

## 유기농업의 “관행농업화”와 위기에 관한 논의

허 장\*

### Keywords

유기농업(organic agriculture), 관행농업화(conventionalization), 대안농업(alternative agriculture), 유기농 인증제도(certification)

### ABSTRACT

Organic agriculture is still expanding in the 21st century, significantly benefited by supports from the governments of many countries. However, doubts are cast on whether current global growth of organic agriculture is on the right track, appropriately reflecting what the original advocates had espoused in terms of its ideological aspects as a social movement. After summarizing major features of organic agriculture as an alternative agriculture into three aspects, sustainability, locality, and social equity, this study introduces the so-called "conventionalization" debates mainly participated in by writers from the U.S. and western countries. Also, a description of the political process surrounding the modification of the U.S. organic standards is in the order for the purpose of showing a case of conventionalization. A few implications from the debate and the U.S. case are derived regarding the future development of the organic agriculture.

### 차례

1. 들어가는 말
2. 대안농업의 의미와 특징
3. 관행농업화 논쟁
4. 미국 유기농식품 인증제도의 관행농업화 사례
5. 함의
6. 맺는 말

---

\* 한국농촌경제연구원 연구위원

## 1. 들어가는 말

21세기에 들어서도 유기농업은 지난 수십년 동안 이룩한 급속한 성장을 그대로 이어 받아 확대되고 있다. 국제유기농운동연맹(International Federation of Organic Agriculture Movements, IFOAM)이 최근 발표한 자료에 따르면, 2005년 전 세계의 유기농업 인증 면적은 산림과 야생식물 재배지역을 제외하고 3천1백만ha에 달하며, 이는 1999년의 1천5십만ha에 비해 약 세 배 정도 늘어난 숫자이다.<sup>1</sup> 유기농장 수는 62만개, 유기농식품 판매액은 2004년에 278억 달러로 전년도보다 28억 달러가 늘었다. 유기농식품의 소비는 선진국이 주도하고 있는데, EU와 북미지역에서의 유기농식품 소비가 전체의 95%를 차지하는 것으로 나타났다(Willer and Yussefi, 2006; Dimitri and Oberholtzer, 2005). 유기농식품의 국제간 이동도 크게 늘어나서 가령, 미국은 2002년 10억 달러 내지 15억 달러어치의 유기농식품을 수입하였고 1억 2천5백만 달러 내지 2억 5천만 달러어치를 수출하였다(Klonsky and Greene, 2005).

최근에는 미국의 경우 국내 판매액이 1998년에서 2003년까지 36억 달러에서 104억 달러로 해마다 20% 정도씩 늘어났으나, 2005년에는 2004년에 비하여 16%, 2006년에는 전 해보다 12% 늘어난 155억 달러 정도가 될 것이라고 예상되고, EU의 경우에는 성장의 둔화추세가 더욱 두드러져서, 앞으로는 5~7% 대에 머무를 것으로 전망되었다(Klonsky and Greene, 2005; Meter, 2006; Dimitri and Oberholtzer, 2005). 그럼에도 불구하고 유기농업은 각국 정부의 지원, 신규 유기농업 시장의 발굴, 그리고 빈번한 식품 관련 사고에 따른 소비증가에 힘입어 앞으로도 최소한 수십년간은 계속 성장할 것으로 보인다.

우리나라에서도 1990년대 농업의 개방화 추세가 본격화되고 농업소득이 감소하며 인구노령화로 농촌사회가 위축하는 어려운 시기에 정부가 친환경농업의 육성을 농정의 주요정책으로 추진하기 시작한 뒤 유기농업이 빠르게 성장하였다. 유기농산물, 무농약 및 저농약농산물을 포함한 친환경농산물 인증실적은 1999년에서 2005년 사이에 농가수는 1,306호에서 53,478호로, 인증면적은 875ha에서 49,807ha로, 그리고 인증량은 26,646톤에서 797,747톤으로 급격하게 늘어났다. 시장규모도 2000년 1,500억원 정도에서 2005년 8천억원으로 5배 이상 늘어났다.

<sup>1</sup> 여기에는 중국의 목초지 약 3백만 ha와 IFOAM의 자료 확보능력이 개선되면서 새로 통계에 잡히게 된 면적들이 포함된다.

그런데 이렇게 국제적으로 유기농업이 비약적으로 성장하는 가운데 또 다른 한편으로는 그동안 가장 유망한 대안농업(alternative agriculture)으로 받아들여 온 유기농업이 과연 그 기본원칙과 이념에 따라 발전하여 왔는지, 미래농업으로서의 가능성은 여전히 유지하고 있는지에 대한 성찰적 논의가 시작되었다. 특히 미국, 유럽, 오세아니아를 중심으로, 지역 단위에서 소규모 가족농이 환경과 인체에 부담을 주지 않는 투입재를 사용하여 생산한 다양한 농산물을 지역 시장에 공급한다는 유기농업의 원칙이 무너지고 이른바 “관행농업화(conventionalization),” 상업농화하고 있다고 우려하는 목소리가 높아지고 있다.

우리나라에서도 이제까지 유기농업은 관행농업에 대한 대안으로서의 상대적, 반사적 장점만 강조되어 왔으나, 유기농업에 대한 내부에서의 절대적, 자체적 반성은 간과되어 온 것은 아닌지 생각할 시점이다. 초창기 선구자들이 “흙을 살리고 땅의 기초체력을 키우기” 위하여 유기농업, 친환경농업을 실천하던 것과는 달리, “소득증대를 위한 상품차별화 전략이란 상업적 동기” 아래 대체로 시장에서 구입가능한 유기, 친환경농자재를 사용하는 것만으로 유기농업을 다하고 있는 것으로 생각하는 농민들이 늘고 있다는 비판과 우려도 나오고 있는 것이다(최양부, 2006).

이 연구는 현재 서구에서 진행되고 있는 유기농업 혹은 대안농업의 “관행농업화”와 관련한 논쟁을 소개하고, 관행농업화의 현실적 사례로서 미국의 유기농업 인증제도를 둘러싼 갈등을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이 논제는 서구에서의 유기농업에 대한 가장 최근의 학문적, 실천적 이슈라는 점에서 우리에게 시사하는 바가 클 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 우리나라의 친환경농업 정책이 대안농업의 이념에 비추어 제대로 방향을 설정하여 추진되고 있는 것인지, 한계는 무엇인지에 관한 성찰도 시작될 수 있을 것이다.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 우리나라의 법과 행정부서에서 사용하는 친환경농업이라는 용어는 유기농업을 포함하여 무농약, 저농약 농업과 무항생제 축산업을 포괄하는 농업생산 방법(methods) 혹은 기술(techniques)을 뜻한다. 이렇게 우리나라에서는 친환경농업 개념 자체가 정부의 인증체계 내에 들어있는 범주이고 유기농업은 그 한 요소이지만, 대부분의 나라에서는 유기농업만이 공식적 개념이며, 저투입농업(low input agriculture) 혹은 지속가능한 농업(sustainable agriculture)의 개념은 농업정책 프로그램에서는 공식화되지 않았다. 이 글에서는 정책 프로그램의 방향의 문제점을 논의한다는 측면에서 일반적인 공적 범주라고 할 수 있는 유기농업에 초점을 맞추고자 한다.

## 2. 대안농업의 의미와 특징

### 2.1. 대안농업의 의미

오늘날 관행농업이 “관행”, 즉 주류농업으로 된 것은 사실 그리 오래되지 않았다. 고도로 발전한 과학기술에 기반하여 성장하고 있는 자본주의 경제체제가 세계를 지배하면서, 화학적 합성물질로 만들어진 투입재에 크게 의존하는 포디즘적 대량생산형 농업, “공업적 농업(industrial agriculture)” (Clunies-Ross and Hildyard, 1992)이 세계 인구의 성장과 더불어 급속하게 발전해왔다. 보통 관행농업은 자본집약적 농업, 대규모성, 고도의 기계화, 단작 영농, 인공적으로 만들어진 화학비료, 농약, 살충제의 광범한 사용, 집약 축산 등을 특징으로 하는 농업이며, 여기에 이러한 생산과 전후방으로 연계된 농기업(agribusiness)을 포함한다(Beus and Dunlap, 1990: 594). 반면에 대안농업은 이러한 관행농업의 특징과 반대되는 농업, 즉 지역성과 소규모성, 합성물질 투입재의 사용 회피, 지역자원의 순환이용 등을 위주로 하는 농업이라고 할 수 있다.

그런데 관행농업과 대안농업 사이의 이러한 차이는 단순히 영농방식이 다르다는 것을 의미하지 않는다. 대안농업은 관행농업을 지탱하는 사회, 경제체제와 물질주의적 이데올로기에 대응하는 “특별한 사회구조 및 특별한 도덕적, 인지적 신념들”을 포함하기 때문이다(Tovey, 1997: 23). 미국의 국가유기농계획(National Organic Program, NOP)이 정의한 바를 보더라도 유기농업은 “생물학적 방법에 기초한 식품생산 방법임과 동시에..... 영농에 대한 철학적 접근방법”(Rawson, 2006)이라고 하였다. 베우스와 던랩은 이를 패러다임의 차이, 즉 유기농업을 핵심으로 하는 대안농업과 기존의 관행농업 사이의 패러다임적 충돌로 본다(Beus and Dunlap, 1990; 1991; 1994). 유기농업이 기존의 관행농업 패러다임에 대항하는 또다른 패러다임으로 성공적으로 성장하고 있는지에 대해서는 이론의 여지가 있지만, 근대성(modernity)에 대립하여 발전하고 있는 새로운 사회문화적 흐름, 혹은 하나의 대안적 사회운동으로 보는 것에는 무리가 없을 것이다(Tovey, 1997; Michelsen, 2001a, 2001b; Kaltoft, 2001).<sup>3</sup> 유기농업은 여전히 주류를 차

<sup>3</sup> 이렇게 관행농업과 대안농업 사이의 충돌을 패러다임의 충돌로 보는 것은 1970년대 말 이후 진행되어 온 이른바 DSP(dominant social paradigm), NEP(new environmental paradigm) 논의를 농업분야로 확장시킨 것으로 볼 수 있다. 관행농업과 대안농업을 상충하는 패러다임으로 규정하여 이후 “대안-관행농업 패러다임 (Alternative-Conventional Agriculture Paradigm, ACAP) 측정지표”를 개발한 베우스와 던랩은 HEP(human exemption paradigm)-NEP(new ecological paradigm)의 충돌을 주장한 바 있다(Beus and Dunlap, 1990; 1991).

지하고 있는 관행농업, 나아가 현대과학, 기술에 기반을 둔 오늘날의 근대성에 대항하면서 독자적인 신념체계를 갖추고 발전하여 왔으며, 이러한 의미에서 유기농업은 하나의 사회운동이라고 할 수 있다(Michelsen, 2001a, 2001b; Kaltoft, 2001; Hall and Mogyorodi, 2001; Tovey, 1997).

## 2.2. 대안농업으로서의 유기농업

서구에서는 유기농업이 20세기 초반부터 대안농업으로 제시되기 시작하였다가 1970년대 이후 본격적인 대안농업으로 공식화되기 시작했다. 네덜란드에서는 1971년 정부주도로 “생물학적 영농방법에 관한 연구위원회”가 만들어지면서 6년 뒤 “대안적 영농방법: 설명, 평가, 연구 권고”라는 보고서가 나왔고 관련 농학자들이 농업부 자문관으로 일하면서 대안농업에 관한 자문역할을 하였다. 이 위원회에 따르면, 대안농업에는 매우 다양한 여러가지 방식이 있지만 대체로 자연의 존재와 기능, 자연과 인간과의 관계 등에 관하여 기존의 과학에 입각한 영농과는 다른 체계와 사고를 가지고 있다는 것이다. 아울러 이 대안농업을 광범하게 채택하는 경우 현재보다 생산량은 떨어질 수 있으나 식품 공급에 큰 재앙이 올 정도는 아니라고 전망하기도 하였다. 이 보고서에 영향을 받아 미국 농무성에서는 1980년 유기농업 연구팀을 조직하여 “유기농업에 관한 보고서와 권고”라는 보고서를 냈는데, 여기서는 환경과 에너지, 해충방제, 토양관리, 식품의 품질, 농촌공동체의 유지 등을 위하여 유기농업을 채택하는 농민들이 늘어나고 있으며, 유기농업에 대하여 전체적으로 평가해 볼 필요가 있다고 언급하였다(Boeringa, 1981; Ulbricht, 1981).

최초로 유기농업을 육성하기 위한 법률이 제정된 것은 1987년 덴마크에서였으며, EU 차원에서는 1991년 EC 규칙(EC Regulation 2092/91)을 통하여 유기농업에 대한 정의와 생산기준 등 관리시스템이 마련되었다(Michelsen, 2001b: 65). 1990년대 들어서 미국에서는 유기농업을 포함하여 농업이 가지는 생물학적 상호작용을 지속, 유지시키는 일련의 영농체계들이 대안농업으로 제시되었고, 학계에서는 유기농업이 대안농업 운동의 다양한 스펙트럼 가운데 가장 사회적으로 널리 알려지고 실천되고 있는 것으로 인정받았다(Francis, 1992; Clunies-Ross and Hildyard, 1992; Beus and Dunlap, 1990). 1990년에는 미국이 유기농식품생산법(Organic Foods Production Act, OFPA)을 제정하고 이 분야에 대한 국가적 관심을 다시 기울이기 시작하였고, 10여년이 지난 오늘날 미국의 지리학자 듀랩은 유기농업이야말로 오늘날의 기업화된 공장형 농업의 문제를

해결할 수 있는 “최적의 대안(the best alternative)”이라고 말하기에 이르렀다(Duram, 2005: 203).

### 2.3. 유기농업의 대안농업적 특징

일부 학자는 “반과학(antiscience)적이고 반기술적이며 반계몽적”으로서 “과학의 주류에서 거부된 지식”에 기초한 농업이라고 비판하고 있지만(DeGregori, 2004), 유기농업이 농약과 화학비료 등 현대농법의 화학적 합성물질로 만들어진 투입재의 사용에 대하여 비판적이라고 해서 반드시 현대의 과학과 기술, 지식을 거부하고 과거의 원시적 방식으로 돌아가기를 원하는 것은 아니다. 오히려 유기농업은 과학과 기술의 발달이 환경과 자연, 인간에게 초래한 수많은 부정적인 문제점들을 거부하고 새로운 생활양식을 지향하는 하나의 방식이다(Kaltoft, 2001; www.hartman-group.com).

미국의 농촌사회학자 배우스와 던랩은 관행농업과 대안농업이 패러다임적 충돌을 하고 있다는 점을 설명하고자, 이 두 농업의 핵심요소들을 정리하여 제시한 바 있다(Beus and Dunlap, 1990). 이들은 각 패러다임을 대표할 만한 저명한 저술가들 6명씩을 선택하여 이들의 대표적인 저작, 연설문을 분석한 뒤, 각 패러다임의 특징을 잘 나타내는 요소들을 이분법적으로 나열하고 있다. 이에 따르면 관행농업을 지지해 온 패러다임은 생산과 유통의 집중과 이에 따른 대형화, 행위 단위들 사이의 경쟁, 자연 혹은 환경에 대한 인간의 지배, 단작 재배와 같은 부문별 전문화, 자원에 대한 약탈적, 인간 중심적 이용과 같은 특성을 가지고 있다. 반면에 대안농업 패러다임은 지역성에 입각한 분산, 행위 단위들 사이의 상호 협조와 공유, 자연 및 환경과의 조화, 다양성, 자원 남용에 대한 자제 등을 특징으로 한다.

관행농업 패러다임	대안농업 패러다임
집중(centralization)	분산(decentralization)
경쟁(competition)	공유(community)
자연에 대한 지배(domination of nature)	자연과의 조화(harmony with nature)
전문화(specialization)	다양성(diversity)
이기적 이용(exploitation)	자제(restraint)

한편, 국제유기농운동연맹(International Federation of Organic Agriculture Movement, IFOAM)은 1972년에 세워진 유기농업 운동단체들의 모임으로서, 이 기구가 제정한 유기농업의 기준은 EU와 FAO/WHO의 식품규격위원회(Codex Alimentarius Committee,

CAC)가 자체적으로 기준을 만들 때 모델로 삼았을 정도로 영향력 있는 민간기구이다. 이 연맹은 유기농업이 지향하는 원칙으로서 건강, 생태, 공평, 그리고 보호의 원칙을 들고 있다(www.ifoam.org).

건강(health)	토양, 작물, 동물, 인간, 그리고 지구는 서로 떼어 낼 수 없는 하나로서 이 모든 것의 건강을 유지하고 고양시켜야 한다.
생태(ecology)	살아있는 생태계와 그 순환체계에 기초를 두고 그것과 함께 노력하며, 그것을 따르고 그것이 유지될 수 있도록 도와야 한다.
공평(fairness)	모두 함께 환경과 삶의 기회를 누릴 수 있게 공평성을 보장하는 관계를 수립하여야 한다.
보호(care)	현재와 앞으로의 세대, 그리고 환경의 건강과 복리를 보호할 수 있게끔 예방적이고 책임감 있게 유기농업이 실천하여야 한다.

벽과 그의 동료들은 유기농업이 관행농업에 대비되는 주요 특징을 다품목 재배로 기계화 배제, 소규모 재배로 규모의 경제 배제, 이윤보다는 환경, 건강, 지역경제 등에의 관심, 소비자의 수요 주도형 성장 등을 들고 있다(Buck, Getz and Guthman, 1997). 결국 유기농업의 이러한 특성들은 유기농업의 환경친화성, 지역성 및 사회적 형평성이라고 하는 것으로 요약될 수 있으며, 이는 위에서 열거한 대안농업 패러다임과 일치한다고 볼 수 있다. 이에 관하여 좀더 자세히 기술하면 다음과 같다.

▪ 유기농업의 환경친화성, 지역성, 사회적 형평성

유기농업은 물, 흙, 공기 등 무생물의 자연과 동식물, 그리고 인간 자신의 건강을 모두 보호하고 보전하는 것을 추구하는 환경친화형 농업이다. 농업은 자연을 인간의 식주 생활에 편리한 방식으로 변형시키면서 자연이 가진 본래의 모습과 순환원리를 불가피(혹은 불필요)하게 왜곡, 훼손시키게 된다. 농업 생산성이 극도로 발전하여 과잉생산에 따른 문제점이 나타나면서, 습지, 동물 서식지 등의 민감지역에 대한 토지이용 문제를 놓고 농업과 환경이 대립, 충돌하는 경우가 흔하게 발생하고 있다. 유기농업은 환경과 자연을 있는 그대로 보존하지는 않지만, 일반적으로 지속가능성이라고 하는 합리적 관리의 생산방식과 과정을 통하여 환경과 자연에 대한 영향을 최소화하면서 건강한 품질의 최종생산물을 인간에게 공급하고자 한다. 유기농업은 인간과 자연, 생태계가 균형을 이루면서 자원의 순환고리를 유지하는 것을 지향하는 농업이라고 할 수 있고, 그런 점에서 환경문제를 심각하게 인식하고 있는 오늘날 대안이 될 수 있는 농업형태가 된다. 따라서 유기농업의 (상대적) 환경친화성은 관행농업과 구별되는 가장 기본적인 특성의 하나이다.

아울러 유기농업은 대체로 가족농 정도의 규모를 가지고 국지적 시장을 대상으로 실천되어 왔다(Duram, 2005: xii). 기계나 화학제품보다는 인력과 천연체제를 사용하고 단작보다는 혼작, 윤작을 추구하는 유기농업은 기본적으로 가족노동력을 위주로 소규모 농지에서 여러가지 농작물을 재배하는 가족농(family farm)에 적합한 농업이다. 현대식 관행농업은 대체로 대규모 농지에서 대형 농기계와 기술집약적 시설 등 고정자산을 사용하여 대량으로 농산물을 생산, 가공, 공급하는 포디즘적 시스템에 기반을 두고 “규모의 경제(economies of scale)”를 중시한다. 이에 반하여, 유기농업은 신선채소나 운송, 보관중 상하기 쉬운 과일 등을 위주로 다품목을 소량으로 생산, 공급하기 때문에 상대적으로 다각화와 융통성에 따른 “범위의 경제(economies of scope)”를 추구하기에 쉬운 농업이다(Coombes and Campbell, 1998). 소규모, 지역단위에서의 생산인 경우에는 지역의 여건에 따라 경종농업과 원예, 축산이 서로 조사료와 천연 유기질 비료와 같은 비유기합성 물질을 매개로 연계될 수 있다. 이로써 외부로부터의 에너지 물질 공급과 외부로의 부산물 배출을 최소한도로 억제하는 지역 내 에너지 순환이 가능하게 된다. 그리고 이렇게 소량으로 다양하게 생산된 농산물 역시 먼 곳으로 운송되지 않고 소비자 직거래나 파머스 마켓, (지역 내) 전문매장에 공급되어 국지적 시장에서 유통, 판매됨으로써 농식품 이동에 따른 에너지 소비를 최소화하게 된다.

또한 유기농업은 사회적 형평과 분배정의에도 부합하는 영농형태라고 할 수 있다. 중소규모의 가족농은 대기업농과 경쟁할 때 어쩔 수 없이 생산비와 마케팅 비용의 효율성에서 열세에 놓이게 된다. 그런데 유기농식품은 식품안전성과 환경의 질에 대한 일반인의 관심이 높아지면서 각종 추가비용을 시장에서의 차별적 가격 프리미엄으로 보전 받을 수 있다. 특히 유기농가 자체적으로 구성된 민간조직, 혹은 국가기관이 유기농식품에 대한 공식적 관리와 인증제도를 도입함으로써 소비자가 일반 농식품보다 높은 비용을 기꺼이 지불할 수 있게 되고, 이는 중소규모의 가족농 유기농가에게도 생산을 지속할 수 있는 인센티브가 된다. 나아가 중간 수집상, 대형 농식품가공업자, 도소매 유통업자 등의 유통단계를 거치지 않거나 생략함으로써 부가가치의 외부누출을 막고 품질과 식품안전성, 가격, 시장 안정성의 측면에서 생산자와 소비자가 함께 혜택을 받을 수 있게 된다. 이 과정에서 유기농 생산농가의 조직화, 생산자와 소비자의 공동조직화, 그리고 농가가 속한 공동체 사회의 조직화가 일어나, 궁극적으로 지역성(locality)의 해체를 막고 반대로 이를 활성화하는 계기가 될 수 있다. 이는 도시와 농촌, 대규모 농기업과 중소규모 가족농 사이의 지역적, 경제적 격차를 해소하고 사회적 형평을 이루는 기반이 될 것이다. 유기농업이 가지고 있는 지역성과 사회적 형평성은 농업을 주산업으로 하고 있는 농촌지역의 지속가능한 발전을 통하여 효과적으로 표현된다. 이와

관련하여 피글리스는 유기농업의 성장과 지속 가능한 농촌발전이 다음과 같은 점에서 서로 밀접하게 관련되어 있다고 하였다(Pugliese, 2001). 즉, 첫째, 유기농업이 갖는 혁신성(innovation)은 농촌 마을에 생동과 활기를 심어줌으로써 지속 가능한 농촌발전을 추동할 수 있다. 둘째, 유기농업은 외부로부터의 투입재 유입을 최소화하고 지역 내 자연특성을 보전(conservation)하기 때문에 이를 활용한 농촌발전이 가능할 것이다. 셋째, 주민 참여(participation)에 입각한 농촌발전을 통해 자신감을 고취하고 성공적인 유기농산물의 생산과 판매를 위한 유기농 네트워크를 만드는데 도움이 된다. 넷째, 지속 가능한 농촌발전을 위해서는 여러 부문에서 지역의 잠재력을 실현시키는 것이 중요한데, 유기농을 비롯한 저투입농산물은 이렇게 각 부문을 연계하여 통합(integration)시킬 수 있는 좋은 기회를 제공해 준다.

그런데, 앞서 본 바와 같이 유기농업과 같은 대안농업의 등장을 새로운 패러다임의 출현, 근대성에 반대하는 탈포디즘적, 탈물질주의적 사회운동의 일환으로 보는 견해가 있지만, 1990년대 후반에 들어서는 유기농업의 관행농업화(conventionalization)를 주장하는 목소리가 높아지고 있다. 이는 유기농업이 성장하면서 대규모 농기업 자본에 의하여 중소규모 농기업 및 소규모 가족농이 종속되는 등 관행농업의 특징이 나타나고 있기 때문이다. 한편으로는 유기농업이 국가에 의하여 제도권 안으로 포섭되면서 당초 유기농업 생산자 단체들이 자체적으로 발전시킨 유기농식품의 기준이 크게 후퇴하는 등 제도적 “어그러짐(slippage)”도 나타나고 있다(허 장, 1999). 이하에서는 이러한 유기농업의 관행농업화와 관련한 논쟁을 살펴보고 관행농업화의 한 표현이라고 할 수 있는 사례, 즉 미국의 유기농식품 인증제도의 도입과 관련하여 드러나고 있는 문제점을 개관하고자 한다.

### 3. 관행농업화 논쟁

관행농업화란 관행농업이 가지고 있는 여러 가지 특징들을 유기농업이 답습하게 되는 현상을 말하는데, 대체로 관행농업화를 우려하는 학자들은 관행농업의 일반적인 특징을 열거하고, 사례연구를 통하여 유기농업 생산, 유통, 판매 및 정부정책이 이러한 특징에 가까운 방향으로 바뀌고 있다고 주장한다.

대체로 관행농업화는 다음과 같은 관행농업의 특징이 유기농업의 각 부문에서 나타나게 되는 것을 의미한다. 즉, 대규모 기업농 혹은 중간상인이 성장하면서 생산과 유통

이 이들에게로 집중되며, 외부에서 생산된 공장식, 에너지 집약적 투입재-화학적 합성 물질로 생산된 투입재는 아닐지라도-를 대량으로 사용하게 되고, 직거래와 같은 비시장적 방식에 의한 마케팅(non-market marketing)보다는 대중 지향형 마케팅에 의존하고, 유기농업의 전통적 가치나 이념 보다는 자본주의적 이윤지향형 가치를 추구하게 된다(Mansfield, 2004; Lokie and Halpin, 2005). 유기농업이 기존의 현대식 농업에 대한 대안농업으로 시작되었다는 점에서 유기농업의 관행농업화는 그 스스로의 존재의 당위성이 부정되는 것이나 마찬가지라고 할 수 있다.

관행농업화 혹은 보다 일반적으로 지구화 속에서의 유기농업의 “타락”에 관한 우려를 표시한 학문적 글들은 1990년대 이후 종종 있어왔지만 주류 농촌사회학 저널에서 본격적으로 나타나기 시작한 것은 벅과 그의 동료들(Buck et al., 1997)과 토비(Tovey, 1997)가 유럽농촌사회학회(European Society for Rural Sociology)에서 발행하는 “농촌사회학(Sociologia Ruralis)”에 각각 미국 캘리포니아와 아일랜드의 유기농업에 관한 논문을 발표한 뒤부터라고 할 수 있다. 이하에서는 관행농업화 논쟁을 몇 가지 주제로 나누어 살펴보기로 한다.

### 3.1. 관행농업화의 주장쪽

#### ▪ 캘리포니아 유기농업의 “농공업화”

관행농업화의 논쟁이 본격적으로 시작된 것은 미국 북부 캘리포니아에서의 채소농업에 대한 사례연구가 발표된 뒤부터이다(Buck et al., 1997). 유기농업의 관행농업화를 비판하는 이들은 대규모 농기업들이 캘리포니아 유기농업 가운데에서도 가장 부가가치가 많고 수익성이 높은 부문을 장악함으로써 유기농업의 친환경적 생산과 마케팅 방식에서 멀어졌다고 주장한다(Buck et al., 1997). 거스만은 캘리포니아 유기농업이 “조직화되지 않은 이민노동자들을 고용하여 단작 재배를 통해 고부가가치의 농산물을 생산하고 대형 소매상과 연결된 운송업자 등 상인자본과 수직적으로 통합, 계열화되어 있는 농업, 다시 말하여 공장식 농업과는 단지 ‘유기농’ 투입재를 썼다는 점에서만 구별되는 그런 농업”이라고 말하고 이를 유기농업의 “농공업화(agro-industrialization)”라고 표현하였다(Guthman, 1998: 143).

거스만(Guthman, 2004)에 따르면 캘리포니아의 관행농업화는 전유(appropriation)와 대체(substitution)의 두 가지 형태로 진행된다고 한다. 전자는 기존의 유기농가가 규모

를 확대하거나 혹은 거대자본이 유기농산물 생산부문에 침투함으로써 유기농산물이 유기식품의 단순투입재화하는 것을 말한다. 후자는 가공, 포장 등 생산후 단계에서 추가되는 부가가치가 농식품의 전체 가치에서 상당히 높은 비중을 차지하게 되는 것을 말한다. 이 가운데 전자의 형태로 진행되는 경우에는 대규모 기업형 농장들이 한 두 가지 종류의 수익성 높은 작물에 특화하여 생산하는 경향을 보인다. 이를 통하여 다양한 작물을 재배하는 유기농업의 기본 특성에서 벗어나고 있다. 이는 경작, 파종, 제초, 살충 등 생산과정과 대량 포장 및 판매 등 유통부문에 있어서 규모의 경제를 실현하려는 목적에 따른 것이다.

캘리포니아 주는 미국 내에서 농업이 가장 왕성한 곳으로, 2004년에 318억 달러의 농산물을 생산하고 80억 달러어치를 외국에 수출하였다(www.cdfa.ca.gov). 유기농업도 미국 내에서 가장 큰 비중을 차지하고 있어서, 2003년도 면적 기준으로 미국 전체 유기 채소 농장의 61%, 유기과일 농장의 59%, 유기곡물 재배농장과 초지의 10%가 이곳에 있으며, 유기축산으로 사육하는 소와 돼지의 14%, 가금류의 40%가 여기서 생산된다. 유기인증 농장도 2003년도에 1,907개로, 미국 전체(8,035개)의 24%에 이른다(www.ers.usda.gov/data/organic). 미국 최대의 유기농업 민간인증기구인 California Certified Organic Farmers(CCOF)도 북미 지역에서 가장 먼저인 1973년도에 만들어졌다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 이곳이 미국 유기농업의 전부는 아니라고 하더라도 이 지역의 관행농업화의 영향은 매우 중요하게 인식되어야 한다.

#### ▪ 기존 유기농의 하청, 계약재배화

자본주의적 기업에서 흔히 보이는 하청, 계약재배가 유기농업에서도 나타난다. 캘리포니아 북부에서 샐러드에 들어가는 유기농 채소를 생산하던 한 대형 기업농은 이를 5개 이상의 소규모 농장에 하청생산을 줌으로써 여러 가지 다양한 종류의 채소생산에 따른 위험과 조정의 어려움을 분산시켰다(Buck et al., 1997: 11). 더 나아가 여기에 포함되지 않은 독립 유기농가는 경쟁을 통하여 시장에서 몰아내고 있다. 샐러드 믹스(salad mix)는 다양한 종류의 샐러드용 과일과 채소를 소량씩 섞어 포장함으로써 간편하게 먹을 수 있도록 한 것으로 1990년대 중반 이후 캘리포니아를 중심으로 생산량이 급속히 확대되었다. 여러 가지 종류의 원료가 들어가야 하므로 소규모로 다양한 작물을 재배하여 온 소농들이 주로 생산하여 왔는데, 여기에 한 대규모 기업농(Natural Selection)이 참여하면서 판매가격이 크게 하락하였다. 뿐만 아니라 식품안전성 검사가 강화됨에 따라 추가적인 검사비용을 감당할 수 없는 소규모 유기농들이 심각한 어려움

을 겪거나 심지어 폐농하기도 했다(Guthman, 2004: 310).

유기농업연구재단(Organic Farming Research Foundation, OFRF)의 유기농 인증농가에 대한 2001년도 조사결과를 보면, 유기농축산물의 가격이 사전에 계약에 의해 결정되는 경우가 재배(사육)면적기준으로 채소 14%, 과일 39%, 곡물 62%, 가축 20%에 달하였다(Walz, 2004). 이는 전통적으로 유기농업이 지역단위에서 소비자와의 직거래 혹은 소규모의 전문 유기농 매장, 파머스 마켓 등을 주된 판매수단으로 하여 성장해 왔지만, 이제는 중간상인 혹은 도매업자와의 계약을 통하여 안정적인 가격과 판로를 확보하고자 하는 관행농업에서의 판매방식을 답습하는 경우가 늘고 있다는 것을 보여준다. 저개발국에서 저임금과 높은 노동강도 속에서 생산된 커피 등 원료 유기농산물이 농업계 다국적기업으로 값싸게 공급되면서 가공과정을 거친 뒤 국제시장에서 비싼 가격으로 팔리는 국제적 계약재배의 문제도 간과할 수 없다. 유기농식품의 생산, 가공, 판매 과정에서 자재와 생산물이 원거리로 이동하는 것은 에너지 절약을 포함한 환경보호라고 하는 유기농업의 근본원칙에도 어긋난다. 자재와 생산물이 이동하기 위해서는 많은 양의 화석연료가 소모되기 때문이다.<sup>4</sup>

아울러 캘리포니아의 대형 단작 유기농 - 특히 채소 - 의 경우 불법이민 노동력을 대량 고용하는 등 역사적으로 아시아 및 멕시코 지역으로부터 유입되는 노동력을 기반으로 성립한 이 지역의 자본주의적 기업농 형태를 그대로 답습하는 경우가 많다(Guthman, 2004: 305).

#### ▪ 대규모 가공, 유통과 대형시장을 통한 다량판매

전통적으로 유기농산물 판매는 주로 중간단계를 배제하고 소비자와 신뢰에 입각한 대면적(on-trust, face-to-face) 직거래를 통하여 서로 이익을 보는 형태로 이루어져 왔다. 반면에 관행농업에서의 농산물 공급과정은 상인자본에 의한 농산물 수집, 대형 가공 및 포장업체의 개입, 대형 슈퍼마켓, 백화점과 같은 대량소비처에서 익명의 소비자에 대한 판매로 이루어진다.

유기농 생산물을 단순투입재로 하는 식품 가공 및 유통, 판매와 같은 농장 이후 단계에서 거대 농기업 자본에 의한 유기농업 침투가 두드러지게 나타나고 있다(Buck et al.,

<sup>4</sup> 영국의 토양협회(Soil Association)에 따르면, 뉴질랜드에서 사과 1kg을 수입하는데 1kg의 이산화탄소가 배출되지만, 영국내에서 생산된 사과를 유통시킬 때에는 50g의 이산화탄소만 배출된다고 한다(Maley, 2006).

1997: 4). 그것은 농업이 제조업과 달리 자연을 대상으로 하기 때문에 기업화, 공장화가 어렵고 자연으로부터의 위험과 불확실성을 최소화하려는 자본의 특징을 반영하기 때문이다. 거스만이 말한 관행농업화의 형태 가운데 대체(substitution)에 속하는 현상이다.

켈로그(Kellogg), 도올(Dole)과 같은 초국적기업을 포함한 거대자본은 유통과 판매 등 식품생산의 하류부문에 더 활발히 활동하고 있다(Guthman, 2004: 304). 최근에는 슈퍼마켓 등 대량소비처의 확보를 통한 농식품 공급이 크게 늘어나고 있다. 홀푸드(Whole Foods), 와일드 오우츠(Wild Oats)와 같이 초기부터 유기농식품 소매매장을 확대해 나간 곳 이외에도 미국 최대의 할인매장인 월마트(Wal Mart)가 유기식품 매장을 더욱 확대하기로 하는 등, 대형 슈퍼마켓에서의 판매가 늘어나고 있다. 이로 인한 문제점은 독립적인 소형 유기농 생산자의 입지와 협상력이 대형 기업적 유기농에 비하여 상대적으로 약하기 때문에 시장에서 점차 배제되어 갈 수 있다는 점이다(Beck et al., 1997: 13).

유기농업연구재단(OFRF)의 유기농 인증농가에 대한 종단적 조사결과에 따르면, 직거래나 파머스마켓, 공동체지원농업(Community Supported Agriculture, CSA) 등 전통적인 유기농산물 판매방식보다는 도매업자와 같은 중간상인에의 판매 비중이 늘어나고 있다. 유기농산물 판매처의 경우 재배(사육)면적으로 볼 때 채소부문의 34%, 과일 77%, 곡물 88%, 가축 62%가 소비자 직거래 혹은 소매상 직판이 아닌 도매상, 가공업자 등 중간상인, 업자에게 판매하는 것으로 나타났다(Walz, 2004).

#### ▪ 공적 인증체제의 문제

유기농 인증은 권위있는 기관(생산자단체나 국가, 혹은 제3의 기관)에 의하여 유기농산물, 유기농식품을 관행적으로 생산된 농산물, 농식품과 구별하도록 함으로써 소비자에게 올바른 정보와 선택을 제공하고 생산자를 보호하는 역할을 한다. 시장에서는 유기농산물이 가격 프리미엄을 받을 수 있게 하는 데 핵심적 역할을 한다. 유기농산물의 소비가 대중화되고 가공농산물 원료로의 공급이 많아지면서 생산자와 소비자 사이에 대면적 관계를 갖는 것이 어려워짐에 따라 이러한 개인적 신뢰관계를 대신해주는 기능도 가지고 있다.

시장에서 유기농산물을 관행농산물과 구분하는 일은 정부기구에 의한 공적 관리체계가 도입되기 전에는 대체로 유기농업단체에 의한 자율관리로 이루어졌다. 이것의 특징은 농장에서 사용하는 투입재의 화학물질 포함여부를 넘어 유기농업을 실천하려는 농가의 이념과 가치관, 경험 등 복잡한 생태적, 경제적, 사회문화적 관심들까지 아우르

는 “상호검토(peer-review)”의 방식이라는 점이다.

그러나 공적 인증체제에서는 이러한 규범적 내용들보다는 구체적인 생산방식과 투입재에 대한 규정을 중심으로 코드화되었다. 이를 통하여 이념적 가치를 중요시하는 유기농업의 사회운동적 특성은 약화되는 대신, 유기농업을 마치 “운전면허증을 따는 것과 같이”(Guthman, 1998: 144) 하나의 규제 프로그램으로 관리하는 계기가 된다. 다시 말하자면 그 동안 중요하게 여겨져 왔던 유기농업의 생태친화적 생산과정 자체는 뒷전으로 밀려나고 오히려 투입재의 자연적 혹은 인공적 제조가능성 여부 등의 기술적 문제만이 중요한 판단 기준으로 등장하게 된 것이다. 이로써 가령, 유황이나 스트리키니네와 같은 유해물질을 자연산이라고 해서 유기농업에 허용해도 되는 것인지, 노르웨이에서 수입한 해초를 원료로 하여 캘리포니아에서 유기질 비료를 제조하고 다시 이것이 미국과 서유럽 전역으로 팔려 나가는 것이 근본적으로 유기농업의 본질에서 벗어나는 것은 아닌지 등의 논란이 제기된다. 유기농 투입재는 본래 농장에서 유기농산물을 생산하는 과정에서 만들어지는 것을 사용하는 것이 자원순환의 원리에 부합하는 것인데, 이제는 일반 공산품처럼 공장에서 만들어져서 소비자인 유기농가에 판매하는 하나의 상품으로 되어 버렸다(Guthman, 1998). 아울러 이러한 보편적 기준이 마련되면서 동질의 농식품을 다량으로 공급할 수 있는 능력을 갖춘 자본주의적 대기업농의 투자와 진출이 확대되고 관행농업화가 촉진된다.

아일랜드에서의 유기농업의 성장과정 사례를 서술한 토비(Tovey, 1997)는, 정부는 유기농식품의 검증과 인증, 관리체계의 도입과 같은 제도적 측면에만 관심을 기울이고 관행농업에 대항하는 이념적 측면은 도외시하였다고 비판하였다. 결국 하나의 사회운동으로서의 유기농업 운동이 관행농업을 온존시켜 온 기존의 체제 속으로 편입되었다는 것이다. 캘리포니아 포도생산의 경우, 곰팡이 조절에 쓰이는 칠레 질산염이 독성물질임에도 불구하고 자연에서 채광된다는 이유로 기업농의 영향 아래 유기농산물 허용물질에 포함되었고, 이에 따라 많은 관행농업적 기업농들이 유기농 와인과 건포도 생산업에 진입하게 되면서 관행농업화가 촉진되는 계기가 되었다는 사례도 있다(Guthman, 2004: 311). 결국 유기농업을 위한 규제장치가 유기농업의 자본주의화, 관행농업화를 수월하게 해 주는 결과를 낳은 것이다(Guthman, 1998: 150).

### 3.2. 반박쪽

관행농업화 혹은 유기농업 운동의 제도권 내 포섭에 관한 논의가 나온 뒤 이를 반박

하는 학자들은 관행농업화가 자본주의 선진국인 미국(그 가운데에서도 캘리포니아) 등 일부 대규모, 상업화가 크게 진전된 작물분야를 중심으로 진행된 것은 사실이지만, 이는 지역적 특수성을 반영한 것에 불과하다고 주장한다. 즉 이러한 경향이 나타나고는 있지만 그렇다고 해서 모든 가족농 규모의 유기농이 한계화하여 장기적으로는 소멸할 것이라고 단정지을 수 없다는 것이다(Lockie and Halpin, 2005; Duram, 2005; Michelsen, 2001a; Campbell and Liepins, 2001; Hall and Mogyorodi, 2001; Coombes and Campbell, 1998).

#### ▪ 소상품 생산양식으로서의 유기농업

일부 농산물 생산 및 수출국을 대상으로 한 사례연구에 따르면, 거대 농기업 자본이 유기농업에 침투하는 것은 가공과 마케팅, 농자재산업 분야에 국한되어 있으며, 생산방식을 변경하는 것을 포함하여 유기농산물 생산부문을 직접 포획하지는 않는다(Campbell and Liepins, 2001; Coombes and Campbell, 1998). 이는 1970년대에 있었던 이른바 소상품 생산(small commodity production, SCP)의 생존에 관한 논의의 연장선상에서 해석할 수 있다(Friedmann, 1978). 프리드먼의 논의에 따르면, 생산단위이자 소비단위인 가족농은 재정적 위기에 처하였을 경우, 가구원 자신에 대한 노동착취와 소비감축을 통하여 이를 극복 혹은 최소한 파산을 면할 수 있다. 즉, 자본주의적 농기업에 비하여 자기착취에 기반한 월등한 효율성과 신축성 및 대응능력을 가지고 있기 때문에 자본주의적 생산양식이 지배적인 환경 속에서도 오히려 생존할 수 있다는 것이다. 따라서 유기농업을 하는 가족농 규모의 농가는 이러한 소상품생산의 특징을 지니고 있어서 관행농업화가 진전되더라도 사라지지 않는다는 것이다.

아울러 유기농산물 생산과정 자체의 특수한 성격 때문에 자본주의적 거대농기업이 이 분야에 침투하기가 어렵다는 점도 있다. 즉 자본주의적 생산 방식에서 하는 것처럼 대규모 제초, 살충작업이 어렵고, 유기농산물을 생산하고자 윤작과 같은 생산방식을 도입하여 토양의 생산성을 회복하고 수익성을 확보하기에는 그 소요되는 시간이 거대 농기업의 투자자본 회수에 필요한 시간보다 오래 걸리게 된다(Coombes and Campbell, 1998: 130-134). 이 때문에 농기업 자본에 의한 유기농업의 관행농업화는 적어도 농가의 생산부문에서는 나타나지 않고 있다는 것이다.

## ▪ 수출 및 국내시장의 분점

관행농업화 주장에 대한 보다 자세한 반증 사례는 뉴질랜드나 덴마크, 오스트레일리아, 캐나다 온타리오처럼 농산물 수출국을 중심으로 제시되었다.

뉴질랜드에서는 수출시장과 국내시장을 거대농기업 자본과 소규모 가족농 위주의 유기농가가 분점하는 현상을 보이고 있어서 유기 가족농의 소멸현상은 진행되지 않고 있다고 한다. 농산물 수출을 전문으로 하는 농기업체는 일반농가와 계약을 맺어 수출용 유기 농산물을 재배하게 함으로써 이들을 수출시장에 끌어들이고 있지만, 소규모로 다양한 작물을 재배하는 유기농가는 대체로 국내시장을 대상으로 판매하는 것에 초점을 맞추는 경향을 보인다. 1990년대 초 뉴질랜드의 캔터베리(Canterbury), 기스본(Gisborne), 베이 오브 플렌티(Bay of Plenty) 지역에는 하인츠 워티(Heinz-Wattie Ltd.), 제스프리(Zespri International Ltd.) 등 콩, 당근, 스위트 콘, 키위와 같은 농산물을 가공하여 수출하는 거대 농기업이 있었다. 이들은 유기가공식품 수출전략을 세우면서, 기존에 국내시장을 대상으로 농산물을 공급하던 소규모 유기농업 생산자보다는, 그 동안 이 농기업들에게 농산물을 공급해 온 중대규모의 관행농가를 유기농으로 전환시키는 방식을 채택하였다. 그것은 이들 농장이 농기업체의 가공, 포장시설에 근접한 지역에 있었고 이러한 공간적 근접성이 수출기업에게는 중요하였기 때문이다. 하인츠 워티, 제스프리의 입장에서는 수출지향 유기농가가 공급하는 원료 농산물을 가공하고 일본, 유럽, 미국 등 해외로 수출하는 것만으로도 높은 부가가치를 획득할 수 있기에, 굳이 저장기간이 짧고 매우 다양한 종류의 농산물을 생산하는 지역시장 지향의 유기농가까지 포섭할 필요가 없었다. 이처럼, 전통적인 소규모 유기농가와 수출 붐 이후의 중대규모 유기농가 사이에 판매시장망이 분리되면서 가족농적 유기농가의 한계화는 나타나지 않았다는 것이다(Coombes and Campbell, 1998). 물론 이러한 농식품 시장의 분할 점유가 부분적인 관행농업화 및 유기농업의 국내시장 계토화(ghettoization)를 의미하는 것일 수 있으나 유기농업이 관행농업으로 포섭되는 것과는 다른 차원이며, 오히려 서로를 보완하는 “종속적 재생산(dependent reproduction)” 관계로 진행되고 있다는 것이 학자들의 주장이다(Coombes and Campbell, 1998).

한편 농산물 수출지역인 캐나다의 온타리오 주 사례에 대한 연구결과에 따르면 이러한 시장의 분점도 두드러진 현상은 아닌 것으로 나타났다. 채소와 과일을 생산하는 유기농가들은 직거래나 공동체지원농업(CSA)과 같은 방식의 시장판매를 하고 있으며, 캘리포니아나 뉴질랜드에서 보는 것과 같은 상당한 정도의 수출지향적 유기농산물 생산은 나타나지 않는 것으로 보고되었다. 하지만 특히 콩과 같은 곡물재배 부문의 경우

에는 중간상인을 거쳐 수출되는 경우가 상당히 많고, 국제가격의 변동에 따라 보다 수출지향적 생산, 즉 관행농업적 생산이 늘어날 가능성도 있다는 전망이다. 이는 재배작물의 종류에 따라 관행농업화가 차별적으로 진행될 수 있다는 점을 암시한다고 하겠다. 하지만 여기서도 수출지향적 기업농이 대규모로 관행적 곡물농가를 유기농업으로 끌어들이고 있다는 증거는 찾아볼 수 없다는 것이다. 나아가 유럽과 미국으로부터의 유기농산물 수요가 늘어나게 되면 대규모 수출지향 관행농가의 유기농업 진출이 확대될 수 있겠지만, 적어도 국내시장은 기존 소규모 유기농가가 계속 점유함으로써 뉴질랜드처럼 시장의 분점 형태로 진행될 것으로 예상하고 있다(Hall and Mogyorody, 2001).

#### ▪ 유기농가의 대규모화, 단작화 등 양극화에 대한 반증

캐나다의 온타리오 주에 대한 앞의 사례연구에서는 유기농업 내에서 대농과 소농 사이에 양극화가 진행되지 않고 있다는 점도 보여준다. 유기농업을 시작한지 3년 미만인 채소, 과일농가 10농가 가운데 1곳만 대농이어서 유기농가의 유기재배 면적 대형화는 나타나지 않았고, 한두 가지 작물로 특화하여 단작재배하는 경향도 나타나지 않았으며 단작경영의 경우에도 그 규모는 크지 않았다. 다만 유기 곡물재배농가들은 재배작물의 가지수가 평균 3-4개 정도로 적고 가축을 키우지 않는 경우가 많아 공장식 퇴비를 사용함으로써 농장내 자원순환이 이루어지지 않는 경향이 있는데 이는 콩 등 농산물의 안정된 판로가 어렵다는 지역적 여건이 작용한 것으로 보인다. 신규로 유기농업에 참여한 농가일수록 경지규모 확대에 관심이 많으나 실제로 규모확대는 과일, 채소부문에 일부 아주 적은 규모로 이루어지고 있으며, 관행농업화 논제에서 주장하듯 기업농적 중간상인, 가공업자에 의한 통합, 규모화도 두드러지게 일어나고 있지 않았다(Hall and Mogyorody, 2001).

오스트레일리아에서도 신규로 유기농업에 참여하는 농장이 오래 전부터 유기농업을 하던 농장보다 규모가 더 크다는 증거는 발견되지 않았다. 물론 유기농업을 하는 농가가 늘어나면서 규모의 차이가 발생하고 집중화도 나타날 수 있으나, 규모에 따른 농산물의 마케팅 채널 혹은 의식, 가치관의 차이가 그리 크지 않다는 점에서 이것이 양극화로 진행되지는 않는 것으로 보인다(Lockie and Halpin, 2005: 291).

수출시장과 자본주의형 농기업체를 위한 생산 및 계약재배도 온타리오의 곡물재배 농가 및 비교적 대규모 농가를 중심으로 선호하는 경향이 있긴 하지만 그 영향은 제한적이었다. 이 밖에 이윤추구 정도, 농업노동력 활용(가령 불법이민자 고용), 유기농업에

대한 농가의 의식 등의 측면을 종합해 보더라도 관행농업화로의 추세는 보이지 않았고 당분간 그러한 방향의 변화도 없을 것으로 전망되었다(Hall and Mogyorodi, 2001).

### ▪ 유기농가의 자율관리

덴마크 유기농가에 대한 조사결과를 분석한 연구에서는, 비록 유기농산물 인증 등 관리체제가 유기농업단체로부터 국가기구로 주도권이 옮겨가긴 했지만 농민들의 유기농업에 대한 기본적인 가치와 태도는 변하지 않았고, 이 점에서 농민에 의한 자율관리의 토대가 튼튼하다는 주장이 나왔다(Michelsen, 2001b).

뉴질랜드에서는 1983년에 세워진 민간 유기농업 생산자단체인 Bio-Gro NZ가 거의 대부분의 인증업무를 담당하고 있다. 이 단체는 수출 농기업이 유기농업 부문에 진출하려는 것을 계기로 강력한 유기농산물 인증기준을 설정하였고 이를 독점적으로 적용하고 있다. 이 인증기준에 대하여 대형 수출농기업이나 대규모 유기 생산농가 역시 충실히 따르고 있으며, 수출 농산물에 이 인증을 받음으로써 대외 신뢰도가 높아진다고 보고 이를 선호하기까지 한다는 것이다(Campbell and Liepins, 2001).

### 3.3. 함의

관행농업화는 국가간, 지역간 경쟁의 심화와 농업의 구조조정, 개방화 등 국내외 요인에 따라 유기농업의 앞에 가로놓여 있는 걸림돌이다. 관행농업화 논쟁 사례를 통하여 다음과 같은 점이 중요한 관심으로 부각되고 있음을 알 수 있다.

우선, 유기농업이 성장한 미국과 유럽 등 지역에서 유기농업의 분화(bifurcation)가 일정하게 진행되고 있다. 즉 가족농이 중심이 되어 신선작물 위주의 다양한 유기농산물을 작은 규모의 농지에서 생산하고 이를 직거래, 파머스마켓, 전문매장 등 대량판매가 아닌 마케팅 방식을 활용하여 국내시장에 공급하는 전통적 유기농과, 기업농이 몇 가지로 특화된 유기농작물을 대규모 농지에서 대체로 계약재배의 방식으로 생산하고 이를 대량으로 가공하여 보다 먼 대도시 시장이나 외국으로 수출하는 자본주의적, 기업적 유기농이 나뉘어 있는 것이다. 여기서 후자는 명백히 관행농업에서 이루어지는 생산, 가공, 유통, 마케팅 방식과 다르지 않다. 그런데 현실적으로는 미국 캘리포니아 유기농업의 자본주의 농기업화, 뉴질랜드에서의 시장영역의 분점, 온타리오와 오스트레일리아에서의 중소규모 유기농장의 온존 등에서 볼 수 있듯이 재배되는 작물의 종

류, 각국의 역사적 경험과 사회적 상황이라는 여러 가지 여건에 따라 두 가지 형태의 유기농의 분점, 즉 관행농업화의 수준이 다르게 나타나고 있다.

그러나 시장개방으로 표현되는 자본주의 상업농의 전지구적 팽창, 국내농업의 양극화-생산액의 비중에서 대농의 팽창과 중소농의 약화-속에서 유기농업의 관행농업화는 순방향의 지원을 받고 있고 소규모 가족농 중심의 유기농업은 한계화, 계도화할 우려가 많다.<sup>5</sup> 유기농식품에 대한 소비자 수요가 늘고 유기 원료농산물과 가공식품을 중심으로 국제거래가 확대되면서 관행농업에서 나타나는 농산물간의 경쟁을 그대로 답습하는 결과가 되기 때문이다.

이하에서는 이러한 관행농업화의 실증적 사례로서, 공적 인증제도의 도입 과정에서 유기농업의 대안농업적 특성이 무시되고 관행농업적 관리가 제도화된 미국 유기농 기준제도의 최근 변화 내용을 소개한다.

#### 4. 미국 유기농식품 인증제도의 관행농업화 사례

##### ▪ 연방 유기농 인증제도의 도입

미국은 1990년 제정된 유기농식품생산법(Organic Foods Production Act, OFPA)이 만들어진지 12년이 지난 2002년 10월에야 이 법의 시행령이라고 할 수 있는 국가유기농기준(National Organic Program, NOP)을 발표하고 연방 차원에서 유기농 인증제도(National Organic Standards)를 도입하였다. 여기서 유기농업은 “자원을 순환시키고 생태계의 균형을 촉진하며 생물학적 다양성을 지키는 여러 가지 문화적, 생물학적, 기계적 방식을 통합하여 활용함으로써 입지의 특성에 부합되게 생산하는 영농체계”로 정의되었다. 또한 유기농산물, 유기가공식품의 기준을 정해놓고 있는데, 유전자변형식품 배제, 방사선 조사 금지와 하수 찌꺼기 사용 금지라고 하는 이른바 3대 쟁점(Big Three)

<sup>5</sup> 미국에서는 1989년에서 2003년 사이에 연간 1만불 이하의 매출액을 보인 소규모 가족농의 숫자가 전체의 49.5%에서 57.2%로, 50만불 이상 매출액을 보인 거대규모 농장은 1.8%에서 3.1%로 늘었다. 반면 1만불 이상 25만불 이하의 중간규모 가족농은 43.4%에서 34%로 줄었다. 하지만 같은 기간에 농산물 생산액 비중은 1만불 이하 소규모 가족농이 2.1%에서 1.6%로, 1만불 이상 25만불 이하의 중간규모 가족농이 40.2%에서 25.5%로 줄어들었고 50만불 이상의 거대규모 농장은 31.6%에서 44.7%로 확대되었다(Economic Research Service, 2006).

을 비롯해서, 유기축산 분야에서 항생제와 성장 호르몬의 사용 금지, 100% 유기 사료의 사용 의무화, 가축의 경우 노천구역에 접근이 가능해야 함을 규정한 것 이외에도, “사용할 수 있는 합성물질(approved synthetic substances)”과 “사용하면 안되는 비합성물질(prohibited nonsynthetic substances),” 그리고 시장에서 구입할 수 없기 때문에 불가피하게 사용이 허락되는 비유기 농산물 물질 등 세가지 종류의 물질 목록, 즉 이른바 “국가목록(National List)”을 제시하였다. 이 목록에 속해 있는 물질의 종류를 변경하는 것은 공무원과 민간인으로 구성된 국가유기농기준위원회(National Organic Standard Board, NOSB)의 소관이다.

### ▪ 유기농 기준에 대한 소송과 법원의 판결

그런데 이 제도가 시행된 지 겨우 이틀이 지나서 메인(Maine) 주의 유기 블루베리 재배업자 겸 유기재배 검사요원 아서 하비(Arthur Harvey)가 당시 농무부장관인 앤 베네먼(Ann Veneman)을 상대로 소송을 제기하였다(Harvey v. Veneman). 소송의 주 내용은 국가목록을 비롯해서 국가유기농계획의 유기농식품 기준이 1990년 제정된 유기농식품생산법에서 규정한 내용과 여러 가지 점에서 불일치하기 때문에 위법이라는 것이었다. 하비가 제기한 소송은 시에라클럽, 그린피스 USA, 유기농소비자연합(Organic Consumer's Association), 농약을 넘어서(Beyond Pesticides), 식품안전센터(Center for Food Safety)와 같은 환경단체, 소비자단체의 지지를 받았다. 그 뒤 2년 반이 훨씬 지난 2005년 6월 미국 법원은 하비가 지적한 여러 가지 사항 중 다음의 세 가지에 관하여 최종 판결하고 필요한 사항에 대해서는 농무부가 기준을 수정, 보완할 것을 명령하였다.

첫째, NOP의 기준에서는 시장에서 유기농산물 원료를 구매할 수 없어서 중량기준으로 5% 이내의 범위에서 비유기농산물 원료를 사용하더라도 전체 제품에 “유기농”이라는 명칭을 사용할 수 있었는데,<sup>6</sup> 하비는 이에 대하여 “시장에서 구매할 수 없는 경우”를 생산자가 자의적으로 판단할 수 있기 때문에 언제든지 비유기농산물 원료를 집어넣

6 미국의 유기농식품 표시기준에 따르면, “100% 유기농(100% Organic)”은 유기농업방식으로 생산된 성분만으로 제조된 것, “유기농(Organic)”은 물과 염류를 제외하고 중량 기준으로 제품의 95% 이상이 유기농방식으로 생산된 성분인 경우(나머지 성분 중 5%까지는 시장에서 그 원료를 구매할 수 없어서 불가피하게 사용하게 된 비유기농산물로서 국가목록에 포함되어 있는 것이어야 함. 하비가 소송을 제기하였을 당시에는 5가지가 포함되어 있었음), “유기OO가 섞인 XX(XX made with Organic OO)”는 성분의 70%에서 95%까지가 유기농업방식으로 생산된 제품이어야 한다.

고도 유기농식품이라고 인증받게 될 가능성이 있다고 주장하였다. 이에 법원은 비유기농산물 성분으로 인정받을 수 있는 것은 국가목록에 포함되어 있는 5가지지만므로 하비가 우려하는 일은 있을 수 없다고 판정하였다.<sup>7</sup> 하지만 이 기준을 해석하는데 혼란이 있을 수 있으므로 농무부가 보다 명확하게 비유기농산물 원료의 국가목록에의 등재절차를 규정하도록 판결하였다. 둘째, NOP가 인정한 허용 합성물질 36가지는 유기농산물의 가공, 수확후 취급 과정에 포함되면 “유기농” 인증을 받을 수 없는 것으로 판결하였다.<sup>8</sup> 이에 따른 혼란을 막기 위해 법원은 판결후 1년(2006년 6월) 안에 새 기준을 만들고 2년(2007년 6월) 뒤부터 이를 시행하도록 요구하였다. 셋째, 기준에 따르면 유기농으로의 이행기간(1년) 중 처음 9개월 동안은 20%까지 비유기농 사료를 먹여도 되었는데(이른바 80/20 조항), 법원은 이것 역시 100% 유기사료를 먹여야 한다고 한 법의 내용과 불일치하다고 판결하고, 유기농 우유 등 유제품 판매 이전 12개월 동안은 “동일한 형태의 유기농적 취급(a single type of organic handling)”을 하여야 하며, 이를 위해 2006년 6월까지 새로운 기준을 만들도록 하였다(National Organic Program, 2006).

#### ▪ 유기농식품 업체의 반발

법원의 결정에 대하여 유기농식품을 제조하는 업체들은 충격에 휩싸였다. 특히 두 번째 판결과 관련하여 여태까지 “유기농”이라고 이름 붙였던 식품의 대부분은 가령 “유기 밀가루가 섞인 과자”라는 식으로 유기농 성분(ingredients)이 일부 들어갔다는 것으로 그 표기방식을 바꾸어야 했으며, 이는 현재보다 낮은 단계로 표기하는 것을 의미하였다.

중, 대규모 유기농식품 업체를 비롯하여 이러한 결정을 비판하는 측에서는 다음과 같은 점에서 이를 받아들일 수 없다고 주장하였다. 즉, 이렇게 되면 1990년 법 제정 이후 연방차원에서 유기농 기준이 만들어진 2002년까지 10년 넘게 국가유기농기준위원

7 당시까지 국가목록에 포함되어 있던 비유기농산물 원료물질은 옥수수전분, 고무(gum), 켈프(다시마 등 대형 해초로 요오드를 추출함), 표백하지 않은 레시틴(가수분해를 돕는 성분), 펙틴(잼을 만들 때 고형화를 돕는 것으로 과일에서 추출)임.

8 “100% 유기”는 어떠한 합성물질도 허용하지 않기 때문에, 그리고 “유기 OO가 섞인 XX”는 유기OO를 제외하고 합성물질 포함이 인정된 것이기 때문에 법원 판결의 대상에서 제외되었다. 한편 36가지 가운데 5가지는 “유기 OO가 섞인 XX”에서만 허용된 물질이고 2가지는 가공 장비와 도구의 위생과 세척에서 사용되는 물질이므로 역시 법원의 판결에서 제외되어 결국 29가지의 합성물질이 대상이 되었다(National Organic Program, 2006).

회(NOSB)에 의하여 이미 관행적으로 인정되어 온 합성물질이 갑자기 금지되게 된다. 이에 따라 기존의 농산물 원료 공급, 판매에서의 계약관계에 큰 혼란이 생기는 것과 함께 시설교체 등을 위해 많은 투자가 새로 이루어져야 하고 제품 판매에서도 엄청난 손실을 초래할 것이라고 주장하였다. 유기농산물 수집, 가공, 유통, 수출업체들과 그들의 연합체인 유기농업체협회(Organic Trade Association, OTA)는 손실액을 시장에서의 철수에 따른 손해, 조정비용, 가격 프리미엄 감소비용 등 모두 19억 달러로 추산하였다. 유기농낙농에서의 80/20 사안에 대해서는 비유기농 사료를 먹일 수 없게 하는 경우 유기농 낙농 부문에서 3년에 걸쳐 1백만 달러, 혹은 해마다 약 5백만 달러의 추가비용이 발생할 것이라고 하는 매우 편차가 큰 추산결과를 제시하기도 하였다(National Organic Program, 2006).

이러한 주장에 대하여 하비 측에서는 시행기준의 위법성은 명약관화한 것이기 때문에 전혀 놀랄 일이 아니며, 다만 업계와 생산자의 충격을 완화하기 위해 새로운 기준의 시행을 위한 과도기간을 충분히(가령, 24개월) 두면 될 것이라고 주장하였다. 또한 현행 기준에 따라 80%의 유기사료를 인정하게 된다면 나머지 20%의 사료에는 GMO 옥수수나 콩 등이 포함될 위험이 있으며, 업계에서 말하는 낙농에서의 추가비용도 그리 많지 않아서 가공, 유통업자가 충분히 부담할 수 있는 정도의 금액이라고 일축하였다(www.newfarm.org; www.sustainableagriculture.net/ltr\_to\_community.php).

유기농식품생산법과 국가유기농기준 사이의 불일치, 그리고 법원의 판결에 대하여 유기농업 관련 단체들은 양쪽으로 갈렸다. 하비와 환경, 소비자단체들은 법원의 판결에 따라 유기농기준을 수정할 것을 주장하였고, OTA를 비롯한 유기농업체들은 기준 수정을 반대하였다. 이러한 대립은 인증과 표기방식을 둘러싼 대립일 뿐만 아니라, 더 많은 이윤을 위해 유기농식품 시장에 뛰어든 기업농과, 오랫동안 유기농의 이념을 충실히 지켜온 농민들 사이의 대립이라고 볼 수 있다(New York Times, 2005. 11. 4).

## ▪ 의회의 법률 개정

이러한 소용돌이 속에서 OTA는 유기농식품생산법 자체를 수정하는 전략을 추진하게 되었다. 미 의회의 양원 합동위원회는 2005년 10월에 농무부의 2006년도 세출 예산을 심의하면서 OTA가 제안한 법안 수정안을 예산법안에 포함한 뒤 통과시켰다. 이에 대하여 하비 측은 OTA가 유기농업 관련단체, 기관의 의견을 제대로 수렴하지도 않은 채 법안을 제출하고, 또 의회는 수정내용을 제대로 숙지하지도 않은 채 합동위원회의 의장인 공화당 출신 로이 블런트(Roy Blunt) 의원이 이를 슬쩍 법안에 끼워

넣고 한꺼번에 통과시켰다고 비난하였다. 이들에 따르면, 블런트 의원의 부인은 유기농식품을 제조하는 크래프트 식품(Kraft Foods) 회사가 고용한 로비스트이다(www.sustainableagriculture.net/ltr\_to\_community.php).

의회를 통과한 수정법에 따라 농무부는 2006년 6월 앞의 세가지 사안에 대하여 최종적으로 다음과 같이 결정하고 이를 관보에 게재하였다. 첫째, 비유기농산물 원료 성분(ingredients)을 5% 이내에서 사용하여 유기농으로 인정받는 기준과 관련하여, 실제로 해당 비유기농산물 원료가 국가목록에 포함되려면 신청부터 최종 결정까지 최소 18개월에서 수년이 걸리는 문제가 있으므로, 공급부족, 가격폭등 등 긴급한 상황에 적용되는 “신속처리 절차(expedited procedures)”를 두도록 했다. 이로써 이에 해당되는 비유기농산물 원료를 포함시켜 주도록 신청이 들어오는 경우 1년 이내의 기간동안 국가목록에 포함시킬 수 있게 하고 그 세부 절차는 농무부와 국가유기농기준위원회(NOSB)가 정하도록 하겠다고 발표하였다. 둘째, 국가목록에 있는 허용 합성물질 규정은 위법이라는 법원의 판결에 대하여, 법 자체를 수정함으로써 적법한 것으로 다시 복원시키고 소송 이전의 단계로 회귀하였다. 법원의 판결 자체를 무효화한 것이다. 셋째, 유기농 80/20 조항은 2007년 6월까지만 유효하도록 하였다. 그 대신, 유기농을 위해 전환기에 있는 농가는 1년 동안 유기농으로의 전환과정 마지막 년차(3년차)에 있는 초지로부터 생산된 사료를 공급하여도 되는 것으로 하였다. 새 규정은 2006년 6월부터 적용되며, 이로써 비록 전환기 마지막 년차에 있는 초지에서의 사료이긴 하지만 유기인증을 받지 않은 사료 급여를 허용하는 결과가 되었다(National Organic Program, 2006).

#### ▪ 유기농 기준의 제도적 관행농업화

미국 농무부 안에서 유기농 인증업무를 담당하는 부서는 농업마케팅국(Agricultural Marketing Service, AMS)으로서, 이 기구는 주로 면화, 낙농, 과일, 채소, 축산 등의 상품의 표준화, 등급, 판매와 관련한 업무, 과학실험과 연구 등의 업무를 위주로 수행하며, 따라서 유기농식품의 생산, 가공에 대한 인증을 AMS가 수행하는 것은 적절하지 않다는 지적도 있다(Rawson, 2006). 하비의 소송이 초래한 영향을 분석한 자료에서 AMS는 법원의 결정이 유기농 업체로 하여금 많은 추가비용을 부담하게 할 뻔 하였는데 “의회가 수정법을 통과시킴으로써 라벨링 등 제도변화가 초래할 수 있는 유기농 산업부문에서의 혼란을 효과적으로 제거하게 되었다”고 언급하였다(National Organic Program, 2006). 즉, 이제 막 성장하고 있는 유기농 산업을 육성하고 소송 결과로 초래된 혼란과 불확실성을 해소하기 위하여 의회가 적절한 조치를 취한 것으로 평가한 것

이다. 이는 결국 유기농업의 대안농업적 특성과 이념보다는 그 시장성과 경쟁력만을 고려하고 유기농업을 관행농업적 시각에서 바라본 결과라고 할 수 있다.

연방 차원에서의 인증제 도입 이후 그 기준을 약화시키려는 시도는 2003년에도 있었다. 조지아 주에서는 유기농 사료 가격이 일반사료 가격의 2배를 넘을 경우 양계업자가 일반사료를 쓰더라도 유기농으로 인정받을 수 있게 한다는 수정법안을 지역구 의원을 통하여 제출하였다가 소비자단체, 유기농 생산자단체의 항의를 받고 철회하기도 하였다([www.consumerreports.org/static/0602org4.html](http://www.consumerreports.org/static/0602org4.html)).

현재는 농무부와 농업마케팅국이 수정법에 따른 구체적인 시행기준들을 작성하는 과정에 있다. 이제 관련 이해집단들의 관심의 초점은 2007년에 만료되는 2002 농업법 (Farm Bill)을 대체하는 새로운 법률에 유기농업 관련 조항을 별도로 만들어 줄 것, 유기농식품의 도매시장가격에 대한 정기적 전국조사 실시, 유기농업 부문에 관한 자료수집, 외국 유기농업 생산, 가공에 대한 연구 수행, 유기농생산국(Organic Production Office) 설치 등을 요구하는 것으로 바뀌었다(Rawson, 2006: 12).

어쨌든 유기농식품 제조 과정에서 원료가 부족하게 되면 관행농산물을 일부 섞을 수 있다고 하는 것은 소비자보다는 유기농식품 제조업체의 편의와 이익만을 고려한 것이라는 비난을 면하기 어렵게 되었다(Sprinkel, 2005). 또, 그 동안 반 유기농업 진영에서는 유기농식품이 화학적으로 합성된 물질을 사용하여 만들어진 농약에서 완벽하게 자유롭지 못하다고 주장하여 왔는데(Avery, 2001), 유기농식품 인증기준의 약화로 인하여 유기농식품 진영에서도 이에 대한 반박의 근거가 취약해지는 결과를 낳게 되었다. 유기농업이 “반 과학적”이라고 신랄하게 비판하는 드 그레고리(DeGregori, 2004)는 유기농업이 주장하는 “사전적 주의의 원칙(precautionary principle)”, 즉 “(화학농약을 사용해서 생산한 일반 농식품이 신체와 생태계에) 해롭다는 증거가 없다고 해서 해롭지 않다고 할 수는 없다(absence of evidence of harm is not evidence of absence of harm)”라는 원칙이 유기농업 자신에게도 적용되어야 할 것이라고 주장하였다.

## 5. 함의

이상에서는 유기농업의 “관행농업화”와 관련한 학자들 사이의 논쟁을 몇 가지 주제를 중심으로 살펴보았다. 아울러 미국에서 유기농 기준이 만들어진 뒤 법원과 농무부, 관련 단체들 사이에서 벌어진 공방 과정을 통해 유기농식품 인증과 관리가 관행농업적

시각에서 제도화되는 사례를 검토하였다. 이하에서는 이러한 논쟁과 사례검토를 통하여 대안농업으로서의 유기농업이 앞으로 안게 될 과제가 무엇인지와 관련하여 몇 가지 함의를 제시하고자 한다.

첫째, 유기농업이 갖는 환경보호적 대안농업의 특성이 충실히 적용되기 위해서는 투입재 위주로 유기농식품, 유기농산물을 개념화하면 안 된다. 이는 특히 유기농 인증제도와 관련하여 중요하게 부각되어야 할 점이다. 맨스필드는 이른바 최소요건적 접근(minimalist approach)과 과정지향적 접근(process approach)을 구분하고 있다(Mansfield, 2004: 219). 전자는 유기농업이기 위하여 최소한도로 필요한 요건을 나열하고 이를 충족시키는 것을 인증기준으로 하는 것이며, 후자는 유기농식품의 생산 및 유통과정에서 유기농업의 본래적 목적을 실천하는지 여부를 중시하는 것이다. 화학제품 혹은 합성물질을 사용하지 않는 것은 유기농업의 최소요건일 뿐이다. 미국의 유기농식품 인증기준 사례를 보면, 국가목록에 규정된 물질의 범위, 유기축산에서의 유기사료의 공급시기 등 최소요건의 범위만이 핵심 어젠다로 부각되어 왔다. 생산과정에서 지역단위에서의 휴경과 윤작, 혼작 등 다양한 환경보호 대안을 고려하지 못하고, 합성물질 투입재의 지속적 사용을 법 개정을 통해 보장함으로써 환경친화성에서 후퇴하였다고 볼 수 있다. 이제 앞으로의 유기농업은 새로운 농업생태적 패러다임(agro-ecological paradigm) 아래 생산과 가공, 유통을 모두 통합하는 시각과 접근방식을 가져야 하고 그것이 인증제도에도 반영되어야 할 것이다.

둘째, 유기농업 분야에서도 Codex 규범이 마련되고 국제 인증기구가 전 세계적으로 활동하면서, 유기농 가공식품들이 국경을 넘어 먼 거리를 이동하고 있다. 유기농식품에 대한 소비자 수요가 계속 증가하고 있음을 고려할 때, 이러한 추세는 당분간 더욱 확대될 것이다. 하지만 유기농업의 근본적 이념에 따르면 유기농업은 그 자체가 지구화와 병존할 수 없다는 점이 명백하다. 일정한 지역 내에서 소규모로 다품목을 재배하는 자급형 가족농 중심의 유기농업은 불가피하게 지구화 농업과 관행농업 모두에 대한 안티테제이기 때문이다. 대안농업으로서의 유기농업은 장거리를 이동하는 전통적 시장경제의 범위보다는 상당히 축소된 지리적 범위를 대상으로 하는 지역성(localism)에 입각하여야 할 것이다. 여기서의 작물, 가축의 재배, 성장을 위한 투입재의 수입대체를 위하여 자원순환 체계가 수립되어야 하며, 이를 위하여 일정한 지역 전체가 유기농업을 실천함으로써 상호 연계성과 규모의 경제를 함께 이루도록 하여야 할 것이다. 유통과 판매 등 마케팅과 관련하여서는 직거래, CSA 등 다양한 비시장적이고 유연성 있는 지역 마케팅을 추구함으로써 심한 가격파동 문제를 해결하여야 한다(Duram, 2005). 계절에 맞는 다양한 생산물이 꾸준히 공급될 수 있도록 물량 확보의 방안도 마련되어야 한다.

셋째, 유기농업은 사회적 형평성에 대한 고려를 지속하여야 할 것이라는 점이다. 이는 산업화에 기반한 경제성장과정에서 뒤처져 온 농촌, 그리고 그 안에서 거주하는 사람들의 삶과 관련된 내용이다. 국제적으로 시장경제가 전 지구적으로 퍼져 나가면서 경제의 세계화, 지구화가 WTO/DDA 무역협상, FTA 협상, 그리고 지역 내 경제블록의 출범 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 국가별로 시행되어 온 농업, 농식품 부문의 지배(regulation) 방식은 이제 이러한 지구화를 추진하는 국제기구나 조직, 초국적 기업에 의한 지배방식으로 변화하는 과정에 있다(Higgins and Lawrence, 2005). 이 과정에서 중소규모의 유기농가는 이 부문에 진출하는 공업적 농업, 자본주의적 대기업형 농장 및 가공, 유통업자와의 경쟁에서 원초적으로 어려운 처지에 놓이게 된다. 앞서 언급한 바와 같이 유기농업과 농촌 지역사회 발전은 상호 수렴하는 측면이 있으며(Pugliese, 2001), 유기농업 및 지속 가능한 농촌발전을 통해 도시와의 격차를 축소하고 분배의 정의를 실현할 수 있는 방안을 적극 모색하여야 할 것이다. 아울러 특히 국제간 계약재배를 통한 유기농식품의 국제간 이동은 유기농업의 성장을 뒷받침해 온 것이 사실이다. 이러한 문제를 실천적으로 해결하기 위하여 듀런 같은 이는 환경과 사회정의를 모두 고려한 병합 인증제도(joint certification)의 실행을 주장한다(Duram, 2005). 즉, 기존의 유기농산물 인증과 별도로 환경보호와 사회정의 차원에서 지속가능하고 형평성 있는 농식품 원료생산과 공급임을 보장하는 “공정거래(Fair Trade)” 혹은 “열대우림 동맹(Rainforest Alliance)”과 같은 민간 사회단체의 인증제도를 확대시키자는 것이다. 이러한 제안은 저개발국, 개발도상국의 가난한 농가들이 어쩔 수 없이 국제시장으로 원료 유기농산물을 수출하여야 하는 현실 속에서, 유기농업이 생태환경을 보호하면서 이들에게 정당한 몫의 수입을 보장하는 사회적 형평도 동시에 이룰 수 있게 하는 방안으로 주목할 만하다고 하겠다.

## 6. 맺는 말

서구 학계에서 진행되어 온 관행농업화 논쟁은 전 세계적으로 유기농업이 고속으로 성장하는 가운데 발생하여 온 문제점을 드러냄으로써 성찰의 계기를 가져다 주었다. 물론 유기농산물을 재배하는 모든 농민이 필연적으로 관행농업처럼 농공업화(agro-industrialized)하거나 자본주의적 농기업체의 하청업체 혹은 계약재배 농민으로 전락할 것으로 성급히 예측할 수는 없다.

농산물 수출국에 비하여 매우 영세한 영농규모를 갖고 있는 우리나라는 친환경농업 역시 대부분 생계형 가족농 규모에 불과하며, 더구나 유기농업은 그 규모와 생산량이 아주 미미하다.<sup>9</sup> 캘리포니아 같은 곳에서 보여지는 기업농에 의한 관행농업적 특징이 유기농산물 생산 부문에서 두드러지게 나타난다고 볼 수는 없다. 그러나 그 규모는 작지만 대형 가공, 유통업체와의 계약재배, 원료농산물 공급과 같이 생산 이후 단계에서 실현되는 가치의 비중이 높아지면서 “대체(substitution)”의 형태가 나타나고 있다. 특히, 유기가공식품에 대한 수요가 크게 늘어남에 따라 그 추세는 두드러질 것으로 보인다.

농림부는 2006년 9월 유기가공식품의 인증과 법제화를 중심으로 한 “유기가공식품 산업 육성 종합대책”을 발표하여 유기가공식품에 대한 관리를 제도화하기로 하였다. 여기에는 산지 유기농산물 가공 활성화, 유기가공식품 클러스터 조성 등의 방안이 포함되어 있다. 국내산 유기농산물의 지역 내 가공 및 유통을 지원한다는 차원에서, 이는 토착자원의 순환적 활용, 지역 내 생산된 농산물의 가공과 국지적 유통을 중요한 원칙으로 하는 유기농업의 이념에도 부합한다고 하겠다. 나아가 유기농업을 통한 가족농, 소농의 소득 증대와 사회적 형평성 추구를 위하여 지역에 기반한 유기가공업체의 육성 및 생산자단체와의 연계 강화도 중요한 과제로 추진하여야 할 것이다. 이를 통해 지역 사회의 발전과 연계된 유기농업의 발전이 가능할 것이다. 그리고 미국의 유기농식품생산법의 개정과 유기농기준의 재정립 과정에서 나타난 문제점을 잘 파악하여, 앞으로 유기가공식품 관리제도 및 인증기준의 정립에 참고하여야 할 것이다.

유기농업은 사회운동으로서의 이념을 가진 대안농업이어야 하며, 당연히 틈새시장으로만 머물러서는 안 된다. 틈새에 대한 영어 표현, 니치(niche)는 “남이 모르는 좋은 낚시터”를 뜻한다고 한다. 그러나 낚시터가 널리 알려지게 되면, 그리고 연못 안의 큰 물고기가 다 낚이게 되면 더 이상 좋은 낚시터가 아니다. 유기농업이 관행농업화의 위협에서 벗어나 원래의 취지와 이념에 맞게 지속적으로 성장하려 한다면 유기농업은 틈새시장을 지향하여서는 안 된다. 이른바 “환경의 세기”에 걸맞은 진정한 대안농업이 되어야 한다. 그리고 중소농, 가족농의 경제적 지위 향상과 사회적 형평의 제고에도 맞는 그런 농업이 되어야 한다.

<sup>9</sup> 가령, 오스트레일리아의 평균 유기농장의 규모는 약 50ha, 미국은 유기인증 받은 농장면적이 평균 약 74ha라고 한다(Lockie and Halpin, 2005; Walz, 2004).

## 참고 문헌

- 김창길, 김태영. 2006. “국내외 친환경농축산물의 생산 및 인증실태”. 농정연구속보 32호. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 최양부. 2006. “유기농업 전성기가 두려운 이유.” 농어민신문, 7월 3일.
- Avery, Alex A. 2001. “Nature’s Toxic Tools: The Organic Myth of Pesticide-Free Farming.” [www.cgfi.org/materials/key\\_pubs/Natures\\_Toxic\\_Tools.pdf](http://www.cgfi.org/materials/key_pubs/Natures_Toxic_Tools.pdf).
- Beus, Curtis E. and Riley E. Dunlap. 1994. Agricultural Paradigms and the Practice of Agriculture. *Rural Sociology*. 59(4): 620-635.
- \_\_\_\_\_. 1991. “Measuring Adherence to Alternative vs. Conventional Agricultural Paradigms: A Proposed Scale.” *Rural Sociology*. 56(3): 432-460.
- \_\_\_\_\_. 1990. “Conventional versus Alternative Agriculture: The Paradigmatic Roots of the Debate.” *Rural Sociology*. 55(4): 590-616.
- Boeringa, R. 1981. “Organic Agriculture: Culture Shock.” *Food Policy*. May. 125-126.
- Buck, Daniel, Christina Getz and Julie Guthman. 1997. “From Farm to Table: The Organic Vegetable Commodity Chain of Northern California.” *Sociologia Ruralis*. 37(1): 3-20.
- Campbell, Hugh and Ruth Liepins. 2001. “Naming Organics: Understanding Organic Standards in New Zealand.” *Sociologia Ruralis*. 41(1): 21-39.
- Clunies-Ross, Tracey and Nicholas Hildyard. 1992. *The Politics of Industrial Agriculture*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Coombes, B. and Campbell, H. 1998. “Dependent Reproduction of Alternative Modes of Agriculture: Organic Farming in New Zealand.” *Sociologia Ruralis*. 38(2): 127-145.
- DeGregori, Thomas R. 2004. *Origins of the Organic Agriculture Debate*. Iowa: Iowa State Press.
- Dimitri, Carolyn and Lydia Oberholtzer. 2005. “Market-Led Versus Government-Facilitated Growth.” <[www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)>.
- Duram, Leslie A. 2005. *Good Growing: Why Organic Farming Works*. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press.
- Economic Research Service. 2006. “America’s Diverse Family Farms: Structure and Finances.” *Economic Information Bulletin*. No 13.
- Francis, Charles A. 1992. “Book Review.” *Agricultural Systems*. 39: 227-230.
- Friedmann, H. “World Market, State and Family Farm: Social Bases of Household Production in the Era of Wage Labour.” *Comparative Studies in Society and History*. No.20: 545-586.
- Guthman, Julie. 2004. “The Trouble with ‘Organic Lite’ in California: A Rejoinder to the ‘Conventionalization’ Debate.” *Sociologia Ruralis*. 44(3).
- \_\_\_\_\_. 1998. “Regulating Meaning, Appropriating Nature: The Codification of California Organic Agriculture.” *Antipode*. 30(2): 135-154.
- Hall, Alan and Veronika Mogyorodi. 2001. “Organic Farmers in Ontario: An Examination of the

- Conventionalization Argument.” *Sociologia Ruralis*. 41(4): 399-422.
- Higgins, Vaughan and Geoffrey Lawrence. 2005. “Introduction: Globalization and Agricultural Governance.” Vaughan Higgins and Geoffrey Lawrence. Eds. *Agricultural Governance: Globalization and the New Politics of Regulation*. Routledge: New York.
- Kaltoft, Pernille. 2001. “Organic Farming in Late Modernity: At the Frontier of Modernity or Opposing Modernity?” *Sociologia Ruralis*. 41(1): 146-158.
- Klonsky, Karen and Catherine Greene. 2005. “Widespread Adoption of Organic Agriculture in the US: Are Market-Driven Policies Enough?” Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Providence, R.I., July 24-27.
- Lockie, Stewart and Darren Halpin. 2005. “The ‘Conventionalization’ Thesis Reconsidered: Structural and Ideological Transformation of Australian Organic Agriculture.” *Sociologia Ruralis*. 45(4): 284-307.
- Maley, Jacqueline. 2006. “Public Pressure Boosts British Organic Food.” *The Guardian*. April 20.
- Mansfield, Becky. 2004. “Organic Views of Nature: The Debate over Organic Certification for Aquatic Animals.” *Sociologia Ruralis*. 44(2): 216-232.
- Meter, Ken. 2006. “Organic Food Sales Slow a Bit.” [www.linktv.org](http://www.linktv.org).
- Michelsen, Johannes. 2001a. “Recent Development and Political Acceptance of Organic Farming in Europe.” *Sociologia Ruralis*. 41(1): 3-20.
- \_\_\_\_\_. 2001b. “Organic Farming in a Regulatory Perspective. The Danish Case.” *Sociologia Ruralis*. 41(1): 62-84.
- National Organic Program. 2006. “Impact of Harvey v. Johanns and Restoring the NOP to pre-Lawsuit Status.” [www.ams.usda.gov/nop/NOPCongressStudy1\\_06\\_06.pdf](http://www.ams.usda.gov/nop/NOPCongressStudy1_06_06.pdf).
- Pugliese, P. 2001. “Organic Farming and Sustainable Rural Development: A Multi-faceted and Promising Convergence.” *Sociologia Ruralis*. 41(1): 112-130.
- Rawson, Jean M. 2006. “Organic Agriculture in the United States: Program and Policy Issues.” *Congressional Research Service Report for Congress*. Order Code RL31595.
- Sprinkel, Steve. 2005. “Whose Ring Shall We Kiss First?” December. [www.acresusa.com/magazines/magazine.htm](http://www.acresusa.com/magazines/magazine.htm).
- Tovey, Hilary. 1997. “Food, Environmentalism and Rural Sociology: On the Organic Farming Movement in Ireland.” *Sociologia Ruralis*. 31(1): 21-37.
- Ulbricht, T.L.V. 1981. “Book Note.” *Food Policy*. May. 126.
- Walz, Erica. 2004. *Final Results of the Fourth National Organic Farmers’ Survey: Sustaining Organic Farmers in a Changing Organic Marketplace*. Santa Cruz, CA: Organic Farming Research Foundation.
- Willer, Helga and Minou Youssefi. 2006. “The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2006.” <<http://www.ifoam.org.supermarketguru.com/page.cfm/497>>. <[www.cdfa.ca.gov](http://www.cdfa.ca.gov)>.

<[www.consumerreports.org/static/0602org4.html](http://www.consumerreports.org/static/0602org4.html)>.

<[www.ers.usda.gov/data/organic](http://www.ers.usda.gov/data/organic)>.

<[www.hartman-group.com](http://www.hartman-group.com)>.

<[www.ifoam.org](http://www.ifoam.org)>.

<[www.newfarm.org](http://www.newfarm.org)>.

원고 접수일: 2006년 12월 12일
원고 심사일: 2006년 12월 20일
심사 완료일: 2007년 3월 20일