

DDA 농업협상의 전개과정*

권 대 흠

1. 서론

2000년도부터 지금까지 DDA 농업협상의 전개과정을 시기별로 다섯 단계로 나누어 살펴보았다.

2001년에 출범된 ‘도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda)’ 협상에서 농업협상의 중요 쟁점이 거의 압축되어 관세 및 보조금 감축 폭의 윤곽이 드러났다. 특히 2008년 12월에 작성된 세부원칙 4차 수정안에서는 수출보조 철폐기간 및 국가별 보조금 감축률, 구간별 관세감축률, 민감 품목의 개수와 옵션별 TRQ 증량의 무, 특별품목의 개수와 감축률 우대 수준 등 수출경쟁, 국내보조, 시장접근의 세 가지 부분에 관한 구체적인 절충안들이 제시되어 있다.

그럼에도 불구하고 농업협상에서 시장개방과 국내보조 감축, 농업 및 비농업협상에서 개도국의 시장개방수준을 둘러싼 미국, EU, 개도국간의 교차적인 양보요구수준에 대한 절충안 마련(삼각쟁점 triangle issues)이 세부원칙 합의의 최대 관건으로 대두되면서, DDA협상이 현재까지 고착상태이다. 아울러 2008년 하반기부터 시작된 글로벌 금융위기의 여파로 각국이 국내경제부양문제에 집중함에 따라 DDA협상의 논의는 답보상태를 보이고 있다.

여기에서는 DDA협상의 중간점검차원에서 2000년도부터 지금까지 DDA 농업협상의 전개과정을 시기별로 다음과 같이 다섯 단계로 나누어 살펴보려고 한다.

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

- (1) 협상을 위한 준비단계
(Preparations for Negotiation: 2000.3.~2002.3.)
- (2) 세부원칙 준비단계
(Preparations for Modalities : 2002.3.~2003.7.)
- (3) 세부원칙 기본방향의 설정단계
(Cancun and the Framework Phase: 2003.8. - 2004.8.)
- (4) 세부원칙 기본방향의 구체화단계
(The Hong Kong Ministerial Declaration: 2004.9. - 2005.12)
- (5) 세부원칙 합의를 위한 협상단계
(The Modalities Phase: 2006.1. -)

지금까지의 DDA협상의 전개과정을 개괄해보면, 대체로 칸쿤각료회의를 기점으로 협상의 양상과 내용이 크게 달라졌음을 알 수 있다. 칸쿤각료회의 이전의 협상쟁점은 대체로 농산물 시장의 개방폭과 보조금의 감축수준을 둘러싼 농산물 수출국과 수입국간의 절충안 마련에 있었다. 그러나 칸쿤각료회의 이후, 농업 및 비농업분야에서의 개도국시장개방수준 또는 시장개방협상에서의 개도국우대수준을 둘러싼 선진국과 개도국들간의 타협안 마련이 DDA 협상타결의 주요쟁점으로 부각되었다. 특히 미국과 EU의 타협안에 대한 반대를 통해 구체화된 개도국그룹의 형성이 칸쿤각료회의 이후의 DDA 협상의 양상을 바꾸어 놓았다. 한편 협상진행 측면에서 살펴보면 대체로 세부원칙에 대한 합의도출의 초기실패시기, 기본골격과 홍콩각료회의를 통한 세부원칙수립을 위한 기본적인 방향의 설정과 구체화를 위한 합의도출시기, 그리고 이후 세부원칙 합의도출을 위한 협상시기 등 크게 세단계로 진행되어왔다. 소위 ‘삼각쟁점(triangle issues)’으로 불리는 농업협상에서 시장개방과 국내보조감축, 농업 및 비농업협상에서 개도국의 시장개방수준을 둘러싼 미국, EU, 개도국간의 교차적인 양보요구수준은 대체로 세부원칙에 대한 기본적인 방향과 원칙이 합의된 후에야 비로서 구체화되었다. 2008년 말의 협상실패 과정에서 드러났듯이, 이러한 교차적 양보요구수준에 대한 절충안 마련이 세부원칙 합의의 관건으로 남아있다.

2. DDA협상의 전개과정

협상을 위한 준비단계 (2000.3.~2002.3.)

DDA협상개시 이전부터 UR 농업협정문 제20조에 근거하여 시작된 WTO 농업협상은 2001년 11월 DDA협상개시가 공식 선언된 후 새로운 다자간 무역협상의 틀안으로 편입되었다. DDA협상개시 공식선언 이전인 2000년부터 UR합의에 따라 농업과 서비스 분야에서 추가적인 자유화를 목표로 하는 협상이 시작되었다.

협상을 위한 준비 단계에서의 주요 쟁점은 시장개방의 폭을 확대하고 국내 보조를 줄이자는 수출국의 입장과 농업의 다원적 기능과 특수성을 강조하는 수입국간에 절충안을 마련하는 데 있었다.

1997년부터 시작된 분석과 정보교환(AIE: Analysis and Information Exchange)작업을 토대로, 2000년 3월 WTO 농업위원회 특별회의(Special Session of the Committee on Agriculture)를 통해 개시된 농업협상은 2단계로 진행되었다. 2000년에 제1단계 협상으로서 각국의 입장을 담은 제안서를 제출, 이에 대한 토론을 진행하고, 2001년에는 제2단계 협상으로서 각국의 제안서에 대한 토론을 기초로 이견을 좁혀 나가는 식으로 진행되었다. 이시기 주요 이슈는 관세와 보조금의 감축 방식 및 수준, 관세 단순화 및 보조금의 분류체계, 수출보조금의 철폐 또는 감축 등이었다. 주요 쟁점은 시장개방의 폭을 확대하고 국내 및 수출 보조를 줄이자는 수출국의 입장과 농업의 다원적 기능과 특수성을 강조하는 수입국간에 절충안을 마련하는 데 있었다.

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

세부원칙 준비단계 (2002.3.~2003.7.)

세부원칙 준비단계에서는 향후 협상의 진전을 위해 중점적으로 논의가 필요한 과제를 제시하여 향후 협상의 기초자료를 제공하였다.

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

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

2003년 3월 하빈슨(Harbinson) 농업협상 의장은 완전한 형태의 세부원칙을 확정

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

수출국과 수입국의 입장의 중간점에서 이견을 조율하려고 노력한 하빈슨 의장 초안은 쟁점별로 협상이 필요한 세부 요소를 분류, 각 요소별로 각국의 입장을 체계적으로 정리하고 향후 협상의 진전을 위해 중점적으로 논의가 필요한 과제를 제시함으로써 향후 협상의 기초자료를 제공한 것으로 평가된다. 아울러 하빈슨 문서를 통해 개도국에 대한 우대 조치의 구체적 방안이 공식적으로 언급되기 시작하였다. 특히 시장접근 분야에서 UR협정안에 비해 개도국 우대 조치가 보다 확대되고, 조치의 내용도 보다 구체적으로 제시되기 시작했다. 예컨대 개도국에 대한 특별품목(Special Product: SP)과 개도국 특별긴급관세제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)가 하빈슨 초안에서 처음으로 공식적으로 언급되었다.

그러나 이때까지 협상의 주요 과제는 시장개방의 폭을 확대하고 국내 및 수출보조를 줄이자는 수출국들의 입장과 농업의 다원적 기능과 특수성을 강조하는 수입국들 간에 입장 차이를 어떻게 절충하는가에 있었다.

세부원칙 기본방향의 설정단계 (2003.8. - 2004.8.)

이 시기에는 2003년 9월 칸쿤(Cancun) 각료회의에서의 각 국가 또는 그룹들 간의 제안 및 논의를 바탕으로, 2004년 8월 1일 WTO 일반이사회에서 세부원칙 수립을 위한 기본골격이 채택되었다. 그러나 칸쿤(Cancun) 각료회의에서 미국과 EU의 절충안을 바탕으로 세부원칙논의를 위한 기본방향에 합의하기 위하여 노력하였으나, 개도국과 수출국간의 입장 차이로 합의도출에 실패하였다.

2003년 8월 13일 미국과 EU는 공동제안서(JOB(03)/157)를 통해 주요 협상쟁점에 관한 양국 간 절충안을 마련하였다. 양국의 절충안 마련의 배경에는 2003년 6월 26일 EU가 내부적으로 공동농업정책의 개혁에 합의함으로써 DDA 농업협상의 국내

기본골격합의 문인 '2004년 7월 패키지' 통해 농업분야에서 시장개방 확대, 국내보조감축, 수출보조감축의 세 가지 부분에서 세부원칙의 기본방향에 합의하였다.

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

및 수출 보조금 감축분야에서 신축적 입장을 추구할 수 있게 되었다는 점이 있다. 동제안서에서, EU는 기존의 블루박스요건 중 생산제한 조건을 삭제함으로써 가격과 연계된 미국의 경기대응보조 (Counter-Cyclical Payment: CCP)를 블루박스로 인정하였다. 한편 미국은 민감품목 개념의 도입과 수출보조에 대한 (철폐가 아닌) 단순 감축 등 EU의 입장을 반영하였다.

수출국과 수입국간의 절충안 성격의 미국과 EU의 공동제안서에 대해 총 6개의 국가 또는 국가그룹이 반대를 제안하였다. 특히 개도국의 입장을 반영하기 위해 20개의 개도국 그룹(G-20)이 공동제안서(JOB(03)/162)를 통해 선진국의 국내보조, 수출보조의 대폭 감축과 보다 구체적인 개도국 우대 조치의 도입을 주장하였다*. 이들 제안서는 일반이사회 의장 카스티요(Perez del Castillo)의 각료선언초안에 부록으로 정리되며, 이후 칸쿤 각료회의의 논의를 거쳐 각료회의 의장 데르베즈(Luis Ernesto Derbez)의 수정안으로 작성되었다.

각국의 활발한 의견개진에도 불구하고, 칸쿤 각료회의에서 세부원칙논의를 위한 기본골격의 도출이 결렬되었다. 주된 결렬이유는 소위 ‘싱가포르이슈(투자, 경쟁, 정부조달의 투명성, 무역원활화)’에 대한 협상개시를 주장하는 선진국과 모든 싱가포르이슈를 협상의제에서 제외하여야 한다는 개도국간의 입장 차이에 있었다. 이에 따라 각국의 활발한 의견개진에도 불구하고, 칸쿤 각료회의에서는 농업분야에 대한 추가 논의가 충분히 진행되지 못하였다. 그러나 미국과 EU의 공동제안서 이후 각국의 제안서들이 대체로 주요쟁점에 논의를 집중시키는 형식을 취함에 따라, 이후 세부원칙의 기본방향에 대한 합의 도출에 필요한 기초자료가 마련되었다.

한편 칸쿤 각료회의에서의 미국과 EU의 절충안에 대한 개도국들의 반대는 향후 DDA협상의 성격을 규정하는 중요한 역할을 하게 된다. DDA 농업협상의 돌파구를 마련하기 위한 미국과 EU의 공동제안서는 UR 농업협상 타결의 중요한 분수령이었던 미국과 EU의 블레어하우스협정과 유사하다. 당시 EU가 주요곡물에 대한 가격 지지정책 대신에 확대키로 한 직접지불정책을 미국이 블루박스로 분류하는데 동의한 바 있다. 이는 미국과 EU간의 국내농업정책 특히 국내보조에 대한 절충이 다자간 농업협상에서 매우 큰 쟁점임을 시사한다.

UR 농업협상에서 미국과 EU의 절충안은 UR 농업협상타결의 실마리를 제공하였다. 반면에 칸쿤 각료회의에서의 미국과 EU의 타협안은 선진국의 국내보조와 수출보조의 대폭 감축을 주장하는 개도국의 반대에 직면하였다. 이는 UR협상과는 달리 DDA협상에서는 개도국의 입장이 매우 중요한 역할을 하게 되었음을 의미한다. 보다 구체적으로는 중국, 인도, 브라질 등 개도국들은 G20그룹을, 농업보조의 여력이 적어 특히 시장개방분야에서의 개도국 우대의 중요성을 강조하는 개도국들은

* 이문서는 차후에 WT/MIN(03)/W6로 재배포된 바 있다.

G33그룹을 각각 형성하여 칸쿤 각료회의 이후의 DDA 협상에서 중요한 역할을 하게 되었다.

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

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

통상 ‘2004년 7월 패키지 (2004 July Package)’로 명명되는 기본골격합의문을 통해 WTO 회원국들은 싱가포르이슈 중 무역원활화만 논의 대상으로 삼고, 비농산물 분야에서 관세감축의 기본원칙을 합의하였다. 아울러 농업분야에서 높은 수준의 관세와 보조를 더 큰 폭으로 감축하기로 하는 등 시장개방 확대, 국내보조감축, 수출보조감축의 세 가지 부분에서 다음과 같은 세부원칙의 기본방향에 합의하였다. 관세수준에 따라 품목을 x개의 구간으로 나누고, 구간별 관세 감축 방식을 선진국과 개도국에게 공통적으로 적용한다. 또한 민감품목의 자율적 선정을 통해 관세감축의 신축성을 인정하되, 민감품목의 실질적 시장접근을 보장하기 위해서 구간별 관세 감축공식에서 벗어난 정도를 감안하여 TRQ를 확대한다. 또한 무역왜곡보조의 총액은 보조의 절대규모 또는 농업생산액 대비 보조규모에 따라 국가별로 x개의 구간을 나누고, 이행초년에 대폭 감축한다. 또한 품목별 보조금 상한설정을 통해 품목 간 및 정책간 보조의 대체를 금지한다. 아울러 수출경쟁분야에서는 수출보조에 대한 철폐가 아닌 단순감축으로 절충했던 미국과 EU의 공동안과 달리, 수출보조 철폐 날짜를 확정하고 이에 따라 직·간접 수출보조 수준을 점차 철폐한다.

세부원칙 기본방향의 구체화단계 (2004.9. - 2005.12)

이 시기에는 기본골격에서 합의된 세부원칙의 기본방향을 바탕으로 홍콩각료회

기본골격에서 합의된 세부원칙의 기본방향을 바탕으로 홍콩각료회의에서 세부원칙 수립을 위한 기본원칙과 방식들이 보다 구체화되었다.

의에서 세부원칙 수립을 위한 기본원칙과 방식들이 보다 구체화되었다. 2005년 12월 홍콩 각료회의에서 당초 목표수준을 세부원칙의 완전타결에서 합의가 가능한 분야만 우선 타결하는 부분 타결로 하향조정하였다. 이를 통해 기본골격에서 합의된 세부원칙에 대한 기본방향이 보다 구체화되었다.

2005년 5월 파리에서 열린 WTO 주요국 각료회의에서 관세단순화를 위한 중가세상당치(AVE) 계산방식에 대한 합의가 이루어진 후, 2005년 9월 22일 미국·EU 양자 각료회의를 시작으로 협상이 본격화되었다. 특히 2005년 10월 10일의 스위스에서 열린 WTO 주요국 각료회의를 전후로 미국, EU, G20, G10 등 주요 국가 및 협상그룹들이 농업협상 제안서를 발표하면서 본격적인 논의가 진행되었다.

그러나 미국, EU, G20 등 주요국들의 입장 대립이 지속되자, 2005년 9월 WTO는 사무총장에 라미(Pascal Lamy), 농업협상회의 의장에 팔코너(Crawford Falconer)를 새로 임명하면서 협상 진용을 재정비하였다. 그리고 2005년 11월 일반이사회에서 라미 총장은 홍콩각료회의의 목표수준을 당초 세부원칙의 완전타결에서 합의가 가능한 분야만 우선 타결하는 부분타결로 하향조정하였다. 이에 따라 2005년 11월 22일 팔코너 농업협상회의장은 농업협상의 주요쟁점에 대한 회원국들의 입장을 객관적으로 요약한 내용의 보고서를 일반이사회에 제출하였다. 이를 바탕으로 11월 26일 라미 사무총장은 홍콩각료회의 합의문 초안을 제시하였다.

12월 13일 홍콩각료회의 개막 이후, 12월 15일 라미 사무총장이 홍콩각료회의에서 논의할 13개의 주요쟁점을 제시하였다. 이때 논의되었던 13개 쟁점들은 수출보조철폐시점, 수출보조 감축계획, 식량원조, 수출신용, 수출국영무역기업의 규율, 국내보조금 감축구간의 수, 구간의 경계, 무역왜곡보조총액의 감축률, 관세구간의 수, 민감품목의 대우방법, 특별품목, 개도국 특별긴급관세제도, 특혜잠식문제 등이었다. WTO 회원국은 이들 쟁점에 대해 12월 16일 각국의 제안서를 제출하였으며, 12월 17일 각료선언문 수정안을 거쳐, 12월 18일 각료선언문 최종안(WT/MIN(05)/DEC)을 채택하였다.

WTO 회원국은 홍콩 각료회의에서 다음과 같이 관세와 보조금의 감축방식과 수출보조철폐시점에 합의함으로써 기본골격에서 합의된 세부원칙에 대한 기본방향을 보다 구체화하였다. 시장접근부문에서 관세구간의 수를 4개로하고, 구간별 관세감축방식으로 선형에 기초한 감축공식을 채택한다. 국내보조부문에서 보조총액의 절대규모를 기준으로 회원국들을 3개 구간으로 구분하고, EU를 최상위 구간에 미국과 일본을 차상위구간에 각각 배치한다. 수출경쟁부문에서 수출신용, 수출국영무역기업, 식량원조 등의 수출보조조치들에 대한 세부규율을 마련한다는 전제하에, 2013년까지 수출보조금을 철폐한다. 아울러 면화에 대한 모든 형태의 수출보조조치를 2006년까지 폐지하고, 면화보조금을 다른 농업보조금보다 조기에 더 큰 폭으로 감축한다.

세부원칙 압의를 위한 협상단계 (2006.1. -)

몇 차례의 DDA협상 중단과 결렬에도 불구하고, 세부원칙 초안에 이은 1차부터 4차까지의 세부원칙수정안을 통해서 서로의 입장이 구체적인 부분까지 조금씩 절충되기 시작하였다. 그러나 소위 삼각쟁점(triangle issues)을 둘러싼 미국, EU, 개도국의 교차적인 양보요구로 세부원칙 수립에 관한 합의도출은 어려움에 직면하였다. 기본골격과 홍콩 각료회의 선언을 통한 세부원칙에 대한 기본방향과 원칙들에 대한 합의에도 불구하고, 세부원칙의 구체적 내용에 대한 절충안 마련에는 여전히 많은 어려움이 남아있었다.

기본골격에서 합의된 기본방향을 바탕으로, 홍콩각료회의 선언문에서 농산물 시장개방과 보조금감축의 방식이 문서화된 합의로 도출되고 주요 쟁점의 하나인 농산물 수출보조금 철폐시한이 2013년으로 확정되었다. 또한 2006년 4월까지 세부원칙 도출, 7월까지 국가별 이행계획서 작성제출 등 향후 일정이 합의됨에 따라, 세부원칙 협상은 당초 빠른 진행을 보일 것으로 예상되었다. 팔코너 의장은 쟁점이 슈들에 대한 논의를 진행시키기 위해 2006년 4월 중순부터 세부원칙 작업문서를 6월 초순에는 이슈별로 대립되는 입장들을 모두 괄호로 처리하여 모델리티 초안문서에 근접한 통합문서를, 그리고 6월 22일 모델리티 초안(draft modalities; TN/AG/W/3)을 배포하였다. 그러나 6월 29일 - 7월 1일 WTO 소규모 각료회의와 7월 G6 (미국, EU, 인도, 브라질, 호주, 일본) 각료회의에서 회원국 간의 합의도출에 실패하자, 2006년 7월 24일 라미 사무총장은 DDA협상 전체의 중단을 선언하였다.

2006년 11월에 재개된 DDA 협상은 크게 양자 및 다자 협상이 동시에 진행되었다. 먼저 6개월 전 협상 중단의 빌미를 제공하였던 미국, EU, 인도, 브라질 등 G4국가들이 삼각쟁점의 타협점을 모색하는 양자협상을 진행하였다. 동시에 팔코너 농업협상 의장은 20여 핵심국간 비공식 협의체를 중심으로 사안별 쟁점의 해결을 모색하는 다자협상을 진행하였다. 2007년 4월에 팔코너 의장은, 이전의 복수국간 협의를 통한 논의를 바탕으로, 각 이슈별로 협상의 대세를 정리한 의장문서(challenge paper)를 배포하였다. 이를 중심으로 약 20여개국 정도가 참여하는 Room F 회의를 통해 본격적인 협상모드로 전환하였다.

이런 상황 하에서 G4의 포츠담 각료회의가 2007년 6월 21일에 최종 결렬되자, 라미 사무총장이 농업 및 NAMA 의장에게 새로운 모델리티안을 회람하여 DDA협상이 이어질 수 있도록 요청하였다. 이에 7월 17일 팔코너 의장은 그간의 논의를 집대성한 세부원칙 초안(TN/AG/W/4)을 배포하였다. 세부원칙 초안의 특징은 합의되지 않은 부분의 최종 타협 대안과 선택범위를 괄호(bracket [])안에 표기하여 추가 협의가 필요한 사항들을 명시적으로 적시하였다는 점에 있다. 초안을 바탕으로 참가국수가 30여 개국으로 확대된 Room E 회의에서의 논의를 반영하여, 2008년 2

세부원칙에 대한 기본방향과 원칙들에 대한 합의에도 불구하고, 개도국 시장개방수준 등에 대한 농산물 수출국, 수입국 및 개도국간의 절충안 마련에는 어려움이 남아있다.

월 8일 팔코너 의장은 세부원칙 1차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.1)을 회람시켰다. 그러나 1차 수정안에서도 200여개의 괄호로 제시된 미합의 기술적 쟁점들이 존재하여, 세부원칙 최종타결을 위한 수평적 협의/각료회의를 개최하기 위해서는 추가 논의가 필요하였다.

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

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

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

미국, EU, 브라질, 인도의 기존 G4에 중국, 호주, 일본을 추가한 G7회의를 통하여 라미 사무총장은 2008년 7월 25일 라미 사무총장의 타협안을 제출하는 등의 노력을 통해 G7 잠정 타협안을 도출하였다. 그러나 G7 잠정 타협안을 다자화하는 과정에서 개도국 특별긴급관세제도(SSM) 발동에 따른 추가관세 부과시 도하라운드 이전 양허세율 초과를 허용하는 조건을 둘러싸고 미국과 인도의 대립이 발생하였다. 또한 비농산물 분야의 분야별 자유화논의에서 중국과 수출국들의 강경한 입장 고수로 합의도출이 어려워 졌다. 이후 EU측 중재안이 회람되기도 하였으나 끝내 거부되고 결국 7월 29일 주요국 각료회의가 결렬되고 만다.

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

이후 WTO는 2009년 4월 22일 워커(David Walker)를 새로운 농업협상그룹의 의장으로, 4월 30일 라미 사무총장을 다시 4년 임기의 WTO 사무총장으로 임명하고, 2009년 9월부터 지금까지 분야별 협상을 재개하고 있다. 먼저 주요 국가들의 입장 차이가 커서 4차 수정안에 반영되지 못하고 별도의 의장보고서(working document) 형태로 제시된 개도국 특별긴급관세, 민감품목, 수입쿼터 신설 등의 주요 잔여쟁점들에 대한 소그룹회의가 재개되었다. 특히 고위급협의를 통해 SSM 등에 대해 논의가 집중적으로 진행되었으나, 주요국들이 종전의 주장을 되풀이함으로써 논의의 진전이 어려운 상황이다. 이와 아울러 이행계획서 작성 양식에 관한 논의를 2단계로 진행하고 있다. 1단계는 모델리티의 내용 중 어떤 요소를 양허표에 포함하여야 할 것인지를 결정하고, 이와 관련하여 활용할 데이터(DB)문제를 검토하고, 2단계에서는 양허표 양식 구축작업을 논의하기로 하였다.

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

참고자료

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