

발간등록번호

11-1541000-000683-01

개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구

2010·12

농림수산식품부

개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

발간등록번호

11-1541000-000683-01

개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구

연구기관: 한국농촌경제연구원

 농림수산물부

개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구

권대흠, 송주호, 정대희

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 12월

주관연구기관명: 한국농촌경제연구원
총괄연구책임자: 송 주 호(선임연구위원)
연 구 원: 권 대 흠(연구위원)
연 구 원: 정 대 희(연구위원)

머 리 말

2001년에 출범된 DDA 협상에서 농업협상의 중요 쟁점이 거의 압축되어 관세 및 보조금 감축 폭의 윤곽이 드러났다. 그럼에도 불구하고 DDA 농업협상은 현재까지 답보상태를 보이고 있다. 주요 잔여쟁점들 중 현재 DDA 농업협상의 최대 쟁점은, 2008년 말 잠정합의 직전에 결렬과정에서 중요한 쟁점으로 불거진, 개도국 특별긴급관세제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)이다.

2008년말 DDA협상 결렬이후 DDA 농업협상논의의 대부분이 SSM을 둘러싼 문제와 관련되어 왔다. 특히 도하라운드 이전 양허관세를 초과하는 SSM의 허용조건과 관련하여 쟁점별 이슈들에 대한 농산물 수출국과 수입개도국간의 절충안 마련을 위해 DDA 협상이 집중적으로 진행되고 있다.

최근에는 SSM의 주요 쟁점들로서, 발동기준과 구제조치수준에 대한 절충과 계절성 문제, pro-rating, cross-check 의무도입, spill-over의 제한적 허용 등에 대한 농산물 수출국과 수입 개도국간의 실증분석을 통한 논란이 본격적으로 진행되고 있다. 이들 SSM과 관련된 조건들에 대해 이 연구는 그 논리적 및 실증적 타당성을 검증하고, 아울러 쟁점별 득실을 비교분석하고 있다.

수입개도국 모임인 G33그룹의 일원으로서 SSM문제에 주도적으로 대처하기 위해 수행된 이 연구의 결과가 수입개도국 그룹의 공동대응방안 마련에 유용하게 활용되기를 기대한다. 분석에 필요한 자료를 제공해준 농림수산물식품부와 농수산물유통공사 관계자들에게 감사드린다.

2010. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구는 DDA협상의 주요 쟁점으로 남아 있는 개도국 특별긴급관세제도(SSM)의 쟁점들을 분석하였다. 먼저 DDA협상 전개과정에 대한 이해를 배경으로, SSM문제가 DDA협상의 주요 잔여쟁점으로 부각된 배경을 살펴보면 다음과 같다.

2001년에 공식 출범된 DDA협상이 현재까지 담보상태를 보이고 있는 주요 배경에는 선진국의 농업보조금 감축과 개도국의 농산물 및 비농산물 시장개방 확대에 대한 미국, EU, 개도국간의 교차적 양보요구가 있다. 이들 쟁점 중 수입량의 급증 또는 수입가격의 급락 시에 발동되는 SSM은, 일정기간 추가적 관세 부과를 통해 교역(수입)을 억제하는 효과를 가짐으로, 개도국 농산물 시장의 개방문제와 밀접히 관련되어 있다. 농산물수출국과 수입개도국은 서로 다른 관점으로 SSM에 대해 접근하고 있다. 수입개도국은 세계농산물시장의 높은 변동성으로부터 개도국의 취약한 농업구조를 보호하기 위해 필요한 조치로서 SSM을 이해하고 있다. 반면에 농산물 수출국은 개도국 농업시장의 자유화를 유도하기 위해 필요한 양보조치로서 SSM을 해석하고 있다.

수출국의 관점에서 SSM의 적용은 정상교역의 확대 또는 가격의 정상적 변동을 저해하지 않는 제한적 수준에서 허용되어야 한다. 이러한 차원에서 수출국들은 SSM적용에 있어 각종 추가제약조건들의 도입을 주장하고 있다. 이 연구에서는 이들 추가조건들에 대한 수출국 논리의 타당성을 검증하고, 아울러 쟁점별 특질을 분석하였는데, 이에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

2000~2009년의 자료를 이용하여 물량 및 가격 기준 SSM 발동가능성을 분석한 결과, 발동가능 세번수가 최근 들어 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 수출국들이 제시한 과거 년도의 평균값에 의한 SSM 발동가능성이

최근의 실제 발동가능성을 과대평가하고 있다는 것을 의미한다. 또한 SSM의 발동효과를 유사한 SSG발동실적을 통해 살펴보면, SSG가 발동했을 때 정상 수입량(월별로 SSG가 발동하지 않은 연도의 평균 수입량)보다 늘어난 경우도 있고 감소한 경우도 있으나 대부분 수입이 지속되고 있다. 따라서 SSM 발동으로 정상 교역(수입)을 저해할 것이라는 수출국의 주장은 발동가능성과 발동효과 측면에서 그 근거가 미약하다고 판단된다. 한편 수출국들은 계절성 상품에 대한 추가적인 발동 제한조항의 도입을 주장하고 있는데, 실증분석 결과 계절성을 SSM에 도입할 뚜렷한 기준을 발견하기 어려웠다. 따라서 명확한 기준을 가지고 SSM에 계절성을 도입하기는 어려울 것으로 판단된다.

한편 SSM의 발동과 관련된 *pro-rating*, *spill-over*, *cross-check* 등 주요 추가 제약조건의 적용효과를 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 *pro-rating* 도입은 대체로 발동기준을 높여 SSM 발동을 제한하는 것으로 나타났다. 즉, 수입증가추세 품목에 대해서는 *pro-rating*에 의한 수입량이나 발동시기에 대한 영향이 크게 나타난 반면 수입감소추세 및 수입변동추세 품목의 경우 *pro-rating*의 효과는 크지 않은 것으로 분석되었다. 그리고 대체적으로 발동기간/연장기간 (*duration/spill-over*) 기간이 길수록 SSM의 수입억제 효과가 커지는 것으로 분석되었다. 따라서 효과적이고 강력한 SSM을 위해서는 발동 및 연장 기간을 최대한으로 확보할 필요가 있다고 판단된다. 마지막으로 *cross-check*조항의 의무도입은 SSM 발동횟수를 매우 크게 감소시키는 것으로 나타났다. 따라서 *cross-check*조항을 의무조항수준으로 격상시키는 것은 효과적인 SSM을 마련하는 데에 부정적인 것으로 판단된다.

협상전략의 수립차원에서 개별 추가조건 각각의 제약효과를 파악하는 것보다 개별 추가조건간의 제약효과의 정도를 서로 비교 평가하는 것이 보다 중요하다. 이를 위해 제약조건이 없는 단순(*simple*) SSM조건을 기반으로 제약조건 각각을 개별적으로 추가한 경우들을 비교분석하였는데, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

발동기준물량의 산정을 위한 pro-rating의 도입에 비해서, 발동기간의 12개월이내 제약하의 [2/4]개월 spill-over의 제한적 허용과 국내가격의 하락을 수반하지 않을 경우의 cross-check에 의한 발동제한은 SSM의 효과를 상대적으로 더 제약한다. 따라서 효과적인 SSM을 위해서는 자동적인 spill-over규정의 도입이나, spill-over의 허용기간을 최대한으로 확보하는 것, 그리고 의무적인 cross-check조항의 도입에 반대하는 것이 필요하다. 반면에 제한적 spill-over의 허용이나 cross-check의 의무도입에 비해서, pro-rating에 의한 SSM효과에의 제약정도는 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 특히 단순 SSM의 경우와 비교해볼 때, pro-rating조항의 추가가 반드시 수입량증가를 초래하지는 않는 것으로 분석되었다. 따라서 협상차원에서 양보의 필요성이 제기되는 경우, 발동기준물량의 산정을 위한 pro-rating조항에 대한 협상의 여지가 다른 조항들에서 보다 상대적으로 더 크다고 판단된다.

한편 SSM에 대한 합의도출실패가 2008년말 DDA협상결렬의 원인으로 작용한 데에는 SSM에 대한 본격적 논의가 뒤늦게 2008년에 비로소 시작되었다는 점이 배경으로 작용하였다. 이런 관점에서, 향후 DDA협상의 최종 타결을 대비해, 물량기준 SSM에 대한 타협안 마련과 함께, 가격기준 SSM에 대한 추가 논의가 빠른 시일 내에 본격적으로 시작될 필요가 있다고 판단된다.

ABSTRACT

A Study on SSM(Special Safeguard Mechanism) Issues in DDA

This study analyzed outstanding issues of the Special Safeguard Mechanism, one of the most contentious fields of discourse in the DDA negotiations. We begin to examine the background as to how the special safeguard mechanism (SSM) came to be an important issue to be discussed in the DDA negotiations.

DDA negotiations officially began in 2001 and the reasons for their current stalemate lie in the conflicting concessions demanded by participating members - that is, developing countries, the EU and the US on reduction of agricultural subsidies in developed countries and expansion of market opening in developing countries. The SSM, which comes into action with import surges or price declines, is closely related to the opening of agricultural markets in developing countries, since it hampers trade with additional tariffs for a specific period of time. Exporting and importing countries take a different stance on the SSM issue. Developing countries view the SSM as a necessary measure to protect their weak agricultural structure from the high volatility of world agricultural markets. Exporting countries, on the other hand, view it as a necessary measure to further open agricultural markets in developing countries.

From the perspective of exporting countries, the SSM should be applied on a limited basis so that it does not inhibit the market fluctuation of price or the expansion of normal trade. In this sense, exporting countries advocate introduction of additional constraints to the SSM. In this study, we investigated the validity of the exporting countries' argument and analyzed the pros and cons. The results of the analysis are summarized as follows.

According to our analysis of the likelihood of invoking the SSM based on volume and price, we have found that the number of tariff lines with the

likelihood of invoking the SSM is decreasing steadily recently. What this means is that the likelihood of invoking the SSM measured by average values of the past as suggested by developed countries is overblown. An analysis of the effects of the Special Agricultural Safeguard (SSG) in comparison to the SSM shows that in most cases importation continues when the SSG is invoked, even though there were both increases and declines in import volume as compared with normal import amount - that is, the average import volume in the years when SSG was not invoked. In short, the exporting countries' claim that invocation of the SSM would inhibit normal trade is weak. Meanwhile, an empirical analysis shows that although exporting countries advocate the adoption of additional constraints for seasonal goods, it is unclear as to what criteria should be used to reflect the seasonality. Therefore, it seems that there is a limit to adopting the seasonality based on clear criteria.

Analysis results on the effects of adopting pro-rating show that pro-rating generally restricts the invocation of the SSM by raising the invocation threshold. The effects of pro-rating were high especially in the case of import items, the import volumes of which are on an increasing trend. Meanwhile, it was analyzed that the effects of pro-rating on import volume and invocation time were small when import volume is either declining or changing. An examination of the effects of change in duration and spillover period showed that the import restriction effect of the SSM generally rises as duration and spillover period get longer. Therefore, it is judged that in order to make SSM strong and effective, it is necessary to secure as much a spillover/duration period as possible. An analysis of the effect of mandatory cross-check has shown that it would greatly reduce the frequency of invoking the SSM. Since it has been analyzed that cross-check would greatly inhibit invocation of the SSM, it would be better to leave the cross-check mechanism only as a "best endeavor" rather than mandatory.

In addition to grasping the constraining effects of additional conditions on an individual basis, comparative assessment of the constraining effects could be more meaningful for establishing a negotiation strategy. To this end, we have conducted a comparative study analyzing the effects of three different constraints that are added to the "simple" SSM. We compared the effects of constraints in terms of aggregate import amount and the number of months

the SSM is in place. The results are summarized as follows.

Both the limited approval of a 2 to 4 month spillover with a trigger period within 12 months and the cross-check restrictions contingent upon no fall in domestic price limit the SSM's (import restriction) effect more than the pro-rating for calculating the trigger volume. Therefore, for the sake of effective SSM, it is necessary to adopt automatic spillovers or secure as long a spill-over period as possible, while opposing mandatory cross-checks. In contrast, it was shown that the inhibition effect of pro-rating on imports is small compared to limited spillovers or mandatory cross-checks. It has been analyzed that especially when compared with the "simple" SSM, the addition of a pro-rating clause does not always lead to an increase in import volume. Therefore, when there is a need to make concessions, there is more room for compromise in the pro-rating clause for calculating the base trigger volume than in other cases.

The background for the SSM acting as one of main factors for the disruption of the DDA negotiations in late 2008 can be found in the fact that the full-fledged talks on SSM started only belatedly, as late as 2008. In this respect, it is necessary to begin further discussions on price-based SSM in earnest as soon as possible as well as to prepare concessions concerning volume-based SSM for a final agreement on the DDA.

Researchers: JooHo Song, Dae-Heum Kwon, Dae-Hee Chung

Research period: March 2010 ~ December 2010

E-mail address: jhsong@krei.re.kr, daeheim@krei.re.kr, dhchung@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구의 필요성과 목적 1
- 2. 선행 연구 3
- 3. 연구 내용 4

제2장 SSM에 관한 논의 동향과 주요 쟁점

- 1. 논의 동향 6
- 2. 주요 쟁점 40

제3장 SSM관련 주요 쟁점 분석

- 1. SSM의 발동 가능성 분석 46
- 2. SSM적용의 교역에 대한 영향분석 60
- 3. SSG와의 비교분석 71
- 4. 계절성(Seasonality) 도입여부 71
- 5. Pro-rating 누적적용의 효과분석 80
- 6. Cross-check 의무도입의 효과분석 99
- 7. Duration/Spill-over 기간변동의 효과분석 104
- 8. Pro-rating, Spill-over, Cross-check의 비교분석 112

제4장 요약 및 제언 124

참고 문헌 134

부 록 1 SSM 전반에 관한 G33 제안서 137

부 록 3	SSM의 계절성에 관한 G33 제안서	149
부 록 4	SSM의 pro-rating에 관한 G33 제안서	158
부 록 2	SSM의 cross-check에 관한 G33 제안서	183
부 록 5	가격기준 SSM에 관한 G33 제안서	195

표 차 례

제2장

- 표 2- 1. SG, SSG, SSM의 비교 27
- 표 2- 2. SSM의 발동기준과 구제조치 33
- 표 2- 3. 도하라운드 이전의 양허관세 초과 SSM의 허용조건에 대한 타협안 .. 38

제3장

- 표 3- 1. 물량기준 SSM의 발동가능 세번수 47
- 표 3- 2. 물량기준 SSM의 발동가능 세번수 비중(%) 47
- 표 3- 3. 물량기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2004~06년 49
- 표 3- 4. 물량기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2007~09년 50
- 표 3- 5. SSM의 발동가능 세번수 비중(%) 53
- 표 3- 6. 가격기준 SSM의 발동가능 세번수 55
- 표 3- 7. 가격기준 SSM의 발동가능 세번수 비중(%) 55
- 표 3- 8. 가격기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2004~06년 57
- 표 3- 9. 가격기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2007~09년 58
- 표 3-10. 한국 낙화생(땅콩)의 월별수입 및 SSG 발동 61
- 표 3-11. 미국 양고기의 수입물량 65
- 표 3-12. 일본 버터의 수입물량 67
- 표 3-13. SSG와 SSM의 관세 인상 정도 비교 70
- 표 3-14. 주요국의 곡물 생산시기 72
- 표 3-15. 한국 돼지고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 ... 82
- 표 3-16. 인도네시아 돼지고기 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 ... 84
- 표 3-17. 터키 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 85
- 표 3-18. 필리핀 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 87

표 3-19.	인도네시아 옥수수의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	· 89
표 3-20.	중국 쇠고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	· 90
표 3-21.	필리핀 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	· 92
표 3-22.	중국 설탕의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	· 94
표 3-23.	터키 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	· 95
표 3-24.	필리핀 커피의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	· 97
표 3-25.	터키 대두의 cross-check 적용시 SSM 발동여부	· 101
표 3-26.	터키 쌀의 cross-check 적용시 SSM 발동여부	· 102
표 3-27.	필리핀 커피의 cross-check 적용시 SSM 발동여부	· 103
표 3-28.	한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(수입중지가정)	· 106
표 3-29.	한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)	· 107
표 3-30.	인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(수입중지가정)	· 109
표 3-31.	인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)	· 110
표 3-32.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.20.0000)	· 115
표 3-33.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.30.0000)	· 117
표 3-34.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.20.0000)	· 118
표 3-35.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.30.0000)	· 119
표 3-36.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.1000)	· 120
표 3-37.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.9000)	· 121

그림 차례

제3장

- 그림 3- 1. 물량기준 SSM의 발동가능 세번수: 2003~09년 52
- 그림 3- 2. 가격기준 SSM의 발동가능 세번수: 2003~09년 59
- 그림 3- 3. 한국 땅콩(탈각)의 월별 SSG 발동과 미발동
평균 수입량비교(1997~2004년 월평균) 62
- 그림 3- 4. SSG 발동에 따른 정상교역량 대비 수입물량 증감을 빈도수 ... 63
- 그림 3 -5. 미국 양고기의 연도별 수입동향 64
- 그림 3- 6. 양고기의 수입물량 비교(1998년 vs SSG 발동 전후 3년평균) ... 65
- 그림 3- 7. 버터의 수입물량 비교(2004년 vs SSG 발동 전후 3년평균) .. 67
- 그림 3- 8. 일본 버터의 SSG 발동과 미발동
평균 수입량비교 (1996~2008년 월평균) 68
- 그림 3- 9. 미국 주요 곡물의 월별 수출비중(2006~08년 평균) 73
- 그림 3-10. 브라질 주요 수출농산물의 월별비중1(1997~08년 평균) 75
- 그림 3-11. 브라질 주요 수출농산물의 월별비중2(1997~08년 평균) 75
- 그림 3-12. 호주 주요 수출농산물의 월별비중1(1997~08년 평균) 76
- 그림 3-13. 호주 주요 수출농산물의 월별비중2(1997~08년 평균) 76
- 그림 3-14. 미국과 브라질의 월별 대두수출 비중 77
- 그림 3-15. 터키 주요 농산물의 월별 수입비중(2000~08 평균) 78
- 그림 3-16. 필리핀 주요 농산물의 월별 수입비중(2000~08 평균) 78
- 그림 3-17. 우리나라 대두(채유 및 박용)의 주요국별 수입량(2006~08 평균) 79
- 그림 3-18. 한국 돼지고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 .. 83
- 그림 3-19. 인도네시아 돼지고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 .. 84
- 그림 3-20. 터키 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 86
- 그림 3-21. 필리핀 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화 87

그림 3-22.	인도네시아 옥수수 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	89
그림 3-23.	중국 쇠고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	91
그림 3-24.	필리핀 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	92
그림 3-25.	중국 설탕의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	94
그림 3-26.	터키 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	96
그림 3-27.	필리핀 커피의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화	97
그림 3-28.	터키 대두의 cross-check 적용시 SSM 발동여부	101
그림 3-29.	터키 쌀의 cross-check 적용시 SSM 발동여부	102
그림 3-30.	필리핀 커피의 cross-check 적용시 SSM 발동여부	103
그림 3-31.	한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(pro-rating 적용)	106
그림 3-32.	한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)	108
그림 3-33.	인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(수입중지가정)	109
그림 3-34.	인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)	111
그림 3-35.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.20.0000)	115
그림 3-36.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.30.0000)	117
그림 3-37.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.20.0000)	118
그림 3-38.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.30.0000)	119
그림 3-39.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.1000)	120
그림 3-40.	SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.9000)	121

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

- 2001년에 출범된 DDA 협상에서 농업협상의 중요 쟁점이 거의 압축되어 관세 및 보조금 감축 폭의 윤곽이 드러났다. 특히 2008년 12월에 작성된 세부원칙(modality) 4차 수정안에서는 수출보조 철폐기간 및 국가별 보조금 감축률, 구간별 관세감축률, 민감품목의 개수와 옵션별 TRQ 증량의무, 특별품목의 개수와 감축률 우대 수준 등 수출경쟁, 국내보조, 시장접근의 세가지 부분에 관한 구체적인 절충안들이 제시되어 있다.
- 그러나 농업협상에서 시장개방과 국내보조 감축, 농업 및 비농업협상에서 개도국의 시장개방수준을 둘러싼 미국, EU, 개도국간의 교차적인 양보요구 수준에 대한 절충안 마련(삼각쟁점 triangle issues)이 세부원칙 합의의 최대 관건으로 대두되면서, DDA협상이 현재까지 고착상태이다. 아울러 2008년 하반기부터 시작된 글로벌 금융위기의 여파로 각국이 국내경제부양문제에 집중함에 따라 DDA협상의 논의는 답보상태를 보이고 있다.
- 이러한 고착상태를 벗어나기 위해 WTO는 2009년 4월 22일에 워커(David

Walker)를 새로운 농업협상그룹의 의장으로, 4월 30일에 라미 사무총장을 다시 4년임기의 WTO 사무총장으로 임명하고, 2009년 9월부터 분야별 협상을 재개하고 있다.

- 먼저 주요국가간의 입장차이가 커서 4차 수정안에 반영되지 못하고 별도의 의장보고서(working document)에 제시된 개도국 특별긴급관세, 민감품목, 수입쿼터 신설 등의 주요 잔여쟁점들에 대한 소그룹회의가 재개되었다. 이와 아울러 이행계획서 작성 양식(template)에 관한 논의를 2단계로 진행하고 있다.
 - 1단계에서는 모델리티의 내용 중 어떤 요소를 양허표에 포함하여야 할 것인지를 결정하고, 이와 관련하여 활용할 데이터(DB)문제를 검토하고, 2단계에서는 양허표 양식 구축작업을 논의하기로 하였다.
- 주요 쟁점들 중 현재 DDA 농업협상의 주요 잔여쟁점은, 2008년 말 잠정합의 직전에 결렬과정에서 중요한 쟁점으로 불거진, 개도국 특별긴급관세제도 (Special Safeguard Mechanism: SSM)이다. 특히 여러 차례의 고위급협의를 통해 SSM 등에 대한 집중적 논의가 진행되고 있으나, 주요국들이 종전의 주장을 되풀이함으로써 논의의 진전이 어려운 상황이다.
- SSM문제의 논의가 진행되면서, SSM의 발동기준, 계절성 문제, pro-rating 적용, spill-over 기간의 제한적 허용, cross-check 의무도입 등이 구체적 쟁점들로 부각되었다. 2008년 말 이후 현재까지 이들 쟁점들에 대해 우리나라가 속한 개도국그룹(G33)과 주요 농산물 수출국간의 입장대립이 계속되고 있다.
- 특히 2009년 말 이후 최근까지 이러한 SSM 관련 쟁점들에 대한 기술적 분석중심의 논의가 집중적으로 이루어지고 있으며, 호주 등의 수출국들과 우리나라 및 G33국가들은 각각 SSM 쟁점별 자국의 분석결과를 농업의장에게

전달하고, 서로 비공식협의를 추진하여 잔여쟁점 협의를 진행하고 있다.

- 수입개도국 모임인 G33그룹의 일원으로서 우리나라가 개도국 그룹의 SSM 관련 공동대응방안 마련에 주도적으로 참여하기 위해서는, SSM 관련 주요 쟁점사안에 대해 주요국 수출입 통계를 활용한 시뮬레이션 분석을 수행하고, 이를 바탕으로 한 협상대응방안 마련이 필요하다.
- 이러한 배경 하에 이 연구는 최근 DDA 협상에서 집중적으로 논의되고 있는 SSM문제가 농업협상에서의 주요 잔여쟁점으로 제기된 배경과 원인을 살펴보고, SSM 관련 주요 쟁점사안에 대해 쟁점별 실증분석 및 쟁점간 비교분석을 통해, 향후 수출국과 협상에 유용한 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

2. 선행 연구

- 송주호 등(2009a)은 4차수정안을 바탕으로 이행계획서(Country Schedule) 작성을 위한 시나리오를 설정하고 영향분석을 실시하였다.
 - 이 연구에서는 특별품목/민감품목의 선정기준, 시나리오별 특별품목/민감품목 선정안, 이행계획서 작성을 위한 국내보조 작성방안, 시나리오별 국내 농업에의 영향 등을 종합적으로 분석하였다.
 - 이 외에 SSM 발동 가능성, 경사관세 해당세번 등의 분석결과를 부록에 수록하였다.
- 송주호 등(2009b)은 2009년 DDA 협상의 논의동향에 맞추어 추가 시나리오 분석을 실시하고 양자협상 전략 수립을 위한 기초 작업 및 잔여쟁점 등을 분석하였다.

- 이 연구는 주요품목별 전세계 주요 수출국 파악, 국내 세번별 주요 수출국 파악, 세번별 주요국과의 FTA 타결 내역과 DDA 양허안(시안) 비교, 품목별 검역진행 사항들을 검토하여 품목별 협상대책을 구체화하였다.
 - SSM 관련 쟁점(발동기준, 정상적인 무역저해여부, cross-check 필요성, pro-rating 필요성, 계절성 인정 여부 등)에 대해 추가적으로 구체적인 실증분석을 실시하였다.
- 이 연구는 송주호 등(2009b) 연구의 연장선상에 있으나, DDA협상의 전개 과정을 역사적으로 고찰함으로써 SSM문제가 주요 잔여쟁점으로 남게 된 배경과 원인을 살펴보고, 특히 향후 수출국과 협상에 있어서의 협상전략수립에 필요한 기초자료로서 SSM 관련 주요 쟁점들 간의 비교분석을 수행하였다는 점에 이 연구의 차별성이 있다.

3. 연구 내용

- SSM에 관한 논의 동향과 주요 쟁점에서는 DDA 협상의 전개과정에 대한 이해를 배경으로, SSM이 DDA협상의 주요 쟁점으로 부각된 과정과 SSM의 핵심쟁점들을 살펴본다.
- DDA 협상 전개과정을 시기구분을 통해 살펴봄으로써, 개도국문제와 SSM문제가 DDA협상의 쟁점으로 부각된 배경을 분석한다.
 - 설정된 SSM의 기본성격에 대한 이해를 바탕으로, SSM적용에 따른 구체 조치가 도하라운드 이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우와 초과하는 경우로 나누어, SSM의 잔여쟁점들을 분석한다.
 - 특히 SSM 발동에 따른 추가관세 부과시 도하 이전 양허세율 초과를 허용하는 조건을 중심으로 농산물 수출국과 수입 개도국간의 논의쟁점들

을 명확히 한다.

- 농산물 수출국들이 제시한 분석에 대한 재검토를 바탕으로, SSM 쟁점별 실증분석 및 쟁점간 비교분석을 수행한다. 이들 통해 쟁점별로 농산물 수출국의 주장에 대한 대응논리를 마련하고, 수출국과의 협상전략수립을 위한 기초자료를 제공한다.
 - 호주, 우루과이 등이 회람한 SSM 쟁점분석에 대한 대응논리를 개발하고 미국, 일본에 대한 SSG 자료 및 주요국의 수입자료를 바탕으로 시뮬레이션 분석을 실시한다.
 - SSM 관련 추가제약 조건들(Cross-Check 필요성, Pro-rating 필요성, 계절성 인정 여부, Duration/Spill over 등)에 대해 주요국의 수출입 자료를 바탕으로 세번별 시뮬레이션 분석을 실시한다.
 - 개별 추가조건 각각의 SSM에 대한 제약효과를 분석하는 것과 더불어, 향후 SSM관련 협상전략의 수립에 기초자료를 제공한다는 차원에서, 개별 추가조건간의 제약효과의 정도를 서로 비교 평가하는 분석을 수행한다.

- 부록에는 그동안 G33 국가들이 SSM에 대해 논의한 내용들을 종합정리하여 2010년 1월 28일 WTO에 공동제출한 문서(TN/AG/GEN/30)의 내용을 번역하여 첨부하였다. 아울러 cross-check (JOB/AG/3), 계절성 (JOB/AG/4), pro-rating (JOB/AG/7) 및 가격기준 SSM (JOB/AG/5/Rev.1) 등 쟁점별로 G33이 회람한 문서들도 함께 번역·첨부하여 참고자료로 활용토록 하였다.

제 2 장

SSM에 관한 논의 동향과 주요 쟁점

1. 논의 동향

1.1. DDA협상의 전개과정

□ 개도국 특별긴급관세제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)의 논의동향을 이해하기 위해서는, 먼저 ‘도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda)’로 명명된 새로운 다자간 무역협상의 전개과정에 대한 이해가 필요하다. 이 절에서는 2000년도부터 지금까지 DDA협상의 과정을 시기별로 다음과 같이 다섯 단계로 나누어 살펴보았다.

(1) 협상을 위한 준비단계

(Preparations for Negotiation: 2000.3.~2002.3.)

(2) 세부원칙 준비단계

(Preparations for Modalities : 2002.3.~2003.7.)

(3) 세부원칙 기본방향 설정단계

(Cancun and the Framework Phase: 2003.8. - 2004.8.)

(4) 세부원칙 기본원칙 구체화단계

(The Hong Kong Ministerial Declaration: 2004.9. - 2005.12)

(5) 세부원칙 합의를 위한 협상단계

(The Modalities Phase: 2006.1. -)

1.1.1. 협상을 위한 준비단계 (2000.3.~2002.3.)

□ DDA협상개시 이전부터 UR 농업협정문 제20조에 근거하여 시작된 WTO 농업협상은 2001년 11월 DDA협상개시가 공식 선언된 후 새로운 다자간 무역협상의 틀 안으로 편입되었다.

□ DDA협상개시 공식선언 이전인 2000년부터, UR합의에 따라 농업과 서비스 분야에서 추가적인 자유화를 목표로 하는 협상이 시작되었다.

○ 1997년부터 시작된 분석과 정보교환(AIE: Analysis and Information Exchange)작업을 토대로, 2000년 3월 WTO 농업위원회 특별회의(Special Session of the Committee on Agriculture)를 통해 개시된 농업협상은 2단계로 진행되었다.

- 2000년에 제1단계 협상으로서 각국의 입장을 담은 제안서를 제출, 이에 대한 토론을 진행하고, 2001년에는 제2단계 협상으로서 각국의 제안서에 대한 토론을 기초로 이견을 좁혀 나가는 식으로 진행되었다.

○ 이시기 주요 이슈는 관세와 보조금의 감축 방식 및 수준, 관세단순화 및 보조금의 분류체계, 수출보조금의 철폐 또는 감축 등이었다.

- 주요 쟁점은 시장개방의 폭을 확대하고 국내 및 수출 보조를 줄이자는 수출국의 입장과 농업의 다원적 기능과 특수성을 강조하는 수입국간에

절충안을 마련하는 데 있었다.

- 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 WTO 제4차 각료회의에서 ‘도하개발 아젠다(DDA: Doha Development Agenda)’로 명명된 새로운 다자간 무역협상이 공식 출범하였다.
- DDA협상이 공식 출범하자, 이미 2000년부터 시작된 농업협상은 뉴라운드 의 한 분야로 편입되었다.
 - 농업협상의 주요이슈는 시장개방확대, 국내보조금감축, 수출보조금감축 등 세가지 부분(three pillars)으로 대별된다. 한편 DDA 협상은 농업, 비농산물(NAMA: Non-Agricultural Market Access), 서비스, 규범, 지적재산권 등 모든 의제에 대한 논의를 동시에 진행·종결하고 모든 참가국이 각 의제에 대한 협상결과를 모두 수용하는 일괄타결방식(Single Undertaking)을 채택하였다.
 - DDA 협상이 일괄타결방식을 채택함에 따라, 농업의 세가지 부분의 협상도 다른 분야의 협상과 연계성을 갖게 되었다. 따라서 농업분야의 전개 과정을 이해하기 위해서는 전체 DDA 협상의제의 선정과정 뿐만 아니라 농업분야 이외의 분야의 협상 진전 상황에 대한 이해가 필요하게 되었다.

1.1.2. 세부원칙 준비단계 (2002.3.~2003.7.)

- 도하 각료선언문에서 제시한 일정에 따라 완전한 형태의 세부원칙(Modality)을 확정하려 했으나, 농산물 수출국과 수입국간의 이해대립으로 합의점에 이르지 못하였다. 그럼에도 불구하고 이 시기의 논의는 향후 협상의 진전을 위해 중점적으로 논의가 필요한 과제를 제시하여 향후 협상의 기초자료를 제공하였다.

- 도하 각료선언문에 따라 2002년 초에 WTO 일반이사회 산하의 협상담당기구로서 전체 DDA 협상을 총괄하는 무역협상위원회(TNC: Trade Negotiation Committee)와 각 분야별 협상그룹이 설치됐다.
 - 2002년 9월에 WTO는 수파차이(Suoachai Panitchpakdi)를 사무총장에, 하빈슨(Stuart Harbinson)을 농업협상회의 의장에 각각 임명하였다.
 - 또한 협상일정으로서 관세와 국내 및 수출 보조금 감축 등과 관련된 세부원칙(Modality)에 관한 협상을 2003년 3월까지 종료하고, 2003년도 하반기로 예정된 제5차 각료회의까지 각국의 이행계획서(Country Schedule: C/S)를 제출, 2004년 말까지 전체협상의 종료에 맞추어 농업협상을 끝내는 일정이 제시되었다.

- 2003년 3월 하빈슨(Harbinson) 농업협상 의장은 완전한 형태의 세부원칙(Modality)을 확정하려 했으나, 농산물 수출국과 수입국간의 이해대립으로 합의점에 이르지 못하였다.
 - 2002년 12월 18일 종합보고서(Overview Document; TN/AG/6)에서 쟁점별로 협상이 필요한 세부 요소를 분류, 각 요소별로 각국의 입장을 체계적으로 정리하였다. 이문서는 향후 협상의 진전을 위해 중점적으로 논의가 필요한 과제를 제시하여 향후 협상의 기초자료를 제공하였다.
 - 이후 쟁점별 대안을 제시하는 형식으로, 2003년 2월 12일에 세부원칙에 관한 1차 초안(First Draft of Modalities for the Further Commitments; TN/AG/W/1)을, 2003년 3월 18일에 각국의 논의를 반영하여 의장 초안 수정안(Revised Draft; TN/AG/W/1/Rev.1)을 회원국에 배포하였다¹⁾
 - 그러나 수출국과 수입국 모두 기존의 입장을 반복함에 따라 핵심쟁점에 대한 합의도출에 실패하면서, DDA 출범당시 설정하였던 세부원칙 도출

1) 통상 하빈슨문서(Harbinson Text)로 불리는 이문서는 2003년 7월 7일 (TN/AG/10)과 2003년 10월 13일 (TN/AG/10/Corr.1)에 일반이사회 보고서의 형태로 재배포된 바 있다.

시한인 2003년 3월말을 넘기게 되었다. 이로써 초기 DDA 농업협상은 사실상 표류하게 되었다.

- 수출국과 수입국의 입장의 중간점에서 이견을 조율하려고 노력한 하빈슨 의장초안은 쟁점별로 협상이 필요한 세부 요소를 분류, 각 요소별로 각국의 입장을 체계적으로 정리하고 향후 협상의 진전을 위해 중점적으로 논의가 필요한 과제를 제시함으로써 향후 협상의 기초자료를 제공한 것으로 평가된다.
- 뿐만 아니라 개도국에 대한 우대 조치의 구체적 방안이 하빈슨 문서를 통해 공식적으로 언급되기 시작하였다. 특히 시장접근 분야에서 UR협정안에 비해 개도국 우대 조치가 보다 확대되고, 조치의 내용도 보다 구체적으로 제시되기 시작했다. 예컨대 개도국에 대한 특별 품목(Special Product: SP)과 개도국 특별긴급관세제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)가 하빈슨 초안에서 처음으로 공식적으로 언급되었다.
- 그러나 이때까지 협상의 주요 과제는 시장개방의 폭을 확대하고 국내 및 수출 보조를 줄이자는 수출국들의 입장과 농업의 다원적 기능과 특수성을 강조하는 수입국들 간에 입장 차이를 어떻게 절충하는가에 있었다.

1.1.3. 세부원칙 기본방향 설정단계 (2003.8. - 2004.8.)

- 2003년 9월 칸쿤(Cancun) 각료회의에서의 각 국가 또는 그룹들간의 제안 및 논의를 바탕으로, 2004년 8월 1일 WTO 일반이사회에서 세부원칙 수립을 위한 기본골격(Framework)이 채택되었다.
- 칸쿤(Cancun) 각료회의에서 미국과 EU의 절충안을 바탕으로 세부원칙논의

를 위한 기본방향에 합의하기 위하여 노력하였으나, 개도국과 수출국간의 입장 차이로 합의도출에 실패하였다.

- 2003년 8월 13일 미국과 EU는 공동제안서(JOB(03)/157)를 통해 주요 협상 쟁점에 관한 양국간 절충안을 마련하였다.
 - 양국의 절충안 마련의 배경에는 2003년 6월 26일 EU가 내부적으로 공동 농업정책의 개혁에 합의함으로써 DDA 농업협상의 국내 및 수출 보조금 감축분야에서 신축적 입장을 추구할 수 있게 되었다는 점이 있다.
 - 동제안서에서, EU는 기존의 블루박스요건 중 생산제한 조건을 삭제함으로써 가격과 연계된 미국의 경기대응보조 (Counter-Cyclical Payment: CCP)를 블루박스로 인정하였다. 한편 미국은 민감품목 개념의 도입과 수출보조에 대한 (철폐가 아닌) 단순감축 등 EU의 입장을 반영하였다.
- 수출국과 수입국간의 절충안 성격의 미국과 EU의 공동제안서에 대해 총 6개의 국가 또는 국가그룹이 반대제안을 하였다.
 - 특히 개도국의 입장을 반영하기 위해 20개의 개도국 그룹(G-20)이 공동 제안서(JOB(03)/162)를 통해 선진국의 국내보조와 수출보조의 대폭 감축과 보다 구체적인 개도국 우대 조치의 도입을 주장하였다²⁾.
 - 이들 제안서는 일반이사회 의장 카스티요(Perez del Castillo)의 각료선언 초안에 부록으로 정리되며, 이후 칸쿤 각료회의의 논의를 거쳐 각료회의 의장 데르베즈(Luis Ernesto Derbez)의 수정안으로 작성되었다.
- 각국의 활발한 의견개진에도 불구하고, 칸쿤 각료회의는 세부원칙논의를 위한 기본골격의 도출에 성공하지 못하였다.
 - 칸쿤 각료회의의 주된 결렬이유는 소위 ‘싱가포르이슈(투자, 경쟁, 정부 조달의 투명성, 무역원활화)’에 대한 협상개시를 주장하는 선진국과 모

2) 이문서는 차후에 WT/MIN(03)/W6로 재배포된 바 있다.

든 싱가포르이슈를 협상의제에서 제외하여야 한다는 개도국간의 입장 차이에 있었다.

- 이에 따라 각국의 활발한 의견개진에도 불구하고, 칸쿤 각료회의에서는 농업분야에 대한 추가 논의가 충분히 진행되지 못하였다. 그러나 미국과 EU의 공동제안서 이후 각국의 제안서들이 대체로 주요쟁점에 논의를 집중시키는 형식을 취함에 따라, 이후 세부원칙의 기본방향에 대한 합의 도출에 필요한 기초자료가 마련되었다.

○ 칸쿤 각료회의에서의 미국과 EU의 절충안에 대한 개도국들의 반대는 향후 DDA협상의 성격을 규정하는 중요한 역할을 하게 된다.

- DDA 농업협상의 돌파구를 마련하기 위한 미국과 EU의 공동제안서는 UR 농업협상 타결의 중요한 분수령이었던 미국과 EU의 블레어하우스 협정과 유사하다. 당시 EU가 주요곡물에 대한 가격지지정책 대신에 확대키로한 직접지불정책을 미국이 블루박스로 분류하는데 동의한 바 있다. 이는 미국과 EU간의 국내농업정책 특히 국내보조에 대한 절충이 다자간 농업협상에서 매우 큰 쟁점임을 시사한다.
- UR 농업협상에서 미국과 EU의 절충안은 UR 농업협상타결의 실마리를 제공하였다. 반면에 칸쿤 각료회의에서의 미국과 EU의 타협안은 선진국의 국내보조와 수출보조의 대폭 감축을 주장하는 개도국의 반대에 직면하였다. 이는 UR협상과는 달리 DDA협상에서는 개도국의 입장이 매우 중요한 역할을 하게 되었음을 의미한다.
- 보다 구체적으로는 중국, 인도, 브라질 등 개도국들은 G20그룹을, 농업보조의 여력이 적어 특히 시장개방분야에서의 개도국 우대의 중요성을 강조하는 개도국들은 G33그룹을 각각 형성하여 칸쿤 각료회의 이후의 DDA 협상에서 중요한 역할을 하게 되었다.

□ 2004년 8월 1일 WTO 일반 이사회(General Council)는 기본골격에 합의함으로써 세부원칙 협상의 기본접근방향을 마련하였다.

- 칸쿤 각료회의 결렬이후 DDA협상이 표류하자, 2004년 1월 미국 통상대표부 쥘릭(Robert Zoellick) 대표는 서한을 통해 농업, 공산품, 서비스 등 중요 이슈에 논의를 집중하고, 2004년 중반까지 세부원칙에 대한 논의 방향과 원칙에 대한 기본골격들에 대해 협의할 것을 제안하였다.
 - 2004년 5월 EU측도 무역원활화를 제외한 싱가포르이슈를 논의대상에서 제외할 수 있으며, 농업부문 수출보조금의 철폐시기에 대한 협상의 여지가 있다고 밝혀 기본골격에 대한 DDA 협상이 다시 재개되었다.

- 2004년 3월에는 농업위원회 특별회의 의장으로 새로 임명된 그로서(Tim Groser)는 종전과 달리 협상 국가 및 그룹 간 직접대화를 유도하는 형식으로 소규모 비공식 회의(Green Room meeting)를 진행시켰으며, 미국, EU, 호주, 인도, 브라질 5개국으로 구성된 G5는 비공식 협상을 계속하였다.
 - 2004년 7월 9일 그로서 의장이 작성한 농업분야의 초안이 제시되었고, 7월 16일과 30일 기본골격 초안과 수정안을 거쳐, 8월 1일 새벽 3시경 일반이사회에서 기본골격 합의문(Framework Agreement: WT/L/579)이 채택되었다. 이로써 모든 회원국들이 합의한 문서라는 형태로 향후 협상 진전을 위한 기반이 마련되었다.
 - 또한 기본골격 합의문을 통해 당초 협상 종료시점인 2004년 12월 이후에도 DDA 협상을 계속하기로 하였다. 아울러 2005년 12월에 제6차 각료회의를 홍콩에서 개최하여 완전한 세부원칙을 확정하기로 하였다.

- 통상 ‘2004년 7월 패키지 (2004 July Package)’로 명명되는 기본골격합의문을 통해 WTO 회원국들은 싱가포르이슈 중 무역원활화만 논의 대상으로 삼고, 비농산물 분야에서의 관세감축의 기본원칙을 합의하였다. 아울러 농업 분야에서 높은 수준의 관세와 보조를 더 큰 폭으로 감축하기로 하는 등 시장개방확대, 국내보조감축, 수출보조감축의 세가지 부분(three pillars)에서 다음과 같은 세부원칙의 기본방향에 합의하였다.

- 관세수준에 따라 품목을 몇 개의 구간으로 나누고, 구간별 관세 감축 방식을 선진국과 개도국에게 공통적으로 적용한다 (Tiered formula with single approach). 또한 민감품목의 자율적 선정을 통해 관세감축의 신축성을 인정하되, 민감품목의 실질적 시장접근을 보장하기 위해서 구간별 관세 감축공식에서 벗어난 정도를 감안하여 TRQ를 확대한다.
- 또한 무역왜곡보조의 총액은 보조의 절대규모 또는 농업생산액 대비 보조규모에 따라 국가별로 구간을 나누고, 이행초년에 대폭 감축한다 (Tiered formula with downpayment). 또한 품목별 보조금 상한설정을 통해 품목간 및 정책간 보조의 대체를 금지한다.
- 아울러 수출경쟁분야에서는 수출보조에 대한 철폐가 아닌 단순감축으로 절충했던 미국과 EU의 공동안과 달리, 수출보조 철폐 날짜를 확정하고 이에 따라 직·간접 수출보조 수준을 점차 철폐한다.

1.1.4. 세부원칙 기본원칙 구체화단계 (2004.9. - 2005.12)

- 기본골격에서 합의된 세부원칙의 기본방향을 바탕으로 홍콩각료회의에서 세부원칙 수립을 위한 기본원칙과 방식들이 보다 구체화되었다.
- 2005년 12월 홍콩 각료회의에서 당초 목표수준을 세부원칙의 완전타결에서 합의가 가능한 분야만 우선 타결하는 부분 타결로 하향조정하였다. 이를 통해 기본골격에서 합의된 세부원칙에 대한 기본방향들이 보다 구체화되었다.
 - 2005년 5월 파리에서 열린 WTO 주요국 각료회의에서 관세단순화를 위한 증가세상당치(AVE) 계산방식에 대한 합의가 이루어진 후, 2005년 9월 22일 미국·EU 양자 각료회의를 시작으로 협상이 본격화되었다. 특히 2005년 10월 10일의 스위스에서 열린 WTO 주요국 각료회의를 전후로 미국, EU, G20, G10 등 주요 국가 및 협상그룹들이 농업협상 제안서를 발표하면서 본격적인 논의가 진행되었다.

- 그러나 미국, EU, G20 등 주요국들의 입장 대립이 지속되자, 2005년 9월 WTO는 사무총장에 라미(Pascal Lamy), 농업협상회의 의장에 팔코너(Crawford Falconer)를 새로 임명하면서 협상 진용을 재정비하였다. 그리고 2005년 11월 일반이사회에서 라미 총장은 홍콩각료회의의 목표수준을 당초 세부원칙의 완전타결에서 합의가 가능한 분야만 우선 타결하는 부분타결로 하향조정하였다.
 - 이에 따라 2005년 11월 22일 팔코너 농업협상의장은 농업협상의 주요쟁점에 대한 회원국들의 입장을 객관적으로 요약한 내용의 보고서를 일반이사회에 제출하였다. 이를 바탕으로 11월 26일 라미 사무총장은 홍콩각료회의 합의문 초안을 제시하였다.
 - 12월 13일 홍콩각료회의 개막 이후, 12월 15일 라미 사무총장이 홍콩각료회의에서 논의할 13개의 주요쟁점을 제시하였다. 이때 논의되었던 13개 쟁점들은 수출보조 철폐시점, 수출보조 감축계획, 식량원조, 수출신용, 수출국영무역기업의 규율, 국내보조금 감축구간의 수, 구간의 경계, 무역왜곡보조총액의 감축률, 관세구간의 수, 민감품목의 대우방법, 특별품목, 개도국 특별긴급관세제도, 특혜잠식문제 등이었다.
 - WTO 회원국은 이들 쟁점에 대해 12월 16일 각국의 제안서를 제출하였으며, 12월 17일 각료선언문 수정안을 거쳐, 12월 18일 각료선언문 최종안 (WT/MIN(05)/DEC)을 채택하였다.
- WTO 회원국은 홍콩 각료회의에서 다음과 같이 관세와 보조금의 감축방식과 수출보조철폐시점에 합의함으로써 기본골격에서 합의된 세부원칙에 대한 기본방향들을 보다 구체화하였다.
- 시장접근부문에서 관세구간의 수를 4개로하고, 구간별 관세감축방식으로 선형에 기초한 감축공식을 채택한다.
 - 국내보조부문에서 보조총액의 절대규모를 기준으로 회원국들을 3개 구간으로 구분하고, EU를 최상위 구간에, 미국과 일본을 차상위구간에 각각 배치한다.

- 수출경쟁부문에서 수출신용, 수출국영무역기업, 식량원조 등의 수출보조 조치들에 대한 세부규율을 마련한다는 전제하에, 2013년까지 수출보조금을 철폐한다.
- 아울러 면화에 대한 모든 형태의 수출보조조치를 2006년까지 폐지하고, 면화보조금을 다른 농업보조금보다 조기에 더 큰 폭으로 감축한다.

1.1.5. 세부원칙 합의를 위한 협상단계 (2006.1. -)

□ 몇 차례의 DDA협상 중단과 결렬에도 불구하고, 세부원칙 초안에 이은 1차부터 4차까지의 세부원칙수정안을 통해서 서로의 입장이 구체적인 부분까지 조금씩 절충되기 시작하였다. 그러나 소위 삼각쟁점(triangle issues)을 둘러싼 미국, EU, 개도국의 교차적인 양보요구로 세부원칙 수립에 관한 합의 도출은 어려움에 직면하였다.

○ 기본골격과 홍콩 각료회의선언을 통한 세부원칙에 대한 기본방향과 원칙들에 대한 합의에도 불구하고, 세부원칙의 구체적 내용에 대한 절충안 마련에는 여전히 많은 어려움이 남아있었다.

- 기본골격에서 합의된 기본방향을 바탕으로, 홍콩각료회의 선언문에서 농산물 시장개방과 보조금감축의 방식이 문서화된 합의로 도출되고 주요 쟁점의 하나인 농산물 수출보조금 철폐시한이 2013년으로 확정되었다. 또한 2006년 4월까지 세부원칙 도출, 7월까지 국가별 이행계획서 작성제출 등 향후 일정이 합의됨에 따라, 세부원칙 협상은 당초 빠른 진행을 보일 것으로 예상되었다.

- 팔코너 의장은 쟁점이슈들에 대한 논의를 진행시키기 위해 2006년 4월 중순부터 세부원칙 작업문서(reference papers)를, 6월 초순에는 이슈별로 대립되는 입장들을 모두 괄호로 처리하여 모델리티 초안문서에 근접한 통합문서(Revised consolidated reference paper)를, 그리고 6월 22일

모델리티 초안(draft modalities; TN/AG/W/3)을 배포하였다.

- 그러나 6월 29일 - 7월 1일 WTO 소규모 각료회의와 7월 G6 (미국, EU, 인도, 브라질, 호주, 일본) 각료회의에서 회원국 간의 합의도출에 실패하자, 2006년 7월 24일 라미 사무총장은 DDA협상 전체의 중단(suspension)을 선언하였다.

○ 2006년 11월에 재개된 DDA 협상은 크게 양자 및 다자 협상이 동시에 진행되었다. 먼저 6개월전 협상 중단의 빌미를 제공하였던 미국, EU, 인도, 브라질 등 G4국가들이 삼각쟁점의 타협점을 모색하는 양자협상을 진행하였다. 동시에 팔코너 농업협상 의장은 20여 핵심국간 비공식 협의체를 중심으로 사안별 쟁점의 해결을 모색하는 다자협상을 진행하였다.

- 2007년 4월에 팔코너 의장은, 이전의 복수국간 협의(Fireside chat)를 통한 논의를 바탕으로, 각 이슈별로 협상의 대세를 정리한 challenge paper를 배포하였다. 이를 중심으로 약 20여개국 정도가 참여하는 Room F 회의를 통해 본격적인 협상모드로 전환하였다. 이런 상황 하에서 G4의 포츠담 각료회의가 2007년 6월 21일에 최종 결렬되자, 라미 사무총장이 농업 및 NAMA 의장에게 새로운 모델리티안을 회람하여 DDA협상이 이어질 수 있도록 요청하였다. 이에 7월 17일 팔코너 의장은 그간의 논의를 집대성한 세부원칙 초안(TN/AG/W/4)을 배포하였다.

- 세부원칙 초안의 특징은 합의되지 않은 부분의 최종 타협 대안과 선택범위를 괄호(bracket [])안에 표기하여 추가 협의가 필요한 사항들을 명시적으로 적시하였다는 점에 있다. 초안을 바탕으로 참가국수가 30여 개국으로 확대된 Room E 회의에서의 논의를 반영하여, 2008년 2월 8일 팔코너 의장은 세부원칙 1차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.1)을 회람시켰다. 그러나 1차 수정안에서도 200여개의 괄호로 제시된 미합의 기술적 쟁점들이 존재하여, 세부원칙 최종타결을 위한 수평적 협의/각료회의를 개최하기 위해서는 추가 논의가 필요하였다.

- 특히 민간품목 TRQ증량에 관한 기술적 문제가 존재하였는데, 팔코너 의

장의 요청으로 9월 초순부터 구성된 Data6/F.O.C.(Friends Of the Chair) 그룹에서의 논의를 통해, partial designation approach라는 방식으로 민감 품목의 국내소비량을 계산하기로 최종 합의하였다. 또한 팔코너 의장은 자신이 파악한 각 이슈별 논의 대세를 반영하고, 입장차이가 미미하다고 판단한 부분에 대해서는 과감히 단순 중간치를 합의점으로 제시하는 등의 노력으로 최종 타협 대안과 선택범위를 나타내는 괄호의 수를 대폭 줄여왔다. 이들 논의를 바탕으로 2008년 5월 19일 팔코너 의장은 세부원칙 2차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.2)을 회람시키고, 이를 검증하기 위한 일련의 Room E 회의를 다시 진행하였다.

- 2008년 6월 25일 라미 사무총장 주재로 개최된 그린룸(Green Room) 회의에서 소규모 각료회의를 7월 21일에 개최기로 결정하였다. 이를 위해 Room E 회의를 대체하며 2008년 말까지 핵심 쟁점에 대한 협상의 장으로 자리매김한 소위 'Walk in the woods' 회의 등을 통해, 이슈별 소그룹 회의를 진행하였다. 이들 논의를 바탕으로 2008년 7월 10일 팔코너 의장은 세부원칙 3차 수정안 (TN/AG/W/4/Rev.3)을 배포하였다. 이로써 최소한 농업분야에서는 세부원칙 최종타결을 위한 수평적 협의/각료회의의 준비가 외양적으로나마 마무리되었다.

- 2008년 7월 21일 스위스 제네바에서 WTO 주요국 각료회의가 열려 농업과 비농산물 분야의 핵심 쟁점에 대한 최종 합의 도출을 시도하였다. 그러나 소위 삼각쟁점(triangle issues)으로 불리는 농업협상에서의 시장개방과 국내 보조감축, 비농업협상에서의 개도국시장개방수준을 둘러싼 미국, EU, 개도국의 교차적인 양보요구는 협상의 추가 진전을 어렵게 만들었다. 이외에도 케언즈 그룹을 위시한 수출국입장과 G10과 G33같은 수입국입장의 절충이 어려워, 세부원칙 수립에 관한 합의도출은 어려움에 직면하였다.

- 미국, EU, 브라질, 인도의 기존 G4에 중국, 호주, 일본을 추가한 G7회의를 통하여 라미 사무총장은 2008년 7월 25일 라미 사무총장의 타협안을 제출하는 등의 노력을 통해 G7 잠정 타협안을 도출하였다. 그러나 G7

잠정 타협안을 다자화하는 과정에서 개도국 특별긴급관세제도(SSM) 발동에 따른 추가관세 부과시 도하라운드 이전 양허세율 초과를 허용하는 조건을 둘러싸고 미국과 인도의 대립이 발생하였다. 또한 비농산물 분야의 분야별 자유화논의에서 중국과 수출국들의 강경한 입장 고수로 합의 도출이 어려워 졌다. 이후 EU측 중재안이 회람되기도 하였으나 끝내 거부되고 결국 7월 29일 주요국 각료회의가 결렬되고 만다.

- 이후 2008년 11월 15일 연내 세부원칙 타결을 위해 노력한다는 G-20 회의 선언에 힘입어 12월에 각료회의를 개최하기로 합의하였다. 이를 위해 7월 소규모 각료회의 때 라미 사무총장이 제시한 세부원칙 패키지과 이슈별 소그룹회의(Walk in the Woods)에서 의견 절충이 있었던 분야를 중심으로 12월 6일 세부원칙 4차 수정안 (TN/AG/W/4/Rev.4)이 배포되었다. 그러나 비농산물의 분야별 자유화와 도하 이전의 양허세율 초과 농산물 특별긴급관세(SSM) 발동조건 등 핵심 쟁점에 대한 주요국간의 이견에 대한 절충안을 찾지 못함에 따라, 결국 예정되었던 12월 각료회의 개최가 무산되었다.

○ 이후 WTO는 2009년 4월 22일 워커(David Walker)를 새로운 농업협상그룹의 의장으로, 4월 30일 라미 사무총장을 다시 4년 임기의 WTO 사무총장으로 임명하고, 2009년 9월부터 지금까지 분야별 협상을 재개하고 있다.

- 먼저 주요 국가들의 입장차이가 커서 4차 수정안에 반영되지 못하고 별도의 의장보고서(working document)형태로 제시된 개도국 특별긴급관세, 민감품목, 수입쿼터 신설 등의 주요 잔여쟁점들에 대한 소그룹회의가 재개되었다. 특히 고위급협의를 통해 SSM 등에 대해 논의가 집중적으로 진행되었으나, 주요국들이 종전의 주장을 되풀이함으로써 논의의 진전이 어려운 상황이다.
- 이와 아울러 이행계획서 작성 양식(template)에 관한 논의를 2단계로 진행하고 있다. 1단계는 모델리티의 내용 중 어떤 요소를 양허표에 포함하여야 할 것인지를 결정하고, 이와 관련하여 활용할 데이터(DB)문제를 검

토하고, 2단계에서는 양허표 양식 구축작업을 논의하기로 하였다.

- 그러나 2008년 하반기에 시작된 세계금융위기의 여파로 각국이 국내 경제 부양문제에 집중함에 따라, DDA 논의는 답보상태를 보이고 있다.
 - 2009년 11월 10일 ~ 12월 2일에 제7차 각료회의가 제네바에서 개최되었으나, DDA 협상 진전여부와 밀접한 관련이 없는 다자통상체계의 중장기발전을 위한 WTO의 역할과 과제 등이 논의되었다. 보통 2년마다 열리는 각료회의가 2005년 홍콩 각료회의 이후 2009년 까지 열리지 않았는데, 이는 각료회의가 DDA 협상 위주로 개최되어 왔기 때문이다.
 - 2010년 3월 22일 ~ 26일에 열린 DDA 협상점검(Stock-taking)을 위한 고위급회의에서, 각 협상그룹(농업, 비농산물 시장접근, 서비스, 규범, 지적재산권, 환경, 개발, 무역원활화, 분쟁해결절차 개정)의 의장들이 협상현황 및 주요쟁점을 담은 보고서를 제출하였다. 또한 회원국들은 협상 타결을 위한 각국의 정치적 의지가 확인될 때까지, 잔여 쟁점 해소를 위해 다양한 포맷의 기술적 협의를 동시에 진행하기로 하였다.

1.2. SSM 협상의 전개과정

- 앞 절에서 살펴본 DDA 협상의 전개과정을 바탕으로, 여기서는 개도국 특별 긴급관세제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)의 논의동향과 현재까지 진행되고 있는 SSM관련 협상쟁점들을 살펴보고자 한다.

1.2.1. DDA와 SSM협상의 전개과정

- 앞절에서 살펴본 DDA 협상의 전개과정은 다음과 같이 요약할 수 있다.
 - DDA 협상의 전개과정을 살펴보면, 대체로 칸쿤각료회의를 기점으로 협

상의 양상과 내용이 크게 달라졌음을 알 수 있다. 칸쿤각료회의 이전의 협상쟁점은 대체로 농산물 시장의 개방폭과 보조금의 감축수준을 둘러싼 미국과 EU의 절충안 마련에 있었다. 그러나 칸쿤각료회의 이후, 농업 및 비농업분야에서의 개도국시장개방수준 또는 시장개방협상에서의 개도국우대수준을 둘러싼 선진국과 개도국들간의 타협안 마련이 DDA 협상타결의 주요쟁점으로 부각되었다. 즉, 미국과 EU의 타협안에 대한 반대를 통해 구체화된 개도국그룹의 형성이 칸쿤각료회의 이후의 DDA 협상의 양상을 바꾸어 놓았다.

- 협상진행 측면에서 살펴보면, 지금까지의 DDA협상과정은 대체로 세부 원칙에 대한 합의도출의 초기실패시기, 기본골격과 홍콩각료회의를 통한 세부원칙수립을 위한 기본적인 방향과 원칙에 대한 합의도출시기, 그리고 이후 세부원칙 합의도출을 위한 협상시기 등 크게 세단계로 진행되어왔다. 소위 ‘삼각쟁점(triangle issues)’으로 불리는 농업협상에서 시장개방과 국내보조감축, 농업 및 비농업협상에서 개도국의 시장개방수준을 둘러싼 미국, EU, 개도국간의 교차적인 양보요구수준은 대체로 세부 원칙에 대한 기본적인 방향과 원칙이 합의된 후에야 비로서 구체화되었다. 2008년 말의 협상실패 과정에서 드러났듯이, 이러한 교차적 양보 요구수준에 대한 절충안 마련이 세부원칙 합의의 관건으로 남아있다.

○ 개도국 특별긴급관세제도(SSM)에 대한 논의과정은 앞서 살펴본 전체 DDA 협상의 전개양상을 배경으로 이해할 수 있다.

- DDA협상은 개도국에 대한 특별대우가 새로운 다자무역협상의 주요원칙으로 도하 각료선언문을 통해 선언되면서 출발되었다. 그러나 개도국우대의 방법에 대한 논의는 칸쿤 각료회의를 통해 형성된 개도국그룹들이 각종 제안서들을 제출할 때까지 구체화되지 않았다.
- 더욱이 개도국 특별대우의 구체적인 방법에 대한 실질적인 협상은 기본골격과 홍콩각료회의를 통해 세부원칙에 대한 기본적인 방향과 원칙이 합의된 이후에야 본격적으로 시작되었다.

- 대체로 홍콩각료회의 이후에야 삼각쟁점(triangle issues)에 대한 미국, EU, 개도국간의 교차적 양보수준이 구체화되면서, 시장개방협상에서 개도국 우대를 요구하는 개도국들의 입장과 농업 (및 비농업)분야에서의 개도국 시장의 개방을 요구하는 선진국들의 입장이 본격적으로 대립하기 시작하였다.
- (특별품목과 더불어) SSM에 대한 논의과정은 선진국의 개도국 농산물시장개방요구와 개도국의 개도국 특별대우요구라는 맥락에서 이해할 수 있다. 따라서 SSM에 대한 본격적인 협상과 논의도 홍콩각료회의를 기점으로 나누어 살펴볼 수 있다. 따라서 이하에서는 SSM의 논의 전개과정을 홍콩각료회의까지의 SSM제도운영에 관한 기본적인 방향 설정 단계와 세부원칙 초안 및 수정안을 중심으로 한 구체적 제도운영에 관한 논의 단계로 나누어 살펴보고자 한다.

1.2.2. SSM의 기본방향 설정을 위한 논의 전개

- 협상을 위한 준비 단계(Preparations for Negotiation: 2000.3. - 2002.3.)에서는 도하 각료선언문을 통해 농업을 포함한 모든 협상분야에서 개도국에 대한 특별 대우가 DDA 협상의 중요 원칙으로 채택되었으나, 이를 위한 구체적인 방안은 이시기동안 본격적으로 논의되지 않았다.
 - 특히 개도국만을 위한 특별긴급관세제도(SSM)에 관한 논의가 사실상 없었다. 다만 미국, 케언즈 그룹 등 농산물 수출국들이 제안서를 통해 특별수입구제조치(Special Safeguard: SSG)가 과도기적 조치이므로, 선진국에 의한 SSG 사용을 철폐하고 대신 개도국들에게만 적용이 가능한 SSG를 신설하자는 입장을 밝힌바 있다. 그러나 적용방법에 대한 구체적인 논의는 시작되지 않았다.
- 세부원칙 마련을 위한 준비단계(Preparations for Modalities : 2002.3. -

2003.7.)에서는 하빈슨(Harbinson) 초안을 통해 처음으로 기존의 UR 농업 협정문상의 특별수입구제조치(SSG)와 구분하여 개도국 특별긴급관세제도(SSM)를 공식화하였다.

- 하빈슨 초안은 개도국 특별수입구제조치를 식량안보, 농촌개발과 생계보전 등을 포함한 개도국의 개발 필요성을 효율적으로 고려하기 위해서 특별품목과 같은 선상에서 새로운 특별 수입구제조치의 필요성을 명시하였다³⁾.

□ 세부원칙의 기본방향 설정을 위한 단계(Cancun and the Framework Phase: 2003.8.-2004.8.)에서는 칸쿤 각료회의를 통해 개도국 우대조치로서 특별품목과 SSM의 중요성을 강조하는 G33 그룹이 대두하였고, 개도국 우대조치로서 특별품목과 함께 SSM의 도입에 공식적으로 합의한 최초의 문서인 세부원칙 수립을 위한 기본골격(Framework)이 채택되었다.

- 칸쿤 각료회의 초안에서는 SSM과 관련하여 비교적 단순하게 “대상 품목의 범위와 구체적인 운용조건을 향후 설정한다(A Special Agricultural Safeguard (SSM) shall be established for use by developing countries subject to conditions and for products to be determined.)”라고만 언급되어 있다.
 - 하지만 칸쿤 각료회의에서의 미국과 EU의 타협안에 대한 반대를 계기로 선진국의 국내보조와 수출보조의 대폭 감축을 주장하는 중국, 인도, 브라질 등 개도국들은 G20그룹을, 농업보조의 여력이 적어 시장개방분야에서의 개도국 우대의 중요성을 강조하는 개도국들은 G33그룹을 각각 형

3) 참고로 하빈슨 문서의 원문은 다음과 같다. An outline of a possible new special safeguard mechanism to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security, rural development and livelihood security concerns, is currently subject to technical work and will be included at the appropriate stage in Attachment 2. The right to invoke this mechanism shall be reserved by designating in Schedules with the symbol "SSM" the products concerned. In addition, items already currently covered and designated with the symbol "SSG" shall be eligible for measures under Article 5 of the Agreement on Agriculture, provided, however, that measure under a new safeguard mechanism shall not be taken concurrently with measure under Article 5.

성하였다. 이들은 앞에서 살펴보았듯이 칸쿤 각료회의 이후의 DDA 협상의 성격을 규정하는 데에 중요한 역할을 하게 되었다.

- SSM의 논의과정에서 가장 중요한 그룹은 2003년 칸쿤 각료회의에서 형성된 G33그룹이다. G33그룹은 인도와 중국을 비롯 현재에는 46개 WTO 회원국을 포함하고 있다. 주로 수입 개도국들로 구성되어있는 G33그룹은 개도국농업의 시장개방에 있어서 신축성(flexibility) 확보를 추구하고 있으며, 그 구체적인 방안으로서 특별품목(SP)과 개도국 특별긴급관세제도(SSM)의 도입을 주장하고 있다.
- 기본골격에서는 “SSM은 단순히 개도국의 사용을 위하여 향후 설정될 것이다 (A Special Safeguard Mechanism (SSM) will be established for use by developing country members.)”로만 간단히 기술되어 있다.
- 하지만 세부원칙 기본골격 합의문은 개도국우대조치로서 특별품목과 함께 개도국만을 위한 새로운 제도로서 SSM의 도입을 공식적으로 합의한 최초의 문서라는 의의를 가지고 있다.
 - 기본골격 합의문에 의하면 선진국의 민감품목과 대비되는 개념으로 식량안보, 농민생계, 농촌발전과 밀접하게 관련되는 품목을 특별품목으로 인정하여 보다 큰 융통성을 부여하고, 시장개방에 따른 부작용을 줄이기 위한 장치로서 개도국 특별긴급관세제도(SSM)를 개도국에게 허용하기로 하였다.
- 세부원칙수립을 위한 기본원칙의 구체화 단계(The Hong Kong Ministerial Declaration: 2004.9. - 2005.12)에서 SSM에 대한 논의는 SSM 주창국인 G33이 SSM의 구체적 형태를 제안하기 시작하면서 본격화되었다. 홍콩 각료회의 선언문을 통해 물량기준 뿐만 아니라 가격기준에 대해서도 개도국들이 SSM조치를 사용할 수 있는 권한이 있다고 명시하고 개도국 특별긴급관세제도(SSM)의 중요성이 강조되었다.
- 개도국 특별긴급관세제도(SSM)에 대한 논의는 SSM 주창국들의 모임인

G33이 개도국의 어려운 농업상황과 구조조정의 목표를 달성하기 위하여 새로운 형태의 특별구제조치의 필요성을 강조하면서, 2004년 말 이후 조금씩 진전되기 시작하였다. G33은 새로운 SSM은 현존하는 SSG와 마찬가지로 물량기준과 가격기준 모두에 따라 발동할 수 있고, 대상범위는 가급적 넓어야 한다고 주장하였다.

- 이에 대해 농산물 수출국들은 대체로 SSM의 기본취지에는 찬성하나, SSM 적용의 구체적 조건이 시장접근분야의 관세감축폭과 연계되어야 하며, 또한 SSM이 한시적인 잠정조치여야함을 강조하였다. 아울러 발동기준으로 가격기준보다는 물량기준이 되어야 한다는 입장이었으며, 발동대상품목도 가급적 제한적이어야 한다고 주장하였다.
- 2005년 10월 제안서를 통해(JOB(05)/263), G33은 기존 UR 농업협정문의 SSG조항의 큰 틀을 유지한 채 부분적으로 수정된 형태로서 SSM의 구체적 형태를 제안하였다. 이를 통해 G33은 물량기준 SSM은 물론 가격기준 SSM도 적용가능해야 함을 명확히 하였다.
- 한편 G33은 제안서(JOB(05)/263)에서 기존 제안에서 필요시 수량제한까지 허용하고 있었던 점과 또한 상계관세나 반덤핑 관세와 동시 운용이 가능하게 만들었던 부분을 철회하고, 가격기준 SSM의 발동기준가격 계산시 해당국가통화의 평가절하문제를 추가적으로 고려하는 등 향후 절충안 도출을 보다 용이하게 하기 위해 노력한 것으로 평가된다.
- 2005년 12월의 홍콩 각료선언문은 SSG에 대해 인정되는 가격 및 물량기준 구제조치 모두를 SSM에도 인정하는 문안을 포함하여, 선진국이 유보적인 입장을 취해온 가격기준발동도 사용할 수 있다는 점을 명시하는 등 개도국의 입장이 반영되었다. (또한 개도국의 경우 적절한 수의 품목을 특별품목으로 스스로 지정할 수 있는 신축성을 가진다고 명시하였다.)

- 이 시기(2005년)까지 SSM에 관한 논의 동향을 요약하면, 기본골격을 통해 개도국을 위한 새로운 제도로써 SSM의 도입을 문서로서 합의하고, 홍콩각료선언문을 통해 물량기준 SSM 뿐만 아니라 가격기준 SSM도 함께 도입하

기로 하는 등 제도운영에 관한 기본적인 방향이 설정되었다.

1.2.3. 설정된 SSM의 기본성격

- 기존의 세이프가드 협정문(Safeguard Agreement: SG)상의 일반 세이프가드 및 UR 농업협정문상의 특별세이프가드(Special Safeguard: SSG)와 비교를 통해 이번 DDA협상에서 새롭게 설정된 개도국 특별긴급관세제도(SSM)의 기본방향을 살펴보면 다음과 같다.
- 일반적 의미에서 세이프가드(Safeguard) 또는 구제조치는 특정상품의 수입 급증과 같은 특별한 상황에서 국내산업을 보호하기 위해 일시적으로 수입에 제한을 가하는 긴급조치(contingency restrictions)로 정의할 수 있다. 이 조치의 기본 구성요소인 발동대상, 발동요건, 구제조치 등의 측면에서 세 가지 종류의 세이프가드조치를 비교하면 다음과 같다.
- 발동대상 측면에서 일반 세이프가드조치는 대상품목에 대한 제한이 없는 반면, SSG는 UR협상 당시 관세화(tariffication)조치가 취해진 농산물로 그 대상품목이 제한된다는 점에 차이가 있다. 한편 SSM은 UR 농업협정의 SSG와 유사하지만, 모든 농산물에 적용가능하다. 즉, SSM은 관세화조치가 취해진 농산물과 같은 SSG의 발동대상조건의 제한이 적용되지 않는다. 단 SSM은 개도국만이 활용가능하다는 점에서 개도국 우대조치로 간주되어진다.

표 2-1. SG, SSG, SSM의 비교

	일반 세이프가드 (SG)	농업협정문상 특별세이프가드(SSG)	개발 특별긴급관세제도 (SSM)
발 동 대 상	- 제한 없음	- 관세화(tariffication) 대상 농산물 중 C/S 기재 품목	- 모든 농산물 - 개도국만 사용가능
발 동 요 건	- 가격하락을 수반한 수입 급증에 따라 국내산업에 심각한 피해가 초래되거나 피해가 우려됨이 입증될 때	- 물량기준: 수입물량이 발동기준물량보다 많을때 또는 - 가격기준: 수입가격이 발동기준가격보다 낮을때	- 물량기준: 수입물량이 발동기준물량보다 많을때 또는 - 가격기준: 수입가격이 발동기준가격보다 낮을때
구 제 조 치	- 심각한 피해 방지, 구제 조정 촉진에 필요한 범위 내에서 수량제한 및 추가관세 부과	- 사전에 정해진 공식에 따라 추가관세 부과	- 사전에 정해진 공식에 따라 추가관세 부과
보 상	- 보상 필요	- 보상 불필요	- 보상 불필요

○ 발동요건 측면에서 보면, 일반 세이프가드조치는 가격하락을 수반한 특정상품의 수입급증(import surge with price fall)으로 국내 산업에 대한 피해 및 위협이 초래될 것을 입증할 경우에 구제조치에 따른 보상을 전제로 발동이 가능하다. 반면 농산물 특별 세이프가드조치로서 SSG와 SSM은 피해입증이나 보상 없이 수입물량이 일정수준 이상으로 증가하거나 또는 수입가격이 일정수준 이하로 하락하는 등 사전에 정해진 발동기준에 따라 피해입증이나 보상절차 없이 자동적으로 적용 가능하다.

○ 구제조치의 측면에서 보면, 세 가지 세이프가드조치 모두 기본적으로 추가

관세를 한시적으로 부과함으로써 일시적으로 수입을 제한하는 형태를 취한다. 그러나 필요시 수량제한까지 허용하고 있는 일반 세이프가드조치와 달리, SSG와 SSM의 경우 수량제한을 금지하고 오직 추가관세부과만을 구제조치로서 허용하고 있다는 점에서 차이가 있다.

- UR협상당시 모든 비관세조치의 관세상당치로의 전환과 관세상당치의 감축을 약속했던 관세화 (tariffication) 대신에 많은 개도국이 관세감축의무가 없는 한도양허(ceiling binding)방식을 선택했다. 따라서 이들 개도국은 UR 농업협정의 SSG를 적용할 권리를 가지지 못하게 되었다. 이에 따라 개도국을 대상으로 농산물에 대한 세이프가드조치를 마련할 필요성이 대두되었다.
- 요컨대, 개도국 특별긴급관세제도(SSM)는 개도국의 수입물량이 일정수준 이상으로 증가하거나 또는 수입가격이 일정수준 이하로 하락하게 되면, 피해입증 및 보상절차 없이, 추가관세를 한시적 발동기간동안 부과할 수 있도록 하는 제도이다. 필요시 수량제한까지 허용하고 있는 SG와 달리, 수량제한을 금지하고 오직 추가관세 부과만을 구제조치로서 허용하고 있다. 또한 SSG에서와 같은 발동대상에 대한 제한(관세화조치가 취해진 농산물) 없이 개도국일 경우 기본적으로 모든 농산물에 적용가능하다는 측면에서 개도국에 대한 우대조치의 일환으로 논의되고 있다.

1.2.4. SSM의 구체적 논의전개

- 기본골격과 홍콩 각료선언문을 통해 개도국 특별긴급관세제도(SSM)의 기본방향이 설정되었으나 구체적인 제도 운영에 관한 사항들에 대한 본격적 논의는 세부원칙 합의를 위한 논의단계(The Modalities Phase: 2006.1. -)에 접어들어서야 시작되었다.
 - 이는 DDA협상의 초기 논의가 미국과 EU를 중심으로 시장개방 확대와

보조금 감축의 절충안 마련에 집중된데 기인한다. 또한 칸쿤 각료회의 이후 형성된 개도국그룹들에 의해 특별품목(SP)과 특별긴급관세제도(SSM)가 개도국 우대조치의 일환으로 제기되었으나, (민감품목과 함께) 특별품목의 폭과 대우에 논의가 집중되었다.

- 이후 세부원칙 수립을 위한 기본방향이 기본골격에서 합의되고, 홍콩각료회의 선언문에서 농산물 시장개방과 보조금 감축에 대한 기본방식이 문서화된 합의로 도출되고, 주요 쟁점의 하나인 농산물 수출보조금 철폐 시한이 2013년으로 확정되었다. 이에 따라 소위 삼각쟁점으로 불리는 농업협상에서의 시장개방과 국내보조 감축, 비농업협상에서의 개도국 시장개방의 폭과 수준을 둘러싼 미국, EU, 개도국간 양보요구가 본격적으로 협상의 쟁점으로 대두되었다.
- 이와 함께 케언즈 그룹을 위시한 수출국들과 G33같은 개도국들간 농업 분야에서 개도국 시장개방 수준 또는 개도국 우대 수준에 대한 절충이 DDA협상의 주요쟁점으로 대두되었다. 이에 따라 개도국 특별긴급관세제도(SSM)에 대한 구체적인 제도 운영에 관한 논의가 본격화되었다.

○ SSM에 관한 본격적 논의는 시기에 따른 구분보다는 내용에 기초한 구분을 통해 살펴보는 것이 더 유용하다.

- 세부원칙 합의 과정에서 SSM에 관한 논의는 크게 세시기로 구분해서 살펴볼 수 있다. 먼저 SSM의 규정과 운영방식에 대한 논의가 팔코너의장의 세부원칙 초안 및 수정안을 통해서 구체화되기 시작하였다. 이후 2008년에 주요국 각료회의 전후로 수출국들과 개도국들의 SSM에 대한 절충안이 논의·모색되었다. 마지막으로 2008년 7월의 주요국 각료회의 결렬 이후 지금까지 세부원칙 4차 수정안과 의장별도보고서 등을 중심으로 SSM에 대한 논의가 보다 구체적으로 다시 진행되고 있다.

- SSM에 관한 논의는 시기적 구분보다는 내용적 구분을 통해 살펴보는 것이 현재의 협상과정을 이해하는데 더 유용할 수 있다. 이는 SSM 발동에 따른 추가관세 부과시 도하라운드(DDA) 이전 양허세율 초과를 허용하는 조건과 관련한 현재의 협상쟁점을 이해하는데 도움이 되기 때문이다.
- SSM에 관한 논의는 협상의 내용적 측면에서 SSM적용에 따른 구체조치가 DDA 이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우와 초과하는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. DDA 이전 양허세율을 초과하지 않는 경우의 일반적인 SSM에 대해서는 세부원칙 4차 수정안의 관련내용이 대체적인 절충안으로 받아들여지고 있다. 반면 SSM 발동에 따른 추가관세 부과시 DDA 이전 양허세율 초과를 허용하는 조건에 대한 주요국간의 이견이 세부원칙 타결을 위한 핵심 쟁점으로 남아있다.

1.2.5. 도하라운드 이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우의 SSM

- 팔코너의장의 세부원칙 초안 및 수정안을 통해서 구체화된, 도하라운드 이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우의 SSM의 규정과 운영방식에 대한 논의를 요약하면 다음과 같다.
- 세부원칙 초안은 구체적인 제도의 내용을 제시하기 보다는 그간의 논의를 바탕으로 논의의 핵심쟁점들을 정리하고 있다. 발동대상, 발동기준, 구체조치, 발동기간 등 SSM제도의 구체적인 내용들은 1차 수정안부터 제시되기 시작하였다.
- 발동대상에 대한 제한요건을 살펴보면, 3차 수정안부터 적용품목수에 관한 제한이 사라졌다. 그러나 2차 수정안부터 특혜무역이 발동대상에서 제외되었다. 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)의 확산추세에 비추어 이

는 SSM의 효과를 제한할 가능성이 존재한다는 것을 의미한다. 특히 SSG에서는 특혜무역과 관련한 제한 조건이 없다는 점에서 논란이 되고 있다.

- 발동대상으로서 적용 품목 수의 제한문제는 초안에서 SSM 적용이 특별한 상황(special situations)에서만 가능해야 한다는 원칙만이 제시되었다. 1차와 2차 수정안에서는 사전에 적용가능한 품목 수를 제한하지 않는 대신, 연간 발동가능 품목 수를 [3/8]개(HS 6단위기준으로는 약 [12-64]개)로 제한하는 방식으로 변화하였다. 그러나 3차 수정안부터 이 제한 조항은 삭제되어 적어도 도하라운드 이전의 양허관세 이내의 SSM운영에 관련한 품목 수의 제한은 삭제되었다.
- 발동대상으로서 특혜무역의 제외 문제는 초안과 1차 수정안에서는 발동(trigger)과 구제조치(remedy)에서의 동시 적용 또는 동시 배제의 병행적용이 제시되었다. 그러나 초안에서 의장 작업가설(working hypothesis)로서만 제시되었던 특혜무역의 제외문제가 2차 수정안부터 물량과 가격 기준 SSM 모두에 대해 최혜국대우(MFN)대상 무역에만 적용된다고 규정하여 특혜무역이 SSM의 적용대상에서 제외되었다.
- 발동대상에 대한 제한과 관련하여서는, SSM발동전 계약 및 통관 후 선적물품에 대한 물량 및 가격기준 구제조치가 적용되지 않으며, TRQ 의무 수입물량에 대해서는 물량기준 구제조치가 적용되지 않는다는 조항이 1차 수정안부터 도입되었다. 단, 통관후 선적물량과 TRQ 의무 수입물량 모두 물량기준 발동참조물량 계산시에는 산입된다.
- 물량 및 가격 기준 SSM의 발동참조수준의 산정시, 수입 물량 및 가격의 정상적 교역에 의한 변화를 반영하기 위해서 3년 이동평균(moving-average) 개념이 도입되었다.

- 발동참조수준과 관련하여 초안에서는 (x년) 기준 이동평균의 개념이 도입되었다. 물량기준 SSM과 관련하여 그 구체적인 x년이 너무 짧은 경우 SSM 적용이 수입량변화에 너무 민감하여 정상무역(normal trade)를 저해할 수 있고, 가격기준 SSM과 관련하여 x년이 너무 긴 경우 SSM 발동참조수준이 현저한 변화(significant movement)를 반영하지 못할 수 있음을 지적하였다. 1차 수정안부터 물량기준 및 가격기준 SSM 모두에서 이동평균산출기간은 3년으로 정해졌다.
- 1차 수정안부터 물량기준 SSM의 발동참조물량(base imports)은 이전의 3년 동안(preceding three-year period)의 이동평균으로 규정된 반면, 가격기준 SSM의 발동참조가격(reference price)은 데이터가 가용한 최근 3년동안(the most recent three-year period preceding the year of importation for which data are available)의 이동평균으로 규정되었다. 또한 발동참조가격 계산시 환율변동의 영향을 감안하여 수입국 화폐가 수입당시 이전 12개월 동안 국제통화에 비하여 적어도 10%이상 평가절하된 경우, 수입가격은 3개년 평균 국제통화 대비 자국화폐환율을 사용하여 계산하도록 하였다.
- 발동기준수준과 이에 따른 구제조치수준과 관련하여서는, 수정안을 통해 절충안이 마련되어지고 있는 것으로 평가되고 있으나 수출국과 개도국의 입장차이가 여전히 존재하고 있다.
- 물량기준 및 가격기준 SSM 모두에서 발동기준은 구제조치 수준과 연계되어 제시되었다. 1차와 2차 수정안에서는 괄호(bracket [])로 표시해 미합의 쟁점임을 명시하였으나 3차와 4차 수정안에는 괄호를 삭제한 채 단일 수치가 제시되었다.

표 2-2. SSM의 발동기준과 구제조치

	물량기준 SSM	가격기준 SSM
1 & 2 차 수정안	* 개도국안 수입량이 발동참조물량의 a. 105%초과 110%이하일 경우, max(현행양허관세의 50%, 40%포인트) b. 110%초과 130%이하일 경우, max(현행양허관세의 75%, 50%포인트) c. 130%이상일 경우 max(현행양허관세의 100%, 60%포인트) * 수출국안 a. 130%초과 135%이하일 경우, max(현행양허관세의 20%, 20%포인트) b. 135%초과 155%이하일 경우, max(현행양허관세의 25%, 25%포인트) c. 155%이상일 경우 max(현행양허관세의 30%, 30%포인트)	수입가격 ≤ 발동참조가격의 70%일 경우, 수입가격과 발동기준가격간 차이의 50%
3 & 4 차 수정안	a. 110%초과 115%이하, max(현행양허관세의 25%, 25%포인트) b. 115%초과 135%이하, max(현행양허관세의 40%, 40%포인트) c. 135%이상 max(현행양허관세의 50%, 50%포인트)	수입가격 ≤ 발동참조가격의 85%일 경우, 수입가격과 발동기준가격간 차이의 85%

- 물량기준 SSM의 경우, 1차와 2차 수정안에서는 개도국안과 수출국안이 선택대안으로 동시에 제시되었다. 개도국안에 따르면, 발동기준물량을 발동참조물량의 105%초과 110%이하, 110%초과 130%이하, 130%이상일 경우로 구간을 나누어 각각 현행 양허관세의 50%와 40%포인트, 75%와 50%포인트, 100%와 60%포인트 중 높은 수치의 추가관세를 구제조치로서 부과할 수 있도록 제시하였다. 반면 수출국안의 경우, 발동기준물량을 발동참조물량의 130%초과 135%이하, 135%초과 155%이하, 155%이상일 경우로 구간을 나누어 각각 현행 양허관세의 20%와 20%포인트, 25%와 25%포인트, 30%와 30%포인트 중 높은 수치의 추가관세를 구제조치로서 부과할 수 있

도록 제시하였다.

- 이후 3차와 4차 수정안에서는 단일안으로서 발동기준물량을 발동참조물량의 110%초과 115%이하, 115%초과 135%이하, 135%이상일 경우로 구간을 나누어, 각각 현행 양허관세의 25%와 25%포인트, 40%와 40%포인트, 50%와 50%포인트 중 높은 수치의 추가관세를 구제조치로서 부과할 수 있도록 제시하였다.
 - 한편 2차 수정안에서 발동기준이 만족된다고 해도 수입량의 절대적인 수준이 국내 생산 및 소비와 비교하여 매우 경미한 경우 구제조치를 적용하지 않는다는 조항이 선택 대안 중의 하나인 수출국안으로 제시된 적이 있다. 그러나 이 조항은 3차와 4차 수정안에서는 본문에 포함되었다.
 - 가격기준 SSM의 경우 1차와 2차 수정안에서는 발동기준가격이 참조가격의 70%일때, 수입가격과 발동기준가격간 차이의 50%의 구제조치를 선택대안으로서 괄호(bracket [])로 표시하였다. 3차와 4차 수정안에서는 괄호를 삭제한 채 발동기준가격이 참조가격의 85%일때, 수입가격과 발동기준가격간 차이의 85%의 추가관세를 구제조치로서 부과할 수 있도록 제시하였다.
 - 한편 당해년도 수입량이 감소하고 있을 경우 “가능한한 ([as far as practicable])” 가격기준 SSM을 발동하지 않는다는 단서조항을 1차 수정안에 제시하였다. 그러나 2차, 3차, 4차 수정안에서는 당해년도 수입량이 확실히 감소하고 있거나 혹은 국내가격을 하락시킬 것으로 볼 수 없을 정도로 경미한 경우 개도국은 “일반적으로 (normally)” 가격기준 SSM을 발동하지 않는다는 조항을 포함하였다.
- DDA 이행기간 이후에도 SSM 존속이 가능해진 것과 발동기간이 최대 12개월로 정해지는 등 2차 수정안부터 개도국 입장이 반영되었다. 그러나 연속

발동과 발동참조물량의 계산에 대한 제한 조건에 관한 우려가 G33국가로부터 제기되고 있다.

- SSM 존속기간과 관련하여 1차 수정안에서는 DDA 이행기간 동안만 유지하고 이행기간 이후의 폐지 가능성을 괄호안에 적시하였다. 그러나 2차 수정안부터 이 조항은 삭제되었다.
- 물량기준 SSM의 발동기간과 관련하여 1차 수정안에는 발동 당해년도 말까지 또는 발동으로부터 최대 [6/12]개월까지의 두가지 선택대안이 제시되었으나, 2차 수정안부터는 조치 발동으로부터 최대 12개월 동안 유지될 수 있는 것으로 적시하였다. 단, 계절 품목의 경우 최대 6개월의 기간 또는 실제 해당 계절기간을 포함하는 기간 중 긴 기간 동안 적용된다.
- 물량기준 SSM의 연속발동과 관련하여 1차 수정안부터 2회 초과 연속발동을 금지하고, 두 기간 연속해서 발동된 이후의 SSM 발동은 최소한 다음 두 기간이 지나야 한다고 규정하고 있다.
- 초안에 적시되었던 물량기준 SSM의 발동으로 인해 발동기준물량이 줄어드는 영향에 대한 수출국의 우려가 반영되었다. 즉, 물량기준 SSM 발동으로 인해 3개년 이동평균 수입량이 처음 SSM 발동기준물량보다 작아질 경우, 처음 SSM 발동시의 기준물량이 적용된다는 조항이 2차 수정안부터 추가되었다.

1.2.6. 도하라운드 이전의 양허관세를 초과하는 경우의 SSM

- SSM 발동에 따른 추가관세 부과시 도하라운드 이전 양허관세 초과를 허용하는 조건에 대한 논의를 요약하면 다음과 같다.

- 비농산물 분야의 분야별 자유화에서 중국과 수출국들의 대립과 함께, 이 조항은 2008년 7월의 주요국 각료회의 결렬의 원인으로 평가된다. 또한 최근 까지도 세부원칙 타결의 핵심 쟁점으로 남아있다.
- 세부원칙 초안에는 구제조치가 도하라운드 이전 양허관세를 초과를 허용하는 것에 대한 합의가 어려울 것 같다는 의장 평가가 적시되어있다. 이후 구제조치의 상한으로서의 도하라운드 이전의 양허관세 적용문제는 1차와 2차 수정안에서는 물량 및 가격 기준 SSM 각각의 조항에 선택대안으로 괄호안에 적시되어 있었다. 그러나 이 문제는 3차 수정안부터 괄호를 삭제한 채 독립적 조항의 형태를 취하면서 이전 보다 명시적으로 포함되었다.
- 2008년 7월 21일에 세부원칙 합의를 위한 WTO 주요국 각료회의에 제출된 3차 수정안에서는, 괄호표시와 함께 선택대안이긴 하지만, 일반 개도국의 경우 증가치로 15%포인트 또는 현행 양허관세의 15% 중 높은 수치 내에서 도하라운드 이전 양허관세를 초과하는 SSM을 적용할 수 있다고 적시되어 있었다. 단 발동대상품목은 최대 2-6개 품목으로 제한하고, 2회 연속 발동은 허용되지 않는다는 조건이 첨부되어 있다.
- 그러나 2008년 7월 25일의 G7 잠정 타협안에서는 도하라운드 이전 양허관세를 초과하는 SSM은 해당년도 수입량이 발동기준참조물량의 140%를 초과하는 경우, 증가치로 15%포인트 또는 현행 양허관세의 15% 중 높은 수치 내에서, 최대 2.5%의 세번에 대해서만 허용할 수 있도록 하였다.
- 이에 대해 인도 등 G33국가들은 해당년도 수입량이 발동기준참조물량의 110%를 초과하는 경우, 증가치로 30%포인트 또는 현행 양허관세의 30% 중 높은 수치 내에서, 최대 7%의 세번에 대해서 도하라운드 이전 양허관세를 초과하는 SSM을 허용해야 한다고 주장하였다.

- G7 잠정타협안의 도하라운드 이전 양허관세를 초과하는 SSM 관련 내용에 G33이 반대하여 협상의 쟁점으로 부각되자, 라미 사무총장은 수입량 증가나 수입가격 하락으로 식량안보, 생계보장, 농촌개발에 치명적 피해를 끼친 경우, 피해에 비례하여 필요한 정도의 수준과 기간에 구제조치를 취하며, 다른 회원국의 이의 제기시 상설전문가위원회의 검토를 받는 방식의 중재안을 제안하였다. 그러나 정성적 기준만을 담은 중재안이 추후 분쟁의 소지를 내포하고 있어, 수출국과 개도국 모두에게 받아들여지지 않았다.
- 한편 EU는 SSM을 둘러싼 미국과 인도 등의 대립을 조정하기 위해 중재안을 제시하였다. EU안은, 농산물 전체 세번의 2.5% 범위내에서, 상설전문가위원회의 검토를 조건으로, 발동기준물량과 구제조치를 두가지 경우로 나누어 제시하고 있다. 즉, 해당년도 수입량이 발동기준참조물량의 115-120% 초과 135-140%미만일 경우 증가치로 8%포인트 또는 현행 양허관세의 33% 중 높은 수치 내에서, 그리고 수입량이 발동기준참조물량의 135-140%를 초과할 경우 증가치로 12%포인트 또는 현행 양허관세의 50% 중 높은 수치 내에서, 각각 도하 이전의 양허관세를 초과하는 SSM을 발동할 수 있도록 하였다. 이후에 EU는 115-120%와 135-140% 각각을 120%와 140%로 수정한 중재안을 추가로 제시하였으나, 미국은 별다른 반응을 보이지 않았고, 인도와 중국은 발동기준이 높고 발동대상이 너무 적다는 이유로 반대하여, 결국 2008년 7월의 소규모 각료회의가 결렬되는 주요 원인으로 작용하였다.
- 2008년 11월 15일의 G-20 회의에서 연내 세부원칙 타결을 위해 노력한다는 선언에 힘입어, 12월에 개최될 예정이었던 각료회의를 위해 4차 수정안과 의장 별도문서가 발표되었다. 4차 수정안에서는 3차 수정안의 내용이 그대로 포함된 반면, 의장 별도 작업문서(TN/AG/W/7)는 기본적으로 EU의 최종 중재안을 바탕으로 하고 있다. 즉, 의장 별도 작업문서에 따르면, 농산물 전체 세번의 2.5% 범위 내에서, 해당년도 수입량이 발동기준참조물량의 120%초

과 140%이하일 경우 증가치로 8%포인트 또는 현행 양허관세의 1/3 중 높은 수치 내에서, 수입량이 발동참조물량의 140%를 초과하는 경우 증가치로 12%포인트 또는 현행 양허관세의 1/2 중 높은 수치 내에서, 각각 도하라운드 이전의 양허관세를 초과하는 SSM을 발동할 수 있도록 하였다.

표 2-3. 도하라운드 이전의 양허관세 초과 SSM의 허용조건에 대한 타협안

	발동가능 품목수	발동기준 및 구제수준
세부원칙 3차 수정안 (7.10)	2-6개 품목 (품목은 HS 6단위로 정의)	(수입물량이 발동참조물량의 110% 초과일 경우, max(양허관세의 15%, 15%포인트)
잠정타협안 (7.25)	세번의 2.5%	140% 초과일 경우, max(양허관세의 15%, 15%포인트)
잠정타협안 관련 G33입장 (7.27)	세번의 7%	110% 초과일 경우, max(양허관세의 30%, 30%포인트)
라미 사무총장 중재안 (7.28)	- (UR 양허관세 이내인 경우와 초과하는 경우를 구분하지 않음)	개도국의 식량안보, 생계보장, 농촌개발에 치명적 피해를 초래할 경우, 구제조치 수준은 피해에 비례해야하고 필요이상이어서는 안됨 (구체적인 수치 제시 없이 상설 전문가 위원회의 검토제시)
EU 중재안 (7.29)	세 번의 2.5%	a. [115-120]%초과 [135-140]%미만일 경우, max(양허관세의 33%, 8%포인트) b. [135-140]% 초과일 경우, max(양허관세의 50%, 12%포인트)
의장 별도문서 (TN/AG/W/7)	세 번의 2.5%	a. 120%초과 140%미만일 경우, max(양허관세의 1/3, 8%포인트) b. 140% 초과일 경우, max(양허관세의 1/2, 12%포인트)

- 그러나 비농산물(NAMA: Non-Agricultural Market Access) 분야별 자유화와 농산물에 대한 개도국 특별긴급관세제도(SSM) 발동에 따른 추가관세 부과시 UR양허세율 초과를 허용하는 조건 등 핵심 쟁점에 대한 주요국간의 이견으로 해결책을 찾지 못함에 따라, 결국 예정되었던 2008년 12월 각료회의 개최가 무산되었다. 이후 고위급협의 등을 통해 도하라운드 이전 양허관세 초과 SSM의 허용조건에 대해 의장 별도작성문서(TN/AG/W/7)를 중심으로 논의가 지금까지 계속되고 있다.

- 한편 일반 개도국과는 별도로 두개의 개도국 그룹을 분리하여 각각 도하라운드 이전 양허관세를 초과하는 SSM의 허용조건을 포함하고 있다.

- 최빈개도국(LDC)의 경우, 1차와 2차 수정안에서는 도하라운드 이전 양허관세에 25%포인트를 더한 범위 이내에서 물량 및 가격 기준 SSM을 취할 수 있도록 선택대안으로 제시하였다. 이후 3차와 4차 수정안에서는 괄호를 삭제한 채 증가치로 40%포인트 또는 현행 양허관세의 40% 중 높은 수치내에서 SSM을 취할 수 있도록 하는 조항을 포함하였다.

- 소규모 취약 경제국(SVE)의 경우에도 (괄호표시와 함께 선택대안이긴 하지만) 도하라운드 이전 양허관세 초과 허용조건이 포함되었다. 즉, 1차 수정안에서는 수입물량이 발동참조물량의 155%를 넘는 경우에 물량기준 SSM을 적용할 수 있다고 하였다. 2차 수정안에서는 SVE관련 조항이 사라졌으나, 3차와 4차 수정안에서는 증가치로 20%포인트 또는 현행 양허관세의 20% 중 큰 것의 범위내에서 최대 10-15%의 세번에 대해서 SSM을 적용할 수 있다고 하였다.

2. 주요 쟁점

- 개도국 특별긴급관세제도(SSM)을 둘러싼 각 논의쟁점은 기본적으로 SSM을 설계함에 있어, 수출국과 개도국이 서로 다른 관점으로 접근하고 있다는 사실에서 이해할 수 있다.
- 케언즈 그룹을 위시한 수출국은 SSM을 개도국 농업시장의 자유화를 유도하기 위해 필요한 한시적 양보조치로서 이해하고 있다. 이러한 관점에서 SSM의 적용은 정상교역의 확대(normal trade expansion) 또는 가격의 정상적 변동(normal fluctuations in price)을 저해하지 않는 제한적 수준에서 허용되어야 한다. 이들은 SSM이 시장자유화 기간(period of liberalization) 동안에만 한시적으로 그리고 제한적으로 유지되어야 한다고 주장한다⁴⁾. 특히 SSM의 발동에 의해 관세가 도하 이전 양허수준 이상으로 높아지는 것은 매우 예외적인 경우에만 허용해야 한다고 주장하고 있다.
- 반면 G33 그룹을 위시한 농산물 수입 개도국은 SSM을 세계 농산물 시장의 높은 변동성에 따른 부정적 영향에 대한 보완조치로서 이해하고 있다. 이들에 따르면, 선진국의 농업에 대한 막대한 지원으로 인해 세계 농업 시장이 왜곡되어 있으며, 이로 인해 세계 농산물 시장의 불안정성이 가중되어 있다. 세계 농업 시장의 높은 변동성과 개도국의 취약한 농업구조를 고려할 때, 개도국의 식량안보, 생계안보, 농촌개발 등의 개발수요충족을 위해서는

4) SSM 존속기간과 관련하여 1차 수정안에서는 DDA 이행기간동안만 유지하고 이행기간이후의 폐지가능성을 괄호안에 적시하였다. 그러나 2차 수정안 이후 이 조항은 삭제되면서 DDA 이행기간 이후에도 SSM 존속이 가능해졌다.

효과적인 SSM 조치가 필요하다. G33 그룹은 SSM이 정상적인 교역을 벗어나는 특별한 상황에 대응하여 적용하는 한시적 조치이기 때문에, 도하라운드 이전 양허수준 초과에 대한 추가적 제약조건이 필요하지 않다고 주장한다.

- 도하라운드 이전 양허관세 초과 SSM의 허용조건으로 의장 별도작성문서 (TN/AG/W/7)에는 미국과 우루과이 등 수출국들이 제안한 추가 제약조건들이 담겨 있다. 발동기준과 구제조치 수준에 대한 절충과 아울러, 이들 조건들의 타당성을 두고 수출국과 G33 그룹간의 논의가 SSM관련 주요 잔여 쟁점으로 부각되고 있다. 논란이 되고 있는 주요 조건들을 요약하면 다음과 같다.
 - SSM이 발동 가능한 품목 수는 전체 세번의 2.5%이며, 12개월(회계연도 등 포함)을 기준으로 SSM을 운용한다. 당해연도 수입량이 최근 3개년 평균 수입량의 120~140% 수준이면 양허관세의 33% 또는 8%포인트 중 높은 것을 택하여 추가관세를 부과하고, 수입량이 140%를 초과하면 양허관세의 50% 또는 12%포인트 중 높은 것을 선택하여 구제조치를 취한다.
 - 발동기간(duration)은 최대 [4/8]개월로 하고, 한번 발동되면 그 발동기간 만큼 경과할 때까지 재발동되지 못하도록 한다.
 - 발동기준물량을 계산할 때 SSM이 발동된 기간의 월별 수입량은 SSM이 발동되지 않았던 기간의 월평균 수입량을 대리값(proxy)으로 사용하여 발동기준물량을 계산한다(pro-rating). 단, 실제수입량이 pro-rating이 적용된 대리값(proxy) 물량보다 클 경우에는 실제 수입량을 적용한다.
 - 물량기준 SSM이 연도말 [2/4]개월내에 발동될 경우, [2/4]개월에 한하여 다

음 연도로 발동기간의 연장(spill-over)이 가능하다.

- 물량기준 SSM의 발동기준을 충족하더라도 국내 가격이 실제로 하락하지 않을 경우(cross-check)에는 일반적으로(normally) SSM발동을 제한한다.

- 첫번째 SSM관련 쟁점은 pro-rating조항의 도입여부이다. 이는 SSM이 발동된 기간의 수입량 대신에, SSM이 발동되지 않은 기간의 월평균 수입량을 대리값(proxy)으로 이용하여 발동기준을 산정한다는 것이다. 단, 실제 수입량이 대리값보다 더 많을 경우에는 실제 수입량을 사용한다.

- 수출국들은 SSM 발동으로 수입이 인위적으로 낮아질 수 있고, 이로 인해 SSM 발동 이후의 발동기준물량이 추가적으로 낮아질 수 있다고 우려하고 있다. 즉, 수출국들은 SSM 발동 자체가 추가적으로 SSM의 잦은 발동을 초래하여, 정상교역을 저해할 수 있다고 주장하고 있다.

- 반면 개도국들은 SSM이 정상교역 수준을 넘어선 수입급증에 의한 문제점을 완화시키기 위한 조치이므로, SSM 부과로 정상교역이 저해된다고 보기는 어렵다는 입장이다. 즉, 발동참조물량의 산정시 3개년 이동평균을 사용하고 있고, 발동기준물량이 발동참조물량보다 높게 설정됨으로써, SSM이 이미 정상적인 교역의 흐름을 충분히 반영하고 있다고 주장하고 있다.

- 개도국들은 오히려 pro-rating이라는 추가 제약조건이 SSM 발동을 더욱 어렵게 만들어 SSM의 효과를 제약할 가능성이 있어, pro-rating에 의한 추가 제약조건의 도입을 반대하고 있다.

- 두번째 SSM관련 쟁점은 spill-over조항의 적용 여부이다. 이는 기본적으로 발동기간(duration)을 연도말로 제한하고, 연도말 [2/4]개월내에 발동될 경우, [2/4]개월에 한하여 다음 연도로 발동기간의 연장(spill over)을 허용한다는 것을 의미한다.
- 수출국들은 SSM 발동기간의 단축을 지속적으로 주장하고 있다. 먼저 1차 수정안에서는 SSG 관련규정을 원용하여 SSM 발동을 당해 연도 말까지로 제한할 것을 주장한바 있다. 2차 수정안을 통해 발동기간이 12개월로 절충된 이후에도, 다시 도하라운드 이전 양허관세를 초과하는 SSM에 대해서 발동기간을 최대 [4/8]개월로 축소할 것과 발동 당해 연도 말까지로 제한할 것을 주장하고 있다.
- 한편 G33그룹의 개도국들은 수입 급증 사례의 절반이상(2001-2007년 동안 56개 개도국에서 나타난 수입 급증 사례 중 52%)이 1년 이상 지속되었으며, 3년 이상인 경우도 많았음(약 25%)을 지적하고 있다. 또한 SSM과 유사한 SSG의 발동 사례분석을 통해, 대부분의 구제조치 발동이 연도말(2001-2008년동안 물량기준 SSG의 발동사례 중 80%가 9월 이후 발동)에 집중되어 있음을 강조하고 있다.
- 따라서 개도국들의 기본입장은 SSM 발동기간이 12개월이어야 하며, 발동기간이 다음해로 넘어갈지라도 자동적으로 spill-over되어야 한다는 것이다. 단, 협상의 차원에서 spill-over조항이 도입될 경우, 발동기간과 연장기간을 최대한으로 하는 것이 효과적인 SSM을 위해서 필요하다는 입장이다.
- 세번째 SSM관련 쟁점은 cross-check의 의무 도입 여부이다. 이는 물량기준 SSM의 발동기준을 충족하더라도 국내 가격이 실제로 하락하지 않을 경우에는 SSM발동을 제한하는 것을 의미한다.

- 수출국들은 “발동기준을 충족하더라도 국내 가격이 실제로 하락하지 않을 경우(cross-check)에는 일반적으로 (normally) SSM발동을 제한한다.”는 조항에서 ‘일반적으로’라는 어구를 삭제함으로써 cross-check규정을 의무화할 것을 주장하고 있다.
- 이에 대해 G33 국가들은 cross-check 도입이 SSM 제도 자체를 무의미하게 만들 수 있기 때문에 의무도입을 반대하고 있다. 오히려 가격기준 SSG의 관련규정을 원용하여 “가능한 한(as far as practicable)”라는 문구를 삽입함으로써 의무조항이 아님을 적시할 것을 주장하고 있다.
- 개도국들은 또한 수입은 세번별로 이루어지는 반면 국내가격은 실품목위주로 되어 있기 때문에 cross-check 적용에 제도적 어려움이 있는 한계점을 지적하고 있다. 아울러 개도국의 취약한 유통망과 인프라로 인해 수입량 급증이 국내 가격 및 산업에 영향을 미치기까지 상당한 시차가 존재할 수 있다는 점을 강조하고 있다.
- 한편 수출국을 중심으로 계절성 상품에 대한 SSM적용에 있어서 추가적인 제한조항의 도입이 주장되고 있다.
- 4차 수정안을 통해서 수출국들은 계절품목의 경우 12개월의 기본 발동기간을 단축시키자고 주장하고 있다. 즉, 계절 품목의 경우 발동기간을 최대 6개월의 기간 또는 실제 해당 계절기간을 포함하는 기간 중 긴 기간으로 축소할 것을 주장하고 있다.
- 또한 의장 별도문서(W/7)를 통해서 수출국들은 계절품목에 대해서 SSM이 2회 연속 발동되어 12개월 이상 적용시, 다음 12개월 동안 SSM 발동을 금

지하는 등의 제약조항을 추가로 도입할 것을 주장하고 있다.

- 이에 대해 G33은 동일 농산물일지라도 생산지, 저장능력 등에 따라 계절성의 존재여부가 가변적이고, 생산의 계절성이 교역의 계절성으로 직결되지 않는 등 상품의 계절성에 대해 정의내리기가 어렵다는 점을 지적하고 있다. 따라서 개도국들은 계절성 상품에 대하여 SSM 발동 관련 추가제한 조항을 두는 것에 반대하고 있다.

제 3 장

SSM관련 주요 쟁점 분석

1. SSM의 발동 가능성 분석

- SSM의 발동가능성과 관련하여 수출국은 SSM이 너무 광범위한 농산물에 대해 발동이 가능하므로 정상무역을 저해할 수 있다고 주장하고 있다. 반면에 개도국들은 현재 논의되고 있는 SSM의 발동조건이 제한적이어서, 실질적으로 매우 적은 수의 세번에 대해서만 SSM적용이 가능해 질 것을 우려하고 있다. 특히 도하 이전 양허세율 초과허용 대상농산물을 세번의 2.5%로 제한하는 것에 반대하고 있다. 따라서 SSM관련 주요 쟁점분석에 있어, 먼저 물량기준 및 가격기준 SSM의 발동 가능성을 살펴볼 필요가 있다.
- 분석을 위해 2000~2009년 동안의 HS 10단위 기준 농산물 총 1,452개 세번에 대한 수입자료를 사용하였다. SSM 적용 가능성은 2003~2009년의 기간을 대상으로 분석되었으며, 2000~2002년의 자료는 발동참조수준인 3년 평균의 초기 계산을 위해 사용되었다. 한편 총 1,452개 세번은 수산물, NAMA로 이전되는 품목, 그리고 NAMA에서 농업으로 이관되는 세번을 제외하고

현재 DDA 농업협상에서 논의 중인 전체 농림축산물이다.

- 세부원칙 4차 수정안에서 사용된 발동기준별로 나누어 SSM발동가능성을 살펴보았다. 물량기준 SSM의 경우, 도하 이전 양허세율을 초과하지 않는 경우에 적용되는 110%, 115%, 135%와 도하이전 양허세율을 초과하는 경우 적용되는 120%와 140% 등 모든 발동계수들을 고려하였다. 한편, 가격기준 SSM의 경우, 85%, 90%, 95%, 100%의 발동계수들을 고려하였다.
- <표 3-1>과 <표 3-2>는 2003~2009년기간 동안 전체 농림축산물 1,452개 세번을 대상으로 물량기준 SSM의 발동가능 세번수들을 발동기준별로 분석한 결과이다.

표 3-1. 물량기준 SSM의 발동가능 세번수

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균
140%초과	395	390	336	334	323	262	212	322
135%초과	416	416	350	349	350	285	222	341
120%초과	495	487	434	441	424	365	288	419
115%초과	527	522	465	469	455	393	308	448
110%초과	569	566	508	505	503	426	341	488

자료: 농수산물유통공사

표 3-2. 물량기준 SSM의 발동가능 세번수 비중(%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균
140%초과	27.2	26.9	23.1	23.0	22.2	18.0	14.6	22.1
135%초과	28.7	28.7	24.1	24.0	24.1	19.6	15.3	23.5
120%초과	34.1	33.5	29.9	30.4	29.2	25.1	19.8	28.9
115%초과	36.3	36.0	32.0	32.3	31.3	27.1	21.2	30.9
110%초과	39.2	39.0	35.0	34.8	34.6	29.3	23.5	33.6

자료: 농수산물유통공사

- 분석결과, SSM이 발동가능한 최저 발동기준인 발동참조물량의 110%인 경우 평균 488개 (341~569개) 세번에 대해 물량기준 SSM이 발동될 가능성이 있는 것으로 나타났다. 이는 전체 농림축산물 1,452개 세번 중에서 평균 33.6% (23.5%~39.2%)에 해당한다.
- 반면에 2008년 7월 G7 잠정 타협안에 따르면 도하이전 양허세율 초과를 허용하는 SSM의 경우 발동기준은 140%로 제시된바 있다. 이를 반영하여 발동기준을 140%으로 높이는 경우에는 평균 322개 (212~395개) 세번에 대해 물량기준 SSM이 발동될 가능성이 있는 것으로 나타났다. 이는 전체 농림축산물 세번 중에서 평균 22.1% (14.6%~27.2%)에 해당한다.
- 분석 결과에 따르면, 물량기준 SSM의 발동기준이 강화됨에 따라 물량기준 SSM의 발동가능 세번수가 줄어든다. 즉, 발동기준계수에 따라 SSM 발동가능성이 다르게 나타난다. 예컨대, 2003~2009년 평균값을 기준으로 살펴보면, 110%를 적용할 경우 발동이 가능하던 세번의 34.1% (167개)가 140%로 발동기준을 강화시킬 경우 발동이 불가능하게 된다. SSM의 적용대상 범위를 결정하는 발동기준계수가 SSM협상에서 중요한 협상쟁점으로 남아있는 이유는 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.
- <표 3-3>과 <표 3-4>는 각각 2004~06년도와 2007~09년도의 주요 세번들 (HSK 10단위)⁵⁾을 대상으로 발동기준의 변경에 따른 물량기준 SSM의 발동가능성을 연도별로 정리한 것이다.

5) 총 1,452개 세번에 대한 분석결과를 바탕으로 <표 3-3>과 <표 3-4>는 송주호 등 (2009b)에서 선정된 민감품목 1순위와 2순위 세번들을 대상으로 SSM 발동가능성을 정리하였다.

표 3-3. 물량기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2004~06년

%	2004	2005	2006
140	<p>감귤(신선/건조), 감자(기타), 감자플레이크.입맛펠리트, 고추류(건조/파쇄 또는 분쇄않은것), 고추류(건조/파쇄 또는 분쇄한것), 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과일), 고추의 것(일시저장처리), 낙화생(미탈각), 낙화생(탈각), 녹차(기타/발효하지않은것), 돼지고기(냉동/기타), 돼지고기(냉동/도체와 이분도체), 돼지고기(냉동/삼겹살), 마늘(신선/냉장/기타), 마늘(신선/냉장/탈피), 맨더린(기타/신선/건조), 메현미 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%을 초과하고 6%이하), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%이하), 밥(미탈각), 버터, 분유기타(설탕.감미 미첨가, 1.5%이하), 분유기타(설탕.감미료 첨가), 쇠미, 압착플레이크(쌀의것), 양파(건조), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 유장기타, 인삼류(기타), 인삼류(기타홍삼엑스.액스), 인삼류(기타홍삼제품류), 인삼류(백삼/분삼), 인삼류(수삼) 인삼류(홍삼/분삼), 인삼류(홍삼엑스), 잣(탈각), 전분(메니옥(카사바)의것), 조제분유(유아용), 조제식료품기타(기타), 천연꿀</p>	<p>가당연유, 고추류(기타/신선/냉장)(캡시킴속또는피멘타속의 과일), 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과일), 고추류(단고추/벨타입/신선/냉장), 고추의 것(일시저장처리), 녹두(기타), 녹차(발효하지않은것/3kg이하포장), 돼지고기(냉동/기타), 돼지고기(냉동/도체와 이분도체), 돼지고기(냉동/삼겹살), 마늘(건조), 마늘(신선/냉장/탈피), 맨더린(기타/신선/건조), 메현미, 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%이하), 밥(미탈각), 버터밀크, 분유기타(감미 첨가), 분유기타(설탕.감미 미첨가, 1.5%이하), 분유기타(설탕.감미 미첨가, 1.5%초과), 압착플레이크(쌀의것), 양파(건조), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 유장기타, 인삼류(기타홍삼제품류), 인삼류(백삼/미삼), 인삼류(백삼/분삼), 인삼류(백삼/잡삼), 인삼류(수삼), 인삼류(홍삼엑스), 인조꿀, 잣(탈각), 전분(고구마의것), 전분(메니옥(카사바)의것), 조제식료품기타(기타), 조제식료품기타(쌀가루), 천연꿀, 탈지분유(지방분이 전중량의 1.5%이하), 펠리트(쌀의것), 포도(신선한것)</p>	<p>가당연유, 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과일), 고추류(단고추/벨타입/신선/냉장), 기타변성않는에틸알콜, 돼지고기(냉동/도체와 이분도체), 돼지고기(냉동/삼겹살), 밀크에서 얻어진 기타 지와 유, 밥(미탈각), 버터밀크, 분쇄물.조분(쌀의 것), 분유기타(설탕.감미 미첨가, 1.5%이하), 쇠미, 쇠고기(신선/냉장/기타/뼈채절단한 것), 쇠고기(신선/냉장/뼈없는 것), 연유기타(설탕.감미료 미첨가), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(백삼/미삼), 인삼류(백삼/분삼), 인삼류(백삼/잡삼), 인삼류(수삼), 인삼류(홍삼엑스), 인조꿀, 잣(탈각), 전분(고구마의것), 전분(메니옥(카사바)의것), 조제식료품기타(기타), 찹쌀, 커드, 펠리트(쌀의것), 포도(신선한것)</p>
135	<p>+ 오렌지(신선/건조)</p>	<p>+ 버터</p>	<p>+ NA</p>
120	<p>+ 돼지고기(냉장/기타), 베이커리제조용품(기타), 전분(고구마의것), 참기름과 그 분획물, 치즈(신선), 포도(신선한것)</p>	<p>+ 쇠고기(신선/냉장/뼈없는 것), 전분(메니옥(카사바)의것), 전지분유(지방분이 전중량의 1.5%초과), 조제분유(유아용), 치즈(가공/갈았거나 분상의 것은 제외), 치즈(신선)</p>	<p>+ 버터, 인삼류(기타홍삼제품류), 인삼류(홍삼/미삼), 전지분유(지방분이 전중량의 1.5%초과), 참깨, 치즈(가공/갈았거나 분상의 것은 제외), 탈지분유(지방분이 전중량의 1.5%이하)</p>
115	<p>+ 대두(기타), 대두(건조), 양파(신선/냉장), 전분(감자의것)</p>	<p>+ 녹차(기타/발효하지않은것), 메밀, 베이커리제조용품(기타), 분쇄물.조분(쌀의 것)</p>	<p>+ 치즈(갈았거나 분상으로 한 모든 종류)</p>
110	<p>+ 조제식료품기타(제0401호-제0404호물품), 치즈(갈았거나 분상으로 한 모든 종류), 쌀(기타)</p>	<p>+ 참기름과 그 분획물, 치즈기타</p>	<p>+ 메밀, 유장기타, 조제분유(유아용), 참기름과 그 분획물, 치즈(신선)</p>

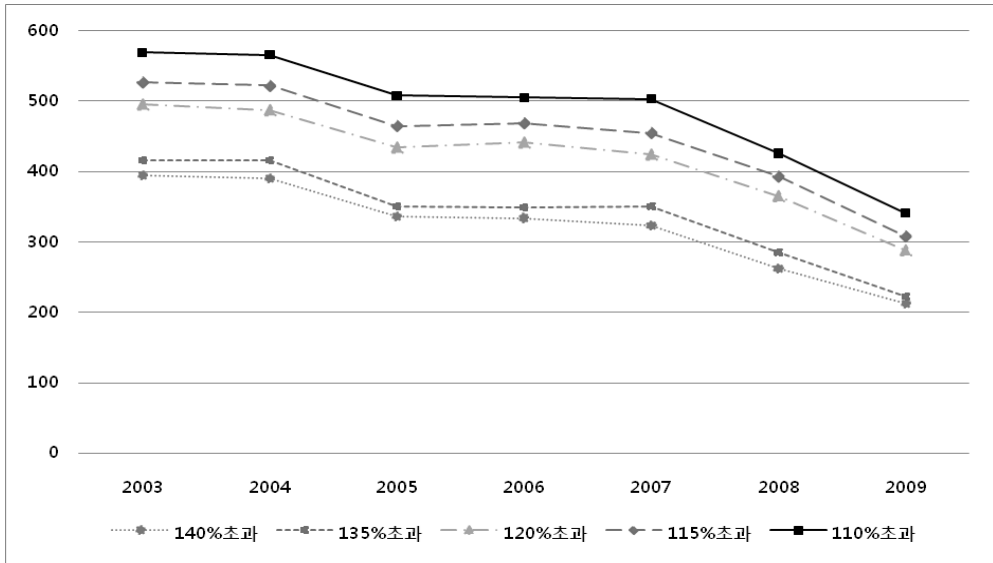
표 3-4. 물량기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2007~09년

%	2007	2008	2009
140	가당연유, 감자플레이크.입및펠리트, 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과실), 고추류(단고추/벨타입/신선/냉장), 기타변성않는에틸알콜, 단감(신선), 돼지고기(냉동/삼겹살), 버터밀크, 분쇄물.조분(쌀의 것), 분유기타(감미 첨가), 분유기타(설탕감미 미첨가, 1.5%초과), 쇠고기(신선/냉장/기타/뼈채절단한 것), 쇠고기(신선/냉장/뼈없는 것), 인삼류(백삼/잡삼), 인삼류(홍삼/잡삼), 잣(탈각), 펠리트(쌀의 것), 포도(신선한것)	감자플레이크.입및펠리트, 기타변성않는에틸알콜, 돼지고기(냉동/기타), 돼지고기(냉동/삼겹살), 돼지고기(냉장/기타), 마늘(건조), 무당연유, 배(신선), 버터밀크, 베이커리제조용품(쌀가루), 분쇄물.조분(쌀의 것), 분유기타(설탕.감미료 첨가), 쌀가루, 쌀보리, 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(기타), 인삼류(홍삼엑스), 인삼류(홍삼차), 인조꿀, 찹쌀미, 토마토(신선/냉장), 펠리트(쌀의 것), 포도(신선한것)	감자플레이크.입및펠리트, 기타변성않는에틸알콜, 녹차(발효하지않은것/3kg이하포장), 단감(신선), 닭다리(냉동), 멥쌀, 배(신선), 분쇄물.조분(쌀의 것), 분유기타(설탕.감미료 첨가), 분유기타(설탕감미 미첨가, 1.5%초과), 쌀가루, 압착플레이크(쌀의 것), 오이류(신선/냉장), 인삼류(기타홍삼분말), 인삼류(홍삼분), 인삼류(홍삼차), 인조꿀, 조제식료품기타(쌀가루), 찹쌀미, 초분류말기(신선), 탈지분유(지방분이 전중량의 1.5%이하), 펠리트(쌀의 것)
135	+ 인삼류(백삼/본삼)	+ NA	+ 조제식료품기타(기타), 치즈(갈았거나 분상으로 한 모든 종류)
120	+ 생강, 소식용설육(기타/냉동), 쇠미, 쇠고기(냉동/뼈없는 것), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(백삼/미삼), 치즈(신선)	+ 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과실), 쇠미, 쇠고기(냉동/도체와 이분도체), 인삼류(홍삼/본삼)	+ 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과실), 베이커리제조용품(기타), 양파(건조), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(기타), 전분(감자의 것)
115	+ NA	+ 돼지고기(냉동/도체와 이분도체), 메현미, 쇠고기(신선/냉장/뼈없는 것), 인삼류(백삼/미삼)	+ 메현미, 밀크에서 얻어진 기타 지와 유, 인삼류(홍삼/본삼), 치즈(가공/갈았거나 분상의 것은 제외)
110	+ 돼지고기(냉동/도체와 이분도체), 마늘(건조), 밥(미탈각), 유장기타, 조제식료품기타(제0401호-제0404호식품)	+ 베이커리제조용품(기타), 쇠고기(신선/냉장/기타/뼈채절단한 것)	+ 잣(미탈각)

자료: 농수산물유통공사

- 예를 들어 <표 3-3>의 2004년을 살펴보면, 발동기준이 110%에서 115%로 강화될 경우 조제식료품 기타 (HSK, 1901.90.2000), 치즈 (4062.00.000), 팔 (0713.32.9000) 등의 세번들에 대한 물량기준 SSM 발동이 불가능해진다. 아울러 발동기준이 115%에서 120%로 강화될 경우 대두(HSK, 1201.00.9000), 대추(0813402000), 양파(0703.10.1000), 전분 (1108.13.0000), 120%에서 135%로 강화될 경우, 돼지고기 (0203.19.9000), 베이커리 제조용품(1806.90.2290), 전분(1108.19.1000), 참기름과 그 분획물(1515.50.0000), 치즈(0406.10.1000), 포도 (0806.10.0000), 135%에서 140%로 강화될 경우, 오렌지(0805.10.0000) 등의 세번들에 대한 물량기준 SSM의 발동이 각각 추가적으로 불가능해진다.
- 한편 물량기준 SSM 발동가능 세번 수의 연도별 변화를 살펴보면, 발동가능 세번수가 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다(<그림 3-1>). 따라서 최근(2009년)의 실제 발동가능성에 비해 2003~2009년 평균값에 의한 SSM 발동가능성이 높게 나타난다. 예컨대, 발동기준이 140%인 경우, 분석기간 평균 발동가능 세번은 322개 (전체 세번중 22.1%)인데 반해, 2009년도의 발동가능세번은 212개 (14.6%)이다. 이는 평균으로 측정한 발동가능성이 2009년의 발동가능성을 실제보다 51.8% (세번수로 110개) 과대 평가하고 있다는 것을 의미한다. 이는 SSM이 너무 광범위한 농산물에 대해 발동이 가능하므로 정상무역을 저해할 수 있다는 수출국 주장을 평가하는데 중요한 시사점을 가진다.

그림 3-1. 물량기준 SSM의 발동가능 세번수: 2003~09년



자료: 농수산물유통공사

○ 2010년 5월에 농산물 수출국인 호주/캐나다는 물량기준 SSM의 발동가능성과 수입감소액에 대한 분석결과를 배포했는데, 이중 우리나라에 관련된 부분을 중심으로 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 1999-2008년 동안의 HS 6단위 754개 세번에 대한 한국의 수입자료를 바탕으로 분석한 결과, 발동기준이 120%와 140%일때, 각각 754개 전체 세번수의 36%와 27%에 대해서 물량기준 SSM이 발동가능하다. 이를 금액으로 환산하면 120%와 140%일때, 각각 수입액의 31%와 19%에 해당한다.
- 이러한 분석결과를 바탕으로 호주/캐나다는 물량기준 SSM이 너무 많은 세번에서 발동가능하고, 금액면에서도 교역수준을 심각히 저해할 가능성이 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 이들 수출국들은 물량기준

SSM에 대한 추가적 제약조건(conditionalities)의 도입을 통해 SSM의 발동가능성을 제약할 필요가 있다고 주장하고 있다.

- 그러나 호주/캐나다의 문서를 검토해 본 결과, 그들의 분석은 다음과 같은 점에서 SSM의 발동가능성에 대한 재검토가 필요한 것으로 나타났다.
 - 호주/캐나다는 우리나라의 HS 6단위 세번수가 총 745개라고 하였으나 2006년기준 우리나라의 HS 6단위 세번수는 681개로 확인되었다.
 - SSM은 HS 6단위가 아닌 HS 10단위를 기준으로 운영된다.
 - 금액으로 환산한 SSM의 정상교역 저해여부 계산시, SSM발동이 수입을 100% 차단한다고 가정한 것으로 보인다.

- <표 3-5>은 2000~2009년 동안의 수입자료를 바탕으로 호주/캐나다 문서를 재검토한 결과를 요약한 것이다. 분석결과, 호주/캐나다가 우리나라 수입자료를 이용해 분석한 결과는 다음과 같은 점에서 물량기준 SSM의 발동가능성을 과다추정하고 있는 것으로 판단된다.

표 3-5. SSM의 발동가능 세번수 비중(%)

	호주/캐나다	HS(6) 평균	HS(6) 2009	HS(10) 평균	HS(10) 2009
140%초과	27.1	22.8	14.4	22.2	14.6
135%초과	NA	24.5	15.3	23.5	15.3
120%초과	36.1	31.4	20.7	28.9	19.8
115%초과	NA	34.3	22.2	30.9	21.2
110%초과	NA	37.6	24.5	33.6	23.5

자료: 농수산물유통공사

- 호주/캐나다의 120% 적용시 SSM 발동가능 세번수 비중 결과(36.1%)는 HS(6)평균(31.4%) 대비 15.0%, HS(10)평균(28.9%) 대비 25.1% 과장된 수치이다. 이는 호주/캐나다가 실제 SSM이 적용되는 HS10단위가 아닌 HS6 단위를 분석에 사용함으로써 SSM발동가능 세번수를 과다 계산하였음을

의미한다. 또한 SSM 발동가능 세번수 비중의 지속적인 감소추세를 감안할 때, 2009년 HS(6)의 20.7% 대비 74.4%, 2009년 HS(10)의 19.8% 대비 82.0% 과다추정된 수치이다. 한편 140%적용시의 호주/캐나다 세번수 비중 결과(27.1%)는 HS(6)평균(22.8%) 대비 19.1%, HS(10)평균(22.2%) 대비 22.3% 과장된 수치이다. 특히 SSM 발동가능 세번수 비중의 지속적인 감소 추세를 감안할 때, 2009년 HS(6)의 14.4% 대비 88.3%, 2009년 HS(10)의 14.6% 대비 85.6% 과장된 수치이다.

- 더구나 SSM의 발동가능성과 SSM의 실제 발동 건수는 크게 다를 수 있음에 유의하여야 한다. 다음과 같은 SSG의 발동실적에 대한 G-33의 분석결과를 볼 때, SSM이 너무 광범위한 농산물에 대해 발동이 가능하므로 정상 무역을 저해할 수 있다는 수출국 주장은 비판적으로 재검토되어야 한다.
 - “1995년부터 2008년까지, SSG 조치는 22개 참여 개도국 중에서 6개국에 의해서만 발동되었다. 이들 6개국 중에서, 대만 (Taipei)을 제외하는 경우, 나머지 5개 회원국은 SSG를 171회밖에 이용하지 않았다. 4개 개도국 회원 (바베이도스, 코스타리카, 니카라과, 필리핀)의 SSG 이용 실태 조사에 따르면 2000년부터 2004년까지 기간 동안 이들 국가는 물량 기반 SSG를 29회 이용할 수 있었지만, 실제로는 단 한번 밖에 발동하지 않았다. 위 사실은 대부분의 개도국들이 SSG 발동을 위해 필요한 기술적 요건이 충족됨에도 불구하고 다양한 이유로 실제 SSG를 자주 이용할 입장은 아니라는 점을 명백히 보여준다.” (TN/AG/GEN/30, para17.)
- 한편 <표 3-6>과 <표 3-7>는 2003~2009년 기간 동안 전체 농림축산물 1,452개를 대상으로 가격기준 SSM의 발동가능성을 각각 세번수와 세번수 비중을 통해 발동기준별로 분석한 결과이다.
- 분석결과, SSM이 발동가능한 최고 발동기준인 발동참조가격의 100%인 경우에는 평균 469개 (184~759개) 세번에 대해 가격기준 SSM이 발동될 가능

성이 있는 것으로 나타났다. 이는 HS 10 단위 전체 농림축산물 1,452개 세 번 중에서 평균 32.3% (12.7%~52.3%)에 해당한다.

표 3-6. 가격기준 SSM의 발동가능 세번수

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균
85%미만	333	321	244	472	317	169	127	283
90%미만	391	384	284	595	395	182	141	339
95%미만	478	453	338	693	516	201	162	406
100%미만	565	540	405	759	604	228	184	469

자료: 농수산물유통공사

표 3-7. 가격기준 SSM의 발동가능 세번수 비중(%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균
85%미만	22.9	22.1	16.8	32.5	21.8	11.6	8.7	19.5
90%미만	26.9	26.4	19.6	41.0	27.2	12.5	9.7	23.3
95%미만	32.9	31.2	23.3	47.7	35.5	13.8	11.2	28.0
100%미만	38.9	37.2	27.9	52.3	41.6	15.7	12.7	32.3

자료: 농수산물유통공사

- 반면에 세부원칙 4차 수정안에 따르면 가격기준 SSM의 경우 발동기준가격은 발동참조가격의 85%로 제시된바 있다. 발동기준가격을 85%로 낮추는 경우에는 평균 283개 (127~472개) 세번에 대해 가격기준 SSM이 발동될 가능성이 있는 것으로 나타났다. 이는 HS 10 단위 전체 농림축산물 세번 중에서 평균 19.5% (8.7%~32.5%)에 해당한다.
- 분석 결과에 따르면, 가격기준 SSM의 발동기준이 강화됨에 따라 가격기준 SSM의 발동가능 세번수가 줄어든다. 예컨대, 2003~2009년 평균값을 기준으로 살펴보면, 가격기준 SSM의 발동기준이 100%에서 85%로 강화됨에 따라, 가격 SSM의 발동이 가능하던 세번의 39.6% (186개)가 발동이 불가능하

게 되었다. 따라서 발동기준계수는 SSM의 발동대상범위를 결정하는 중요한 요소이며, SSM협상에서 중요한 협상쟁점으로 남아있다.

○ <표 3-8>과 <표 3-9>는 각각 2004~06년도와 2007~09년도의 주요 세번들(HSK 10단위)⁶⁾을 대상으로 발동기준에 따른 가격기준 SSM의 발동가능성을 연도별로 정리한 것이다.

- 예를 들어 <표 3-8>의 2004년을 살펴보면, 발동기준이 100%에서 95%로 강화될 경우 닭다리(HSK, 0207.14.1010), 메밀(1008.10.0000), 무당연유(0402.91.1000), 쇠고기(0202.20.0000), 오렌지(0805.10.0000), 유장 기타(0404.90.0000), 전분(1108.14.0000), 치즈(0406.10.1000), 탈지분유(0402.10.1010) 등의 세번들에 대한 가격기준 SSM의 발동이 불가능해진다.
- 아울러 발동기준이 95%에서 90%로 강화될 경우 고추류(HSK, 0710.80.7000), 전분(1108191000), 90%에서 85%로 강화될 경우 주류제조용 발효주정(2207.10.9010), 참기름과 그 분획물(1515.50.0000) 등의 세번들에 대한 가격기준 SSM의 발동이 각각 추가적으로 불가능해진다.
- 한편 가격기준 SSM의 발동가능 세번들을 물량기준 SSM의 발동가능 세번들과 비교해보면 SSM 발동가능 세번수 뿐만 아니라 그 세번품목에서 차이가 있음을 알 수 있다. 따라서 실제 SSM의 운용에 있어서는 물량기준 SSM 뿐만 아니라 가격기준 SSM의 적용여부를 모두 검토하여 세번별로 SSM 적용의 효과가 높은 것을 선택할 필요가 있다.

6) 총 1,452개 세번에 대한 분석결과를 바탕으로 <표 3-8>과 <표 3-9>는 송주호 등 (2009b)에서 선정된 민감품목 1순위와 2순위 세번들을 대상으로 SSM 발동가능성을 정리하였다.

표 3-8. 가격기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2004~06년

%	2004	2005	2006
85	<p>기타변성않는에틸알콜, 녹두(기타), 녹차(기타/발효하지않은것), 돼지고기(냉동/냉적다리살.어깨살과 이들을 절단한 것/뼈있는것), 돼지고기(냉동/삼겹살), 마늘(건조), 마늘(신선/냉장/기타), 멘더린(기타/신선/건조), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%를 초과하고 6% 이하), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%이하), 밤(미탈각), 밤(탈각), 분유기타(설탕.감미료 첨가), 연유기타(설탕.감미료 미첨가), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(기타홍삼액즙.엑스), 인삼류(기타홍삼제품류), 인삼류(백삼/본삼), 인삼류(백삼/잡삼), 인삼류(수삼), 인삼류(홍삼/본삼), 인삼류(홍삼분), 인삼류(수삼), 인삼류(홍삼/본삼), 인삼류(홍삼차), 조제식료품기타(기타), 찰쌀, 천연꿀</p>	<p>가당연유, 감귤류(기타/신선/건조), 고추의 것(일시저장처리), 녹차(기타/발효하지않은것), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%를 초과하고 6% 이하), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 100분의1이하), 밤(미탈각), 분유기타(감미 첨가), 양과(신선/냉장), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(기타홍삼제품류), 인삼류(백삼/미삼), 인삼류(백삼/본삼), 인삼류(백삼/잡삼), 인삼류(수삼), 인삼류(홍삼/미삼), 인삼류(홍삼/잡삼), 인삼류(홍삼차), 인조꿀, 잣(미탈각), 조제식료품기타(기타), 펠리트(쌀의것)</p>	<p>감자분.조분과분말, 고추류(건조/파쇄 또는 분쇄않은것), 고추류(기타/신선/냉장)(캡시킴속또는 피멘타속의 과실), 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과실), 고추류(단고추/벨타입/신선/냉장), 기타변성않는에틸알콜, 닭다리(냉동), 닭다리(냉동), 돼지고기(냉동/기타), 돼지고기(냉동/도체와 이분도체), 밀크에서 얻어진 기타 지와 유, 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%이하), 배(신선), 베어커리제조용품(기타), 벼, 분쇄물.조분(쌀의 것), 분유기타(감미 첨가), 생강, 쇠고기(냉동/기타/뼈채절단), 연유기타(설탕.감미료 미첨가), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(기타), 인삼류(기타홍삼제품류), 조제식료품기타(기타), 인삼류(백삼/본삼), 인삼류(백삼/잡삼), 인삼류(수삼), 인삼류(홍삼/본삼), 인삼류(홍삼엑스), 인삼류(홍삼차), 인조꿀, 잣(미탈각), 조제식료품기타(기타), 참깨, 커드, 팥(기타), 펠리트(쌀의것)</p>
90	<p>+ 주류제조용 발효주정, 참기름과 그 분획물</p>	<p>+ 녹차(발효하지않은것/3kg이하포장), 분쇄물.조분(쌀의 것)</p>	<p>+ 감자(기타), 닭가슴(냉동), 대두(기타), 돼지고기(냉장/기타), 버터밀크, 쇠고기(냉동/도체와 이분도체), 쇠고기(냉동/뼈없는 것), 쇠고기(신선/냉장/뼈없는 것), 전분(감자의것), 치즈(갈았거나 분상으로 한 모든 종류), 치즈기타</p>
95	<p>+ 고추류(냉동)(캡시킴속또는피멘타속의 과실), 전분(고구마의것)</p>	<p>+ 버터밀크, 분유기타(설탕.감미료 첨가)</p>	<p>+ 고추류(건조/파쇄 또는 분쇄한것), 돼지고기(냉동/삼겹살), 무당연유, 버터, 소식용설육(기타/냉동), 오렌지(신선/건조), 유장기타, 인삼류(홍삼/미삼), 전분(고구마의것), 전분(매니옥(카사바)의것), 전지분유(지방분이 전중량의 1.5%초과), 조제식료품기타(제0401호-제0404호물품), 참기름과 그 분획물, 치즈(가공/갈았거나 분상의 것은 제외), 치즈(신선), 탈지분유(지방분이 전중량의 1.5%이하), 포도(신선한것)</p>
100	<p>+ 닭다리(냉동), 메밀, 무당연유, 쇠고기(냉동/기타/뼈채절단), 오렌지(신선/건조), 유장기타, 전분(매니옥(카사바)의것), 치즈(신선), 탈지분유(지방분이 전중량의 1.5%이하)</p>	<p>+ 고추류(건조/파쇄 또는 분쇄한것), 낙화생(탈각), 연유기타(설탕.감미료 미첨가)</p>	<p>+ 녹차(기타/발효하지않은것), 대추(건조), 양과(건조)</p>

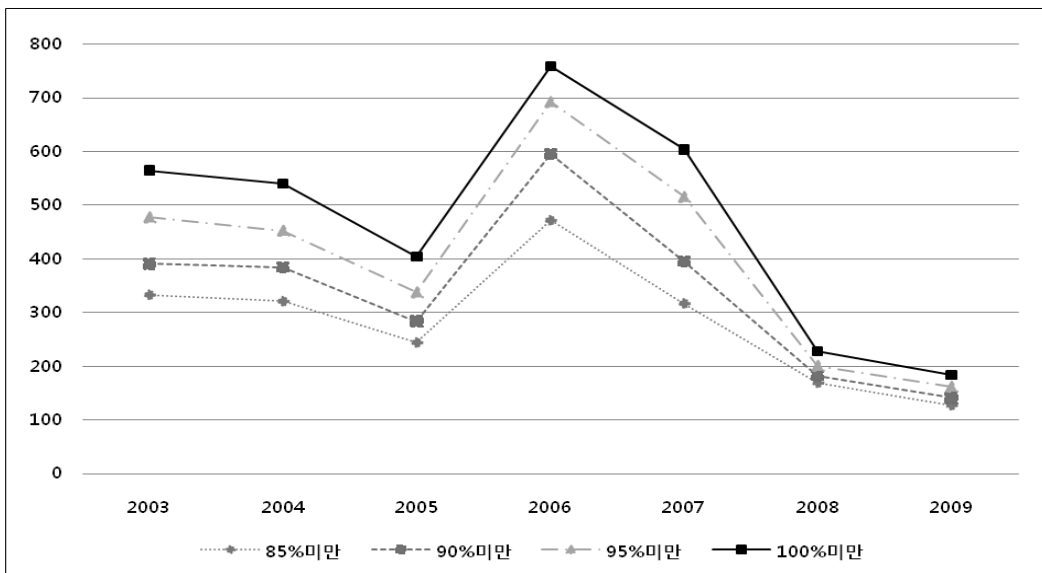
표 3-9. 가격기준 SSM의 발동가능 주요 세번: 2007~09년

%	2007	2008	2009
85	감자분.조분과분말, 고추류(단고추/벨타입/신선/냉장), 기타변성않는에틸알콜, 녹차(기타/발효하지않은것), 단감(신선), 대두(기타), 돼지고기(냉동/기타), 마늘(건조), 마늘(신선/냉장/기타), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%를 초과하고 6%이하), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1% 이하), 배(신선), 분쇄물.조분(쌀의 것), 분유기타(감미 첨가), 분유기타(설탕.감미료 첨가), 분유기타(설탕.감미 첨가, 1.5%초과), 생강, 쇠고기(냉동/도제와 이분도제), 인삼류(기타), 인삼류(백삼/본삼), 인삼류(홍삼/본삼), 잣(말갈), 참쌀, 팥(기타), 펠리트(쌀의 것)	기타변성않는에틸알콜, 녹차(발효하지않은것/3kg이하포장), 대두(기타), 마늘(건조), 마늘(신선/냉장/기타), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%를 초과하고 6% 이하), 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%이하), 분쇄물.조분(쌀의 것), 분유기타(감미 첨가), 분유기타(설탕.감미 첨가, 1.5%이하), 분유기타(설탕.감미료 첨가), 분유기타(설탕.감미 첨가, 1.5%초과), 인삼류(기타홍삼제품류), 인삼류(백삼/잡삼), 인삼류(홍삼엑스), 인조꿀, 찰현미	감자플레이크.입맛펠리트, 녹차(발효하지않은것/3kg이하포장), 단감(신선), 팥쌀, 밀크와 크림(미농축/미첨가/지방분이 전중량의 1%를 초과하고 6% 이하), 쌀(탈각), 분유기타(설탕.감미 첨가, 1.5%이하), 쌀가루, 압착플레이크(쌀의 것), 인삼류(기타홍삼분말), 인삼류(기타홍삼제품류), 인삼류(홍삼/본삼), 인삼류(홍삼차), 인조꿀, 조제식료품기타(쌀가루), 찰현미, 참쌀, 초분류쌀기(신선)
90	+ 닭가슴(냉동), 버터밀크, 소식용설육(기타/냉동), 쇠고기(신선/냉장/기타/뼈채절단한 것)	+ NA	+ 양파(신선/냉장)
95	+ 가당연유, 감자(기타), 고추류(냉동)(캐프시컴속또는피멘타속의 과실), 닭날개(냉동), 돼지고기(냉동/삼겹살), 쇠고기(냉동/기타/뼈채절단), 쇠고기(신선/냉장/뼈없는 것), 전분(매니옥(카사바)의 것), 주류제조용 발효주정, 치즈기타	+ 녹차(기타/발효하지않은것), 배(신선), 생강, 쇠고기(신선/냉장/기타/뼈채절단한 것), 돼지고기(냉동/삼겹살), 쇠고기(냉동/기타/뼈채절단), 쇠고기(신선/냉장/뼈없는 것)	+ 마늘(일시저장처리), 버, 쇠고기(신선/냉장/기타/뼈채절단한 것), 탈지분유(지방분이 전중량의 1.5%이하)
100	+ 닭다리(냉동), 돼지고기(냉장/기타), 밀크에서 얻어진 기타 지와 유, 쇠고기(냉동/뼈없는 것), 연유기타(설탕.감미료 첨가), 인삼류(백삼/미삼), 전분(감자의 것), 참기름과 그 분획물, 참깨, 치즈(가공/갈았거나 분상의 것은 제외), 치즈(갈았거나 분상으로 한 모든 종류), 치즈(신선), 포도(신선한것)	+ 오렌지(신선/건조), 인삼류(기타), 펠리트(쌀의 것)	+ NA

자료: 농수산물유통공사

- 한편 <그림 3-2>는 가격기준 SSM 발동가능 세번수의 연도별 변화 추세를 보여준다. 2006년말부터 2008년초까지의 전세계적인 농산물 가격급등현상을 감안할때, 가격기준 SSM의 발동가능 세번수가 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 따라서 2003~2009년도 평균값에 의한 SSM 발동가능성은 2009년의 실제 발동가능성을 과장하고 있다. 예컨대, 발동기준이 85%인 경우, 분석기간 평균적으로 발동가능한 세번은 283개 (전체 세번중 19.5%)인데 반해, 2009년도의 발동가능 세번은 127개 (8.7%)이다. 이는 2003~2009년도 평균으로 측정한 발동가능성이 2009년의 발동가능성을 실제보다 123.1% (세번수로 123개) 과대평가하고 있다는 것을 의미한다.

그림 3-2. 가격기준 SSM의 발동가능 세번수: 2003~09년



자료: 농수산물유통공사

2. SSM적용의 교역에 대한 영향분석

- 농산물 수출국들은 SSM 도입으로 인해 정상교역이 저해되어서는 안된다고 주장하면서, SSM 발동을 제한하는 여러 방안들을 검토하고 있다. 이들 주장의 근거로 제시되고 있는 호주 등 수출국의 분석은 대부분 SSM 발동시 수입이 100% 중지된다는 가정을 바탕으로 하고 있다. 이절에서는 SSM 부과가 수입량 변화에 미치는 영향에 대한 이러한 가정을 검토하였다⁷⁾.
- SSM 발동이 수입량 변화에 미치는 정도를 추정하기 위해, SSM과 유사한 SSG의 발동실적을 사용하였다. 즉, 한국, 미국, 일본의 SSG발동 실적자료를 활용하여, SSG가 발동한 월의 수입량과 SSG가 발동하지 않은 전후 3년의 해당월 평균 수입량을 비교하였다. 또한 SSG가 발동한 월의 수입량과 분석 대상기간 전체의 해당월의 평균 수입량을 비교하여 SSG 도입으로 수입이 급격히 감소하였는지 여부를 판단하였다.
- 한국의 SSG 발동 품목은 분석가능할 정도로 연도별 발동실적이 있는 땅콩(탈각 HSK 1202200000)을 선정하였다. 2000년대 이후 땅콩의 수입을 보면 연도별로 변동이 있으나 특별한 추세는 없으며, SSG 발동을 보면 1개월 발동한 해도 있고 연중 SSG가 발동한 해도 있다.
- SSG를 발동한 경우 땅콩(탈각)의 연도별 월평균 수입량과 발동하지 않았을 때 연도별 월평균 수입량을 비교해 보면, SSG 발동때 수입량이 많을 때도 있고 작을 때도 있는 것으로 나타났다. 따라서 SSG 발동으로 수입이 제한되었다고 판단하기는 어려운 것으로 보인다.

7) 이 장의 내용은 송주호 등 (2010)을 바탕으로 하였다.

표 3-10. 한국 낙화생(땅콩)의 월별수입 및 SSG 발동

단위: 톤

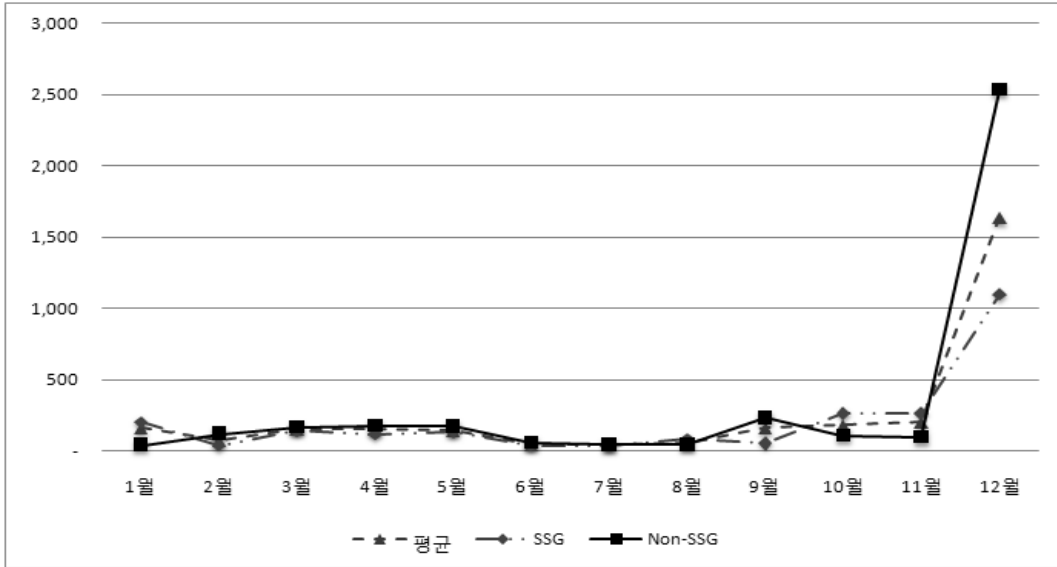
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		평균 ¹⁾			
																	전체	SSG	Non-SSG	
월 별 수 입 량	1월	735	○	68		179	○	15		18	○	54	○	81	○	159	○	164	204	41
	2월	283		68		119		17		17	○	40	○	48	○	54	○	81	40	122
	3월	220		102		219		289		0		18	○	216	○	214	○	160	149	166
	4월	330		68		-		500		37	○	-		141	○	182	○	157	120	180
	5월	515		-		187	○	-		15	○	18	○	401	○	52	○	148	135	172
	6월	102		136		14	○	-		15	○	0		35	○	106	○	51	42	60
	7월	102		32		15	○	5	○	15	○	6		61	○	114	○	44	42	47
	8월	17		85		116		-		-		6	○	189	○	58	○	59	84	44
	9월	137		1,017		4		-		44	○	-		20	○	109	○	166	57	232
	10월	230		102		102		-		15	○	81	○	460	○	504	○	187	265	109
	11월	204		47		32		122	○	55	○	48	○	671	○	431	○	201	265	94
	12월	3,670		3,691		233		1,616	○	2,030	○	152	○	662	○	1,047	○	1,638	1,101	2,531
합계	6,544		5,416		1,219		2,564		2,261		422		2,985		3,029		2,769			
SSG 발동월수	1		-		4		3		10		8		12		12		6			

주: 1) 평균에서 ‘전체’는 각 월의 평균수입량이며, ‘SSG’는 SSG가 발동된 월의 평균수입량, ‘Non-SSG’는 SSG가 발동되지 않은 월의 평균수입량을 의미함.

자료: 농수산물유통공사, 농림수산식품부

- 우리나라 SSG 발동실적을 보면, SSG가 발동했을 때 정상수입량(월별로 SSG가 발동하지 않은 연도의 평균 수입량)보다 늘어난 경우도 있고 감소한 경우도 있으나 대부분 수입이 지속되고 있다. 구간별 빈도수를 보면 SSG 발동시 수입량이 정상수입량대비 감소하지만 증가하는 빈도수도 많기 때문에 SSG 발동시 수입이 중지된다고 보기는 어렵다.

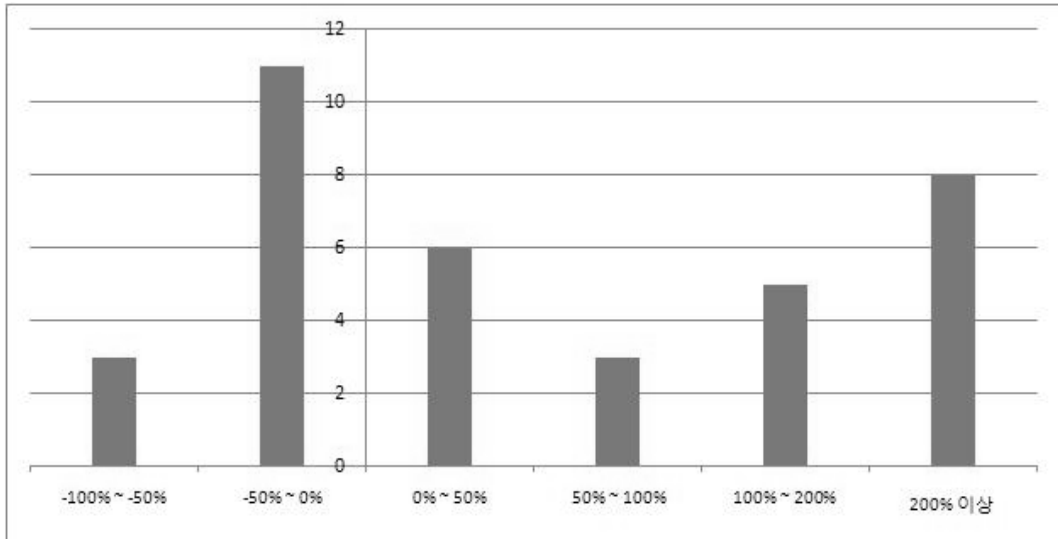
그림 3-3. 한국 땅콩(탈각)의 월별 SSG 발동과 미발동 평균 수입량비교 (1997~2004년 월평균)
단위: 톤



자료: 농수산물유통공사, 농림수산식품부

- SSG가 발동되었을 때 정상수입량(발동되지 않았을 때 평균 수입량)대비 0~50% 감소하는 빈도수가 가장 많았으며, 반대로 SSG 발동에도 불구하고 200% 이상 증가한 경우도 나타났다. 이것은 일부 농산물 수출국들이 SSM 분석할 때 SSM이 발동되면 수입이 중지된다고 가정한 것은 너무 강한 가정으로 판단된다.

그림 3-4. SSG 발동에 따른 정상교역량 대비 수입물량 증감률 빈도수



주: 1) 월별 정상교역량은 각 월별로 1997년에서 2004년 동안 SSG가 발동하지 않은 연도의 평균값을 의미하며 증감률은 SSG가 발동한 연도의 월평균 값이 정상교역량에 비해 얼마나 증감했는지를 계산한 것임.

2) 해당월에 1997년에서 2004년까지 SSG 발동 빈도수가 너무 작거나 많으면 정상교역으로서 의미가 약해지기 때문에 0~2회, 7~8회인 것은 분석대상에서 제외시킴.

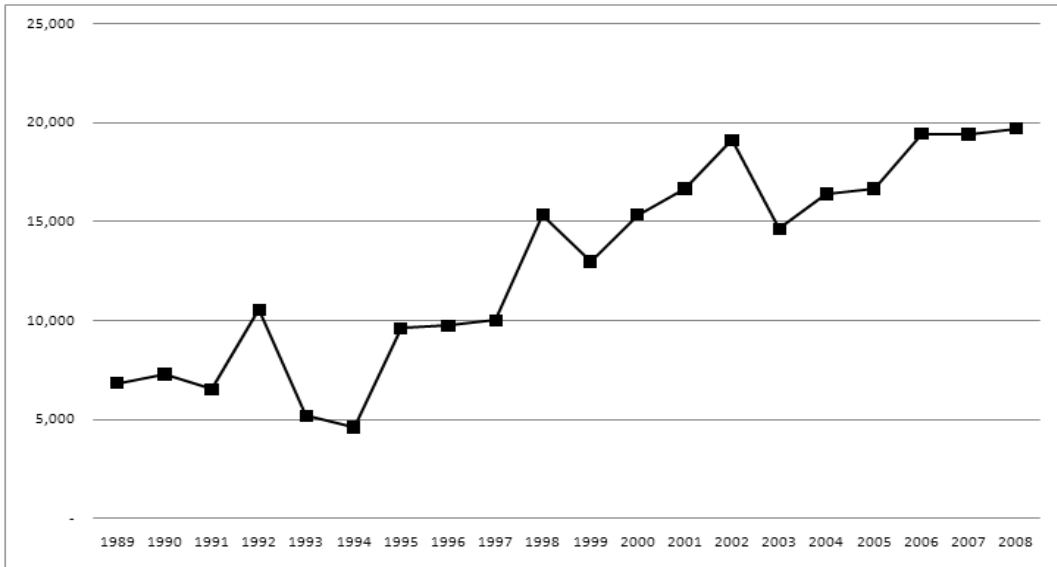
자료: 농수산물유통공사, 농림수산식품부

- 우리나라의 특수성이 있을 수 있기 때문에 한국의 SSG 발동실적만으로 정상교역 여부를 판단하기에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 자료입수가 가능한 미국과 일본의 일부 품목을 활용하여 분석하였다.
- 미국의 경우, 양고기(0204.21.00, 0204.22.40, 0204.23.40, 0204.41.00, 0204.42.40, 0204.43.40 등 총 6개 세번의 합을 사용)를 대상으로 하였다. SSG를 발동했을 때 미국의 양고기 수입은 1992~94년, 1998~99년, 2002~03년에는 감소하였지만 1989~08년 기간 동안에는 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 양고기의 물량 SSG 발동 시기는 1998년 8월부

터 12월까지였으며 동기간 동안 가격 SSG는 발동되지 않았다.

그림 3-5. 미국 양고기의 연도별 수입동향

단위: 톤



자료: FAS online, USDA

- SSG가 발동한 1998년 8월~12월의 수입량을 직전 3개년 월 평균값과 비교하면 10월을 제외하고는 1998년의 수입량이 모두 큰 것으로 나타났다. 10월의 경우 1998년과 직전 3개년 평균값의 차이는 9톤에 불과하다.
- SSG 발동 직후 3개년과 비교할 경우 12월을 제외하고는 1998년의 물량이 SSG 발동 직후 3개년 평균값에 비하여 작지만 1999~01년에 양고기 수입 물량이 상승 추세에 있다는 점을 감안하여야 한다. 또한 SSG가 발동한 1998년 8~12월의 물량은 10월을 제외하고는 계속 늘어나고 있으며 그 물량의 절대량도 큰 편이다. 따라서 SSG 발동이 양고기 수입의 저해를 가져왔다고 판단하기 어려운 것으로 보인다.

표 3-11. 미국 양고기의 수입물량

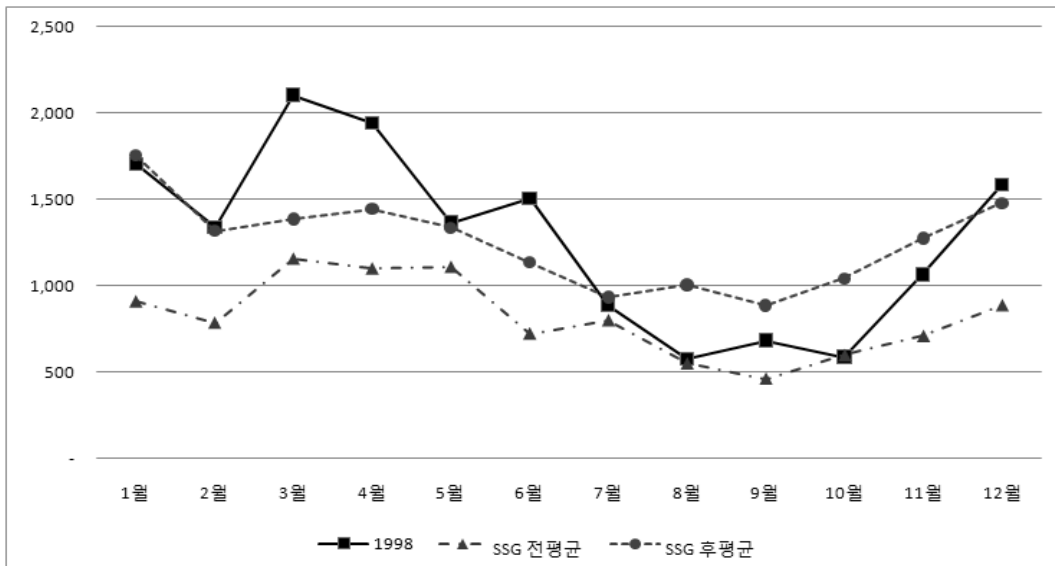
단위: 톤

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
1998	1,706	1,342	2,105	1,943	1,367	1,505	885	578	685	589	1,067	1,587	15,360
SSG전 3년평균	909	786	1,158	1,101	1,110	723	801	551	462	598	709	887	9,795
SSG후 3년평균	1,756	1,319	1,386	1,446	1,338	1,135	934	1,008	886	1,043	1,277	1,481	15,010

자료: FAS online, USDA

그림 3-6. 양고기의 수입물량 비교(1998년 vs SSG 발동 전후 3년평균)

단위: 톤



자료: FAS online, USDA

- 일본의 경우 대상품목을 버터(0405.10.129)로 선정하였으며 2004년 1~3월, 2007년 11~12월, 2008년 1~3월에 SSG가 발동하였다.
- 일본의 버터 수입량은 2005/06년을 제외하고는 1996/07년 이후로 완만히 상승하고 있는 추세를 보이고 있다.
- SSG가 발동된 2003/04년 전후 3년 월평균 값을 SSG가 발동한 2004년 1~3월과 비교하였다. 2007년 11월~2008년 3월 수입량은 SSG 발동 이후 자료가 없기 때문에 2007/08이전 3개년 평균 수입량과 비교하였다.
- SSG가 발동된 2004년 1~3월을 살펴보면, 3월을 제외하고는 2004년 1월과 2월의 물량이 SSG 발동 직전 3개년 평균값에 비하여 큰 것으로 나타났다. 1월, 2월, 3월 수입량의 합은 2004년은 26톤, SSG 발동 직전 3개년은 22톤으로 오히려 수입이 늘어났다.
- SSG 발동 직후 3개년과 비교할 경우 3월을 제외하고는 2004년의 물량이 SSG 발동 직후 3개년 평균값에 비하여 크다. 또한 1월, 2월, 3월 수입량의 합도 2004년에는 26톤으로 25톤에 비하여 1톤이 많은 것으로 나타났다. SSG가 발동된 2004년 1~3월 버터 수입량이 2004년 전후 3년 월별 평균 값에 비해 수입이 크게 감소했다고 보기 어렵다. 따라서 SSG 발동이 버터 수입의 저해를 가져왔다고 주장하기에는 한계가 있다.
- 또한 SSG가 발동한 해의 월 평균 수입량과 발동되지 않은 해의 월평균 수입량을 비교한 결과 SSG가 발동한 경우가 수입량이 오히려 많은 것으로 나타났다. 결과적으로 SSG로 인해 수입량이 감소했다고 보기 어렵다.

표 3-12. 일본 버터의 수입물량

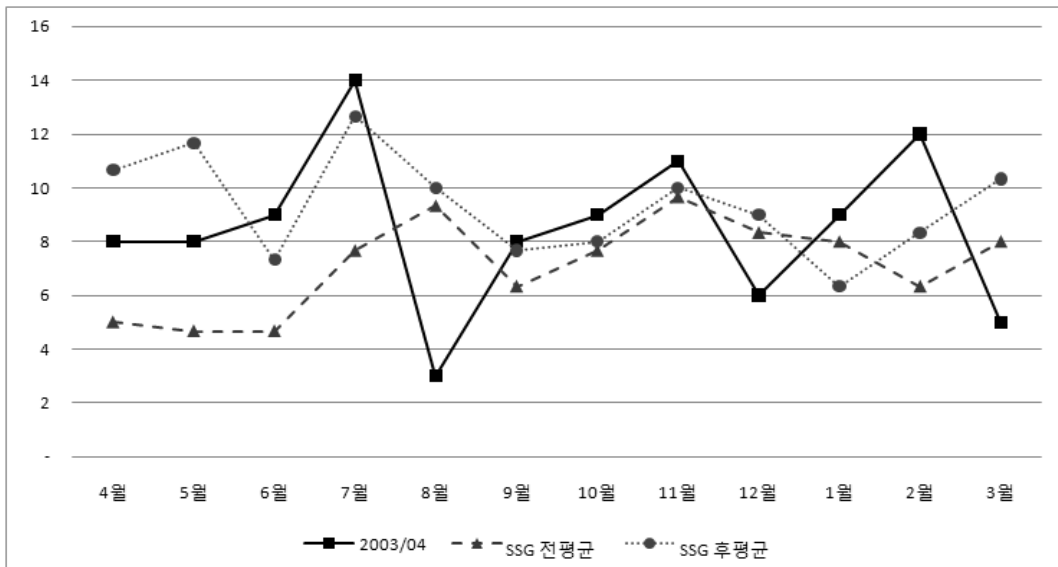
단위: 톤

		4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월	합계
2003/04		8	8	9	14	3	8	9	11	6	9	12	5	102
2007/08		16	15	13	8	11	17	17	10	16	13	9	9	154
2003/04년 기준	SSG전평균	5	5	5	8	9	6	8	10	8	8	6	8	86
	SSG후평균	11	12	7	13	10	8	8	10	9	6	8	10	112

자료: Global Atlas, 농림수산물식품부

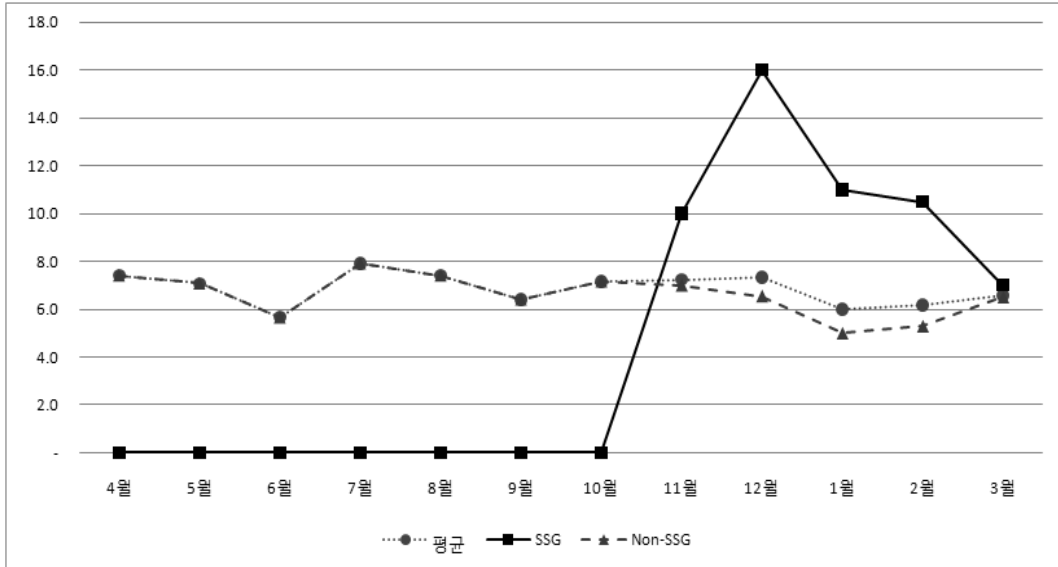
그림 3-7. 버터의 수입물량 비교(2004년 vs SSG 발동 전후 3년평균)

단위: 톤



자료: Global Atlas, 농림수산물식품부

그림 3-8. 일본 버터의 SSG 발동과 미발동 평균 수입량비교(1996~2008년 월평균)
단위: 톤



자료: Global Atlas, 농림수산식품부

3. SSG와의 비교분석

- SSG 와 SSM은 유사한 제도이긴 하지만 동시에 발동할 수 없고 선택적으로 적용해야 한다는 점에서 품목별로 어떤 제도를 이용하는 것이 유리한지 살펴 봐야 한다.
- 특별긴급관세제도(SSG: Special Safe-Guard)는 특정품목의 수입시 수입물량이 기준이상으로 급증하거나, 수입가격이 기준가격 이하로 하락하는 경우 관세를 자동적으로 추가로 부과하여 국내산업을 보호할 수 있도록 WTO 농업협정문에서 인정하고 있는 제도이다.

- 일반적인 산업피해구제제도인 세이프가드(Safeguard)가 산업피해 조사나 판정을 거쳐야 하는데 비하여 SSG는 수입량이 증가하거나 수입가격이 하락하여 WTO 농산물 협정에 정해진 요건만 충족되면 자동적으로 추가관세를 부과할 수 있는 사전적 구제조치의 성격이다.
- SSG는 관세화한 농산물 111개를 대상으로 하고 있으며, 부과대상 품목이 연초에 사전 고지됨에 따라 대상품목에 대한 사전적 수입억제 효과가 있다.

표 3-13. 특별긴급관세(SSG), 개도국 특별긴급관세(SSM) 비교

	특별긴급관세(SSG)	개도국 특별긴급관세(SSM) ¹⁾
부과대상품목	관세화한 농산물(111개)	모든 농산물 ²⁾
운용국가	모든 WTO 회원국 (양허표에 대상품목을 표기한 국가)	개도국만 해당
발동요건	수입량 급증 혹은 수입가격 하락	수입량 급증 혹은 수입가격 하락
부과절차	WTO 협정 요건에 맞으면 자동부과(재경부령)	자동 부과
구제조치	관세율 인상	관세율 인상
소멸여부	선진국 - DDA 이행후 7년 이내 폐지 개도국 - DDA 이행 첫날 전체 세번 2.5% 이내만 가능	-
근거	- WTO 농업협정 - 관세법 68조	-

주: 1) 2008년의 모델리티 4차 수정안을 근거로 함.

2) UR 양허관세를 초과하는 수준으로 SSM 발동시에는 대상 세 번수를 제한하려고 하고 있음.

- 2008년과 2009년에 실제 SSG가 부과된 세번수는 8개이므로 SSG한도를 축소하여도 별 문제는 없겠으나 양허를 해야 한다면 대상품목을 선정해야 한다.

- 우리나라의 SSG 적용가능 품목수는 HS10단위 기준으로 전체 세번 1,529개(농림축산물 1,452개, 수산물 등 77개)중에서 개도국에게 허용하는 2.5%인 38개를 활용가능하다.
- 선진국 기준을 적용한다면 이행 첫해에 전체 세번의 1%인 15개만 활용할 수 있다.

가격기준

- SSG 발동기준 : 품목별 수입가격(CIF기준)이 기준발동가격(‘88~’90년 평균수입가격)의 90%에 미달하는 경우
 - 부과세액 : 기준발동가격과 수입가격의 가격차에 따라 구간별 관세액 부과

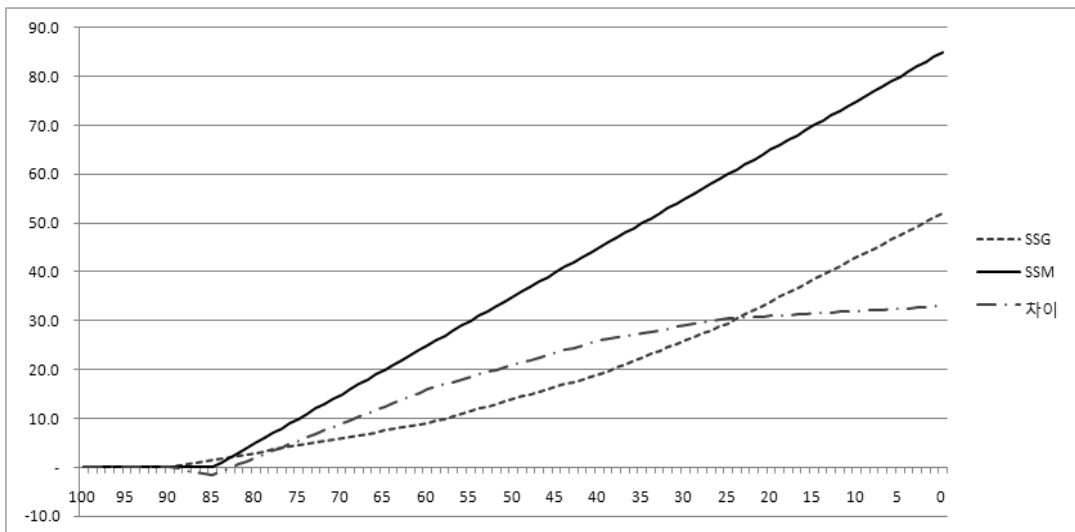
표 3-14. 구간별 특별긴급관세액

가격차 구간 (기준발동가격-수입가격)	특별긴급관세액
구간 1. 기준발동가격의 10%이하	부과안함
구간 2. “ 10%초과 40%이하	10%초과분 가격차의 30% = A
구간 3. “ 40%초과 60%이하	40%초과분 가격차의 50% +A = B
구간 4. “ 60%초과 75%이하	60%초과분 가격차의 70% +B = C
구간 5. “ 75%초과	75%초과분 가격차의 90% +C = D

- SSM 발동기준 : 품목별 수입가격(CIF기준)이 기준가격(최근 3년 월별 이동평균)의 85%에 미달하는 경우
 - 발동기준가격 : 기준가격 * 85%
 - 부과세액 : 발동기준가격과 수입가격 차이의 85%를 부과
 - 부과세액 = (발동기준가격 - 수입가격) * 85%

- SSG와 SSM의 발동기준가격이 100으로 동일하다고 가정을 하면 수입가격하락에 따른 부과세율은 다음 그림과 같다.
- SSG의 발동기준이 SSM의 발동기준 보다 낮기 때문에 SSG가 SSM에 비해 발동하기 용이하다.
 - 그러나 SSG와 SSM의 발동기준가격과 수입가격하락율이 동일할 경우 SSM의 부과세율이 더 높다. (단, 기준가격대비 수입가격이 83~89% 구간에서는 SSG가 유리하다.)
 - SSG의 경우는 부과세율의 상한이 없으나 SSM의 경우는 Pre-Doha 수준 초과 시에는 별도 제약이 있다.

그림 3-9. 수입가격하락에 따른 SSG와 SSM의 부과세율



<메밀(1008.10.0000)의 예>

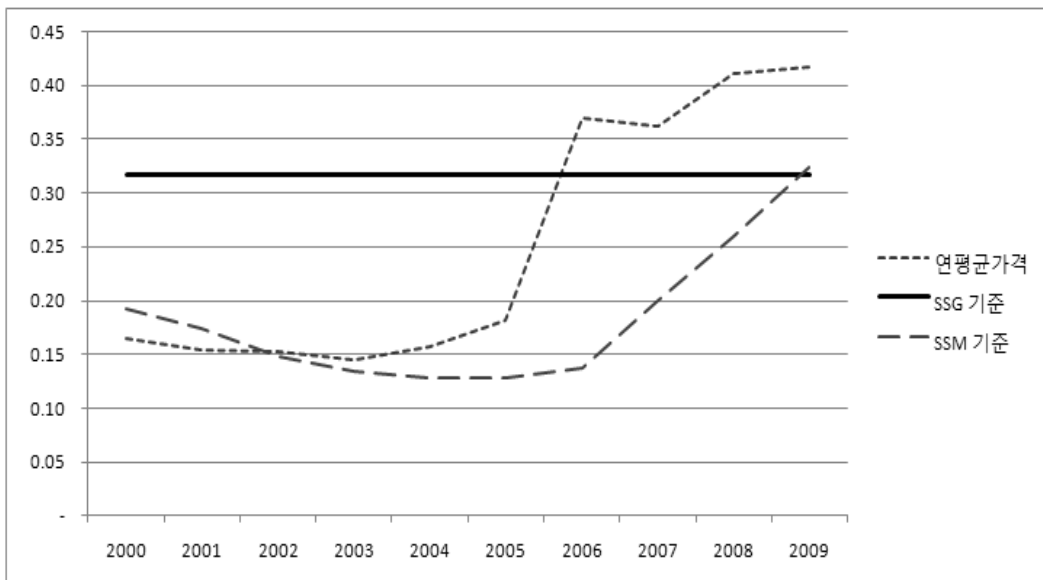
- 2000~2009년까지의 월평균 수입자료를 사용하였다.
- SSG 기준 금액은 1988~1990년의 연평균 수입가격을 사용하였다.
- SSM 기준 금액은 3년 월별 이동평균을 사용하였다.
- 월평균 자료를 사용하였기 때문에 실제 SSG가 발동했던 것과 차이가 날 수 있다.

- 메밀의 연평균 가격은 2000년에서 2004년까지는 0.16(\$/kg) 수준이었으나 2006년부터 급증하여 2009년에는 0.42(\$/kg)이다.
 - SSG 기준가격은 0.32(\$/kg)이다.
 - SSM 기준가격은 메밀의 연평균 수입가격이 상승함에 따라 2007년부터 상승하기 시작하였다.
 - SSG 기준가격이 SSM 기준가격보다 높다.

표 3-15. 메밀의 연평균 가격 및 SSG, SSM 발동기준 가격(\$/kg)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
연평균가격	0.16	0.15	0.15	0.15	0.16	0.18	0.37	0.36	0.41	0.42
SSG기준	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32
SSM기준	0.19	0.17	0.15	0.13	0.13	0.13	0.14	0.20	0.26	0.32

그림 3-10. 메밀의 연평균 가격 및 SSG, SSM 발동기준 가격(\$/kg)



- SSG와 SSM의 연중 발동 월수를 비교해 보면 아래 표와 같다. 발동기준 가격이 높은 SSG의 경우가 SSM에 비하여 발동월수가 많다. 메밀의 연평균 가격이 급증

하기 시작하는 2006년 이후로는 SSG와 SSM의 발동이 현저히 줄어든다. 특히 2006년과 2007년에는 발동건수가 없다.

표 3-16. 메밀의 연중 SSG, SSM 발동횟수

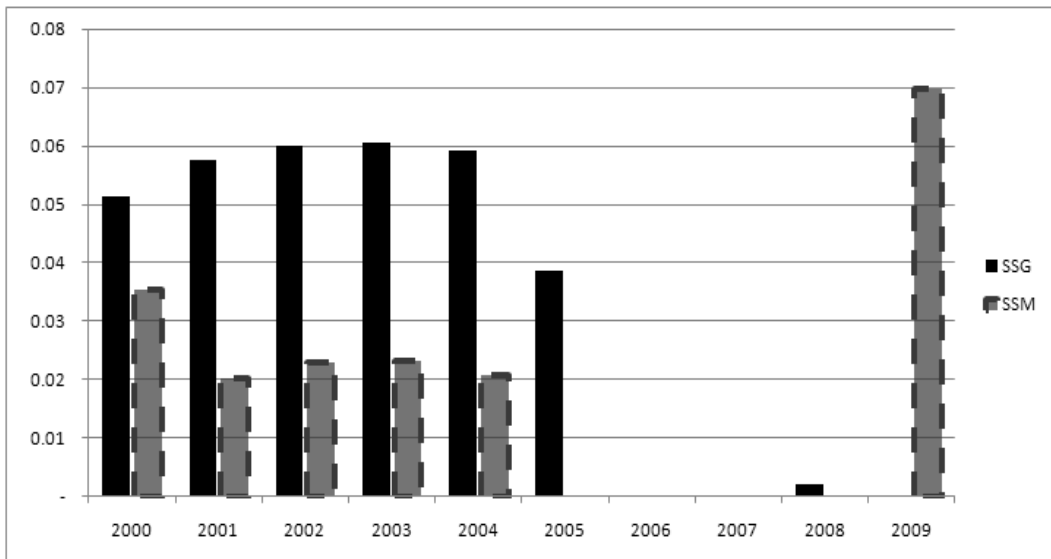
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	12	10	11	11	12	12	-	-	1	-
SSM	5	2	4	2	2	-	-	-	-	3

- SSG와 SSM의 연중 부과세액 평균을 비교하면 아래 표와 같다. 그림 3-9에서 예상한 것과 달리 SSG의 평균 부과세액이 더 높다. 이는 SSG의 발동기준가격이 SSM보다 높기 때문이다.

표 3-17. 메밀의 SSG, SSM 부과액 평균(\$/kg)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06	0.04	-	-	0.002	-
SSM	0.04	0.02	0.02	0.02	0.02	-	-	-	-	0.07

그림 3-11. 메밀의 SSG, SSM 부과액 평균(\$/kg)

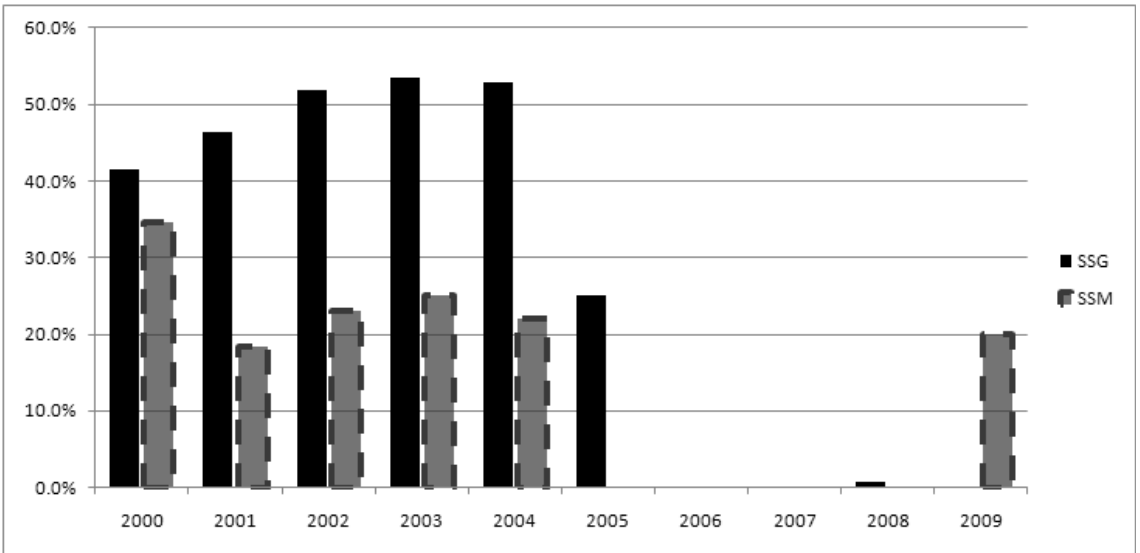


- 위의 부과액들의 수입가격 대비 관세상당치를 살펴보면 다음 표와 같다. 표 3-17과 그림 3-11에서 2009년의 SSM 부과액이 다른 해에 비해 높았던 것에 비하면 관세상당치는 다른 해에 비해 낮다. 이는 연평균 수입가격이 급등했기 때문이다(<그림 3-10> 참조).

표 3-18. 메밀의 SSG, SSM 부과액의 수입가격 대비 관세상당치(%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	41.5	46.4	51.8	53.5	52.8	25.1	-	-	0.7	-
SSM	34.6	18.3	23.1	25.0	22.1	-	-	-	-	19.9

그림 3-12. 메밀의 SSG, SSM 부과액의 수입가격 대비 관세상당치(%)



- 메밀의 예에서 발동횟수, 부과액 그리고 관세상당치를 살펴보면 SSG가 SSM보다 더 유리한 것으로 나타났다.
 - SSG가 SSM보다 유리하게 나타난 이유는 SSG의 발동기준가격이 SSM의 발동기준가격보다 높기 때문이다.
 - 수입가격이 급격히 증가하여 SSG 발동기준을 초과한 2006년 이후에는 2008년의 1건(4월)을 제외하면 SSG가 발동하지 않았다. SSM의 경우에는 2009년도

에 3건이 발동하였다.

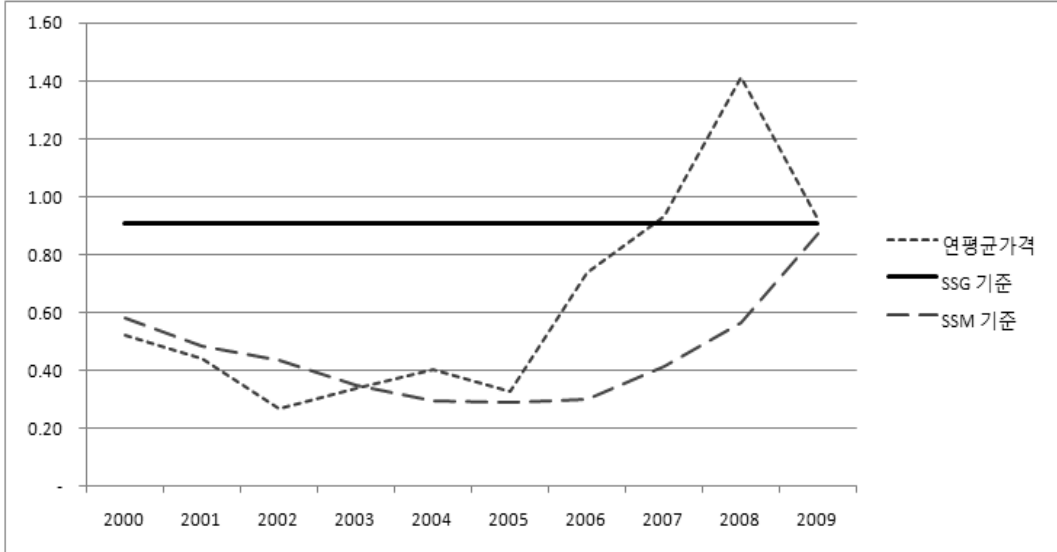
<낙화생(탈각)(1202.20.0000)의 예>

- 2000~2009년까지의 월평균 수입자료를 사용하였다.
 - SSG 기준 금액은 1988~1990년의 연평균 수입가격을 사용하였다.
 - SSM 기준 금액은 3년 월별 이동평균을 사용하였다.
 - 월평균 자료를 사용하였기 때문에 실제 SSG가 발동했던 것과 차이가 날 수 있다.
- 낙화생(탈각)의 연평균 가격은 2002년에서 0.27(\$/kg)에서 2008년까지는 급증하여 2008년에는 1.41(\$/kg)였으나, 2009년에는 2008년에 비하여 하락하여 0.92(\$/kg)이었다.
- SSG 기준가격은 0.91(\$/kg)이다.
 - SSM 기준가격은 2005년까지는 하락하여 2005년에는 0.29(\$/kg)이었다. 2002년 이후 낙화생(탈각) 가격이 상승하여 SSM 기준가격은 2005년 이후에는 상승하였다.
 - SSG 기준가격이 SSM 기준가격보다 높다.

표 3-19. 낙화생(탈각)의 연평균 가격 및 SSG, SSM 발동기준 가격(\$/kg)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
연평균가격	0.52	0.44	0.27	0.34	0.40	0.33	0.74	0.93	1.41	0.92
SSG기준	0.91	0.91	0.91	0.91	0.91	0.91	0.91	0.91	0.91	0.91
SSM기준	0.58	0.48	0.43	0.35	0.30	0.29	0.30	0.42	0.56	0.87

그림 3-13. 낙화생(탈각)의 연평균 가격 및 SSG, SSM 발동기준 가격(\$/kg)



○ SSG와 SSM의 연중 발동 월수를 비교해 보면 아래 표와 같다. 발동기준 가격이 높은 SSG의 경우가 SSM에 비하여 발동월수가 많다.

- 낙화생(탈각)의 연평균 가격이 급증하기 시작하는 2006년 이후로는 SSM의 발동이 현저히 줄어든다. 특히 2006년과 2007년에는 발동건수가 없다. SSG의 경우에는 연평균가격보다 발동기준가격이 높은 2006년에는 11회 발동하였다. 연평균가격이 발동기준가격보다 높아지는 2007년부터는 발동건수가 줄어들었다.

표 3-20. 낙화생(탈각)의 연중 SSG, SSM 발동횟수

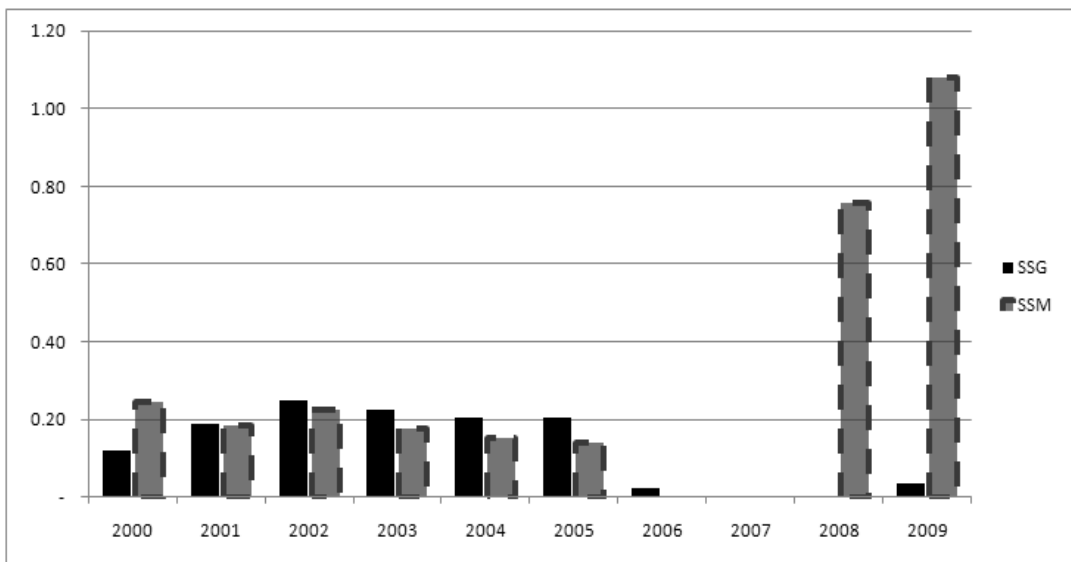
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	7	10	9	12	11	11	11	2	-	1
SSM	2	6	8	11	8	7	-	-	1	7

○ SSG와 SSM의 연중 부과액 평균을 비교하면 아래 표와 같다. 2000년과 2009년을 제외하면 SSG의 부과액이 더 높은 편이다.

표 3-21. 낙화생(탈각)의 SSG, SSM 부과액 평균(\$/kg)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	0.12	0.19	0.25	0.22	0.20	0.20	0.02	0.002		0.03
SSM	0.24	0.18	0.23	0.17	0.15	0.14			0.76	1.08

그림 3-14. 낙화생(탈각)의 SSG, SSM 부과액 평균(\$/kg)

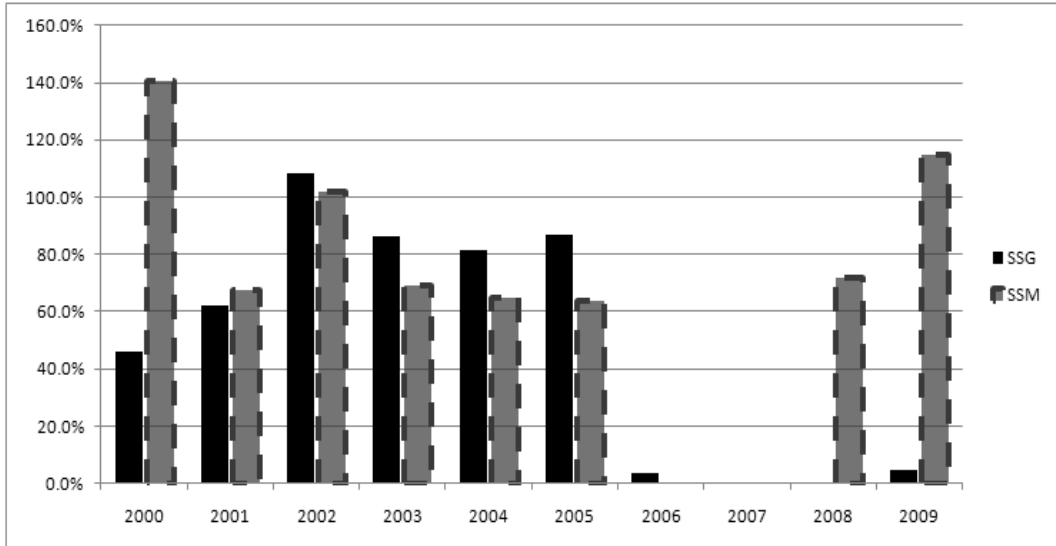


- 위의 부과액들의 수입가격 대비 관세상당치를 살펴보면 다음 표와 같다. 부과액의 수입가격 대비 관세상당치는 부과액 평균과 비슷한 결과를 보여준다. 단, 2001년의 경우는 부과액이 더 작았던 SSM의 경우가 관세상당치가 더 크다. 이는 2001년에 SSG와 SSM이 발동한 시기가 다르고 평균개념이기 때문이다.

표 3-22. 낙화생(탈각)의 SSG, SSM 부과액의 수입가격 대비 관세상당치(%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	46.1	62.0	108.5	86.3	81.6	86.6	3.5	0.3		4.8
SSM	140.7	67.5	101.9	68.9	64.7	63.6			71.6	114.8

그림 3-15. 낙화생(탈각)의 SSG, SSM 부과액의 수입가격 대비 관세상당치(%)



○ 낙화생(탈각)의 예에서 발동횟수, 부과액 그리고 관세상당치를 살펴보면 SSG가 SSM보다 더 유리한 것으로 나타났다.

- SSG가 SSM보다 유리하게 나타난 이유는 SSG의 발동기준가격이 SSM의 발동기준가격보다 높기 때문이다.
- 수입가격이 급격히 증가하여 SSG 발동기준을 초과한 2007년 이후에는 SSG 발동이 급감하였다. SSM의 경우에는 2006~08년 기간에는 2008년도에 단 1건의 SSM이 발동하였다. 2009년에는 낙화생(탈각)의 가격이 하락한 반면 SSM 기준 가격은 상승하였기 때문에 7건의 SSM이 발동하였다.

<팥(기타)0713.32.9000의 예>

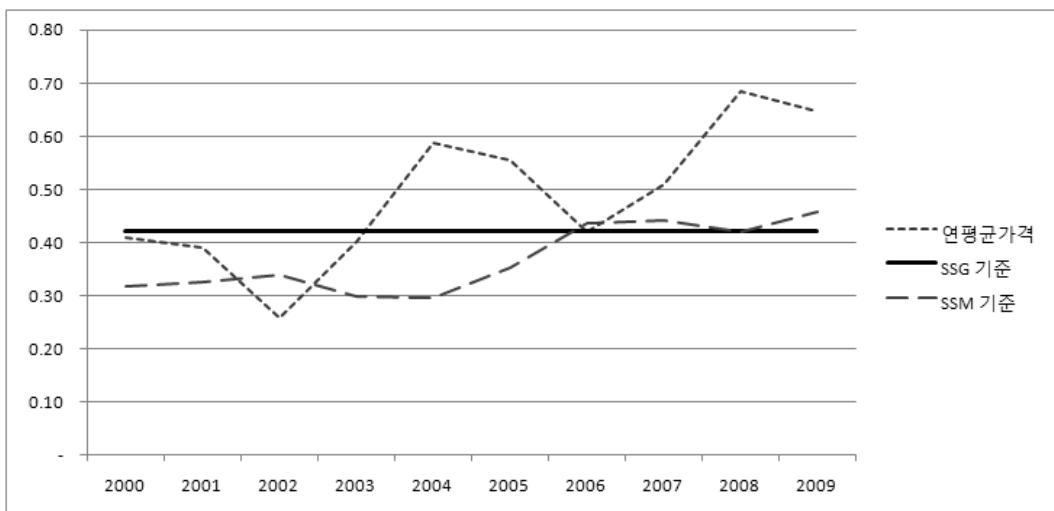
- 2000~2009년까지의 월평균 수입자료를 사용하였다.
- SSG 기준 금액은 1988~1990년 수입실적이 없기 때문에 기획재정부에서 공시한 금액(288원/kg)에 1988~1990년의 연평균 환율을 적용하여 사용하였다.
- SSM 기준 금액은 3년 월별 이동평균을 사용하였다.

- 월평균 자료를 사용하였기 때문에 실제 SSG가 발동했던 것과 차이가 날 수 있다.
- 팔(기타)의 연평균 가격은 2000년 0.41(\$/kg)에서 2002년 0.26(\$/kg)으로 하락하였으나 2009년에는 0.65(\$/kg)로 상승하였다.
 - 팔(기타)는 연중 가격 편차가 큰 편이다.
 - SSG 기준가격은 0.42(\$/kg)이다.
 - SSM 기준가격은 2000년에서 2005년에는 0.30~0.35(\$/kg) 수준이었다. 2006년에 SSM 기준가격이 0.44(\$/kg)으로 상승하였으며 2009년에는 0.46(\$/kg) 수준이다.
 - 2005년까지는 SSG 기준가격이 SSM 기준가격보다 높았으나 2006년부터는 SSG 기준가격과 SSM 기준가격이 비슷한 수준이다.

표 3-23. 팔(기타)의 연평균 가격 및 SSG, SSM 발동기준 가격(\$/kg)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
연평균가격	0.41	0.39	0.26	0.40	0.59	0.56	0.42	0.51	0.68	0.65
SSG기준	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42
SSM기준	0.32	0.33	0.34	0.30	0.30	0.35	0.44	0.44	0.42	0.46

그림 3-16. 팔(기타)의 연평균 가격 및 SSG, SSM 발동기준 가격(\$/kg)



- SSG와 SSM의 연중 발동 월수를 비교해 보면 아래 표와 같다. 2004년까지는 발동 기준 가격이 높은 SSG의 경우가 SSM에 비하여 발동월수가 많다.
 - 2005년 이후로는 SSG와 SSM의 발동횟수가 비슷하다. 특히 2006년 이후에는 SSG 발동 기준가격과 SSM 발동 기준가격이 거의 비슷하다.

표 3-24. 팔(기타)의 연중 SSG, SSM 발동횟수

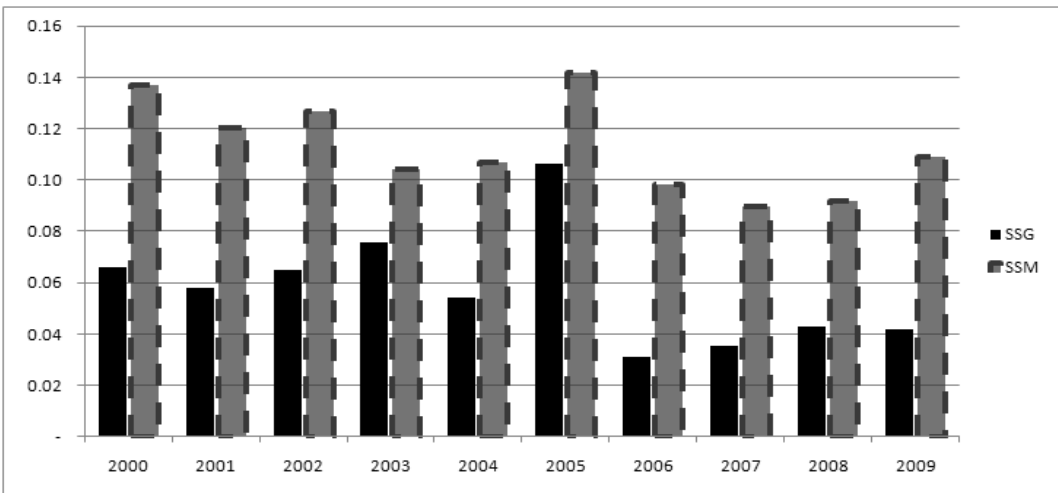
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	4	6	12	10	5	5	3	6	6	6
SSM	3	4	6	6	2	5	2	5	6	6

- SSG와 SSM의 연중 부과액 평균을 비교하면 아래 표와 같다. 모든 경우에서 SSM의 경우가 SSG보다 부과액 평균이 높다. 이는 앞의 두 경우(메밀, 낙화생(탈각))와는 달리 SSG 기준가격과 SSM 기준가격의 차이가 작기 때문이다.

표 3-25. 팔(기타)의 SSG, SSM 부과액 평균(\$/kg)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	0.07	0.06	0.06	0.08	0.05	0.11	0.03	0.04	0.04	0.04
SSM	0.14	0.12	0.13	0.10	0.11	0.14	0.10	0.09	0.09	0.11

그림 3-17. 팔(기타)의 SSG, SSM 부과액 평균(\$/kg)

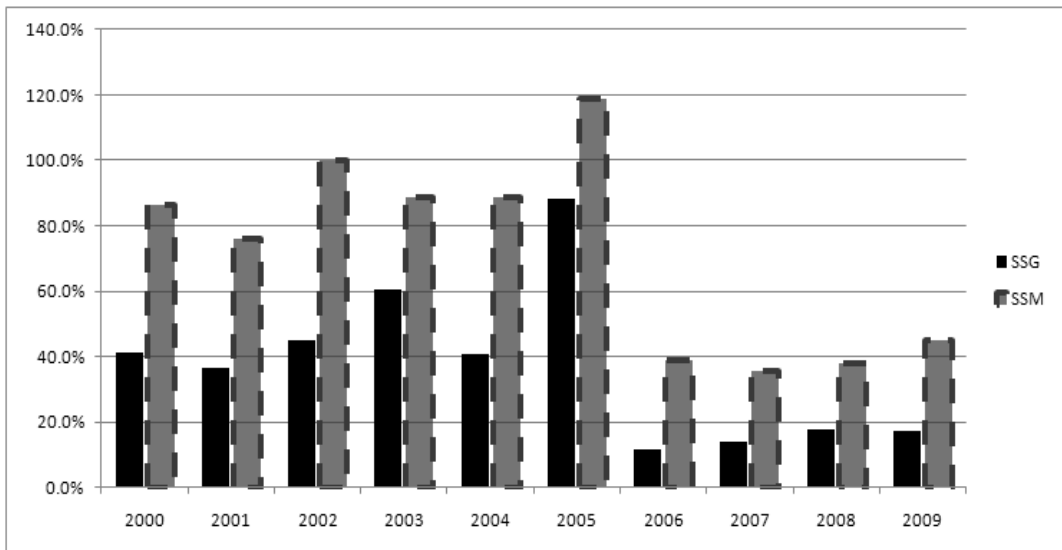


- 위의 부과액들의 수입가격 대비 관세상당치를 살펴보면 다음 표와 같다. 부과액의 수입가격 대비 관세상당치는 부과액 평균과 비슷한 결과를 보여준다. 2006년 이전 보다 이후의 관세상당치가 낮은 이유는 SSM 기준가격의 상승보다 수입가격 상승이 더 컸기 때문이다.

표 3-26. 팔(기타)의 SSG, SSM 부과액의 수입가격 대비 관세상당치(%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	41.1	36.3	44.9	60.4	40.6	88.1	11.8	13.8	17.6	17.2
SSM	86.1	75.8	100.2	88.6	88.9	118.6	38.9	35.8	37.9	44.9

그림 3-18. 팔(기타)의 SSG, SSM 부과액의 수입가격 대비 관세상당치(%)



- 팔(기타)의 예에서 발동횟수, 부과액 그리고 관세상당치를 살펴보면 SSM이 SSG보다 더 유리한 것으로 나타났다.
- SSM이 SSG보다 유리하게 나타난 이유는 SSG의 발동기준가격과 SSM의 발동기준가격이 큰 차이가 없었으며, 연평균가격이 우상향하는 품목이었기 때문이다.

○ 가격기준 SSG, SSM의 결론

- 수입가격에 큰 변화가 없고 SSG 기준가격보다 낮은 수준에서 수입가격이 형성되어 있다면 SSM보다 SSG가 더 유리하다. 그러나 SSG 기준가격과 SSM 기준가격이 큰 차이가 없는 경우에는 SSM의 경우가 더 유리하다.
- 가격이 상승하는 추세의 품목은 장기적으로 SSG보다 직전 3년 월평균가격을 발동기준으로 삼는 SSM이 더 유리하다.
- 따라서 추후 DDA 타결 이후 SSG 양허방안은 수입가격이 증가하고 있는 품목이나 수입가격이 SSG 발동기준 보다 높으면서 수입 가격의 변화가 없는 품목, SSG 기준가격과 SSM 기준가격이 큰 차이가 없는 품목 위주로 하는 방향으로 하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

물량기준

○ SSG 발동기준 : 당해년도의 수입량이 기준발동물량을 초과하는 경우. 이때, 수입량 중 TRQ물량은 전량 수입된 것으로 가정하고 당해 연도 수입량으로 계산한다.

- 기준발동물량 : 최근 3년 평균수입량 * 기준발동계수 + 최근 소비변화량
- 기준발동계수 : 최근 3년간 시장점유율(수입량/소비량)에 의해 결정되며 시장점유율이 높을수록 기본발동계수가 낮음.
- 최근 소비변화량 : 전년도 국내소비량 - 전전년도 국내소비량
- 추가부과세율 : 양허세율 * 1/3

표 3-27. 시장점유율별 기준발동계수

시장 점유율	기준발동계수
구간 1. 시장점유율 10% 이하	125%
구간 2. “ 10%초과 30%이하	110%
구간 3. “ 30% 초과	105%

- SSM 발동기준 : 당해년도의 수입량이 최근 3년 평균 수입량 대비 기준발동물량을 초과하는 경우.
- 기준발동물량 : 최근 3년 평균수입량 * 기준발동구간
 - 추가부과세율 : 기준발동구간에 따라 상이하다.

표 3-28. 기준발동구간별 추가부과세율

기준발동구간	추가부과세율
구간 1. 최근 3년 평균수입량의 110% 초과 115%이하	현재관세의 25% 또는 25%p 중 큰 것
구간 2. “ 115% 초과 135%이하	현재관세의 40% 또는 40%p 중 큰 것
구간 3. “ 135% 초과	현재관세의 50% 또는 50%p 중 큰 것

주. Modality 4차 수정안 기준임.

- 한편, TN/AG/W/7에서는 물량 SSM 발동 기준을 다음표와 같이 제안하고 있다.

표 3-29. 기준발동구간별 추가부과세율

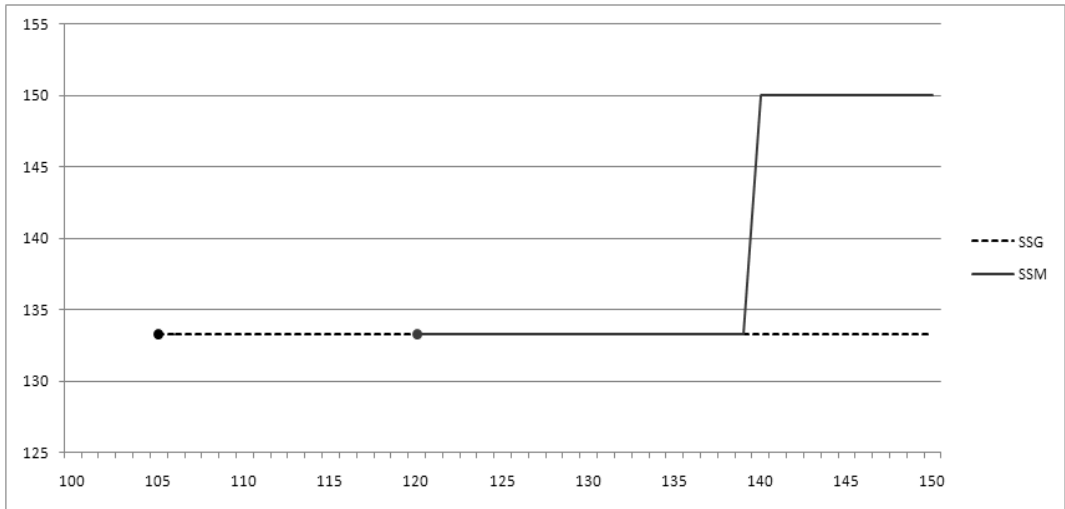
기준발동구간	추가부과세율
구간 1. 최근 3년 평균수입량의 120% 초과 140%이하	현재관세의 33.3% 또는 8%p 중 큰 것
구간 2. “ 140% 초과	현재관세의 50% 또는 12%p 중 큰 것

주. TN/AG/W/7 기준임.

- 최근 소비변화량이 없다고 가정할 때, SSG의 경우가 SSM 보다 발동 가능성이 높다.
- 수입량 10,000톤이고 소비변화량이 없다고 가정하면, SSG의 경우는 10,500톤을 초과하면 SSG를 발동시킬 수 있으나, SSM의 경우는 12,000톤을 초과해야 지 SSM을 발동할 수 있다.
 - 추가부과세율은 105~120% 구간에서는 구제조치를 발동시킬 수 없는 SSM의

경우보다 SSG의 경우(추가부가세율: TE*33.3%)가 유리하나 140% 초과부분에서는 SSM의 경우(추가부가세율: TE*50%)가 유리하다.

그림 3-19. SSG, SSM 발동가능 구간 및 추가부과관세율



주: 가로축은 수입물량 증가비율(%)이고 세로축은 추가부과관세율(%)임.

- 가격기준과 동일하게 메밀(1008.10.0000), 낙화생(탈각)(1202.20.0000), 팥(기타)(0713.32.9000)를 분석하였다.
 - 2005~2009년까지의 월평균 수입자료를 사용하였다.
 - SSG 기준물량은 기획재정부에서 발표하는 자료를 사용하였다.
 - SSM 기준물량은 3년 연간 이동평균의 120%를 가정하였다.
 - SSM에 대한 분석은 TN/AG/W/7 기준에 따르며 120%기준, simple SSM(발동기간: 4개월, Spill-over: X, pro-rating: X, cross-check: X)으로 가정하였다.
 - SSG와 SSM 모두 기준 물량을 초과하는 다음달부터 발동하는 것으로 가정하였다.
 - 제품목 모두 월별자료를 사용하였기 때문에 실제 SSG가 발동했던 것과 차이가 날 수 있다.

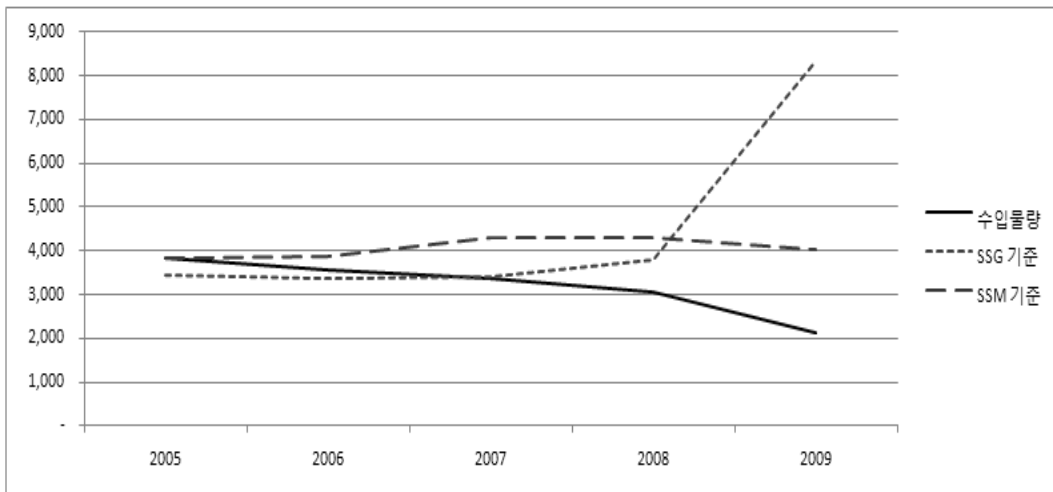
<메밀(1008.10.0000)의 예>

- 메밀의 수입은 2005년 이후 감소하고 있는 추세이며 특히 2009년에는 2,124톤으로 수입이 감소하였다.
 - SSG 기준물량은 평균 3,500톤 수준이나 2009년부터는 기타곡물(메밀, 밀리트 및 카나리시드를 제외한다)(1008.90.000)과 통합되어 8,314톤으로 급증하였다.
 - SSM 기준물량은 2007년까지는 상승하였으나 2007년 이후부터는 수입량 감소로 인하여 SSM 기준물량도 낮아지고 있다.

표 3-30. 메밀의 수입물량 및 SSG, SSM 발동기준 물량(톤)

	2005	2006	2007	2008	2009
수입물량	3,820	3,577	3,383	3,064	2,124
SSG기준	3,443	3,360	3,402	3,775	8,314
SSM기준	3,839	3,887	4,314	4,312	4,010

그림 3-20. 메밀의 수입물량 및 SSG, SSM 발동기준 물량(톤)



- SSG는 2005년 10월에 물량이 초과하여 11월과 12월 2회 발동하였고, 2006년에는 11월에 수입량이 발동물량을 초과하여 12월 1회 발동하였다.
 - SSM은 수입물량보다 SSM 발동기준이 높아 단 한번도 발동하지 않았다.

표 3-31. 메밀의 SSG, SSM 발동횟수

	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	2	1	-	-	-
SSM	-	-	-	-	-

- SSG 발동 대상 물량은 2005년에는 396톤, 2006년에는 175톤이며 부과관세는 341.5%이다.

표 3-32. 메밀의 SSG, SSM 발동 대상 물량

	2005	2006	2007	2008	2009
SSG	396	175	-	-	-
SSM	-	-	-	-	-

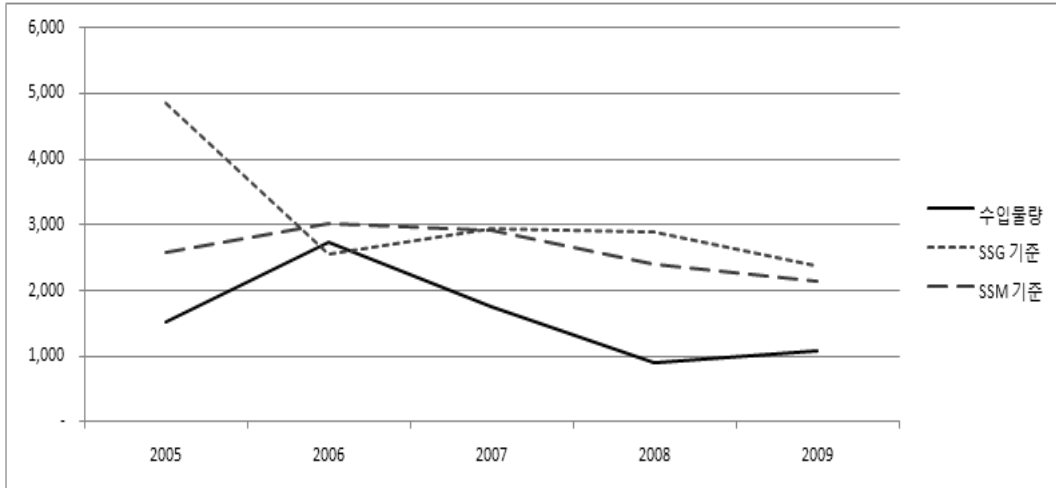
<낙화생(탈각)(1202.20.0000)의 예>

- 낙화생(탈각)의 수입은 2006년 2,726톤이 수입된 이후로 줄어들고 있는 추세이다. 그에 따라 SSG 기준물량도 2005년 4,845톤에서 2009년 2,369톤으로 줄어들고 있다. SSM 기준물량은 3년 평균 물량을 사용하기 때문에 소비량 변화를 반영하는 SSG 기준물량보다 수입물량 감소에 대한 반응이 늦다.

표 3-33. 낙화생(탈각)의 수입물량 및 SSG, SSM 발동기준 물량(톤)

	2005	2006	2007	2008	2009
수입물량	1,530	2,726	1,745	912	1,081
SSG기준	4,845	2,542	2,945	2,882	2,369
SSM기준	2,574	3,017	2,914	2,400	2,153

그림 3-21. 낙화생(탈각)의 수입물량 및 SSG, SSM 발동기준 물량(톤)



- 낙화생(탈각)은 2006년 12월에 SSG 기준물량을 초과하였다. 그러나 기준물량을 초과한 다음달부터 SSG가 발동된다고 가정하였기 때문에 2005~2009년 기간에 SSG 발동 실적은 없었다. SSM 또한 기준물량이 수입물량 보다 더 많기 때문에 발동실적이 없었다.

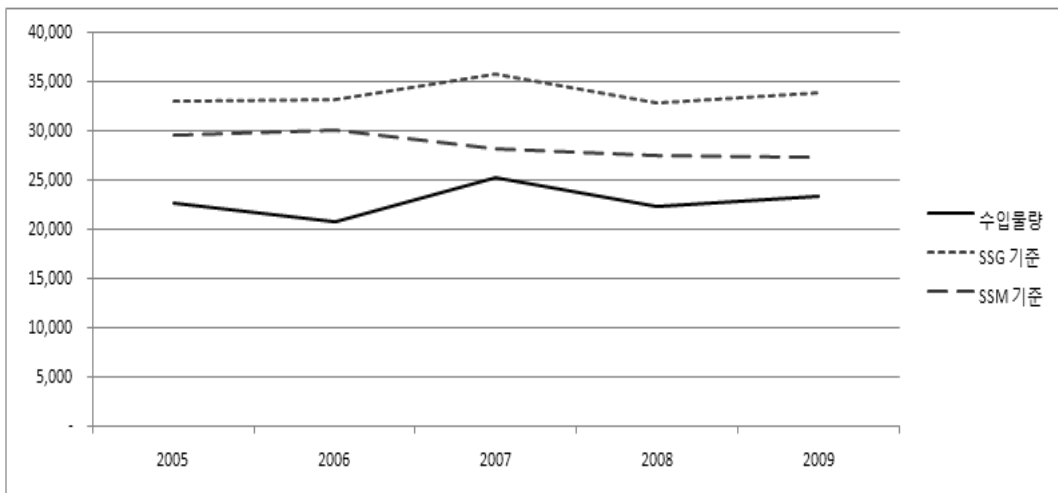
<팥(기타)0713.32.9000>의 예>

- 팥(기타)의 수입물량은 2만톤 초중반대에서 큰 변화가 없는 편이다. SSG 기준물량 역시 3만톤 초중반대에서 큰 변화가 없는 편이다. SSM 기준물량은 소폭 하락하고 있는 추세이다. 이는 2005년 이전의 수입물량이 2005년 이후의 수입물량보다 많았기 때문이다.
 - SSG 기준물량이 SSM 보다 높은 이유는 팥(기타)의 경우는 녹두(기타)와 TRQ가 묶여 있고, SSG 기준물량 또한 녹두(기타)와 묶어서 계산을 하기 때문이다.

표 3-23. 팔(기타)의 수입물량 및 SSG, SSM 발동기준 물량(톤)

	2005	2006	2007	2008	2009
수입물량	22,751	20,817	25,356	22,326	23,374
SSG기준	33,052	33,308	35,819	32,821	33,851
SSM기준	29,685	30,201	28,276	27,570	27,400

그림 3-22. 팔(기타)의 수입물량 및 SSG, SSM 발동기준 물량(톤)



○ 팔(기타)의 경우 수입량이 SSG와 SSM 기준물량에 미치지 못하여 모두 발동하지 않았다.

○ 물량기준 SSG, SSM의 결론

- 발동기준 측면에서는 SSG가 SSM보다 유리하나 추가관세 부분에서는 SSM이 더 유리함. 그러나 SSM은 Pre-Doha 수준 초과시에는 별도 제약이 있으므로 품목마다 유불리 여부를 따져볼 필요가 있다.
- 수입물량이 급격히 감소하는 품목은 SSG, SSM 모두 3년 평균 가격으로 기준물량을 결정되기 때문에 발동에 어려움이 발생한다. 그러나 SSG의 경우는 소비량 변화분이 반영이 되기 때문에 SSM 보다는 민감하게 반응할 수 있다.
- 여러 세번을 묶여서 관리하는 품목은 SSG 발동기준이 높아 개별 세번의 SSG

발동에 어려움이 있다.

- 따라서 추후 DDA 타결 이후 수입물량이 감소하고 있는 품목, 여러개 세번을 묶어서 관리하는 품목들 위주로 SSG를 양허하는 방향으로 하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

- 하지만 SSG와 SSM 중에 어느 제도가 좋은 지 일률적으로 판단하는 것이 어려우므로 주요한 품목에 대해서는 SSG와 SSM을 선택적으로 적용할 수 있도록 SSG 부과관리를 유지하는 것이 필요하다고 판단된다.

3. 계절성(Seasonality) 도입 여부

- SSM 발동에 있어 계절성이 있는 농산물에 대해 추가적 발동 제한이 고려중이다. 이절에서는 농산물에 있어서 계절성 개념을 살펴봄으로써, 계절성을 바탕으로 한 SSM발동에 대한 추가 제약조건 도입의 주장에 대해 검토하고자 하였다⁸⁾.
- 농산물은 기본적으로 생산에 있어 계절성을 가질 수밖에 없으며 생산국이 위치하고 있는 지역 혹은 기후에 따라 생산에 있어 계절성의 정도가 달라진다.
 - 북반구에 위치하고 있는 미국의 경우 대두는 5~6월경에 파종하여 10~11월에 주로 수확을 하는 반면, 아르헨티나는 11월 전후로 파종해서 4~5월 수확하는 것과 1월경에 파종해서 5~6월 수확하는 경우가 있다. 브라질은 10~12월에 파종하여 3~5월에 수확하는 등 남반구와 북반구의 수확시기가 반대이다.
 - 옥수수의 경우, 미국은 옥수수 생산지대(corn belt)를 중심으로 주로 9~10월에 한번 수확하지만, 브라질은 4~6월과 11~12월에 수확을 하기 때문에 연중공급이 가능하다.
- 일부 국가는 연중 생산이 가능하여 생산의 계절성 정도가 낮지만, 지리적 위치에 따라 연 1회만 생산하는 경우 계절성이 존재할 수밖에 없다.

8) 이 장의 내용은 송주호 등 (2010)을 바탕으로 하였다.

표 3-14. 주요국의 곡물 생산시기

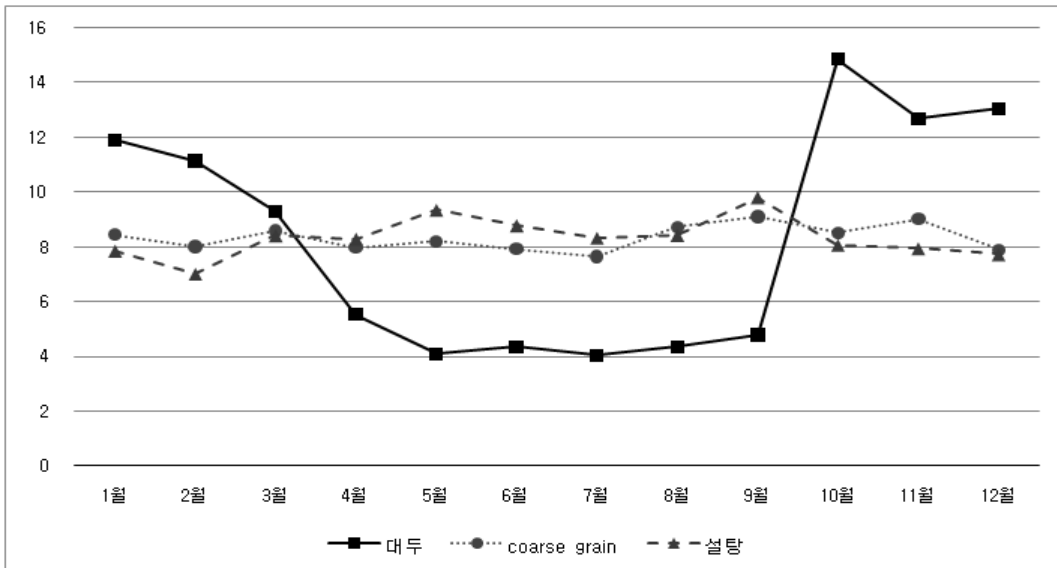
품목	국가	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
대두	미국					파종						수확	
	아르헨티나1차				수확							파종	
	아르헨티나2차	파종				수확							
	브라질			수확							파종		
옥수수	미국				파종					수확			
	아르헨티나		수확							파종			
	브라질 1차			수확						파종			
	브라질 2차						파종				수확		
겨울 밀	미국						수확		파종				
	아르헨티나				파종						수확		
	브라질			파종						수확			

자료: Schnepf et.al(2001)

- 계절성도입의 여부를 판단하기 위해, 주요 수출국의 주 수출품의 월별 수출 비중을 계산하여 수출에 있어 계절성이 있는지 확인하였다. 또한 수입국 측면에서는 월별 수입비중을 계산하여 계절성 존재를 검토하였다.

그림 3-9. 미국의 주요 곡물 월별 수출비중(2006~08년 평균)

단위: %



주: 1) 2006~08년 3개년 월평균 수입비중을 계산한 것임.

2) coarse grain은 대부분이 옥수수임.

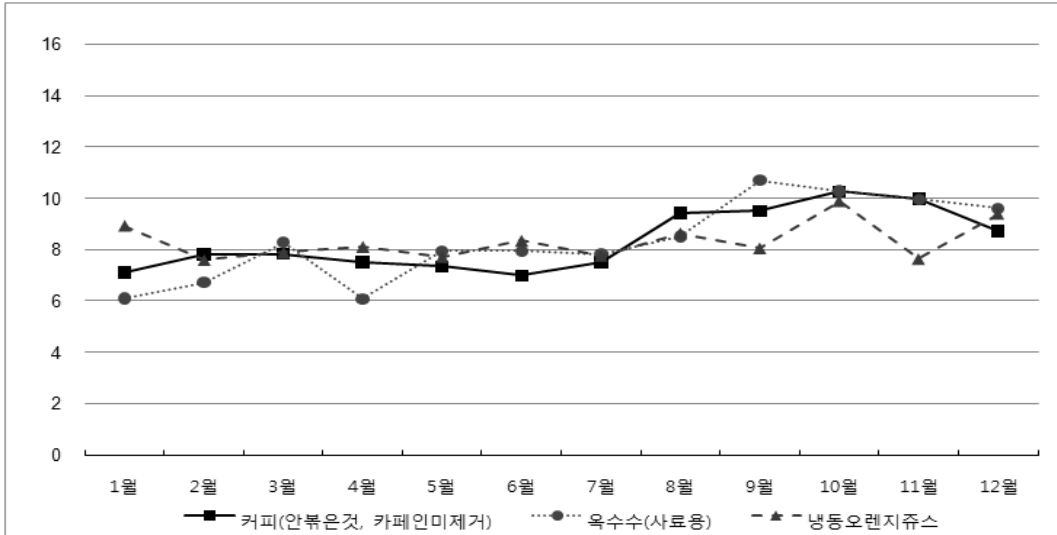
자료: USDA

- 미국의 곡물 수출을 보면, 대두는 수확기인 10~12월에 수출이 많이 이루어지고 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 수확기에 연간 대두 수출량의 10~15%를 수출하고 5~8월은 4~5%를 수출하고 있다. 반면 설탕과 사료곡물(coarse grain, 주로 옥수수)은 특별한 계절성을 보이지 않고 연중 수출되고 있다. 월별로 연간 수출량의 8~9%를 수출하고 있다(<그림 3-9>).

- 브라질이 주로 수출하는 농산물 세번들의 월별 수출비중을 보면, 커피, 옥수수(사료용), 냉동 오렌지쥬스 등은 월별 수출비중이 크게 차이나지 않아 계절성이 있다고 보기 어렵다(<그림3-10>). 반면 대두(기타), 대두유(조유), 기타당류, 면 등은 수출에 있어 계절성이 있는 것으로 판단된다(<그림3-11>).
- 호주가 주로 수출하는 농산물중 쇠고기, 밀, 양모 등은 월별로 수출비중이 크게 차이나지 않아 계절성이 없는 것으로 판단된다(<그림3-12>). 반면 보리(사료용 벌크), 유채, 면 등은 월별 수출비중에 차이가 존재하여 계절성이 있는 것으로 보인다. 보리의 경우 11월부터 수출 비중이 늘어나고 1월을 기점으로 점차 비중이 감소하고 있다(<그림3-13>).
- 미국, 브라질, 호주의 주요 수출품목의 수출 계절성을 살펴본 결과, 계절성이 확연히 드러나는 품목이 있는 반면, 계절성이 존재한다고 보기 어려운 품목도 상당수 있다.
- 또한 대두의 경우 미국과 브라질 모두 수출 계절성이 있는 것으로 보이지만 수출시기가 반대이다(<그림3-14>). 이처럼 수출 계절성이 반대인 경우 어떠한 기준으로 계절성을 반영할 것인지 논란이 될 수 있다.

그림 3-10. 브라질의 주요 수출농산물 월별비중1(1997~08년 평균)

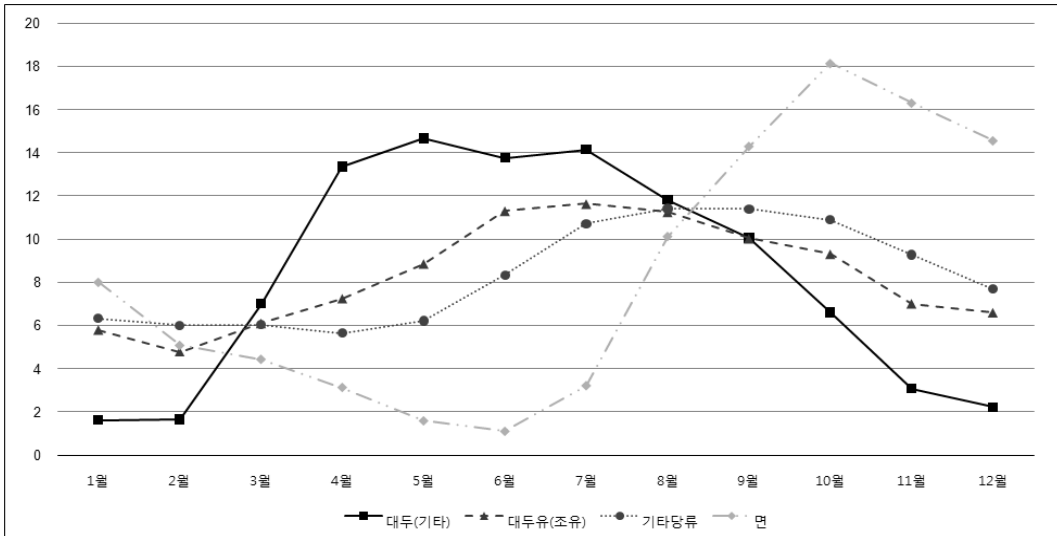
단위: %



주: 1997~08년 월평균 수입비중을 계산한 것임. 자료: Global Atlas

그림 3-11. 브라질의 주요 수출농산물 월별비중2(1997~08년 평균)

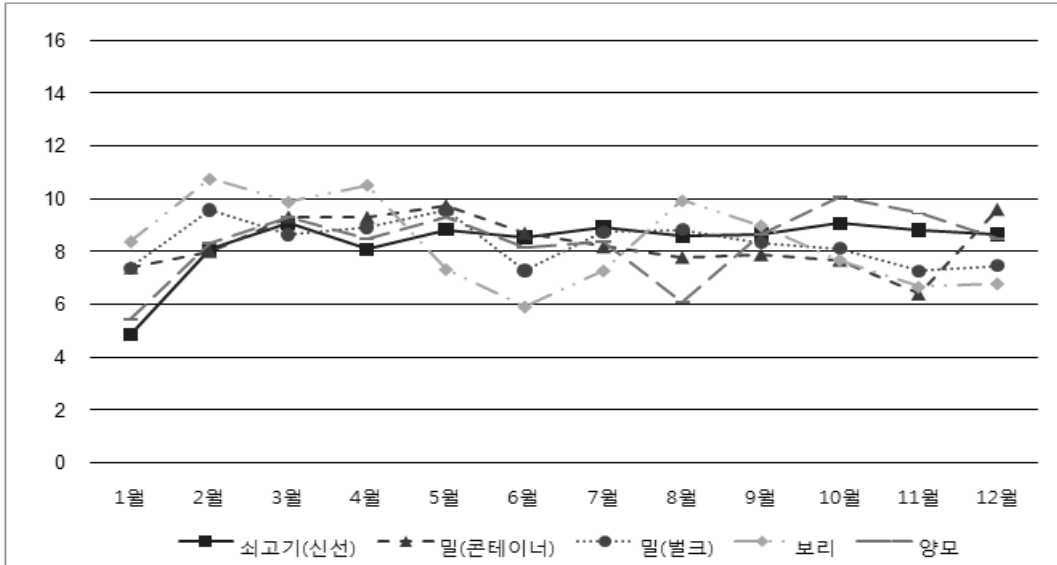
단위: %



주: 1997~08년 월평균 수입비중을 계산한 것임. 자료: Global Atlas

그림 3-12. 호주의 주요 수출농산물 월별비중1(1997~08년 평균)

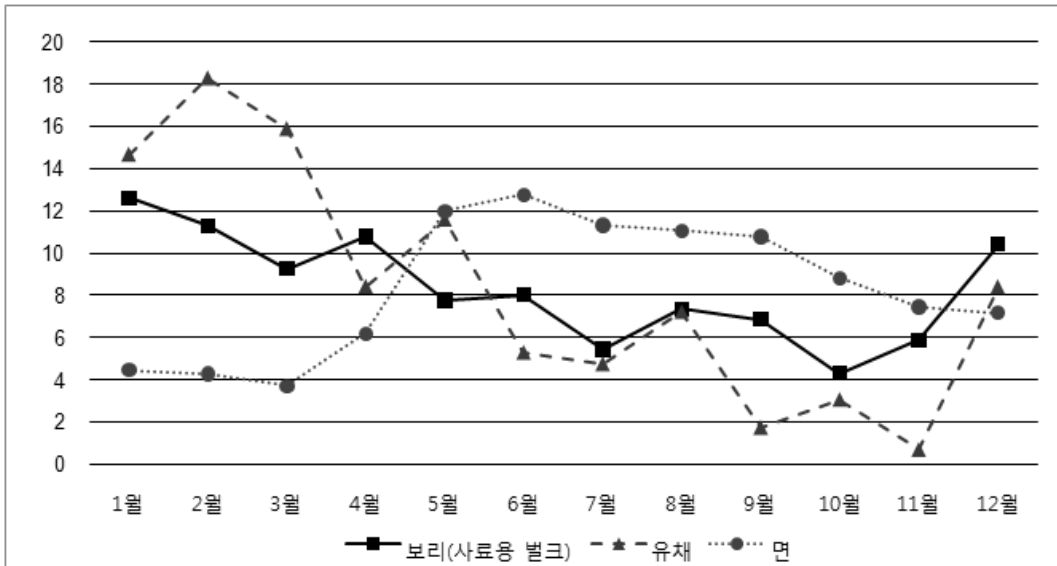
단위: %



주: 1997~08년 월평균 수입비중을 계산한 것임. 자료: Global Atlas

그림 3-13. 호주의 주요 수출농산물 월별비중2(1997~08년 평균)

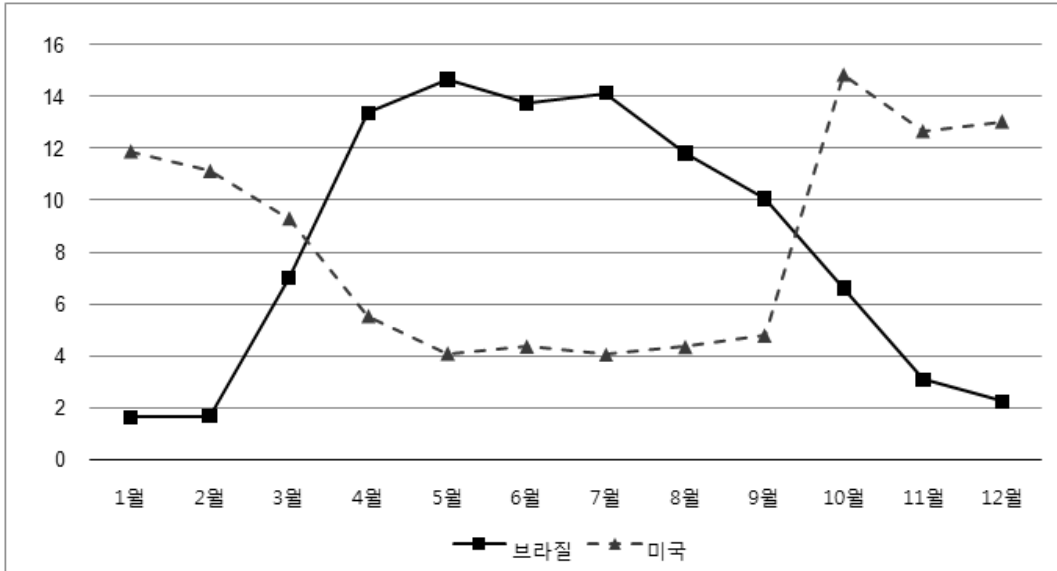
단위: %



주: 1997~08년 월평균 수입비중을 계산한 것임. 자료: Global Atlas

그림 3-14. 미국과 브라질의 월별 대두수출 비중

단위: %

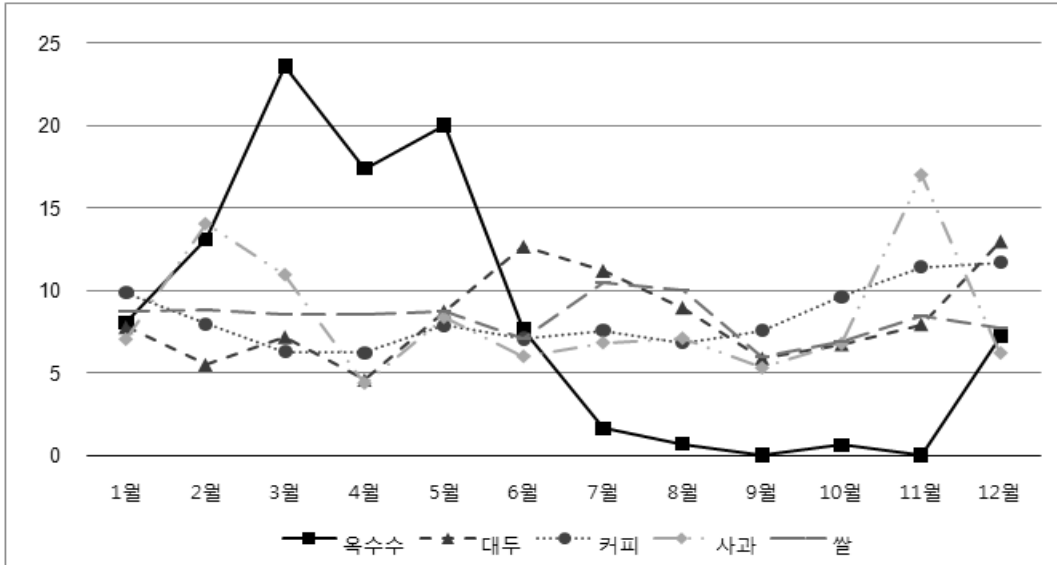


자료: USDA, Global Atlas

- 수입 측면에서 계절성을 살펴본 결과, 터키의 주요 농산물 월별 수입비중을 보면 옥수수, 사과, 쌀 등은 계절성이 존재하나 나머지(커피, 대두)는 계절성이 확연히 나타나지 않았다(<그림3-15>).
- 필리핀의 경우 쇠고기와 대두는 상대적으로 수입의 계절성이 작고 옥수수, 사과, 쌀 등은 계절성이 크게 나타났다(<그림3-16>). 쌀은 터키의 경우 월별 수입비중의 차이가 거의 없었으나(<그림3-15>) 필리핀은 11월~2월까지의 수입비중 낮아 계절성을 보인다(<그림3-16>).

그림 3-15. 터키 주요 농산물의 월별 수입비중(2000~08 평균)

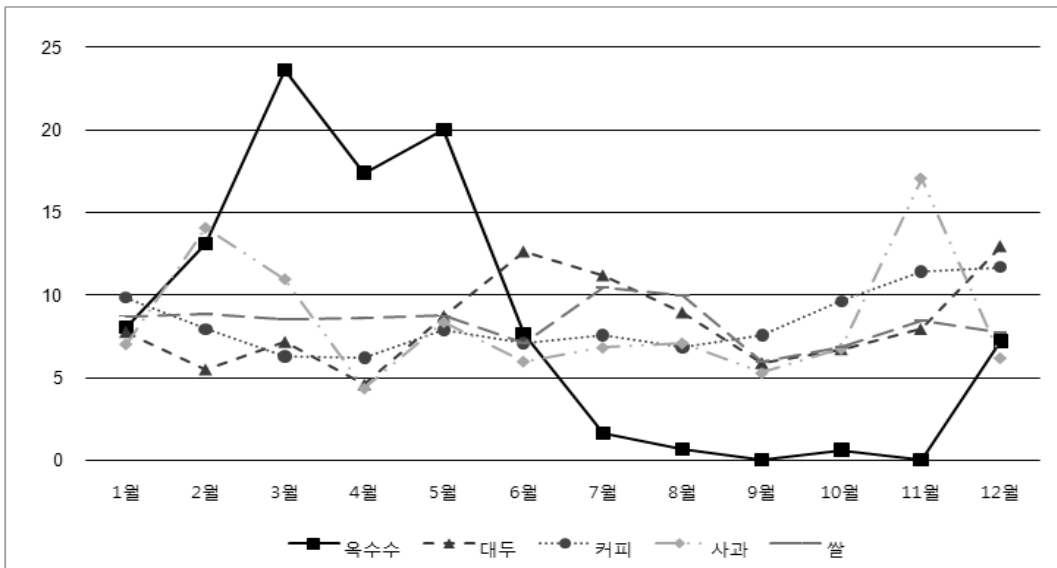
단위: %



자료: USDA, Global Atlas

그림 3-16. 필리핀 주요 농산물의 월별 수입비중(2000~08 평균)

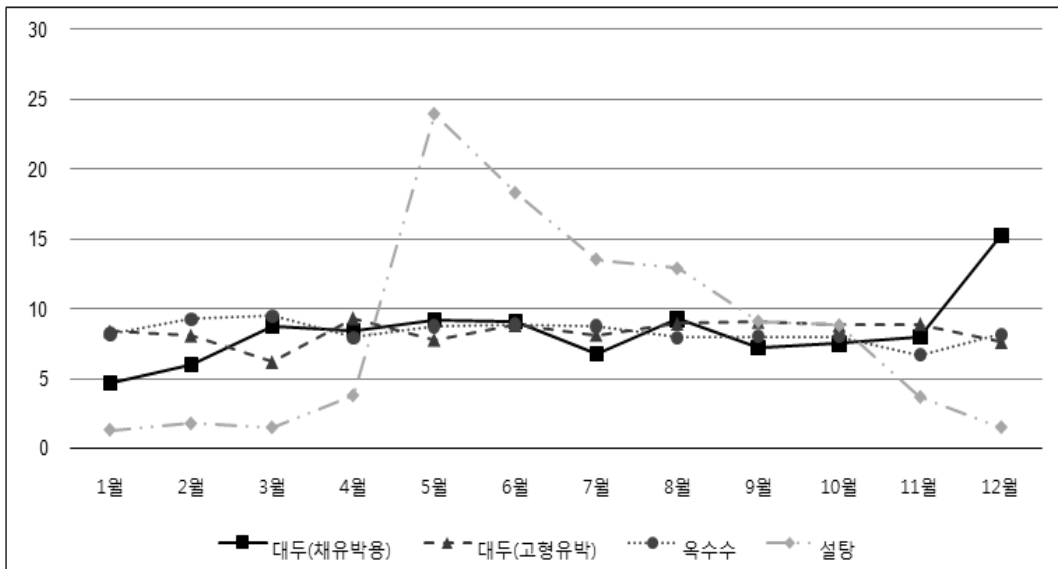
단위: %



자료: USDA, Global Atlas

- 수입국 입장인 우리나라 연중 대두 수입은 특별한 패턴을 보이지 않고 있지만(<그림3-17>), 수입대상국은 생산주기에 따라 수출시기가 달라진다. 우리나라 대두(채유 및 박용) 수입의 주요 국가인 미국과 브라질을 보면 미국은 1월~ 4월에 많이 수출하고 브라질은 6월 이후 수출을 많이 한다.
- SSM이 하반기에 발동하게 되면, 상반기에 수출하는 미국은 SSM발동에 영향을 거의 받지 않게 되며 브라질은 SSM발동으로 영향을 받게 된다. 따라서 일률적으로 계절성을 적용하기 어려운 문제가 있다

그림 3-17. 우리나라 대두(채유 및 박용)의 주요국별 수입량(2006~08 평균)
단위: %



자료: 농수산물유통공사

4. Pro-rating 누적적용의 효과분석

- 수출국들은 SSM 발동으로 수입량이 인위적으로 낮아질 수 있고, 이로 인해 SSM 발동이후의 발동기준물량이 추가적으로 낮아질 수 있다고 주장하고 있다. 이에 따라 수출국들은 SSM이 발동된 기간의 수입량 대신에 대리값(proxy)으로 SSM이 발동되지 않은 기간의 월평균 수입량을 이용하여 발동기준을 산정하는 pro-rating조항의 도입을 주장하고 있다.
- 반면, 수입개도국들은 발동참조물량 산정시 3개년 이동평균을 사용하고 있고, 발동기준물량이 발동참조물량보다 높게 설정됨으로써, SSM이 이미 정상적인 교역의 흐름을 반영하고 있다고 주장하고 있다. 이들 개도국들은 오히려 pro-rating이라는 추가적 제약조건이 SSM 발동을 더욱 어렵게 만들어 SSM의 효과를 제약할 가능성이 있어, pro-rating에 의한 추가 제약조건의 도입을 반대하고 있다.
- 호주를 비롯한 농산물 수출국을 중심으로 pro-rating이 SSM발동을 제한하는지 여부를 실제 자료를 이용하여 분석하고 결과를 제시하고 있다. 단년도의 SSM 적용이 아니라 다년도에 걸쳐 누적으로 SSM을 적용하였다는데 의미가 있으나 도입가정이 지나치게 강하고 자료의 한계로 일부 분석은 부적절한 것으로 판단된다.
- 이절에서는 pro-rating이 SSM 발동에 미치는 영향을 살펴보기 위해, 주요국 농산물 수입패턴을 증가, 감소, 변동으로 구분하고 pro-rating을 적용하여 누적 SSM 발동에 대해 검토하였다⁹⁾.

9) 이 장의 내용은 송주호 등 (2010)을 바탕으로 하였다.

- Pro-rating 적용을 위해 도입된 가정은 우선 SSM 발동시 수입량이 실제수입량의 0%와 75%가 될 것으로 가정하여 검토하였다. 이것은 호주 등 농산물 수출국이 도입한 가정인 SSM 발동시 수입중지(0%)와 우리나라 SSG 발동시 정상교역량 대비 0~50% 감소 실적이 가장 많기 때문에 이것의 중간값인 25% 감소를 가정한 것이다.
- 발동기준물량은 SSM이 발동된 기간을 포함하여 계산하였으며, 발동기간의 수입량은 SSM이 발동되지 않은 기간의 월평균 수입량을 proxy 수입량으로 간주하였다.
- 실제 수입량이 대리값(proxy) 수입량보다 더 많을 경우, 의장 별도문서에 따라 실제 수입량을 적용하여 pro-rating으로 발동기준물량이 감소하는 경우는 배제하였다.
- SSM 발동의 발동기준(trigger level)은 120%를 가정하였고, 구제(remedy) 기간은 4개월, 연장기간(spill over)은 2개월을 적용하여 분석하였다.
- SSM 발동기간 경과시까지 재발동하지 않는 것(x month on/off)으로 하였고, 연장된 SSM 발동은 해당연도 구제기간(4개월)에 포함하지 않았다.
- 연장된 월의 proxy 수입량은 전년에 계산된 proxy 수입량을 사용하였다. 예를 들어 2005년 11월에 SSM이 발동하면 2006년 2월까지 연장 되는데 2006년 1~2월의 proxy 수입량은 2005년 11~12월에 사용했던 proxy 수입량을 동일하게 사용하였다.
- 주요국의 월별 농산물 수입자료를 검토한 결과, 인도네시아의 돼지고기, 터키의 대두, 필리핀의 쌀, 한국의 돼지고기가 수입증가 추세에 있는 품목으로 나타났다. 수입감소 추세에 있는 품목은 인도네시아의 옥수수, 중국의

쇠고기, 필리핀의 대두가 포함되었다. 수입이 일정한 패턴없이 변동하는 품목은 중국의 설탕, 터키의 쌀, 필리핀의 커피가 해당되었다.

- 우리나라 자료는 농수산물 유통공사, 그외 각국의 월별 수입자료는 **Global Atlas**에서 구입하였다. 분석기간은 2000~2008년 월별 자료이다.
- 우선 수입증가추세 품목에 대해 **pro-rating**을 적용하여 **SSM** 발동여부를 분석한 결과, 한국의 돼지고기(삼겹살/냉동)의 경우 대부분 연도말(11월이나 12월)에 **SSM**이 발동되는 것으로 나타났다.
- **Pro-rating**을 적용하면 수입량이 상대적으로 늘어나며 **SSM** 발동이 1~2개월 늦어지는 것으로 분석되었다. **SSM** 발동시 수입량이 중지된다고 가정할 때는 **pro-rating**의 영향이 큰 것으로 나타났다. 실수입량의 75% 가정시 수입량이나 **SSM** 발동시기는 거의 변화가 없는 것으로 분석되었다.

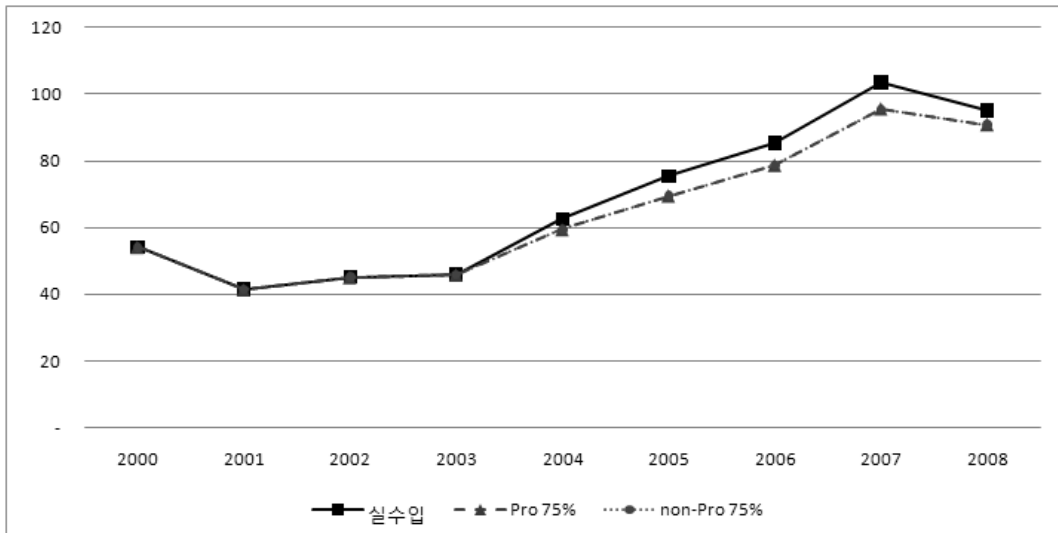
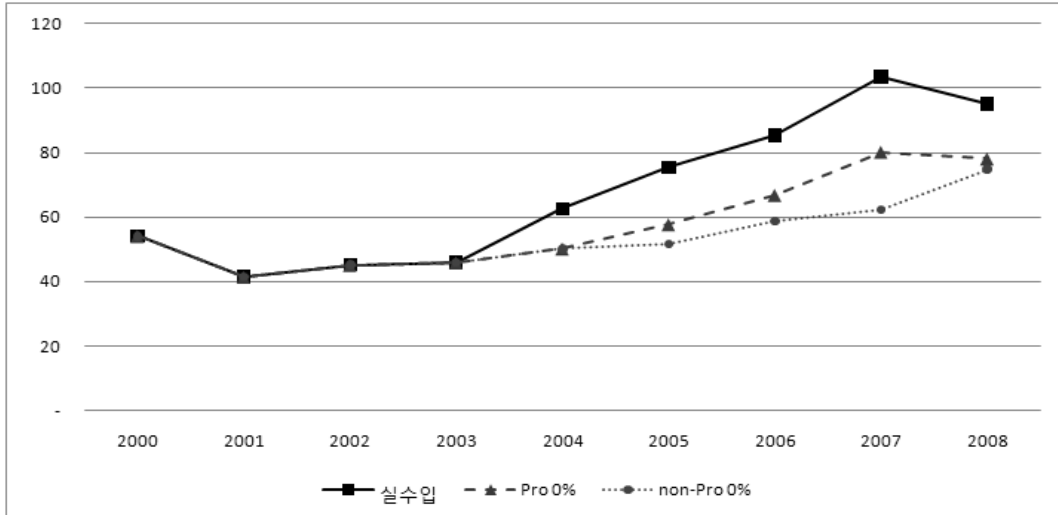
표 3-15. 한국 돼지고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

수입량 가정	SSM 발동영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	46	63	75	85	103	95
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	46	50	58	67	80	78
		no Pro-rating	46	50	52	59	62	75
	SSM발동일	Pro-rating		11	12	12	12	
		no Pro-rating		11	11	11	10	11
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	46	59	70	79	96	91
		no Pro-rating	46	59	70	79	96	91
	SSM발동일	Pro-rating		11	11	11	11	
		no Pro-rating		11	11	11	11	

자료: 농수산물유통공사

그림 3-18. 한국 돼지고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤



주: 발동월은 표 3-15 참조. 자료: 농수산물유통공사

- 인도네시아 돼지고기의 경우 연도 초에도 SSM이 발동하고 후반에도 발동하는 것으로 나타났다.

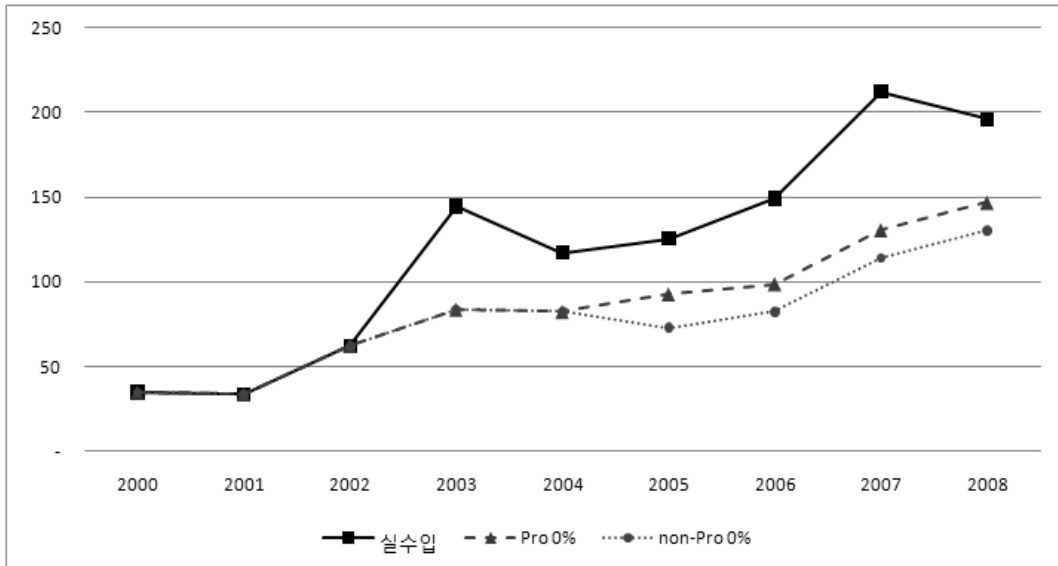
- SSM 발동시 수입중지를 가정하면, pro-rating시 수입량이 늘어나고 발동시기도 1~3개월 늦어지는 것으로 분석되었다. SSM 발동시 수입량을 실수입량의 75%로 가정하면, 수입량이나 SSM 발동시기는 변화가 없었다.

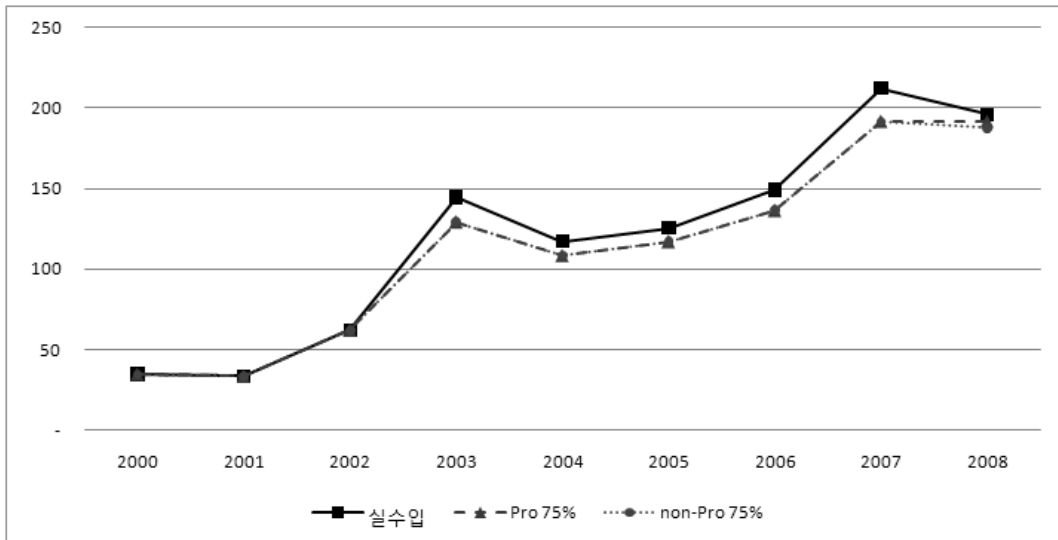
표 3-16 인도네시아 돼지고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

수입량 가정	SSM 발동영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	144	117	125	149	212	196
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	84	82	93	99	131	147
		no Pro-rating	84	82	73	83	114	131
	SSM발동월	Pro-rating	3	8	12	12	10	11
		no Pro-rating	3	8	11	11	7	7
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	129	109	117	137	192	192
		no Pro-rating	129	109	117	137	192	188
	SSM발동월	Pro-rating	3	10	12	12	10	12
		no Pro-rating	3	10	12	12	10	12

자료: Global Atlas

그림 3-19. 인도네시아 돼지고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화
단위: 천톤





주: 발동월은 표 3-16 참조. 자료: Global Atlas

- 터키의 대두는 pro-rating이 수입량을 늘리고 SSM 발동시기를 길게는 5개월 까지 늦추는 역할을 하는 것으로 나타났다. SSM 발동시 수입량을 실수입량의 75%로 가정하면, 1개월 정도 SSM 발동시기가 늦어졌다.

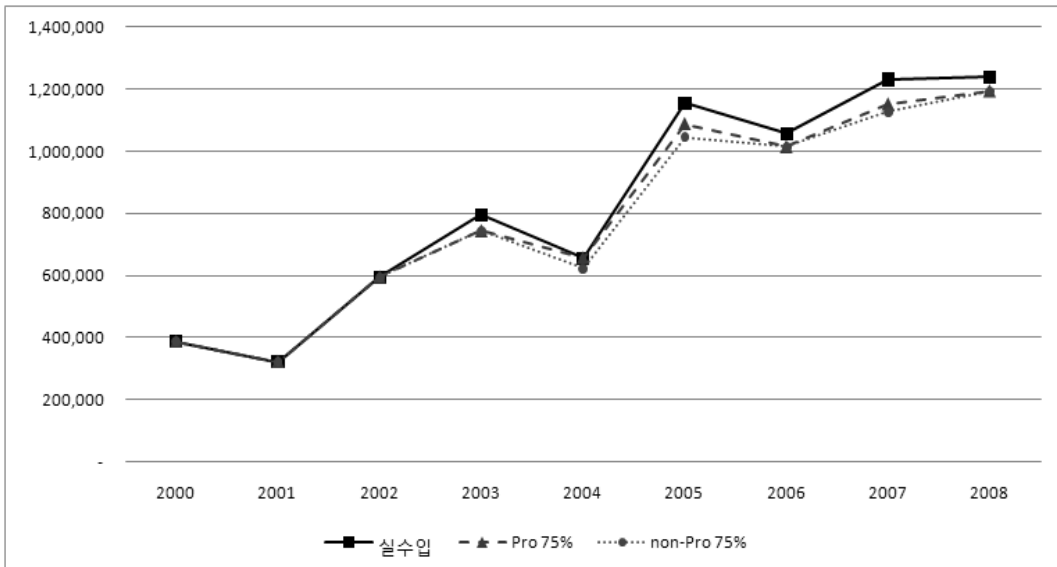
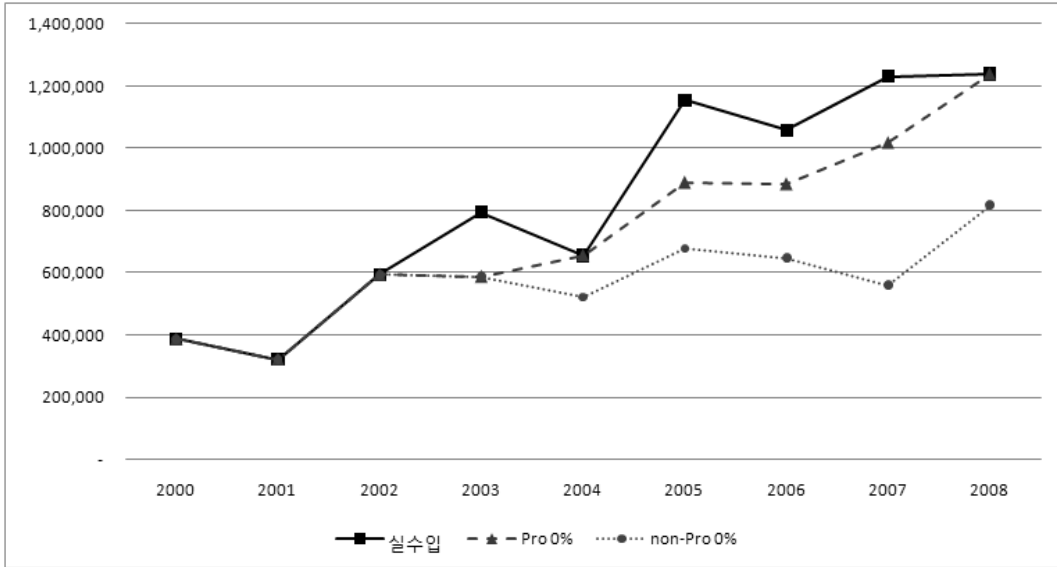
표 3-17. 터키 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

수입량 가정	SSM 발동영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	794,825	655,694	1,154,504	1,056,906	1,230,902	1,239,065
수입증지	수입량(천톤)	Pro-rating	587,313	655,694	890,025	885,140	1,017,819	1,239,065
		no Pro-rating	587,313	520,975	677,713	647,129	560,044	817,633
	SSM발동월	Pro-rating	8		8	12		
		no Pro-rating	8	12	11	11	9	7
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	742,947	655,694	1,088,385	1,013,964	1,151,626	1,193,573
		no Pro-rating	742,947	622,015	1,045,108	1,013,964	1,126,188	1,193,573
	SSM발동월	Pro-rating	8		8	12	12	
		no Pro-rating	8	12	8	12	11	

자료: Global Atlas

그림 3-20. 터키 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤



주: 발동일은 표 3-17 참조. 자료: Global Atlas

○ 필리핀의 쌀 수입 경우도 pro-rating 적용에 따라 1개월 정도 SSM 발동시기가 늦어졌다.

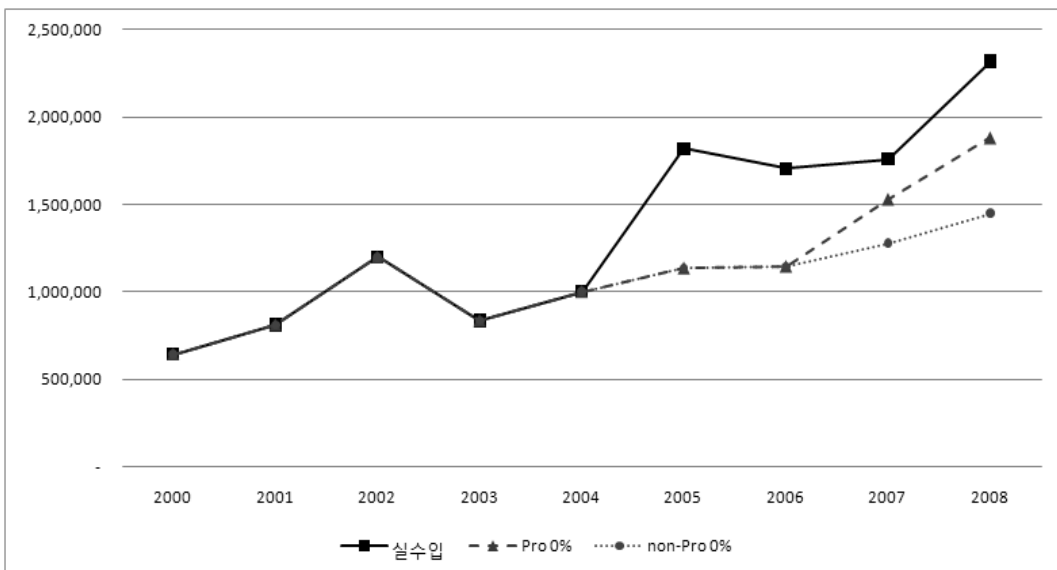
표 3-18. 필리핀 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

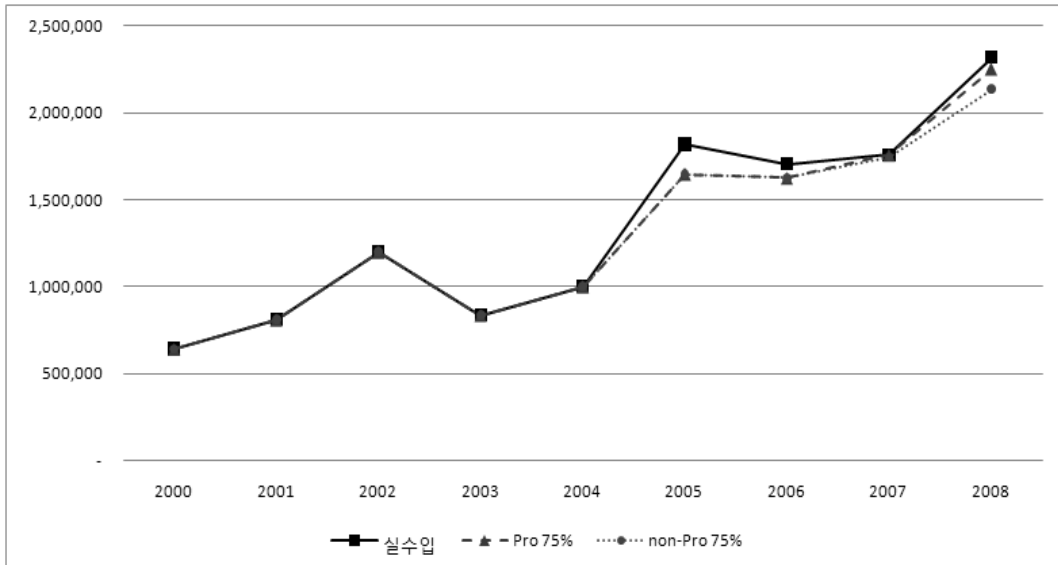
수입량 가정	SSM 발동영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	836,845	1,002,120	1,819,749	1,706,516	1,758,314	2,318,453
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	836,845	1,002,120	1,136,506	1,146,843	1,531,592	1,885,581
		no Pro-rating	836,845	1,002,120	1,136,506	1,146,843	1,279,620	1,450,839
	SSM발동월	Pro-rating			7	7	11	9
		no Pro-rating			7	7	10	7
실수입량 의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	836,845	1,002,120	1,648,938	1,624,790	1,758,314	2,252,753
		no Pro-rating	836,845	1,002,120	1,648,938	1,624,790	1,744,799	2,135,812
	SSM발동월	Pro-rating			7	8		9
		no Pro-rating			7	8	12	8

자료: Global Atlas

그림 3-21. 필리핀 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤





주: 발동월은 표 3-18 참조. 자료: Global Atlas

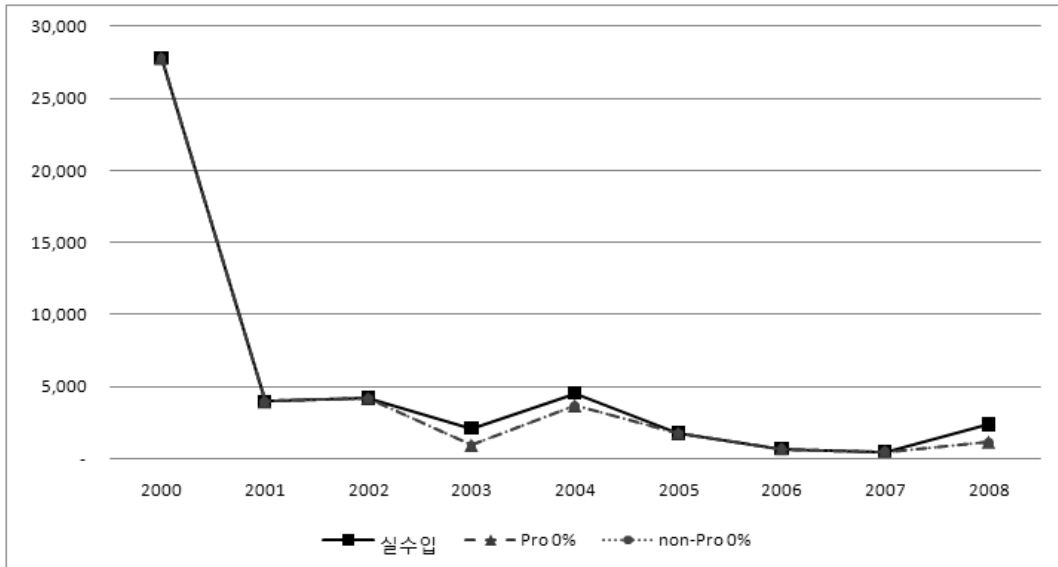
- 결론적으로 수입증가 추세에 있는 품목들은 다른 경우보다 SSM 발동이 상대적으로 빈번하며 pro-rating이 수입량을 늘리고 SSM 발동을 제한하는 영향이 있는 것으로 분석되었다. SSM 발동시 수입량 가정이 실수입량에 가까울수록 SSM 발동을 제한하는 pro-rating의 영향은 작아지는 것으로 나타났다.
- 수입감소 추세 품목의 분석결과를 보면, 인도네시아의 옥수수 수입의 경우 2004년 이후 감소추세에 있는데 이 경우 pro-rating 여부에 따른 수입량 변화나 SSM 발동시기는 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 또한 SSM 발동시 수입량에 대한 가정도 큰 영향이 없는 것으로 분석되었다.

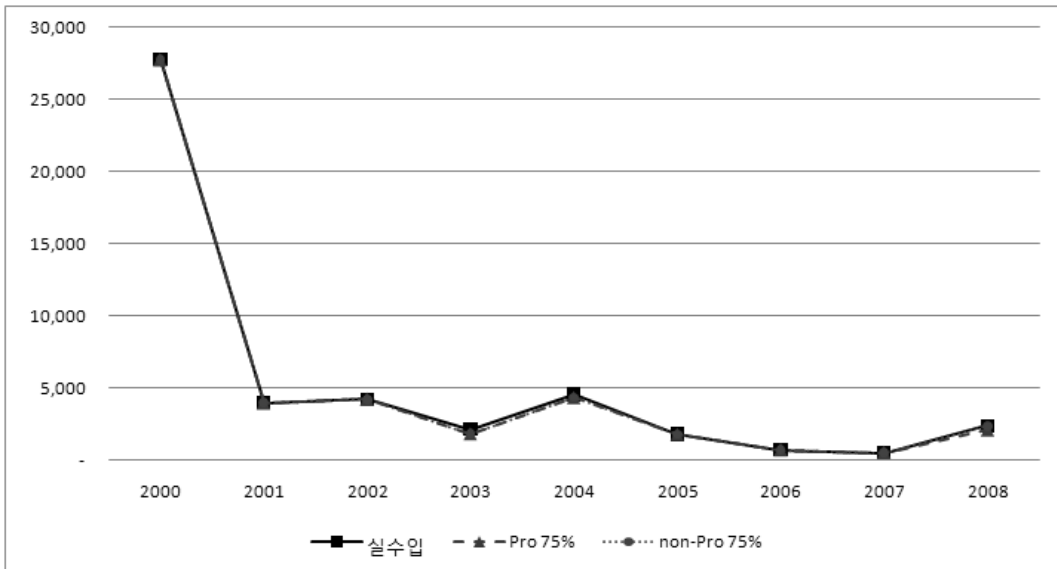
표 3-19. 인도네시아 옥수수의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

수입량 가정	SSM 발동영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	2,120	4,566	1,783	704	514	2,382
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	927	3,684	1,783	704	514	1,154
		no Pro-rating	927	3,684	1,783	704	514	1,154
	SSM발동월	Pro-rating	8	7				9
		no Pro-rating	8	7				9
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	1,822	4,346	1,783	704	514	2,075
		no Pro-rating	1,822	4,346	1,783	704	514	2,382
	SSM발동월	Pro-rating	8	7				9
		no Pro-rating	8	7				9

자료: Global Atlas

그림 3-22. 인도네시아 옥수수의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화
단위: 천톤





주: 발동월은 표 3-19 참조. 자료: Global Atlas

- 중국의 쇠고기는 수입증가 추세에 있는 품목보다 SSM 발동빈도가 작으며 pro-rating의 영향이 1~2개월 SSM 발동시기를 늦추지만 수입량 가정에 따른 차이는 크지 않는 것으로 나타났다.

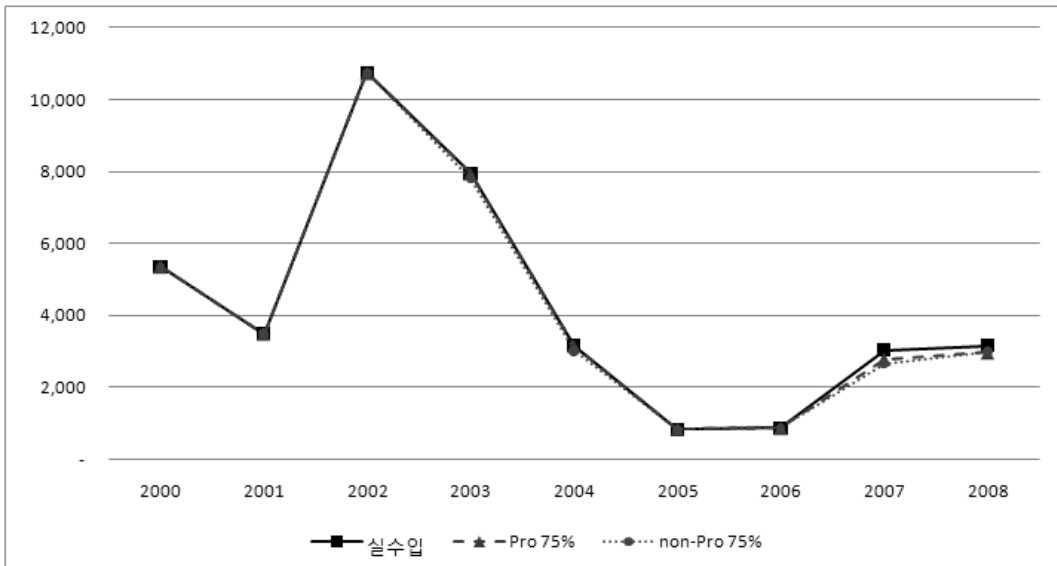
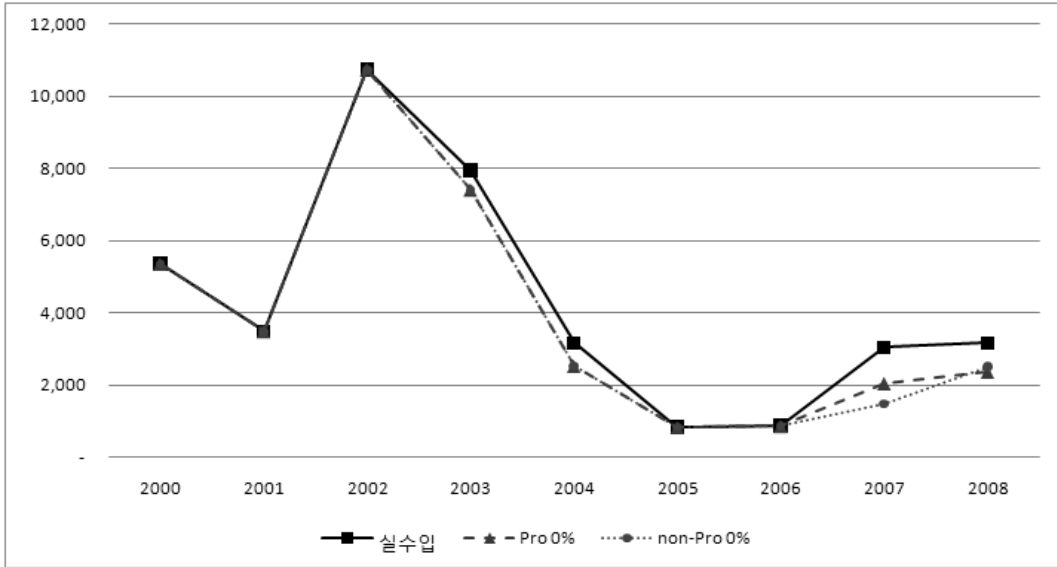
표 3-20. 중국 쇠고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

수입량 가정	SSM 발동 영향	Pro-rating 적용 여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	7,954	3,164	836	875	3,042	3,168
수입증지	수입량(천톤)	Pro-rating	7,405	2,535	836	875	2,054	2,370
		no Pro-rating	7,405	2,535	836	875	1,478	2,509
	SSM 발동월	Pro-rating	12				11	7
		no Pro-rating	12				10	6
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	7,954	3,164	836	875	2,795	2,969
		no Pro-rating	7,817	3,007	836	875	2,651	3,004
	SSM 발동월	Pro-rating	12				12	7
		no Pro-rating	12				10	6

자료: Global Atlas

그림 3-23. 중국 쇠고기의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤



주: 발동월은 표 3-20 참조. 자료: Global Atlas

- 필리핀 대두의 경우 pro-rating 적용여부나 수입량 가정여부에 상관없이 SSM이 발동하지 않는 것으로 나타났다.

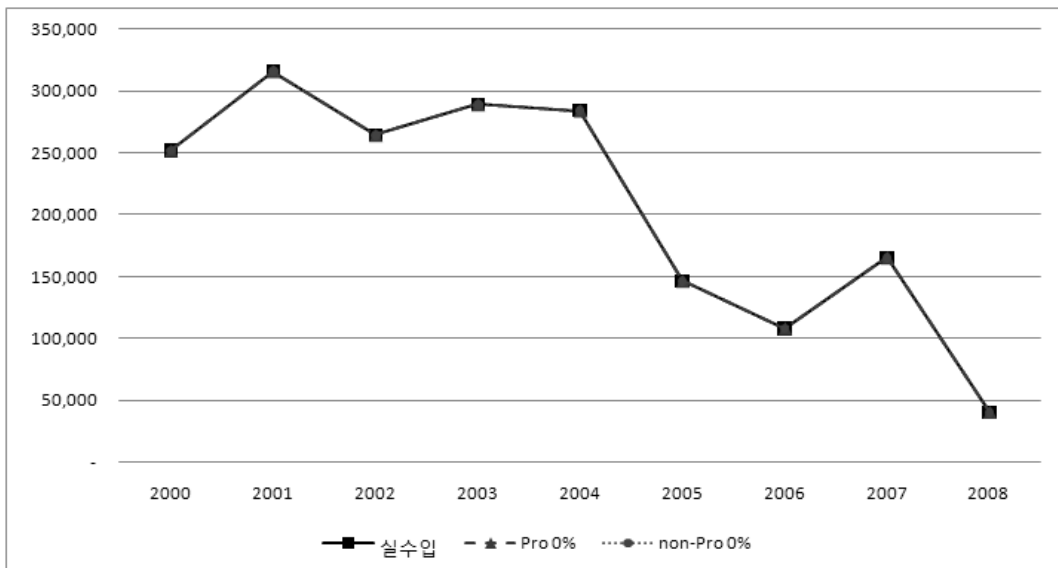
표 3-21. 필리핀 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

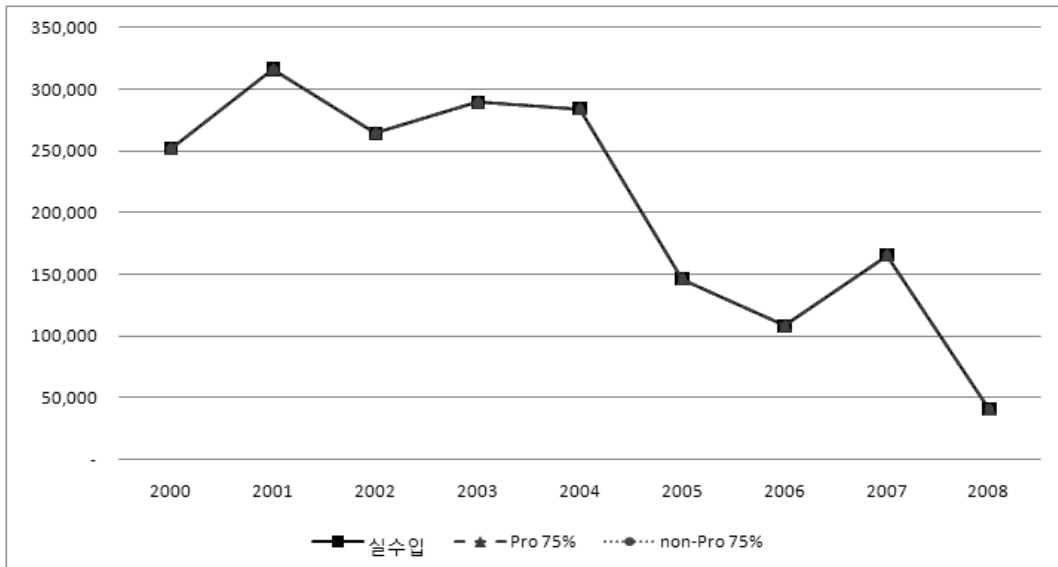
수입량 가정	SSM 발동영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	289,220	284,239	146,366	108,199	165,361	40,571
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	289,220	284,239	146,366	108,199	165,361	40,571
		no Pro-rating	289,220	284,239	146,366	108,199	165,361	40,571
	SSM발동월	Pro-rating	-					
		no Pro-rating						
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	289,220	284,239	146,366	108,199	165,361	40,571
		no Pro-rating	289,220	284,239	146,366	108,199	165,361	40,571
	SSM발동월	Pro-rating						
		no Pro-rating						

자료: Global Atlas

그림 3-24. 필리핀 대두의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤





주: 발동월은 표 3-21 참조. 자료: Global Atlas

- 결과적으로 수입감소 추세에 있는 품목들은 SSM발동빈도가 상대적으로 작 으며 pro-rating이나 SSM 발동시 수입량에 대한 가정에 크게 영향을 받지 않는 것으로 분석되었다.

- 수입변동 추세 품목을 보면, 중국 설탕의 경우 수입증가 시기에 SSM이 발 동하고 감소 시기에는 발동하지 않는 것으로 나타났다. pro-rating이나 SSM 발동시 수입량에 대한 가정에 따라 발동 시기나 수입량의 변화가 크지 않는 것으로 분석되었다.

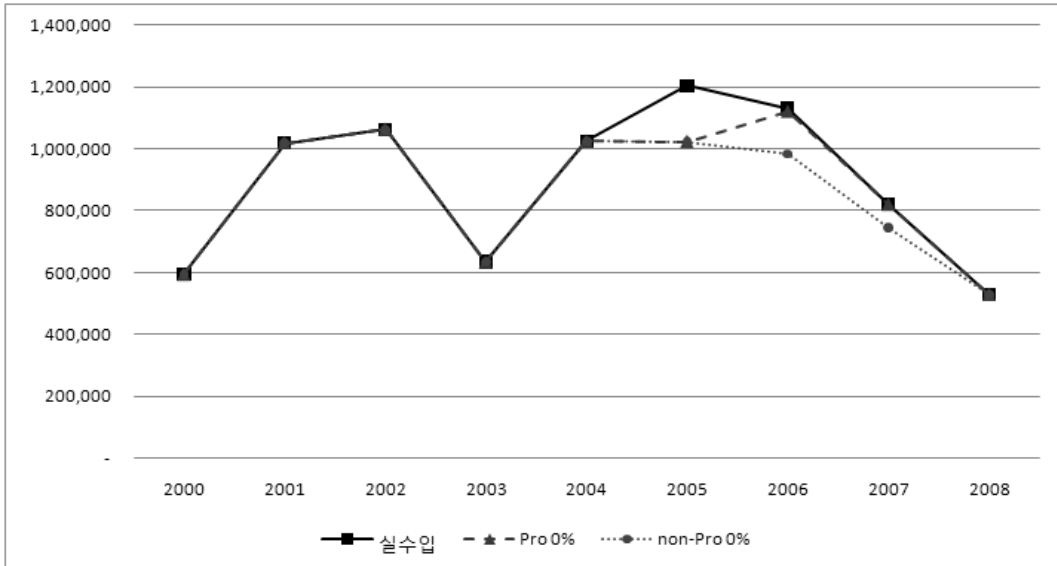
표 3-22. 중국 설탕의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

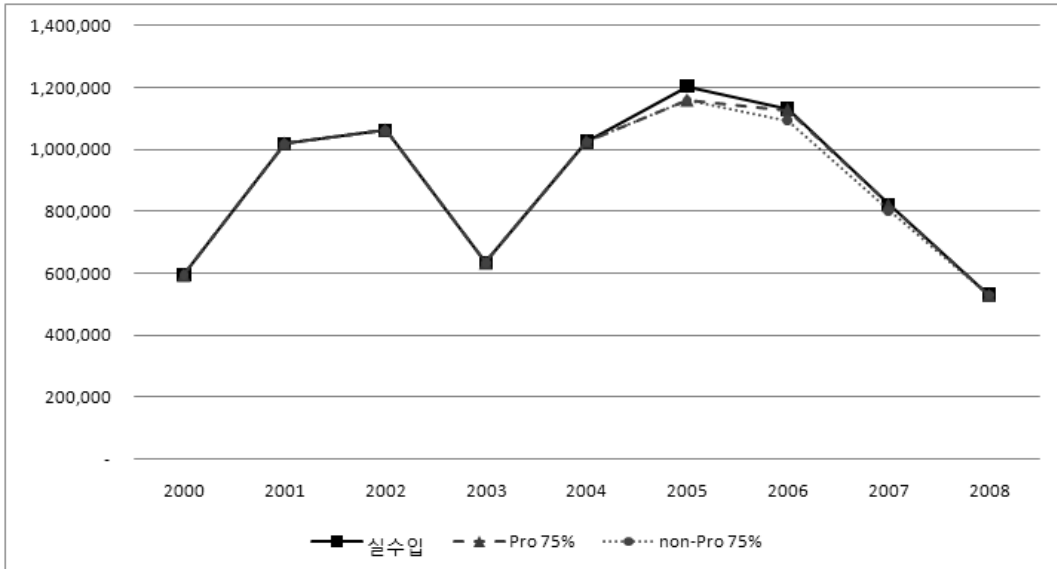
수입량 가정	SSM 발동 영향	Pro-rating 적용 여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	634,897	1,025,247	1,203,665	1,130,393	821,102	530,176
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	634,897	1,025,247	1,023,331	1,120,221	821,102	530,176
		no Pro-rating	634,897	1,025,247	1,023,331	983,679	744,312	530,176
	SSM발동월	Pro-rating			10			
		no Pro-rating			10	12		
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	634,897	1,025,247	1,158,581	1,127,850	821,102	530,176
		no Pro-rating	634,897	1,025,247	1,158,581	1,093,714	801,905	530,176
	SSM발동월	Pro-rating			10			
		no Pro-rating			10	12		

자료: Global Atlas

그림 3-25. 중국 설탕의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤





주: 발동일은 표 3-22 참조. 자료: Global Atlas

- 터키의 쌀 수입은 2004년과 2008년에 수입이 감소하였으나 연도별로 크게 변동하지 않고 안정적인 추세를 보이고 있다. 중국 설탕의 경우와 마찬가지로 pro-rating이나 SSM발동시 수입량에 대한 가정에 따라 발동 시기나 수입량의 변화가 크지 않는 것으로 나타났다.

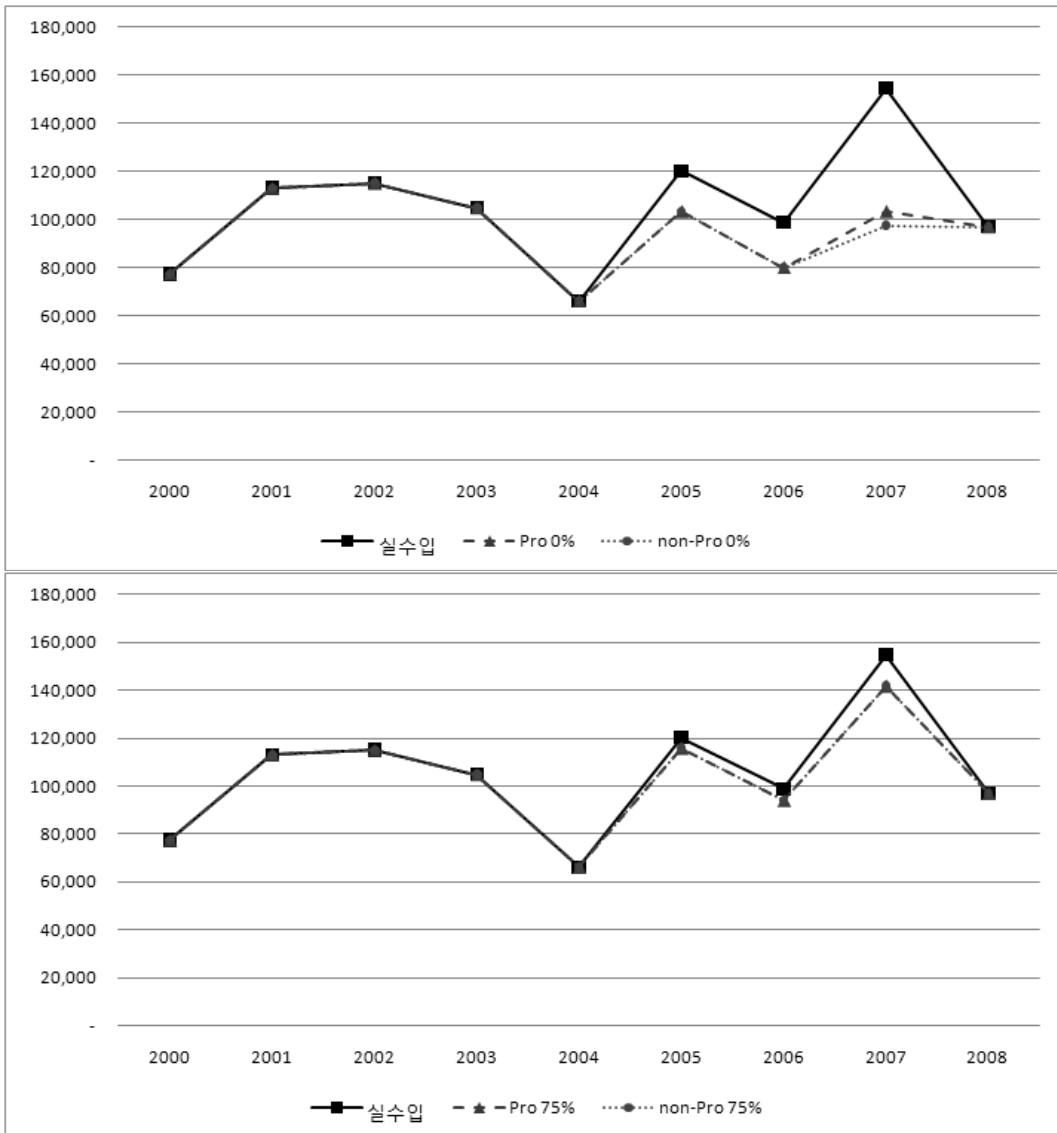
표 3-23. 터키 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

수입량 가정	SSM 발동 영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	104,877	66,092	120,142	98,851	154,698	97,021
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	104,877	66,092	103,430	80,077	103,435	97,021
		no Pro-rating	104,877	66,092	103,430	80,077	97,576	97,021
	SSM발동월	Pro-rating			12		9	
		no Pro-rating			12		8	
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	104,877	66,092	115,964	94,158	141,883	97,021
		no Pro-rating	104,877	66,092	115,964	94,158	141,883	97,021
	SSM발동월	Pro-rating			12		9	
		no Pro-rating			12		9	

자료: Global Atlas

그림 3-26. 터키 쌀의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤



주: 발동월은 표 3-23 참조. 자료: Global Atlas

- 필리핀의 커피수입은 2002년 이후 매년 큰 폭의 증감을 반복하고 있다. 중국 설탕이나 터키 쌀의 경우보다 SSM 발동 빈도가 상대적으로 많으나

pro-rating이나 SSM발동시 수입량에 대한 가정에 따라 발동시기나 수입량의 변화가 크지 않는 것으로 나타났다.

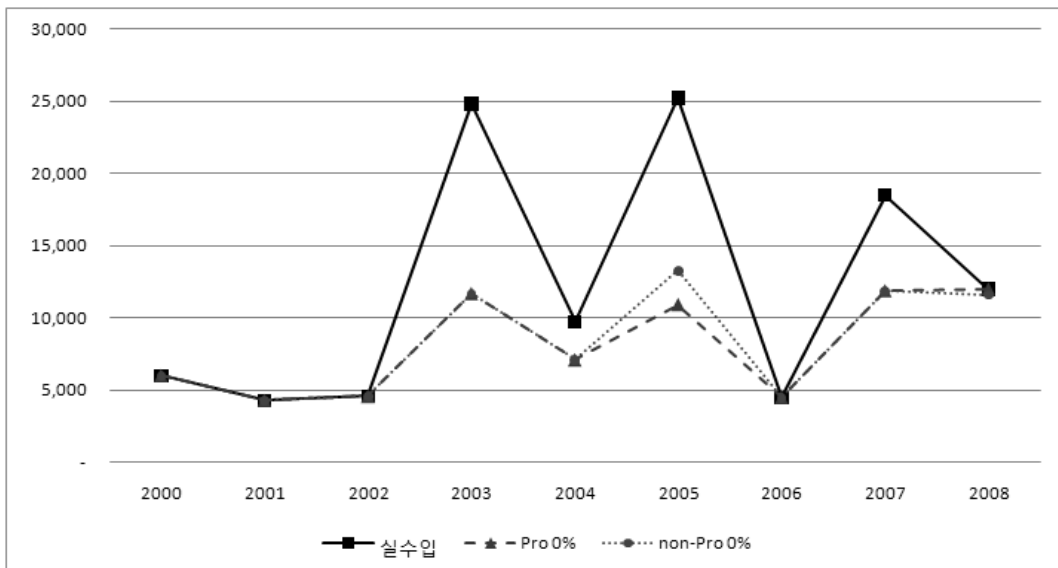
표 3-24. 필리핀 커피의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

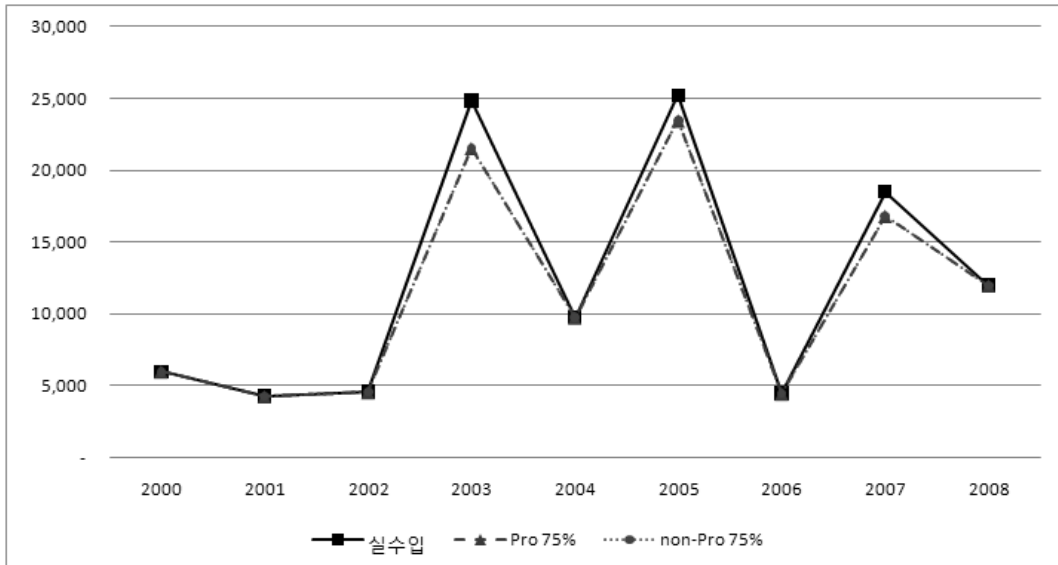
수입량 가정	SSM 발동영향	Pro-rating 적용여부	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	24,835	9,746	25,218	4,471	18,492	11,994
수입중지	수입량(천톤)	Pro-rating	11,671	7,087	10,915	4,471	11,867	11,994
		no Pro-rating	11,671	7,087	13,269	4,471	11,867	11,593
	SSM발동월	Pro-rating	5	12	8		8	
		no Pro-rating	5	12	7		8	12
실수입량의 75% 수입	수입량(천톤)	Pro-rating	21,544	9,746	23,463	4,471	16,836	11,994
		no Pro-rating	21,544	9,746	23,463	4,471	16,836	11,994
	SSM발동월	Pro-rating	5		7		8	
		no Pro-rating	5		7		8	

자료: Global Atlas

그림 3-27. 필리핀 커피의 SSM 누적 발동시 수입량과 발동시기 변화

단위: 천톤





주: 발동월은 표 3-24 참조. 자료: Global Atlas

- 결과적으로 수입변동 추세의 품목들은 필리핀 커피처럼 매해 수입변동이 큰 품목이 연도별로 안정적으로 수입되는 품목보다 SSM 발동이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 하지만 pro-rating이나 SSM 발동시 수입량에 대한 가정에 따라 발동시기나 수입량의 변화가 크지 않는 것으로 분석되었다.
- 이상의 pro-rating 적용에 따른 SSM 발동에 관한 실증분석결과를 요약하면 다음과 같다.
 - SSM 발동시 수입량 가정에 상관없이 pro-rating 도입은 발동기준(trigger level)을 높여 SSM 발동을 제한하는 것으로 실증 분석되었다.
 - 수입증가추세에 있는 품목은 SSM 발동이 상대적으로 빈번하고 pro-rating의 SSM 발동제한효과가 크게 나타났다.

- SSM 발동시 수입량에 대한 가정은 수입중지(실수입량의 0%) 때 pro-rating의 영향(SSM 발동 제한)이 가장 크게 나타났다. SSM 발동시 실수입량의 75%가 도입된다고 가정하면, pro-rating의 영향은 크지 않는 것으로 분석되었다.
- pro-rating 적용과 관련하여 문제점도 드러났다. 국내 생산시기와 연동되어 SSM 발동기간에는 실제수입이 없는 경우에 pro-rating을 적용하면 발동기준(trigger level)을 높여 SSM 발동을 저해하는 영향도 있다. 예를 들어 수입 계절성으로 11월부터 실제수입이 없는 경우 9월부터 SSM이 발동되면 11~12월은 정상교역에 영향이 없는데 pro-rating으로 발동기준(trigger level)을 높이는 문제점이 있다.
- 우리나라 SSG 발동실적에서 보듯이 SSG가 발동해도 대부분 수입이 지속되고 있다. 구간별 빈도수를 보면 SSG 발동시 수입량이 정상교역량 대비 감소하지만 증가하는 빈도수도 많기 때문에 SSG 발동시 수입이 중지된다고 보기는 어렵다. 따라서 pro-rating 도입은 그 효과는 크지 않고 오히려 SSM 운용을 위한 제도만 복잡하게 만드는 것으로 판단된다.

5. Cross-check 의무도입의 효과분석

- 또 다른 SSM관련 쟁점은 cross-check의 의무도입여부이다. 이는 발동기준을 충족하더라도 국내 가격이 실제로 하락하지 않을 경우에는 SSM발동을 제한하는 것을 의미한다.

- 수출국들은 “발동기준을 충족하더라도 국내 가격이 실제로 하락하지 않을 경우(cross-check)에는 일반적으로(normally) SSM 발동을 제한한다.”는 조항에서 ‘일반적으로’라는 어구를 삭제함으로써 cross-check규정을 의무화할 것을 주장하고 있다. 반면 수입개도국들은 오히려 가격기준 SSG의 관련규정을 원용하여 “가능한 한(as far as practicable)”라는 문구를 삽입함으로써 cross-check규정이 의무조항이 아님을 적시할 것을 주장하고 있다.
- Cross-check도입이 SSM발동을 얼마나 저해하는지 분석하여 선진국이 주장하는 cross-check 의무도입여부를 판단할 필요가 있다¹⁰⁾.
- Cross-check는 SSM 발동월의 국내가격이 3년 평균값보다 높으면 SSM 발동을 제한하는 것으로 하였다. 분석을 위해 SSM 발동시 실수입량의 75%가 수입된다고 가정하고 pro-rating을 적용하였다. SSM 발동기준(trigger level)은 120%로 가정하였다.
- 대상품목은 월별가격이 입수 가능한 터키의 대두와 쌀, 필리핀의 커피를 선정하였다. 분석대상 품목의 국내가격은 해당국의 농가판매가격을 이용하였다¹¹⁾. 농가판매가격 중 필리핀의 커피는 여러 종류 중 중간가격 수준인 Coffee Excelsa의 가격을 적용하였다.
- 분석결과를 보면 터키 대두의 경우 2003년과 2005년에 4개월동안 SSM이 발동가능하지만 cross-check(CC)하면 해당월은 SSM을 발동할 수 없으며, 나머지 연도에도 cross-check이 SSM 발동을 매우 크게 제약하는 것으로 나타났다(<표 3-20>). 터키의 쌀에서도 cross-check(CC)이 SSM 발동 개월 수

10) 이 장의 내용은 송주호 등 (2010)을 바탕으로 하였다.

11) 현재 모델리티에는 cross-check의 적용을 위해서 ‘국내가격(domestic price)’을 사용한다고만 규정되어 있으나, 이 연구에서는 분석의 편의상 농가판매가격을 사용하였다.

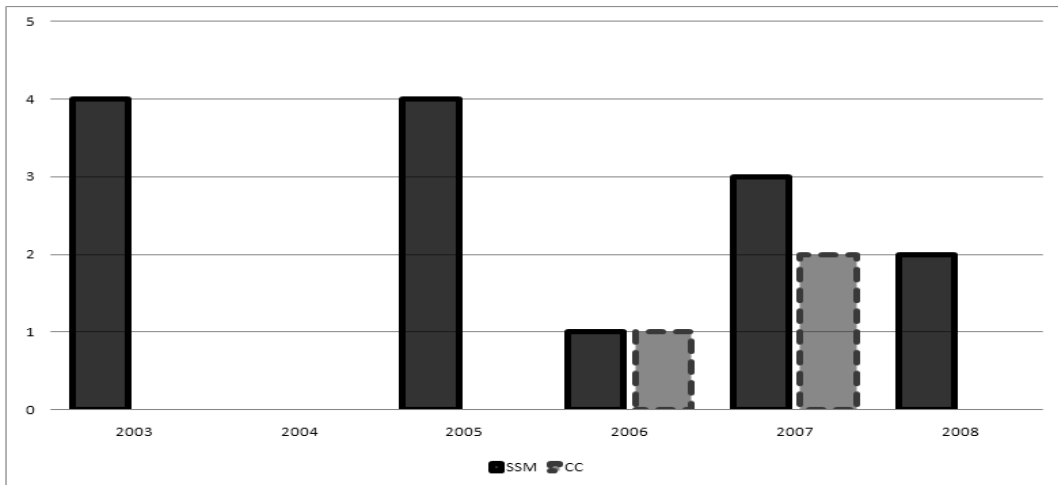
를 감소시키는 것으로 나타났다(<표 3-21>).

표 3-25. 터키 대두의 cross-check 적용시 SSM 발동여부

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C
1월									O	O	O	X
2월									O	O	O	X
3월												
4월												
5월												
6월												
7월												
8월	O	X			O	X						
9월	O	X			O	X						
10월	O	X			O	X						
11월	O	X			O	X						
12월							O	O	O	X		
개월수	4	0	0	0	4	0	1	1	3	2	2	0

자료: Global Atlas

그림 3-28. 터키 대두의 cross-check 적용시 SSM 발동여부



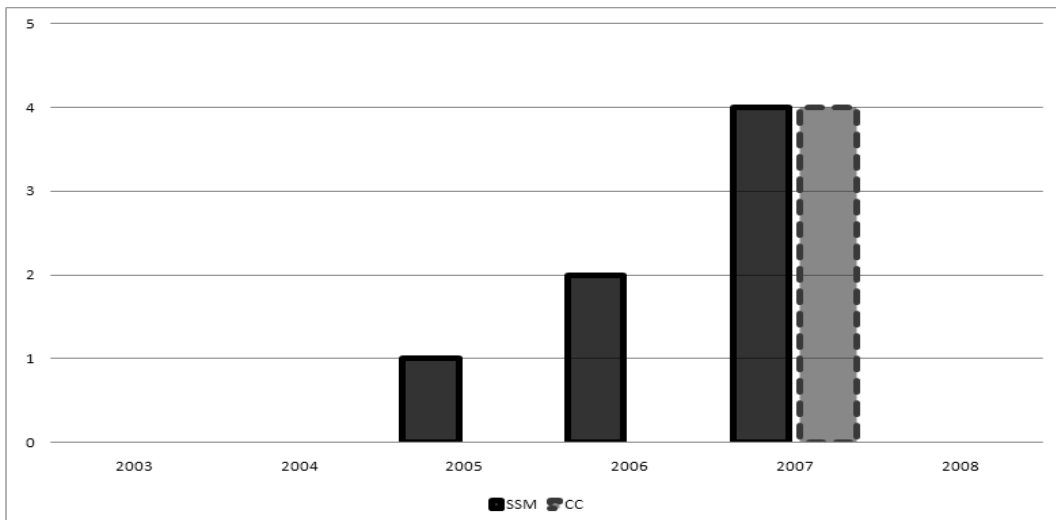
자료: Global Atlas

표 3-26. 터키 쌀의 cross-check 적용시 SSM 발동여부

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C
1월							O	X				
2월							O	X				
3월												
4월												
5월												
6월												
7월												
8월												
9월									O	O		
10월									O	O		
11월									O	O		
12월					O	X			O	O		
개월수	0	0	0	0	1	0	2	0	4	4	0	0

자료: Global Atlas

그림 3-29. 터키 쌀의 cross-check 적용시 SSM 발동여부



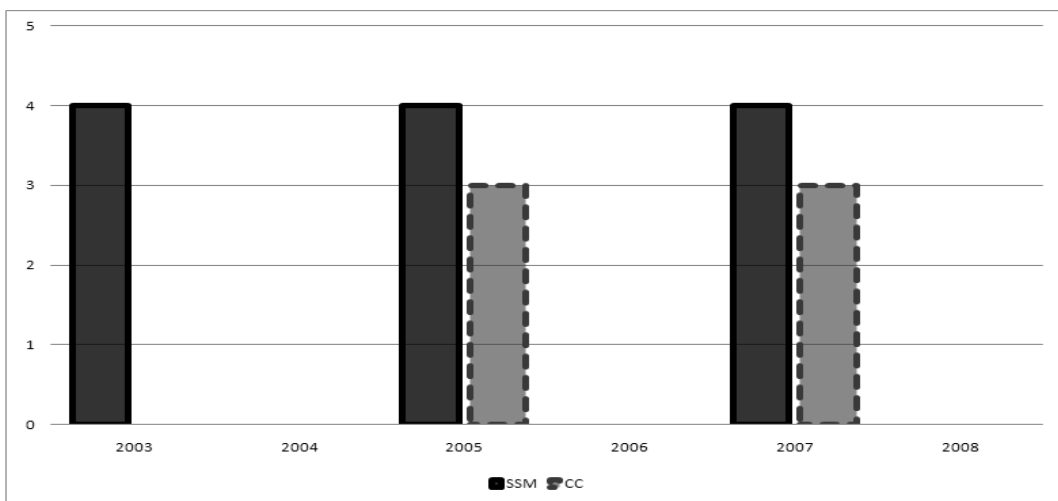
자료: Global Atlas

표 3-27. 필리핀 커피의 cross-check 적용시 SSM 발동여부

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C	SSM	C.C
1월												
2월												
3월												
4월												
5월	O	X										
6월	O	X										
7월	O	X			O	O						
8월	O	X			O	O			O	X		
9월					O	O			O	O		
10월					O	X			O	O		
11월									O	O		
12월												
개월수	4	0			4	3			4	3		

자료: Global Atlas

그림 3-30. 필리핀 커피의 cross-check 적용시 SSM 발동여부



자료: Global Atlas

- 필리핀의 커피는 2003년 4개월의 SSM이 발동가능하였지만 cross-check을 도입하면 1개월도 발동할 수 없는 것으로 나타났다(<표 3-22>).
- 이상에서 보듯이 cross-check의 도입은 SSM 발동횟수를 크게 감소시키고 발동저해가 지나침에 따라 의무도입은 받아들이기 힘든 것으로 판단된다.
- 또한 실제 cross-check를 의무조항으로 도입할 경우, SSM운용에 다음과 같은 어려움이 발생하므로, cross-check 조항의 의무도입은 어려울 것으로 판단된다.
 - 수입은 세번별로 이루어지는 반면 국내가격은 실패목위주로 되어 있기 때문에 cross-check 적용에 제도적 어려움이 있는 한계점이 있다.
 - 아울러 개도국의 취약한 유통망과 인프라로 인해 수입량 급증이 국내 가격 및 산업에 영향을 미치기까지 상당한 시차가 존재할 수 있다.

6. Duration/Spill-over 기간변동의 효과분석

- 또 다른 SSM관련 쟁점은 spill-over조항의 도입여부이다. 수출국들은 기본적으로 발동기간(duration)을 연도말로 제한하고, 연도말 [2/4]개월내에 발동될 경우, [2/4]개월에 한하여 다음 연도로 발동기간의 연장(spill over)을 허용할 것을 주장하고 있다.
- 한편 수입개도국들은 수입급증 사례의 반이상(2001-2007년동안 56개 개도국 수입급증 사례의 52%)이 1년 이상 지속되었으며, 3년 이상인 경우도 많았다고(약 25%) 지적하고 있다. 또한 SSM과 유사한 SSG의 발동사례 분석을 통해, 대부분의 구제조치 발동이 연도말(2001-2008년동안 물량기준

SSG발동사례중 80%는 9월이후 발동에 집중되어 있음을 강조하고 있다. 따라서 개도국들의 기본입장은 SSM 발동기간이 12개월이어야 하며, 발동기간이 다음해로 넘어갈지라도 자동적으로 spill-over되어야 한다는 것이다.

- 이 절에서는 duration/ spill over를 4/2개월에서 8/4개월로 연장할 경우 SSM 발동에 어떠한 영향이 있는지 검토하였다¹²⁾. Duration/Spill over에 대한 별도의 실증분석은 아직 없고, 여타 SSM 쟁점 분석시 자국의 입장을 반영한 duraion/spill-over 가정을 사용하고 있다.
- 분석을 위해 SSM 발동시 실수입량의 0%와 75%가 수입된다고 가정하고 pro-rating을 적용하였으며 발동기준(trigger level)은 120%를 가정하였다. SSM 발동기간만큼 경과시까지 재발동하지 않는 것으로 상정하였다(x month on/off)
- 분석대상 품목은 한국의 돼지고기(냉동)와 인도네시아의 돼지고기를 선택하였다. 한국의 돼지고기 수입은 연도 후반에 SSM이 발동하고 인도네시아의 돼지고기 수입은 연도 초, 중반에도 SSM이 발동하기 때문에 이들을 비교 분석대상으로 선정하였다.
- 분석결과, 한국의 돼지고기 수입에 대해 duration/ spill over를 4/2에서 8/4개월로 연장할 경우 수입중지가정에서는 일정한 방향으로 수입량이 늘거나 감소하지 않았다(<표 2-23>). SSM 발동시 실수입량의 75%가 수입된다고 가정할 경우 pro-rating 여부와 상관없이 수입량이 감소하였다. 하지만 수입량 감소가 SSM 발동시기에 영향을 미칠 만큼 크지는 않는 것으로 나타났다(<표 2-24>).

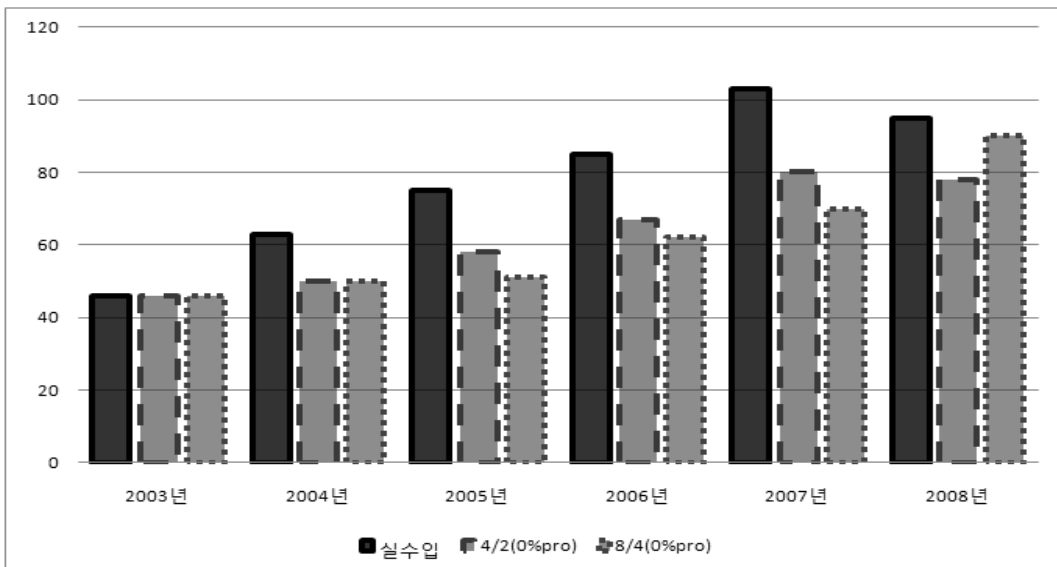
12) 이 장의 내용은 송주호 등 (2010)을 바탕으로 하였다.

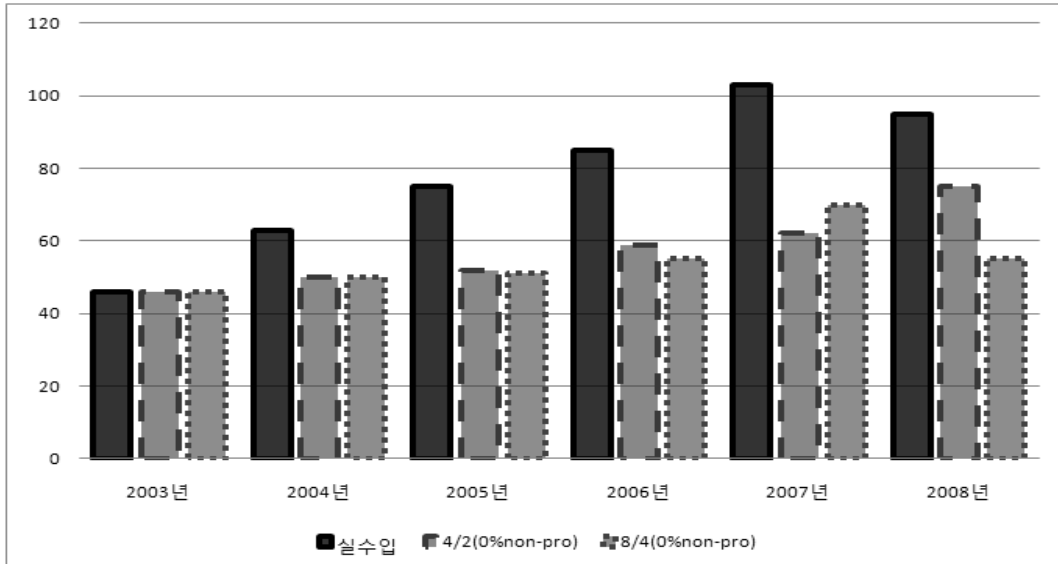
표 3-28. 한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(수입증지가정)

Pro-rating 적용여부	SSM 발동영향	duration /spill over	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	46	63	75	85	103	95
Pro-rating	수입량(톤)	4/2	46	50	58	67	80	78
		8/4	46	50	51	62	70	90
	SSM발동월	4/2		11	12	12	12	
		8/4		11		10		12
non Pro-rating	수입량(톤)	4/2	46	50	52	59	62	75
		8/4	46	50	51	55	70	55
	SSM발동월	4/2		11	11	11	10	11
		8/4		11		9		7

자료: Global Atlas

그림 3-31. 한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(pro-rating 적용)
단위: 천톤





자료: Global Atlas

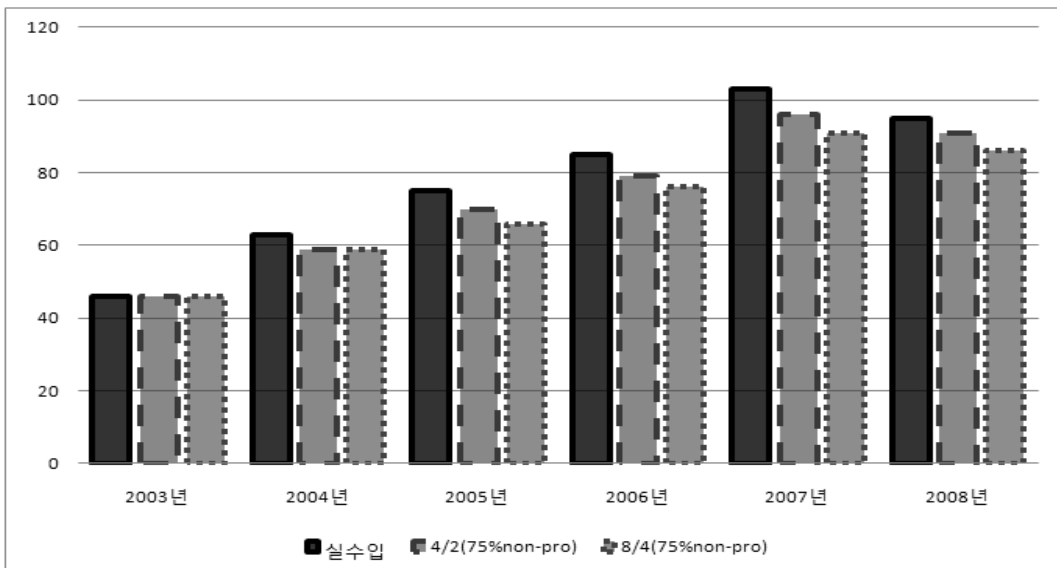
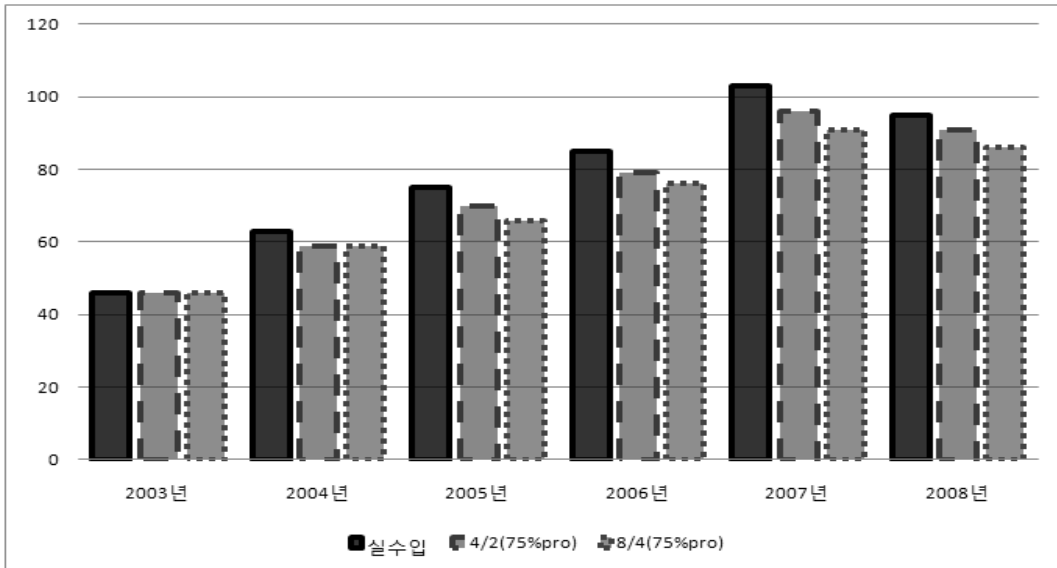
표 3-29. 한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)

Pro-rating 적용여부	SSM 발동영향	duration /spill over	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	46	63	75	85	103	95
Pro-rating	수입량(톤)	4/2	46	59	70	79	96	91
		8/4	46	59	66	76	91	86
	SSM발동월	4/2		11	11	11	11	
		8/4		11	11	11	11	
non Pro-rating	수입량(톤)	4/2	46	59	70	79	96	91
		8/4	46	59	66	76	91	86
	SSM발동월	4/2		11	11	11	11	
		8/4		11	11	11	11	

자료: Global Atlas

그림 3-32. 한국 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)

단위: 천톤



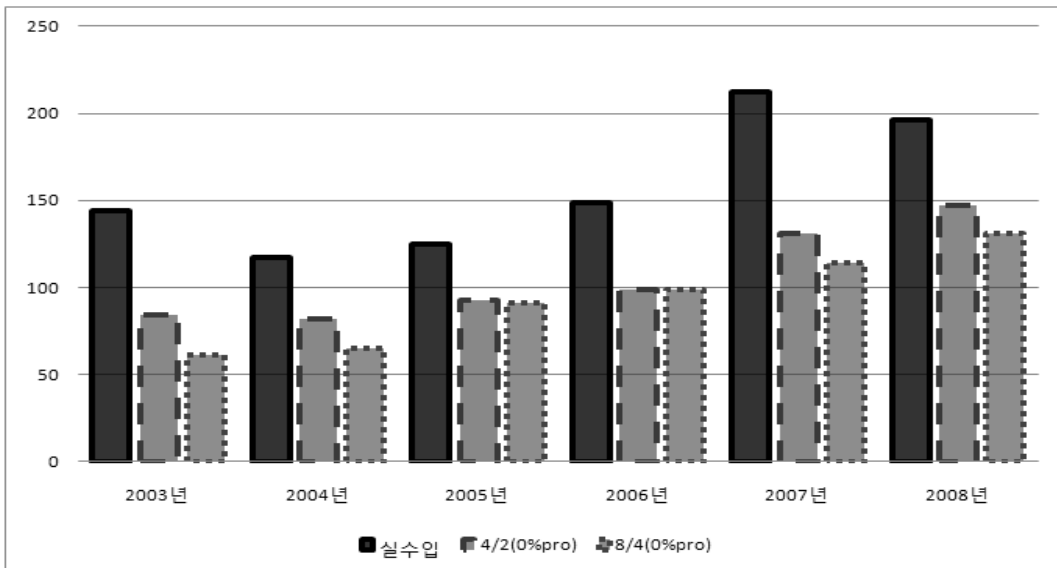
자료: Global Atlas

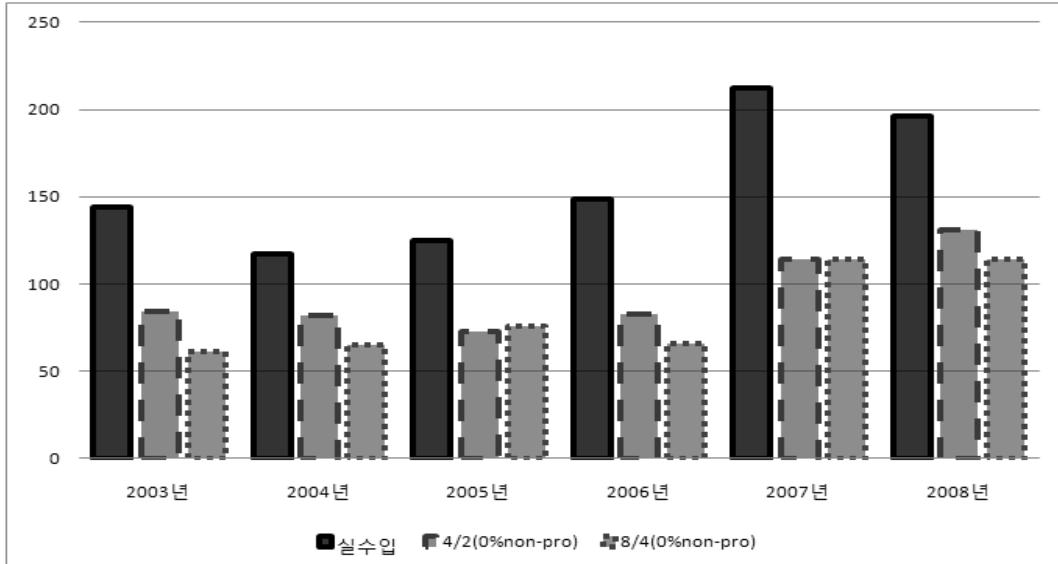
표 3-30. 인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(수입중지가정)

Pro-rating 적용여부	SSM 발동영향	duration /spill over	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입	144	117	125	149	212	196
Pro-rating	수입량(톤)	4/2	84	82	93	99	131	147
		8/4	61	65	91	99	114	131
	SSM발동월	4/2	3	8	12	12	10	11
		8/4	3	8		11	12	
non Pro-rating	수입량(톤)	4/2	84	82	73	83	114	131
		8/4	61	65	76	66	114	114
	SSM발동월	4/2	3	8	11	11	7	7
		8/4	3	7	12	11	11	12

자료: Global Atlas

그림 3-33. 인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(수입중지가정)
단위: 천톤





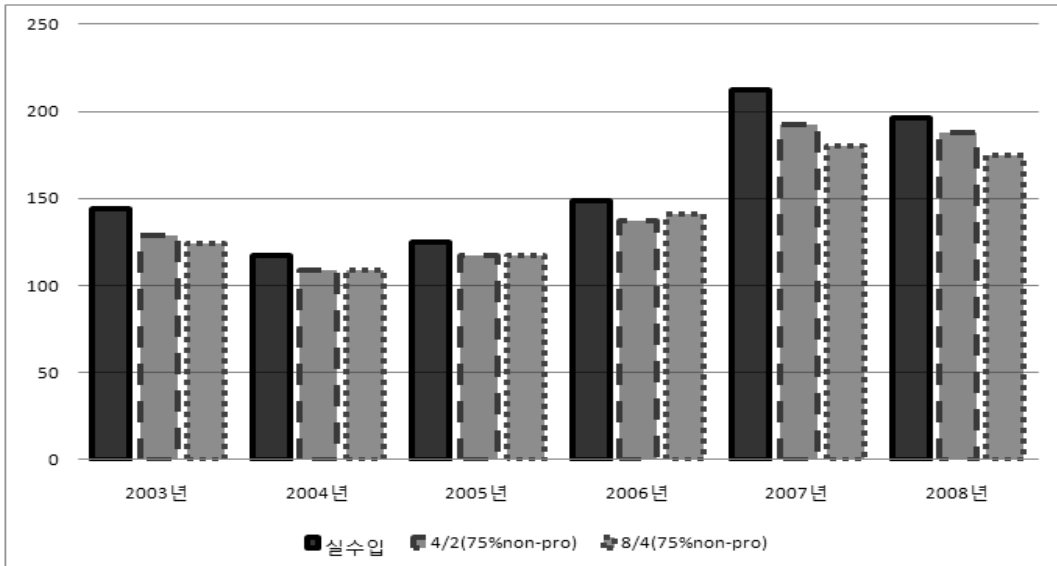
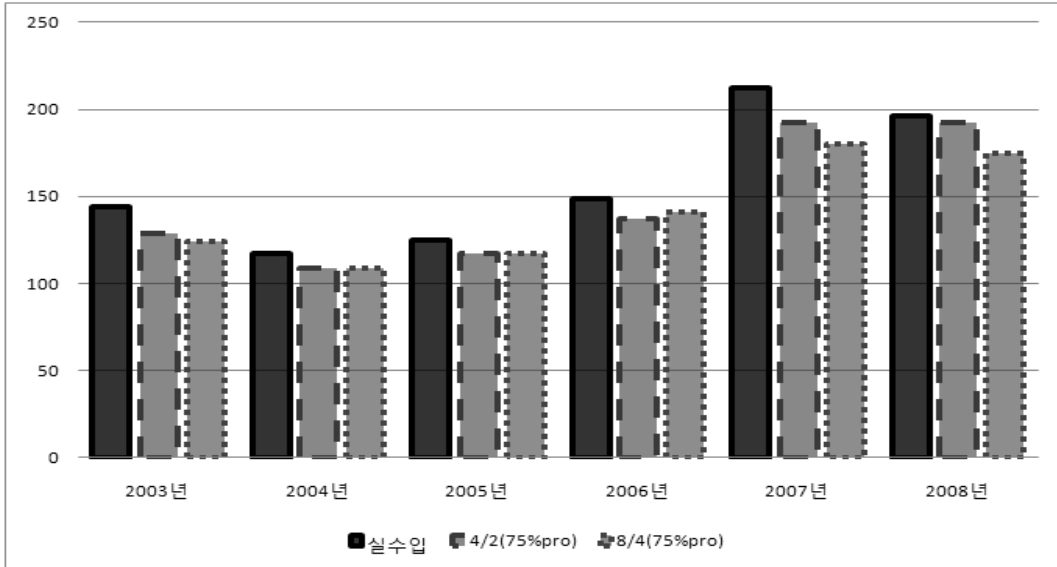
자료: Global Atlas

표 3-31. 인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)

Pro-rating 적용여부	SSM 발동영향	duration /spill over	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		실수입		144	117	125	149	212
Pro-rating	수입량(톤)	4/2	129	109	117	137	192	192
		8/4	124	109	117	141	180	175
	SSM발동월	4/2	3	10	12	12	10	12
		8/4	3	10		12	10	12
non Pro-rating	수입량(톤)	4/2	129	109	117	137	192	188
		8/4	124	109	117	141	180	175
	SSM발동월	4/2	3	10	12	12	10	12
		8/4	3	10		12	10	12

자료: Global Atlas

그림 3-34. 인도네시아 돼지고기의 duration/spill over 기간에 따른 SSM 발동변화(75%가정)
단위: 천톤



자료: Global Atlas

- 인도네시아 돼지고기 수입에서도 duration/ spill over 기간을 연장하면 연도별 수입량 변화는 일정한 방향이 없는 것으로 나타났지만 전체적으로 보면 수입량이 줄어드는 것으로 나타났다(<표 2-25>와 <표 2-26>).
- 결과적으로 duration/spill over 기간 변화는 이들 상호간의 영향과 x month on/off 와 연계되어 연도별 수입량 변화는 일정한 방향이 없지만 평균적으로 기간이 길수록 수입량이 감소하는 것으로 분석되었다.

7. Pro-rating, Spill-over, Cross-check의 비교분석

- SSM은 일시적 수입억제를 통해 세계시장의 급격한 변동성에 대한 개도국 국내시장의 안정성 확보를 그 목적으로 한다. 앞의 분석결과에 따르면, 발동참조물량의 산정을 위한 pro-rating, 발동기간의 12개월 이내 제약하의 [2/4]개월 spill-over의 제한적 허용, 국내가격이 하락을 수반하지 않을 경우의 cross-check에 의한 발동제한 등의 개별 제약조건 각각은 SSM의 수입억제 효과를 약화시킨다. 따라서 수입개도국의 입장에서 효과적인 SSM을 마련하기 위해서는 기본적으로 각각의 추가 제약조건 도입 모두에 반대할 필요가 있다.
- 그러나 개별 추가조건 각각의 제약효과를 파악하는 것보다, 개별 추가조건 간의 제약효과의 정도를 서로 비교 평가하는 것이 협상전략의 수립차원에서 보다 중요한 의미를 가질 수 있다. 따라서 이 절에서는 쟁점이 되고 있는 대리값(proxy)를 이용한 pro-rating, 발동기간의 12개월 이내 (within 12 month) 제약 하의 [2/4]개월 spill-over, 국내 가격자료를 이용한 cross-check의 제약조건 각각의 SSM 효과 제약정도를 상호 비교 검토하였다.

- 추가제약조건의 비교분석을 위해, 제약조건이 없는 단순(simple) SSM 조건을 도입하였다. 예컨대, 단순 SSM을 기준으로, 2개월 spill-over의 추가조건 도입시의 수입량이 pro-rating의 추가조건 도입시의 수입량 보다 많은 경우, 2개월 spill-over적용이 pro-rating의 적용보다 SSM 효과를 더 크게 제약하는 것으로 추론할 수 있다.
- 단순 SSM의 조건으로 발동계수(%trigger), 발동기간(12, 6, 8, 4개월), 또한 발동기간의 12개월 이내 제약조건을 사용할 것인가의 선택문제가 있다. 여기서는 발동기준물량으로 발동참조물량의 120% 및 12개월 이내 제약없는 4, 6, 8개월 발동기간을 단순 SSM의 조건으로 사용하였다. 참고로 인도의 SSM 관련 분석(2010년 G33 내부 회람 자료)의 경우에는 120%trigger 및 12개월 이내 제약없는 4개월 발동기간을 단순 SSM조건으로 사용한 것으로 파악되었다.
- 분석을 위해 농수산물 유통공사가 제공하는 2000~2008년 동안의 수입자료를 사용하였다. SSM적용효과는 2003~2008년의 기간을 대상으로 분석되었으며, 2000~2002년의 자료는 발동참조수준인 3년 평균의 초기 계산을 위해 사용되었다. 또한 SSM의 적용은 발동(trigger) 다음 달부터 시작하는 것으로 설정하였으며 SSM 발동시의 수입량은 실제수입량의 75%수준으로 변화하는 것으로 가정하였다.
- 분석대상으로는 쇠고기(HSK 0201.20.0000 신선/냉장/기타/뼈채절단한 것, HSK 0201.30.0000 신선/냉장/뼈없는 것, HSK 0202.20.0000 냉동/기타/뼈채절단한 것, HSK 0202.30.0000 냉동/뼈없는 것), 그리고 돼지고기(HSK 0203.29.1000 냉동/삼겹살, HSK 0203.29.9000 냉동/기타)를 선정하였다. 이들 세번들은 과거 TRQ 적용과 SSG 발동 경험이 없고 국내 가격자료가 용이한 중요 세번들이다.

- 비교분석의 기준으로 2003~2008년 동안의 수입량 합계와 발동 개월 수를 사용하였다. 해당조건의 수입량 합계가 많을수록 또는 발동 개월 수가 적을수록, SSM의 수입제한효과가 더 많이 제약됨을 의미한다.
- <표 3-32>와 <그림 3-35>는 신선/냉장/기타/뼈채절단한 쇠고기 세번(HSK 0201.20.0000)에 대한 비교분석결과를 요약한 것이다. 설명의 편의상 Simple은 단순 SSM, SP2는 2개월 spill-over, SP4는 4개월 spill-over, Pro는 pro-rating적용 SSM을 의미하며, S CC은 단순 SSM에 cross-check적용, SP2 CC는 2개월 spill-over에 cross-check적용, SP4 CC는 4개월 spill-over에 cross-check적용, Pro CC는 pro-rating적용 SSM에 cross-check적용하였음을 의미한다.
- 신선/냉장/기타/뼈채절단한 쇠고기(HSK 0201.20.0000)에 대한 분석결과를 살펴보면, 단순 SSM의 발동기간을 8개월에서 6개월 또는 4개월로 단축시킴에 따라, 2003~2008년의 수입량 합계가 증가함을 알 수 있다. 이는 발동기간의 단축에 따라 SSM의 효과가 제한됨을 의미한다. 이러한 결과는 단순 SSM에서 뿐만 아니라 spill-over 및 pro-rating조항을 추가적으로 도입했을 경우에도 그대로 유지되었다. 따라서 발동기간에 대한 협상결과에 따라 SSM의 효과가 크게 달라질 수 있음을 추론할 수 있다.
- 8개월 발동기간의 단순 SSM을 기준으로 2003~2008년에 수입량 합계측면에서 spill-over와 pro-rating의 제약효과를 비교하면, pro-rating은 단순 SSM과 동일량의 수입을 허용한 반면, 4개월 spill-over와 2개월 spill-over는 각각 단순 SSM의 경우보다 657톤과 1,153톤 더 많은 수입을 허용하였다. 이는 spill-over가 pro-rating보다 SSM의 (수입제한) 효과를 더욱 제약하는 것을 의미한다. 이러한 결과는 단순 SSM의 발동기간이 6개월과 4개월인 경우에도 그대로 유지되었다. 단, 단순 SSM의 발동기간이 단축됨에 따라, 각 제약조건들의 상대적 제약효과의 차이는 감소하였다. 특히 단순 SSM의 발동기

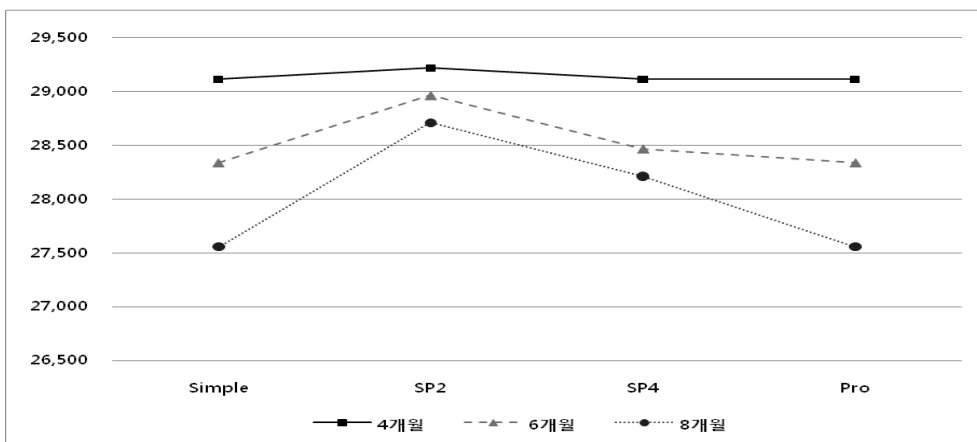
간이 4개월일 경우, 4개월 spill-over조항의 제약효과는 사라졌다.

표 3-32. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.20.0000)

		4개월		6개월		8개월	
		합계	비교	합계	비교	합계	비교
수입물량	Simple	29,115	N/A	28,339	N/A	27,557	N/A
	SP2	29,219	104	28,964	625	28,710	1,153
	SP4	29,115	0	28,468	129	28,214	657
	Pro	29,115	0	28,339	0	27,557	0
발동개월수	Simple	12	N/A	18	N/A	24	N/A
	S CC	0	-12	0	-18	1	-23
	SP2	11	N/A	13	N/A	15	N/A
	SP2 CC	0	-11	0	-13	0	-15
	SP4	12	N/A	17	N/A	19	N/A
	SP4 CC	0	-12	0	-17	0	-19
	Pro	12	N/A	18	N/A	24	N/A
	Pro CC	0	-12	0	-18	1	-23

자료: 농수산물유통공사

그림 3-35. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.20.0000)



자료: 농수산물유통공사

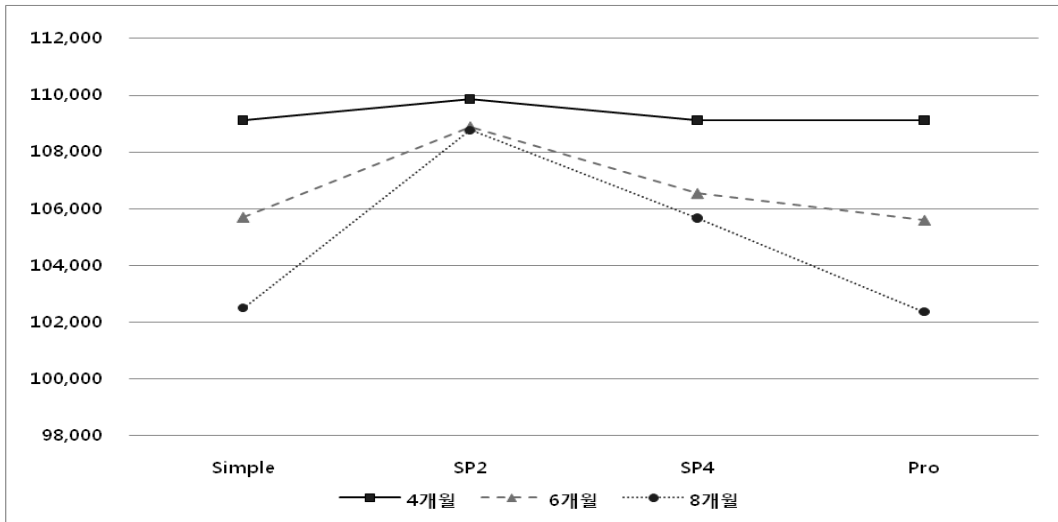
- Spill-over가 pro-rating보다 SSM의 수입제한 효과를 더욱 제한하는 것은 발동개월 수 측면에서도 살펴볼 수 있다. 8개월 발동기간을 적용한 단순 SSM의 경우 총 24개월동안 SSM이 발동가능하였으나, 4개월 및 2개월 spill-over조항이 추가될 경우, 각각 발동개월수가 19개월 및 15개월로 줄어들었다. 한편 발동개월수 측면에서 cross-check조항의 SSM에 대한 제약효과는 매우 큰 것으로 나타났다. 예컨대, 4개월 발동기간의 단순 SSM의 경우를 기준으로 살펴보면, 단순 SSM, pro-rating, 4개월 spill-over, 2개월 spill-over에서 각각 존재하였던 SSM 발동가능성(12, 12, 12, 11개월)이 cross-check조항을 각각의 경우에 추가적으로 부과함에 따라 완전히 사라졌다.
- <표 3-33> ~<표 3-37>와 <그림 3-36> ~<그림 3-40>은 각각 HSK 0201.30.0000(신선/냉장/뼈없는 쇠고기), HSK 0202.20.0000(냉동/기타/뼈채절단한 쇠고기), HSK 0202.30.0000(냉동/뼈없는 쇠고기), HSK 0203.29.1000(냉동/삼겹살), 그리고 HSK 0203.29.9000(냉동/기타 돼지고기)에 대한 비교분석결과를 요약한 것이다.
- 이들 세번들에 대한 분석결과는 대체로 신선/냉장/기타/뼈채절단한 쇠고기 세번(HSK 0201.20.0000)에 대한 비교분석결과와 유사하다. 즉, 제한적 spill-over가 pro-rating 조항 보다 SSM의 (수입제한) 효과를 더욱 제약하는 것으로 나타났으며, cross-check조항의 SSM에 대한 제약효과는 매우 크게 나타났다.
- 주목할 점은 단순 SSM에 pro-rating조항을 추가할 경우를 단순 SSM의 경우와 비교해 보면, 수입량에 변화가 없거나(예: HSK 0202.20.0000 냉동/기타/뼈채절단한 쇠고기), 오히려 줄어드는 경우(예: HSK 0201.30.0000 신선/냉장/뼈없는 쇠고기)도 있었고, 수입량이 늘어난다고 해도 그 정도가 크지 않았던 경우(예: HSK 0202.30.0000 냉동/뼈없는 쇠고기)도 있었다는 사실이다.

표 3-33. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.30.0000)

		4개월		6개월		8개월	
		합계	비교	합계	비교	합계	비교
수입물량	Simple	109,121	0	105,714	0	102,507	0
	SP2	109,869	748	108,886	3,172	108,776	6,269
	SP4	109,121	0	106,549	836	105,672	3,164
	Pro	109,121	0	105,609	-105	102,368	-139
발동개월수	Simple	16	0	24	0	32	0
	S CC	0	-16	0	-24	2	-30
	SP2	14	0	17	0	18	0
	SP2 CC	0	-14	0	-17	1	-17
	SP4	16	0	22	0	25	0
	SP4 CC	0	-16	0	-22	2	-23
	Pro	16	0	24	0	32	0
	Pro CC	0	-16	0	-24	3	-29

자료: 농수산물유통공사

그림 3-36. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0201.30.0000)



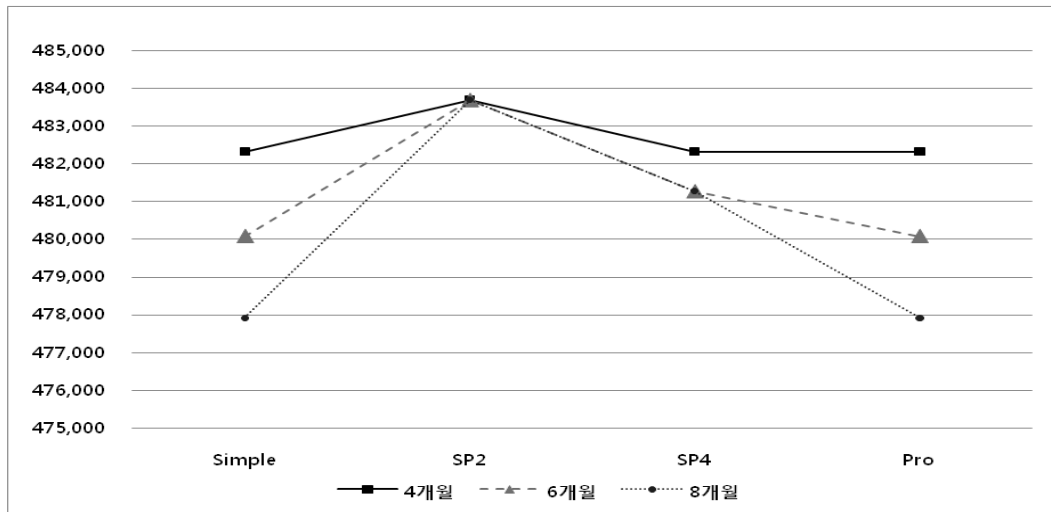
자료: 농수산물유통공사

표 3-34. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.20.0000)

		4개월		6개월		8개월	
		합계	비교	합계	비교	합계	비교
수입물량	Simple	482,327	0	480,085	0	477,920	0
	SP2	483,697	1,370	483,697	3,612	483,697	5,778
	SP4	482,327	0	481,273	1,188	481,273	3,353
	Pro	482,327	0	480,085	0	477,920	0
발동개월수	Simple	4	0	6	0	8	0
	S CC	2	-2	4	-2	6	-2
	SP2	3	0	3	0	3	0
	SP2 CC	1	-2	1	-2	1	-2
	SP4	4	0	5	0	5	0
	SP4 CC	2	-2	3	-2	3	-2
	Pro	4	0	6	0	8	0
	Pro CC	2	-2	4	-2	6	-2

자료: 농수산물유통공사

그림 3-37. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.20.0000)



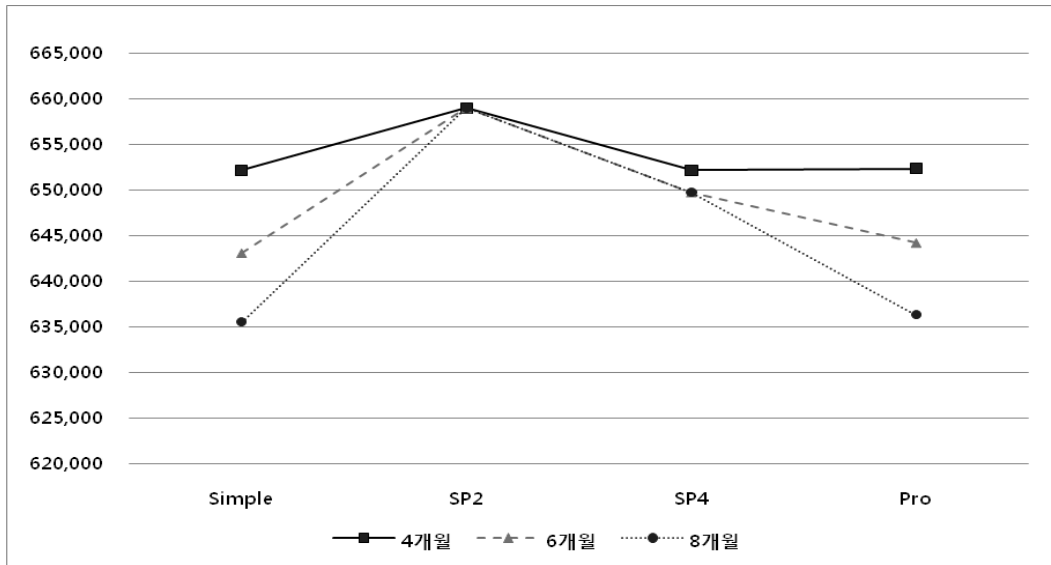
자료: 농수산물유통공사

표 3-35. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.30.0000)

		4개월		6개월		8개월	
		합계	비교	합계	비교	합계	비교
수입물량	Simple	652,207	0	643,152	0	635,594	0
	SP2	659,048	6,841	659,048	15,896	659,048	23,454
	SP4	652,207	0	649,810	6,658	649,810	14,215
	Pro	652,426	219	644,273	1,121	636,368	774
발동개월수	Simple	8	0	12	0	16	0
	S CC	3	-5	5	-7	7	-9
	SP2	5	0	5	0	5	0
	SP2 CC	1	-4	1	-4	1	-4
	SP4	8	0	9	0	9	0
	SP4 CC	3	-5	3	-6	3	-6
	Pro	8	0	12	0	16	0
	Pro CC	3	-5	5	-7	7	-9

자료: 농수산물유통공사

그림 3-38. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0202.30.0000)



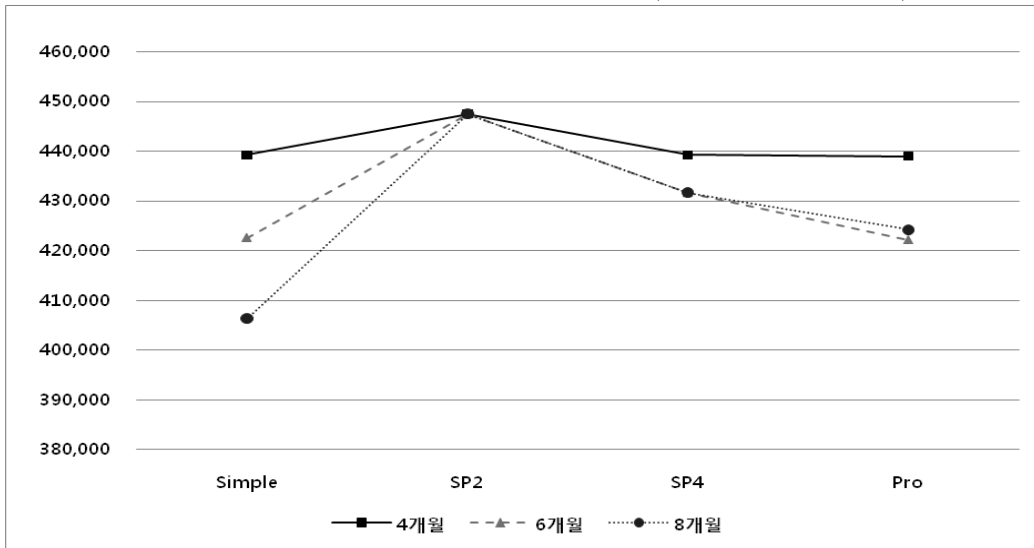
자료: 농수산물유통공사

표 3-36. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.1000)

		4개월		6개월		8개월	
		합계	비교	합계	비교	합계	비교
수입물량	Simple	439,300	0	422,611	0	406,381	0
	SP2	447,531	8,232	447,531	24,920	447,531	41,150
	SP4	439,300	0	431,680	9,069	431,680	25,299
	Pro	438,976	-323	422,184	-427	424,220	17,839
발동개월수	Simple	16	0	24	0	32	0
	S CC	5	-11	6	-18	5	-27
	SP2	12	0	12	0	12	0
	SP2 CC	3	-9	3	-9	3	-9
	SP4	16	0	20	0	20	0
	SP4 CC	5	-11	6	-14	6	-14
	Pro	16	0	24	0	24	0
	Pro CC	4	-12	5	-19	2	-22

자료: 농수산물유통공사

그림 3-39. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.1000)



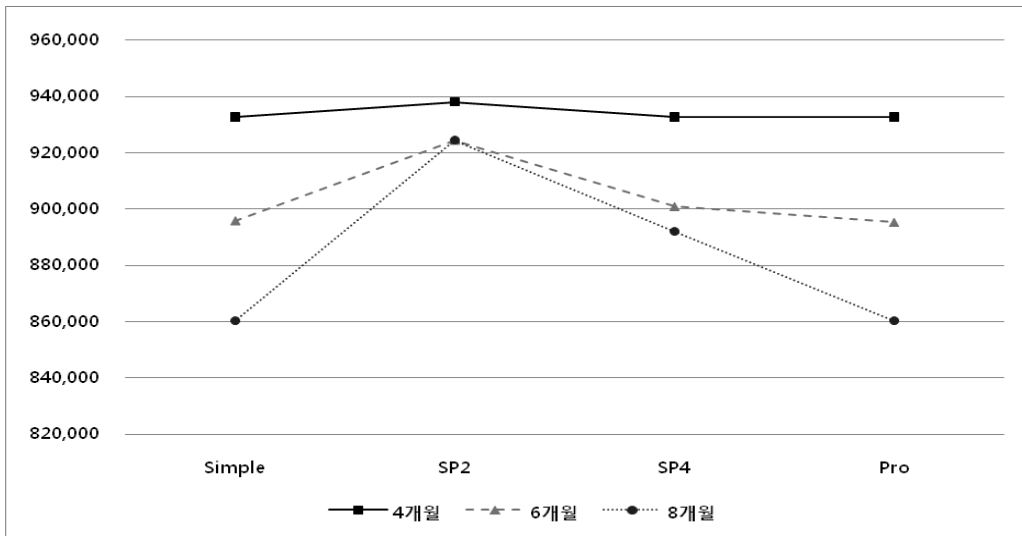
자료: 농수산물유통공사

표 3-37. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.9000)

		4개월		6개월		8개월	
		합계	비교	합계	비교	합계	비교
수입물량	Simple	932,680	0	895,814	0	860,263	0
	SP2	938,130	5,450	924,434	28,620	924,434	64,171
	SP4	932,680	0	900,844	5,031	892,014	31,752
	Pro	932,680	0	895,243	-570	860,263	0
발동개월수	Simple	16	0	24	0	32	0
	S CC	5	-11	6	-18	7	-25
	SP2	15	0	18	0	18	0
	SP2 CC	4	-11	4	-14	4	-14
	SP4	16	0	23	0	25	0
	SP4 CC	5	-11	6	-17	7	-18
	Pro	16	0	24	0	32	0
	Pro CC	5	-11	5	-19	7	-25

자료: 농수산물유통공사

그림 3-40. SSM 쟁점조건의 비교분석 (HSK 0203.29.9000)



자료: 농수산물유통공사

- 예컨대 신선/냉장/뼈없는 쇠고기(HSK 0201.30.0000)의 경우, 6개월과 8개월 발동기간의 단순 SSM에 pro-rating조항을 추가할 때, 단순 SSM의 경우보다 수입량이 오히려 각각 105톤과 139톤만큼 줄어들었다 (<표 3-28>). 한편, 냉동/뼈없는 쇠고기(HSK 0202.30.0000)의 경우, 단순 SSM에 pro-rating조항을 추가할 때, 단순 SSM의 경우보다 수입량이 각각 219톤(4개월), 1,121톤(6개월)과 774톤(8개월)만큼 늘어났다 (<표 3-30>). 그러나 단순 SSM의 경우보다 수입량이 각각 6,841톤(4개월), 15,896톤(6개월), 23,454톤(8개월) 가량 늘어난 2개월 spill-over의 경우와 비교하였을 때, pro-rating의 제약효과는 상대적으로 크지 않은 것으로 판단된다.

- 수입량 합계와 발동 개월 수를 이용한 세가지 제약조건들의 비교 분석결과를 요약하면 다음과 같다.
 - 발동기간의 12개월 이내 제약하의 [2/4]개월 spill-over의 제한적 허용과 국내가격이 하락을 수반하지 않을 경우의 cross-check에 의한 발동제한은 발동기준물량의 산정을 위한 pro-rating의 도입에 비해서 SSM의 수입제한 효과를 상대적으로 더 크게 제약한다.
 - 따라서 효과적인 SSM을 위해서는 자동적인 spill-over규정의 도입이나 spill-over의 허용기간을 최대한으로 확보하는 것과 의무적인 cross-check 조항의 도입을 반대하는 것이 필요하다.

- 반면에 제한적 spill-over의 허용이나 cross-check의 의무도입에 비해서, pro-rating에 의한 SSM의 수입제한 효과의 제약정도는 상대적으로 크지 않았다.
 - 특히 단순 SSM에 pro-rating조항을 추가할 경우를 단순 SSM의 경우와 비교해 보면, 수입량에 변화가 없거나, 오히려 줄어드는 경우도 있었고, 수입량이 늘어난다고 해도 그 정도가 크지 않았다.
 - 수입량이 늘어난 경우에도 제한적 spill-over의 경우와 비교하였을 때, pro-rating의 제약효과는 상대적으로 크지 않은 것으로 판단된다.

- 따라서 협상차원에서 양보가 불가피할 경우, 발동기준물량의 산정을 위한 pro-rating의 도입에 대해서 협상의 여지를 발휘하는 것이 가능할 수 있다고 판단된다.

제 4 장

요약 및 제언

- 2001년 11월에 공식 출범된 다자간 무역협상인 ‘도하개발아젠다(Doha Development Agenda: DDA)’협상이 2008년말 결렬이후 답보상태를 보이고 있다. DDA 협상의 전개과정을 살펴보면, 그 중요한 배경에는 선진국의 농업보조금의 감축과 개도국의 농산물 및 비농산물 시장개방확대에 대한 미국, EU, 개도국간의 교차적 양보요구가 있음을 알 수 있다.
- 2010년 말 현재 DDA 농업협상에서 논의는 개도국 특별긴급관세제도 (Special Safeguard Mechanism: SSM)에 집중되어있는데, 이는 개도국 농산물 시장개방과 관련하여 SSM문제가 2008년 7월의 주요국 각료회의 결렬의 중요한 원인으로 작용하였다는 것에 기인한다.
- SSM은 세계시장의 급격한 변동성에 대한 개도국 국내시장의 안정성 확보를 위해 도입되었다. 그러나 수입량의 급증 또는 수입가격의 급락 시에 발동되는 SSM은 일정기간 관세를 추가적으로 부과함으로써 수입을 억제하는 효과로 인해, 개도국 농산물 시장의 개방문제와 밀접히 관련되어 있다.
- 호주 등의 농산물 수출국과 우리나라가 속한 개도국그룹(G33)이 SSM의 주요 조항별로 서로 대립하고 있는 근본 이유는 수출국과 수입개도국이 서로

다른 관점으로 SSM에 대해 접근하고 있기 때문이다.

- 케언즈 그룹을 위시한 수출국은 SSM을 개도국 농업시장의 자유화를 유도하기 위해 필요한 한시적 양보조치로서 이해하고 있다. 이러한 관점에서 SSM의 적용은 정상교역의 확대(normal trade expansion) 또는 가격의 정상적 변동(normal fluctuations in price)이 저해하지 않는 제한적 수준에서 허용되어야 한다.
 - 반면 G33 그룹을 위시한 수입개도국은 SSM을 세계 농산물시장의 높은 변동성하에서 개도국의 취약한 농업구조를 보호하기 위해 필요한 조치로서 이해하고 있다. 즉, 세계 농업시장의 높은 변동성을 고려할 때, 개도국의 식량안보, 생계안보, 농촌개발 등의 개발수요 충족을 위해서는 강력하고 효과적인 SSM제도가 필요하다.
- 2008년 말 DDA협상의 결렬이후 2010년 말의 현재까지 SSM의 주요 쟁점은 도하 이전 양허관세 초과 SSM의 허용조건과 관련되어 있다. 의장 별도 작업문서(TN/AG/W/7)에는 미국과 우루과이 등 수출국들이 제안한 이들 추가 제약조건들을 담고 있는 데, 특히 발동기준과 구제조치수준에 대한 절충과 아울러, 계절성 문제, pro-rating, cross-check 의무도입, spill-over의 제한적 허용 등이 최근 SSM 논의의 주요 쟁점으로 남아있는 상태이다.
- 이에 따라 2009년 하반기부터 물량기준 SSM 관련 주요 쟁점별로 실제 수출입자료를 활용한 시뮬레이션 결과를 가지고 수출국과 개도국간의 논의가 시작되었다. G33그룹의 일원으로서 SSM문제에 주도적으로 대처하기 위해, 이 연구에서는 농산물 수출국들이 제시한 논리의 타당성을 검증하고 쟁점별 득실을 분석하였다. 이를 위해 주요국 수출입 통계에 기초한 SSM관련 쟁점별 시뮬레이션분석을 수행하였다. 물량기준 SSM과 관련된 최근의 주요 이슈와 이에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

- 호주, 캐나다 등 수출국들은 **SSM**이 지나치게 많은 세번에서 발동가능하고, 발동시 교역(수입)수준을 심각히 제약할 가능성이 있다는 점을 강조하고 있다. 따라서 이들은 **SSM**에 대한 추가적 제약조건(conditionalities)의 도입을 통해 **SSM**의 발동 가능성을 제약할 필요가 있다 주장하고 있다. 이러한 주장을 검토하기 위해서 발동 가능성과 발동 효과측면에서 실증분석을 수행하였다.
- 먼저 발동 가능성과 관련하여, 물량 및 가격 기준 **SSM** 발동 가능성을 분석하였다. 특히 발동가능 세번수의 연도별 변화를 분석하였는데, 2006년말부터 2008년초까지의 세계적인 농산물 가격급등현상을 감안할 때, 발동가능 세번수가 최근에 들어 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 수출국들이 제시한 과거 연도의 평균값에 의한 **SSM** 발동 가능성이 최근의 실제 발동 가능성을 과대평가하고 있다는 것을 의미한다.
- 더구나 **SSM**과 유사한 **SSG**의 개도국들 발동실적을 보면, 발동을 위해 필요한 기술적 요건이 충족되는 경우에 비해서 실제 발동 건수가 현저하게 작았음을 알 수 있다. 이러한 측면에서, 발동 가능성에 대한 분석만으로, **SSM**이 지나치게 광범위한 농산물에 대해 발동되어 정상무역을 저해할 수 있다는 수출국의 주장은 근거가 미약하다고 판단된다.
- 또한 **SSM**의 발동효과면에서 살펴보면, 정상교역 저해 여부와 관련한 호주 등 수출국의 분석은 대부분 **SSM** 발동시 수입이 100% 중지된다는 가정을 바탕으로 하고 있다. 그러나 한국, 미국, 일본의 **SSG** 발동실적을 분석한 결과, **SSG**가 발동했을 때 정상 수입량(월별로 **SSG**가 발동하지 않은 연도의 평균 수입량)보다 늘어난 경우도 있고 감소한 경우도 있으나 대부분 수입이 지속되고 있다. 따라서 **SSG**와 유사한 **SSM**이 발동되었을 때 정상 교역(수입)을 저해할 것이라는 주장은 근거가 없다고 판단된다.

- 한편 우루과이 등 수출국들은 계절성 상품에 대한 SSM 적용에 추가적인 발동 제한조항의 도입을 주장하고 있다. 그러나 미국, 브라질, 호주의 주요 수출품목의 수출 계절성을 살펴본 결과, 계절성이 확연히 드러나는 품목이 있는 반면, 계절성이 존재한다고 보기 어려운 품목도 상당수 있었다. 수출 계절성이 있는 경우에도, 수입국 입장에서는 수입의 계절성이 크게 줄어들고 또한 수출국 입장에서는 나라마다 수출시기가 달라, 어떤 기준으로 계절성을 반영할 것인지가 분명하지 않다. 따라서 계절성을 명확한 기준을 가지고 도입하기에는 한계가 있는 것으로 보인다.
- 다음으로 도하 이전 양허관세 초과 SSM 발동을 허용하기 위한 주요 추가 제약조건인 pro-rating에 의한 발동기준 계산, cross-check 의무도입, spill-over의 제한적 허용 등의 SSM에 대한 효과를 분석하였다.
- 발동기준에 대한 pro-rating은 SSM이 발동된 기간의 수입량 대신에, SSM이 발동되지 않은 기간의 월평균 수입량을 대리값(proxy)으로 이용하여 발동기준 산정한다는 조항이다. 단 실제 수입량이 대리값보다 더 많을 경우에는 실제 수입값을 사용한다.
 - 수출국들은 SSM 발동으로 수입이 인위적으로 낮아질 수 있고, 이로 인해 SSM 발동 이후의 발동기준물량이 인위적으로 낮아질 수 있다고 우려하고 있다. 즉, SSM 발동이 추가적으로 SSM의 잦은 발동을 초래하여, 정상교역을 저해할 수 있다고 주장하고 있다. 따라서 발동기준 계산에 있어 pro-rating조항을 도입할 것을 주장하고 있다.
 - 반면 개도국들은 SSM이 정상교역 수준을 넘어선 수입급증에 의한 문제점을 완화시키기 위한 조치이므로, SSM 부과로 정상교역이 저해된다고 보기는 어렵다는 입장이다. 즉, 발동참조물량 산정시 3개년 이동평균을

사용하고 있고, 발동기준물량이 발동참조물량보다 높게 설정됨으로써, SSM이 이미 정상적인 교역의 흐름을 반영하고 있다고 주장하고 있다.

- 개도국들은 오히려 pro-rating이라는 추가 제약조건이 SSM 발동을 더욱 어렵게 만들어 SSM의 효과를 제약할 가능성이 있어, pro-rating에 의한 추가 제약조건의 도입을 반대하고 있다.
- 주요국의 수입자료를 바탕으로 pro-rating의 적용효과를 분석한 결과, 대체로 pro-rating 도입은 발동기준(trigger level)을 높여 SSM 발동을 제한하는 것으로 나타났다. 수입 추세별로 보면, 수입증가 추세 품목이 상대적으로 빈번하게 SSM이 발동하고 pro-rating의 효과가 크게 나타났다. SSM 발동시 수입제한 효과에 대한 가정별로 보면, 수입중지(실수입량의 0%) 가정의 경우에 pro-rating의 영향(SSM의 수입억제 효과 제한 및 SSM의 발동시기 지연)이 크게 나타났다. 반면, 실수입량의 75%가 도입된다고 가정하면, pro-rating의 영향은 크지 않는 것으로 분석되었다. 한편 수입감소추세 및 수입변동추세 품목의 경우, SSM발동의 수입제한 효과에 대한 가정과 상관없이, pro-rating에 의한 수입량이나 발동시기에 대한 영향은 작은 것으로 분석되었다.
- 다른 SSM관련 쟁점은 spill-over조항의 도입 여부이다. 이는 기본적으로 발동기간(duration)을 연도말로 제한하고, 연도말 [2/4]개월내에 발동될 경우, [2/4]개월에 한하여 다음연도로 발동기간의 연장(spill over)을 허용한다는 것을 의미한다.
 - 수출국들은 SSM 발동기간의 단축을 지속적으로 주장하고 있다. 먼저 1차 수정안에서는 SSG 관련규정을 원용하여 SSM 발동 당해년도 말까지로 제한할 것을 주장한 바 있다. 2차 수정안을 통해 발동기간이 12개월로 절충된 이후에도, 다시 도하 이전 양허관세 초과 SSM에 대해서 발동

기간을 최대 [4/8]개월로 축소할 것과 발동 당해 연도 말까지로 제한할 것을 주장하고 있다.

- 한편 G33그룹의 개도국들은 수입 급증사례의 대부분(2001-2007년동안 56개 개도국 수입급증사례의 52%)이 1년 이상 지속되었으며, 3년 이상인 경우도 많았음(약 25%)을 지적하고 있다. 또한 SSM과 유사한 SSG의 발동 사례분석을 통해, 대부분의 구제조치 발동이 연도말(2001-2008년동안 몰량기준 SSG 발동사례 중 80%는 9월이후 발동)에 집중되어 있음을 강조하고 있다.
- 따라서 개도국들의 기본 입장은 SSM 발동기간이 12개월이어야 하며, 발동기간이 다음해로 넘어갈지라도 자동적으로 spill-over되어야 한다는 것이다. 단, 협상 차원에서 spill-over조항이 도입될 경우, 발동기간과 연장기간을 최대한으로 하는 것이 효과적인 SSM을 위해서 필요하다는 입장이다.
- 발동기간/연장기간 (Duration/Spill-over)를 4/2개월에서 8/4개월로 연장할 경우 SSM효과에 어떠한 영향이 있는지 검토한 결과, 대체적으로 duration/spill-over 기간이 길수록 SSM의 수입억제 효과가 커지는 것으로 분석되었다. 따라서 효과적이고 강력한 SSM을 위해서는 발동 및 연장 기간을 최대한으로 확보할 필요가 있다고 판단되어 진다.
- 또 다른 SSM관련 쟁점은 cross-check의 의무도입여부이다. 이는 발동기준을 충족하더라도 국내 가격이 실제로 하락하지 않을 경우에는 SSM발동을 제한하는 것을 의미한다.
 - 수출국들은 “발동기준을 충족하더라도 국내 가격이 실제로 하락하지 않을 경우(cross-check)에는 일반적으로 (normally) SSM발동을 제한한다.”

는 조항에서 ‘일반적으로’라는 어구를 삭제함으로써 cross-check규정을 의무화할 것을 주장하고 있다.

- 이에 대해 G33 국가들은 cross-check 도입이 SSM 제도 자체를 무의미하게 만들 수 있기 때문에 의무도입을 반대하고 있다. 오히려 가격기준 SSG의 관련규정을 원용하여 “가능한 한(as far as practicable)”라는 문구를 삽입함으로써 cross-check 조항이 의무조항이 아님을 적시할 것을 주장하고 있다.
 - 개도국들은 또한 수입은 세번별로 이루어지는 반면 국내가격은 실품목 위주로 되어 있기 때문에 cross-check 적용에 제도적 어려움이 있다는 점을 지적하고 있다. 아울러 개도국의 취약한 유통망과 인프라로 인해 수입량 급증이 국내 가격 및 산업에 영향을 미치기까지 상당한 시차가 존재할 수 있다는 점을 강조하고 있다.
- Cross-check 도입이 SSM발동을 얼마나 저해하는지에 대한 시뮬레이션 분석결과, cross-check의 도입은 SSM 발동횟수를 매우 크게 감소시키는 것으로 나타났다. Cross-check조항의 SSM 발동저해 정도가 매우 높으므로, 이 조항에 대해서는 의무조항이 아님을 적시하는 것이 효과적인 SSM을 위해서 필요한 것으로 판단된다.
- 앞의 분석결과에 의하면, 발동기준물량의 산정을 위한 pro-rating, 발동기간의 12개월이내 제약하의 [2/4]개월 spill-over의 제한적 허용, 국내가격이 하락을 수반하지 않을 경우의 cross-check에 의한 발동제한 등의 개별 제약조건 각각은 모두 SSM의 수입제한 효과를 약화시킨다. 따라서 효과적이고 강력한 SSM을 위해서는 기본적으로 각각의 추가 제약조건 도입 모두를 받아들이기 어렵다.

- 개별 추가조건 각각의 제약효과를 파악하는 것과 더불어, 개별 추가조건간의 제약효과의 정도를 서로 비교 평가하는 것이 협상전략의 수립차원에서 보다 중요한 의미를 가질 수 있다.
- 제약조건이 없는 단순(simple) SSM 조건에 세가지 제약조건을 각각 추가한 경우들을 수입량 합계와 발동 개월 수를 기준으로 비교분석하였는데, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.
 - 발동기준물량의 산정을 위한 pro-rating의 도입에 비해서, 발동기간의 12개월이내 제약하의 [2/4]개월 spill-over의 제한적 허용과 국내가격이 하락을 수반하지 않을 경우의 cross-check에 의한 발동제한은 SSM의 (수입제한) 효과를 상대적으로 더 제약한다. 따라서 효과적인 SSM을 위해서는 자동적인 spill-over규정의 도입이나 spill-over의 허용기간을 최대한으로 확보하는 것과 의무적인 cross-check조항의 도입을 반대하는 것이 필요하다.
 - 반면에 제한적 spill-over의 허용이나 cross-check의 의무도입에 비해서, pro-rating에 의한 SSM의 수입제한 효과의 제약정도는 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 특히 단순 SSM의 경우와 비교해볼 때, pro-rating조항을 추가할 경우가 항상 수입량증가를 초래하지는 않는 것으로 분석되었다. 따라서 협상차원에서 양보의 필요성이 있는 경우, 다른 경우와 비교하여볼 때, 발동기준물량의 산정을 위한 pro-rating조항에 대해서 협상의 여지가 상대적으로 더 크다고 판단된다.
- 한편 SSM의 논의전개과정을 살펴보면, 개도국 특별긴급관세제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)문제가 2008년 7월의 주요국 각료회의 결렬의 원인으로 작용한 배경에는 SSM에 대한 본격적 논의가 2008년경에야 비로소 뒤늦게 시작되었다는 점이 있다.

- DDA협상은 개도국에 대한 특별대우가 새로운 다자무역협상의 중요원칙으로 도하 각료선언문을 통해 선언되면서 출발되었다. 그럼에도 불구하고 개도국 우대의 방법에 대한 논의는 칸쿤 각료회의를 통해 형성된 개도국그룹들이 각종 제안서들을 제출할 때 까지 구체화되지 않고 있었다.
 - 더우기 개도국 특별대우의 구체적인 방법에 대한 실질적인 협상은 기본 골격과 홍콩각료회의를 통해 세부원칙에 대한 기본적인 방향과 원칙이 합의된 후에야 본격적으로 시작되었다. 이에 따라 SSM에 대한 논의과정은 2008년에 세부원칙 1~4차 수정안이 마련되는 시기에 들어서야 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다.
- SSM에 대한 본격적 논의가 상대적으로 늦게 시작되었다는 점이 SSM문제가 2008년말 DDA협상결렬의 배경 중 하나로 작용하였다는 점에서, 향후 DDA협상의 최종 타결을 대비해 가격기준 SSM에 대한 추가 논의가 빠른 시일 내에 본격적으로 시작될 필요가 있다.
- 최근의 SSM논의 과정은 물량기준 SSM에 국한되어 가격기준 SSM에 대한 본격적 논의가 부족하다. 2005년 12월 홍콩각료선언문에서는 SSG에 대해 인정되는 가격 및 물량기준 발동원칙을 SSM에 대해서도 인정하여, 선진국이 유보적인 입장을 취해온 가격기준발동도 사용할 수 있다는 점을 명시하는 등 개도국의 입장이 반영되었다. 그럼에도 불구하고 가격기준 SSM에 대한 본격적인 논의는 아직도 시작되지 않고 있다.
 - G33국가는 공동제출한 문서(TN/AG/GEN/30)에서 “WTO 데이터는 선진국 및 개도국 모두 가격 기준 SSG를 물량 기준 SSG보다 훨씬 더 자주 사용했음 (74% 대 26%)을 보여준다.”고 지적하고 있다. 이는 가격기준

SSM의 논의가 물량기준 SSM의 논의 못지않게 중요할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 물량기준 SSM에 대한 절충안 마련과 함께 향후에는 가격기준 SSM에 대한 본격적 논의가 시작될 필요가 있다.

참고 문헌

- 글로벌 무역 정보 서비스. Global Trade Atlas, <http://www.gtis.com>
- 농수산물 유통공사. 수출입통계자료. http://www.kati.net/web_trade/
- 미국 농무부 산하 해외농업국. <http://fas.usda.gov/>
- 송주호, 전상곤, 조영수, 김태훈, 이대섭, 허 덕, 신용광, 이상민, 김배성, 정대희, 신유선. 2009a. 「DDA 농업협상 시나리오별 영향분석과 국내대책방향」 한국농촌경제연구원. C2009-2.
- 송주호, 김태훈, 정대희, 황현정. 2009 b. 「DDA 농업협상 품목별 협상대책 연구」 한국농촌경제연구원.
- 송주호, 김태훈, 정대희. 2010. 「DDA 농업협상 개도국긴급특별관세(SSM) 쟁점분석」 한국농촌경제연구원.
- 이재욱, 서진교, 조규대, 김상현, 임소영. 2005 「개도국 특별품목(SP) 및 특별수입구제조치(SSM) 관련 협상 대책」 한국농촌경제연구원. C2005-54.
- Martin, W. and Anderson, K. 2008. "Agricultural Trade Reform under the Doha Agenda: Some Key Issues". *The Australian Journal of Agricultural Resource Economics*, 52:1-16.
- Matambalya, F.S. 2010. "Making the Outcomes of the Doha Development Round Favorable for Developing Countries: Reflections on a Feasible Proposal for a Special Safeguard Mechanism". *Journal of East Asian Economic Integration*. 14:1:121-172.
- Schnepf, R., E. Dohlman, and C. Bolling. Agriculture in Brazil and Argentina: Developments and Prospects for Major Field Crops. Agriculture and Trade Report WRS-01-3. USDA, ERS, November 2001.
- South Centre. 2009. "The Extent of Agriculture Import Surges in Developing Countries: What are the Trends?". SC/TDP/AN/AG/8.
- South Centre. 2009. "The Volume Based SSM: Analysis of the Conditionalities in the December 2008 WTO Agriculture Chair's Texts". SC/TDP/AN/AG/9.
- South Centre. 2009. "The Price-Based Special Safeguard Mechanism (SSM): Trends in Agriculture Price Declines and Analysis of the Conditionalities in the December 2008 WTO Agriculture Chair's Text". SC/TDP/AN/AG/10.
- South Centre. 2009. "Comparing the Special Safeguard Provision (SSG) and the Special

- Safeguard Mechanism (SSM): Special and Different Treatment for Whom?". SC/TDP/AN/AG/11.
- Wolfe, R. 2009. "The Special Safeguard Fiasco in the WTO: the Perils of Inadequate Analysis and Negotiation". *World Trade Review*. 8:4:517-544.
- WTO. 2003. "Negotiations on agriculture: first draft of modalities for the further commitments". 2003.2.17. TN/AG/W/1.
- _____. 2003. "Negotiations on agriculture: first draft of modalities for the further commitments: revision". 2003.3.18. TN/AG/W/1/Rev.1.
- _____. 2004. "WTO Agricultural Negotiation: The issues, and where we are now". 2004.12.1. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/
- _____. 2006. "Draft possible modalities on agriculture". 2006.7.12. TN/AG/W/3.
- _____. 2007. "Revised draft modalities for agriculture". 2007.8.1. TN/AG/W/4.
- _____. 2008. "Revised draft modalities for agriculture: revision". 2008.2.8. TN/AG/W/4/Rev.1.
- _____. 2008. "Revised draft modalities for agriculture". 2008.5.19. TN/AG/W/4/Rev.2.
- _____. 2008. "Revised draft modalities for agriculture". 2008.7.10. TN/AG/W/4/Rev.3.
- _____. 2008. "Revised draft modalities for agriculture". 2008.12.6. TN/AG/W/4/Rev.4.
- _____. 2008. "Revised draft modalities for agriculture. special safeguard mechanism". 2008.12.6. TN/AG/W/7.
- _____. 2010. "G-33 submission on the SSM: Price and volume cross-check conditionalities". Communication by the G-33. 2010.2.5. JOB/AG/3.
- _____. 2010. "G-33 submission on the SSM: seasonality". Communication by the G-33. 2010.2.5. JOB/AG/4.
- _____. 2010. "Issues and concerns on the price-based special safeguard mechanism: some analysis and technical contributions for the design and structure". Communication by the G-33. 2010.2.11. JOB/AG/5.
- _____. 2010. "Refocusing discussions on the special safeguard mechanism (SSM): outstanding issues and concerns on its design and structure. submission by the G-33". 2010.2.28. TN/AG/GEN/30.
- _____. 2010. "Issues and concerns on the price-based special safeguard mechanism: some analysis and technical contributions for the design and structure". Communication by the G-33. 2010.3.4. JOB/AG/5/Rev.1.
- _____. 2010. "G-33 submission on the SSM: flexibilities for SVES". Communication by the

G-33. 2010.3.4. JOB/AG/6.

_____. 2010. "G-33 submission on the SSM: pro-rating". Communication by the G-33.
2010.3.5. JOB/AG/7.

부 록 1

World Trade Organization

TN/AG/GEN/30
28 January 2010
(10-0443)

Committee on Agriculture
Special Session

Original: English

SSM (Special Safeguard Mechanism; 개도국 특별긴급 관세)에 대한 논의의 재조명: 그 설계와 구조를 둘러싼 현존 이슈와 우려 사항 (G-33 제출)

본 문서는 2010년 1월 27일자로 G-33의 요청에 의해 배포된다.

I. 서론

1. 도하각료선언문 (Doha Ministerial Declaration; 이하DMD) 제 13 문단 (Paragraph 13)은 농업 협상에 관한 개도국 특별 대우 (Special and Differential; 이하 S&D) 조항이 “개도국으로 하여금 식량 안보, 생계 안보, 농촌 개발 등을 포함한 각국의 개발 수요를 실질적으로 반영할 수 있도록 운영상 효과적”이어야 함을 요구하고 있다. 또한 홍콩에서 합의된 위임 사항 (Mandate)은 개도국이 물량뿐 아니라 가격에 기준한 ‘개도국 특별긴급 관세(Special Safeguard Mechanism; 이하SSM)’에 의지할 수 있음을 명시했다는 점을 상기할 필요가 있다.

2. SSM에 관한 최근 논의는 이 제도의 존립 근거, 구조, 설계에 대해 인식의 차이가 있음을 확연히 보여주었다. SSM 옹호론자들은 DMD (paragraph 13)에 있는 위임 사항에 따라, 그들의 개발 수요를 충족시켜줄 수 있는, 효과적이며 운영하기 쉬운 제도가 필요함을 강조해왔다. 하지만, 일각에서는 SSM이 교역

흐름을 와해하는 결과를 가져올 수 있다는 점에 집중하여왔다. 이에 기반하여 이들은 SSM이 “정상적 무역”을 와해시키는 것을 예방하기 위한 원칙을 제안하는 등 SSM의 기능을 제한하기 위한 방법을 모색해왔다. 하지만 정상적 무역이라는 개념은 그 동안의 논의에서 정의되지 않았다.

3. 건설적 참여의 일환으로, G-33은 이 시점에서 SSM의 당초 존립 근거를 상기하는 것과 동시에, 이를 통해 SSM의 구조와 설계에 관해 일부 결론을 낼 필요가 있다고 본다. 본 제출서에서는 그 동안 SSM 관련 논의에서 제기된 일부 핵심 개념 - “정상적 무역”, 할당 (prorating), 계절성, 크로스체크 (crosscheck), 기간, 스펠오버 (spillover) 등-에 대해 논의하고자 한다. 본 제출서는 주로 G-33이 자체적으로 수행한 기술 분석에 기반해 작성되었으며, 그 외 FAO (UN식량농업기구), ICTSD (지속가능개발 국제센터), WTO (세계무역기구), 사우스센터 (South Centre), 미국카네기평화연구소 (Carnegie Endowment for International Peace) 등 다양한 기관에서 기 발간한 기술 분석 자료를 일부 참조하였다. 개도국의 SSG사용 사례 또한 참조하여 작성되었다.

II. 존립 근거

4. SSM 존립 근거와 관련해, 두 가지 핵심 요소가 있다. 첫 번째 요소는 수억 명에 달하는 농민들의 주 관심사가 무역이 아니라 생존 그 자체인 대부분의 개도국에서 농업의 객관적인 실태와 관련 있다. 전세계 농업 노동자 수는 약 11억 명으로 추정되며, 식량 안보가 불안한 인구는 15억 명으로 이들은 각각 2헥타르가 채 안 되는 5억 개의 농경지에서 살고 있다. 이는 전세계 총 농지의 85%에 해당한다. 두 번째 요소는 대부분의 선진국 농업의 특징인 왜곡과 관련되어 있으며, 이는 ‘농업에 관한 협정 (the Agreement on Agriculture)’ 제 20조와 DDM (Paragraph 13)에 위임되어있는, 협상의 주요 안건이기도 하다.

5. 중요한 것은 SSM을 상업적 관점에 치중해서 보지 않는 것이다. 그보다는 개도국이 식량, 생계 안보, 농촌 개발 등의 주요 우려사항을 해결하는 동시에 자유화 (liberalization) 의제를 수행해나갈 수 있는 제도로 바라보는 것이 바람직하다. 대부분의 개도국에서는, 고용의 대부분을 차지하는 농업이 상업적 활동 그 자체보다는 생존 수단이라는 점을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 이들 국가

에서 대부분의 농업 생산은 주로 영세 농지에서 자기 소비 목적으로 이루어진다. 생계농업은 저투자와 저생산의 악순환에 깊게 빠져있다. 세계 빈곤층의 75%가 농업이 주요 경제 활동 수단인 농촌 지역에 거주하고 있으므로 이러한 자급 농업은 빈곤 완화라는 이슈와도 깊게 연관되어 있다. 지난 10년 동안 개도국 농업 부문에서는 경제 자유화와 생계농업 간 상호 작용을 반영하는, 심상치 않은 일들이 많이 발생했다. 국제 시장에의 대대적인 시장 개방은 최빈층의 식량 안보에 악영향을 끼치는, 끊임없는 가격 변동을 초래했다. 세계은행(World Bank)은 2007년과 2008년, 높은 식료품 가격 및 고유가로 인해 극심한 빈곤 상태에서 살고 있는 인구가 1억 3천만~ 1억 5천만 명 증가했다고 추정했다.¹³⁾ 잦은 식량 폭동과 농민 자살은 이 위기의 폭력적인 단면을 보여준다. 수입 의존도 심화로 인해 여러 국가에서 수많은 지역 작물이 설 곳을 잃었고, 이는 농촌 고용과 식량 안보에도 영향을 미쳤다. 환경적으로 특정 농업 기후대에서 잘 자랄 수 있는 여러 작물 또한 값싼 수입품에 자리를 내주었다.

6. 우루과이 라운드 전에 개최된 일곱 차례 라운드 동안, 농업 교역은 GATT 원칙에서 벗어났다는 점을 상기할 필요가 있다. 우루과이 라운드는 원칙 도입에 있어 점진적인 출발점이 되었고 “점진적인 보조 및 보호의 실질적인 감축, 그리고 그 결과 근본적인 개혁을 이루고자 하는 장기적 목표는 지속적인 과정”¹⁴⁾이라는 점을 인정했다. 도하 라운드 협상 맥락에서 무역 왜곡 보조(Trade Distorting Support) 감축을 위한 시도가 있었음에도 불구하고, 이는 미미한 결과만을 낳았다. 예를 들어, 그린 박스 (Green Box) 원칙은 그 정의가 명확하지 않아 허용보조대상의 변경이 가능해졌다. 게다가, 시장 접근 관련해, 선진국은 민감 품목 (Sensitive Products), TRQ (관세할당제) 유지 및 도입, 그리고 관세 인하 시 스위스 공식의 미 적용 등을 통해 빠져 나갈 여지를 만들 수 있었다. 관세 상한 (tariff capping) 및 관세 단순화를 비롯한 핵심 이슈들은 여전히 협상 대상이다. 현재 세부원칙 (modalities) 초안에 기반해 볼 때, 도하 라운드가 농업 무역의 왜곡 제거에 심각한 영향을 주지 못할 것이라는 추정이 현실적일 것이다.

7. 세계 무역 시스템의 지속 가능성을 위해서는, 개도국의 농업 위기를 시급

13) 세계은행, Global Economic Prospects-Commodities at the Crossroads, 2009, 페이지 96.

14) Agreement on Agriculture (농업에 관한 협정), 제 20조

히 해결하는 것이 필수적이다. 이 같은 맥락에서, 주요 정책적 개입은 다자적 개입¹⁵⁾뿐 아니라 국가적 노력을 통해 개도국 농업의 막대한 투자 부족을 해결해줄 수 있는 치료책이어야 한다. 물리적 인프라, 적합한 농업 기술, 교육 등에 대한 대대적인 투자가 위기 해결의 주요 요소이지만, 동시에 이 과정에서 농업 시장이 불안정해지지 않고 농민들에게는 제 기능을 하는 시장을 통해 적합한 인센티브를 제공하는 것이 중요하다. 개도국 정부에게는 수입 급증 및 가격 하락으로 이어지는 세계 시장의 변동성을 해결할 수 있게 해주는 강력한 SSM이 필요하다. 사실, 식량, 금융 위기에서 배운 교훈 - 그 영향이 지금도 지속되고 있는- 을 되돌아볼 때, SSM 구조와 세부원칙은 더욱 더 강화될 필요가 있다.

8. 개도국 농업의 위기는 세계 농업 무역에 잔존해있는 심각한 왜곡에 의해 악화되고 있다. 대부분의 왜곡은 선진국의 농업에 대한 막대한 지원과 관련되어 있다. OECD는 그 회원국이 매년 농업 지원금¹⁶⁾으로 USD 3,750억을 사용한다고 추정하고 있다. 평균적으로, OECD 회원국 중 선진국 농민이 받는 지원금 중 3분의 1 이상은 정부 프로그램에서 나온다. 지원금 규모는 ODA 공적 지출보다 5배 이상 높으며, 모든 개도국에서 들어오는 농업 수입품의 2배 이상이다.

III. 정상적 무역

9. 운영상 효과적인 SSM의 반대자들은 “정상적 무역”의 와해를 예방하기 위해 예를 들어, 더 높은 물량 기준 발동 (higher volume triggers) 등 계속해서 더 많은 조건을 추가하기 위해 노력해왔다. “정상적 무역” 이슈는 SSM 위임 사항에 명시되어 있지 않음을 주목할 필요가 있다. 더군다나, 세이프가드 협정 (Agreement on Safeguards), 보조금 및 상계조치 협정 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), 농업에 관한 협정 (Agreement on Agriculture) 하 SSG 등 다른 협정에도 “정상적 무역”에 관한 언급은 전혀 없다. 이들 협정은 수입 급증, 가격 하락, 보조금 등이 지역 농민에 가하는 피해를 상계하기 위한

15) 2007년 세계 은행 IEG (Independent Evaluation Group) 보고서에 따르면, 농업에 대한 세계은행의 지원은 1981년 개발 원조금의 33%에서 2001년에는 8%까지 하락했다.

16) OECD 리포트, "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009".

것이다. 따라서, 이들 협정의 기본 원칙은 일시적인 수입 제한을 통해 피해를 최소화하는 것이다. 이러한 조치를 취한다는 것은 예전처럼 사업을 영위할 수 없음을 의미한다. 이들 조치의 시행으로 인해 무역에 일부 차질에 빚어질 수 있다는 사실은 이들 협정에 내재되어 있다. 따라서, 개도국에게만 적용되는 SSM의 맥락에서 “정상적 무역”이라는 개념이 제기되고 있다는 점은 G-33에는 우려사항이 아닐 수 없다.

10. 수입 성장률은 국가 및 제품별로 상당한 편차가 있어, 모든 국가와 제품의 현재 무역 실상 및 미래 전망을 올바르게 반영하는 하나의 평균값을 도출하는 것은 어렵다.

11. 2007년 전세계적으로 거래되는 상위 10대 제품 (거래량 기준)에 대해 조사가 시행되었다 (첨부 1). 이들 제품 가운데, 1987년부터 2007년까지 데이터가 가용한 제품은 단지 6개에 불과했다. 조사 결과, 이 기간 동안 이들 6개 제품의 연평균 수입 성장률 (CAGR 기준)은 한 자리 수를 기록했다. 사실, 개도국에 필수적인 주요 곡물은 다음과 같은 성장률을 보였다: 보리0.8%; 밀 0.9%; 정미 1.8%; 옥수수 2.6%; 콩 4.8%.

12. 77개 개도국을 총칭하는 저소득 식량 부족국 (LIFDCs: Low Income Food Deficit Countries)에 대해서도, 동기간 연평균 수입 성장률 (CAGR 기준)을 조사하였다. 이들 6개 제품의 수입 성장률은 LIFDC에서도 유사하게 한자리 수 성장률을 보였다 (콩은 예외). 성장률은 다음과 같다: 보리 5.3%; 밀 1.0 %; 정미4.8%; 옥수수 3.6%; 콩21.2%.

13. 1987년부터 2007년까지, 이들 6개 제품의 연평균 생산 성장률 (CAGR 기준) 또한 한자리 수를 기록했다: 보리 -1.4%; 밀1.0%; 옥수수 2.8%; 콩4.0%. 본 데이터는 농업 무역 성장과 농업 생산 성장 간에 일부 상관관계가 있음을 보여준다.

14. 따라서, 단기간 높은 성장률을 보이며 고 성장률이 장기간 지속될 수 없는 제품에 기반해 SSM에 더 엄격한 원칙이 필요하다는 논리는 오류가 있다. 적정 기간 동안 농업 생산과 무역 성장에 관한 전세계적 추세를 분석하지 않았기 때문이다. 엄격한 원칙을 모색하는 동안 국가 및 제품 간 편차도 고려되지 않았다. 게다가, 성장률 분석은 농업 수출품 물량이 아니라 가격에 기반해 이루어졌다. 농산품 가격은 환율 변동, 수급, 기회 비용 등 여러 요소에 의해

달라질 수 있지만, 농업 생산은 장기간 동안 성장 가능성에 기반한다.

15. 따라서, G-33은 “정상적 무역”을 둘러싼 담론은 식량 안보, 생계 안보, 농촌 개발을 지원하는 SSM에서 요지가 벗어난 것이라 생각한다.

IV. SSG & SSM

16. SSM은 아직 운영 단계가 아니므로, 그 이용 빈도에 대한 우려는 SSM과 유사한 제도에 대한 검토를 통해서만 평가될 수 있다. 이러한 점에서, 대략적인 SSM 구조가 기반하고 있는 SSG가 어떻게 기능하는지 검토하는 것이 합당하고 도움이 된다.

17. SSG 접근권을 가진 39개국 중에서, 22개국은 개도국이다. WTO 편찬물 (compilation)에 따르면, SSG는 총 6,156개 세번 (tariff lines)¹⁷⁾에 발동될 수 있다. 1995년부터 2008년까지, 총 2433개의 SSG 조치가 통보되었다. 이 중에서, 개도국은 527개 조치 (22%)를 적용한 반면, 선진국이 취한 SSG 조치는 1906개 (약 78%)나 된다. 2001년부터 2008년까지, 개도국은 SSG를 단지 465회만 사용했다. 1995년부터 2008년까지, SSG 조치는 22개 참여 개도국 중에서 6개국에 의해서만 발동되었다. 이 6개국 중에서, 중국령 대만 (Chinese Taipei)을 제외하는 경우, 나머지 5개 회원국은 SSG를 171회밖에 이용하지 않았다. 4개 개도국 회원 (바베이도스, 코스타리카, 니카라과, 필리핀)의 SSG 이용 실태 조사에 따르면 2000년부터 2004년까지 기간 동안 이들 국가는 물량 기준 SSG를 29회 이용할 수 있었지만, 실제로는 단 한번밖에 발동하지 않았다. 위 사실은 대부분의 개도국들이 SSG 발동을 위해 필요한 기술적 요건을 충족시킴에도 불구하고 다양한 이유로 실제 SSG를 자주 이용할 입장은 아니라는 점을 명백히 보여준다.

18. 개도국의 SSG 이용에 관한 위의 실증적 행동 추이를 감안할 때, 단순한 발동 기준 (trigger) 위반이 반드시 조치의 발동을 의미하는 것은 아니므로 개도국들이 SSM “발동을 좋아하는 (trigger happy)” 행동은 보이지 않을 것이라 예상해도 무방하다.

17) WTO 문서 TN/AG/S/12 , 2004년 12월 24일.

19. 위 분석은 SSM 구조 및 설계 관련, 여러 이슈를 제기한다. SSG는 지난 15년 동안 수많은 선진국들이 자국 농업 부문의 상업적 이해를 보호하기 위해 정기적으로 사용해온 제도인 반면, SSM은 파괴적인 수입 급증 및 가격 하락을 예방함으로써 개도국의 생계 및 식량 안보를 보호하는 등, SSG와는 질적으로 차별화된 기능을 수행해야 한다. 따라서, SSM은 SSG보다 훨씬 더 간단하게 설계되어야 한다.

20. 의장 보고서[Chair's text (4차 개정안 & W/7)] 제안에 기반한, SSG와 SSM의 비교는 제안된 SSM 조항이 SSG 조항 (첨부-2)보다 얼마나 더 엄격한지 명백히 보여준다. 주요 우려 사항 중에는 다음이 포함된다:

- 도하라운드 이전 양허세율 (*pre-Doha bound rates*) 초과 시 SSM 발동 가능한 제품 및 세번에 대한 제한. SSG에는 이러한 제한이 없음.
- 물량 기준 SSM관련, 이전 3년간 수입 데이터 요건. SSG는 데이터 요건이 훨씬 더 유연함.
- 도하 이전 양허세율 수준으로 구제조치 상한설정, 도하 라운드 수준의 양허 세율
- 할당 (*Pro-rating*) 개념 적용. SSG에는 할당 개념 없음.
- 물량 기준 SSM에 대한 크로스체크 메커니즘. 물량 기준 SSG에는 이러한 메커니즘 없음. 가격 기준 SSM에도 크로스체크 메커니즘이 있으며, 이는 가격 기준 SSG 비교 더 엄격함.
- 특혜 무역 제외. SSG는 특혜 무역에 관한 별다른 언급이 없어, 특혜 무역에도 적용 가능함을 의미.
- SSG와 비교해, SSM 이용 기간에 더 제약 많음.
- 기간 및 검토 메커니즘 관점에서, 계절성 제품에 제한적 조항. SSG에는 그러한 조건 없음.
- 수출국 통관을 완료한 해상 선적 (*en route shipments*)은 SSM에서 제외. 가격 기준 SSG는 그렇지 않음.
- 가격 기준 SSM에 대한 발동 가격 (*trigger price*), 가용한 구제조치, 구제조치 상한선은 훨씬 더 엄격함.

21. 대부분의 개도국 회원국들이 가지고 있는 개발 우려 사항을 해결하기 위해 만들어진 제도에 대해, 주로 선진국에 의해 사용되고 있는 SSG보다 훨씬 더 제한적인 조건을 추가하기 위해 시도하고 있다는 점은 놀랄 만한 일이다. G-33은 SSM이 SSG보다 더 유연해야 함을 항상 주장해왔다.

V. 의장 보고서에 따른 추가 조건- SSM을 약화시킴.

22. 농산품 생산 및 무역의 역동적 성격을 감안할 때, 개도국에게는 국가별로 서로 다른 작물로 인한 여러 다른 상황에 대응할 수 있고 이행하기 쉬운 조치에 접근할 수 있게 하는 것이 필요하다.¹⁸⁾ SSM 구제조치 (remedies)는 발생 중인 수입 급증을 멈추기에 충분해야 하며 시의 적절해야 한다. 발동 기준 (trigger) 및 구제조치 이외에 (G-33이 별도로 다룰 예정), 의장 보고서에 명시된 여러 제안은 개도국이 이러한 구제조치를 이용하기 위해 특정 조건을 충족시킬 것을 요구한다. 할당 (prorating), 계절성, 크로스체크, 기간, 스펠오버 (spillover) 등의 조건은 이들 조치가 얼마나 쉽게 발동될 수 있는가 그 용이성에 분명 영향을 미칠 것이다. G-33은 이들 조건의 정당성 및 영향에 대한 기술 분석을 수행했으며, 검토 결과를 회원국들과 공유하기 위해 별도의 보고서를 제출할 것이다. 하지만, 그 전에 결과는 아래와 같이 요약될 수 있다.

A. 할당 (Pro-rating)

23. 할당은 SSG에는 존재하지 않았음에도 불구하고 SSM에 새로 제안되었다. 의장 보고서(TN/AG/W/4/4차 개정안 & TN/AG/W/7)에는 할당의 두 가지 개념이 소개되어 있다. 두 가지 모두, 다른 방법으로 확보한 것과 비교해 항상 더 높은 발동 기준이 사용된다. 두 개념 모두, 발동 기준의 지속적인 증가를 촉진해 단기간에 매우 높은 수준으로 올릴 수 있다. 따라서, 할당은 후속적SSM 사용을 상당히 억제시킨다.

24. G-33은 할당이 SSM에 대한 또 다른 제한을 가한다는 점을 재차 밝히며, 따라서 이 개념에 반대한다.

B. 계절성

25. G-33은 "계절성, 부패성 제품"에 대해 SSG와 동일한 대우를 요청했다. SSG에서는 계절성 제품 조항이 수입국 관점에 기반했다는 점을 주목할 필요가 있다. 물량 기준 SSG를 위한 기초 기간 (base period) 산정 시 “더 짧은 기간”을 사용할 수 있고, 가격 기준 SSG에 대해서는 “다른 기간에 대해 서로 다른 참조 가격”을 사용할 수 있는 권리를 가진 당사자는 수입국이다. 계절성 제품

18) Actionaid Policy brief, "Structure, application and Scope of SSM for Developing Countries".

에 대해 별도로 더 짧은 기간은 없다. 반면, 의장 보고서(TN/AG/W/7)는 계절성에 대해 수출국 입장에서 보고 있으며 더 짧은 기간의 적용을 명시하고 있다.

26. G-33이 여러 수출국의 수출 통계치를 검토한 결과, 생산 계절성이 특정 상품에 한해서는 표준으로 적용될 수도 있지만, 모든 국가의 수출품에 표준으로 적용될 수는 없다는 점을 발견했다. 따라서, “생산 계절성”이 반드시 “무역 계절성”을 의미하는 것은 아니다. 또한, 전반적인 “무역 계절성” 패턴을 보이는 제품 중에도, “무역 계절성”이 반드시 개별적 양자 무역 관계를 의미하는 것은 아니라는 예들이 발견되었다.

27. G-33은 SSM에 현재 사용되고 있는 계절성 용어가 재검토되어야 한다고 생각한다. 의장 보고서에 있는 용어를 그대로 사용하게 되면 현재 무역 패턴을 정확히 반영하지 못할 뿐 아니라 SSM 이용을 불필요하게 복잡하게 만들 것이다.

C. 크로스체크 (Cross check)

28. 의장 보고서에 제안되어 있는 세부 원칙에 의하면, 다음의 크로스체크 조항이 적용되지 않는 한 SSM은 발동될 수 없다:

- (a) 물량 기준 SSM 관련, 수입 급증이 가격 하락을 동반하지 않는 경우, 회원국들은 도하 이전 양허 관세율을 초과할 수 없다.
- (b) 물량 기준 SSM 관련, 수입량은 국내 생산 및 소비와 비교해 무시할만한 수준이다.
- (c) 가격 기준 SSM 관련, 수입량이 감소하고 있는 경우.
- (d) 가격 기준 SSM 관련, 수입 물량이 현저하게 하락하고 있거나 국내 가격수준을 저해하지 못할 정도로 미미한 수준인 경우.

29. 최근 사우스센터 (South Centre) 연구¹⁹⁾에 따르면, 수입 급증의 85%가 가격 하락을 동반하지 않았다. 또한, ICTSD²⁰⁾ 연구는 가격 하락에 대해 소위 말하는 시장 테스트가 수행될 경우, SSM의 가용성은 절반 이상 줄어들 것이라

19) South Centre, "The Volume Based SSM: Analysis of the Conditionalities in the December 2008 WTO Agriculture Chair's Texts" 2009년 10월, SC/TDP/AN/AG/9.

20) ICTSD, "Implications of Proposed Modalities for the Special Safeguard Mechanism: A Simulation Exercise" Issue Paper No.10

지적한다. 수입 급증이 국내 가격 하락을 동반하지 않는 데는 자국 생산의 이전 등 여러 이유가 있을 수 있다는 점 또한 강조할 필요가 있다.

30. 의무적 크로스체크 (cross-check)의 도입은 개도국의 SSM 사용을 더욱 어렵게 만들 것이다. SSM 발동을 위해서는 국내 가격이나 물량이 변화했다는 “증거”를 일단 제시할 필요가 있기 때문이다. 수입 급증이 자국 시장에 대한 영향으로까지 이어지는 데는 상당한 시차가 있을 수도 있다. 게다가, 대부분의 개도국은 실시간 가격 데이터 확보에 어려움을 겪고 있다. 각 해당 세번 (tariff line) 별로 국내 가격을 설정하는 것 또한 매우 어렵다. 따라서, SSM은 많은 개도국에게 실행 불가능할 것이다.

31. G-33은 의무적 크로스체크가 SSM 사용을 심각하게 저해하고, 일시적 수입 급증을 해결하는 데 있어 SSM의 시의 적절한 적용 및 효과성을 저해할 것이라고 생각한다.

D. 기간 및 스페illo버 (Spill over)

32. 의장 보고서에는 구제조치 기간 및 SSM 종료 후 얼마나 빨리 재발동 가능한지에 대한 조건이 포함되어 있다. 기간 관련, 구제조치가 해당 년도 말 이후로까지 “스필오버 (확산)”될 필요가 있는 경우에 대해, 특정 제한적 요소가 제안되었다.

33. G-33은 구제조치 기간은 수입 급증이나 가격 하락 문제가 해결되기에 충분해야 한다고 믿는다. 그 기간은 달력 일자, 회계 년도, 또는 시장 년도에 제한되어서는 안 된다.

VI. 기타 이슈

34. 의장 보고서에는 SSM의 효과성과 시의적절성에 영향을 미치는 여러 다른 조건들 (conditionalities)이 포함되어 있다:

A. 가격 기준 SSM

35. 홍콩 각료 선언에서 합의된 바와 같이, 개도국은 물량 및 가격 기준 SSM에 의존할 수 있다. 하지만, 2008년 5월 2차 의장 세부원칙 (안)이 배포된 이후, SSM에 대한 논의는 주로 물량 기준 SSM을 중심으로 이루어졌다. G-33이

가격 기준 SSM²¹⁾에 대한 우려 사항을 제출했음에도 불구하고, 이 사안에 대한 논의는 거의 또는 아예 이루어지지 않았다. 게다가, 3차, 4차 의장 세부원칙 (안)에는 SSM을 비효과적 메커니즘으로 전락시킬 수 있는, 여러 부담스러운 요건 및 제약이 추가되었다.

36. WTO 데이터는 선진국 및 개도국 모두 가격 기준 SSG를 물량 기준 SSG보다 훨씬 더 자주 사용했음 (74% 대 26%)을 보여준다.

37. G-33은 가격 기준 SSM이 개도국에게 필수적인 조치라고 생각한다. G-33은 가격 기준 SSM 관련 요소에 대해 좀 더 포괄적인 기술 문서를 별도로 제출할 것이다. 관련 요소는 다음을 포함한다: 발동 기준 (trigger), 참조 가격, 구제조치, 도하 이전 상한선 (pre-Doha cap), 종가세, 특혜 무역. 이 조치에 대한 포괄적인 논의가 필요하다.

VII. 소규모취약경제국 (Small and Vulnerable Economies; SVEs)과 최빈개도국(Least Developed Countries; LDCs)

38. G-33은 또한 과반수의 개도국이 농업 부문 저개발로 인해 개발 도전에 직면하고 있지만, 이러한 도전은 소규모 개도국의 경우 더욱 더 극심하다는 점을 다시 강조하고자 한다. 소규모취약경제국 (Small and Vulnerable Economies; SVEs)이 직면하고 있는 추가적인 제약에는 열악한 인프라, 작물 다각화 한계 등으로 인한 제한적 자원과 높은 거래 비용 등이 있다. 이러한 제약은 SVE의 식량 및 생계 안보 도전과제 해결을 한층 더 어렵게 하며, 이들을 수입 급증과 가격 하락의 부정적 효과에 더욱 더 취약하게 만든다. 이러한 맥락에서, G-33은 SVE의 SSM 이용에 있어 유연성을 강화하기 위해, 2009년 2월 10일 별도의 제안서 (TN/AG/GEN/29)를 제출했다. G-33은 이러한 제안에 대해 합당한 검토가 이루어지기를 기대한다.

39. G-33은 WTO최빈개도국 (Least Developed Countries; LDCs)이 우리 중 가장 빈곤하며 취약하다는 점을 강조하고자 한다. 따라서, 이들 국가에는 SSM 모든 요소에 대해 가장 유연한 대우를 받을 자격이 있다. 여기에는 무제한적

21) G-33 Job document (08)/47, 2008년 6월 3일

제품 범위, 도하 이전 양허세율을 넘어선 무제한적 규제조치가 포함된다. G-33은 이들 국가가 직면하고 있는 도전 과제를 고려한, 간단하고 효과적이며 운영 가능한 메커니즘에 대한 LDC의 접근을 전적으로 지원한다.

VIII. 결론

40. 본 문서의 기본적 목표는 SSM 논의의 초점을 라운드의 개발 측면으로 옮기는 것이다. 최근 전세계에서 발생하고 있는 일들은 생존을 위해 대다수가 농업에 의존하는 빈곤층의 생계 문제를 해결하고 식량 안보를 강화하기 위해 개도국에서 정책 개혁이 필요함을 말해주고 있다. 이러한 개혁 이니셔티브가 성공하기 위해서는 안정적 정책 환경을 확보하는 것이 필요하다. SSM은 이러한 목적을 위한 필수 요소이다.

41. 필요한 안정성을 성공적으로 제공하기 위해, SSM은 간단하며 부담이 없어야 한다. SSG 이용 실태 분석은 개도국은 (선진국과는 달리) 이 제도 사용에 있어 극도의 제약에 직면해왔음을 명백히 보여준다. 이러한 제약이 SSM에도 예상되는 데에는 다양한 이유가 있다. 대부분의 개도국은 적시 데이터 생성이 어려울 뿐 아니라, 많은 개도국은 극심한 식량 부족난을 해결하기 위해 농산품을 수입한다.

42. 본 분석에 의하면, 의장 보고서와 W/7에서 제안하는 SSM 구조 대부분은 분명히 재검토되어야 한다. SSM의 위임 사항을 상기하고, SSM 제도는 S&D를 운영 가능하게 하는 하나의 실제적인 방법으로 구상되었음을 주목할 필요가 있다. SSM은 사용하기 쉬어야 하고, 개도국이 시장 와해에 신속히 대처할 수 있도록 해야 한다. 강력하고 효과적인 SSM은 많은 개도국의 소득 균형 달성을 위해 필수적이다.

부 록 2

JOB/AG/4

5 February 2010

**Committee on Agriculture
Special Session**

SSM 관련 G-33 제출문: 계절성 (JOB/AG/4)

본 문서는 2010년 2월 5일자로 G-33의 요청에 의해 배포된다.

I. 도입

1. 도하 및 홍콩 위임 사항에 기반하여, G-33은 간단하고, 운영 가능하며, 효과적이며, 부담 없는 개도국 특별긴급관세 (Special Safeguard Mechanism; 이하 'SSM')가 수입 급증 및 가격 하락을 해결하기 위해 개도국 회원국들에 의해 사용될 것을 촉구해왔다. G-33 제안에 기반해 SSM 구조를 설계함에 있어 현재까지 일부 진전이 있긴 했지만, 아직 할 일이 많이 남아있다.

2. DDA 조기 체결이라는 목적 하에, 그리고 농업 협상에 건설적인 참여라는 지속적 인 의지에 발맞춰, G-33은 계절성 이슈에 대한 관점을 제공하기 위해 다음과 같이 본 문서를 제출한다.

II. 계절성 관련 조항 검토

3. 농업에 관한 협정 (AoA: Agreement on Agriculture) 제 6항 제 5조와

TN/AG/W/4/Rev.4 (이하 "4차 수정안") 및 그 관련 문서 TN/AG/W/7 (이하 "W/7")에 명시된 계절성 용어에 대한 비교 분석은 SSM이 농산물 특별긴급관세 (Special Safeguard Provisions: 이하 'SSG')와 비교해 얼마나 제한적인지 잘 보여준다.

4. SSG에 포함되어 있는 계절성 상품 조항은 수입국 관점에서의 계절성 상품과 관련되어 있다. 농업에 관한 협정 제 6항 제 5조는 다음과 같이 명시하고 있다:

“부패성 계절성 상품 관련, 위에 명시된 조건은 이러한 상품의 특성을 반영할 수 있는 방법으로 적용될 것이다. 특히, 제 4항 1(a)호에 의거, 기초 기간 산정 시 더 짧은 기간이 사용될 수 있으며, 1(b)호에 의거해, 다른 기간에 대해 서로 다른 참조 가격이 사용될 수 있다.”

5. 물량 기반 SSG를 위한 기초 기간 (base period) 산정 시 “더 짧은 기간”을 사용할 수 있고, 가격 기반 SSG에 대해서는 “다른 기간에 대해 서로 다른 참조 가격”을 사용할 수 있는 권리를 가진 당사자는 수입국이다. 계절성 제품에 대한 SSG 구제조치 적용 가능 기간에 대해서는 별도의 제한이 없다.

6. 하지만, SSM 4차 수정안과 W/7에 명시되어 있는 접근방식은 수출국 관점에서 계절성 문제를 다루고 있다. 계절성 상품에 대한 물량 기반 SSM의 적용 가능 기간도 더 짧게 규정하고 있다. SSG 체제 하에서 수입국에게 제공되었던 내재적 유연성이 SSM에는 반영되어 있지 않다. 참고로, 관련 제안은 다음과 같다:

(a) 계절성 상품이 포함되지 않는 경우, 물량 기반 SSM은 초기 발동 시기부터 최대 12개월 동안 유지될 수 있다. 단, 계절성 상품이 포함되는 경우에는, SSM은 최대 6개월 또는 실제 계절성 기간 둘 중 더 긴 기간 동안 적용될 수 있다 (4차 수정안, 제 140조)

(b) [계절성 부패성 상품 세번에 대해 SSM이 2회 연속 12개월 동안 trigger되고

적용되어, 총 적용 기간이 12개월 이상이 되는 경우, SSM은 그 다음 12개월간 적용 [또는 스페illo버 (spill-over)] 될 수 없다 (W/7, 제 4항)

7. 위 비교 내용과 아래 사항을 감안해:

(a) 농업에 관한 협정 (AoA) 제 15(i)조는 개도국들에게 더 우호적인 특혜 대우를 해줄 것을 촉구한다, 그리고

(b) 도하 선언문 제 13항은 개도국 특혜 대우 (Special and Differential: S&DT)를 협상의 중요한 부분으로 명시하고 있다,

G-33은 SSM과 비교해 더 우호적이며 개발 지향적인 SSM을 계속적으로 촉구하며, 현재 의장 보고서에 내재되어 있는 편견을 바로 잡는 것이 시급하다는 점을 재차 강조하는 바이다.

III. 농산품 교역의 계절성 패턴 검토

8. 계절성 상품에 기간 제한을 두는 것에 대한 정당화 논리는 W/7 제 4조에서 찾아볼 수 있다: “...이는 계절성 효과에 대한 불안감을 그나마 낮은 수준으로 경감시키기 위한 유일한 방법으로 간주된다.” 이와 관련해, G-33은 농산품 교역에 존재하는 계절성 패턴이 과연 어느 정도인지, 그리고 기존의 계절성 패턴이 SSM 구조에 관련 제한 조건을 포함시킬 정도로 충분한지 조사했다. SSG와 동등한 대우라는 근본적 문제는 차치하더라도, G-33은 분석을 통해 수출국 관점에서 주장할 만한, 보편적 계절적 패턴이 존재하지 않음을 명확히 밝혀냈다.

9. 우선, “교역 계절성”과 “생산 계절성”을 구분할 필요가 있다는 점을 지적하고자 한다. 특정 상품에 대한 생산 계절성 존재 유무는, 무역 수치에서 계절성 패턴이 관찰되

지 않는 한 현재 다루는 이슈와 전혀 관련이 없기 때문이다. 따라서, 상품의 “계절성”이 존재하는지 가시적인지 그리고 식별 가능한지 파악하기 위한 조사는 상품의 생산이 아니라 무역적 관점에 초점을 맞추었다.

10. G-33은 남반구와 북반구에 위치한 수출국의 주 수출 품목인 주요 곡물/ 지방종자 (oilseed), 청과류의 월별 수출 수치 (물량)를 조사했다.²²⁾ 일단계로, 특정 수출국 관련 검토 중인 상품에서 명확한 계절성 패턴을 식별 가능한지 확인 절차를 거쳤다. 이단계로, 월별 수출 수치에서 계절성 패턴이 식별된 상품에 대해, 다음 중 한 개 이상의 검토를 수행했다:

(a) 계절성 패턴이 북반구와 남반구 수출국에서 정반대의 양상을 보이는지 여부, 그리고/ 또는

(b) 단일 수출국의 전반적인 수출 수치에서 관찰된 계절성 패턴이 개별적인 회원국 대 회원국 사이의 양자 경제 관계에서도 관찰되는지 여부.

11. 위 10(a)에 명시된 조사는 적도 한 편에 위치한 국가에서 수출한 상품에서 관찰된 계절성 패턴이 적도 반대편에 위치한 수출국의 수출 수치와 겹으로는 동일해 보이지만 실제로는 정반대의 모습을 띄는지 확인하기 위해 수행되었다. 이는 계절성 패턴이 “보편적 (universal)”인지 - 예를 들어, 이러한 패턴이 전 세계적으로 동일한 형태로 발생하는지 - 여부를 확인하기 위한 것이다. G-33이 현재 모든 개도국 회원국에 의해 사용될 수 있는, 보편적 SSM 구조를 모색 중이라는 점에서 이는 필요한 조사로 간주

22) 분석을 위해, 다음 품목에 대한 월별 수출 데이터를 검토하였다.

- (a) 곡물: 쌀, 밀, 보리, 옥수수;
- (b) 지방종자 및 관련 제품: 대두 (soybean) 및 관련 제품 [펠리트 (pellet), 대두박 (meal), 대두유 (oil)];
- (c) 과일: 배, 레몬, 사과, 오렌지, 텐저린, 포도, 자몽, 자두, 블루베리, 딸기;
- (d) 야채: 양파, 마늘, 블랙빈, 감자, 병아리콩 (chick pea), 토마토, 크랜베리빈 (cranberry bean), 팥, 당근;
- (e) 설탕: 사탕수수 (raw sugarcane).

된다.

12. 위 10(b)에 명시된 조사는 단일 수출국의 전반적인 수출 수치에서 관찰된 계절성 패턴이 개별적인 회원국 대 회원국 사이의 양자 경제 관계에서도 관찰되는지 여부를 확인하기 위해 수행되었다. 이는 각 시장과의 양자 무역의 수출 수치를 검토하지 않고 한 상품이 “계절적”이라는 결론을 내리는 것이 맞는지 확인하기 위해 필요한 조사로 간주된다.

13. 가용한 월별 데이터²³⁾를 조사한 결과 다음과 같은 점을 발견하였다:

IV. 조사 결과

A. 곡물/ 설탕

14. 쌀 관련, 미국, 아르헨티나, 우루과이의 월별 수출 수치는 계절성 패턴이 존재하지 않거나, 있다 하더라도 관련성을 찾기 힘들 정도로 약하다는 것을 보여준다. 미국과 아르헨티나의 수출 데이터를 비교 분석한 결과, 보리에 대해서도 유사한 결과가 도출되었다 (그래프 1(a), 1(b), 1(c)).

15. 미국 밀 관련, 연간 데이터가 큰 편차를 보이는 것은 여러 해에 걸쳐 패턴이 늘 일관성을 보이는 것은 아니라는 점을 시사한다. 아르헨티나 밀의 경우, 상대적으로 계절적 패턴이 있다고 주장할 수는 있겠지만, 현재 가용한 데이터는 이를 확실히 입증해 주지 못 한다 (그래프 2(a), 2(b)).

16. 대두 (soybean)의 경우, 미국과 아르헨티나 데이터에서 계절적 패턴을 식별할 수

23) USDA 웹사이트 (www.usda.gov), SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) 웹사이트(www.senasa.gov.ar), IICA(Instituto Interamericano de Cooperacion para la Agricultura),Uruguay Office 웹사이트 (www.iica.org.uy).

있다. 단, 아르헨티나 데이터에는 일부 불규칙성이 눈에 띈다. 하지만, 여기서 주목할 점은 대두의 계절적 패턴을 그 관련 제품에서는 발견할 수 없다는 점이다. 두유, 대두유 (oil), 펠리트 (soybean pellet) 등 콩 부산물에 대한 아르헨티나의 월별 수출 데이터를 심도 깊게 분석한 결과, 계절적 패턴이 존재하지 않는다는 것을 발견할 수 있었다. 이 사례는 제품군의 계절성 패턴을 해당 제품군에 속하는 단일 제품에 기반해 추론할 수 없다는 것을 시사한다; 따라서, 한 제품의 계절성 패턴을 정확히 이해하기 위해서는 각 제품에 대한 검토가 필요하다 (그래프 3(a), 3(b), 3(c), 3(d)).

17. 사탕수수 (raw sugarcane) 관련, 미국의 월별 데이터를 검토한 결과, 수출 관련 계절적 패턴이 존재하지 않는다는 것이 확실하다 (그래프 4).

18. 옥수수의 경우, 미국 데이터는 계절적 패턴을 보이지 않았지만, 아르헨티나 데이터는 안정적인 계절적 패턴을 보였다. 하지만, 수많은 개별 시장에 대한 아르헨티나의 수출 수치를 좀 더 검토한 결과, 전반적 수출 통계에서는 명확히 보였던 계절적 패턴이 늘 나타나는 것은 아니었다. 예를 들어, 스페인, 이집트, 칠레, 페루, 말레이시아에 대한 아르헨티나의 수출은 옥수수의 전반적인 수출 패턴과 다른 모습을 보였다. 사실, 아르헨티나 옥수수에서 발견된 위 현상이 미국 밀에서도 동일하게 나타난다. 즉, 미국 밀의 전반적인 수출 패턴이 양자 교역 관계에서는 가시적이지 않다는 것이다. 이는 수출업체의 일반적인 시장 다변화 현상과 “한 바구니에 모든 계란”을 담지 않고 있음을 시사한다 (그래프 5(a), 5(b), 5(c)).

B. 과일

19. 미국과 아르헨티나의 월별 과일 수출에 대한 조사는 계절적 영향이 곡물에 비해 상대적으로 두드러짐을 보여준다. 예를 들어, 배와 사과를 포함한 일부 과일의 경우, 수출 데이터의 긴밀한 관찰을 통해 두 반구의 역경기순환적 계절성을 추론할 수 있었다.

20. 하지만, 위 데이터 분석 결과, 수출이 연중 특정 기간에 집중되어 있는 (그 결과 나머지 기간에는 수출이 최소 수준인) 포도, 자몽, 텐저린 등 일부 과일을 제외한 그 외 대부분의 과일 수출은 6개월 이상, 또는 일부 경우에는 연중 계속해서 발생함을 알 수 있다. 예를 들어, 아르헨티나 수출 데이터에 따르면, 딸기 수출은 4사분기에 집중되어 있는 반면 (나머지 기간에는 최소 수준), 미국 데이터는 미국의 딸기 수출이 - 계절적 경기 순환적 패턴을 보이긴 하지만- 거의 연중 내내 발생한다는 것을 보여준다.

21. 이러한 상황은 다음 두 가지 질문으로 이어진다: 첫째, 딸기는 계절적 상품인가? 성수기와 비수기가 있다는 것은 패턴이 존재함을 시사한다. 하지만, 연중 내내 수출이 지속된다는 점은 다른 주장도 가능함을 말해준다. 둘째, 딸기가 계절상품이라면, 딸기에 대한 “실제 계절성 기간 (period of actual seasonality)”은 얼마인가? 기간 산정을 위한 참조 데이터로 아르헨티나 수출 데이터를 사용해야 하는가, 아니면 미국 데이터를 사용해야 하는가? 아니면, 수출국에 따라 각기 다른 “실제 계절성 기간”을 적용해야 하는가? “비수기 (off month)” 수출량이 월평균 30,000톤이나 되는 미국 사과에서도 이와 유사한 이슈가 제기된다는 점을 주목할 필요가 있다 (그래프 6(a)~6(c)).

C. 야채

22. 9개 야채에 대한 미국과 아르헨티나의 월별 수출 데이터를 조사한 결과, 다음과 같이 4개의 다른 패턴이 발견되었다:

- (a) 역경기순환적, 정반대의 계절적 패턴;
- (b) 연중 비슷한 시기에 보이는 계절적 패턴;
- (c) 단일 수출국에서 보이는 계절적 패턴;
- (d) 계절적 패턴 없음.

23. 조사 대상 9개 야채 가운데, 양파는 역경기 순환적인 계절적 패턴을 보인 유일한 야채이다. 하지만, 미국의 양파 수출량은 4월부터 6월까지 “비수기” 동안 약 15,000MT

임을 주목할 필요가 있다. 이러한 수치를 감안할 때, 과일 섹션에서 제기된 것과 동일한 질문이 여기에도 적용 가능한 것으로 보인다 (그래프 7(a), 7(b)).

24. 마늘과 당근은 흥미로운 예를 제공해준다. 미국과 아르헨티나의 월별 데이터 조사 결과 두 상품 모두 계절성 양상을 띠고 있다. 하지만, 두 상품 모두 계절적 “성수기”가 연중 비슷한 시기에 나타난다. 두 국가가 적도를 사이로 반대편에 위치한다는 점을 감안할 때, 이러한 결과는 일반적 직관에 반하는 것이다. 이러한 현상이 발생하는 근본 원인을 파악하기 위해 추가 조사가 이루어질 것이다 (그래프 8(a), 8(b), 9(a), 9(b)).

25. 블랙빈, 크랜베리빈, 팥, 감자, 병아리콩의 경우, 계절적 패턴은 한 국가에서만 가시적으로 나타나며 다른 국가에서는 그렇지 않다. 블랙빈, 크랜베리빈, 팥의 경우, 아르헨티나 수출이 명백한 계절적 패턴을 보이는 반면, 감자와 병아리콩의 경우에는 정반대이다 (그래프 10(a), 10(b), 11(a), 11(b)).

26. 토마토의 경우, 미국과 아르헨티나 수출 데이터 모두 계절적 패턴을 보이지 않는다 (그래프 12(a), 12(b)).

V. 결론

27. 위에서 언급했듯이, 현재 검토 중인 월별 수출 데이터에 대한 긴밀한 검토 결과 다음의 결론이 도출되었다:

(a) “계절성”이 모든 상품에서 분명한 패턴을 보이지는 않는다; 예를 들어, 계절성은 보편적 표준이 아니다;

(b) “계절적 패턴”은 일반적으로 늘 안정적인 모습을 보이지는 않는다; 월별 수출량이 매해 변경됨에 따라 연간, 국가별 차이를 보인다;

(c) 전반적 수출에서 나타나는 “계절적 패턴”이 반드시 개별 양자 무역 관계로까지 “해석”될 수 있는 것은 아니다; 예를 들어, 전반적 무역과 개별 양자 무역 관계에서 나타나는 계절적 패턴이 늘 일치하는 것은 아니다;

(d) 한 제품에서 나타나는 “계절적 패턴”이 관련 상품에서도 늘 재현되는 것은 아니다. 따라서, 제품군 내 단일 제품에 기반해 제품군 전체의 계절적 패턴을 추론하는 것은 정확하지 않다;

(e) “계절적 패턴”을 보이는 상품의 수출 기간에 편차가 커서 “실제 계절성 기간”산정을 복잡하게 만든다.

28. 이러한 조사 결과는 계절성 상품에 대한 조항은 전혀 근거가 없음을 명백히 보여 준다. 이러한 개념을 SSM 구조에 포함시키는 것은 아무런 가치도 창출하지 못하면서 복잡성만 가중시키게 될 것이다. G-33은 간단하고, 운영 가능하며, 효과적이고, 부담 없는 SSM을 요구한다는 점을 재차 강조할 필요가 있다.

부 록 3

JOB/AG/7

5 March 2010

Committee on Agriculture
Special Session

SSM 관련 G-33 제출문: Pro-rating (JOB/AG/7)

본 문서는 2010년 3월 3일자로 G-33의 요청에 의해 배포된다.

VI. 도입

29. 도하 및 홍콩 위임 사항에 기반하여, G-33은 개도국들이 수입 급증 및 가격 하락을 해결할 수 있도록, 간단하고, 운영 가능하며, 효과적이고, 부담 없는 개도국 특별긴급관세 (Special Safeguard Mechanism; 이하 'SSM')를 촉구해왔다. G-33 제안에 기반해 SSM 구조를 설계함에 있어 현재까지 일부 진전이 있긴 했지만, 아직 할 일이 많이 남아있다.

30. DDA 조기 체결이라는 목적 하에, 그리고 농업 협상에 건설적인 참여라는 지속적인 의지에 발맞춰, G-33은 pro-rating에 대한 관점을 제공하기 위해 다음과 같이 본 문서를 제출한다. 이 개념은 “정상적 무역 (normal trade)”을 보장하고, 물량 기반 SSM의 연속적 적용 시 발동 구간경계 (trigger threshold)의 인지적 하락을 해결하기 위해, 일부 회원국들에 의해 제안되었다. G-33은 pro-rating을 검토하는 과정에서, 물량 기반 SSM에 대한 그룹의 제안 중 핵심 요소를 상기할 필요가 있다고 생각한다.

“연속적 무역 (uninterrupted trade)” 관련 일부 회원국들이 가지고 있는 우려를 이들 핵심 요소가 어느 정도로 이미 해소해주고 있는지 더 잘 평가하기 위해서이다.

31. 이러한 관점에서, 본 문서는 다음을 검토하고자 한다: (a) 무역 흐름; (b) G-33 3년 이동 평균²⁴⁾ 및 발동 조건 (trigger), 그리고 무역 흐름 및 SSM 관련 이들의 역할; (c) pro-rating이 SSM 사용에 미치는 영향.

32. TN/AG/W/4/Rev.4 (이하 "4차 수정안")에 명기된 관련 제안을 참조하는 제 34항과 35항은 제외하고, 본 문서는 의장 보고서 TN/AG/W/7 (이하 "W/7")에 제시된 도하 이전 양허율 (pre-Doha bound rate) 위반 관련, 물량 기반 SSM에 대한 제안을 다루고자 한다.

VII. 무역 흐름

A. 세계 무역 추세

33. 일부 회원국들은 SSM 발동이 수입 성장을 심각하게 저해할 수 있다고 주장해왔다. 이러한 근거에 기반해 "pro-rating"이라는 개념을 도입하게 되었다.

34. 2010년 1월 28일 제출문 (TN/AG/GEN/30)에서, G-33은 현재의 “수입 성장률”을 유지하는 문제는 SSM 위임 사항에 해당하지 않음을 지적했다. 그보다, SSM 관련 위임 사항은 수입 급증과 가격 하락 문제를 해결하는 것이다.

35. SSM이 수입 성장에 미치는 부정적 영향에 대한 일부 회원국들의 주장은 특정 상

24) 3년 이동 평균 (rolling average)이라는 용어는 “기초 수입량(the base imports)”에 해당하는 3년 이동 평균 (moving average)과 호환적으로 사용된다.

품의 단기적인 두 자리 수 또는 세 자리 수 성장률에 집중되어 왔다. 하지만, 실증적 데이터는 두 자리 수 또는 세 자리 수 성장률을 보이는 상품은 일반적인 것이 아니라, 예외에 속함을 말해준다. 이러한 성장률은 대다수 상품에 적용 가능하지 않으며, 무역에서 또한 “제품 수명 주기 (product-life-cycle)”가 중요하므로, 중장기적으로 지속 가능하지 않다.

36. 최근 세계 무역 흐름을 반영해, WTO 사무국은 13개 주요 농산품²⁵⁾의 수출 물량 (국제 식량 원조 포함), 그리고 수출 보조금을 받는 수출업체가 세계 수출에서 차지하는 비율에 대한 최신 데이터를 제공했다 (G/AG/W/32/Rev.11). 이들 상품의 연평균 수입 성장률 (CAGR 기준)은 한 자리 수이며 심지어 세계 무역 평균 성장률보다도 낮다. 예를 들어, 개도국에 필수적인 주요 곡물의 성장률은 다음과 같다: 보리 0.8%; 밀 0.9%; 정미 1.8%; 옥수수 2.6%; 대두 4.8%. 이와 유사하게, 77개 개도국을 총칭하는 저소득 식량 부족국 (LIFDCs: Low Income Food Deficit Countries)의 경우에도, 동기간 연평균 수입 성장률 (CAGR 기준)은 한자리 수 성장률을 보였다: 보리 5.3%; 밀 1.0 %; 정미 4.8%; 옥수수 3.6%.²⁶⁾

37. 아래 도표 (1-3)는 여러 농산품의 일반적인 물량 추세를 보여주는 일부 예이다.

38. 또한, 이들 도표에서 명확히 알 수 있는 점은 도하 이전 양허율 (pre-Doha bound rate) 위반 관련해 SSM 구조에 내재되어 있는 발동 기준 (trigger) 개념은 무역량이 대폭 성장할 수 있는 충분한 여지를 제공한다는 것이다. 예를 들어, W/7의 120% 발동 기준은 대부분 상품의 수입량이 연간 성장률 대비 3-4배 이상 성장할 수 있는 기회를 제공한다.

25) 이들 상품은 다음과 같다: 밀/밀가루, 잡곡, 쌀, 설탕, 탈지분유, 버터와 버터기름, 치즈, 전지분유, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 지방 종자, 과일과 야채류

26) WTO에서 발간하는 International Trade Statistics (국제무역통계)

도표 1: 밀, 곡물 (grain), 쌀, 설탕, 지방 종자의 수출 물량 (1999-2007)

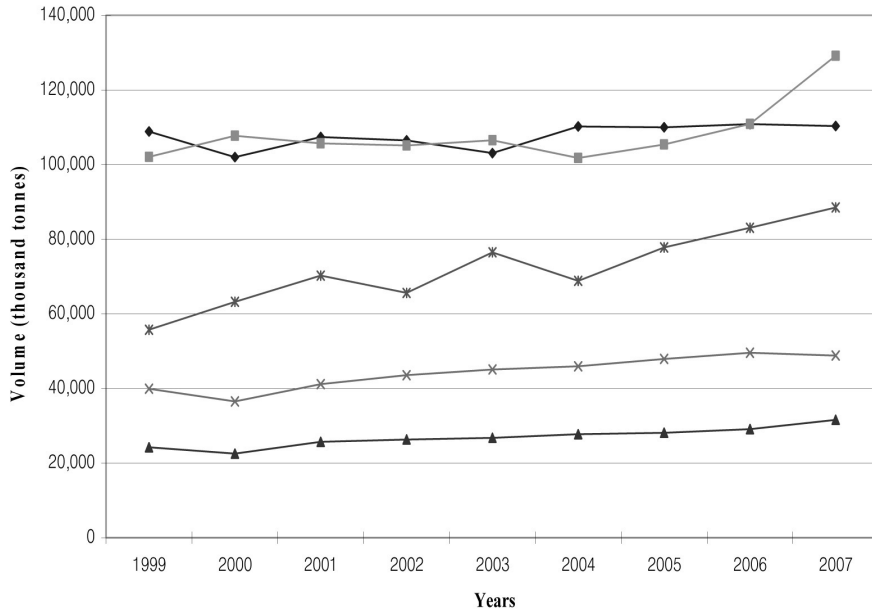


도표 2: 쇠고기, 돼지고기, 가금육의 수출 물량 (1999-2007)

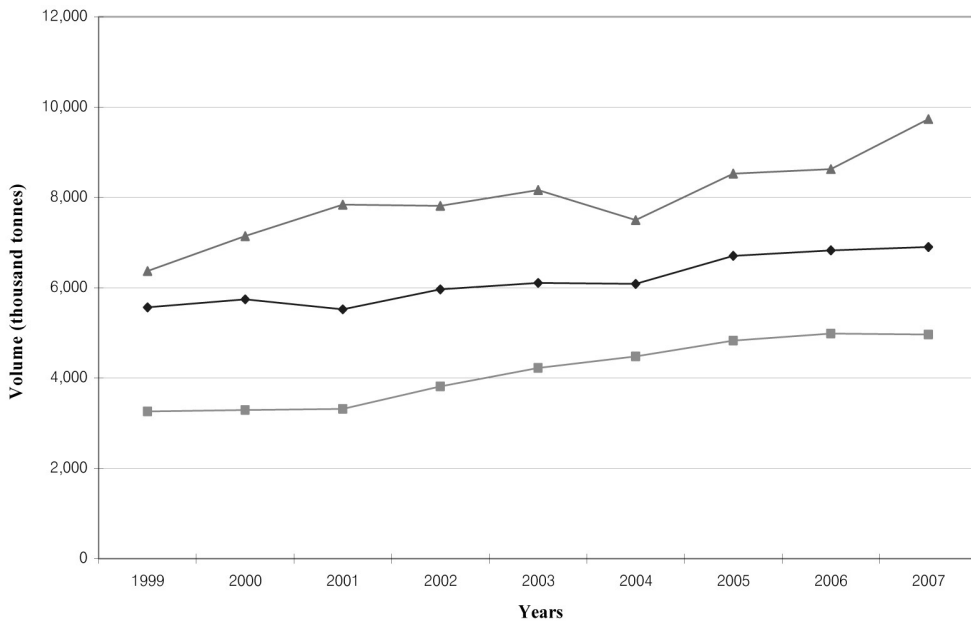
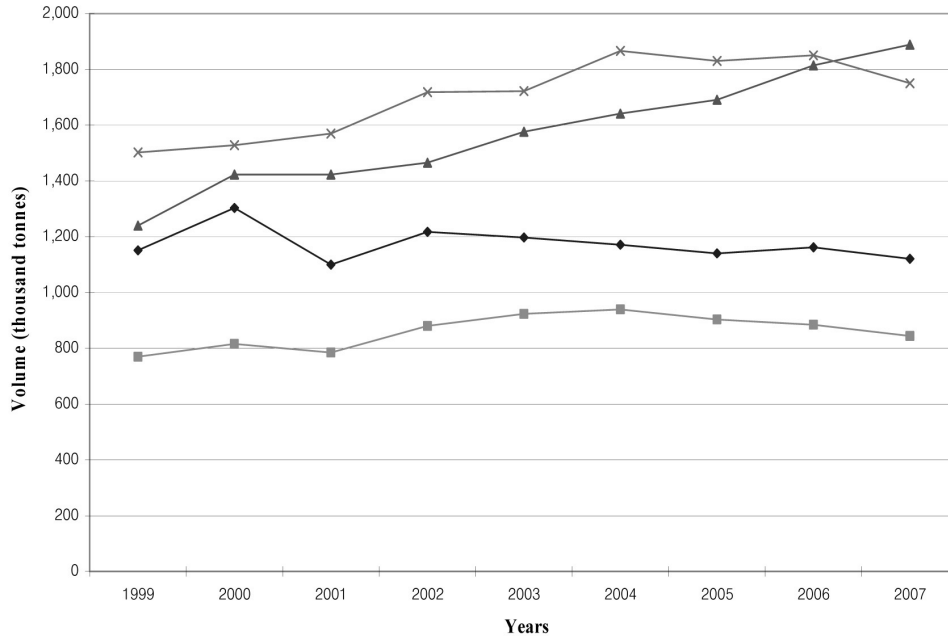


도표 3: SMP (탈지분유), 버터/ 버터기름, 치즈, 전지분유의 수출 물량 (1999-2007)



B. SSG 경험

39. 일부 회원국들은 SSM이 trigger될 때마다 매년 SSM이 발동될 것이라고 주장한다. 이 주장의 진위는 SSM과 유사한 무역 구제조치인 농산물 특별긴급관세 (Special Safeguard Provisions: 이하 'SSG') 활용 경험에 기반해 파악할 수 있다. 1995년부터 2008년까지, 연간 발동된 세번을 포함해 단지 2,433개의 SSG 조치만이 WTO에 통보되었다. 다시 말해, SSG는 모든 SSG 수혜자들에 의해 잠재적 세번의 3분의 1에 대해서만 발동되었다.

40. 동기간, 22개 참여 개도국 회원국들은 SSG 조치를 527회 사용하였으며, 이는 17개 선진국이 1906회 사용한 것과 비교된다. 전반적으로, SSG 조치는 6개 개도국에 의해 사용되었다. 중국령 대만 (Chinese Taipei)을 제외하는 경우, 나머지 5개 회원국은

SSG를 171회, 또는 총 조치의 14분의 1밖에 적용하지 않았다. 4개 개도국 회원국 (바베이도스, 코스타리카, 니카라과, 필리핀)의 SSG 이용 실태 조사에 따르면, 2000년부터 2004년까지 이들 국가는 물량 기반 SSG를 29회 이용할 수 있었음에도 불구하고 실제로는 단 한번밖에 발동하지 않았다.

41. SSG 수혜국인 개도국들이 SSG 발동에 필요한 기술적 요건을 충족시킴에도 불구하고, 다양한 이유로 이 메커니즘을 자주 사용하지 않았다는 것이 명확하다.

42. SSM이 갑작스럽고 급격한 수입량 감소로 이어질 것이라는 가정 또한 잘못된 것이다. 과거 SSG 사용 경험은 결정적이진 않지만 일부 정반대의 결과를 시사한다. 아래 한 개도국의 실증 데이터 (도표 4-6)는 SSG 사용이 무역 패턴의 변화를 야기하지도, 수입량을 제로 (0) 수준으로 몰아가지도 않는다는 것을 보여준다. 사실, 수입량은 심지어 SSG 발동 이후에도 상당량 증가했다.

도표 4: 닭다리와 날개 수입, 물량 기반 SSG 적용

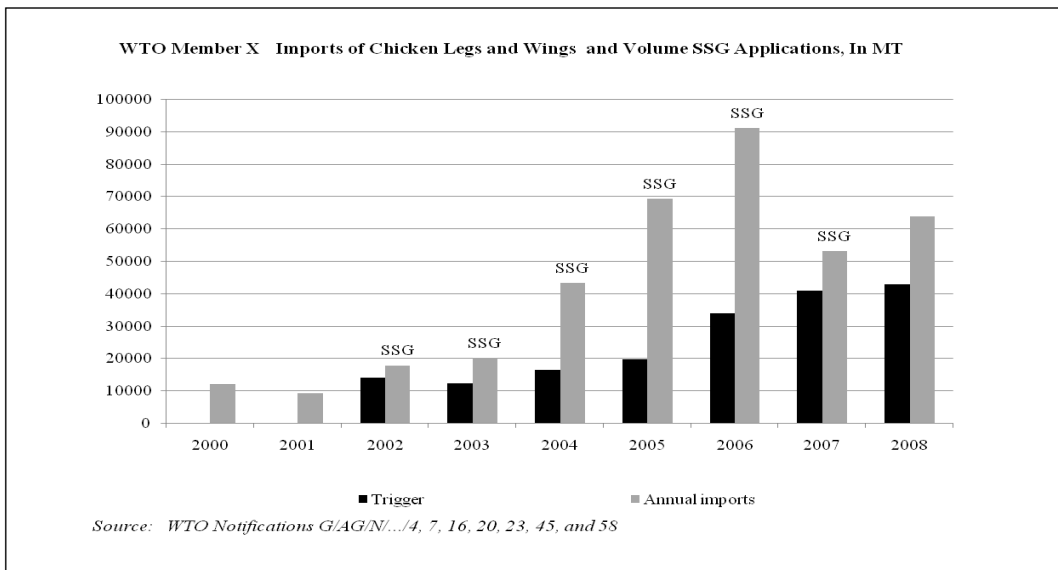


도표 5: 동양산 배 (oriental pear) 수입, 물량 기반 SSG 적용

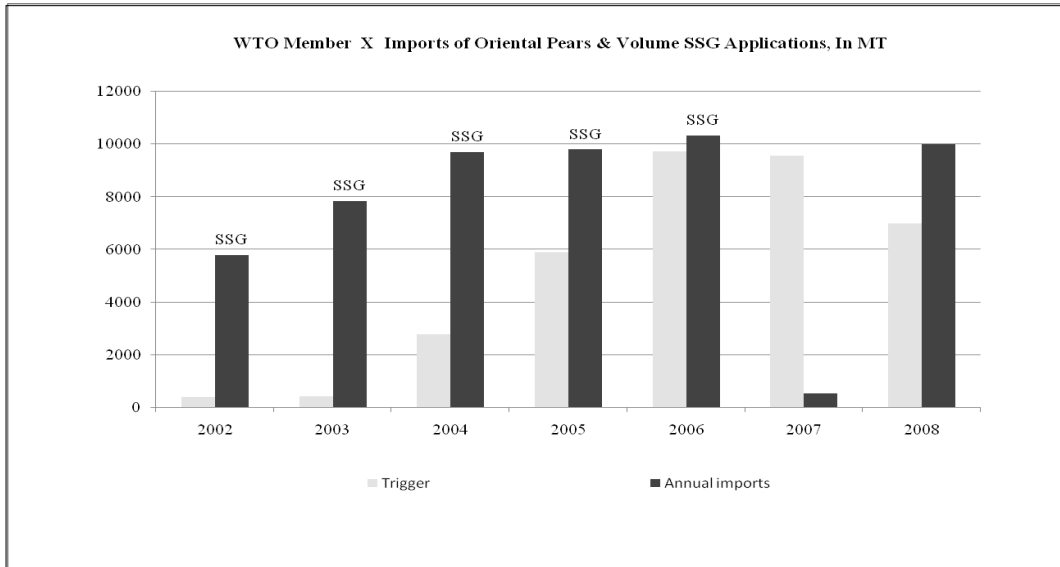
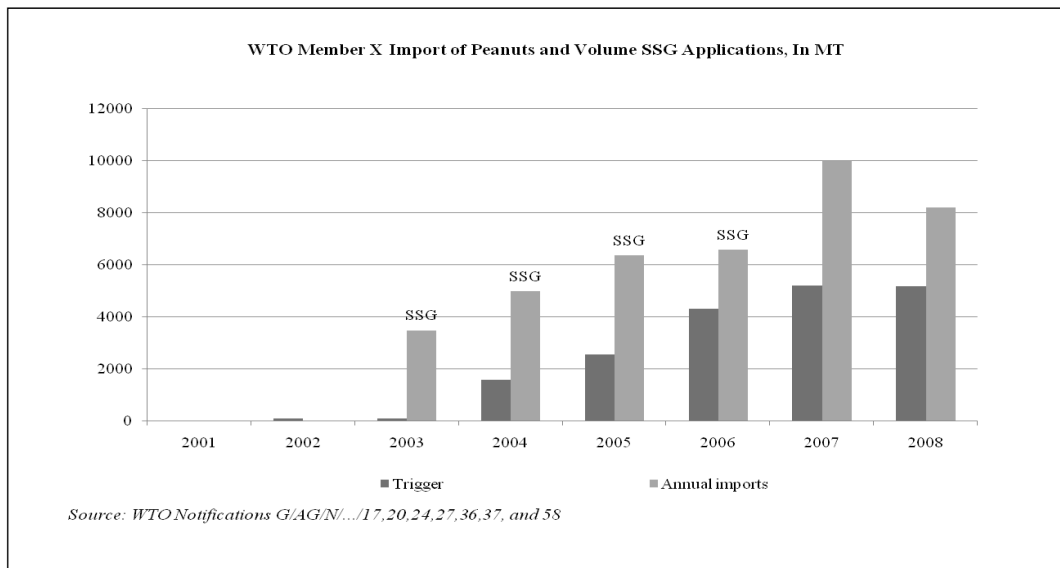


도표 6: 땅콩 수입, 물량 기반 SSG 적용



43. 6개 개도국 중 5개국에 의한 가격 기반 SSG 사용 경험 또한 매우 유사한 모습을 보인다.²⁷⁾ SSM은 기본적으로 SSG에 기반해 설계되었으므로, 이러한 발견 결과는 SSM이 무역 흐름을 저해하지 않는다는 것을 알려준다는 점에서 매우 유익하다.

44. 위에 언급한 내용에도 불구하고, 물량 기반 SSM의 기본 목표는 불안정한 세계 농산물 시장에 내재되어 있는 수입량 급증에 대한 구제조치 제공이라는 점을 강조할 필요가 있다. 자연적으로, 이는 수입량이 특정 수준으로 서서히 줄어들게 할 수 있지만, 그렇다고 해서 수입 수준이 “지난 3년간 이동 평균”에 “발동 조건 (trigger)”을 더한 값 미만으로 감소하는 것은 아니므로, 성장을 실현에 영향을 주지 않을 것이다.

45. 다음 섹션은 3년 이동 평균과 발동 기준 (trigger level)이라는 요소가 결합되면, 제안된 G-33 SSM 체제 하에서 어떻게 수입 추세를 반영하고, 지속적인 수입 성장을 위해 필요한 여유 공간을 산정하는지 구체적인 사례와 설명을 제공해준다.

VIII. 3년 이동 평균, 발동 조건

A. 3년 이동 평균

46. G-33은 가장 최근의 무역 흐름을 반영해주는 기초 수입 수준 (base import level)을 설정하기 위한, 매우 신뢰할만한 방법을 제공하기 위해, 2006년 제안서²⁸⁾에 3년

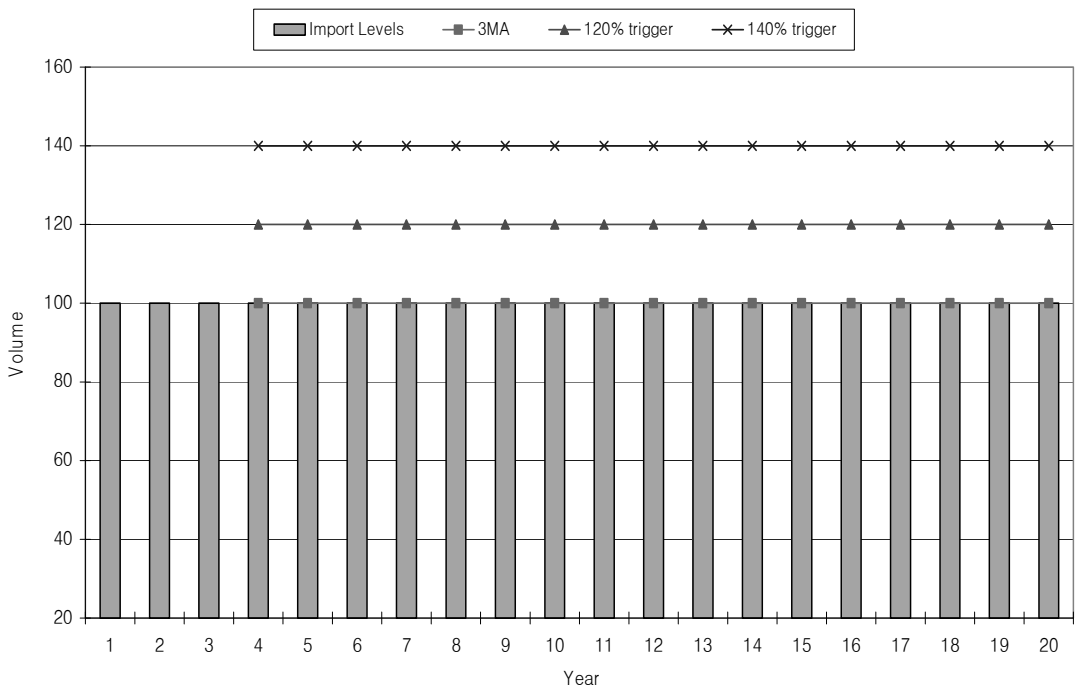
27) 더 자세한 정보는 2010년 2월 12일자 JOB/AG/5에 포함된 G-33 제출문 제목, “Issues and Concerns on the Price-based Special Safeguard Mechanism: Some Analysis and Technical Contributions for the Designand Structure” -을 참조하라.

28) 2006년 3월자 JOB(06)/64

이동 평균을 도입했다. 3년 이동 평균은 심각한 수입 급증 및 급감을 조정해주는 방식으로 3년간 데이터셋 (data set) 중에서 극한 값을 지속적으로 평활 (smoothing)해주는, 중립적이며 역동적인 수리 평균 방법이다. 또한 모든 수입 추이 변화를 반영하기 위해 연간 업데이트가 가능하다.

47. 다음 가상 예제는 3년 이동 평균의 주요 특징을 설명해준다. 다음 예²⁹⁾는 3년 이동 평균이 어떻게 전반적인 수입 추세를 반영해주는지 보여준다.

도표 7: 성장률 제로 (0) 시나리오



29) 가상 예제는 다음과 같다.

- (a) 완전히 정체된 사례 (수년 동안 동일한 수입 수준 기록);
- (b) 증가 추세 사례 (수입량이 지속적으로 4% 비율로 증가);
- (c) 감소 추세 사례 (수입량이 지속적으로 2% 비율로 감소);
- (d) 변동 추세 사례.

도표 8: 수입량이 지속적으로 4% 비율로 성장하는, 플러스 (+) 성장 시나리오

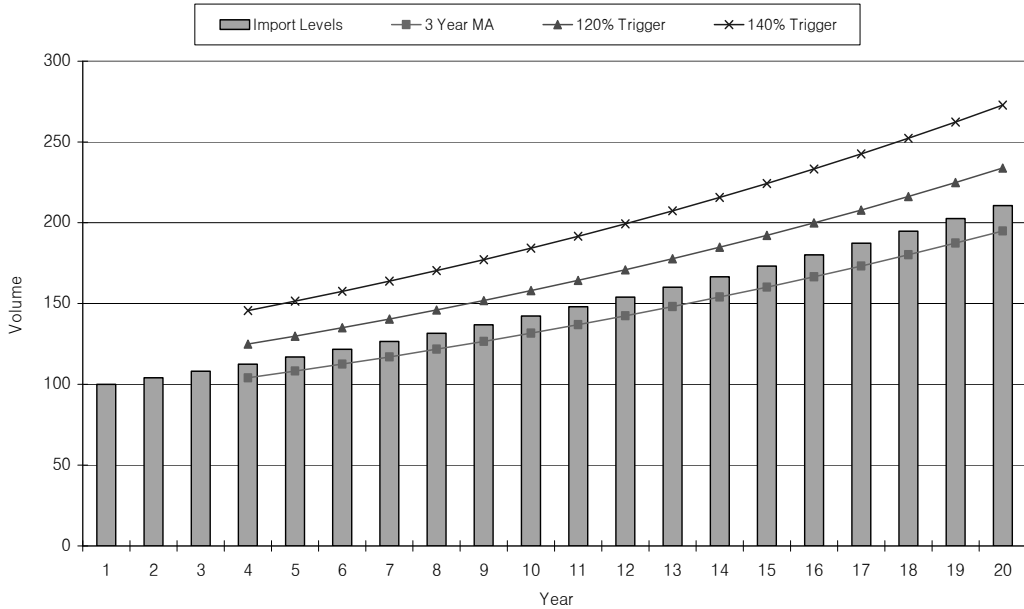


도표 9: 수입량이 지속적으로 2% 비율로 감소하는, 마이너스 (-) 성장시나리오

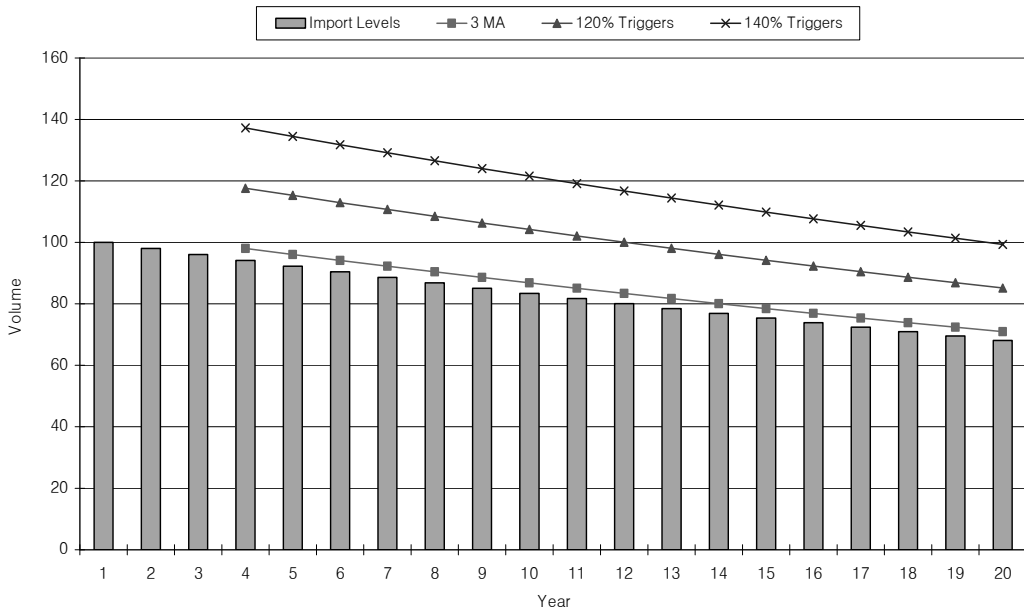
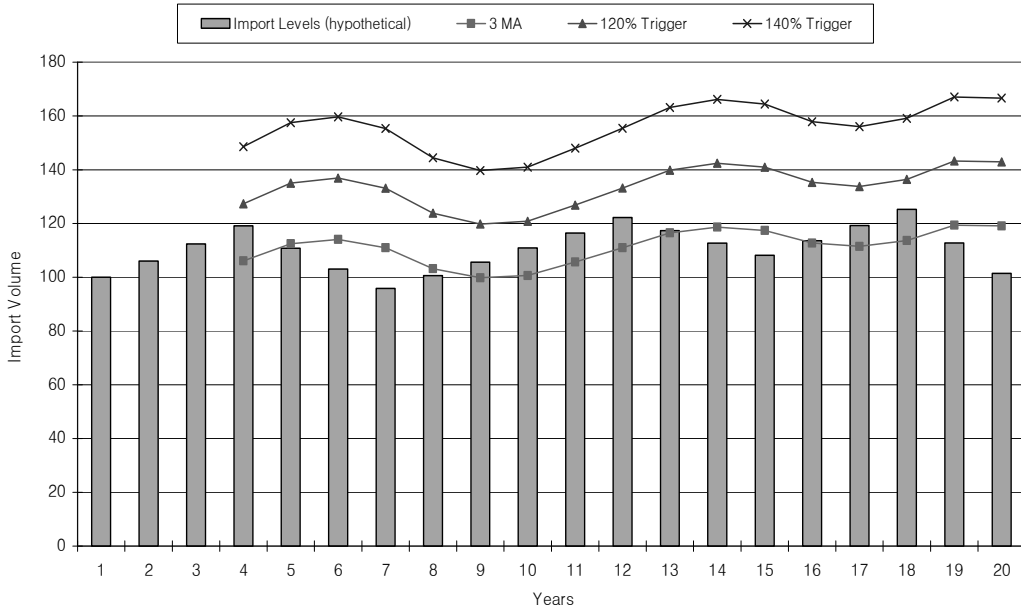


도표 10: 수입량 변동 시나리오



48. 도표 (7-10)를 긴밀히 살펴보면, 3년 이동 평균이 전반적 수입 추세 생성을 위한 매우 신뢰할만한 방법임을 알 수 있다. “성장률 제로” 시나리오에서, 3년 이동 평균은 수입 수치와 조율된다. 상향, 하향 예제에서, 3년 이동 평균은 상향 패턴과 하향 패턴을 각각 모방한다. 모방 (mimicking) 특징은 변동 추세 그래프에서 더 두드러지며, 여기서 3년 이동 평균과 발동 기준 (trigger)은 수입 수준 움직임을 바로 뒤에서 따라가게 된다. 이러한 사례는 3년 이동 평균이 어떠한 수입 추세도 포착할 수 있음을 잘 보여준다.

49. 전반적 수입 추세를 반영하는 신뢰도 높은 지수인 3년 이동 평균은 각 발동 기준 (trigger)이 산출되는 견실한 기준/ 참조점 역할을 한다. 3년 이동 평균은 전반적 수입 추세와 싱크 (sync)되어 있으므로, 발동 기준 또한 항상 전반적 수입 추세와 싱크되어 있다. 이와 같은 3년 이동 평균의 내재적 특징으로 인해, 발동 기준은 오로지 순수한 수입량 급증이 발생하는 경우에만 위반되는 수준으로 항상 설정될 수 있다 (자세한 정보는 도표 7~11을 참조하라). 따라서, 3년 이동 평균 이외에도, SSM은 발동 기준이 위반되는 경우에만 발동 가능하므로 발동 기준은 수입 성장을 가능케 한다.³⁰⁾

B. 3년 이동 평균과 발동 기준: 수입 성장을 가능하게 하는 내재적 메커니즘

50. 도표 11은 특정 시장에서 14년 동안 trigger를 110%에서 140% 사이에서 차별화할 경우 수입 수준을 보여준다. 그래프는 처음 3년간 (1년차~3년차) 수입 성장률이 연간 4%로 일정하다고 가정하는 경우, trigger 위반이 없는 경우에도, 3년 이동 평균, 그리고 3년 이동 평균을 넘어선 수준으로 설정된 trigger는 연평균 세계 농산품 수출량 성장률과 동일하거나 심지어 더 큰 수준으로 수입 성장률을 완전히 반영해줌을 보여준다.

51. 도표 11이 물량 관점에서 성장률을 보여준다면, 도표 12는 성장률 관점에서 동일한 수치를 보여준다. 도표 12는 초기 조정 기간 (trigger가 처음 도입되는 4년차에 시작해서 몇 년 간 지속됨) 이후, 120% trigger인 경우 연간 수입 성장률이 10%로 안정되고, 140% trigger인 경우에는 19%로 안정됨을 보여준다.

52. 다른 성장률에 대해서도 위와 유사한 분석이 유사한 결과를 도출했다는 점을 강조할 필요가 있다³¹⁾: 0에서 5년 정도 조정 기간이 지난 후, 성장률이 안정화된다는 것이다. 이 결과는 3년 이동 평균과 trigger의 동시 사용은 수입 성장을 위한 충분한 여유를 제공해준다는 것을 시사한다. 도표 13은 도표 11과 12의 결과를 하나의 그래프로 표시한 것이다.

30) 무역이 상향, 정체, 또는 하향 패턴을 보일 수 있음에도 불구하고, 다른 회원국들은 “정상적 무역”이라는 개념을 상대적으로 상당히 높은 수준의 수입량 상향 추세만을 의미하는 것으로 사용한다.

31) 총, 6개 다른 상황을 검토하였다: 연 성장률 10%, 5%, 4%, 0%, -2%, -5%

도표 11: 제품을 trigger 수준까지 수입하는 경우 수입 수준을 보여줌

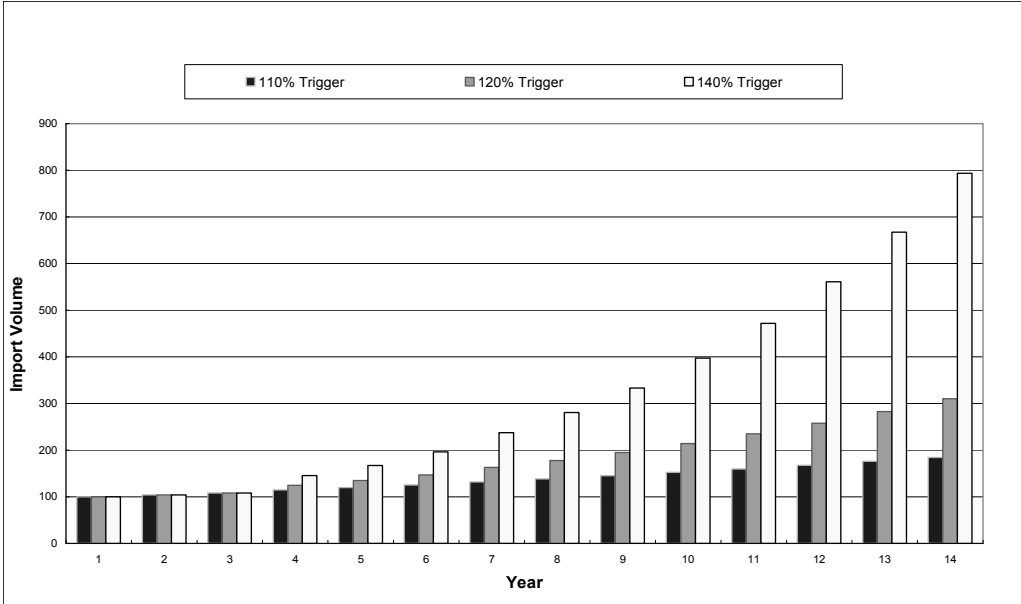


도표 12: 수입 성장률 관점

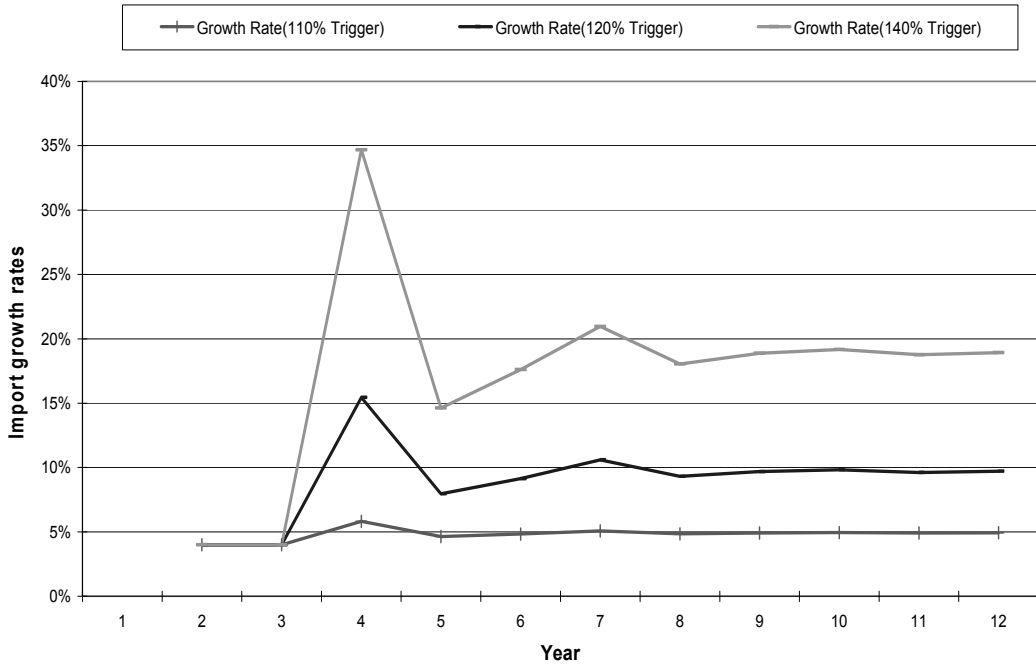
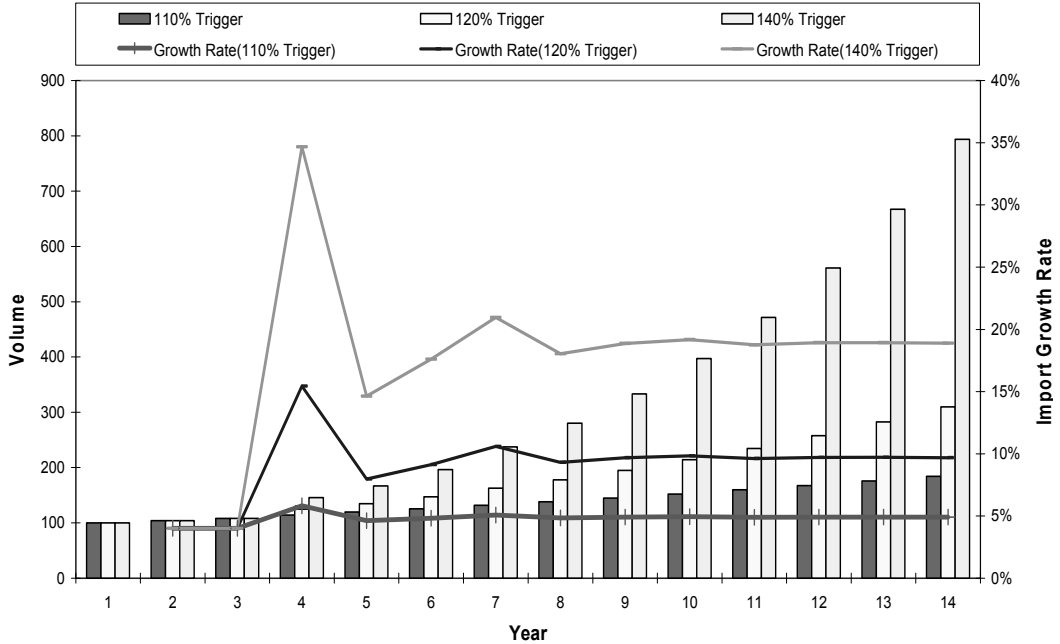


도표 13: 수입 수준 및 수입 성장률



C. 120%와 140% trigger 위반: 어떤 조건 하에서?

53. 현재 W/7 의장 보고서는 “양허율 이상”에 대해 SSM을 사용하는 경우, trigger를 각각 120%와 140%로 예상한다. 이들 수치가 SSM의 접근성 및 효과성에 미치는 잠재적인 영향에 대해 심도 깊은 평가가 필요하다.

54. 앞서 설명했듯이, 수입 수준이 연간 4%의 동일한 수준으로 증가하는 시나리오에서, 3년 이동 평균, 120% trigger, 그리고 140% trigger 모두 동시 다발적으로 상향 조정된다. G-33이 계산한 바에 의하면 (다음 도표에 설명), 120% trigger 위반을 위해서는 수입 급증이 바로 전 해의 수입 수치보다 적어도 15.44% 이상 커야 한다 (도표 14).

55. 하지만, 15.44% 급증은 12개월의 보고 기간 중 단지 마지막 달에만 120% trigger를 위반한다는 점을 추가로 기억할 필요가 있다 (도표 14). 예를 들어, 특정 상품에

대해 역년 (calender year)이 도입되는 경우, 120% trigger는 12월에만 위반될 것이다. 그렇다면, 120% trigger가 연초에 위반되기 위해서는 어느 정도의 수입 급증이 필요할까?

56. 추가 계산에 따르면, 120%는 수입 급증이 전년 대비 54.69% 이상의 속도로 발생하는 경우에만 9월에 위반될 것이다. 또한, 120% trigger가 6월에 위반되기 위해서는, 수입 급증이 130.89%보다 높은 속도로 발생해야 한다. 이러한 계산에 의하면, X년도 1년간 수입 수준이 100,000톤인 경우, 120% trigger는 수입 수준이 다음해 6월 115,450톤을 초과해야만 X+1 년도 6월에 위반될 것이다; 이 수치는 수입이 전년 대비 130.89% 비율로 급증하는 것에 해당한다 (도표 14).

57. 140% trigger 관련 유사한 계산을 수행한 결과, 6월 140% trigger 위반을 위해서는 수입 수준이 바로 전 해 대비 169.37% 이상의 속도로 증가해야 한다 (도표 14).

58. 수입량 감소 시나리오에 대해 계산한 결과, 더 놀라운 결과가 도출되었다. 감소 패턴의 내재적 특성으로 인해, 120%와 140% trigger 위반을 위해서는 더 큰 폭의 수입 급증이 필요하다.³²⁾ 계산에 의하면, 120% trigger가 9월에 위반되기 위해서는, 전년 대비 수입 급증이 64.10% 이상 커야 한다. 6월에 위반되기 위해서는, 수입 급증이 144.93%보다 커야 한다. 140% trigger의 경우, 9월에 위반되기 위해서는 수입 급증이 91.45%보다 커야 하며, 6월에 위반되기 위해서는 185.75%보다 커야 한다 (도표 15).

59. SSM 논의 과정에서, 일부 회원국은 120% trigger 위반이 너무 자주 발생할 수 있으므로 trigger가 140% 이상 수준에서 설정되어야 한다고 주장했다. 위 산출 결과에 비추어볼 때, 심지어 120% trigger가 위반되기 위해서도 수입이 전년 대비 100% 이상 증가해야 하므로, G-33은 이러한 주장은 재고의 가치도 없다고 생각한다.

32) 도표 15를 검토한 결과, 수입량 감소 추세에서 120%와 140% trigger가 위반되기 위해서는, 수입 급증이 수입량 증가 추세 대비 평균 10% 이상 높아야 한다.

도표 14: 120%, 140% trigger 위반을 위해 필요한 급증량 (4% 성장 시나리오)

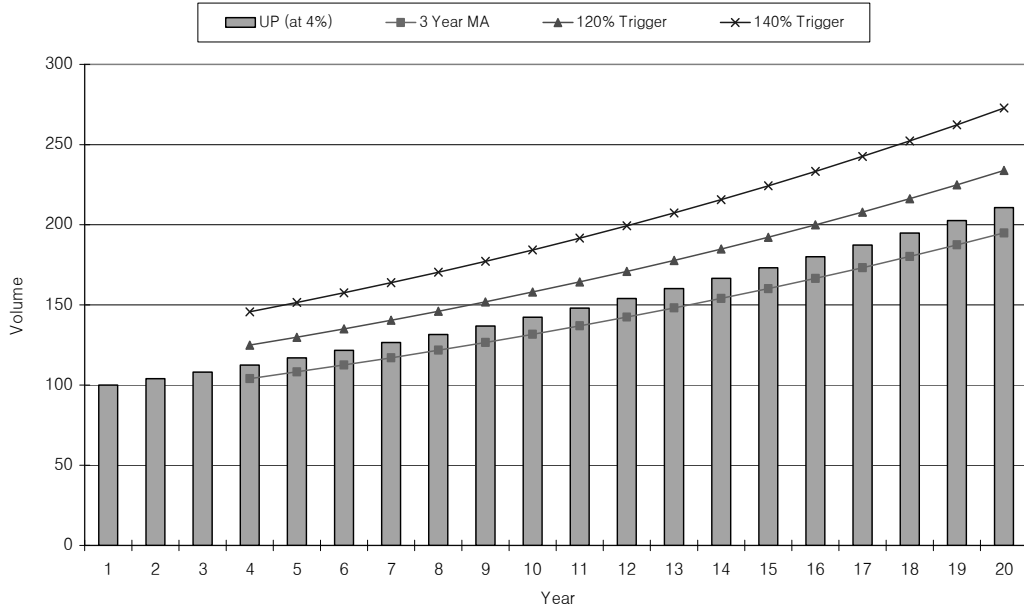
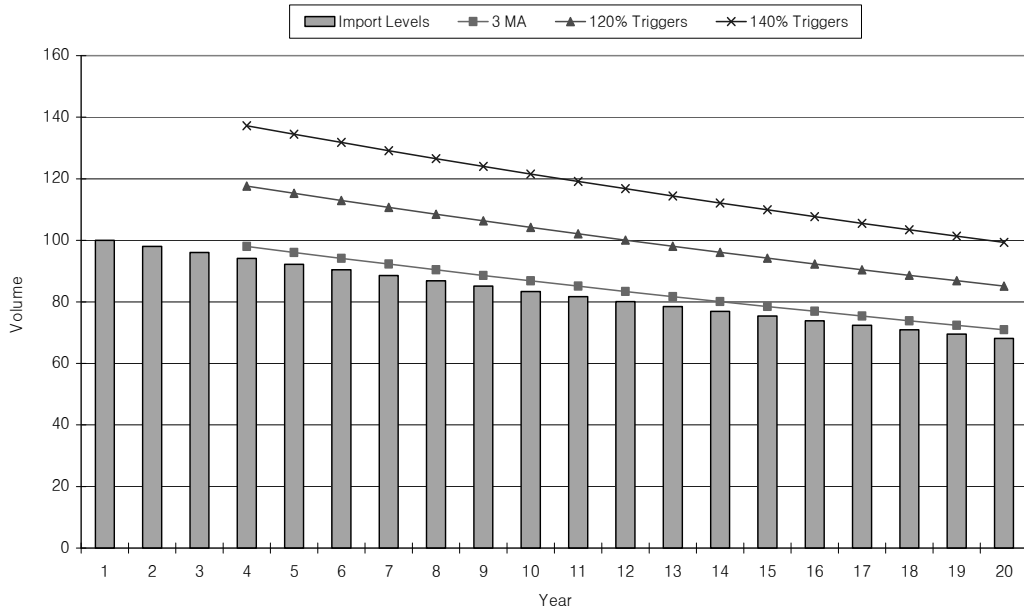


도표 15: 120%, 140% trigger 위반을 위해 필요한 급증량 (-2% 성장 시나리오)



IX. Pro-rating의 영향: 의장 보고서 내 관련 조항

60. G-33의 3년 이동 평균과 110%-120% trigger가 어떻게 SSM 체제 하에서 무역이 계속 성장할 수 있도록 충분한 여지를 만들어 주는지 설명한 것과 관련해, G-33은 왜 SSM에 pro-rating 제도를 도입해 추가적인 부담을 주려고 하는지 도무지 이해할 수가 없다. 그럼에도 불구하고, pro-rating이 SSM 운영에 어떻게 추가적으로 부정적인 영향을 미치는지에 대해 G-33의 심도 깊은 평가를 다음과 같이 제공하는 것이 중요하다고 생각한다.

61. 의장 보고서 (수정안 4와 W/7)에는 두 개의 pro-rating 조항이 포함되어 있다: 하나는 수정안 4 제 140항에, 다른 하나는 W/7 제 3항 2호에 명시되어 있다. 두 조항 모두 동일한 목적을 가지고 있으며, 정도의 차이는 있지만 trigger에 동일한 영향을 미친다. 두 조항은 다음과 같다:

“...3년 이동 평균은 바로 전 기간 (SSM이 적용된)의 수입 평균을 포함한다. 하지만, 초기 에 SSM을 trigger한 수준 이하로 3년 이동 평균을 하락시키는 결과도 출되는 경우, 초기 의 trigger 수준이 적용된다.” (수정안 4, 제 140조)

“...하지만, SSM이 그 3년 기간 동안 발효된 경우, SSM 적용 기간 동안 순수입량의 월평균이 산출되어 SSM이 발효된 달의 대리 (proxy) 수입량으로 적용된다. 단, 적용 기간의 실제 수입량이 더 높지 않은 경우에 그러하다.” (W/7, 제 3조 2항)

A. Pro-rating: 수정안 4 제 140항 검토

62. 제 140항에 명시되어 있는 pro-rating 조항은 기본적으로 수입 추세에 따른 trigger의 움직임, 특히 하향 이동을 억제하는, “최저” 발동 기준 (“floor” trigger) 메커니즘이다. 위에 설명했듯이, 3년 이동 평균은 trigger 수준이 비례적으로 적용된, 모든 수입

패턴/ 추세를 모방한다. 하지만 "최저 (floor)" 메커니즘이 도입되면, trigger의 하향 이동은 제한된다. 이는 변칙이며 "정상적 무역"을 유지하기 위한 "일방향적" 접근방식 처럼 보인다. 이동 평균의 목적은 감소를 포함한 모든 수입 추세를 포착하는 것이기 때문이다.

63. 수정안 4 제 140항에 명시된 "최저 (floor)" 메커니즘은 SSM 발동이 이후 3년 이동 평균과 관련 trigger를 하락시켜 triggering을 용이하게 만들 수도 있다는 공포감을 해소시켜 준다. 하지만, 위 62항에서 설명했듯이, triggering은 수입이 이전 trigger 물량 이상으로 성장할 수 있게 해준다.

B. Pro-rating: W/7, 제 3항 2호 검토

총평

64. 현재 상태에서, W/7 제 3항 2호에 두 번째로 기재되어 있는 pro-rating은 3년 이동 평균 및 trigger 산출 시, 2단계 접근 방식이 SSM 구조에 포함되도록 한다.

- SSM이 이전 3년 동안 발동된 경우, SSM이 발동되지 않은 달의 수입량을 평균하여 대리 (proxy) 수입 값을 산출한다.
- 그 후, 산출된 수치 (대리 수입 값)는 SSM이 발동된 달에 발생한 실제 수입 데이터와 비교된다; 둘 중 높은 값이 다음 기간 trigger 산출에 사용된다.

65. G-33의 한 선진 회원국이 대리 수입 값 산출을 위한 대안 (이하 "방법 A")을 제안했다는 점을 상기할 필요가 있다. SSM이 발동된 해만 사용해, 그 결과 참조 기간을 "이전 3년"에서 "이전 1년"으로 줄이자는 제안이다.

66. 2009년 11월, 동일한 선진 회원국은 또한 다양한 G-33 회원국의 상위 7대 고성장 상품의 수입 데이터 분석을 담은 비공식적 문서를 회람시켰다.³³⁾ 이 비공식적 문서에

서, 선진 회원국은 “pro-rating이 정상적 무역 성장을 보호한다”라는 결론을 내렸다.

67. 하지만, 초고속 성장률을 보이는 상품과, SSM 발동이 수입을 완전히 중단시킬 것이라는 가정에 기반한 이 분석은 사실을 오도할 수 있다. 이러한 우려는 SSM이 해결하려고 하는 일반적 사례를 대변해주지 못하기 때문이다.

68. G-33은 위 선진 회원국이 제안한 접근 방식을 채택하는 것에 강력히 반대한다. 이 접근 방식은 사례에서 사용한 초고속 성장률을 “정상”으로 가정하기 때문이다. 이는 trigger를 140%로 올리거나 pro-rating을 도입하거나, 아니면 이 둘 모두의 필요성을 정당화하기 위해 사용되고 있다. 여느 제안을 평가함에 있어, 결론에 도달하기 전에 pro-rating이 SSM의 효과적인 운영에 미치는 잠재적인 영향을 우선 평가하는 것이 매우 중요하다. 그 과정에서, 일반적 상황을 반영하는 적합한 관점에서 분석이 수행되어야 함은 말할 필요도 없다.

69. 이러한 견지에서, 다음 장에서는 중립적 가정과 가상 데이터의 시뮬레이션에 기반하여, pro-rating 제안에 대한 G-33의 분석과 관점을 설명하고자 한다. 이 분석은 pro-rating이 SSM 접근성에 불필요하게 역효과를 가져온다는 점을 명확히 보여준다. 다시 한 번 말하지만, 3년 이동 평균과 trigger 만으로도 수입이 계속해서 성장할 수 있는 충분한 여지를 제공해준다.

분석 방법

70. 4개 시나리오 (연 성장률 2%, 4%, 7%, 9%)에 기반해, 서로 다른 수입 급증 상황에서 pro-rating이 미치는 영향을 파악하기 위해 5개의 사례 (15%, 30%, 50%, 75%, 100% 수입 급증)를 각 시나리오별로 고안했다. 사용된 가정과 방법론은 다음과 같다:

33) 연구 저자는 (분석 대상 상품의 성장률을) “고성장”, “수입 급증”, “변동”, 또는 “하락”으로 분류했지만, G-33 계산에 의하면, 연구에 사용된 7개 상품의 연평균 성장률은 9.98~37.7%를 기록했다. 이들 상품은 통계적 이상치 (outlier)이며, 따라서 별도의 “초고속 성장” 범주에 해당된다.

- (a) 1년차에 100으로 시작하는 120% trigger, 이 기반에서 2년차와 3년차에 연성장률 2.0%, 4.0%, 7.0%, 9.0% 가정;
- (b) 4년차에 수입 급증 (5개의 다른 사례) - pro-rating이 5년차 trigger 산출에 어느 정도로 영향을 주는지 파악하기 위함;
- (c) 스펠 오버 (spill-over) 없음;
- (d) trigger 위반 시, 다음 달에 SSM이 발동되는 것으로 가정.

71. 위 방법론은 두 가지 상황에 사용되었다: SSM 발동 시, (i) 수입이 완전 중단되거나 (ii) 수입이 50% 감소.

조사 결과

72. pro-rating은 다음 SSM 년도에 trigger 물량을 팽창 (inflate)시킨다.³⁴⁾ 12개월 기간 중 수입 급증이 더 일찍 발생할수록, SSM도 더 일찍 발동되고, 그 결과 pro-rating의 팽창 효과는 더 커진다. pro-rating된 값이 적용되는 개월 수가 더 많아지기 때문이다.

73. “방법 A”의 pro-rating은 W/7에 명시된 pro-rating 방법에 비해 늘 더 큰 팽창 효과를 보여주며, SSM 미발동에 상응하는 결과를 가져온다.

74. 위 제 42항 및 43항 관련된 조사 결과는 다음 표에 정리되어 있다. 물량 급증 수준이 커질수록, 팽창 효과와 pro-rating의 영향도 커진다.

34) pro-rating은 이미 120% trigger를 통해 증가된 수입 물량 (9%인 경우 10.36% 물량 증가-2%인 경우 17.66% 증가)을 대리 수치를 이용해 추가로 증가시키므로 “팽창 (inflationary)”이라는 용어를 사용했다.

Table 1: Triggers에 대한 Pro-rating의 팽창 효과 (%) (W/7 방법)

수입급증시나리오		2%	4%	7%	9%
30%	50% 효과	1.13	1.12	1.11	1.10
	100% 효과	2.86	2.86	2.86	2.86
100%	50% 효과	2.22	2.47	2.37	2.31
	100% 효과	12.50	16.13	16.13	16.13

Table 2: Triggers에 대한 Pro-rating의 팽창 효과 (%) ("방법 A")

수입급증시나리오		2%	4%	7%	9%
30%	50% 효과	1.68	1.69	1.70	1.71
	100% 효과	3.42	3.44	3.47	3.48
100%	50% 효과	9.14	11.75	11.84	11.90
	100% 효과	20.12	26.64	26.87	27.02

Table 3: Triggers에 대한 Pro-rating의 팽창 효과 (%) (30% 수입 급증)

방법시나리오		2%	4%	7%	9%
W/7	50% 효과	1.13	1.12	1.11	1.10
	100% 효과	2.86	2.86	2.86	2.86
"방법 A"	50% 효과	1.68	1.69	1.70	1.71
	100% 효과	3.42	3.44	3.47	3.48

Table 4: Triggers에 대한 Pro-rating의 팽창 효과 (%) (100% 수입 급증)

방법시나리오		2%	4%	7%	9%
W/7	50% 효과	2.22	2.03	2.37	2.31
	100% 효과	12.50	15.63	16.13	16.13
"방법 A"	50% 효과	9.14	11.75	11.84	11.90
	100% 효과	20.12	26.64	26.87	27.02

75. 평균적으로, G-33 분석 결과, 100% 수입 급증에 대해 SSM이 100% 효과적으로 적용되는 상황에서, W/7 방법론을 이용하는 경우 trigger에 대한 팽창 효과는 16.13% 인 반면, “방법 A”를 사용하는 경우 팽창 효과는 27%로 나타났다.

76. SSM이 적용되는 달 동안 수입이 제로 (0)로 떨어지는 상황에서, 발동 구간경계 (trigger threshold)의 비율 변경은 오직 하나의 변수에만 달려있다 - 기초 기간 (base period) 동안 SSM이 적용되는 총 개월 수. 기초 기간 동안 수입 수준에 의해서는 영향을 받지 않는다. 이는 SSM이 적용되는 달에 수입이 발생하게 되면 약간 달라질 수 있다. 이 조사 결과는 첨부 I에 수학적으로 표시되어 있다.

77. 아래 표는 3개의 다른 변수 간 관계를 파악하고자 작성한 것이다- (i) 기초 기간 동안 SSM이 적용된 개월 수; (ii) trigger 비율 증가; (iii) SSM triggering을 위해 필요한 수입 급증 비율

표 5: 기초 기간 SSM 개월 수- trigger threshold의 % 증가- 수입 급증%³⁵⁾

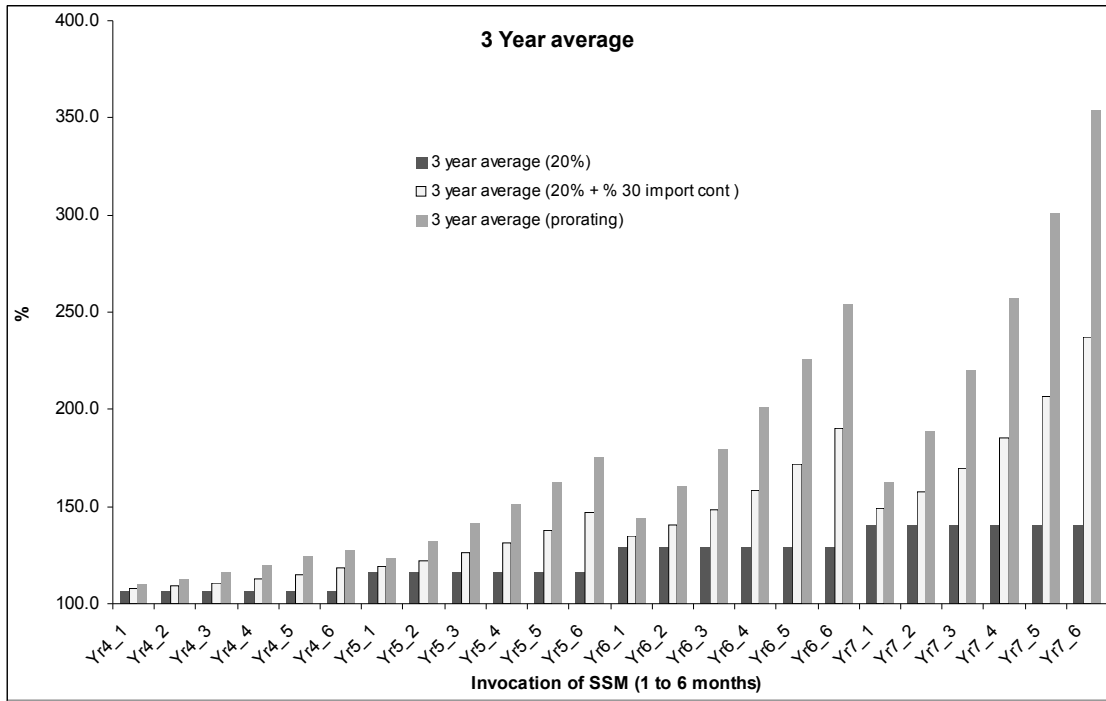
적용 개월 수	trigger 비율 증가 (%)	SSM triggering 위해 필요한 수입 급증 비율 (%)
1	2.86	23.43
2	5.88	27.06
3	9.09	30.91
4	12.50	35.00
5	16.13	39.35
6	20.00	44.00
7	24.14	48.97
8	28.57	54.29
9	33.33	60.00
10	38.46	66.15
11	44.00	72.80
12	50.00	80.00

78. 위 표는 또한 pro-rating이 trigger threshold를 증가시킨다는 G-33의 분석 결과를 확인해준다. 기초 기간에 SSM 적용 개월 수가 더 많이 포함될수록, trigger threshold도 높아진다. trigger 증가로 인해, SSM이 위반되기 위해서는 수입 급증이 110-120% 이상이 되어야 한다. 정확한 수입 급증 수준은 기초 기간에 포함된 SSM 적용 개월수에 달려있다.

79. pro-rating 옹호론자들은 trigger가 시간이 지남에 따라 하락하고 그 결과 추가적인 SSM 발동 가능성이 높아진다고 우려한다. 하지만, 많은 경우에 trigger threshold가 하락한다는 것을 입증하는 그 어떠한 결정적인 분석도 pro-rating 옹호론자들에 의해 제시된 적이 없다. 오히려, 위에서 자세히 설명했듯이, pro-rating은 대부분의 경우에 trigger를 상당히 팽창시킨다. 심지어 동일 상품에 대해 연속적으로 SSM이 적용됨에도 불구하고 trigger threshold가 하락하지 않는 경우에도 pro-rating 적용을 모색하기 때문에, pro-rating의 역효과는 상당히 크며, 수입 급증으로부터 농가 생계를 보호하고자 하는 개도국에게 처벌적 효과를 가져올 수 있다.

80. 아래 도표 16은 SSM이 연속적으로 사용되는 경우 발동 기준을 보여준다. 스펬오버(spillover) 없이 1~6개월 동안 SSM이 4회 적용되는 시나리오에 대해, pro-rating의 효과를 보여준다. SSM이 100% 효과적인 경우, 발동 기준이 20%이고 pro-rating이 적용되지 않으면 3년 이동 평균이 약 40.7% 상승하게 된다. 하지만, 동일한 가정 하에서 pro-rating이 적용되면, 발동 기준이 253.8% 상승한다.

도표 16: W/7 pro-rating이 다양한 발동 기준에 미치는 영향



X. 결론

81. 실증적 데이터는 두 자리 수 또는 세 자리 수 성장률을 보이는 상품은 표준이 아니며 예외적임을 명백히 보여준다. 따라서, G-33은 이러한 초고속 성장률은 보편적 사례에 적용되는 것을 목표로 하는 SSM에 기초 자료로 사용될 수 없다고 생각한다.

82. SSM은 두 가지 상충하는 목표 - 수입 급증 해결; pro-rating등의 개념을 통해 포기 무역 (forgone trade)에 대한 구제 조치 제공- 를 동시에 달성할 수 없다.

83. SSM에 내재되어 있는 trigger와 3년 이동 평균은 SSM이 이전 기간 관련 더 큰

시장 접근 기회를 제공하게 해준다. 이러한 점에서, SSM이 무역 성장을 저해할 것이라는 일부 회원국들의 주장은 근거 없는 주장에 불과하다.

84. G-33의 시뮬레이션 분석 결과, pro-rating은 SSM에 추가적으로 제한을 가하는 불필요한 장치임이 입증되었다. 3년 이동 평균은 충분히 수입 추세를 포착할 수 있으며, 따라서 정상적/일반적 상황을 반영할 수 있다.

85. pro-rating은 기초 수입량과 trigger를 상당히 급격하게 팽창시킬 수 있으며, 그 팽창 수준은 의장 보고서 4차 수정안에서 이미 제한하고 있는 SSM 접근성을 사실상 한층 더 제한할 수 있다.

86. 팽창 효과로 인해, pro-rating은 해당 상품 범위, 빈도, 기간 측면에서 SSM 접근성을 제한하는 추가적 장치 역할을 한다. 따라서, SSM에 pro-rating을 도입하는 것은 SSM의 효과성을 저해할 것이며, 도하 위임 사항에 맞게 간단하고, 운영 가능하며, 효과적이고 부담 없는 SSM을 촉구하는 G-33의 요청에 반하는 것이다.

87. 마지막으로, 위 조사 결과에 기반해, G-33은 SSM에 pro-rating 제도 도입을 수용하지 않으며, SSM이 진정으로 운영 가능하고, 접근 용이하며 효과적이기 위해서는, SSM이 부당하게 제한되어서는 안 된다는 점을 회원국들에게 상기시키고자 한다. 3년 이동 평균과 trigger만으로도 무역이 성장하기에는 충분 그 이상이기 때문이다.

부 록 4

JOB/AG/3

5 February 2010

Committee on Agriculture
Special Session

가격 및 물량 크로스체크 (cross-check) 조건 G-33 제출

본 문서는 2010년 2월 5일자로 G-33의 요청에 의해 배포된다.

I. 도입

1. 도하 및 홍콩 위임 사항 (mandate)에 기반하여, G-33은 개도국 특별긴급관세 (Special Safeguard Mechanism; 이하 'SSM')가 수입 급증 및 가격 하락을 해결하기 위한, 간단하고, 접근 가능하며, 효과적인 제도여야 함을 촉구해왔다. 이에 따라, G-33 그룹은 SSM이 농산물 특별긴급관세 (Special Safeguard Provisions: 이하 'SSG')보다 사용하기 쉬어야 함을 여러 차례 설명해왔다. SSM 남용을 예방하기 위해 특정 제한을 가할 수는 있지만, 그렇다고 해서 수입국가가 유연하고 효과적이며 시의적절한 방법으로 SSM을 사용할 수 있는 권리까지 저해해서는 안 된다.

2. 의장 보고서 (Chair's texts)에는 SSM 발동을 위한 사실상 선결 조건을 부과하는 조항이 명시되어 있다. 그 조항에는 특히 다음이 포함된다:

- (b) 관련 제품의 국내 가격이 하락하지 않는 한, 회원국은 물량 기반 SSM에 의존하지 않는다,
- (c) 관련 제품의 수입 물량이 “현저히 감소”하는 경우, 회원국은 가격 기반 SSM에 의존하지 않는다.

G-33은 이와 같은 조건들이 SSM 사용을 제한하며, 그 가용성과 효과성도 제한할 것이라고 생각한다.

3. 이러한 관점에서, G-33은 DDA의 조기 체결이라는 목적 하에, 농업 협상에 건설적으로 참여하려는 지속적인 의지의 일환으로, 가격 및 물량 조건에 대한 논의를 심도 깊게 설명하기 위해 본 문서를 제출하는 바이다.

II. 가격-수입간 연결 관계

4. 무역이 국내 시장에 미치는 영향을 분석함에 있어, 여러 경제 모델은 다음 가정에 기반을 둔다: “동종 제품 관련, 단일 국내 시장이 모든 국내 판매 및 구매를 포괄하며, 제품은 생산자로부터 최종 소비자에게 직접 판매된다. 수입품 공급과 수출품 수요는 완벽한 가격 탄력성을 지닌다.”³⁶⁾ 하지만, 현실은 그렇지 않다. 대부분, 시장은 고립되어 있지도 완벽하지도 않으며, 가격 탄력성은 다양한 형태로 나타난다.

5. 대다수 농산품의 품질은 국가, 다양한 기후, 시장 위치, 그리고 운송 과정에서의 선도 변화 등에 따라 달라진다. 바로 이런 이유로, 대다수 수입품은 국내 생산품과는 별도의 마케팅 채널을 가지고 있다. 농산품은 도매점에 도달하기 전, 수많은 중개업체를 통해 매우 복잡한 공급망을 거쳐 거래된다. 이 과정에서, 농산품은 가공 및 물리적 변화 과정을 거칠 수도 있다. 이러한 조건은 특히 시장이 비효율적일 경우, 수입품과 국

36) Mike Westlake, "The Transmission of Imports to the Domestic Markets", FAO, 2005, <http://www.fao.org/es/ESC/common/ecg/19/en/Surge4Transmission.pdf>.

내 생산품 간 경쟁에 상당한 영향을 미치게 된다.

6. 수입품과 가격의 본질적 관계는 또한 수급 구조, 시장 구조, 가격 탄력성 등 그 외 수많은 요소에 의해 영향을 받는다. 따라서, 가격과 수입품 간 관계는 의장 보고서에서 예견하는 것처럼 단순명료하지 않을 수도 있다.

III. 수입 급증 및 가격 분석³⁷⁾

7. 농산품 가격은 여러 다양한 이유로 변동한다. FAO (UN식량농업기구)의 식료품 가격 지수³⁸⁾는 2006년 122 수준에서 2008년 191로 증가했다. 세계 곡물 가격 지수는 2006년 145에서 2008년 4월 349로 증가한 후 같은 해 말 174로 떨어졌다. 이와 유사하게, 세계 쌀 가격은 2007년 톤당 USD 436에서 2008년 톤당 USD 782로 인상된 후 2009년 USD 545로 하락했다. 세계 지방종자 (oilseed) 가격 지수는 2007년 초 약 140에서 2008년 중반 280으로 오른 후 2008년 말 약 140으로 떨어졌다. 게다가, 사우스센터 (South Centre)에서 2004년부터 2007년까지 56개 개도국에 대해 샘플링 조사를 수행한 결과, 6413개 세번 (tariff line)에 대해 10% 가격 인하가 기록된 반면, 약 3446개 세번에 대해서는 15% 가격 인하가 식별되었다.³⁹⁾

8. 미국 농무부 (USDA)의 세계 농산물 수급 전망보고서 (WASDE: World Agricultural Supply and Demand Bulletins)⁴⁰⁾에서 수집한 1992-2007년 데이터에 따르면, 특정 농산품의 세계 가격은 수출 물량과 밀접한 관계를 가지고 움직이지 않았다는

37) 의장 보고서 W/7은 “국내 가격”을 물량 크로스체크 조건의 기준으로 삼는다. 하지만, 특정 기간에 대한 국내 가격 확보의 어려움으로 인해, 본 연구 목적 상 국제 가격이 사용되었다. 물론 일부 케이스는 국내 가격을 참조하였다.

38) FAO, <http://www.fao.org/docrep/011/ai482e/ai482e03.htm>
<http://www.fao.org/docrep/010/ai466e/ai466e03.htm>.

39) The South Centre, "The Price Based SSM: Trends in Agriculture Price Declines and Analysis of the Conditionalities in the December 2008 WTO Agriculture Chair's Texts", November 2009, SC/TDP/AN/AG/10.

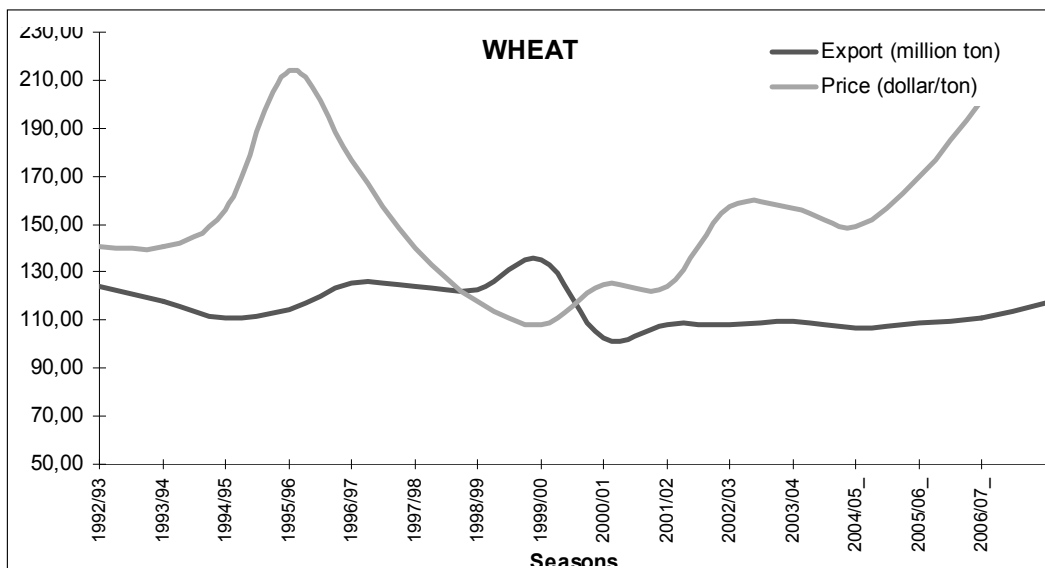
40) USDA WASDE, <http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/>.

것이 명확하다. 동 기간 어떠한 수출 물량 변화도 가격 움직임에 직접적이며 상당한 영향을 주지 않았다.

9. 세계 3대 주요 상품 (commodities)인 밀, 쌀, 옥수수를 조사한 결과, 수출 물량과 가격 변동성은 상관관계를 갖지 않는다. 지난 18년 동안 세계 밀 가격이 거의 100% 변동했음에도 불구하고, 세계 밀 수출량은 유의미한 변화를 보이지 않았다 (도표 1). 1992년부터 2007년까지 세계 쌀 시장에서도 유사한 사례가 관찰되었다. 동 기간 쌀 가격은 100% 이상 변동했지만, 쌀 수입량은 유의미한 변화를 보이지 않았다 (도표 2). 세계 옥수수 시장에서도 이와 유사한 상황이 관찰되었다. 옥수수 가격은 90% 이상 변동한 반면, 세계 옥수수 수입량은 10% 미만의 증가 폭을 보였다 (도표 3).

도표 1

세계 밀 수출량 및 가격 (1992 - 2008 WASDE 보고서)



세계 밀 생산

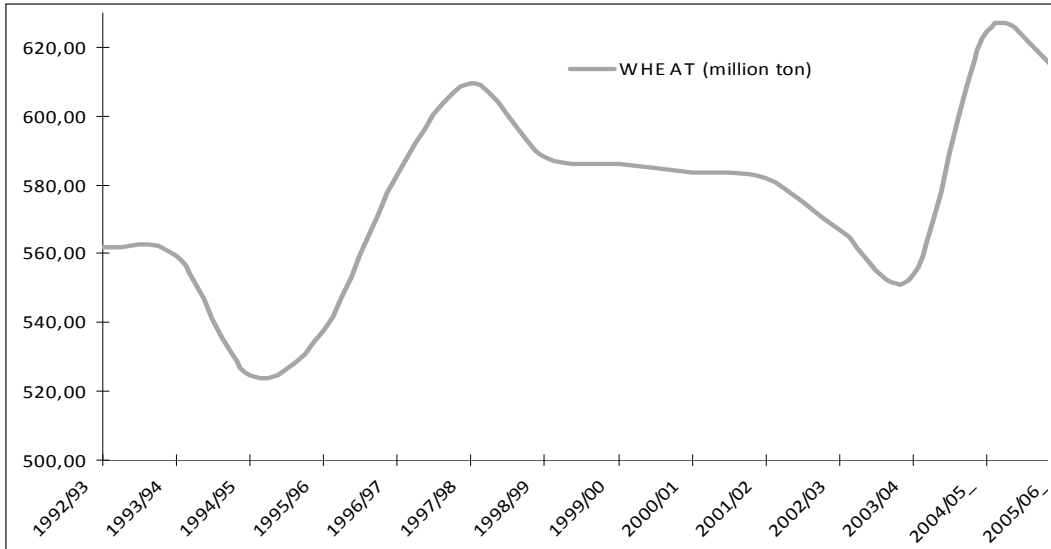
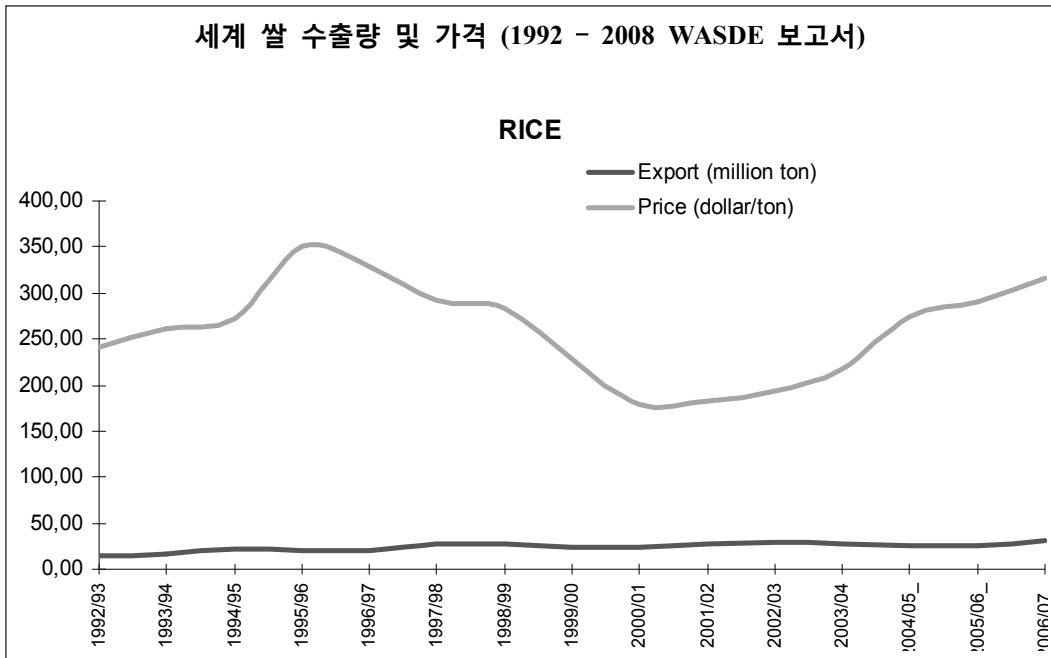


도표 2

세계 쌀 수출량 및 가격 (1992 - 2008 WASDE 보고서)



세계 쌀 생산

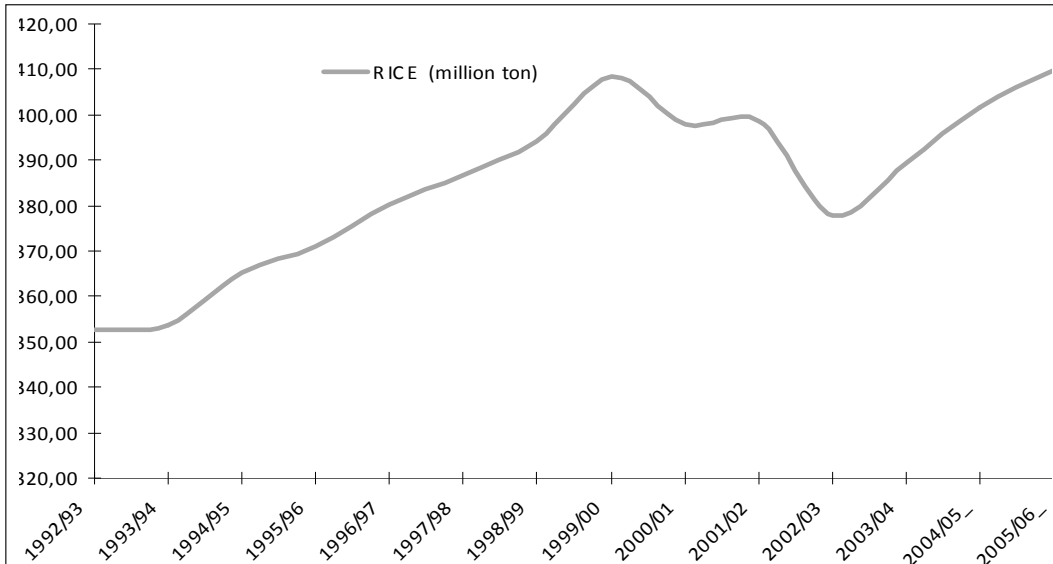
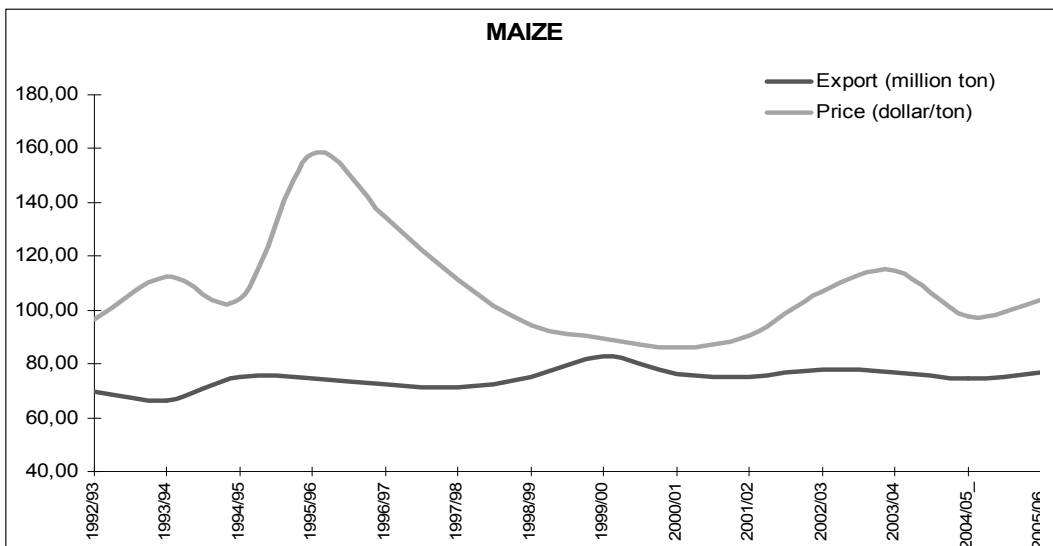
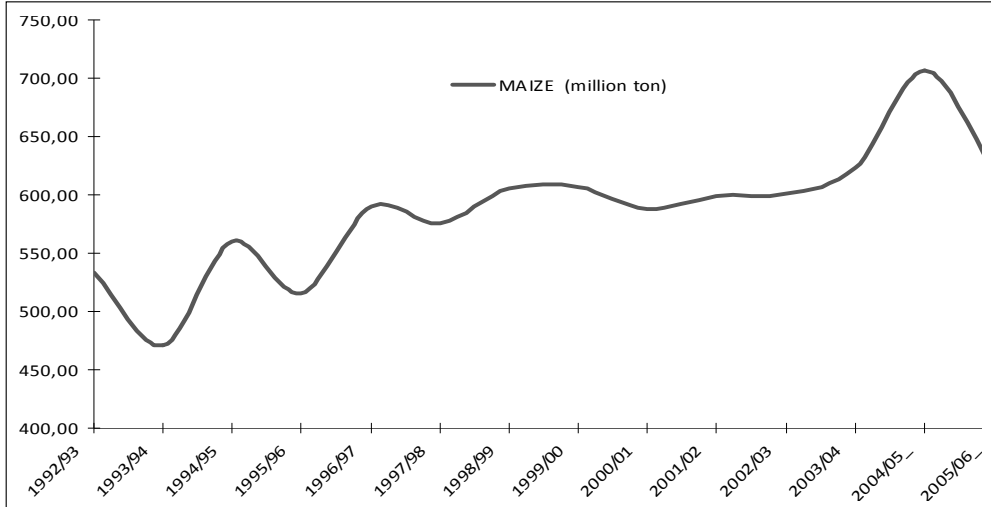


도표 3

세계 옥수수 수출량 및 가격 (1992 - 2008 WASDE 보고서)



세계 옥수수 생산



10. 위 3대 주요 농산물 분석은 수입 물량과 가격⁴¹⁾ 간 움직임이 반드시 일치하지는 않는다는 점을 명백히 보여준다.

11. 그 외 연구에서도 유사한 점을 발견하였다. 예를 들어, 2004-2007년 56개 개도국 데이터를 다룬 사우스센터 연구는 85% 이상의 수입량 급증 사례의 경우, 가격 하락 (수입 가격이 이전 3년간 평균 수입 가격 대비 85% 미만으로 하락하는 경우)이 전혀 발생하지 않았음을 보여준다.⁴²⁾ 크로스체크 조건이 SSM 접근성에 부정적 영향을 미칠 것이라는 점은 자명하다.

12. 국내 가격 데이터에 기반한 국가별 연구에서, FAO⁴³⁾는 또한 수입 물량과 가격이 항상 비대칭적으로 움직이는 것은 아니며, 사실상 수입량 급증이 국내 가격에 직접적인 영향을 미치지 않는 여러 사례를 식별했다 (첨부). 이들 중 일부는 또한 국내 가격

41) 수출 가격은 다음 출처에서 확보함: <http://www.indexmundi.com/commodities/>.

42) South Centre, "The Volume Based SSM: Analysis of the Conditionalities in the December 2008 WTO Agriculture Chair's Texts" October 2009, SC/TDP/AN/AG/9.

43) FAO, <http://www.fao.org/es/esc/en/378/406/index.html>.

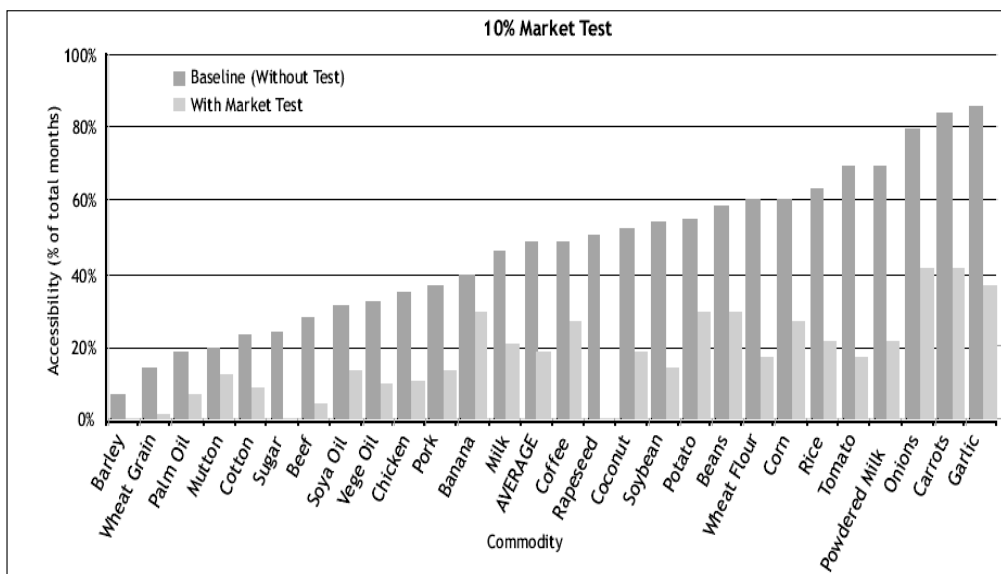
이 하락하지 않음에도 불구하고 국내 생산량이 감소하는 사례가 있음을 보여준다.

IV. SSM 접근성에 미치는 영향

13. 2000-2005년을 대상으로 수행된 ICTSD (지속가능개발 국제센터) 연구 또한 다음을 시사한다: “SSM의 가용성은 소위 말하는 시장 테스트가 시행되는 경우 절반 이상 떨어졌다 [도표 4]... 평균 수입 가격과 물량이 이전 3년 동안의 해당 평균 대비 10% 이상 벗어나지 않아 구제 조치적 관세 (remedial duties)가 인정되지 않는 경우, SSM에 대한 접근성은 기준치인 48개월에서 상당히 줄어들었다 [도표 5].”⁴⁴⁾

도표 4

시장 테스트 시행 시 SSM 접근성 : 농산물⁴⁵⁾



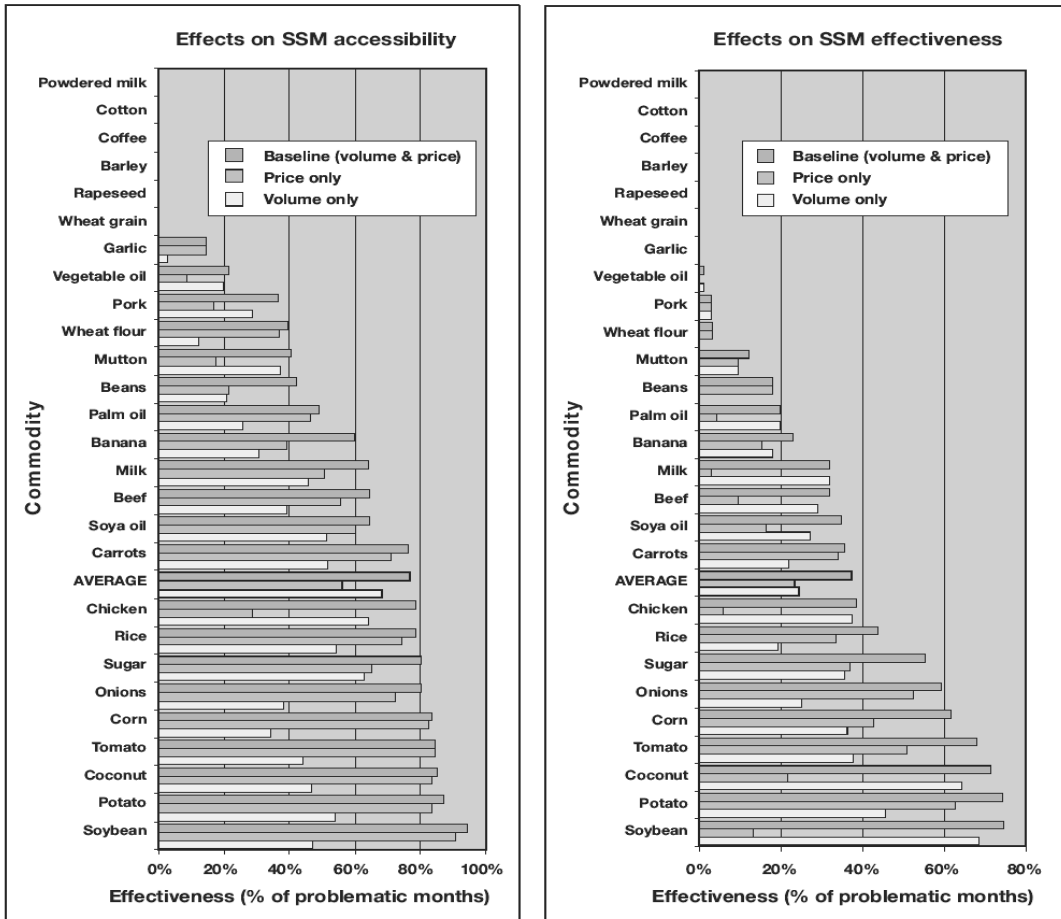
Source: ICTSD, 2008

44) ICTSD, "Implications of Proposed Modalities for the Special Safeguard Mechanism: A Simulation Exercise" Issue Paper No.10, http://ictsd.org/downloads/2008/05/ssm_montemayor.pdf.

45) ICTSD, "Implications of Proposed Modalities for the Special Safeguard Mechanism: A Simulation Exercise" Issue Paper No.10, http://ictsd.org/downloads/2008/05/ssm_montemayor.pdf. 10 per cent Market test is defined as 10 per cent price or volume decrease.

도표 5

물량 및 가격 기반 세이프가드의 접근성과 효율성에 대한 효과 비교: 농산물



Source: ICTSD, 2007

14. 사우스센터 연구 또한 “크로스체크 요건이 부과되는 경우, 가격 기반 SSM은 가격 하락이 동반된 사례 중 약 20%의 경우 사용될 수 없었다.”⁴⁶⁾고 밝히고 있다. 다시 말

46) The South Centre, SC/TDP/AN/AG/10.

해, 이 20%의 경우, 실제 가격 하락이 물량 급증과 일치하지 않은 것이다. 2000년부터 2005년까지 6개국 27개 상품에 대해 4,044개월 치의 선적량을 대상으로 한, ICTSD의 연구⁴⁷⁾에서도 유사한 결과가 도출되었다. 이 연구는 월별 사례 중 단지 17%의 경우에만, 가격 하락이 물량 조건과 일치했음을 명백히 밝히고 있다:

“...시뮬레이션에 따르면, 당해 연도 초부터 수입 이전 달까지 누적 수입량이 전년 동기 대비 낮아 해당 월 동안 추가 세이프가드 관세 사용이 허가되지 않는다면, 총 개월 수 중 17%의 경우 가격 기반 세이프가드에 접근 가능하다. 이 조건이 부과되지 않는 경우, 가격 기반 세이프가드에 대한 접근성은 총 개월 수 중 30%까지 크게 개선되었다. 크로스체크 세부 원칙이 유지되는 대신 현재 수입량이 전년 동기 대비 적어도 10% 낮아야 하는 경우, 가격 기반 조치에 대한 접근성은 오직 1 pp(percentage point) 증가했다 (18%). 가격 하락이 수입량 급증과 일치하는 경우에만 가격 기반 세이프가드가 부과될 수 있다면 (예를 들어, 수입량이 세이프가드를 ‘trigger’하기 위해 필요한 수준을 초과하는 경우), 접근률은 8%로 떨어졌다. 더 암울한 결과이다.

15. 효과적인 SSM을 위해서는 시간이 중요하다. 수입량 급증이 국내 가격 및 산업에 까지 영향을 미치기까지는 상당한 시간차가 있을 것이다. 이러한 시간차는 정상적인 비즈니스 거래의 본질이기도 하다. 수급 변동의 영향이 즉각적인 가격 변동으로 이어지는 것은 아니다.⁴⁸⁾ 이러한 시차 효과는 복잡하며 다층 구조의 유통망과 부적합한 인프라로 인해 개도국에서 더 극심하게 나타나는 경향이 있다. 따라서 제안된 크로스체크 메커니즘은 동시 발생적 데이터에 의존하며 실질적인 비즈니스 거래의 역동성을 간과하고 있으므로, SSM이 실질적인 니즈에 제대로 대처하지 못하게 만들 것이다.

47) ICTSD, "How will the May 2008 Modalities Text Affect Access to the Special Safeguard Mechanism and the Effectiveness of the Additional Safeguard Duties", Issue Paper No. 15, June 2008.

48) Rapsonmanikis, G., Hallam, D., and P. Conforti (2003), Market Integration and Price Transmission in Selected Food and Cash Crop Markets of Developing Countries: Review and Applications, in Commodity Market Review 2003-2004, Food and Agriculture Organization, Rome, Italy.

16. 또한, 물량 및 가격 크로스체크 조건은 항상 모든 세번에 대해 실시간 가격 데이터 수집을 의무화하므로, 각 국가의 효과적인 SSM 사용을 저해할 수 있다. 소규모취약경제국 (Small, and Vulnerable Economies: SVEs)과 최빈개도국 (Developed Countries LDCs)을 포함한 대부분의 개도국들은 이러한 데이터 요건을 시의 적절하게 충족시킬 만한 역량을 갖추고 있지 않다.

17. 자연재해로 인한 국내 가격 상승으로 수입 물량이 폭증하는 경우 SSM 발동이 불가능한 경우도 있을 수 있다. 재해 기간 동안 수입 침투율 증가로 인해, 개도국들은 생산 역량을 회복할 기회를 갖지 못하게 된다. 이들의 농업 인프라는 붕괴될 것이고, 결과적으로 도하 위임 사항에 명시되어 있는, 식량 안보, 생계 안보, 그리고 농촌 개발이라는 목표를 달성할 기회를 박탈당하게 된다.

V. 결론

18. SSM은 일시적인 응급조치이며, 수입 농가 및 생산자들에게 영구적인 보호를 제공하기 위해 고안된 제도는 아니다. 수입국들이 필요 시 언제든지 이 세이프가드에 즉각적으로 접근할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 거래 시차 효과로 인해 가격과 물량이 항상 비대칭적으로 움직이는 것은 아니므로, SSM에 (크로스체크를 통해) 추가적인 제한을 의무화하는 것은 비현실적이며 불균형적인 것이다. 의무적인 크로스체크 두 가지 가운데 어느 것이라도 SSM 사용을 심각하게 저해하며, 일시적인 수입량 폭증이나 가격 하락을 해결하는 데 있어 SSM의 시의 적절성과 효과성을 제한할 수 있다.

19. 게다가, 제안된 의무적 물량 및 가격 조건은 항상 모든 세번에 대해 실시간 물량 및 가격 데이터 수집을 의무화하므로 각 국가의 효과적인 SSM 사용을 저해할 수 있

다. 또한, 대부분의 개도국들- 특히, SVEs와 LDCs- 이 이러한 데이터를 모니터하는 것은 매우 어려울 것이다. 이러한 어려움은 SSG 이행 과정에서도 이미 경험한 바 있으며, 이는 개도국에 의한 물량 및 가격 기반 SSG 이용률이 현저히 낮은 이유를 부분적으로 설명해줄 수 있다.

20. 마지막으로, SSM 관련 최근 발표된 G33의 다른 제출문에서 설명한 바와 같이, 발동 조건 (trigger)의 충족/ 위배만으로도 이미 SSM 발동을 정당화할 수 있는 충분조건에 부합한다. 물량 및 가격 기반 SSM에 대해 의장이 제안한 발동 구간경계 (trigger thresholds)는 대부분의 농산품 세번에 대한 SSM 접근을 사실상 금지시킬 수 있다. 이렇게 설정된 threshold는 또한 12개월 내에 제품에 대한 triggering을 상당히 저해/ 제한할 수 있다. 게다가, 유사한 조치인 SSG 이용 실태는 잦은 triggering에도 불구하고, 실제 SSG 이용률은 발동 빈도 및 해당 제품/국가 수 측면에서 미약했다는 점을 강력히 시사한다. 따라서 triggering된 SSM에 추가로 크로스체크 조건을 의무화하는 것은 SSM 접근 및 운영을 불필요하게 복잡하게 만들 뿐이다.

부 록 5

JOB/AG/5/Rev.1

4 March 2010

Committee on Agriculture
Special Session

가격 기준 SSM 관련 이슈 및 우려 사항 설계와 구조를 위한 일부 분석 및 기술 정보

Communication by the G-33

본 문서는 2010년 3월 3일자로 G-33의 요청에 의해 배포된다.

I. 도입

1. G-33 회원국들은 가격 기준 SSM (Special Safeguard Mechanism)에 대해 여러 차례 우려를 표명해왔다. 하지만, 그 동안 논의의 초점이 주로 물량 기준 SSM⁴⁹⁾이었기에 이러한 우려에 대한 논의는 이루어지지 않았다.

49) 2008년 10월 15일 개최된 비공식적인 자율 토론 (open-ended) CoA SS 회의에서, 의장은 다음과 같이 언급했다. ...[TN/AG/W/4]4차 개정안에는 꺾쇠괄호 []안에 포함된 내용이 많은데 이는 합의되지 않은 내용들이다. 따라서, 우리의 논의는 양허 세율 이상을 적용하는 사안에 초점을 맞춰야 한다고 생각했다. 처음에는 명확하다고 생각했던 사안이다. 이 녹취록은 WTO의 음성 화상 녹음에 기반해 작성했으며, WTO 웹사이트에 등록되어 있다:<http://www.wto.org>. G-33은 2008년 12월 6일자 TN/AG/W/4/4차 개정안에 포함되어 있는 SSM 자료가 숫자를 재배열한 것을 제외하고는 3차 개정안의 복제품으로 전략

2. 홍콩 각료 선언 (The Hong Kong Ministerial Declaration)은 개도국이 “물량 및 가격 기준 SSM⁵⁰⁾”모두 의존할 수 있음을 명시한다. 여기에는 개도국 국민 대부분이 영세농인 수백만 농민들의 농촌 개발, 식량 안보, 생계 안보를 보장하기 위해, 특별 품목 (Special Products; SP)과 함께 반드시 필요한 S& DT (Special and Differential Treatment; 개도국 특별대우) 제도가 포함된다. 도하 라운드는 이 기본적인 S&DT 요건에 기반해 개발 위임 사항 (mandate)⁵¹⁾을 이행해야 한다.

3. 가격 기준SSM은 대부분의 개도국에게 필수 불가결한 무역 구제 제도이다. 1995년부터 2004년까지, SSG (Special Safeguard Provisions) 사용 권리를 활용하기로 결정 한 개도국 모두가 가격 기준 SSG를 발동한 것은 놀라운 일도 아니다.⁵²⁾ 저가, 그리고 (또는) 보조금 지원을 받는 수출품은 세계 농업 시장의 변동을 야기하며, 이에 대한 국내 생산업자의 가격 민감성을 해결하는데 있어 가격 기준 조치는 더 적합한 제도이다.⁵³⁾ 개도국은 또한 무역 자유화가 심화되면서 외부 충격에 더 민감해진다.

4. 이와 같은 맥락에서, 가격 기준 SSM은 사용하기 간단하고 효과적이어야 한다. 하지만, 현재 세부원칙 (modalities)에는 이 제도를 비효과적일 뿐 아니라 운영 불가능하게 하는 여러 제약 조건들이 포함되어 있다. 의장 세부원칙 개정안 (TN/AG/W/4/4차 개정안)에서 즉각적 관심과 해결이 필요한 5개 주요 부문은 다음과 같다: (a) SSM 접근 및 적용 (발동 기준 및 크로스체크); (b) 구제조치와 도하 이전 상한선 (pre-Doha cap); (c) “MFN (최혜국대우) 무역”에만 적용; (d) 통관 이후 해상 선적 (*en route shipment*); (e) 종가세 기준 SSM 옵션. 이 사안들은 Section II에서 검토되었다.

한 이유 중 하나가 이것이라는 강력한 믿음을 가지고 있다. SSM의 양허세율 이상 적용에는 여러 요소가 관련되어 있고, 의견을 수렴하기 어려웠기에 별도의 실무 문서를 마련해야 했다 (TN/AG/W/7 of 6 December 2008). W/7 문서 도입부에서..., 의장은 다음과 같이 설명했다...우리에게는 아직 명확한 자료가 없다 ...그래서, 개정된 [...]4차 개정안] 초안에 포함시킬 수 있는... 뭔가 만들어지거나 준비된 것이 있는 것처럼 행동하는 것은 거의 불가능했다.

50) WTO document WT/MIN(05)/DEC, 2005년 12월 22일

51) WTO document WT/MIN/(01)/DEC/1, 2001년 11월 20일

52) WTO document TN/AG/S/12, 2004년 12월 24일

53) *FAO Trade Policy Technical Notes on Issues Related to the WTO Negotiations on Agriculture No. 9, A Special Safeguard Mechanism for Developing Countries*, Food and Agriculture Organization, 2005.

5. 위 사안들은 SSM이 모든 개도국에게 운영 및 접근 가능하고 효과적으로 하기 위해 해결되어야 한다.

II. 5개 주요 부문

A. SSM 접근 및 적용

6. SSM에 대한 접근은 수입가 변동성을 해결하기 위해 중요한 첫 번째 단계이다. 참조가격, 발동 구간 경계 (trigger threshold)는 여러 다른 운영 요소 중에서도 SSM 접근, SSM 접근 빈도, 그리고 구제 조치를 결정하는 데 핵심적인 역할을 한다.⁵⁴⁾

7. G-33은 의장 보고서(paragraph 135)에 있는 85% 발동 기준은 SSM 접근 및 효과성에 악영향을 줄 수 있으므로 매우 낮은 수준이라고 생각한다. 여러 연구도 이러한 관점을 뒷받침해준다. 이는 다음과 같다.

2. 발동 기준 수준은 사실상 품목 범위와 발동을 제한한다

8. 2004년부터 2007년까지 56개 개도국의 수입 데이터에 대한 사우스센터(South Centre)의 시뮬레이션⁵⁵⁾은 심지어 100% 발동 기준 (참조 가격)을 사용하는 경우에도 SSM에 대한 접근이 실질적으로 모든 농산품 세번의 약 20%까지 제한할 수 있음을 보여준다. 발동 기준이 85%까지 낮아지면, SSM 접근은 이들 국가에서 농산품 세번의 12%까지 줄어든다.

9. 위 연구에 기반해볼 때, 의장 보고서(paragraph 132)에 명시되어 있는, SSM에 대한 모든 농산품 세번의 “보편적 접근 (universal access)” 원칙은 다음에

54) Sharma, R. (2006), *Triggers and Remedy for Special Safeguard Mechanism*, FAO Commodities and Trade Division, Food and Agriculture Organization, Rome, Italy.

55) South Centre (2009), *The Price-Based Special Safeguard Mechanism (SSM): Trends in Agriculture Price Declines and Analysis of the Conditionalities* (2008년 12월) WTO Agriculture Chair's Text, South Centre Analytical Note SC/TPD/AN/AG/10, 2009년 11월. 스위스, 제네바.

의해 제한될 것이다: (i) 참조 가격; 그리고 (ii) 발동 구간 경계(trigger threshold)에 의해 더욱 더 제한된다.

10. 발동 사례에 대한 ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development; 지속가능개발 국제센터) 연구⁵⁶⁾는 2000년부터 2005년까지 6개 개도국⁵⁷⁾ 27개 농산품을 대상으로 이루어졌으며, 그 결과 발동 기준 100%인 경우, 72개월 동안 SSM은 17%⁵⁸⁾ 발동되었음을 발견했다. 참조 가격이 90%인 경우, 72개월 동안 SSM 접근은 13%로 하락했다. 게다가, 발동 기준이 80%로 설정되어 있는 경우, 72개월 동안 SSM 접근은 9%로 떨어졌다.

11. 이와 유사하게, 2006년 FAO (UN Food and Agriculture Organization; UN식량농업기구)는 1986년부터 2004년 까지 “최근 몇 년간 수입 급증이 많이 보고된” 10개 상품 (commodity)에 대해 연구를 수행했다.⁵⁹⁾ 그 결과, “10% 이상 수준은 발동과 구제조치에 대해 참조 가격의 효과성을 저해할 수 있으며”, “5% 구간 경계(threshold)는 발동(trigger)의 효과성을 유지하기 위해 합당해 보인다”는 결론을 내렸다. 아래 ‘표1’은 발동 구간 경계 (trigger threshold) 수준을 낮추게 되면 (예, 100%에서 75%로 낮추는 경우), 접근 정도가 어느 정도로 제한되는지 보여준다.

56) 중국, 인도네시아, 에콰도르, 피지, 필리핀, 세네갈.

57) Montemayor, R., (2008) How Will the May 2008 "Modalities Text Affect Access to the Special Safeguard Mechanism, and the Effectiveness of Additional Safeguard Duties?" ICTSD Project on Special Products and the Special Safeguard Mechanism, International Centre for Trade and Sustainable Development, 스위스, 제네바.

58) 물량 크로스체크 (cross-check) 제한이 제거되는 경우, 접근율은 72개월 동안 30%로 증가했다.

59) Sharma, R. (2006), *Triggers and Remedy for Special Safeguard Mechanism*, FAO Commodities and Trade Division, Food and Agriculture Organization, 이탈리아, 로마..

표 1 1986- 2004년간 다양한 구간 경계(threshold) 수준 대비 총 발동 (trigger)수
(모두 MA-3 참조 가격에 대한 결과값)

상품	구간경계 수준별 발동(trigger) 수			
	100%	90%	85%	75%
닭고기	13	4	4	1
쇠고기	11	6	2	0
유제품(탈지분유)	8	4	3	1
유제품(전지분유)	9	6	5	2
원당 Sugar, raw	10	6	4	2
정제당 Sugar, refined	9	7	3	2
팜유 Palm oil	8	6	6	5
두유 Soya oil	8	5	5	4
쌀	9	5	3	2
밀	8	6	4	2
Total	93	74	55	21
% Triggers	49	39	29	11

출처: R. Sharma, FAO 2006, 발췌

Note: 상품 각각의 총 발동(trigger) 가능 수는 19. 마지막 열의 % triggers는 총 triggers 수 190에 대한 백분율을 의미함. (190 = 상품10개 x 19)

3. 물량 "크로스체크"는 SSM 접근을 더욱 제한함

12. 4차 개정안 (Paragraph 137)에 명시되어 있는 물량 "크로스체크"는 가격 기준 SSM을 발동하기 위한 요건을 한층 더 추가한다. 매우 낮은 trigger threshold (예. 85% 이하)가 크로스체크 의무화와 결합되면 SSM 접근을 더욱 제한하게 된다.

13. FAO 연구⁶⁰⁾에 따르면, 1986년부터 2004년까지 개도국에서 가장 많은 거래가 이루어진 상위 10대 상품 (commodities)의 경우, 잠재적인 SSM triggering 190건 (100% trigger threshold) 가운데 최대 47% 발동률을 보이지만, threshold

60) *ibid*

를 70%로 설정할 경우 7% 이하로 대폭 감소했다 (닭, 소고기, 유제품, 설탕은 발동되지 않음). 이렇게 발동이 매우 제한적인 상황에서 물량 크로스체크까지 의무화할 경우, SSM에 대한 접근은 불가능해질 것이고 그 결과 SSM은 의미를 잃게 될 것이다.

14. 또한, 2010년 2월 5일자 JOB/AG/3에 포함되어 있는 “SSM에 대한 G-33 제출문서: 가격 및 물량 크로스체크 조건 (*G-33 submission on SSM: Price and Volume Cross-check Conditionalities*)”에 명시되어 있듯이, 급작스러운 수입 및 가격 움직임이 반드시 일치하는 것은 아니므로 수입 가격과 수입 물량이 항상 동일한 방향으로 움직이는 것은 아니다. 게다가, 수요 공급의 변화가 즉각적으로 국내 가격 변화로 이어지는 것은 아니므로, 크로스체크 옹호론자들은 정상적 비즈니스 거래에 있어 거래 지체 효과 (lag effects)⁶¹⁾가 있음을 인지하지 못했다. 이러한 지체 효과는 매우 비효율적인 유통 체계와 열악하고 부적합한 인프라로 인해 개도국에서 더욱 더 극심하게 나타나는 경향이 있다. 따라서, 제안된 크로스체크 메커니즘은 SSM이 개도국의 실질적 수요에 대응하지 못하게 할 것이다.

15. 이와 같은 견지에서, G-33은 가격 SSM 발동하기 위해 가격 인하가 동반되어야 하는 크로스체크 요건을 의무화하는 것은 이 제도를 접근 불가능하고 운영 불가능하게 만들 것이라고 생각한다.

4. Triggering이 반드시 SSM 적용으로 이어지지 않는; 적용은 무역을 제한하지 않음

16. 위에서 살펴보았듯이, 가격 기준 SSM의 가용성 및 접근은 의장 보고서에 명시되어 있는 파라미터 (85% trigger, 물량 크로스체크)에 의해 제한될 수 있다. 하지만, 다른 회원국들은 “개도국들이 매번 triggering이 발생할 때마다 SSM을 적용함으로써 국내 농가를 보호하기 위해 SSM을 최대한 범위로 무차별적으로 사용할 것이다”라고 주장한다. 이들은 또한 “SSM은 정상적 무역을

61) Rapsonmanikis, G., Hallam, D., and P. Conforti (2003), *Market Integration and Price Transmission in Selected Food and Cash Crop Markets of Developing Countries: Review and Applications*, Commodity Market Review 2003-2004, Food and Agriculture Organization, 이탈리아, 로마.

제한할 것이며”, 또한 “수입 수준을 제로 (0)로 낮출 것이다”라고 주장한다.

17. G-33은 수입 물량이 급증하거나 가격 하락이 발생하는 경우, 예전처럼 사업을 영위할 수 없다고 생각한다. 이러한 관점은 세이프가드 협정 (Agreement on Safeguards), 보조금 및 상계조치 협정 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), 농업에 관한 협정 (Agreement on Agriculture)의 SSG 등 기타 협정의 기본 원칙이다 (예, 수입품 제한을 통한 피해 최소화). 하지만, 회원국들의 공포와 의심은 불균형적이다. 이러한 감정이 유사한 무역 구제 조치인 SSG의 이행과정에서 관찰된 실증적 경험에 의해 뒷받침되지 않기 때문이다. WTO 보고서⁶²⁾에 따르면, 개도국은 triggering의 빈도가 잦았음에도 불구하고 SSG를 거의 사용하지 않았으며, SSG를 사용할 자격이 있는 22개 개도국 가운데 6개국만 이 메커니즘을 적용했다. 이들 22개 개도국 가운데 나머지 국가들 (대부분)은 1984년부터 2000년까지 수입 물량 급증과 수입 가격 인하를 경험했음에도 불구하고 세이프가드 사용을 자제했다.⁶³⁾ 또한, 그 이후에도 수입 물량 급증과 가격 인하가 계속되었음에도 불구하고 개도국의 SSG 사용은 상당히 제한적이었다.

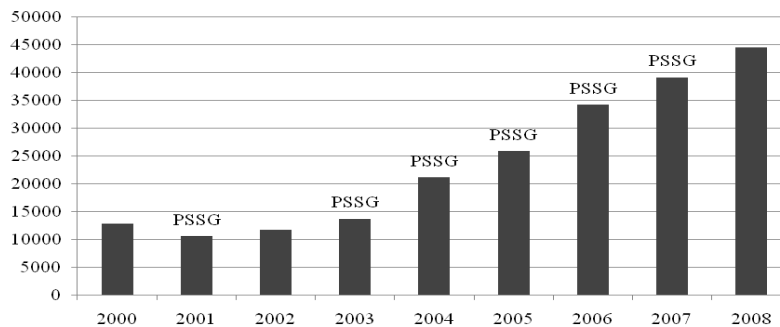
18. 도표 1(a)부터 1(g)까지, 5개 개도국 회원국⁶⁴⁾에 의한 가격 기준 SSG 적용을 살펴보면, 세이프가드는 다음의 특징을 가지고 있다: (i) 무역 감축으로 이어지지 않았다; (ii) 전반적인 무역 패턴이 변경되지 않았다; 그리고/ 또는 (iii) 수입 증가를 예방하지 않았다. 이 도표는 또한 무역이 항상 가격 기준 SSG 발동에 의해 영향을 받는 것은 아니며, 다른 요소에 의해 영향을 받는 것을 보여준다; 사실, SSG가 발동된 여러 해 동안 발생한 수입은 SSG가 적용되지 않은 해에 발생한 수입량보다 일반적으로 높았다.

62) WTO 웹사이트: http://members.wto.org/ddf/agriculture/Regular_session_datasets_e.htm

63) FAO *Trade Policy Technical Notes on Issues Related to the WTO Negotiations on Agriculture No. 9, A Special Safeguard Mechanism for Developing Countries*, Food and Agriculture Organization, 2005.

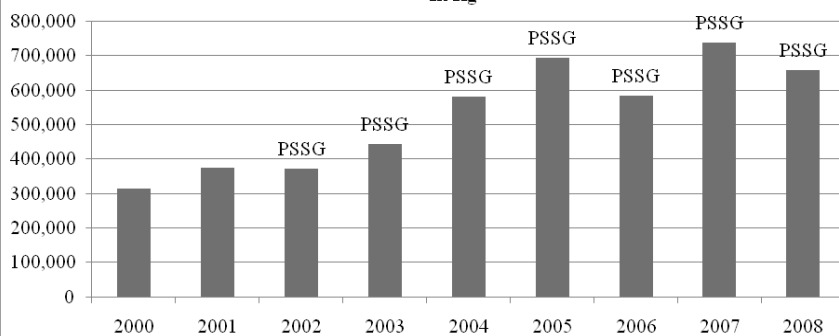
64) SSG를 발동한 6개국 중 5개국: 바베이도스, 코스타리카, 한국, 필리핀, 니카라과.

Figure No. 1 (a) The Philippines, Imports of Frozen Chicken Cuts (0207.14 except Livers and Offals) and Price SSG Applications, In '000 Kg.



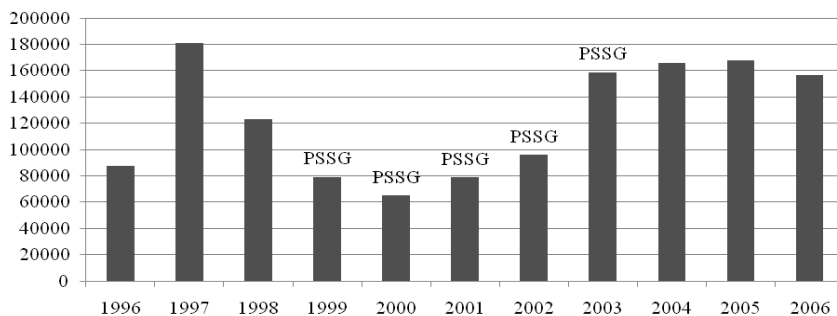
Source: The G-33, data from the Bureau of Agricultural Statistics and WTO documents G/AG/N/PHL/33 and ...39

Figure No. 1 (b) Barbados Imports of Melon (0807.199) and Price SSG Applications, In Kg

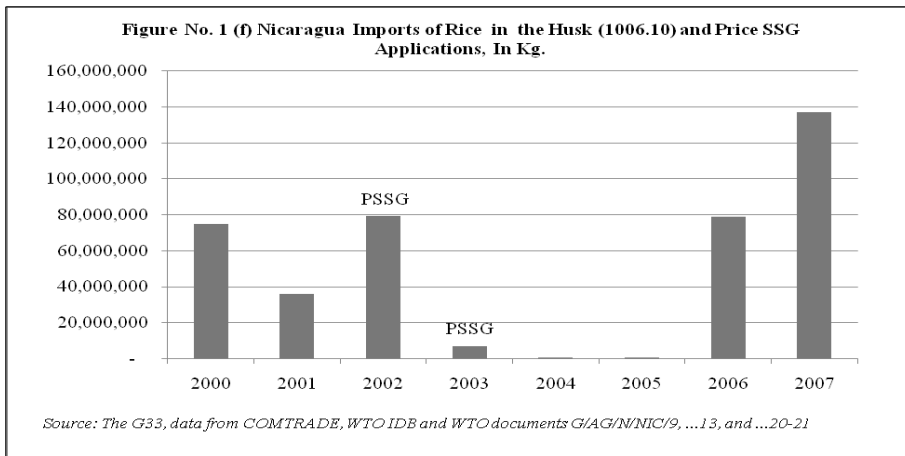
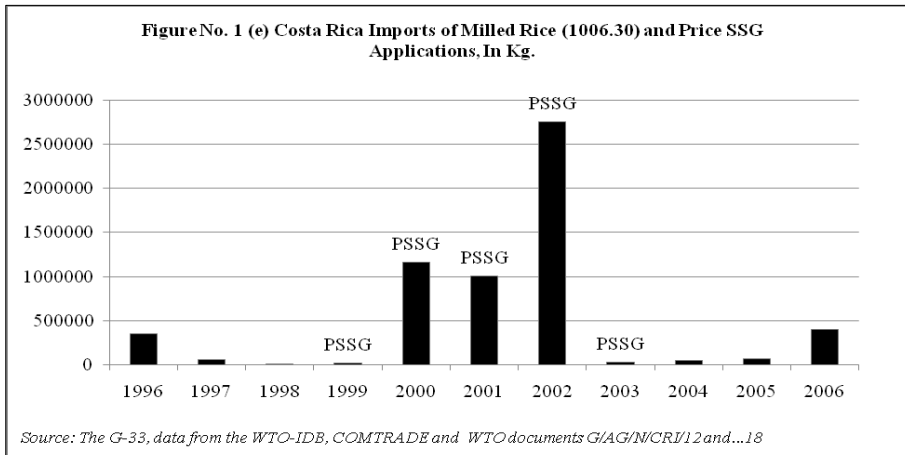
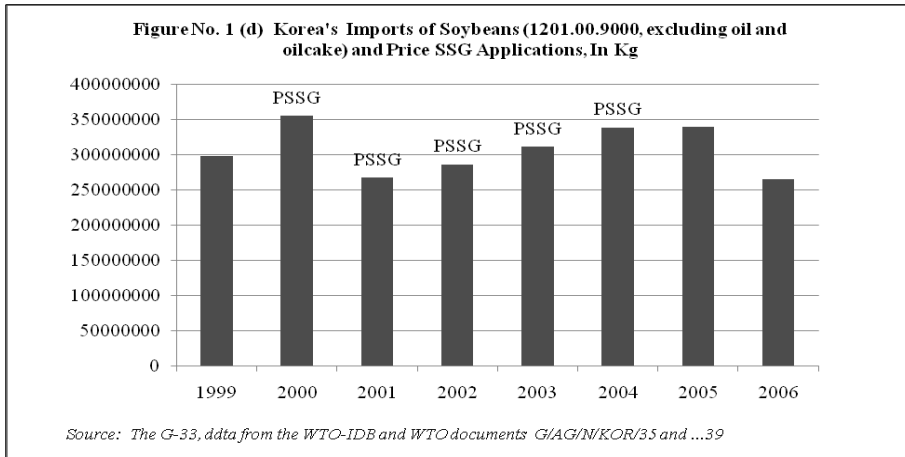


Source: The G-33, data from the Barbados National Statistics, WTO document G/AG/N/BRB/14 and other sources

Figure No. 1 (c) Costa Rica Imports of Rice in the Husk (1006.10) and Price SSG Applications, In '000 Kg.



Source: The G-33, data from the WTO-IDB, COMTRADE and WTO documents G/AG/N/CRI/12 and ...18



19. 따라서, 앞서 논의된 개도국의 SSG 사용 경험을 감안할 때, 매우 제한적인 수준의 발동 기준 (trigger)과 물량 크로스체크의 도입은 명백한 근거가 전혀 없음을 알 수 있다.

B. 구제 조치 & 도하 이전 상한선

20. 위 Section II. A에서 논의된 바와 같이, SSM의 가용성과 접근은 수입 가격 인하를 해결하기 위한 첫 번째 주요 단계이며, 구제 조치는 이 조치의 유용성과 효과성을 결정짓는 주요 요소이다.

21. 물량 기준 SSM의 구제 조치 수준과는 달리, 가격 기준 조치에 대해서는 적합한 수준의 구제 조치를 결정하는 것이 상대적으로 명확하다. 바로 price gap이다. Price gap에는 두 가지 요소가 있다: (a) 참조 가격과 수입 가격의 차이; 그리고 (b) 증가세가 참조 가격에 적용된 경우와 증가세가 수입 가격에 적용된 경우의 차이⁶⁵⁾. 이상적인 구제 조치는 이 두 가지 요소를 모두 포함한다.

1. "완전 상쇄" vs. 100% price gap 구제 조치

22. Price gap을 완전 상쇄할 수 있는 능력은 수입 가격 하락으로 인해 국내 가격이 자국 생산을 불안정화하거나 (또는) 파괴할 수준으로까지 떨어지지 않도록 해준다. 의장 보고서⁶⁶⁾는 price gap의 두 번째 요소 (예, 증가세가 참조 가격에 적용된 경우와 증가세가 수입 가격에 적용된 경우의 차이)⁶⁷⁾를 감안하지 않은 채, 수입 가격과 참조 가격의 차이만을 다루고 있다.

65) South Centre (2009), The Price-Based Special Safeguard Mechanism (SSM): Trends in Agriculture Price Declines and Analysis of the Conditionalities (2008년 12월), WTO Agriculture Chair's Text, South Centre Analytical Note SC/TPD/AN/AG/10, 2009년 11월, 스위스, 제네바.

66) In TN/AG/W/4 & 4차 개정안 (1 to 4).

67) 예를 들어, CIF 수입 가격이 \$80인 경우, 참조 CIF 가격이 \$100이면 \$20의 price gap이 발생한다. 이 경우, CIF 가격 하락으로 인한 차이를 보전하려 해도, 회복 가능한 최대 금액은 \$20이다. 하지만, 이 정도 규모의 상쇄는 상품이 면세 대상이거나 특정 형태의 세금이 적용되지 않는 한, 증가세 적용으로 인해 사라진 세수를 보전하지 못한다. 증가세 30%가 참조 가격에 적용된 경우 \$30의 수입세, 그리고 증가세가 수입 가격에 적용된 경우 \$24의 수입세가 산출된다. 따라서, "완전 상쇄"에는 \$6 부족분 (\$30에서 \$24 차감)이 적용되지 않는다.

표 2. 의장 보고서“구조”에 따른 잠재적* 최대 상쇄 vs. “완전 상쇄”
(참조 가격 \$100, 증가세 30%인 경우) 모든 가격은 달러 기준

CIF 가격 하락 폭	CIF 가격의 price gap 100%* 구제 조치	30% 증가세 부과 징수 세금 (SSM 이전)	가격 하락으로 감소한 세수	“완전 상쇄”	증가세 감소로 인한 손실액
(a)	(b)	(c) = (CIFx30%)	(d) = (\$30-c)	(e)=(b + d)	(f) = (d)
0		30	0		
15	n.a.**	26	4	n.a.**	4
30	30	21	9	39	9
40	40	18	12	52	12
60	60	12	18	78	18
75	75	8	22	98	22
80	80	6	24	104	24
100	100	0	30	130	30

G-33 배포

Note* 의장보고서“구조”에 따른 100% price gap 구제조치.

** 의장보고서에 근거하여 85% trigger 이내의 가격 하락 시 구제조치 제외.

23. 위 표2는 CIF 가격이 \$15 ~\$100 하락하는 경우 발생하는 미회복 손실 (unaccounted loss)은 각각 \$4~\$30대임을 보여준다. 이러한 손실은 “완전 상쇄” 구제 조치의 불완전한 복구로 인해 발생한다. 의장 보고서에 명시된 안이 수입 개도국에 미치는 영향을 잘 이해하고 파악하기 위해서는 위에 설명된 “완전 상쇄” 구제 조치의 이해가 필수적이다.

24. 위에 설명한 “완전 상쇄” 시나리오와는 대조적으로, 의장 보고서 (paragraph 136)에서 제안하는 85% 구제조치는 수입 가격 변동성이 내수 산업에 해를 가하지 않음을 거의 보장해주지 못한다.

25. 또한, 상품이 면세라는 가정 하에, 가격이 \$30, \$100 하락하는 경우, 85% 구제조치는 사실상 각각 43%, 72% 상쇄 수준으로까지 하락하게 된다. 발동 가격이 100%가 아닌 참조 가격의 85%이기 때문이다.⁶⁸⁾ 이는 아래 표 3에서 설명된다.

표 3. Price gap 산출 기준으로 참조가격 대신 발동 가격 (threshold)을 사용하는 경우
(참조 가격 = \$100, 모든 가격은 달러 기준, 면세 상품인 경우)

가격 하락 폭	CIF 가격의 price gap 100%* 구제 조치	참조가격 기준 85% 상쇄*	의장보고서 136 하의 실질적 보상 (발동 가격의 80% 상쇄)**	보상 감소분
(a)	(b) = (a)	(c) = (bx85%)	(d)=(a - \$15) x 85%	(e) = (c-d)
15	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
30	30 (100%)	26 (85%)	13 (43%)	13
40	40 (100%)	34 (85%)	21 (53%)	13
60	60 (100%)	51 (85%)	38 (63%)	13
75	75 (100%)	64 (85%)	51 (68%)	13
80	80 (100%)	68 (85%)	55 (69%)	13
100	100 (100%)	85 (85%)	72 (72%)	13

G-33 배포

Note * 참조가격은 3년치 CIF가격의 평균값.

** 의장보고서 136에서의 발동가격은 참조가격의 85%.

2. 도하 이전 상한선은 SSM 접근을 저해하고 효과성을 저해시킨다

26. 위에 설명한, 의장 보고서에서 제안하는 구제 조치의 제약 이외에, 의장 보고서(paragraph 142)에 명시된 도하 이전 상한선은 관세 오버행 (tariff overhang)이 제로 (0)인 상품에 대해 구제조치로의 접근을 더욱 더 어렵게 만들 것이다. 적용 가능한 실제 구제조치 수준이 주로 실행 관세율 (applied tariff)과 양허 관세율 (bound tariff) 차이에 의해 결정되기 때문이다. 따라서, 관세 오버행이 낮거나 제로 (0)인 상품의 경우, 가격 하락을 해결하기 위한 옵션이 거의 주어지지 않는다.⁶⁹⁾

68) 2006년 3월 23일, JOB(06)/64에 명시된 G-33 제안에 기반

69) Bernabe, M.D. (2008), *Implications of the Agriculture Chair's Draft Modalities for the Treatment of Special Products*, ICTSD Issue Paper, 2008년 6월, International Centre for Trade and Sustainable Development (지속가능개발 국제센터), 스위스 제네바.

3. 계약 요소가 trigger와 구제조치에 미치는 전반적 영향

27. 아래 표 4와 도표 2 (첨부) 는 가격 하락폭이 30% ~ 100%인 경우, 43% ~ 72%의 실질적인 보상 수준, “완전 상쇄”, 그리고 도하 이전 상한선이 어떻게 작용하는지 보여준다.

표 4 비교 결과: 다양한 시나리오 하에서 가격 기준 SSM 구제조치
(참조 가격 = \$100, 모든 가격은 \$ 기준, 실행 증가세 30%)

C I F 가 하 락 폭	증가세 세입감소 <i>Ad valorem</i> tariff drop in monetary terms	"완전 상쇄"*	CIF 가격의 price gap 100% 구제 조치	참조가격 기준85% 상쇄*	의장보고서 136 하의 실질적 보상 (발동 가격의 80% 상쇄)**	10% 오버행에 대한 도하 이 전 상한선의 영향***	오버행 제 로에 대한 도하 이전 상한선의 영향
(a)	(b)	(c) = (a+b)	(d)	(e)	(f)	(g) = (CIFx10%)	(h)
15	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
30	9	39	30	26	13	7	n.a.
40	12	52	40	34	21	6	n.a.
60	18	78	60	51	38	4	n.a.
75	23	98	75	64	51	3	n.a.
80	24	104	80	68	55	2	n.a.
100	30	130	100	85	72	0	n.a.

G-33 배포

Note: * price gap의 두 요소 : (a) 수입가격과 참조가격의 차; (b) 참조가격에 적용된 증가세와 수입가격에 적용된 증가세의 차

** 참조가격은 3년치 CIF가격의 평균값.

*** 도하 이전 양허 관세율에 의해 최대치 10% 세금이 CIF 수입 가격에 부과됨.10%.

28. 아래 표5는 “완전 상쇄”가 의장 보고서(paragraphs 136/142)에 명시되어 있는 규정에 의해 어느 정도로 제한되는지 보여준다: (a) 가격이 참조 가격의 15% 미만으로 하락 (85% 발동 가격) 할 경우, 구제조치에서 제외된다; (b) 85%의 보전은, 가격 하락폭이 30%, 100%인 경우 실질적으로 43%~ 72%의 상쇄 수준으로 이어진다; (c) 이 수준은 각각 “완전 상쇄”의 33%~ 56%이거나

67%~ 44% 수준에 그친다; (d) 이 상쇄 수준은 상품의 관세 오버행이 제로 (0) 이거나 오버행 수준에 의해 제한되는 경우 적용되지 않는다. 또한, 위 표 2의 세로열 (g)에서 볼 수 있듯이, 도하 이전 양허 관세율의 영향 중 하나는 가용한 구제조치가 가격 하락과 함께 감소된다 (price gap 증대를 보완하기 위해 증가하는 대신에)는 점이라는 것을 강조할 필요가 있다. 이러한 제한을 감안할 때, G-33은 의장 보고서에 제시된 SSM 구제조치는 부족하거나 비효과적이라고 생각한다.

표 5. 의장 보고서(paragraph 136)에 따른 실질적인 보전 수준 43%~ 72%이
“완전 상쇄”대비 어느 정도 차이가 있는가?

(참조 가격 \$100) 달러 기준

가 격 하 락 폭	“완전 상쇄”	Para 136에 의한 72% 실질적 보전 효과	완전상쇄 대비 부족분 (달러)	완전상쇄 대비 부족분 (%)	“완전 상쇄” 대비 Para 136 보전수준의 % 비중	관세오버행 제 로 제품에 대한 도하 이전 상한 선의 효과
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(d/bx100)	(f)=(c/b x 100)	(g)
15	15	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	remedy n.a.*
30	39	13	26	67	33	remedy n.a.
40	52	21	31	59	41	remedy n.a.
60	78	38	40	51	49	remedy n.a.
75	98	51	47	48	52	remedy n.a.
80	104	55	49	47	53	remedy n.a.
100	130	72	58	44	56	remedy n.a.

G-33 배포

Note:* 실행 관세율 (applied tariff)과 양허 관세율 (bound tariff)이 동일하므로(제로 오버행) 구제조치 적용 불가

4. 자기 결정 원칙에 위배

29. G-33은 SSM에 “특혜 무역”⁷⁰⁾을 포함할지 여부는 특혜 무역 협정 당사국의 선택에 맡겨야 하며, 수입 회원국이 발동 가격 (참조 가격) 산출 시 특혜 무역을 포함하는 경우, 특혜 무역은 구제조치의 대상이 되어야 한다고 생각한다. 하지만, 의장 보고서(paragraphs 135/138)는 한 회원국이 특혜 무역 협정 당사국인 다른 회원국에 대해 세이프가드 액션을 취하지 못하게 한다. 따라서, 이러한 배제는 앞서 논의되었듯이 가용성, 접근성, 그리고 효과성 면에서 이미 제한적인 SSM을 더욱 더 제한하게 된다.

30. SSM에서 특혜 무역을 제외하는 것의 장점이 무엇이든 간에 (만약 장점이 있다면), 그 어떤 협정도 특혜 무역이 유사한 세이프가드 조치에 의존하는 것을 금지한 적이 없다. 특히, WTO 세이프가드 (WTO Agreement on Safeguards) 및 농업에 관한 협정(AoA: Agreement on Agriculture) 에서의 SSG(Special Safeguard Provisions under AoA)의 경우, MFN 기반 하에 규정이 적용되므로 더욱 더 그러하다.

31. 이러한 배경 하에서, 2009년 발표된 ICTSD 논문²⁰⁰⁹⁷¹⁾에서 42개 양자, 지역 협정을 검토한 바에 따르면, MERSOCUR를 제외한 이들 협정 중 대부분이 "글로벌"⁷²⁾ 세이프가드 이용에 관한 조항을 담고 있다. 이와 유사하게, ICTSD 가 조사한 12개 농산물 관련 협정⁷³⁾ 또한 특정 "농산물 세이프가드 조치"⁷⁴⁾를 명기하고 있다. 수많은 양자 및 지역 FTA 협정에 농산품 세이프가드 조치 발동 조항이 포함되어 있는 상황에서 특혜 무역을 SSM에서 제외하는 논리는 정당화될 수 없다.

70) 여기서 사용된 "특혜 무역" 또는 (특혜 무역) 협정이라는 용어는 양자, 지역 FTA 등과 같은 MFA 협정을 제외한 모든 협정을 지칭한다.

71) Kruger, P., Denner, W., and Cronje, J.B. (2009), *Comparing safeguard measures in regional and bilateral agreements*, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, International Centre for Trade and Sustainable Development, 스위스, 제네바

72) "글로벌"이라는 용어는 그 성격이 세계적이든 아니든 상관없이 세이프가드 유형의 조치에 관한 WTO 협정을 지칭한다.

73) 위 각주 22에 언급되어 있는 ICTSD 연구에 기반: ASEAN-FTA, 호주-태국 FTA, 캐나다-코스타리카 FTA, 칠레-미국 FTA, EFTA-SACU, NAFTA, 크로아티아-터키 FTA, 루마니아-터키 FTA, 태국-뉴질랜드 FTA, 미국-이스라엘 FTA, 미국-모로코 FTA.

74) WTO SSG 또는 SSG 유형의 조치.

5. 수입 가격 하락 해결 목적과도 불일치

32. 게다가, 위의 특혜 무역 배제는 다음 사실을 간과하고 있다는 점이 우려된다: “모든 수입은 [원산지에 상관없이] 자국 생산에 해를 가할 수 있다...따라서, 한 국가가 별도로 분리된 무역, 농산품 생산 단위를 가지고 있는 한; SSM 맥락에서 국가의 농업 산업에 가해지는 피해는 ...그 국가가 어느 유형의 특별 양자 또는 다자 협정을 체결했던 상관없이 ... 모든 종류의 수입품 관련 해 고려되어야 한다.”⁷⁵⁾

C. 해상 선적의 비적용

1. 투명성과 통보는 충분히 가능하다

33. SSM은 - 가격 기준이든 물량 기준이든 상관없이- 해상 선적 (*en route shipments*)에 적용될 수 없다는 의장 보고서(paragraph 139) 제안은 가격 기준 SSM의 경우 기술적 타당성이 없다. 선적에 대한 구제조치 수준이 price gap 수준에 따라 달라질 수 있고, 구제 조치가 결정될 쯤이면 선적은 이미 도착해 정의상 사실상 향해 (*de facto en route*)상태이므로 선적 단위별 (*shipment-by-shipment basis*)로 적용되기 때문이다

34. 또한, 해상 선적 (*en route shipments*)에 SSM을 적용하지 않는 것은 수출업체에게 발동 가격 (*price trigger*) 관련 정보가 가용하지 않는 경우를 전제로 한다. 수출업체는 자신의 선적 양륙 비용 (*landed cost*)이 발동 가격을 위반하는지, 그리고 어느 수준의 구제 조치가 적용될 것인지에 관한 정보 없이는 정보에 기반한 사업 결정을 거의 내릴 수 없기 때문이다.

35. 위의 관점에서, G-33은 투명성이야말로 효과적인 SSM 운영의 핵심 요소라고 생각한다. G-33은 제출문⁷⁶⁾에서 잘 정의된 투명성 및 통보 메커니즘을 제안했다. 이는 SGG의 기반이기도 하다. 제안에는 “실행 가능한 범위에서 사전에” 통보되어야 할 두 가지 요소가 포함되어 있다: (i) 발동 가격

75) Bhagirath Lal Das, 2007년 9월, Third World Network (TWN) *Briefing Paper No. 48: Analysis of the SSM text of the Chair's agriculture modalities paper (19 May 2008)*.

76) 2006년 3월 23일자 JOB(06)/64, 2008년 6월 3일자 JOB(08)/47.

(price-trigger); and (ii) "최초 액션 이행". 발동 가격에 대한 정보는 사전 통보 및 기타 투명성 메커니즘을 통해 즉각 가용할 것이므로, 해상 (*en route*) 이슈를 정당화하기 위한 전제는 더 이상 필요하지 않다. 따라서, 해상 선적에 대한 제한은 가격 기준 SSM 관련 의장 보고서에서 철회되어야 한다..

D. 종가 가격 기준 SSM 옵션

36. 선적 단위별 (shipment-by-shipment basis) 방법의 대안인 종가 가격 기준 SSM (*ad valorem* price-based SSM)에 대한 G-33의 제안은 2006년과 2008년 제출문⁷⁷⁾에 포함되어 있다. 선적 단위별 방법과는 달리, 이 옵션은 물량 기준 SSM과 유사하게 작용한다. 즉, SSM 기간 동안, 발동 가격 이하인 모든 선적 가격에 단일의 종가 기준 SSM 관세가 적용된다. 추가적으로, 이 방법을 위해서는 다음의 정보가 통보되어야 한다: (i) 발동 일자; (ii) 구제 조치 수준; (iii) 적용 기간. 따라서, 예상 가능한 가격 기준 SSM 옵션을 제공해준다. 일단 발동되면, 수출업체와 수입업체 모두 SSM이 적용되는 특정 기간 동안, 발동 가격 이하인 모든 선적에는 단일한 수준의 종가세 부과 형태로 구제 조치가 이행될 것임을 알 수 있기 때문이다.

III. 결론

37. 홍콩과 도하의 S&DT 위임 사항에 발맞춰, 가격 기준 SSM은 개도국에서의 식량 안보, 생계 안보, 그리고 농촌 개발을 보장하기 위해, 일시적인 가격 하락을 해결하는 데 있어 운영 가능하고, 접근 가능하며 효과적이어야 한다.

38. 우선, 발동 기준 (trigger) 관련, 부당한 접근 제한을 막기 위해 구간 경계 (threshold)는 반드시 조정되어야 한다. 의장의 85% trigger는 매우 제한적인 수준의 사건과 품목에만 SSM 접근을 제공하므로, 이는 반드시 철회되어야 한다. 또한, 의무적인 물량 크로스체크는 세이프가드 접근을 불필요하게 제한할 수

77) *ibid.*

있으므로, 의장 보고서에서 삭제되어야 한다.

39. 두 번째 우려 사항은 구제조치의 구조와 비효과성이다. 이 문제는 도하 이전 상한선 도입으로 더욱 더 복잡해진다. 도하 이전 상한선은 초기 자유화 (이미 낮은 관세 체제)를 감행한 상품을 불리하게 만들 것이기 때문이다. 따라서, G-33은 SSM을 진정으로 효과적이며 유의미하게 만들기 위해, 구제조치는 100% 보전 수준이어야 하며 도하 이전 상한선은 제거되어야 한다는 강력한 믿음을 가지고 있다.

40. 셋째, MFN 무역에만 제한하는 것은 특히 지역, 양자 FTA가 확산되는 시점에서 심각한 우려를 야기한다. 또한, 기존 대부분의 (전부는 아니라 할지라도) 양자, 지역 협정에는 세이프가드 조항이 포함되어 있다. 따라서, G-33은 SSM 의존이 필요한지 여부는 지역 또는 양자 협정 대상국의 결정에 맡기는 것이 최선이라고 생각한다.

41. 넷째, 해상 선적 (*en route shipment*)의 SSM미적용은 선적 단위별 (*shipment-by-shipment*) 기준으로 운영 불가능하며, 대부분의 개도국에서 신뢰할만한 실시간 데이터가 부족한 상황에서 운영상 문제를 악화시킨다. 또한, 선적 별 구제조치 수준도 *price gap*에 따라 달라질 수 있으므로 선적 단위별 가격 기준 SSM에도 기술적 타당성이 없다. G-33은 발동 가격 통보를 통한 사전 정보 제공만으로도 수출업체가 정보에 기반한 사업 결정을 내리기에 이미 충분하다고 생각한다; 따라서, 해상 선적 제한은 가격 기준 SSM에 적용되어서는 안 된다.

42. 다섯째, 종가 가격 기준 SSM 방법은 예측 가능한 가격 세이프가드를 위한 옵션을 제공해준다. 단일한 관세가 특정 적용 기간 동안 적용되기 때문이다.

43. 마지막으로, 가격 기준 SSM 관련해 위에 언급한 이슈를 해결하기 위해, G-33은 도하 및 홍콩 위임 사항과 일관성 있게 진정한 개발 결과를 도출한다는 관점에서 회원국들이 이 이슈를 가능한 조속히 해결할 것을 촉구한다.

정책연구보고

개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2010. 12.
발 행 2010. 12.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 경희정보인쇄(주)
031-907-7534 <http://www.khip.co.kr>

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-

