

BREXIT가 농업과 농정에 미칠 영향*

임 송 수

(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 서론

지난 6월 23일 목요일에 영국은 국민투표를 통해 유럽연합(European Union, EU)을 탈퇴하기로 결정하였다. 투표 결과는 탈퇴(Leave) 51.9%, 잔류(Remain) 48.1%이었다(BBC 2016). 국민의 71.8% 또는 3,000만 명 이상이 참여한 이번 투표는 1992년 총선 이래 가장 높은 투표율을 기록하였다. 이로써 영국은 이른바 EU조약인 리스본 조약(Lisbon Treaty)의 제50조가 명시한 절차에 따라 탈퇴하게 된다.

리스본 조약 제50조는 (1) 유럽이사회(European Council)¹⁾에 탈퇴 의사를 전달하고, (2) 가이드라인에 따라 EU와 협상하여 합의문을 도출하되 앞으로 EU와 관계 설정에 관한 내용을 포함하고, (3) 유럽의회(European Parliament)²⁾의 동의를 거쳐, (4) EU를 대신해 유럽 이사회가 과반수 동의를 거쳐 탈퇴 절차가 완료된다.³⁾ 만약 통보 이후 2년까지 쌍방 합의가 도출되지 않을 경우 유럽이사회가 전체 회원국을 대신해 만장일치로 협상 기간을 연장하기로 결정하지 않는 한, 탈퇴 신청 회원국에 대한 리스본 조약의 적

* (songsoo@korea.ac.kr).

1) (www.consilium.europa.eu/en/european-council).

2) (www.europarl.europa.eu/portal/en).

3) (www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-European-union-and-comments/title-6-final-provisions/137-article-50.html).

용은 중단되게 된다.

이른바 BREXIT(영국민(British)과 탈퇴(exit)의 결합어)에 관한 국민투표가 제안된 것은 영국 내 정치상황의 결과물이라 할 수 있다(Wikipedia 2016). 2013년 1월에 영국의 카메론(Cameron) 총리는 2015년 총선거에서 보수당(Conservative Party)이 다수당이 될 경우 EU와 더 나은 회원국 지위를 위해 협상할 것이라고 밝혔다. 이에 같은 해 5월에 EU 국민투표 법안을 제출했고, 이 법안은 EU와 더 나은 조건의 협상 후 적어도 2017년 12월까지 국민투표를 실시한다는 내용을 담았다. 2015년에 보수당은 승리하였고 EU와 회원국 지위개선 협상을 추진하였지만, 결국 영국 국민 과반수는 EU 탈퇴에 표를 던졌다.

사실 1975년에 6월에도 영국은 1973년에 가입한 당시 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)에 잔류할 것인지를 국민투표에 부친바 있다(The Guardian 2016).

영국이 EEC에 남아 있어야 한다고 생각하는가? 란 질문에 대해 투표자들은 찬성(Yes) 과 반대(No) 로 답하는 방식이었는데, 찬성이 67.2%로 반대보다 높게 나타났다.

본고는 영국의 EU 탈퇴 결정이 EU 농정의 근간인 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)과 연계하여 영국과 EU의 농업부문에 어떤 영향을 미칠지를 살펴보기 위함이다. 이를 위해 먼저 BREXIT가 나타난 배경과 이유를 밝히고, CAP과 연계하여 나타날 수 있는 농업정책 및 무역정책의 변화들을 살펴본 후 그 영향과 시사점을 제시하고자 한다.

2. BREXIT의 이유

세계 2차 대전 이후인 1950년에 유럽 석탄·철강공동체(European Coal and Steel Community)로 출범한 EU 체제는 경제 공조아래 회원국 간 무역을 촉진함으로써 전쟁을 억제할 수 있다는 점에 착안하여 시작되었다. 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드(총 6개국)에서 시작하여 현재 28개 회원국으로 구성된 EU체제는 경제 및 정치 공동체로서 상품이나 노동력이 회원국 간에 자유롭게 이동할 수 있으며, 공동으로 일부 정책을 시행하는 이른바 단일시장(single market)으로 성장하였다.

총 28개 회원국 가운데 EU의 화폐인 유로(euro)는 19개국이 사용하고 있다. EU는 각 회원국의 대표 751명으로 구성된 의회(European Parliament)⁴⁾가 있으며, 회원국 수반으로

4) (europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm).

구성된 유럽이사회는 주요 정책들을 결정한다. 유럽집행위원회(European Commission)⁵⁾는 EU법안을 제안하고 실행하는, 정치적으로 독립된 기구로서 농업 및 농촌개발을 비롯하여 환경, 무역, 국제협력과 개발, 에너지, 건강 및 식품안전, 이민 등 총 28개 분야로 구성되어 있다. 이 밖에도 EU체제는 경제사회위원회, 은행, 감사원 등 많은 조직들을 갖추고 있다.

지난 56년 동안 EU는 회원국 확대와 더불어 경제 및 정치 통합을 가속화해 왔는데, 1993년에 상품, 서비스, 노동자, 자본(이른바 4대 분야)의 자유로운 이동을 보장하는 단일시장이 완성되었고, 2008년에는 모든 회원국이 현대적인 제도와 효과적인 작동 방식을 담은 리스본 조약을 승인하였다. 2013년에 크로아티아(Croatia)의 참여로 28개국이 되었으며, 새로운 안보정책을 수립하는 등 그 외연을 꾸준히 확대해 왔다.

이러한 와중에 BREXIT가 현실화된 것은 EU 체제에 관한 영국의 불만이 폭발한 탓이다. 이는 (i) 과중한 규제, (ii) 불합리한 예산 집행, (iii) 저조한 경제성과, (iv) 불안한 이민 정책 등으로 설명할 수 있다(Economists for Brexit 2016).

2.1. 과중한 규제

EU는 규약(directive)과 규정(regulation)으로 구성된, 이른바 법규 또는 준법규 체제(acquis communautaire)를 지니고 있다. 예를 들면, EU 가입협상에 포함된 항목은 농업, 수산업, 조세, 운송정책, 사회정책, 산업정책, 과학 및 연구, 소비자 및 건강보호 등 총 31개에 달하며, 이들을 뒷받침하는 법 규정들이 존재한다. 이러한 규정들은 총 17만 쪽에 이르는 분량이라고 한다. 과잉 규정은 과대 비용을 수반할 수밖에 없다. 특히 소규모 기업이 부담해야 하는 규정 준수 비용은 상대적으로 커서 그 경쟁력을 저해하는 결과를 초래하기도 한다.

특히 영국의 관점에서 많은 불만이 제기된 규제들은 다음과 같다.

① 지구 온난화에 대한 규제

EU가 저비용에서 고비용 에너지원을 사용토록 규제함으로써 산업의 경쟁력을 약화시켰다. 재생 가능한 에너지를 사용토록 함으로써 화석연료에 기반을 둔 발전소에 대한 제약을 가하고 풍력 에너지에 기반을 둔 농장을 설치하는 일들이 빠르게 진행되고 있다.

5) (ec.europa.eu/commission/2014-2019_en).

② 사회규범 측면에서 제약

EU의 경제 및 정치개혁을 추구하는 독립 연구기관인 Open Europe(openeurope.org.uk)에 따르면, 2011년 현재 노동시간과 양성평등 규약으로 말미암아 영국이 감당한 비용은 150억 파운드(약 23조원), 또는 GDP의 1%에 이를 정도로 높은 수준이다.

③ 금융규범 측면에서 제약

리스본 조약에 따라 금융규범에 대한 통제가 영국 당국에서 EU집행위원회로 이전되었다. 은행원 상여금의 상한에 관한 규제나 금융파생상품 비즈니스에 대한 공격 등은 세계금융센터로서 런던의 지위를 하락시켰다.

④ 많은 법규정에 의한 제약

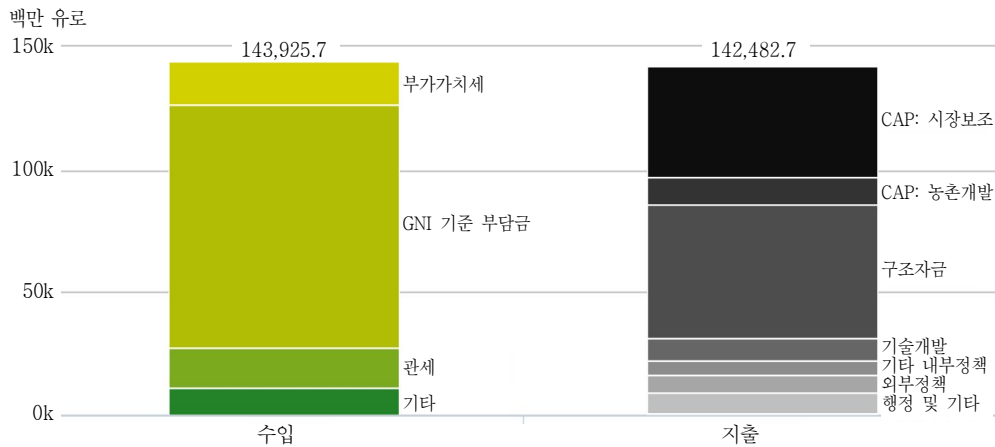
영국이 EU에 가입한 1973년 이후 EU 체제와 1992년부터 취해진 단일시장 조치는 미술 경매부터 허브 약제에 이르는 활동까지 광범위한 분야에 영향을 미쳤다. 이는 노동자들의 생산성과 직업 수를 감소시키는 결과를 초래하였다.

2.2. 불합리한 예산 집행

2014년 기준으로 EU의 예산규모는 전체 국민소득(GNI)의 1% 정도인 1,420억 유로(약 180조 원)에 이른다<그림 1 참조>. 이는 EU 회원국들이 GDP의 평균 48% 정도를 공공지출로 사용한다는 점을 감안하면 EU 예산이 그리 높은 비중을 차지하고 있는 것은 아니다.

가장 중요한 수입원은 회원국의 GNI에 기초한 분담액이다. 이 분담액은 경제성과와 환율에 따라 해마다 변하는데, 영국은 평균 178-200억 파운드(약 26-30조원) 정도를 회원국 분담금으로 내고 있다. 이는 28개 회원국 가운데 독일과 프랑스에 이은 제3위 수준이다. 두 번째로 중요한 수입원은 부가가치세로 전체 예산의 약 13%를 차지한다. 나머지는 약 11%를 차지하는 관세이다. EU는 관세연맹(customs union)이므로 관세가 회원국 간 무역 간에 존재하지 않고 외부와 무역에서만 발생하므로, 관세는 EU 예산을 구성하는 요소로서 자연스럽다고 할 수 있다. 다만, 각 회원국은 관세 수집비용 뒤편으로 관세액의 25%(현재 20%로 감소하고 있는 중)를 차지할 권한을 지닌다.

그림 1 EU의 수입과 지출 구조: 2014년 기준



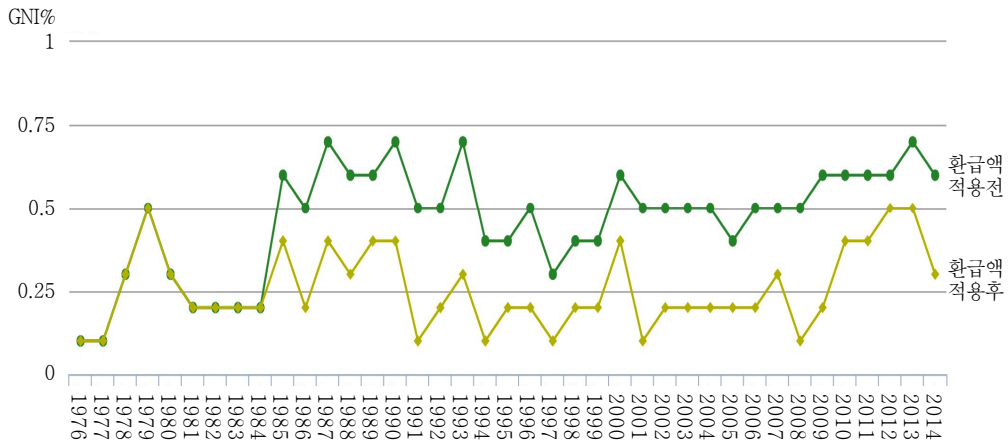
자료: IFS(<http://goo.gl/kw5IKI>).

EU 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 공동농업정책(CAP)과 구조자금(structural and cohesion funds)으로 각각 전체의 약 40%를 차지한다. CAP아래 농업 및 농촌개발 예산은, (1) 농가소득에 초점을 둔 식량생산 지원, (2) 생물다양성 촉진, 온실가스 배출 억제 등을 포함한 농지의 지속가능한 관리, (3) 농촌지역의 고용과 성장 및 빈곤문제 해결 등에 사용된다. 이 예산은 주로 직접지불과 농촌개발 프로젝트의 형태로 집행된다.

구조자금 중 연대자금(cohesion funds)은 1인당 GNI가 EU평균의 90% 미만인 지역에 전체 자금의 20%를 투입하여 농촌개발을 추진하는 데 목적이 있다. 구조자금(structural funds)은 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 미만인, 이른바 저개발지역(less developed regions)에 전체 자금의 52%를 지원하고, EU 평균 수입의 75-90%인, 이른바 전환지역(transition regions)에 전체 자금의 12%를 지원한다. 1인당 GDP가 EU 평균의 90%를 넘는 지역에 대해서는 전체의 16%가 배정된다. 이와 같은 EU의 예산집행에서 영국의 불만은 자국이 기여하는 분담액 대비 수혜 받는 혜택(수령액)이 상대적으로 작다는 데 있다.

<그림 2>은 EU 예산에 대한 영국의 순 기여액(=분담액 - 대처 환급액(Thatcher rebate) - 수령액) 추이를 나타낸다. 여기에서 대처 환급액은 1984년부터 영국이 EU 예산에 대한 순 기여액이 일정 수준으로 제한되도록 통제하기 위해 도입한 것으로 2014년에 GDP 대비 0.2% 또는 44억 파운드(약 6.5조 원) 정도를 절감시켰다.

그림 2 EU 예산에 대한 영국의 순 기여액 추이: 국가소득의 비율(%)



자료: IFS(<http://goo.gl/kw5IKI>).

2015년 기준으로 계산하면, 영국의 총 부담액 178억 파운드(약 27조 원) 중에서 수령액 44억 파운드(약 6.7조 원)와 환급액 49억 파운드(약 7.4조 원)를 빼면 순 기여액은 85억 파운드(약 13조 원)가 된다. 이에 따라 내는 돈에 비해 되돌려 받는 혜택이 작다는 불만이 제기되었던 것이다. 회원국 가운데 영국처럼 순 기여액을 기록하고 있는 나라는 2014년 현재 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 오스트리아, 핀란드, 독일, 아일랜드, 프랑스, 키프로스 등 9개국이고, 나머지 19개국은 음(-)의 순 기여액, 곧 수령액이 내는 부담금보다 많은 결과를 나타냈다.

CAP에 한정하여 본다면, 2015년에 영국의 수령액은 25억 파운드(약 3.8조 원)로 전체 수령액 44억 파운드(약 6.7조 원)의 절반가량을 차지하였다.

CAP 명목아래 수령한 자금의 75%가 농가나 농산업을 지원하는데 직접 사용되고, 이 가운데 약 80%가 소득 기준으로 상위 10% 안에 해당하는 농가에 집중되고 있다. 또한 영국 내 대규모 농가나 농기업에 대한 지원이 전체 보조의 60%를 차지하는 게 현실이다. 이는 소농을 보호하고 농촌사회와 저소득 가구를 지원하는 사회정책과 맞지 않는 결과이다.

지금까지 영국은 CAP지출을 감소해야 한다는 개혁 필요성을 꾸준히 제기해 왔다. 또한 소득보조보다는 시장이나 경쟁 중심으로 정책 조치들을 정비해야 할 것을 주장해 왔다. 농촌개발정책에 관해서도 굳이 농업환경조치(Agri-Environmental Measure, AEM)와 같은 기존 제도가 아니더라도 농촌 관광의 활성화, 지역 중소기업 육성 등을 통해

시장실패를 바로잡을 수 있다고 제안하였다. 그러나 이러한 개혁 제안은 EU 차원에서 받아들이지 않고 있는 실정이다.

2.3. 낮은 경제성과

2000년대 말 경제위기 이후 EU의 경제성과는 다른 선진국과 견주어 저조하다. <표 1>에 따르면, 지난 5년간 EU의 경제성장은 다른 선진국보다 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 이는 영국이 EU를 탈퇴하여 독자적인 경제정책과 활동을 펼칠 경우 더 나은 성과를 거둘 수 있을 거라 믿음을 심어주는 한 요인으로 작동한 것이다.

표 1 주요 선진국의 실질가격 기준 GDP % 변화율

	2012	2013	2014	2015	2016	5년 합계
미국	2.2	1.5	2.4	2.6	2.8	12.0
일본	1.7	1.6	-0.1	0.6	1.0	4.9
캐나다	1.9	2.0	2.4	1.0	1.7	9.3
호주	3.6	2.1	2.7	2.4	2.9	14.5
홍콩	1.7	3.1	2.5	2.5	2.7	13.1
싱가포르	3.4	4.4	2.9	2.2	2.9	16.9
Euro 지역	-0.8	-0.3	0.9	1.5	1.6	2.9
EU	-0.4	0.2	1.5	1.9	1.9	5.2

자료: Economists for Brexit(<http://www.economistsforbrexit.co.uk>).

2.4. 불안한 이민 정책

EU의 이민 정책에 대한 불만도 제기되었다. EU 전체적으로 비교할 수 있는 통계가 잡히기 시작한 2014년부터 자료를 보면, 영국의 경우 비EU 또는 역외 지역 및 역내로부터 유입된 이민자 수가 각각 240만 명과 260만 명으로 전체 인구의 7.8%에 이른다.⁶⁾ 이는 거대 회원국 중 독일의 8.7%에 이은 두 번째 수준이다. 전체 회원국 중에서는 룩셈부르크가 45%로 가장 높은 수준을 나타낸다.

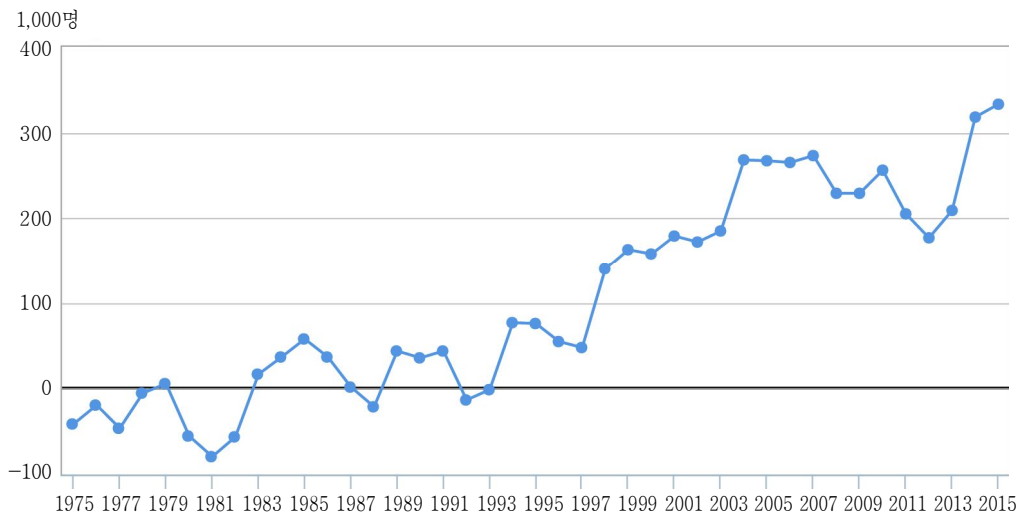
<그림 3>은 1975년부터 영국의 순 이민자 수의 추이를 나타낸다. 2015년 한 해 동안 순 이민자 수는 33만 3,000명으로 집계되었다. 총 이민자 수 63만 명에다 총 유출자 수 29만 7,000명을 뺀 결과로, 이민자들 중 역내외 구성은 각각 27만 명과 27만 7,000

6) 이민자(immigrants)는 역내외 국가로부터 유입되는 사람들을 말한다.

명으로 비슷한 수준이다.

이와 같이 이민자 정책이나 그 규모가 관심을 끄는 이유는 이에 따른 직접적인 비용이 발생하기 때문이다. 1995-2011년에 이민자에 관련한 비용은 1,150-1,600억 파운드 (약 112-240조 원)에 이르는 것으로 제시되었다.⁷⁾ 물론 이민자들이 자국민의 직업이나 임금 수준에 음(-)의 영향을 미친다는 주장도 끊이지 않은 논란이다.

그림 3 영국의 순 이민자 수 추이



자료: Migration Watch UK(<http://goo.gl/22qdtu>).

3. BREXIT 이후 농업 및 농정의 변화

3.1. 거시경제 측면의 영향

BREXIT는 1815-46년에 영국이 제정한 옥수수법(Corn Laws) 이후에 농업에 영향을 미친 가장 큰 사건으로 묘사되기도 한다(The Spectator 2016).⁸⁾ 그만큼 획기적이면서도 불

7) (<http://goo.gl/wvbB6k>).

8) 옥수수법은 1815년 수입법(Importation Act 1815)에 의해 도입되었다가 1846년 수입법(Importation Act 1815)을 통해 폐지됨. 이 법은 수입곡물에 높은 관세와 제한을 부과하여 수입곡물의 가격을 높임으로써 국내 농업부문을 보호하려는 대표적인 중상주의(mercantilism) 조치로 꼽힘. 수입곡물의 가격 상승은 곧 주식인 빵(식품) 가격의 상승을 의미하고 이는 도시 노동자들의 부담을 증가시켜 결국 임금 상승으로 이어짐. 당시 의회에서 다수를 차지하던 보수적 지주들이 이 법을 주도하여 산업주의자들과 대립하였음. 옥수수법의 폐지 이후 자유무역이 크게 진전되었음.

확실성이 내포된 사건이기 때문이다. 사실 BREXIT의 영향에 관해 다양하면서도 때론 상반된 분석과 전망들이 제시되고 있다.

Economists for Brexit(2016)는 리버풀 모형(Liverpool Model) 분석을 통해 BREXIT 전후의 경제 전망치를 내놓았는데, 2020년에 GDP 성장률은 각각 2.5%와 3.4%, 임금 증가율은 각각 2.9%와 3.4%, 경상수지는 각각 -645억 파운드(약 97조 원)와 -271억 파운드(약 41조 원)로 거의 모든 경제 지표상 BREXIT가 유리한 것으로 주장하고 있다. 반면에, Oxford Economics(2016)는 옥스퍼드 세계경제 모형(Oxford Economics Global Economic Model)을 활용하여 BREXIT로 말미암아 2030년에 GDP가 베이스라인 대비 0.1-3.9% 감소하고 1인당 소득은 최상의 시나리오 아래 40파운드(약 6만 원) 증가, 최악의 시나리오 아래 1,000 파운드(약 150만 원) 감소 등을 전망하였다.

CEP(Center for Economic Performance 2016)의 분석에 따르면, GDP 감소액은 260-550억 파운드(약 39-83조 원)에 이를 것으로 전망되었다. 평균 소득으로는 1.3-2.6% 또는 가구당 850-1,700파운드(약 130-257만 원)가 감소한다는 것이다. 무역 감소에 따른 생산성 하락까지 감안한 장기모형에서는 GDP 감소폭이 6.3-9.5% 또는 가구당 소득 감소액이 4,200-6,400파운드(약 635 - 968만 원)에 이를 것이란 분석이다. BREXIT로 말미암아 나머지 EU 회원국들은 영국이 겪을 소득 감소폭의 절반 정도의 피해를 받게 될 것으로 제시되었다. 반면에, EU이외 국가들은 약간의 소득 증대를 얻을 것으로 분석되었다. BREXIT로 인한 영국의 GDP 감소폭이 최대 10% 이상일 수 있다는 비관적 전망도 제시되었다(Matthes and Busch 2016).

3.2. 영국 및 EU 농업부문에 미칠 영향

BREXIT가 농업부문에 미칠 영향은 크게, (1) 농산물 무역정책과, (2) 국내 농업정책에 따른 결과로 나눠 생각해볼 수 있다.

3.2.1. 무역정책 시나리오

영국의 EU 탈퇴 이후 나타나게 될 무역정책 시나리오를 정리하면 <표 2>와 같다.

표 2 영국의 무역정책 시나리오

시나리오	단일시장(Single Market)에 관한 접근성	비EU 무역	EU 사회·고용규정	EU 상품규정	EU 예산 부담금	CAP
EU 회원국	- 완전 접근 - 노동, 자본, 상품, 서비스(4대) 자유이동	EU 공동관세 (Common External Tariff, CET)	모두 해당	모두 해당	전체 부담	적용
European Economic Area (예: 노르웨이)	- 완전 접근 - 원산지 규정 4대 자유이동	- EEA 규정 - 다른 FTA 적용	거의 모두 해당	거의 모두 해당	부담	비적용
약한 EEA	- 완전 접근 - 단일시장 규정은 EU 수출에만 적용	- EEA 규정 - 다른 FTA 적용	무관	EU 수출용만	자발적	비적용
양자 FTA (예: 스위스)	- 서비스 분야 제외 - 원산지 규정	- EEA 규정 - 다른 FTA 적용	무관	자발적으로만	자발적	비적용
관세동맹 (예: 터키)	농산물과 서비스 분야 제외	- 공산품에 CET 적용 - 농산물은 제외	무관	모두 해당	없음	비적용
자유무역지대 (Free Trade Area)	무관세이나 단일시장은 아님.	FTA	무관	EU 수출용만	없음	비적용
WTO MFN	EU 관세 직면	FTA	무관	EU 수출용만	없음	비적용

자료: Buckwell(2016).

첫째, 기존 EU 회원국 지위이다. BREXIT로 이미 이 시나리오의 가능성은 사라졌지만, 이를 통해 지금까지 영국은 단일시장의 혜택을 누려왔으며, CAP을 통한 정책의 혜택 또는 규정의 적용을 받아 왔다. 대신 회원국으로서 정해진 부담금을 내야했다.

둘째, 유럽경제지역(European Economic Area, EEA) 또는 노르웨이 모형(Norwegian Model)을 따르는 방안이다. EU 회원국은 아니지만 노르웨이는 아이슬란드(Iceland)와 리히텐슈타인(Liechtenstein)과 더불어 1994년에 창설된 EEA에 소속되어 있다. EEA에는 EU 모든 회원국이 참여하여 단일시장으로서 기능하므로 상품과 서비스, 노동과 자본이 EEA 안에서 자유롭게 무역된다. 이에 따라 단일시장과 관련된 고용, 소비자보호, 환경 및 경쟁정책에 관한 규제는 EU 규정을 따라야 한다. 또한 현재 EU에 지출하는 비용의 83% 가량을 계속 부담해야 한다.

셋째, 약한 형태의 EEA 방안이다. EEA에 동참하되 단일시장과 노동, 자본, 상품 및 서비스분야의 자유로운 이동에는 적용받지 않는다. 단일시장의 규정은 오로지 대 EU 수출에만 적용된다.

넷째, 양자 FTA 또는 스위스 모형(Switzerland Model)을 취하는 방안이다. 이는 스위스처럼 EU와 양자협상을 통해 상품의 단일시장, 곧 자유무역을 실현하는 방식이다.

상품 단일시장을 통해 EU의 규정은 따르지만, 지금 소요되는 비용의 40% 정도만 분담하면 된다. 그러나 문제는 영국이 강점을 보이는 서비스분야의 자유무역이 협정에 포함되지 않는다는 사실이다.

다섯째, 관세동맹인 터키 모형(Turkey Model)을 따르는 방안이다. 사실상 EU의 관세동맹에 참여하는 것이나, 농산물과 서비스분야에는 적용되지 않고 있다.

여섯째, EU와 협상을 통해 자유무역지대(Free Trade Area)로 관계를 맺는 것이다. 다만, 스위스가 수용해야 했던 다른 제약사항들은 적용되지 않는다. 노동의 자유로운 이동이나 CAP도 무관한 선택사항이다.⁹⁾

끝으로, WTO 회원국으로서 최혜국대우(Most Favored Nation, MFN) 원칙을 적용하는 방안이다. 이는 EU와 통합 정도가 가장 약한 형태로 EU 시장에 대한 접근 시 수입관세를 적용받게 된다. 또한 이를 통해 영국은 EU를 포함한 다른 나라들과 주권을 가지고 협상하면서 무역 및 다른 경제정책들을 펼치게 된다. 비록 지금보다 무역이나 소득이 감소할 수 있으나 더 많은 주권을 행사할 수 있다는 장점을 갖는다.

이와 같은 시나리오 중 EEA로부터 FTA까지는 영국 스스로만의 결정사항은 아니다. 무역 상대국과 협상을 거쳐야 한다. 또한 EU를 떠나는 모든 시나리오에는 CAP의 적용이 배제된다. CAP이 아닌 독자적인 국가 농업정책을 펼칠 수밖에 없는 것이다. 단일시장에 대한 완전한 접근은 EEA 시나리오까지만 가능하다. 단, EU-스위스 간 양자 FTA도 단일시장의 혜택을 가져다 줄 수 있으나, 모든 분야에 해당되는 것은 아니고 더욱이 오랜 협상이 전제되어야 한다. 이 밖의 다른 모든 시나리오아래 무역은 국경조치나 관세, 표시제 규정 등의 제약을 받을 수 있다. 이른바 무역촉진비용(trade facilitation costs)이 발생하게 되는 것이다.

<표 3>은 시나리오별 영국이 직면하게 될 주요 농산물에 대한 EU 관세율을 나타낸다. EU 수출시 관세비용이 발생하게 되더라도, 이미 세계 최대 농산물 수입국인 EU에 있어 관세장벽은 높다고 할 수 없다. 이미 밀과 위스키는 모든 시나리오 아래 무관세가 적용되고 있다. 다만, 양고기에는 FTA시나리오부터 복합관세(compound tariff)가 적용된다. 우유와 치즈에는 각각 EEA와 관세동맹 시나리오부터 종량세(specific tariff)가 부과된다. 양고기와 치즈에 적용되는 수의학적 통제(veterinary control)는 크게 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 이미 EU 회원국으로 영국은 상대적으로 높은 수준의 식품 안전기준을 충족하고 있기 때문이다. BREXIT 이후 고의로 그 기준을 하향조정하지 않

9) 한국과 EU간 FTA나 최근에 합의한 EU-캐나다의 CETA(Comprehensive Economic and Trade Agreement; <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>)가 이에 해당함.

표 3 영국의 무역정책 시나리오별 직면하게 될 EU 수입관세

EU의 실행관세율	밀	양고기	우유	치즈	위스키
EU 역내	0	0	0	0	0
EEA(예: 노르웨이)	0	0	€13.8/100kg	0	0
FTA(예: 스위스)	0	12.8% + €171.3/100kg	€13.8/100kg	0	0
관세동맹(예: 터키)	0	0% + €171.3/100kg	€13.8/100kg	€71.9/100kg + 수의학적 통제	0
WTO MFN	0	12.8% + €171.3/100kg + 수의학적 통제	€13.8/100kg	€71.9/100kg + 수의학적 통제	0

자료: Buckwell(2016).

는 한 이는 우려할 사항이 아닐 것이다.

이밖에도 무역과 관련해 고려할 수 있는 상황은 EU가 한국을 비롯해 많은 나라들과 맺어온 FTA나 특혜무역협정의 당사국에서 제외된다는 사실이다. 다른 적절한 정책조치가 뒷받침되지 않는 한 이는 영국의 EU 및 세계시장 접근에 음(-)의 영향을 미칠 수 밖에 없다. EU와 농식품 무역에 한정해 본다면, 영국 수출의 60% 이상이 EU 역내를 대상으로 한다. 영국의 식품 수입의 경우 그 70% 이상이 역내로부터 유입된다. 이는 영국 농식품산업의 역내 무역의존도가 그 반대의 경우보다 높음을 뜻한다. 영국의 EU와 농식품 무역적자는 232억 유로(약 29조 원)에 이른다(Agra Europe 2016). 이는 BREXIT로 말미암아 수입 농식품의 가격이 소비자가격 상승으로 이어질 수 있음을 시사한다.

3.2.2. 농업정책 시나리오

BREXIT가 영국의 농업부문에 미칠 영향은 어떤 농업정책을 펼치는가에 좌우된다고 할 수 있다. 예를 들면, 한 섹션은 이렇다. 영국이 CAP에 기여하는 규모는 연간 60억 파운드(약 9조 원)인데 반해 CAP을 통해 지원받는 규모는 30억 파운드(약 4.5조 원)이므로 CAP 분담금을 모두 영국만을 위해 사용한다면 궁극적으로 그 농업부문의 이익이 이전보다 더 커질 것이란 것이다. 이는 결국 영국의 농업정책이 얼마만큼이나 CAP을 대체할 것인가에 달렸다고 하겠다. 그러나 CAP으로부터 탈피하게 되었다고 하여도 CAP과 같은 특성의 농업정책 조치들의 유지를 완전히 배제하기는 당분간 어려울 것으로 내다보인다.

농업보조 가운데 가장 큰 관심은 영국의 CAP 지출에서 절대적인 비중을 차지하고

있는 직접지불(direct payments)의 향방이다. <표 4>에 따르면, 2014년 기준으로 영국의 CAP 지출액 33억 5,300만 유로(약 5조 원) 중 제1축(Pillar I)의 농가소득 직접지불은 23억 1,300만 유로(약 3.5조 원)로 전체의 69%를 차지한다. 농촌개발정책에 해당하는 제2축(Pillar II) 지출은 주로 농업환경조치(AEM)와 조건불리지역(less favored area, LFA)로 구성된다. 농촌개발정책 조치에 대한 비용은 CAP 지원에 대응한 회원국의 자부담(co-financing)이 수반된다.

표 4 영국의 CAP 지출 추이

100만 유로		2010	2011	2012	2013	2014	2014 비중
제1축 (pillar I)	전체	2,945	2,879	2,678	2,794	2,523	75%
	소득 직접지불	2,798	2,805	2,600	2,685	2,313	69%
	시장가격보조	85	4	46	34	30	1%
제2축 (pillar II)	전체	785	886	868	916	831	25%
	농업환경조치(AEM)	515	534	520	525	503	15%
	조건불리지역(LFA)	138	123	121	93	91	3%
	자부담	345	318	274	285	208	6%
총 액		3,730	3,764	3,546	3,710	3,353	100%

자료: Defra(2015).

지금까지 영국은 EU 회원국 가운데서 시장 중심의 CAP 개혁을 가장 강력하게 주장해 온 나라이다. 영국 정부는 비전 보고서에서 CAP이 (1) 세계화의 도전에 부응하지 못하고, (2) EU 무역상대국과 갈등을 조장하며, (3) 개도국에 높은 비용을 초래하고, (4) 역내 소비자와 납세자에 상당한 비용을 부담시키고, (5) 농가 지원과 매력적인 농촌 환경 조성에 효과적이지 못하다는 점을 나열하고 있다(Treasury/Defra 2005). 제1축에 속하는 직접지불에 대해서도 시장실패에 목표를 두지 못하고 납세자에 부담을 주는 조치라고 비판하고 있다. 이에 따라 제1축의 직접지불 수준을 상당 수준 줄이고 제2축에 기초한 보조에 초점을 맞출 것을 요구하였다.

이번 BREXIT 캠페인을 주도하였던 영국 독립당(UK Independence Party, UKIP)의 2015년 공약에는 영국식 단일직불(Single Farm Payment, SFP)을 도입하여 에이커당(약 1,224평) 80파운드(약 12만 원)를 지급하는 방안이 포함되어 있다. 이는 UKIP가 그 세력이 취약한 농촌 표를 얻기 위한 관대한 공약이라고 할 수 있으나, 이러한 공약사항이 앞으로 농업정책 설정에 어떻게 영향을 미칠지는 지켜볼 일이다. 반면 Agra

Europe(2016)은 최근 정부의 농업정책 관련 언급을 통해 직접지불이 감소하는 대신에 제한적이고 탄력적인 환경보조가 이를 대체할 것이라고 유추하고 있다.

농가소득을 목표로 한 CAP 방식의 직접지불은 그 폐지까지 이르지 않더라도 상당 수준 감소할 것으로 전망된다.¹⁰⁾ 직접지불에 관한 Buckwell(2016)의 전망을 정리하면 <표 5>와 같다. 단, 시장가격보조는 철폐될 가능성이 높다.

표 5 직접지불 관련 기존 CAP과 새 농업정책 가능성 비교

지급 항목	현행 CAP(잉글랜드)	새 농업정책 가능성
상호준수(cross compliance) 조건	적용	단순화된 형태로 적용
농업인(active farmer) 요건	적용	새로운 정의아래 적용
최소한 지급면적	5ha	5ha
지급상한	적용	적용 가능
환경 지급(Greening payment)	적용	비적용
젊은 농업인에 대한 추가 보조	허용	불가
자연적인 제약지역에 대한 추가 보조	불가	불가
생산 연계 보조	불가	불가
자본화(capitalized) 및 판매 여부	불가	가능
유기농업 보조	허용	허용

자료: Buckwell(2016).

농촌개발정책에서 대부분을 차지하는 것은 농업환경조치(AEM)이다. 농가의 참여도도 높아 전체 농가의 2/3에 육박한다. 정부뿐 아니라 많은 시민단체들도 농업환경조치의 시행을 적극 지지하고 있다. 영국은 지난 20년 동안 다양한 형태의 농업환경조치들과 조건불리지역 관련 정책들을 시행해 왔으므로 많은 경험과 성과를 거두어 왔다고 할 수 있다. 다만 그 행정절차의 복잡함 등이 농업인의 주요 불만사항으로 대두되고 있으나, 농가 참여도가 높다는 사실은 이를 상쇄하는 증거라 하겠다.

이상과 같은 점들을 종합할 때, 앞으로 농촌개발정책은 기존의 틀과 유사한 형태로 유지될 가능성이 높다. 그 지원 규모는 직접지불의 조정 규모에 따라 균형이 맞춰질 것으로 보이나 축소될 가능성도 있다.

10) 직접지불이 부족불지급(deficiency payments) 형태로 변경되어 시행될 수도 있다는 견해가 있음.

3.2.3. 영양 분석

<표 6>은 영국 농가형태와 소득원에 따른 농가경영소득(Farm Business Income, FBI)을 나타낸다. 2014/15년 농업소득(income from agriculture)은 낙농을 빼곤 모두 음(-)을 나타내고 있다. 농가경영소득(=총 농업산출액+농업환경조치 보조+다각화에 의한 산출액+단일직불-비용+고정자산 판매에 따른 수익)의 규모는 낙농, 일반작물(general cropping), 곡물 순으로 높게 나타나고 있다.¹¹⁾

표 6 영국 농가유형 및 소득원별 농가경영소득: 의 CAP 지출 추이: 2014/15

단위: 파운드/농가

항목	낙농	일반작물	곡물	복합	저지대 방목	LFA 방목	전체 농가
농업소득	49,000	-5,900	-9,500	-14,500	-7,000	-11,800	2,100
농업환경조치	4,600	7,000	7,000	6,800	4,800	8,800	5,900
단일직불(SFP)	23,400	36,900	33,900	22,200	14,600	15,500	22,400
농외 다각화	5,800	14,000	13,700	6,900	6,100	2,200	9,300
농가경영소득(FBI)	83,800	52,000	45,000	21,500	18,500	14,600	39,700
단일직불/FBI(%)	28	71	75	103	79	106	56
CAP보조/FBI(%)	33	84	91	135	105	166	71

자료: Defra(2015).

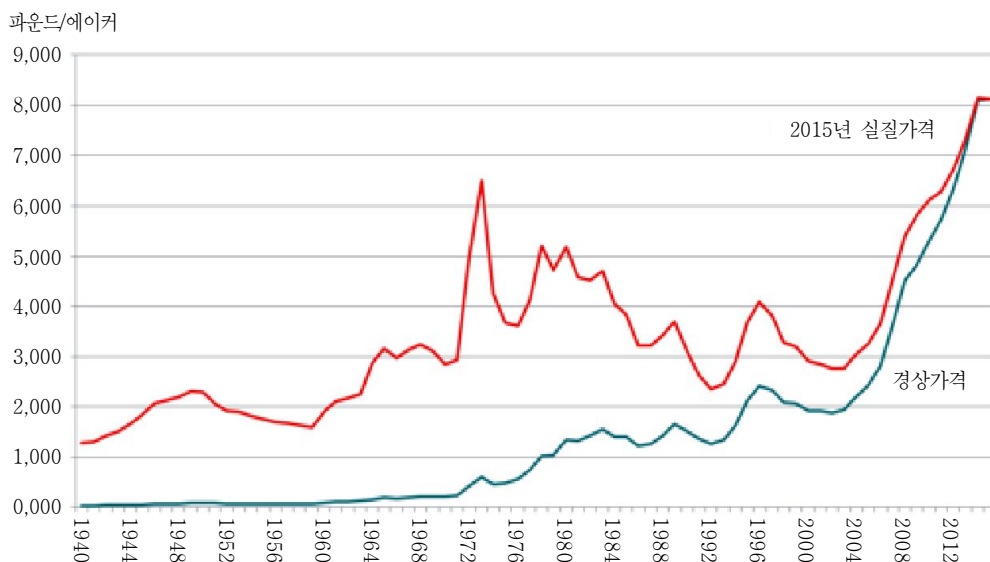
모든 농가에 있어 농가경영소득에서 단일직불이 차지하는 비중이 평균 56%로 절반 이상을 차지한다는 사실은 소득 직접지불이 큰 폭으로 축소되거나 폐지되었을 경우 농가소득에 큰 폭의 음(-)의 영향이 나타날 수 있음을 시사한다. 특히, 그 비중이 100%를 초과하는 복합농과 조건불리지역(LFA) 방목농의 경우 직접지불의 개혁이 곧 폐업을 의미할 수도 있을 것이다. 또한 CAP아래 지원되는 모든 보조가 농가경영소득에서 차지하는 비중이 평균 71%로 나타난 것에서도 마찬가지로 시사점을 찾을 수 있다.

BREXIT 이후 영국 농업정책의 변화는 농가소득에 관한 직접 영향뿐 아니라 농가자산, 특히 농지가격의 변화를 가져옴으로써 간접 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. <그림 4>은 제2차 세계대전 이후 영국의 농지가격 추이를 나타낸다. 1973년에 영국이 EEA에 가입했을 때 농지가격이 급등했음을 알 수 있다. 1992년 농정개혁을 통해

11) 농가경영소득은 총마진(=농가 판매액(모든 보조 포함)-변동비용(종자, 비료, 사료, 연료))에서 고정비용(기계, 고용임금, 임대료, 이자)을 빼는 방식으로 산출할 수 있으며, 이는 농업인의 영농소득과 보상되지 않은 관리 투입제 및 투자자본의 순이익을 나타내는 개념이라고 볼 수 있음.

가격보조를 직접지불로 전환시켰을 때에도 농지가격이 급한 상승세를 나타냈다. 2004년에 직접지불을 농업생산과 연계하지 않은 방식, 곧 단일직불이 도입된 이후에도 농지가격은 상승하였다.

그림 4 영국의 농지가격 추이



자료: Buckwell(2016).

그러나 2007년 이후에 실질 농지가격이 2배로 증가한 것은 CAP 개혁의 영향만으로 설명하기 어렵다. 이미 CAP에 근거한 보조가 농지가격에 자본화(capitalized) 되었다고 할 수 있기 때문이다. 이 뿐만 아니라, 2007/08년의 금융위기 및 농산물 가격 폭등 때에 농지가격이 상승한 이유는 유용한 대체 투자수단으로서 비농업 부문에 의한 농지에 대한 수요가 큰 폭으로 늘어났기 때문으로 볼 수 있다.

직접지불 또는 농업부문에 대한 전체 보조를 감축하는 방향으로 전개될 영국 농정의 변화는 지금까지 오랫동안 CAP 보조에 의해 자본화되어 상승해 오던 농지가격의 하락을 부추길 가능성이 높다. 농지가격의 하락은 이를 저당 잡은 은행의 신용경색으로 이어져 농가경제를 더욱 위축시킬 수 있다. 또한 농업투자의 감소도 예상된다.

직접지불의 잠재적 철폐의 영향을 분석한 ECNC/LEI/ZALF(2009)에 따르면, 모든 무역 조치와 제1축 보조를 철폐하고 제2축 농촌개발정책 보조를 2배로 늘리는 자유화(liberalization) 시나리오아래 농지가격은 30% 감소하는 것으로 나타났다. 특히, 수입제

한 조치와 직접지불의 철폐가 농지가격에 음(-)의 영향을 미치는 주된 요인으로 제시되었다.

끝으로, 영국의 CAP 이탈은 EU 전체에도 영향을 미칠 것이다. CAP예산 측면에서 살펴보면, 2014년 기준으로 전체 CAP 예산인 540억 유로(약 68조 원)에서 영국이 차지하는 비중은 14.1%, 또는 76.3억 유로(약 9.6조 원)이다. 이 가운데 영국이 CAP에 의해 지원 받은 액수는 38.8억 유로(약 4.9조 원)이므로 영국이 CAP에 기여한 규모는 37.5억 유로(약 4.7조 원)가 된다. 이 격차에 66%(24.7억(약 3조 원))가 환급금으로 돌아오므로, 결국 영국의 순 기여액은 12.7억 유로(약 1.6조 원)가 된다. 이 만큼을 다른 회원국들이 CAP 자금으로 부담해야 할 것이다.

여기서 하나 주목할 사항은 영국이 부담하는 순 기여액 전부가 다른 회원국의 농가를 지원하는 데 사용되는 것이 아니란 사실이다. 그 순 기여액의 약18%만 다른 회원국의 농업인을 지원하는 데 사용하고, 나머지는 주로 EU의 개발원조 예산처럼 신규 회원국들을 돕는 자금으로 쓰이고 있다(Matthews 2016). 이에 따라 영국이 적극 지지해 오던 중앙 및 동구권 국가들에 피해가 나타날 것이다.

3.3. 한국과 주요국의 농업부문에 미칠 영향

한석호 등(2016)에 따르면, BTEXIT로 인한 한국의 농산물 무역과 농업생산에 미칠 영향은 크지 않을 것으로 전망된다. 국내소비 위축과 가격 하락으로 농업생산액은 0.07% 감소하고 수출입은 각각 3.1%와 0.8% 감소할 것으로 제시되었다. 이러한 영향의 대부분은 직접적인 요인보다 세계경제의 불확실성 증대와 환율의 변화에 기인한 것으로 볼 수 있다.

마찬가지로 BREXIT가 미국 농산물 수출에 미칠 영향은 주로 환율과 이자율에 미치는 영향을 통한 간접적인 경로에 의해 좌우될 것으로 예상된다. 예를 들면, BREXIT로 말미암아 달러화의 강세가 이어진다면 미국의 수출은 감소할 수밖에 없다. 영국시장에 대한 미국의 농산물 수출액은 18억 달러(약 2조 원) 정도인데, 이는 미국 전체 농산물 수출액의 1%가 조금 넘는 수준이다. 이 가운데 소비자 중심의 품목(예: 과일, 채소, 육류, 유제품, 포도주, 견과류 등)은 11억 달러(약 1.2조 원)에 이르는데, 그 가운데 포도주가 2억 8,200만 달러(약 3,171억 원)로 가장 크다. 즉 양자 농산물 무역측면에서 미국이 받을 영향을 크지 않을 것으로 내다보인다.

4. WTO 시사점과 결론

BREXIT는 무엇보다 영국의 무역정책과 농업정책의 변화를 통해 농업부문에 영향을 미칠 것으로 내다보인다. 영국의 EU 탈퇴는 EU와 무역비용을 증가시켜 양국 간 무역을 위축시킬 수 있다. 제3국과 무역은 영국의 무역정책 향방에 따라 좌우될 것이다. 즉 위에서 다룬 무역정책 시나리오에 따라 상이한 효과를 예측할 수 있다.

WTO 규범 측면에서 보면, 영국의 EU 탈퇴는 현재 EU의 이름아래 하나로 통합되어 있는 의무사항, 예를 들면, 관세 및 관세할당(Tariff-Rate Quota, TRQ)과 같은 시장접근과, 국내보조나 수출보조와 같은 양허사항을 영국과 그 밖의 EU 회원국(EU-27)으로 분리해야 함을 뜻한다. 문제는 1994년 UR협정 이후 이렇게 구분할 수 있는 베이스라인(baseline)이 존재하지 않는다는 점이다. 또한 다른 WTO 회원국과 협상을 거쳐야 한다.

영국은 EU의 수입관세나 특별세이프카드(special safeguard) 등을 그대로 수용할 가능성이 높다. 이러한 결정에 대해 다른 WTO 회원국들의 이의 제기는 거의 없을 것으로 보인다. 다만 TRQ 분배는 EU-27뿐만 아니라 수출 상대국의 상당한 관심사항이 될 수 있다. 예를 들면, EU가 TRQ아래 수입하는 버터의 경우 쿼터 내 관세(in-quota rate) 곧 낮은 관세로 뉴질랜드로부터 수입되는 상당량이 영국시장으로 들어오고 있다. EU-27은 역내 시장보호를 선호할 것이므로 가능한 많은 쿼터를 영국에 전가시키려 할 것이다. 더 큰 문제는 다른 WTO 회원국들이 이와 같은 협상결과를 수용하지 않을 수 있다는 데 있다. 무역 당사국뿐만 아니라 제3국도 TRQ 분배 결과에 만족하지 않을 경우 WTO 무역분쟁소송기구(Dispute Settlement Body, DSB)을 통해 자국의 피해 구제를 제기할 수 있다.

감축대상 보조(Aggregate Measurement Support, AMS)의 경우 EU의 현행 수준(current AMS)이 양허수준(bound AMS)에 미치지 못하고 있다. 더욱이, 줄 곳 개혁적인 의제를 주장해 온 영국이 무역을 왜곡하는 형태의 보조를 현행 수준보다 더 늘릴 것으로 기대할 수 없기 때문에 AMS분배에는 별다른 문제가 없을 것으로 예상된다.

BREXIT 이후 영국의 국내 농업정책은 직접지불의 감축 방향으로 개혁될 가능성이 높다. 직접지불을 대신해 다른 형태의 보조(예: 부족불지급)가 입안될지 불확실하나, 이러한 방향의 농정 전개는 단기에 농가경제의 위축을 초래할 수 있다. 반면, 농업환경조치 등 기존의 농촌개발정책과 수단들은 유지될 가능성이 높아 보인다. 영국 정부가 지금까지 주창해 왔듯이 이러한 시장 중심의, 공공재 확충 위주의 농정개혁이 중장기적으로 영국 농업의 경쟁력 제고와 혁신에 기여할 지는 두고 볼 일이다.

참고문헌

- 한석호, 서홍석, 지성태, 이상현, 염정완, 정호연. 2016. 브렉시트(Brexit)의 농업부문 파급영향 분석과 시사점. 한국농촌경제연구원 농정포커스 제128호.
- Agra Europe. 2016. *Preparing for BREXIT: What UK Withdrawal from the EU Would Mean for the Agri-Food Industry*. Agra Europe.
- BBC. 2016. *The UK's EU Referendum: All You Need to Know*. EU Referendum News, 24 June 2016. (<http://goo.gl/ivzu8b>)
- Center for Economic Performance[CEP]. 2016. *Brexit 2016. The London School of Economics and Political Science*. CEP(<http://goo.gl/ikl5jk>)
- Defra[Department for Environment, Food and Rural Affairs]. 2015. *Agriculture in the United Kingdom 2014*. (<https://goo.gl/9lh3A9>)
- ECNC/LEI/ZALF. 2009. *CAP Reform and the Agro-Food Complex*. SCENAR 2020 II. (<http://goo.gl/xrJz5v>)
- Economists for Brexit. 2016. *The Economy after Brexit*. (<http://economistsforbrexit.co.uk>)
- Farndale, Nigel. 2016. *How Brexit Would Affect British Farmers*. The Spectator, 27 February 2016. (<http://goo.gl/ljyPQf>)
- Matthes, J. and B. Busch. 2016. *The Economic Impacts of Brexit: Results from a Meta-Analysis*. VOX. (<http://goo.gl/OntCyN>)
- Matthews, Alan. 2016. *Agriculture in the Debate over Brexit. CAP Reform*. 16 February 2016. (<http://goo.gl/6LIs7S>)
- The Guardian. 2016. *Britain's 1975 Europe Referendum: What Was It Like Last Time?* 25 February 2016. (<http://goo.gl/hYraeK>)
- Treasury/Defra. 2005. *A Vision for the Common Agricultural Policy. HM Treasury and Department for Environment, Food and Rural Affairs, UK*. (<http://goo.gl/Ox3KXA>)
- Wikipedia. 2016. *United Kingdom European Union Membership Referendum*. 2016. (<https://goo.gl/LGpAkD>)