

연구 노트

안전식품 공급을 위한 푸드시스템의 새로운 방향

일본 JA全農의 牛肉 「安心시스템」의 사례를 중심으로

김성각*

Key Woods: 식품안전성(Food Safety), 全農安心시스템(The Nen-Noh(National Federation of Agricultural Cooperatives)Assurance System)

Abstract

The traceability & transparency system is being emphasized more than ever in the aftermath of a series of food-safety related scandals. But with the traceability & transparency only, food safety is not guaranteed. For the food safety system to be meaningful, it should be based on 3 basic conditions: (1) the clear-cut standards concerning the food production & distribution, (2) the traceability & transparency, (3) the checking system to assure that all the standards are kept well and the disclosed information is really true.

This paper examined the structure and objectives of the Nen-Noh Beef Assurance System and showed the success of this system is strictly linked to the fact that it is based on the above-mentioned basic conditions.

- 1. 머리말
- 2. JA全農의 安心시스템 구축경위 및 인증시스템의 구조
- 3. JA全農의 安心 牛肉 시스템의 구조
- 4. JA安心시스템의 성격과 과제
- 5. 한국의 식품안전공급시스템 확립에 대한 시사

1. 머리말

1.1. 문제의식

지금 일본에서는 일련의 식품관련 불상사를 계기로 식품의 안전공급시스템에 관

한 사회적 관심이 높아지고 있는 가운데, 특히 「추적가능성(traceability)」 및 「정보공개」의 중요성이 강조되고 있다. 2002년 4월에 발표된 농림수산행정의 설계도적인 농림성의 「食과 農의 再生프랜」도 추적가능성·정보공개를 생산자와 소비자간의 신뢰관계 구축을 위한 기본 수단으로 규정하고

* 日本 京都大學特別研究員

표 1 牛肉의 추적가능성 확보 및 정보공개 구조

		岩手縣	長野縣	岐阜縣	全農·이온그룹
실시체제		縣 독자사업	縣 독자사업	縣 독자사업	농림성 모델사업
대상牛肉		縣內産으로, 縣內에서 유통되는 우육에 한함	縣內産으로, 縣內에서 유통되는 우육에 한함	縣內産으로, 縣內에서 유통되는 우육에 한함	특정산지에서 생산되어 이온점포(약 30점)에서 판매되는 우육
생산유통기준		없음	없음	없음	없음
추적가능성 정보 공개	개시방법	縣홈페이지와 점내의 생산이력서와의 조회	소매용팩의 스티커와 점내의 생산이력서와의 조회	縣홈페이지와 개체식별번호와의 조회	개체식별번호와 점내단말/홈페이지와의 조회
	개시정보	개체식별정보, 유통정보, 급여사료내용	개체식별정보, 유통정보	개체식별정보, 유통정보, 급여사료내용	개체식별정보, 유통정보, 급여사료내용, 休藥기간업수여부
	정보작성	농가 작성	도매업자가 생산이력서 작성	출하자에 의한 호적정보기재, 縣이 호적정보 공개	생산 농가
	검증	없음	도매샘플과 소매샘플과의 동일성을 DNA검사로 확인(월1회의 예고 없는 검사)	없음	없음

주: 1) 개체식별정보: 개체확인번호, 품종, 출생일, 도축일, 생산자 등
 2) 유통정보: 도축, 가공장 및 처리일 등
 자료: 堀田和彦(2002년) 및 필자의 청취조사에 의함.

있다.

식육과 관련해서, 정부는 현재 모든 소에 대한 이표(耳標:10자리의 개체식별 번호)장착작업을 완료, 2003년부터는 목장에서 도축장까지의 소의 이력(품종, 성별, 생년월일, 이동이력, 사망일 등)을 추적할 수 있는 의무적 개체식별시스템을 본격 가동할 예정이다. 또한 농장에서 소매점까지의 전 과정을 추적할 수 있는 시스템의 의무화도 검토되고 있으며, 현재 농림성에 의한 실증사업이 진행되고 있다.¹

일본의 경우 牛肉의 소매단계까지의 추적시스템은 아직까지 강제성이 없다. 따라

서 소매점까지의 추적시스템은 지방자치단체나 민간부문에 의해 독자적으로 구축되고 있는데, 소매점에 설치된 컴퓨터를 통해 제품의 생산이력, 생산자의 프로필 등을 공개하는 방식이 일반적으로 이용되고 있다. 縣내에서 생산된 우육을 대상으로 하는 나가노(長野), 기후(岐阜), 이와테(岩手), 홋카이도(北海道) 등의 지방자치단체에 의한 시스템, 농협(JA)과 대형수퍼, 生協 등이 공동으로 운영하는 시스템이 좋은 예라고 볼수 있다(표 1 참조).

그러나 문제는 추적가능성이나 정보공개만으로는 식품의 안전이 보장 될 수 없다는 것이다. 추적가능성·정보공개 시스템

¹ 농림성의 안전·안심 정보제공 고도화 사업(2001년~2005년)에 대해서는, 富山武夫(2002년 5월)을 참조.

² 이에 대해서는, 小澤壯行(2002년 5월), 宮澤隆(2002년 5월), 田中英次(2002년 5월) 등을 참조

이 본질적으로 의미를 갖기 위해서는 안전 식품의 생산·공급을 위한 명확한 기준 확립, 그리고 기준 준수 여부 및 공개정보 내용에 대한 객관적인 검증이 전제되어야만 한다.

1.2. 식품안전공급시스템의 3가지 기본 조건

식품안전공급시스템에 요구되는 기본조건을 다음과 같이 정리 할 수 있다.

첫 번째는 식품의 생산·유통에 관한 명확한 안전기준의 확립이다. 예를 들면, 안전식육공급을 위해서 종래에는 도축·가공처리 단계에 있어서의 안전확보대책이 특히 강조되어 왔지만, 사실은 목장에서부터의 대책이 필요하다. 미국의 GAP(Good Agricultural Practice:優良農業規範), EU의 유로GAP 등과 같이, 가축의 사육, 사료, 동물약품의 관리 등에 관한 가이드라인/기준의 확립이 필요하며, 그 다음에 도축 및 유통과정에 대한 기준설정(HACCP 등)이 요구되는 것이다. 또한 기준설정과 관련해서는, 상품자체의 품질뿐 아니라 생산·제조방법 및 과정에 관한 프로세스의 품질까지가 고려되어야 한다. 그러나, 안타깝게도 현재 구축이 진행되고 있는 지방자치단체 및 민간의 식육안전시스템에 있어서 기준설정이 전혀 의식되지 않고 있다.

두 번째는, 『농장에서 식탁까지』 추적가능성의 확보 및 정보공개를 들 수 있다. 여기에서는 특히 공개정보의 내용과 범위를 어떻게 할 것인가가 중요하다. 현재 정부의 個體識別시스템을 포함한 대다수의 시스템의 경우, 가축개체의 식별과 생산자 및 도

축처리장 이름의 공개라고 하는 『낮은 수준의 추적가능성』이 실현되어 있다. BSE(광우병)에 대한 소비자의 우려를 반영하여 사료급여내용을 공개하고 있는 일부 시스템의 경우도 사료 내용의 상세공개라기 보다는 그저 육골분(肉骨粉)을 급여하지 않는다는 사실 확인에 그치고 있는 실정이다.

그러나 오늘날의 식육공급시스템에는 사료, 동물의약품, 성장호르몬, 치료력 등에 관한 사육정보, 또한 도축가공 및 유통정보(유통과정에서의 온도관리기록 등을 포함)의 공개라는 『높은 수준의 추적가능성』이 요구되고 있다.

세 번째는, 생산·유통과정에서 확립된 기준이 엄격하게 지켜지고 있는가와 공개된 정보내용과 실제내용이 일치하는가를 독립된 제삼자가 객관적으로 관리·검증하는 체제가 필요하다. 계속되는 식품허위 표시사건으로 인해, 식품표시나 추적가능시스템 자체에 대한 불신감이 높아지고 있는 점을 감안할 때, 기업·업계에 의한 자주적 정보제공(표시, 라벨 등)만으로는 소비자들로부터의 신뢰 획득이 지극히 어려운 실정이다.

이러한 점에서 대부분의 식육안전 확보 시스템의 경우 제삼자에 의한 객관적인 검증체제가 결여되어 있고, 정보공개에 있어서도 농가가 신고 또는 직접 기재한 내용을 그대로 개시(開示)하는 수준에 머물고 있다는 것은 문제가 아닐 수 없다.

1.3. 연구의 목적과 선행 연구

본 연구에서는 위에서 언급한 안전식품 공급시스템의 기본조건을 염두에 두면서, 제휴형 직거래(提携形産直)와 제3자 인증(認證)을 기본으로 하는 JA全農(日本の全國農業協同組合聯合會)안심시스템의 사례 분석을 통해 안전식품공급시스템의 의의와 과제를 명확히 함과 동시에, 우리나라의 식품안전공급시스템 확립과 관련된 시사점을 정리하고자 한다.

본연구가 특별히 전농의 안심시스템에 주목하는 것은, 동 시스템은 추적가능성만을 강조하고 있는 여타의 牛肉안전확보시스템과는 달리, 생산·유통에 관한 기준확립, 높은 수준의 추적가능성, 시스템의 객관적인 검증에 바탕을 두고 있기 때문이다.

全農의 安心시스템에 대해서는, 시스템 구축에 깊이 관여해 온 全農의 하라(原)에 의해 그 구조 및 목적이 상세히 밝혀져 있다.³ 본 연구는 하라(原)의 일련의 연구와 필자의 현지조사를 바탕으로 외부자의 관점에서 安心시스템을 보다 비판적으로 분석하고자 한다.

그런데 안전식육 공급시스템의 경우, 그 유통경로를 어떻게 설정할 것인가가 커다란 과제라 할 수 있다. 현재 안전성과 고품질 등을 강조하는 차별화 식육의 유통형태로는, ①생산자와 공동구입형 生協간의 산지직거래(보다 엄격한 의미의 산지직거래), ②생산자와 대형수퍼, 백화점 또는 점포판매형 生協간의 산지직거래, ③일부 브랜드 肉 유통의 예에서 보는 것처럼 도매시장

경유 후 지정판매점을 통한 소매 등 다양한 형태가 존재한다. 그러나 이 모든 경우의 유통은 불특정다수의 판매자와 구매자간의 거래인 『시장유통』이 아닌, 특정 판매자와 구매자간의 고정적 거래를 바탕으로 한 폐쇄적 조직을 개입시킨 『조직유통』이라는 특징을 갖고 있다.

飯國芳明, 佐藤和憲 등은 거래비용 개념을 이용해 이를 설명하고 있다. 먼저, 飯國⁴은 안전성을 중시하는 유기농산물이 왜 조직유통으로 흘러가고 있는가에 대해서 판매자와 구매자간의 안전성, 제조방법 등에 관한 정보의 비대칭성과 거기에 기인하는 소비자들의 유기농산물에 대한 기대수준의 저하 등이 고품질인 유기농산물이 시장에서 배제 당하게 되는(시장의 실패) 요인이라 지적하고, 그에 대한 최선책으로 제휴형 직거래 등의 조직유통을 주장하고 있다.

한편, 청과물 유통채널의 동태적 파악을 시도한 佐藤⁵는 유통채널을 폐쇄성과 채널의 길이(생산부터 소비까지의 유통단계 및 업자 수)라고 하는 2가지 요소에 의해 유형화하여 다음과 같이 지적하고 있다. ①차별화의 정도가 높은 제품일수록 중간업자나 생산자의 기회주의적 행동의 억제(거래비용 절약)를 위해 폐쇄적이며, 관리·제어가 용이한 유통채널이 선택된다, 다시 말해, 시장거래에서 내부조직거래(계열화, 수직적통합, 조직내거래)에로의 전환이 일어난다. ②따라서, 종래의 『스포츠형 도매시장유통』에서 『준 스포트형 도매시장유통』 『계속

³ 原耕造(2001년 4월), 原耕造(2002년 11월)등을 참조.

⁴ 飯國芳明(1992년)

⁵ 佐藤和憲(1998년).

형 도매시장유통』에의 경향이 강해지고, 또한 『슈퍼마켓 주도형 산지직거래』 『생산자·농협 주도형 소매업』이 증가하는 등 폐쇄성 높은 다양한 유통채널이 형성되고 있다.

그런데 식품의 영양, 안전성, 생산방식(유기적 생산 또는 GMO처리) 등은 식품이 소비된 뒤에도 소비자가 쉽게 판단할 수 없는 품질속성(신뢰특성)⁶으로, 소비자는 여기에 관한 정보입수를 제조업자나 제3자 등 외부에 의존할 수밖에 없다. 또한 생산자는 가격 프리미엄 획득을 위해 표시 등의 방법으로 소비자에게 품질속성에 관한 정보를 제공하려 하는데 일반적으로 임의적인 표시에 대한 소비자의 신뢰도가 낮기 때문에 일찍부터 서구에서 정착된 제도가 제3자 인증이다.

제3자 인증은 기준설정, 검사, 인증, 실행(감시, 위반에 대한 처벌 등)이라는 인증서비스의 일부 또는 전부가, 소비자단체, 생산자조합, 민간인증기관, 국제기관, 정부 등의 제3자에 의해 제공된다.

제3자인증은 인증서비스의 주체에 따라, ①기준설정부터 실행까지를 민간이 담당하는 형태(I형), ②기준설정, 인증, 실행은 민간이, 검사는 정부 또는 정부 공인기관이 담당하는 형태(II형), ③기준설정과 실행은 정부가, 검사와 인증은 민간이 행하는 형태(III형), ④기준설정부터 실행까지를 정부가

담당하는 형태(IV형)등 4가지로 분류된다.⁷

식품의 제3자인증으로는 有機인증, 프랑스의 품질보증 인증제도인 AOC(원산지호칭증명)와 라벨루즈(품질보증레벨), 독일의 CAM食肉檢査印프로그램, 나가노(長野)현의 원산지호칭관리제도(2002년창설) 등이 알려져 있다. 다만, 유기인증은 특정의 생산·비육방식(예를 들면, 환경, 가축의 쾌적성을 배려한 사육방법 등), 원산지호칭제도는 지리적 특질과 전통적 생산방법, 라벨루즈는 고품질에 초점을 맞춘 인증제도로서 반드시 식품의 안전성만을 보증하는 것은 아니다.

牛肉인증제도에 관한 대표적 연구로는 EU의 품질·안전관리프로그램을 다룬 新山⁸가 있다. 新山은 거듭되는 牛肉의 안전성 사고를 계기로, ①우육 품질에 관한 유럽소비자들의 기대·요구의 확대(제품에 중점을 둔 품질→생산과정에 중점을 둔 품질→소비자의식에 중점을 둔 품질(소비자가 품질의 정의에 보다 결정적으로 관여)), ②품질제어방식의 전환(최종제품검사→생산공정제어), ③정보공개 중시, 추적가능성 개념의 도입, ④다양한 제3자 품질인증 프로그램의 기획, ⑤판매촉진 전략으로서의 민간주도 품질인증 프로그램⁹(자발적인 품질정책)이 일률적인 강제규제에 의한 안전 확보대책인 『의무적 품질정책』과 함께 EU 식품품질정책의 양축을 형성한 점 등을 지

⁶ 식품의 품질속성에는, ①소비자가 식품구입 전에 조사·식별이 가능한 크기, 색 등의 탐색특성(Search Characteristics), ②제품을 구입, 소비한 뒤, 경험적으로 판단할 수 있는 맛, 보존성 등의 경험특성(Experience Characteristics), ③구입, 소비한 뒤에도 쉽게 판단할 수 없는 신뢰특성 등 3가지의 특성이 있다. Lorna Aldrich (June 1999).

⁷ Elise Golan, Fred Kuchler and Lorraine Mitchell (Dec2000). p10.

⁸ 新山陽子(2001年).

⁹ 품질인증 프로그램은 주로, 안전성.위생을 포함한 고품질과 생산지역이 갖는 개성-자연조건이나 생산방법의 고유성-에 주목하고 있다.

적하고 있다.

한편, 牛肉의 추적가능성에 관한 연구로는 松田, 堀田 등의 연구를 들 수 있다. 우선, 松田¹⁰는 식품표시의 신뢰성 확보, 결함 식품에 대한 신속한 원인규명과 효율적인 제품회수 등을 추적가능성의 효과로 들고 있다. 그러나, 상품흐름을 소급하는 것만으로 식품의 안전은 보증될 수 없고, 모든 관계자에 의한 정보공개와 공개정보의 제3자에 의한 검증의 필요성을 강조하고 있다.

堀田¹¹는 현재 독자적으로 추진되고 있는 일본의 추적가능성 시스템의 유형을 지자체형, 농협과 대형수퍼간의 제휴형, 生協형의 3가지로 분류, 각각의 특징과 과제를 밝히고 있다. 여기에서, 堀田는 시스템의 확립·확대를 위해서는, ①시스템구축·운영에 관계되는 추가비용의 부담주체를 명확히 해야 하며, ②공개정보의 신뢰확보를 위해서 운영주체에 의한 정기적인 검증 외에도 거래상대자나 소비자, 제3자에 의한 검증이 필요하다는 점을 지적하고 있다.

2. JA全農의 安心시스템 구축경위 및 인증시스템의 구조

2.1. 安心시스템 구축의 경위

식품안전성에 대한 불안으로 유기 및 자연식품에의 관심이 높아지는 가운데, 일본에서는 2000년 JAS법(農産物資의 規格化

및 品質表示의 適正化에 關한 法律)이 개정되어 유기표시에 대한 본격적인 법적규제가 시작되었다. 그러나 일본의 국토면적, 기후조건 등을 고려할 때 엄격한 기준에 근거하는 유기생산은 일부지역과 일부생산자에 극한될 수밖에 없어 유기농산물의 안정적 공급은 기대하기 어려운 실정이다. 이런 상황에서 단지 유기뿐만 아니라, 통상의 농산물에 대해서도 그 지역의 기후나 풍토와 현재의 생산기술수준을 고려한 기준설정, 검사·인증제도의 도입, 생산이력의 적극적 공개 등을 통해, 소비자의 신뢰를 획득코자 하는 목적으로 구축되기 시작한 것이 全農의 安心시스템이다.¹²

全農 安心시스템은, 1996년부터 시작한 소야(宗谷)목장과 이즈미生協과의 牛肉산지직거래 사업을 모델로 하여, 동 직거래에 있어서 수급조정 및 유통기능을 담당하고 있던 JA全農가 4년간의 세월에 걸쳐 완성시킨 시스템이다(표 2 참조). 安心시스템은 全農의 시스템 추진에 대해 생산자와 수요자(生協과 대형수퍼)가 이것에 합의하는 형태로 안전·양질의 산지직거래 상품을 공동개발하는 방식의 시스템이라 할 수 있다. 당분간은 쌀, 원예, 축산, 순환형의 4가지 타입에 한해서 실시될 예정이며, 2002년 6월 현재 18군데의 산지(축산2, 쌀12, 원예1, 차1, 그 외의 농산물2)와 16곳의 가공공장이 인증을 받았다. 축산의 경우, 비육우

표 2 JA全農의 安心시스템 구축의 경위

¹⁰ 松田友義(2002년 12월).

¹¹ 堀田和彦(2002년 9월).

¹² 『JA全農レポート』 제29호, 2000년 11월. pp.1, 2.

1996년	宗谷목장과 이즈미生協간의 우유 산지직거래 사업 개시
1998년 11월	전농이사회가 JA안심시스템 구축을 결정
1999년 4월	안심시스템 인증사무국 개설
1999년	IFOAM(국제유기농업 운동연맹)과의 논의 등을 통해, 宗谷목장의 독자적 생산시스템 구축, 호쿠렌 사료 공장에 있어서 NonGMO 사료제조 라인 신설
2000년 4월	JA 안심 시스템 실험사업 시작
2000년 7월	宗谷우육을 제1호로 해서 인증
2001년	목장 - 식육센터 - 近畿축산센터 - 生協간의 추적가능시스템 구축
2002년 4월	가고시마(鹿兒島)현 이즈미축산(돈육)을 인증 (축산인증 제2호)

자료: JA全農인증사무국에 대한 청취조사에 의한 (2002년)

목장과 돼지농장이 각각 한군데, 도축처리 시설2곳(牛처리1, 豚처리1), 전농 식육센터 3곳이 인증을 받았다.¹³

2.2. 인증시스템의 구조

安心시스템은 기본원칙, 품목별지침, 개별기준이라는 3가지 기준에 근거한다(표 3 참조). 인증을 받기 위해서는, 우선, 『기본원칙』을 반영하여 작성된 『품목별지침』¹⁴에 의거하여, 생산자, 소비자, 유통업자의 3자가 협의하여 그 지역의 기후, 풍토를 고려한 생산·유통에 관한 『개별기준』을 작성하게 된다. 개별기준은 소의 생산·포유·육성·비육뿐 아니라, 도축·부분육가공, 운송, 보관, 소매용포장 처리과정까지를 대상으로, 전농의 검사·인증의 직접적인 대상이 된다. 개별기준이 합의·확정된 뒤에

는 일본 유기검사협회 검사원과 전농의 검사원자격취득자가 현지에 출장하여 개별기준과 실태를 체크한다. 또한 지정분석기관(全農의 관련부서 : 營農技術센터, 農産物安全検査室, 家畜衛生研究所 등)에 의한 품질 및 잔류분석, 생산자재(비료, 사료 등)에 관한 검사분석이 이뤄지고, 그 결과는 수요자 측에도 공개된다.

현지검사 보고와 지정분석기관의 분석결과에 의거하여, 생산자, 소비자, 유통업자, 학자 등 전문가로 구성된 認証総合委員會 畜産認証部會가 인증의 가부를 결정한다.

인증농장·시설의 제품에는 안심시스템 마크의 첨부이 인정되며, 인증자격 유지를 위해서는 매년 현장검사를 통한 인증의 갱신¹⁵이 필요하다. 개별기준 또한 기술진보를 반영해서 매년 갱신하여야 하며, 개별기준 및 생산, 유통의 모든 공정은 공개되어야 한다.

3. JA全農의 安心 牛肉 시스템의 구조

여기에서는 宗谷목장의 육우가 호쿠렌(北海道經濟連)과 全農을 통해서 生協 등에 판매되는 제휴 직거래의 전 과정을 통해, 전농의 안심우육시스템의 구조를 검토한다(그림 1 참조).

¹³ JA全農에 대한 청취조사에 의한.

¹⁴ 품목별지침은, 목표달성의 수준으로서의 [조건]과, 바람직한 수준으로서의 [장려]로 구성 됨.

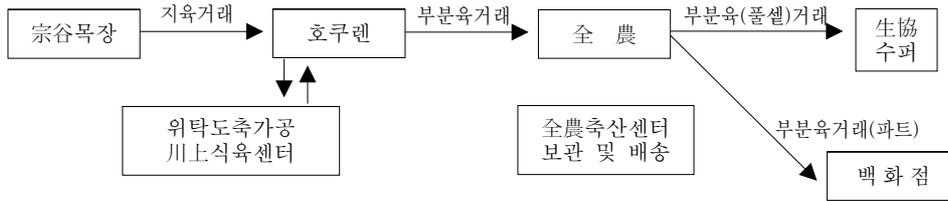
¹⁵ 갱신에는 검사료와 인증료로서 약 7~10만엔의 경비가 든다 - 생산농장의 경우

표 3 JA全農의 안심시스템 의 3가지 기준(牛肉)

기 본 원 칙	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국산농산물에 대한 소비자의 신뢰를 획득한다. 2. 생산에 관계되는 정보에 대해서는 원칙적으로 공개한다. 3. 농축산물의 생산에 있어 안전성을 추구한다. 4. 영양가가 높고, 건강하며, 맛있는 농축산물을 생산한다. 5. 지속가능하며, 환경의 부담이 적은 농업을 추구한다. 6. 소비자와 함께 국산의 자급률을 높이는 방식을 추진한다 7. 여러 가지 기술을 집대성해, 환경부담 경감 생산기술을 추구한다. 8. 생산과 판매가 연결된 거래를 추구, 경영의 안정을 도모한다. 9. 지역활동에 적극적으로 참여해, 지역환경의 개선에 힘쓴다
품목별지침의 골자 (내츄럴 비프 가이드라인)	개별기준의 골자(2002년1월 개정판) (에콜로지 비프 가이드라인)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 품종과 子牛생산 <ul style="list-style-type: none"> - 유전자에 직접영향을 줄 수 있는 방식에 의한 子牛 생산금지 - 유전자 조작된 품종의 사용 금지 2. 사육환경 <ul style="list-style-type: none"> - 운동장 달린 개방형 우사설치, 소의 계류사육 금지 - 가능한한 방목의 실시 - 우사소독은 화학적 방법이 아닌 물 세정소독을 원칙 - 우사주변에 대한 제조제, 살충제 사용금지 3. 배설물 처리 <ul style="list-style-type: none"> - 불법투기의 금지 - 지역의 사료·농업생산 및 목초지 등에 완숙 퇴비의 공급 4. 소의 영양 <ul style="list-style-type: none"> - 全農지정의 내츄럴비프 배합사료를 전농의 내츄럴비프 표준사양체계 기준을 따라 급여 - 飲水에 대한 안전성 검사의 실시 - 성장호르몬, 항균성물질, 인공착색료, 요소, GMO유기체 또는 그 생산물의 사료첨가물로서의 사용금지 - 초유의 수유 5. 동물용 의약품 <ul style="list-style-type: none"> - 예방목적의 동물용의약품의 일상적 사용 금지 - 동물용의약품의 사용 최소화에 노력 - 약사법기준보다 2배 이상의 휴약기간을 둘 것 - 성장호르몬, 자연성장을 억제하게 하는 호르몬 사용 금지 - 질병, 치료기록의 유지 6. 보관과 운송 <ul style="list-style-type: none"> - 생체운송시 소에 대한 스트레스의 최소한 억제, 牛體손상의 회피, 일반소와의 개체식별의 철저 - 제품의 보관, 운송시 온도관리와 기록유지의 철저, 一般牛肉와의 개체식별의 철저 7. 해충의 구제 <ul style="list-style-type: none"> - 가공장에는 해충 등의 침입에 대한 물리적인 대책 실시 - 화학약품을 사용한 경우, 기록관리과 유지 - 쇠고기와 금지물질과의 직접적인 접촉 금지 8. 가공장 또는 가공방법 <ul style="list-style-type: none"> - 도축장법에서 정한 위생관리실시 및 시설의 확보 - 식육의 미생물오염기준의 설정, 기준이행을 위해 제반 대책, 기준일탈시의 대책수립. - 가공과정에 있어서의 개체식별과 분별처리 - 방사선 照射의 금지 - 식육에 대한 화학약품의 사용금지 - 식육의 세정소독제는 그 사용목적, 방법을 사전에 명확히 해둘 것 - 가능한 한 과다포장을 피한다 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 우육생산의 기본방침 <ul style="list-style-type: none"> - 宗谷목장은 상품으로서, 식품인 쇠고기를 생산한다. - 宗谷목장은 소비자와 생산자의 쌍방에 이익을 주는 우육생산을 목표로 함 - 宗谷목장은 육우의 건강과 맛을 추구하는 일이, 소비자와 생산자 쌍방의 이익으로 연결된다고 생각한다. - 宗谷목장은 맛있고 건강한 우육생산을 위해서, 육우자체의 건강을 목표로 한다. - 宗谷목장은 육우자체의 건강을 위해서, 육우의 식량이 되는 사료의 안전을 목표로 한다. - 宗谷목장은 육우의 기초사료가 되는 목초의 안전성을 위해 목초지의 토양, 토양미생물을 건강하고 보전하는 것을 목표로 한다. - 목초지의 토양, 토양미생물의 건강 유지가, 지역환경에 대한 負荷의 최소화(지역환경의 건강성, 에콜로지성)에 불가결요소라고 인식한다. - 宗谷목장은 맛있고 건강한 우육생산 추구가, 지역환경의 보전과 우육생산의 지속성에 연결되며, 지역산업과의 공생에 의해 소비자의 지지를 얻는 경영방향임을 인식한다 - 宗谷목장은 육우와 사료의 건강성 추구가 생산자와 소비자 쌍방에 이익이 된다는 확신하에, 이를 실천할 생산기준을 설정한다. - 宗谷목장은 생산에 관한 정보를 소비자에게 개시하는 것이 생산자의 의무이며, 정보공개를 요구하는 것은 소비자의 권리라는 점을 인식한다 2. 우육생산 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 비육관리 또는 사육환경 - 육우의 품종 또는 번식 - 도입가축 - 생체에의 물리적 조치 - 육우의 영양 - 분뇨의 취급 - 동물용의약품의 사용기준 - 도축장에서의 생체운송에 관한 기준 3. 생산정보의 개시 <ul style="list-style-type: none"> - 홈페이지에 상시 개시해야 하는 정보내용 - 출하우의 명확한 개체정보의 개시 4. 기타 : 2및 3에서 정하지 않은 사항에 대해서는, 그때그때 관계자간의 협의에 의해 결정한다

자료: JA全農과 宗谷목장에 있어서 청취조사에 의함(2002년)

그림 1 JA全農 安心시스템에 있어서의 宗谷牛肉의 유통경로



3.1. 宗谷黒牛목장의 비육우 사육¹⁶

3.1.1. 宗谷黒牛목장의 개요

1983년12월 北海道 宗谷 관내의 7개의 市町村과 7개의 농협, 호쿠렌 등의 출자에 의해 宗谷목장의 관리운영 주체인 공익법인(사) 宗谷축산개발공사(임원 8명, 이사장은 稚内市 시장)가 설립되었다. 동 공사의 직영 목장인 宗谷목장(종업원 9명)은 일본의 최북단 소야미사끼(宗谷岬)의 구릉지 약 1,600헥타르를 개발해서 건설한 육우 전용 목장이다. 宗谷목장은 방목기간중(5 ~ 10월)의 평균기온이 15도, 여름에도 25도를 넘는 날이 적어, 소에게 있어서도 스트레스가 적은 최적의 생육환경이라 할 수 있다.

후발목장인 宗谷목장은 설립 당초부터 특히 소의 건강, 식육의 안전을 강조하는 등 마블링(霜降)등의 육질을 강조하는 기존산지·브랜드와는 차별적인 전략을 전개해 왔다. 2001년10월 현재의 비육두수는 약 3,000두로, 비육부분이 2,290두(밀소 935두, 비육우 1,355두), 번식우가 648두이다. 비육우의 품종은 黒毛和牛(雄)와 앵거스종(雌)

표 4 宗谷목장의 연간 출하 및 판매 실적

* 1996년 720두 / 매상고 2억 7천만円
* 1997년 930두 / 매상고 4억2천만円
* 1998년 1,130두 매상고 4억8천만円
* 1999년 1,190두 (비육우 1,080두, 経産淘汰牛 110) / 매상고 5억3천만円
* 2000년 1,312두 (비육우 1,265두, 経産淘汰牛 69) / 매상고 5억6천만円
* 2001년 1,455두 (비육우 1,355두, 経産淘汰牛 105) / 매상고 6억3천만円
* 2002년 1월~9월 : 955두

자료: 宗谷목장에 대한 청취조사에 의함(2002년)

의 1대교잡종(F1) 과 黒毛和牛와 홀스타인의 F1의 2종류가 있다. 연간 900두의 子牛가 생산, 약 2년간의 비육 후, 출하되는데 黒毛和牛와 앵거스 F1의 子牛생산(약 300두)은 목장내에서 행해지고, 黒毛和牛와 홀스타인 교배종인 F1(600두)은 관내의 낙농가에게 생산시켜, 생후1개월 이내에 농협을 통해서 도입된다. 즉 가축시장으로부터의 가축도입은 전혀 없다.

본격적인 출하가 시작된 1990년이래, 연간 출하두수는 계속해서 증가하고 있으며, 2001년에는 1,450두를 넘어섰다(표 4 참조).

3.1.2. 宗谷牛肉의 개별기준

宗谷牛肉의 개별기준인 『에콜로지 비프 가이드라인』은 기본방침, 생산기준, 정보개

¹⁶ 宗谷목장에 대한 청취조사와 宗谷목장 홈페이지 <http://omosiro.souyanet.ne.jp/soyabeef>에 의함.

시의 3부분으로 구성되어있다(표 3 참조). 기본방침은 大地·牛·소비자 건강을 최우선으로 선언하는 등, 유기 본래의 의의와 정신을 강조하고 있다.

생산기준의 주요한 내용은 다음과 같다. 우선, 사육관리 및 사육환경에 관해서는 소의 계류금지, 실외 운동장이 달린 축사 및 충분한 용량의 구유 설치, 충분한 목초지 확보 및 가능한 한 방목 실시, 수돗물 급수, 목장내의 농약·제조제·살충제의 사용금지 등을 규정하고 있다. 또한, 지역 적응성이나 관내 낙농업과의 보완성을 고려한 육우의 품종선택, 인공수정 및 자연교배에 의한 번식, 외부로부터의 子牛 도입은 생후 1개월 이내에 국한¹⁷, 鼻輪장착은 種雄牛에 제한함, 斷尾의 금지, 개체식별耳標장착에 의한 개체관리 등이 규정되어 있다.

육우의 영양기준으로서는, ①기본사료인 목초류(목초, 사이레지, 건초)는 전량 목장내에서 생산하고, 급여사료 전체에 차지하는 비율을 30% 이상(乾物기준)으로 할 것, ②목초재배에는 화학비료, 건초제, 농약 사용을 일체금지, ③별첨사료성분표에 의거한 농후사료의 제조, ④마무리용 곡물사료는 Non GMO 및 PHF(수확후 농약을 뿌리지 않은 것)에 한하고, 宗谷목장전용의 배합사료를 제조·급이할 것, ⑤ 포유기의 영양은 모유가 원칙 등을 규정하고 있다. 실제로 宗谷목장은 Non GMO 및 PHF옥수수를 전량 미국의 일리노이주 등에서 분별 수입하여, 호크렌 조합사료(주)의 전용라인

을 이용하여, 전용배합사료를 특별 제조하고 있다.

또한 분뇨는 전량 퇴비화하여 목장내 초지에 환원하도록 규정하고 있는데, 宗谷목장은 분뇨 퇴비화 이외에도 정기적으로 토양분석을 실시하는 등 토지나 주변어장의 오염방지를 위한 노력을 기울여 오고 있다.

동물약품의 사용기준으로서는 ① 동물약품 사용의 최소화, ②사용가능 의약품의 종류·용도, 사용기준(동물용 의약품 사용기준)의 설정, ③합성성장촉진제 및 합성항균제의 사용금지, ④개체별 치료 및 투약기록의 작성관리, ⑤프로그램에 의거한ワクチン接種 등이 정해져 있다. 이와 관련 동 목장은 HACCP프로그램에 의거한 정기적인 살모넬라, O157 모니터링 검사를 실시하고 있으며, 특히 8개월령 이상의 소의 질병·부상에 대해서는 치료보다는 도태를 원칙으로 하고 있다.

또한, 판매처인 生協의 요망에 따라 전출하牛을 대상으로 출하전 O157의 검변검사를 실시하고 있는데, 이는 일본에서도 처음으로 시도되고있는 안전대책이다.

이외에도 개별기준에는 도축장까지의 생체 운송기준으로 소의 스트레스를 최소화하고 牛体손상을 피하기 위한 수송차량의 장치 및 운송전 처리, 운송중의 조치, 운송한 후의 조치 등이 자세히 규정되어 있다.

3.1.3. 추적가능성·정보개시 시스템

개별기준에 관한 모든 사항은 기록·보관되고, 기록을 근거로 작성된 『생산이력증명서』는 출하시 식육센타에 제출된다. 식

¹⁷ 다만, 8개월령 이하에 한해서 출생증명 및 급여사료증명이 있는 경우는 예외, 2002년 수정.

육센터는 생산이력증명서에 필요내용을 추가 기재하여, 사본을 牛肉과 함께 납입처에 송부(원본은 보관)한다.

또한, 宗谷목장 홈페이지에는 에콜로지 비프가이드라인을 포함하여, 목장의 개요, 출하된 모두 소의 출생부터 소매판매까지의 정보, 즉, 소의 개체정보(생체이력, 지육번호, 지육등급, 가공세트번호), 급여사료내용, 동물약품사용내역, 도축, 가공공장, 납입처 등 35항목의 명세가 상시 게시되어 있다.

한편, 생산·유통과정에서 기준이 지켜지고 있는지, 개시된 정보내용이 실제의 내용과 일치하는지 등이 인증갱신시의 현장 및 장부검사를 통해서 엄격하게 체크된다. 또한 3개월마다 전농, 生協, 호크렌, 宗谷목장이 참여하는 전체협의회에서도 기준이나 공개정보에 관한 의견교환과 확인이 이루어지고 있다.

3.2. 호쿠렌에 의한 육우의 매입과 도축·가공처리¹⁸

3.2.1. 宗谷목장과 호쿠렌간의 지육거래

宗谷목장 출하牛는 지육상태로 전량 호쿠렌(旭川지소)에 판매된다. 출하계획서나 가격결정에 관한 계약은 없고, 宗谷목장과 호쿠렌, 再판매처인 전농간의 협의에 의해 매주의 출하량과 거래가격이 결정된다. 현재 출하량은 매주 24~25두 정도(트럭 2대분/주1회)로 거의 고정적이며, 지육거래가격은 도매시장가격(도쿄 및 오사카시장의

전월 1개월간의 평균)을 기초로 한 교섭으로 정해지기 때문에 시장가격보다는 안정적이다. 다만, 생산목장의 추가적 생산비를 보상하는 차원에서 동일등급의 지육시장가격에 비해 약 15%의 프리미엄(100~150 円/kg)이 기계적으로 가산되고 있다.

3.2.2. 北海道축산공사 川上식육센터에서의 도축·부분육처리

宗谷육우는 전량 인증시설인 川上식육센터에서 위탁도축된 후 부분육으로 처리된다. 도축·처리공장의 인증기준은, ①식육의 미생물 오염기준의 설정과 기준이행 위한 제반 대책 및 기준일탈시의 대책 수립(HACCP채용), ②宗谷牛肉의 분별 처리 및 관리, ③방사선조사(照射)의 금지, ④식육에 대한 화학약품 사용금지, ⑤과대포장 금지 등을 포함하고 있다.

宗谷육우는 가공단계에서 이미 납입처가 정해지기 때문에 납입처의 지시에 의거한 가공이 행해지며, 처리된 식육은 지육번호 및 가공세트 번호가 라벨링되어 부분육 상태로 소비지의 전농축산센터(近畿축산센터와 中央축산센터)에 수송된다.

3.3. 전농에 의한 부분육 매입과 수요자(生協과 대형수퍼)에의 재 판매¹⁹

3.3.1. 호쿠렌과 舍農간의 부분육 거래

호쿠렌은 식육센터에서 처리된 부분육의 전량을 전농에 재판매한다. 부분육은 일단

¹⁸ 호크렌과 川上식육센터에서의 청취조사(2002년)에 의함.

¹⁹ 전농近畿축산센터 및 中央축산센터에서의 청취조사(2002년)에 의함.

인증시설인 전농의 축산센터에서 검품·보관(일부는 소매용으로 재포장)된 후, 수요자에게 배달된다. 부분육 거래가격은 이미 결정된 지육가격에서 역산되는데, 지육가격에 도축·가공비용, 물류유통, 호쿠렌의 수수료 등이 가산되는 형태가 된다.

3.3.2. 전농에 의한 수요자애의 재 판매

이전에, 宗谷우육의 주 판매처는 관서지방의 生協이었지만, BSE발생 이후 판매지역이 관동지역까지 확대되고 있다. 현재, 매주 출하되는 24두 중에서 약11두가 오사카의 이즈미生協과 와카야마市民生協(양生協의 공동구입형태)에, 8두는 도쿄의 대형 백화점 T(6점포), 4두는 동북의 중견슈퍼I, 나머지 1두는 교토의 자연식품점H 에 각각 판매되고 있다. 슈퍼 및 자연식품점에의 판매는 거의 풀세트거래이지만, 백화점에 판매는 파트거래가 중심이다. 따라서 백화점이 취급하지 않는 뒷다리 등 대중부위(지육 전체의 약 1/3정도)는 宗谷牛肉이 아닌 일반식육으로 취급되어 다른 판매처로 유통되고 있다.

3.3.3. JA全農의 역할

安心시스템에 있어서 全農은, ①安心시스템의 이념에 동조하는 생산자와 수요자를 발굴해 양자를 연결시키는 제휴산지직거래의 코디네이터, ②검사·인증의 주체, ③생산자로부터 우육을 매입, 수요자에게 재판매하는 유통업자라는 3가지의 역할을 담당하고 있다. 즉, 安心시스템의 직거래는 농장과 수요자간의 직접 거래가 아닌, 전농

과 호쿠렌이 개입하는 형태를 취하고 있다. 유통업자로서 전농의 중요한 역할은 수급의 조정(수량 및 부위별 조정)이며, 재고관리 및 소매점의 상품기획 등이 그 수단으로 이용되고 있다. 전농의 수급조정기능은 파트부분육 거래가 중심인 백화점과의 거래에 있어서 특히 중요하다고 할 수 있다.

4. JA安心시스템의 성격과 과제

4.1. JA安心시스템의 성격과 특징

4.1.1. 신뢰관계를 바탕으로 한 제휴형 산지직거래

안전성이라는 차별성을 객관적으로 확인하는 일은 어렵고, 계약서나 생산지침서에 그 기준을 정한다 해도 검증에 상당한 비용이 들게 된다.²⁰ 백화점과의 파트부분육 거래에서 발생하는 宗谷牛肉의 대중부위가 안심시스템이 아닌 일반 유통채널을 통해 보통식육으로서 판매되고 있는 것은 종래의 유통채널에 의해서는 [안전]이라는 차별성의 주장이 얼마나 곤란한가를 여실히 보여 주고 있다. 安心시스템이 제휴직거래방식을 채택하고 있고, 일련의 식품관련 불상사를 계기로 한때 쇠퇴기미를 보이던 산지직거래가 다시 주목받기 시작하고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이라 할 수 있다.

상호신뢰를 바탕으로 한 안심시스템은 안전·건강을 중시하는 생산자와 수요자의

²⁰ 中嶋康博(2002年), pp212~223.

존재를 전제조건으로 하고 있다. 당초부터 건강과 안전을 적극적으로 강조하는 전략을 전개해 온 宗谷목장은, 육질을 강조하는 기존의 산지·브랜드가 사료내역이나 사육방법 등을 일종의 기업비밀로 취급하여 공개에 대해 소극적이었던 것에 반해, 생산기준 및 생산과정을 적극적으로 공개해 왔다. 또한, 목장 내에 체험연수시설을 설치·운영함으로써 소비자 및 유통관계자와의 교류에도 주력해 오고 있다.

한편, 이즈미生協은 1996년 사카이(堺)市에서 발생한 O157사고를 계기로 우육생산자에 대해 Non-GMO사료이용, 출하전의 검변실시, 사료·사육과정의 정보공개를 요구하게 된다. 이즈미生協의 이러한 요구에 대해 유일하게 응한 목장이 宗谷목장이었기 때문에 宗谷목장과 산지직거래가 개시되게 된 것이다. 生協측은 宗谷牛肉을 전량 풀 세트로 구입하고 있으며, 직거래초기에는 宗谷출하우의 50%이상의 구입을 약속을 하는 등 안전우육의 산지육성에 노력해 왔다.

이러한 쌍방간의 노력이 상호신뢰 형성이나 산지직거래의 원활한 추진으로 이어지고 있다고 볼 수 있다.

4.1.2. 농장에서 식탁까지의 시스템인증

安心시스템은 일본의 체휴형 산지직거래와 서구의 인증제도가 결합된 시스템이다. 즉, 상호신뢰관계를 기반으로 한 산지직거래 형태를 취하면서도, 시스템의 실효성을 담보하기 위해서 인증제도를 채택하고 있다. 전통적 직거래에서의 생산자 책임 또는

양자간의 상호인증이 제3자인증으로 전환되었다고 볼 수 있다.²¹ 더욱이, 여기에서의 인증은 식육공급체인 전체를 대상으로 하는 『시스템인증』이다. 즉, 명문화된 기준에 의해 농장에서 소매점까지의 일관된 안전·품질관리 시스템이 형성되어, 인증기관에 의한 참가사업자의 인증 및 정기적인 체크에 의해 시스템통제가 이루어지고 있다. 牛肉은 당연히 인증된 폐쇄적인 경로를 통해 유통되기 때문에, 각 단계에 있어서 정보의 연속적인 흐름이 보장되며 높은 수준의 추적가능성이 확립되어 있다.

4.1.3. 유연한 인증기준

개정JAS法の 유기기준의 경우 일률·경직적인데다 지나치게 코덱스(CODEX)기준을 의식하여 만들어졌기 때문에 일본의 자연·농업조건에 부합한다고 볼 수 없다. 이 때문에 채산도 맞지 않는 유기농업에서 철수하려는 중소농가가 증가하고 있고²², JAS인증을 받은 해외의 유기농산물 수입이 가속화²³하는 등의 부작용이 발생하고 있다.

반면, 安心시스템의 경우, 『품목별지침』범위 내라면, 당사자의 합의에 의한 유연한

²¹ 일본의 産消提携는, 본래 기준이나 제3자에 의한 검사·인증을 필요로 하지 않았다. 그러나 유기식품의 국제화, 시장화의 시대를 맞고 있는 오늘날 검사·인증의 도입은 표시의 신뢰성을 확보하는 의미에서는 일정한 의의를 갖는다. 小川華奈, 保田茂(2000년 3월).

²² 横田茂永(2001년 4월)

²³ 일본농수성은, 일본의 인증제도와 호주(2001년), 미국(2002년)제도와 동등성(同等性)을 인정, 양국내의 인증기관의 설립 및 일본에의 유기식품수출의 길을 열어 주었다.

기준설정이 가능하며, 의육과 의사만 있다면 누구든 참가가 가능하다. 인증의 직접적인 대상인 『개별기준』이 어디까지나 관련 당사자들의 협의에 의해 결정된다는 점이 안심시스템의 최대의 특징이라 할 수 있다.

따라서 안심시스템은 유기사료의 확보, 사육환경문제 등으로 인해 인증기준 책정에 난항을 겪고 있는 일본의 유기축산인증제도에 관해서도 적절한 방향을 제시해 주고 있다고 볼 수 있다. 즉 급후, 일본의 유기축산인증제도는 표시에만 의존할 것이 아니고 신뢰관계에 바탕을 둔 전통적인 제휴거래의 이념을 살려 가면서 각 지역의 고유성을 존중하는 유연한 시스템이 되어야 할 것이다.

4.1.4. 건강과 안전에 초점을 둔 인증시스템

식육의 부정표시사건을 계기로 일본의 명품브랜드육에 관한 독자적인 인증(神戸牛, 松坂牛, 前澤牛 등)의 움직임도 활발해지고 있다. 그러나 무임승하차(free rider) 배제를 기본목적으로 하는 브랜드육의 인증은 브랜드의 정의(밑소, 육질, 생산지역의 한정 등), 정의를 바탕으로 한 품질관리, 추적가능성을 기본요소로 하고 있지만 안전·위생에 대해서는 아무런 기준을 갖고 있지 않다.

따라서 안전을 중시하는 안심시스템은 브랜드육 인증과는 성격을 달리하며, 농장에서 식탁까지의 전 단계가 위생과 안전성, 추적가능성, 동물애호 등에 관한 명확한 기준에 의해 제어·인증되는 독일의 CAM検査印프로그램(1990년)과 유사한 시스템이

라 볼 수 있다. 참고로 宗谷牛肉의 지육등급을 살펴보면 B3, B2의 비율이 전체의 약 90%에 달한다.²⁴ 즉, 안전식육공급을 기본 목표로 하는 안심시스템은 고품질(육질)을 그 요건으로 하고 있지 않으며 반드시 고급육 생산을 지향하고 있지도 않다는 것을 알 수 있다.

4.1.5. 자발적 시장전략으로서의 安心시스템

新山도 지적²⁵한 바와 같이 일본의 식육 안전정책의 중점은 정부에 의한 기준설정 및 규제에 놓여져 있어 민간·지역의 자발적 시장전략으로서의 안전확보대책은 지극히 초보적 단계에 놓여 있다. 이러한 상황에서 민간부문이 자주적 안전보증시스템을 구축, 식육시장의 보전·유지 및 지역적 고유성의 강조를 통한 농축산업의 활성화를 꾀하고 있는 안심시스템의 의의는 크다고 하겠다.

또한, 종래의 우육판매전략(산지브랜드화)이 판매의 유리성, 고가판매라는 생산자의 관점에서 추진되어 온 것에 비해, 安心시스템에는 安全·安心이라는 소비자중시의 시점이 내포되어 있다는 점도 주목할 만 하다.

한편, 安心시스템은 全農이 생산자, 소비자와 함께 안전한 직거래 상품을 공동개발하여 국산농산물의 공급을 확대하려는 시도로 종래의 全農공판사업과는 성격을 달리하는 판매사업이라 볼 수 있다.²⁶ 농협공판을

²⁴ 2000년과 2001년의 B3 : B2 의 비율은 각각, 44.1 : 44.9 와 54.8 : 31.8%.

²⁵ 新山陽子(1999년).

²⁶ 全農을 중간매개로 하는 생산자와 生協간의 牛

이 전반적으로 하락하는 가운데 安心시스템이 전농의 판매사업의 활성화, 나아가 판매사업과 생산자재 공급사업을 연결하는 신규사업의 개발로 이어질 것을 기대해 본다.

4.2. 금후의 과제

4.2.1. 시스템의 확대조건

안전한 우육의 안정적 공급을 위해서는 安心시스템의 확대가 바람직하다. 하지만 우육에 대한 인 증은 宗谷우육 이후 더 이상 확대되고 있지 않다. 더군다나 宗谷우육에의 수요증가에도 불구하고, 宗谷목장의 엄격한 사육기준을 고려할 때, 더 이상의 출하증가도 기대하기 어려운 상황이다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 무엇보다도 우육에 관한 [품목별 지침]을 재검토하여, 보다 다양한 [개별기준]이 입증될 수 있도록 하여야 한다. 왜냐하면, 지금의 우육의 품목별 지침은 시스템의 모델이 된 宗谷우육의 개별기준을 바탕으로 하고 있기 때문에 다른 지역·목장에서는 실현 불가능한 항목이 다수 포함되어 있기 때문이다.

또한, 宗谷우육이 인증1호가 될 수 있었던 데에는 안전우육의 공급능력뿐만 아니라, ①대규모 단일 목장으로, 개체간의 품질(육질)격차가 적은 육우를 안정적으로 공급할 수 있다는 점, ②이 때문에 다수의 중소농장과 生協과의 직거래에 비해 전농의 코디네이션 비용이 절약 될 수 있다는

점등도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

宗谷목장 정도의 대규모 목장이 한정되어 있다는 점을 고려할 때, 여러 개의 농장을 규합하여 産地化하는 것도 검토되어야 할 것이다.

4.2.2. 수급조정과 리스크의 분담문제

시스템 참가자간의 리스크 부담을 어떻게 할 것인가도 과제라 하겠다. 安心시스템은 생산·유통에 관해서는 상세기준을 마련하고 있지만 연간출하두수, 거래량, 가격결정방식 등에 대해서는 명확한 규정이 없다. 직거래는 상호신뢰를 바탕으로 하지만, 가격변동과 가격에 링크된 거래량의 변동 등 수급불균형은 필연적으로 발생된다. 상호신뢰가 쌍방간의 기회주의적 행동을 어느 정도 억제하는 것은 사실이지만, 불완비계약(不完備契約)적인 요소의 존재가 시스템확대의 장애가 되는 것도 엄연한 사실이다. 安心시스템의 기준을 충족시키기 위한 사육방법의 변경이나 제반투자는 자산특수적성격(Asset Specificity)²⁷을 갖는 것이 많기 때문이다. 이제까지는 舍農의 조정기능에 의해 큰 문제는 발생되지 않았지만 이 점을 보다 명확하게 해야 할 것이다.

4.2.3. 인증의 신뢰·객관성

安心시스템의 검사·인증은 전농의 조직

肉직거래는, 安心시스템이전에도 존재하여 왔다. 이에 대해서는, 安部新一(2002년 4월)을 참조.

²⁷ 특수화된 자산이란, 특정사용 용도이외에는 사용가치가 거의 없는 자산으로, 특정거래 상대방의 필요·요구를 충족시키기 위해 설치된 시설(물리적·공간적인 자산)이나, 채용된 특정기술이나 품종 등이 이에 해당한다. David A. Hennessy and John D. Lawrence(1999),

과 노하우에 크게 의존하고 있다. 이 때문에, 단기적으로는 검사원의 증원, 교육 등이 중요하다고 하겠다. 그러나 상호인증에서 제3자인증으로 전환되었지만, 안심시스템의 인증은 엄밀하게 말하면 당사자인 소비자에 의한 자체인증으로 볼 수 있다. 시스템의 객관성을 높이기 위해서는 인증부문을 제3의 독립기관에 완전히 이전해야 한다. 나아가 안심시스템이 권위있는 안전·품질인증제도로 발전·정착되기 위해서는 장기적으로는 국가에 의한 시스템의 지지 및 보호, 즉 기준설정, 검사, 인증, 실행에 대한 국가에 의한 일정부분의 관여(제3자인증의 II,III,IV형으로 이행)도 검토되어야 할 것이다.

4.2.4. 추가적 생산비용의 공평한 부담

安心시스템의 기준을 충족시키기 위해서는 필연적으로 추가 비용이 발생된다. 宗谷목장의 경우만 보더라도, 안전사료확보만으로도 연간 약 2,000만엔, O157의 검변에 연간 300만엔의 추가 비용이 발생한다. 宗谷우육에 대한 인지도가 높아지고 판로가 확대되는 등 경영이 개선되기 시작한 2001년9월(BSE발생)이전까지, 宗谷목장이 비교적 많은 부채에 시달리는 등 고전했던 것도 바로 이 때문이었다.

安心시스템이 지속가능한 시스템으로서 정착되기 위해서는, 이러한 추가 비용을 어떻게 흡수하고 부담할 것인가가 커다란 과제라 할 수 있다. 이제까지는 주로 生協의 조합원학습회 등을 통해 높은 판매가격에 대한 소비자들의 이해를 구해 오고 있다.

점포판매보다는 공동구입이 중심인 生協과 안전성에 관심이 높은 고급백화점과의 직거래가 있기 때문에 소비자에 대한 설득이 상대적으로 용이한 것도 사실이다. 그러나 이 문제를 언제까지 소비자의 支拂意志額(WTP)에만 의존하는 것에는 한계가 있다.

금후, 안심시스템이 갖는 환경적, 사회적 공헌을 인정하는 의미에서 추가 비용의 일부를 지역사회가 공동부담하는 방법 등을 포함, 추가비용 분담에 관한 공평한 기준을 만들어 가지 않으면 안된다. 정부의 식품안전정책 등 사회동향을 주시해 가면서, 이점에 관한 적극적인 논의와 합의 형성이 중요하다고 하겠다.

아울러, 시스템 참가주체들의 비용절감 노력도 절실히 요구된다. 특히 안심시스템의 직거래에는 전농과 호쿠렌이 개입되어 있다. 전국적인 조직 및 시설의 유효이용에 의한 산지개발, 판매촉진, 유통합리화 등이 그 장점이라고 할 수 있지만, 한편으로는 시스템의 전체 비용 증가의 요인이 될 수 있다. 각 주체들의 기능을 보다 명료화하는 등, 시스템의 그레이드 업에도 유의할 필요가 있다.

4.2.5. 시스템 참가업자의 의식개혁

오늘날 식품의 안전·안심을 위협하는 근본적인 요인은 『食과 農과의 거리』가 점점 멀어지고 있다는 점이라 할 수 있다. 안심시스템은 신뢰를 바탕으로 한 시스템 구축에 의해 食과 農과의 거리단축에도 공헌하고 있다. 그러나 강제적 규제나 그럴 듯한 시스템만으로는 진정한 의미의 食에 대

한 신뢰는 회복될 수 없다. 시스템은 그것을 운영하는 사람들의 모럴이 있고 나서 처음으로 기능을 발휘하게 되는 것이다. 계속되는 농축산물의 허위표시사건은 안전식품공급을 위해서는 食의 공급에 관련한 관계자들의 성실한 노력과 모럴 확립이 무엇보다 중요하다는 점을 일깨워 주고 있다.

5. 한국의 식품안전공급시스템 확립에 대한 시사

최근 우리나라도 식품 안전에 대한 관심이 고조되고 있는 가운데, 추적가능성 및 생산이력관리 등에 대한 논의가 시작되고 있다. 마지막으로, 전농의 안심시스템 등 일본의 안전식품공급시스템이 한국의 식품안전성 확립과 관련해 주고 있는 시사점을 정리해 본다.

일본의 경우도 식품안전에 관한 본격적인 논의 및 대책수립이 시작된 것은 비교적 최근의 일로서 정확하게는 광우병이 발생한 2001년 10월 이후부터라 할 수 있다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 일본 정부 및 지방자치단체들의 식품안전확보 대책은 아직 정확한 상황과약이나 면밀한 검증 없이 심리적 불안에 빠져 있는 소비자들을 일단 안심시키기 위한 임시방편적인 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다. 특히 식품안전 공급시스템의 3가지 기본조건을 충족시키지 못하고 있는 각 지자체들의 시스템의 경우는, 홍보전략 차원의 성격이 강하며 선언적 의미 이상을 갖지 못하고 있다.

이 때문에, 많은 소비자들은 행정주도의 식품안전공급시스템에 대한 깊은 불신감을 갖고 있다.

한편, 全農의 安心시스템은 광우병 발생 이전부터 장기간의 시행착오를 거쳐 완성된 민간부문의 자발적인 시스템으로서 식품안전공급시스템의 3가지 전제조건을 기반으로 하고 있다는 점에서 강한 설득력을 지니고 있다.

이런 점에서 우리 나라의 경우도 현재 처해 있는 생산 및 유통환경 등의 제반 여건 등을 충분히 고려하여 우리 실정에 맞고 실현가능한 식품안전 확보시스템을 구축해 나가야 할 것이다. 그러나 신뢰 받을 수 있는 식품공급시스템이 되기 위해서는 ①안전식품의 생산·공급을 위한 명확한 기준확립, ②농장에서 식탁까지의 추적가능성의 확보 및 정보공개, ③기준준수 여부 및 공개정보 내용에 대한 객관적인 검증, 등이 반드시 전제되어야 한다는 것을 일본의 사례는 보여주고 있다.

참 고 문 헌

- 富山武夫. 2002. 5. 『食の安全・安心の確保とトレーサビリティ 實證事業の概要』 畜産コンサルタント.
- 小澤壯行. 2002. 5. 『全農の牛肉トレーサビリティシステムの概要と課題』 畜産コンサルタント.
- 宮澤隆. 2002. 5. 『農場から食卓への安心の贈り物』 畜産コンサルタント.
- 田中英次. 2002. 5. 『Cow Bell/岐阜縣の生産情報のネット開示システム構築』 畜産コン

- サルタント.
- 原耕造. 2001. 4. 『組織改革下のJA販賣戦略-JA安心システムを中心として-』農業市場研究(9.2).
- 原耕造. 2002. 11. 『宗谷岬牛肉の全農安全管理システム』畜産の研究(56.11).
- 飯國芳明. 1992. 『有機農産物流通と情報』高知論叢 45号.
- 佐藤和憲. 1998. 『青果物流通チャネルの多様化と産地のマーケティング戦略』養賢堂.
- Lorna Aldrich. 1999. *Consumer Use of Information : Implications for Food Policy*. ERS/USDA Agricultural Handbook No.715.
- Elise Golan, Fred Kuchler and Lorraine Mitchell. 2000. *Economics of Food Labeling*, ERS/USDA Agricultural Economic Report No.793,
- 新山陽子. 2001. 『牛肉のフードシステム』日本経済評論社.
- 松田友義. 2002. 『リスク管理手法・情報提供手法として注目されるトレーサビリティシステム』農業と経済(臨時増刊号).
- 堀田和彦. 2002. 『牛肉産業におけるトレーサビリティシステムの成立条件』畜産の情報(国内編).
- 中嶋康博. 2002. 『特賣栽培品の契約取引における誘引制約-生協の農産物産地直送を題材にして』『農と食とフードシステム』農林統計協会.
- 小川華奈. 保田茂. 2000. 3. 『産消提携運動と有機食品の検査.認証制度』神戸大學農業経済 33号.
- 横田茂永. 2001. 『基準.認証制度が有機農業経営にあたえる影響に関する考察』農業市場研究(9.2号).
- 新山陽子. 1999. 『食品の安全性.品質確保対策と地域振興』農業と経済(臨時増刊号).
- 安部新一. 2002. 『乳用肥育おす牛の産地ブランド化と産直取引の取組み』畜産の情報(国内).
- David A. Hennessy and John D. Lawrence. 1999. *Contractual Relations, Control, and Quality in the Hog Sector*, Review of Agricultural Economics, Volume, 21-1.

<p>■ 원고접수일 : 2003년 1월 20일 원고심사일 : 2003년 2월 4일 심사완료일 : 2003년 5월 9일</p>
