

저농약인증 폐지에 따른  
친환경농업정책의 제도적 개선방안\*  
-과실류의 사례를 중심으로-

김 호\*\*

A System Improvement for the Environment-Friendly Agricultural  
Policy according to the Abolition of Low-Pesticide Certification  
- Focused on the Case of Fruits -

Kim, Ho

Main aims of environment-friendly agriculture (EFA) are increasing functions for environmental conservation of agriculture and building consumer confidence for agricultural products safety. The low-pesticide certification will be abolished in 2016, and this will give rise to much confusion to low-pesticide certification producers. The non-pesticide agriculture doesn't mean organic farming, and the EFA standards of Korea don't match up to international standards to organic agriculture. The system improvement directions for EFA are to divide into two types of organic farming and EFA, and EFA includes non-pesticide and low-pesticide farming both. These types must have legal grounds respectively.

Key words : *environment-friendly agriculture, certification, organic agriculture*

## I. 서 론

친환경농산물 인증의 목적은 국내 농산물의 품질경쟁력 강화, 농업의 환경보전기능 증대, 농가소득의 증대, 안전농산물에 대한 신뢰구축을 통한 소비자보호, 지속가능한 농업의 추진 등이다. 이러한 인증제는 1993년 농산물 품질인증제의 일환으로 출발하였는데, 2001

\* 이 연구는 2014년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음.

\*\* Corresponding author, 단국대학교 환경자원경제학과 교수(hokim@dankook.ac.kr)

년부터는 친환경농산물 인증제로 실시되기 시작하였다. 2005년에 친환경농산물 인증제를 개편하였는데, 친환경인증 종류의 간소화를 통해 소비자의 혼란을 방지하고, 친환경농산물에 대한 소비자 신뢰도를 제고하며, 국제기준에 부합하는 유기농업 육성을 위해 2010년부터 저농약인증을 폐지하기로 한 것이 주요 목적이었다.

2008년에 저농약인증 폐지와 관련된 공청회에서 과실농가의 의견을 수렴한 결과, 2009년에 법률을 개정하여 2010년부터 신규인증을 중단하고 기존 저농약인증 농가에게는 2015년 말까지 저농약인증을 유예하기로 하였다. 따라서 2016년부터는 저농약인증이 완전 폐지될 예정이다. 정부는 저농약인증 폐지의 대책으로서 저농약인증 농가의 상위인증으로의 전환 유도 및 민간인증 활성화 지원방안 등을 발표하였다(Mafra, 2015). 예컨대 과실류(사과, 포도, 감귤, 배, 단감 등)의 유기재배 매뉴얼 개발 및 보급, 선도농가의 유기과수 사례집 발간 등을 통해 유기재배기술을 확산하겠다는 것이다. 또 유기농업 직불금의 지급기간을 5년에서 8년으로 연장하고, 과수 등에 대한 친환경 및 밭직불금의 중복지급 허용을 통해 저농약인증 농가의 유기농 또는 무농약인증으로 전환을 유도하고자 하였다.

그런데 과실류는 다른 품목류와 달리, 자연기후적 및 재배기술적 특성 때문에 무농약재배나 유기재배가 어렵다는 한계를 가지고 있다. 과실류 저농약인증 생산자는 무농약이나 유기재배 등 상위 인증단계로 전환하기보다는 GAP나 관행재배로 하위단계로 전환하겠다는 의향을 더 많은 실정이다. 그래서 정부의 저농약인증 폐지 목적이 달성되기 어려울 것으로 보이며, 오히려 친환경농업이 축소됨으로써 기존의 농업환경보전 효과가 줄어들 가능성이 있다. 또 친환경농업 육성정책에 무농약재배와 유기재배를 포괄적으로 다루고 있어 국제적 기준에 부합되는 유기농업 육성에 한계가 있을 것으로 생각된다.

이 연구에서는 저농약인증 폐지를 계기로 친환경농업의 목표를 달성하고, 국제적 기준에 부합되는 미래지향적인 발전을 위한 제도적 개선방안에 대해 고찰하였다. 이를 위해 저농약인증 폐지에 따른 생산자와 소비자의 인식실태를 조사하고, 저농약인증이 친환경농업 면적의 확대에 미치는 영향, 특히 과실류 친환경인증이 차지하는 비중 및 영향에 대해 살펴 보았다.

## II. 친환경농산물 인증면적 현황과 과실류 저농약인증 폐지에 대한 인식실태

### 1. 친환경농산물 인증면적의 변화실태

전체 친환경인증 면적은 2000년 2,039 ha에서 2009년 201,688 ha로 큰 폭으로 증가하였으나, 저농약농산물 신규인증이 폐지된 2010년 이후 지속적으로 감소하여 2014년 말 현재

100,046 ha로 거의 절반 수준이었다. 그리고 2001년부터 2014년까지 14개년 동안 친환경인증 면적의 연평균 증가율은 35.2%이었고, 저농약인증 면적의 연평균 증가율은 27.2%이었다.

유기농인증 면적은 2000년 296 ha에서 2012년 25,476 ha로 지속적으로 증가하였으나, 2014년에 18,306 ha로 감소하였다. 전체 친환경인증 면적 중에서 유기인증 면적이 차지하는 비중은 2009년 6.6%에서 2012년 15.5%로 증가하였고 2014년에는 18.3%를 차지하고 있다. 이는 무농약인증 면적과 저농약인증 면적이 감소한 데에 기인하고 있다.

무농약인증 면적은 2000년 876 ha에서 2012년 101,657 ha로 지속적으로 증가하였으나, 2014년에는 65,061 ha로 대폭 감소하였다. 전체 친환경인증 면적 중에서 무농약인증 면적이 차지하는 비중은 2009년 35.2%에서 2014년 65.0%로 증가하였다. 그리고 저농약인증 면적은 2000년 867 ha에서 2008년 119,136 ha로 지속적으로 증가하였으나, 2009년 이후 꾸준히 감소하여 2014년 말 현재 16,679 ha로 크게 감소하였다. 그래서 전체 친환경인증 면적 중에서 저농약인증 면적이 차지하는 비중은 2009년 58.2%에서 2014년 16.7%로 큰 폭으로 감소하였다(Table 1).

Table 1. Cultivation areas of environment-friendly agri-products

	Organic		Non-pesticides		Low-pesticides		Total	
	Areas	%	Areas	%	Areas	%	Areas	%
2000	296	14.5	876	43.0	867	42.5	2,039	100.0
2003	3,325	15.0	6,757	30.4	12,157	54.7	22,239	100.0
2006	8,560	11.4	18,067	24.1	48,371	64.5	74,998	100.0
2009	13,343	6.6	71,039	35.2	117,306	58.2	201,688	100.0
2010	15,517	8.0	94,533	48.7	83,956	43.3	194,006	100.0
2011	19,311	11.2	95,253	55.2	58,108	33.7	172,672	100.0
2012	25,476	15.5	101,657	61.9	37,165	22.6	164,298	100.0
2013	21,210	15.0	98,233	69.3	22,209	15.7	141,652	100.0
2014	18,306	18.3	65,061	65.0	16,679	16.7	100,046	100.0

Source : enviagro.go.kr

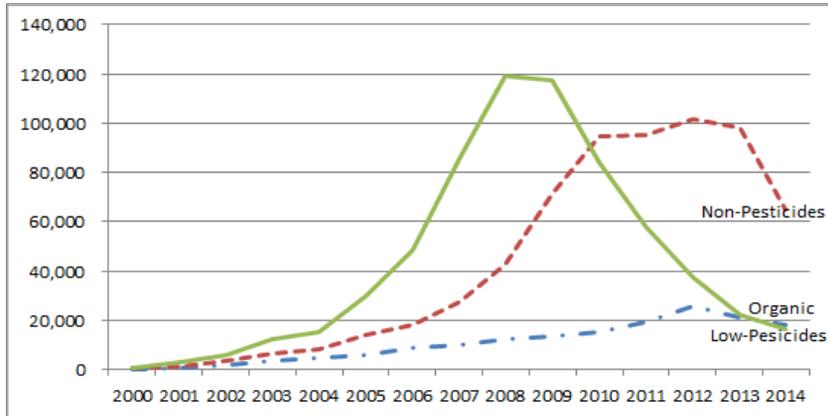


Fig. 1. Cultivation areas of environment-friendly agri-products.

Table 2는 저농약 신규인증이 폐지된 2010년부터 친환경농업 재배면적의 증감 현황을 나타낸 것이다. 유기인증은 2012년까지 증가하다가 최근에 감소되었지만 2009년 대비 2014년에 4,963ha 증가하였다. 그런데 무농약인증과 저농약인증은 2009년에 비해 2014년에 각각 5,978 ha와 100,627 ha 감소하였다.

한편 친환경농업 총 재배면적의 연도별 증감 추세와 유기, 무농약, 저농약 등 각각의 재배면적의 연도별 증감 추세 간 상관관계를 살펴보았다. 친환경농업 총 재배면적의 증감은 무농약 재배면적의 증감과 가장 관계가 깊은 것(상관계수 0.9553)으로 나타났다. 저농약 신규인증의 폐지에도 불구하고 친환경농업 재배면적의 감소는 무농약인증 재배면적 감소의 영향을 크게 받은 것으로 보인다. Fig. 2를 살펴보면, 친환경농업 총 재배면적의 변화추이와 무농약인증 재배면적의 변화추이가 매우 유사한 패턴으로 움직이고 있음을 알 수 있다.

Table 2. Changes of cultivation areas of environment-friendly agri-products since 2010

(Unit : ha)

	Organic	Non-Pesticides	Low-Pesticides	Total
2009~2010	2,174	23,494	-33,350	-7,682
2010~2011	3,794	720	-25,848	-21,334
2011~2012	6,165	6,404	-20,943	-8,374
2012~2013	-4,266	-3,424	-14,956	-22,646
2013~2014	-2,904	-33,172	-5,530	-41,606
Total	4,963	-5,978	-100,627	-101,642
Corre. coefficient	0.6898	0.9553	-0.8451	-

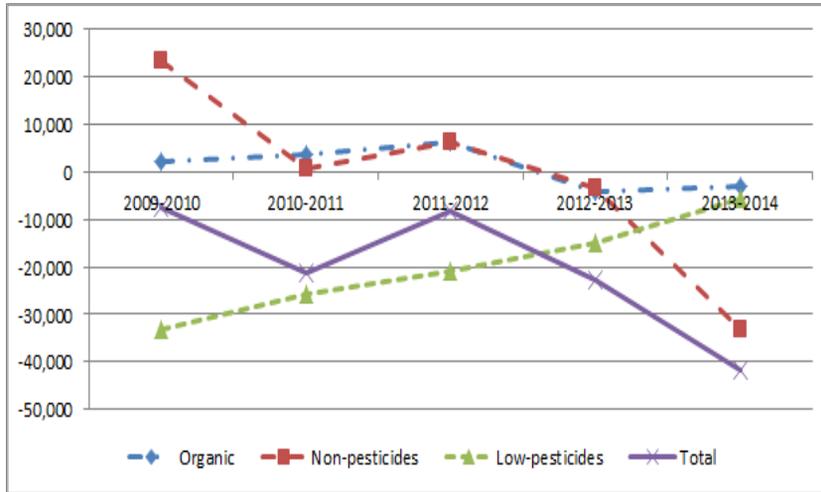


Fig 2. Changes of cultivation areas of environment-friendly agri-products since 2010.

이는 무농약인증의 전단계인 저농약 신규인증이 폐지됨에 따라, 무농약 재배로 진입하기 위한 통로에 장애요인이 발생되었기 때문으로 판단된다. 즉, 무농약의 사전단계인 저농약 인증이 폐지됨으로써 관행농업에서 무농약재배와 유기재배로 곧바로 전환하기가 현실적으로 어려워졌다는 것을 의미한다. 무농약 및 유기라는 친환경농업으로 올라가는 사다리의 첫 번째 계단이 없어진 효과가 나타나고 있다는 점이다.

## 2. 친환경인증 과실류 생산량 변화실태

Table 3은 친환경농산물 과실류 생산량 추이를 나타낸 것이다. 친환경인증 과실류 생산량은 2000년 5,719톤에서 2009년 603,021톤으로 크게 증가하였으나, 저농약 신규인증이 폐지된 2010년 이후 지속적인 감소추세를 나타내고 있다. 그래서 2014년 말 현재 207,616톤으로서 2009년 대비 약 65.6%의 감소비율을 보였다.

저농약인증 과실류 생산량은 2000년 4,806톤에서 2008년 528,821톤까지 증가하였으나, 이후 계속 감소하여 2014년 말 현재 178,367톤으로서 약 35만 톤이 감소하였다. 전체 친환경인증 과실류 생산량 중에서 저농약인증 과실류 생산량이 차지하는 비중을 보면, 2009년 86.2%에서 2014년 85.9%로 거의 변화가 없다. 이는 과실류의 경우, 저농약 신규인증의 폐지가 저농약인증을 무농약인증이나 유기인증으로 전환시키는 효과가 크지 않다는 것을 의미한다. 그리고 유기농인증 과실류와 무농약인증 과실류의 생산량 비중은 2009년 각각 1.2%와 12.6%에서 2014년 말 각각 3.5%와 10.6%로 큰 변동이 없다.

Table 3. Production of environment-friendly fruits

	Organic		Non-Pesticides		Low-Pesticides		Total	
	M/T	%	M/T	%	M/T	%	M/T	%
2000	624	10.9	289	5.1	4,806	84.0	5,719	100.0
2003	1,761	1.5	3,865	3.2	114,569	95.3	120,195	100.0
2006	5,330	1.4	13,713	3.5	371,251	95.1	390,294	100.0
2009	7,216	1.2	76,148	12.6	519,657	86.2	603,021	100.0
2010	7,912	1.5	40,577	8.0	461,728	90.5	510,217	100.0
2011	8,076	1.8	39,542	8.6	410,176	89.6	457,794	100.0
2012	9,116	2.7	26,850	7.9	305,088	89.4	341,054	100.0
2013	9,644	2.9	59,933	18.2	259,894	78.9	329,471	100.0
2014	7,202	3.5	22,047	10.6	178,367	85.9	207,616	100.0

Source : enviagro.go.kr

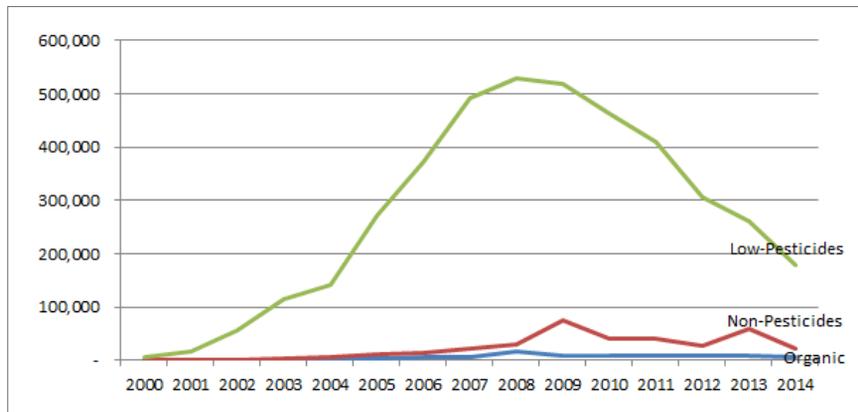


Fig. 3. Production of environment-friendly fruits.

한편, 2014년 말 현재 저농약인증 주요 과실류는 사과, 배, 포도, 감, 복숭아, 밤, 자두, 매실, 감귤, 한라봉, 참다래, 대추 등이 있다. 저농약인증 과실류 생산농가 수는 사과가 가장 많고 그 다음으로는 포도, 배, 감, 복숭아, 밤, 자두 등의 순이었다. 전체 저농약인증 과실류에서 이들 7개 품목이 차지하는 재배면적 비중은 약 98.1%에 달하고 있다.

저농약인증 과실류의 재배면적은 사과(63.2%)가 가장 넓고, 그 다음으로는 배(12.0%)이며, 포도, 밤, 감, 복숭아, 자두 등의 순으로 나타났다. 전체 저농약인증 과실류에서 이들 7개 품목이 차지하는 재배면적 비중은 약 99.0%이었다(Table 4). 이들 저농약 과실류 생산농가가 친환경농업을 지속할 수 있도록 하는 대책이 마련될 필요성이 있다.

Table 4. Cultivation areas and farmhouses by fruits

	Farmhouses		Cultivation areas	
	Household	%	Areas	%
Apple	3,379	31.1	13,612	63.2
Pear	2,325	21.4	2,594	12.0
Grape	2,872	26.5	1,674	7.8
Chestnut	469	4.3	1,354	6.3
Persimmon	785	7.2	1,309	6.1
Peach	631	5.8	632	2.9
Plum	184	1.7	148	0.7
Apricot	73	0.7	121	0.6
Tangerine	41	0.4	40	0.2

Source : enviagro.go.kr

Table 5는 친환경농산물 총 생산량과 품목류별 저농약인증 생산량 간의 상관계수를 나타낸 것이다. 이는 친환경농산물의 생산량 규모가 품목류별 생산량과 어느 정도의 관계를 가지고 있는가를 살펴보기 위한 것이다. 그리고 Table 6은 과실류 총 생산량과 인증종류별 생산량 간 상관계수이다. 이는 과실류 생산량 규모와 인증종류별 관계 정도를 간략히 알아보기 위한 것이다. 이때, 생산량 자료는 2000년부터 2014년까지 15개년을 대상으로 하였다.

친환경농산물의 생산량 규모에 가장 밀접한 관계가 있는 품목류는 과실류(0.9675)로서, 채소류(0.8871)와 곡물류(0.8161)보다 더 큰 상관계수를 나타냈다. 그리고 친환경 과실류의 생산량은 저농약인증(0.9966)과 상관관계가 매우 크게 나타났다. 이는 친환경농업의 확산을 통한 농업환경의 개선, 과실류 저농약인증 농가의 소득유지 등의 관점에서 저농약인증 폐지에 따른 저농약 과실류에 대한 대책이 필요하다는 점을 보여주고 있다.

Table 5. Correlation coefficient between total production of environment-friendly agri-products and production of low-pesticides agri-products by items (2000~2014)

	Fruits	Grains	Vegetables	Other items
Production of environment-friendly agri-products	0.9675	0.8161	0.8871	0.8092

Table 6. Correlation coefficient between production of fruits and certification types (2000~2014)

	Organic	Non-Pesticides	Low-Pesticides
Production of fruits	0.7941	0.7597	0.9966

### 3. 과실류 저농약 인증제 폐지에 대한 의식실태 분석

저농약인증 폐지에 있어, 과실류에 대한 생산자와 소비자의 의식실태를 알아보기 위해 설문조사를 실시하였다. 과실류의 경우, 무농약재배 및 유기재배가 다른 품목에 비해 상대적으로 어렵기 때문에 저농약인증 폐지에 대해 별도의 대책 마련을 요구하는 사례가 많다. 실제 친환경 과실류의 생산량 중 85% 이상이 저농약인증으로서, 저농약인증이 폐지됨에 따라 친환경농업의 목적인 농업환경개선 효과와 생산자의 차별화된 가격 수취, 소비자의 안전한 과일 소비 등에 대해 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

생산자 조사는 과실류 저농약인증 생산자 79명을 대상으로 실시하였다. 설문조사는 전화 통화 방식으로 2015년 5월 12일부터 5월 21일까지 약 10일 동안 진행하였다. 조사대상 생산자의 평균 나이는 약 62세이며, 평균 농업경력은 약 29년, 친환경농업 경력은 약 13년이었다. 그리고 소비자 조사는 2015년 4월에 226명을 대상으로 실시하였다. 조사대상 소비자 226명 중 남성 112명, 여성 114명이며 평균연령은 약 44.1세, 평균 가구원 수는 약 3.3명이었다.

#### 1) 과실류 저농약인증 폐지에 대한 의견

과실류 저농약인증 폐지에 대한 생산자와 소비자의 반응은 다음과 같다(Table 7).

첫째, 생산자의 경우에 과실류 저농약인증을 계속 유지해야 한다는 의견이 36.7%로 가장 많았다. 또한 저농약인증 폐지와 관련하여 과실류에 대해서는 별도의 대책이 필요하다(6.3%)와 품목 특성에 따라 인증제를 다양화해야 한다(3.8%) 등과 같이 과실류에 대한 별도의 제도적 조치가 필요하다는 의견이 10.1%이었다. 반면에 저농약인증 유효기간(2010~2015년)이 끝났으므로 폐지되어야 한다는 의견은 11.4%에 불과하였다. 기타 의견(27.9%)으로는 저농약 과실류의 GAP전환 유도는 문제가 많다는 의견과 현실적인 대책이 준비되지 않은 상태에서 과실류 저농약인증을 폐지하였다거나 친환경농업이 위축되는 길이며, 저농약 과실류 생산이 감소되는 상황을 막아야 한다는 의견이 주를 이루었다.

둘째, 소비자의 경우에도 과실류의 저농약인증 폐지에 대해 반대의견이 대부분이었다. 즉 과실류 저농약인증의 유효기간이 끝났으므로 폐지되어야 한다는 의견은 불과 6.2%이었다. 반면, 과실류 저농약인증은 계속 유지되어야 한다는 28.3%, 저농약인증 폐지와 관련하

여 별도대책이 필요하다 25.2%, 품목의 특성에 따라 인증제를 다양화해야 한다는 29.2%로서, 조사대상 소비자의 82.7%가 과실류 저농약인증의 유지 또는 대안의 마련을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

Table 7. Remarks to abolishing low-pesticide certification

	Producer (%)	Consumer (%)
Maintenance of low-pesticide certification	36.7	28.3
Abolishment of low-pesticide certification	11.4	6.2
Another measure to abolish low-pesticide certification	6.3	25.2
Diversified certifications to item traits	3.8	29.2
Non concerns	13.9	11.1
Others	27.9	0.0
Total	100.0	100.0

## 2) 과실류 저농약인증 폐지 후 대응방향

과실류 저농약인증 폐지 후 대응방안에 대한 생산자 및 소비자의 의견은 다음과 같다 (Table 8).

첫째, 생산자의 경우, GAP로 전환하겠다는 비율이 약 52.0%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 관행재배로 전환(19.5%)과 저농약 생산유지(19.5%)이었다. 그리고 무농약으로 전환은 9.1%이었고, 유기농으로 전환하겠다는 생산자는 전혀 없었다. 이는 정부가 저농약인증을 폐지함으로써, 무농약재배 및 유기재배로 전환을 유도하여 친환경농업의 수준을 향상시키고자 하는 의도가 과실류에서는 한계를 보이고 있다는 점을 의미한다.

Table 8. Correspondences to abolishing low-pesticide certification

Producer		Consumer	
Item	%	Item	%
Change over to GAP	52.0	Purchasing GAP	15.5
Change over to conventional	19.5	Purchasing conventional	19.5
Low-pesticide	19.5	Purchasing low-pesticide	5.3
Change over to non-pesticide	9.0	Purchasing non-pesticide	23.9
Change over to organic	0.0	Purchasing organic	21.7
Others	0.0	Others	14.1
Total	100.0	Total	100.0

둘째, 소비자의 경우에는 무농약인증 및 유기인증 과실류를 구입하겠다는 비율이 각각 23.9%와 21.7%로서 비교적 높게 나타나고 있다. 그리고 관행재배 과실류 구입이 19.5%, GAP 인증 구입 15.5% 등으로 나타났다.

생산자와 소비자의 대응방향에서 나타난 바를 근거로 하여 친환경 과실류의 생산 및 소비에 대해 다음과 같이 예측할 수 있다.

첫째, 생산자와 소비자 간 대응방향이 상호 대응관계를 가지고 있지 않으므로 수요-공급 간 불일치 현상이 발생할 수 있다. 생산자는 GAP로 전환이 52.0%인데 반해 소비자의 구입의사는 15.5%, 저농약 생산유지는 19.5%인데 구입의사는 5.3%이다. 또 생산자의 무농약 및 유기재배로 전환의사는 9.0%인데 반해 소비자의 구입의사는 무려 45.6%나 된다.

둘째, 생산자는 GAP인증 과실류의 생산을 늘릴 계획이지만, 소비자의 수요는 크게 증가하지 않을 전망이다. 따라서 GAP인증 과실의 과잉공급 현상이 나타날 우려가 있으며, 관행에 비해 차별화된 가격을 받기 어려울 것으로 생각된다. 따라서 정부의 GAP인증 과실류 생산의 확대 정책은 신중하게 추진되어야 할 것이다. GAP 확대를 위한 교육 및 홍보, 보급 등에 소요되는 비용과 그에 따른 편익에 대한 비교 분석이 전제되어야 한다는 것이다.

셋째, 무농약인증 및 유기인증 과실류의 초과수요 또는 공급 과부족 현상이 나타날 수 있다. 그렇지만 과실류의 무농약재배와 유기재배 생산이 쉽지 않기 때문에 친환경 과실류 구입에 대한 소비자의 욕구는 충족되기 어렵다. 역으로 무농약재배 및 유기재배 과실류의 초과수요로 인해 가격이 상승하여 생산자의 수취가격은 향상될 가능성이 있다.

### Ⅲ. 과실류 저농약인증 폐지의 문제점

과실류의 저농약인증 폐지에 따른 문제점과 저농약인증 폐지에 대한 일반적인 문제점은 다음과 같다.

첫째, 앞에서 살펴본 바와 같이, 과실류의 저농약인증 농가의 선택대안은 GAP 전환 및 관행농업으로 전환(각각 52.0% 및 19.5%), 저농약 생산 유지(19.5%), 무농약으로 전환(9.0%) 등 세 가지로 구분할 수 있다. 이 가운데 GAP로 전환과 관행농업으로의 전환은 친환경농업정책이 퇴보를 의미한다. 과거에 저농약인증 과일을 생산함으로써, 제한적이지만 환경보전 효과를 나타냈던 지역에 제초제 등 화학적 자재의 투입이 증가되기 때문이다. 즉 저농약 과실류 생산이 기여한 일정부분의 환경보전기능이 축소되는 것이다. 또한 저농약 과실류 생산농가의 인증프리미엄 가격이 증발하여 농가수취가격이 하락함으로써 농가소득의 감소를 가져올 수 있다.

둘째, 저농약인증을 폐지한 목적이 불분명하다. 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률(친환경농어업법)의 목적은 환경보전기능의 증대, 환경오염 감소, 친

환경농업인 육성, 친환경농산물 및 유기식품 관리, 생산자 및 소비자 보호 등이다. 저농약 인증을 폐지함에 따라 과실류 저농약인증 생산자가 GAP나 관행농업으로 전환하겠다는 비율이 71.5%나 되었다. 따라서 생산자 및 소비자조사 결과에서 나타난 것처럼, 저농약인증 폐지와 관련된 별도대책이 마련되어야 한다는 점을 제기하고 있다. 또는 친환경농업 또는 유기농업의 본질을 반영한 새로운 제도로 개선하는 것이 미래지향적일 수 있다.

셋째, 저농약인증이 폐지됨에도 불구하고 우리나라 친환경농산물 인증제도는 세계적 추세에 부합되지 않는 과도기적 상태에서 머물러 있다. 다시 말하면, 개방화시대에 국제적인 관점에서 친환경농업의 기준 및 인증제도와 관련된 근본적인 문제가 해결되지 않는 것이다. 유럽이나 미국, EU국가들은 유기농업과 유기가공품(식품, 비식품)만을 대상으로 관련 정책이 추진되고 있다. 반면에 우리나라는 유기농업과 무농약재배와 혼합되어 국제적으로 통용되지 않는 친환경농업의 범주를 가지고 있다.

넷째, 유기농업의 차별적 가치가 제대로 인정받지 못하고 있다. 소비자는 친환경농산물과 유기농산물을 혼동하고 있어 악화가 양화를 구축하는 현상이 나타나고 있다. 그래서 유기농산물의 시장규모는 한정되어 있으며 틈새시장에서 벗어나지 못하고 있다. 유기농산물의 경우, 계약재배에 의해 계약물량과 출하가격이 결정되는 상태에서 한정된 물량만을 생산하는 생산자가 많다. 친환경농산물 생산자 또한 유기농업의 차별화된 가치에 대한 인식이 부족하여 농자재 중심의 인증기준에 초점을 두고 영농활동을 하는 경우가 많다. 즉 유기농업의 생태적 가치와 생명순환의 원리 및 물질순환의 원리, 유기농업의 철학과 역사를 등한시하고 있는 실정이다.

다섯째, 2010년부터 저농약 신규인증이 폐지되었지만, 저농약인증 면적의 감소율에 비해 유기재배 면적의 증가율은 미미하며 무농약재배 면적은 오히려 감소추세를 보이고 있다. 이는 무농약농산물 및 유기농산물의 수요가 증가하지 않는데 기인하고 있다. 소비자는 최종생산물의 안전성에 초점을 두고 구입하는 경향이 강하여, 친환경농산물이 일반농산물로 대체되는 현상이 나타나고 있는 것으로 생각된다. 친환경농업의 공익적 기능이나 외부경제 효과, 환경 및 생태계에 미치는 긍정적인 영향에 대한 인식도 부족하다. 따라서 친환경농업이 지향하는 목표를 달성하기 위한 제도적 체계의 재정비가 필요한 시점이라고 판단된다.

#### IV. 저농약인증의 폐지에 따른 제도적 개선방안

친환경농업은 저농약재배와 무농약재배, 유기재배 등 세 가지 종류로 구분되어 왔다. 그런데 2010년부터 저농약 신규인증이 폐지되었고, 2016년부터는 친환경농업의 범주에서 완전히 제외된다. 국제적 기준이나 세계적 추세, 그리고 친환경농업의 궁극적인 목표 등에 비추어 볼 때, 저농약인증의 폐지는 임시방편적인 정책으로서 지속가능한 제도로의 변화라고

할 수 없다.

1997년 친환경농업육성법이 제정되었고, 2009년에 법률 개정을 통해 저농약인증을 삭제하여 2010년부터 저농약 신규인증 폐지, 2016년 저농약인증의 완전 폐지를 규정하였다. 2013년에는 법률을 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률로 전면 개정하여 유기가공식품 상호 동등성 인정 조항을 추가하였다. 또한 FTA 등 시장개방으로 인해 유럽, 미국, 호주 등으로부터 유기가공식품의 수입이 증가하고 있다. 이로써 우리나라 친환경농업이 국제적인 기준과 부합되는 방향으로 제도적 변화가 필요하다.

저농약인증의 폐지를 계기로 하여 본질적이고 미래지향적인 친환경농업의 제도적 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 유기농산물과 무농약·저농약농산물을 상호 분리하여 각각을 대상으로 하는 별도의 육성법을 제정해야 한다. 즉 유기농산물 및 유기가공품(식품, 비식품)만을 대상으로 하는 법률을 별도로 제정하여 국제적 기준과 추세에 부합되도록 해야 한다. 또한 무농약·저농약농산물과 그 가공품을 친환경농산물로 하는 법률을 제정하는 방향이다. 친환경농산물로서 무농약·저농약농산물은 유기농산물로 전환 발전시키는 전단계의 위치를 부여하는 것이다(Fig. 4).

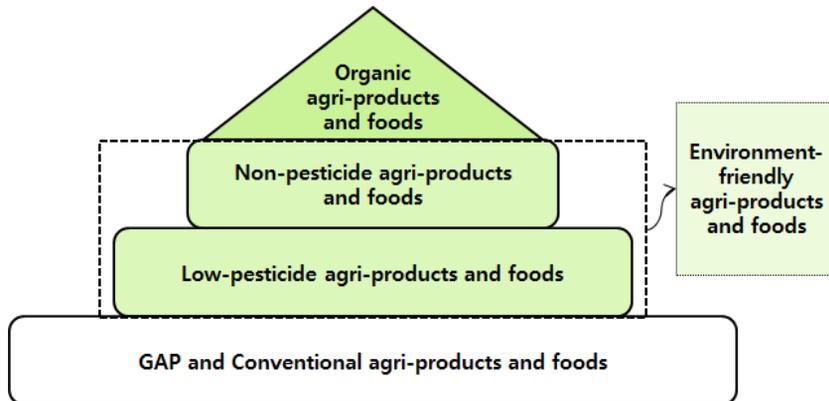


Fig. 4. Systems among organic, environmental friendly, GAP and conventional agriculture.

일본의 경우, 유기농산물 및 유기식품은 JAS법에 근거를 두고 있으며, 무농약 및 감농약은 특별재배농산물로 취급하여 자발적 표시제를 시행하고 있다. 그리고 중국은 유기 및 유기전환식품, 녹색식품, 무공해식품 등이 각각 독자적인 법규 또는 표준에 근거하고 있다. 예컨대 유기 및 유기전환식품은 근거를 GB/T 19630-2005에 두고 있으며 국제표준에 근접한 기준을 가지고 있다. 녹색식품에 있어, AA급은 유기재배와 유사한 기준이며 A급은 우리의 저농약과 유사하다. 무공해식품은 안전성 측면에서 최소한의 조건을 가진 농식품을 말하며, 일반농식품은 농약잔류나 중금속, 유해물질 등에 대한 특정한 제한이 없다.

둘째, 유기농업과 무농약·저농약농산물에 대한 이력추적제의 도입이 필요하다. 친환경 농업의 물질주의와 실적주의, 시장원리에 편승한 물질적 및 경제적 이득 일변도의 자세는 친환경농업의 본질을 추구하는데 장애요인으로 작용하고 있다. 특히 2014년에 무더기로 적발된 인증위반 사례<sup>1)</sup>는 친환경농업의 현 실태를 보여주었다. 이러한 인증취소 사례를 보면, 쌀과 채소류에서는 무농약인증 기준위반이, 과실류에서는 저농약인증 기준위반이 대부분을 차지하고 있다. 이로 인한 소비자의 친환경농산물에 대한 불신은 유기농산물의 수요 감소로 연계되고 있다. 친환경농산물에 대해 소비자의 신뢰를 회복하고 친환경영농에 대한 정직성을 보증하기 위해서 이력추적제의 도입이 필요하다.

셋째, 유기농업의 원칙과 가치가 재정립되어야 한다. 유기농업은 생명철학과 공생철학을 바탕으로 환경과 생명을 풍요롭게 하는 가치를 추구하는 농법이다. 그리고 순환농법 즉, 물질순환 및 자원순환, 양분균형, 복합영농, 윤작 및 간작 등의 경영방식이 도입되어야 한다. 또 가족농의 협동조직을 통한 생산-가공-유통의 계열화 등 협동과 관계성의 원칙이 관철되어야 한다. 소비자와의 관계성 회복을 통한 신뢰구축을 위해 도농교류, 견학 및 체험 등이 실천되어야 한다.

넷째, GAP는 저농약을 대체할 수 있는 기준을 가지고 있지 않으므로 관행농업의 발전단계로 추진되어야 한다. GAP는 제조제 등 화학적 자재를 사용할 수 있으며, 이력추적을 위해 생산과정을 기록하는 경영일지 작성에 초점이 있다. 따라서 GAP는 친환경농업보다는 관행농업에 더 가까운 경영방식이라고 할 수 있다. 저농약인증 폐지의 대안으로서 GAP를 교육·홍보한다면, 이는 친환경농업을 퇴보시키는 결과를 초래할 것이다.

## V. 결 론

농업의 환경보전기능 증대와 안전한 농산물에 대한 소비자 신뢰 구축은 친환경농업의 중요한 목표이다. 또한 개방화시대에 국제적 기준에 맞는 친환경농업의 제도적 재정립이 필요하다. 따라서 이 연구에서는 저농약인증의 폐지를 계기로 친환경농업의 제도적 개선방안을 제시하였다.

지금까지 친환경농업 육성정책의 대상으로서 저농약 및 무농약재배, 유기재배 등 세 가지 종류를 포함해왔다. 그런데 2016년부터 저농약재배는 제외하고 무농약과 유기농업만을 대상으로 한다. 국제적 기준에 부합되기 위해서 향후에 무농약재배도 제외시키는 것은 예

1) 친환경인증 기준 위반으로 3,753농가(인증농가의 약 3.0%)가 인증 취소되는 사건으로서, 친환경농 자재에 농약혼합 살포, 모내기 전 분담에 제조제·화학비료 사용, 범씨소독에 화학합성농약 사용, 농약을 사용한 육묘장에서 모종 구입, 농약이 함유된 상토나 자재 사용 등이었다(Mafra, 2014. 7. 30).

측 가능한 정책방향이다. 하지만 무농약재배와 저농약재배도 농업의 환경보전기능을 수행하고 있다는 사실을 직시해야 한다. 특히 무농약 및 유기로 전환하기 어려운 과실류에 있어, 저농약인증의 폐지는 친환경농업의 축소를 초래하고 환경보전기능의 효과가 크게 감소하게 된다.

따라서 무농약 및 저농약재배의 환경보전기능을 유지시키고, 유기농업을 발전시키기 위해서는 현재 제도의 재정립이 필요하다. 유기농업 선진국의 사례와 같이, 무농약·저농약재배를 친환경농업으로 묶고 유기농업과 분리함으로써, 친환경농업과 유기농업 등 두 가지 유형의 새로운 제도를 마련할 필요성이 있다. 그리하여 유기농업의 가치 및 철학, 순환농법 등 경영방식을 실현하기 위한 정책이 차별적으로 추진되어야 한다. 무농약·저농약재배의 경우, 환경보전기능을 유지시키면서 유기농업으로 전환 발전시키기 위한 차원의 정책이 독자적으로 추진되어야 한다.

[Submitted, November. 11, 2015 ; Revised, November. 25, 2015 ; Accepted, December. 3, 2015]

## References

1. Kim, H. 2014. Issues and Alternatives to Abolishing Low-pesticide Certification, National Assembly Discussion Meeting.
2. Kim, H. and S. B. Yang, 2015. Managements of Low-pesticide Certification System by Private Organization. Korean Association of Organizations for Environment-friendly Agri-Products Certification.
3. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA), [www.mafra.go.kr](http://www.mafra.go.kr)
4. National Agricultural Products Quality Management Service (NAQS), [www.enviagro.go.kr](http://www.enviagro.go.kr)
5. Yang, S. B. and H. Kim. 2015. An Analysis of Performance and Farmer's Awareness on the Large-Scale Environment-friendly Agricultural Districts. Korean J. of Organic Agric. 23(1): 19-30.