

제 | 2 | 주 | 제

유기 가공식품 인증시스템에 대한
논의와 사회적 과제

조 완 형 | 한살림 상임이사



유기가공식품 인증시스템의 현황과 사회적 과제

조완형*

1. 들어가며

- 2000년대에 들어와 유기생산과 유기식품의 양적 성장과 규모 확대가 이루어지면서 경쟁심화(산지간, 유통조직간), 공급과잉과 소비부진, 가격교란, 수입급증, 정체성 약화, 신뢰성 저하, 상업화·상품화 진전 등의 뒷그늘이 서서히 생겨나고 있음. 이런 상황에서 과연 유기생산과 유기식품이 시장개방의 벽을 넘어 심각한 어려움에 처한 우리의 농업과 먹을거리에 희망과 대안이 될 수 있을 지에 대한 우려도 없지 않음.
- 오늘날 유기식품¹⁾의 산업화와 세계화가 진전되면서 모든 국가에서 유기식품 인증시스템의 도입·적용은 매우 중요한 문제가 되고 있음. 따라서 국가 차원에서 유기농산물 인증시스템과 마찬가지로 유기가공식품 인증시스템도 도입하여 원료 생산뿐만 아니라 그 제조·가공, 저장·보관, 수송·유통과정에 대한 종합적인 관리체계를 구축하여 국내 및 수입 제품 모두를 인증·표시하는 시스템이 필요함.
- 특히, 수입 유기가공식품²⁾이 급증하고 있는 현실에서 국가는 유기가공식품의 품질을 객관적으로 보증할 수 있는 수단을 마련하여 자국의 유기생산과 유기식품 산업을 보호하고 제품 품질에 대한 소비자의 신뢰성 확보와

* 한살림 상임이사

- 1) 유기식품(organic food)이란 유기농산물, 유기축산물, 유기축산물 등의 유기신선식품(organic fresh food)과 이들 유기신선식품을 주원료로 하여 가공한 유기가공식품(organically processed food)을 모두 일컫는 개념임. 유기식품은 유기적으로 생산, 가공, 유통(취급)된 일체의 신선 또는 가공된 식품을 의미함.
- 2) 수입 유기가공식품은 수입 유기농산물을 원료로 하여 국내에서 제조한 유기가공식품과 완제품 형태로 수입한 유기가공식품을 말함.

품질경쟁력 향상 및 기술개발 유도를 도모해야 함. 유기가공식품의 생산도 법적 근거를 가지고 그 건전성과 안전성을 인증하는 시스템으로서 정착시켜가야 함.

- 최근 국내에서도 유기가공식품 인증시스템 도입과 관련하여 농산물가공산업육성법에 의한 '유기농산물 가공품 품질인증에 관한 규정'을 재정비하는 방안, 식품위생법 '식품 등의 표시기준'에 의한 표시제도를 인증제도를 전환하는 방안, 현재 분산하고 있는 유기식품 관련 법률을 외국과 같이 단일화하여 '유기식품생산법'을 제정하는 방안 등에 관한 많은 논의가 진행되고 있음. 아무튼 '유기'로서의 안전성과 건전성, 완전성(integrity)과 신뢰성을 보증·유지하는 합리적인 유기가공식품 인증시스템의 도입·적용은 생산자 및 소비자의 보호, 국가간 동등성 확보 차원에서 필요한 문제임.
- 하지만 유기가공식품 인증시스템을 도입·적용하게 되면 국내 유기가공식품 생산기반이 매우 취약한 실정이므로 국내 유기가공식품보다는 오히려 수입 유기가공식품의 인증 확대로 이어지지 않을까 우려되고 있음. 과거 20여 년간 열악한 환경과 조건 속에서 수많은 시행착오를 겪어내면서 애써 만들고 지켜온 친환경유기가공식품(유기가공식품과 무농약·저농약 가공식품)의 프리미엄이 줄어들거나 사라질 우려마저 있음. 이렇게 되면 아직 시작단계에 있는 국내 유기생산과 유기식품 산업에 심각한 위협이 될 수도 있을 것임.
- 어떻게 국내 친환경유기가공식품이 사회적 대항력(countervailing power)을 키워갈 수 있을까? 그동안 소규모의 농가공 형태로 국내 친환경유기농업 생산기반과 소비자 조직(한살림, 생협 등)과의 밀접한 관계성을 가지고 전개해온 국내 친환경유기가공식품 산업이 해외 유기가공식품을 수입·취급하는 식품 제조·유통 자본과의 한 판 경쟁에서 이기는 길을 찾을 것이 아니라 유기생산과 유기농업의 정체성과 패러다임을 더욱 굳건히 지켜가야 함. 다시 말해 원칙·이념 지향의 유기생산과 유기식품을 전개해야 함. 이것이 바로 우리 나라 유기생산과 유기식품의 사회적 대항력을 키우고, 나아가 그 미래를 서둘러 준비하는 길이라 생각됨.
- 이 글에서는 우리 나라 유기가공식품의 시장·생산·인증·수입·가격·유통 관

런 현황을 개괄적으로 살펴보고, 유기가공식품 관리체계의 현황과 문제점, 관리제도의 논의경과와 개선과제를 파악해보고자 함. 이를 토대로 유기가공식품 인증시스템을 둘러싼 몇가지 사회적 과제를 정리·제시해보고자 함.

2. 유기가공식품의 현황

1) 유기가공식품의 정의와 기준

o 유기가공식품의 정의

- 유기가공식품(organically processed food)이란 유기적인 방법에 의해 가공된 식품을 의미함. 유기적인 식품 가공은 유기적 생산에 관한 일반 원칙과 법에 규정된 기준에 따라 생산된 원료(유기 원료)를 사용하여 해당 원료, 제조 공정, 생산된 제품 등의 유기적 완전성(organic integrity)을 살리면서 소비자가 선호할 수 있는 제품을 제조하는 과정임. 유기적 완전성을 유지하기 위해서는 여타 식품과의 혼합과 화학물질에 의한 오염이 방지되어야 하며, 과도한 가공으로 유기적인 생명력을 잃지 않도록 해야 함.
- 유기적인 식품 가공은 단순히 비유기적으로 생산된 원료를 유기적으로 생산된 원료로 대체하는 것이 아니라 일련의 생산원칙들을 소비재로 전환하는 것임. 따라서 유기적인 식품 가공은 식품 생산 및 공급 체계 전체와 관련되는 것으로 보아야 하며, 단순히 생산과 소비를 매개하는 기능으로 이해해서는 안됨.
- Codex³⁾ 유기가공식품 생산원칙은 가공 과정뿐만 아니라 생산된 유기가공식품의 저장·수송·취급 과정에서 제품의 유기적 완전성이 유지되도록 하는 것을 기본으로 함. 즉 Codex 지침에서는 유기가공식품의 생산원칙으로서 유기적 수단에 의한 해충관리, 유기적 완전성을 훼손하지 않는 가공 방법, 생분해성 및 재활용 포장재의 사용, 비유기 제품과의 혼합과 금지된 물질과의 접촉을 방지할 수 있는 저장·수송·취급 지침을 제시하고 있음.

3) 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission)는 유기식품 관련 사항을 ‘유기적으로 생산된 식품의 생산, 가공, 표시 및 유통에 관한 지침(Guidelines for the Production, Labeling and Marketing of Organically Produced Foods, 2001)’에서 제시하고 있음.

o 유기가공식품의 기준

- Codex 지침 상의 기준 : Codex 지침에서는 유기생산의 요건에 부합하는 성분을 확보할 수 없거나 충분하게 확보하지 못하는 경우를 위해 유기표시의 조건을 완화하고 있음. 즉 최종 제품에서 총 성분(물과 소금 제외)의 최대 5% 질량 비율 범위 내에서 요건에 부합하지 않는 농산물 유래의 성분을 사용할 수 있도록 허용하고 있음.
- 국내 현행 법률상의 기준 : 농산물가공산업육성법(유기농산물 가공품 품질인증)에서는 유기농산물 인증을 받은 국내산 농산물 사용, 인증받지 않은 유기농산물의 함유량은 최종제품에서 물과 소금을 제외한 중량 비율로 5%미만, 생산 공정관리 등 인증 심사기준 준수. 식품위생법(식품 등의 표시기준)에서는 유기농 원료(국내산은 국내인증, 외국산은 외국기관 인증)가 95%이상 포함된 가공식품

2) 시장규모와 생산현황

- o 2005년의 경우 국내 유기가공식품의 시장규모는 약 1,106억원으로 유기신선식품 시장의 약 3.6배 규모로 추정됨(KFRI, 유기식품 인증시스템 구축을 위한 조사연구, 2005).
- o 국산 유기가공식품의 98.6%가 수입산 유기농산물로 제조한 것임(수입산 1,000억원, 국내산 15억원). 수입 유기가공식품은 특수영양식품, 과자류, 음료류 등 900여개 품목이 수입되고 있음.

<표 1> 국내 유기농식품 시장규모(2005)

구 분	유기가공식품			유기농산물			합 계
	수 입	국 산	소 계	국 산	수 입	소 계	
금액(억원)	91	1,015	1,106	215	101	316	2,427
비중(%)	(6.4)	(71.4)	(77.8)	(15.1)	(7.1)	(22.2)	(100.0)

주 : 유기식품 인증시스템 구축을 위한 조사연구(한국식품연구원, 2005) p. 45
를 참조하여 재작성한 것임.

- 국내산 유기농산물로 가공한 유기가공식품의 대부분은 농산물가공산업육성법 제13조(특산물 등의 품질인증제도)에 근거하여 농관원이 품질인증한 '유기농산물 가공품'이라고 볼 수 있음. 그 밖에 국내 유통되는 유기가공식품은 외국 인증 농산물을 이용한 유기가공식품과 완제품 형태의 외국산 유기가공식품을 식품위생법 제10조(식품 등의 표시기준)에 근거하여 (자율)표시한 것임.
- 국민소득 증가, 식품의 안전성과 생태환경에 대한 의식 향상으로 유기가공식품 시장은 지속적으로 성장할 것으로 전망됨.

3) 인증 실적

- 유기가공식품 관련 제도는 농산물가공산업육성법에 근거한 유기농산물 가공품 품질인증제와 식품위생법에 근거한 일반 유기가공식품 표시제로 이원화되어 있음.
- 농산물가공산업육성법에 근거한 유기농산물 가공품 품질인증제도는 친환경농업육성법에 의해 유기재배 인증을 받은 국내산 농산물(원재료의 95%)로 제조·가공된 녹즙 또는 주스류, 녹차류, 분말류, 기타 품목을 대상으로 하고 있음.

<표 2> 국내 유기가공품 품질인증 실적

(단위 : 건, 톤, %)

	2004년		2005년		2006년	
	건수	출하량	건수	출하량	건수(비중)	출하량(비중)
다류	7	10	15	14	44 (22.7)	472 (42.8)
음료류	5	1,045	9	143	13 (6.7)	425 (38.5)
김치·절임류	15	80	34	56	41 (21.1)	25 (2.2)
조미식품	7	0	16	4	36 (18.6)	14 (1.3)
기타	4	204	25	20	60 (30.9)	167 (15.2)
합계	38	1,340	99	235	194 (100.0)	1,103 (100.0)

주 : 기타 품목에는 참기름, 들기름, 고춧가루, 청국장가루, 식초 등이 있음.

자료 : 국립농산물품질관리원(2007)

- 2006년 말 기준 국내 유기가공품 품질인증 실적은 총 194건에 1,103톤에 달함. 한편 국내 유기가공품 인증 실적은 2004년 1,340톤에서 2005년 235톤으로 급격히 줄어들었다가 2006년에 다시 회복세를 보이고 있는데, 그 이유는 2005년 풀무원의 유기가공품 인증이 취소되면서 인증물량이 급격히 줄어들었기 때문인 것으로 보임.
- 품목별로 보면 다류가 44건에 472톤(42.8%)으로 출하량이 가장 많고, 다음으로 음료류가 13건에 425톤(38.5%), 김치·절임류가 41건에 25톤(2.2%) 등의 순으로 나타남. 그리고 인증 품목은 114개, 인증자는 16곳으로 나타남.

4) 수입현황

- 식품위생법 제10조 관련 '식품 등의 표시기준'에서 정한 규정에 의거한 유기가공식품의 수입현황을 보면 2001년에 169건, 746톤, 181만 달러(약 17억원) 규모에서 2006년에 2,690건, 11,469톤, 2,664만 달러(약 253억원)로 연평균 71~73%의 급격한 성장세를 보이고 있음.
- 유기가공식품 수입물량은 국내 유기가공품 인증물량의 10.4배에 달하는 것으로 파악되어, 앞으로 국내 유기가공식품 개발 및 육성을 통해 수입품 위주의 유기가공식품 시장을 재편할 필요가 있음.

<표 3> 유기가공식품 수입현황

연도	건수	물량(톤)	금액(만달러)	주요수입국
2001	169	746	181	미국, 뉴질랜드, 일본, 프랑스
2002	395	1,102	319	독일, 미국, 일본, 오스트리아, 프랑스
2003	796	1,819	519	미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본
2004	1,801	4,674	1,313	미국, 독일, 프랑스, 영국, 일본
2005	2,398	7,469	3,287	미국, 프랑스, 이태리, 독일, 오스트리아
2006	2,690	11,469	2,664	미국, 오스트리아, 프랑스, 이태리, 독일

자료 : 식품의약안전청(2007)

5) 유통현황

- 유기가공식품은 일반가공식품 가격의 약 5.8배에 달하는 가격 프리미엄이 있는 것으로 나타남. 품목별로 살펴보면 사과식초는 12.2배, 마요네즈는 10.1배, 오렌지주스는 9.2배, 딸기잼은 8.6배 가격 차이가 있는 것으로 나타남. 일본의 경우 유기가공식품의 가격 프리미엄은 일반가공식품의 2.03배 수준인 것으로 파악됨(IFORM japan, 2003)
- 수입 유기가공식품의 가격 프리미엄은 6.86배로서 국산보다 높게 나타남. 수입 유기가공식품에 부과되는 관세에 의한 가격 상승 효과를 배제하더라도 가격 프리미엄이 4.5배로서 국산 유기가공식품에 비해 190% 높게 가격 프리미엄이 형성됨⁴⁾.
- 초기에는 한살림, 생협 등과 같이 직거래 유통하는 형태와 중소기업체가 백화점에 유기식품 전문매장을 두고 유통하는 형태로 전개되었으나 최근에는 할인점 및 백화점과 같은 대형유통업체가 유기식품 시장을 주도하고 있으며, 아울러 풀무원(올가), 초록마을 등 유기식품 전문점도 증가하는 추세임.
- 유기가공식품 유통경로는 수입원료를 국내에서 가공하여 유통하는 경우, 유기가공 완제품을 수입하여 유통하는 경우, 국산 원료를 이용하여 국내에서 가공하여 유통하는 경우로 구분됨.

3. 유기가공식품 관리현황

1) 관리체계의 이원화

- 유기가공식품 표시제와 유기농산물가공품 인증제를 별개의 법과 기관에서 관리하고 있음.
- 현재까지 식품위생법 제10조 ‘식품 등의 표시기준’의 11)기타표시사항 거) 유기가공식품 (1)국내식품 (2)수입식품에 따라 표시제도로써 식품의약품안

⁴⁾ 유기식품 인증시스템 구축을 위한 조사연구(한국식품연구원, 2005) p. 54에서 재인용한 것임.

전청이 관리함. 식품 등의 표시기준에 의거 식품에 함유된 유기농산물 원료 함량에 따라 100%(유기농 100퍼센트), 95%이상(유기 또는 이와 유사한 용어), 95~70%(주표시면 제외 표시면에 유기 또는 이와 유사한 용어)로 표시하고, 70%미만의 유기원료를 사용한 경우 원재료명 표시란에 제품의 함량만을 표시함. 수입 유기가공식품의 경우 현재 국내 인증제도가 시행되지 않고 있어 수입 유기가공식품 통관시 별도의 인증절차 없이 수출국 인증기관의 인증서 확인으로 '유기' 표시가 가능함.

- 농림부에서도 농산물가공산업육성법 제13조에 의거 '유기농산물 가공품 품질인증에 관한 규정' 고시를 통해 ①녹즙 또는 주스류 ②녹차류 ③분말류에 대해 품질인증을 규정하고 있었으나, 2006년 2월 인증품목을 확대하고자 ①②③항을 삭제하여 개정된 바 있음. 그러나 농산물가공산업육성법은 전통식품산업의 육성 관련 사항을 규정한 것이고 특산물과 전통식품의 품질향상·생산장려 및 소비자보호를 위하여 품질인증제도를 실시한다고 되어 있으므로 법률상 유기가공식품에 대한 규정은 없다고 볼 수 있음.

<표 4> 현행 유기가공식품 관리제도

구 분	유기가공식품 표시	유기농산물가공품 품질인증
법 적 근 거	식품위생법 제10조(식품 등의 표시기준)	농산물가공산업육성법 제13조(특산물 등의 품질인증제도)
인 증 대 상	국내 및 외국 인증 유기농산물을 이용한 유기가공식품	유기인증 받은 국내 유기농산물을 이용한 가공품
주 요 내 용	식품 등의 표시기준에 따라 수입 및 국내 유기가공식품 표시기준 설정	특산물의 품질인증제도, 유기농산물가공품 품질인증에 관한 고시(고시품목 : 녹즙, 주스류, 녹차류, 분말류 등)
관 할 기 관	보건복지부 식품의약안전청	농림부 식품산업과, 농산물품질관리원
표 시 원 칙	자율규정(표시기준에 따른 표시)	한정된 의무규정(인증기준에 따른 인증)
인 증 기 관	없음	농산물품질관리원
사 후 관 리	수입가공품의 경우 통관 시 수출국 인증서로 확인	생산과정 및 시판품 조사, 농약잔류검사
관 할 기 관	보건복지부 식약청	농림부 농산물품질관리원
기 타	제조·가공방법, 보관·저장·수송과정 등에 대한 종합적 관리·검증없이 유기농 함량에 따라 유기 표시 가능(자율표시제?)	특산물과 전통식품의 품질향상, 생산장려, 소비자 보호를 위한 인증제로서 법적 의무 인증제는 아님

<표 5> 유기가공식품 표시 방법

표시 가능 표현	대 상 식 품	표 시 장 소
유기농 100% 표시가능	유기농산물 이외에 어떤 식품 또는 식품첨가물도 최종제품 내에 남아 있지 않은 가공식품	주표시면 가능
유기농식품의 표시가능, 유기 등의 표현을 제품 명의를 일부로 사용	원재료의 95%이상인 유기농산물인 가공식품	주표시면 가능
유기 등 표현 가능	원재료의 70%이상 90%미만이 유기농산물인 가공식품	기타 표시면
해당 원료명의 일부로 유기 등의 표시 가능	70%미만의 특정 원재료로 유기농산물을 사용한 가공식품	원재료 표시란

2) 관리제도의 문제점

- 유기식품 인증마크의 이원화에 따른 혼란 발생
 - 유기농산물 인증마크와 유기농산물가공품 인증마크 상이, 유기농산물가공품 품질인증 마크와 일반 유기가공품 표시(임의표시) 이원화로 인해 혼란이 발생함.
 - 국내 유기가공식품 인증 제품은 업체별로 자체 로고를 임의로 표시하고, 수입 유기가공식품은 수출국 또는 민간인증기관의 인증마크를 사용함.
 - 각국의 상이한 인증마크의 사용을 규제할 제도적 장치 부족으로 소비자의 혼란을 야기함. 그에 따라 국내 유기식품 인증마크(유기농산물 가공품 품질인증, 유기농산물 인증)의 인지도 저하를 초래함. 미국, 일본 등은 자국 내에 유통되는 유기가공식품에 대해 통일된 인증마크를 부탁하여 유통하고 있음.
- 유기가공식품 인증제 미비로 부정유통 사례 발생
 - 국내산 유기농산물을 이용한 유기가공식품의 경우에는 인증제와 표시제로 이원화되어 있어 인증을 받지 않고 '유기' 표시로 제품이 유통됨. 제조·가공 방법, 보관, 저장, 유통 과정 등에 대한 종합적인 관리(인증)를 받지 않고도 유기가공식품 원료(유기농산물)의 함량에 따라 '유기' 표시가 가능함.

유기농산물 함량이 95%미만인 경우 제품에 유기농산물 함량을 표시해야 하는데 실제보다 높게 표시하거나 함량 표시를 하지 않은 제품이 유통됨.

- 수입 유기가공식품(수입 유기농산물 국내 가공 포함)의 경우 자율표시 규정으로 관리되고 있어 부정유통의 가능성이 상존함. 국내 유통되는 수입 유기가공식품이 66.5%가 비공인 국제인증기관의 인증서를 부착하여 유통한 것으로 나타남.

<표 6> 수입유기가공식품의 인증서 분석결과

구 분	국제인증기관 인증서	비공인기관 인증서	합 계
인증건수	228	453	681
비 중	(33.5)	(66.5)	(100.0)

주 : 국제인증기관은 IFORM 인가 기관을 말함.

자료 : 한국소비자원(2003)

○ 국제적인 유기가공식품 인증제의 미비

- 유기농산물가공품 품질인증의 경우 '유기' 표시에 대한 명확한 규정을 마련해 놓지 않고 있어 인증제도로서의 불완전성, 국내 인증 유기농산물을 이용한 가공품에 대해서만 인증하고 있어 국제적으로 인정받지 못함.
- 국내 유기가공식품은 국내 인증을 받더라도 수입국에서 지정한 인증기관으로부터 다시 인증을 받아야 수출이 가능함.
- 수입 유기가공식품의 경우 원재료 사용과정, 인증기관의 자질 및 인증서의 진위 확인 절차 없이 수출국 인증기관의 인증서 첨부로 '유기' 표시가 가능함.

○ 국내 유기가공식품 표시·인증의 법적 근거와 관리행정의 이원화

3) 관리제도 개선논의 경과

- 보건복지부(식약청) 유기가공식품 인증제도 시범사업 추진 : 한국보건환경연구원 연구보고서(2005. 2) '유기가공식품 인증제도 도입 및 효율적 관리 운영방안'을 토대로 유기가공식품 인증지침(안)을 마련하여 대상품목(이유식류 4개, 음료류 5개, 두부류 3개)과 대상업체(3개소)를 선정하여 시범사업 추진함(2005. 6~11). 시범사업을 통해 문제점을 보완한 후 식품위생법을 개정하여 유기가공식품 인증제를 본격 도입할 예정이다.
- 유기가공식품 인증제도 정비 및 추진 주체 : 국무조정실 실무조정회의(2005. 9)와 사회문화조정관실 회의(2006. 6)에서 농림부가 유기가공식품 인증제를 관장하기로 함. 하지만 김미선 의원이 유기가공식품 표시제를 인증제로 전환하는 '식품위생법' 개정안 제출하여(2006. 4) 보건복지위 계류 중에 있음.
- 유기가공식품 인증제 도입 검토(농림부) : 유기농산물 품질인증제도의 문제점 보완, 유기농산물과 유기가공식품 간의 연계 강화를 위해 농산물가공산업육성법 개정을 통한 유기가공식품 인증제 도입을 검토하고 있음. 한국식품연구원 유기식품 인증제도 도입을 위한 연구사업(유기식품 인증시스템 구축을 위한 조사연구)을 수행하고(2005. 3~2006.12), 2007년 농산물가공산업육성법 개정을 통한 유기가공식품 인증제의 법적 근거를 마련하여 2008년 3월 경 시범사업을 거쳐 전면 도입한다는 유기가공식품산업 육성대책을 발표함(2006. 9).

※유기가공식품산업 육성대책 주요 내용

- 유기가공식품 관리제도 : 인증제 법적 근거 마련, 유기가공식품 인증제 도입, 유기가공식품 인증체계 구축
- 국내 유기농업과 유기가공산업 연계 강화 : 산지 유기가공업체 활성화, 국산 원료 사용업체 지원, 생산자간 네트워크 강화
- 유기가공식품산업 인프라 구축 : 유기가공 기술개발, 관련 현황 정보 제공, 유기식품 홍보시스템 구축

- 유기가공식품 인증제 추진계획(농림부) : 농산물가공산업육성법 개정을 통한 유기가공식품 인증제의 법적 근거를 마련(2007. 12) → 민간인증전문기관(가칭, 한국유기가공식품협회) 설립, 유기가공식품 인증 전문가 제도 도입, 유기가공식품 인증 시범사업 실시(2007. 12), 유기가공식품 이력관리시스템 연구(2008. 12), 유기가공식품 세부 인증기준 마련(농림부 고시 2008. 9) 등

4) 유기가공식품 인증시스템 방향

- 유통량이 증가하고 있는 유기가공식품에 대한 정확한 정보를 제공하여 입증되지 않은 ‘유기’ 표시로부터 소비자를 보호해야 함. 즉 부정 유통되는 유기가공식품으로 인해 발생하는 역선택⁵⁾에 따라 소비 감소와 피해로부터 유기가공식품 생산자를 보호해야 함.
- 유기가공식품 인증(표시)기준, 인증대상 적용범위, 인증표시 방법 등은 국제기준에 부합되는 인증원칙을 설정해야 함. 첫째, 유기가공식품 인증(표시)기준은 친환경농업육성법에 근거하여 인증된 유기농산물을 사용하고, 인증받지 않은 유기농산물의 함유량은 최종제품에서 물과 소금을 제외한 중량비율로 5%미만으로 설정함. 둘째, 인증대상 적용범위는 유기가공식품 생산 및 유통 전 과정을 설정함. 미국, 일본 등은 식품 수입, 가공, 유통과정 전체에 대한 사전 검증체계를 구축하고 있음(미국 OFPA법, 일본 JAS 법). 셋째, 소비자를 혼란하게 할 우려가 있는 외국 인증마크 및 표시는 금지하고, 유기가공식품 인증마크와 유기농산물 인증마크를 일원화하는 방향에서 새로운 유기식품 인증마크를 개발해야 함.

<표 7> 세계 각국의 인증 및 표시 기준

구 분	Codex	미 국	일 본	한 국
원료함량 기준	유기 100%이나 제한적으로 95% 인정	유기 95%이상(인증마크), 유기 70~95% 포함 시 함유량 표시	유기농산물 95% 이상	유기농산물 95% 이상 (현행기준)

5) 여기서 ‘역선택’이란 생산자와 소비자 간에 정보의 비대칭성이 존재할 경우 허위 표시와 판매가 존재하게 되면 소비자들은 제품 간의 품질 차이에 대한 신뢰성을 가질 수 없어 고급품보다는 저급품을 선호하게 됨으로써 고급품이 시장에서 사라지는 현상을 말함.

- 유기농산물의 관리체계와 연계한 유기가공식품의 효율적인 관리시스템을 구축해야 함. 즉 농장에서 가공·유통까지 전 과정에 대한 사전검증의 일괄 관리가 가능한 효율적인 관리시스템을 구축해야 함. 세계 각국은 유기가공식품을 유기농산물과 구분하지 않고 동일 선상에서 관리하고 있음.
- 농산물가공산업육성법에 의한 ‘유기농산물 가공품 품질인증에 관한 규정’을 재정비하거나 식품위생법 ‘식품 등의 표시기준’에 의한 표시제도를 인증제도를 전환하여 유기가공식품 인증제의 법적 근거를 마련해야 함. 나아가 현재 친환경농업육성법(친환경농산물 품질인증), 농산물가공산업육성법(유기농산물 가공품 품질인증), 식품위생법(유기가공식품 자율표시) 등으로 분산되어 있는 유기식품 관련 법률을 외국과 같이 단일화하여 ‘유기식품 생산법’을 제정하는 방안에 대해 관련기관의 의견수렴 등 적극적인 검토가 필요함. 아무튼 유기농산물 인증시스템과 통일성을 가지는 방향에서 유기가공식품 인증시스템을 구축할 필요가 있음.

4. 유기가공식품 인증시스템의 사회적 과제

1) 친환경유기가공식품 관리제도 개선

- 농산물가공산업육성법 또는 식품위생법 개정을 통한 유기가공식품의 의무 인증제 도입·시행만이 아니라 국내 친환경농업을 육성하고, 국내 소규모 친환경가공식품 기반을 조성하는 차원에서 친환경가공식품(무농약, 저농약 농산물을 원료로 하는 가공식품) 표시제 도입 방안도 적극 검토할 필요가 있음. 국제 인증기준과의 조화, 소비자 인지도 제고, 사회비용 절감, 추가가격 실현 등을 위해 중장기적으로 유기농산물과 유기가공식품은 의무 인증제를 실행하고, 무농약·저농약 농산물과 그 가공식품은 표시제로 개편·조정하는 것이 바람직함.
- 앞서 언급한 바와 같이 현재 친환경농업육성법, 농산물가공산업육성법, 식품위생법에서 분산 규정하고 있는 유기농산물 및 유기가공식품 관련 법률을 외국의 제도와 같이 단일화하는 방안을 적극 검토해야 함. 유기농산물

의 생산에서 제조, 가공, 소비까지 체계적이고 일관성 있는 관리가 가능하도록 유기농산물과 유기가공식품을 통합 관리하는 ‘유기식품생산법’을 제정하여 인증기준 및 인증제도를 확립할 필요가 있음⁶⁾.

- 유기식품 검사·인증 업무에 대한 감독, 허위표시 예방 및 단속, 유기식품 산업 육성 정책 등 유기식품 관리행정이 유기농산물과 유기가공식품으로 분산되지 않고 단일한 정부조직에 의해 일관성 있게 수행되어야 함. 유기식품 관리행정의 일원화는 ①농장에서 식탁까지 유기농산물 및 유기가공식품의 전체 유통과정에 대한 사전 검증체계의 효과적 작동, ②유기식품 검사·인증 기준, 민간인증기관의 지정요건, 유기 인증·표시 기준 등 유기식품 관리에 필요한 제반 사항의 통일성 유지, ③일관된 사후 감시체계를 통한 유기 품질인증의 책임 소재 명확화, ④유기식품 산업 육성 정책의 효율성 및 유기 인증의 신뢰성 제고를 통한 국제경쟁력 강화 등을 위해 반드시 필요함.
- 전통적으로 정부 부처에서 신선식품(fresh food)과 가공식품(processed food)을 구분하여 정책을 입안하고 집행하는 관행을 유지하고 있음. 그러나 오늘날 신선 농산물에도 다양한 가공작업이 수반되고 있는 현실을 감안할 때, 굳이 신선식품과 가공식품을 구분할 이유가 없으며, 실제로 시장에서는 소비자에게 ‘식품’이란 단일 범주가 있을 뿐 신선과 가공의 구분이 주는 의미는 극히 미미함. 따라서 유기식품뿐만 아니라 모든 식품에 대하여 정책의 종합적이고 일관된 수행이란 차원에서 신선과 가공을 구분하는 정책 관행은 지양되어야 함.
- 현재 국내 생산된 유기농산물에는 한글이 표기된 인증마크가 부착되고 있으며, 유기가공식품에는 인증마크가 없거나 ‘品’자를 형상화한 품질인증 마크가 부착되어 있어서 유기인증마크로서 통일성이 없을 뿐만 아니라 외국의 유기인증마크에 비해 표시 효과도 떨어지는 것으로 보여짐. 유기인증마크는 이미 유기식품에 대한 국가 브랜드로서 그 중요성이 날로 높아지고 있음. 미 농무부의 ‘USDA Organic Seal’, 일본 농수성의 ‘유기 JAS 마크’

6) 선진 사례로서 미국의 유기식품생산법(Organic Foods Production Act, OFPA), 국가유기농계획(National Organic Program, NOP), 국가유기농기준(National Organic Standard) 등 관리체계를 참고할 필요가 있음.

등에서 보는 바와 같이 소비자들이 쉽게 인지할 수 있고 소비자들에게 신뢰감을 주는 통일된 유기인증마크를 새로 고안할 필요가 있음.

2) 친환경유기가공식품 산업 육성을 위한 사회환경 조성

- 국내 유기농산물과 유기가공식품 생산기반이 매우 취약한 실정이므로 유기가공식품 인증제 도입은 국내 유기가공식품보다는 수입 유기가공식품(완제품으로 수입한 것과 수입원료를 사용하여 만든 것)에 추가 프리미엄 부여하여 수입물량이 급증할 가능성이 없지 않음. 운동·이념 지향의 건전한 친환경가공식품 생산·판매·유통자(조직)가 연대하여 유기가공식품 인증제와 육성대책 등에 적극 대응하면서 국내 소규모 친환경유기가공식품 권익 향상에 적극 노력해야 함.
- 한살림, 생협 등을 중심으로 하나의 대안운동으로서 친환경유기가공식품의 생산·판매·유통을 도모해온 사람들과 조직들의 연대 틀, 예를 들어 (가칭) 친환경가공생산자협회를 결성하여 국내 소규모 친환경유기가공식품 생산·판매·유통자(조직)의 입장에서 우리 실정에 맞는 친환경유기가공식품 육성·지원 관련 정책을 제안·건의하는 정책연대활동을 적극 전개해야 함.
- 유기가공식품 인증시스템이 사회적 시스템으로서 충실하더라도 그것이 수입 유기가공식품의 증가에 기여하게 되면 곤란함. 현실적으로 우리 나라 시장을 겨냥하여 유기가공식품 생산에 매진하고 있는 나라도 적지 않을 것임. 유기가공식품 산업이 발전하기 위해서는 유기가공식품 인증시스템이 유력한 수단으로 작용하지만 그것만으로는 한계가 있음. 그러므로 유기가공식품 표시의 적정화를 목적으로 하는 표시규제정책, 즉 유기가공식품 기준·인증에 관한 법제도뿐만 아니라 국내 유기생산과 유기식품 산업을 육성·지원하는 다양한 대책이 요구됨.
- 산지 유기농산물 가공업체 활성화 지원 강화, 국산 유기농산물을 이용한 업체에 대한 지원 강화, 유기농산물 생산자와 가공업체 간의 네트워크 구축, 유기가공식품 원료 생산기반 조성, 유기가공식품 클러스터 조성⁷⁾ 등

7) 중장기 정책과제로서 유기가공생산업체, 유기가공식품 연구기관, 유기가공식품 유통업체 등이 집적하는 적정 규모의 '유기가공식품 푸드밸리(food valley)' 조성 방안에 대한 활발한 논의가 필요함.

유기농업과 유기가공식품의 연계성을 높이는 대책을 마련해야 함. 그리고 유기가공식품 이력추적(traceability) 시스템 구축, 유기가공식품 가공·보존 기술개발 지원 강화, 유기가공식품 전문가 양성 및 교육 시스템 구축(유기가공식품 검사원 양성과 유기가공식품 인증업체 교육), 유기가공식품 정보의 공급 시스템 구축과 홍보 등 유기가공식품 산업의 인프라를 구축·지원하는 대책을 마련해야 함.

3) 원칙·이념 지향의 운동적 유기농업·유기식품 추진

- 유기생산과 유기식품의 산업화가 진전되고 유기섹터가 형성되면서 유기농업이 지향하는 원칙·이념의 퇴조, 자본 참여에 의한 유기농업과 유기식품 부문의 상업화·상품화 진전, 순환성·다양성을 강조하는 생산·가공과정보다는 투입재의 사용여부 위주의 유기식품 인증제 도입·적용, 공적 유기식품 인증기준의 후퇴⁸⁾ 등이 나타나고 있음. 이런 상황에서 유기생산과 유기식품의 현재 모습과 미래 가능성에 대한 성찰적 논의가 요구되고 있으며, 유기생산과 유기식품의 관행농업화 내지 상업화 위기에 대한 적극적인 비판과 견제 활동이 이루어져야 함.
- 유기식품시스템은 산업으로서의 경제합리성뿐만 아니라 비경제적인 가치가 지배하고 있는 부분도 적지 않음. 유기식품시스템은 경제적 가치와 '유기'라는 비경제적 가치의 미묘한 균형 위에서 성립함. 그러므로 유기식품시스템은 단순히 유기식품을 위한 시장시스템으로 이해되어서는 곤란함. 유기생산 내지 유기식품은 시장에서 평가되기 어려운 여러 가지 비경제적 가치가 포함되어 있어서 유기식품시스템은 단순한 소비자의 요구가 아니라 '유기'라는 비경제적 가치를 찾는 유기생산자와 소비자들의 의지에 의해 형성됨.
- 따라서 생산자와 소비자가 함께 참여·연대하는 도농생활협동운동 전개, 지역성(localism)을 살리는 지역 먹을거리 체계(local or community food system)를 적극적으로 시도·구축하는 노력이 요구됨. 그리고 유기식품의

8) 그 예로서 유기농업에 공장형 축분 허용, 유기축산물에 GMO 사료의 비의도적 혼입 허용 등을 들 수 있음.

국제간 이동 문제(food milage 문제)를 실천적으로 해결하기 위해 기존의 공격 유기식품 인증제에 환경보호와 사회정의도 고려하는 병합 인증제도 (Joint Certification)를 도입·적용하는 것이 필요함. 기존의 유기식품 인증을 보완하든지 아니면 별도로 하든지 환경보호와 사회정의 차원에서 유기 생산과 유기식품이 생태환경을 보호하면서 사회적 형평성도 동시에 이룰 수 있는 인증제도가 요구됨. 현실적 제약은 없지 않지만 국내 기준에 반영하는 노력뿐만 아니라 활발한 국제연대를 도모하여 국제 기준으로 반영하는 노력도 기울여야 함.

- 일반(시장) 유기농업이나 유기식품과 차별되는, 차원이 다른 유기농업·유기식품 운동을 모색·전개할 필요가 있음(유기농업·유기식품 운동의 차원 변화). 이렇게 할 때 지금까지 열악한 조건에서 고집으로 만들고 넓혀온 국내 친환경유기가공식품의 생산기반과 프리미엄을 유지·확대할 수 있을 것임. 사회적으로 기계적 기준에 근거하는 상업적 유기농업·유기식품과 원칙·이념 지향의 운동적 유기농업·유기식품을 의도적으로 이원화해가는 노력이 필요함. 이것이 국내 유기생산과 유기식품의 사회적 대항력을 확보하는 길임.
- 식품·유통자본들이 앞장서서 외국산 유기농산물을 가공하거나 완제품 형태의 유기가공식품을 수입하여 시장각축전을 펼치고 있음. 수입 유기가공식품의 급증은 국내산 친환경유기식품의 잠재수요를 잠식하고, 국내 친환경 유기농업에 치명적 타격을 가할 것임. 유기농업과 유기식품을 바라보는 독자적인 논리와 입장을 가지고(푸드 마일리지 개념 등) 식품·유통자본에 대한 활발한 사회적 견제활동을 전개하고, 식품·유통자본들이 사회적 책임을 수행하도록 관련단체와 연대하여 사회적 견제세력을 구축해야 함.

4) 친환경유기가공식품 육성대책 요구

- 정부나 지자체에서 ‘생산과 가공은 하나’라는 인식 토대를 가지고 유기가공식품산업 육성대책을 마련해야 함. 2007년도 농림부 친환경농업 관련 예산에는 친환경유기가공식품 육성·지원 예산이 전혀 반영되어 있지 않음. 농림기술개발사업의 일환으로 ‘친환경가공식품 개발 및 산업화’ 연구용역

사업(2년차)에 예산 4억을 책정하여 지원하는 수준임.

- 정부나 지자체에서 친환경유기가공식품 산업을 친환경농업 육성정책의 핵심 요소로 인식하는 것이 절대 필요함. 친환경유기가공식품 산업이 서서히 자리매김할 때 과잉품과 등외품의 원활한 처리, 부가가치의 생산자 귀속 등을 통해 친환경유기농업의 안정성과 지속성을 높여갈 수 있을 것임.
- 친환경유기가공식품을 적극 개발·확산하는 노력없이 '친환경유기농업=대안농업'이란 등식이 성립하는 데 한계가 있을 것임. 정부나 지자체의 친환경유기농업 정책목표를 달성하고, 수입 유기농식품에 적극 대응하기 위해 서라도 친환경유기가공식품 산업을 육성하는 것은 매우 중요함.

5) '유기' 중심으로의 정책기조 전환

- 우리 나라는 식량자급률을 제고하기 위해 육종 및 화학농법에 기초한 다수확 농업정책을 오래도록 유지해 왔으며, 비교적 최근에 도입된 친환경유기농업 육성정책도 유기, 무농약, 저농약 등을 포괄적으로 정책의 대상으로 삼고 있기 때문에 아직 유기농산물의 생산 비중이 매우 낮은 실정임.
- 그 결과 유기가공을 위한 국내 원료 생산기반이 매우 취약하여 국내에서 제조되고 있는 유기가공식품은 대부분 수입 유지원료에 의존하고 있는 실정임. 따라서 저농약·무농약 농산물과 유기농산물과 분리하여 '유기' 중심으로 정책기조를 전환하여 국산 유기 원료를 이용한 가공식품 생산이 촉진되도록 유기농업 생산기반을 조성할 필요가 있음.
- 이미 선진 각국에서는 농산물과 가공식품의 구분에 있어서 유기적 생산(organic production)과 관행적 생산(conventional production)을 양분하는 것이 대세를 이루고 있기 때문에 저농약과 무농약 등 유기적 생산을 지향하는 생산물들은 시장에서 소비자의 주목을 받지 못하고 있음. 일본의 경우도 이미 2000년부터 특별재배농산물(무농약, 감농약)을 유기농산물과 분리하여 지침으로서 별도 관리하고 있으며, 유기농산물은 JAS법에 근거한 법적 의무 인증제를 실시하고 있다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 큼.

5. 마무리

- 유기식품시스템은 경제적 가치와 ‘유기’라는 비경제적 가치의 미묘한 균형 위에서 성립함. 유기인증은 유기식품시스템의 자기증명을 나타내는 불가결한 시스템이며, 유기농업과 유기시장의 발전에 큰 역할을 하고 있음. 오늘날 유기식품의 유통이 광역화되고 유기인증 활동도 국제적으로 전개되고 있어 유기인증의 필요성과 중요성이 점점 커지고 있음.
- 우리 나라의 경우 친환경유기농산물 인증제는 친환경농업육성법에 근거하여 시행되고 있으나 유기가공식품 인증제는 아직 체계화되어 있지 못한 실정임. 최근 유기가공식품의 법적 의무 인증제 도입 방안에 대해 본격적인 논의가 진행되고 있음. 이에 우리 나라 유기가공식품 생산·시장·유통 현황, 유기가공식품 관리체계 현황, 유기가공식품 관리제도의 문제점과 개선과제 등을 살펴본 후, 유기가공식품 인증시스템의 몇가지 사회적 과제를 정리·제시해봄.
- 유기식품시스템은 단순히 소비자 요구에 의해 규정되는 시장(경제)시스템으로 이해되어서는 곤란함. 유기식품시스템은 단순히 소비자의 요구에 의해서라기보다는 ‘유기’라는 비경제적 가치를 찾는 유기생산자와 소비자들의 ‘의지’에 의해 형성되어온 면이 강함. 유기식품시스템은 자발적이고 자주적이고 임의적인 시스템(voluntary system)으로서 유기생산을 하는 것, 유기생산된 제품을 유기로 표시하는 것, 유기생산과 유기인증에 수반하는 추가비용을 부담하는 것, 이를 통해 이익을 획득하는 것 모두 자발적이고 자주적이고 임의적인 것임(의무가 아닌 자유의지). 이것은 유기생산과 유기식품이 원래 운동을 출발점으로 했기 때문임. 그 후 유기생산과 유기식품의 산업화가 진전되고 유기섹터가 형성되면서 제도화가 추진되기 시작함. 그 대표적인 것이 유기식품 인증시스템의 법제화임.
- 유기식품 인증시스템의 법제화로 유기규칙과 실시주체 등이 정비된다고 하더라도 기술과 경제 면에서 근본적으로 한계가 있으며, 최종적으로는 유기섹터 전체의 도덕성(moral)에 의존할 수밖에 없음. 유기라는 것의 완전성(integrity)와 신뢰성을 보증하고 유지하는 것은 매우 중요한데, 그것은 유기

생산과 유기식품의 산업화를 지향하기보다는 운동·이념 측면에 착안할 때 더욱 분명해질 수 있을 것임. 산업화를 지향하지 않는 유기생산과 유기식품의 전개, 산업화를 지향하지 않는 지역주의가 유기생산과 유기식품의 원점이 되어야 함. 따라서 유기인증시스템과 함께 이것을 '제도화된 신용'의 시스템으로서 보완해갈 필요가 있음.

참고 및 인용 문헌

1. 김우선. 2006. 유기가공식품 인증제도 국내외 현황. 친환경유기농박람회 2006 유기가공식품 세미나 자료집. 월드전람·한국유기농업협회.
2. 김창길. 2007. 친환경농산물 인증제도의 발전 방향. 친환경/GAP인증제 발전방향 워크숍 자료집. 농림부·농산물품질관리원.
3. 박성훈. 2006. 유기가공식품 인증제도 도입방안. 제16회 서울국제식품전시회 세미나 자료집.
4. 배호열. 2006. 유기가공식품산업 육성대책. 친환경유기농박람회 2006 유기가공식품 세미나 자료집. 월드전람·한국유기농업협회.
5. 조완형. 2007. 유기가공식품의 시장동향과 대응과제. 친환경가공생산자협의회 발기인대회 자료집. 친환경가공생산자협의회 준비위원회.
6. 한국보건산업진흥원. 2004. 유기가공식품 인증제도 도입 및 효율적 관리 운영방안 연구. 식품의약품안전청.
7. 한국식품연구원. 2005. 유기식품 인증시스템 구축을 위한 조사연구. 한국식품연구원.
8. 허 장. 2007. 유기농업의 관행농업화와 위기에 관한 논의. 농촌경제 제30권 제1호. 한국농촌경제연구원.
9. 大山利男. 2003. 有機食品システムの國際的檢証-食の信賴構築の可能性を探する. 日本經濟評論社.