

정책연구보고 P58 / 2003. 1.

국내보조에 관한 WTO/DDA 농업협상 전략

임 송 수 부연구위원



한국농촌경제연구원

머 리 말

WTO/DDA 농업협상은 그 타결점을 찾아 긴박하게 진행되고 있다. 회원국들의 다양한 협상 입장을 정리하고 주요 쟁점을 제시한 농업위원회 하빈슨(Harbinson) 의장의 종합 보고서가 2002년 12월 18일에 배포됨으로써 협상의 세부원칙(modalities)을 설정하는 논의가 한 단계 진척된 양상을 나타내었다. 그러나 2003년 1월 말에 열린 농업위원회 특별회의에서 회원국들은 첨예하게 대립된 기존의 입장만을 되풀이하여 강조함으로써 타결점을 모색해 달라는 의장의 요청에 부응하지 못하였다.

WTO의 주요 당사국인 유럽연합(EU)은 일부 역내 회원국의 반대로 EU 집행위원회가 준비한 세부원칙을 이번 농업위원회에 제시하지 못하였으나, 그 이후에 EU 농업 각료회의의 승인을 얻어 WTO에 제출하게 되었다. EU의 세부원칙 제시는 농업협상을 새로운 국면으로 이끌고 있다. 오래전에 이미 구체적인 감축 공식과 수치를 제시한 농산물 수출국들과 달리, UR 공식에 따라 점진적이고 신축적인 국내보조 감축을 주장하는 우리나라를 비롯한 수입국들은 구체적인 수치를 제시하지 않고 있는 상태였기 때문이다. 협상 세부원칙에 관한 의장 초안이 2월 중반에 제시될 예정이므로, 이제 우리나라도 구체적인 협상 전략을 강구하며 나름대로의 세부원칙을 제시하여야 할 단계에 와 있다고 판단된다.

이러한 시점에서 이 보고서는 국내보조와 관련하여 우리나라가 추구할 구체적인 협상 전략을 분야별로 제시하고 있다. 특히 주요 당사국인 미국과 EU의 협상 전략을 분석하였고, 협상 전망과 우선순위에 기초한 대응 전략과 대안을 제시하였다. 아무쪼록 이 보고서의 내용이 WTO/DDA 농업협상에 유용한 기초 자료로 활용되기를 기대한다.

2003. 1.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

목 차

제1장 우리나라 협상 제안서와 의장 종합 보고서의 비교	1
1. 논의 배경	1
2. 우리나라 제안서와 의장 종합 보고서의 비교	2
제2장 미국과 유럽연합(EU)의 협상전략 분석	10
1. 미 국	10
1.1. 협상 제안서의 주요 내용	10
1.2. 국내 농업정책과 WTO 규범 이행 관계 분석	11
1.3. 협상 목표 및 전략 분석	16
2. 유럽연합(EU)	22
2.1. 협상 제안서의 주요 내용	22
2.2. 국내 농업정책과 WTO 규범 이행 관계 분석	23
2.3. 협상 목표와 전략 분석	27
3. 미국과 EU의 협상 제안 비교	31
제3장 협상 전망과 우리나라의 전략	33
1. 협상 전망	33
1.1 감축대상 보조	34
1.2 최소 허용보조	35
1.3 블루박스	35
1.4 그린박스	35
1.5 S&D박스	36
2. 협상전략	37
2.1 협상 우선순위	37
2.2 협상 전략	39
제4장 요약 및 결론	47
참고문헌	50

표 목 차

표 1-1. 우리나라 협상 제안서와 WTO 의장 종합 보고서의 비교	3
표 2-1. 미국과 EU의 R/O(request/offer) 비교(2010년 기준)	31

그 립 목 차

그림 2- 1. 미국의 총 국내보조 이행 실적	11
그림 2- 2. 미국의 AMS 이행 실적	12
그림 2- 3. 미국의 AMS 구성 요소	13
그림 2- 4. 미국의 품목 불특정(NPS) 최소 허용보조	14
그림 2- 5. 미국의 그린박스 활용 현황	16
그림 2- 6. 미국의 AMS 감축(5% VAP 법칙) 제안 적용 결과	18
그림 2- 7. 미국과 EU에 AMS 감축(5% VAP 법칙) 적용 결과	18
그림 2- 8. 미국의 최종 AMS 양허수준과 NPS 최소 허용보조의 관계	20
그림 2- 9. EU의 총 국내보조 이행 실적	24
그림 2-10. EU의 AMS 이행 실적	24
그림 2-11. EU의 최소 허용보조	25
그림 2-12. EU의 그린박스 활용 현황	26
그림 3- 1. EU와 미국의 협상제안이 국내 AMS에 미치는 영향	41

제 1 장

우리나라 협상 제안서와 의장 종합 보고서의 비교

1. 논의 배경

- 2000년 3월부터 2003년 1월 현재까지 진행되고 있는 농업협상에서 우리나라는 2개의 협상 제안서(proposal)와 1개의 기술적인 제안서 (submission)를 제출함.
- 2001년 1월에 제출한 제안서는 협상 분야별 우리나라의 입장을 담은 종합적인 성격을 지니고 있으며, 여기에서 우리나라는 농정개혁의 일관성과 신축성의 원칙이 필요하다고 강조함(WTO 문서번호: G/AG/NG/W/98; <http://www.maf.go.kr>).
- 2002년 12월에는 협상의 세부원칙(modalities)에 관해 지금까지 서면과 구두로 제시한 우리나라의 입장을 정립해 종합 제안서를 제시했는데, 개혁과정의 일관성과 신축성, 농업협정 제20조와 도하(Doha) 각료선언문의 위임사항(mandate)과 부합, 회원국 사이에 이익균형 보장 등을 주장함(<http://www.maf.go.kr>).

- 2000년 9월과 11월에 우리나라는 다른 23개국과 공동으로 비교역적 사항(non-trade concerns: NTC)에 관한 기술적인 제안서를 제출하면서 각국 농업의 특수성과 다양한 NTC의 특성을 제시함(G/AG/NG/W/36; G/AG/NG/W/36/Rev1; <http://www.wto.org>).
- 2002년 12월 18일에 농업협상 특별위원회 하빈슨(Harbinson) 의장은 2003년 3월까지 결정하기로 위임된 협상의 세부원칙(modalities)을 위해 지금까지 제안된 회원국들의 제안을 요약 정리한 종합 보고서(overview paper)를 배포함(WTO 2002).
- 의장 보고서는 주요 분야별로 쟁점이 되는 제안들을 포괄적으로 제시하면서 창의적으로 쟁점에 대한 합의 방향을 찾으도록 요구함.

2. 우리나라 제안서와 의장 종합 보고서의 비교

- 의장 종합 보고서의 내용과 우리나라의 제안서를 분야별로 비교 검토하면 <표 1-1>과 같음.
- 의장 종합 보고서는 우리나라의 제안 내용을 거의 모두 담고 있음.
- 우리나라의 제안 내용은 구체적인 수치 제시 대신에 UR과 같은 방식을 근간으로 회원국 농업여건의 특수성과 농업의 비교역적 사항(non-trade concerns: NTC)을 반영해, 신축적인 정책개혁이 필요하다는 방향을 제시함.

표 1-1. 우리나라 협상 제안서와 WTO 의장 종합 보고서의 비교

보조분류 및 쟁점 항목			의장 종합 보고서	우리나라 제안서
감축 대상 보조	기준수준	최종 양허수준	• UR 이행 최종연도	• UR 최종 양허수준
		실제 보조수준	• '95~'00 평균 • 대표적인 이행기간 3년 평균	-
	AMS 산출방법	가격지지 대상 물량	• 모든 유통가능 생산량으로 해석 • 실제 수매량도 인정	• 회원국의 이행계획 서(CS) 4부1항 방식 유지
		물가 상승률	• AMS 양허수준과 고정 외부 참조 가격에 반영	• 물가 상승률 반영
		품목 불특정 AMS	• 품목 특정 보조가 불합리하게 품 목 불특정 보조로 구분되지 않도 록 규정 강화	-
	AMS 감축방식	UR 공식	• 최종 양허수준부터 총 AMS를 {X}% 감축	• 총 AMS 감축방식 으로 {X}% 감축
		AMS 폐지 공식	• 선수금(downpayment) 방식으로 {X}년까지 AMS 0으로 감축 • 총 AMS가 아닌 품목별 AMS로 감축	• 총 AMS 기준으로 감축하되 개도국엔 낮은 감축률 적용
		비면제 보조 감축공식	• 블루박스를 포함한 총 AMS를 {X}년까지 총 농업생산액의 5% 수준으로 감축	-
		수출용 · 국내 용 감축공식	• 수출용 AMS를 국내 시장용 AMS 보다 크게 감축	-
	최소 허용 보조 (de minimis)	UR 체제 유지	• 유지	• 유지
		폐지	• 선진국의 경우 폐지 • 선진국의 경우 2.5%로 감축하고 3 년 안에 폐지 • 수출촉진 보조는 적용 해지	-

(표 1-1 계속)

보조분류 및 쟁점 항목			의장 종합 보고서	우리나라 제안서
블루 박스	개념	유지	• UR방식 유지 및 보조 상한 반대	• 유지
		폐지	• {X}년까지 폐지	-
	기준	유지	• ‘생산제한’에 대한 기준 유지	• 유지
	투명성과 통보	통보규정 도입	• 감축대상 보조와 같이 통보요건 마련	-
S&D 박스	범위와 기준	기준완화 및 범위 확대	• 식량안보, 빈곤경감, 농촌개발, 작물 다각화 등 • 세계무역에서 3.25% 미만의 점유율을 지닌 작물에 대한 개도국 보조 포함	• 유지
	투명성과 통보	통보규정 도입	• 국내법에 따라 도입 및 시행된 프로그램의 통보	-
허용 대상 보조	일반규범	조정	• 생산 및 가격 보조 영향이 없도록 기준 조정	• 기본 요건 유지
	허용조치	식량안보용 공공비축	• 관리가격으로 구매 허용	-
		생산자 직접지불	• 유지 • 과거에 설정된 기준기간이 변하지 않도록 고정 및 정의 • 모든 기준기간 통보와 한시적인 보조 지급	-
		비연계 소득보조	• 유지 • 농업소득으로 보상기준 명시 • 과거에 설정된 기준기간이 변하지 않도록 고정 및 정의 • 3년 동안만 보조	• 기준기간의 갱신과 같은 신축성 필요
		소득보험과 소득안전망	• 유지 • 발동 및 보상기준 대신에 국내법이 명시한 기준 적용 • 발동 및 보상기준의 완화	• 발동 및 보상기준의 신축성과 현실성 필요
		재해구호보조	• 유지 • 병해충 예방을 위한 생산손실 반영 • 30%의 최소생산 손실을 완화 • 국내법이 명시한 손실을 적용	• 발동 및 보상기준의 신축성과 현실성 필요

(표 1-1 계속)

허용 대상 보조	허용조치	구조조정지원: 생산자은퇴제 도	• 유지 • 한시적으로 보조 허용 • (X)년 이상의 장기임대 포함	• 장기적인 자원 임대 생산자도 포함
		구조조정지원: 자원은퇴제도	• 유지 • 한시적으로 보조 허용 • 최소 은퇴 기간을 1년으로 감축	• 최소 3년의 자원은퇴 요건에 대한 완화
		구조조정지원: 투자지원	• 유지 • ‘구조적 불이익’에 대한 정의 명시 및 과거에 설정된 기준기간 준수	-
		환경제도	• 유지 • 정부제도 이행에 따른 추가비용 미만의 지원 및 생산량과 비연계 • 환경이익 제공에 대한 최소 보상액은 국내 법규정에 명시 • 경관에 대한 보조 고려	• 환경 외부효과에 대한 보상 조치 포함
		지역지원제도	• 유지 • 과거에 설정된 기준기간이 변하지 않도록 고정 및 통보요건 추가 • ‘조건 불리지역’에 대한 정의 설정 • 전통적인 생산체제와 환경 개선을 대상으로 한 신축적인 보조 기준의 설정	-
	새로운 조치추가	체제전환국 예외조치	• 투자보조, 투입재 보조, 이자율 보전 등 임시적인 예외조치	-
		동물복지 보조	• 높은 기준 이행에 따른 추가비용에 대한 보상 지불	-

(표 1-1 계속)

보조분류 및 쟁점 항목			의장 종합 보고서	우리나라 제안서
허용 대상 보조	새로운 조치 추가	높은 생산기준에 따른 추가 비용 보상	• 소비자 및 사회의 요구에 따라 제도로 명시한 사항과 생산방식이나 투입재와 관련된 특정 요건을 이행하는 것에 대한 보상	-
		높은 식품안전기준에 따른 추가비용 보상	• 국제 식품안전 기준보다 높은 수준의 채택에 따른 추가 비용 보상	-
		식량안보 목적으로 주곡의 생산능력 유지 지불	• 정부제도에 의해 정의된 주곡 생산자에 대한 보조 지급 • 주곡의 총 생산은 전체 농업생산액에서 최소한 {X}% 차지 • 지불액은 국내생산 능력을 유지하는 최소 수준으로 제한	• 주곡의 국내 생산 기반 유지를 위한 보조
		농촌활력과 문화계승 목적으로 소규모 가족농 지불	• 정부제도에 의해 정의된 소규모 가족농에 대한 보조 지급 • 소농은 판매액, 고용노동의 비중, 농외소득 등을 감안해 국내 법규정에 정의 • 지불액은 해당 농가의 유지를 위한 최소 수준으로 제한 • 농산물 생산과 비연계 조건	• 소규모 가족농에 대한 보조
	기타규범	허용보조의 총규모 제한	• 규모제한 없는 상태 유지 • 생산자 직접지불, 비연계 소득보조, 소득보험과 소득안전망 제도, 구조조정지원(투자지원) 감축 또는 폐지 • 허용대상 보조 전체규모, 직접지불, 총 국내보조에 상한 설정	• 지금 상태 유지
투명성과 통보		통보와 검토	• 투명성, 통보 및 검토요건 강화	-

(표 1-1 계속)

보조분류 및 쟁점 항목			의장 종합 보고서	우리나라 제안서
허용 대상 보조	개도국 우대 (S&D)	재해구호보조	• 자연재해 이후 생산능력의 재건을 위한 보조 허용 • 적용 자격은 국내 법규정에 따라 이전 3년 평균 생산수준의 일정 비율로 결정 • 새로운 발동기준 적용	-
		식량안보 목적의 공공비축	• ‘미리 설정된 목표’ 요건을 만족하기 어려운 개도국 형편 반영 • 관리가격으로 구매 및 방출 인정	-
		소득 보험 및 소득안전망 제도	• 자격은 국내 법규정에 명시한 평균 조수입 또는 이에 상응하는 순수입에 대한 소득 손실에 의해 결정	-
		지역지원제도	• 경제 및 행정적 특성을 지닌 연속적인 지형적 구분이 없는 경우 감안 • 빈곤퇴치 전략에 근거한 저소득과 자원빈약 생산자 대상의 지원 허용	-
		예외 조치	• 농산물 생산성이 세계 평균이하이고 세계 수출 비중이 5년 연속 3.25% 미만인 품목에 대한 보조는 감축 면제 적용 • 주곡의 초과공급 지역에서 부족지역으로 이동에 대한 운송비용은 감축 면제 적용 • 농업 및 농촌개발, 농촌고용, 식량안보, 빈곤경감, 다각화 반영 • 투자보조, 투입재 보조, 다각화 반영 • 투자 및 하부구조, 유통체제, 위험관리, 보전, 생산성 증대 조치 추가 • 식량안보 목적의 주곡에 대한 생산능력 지원 보조 추가	-
		허용보조의 규모 제한	• 신축성 인정 • 허용대상 보조나 총 국내보조 상한 설정에서 제외	-

자료: WTO(2002), 농림부(<http://www.maf.go.kr>)

- 감축대상 보조(amber box)의 경우 우리나라는 UR 방식과 마찬가지로 최종 양허수준을 기초로 일정 수준으로 감축하는 총 AMS 감축공식을 제안하고 있으며, 이밖에도 의장 보고서는 품목별 AMS 감축방식과 총 농업 생산액의 일정 비율이 되도록 하는 총 AMS 감축공식을 나타냄.
 - 이에 따라 주요 쟁점은 UR 공식 또는 새로운 공식 가운데 어떤 것을 적용해 총 AMS 또는 품목별 AMS를 감축하는가 하는 것임.
 - 감축 수준은 {X}% 감축과 선수금식 감축 또는 궁극적인 폐지 등으로 제시됨.
- 감축대상 보조 가운데 최소 허용보조(de minimis)의 경우 우리나라는 유지를 주장하고 있으나 선진국에 대한 적용은 폐지하자는 제안도 제기됨.
 - 이에 따라 최소 허용보조에 관한 주요 쟁점은 이 조치의 유지, 적용기준 강화 또는 폐지로 요약됨.
- 생산제한 아래 직접 지불(blue box)에 관해 우리나라는 신축성 확보 차원에서 유지할 것을 제안하고 있는 반면에 이 조치의 폐지를 주장하는 회원국의 제안도 제시됨.
 - 이에 따라 블루박스에 관한 주요 쟁점은 이 조치의 유지, 감축 또는 궁극적 폐지로 정리할 수 있음.
- 개도국 특별 우대조치(S&D box)에 관해 우리나라는 감축의무 경감과 식량안보 및 농촌개발 목적의 조치에 대한 융통성 허용을 제안하고 있으며, 다른 회원국들도 이 조치를 확대하자는 공통된 입장을 나타냄.
 - 이에 따라 S&D 박스와 관한 주요 과제는 어떤 형태로 특별 허용조치를 추가로 허용할 것인가 하는 것임.
- 허용대상 보조(green box)에 관해 우리나라는 NTC를 반영한 신축적인 적용 곧 일부 기존 규정의 기준완화와 새로운 조치를 제안하고 있으며, 의

장 보고서는 이 밖에도 일부 규정들의 현재 기준을 더욱 강화해야 한다는 제안과 다른 새로운 조치들을 제시함.

- 이에 따라 그린박스를 둘러싼 주요 쟁점은 기본요건(무역과 생산에 대한 최소의 왜곡효과)과 항목별 세부기준을 어떻게 고칠 것인가 하는 것과 새로운 조치의 도입 여부임.

제 2 장

미국과 유럽연합(EU)의 협상전략 분석

1. 미국

1.1. 협상 제안서의 주요 내용¹

- 국내보조에 대한 미국의 기본적인 접근방식은 보조 분류체계의 단순화와 회원국 사이에 보조 규모의 형평성을 맞추는 것임.
- 국내보조는 무역을 왜곡하는 보조와 왜곡하지 않는 보조로 새롭게 분류하고 블루박스가 포함된 무역을 왜곡하는 보조에 대해서는 이른바 5% 법칙을 적용해 보조 규모를 감축하자는 제안임.
 - 1996~98년을 기준으로 총 AMS는 최종 양허수준에서 5년 이행기간에 총 농업 생산액(value of agricultural production: VAP)의 5%로 설정함.
- 허용보조 또는 무역을 왜곡하지 않는 보조는 특정 요건을 만족하는 한

1 미국 농무부(USDA) 자료 참조(<http://www.fas.usda.gov>)

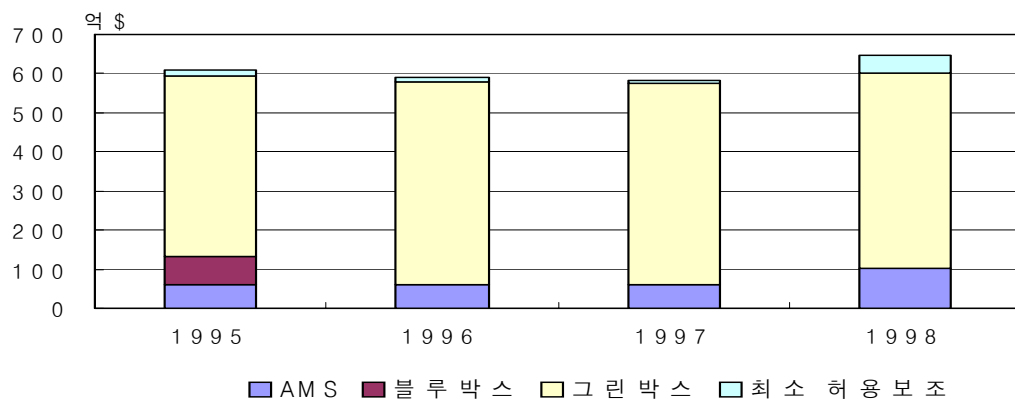
제한하지 않도록 제안함.²

- 구체적으로 허용보조는 국내 식량지원(food stamp), 연구, 지도, 병해충 방제, 생산과 연계되지 않은 직접지불 등 생산에 영향을 미치지 않는 조치들로 언급함.

1.2. 국내 농업정책과 WTO 규범 이행 관계 분석

- 1995~98년에 미국의 총 국내보조 이행 실적을 분야별로 나타내면 <그림 2-1>과 같음.
- 전체 국내보조에서 차지하는 비중이 가장 높은 것은 허용보조임.
- 1998년에 감축대상 보조(AMS 및 최소 허용보조)의 증가로 총 국내보조 규모는 648억 달러로 늘어남.
- 부족불 지불제도(deficiency payment)의 폐지로 1995년 이후부터 블루박스 조치는 없음.

그림 2-1. 미국의 총 국내보조 이행 실적

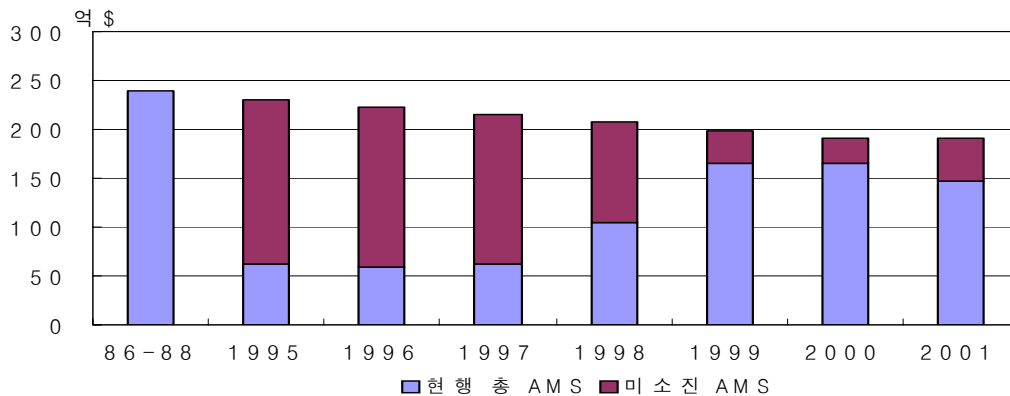


자료: Paggi(2002)

² 무역을 왜곡하지 않는 보조는 사실 지금의 그린박스 조치와 같으나, 미국 제안서는 그린박스란 용어를 사용하지 않음.

- 총 AMS의 최종 양허수준(WTO 이행 약속사항)과 비교할 때 현행 총 AMS(실제 이행 실적)의 비중 또는 AMS 활용 정도는 1995~1997년에 26~29%로 상대적으로 낮음<그림 2-2>.
- 국제 농산물 가격이 하락하기 시작한 1997년 말 이전에 현행 총 AMS는 유제품, 설탕, 땅콩에 대한 시장가격 보조가 대부분을 차지함.

그림 2-2. 미국의 AMS 이행 실적



주: 1999~2001년 수치는 추정치임.

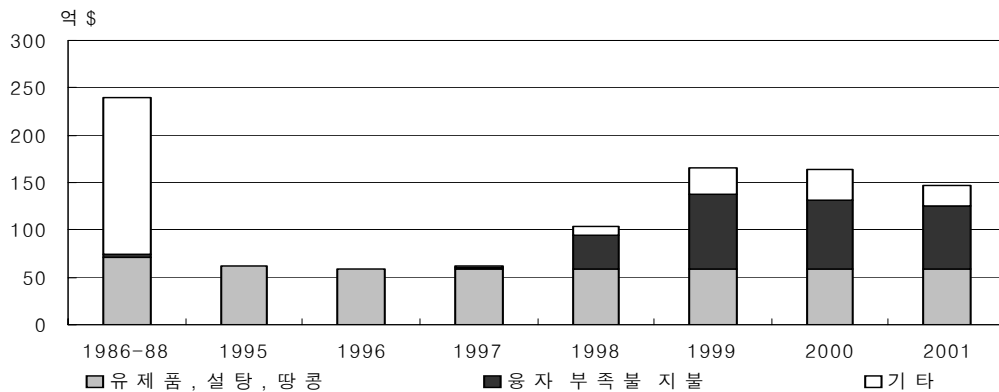
자료: URDA/ERS(<http://www.ers.usda.gov>), Paggi(2002)

- 1998년에 현행 총 AMS 산출에 포함되는 감축대상 보조인 품목 특정 보조는 38억 달러가 늘어났고, 추가적인 직접보조가 8억 달러 정도 증가해 총 AMS는 104억 달러를 기록함.
- 이처럼 현행 총 AMS의 비중이 50% 이상으로 오른 것은 농산물 가격 하락으로 인한 유통용자 수익(marketing loan gain) 또는 용자 부족불 지불 (loan deficiency payment: LDP)과 같은 비면제 보조액이 큰 폭으로 늘어났기 때문임.³

3 용자 부족불 지불(LDP)은 밀, 잡곡, 유지종자, 쌀, 면화 등에 대한 가격보조 정책임. 농민은 수확한 곡물을 담보로 상품신용공사(CCC)로부터 미리 정해진 용자단가(loan rate: LR)에 기초해 용자를 받게 되며, 정부가 산출한 지역의 곡물가격(posted county

- 낮은 곡물가격의 지속으로 LDP가 중요한 보조 수단으로 활용되면서 현재 총 AMS의 비중은 계속 높아져 1999~2001년에는 그 활용률이 77~86%를 기록할 것으로 추정됨<그림 2-3>.
- 우루과이 라운드(UR) 최종 이행연도인 2000년에 총 AMS 양허수준은 191억 달러인데 총 AMS는 150~160억 달러에 이를 것으로 보임.

그림 2-3. 미국의 AMS 구성 요소



주: 1999~2001년 수치는 추정치임.

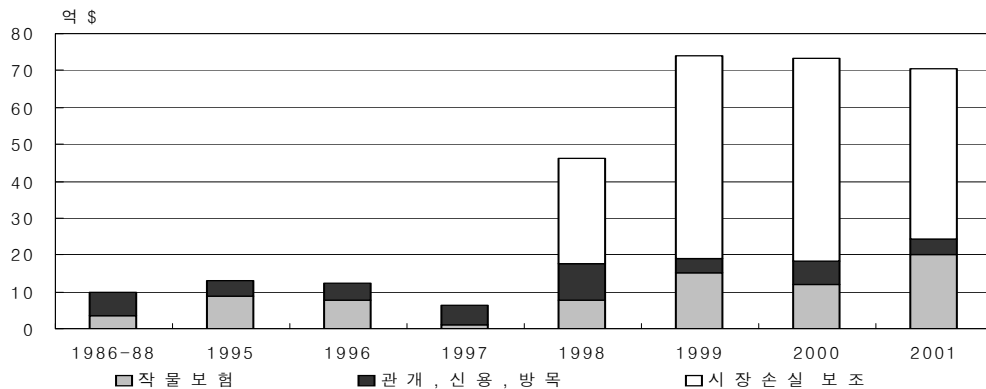
자료: URDA/ERS(<http://www.ers.usda.gov>), Paggi(2002)

- 1998년부터 품목 특정 보조와 더불어 큰 폭으로 늘어난 감축대상 보조는 작물 시장손실(crop market loss)과 작물 재해(crop multi-year disaster) 등과 같은 긴급 프로그램에 의한 것임.
- 그러나 이러한 긴급 보조는 총 농업 생산액의 5% 안에 포함되는 품목 불특정(non-product specific: NPS) 최소 허용보조(de minimis)로 분류함으로써 총 AMS 산출에 포함시키지 않음<그림 2-4>.
- 2000년의 경우 작물보험, 관개와 신용 및 방목보조, 작물 시장손실 보조

price: PCP; 밀, 잡곡, 유지종자) 또는 세계가격(WP; 쌀, 면화)보다 LR이 클 때 그 차액만큼 보조하는 것임. PCP나 WP가 LR보다 낮을 때 농민은 (LR- PCP(또는 WP))만큼 수혜를 보게 되며 이를 유통용자 수익(marketing loan gains)이라고 말함.

등 NPS 보조의 합계는 74억 달러에 이르고, 이는 총 농업 생산액(2,186억 달러)의 5%가 109억 달러이므로 최소 허용보조에 해당됨.

그림 2-4. 미국의 품목 불특정(NPS) 최소 허용보조



주: 1999~2001년 수치는 추정치임.

자료: URDA/ERS(<http://www.ers.usda.gov>), Paggi(2002)

- 2002년 농업법(The Farm Security and Rural Investment Act: FSRI)은 지난 몇 년 동안 낮은 곡물가격에 대응하는 차원에서 시행한 긴급 프로그램 곧 작물 시장손실 보조를 제도화한 이른바 가격손실 지불(counter-cyclical payment: CCP)을 새롭게 도입함.⁴
 - 가격손실 지불은 품목별 목표가격을 설정하고, 시장가격, 고정 비연계 소득보조 및 LDP의 합계를 목표가격에서 뺀 수준을 보조하는 것임.
 - 가격손실 지불의 대상 품목이 밀, 옥수수, 콩, 쌀, 보리, 수수, 귀리, 유지종자, 면화 등으로 다양하고 일반적으로 적용할 수 있는 보조라는 점과

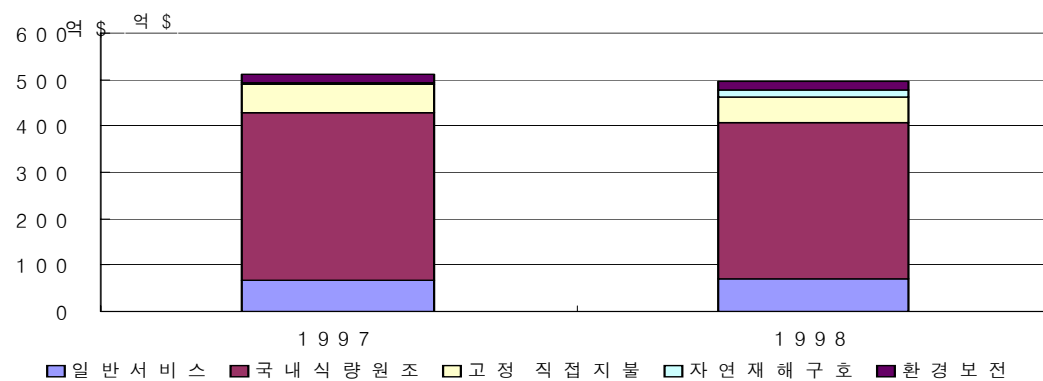
4 2002년 농업법(FSRI)은 1996년 농업법(FAIR Act)을 대체해 2002년 5월에 채택됨. FSRI의 이행기간은 2002~07년으로 품목 프로그램, 보전, 무역, 영양, 신용, 농촌개발, 연구, 산림, 에너지, 기타 등 모두 10장으로 구성됨. FSRI에 대한 자세한 사항은 미국 농무부 인터넷 사이트<<http://www.ers.usda.gov/Features/farmbill/analysis>>에 잘 나타나 있음.

특정 품목의 현재 생산수준과 연계되지 않는다는 점에서 미국은 이를 NPS 보조로 분류함.

- 그러나 CCP가 품목별 목표가격과 연계돼 있다는 측면에서 품목 특정적 감축보조에 해당된다는 반론도 제기되고 있음.
- 2002년 농업법의 이행에 소요되는 예산은 2007년까지 연간 410억 달러에 이를 것으로 추정됨(Becker 2002).
 - 품목 보조에 대한 예산은 연간 160억 달러 정도이고 여기에 환경보조 프로그램을 포함하면 연간 200억 달러에 이를 것으로 추정됨.
 - 무역, 식량원조, 국내 식량원조(영양 프로그램), 농촌개발, 연구 등 총 농업예산은 2002~07년에 2,739억 달러로 추정되며, 여기에서 국내 식량원조(주로 food stamps)를 빼면 거의 1,500억 달러 또는 연간 250억 달러 정도가 소요될 것으로 추정됨.
 - 2002년 농업법에 의한 국내보조 규모의 확대는 국제사회의 비난 대상이 되고 있음.
- 1998년 현재 미국이 활용하고 있는 주요 그린박스 조치는 국내 식량원조, 정부의 일반 서비스, 고정 비연계 소득보조, 환경보전 프로그램, 자연재해 구호 등임<그림 2-5>.
 - 고정 비연계 소득보조는 생산 자율계약(production flexibility contract: PFC 또는 AMTA) 지불로 불리며, 현재 가격이나 자원 사용, 생산량과 연계되지 않고 1996년 농업법에 의해 정해진 수준으로 제공됨.
 - 환경보전 프로그램이 그린박스에서 차지하는 비중은 상대적으로 작은데, 이는 정해진 요건에 따라 발생하는 추가 비용이나 소득 손실만을 보상하도록 정해져 있는 농업협정의 규정이 까다롭기 때문임.
 - 이에 따라 환경보전 프로그램의 주요 수단으로 시행되는 농지보전제도(conservation reserve program: CRP)는 환경제도(농업협정 부속서 2 제12항)가 아니라 자원 은퇴제도(제10항)로 WTO에 통보되고 있음(ERS/USDA 2002).

- 현재 채택하고 있는 소득 및 작물보험은 농업협정의 보험과 소득안전망 요건(제7항)을 만족하지 못하기 때문에 NPS 보조로 통보됨.

그림 2-5. 미국의 그린박스 활용 현황



- FSRI에서 고정 비연계 지불(fixed decoupled payment)이 1996년 FAIR법의 PFC 지불을 대체하고 있으나 차이점을 지님.
 - 지불 규모는 이전과 마찬가지로 농가별 과거 재배면적과 단수에 기초하지만 생산자는 최근(1998~2001년)의 재배면적과 일부의 경우 단수로 갱신할 수 있음.
 - 지불단가는 밀, 옥수수, 보리, 수수, 귀리, 면화, 쌀에 대해 고정돼 있고 콩과 기타 유지종자 및 땅콩이 새로운 품목으로 확대 적용됨.
 - 고정 비연계 지불은 그린박스의 특성을 유지함.

- FSRI 아래 환경보전 프로그램의 규모는 더욱 확대되고 강화됨.

1.3. 협상 목표 및 전략 분석

- 미국은 2002년 농업법의 제정과 WTO 농업협상 사이에 아무런 관계가 없

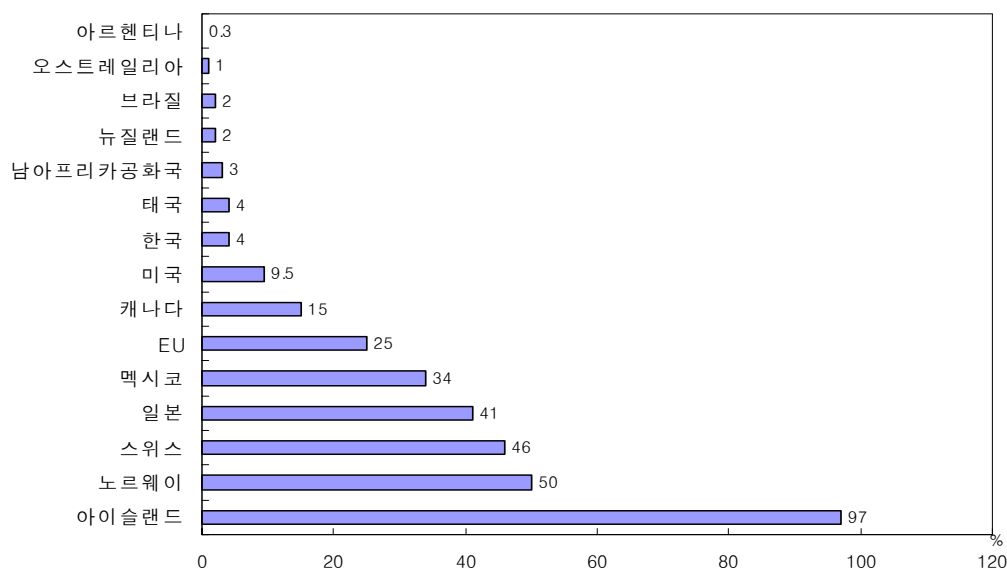
다고 밝히고 있음.⁵

- 그러나 위에서 살펴본 미국 국내의 농정개혁 방향과 WTO 농업협상에서 제시한 제안서 내용을 연계해 분석하면 미국의 협상 목표와 전략을 가늠할 수 있다고 판단됨.
- 총 AMS 감축과 관련해 미국의 중요한 협상 목표는 농업 생산액 규모와 견주어 상대적으로 보조 수준이 높은 회원국의 감축 폭을 크게 함으로써 균형을 맞추는데 있음.
- 1996~98년 총 농업 생산액(VAP) 대비 AMS 최종 양허수준을 살펴보면, 미국이 제안한 5% 법칙을 넘는 회원국은 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 일본, 멕시코, EU, 캐나다, 미국 등임<그림 2-6>.
- EU의 경우 AMS 최종 양허수준과 블루박스를 합친 672억 달러 수준에서 2010년에 125억 달러로 2000년 수준 대비 438%를 감축해야 하며, 블루박스를 차치하고라도 이러한 결과는 받아들이기 어렵다고 판단됨<그림 2-7>.
- 미국은 2010년에 100억 달러로 2000년 수준 대비 91%를 감축하게 되는데, 앞으로 세계 곡물가격이 서서히 회복될 것으로 본다면 AMS는 LDP 감소 등으로 크게 줄어들 수 있으며, 그렇지 않더라도 적어도 1998년도 현행 총 AMS 수준(104억 달러)만 유지하면 되기 때문에 보조 감축 부담은 상대적으로 가벼움.⁶

5 미국 국무부(Secretary of State)의 Alan Larson과 무역대표부(USTR)의 Allen Johnson 대사는 2002년 7월 26일 FSRI법에 대한 브리핑에서 새로운 농업법의 이행기간이 2002~2007년이기 때문에 FSRI법과 현재 진행되고 있는 WTO 농업협상 사이에 직접적인 관계는 없다고 밝힘<<http://fpc.state.gov12208pf.htm>>. 새로운 WTO 농업협정은 2006년부터 이행될 수 있음.

6 앞에서 살펴보았듯이, 현행 총 AMS 산출에 포함되는 보조 조치들은 곡물 시장가격과 연동되기 때문에 가격이 상승하면 AMS가 하락하게 됨.

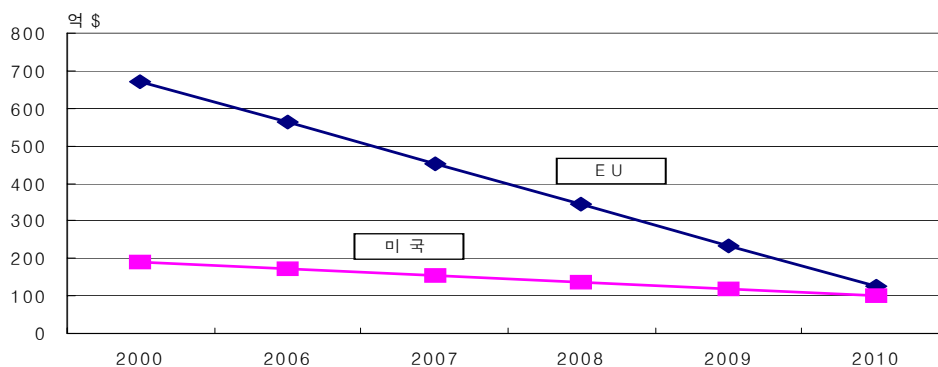
그림 2-6. 미국의 AMS 감축(5% VAP 법칙) 제안 적용 결과



주: 1996~98년 총 농업 생산액(VAP)과 2002년 9월 환율을 적용해 산출함.

자료: 미국 농무부(<http://www.fas.usda.gov>)

그림 2-7. 미국과 EU에 AMS 감축(5% VAP 법칙) 적용 결과



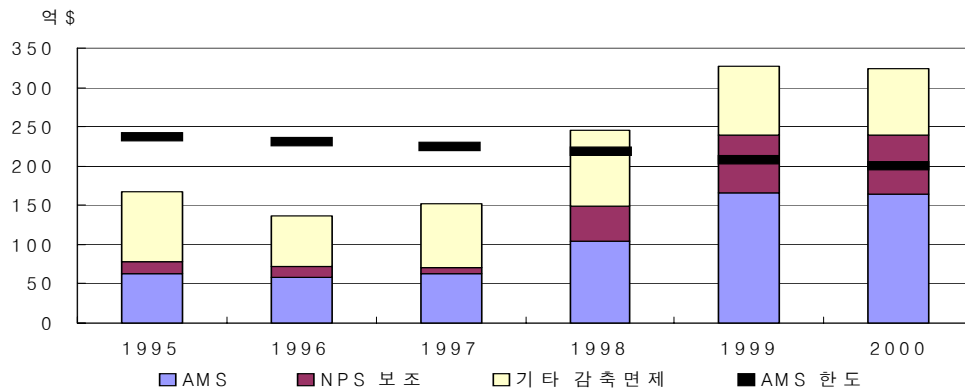
주: EU의 수치는 AMS와 블루박스를 합친 경우임.

자료: 미국 농무부(<http://www.fas.usda.gov>)

- 결과적으로 미국의 AMS 감축에 대한 협상 전략은 UR 방식과 달리 VAP 5% 법칙에 기초한 새로운 AMS 감축공식을 제시함으로써 자국의 실제

- 감축부담은 거의 없게 한 반면에 EU, 일본 등 국내보조 수준이 상대적으로 높은 다른 회원국들의 감축의무는 크게 하는 것이라고 판단됨.
- 미국의 91% 감축도 적다고 할 수 없지만, 세계 곡물가격의 회복 전망과 뒤에서 논할 NPS 최소 허용보조가 유지된다는 두 가지 조건 아래 AMS 감축이행 부담은 거의 없을 것으로 판단됨.
 - EU는 블루박스(약 300억 달러)를 AMS에 포함시키지 않는다 하더라도 2010년까지 AMS를 250억 달러 정도를 감축해야 하므로 미국 제안을 수용하기는 거의 불가능할 것으로 여겨짐.
- AMS 감축 제안과 연계해 미국은 최소 허용보조(de minimis)를 지금과 같은 형태와 수준으로 유지하는 것이 중요한 과제임.
 - 1999년과 2000년의 현행 총 AMS로 추정된 결과를 살펴보면, 작물 시장 손실과 작물 재해 등이 품목 불특정(NPS) 보조로 최소 허용보조에 포함되지 않는다면 AMS 상한을 초과하는 결과가 나타남<그림 2-8>.
 - 이상과 같은 긴급 프로그램을 가격손실 지불(CCP)의 형태로 규범화한 2002년 농업법(FSRI) 아래에서도 CCP가 NPS 보조로 분류함으로써 이를 AMS 산출에 포함시키지 않을 것으로 보임.
- AMS를 추가로 감축해야 하는 상황에서 NPS 보조의 역할은 지금보다 더욱 클 것이기 때문에 미국은 최소 허용보조 특히 NPS 보조의 유지를 중요한 협상 목표로 추구할 것으로 판단됨.

그림 2-8. 미국의 최종 AMS 양허수준과 NPS 최소 허용보조의 관계



주: 1999~2000년 수치는 추정치임.

자료: ERS/USDA(2002)

- 이에 대해 EU는 현재 농업협정이 NPS 보조에 대한 명확한 정의를 제시하지 않고 있음을 지적하면서 NPS 보조의 품목 특정성에 대한 명확한 정의를 요청함.
 - EU는 NPS 조치가 특정 연도의 생산 형태나 물량, 국내외 가격 또는 생산요소 등과 연계되거나 이에 기초하지 않아야 한다고 제안함.
 - 이에 따라 미국의 CCP가 품목별 목표가격과 연계된 특정성이 있는가 하는 점과 이로 인해 품목 특정 보조로 재분류해야 하는가 하는 점이 쟁점으로 부각된 상태임.
- 미국의 처지에서 최소 허용보조의 폐지나 NPS 보조에 대한 엄격한 규율 설정은 AMS 감축약속 이행에 커다란 걸림돌이 될 것으로 판단되며, 이에 따라 이 규정의 유지에 최대의 협상력을 동원할 것으로 판단됨.
- 1995년 이후 미국은 블루박스를 전혀 활용하고 있지 않기 때문에 무역을 왜곡하는 이 보조를 감축대상 보조 또는 비면제 보조로 분류해 감축해야 한다는 입장임.

- 이를 위해 미국은 보조 분류를 면제와 비면제 보조로 단순화한 것으로 보이며, AMS 감축방식에 대한 협상 전략과 마찬가지로 EU와 노르웨이 등 블루박스를 적극 활용하고 있는 회원국들을 겨냥한 것임.
 - EU나 노르웨이는 자국 농정수단의 근본적인 전환 없이는 미국의 블루박스 감축제안을 수용하기 어려울 것으로 판단됨.
- 미국은 허용보조 곧 그린박스로서 국내 식량원조(food stamp), 연구, 지도, 병해충 방제, 생산과 연계되지 않은 직접지불 등 현재 자국이 적극 활용하고 있는 조치들을 제안하고 있는데, 이는 기존의 규범과 다르지 않기 때문에 특별한 협상 목표나 전략이 함축된 것으로 볼 수 없음.
 - 종합하면 미국의 처지에서 중요한 협상 목표는 상대국의 보조 감축 폭을 상대적으로 크게 하는 반면 자국의 감축의무는 최소화하는 것으로 다음과 같은 전략을 구사함.
 - ① 기존 보조 분류체제를 면제와 비면제 보조로 재분류함으로써 상대국의 보조 감축 폭을 확대하고자 함.
 - ② 총 농업 생산액 대비 5% 법칙이란 새로운 보조 감축공식을 통해 상대국의 보조 감축 폭을 확대하고자 함.
 - ③ 최소 허용보조 특히 품목 불특정 보조체제의 유지를 통해 자국의 보조 감축부담을 줄이고자 함.

2. 유럽연합(EU)

2.1. 협상 제안서의 주요 내용

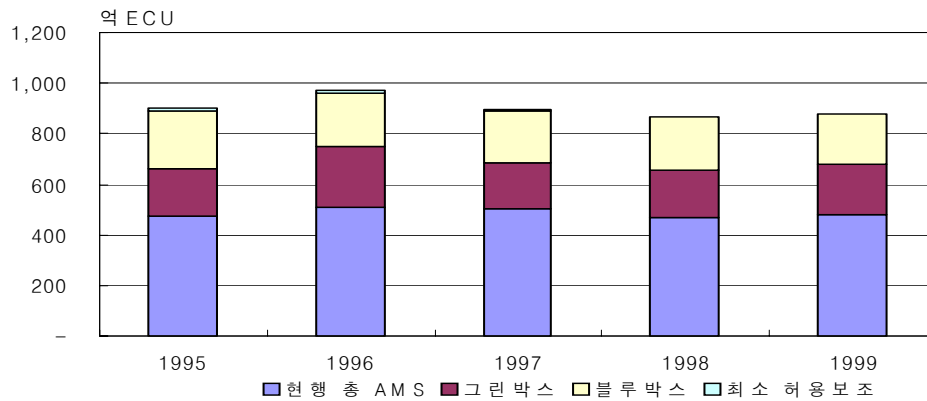
- EU의 협상 목표는 공평하고 공정한 기준 아래 실질적인 무역자유화를 추구하고 환경보호, 농촌개발, 식품안전, 기타 소비자 관심사항 등을 다루는데 필요한 농업모형을 유지하는 것임(European Commission 2002).
- EU는 2003년 1월 27일에 열린 EU 외무 각료회의에서 세부원칙을 담은 협상 제안서를 승인하고 이를 WTO에 제출할 예정임.
 - EU는 WTO 의장 보고서가 발표되기 이틀 전인 2002년 12월 16일에 집행위원회(Commission) 차원에서 마련한 세부원칙을 발표했으나, 회원국들의 합의를 얻지 못해 2003년 1월 22~24일에 열린 WTO 농업 특별회의에 정식으로 제시하지 못했음.
 - 이후 1월 27일에 열린 농업 각료회의와 외무 각료회의는 집행위원회의 협상 제안서에 관한 논의했으며, 수출보조에 관한 일부 제안을 완화하는 선에서 합의하고, 이를 WTO에 정식으로 제출하기로 결정함.
- 협상 제안서에서 EU는 무역을 왜곡하는 보조 곧 AMS를 최종 양허수준 기준으로 2006년부터 6년(개도국은 10년) 동안 55% 감축하도록 제안함.
- 최소 허용보조는 무역을 왜곡하는 보조로서 협정의 중대한 허점이며, 일부 회원국에 의해 남용되고 있는 만큼 선진국에 의한 적용을 철폐하도록 제안함.
 - 예를 들면, 미국의 경우 200억 달러나 되는 엄청난 규모의 보조를 최소 허용보조의 이름아래 사용할 수 있는데, 이를 무역을 왜곡하지 않는 수준으로 볼 수 없다는 주장임.

- 허용보조 또는 그린박스에 대한 제안은 소비자의 관심사항을 고려하고 환경보호, 전통적인 경관 및 생물다양성, 농촌개발, 동물복지 등 사회적 목표 달성이 허용되도록 하자는 것임.
 - 특히 지리적 표시제(geographical indications), 환경보호, 농촌개발, 동물복지 등을 구체적인 사항으로 제시함.
- 블루박스는 감축대상 보조를 허용대상 보조로 전환하는 단계에서 유용하게 활용될 수 있는 조치인 만큼 유지할 것을 제안함.
- 개도국 특별우대 조치와 관련 EU는 '식량안보 박스'를 제안하고 이 틀 안에서 개발 목적으로 보조하는 것은 무역을 왜곡하는 보조로 간주하지 않도록 제안함.

2.2. 국내 농업정책과 WTO 규범 이행 관계 분석

- 1995~99년에 EU의 총 국내보조 이행 실적을 분야별로 나타내면 <그림 2-9>와 같음.
 - 전체 국내보조에서 AMS가 차지하는 비중은 53~56%로 가장 크고, 그린 박스와 블루박스가 각각 20~25%, 최소 허용보조는 2% 미만임.
- EU가 시행하는 블루박스는 고정된 재배면적과 단수에 근거한 직접지불과 사육두수에 대한 지불이며, 1995~99년에 연평균 210억 유로를 지원함.
 - 블루박스에 포함되는 주요 정책 조치는 시장가격 보조 감축에 따른 보상으로 곡물과 유지종자 등에 ha 당 지급하는 직접지불, 휴경요건 이행에 따른 지불, 송아지 사육에 대한 보상 지불, 황소에 대한 프리미엄, 양과 염소에 대한 보상 지불 등임.

그림 2-9. EU의 총 국내보조 이행 실적

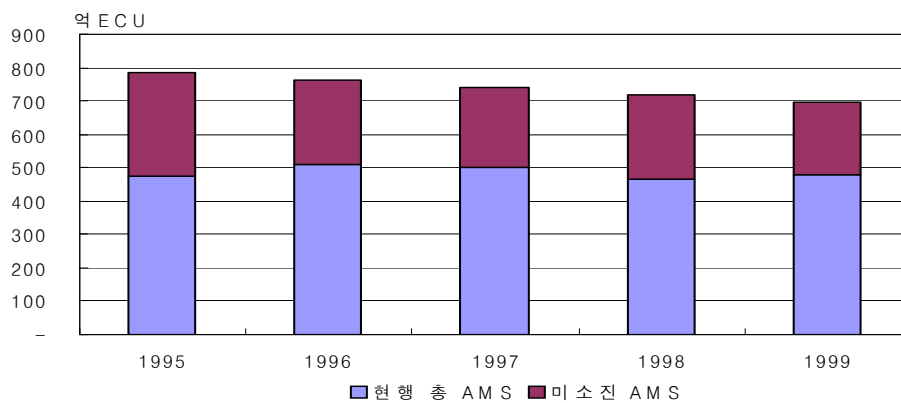


자료: WTO(<http://www.wto.org>)

○ 1995~99년에 AMS 활용률은 60~69%임<그림 2-10>.

- 1999년 기준으로 가격보조 정도가 높은 품목들은 쇠고기 131억 유로, 담배 98억 유로, 면화 62억 유로, 설탕 58억 유로 등이고, 이 밖에도 쌀과 버터의 보조 수준도 높음.

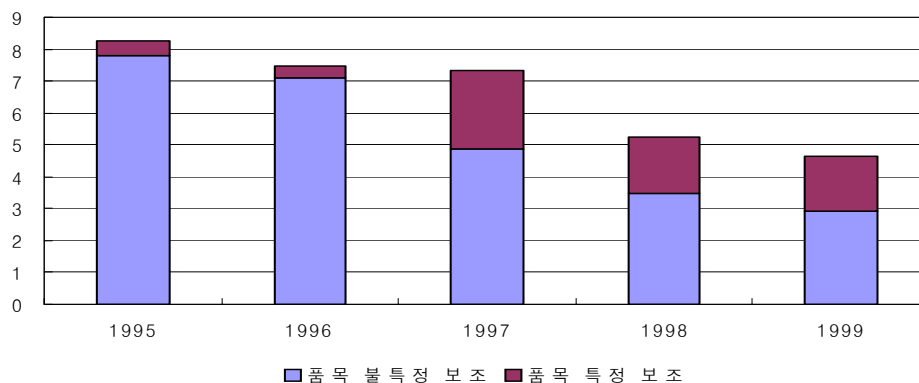
그림 2-10. EU의 AMS 이행 실적



자료: WTO(<http://www.wto.org>)

- 미국과 달리 EU의 최소 허용보조 사용 실적은 매우 낮아 연간 평균 7억 유로에 불과함<그림 2-11>.
- 1997년부터 품목 특정보조의 비중이 늘어났으나, 아직 품목 불특정 보조의 비중이 높음.
- 품목 특정 보조는 일부 곡물과 과일 및 채소가 해당됨.
- 품목 불특정 보조는 이자와 보험에 대한 보조로 구성됨.

그림 2-11. EU의 최소 허용보조

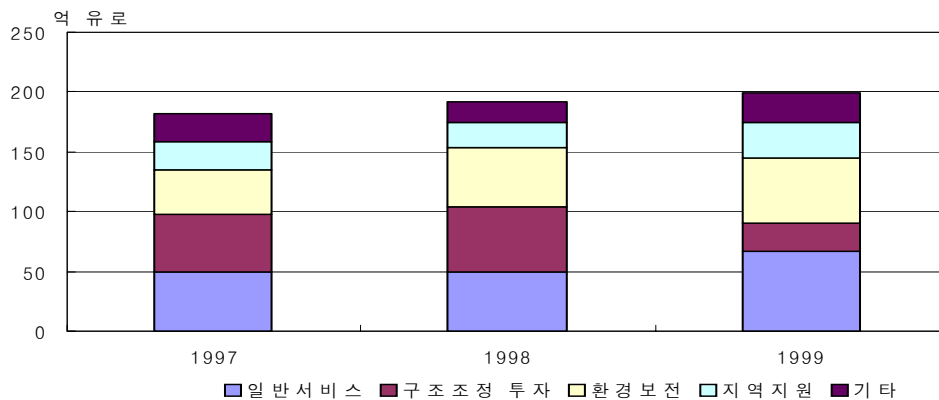


자료: WTO(<http://www.wto.org>)

- EU가 활용하고 있는 주요 그린박스 규모는 점차 늘고 있으며, 그 주요 조치들은 정부의 일반 서비스, 구조조정 지원 가운데 투자보조, 환경보전 제도, 지역지원제도 등임<그림 2-12>.
- EU의 공동농업정책(CAP)은 일련의 농정개혁을 통해 품목 대상의 가격보조 중심에서 생산자를 대상으로 하는 직접지불로 그 농정수단을 전환하고 있으며, 농업과 농촌이 소비자와 사회 수요에 부응해 환경보전과 식품안전, 경관, 농촌개발 등 농업이 사회에 다양한 서비스를 제공하도록 추진하고 있음.
- 1992년 CAP 개혁을 통해 EU는 시장 가격보조를 줄이고 직접지불을 도입했으며 과잉생산을 억제하기 위한 생산조정을 규정함.

- 1999년에 유럽 이사회(European Council)는 독일 베를린에서 ‘의제 2000(Agenda 2000)’을 채택함으로써 2000~06년의 농정을 수립함.
- 의제 2000에 의해 시장 가격보조 수준은 더욱 낮아진 대신에 감소분의 50%를 직접지불로 보상하고, 환경보존의 순응조건이 도입됐으며 농촌개발과 농업환경정책 조치가 한층 강화됨.

그림 2-12. EU의 그린박스 활용 현황



자료: WTO(<http://www.wto.org>)

- 2002년 7월 유럽 위원회는 1999년 베를린 회의에서 합의한 대로 의제 2000이 지속 가능한 농업과 농촌개발 목표에 미친 영향을 평가하고 개선 방향을 담은 중간보고서(Mid-Term Review: MTR)를 유럽 위원회와 의회에 제출함.
- MTR은 WTO 농업협상과 EU의 동구권 확대를 앞두고 새로운 농정 방향을 제시한 것으로 볼 수 있어 주목을 받고 있음.
- MTR은 공동시장 체제, 비연계 소득보조, 지속 가능한 농업과 농촌개발 측면에서 급진적인 변화를 제시함(Agra Europe 2002).
- 곡물에 대한 시장 가격보조 수준이 추가로 인하되도록 제한된 반면에 우유와 낙농제품, 설탕, 올리브유, 포도주, 담배 등에 대한 새로운 제한

은 제시되지 않음.

- 지금의 면적 및 가축 직접지불(주로 블루박스)을 대신해 농가당 비연계 소득보조를 새롭게 도입하되, 농가당 30만 유로의 상한을 설정함.
- 지속 가능한 농업과 농촌개발을 강화하는 차원에서 보조를 받는 생산자는 환경 및 식품안전, 동물 위생과 복지, 작업 안전기준 등 법적인 규정을 의무적으로 지켜야 하고, 농가의 회계 감사 체제와 강제적인 10년 장기 휴경제도가 도입됐으며, 단일 비연계 소득보조를 해마다 3% 또는 최대 20% 감축해 농촌개발 목적으로 활용하도록 하는 이른바 동적 조정제도(dynamic modulation)를 도입함.
- 지금의 농업 환경조치, 조건 불리제도, 농지 수림화, 조기은퇴제도에다 새로운 농촌개발 조치로서 지리적 표시제와 원산지 지정 및 유기농과 같은 품질보증과 인증조치에 대한 유인책 제공, 법규정에 의해 요구되는 기준 채택에 따른 금융적인 지원, 동물복지에 관한 지불 등이 제안됨.

2.3. 협상 목표와 전략 분석

- 이전의 CAP 개혁과 마찬가지로 MTR는 EU의 WTO 협상 목표와 전략을 간접적으로 나타낸다고 볼 수 있음(Tangermann 2001; <http://europa.eu.int>).
- 1992년 CAP 개혁은 순전히 국내 요인에 의한 것이라고 표명됐으나, 당시 진행 중인 UR 협상에 대한 대응 방안으로 마련된 것임에 틀림없고 실제로 이를 통해 UR 협상 타결을 도출할 수 있었음.
- 1999년 CAP 개혁과 MTR도 동구권으로 EU 확대와 WTO 이행을 감안한 것으로 볼 수 있으며, 특히 전자에 대한 사항(예: 직접지불의 적용 여부)이 불확실한 점에서 이와 같은 개혁이 주로 WTO 규범 이행이나 협상과 관련된 것으로 해석할 수 있음.
- EU 농업위원회 Fischler 위원장은 EU가 추구하는 협상 원칙과 목표로 공정하고 효과적인 개혁, 부담의 공유, 개도국에 대한 배려, 유럽형 농업모형의 인정 등을 들고 있음(<http://europa.eu.int>)

- 미국과 케언즈 그룹의 협상 제안 내용은 비사실적이라 공정하고 효과적이지 못하다는 평가임.
 - 부담의 공유 원칙은 제안된 내용이 일부 회원국에만 부담을 주는 것이 아니라 모든 회원국의 참여와 기여가 있어야 한다는 것임.
 - 개발과 관련된 사항에 대한 WTO/DDA의 핵심임.
 - 식품안전, 환경보전, 농촌개발, 소비자 정보, 동물복지 등 유럽형 농업모형의 추구를 통해 사회적 요구사항을 만족시킬 수 있어야 함.
- 총 AMS 감축과 관련해 EU는 최종 양허수준에서 이행기간에 55% 감축하는 것으로 제안하고 있는데, 이는 EU의 감축 부담을 최소화하는 대신에 미국의 감소 폭은 VAP 5% 법칙과 거의 비슷하게 만드는 것임.
- 총 농업 생산액 5% 법칙에 따르면 2010년에 EU의 AMS는 125억 달러이지만 AMS 기준으로 55% 감축할 경우 370억 달러가 되는 반면, 미국의 경우 각각 100억 달러와 105억 달러로 두 감축방식 사이에 차이가 거의 없게 됨.
 - AMS 55% 감축공식에 따르면 EU는 1999년 수준에서 10년 동안 100억 달러 정도의 AMS를 줄이는 것으로 상대적인 부담이 감소함.
- EU가 AMS 55%란 상대적으로 큰 폭의 감축공식을 제시한 배경은 안으로 CAP 개혁에 의한 자신감과 밖으로는 다른 회원국들의 강한 개혁요구에 대한 인식이 결합된 결과로 해석할 수 있음.
- 케언즈 그룹과 일부 개도국이 제안한 선수금 방식(downpayment: 이행 첫 해에 AMS를 50% 감축하고 그 이후부터 일정한 비율로 감축하는 방식)도 AMS의 실질적인 감축을 유도하기 위한 것인데, 감축률 55%는 이러한 외부 요구사항을 감안한 것으로 볼 수 있음.
 - 실제로 2003년 1월 21일에 우리나라 주관으로 제네바 대표부에서 열린 NTC 국가 협의회에서 EU는 국내보조 감축 폭이 수출보조 경우보다 크게 제시한 이유는 외부의 압력을 고려한 전략적인 차원임을 밝힘.

- EU는 미국의 최소 허용보조 규모가 최소의 무역왜곡 효과를 나타내는 수단으로 볼 수 없을 만큼 크기 때문에 규범의 허점을 제거한다는 차원에서 이 조치의 폐지를 제안함.
 - 1999년에 EU의 최소 허용보조 규모는 5억 유로 미만인 반면에 미국의 경우 160억 달러에 이를 것으로 추정됨.
 - 앞에서 분석했듯이 최소 허용보조가 유지되지 않는다면 미국은 지금의 상황에서도 AMS 감축의무를 이행하기 어려울 것이며, 협상 결과에 따른 AMS 추가 감축을 수용하기는 더더욱 곤란할 것으로 보임.
 - EU는 선진국에 한해 최소 허용보조의 폐지를 제안한 것은 우리나라를 비롯해 많은 개도국들이 최소 허용보조를 활용하고 있기 때문인 것으로 판단됨.
- 종합할 때 감축대상 보조에 대한 EU의 협상 전략은 최소 허용보조의 폐지 카드를 앞세워 미국을 압박함으로써 AMS 감축 폭을 줄이는 것이라 하겠음.
 - 급진적인 개혁안인 MTR 안에서도 AMS에 해당되는 시장 가격보조가 여전히 주요 정책 조치로 잔존하고 있기 때문에 AMS 감축 폭의 최소화는 EU에 중요한 협상 목표임.
- 블루박스에 대해 EU는 유지를 제안하고 있지만, 도하(Doha) 각료회의 과정에서 자발적인 감축 의사를 표시한 이상 블루박스 규모가 감축되거나 그에 대한 상한이 설정될 가능성이 높음.
 - 블루박스를 사용하는 회원국의 수가 소수인 점 또는 많은 회원국들이 관련 규범의 강화를 요구하고 있는 점, 우리나라와 일본, 폴란드, 노르웨이 등 일부 회원국만이 블루박스 유지에 찬성하고 있는 점, 블루박스 유지를 정당화하는 논리가 약한 점 등이 블루박스 유지에 걸림돌로 작용하고 있음.

- MTR에서 많은 블루박스 조치들이 농가당 비연계 소득보조 곧 그린박스 조치로 전환되도록 제안되고 있음은 앞으로 EU 농정에서 블루박스의 비중이 크게 감소할 것이란 점(일부 블루박스 조치는 지속)을 시사해 주고 있다고 판단되며, 이에 따라 EU는 블루박스 감축을 협상의 지렛대로 활용할 수 있을 것으로 보임.
 - 블루박스 조치가 중요한 농정수단으로 자리매김하고 있는 노르웨이 입장에서 이러한 EU의 정책개혁 방향과 WTO 협상 전개는 상당한 위협요인으로 인식되고 있음.
- 허용보조 곧 그린박스에 대한 EU의 협상 전략은 합법적인 것으로 인정된 농업의 비교역적 사항(NTC) 또는 다원적 기능을 유럽형 농업모형과 연계해 그린박스에 추가로 반영하는 것임.
 - 이에 따라 품질, 지리적 표시제, 환경보호, 농촌개발, 동물복지 등 사회 및 소비자 관심사항에 대한 새로운 조치 도입을 제안함.
- EU의 관심사항에 대해 회원국 특히 개도국들의 반발이 큰 실정임.
 - 표시제와 관련된 사항은 TBT와 Codex 등 다른 협정이나 기구를 통해 접근하는 것이 바람직하다는 회원국들의 반응이 많음.
 - 품질이나 동물복지에 대해 개도국을 비롯한 많은 회원국들은 이것이 유럽의 문제에 국한된다고 지적하면서 새로운 형태의 보호주의 수단이 될 것으로 경계를 나타냄.
- 이에 따라 EU는 이른바 ‘식량안보 박스(food security box)’를 제안해 개도국의 개발관련 보조를 무역을 왜곡하는 보조로 보지 않는다고 수용하는 대신에 EU의 관심사항인 다양한 NTC의 추가를 관철하는 전략을 추진하고 있는 것으로 판단됨.

3. 미국과 EU의 협상 제안 비교

- WTO/DDA 협상에서 양대 축을 이루고 있는 미국과 EU의 협상 전략은 한마디로 자국의 감축 수준은 최소화하면서 상대국의 감축 규모는 최대화하는 것이라고 평가할 수 있음.
- 실제로 미국과 EU의 협상 제안 가운데 감축 공식이나 입장에서 같은 부분이 거의 없는 상태임.
- 미국과 EU의 협상 제안이 양국에 미치는 영향을 가늠하기 위해 R/O(request-offer) 방식으로 행렬을 산출한 결과를 비교하면, ‘자국의 감축률 최소화와 상대국 감축률 최대화’란 두 회원국의 협상 목표가 잘 드러남<표 2-1>.

표 2-1. 미국과 EU의 R/O(request/offers) 비교(2010년 기준)

		EU(억 €)	미국(억 \$)
실제 지원한 보조 (1999년 기준)	AMS	479	169
	블루박스	198	0
	최소허용보조	5	74
	① 합계	681	243
미국 안 ¹⁾	AMS	109	100
	블루박스	-	-
	최소허용보조	5	74
	② 합계	114	174
EU 안 ²⁾	AMS	302	86
	블루박스	198	-
	최소허용보조	-	-
	③ 합계	500	86
R/O(%)	감축제외(Offer)	27%	28%
	감축요구(Request)	65%	83%

주: 1) 미국 안은 AMS와 블루박스를 합해 그 상한을 1996~98년 평균 농업생산액의 5%로 설정하는 것임.

2) EU 안은 AMS를 55% 감축하고 블루박스를 유지하되 최소 허용보조를 폐지하는 것임.

- 1999년의 사용실적 기준으로 미국은 자국 보조규모의 28% 감축을 제의한 반면에 EU에 대해서는 83% 감축을 요구함.
 - 같은 기준으로 EU는 자국 보조규모의 27% 감축을 제의한 반면에 미국에 대해서는 65%의 감축을 요구함.
- Offer 감축률은 상대적으로 낮게 하는 반면에 request 수준은 높게 하기 위한 협상 전략차원에서 미국은 총 농업생산액을 기준으로 AMS와 블루박스를 합친 이른바 비면제 보조를 감축하는 새로운 공식을 제안했고, EU는 UR 공식을 유지하되 최소 허용보조를 폐지하는 방식을 제안한 것이라고 평가할 수 있음.

제 3 장

협상 전망과 우리나라의 전략

1. 협상 전망

- 2003년 1월 22~24일에 열린 WTO 농업위원회 특별회의에서 회원국들은 의장의 종합보고서를 기초로 다양한 협상 제안 내용을 수렴하기 위해 논의했으나, 기존의 입장만을 재확인한 채 별 성과 없이 회의를 마침.
 - 하빈슨 의장은 도하 각료회의가 위임된 일정대로 협상이 진행될 수 있도록 회원국들이 입장 차이의 수렴을 위해 창의적으로 생각할 것을 요청했으나 결실이 없었음.
 - 특히 EU는 이번 회의에서도 구체적인 세부원칙을 제시하지 못함으로써 브라질 등 일부 회원국들로부터 비난을 받음.
- 회원국 사이에 협상 입장이 첨예하게 대립되고 있고, UR 방식에 의한 감축을 지지하는 회원국들의 구체적인 수치 제시가 부족한 상태에서 2003년 2월 중순경에 배포될 의장의 세부원칙 1차 초안은 큰 폭의 감축안을 제시할 가능성이 있다고 판단됨.

1.1. 감축대상 보조

- 감축대상 보조 곧 AMS의 감축은 어떠한 공식을 채택하든지 큰 폭의 감축이 불가피할 것으로 전망됨.
 - 미국과 EU의 제안이 이를 시사해주고 있으며, 케언즈 그룹과 다른 개도국들도 이행 첫해에 큰 폭으로 감축하는 형태인 선수금 방식을 주장하고 있음.
- 미국이 제안한 총 농업생산액 5% 법칙은 EU, 일본, 캐나다, 노르웨이, 스위스, 아이슬란드 등 일부 회원국들이 수용하기 어려운 감축공식이므로 채택 가능성이 적다고 판단됨.
 - VAP 5% 공식은 우리나라를 비롯해 대다수 케언즈 그룹 회원국에 아무런 추가 AMS 감축의무를 주지 않는 것이기 때문에 부담 공유 원칙 또는 우리나라가 협상 제안서에서 주장한 회원국 사이의 이익균형 원칙과 맞지 않는 문제를 지님.
- EU의 총 AMS 55% 감축공식은 우리나라와 슬로바니아 등 AMS 활용률(양허 수준 대비 현행 총 AMS)이 80% 이상인 소수의 회원국에 커다란 감축의무를 부여하지만 EU와 미국 등 AMS 감축의무를 지닌 회원국들의 부담은 상대적으로 크지 않을 것으로 전망됨.
 - 비록 55%란 수치가 상대적으로 커 보이지만, 이 감축공식에 따르면 EU는 블루박스로 인해 과대평가된 UR 양허수준에서 AMS를 조금만 추가로 감축하면 되고, 미국은 VAP 5% 공식과 거의 같은 수준으로 AMS를 감축하게 됨.
- 결과적으로 큰 폭의 감축률이 적용된 UR 방식이나 선수금 방식에 의한 총 AMS 감축공식이 유력하다고 판단됨.

1.2. 최소 허용보조

- 미국은 최소 허용보조 특히 품목 불특정(NPS) 보조의 현행 유지가 WTO 의무준수에 결정적인 역할을 하고 있기 때문에 EU의 폐지 주장에 적극적인 반대 입장을 나타낼 것으로 내다보임.
- 최소 허용보조에 대한 다른 회원국들의 반응은 대체로 유지를 찬성하고 있으나, EU의 요구대로 NPS 보조에 대한 명확한 정의 설정이 설득력 있게 제시될 것으로 보임.

1.3. 블루박스

- 블루박스를 감축대상 보조로 분류하도록 한 미국의 제안은 많은 회원국들의 이해관계와 부합하고 있고, EU도 블루박스의 감축의지를 도하 각료 회의와 MTR를 통해 직접·간접으로 표명한 만큼, 블루박스의 감축 또는 감축대상 보조와 통합을 통한 사실상 폐지로 귀결될 가능성이 높음.
- EU의 MTR은 보상적 직접지불을 해마다 3% 또는 시행기간에 최대 20% 감축하고 이를 농촌개발 분야에 투입하도록 한 이른바 ‘동태 조정(dynamic modulation)’을 제안하고 있는데, 이는 블루박스 감축을 대비한 조치로 해석할 수 있음.
- 다만 EU, 노르웨이, 일본 등 현재 블루박스를 적용하고 있는 회원국들과 잠재적인 수요자로서 블루박스 유지에 찬성하는 우리나라, 폴란드 등은 블루박스 감축을 다른 협상목표 추구의 지렛대로 활용할 수 있을 것임.

1.4. 그린박스

- 그린박스는 미국과 EU가 비슷한 입장을 나타내는 거의 유일한 국내보조 분야이므로 지금의 틀이 유지될 가능성이 높다고 판단됨.

- 케언즈 그룹 및 일부 개도국들의 요구에 의해 일부 조항의 세부규정에 대한 명료화가 추구될 것으로 전망됨.
 - 대상 조항은 생산자 직접지불, 비연계 소득보조, 소득보험과 소득 안전망, 구조조정 지원(투자보조), 지역지원제도 등임.
 - 지금의 그린박스 조항들이 과연 그 생산 및 가격효과가 최소이어야 한다는 그린박스 조치의 검정을 통과할 수 있는가 하는 점이 쟁점이며, 이에 따라 용어나 기준 또는 정의 설정 등 일부 조정이 이뤄질 것으로 전망됨.
- NTC를 새로운 조치로서 그린박스에 반영하는 일은 이른바 NTC 국가들에 의해 제기되고 있으나, 새로운 조치의 첨가 이외에 어떤 방식으로 반영될 것인가 하는 측면에서 불투명한 점이 많이 남아 있음.
 - NTC에 대한 고려는 국내보조뿐만 아니라 다른 분야와 연계돼 있기 때문에 그 적용 범위와 분야를 가늠하기 어려움.
- 그린박스에 해당하는 새로운 조치들에 대한 도입 제안은 지금의 그린박스에 대해서도 불만이 많은 개도국의 반발로 용의하지 않을 것으로 보이나, 개도국 특별우대 조치들을 그린박스에 통합하는 방식으로 주고받기 식의 타결이 가능할 것인지 주목됨.

1.5. S&D 박스

- S&D 박스를 확충 또는 확대해야 한다는 공감대가 형성된 상태임.
- EU는 개도국을 위한 ‘식량안보 박스’를 제안함으로써 관련 논의의 주도권을 행사할 것으로 예상되나, 지금의 S&D 박스의 확충이나 그린박스의 틀 안에서 S&D 박스 조치의 확대 도입 등의 선택사항과 어떻게 합의될 것인가 하는 점은 불투명함.
 - 개도국들은 개도국 전용의 ‘개발박스(development box)’의 제정을 선호하

고 있으므로 EU의 제안은 개도국으로부터 지지를 얻을 수 있을 것임.

- 반면에 일부 선진국들은 개도국만을 위한 별도의 규범 설정에 회의적인 반응을 나타내고 있음.

- 그러나 이번 협상이 개발의제(DDA)로 명명된 만큼이나 개도국을 위한 특별 조치는 당위성과 필요성을 지닌다고 볼 때 ‘개발박스’나 ‘식량안보박스’의 제정이 가능할 것으로 판단됨.

2. 협상 전략

- 우리나라 처지에서 바람직한 협상 전략을 강구하기 위해서는 회원국들의 협상 제안 내용, 우리나라의 제안 내용, 주요 협상 제안들이 국내에 미칠 영향에 대한 분석, 주요국의 농정개혁 방향, 협상 전망 등을 종합적으로 감안해야 함.⁷
- 2004년 이후에 국내 농정이 어떻게 변화하고 발전할 것인가에 대한 불확실성이 남아 있으나, 거시적이고 종합적이며 미래 지향적인 관점에서 새로운 국내보조 규정에 대한 협상 전략을 강구하는 것이 과제임.

2.1. 협상 우선순위

- 농업협상에서 우리나라가 목표하는 최고의 우선순위는 AMS 감축 폭을 최소한으로 줄이면서 그린박스를 유지 내지 확충하는 것임.
- 최소의 AMS 감축 또는 AMS 확충은 국내외 여건 변화에 대응한 신축적

⁷ 다양한 협상 제안이 국내 농업에 미치는 잠재적인 영향에 대한 분석 결과는 임송수 (2002a; 2002b)를 참조하기 바람.

인 농정 추진에 필요한 사항임.

- 큰 폭의 AMS 감축은 주곡인 쌀 수매제의 위축이나 제도의 전환을 가져올 수 있음.
 - 시장접근 기회의 확대로 국내 쌀 가격이 하락할 경우 소득 보전제에 의한 지원 확대가 불가피함.
 - 관세율의 추가 감축으로 다른 품목들에 대한 지원 확대도 단기적으로 필요로 할 것이며, 그 지원규모가 최소 허용보조 이상이거나 허용보조의 틀 안에서 수용할 수 없을 가능성도 있음.
- EU와 일본의 사례에서 보듯이 블루박스는 지속적인 AMS 감축과 일부 농산물의 과잉생산 기조에서 유용하게 활용될 수 있는 조치이므로 이를 유지하는 것이 과제임.⁸
- 특히 자원 이용 측면과 경제적인 측면, 그리고 식량안보, 농촌개발 등 다양한 NTC를 제공하는 측면에서 논농사가 우리 농업의 근간이라고 본다면 쌀과 논, 그리고 그 생산자를 대상으로 AMS와 그린박스뿐만 아니라 블루박스 등 다양한 정책수단을 확보하는 것이 중요함.
- 그린박스는 국내보조 구성요소 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 미래 농정수단의 주축이 될 것이기 때문에 이를 확충하는 것이 과제임.
- 2000년 기준으로 총 국내보조에서 그린박스가 차지하는 비중은 69% 또는 5조 541억 원에 이름(임송수 2002a).
 - 선진국의 농정개혁 과정에서 나타나고 있듯이 농정의 대상이 품목(AMS) → 면적(블루박스) → 생산자 및 서비스(그린박스) 중심으로 발전하고 있다는 점에서 그린박스의 중요성은 한층 높아질 것임.

8 EU는 1992년 CAP 개혁을 통해 시장 가격보조 감축효과를 상쇄하는 차원에서 보상적 직접지불을 도입했으며 UR에서 이를 블루박스로 관철시킴. UR 이행기간인 1998년에 일본은 쌀 생산조정 면적(과거 3년 평균 생산량의 85% 이하)을 대상으로 과거 3년 평균가격과 현재가격 차이의 80%를 지원하는 '도작 경영안정제'를 블루박스로 도입함.

- 단기적인 시장여건 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 일종의 안전장치로서 최소 허용보조는 우리나라에 유용한 조치이고, 또한 그 품목 특정 및 불특정 보조의 활용도가 높은 만큼 이 제도의 유지가 중요함.
- 최소 허용보조는 앞으로 고관세 품목의 관세율 추가 감축으로 인한 피해를 상쇄하는 수단으로서 더욱 유용하게 활용될 수 있음.
- 최소 허용보조에 해당되는 품목은 우리나라 27개(2000년), EU 3개(1999년), 미국 13개(1998년), 일본 4개(1999년) 등으로 우리나라의 활용 정도가 상대적으로 높기 때문에 이 조치의 유지가 중요함.

2.2. 협상 전략

가. 우리나라 감축기준 AMS의 재산출

- 우리나라의 AMS 설정과 관련해 먼저 고려해야 할 사항은 ‘감축기준 AMS(base total AMS)’을 재산출하는 문제임.
- UR 농업협정 부속서 3에 명시된 현행 총 AMS(사용 보조액)의 산출 공식은 아래와 같음.

$$AMS = \{AAP-FERP\} \times EP,$$

- AMS: 현행 총 보조 측정치(current total aggregate measurement of support)
 - AAP: 적용된 관리가격(applied administered price)
 - FERP: 고정 외부참조가격(fixed external reference price)이며, 1986-88년 기준으로 순수출국의 경우 평균 f.o.b. 단가, 순수입국의 경우 평균 c.i.f. 단가를 말함(단, 우리나라의 경우 기준연도는 1989~91년이며 쌀의 경우 1993년 수준이 반영됨).
 - EP: 가격지지 대상 물량(eligible production)이며, AAP의 대상이 될 수 있는 생산량을 말함.
- 우리나라의 이행계획서(Country Schedule: CS)에 제시된 감축기준 AMS는 가격지지 대상 물량(EP) 대신에 실제 정부 구매량을 적용해 산출된 것이란 점에서 재산출의 정당성을 주장할 수 있음.

- UR 당시 감축기준 AMS에 포함된 품목, 곧 품목 특정적 시장가격지지 산출의 대상 품목은 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채임.
- 미국과 호주가 우리나라를 상대로 제기한 쇠고기 분쟁에서 WTO 패널은 실제 수매량을 기준으로 한 우리나라의 AMS 산출 방법이 잘못됐다고 판정한 바 있음(2000년 6월의 최종 보고서).
- 감축기준 AMS의 재산출은 협상 세부원칙의 직접적인 대상이 아니라 새로운 세부원칙을 근거로 CS를 작성한 후 양자협상 과정에서 논의될 사항이나, CS 수정은 복잡한 사안이 될 것임.
- 만약 EP를 적용해 AMS를 재산출하다면, 감축기준 AMS는 7조 3,805억 원으로 UR 수준보다 3배 이상 늘어나며, 2004년에는 5조 9,679억 원이 됨 <표 3-1>.

표 3-1. 재산출한 AMS 양허수준

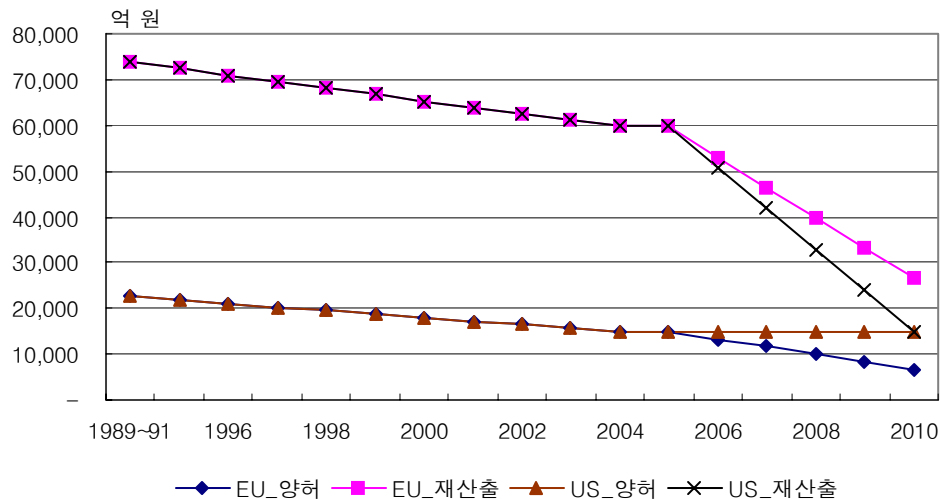
이행연도	UR 양허수준(억 원)	재산출한 양허수준(억 원)
감축기준(1989~91)	22,596	73,805
1995	21,827	72,392
1996	21,057	70,980
1997	20,287	69,567
1998	19,518	68,155
1999	18,748	66,742
2000	17,979	65,329
2001	17,209	63,917
2002	16,439	62,504
2003	15,670	61,091
2004	14,900	59,679

주: CS상의 감축기준 AMS은 쌀의 경우 1993년 수치가 포함된 것이나, 2004년 최종 양허수준은 1989~91년 수치로 산출한 별도의 감축기준 AMS에서 총 13.3% 감축으로 설정한 것임. 연간 AMS 감축 폭은 CS상의 감축기준 AMS과 최종 양허수준의 차이를 이행연도로 나눈 것임.

나. EU와 미국의 AMS 제안 분석

- AMS 최종 양허수준을 55% 감축하자는 EU의 제안에 따르면 우리나라의 AMS는 2004년에 1조 4,900억 원에서 2010년에 6,705억 원으로 줄게 됨.
 - EU의 제안은 UR 방식을 적용하는 것이기 때문에 지금과 같은 틀 안에서 수매량 기준의 양허수준에 맞춘 보조 이행이 될 가능성이 높음.
 - 만약 재산출된 결과를 기준으로 감축한다면 AMS 양허수준은 2004년에 5조 9,679억 원에서 2010년에 2조 6,855억이 됨<그림 3-1>.
- 1996~98년의 총 농업생산액(VAP) 5% 수준으로 AMS 양허수준을 설정하는 미국의 제안에 따르면 우리나라 AMS는 2004년 수준인 1조 4,900억 원을 2010년까지 유지하게 됨<그림 3-1>.

그림 3-1. EU와 미국의 협상제안이 국내 AMS에 미치는 영향



주: 'EU_양허'는 CS상 최종 양허수준에서 55% 감축하는 것임.

'EU_재산출'은 EP를 기준으로 산출한 최종 양허수준에서 55% 감축하는 것임.

'US_양허'는 CS상 최종 양허수준에서 VAP 5%로 설정하는 것임.

'US_재산출'은 EP를 기준으로 산출한 최종 양허수준에서 VAP 5%로 설정하는 것임.

- VAP 5% 법칙은 새로운 감축공식이고 생산액(가격×생산량)을 기준으로 한 것이기 때문에 이 방식이 수용된다면 우리나라의 AMS 이행실적에 대한 계산이 수매량이 아닌 생산량(EP) 기준으로 이뤄져야 한다는 주장이 제기될 수 있음.
- 만약 재산출된 AMS를 기준으로 감축한다면 양허수준은 2010년에 1조 5,012억 원으로 2004년 양허수준인 1조 4,900원과 비슷하지만, 이는 2006~10년 이행기간에 총 11조 원 이상이 늘어나는 결과임.
- EU와 미국 제안이 우리나라에 미치는 순 영향은 그 결정요인들이 불확실한 현실 속에서 특정한 가정아래 판단할 수밖에 없음.
- 쌀 수매제의 축소, 소득 보전제의 증대, 다른 품목의 AMS 수요 증가, 수매량 대신에 생산량을 EP로 간주한 AMS의 재산출 가능성 등에 따라 AMS 감축부담 또는 이행효과가 결정됨.

다. 우리나라의 협상 전략

① AMS 감축

- AMS 감축에 관한 EU와 미국의 협상 제안이 우리나라에 미치는 영향은 국내 농정여건 변화 및 AMS 재산출 가능성 등에 따라 다른 결과를 가져오기 때문에 단정적으로 평가하기 어려움.
- 앞으로 AMS와 관련된 추가적인 정책수요가 나타날 수 있음을 감안할 때 AMS 감축 부담을 UR 수준 이상으로 높여 농정의 신축성을 제약하는 EU의 55% 감축안은 우리나라 처지에서 수용하기 어려움.
- 미국의 VAP 5% 법칙은 최소한 2004년 AMS 양허수준을 보장하지만, 쌀 수매제도의 지속과 연계해 만약 수매량 대신에 생산량 기준으로 AMS 이행실적을 계산하는 조건이 부가된다면 우리나라가 이를 수용하기 어렵게 됨.

- 앞날의 농정 전개방향에 대한 공감대를 형성하고, 양자협의 및 다른 회원국들과 외교적인 접촉을 통해 AMS 재산출 가능성을 파악하는 일이 효과적인 협상 전략 수립에 필요조건임.
- 예단하기 어렵지만 AMS 재산출을 통한 규모 확충이 가능하다면 VAP 기준의 감축방식을 고려할 수 있는 반면에 지금의 농정 수단과 AMS 이행 실적에 대한 계산방법을 유지해야 한다면 UR 방식이 지켜져야 할 것임.
 - 특히 VAP 기준의 접근방식이 타당할 경우 우리나라는 미국의 제안 수치보다 큰 기준(예: 재산출 가정아래 VAP 10%는 2010년에 AMS 양허수준 3조 24억에 해당)을 검토할 수 있을 것임.

② 최소 허용보조(de minimis)

- 우리나라는 EU, 미국, 일본 등보다 더 많은 품목(2000년 기준 27개 품목)에 대해 최소 허용보조를 적용하는 등 이를 유용한 정책수단으로 활용하고 있음.
- 더욱이 시장개방의 확대로 일부 품목에 대한 최소 허용보조의 수요가 앞으로 더욱 커질 것으로 보이기 때문에 우리나라의 처지에서 이 조치의 유지는 중요한 과제임.
- EU와 일부 회원국들은 최소 허용보조의 폐지 또는 규율 강화를 제안하고 있는데, 이는 주로 품목 불특정(NPS) 보조의 남용을 겨냥한 전략임.
 - 1999~2000년에 우리나라의 NPS 최소 허용보조의 규모는 각각 4,000억 원 이상으로 총 최소 허용보조에서 평균 80% 정도를 차지하며, AMS 최종 양허수준 대비 30%에 육박하는 수준임.
 - 이에 따라 NPS 보조에 대한 규율 강화가 우리나라에 미칠 음(-)의 영향은 클 것으로 분석됨.

- 최소 허용보조의 폐지나 규율 강화가 강도 높게 제기될 경우 우리나라는 다양한 농업여건 아래 회원국들이 신축적으로 농정을 시행할 수 있도록 최소한의 보조를 허용한 이 조치의 명분과 당위성을 주장하면서 유지될 수 있도록 노력해야 할 것임.
- 특히 최소 허용보조는 많은 개도국들의 주요 농정수단이기 때문에 개도국들과 연계해 이를 지키는 전략을 강구하는 것이 바람직함.⁹
- AMS가 실질적으로 감축되고 있는데 최소 허용보조마저 감축되거나 폐지될 경우 회원국들의 균형된 이해 반영과 감축부담 공유 원칙에 어긋난다는 주장을 개진해야 할 것임.

③ 블루박스

- 블루박스는 시장 가격보조의 감축을 상쇄하는데 활용할 수 있어 농정의 신축성을 확보하는 잠재적인 수단이 되기 때문에 우리나라는 블루박스의 유지를 주장하고 있음.
- 블루박스 감축 또는 폐지가 협상의 대세로 나타나고 있고, 블루박스를 농정의 근간으로 활용하고 있는 EU도 블루박스의 축소를 CAP-MTR에서 밝히고 있음.
- 이러한 여건아래 우리나라는 블루박스 감축을 지렛대로 활용해 오히려 AMS 감축의 최소화와 그린박스의 확충을 추구하는 전략이 필요하다고 판단됨.
- 블루박스의 감축 압박은 현재 이를 적극적으로 활용하고 있는 회원국들로 하여금 상대적으로 더 낮은 AMS 감축률을 수용하거나 그린박스를 확충하는 방향으로 전략을 추구하도록 작용할 수 있기 때문임.

⁹ EU는 선진국에 한해 최소 허용보조의 폐지를 주장하고 있기 때문에, 이는 결국 우리나라의 개도국 지위 유지 여부에 따라 그 영향 정도가 다르게 나타나는 사항임.

④ 그린박스

- 그린박스에 대한 우리나라의 전략은 기존의 조항의 적용기준을 완화하자는 강한 주장을 펼침으로써 현재 조치를 유지하거나 NTC를 목표로 한 새로운 조치의 도입을 추구하는 것임.
- 앞으로 국내외 여건변화를 감안할 때 특히 우리나라에 중요한 그린박스 조항은 비연계 소득보조(농업협정 부속서 2의 6항)와 소득보험 및 소득안전망 제도(7항)임.
 - 비연계 소득보조는 쌀 농업과 사실상 연계된 논 농업 직접지불의 기초가 되는 만큼 쌀의 시장개방 확대에 대비해 이 조치를 지속적으로 활용하거나 확대할 수 있는 여건 마련이 중요함.
 - 우리나라는 아직 소득 보험이나 소득 안전망 제도를 도입하고 있지 않지만, 지금과 같이 ‘농업소득의 30% 이상 손실(발동 기준) 및 소득 손실의 70% 이하 보상(보상 기준)’을 일괄적으로 명시하기보다 다양한 국내 여건에 따라 회원국들이 국내 법규정에 정의된 기준에 의해 신축적으로 운용할 수 있어야 함을 강조해야 할 것임.
- 이밖에도 우리나라가 2003년부터 시행하는 쌀 생산조정제는 자원은퇴 프로그램을 통한 구조조정 지원(10항)에 해당될 수 있을 것으로 보이는 만큼 이 조항의 유지 또는 기준 완화(예: 은퇴기간을 3년에서 1년으로 단축)가 필요할 것임.
- NTC를 고려한 새로운 그린박스로서 식량안보 목적으로 주곡의 생산능력 유지를 위한 지불과 농촌활력 및 전통문화 계승 목적의 소규모 가족농을 위한 지불이 수용될 수 있도록 주장해야 할 것임.
 - 특히 EU의 ‘식량안보 박스’에 대한 제안과 관련해 식량안보 및 소규모 가족농에 대한 지원은 개도국에만 국한된 것이 아니라 모든 회원국의

관심사항임을 강조함으로써 S&D 박스에 국한되지 않고 일반적인 규정으로 채택될 수 있도록 노력함.

- 주곡이나 소규모 가족농에 대한 개념 정립은 각국의 여건에 따라 상당히 다를 수 있기 때문에 이에 대한 논의보다는 국내 법규정의 기준에 의해 시행되도록 주장함.

⑤ 기타 사항

- AMS 재산출과 개도국 지위 유지 문제는 세부원칙 설정 이후 양자협상 단계에서 중요한 쟁점이 될 수 있기 때문에 이에 대한 전략도 구체적으로 강구해야 할 것임.
- AMS 재산출은 시장개방 확대에 의한 중단기적인 충격을 흡수할 수 있는 중요한 정책수단이 될 것임.
- 이번 협상에서 개도국 특별 우대조치의 확대가 예상되는 만큼 우리나라의 개도국 지위 유지는 모든 분야에서 감축부담을 덜 수 있는 지지대가 될 것임.

제 4 장

요약 및 결론

- WTO/DDA 농업협상은 2003년 3월까지 협상의 세부원칙(modalities)을 확정하기 위한 논의를 계속하고 있음.
 - 2002년 12월 18일에 하빈슨 의장은 지금까지 회원국들의 협상 입장과 제안 내용을 요약 정리한 종합 보고서를 배포함.
 - 의장의 종합 보고서는 우리나라를 비롯한 회원국들의 협상 입장을 분야별로 목록화한 것인데, 특히 개도국들의 다양한 요구사항과 수출입국 사이의 첨예한 입장 차이를 밝히고 있음.
- 우리나라는 UR 공식에 따라 점진적이고 신축적으로 AMS를 감축하되, 블루박스과 그린박스는 유지하면서 소규모 가족농과 식량안보를 위한 국내 생산기반 유지 등 농업의 비교역적 사항(NTC)을 반영해야 한다는 협상 제안서를 제출함.
- 2003년 1월 22~24일에 열린 WTO/DDA 농업위원회 특별회의에서 하빈슨 의장은 협상 입장의 수렴을 강구했으나, 회원국들은 기존의 입장을 고수함으로써 별다른 진척을 이루지 못함.
 - 특히 UR 공식에 따라 감축할 것을 제안하는 우리나라, 유럽연합(EU), 일본, 노르웨이, 스위스 등 이른바 NTC 국가들은 구체적인 감축 수치를

제시하지 않은 상태임.

- 그러나 EU는 2003년 1월 27일에 AMS 55% 감축, 블루박스 유지, 선진국의 최소 허용보조(de minimis) 폐지 등을 골격으로 한 협상 세부원칙을 제시함.
- 농산물 주요 수출국인 미국의 협상 목표는 회원국 사이에 보조규모의 형평성을 맞추는 것이며, 이에 따라 자국의 감축의무는 최소화하는 반면에 상대국의 감축부담은 최대화하는 전략을 구사함.
- 기존의 보조체제를 면제와 비면제로 양분하면서 감축대상인 비면제 보조에 블루박스를 포함시켰으며, 비면제 보조(곧 AMS)는 총 농업 생산액 대비 5%로 감축하는 새로운 기준을 제시함으로써 EU와 일본 등 국내보조 수준이 높은 회원국을 압박함.
- EU는 사회적인 수요를 반영한 이른바 유럽형 농업모형을 유지하는데 협상 목표를 두고 특히 지리적 표시제, 식품안전, 동물복지, 농촌개발 등을 농업협정에 구체적으로 반영할 것을 주장함.
- 블루박스를 유지한다는 전제아래 EU는 AMS 55% 감축을 제안했는데, 이는 자국의 실질 감축부담은 줄이면서도 규모 측면에서 커다란 감축이란 인상을 주기 위한 방편으로 해석됨.
- 선진국의 최소 허용보조 폐지 제안은 미국의 감축부담을 높이기 위한 전략임.
- 미국과 EU의 제안서를 기초로 R/O(request-offer) 행렬을 산출하면, 미국은 EU에 대해 1999년의 사용실적을 기준으로 83%의 보조 감축을 요구한 반면에 자국의 감축부담은 28%로 제시했으며, EU는 미국에 대해 65% 감축을 요구한 반면에 자국의 감축은 27%로 제시함.
- 급진적인 무역자유화를 주장하는 회원국들과 이를 경계하는 회원국들 사

이에 참여한 대립이 지속되고 있는 지금의 농업협상 분위기를 감안할 때, 세부원칙에 관한 전망은 불투명하지만, 상당한 개혁 내용이 포함될 것으로 내다보임.

- AMS는 UR 수준 이상의 감축 폭으로 타결될 가능성이 높음.
 - 블루박스에 대한 규범은 강화될 것으로 보임.
 - 그린박스의 일부조항에 대한 규범은 강화되는 동시에 NTC의 구체적인 반영도 기대할 수 있을 것으로 보임.
 - 개도국 특별우대 조치는 모든 국내보조 분야에서 확충될 것으로 보임.
- 이러한 환경과 전망 속에서 우리나라의 협상 우선순위는 쌀 정책과 직결되는 AMS 감축의 최소화와 농정전환의 유용한 수단인 그린박스의 확충에 있다고 할 수 있음.
 - 만약 AMS 재산출을 통한 양허규모의 확대가 가능하다면 총 농업생산액 기준에 의한 감축방식이 고려될 수 있겠으나, 지금의 농정 수단과 AMS 이행실적에 대한 계산방법이 지속된다는 가정아래서는 UR 방식이 지켜져야 할 것임.
 - 최소 허용보조에 대한 규범 강화에 대한 주장은 품목 불특정 보조에 한정하도록 하는 전략을 취하되, 감소가 불가피하다면 최소한 품목별 3% 수준을 유지할 수 있도록 노력함.
 - 그린박스에 대해서는 NTC 확충 차원에서 식량안보 목적의 생산능력 유지와 소규모 가족농을 위한 지불에 관한 규정의 신설을 계속 주장하되 새로운 규범 설정보다는 국내 법규정에 근거한 기준 설정을 제시함.
 - 블루박스의 감축은 AMS 감축의 완화나 그린박스 확충을 위한 협상 지렛대로 활용함.

참고 문헌

- 임송수. 2002a. “WTO 농업협상에서 국내보조에 관한 의장 보고서 내용의 분석과 과제”, DDA 농업협상 의장종합보고서(Overview Paper)의 평가와 향후 협상전망 세미나 발표 자료, 2002. 12. 27. 한국농촌경제연구원.
- 임송수. 2002b. 『WTO 농업협상에서 국내보조에 대한 논의 동향과 과제』. 한국농촌경제연구원 정책연구보고 P54.
- Agra Europe. 2002. “Will the MTR Improve the EU’s Trade Relationships?” Agra Europe, October 18, 2002.
- Becker, Geoffrey. 2002. “Agricultural Support Mechanisms in the European Union: A Comparison with the United States.” Report for Congress RL30753.
- Economic Research Service(ERS)/USDA. 2002. “Aligning U.S. Farm Policy with World Trade Commitments.” Agricultural Outlook January-February:12-16.
- European Commission. 2002. “The EC’s Proposal for Modalities in the WTO Agriculture Negotiations.” Brussels.
- Paggy, Mechel. 2002. “Meeting the U.S. WTO Commitments.” Beltwide Cotton Conference, January 11, 2002.
- Tangermann, Stefan. 2001. “Has the Uruguay Round Agreement on Agriculture Worked Well?” International Agricultural Research Consortium, working paper 01-1.
- WTO. 2002. “Negotiations on Agriculture: Overview”. Committee on Agriculture Special Session, TN/AG/6.

P 58

국내보조에 관한 WTO/DDA 농업협상 전략

등록 제5-10호(1979. 5. 25)

인쇄 2003년 월 일 발행 2003년 월 일

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950, 965-8401

인쇄 (주) 02-

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.