

EU, 농업통상전략 변화

EU와 미국은 WTO 협상의 2대 구심점이며, 양자간 협력이 없었다면 지금의 WTO의 성과는 없었을 것이다. 그러나 한편으로는 최근에도 보잉과 에어버스 문제, 미국기업의 해외매출에 대한 세금혜택을 둘러싼 WTO 분쟁처리위원회에서의 갈등 등 EU와 미국간은 통상분쟁이 끊이지 않아 양측은 최대의 라이벌이기도 하다.

농산물 무역분야에서도 호르몬제 사용을 이유로 한 EU의 미국산 소고기 금수조치와 이에 대한 미국의 보복조치는 15년 넘게 계속되고 있는 분쟁과제이며, 유전자변형 농산물(GMO)의 EU 수입제한도 아직 구체적 해결책이 보이지 않는 상황에서 분쟁이 계속 중이다.

그러나 최근 EU측에서 이들 문제에 대해 해결을 요구하는 일련의 움직임이 일고 있다. 미국과 EU의 소고기문제를 중심으로 EU의 통상전략의 변화를 분석한다.

1. EU와 미국의 소고기 분쟁

1.1. 1989년 EU의 금수조치

이 문제는 1989년에 EU가 미국으로부터 성장호르몬을 사용한 소고기를 수입금지하는 조치로부터 시작된다. 미국 내에서는 오래 전부터 소고기 육

성에서 성장호르몬제를 사용해 왔고, 1970년대에는 이미 폭넓게 사용되고 있었다. 이에 앞서 미국 식품의약국(FDA)에서는 1950년대부터 소의 성장호르몬이 인체에 미치는 영향을 연구해 왔고, 그 결과 소에 투여되는 소량의 성장호르몬이 인체에 미치는 위험은 제로라고 결론지었다.

또한 비육우 육성시 호르몬제를 사용하는 것이 미국에서는 당연하게 여겨지고 있었기 때문에 EU의 ‘호르몬제를 사용한 소고기의 수입제한조치’는 사실상 EU의 소고기 시장에서 미국산 소고기를 구축하게 된다. 이러한 EU의 조치에 대해 미국은 처음부터 ‘EU의 미국산 소고기 수입제한은 합리적 과학적 근거가 부족한 것이며, 단순히 과잉기조를 보이고 있는 EU 소고기 시장이 더 값싼 미국산 수입으로 인해 가격이 붕괴되는 것을 막으려는 목적의 부당한 것’이라고 계속 주장하고 있다.

1.2. 미국의 WTO 제소

금수조치가 발동된 이후 미국과 EU는 협의를 계속해 왔으나 결국 타협점을 찾지 못하고, 1996년 미국은 EU를 WTO에 제소했다. 그 후 WTO에 분쟁처리위원회(패널)가 설립돼 2년 후인 1998년 패널은 미국의 입장을 지지했고, 그 결과 1999년에 미국이 EU로부터의 수입에 대해 1억 1,680만 달러 상당의 보복관세를 부과할 수 있도록 인정했다.

이 때 패널의 결정적 판단기준이 된 것은 “EU는 미국 소고기의 금수조치의 합리성을 과학적으로 증명하지 않았고, 금수조치의 근거가 되는 법률도 어떤 상황이 되면 금수조치가 일시적이 아니라 항구적 조치가 되는가에 대한 설명도 없다”는 점이었다.

1.3. 패널 결정에 대한 EU의 대응

이에 대해 EU는 재빠른 대응을 했다. 즉시 미국을 포함한 각국 과학자를 불러 위원회를 설립하고, 미국이 사용하고 있는 호르몬제에 대해 과학적 조사를 시작했다. 패널의 판단기준을 뒤엎으려고 EU의 금수조치에 과

학적 근거를 부여하려 했던 것이다.

당시 미국 내에서 혼합제로 투여되고 있었던 것은 6종류의 호르몬인데, 이들 하나 하나에 대해 도합 17종류나 되는 조사연구를 2년 동안 실시하였고, 그 결과 2002년에는 이들 호르몬제 중 하나 ‘오스트라디올 17B’에는 발암성이 있고, 그 밖의 5종류 호르몬제도 인체에 나쁜 영향을 미친다는 사실을 밝혀내 공표했다.

이와 함께 WTO 패널에서 합리성이 없다고 판정된 EU의 입법조치가 새로운 과학적 근거를 바탕으로 WTO 상의 규범에 적합하도록 법률 개정 작업에 들어갔다. 개정내용은 ‘오스트라디올 17B’에 대한 수입금지조치는 항구적인 것으로 하고, 다른 다섯 호르몬제 사용 소고기의 수입금지는 일시적인 것으로 한다는 것이었다. 또한 이 개정은 2003년 유럽의회에서 정식으로 승인되었다. 또한 최근에도 미국산 소고기에 대한 금수조치는 계속되고 있다.

1.4. 2004년 11월 EU의 협의신청

2003년 유럽의회의 승인에 따라 EU 각 회원국들이 자국의 법개정절차에 들어갔다. 2004년 모든 회원국이 절차를 끝내고, EU는 같은 해 11월 8일 미국과 캐나다의 EU에 대한 보복조치에는 합리적 근거가 없으며 WTO에 협의를 신청했다.

또한 이에 앞서 2003년 10월에는 일련의 대응을 한 결과, EU의 소고기 금수조치는 WTO 규범에 적합한 상황이 되었다는 것을 WTO에 정식으로 통지했다. 미국과 캐나다는 즉시 이러한 EU의 통지내용은 합리적이지 못하다며 반대의사를 표명하였는데, 이 문제에 대한 WTO 패널의 검증작업은 이루어지지 않은 채로 오늘에 이르고 있다.

2. EU의 통상전략

이번 EU의 협의 신청 및 2004년 10월 WTO에 대한 통지는 모두 WTO 협정의 규정에 바탕을 둔 것으로, 분쟁해결수단으로서 WTO를 중시한다는 EU의 전략을 엿볼 수 있다.

우선 2004년 10월 EU의 WTO에 대한 통지내용은 “EU의 위법상황이 개선되었기 때문에 1999년부터 WTO에 의해 인정되고 있는 미국 및 캐나다의 대 EU 보복관세는 근거를 잃었다”는 것이며, 만약 이러한 EU의 견해에 대해 이견이 있다면 미국 및 캐나다는 보복관세를 정지해야 한다는 것이다. 그러나 실제로는 미국과 캐나다는 EU의 견해에 동의하지 않고 있으며, 보복조치를 철회하고 있지 않다.

한편 분쟁해결 양해에 따르면, 상호 견해차가 있는 경우에는 분쟁해결양해에 근거해 WTO의 개입을 통해 문제를 해결하도록 규정돼 있고(제21조 제5항), 그 절차를 추진할 의무는 (보복조치를 계속하는) 미국과 캐나다 측에 있다는 것이다. 그러나 미국과 캐나다는 이러한 WTO 규정을 묵살하고 EU와의 협의를 거부하고 있다.

미국과 캐나다의 의무해태에 대해 EU는 다시 한번 WTO의 분쟁처리절차에 따른 협의신청을 했다. 이는 ‘미국 및 캐나다의 대항조치는 분쟁처리양해에 근거하지 않은 일방적 제재조치’라는 것이다. 이 협의신청으로 ‘위법한 제재조치’에 대한 새로운 사안으로서 WTO 분쟁처리절차가 시작되게 된다.

11월 8일 열린 기자회견에서 당시 라미 통상담당 집행위원은 “이번 EU의 행동은 통상분쟁의 해결을 위해서는 일방적인 제재조치를 유지할 것이

아니라 WTO 규정을 존중해야 한다는 EU의 생각을 구체적으로 제시한 것이다”라고 강조했다.

또한 “만일 캐나다와 미국이 이번 EU의 움직임에 반대한다면 스스로 EU에 대한 경제제재 조치를 정지한 다음, WTO에 EU의 조치에 찬성하지 않는다는 뜻을 표명해야 한다”고 말하고, 어디까지나 WTO 안에서의 해결을 추진할 것을 미국과 캐나다에 요청했다.

한편 앞서 말한 분쟁해결양해 제21조 제5항의 규정에 따르면, 만일 미국, 캐나다가 WTO의 장에서 EU와 다투게 된다면, 패널은 90일 이내에 결론을 내려야 하며, EU의 새 조치가 여전히 WTO에 위반되느냐 여부에 대한 패널의 거증(學證) 책임은 미국 및 캐나다 측에 있게 된다.

3. EU판 식품안전위원회

이번 EU의 협의신청의 강력한 배경이 되고 있는 것이 바로 식품 안전성에 관한 새로운 과학적 발견인데, 이를 이끄는 데 큰 역할을 한 것이 ‘유럽 식품안전국’이다. 사실 이 기관이 설립된 것은 2003년으로 매우 최근의 일이며, 따라서 이 기관의 설립경위 자체가 EU의 식품안전 및 통상정책의 변천이라 할 수 있는 것이다.

3.1. 광우병 파동

EU 설립 후에도 식품안전은 회원국 정부가 담당해 오고 있어, 지역의 통일적 행정기관이 존재하지 않는 상황이 오랫동안 계속되고 있었다. 그러나 1990년대 중반 무렵부터 연속적으로 발생한 EU 내의 식품위생 관련사건 및 각국의 행정대응적 실패의 교훈으로 EU 역내의 통일된 식품안전성을 담당하는 독립기관 설립의 필요성을 느끼게 되었다.

이러한 움직임의 발단이 된 것이 1996년 초의 “소에서 발생하는 광우병과 사람에게 발생하는 신형 크로이츠펠츠 야콥병에 뚜렷한 관련성이 있다”는 뉴스였다.

소 광우병 자체는 1986년에 처음 발견되어, 그 이후로도 계속 영국 소고기 산업에 심각한 피해를 가져왔지만, 최근의 연구성과에서 사료에 혼합되는 광우병 감염 소의 육골분이 감염원인이라는 것이 밝혀져, 1996년에는 육골분이 전면 금지되고 있다. 결과적으로 광우병 문제는 유럽 농업에 수십 억 달러의 피해를 가져온 것이다.

또한 일련의 광우병 소동을 통해 언론들에서는 영국 정부와 유럽위원회의 대응 자체를 규탄하는 운동을 펼쳤다.

3.2. 각국 정부의 신뢰성 위기

광우병 파동에서 시작된 식품안전성에 대한 언론의 주목은 그 후로도 줄어들지 않고 1998년 덴마크의 살모넬라균 오염 돼지고기 사건, 1999년 1월에는 프랑스에서 치즈 식중독, 같은 1999년 5월에는 다이옥신 오염이 원인이 돼 일어난 벨기에산 모든 닭고기 및 계란을 시장에서 철수시키는 사태가 발생했다.

게다가 이런 오염사실을 동년 4월부터 알고 있었던 것이 나중에 드러나 벨기에 정부는 커다란 비난을 받게 되었다. 또한 6월에는 벨기에 및 프랑스에서 콜라에 의한 대규모 식중독 사건에 이어 2001년에는 영국에서 약 30년 만에 구제역이 크게 유행해, 수백만 두의 소, 돼지, 염소, 양의 도살이 이루어지게 되었다.

이러한 일련의 사건들은 EU역내 소비자의 정부 및 과학자 또는 의학전문권에 대한 신뢰를 뿌리째 뒤흔들게 된다. 그리하여 각국 정부는 제각각이었던 식품안전행정을 재고하지 않을 수 없게 된 것이다.

4. 유럽 식품안전국 설립의 배경

4.1. EU 보건·소비자 보호총국의 설립

EU가 가장 먼저 착수한 것은 EU의 통일적 식품안전행정을 관장하는 기관으로, 유럽위원회의 사무국에 ‘보건·소비자보호총국’을 설립하는 것이었다. 유럽위원회는 1999년에 설립되어 아일랜드 출신의 데이비드 번이 초대위원에 취임하였다.

번 위원은 2000년 1월에 식품안전백서를 발표하였는데, 이 구상에 따라 2002년까지 법제도가 정비돼 2003년에 설립된 것이 식품안전문제를 담당하는 독립 행정기관인 ‘유럽식품안전국’이다.

4.2. 유럽식품안전국의 조직

이 기관은 14명으로 이루어진 이사회, 집행임원과 스태프(약 250명), EU 각 회원국 대표 1명으로 구성되는 고문위원회, 각 분과회 의장과 6명의 독립위원으로 구성되는 과학위원회의 4개 주요 조직으로 구성되어 있다.

또한 과학위원회 산하에는 약 100명의 과학자가 일하고 있어, ‘식품첨가물, 향료 등 소위원회’, ‘가축용 사료의 첨가물에 관한 소위원회’, ‘식물위생 등에 관한 소위원회’, ‘유전자변형식품에 관한 소위원회’, ‘식이요법, 영양, 알레르기에 관한 소위원회’, ‘생물학상 위험에 관한 소위원회’, ‘푸드체인 오염에 관한 소위원회’, ‘동물위생·후생에 관한 소위원회’ 등 8개 소위원회로 나뉘어 연구를 하고 있다.

4.3. 유럽 식품안전국

유럽 식품안전국의 사명은 ‘식품안전문제의 모든 안전에 관한 과학적 위

협도평가를 하는 것'이며, 글자 그대로 농장에서 소비자까지의 사이에 일어날 수 있는 모든 문제를 담당하게 된다. 구체적으로는 GMO에서 영양문제, 동물위생, 동물복지, 식물복지 등이 포함된다.

일상적 업무로는 위험에 관한 과학적 평가, 과학적 데이터 수집 및 분석, 유럽위원회 차원에서 결정되는 식품안전에 관한 자료의 사전점검, 뚜렷해지고 있는 위험에 대한 경종, 식품안전에 관한 위기가 뚜렷해졌을 때의 유럽위원회의 대응에 관한 과학적 지원, 일반시민과 시민 그룹에 대한 리스크 커뮤니케이션 등을 시행하고 있다.

즉 유럽 식품안전국의 역할은 식품 안전성에 관한 리스크 평가를 실시하는 것이며, 이러한 리스크 평가를 바탕으로 식품안전의 행정활동을 담당하는 것은 어디까지나 유럽위원회와 각국 정부인 것이다.

이러한 리스크 평가와 리스크 관리의 분리는 과학적 연구가 정치적 의도에 의해 좌우될 가능성을 가능한 한 배제함으로써 WTO 패널 심사 등 소송과정의 신뢰성과 투명성 향상을 꾀하기 위한 것이라고 할 수 있으나, 한편으로 번 위원이 우려하고 있는 대로, 독립성 확보를 위해 리스크 관리의 신속성이 희생될 가능성도 적지 않다.

5. 종합

2005년은 WTO 발족 10년째가 되는 해이다. 포괄적 협상의 장 제공이라는 입법적 기능과 함께 통상분쟁해결의 장으로서의 WTO의 사법적 역할은 점점 더 중요해지고 있다.

통상문제 해결이 당사자 정부간 협상이라는 종래의 행정처리형에서 사법형으로 비중이 전환되고 있다. 동시에, 식품 안전성에 대한 소비자의 관

심이 높아지는 가운데, 통상문제에서의 과학적이고 객관적인 입증의 중요성이 점점 높아지고 있다.

한편, 미국과 일본의 소고기 문제를 둘러싼 대응에서도 알 수 있듯이, 미국의 과학은 '농산물의 효율생산과 효율판매'라는 농업비즈니스 지원에 중점이 놓여져 있어, 소비자의 안전성을 추구하는 EU와는 대조적인 입장을 유지하고 있다.

식품안전행정은 소비자의 안전성을 위해 중요한 역할을 하고 있으나, 앞으로는 이러한 국내행정 뿐 아니라 국제무역협상의 장에서도 그 역할의 중요성은 점점 높아지고 있다.

자료 : <http://www.zenchu-ja.org/wto.htm>에서
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)