

(제3편) EU의 농식품 무역 패턴과 농업정책의 변화¹⁾

임송수(고려대학교 교수)²⁾

1. 서론

유럽 연합은 농업과 식품에 대한 세계 최대의 단일시장이다. 최근 미국을 제치고 1위를 자리를 차지하였다. 곧, 세계 최고의 농식품 수출국이면서 세계에서 두 번째로 큰 농식품 수입국이다. 따라서 유럽의 농업과 식품 산업에서 무역이 차지하는 중요성은 명확하다. 실제로 EU 생산자들은 ‘수입’과 ‘수출’의 두 가지 범주에 직면하는 이상한 위치에 있다.

EU 내 다른 회원국에 대한 판매 또는 구매는 모든 종류의 물류 복잡성을 수반할 수 있으며, 종종 다른 언어와 문화로 제품을 유통해야 하는 문제를 수반한다. 그러나 정책 관점에서 볼 때 EU의 고유하게 통합된 단일시장 덕분에 다른 EU 회원국에 제품을 판매하는 것은 생산자가 자국에서 제품을 판매하는 것보다 그렇게 더 복잡하다고 할 수는 없다.

EU의 관점에서 이러한 거래는 수출이고 단순히 역내 거래이다. 그렇기에 이러한 판매와 구매는 역외 무역에 초점을 맞추는 게 적절하다. 농식품 무역 분야의 성장은 유럽 전체 농식품 부문의 성장에 매우 중요하고 필요하다.

신뢰할 수 있는 고품질 제품에 초점을 둔 접근방식은 21세기 전반에 걸쳐 전반적인 복지 수준이 꾸준히 상승하고 무역 장벽이 감소하는 상황에서, EU가 수출 성장 측면에서 성공할 수 있는 핵심적 열쇠라고 할 수 있다. 특히

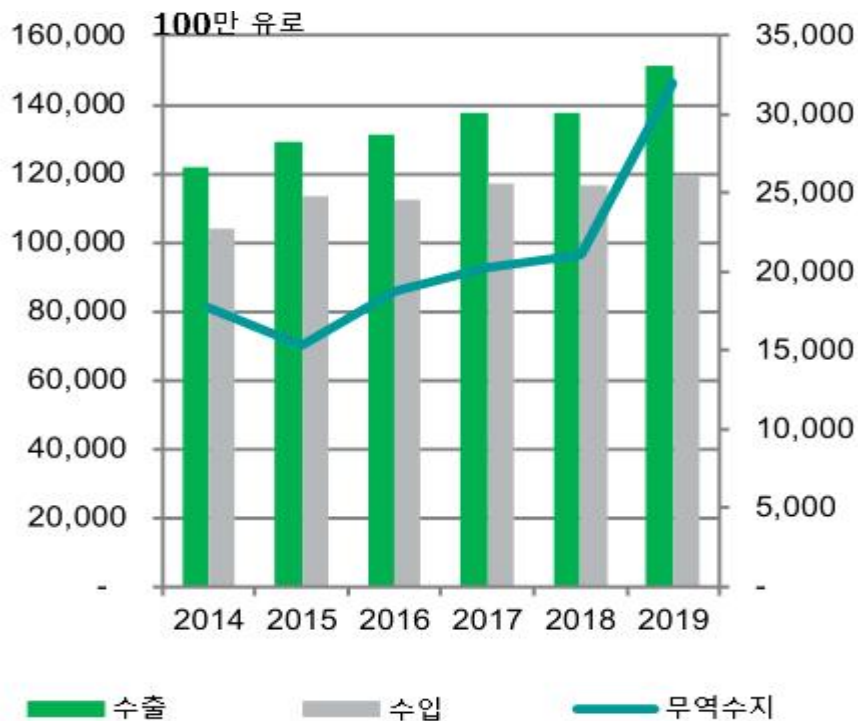
1) 이 글은 IHS Markit(2020)의 보고서 내용을 요약 정리하면서 일부 내용을 설명하는 형태로 작성하였다.

2) songsoo@korea.ac.kr

유럽위원회(European Commission)가 한국, 캐나다, 일본과 같은 대규모 농업 수입국을 포함한 주요 무역 상대와 양자 무역 협정을 성공적으로 협상한 것도 주효했다.

EU가 오랫동안 잘 보호된 농식품 시장을 주요 무역국에 소극적으로 개방하고 유럽 경제가 성장하여 수요를 확대함에 따라 그 수입도 증가하였다. 그러나 수출은 수입보다 더 빠른 오름세를 나타냈다. 2014~19년에 EU 농식품 수출액은 24.1% 증가했지만, 수입은 같은 기간에 14.6% 증가하였다. 그 결과 5년 동안 EU의 농식품 무역 흑자는 80%나 증가하여 2019년에 31조 9,550억 유로로 증가하였다(그림 1 참조).

<그림 1> EU의 농식품 무역수지 동향



자료: IHS Markit(2020)

2. EU의 농식품 무역 패턴과 무역상대국

EU의 농식품 무역 패턴에는 제조품과 상품(commodities) 간 뚜렷한 불균형이 존재한다. 선진국 경제에서 흔히 볼 수 있듯이, EU의 농식품 제품의 수출 성공은 가공 업체가 원자재에 추가하는 부가가치에 주로 기인한다. EU는 기

초 상품의 순 수입국이다. 물론 지리적 여건과 기후로 말미암아 유럽에서 생산할 수 없는 열대작물을 수입할 수밖에 없는 상황도 참작해야 한다.

그러나 식량 생산의 가치 사슬이 올라갈수록 무역 균형은 더 긍정적으로 나타난다. EU의 농산물과 기타 1차 상품에 대한 무역 적자는 가공 제품, 식재료 및 음료 분야의 큰 흑자에 의해 상쇄된다(표 1 참조).

<표 1> EU-28의 품목별 무역 수치

단위: 백만 유로

품목	2018	2019	변화(%)
농산물(commodity)	-23,943	-22,575	-5.7
기타 1차 상품 (other primary)	-10,092	-6,271	-37.9
가공식품(processed)	14,579	16,129	10.6
식품원료(food preparation)	22,682	24,289	7.1
음료(beverage)	15,475	17,292	11.7
비식용(non-edible)	2,363	3,101	31.2
합계	21,064	31,965	51.8

자료: Eurostat

이러한 통계는 부분적으로 유럽의 식민지 유산을 반영한다. 19~20세기 유럽은 다른 대륙에서 원자재를 수입하고 완제품을 세계 시장에 수출함으로써 그 경제력의 상당 부분을 발전시킬 수 있었기 때문이다. 이 무역 패턴은 유럽 이외의 많은 국가가 여전히 EU 회원국보다 더 효율적으로 농산물을 생산할 수 있고 비교우위 원칙에 따라 무역하고 있음을 시사한다.

그렇지만, 이것으로 EU가 자동으로 자유로운 무역정책의 모범이라 할 수 없다. EU는 여전히 민감한 농산물 수입에 대해 높은 관세 장벽을 적용하고 있으며, 일부에 대해서는 비관세 장벽(non-tariff measures)을 적극 활용하고 있기 때문이다.

또한, EU 농가는 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)에 따른 포괄적 보조체계에 의해 보호받고 있다. 이러한 국내 보조는 1990년대 초반부터 여러 차례에 걸쳐 개혁됐지만, 현재의 WTO 농업협정(Agreement on Agriculture)이 1995년에 발효된 이후 농산물의 기본 무역체제는 거의 바뀌지 않았다. 이는 EU의 핵심 최혜국대우(most favored nation: MFN) 계획표에 기초하여 쇠고기와 버터 등에 대한 실효 시장보호 수준이 20년 전보다 상대적으로 높아졌다는 것을 의미한다.

EU의 농식품 수출과 수입 측면의 무역상대국은 상당히 다양하다(표 2; 표3 참조).

<표 2> EU-28의 20대 농식품 수출 대상국

단위: 백만 유로

국가	2018	2019	변화(%)
미국	22,244	24,317	9.3
중국	11,098	15,300	37.9
스위스	8,248	8,555	3.7
일본	6,641	7,657	15.3
러시아	6,623	7,191	8.6
노르웨이	4,495	4,697	4.5
캐나다	3,705	3,937	6.3
사우디아라비아	3,820	3,878	1.5
터키	3,145	3,589	14.1
호주	3,383	3,536	4.5
홍콩	3,680	3,270	-11.1
한국	3,028	3,166	4.6
UAE	2,624	2,765	5.4
알제리	2,652	2,531	-4.6
우크라이나	2,063	2,480	20.2
싱가포르	2,418	2,436	0.8
이스라엘	1,945	2,128	9.4
이집트	1,528	2,016	31.9
남아프리카	1,704	2,003	17.5
브라질	1,780	1,925	8.2
기타	40,651	43,872	7.9
합계	137,473	151,248	10.0

자료: Eurostat

미국이 EU의 수출과 수입 상대국 중에서 모두 1위를 차지한다. 중국은 수출 대상국 중 2위로 큰 시장이고 수입 측면에서는 4위를 기록하였다. 상위 20대 수출 대상국에 포함된 국가는 한국, 일본, 캐나다와 같은 선진국과 사우디아라비아, UAE와 같은 부유한 신흥시장이 포함된다.

이는 세계적으로 풍요로운 중산층이 요구하는 치즈, 햄, 와인 및 주류 등의 프리미엄 식품과 음료 제품의 주요 수출국으로서 EU의 지위를 반영한 결

과이다. 실제로 EU는 식품과 음료 제품에 대한 특성(cachet)을 개발하는 데 성공하였고, 지리적 표시제(Geographical Indicator: GI)의 개발과 그에 따른 점진적인 국제화가 그와 같은 성과에 힘을 보탤다.³⁾

〈표 3〉 EU-28의 20대 농식품 수입 대상국

단위: 백만 유로

국가	2018	2019	변화(%)
미국	12,089	11,799	-2.4
브라질	11,914	11,626	-2.4
우크라이나	5,626	7,383	31.2
중국	5,728	6,146	7.3
아르헨티나	5,127	5,040	-1.7
스위스	4,594	4,734	3.0
터키	4,482	4,703	4.9
인도네시아	4,386	4,097	-6.6
코트드부아	3,363	3,528	4.9
인도	3,155	3,217	2.0
남아프리카	2,903	2,791	-3.9
페루	2,296	2,630	14.6
모로코	2,403	2,499	4.0
태국	2,424	2,481	2.4
칠레	2,510	2,478	-1.3
캐나다	1,992	2,443	22.7
베트남	2,480	2,403	-3.1
콜롬비아	2,189	2,266	3.5
뉴질랜드	2,434	2,244	-7.8
말레이시아	1,922	1,884	-2.0
기타	32,393	32,891	1.5
합계	116,409	119,283	2.5

자료: Eurostat

3) GI는 농식품의 명성이나 품질 등의 특성이 그 생산지역의 지리적 특성에 있어 해당 지역에서 생산된 특산품으로 표시한 것을 이른다. 2020년 기준으로 EU는 총 3,300개 농식품 GI를 법적으로 보호하고 있다. 2020년 4월부터는 GI 데이터베이스 “eAmbrosia”를 구축해 운영하고 있다(https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/october/tradoc_158976.pdf). 무역 측면에서 EU는 거의 모든 FTA 상대국에 GI에 관한 법적 보호조치를 보장하도록 요구하고 있다. 한국의 경우에도 1999년에 『농산물품질관리법』을 통해 GI 규정을 마련하였고, 2020년 8월 현재 총 102개 농식품 GI가 등록된 상태이다(<https://www.naqs.go.kr/contents/contentsTab.do?menuId=MN40200>).

반면 상위 20개 수입국 목록에는 개도국인 인도네시아, 코트디부아르, 인도가 상위 10위 안에 포함되었다. 이들은 유럽이 생산할 수 없는 코코아, 코코아, 커피, 차, 야자유, 향신료 등을 공급한다. EU의 개도국 수입품에 대한 의존도는 무역 관련 외교 측면에서 중요하며, 최근 몇 년 동안 EU본부는 국제 무역포럼에서 개도국의 권리를 옹호하는 자리를 마련하려고 노력해 왔다.

그러나 EU는 자국과 직접 경쟁할 수 있는 신흥국과 선진국으로부터도 수입을 많이 하고 있다. 예를 들면, 아르헨티나의 쇠고기, 태국의 가금육과 설탕, 뉴질랜드의 양고기와 유제품 등이다. 이들 국가와 EU는 가장 복잡한 양자 무역 관계를 지니고 있다.

3. CAP과 WTO 규범의 관계

EU 농식품 산업에 대한 국내 보조를 규제하는 CAP은 1990년대 초반에 처음으로 의미 있는 개혁이 이뤄진 이래 상당히 발전해 왔다. 반면에 유럽의 농식품 무역정책은 1995년에 WTO 농업협정이 발효된 이후 거의 진전하지 못하고 있다. 그러나 정책 변화는 결국에 시장 변화를 가져왔고, 이는 EU가 더 넓은 세계와 교류하는 방식에도 변화를 끼쳤다.

그러나 EU의 무역체제는 1960년대 초반의 EU 혹은 그 전신인 유럽 경제공동체(European Economic Community: EEC)가 처음 설립되었을 때 확립된 높은 수준의 보호주의 원칙 기초를 여전히 지니고 있다. 아주 민감한 일부 제품에 대해 EU는 “공동체 선호(Community preference)” 원칙을 보장하기 위해 변동세(variable levies)를 처음에 적용하였다. 이에 따라 집행위원회는 세계 시장가격을 관측하여, 만약 가격이 하락하면 관세를 높여 수입 제품이 국내 가격의 포괄적인 체제 아래 보호되는 국내 제품과 같은 조건으로 경쟁할 수 없도록 조치하였다. 다른 제품의 경우 높게 고정된 관세 또는 쿼터(quota)를 적용하여 보호하였다.

이와 같은 수입제도는 보호된 EU 가격과 세계시장 간 커다란 격차를 만들어 냈다. 결국, 이 격차는 EU 예산으로 충당하는 수출 보조로 메꿔야 했다.

1980년대 중반까지 세계 무역에서 EU의 위상이 CAP의 변화를 초래하였다. EU는 높은 보조 수준과 시장보호 조치를 추구함으로써 선진국과 개도국에 걸친 무역상대국의 이익에 음(-)의 결과를 초래하는 방식으로 농업 시장을 운영해 왔기 때문이다. 지난 50년간 이러한 비판은 정당화되어 왔고 오늘날에도 부분적으로 타당하게 받아들여지고 있다.

변화하는 세계 시장의 농식품 무역 분야에서 EU의 식량과 농업은 견고한 바닥을 형성해 있었다고 할 수 있다. 곧, 수출 경쟁국들은 EU의 관세로 인해 유럽 시장에 대한 접근 권한을 잃었고, EU의 수출 보조로 말미암아 제3국 시장에 접근하는 데 어려움을 겪었다. 개도국은 EU의 보조로 자국 시장의 가격 형성이 교란되었다고 불평하였다.

이러한 배경에서 우루과이 라운드(UR)의 다자간 무역 협상이 시작되었다. 그 결과로 WTO 체제가 시작하고 농업협정이 만들어졌다. 농업협정은 농산물 관세를 줄이고 국내보조를 규율하는, 최초이자 지금까지 유일하게 포괄적인 국제협약에 해당한다. 농업협정은 수출 보조에 대한 규율도 포함한다. 결국, 여러 번의 협상을 거쳐 WTO는 2017년에 농산물 수출 보조를 완전히 폐지하기로 하였다.

EU의 경우 1980년대 후반부터 진행된 UR 의제는 심각한 도전이었다. 협상의 모든 측면에서 불화를 겪은 것은 CAP과 EU의 관련 농식품 무역정책이었으나, 만약 EU가 협상을 완전히 차단하려 한다면 너무 큰 외교 자원을 잃을 것으로 계산하였다. 이에 따라 1990년에 벨기에 브뤼셀(Brussels)에서 UR를 종결하려는 비열하고 실패한 시도 이후 자국의 무역정책을 일부 자유화하기 위해서는 결국 국내 정책이 변해야 한다고 결론을 지었다.

이러한 고려의 최종 결과는 1992년의 CAP 개혁으로 연결되었다. 이로써 정부가 보장된 가격을 통해 시장을 지원하는 원칙에서 벗어나 농가에 직접 지불을 지급하는 방식으로 농업보조 방식의 대전환이 시작되었다. 이러한 직접지불을 “보상(compensatory)” 직접지불이라 부른다. 오늘날까지 이어진 이러한 CAP은 그 청사진을 만든 아일랜드(Ireland) 농업위원장의 이름을 따서 이를 ‘맥셔리(MacSharry) 개혁’ 이라고 명명하였다.⁴⁾

맥셔리 개혁의 핵심 요소는 곡물, 쇠고기 및 유제품과 같은 제품에 대한 보장된 개입 가격(intervention prices)을 큰 폭으로 낮추는 것이었다. 이것은 높은 EU 내부 가격과 일반적으로 조금 낮은 세계 가격 사이의 격차를 좁히는 효과가 있었으며, 이는 EU 농가의 생존을 위협하지 않으면서도 수입 관세를 인하하고 수출 보조를 통제할 수 있음을 뜻했다. 맥셔리 개혁은 본질적으로 EU가 국제사회에서 왕따 당하지 않고 어느 정도 자존심을 지키며, 세계 무역에 동참할 수 있게 한 것으로 평가할 수 있다.

EU 정책의 변화는 몇 년 후에 UR를 성공적으로 마무리하고 1995년부터 WTO 농업협정을 발효하게 만드는 가장 큰 실마리였다. 농업협정은 모든 선진국의 농업 및 농식품 무역정책에 영향을 미쳤지만, 특히 세 가지 측면에서

4) CAP 개혁의 배경과 이행 체계에 관한 자세한 사항은 임송수, 힐(2007)을 참조하기 바란다.

EU의 CAP를 형성에 장기적인 영향을 가져왔다.

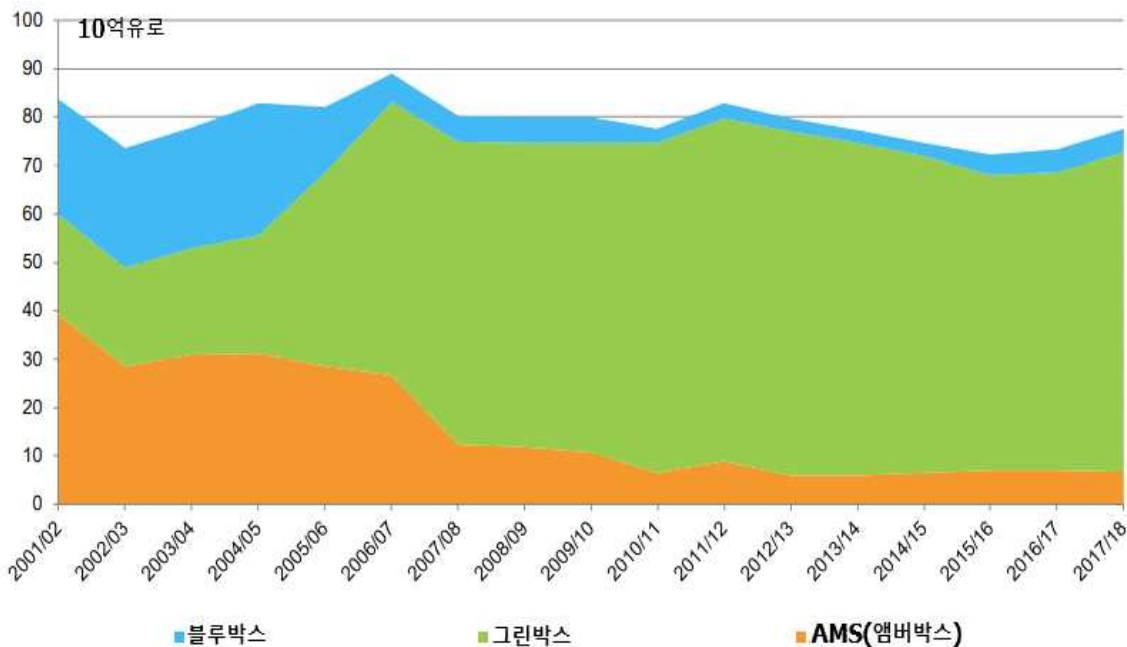
3.1. 국내보조(domestic support)

농업협정의 가장 혁신적인 요소 중 하나는 국내보조 정책이 국제 무역을 왜곡하는 중요한 요소가 될 수 있다고 인정한 점이다. 동시에 일부 유형의 국내보조는 다른 유형과 견주어 그 무역 왜곡 효과가 작다는 점도 인정하였다. 이른바 감축 대상 보조(Amber Box)만 통제받게 된 것이다.

총보조액(Aggregate Measurement of Support: AMS)으로 그 지급 규모를 산출하는 감축 대상 보조에는 시장에서 필요한 수준보다 더 생산된 농산물을 정부가 개입하여 구매하는 것과 같은 오래된 방식의 시장 지원 조치가 포함된다.

직접지불 방식으로 국내 농업 정책의 중심을 전환한 EU는 WTO 수준의 제재에 대한 제약 없이 상대적으로 높은 수준의 농가 보조를 유지할 수 있었다. 실제로 WTO에 통보한 EU의 2017-18년 유통연도(marketing year)의 AMS 규모는 69억 유로이다. 이는 WTO가 승인한 양허(bound) AMS인 729억 유로의 10% 미만에 불과하다(그림 2 참조).

<그림 2> EU의 WTO 국내보조 실적



자료: IHS Markit(2020)

농업협정은 UR을 통해 1990년대 중반에 합의한 규율을 더욱 구체화할 새로운 협상을 기대하면서 이를 기설정(built-in) 의제로 명문화하였다. 이에 따라 2001년에 도하 라운드(Doha Development Agenda: DDA)가 정식으로 출범하였으나, 아직 그 협상을 타결하지 못하고 있다.

사실 EU는 생산 제한 프로그램 아래 지급하는 직접지불, 곧 블루박스(Blue Box)에 대한 향후 제한 가능성을 예측하였다. 블루박스 형태의 보조는 생산 측면에서 무역 왜곡을 초래하나, 그 영향은 가축 수의 할당량 적용과 같은 생산 제한 프로그램을 요건으로 하고 있어 그 무역 왜곡 정도는 완화된다.

앞서 언급한 맥서리 개혁에 따라, EU의 보조 지급액 중 상당 부분이 블루박스 지급으로 전환되었다. 이어 2003년 CAP 개혁은 블루박스 보조에 대한 추가 제재 가능성에 착안한 것에서 촉발하였는데, 이를 통해 직접지불의 대부분이 생산에서 분리(decoupled)되었다. 곧 보조가 특정 농산물을 생산하는 농가에 의존하지 않는 방식이 된 것이다.

이로 인해 EU의 직접지불은 허용보조(Green Box)로 분류되어 WTO의 감축 의무에서 면제되었다. <그림 2>는 2003년 CAP 개혁 이후 EU의 보조 형태가 무역 왜곡이 심한 앰버박스에서 벗어나 허용보조로 전환해 왔음을 나타낸다.

그러나 이러한 EU 농업 정책 개혁의 범위는 논쟁거리이다. 특히 연간 600억 유로가 넘는 보조가 생산에 영향을 미치지 않는다는, 이른바 생산 중립적(production-neutral)이란 EU의 선언을 다른 WTO 회원국들이 회의적인 시각으로 바라보고 있기 때문이다. 다만 WTO 무역정책의 주도가 CAP 개혁에 크게 이바지하였고, EU가 상대적으로 무역 왜곡이 적은 형태의 보조로 전환한 점은 평가할 만하다.

그 결과 EU의 농업 생산은 시장 지향적이며, 이로 말미암아 2000년대 초부터 농산물 가격이 일반적인 오름세를 나타내는 데 이바지하였다. 이러한 전개는 세계의 농산물 수출국에 이익을 주었으나, 한편으로는 개선된 시장이 애초에 시작될 다자개혁의 조건에 영향력을 미치는 정치적 혹은 외교적 압력을 완화하는 역효과를 낸 측면도 있다.

3.2. 수출보조(export subsidies)

2000년대 중반까지 수출 보조는 EU 농식품 무역의 일상적인 특징이었다. 대부분의 주요 농산물 수출업체는 상대적으로 높은 EU 시장 가격과 이보다 크게 낮은 세계 시장가격 간 격차를 해소하기 위해 수출보조에 의존하였다.

집행위원회는 EU 수출업체가 경쟁력을 유지할 수 있도록 정기적으로 보조 규모를 조정하였다.

그러나 농업협정은 EU와 다른 모든 선진국이 기준기간 대비 보조대상 수출량을 1995~2001년 이행 기간에 21% 감축하고, 수출 보조액 기준으론 해당 예산 지출을 36% 줄이도록 규정하였다. 이처럼 보조 수준의 한도를 설정한 것은 수출보조가 궁극적으로 사라져야 할 대상이란 인식을 EU 사람들에게 각인시켜 준 계기가 되었다.

2005년 12월에 홍콩에서 열린 WTO 각료회의는 DDA 협상이 완료되면 수출보조를 모두 금지하기로 합의하였다. 비록 DDA 협상이 종결되지 않았지만, 세계 농산물 가격이 2000년대 말과 2010년대 초에 급등함에 따라 EU의 수출보조가 대부분의 농산물에 대해 필요하지 않게 되었다. 이후 2017년에 WTO가 수출보조를 완전히 금지하기로 합의했을 때, 이 결정은 이전과 중복된 측면이 있다.

3.3. 시장접근(market access)

EU의 전통적인 시장보조의 3대 요소 중 마지막은 수입 관세체제이다. 수입관세는 수입 농산물이 EU 농산물의 경쟁력을 약화시키지 못하게 하는 방편이고, 이는 여전히 유효하다.

농업협정이 발효되기 전에는 “공동체 선호” 원칙을 유지할 수 있게 가격이 떨어지면 관세를 올리는 변동 기준을 적용하였다. 그러나 농업협정은 원칙적으로 이러한 변동세를 금지하고 EU가 관세화(tariffication)를 채택하도록 만들었다. 이는 모든 무역 장벽을 고정된 관세로 전환하는 것이다.

관세는 수입액 기준으로 그 일정 비율로 표현하는 종가세(ad valorem tariffs) 형태를 취하거나 단위 물량 당 화폐 가치로 표현하는 종량세(specific tariffs)로 규정할 수 있다. EU는 농산물 대부분에 종량세를 적용하였다.

정해진 관세는 1995~2001년의 이행 기간에 평균 36%까지 감축하되, 품목별 최저 관세감축률 15%를 충족해야 했다. 그러나 이러한 관세만으로 (tariff-only) 규정에 허용된 예외는 관세할당(tariff rate quota: TRQ)이다.

TRQ 아래 수입국은 해마다 정한 수입량에 대해 관세를 0% 또는 인하할 수 있고 쿼터 이상의 수입에 대해서는 전체 관세를 적용할 수 있다. WTO 회원국의 이행 기간에 관세감축 규칙이 적용되었으나, 2001년 이후 다자간 감축이 더 이상 없었으며, 이에 따라 EU의 양허관세는 지금까지 거의 20년 동안 2001년 수준에 머물러 있다.

반면에 앞에서 본대로, EU 안에서 국내보조는 때론 상당히 급진적이라 할 수 있는 개혁과정을 거쳐 왔다. 예를 들면, 설탕에 대한 보조가격은 2006~10년에 36%가 감소하였다. 그러나 EU의 원당과 정제 설탕에 대한 수입관세는 이 과정에서 변경되지 않았으며, 이는 EU의 수입 설탕에 대한 효과적인 보호 마진이 증가했음을 뜻한다. 이처럼, 이른바 '감춰진 보호주의(hidden protectionism)'는 국제무역체제의 추가 개혁이 필요하다는 주장의 근거로 인용되기도 한다.

3.4. WTO 농업협정의 향방

2001년에 시작한 DDA는 국내보조를 상당히 감축하고 수입관세를 더 광범위하게 인하함으로써 UR가 마련한 기반 위에 세계무역 네트워크를 구축하는 수단으로 기대를 모았다. 그러나 2008년 중반 새로운 타협 합의가 인도와 미국 간 세이프가드 방식에 관한 충돌로 무산되면서 지금까지 다자주의가 작동하지 않는 상황에 이르렀다.

WTO 회원국들은 다자간 농업 무역 자유화를 위한 대안을 논의하는 움직임을 계속하고 있지만, 가까운 미래에 어떤 돌파구가 나타날 가능성은 적다. 이로 인해 EU 및 기타 주요국은 수출 상대국 간에서만 해당 무역조건을 개선하는 양국 및 지역 무역협정 추구에 더욱 집중하고 있다.

무역 상대국 간 농식품의 범위는 다양하게 설정된다. EU 시장에 대한 무관세와 무쿼터 접근은 대부분의 개도국에 제공되지만 훨씬 더 제한적인 범위 안에서 관세 인하와 TRQ가 다른 무역 상대국에 적용된다.

양자주의는 무역 정책이 어느 정도 정치적으로 무기화될 수 있도록 허용했다. FTA 참여국은 무역 양허를 통해 긴밀한 관계를 원하는 국가에 호의를 베풀고 초대 받지 못한 국가엔 이를 거부할 수 있기 때문이다. 양자 FTA는 국제적으로 구속력 있는 다자간 협정보다 상대적으로 더 쉽게 협상하고 이행할 수 있다는 장점을 지닌다.

그러나 다자적 해결책 추구에서 후퇴한 것은 무역 정책 개혁을 투명하지 못하게 하는 효과를 가져 왔고, 이는 특히 NGO 사이에서 그 과정에 대한 회의론과 의혹을 증가시키는 결과를 초래하고 있다.

현재 무역 협상을 위한 포럼으로서 WTO의 기능은 미약하다. 또한, 국제 무역 규제자로서 국제기구의 지위가 약화되었고 국제규범에 기반을 둔 무역체제의 기능과 존재감을 거의 상실한 상태이다. 예를 들면, WTO 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body) 아래 7명으로 구성하여 운영하는 상소기구

(Appellate Body)가 그 임기를 마친 위원 후임을 선정하지 못해 최소 3명의 위원 기준을 충족하지 못하여 사실상 기능을 하지 못하고 있는 실정이다 (World Politics Review, 2020).

4. EU의 FTA의 확대 전략

FTA에 관한 초점은 지난 10년 동안 EU가 의도적으로 내놓은 전략적 결정이었으며, 다자 수준에서 의미 있는 무역 자유화의 진전을 이루지 못한 것에 대응한 선택이라고 할 수 있다. 2008년에 DDA 타결의 불발 이후 WTO의 협상 기능이 거의 상실된 상황에서, EU가 얻을 수 있는 유일한 방법은 제3국 시장에 대한 접근성 향상을 위해 특정 국가나 그룹과 직접 양허 안을 협상하는 것이었다.

이러한 전략의 결과로 현재까지 총 75개국을 포함하는 무역 네트워크를 갖추게 되었고, 이미 합의하였거나 협상중인 협정이 발효되면 더 많은 FTA 국가를 확보하게 된다. 이는 40개 정도의 개별 협정에 포함되어 있다.

EU 회원국 27개국이 추가되면 EU의 농가는 이제 100개국 이상의 시장에 접근할 수 있게 되는 것이다. 이는 해당 국가의 WTO 양허안이 명시한 것보다 더 나은 조건으로 시장접근이 가능함을 뜻한다. 마찬가지로 유럽의 수입 업체는 선호도가 유럽산에 치중되더라도 우선해서 FTA 참여국으로부터 농산물을 조달할 수 있다.

4.1. FTA 원칙

WTO의 각 회원국은 WTO 사무국에 각 농산물에 관한 제품에 대한 양허 관세를 통보해야 한다. 양허 관세는 해당 농산물에 대한 관세를 양허수준 이상으로 인상하지 않겠다는 약속이 포함된다. WTO 무역규범의 기본 원칙 중 하나인 최혜국(MFN) 대우원칙은 통보한 양허 관세를 다른 모든 WTO 회원국에 동일하게 제공해야한다는 것이다. 이를 MFN 관세라고 한다.

그러나 FTA는 관련 당사국이 MFN 원칙을 따로 설정할 수 있는 틀을 제공한다.⁵⁾ 적절하게 구성된 FTA 안에서 만들어 낸 양허안이 적용된다면 MFN

5) FTA 참여국 간 MFN 원칙의 적용 근거는 GATT 제24조에 근거한다(법무법인 세종, 2014). 이에 따라 FTA가 WTO 원칙에 부합하기 위해서는, ① 상당히 포괄적인 범위(substantial coverage), ② 내부 무역장벽의 제거(elimination of internal trade restriction), ③ 역외국에 대한 추가 장애요인 배제(avoiding additional barrier for third countries) 등 3대 요건을 따라야 한다.

원칙은 따르지 않아도 된다. 이에 관련한 주요 조항은 FTA 협정이 관련 당사자 간 “상당한 모든 무역(substantially all the trade)” 을 포함해야하며, 특정 부문에 대한 선별적인 자유화에 그치지 말아야 한다는 것이다.

이에 따라 EU는 벨리즈(Belize)나 피지(Fiji)와 같은 개도국의 설탕 수입에 대해 무관세 수입을 제공할 수 있으며, 브라질이나 호주와 같은 더 지배적인 설탕 수출국에 동일한 정도의 양허를 제공하지 않아도 된다.

WTO 회원국의 양허안은 거의 모든 경우 1995년 이후 변한 게 없이 유지되고 있다. 농업협정의 도입으로 마지막 다자간 관세 인하가 시행된 1995년 이후 FTA는 이제 협상 개선의 유일한 현실적인 대안으로 존재한다.

4.2. FTA의 유형

EU가 체결한 FTA는 많은 유형을 지닌다. 집행위원회는 FTA 유형을 분류하기 위해 11가지 이상의 다른 표현을 사용한다. 일부 협정의 이름은 정치적으로 구성된 것으로 보이지만, 보통 각 유형의 협정은 서로 다른 특성을 반영한다.

잠정적으로 발효한 여러 FTA가 아직 완전히 비준되지 않았다는 점도 주목해야 한다. 이는 무역 협정의 비준이 해당 국가의 국가 의회의 공식 승인을 포함하는 복잡한 사안이기 때문이다. 완전한 FTA 비준에는 몇 년이 걸릴 수도 있다. 예를 들면, 2017년 9월에 시행된 EU-캐나다 FTA는 아직 EU 측에서 완전히 승인되지 않았다. 그러나 양측 정부(EU의 경우 각료회의와 유럽 의회)가 동의하면 FTA가 잠정적으로 발효될 수 있다(외교부, 2010).

4.2.1. 유럽경제지역(European Economic Area: EEA)

EEA는 EU와 가장 가까운 형태의 상업적 관계라 할 수 있는데, 아이슬란드, 노르웨이, 리히텐슈타인이 포함된다. 이 유럽 이웃 국가들은 대부분의 측면에서 EU의 단일 시장(single market)에 참여하고 있다. 비록 CAP의 일부는 아니지만, 일부 농산물의 경우 EU와 이들 국가 간의 무역에 여전히 적용된다.

그러나 이 국가들은 식품과 기타 교역 상품에 대한 EU 제품 표준에 따라 법률을 조정하고 EU 시장에 대한 우선적 접근 권한에 대해 일종의 수수료(fee)를 해마다 EU 예산에 기부하고 있다. 스위스는 1994년에 EEA가 만들어졌을 때 EEA의 당사자가 되지 않기로 결정했기 때문에, EU와 관계는 복잡

한 협정과 협약에 포함되어 있다. 그러나 스위스의 EU 시장에 대한 접근은 EEA 국가와 비슷하다.

EU-스위스 무역 관계의 한 특징은 치즈에 대한 영대영(zero-for-zero) 협정을 통해 양국간 치즈 제품의 면세 무역을 보장하는 것이다. 그러나 다른 민감한 농산물에는 여전히 EU-스위스 무역에 관세가 적용된다.

4.2.2. 안정과 제휴협정(Stabilization and Association Agreements)

이것은 EU가 미래 회원국을 위해 예약하는 특정 범주의 협정이다. 구체적으로 서발칸 반도(Western Balkans)의 EU 후보 국가와 관계를 말한다. 이 협정에는 구조적인 지원과 자유무역 조항이 포함된다. 그러나 자유무역 조항이 모든 농산물에 적용되지는 않는다.

4.2.3. 제휴협정(Association Agreements)

제휴 협정은 EU와 비 EU 회원국 간 협력을 위한 틀을 만드는 조약으로 정의한다. 범주 측면에서 제휴협정은 안정과 제휴협약 및 동반자와 협력협정(Partnership and Cooperation Agreements)과 중복된다. 지금까지 EU는 주로 중동과 북아프리카 국가와 12개의 제휴협정을 체결하고 있으나, EU의 지역 무역 협정, 곧 중미 5개국 및 아직 승인되지 않은 남미의 메르코수르(Mercosur)와 협정도 이 범주에 속한다. 다른 모든 협정과 마찬가지로 관세는 대부분의 수입품에 대해 0 또는 인하한 수준으로 설정한다.

4.2.4. 경제적 동반자협정(Economic Partnership Agreements: EPA)

EPA는 약 12년 동안 존재한 유형으로, EU가 79개 아프리카와 카리브해 및 태평양(ACP) 국가와 특혜무역 관계를 관리하는 데 선호하는 수단이다. 이들은 소위 코토뉴(Cotonou) 협정의 조건에 따라 EU와 연결된 개도국이다.⁶⁾ 이들 중 다수는 유럽 국가와 역사적인 식민 관계를 가진다.

EU의 개념은 더욱 통합된 시장을 창출하고 특정 EPA 지역의 국가 간 무역 조건을 개선하며 해당 지역과 EU 간 무역을 자유화하는 지역무역협정 네

6) Cotonou 협정은 EU와 ACP 그룹 간 특혜무역협정으로 2000년 서아프리카 베냉(Benin)의 수도 Cotonou에서 체결되었다. 이 협정은 2003년에 발효되어 개정을 거쳤다. Cotonou 협정은 단순한 무역협정에 그치지 않고 전반적인 경제문제 및 인권과 민주주의까지 포함하는 포괄적 경제협정이다 (한국유럽학회, 2011).

트위크를 만드는 것이다. EU는 농산물을 포함한 ACP 국가의 모든 상품에 대해 무관세 접근을 제공한다.

그러나 EU의 이러한 접근 방식은 부분적으로만 성공하였다. 일부 지역협정은 지역 내 하나 이상의 국가가 서명 또는 비준을 거부하거나 실패했기 때문에 아직 완전히 또는 부분적으로 발효되지 않고 있기 때문이다.

4.2.5. 관세동맹(Customs Union)

관세동맹은 EU와 터키, 그리고 두 개의 유럽 소국인 산마리노(San Marino)와 안도라(Andorra) 사이에 맺은 것이다. 이는 이러한 나라들과 EU와 마찬가지로 제3국 제품에 대해 동일한 관세와 수입 규정을 적용하는 것이다. 그렇더라도 관세동맹은 EU 단일시장의 완전한 형태가 아니다.

4.3. 무역자유화의 정치적 도전과제

EU가 메르코수르와 협상을 성사시키기 위해 취한 양보는 무역협상 관련 중요한 시사점을 던져준다. 곧, 무역협상은 승자만을 만드는 것이 아니란 점이다. 비록 경제학자들은 EU-메르코수르 FTA의 전반적 이익이 부정적인 것보다 훨씬 클 것이라는 합의가 있지만, 최근 몇 년간 자신의 시장에서 “손실”이 아니라 외국시장에서 “승리”를 경험하면서 성장한 유럽의 농식품 부문에 이 협상을 내놓기는 여전히 어려운 과제이다.

EU가 현재 호주와 뉴질랜드라는 두 개의 다른 대규모 농산물 수출국과 FTA 협상에 전적으로 참여하고 있다는 사실은 영향을 받을 EU 농가에 안심할 수 없는 소식이다.⁷⁾ FTA가 EU 전체에 유익하다는 모든 증거에도 불구하고, 특히 COVID-19의 여파에서 자유무역의 경제적 이익에 관한 확신을 유지하는 것은 유럽 농가와 농식품 생산자에게 심각한 도전이 될 것이다.

7) 2020년 9월까지 EU는 호주와 제8차 협상을 진행하였다(EC, 2020).

5. 시사점과 결론

COVID-19 가운데에서도 EU 농식품은 견고한 무역 흐름을 보인다. 2019년 대비 1~8월의 수출이 늘어 무역 수지 흑자가 2% 상승하였다. 돼지고기, 밀, 잡곡 등의 수출은 양호하였으나, 포도주와 주류는 주춤세를 나타냈다. 무역 상대국 가운데 중국은 여전히 중요한 지위를 유지하였다.

세계 경제가 침체기인데도 EU 농식품 수출이 선방하고 있는 것은 농식품의 특성 때문이기도 하지만, EU가 FTA 등을 통해 그 무역 연결망을 꾸준히 확대해 온 결과이기도 하다. 그러나 일부 회원국과 농민 및 환경단체는 범대서양 무역 투자동반자협정(TTIP)부터 메르코수르(Mercosur) 협정에 이르기까지 FTA 확대가 가져올 음(-)의 영향에 대해 우려의 목소리를 내놓고 있다 (Fortuna and Foote, 2020).

예를 들면, 메르코수르와 FTA 아래 EU는 지속가능성의 강화를 추구하는 자국의 정책과 달리, 상대국의 느슨한 환경과 건강정책을 활용하는 방향으로 정책을 펼 수 있다는 주장이다(Treat, 2020). 실제로 2019년에 EU는 자국에서 사용을 금지한 1만 3,667톤의 농약을 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이에 수출하였다.

이는 농약 사용을 큰 폭으로 줄이고 승인하지 않은 잔류 농약을 완전히 철폐하기로 내세운 “농장부터 포크까지(Farm-to-Fork: F2F)” 전략과 상충하는 조치이다. 또한, 유전자변형 농산물(GMO)을 대규모로 재배하는 브라질과 아르헨티나와 무역은 결국 EU가 더 많은 작물을 더 빨리 승인하도록 압력을 가하는 요인이 될 것이란 우려도 제기되었다.

세계 최대 농식품 무역국으로서 EU의 정책 변화는 세계 시장에 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히, 2020년에 농업환경과 기후변화 대응을 위해 EU가 내놓은 F2F 전략과 생물 다양성 전략 등 일련의 종합 계획은 높은 수준의 환경과 기후 요건(예: 유기농업)을 담음으로써 자국의 농식품 생산과 수출 위축을 초래할 수도 있다. 그러나, 한편으로 지속가능성 중심의 EU의 정책 전환은 순환농업의 촉진, 친환경과 유기 농산물 유통과 무역 증대, 혁신기술의 전이 농업인과 소비자 삶의 질 향상 등에 이바지하는 시금석이 될 수 있음도 간과하지 말아야 할 것이다.

참고 문헌

- 법무법인 세종. 2014. 다자간 FTA 시대의 통상분쟁 및 무역구제제도 연구. 무역위원회 연구용역 보고서.
- 외교부. 2010. 유럽연합 개황. 2010년 9월. (https://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/eu/doc/2_2010_9.pdf)
- 임송수, 버클리 힐. 2007. EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구. 한국농촌경제연구원 연구보고 R562.
- 한국유럽학회. 2011. 유럽연합의 통상과 산업정책. 유럽학연구총서 4.
- European Commission. 2020. Report of the 8th Round of Negotiations for a Trade Agreement between the European Union and Australia. (https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/october/tradoc_158976.pdf)
- Fortuna, G. and Foote, N. 2020. A Closer Look at EU Agrifood Trade. EUACTIVE Agrifood Brief, Special Edition. (<http://t2m.kr/xbOqO>)
- IHS Markit. 2020. EU Good and Agriculture in a Changing Global Market. IEG Policy.
- Treat, S. 2020. The EU-Mercosur Agreement: Increasing Pesticide Use and GMOs, and Undermining Healthy Food Production and Standards. Institute for Agriculture and Trade Policy. (<http://t2m.kr/ag3cj>)
- World Politics Review. 2020. Can Biden Salvage the World Trade Organization? Nov. 17, 2020.