농산물우수관리(GAP) 인증제도 발전을 위한 민간부문, 지방자치단체, 국가의 역할분담

Role Sharing among Private Sector, Local Government and Central Government to Develop GAP(Good Agricultural Practices) Certification System

김황용[1*], 류재기[1], 윤덕훈[2], 박종윤[3], 조점래[4]

Hawng-Yong Kim[1*], Jae-Gee Ryu[1], Deok-Hoon Yoon[2], Jong-Yoon Park[3], Jumrae Cho[4]

[1]농촌진흥청 국립농업과학원 농산물안전성부 유해생물팀, [2]국립한경대학교 국제농업기술정보연구소,
[3]농촌진흥청 농촌지원국 기술보급과, [4]농촌진흥청 연구정책국 연구운영과

[1]Microbial Safety Team, Department of Agro-food Safety and Crop Protection, National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration
[2]Research Institute of International Agriculture, Technology and Information, Hankyong National University
[3]R&D Extension Division, Extension Service Bureau, Rural Development Administration
[4]R&D Coordination Division, Research Policy Bureau, Rural Development Administration

1. 연구배경

농산물우수관리(GAP : Good Agricultural Practices)가 무엇인지 학술적으로 정의하기가 쉽지 않다. 개인, 단체, 국가에 따라 농산물우수관리(이하 GAP)를 바라보는 관점이 매우 다양하기 때문이다.

다만 여기서는 후속 논의에 필요한 수준에서 GAP의 일반적인 특징을 짚어보고자 한다. 일반적으로 GAP는 농산물의 생산 및 수확 후 관리과정에서 사전 예방적인 안전 및 위생관리를 가장 중요하게 여기고 있으며, 그 주요 수단으로서 물리적 · 화학적 · 생물적 위해요소의 적절한 관리를 강조하고 있다. 농업인이 GAP를 실천할 수 있도록 정리한 실행규범을 GAP기준이라고 하는데, GAP기준에 따라서 농산물을 생산하고 관리하면 제3자인 전문인증기관이 검증하여 GAP인증을 부여한다. 이와 같은 체계를 GAP인증제도라고 부른다.

우리나라를 포함한 여러 국가 또는 경제권에서 GAP의 틀 안에서 농업생태계 보호와 농작업자 안전 · 건강 · 복지 문제를 중요하게 다루고 있다. 하지만 여기서는 논의를 단순화하기 위하여 농산물 안전성 문제에 대해서만 집중하고자 한다. 마찬가지로 외국에서는 수산물과 축산물을 GAP의 대상으로 포함하는 경우가 많지만, 협의의 농산물에 대해서만 GAP인증제도를 운영하는 국내 상황을 반영하여 수산물과 축산물에 대한 논의는 생략하고자 한다.

우리나라는 2006년부터 GAP인증제도가 본격 시행되었으며, 식품안전에 대한 소비자의 요구 수준이 높아짐에 따라 GAP인증제도에 대한 사회적 관심 또한 증가하고 있다. 2014년도 GAP인증 농산물의 재배면적은 전체 대비 3.4% 수준이며, 농림축산식품부는 적극적인 GAP 활성화 정책을 추진하여 2025년까지 그 비율을 50% 수준으로 끌어올릴 계획이다. 이와 같은 정책이 성공을 거두려면 민간부문, 지방자치단체, 국가 간의 합리적 역할분담체계가 필요하다는 판단에 따라 이번 연구를 진행하게 되었다.

* Correspondence to: Hwang-Yong Kim
Microbial Safety Team, Department of Agro-food Safety and Crop Protection, National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration, Wanju 55365, Korea
Tel: +82-63-238-3394 Fax: +82-63-238-3840 E-mail: hykim@korea.kr

2. 연구방법

먼저 주요 국가 또는 경제권의 GAP제도를 분석하여 민간부문과 국가의 역할분담체계를 살펴보았다. 국가주도형 GAP의 대표적인 사례로 중국의 제도를, 민간주도형 GAP의 대표적인 사례로 유럽의 제도를 분석하였다. 또한 민간주도형이지만 국가의 역할이 강화되고 있는 사례로 미국의 제도를 분석하였으며, 국가주도형이지만 민간의 역할이 확대 중인 사례로 캐나다의 제도를 분석하였다. 그런 다음 우리나라의 현행 GAP인증체계를 비판적으로 검토하고, 민간과 국가 간 역할분담체계를 어떻게 갖추는 것이 GAP인증제도의 발전에 도움이 될 것인지 고찰하였다. 또한 그러한 역할분담체계 속에서 지방자치단체가 어떤 역할을 수행할 수 있는지 논하였다.

3. 국가주도형 GAP 분석 : 중국 사례

중국은 국가가 주도하여 식품안전관리체계를 지속적으로 강화하고 있다. 1995년에 제정된 식품위생법을 대체하여 2009년에 식품안전법을 제정하였으며, 다시 올해 4월에는 전국인민대표회의 상무위원회에서 한층 엄격해진 식품안전법 개정안이 통과되어 2015년 10월부터 시행될 예정이다.

중국에서는 이와 같은 「식품안전법」에 따라 농산물 품질안전표준의 제정 · 공포 · 정보공개가 이루어지고 있다. 다만 농산물의 품질안전관리를 가공식품과 동일한 방법으로 할 수 없다는 판단에 따라 별도의 「농산물품질안전법」을 제정하여 농업부가 농산물 안전성에 대한 행정적 책임을 지도록 하고 있다.

그런데 GAP인증과 관련된 업무는 농업부가 아니라 국무원직속기구에서 담당하고 있다. 중국은 2001년에 국무원직속기구로 국가질량감독검사검역총국(AQSIQ; 國家質量監督檢查檢疫總局)을 설치하고, 그 산하에 국가인증인가감독관리위원회(CNCA; 中国国家认证认可监督管理委员会)를 두어 GAP인증을 포함한 각종 적합성 평가업무를 총괄하도록 하였다.

중국의 GAP인증제도는 중국 농산물의 수출경쟁력을 확보하는 데 초점이 맞추어져 있는 것으로 보인다. CNCA가 2005년 말에 ChinaGAP 국가표준을 제정 · 공포할 당시부터 유럽의 Eurep GAP를 적극적으로 참조하였다. 중국의 GAP인증은 1급 및 2급 인증으로 등급화되어 있는데, 중국은 특히 1급 인증에 대하여 국제적 GAP와 제도적 동등성을 인정받기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 현재에도 1급 인증에 대하여 GLOBALG.A.P.(v.4.0)의 '과일 및 채소, 곡물, 화훼, 차' 등 4개 분야에서 동등성을 인정받고 있다. GAP인증을 통하여 국가가 직접 수출농산물의 안전성을 보증하려는 의도가 담겨있는 것으로 보이며, 농산물의 안전성을 강조하는 차원에서 인증마크를 적극적으로 활용하려는 경향을 보인다.

4. 민간주도형 GAP 분석 : 유럽 사례

민간부문의 역할이 특히 강조되고 있는 지역은 유럽이다. 1990년대 후반 유럽에서는 소비자들이 농산물에 대하여 새로운 가치를 요구하기 시작했다. 높은 품질과 가격조건 이외에도 농산물 안전성, 환경에 대한 영향, 농작업자의 건강 · 안전 · 복지, 동물복지 등에 주목하기 시작한 것이다. 이와 같은 소비자의 요구를 반영하여 당시 13개 소매유통업체가 모여 1997년에 EUREP(Euro Retailer Produce Working Group)을 결성하였으며, 1999년에 자체적인 GAP기준으로 EurepGAP Standard를 공식적으로 제시하였다. 과거에는 농업인이 다양한 인증기준에 개별적으로 대응하기 위해 많은 시간과 비용을 투입해야 했지만, EUREP에서 농산물에 대한 통합적인 기준을 제시하면서 농업인의 부담이 크게 줄어들었다.

EUREP은 농업인이 농산물을 안전하고 위생적으로 재배 · 수확 · 저장할 수 있도록 일련의 GAP기준을 농가에 제시하는 활동을 지속적으로 펼쳐왔다. 앞서 언급한 중국은 물론이며 우리나라를 비롯한 여러 나라가 GAP인증제도 도입 당시 EUREP의 GAP기준을 적극적으로 수용한

바 있다. 이후 EUREP은 유럽 이외의 지역으로 점차 활동 범위를 확장하였으며, 2007년부터는 GLOBALG.A.P.로 명칭을 변경하여 활동 중이다. 2014년 기준으로 118개 국가 139,904건의 인증을 실시한 것으로 집계되고 있다.

유럽에서는 국가가 아닌 민간 유통업체를 중심으로 GAP인증제도가 발전해왔기 때문에, '국가인증체계를 통하여 농산물의 안전성을 보증한다'는 개념 보다는 '농산물이 정상적으로 시장에 진입하는 데 필요한 선결요건'으로 바라보는 경향이 강하다. 따라서 GAP인증 여부가 소비자에게 직접적으로 노출되는 경우는 없으며, 농산물 출하자(농업인, 농업인단체 등)와 유통업자 간의 기업대 기업 간 거래(B to B) 자료로 활용되고 있다. 한편 GLOBALG.A.P.의 운영은 민간비영리 단체인 FoodPLUS에 의해 이루어지고 있다. FoodPLUS 본사는 독일에 위치한다.

5. 민간주도형에서 국가의 역할이 강화되고 있는 GAP 분석 : 미국 사례

미국의 경우에도 GAP인증제도가 민간 중심으로 운영되고 있으며, 각 인증기관은 자율적이고 독립적으로 운영되고 있다. 농업인은 거래처의 요구에 따라 적합한 인증기관을 선택하여 GAP인증을 받고 있으며, 정부는 민간 GAP인증기관에 대하여 직접적인 규제나 관리를 하고 있지 않다.

다만 미국 농무부(USDA : United States Department of Agriculture) 농산물마케팅서비스(AMS : Agricultural Marketing Service)에서도 민간 인증기관과 별도로 GAP인증 서비스를 제공하고 있다. USDA는 AMS를 통하여 자체적인 GAP인증 프로그램을 개발하였으며, 원하는 농업인에게 인증 서비스를 제공하고 있다. GAP인증에 필요한 현지조사는 각 주정부의 FSIS(Federal State Inspection Service) 소속 인증심사원들이 담당하고 있으며, USDA는 이론 및 현장교육을 거쳐 FSIS 소속 인증심사원에게 자격증을 부여하고 있다.

농업인이 GAP와 관련된 정보를 취득하는 데는 주립대학의 농촌지도 활동이 큰 영향을 미치고 있다. 주립대학은 자체 교육이나 홈페이지를 통하여 GAP인증에 필요한 정보를 농업인에게 제공하는 한편, 농업인이 GAP를 실천할 수 있도록 컨설팅하기도 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 미국의 GAP는 민간 주도형으로 운영된다고 볼 수 있는데, 사전예방적 식품안전체계 확립에 대한 사회적 요구가 강화되면서 향후 국가의 역할이 점진적으로 확대될 가능성이 높다. 예를 들어 GAP인증기관마다 개별 GAP기준을 적용하여 농업인에게 큰 부담이 되고 있는 상황에서, 2009년 '농산물 GAP 통합 협의회(Produce GAPs Harmonization Initiative)'를 출범시켜 2010년에 통합 GAP기준을 제정한 바 있다. 이 과정에서 유통업체와 인증기관은 물론이며 정부기관에서도 적극적으로 참여하여 도왔다.

한편 미국은 2011년 식품안전현대화법(Food Safety Modernization Act)을 제정하여 식품안전의 정책 목표를 '농산물 오염 사후 대응'에서 '농산물 오염 사전 예방'으로 변경하였다. 그리고 미국 식품의약국(FDA)은 식품안전현대화법의 성공적 실행을 위하여 다섯 가지 규칙을 제안하였는데, 그 중에서 '농산물 안전기준(Produce Safety Standards)'이 GAP와 밀접하게 관련되어 있다. 식품안전현대화법 하위 규정이 발표되면 GAP가 법적으로 강제되는 상황이 발생할 수 있다.

이에 대한 농업인의 혼란이 우려되는 상황에서, USDA와 FDA는 대학과 협력하여 PSA(Produce Safety Alliance)를 결성하여 식품안전현대화법을 준수하여 농산물을 생산 · 관리하는 데 필요한 정보를 제공하고 있다.

6. 국가주도형에서 민간의 역할이 강화되고 있는 GAP 분석 : 캐나다 사례

캐나다에서는 국가가 적극적으로 GAP제도에 개입하고 있으며, GAP가 신선 농산물 생산자를 위한 국가 식품안전기준이며 인증체계로 받아들이고 있다. GAP와 관련된 정부업무는 CFIA(Canadian Food Inspection Agency)

에서 총괄하고 있다. 캐나다 연방정부는 과학적 근거와 품목별 HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point) 원리를 기반으로 GAP제도가 발전해 나갈 수 있도록 적극 지원하고 있다. 특히 'Canadian Government Food Safety Recognition Program'에 따라 2004년부터 2009년까지 5년에 걸쳐 GAP기준의 기술적 타당성을 검증한 바 있다.

캐나다의 경우에는 정부의 적극적인 정책에 힘입어 2008년에 국제적으로 인정받는 독자적 GAP인증체계(CanadaGAP™)를 완성할 수 있었는데, 이후 2012년에 비영리단체인 CanAgPlus를 설립하여 GAP제도 운영을 전담하고 있다. 캐나다의 인증기관은 CanadaGAP에서 정한 인증기준에 따라 인증을 실시하여야 하며, CanadaGAP로부터 면허를 받아야 활동이 가능하다. 인증심사원은 인증기관과 CanadaGAP의 관리감독을 받는다.

한편 인증기관은 ISO/IEC Guide 65를 따르거나 Standards Council of Canada 또는 ANSI(American National Standard Institute) 등의 국립인정기관(national accreditation body) 내지는 International Accreditation Forum이 인정하는 절차에 따라서 인증을 실시해야 한다. 그리고 인증기관은 이들 인정기관으로부터 관리감독을 받도록 되어 있다.

7. 우리나라의 GAP 인증제도 현황

우리나라는 국가가 적극적으로 GAP인증제도에 관여하고 있다. 농림축산식품부가 직접 GAP 정책을 총괄하고 있으며, GAP인증제도의 운영과 관련된 제반 사항이 「농수산물품질관리법」에 명시되어 있다. 「농수산물품질관리법」과 그 시행령에 따라 농촌진흥청장이 '농산물우수관리기준'을 고시하고 있는데, '농산물우수관리기준'에 따라 농산물을 생산 · 관리해야만 GAP인증을 받을 수 있다.

한편 국립농산물품질관리원에서 인증기관을 지정 · 관리 · 감독하고 있으며, 인증기관은 국립농산물품질관리원장이 고시한 '농산물우수관리 인증 등에 관한 세부실시요령'에 따라 인증업무를 수행해야 한다. 해당 고시 내용에는 '농산물우수관리인증 평가표'까지 구체적으로 제시되어 있다.

국가가 이와 같이 적극적인 역할을 수행하였기 때문에 GAP인증제도가 국내에 빠르게 정착할 수 있었던 것으로 판단된다. 통계자료를 살펴보면, GAP인증제도 도입 첫 해인 2006년에는 참여 농가수가 3,700호 정도였으며 재배면적은 15,200 ha 정도에 불과하였다. 그런데 4년 후인 2010년에는 참여 농가수가 9배 이상 늘어나서 34,400호 정도가 되었고, 재배면적 또한 3배가 늘어나서 46,700 ha 정도가 되었다.

하지만 4년이 지난 2014년에는 참여 농가수가 46,300호 정도로 2010년에 비하여 35% 증가하는 데 머물렀으며, 재배면적은 58,800 ha로 26% 정도 증가하는 데 그쳤다. 다양한 GAP 활성화 정책에도 불구하고 GAP 확산 속도가 다소 둔화된 것이다.

농업인의 시각에서 보면, GAP인증을 받아도 경제적인 이익이 별로 없다는 것이 문제가 된다. GAP인증을 받으려면 어느 정도 인력과 자본의 추가 투입이 불가피하지만, GAP인증을 받은 농산물이라고 해서 시장에서 반드시 더 높은 가격을 받을 수 있는 것은 아니다. 맛, 품질, 브랜드 이미지, 농산물 안전성 등 다양한 요소가 복합적으로 작용하여 가격을 결정하기 때문이다.

GAP인증 농가에게 직접적인 경제적 보상을 한다면, 물론 단기적으로 GAP가 빠른 속도로 활성화될 것이다. 하지만 GAP제도 운영에 과도한 국가 예산이 투입될 가능성이 높아진다. 따라서 농림축산식품부가 2014년 12월에 발표한 「GAP 농산물 확산 방안」에서도 직접적인 보상은 고려하지 않고 있다. 그 대신 '안전 농산물 생산기반을 조성'하고 'GAP 교육 · 훈련 · 컨설팅을 강화'하여 농업인의 적극적인 참여를 유도하는 한편, 'GAP 농산물의 대량 수요처를 발굴'하고 '소비자 인식을 제고'하는 간접적 지원정책이 골자를 이루고 있다.

8. 변화를 위한 작은 제안

우리나라의 경우, 최소한 수년 이내에, GAP인증제도와 관련하여 국가의 역할이 축소될 가능성은 높지 않다. 농림축산식품부에서 정책을 기획하고, 농촌진흥청에서 GAP 기준을 설정하며, 국립농산물품질관리원에서 인증기관을 관리 · 감독하는 기능은 지속적으로 유지될 것이다. 오히려 GAP 활성화 방안을 실천하는 데 필요한 행정수요가 증가할 가능성이 높다. 따라서 기존의 국가 역할이 계속 유지될 것이라는 가정 아래, 민간부문과 지방자치단체의 역할을 강화할 수 있는 방안을 검토해 보았다.

첫째, 민간인증기관을 활성화하고 자율권을 부여할 필요가 있다. 예를 들어 현재 우리나라는 모든 품목에 대하여 동일한 '농산물우수관리인증 평가표'를 적용하고 있는데, '평가표'를 적용하기 곤란한 상황이 발생하여도 민간인증기관에게는 품목 특성을 반영하여 '평가표'를 수정할 수 있는 방법이 없다.

그에 비하여 유럽을 기반으로 발전한 GLOBALG.A.P.의 경우에는 비영리 단체인 FoodPLUS에서 GAP인증심사기준을 제시하고 있다. 처음에는 국가가 주도하여 GAP 인증제도를 발전시킨 캐나다의 경우에도 지금은 민간 비영리 단체인 CanAgPlus에서 GAP인증심사기준을 제시하고 있다.

GAP인증기관협회에게 품목별 세부 인증심사기준을 제시할 수 있는 권한을 부여하고, 국립농산물품질관리원에서 이를 검증 · 승인하는 방안을 검토할 만하다. 그렇게 하면 품목별로 적용 가능한 다양한 '평가표'를 민간부문에서 자율적으로 개발하도록 하면서도, GAP인증기관협회를 통하여 GAP인증제도의 전체적인 통일성을 유지할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 특정 품목에 대하여 전문성을 지닌 인증기관이 늘어날 가능성이 높다.

그런데 현행 '농산물우수관리기준'에는 법적인 측면이 주로 강조되어 있기 때문에, GAP인증기관협회 등에서 '농산물우수관리기준'을 근거로 '평가표'를 개발하는 데 어려움이 따를 수 있다. 따라서 법체계의 일관성을 유지하되 'GAP 실천기술 가이드라인'으로서의 역할을 보완하는 측면에서 '농산물우수관리기준'을 개선하는 방안을 검토해 볼만하다.

한편, 민간인증기관의 운영 측면에서도 자율성을 부여할 필요가 있다. 특히 인증수수료를 어느 정도 현실화하여 만성적 적자구조를 해소하는 한편 양질의 서비스를 제공하도록 유도하는 것이 바람직하다. 생산자단체로 인증을 받을 경우 현재 인증수수료는 5농가까지 5만원을 받고 1농가가 추가될 때 2천원씩 추가하여 받도록 되어 있다. 인증유효기간이 2년이므로, 예를 들어 50농가가 단체로 인증을 받을 경우에는 농가 1호당 연평균 인증수수료는 1,400원에 불과하다. 이와 같은 상황을 개선하지 못하면, 민간인증기관의 적극적인 역할을 기대하기 쉽지 않다.

둘째, 지방자치단체가 앞장서서 농업인에 대한 현장컨설팅을 강화할 필요가 있다. 농업현장에서 GAP를 실천하려면 크고 작은 기술적 애로사항에 직면하기 마련이다. 이때 농업인이 가장 손쉽게 접촉할 수 있는 기관이 농촌진흥기관(도농업기술원, 시군농업기술센터)과 지역 농협, 그리고 각 지방의 농과대학이다. 도 · 광역시 등의 지방자치단체가 앞장서서 이들 기관의 담당자와 농업인 대표가 참여하는 GAP기술지원협의체를 구성하면, 농업인의 현장 애로사항을 신속하게 해소하여 GAP인증제도를 활성화하는 데 큰 도움이 될 것이다.

이 때 농촌진흥청이 컨트롤타워 역할을 수행하여, GAP기술지원협의체의 활동을 기술적 · 행정적으로 뒷받침할 필요가 있다. 특히 민간부문 또는 지방자치단체에서 활동할 수 있는 GAP전문가를 체계적으로 양성하는 것이 중요하다. 일정 자격조건을 갖춘 농업인, 관련 분야 전공자, 시군농업기술센터 · 농협 등의 GAP 담당자를 선발하여, 현장실무와 GAP 실천 농업기술 중심의 체계적인 교육과정을 거쳐 GAP전문가를 양성하는 것이 바람직하다. 이렇게 양성한 GAP전문가를 'GAP 정보 시스템' 홈페이지 등을 통해 공개하면, 컨설팅을 필요로 하는 농업인이나 생산자단체가 어렵지 않게 GAP전문가를 활용할 수 있을 것이다.

GAP 활성화를 위한 민간부문-지방자치단체-국가 간 업무분담에 대해서는 향후 전문적인 연구와 논의가 더 필요하다고 본다. 다만 이번 연구를 통해 강조하고 싶은 것은 GAP가 일반 농업실행규범으로서 자리 잡을 수 있게 하려면, 민간부문과 지방자치단체의 역할을 강화할 필요가 있다는 것이다.

감사의 글

이 연구는 농촌진흥청 연구사업(PJ00946001)의 지원을 받아 이루어졌다. 위의 내용은 2015년 한국행정학회 하계공동학술대회〈17-5-14-K〉에서 발표한 내용과 동일하며, 농촌진흥청의 2015년도 '정부 3.0 국민참여 액션러닝' 결과를 취합하여 작성되었다. 미국 · 캐나다 · 유럽에 대한 정보는 농촌진흥청 국제농업과학기술협력사업을 통해 축적하였으며, 중국에 대한 정보는 한국농촌경제연구원에서 발행한 '중국의 식품안전 관리체계('12)'에 수록된 것을 다수 참조하였다.