

농산물 품질인증 업무의 민간위탁 효과분석과 생산자단체의 역할

김동민 · 조흥수

(한경대학교 경영학과)

Effects of Private Consignment in Conducting Agro-Product Quality Certification Services and It's Role of Producer's Organization

Dong-Min Kim · Heung-Soo Cho

Dept. of Business Administration, Han-kyong University.

적 요

본 연구에서는 농산물 품질고급화를 위한 정책의 일환으로 1992년부터 추진하고 있는 농산물 품질인증제도의 현황과 정책 추진의 문제점을 파악하고, 정부에서 규제완화 차원에서 추진하고 있는 단계적 민간위탁의 문제를 검토하여 합리적인 민간위탁방안을 제시하였으며, 대표적인 위탁기관인 생산자단체의 대응방안을 제시하였다. 효율적인 민간위탁 방법은 정보의 비대칭성이 크게 나타나는 유기채배, 무농약 농산물은 정부가 품질인증을 계속하고 정보의 비대칭성이 낮은 일반채배 농산물은 민간, 특히 농협에 위탁하는 방법이 좋은 대안이 될 것이다. 동시에 품질인증제를 강화하기 위해서는 현재의 품질인증제와 표시신고제의 이원화체계를 품질인증제로 일원화해야 한다. 장기적으로는 환경농산물의 출하량이 크게 늘어 농산물품질관리원에서 이를 수용할 수 없거나 또는 민간부문의 검사와 인증기능을 제고하고 자율성을 부여한다는 측면에서 민간에 점진적이며 단계적으로 위탁해야 할 것이다. 동시에 생산자 단체는 리콜제, 브랜드화, 단위당 신호발송 비용을 줄이기 위해 지역단위와 생산자단체를 중심으로 품질인증이 이루어져야 할 것이다. 또한 소비 확대를 위해서 생산자단체에서는 TV의 삶의 현장, 6시 내고향 등 저렴한 공공프로그램을 활용하여 적극적으로 품질인증에 대한 홍보와 판촉을 할 필요가 있고 최종판매를 담당하는 유통업체와의 연계는 대단히 중요해 질 것이다.

I. 서론

WTO 출범으로 국내 농산물은 수입농산물과 경쟁을 피할 수 없게 되었고 이에 따라 국내 농산물의 국제경쟁력 제고, 좀더 정확한 표현으로는 수입대항력 제고는 지상 과제가 되었다. 정부는 1994년 농어촌발전대책을 수립하여 경쟁력제고대책을 추진하였는 바, 시설원예, 축산 등 자본기술집약적 농업을 집중 육성

하여 국제시장에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 효율농정을 추구함으로써 가격경쟁력을 강화하고, 다른 한편으로는 가격경쟁력의 한계를 보완하기 위해 고품질농업을 추구하여 품질경쟁력을 강화하는데 초점을 두어 정책을 추진하였다. 후자는 특히 과거에 비해 농산물 차별화 전략에 비중을 두고 있다. 또한 소비의 다양화, 고급화, 그리고 정보화의 진전에 따라 농산물 차별화 전략의 필요성이 대두되고 있다.

이와 같이 품질고급화를 통한 농산물 차별화 전략

의 추구에도 불구하고 농산물이 가지는 특성 때문에 수입농산물과 국내농산물을 소비자가 구별할 수 없다든지 국내농산물간에도 진품과 유사품, 또는 고급품과 저급품을 소비자가 구별하기 어렵다면 농산물 차별화 전략을 통한 경쟁력제고와 농가소득 향상은 성공할 수 없다. 예컨대 생산농민들이 유기농업, 무농약 등 친환경농업을 통해 유기농산물을 생산한다 하더라도 소비자가 육안 또는 경험적으로 일반농산물과 구별할 수 없거나 신뢰할 수 없다면 차별화된 유기농산물 시장은 형성될 수 없다.

생산자는 농산물 생산에 직접 참여함으로써 생산 과정에 대한 모든 정보를 가지고 있으나 소비자는 생산과정이나 농산물 자체에 대한 정보가 없으며 정보 수집에 많은 비용(탐색비용)이 소요되기 때문에 정보의 불완전성 또는 비대칭성(information imperfection or asymmetry) 상황이 존재하게 된다. 이러한 상황에서 일부 생산자는 이익을 극대화하기 저질 농산물을 비싼 값에 팔고자 하는 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 나타나고, 한번 속았다고 판단한 소비자도 이를 신뢰하지 않아 고품질보다는 저품질을 낮은 가격에 구매하려는 선택을 하게 되어 역선택(adverse selection) 현상이 발생하게 된다. 이에 따라 고품질 농산물을 생산하는 농민은 제값에 받을 수 없고, 시장에는 '덜 안전한 식품이 더 안전한 식품을 몰아내는 현상', 즉 악화가 양화를 구축하는 현상이 발생하게 된다.

따라서 사회적으로 농산물의 품질을 높여 소비자들에게 안전한 농산물을 공급하고 생산자들에게 높은 가격을 보장하는 보정수단을 강구해야만 품질경쟁력을 높이려는 정책목표가 달성될 수 있다. 즉 정부는 품질차별화 효과를 높이기 위해 품질에 대한 라벨링이나 정부의 직접적인 규제가 필요하고 이를 정부가 보증하게 되는데, 그 대표적인 제도가 농산물 품질인증제도이다.

최근 연구결과에 의하면 품질인증제도는 소비자들의 농산물 품질과 안전성에 대한 불안을 없애 높은 가격을 지불하고 생산자 역시 높은 가격을 수취하고 있어 동 제도가 정착되어 가고 있음을 알 수 있다.¹¹⁾ 이는 정부(농산물품질관리원)가 고품질 농산물의 안

전성, 생산과정 등에 대한 기준을 설정하고 이를 정부가 보증하기 때문이다.

그러나 정부에서는 규제완화 차원에서 농산물품질관리원(품관원)에서 그동안 담당해온 인증업무를 생산자단체 등 민간에게 점진적으로 위탁할 계획이다. 이러한 민간위탁은 인증업무의 과다, 담당 기구 및 인력 축소, 인증신청 급증 등으로 인한 불가피한 조치일 수 있으나, 그동안 정부의 공적인 인증으로 신뢰를 쌓아온 품질인증제도가 생산자단체 등 민간위탁으로 인해 소비자 신뢰성이 훼손되거나 상실된다면 어려운 과정을 거쳐 정착시킨 동 제도와 농산물 품질차별화는 물거품이 될 것이고 극단적으로는 그동안 추진해온 친환경농업도 붕괴될 우려가 있다. 이는 생산자뿐만 아니라 소비자, 더 나아가 국가차원에서 커다란 피해를 초래할 수 있다. 즉, 농산물의 농약 잔류와 중금속 오염에 대한 불안이 높은 상황에서 이를 정부가 지속적으로 보증하지 않고 생산자단체에 이양하는 것은 지금까지 쌓아온 소비자의 신뢰를 상실할 우려가 있다.

이에 따라 본 연구는 i) 농산물 품질인증에 대한 전반적인 분석을 통해 현재의 문제점을 파악한 후, ii) 규제완화차원에서 민간위탁의 문제점을 검토하고, iii) 합리적 위탁방법을 제공하고자 한다. 또한 iv) 농산물 품질인증제도가 정부에서 민간생산자단체에 위탁할 경우 나타날 수 있는 문제점인 정보의 비대칭성을 해소하기 위한 생산자단체의 대응책을 제시하고자 한다.

II. 품질인증농산물의 생산현황과 문제점

1. 생산현황

농산물 품질인증제도는 농산물의 품질 향상과 안전 농산물 공급을 위해 특정 농산물이나 생산과정 또는 서비스와 관련하여 동일한 특정규격 또는 동일한 생산절차를 적용하는 농산물에 대해 평판 있는 공식적인 인증기관인 농산물품질관리원(구 국립농산물검사소)에서 인증하여 소비자들에게 품질과 안전성에 대해 믿고 소비할 수 있도록 유도하고 생산자들에게는

높은 가격프리미엄을 받을 수 있게 하는 제도이다.

품질인증 농산물은 1992년에 제정된 「농수산물품질관리법」에 의해 재배조건에 따라 일반재배, 저농약, 무농약, 유기재배의 4종류로 구분되어 왔으며, 1998년 12월에 「환경농업육성법」에 의해 저농약, 무농약, 유기재배와 전환기 유기농산물이 표시 신고하게 되고 일반재배 농산물은 농수산물품질관리법에 의해 계속 인증을 받게 되었다.⁽²⁾

1992년 농산물 품질인증제도가 실시된 이후 품질인증품의 품목수, 인증건수, 인증농가수, 출하량이 빠르게 증가하고 있다(표 1 참조). 1998년말 기준 인증품목수는 90개, 인증건수는 1,844건, 농가수는 51,832호, 출하량은 203,443톤에 이르고 있다. 1992~98년간 연평균 증가율을 보면, 품목수가 27.4%, 인증건수가 35.6%, 인증농가수가 41.3%, 그리고 출하량이 94.2%를 각각 나타내고 있는데 출하량이 가장 높은 증가율을 보이고 있다.

전체 출하량에서 유별로 차지하는 품질인증 비중을 보면 곡류가 53.2%로 가장 많고 채소류 27.4%, 과실류 16.7%, 특작 2.4%, 서류 0.4%, 축산물 0.1% 순이다. 품질인증품중 일반재배의 비중이 약 90%로 대부분을 차지하고 유기재배, 무농약재배, 저농약재배 등 환경농산물의 비중은 10%를 약간 상회하고 있다(표 2 참조).

여기서 중요한 특징은 채소류는 환경농산물의 비

중이 34.4%로 비교적 높은 반면 곡류와 축산물은 거의 전량이 일반재배품이다. 유기재배와 무농약재배 비중은 채소류가 전체 유기재배와 무농약재배 출하량의 90% 이상을 차지하고 있어 환경농업의 중심작물임을 알 수 있다. 채소류는 가공하거나 가열하지 않고 그대로 먹는 경향이 있기 때문에 농약으로부터 안전성에 대한 관심이 높음을 반영한다고 할 수 있다. 과실류는 일반재배 품질인증이 많으나 환경농산물 중에서는 저농약 비중이 22.9%로 저농약 중심품목임을 알 수 있다. 반면 축산물은 전량이 일반재배이고 환경농산물이 전혀 없어 유기농산물에 있어서 가장 진척이 적은 부분이다.

품질인증 농산물의 연평균 증가율을 보면 전체적으로 76.5%의 높은 증가율을 보이고 있으며 환경농산물인 유기농산물은 62.1%, 무농약농산물은 121.4%, 저농약농산물은 80.4%의 증가율을 보이고 있다. 특히 무농약농산물의 경우 상대적으로 아주 높은 증가율을 보이고 있는데 이는 농약을 전혀 사용하지 않고 재배한 농산물이라는 용어상 인지도가 소비자들에게 쉽게 각인되어 이에 대한 수요가 증가하였기 때문인 것으로 보인다. 즉, 용어상 쉽게 이해하기 힘든 유기재배보다는 무농약재배가 상대적으로 더 안전한 농산물로 인식하는 경향 때문에 무농약재배가 좋은 가격을 받는데 기인하는 것으로 보인다. 따라서 유기재배를 무농약 유기재배와 같이 이름을 다소 변경하는

표 1. 연도별 품질인증 품목수, 인증건수, 농가수, 출하실적(1992~98년)

연도	품목수	인증건수	인증농가수	출하량(톤)
1992	21	297	6,514	3,790
1993	40	480	15,628	11,983
1994	59	640	20,162	29,390
1995	71	988	28,867	74,331
1996	76	1,386	33,495	118,810
1997	85	1,627	55,010	168,382
1998	90	1,844	51,832	203,443
2001(계획)	120	-	-	250,000
연평균증가율('92/98)	27.4	35.6	41.3	94.2

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.napio.go.kr>)

방안 등도 필요할 것으로 사료된다. 1998년까지 품질 인증농산물이 크게 증가했으나 1999년 일반재배와 무농약재배가 줄어들고 있는 반면 저농약재배와 유기재배는 꾸준한 증세를 보이고 있다. 이러한 현상은 일반재배가 저농약으로, 무농약재배가 유기재배로 이동하는 질적 개선을 의미하는 것으로 보인다(표 3 참조).

농산물 품질인증품 출하량을 지역별로 보면 호남 지역이 33.5%로 가장 높고 경기 19.3%, 충청 17.1%,

영남 15.7%, 강원 11.6%, 제주 2.8% 순이다(표 4 참조). 경기는 곡류와 특작, 강원은 축산물, 충청은 특작과 과실류, 호남은 서류와 채소류, 영남은 채소류와 과실류에 각각 높은 비중을 보이고 있다. 농가수로 보면 경기가 28.0%로 가장 높고 호남 26.2%, 영남 19.2%의 순이다(표 5 참조). 출하량과 농가수를 볼 때 호남과 경기지역이 높은 비중을 보이고 있으나 상대적으로 경기지역이 경지면적이 적음에도 불구하고 높은 비중을 보이는 이유는 수도권이라는 거대소

표 2. 품질인증품의 유별 출하량(1998. 8월 기준)

(단위: 톤)

구분	합 계(A)	일반재배(B)	유기재배	무농약재배	저농약재배	B/A(%)
곡류	76,875 (53.2)	76,161 (58.8)	72 (1.9)	261 (3.1)	181 (6.2)	99.1
과실류	24,210 (16.7)	23,231 (17.9)	282 (7.5)	32 (0.4)	665 (22.9)	96.0
채소류	39,611 (27.4)	26,379 (20.4)	3,381 (90.3)	7,933 (94.9)	1,918 (66.1)	66.6
특작	3,518 (2.4)	3,489 (2.7)	-	29 (0.3)	-	99.2
서류	525 (0.4)	271 (0.2)	10 (0.3)	107 (1.3)	137 (4.7)	51.6
축산물	90 (0.1)	90 (0.1)	-	-	-	100.0
전체 출하량	144,629(100.0)	129,621(100.0)	3,745(100.0)	8,362(100.0)	2,901(100.0)	89.6

주: ()안은 전체 출하량에 대한 유별 비중임.

자료: 국립농산물품질관리원(<http://www.napio.go.kr>)

표 3. 연도별 품질인증출하량(1992~98)

(단위: 톤)

연도	합 계(A)	일반재배(B)	유기재배	무농약재배	저농약재배	B/A(%)
92	3,790	3,790	-	-	-	100.0
93	11,983	11,983	-	-	-	100.0
94	29,390	28,481	681	228	-	96.9
95	74,331	72,284	1,682	365	-	97.7
96	118,810	113,343	1,972	2,302	1,193	95.4
97	168,382	157,324	3,006	4,893	3,159	94.2
98	203,443	179,178	5,844	13,872	4,549	88.1
99	202,075	174,400	7,619	12,130	7,005	86.3
연평균증가율 (%)	76.5	72.8	62.1	121.4	80.4	-

자료: 국립농산물품질관리원(<http://www.napio.go.kr>)

비지역과 상수원보호구역의 환경농업에 대한 정부의 지원과 농민의 관심에 연유하는 것으로 보인다.

2. 유통현황과 여건변화

품질인증품은 크게 일반재배와 환경농산물인 유기재배, 무농약재배, 저농약재배로 구분할 수 있다. 일반재배의 경우는 농산물 품질에 대한 정보의 비대칭성이 적은 관계로 도매시장 등 일반시장에서 유통되고 있다. 반면 환경농산물은 품질에 대한 정보의 비대칭성으로 인해 초기에는 한살림, 여성민우회 등 소

비자 단체나 생활협동조합 등을 통한 직거래로 유통되었다. 즉 직거래는 생산자와 소비자간의 상호신뢰에 근거한 운동차원에서 전개되었기 때문에 인증제도가 필요치 않았다. 직거래는 반폐쇄적인 소규모 유통시스템의 성격을 가질 수밖에 없는 한계점을 지닌다. 그로 인해 거래내용의 표준화와 표시방법의 적정화는 단순히 내부적인 과제로 인식되어 왔다.

그러나 1990년대 초반 이후 환경농산물의 유통이 증가되는 가운데 정보의 비대칭성을 이용해 이익을 극대화하려는 행태가 나타나기 시작했다. 즉 과대표시와 부당표시를 부착한 환경농산물이 범람하였다.

표 4. 지역별, 유별 출하상황(1998년)

(단위: 톤)

구분	합계	곡류	과실류	채소류	특작	서류	축산물
경기	39,179(19.3)	28,838(28.6)	4,337(9.4)	4,650(9.4)	1,318(26.4)	0	36(26.1)
강원	23,579(11.6)	16,434(16.3)	853(1.8)	5,276(10.6)	752(15.1)	199(11.2)	65(47.1)
충청	34,797(17.1)	12,331(12.2)	11,978(26.0)	8,640(17.4)	1,829(36.6)	2(0.1)	17(12.3)
호남	68,184(33.5)	32,484(32.3)	14,052(30.5)	19,468(39.2)	868(17.4)	1,311(73.7)	1(0.7)
영남	31,913(15.7)	10,555(10.5)	9,390(20.3)	11,528(23.2)	219(4.4)	202(11.4)	19(13.8)
제주	5,791(2.8)	48(0.001)	5,534(12.0)	139(0.3)	5(0.1)	65(3.7)	0
계	203,443 (100.0)	100,690 (100.0)	46,144 (100.0)	49,701 (100.0)	4,991 (100.0)	1,779 (100.0)	138 (100.0)

주 : ()안은 전체출하량에 대한 지역별 비중임.
 자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.napio.go.kr>)

표 5. 생산조건별 지역별 농가수

(단위: 톤)

구분	합계	일반재배	유기재배	무농약재배	저농약재배
경기	14,516 (28.0)	14,334 (28.2)	78 (28.9)	104 (27.6)	-
강원	4,008 (7.7)	3,874 (7.6)	34 (12.6)	42 (11.1)	58 (18.2)
충청	6,314 (12.2)	6,194 (12.2)	43 (15.9)	19 (5.0)	58 (18.2)
호남	13,581 (26.2)	13,379 (26.3)	81 (30.0)	86 (22.8)	35 (11.0)
영남	9,968 (19.2)	9,671 (19.0)	22 (8.1)	109 (28.9)	166 (52.2)
제주	1,637 (3.2)	1,630 (3.2)	5 (1.9)	2 (0.5)	-
전체농가수	51,832(100.0)	50,867(100.0)	270(100.0)	377(100.0)	318(100.0)

주 : ()안은 전체 농가수에 대한 생산조건별 비중임.
 자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.napio.go.kr>)

이러한 농산물의 과대표시와 부당표시의 범람을 방지하고 정보의 비대칭성의 해소와 시장유통을 촉진하기 위해 정부는 먼저 일반재배에 대해 1992년 품질인증제를 도입하고 1993년 12월 환경농산물인 유기재배와 무농약재배로 확대한 후 1996년 환경농산물의 시작단계인 저농약재배로 까지 확대하게 되었다. 그 결과 운동차원의 개인적인 신뢰에 바탕을 둔 생산자와 소비자간의 직거래와 정부의 공적 인증을 통해 정보의 비대칭성을 완화함으로써 백화점, 유통업체 등에 의한 유통이 공존하게 된다.

환경농산물의 경우 시장유통이 되려면 반드시 정보의 비대칭성을 해소할 수 있는 품질인증방법이 확립되어야 가능해진다. 실제로 품질인증제의 실시로 환경농산물은 단순히 상호신뢰에 의존하는 경우에서 유통업체(새농유통, 늘푸른유기농산 등)와 백화점 및 대형슈퍼마켓의 유기농산물 코너, 전문판매장으로 확대되어 유통경로가 다양화되고 있다(표 6 참조). 유통경로의 다양화에도 불구하고 환경농산물은 소량 다품목이고 표준화, 등급화가 곤란한 관계로 시장유

통은 미미한 실정이다.⁽³⁾ 따라서 품질인증제가 정보의 비대칭성 해소에는 기여하고 있는 것은 사실이지만 구매의 편리성을 제공하는 시장유통에는 한계를 보이고 있다.

이와 같이 생산자와 소비자 간의 상호신뢰에 근거한 직거래의 경우 인증의 문제와 표시의 문제는 지금까지 큰 문제가 되지 않았다. 그러나 최근 대내외 여건이 크게 변화하고 있어 단순히 상호신뢰에 의한 직거래에서 한 단계 진전된 품질인증이 강화되어야 할 시점에 와 있다.

대내적으로 첫째, 정부의 환경농업의 권장으로 생산이 크게 증가한 반면 수요가 뒤따르지 못해 환경농산물의 판로를 걱정하는 농민이 증가하고 있다. 따라서 수요를 증대할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 현재의 생산자와 소비자간의 상호신뢰에 근거한 직거래 방식의 효율성은 인정되지만 생산량이 적을 때 적합한 방식이며 생산량이 증가할 경우 한계를 지닌다. 따라서 폐쇄적인 경로에서 시장유통이 가능하도록 사적인 신뢰를 공적인 신뢰로 전환하는

표 6. 친환경농산물의 출하처

출 하 처		비 율(%)
납품	백화점, 대형 할인점	15.4
	친환경농산물 취급 유통업체	9.1
	소 계	24.5
생산자단체	정농회, 유기농협회 등 생산자 단체	14.6
	하나로마트, 도시 농협 등 농협 계통	14.0
	소 계	28.6
소비자단체	한살림, 생협중앙회 등 생협계통	10.5
	신용협동조합 계통	0.7
	소 계	11.2
직거래	직접 판매장 운영	12.6
	친인척 등에 판매	7.0
	소 계	19.6
기 타		16.1
합 계		100.0

자료: 강창용 외, "친환경농산물의 생산과 소비행태 분석," 농촌경제, 1999.

방안이 요구된다.

둘째, 소비자의 구매성향이 일괄구매로 바뀌고 있어 대형할인점을 선호하는 경향이 강해지고 있어 언제 어디서나 구매가 가능한 시장유통의 필요성이 증가하고 있다. 시장유통을 확대하여 소비자의 접근성을 용이하게 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

셋째, 상호신뢰에 근거한 직거래의 경우 연중일정 가격으로 공급되는 경향이 강해 가격의 수급조절 기능이 약화되고 이로 인해 일반농산물과 가격차이를 확대시킬 수 있다. 요약하면 공급의 증가 따른 수요 확대와 품질에 대한 신뢰, 구매의 편리성, 가격상의 문제 등에 대한 개선이 요구되고 있다.

대외적으로는 국제적으로 유기농산물의 교역을 증대시키고 지속가능한 농업의 실현이라는 차원에서 국제식품규격위원회(Codex)에서 유기식품에 관한 국제기준이 통과되었다. 동 국제기준은 세계가 하나의 국제기준에 조화함으로써 언제든지 유기식품이 수입되거나 수출될 수 있는 여건을 조성하는데 목적을 두고 있다. 따라서 인증없이 상호신뢰로 유통되는 직거래는 국제적으로 품질인증된 수입품과 경쟁하기에는 한계가 있고 경쟁력을 갖춰 수출길이 열린다고 하더라도 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 유기농산물은 향후에 반드시 품질인증이 확립되지 않고 살아남을 수 없게 될 것으로 보인다. 국제교역이 이루어질 경우 국제기준에 맞추어 경쟁력을 갖춘 나라의 환경농업은 발전할 것이나 경쟁력이 없는 국가의 환경농업은 침체기를 맞게 될 것인데 그 기준이 바로 국제기준에 의한 경쟁력이다. 이러한 점에서 우리나라의 환경농업은 중요한 시점에 와 있다고 할 수 있고 이를 보장할 품질인증도 중요한 전환기를 맞고 있다고 할 수 있다. 더 나아가 여러 가지 여건상 우리나라 유기농업 발전을 위해서 어떻게 상이한 국제기준에 조화시켜 나갈 것인가도 하나의 과제로 되고 있다.

3. 품질인증제도 실시의 문제점

품질인증과 관련된 문제점은 대략 제도적인 측면과 효율성제고 측면으로 구분될 수 있다. 먼저 제도

적인 문제점으로는 첫째, 품질인증과 표시는 1993년 발효된 「농수산물 가공산업 육성 및 품질관리에 관한 법률」에 의해 적용을 받았으나 1998년 「환경농업 육성법」이 발효됨에 따라 환경농산물에 대한 표시는 환경농업육성법으로 이관되어 환경농산물의 인증과 표시가 분리되어 관리된다는 점이다.

품질인증과 표시제도는 불과분의 관계에 있음에도 불구하고 분리됨으로써 정책시행의 비효율성의 문제가 있다. 이로 인해 유통과정에서 정부의 품질인증 농산물 4가지(유기, 무농약, 저농약, 일반재배)와 단순히 농민신고로 표시할 수 있는 표시환경농산물(유기, 전환기유기, 무농약, 저농약)등 8가지가 있어 혼란을 주고 있다(표 7 참조). 환경농산물 출하량에서 표시신고농산물이 차지하는 비중은 88.3%로 높은 비율을 차지하고 있어 표시신고농산물에서 문제가 생길 경우 품질인증농산물의 신뢰도에도 나쁜 영향을 미칠 수 있다. 특히 표시신고 농산물 중에서 저농약 농산물 비중이 58.4%로 대단히 높는데 이에 대한 신뢰도 저하로 전체 환경농산물에 대한 신뢰성에 나쁜 영향을 주고 있다. 따라서 표시신고제도를 품질인증 제도로 통합해야 할 것이다.

또한 품질인증 농산물에서는 전환기유기농산물을 인증하지 않으면서 신고시 표시할 수 있는 환경농산물에서는 이를 인정하고 있다. 이처럼 다양화된 표시방법으로 인해 소비자들의 식별이 쉽지 않고 품질 차이도 인식하기 어려운 실정이다. 따라서 관련법령의 일원화와 표시 및 관리방법의 단순화가 필요하다.

둘째, 앞에서 지적한 것처럼 시장유통을 위해 품질인증의 중요성이 대두되는 가운데 지금까지 정부가 이를 담당해 왔으나 농산물 품질관리법 제7조(품질인증기관의 지정)에 의해 일정자격을 갖춘 단체는 품질인증을 할 수 있도록 민간단체에도 문호를 개방하고 있다. 이에 따라 농산물 품질관리원은 품질인증 업무를 1999년 7월 이후 민간에게 위탁할 수 있게 되었다. 지금까지 민간단체는 품질인증없이 직거래중심으로 운영해온 결과 인증과 검사를 수행할 민간단체가 육성되지 못해 민간위탁의 시기상조론이 제기되고 있다.

셋째, 국제식품규격위원회에서 논의된 것처럼 유기

농산물의 범위가 식품으로 확장된 개념임에도 불구하고 유기 가공식품에 대한 표시기준에 대한 기준이 적용되고 있지 않다. 이미 식품관련기업에서 제한적이지만 수입하여 가공판매하고 있으나 인증표시는 부착되고 있지 않다. 또한 우리 나라의 환경농산물에 대한 규정은 유기질 비료의 조달, 화학물질의 잔류여부에 중점을 두고 있으나 국제기준은 유기농업과 유기축산이 통합되어 생산과정이 생태적이고, 완결된 시스템을 요구하고 있다. 우리 나라 환경농업은 외부에서 퇴비를 조달하는 외부의존적 시스템이며 경종과 축산이 긴밀히 연결되지 못하고 있다. 이러한 차이는 국제기준과의 조화에 어려움이 예상된다.⁽⁴⁾ 더욱이 국제기준에서 유기농산물을 유기재배와 전환기 유기재배로만 국한하고 있으나 국내 품질인증은 일반재배, 유기재배, 무농약재배, 저농약재배로 구분하고 있어 효율성과 국제기준의 조화에 어려움이 있다. 이미 지적한 것처럼 품질인증이란 정보의 비대칭성으로 인해 시장실패가 일어나는 것을 방지하기 위한 것이므로 일반재배와 같이 정보의 비대칭성이 상대적으로 적은 경우는 품질인증에서 제외하는 방법과 무농약재배와 저농약재배를 국제기준과 어떻게 조화시켜 나가야 할 것인가의 문제가 있다.

넷째, 품질인증이 성공을 거두기 위해서는 소비자의 인지도 제고와 신뢰성 유지가 필요하나 아직도 품질인증에 대한 소비자 인식이 낮아 수요확대에 한계가 있다. 농산물품질관리원의 '품질인증에 대해 들어본 적이 있는가'라는 인지여부 조사결과에 의하

면 전체 응답자의 51.8%가 인지한다고 응답하였다. 역으로 소비자의 절반이 품질인증이라는 말조차도 들어본 적이 없다는 의미도 될 수 있다. 또 다른 연구결과에 의하면 전체 응답자의 75.7%가 품질인증에 대해 모르고 있다고 응답하고 있다(표 8 참조). 따라서 품질인증이 정착될 수 있도록 홍보와 판촉 등 마케팅을 어떻게 효율적으로 해나가야 할 것인가의 문제가 있다.

이상에서 언급한 문제점 중 두 번째 문제가 본 논문에서 검토하고자 한 것으로 다음 장에서 자세히 검토하고자 한다.

III. 품질인증의 민간위탁 방법

1. 배경과 효과

1999년 농수산물품질관리법이 시행되면서 농산물 품질관리원은 정부주도로 운영해 온 품질인증을 1999년 7월 이후 민간에게 위탁할 수 있게 되었다. 이러한 민간위탁을 하게 된 배경에는 첫째, 품질인증품목 및 출하량의 증가로 농산물품질관리원의 인증업무 과다와 기구축소라는 불가피한 측면이 있다. 즉 정부의 인력과 장비의 부족으로 인해 효율적인 인증 및 검사업무를 수행할 수 없는 경우 민간부문의 장비와 인력을 이용할 수 있다면 더 효율적일 수 있다. 이를 통해 민간부문의 품질인증 및 검사기능을 제고시키는 계기도 될 수 있다. 또한 농업인 스스로 생산한

표 7. 품질인증 및 표시신고 현황

(단위: 톤)

구분	계	유기	전환기유기	무농약	저농약
품질인증출하량(A)	27,642	7,618	-	12,139	7,885
표시신고출하량(B)	209,334	16,805	1,172	60,840	130,517
합계 (A+B)	236,976 (100.0)	24,423 (10.3)	1,173 (0.5)	72,979 (30.8)	138,402 (58.4)
B/(A+B)	88.3	68.2	-	83.4	94.3

주 : ()안은 비율임.

자료: 농림부

농산물에 대해 자율적으로 자체 품질관리를 하게 함으로써 농산물 품질향상에 기여한다는 측면도 있다. 그리고 일부 환경농업단체들이 단순히 과거의 직거래에 의한 반폐쇄적인 소규모 유통시스템으로는 대내외 여건 변화에 적응할 수 없다고 판단하여 민간 차원에서 인증과 표시를 할 수 있는 자율성 부여를 제기한 측면도 있다. 그러나 정부의 공적인 인증이 민간위탁으로 인해 소비자 신뢰성이 상실되거나 하락할 경우 지금까지 어렵게 정착시킨 품질인증제와 농산물 품질차별화는 물거품이 될 우려가 있고 더 나아가 환경농업자체도 붕괴될 가능성이 있다. 따라서 안전농산물에 대한 소비자의 불신이 많은 상태에서 공적인 품질인증제를 민간에 위탁하는 것은 신중을 기해야 할 것이다.

김명환 외(1998)의 연구 결과에 의하면, 소비자, 생산자, 도매상인, 소매점을 대상으로 설문조사한 결과

를 보면 표 9와 같다. 품질과 관련된 정보의 공신력(소비자, 유통인)과 규제 및 관리의 공공성을 신뢰하기 때문에 국가기관에서 인증하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이다. 소비자의 약 85%가 공적 인증을 민간 단체에서 할 경우 믿을 수 없다고 응답하였고 생산농가의 약 70% 정도가 농산물품질관리원에서 계속 인증업무를 담당해 줄 것을 기대하고 있다. 또한 인증관련 업무를 민간에 위탁할 경우 환경농업(유기재배, 무농약, 저농약) 실천농가들은 환경농업단체를 선호하고 쌀, 과수농가 등 일반재배농가들은 농협을 선호하고 있어 자신과 관련이 있는 단체에 대한 선호가 높았다.

둘째, 규제완화 차원에서 민간부문에 위탁함으로써 민간부문에 자율성을 부여하는 데 있다. 민간위탁시 대외적인 측면에서 볼 때 환경농산물의 국제기준이 설정되어 국제교역이 확대되면 환경농산물의 문제는

표 8. 품질관리제도에 관한 소비자 인지도

	구입경험 있는 소비자		구입경험 없는 소비자		전체 소비자	
	응답자(인)	비율(%)	응답자(인)	비율(%)	응답자(인)	비율(%)
알고 있음	46	29.3	11	14.1	57	24.3
모르고 있음	111	70.7	67	85.9	178	75.7
전 체	157	100.0	78	100.0	235	100.0

자료 : 윤석원 외, 「유기농산물 생산·소비·유통·제도개선에 관한 연구」, 농림부, 1999.

표 9. 품질인증기관에 대한 선호도

(단위: %)

	소비자	인증조건별 인증 농가			
		유기농	무농약	저농약	일반재배
국가기관	60.1	72.7	77.3	64.5	65.9
농협	18.5	0.0	3.4	9.7	21.8
환경농업단체	8.0	20.2	11.8	16.1	3.8
인증전문단체	12.9	6.1	7.6	9.7	7.7
기타	0.5	1.0	0.0	0.0	0.8
계	100	100	100	100	100

자료 : 김명환외, 『농산물 품질인증제도와 안전성조사제도의 발전방향』, 1998.

품질인증의 문제와 통상문제가 혼재된 복잡한 양상을 띠는 가능성이 높다. 이 경우 정부주도보다는 민간주도가 통상문제를 완화하거나 대응하는 데 상당한 탄력성을 지닐 수 있다는 점에서 민간위탁은 긍정적인 측면이 있다. 반면에 공공선택학과의 포획이론의 논리로 보면, 품질인증과 같은 공공재는 다수의 생산자와 소비자가 수혜자인 관계로 인해 이해관계집단이 없어 정부에 대한 로비가 있을 수 없다. 그 결과 규제가 필요한 부문임에도 불구하고 오히려 규제가 완화되는 경향이 있다. 즉 품질인증과 같은 공공재의 경우 정부의 엄격한 규제를 통해 생산자와 소비자를 보호해야 함에도 불구하고 관료에게 어떠한 이익이 되지 않는 관계로 규제가 완화되는 소위 관료의 도덕적 해이 현상으로 이해될 수 있다.

2. 문제점

이미 지적한 것처럼 생산자단체의 환경농산물유통은 서구국가와는 달리 상호신뢰와 유기농업의 운동 및 동참이라는 차원에서 이루어진 직거래형태였다. 이러한 운동차원은 구미국가와 같은 제3자 인증기관에 의한 품질인증형태를 취하지 않았고 제3자 인증기관과 정부의 개입을 기피해온 것이 사실이다. 단순히 자체기준에 의해 농산물을 선정하고 거래해 왔다.

그 결과 생산자단체의 경우 품질인증에 필요한 기반 시설이 갖추어지지 않은 상태다. 즉, 민간단체는 자율적으로 수행할 시설과 장비, 인력 등 여건 면에서 재정적, 기술적인 한계를 가지고 있다. 또한 환경농업단체가 있으나 단체간의 이해관계가 다르기 때문에 민간위탁에 대해서도 각기 다른 견해를 보이고 있다.⁽⁵⁾ 각 단체는 다른 유통경로를 가지고 있는데 유통경로와 취급상품의 선정기준 및 취급비율을 보면 표 10과 같다. 소비자조직이 있는 경우(제2유형 및 제3유형)는 초기부터 상호신뢰가 구축되어 있기 때문에 자체기준에 의존하는 비율이 상대적으로 높다. 따라서 품질인증제로 일원화하는 것보다는 민간위탁에 의한 자체인증(1자인증)을 원하고 있다. 반면 제1유형 및 제4유형의 경우는 정부의 품질인증을 통해 소비자에게 정보를 제공하고 있기 때문에 민간위탁의 시기상조를 제기하며 품질인증제도의 존속과 관리강화를 요구하고 있다. 이와 같이 각 단체가 처한 입장에 따라 다른 입장을 보이고 있어 민간위탁방법 및 기준 설정에 어려움이 있다. 또한 신용사회가 정착되어 있지 않기 때문에 소비자의 불안도 대단히 높은 상태이다. 한 조사결과를 보더라도 품질인증의 신뢰성 제고가 가장 중요한 문제로 제기되고 있음을 알 수 있다(표 11 참조). 따라서 농산물의 농약잔류와 중금속 오염에 대한 불안이 높은 상황에서 소비자들이 민간

표 10. 환경농산물 유통경로의 유형화와 취급비율

구분 (생산자 주도형)	제1유형 (공동 참여형)	제2유형 (소비자 주도형)	제3유형 (전문업체주도형)	제4유형
선정기준	품질인증	자체기준	자체기준, 품질인증병행	품질인증, 자체검사
품질인증취급비율	75	10	50	100
표시신고취급비율	25	90	50	-

주 1) 제1유형은 생산자조직은 있고 소비자조직이 없는 경우(한국유기농업협회)
 제2유형은 생산자조직은 있고 소비자조직도 있는 경우(한살림)
 제3유형은 생산자조직은 없고 소비자조직이 있는 경우(생활협동조합)
 제4유형은 생산자조직도 없고 소비자조직도 없는 경우(풀무원)

2) 품질인증 및 표시신고율은 채소류를 기준으로 한 것임.
 자료 : 한국농촌경제연구원, 『친환경농산물 유통개선방향』, 1999.

에 위탁하여 이루어진 품질인증을 신뢰할 수 있겠는가 하는 점이다. 생산자의 도덕적 해이 현상이 있다고 믿는 소비자가 있는 이상 생산자단체에 위탁하는 것은 시기상조라는 입장이 설득력이 있어 보인다. 소비자단체의 경우 신용사회가 구축되지 않은 상태에서 민간위탁은 한계가 있다고 생각한다.

3. 민간위탁 방안

여러 가지 문제점으로 볼 때 품질인증의 민간위탁은 현재로서는 시기상조로 판단된다. 따라서 현실적으로 바람직한 민간위탁 방안들을 검토해 보고자 한다. 민간위탁의 가장 큰 이유는 농산물 품질관리원의 인증업무의 과다로 인한 측면이 강하다. 민간위탁이 현실적으로 불가능하고 인력이 부족하다면 주어진 인력범위내에서 효율적인 방법을 선택해야 할 것이다. 효율적인 방법은 당연히 중요성이 떨어지는 인증업무를 줄이고 정부가 꼭 해야하는 인증업무에 자원을 투입하는 방법이다. 정부가 품질인증을 통한 가격차별화에 개입하는 것은 품질에 대한 정보의 비대칭성을 해소하는 데 있다. 따라서 정보의 비대칭성이 크게 나타나는 농산물은 정부가 품질인증을 계속하고 정보의 비대칭성이 낮은 농산물은 민간에 위탁하

는 방법이다. 김병률(1998)에 의하면 농산물에 대한 소비자 및 생산자 지불의향은 환경농산물인 유기재배, 무농약, 저농약이 상대적으로 높은 반면 일반재배는 상대적으로 낮게 계측되었다. 지불의향은 품질인증품에 대해 지불하고자 하는 최대지불의향으로 일반농산물에 비해 추가로 지불하고자 하는 가격수준(%)을 의미하기 때문에 지불의향이 높다는 것은 정보의 비대칭성이 상대적으로 높다는 의미로 해석할 수 있다(표 12 참조).

따라서 환경농산물에 대해서는 정부가 품질인증을 계속하고 일반재배에 대해서는 민간에 위탁하더라도 큰 문제가 없게 된다. 이미 살펴본 것처럼 일반재배가 인증업무의 90%를 차지하고 있고 환경농산물은 10%에 불과하므로 일반재배를 민간위탁할 경우 인력부족에 의한 문제는 크게 해소될 것이다. 특히 일반재배 농산물은 대부분이 시장에서 유통되고 있는 것으로 보아 정보의 비대칭성이 큰 문제가 되지 않고 있음을 알 수 있다. 일반재배 인증품은 농협의 작목반 중심 또는 지역농협중심으로 이루어지고 있으며 해당지역 브랜드나 지자체의 브랜드를 보유하고 있다. 따라서 정부의 품질인증없이도 해당 브랜드를 통해 정보의 비대칭성 문제를 충분히 해소할 수 있는 상태로 판단된다. 일반재배 인증의 경우 정보의 비대

표 11. 친환경농산물 소비촉진방안에 대한 소비자 의견

(단위: 명, %)

구 분	구입경험이 있는 소비자		구입경험이 없는 소비자		전 체 소비자		선행연구 결과 ¹⁾	
	응답자	구성비	응답자	구성비	응답자	구성비	응답자	구성비
품질인증의 신뢰성 제고	57	36.3	23	29.5	80	34.0	147	40.4
판매가격 인하	34	21.7	15	19.2	49	20.9	64	17.6
구매장소의 다양화등 구매용이성	32	20.4	21	26.9	53	22.5	93	25.6
소비자의 환경의식 변화	4	2.5	4	5.1	8	3.4	-	-
생산자·소비자 직거래 확대	25	15.9	13	16.7	38	16.2	26	7.1
소비자단체 활성화 및 홍보확대	5	3.2	2	2.6	7	3.0	34	9.3
계	157	100.0	78	100.0	235	100.0	364	100.0

주 1) 서종혁외, "환경보전형 농업의 기술체계와 농가보급방안," 농촌진흥청 제2년차 완결보고서.

한국농촌경제연구원, 1996.

자료 : 윤석원 외, 『유기농산물 생산·소비·유통·제도개선에 관한 연구』, 농림부, 1999.

칭성이 거의 문제되지 않는다면 정부가 품질인증업무 계속할 아무런 이유가 없고 당연히 해당 지역 농협으로 위탁해도 큰 무리는 없을 것으로 보인다. 또한 정부의 계획에 의하면 환경농산물의 생산량 비중을 2000년 1.5%에서 2002년 3.0%까지 확대한다는 계획을 가지고 있다. 현재 환경농산물 비중이 0.8~0.9%밖에 안되는데도 농산물품질관리원의 인증업무가 과중한 상태에서 앞으로 3%로 증가할 경우에 대비한다는 측면에서 일반재배농산물은 품질인증업무에서 제외해야 할 것이다.

반면 환경농산물은 잔류농약과 중금속오염과 관련된 불안이 대단히 높아 정보의 비대칭성이 크게 존재하기 때문에 정부의 품질인증은 절대적으로 필요한 부분이다. 또한 국제적인 논의도 환경농산물에 국한되고 있어 정부가 일반농산물 인증까지 관여할 필요는 없다고 본다. 외국의 경우 품질인증제도를 보면 유기농산물, 전환기 유기농산물에 국한되고 있다(표 13 참조). 따라서 품질인증제도는 환경농산물에 국한하고 그 기능을 강화하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 동시에 품질인증제를 강화하기 위해서는 현재의 품질인증제와 표시신고제의 이원화체계를 품질인증제로 일원화해야 한다. 현재 품질인증제도가 정착 단계에 들어서고 있기 때문에 환경농산물의 표시신고제를 품질인증제도로 통합해야 할 것이다.

한편 장기적으로 환경농산물의 출하량이 크게 늘어 농산물품질관리원에서 이를 수용할 수 없거나 또는 민간부문의 검사와 인증기능을 제고하고 자율성을 부여한다는 측면에서 민간에 점진적이며 단계적으로 위탁해야 할 것이다. 현재 정부가 고려하고 있는 방안으로 인력, 시설 및 장비를 갖춘 민간단체로

하여금 인증하되 시설비용이 높은 잔류농약의 경우는 공인시험연구기관에 분석을 의뢰할 수 있도록 하고 있다. 따라서 민간단체도 검사와 인증을 하게 됨에 따라 인증기관이 정부와 민간단체로 양립되게 된다.

먼저 품질인증기관은 정부가 그대로 당분간 유지하고 단지 인증에 필요한 기본적인 검사만을 민간에 위탁하여 시행해 보고 큰 문제가 없거나 시설과 장비, 인력이 어느 정도 정착이 된 후 점진적으로 품질인증기관을 민간단체에 위탁하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이때 인증기관의 지정기준과 위반시 지정취소와 사업정지기준은 설정되어 있으나 공정하고 객관적인 인증을 확보하는 방안이 더욱 보완되어야 할 것이다. 예컨대 민간단체 위탁을 우려하는 소비자들을 이해시키기 위해 사후관리시 소비자단체도 참여시키는 방안도 있을 수 있다.

물론 장기적으로는 일부 선진국처럼 인증업무는 생산자단체가 자율적으로 하고 기준설정과 사후관리는 정부에서 담당하는 분업체계가 바람직할 것이다. 선진국의 경우 유기농업의 역사가 거의 70년 이상 되고 비정부기구(NGO)의 발전역사와 배경이 다르다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 여기에는 여러 가지 전제가 있는데 환경농산물 생산자단체가 육성되고 환경농산물 생산능가가 환경농업단체에 모두 가입하도록 의무화되어야 하며 이들이 농산물 포장센타 등을 운영하여 산지유통시설을 중심으로 품질과 브랜드관리가 철저히 이루어질 때 가능하다. 왜냐하면 민간위탁은 단체를 중심으로 이루어져야 하며 서구와는 달리 우리 나라는 영세농이기 때문에 영세농가가 개별적으로 인증받기도 어려울 뿐만 아니라 국제기

표 12. 품질인증 농산물에 대한 소비자 및 생산자 지불의향

(단위: %, 일반농산물 가격=100)

구 분	유기재배	무농약재배	저농약재배	일반재배
소비자 지불의향	120.9	115.9	112.1	111.6
생산자 지불의향	144.8	136.3	125.3	119.3
평균	132.9	126.1	118.7	115.5

자료: 김병률, 『농산물 품질차별화 정책의 효과에 관한 연구』, 1999. 2.

준이 옆 경작지에서 농약을 사용해도 안되기 때문에 최소한 마을단위, 좀더 소규모 수계단위에서 공동으로 이루어져야 한다.

특히 국제기준은 무농약과 무화학비료 사용 원칙은 기본이고 유기농업을 위해 하나의 완결된 시스템을 이루는 지속가능한 농업을 요구하고 있다. 국제기준은 우리 나라처럼 외부에서 퇴비를 조달하는 외부 의존적이 아닌 내부의 완결시스템을 요구하기 때문에 경종, 축산, 임업이 복합된 마을이나 지역단위로 이루어져야 할 필요성이 있다. 또한 장기적으로 미국처럼 인증단체가 자신의 인증품을 유리하게 판매하기 위해 기준을 더욱 강화하는 것처럼 인증단체간 경쟁도 유발되어야 한다. 또한 생산자의 도덕적 해이 현상을 없애고 소비자의 신뢰를 얻기 위해 유통과정에서 점검할 수 있는 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 품목별 재배조건별 품질기준을 정

하고 주요 유통거점에서 수시로 점검 처벌할 수 있어야 한다.

Ⅳ. 품질인증 민간위탁시 생산자단체의 역할

경제가 발전할수록 생산자마다 상품의 특성을 조금씩 다르게 만드는 상품차별화가 광범위하게 이루어지고 확대되고 있다. 농산물 역시 수입개방에 적극적으로 대응한다는 측면에서 농산물 차별화를 중요하게 생각하고 있다. 특히 국제경쟁력 제고를 위한 가격경쟁력 제고에 한계가 있기 때문에 농민과 정부는 품질과 이미지를 높이는 농산물 차별화에 중점을 두고 있고 그 일환의 하나가 품질인증제이다. 그러나 이미 지적한 것처럼 아무리 생산자가 품질이 좋은 농산물을 생산한다하더라도 품질에 대한 충분한 정보가 소비자에게 전달되지 못한다면 농산물 차별화

표 13. 각국의 농산물 품질인증제도

	인증대상	인증기관	관련법률
미 국	유기농산물	민간인증기관 33개 주립인증기구 11개	유기식품생산법('90), 각주의 유기식품법
일 본	유기농산물, 특수재배 농산물(무농약, 무화학 비료, 감농약)	민간인증단체 38개 (登録格付機關)	유기농산물 등에 관한 청과물 특별 표시 가이드라인('93)
EU	유기농산물, 전환기 유기농산물	가맹국정부의 유기농업단체	며 인증기준(유기농산물 및 유기식품의 표시에 관한 규정)
영 국	상동	생산자단체(유기단체)	유기식품기준등록
덴마크	상동	정부(농업부)	유기농업법('87)
스웨덴	상동	KRAV(유기농단체의 독자적 인증기관)	-
뉴질랜드	유기농산물	생산자단체(BIOGRO, Demeter)	-
프랑스	유기농산물, 전환기 유기농산물	생산자단체	자영식품법('81)
캐나다, 호주, 스위스	유기농산물, 전환기 유기농산물	생산자단체	단체별 자체기준

자료 : 김명환 외, 『농산물 품질인증제도와 안전성조사제도의 발전방향』, 1998.

전략은 빛을 잃고 만다. 따라서 정보의 비대칭성 문제를 해소하는 방법은 통상 유통경로를 분리하는 방법인 직거래와 품질인증처럼 외부표시를 통해 정보가 상대적으로 적은 소비자에게 신호를 발송하는 방법이 있다. 직거래의 경우 소비자가 현지를 방문하여 현장체험을 하는 것이다. 예컨대 유기농으로 재배한 쌀을 소비자가 직접 확인하도록 생산지 논에서 메뚜기잡기 행사를 하는 것도 좋은 예가 된다. 품질인증이 민간으로 위탁되더라도 이러한 직거래 방법의 장점을 활용하는 것은 바람직한 것으로 보인다.

한편 공산품의 경우 품질보증기간을 늘림으로써 자사제품이 더 높은 품질을 지녔다는 신호를 소비자에게 발송한다. 즉 보증기간의 확대는 추가적 비용을 지불함에도 불구하고 타사와 경쟁할 수 있다는 것은 품질에 자신이 있다는 신호로 소비자에게 전달된다는 것이다. 농산물의 경우도 종류에 따라 다르겠지만 공산품과 같이 내구성이 있는 경우는 사후 보상을 한다든지 새로운 농산물로 바꾸어 준다면 품질이 우수함을 소비자에게 전달하는 방법이 될 것이다.

문제는 대부분의 농산물이 부패성이 강하여 내구성이 없어 일단 구입한 이상 매몰비용(sunk cost)이 될 가능성이 크다. 이 경우 품질이 떨어진 것을 한번 소비한 소비자는 다시 구매하지 않을 것이다. 따라서 해당 농산물의 품질이 일정하게 유지되지 못하면 품질이 인증된 농산물이라 하더라도 수요가 감소하고 소비자는 그에 상응하는 가격을 지불하지 않으려고 할 것이다. 따라서 품질인증제가 민간에 위탁된 후에도 신뢰성을 유지하기 위해서는 품질인증에 맞도록 생산자단체는 일정한 품질을 유지할 수 있도록 엄격한 출하관리를 해야 한다. 최근 일부 농민을 중심으로 교환이나 환불해주는 리콜제의 확산은 품질정보의 비대칭성 문제를 해소하는 좋은 사례로 보인다. 리콜제 도입은 분명 생산농가에게는 반품과 번거로움이라는 비용을 수반하지만 소비자들에게 신뢰를 높여 단골고객층을 형성하여 브랜드 이미지를 높일 수 있다. 즉, 좋은 평판을 받아 단골고객층을 형성하면 해당 농산물은 좋은 가격을 계속 받을 수 있는데 현실적으로 고가에 판매되되 고품질을 유지하는 경우 정보를 가진 생산자가 스스로 정직하게 정보를

전달하여 평판은 사례를 종종 볼 수 있다. 좋은 성가가 유지될 경우 '성가 지대'(reputation rent)⁶⁾를 얻을 수 있기 때문이다. 소비자들이 비싼 가격에도 불구하고 굳이 좋은 상표만 찾는 것을 보면 성가 지대가 얼마나 중요한 지 알 수 있다.

또한 생산자단체의 품질관리를 더욱 높이는 계기가 되어 생산자단체의 도덕적 해이도 방지할 수 있을 것이다. 따라서 민간에서 품질인증을 위탁하더라도 생산자단체에서 리콜제를 보완한다면 소비자의 신뢰는 더욱 높아져 품질인증 민간위탁의 정착에 기여할 것이다. 또한 부패성이 높은 채소류의 경우도 신선도가 쉽게 떨어지기 때문에 시간에 따른 차등가격 도입도 수요증대와 소비자의 신뢰를 높이는 방법이 될 수 있기 때문에 민간위탁시 생산자단체가 고려해 볼 수 있는 방법으로 보인다. 또한 신선도와 품질을 소비자가 확인할 수 있도록 포장재를 개선하는 방법도 있을 수 있다. 예컨대 경남의 가조농협은 속이 다 보이는 포장재를 개발하여 자신의 농산물에 대한 신선도와 품질에 대한 정보를 소비자에게 제공함으로써 좋은 호응을 얻고 있다.

물론 신호발송에는 비용이 수반되기 때문에 신호발송에 따른 비용이 편익보다 크다면 신호발송에 대한 유인이 없게 될 것이다. 신호발송 비용을 줄이기 위해 단위당 신호발송 비용을 줄이기 위해 지역단위와 생산자단체를 중심으로 품질인증이 이루어져야 하며 농민들이 생산자단체에 의무적으로 가입되어야 할 것이다. 생산자단체마다 신호발송 비용이 다르기 때문에 신호발송 여부와 발송방식은 주어진 여건에 따라 다르게 나타날 것이다. 따라서 품목별로 여러 조건을 검토하여 다양한 방식이 강구될 수 있을 것이다.

한편 품질인증 농산물의 경우 일반재배 인증품의 출하량은 감소하고 있는 반면 환경농산물 인증품의 출하량은 크게 늘어나고 있다. 그러나 계약재배 등 직거래 물량만으로는 이를 전부 소화하지 못하고 있고 나머지는 할 수 없이 도매시장 등에 출하되고 있으나 외관상의 이유로 일반농산물보다 낮은 가격을 받고 있다. 따라서 환경농산물에 대한 수요확대는 품질 문제와 더불어 중요한 문제로 제기되고 있다. 소

비 확대를 위해서는 도매시장에서 환경농산물 수요가 확대되도록 해야 하기 때문에 이를 위해 적극적으로 품질인증에 대한 홍보와 판촉이 이루어져야 할 것이다. 소비자들은 환경농산물이라도 유기, 전환기, 무농약, 저농약농산물의 차이를 대부분 인지하지 못하고 있기 때문에 이에 걸맞는 가격프리미엄을 지불하는 데 주저한다. 따라서 환경농산물에 대한 적극적인 홍보와 판촉이 필요한데 품질인증이 민간에 위탁될 경우 생산자단체의 적극적인 홍보 노력이 요구된다.

생산자단체의 경우 재정상 홍보에 한계가 있지만 돈 안들이고 할 수 있는 방법으로 TV의 삶의 현장, 6시 내고향 등 언론의 공공프로그램을 적극 활용할 필요가 있다. 아무리 생산자가 좋은 농산물을 생산하고 소비자를 위한 생산에 노력하고 있다 하더라도 이를 소비자가 모른다면 아무런 소용이 없기 때문이다. 또한 시식회 등을 통해 품질과 안전성을 적극적으로 홍보, 판촉하는 행사도 필요하고 최종판매를 담당하는 유통업체와의 연계는 대단히 중요해질 것이다. 왜냐하면 소비자의 구매성향이 일괄구매로 바뀌고 있어 대형할인점을 선호하는 경향이 강해지고 있기 때문이다. 따라서 품질인증을 민간단체에 위탁될 경우 정부의 인증보다 소비자의 신뢰가 상대적으로 낮기 때문에 소비자에게 정확한 정보를 제공하고 신뢰를 발송하는 노력은 대단히 중요하다. 품질인증제가 민간위탁되면 생산자가 생산한 농산물에 대해 농민 스스로 보증한다는 정보를 소비자에게 전달하는 것이므로 위에서 언급한 방법과 더불어 소비자신뢰를 얻는 노력을 강화해야 할 것이다. 특히 인터넷의 확대보급은 소비자에게 많은 정보가 제공되어 소비자 주권시대를 맞이할 것으로 전망됨에 따라 소비자를 중시하는 사과의 전환도 필요하다. 충분한 정보와 소비자 신뢰는 농산물을 차별화하고 높은 가격 프리미엄을 보장하는 것이기 때문에 정보를 제공하는 광고의 역할은 더욱 중요해질 것이다. 자기가 생산한 우수한 농산물을 차별화하고자 하는 농민은 정확한 정보를 제공할 수 있는 광고에 신경써야 하는 시대가 된 것이다.

V. 요약 및 결론

이 연구에서는 농산물 품질고급화를 위한 정책의 일환으로 1992년부터 추진하고 있는 농산물 품질인증제도의 현황과 정책 추진의 문제점을 파악하고, 정부에서 규제완화 차원에서 추진하고 있는 단계적 민간위탁의 문제를 검토하여 합리적인 민간위탁방안을 제시하였으며, 대표적인 위탁기관인 생산자단체의 대응방안을 제시하였다.

품질인증은 일반재배, 저농약, 무농약, 유기재배로 구분되며 쌀과 과일, 축산물 등은 주로 일반재배로 채소류는 저농약, 무농약, 유기재배로 품질인증을 받고 있다. 품질인증 농산물은 품목수, 인증건수, 인증농가수, 출하량이 제도 실시 이후 크게 증가하고 있으며, 특히 친환경농업에 대한 정책적 관심과 소비자들의 친환경농산물에 대한 수요 급증으로 크게 증가하고 있다.

또한 친환경 품질인증 농산물은 정보의 비대칭성이 강하고 아직은 대량유통이 이루어지지 않아 폐쇄적이며 직거래의 유통이 주류를 이루고 있다. '80년대 후반과 '90년대 전반에는 주로 생활협동조합을 통한 직거래가 대부분이었으나, 근래에는 친환경농산물에 대한 수요가 급증하고 유통업체에서도 이들 품목의 취급이 증가하면서 산지와 직거래체계를 구축하여 백화점 등 대형소매점에 유기농산물 전문코너의 개설이 늘어나고 전문소매점이 개점되는 등 다양한 유통경로가 나타나고 있다.

이와 같이 생산과 유통, 소비에서 중요성이 커지고 있는 품질인증제도는 제도적인 측면과 효율성제고 측면에서 문제가 있다. 제도적인 문제점으로 첫째, 품질인증과 표시는 1993년 발효된 「농수산물 가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」에 의해 적용을 받았으나 1998년 「환경농업육성법」이 발효됨에 따라 환경농산물에 대한 표시는 환경농업육성법으로 이관되어 환경농산물의 인증과 표시가 분리되어 관리된다는 점이다. 이로 인해 유통과정에서 정부의 품질인증 농산물 4가지(유기, 무농약, 저농약, 일반재배)와 단순히 농민신고로 표시할 수 있는 표시환경농산물(유기, 전환기유기, 무농약, 저농약) 등 8가지가 있어 혼란을

주고 있고, 또한 품질인증 농산물에서는 전환기유기 농산물을 인증하지 않으면서 신고시 표시할 수 있는 환경농산물에서는 이를 인정하고 있어 소비자들의 식별이 쉽지 않고 품질 차이도 인식하기 어려운 실정이다. 따라서 관련법령의 일원화와 표시 및 관리방법의 단순화가 필요하다.

둘째, 지금까지는 정부가 품질인증업무를 담당해 왔으나 농산물 품질관리법 제7조(품질인증기관의 지정)에 의해 일정자격을 갖춘 단체는 품질인증을 할 수 있도록 민간단체에도 문호를 개방하고 있다. 그러나 지금까지 민간단체는 품질인증없이 직거래중심으로 운영해온 결과 인증과 검사를 수행할 민간단체가 육성되지 못해 민간위탁의 시기상조론이 제기되고 있다.

셋째, 국제식품규격위원회에서 논의된 것처럼 유기농산물의 범위가 식품으로 확장된 개념임에도 불구하고 유기농식품에 대한 표시기준에 대한 기준이 적용되고 있지 않고 있으며, 우리 나라 환경농업은 외부에서 퇴비를 조달하는 외부의존적 시스템이며 경종과 축산이 긴밀히 연결되지 못하고 있어 국제기준과의 조화에 어려움이 예상된다.

넷째, 품질인증이 성공을 거두기 위해서는 소비자의 인지도 제고와 신뢰성 유지가 필요하나 아직도 품질인증에 대한 소비자 인식이 낮아 수요확대에 한계가 있기 때문에, 품질인증이 정착될 수 있도록 홍보와 판촉 등 마케팅을 어떻게 효율적으로 해나가야 할 것인가의 문제가 있다.

특히 품질인증 업무를 생산자단체 등 민간에 단계적으로 위탁하는 정책방향은 첫째, 생산자단체의 경우 품질인증에 필요한 기반(시설, 장비, 인력)이 갖추어져 있지 않고, 환경농업단체의 경우 이해관계가 통일되기 어려우며, 셋째 제3의 인증기관 설치도 효율 측면에서 한계가 있기 때문에 민간위탁방법과 기준 설정에 어려움이 있다. 더욱이 농산물의 농약잔류와 중금속 오염에 대한 불안이 높은 상황에서 소비자들이 민간에 위탁하여 이루어진 품질인증을 신뢰할 수 있겠는가 하는 점이다.

민간위탁이 현실적으로 불가능하고 인력이 부족하다면 정부는 중요성이 떨어지는 인증업무를 줄이고

반드시 필요한 인증업무에 자원을 투입하는 효율적인 방법을 선택해야 한다. 즉 정보의 비대칭성이 크게 나타나는 유기채배, 무농약 농산물은 정부가 품질인증을 계속하고 정보의 비대칭성이 낮은 일반채배 농산물은 민간, 특히 농협에 위탁하는 방법이 좋은 대안이다. 현실적으로도 일반채배가 인증업무의 90%를 차지하고 있고 환경농산물은 10%에 불과하므로 일반채배를 민간위탁할 경우 인력부족에 의한 문제는 크게 해소될 것이다.

반면 환경농산물은 잔류농약과 중금속오염과 관련된 불안이 대단히 높아 정보의 비대칭성이 크게 존재하기 때문에 정부의 품질인증은 절대적으로 필요한 부분이며 국제적인 논의도 환경농산물에 국한되고 있기 때문에 정부에서 인증하는 품질인증제도는 환경농산물에 국한하고 그 기능을 강화하는 것이 바람직하다. 동시에 품질인증제를 강화하기 위해서는 현재의 품질인증제와 표시신고제의 이원화체계를 품질인증제로 일원화해야 한다.

장기적으로는 환경농산물의 출하량이 크게 늘어 농산물품질관리원에서 이를 수용할 수 없거나 또는 민간부문의 검사와 인증기능을 제고하고 자율성을 부여한다는 측면에서 민간에 점진적이며 단계적으로 위탁해야 할 것이다. 먼저 품질인증기관은 정부가 그대로 당분간 유지하고 단지 인증에 필요한 기본적인 검사만을 민간에 위탁하여 시행해 보고 큰 문제가 없거나 시설과 장비, 인력이 어느 정도 정착이 된 후 점진적으로 품질인증기관을 민간단체에 위탁하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이때 인증기관의 지정기준과 위반시 지정취소와 사업정지기준은 설정되어 있으나 공정하고 객관적인 인증을 확보하는 방안이 더욱 보완되어야 할 것이다. 예컨대 민간단체 위탁을 우려하는 소비자들을 이해시키기 위해 사후관리시 소비자단체도 참여시키는 방안도 있을 수 있다. 물론 장기적으로 인증업무는 생산자단체가 자율적으로 하고 기준설정과 사후관리는 정부에서 담당하는 분업체계가 바람직할 것이다.

민간에 품질인증을 위탁하더라도 생산자단체에서 리콜제를 보완한다면 소비자의 신뢰는 더욱 높아져 품질인증 민간위탁의 정착에 기여할 것이며, 부패성

이 높은 채소류의 경우도 신선도가 쉽게 떨어지기 때문에 시간에 따른 차등가격 도입도 수요증대와 소비자의 신뢰를 높이는 방법이 될 수 있고, 신선도와 품질을 소비자가 확인할 수 있도록 포장재를 개선하는 방법도 있을 수 있다.

또한 신호발송 비용을 줄이기 위해 단위당 신호발송 비용을 줄이기 위해 지역단위와 생산자단체를 중심으로 품질인증이 이루어져야 하며 농민들이 생산자단체에 의무적으로 가입되어야 할 것이다. 또한 환경농산물 소비 확대를 위해서는 도매시장에서 환경농산물 수요가 확대되도록 할 필요가 있기 때문에 생산자단체에서는 TV의 삶의 현장, 6시 내고향 등 저렴한 공공프로그램을 활용하여 적극적으로 품질인증에 대한 홍보와 판촉을 할 필요가 있다. 또한 시사회 등을 통해 품질과 안전성을 적극적으로 홍보, 판촉하는 행사도 필요하고 최종판매를 담당하는 유통업체와의 연계는 대단히 중요해 질 것이다.

주

- 1) 김병률(1999. 2.) 「농산물 품질차별화 정책의 효과에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위 논문.
- 2) 일반재배는 농약안전사용기준과 농촌지도기관의 추천시비량을 준수하여 재배하는 재배방법이며, 저농약재배는 농약잔류허용기준의 1/2이하를 사용하여 재배하는 재배방법, 무농약재배는 농약을 전혀 사용하지 않고 재배토양조건은 유기재배와 같은 재배방법, 유기재배는 유기재배를 3년 이상 실시한 포장에서 농약과 화학비료를 전혀 사용하지 않는 재배방법임.
- 3) 정부는 품질인증제 도입으로 정보의 비대칭성을 줄이고 도매시장유통을 유도한다는 차원에서 경락가격의 약 2%를 출하장려금으로 환원해 주며 우선 경매하도록 배려하고 있으나 도매시장에서 품질인증품에 대한 적은 수요와 외형을 중시해온 기존의 거래관행으로 인해 외형에서 상품성이 떨어지는 유기농산물의 출하는 미미한 실정이다.
- 4) 국제기준은 선진국의 유기농업을 기준으로 만

들어졌다고 해도 과언이 아니다. 선진국의 유기농업을 이해하는 것이 국제기준을 이해하는데 도움이 된다. 선진국의 유기농업기술은 환경보호론자 또는 일부 선도 유기농민들의 기술이나 주장이 아닌 그야말로 생태적 균형을 유지하며 환경에 부하를 주지 않고 질적으로 우수한 안전농산물을 생산할 수 있음이 과학적, 실증적으로 검증되고 난 후 생산자, 소비자 및 학계가 공감하는 유기농업의 기술로 기본규약화가 되어가고 있는 반면 한국 유기농업은 일부 선도농민들에 의해 도입, 개발, 구축되어온 실천기술들이 학계나 정부에서 여과 없이 무비판적으로 그대로 받아들여져 유기물만을 사용하여 작물을 재배하는 것이 유기농업인 것으로 인식되어 왔다는 것이다. 이에 따라 매년 작물재배에 다량 요구되는 질소를 모두 유기질비료 시용에만 의존하는 한국형 유기농업 기술로는 염류집적현상을 결코 피할 수 없고 국제기준을 적용하는데 무리와 문제점이 있는 것으로 일부 논자는 지적하고 있다.

- 5) 일부단체는 연구기관과 협력하여 자체적으로 품질인증방안을 추진하고 있는 반면 일부단체는 민간위탁은 시기상조라는 입장을 견지하면서 현행제도를 당분간 유지할 것을 주장하고 있다.
- 6) 좋은 평판은 그 양이 신축적으로 변화하지 못하기 때문에 이에 대해 지급되는 보수가 지대의 성격을 갖는다. 즉 공급이 제한되기 때문에 지대가 발생할 수 있다.

참고문헌

1. 김동민(1998), “농산물 유통과 정보의 비대칭성에 관한 고찰,” 『식품유통연구』, 제15권 제2호, 한국식품유통학회.
2. 김명환 외(1998), 『농산물 품질인증제도와 안전성조사제도의 발전방향』, 연구보고 R392, 한국농촌경제연구원.
3. 김병률(1999), 「농산물 품질차별화 정책의 효과에 관한 연구-품질인증제도를 중심으로」, 서울

대학교 박사학위논문.

4. 김종숙(1998), "Codex 유기식품 기준 제정에 따른 우리나라 환경농업의 전망." 『환경농산물 품질관리 실태 및 개선방향』, 한국농어촌사회연구소.
5. 김호(1998), "환경농산물 품질인증 및 표시제도의 발전과제," 『농민과 사회』, 통권 제19호.
6. 농정연구포럼(1997), 『유기농산물 생산 및 유통의 실태와 정책과제』, 제45회 정기월례세미나 결과보고서.
7. 농정연구포(1997), 『환경농업정책의 현황과 과제』, 제70회 정기월례세미나 결과보고서.
8. 서종혁 외(1992), 『유기농산물의 생산 및 유통 실태와 장기발전 방향』, 연구보고 262, 한국농촌경제연구원.
9. 조완형(1998), "유기식품의 국제적 통일기준 합의와 우리 나라 유기농업의 대처방향," 『농민과 사회』, 통권 제18호.
10. 한국농촌경제연구원(1998), 『21세기 친환경농업의 발전방향』, 제3회 농업인의 날 기념 국제학술대회자료.
11. Akerlof, G. A., 1970, "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*: 488~500.
12. Rothschild, M. and J. Stiglitz(1976), "Equilibrium in Competitive Insurance Market: An Essay on the Economics of Imperfect Information," *Quarterly Journal of Economics*: 629~650.
13. Hanemann, W. M.(1991), "Willingness to Pay and Willingness to Accept: How Much Can They Differ?," *Amer. Econ. Rev.* 81(3).
14. Holloway, G.(1996), "Safety and Quality Regulation and Stage of Distribution," *Amer. J. Agr. Econ* 78.