

해외출장 결과보고서

"친환경농산물 인증제도 개선방안"과제의 일환으로 수행된 출장결과를 다음과 같이 보고합니다.

1. 출장건명

- 친환경농산물 인증제도 개선방안

2. 출장목적

- 일본의 친환경농산물 인증제도 조사

3. 출장개요

출 장 자			출장지역	출장기간
소 속	직 급	성 명		
농산업경제 연구센터	부연구위원	신용광	일본	2007. 7. 19 - 7. 21 (2박3일)

붙임 출장결과보고서 1부. “끝”

출장자 농산업경제연구센터 직급 부연구위원 성명 신 용 광 (인)

해 외 출 장 결 과 보 고

I. 방문기관 및 면담자

일자	방문일정
7月 19日 (목)	·서울発 동경着 ·농림수산성 표시규격과 유기식품제도반(谷口반장)
7月 20日 (금)	·농림수산정책연구소(小泉박사, 長谷川박사) ·현지이동(동경-사이타마) ·농림수산소비안전센터 (이사 杉浦勝明)
7月 21日 (토)	·현지이동(사이타마-동경) ·서울着

II. 면담내용

1. 일본의 유기농산물 인증제도 제정 절차

- 일본은 1999년 Codex위원회(FAO/WHO 합동식품규격위원회)의 유기식품에 관한 가이드라인을 바탕으로 기존의 JAS(Japan Agriculture Standard)법¹⁾에 특별재배 농산물을 포함시키지 않은 유기식품 검사인증·표시제도를 추가하여 관리하고 있다.
- JAS법이 1999년 7월에 개정된 후 농림수산성은 곧 유기농산물과 그 가공식품에 대해 동법을 적용하는 작업에 착수하여 2000년 1월에 유기농산물과 그 가공식품의 기준(JAS법 제4조 제3항 제2호에 근거한 생산방법의 기준)인 JAS규격을 제정하였다. 또한 기준에 적합한 생산방법에 의한 생산물인지를 인증하는 인증제도(인증기관이나 인증수속 등에 관한 제규정)를 5월에 정비하여 2000년 6월에는 JAS법에 의한 유기식품의 기준·인증제도를 제정하였다(단, 인증의 의무적용은 2001년 4월부터).
- 1992년 “유기농산물 및 특별재배농산물에 대한 표시가이드라인”을 제정

1) JAS(Japan Agriculture Standard)법의 정식명칭은 “농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률”로 1950년에 농림 물자 규격법으로 출발하여 1970년에 품질 표시 기준 제도를 더하여 현재의 형태가 되었다. 현재는 “JAS규격 제도”와 “품질 표시 기준 제도”의 2개의 제도로 구성되어 있다.

하여 친환경농산물의 재배방법 및 표시에 대한 기준으로 운영하였으나²⁾ 이러한 가이드라인이 강제력이 없어 혼란을 야기한다는 지적이 제기됨에 따라 JAS(Japan Agriculture Standard)법에 의한 유기농산물 및 유기가공식품의 인증제도를 시행하고 있다.

- 유기농산물 인증제도는 Codex 총회에서 채택된 가이드라인에 의거하여 “농림물자 규격 조사회(JAS 조사회)”의 심의를 거쳐 2000년에 도입되었다.
- 유기축산물 인증제도는 2001년 Codex 총회에 의한 국제기준 채택과 생산자단체의 규정제정에 대한 요청을 바탕으로 2005년에 도입되었다.
- 유기가공식품의 경우 농림수산물 가공식품 인증제도가 2000년 유기농산물 인증제도에 수반하여 도입되었으며, 유기축산물 가공식품 인증제도는 2005년의 유기축산물 인증제도에 수반하여 도입되었다.

2. 유기농산물의 기준

- 유기농산물의 기준인 JAS규격은 코덱스위원회의 국제기준에 적합한지를 염두에 두고 제정되었다.
- JAS규격은 농약이나 화학비료 등의 사용금지자재를 농가가 직접 사용하는 것을 금지하고 있으며 동시에 논밭의 외부에서도 사용금지자재가 날아 들어오지 않도록 필요한 조치를 강구하도록 한다(JAS규격 제 4조). 이전의 표시가이드라인에서는 유기농산물의 기준에 외부에서의 오염 방지는 규정되지 않았다.
- 과거 농가는 자신의 논밭에 농약이나 화학비료 등을 사용하지 않으면 수확된 농산물에 대해 외부에서의 오염에 신경 쓰지 않고 유기라고 표시할 수 있었다. 그러나 기준이 표시가이드라인에서 JAS규격으로 변경되면서 외부에서의 오염이 조금이라고 있으면 유기라고 표시할 수 없게 되었다.

2) 가이드라인에서는 환경보전형 농산물을 유기농산물과 특별재배 농산물로 구분하였으며, 이중 특별재배 농산물은 무농약재배 농산물, 무화학비료재배 농산물, 감농약재배 농산물, 감화학비료재배 농산물로 구분하였다.

- JAS규격에서 사용금지자재는 기본적으로 농약이나 화학비료 등의 화학합성물질이며 사용이 허용된 자재는 모두 공시된 자재이다.
 - 공시된 자재는 가축 및 가금류의 퇴비, 기타 유기질비료나 천연의 토양개량제가 게재되어 있으며 특정의 천연농약이나 천연물질도 포함된다.
- 유기라고 표시할 수 있는 농산물은 파종 또는 정식(定植)전 최저 2년간(다년생식물일 경우 그 수확 전 3년간) 해당 논밭에서 사용금지자재가 사용되지 않아야 한다. 또한 유기와 동시에 전환기간중 표시가 가능한 농산물에 관해서는 표시 농산물의 수확 전 1년간은 논밭에서 사용금지자재를 사용할 수 없다.
- 유기식품으로 인정받기 위해서 농산물, 축산물 및 가공식품은 다음과 같은 규정을 충족하여야 한다.
 - 유기농산물의 경우
 - 파종 또는 식부전 2년 이상 금지된 농약이나 화학비료를 사용하고 있지 않은 전답에서 재배
 - 재배기간 중에도 금지된 농약 및 화학비료를 사용금지
 - 유전자 재조합 기술을 사용금지
 - 유기축산물의 경우
 - 유기 사료 사용
 - 야외에서 방목하는 등 스트레스를 주지 않고 사육
 - 항생 물질 등을 병의 예방 목적으로 사용하지 않음
 - 유전자 재조합 기술을 사용금지
 - 유기가공식품의 경우
 - 화학적으로 합성된 식품첨가물이나 약제의 사용을 피함
 - 원재료는 물과 식염을 제외한 95%이상이 유기 식품이어야 함
 - 유전자 재조합 기술을 사용금지
- 유기농산물의 경우 2001년 4월 1일에 발효된 개정 JAS 법에 의해 일본 국내에서 판매되는 농산물이나 농산물 가공 식품에 “유기”또는 “오가닉” 표시를 하기 위해서는 유기 JAS 인증기관의 인증을 받아야 한다.

- 유기농산물이 유기규격에 적합하다고 판정되면 “유기농산물”, “유기재배 농산물”, “유기○○”, “오가닉○○”등으로 표시하고(○○에는 일반적인 농산물의 명칭을 기재) 유기 JAS마크를 부착할 수 있다.
- 특별재배 농산물은 해당 농산물 재배지역에서 이루어지는 기존 관행농업과 비교하여 화학 합성 농약의 사용 회수 및 화학 비료의 질소 성분양이 50%이하여야 한다³⁾⁴⁾. 이러한 가이드라인을 충족하고 있는 경우 “특별 재배 농산물”이라고 표시할 수 있다⁵⁾.
- 특별 재배 농산물의 가이드라인은 관련자들의 자발성에 근거한 것으로서 법적 구속력은 없다. 가이드라인은 농산물의 생산, 유통, 판매에 종사하는 사람들이 생산이나 표시의 룰에 따라 자주적으로 확인·관리하고, 관계자의 자발적인 행동에 의해서 지켜질 수 있도록 생산자·소비자 쌍방의 요구에 의해 제정되었다. 소비자로부터의 불만이 제기되는 경우 재배 책임자 등의 각 관계자가 책임을 지고 대응을 하여야 한다⁶⁾.

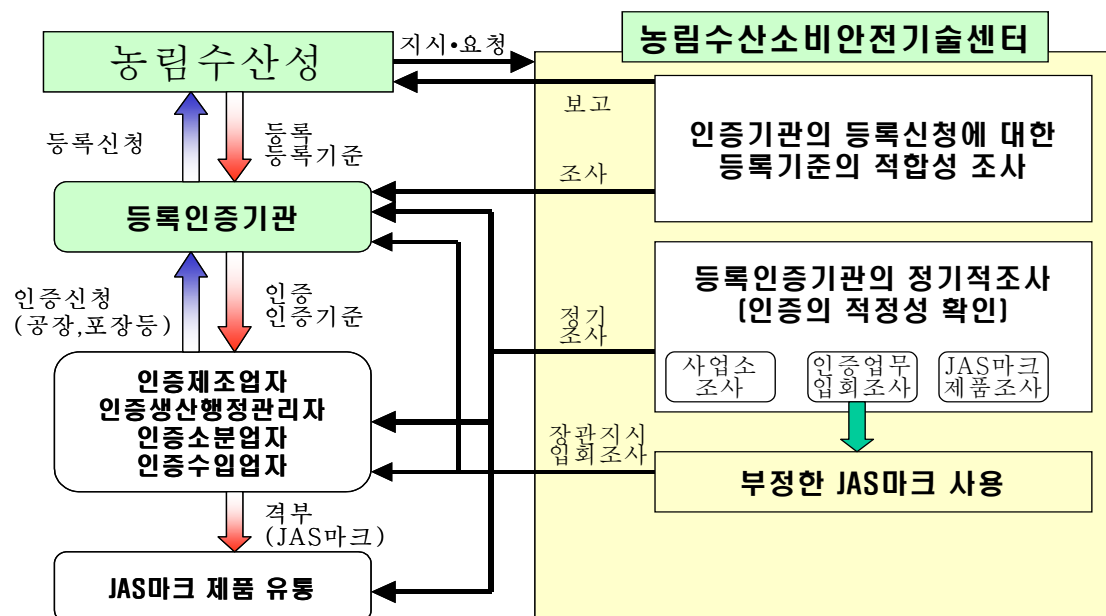
3. 유기농산물의 인증제도와 역할분담

- 유기농산물의 경우 구체적인 검사인증제도 체계는 다음과 같다⁷⁾.

-
- 3) 특별재배 농산물의 경우 불특정 다수의 소비자에게 판매되는 가공되지 않은 야채 및 과일, 건조 제조된 곡류, 콩류, 차 등을 대상으로 한다.
 - 4) 화학 합성 농약 등의 절감 비율의 비교 기준이 되는 관행 수준(각 지역의 관행적으로 이용되는 화학 합성 농약 및 화학 비료의 사용 상황)으로는 지방공공단체가 책정 또는 확인한 투명하고 공정한 기준을 이용하도록 하고 있다. 또한, 지방공공단체가 관행농업의 수준을 책정 또는 확인하는 경우는 그 내용을 외부에 공개하도록 되어 있다.
 - 5) 과거에는 화학 합성 농약 또는 화학 비료의 어느 쪽이나 한쪽 기준이 50%이하로 절감하고 있으면 가이드라인에 근거한 표시가 가능하여 이러한 기준에 따라 4개의 표시-무농약재배농산물, 무화학비료재배 농산물, 감농약재배농산물, 감화학비료재배농산물-가 이용되어졌으나, 「무농약」 「무화학비료」 표시는 소비자가 일체의 잔류 농약 등을 포함하고 있지 않다는 잘못된 이미지를 불러일으키고, 「감농약」 「감화학비료」 표시는 절감의 비교 기준, 비율 및 대상(잔류 농약인가 또는 사용 회수인가 등)이 불명확하여 소비자에게 애매한 정보를 알려줄 수 있다는 의견이 제기되어 2003년 5월 26일에 개정된 가이드라인에 의해 화학 합성 농약과 화학 비료 모두를 50%이하로 절감한 경우에만 「특별 재배 농산물」의 단일명칭을 사용할 수 있도록 개정되었다.
 - 6) 다만 JAS 법에 기초하여 정해진 품질 표시 기준에 근거하여 ① 실제보다 우량하다고 오인하게 하는 용어, ② 표시 내용(명칭 및 원산지)과 모순되는 용어, ③ 기타 제품의 품질을 오인하게 하는 표시를 하고 있는 경우 가이드라인에 의거한 표시여부에는 상관없이 JAS 법에 의해 지시·공표 등의 대상이 된다. 또한 제품 표시에 의해 부당하게 고객을 유인하고 공정한 경쟁을 저해 우려가 있으면 부당 경쟁류 및 부당 표시 방지법에 의거하여 공정거래 위원회의 배제 명령 등의 대상이 된다.
 - 7) JAS 개정 전에는 농림부대신에 의한 인증 등록 격부기관제도가 있지만, 이를 폐지하고 등록된 인증기관으로부터 인증을 받은 생산자 및 제조업자가 JAS마크를 부착하는 구조로 일원화되었다. 국가는 다만 사후 감시를 관장한다.

- 인증기관등록→사업자 인증→인증사업자의 조사→인증사업자에 의한 자격부여
- 인증기관등록: 농림수산대신은 JAS법에 정한 기준에 의거하여 심사를 행하여 인정 인증기관을 등록한다. 등록인증기관의 인정업무는 농림수산성 산하 독립행정법인인 소비기술센터(Center for Food Quality, Labelling and Consumer Service)가 담당한다.
- 사업자 인증: 등록인증기관은 서류심사 및 현장검사를 통해 ①생산장이 유기 생산기준을 만족하고 있는지, ②해당 규격에 준거해 생산할 수 있도록 생산관리 및 생산관리기록 작성이 적절히 행해지고 있는지를 확인한 후 해당 사업자에 대해 인증한다.
- 인증사업자의 조사: 등록인증기관은 인증을 받은 생산농가 및 제조업자에 대해 인증 후에도 유기JAS규격에 의하여 생산을 하고 있는지를 확인하기 위해 최저 1년에 1회 조사를 행한다.
- 인증사업자에 의한 등급 부여: 인증을 받은 유기농산물 생산농가 및 유기가공식품 제조업자는 생산·제조하는 식품에 유기JAS마크를 붙여 시장에 공급한다.

그림 1. 일본 유기농산물 및 유기가공식품 인증 체계도



- 수입 해외유기식품의 인증체계는 다음과 같은 2가지 방법이 있다. ①국내 등록인정기관 또는 등록외국인정기관으로부터 인정을 받은 외국제조업자 등이 생산, 제조한 유기식품에 유기 JAS마크를 부착하여 유통시키는 방법과 ②일본의 등록인정기관으로 인정을 받은 수입업자가 유기 JAS 마크를 부착하여 유통시키는 방법이다⁸⁾.
- ②의 방법에 의해 해외유기식품을 수입하고자 하는 수입업자는 동등성을 인정한 수출국 인증기관으로부터 인증받아 수출한 제품에 유기 JAS마크를 붙여 유통.
- 2006년 12월 현재 유기농산물에 관한 JAS법 제15조2에 의거하여 동등성을 인정하는 국가로는 EU15개국, 호주, 미국, 아르헨티나, 스위스 등이 있다.
- 수입농산물의 경우 특별 재배 농산물로서 표시·판매하기위해 해당농산물의 외국 지방공공단체(미국의 주, 중국의 성 등)에 준하는 기관이 정한 관행농업수준 또는 확인 책임자에 의해 확인된 해당 지역의 화학 합성 농약 또는 화학 비료의 사용 실태 등에 기초한 관행농업수준을 지방공공단체에 준하는 기관이 확인한다.
- 개정 JAS법에서는 등록 인증기관은 민간의 제3자 기관에 이행되었다. 이러한 기관은 농림수산대신의 대행기관이 아니고 주체적으로 업무를 행하며 종래의 업무에 인증취소 등의 처분도 인증기관이 갖게 되었다⁹⁾.
- 2007년 3월 22일 현재 유기농산물, 유기가공식품, 유기사료 및 유기축산물 등록인증기관은 62개 기관으로 국내 54개 기관, 국외 8개 기관이 있

8) ②의 방법으로 수입하기 위해서는 일본의 농림규격제도에 따른 격부제도에 동등하다고 인정되는 격부제도를 보유한 국가의 정부기관 등이 발행한 증명서를 첨부하여야 한다(JAS법 제15조2제2항). 여기서 동등 수준이란 (1) 「격부제도 및 그것의 적절한 운용의 담보조치」와 「격부표시의 신뢰성확보를 확보할 수 있는 제도」가 존재하며 그 내용이 JAS제도와 동등한 수준에 있고, (2) 대상농림물자에 대한 규격이 일본 농림규격과 동등하다는 요건이 충족되어야 한다.

9) 농림수산대신 또는 그 대행기관 (개정전 JAS 법에 근거한 등록 인정 기관)이 JAS 마크를 붙일 수 있는 제조업자 등을 인정하는 체계를 민간의 제3자 기관이 인정하는 체계로 이행하기 위한 일련의 조치가 취해졌다. ①등록인정기관의 등록시 행정 재량의 여지가 없는 형태의 등록이 가능해지도록 국제 표준화 기구 등이 정하는 기준 (ISO/IEC 가이드 65) 등이 정해졌다(법제 17조의 2). ②등록인정기관에 대한 국가의 관여를 사후 감시형태로 이행하기 위해 업무규정 및 인정 수수료의 인가제가 신고제로 변경되고 등록 뒤 농림수산대신에 의한 적합 명령 및 업무 개선 명령이 창설되었다(법제 17조의 10·11). ③등록외국인정기관에 대해서도 같은 제검토가 행해지로 등록시 JAS 제도와 동등의 제도를 가져야 한다는 요건이 폐지되었다.

다. 이중 유기농산물의 경우 국내 48개 기관, 해외 8개 기관, 유기가공식품의 경우 국내 43개 기관, 해외 8개 기관, 유기사료는 국내 13개 기관, 해외 6개 기관, 유기축산물은 국내 9개 기관, 해외 4개 기관이 있다.

- 2005년 12월 31일 현재 국내 3,935건, 해외 1,569건의 유기 인증실적이 있다.
- 제조업자 994건, 생산자(생산행정관리자) 2,108건, 소분업자 696건, 수입업자 137건이며, 개정 JAS법에 근거한 유기 인정 사업자수는 2006년 9월 30일 현재 국내가 1,071건(918농가), 외국은 145건으로 총 1,216건이다.
- 구체적으로 살펴보면 일본국내의 경우 생산자(생산행정관리자) 808건(이중 유기생산물 생산행정관리자 554명), 소분업자 202건, 수입업자 61건이 있으며, 외국의 경우 생산행정관리자 122명(유기생산행정관리자 59명), 소분업자 23명 등이 있다.
- 유기 식품의 검사 인증제도 에 근거해 등록 인증기관으로부터 인정을 받은 사업자가 유기농산물 및 유기농산물로 등급을 매기거나 표시를 한 농산물 및 유기농산물 가공식품 현황은 다음과 같다.¹⁰⁾

표 1. 일본 국내 총생산량과 인증수량(2005년)

단위: 톤, %

구분	총 생산량	인증수량(국내)	유기비율
채소	16,279,000	29,107	0.18
과수	3,708,000	2,222	0.06
쌀	8,998,000	11,369	0.13
보리	1,058,000	655	0.06
대두	225,000	877	0.39
녹차	100,000	1,610	1.61
기타 농산물	161,000	2,332	1.45
합계	30,529,000	48,172	0.16

주: 총생산량은 2005년도 식료수급표(녹차 총생산량은 농림수산성 통계부)

10) 외국에서 등급을 부여한 것은 외국의 유기 JAS 인정 사업자가 유기 JAS 등급을 부여한 것이나 동등성이 있다고 인정한 국가(EU15국, 미국, 호주, 스위스 등)에서 인정을 받은 사업자가 유기 등급을 부여하여 일본에 수입된 것을 포함한다.

- 기록문서의 관리 및 보고와 신청내용 변경의 보고, 감사 및 갱신, 인증 취소와 관련된 유기농산물의 사후관리는 다음의 사항을 포함한다<표 2>.

표 2. 일본의 유기농산물 사후관리

항목	내용
기록문서의 관리와 보고 및 신청내용 변경의 보고	- 인증서를 발행한 인증기관은 인증서의 발행·변경 및 인증·인증 표시 실적을 의무적으로 농림수산대신에 보고한다. - 인증을 받은 업자들은 지정된 장부 등의 기재, 기록·JAS 마크 부착기록을 보관하고 정기적으로 또는 인증기관의 인증검사원의 요구에 따라 장부 등을 제시한다. - 인증내용에 대해서 변경이 있을 경우는 즉시 인증기관에 보고해야 한다.
감사 및 갱신	- 인증기관은 인증을 받은 업자들이 인증, 인증표시 업무를 적절히 행하는지를 확인하기 위하여 인증이후 일정기간이 경과한 후(최저 1년에 1회) 또는 필요하다고 인증할 때 감사를 실시한다. - 감사로 인해 인증기준에 대한 부적합이 지적될 경우 인증기관의 시정조치 요구를 즉시 따라야 된다. - 감사결과는 농림수산대신에게 보고된다.
인증취소	다음의 경우 인증이 취소된다. - 조사결과 중대한 부적합이 인정된 경우 - JAS법 및 관련 법규(일본농림규격등)에 위반이 있는 경우 · “유기”표시 또는 “JAS 마크”의 부착시, 사용 조건을 위반한 경우 등 · 규정을 위반한 경우에는 명칭 표시의 제거 · 개선 명령의 대상이 되고 이를 따르지 않을 경우 50만엔 이하의 벌금이 부과될 수 있다. - 수수료를 지불하지 않았을 경우.

- 유기JAS와 특별 재배농산물 관련 제도는 제도 도입을 통해 안전하고 신뢰성 있는 식품의 공급이 가능하다는 측면에서 식품안전 GAP와 유사한 성격을 가진다. 그러나 GAP 제도는 토양, 용수, 종자, 농약, 비료 등 생산 요소뿐만 아니라 재배, 수확, 수확 후 처리 과정에서의 안전관리 및 생산 과정에 참여하는 작업자의 건강 관리 등 종합적이고 체계적으로 관리하

는 시스템에서 농산물을 생산하기 때문에 일부 생산 요소 또는 생산 단계에 대한 관리만 이뤄지고 있는 기존의 농산물 품질 인증 제도나 친환경 농산물 인증 제도와는 차이가 있다.

Ⅲ. 시사점

- 우리나라의 친환경 농산물 인증제도와 일본의 유기농산물 인증제도간의 차이점은 1)제도적인 측면 2)제도운영상의 측면에서 살펴볼 수 있다.
- 제도적인 측면에서 일본은 유기농산물 및 유기가공식품에 대해 JAS법에서 통합관리하고 있는 반면 우리나라의 경우 법체계가 이원화되어 있다. 우리나라의 경우 유기농산물과 유기가공식품은 각각 친환경농업육성법과 농산물가공산업육성법에 의해 분산되어 관리되고 있다. 이에 반해 일본의 JAS법은 유기농산물 및 유기가공식품에 대해 일원화된 법률이다.
- 인증표시에 있어서도 우리나라는 국제기구 및 세계 각국의 유기표시제도와 상이한 표시제도를 운영하고 있다. 우리나라의 경우 친환경 농산물을 유기, 무농약, 저농약으로 구분하여 인증을 하고 있는데 비해 일본에서는 유기성분의 함량에 의해 유기농식품을 규정함으로써 관리하는 것이 용이하도록 하고 있다.
 - 우리나라와 유사하게 화학 합성 농약의 사용 회수 및 화학 비료의 질소 성분양이 관행농업의 50%이하 수준을 만족하는 농산물에 대해 특별재배 농산물이라고 표시할 수 있도록 하고 있으나 이것은 JAS법에 의해 규정되는 유기농산물과는 달리 관련자 및 지자체들의 자발성에 기초한 임의 인증이다.
 - 동일한 법에 의해 관리되고 유사한 인증마크를 이용하고 있는 우리나라에 비해 일본의 특별재배 농산물은 유기농산물과 달리 관리되고 있으며 다른 인증표시마크를 사용하고 있다.
- 제도운영상의 측면에서 살펴보면 인증관리체계와 인증관련기관들의 역할

분담에도 차이가 있다. 인증관리체계에서 우리나라에서는 유기농산물을 농림부가 관리하고 있으며 유기가공식품을 식약청이 관리하는 등 관리체계가 이원화되어 있다. 그러나 일본에서는 일반적으로 농림수산성에서 유기농식품에 대한 전반적인 사항을 관리하고 있다.

- 인증관련기관들의 역할분담은 일본은 인정업무를 주로 정부산하기관인 농림수산소비안전기술센터에서 담당하고 인증업무는 민간인증기관이 담당하고 있다.