유화에서 중국을 위한 옵션을 제시한다면 중국 또한 이를 수용하지 않을 수는 없을 것이다. 결국, 분야별 자유화 협상의 물꼬를 트기 위해서는 미국과 중국의 양자간 협상이 선행되어야 할 것으로 보인다. 중국이 참여하기를 원하는 분야별 자유화에서, 임계치 수준을 어느 정도로 할 것인지, 대상 품목은 어느 정도로 한정한 것인지 등에 대한 구체적 합의가 이루어진 다음에야 비로소 중국이 분야별 자유화 참여를 선언할 수 있을 것이다.

두 번째로 중요한 부진의 원인은 Annex 7 사전약속(commitment)과 개별 분야별 자유화의 해결 부재에 있다. 분야별 자유화에서의 협상 내용이 점점 구체화되고 있다. 즉, 미국은 분야별 자유화명과 국가명을 연계하도록 하는 방안을 제시하고 있다. 지금 까지 발표된 제안서에 나타난 바와 같이, 최소 2개 분야의 자유화에 참여하라는 압박으로 해석된다. 이에 대한 개도국의 반발이 거센에 따라 의장제안서 Annex 7에는 선진국과 개도국의 의견을 반영한 두 가지 옵션을 병렬적으로 서술하고 있다. 즉, 첫 번째 옵션은 각 분야별 자유화 협상에서 분야별 참여국 및 참여할 용의가 있는 국가명을 명기하는 안이고 두 번째 옵션은 지금까지 14개 분야별 자유화 참여에 약속한 국가명을 나열하는 안이다.

베네수엘라, 오만, SACU 등이 추가 신축성을 요구하고 있다. 협상초기부터 신축성이

라는 개념이 개별 국가에게 적용되는 개념은 아니었다. 신축성은 관세감축인하 공식의 대상이 되는 개도국에게 일률적으로 적용되는 개념이었다. 하지만, 이들 국가들은 자국들에게만 추가적인 신축성을 더 부여해 줄 것을 요구중이다. 신축성에 대한 개도국의 또 다른 목소리들이 협상을 더욱 복잡하게 만들어 나가고 있다.

세 번째 원인으로는 NAMA 협상을 주관하는 의장의 역할에서 찾을 수 있다. NAMA 협상의 중심이 분야별 자유화 이슈로 옮겨짐에 따라, NAMA 의장은 분야별 자유화에서 자신의 역할을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 지금까지 분야별 자유화를 강력하게 이끌어나갈 의장의 역할은 없었으며, 분야별 자유화의 진전을 위해 노력한 주체는 분야별 자유화 프랜즈 그룹(Sectoral Friends)이었다. 이들 국가들이 스스로 비참여국가를 상대로 협상 참여를 홍보하고 독려하며 분야별 자유화 협상을 진전시키려고 노력해 왔다. 이미 여러 차례의 의장 제안서를 통해서 임계치를 달성하는데 꼭 필요한 국가는 최소한 2개 분야의 자유화 협상에 참여해줄 것을 제안되었는바, 의장은 이를 전체 회의에서 공론화할 필요가 있다.

그리고 NAMA 의장은 분야별 자유화의 임계치에 큰 역할을 하는 국가들을 상대로 협상참여를 독려할 필요가 있다.

마지막 원인으로는 세계 경제의 혼란에 기인한다. 즉, NAMA 협상의 부진에는 협상 자체와는 별개의 외부적 요인도 고려해 볼 수 있다. 2008년부터 연이어 발생한 미국발 금융위기와 유럽발 재정위기가 그 원인이다. 특히 유럽발 재정위기가 좀처럼 진화되지 않음에 따라 DDA 모멘텀 자체가 서서히 상실되고 있다. 유로존의 붕괴가 현실화됨에 따라 이를 수습하려는 각 국의 노력과 관심에 따라 DDA에 대한 관심 자체가 줄어들었다. 그리고 재정긴축 정책을 표방하는 유럽 및 세계 주요국의 정책으로 인하여, 보호무역주의가 확산되고 있고 그 결과 NAMA 협상뿐만 아니라 DDA 전체 협상의 진전에 큰 걸림돌로 작용한다. 유럽의 재정위기 사태가 당분간 지속될 것이라는 전망이 우세하다. WTO/DDA 협상의 측면에서 볼 때 가장 부정적인 시나리오는 유럽의 재정위기가 진화될 때까지 협상의 진전이 없을 것이라는 것이다. 재정위기가 종식되고 세계 경제가 회복된 후에야 DDA 협상이 본격적으로 이루어질 수도 있다. 반면, 재정위기를 겪고 있는 이탈리아, 스페인 등이 유로존을 탈퇴하는 사태가 발생한다면, DDA 협상은 세계 각국으로부터 무관심 받게 될 것이고, 협상 모멘텀을 완전히 상실하게 될 가능성도 배제할 수 없다.

하지만, 오히려 세계 각국이 현재의 위기를 무역자유화로 이끌어 내야한다는 공감한다.



마. NAMA 협상의 대응방안

5년 내 협상타결을 목표로 출범했던 DDA/NAMA 협상이 10년 넘게 표류하고 있다. 삼각쟁점으로 대변되었던 바와 같이 농업 협상과 NAMA 협상은 완전 분리된 별개의 협상이 아니라 농업과 비농산물에서 선진국과 개도국의 이해관계가 복잡하게 연계되어 있다. 하지만, DDA는 협상초기부터 일괄타결 협상방식 (single undertaking)을 고수하며 농업과 NAMA 등의 협상을 동시에 매듭지으려고 노력하였으며, 그 과정에서 선진국과 개도국간의 끊임없는 소모전이 치러졌다. 선진국과 개도국은 NAMA 협상 자체의 핵심 쟁점에 대한 해결점을 찾지 못했을 뿐만 아니라, 농업과 NAMA 협상에서 주고받기식의 협상에서조차 제대로 된 성과물을 배출해내지 못했다.

마침내, 2008년 NAMA 협상의 쟁점이었던 관세감축 공식계수의 크기에 대한 이견이 개도국 신축성 부여 문제와 연계되면서 어느 정도 합의점을 찾는데 성공한다. 이렇게 NANA 협상에서는 개도국 신축성 문제를 포함한 관세감축 공식의 핵심 쟁점이 어느 정도 해결되는 국면에 들어서는 듯하였으나, 베네수엘라, 오만, SACU 등 일부 개도국들이 ‘자신들에게는 신축성을 추가로 더 부여해 달라’고 하며 의장의 제안서에 이의를 제기함에 따라 개별 개도국에 대한 신축성 추가 부여 이슈가 새로운 난제로 부상하게 된다. 이들 국가에게만 따로 신축성을 추가로 부여한다면, 수면 아래에 있는 다른 개도국들도 추가 신축성을 요구할 것이 뻔하며, 결국 NAMA 협상을 더 어렵게 만들뿐만 아니라, 지금까지 진행되어온 협상결과마저 흔들릴 위기에 처하게 될 것이다.

이런 과정 속에서 NAMA 협상의 쟁점은 분야별 자유화 협상으로 넘어갔다. 14개 분야에서의 무관세화 추진을 위한 공동 제안국들의 공세와 이를 저지하려는 국가들의 저항이 대립하는 형국이다. 분야별 자유화 협상에서 공동 제안국의 주축을 이루고 있는 선진국은 지금까지 전개된 NAMA 협상의 결과, 개도국에게 충분한 신축성을 부여함에 따라 다자통상협상 본연의 의무인 시장개방효과가 미흡하다고 판단하고 추가적인 시장개방을 분야별 자유화를 통하여 이끌어 내려고 한다. 한편, 분야별 자유화에 반대하는 국가, 특히 개도국은 이와 같은 선진국의 의견에 적극적으로 반대한다. 개도국의 입장에서 보면, 모델리티에 명기되어 있는 신축성을 부여받는 것은 당연한 협상의 결과이고, 그 대신 NAMA 협상의 성공적인 결과를 이끌기 위해서 낮은 감축공식계수를 받았음을 주장한다. 그만큼 개도국도 충분한 양보를 했으며 협상의 성공적 마무리를 위해 충분한 공헌을 하고 있다고 여긴다.

하지만 분야별 자유화는 개도국에게 또 다른 이슈를 제공한다. 즉, 분야별 자유화가 이루어지면, 동 분야에서 모든 회원국을 상대로 관세를 없애버리는 것이다. 더욱이 자국에게 민감한 분야일수록 이를 수용하기는 더 더욱 어렵다. 세계 도처에서 진행되고 있는 양자간 FTA에서도 자국의 민감 산업을 보호하려고 미양허를 도출하거나, 장기간 관세철폐의 결과를 도출하고 있는 실정임을 감안할 때, 다자통상협상에서 모든 WTO 회원국들에게 민감 산업을 완전 개방하는 것은 결코 쉽지 않은 결정임에 틀림없다. 이에 따라 개도국은 분야별 자유화 참여를 적극 반대하고 있는 것이다.

지금까지 제안된 의장제안서에 따르면, 회원국, 특히 임계치 달성을 필요한 국가에게 최소한 2개의 분야별 자유화 협상에 참여하기를 요구하고 있다. 최근의 협상 분위기를 보면 분야별 자유화 협상의 고리를 풀 수 있는 열쇠는 미국과 중국이 줄고 있는 듯하다. 전기·전자, 화학, 산업용 기계 분야별 자유화에 중국의 참여를 요구하는 미국과 이에 강력히 저항하는 중국 간의 힘겨루기에서 합의점이 먼저 도출되어야 한다. 반면, 중국은 섬유 및 의류 분야의 자유화 협상에 미국이 반드시 참여해야 함을 주장하고 있으며 미국은 난색을 표한다. 앞선 통계에서 나타난 바와 같이, 이들 국가들이 참여하기를 종용받는 분야에서 차지하는 생산액 수준이 상당하기 때문에 이들 국가가 분야별 자유화에서 제외된다면 임계치 달성을 어려울 뿐만 아니라, 설령 이들 국가를 제외하고 분야별 자유화가 이루어진다고 해도 진정한 분야별 자유화가 달성되었다고 볼 수 없다.

분야별 자유화 협상의 해법을 찾는다면, NAMA 협상 전체를 성공으로 이끌 수 있을 것이다. NAMA 협상의 성공적 마무리를 위한 국제적 대응방안은 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다.

첫째, 주고 받기 식의 협상이다. 미국은 지금까지 주장해온 상기 3분야에서 중국이 최소한 2개 분야에 참여하기를 원하지만, 중국은 이를 거부하고 있는 실정이다. 양국이 중간적 입장을 수용한다면 어느 정도 해결점을 찾을 수 있을 것이다. 즉, 미국은 한 개 분야에서는 자국이 원하는 분야별 자유화에 중국을 참여시키는 대신에 또 다른 한 분야는 중국이 스스로 선택할 수 있도록 허용하는 식의 대안을 제시해야 할 것이다. 지금처럼 자국의 이익만을 앞세운 협상방법으로는 협상의 진전을 기대하기는 어렵다. 결국, 분야별 자유화 협상의 획기적인 진전을 도출해내기 위해서는 미국과 중국의 양자간 협상이 선행되어야 할 것이다. 중국의 참여를 원하는 분야별 자유화에서, 임계치 수준과 대상 품목에 대한 구체적 합의를 이룬 후에야 중국의 분야별 자유화 참여가 가능할 것이다. 우리나라의 협상 대응전략은 어떤가? 우리나라는 지금까지 제시된 협상안

을 대체적으로 수용하는 입장이다. 하지만, 협상의 쟁점이 되고 있는 분야별 자유화에서 선진국이 제시하고 있는 2개 분야 필수 참여를 꼭 고집할 필요는 없을 것이다. 이미 공동 제안국으로서 전기·전자 협상에 참여하고 있는 만큼, 상기 대안에 제시된 것처럼 우리나라에게 가장 피해를 작게 주는 분야를 선별하여 자발적으로 참여할 수 있는 분야 리스트를 확보해야 한다. 그리고 각 분야별 무세화에 참여하였을 때 예상되는 긍정적 또는 부정적 경제적 효과를 정확하게 인지하고 있을 필요가 있다.

둘째, 분야별 자유화 협상을 포기한 채, NAMA 협상을 마무리하는 것이다. 지금처럼 분야별 협상에서의 입장이 평행선을 유지하게 된다면, 결국 분야별 자유화 협상을 포스트 DDA 협상으로 넘기는 것이다. 풀리지 않는 매듭을 계속 만지면서 시간만 보내기보다는, 일단 분야별 자유화 매듭을 다음에 풀기로 하고 지금까지 전개된 협상내용만으로 협상 종료를 선언하는 것이다. 다음 라운드에서 분야별 협상이 논의되지 않을 수 있다는 불안감을 미국을 비롯한 선진국들이 가질 수 있다. 애초에 분야별 자유화 협상이 ‘자발적인 참여’를 전제로 시작했다는 점을 재인식한다면, 중국을 비롯한 개도국들의 자발성이 결여된 상태에서 협상을 이끌어 나가는 것은 불가능해 보이며, 차후에 논의할 수 있는 계기와 당위성을 마련한 채 협상을 마무리하는 것도 지금까지 펼쳐온 소모전을 줄일 수 있을 것이다. 분야별 자유화 협상의 자연으로 NAMA 협상 전체를 파기시킬 것인가? 현재의 협상수준에서 NAMA 협상이 매듭지음으로써 얻게 되는 실익이 NAMA 협상의 실패로 인해서 잦게 되는 손실보다 크다는 것을 인식한 채 협상종료에 대한 과감한 결단이 필요할 때이다.

<참고문헌>

[국문 자료]

서진교 외, 2006. 『DDA 주요 의제별 평가와 대응전략』, 연구보고서 06-04, 서울: 대외경제정책연구원.

[국외 자료]

WTO. 2005. WT/MIN(05)/W/3/Rev.2.

WTO. 2008. TN/MA/W/103/Rev.1

WTO. 2008. "Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, Third Revision., TN/MA/W/103/Rev.2.

WTO. 2008. "Market Access for Non-Agricultural Market Access", JOB(08)/96.

WTO. 2008. "Fourth Revision of Draft Modalities for Non-agricultural Market Access". TN/MA/W/103/Rev.3.

WTO. 2011. "Market Access for Non-Agricultural Products, Communication from Argentina". TN/MA/W/109/Rev.1.

