

# EU 공동농업정책의 변화여건\*

최정섭

## 1. 유럽연합의 발족과 농업

### (1) 유럽연합의 발족과 외원국 확대

유럽석탄철강공동체의 발족부터 유럽연합의 성립까지의 역사를 살펴본다.

제2차 세계대전의 종전과 함께 유럽대륙의 항구적 평화 유지를 위해 전쟁의 주요 당사국이었던 프랑스, 독일, 이탈리아 3개국과 베네룩스 3국(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)이 유럽연합의 원형인 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 출범시켰다. 그 후 조직의 확충과 회원국 확대를 통해 2007년에 유럽연합은 27개 회원국을 거느리는 정치, 경제공동체가 되었다. 가입 협상 중인 크로아티아, 아이슬란드, 마케도니아, 터키가 추가적으로 가입하고 잠재적인 후보회원국들이 추가로 가입하게 되면 유럽연합은 더욱 많은 회원국을 포괄하는 거대한 공동체가 될 것이다. 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 발족(1952)부터 유럽연합의 성립(1993)까지의 역사를 간략히 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

#### 1) 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 발족

제1차 및 2차 세계대전의 원인이 되었던 독일과 프랑스의 적대 요인 해소 및 유

\* 본 내용은 세계농업 위탁과제 보고서인 “여건 변화에 따른 유럽연합 공동농업정책의 개혁 방향”의 내용 중 일부를 발췌하여 요약하였다.

1) 주유럽연합대표부 홈페이지를 참조함.

립결속의 필요성에 따라 주요 자원인 석탄 및 철강 산업을 초국가적인 기구를 통해 공동 관리하자는 ‘슈망선언’이 프랑스에 의해 발표되어 이를 독일, 이탈리아 및 베네룩스 3국이 수락함에 따라 6개국이 1952년 8월 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)를 발족시켰다. 이를 유럽연합의 시점으로 본다.

## 2) 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(EURATOM) 창설

공동시장을 모든 산업으로 확대하기 위한 움직임과 함께 중요성이 날로 증가하던 원자력의 공동개발 및 이용을 목적으로 하는 유럽원자력공동체 결성 필요성이 대두되어 1957년 3월 로마에서 EEC(European Economic Community) 창설조약 및 EURATOM(European Atomic Energy Community) 창설조약이 서명되었다(로마조약).

## 3) 유럽공동체(EC)의 성장

독립된 집행부를 가진 별도의 기구로 출발한 ECSC, EEC, EURATOM 등 3개의 공동체는 1967년 7월 1일 ‘유럽공동체의 단일이사회 및 단일집행위 설립에 관한 조약(Merger Treaty)’의 발효에 따라 집행부를 이사회, 집행위, 유럽의회 등으로 단일화하였다. 이에 따라 3개 공동체는 단일공동체화하여 명칭도 3개 공동체를 총괄하는 EC(European Communities)로 부르게 되었다. EC는 기본이념 달성을 위해 관세동맹(역내 관세철폐와 대외공동관세 시행), 공동시장(Common market) 및 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 우선적으로 추진하였다.

## 4) 단일시장의 출범과 유럽연합(EU)의 발족

EC 회원국들은 EC 역내시장 완성을 위해 EEC 조약을 보강하는 ‘단일유럽 의정서(Single European Act)’를 1986년 2월 체결하여 1987년 7월 발효되었다. 동 의정서에 따라 인적, 물적, 자본 및 서비스의 자유이동을 제한하는 각종 규제를 철폐하는 국내입법을 시행하여 1993년 1월 단일시장이 성립되었다. EC 12개국은 1991년 12월 유럽연합조약(마스트리히트 조약)을 확정하고 국내비준 절차를 마침으로써 1993년 11월 유럽연합(European Union)이 출범하였다.

유럽연합의 원회원국 6개국은 이후 6차에 걸친 추가 회원국 가입을 통하여 27개국이 되었다. 연도별 가입국은 <표 1>과 같다. 동구권 12개국이 가입하기 전 유럽연합을 ‘EU-15’라고 칭하고 추가된 동구권 12개국을 ‘EU-12’라고 부르며, 유럽연합의 전체인 ‘EU-27’은 각종 통계에서 자주 사용되고 있다.

유럽연합 27개국의 총인구는 5억 249만 명으로 추정된다(2011. 1. 1). 인구가 가장 많은 국가는 독일로서 8,175만 명으로, 프랑스(6,508만 명), 영국(6,244만 명), 이탈리아(6,063만 명)가 그 뒤를 잇는 인구대국들이다.

EC 12개국은 1991년 12월 유럽연합 조약을 확정하고 1993년 11월 유럽연합이 출범하였다.

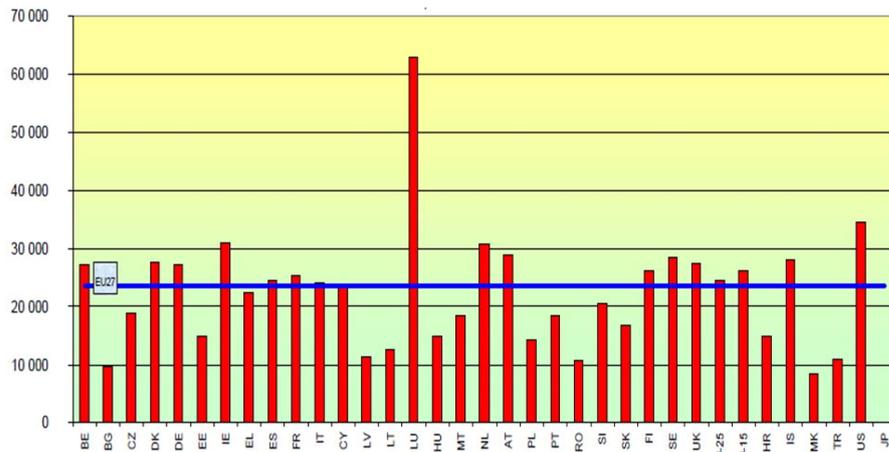
1인당 소득의 분포도 회원국 간 격차가 매우 크다. 2009년 구매력 기준 소득(PPS)이 1만 달러 수준인 불가리아, 루마니아, 라트비아와 같은 회원국이 있는 반면에, 소득 수준이 월등히 높은 룩셈부르크와 같은 회원국이 있다. 추가 가입한 동구권 국가들의 소득 수준이 대체로 낮은 편이다.

유럽연합 회원국 가입에 대한 협상을 진행하고 있는 후보회원국에는 크로아티아, 아이슬란드, 몬테네그로, 터키, 마케도니아가 있다. 그 밖에도 잠재 후보 회원국으로는 알바니아, 보스니아 및 헤르체고비나, 세르비아, 코소보 4개국이다. 장기적으로 이 모든 국가가 회원국이 된다면 유럽연합은 36개국으로 확대될 것이다.

표 1 연도별 유럽연합 회원국 가입

연도	가입국	비고
1952	프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크	EU-6
1973	영국, 덴마크, 아일랜드	
1981	그리스	
1986	스페인, 포르투갈	
1995	오스트리아, 스웨덴, 핀란드	EU-15
2004	헝가리, 폴란드, 체코, 에스토니아, 라트비아, 몰타, 리투아니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 사이프러스	EU-25
2007	불가리아, 루마니아	EU-27

그림 1 유럽연합 회원국의 1인당 구매력 기준 소득(2009)



주: BE(벨기에), BG(불가리아), CZ(체코), DK(독일), DE(덴마크), EE(에스토니아), IE(아일랜드), ES(스페인), FR(프랑스), IT(이탈리아), CY(루마니아), LV(라트비아), LT(리투아니아), HU(헝가리), MT(몰타), NL(네덜란드), AT(오스트리아), PL(폴란드), PT(포르투갈), RO(루마니아), SI(슬로베니아), SK(슬로바키아), UK(영국), HR(크로아티아), IS(아이슬란드), MK(마케도니아), TR(터키), US(미국), JP(일본).

자료: 유럽연합.

## (2) 유럽연합의 농업 개황

유럽연합의 농업은 많은 회원국으로 구성되어 매우 다양하다. 농지와 산지는 유럽연합 토지의 대부분을 차지하고 있으며, 농촌경제와 농촌경관 유지에 중요한 역할을 담당하고 있다. 유럽연합은 국제 농산물시장에서 중요한 수출국이며, 가장 큰 수입국이다<sup>2)</sup>. 유럽연합의 농업은 안전하고 청결하며, 환경친화적인 생산을 통해 소비자가 원하는 고급농산물을 공급을 목표로 하고 있다. 또한 농업부문은 농촌 지역사회가 주거, 생산, 관광의 역할을 수행하도록 기여하고 있다.

유럽연합은 국제 농산물시장에서 중요한 수출국이며, 가장 큰 수입국이다.

유럽연합의 회원국 간 농업의 전반적인 구조를 이해하기 위해 각 회원국의 농업생산액이 유럽연합 전체 농업생산액에서 차지하는 비중을 살펴보았다. 2009년 통계에서 농업생산액 비중이 가장 큰 국가는 프랑스로 18.8%를 차지하였다. 이는 유럽연합 농업생산액의 약 5분의 1을 프랑스가 차지하고 있는 것이다. 유럽연합 농업에서 차지하는 비중이 그 다음으로 큰 회원국은 이탈리아(13.0%)이며, 독일(12.6%)과 스페인(11.2%)이 그 뒤를 잇고 있다. 상위 4개국의 농업생산액을 합치면 전체의 56% 정도를 차지한다.

회원국별 경지면적의 크기는 프랑스, 스페인, 영국, 독일, 이탈리아 순으로, 스페인과 영국의 토지생산성이 다른 농업대국에 비해서 상대적으로 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 농가호수는 루마니아(393만호), 폴란드(239만호), 이탈리아(168만호), 스페인(104만호) 순으로 많은 것으로 나타났다. 상위 4개국의 농가호수는 유럽연합 전체의 66%를 차지한다. 호당경지면적은 체크(91ha), 룩셈부르크(66ha), 덴마크(60ha), 영국(59ha), 프랑스(56ha) 순이며, 27개국의 평균 호당 경지면적은 13ha이다. 대개 남유럽과 동구권 회원국들의 호당 경지면적이 작은 편이다.

표 2 유럽연합농업 기본통계(2009)

회원국	경지면적 (천ha)	농가호수 (천호)	호당경지 (ha)	농업고용 (천명)	고용비중 (%)	농업생산액 (백만유로)	GDP비중 (%)
벨기에	1,365	48	28	66	1.5	6,899	0.6
불가리아	5,101	493	10	231	7.1	3,777	3.8
체크	3,546	39	91	154	3.1	3,697	0.5
덴마크	2,695	45	60	71	2.5	8,546	0.7
독일	16,890	371	46	649	1.7	42,439	0.5
에스토니아	802	23	35	24	4.0	570	1.3
아일랜드	4,190	128	33	96	5.0	4,995	0.6
그리스	3,819	860	4	537	11.9	10,106	2.4
스페인	23,105	1,044	22	786	4.2	37,593	2.0
프랑스	29,385	527	56	752	2.9	62,772	1.2
이태리	13,338	1,679	8	849	3.7	43,488	1.5

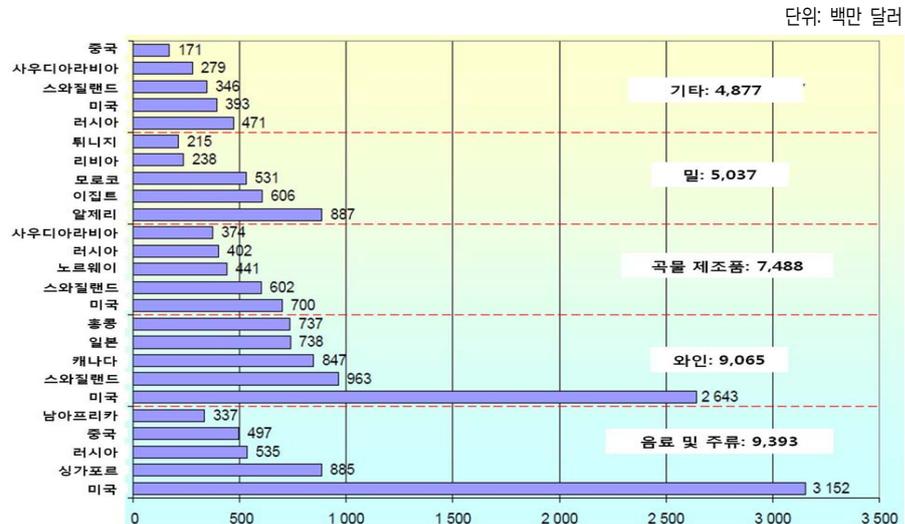
2) [http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/index\\_en\\_print.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/index_en_print.htm)

사이프러스	148	40	4	15	3.9	665	1.8
라트비아	1,833	108	17	85	8.7	869	1.2
리투아니아	2,689	230	12	130	9.2	1,866	2.2
룩셈부르크	131	2	66	3	1.4	270	0.2
헝가리	5,783	626	9	174	4.6	5,870	1.8
몰타	10	11	1	2	1.4	131	1.0
네덜란드	1,921	77	25	218	2.8	22,465	1.3
오스트리아	3,169	165	19	214	5.3	6,113	0.9
폴란드	15,625	2,391	7	2,107	13.3	17,466	2.1
포르투갈	3,684	275	13	565	11.2	6,761	1.2
루마니아	13,745	3,931	3	2,689	29.1	14,134	5.4
슬로베니아	469	75	6	89	9.1	1,052	1.1
슬로바키아	1,930	69	28	85	3.6	1,858	0.5
핀란드	2,296	68	34	113	4.6	3,914	0.7
스웨덴	3,067	73	42	98	2.2	4,229	0.3
영국	17,709	300	59	321	1.1	21,729	0.5
평균	6,609	507	13	412	5.1	12,381	1.1
EU-27	178,443	13,700	13	11,120	5.1	334,274	1.1

유럽연합의 주요 수출농산물은 주류, 와인, 곡물제조품, 소맥 등이다. 2010년 주류는 미국, 싱가포르, 러시아가 주요 수출대상국이었으며, 와인은 미국, 스위스, 캐나다, 곡물제조품은 미국, 스위스, 노웨이, 소맥은 알제리아, 이집트, 모로코가 주요 수출대상국의 상위권 국가들이었다. 주류와 와인의 가장 큰 시장은 미국으로 나타났다.

유럽연합의 주요 수출농산물은 주류(양주), 와인, 곡물제조품, 소맥 등이다. 2010년 주류는 미국, 싱가포르, 러시아가 주요 수출대상국이었으며, 와인은 미국, 스위스, 캐나다, 곡물제조품은 미국, 스위스, 노웨이, 소맥은 알제리아, 이집트, 모로코가 주요 수출대상국의 상위권 국가들이었다. 주류와 와인의 가장 큰 시장은 미국으로 나타났다.

그림 2 유럽연합 주요 대상국별 수출농산물 (2010)



### (3) 농업농촌정책 방향 관련 여론 조사 결과

유럽연합 집행위원회는 2010년 3월 회원국 시민들의 농업과 공동농업정책에 대한 인식을 조사하여 발표하였다.<sup>3)</sup> 이는 2009년 11월부터 12월까지 27개 회원국 당 약 1,000명 씩 전체 26,761명을 대상으로 면접 조사한 결과이다. 농업과 농촌의 가치, 농정의 방향, 공동농업정책 예산, 기후변화에 대해 질문하였는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

농업·농촌의 가치와 관련하여 응답자 대부분인 90%는 농업·농촌이 유럽의 미래에 핵심적인 역할을 할 것이라고 응답하였다. 회원국별로는 그리스의 96%에서 영국의 80%까지 분포하였다.

농업·농촌 정책의 방향에 대해서는 공동농업정책의 새로운 목표인 기후 변화 대응, 시장 지향성, 더욱 공평한 분배, 환경기준 적합성, 농촌 지역개발에 찬성한다고 응답하였다. 농업정책의 중심이 농산품의 품질과 안전성 보장, 농업인의 적정한 삶의 질 제공, 합리적인 소비자 가격 보장, 환경 보호, 기후변화 대응에 두어져야 한다고 응답하였다. 농업정책의 집행과 관련해서는 회원국 차원보다는 유럽연합 차원에서 집행되는 것을 선호하는 것으로 나타났다.

공동농업정책의 예산과 관련하여, 83%의 응답자는 농업인에 대한 지원 예산 규모가 유지되어야 한다고 응답하였다. 66%의 응답자는 공동농업정책 예산이 적절하거나 부족하다고 답변하여, 동 예산이 과다하다는 응답자 17%를 크게 상회하였다. 미래의 공동농업정책 예산과 관련하여, 70%의 응답자는 농업인에 대한 재정지원이 증가되거나 같은 수준이 유지되어야 한다고 응답하여, 농업예산의 비중이 증가해야 한다는 답변 비율이 종전의 설문조사에 비해 상승한 것으로 나타났다.

이번에 추가된 농업과 기후변화의 관계에 관한 설문에 대해 46%의 응답자는 농업이 기후변화 대응에 이미 큰 공헌을 하고 있다고 응답하였다. 응답자의 77%는 향후 몇 년 안에 농업이 기후변화의 영향을 크게 받을 것이라고 응답하였으며, 82%의 응답자는 농업인들이 기후변화에 대응하여 일하는 방식을 바꿀 수 있도록 유럽연합 차원에서 도와야한다고 응답하였다.

유럽연합 집행위원회는 2010년 3월 회원국 시민들의 농업과 공동농업정책에 대한 인식을 조사하여 발표하였다.

3) 설문조사결과는 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm)에 수록되어 있음.

## 2. EU 공동농업정책의 전개와 변화 여건

### (1) 공동농업정책의 발족과 변화

공동농업정책은 1957년에 타결된 로마조약에 명시된 유럽 농업정책의 기본 목표에 의거하여 1962년에 출범하였다.

유럽 농업정책의 기본 목표는 1957년에 타결된 로마조약에 명시되어 있다.<sup>4)</sup> 로마조약 39조에 제시된 농업정책의 기본 목표는 다음과 같다.

- 농업생산성의 제고
- 농민에게 공정한 생활수준 보장
- 농산물 시장 안정
- 식품의 정상적인 공급 보장
- 소비자에게 합리적인 식품 가격 보장

이 목표에 의거하여 1962년에 출범한 공동농업정책은 3가지 원리에 기초하였다.

- 유럽연합 내 농산물이 공동가격 아래 자유롭게 유통되는 통합 시장 형성
- 공동관세 부과를 통해 수입품에 대한 역내 농산물 선호를 보장
- 농업정책의 재정을 공동으로 운영

이렇게 출범한 공동농업정책은 유럽연합의 집행위원회가 입안하고 유럽연합 의회가 인준하는 유럽연합 차원의 거의 유일한 공동 정책으로 다양한 농업의 유지를 통해 다양한 국가로 구성된 유럽연합의 동질성을 추구하고 통합을 유지하는 데에 핵심적인 정책으로 기여하여 왔다.

국경보호와 역내 농산물 가격지지를 양대 수단으로 시행된 공동농업정책은 높은 가격 유지를 통한 농민 소득 지지에 상당한 성과를 거두었다. 그러나 이에 다른 생산량 증가와 이를 해결하기 위한 재정 지출은 해가 갈수록 심각해졌고, 수출환급금을 지급한 값싼 농산물은 국제시장을 교란하는 요인으로 작용하여 많은 다른 수출국들과 무역 갈등을 유발하였다.

공동농업정책에 대한 최초의 개혁은 1968년 맨솔트 (Sicco Mansholt) 농업담당 집행위원에 의해서 시도되었다<sup>5)</sup>. 미래지향적인 이 개혁안은 농업의 철저한 구조조정을 내용으로 담고 있었다. 맨솔트 개혁안은 시장 가격 지지정책의 한계를 예견하고 그 해결책을 제시한 것이었다. 이에 의하면 경작면적을 최소한 5백만 ha 감축하지 않으면 과잉 생산을 막을 수 없을 것이라고 추정하였다. 또한 공동농업정책

4) <http://www.ers.usda.gov/briefing/euroeanunion/policy.htm> 참조함.

5) [http://en.wikipedia.org/wiki/Common\\_Agricultural\\_Policy](http://en.wikipedia.org/wiki/Common_Agricultural_Policy) 참조함.

의 시행에도 불구하고 공동체 농민의 생활수준은 향상되지 않을 것이라는 비관적인 전제 하에 제시된 안이었다. 결정적으로 반대에 부딪친 것은 소농의 이탈을 전제로 농업구조를 개선하여야 한다는 제안이었다. 약 5백만 호에 달하는 소농을 탈농시키고 그 경지를 활용하여 잔존 농가의 규모를 확대한다는 것인데 정치적으로 지지받기 어려운 제안이었다.

맨솔트 개혁안은 탈농을 촉진하기 위한 재교육 및 조기 은퇴 정책과 비효율적인 농가에 대한 지원 중단 등 급진적인 시장주의적 아이디어를 담고 있었다. 분노한 농업단체의 거센 반대에 직면한 맨솔트 집행위원은 제안 내용의 일부를 후퇴시킨 새로운 안을 제시하였다. 결국 맨솔트 개혁안은 1972년 농업선진화 등 3개의 관련 지침을 마련하는 정도로 끝나 실패하였다.

맨솔트 개혁의 실패 이후 공동농업정책은 재고 누증에 따른 재정 부담 증가, 우루과이 라운드 농업협상을 통한 국제적인 압력, 상대적으로 소농이 많은 동구권 국가의 회원국 가입 등 전반적인 변화를 중용하는 역내·외 여건에 직면하였다.

## (2) 공동농업정책의 변화 여건

### 1) 유럽연합의 확대

1997년 서명된 ‘암스텔담 조약’에 따라 1998년부터 1차 가입 대상국인 폴란드, 헝가리, 체크, 슬로베니아, 에스토니아, 사이프러스와 회원국 확대를 위한 교섭이 시작되었다. 2000년부터는 2차 가입협상 대상국인 슬로바키아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 루마니아, 불가리아와의 가입협상이 시작되었다. 2002년 10개국(헝가리, 폴란드, 체크, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 슬로바키아, 슬로베니아 및 사이프러스)과의 유럽연합 가입 협상이 완료되었으며, 2003년 가입 조약이 서명되어 2004년 5월 1일 정식으로 유럽연합 회원국이 되었다. 2007년에는 불가리아와 루마니아가 가입하여 회원국이 27개국으로 확대(EU-27)되었다.

12개국의 추가 가입에 따라 유럽연합의 인구는 3억 8천만 명에서 5억 명으로 증가하였으며,<sup>6)</sup> 농가 인구도 기존 6백만 명에서 8백만 명으로 증가하였다. 경지면적은 기존 1억 3천만 ha의 40%에 해당하는 5천 2백만 ha가 확대되었다. 그러나 동구권 국가의 생산성이 낮아 생산량은 10~20% 증가에 그친 것으로 추정되었다.

호당경지면적은 2009년 기준 15개국(EU-15)의 경우 평균 22.4ha인데 반해 신규가입 12개국(EU-12)은 6.4ha로써 3분의 1에 못 미치는 평균 면적을 가지고 있다. 반면에 농업분야 고용 비중은 기존 15개국 4.1%, 동구권 12개국 8.1%로써 신규가입국의 농업고용 비중이 두배 가량 높은 수준이다.

6) (New member states, new challenges)

[http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/challenge/index\\_en\\_print.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/challenge/index_en_print.htm)

신규 가입국들은 공동농업정책의 대상이 되어 직불제와 농촌정책의 혜택을 입고 있다. 다만 직불단가는 가입 초기에는 기존 회원국 농민에 비해 낮게 책정되어 기존 회원국 수준으로 점차 높아질 계획이다. 기존 회원국과 동구권 신규가입국 사이에는 일반 경제의 지표 차이보다 더욱 큰 격차가 농업부문에 상존하고 있기 때문에 이를 해소하는 것이 유럽연합의 통합을 위해 중요한 정책 목표 중의 하나가 되고 있다. 이는 또한 2014년 이후 공동농업정책의 개혁을 논의하는 데에도 중요한 이슈가 되고 있다.

표 3 유럽연합 가입 단계별 회원국 농업 기본지표 비교(2009)

	회원국명	경지 면적 (천ha)	농가 호수 (천호)	호당 경지 (천호)	고용 비중 (%)	GDP 비중 (%)
	프랑스 독일 이태리 벨기에 네덜란드 룩셈부르크 영국 덴마크 아일랜드 그리스	91,443	4,037	22.7	3.5	1.0
	스페인 포르투갈 오스트리아 스웨덴 핀란드	35,321	1,625	21.7	5.5	1.0
EU-15	기존 15개 회원국	126,764	5,662	22.4	4.1	1.0
	체코 에스토니아 사이프러스 라트비아 리투아니아 헝가리 몰타 폴란드 슬로베니아 슬로바키아	32,885	3,612	9.1	6.1	1.4
	불가리아 루마니아	18,846	4,424	4.3	18.1	4.6
EU-12	동구권 추가 12개국	51,681	8,036	6.4	8.1	1.9
EU-27	전체	178,443	13,700	13	5.1	1.1

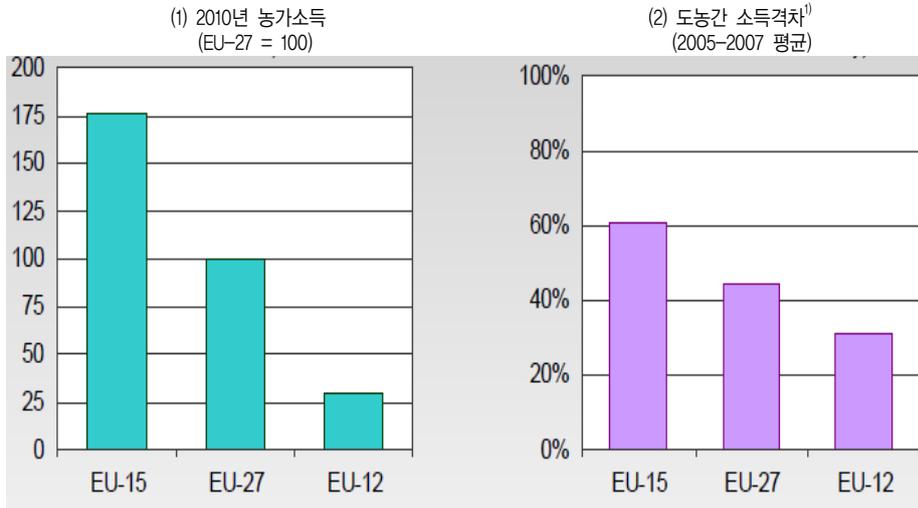
자료: 유럽연합 집행위원회, Statistical and Economic Information Report 2010에서 계산.

호당 평균 농경지 면적과 농업고용 비중을 반영한 농가소득은 기존 15개 회원국과 신규 12개 회원국 간에 큰 차이가 났다.

호당 평균 농경지 면적과 농업고용 비중을 반영한 농가소득은 유럽연합의 기존 15개 회원국과 신규 12개 회원국 간에 큰 차이를 나타내고 있다. 유럽연합의 통계 자료에 의하면 2010년 유럽연합 27개국 전체 평균 농가소득지수를 100으로 할 때, 기존 EU-15개국은 175인 반면, 신규 12개국의 평균 소득지수는 27에 불과하다.

전체 가구 평균 소득과 농가소득을 대비한 도시와 농촌의 소득 격차도 2005년부터 2007년 평균 유럽연합 전체 27개 회원국이 43% 수준이다. 즉, 농가소득이 전체 평균 소득의 43%에 불과하였다. 도농간 소득 격차도 기존 15개국은 60%인데 반해 신규 12개국의 평균은 32%에 불과하여 상대적으로 심한 격차를 나타내고 있다.

그림 3 유럽연합 회원국 간 농가소득 비교



주: 1) 전체 가구소득 대비 농가소득(%)  
 2) EU-15는 1995년 이전 회원국, EU-12는 동구권 12개 회원국  
 자료: 유럽연합 농업총국(Eurostat)

## 2) 세계무역기구 (WTO) 농업협상

공동농업정책을 개혁시킨 동인(動因)은 초기에는 대내적 요인이 주류를 이루었으나 우루과이 라운드 농업협상을 계기로 대외적 요인도 중요성이 커졌다.<sup>7)</sup> 공동농업정책 출범 초기에 유럽연합은 농산물 수입국이었으며, 공동농업정책을 통해 생산성을 향상시키고 농업소득을 지지하였다.

고율의 관세와 높은 역내 지지가격은 성과를 거두어 과일 생산 품목이 많아졌고 이를 국제시장에 수출하기 위해 환급금 형태로 수출보조금이 지급되었다. 이러한 수출보조금은 해마다 증가하였고, 반면에 다른 수출국의 유럽연합 농산물 시장에 대한 접근은 어려웠다.

유럽연합의 농업정책에 대한 국제적인 비난이 고조되었고 유럽연합은 많은 무역분쟁에서 패소 판정을 받았다. 아울러 유럽연합은 다자간 농업협상에서 공동농업정책을 개혁하라는 압력을 많이 받게 되었다. 이에 대한 유럽연합의 대응은 1992년 맥세리 개혁이었다. 이 개혁은 재배면적이나 사육두수에 따른 보조금을 직접 지불하고 다양한 인센티브를 제공하는 대신에 휴경의무를 부과하는 방식이었다. 이러한 개혁 때문에 우루과이 라운드 농업협상을 종결될 수 있었으며, 후속 조치

유럽연합의 농업정책에 대한 국제적인 비난이 고조되었고 무역분쟁에서 패소 판정을 받았다. 또한 공동농업정책을 개혁하라는 압력을 많이 받게 되었다.

7) [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/june/tradoc\\_129029.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/june/tradoc_129029.pdf)(The CAP and International Trade Negotiations)

로써 2000년 개혁(‘어젠더 2000’)이나 2003년 개혁(‘중간평가 개혁’)이 가능하였다. 이러한 개혁을 통해서 농업보조금과 농업생산 간의 연계를 단절시켰기 때문에 농정의 패러다임이 변한 것(‘paradigm shift’)이라고 말할 수 있다.

공동농업정책에 대한 2000년 개혁이 과거의 농산물 생산 실적에 의해 보조금을 지급하는 방식을 도입하였는데, 후속 2003년 개혁에서는 생산중립 또는 생산 비연계라는 개념을 도입하였고 이는 현행 공동농업정책의 핵심 원칙으로 자리 잡았다. 단일지불제(Single Payment Scheme)는 보조금을 생산 수준으로부터 단절시켰을 뿐 아니라 생산품목으로부터도 자유화시켰으며, 나아가서는 생산여부로부터도 단절시킨 방식으로 운영되고 있다.

이러한 현행 직불방식은 생산의 ‘완전’중립 또는 ‘완전’비연계(full decoupling)라고 불린다. 농민은 생산여부와 생산품목을 시장신호에 의해 결정할 수 있게 되었다. 결과적으로 농민은 경쟁가격에 의해서 생산하는 대안으로 생산을 중단할 수 있다. 다만 단일지불제에 따르는 교차 준수(cross compliance) 의무는 환경, 식품안전성, 동물복지, 작업안전성 등을 포함한다.

세계무역기구(WTO) 용어로 말하면 1992년 및 2000년 개혁은 많은 국내보조를 무역왜곡적인 감축대상보조(amber box)에서 덜 무역왜곡적인 생산통제하 보조(blue box)로 전환시켰고, 2003년 개혁에서 도입된 단일지불제는 비무역왜곡적인 허용대상보조(green box)로 전환시켰다.