

제42권: 2007. 10. 2.

해외 유기농산물 인증제도와 시사점

신용광 · 황윤재

1. 머리말	1
2. 해외의 유기농산물 인증제도	2
3. 해외 인증제도의 국내 시사점	9

한국농촌경제연구원

내용 문의: **신용광** 부연구위원 02-3299-4333 ykshin22@krei.re.kr
황윤재 전문연구원 02-3299-4247 yjhwang@krei.re.kr
자료 문의: **이성규** (정보플라자) 02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

- 「KREI 농정연구속보」는 정책 담당자, 농업인, 연구자 등 수요자에게 신속히 정보를 제공하기 위하여 연구 결과를 간결하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

1. 머리말

1990년대 이후 유기농산물의 생산 및 소비가 급속도로 증가하고 있다. 2006년 기준 세계 유기농산물 시장거래액(유기가공 농식품 포함)은 약 400억 달러(약 31조 원)로 추정되고 있으며(IFOAM, 2007) 이러한 세계 유기농산물 시장의 성장은 유기농산물과 관련한 제도가 비교적 잘 확립된 유럽 및 북미에서 주도하고 있다. 또한 일본은 아시아에서 가장 큰 유기농 식품 시장을 보유하고 있으며 향후 빠른 성장세를 보일 것으로 전망된다.

우리나라도 국민의 소득수준이 높아짐에 따라 농산물에 대한 수요가 양에서 질로 바뀌면서 친환경농산물의 수요가 증가하고 있다. 2006년 말 우리나라의 친환경농산물의 시장규모는 약 1조 3000억 원으로 추정되며 시장 점유율은 약 5%정도이다¹. 또한 정부의 각종 지원정책으로 인하여 친환경농산물 생산량도 크게 증가하고 있다. 1999년 27천 톤이었던 생산 규모가 2006년에는 112만 8천 톤으로 증가하였다.

친환경농산물에 대한 생산과 수요가 빠르게 증가하고 있지만 친환경농산물 인증과 관련한 제도 및 관리체계가 아직 제대로 확립되지 않아 소비자 신뢰도 부족 등의 문제로 이어지고 있다.

정부는 친환경농업의 실질적 발전을 위해 대내외적인 여건 변화를 반영하여 2007년 친환경농업육성법령을 개정함으로써 친환경농산물 인증 제도를 보완하였다. 그러나 여전히 국제적인 기준에 미치지 못하고 있으며 여러 표시제도와 혼용에 따른 소비자의 혼란을 초래하고 있다.

소비자 신뢰를 제고하고 국제적인 수준으로 제도를 개선하기 위해서는 해외의 유기농산물 인증제도를 검토하여 시사점을 도출하고 이를 국내제도 개선에 반영할 필요가 있다.

1 김창길 · 김태영 · 이상건(2007). 농정연구속보 제 41권

2. 해외의 유기농산물 인증제도

■ 유기농식품 관리의 일원화

우리나라가 친환경농업육성법을 통해 농산물을 관리하고 농산물가공산업육성법과 식품위생법에 의해 가공품을 관리하고 있는 반면 해외의 주요 유기인증제도들은 대부분 유기농산물과 유기가공품을 통합하여 단일한 제도에서 관리하고 있다.

IFOAM은 유기농식품 관련사항을 유기농업에 대한 가이드라인인 기본규정(IFOAM Basic Standards for Organic Production and Processing)과 인증기관이 IFOAM 인정을 받기위해 충족하여야 할 조건인 인정기준(IFOAM Accreditation Criteria for Certification of Organic Production and Processing)의 두 표준 규범에 의해 관리하고 있다.

국제식품규격위원회는 유기농식품 관련사항을 “유기적으로 생산된 식품의 생산, 가공, 표시 및 유통에 관한 가이드라인”에서 종합적으로 다루고 있다.

미국, 일본, EU, 호주 등의 국가차원의 유기기준들도 우리나라와 달리 대부분 유기농산물 및 가공식품을 동일법에서 관리하고 있다. 미국은 연방유기식품생산법(Federal Organic Foods Production Act)의 하위규정인 국가유기식품프로그램(NOP, National Organic Program)을 통해 유기식품의 생산 및 품질규격기준을 제시하고 있으며, 일본은 유기 JAS(Japan Agriculture Standard)법에 의해 유기인증제도를 운영하고 있다. 일본의 경우 우리나라와 유사한 개념의 특별재배농산물이 존재하지만 유기 JAS법이 아닌 특별재배 농산물 가이드라인에 의해 지자체 등에서 관리하며 법적 구속력이 없다는 특징을 가진다².

2 특별재배 농산물은 해당 농산물 재배지역에서 이루어지는 기존의 관행농업과 비교하여 화학 합성 농약의 사용 횟수 및 화학 비료의 질소 성분량이 50% 이하여야 한다. 이러한 가이드라인을 충족할 경우 “특별 재배 농산물”이라고 표시할 수 있다.

EU는 유기농식품 관련사항을 EEC No. 2092/91에 의해 관리하고 있으며, 이밖에도 인증기관의 인정과 관련된 사항은 EN45011(ISO 65)에 의하여 관리하고 있다. 유기축산 관련사항은 EEC No. 1804/1999에서 다루고 있다³. EU 개별 회원국은 EU 유기규정에 기초한 자국의 국가 또는 민간 유기규정을 보유한다. 또한 EU 비회원국들도 일반적으로 EU 유기규정을 기초로 자국의 유기규정을 제정함으로써 일관된 체계를 유지하고자 한다.

이밖에 호주는 “유기 및 바이오 다이내믹 제품에 대한 국가 규정 (National Standard for Organic and Bio-Dynamic Produce)”을 유기제품에 대한 표준으로 이용하고 있다⁴.

■ 인증제도의 세부규정은 기관별로 차이 존재

국제기구 및 주요국가의 유기인증제도의 세부 규정은 국제기구 및 국가별로 차이가 있다<표 1>.

IFOAM과 Codex는 해당기구의 인증제도를 통해 유기농업 및 제도에 대한 가이드라인을 제공하고자 하는 목적은 같으나 IFOAM의 유기규정이 비교적 상세하게 인증과 관련된 사항을 규정하고 있는 반면에, Codex는 상대적으로 기본적인 사항만 규정하고 있다.

3 EU 인증제도는 유기 농·축산물과 유기 가공품을 대상으로 하며, 구체적으로 미가공상태의 유기 농·축산물, 식용목적의 유기 농·축산물 가공품 및 사료제품을 포함한다.

4 이 규정은 유기제품의 수출규정으로 도입되었으나 국내거래를 위해 생산되는 유기농산물에 대해서 특별한 국가차원의 규정이 존재하지 않기 때문에 사실상 내수용 유기농산물의 표준 규정으로도 이용되고 있다.

표 1. 각국별 유기인증제도 비교

국가	우리나라	IFOAM	Codex	미국	EU	일본	호주
법적 근거	○ 친환경농업 육성법 ○ 농산물가공산업육성법	○ IBS(기본규정) ○ IAC(인정기준)	○ 유기 생산 식품의 생산, 가공, 표시 및 유통에 관한 지침	○ OFPA(유기식품생산법) ○ NOP(국가유기식품프로그래밍)	○ EEC N° 2092/91	○ JAS(농림물자의 규격화 및 품질표시의 적화에 관한 법률)	○ 유기 및 바이오-다이나믹 제품에 대한 국가 규정
적용 범위	○ 농산물 및 가공품	○ 농산물 및 가공품	○ 농산물 및 가공품	○ 농산물 및 가공품	○ 농산물 및 가공품	○ 농산물 및 가공품	○ 농산물 및 가공품
주무 기관	○ 농림부		○ 국제식품규격위원회(CAC)	○ 농무부(USDA)	○ 유럽의회(European Council)	○ 농림수산성	○ 농림수산부
인정 기관	○ 국립농산물품질관리원	○ IOAS		○ USDA-AMS	○ 소비안전기술센터	○ AQIS	
인증 기관	○ 국립농산물품질관리원 ○ 민간인증기관	○ IOAS에 의해 인정된 인증기관	○ 정부 ○ 민간인증기관	○ 주정부 ○ 민간인증기관	○ EN45011 자격요건기관으로 대부분 민간인증기관	○ 민간인증기관	○ 민간인증기관
표시	○ 유기 ○ 무농약 ○ 저농약	○ 유기농제품 ○ 인증된 유기 ○ 유기	○ 유기 ○ 전환기	○ 100퍼센트 유기 ○ 유기(Organic) ○ 유기성분으로 만든	○ 유기 ○ 특별배농산물(자발적 표시)	○ 유기 ○ 100% 유기 ○ 유기 ○ 유기 성분으로 만든	○ 유기 ○ 100% 유기 ○ 유기 ○ 유기 성분으로 만든
표시 사항	○ 유기표시/마크 ○ 인증번호/생산자 ○ 산지/무게	○ 유기표시 ○ 생산자명, 주소 ○ 인증기관	○ 유기 표시 ○ 인증기관명칭 또는 코드번호	○ 유기표시/USDA마크 ○ 원료 함량 ○ 인증사업자명 및 주소 ○ 인증기관 명칭/마크	○ 유기표시/마크 ○ 생산자명 ○ 검사기관명 ○ 검사기관 코드번호	○ 유기표시/JAS 마크 ○ 재배책임자의 이름 및 주소 ○ 등록인증기관명	○ 유기표시/마크 ○ 인증사업자/주소/전화번호 ○ 인증기관명/주소 ○ 기타 요구 사항
인증 로고		○ IFOAM 인정표시를 인증기관마크와 병기					

주요규정을 살펴보면 Codex 가이드라인은 생산과 관련된 사항은 비교적 상세히 규정하고 있는 반면 IFOAM에서 규정하고 있는 인증기관 및 관련자의 행위(마케팅, 컨설팅, 심사원의 어드바이스 금지 및 이권불개입)와 관련된 사항, 인증심사, 인증심의, 청원업무의 구분, 인증업무 및 인증기관에 대한 이의제기 및 심사원 배정거부, 거래인증(타 인증기관 인증 농산물 및 인증자의 관리 등)과 관련된 사항 등을 포함하고 있지 않다. 이밖에 IFOAM이 인증기구 재무구조에 관한 사항을 규정하고 있는데 비해 Codex 가이드라인은 이러한 사항을 포함하고 있지 않다.

국가별 인증제도의 경우 미국 및 인정기준(ISO 65)을 포함한 EU의 유기규정 등이 비교적 상세하게 유기농업 및 인증과 관련된 사항을 규정하고 있는 반면, 우리나라를 포함한 일본, 호주 등의 유기제도는 규정이 상세하지는 않다. 각국의 인증제도가 포함하고 있는 세부 규정의 내용에도 차이가 존재한다.

■ 유기함량비율에 따라 유기농식품을 표시

우리나라의 인증제도는 농약사용여부에 따라 유기 이외에 무농약, 저농약을 포함하고 있는 반면 대부분의 해외 인증제도들은 유기만을 대상으로 유기농산물을 유기농산물과 단일한 제도에서 관리하며 유기함유비율에 따라 농식품을 표시하고 있다.

IFOAM의 경우 유기농산물의 경우 “유기”, “유기농으로 생산된” 또는 이와 유사한 표시를 할 수 있으며, 유기원료가 혼합된 제품은 유기 원료의 함량에 따라 최소 95%이상의 인증된 유기원료를 함유하고 있는 경우 “인증받은 유기”, 최소 70%이상 95%미만의 인증된 유기원료를 함유하고 있는 경우 “유기원료로 만든”과 같은 용어를 사용하여 표시한다. 70% 미만의 인증받은 유기원료를 사용한 제품의 경우 원료항목에만 해당 원료의 유기여부를 언급할 수 있다.

Codex의 유기농식품 가이드라인은 95%이상의 유기농산물 유래성분을 보유하고 있는 농산물에 부착되는 유기와 전환기중인 농산물에 부착되는

전환기 표시에 대한 관련사항을 규정하고 있다. 이밖에도 가이드라인은 95% 미만의 유기성분을 함유하고 있는 제품에 관한 표시규정 개발 시 각국이 고려해야 할 사항을 포함하고 있다.

미국의 경우 기본적인 유기표시에는 “100%유기”, “유기”, “유기성분으로 만든” 등이 있으며 이를 제품에 포함된 유기성분 비율에 따라 부착하도록 하고 있다. 70% 미만의 유기원료를 사용한 제품의 경우 유기라는 단어는 성분함량 표시를 통해서만 할 수 있다.

일본은 유기 JAS법을 충족한 유기 농산물 및 물과 식염을 제외한 95% 이상의 원재료가 유기인 가공식품의 경우 “유기농산물”, “유기재배농산물”, “유기○○”, “오가닉○○” 등으로 표시하고(○○에는 일반적인 농산물의 명칭을 기재) 유기 JAS마크를 부착할 수 있도록 하고 있다.

EU는 유기원료를 95% 이상 사용하여 EU규정에 부합되는 제품일 경우 EU규정에 따라 유기표시 및 로고를 부착할 수 있도록 한다. 70%-95%의 성분함량이 인증된 유기인 경우 제품상의 유기원료의 비율(예: 유기 원료의 X%가 유기규정에 의해 생산됨)을 언급할 수 있다. EU 유기표시 및 로고의 부착은 각 회원국들의 선택에 의한다.

호주의 기본적인 유기식품의 표시에는 “100%유기 또는 바이오 다이나믹”, “유기 또는 바이오 다이나믹”, “유기 성분으로 만든” 등의 표시가 있으며 이밖에 70% 이하의 유기성분을 함유하거나 전환기의 경우 성분표상에 표시를 할 수 있다.

■ 인증업무에 대한 역할분담 명확

국제기구의 유기기준 및 각 국가별 유기인증제도는 대체적으로 1) 인증기관 인정, 2) 인증기관의 유기사업자 심사 및 인증, 3) 인증기관 및 인증사업자에 대한 사후관리의 단계를 거쳐 운영된다는 공통점을 가지며 이는 우리나라의 경우에도 해당된다. 그러나 세부 내용은 국가별, 운영주체별로 다소 차이가 있으며 특히 우리나라의 경우 인정기관인 국립농산물품질관

리원이 인증기관의 역할을 동시에 수행한다는 점은 해외 유기인증 관리체계와 뚜렷이 구별되는 특징이다.

IFOAM의 경우 인정은 독립 비영리기관인 국제유기인증사무국이 담당하고 있으며, 인증은 IFOAM 기본규정과 IFOAM 인정기준에 기초하여 IOAS에 의해 인정된 인증기관에 의해 수행된다. IFOAM 인증기관은 정부, 민간 또는 생산자 기반 단체 등의 어떤 형태든지 가능하며, 인증기관이 책무를 다하지 못했다고 판단될 시 IOAS는 인정을 취소할 권한을 가진다.

Codex는 자체적으로 인정 또는 인증을 하지는 않으며, 식품, 식품 생산 및 식품안전성관련 기준, 실행코드, 가이드라인과 기타 권고사항 등을 포함하는 국제식품규격을 작성하여 개별 국가 규정에 대한 기준으로 활용하도록 하는 역할을 담당한다. Codex 가이드라인에서 인증은 정부 또는 민간인증기관에서 담당하도록 하고 있다.

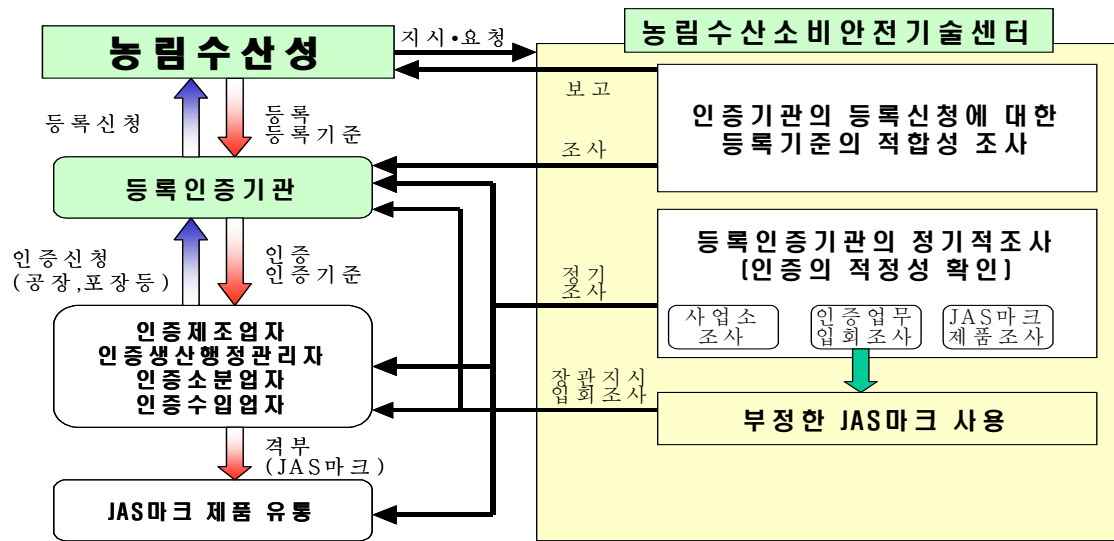
미국은 농무부가 유기관련 업무의 주무기관이며 농무부 산하 농업마케팅기구(AMS, Agricultural Marketing Service)에서 인증기관의 인정업무를 담당한다. 인증기관에는 주정부 인증기관⁵ 또는 민간 인증기관이 있으며, 인증과정에 부정이 개입되지 않도록 인증단체와 검사원이 서로 독립되어 있다.

일본은 등록인증기관의 인정업무는 농림수산성 산하 독립행정법인인 농림수산소비안전기술센터에 의해 이루어지며 인증은 등록인증기관에 의해 행해진다.⁶ 개정 JAS법에 의해 등록 인증기관은 민간의 제3자 기관에 이행되어 주체적으로 업무를 행하며 기존 업무에 인증취소 등의 처분도 할 수 있다.

5 콜로라도, 아이오와, 몬테나, 뉴햄프셔, 로드아일랜드, 유타, 아이다호, 메릴랜드, 네바다, 오클라호마, 텍사스, 버지니아 주의 경우 주정부에 의한 인증기관을 운영하고 있다.

6 JAS 개정 전에는 농림부대신에 의한 인증등록기관제도가 있었지만, 이를 폐지하고 등록된 인증기관으로부터 인증을 받은 생산자 및 제조업자가 JAS마크를 부착하는 구조로 일원화되었다. 국가는 다만 사후 감시를 관장한다.

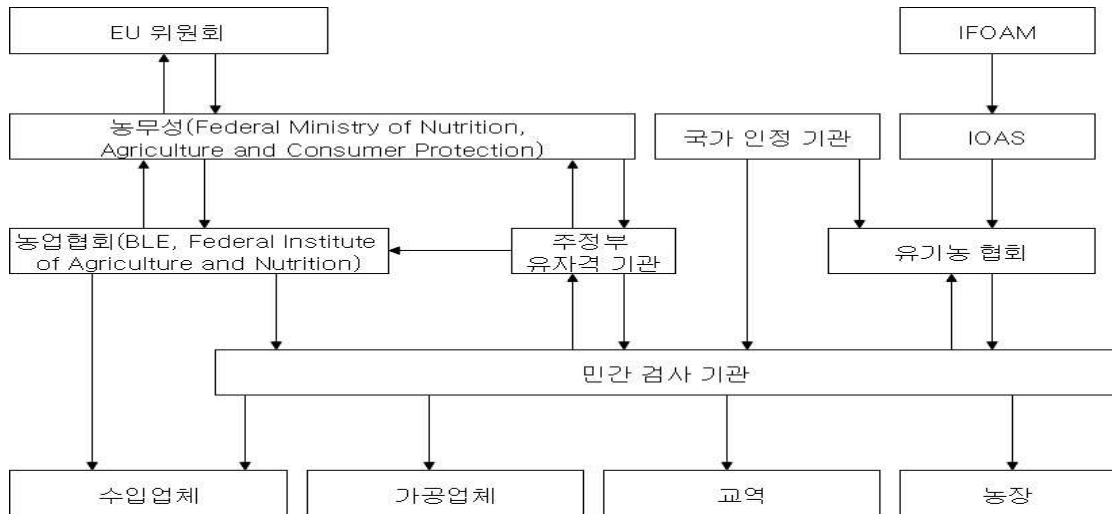
그림 1. 일본 유기농산물 및 유기가공식품 인증 체계도



EU 유기규정과 제정 및 시행은 유럽의회가 주관하며 각 EU회원국은 EU 유기규정에 기초하여 국가 또는 민간유기규정을 제정하고 이를 자국 실정에 맞게 국가별 인증 및 검사체계를 통해 이행한다.⁷ EU회원국인 독일의 경우 민간 및 주정부 유기규정을 보유하고 있으며 주정부는 정부기관 또는 주정부 관리하에 있는 민간 기관이 검사절차를 수행할 지 결정한다. 유럽내 EU비회원국은 별도의 유기규정을 가지고는 있으나 일반적으로 EU 유기규정에 기초하여 자국의 유기 규정을 제정하고 있으며 EN45011에 의한 인증 및 검사 체계를 운영하고 있다.

7 EEC No. 2092/91에서 언급하고 있는 인증기관은 EN45011 (ISO65)에 부합하는 기관을 의미하나, 관할기관(competent authority)이 인증기관을 승인하고 감독하는 방법에 대한 언급은 없다. 회원국은 정부 운영 체제나 민간기관 운영 체제 중에서 자유롭게 택하여 운영할 수 있으며 대부분의 국가에서는 민간인증기관이 인증업무를 담당하고 있다. 그러나 덴마크와 핀란드의 경우 주정부 인증기관이 인증업무를 담당하고 있다.

그림 2. 독일의 유기 관리 체계



자료: FiBL

호주의 경우 호주 검역·검사기관(AQIS, Australian Quarantine and Inspection Service)이 인증기관에 대한 인정업무를 통해 호주 유기규정을 운영한다. 호주 정부차원에서는 수출 유기 농산물 인증에만 관여하고 있어 원칙적으로 AQIS는 기본 인정 기관이다. AQIS에 의해 인정된 민간 인증기관들은 국가규정을 최소한의 필요규정으로 간주하여 기관고유의 유기규정을 정하여 인증업무를 수행한다.

3. 해외 인증제도의 국내 시사점

우리나라의 친환경농산물 인증제도와 IFOAM과 CODEX 등의 국제기준을 포함한 세계 각국의 유기농산물 인증제도 간의 차이점은 첫째, 제도적인 측면 둘째, 제도운영상의 측면에서 살펴볼 수 있다.

■ 국제적 기준에 상응하는 단일한 법체계 마련 필요

제도적인 측면에서 살펴보면 국제기구 및 세계 각국은 일반적으로 유기농산물 및 유기가공식품에 대해 단일한 법체계를 유지하고 있는 반면 우리

나라의 경우 법체계가 이원화되어 있다.

우리나라의 경우 유기농산물과 유기가공식품을 각각 친환경농업육성법과 농산물가공산업육성법에 의해 분산하여 관리하고 있다. 이에 반해 IFOAM과 CODEX는 유기농산물과 유기가공식품의 인증과 관련된 내용을 단일규정에서 다루고 있으며 미국, EU, 일본, 호주 등도 유기농산물 및 유기가공식품을 일원화된 법률 하에서 체계적으로 관리하고 있다.

우리나라도 친환경농산물의 소비자 신뢰를 향상시키기 위하여 대내외적인 여건변화를 반영하여 2007년 친환경농업육성법령을 개정함으로써 친환경농산물 인증제도를 보완하였다. 그러나 아직 유기가공식품에 대한 인증제도가 완비되어 있지 않아 수입 유기농식품과 경쟁하기 위해서는 국제적인 기준과의 조화가 필요하다. 따라서 유기농산물과 유기가공식품을 포괄하는 새로운 법규제정이 중장기적으로 필요하다.

■ 유기성분 함량을 기준으로 한 유기농식품 관리로의 전환

우리나라의 경우 친환경 농산물을 유기, 무농약, 저농약으로 구분하여 인증을 하고 있는데 비해 해외에서는 대체적으로 유기성분의 함량에 의해 유기농식품을 규정함으로써 유기가공식품을 유기농산물과 단일한 규정 하에서 관리하는 것이 용이하도록 하고 있다.

국가별, 기관별로 다소 차이가 있지만 대부분의 해외 유기규정에서는 최소 95%이상(미국, 호주의 경우 100%)의 유기성분을 가진 농식품은 유기(또는 100%유기)로 표시할 수 있게 하고 있다. 이밖에도 이에 미치지 못하는 성분함량 수준(예: 70%-95%, 70%이하 등)에 대한 표시 규정을 유지하고 있는 국가도 있다.

■ 유기농식품 인증과 관련한 적절한 역할분담 필요

해외 국가들의 경우 인정업무는 주로 정부산하기관이 담당하고 인증업무

는 국가별로 민간인증기관이 담당하거나 정부인증기관이 민간인증기관과 함께 인증업무를 담당하고 있다.

우리나라도 인정업무는 정부산하기관(농산물품질관리원)에서, 인증업무는 민간인증기관과 정부인증기관이 동시에 담당하고 있다는 점에서 유사하다. 그러나 외국의 경우 정부인증기관은 민간인증기관과 동일하게 인증업무와 이와 관련된 업무를 시행할 뿐이지만 우리나라에서는 정부인증기관이 인증업무와 다른 인증기관에 대한 인정업무 및 관리·감독업무를 동시에 수행하고 있다.

친환경농산물 인증제도의 전문성을 살리고 업무의 효율성을 증진시키기 위해서는 인증관련 기관들의 역할 분담이 필요하다. 국가기관은 인증업무를 총괄하여 인정 및 감독 역할을 담당하며, 민간인증기관은 인증심사 등의 업무를 담당하도록 역할을 분리하는 것이 중장기적으로 필요하다.