



참여형 인증제 동향과 시사점

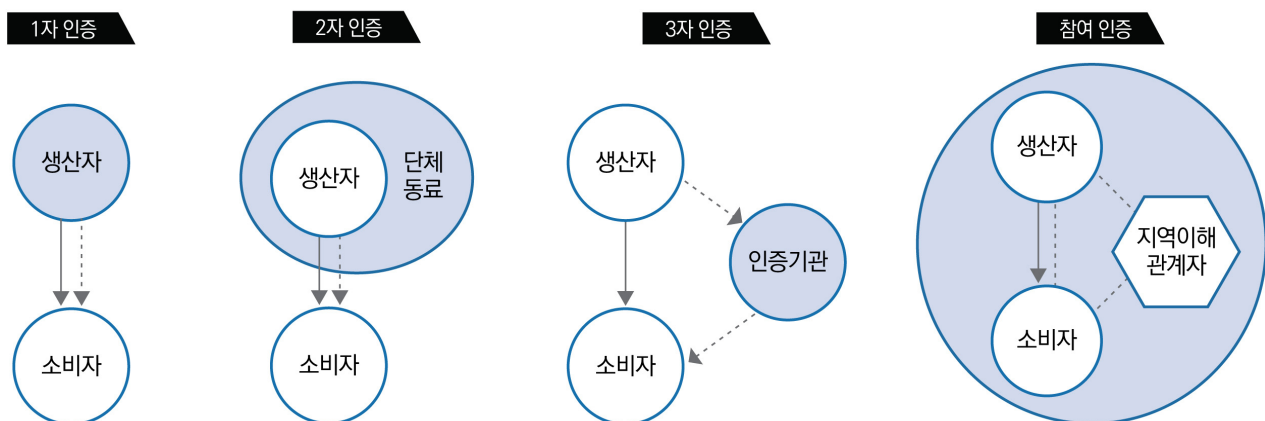
유 찬 희*

❧ 친환경 농업 축소에 대응하는 한편, 다양한 제도에서 도입되는 이행점검 (모니터링)의 효율성·효과성을 높이는 차원에서 참여형 인증제 방식 도입 및 확산 검토 필요 ❧

1 참여형 인증제 정의와 도입 경과¹⁾

- 참여형 인증제(Participatory Guarantee System, PGS)는 “지역과 관계를 맺고, 생산자·소비자 등 이해관계자 참여를 중시하면서, 제3자 인증(Third Party Certification) 테두리 밖에서 작동되는 독창적인 품질 보증 계획(initiative)”을 뜻함(Cifuentes et al. 2018).
- 참여형 인증제 용어와 개념 틀은 2004년 브라질에서 열린 대안 인증(Alternative Certification) 워크숍에서 본격적으로 논의되었음. 이 워크숍에서 여러 가지 ‘대안’ 유기농 인증 방식을 소개하고 논의한 결과 공통된 특성을 파악하였음. 참여형 인증제라는 용어 자체가 여러 가지 ‘대안’ 인증 방식이 공유하는 특징인 “생산자와 다른 이해관계자가 유기농식품 보장 과정에 적극 참여”한다는 뜻을 담고 있음(그림 1).

| 그림 1. 인증 주체별 인증 방식 비교 |



주: 1) ● 인증 주체, —> 농식품의 흐름, 인증 흐름을 뜻함.

2) 인증 주체는 생산자(1자 인증), 생산자 및 단체동료(2자 인증), 생산자 및 인증기관(3자 인증), 생산자-지역 이해관계자-소비자(참여 인증)임.

자료: 김우영·권승구(2020).

* 한국농촌경제연구원 연구위원(chrhew@krei.re.kr)

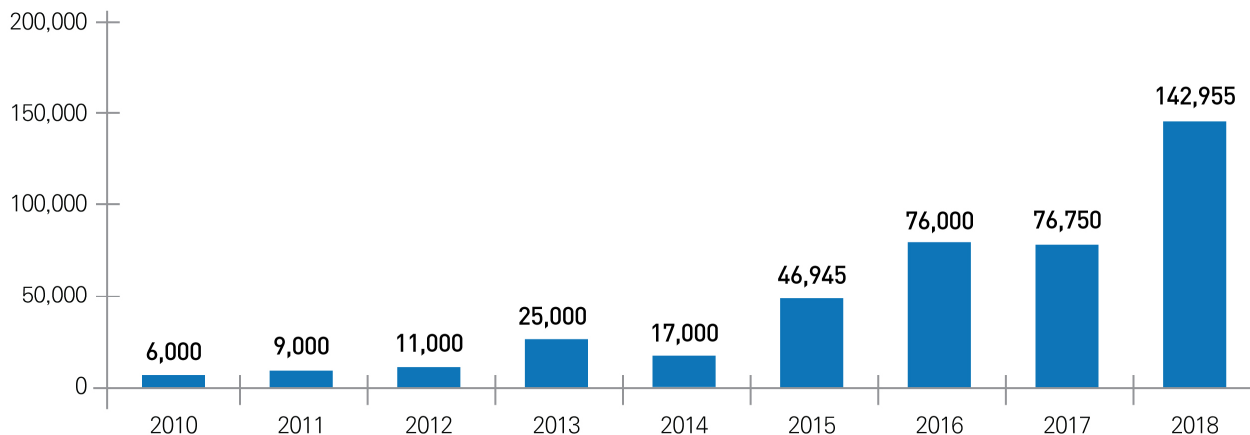
1) May(2008)와 Cifuentes et al.(2018)을 정리하였음.



참여형 인증제 동향과 시사점

- 참여형 인증제가 필요하다는 문제의식이 싹튼 이유 중 하나는 주된 인증 방식인 제3자 인증 방식이 지닌 한계 때문이었음.²⁾ 이러한 배경 속에서 참여형 인증제에 참여하는 생산자 수는 꾸준히 늘어 왔음(그림 2).

그림 2. 전 세계 참여형 인증제 참여 생산자 수(2010~2018년)



자료: Katto-Andrighetto et al.(2019), p. 161.

- 이 과정에서 참여형 인증제가 거둔 성과는 1) 먹거리 품질 향상에 기여, 2) 정치적 독립성 확보, 3) (생산자) 살림살이 개선과 사회 연결망 구축, 4) 보다 수평적이고 비용이 적게 소요되는 특성 덕분에 소규모 생산자가 쉽게 인증을 받을 수 있는 점 등으로 요약할 수 있음(Cifuentes et al. 2018).
- 참여형 인증제는 여러 나라에서 나름대로 발전해 왔고, 문화 차이나 유기농 생산자가 겪은 문제도 다른 식으로 제도에 반영되어 왔음.³⁾ 그럼에도 1) 기준과 규범, 2) 약속 또는 서약(pledges), 3) 문서화된 관리 시스템과 절차, 4) 생산자가 규약을 지켰는지 확인할 수 있는 기제(mechanism), 5) 표식(seals and labels), 6) 규약을 지키지 않았을 때 가하는 불이익은 공통점임. 이 6가지 특성은 참여형 인증제가 갖추어야 할 최소한의 조건으로 여겨지고 있음.
- 한국에서 참여형 인증제 도입 필요성을 검토할 만한 여건 변화 중 하나는 친환경 인증 규모 축소임. 국내 친환경 인증 농가 수와 면적은 2010~2020년 동안 각각 67.8%, 57.8% 줄어들었음(표 1). 더욱이 친환경 농업이 '쇠퇴'하는 가운데 “먼 시장을 대상으로 투입재를 친환경 자재로 대체하여 더욱 관행적인 작업을 진행하는 자본 축의 대응과 지역을 대상으로 다양한 생산물을 재배하는 소농들의 대응”을 뜻하는 이분화(burification)도 심화되고 있음(윤병선·서대교 2021).

2) 가령 제3자 인증은 유기농업에 담긴 본질과 철학을 제대로 반영하기 어렵고(Kaltoft 2001), 실제로 사회나 생태·환경에 기여하는 바를 평가하기보다는 정해진 투입재를 사용했는지 등에 방점을 두며(Rigby and Bown 2003; 김우영·권승구 2020에서 재인용), 표준화된 인증 조건이 까다로워 일부 또는 다수 농가가 인증을 받기 어려움. 이에 더해 “지역 단위에서 소규모 가족농이 환경에 인체에 부담을 주지 않는 투입재를 사용하여 생산한 다양한 농산물을 지역 시장에 공급한다는 유기농업의 원칙이 무너지고 이른바 ‘관행농업화(conventionalization)’, 상업농화하고 있다”는 우려가 늘어난 점도 영향을 미쳤음(허장 2007).

3) 국가별 사례는 IFOAM(2008)을 참고하기 바람.



참여형 인증제 동향과 시사점

표 1. 국내 친환경 농산물 인증 추이

연도	구분	합계	유기농산물	무농약농산물	저농약농산물
2010년	건수(건)	24,288	2,962	12,602	8,724
	농가수(호)	183,918	10,790	83,136	89,992
	면적(ha)	194,006	15,517	94,533	83,956
	출하량(톤)	2,215,521	122,243	1,039,576	1,053,702
2020년	건수(건)	28,435	8,102	20,333	0
	농가수(호)	59,249	23,750	35,499	0
	면적(ha)	81,827	38,540	43,286	0
	출하량(톤)	495,794	137,781	358,013	0

자료: 친환경 인증관리 정보시스템. (https://www.enviagro.go.kr/portal/info/Info_statistic_cond.do) (검색일: 2021.10.18.)

2 참여형 인증제의 핵심 요소⁴⁾

- 참여형 인증제를 이루는 핵심은 참여(participation), 비전 공유(a shared vision), 투명성(transparency), 신뢰(trust), 수평성(horizontal)임.

2.1. 참여

- 참여는 참여형 인증제의 핵심임. 구체적으로 1) 생산자, 소비자, 유통업자, NGO 등 주요 이해관계자가 참여형 인증제 초기 설계와 운영 과정부터 관여하고, 2) 참여형 인증제를 운영할 때는 이해관계자가 의사결정 과정에도 참여함.
- 참여 과정에 적용하는 원칙은 다 같이 책임을 저서(collective responsibility) 참여형 인증제가 확실하게 인증 기능을 하게끔 하는 것임. 함께 책임을 지려면 1) 참여형 인증제 소유권을 공유하고(shared ownership), 2) 인증 제도를 개발하는 과정에 다양한 이해관계자가 참여해야 하며, 3) 참여형 인증제 작동 원리를 이해하고, 4) 생산자-소비자-기타 이해관계자가 직접 소통하여야 함.
- 무엇보다 생산자가 의사결정 과정("누구를 인증할까?")에 직접 참여해야 하고, 동시에 중요한 이해관계자여야 한다는 점이 핵심임. 소비자도 의사결정 과정에 참여하면 이상적이지만, 유통 방식(직거래 여부 등), 소비자 단체 조직화 정도, 참여 가능성 등에 따라 참여 정도가 달라질 수 있음.⁵⁾

4) May(2008)를 정리하였음.

5) 브라질 Ecovida에서는 소비자가 윤리 위원회(Ethics Committee) 일원으로 참여 인증 활동(검사 과정 포함)을 모니터링할 수 있음. 뉴질랜드에서도 소비자가 참여 인증 회원이나 위원회 위원 역할을 맡거나 검사 과정을 참관할 수 있음.



참여형 인증제 동향과 시사점

2.2. 비전 공유⁶⁾

- 핵심 이해관계자들이 비전을 공유해야 참여형 인증제가 이루고자 하는 바를 담은 핵심 원칙을 함께 지지(collectively support)할 수 있고, 생산 기준을 만들고 참여형 인증제 운영 방식을 설계할 수 있음.

2.3. 투명성

- 모든 이해관계자가 현재 인증제가 어떻게 기준을 정했고, 절차를 진행하며 의사결정을 내리는지 정확히 알아야 투명성을 갖출 수 있음. 이는 참여자에게 참여형 인증제 운영 방식을 기본적인 수준에서 알고 있거나 알 수 있는 방법을 제공해야 한다는 뜻임. 특히 생산자가 적극적으로 모임이나 워크숍에서 정보를 교환하고, 내부 검사 과정(peer review)과 의사결정 과정에 참여해야 함.

2.4. 신뢰

- 참여형 인증제의 근간은 생산자가 신뢰받을 수 있고, 유기 인증 시스템이 이러한 신뢰를 전달하고 확인할 수 있다는 믿음임. 어떠한 식으로 이러한 믿음을 반영할지는 전적으로 참여형 인증제에 참여하는 집단의 문화적 특성(factors culturally specific to the PGS group)에 달려 있음.
- 믿음(trustworthiness)을 실천하는 기제는 스스로 선언(생산자 서약)을 하거나 문서에 서명하는 방식일 수도 있고, 생산자 단체라면 단체 서약(구두 또는 문서 형태)을 할 수도 있음. 어떤 방법을 쓰건, 핵심 이해관계자의 결정을 따라야 하고, 언제든지 서약 기록을 확인할 수 있어야 함.

2.5. 수평성

- 참여형 인증제는 민주주의 구조 속에서 참여자가 다 함께 책임을 지는 방식을 지향함. 책임을 공유하고 돌아가면서 책임을 지고, 생산자가 다른 농장 내부 검사 과정에 직접 참여하며, 의사결정 과정에서 투명성을 지키는 것이 핵심임.

6) 비전은 유기농산물 생산이 될 수도 있지만, 반드시 여기에 국한될 필요도 없음. 예를 들어 기준과 관련된 목표, 사회 정의, 공정 무역, 생태계 보호, 지역 공동체 자율성 확보 등도 비전이 될 수 있음.



참여형 인증제 동향과 시사점

3 해외 사례⁷⁾

- 브라질 Ecovida에서는 참여형 인증제를 추진하려는 강력한 사회-경제적 동기가 있었음. 즉, 농촌 지역 빈곤층이 시장에 접근할 수 있게 하고 대규모 상업농과 공장형 농업에 대한 대안을 마련하여 사회 정의를 시행해야 한다는 생각이 널리 퍼져 있었음. 이에 비정부 기구, 지자체, 종교계, 먹거리 협동조합, 생산자 단체가 참여형 인증제 발전 과정을 지지했고, 이 운동은 2001년 공식화되었음. 브라질 농림부와 Ecovida 네트워크가 개발한 Normative Instruction n. 007이 Ecovida 네트워크 기준이 되었음. Ecovida 네트워크는 생태적으로 생산한 먹거리는 기술 표준을 넘어 농업 생태 원칙, 사회 통합, 환경 보호, 건강한 먹거리 생산까지 아우른다는 신념을 확산시켰음.
- 뉴질랜드 유기농업 단체(Organic Farm New Zealand, OFNZ)가 결성된 주요 동기는 보다 경제적 성격을 지님. 생산자는 지역 시장에서 쓸 수 있는 유기농 라벨을 받고 싶어 했지만, 제3자 인증기관의 비용을 감당하기 어려웠음. 이에 비정부 기구인 Soil and Health Association에서는 뉴질랜드 정부 재정 지원을 받아 참여형 인증제 개발에 앞장섰음. 5개 지역에서 시범 사업을 실시한 뒤 2002년 OFNZ를 출범시켰음. OFNZ는 IFOAM에서 승인한 인증업체인 BIO-GRO NZ의 기준을 준용했고, 동시에 자체적인 규범(준수 기준)을 마련했음.
- 인도에서는 비정부 기구가 공동체 발전과 유기농업이라는 의제에 관여하면서 참여형 인증제 논의가 시작되었음. 비정부 기구는 참여형 인증제를 시행하면 가난한 농민 수백만 명이 인증을 받을 기회가 될 수 있다는 점을 깨닫고, 비정부 기구인 PGS Organic India Council가 결성되었음. 이 기구는 National Standards for Organic Produce(NSOP)를 준용하고 기관 4곳과 협력하여 다수 지역에서 참여형 인증제 시범 사업을 실시하였음. 이 과정을 거친 뒤 참여형 인증을 2007년부터 정식으로 실시하였음.
- 프랑스 Nature & Progres(N&P)는 프랑스와 유럽에서 유기농업을 본격적으로 인지하기 전인 1980년대부터 일종의 참여형 인증제를 마련했음.⁸⁾ 2005년 IFOAM은 유럽에서 집단 인증 시범 프로젝트를 진행하면서 Internal Control Systems(ICS) 방식으로 제3자 집단 인증이 작동하는지를 실험했음. N&P도 Tarn 지역 단체가 이 프로젝트에 참여하여, 기존 참여형 인증에 내부 검증 시스템(Internal Control Systems)을 더하여 시행했음.

7) May(2008)를 정리하였음.

8) 이 당시 참여형 인증제는 일종의 지역과 공동체에 기반한 인증 시스템 형태였음.

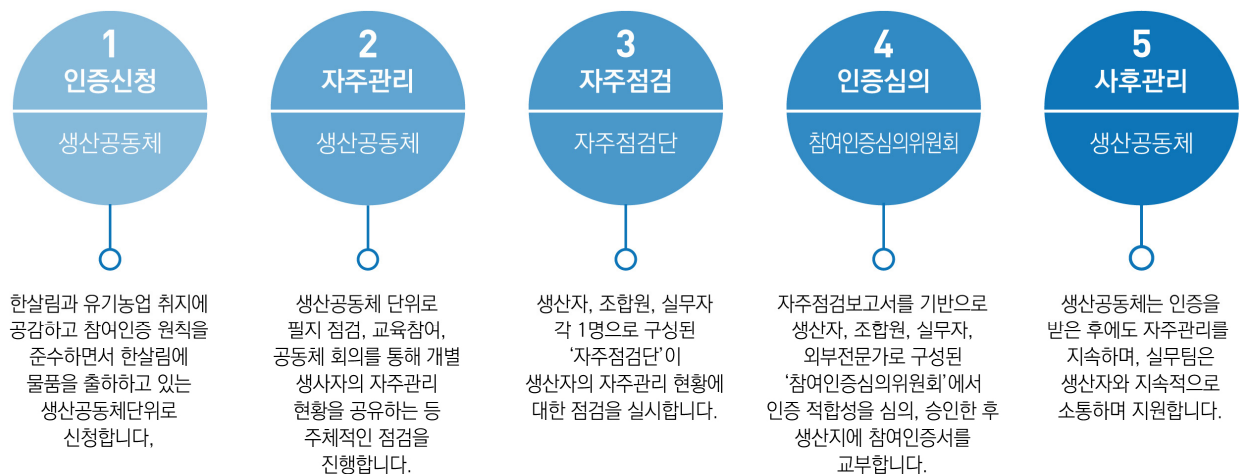


참여형 인증제 동향과 시사점

4 국내 사례

- 국내에서는 한살림을 중심으로 참여 인증제를 시행하고 있음. 한살림참여인증은 “생산·소비의 주체들이 참여하는 인증으로서, 생산공동체는 주체적으로 생산·관리하고 조합원은 점검 활동에 적극 참여하여 생산 과정을 중심으로 함께 살피는 생산자와 소비자의 상호신뢰를 바탕으로 만들어진 한살림의 독자적인 생산·품질관리체계”로 정의됨(한살림참여인증 홈페이지).⁹⁾
- 2020년 기준 한살림참여인증에 참여한 공동체는 30개소(415농가, 개별 생산자 13명 포함)임(한살림 2021: 8). 참여인증은 단계별로 다양한 이해관계자가 관여하면서 이루어짐<그림 3>.

그림 3. 한살림참여인증 진행 방식



자료: 한살림참여인증 홈페이지.(<https://hansalimpgs.modoo.at/>) (검색일: 2021.10.19.)

- 2020년까지 참여인증 활동을 전개하면서 일정 정도 성과를 거두었지만, 개선할 과제 역시 남아 있음<표 2>.

표 2. 한살림참여인증제 종합 평가 결과(2020년)

성과	개선 과제
- 생산공동체의 주체적 관리 내실화, 참여자 간 정보 교환 및 농장 방문 등이 효과 발휘 - 참여한 생산자들의 긍정적 평가 증가 - 공동체 역량 강화 효과 및 향후 보완할 부분에 대한 공감대 형성 - 조합원 점검원(소비자)의 평가도 개선	- 사무국장 등의 업무 부담 경감 필요 - 다른 인증과의 차별성 확보 필요 - 기본 여건이 갖추어지지 않은 공동체는 안정화까지 시간과 노력 필요 - 제3자 인증을 불가피하게 병행해야 하기에 인증 부담 가중 - 소비자가 참여할 수 있는 기회 확대 필요

자료: 한살림(2021), pp. 39~40을 참고하여 작성.

9) 한살림은 2011년 자주인증제도(현재 참여인증 제도)를 부분적으로 도입한 뒤, 점진적으로 발전시켜 왔음. 2019년에는 제도 이름을 '한살림참여인증'으로 바꾸었음(한살림 2021: 6).



참여형 인증제 동향과 시사점

5 시사점

- 참여형 인증제는 국내 친환경 농업 부문이 직면한 이러한 ‘위기’를 극복하는 방편 중에 하나로 자리매김할 수 있음. 보다 구체적으로 생산자의 역량을 강화하고 인증 부담을 줄이는 한편, 생산자와 소비자를 비롯한 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 공론의 장이 될 수 있기 때문임. 특히 초기 단계에서 참여, 비전 공유, 신뢰 등이 중요한 관건이 될 수 있다고 판단함.
- 따라서 국내 친환경 농업 축소에 대응하는 한편, 다양한 제도에서 도입되는 이행점검(모니터링)의 효율성·효과성을 높이는 차원에서 참여형 인증제 방식 도입 및 확산을 검토할 필요가 있음.
- 참여형 인증제를 도입했을 때 효과를 발휘할 수 있는 부문은 친환경 농업에만 국한되지는 않을 것임. 인증 과정(모니터링)에 들어가는 부담을 줄이면서 ‘공동체에 속한 이가 보고 있다는 사실만으로도 기회주의적 행동을 자제하게끔 하는 효과’(정승진 2008)에 힘입어 모니터링 비용까지 줄일 수 있기 때문에, 2020년 도입된 공익직불제와 관련된 모니터링, 2021년 8월 개정된 「농지법」에 따라 설치될 농지위원회의 활동, 참여형 물관리 등 다양한 분야에도 접목하고자 시도해 볼 수 있다는 점에서 의의를 지님.



참여형 인증제 동향과 시사점

참고문헌

- 김우영·권승구. 2020. “유기농산물 참여인증시스템(PGS) 특징 연구.” 한국식품유통학회 동계학술발표논문집: 55-79.
- 윤병선·서대교. 2021. “한국 친환경 생산농가의 이분화에 관한 연구.” 『산업경제연구』, 34(2): 263-282. DOI: <http://dx.doi.org/10.22558/jieb.2021.4.34.2.282>.
- 정승진. 2008. “20세기 한국의 열린 촌락, 닫힌 공동체의 이미지- 농민의 행위 패턴을 둘러싼 진화적 게임이론의 모색.” 『한국경제연구』, 22: 5-27.
- 한살림. 2021. 『2020 한살림참여인증 평가보고서』. 한살림.
- 허장. 2007. “유기농업의 “관행농업화”와 위기에 관한 논의.” 『농촌경제』, 30(1): 1-30.
- Cifuentes, M. L., C. R., Vogl, and M. C., Padilla. 2018. “Participatory Guarantee System in Spain: Motivations, achievements, challenges and opportunities for improvement based on three case studies.” Sustainability, 10(11): 4081.
- Katto-Andrighetto, J., C. Kirchner, F. M. e Castro, and F. Varini. 2019. “Participatory Guarantee Systems in 2018.” In Willer, H. and J. Lemoud(Eds). 『The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2019』. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM Organics International: 161-166.
- IFOAM. 2008. 『Participatory Guarantee Systems: 5 case studies from Brazil, India, New Zealand, USA, France』, IFOAM Organics International
- Kaltoft, P. 2001. “Organic farming in late modernity at the frontier of modernity or opposing modernity?” Sociologia Ruralis, 41(1): 146-158. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00174>.
- May, C. 2008. 『PGS Guidelines: How Participatory Guarantee System can develop and function』. IFOAM Organics International
- Rigby, D. and S. Bown. 2003. “Organic food & global trade: Is the market delivering agricultural sustainability?” Discussion Paper, ESEE Frontiers II Conference, February 2003.

〈참고사이트〉

- 친환경 인증관리 정보시스템(https://www.enviagro.go.kr/portal/info/Info_statistic_cond.do)(검색일: 2021.10.18.)
- 한살림참여인증. (<https://hansalimpgs.modoo.at/>) (검색일: 2021.10.19.)