

블루박스 관련 Modality 협상 전망과
전략 국내활용에 관한 연구

2005. 6.

세 계 농 정 연 구 원

목차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성.....	1
2. 연구의 목적.....	2
3. 연구의 내용 및 활용방안.....	3
II. WTO/DDA 농업협상과 블루박스 논의 동향.....	4
1. WTO/DDA 농업협상의 추진경위와 동향.....	4
가. WTO/DDA 협상 진행경과	4
나. WTO/DDA 기본골격 논의동향 및 주요내용.....	9
2. 블루박스 논의동향 및 구조분석.....	20
가. 국내보조분야 협상 기본방향.....	20
나. 국내보조분야 논의 동향.....	21
다. 블루박스 관련 논의 동향.....	22
라. 기본골격하 블루박스 구조적 분석.....	37
III. 블루박스 관련주요국 활용현황과 과제.....	42
1. 개요.....	42
2. 주요국 활용현황 및 관련제도.....	43
가. 미국.....	43
나. EU.....	55
다. 일본.....	61
라. 기타 주요국.....	64
IV. 블루박스 향후 논의 전망 및 협상전략.....	66
1. 블루박스 협상논의 전망 및 과제.....	66

가. 협상 일정 및 쟁점사항.....	66
나. 향후 협상 쟁점분석 및 과제.....	68
2. 협상전략 및 국내활용방안 정책 제안.....	74
가. 향후 협상전략의 목표와 구성.....	74
나. 국내정책 활용방안 및 대응방안.....	85
V. 요약 및 결론.....	94
참고문헌.....	97

1. 서론

1. 연구배경 및 필요성

- o 세계무역기구(WTO) 일반이사회는 2004년 8월 1일 그 동안 지연되던 DDA 농업부문협상의 기본골격에 합의하였음. 동시에 DDA 타결기한을 2004년에서 1년 연장을 결정하고 기간 내 각국의 협상참여에 적극적인 자세를 보일 것을 제안하였음. 현행 기본골격이 합의 된 후 DDA 농업협상은 새로운 전기를 마련하게 되었으며 향후 협상의 결과는 우리나라 농업환경 전반에 걸쳐 급격하고도 심각한 변화를 초래할 것임
- o 특히 이번 합의는 난항을 거듭해 오던 DDA 세부원칙의 기본틀이 마련되게 되었으며, 아울러 2005년 12월 제6차 홍콩각료회의 때까지 협상이 계속적으로 진행될 수 있는 법적인 기초를 마련하게 된 것 임. 이에 세계 각국은 UR 이행기간이 경과한 후 농산물의 관세 및 보조금의 인하 그리고 감축방식을 규정하게 될 DDA 농업협상의 농산물 세부원칙에 관한 국가 차원의 농업정책의 변화와 대응이 예상되고 있음
- o 이처럼 급변하고 있는 국제농업환경에서 우리 농업이 살아남기 위해서는 종합적이고도 효과적인 장·단기 농정개혁과 농촌개발을 추진하여, 우리 농업도 국제경쟁력을 갖추어 세계시장에서 경쟁할 수 있어야 할 것임
- o 우리 농정의 장기목표인 국제경쟁력을 갖춘 농업과 농업인 육성 그리고 건강하고 쾌적한 삶터로서의 농촌 개발을 달성하기 위해서는 농업인의 지속적인 노력과 정부의 지원이 필요함. 이에 현재 진행되고 있는 DDA농업협상에서 우리의 협상전략을 합의된 기본골격을 중심으로 전략적 차원에서 접근하기 위한 대응방안 연구노력이 필요함

- 특히 WTO 체제하에서 단행하고 있는 주요국의 농업정책 개혁은 새로운 농업 협상 방향으로 추진되고 있다는 점에서 DDA 농업협상을 위한 합의된 기본골격을 중심으로 협상주도국들의 농업정책 변화와 농업협상전략을 분석하여 우리나라의 농업정책의 방향설정에 유의한 정책적 시사점 도출이 필요함

2. 연구목적

- WTO 체제하에서 진행되고 있는 주요국의 농업정책 개혁은 새로운 농산물 협상에 대비하기 위한 방향으로 전개되어오고 있음. 특히 전 세계적으로 농업생산과 농산물 수요 및 가격의 불확실성 등 농산물 시장의 구조적인 특수성으로 인한 불안정성이 증가함으로써 국가간 이해관계와 협상전략 및 대응방안이 다양하게 형성되고 있음
- 각국정부는 UR농업협정에서 가격지지정책이 감축보조로 규정됨에 따라 직접지불정책 등 소득안정화 정책들을 확대하는 등의 다양한 정책보조수단을 전개하고 있음. 이에 현재 진행되고 있는 WTO/DDA 농업협상에서 기본골격의 합의는 유용한 협상전략과 정책방안을 제안할 필요가 강조되고 있음
- 본 연구에서는 합의된 DDA 농업협상 기본골격 내용 중 블루박스(Blue Box) 부문을 중심으로 협상내용을 검토하고 블루박스의 농업개혁 역할을 평가하고자 함. 우선적으로 협상주도국인 주요국의 블루박스 활용현황을 검토함
- 그리고 현재 진행되고 있는 블루박스 관련 논의 동향과 기본골격 합의안 내용을 중심으로 각국의 블루박스 관련 협상전략을 비교·검토 함. 이는 블루박스 관련 주요국의 활용현황과 주요국의 협상전략을 비교분석하여 향후 진행될 DDA 농업협상에서 우리나라의 효과적인 협상전략을 제안하고 국내 정책부분에서 활용될 수 있는 방안을 모색함

3. 연구내용 및 활용방안

- 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상에 있어 블루박스 관련 기본골격 합의과정까지의 논의동향과 기본골격 내용을 분석하여 향후 협상의 과제를 제시함
- UR합의 이후 진행되고 있는 DDA 농업협상에서 합의된 기본골격 중 블루박스는 농정개혁 수단으로 인정된 것으로서 기존의 블루박스에 추가적으로 새로운 유형 도입이 진행된 것임. 이에 농업협상의 주요국을 중심으로 블루박스 활용현황을 조사함
- 주요국의 블루박스 현황과 논의동향 검토를 통해 블루박스 도입여부에 관한 우리나라의 협상전략을 제안하고 국내품목을 기반으로 한 국내 정책 부문에 활용될 수 있는 대응방안을 검토함. 특히 국내 정책중 블루박스로 전환 가능성이 있는 정책을 검토해 보고 새로운 블루박스 기준에 합치하도록 하기 위한 협상전략의 방안과 국내 활용을 위한 사전적 준비사항을 검토·제안함
- 현재 DDA 농업협상을 위해 합의된 기본골격 중 블루박스 관련 주요국 중심의 기존 사용현황과 논의 동향을 검토하여 향후 진행될 DDA 농업협상에서 블루박스 부문에 관한 우리나라의 효과적인 협상방안을 모색할 수 있음
- 기존 주요국의 블루박스 사용현황과 농업개혁 역할을 평가하고 현행 논의동향 검토를 통해 향후 블루박스 조항의 우리나라의 적절한 도입을 위한 국내 정책의 활용방안을 모색함으로써 블루박스 도입 및 활용에 관한 정책적 효과를 제안할 수 있음

II. WTO/DDA 농업협상과 블루박스 논의 동향

1. WTO/DDA 농업협상의 추진경위와 동향

가. WTO/DDA 협상 진행경과

1) DDA 협상 진행경과 : 기본골격 합의까지

- o 농업분야는 UR 협상으로 인해 다자체제로 전환하면서 UR협상 결과에 따라 각국은 관세와 보조금 감축을 매년 시도하고 있음
 - 각국은 UR 협정 체결시 2000년부터 추가적인 농산물 무역자유화를 위한 재협상을 합의하였으며 이를 기초로 2000년 1월부터 다자체제의 농업협상이 시작됨

- o 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO각료회의에서 새로운 다자간 무역협상(도하개발아젠다; DDA)이 출범하였으며 DDA 협상의 출범과 더불어 농업협상의 기본방향과 일정이 설정되었음
 - 기본방향은 공정하고 시장지향적 무역체제 수립이 농업협상의 장기목표임을 재인식하고 시장접근의 실질적인 개선과 수출보조의 점진적 폐지를 위한 감축의 추구 그리고 무역왜곡적인 국내보조의 실질적인 감축을 설정함
 - 이외에도 회원국의 제안서에 언급된 비교역적 관심사항(Non-Trade Concern;NTC)를 유념하고 개발도상국에 대한 우대조치가 협상의 모든 요소에서 본질적인 부분임을 인정하였음
 - 농업협상 일정은 첫째, 세부원칙(Modality)수립(03.3) 둘째, 이행계획서 제출(03.9; 칸쿤각료회의) 셋째, 협상완료(04.12)로 설정함

- o 2002년 3월부터 본격적인 농업협상이 진행되었으나 각국별 입장차이를 현저

히 나타내 협상의 근본적 시각차를 보여줌

- 농산물 수출국의 경우 UR 협상은 농업분야를 다자무역체제로 유인한 부분을 인정하지만 이행 결과 농산물 교역확대가 기대에 충분하게 미치지 못한 것으로 평가하고 보다 급진적인 개혁을 통한 관세와 보조금 감축을 주장함
- 반면, 우리나라를 비롯한 농산물 수입국들은 새로운 농업협상은 UR 농업협상과 일관성을 유지하는 것이 바람직하며 농업의 비교역적 관심사항을 고려하기 위해 점진적이고 신축적인 개혁을 주장함

o 2003년 3월 하빈슨 농업협상 의장은 당초 시한 내 협상 세부원칙 합의를 위해 비교적 완벽한 형태의 초안을 마련하고 타결을 시도하였으나 실패함

- 동 초안은 UR 협상보다 매우 높은 수준의 감축 폭을 담고 있어서 농산물 수입국들은 이를 수용할 수 없다는 입장을 표명한 반면 수출국의 경우 시장 개방 폭을 초안보다 더 확대할 것을 주장함으로써 수출국과 수입국간의 합의가 어려워지게 됨
- 하빈슨 의장 초안에 대한 합의가 어려움에 처함으로서 특별회의 과정을 거쳐 의장 초안에 대한 수정안이 제출되었지만 수정내용은 개도국우대조항을 수정한 것 이외에는 기본체제의 변화가 보이지 않은 것임
- 이에 세부원칙 수립에 관한 협상시한을 준수하지 못하였지만 칸쿤 각료회의에서 합의 도출을 이루기 위한 노력은 계속 진행됨

o 2003년 9월 칸쿤 각료회의에서는 완전한 형태의 세부원칙 합의가 불가능할 것으로 판단하고 그 중간단계로서 기본골격(Framework)합의를 위한 노력이 경주되었으나 실패함

o 이 시기에 각국별 농업협상에 영향을 줄 수 있는 농업개혁의 변화를 살펴보면 첫째, EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)개혁안에 대

한 합의를 도출 둘째, DDA 농업협상 세부원칙에 대한 미국과 EU의 포괄적 합의안 제출임

- EU의 개혁안 합의는 국내 농업보조금의 감축에 좀더 신축성을 유지하게 됨으로써 DDA 농업협상에서 보다 전향적인 입장을 추구할 수 있게 되었음
- 또한 미국과 EU의 포괄적 합의안 제출은 교착상태에 놓인 농업협상의 진전을 위한 노력으로 평가됨

o 2004년 초 교착상태에 놓인 농업협상을 해결하기 위해 새로운 의장단이 구성됨으로써 2004년 7월말까지 기본골격의 타결을 목표로 집중적인 협상을 진행하게 됨

o 회원국과 주요협상 그룹 논의를 통해 오시마 의장은 기본골격에 대한 의장 초안을 제시하고 2004년 8월 WTO일반이사회에서 기본골격 채택을 이루게 됨

- 의장초안에 대한 농업협상의 주요협상그룹간의 집중적인 협의를 통해 초안 수정안이 제시됨
- 당초 협상시한인 2004년 말 이후에도 협상을 계속 할 것에 합의하고 제6차 각료회의를 2005년 12월 홍콩에서 개최하기로 결정

2) DDA 협상 진행경과 및 동향 : 기본골격 채택 이후

o 기본골격 채택 이후 2005년 7월까지 9회 농업위원회 특별회의가 개최되어 기술적인 쟁점에 대한 논의가 활발하게 진행되어 각국별 또는 협상그룹간의 쟁점사항에 대한 논의 및 합의가 지속적으로 진행되고 있음

- 현재 진행되는 농업협상 진행은 해당의제에 대한 1차적 논의는 특별회의 및 비공식 회의를 통해 진행되고 있으며 전회원국이 참여하는 기술적 심층회의를 진행한 후 10여개 주요국이 참여하는 소규모 그룹회의에서 논의

하는 3단계 논의 방식으로 진행되고 있음

- o 기본골격 합의 후 진행되는 농업협상은 비농산물 시장접근(NAMA), 서비스, 규범 등 다른 DDA 협상분야에 비해 상당한 진전을 보이고 있는 부분으로 평가되고 있지만 세부원칙에 있어서는 협상그룹간, 각국가간의 의견차이가 있어 일부 조항에 있어서는 협상의 난항이 계속되고 있음으로 인해 포괄적 합의에 부정적인 견해가 있음
- o 05년 7월말 1차 초안제시를 일정으로 진행된 농업위원회 결과 협상그룹간, 각국가간의 이견조정에 실패함에 따라 홍콩각료 회의에 대한 부정적인 전망이 대두되고 있지만 각국별로 협상진전을 위한 의지를 보이고 있음
 - 미국과 EU의 경우 DDA 협상의 적극적인 참여의지를 언급하고 있으며 향후 농업의장의 교체를 통해 협상의 전반적 분위기 변화와 각국의 적극적인 협상참여 유도를 기대할 수 있음
- o 특히 농업협상의 진행과정에서 농업협상 의장의 거취문제와 WTO 사무총장의 교체가 새로운 변수로 등장함에 따라 향후 협상진행에 변화가 고려¹⁾
 - Tim Groser 농업협상 의장 후임으로 Crawford Falconer(뉴질랜드 주제네바 대표부 대사)를 선출하여 협상의 새로운 전기를 마련함
 - 또한 05년 5월말 Pascal Lamy(전 EU 통상담당 집행위원)가 차기 WTO 사무총장으로 선출되어 05년 9월 1일부터 사무총장직을 수행할 예정인 바, 동인이 개인적인 성향으로 볼 때 DDA 협상 진전을 강하게 추구할 것이라는 평가가 지배적임
- o 7월 말경 제안될 1차 초안작성에 실패한 이후 향후 협상일정을 살펴보면

1) 농림부, "WTO/DDA 농업협상 회의 결과", 2005, 6 보도자료 참조.

- 차기 농업협상은 9월 11일부터 16일까지 개최될 예정
 - 비농산물 협상은 다양한 관세감축공식이 제안된 상태이나 본격적인 논의가 사실상 이루어지지 못하고 있고, 서비스 협상은 지난 5월말 수정양허안 제출시한이 만료되었음에도 불구하고 양허안 제출 실적이 저조한 상태인 점 등을 감안할 때, 현재로서는 농업협상이 DDA 협상 전반의 속도를 결정하는 역할을 하는 상황
- o 향후 농업협상의 동향은 7월 경 1차 세부초안작성의 실패에 대한 협상그룹간 또는 각국별로 부담감을 가지게 됨
 - o 이에 05년 9월 농업위원회를 시작으로 각국간 이견차이를 줄이기 위한 논의가 활발히 진행될 것으로 보여지며 초안작성을 위한 심도있는 협상이 진행될 것으로 예상됨. 동 협상 진전 여부에 따라 제6차 홍콩 WTO 각료회의의 성공적 개최 여부(예컨대, 농업, 비농산물 협상 세부원칙 사실상 타결 등)를 가능할 수 있을 것으로 보임

나. WTO/DDA 기본골격 논의동향 및 주요내용

1) 기본골격 협상경과 및 의의

- o 기본골격 합의배경은 WTO의 위상실추에 대한 회원국들의 위기고조 증가로 인한 합의도출에 대한 의지표명이 강화됨에 기인함
 - DDA 농업협상 초기에 설정된 설정의제와 일정에 대한 합의 시한 경과와 칸쿤각료회의 결렬에 따른 회원국의 위기의 인식이 증가되었으며 05년 7월로 설정된 기본골격 합의시한을 지키지 못할 경우 DDA 협상이 상당한 기간동안 표류할 수 있다는 위기의식에 대한 각국의 공감대 형성

- 농업협상을 주도한 미국, EU 등 선진국과 브라질, 인도 등 수출 개도국 그룹의 협상에 대한 적극적인 참여전환은 기본골격 협상의 결렬을 회피하고자 하는 노력에 영향을 미치게 됨

□ 기본골격 합의 요인

- 농업협상 5개 주요국(FIPs)의 기본골격에 대한 합의는 협상진전에 새로운 전기를 마련하게 됨
 - 주요 5개국은 협상의 투명성 제고와 기타 회원국의 반발에 대한 의식으로 합의 표현을 사용하지 않았음
- 아프리카를 대표하는 협상그룹인 G90은 아프리카 회원국이 요구하는 조건을 만족할 경우 면화문제²⁾도 농업협상 틀에서 논의 가능의사를 전달함으로써 협상에 새로운 전기를 마련함
- 협상그룹별 관심사항에 대한 협상을 촉진하기 위해 그룹별 대표를 매개로 한 그룹 내 활동과 소규모 그룹회의(Green Room)을 통한 집중적인 토론을 시도함으로써 최종합의안 도출에 결정적인 역할을 함
- 농업협상 참여 그룹 간 또는 국가간 대립되던 주요사항에 대해서는 세부원칙 협상과제로 이전함으로써 기본골격에 대한 합의 도출에 용이하였음
 - 즉, 개도국 요구사항이 비례원칙에 의해 기본골격에 균형적으로 표현될 수 있는 여건을 조성함
 - 또한 기본골격의 이행에서 어려움을 겪을 수 있는 특정회원국을 배려할 수 있는 표현을 명시함으로써 기본골격 합의 도출에 결정적인 요인을 제공함

2) 아프리카 그룹은 면화문제를 농업협상과는 별도로 독립된 협상의제로 논의되어야함을 주장한바 있음.

- 특히 G10의 관세상한선 설정의 강력한 반대와 이를 추구하려는 미국의 주장에 대하여 의장의 중립적 용어선택(further evaluate)으로 대치상태를 잠정 해소하는 계기가 됨
- o 이에 기본골격의 합의는 DDA 협상이 본격적으로 진행될 수 있는 계기를 마련함으로써 WTO/DDA 농업협상에 새로운 전환점을 제공함
 - 금번 합의된 기본골격은 향후 진행될 세부원칙 협상에 대한 기본적인 틀(frame)을 제시함으로써 협상에서 전개될 관세 및 보조금의 감축방식과 감축폭 등 구체적이고 기술적인 작업의 기본지침을 제공하는 역할을 함
- o 그러나 기본골격은 세부원칙을 설정하기 위한 정치적인 합의라는 한계점을 지니고 있기도 함
 - WTO 문서에서 합의된 기본골격은 세부원칙을 설정하기 위한 것임을 명기하고 있음³⁾

<표 2-1> 2004년 기본골격 협상 주요일정

3) Framework for Establishing Modalities in Agriculture. [Annex A].

일정	회의명	주요내용
7.16	WTO	기본골격 초안 배포
7.19-20	HOD회의	초안논의 - 수입국: 관세상한 TRQ 중량문제 언급 - 개도국: 선진국 보호조항 문제 언급
7.23	HOD회의	WTO일정제시(28일 수정안제시/채택기한 30일)
7.27	GC회의	오시마 의장 회의 선언/ 리비아 회원가입절차 승인
7.28	HOD회의	농업의장: 29일 GC의장에게 수정안 제시 G10 : FIPs 중심의 폐쇄적 협상문제점 제기
7.29	FIPs합의	FIPs 합의도출 후 -> 케언즈 그룹과 G20에 설명
	HOD회의	농업의장: 수출신용, 민감 및 특별품목 등에 관한 분명한 지침이 형성되었음을 설명
7.30		수정안배포
	HOD회의	회원국들은 일반적으로 수정안에 대한 호의적 반응
	Green Room	20개국이 수정안에 대한 집중 논의
7.31	Green Room	오전합의 후 합의문안 점검회의
	HOD회의	합의문 배포 후 토론
8.1	GC회의	기본골격 정식 채택

자료:WTO(www.wto.org)자료 인용

- 또한 기본골격은 농업협상 과정을 통해 추구되어야 할 점 또는 추구되지 말아야 할 점 그리고 추구하는 방식에 관한 기본적 언급만을 구성하고 있음
- 이는 이 문서가 분쟁해결절차 또는 기존 WTO협정의 해석으로 사용되지 못함을 의미하며 법적인 지위가 없음을 나타내기도 함

□ 기본골격 합의를 통한 주요국 이해관계

- 기본골격 합의 후 회원국들은 전반적으로 긍정적인 평가를 보이고 있으며 이에 따른 협상그룹간의 이해관계를 살펴보면 다음과 같이 정리 될 수 있음

<표 2-2> 협상그룹별 성과

협상그룹	주요내용
G20	- 특별품목과 수입장치 - S&D: 시장접근 및 de-minimis - 싱가포르 이슈중 무역촉진부분 1개만 채택 - 무역왜곡 보조 downpayment 20% - 신규가입국에 대한 특별한 신축성 조항
G90	- 면화문제 접근 - 싱가포르 이슈중 무역촉진 부문 1개만 채택
G10	- 관세상한 추후 평가/ - 수출금지 및 제한 규제 - 민감품목 및 일부SP 확보
케언즈	- 민감품목의 TRQ증대 - 구간별 관세감축 공식
미국	- 신 블루박스 조치 도입 - 수출보조 철폐 - 구간별 관세감축 공식
EU	- 민감품목 확보 - 수출신용과 식량원조 및 STE 규율 설정

자료: 임송수(2004) 자료 인용

2) 기본골격의 구조 및 평가

(1) 기본골격의 구조적 특성

- o 기본골격의 합의는 3개의 그룹⁴⁾이 농업협상을 주도하는 협상구도 하에서 이루어진 합의로서 향후 세부원칙을 완성해 가는 기초적 단계로 평가됨
- o 기본골격은 3대 주요 분야(시장접근분야, 국내보조분야, 수출경쟁)⁵⁾ 협상의 기본방향에 대해 회원국이 공감할 수 있는 기본원칙을 제안함으로써 협상구

4) 브라질, 인도, 중국등의 수출개도국그룹(G20)과 한국, 일본, 스위스 등의 수입국 그룹(G10) 그리고 미국과 EU 등 선진국 그룹을 말한다.

5) WTO, WTO Agricultural Negotiation: The Issues and Where We are Now, 2004 참조.

롭간 또는 각국간의 협상원칙을 공통적으로 설정할 수 있는 여건을 조성함

- “농업보호의 실질적 감축”을 위해 관세와 국내보조 수준이 높을수록 더 많이 감축하는 조화방식(harmonization)을 채택하고 민감품목에 대해서는 신축성을 부여하며 개도국 우대를 강화하여 특별품목에 대해 더 많은 신축성을 부여함

o 회원국간 입장이 상반되는 구체적인 내용은 향후 계속 진행되는 협상과제로 넘기고 기본골격만 합의하는 방식을 취함

- 이는 협상 결렬의 위험을 낮추기 위한 방안으로 추후 협상과제로 남겨둔 부분의 표현은 불명확한 방법⁶⁾으로 기술하였음
- 기본골격의 합의에 쟁점사항이 될 수 있는 관세와 보조금의 감축방안, 블루박스 및 허용보조 기준 등은 향후 세부원칙 협상에서 논의 되도록 하였으며 각국의 입장이 첨예한 일부 쟁점 사항에 대해서는 뜻이 명확하지 않은 표현으로 처리함
- 이는 세부원칙 협상에서 불명확한 부분에 대한 의미 해석에서 협상의 난항이 예상되고 있음

o 기본골격을 수용하는데 상당한 어려움을 겪을 수 있는 특정국가의 상황을 배려하는 조항을 삽입하여 합의 도출을 위한 노력을 경주함

- 특히 블루박스 조항에서 사용실적에서 상당한 비율을 차지하고 있는 노르웨이⁷⁾가 원만한 감축을 할 수 있도록 신축성을 부여할 수 있는 표현을 삽입함⁷⁾

6) 기본골격의 일부분구나 표현이 지니는 애매모호성은 WTO일반이사회 의장과 개별 협상 그룹 의장들이 기본골격의 협상의 성공적인 타결을 위해 의도적으로 계획한 것으로서 건설적인 애매모호성(constructive ambiguity)이라고 알려져 있음[배상건, “DDA 농업 협상 기본골격 합의 내용과 시사점” 「CEO FOCUS」 제139호, 2004.8., p.3. 재인용]

7) In cases where a Member has place an exceptionally large of its trade-distorting support in the Blue Box, some flexibility will be provided on a basis to be agreed to ensure that such a Member is not called upon to make a wholly disproportionate cut.[기본골격 15조, 2004.8]

- 또한 WTO에 가입한 중국 등의 국가들이 협상과정에서 관세 및 보조금의 추가감축에 어려움을 표시한 점을 감안하여 별도 조항⁸⁾을 마련함
- o 우리 농업부문에 대한 영향을 평가하면 기본골격에서 구체적인 수치를 포함한 세부쟁점들이 후속 협상과제로 남아있어 정확한 예측이 어렵지만 큰 폭의 관세감축이 불가피한 상황임.
- o 그 동안 협상과정에서 상당한 노력이 반영되어 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 포함되어있음
 - 특히 국내보조분야에서 종래의 감축대상 보조 외에 최소허용보조가 감축 대상에 포함된 것은 부담요인이지만 감축과정에서 일정수준의 신축성을 인정함
 - 새로운 블루박스를 도입할 수 있는 근거를 마련하고 활용가능성을 확보함

(2) 기본골격의 주요내용

□ 시장접근분야

- o 관세감축의 기본원칙에 있어 관세수준에 따라 대상품목을 여러 구간으로 분류하여 감축하되 농산품 관세는 더 많은 감축을 용인함
 - 또한 선진국과 개도국에 동일한 기준(single approach)을 적용하기로 합의하였으며 관세구간의 수, 범위 및 구간 내 감축방식은 추후 협상으로 합의

8) The Particular concerns of recently acceded Members will be effectively addressed through specific flexibility provisions: WTO에 최근 가입한 회원국의 특별한 관심사항은 구체적인 신축성 조항을 통하여 효과적으로 다루어질 것이다. [기본골격 47조 참조]

- 감축 기준세율은 UR 이행 최종년도의 양허세율로 채택하고 관세항목중 적절한 수의 민감품목 지정을 허용하였음

<표 2-3> 기본골격의 시장접근 분야 주요내용

구분	선진국	개도국
관세감축	○ 구간별 관세감축방식 - 높은 관세 더 많이 감축	○ 구간별 관세감축방식 ○ 관세감축률과 이행기간우대
민감품목	○ 적절한 수의 민감품목을 각국별로 선정 가능 ○ 관세감축과 TRQ 증량을 연계한 실질적 시장접근 개선	○ 민감품목의 수, 취급방법, TRQ 증량에서 우대적용
기타 (개도국우대등)	○ 특별세이프가드는 추후협상 관세상한의 역할과 기능은 추후	○ 특별품목선정 기능부여 ○ 신규특별세이프가드조치 허용 협상과제

자료: 농림부(2004), 배상건(2004), 강문성(2004)를 인용 재작성함

- 민감품목의 선정과 취급에 대한 부분에 있어 각국이 스스로 선택한 민감품목을 인정하고 신축성 고려를 받아들였지만 실품목을 기준으로 관세감축과 저율관세 수입물량(TRQ) 증량을 연계하는 방식을 채택함
- 개도국우대에 관해서는 관세감축방식, 민감품목의 수 및 취급, 시장접근물량증량, 이행기간 등에서 선진국보다 우대해주기로 합의함
 - 개도국은 식량안보, 생계보장 그리고 농촌개발의 필요성에 기초한 적절한 수의 품목을 특별품목으로 스스로 지정할 수 있는 기능을 부여하고 새로운 특별세이프가드조치(SSM: Special Safeguard Mechanism)를 허용함

□ 국내보조분야

- 보조금 감축의 기본원칙은 구간별 감축공식(tiered formula)이 채택되었으며 보조수준이 높은 회원국은 더 많은 감축의무를 이행하여야함

- 감축대상보조(AMS), 최소허용보조(De-minimis), 생산제한제도하의 직접지불(Blue Box)을 “무역왜곡보조” 로 규정하고 이를 모두 합한 총액 감축
- o 감축대상 보조는 보조총액 추정치 또한 구간공식에 따라 높은 수준의 보조를 가진 국가는 더 많이 감축하되, 품목별 상한을 설정하고 일부 품목의 경우 상한수준을 감축하여야 함
- o 최소허용보조에서는 개도국 우대를 고려하여 감축협상을 지속하기로 합의하였으며 개도국은 감축의무에서 면제해 주기로 하였음

<표 2-4> 기본골격의 국내보조분야 주요내용

구분	주요내용
감축대상 보조	o 품목특정 AMS상한설정 및 일부 상한 감축 o 감축공식에 따른 조화방식/구간별 감축공식 적용
최소허용보조	o 감축여부 추후 협상 o 개도국 특별대우 인정
블루박스	o 기준년도 총농업생산액의 5%지급가능 o 신규 블루박스 조치 추가 협상 o 사용실적이 없는 회원국에 대한 활용가능성을 제시함
무역왜곡보조총액	o 보조 규모별 감축에 따른 조화방식 적용 o 최소감축률제시(이행1차년도 기준년도 총액의 20%감축)
허용보조	o 기존의 재검토 및 명확화 o 생산 및 무역왜곡이 없거나 최소인 허용보조 수립 o NTC 반영
개도국 우대	o 긴 이행기간과 낮은 감축률 적용

자료: 농림부(2004)내부자료, 배상건(2004), 강문성(2004)자료인용 재작성

- o 생산제한 직접지불의 기준을 변경하고 농업 총 생산액의 5%를 상한으로 설정하기로 하였으며 변경된 기준 및 추가 기준에 대해서 향후 협상을 통해 논의하기로 함

<표 2-5> 수출경쟁분야의 주요내용

구분	주요내용
수출보조	○ 모든 형태의 수출보조 철폐
수출신용	○ 상환기간 180일을 초과하는 수출신용 ○ 합의된 규율에 위배되는 상환기간 180일 이하인 수출신용
식량원조	○ 향후 합의될 규율에 위배되는 식량원조 철폐
수출국영무역	○ 무역왜곡적 관행 철폐
개도국 우대	○ 긴이행기간 적용 ○ 수출 농산물의 유통비용지원과 국내 운송비 지원에 대한 개도국 감축의무면제 유지 ○ 국내 물가안정 및 식량안보 목적의 개도국 국영무역 기업 운영에 대한 특별배려

자료 : 김상현, “DDA, 기본골격협약의 주요내용”, 「세계농정뉴스」, 한국농촌경제연구원, 2004. .8, p.6.

□ 수출경쟁분야

- 수출경쟁과 관련한 분야에서는 모든 형태의 수출 보조금을 점진적으로 철폐하여 감축한다는 기본원칙에 합의
 - 수출신용, 수출국영무역, 식량원조 등 수출보조와 동등한 효과가 있는 기타 수출지원 조치들을 규율함
- 개도국 우대조치와 관련하여 개도국에게 긴 이행기간을 적용하고 UR 농업협정 제9조4항⁹⁾인 수출농산물의 유통비용지원 및 국내 운송비 지원에 대한 개도국의 감축의무를 면제함

(3) 기본골격의 향후 협상과제

9) During the implementation period, developing country Members shall not be required to undertake commitment in respect of the export subsidies listed in subparagraphs (d) and (e) of paragraph 1 above, provided that these are not applied in manner that would circumvent reduction commitment.

- 기본골격 합의 후 농업협상에서 논의되어야 하는 협상과제를 검토하면 다음과 같음
- 시장접근분야에 있어 관세감축분야는 관세구간 경계설정 및 구간수 그리고 구간별 감축방식을 비롯하여 이행기간이 과제임
 - 민감품목과 특별품목에 있어서는 세부선정기준과 품목수에 대한 협상논의가 논의의 주류를 이루게 될 것이며 TRQ의 구체적 관리방안도 협상과제
- 국내보조분야는 무역왜곡보조 총액에서 구간경계 설정 및 구간별 감축폭과 이행기간이 그리고 AMS와 de-minimis의 경우 상한설정 기준년도를 비롯하여 선진국과 개도국간의 감축 폭에 대한 과제를 가지고 있음
 - 이외에도 블루박스 분야는 신규조치에 대한 기준설정과 기준년도 설정이 주요 과제이며 허용보조 분야에서는 구체적인 감독기준 강화방안으로 볼 수 있음
- 수출경쟁분야 중 수출보조는 수출보조 철폐 시한과 수출제한 및 금지관련규정에 대한 조치강화에 대한 협상과제를 지니고 있음

<표 2-6> 기본골격의 분야별 향후 협상과제

분야	쟁점사항	합의사항	협상과제
시장 접근	○ 관세감축	○ 구간방식 (양허관세 기준감축)	· 관세구간 경계설정 및 구간수 · 구간별 감축방식 · 이행기간
		○ 관세상한	· 역할 추후 검토 - 구간방식, 조화감축과 비교
	○ 민감품목	○ 신축성 부여 - 선정: 자기선정원칙 적절한 수 - 취급: 실품목별로 TRQ증량 과 관세감축의 연계를 통해 시장접근의 실질적 개선	· 세부선정기준 · 민감품목 수 · TRQ 확대범위, 관세감축수준
	○ 특별품목	○ 적절한수외 특별품목지정가능	· 선정기준 및 대우
	○ 기 타		· TRQ의 구체적 관리방안 마련 · In-quota관세감축폭 철폐여부 · SSG
국내 보조	○ 무역왜곡 보조총액	○ 구간방식 - ASM, de-minimis, 블루박스 총액 - 이행첫해 20% 감축	· 구간경계설정 및 구간별 감축폭 · 이행기간
	○ AMS	○ 구간방식 - 품목별 상한설정 - 일부 품목은 상한 감축	· 구간경계설정 및 구간별감축폭 · 상한설정 기준년도 · 감축상한 대상 품목 및 감축폭
	○ de-minimis	○ []% 감축 - 개도국 우대 원칙 고려 - 빈농, 세계농에 지급하는 개도국은 감축의무 면제	· 선, 개도국 감축폭
	○ 블루박스	○ 농정개혁수단으로서 역할인정 ○ 기존블루박스에 더해 새로운 유형도입 ○ 상한설정: 농업총생산액의 5%	· 요건 재검토 및 강화 · 농업총생산액의 기준년도
	○ 허용보조	○ NTC의 적절한 반영 ○ 이행점검 및 감독기능 강화	· 요건재검토 · 구체적인 감독기능 강화방안
수출 경쟁	○ 수출보조	○ 합의된 시점까지 수출보조철폐 ○ 개도국 우대 수출보조 유지	· 수출보조철폐 시한 · 수출신용, 식량원조, 수출국영 무역의 수출보조 요소 구분방 안 마련 · 수출제한 및 금지관련규정

자료: 임송수(2004) 재인용

2. 블루박스 논의동향 및 구조분석

가. 국내보조 분야 협상 기본방향

- o UR 농업협정 제20조에 근거하여 회원국들이 농산물 무역의 개혁을 지속적으로 유지하기 위하여 협상을 할 것을 명시하고 있음
 - 개혁의 방향은 ‘근본적인 개혁을 위한 보조와 보호 수준의 상당하고 점진적인 감축’으로 표현하고 있음

<관련자료: UR 농업협정 20조> Continuation of the Reform Process

Recognizing that the long-terms objective of substantial progressive reduction in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process,

- o 제4차 WTO 각료회의에서 출범된 DDA 농업협상에서는 농업협상의 목적을 확인 및 설명하고 협상일정을 설정함
 - 각료 선언문에서는 ‘무역을 왜곡하는 국내보조의 상당한 감축 (substantial reductions in trading-distorting domestic support)’을 목표로 제시함
 - 또한 각료선언문에서 개도국을 위한 S&D조치가 중요한 요소로 반영되어야 함을 강조하였으며 비교역적 사항에 대해서도 고려되어야 함을 제안함
- o 국내보조 분야에 대한 협상의 기본방향은 무역을 왜곡하는 국내보조정책 및 조치에 대한 회원국들의 감축조치 추구임
 - 그러나 각국의 지속적인 농정개혁을 위한 방안으로 점진적이며 상당한 감축의 필요성에 공감

나. 국내보조 분야 협상 논의 동향

- WTO 농업협정아래 국내보조분야는 감축대상보조(amber box), 허용보조(green box), 개도국특별우대조치(S&D box), 생산제한아래 허용보조(blue box) 등으로 분류되고 있음
- 현재 세부원칙을 정하는 농업협상에서 회원국들은 특히 감축대상 보조 추가 감축 방식과 목표에 관해 다양한 제안을 제시하고 협의를 진행 중에 있음
- 국내보조분야에 대한 기본골격 합의 이후 진행되고 있는 세부분야별 논의 동향을 검토하면 다음과 같음¹⁰⁾
 - 무역왜곡보조 총액감축에 있어 총액 감축보다 분야별 감축이 더 중요하다는 주장과 총액 감축 시 각국의 분야별 보조 수준이 고려되어야 한다는 주장 등이 제기
 - 감축대상보조 감축분야는 AMS 수준이 절대적으로 높은 3개국(EC, 일본, 미국)을 여타국과 별도로 구분한다는 점에 대해 공감대를 형성하고 있음. 다만 상대적 기준적용, 상위3개국간 구간 세분화, 감축공식, 감축수준 등에 대해서는 입장 차이를 보이고 있음
 - De-minimis 감축에 대해서는 개도국과 신규 가입국에게는 De-minimis의 감축을 면제하자는 주장이 제기되었으나 EC, 미국 등은 반대입장을 표명하고 있음
 - 블루박스의 경우 농산물 협상그룹간의 의견차이가 있어 G20을 중심으로 한 협상그룹은 블루박스 도입 요건 강화를 주장하였으나 미국과 EU 등은 농정개혁에 있어 블루박스 중요성을 강조하고 요건 강화에 반대하는 입장을 표명
 - 허용보조의 경우 브라질, 호주, 캐나다 등은 현행 농업협정 부속서2의 허

10) 농림부 국제농업국, "WTO/DDA 농업협상 동향", 2005.4 내부자료 참조.

용보조 요건에 대해 문제를 제기하면서 이를 엄격히 규율해야 한다는 입장인 반면, 미국, EC, G10은 현행 허용보조 기준을 변경하려고 할 경우 허용보조전반에 대해 재협상 할 것이라며 강한 반대의견을 표명하고 있음

다. 블루박스 관련 논의 동향

1) WTO 농업협정의 블루박스 구조

- o 농업협정 6.5(a)항에서 블루박스는 생산제한 아래 시행되는 직접지불로 UR 농업협상 마지막 단계에서 미국과 EU 사이에 맺은 블레어하우스 협정(Blair House Agreement)에서 비롯된 것임
 - 미국의 부족불제도(deficiency payments)와 EU의 보상 직접지불(compensatory payment)을 감축대상 보조에서 면제시키기 위한 방안으로 출발하게 된 조치임

- o 현재 농업협정 6.5(a)항에 의거 블루박스는 생산제한 아래 시행되는 직접지불제도로서
 - 지불이 고정된 면적과 수확량을 기준으로 하는 경우 또는
 - 지불이 기준 생산수준의 85% 이하에 대해 이루어 지는 경우 또는
 - 가축 지불이 고정된 사육두수에 의해 이루어 지는 경우

- o 농업협정하에서의 블루박스 해석은
 - 첫째와 셋째조건은 일반농산물과 축산물을 분리한 것으로 직접 보상시 일정한 감축수준에 따라 보조를 수행해야 함을 의미. 즉, 일정 감축량에 대한 보상수준을 정해 놓고 생산량 감축수준에 따라 비례적으로 보상을 지원함으로써 효과적인 생산 감축을 유도하기 위한 것임

- 둘째 조건은 기준생산 수준의 15% 이상을 감축할 물량. 즉, 기준생산수준의 85% 이하에 대해서만 생산 감축에 따른 보상지불이 가능함
- 그러나 둘째 조건은 EU의 공동농업정책(CAP) 개혁의 주요골격인 농축산물의 가격지지 인하정책에 따른 농가의 소득손실 보상정책의 일환으로 시행되고 있는 보상지불정책을 허용한 것으로 볼 수 있음¹¹⁾

<관련문헌: 농업협정 6.5(a)>

- (a) Direct payment under production-limiting programmes shall not be subject to the commitment to reduce domestic support if :
- (i) such payment are based on fixed area and yields: or
 - (ii) such payment are made on 85 per cent or less of the base level of production: or
 - (iii) livestock payments are made on a fixed number of head
- (b) The exemption from the reduction commitment for direct payments meeting the above criteria shall be reflected by the exclusion of the value of those direct payments in a Member's calculation of its Current Total AMS.

- o 블루박스는 생산요건과 연계된 지불이지만 가격 및 생산량과 무관하며 생산 제한 제도하에 이행되는 조치임
 - EU는 UR 농업협상 합의 당시 블루박스 조치는 새로운 조치로서 생산과 무역에 미치는 영향에 대한 연구결과가 미비하다고 주장함
- o 농업협정에 근거하여 현재 블루박스를 사용한 회원국은 EU, 일본 노르웨이 등 3개국 중심으로 가장 많은 사용실적을 가지고 있으며 1995년 이후부터

11) 한국농촌경제연구원, 「UR 농업협정문 해설」, 1994, p.32.

현재까지 블루박스 조치를 시행한 회원국은 미국, 슬로베니아, 아이슬란드 등이 있음

2) 블루박스 관련 논의동향

(1) 개관

- 2003년 2월과 3월 WTO 농업협상회의 하빈슨(Harbinson)의장은 세부원칙 초안과 수정안을 제시함으로써 기본골격 채택 전까지 다양한 제안이 추가로 제시되었음
 - 이를 기반으로 동년 7월 몬트리올에서 열린 소규모 각료회의 요구에 따라 8월 미국과 유럽연합은 고착상태에 놓인 농업협상을 해결하기 위한 방안으로 절충안을 제안함

- 제5차 칸쿤 각료회의를 앞두고 협상을 주도하던 일반이사회 카스티요 의장은 농업을 포함한 종합적인 협상안을 제시함
 - 이후 칸쿤 각료회의에서 싱가포르 여(Yeo) 무역장관은 농업분야 협상의 진행자로서 논의 결과에 기초한 초안을 제시하였음
 - 이에 대해 브라질, 인도, 남아프리카 공화국, 중국 등이 주도하는 20개 개도국(G20)이 각료초안의 수정안을 만들어 배포함

- 2003년 세부원칙 수립에 실패와 칸쿤 각료회의 합의 실패 과정에서 위기의식이 고조됨에 따라 2004년 일반이사회 의장인 오시마 의장(농업위의장: 그로서(뉴질랜드 대사))은 DDA 협상과 관련된 세부원칙의 틀을 정한 농산물 협상 기본골격 초안을 작성함
 - 동 초안은 구체적인 수치를 포함하지 않고 있지만 향후 협상을 위한 기초

를 제공하는 의미를 지니고 있으며 본격적인 협상체제로 전환을 의미

- 지난 2004년 8월 합의된 기본골격을 바탕으로 진행된 농업협상은 각 세부분야별로 쟁점분야에 대한 기술적인 의견교환과 함께 향후 계획 등에 대한 논의를 진행하고 있음
 - 각 분야별 세부 항목 논의에 대한 각국별 제안이 이루어지고 있으며 정치적 결정을 비롯한 공식 및 비공식적 회의 개최를 통한 집중적 논의가 활발히 진행되고 있는 실정임

- 국내보조 분야 중 블루박스(Blue Box)조치에 관한 협상동향은 기본골격을 채택한 시점을 기준으로 전후 동향을 구분하여 검토함
 - 기본골격 채택까지 농업협상에서 제안된 블루박스 세부원칙 안은 하빈슨 의장안(2003.3)을 비롯하여 미국-EU 공동제안서(2003.8), 카스티요초안(2003.8) 칸쿤각료회의안(2003.9) 그리고 G20 수정안(2003.9)이었고, 2004년 농업협상에서 제안된 오시마초안 및 수정안(2004.7)에 이르고 있음

(2) 블루박스 기존초안 분석

① 하빈슨 초안 및 수정안(03.3)

- 하빈슨 의장 초안은 현재 보조수준이 높을 수 록 더 많이 남게 되어 각국 보조수준을 조화시킬 수 없다는 점을 강조함
 - 블루박스를 비롯하여 감축대상 보조의 실질적인 조화가 이루어지도록 개선되어야 함을 주장

- 블루박스 관련 제안은 기존 생산제약하의 직접지불 조치에 대해
 - 선진국인 경우 : 최근 지급 실적 기준 5년간 50% 감축 혹은 AMS에 포함하여 감축할 것을 제안함

- 개도국인 경우 : 최근 지급실적 기준 10년간 33% 감축 또는 이행 5년째에 AMS에 포함하여 감축할 것을 제안

<관련문헌: 하빈슨 초안 수정안(03.3)>

44. Direct payment under production-limiting programmes provided in accordance with the provisions of Article 6.5 of the Agreement on Agriculture(Blue Box payment)[shall be capped at the most recent notified level and bound at that level in Members Schedules. These payments shall be reduced by [50] per cent. The reductions shall be implemented in equal annual instalments over period of [five] years [shall be included in a Member's calculation of the Current Total Aggregate Measurement of Support(AMS)].

- o 하빈슨 초안에서는 블루박스 사용실적이 없는 우리나라의 경우 향후 사용이 불가능한 조치로 받아들여짐

② 미국 · EU 공동제안서(03.8)

- o 미국 · EU 공동제안서에서 EU의 블루박스 감축이 완화되었으며 최소허용보조 등 미국의 국내보조 감축도 완화되는 등 양국이 서로 취약한 부분을 절충한 제안서임
 - 농업협정에서 제한한 생산제한 요건이 삭제된 제안서를 도입함
 - 칸쿤 각료회의 수정안에 대부분 반영되어짐
- o 블루박스 조치에 대한 부분은 이행기간 종료 시점까지 농업 총생산액의 5% 이하로 지급이 가능함을 제안

<관련문헌: 미국·EU 공동제안서>

1.2 Members may have recourse to less trade distorting domestic under the following conditions;

(i) for direct payment if ;

- such payments are based on fixed areas and yields; or
- such payments are made on 85% or less of the base level of production; or
- livestock payments are made on a fixed number of head.

(ii) support under 1.2(i) shall not exceed 5% of the total value of agriculture production by the end of the implementation period.

③ 카스티요안(03.8)

o 농업협정 6.5조항을 수정하여 제안함

- 생산제한 요건을 포함하지 않고 있으며
- []년 까지 2000~2002년 농업총생산액의 5% 이하로 지급가능을 주장하고 그 이후 []년 동안 매년 [] % 감축을 제안함

<관련문헌: 카스티요안>

1.3 Article 6.5 of the Agreement on Agriculture will be modified so as Members may have recourse to the following measures:

(i) direct payment if:

- such payments are based on fixed areas and yields; or
- such payments are made on 85% or less of the base level of production; or
- livestock payments are made on a fixed number of head.such

(ii) support under 1.3(i) shall not exceed 5% of the total value of agriculture production in the 2000-2002 period by [...].

Subsequently, such support shall be subject to an annual linear reduction of [...] % for a further period of [...] years.

④ 데르베즈(Derbez, 03.9)안: 칸쿤 각료안

- o 제안된 조건은 생산제한조건을 포함하지 않고 있으며 추가기준으로 []년 까지 2000 ~ 2002년 농업총생산액의 5% 이하로 지급가능을 주장하고 그 이후 []년 동안 매년 [] % 감축을 제안함
- o 데르베즈안은 미국·EU 공동제안서와 이에 수정을 요구한 G20의 제안서 중 미국·EU 공동제안서에 가까운 제안서로 평가됨
- o 미국·EU 공동제안서에서 제안된 생산제한의 요건이 빠진 블루박스를 다시 정의하였으며 이러한 완화된 블루박스 제시는 1993년 공동농업정책이 개혁안 이후에도 블루박스가 여전히 필요한 EU와 최소허용보조에 감축에 대응해 해당 보조규모 확보가 과제인 미국의 이해가 반영된 것으로 해석될 수 있음
- o 반면 추가 조치로서 이행기간 이후의 감축방식을 제시한 것은 블루박스가 전환기특성의 조치임으로 삭제를 주장해 온 케언즈 그룹의 의사와 선진국의 높은 보호수준에 대한 불만이 높은 개도국의 입장을 반영한 것임

<관련문헌: 데르베즈 안>

1.3 Article 6.5 of the Agreement on Agriculture will be modified so as

Members may have recourse to the following measures:

(i) direct payment if:

- such payments are based on fixed areas and yields; or
- such payments are made on 85% or less of the base level of production; or

- livestock payments are made on a fixed number of head.such
- (ii) support under 1.3(i) shall not exceed 5% of the total value of agriculture production in the 2000-2002 period by [...].
Subsequently, such support shall be subject to an annual linear reduction of [...]% for a further period of [...] years.

⑤ G20 수정안¹²⁾(03.9)

- o 칸쿤 각료초안으로 불리우는 데르베즈 안은 충분한 개혁이 반영되지 못함을 주장하면서 수정을 요구함
- o 생산제한요건이 삭제되고 완화된 블루박스에 대한 상한설정을 총농업생산액의 2.5%로 규제를 강화하는 방안을 제안함
 - 그리고 추가 조치로 블루박스의 완전 철폐를 목적으로 이행이후 []년간 매년 []% 대폭적 감축을 제안함

⑥ 오시마 초안

- o 오시마 초안은 기본골격에 대한 최소한의 합의 도출을 위한 타협안으로 볼 수 있으며 이에 구체적인 내용이 부족한 상태로 평가됨
 - 쟁점분야에 대해서는 모호한 표현으로 작성됨으로 이해가 대립되는 협상 그룹 및 국가의 의견을 절충하고 있음
- o 이에 기존 농업협정하에서 시행되는 블루박스에 대한 기준을 강화한 조치와 현재의 생산과 연계되지 않은 신규 조치를 제안함
 - 기존 블루박스의 기준을 변경할 수 없도록 강조하고 신규 도입된 블루박스에 대한 명확한 기준설정 필요성 제안
 - 블루박스 상한을 설정하고 감축을 제안

12) 송유철외, 「WTO/DDA 농업협상 모델리티 평가와 국내대응방안」, 대외경제정책연구원, 2003, pp.93.

-> 즉, 블루박스 보조금은 합의된 이행기간의 말까지 과거기간동안의 농업 평균생산액의 합의된 비율을 초과할 수 없음을 제안하고 비율과 과거기간은 추후협상과제로 제안함

- o 블루박스가 AMS보다 덜 무역왜곡적인 보조인지를 확인하기 위하여 추가검토 필요성을 제안
 - 새로운 기준 설정은 WTO의 의무와 권리에 위배되지 않아야 함을 제안
 - 농정개혁의 필수정책으로서 최근 사용실적이 있는 블루박스의 부정적인 효과에 대한 검토 제안

<관련문헌: 오시마 초안>

13. Members recognize the role of the Blue Box in promoting agricultural reform. In this light, Article 6.5 of the Agreement will be modified so that Members may have recourse to following measures:

- Direct payments under production-limiting programmes if;
 - such payment are based on fixed and unchanging area and yields; or
 - such payments are made on 85% or less of a fixed and unchanging base level of production; or
 - livestock payments are made on a fixed and unchanging number of head.

Or

- Direct payments unrelated to current production if;
 - such payment are based on fixed and unchanging area and yields; and
 - such payments are made on 85% or less of a fixed and unchanging base level of production; and
 - no production is required in order to receive such payments

14. By end of the implementation period to be agreed, Blue Box support will not exceed an agreed percentage of the average total value of agricultural production during a historical period. Both the percentage and the historical period will be established in the negotiation. In case where a some flexibility will be provided to ensure that a member concerned, in reducing Blue Box support towards such an agreed cap, is not called upon to make a wholly disproportionate cut.

15. The above criteria will be further reviewed to ensure that Blue Box payments remain less trade distorting than AMS measures, it being understood that:

- Any new criteria would need to take account of the balance of WTO right and obligation
- Members which have recently used the Blue Box as an essential reform tool will need to be sure that such a review would not have the perverse effect of undoing their reforms.

⑦ 각국별 수정제안사항

- o 오시마 초안이 작성된 후 EU , 미국을 비롯한 수출개도국그룹인 G20 그리고 수입국 그룹인 G10은 블루박스에 대한 협상그룹의 제안을 시도한 바 있음
- o EU 경우 오시마 초안에 도입된 블루박스 관련 신규조치에 관해 추가적 기준 설정이 전제되어야 함을 제안하고 블루박스 관련 추가 상한 설정과 추가 기준 설정에 반대의견을 제안함
- o 미국의 경우 생산과 연계되지 않는 신규 블루박스 도입에 있어 축산물 분야

조치를 추가하고 기존 블루박스 활용이 많은 회원국들에 대한 감축관련 신축성 문제(The issues of flexibility)가 검토되어질 것을 제안

- 또한 오시마 초안 14조 표현을 구체적으로 명기하는 방법을 제안함
- 첫째, 이행기간동안의 허용된 블루박스 보조수준은 평균 농업총생산액의 합의된 비율(agreed percentage)을 초과하지 않은다라고 명시할 것을 제안하고 초안에 명기된 과거기간(historical period) 표현을 삭제할 것을 제안함
- 둘째, 블루박스 보조지급이 초과하는 경우 결정된(determined) 일정을 통해 이행기간 동안 허용된 수준으로 단계별 감축(phased down)을 제안함

o G20 그룹은 블루박스 조치가 AMS 조치보다 덜 무역왜곡적임을 입증할 수 있도록 강한(strengthened) 기준설정을 제안함

- 오시마 초안 15조에는 신규기준설정에 있어서 품목고유 상한과 감축에 관한 기준강화를 비롯한 신규기준의 강화를 제안함

o G10은 블루박스 조치는 UR 농업협정을 유지할 것을 주장하며 이는 향후 협상 진행과정에서 미국을 압박하는 수단으로 활용하기 위한 주장임

- 그리고 향후 협상에서 결정될 지급 한도까지 블루박스 보조금을 감축하는 과정에서 보장되는 신축성은 블루박스를 신규로 활용하는 회원국에게도 적용됨을 주장

⑧ 오시마 수정안

o 오시마 수정안은 초안에 대한 회원국들의 대부분이 부정적 의견을 보이자 G5 협상그룹이 협의를 통해 수정안을 작성하게 됨

o 블루박스에 관해 기존 블루박스 요건중 생산제한 조치를 연계하지 않은 변형된 형태의 신규조치를 추가하고 신규조치에 축산물 관련 조항을 변경추가

제안함.

- 블루박스 보조는 과거 기간 중 총농업생산액의 5%까지 허용함을 제안
- 블루박스 보조가 이행 초기 상한을 초과하는 경우 이행기간 말까지 급진적인 감축을 제안함
- 과거 블루박스를 사용하지 않은 회원국이 신규도입 가능할 수 있도록 함

<관련문헌: 오시마 수정안>

13. Members recognize the role of the Blue Box in promoting agricultural reform. In this light, Article 6.5 of the Agreement will be modified so that Members may have recourse to following measures:

- Direct payments under production-limiting programmes if;
 - such payment are based on fixed and unchanging area and yields; or
 - such payments are made on 85% or less of a fixed and unchanging base level of production; or
 - livestock payments are made on a fixed and unchanging number of head.

Or

- Direct payments do not require production if;
 - such payment are based on fixed and unchanging area and yields; or
 - livestock payments are made on a fixed and unchanging number of head; and
 - such payments are made on 85% or less of a fixed and unchanging base level of production

14. Additional criteria may be negotiated. Any such criteria will ensure that Blue Box payments are less trade-distorting than AMS measures, it being understood that:

- Any new criteria would need to take account of the balance of WTO right and obligation
- Members which have recently used the Blue Box as an essential reform tool will need to be sure that such a review would not have the perverse effect of undoing their reforms.

15. Blue Box support will not exceed 5% of a Member's average total value of agricultural production during a historical period. The historical period will be established in the negotiation. This ceiling will apply to any actual or potential Blue Box user. However, where a Member's Blue Box support is great than this ceiling at the start of the implementation period, it will be progressively reduced to that ceiling no later than by the end of the implementation. In case where a Member's has placed an exceptionally large percentage of its trade-distorting support in the Blue Box, some flexibility will be provided on a basis to be agreed to ensure that such a member concerned, in reducing Blue Box support towards such an agreed cap, is not called upon to make a wholly disproportionate cut.

(3) 블루박스 논의 동향: 기본골격 채택이후

- 블루박스 분야에 대한 논의는 기본골격 합의 이후 2004년 12월 농업위원회 특별회의에서 논제로 설정되었으며 블루박스 지급요건에 관한 1차적 논의를 진행하였음
 - 미국의 경우 농업개혁의 과정에서 블루박스의 역할을 강조하고 엄격한 기준설정에 반대하는 입장을 표명하였으며 이에 EU와 G10이 미국입장에 동조하였음

- 케언즈 그룹의 경우 블루박스의 지원기준에 대한 엄격한 기준 설정의 필요성을 제안하고 G20의 경우 AMS에 상한을 정하는 것과 같이 블루박스에 도 상한을 정할 것을 주장함

- o 12월 회의는 각국의 상당한 입장차이를 보여주었으며 각국별로 협상의 선점을 위한 노력이 내외적으로 경주된 시기로 평가되어짐

<표 2-7> 블루박스관련 기존초안 비교

구분	하빈슨 초안 (2003.3.18)	미국·EU공동안 (2003.8.13)	Derbez 안 (2003.9.13)	G20 수정안	오시마 초안 (2004.7.10)
블루 박스 분야	<선진국> o 최근 지급기준실적으로 5년간 50%감축 혹은 AMS에 포함감축 <개도국> o 최근 지급실적 기준으로 o 10년간 33% 감축 혹은 이행 5년째에 AMS에 포함 감축	o 이행기간 종료시점까지 총농업생산액의 5% 이하로 지급가능	o []년까지 00~02년 농업총생산액의 5%이하로 지급가능 o 이후 매년 []년동안 매년 []% 감축	o []년까지 00~02년 농업총생산액의 2.5%이하로 지급 가능 o 이후 철폐를 목적으로 []년간 매년 []% 감축	o 기준설정강화 o 이행년도까지 평균농업생산액의 []% 이하로 감축(상한설정)

자료: WTO자료, 농림부내부자료 인용 재작성

- o 2005년 2월 농업협상에서는 분명한 입장을 표명하지 않은 각 회원국들의 움직임이 시작된 시기로서 농업협상의 활기를 찾는 시기임
- o 2005년 3월 개최된 농업특별위원회는 케냐 각료회의 결과가 실질적인 진전을 보지 못한 상태에서 개최되어 국내보조분야에 대한 논의가 활발히 진행

되었음

- 블루박스의 경우 G20은 신규로 도입된 생산과 연계되지 않은 블루박스 조항의 경우 그 기존의 엄격한 적용과 설정의 중요성을 강조하고 이에 대한 논의를 주장함
 - 특히 신규로 도입된 생산과 연계되지 않은 블루박스의 조항의 경우 미국의 2002년 농업법에서 활용되고 있는 CCP(Counter-Cyclical Payment: 경기 대응 직접지불)를 활용하기 위한 방안으로 지적하고 이는 무역왜곡적 요소를 지닌 것으로 주장

- 블루박스 기준연도 설정 관련분야는 최근 3개년이나 UR 이행기간 등이 거론되어 쉽게 합의될 것으로 보이나 품목특정에 상한설정 등 추가기준 설정문제에 대해서는 입장차이가 분명함을 보여줌

- 케언즈 그룹은 2005년 4월 각료회의 선언문을 통해 신속한 농업협상의 진행을 주도할 것을 제안하고 높은 수준의 시장개방과 보조금 감축의 필요성을 주장하는 “카르타헤나” 선언을 함
 - 블루박스에 대해서는 생산제한하의 직접지불을 허용한 블루박스 기준은 AMS보조 보다 무역왜곡 효과가 적도록 확실한 보장을 해야 함을 제안

- 지난 4월 농업협상에서 G10은 블루박스에 대한 입장표명을 통해 다음과 같은 내용을 제안함
 - 블루박스는 그린박스와 구별되는 것으로 기준연도 변경에 대한 G20의 제안은 이미 기본골격에 그 범위를 포함하고 있음을 언급함 그리고 기본골격에서 감축대상 보조를 추가 감축하기로 언급되어있기에 추가기준 설정을 통한 기준강화는 불필요한것임을 주장함
 - 또한 추가 상한설정에 대한 주장에 대해 이미 전체 상한규정을 두었으며

품목특정 상한설정은 블루박스를 통한 농정개혁의 활용에 저해요인으로 작용될 수 있음을 언급함

- 농업협정 아래 블루박스 활용경험을 가지고 있는 일본의 경우 신규로 제안된 블루박스 기준과 관련하여 현행 기준의 생산제한 조건 삭제를 상쇄할 수 있는 엄격한 기준 설정이 필요함을 강조하면서 수출국 주장에 대해서는 기본골격을 벗어나는 것으로 주장함
- 미국의 경우 새로운 블루박스 기준은 보다 진전된 조항으로 평가하면서 품목별 상한에 대해 기본골격이 이미 상한을 설정한 바 추가적인 상한설정은 생산량의 변동으로 인해 불가능함을 주장함.
 - 그러나 블루박스 통보와 관련된 추가 변경사항에 대한 논의는 지속적으로 필요함을 언급함

라. 기본골격하의 블루박스 구조 분석

1) 기본골격하의 블루박스 구성 (para 13~15)

(1) 거시분석

- 블루박스 부분은 기본골격 협상에서 가장 중요한 쟁점사항이었음
 - 기본골격에서 블루박스는 para 13~15까지 구성되어 있음
- UR농업협정에 규정된 생산제한을 전제로 한 기존 블루박스에 고정되고 변경할 수 없는 기준년도를 추가한 블루박스와 생산을 연계하지 않은 새로운 블루박스를 제시함(para. 13)

- 생산과 연계하지 않은 새로운 조치는 미국이 2002년 농업법에 근거한 경기대응 직접지불(Counter-Cyclical Payment: CCP)를 블루박스로 활용할 수 있도록 하기 위한 조치로 판단됨
 - 반면 G20은 향후 추가기준 설정을 주장하고 이에 기본골격에 협상을 통한 추가기준이 설정될 수 있음(will be negotiated)을 명기 하도록 주장한바 반영되었음(para 14)
- o 블루박스의 지급한도는 기준년도 총농업생산액의 5% 이하로 제한할 것을 명시하여 실질적 상한 설정을 명기함
 - 그리고 과거 블루박스 사용실적이 없는 국가도 신규도입이 가능해짐
 - o 기본골격은 블루박스가 농정개혁 수단으로 역할을 수행할 수 있다는 점을 인정함.(para.15)
 - 이에 기존 블루박스 활용비율이 높은 국가에 대해서 향후 협상에서 결정될 지급한도까지 블루박스 보조금을 감축함에 있어 불균형 감축을 요구받지 않도록 보장하는 약간의 신축성(some flexibility)을 부여함
 - 잠재적인 사용회원국도 보조상한의 설정이 적용됨을 제안

<관련문헌: 기본골격 Blue Box, para 13~15>

13. Members recognize the role of the Blue Box in promoting agricultural reforms. In this light, Article 6.5 will be reviewed so that Members may have recourse to the following measures:
- Direct payments under production-limiting programmes if:
 - such payments are based on fixed and **unchanging** areas and yields; or
 - such payments are made on 85% or less of a **fixed and unchanging** base level of production; or
 - livestock payments are made on a fixed and **unchanging** number of head.

Or

- direct payments that do not require production if:
- such payments are based on fixed and **unchanging** bases and yields; or
- livestock payments made on a fixed and **unchanging** number of head; and
- such payments are made on 85% or less of a **fixed and unchanging** base level of production.

14. The above criteria, along with additional criteria will be negotiated. Any such criteria will ensure that Blue Box payments are less trade-distorting than AMS measures, it being understood that:

- Any new criteria would need to take account of the balance of WTO rights and obligations.
- Any new criteria to be agreed will not have the perverse effect of undoing ongoing reforms.

15. Blue Box support will not exceed 5% of a Member's average total value of agricultural production during an historical period. The historical period will be established in the negotiations. This ceiling will apply to any actual or potential Blue Box user from the beginning of the implementation period. In cases where a Member has placed an exceptionally large amount of its trade-distorting support in the Blue Box, some flexibility will be provided on a basis to be agreed to ensure that such a Member is not called upon to make a wholly disproportionate cut.

(2) 미시분석

- o Para 13은 1st bullet과 2nd bullet으로 구성되어있으며 1st bullet과 2nd bullet 의 “또는(or)”은 첫째와 둘째 기준을 모두 반영할 수 있음을 의미 하는 것으로 볼 수 있음
 - 이는 세부원칙 작성을 위한 기본골격 협상에서 협상 그룹간 또는 협상국 가가 제안한 내용을 수용하기 위한 표현으로 판단 됨

- o 1st bullet은 UR 농업협정문 6.5 인 생산제한하의 직접지불은 같으나 고정 된 면적과 기준 또는 기준의 생산수준 또는 고정된 사육두수에 “변화하지 않은(unchanging)” 조건을 추가함
 - “변화하지 않은” 이 추가된 것은 회원국들이 보조 규모를 늘리는 방법으 로 기준연도를 변경함으로써 기준수준을 높이는 것을 방지하는 것임
 - > 기준이 변화하지 않는 경우, 회원국은 보조대상의 규모를 증가할 수 없을 것으로 해석되며 보조 규모를 증가하는 방법은 신규조치를 설정 하는 것임¹³⁾

- o 2nd bullet은 기본골격에서 신규로 도입된 조치임. 이는 생산을 전제로 하 지 않은 직접지불을 의미함
 - 기본골격 신규조치 표현에서 기존 농업협정과 다르게 '면적(areas)'이 ‘기준(bases)’ 으로 표현을 변경하였으며 ‘또는(or)’ 대신 ‘ 그리고 (and)’로 표현을 변경함
 - “기준(base)” 표현은 미국 제안이 반영된 것으로 블루박스 신규조치는 생산이 연계되지 않은 것으로 2002 미국 농업법의 CCP 제도 운영을 위한 것으로 볼 수 있음. 이는 목표가격 개념을 도입한 직불액 및 시장보전 직불액 계산을 위한 기준면적(Base acres)개념이 반영된 것임¹⁴⁾

13) 농림부 내부자료(2004).

14) 2002년 미국 농업법에서는 직불액 및 시장보존직불액을 계산을 위한 개념에서 기준 면적(Base acres)을 사용하고 있음.

- o 블루박스 신규조치인 2nd bullet의 조건은 농업협정의 허용보조에 있어 생산중립적(de-couple) 소득보조¹⁵⁾방안과 유사한 조건을 지니고 있음
 - 그러나 이 조건은 미국의 주장이 반영된 것으로 미국 2002 농업법에서 도입된 CCP 제도가 개별품목의 가격과 생산량에 연계되어있어 향후 농업협상 논의 대상에서 감축대상 보조가 될 수 있어 블루박스 정책으로 전환하기 위해 도입을 주장한 것임
 - 이에 향후 농업협상 과정에서 허용보조와 블루박스 신규조치에 대한 추가 기준 설정에 명확하고 적극적인 협상참여가 요구됨

- o Para 15에서 언급되고 있는 회원국의 평균 농업총생산의 5%를 초과하지 못하도록 규정한 것은 지급 상한이 설정된 것임
 - 기간설정에 대한 표현을 ‘historical period(과거기간)’로 표현함으로써 향후 추가 협상에서 논의되도록 하고 있음
 - “any actual or potential Blue Box user” 는 회원국 중 블루박스의 신규 활용이 가능함을 의미

15) 농업협정 부속서 제2조 6항에서 언급된 생산중립적 소득보조는 생산자에 대한 직접 지불 보조로서 수혜대상자는 소득, 생산자, 농지소유자 여부, 생산 요소사용량, 생산수준 등 과 같은 명백한 기준에 따라 결정되어야 함. 또한 기준기간이 후의 특정 연도 생산자의 생산량 또는 생산형태, 국내가격 또는 국제가격, 생산요소에 관련되거나 이를 기초로 하지 않은 사회보장성 성격의 직접보조이다. 또한 지원요건으로 농업생산을 요구해서는 안되도록 규정하였음.

Ⅲ. 블루박스 관련 주요국 활용현황과 과제

1. 개 요

- UR 농업협정하에서 미국과 EU 합의하에 시작된 생산제한하의 블루박스 조치는 칸쿤각료회의 이전 미국과 EU합의안 제안전 까지 철폐논의가 진행되었으나 미국은 무역왜곡 보조의 감축을 면하기 위한 방안 도입에서 블루박스 조치에 대한 우호적 분위기가 형성됨
- 상대적으로 G20 협상그룹은 블루박스는 농업협정하에서 실시되는 잠정적 조치이며 이는 법률적 근거와 타당성이 인정되지 못하고 무역왜곡적 효과가 없다는 객관적 증거가 불충분하여 폐지함을 주장함
- 이러한 논의 동향 속에서 채택된 기본골격은 기존 블루박스에 기준이 강화된 블루박스와 생산제한이 연계되지 않은 신규 블루박스가 등장하는 현상을 보여줌
- 현재까지 농업협정에 근거한 블루박스 활용실적 통보를 한 국가는 EU, 일본, 노르웨이 3개국이며 주류를 이루고 있으며 1995년 이후 현재까지 블루박스를 사용한 경험이 있는 국가는 미국을 비롯하여 체코, 슬로베니아, 슬로바키아, 아일랜드 등이 있음
- EU의 경우 1992년 농정개혁을 통한 보상제 도입을 통해 블루박스를 사용하였으며 일본은 쌀시장을 중심으로 한 쌀경영안정 자금제도를 도입하여 운영하였음.
 - 노르웨이는 자국의 농업의 취약성과 지속적인 농정개혁의 수단으로 블루박스 활용을 주장하고 이에 활용이 높은 국가로 분류되고 있음

- 그러나 최근 미국은 2002년 농업법 제정을 통해 1996년 폐지된 부족불 지급 제도를 부활하여 수정된 경기대응 직접지불제(CCP)를 도입하고 이를 DDA 농업협상에서 논의되고 있는 국내보조 분야 중 무역왜곡보조 감축대상에서 벗어나기 위한 방안으로 신규 블루박스 도입을 주장하고 기본골격에 반영됨
- 이외에도 슬로베니아, 슬로바키아, 체코 등 동유럽 국가들은 자국의 농정개혁 수단과 보조정책으로 블루박스를 이행한바 있으며 이행결과를 WTO에 통보한 실적을 가지고 있음
- 우리나라는 블루박스 활용 경험을 지니고 있지 않지만 이번 기본골격 합의를 통해 블루박스를 활용할 수 있는 여건이 조성됨
 - 향후 쌀과 관련된 분야에서 블루박스 활용방안이 고려되어지고 있음
- 기본골격 채택 후 진행될 DDA 농업협상에서 논의될 블루박스 분야는 미국과 EU를 비롯하여 수출개도국 그룹인 G20 그리고 수입국인 G10인 협상그룹간의 블루박스 관련 추가기준 및 기준년도 설정에 대한 논의가 활발히 진행 될 것으로 보여짐

2. 블루박스 활용현황 및 관련제도 검토

가. 미 국

1) 일반 현황

- 미국의 농정에서 사용되는 정책수단인 직접지불제도는 품목별 직접지불, 생산자율 계약 직접지불, 그리고 환경보전 직접지불로 구분되어있으며 이는

고정된 단가와 면적에 따라 지급되는 보조금의 형식을 지니고 있는 제도임

- o 미국의 경우 UR 농업협상이후 1995년도에만 블루박스를 활용한 결과를 가지고 있으며 이를 WTO에 통보한 바 있음
 - 보고된 조치의 기준은 농업협정 6.5(a) 조항 중 “지불이 기준 생산수준의 85% 이하에 대해 이루어 질 것” 에 적용된 것임

- o 미국의 블루박스 활용으로 판단될 수 있는 것은 1973년 농업법에 의해 시행된 목표가격을 통한 부족불 제도(deficiency payment)이며
 - 대상품목은 면화, 밀, 옥수수이며 부족불 제도는 수확기 시장가격이 당초 예상가격보다 낮은 경우 그 차액을 정부가 곡물에 따라 차등 보상함으로써 공급량을 조절하는 정책을 말함

<표 3-1> 블루박스 이행 통보 결과(1995년도 현재)

(단위: 백만달러)

기준	대상 품목	보조액
기준생산의 85%이하	밀	2,127
	쌀	511
	옥수수	3,009
	수수	320
	보리	151
	귀리	12
	면화	901
합계		7,030

자료: WTO(www.wto.org)

- o 부족불제도에서 목표가격의 설정방법은 1973년도 초기에는 생산비에 근거로 설정되었으며 1976~77년도에는 생산비와 물가 상승률을 반영하여 책정되

- 고 1977년 농업법에서는 생산비와 관계없이 목표가격 수준을 높이게 됨
 - 1981년 농업법에서는 4년간의 목표가격을 설정하여 활용한바 있음
 - 그러나 1985년 농업법부터 목표가격의 감축을 설정하여 1990년까지 목표가격을 10% 감축하는 조치를 단행한바 있고 1996년 농업법에서는 목표가격을 폐지함
- o 목표가격 이외 휴경제도 개념은 1933년 농업법에서 재배면적 감축개념으로 활용되었으며 이는 1970년에 휴경이라는 명칭으로 변경 활용됨
 - 1990년 농업법은 보조 기준면적의 15%에 대해서는 보조 대상 이외의 작물을 심도록 규정하기도 하였으며 기준면적의 85%에서 휴경면적을 뺀 면적만을 대상으로 부족불 조치를 시행하기도 함
- o 미국은 1996년 농업법에 의해 부족불 제도와 휴경제도를 폐지함으로써 블루박스를 더 이상 활용하지 않은 것으로 나타남

2) 관련제도 검토

- o UR 농업협정 이후 농산물 시장의 국내외 환경의 변화에 적응하기 위한 정책 변화의 기초를 살펴보면 미국 등 선진국들은 직접지불제를 핵심농업정책으로 활용하고 있음
- o 미국의 경우 2002년 농업법 개정을 통해서 1996년 농업법에서 폐지하였던 목표가격제를 부활하고 직접지불제 확대 방안을 위한 노력을 경주하고 있음
 - 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상에서 직접지불제 방식을 유지할 수 있는 방향으로 국내보조 분야의 틀을 주도하고 있는 것으로 판단됨
- o 2002 농업법에 의해 주도되고 있는 직불제방법은

- 첫째, 경기대응 직접지불(Counter-Cyclical Payment: CCP)이며 대상작물은 쌀, 밀, 옥수수, 보리 등을 대상으로 목표가격을 설정 농가의 일정한 소득을 유지시키는 방법이 있음
 - 둘째, 고정직불제(FDP) 방식이며 이는 생산중립 직불제로 농지보전을 조건으로 정부와 농가가 계약을 맺고 매년 일정액의 보조금을 받는 제도임
 - 셋째, 환경보존직불제로서 토양 및 습지보존, 환경보호 장려를 위한 직불제 방안을 말함
- o 2001년도 전체 농업예산 중 직접지불제 예산은 36.1%를 차지하고 있으며 이는 DDA 농업협상에서 미국의 입장을 검토하는 요인이 될 수 있음

(1) 미국 농업법 변천과 2002 농업법 구조

□ 미국 농업법의 기조와 변천동향

- o 미국농업은 오랜 역사를 통해 높은 생산성을 나타내고 있으며 농산물, 생산지역, 농가구성 등의 측면에서 커다란 다양성을 보여주고 있음
 - 농산물의 국내소비량이 농산물 생산량을 만성적으로 초과하여 많은 농산물을 해외에 수출하면서도 한편으로 많은 기호 식품원료를 중심으로 수입하는 높은 무역의존도를 보여줌
- o UR 농업협상 이후에 세계적인 농정흐름에 따라 시장에 대한 직접개입보다는 시장중립적인 직불 방향으로 농정수단을 전환하고 있음
 - 고정된 단가와 면적에 따라 지급되는 보조금 형식으로 사용되는 정책수단인 직접지불제도와 정책품목에 대한 시장가격과 용자단가와와의 차액을 지급하는 용자부족불 그리고 마케팅론으로 볼 수 있음

- 농업보호 정책수단을 품목별로 살펴보면 직접보조의 경우 곡물, 면화, 낙농에 주로 사용하고 있음
- 미국 농업법의 변천은 향후 농정의 방향을 가능할 수 있는 선행예측자료로 활용될 수 있으며 시대별 세계농업의 흐름에 영향을 줄 수 있는 직간접적인 요인을 지니고 있는 것으로 볼 수 있음
- 1970년대는 미국 농산물 수요가 증대하던 시대로 농업투자가 향상되었던 시기임
 - 1973년 농업법에서 목표가격을 도입한 부족불제도를 도입한 시기임
 - 1977년 과잉재고를 다루기 위한 농가보유비축제도를 운영함
- 1980년대는 시장지향적 농정개혁의 시발점인 역할을 하였으며 전통적인 가격지지 방식에서 벗어나 직접지불을 통한 소득 보존 방식으로 변화하기 시작한 시기임
- 1990년대 중 1996년 농업법은 부족불 제도와 휴경의무조항, 최소경작면적 제한, 작목제한, 농가 저장보조를 폐지하고 1996년부터 2002년까지 7년간의 직접지불 총액과 품목별 지급액을 사전 결정 후 해당품목의 생산과 관계없이 지불하는 제도방식을 채택함
- DDA 농업협상이 진행되고 있는 현재 2002년 농업법은 1996년 농업법보다 높은 직불액을 지급하고 있으며 경기대응 직접지불(Counter- Cyclical Payment: CCP)제도가 신규로 도입됨
 - 2002년 농업법은 입법과정에서 WTO 합치성이 논의의 대상이 된 최초의 농업법으로 기록되고 있음

□ 2002년 농업법의 함축적 의미¹⁶⁾

- 생산자가 6년간의 기대수익을 사전인식하고 농업에 종사할 수 있는 법적조치를 마련함
 - 농업결과를 예측할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것임
- 세계농업시장의 악화에 따라 적극적인 소득 안전망 장치를 마련하여 정책적 접근을 시도함
- 농업경영주체에 대한 광범위하고 오래된 농업경영자료가 뒷받침되어 농업정책의 의사결정요인으로 작용할 수 있도록 함

□ 향후 미국농업법의 개정 방향 검토

- 미국의회에서 공화당은 대규모 농가를 우대하고 민주당은 중소규모의 농가와 농촌지역정책을 중시하는 경향을 지니고 있음
- 현재까지 농업협상에서 미국의 입장은 명확하지 못한 점이 있으며 이는 자국내 농업보호를 강화하고 있는 입장에서 농업보호 감축을 주장하기 어려운 입장이 보여지는 것으로 판단됨
 - 특히 2002년 농업법에서 가격과 연계된 직불제를 강화하는 것은 과잉생산을 유발할 수 있는 여건을 조성하는 것이며 가격과 생산을 왜곡하여 수입을 차단하게 될 것으로 평가되어지고 있음
 - 중기적으로 미국은 생산과 무역을 왜곡하는 보조금 한도를 추가로 삭감하는데 동의할 여지가 없는 것으로 보여짐

16) 최정섭·권오복·다니엘 A. 섬너, “미국의 2002 농업법”, 「농촌경제」 제25권 제3호, 2002, p.9. 참조.

- o 그러나 최근 면화보조금으로 인한 WTO 패널결정에 따라 품목정책 수정이 불가피한 환경이 조성되고 있으며 현행 2002 농업법에 근거한 정책도 수정이 이루어질 수 밖에 없는 현실적 상황이 직면되고 있음
- o 이에 미국의 2007년 농업법의 개정방향은 장기적인 국내보조정책의 감축이 예상되는 가운데 미국 정부 또는 농업단체는 생산유연성과 새로운 소득안정 대책을 구체화할 수 있는 방향으로 변화될 것으로 판단됨
 - 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상 동향과 연계된 정책이 실현될 가능성도 고려됨

(2) 2002 농업법 주요내용

□ 고정 직접지불(Fixed Direct Payment: FDP)

- o 이 제도는 1996년 농업법에 도입된 생산 비 연계 직접지불제인 생산자유통계 약제(PFC) 또는 전환적 지불 및 기타 직접지불 등을 하나로 통합한 것으로 고정직불의 수준은 2002년 PFC보다 높게 설정되어 있음
- o 고정된 면적과 단수에 기초하여 정해진 지급단가(2.35달러/백파운드)에 의해 보조금을 지급하는 제도로써 기준면적의 85%에 해당하는 면적에 대해 보조금이 지급됨¹⁷⁾
- o 생산이나 가격에 연계되지 않은 형태의 소득지원 목적의 보조로서 적용 대상 농산물별로 미리 설정된 고정된 지급률(payment rate)을 매년 지급하는 방식으로 운용

17) 고정직접지불(달러)=고정직접지불금지급율(달러/부셀) ×과거기준면적(acre) ×85% ×기준단수(부셀/acre)

- o 2002년 농업법에서는 고정직접지불의 기준면적은 1996년 농업법의 생산자물 계약제에 계약된 기준면적(1991~1995년의 평균 재배면적)에 1998년~2001년의 평균 유지종자 재배면적을 합한 것으로 함
 - 단, 농가는 1998년~2001년 평균 재배면적과 재배를 통제 받았던 면적을 합한 수준 방안도 선택할 수 있음

<표 3-2> 고정직불과 PFC 보조율의 비교

품 명	단 위	PFC 보조율(달러) (1996~2002)		직접지불보조율 (2002~2007)
		평균	2002년	
밀	부셸	0.62	0.46	0.52
옥수수	부셸	0.33	0.26	0.28
수수	부셸	0.40	0.31	0.35
보리	부셸	0.26	0.20	0.24
귀리	부셸	0.028	0.022	0.024
면화	파운드	0.0737	0.0572	0.0677
쌀	100파운드	2.57	2.05	2.35
콩	부셸	-	-	0.44
기타 유지종자	파운드	-	-	0.008
땅콩	톤	-	-	36

자료: 송유철외, 「WTO/DDA 농업협상 모델리티 평가와 국내대응방향」, 대외경제정책연구원, 2003, p.60.

- o 기준단수는 생산자물계약제의 경우와 같이 매년 직접지불액을 계약생산량 (계약면적×계획수량)으로 나누어 산정함
- o 고정직접지불은 작목의 종류나 생산여부와 관계없이 산출공식에 의해 농가에 지급되기 때문에 생산이나 가격과 연계되지 않은 그린박스형 직접지불에 해당됨

- DDA 농업협상에서 고정 직불제도는 기준면적이 변경 될 수 있는 조건을 지니고 있음.
 - 이에 생산과 연계된 조치로 변화할 수 있는 것으로 판단되어 그린박스 유형에 포함되지 못할 수 있음에 주목할 필요가 있음
 - 2002 농업법에서 농가로 하여금 과거 기준면적을 1998~2001년의 평균재배 면적으로 갱신할 수 있도록 허용한 것에 비해 단수는 1996년 농업법에 의해 설정된 수준을 고정시킴

□ 경기대응 직접지불(Counter-Cyclical Payment: CCP)

- 경기대응 직접지불은 1996년 농업법부터 폐지되었던 부족불 지불과 비슷하게 설정된 목표가격을 기준으로 시행되는 2002년 농업법의 핵심이며 DDA 농업협상 중 블루박스 신규조치에 대한 연계성을 지닌 분야임
- 이 제도는 목표가격보다 유효가격이 낮을 경우 그 차액을 보전하는 것으로 유효가격이 목표가격보다 높을 때는 작동하지 않음
 - 유효가격은 첫째, 유통년도의 전국 평균가격 또는 해당 품목의 용자단가 중 높은 가격 둘째, 해당 품목에 대한 직불단가를 합한 가격임
- 목표가격은 미국 농업법에서 소득보조의 주요 결정요인으로 작용하고 있으며 경기대응 직접지불(CCP)에서 품목별 목표가격은 다음과 같음
- 이 제도는 고정 직접지불제도와 동일하게 고정된 기준면적과 단수를 기초로 하고 기준면적의 85%에 해당하는 면적에 대해 보조금을 지급하는 제도임¹⁸⁾
 - 농가는 과거 기준면적을 1998년~2001년 평균으로 갱신할 수 있도록 허용하고 있으며 또한 기준 면적을 갱신한 생산자는 기준단수도 같은 기간의

18) 경기대응 직접지불=(목표가격-유효가격)×기준단수×(기준면적×85%).

평균수준으로 변경할 수 있도록 함

- o 기준면적 산정방식은 고정 직불제와 동일하고 기준단수를 선정하는 농가가 어느 방식의 기준면적을 선택하는가에 따라 다르게 산정됨
 - 생산자유회계제 기준면적을 사용하는 경우 생산자유회계제의 기준단수 산정방법을 준수
 - 그러나 기준면적을 1998~2001년 평균재배면적으로 변경하는 경우 다음 조건 중 하나를 선택할 수 있음
 - > 생산자유회계제의 기준단수에 1998~2001년의 평균단수와 생산자유회계제 기준단수의 차이에 대해 70%를 더한 수준
 - > 1998~2001년 실제 평균 단수의 93.5% 더한 수준

<표 3-3> 품목별 목표가격

(단위: 달러)

품목	단위	2002~2003	2004~2007
밀	부셸	3.86	3.92
옥수수	부셸	2.60	2.63
수수	부셸	2.54	2.57
보리	부셸	2.21	2.24
귀리	부셸	1.40	1.44
산지면화	파운드	0.724	0.724
쌀	100파운드	10.50	10.50
콩	부셸	5.80	5.80
기타유지종자	파운드	0.098	0.101
땅콩	톤	495	495

자료: USDA/ERS(www.ers.usda.gov)

- o 경기대응 직접지불(CCP)은 고정된 기준면적과 단수에 의해 보조금을 지급하기 때문에 현재의 생산량과 연계되지 않지만 시장 가격에 따라 지급규모가

변화하기 때문에 가격과 연계되어 있는 것으로 볼 수 있음

- “현재”의 가격과 연계되어 있어 WTO협정상 감축대상정책(amber box)이 될 수 있으며 또한 생산제한을 의무화하지 않고 있어 UR 농업협정상¹⁹⁾ 블루박스로 적용하기 어려움

o 이에 미국은 이번 DDA 농업협상의 기본골격 채택에 있어 경기대응 직접지불(CCP)을 고려한 새로운 형태의 블루박스 도입을 주장한 바 있으며 기본골격에 생산제한을 요건으로 하지 않은 새로운 블루박스 조치를 주장하여 반영하였음

- 그러나 농업협상과정에서 이 제도는 생산조정과 무관하게 이루어지고 개별 품목의 가격에 직접 연계된 지불이 이루어지기 때문에 감축대상 국내보조라는 점을 지적받을 수 있으며

- 이에 농업총생산액에 비해 5% 미만인 경우 최소허용보조로 처리될 가능성이 있어 향후 협상에서 미국의 입장이 변화할 수 있는 여건이 있음

(3) 종합검토

o UR농업협정하에서 미국의 블루박스 활용은 1996년 농업법의 개정과 더불어 사용하지 않은 것으로 보여짐

- 당시 블루박스는 목표가격 개념을 도입한 부족불지급제도 방안을 활용한 것으로서 면화, 밀, 옥수수가 주요품목으로 활용되었음

o 1996년 농업법 개정을 통해 부족불 제도와 휴경제도의 철폐로 인해 1996년 이후부터 미국은 블루박스는 더 이상 활용하지 못하였음

19) UR 농업협정에서는 보조금이 현재의 가격과 연계되어 있어도 생산제한을 요건으로 고정된 기준단수와 기준면적의 85%에 해당하는 면적에 지급한 경우 블루박스 조치로 인정되어 감축의무가 없음.

- o 그러나 미국은 2002년 농업법을 통해 경기대응 직접지불(CCP) 제도를 도입하게 되었으며 이는 1998~2001년까지 농산물에 대한 낮은 국제가격에 대응하기 위해 일시적 도입을 시도한 특별조치를 법제화한 것임.
- 이러한 과정에서 목표가격의 개념이 다시 도입되게 되었으나 기존 부족불제도와는 상이점을 가지고 있음

<표 3-4> 경기대응 직접지불과 부족불 지급 제도 비교

항 목	부족불제도	경기대응직접지불제도
대 상	기준생산의 85% 대상	기준생산의 85% 대상
기준년도	1981~1985	1998~2001
생산제한 조치	휴경제도	없음
지원방식	목표가격설정, 생산전제	목표가격설정, 생산전제
기 타	용자제도와 연계	용자제도와 고정직불제도와 연계

자료: 임송수, “DDA 기본골격아래 블루박스 조치” 농림부내부자료, 2004, p.8.

- o 그러나 경기대응 직접지불제도(CCP)는 생산제한 요건을 의무화하지 않아 UR 농업협정하 블루박스 조치를 적용받을 수 없음
- o 따라서 미국은 DDA 농업협상에서 경기대응 직접지불제도(CCP)을 고려 생산제한을 요건으로 하지 않은 새로운 형태의 블루박스 도입을 주장한바 있으며 기본골격에 반영 도입하였음
- o 미국은 향후 DDA 농업협상에서 기본골격에 도입된 새로운 블루박스에 대한 강력한 추가기준 설정에 적극적인 반대의견을 보일 것으로 판단됨
- 그러나 국내보조분야의 무역왜곡보조 감축분야의 변동성에 따라 향후 협상전략의 변화가능성도 있음

나. EU

1) 일반 현황

- EU는 1992년 농정개혁을 통해 가격보조 수준을 줄이는 대신 그 감축분에 상응하는 이른 바 면적기준 보상 직접지불제를 도입
 - 보상 직접지불은 WTO 규정상 생산제한 하의 직접지불인 블루박스로 분류되며 휴경을 전제로 함
 - 또한 면적을 기준으로 한 EU의 보상직접 지불이 블루박스로 분류되는 근거는 UR농업협정 6.5(a) 조항²⁰⁾에 따른 휴경 하에서 “지불이 고정된 면적과 단수에 기초할 것”으로 해석할 수 있음

- 면적기준 직접 지불이 생산과 연계된 조치로 평가되는 것은 이 제도가 생산을 전제로 진행된 것이고 농가수준에서 생산자극요인이 있기 때문

- 가축 사육두수를 기준으로 한 직접지불인 경우 농업협정 6.5(a)의 ‘가축지불이 고정된 사육두수에 대해 이루어질 것’에 근거한 것임
 - 소고기특별보조(BSF), 암소보조, 도축보조가 해당
 - 축산 직접지불이 생산과 연계되는 것은 지불이 송아지와 어린 소 가격에 자본화되면서, 생산자로 하여금 생산제한 수준까지 직접지불을 얻고 지불 대상이 되기 전의 송아지나 어린 소를 추가로 시장에 팔게 하는 유인을 제공하기 때문임²¹⁾

20) (a)Direct payment under production-limiting programmes shall not be subject to the commitment to reduce domestic support if :
(i) such payment are based on fixed area and yields: or
(ii) such payment are made on 85 per cent or less of the base level of production: or
(iii) livestock payments are made on a fixed number of head

21) 농림부 내부자료(2004).

- 농업협정하에서 블루박스의 생산제한 요건은 암소쿼터, 면적당 사육밀도 제한, 소고기특별보조에 대한 농가당 연간 90두 제한 등에 의해 충족되고 있음²²⁾
- o Agenda 2000을 통해 보상 직접지불제에 의한 보상수준은 감소하였지만 이 조치는 EU의 소득보전을 위해 사용되는 주요 조치로 평가됨²³⁾
 - 1999년 농정개혁(agenda 2000)으로 가격보조 감축분의 50%만을 직접지불로 보상함
- o 2003년에는 농정개혁을 위한 중간개혁안(MTR)에서 제시된 농정조치는 블루박스의 상당부분을 경영체 단위의 단일직접지불(single farm payment:SFP)로 통합해 지원하고 있음
 - 이는 블루박스 조치의 규모는 감소하겠지만 허용보조(그린박스)로 전환하여 농업생산을 보조하려는 의도를 지니고 있는 것으로 판단됨
- o EU는 WTO에 블루박스 조치 이행결과를 1995년부터 통보하고 있으며 2000년 현재 총농업생산액의 8% 규모를 차지하고 있음(<표 3-5>참조)

22) McElea, S., Z. Wu, Moss, J. Ijpelaar and A. Dherty., "Do You Direct Payments to Beef Producer Belong in the 'Blue Box'?", The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 47(1), 2003, pp.55~73.

23) 박동규외, 「중장기 직접지불제 확충 방안연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고서, 2004, p.47.

<표 3-5> 블루박스 이행결과 통보실적(품목별)

(단위: 백만유로)

기준	대상품목	보조액
고정면적과 단수	옥수수	1,486
	곡물(옥수수제외)	10,019
	소야콩, 평지씨, 해바라기씨	1,984
	기타콩류	450
	아마씨	113
	휴경보상	1,527
	듀럼 밀 추가보상	1,074
	목초	59
	쌀	113
고정사육두수	암소보조	1,777
	소고기 특별보조	1,530
	도축보조	494
	소고기 추가보조	148
	양과 염소보조	1,449
합계		22,223

자료: WTO(www.wto.org)

<표 3-6> 블루박스 이행결과 통보실적(년도별)

(단위: € million)

년도	블루박스 보조	비율
1995	20,845.5	10.1
1996	21,520.8	9.8
1997	20,442.8	9.4
1998	20,503.5	9.6
1999	19,792.1	8.5
2000	22,222.7	9.1
2001	23,725.9	9.6

주: 유럽연합은 15개국임. 비율은 총농업생산에서 블루박스 점유율
 자료:WTO(www.wto.org)

2) 관련제도 검토

(1) 보상직접지불

- 보상직접지불은 1992년 농정개혁 차원에서 이루어진 개입가격의 인하를 보상하는 차원에서 소득감소분의 100% 또는 50%에 대해 보조하는 조치임
 - 직접지불의 조건으로 휴경과 사육두수 제한 등 생산제한 조치 발동

- 지급방식은 경종작물의 경우 과거면적을 기준으로 하고 있으며 가축에 대해서는 사육두수를 기준으로 함
 - 이는 UR 농업협정 6.5(a)의 요건과 동일한 기준으로 설정되어 있음

- 대상작물은 곡물, 유지종자, 단백질 작물, 아마, 삼으로 구성되어 있으며 직접지불 산정의 기초가 되는 기준면적은 대상 작물을 재배하는 지원가능 면적과 연계되지만 지역별로 상한이 정해져 있음.
 - 지역당 지불신청이 이루어진 총 면적은 1989~1991에 대상 작물의 평균파종 및 휴경면적을 초과할 수 없음
 - 면적기준 직접지불제에 참여하는 농가는 경지면적의 일정비율을 휴경하도록 하였으며 2000년 현재 EU의 휴경율은 10%임

<표 3-6> 면적기준 직접지불의 대상작물

분 류	품 목
곡물류	밀, 듀럼밀, 보리, 귀리, 호밀, 수수, 메일, 기장, 카나리 씨
유지종자	콩, 평지 씨(rapeseed), 해바라기 씨
단백질 작물	완두(peans), 들 콩(field bean), 루핀(sweet lupin)
아마(flax)	아마인(linseed), 섬유용 아마
삼(hemp)	섬유용 삼

자료: 박동규외(2004) 자료 재인용

- 면적기준 직접지불의 산출방식은
 - 보상직접지불수준 = 기준단가(€/톤) × 기준단수(톤/ha) × 기준면적(ha)
 - 기준단수와 기준면적은 지역적으로 설정된 것으로 농가에서는 대상면적만이 존재하고 실제 재배면적을 직접지불 대상으로 신청함

- 이와 같은 직접지불이 생산과 연계된 것으로 판단하는 것은 첫째, 생산을 전제로 한 보조이고 둘째, 개별 농가수준에서는 생산과 연동되기 때문임

- 2000년 기준으로 EU 15개 회원국을 면적기준 직접지불과 가축프리미엄 직접지불로 집행한 보조규모는 207억 유로이며 수혜농가는 약 314만호임²⁴⁾
 - 소수의 대농이 직접지불의 상당 부분을 차지하고 있으며 이는 농가당 직접지불의 상한이 존재하지 않고 면적 기준으로 지불액이 산출되기 때문임

(2) 단일 직접지불

- 단일직접지불이란 2000~2002년에 농가가 받았던 모든 직접지불액을 당시의 면적당 금액으로 환산하여 생산과 관계없이 지불하는 제도임

- 2003년 농정개혁을 통해 기존의 보상직불과 가축두수에 대한 프리미엄 등 블루박스형 직접지불을 하나로 통합해 농가당 직접지불로 지급하는 조치를 점진적 시행이 결정됨
 - 이는 Agenda 2000 이행과정에서 중간평가를 통해 농정개혁을 더욱 촉진한다는 목적아래 2002년 7월 중간개혁안(MTR:Mid-Term Review)을 제안 논의 후, 2003년 개혁안으로 확정
 - 농정개혁의 방향에 따라 가격보조에서 소득보조로 보조 수단도 블루박스에서 생산과 연계되지 않은 그린박스로 변모함을 의미

24) 박동규외, 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」, 한국농촌경제연구원 보고서, 2004, p.52.

- 농가당 단일직불은 생산과 연계되지 않는(decoupling) 허용보조에 포함되며 05년부터 단일 직접지불 도입을 권고
 - 대상작물과 가축에 있어 현재 시행되는 보상직불 대상에 통합
 - 곡물, 유지종자, 단백질작물, 아마. 삼 아마 씨 등 면적기준 직접지불의 대상작물과 듀럼밀 추가보조, 식용, 콩, 종자 등이 단일 직접지불의 대상 품목으로 선정
 - 가축은 소, 양, 염소 등이고 우유는 2006년부터 포함될 예정

- 그러나 단일직접지불을 적용하지만 각 회원국은 보상직접지불을 일부분 존속시키는 대안²⁵⁾을 선택할 수 있도록 하였으며 그에 따라 단일 직접지불에 포함되지 않은 직접지불은 블루박스 보조로 유지됨

- 단일 직접지불의 수혜농가는 농업생산의 의무가 없지만 적절한 농업조건을 유지하여야 하며 농가는 생산을 줄이거나 생산자체를 줄일 수 있지만 환경 등의 부가조건을 준수해야 함
 - 경종작물에 대해서는 해당농지 면적의 10%를 2004년부터 10년간 휴경

3) 종합 검토

- 블루박스 조치 실적을 가지고 있는 EU의 경우 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상에서 블루박스관련 조치의 수정 및 변경에 대한 전략적 접근방법을 분석할 필요성이 있음

- 2003년 개혁안이 확정됨에 따라 농업협상에서 좀더 신축적인 입장을 보일

25) 6가지 대안은 첫째, 경종작물에 대한 보상직불을 최대 25%유지 또는 듀럼밀에 대한 추가 지불을 최대한 40%유지 둘째, 양과 염소에 관한 직접지불은 최대한 50%유지 셋째, 암소직접지불은 최대 100%유지하고 도축직접지불은 최대40%유지 넷째, 도축직접지불은 최대 100%유지 다섯째, 특별직접지불을 75%유지 여섯째, 환경보호 및 개선 또는 농산품의 품질 및 유통개선에 중요한 특정영농형태를 촉진하기 위한 특별지불의 추가지불을 말한다.

수 있을 것으로 전망됨

- 특히 국내보조분야중 블루박스 조치는 농정개혁을 위한 조치로서 존속을 주장하지만 향후 진행되는 농업협상에서 블루박스 감축에 대한 부분을 신속적으로 고려할 수 있는 여건을 조성함

- o 그러나 EU는 지속적으로 블루박스 조치를 활용하여 농업생산을 보조하려고 하는 정책적 목적을 지닌 것으로 볼 수 있으며 법률적 정당성을 부여하기 위한 노력이 경주될 것으로 판단됨

다. 일본

1) 일반현황

- o 2005년 1월 WTO 의장보고서에서 일본은 1998년부터 2000년 현재까지 총농업 생산액의 평균 0.7%를 블루박스를 활용한 실적을 가지고 있음

<표 3-7> 블루박스 조치 이행 통보

(단위: ¥ billion)

년도	블루박스	비율
1998	50.2	0.5
1999	92.7	1.0
2000	92.7	1.0

주: 비율은 총농업생산액에서 블루박스가 차지 점유율을 의미

자료: WTO(www.wto.org)

- o 일본의 경우 미국과 EU와는 다른 형태의 블루박스를 가지고 있으며 이는 농업규모와 농업의 특수성에 기인한 것으로 평가되고 있음

- 블루박스로 판단될 수 있는 제도는 품목별 경영안정대책 중 “도작경영안정 대책” 으로 쌀의 경영자금제도 운영방식을 지칭함
 - 이는 일본의 쌀 가격이 공급과잉으로 지속적으로 하락하는 추세 속에서 가격하락이 쌀 농가의 경영에 미치는 영향을 완화하고 쌀 농가의 지속적인 발전을 도모하기 위한 조치를 말함
 - 이 조치는 1998년 4월 도입 실시하고 있으며 지속적인 수정 및 개선을 하고 있음

- 이 조치는 UR 농업협정 6.5(a)의 “지불이 기준 생산수준의 85% 이하에 대해 이루어 질 것” 에 해당되며 1998년 이행 첫해의 생산기준은 393만톤 임
 - 생산제한 요건은 대상 농가가 전환조치에 참여한다는 것임

- 이 조치는 생산자의 자주적인 노력에 대한 지원개념으로 생산자 부담금과 정부 지원금으로 구성된 일정의 기금에서 가격이 하락하는 경우에만 그 하락분의 일정비율(60%, 80%, 90%)을 보존하는 것임
 - 1999년 관세화 이후에도 가격하락에 대비한 조치로 활용되고 있음

- 이 조치의 대상농가는 쌀 생산조정을 실시하면서 도작경영안정대책에 가입하여 부담금을 지불한 생산자가 출하한 자주유통미를 대상으로 함

- 쌀 생산 조정제도는 논외의 일부를 다른 작물 재배에 활용하는 것으로 이에 참여하는 농가는 작물전환 보조를 받게 됨
 - 이 조치는 1960년대부터 시작된 1인당 소비량이 감소하면서 과잉공급에 대응하는 조치로 1971년 도입되었으며 현재 운영되는 쌀 생산조정제도는 1998년부터 시작된 것임
 - 조치 경과후 논 전환면적은 55만ha(1971년)에서 101만ha(2001년)로 증가하였으며 보조규모의 경우 1,725억 엔(1971년)에서 1,931억 엔(2001년)으

로 증가

- 작물전환 보조는 작물에 따라 그 규모가 다르며 2001년 기준으로 밀, 보리, 콩, 사료작물에 대해서 10a 당 83,000엔, 채소 13,000엔, 과실 15,000엔 임²⁶⁾
 - 생산조정제도에 참여하는 농가는 벼 재배로 유지하는 면적에 대해서는 10a 당 4,000엔을 상호 보상기금으로 지불하도록 되어있음
- 재원조달방식은 참여농가의 경우 매년 기준가격의 2%에 생산량을 곱한 금액을 적립하고 정부는 기준가격의 6%에 전체 생산량을 곱한 금액을 적립하여 도작경영안정기금을 조성하고 이를 지원사유 발생시 각 농가별로 지원하는 체제임
- 보전 기준가격의 설정은 2002년 이전에는 현별, 품종별로 과거 3년간의 자주유통미의 평균가격으로 산출하며 비율은 가격 하락분의 80%를 유지
- 2002년 이후 보전 기준가격을 수정하여 과거 7년 중 최고와 최저를 제외한 5개년 평균으로 개선하여 가격 하락에 따른 기준 가격 감소를 완화하는 방향으로 개선

2) 관련제도 검토

- 최근 일본은 “경영단위 소득안정정책”의 도입과 활용에 관한 논의와 시행 검토가 추진 중
- 경영안정정책은 수급사정, 품질평가 등을 생산자에 전달하는 것을 중시하고 가격변동이 경영에 미치는 영향을 완화하여 경영의 지속적인 발전을 도모하기 위한 조치임

26) 임송수, “ODA 기본골격아래 블루박스 조치”, 농림부 내부자료, 2004, p.5.

- 이는 기존의 품목별 경영안정이 가지는 한계점을 보완하기 위한 것임
- o 허용보조정책(Green Box)을 통한 경영안정정책의 하나인 품목 횡단적 정책을 도입
 - 이 정책은 외국과의 생산조건 격차의 보전과 수입·소득의 변동을 완화하기 위한 보존이라는 관점에서 필요한 조치라고 주장
 - 이 제도는 현행 품목별 대책에서 감축대상보조(AMS)로 분류되고 있는 조치들과 유사한 성격을 가지고 있지만
 - 현행 농업협정 하에서 감축대상이 되지 않는 허용보조정책으로 전략화하고 있는 조치로 판단됨
 - 현재 대상품목에서 쌀을 제외한 논작물과 밭작물이며 이 정책을 허용보조정책으로 활용하기 위해서 유럽연합의 디커플링 제도를 응용하여 재배실적을 과거의 일정기간의 면적으로 고정하는 것이 필요한 조치로 논의되고 있음
- o 또한 일본은 “벼농사 소득기반 확보대책”을 실시할 계획으로, 이는 과거 3년 가중평균 가격을 기준으로 가격으로 설정해 현재가격과 차액을 고정 및 변동직불제도로 보상하는 조치를 추진.
 - 당해연도의 도작수입과 기준 수입차액의 90%를 보전하나 순수한 보전분은 다른 보조조치에 의해서 보전되는 부분을 공제하여 계산함
 - 이 조치를 블루박스 조치로 분류할 것으로 예측됨

라. 기타 주요국

- o UR 농업협정에 근거 블루박스를 활용하고 있는 국가는 EU, 일본 그리고 노르웨이로 구분될 수 있고 1995년 이후 블루박스 조치를 사용한 실적이 있는 국가는 미국을 비롯한 체코, 에스토니아, 아이슬란드 그리고 슬로바키아와

슬로베니아로 구분되고 있음²⁷⁾

- o 1995년 이후 블루박스 이행 조치에 대한 WTO 이행실적 통보자료로 살펴보면 다음 <표 3-8>과 같음
- o 노르웨이 경우 블루박스 활용 비율이 이행결과 통보국 중 가장 높은 비율로 활용하고 있으며 최근 슬로베니아의 경우 이행 비율이 상대적으로 상승하고 있음

<표 3-8> 블루박스 이행실적 통보

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
체코 (크론, 백만)	-	-	-	-	-	-	613.1	787.8	--
에스토니아 (EEK백만)	-	-	-	-	-	213.5 (3.5)	195.8 (2.7)	190.6 (3.1)	-
아이슬랜드 (ISK 백만)	1,455.1	-	-	-	-	-	-	-	-
노르웨이 (Nkr백만)	7,117.3	7,246.3	7,375.1	7,880.3	7,673.9	7,669.4	7,329.8	-	-
슬로바키아 (Sk백만)	42.5	36.3	43.7	-	-	69.0	129.0	530.0	-
슬로베니아 (€000)	-	-	-	-	-	24,568.5	31,109.7	53,690.1	46,363.6

주: () 농업총생산에서 블루박스가 차지하는 점유율
 자료: WTO(www.wto.org) 2005년 자료참조

- o 노르웨이는 자국의 농업환경에서 농정개혁을 위한 요소로 블루박스 사용에 대한 의존비율이 높은 이유임을 설명하고 향후 농업협상에서 블루박스 조치의 절대적 감축 및 폐지에 대한 논의에 부정적 견해를 밝히고 있음
 - 05년 2월 블루박스 조치에 관한 G10과 EC세미나에서 노르웨이가 작성한 보고서에 따르면 노르웨이는 향후 블루박스에 강한 추가기준 설정에 부정적이며 농업 협상시 G10과 공조적 입장을 취할 것을 언급하고 있음

27) WTO문서 TN/AG/S/14 참조.

- o 이외에도 최근 슬로베니아와 슬로바키아 그리고 체코가 2000년 이후 블루박스 조치를 이행하고 있지만 현 기본골격에서 제안하고 있는 총 농업생산액의 5% 초과금지 요건에 대해서는 적용 가능한 것으로 볼 수 있음

IV. 블루박스 향후 논의 전망 및 협상전략

1. 블루박스 협상논의 전망 및 과제

가. 협상 일정 및 쟁점사항

1) 향후 협상일정 및 동향

- o 기본골격 합의 시 WTO는 협상의 시한을 2005년 12월로 연장하고 제6차 각료회의는 2005년 12월 홍콩에서 개최예정
 - 2005년 1월1일로 설정된 DDA 협상 타결시한의 연장이 불가피함에 따라 초기 계획된 2005년 1월 1일을 넘어 제6차 각료회의까지 DDA 협상을 지속하기로 합의

- o Groser DDA 농업협상 의장은 2005년 12월 각료회의에서 세부원칙(Modality)을 타결하겠다는 목표를 제시하고 동년 7월경 세부원칙 1차 초안을 제시할 것을 설명
 - 2004년 8월1일 기본골격 채택후 시도된 세부협상에서 2005년 4월까지 쟁점사항에 대한 기본적 합의 및 목표지향점에 관한 1차적 논의가 완결된 것으로 평가

- 그러나 현재 진행되는 협상 진행과정상 제6차 각료회의 까지 논의가 계속되겠지만 협상의 결과에 따라서 2006년까지 협상이 연장될 것이라는 예상도 나오고 있음
 - 그 이유는 세부원칙 협상이 기본골격보다 상당히 복잡하고 민감한 부분을 다루는 것으로 협상그룹 간 또는 각 국가별 이해관계의 상충으로 인해 합의 도출의 어려움이 예상되고 있는 것이 현실임
 - 또한 기본방향과 목표는 기본골격에 설정되었지만 구체적인 수치 및 핵심 쟁점에 대한 의견조율의 어려움이 있어 세부원칙 협상은 더 어렵고 긴 시간의 논의가 요구될 수 있다고 판단됨

- 지난 5.12일 DDA 농업분야 G10회의에서 G10회원국의 입장은 7월경 제시될 제1차 초안에서는 구체적인 수치와 기준명시가 어려울 것으로 관망하고 있으며 미국과 EC 그리고 G20의 입장 및 동향에 지속적인 주목과 대응자료 준비가 필요함을 강조

- 이러한 DDA 농업협상의 현실적 어려움으로 인해 협상타결이 미국의 무역촉진권한(TPA)이 종료되는 2007년에 이루어질 수 있다는 관측도 제기되고 있는 실정임

- WTO 농업국장은 국내보조 분야 중 블루박스가 가장 큰 걸림돌 역할을 할 것임을 언급하고 특히 미국의 주장에 의해 기본골격에 등장한 신 블루박스에 대한 추가기준 설정에 어려움이 있음을 주장
 - 또한 미국의 협상태도의 불명확성이 향후 협상동향에 새로운 변수로 작용할 것임을 언급한 경우도 있음²⁸⁾

- 블루박스 쟁점사항에 대한 논의는 2005년 3월 G20이 주장한 제안내용에 대

28) WTO/DDA 농업협상 동향 면담자료 인용(2005.5.24).

해 미국과 EU의 소극적 반응과 이에 따른 G10의 관망적 입장에서 기본적 개념적 틀은 형성하였지만 향후 추가적 쟁점사항에 대한 논의공방이 예상되고 있음

- 기본골격에서 기존조치의 기준강화가 된 블루박스는 EU의 관심사항이며 신규조치는 미국의 관심사항으로 기본골격이 형성된 것임

o 블루박스의 추가적 기준 설정과 기준년도 설정 등 쟁점사항에 대한 미국과 EU의 주도적 역할 하에 케언즈(농산물 수출국그룹), G20(수출개도국), G10(농산물 순수입국) 등 주요 그룹 간 세부원칙의 쟁점사항에 대한 공조 및 이합집산의 가능성이 증가

- 이에 WTO 농업위원회 특별회의 과정을 통해 기술적 논의와 병행한 소규모 각료회의 주도로 각국의 각료급 개입을 통한 협상방향과 진전계기를 마련하고 주요 쟁점사항에 대한 합의유도를 진행함
- 향후 FIPs 중심의 협상주도로 세부원칙 타결에 대한 우려도 있음

o 2005년 7월 이 후 진행될 DDA 협상일정은 다음과 같음

- 9월 농업위원회 (05.09.13~16 제네바)
- APEC 정상회의 (05.11.18~19, 한국 부산)
- 제6차 각료회의 (05.12.13~18, 홍콩)

나. 향후 협상 쟁점분석 및 과제

1) 국내보조분야 기본원칙과 쟁점

□ 기본원칙

o 국내보조 분야의 기본원칙은

- 보조수준에 따라 다른 감축공식(Tiered Formula)을 적용하되 보조수준이 높은 국가는 더 많은 감축의무를 이행
- 감축대상보조(AMS) 감축과 함께 AMS와 최소허용보조(de-minimis), 블루박스 보조를 합한 무역왜곡 보조의 총액에 대한 감축의무 부과
- 개도국 우대에 대해 긴 이행기간, 낮은 감축률을 적용하고 개도국 우대 국내보조는 유지함

□ 쟁점 사항 및 협상과제

o 국내보조 분야는 3가지로 시장접근분야, 국내보조 분야, 수출경쟁 분야로 구분하여 논의가 진행되고 있는 것으로 핵심쟁점 사항은 국내보조분야에서 5가지로 구분할 수 있음.

- 핵심쟁점 사항은 무역왜곡보조 총액, AMS, de-minimis, 블루박스, 허용보조로 구분할 수 있음

o 쟁점 1 : 무역왜곡보조 총액

<기본골격 합의사항>

- 감축대상 총액, 최소허용보조, 블루박스 보조금을 모두 합한 총액을 감축하되
- 구간방식(Tiered Formula)에 따라 보조금 총액이 높은 국가가 많이 감축
- 이행 1차년도에 무역왜곡 보조금 총액 20% 먼저 감축 나머지는 이행기간 동안 이 감축된 수준을 초과하지 않아야 함

<협상과제>

- 구간경계 설정 및 구간별 감축폭 결정과 이행기간 선정기준

o 쟁점 2 : AMS

<기본골격 합의사항>

- UR 최종이행년도에 양허된 감축대상보조 총액을 상당 수준 감축하되 구간별 감축 방식에 따라 AMS 수준이 높은 국가는 더 많이 감축
- 품목특정적 AMS에 상한을 설정하여 소진되지 않은 AMS의 품목간 전용을 제한
- 일부 품목 특정적 AMS는 이행기간 동안 상한을 감축

<협상과제>

- 구간경계 설정 및 구간별 감축폭
- 상한설정 기준년도 설정 및 감축 상한 대상 품목 및 감축 폭

o 쟁점 3 : de-minimis

<기본골격 합의사항>

- 최소허용보조는 개도국 우대원칙을 감안하여 감축하고
- 대부분의 최소허용보조를 자원이 빈약한 생계농에게 사용하는 개도국에 대해서는 감축의무 면제를 부과함

<협상과제>

- 선진국과 개도국의 감축폭 설정

o 쟁점 4 : 허용보조

<기본골격 합의사항>

- 무역 또는 생산에 미치는 효과가 없거나 미미하도록 기준 재검토 및 명확

화

- 기존 재검토시 비교역적 기능을 고려하고 이행점검 및 감독 기능강화

<협상과제>

- 구체적인 요건 강화 기준의 재검토와 구체적인 감독 기능강화방안

2) 블루박스분야 쟁점 및 과제

□ 주요 협상그룹의 입장

- o UR 농업협정에서 생산제한을 전제로 한 직접지불조치에 변경할 수 없는 기준년도를 추가하여 기준을 강화한 기존 블루박스 강화와 생산을 연계하지 않은 신규 블루박스를 인정함
- o 블루박스를 농정개혁수단으로 인정하고 있지만 추가기준설정에 관한 미국을 비롯한 EU 그리고 G20과 G10 등 각 협상그룹별로 이해관계를 가지고 있음
- o 미국은 DDA 농업협상 초기에는 블루박스 폐지를 주장하였으나 협상진행과정에서 2002농업법의 CCP 제도를 블루박스에 적용하기 위한 방안을 고려하면서 블루박스 유지로 입장을 변경함
 - 그러나 기본골격에 생산을 연계하지 않은 신규 블루박스를 포함시킴
 - 현재 협상 진행과정에서 G20의 제안에 대해 미국은 적극적 논의 및 협상 참여보다는 기본적 입장만을 고수하고 있음
- o EU 의 경우 블루박스를 가장 활발하게 사용하였으며 보상직불제도 방식을 통한 방식으로 활용하였음.

- 이에 블루박스는 농정개혁의 수단으로 적절하며 OECD 연구보고서 결과를 인용하여 AMS보다 덜 무역왜곡적이라 점을 주장함
 - 블루박스의 폐지는 바람직하지 않다는 입장을 유지하고 있으며 향후 제한적인 추가기준 설정에 대해서는 반대 입장을 표명함
 - 그러나 2003년 농업개혁안을 통해 블루박스에 해당하는 보상직접지불의 많은 부분을 생산과 가격에 영향이 없거나 적은 허용보조 조치로 전환하기 위한 방안을 제도화 함. 이는 현재 유지되고 있는 다양한 직접지불을 생산과 연계되지 않은 방법(decoupling)으로 통합해 농가에 지원하는 방식으로 제도화를 시도
 - 이는 향후 블루박스 추가기준 설정에 대한 협상에서 신축적 입장을 보일 수 있는 여건을 조성한 것으로 판단됨
- o G20은 블루박스는 UR 농업협상당시 미국과 EU의 이해관계에서 설정된 잠정적 조치임을 강조하고 DDA 농업협상에서는 철폐해야 함을 주장
- 이 조치가 AMS 보다 덜 무역왜곡적이라는 명확한 증거를 가지고 있지 못하며 국내보조금의 점진적 감축이 논의 되고 있는 상황에서 블루박스의 유지는 바람직하지 못함을 주장
 - 그러나 기본골격에 기존조치이외에 신규조치가 도입됨으로써 상당한 실망감을 보이고 있고 이에 추가적 기준설정에서 강력한 기준설정이 필요함을 제안하고 있음
 - 이에 추가기준으로 블루박스 기준 변경금지, 목표가격 결정 기준선정, 가격차이 보상에 대한 제한, 동일품목에 AMS와 블루박스 동시사용금지, 품목특정상한 설정 등 적극적인 규제기준을 제안한바 있음
- o 우리나라를 포함하고 있는 G10은 기본적으로 블루박스 유지론 입장을 지니고 있지만 전체적인 협상과정을 관망하는 자세를 보이고 있음
- 협상 그룹 내에서 각국별 이해관계에 따라 입장 차이가 있음

- o 우리나라의 경우 기본골격에 따라 블루박스를 신규로 활용할 수 있게 됨으로써 적극적 활용으로 국내 농업지원규모의 감축을 보전할 수 있는 방안을 찾고자 함
 - 현재 기본골격하에서 블루박스 상한이 총농업생산량의 5%로 설정되어있지만 2000년 기준 14억 2,200만달러로서 2004년 총 AMS 양허수준인 1조 4,900억원보다 높은 수준임²⁹⁾
 - 또한 품목특정적 AMS 상한설정, 최소허용보조 감축 등 국내 농업지원규모 축소하에서 블루박스가 향후 특정품목을 지원하는 유용한 대안으로 등장함에 따라 우리나라는 블루박스에 관한 기준설정과 연도 설정에 적극적 협상에 참여하고 국내 농업정책과 연계성을 고려할 필요성이 있음

<표 4-1> 우리나라 국내보조규모

(단위: 백만달러)

2000년 현행수준				2000년 양허수준				기본골격			
AMS	블루박스	최소허용보조	합계	AMS	블루박스	최소허용보조	합계	AMS	블루박스	최소허용보조	합계
1,457	-	453	1,910	1,549	-	2,843	4,329	929	1,422	1,422	3,773

주: 1. 기본골격하에서 우리나라의 2004년 AMS양허수준을 40% 감축 가정
 2. 블루박스의 경우 기본골격하에서는 총농업생산액의 5%로 상한이 설정된 경우
 3. 최소허용보조는 총농업생산액 대비 5%(개도국)로 상한이 50% 감축된 경우
 자료: 임송수, 「DDA농업협상 기본골격 합의안의 평가와 시사점」, 한국농촌경제연구원, 2004자료 재인용

□ 주요쟁점 및 과제

- o 기본골격하에서 블루박스는 농정개혁수단으로 그 역할을 인정하고 있는 것으로 볼 수 있으며 UR 농업협정의 기존 블루박스를 강화한 조치와 새로운 블루박스의 도입이 특징적임

29) 임송수(2004)자료 인용

- 그리고 블루박스 보조금의 지급한도는 기준연도 총농업생산액의 5%로 제한함으로써 상한을 설정하고 과거 블루박스 사용실적이 없는 국가도 신규도입이 가능하게 하였음
 - 추가 기준은 추후 협상과제임
- 협상과제는 기존 블루박스 이외에 신규 도입된 블루박스 조치에 관한 이행요건을 검토하여 이행관련 추가기준 설정과 농업 총생산액의 기준연도 산출에 관한 과제임
 - 그러나 추가기준은 WTO 규정과 의무를 벗어나지 않은 범위내에서 이루어지도록 하여야 하며 농업개혁에 지장을 주지 않은 범위로 한정되어 있음

<표 4-2> 협상과제

구분	쟁점	합의 내용(기본골격하)	협상 과제
국내보조	블루박스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농정개혁수단으로 인정 ○ 신규조치 도입 ○ 상한설정: <ul style="list-style-type: none"> - 총농업생산액 5%미만 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 요건 검토와 강화 ○ 농업총생산액의 기준년 ○ 추가기준설정

자료: 저자 작성

2. 협상전략 및 국내활용방안 정책 제언

가. 향후 협상전략의 목표와 구성

1) 협상전략의 목표설정

- 농업부문의 대내외 여건이 빠르게 변화하고 있으며 이에 능동적으로 대처할 수 있는 새롭고 변화된 조치들이 필요한 실정임

- 특히 국내 농업의 실질적 산업보호의 역할이 수행될 수 있어야 함
- o 이를 위해 목표중심의 조치들이 지속적으로 개발 보완되어 취약한 농업구조를 개선하고 경쟁력을 갖출 수 있는 여건을 제공해 줄 수 있는 방향으로 협상을 주도할 필요가 있음
 - 우리나라 현실에서 DDA 농업협상의 주된 목표는 농가의 목표소득을 보장하고 시장개방 확대로부터 도출 될 수 있는 소득감소 위험으로부터 농가를 보호하고 안전망을 제공하는 것임
- o 특히 블루박스 분야는 기본 골격하에서 우리농정에 활용할 수 있는 여건을 마련한 조치로서 해석되어 국내농업 지원규모 감소를 보전할 수 있는 조치로서 협상전략의 중요성이 대두되고 있는 분야임
 - 이에 블루박스 기준에 강력한 제한적 추가기준을 설정하는 것은 우리농정의 신축적 활용을 제한하는 요인이 될 수 있음
- o 현재 블루박스와 관련된 협상이 기준년도 설정과 상한수준과 관련된 추가기준 결정이 주요 쟁점사항으로 현재까지의 협상과정에서 블루박스에 관한 협상그룹간의 기본적 제안은 모두 제시된 것으로 판단됨
 - 향후 협상에서는 미국과 EU가 수출개도국이 제안한 추가기준안에 대해 어느 정도 수용할 것인지가 최대 변수요인임
- o 이에 향후 블루박스 관련 협상에서 우리 협상목표는 우리나라 농업에 현실과 정책간의 유기적 관계를 기초로
 - 기존의 회원국들과 공조체제를 적극적으로 활용하면서 협상에 대응할 자세를 갖추고
 - 그리고 국내농업지원 수준의 감소를 보전할 수 있는 방안으로 블루박스 신규 도입 및 활용가능성에 대한 적극적인 검토를 통해

- 농업협상 과정에서 각 협상그룹별로 제안한 블루박스 추가 기준설정에 대한 국익을 바탕으로 협상에 논리적 대응방안을 마련, 협상 결과에 반영하도록 함

2) 우리나라 협상전략 및 쟁점 제안

(1) 각 협상그룹간 입장 및 동향

- 현재 우리나라는 블루박스 또는 생산제한의 제약이 없는 완화된 형태의 블루박스 조치를 가지고 있지 않기 때문에, 신규기준 설정으로 인해 도입의 제한점이 관심사항
 - 이 조치를 도입하는 것에 대한 유용여부는 이 조치의 필요성 및 효과, 국내 보조규모에 대한 상한 등에 따라 결정될 것임
- 기본골격합의 이후 블루박스 관련 각 협상그룹별 또는 국가별 추가기준안에 대한 입장을 제안한 바 있음
- 블루박스 추가기준 논의에 있어 기준연도 설정은 최근 3개년이나 UR 이행기간이 논의되고 있으며 향후 협상과정에서 구체화 될 것임
 - 그러나 현재 품목특정에 상한설정 등 추가기준 설정문제에 대해서는 입장 차이가 분명함을 보여줌
- 현재 블루박스 기준설정에 관한 제안은 G20이 제안한 블루박스 추가기준에 대해 미국과 EU 그리고 G10이 대응하는 방식을 취하고 있음
 - 미국의 반응이 적극적이지 못하고 EU도 기본골격 이후 기본적인 입장만 유지하고 있음

- 이에 기본적으로 블루박스 조치의 유지와 향후 국내 정책활용가능성을 고려하는 우리나라의 경우 G20의 제안내용에 대한 검토와 그에 따른 대응방안이 고려되고 있음
 - 향후 블루박스 조치에 관한 논의동향을 주시하고 현재 우리나라 농업정책 상 활용할 수 있는 관련제도의 지속적 검토를 통해 추가기준 설정에 제안할 필요가 있음

(2) 블루박스 관련 각 협상그룹 주요제안내용

① G20, 남아공, 터키 등 수출국

- 농업협상 타결을 위한 블루박스 논의 진전의 중요성 강조
 - 신규 블루박스 기준은 가격에 연계되지 않은 직접지불임을 강조
 - 가격연계 블루박스의 기준년도 변경은 금지
 - 동일품목에 대해 감축대상 보조와 블루박스 동시사용 금지 또는 블루박스 사용시 감축대상 보조 감축
 - 감축대상 보조에 상한을 설정한 바와 같이 블루박스도 무역왜곡적인 요인에 대한 상한설정 의 필요성을 강조함
 - 블루박스 통보강화 관련 생산수준, 생산제한 여부 등 통보를 강화함

② G10, USA, EU 등

- 블루박스 조항은 그린박스의 생산중립적 조항과는 차별적임을 강조
 - 기준년도 변경에 대한 입장은 새로운 기준추가에 대해서는 부정적임
 - 감축대상 보조와 블루박스 조치의 동일품목 사용에 대한 쟁점은 기본골격 범위를 벗어남
 - > 이에 더 이상의 추가적 논의 및 기준제안은 불필요함을 주장함
 - 품목별 상한 도입은 기본골격에서 전체 상한을 둔 바 의미 없으며 무역왜곡보조 총액 감축과 보조금을 개별적으로 감축하여 상한도입은 의미가 없

음을 주장

- 미국의 경우 2002년 농업법에서 제안된 CCP는 새로운 블루박스 기준을 제시함을 주장
 - 특히 신규 블루박스 조항은 생산요건을 제거한 진전된 조항임을 강조
 - 블루박스 통보분야는 지속적인 논의 필요성 제안
 - 가격차이 보상은 생산과 연계되지 않도록 CCP 제도가 구성됨을 주장함

- EU의 경우 블루박스는 농업개혁의 기본적인 도구로 인식을 강조
 - 추가적 기준제시가 농정개혁에 영향을 미치지 않아야 함을 강조함
 - 기존 블루박스 사용국을 위한 상한설정에 대해 기준년도는 5개년 올림픽 평균 사용제안

(3) 우리나라의 협상전략 및 주요 제안(안)

□ 협상기본 전략방향

- 블루박스관련 협상에서 우리나라의 협상전략으로 블루박스 조치가 국내농업 지원 방안으로 활용가능성을 지니고 있음을 인식하고
 - 블루박스 조치는 농업개혁을 위한 중요수단이며 감축대상 보조보다 덜 무역왜곡적임을 주장함

- 또한 기존의 시장가격지지 정책보다 블루박스 조치는 면적에 기초한 조치로서 이는 식부조건의 여부와 관계없어 타국의 생산, 교역, 후생에 미치는 영향이 적고 면적에 근거한 직접지불이 상대적으로 소득효율성이 높고 교역왜곡 효과가 적음을 제안한 연구결과³⁰⁾에 동의하고

30) OECD가 시행한 CAP92 Rsform에 관한 분석자료에서 제안된 사항임.

- 이에 현재 G20이 제안하고 있는 블루박스 조치의 제한 및 철폐적 성격을 지닌 추가기준안에 대한 논리적 반대 입장을 표명

- o 그러나 기준년도 제안에 있어 최근의 소득상황이 충분히 반영될 수 있도록 최근 년도의 가격과 소득효과가 반영되도록 하는 것을 제안함

- 이는 과거 일정기간동안의 평균가격을 산출해서 사용하는 경우 최근 가격에 대한 변동성을 반영하지 못하는 문제점이 있음

□ 우리나라 제안서 제출 검토의견

- o 현재 블루박스 쟁점은 G20이 추가기준 설정에 관한 제안서를 중심으로 미국과 EU 그리고 G10이 반론하는 입장을 보이고 있음

- o 우리나라의 경우 블루박스 유지에 기본적 입장을 취하고 있으며 이는 협상그룹인 G10의 기본적 입장과 동일함

- o 향후 농업협상에서 우리나라 제안서 제출은 두가지 측면에서 검토될 수 있음

- 첫째, 독자적 제안서 제출을 통한 적극적 방법으로 우리나라의 블루박스 유지입장에서 추가기준에 관한 의사를 제안함으로써 국내 입장을 적극 반영할 수 있는 여건을 조성할 수 있음 그러나 이는 블루박스 활용실적과 충분한 제도를 지니지 못한 입장에서 제안서 제출은 G20등 블루박스를 제한하자는 회원국으로부터 반론의 여지를 만들 수 있는 분위기 조성함으로 오히려 공격목표가 될 수 있으며 따라서 국내입장을 충분히 반영되지 못할 수 있음

- 둘째, G10을 비롯한 협상그룹 내에서 우리나라 입장을 반영하는 소극적 방법으로 이는 우리나라와 생각을 함께하는 국가 또는 협상그룹과 공조체

제를 강화하는 것임

- 이에 향후 농업협상 과정에서 블루박스 관련 논의동향을 주시하면서 국내 입장을 적극적으로 반영될 수 있는 방안으로 독자적 제안서 제출여부 결정을 장기적 관점에서 신중하게 고려할 필요가 있음

□ 블루박스 쟁점관련 제안 검토

- 현재 블루박스 추가기준 논의는 유지입장과 강력한 추가기준 설정을 통한 한정적 사용론으로 분리되어 있음
- 여기에서는 현재 엄격한 추가기준 설정으로 블루박스 조치의 활용범위를 축소 또는 제한적 사용을 주장하는 G20의 제안내용을 중심으로 검토하고자 함

① 블루박스 기준변경 금지(no updating of base area and yields)

<주요국 입장>

- G10와 일본 그리고 미국과 EU는 기본골격에서 이미 기준변경을 금지시킬 수 있는 조건을 명시하고 있으며 추가기준을 제안하는 것은 불필요한 조치임을 주장함

<검토 안>

- 블루박스 사용실적이 없는 우리나라의 경우 신규도입이 가능해 짐에 따라 국내농업지원 규모의 감소를 보전할 수 있는 조치임
 - 기본골격 para 13에서 기존 조치에서 언급된 고정된(fixed)이외에 “변화하지 않은(unchanging)” 기준을 추가 표현함으로써 기준 변경을 제한할

수 있도록 되어있음을 주장

- 이는 회원국이 같은 조치의 시행기간에 보조대상의 규모를 늘릴 수 있는 여건이 아님을 주장하고 기준변경에 대한 추가기준 설정은 기본골격을 재수정하는 절차를 거치게 됨으로써 협정문 작성에 부정적 요인임을 언급

② 목표가격 결정기준(setting criteria to determine target price)

<주요국 입장>

- o G10은 공식적 견해를 나타내고 있지 않지만 미국은 2002년 농업법에서 제정된 CCP제도가 목표 가격에 대한 설정기준이 명확히 설정된 것으로서 블루박스의 생산과 연계되지 않는 신규조치 활용에 잘 적용될 수 있다고 주장함
- o EU와 일본의 경우 목표가격 결정기준을 설정하는 것은 비효과적인 조치로 판단됨을 주장

<검토 안>

- o G20의 목표가격 결정기준 제안은 생산과 연계되지 않은 블루박스 신규조치 기준에 관한 것임
 - 우리나라는 신규 블루박스는 휴경방식의 대안으로 이용할 가능성을 전제로 판단할 필요가 있음
- o 이에 목표가격 결정기준을 설정하는 것은 현실적으로 비효율적인 기준설정임을 주장함.
 - 목표가격은 국제농산물 가격과 농산물 생산량에 의해서 결정되는 것으로 각국별 상황이 다른 여건 속에서 일정한 목표가격 설정에 관한 기준을 설정하는 것은 비효율적임

③ 가격차이 제한(limit to price gap differential)

<주요국 입장>

- o G10의 경우 가격차이 제한기준으로 Amber 조치에서 블루박스 조치로 이동하는 현상을 제한할 수 있는 기준으로 판단하기 어려움
 - 이에 대한 구체적인 관련근거를 검토가 필요하며 G20로 하여금 추가 자료를 제공할 것을 제안함

- o 일본의 경우는 가격차이 제안 기준 설정은 목표가격 기준설정과 연계될 때 그 효율성이 입증될 것으로 판단되며 대안으로 명칭을 가격차이가 아닌 소득차이(income-gaps)로 변경할 것을 제안함

- o 미국은 가격차이에 대한 보상은 설정된 가격과 생산이 연계되지 않도록 미국 2002농업법의 CCP제도가 기준을 보유하고 있음을 주장함

<검토 안>

- o 제안된 기준은 블루박스 조치에 대한 효율적 활용을 저해할 수 있는 기준으로 판단됨
 - 가격연계조치는 시장가격이 목표수준보다 낮을 때 활용되며 지불규모도 목표수준과 현재 가격차이로 결정되는 것으로서 이는 시장상황에 따라 결정되는 것으로 가격차이 제한에 대한 기준 설정은 비효율적임을 주장
 - 단, 가격차이에 대한 보상에 있어 설정된 가격이 생산과 연계되지 않는다는 것을 전제로 제안

④ 동일품목에 감축보조대상과 블루박스 동시사용금지(to ban use of Amber measures if a product is receiving blue box)

<주요국의 입장>

- o G10와 일본은 기본골격을 벗어난 기준을 제안한 것으로 판단하고 이미 감축 보조대상과 블루박스 조치는 각각 그 기능에 대한 기준을 설정하고 있음

<검토 안>

- o 기본골격을 벗어난 제안임을 언급하고 현재 국내보조 분야 협상에서 감축보조대상과 블루박스 기준은 각각 별도의 논의 대상이 되고 있음을 강조하고
- o 또한 AMS는 이미 양허수준에서 결정되는 변수이고 블루박스 규모는 총농업 생산량에 따라 결정되어 있음을 주장하여 별도의 기준 설정은 비 효과적임을 제안함

⑤ 품목특정 상한설정(product specific caps)

<주요국 입장>

- o G10과 일본 그리고 미국은 특정품목에 대한 상한 설정은 기본골격의 범주를 벗어난 제안이며 비효과적인 제안임을 주장
 - EU는 기본골격에서 총 상한설정을 제안한 바 있음을 주장하고 이에 기준년도 적용에 있어 5개년 올림픽 평균 사용이 효율적임을 제안한 바 있지만 04년 6월 회의에서 품목특정상한 도입에 유보적 입장을 표명함으로써 입장변화가 있음

<검토 안>

- o 블루박스 지급상한 기준은 기본골격 para 15에 농업총생산의 5%로 이미 규정되어 있고 이에 추가적으로 품목특정 상한을 설정하는 것은 비효율적임을 주장
 - 블루박스 조치는 농정개혁의 역할임을 강조하고 추가적 기준이 농정개혁

에 저해되지 않도록 한다고 기본골격에 명시된 바 품목별 상한 설정은 기본골격 취지를 벗어난 것으로 주장할 필요가 있음

- 국내의 경우 블루박스 조치의 경우 특정품목을 지원할 수 있는 유용한 대안으로 평가되어지기에 품목특정 상한설정에 적극적인 반대의사 표명

⑥ 블루박스 요건 통보의무 강화(obligation to notify requirements)

<주요국 입장>

- o G10과 일본 그리고 미국과 EU는 투명성 증진을 위해 통보의무 관련 기준설정에 동감을 표명하고 지속적 논의필요성을 주장

<검토 안>

- o 원론적 입장은 기준설정의 필요성에 동의할 수 있지만 국내 정책 활용을 위한 생산수준, 생산제한 여부등에 대한 구체적인 기준설정은 신중한 접근이 필요함
 - 향후 협상과정에 논의 되는 과정을 관찰할 필요가 있는 분야로 기준설정이 엄격할 경우 이를 반대해야함

⑦ 기준년도 설정

<주요국 입장>

- o 호주는 기본골격 제8항과 제15항의 기준년도를 동일한 기간을 적용할 것을 주장한바 있음
- o G10은 기준년도 문제에서 제8항과 제15항의 기준년도는 다른 것임을 주장
 - 제8항은 UR 이행기간 평균방식이고 제15항은 04년 8월 이전 통보된 최근 3개년 평균방식을 선호하는 것으로 설명함

<검토 안>

- 기준년도 설정 제안중 제8항과 제15항 기준년도가 동일하게 적용해야 한다는 점에 대해서는 반론을 제시함
 - 기본골격하에서 해당조항의 기준년도는 상이한 것으로 볼 수 있으며 이에 G10의 제안에 공조할 필요성이 있음

나. 국내정책 활용 및 대응방안

1) 국내정책 활용방안의 추진목표

- DDA 농업협상 진행과정에서 품목특정적 AMS 상한설정 및 일부 상한 감축, 최소허용보조의 감축 등으로 인해 기존 정책수단에 의한 국내 농업 지원규모의 축소가 이루어질 것으로 예측됨
- 이에 블루박스 조치는 향후 특정 품목을 지원하는데 있어 매우 유용한 대안으로 고려될 수 있는 정책과제로 적극적 검토가 이루어지고 있음
- 특히 최근 쌀 협상이 종결된 후 쌀가격과 소득에 대한 불확실성이 매우 높게 나타나고 있음
 - 쌀 가격이 급락할 경우 농가의 가계수지 균형과 경영안정이 어렵게 됨에 따라서 미래 불확실성이 증가하고
 - 쌀 협상에 대한 저항감이 고조되어 경영규모 확대 등 신규 투자를 기대하기 어려운 실정임
- 이에 블루박스 조치에 대한 향후 협상동향과 쟁점사항을 검토하여 국내 정책 중 국내농업지원에 블루박스 조치를 활용할 수 있는 여건을 검토하여

정책화합

- 특히 국내 쌀 관련 제도를 중심으로 블루박스 활용방안을 검토함

2) 블루박스의 국내정책 활용방안 검토

- o 향후 블루박스를 활용할 수 있는 국내정책 활용방안에 대한 논의는 2가지 측면에서 검토될 수 있음
 - 기본골격에서 합의된 기존 조치를 강화한 블루박스 방식과 생산제한을 연계하지 않는 즉, 생산중립방식의 신규 블루박스 방식으로 검토할 수 있음

① 제1안 : 기존 조치를 강화한 블루박스 활용

□ 검토의견

- o 본 조치는 휴경방식에 기초한 방안으로 일본의 생산조정제도와 EU의 보상직불제도 그리고 미국의 부족불 지불 방식이 고려됨
- o 국내 정책중 “쌀 소득 보전직불제도”와 “쌀 생산조정제”을 변경·활용할 수 있는 방안을 검토해 볼 수 있음
- o 쌀 소득보전직불은 쌀가격이 지속적으로 하락할 것이라는 장기 전망하에 쌀 가격 하락의 일정비율을 보존하여 벼 재배 농업인의 소득 하락을 보존하고 경영안정을 도모하는 정책임
 - 2002년 쌀부터 적용하고 있으며 대상농지는 해당 년도에 벼를 재배한 논을 지급 대상으로 함
 - 지급은 명목가격 기준이며 2002년 쌀 가격 상승으로 인해 제도가 작동되

지 못하였고 2003년 현재 농가 가입비율은 17%임³¹⁾

- 이는 일본의 블루박스 조치인 “쌀 경영안정 자금 제도”와 “벼농사 소득기반 확보대책”이 유사한 정책이지만
 - 국내 쌀 소득보전 직접직불제는 휴경요건을 반영하지 못하고 생산을 지급 조건으로 설정하고 있음³²⁾ 이는 과잉공급 원인을 제공하며 기준 생산 요건이 설정되지 않았음

- 그리고 쌀 소득 보전직불제도는 지원조건이 가격과 연계되어 있어 감축대상 보조(AMS)에 포함될 수 있는 위험도를 지니고 있으며 이는 현행 DDA 농업협상에서 상당수준의 감축이 결정되면 소득보전 직불제는 활용 범위가 축소될 우려가 있음을 고려해야함
 - 이에 생산조정제도와 기준생산에 대한 규정이 고려되어야 함
 - 생산조정제도인 휴경요건 충족을 위해서는 쌀 생산조정제도 참여농가를 자격기준으로 설정하는 것을 검토할 수 있음

- 이에 휴경요건은 “생산조정 직불제도”를 검토하여 활용할 수 있음
 - 생산조정 직불제도는 쌀에 대한 소비 감소로 재고누적과 공급과잉 현상을 완화할 필요성으로 2003년에 도입된 제도임
 - 논농업 직불제도 사업대상 농지³³⁾ 중 2002년에 논벼를 재배한 농지 중 2003~2005년 동안 휴경할 경우 매년 300만원/ha 지급하는 제도
 - 그러나 2002년부터 쌀 생산량이 재배면적 감소와 더불어 감소되는 상황으로 전환됨에 따라 정책 실효성에 한계가 있음을 고려함

31) 박동규외, 「중장기직접직불제 확충방안연구」, 한국농촌경제연구원, 2004, p. 151.

32) 휴경을 하는 경우에도 직불금을 지급하게 되면 발생될 수 있는 국민정서로 인해 휴경제도를 도입하지 못하였음.

33) 사업대상은 1998~2000(3년) 동안 논농업에 이용된 농지를 대상[김배성 외, 「직접직불제의 파급영향분석」, 한국농촌경제연구원, 2003, p. 18.

□ 활용방안 제안

- 이 조치를 활용하는 기본방안은 기존의 “쌀 소득보존 직접지불제도”를 변경 및 수정하는 것으로 고려될 수 있음
 - 생산제한 제도(휴경)과 기준생산에 대한 규정 요건 강화 필요
- 이에 제1안에서 검토한 바에 따라 블루박스를 주된 조치로 활용하기 위해서는
 - 쌀 생산 조정제도를 위한 휴경의 정책적 기능요건을 강화하고
 - 기준생산수준의 85% 이하 설정과 고정되고 변화하지 않은 면적과 단수 기준을 제시해야함
- 현재 1인당 쌀 소비량이 감소하고 재고누적 그리고 공급과잉문제가 발생될 우려가 있어 국내 모든 농가를 대상으로 한 휴경요건 설정 필요
 - 농업협정에서 휴경기준이 존재하지 않아 회원국 재량권이 가능함으로 국내 휴경 설정에 신축적 접근이 용이함
 - 이에 휴경요건에 생산지 면적, 소비량, 사업대상 농지 선정기준을 고려함
- 이에 휴경 방식에 기초한 정책 대안은 4가지 방안을 고려해 볼 수 있음
 - 휴경방식과 기준설정에 따른 2×2 매트릭스(Matrix)조합형임
- 휴경방식의 2가지 방안은
 - EU, 한국, 일본의 조정제도처럼 보상하는 방식과
 - 미국의 부족불 지불 제도와 같이 보상하지 않는 방식임
- 기준설정의 2가지 방안은
 - 미국과 일본의 방식과 같이 고정되고 변화하지 않는 기준 생산수준의 85%

요건 설정 방안과

- EU와 같이 고정되고 변화하지 않은 면적과 단수에 기초하는 방안임
- 미국과 일본방식은 목표가격과 시장가격의 기준이 도입되어야 하며 EU는 기준면적에 대한 기준이 설정되어야 함

② 제2안 : 생산을 연계하지 않은 신규조치(생산중립 기준)

□ 검토의견

- o 이 조치는 기본골격에서 반영된 신규 조치로서 휴경 요건과 관계없이 생산과 연계되지 않은 조건하에서 도입될 수 있는 조치임
- o 이 조치는 휴경 요건이 없는 대신 제도에 등록된 면적이면 현재생산에 사용되지 않은 면적도 직접지불의 대상이 될 수 있음
 - 면적을 기준으로 한 보상이 생산에 영향을 주지 않도록 하기 위한 최소한의 휴경조치 의무가 부과됨
- o 또한 이 조치는 가격에 의해서 발동되는 가격연계 조치로 평가될 수 있음
 - 가격연계조치는 현재가격이 목표수준보다 낮을 경우 보상되며 지불규모도 목표수준과 현재 가격의 차이로 결정됨을 의미
- o 우리나라가 블루박스 조치를 목표가격과 연계한 조치를 도입하기 위해서는 생산중립요건에 따른 새로운 제도를 도입하는 방안이 고려될 수 있음
 - 생산중립요건이란 발동기준이 생산과 관계없이 가격에 의해서 발동되며 보상규모는 시장상황에 따라 변동 결정되고 목표가격과 연계된 조치 체계를 갖추는 것을 말함

- 반면 신규 도입을 고려하는 제도는 직접지불형태로서 WTO 규정에 적합하도록 해야함을 원칙으로 향후 블루박스 협상분야 결과에 따라 추가기준이 설정에 따른 불확실성과 변동성을 고려한 활용방안이 필요함

□ 활용방안 제안

- 현재 EU와 미국 등 선진국에서 사용되는 제도를 응용하여 신규제도를 고려해 볼 수 있음
- 먼저, 생산중립적 방안에서 고려될 새로운 조치가 그린박스와 연계 및 통합된 체계에서의 도입여부를 먼저 고려할 필요가 있음
 - 현재 농업협상에서 허용보조는 그 적용기준을 더 엄격하게 규정하기 위한 논의가 예상 및 진행되고 있음
 - 이에 생산중립적 고정직불제 방안이 활용되고 있음에 신규제도는 소득지 지 목표수준을 예시하고 당해연도 가격과의 차이를 놓고 농가에 고정 및 변동 직불 형식의 직불형태로 대책을 도입함이 필요
- 이에 우리나라가 블루박스 조치를 목표가격과 연계하여 도입한다면 생산중립요건에 따른 새로운 조치가 바람직함
 - 이는 목표가격과 시장가격의 차이를 보상하는 부족불 지불방식이므로 지불규모가 시장상황에 따라 변동하더라도 목표가격의 범위 안에서 안정되게 운용할 수 있도록 함
- 특히 목표가격은 국제가격과 농가소득에 의해 설정하고 제도이행 보장을 확보할 필요가 있음
 - 향후 미국과 EU처럼 목표가격을 생산비를 고려하여 낮추는 방식과 일본처럼 시장가격과 연계하는 방안을 고려함

- 목표가격 설정은 기준년도 가격이 유지될 수 있도록 하는 것이 바람직함
- o 이외에도 기준 설정은 농업협상과정에서 추가기준 설정에 대한 논의 동향을 주지하면서 국내 정책의 기준가격은 농가의 실제 수취가격을 반영하고 기준년도 설정은 최근 소득 상황을 반영할 수 있도록 최근년도 적용이 바람직함
 - 기준년도와 단수의 경우 최근의 소득상황이 반영될 수 있도록 최근 연도의 가격과 소득효과가 반영될 수 있게 설정하고
 - 기준단수는 연도별 변동성이 있으므로 최근 5년을 기준으로 올림픽 평균 단수를 활용하는 것이 바람직함
- o 기준단가와 대상농지 선정은 고정직불 단가의 경우 2003년도 수준의 논농업 직불제 지급단가로 고정하며 대상농지는 논농업직불제 적용대상 농지로 설정함
 - 변동직불 지급단가는 목표가격에서 시장가격과 고정 직불지급단가를 합한 가격과의 차이로 선정하는 것이 바람직함
 - 변동직불 규모는 기준년도 면적으로 대상으로 함으로써 블루박스 조치요건을 충족할 필요가 있음
- o 지급상한 설정부분은 선진국 사례를 참조한 결과 상한설정이 규모화를 실현시킬 수 없음으로 상한 설정은 하지 않는 것이 바람직함

3) 정책제안 종합검토

- o 기본골격하에서 국내보조 분야 협상과정에서 블루박스 분야 논의는 협상그룹간 또는 개별국가간 활용여부에 관한 논의가 활발히 진행된 분야임

- 우리나라의 경우 블루박스는 특정품목에 관한 지원방안으로서 활용가능성이 증대됨에 따라 대외적 협상과정에서의 전략과 국내정책의 활용방안에 대한 정책제안은 다음과 같음

□ 대외정책 제안

- 기본골격 채택 이후 블루박스 논의는 추가기준설정을 중심으로 논의가 진행되고 있으며 협상그룹은 블루박스 조치의 활용을 제한할 수 있는 요건강화를 주장하는 그룹과 블루박스 조치는 농정개혁의 수단으로 요건강화를 반대를 주장하는 그룹으로 형성되어 있음
 - G20는 지난 3월 농업주간에 제출한 제안서에서 보조금 중복지급 금지를 비롯하여 품목특정상한 설정, 통보기준 강화, 블루박스 기준변경금지 등을 제안하여 요건을 강화하고자 함
 - 반면 미국을 비롯한 EU, G10은 블루박스 기준강화에 반대 입장을 표명하고 있음
 - 우리나라는 블루박스 유지를 표명하고 기준강화에 부정적 입장을 나타냄
- 향후 협상과정에서 추가기준 설정에 대한 분야는 논의 되겠지만 미국과 EU가 추가기준설정에 관한 입장변화가 없을 것이며 현재의 논의 기초를 유지하여 큰 변화는 없을 것으로 예측됨
- 대외협상전략으로는 두 가지 방안이 고려될 수 있음
 - 첫째, G10을 비롯한 협상그룹 내에서 우리나라 입장을 반영하는 방안으로 우리나라와 생각을 같이 하는 동조국과 연계강화방안임
 - 둘째, 독자 제안서를 제출하는 방법으로 추가기준에 관한 국내입장을 적극적으로 반영하는 것으로 이는 협상동향을 고려하여 적절한 시기를 선택

할 필요성이 있음

- 그러나 향후 협상과정에서 국내활용에 문제가 될 수 있는 추가기준 제안에 대해서는 우리나라 입장을 적극적으로 개선할 필요가 있음

□ 국내정책 제안

- 국내정책 활용으로 기본골격하에서 제안된 기존 블루박스 기준강화 방안과 생산과 연계되지 않은 신규 조치 방안으로 구분하여 국내 활용방안을 제안.
- 기존 블루박스 기준강화 방안 활용을 위해 쌀 생산조정제도와 쌀소득보전직불제도의 요건 추가를 통한 정책 활용방안을 도입
- 신규블루박스 조치활용에서는 국내 소득안정 대책을 중심으로 WTO 규범내에서 운용될 수 있도록 허용보조형식과 블루박스 형식을 혼용할 수 있는 방법을 고려함
 - 고정직불과 변동직불 방안을 결합한 복합적 활용방안을 추진

V. 요약 및 결론

- WTO 체제하에서 진행되고 있는 주요국의 농정개혁은 새로운 농산물 협상에
서 대비하기 위한 방향으로 전개되고 있음
 - 특히 전 세계적으로 농업생산과 농산물 수요 및 가격의 불확실성 등 농산
물 시장의 구조적인 특수성으로 인한 불안정성이 증가함으로써 국가간 이
해관계와 협상전략 및 대응방안이 다양하게 형성되고 있음

- 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상은 2001년 출범일정에서 연기되어 진행되
는 것으로서 세부원칙 합의에 어려움을 겪은 후 이를 타결하기 위한 방안
으로 04년 8월 기본골격을 채택한바 있음
 - 현재 세부원칙 수립을 위한 협상이 진행되고 있으며 농업협상은 시장접근,
국내보조, 수출경쟁분야를 중심으로 협상이 진행되고 있음

- 특히 국내보조 분야 중 블루박스는 UR 농업협정 6.5에서 생산제한하에 직접
지불로서 미국의 부족불제도와 EU의 보상직접지불을 감축대상 보조에서 면
제시키기 위한 방안으로 출발하였음

- 농업협정에 근거하여 현재 블루박스를 활용한 실적을 지닌 회원국은 EU, 일
본, 노르웨이 등 3개국이며 1995년 이후 현재까지 블루박스 조치
를 활용실적을 지닌 회원국으로 미국, 슬로베니아, 아이슬랜드가 있음

- 블루박스는 기본골격까지 다양한 논의 대상이 되었으며 각 협상그룹간 또는
각국가간 이해관계에 따라 변화함
 - 미국과 EU 그리고 G10은 블루박스 유지 입장을 주장한 반면 G20은 블루박
스는 잠정적 조치로서 폐지 입장을 주장하여 협상 그룹간 상반된 입장을
보이고 있음

- 기본골격에서 블루박스는 농업협정하에서 시행되는 블루박스 기준을 강화한 조치와 생산제한을 연계하지 않은 신규조치로 구성됨
 - 추가기준 설정은 향후 협상과정에서 논의될 것을 제안하고 있으며 지급상 한 설정기준은 총농업생산의 5%를 초과하지 않은 것으로 제안함
 - 블루박스 신규조치는 미국의 2002년 농업법에서 도입된 CCP제도를 활용하기 위한 방안으로 도입된 것으로 평가되고 있음

- 주요국의 블루박스 활용현황을 살펴보면 미국의 경우 1995년 이후 활용실적은 없지만 최근 농업환경변화에 따라 2002년 농업법에서 기존 부족불 제도를 변형한 경기대응직접지불(CCP)제도를 블루박스를 통해 활용하기 위한 방안을 모색하고 있음
 - EU의 경우 1992년 농정개혁을 통한 보상제 직접지불을 블루박스로 활용하고 있으며 농정개혁을 위한 유용성이 큰 조치임을 주장하고 있음
 - 일본은 쌀시장으로 중심으로 쌀 경영안정자금제도를 운영하여 블루박스로 활용하고 있음
 - 이외에도 노르웨이는 농정의 개혁수단으로 활용하고 있으며 슬로베니아, 슬로베키아, 체코가 활용한 실적을 지니고 있음
 - 현재까지 우리나라는 블루박스를 활용한 실적을 가지고 있지 않지만 향후 블루박스를 도입활용할 수 있는 여건이 조성된 바 적극적 활용방안을 모색하고 있음

- 기본골격 채택 이후 블루박스 관련 협상동향을 살펴보면 G20의 적극적인 추가기준 설정에 관한 제안에 대해 미국과 EU는 블루박스 유지의 원론적 입장을 보여주고 있으며 G10은 유지해야 한다는 입장을 주장하면서 협상동향을 주시하고 있음

- 향후 협상과정에서 우리나라는 블루박스 활용을 위해 G10비롯한 유지 입장

을 주장하고 있는 협상그룹과 공조를 취하면서 국내 정책의 활용방안을 모색할 필요가 있음

- 블루박스 쟁점사항에 관한 우리나라 제안서 제출은 장기적인 관점에서 협상동향을 주시하면서 제출여부를 검토할 필요성이 있음

o 향후 블루박스 도입해 국내정책에 활용할 수 있는 방안은 두가지 측면에서 검토할 수 있음

- 첫째, 기존 농업협정에서 기준이 강화된 블루박스활용으로 휴경요건이 연계된 것으로 국내 정책중 “쌀 소득보전 직불제도”와 “쌀 생산조정제”를 활용할 수 있음

-> 그러나 국내 쌀 생산면적과 생산량이 동시 감소하고 있기 때문에 휴경요건을 도입한 정책 활용에 장기적 검토가 필요함

- 둘째, 신규 도입된 블루박스로서 휴경요건과 관계없이 생산과 연계되지 않은 조건하에서 도입될 수 있는 정책이 고려될 수 있음

-> 현재 미국과 EU 등 선진국에서 사용되는 제도를 응용하여 국내에 신규 제도를 운영하는 것이 바람직함 이는 WTO 규범내에서 이행될 수 있는 허용보조 형식과 블루박스 형식을 혼용한 방법을 고려함

참고문헌

- 강문성, “DDA 협상 골격합의문 채택의 의의와 향후전망”, 「오늘의 세계 경제」, 대외경제정책연구원, 2004
- 김배성, 「직접직불제 파급영향분석」, 한국농촌경제연구원, 2003
- 김상현, “EU 미국 2002년 농업법 비판”, 『세계농업정보』, 한국농촌경제연구원, 2002
- 김상현, “미국 2002년 농업법의 제정동향”, 『세계농업정보』, 한국농촌경제연구원, 2002
- 김충실, “직접직불제의 실체와 전개방향”, 『농업경영정책연구』 제27호, 한국농업정책학회, 2000
- 김태곤, “농정개혁의 국제적인 동향과 직접직불제”, 『농촌경제』 제22권1호, 한국농촌경제연구원, 1999
- 김태곤, “미국 2002년 농업법의 특징과 영향” 『세계농업정보』, 한국농촌경제연구원, 2002
- 농림부 국제농업국, 「WTO/DDA 농업협상 동향」, Workshop 자료, 2005
- 농림부 내부자료(2004~2005)
- 농림부, 『2004년산 쌀 소득 보존 직접직불제 사업지침』, 2004
- 농림부, 『쌀산업 종합대책』, 2004
- 농림부, 농림통계연보, 각년도.
- 농림부, 통계로 보는 세계속의 한국농업, 각년도.
- 농촌진흥청, 『DDA 농업협상 관련자료집:2003~2004』, 2004
- 박동규, “쌀농가 소득·경영안정 직불제도입과 양곡관리 제도개편”, 『KREI 농정연구속보』, 2004
- 박동규외, 「쌀농가 소득안정방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2004
- 박동규외, 「중장기 직접지불제 확충 방안연구」, 한국농촌경제연구원, 2004.

- 배상건, “DDA 농업협상 기본골격 합의 내용과 시사점”, 『CEO Focus』 제 1
39호, 농협조사연구소, 2004
- 송유철외, 『WTO/DDA 농업협상 모델리티 평가와 국내대응방향』, 대외경 제
정책연구원, 2003
- 송유철외, 『주요국 농업정책 변화와 WTO 협상에의 시사점』, 대외경제정 책
연구원, 2001
- 외교통상부, 제5차 WTO 각료회의 결과보고서, 2003.12.
- 유춘권 · 이창현, “DDA 농업협상 동향과 대책”, 『조사월보 논총』 4월
호, 농협, 2003
- 이명현, “농농업 직불제의 소득분배효과 분석”, 『농촌경제』 제28권 제1호,
2005
- 이정환외, 「WTO 출범과 농업부문 직접직불제도」, 한국농촌경제연구원,
1995
- 이창수 · 박지현, “DDA 농업협상 초안평가와 쌀 협상에 미치는 영향분
석”, 『오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원, 2004
- 임송수, “국내보조와 수출경쟁에 관한 기본골격의 전이해”, 세미나자료
집, 2004
- 임송수, 「WTO 농업협상에서 국내보조에 대한 논의 동향과 과제」, 한국 농
촌경제연구원, 2002.
- 임송수, “유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계”, 「KREI 농정연구 속
보」, 한국농촌경제연구원, 2003
- 임송수외, “농업협상 기본골격 초안의 평가와 시사점”, 『KREI 농정연구 속
보』, 한국농촌경제연구원, 2004
- 최상기, “미국 2002년 농업법의 주요내용” 『세계농업정보』, 한국농촌경 제
연구원, 2002
- 최종섭 외, “미국의 2002 농업법” 『농촌경제』 제25권3호, 한국농촌경제연 구
원, 2002

통계청, OECD 국가의 주요통계지표, 각년도.

통계청, 국제통계연감, 각년도.

통계청, 농가경제통계, 각년도.

통계청, 한국통계연감, 각년도.

한국농촌경제연구원, 「세계농업정보」 2002년~2005년 각호

한국농촌경제연구원, 「우루과이라운드 농업협정문 해설」, 1994.1.

홍경수·박종원, “주요선진국의 농가소득 안정 정책”, 『CEO Focus』 제11호, 1997.

USDA-ERS, "EU 공동농업정책 개혁“, 『국제식량농업』 제44권10호, FAO 한국지부, 2002

USDA-ERS, "EU 공동농업정책 개혁에 대한 중간검토(I)“, 『국제식량농업』 제44권7호, FAO 한국지부, 2002

Fukuda, H., Dyck, J., Stout, J., "Rice Sector Policies in Japan", USDA Economic Research Service RCS-0303-01, 2003.

McErlean, S., Z.Wu, J.Moss, J. Ijpelaar and A. Dherty, "Do EU Direct Payment to Beef Producers Belong in the "Blue Box"?", The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 47(1), 2003

www.ers.usda.gov

www.maf.go.kr

www.wto.org