

DDA, 2005년도 농업협상 경과

임 소 영*

1. 협상 경과

도하개발아젠다의 성공을 위해 DDA 농업협상에서 요구되는 것은 주요국들이 협상력을 발휘하고, 모든 회원국들의 이해관계를 고려하여 협상을 포괄적으로 진행하는 것과 더불어 개발이라는 협상 목표를 실현하는 것이었다.

회원국들은 관세 및 보조감축률, 감축방식, 국내보조 기준, 이행기간 등 구체적인 내용을 담은 모델리티 1차 초안을 2005년 7월말까지 도출하려고 하였다. 그러나 협상은 종량세를 종가세상당치로 전환하는 것과 관련된 기술적인 문제를 해결하는데 2005년 상반기의 5개월을 보내어 협상이 지연되었다. 종가세상당치 전환은 구간별 관세감축방식에 따라 회원국들의 관세구조를 명확하게 파악하기 위한 것이다.

주요국들은 파리에서 열린 OECD 각료회의에서 종가세상당치 전환 방식에 관해 최종적으로 합의하였으며 가능한 한 빠른 시일 내에 관세감축에 대해 논의하기로 하였다. 2005년 7월 중국 대련에서 열린 소규모 각료회의에서는 수출개도국 그룹 G20이 시장접근 분야 제안서를 내놓아 협상 진전의 기초를 제공하였다.

* 한국농촌경제연구원 lsyjr@krei.re.kr 02-3299-4250

그러나 주요국들이 종가세상당치 관련 논의에 많은 시간을 소요하였고, 핵심 쟁점에 대해 보다 진전된 내용의 제안을 내놓지 않아 당초 중간목표였던 7월 말 모델리티 1차 윤곽(first approximation)의 도출은 실패하고 말았다. 전 농업위 특별회의 의장이었던 그로서 의장은 1차 윤곽 도출이 쉽지 않자 당시까지의 협상 상황을 정리한 평가보고서를 일반이사회에 제출하는 선에서 마무리 지었다. 그로서 의장은 평가보고서에서 새로운 제안이 나오지 않는다면 홍콩 각료회의 이전의 모델리티 협상은 도하 각료선언문이나 기본골격에서 크게 나아가지는 못할 것이라고 평가하면서 그 중에서도 시장접근 분야의 협상 진전이 시급함을 지적하였다.

8월 휴가가 끝나고 협상이 재개되면서 그로서 의장은 펠코너 의장으로 교체되었으며, 펠코너 의장은 협상 분야간 상쇄 관계(trade off)를 고려하여 포괄적 협상 방식을 주장하였다. 제네바에서는 공식적인 특별회의가 실무 차원에서 진행되는 한편 주요국들의 각료급 회동이 이어지면서 협상이 진행되었다.

10월에 열린 주요 5개국(FIPs: Five Interested Parties) 회의에서는 미국이 처음으로 국내보조 및 시장접근 분야 제안서를 내놓았다. 그러자 EU와 G-20도 이에 대응하는 제안을 하였는데, G-20의 제안은 EU의 제안보다는 과격하고 미국보다는 온건한 형태의 제안이라고 할 수 있다.

EU는 미국의 국내보조를 더욱 감축해야 한다며 미국을 압박하였으나 오히려 미국, 호주, G-20은 더욱 높은 수준의 관세감축이 이루어져야 한다며 EU가 더 진전된 형태의 시장접근 제안을 내놓아야 한다고 주장하였다. 그러나 EU는 내부적인 갈등으로 인해 더 이상의 새로운 제안을 제시할 수 없는 상황에 부딪혔다. 한편 아프리카·카리브해·태평양 국가들(ACP 그룹)은 협상에서의 절충선이 ACP 그룹이나 수입국 그룹 G-10의 제안과는 먼 상태로 흘러가고 있다며 우려를 표명하였다.

특정 의제와 관련해 이해관계가 있는 국가들의 모임도 활발하였다. 특별품

목(SP)과 특별수입구제조치(SSM)의 주창 그룹인 G-33은 관련 의제에 대해 제안서를 배포하였다. 또한 열대상품의 무역자유화를 주장하고 있는 남미 국가들(G-11)도 선진국의 시장접근을 개선해야 한다는 취지의 제안을 하였다.

10월 28일에는 EU가 새로운 제안을 내놓았는데 EU는 제안서에서 수출보조를 제외한 그 밖의 수출경쟁 분야들의 의제에 대해서도 보다 강한 규제가 필요하며 블루박스에 추가 규제를 마련하고, 지리적 표시제에 대해서도 다루어야 한다고 주장하였다. 그뿐만 아니라 농업 분야 외에 비농업 분야 및 서비스 분야에서의 제안까지 포함하여 포괄적인 형태의 제안서를 내놓았다. 그러나 개도국들은 EU가 제시한 비농산물 분야와 서비스 분야의 시장개방폭을 받아들이지 않겠다고 반발하였다.

11월 둘째 주에 열린 각료회의에서도 주요국들이 입장차를 좁히지 못하자 회원국들 사이에서는 홍콩 각료회의까지 남은 시간이 촉박하여 완전한 모델 리티를 도출하는 것이 쉽지 않을 것이라는 인식이 퍼졌다. 자연스럽게 회원국들의 관심은 협상 진전의 의지를 줄이지 않으면서도 낮아진 홍콩 각료회의에 대한 기대 수준을 각료선언문에 어떻게 반영시킬 것인지에 쏠렸다. 회원국들은 DDA가 성공적으로 타결되어야 한다는 것에는 공감하고 있으나 핵심 쟁점에 대한 타협점을 모색하는데는 시간이 좀 더 필요하다는데 의견을 같이 하고 있다.

11월 셋째 주에는 팰코너 의장이 평가보고서를 작성하였으며 이에 대한 각국의 의견을 수렴한 뒤 평가 보고서를 TNC(Trade Negotiations Committee)에 제출하였다.

DDA 협상이 진행되는 배후에는 미국의 면화와 EU의 설탕, EU와 남미 국가들간 바나나 분쟁이 이루어지고 있었다. 그 결과 2006년부터 EU는 TRQ와 특혜(preference) 등을 포함한 수입 체계를 관세 위주로 바꾸어야 한다. EU와 남미 국가들은 관세 수준에 대해 합의를 하지 못했으며 남미 국가들은 이 문

제에 대해서는 홍콩 각료회의에서 합의가 이루어질 것이라며 위협하였다. 반면 면화 문제와 연관된 국가들은 홍콩 각료회의에서 협상 타결의 결정적인 의제로 떠오를 것이라고 전망하였다.

2. 분야별 논의 동향

2.1. 시장접근

시장접근 분야는 협상에서 가장 진전이 이루어지지 않고 있으며 특히 AVEs 관련 논의는 협상이 지연되게 한 원인이었다.

2.1.1. 종가세 상당치 전환

회원국들의 비종가세를 종가세로 전환시 일반적으로는 WTO에 통보된 해당 품목의 수입량과 수입액을 이용한다. 그러나 설탕이나 치즈 등 가공식품이나 개도국 특혜 관련 품목, TRQ 품목 등의 종가세 상당치 계산은 일반적인 종가세 상당치 계산 방식을 적용할 수 없다. 그 경우 수입가격은 보통 UN의 데이터베이스에 기초한 세계시장가격과 상당한 차이가 발생하기 때문이다.

이 두 가지 자료를 바탕으로 국제가격을 계산했을 때 차이가 발생하는 품목들은 ‘필터’를 통해 걸러내고 이들 품목의 수입가격은 WTO의 IDB와 UN의 Comtrade 자료를 적절히 활용하여 계산하도록 하였다.

종가세 상당치 전환으로 인해 EU, G10 등 수입국들과 미국, G20 등 수출국들은 대립하게 되었으며, 수입국들은 가능한 한 많은 품목에 IDB 자료를 적용하고자 하였으나 수출국들은 이와 반대로 Comtrade 자료를 더 많이 활용해야 한다고 주장하였다. 수출국들의 주장에는 계산에 이용되는 수입가격이 낮을수록 AVEs가 높아지게 되며 이는 결국 높은 관세감축률로 귀착된다는 계산이 깔려있다.

종가세 상당치 전환 문제는 오랜 시일을 끌어 오다가 2005년 5월 파리에서 열린 소규모 각료회의를 계기로 IDB와 Comtrade 자료에 적용할 가중치에 대한 합의가 이루어졌다. 그 결과 1차 농산물들의 AVEs 계산에는 Comtrade 자료에 높은 가중치를 적용하고 가공 농산물의 경우에는 IDB 자료에 높은 가중치를 두게 되었다.

2.1.2. 관세감축방식

AVEs에 관해 합의가 이루어지자 회원국들은 관세감축방식에 대해 본격적으로 논의하기 시작하였다. 그러나 협상 초반에는 각 그룹들이 자신들의 기존 입장, 즉 높은 관세일수록 많이 감축해야 한다는 조화 개념을 포함한 방식을 고수하였다. 반면 EU, G-10 등 수입국들은 신축성을 보다 확보할 수 있는 UR 방식을 선호하였다.

이처럼 관세감축방식을 둘러싸고 수출입국이 대립하자 이에 대한 절충안이 제시되기도 하였으나 실질적인 논의 진전에 영향을 미치지 못했으며 G-20이 7월에 열린 대련 각료회의에서 제안서를 배포함으로써 협상 진전의 기틀이 마련되었다.

G-20의 제안에 따르면 각 국은 4~5개의 관세구간을 나누고 구간별 관세감축은 선형감축방식을 적용한다. 선진국은 관세의 높이에 따라 구간을 0~20%, 20~40%, 40~60%, 60~80%, 80% 이상 등 다섯 개로 나누고 높은 관세구간에는 높은 감축률을 적용하게 된다. 개도국은 0~30%, 30~80%, 80~130%, 130% 이상 등 네 개의 구간으로 나눈다.

또한 G-20은 선진국에는 100%, 개도국에는 150%의 관세상한을 설정해야 한다는 제안을 하였다. 그러자 G-10은 고관세가 반드시 시장접근을 제한하는 요소는 아니라는 점과 관세상한은 일부 몇몇 국가들이 지나친 부담을 안게 될 것이라며 반발하였다.

대런 각료회의 이후 EU는 선진국과 개도국의 관세구간을 세 개로 나누고 개도국에는 선진국에 적용되는 관세감축률의 2/3 수준을 적용하는 내용의 제안서를 제시하였다. 이어 G-20의 제안에 기초하여 각기 다른 관세 감축률을 적용한 네 개의 시나리오를 제시하였다. 각 시나리오에는 관세를 네 개의 구간으로 나누고 개도국에는 선진국 관세감축률의 2/3 수준을 적용하도록 되어 있다. 네 개의 시나리오들은 다른 개방수준을 담고 있으며 평균 관세감축률이 24.5~36.4%이다.

또한 EU는 관세감축에 피벗 방식을 도입했는데 이는 구간내 감축률이 50%이고 피벗이 10%라면 해당 구간내의 일부 품목에 대해서는 40%의 감축률을 적용하는 대신 다른 품목의 감축률을 높여 평균 감축률을 유지하는 방식이다. EU는 관세감축에 피벗방식을 도입함으로써 민감품목의 수를 줄일 수 있다고 주장하였다. 그러나 미국과 브라질은 피벗 방식에 부정적이었다.

10월 10일, 미국은 선진국과 개도국의 관세구간을 0~20%, 20~40%, 40~60%, 60% 이상의 네 개로 나누고 선진국의 관세감축률은 구간별로 55~65%, 65~75%, 75~85%, 85~90%를 적용하는 내용의 제안서를 제시하였다. 미국은 개도국의 관세감축률에 대해 구체적인 제안을 내놓지 않았으나 개도국의 관세감축률은 선진국에 비해 낮은 수준이어야 한다는 입장을 표명하였다. 그뿐만 아니라 미국은 선진국에는 75%, 개도국에는 100%의 관세상한을 설정해야 한다고 주장하였다.

같은 시기에 G-10이 제시한 시장접근 분야 관련 제안은 두 가지 옵션을 제시하고 있는데, 관세감축방식에 신축성을 허용하는 방안과 민감품목의 수를 늘리는 것이다. 신축적인 관세감축방식을 선택한 국가는 구간별 관세감축률에서 일정 수준의 융통성을 허용받는 대신 민감품목의 수를 줄여야 한다. G-10은 구체적인 감축률을 제시하지는 않았으며 관세상한을 반대하였다.

한편 10월 12일 G-20은 새로운 제안서를 배포하였는데 대런 각료회의에서

제시한 내용에 관세감축률 등 구체적인 수치를 추가하였다. G-20은 새로운 제안서에서 선진국은 평균적으로 54%의 관세감축을 하고 개도국은 36%의 관세감축을 해야 한다고 제시하였다. 개도국은 0~30%, 30~80%, 80~130%, 130% 이상 등 네 개의 구간에 각각 25%, 30%, 35%, 40%의 감축률을 적용하고, 선진국은 0~20%, 20~50%, 50~75%, 75% 이상 등 네 개의 구간에 45%, 55%, 65%, 75%의 감축률을 적용하도록 하였다.

G-20은 선진국과 개도국에 각기 다른 구간 경계와 감축률을 적용함으로써 개도국들이 지나치게 많은 부담을 지지 않도록 해야 한다고 주장하였다. 또한 관세상한을 설정해 선진국은 100%, 개도국은 150%의 상한을 적용하자고 제안하였다.

EU는 10월 28일 새로운 시장접근 분야 제안을 제시하면서 선진국은 0~30%, 30~60%, 60~90%, 90% 이상 등 네 개의 관세구간에 각각 35%, 45%, 50%, 60%의 감축률을 적용하고, 개도국은 0~30%, 30~80%, 80~130%, 130% 이상 등 네 개의 구간에 선진국 관세감축률의 2/3 수준이 적용되어야 한다고 주장하였다.

EU가 이전에 제시하였던 피벗 방식은 최하위 구간에만 남겨 놓았으며 민감품목의 수는 전체 세번의 8%를 제시하였다. 또한 G-20이 제안하였던 관세상한의 설정에 대해 찬성하였다.

2.1.3. 특별품목(SP)과 민감품목 및 특별수입구제조치(SSM)

SP와 SSM의 주창그룹인 G-33은 6월에 열린 각료회의에서 자신들의 입장을 강조하였다. 그들은 특별품목의 선정 지표를 개도국간, 심지어 개도국 내에서도 공통적으로 적용하기 어려운 상황에서 특별품목을 선정하는 데에는 최대한의 신축성이 필요하다고 주장하였다. 또한 특별품목에는 관세감축을 면제해야 하며 SSM을 발동할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다. SSM에 대해서, G-33은 저율관세를 가진 품목이나 대폭적인 관세감축을 하게 되는 품목 뿐만

아니라 모든 농산물에 SSM을 적용해야 한다고 주장하였으며, SSM의 발동 기준은 물량 기준과 가격 기준을 모두 적용해야 한다는 의견을 제시하였다. 또한 SP와 SSM 관련 규정들이 홍콩 각료회의에서 확정되기를 희망하였다.

그러나 일부 국가들은 SP가 남남 무역(South-South Trade)에 부정적인 영향을 미칠 것이라며 우려를 나타내고 있다. 몇몇 남미 국가들은 수출 농산물은 식량안보의 기준에 부합하지 않으며 특별품목의 선정 지표들이 비상업적인 품목의 선정을 의미하고 있다며 수출 농산물의 특별품목 선정에 반대하였다.

이에 대해 G-33은 식량안보, 농촌개발, 생계 보장 등 SP 선정 지표가 상업적 품목의 SP 선정 배제를 의미하는 것은 아니라며 반발하였다. 말레이시아와 태국은 다른 개도국들에 농산물을 수출하는 것은 수출국의 발전에 매우 중요한 수단이며 이를 저해해서는 안 된다고 주장하였다.

한편 페루는 열대상품이 SP로 지정되어서는 안 된다고 주장하였다. 칠레는 SP나 SSM 외에도 개도국들이 누릴 수 있는 개도국 우대 조항들이 많다는 점을 지적하였다. 중국, 니카라과, 쿠바는 SP가 관세라인의 일정 비율 이내로 제한되어서는 안된다는 점을 강조하였다.

SSM에 대해서, 미국은 SSM이 SP와 같은 목적으로 활용되는 만큼 이를 중복하여 사용할 수 없다고 주장하였다. 그러자 G-33은 SP가 가격 폭락 및 수입 급증을 막기 위한 장기적인 대책임에 반해 SSM은 단기적인 구제 조치일 뿐 이라고 반박하였다.

SP의 세 가지 선정기준은 기본골격에 이미 명시되어 있지만, 구체화 된 지표가 없기 때문에 선정 지표의 개발이 다음 과제로 떠올랐다. G-33은 10월 12일 특별품목을 규정할 수 있는 지표들을 제시하였다. 식량안보의 측면에서는 국가 차원의 식량에의 접근성, 칼로리 섭취량 비중 등이 언급되었고, 생계보장의 측면에서는 소농 및 자원부족농의 생산 여부 등이 중요하게 취급되었다.

또한 농촌개발의 측면에서는 현재 생산되고 있는 품목이나 잠재적으로 생산이 가능한 품목들이 각 지역의 부가가치를 높여서 해당 지역 주민의 생활 수준을 개선하는 것이 중요하다고 언급되었다.

또한 G-33은 제안서에서 SP로 지정한 품목이라도 상황에 따라 변경할 수 있으며 선진국들의 보조금 지급으로 인해 국제 가격이 왜곡된 품목은 자동적으로 SP로 지정되어야 한다고 주장하였다.

G-33은 SSM에 대해서도 자세한 내용의 제안서를 배포하였다. 이 제안서에서는 과거 3년 평균 수입량보다 높은 수준으로 수입이 이루어질 경우 한도 양허(ceiling binding)한 것보다 높은 관세를 부과할 수 있도록 하고, 수입가격이 과거 3년 평균 가격보다 낮아질 경우에도 추가 관세를 부과하도록 하였다. 추가 관세의 부과는 최대 12개월까지 지속될 수 있다.

G-33은 수입 급증의 정도를 네 단계로 나누어 각기 다른 크기의 추가 관세를 부과하도록 하였다. 그러나 구체적인 수치는 협상 과제로 남겨 놓았다. 추가 관세의 부과 방식은 두 가지 중 하나를 선택할 수 있다. 선적 기준과 증가세 기준이다. 운영의 투명성 제고를 위해서 개도국들은 WTO 농업위원회에 SSM 관련 정보를 통지하여야 한다.

민감품목과 관련하여, 미국과 G-20은 전체 관세라인의 1%를 민감품목의 수로 제시하였다. 그러나 EU는 8%를 원하였고 G-10은 10~15%를 주장하였다. 민감품목의 대우에 대해서는 협상 그룹별로 각기 다른 방식을 내놓았다. 호주는 민감 품목에 적용되는 신축성을 일반 품목의 관세감축과 직접 연계하는 방식을 제안하였다. 구간별로 관세 감축과 TRQ 증량의 표준 조합을 설정하고 높은 관세구간 일수록 민감품목의 관세 감축 폭과 TRQ 증량폭을 크게 하였다.

2.2. 국내보조

2.2.1. Amber Box

국내보조분야에서는 주요 보조 지급 국가들이 무역왜곡보조 총액의 감축 구간에 대해 타협점을 찾지 못한 채 오랫동안 지연되었다. EU는 감축 구간을 세 개로 나누고 자신이 최상위 구간에, 미국과 일본이 두 번째 구간에 그리고 나머지 국가들이 최하위 구간에 들어가는 방식을 제안하였다. 그러나 미국은 일본의 생산액 대비 보조 지급 수준이 높으므로 일본이 자신보다 높은 구간에 포함되어야 한다며 EU의 제안에 불만을 표시하였다.

10월 10일 미국이 제시한 제안서에서는 미국이 5년 동안 AMS를 60% 감축하고 EU와 일본은 83%를 감축해야 한다는 내용이 담겨 있다. 이에 대해 EU는 과거 제안하였던 65%에서 더 나아가 70%를 감축하겠다고 나섰으며 대신 미국과 일본이 이에 상응하는 정도로 감축해야 한다고 주장하였다.

G-20은 10월 12일 제안서에서 선진국의 무역왜곡보조 총액을 100억 달러 이하, 100~600억 달러, 600억 달러 이상 등 세 구간으로 나누어 각각 70%, 75%, 80%의 감축률을 제안하였다. 이에 따라 EU는 최상위 구간에 미국은 차상위 구간에 배치된다. 한편 시장접근분야에서 개도국이 반덤핑이나 상계관세조치 등 교정조치를 활용하여 선진국의 막대한 보조를 받는 농산물의 수입으로부터 피해를 최소화해야 한다고 주장하였다.

G-20은 감축방식과 관련하여, 대다수 회원국의 AMS의 최종 양허수준이 실제 지급수준 수준보다 훨씬 높기 때문에 무역왜곡보조의 실질적인 감축을 달성하기 위해서는 이행연도 초기에 대폭적인 감축(front-loading)을 해야 한다고 제시하였다.

2.2.2. 블루박스

G-20은 보조간 전이(box-shifting)를 미연에 방지하기 위해서 생산제약하의 직접지불로 정의된 블루박스에 대한 추가 규율을 마련해야 한다고 강조하였다. 이를 위해서 특정 품목에 대한 AMS 상한을 설정하는 한편 가격연계 보조가 블루박스로 간주될 수 있는지의 여부에 대한 검토가 필요하다고 강조하였다. EU 또한 지난해 11월 28일 제안서에서 블루박스에 대한 효과적인 규율을 마련해야 한다고 제안하였다.

현재 미국은 해당 품목의 계절평균 시장가격이 하락함에 따라 증가하는 경기조정 직접지불(Counter-Cyclical Payment, CCP)을 블루박스로 전환하려는 움직임을 보이고 있다. 이를 위한 협상카드로서 시장접근분야에 대한 과도한 시장개방을 주장하고 있다.

2.2.3. 허용보조

EU와 G-10은 생산과 연계되지 않으며, 최소 무역왜곡 보조인 허용보조를 현행 수준에서 검토해야 한다고 주장하는 반면, 일부 회원국들은 현행 허용보조의 기준이 목적과 부합되는지를 검토해야 하는 한편 개도국 관련 규정을 완화해야 한다고 주장하였다.

캐나다는 지불 기준기간이나 기준수준의 설정을 단순화하고, 투명성을 높여야 한다고 제안했다. 또한 기준기간은 대표성을 가져야 하며, 일정기간 동안 고정되고, 통보되어야 한다고 제안하였다. 한편, 환경보전 직접지불처럼 생산량과 연계되어서는 안 되며, 환경보전 등 정부가 부과한 조건을 준수함으로써 발생된 추가비용과 관련되어야 한다고 강조하였다.

G-20도 생산자에 대한 직접지불은 생산수준과 연계되어서는 안 된다는 문서를 배포하였다. 이 문서에 따르면, 허용보조에 대해서도 개도국 우대조치(Special and Differential Treatment, SDT)를 강화해야 한다고 강조하고 있다.

즉, 저소득 생산자에 한정된 소득지지, 토지개혁에 대한 보조, 소득보험과 보조를 도입하는데 있어서 개도국에게 신축성 부여 등 개도국 관련 규정을 완화해야 한다고 제안하고 있다.

2.3. 수출경쟁

대다수 회원국들은 수출보조와 수출신용을 단계적으로 철폐해야 한다는데 공감하고 있다. 한편 식량원조, 수출신용, 수출국국영무역기업의 무역 왜곡적인 관행을 규율하는 세부원칙에 대해서는 추가 논의기로 하였다.

수출보조의 최대 사용국인 EU를 비롯하여 일부 회원국들은 식량원조가 긴급 상황을 제외하고 모두 현금으로 제공되어야 한다고 강조하였다. 이와 관련하여 우간다 등 일부 원조 수혜국들은 선진국의 막대한 보조를 받는 잉여농산물이 식량원조로 자국으로 유입됨으로써 자국의 영세농민들이 국내시장으로부터 퇴출되고 있다고 강조하였다. 한편 UN 세계식량원조계획(World Food Programme, WFP)은 식량원조를 현금으로 제약하는데 대해 반대하는 입장을 보이고 있다.

지난해 홍콩 각료회의에서 WTO 회원국들은 모든 형태의 수출보조와 수출보조 성격을 띤 수출조치를 철폐하기로 합의했으며, 시한을 2013년으로 확정하여 이행기간 전반기에 실질적 감축이 이뤄지도록 하였다.

2.4. 면화

면화 소위원회 회원들은 농업협상 진행상황을 평가하며, 면화관련 개발 논의에 관한 자료를 정기적으로 갱신하기로 합의한 바 있다. 그러나 비농업 시장접근과 무역활성화와 관련된 섬유관련 쟁점을 포함한 기타 주제를 소위원회 내에서 다룰지의 여부에 대해서는 합의가 이뤄지지 않고 있다.

협상진행 초기에 아프리카 그룹의 WTO 회원국들은 면화와 섬유를 포함한 면화 부산물의 무역을 개혁하는 급진적인 제안서를 제시한 바 있다. 그러나

일부 회원국들은 소위원회가 아닌 농업협상의 틀 내에서 농정개혁이 이뤄져야 한다고 주장하였다.

아프리카 면화 생산 국가들은 자신들의 제안에 대해 회원국들이 어떤 대응책도 마련하지 않는데 대해 우려를 표명한 바 있으며, 홍콩 각료회의에서 이 문제가 간과되지 않도록 모든 수단을 동원할 것이라고 강조하였다. 지난해 홍콩 각료회의에서는 선진국의 면화 수출보조금을 2006년까지 철폐하는데 합의하였다.