

개도국 특별긴급관세제도의 논의 동향*

권 대 흠

SSM 제도운영에 관한 기본적인 방향 설정 단계와 세부원칙 초안 및 수정안을 중심으로 한 구체적 제도운영에 관한 구체적 논의 단계로 나누어 살펴보았다.

1. 서론

개도국 특별긴급관세제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)에 대한 논의과정은 DDA협상의 전개양상을 배경으로 이해할 수 있다. DDA협상은 개도국에 대한 특별대우가 새로운 다자무역협상의 주요원칙으로 도하 각료선언문을 통해 선언되면서 출발되었다. 그러나 개도국 우대 방법에 대한 논의는 칸쿤 각료회의를 통해 형성된 개도국그룹들이 각종 제안서들을 제출할 때까지 구체화되지 않았다. 더욱이 개도국 특별대우의 구체적인 방법에 대한 실질적인 협상은 홍콩각료회의를 통해 세부원칙에 대한 기본적인 방향과 원칙이 합의된 이후에야 본격적으로 시작되었다.

홍콩각료회의 이후 농업협상에서의 시장개방과 국내보조감축, 비농업협상에서의 개도국시장개방 수준에 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.

DDA협상의 이러한 전개과정을 배경하에서 SSM의 논의 역시 선진국의 개도국 농산물시장개방요구와 개도국 특별대우요구라는 맥락에서 이해할 수 있다. 또한 SSM에 대한 본격적인 협상과 논의도 홍콩각료회의를 기점으로 나누어 살펴볼 수

* 본 내용은 “개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구” 보고서를 토대로 한국농촌경제연구원 권대흠 부연구위원이 발췌·요약하였다(daeheum@krei.re.kr, 02-3299-4330).

있다. 이 글에서는 SSM의 논의 전개과정을 홍콩각료회의까지의 SSM 제도운영에 관한 기본적인 방향 설정 단계와 세부원칙 초안 및 수정안을 중심으로 한 구체적인 제도운영에 관한 구체적 논의 단계로 나누어 살펴보았다.

2. SSM의 기본방향 설정을 위한 논의 전개

협상을 위한 준비 단계(2000.3. - 2002.3.)

도하 각료선언문을 통해 농업을 포함한 모든 협상분야에서 개도국에 대한 특별 대우가 DDA 협상의 중요 원칙으로 채택되었으나, 이를 위한 구체적인 방안은 이 시기동안 본격적으로 논의되지 않았다.

특히 개도국만을 위한 특별긴급관세제도(SSM)에 관한 논의가 사실상 없었다. 다만 미국, 케언즈 그룹(Cairns Group) 등 농산물 수출국들이 제안서를 통해 특별수입 구제조치(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.

특별긴급관세제도에 관한 기본방향 설정을 위한 논의 전개에 대해 살펴보았다.

세부원칙 마련을 위한 준비단계(2002.3. - 2003.7.)

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 특별수입구제조치의 필요성을 명시하였다.¹⁾

세부원칙의 기본방향 설정을 위한 단계(2003.8. - 2004.8.)

칸쿤 각료회의를 통해 개도국 우대조치로서 특별품목과 SSM의 중요성을 강조하는 개도국 그룹(G33)이 대두하였다. 개도국 우대조치로서 특별품목과 함께 SSM의

1) 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.

도입에 공식적으로 합의한 최초의 문서인 세부원칙 수립을 위한 기본골격이 채택되었다. 여기에서는 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 G20을, 농업보조의 여력이 적어 시장개방분야에서의 개도국 우대의 중요성을 강조하는 개도국들은 G33을 각각 형성하였다. 이들은 앞에서 살펴보았듯이 칸쿤 각료회의 이후의 DDA 협상의 성격을 규정하는 데에 중요한 역할을 하게 되었다.

SSM의 논의과정에서 가장 중요한 그룹은 2003년 칸쿤 각료회의에서 형성된 G33이다. G33은 인도와 중국을 비롯하여 현재에는 46개 WTO회원국을 포함하고 있다. 주로 수입 개도국들로 구성되어있는 G33은 개도국농업의 시장개방에 있어서 신축성(flexibility) 확보를 추구하고 있으며, 그 구체적인 방안으로서 특별품목(SP)과 개도국 SSM의 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 제도로써 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(2004.9. - 2005.12)

SSM에 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 SSM에 대해 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, 한시적인 잠정조치이어야함을 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 적용 가능해야 함을 명확히 하였다. 한편 G33은 제안서(JOB(05)/263)에서 기존 제안에서 필요시 수량제한까지 허용하고 있었던 점과 상계관세나 반덤핑 관세와 동시 운용이 가능하게 만들었던 부분을 철회하고, 가격기준 SSM의 발동 기준가격 계산시 해당국가통화의 평가절하문제를 추가적으로 고려하는 등 향후 절충안 도출을 보다 용이하게 하기 위해 노력한 것으로 평가된다.

2005년까지 SSM의 논의 동향은 SSM 도입을 문서로 합의하고 제도 운영에 관한 기본적인 방향이 설정되었다.

2005년 12월의 홍콩 각료선언문은 SSG에 대해 인정되는 가격 및 물량기준 구제조치 모두를 SSM에도 인정하는 문안을 포함하여, 선진국이 유보적인 입장을 취해온 가격기준 발동도 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, 기본 골격을 통해 개도국을 위한 새로운 제도로써 SSM의 도입을 문서로서 합의하고, 홍콩 각료선언문을 통해 물량기준 SSM 뿐만 아니라 가격기준 SSM도 함께 도입하기로 하는 등 제도 운영에 관한 기본적인 방향이 설정되었다.

3. SSM의 기본성격

기존의 세이프가드 협정문(Safeguard Agreement: SG)상의 일반 세이프가드 및 UR 농업협정문상의 특별세이프가드(Special Safeguard: SSG)와 비교를 통해 이번 DDA 협상에서 새롭게 설정된 개도국 특별긴급관세제도(SSM)의 기본방향을 살펴보면 다음과 같다.

발동대상 측면에서 SSM은 UR 농업협정의 SSG와 유사하지만 모든 농산물에 적용가능하다.

일반적 의미에서 세이프가드(Safeguard)와 구제조치는 특정상품의 수입급증과 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 간주되어 진다.

표 1 SG, SSG, SSM의 비교

	일반 세이프가드 (SG)	농업협정문상 특별세이프가드(SSG)	개발 특별긴급관세제도 (SSM)
발동 대상	- 제한 없음	- 관세화(tariffication) 대상 농산물 중 C/S 기재 품목	- 모든 농산물 - 개도국만 사용가능
발동 요건	- 가격하락을 수반한 수입 급증에 따라 국내산업에 심 각한 피해가 초래되거나 피 해가 우려됨이 입증될 때	- 물량기준: 수입물량이 발 동기준물량보다 많을때 또는 - 가격기준: 수입가격이 발 동기준가격보다 낮을때	- 물량기준: 수입물량이 발 동기준물량보다 많을때 또는 - 가격기준: 수입가격이 발 동기준가격보다 낮을때
구제 조치	- 심각한 피해 방지, 구제 조정 촉진에 필요한 범위 내 에서 수량제한 및 추가관세 부과	- 사전에 정해진 공식에 따 라 추가관세 부과	- 사전에 정해진 공식에 따 라 추가관세 부과
보상	- 보상 필요	- 보상 불필요	- 보상 불필요

SSM은 발동요건 측면에서 사전에 정해진 발동기준에 따라 피해입증이나 보상절차 없이 자동적으로 적용 가능하다. 또한 구제 조치 측면에서는 수량제한을 금지하고 추가관세부과만을 구제조치로서 허용하고 있다.

발동요건 측면에서 보면, 일반 세이프가드조치는 가격하락을 수반한 특정상품의 수입급증으로 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 추가관세를 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.

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.

이러한 개도국 우대조치의 필요성은 다음과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. UR 협상당시 모든 비관세조치의 관세상당치로의 전환과 감축을 약속했던 관세화 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.

4. SSM의 구체적 논의 전개

기본골격과 홍콩 각료선언문을 통해 개도국 특별긴급관세제도(SSM)의 기본방향이 설정되었으나 구체적인 제도 운영에 관한 사항들에 대한 본격적 논의는 세부원칙 합의를 위한 논의단계(2006.1. -)에 접어들어서야 시작되었다.

이는 DDA협상의 초기 논의가 미국과 EU를 중심으로 시장개방 확대와 보조금 감축의 절충안 마련에 집중되던데 기인한다. 또한 칸쿤 각료회의 이후 형성된 개도국그룹들에 의해 특별품목(SP)과 특별긴급관세제도(SSM)가 개도국 우대조치의 일환으로 제기되었으나, 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 철폐시한이 2013년으로 확정되었다. 이에 따라 소위 삼각쟁점으로 불리는 농업협상에서의 시장개방과 국내보조 감축, 비농업협상에서의 개도국 시장개방의 폭과 수준을 둘러싼 미국, EU, 개도국 간 양보요구가 본격적으로 협상의 쟁점으로 대두되었다.

이와 함께 케언즈 그룹을 위시한 수출국들과 G33같은 개도국들간 농업부문에서 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.

세부원칙 합의 과정에서 SSM에 관한 논의는 크게 세시기로 구분해서 살펴볼 수 있다. 먼저 SSM의 규정과 운영방식에 대한 논의가 크로포드 팔코너(Crawford Falconer)의장의 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.

그러나 SSM에 관한 논의는 시기적 구분보다는 내용적 구분을 통해 살펴보는 것이 현재의 협상과정을 이해하는데 더 유용할 수 있다. 이는 SSM 발동에 따른 추가 관세 부과시 도하라운드(DDA) 이전 양허세율 초과를 허용하는 조건과 관련한 현재의 협상쟁점을 이해하는데 도움이 되기 때문이다.

SSM에 관한 논의는 협상의 내용적 측면에서 SSM적용에 따른 구제조치는 DDA 이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우와 초과하는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다.

SSM의 구체적인 제도운영에 관한 사항들에 대한 본격적 논의는 2006년에 시작되었다.

SSM적용에 따른 구제조치는 DDA이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우와 초과하는 경우로 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 주요 국간의 이견이 세부원칙 타결을 위한 핵심 쟁점으로 남아있다.

1) 도하라운드 이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우의 SSM

팔코너 의장의 세부원칙 초안 및 수정안을 통해서 구체화된 도하라운드 이전의 양허관세를 초과하지 않는 경우의 SSM 규정과 운영방식에 대한 논의를 요약하면 다음과 같다.

세부원칙 초안은 구체적인 제도의 내용을 제시하기 보다는 그간의 논의를 바탕으로 논의의 핵심쟁점들을 정리하고 있다. 발동대상, 발동기준, 구제조치, 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 이는 SSM의 효과를 제한할 가능성이 존재한다는 것을 의미한다. 특히 SSG에서는 특혜무역과 관련한 제한조건이 없다는 점에서 논란이 되고 있다.

발동대상으로서 적용 품목 수의 제한문제는 초안에서 SSM 적용이 특별한 상황에서만 가능해야 한다는 원칙만이 제시되었다. 1차와 2차 수정안에서는 사전에 적용 가능한 품목 수를 제한하지 않는 대신, 연간 발동가능 품목 수를 {3/8}개(HS 6단 위기준으로는 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 발동과 구제조치에서의 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 SSM발동 전 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, 통관 후 선적물량과 TRQ 의무 수입물량 모두 물량기준 발동참조물량 계산시에는 산입된다.

발동기준의 산정방식과 관련하여, 물량 및 가격 기준 SSM의 발동참조수준의 산정시, 수입 물량 및 가격의 정상적 교역에 의한 변화를 반영하기 위해서 3년 이동

평균(moving-average) 개념이 도입되었다. 즉, 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)을 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.

단, 1차 수정안부터 물량기준 SSM의 발동참조물량(base imports)은 이전의 3년동안(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.

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 있도록 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 국

내 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.

표 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%

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 당해연도 수입량이 감소하고 있을 경우 “가능한한 (as far as practicable)” 가격기준 SSM을 발동하지 않는다는 단서조항을 1차 수정안에 적시하였다. 그러나 2차, 3차, 4차 수정안에서는 당해연도 수입량이 확실히 감소하고 있거나 혹은 국내 가격을 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 연속발동과 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 조

항은 삭제되었다.

물량기준 SSM의 발동기간과 관련하여 1차 수정안에는 발동 당해연도 말까지 또는 발동으로부터 최대 {6/12}개월까지의 두 가지 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.

2) 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 최근까지도 세부 원칙 타결의 핵심 쟁점으로 남아있다.

세부원칙 초안에는 구체조치가 도하라운드 이전 양허관세를 초과를 허용하는 것에 대한 합의가 어려울 것 같다는 의장 평가가 적시되어있다. 이후 구체조치의 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 종가치로 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, 종가치로 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 이익 제기 시 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%초과 140%이하일 경우 증가치로 8%포인트 또는 현행 양허관세의 1/3 중 높은 수치 내에서, 수입량이 발동기준참조물량의 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 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 별도작업문서(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. 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 수입 물량이 발동참조물량의 155%를 넘는 경우에 물량기준 SSM을 적용할 수 있다고 하

였다. 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.

5. 결론

물량기준 SSM에 대한 절충안 마련과 함께 가격기준 SSM에 대한 본격적인 논의가 시작될 필요가 있다.

SSM의 논의전개과정을 살펴보면, 개도국 특별긴급관세제도(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. 또한 개도국 특별대우의 구체적인 방법에 대한 실질적인 협상은 기본골격과 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 가격기준 SSM에 대한 본격적 논의가 시작될 필요가 있다.

참고자료

한국농촌경제연구원, 개도국 특별긴급관세(SSM) 쟁점별 협상대책 연구, 2010.12.