

우리나라 유기가공식품 관리제도의 현황과 발전방향

Current Situation and Developmental Direction for Organic Food Control Systems in Korea

김 명 호

Myung-Ho Kim

한국식품연구원 우수식품인증센터

Food Certification Center, Korea Food Research Institute

1. 서론

국민 소득수준의 향상과 함께 개인의 건강 및 웰빙에 대한 관심이 높아지면서 동시에 지구온난화 등의 지구환경 문제의 심각성이 집중 조명되면서 유기농업을 통해 생산된 유기농산물과 이들을 원료로 하는 유기가공식품의 소비는 최근 10년간 급격히 증가하고 있으며, 이러한 추세는 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 공통적인 현상이 되어서 유기농업의 확산을 위한 계기가 되고 있다. 2012년 2월에 Willer, Helga and Kilcher, Lukas (Eds.)가 발표한 세계유기농업 통계에 따르면, 유기농산물 인증이 이루어진 국가가 세계적으로 2007년에 138개국에서 2010년에는 160개 국가로 증가하였고, 유기 농경지의 경우 1999년에 1,100만 ha이었던 것이 2010년에는 3,700만 ha까지 약 3.5배 증가한 것으로 보고하고 있으며, 유기농업에 종사하는 생산자 수도 2010년에 169만 농가에 달하였다. 유기농지는 대륙별로 보면 호주가 포함된 오세아니아가 가장 넓었고, 그 다음이 유럽과 남미의 순이었다.

또한 동 통계표에서는 Organic Monitor의 자료를 인용하여 2010년의 전 세계 유기시장 규모를 591억 USD(2000년에는 179억 USD로 10년만에 3배 신장)로 추산하고, 이 중 미국이 267억 USD로 가장 큰 시장이었으며, 세계 인구 1인당 연간 약 8.6달러어치의 유기식품을 소비한 것으로 보고하였다. 기본적으로 전세계 유기식품 매출액의 96%가 미국과 유럽에서 발생함에 따라 지역 내에서의 생산과 소비 간에 불균형을 초래하여 국제적인 유기식품의 교역이 이루어지게 하고 있다. 특히 2005년 이후부터 전세계적으로 유기식품의 공급량 부족현상이 계속되는 것으로 나타났고, 인구 1인당 유기식품 소비량이 가장 높은 국가는 스위스와 덴마크 및 룩셈부르크의 순이었다. 2010년 기준 전 세계 유기농산물 매출액 대비 국내 매출액은 0.5% 미만이었지만, 우리나라의 경우에도 유기농산물 생산량은 동 기간 중에 약 12배 성장하여 세계의 평균 성장률 3.5배를 크게 앞지르는 성장세를 지속하여 왔다(표 1 참조).

아울러, 2010년 현재 세계 84개 국가가 유기식품 관리

Corresponding author: Myung-Ho Kim
Korea Food Research Institute,
Seongnam 463-746, Korea
Tel: 82-31-780-9291
Fax: 82-31-780-9154
E-mail: kim4567@kfri.re.kr

표 1. 연도별 국내 유기농축산물 인증건수와 생산량 현황

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
건수(건)	183	437	713	781	1,184	1,629	1,832	2,182	2,572	3,025	3,323
농가수(호)	442	1,505	2,748	3,283	5,421	7,235	7,606	8,622	9,498	10,888	13,474
면적(ha)	450	1,602	3,325	4,622	6,094	8,560	9,729	12,035	13,343	15,517	19,311
출하량(톤)	10,672	21,116	33,287	36,746	68,347	97,075	109,181	125,859	119,890	140,334	144,009

를 위한 자체 법령을 보유하고 있으며, 유기농산물과 가공품에 대한 인증을 실시할 수 있는 인증기관은 2011년에 549개 기관이 등록되어 있다고 보고하였으며, 인증기관 보유 숫자가 높은 국가는 일본, 한국, 미국의 순이었다.

우리나라 친환경농업육성법에서는 친환경농업을 “합성농약, 화학비료 및 항생·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나 사용을 최소화하고 농업·수산업·축산업·임업 부산물의 재활용 등을 통하여 농업생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농·축·임산물(이하 “농산물”이라 한다)을 생산하는 농업”으로 정의하고, 이러한 친환경농업을 경영하는 과정에서 생산된 농산물을 “친환경농산물”로 정의하고 있으며, 그 생산방법과 사용자재 등에 따라 유기농산물과 무농약농산물로 분류하고 있다. 또한, 식품산업진흥법에서는 친환경농업육성법 제17조제1항에 따라 인증을 받은 유기농산물을 원료 또는 재료로 하여 제조·가공·유통·판매되는 식품을 “유기농식품으로 정의하고 있다.

한편, 유기농업과 관련해서 국제유기농운동연맹은 “유기농업은 토양과 생태계, 그리고 사람의 건강을 지켜주는 생산시스템으로서, 환경에 부정적인 영향을 미치는 투입자재의 사용을 억제하면서 생태학적 절차에 의존하고 생물다양성을 유지면서 동시에 지역 환경조건에 적합한 주기로 농업생산을 하는 방식이다. 유기농업은 공유하는 환경을 이롭게 하고 모든 이해관계자들의 삶의 질과 공정한 관계를 증진시키기 위하여 전통과 혁신 및 과학을 결합한다.”고 정의하고 있다. 또한, IFOAM은 “건강”, “배려”, “생태계” 및 “공정성”을 유기농업의 4대 원칙으로 제시하고 있다. 유기농업이 추구하는 건강의 대상은 사람뿐만 아니라 모든 생물체를 포함한 생태계 자체의 건강을 추구하는 것이며, 생태계 자체의 건강을 보호하기 위해서는 자원의 재순환 또는 재사용과 지역환경에 적합한 농업의 채용을 통해 생물학적 다양성을 유지하고 보호하여야 한다는 것을 강조하고 있다. 또한 유기농업은 미래에 대

한 책임을 가지고 다음 세대에 대한 배려를 하면서 축적된 지식과 합리적인 예방조치를 투명하게 수행하여야 하고, 동시에 공평하고 정당한 공정성이 확보되도록 전 세계 인류의 빈곤퇴치와 식량주권을 존중하여 복지사회를 건설하는데 이바지하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 결론적으로 유기농업은 농업의 지속가능한 발전을 보장하면서 인류의 삶의 질을 향상시키는 수단으로 자리잡고 있다.

이러한 유기농업은 1924년에 독일의 Rudolf Steiner가 개설한 농업강연에서 처음으로 도입된 개념으로 이후 1943년에 Albert Howard경이 발간한 농업성서(Agricultural Testament)에서 그 방법론이 보다 구체화된 개념이다. 이러한 유기농업운동은 1972년 11월 5일에 프랑스의 베르사유 궁에서 국제유기농운동연맹(IFOAM)이 발족하면서 전 세계를 통해 유기농업의 원칙과 기준에 관한 정보를 확산하고 교환하는 방식으로 세계 유기농업 운동을 주도하고 있으며, IFOAM은 1980년에 유기농업에 대한 기본규격(Basic Standards)의 초판을 발간하여 유기농업의 개념을 세계적으로 확산하는데 크게 기여하여 오고 있다.

이와 함께, 국가 또는 공공부문에서는 1974년에 미국의 Oregon주에서 유기농업에 관한 법률을 전 세계에서 최초로 제정하면서, 유기식품의 관리에 관한 정부의 관심이 크게 증가하였고, 이후 1985년에는 프랑스가 유기식품 규제를 위한 법률을 입법하였고, 1989년에는 미국이 유기식품생산법을 제정하기에 이르렀으며, 1991년에는 EU 차원에서 유기식품관리규정(EC 2092-1991)을 제정하는 등 정부당국의 관심이 지속적으로 고조되어 왔고, 1999년에는 CODEX 식품표시분과위원회에서 유기식품의 생산 및 판매에 관한 지침을 제정하여 유기농업의 국제적 확산에 기여하게 되었다.

소비자의 식품안전과 건강 추구 및 식품선택 기준으로서 관능적 특성 우선과 동물복지에 대한 인식증가는 유기식품 시장의 지속적인 확대에 기여하여 왔지만, 상대적으로 관행농법에 따른 농산물에 비해서 비싼 가격과 생산능

력의 부족 및 유기식품에 대한 올바른 정보부족과 나아가서 유기적 순수성 자체에 대한 의구심이 여전히 유기식품 시장 성장의 제한요소로 작용하고 있다. 특히, 유기적 순수성에 대한 소비자 불신을 해소하기 위하여 국가별로 법률규제 수단을 통한 인증제도 또는 민간 자율적인 인증제도를 도입하여 운영하고 있으며, 민간 주도의 유기식품에 대한 국제적으로 널리 통용되는 인증제도는 역시 IFOAM의 유기보증시스템(OGS)을 통한 인증제도로 IFOAM은 이의 관리를 위해 인증기관의 지정 및 관리를 전담하는 조직으로 IOAS를 설립하여 제도 운영 및 관리를 하도록 하고 있다.

민간 주도의 인증제도와 함께 2010년 현재 세계 86개 국가가 개별 국가의 법령에 따라 유기식품을 관리하고 인증할 수 있는 관리제도를 운영하고 있으며, 유기식품 시장의 성장이 가속화되면서 대륙 간에 수요와 공급의 불균형이 발생함과 함께 WTO 체제하에서 TBT 협정에 따른 비관세 무역장벽의 타파를 위한 수단으로서 유기식품의 인증과 관리에 관한 개별 국가의 제도별 차이점에도 불구하고 상대방 국가의 유기식품 관리제도가 자국의 제도와 동등한 효력을 발생한다는 것을 인정하는 동등성 협약도 다양하게 체결되어 왔다.

세계 유기식품 시장은 그동안 1990년대 중반 EU에서 발생한 BSE와 2000년대 초반의 Dioxin오염사고 등으로 인하여 소비자의 관심이 급증하여 독일의 경우 이 시기에 소비량이 연간 30% 이상 증가하기도 하였다. 이후 2000년대 중반의 세계 경제위기 이후 주춤해진 유기 식품품 세계시장의 성장세는 2009년 이후 다시 회복단계에 접어들고 있다. 수년 동안 두 자리 수의 성장을 지속한 후에 2009년에는 유기식음료 시장이 단지 5% 성장에 그쳤지만, 건실한 성장률은 앞으로도 계속될 것으로 전망되며, 이는 유기식품 전문 판매점의 숫자와 전문점에서의 매출액이 매년 꾸준히 증가하고 있다는 점으로 뒷받침되고 있다.

유럽의 유기 식음료 시장은 재정위기에 가장 큰 영향을 받아왔다. 이는 소비자의 구매력 감소와 소매점에서의 다양한 유기제품 경영합리화가 2009년에 영국시장의 위축을 가져왔으나, 유럽시장에서 가장 큰 독일 시장은 성장이 없었다. 반대로 프랑스와 스웨덴을 포함한 일부 국가들은 약 15%까지 성장한 회복세를 보였다. 2010년에 유럽시장을 제치고 세계에서 가장 큰 시장으로 성장한 북미주 시장에서는 건실한 성장이 지속되고 있다. 많은 유기 제품군에서

공급부족을 계속 발생시켜서 다양한 국가로부터 수입을 계속 하게 하고 있다. 남아메리카는 유기 과일, 채소, 육류, 종자, 견과류 및 성분재료의 주요 공급처가 되고 있다.

신선 농산물 군이 유기 식음료 판매액의 대부분을 차지하고 있다. 사과, 오렌지, 당근 및 감자와 같은 과채류가 유기제품을 구매하는 소비자에게 전형적인 접점이 되고 있다. 신선함과 자연적이라는 것이 건강하고 영양가 높은 식품을 찾는 소비자에게 어필되고 있다. 낙농 제품 및 음료가 유기 제품군에서 그 다음으로 중요한 제품이다. 이러한 유기식품의 소비형태는 국내 유기식품 시장에서도 유사한 경향을 나타내고 있다.

II. 우리나라 유기식품 관리제도 운영역력과 현황

I. 친환경 농수산물 관리제도의 이력

우리나라에서 유기식품에 관한 관리제도는 1990년대 초반에 WTO 체제 출범에 대응하기 위한 방안의 하나로써 국산 농수산물의 경쟁력 강화를 위하여 1992년 7월에 농림수산부가 「농산물의 규격화 및 품질인증에 관한 운영요강」을 제정·고시하여 “특산물 품질인증제도”를 도입하면서 이에 따라 친환경농산물 인증제도를 운영할 수 있게 한 것이 그 효시이다. 이 고시는 1993년 6월에 「농수산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」을 제정하면서 특산물 품질인증제도에 대한 법적 근거를 마련하게 되었고, 이에 따라 같은 해 12월에는 유기 및 무농약 재배 농산물에 대한 품질인증제를, 그리고 1996년 3월에는 저농약 재배농산물에 대한 품질인증제를 도입하여 친환경농산물에 대한 인증을 특산물 인증제도에 근거하여 단계적으로 확대하였다.

이처럼 특산물 인증제도에 근거하여 친환경농산물 인증제도가 시행되는 가운데, 1997년 3월에 「농수산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」을 개정하면서 “유기농산물”에 대한 표시제도를 도입하여 같은 법 시행규칙에서 유기재배농산물, 전환기유기재배농산물, 무농약재배농산물 및 저농약재배농산물의 4가지 친환경농산물에 대하여 별도로 정한 기준에 적합하게 생산한 자가 별도의 인증을 받지 않고 해당하는 종류의 농산물임을 표시할 수 있게 하는 표시제도를 도입하여 인증제도와 표시제도가 병행하여 시행되는 상황을 초래하였다. 이러한 상황 속에서 농

업의 환경보전기능 증대와 농업으로 인한 환경오염을 줄이며 환경농업을 실천하는 농업을 육성하여 지속가능하고 환경친화적인 농업을 추구하기 위하여 1997년 12월 13일에 「환경농업육성법」을 제정하면서, 특산물인증제도는 「농수산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」에 따라 인증제도로 존치하고, 친환경농산물에 대한 표시제도는 「환경농업육성법」으로 이관되어 생산자가 국립농산물검삭소장에게 신고하여 신고필증을 교부받아서 표시하는 제도로 전환되었다.

「환경농업육성법」에서 정한 신고제에 따른 친환경농산물의 표시제도 운영이 「농수산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」에 따른 특산물 인증제도와 혼용되면서 생산자 및 소비자 모두에게 혼란이 가중되고, 표시제에 따라 표시한 친환경농산물의 신뢰성에 대한 소비자의 의구심이 증폭되는 문제가 발생함에 따라 「환경농업육성법」을 2001년 1월에 「친환경농업육성법」으로 개정과 함께 친환경농산물 인증제도로 통합하면서 신고에 따른 표시제도를 폐지하였다. 친환경농산물의 종류를 일반친환경농산물, 유기농산물, 전환기유기농산물, 무농약농산물 및 저농약농산물의 5가지로 분류하였으나, 실제 인증기준에서는 일반친환경농산물의 기준을 정하지 않아서 기존의 4가지 친환경농산물에 대한 인증제도를 전면 실시하게 되었으며, 인증 유효기간을 1년으로 하여 매년 다시 인증을 받도록 규정하였다.

「친환경농업육성법」은 2006년 9월에 개정하면서 그동안 실제 인증을 하지 않고 있던 “일반친환경농산물”을 친환경농산물의 분류에서 삭제하고, 무농약농산물에 “무항생제추출산물”을 추가하면서, 유기농산물의 인증 유효기간만 1년으로 하고, 기타 친환경농산물의 인증유효기간은 2

년으로 연장하였다. 또한, 2009년 4월에 같은 법률을 개정하면서, 친환경농산물 중에서 전환기 농축산물은 유기농축산물에 포함시키면서 저농약농산물을 삭제하여 유기농산물과 저농약농산물의 2가지만 인증대상으로 규정하였고, 친환경농업에 사용되는 농자재에 대한 공시 및 품질인증제도를 전면 도입하여 친환경유기농자재의 신뢰성 있는 관리가 가능하게 하였다. 2009년 4월의 법률개정으로 인증대상에서 배제된 저농약농산물의 경우에는, 기존 인증받은 자의 보호를 위하여 2015년 말까지 인증유효기간 연장은 가능하도록 규정하고 있다.

아울러 2011년 3월의 법률 개정에서는 친환경농자재와 친환경유기농자재 및 이들을 이용하여 만든 친환경유기농자재 제품의 3가지 용어 정의를 규정하면서 공시 및 품질인증의 대상을 친환경유기농자재제품으로 제한하여 시행되게 하였고, 동 법률에 따른 친환경농산물 인증제도가 현재까지 시행되고 있다. 현재 운영되고 있는 인증대상 친환경농산물의 인증기준을 요약하면 표 2와 같다.

한편, 친환경수산물의 경우에는 2007년 8월 3일 수산물품질관리법을 일부 개정하면서 친환경수산물 인증제도가 처음으로 도입되었지만, 유기수산물에 대한 인증은 2012년 현재까지도 그 인증기준이 마련되지 않아서 시행되지 못하는 실정이며, 친환경수산물(수산가공품) 인증만 일부 양식수산물을 대상으로 실시하고 있다.

2. 유기농식품 관리제도의 운영현황

국내산 유기농산물을 원료로 사용하여 국내에서 제조가 공한 유기농식품은 「농수산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」에서 정한 “특산물”로 분류하여 1998년 11

표 2. 친환경농산물 종류별 인증기준

종류	기준
유기농산물	<ul style="list-style-type: none"> 유기합성농약과 화학비료를 일체 사용하지 않고 재배 전환기간 : 다년생 작물은 3년, 그 외 작물은 2년
무농약농산물	<ul style="list-style-type: none"> 유기합성농약은 일체 사용하지 않고, 화학비료는 권장 시비량의 1/3이내 사용
저농약농산물 (※2015년 이후 전면 폐지)	<ul style="list-style-type: none"> 화학비료는 권장시비량의 1/2이내 사용하고, 농약 살포횟수는 “농약안전사용기준”의 1/2이하 사용시기는 안전사용기준 시기의 2배수 적용 제조제는 사용하지 않아야 함 잔류농약 : 식품의약품안전청장이 고시한 “농산물의 농약잔류허용기준”의 1/2이하

월 6일 국립농산물검사소 고시 제98-14호인 “유기농산물 가공품 품질인증에 관한 규정”을 제정하면서 인증제도가 시행되었다. 이 고시는 정부조직명 변경에 따라 1999년 10월 9일에 “국립농산물품질관리원고시 제99-6호”로 개정되었고, 2001년에 개정된 친환경농업육성법의 개정 내용을 반영하여 2차 개정이 이루어졌고, 2006년에는 국무조정회의에서 유기농산물의 인증제도 운영에 관한 업무를 농림부가 담당하도록 결정됨에 따라 유기농산물 인증제도의 운영기준 및 절차를 국제유기농운동연맹(IFOAM)의 기본표준(Basic Standard)을 기준으로 추가 정비하여 인증심사기준을 개정하는 제3차 개정이 이루어졌다. 이 고시는 당초 국내산 유기농산물을 가공한 가공품만을 인증대상으로 하다가 2006년부터는 친환경농업육성법에 따라 인증받은 농산물을 국내에서 제조가공한 가공식품으로 인증대상을 확대하였지만 여전히 수입 유기농산물은 인증대상에 포함시키지 않는 제한성을 가지고 운영하였고, 2007년 말까지 김치류 등 94개 품목 187건의 인증실적을 기록하였다. 이 고시에 따른 인증제도는 2007년 12월 31일 제정된 「식품산업진흥법」에서 유기농산물의 인증제도의 실시에 관한 법률근거가 마련되면서, 별도의 폐지고시없이 자동 폐지되었고, 이에 따라 동 고시에 따라 인증받은 유기농산물 역시 「식품산업진흥법」에 따른 유기농산물 인증제도로 승계되지 않았다.

한편, 2000년 1월에 개정된 식품위생법(법률 제6145호)의 제10조(표시기준)에 따라 판매를 목적으로 하는 식품에 대한 표시기준으로서 식품의약품안전청장이 2001년 1월에 고시한 “식품 등의 표시기준” 제3조 바목에서 “유기농산물”의 표시기준을 별지로 정하도록 규정하여, 국내에서 생산되는 유기농산물은 「친환경농업육성법」에 따라 인증을 받은 유기농축산물을 95% 이상 사용한 경우에는 “유기”라는 표시를 사용할 수 있게 규정하였고, 외국에서 수입되는 유기농산물의 경우에는 우리나라 친환경농업육성법에 따라 인증을 받은 유기농산물이나 그 인증기준 이상의 유기농산물을 원료로 사용한 유기농산물이나 우리나라 친환경농업육성법에서 기준이 설정되지 않은 유기농산물의 경우에는 해당 제품 수출국의 유기농산물에 대한 품질기준에 적합한 농산물을 사용하여 제조가공한 경우에는 “유기”라는 표시를 사용할 수 있게 허용하는 표시제도를 도입하여 시행하여 왔다.

특히, 표시제도에 따르는 경우 수입 유기농산물이 식

품위생법에 따른 표시기준에 적합한지 여부는 해당 제품의 수출국정부가 정한 유기농산물 및 유기농산물의 표시에 관한 규정에서 정한 인증기관 요건에 적합한 기관에서 발행한 인증서로 판단할 수 있게 규정함으로써 수입식품에 사용된 원료가 친환경농업육성법에 따라 인증받은 유기농산물인지 여부를 실질적으로 확인할 수 없는 문제점을 가지게 되었고, 우리나라 친환경농업육성법에 따라 인증을 받지 않은 유기농산물의 적합성은 “우리나라 인증기준 이상의 유기농산물”을 사용할 수 있게 하면서, 그 기준의 적합성은 해당 국가의 제도에 따른 인증기관의 인증서로 그 평가를 같음하게 하여서 사실상의 일방적인 동등성을 인정하는 결과를 초래했다. 이와 관련하여 국내 소비자단체 및 생산자단체를 중심으로 외국의 국가별 유기농산물의 인증기준에 차이가 있다는 점과 제3차 인증기관의 신뢰성 자체에 대한 논란이 증폭되었고, 동시에 국내산 유기농산물에만 인증제도가 적용됨으로써 소비자의 혼란과 불신이 지속적으로 제기되는 결과를 초래하였다. 아울러 국내에서 생산되는 유기농산물의 경우에도 인증제도와 생산자의 자율표시제가 병행 실시되어서 그 자체가 소비자의 혼란과 불신을 야기하는 문제를 가지고 있었다.

이러한 상황을 타개하기 위하여 2007년 12월 31일에 그동안 특산물인증제도를 운영하던 근거법령인 「농산물 가공산업육성법」을 폐지하고 「식품산업진흥법」을 제정하면서 “유기농산물”에 대한 인증제도를 전면 실시할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 하위법령 정비를 통해 2008년 7월 1일부터 인증제도가 실시될 수 있게 하면서 식품위생법에 따른 자율 표시제도는 2009년 12월 31일까지만 존속시키도록 하였다. 그러나, 「식품산업진흥법」에 따른 유기농산물 인증제도는 「친환경농업육성법」에 따라 인증을 받은 유기농산물만을 사용하여 제조가공한 제품만을 인증할 수 있게 규정하였고, 2009년 말까지 「친환경농업육성법」에 따라 “유기농산물 인증기관”으로 지정된 54개의 인증기관은 모두 국내에 소재하여 해외에서 생산되는 유기농산물에 대한 인증이 거의 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 국내 인증기관의 해외인증 실시에 따른 인증비용의 상승과 해당 수출국 정부의 자국제도에 따른 인증과 우리나라 제도에 따른 인증을 모두 받아야 한다는 중복인증의 문제에 대한 이의제기가 많았고, 특히 실제 해외소재 유기농산물 인증기관의 우리나라 제도에 따른 인증기관 지정신청 자체가 저조하여서 그 동안 식품위생법의

표시제도에 따라 외국에서 생산된 유기농산물을 사용하여 공급되던 유기농식품들의 수급차질이 가시화되면서 “표시제도”의 폐지를 2012년 12월 31일까지 유예하면서 외국 소재 인증기관의 지정 확대와 국내 유기농식품 인증제도의 국제적 조화를 위한 노력을 계속하여 오고 있다.

2009년부터 본격적으로 시행된 유기농식품 인증제도에 따른 인증실적을 살펴보면 2010년말 현재 전세계 19개국 총 285개 업체(국내업체 225개)가 인증을 받았으며, 인증품목별로는 378개 업체에서 23개 품목군 1,290개의 제품이 인증을 받았으며, 2012년 6월 현재는 308개 업체가 유기농식품 인증을 받고 있다.

3. 친환경농업육성법 전부개정을 통한 인증제도 개선

「식품산업진흥법」에 따른 유기농식품 인증제도는 유기농식품만을 그 인증대상으로 하고 있고, 유기농산물은 「친환경농업육성법」에 따라 인증을 받아야 하는 2원화된 법률체제는 실제 인증기관의 지정 및 관리와 인증제도 운영체제 자체를 2원화시키는 결과를 가져와서 효과적인 제도확산에 어려움이 발생하였고, 세계의 거의 모든 국가가 단일 법률에 따라 유기농식품 등의 관리가 이루어지고 있다는 점을 감안하여 인증제도 운영의 합리화에 필요한 「식품산업진흥법」 자체의 개정과 함께, 「친환경농업육성법」을 전부 개정하여 유기농수산물과 그 가공식품 및 비식용 유기농식품까지의 관리제도를 통합하여 관리할 수 있도록 법률 개정을 추진하였다.

이 과정에서 「식품산업진흥법」에 따라 운영되는 유기농식품 인증제도의 합리적인 운영을 위한 주요 개정내용으로는 유기농식품에서 사용할 수 있는 허용물질 목록의 개정과 인증기관의 지정요건을 국제표준화기구(ISO)가 정한 ISO Guide 65의 요구사항을 적용할 수 있게 하면서, 인증기관에 대한 지정 유효기간을 5년으로 신설하여 인증기관의 사후관리를 강화하는 등의 국제적 기준과 조화시키는 노력을 지속적으로 추진하여 왔다.

한편으로는, 식품위생법에 따른 유기농식품 표시제도의 폐지와 함께 인증제도의 전면 실시과정에서 국내 유기농식품의 안정적인 수급을 보장하면서 인증제도의 활성화를 도모하고, 동시에 WTO/TBT 협정의 2.7항에서 정하고 있는 동등성 수용의 원칙을 해소하기 위한 수단으로서 「친환경농업육성법」을 전부개정하는 과정에서 개별 국

가의 유기농식품 인증제도에 대한 동등성을 평가하여 그 동등성을 인정할 수 있는 근거를 확보하도록 추진하였지만, 국내 유기농산물 생산자단체 등이 국내 유기농업 보호를 위한 수단이 미흡하다는 이유로 농산물에 대한 동등성 인정을 반대하였으며, 이에 따라 국회에서 심의하는 과정에서 “유기농식품”에 국한하여 동등성을 인정할 수 있도록 수정하여 개정법률이 2012년 5월에 국회심의를 통과하여 6월 1일에 공포되었다.

개정된 법률의 명칭은 「친환경농어업육성 및 유기농식품 등의 관리·지원에 관한 법률」로 개정되어 친환경 어업의 육성정책도 같은 법률에서 추진되게 하였으며, 유기농수산물과 유기농가공식품 및 비식용 유기농식품을 모두 총괄 관리할 수 있을 뿐만 아니라, 비록 유기농식품에 국한되기는 하였지만, 외국 제도와의 동등성을 인정할 수 있는 근거를 확보하여 합리적인 인증제도가 운영될 수 있는 기반을 마련하였다. 개정 법률은 2013년 6월 2일부터 그 효력을 발생하게 되었으며, 다만, 개정법률 제25조에서 정하고 있는 상호주의 원칙에 따라 외국의 “유기농식품 인증”에 대한 동등성을 인정할 수 있도록 정한 규정은 동등성 인정을 위한 상호 협상기간 등을 감안하여 2014년 1월 1일부터 효력을 발생하도록 규정하고 있다.

III. 우리나라 유기농식품 인증제도의 발전방향

1. 유기농식품 인증제도 운영관련 발전방향

유기농식품 인증제도는 기본적으로 유기농식품의 생산 또는 취급에 관여하는 모든 사업자가 설정된 유기농식품 관련 규격에 따라 자신들의 사업이 관리됨을 보장할 수 있는 유기농관리계획을 수립하여 이에 따라 관리하고, 그 결과를 기록함으로써 지속적으로 “유기농 순수성”을 보증할 수 있음을 적격한 제3자 기관이 평가하여 증명을 제공하는 것이다.

효과적인 유기농식품 인증제도의 운영을 위해서는 가장 우선적으로 합리적인 유기농규격(Organic Standard)이 설정되어야 하며, 이를 위한 기본적 출발선으로 미국을 위시한 세계의 많은 국가들이 IFOAM의 기본규범(Basic Norm)과 Codex의 유기농식품 지침을 인용하거나 참고하면서, 개별 국가의 특수한 상황이나 환경에 따라 추가적인 요구사항을 규정하는 형태로 국가표준을 설정하고 있는 것이 일반적이다.

이와 함께 다양한 분야별로 다수의 유기 사업자를 개별 정부가 직접 관리하기에는 한계성이 있으므로 생산자와 소비자 모두를 대리하는 객관적인 입장을 견지할 수 있는 제3자 기관을 인증기관으로 지정할 수 있는 제도를 운영하고 있으며, 캐나다와 뉴질랜드의 경우에는 인증기관을 지정하는 지정기관을 별도로 정하여 정부 당국과 협력하여 인증기관을 지정할 수 있게 하고 있으며, 미국과 일본 및 우리나라 등은 정부당국이 직접 인증기관을 지정하는 방법을 채용하고 있기도 하다. 아울러 인정기관 또는 인증기관의 지정 또는 등록을 위한 기준으로는 ISO 17011과 ISO Guide 65(유럽표준은 EN 45011)가 가장 많은 국가에서 적용되고 있으며, 우리나라는 현재까지 인증기관 지정기준에만 ISO Guide 65가 적용될 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 유기식품 인증제도 운영에 필요한 기본적인 규격기준과 제도운영 체계는 국가별로 대동소이하지만, 개별 국가의 환경조건과 시장상황이 고려되면서 특정분야 또는 기술기준에서 차이가 나타나기도 한다. 이러한 사항을 고려하면서 우리나라 유기 가공식품 인증제도의 합리적인 발전을 위한 몇 가지 방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, WTO 회원국으로서의 의무를 다하면서도 특히, 2005년 이후 국제적으로 유기식품의 공급량이 수요량보다 부족한 현상이 심화되는 상황에서는 인증의 중복에 따른 비용상승을 억제함으로써 유기식품 소비에 가장 큰 장애로 대두하고 있는 높은 가격문제를 해소하도록 노력하기 위하여 국가별로 상호 동등성인정 협약체결을 위한 제도를 적극적으로 운영하는 것이 필요하다.

둘째, 소비자 선택권 확보차원에서 개정 법률에서 인증제도 시행 근거를 마련한 유기 수산물과 유기섭유를 포함한 비식용가공품 등에 대한 인증제도의 운영을 위하여 필요한 인증기준과 절차 등을 국제적 기준과 조화되는 수준에서 적극 도입하도록 하여야 한다. 특히 유기수산물 인증기준과 절차는 현재 Codex 식품표시분과위원회에서 GL-32의 개정작업이 추진되고 있는 내용을 지속적으로 모니터링하여 적극 반영하여야 할 것이다.

마지막으로 유기농산물과 가공품 등의 인증제도 운영을 전달할 수 있는 조직을 설치하여 인증기관의 지정 및 관리에 필요한 제반활동뿐만 아니라, 유기식품 등에 관한 기준과 절차를 국제적 기준과 지속적으로 조화시키면서도 국내 산업발전을 선도할 수 있는 수준으로 유지하도록 지원해야 할 것이다.

2. 유기식품 등의 관리 및 인증제도의 향후 발전방향

지구온난화 등의 기후변화 문제에 대한 소비자 관심이 지속적으로 증가하면서 유기식품을 포함한 지속가능한 식품의 전 세계 매출액 합계는 600억 USD를 초과했지만, 유기식품 산업계는 자신들의 녹색성장을 지속할 수 있는 수단으로서 최근 대두되고 있는 “지속가능한 성장(Sustainable Development)”에 높은 관심을 가지고 있으며, 이에 따라 단순한 유기식품 자체의 인증뿐만 아니라, 최근 국제표준화기구가 새로운 기업 경영표준으로 도입한 “사회적 책임(Social Responsibility)”에 따른 인증에도 높은 관심을 보이고 있다.

또한 사회적 책임과 연계해서 기업 활동의 윤리경영으로 대변되는 공정무역(Fair Trade)과 환경문제에 관한 지속가능성을 대변하는 Rainforest Alliance 등과 같은 민간 차원의 인증제도에 대해서도 앞서가는 식품기업들은 적극적으로 인증을 획득하는 등의 대응을 통해 자신들의 “녹색기업” 자격 유지를 위해 노력하고 있다.

이러한 활동을 추구하게 된 배경에는 2005년부터 시작된 세계 경제위기에 따른 시장 성장률의 둔화와 소비자 요구수준 상승이 유기식품 판매에 영향을 미친다는 점을 인식하였기 때문이다. 또 다른 요인으로는 소비자 행동의 변화를 들 수 있다. 기후변화, 제3세계의 부채문제와 윤리적 문제에 대한 관심이 높아지면서 소비자들은 유기식품에서 더 많은 것을 요구하고 있다. 이러한 소비자들은 유기식품 자체가 윤리적으로 조달된 원료를 사용하였고, 생태학적 부하량이 적고 탄소배출량이 적은 제품을 찾고 있으며, 축산식품의 경우에는 “동물복지”에 관한 요구사항을 준수한 제품을 선호하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 소비자에게 “유기”는 복합적인 요구사항의 단지 한 부분에 불과하다. 시장상황의 변화가 유기식품 업계로 하여금 경쟁력을 향상시키고 지속가능성 활동을 수행하도록 유도하고 있다.

다른 유기식품 선도업체들은 유기적 순수성 유지에 관한 투명성과 신뢰성 확보를 위해 추적성을 강화함으로써 소비자 신뢰를 향상시키고 있기도 하다. 이를 위해서는 합리적인 이력추적제(Traceability)의 운영이 필수적으로 요구된다. 또한, 기후변화에 관한 소비자의 관심이 일부 유기식품 회사로 하여금 그 탄소배출량을 감축시키도록 주도하고 있다. 이를 위하여 식물생산을 통한 탄소의 중화노

력과 함께 식품 마일리지(Food Mileage) 표시를 통한 지역생산 식품(Local Food)의 소비촉진 운동에 동참하기도 하며, 또 다른 회사들은 재생 가능한 에너지 자원의 사용 그리고/또는 조립사업에의 투자를 통해 그 탄소발자국을 감축시키고 있다. 심지어는 Sustainability Flower 관리시스템을 채택하여 소비자에게 전달될 수 있고 계측 가능한 유기식품의 환경적 및 사회적 기준을 제공하는 기업도 있다. 웹 환경에 기반을 둔 이 시스템은 인증받은 제품의 탄소, 물, 공기 및 기타의 환경적 부하량을 제공한다.

현재까지는 이러한 운동이 구미지역에 소재한 국가를 중심으로 활발하게 전개되고 있지만, 최근에는 우리나라에서도 유기식품, 공정무역, 생물다양성, 탄소발자국, 물 발자국 등의 환경표지에 대한 소비자 인식이 크게 높아지면서 국내 식품기업들도 이러한 부가적인 인증을 받도록 하는 요구가 급증하고 있다. 소비자는 환경 및 사회적인 부하량이 낮은 제품을 요구하는 한편으로, 다양한 인증제도에 따른 로고와 상징물의 범람으로 혼란을 겪게 되기도 한다. 이 점을 인식하고 국제적으로 선도적 지위를 가지고 있는 유기식품 인증기관들은 자기들의 인증표준에 지속가능성 가치를 통합시키는 경우가 증가하고 있다.

이러한 상황을 감안한다면 국내 유기식품 인증제도에서도 “단순한 안전하고 안심할 수 있는 먹거리의 제공”이라는 관점에서 탈피하여 지구환경을 생각하고, 지구촌 인류가 공생하는 “지속가능한 성장의 공유”라는 개념에서 인증제도 운영이 추진되어야 할 것이다.

이를 위해서는 정부가 주도하는 유기식품 인증제도는 국제적으로 통용되는 유기식품에 대한 국제기준과 조화되는 수준에서 합리적으로 운영되게 하면서, 지속가능한 성장과 연계되는 공정무역, 동물복지 또는 생물다양성 확보, 탄소발자국 등의 환경적 부하량에 관한 표지는 민간 인증기관의 주도하에 개별 인증기관의 유기식품 인증기준과 통합 운영될 수 있도록 노력해 나갈 필요가 있다.

마지막으로, 국내 유기식품산업의 지속가능한 발전을

위해서는 소비자 수요에 맞는 다양한 유기식품의 개발 및 공급이 필요하며, 이를 위해서는 국내 유기 농수산업의 발전과 연계된 가공산업의 발전뿐만 아니라, 다양한 유기 농수산물 원료의 적정한 확보수단이 마련되어야 한다. 따라서, 원칙적으로 우리나라 제도에 따라 인증을 받은 농수산물만을 사용해야 한다는 주장보다는 WTO/TBT협정문에서 정한 원칙에 따라 동등성을 평가하여 적합성이 인정된 국가에서 생산된 유기농산물의 자유로운 교역을 허용하면서도, 국내 생산자 보호를 위한 수단으로서 최종 제품에 사용된 원부재료의 이동거리에 따라 표시하는 “식품 마일리지” 제도를 병행하여 시행하게 하거나, 각 지방자치단체를 중심으로 “지역식품(Local Food) 운동”을 적극적으로 전개하여 국내산 친환경 식품의 지속가능한 발전을 지원하는 정책수단이 병행될 필요가 있다.

참고문헌

1. Agreement on Technical Barriers to Trade(WTO)
2. CAC GL-32(1999) ; Guidelines for the Production, Processing, Labeling and Marketing of Organically Produced Foods, Rev. 4(2007)
3. Global Organic Food(2011.12.12.) by Organic Monitor
4. ISO 26000 - Guidance on social responsibility
5. Oxford University Press, 1943
6. Rudolf Steiner Press 176pp; paperback, ISBN : 1-85584-148-1
7. Willer, Helga and Kilcher, Lukas (Eds.) (2012) The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2012.
8. <http://www.ifoam.org>
9. <http://www.ioas.org/>
10. <http://www.naqs.go.kr>
11. www.rainforest-alliance.org
12. www.wfto.com
13. KS A ISO Guide 65 - 제품인증시스템을 운영하는 기관의 일반 요구사항
14. 식품산업진흥법(<http://www.law.go.kr/>)
15. 친환경농업육성 및 유기식품 등의 관리에 관한 법률 (<http://www.law.go.kr/>)
16. 친환경농업육성법(<http://www.law.go.kr/>)