

유기가공식품 인증제도의 성립 경과와 향후 과제

A Brief History and Some Future Directions of Organic Food Certification Systems for Processors in Korea

박 성 훈
Sung Hoon Park

한국식품연구원
Korea Food Research Institute

1. 서 론

- 유기가공식품(organically processed food)의 정의

‘Organic(독일 문화권에서는 Bio)’은 사전적으로 ‘생명체의, 생명체와 관계되는, 또는 생명체에서 유래하는’¹⁾을 의미한다. 한국, 중국, 일본 등 동아시아 3국에서는 공통적으로 그러한 의미에 대해 ‘유기(有機)’ 또는 ‘유기적(有機的)’이라는 표현을 쓰고 있다.

식품의 물성을 기준으로 하면, 물과 미네랄을 제외한 모든 식품은 ‘유기’이다. 그러나 우리가 흔히 쓰고 있는 ‘유기식품’이라는 말 속의 ‘유기’는 ‘유기적인 방법(organic method)’을 가리키는 것이다. ‘유기식품(organic foods)’은 ‘유기적으로 생산 또는 가공된 식품(organically produced or processed foods)’을 간결하게 표현한 것이다.

따라서 유기식품과 비유기식품(또는 관행식품, conventional foods)의 차이는 이화학적, 생물학적 특성의 차이로 나타나는 것이 아니다. 유기식품의 진위(眞僞)는 “해당 식품의 생산 또는 가공시스템이 ‘유기적인 방법’을 적용할 수 있도록 조직되어 있는가?”, 즉 “유기적(관리)체계(organic system)를 갖추고 있는가?”를 현장검사(onsite inspection)함으로써 알 수 있다.

유기생산물의 분류를 나타낸 그림 1에서 보는 바와 같

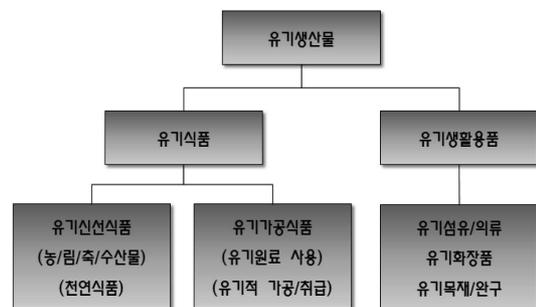


그림 1. 유기생산물의 분류

1) “Of, relating to, or derived from living organisms” (Columbia Encyclopedia 6th Ed. [online]), 일부에서는 ‘organic’을 ‘유기농’으로 표현하는 사례가 있는데, ‘유기농’이란 표현은 ‘유기적 방법’을 의미하는 수식어로서 제한적이며 범용성이 없으므로 법에서도 사용하지 않고 있다. 따라서 가급적 ‘유기○○○’, 예컨대 유기우유, 유기면어, 유기쌀, 유기사과, 유기의류 등으로 표현하는 것이 바람직하다.

Corresponding author: Sung Hoon Park
Research Division for Food Industry Promotion, Korea Food Research Institute
516 Baekhyeon-Dong, Bundang-Ku, Seongnam-Si, Gyeonggi-Do, 463-746, Republic of Korea
Phone: +82-31-780-9176
Fax: +82-31-780-9256
e-mail: pshoon@kfri.re.kr

이, '유기신선식품'은 유기적인 방법에 의해 생산²⁾된 식품으로서 가공되지 않은 것을 의미한다.³⁾ 코덱스 유기식품 지침에 의하면, 유기적인 생산은 농업 외부의 자재 및 원료를 최소한으로 사용함으로써 생태적 균형을 회복하고 유지하기 위한 생산방식으로서, 사회적, 생태적, 그리고 경제적으로 지속가능한 최적의 농업생태계 달성을 지향하는 것이다.⁴⁾

'유기가공식품'은 '유기적으로 생산된 원료(유기원료)'를 '유기적인 방법'으로 가공한 식품이다. 유기적 가공에서는 기계적, 물리적, 생물학적 방법이 허용되며, 식품을 화학적으로 변형시키거나 반응시키는 일체의 방법 또는 물질의 사용은 금지된다. 다만 현재의 기술 수준 하에서 식품의 가공 또는 취급에 필수불가결한 합성물질을 일부 허용하고 있는데, 그러한 물질의 종류 및 사용 조건은 국제기구, 정부, 민간조직 등이 설정한 유기기준(organic standards)에 의해 엄격히 제한되고 있다.

'유기생활용품'은 유기면화, 유기양털(가죽), 유기목재, 유기식물기름, 유기곡물가루 등 유기원료를 사용하여 유기적인 방법으로 제조한 생활용품을 의미한다. 최근 국내 업체들은 유기섬유를 수입하여 유기직물 또는 유기의류를 수출용으로 제조하고 있으며, 수입된 유기화장용품, 유기 의류 등이 전문매장에서 판매되고 있다. 그러나 유기생활용품의 시장규모는 유기식품에 비해 미미한 편이다.

2. 유기가공식품 시장 동향

한국식품연구원의 조사에 의하면, 2008년도의 국내 유기식품(신선 및 가공) 시장규모는 소비자가격 기준으로 4,043억 원이며, 이 가운데 유기가공식품은 유기식품 전체의 53.4%에 해당하는 2,158억 원인 것으로 나타났다(표 1). 유기가공식품의 원산지별 시장규모와 비중(유기가공식품=100)을 보면 국산원료를 국내에서 가공한 것이

표 1. 국내 유기식품 시장 규모 (억원)

구 분	2006년	2007년	2008년	연평균 성장률
유기 신선식품	1,114 (44.0)	1,427 (45.4)	1,885 (46.6)	30.1%
유기 가공식품	1,419 (56.0)	1,719 (54.6)	2,158 (53.4)	23.3%
계	2,533 (100.0)	3,146 (100.0)	4,043 (100.0)	26.3%

주 : 소비자가격 기준이며 2008년은 잠정치임 () 안은 구성비(%).

자료 : 유기식품 시장동향 2008, 한국식품연구원.

296억 원(13.7%), 수입 원료를 국내에서 가공한 것이 1,547억 원(71.7%), 그리고 수입 완제품은 315억 원(14.6%)으로 나타났다(그림 2). 최근 3년간(2006~2008) 유기가공식품 시장의 연평균 성장률은 23.3%로서 이러한 추세가 지속된다면 2011년에는 4천억 원대의 시장을 형성할 것으로 전망된다.

일반식품에 비해 두 배 이상 비싼 유기식품의 시장규모가 지속적인 성장세를 나타내고 있는 이유는, 한편으로는 건강한 삶의 지속가능성에 대한 소비자 인식이 확산되고 있고, 다른 한편으로는 빈발하는 식품 사고에 의해 일반식품에 대한 불신과 불안감이 팽배하였기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 불과 1~2년 전에는 유기식품의 주된 구매자가 자녀를 가진 20~40대 주부층, 고소득층, 피부염

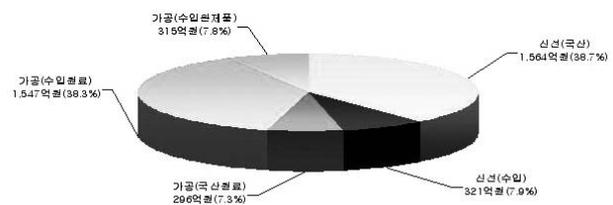


그림 2. 국내 유기식품 시장의 구성 (2008)

2) 여기에서 '생산'은 자연으로부터 인간이 필요로 하는 물질(=에너지)을 획득하는 활동으로서 가치를 창출하는 과정(value creation)이다. 구체적으로 식품의 생산은 재배, 사육, 양식, 야생수확(wild harvest) 등의 활동을 의미한다. 한편 '가공' 또는 '제조'는 그 창출된 가치에 또 다른 가치를 덧붙이는 활동(value addition)이고, '유통'은 그렇게 창출되고 부가된 가치를 소비자에게 이전하는 활동(value transfer)으로서 가치의 증식과 무관하다.

3) 신선식품이라고 해도 다종다양한 가공 행위가 개입되고 있기 때문에 선진 외국에서는 신선과 가공을 구분하지 않고 '식품' 또는 '농산물'로 통칭하고 있다. 우리나라에서는 '식품'을 '가공된 식품'으로 한정하고 '농산물'과 대립(對立)시키는 오류가 정부, 대학, 연구기관의 중사자들에게 널리 퍼져있다. 이러한 용어법은 가공식품이 희귀하였던 일제강점기 이래의 관행이 답습된 것이므로 시급히 바로잡을 필요가 있다. 코덱스 유기식품 지침에서는 '농산물'을 다음과 같이 정의하고 있다.

Agricultural product/product of agricultural origin means any product or commodity, raw or processed, that is marketed for human consumption (excluding water, salt and additives) or animal feed. (CAC/GL 32-1999, p.6)

4) CAC/GL 32-1999. Foreword 5., 7.

등의 환자, 채식주의자 등이 중심이었으나, 최근에는 어느 특정 계층에 국한되지 않고 소비자층이 두터워지고 있다. 또한 유기식품의 유통채널도 주로 고급백화점, 대형 할인점, 유기식품 전문점 등이 중심이었으나, 최근에는 주택가의 편의점, 소규모 슈퍼마켓, 약국, 온라인 매장 등 거의 모든 식품 관련 유통 채널에서 유기식품을 취급하고 있다.

한편, 일반가공식품과 유기가공식품의 가격 차이(프리미엄)는 평균 2.48배로서 전년대비 12.2% 축소된 것으로 나타났다. 원산지별로 보면, '국산원료-국내가공'은 평균 2.02배, '수입원료-국내가공'은 2.91배, '수입 유기가공식품'은 평균 2.51배로서, 국산원료를 사용한 유기가공식품의 가격 프리미엄이 가장 작은 것으로 나타났다. 유기가공식품의 가격 프리미엄은 2006년 이래 연평균 15.4%씩 줄어들고 있어서, 시장규모가 성장함에 따라 '유기'와 '비유기'의 가격 차이가 지속적으로 축소되고 있음을 알 수 있다.

3. 인증제도의 도입 배경 - 소비자와 선의의 생산자 보호

'유기' 품질은 생산 또는 가공 과정에서 사업자가 유기 기준을 준수함으로써 획득된다. 그러나 유기기준의 준수 여부는 최종 제품을 시식하거나 전문기관이 분석하더라도 확인할 수 없는 것이 일반적이다.⁵⁾ 왜냐하면 유기기준은 식품의 색상, 향미, 조성, 기능성, 오염도 등과 같이 사후적(ex post)으로 확인할 수 있는 품질과 관련된 것이 아니라, 방사선 조사 금지, 동종의 비유기 원료 혼합 금지, 구분 취급, 문서와 기록 관리, 구조적 유해생물 관리, 추적가능성(traceability), 수송 최적화 등 사전적(ex ante)인 시스템 검사(inspection)를 통하여 그 준수 여부를 확인할 수 있기 때문이다. 따라서 대체로 소비자는 '유기' 품질의 진실성에 대해 잘 알 수 없는 반면에, 사업자는 그 진실성 여부를 잘 알고 있다. 이와 같이 '유기' 품질은 사

업자와 소비자 간의 극단적인 '정보 비대칭성(information asymmetries)'을 특징으로 한다(Jahn et al., 2005).

유기식품과 같이 정보의 비대칭성이 큰 상품일수록, 사업자들에게 부당 이득의 유혹이 커지고, 허위표시(mislabeled)의 확률이 높아진다. 시장에 허위표시가 존재하면, 소비자들은 높은 가격을 지불하고 가짜 상품을 구입하는 오류를 범하지 않기 위하여 고급으로 표시된 상품보다는 저급 상품을 선택하는 역선택(adverse selection) 행동을 취하게 된다(Akerlof, 1970). 결과적으로, 해당 상품의 시장은 위축되고 소비자와 선의의 생산자가 피해를 입게 된다(Giannakas, 2002). 따라서 소비자와 선의의 생산자를 보호하고 시장의 건전한 발전을 도모하기 위해서는, 공신력 있는 제3자 기관이 해당 상품의 진실성을 보증하는 인증제도가 필요하다.

이와 같이 유기식품은 인증서비스를 필요로 하는 품질 속성을 갖고 있으나, 2008년 6월까지 우리나라에서는 유기신선식품(유기농산물과 유기축산물)에 대해서만 강제 인증제도가 시행되고 있었고, 유기가공식품에 대해서는 사실상 인증제도가 없는 상황이었다.⁶⁾ 따라서 대부분의 사업자들은 자의적으로 가공식품에 '유기'를 표시하여 판매하였고, 소비자들은 '유기' 표시를 전적으로 신뢰하지 못하였다. 만약 그러한 상황이 지속된다면 소비자와 선의의 생산자가 보호받지 못하고, 시장의 건전한 발전을 기대할 수 없었기 때문에 정부는 유기가공식품 인증제도의 도입을 서두르게 되었다.

4. 유기가공식품 인증제도의 성립 경과

우리나라에서 유기가공식품 인증제도의 필요성이 제기되기 시작한 것은 미국에서 '국가유기프로그램' (National Organic Program, NOP, 2000)⁷⁾이 시행된 2002년을 전후한 시기였다. 이 당시는 이미 '친환경농업육성법'에 의해 유기농산물 인증이 실시되고 있었기 때문에, 유기가공식품 인증제도가 없는 것은 매우 부자연스러운 현상으

5) 이러한 품질 속성을 '은폐된 속성(Potemkin attributes)'이라고 한다. '은폐된 속성'은 주로 제조(생산) 과정과 관련되므로 최종 제품 단계에서는 소비자뿐만 아니라 전문적인 제3자에 대해서도 숨겨진 속성이 된다. 대표적인 사례로는 유기(organic), 동물후생(animal welfare), 공정거래(fair trade), 원산지 등을 들 수 있다. (Jahn et al., 2005)

6) 당시, 국립농산물품질관리원(NAQS)이 자체 고시(유기농산물 가공품 품질 인증에 관한 규정, 1998.11.)에 의해 시행하였던 인증제도가 있었으나, 희망하는 사업자만 인증을 받는 '임의' 제도였다.

7) NOP는 미국 연방법인 유기식품생산법(Organic Food Production Acts, OFPA, 1990)의 시행규칙에 해당되며, 유기재배, 유기사육, 유기취급(가공 및 판매), 표시 등에 대한 기준과 인증제도 운용을 위한 규칙을 담고 있다.

로 받아들여졌던 것이다. 이러한 여론에 부응하여 유기가공식품 인증제도의 도입을 목표로 하는 본격적인 연구가 수행되었는데, 그것이 바로 보건산업진흥원(김우선 외, 2004)과 한국식품연구원(박성훈 외, 2005)의 연구였다(표 2).

먼저, 보건산업진흥원의 연구는 유기인증이 ‘유기시스템’에 대한 인증이라는 점을 간과하고, 식품 안전성 및 기능성의 관점에서 유기식품을 이해하였기 때문에 ‘정밀검

사’(최종 제품의 시험분석)의 중요성을 강조하였고, 분석업무의 효율성, 전문성을 추구하기 위하여 유기신선식품은 농림부(현 농림수산식품부, 이하 같음.)가, 유기가공식품은 식약청이 관장하는 것이 바람직하다는 ‘관리행정 이원화론’을 결론으로 도출하였다.

반면에, 한국식품연구원의 연구는 ‘유기’ 품질의 특수성, 경로보호⁸⁾의 중요성, 국제적으로 합의된 유기인증시스템의 요건 등 유기인증의 기본 개념과 해외사례 벤치마

표 2. 유기가공식품 인증제도의 성립 경과

2005년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유기식품 인증시스템 구축을 위한 조사연구 (KFRI/과기부) - 유기식품 인증제도 현황과 개선방안 세미나 (aT센터, 11월) - <정책자료집> 유기식품 인증제도 해외사례 발간 (12월)
2006년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유기가공식품 인증제도 시안 작성 (KFRI/농림부) - 유기가공식품 인증제도 도입 방안 세미나 (aT센터, 11월) - 유기가공식품 인증제도 시안 공청회 (KFRI 강당, 12월) ○ 유기가공식품산업육성종합대책 발표 (농림부 식품산업과, 9월) - 유기가공식품 인증제도 법제화 로드맵 공표
2007년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품산업진흥법(안) 작성 (농림부) - 식품산업진흥법 제정 (국회, 11월) ○ 유기인증 연구 (KFRI/농림부) - 유기식품 시장동향 2007, 유기가공분야 검사원 교육 프로그램, 인증매뉴얼(안)
2008년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품산업진흥법 시행령/시행규칙(안) 작성 (농림수산식품부) - 식품산업진흥법 하위법령(안) 공청회 (aT센터, 5월) - 식품산업진흥법 시행 (6월) ○ 법 시행에 따른 후속 조치 (농림수산식품부) - 우수식품인증기관 지정 및 운영 요령 고시 (8월, 12월) - 유기가공식품분야 인증심사원 교육과정 고시 (8월) - 유기가공식품 인증기관 제1호로 KFRI 지정 (11월) - 유기가공식품 인증제도 운영 지침 고시 (12월) ○ 가공분야 유기심사원 교육 (KFRI) - 유기심사원 교재(가공분야) 발간 (6월) - 유기가공식품 인증심사원 교육 실시 (7~9월) ○ 유기인증 연구 (KFRI/농림수산식품부) - 유기식품 시장동향 2008, 기후변화기준 도입 방안, 허용물질목록 개정안, 허용물질 제/개정 절차(안)

주 1. KFRI=한국식품연구원(Korea Food Research Institute)

2. ‘유기가공식품 인증제도 운영 지침’에 의하면, 2010년 1월 1일부터는 식약청 고시에 의한 유기가공식품 표시기준이 효력을 잃게 된다. 따라서 그 이후부터는 사업자가 인증을 받지 않고 가공식품에 ‘유기’를 표시하거나 판매할 수 없다.

8) ‘경로보호(chain of custody)’란, 유기식품의 재배, 가공, 취급 등 관련된 모든 공급 경로가 검사(inspection) 또는 인증에 의해 보호되어야 한다는 의미이다(IFOAM norms. p.76, CAC/GL 32-1999. Annex 3.1). 즉, 공급망 속에 있는 유기 사업자는 예외 없이 검사증 또는 인증서로 연결되어야 한다는 것이다. 경로보호가 효과적으로 실현되기 위해서는 ‘신선’과 ‘가공’을 불문하고 하나의 조직이 일관되게 인증시스템을 관장할 필요가 있다.

킹 요소에 입각하여 유기식품 관리행정의 일원화, 신선과 가공을 구분하는 관행의 지양, 검사와 인증의 분리, 민간 인증기관 활성화 등 유기식품 인증제도의 전반적인 개선 방안을 결론으로 도출하였다.

이 두 기관의 연구보고는 2006년도에 있었던 유기농식품 인증제도의 관할권을 둘러싼 국무조정실, 농림부, 식약청의 3자간 협의 자료로 활용되었으며, 협의 결과 유기농식품 인증제도를 농림부가 관장하는 방향으로 조정되었다.

유기농식품 인증제도에 대한 관할권 협의가 일단락되자, 농림부는 같은 해 9월에 ‘유기농식품산업육성종합대책’을 통해 유기농식품 인증제도의 법제화 계획을 공표하였다. 이후 농림부의 계획대로 2007년에 유기농식품 인증제도를 포함하고 있는 ‘식품산업진흥법’이 의원 입법으로 국회를 통과하였고, 2008년에 이 법의 시행령과 시행규칙이 공포됨으로써 유기농식품 인증제도가 빛을 보게 된 것이다.

현재 농림수산물식품부는, 유기농식품 표시기준(식약청 고시 ‘식품등의표시기준’의 일부)의 효력이 상실되는 2009년 12월 31일까지 업체와 소비자들이 새로운 제도에 적응하는 기간으로 설정하고, 홍보와 교육, 업체에 대한 컨설팅 지원 등 제도의 조기 정착과 활성화를 위한 사업을 추진하고 있다.

한편 한국식품연구원은 2005년의 기초연구에서부터 2008년 제1호 유기농식품 인증기관으로 지정받기까지, 인증제도 시안 작성, 유기농식품 시장동향 조사, 인증심사원(검사원)⁹⁾ 교육프로그램 및 교재 개발, 하위법령(안) 및 인증제도 운영지침(안)의 작성 등 유기농식품 인증제도의 법제화와 후속 조치를 위한 작업에 적극 참여함으로써 이 제도의 성립과 시행 기반 구축에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

5. 앞으로의 과제

농림수산물식품부와 관계 기관에 의한 약 4년여의 노력 끝에 ‘유기농식품’ 인증제도가 성립하였으나, 국제기준 및 선진 외국의 사례에 비추어 볼 때, 우리나라의 ‘유기농식품’ 전반에 대한 인증제도는 아직 글로벌 수준에 도달하지 못하는 것으로 평가할 수 있다.

우리나라 유기농식품 인증제도의 가장 큰 문제점은 통합되어야 할 관리체계, 즉 인증을 관장하는 법과 조직이 ‘신선식품’과 ‘가공식품’으로 분리되어 있다는 것이다. 또한 ‘검사와 인증’, ‘제도운영과 인증서비스’, ‘규제와 육성(Regulation and Promotion, R&P)’ 등 분리되어야 할 기능은 통합되어 있다는 것이다. 이하에서는 우리나라의 ‘유기농식품’ 인증제도가 글로벌 수준에 도달하기 위하여 선결되어야 할 과제들을 살펴보고자 한다.

5.1 유기농식품에 대한 국가적 포지셔닝(positioning) 오류의 시정

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 유기농식품 시장 규모는 급속히 성장하고 있으나, 국가적으로 유기농식품에 대한 바른 인식이 수반되지 못하고 있다. 유기농식품과 비유기농식품의 차이가 이화학적, 생물학적 특성의 차이에 있는 것이 아님에도 불구하고, 절대 다수의 소비자들은 유기농식품을 ‘안전한 식품’으로 인식¹⁰⁾하고 있다. 이러한 인식은 정부, 언론, 대학, 연구기관 종사자들에게도 보편화되어 있다.

이와 같은 잘못된 인식으로 인해, 우리나라에서는 ‘시스템 검사’가 철저하지 못한 반면에 ‘잔류물질 분석’에 주로 의존하는, 본말이 전도된 검사-인증 관행과 규정이 당연시되고 있다.¹¹⁾ 국제기준 또는 선진 외국의 ‘법’에서는, 유기적으로 생산된 식품일지라도 “일반적 환경오염에

9) ‘심사’는 ‘inspection’의 우리말 표현이다. ‘Inspection’은 ‘검사, 조사, 점검, (서류의) 열람, 시찰, 검열’ 등으로 번역된다(영한엡센스사전). 심사(審査)는 ‘심의하여 사정(査定)하는 것’을 의미하며, 검사(檢査)는 ‘어떤 기준의 적합 여부와 이상 유무를 조사하는 것’을 의미한다(민중국어사전). 유기인증에서 ‘inspection’은 ‘현장을 방문하여 사업자의 활동이 생산 또는 가공 기준과 일치하는지 여부를 확인하는 것’(IFOAM norms, version 2005, p.78)이므로, ‘inspection’을 ‘검사’로 표현하는 것이 타당하다. 이웃 일본과 중국에서도 ‘검사(원)’이라는 표현을 사용하고 있다. ‘심사’는 ‘판정(결정)’의 개념을 내포하고 있으므로 ‘심사원’이라는 표현은 ‘검사와 인증(결정)의 기능적 분리’ 원칙(CAC/GL 32-1999, Foreword 9.)에도 어긋나는 용어법이다.

10) 유기농식품에 대한 소비자 인식 조사(2005년 12월, 서울/경인 지역 668명, KFRI) 결과, 유기농식품을 “농약과 화학 비료를 쓰지 않은 안전한 식품”이라고 응답한 소비자의 비율이 51.5%를 차지하였다. “유기적 생산 방법을 통해 인간과 생태계의 건강함을 되살리는 것”이라고 응답한 비율은 42.2%를 차지하였다.

11) 비록 유기인증의 사례는 아니지만, 생산과정과 관련된 품질 속성(친환경)의 인증에 있어서 분석검사 만능주의가 횡행하고 있다는 사실을 다음에 인용한 기사를 통해 알 수 있다.

“전남도는 ... 문제의 인증기관에서 인증한 농산물에 대한 잔류농약 검사를 실시한 결과 농약이 검출되지 않아 생산과정에 문제가 없다고 밝혔다.” (광주 CBS 조기선 기자 ‘눈 가리고 아웅’ ... 전남도 친환경 농정 ‘비난’.

노컷뉴스, 2009.02.18. <http://www.cbs.co.kr/nocut/show.asp?idx=1069285>) (밑줄은 인용자)

의한 잔류물로부터 완전히 자유로울 수 없다”¹²⁾는 국제적 합의에 따라, 유기식품에 대해 특정 물질의 ‘최대잔류한계(Maximum Residue Limit, MRL)’ 또는 ‘비잔류 요건’을 정하고 있지 않다. 즉, 특정 물질의 잔류 정도 또는 잔류 여부(zero or not)를 기준으로 ‘유기시스템’의 인증을 결정하지 않는다는 것이다.

유기적 생산은, 자연과 인간이 불가분의 단일체(one and indivisible)라는 세계관에 기초한 것으로서, 생태계의 건강성 회복, 건강한¹³⁾ 삶의 지속가능성(sustainability of healthy life)을 지향하는 생산방식이다. 그러한 생산 방식의 산물(유기생산물)을 ‘식품 안전성’이라는 좁은 틀 속에서 이해하고 있는 것이 21세기 한국 사회의 자화상인 것이다.

5.2 유기식품 인증제도의 통합

우리나라의 유기식품 인증제도를 규정하고 있는 법률은 ‘친환경농업육성법’과 ‘식품산업진흥법’으로 분산되어 있고 담당 조직도 이원화되어 있다(표 3). 세계적으로 우리나라와 같이 유기식품 인증과 관련된 법과 조직이 분산되어 있는 사례는 찾아보기 어렵다. 유기식품 인증제도의 선진화를 위해서는 흩어진 법과 담당 조직을 하나로 묶는 일이 시급하다.

유기식품 인증제도를 통합하여야 하는 이유는, 첫째, ‘경로보호(chain of custody) 수준의 향상’이다. 유기식품은 유통과정의 모든 단계별로 인증 또는 검사에 의해 보호되어야 한다.¹⁴⁾ 제도가 분산되어 있으면 인증의 사각지대가 발생하여 경로보호 수준이 낮아지고, 그 결과로써 기만행위가 개입될 가능성이 높아진다.

둘째, ‘인증에 따르는 사회적 비용의 감소’이다. 인증제도가 분산되어 있으면, 인증에 따르는 사회적(생산자, 소비자, 정부의) 비용이 증가하게 된다. 특히 수직 계열화된 산지가공업체의 경우, 2개의 인증기관(생산 및 가공)과 접촉하여야 하므로 2배의 기본수수료와 검사 비용을

표 3. 한국의 유기식품 인증제도 (2009년 3월 현재)

법	친환경농업육성법	식품산업진흥법
시행일	1997.12.13.	2008.06.28.
적용범위	‘유기’ 농산물/축산물, 저농약/무농약 농산물, 무항생제 축산물	‘유기’ 가공식품, 전통식품, 식품KS
인증기관	NAQS, 민간인증기관 51개소	한국식품연구원
관할기관	농림부 친환경농업팀, NAQS	농림부 소비안전팀, NAQS

주 1. NAQS는 국립농산물품질관리원

2. 관할기관은 제도의 운용, 시장 감시(모니터링), 인증기관 감독 등의 업무를 담당하는 조직을 말함.
3. 개정 수산물품질관리법(시행 2008.08.04.)에 의해 친환경 수산물 인증제가 도입되었으나 ‘유기양식’ 인증제는 아님. 현재 일부 외국 인증기관들이 유기양식(organic aquaculture)에 대한 자체 기준을 갖추고 있으나 국가기준 또는 국제적으로 합의된 기준은 없음.

지불하여야 한다. 인증비용이 증가하면 그것이 제품 가격에 반영되어 소비자는 더 높은 가격을 지불하여야 하며, 해당 제품의 가격경쟁력은 약화된다. 다른 한편으로, 정부는 2개의 제도와 조직을 운영하기 때문에 재정적 부담이 증가하게 되고 그것은 결국 국민의 세금 부담으로 연결된다.

셋째, ‘유기식품의 차별화(differentiation)’를 위해 유기 인증제도의 통합이 필요하다. 현재 유기농산물은 ‘친환경’ 범주 안에서 ‘비유기’ 농산물(저농약 및 무농약 재배 농산물)과 통합 관리되고 있고, 유기가공식품은 ‘우수식품’의 범주 안에서 ‘비유기’ 가공식품(전통식품 및 KS 식품)과 통합 관리되고 있어서, 유기식품이 적극적으로 차별화되지 못하고 있다.¹⁵⁾ 유기식품이 차별화되지 못하면, 유기 생산이 위축되고 유기가공 원료의 국내 공급 기반이 취약해질 수밖에 없다. ‘친환경농업육성법’ 시행 ‘11주

12) CAC/GL 32-1999. Foreword 6.

13) ‘건강’은 신체적, 정신적 그리고 사회적으로 잘 사는(well-being) 완전한 상태를 말하며, 단순히 질병이나 허약함이 없는 상태를 의미하는 것은 아니다(세계보건기구(WHO), 1948). 1986년에 WHO는 “건강 증진을 위한 오타와 헌장(Ottawa Charter for Health Promotion)”을 통해 ‘건강’의 정의를 발전시켰다. 즉, 건강은 “매일의 삶을 위한 자원이며 삶의 목적이 아니다”, 그리고 “건강은 사회적, 개인적인 자원일 뿐만 아니라 정신적인 능력을 강조하는 적극적 개념이다.”

14) IFOAM norms. p.76., CAC/GL 32-1999 Annex 3.1.

15) 일레로, 사과주스의 품질 속성별 선호체계 조사(예비조사, 2008.3., 서울/경기지역 소비자 64명, KFRI) 결과에 대한 조건부 로짓(conditional logit) 모형 분석 결과, ‘무농약 재배’와 ‘유기 재배’에 대한 평균 ‘선택확률’은 각각 42.2%, 41.9%로서 통계적으로 의미 있는 차이가 나타나지 않았다.(박성훈 외, 2008)

년 이었던 2008년의 유기 재배면적은 전체 친환경 재배 면적의 6.9%, 전체 경지면적의 0.68%에 불과하였다.¹⁶⁾ 이러한 통계 수치는 그동안 '유기'가 적극적으로 차별화 되지 못했다는 것을 대변하고 있다.

5.3 유기인증제도의 국제적 조화(international harmonization)

유기인증제도의 국제적 조화는 우리나라의 유기인증제도를 국제적 수준으로 끌어올리는 것을 의미한다. 이것은 유기인증제도의 국제적 동등성을 확보하고, 국산 유기식품의 대외 신뢰도를 향상시키기 위해 필수적인 과제이다. 이 과제를 달성하기 위해서는 '세 가지 분리'가 이루어져야 한다.

그것은 첫째, '제도운용 기능과 인증 서비스의 분리'이다. 친환경 인증의 경우에는, 인증기관 지정(accreditation) 및 감독(supervision) 업무를 수행하는 NAQS가 인증서비스도 담당하고 있는데, 현재 NAQS의 인증서비스에 대해서는 감독하는 기관이 없다.¹⁷⁾ 인증기관을 감독하는 기관이 인증서비스를 담당하는 것은 제도운용과 인증서비스의 분리 원칙¹⁸⁾에 위배된다.

둘째, '검사(inspection)와 인증(certification)의 기능적 분리'이다. '검사와 인증(결정)의 기능적 분리' 원칙은 검사와 인증의 공정성, 객관성, 전문성을 담보하기 위해 국제적으로 권장되고 있는 인증기관의 요건(ISO Guide 65)이며, 국제식품규격위원회(CAC)가 권고하는 유기인증의 원칙¹⁹⁾이기도 하다. 검사와 인증의 기능적 분리를 위해서는 독립검사원(independent inspector, 또는 프리랜서 검사원)이 활성화될 수 있도록, 일정 수 이상의 '상근 심사원'을 의무화하고 있는 인증기관 지정 요건을 폐지하여야 한다.

마지막으로, '규제와 육성(Regulation and Promotion, R&P)의 분리'이다. 현재 식품산업진흥법이나 친환경농업육성법 모두, 규제 및 육성정책을 각각 그 법과 그 조직에 의해 집행하고 있다. 심지어는 '육성'의 목표를 달

성하기 위하여 '규제 수단(인증)'을 활용하기도 한다. 이와 같이 규제와 육성이 분리되지 않으면, 인증기관이 육성정책의 이해관계에 종속됨으로써 값싸고 쉬운 인증을 남발하게 되고, 결과적으로 인증의 신뢰도가 저하된다. 최근에 일부 친환경 인증기관들의 임직원이 구속 수사를 받게 된 것도 규제와 육성을 구분하지 않는 관행 탓이며, 근본적으로는 인증제도 전반의 후진성에 원인이 있다고 할 수 있다.

6. 맺음말

중국 격언에 '양머리를 걸어놓고 개고기를 판다(掛羊頭 賣狗肉)'는 말이 있다. 우리나라에서는 이를 줄여서 '양두구육'이라고 한다. '유기'와 '비유기'를 같은 범주로 묶어 관리하는 것은 한국판 양두구육과 다름없는 일이다. 더욱 심각한 문제는, 소비자들이 그러한 사실을 잘 모르고 있는데다가, 정부와 생산자단체는 적극적인 개선 의지를 보여주지 않고 있다는 점이다. '유기'를 제도적으로 차별화하고, 통합된 법률과 조직에 의해 관리되도록 하는 것은 우리와 우리 아이들의 건강한 삶을 위하여 반드시 필요한 일이며, 유기식품산업의 선진화를 위해서도 해결되어야 할 과제이다.

참고문헌

- 김우선 외 (2004).《유기농식품 인증제도 도입 및 효율적 관리운영방안 연구》한국보건산업진흥원.
- 농림수산식품부 소비자전담팀 (2008).《유기농식품 인증제》농림수산식품부.
- 박성훈 외 (2005).《유기식품 인증시스템 구축을 위한 조사연구》한국식품연구원.
- 박성훈, 김인호, 김병목 (2008). 사과주스에 대한 품질 속성별 소비자 선호 분석. 한국식품과학회 학술대회, 2008.06.18.
- 서지연 외 (2004). 국내의 유기식품 시장 및 정책 동향 분석.《식품과학과 산업》6월.
- 조원형 (1998). 유기식품의 국제동향: 미국의 유기식품 품질기준과 인증을 둘러싸고.《농민과 사회》16.

16) 2008년 말 현재 면적 기준으로 '유기 재배'는 12,033ha로서 친환경 재배 면적의 6.9%에 불과하다. 이에 반하여, 무농약 재배는 42,938ha(24.7%), 저농약 재배는 119,136ha(68.4%)에 달하고 있다. (자료: 국립농산물품질관리원, 국가통계포털)

17) NAQS의 친환경 인증 실적(2008)을 보면, 건수를 기준으로 유기농산물의 67.3%, 무농약농산물의 50.7%, 저농약농산물의 46.0%로서 전체 친환경 인증 건수의 50.2%를 차지하고 있다. NAQS의 퇴직 공무원들이 설립한 인증기관인 '남도친환경'의 인증 건수는 전체의 11.3%(유기 1.1%, 무농약 8.9%, 저농약 15.8%)로서 NAQS 다음으로 높은 비중을 차지하였다.

18) CAC/GL 32-1999, 6.4.

19) CAC/GL 32-1999. Foreword 9.

- Akerlof, G.A. (1970). The Market for 'LEMONS': Quality Uncertainty and The Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- Codex Alimentarius Commission (2007). *Guidelines for the production, processing, labelling and marketing of organically produced foods, CAC/GL 32-1999*. [online]
- Giannakas, K. (2002). Information Asymmetries and Consumption Decisions in Organic Food Product Markets. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 50, 35-50.
- IFOAM (2006). *The IFOAM Norms for Organic Production and Processing, version 2005*. [online]
- Jahn, G., M. Schramm, and A. Spiller (2005). The Reliability of Certification: Quality Labels as a Consumer Policy Tool. *Journal of Consumer Policy*, 28, 53-73.
- 국가통계포털. <http://www.kosis.kr/>
- 국립농산물품질관리원 친환경농산물정보시스템. <http://www.enviagro.go.kr/main.jsp>
- 노컷뉴스 <http://www.cbs.co.kr/nocut/>
- 농림수산식품부 훈령/예규/고시. http://www.mifaff.go.kr/USR/WPGE0201/m_89/DTL.jsp
- 법제처 종합법령정보센터. <http://www.klaw.go.kr/>