

유럽연합 식품안전관리체계 개편 동향

박기환 교수 / 중앙대학교 식품공학과

우리나라 식품 안전의 전반적인 수준은 정부 당국의 식품안전사고 예방을 위한 꾸준한 노력에 의해 과거에 비해 크게 향상되었으나, 식품안전에 대한 국민들의 관심과 기대치는 날로 증가하고 있다. 2004년 불량만두 파동과 2005년의 김치파동, 그리고 2006년의 급식사고는 수사당국, 식약청을 비롯한 식품관련 정부부처, 그리고 그것을 보도한 언론에 커다란 숙제를 남겼다. 이들 사건은 국민들에게 다시 한 번 먹거리에 대한 끊임없는 불안을 조성하였으며, 해당업체에게는 매출감소와 도산 등 커다란 아픔을 남겼다. 2005년도 최대의 뉴스로 김치파동과 조류독감 등 식품안전 문제를 1위로 꼽는 등 식품안전이 차지하는 전체 사회의 영향은 그 어느 때보다 높다고 하겠다. 되풀이 되는 식품안전사고를 경험하면서 국민들과 언론의 식품안전대책에 대한 불만과 불신이 가중되고 있는 가운데 국민들은 당국의 식품안전에 대한 인프라 구축과 관리체계의 개선을 거듭 요구하고 있고, 이러한 국민들의 요구에 부응하기 위해 현재 식품안전관리의 일원화에 대한 논의가 국회의 최종 결정을 앞두고 있는 상황이다. 따라서, 국내에서도 생산에서 유통까지 모든 단계에서 위해물질을 차단하고, 문제를 사전에 탐지하여 신속한 조치를 할 수 있도록 식품 안전관리 시스템을 과학적이고 체계적으로 개편하기 위해 그 동안 식품안전체 설치를 위해 가장 많이 언급이 되었던 EU의 최근 식품안전관리 체계의 개편 동향을 살펴보고자 한다.

I. 유럽연합의 구성 및 운영

1. 유럽연합의 역사

제2차 세계대전을 겪고 난 이후, 세계 평화를 위해서는 유럽의 단합이 중요하고, 이를 위해 프랑스와 독일 간의 적대적 관계를 청산하기 위한 첫 실행 단계로 프랑스와 독일에서 생산되는 석탄과 철강을 전량 단일 기구의 관리하에 두고 유럽 내의 다른 국가들도 참여할 것을 프랑스의 슈만이 제안하였다(슈만선언, 1950년 3월 9일). 이에 따라, 프랑스, 독일, 이탈리아와 베네룩스 3국(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)이 참여하여 1952년 결성한 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC)가 유럽연합의 모체이다. ECSC의 성공으로 회원국들간의 협력은 다른 분야로까지 확대되어 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)와 유럽핵에너지공동체(European Atomic Energy Community, Euratom)가 1958년 창설되었다.

각 공동체별로 따로 수행 되는 불편함과 비능률 문제를 해결하기 위해 기관들을 통합하기로 결정하여 1967년 각각의 의결기구와 집행기구가 하나로 통합된 유럽공동체(European Communities, ECs)가 출범하였다. 1986년 유럽시장의 단일화를 완성하기 위한 단일유럽법(Sing Europe Act)이 제정된 후, 1992년 유럽연합조약(Treaty on European Union) 또는 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의해 유럽공동체(European Community, EC)로 공식 개칭되어 오늘날에 이르고 있다. 또한 유럽의 모든 개별 공동체 조직들을 유럽연합이라는 하나의 큰 틀 속에 포함시키기로 합의하고 체결한 마스트리히트 조약에 따라 유럽연합(European Union, EU)이 1993년 11월 1일 출범하게 되었다.

유럽연합은 초기 6개국에 1973년 덴마크, 아일랜드, 영국이 참여하고, 1981년 그리스, 1986년 포르투갈, 스페인이 가입하여 유럽공동체 구성의 12개국이 되었다. 이후 1995년 오스트리아, 핀란드, 스웨덴이 가입하였고, 2004년 10개의 신규 회원국(체코, 키프러스, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아)이 참여하여 현재 25개의 회원국을 가지고 있고, 불가리아와 루마니아가 2007년 가입이 예정되어 있고, 터키, 크로아티아, 마케도니아가 가입을 신청하였거나 가입 협상을 진행 중에 있다.

2. 유럽연합의 기구

유럽연합을 움직이는 기구는 모두 10여개에 이르는데, 이 중 유럽연합의 주요 정책을 결정하고 이를 집행하며, 이의 결과를 판단하는 즉, 유럽연합의 입법, 행정, 사법권을 행사하는 핵심적인 기구로는 집행위원회(European Commission), 이사회(European Council of Ministers), 유럽의회(European Parliament), 유럽사법재판소(European Court of Justice)를 들 수 있다.

유럽연합의 입법과 정책 수립에 관한 권한, 정책의 집행과 예산 및 재정의 관리, 회원국가들의 규정 준수 여부에 대한 감독 기능을 수행하는 유럽연합의 중심기구가 **집행위원회**이다. 집행위원회는

각 국가에서 1명씩 임명되는 총 25명의 위원으로 구성되며 임기는 5년(연임 가능)이다. 종전에는 인구 규모가 큰 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인에서는 2명의 위원을 가지고 있었으나, 2001년 니스조약의 합의에 따라 2004년부터는 국가당 1명의 위원을 두도록 되었으며, 그 상한은 27명으로 제한되어 있다.

집행위원회는 각료회의의 결정을 집행하는데 행정의 효율을 위해 17개의 정책(Policies) 담당, 6개의 대외관계(External Relations) 담당, 5개의 일반업무(General Services) 담당, 그리고 10개의 내부업무(Internal Services)를 담당하는 사무총국(Directorates General, DG)을 가지고 있다.

3. 유럽연합의 입법 유형

유럽연합의 시민들에게 국가의 법원에 앞서 유럽연합의 법률에 직접 호소할 수 있는 권한을 부여하는 것의 직접적인 효과는 다섯 가지의 유형 **규정(Regulations)**, **명령(Directives, 지침, 지시)**, **결정(Decisions)**, **권고(Recommendation)** 및 **의견(Opinions)** 으로 구분될 수 있다. 규정은 그 자체로서 완전하게 회원국 내에서 효력을 발생하는 조항이라는 의미로 해석이 되고, 명령은 보편적 적용의 성격을 갖지 않아 자동적으로 모든 회원국들을 상대로 적용되는 것이 아니므로 명령의 권리와 의무는 각 회원국의 적정한 국내 입법 등의 절차를 거쳐야만 비로소 그 효력을 갖게 된다. 결정은 개별적인 사안에 대하여 각료회의나 집행위원회가 내리는 것으로 관련된 개인, 기관 및 국가에 대하여 그 사안에 관하여 법적인 구속력을 가진다. 효력을 발생하기 위해 회원국들의 별도 입법조치가 필요하지 않다는 점에서 규정과 비슷하다고 할 수 있다. 권고나 의견은 법적인 구속력은 없으며 단지 참조하라는 정도의 의미만 가진다. 그러나 법적인 중요성이 아주 없는 것은 아니다. 이 외 공동체의 각 기관들에 의해 발령되는 각종 지침(Guidelines)이나 행동수칙(Codes of Conduct)도 법원의 판례와 함께 연성법률(Soft Law)로 구분할 수 있다.

가. 공동체 법규와 회원국 법률의 우열

공동체 법규범이 갖는 법률적 지위와 효력에 관하여 유럽재판소는 공동체의 규범에는 회원국들뿐만 아니라 그 시민들에게까지도 경우에 따라 권리의무를 직접 발생시킨다는 이른바 직접효과(direct effect)의 원칙과 또한 공동체 법률과 회원국의 그것이 충돌할 경우에는 전자가 우선한다는 이른바 우위성(supremacy)의 원칙을 확립하였다.

회원국들이 공동체 법률을 위반하였거나, 의무를 이행하지 않을 경우, 집행위원회는 사실관계를 조사하고 유럽재판소에 제소할 수 있는 권한을 가지고 있다. 특정회원국이 공동체 법규상의 의무를 위반한 혐의가 있다고 인정되면 당해 국가의 관련 당국과 집행위원회는 비공식적 대화에 들어간다. 이 단계는 매우 중요한데 사실 위반 사건의 상당부분이 이 단계에서 해결되어 집행위원회의 더 이상의 개입 필요성이 없어지기 때문이다. 이것은 위반 사례의 많은 경우가 회원국들의 무지나 오해에서 비롯된 까닭에 이런 상황에서 비공식 대화만으로도 당해 회원국들은 즉시 위반행위를 시정하게

된다. 위반혐의사실이 이 단계에서 시정되지 않으면 집행위원회는 공식 서한을 발송하여 위반사항을 적시함과 아울러 상당한 기한을 두고 이때까지 의무를 준수토록 통지한다. 이 기한까지도 위반행위의 시정이 이루어지지 않으면 집행위원회는 당해 회원국이 어떻게 공동체 법률을 위반하였는지 그리고 위반사실을 시정하기 위한 적당한 기간이 명시된 '적발소견서(reasoned opinion)'를 발부하게 된다. 명시된 기한 내에 위반 행위가 고쳐지지 않으면 집행위원회는 유럽재판소에 사안을 제소함으로써 사법적 절차를 진행하게 된다. 이 단계에서도 재판소의 최종 판결이 나오기 전까지 집행위원회와 회원국 사이의 화해로 사건이 종결될 수도 있다. 유럽재판소는 회원국이 의무를 위반하였다고 인정되면 위반사실을 선언하고 즉시 위반행위를 시정할 것을 요구하는 판결을 내리게 된다. 집행위원회는 위 판결에 따라 위반 국가에 대한 추가적인 이행조치를 취하도록 하고 여기에서도 시정되지 않을 경우에는 적정한 벌금을 부과할 수 있다. 만일 벌금의 납부마저 거부하는 경우에는 각료회의에서의 의결권 제한이나 유럽연합 차원의 보조금 지급 삭감 내지 동결을 조치할 수 있으나 아직까지 벌금 납부를 거절한 사례는 없다.

나. 후보회원국들의 법령 통일 추진

유럽연합에 가입하고자 하는 국가들은 회원국이 되려면 현행 유럽연합의 회원국으로서의 준수의무에 대한 적응을 사전에 시작하여야 한다. 후보국으로 지정이 되면 식품수의국 등에서 유럽연합의 의무 준수 등에 대한 평가를 거쳐 일정 자격 요건이 충족되면 회원예정국이 될 수 있다. 신규회원국이 되었을 때 기존 회원국과의 차이를 줄이기 위해 집행위원회는 후보회원국들을 위한 재정지원 등의 지원프로그램을 시행하고 있다.

1) 가입절차(Accession Process)

유럽연합에 가입하기를 원하는 국가는 유럽연합조약(Treaty of European Union) 49조에 따라 회원국 자격을 신청할 수 있다. 그러나, 후보국 가입은 1993년의 코펜하겐 합의(Copenhagen European Council)에서 정한 가입기준을 만족시켜야만 가능하다. 회원국이 반드시 만족시켜야 하는 기준은 1) 정치적으로 소수민족을 보호하고, 인권보호, 민주를 보장하는 안정된 제도를 가져야 하고, 2) 유럽연합의 시장체제에 맞는 시장경제기능을 가져야 하며, 3) 정치적, 경제적, 화폐 통일의 목적을 고수하는 회원국의 의무를 준수할 능력이 있어야 한다. 가입기준은 1995년 12월의 마드리드 합의(Madrid European Council)에서 한층 강화되어 4) 유럽연합의 법률 전체(acquis communautaire)를 회원국의 입법에 채택하여야 하고, 더불어 실질적으로 반영되도록 회원국의 행정조직과 법률 구조에 적용시켜야 한다.

2) Phare Programme

후보국들이 회원국의 자격을 갖추 수 있도록 법률 개정, 재정 지원 등의 지원 프로그램(pre-accession strategy)을 운영하고 있다(DG Enlargement). 유럽연합이 재정지원을 하는 3개의 사전가입

수단 중 하나가 1989년 폴란드와 헝가리를 돕기 위해 만들어진 Phare 프로그램이다. Phare 프로그램은 National Programmes, Cross Border Co-operation (CBC), Multi Country & Horizontal Programmes의 세 영역으로 되어 있다. 현재 10개국 이 프로그램에 들어 있고, 이중 8개국은 2004년 신입회원국이 되었고, 불가리아와 루마니아는 2007년 가입 예정이다. 서발칸국들을 재정적으로 지원하기 위해서는 2001년 새로이 CARDS 프로그램이 도입되어 있다. Phare 프로그램을 통해 유럽식품안전청(EFSA)은 식품 및 사료의 안전성에 관한 문제를 해결하기 위해 불가리아 및 루마니아 정부와 함께 일을 하고 있다. 이들 정부와 공동으로 EFSA는 식품사고, 위기관리, 위해정보교류 등에 대한 시스템 구축과 조직 구성에 대한 협의를 하고 있다.

II. 유럽연합의 식품안전관리체계

1. 유럽연합 식품안전관리체계 변천사

식품안전 분야에 대한 입법활동은 1960년대 시작되어 1990년대 들어 단일시장체제가 도입되면서 더 강화되었다. 1996년 3월 영국에서 육골분 사료에 의한 신종 인수공통전염병(광우병)의 발생을 계기로 유럽연합 소비자들의 식품안전에 대한 신뢰가 흔들리자 유럽연합에서는 소비자의 식품안전에 대한 신뢰도를 높이기 위해 식품안전관리체계의 개편 방안을 강구하기 시작하였다. 1997년 2월 집행위원회의 의장은 유럽의회에 식품안전의 투명성 제고를 위한 조직·기능 개편 계획을 보고하였다. 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, EFSA)을 설립하여 과학적 위해 평가 기능을 이관하고, EC 농림총국(DG-AGRI)에서 수행하던 수의·식물위생 검사관리를 보건·소비자보호총국(DG SANCO) 소속 식품수의국(Food and Veterinary Office, FVO)으로 이관하는 등 주요 내용을 담고 있다. 이는 생산부서의 안전 관리 기능을 동시 수행하는데 따른 이해 상충으로 광우병 발생을 적기에 관리하지 못해 유럽전역으로 확산됨에 따라 입법, 과학적 평가, 검사(Inspection), 정보 공개 기능을 생산부서에서 분리하는 방안을 기초로 수립되었다.

생산과 안전관리 기능을 분리하여 이해 상충 발생을 원천 차단하고 ‘농장에서 식탁까지’의 소비자 중심의 식품안전관리체계 개편을 추진하여 그동안 사각지대였던 사료 위생(Feed Hygiene) 관리를 식품안전관리에 포함시켰다. 이로 인해 보건총국이 사료, 식물위생, 동물복지 등 농·축산 사료 관련 관리 업무를 실시하고, 생산자보다 소비자 건강보호를 우선 고려하는 체계로 개편하고 생산부처가 생산자 보호에 전념할 수 있도록 생산과 안전 관리를 분리하였다. 광우병 발생이후 식품안전 관련제도 및 관리체계 개선의 지속적 추진의 결과로 2000년 1월 유럽식품안전청 설립 등 향후 추진할 계획(80개 조치)과 적용 원칙(사전예방, 농장에서 식탁까지) 등 향후 관리체계 개편방향을 식품안전백서를 통해 천명하였다.

2006년 1월 1일부터 유럽연합에서 통합식품위생규정(Food Hygiene Package)이 발효되었다. 유럽연합의 통합식품위생규정의 최대 목표는 실추된 소비자의 신뢰를 회복하는 것으로서, 동물사료와 식품

의 안전에 대한 규정 제정, 건전한 과학적 근거에 의한 의사 결정, 법령의 실행과 관리의 영역에 대한 전략을 포함하고 있다. 과학적 근거에 의한 의사 결정을 위해 유럽식품안전청이 설립되었고, 법령의 준수와 관리는 식품수입국이 역할을 맡고 있다. 또한 과학적 근거가 불충분하더라도 소비자에 대한 위해 가능성이 있을 경우 관리할 수 있는 사전예방조치원칙도 법령에 반영하였고, 전통식품의 유통 판매에 대한 예외 조항을 두고 있다. 집행위원회는 2006년 7월 유럽연합내의 식품 및 급식산업을 위한 약 400개의 지침(good practice guides) 데이터베이스를 출간하였다.

2. 신규 도입된 EU 통합식품위생규정 세부 내용

가. 통합식품위생규정의 특징

2006년 1월 1일자로 발효된 유럽연합의 통합식품위생규정(Food Hygiene Regulation)은 기존의 17개 지침(Directive)들을 전부 통합하여 모든 회원국에 적용되는 규정을 신설하고, 지침과 관련된 회원국들의 국내 규정들을 전부 폐지하도록 하였다. 이로 인해 1964년부터 유럽의 회원국별로 소비자를 보호하면서 식품위생을 관리하던 식품위생지침 중 동물위생규정인 Directive 72/461(신선육), 80/215(육제품)와 91/494(가금육)를 제외한 14개의 지침이 새로운 통합규정으로 대체되었다. 규정 일치의 목적은 유럽연합 전 지역에서 제품의 안전하고 자유로운 순환을 통해 회원국가내 판매를 위한 동일한 요구조건을 적용하기 위함이다. 소비자 보호를 위해 가장 중요하다고 판단하여 “추적관리제도”를 도입하였고, 수입식품들도 유럽연합 내에서 생산되어 유통되는 제품과 동일한 규격과 기준을 갖추도록 하여 동물유래식품은 법령에서 규정하고 있는 동물위생과 공중위생의 조건을 만족해야만 수입이 가능하도록 하였다. 통합법령은 기존의 유럽연합 식품위생규정을 현대화하고, 강화하고, 단순화하였다. 또한 1차 생산에서부터 최종소비자에게 판매 또는 공급되는 식품유통 전 단계에 걸쳐 효과적이고 균형잡힌 관리를 적용하고, 국민보건의 보호에 필요한 것들에 대한 중점적인 관리를 하고자 하였다. 식품을 안전하게 생산하는 것이 식품영업자들의 첫 번째 책임이라는 것을 명확히 하였다. 하지만, 유럽연합의 회원국들의 특성을 고려하여 식품위생법령의 적용에 예외를 두었다. 도서지역 생산 식품과 전통식품 생산 및 방법 등에 대한 자율성 보장을 위한 예외 조항을 신설한 것이다.

회원국의 법령에 직접적으로 영향을 미치는 유럽연합의 규정은 1) Regulation(EC) 852/2004가 식품 위생, 2) Regulation(EC) 853/2004가 동물유래 식품에 대한 특정위생규칙을 담고 있고, 3) Regulation(EC) 854/2004는 식용목적으로 생산되는 동물유래 식품에 대한 공식관리 조직에 대한 특정 규칙을 담고 있다. 852/2004에는 모든 식품영업자들이 지켜야 할 일반위생조건이 담겨 있고, 852/2004를 보충하는 853/2004는 동물유래 식품을 취급하는 식품영업자들을 위한 조건이 담겨 있다. 이 통합식품위생규정에 농장에서 포크까지의 식품안전 접근을 농장주와 농부를 포함하는 일차 생산자를 포함하여 처음으로 소개하고 있다. Regulation 178/2002에서 식품법령에 대한 일반원칙과 조건을 제시하여 EFSA의 설치와 식품안전문제 해결 절차에 대해 제시하였고, 동물보건과 동물복지에 관한 규칙과 사료와 식품에 대한 법의 준수를 검증하기 위한 공식적인 관리에 대한 내용은

Regulation 853/2004(Official Feed and Food Control, OFFC)에서 다루고 있다. 기존의 유럽연합규정에서 폐지되는 내용을 Directive 2004/41/EC에서 기술하고 있고, Directive 2002/99/EC는 동물유래식품의 생산, 가공, 분배 및 수입에 적용되는 동물위생규정지침이다. 동물유래 식품을 취급하는 모든 식품영업자들은 영업의 형태에 따라 정부나 지방자치단체의 관련 기관에 반드시 승인(approved)을 받아야 하고, 비동물성 식품을 취급하는 영업자들도 등록(registered)을 하여야 한다. 일차 생산자를 제외하고 모든 식품영업자들은 HACCP 원칙을 공정에 적용하고 관리하여야 한다.

통합식품위생법령을 적용하기 위한 추가 조치들로 식품에 대한 미생물 기준(Regulation 2073/2005), 다른 규정에 제시된 특정식품과 조직, 법령의 훼손, 개정 등에 대한 적용 기준(2074/2005), 육류의 trichinella의 공식관리(2075/2005), 통합규정 적용의 과도기 조정(2076/2005) 등이 제시되었다. 이들 법령 내용에 대한 이해를 돕기 위해 회원국들은 안내서를 만들어 배포하고 있다.

나. 교육·훈련

식품 사고 발생과 식품 무역의 확대, 소비자의 더 많은 정보 획득 등으로 인해 최근 식품안전에 대한 관심이 고조되고 있다. 이러한 환경 변화는 식품안전관리가 어떻게 수행되고 있는 지에 대한 고찰을 필요로 한다. 유럽연합의 법령 개혁은 회원국들의 식품법과 관리체계를 표준화하고자 하는 것이다. 이 개혁의 목적을 달성하기 위해서는 회원국들의 식품안전관리 담당자들이 새로운 규정을 잘 알고 있어야 하므로, 이를 위해서는 훈련이 필수 요소이기 때문에 DG-SANCO에서 “Better Training for Safer Food”를 발의하게 되었다. 이 발의의 목적은 모든 국가의 담당자들이 최신 공동체 법률을 이해하고 균일하고 효과적인 관리를 하도록 하는데 있다. 또한 세계 최고의 식품수입국인 유럽연합의 입장에서는 무역수출국들로부터 수입되는 제품도 기준에 적합하여야 함을 보장하여야 한다. 이는 개발도상국들이 유럽연합 시장의 접근을 용이하게 해 줄 수 있으므로 제3국들에게는 필수 불가결한 것이다. 따라서, 제3국, 특히 개발도상국을 위한 훈련 과정을 개설하는 것이다.

교육·훈련은 1) 소비자 보호, 동물보건, 동물복지, 식물보건에 대한 높은 수준을 확보하고 유지하고, 2) 공동체와 회원국의 관리체계 운영의 조화로운 접근을 장려하고, 3) 모든 식품산업을 위한 균등한 수준의 시장을 만들고, 4) 안전한 식품의 교역을 향상시키고, 5) 개발도상국들을 포함한 제3국과의 공평한 무역을 확보하는 것을 목표로 하는 것이다. 교육 훈련에 대한 집행위원회의 입장은 2006년 후반기에 발간되는 백서에서 설명될 것이고, 개별 교육 훈련 프로그램이 현재 진행 중에 있다. 이 프로그램에는 제3국의 수입조건, 조류독감, HACCP, 공항과 항만의 BIP에서의 수의검역, 동물 부산물, 동물 복지 기준 등이 포함되어 있다. 제3국에 대한 교육·훈련의 한 예로 베트남, 인도네시아, 캄보디아 등 동남아시아 국가들에서 발생하는 조류독감에 대한 필요한 대응방안과 조치 교육 프로그램을 현지에서 실시하고 있다.

HACCP에 대한 교육·훈련은 2006년도에 총 20번의 5일간 워크숍이 계획되어 있다. 워크숍은 HACCP의 개발, 적용 및 관리에 대한 10번의 워크숍(과정 1)과, HACCP에 대한 지식이 충분한 사람들을 대상으로 HACCP 감사의 실행에 대한 10번의 워크숍(과정 2)로 구성되어 있다. 이 워크숍에는

유럽연합 회원국들이 식품과 사료 산업의 관리기관의 담당자들과 약 20%의 참석자는 제3국의 담당자들로써 총 약 400명에 대한 교육을 제공하고 있다. 워크샵 참석 신청은 회원국이나 제3국의 담당기관을 통해서 이루어져야 한다.

다. 전통식품의 품질 보장

좀 더 환경친화적으로 생산되고, 고영양이면서 건강에 좋은 식품을 찾는 소비자들의 요구를 만족시키기 위한 기본이 품질(quality)이다. 이 품질의 개념에는 식품안전이 당연히 포함이 되고, 환경과 동물복지 규정을 준수하는 것도 포함이 되어야 한다. 영양성분에 대한 것은 표시규정을 따르지만 개별 식품관에 따라 달라지기 때문에 상대적인 문제로 볼 수 있다. 맛이나 향 등은 개인의 기호에 따라 차이가 나지만 품질과 관련된 면으로 고려될 수 있다. 일부 제품들은 특정 지역이나 전통적인 방법에 의해 생산되거나, 환경과 동물복지를 고려해 좀 더 주의를 하여 제품을 생산(예, 유기농)하기 때문에 제품의 가치를 높일 수 있다. 유럽연합의 법령으로 개별 회원국에서 생산되는 이러한 모든 제품에 대한 관리를 할 수 없기 때문에 별도의 관리 영역을 설정하여 1992년 유럽품질표시(European quality label)을 도입하였다. 유럽연합은 다양한 농산물 생산을 장려하고, 제품명이 잘못 사용되거나 제한되는 것으로부터 보호하고, 제품의 특정 특성에 대한 정보를 소비자에게 제공하는 것을 돕고자 이러한 제품들을 개발하고 보호하고자 하는 것이다.

새로운 통합식품위생규정이 발효되면서 이들 제품에 대한 보호를 위해 별도로 농산물과 식품의 원산지 보호에 대한 규정(Regulation 510/2006)과 농산물과 식품의 전통보장 규정(Regulation 509/2006)을 제정하였다. 이들 제품을 보호하고 장려하기 위해 도입한 표시들이 PDO(Protected Designation of Origin), PGI(Protected Geographical Indication), TSG(Traditional Speciality Guaranteed)이다. 이들 표시에 의해 관리되는 제품들은 Regulation(EEC) 2081/92와 Regulation(EEC) 2082/92로 또는 이 중 하나의 규정에 의해서 관리되고 있다. 이 품질표시 중 PDO와 PGI에 대하여 2006년 4월 3일부터 제3국의 개인과 생산자들도 등록 신청을 할 수 있다.

III. 유럽연합의 식품안전관리 주요 행정 조직

1. 보건 · 소비자보호총국(DG-SANCO)

가. 총국의 사명(mission)

EU의 식품안전에 대한 통합적 접근은 농장에서 식탁까지 일관성 있는 관리와 적절한 모니터링으로 EU 내에서 높은 수준의 식품안전, 동물 보건, 동물 복지 및 식물보건을 보장하며, 내부시장의 효과적인 기능을 확보하도록 한다.

이러한 통합적 접근은 다음과 같은 법규와 기타 활동으로 되어 있다:

1) EU 내와 EU로 수출하는 제 3국에서 식품안전과 품질, 동물 보건, 동물 복지, 동물 영양과 식품

- 건강 부문에서 효과적인 통제 시스템을 확보하고, EU 규격과 일치하는지를 평가하는 것
- 2) 식품안전, 동물 건강, 동물 복지, 동물 영양 및 식물 건강에 대해 제3국 및 국제조직과의 관계를 관리하는 것
 - 3) EFSA와의 관계를 관리하고, 과학에 근거한 위해관리를 수행하는 것

나. 총국의 역할

총국의 임무는 유럽인을 더 건강하고, 더 안전하며, 더 자신있게 하는 것이다. 수년간에 걸쳐 EU는 식품 원재료와 제품, 소비자의 권리 및 인류의 건강 보호에 대한 EU 법령을 제정하여 왔다. 총국은 이 법령들을 가장 최신식으로 유지하는 업무를 한다. EU 국가 내에서 EU의 보건과 소비자 보호 법령을 실제로 수행하는 것은 바로 국가, 지역 또는 지방정부이다. 그들 나라에서 무역업자, 제조업자, 생산업자가 이 규칙들을 준수하도록 하는 것이 바로 그들의 임무이다. 그렇지만 우리의 주요 임무는 이것이 실제로 일어나고 있는지, 또한 이 규칙들이 모든 EU 국가내에서 적절하게 적용되고 있는지를 확인하는 것이다.

DG-SANCO의 업무는 공중보건(public health), 식품안전(food safety) 및 소비자 업무(consumer affairs)의 세 영역으로 구분할 수 있다:

- ① 공중보건: 약 100명의 직원을 가지고 있는데, 거의가 Luxembourg에서 근무하며, 일부는 공중보건 문제를 취급하고, 일부는 법을 관리하거나 개발한다. EU는 치료제에 사용되는 혈액, 혈액의 유래, 사람의 조직과 세포의 안전과 품질과 같은 문제와 담배 광고의 제한, 담배의 제조와 판매 조절에 관한 공중보건법을 가지고 있다. EU 공중보건 정책의 주된 요점은 EU 국가들이 보건에 대한 전문가를 공동으로 내도록 돕는 것이고, best practice을 규명하고 이들을 공유하도록 하는 것이다. 또한, 전염병 발생과 같은 보건위협에 대해 전 EU적으로 대응하도록 하며, EU 국가의 건강관리시스템 간 협력을 조장하는 것도 점차 중요한 활동 영역이 되고 있다.
- ② 식품 안전: 총국 활동의 가장 큰 영역으로, 전 식품체인이 안전에 대해 심각하게 다루어져야 할 부분이라는 것을 경험을 통해 알고 있다. EU는 어떻게 식품을 재배하고, 가공하며, 판매하는지와 어떠한 종류의 정보가 라벨링되어야 하는지에 대해 법을 정해놓고 있다. 또한 수입식품의 안전성, 동물 및 식물집병의 확산 방지, 농장동물의 인도적 취급에 대한 법을 가지고 있다. 약 250명의 Brussels에 근무하는 직원들은 EU 법을 최신의 것으로 유지하는 일을 하고 있으며, 아일랜드의 Grange에 거주하는 약 100명의 직원은 EU 국가와 EU에 수출하는 국가들이 법규를 준수하는지를 검증하는 업무를 하고 있다. Brussels에 거주하는 또 다른 직원들은 국제조직 및 EU의 무역 파트너들과 식품 및 농업 문제에 대해 연락을 취하고, EU의 식품안전 문제에 대한 조기경보 시스템을 운영하고 있다.
- ③ 소비자 업무: 소비자 보호는 EU 내의 모든 소비자제품(식품에 국한하지 않음)이 안전하도록 하고, 소비자의 권리가 적절히 보호되도록 하며, 필요로 하는 정보를 얻고, 현혹되지 않게 하는 것에 관한 것이다. 이는 소비자들이 지역 슈퍼마켓이나 EU를 여행하든지, 다른 EU 회원국의

웹사이트에서 구매할 때도 적용된다. 약 70명의 직원이 Brussels에서 일하며, 이들 문제를 다루는 법을 관리하고, 이들 법이 수행되도록 국가 정부와 함께 일하며, Brussels에서 그들의 목소리를 들을 수 있도록 원조프로그램을 운영하고 있고, 소비자 문제에 대한 프로젝트와 연구비 지원을 하고 있다.

다. DG-SANCO와 DG-AGRI와의 업무 분장

유럽연합 시민들은 공동체농업정책(Community Agricultural Policy, CAP)은 농산품이 위생적이고 안전함을 보장해야 하고, 환경보호를 장려하고, 중소 규모 농장을 보호하고, 농장주들이 소비자 기대에 부응하는 제품을 생산할 수 있도록 도움을 주어야 한다고 생각한다. 따라서, DG AGRI의 목적은 투명성, 품질 및 안전, 그리고 환경과 동물복지가 조화를 이룬 농장분야로써 더 오래 지속되는 농장과 식품 분야를 개발하는 것이다. 농산품의 지속성을 위해서는 경제적, 사회적, 환경적 제약을 극복해야 하면서, 품질, 안전, 전통식품/유기농 생산 방법에 관한 소비자들의 관심을 반영해야 한다. 따라서, 농산품 생산 환경을 건전하게 개선하고, 품질과 환경 기준에 맞는 새로운 농업 기술을 개발하는 업무를 수행하는 역할을 한다. 유럽연합법령의 식품안전, 동물보건, 동물복지 및 식물보건에 대한 책무는 1997년 설립된 식품수의국에 부과되고, 이들 분야에 대한 과학적 자문은 유럽식품안전청에 부과됨으로써 농업총국은 농업 생산에 대한 업무를 관장하고 농장에서 포크까지의 식품안전에 대한 업무는 보건·소비자보호총국의 책무로 되어 있다.

2. 식품수의국(Food and Veterinary Office)

집행위원회는 1979년 농림총국(DG-AGRI)의 수의 및 식물위생(veterinary and phytosanitary matters) 분야와 기업총국(DG-ENTR)의 일반식품위생(general food hygiene) 분야에 대한 관리(control)와 검사(inspection) 업무를 식품수의국에 부여하였다. 1996년 BSE 사고로 인해 1997년 집행위원회는 새로운 식품안전정책을 제안하였고, 1997년4월 식품수의국이 설립되어, 1997년 9월 아일랜드에 사무실을 두었고 2002년 4월 현재의 장소(Grange, Co Meath, Ireland)로 이전하게 되었다. 2006년 3월 현재 연수생 및 계약자들을 포함하여 168명의 직원이 근무하고 있는데 수의사 자격을 가진 직원이 102명이다. 검사원이 되려면 수의사, 농학자 및 기타 자격조건을 만족시켜야 한다. 또한 회원국과의 원활한 업무 수행을 위해 모든 회원국으로부터 직원을 충원하는 노력을 하고 있고, 현재 직원들은 18개 회원국을 대표하고 있다.

식품수의국의 사명(mission)은 감사(audit), 검사(inspection) 및 관련 활동을 통해 1) 회원국들의 유럽연합 식품 규정(식품안전 및 품질, 수의 및 식물보건 법령)의 의무 준수 및 유럽연합으로 수출을 하는 제3국들의 유럽연합 수입의무 준수에 대한 점검, 2) 식품안전, 동물보건 및 복지, 식물보건 분야에 대한 유럽연합의 정책 개발 기여 및 3) 식품안전, 동물보건 및 복지, 식물보건 분야의 효과적인 감독체계의 개발에 기여하는 것이다. 식품수의국의 감사 및 검사의 결과는 이해당사자에게 정보

를 제공한다. 식품수의국의 활동은 회원국, 회원후보국, 제3국에 대한 식품안전, 동물보건, 동물복지 및 식물보건 분야이다. 식품수의국의 주요 역할로는 대표자격기관의 역할 및 유럽연합의무 준수의 평가, 현장 검사 수행, 인터넷 게시를 통한 결과의 보고, 후보 기관 및 국가에 대한 권고 및 추후관리 등이 있다.

이들의 조사 감시 업무는 EU법령에 대한 각 회원국의 자국내 법 반영 여부 및 정도에 대한 평가와 제3국이 EU 수입식품관련 법령을 준수하여 EU 수출품을 생산하는 시설 및 시스템을 제대로 관리하고 있는 지에 대한 현장 조사 모니터링만 하는 것이다. 생산 시설과 법령의 적용 및 준수는 각 회원국과 제3국의 업무이다. 즉, 제3국의 식품안전관리시스템의 운영현황을 조사하는 것이지 개별 시설에 대한 검사업무는 아닌 것이다.

FVO는 DG-SANCO의 3개 Directorate 중 Directorate F에 해당되고, F1 F5의 3개 하부 조직으로 구성되어 있다. F2 F5는 검사를 담당하는 FVO의 주 조직으로, 포유동물 유래 동물성식품(F2), 가공류 및 수산물 유래 동물성식품(F3), 비동물성 식품과 식물보건(F4), 사료, 수입식품검사, 잔류농약, 동물복지(F5)로 구분이 되고, 회원국의 법령 준수(F1) 및 FVO의 일반 업무 총괄(F6)을 담당하는 두 부서서는 비검사업무 조직이다. 검사 업무의 대부분이 동물에 대한 것이기 때문에 F2에 소속된 직원이 현재는 제일 많고 검사 출장은 대부분을 단독이 아닌 2인 1조로 가도록 하고 있다. 동일 기관에 대한 중복 검사를 피하고, 회원국과 제3국에 일관된 접근을 하기 위해 연간 검사 계획을 발표하고, 수행 업무에 대한 연간보고서를 발행하고 있다. 업무의 효율성을 위해 연간 계획된 검사 중 80%이상을 수행하고, 예상 검사 건수의 90%이상을 완료하는 것을 목표를 정하고 있는데, 2006년의 경우 제3국에 대한 방문 조사를 포함하여 270건을 계획하고 있고, 현 FVO의 인원 구성을 고려하여 이 검사 건수는 매년 같은 수준을 유지하고 있다. 상황변화를 반영한 경신된 검사 계획은 매년 5월중에 다시 발표하며 검사 대상 선정은 FVO 각 부서에서 하고, 이들 내용에 대한 검토를 위해 회원국을 대상으로 워크숍을 개최하고 있다. 5월말에 개최하여 논의된 내용을 바탕으로 차년도 검사 계획이 수립되는 절차를 따르고 있다.

3. 유럽식품안전청(European Food Safety Authority)

광우병으로 인한 식품안전에 대한 유럽 소비자들의 불안을 해소하기 위하여 집행이사회 보건·소비자보호총국은 유럽연합의 식품 행정개혁방안에 대한 보고를 통하여 유럽식품안전청의 모태가 된 European Food and Public Health Authority 설립을 제안하였다. 이후 “소비자의 신뢰를 회복하고 유지를 통해 식품안전분야에서 국민보건을 높은 수준으로 보호하기 위해” 식품안전에 대한 전문가 의견을 줄 수 있는 독립적인 기관의 설치를 요구한 2000년의 식품안전백서에 유럽식품안전청의 설치에 대한 원칙이 제시되었다. 규정(Council Regulation) No 178/2002와 유럽연합의회에 의해 2002년 법적으로 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, EFSA)이 신설되었다. EFSA의 주 업무는 위해 평가(Risk Assessment)와 위해정보교류(Risk Communication)의 두 영역이다. 규정은 위해관리

(Risk Management) 의무와 위해평가의 의무를 분명히 분리하여, 위해 관리수단과 식품 관리시스템의 운영은 EFSA의 영역이 아니라 집행위원회와 회원국들의 책무로 되어 있다.

EFSA는 동물보건 및 복지와 식물보호를 포함한 식품과 사료의 안전성에 관련된 모든 내용에 대한 위해평가를 수행하여, 식품과 사료의 안전성과 관련된 법률과 정책의 기본이 되는 객관적인 과학적 근거를 유럽연합의회, 집행위원회와 회원국들에게 제공한다. 더불어, 공동체 법률 중 영양과 관련된 내용에 대해 조언을 하고 있다. 과학에 대한 전문성과 위해평가에 기초한 시의적절하고, 객관적이고, 믿을 수 있는 의미있는 정보를 관심 집단과 국민들에게 제공할 의무를 갖고 있다. 회원국을 포함한 모든 유럽연합기구(EU institutions; European Commission, European Parliament, Council, EU Member States)는 필요한 경우 법률을 포함하여 규제 및 관리 수단에 대한 EFSA의 발의나 채택에 대한 의견을 받아들여야 한다. 개방과 투명성에 대한 공약을 위해 모든 회의를 공개하고, 관련 자료들을 개방하고 있다.

유럽식품안전청은 공동체의 예산으로 전부 지원받지만, 공동체 기구와는 독립적인 자체 법적기관이기 때문에 별도의 관리이사회(Management Board)에 의해 운영된다. EFSA는 관리이사회, 청장(Executive Director)과 직원(staff), 자문위원회(Advisory Forum) 및 과학위원회 및 전문가집단(Scientific Committee and Panels)으로 구분되는 4개의 조직으로 구성된다. 관리이사회는 14명의 이사로 구성되는데, 이들 구성원들은 유럽 전역에서 각자의 전문성과 능력을 기초로 하여 선출되며, 정부, 기관 또는 분야를 대표하지 않는다. 이사회에는 소비자를 대표하는 기관 또는 식품유통과 관련된 기타 기관의 배경을 갖는 전문가 4인을 임명하도록 되어있다. 청장은 집행위원회에서 추천한 후보들에 대한 의회의 청문회를 거쳐 임명되고, 임기 5년으로 연임이 가능하다. 청이 완전한 기능을 수행하기 위해서는 300명이 넘는 직원들이 활동을 할 것으로 예상하고 있다. 식품과 사료 안전성 문제의 위해평가에 대해 의견수렴을 하여 청장을 보좌하는 역할을 자문위원회에서 수행하고 있고, 전문가집단과 과학위원회에서 위해평가를 수행하고 있다. 과학위원회 및 전문가집단은 3년마다 새로 구성하도록 되어 있어 2006년 5월 현재의 8개 전문가 집단 외에 식물보건에 대한 전문가집단(Panel on Plant Health, PLH)이 추가되어 9개 panel로 개편되었다. 또한 2006년에는 효력을 높이고 효율적인 내부관리시스템을 확보하기 위해 관리이사회에 의해 감사위원회(Audit Committee)가 설치되었다. 이 위원회는 EFSA의 내부감사자의 활동을 모니터링 하고, EFSA의 업무수행 방식의 개선안에 대해 이사회에 권고하는 업무를 맡고 있다.

유럽연합식품안전청의 업무는 1) 식품 및 사료의 안전성에 대한 일반 질문, 2) 관리물질들에 대한 공인, 3) 특정 위해요소, 동물원성감염증, 동물질병 등에 대한 모니터링과 4) 식품과학 발전에 대한 투자 등 4개 주제로 운영되고 있다.

4. 국경감시소(Board Inspection Posts, BIPs)

현재 유럽연합 BIP의 수는 290여 개소로서 공항, 육로, 기차역, 항구에 위치하고 있다. 여기에는 아

직 회원국으로 가입하지 않았으나 동일한 수입식품검사를 수행하고 있는 아이슬란드와 노르웨이도 BIP를 설치하고 유럽연합의 법령을 준수하여 운영하고 있다. BIP로 승인을 받기 위해서는 요구되는 시설을 갖추어야 하고 FVO로부터 3년간 감사를 받아야 한다. 유럽연합으로 수입되는 동물성식품은 BIP에서 수의검사(veterinary check)를 받아야만 한다. 수의검사는 3가지 유형: 서류검사(documentary), 육안검사(identity), 정밀검사에 해당되는 물리적 검사(physical check)로 나누어 시행되는데, 검사 유형 결정은 위해 정보와 관련된 1) 국가 목록, 2) 해당 국가의 시설 목록, 3) 국가 검사 계획에 기초한다.

영국의 경우, 환경식품지역부(Defra)가 모든 축산물의 수의점검의 적용을 책임지고 있어 수입과 관련된 국경감시소의 관리를 맡고 있고, 어패류를 포함한 수산물의 관리는 식품규격청에서 맡고 있다. Defra는 동물보건 분야에, 식품규격청은 잔류수의약품 및 금지물질에 관련된 것을 포함하여 식품안전 분야에 대한 책임을 갖고 있어, 각 BIP마다 검사 대상 식품이 다르다.

IV. 국내 식품안전관리체계 개선에 대한 제언

2006년 1월 1일부로 발효된 유럽연합의 통합식품위생규정은 실추된 소비자의 신뢰를 회복하는 것으로써, 사람이 섭취하는 식품의 안전은 동물사료의 안전관리에서부터 시작하는 것으로 식품안전의 범위를 확대하였고, 소비자 보호를 식품안전정책의 최우선으로 정하였다. 또한 통합규정은 유럽연합 회원국들에게 강제적으로 준수 의무가 부여되는 초국가적 규정이기 때문에 개별 회원국들은 동 규정을 준수하기 위해 자국 법령과 행정체계를 개편하는 작업을 진행해 오고 있다.

유럽연합의 식품위생 규정의 준수는 회원국뿐만 아니라 유럽연합으로 식품을 수출하는 제3국에도 동일하게 적용시킴으로서 유럽연합 내의 시장에서 유통되는 모든 식품들의 안전과 품질이 동등할 수 있도록 감시 및 감독을 수행하고 있다. 위해 평가의 객관성을 확보하기 위해 정치적 영향을 받지 않는 독립된 기관에서 과학적 근거에 대한 업무를 수행하도록 되어 있다. 또한 유럽연합 내에 유통되는 식품들에서 예상하지 못했던 사고가 발생하였을 경우 추적하여 회수 폐기할 수 있는 추적관리 시스템과 조기 경보 시스템을 강화하여 소비자 보호에 최선을 다하고 있는 실정이다.

이러한 유럽연합의 통합식품위생규정의 시행은 식품안전관리 체계가 다원화되어 있는 우리나라의 식품안전관리 체계도, 독립적인 권한을 가지고 식품안전정책을 효율적으로 수행할 수 있는 행정 체계를 갖추는 방향으로 개편되어야 함을 제시하고 있다. 따라서, 식품안전관리의 개편 방향과 운영을 위해 다음의 내용을 제안하고자 한다.

- 1) 소비자 보호를 최우선으로 하는 식품안전 정책을 수행하기 위해서는 생산과 감시 기능이 분리시켜, 식품안전 정책을 효율적으로 수행할 수 있는 단일 기관의 설치가 필요하고, 감시 및 지도의 효율성을 높이기 위해서 분산된 식품안전 업무를 일원화되어야 함을 유럽연합의 신규 통합 식품위생규정의 시행에서 알 수 있다.

- 2) 단일기관의 설치와 업무의 일원화는 단순히 식품안전관리를 위한 통합 법령의 적용이 아니라 식품안전에 관련된 체계를 통합해서 생산에서 소비까지의 모든 단계를 관리할 수 있는 시스템을 구축하는 방안이 반영되어야 한다.
- 3) EFSA와 같이 식품안전에 관련된 연구와 조사를 전담하고, 그 과학적 결과를 가지고 식품정책 수립에 조언을 하고 소비자에게 발표할 수 있는 독립된 식품안전전문 기관의 설치가 필요하다.
- 4) 식품안전 확보를 위한 강력한 법이 시행되더라도, 지역 특산물 등이 피해를 입지 않도록 전통 식품에 대한 다양성을 유지하는 방안이 반영되어 있으므로, 우리나라도 국내 전통식품에 대하여 일반 가공식품과 동일한 식품안전기준을 획일적으로 적용하지 않는 방안이 마련되어야 할 것이다.
- 5) 유럽연합국가들의 식품안전관리체계 운영은 강력한 법의 제정으로 끝나는 것이 아니라 규정이 제대로 적용되도록 관리하는데 노력하고 있다. 식품의 생산에 대한 무한 책임이 제조업자에게 있어, 법의 준수 효과가 큰 것으로 판단되므로, 소비자 보호를 위해 우리나라의 식품정책도 식품제조업자들이 안전에 대한 일차 책임을 지도록 개선되어야 하겠다.
- 6) 유럽연합이 회원국 후보국에 많은 경제적 지원을 하며 유예기간동안의 진전을 검토하는 것과 마찬가지로, 우리나라도 현실적 문제 해결을 위해 영세업소들의 식품안전 수준을 일정수준으로 끌어올리기 위해 재정 및 기술 지원을 하는 조항이 법에 반영이 되고, 일정 기간동안 목표를 달성하지 못할 경우 영업허가를 취소하는 방안이 마련되어야 할 것이다.