MERCOSUR와 EU 간 자유무역협정의 의미

최명호
한국외국어대학교 스페인어과 강사

MERCOSUR-EU, FTA 체결

2025년 1월 20일 도널드 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령이 취임하며 두 번째 임기를 시작했다. 국제 관계는 이제 4년 전으로 돌아갈 가능성이 크며, 2기 트럼프 정부는 1기 때보다 더 강경한 미국 제일주의, 보호주의 무역 노선을 택할 것으로 전망된다. 그러나 예측을 불허하는 트럼프 당선인의 이전 행보를 근거로 반대의 경우를 점치는 시각도 존재하는데, 예를 들어 모두가 미·중 무역 갈등이 심화할 것이라고 예상하지만, 트럼프 당선인이 해결사이자 구원자를 자처하며 어느 정도 조율을 추구하고 오히려 미·중 관계가 회복되고 서로 용인할 수 있는 수준의 관세 정도로 마무리할 가능성도 커지고 있다.

이처럼 트럼프 대통령 취임 이후 급격한 변화가 예정된 가운데, 세계 각국은 다양한 대응책을 마련하고 있다. 여러 사례 중에서도 가장 눈길을 끄는 것은 남미공동시장(MERCOSUR, 메르코수르)과 유럽연합(EU: European Union)의 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)이다. 무엇보다 전 세계에서 자유무역협정이라는 용어 자체의 언급이 적어지고, 신자유주의·자유무역·글로벌리제이션(Globalization) 등이 지나간 시대의 유행어가 되어버린 시기에 체결된 자유무역협정이라는 점에서 큰 의의를 갖는다.

2024년 12월 6일, 우루과이의 수도 몬테비데오에서, EU와 MERCOSUR는 자유무역 및 협력 협정을 체결했다.[1] 이 협정이 비준되면 인구 규모 약 7억 4,000만 명에 이르는 거대한 시장이 형성되고, 소비자 가격 하락과 투자 증진이 기대된다. 이는 EU가 체결한 가장 큰 협정이자 MERCOSUR가 주요 무역 블록과 맺은 유일한 협정이며, 보호주의· 탈세계화·지정학적 분열이 증가하는 상황에서 규칙 기반의 무역 자유화를 지지하는 두 대륙 간 협력을 상징한다. 이 협정으로 유럽산 제품이 미국이나 일본 제품보다 훨씬 유리한 조건으로 MERCOSUR 시장에 진입할 수 있

COPYRIGHT © 2025 대외경제정책연구원. ALL RIGHTS RESERVED.
OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지 공공누리 공공저작물 자유이용허락

게 되고, 양측 무역 관세의 90% 이상이 제거되어 유럽 수출업자들이 연간 40억 유로(약 6조 455억 원)를 절감할 수 있을 것으로 보인다.[2] 또한 남미산 농업 제품의 유럽 시장에 대한 우선적인 접근이 허용될 예정이다. 추가로 유럽 기업들은 MERCOSUR의 공공조달 시장, 고부가가치 서비스 부문, 리튬 같은 중요한 원자재에 더 나은 접근권을 갖게 된다. 한편 EU는 글로벌 게이트웨이(Global Gateway) 이니셔티브를 통해 농업 제품 등의 관세 절감과 MERCOSUR의 녹색 및 디지털 전환 지원을 위한 18억 유로(약 2조 7,200억 원) 규모의 지원금 제공을 약속했다. 경제적 측면 외에도 이 협정은 높은 노동 기준에 대한 약속과 파리기후협약 준수를 강화한다. EU 측의 주요 요구사항이었던 산림 파괴 방지 조치도 협정에 포함되어 있다. 전체적으로 이 협정은 예측 가능한 경제 환경을 조성하고, 관세 및 비관세 장벽을 줄이며, 특히 중소기업을 위한 성장과 번영을 촉진함으로써 무역 및 투자를 활성화하려 한다. 물론 트럼프 2.0 시대의 출범과 더불어 중국 이외에 자유무역의 기치를 내건 경제 블럭의 등장은 그 자체로 시사하는 바가 적지 않다.

25년간의 교착 끝에 타결된 EU-MERCOSUR 협력의 전망에 의문을 제기하는 이들이 많았다. 특히 프랑스, 폴란드, 아일랜드 농민들의 저항은 주요한 걸림돌이었다. 이들은 더 경쟁력 있는 라틴아메리카 농업 생산자들과의 치열한 경쟁을 우려했다. 스페인, 포르투갈, 독일, 일부 북유럽 국가를 포함한 찬성론자들은 이러한 우려를 불식시킬 근거를 찾는 데에 어려움을 겪었지만, 다음과 같은 세 가지 요소가 최종 협정 타결을 가능하게 했다. 첫째, 트럼프 전 대통령의 재선으로 대표되는 보호주의의 부상은 EU와 MERCOSUR를 행동에 나서도록 했다. 두 블록은 개방적이고 규칙 기반의 경제 질서를 옹호하며, 협정을 통해 자유무역에 대한 헌신을 재확인하려 했다. 둘째, 룰라 다 시우바(Luiz InácioLula da Silva) 브라질 대통령과 하비에르 밀레이(Javier Milei) 아르헨티나 대통령 모두 이 협정을 강력히 지지했으며, 우루과이는 작은 수출지향 경제로서 협정에 찬성하는 입장을 고수해 왔다. 셋째, EU 측에서는 중국의 라틴아메리카 내 무역 및 투자 확장

전문가가 바라본

글로벌 핵심 이슈와 시사점

에 대한 우려와 함께 전략적 고려가 중요했다. 게다가, 12월 1일에 새롭게 출범한 EU 집행위원회가 빠른 성과를 내며 임기를 시작하고자 했다는 점도 주효하게 작용한 것으로 보인다. 부언하면 경제적 동기 외에 정치적 외교적 동기가 작용하면서 협상의 큰 진전이 있었다는 것이다. 아직 각 국가의 의회나 그에 준하는 단체의 비준 과정을 남기고 있으나, 메르코수르 소속 일부 국가가 비준하지 않더라도 협정이 다른 국가들에 적용될 수 있다.[3] 그러나 EU에서는 절차가 더 복잡하다. 협정이 모든 EU 회원국 언어로 번역된 후, 각국의 무역 관련 장관들이 대표로 있는 유럽이사회에서 비준을 받아야 한다. EU 인구의 최소 35%를 대표하는 4개국 이상이 반대할 경우 협정은 부결된다. 유럽이사회의 비준을 받은 후에 유럽의회의 비준을 받아야 하며, 각 국가의 주권과 관련된 사항은 각 국가 국회의 비준도 받아야 한다. FTA가 발효되기까지는 유럽의 비준 과정이 순조롭게 진행되더라도 관세 인하는 몇 달 후에 적용될 것이며, 나머지 요소들은 1년 이상 걸릴 수 있다. 하지만 30여 년 전 아순시온 조약으로 탄생한 MERCOSUR가 새로운 전기를 맞이하고 있다는 점은 부정하기 어렵다.

경제 침체 극복을 위한 남미 4개국 연합체

1991년 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이는‘(남아메리카의) 시장 규모 확대’를 목표로 연합을 결성했고, 같은 해 3월 26일에 아순시온 조약에 서명함으로써 공식적으로 MERCOSUR가 탄생하였다. 보수 성향을 띄던 당시 이들 회원국 정부들은 거시경제 정책의 공조와 경제적 상호

1) Federico Steinberg(2024), "What Are the Implications of the EU-Mercosur Free Trade Agreement?", https://www.csis.org/analysis/what-are-implications-eu-mercosur-free-trade-agreement
2) European Commision, “EU and Mercosur reach political agreement on groundbreaking partnership”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6244, 2024.12. 6
3) KBA Europe, “EU집행위, EU-메르코수르 자유무역협정(FTA) 조항 분리 가능성 제시”, https://kba-europe.com/board/kba-daily-hot-line/?mod=document&uid=24965&utm_source=chatgpt.com, 2024.12.12

COPYRIGHT © 2025 대외경제정책연구원. ALL RIGHTS RESERVED.

보완을 통해 국제사회로의 성공적인 통합을 이루고, 4년 이내에 공유 경제 공간을 구축하는 것을 목표로 삼는 데에 합의했다. 메르코수르는 1957년 등장한 유럽경제공동체(EEC)를 모델로 하였는데, 1993년 유럽연합이 등장했고 1994년에는 북미자유무역협정, 일명 나프타(NAFTA, North American Free Trade Agreement)가 발효되었다. 이는 거대한 블록화의 한 부분이기도 했고 전환기 남아메리카의 대응이기도 했다. 1990년대 초반 당시 소련 붕괴 후 급변하던 국제 상황은 미국의 신자유주의 경제 모델에 의해 주도되고 있었고, 북대서양조약기구(NATO) 사무총장은 모스크바 연설에서 '효율적인 시장경제로의 전환'을 강조하였다. 미국이 패권을 잡은 단극화가 예상되고 있었고, 세계는 자유무역의 주창자들(세계은행, IMF, GATT 사무국 등)이 세운 경제 법칙에 따라 정치적 결정을 내리도록 강요받는 분위기였다. 당시 중남미 국가들은 수입대체산업화의 실패로 인해 '잃어버린 10년'이라 불리는 경제 침체를 겪으며 워싱턴 컨센서스(민영화, 규제완화, 공공투자 축소 등 미국식 자본주의 국가 발전 모델)에 따른 구조조정 정책을 시행하기 시작하였다. 이는 수입 대체 산업화에서 개방적 지역주의로 전환하며 역내 국가 간 경쟁력 강화와 지역 통합을 통한 수출 증대 방안을 모색하는 시점이기도 했다. 즉, 개발 위주의 지역화 사이클(1950~1980)에서, 시대와 조화를 이루는 다음 사이클로 전환하는 시점이었다.

MERCOSUR는 1995년 1월 1일 관세동맹을 맺으며 무역 자유화 정책을 시행하였고, 이는 중남미 통합계획 중 가장 성공적인 사례로 평가된다. 1994년 오루프레투 의정서(Ouro Preto Protocol)[4] 에 따라 관세동맹의 제도적 구조가 확립되었고, 회원국 간 무역이 활발히 이루어지면서 역내 통합은 가속화되었다. MERCOSUR 회원국은 대외무역을 강화하였고, 회원국 간 무역량은 4년 만에 큰 폭으로 증가하여 1998년 역내 전체 교역량의 4분의 1을 차지하였다. 2000년대 초, 남미에서 좌파 정권들이 연이어 집권하며 MERCOSUR는 지역 통합과 남남협력을 촉진하는 새로운 동력으로 자리 잡았다.[5]

2006년 우고 차베스(Hugo Chávez)가 이끄는 베네수엘라가 MERCOSUR에 가입하자, 미국은 MERCOSUR를 '반미 정치조직'으로 간주하며 2011년 태평양 동맹을 창설하는 등 견제에 나섰다.[6] 이후 중남미 보수 정부들이 득세하면서 MERCOSUR는 다시 상업적 성격으로 회귀하였고, 루이스 알베르토 라카예 포우(Luis Alberto Lacalle Pou) 우루과이 전 대통령은 MERCOSUR의 상업적 관계만을 강조하며 정치적 성격은 축소할 것을 주장하였다. 현재 MERCOSUR 회원국들은 무역협정 체결의 유연화를 지향하며 각국의 독자적 무역 협상 권한을 모색하고 있다.

MERCOSU의 2021년 블록 내 무역은 수출이 39.3%, 수입은 41.2% 증가하며 팬데믹 이전의 수치를 회복한 것으로 나타났다.[7] 그러나 이러한 성과는 수출의 80%가 집중된 원자재 가격 상승에 주로 기인하며, 라틴아메리카 카리브해 경제위원회(ECLAC: Economic Commission for Latin America and the Caribbean)가 지적한 '구조적으로 취약한' 성장 양상을 감추지는 못한다. ECLAC는 이러한 성과에 대하여 비관적으로 평가하며, 특히 제조업 분야에서 시장 점유율의 하락과 회원국 간 무역량이 11% 감소하는 '상업적 및 성장 기반 붕괴'를 경고하였다.

유럽과 남미의 Win-Win 전략

룰라 브라질 대통령이 MERCOSUR와 EU 간 자유무역협정 비준 절차의 재개를 지지한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 룰라 대통령의 핵심 참모들은 미-중 무역 경쟁에서 벗어나기 위해 상업적 파트너 다변화를 통한 '다극적 전략'을 모색하고 있으며, 이를 서던콘(Southern Cone: 스페인어로 Cono Dur, 아르헨티나, 칠레, 우루과이를 지칭)의 산업 및 기술 부문 발전을 위한 지렛대로 보고 있다. 구대

4) 오루프레투 의정서(Ouro Preto Protocol, 1994)는 남미 경제공동체인 MERCOSUR(MERCOSUR)의 법적 및 제도적 기초를 마련하기 위해 브라질의 오루프레투에서 체결된 협정이다. 이 의정서는 MERCOSUR를 하나의 관세동맹으로 공식화하고, 회원국 간의 무역 장벽을 제거하며, 역내 공동 외교 정책과 무역 정책을 추진하기 위한 법적 틀을 제공하였다. 오루프레투 의정서의 주요 내용은 MERCOSUR의 의사결정 기구를 명확히 하고, 이를 통해 공동시장 운영의 일관성을 보장하는 데 중점을 두었다. 또한, 이 의정서는 MERCOSUR의 국제적 법인격을 부여함으로써, MERCOSUR가 국제 무대에서 독자적으로 협정 체결 및 외교 활동을 수행할 수 있도록 하였다.

5) Le Monde, "Latin America's progressive free-trade dream", Luis Reygada, https://mondediplo.com/2023/06/07mercosur?utm_source=chatgpt.com

6) Cfr. 김진오 et al. (2011), 『남미공동시장(MERCOSUR) 20년 평가와 시사점』, KIEP.

7) (편집자 주) Universidad de Navarra, "Uruguay's stubborn dissidence in Mercosur", https://en.unav.edu/web/global-affairs/la-tozuda-disidencia-de-Uruguay-en-Mercosur, 2023.5.6.23

COPYRIGHT © 2025 대외경제정책연구원. ALL RIGHTS RESERVED.

륙과의 무역으로 MERCOSUR 국가들이 처한 경제적 한계에서 정말로 벗어날 수 있을까? 이 협정은 약 7억 4,000만 명의 소비자가 포함된 양대륙 간의 시장 접근성을 확대하여 장기적으로 경제적 상호 작용을 강화할 것으로 기대된다. 2024년 기준 MERCOSUR의 GDP는 약 4조 달러(약 5,840조 원), EU의 GDP는 약 18조 달러(약 2경 6,273조 원)로, 본 협정이 발효될 경우 글로벌 무역에 미칠 경제적 효과가 상당할 것으로 보인다.[8] 협정의 핵심은 MERCOSUR의 주요 수출품인 농산물에 대한 EU의 관세 인하와 EU 제조업품(기계, 자동차 등)에 대한 MERCOSUR의 관세 인하다. 양측은 협정 발효 시 특정 수입품에 대한 관세를 점진적으로 철폐하거나 완화하기로 합의했으며, 이는 양측 경제의 상호 보완성을 기반으로 한다.[9] 농업 중심의 MERCOSUR와 제조업 비중이 높은 EU의 경제구조가 상호 보완적인 성격을 띠며, 무역 자유화가 상호 성장 촉진에 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

2025년 트럼프 대통령이 두 번째 임기를 시작한 상황에서, 브라질 룰라 정권이 진보적 MERCOSUR의 부활에 기여할 수 있을까? 경제 규모 세계 8위, 중남미 국내총생산(GDP)의 절반을 상회하고 대륙 전체에 맞먹는 2억 7,000만 명으로 구성되어 에너지와 식량을 자급자족할 수 있는 경제 블록은 베네수엘라나 볼리비아 등 소위 네오 핑크타이드 국가와의 동맹을 고려하지 않더라도 지정학적 측면에서 상당한 영향력을 가지고 있다. 하지만 정파성을 넘어서는 확실한 변화가 EU와의 자유무역협정을 통해서 이루어질 수 있을 것인지의 문제는 여전히 논쟁적이며, 현재처럼 대외적 변수가 많을 때는 예측이 쉽지 않다.

이번 협정에는 환경 보호 및 지속 가능한 개발 촉진에 대한 조치가 포함되어 있다. EU는 협정 내용에 아마존 열대우림 파괴를 포함한 환경 문제를 반영하고, 환경 보호와 지속 가능성 기준을 강화했다. 이는 유럽 내의 지속 가능성 요구와 일치하는 동시에 MERCOSUR 국가들의 협력 의사를 반영한 것이다.[10] 그러나 일부 MERCOSUR 회원국 간 환경 문제에 대한 이해 차이는 협정의 비준에 장애 요인으로 작용하기도 했다. 마리오 드라기(Mario Draghi) 전 유럽중앙은행(ECB) 총재가 중심이 되어 작성하고 2024년 9월에 발표된 'EU경쟁력의 미래' 보고서에는 EU가 준비가 부족한 상황에서 에너지 전환을 서두르고 있다고 언급되어 있는데, 실제로 내연기관이나 화석에너지 퇴출 일정이 당초 계획보다 조금씩 연기되고 있음은 공공연한 사실이다.

중국과 미국의 대체 가능성이 지니는 효과

사실 이번 협정에서 가장 주목할 부분이 바로 시장 대체 효과이다. MERCOSUR에게 EU는 중국을 대체할 수 있는 수출 대상이다. 물론 완전한 대체는 불가능하겠지만 적어도 부분적 대체재로서의 역할은 가능할 것으로 기대된다. 중국은 MERCOSUR의 원자재와 식량 등에 대한 가장 큰 수출 시장이다. MERCOSUR 회원국인 아르헨티나, 우루과이, 브라질의 소고기 수출에서 중국이 차지하는 비중은 각각 76.2%, 66%, 52%로 나타났고,[11] 브라질의 경우는 2017년부터 매년 20%대를 유지하다가 2023년 처음으로 30%를 넘어 30.7%를 기록했다. 하지만 중국의 경제 상황이 침체에 가까운 국면으로 접어들면서 MERCOSUR 국가의 대중국 수출 또한 정체되거나 오히려 감소할 것으로 보인다. 이런 상황에 중국을 대체할 수 있는 수출 라인은 MERCOSUR에게 필수적이다.

EU의 경우는 MERCOSUR와의 자유무역 협정이 어쩌면 더 절실하다고 할 수 있는데, 이는 EU가 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 가장 큰 피해를 보고 있는 지역이기 때문이다. 전쟁 이전까지 러시아에서 값싼 원유와 가스를 공급받던 EU는 전쟁 이후 상당히 비싼 가격으로 미국산 원유와 LNG를 수입하고 있다.[12] 에너지 문제는 국제적으로 상당히 민감한 문제이긴 하지만, 중동과 미국을 제외하고 EU처럼 규모가 큰 시장에 안정적으로 에너지를 공급할 수 있는 공급원은 브라질로 대표되는 MERCOSUR와 라틴아메리카의 기타 산유국들일 것이다.

8) European Commission, 2024
9) ECLAC, 2023
10) Greenpeace, 2022
11) Cfr. https://energia.mofa.go.kr/WZ/WZ_223/html/offices_report3.html
12) 2023년 7월, 러시아산 우랄(Ural) 원유의 가격은 배럴당 60달러를 초과했다. 같은 시기, 미국산 서부 텍사스 중질유(WTI)의 가격은 배럴당 72.18달러로 거래되었으므로, 미국산 원유는 러시아산보다 배럴당 약 12달러가 더 비쌌다. LNG의 경우 확실한 데이터가 없긴 하지만 비슷한 상황이었을 것으로 보인다. 이는 인플레이션을 압박하고 재정적 부담을 초래하는 결과를 낳았다. Cfr. https://kr.investing.com/commodities/crude-oil

COPYRIGHT © 2025 대외경제정책연구원. ALL RIGHTS RESERVED.

트럼프 당선인의 취임 이후 미국이 에너지 수출에 주력한다면 굳이 이스라엘과 이란의 확전을 막으려 하지 않을 것이다. 중동의 화약고가 다시 불탄다면 원유를 비롯한 기타 에너지 가격이 어떻게 될지는 상상하기도 끔찍하다. 이처럼 극단적인 상황까지 예견하지 않더라도, EU에게 브라질과 MERCOSUR는 에너지 분야에서 상당히 잠재력이 높은 파트너로 미국 등 주요 산유국과의 에너지 계약에서 MERCOSUR는 EU에게 유리한 카드가 될 수 있다.

결론적으로 MERCOSUR와 EU의 자유무역협정 비준은 에너지와 식량 공급 측면에서 EU에게 중요한 이익을 제공할 것으로 보인다. 또한 트럼프 2.0 시대 미국과 중국을 대체하는 교역상대국으로서 MERCOSUR에게도 매우 중요하다. 이처럼 이번 양자 간 자유무역 협정은 양측 모두에게 유리한 기회가 될 것으로 전망된다. 다만 MERCOSUR 회원국들의 산업 다양화나 구조의 즉각적인 변화를 이끌어내기 보다는 현재 구조를 강화하는 방향으로 나갈 것으로 보이며, 이는 향후 MERCOSUR가 해결해야 할 숙제로 남겨질 것이다.

EMERiCs 이슈분석은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시 기준 제 4유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지키셔야 합니다.
본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.

COPYRIGHT © 2025 대외경제정책연구원. ALL RIGHTS RESERVED.