

EC통합과 식품규제

■ 이 글은 구주공동체의 시장통합과 식품규제에 대해서 일본 「食品衛生研究」 '91년 9月号에 실린 내용을 정리한 것임 ■

「1992년의 EC통합」이라는 말은, 1985년에 구주공동체(EC)위원백서에서 EC지역내의 단일통합시장 완성의 목표기한으로서 설정된 것이다. 이후 여러가지 경우에 「EC통합」이라는 말이 쓰여지게 되어, 사실 유럽각국은 1992년말 시장통합이라는 하나의 목표로 활동해 왔다.

또 1987년에 발효된 「단일구주의정서」는 1992년말까지의 EC시장통합 시책의 실시 에 커다란 추진력이 되어 왔다. 현재, EC 위원회는 구주공동체 가맹국내(EC지역내)에서 사람, 자원, 서어비스, 자본의 자유유통을 방해하고 있는 물리적 장해, 기술적 장벽, 관세장벽의 제거를 위한 약 300가지 방안(공동체법)의 실시에 대해서 착실히 작업을 진행하고 있다. 이들 작업은 EC가맹 12개국의 경제활동 전반에 걸쳐서 진행되고 있지만, 제품의 지역내 시장에서의 자유유통을 저해하는 요인이 되고 있는 각국 개별의 규제 중에서는 소비자의 안전성을 확보하는 것을 제일 우선으로 결정해 온 것도 적지 않다. 특히, 식품과 의약품에 관한 규제에 대해서는 이들 제품이 직접 소비자의 건강에 관련된 것이기 때문에, 종

래부터 각국 정부에 따라 여러가지 규제가 행해져 오고 있다. 그 결과, 예를 들면 어떤 나라에서 생산되어 유통하고 있는 제품이 다른 EC가맹국에서는 그대로 유통할 수 없는 경우등 여러가지 점에서, 구주의 경제활동의 발전과 확대에 장애가 되어 왔다. 그래서 이러한 문제의 하나하나에 대해서, EC 위원회의 담당사무국(지역내 시장산업 총국(DGⅢ) 식품과, 의약품과 등)은, 각국의 법규성의 통일 혹은 조화를 위한 작업을 추진해 오고 있다.

구주시장통합의 완성을 향한 작업중에서, EC위원회가 가맹국 사이에서 어떻게 통일적인 규제를 작성해 가는가, 특히 식품분야등에서 소비자의 안전성 확보를 위한 규제를 EC로서 어떤 방향으로 갈 것인가에 주목해서 조사한 결과를 소개하겠다.

1. 구주공동체(European Communities : EC)의 설립경위와 역사

구주공동체(EC)의 활동을 이해하는데에는 그 배경으로서 EC의 역사적 경위를 이해하는 것이 필요하다. 서 유럽제국이 어

떻게 공동체를 조직해 온 것인가, 가맹국이 어떻게 증가해 왔는가, 구주공동체에 영국이 어떻게 관련해 왔는가등을 어느정도 알아두는 것이 커다란 도움이 되기 때문이다.

구주공동체의 전신은 1951년에 파리조약에 의해 설립된 구주철강공동체(European Coal and Steel Community : ECSC)이었다.

제2차 세계대전후의 서유럽제국은 동서 양진영의 2대대국인 미국과 소련의 사이에 끼여, 평화를 유지하면서 경제적으로 어떻게 발전해 갈 것인가가 커다란 과제였다. 그리고 소위 「슈만 plan」에 있어서 당시의 기간산업인 석탄철강산업의 발전을 위해서는 독일과 프랑스가 하나의 기관의 관리하에 공동체로서 활동하는 것이 중요하게 생각되었다. 이 생각에 베네룩스 3개국(벨기에, 네델란드, 룩셈부르크)과 이탈리아가 가세하고, 구주석탄철강공동체(ECSC)가 이들 6개국의 가맹에 의해 시작되었다.

게다가 서유럽제국이 보다 광범위한 분야에 걸쳐서 통일시장을 형성하는 것의 경제적 효과가 기대되어, 1958년에는 구주경제공동체(European Economic Community : EEC)가 로마조약에 근거해 설립되었다. 또 원자력 개발은 중요시책의 하나라는 인식에서, EEC의 설립과 동시에 구주원자력공동체(European Atomic Energy Community : Euratom)도 설립되었다. 이렇게 해서 구주에 3개의 공동체 조직이 탄생했지만, 당시 이들 가맹국은 프랑스 서독, 이탈리아, 벨기에, 네델란드, 룩셈부르크 6개국 뿐이다.

이 당시 영국은 ECSC에의 가맹을 거부받고, 또 EEC의 경제적 활동에 대해서는 1960년에 다른 유럽제국을 조직해 구주자유무역연합(EFTA)를 발족한 것에 대항했다. 영국은 1961년에 다시 한번 EEC에의 가맹을 신청하게 되었다.

EEC의 설립으로부터 10년후인 1967년에는 3개의 기관이 이사회와 위원회 조직을 하나로 통합하여, 구주공동체(EC)가 설립되었다.

1958년 이후, 모든 구주의회, 구주재판소는 하나의 조직이 공통된 기능이 있으므로, 4개의 주요한 기관이 하나의 공동체조직으로서 정리되었다. 단, 종래의 3기관의 설립을 기록한 각 조약은 그대로 각각 남았다. 또 후에 단일구주의정서(Single European Act)가 채택되었을 때에도, 각 조약은 각각 개별수정되어 오늘에 이르렀다. 곧 EC 중에서의 EEC로서의 기능을 로마조약에 근거해서 현재도 존속하고 있다.

프랑스에서 샤를르, 드골 대통령시대가 지나가면서, 영국의 EC가맹이 승인되어, 1973년에는 영국, 아일랜드, 덴마크가 EFTA에서 분리되어 EC에 가맹했다. 또 1981년에는 그리스가, 1986년에는 스페인, 포르투갈의 가맹이 실현되고, EC는 현재 구주 12개국으로 구성되고 있다. 게다가 1990년에는 동독이 서독(독일연방공화국)에 통합되어, EC는 실질적으로 확대되었다.

1984년에 폰테누부로에서 개최된 구주이사회에서, 주요 현안사항에서 해결책이 발견되었고, EC의 주요 의론은 구주지역내 시장의 통일을 한층 더 추진하기 위한 방책으로 다시한번 관심이 집중되었다. 그래서 「도지위원회」의 최종보고에 근거해 작성된 새로운 각 조약안이 구주의회, 구주이사회에서 가결되어, EC가맹 12개국의 의회에서 조인과 비준을 위해 제출되었다. 이렇게 해서 1987년에는 단일구주의정서(Single European Act)가 발표되어, 경제정책, 사회정책, 외교정책등에서의 EC공동체의 활동을 확장시키는 동시에, 각료이사회에서 다수결제도의 확대, 「거부권」폐지등의 의사결정순서의 변경을 했다. 이들의 내용은 1992년말까지에 단일구주시장을 형성하기 위해 장해가 되고 있는 약 300항목

의 해결을 급속히 추진해 나가는데 중요한 추진력이 되었다.

현재 EC는 시장통합을 위한 이들의 구체적인 시책을 하나하나 착실히 진행해 가는 한편, 공통농업정책, 외교정책, 구주통화제도, 구주정치협력등, 경제활동이외의 폭넓은 분야에서 구주의 통일적인 정책적인 추진에 몰두하고 있다.

2. 구주공동체(EC)의 조직

현재 구주공동체(EC)는 주로 이하의 기관에 의해 구성되고 있다.

각 조직의 설립조약

- 구주석탄철강공동체(ECSC)조약
- 구주경제공동체(EEC)조약
- 구주원자력공동체(Euratom)조약

또 직원의 총수는 약 17,000명(1986년)에 달하고 매년 증가하고 있다.

- EC위원회(Commission) : 부룩셀, 일부는 룩셈부르크
- 구주이사회, 각료이사회(Council) : 부룩셀, 룩셈부르크
- 구주회의(European Parliament) : 스트라스불(본회의장), 룩셈부르크(사무국), 부룩셀(위원회)
- 구주재판소(Court of Justice) : 룩셈부르크
- 구주회계감사원(Court of Auditors) : 룩셈부르크
- 경제사회평의회(Economic and Social Committee) : 부룩셀

EC위원회는 각국의 임명에 따른 17명의 위원으로 이루어진 합의제 조직을 우두머리로 한다. 위원장(현재는 자크, 도로루)과 5명의 부위원장은 2년간의 임기(재선가능)로 위원의 互選에 의해 선출된다. 또 EC위원회는 실제업무를 구체적으로 담당하는 사무국으로서 23총국을 가지고, 각 총국下の 각국 각과의 staff가 실질적으로 EC활동

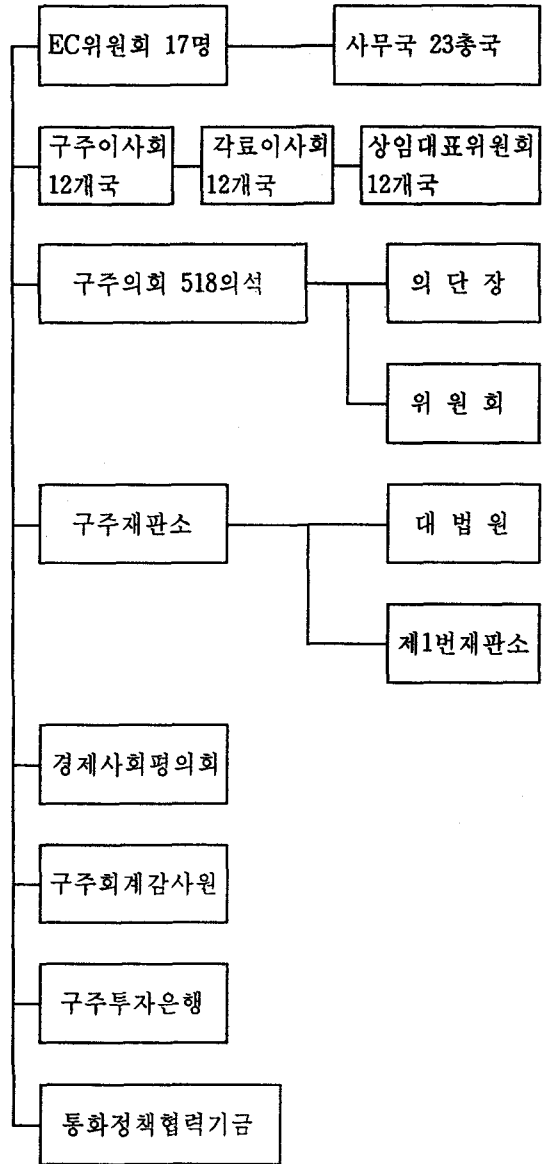


그림 1. 구주공동체(EC)의 조직

등의 원안작성을 하고 있다. EC위원회는 주로 부룩셀에 있지만, 일부는 룩셈부르크에서 기능하고 있다.

또 EC위원회는 세계각국에 대표부가 있다. EC가 구체적인 시책을 진행할 때 법안의 제출권을 EC위원회만이 보유하고 있다.

또 EC위원회는 구주농업지도보증기금(EAGGF), 구주개발기금(EDF), 구주지역

개발기금(ERDF), 구주사회기금(ESF), 종합지중해계획, 연구개발예산을 관리하고 있다.

각료이사회는 EC의 정치적의지의 결정기관으로, 가맹 12개국의 담당각료로 구성된다. EC위원회가 작성한 원안을 최종적으로 EC의 의지로서 승인해 채택하는 권한을 가진다. 또 각료이사회를 보좌하는 기관으로 EC 가맹국의 대사료로 구성된 상주대표위원회(COREPER)가 조직되어 기술적 문제 혹은 정치적 문제를 취급하고 있다. 한편 1974년 이후에는 EC로서 중요한 문제에 대해서 각국의 수뇌가 모여 정치적 토의등을 하는 구주이사회가 년 2회 개최되고 있다.

구주회의는 각 가맹국에서 직접선거로 선출된 의원 518명으로 구성되고 있다. 조약에 근거한 각국의 의석수가 정해져 있어, 각국의 직접선거에 따라 선출된 대표는 현재 11당파로 이루어진다. 구주의회의 본회의는 프랑스의 스트라스불에서 월 1회 1주간정도 개최되지만, 18명 위원회는 부록셀등에서 개최된다.

식품위생관계법안은 주로 「환경, 공중위생, 소비자보호위원회」, 「경제, 통화, 산업정책위원회」에서 검토되는 것이 많다.

구주의회의는 EC의 입법과정에서 수정의견을 제출하는 외에, EC예산의 감독권을 가진다.

구주재판소는 13명의 재판관, 6명의 검사에 의해 구성된다. EC공동체가 작성하는 법에 관계하는 법률상의 문제를 취급, 공동체법의 해석을 통일하는 기능을 가진다. 또 가맹각국의 재판소가 공동체법의 해석등에 대해서 예비적 판결을 요청하는 경우도 있다.

구주회계감사원은 이사회의 결정에 의한 각 가맹국 대표인 12명으로 구성되고, 공동체제기관의 회계전체에 대해서 예산의 수지, 재정관리의 감사와 그 보고를 한다.

경제사회평의회는 경제적, 사회적 활동에 관련된 관계 각분야의 대표(고용자 대표, 노동조합 대표, 농민, 소비자측 대표) 189명으로 이루어진 독립된 자문기관이다. 각 평의회위원은 각국 정부의 지명을 받아 각료이사회에서 임명된다. EC위원회는 EEC와 Euratom의 활동에 관계해 제출한 법안에 대해, 대부분의 경우 각료이사회에서 채택되기 전에 이 평의회 의견의 구하지 않으면 안된다. 또 EC 공동체의 경제, 사회활동에 대해 독자 의견의 제출하는 것이 가능하다.

그외 공동체의 계획, 특히 산업, Energy, 환경, 지역개발등에 대한 계획에 응자하는 것을 주로하는 구주투자은행(EIB)등의 제기관에 의해 EC 공동체가 구성되고 있다.

3. 구주공동체(EC)의 의사결정구조

EC가 공동체법을 작성하는 과정에서 최초의 발언권은 EC 위원회에 있다. EC 위원회는 제안서의 작성작업에 있어서 관계단체에 의견을 묻는다든지 혹은 EC 위원회가 조직하는 전문가위원회(예를들면 식품분야에서는 식품과학위원회: Scientific Committee for Food: SCF)에 의견을 묻는 것이 통례이다. 이렇게해서 각 총국의 담당과가 중심으로 작성된 위원회 제안은 EC 위원회의 승인 후에 각료이사회에 부탁된다. 이 단계에서 제안내용은 소위 COM 자료로서 EC의 광보지(Official Journal: OJ, 廣報誌)에 공표된다.

이사회는 제안내용에 대하여 구주의회의(第一議會) 및 경제사회 평의회 의견의 묻는다. 얼마간의 수정이 필요한 경우에는 그 취지가 청취되어 EC 위원회에 의해 다시 수정안이 작성된다. 구주의회의는 다시 제안내용을 검토하는 場(第二議會)을 갖는다. 이렇게해서 각 기관의 합의가 이루어져, 이사회가 채택하면 공동체법이 성립된

다.

각 기관의 합의가 이루어지지 않을 경우에도 이사회가全会一致로 채택하면 공동체의 의지로서 성립하는 경우도 있다. 이들의 수정의견채택내용도 광보지(OJ)에 공표된다. EC 위원회와 각료이사회는 각 가맹국에 대하여 EC의 의지를 「규칙」, 「지침」, 「결정」, 「권고」, 「의견」이라는 형태로 주장할 수 있다. 이들의 가맹국에 대한 구속력은 각각 아래와 같이 다르다.

- 규칙(Regulations) : 전 가맹국에 대한 구속력을 갖는다.

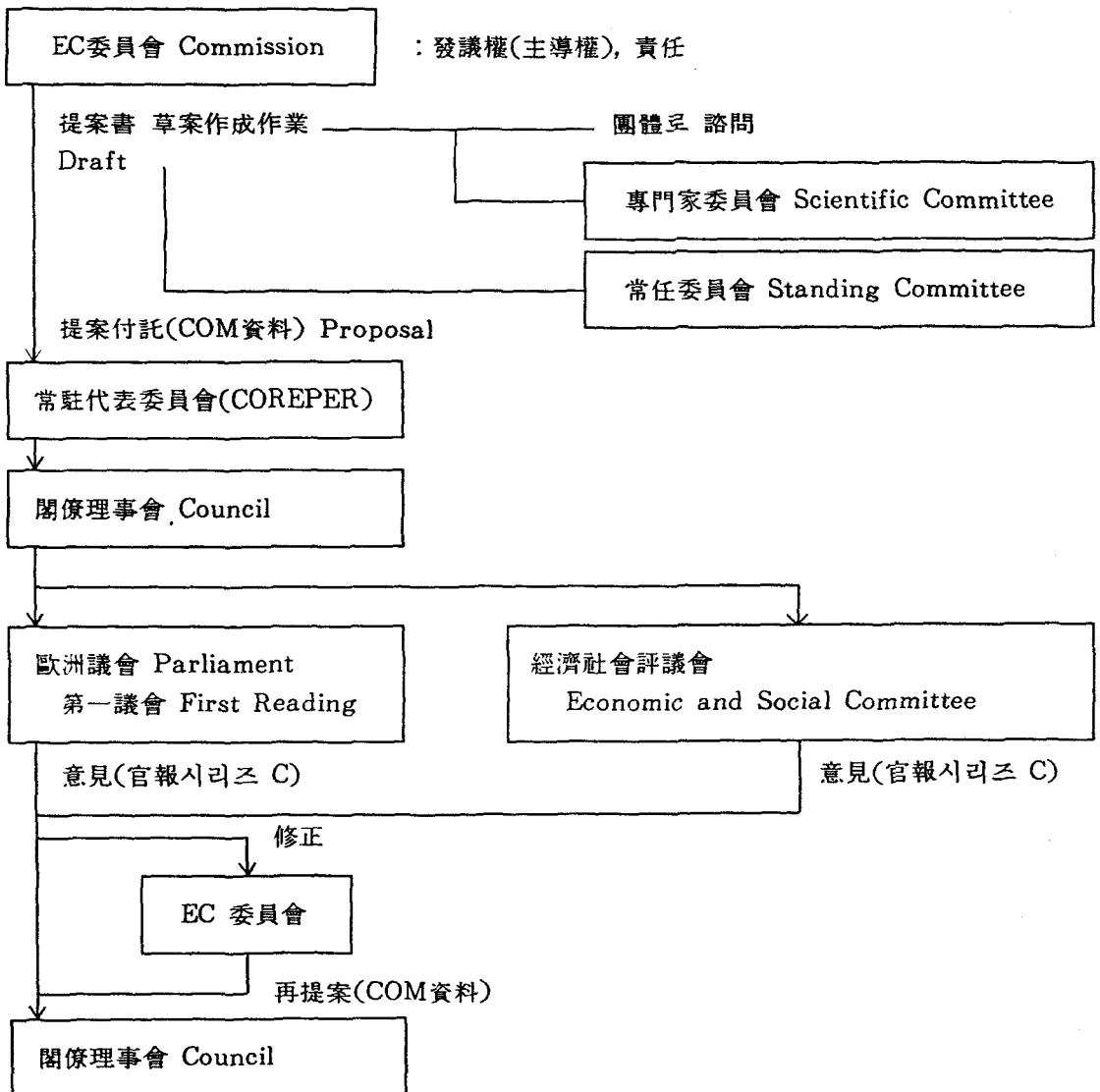
· 지침(Directives) : 가맹국을 구속하지만 그 실시는 각국 당국에 위임한다.

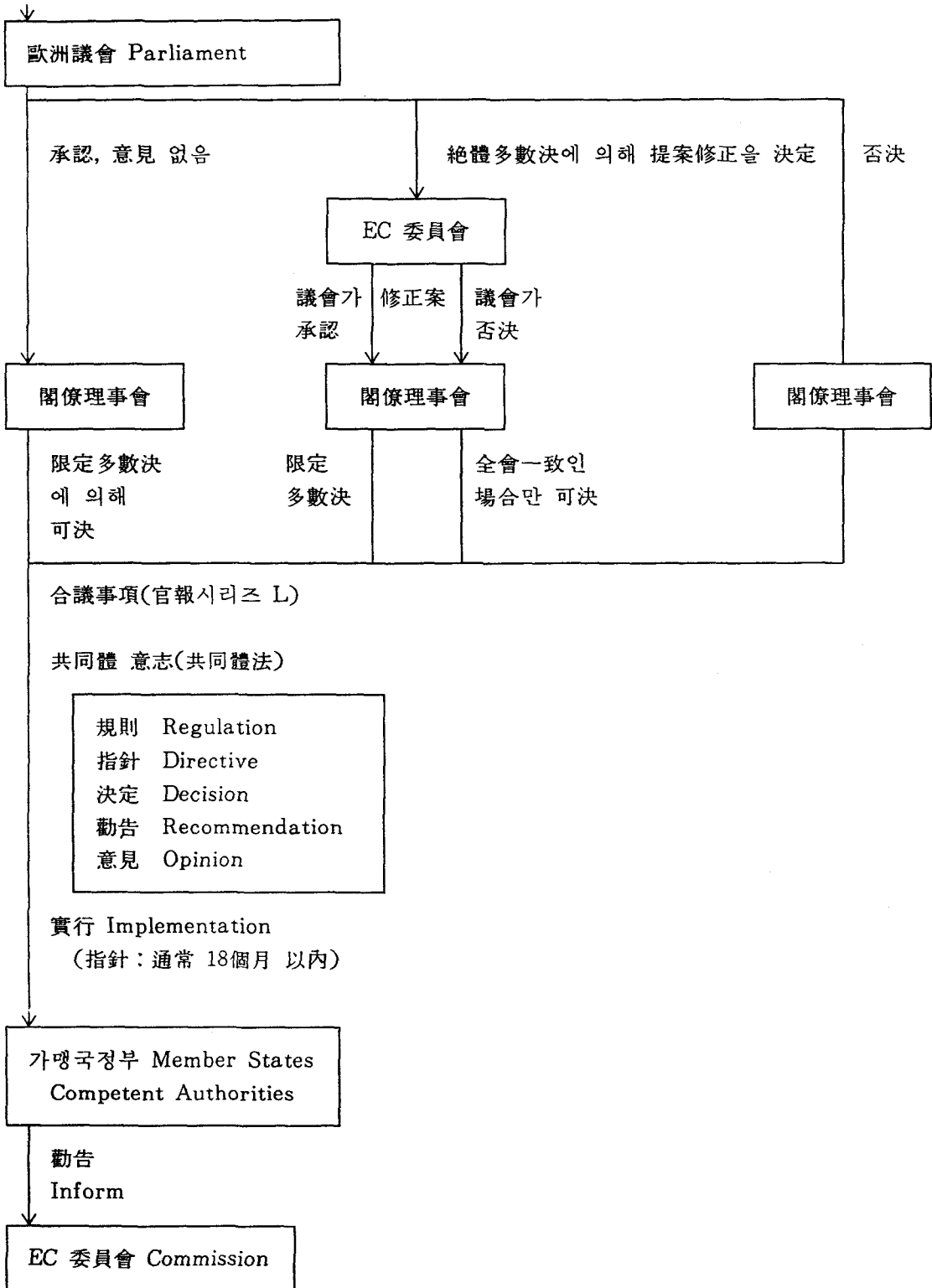
· 결정(Decisions) : 결정의 대상에 대하여 구속력을 갖는다.

· 권고(Recommendations) : 구속력을 갖지 않는다.

· 의견(Opinions) : 구속력을 갖지 않는다.

이들에 의해 EC의 시책방향성이 나타나게 되어 각 가맹국은 이 EC의 의지에 따른 형태로서의 법률제정, 시책의 실시를 진행하는 것으로 한다.





4. EC의 식품분야에서의 규제제도의 통합에 대한 활동의 경위와 사고 방식

종래 유럽각국의 정부는 그나라 국민의 건강을 확보하기 위하여 식품에 관하여 여러가지 법적규제로 독자적으로 행하여 왔다. 또 유럽각국은 한 국가내에서도 각각의 지역에서 문화나 습관도 극히 다양하여, 오랜역사속에서 전통적으로 다른제도를 유지하여 오고 있는 예도 적지 않다.

그 결과 소비자의 안전을 지키기 위하여 설정한 각국의 규제중에는 다른 EC 가맹국에서 제조된 상품의 수입을 방해한 예가 나타났다. 예를 들면, 식품에 첨가하는 것이 허가된 식품첨가물의 종류가 나라에 따라서 다른점에서, 어느국가에서 인가되지 않은 식품첨가물이 사용된 식품은 다른 EC 가맹국으로부터 수입할 수 없게 된다. 또 유명한 예로서는 독일의 경우, 4종류의 주원료 이외의 것을 함유한 맥주는 「맥주」로서 유통시켜서는 안된다는 것을 정한 「맥주순정법(純情法)」이 존속하고 있으므로 벨기에의 맥주(과즙을 포함한 것)를 독일에서 판매하는 것이 곤란하게 되었다.

이와같이 각국의 규제가 유럽내에서 식품등의 자유유통을 저해하는 예가 많이 나타나 식품분야만에서도 200항목이상 존재하였다고 한다.

한편 구주공동체는 가맹국 지역내의 시장을 통일하여 상품의 자유유통의 촉진을 목표로 하여 활동하고 있다. 그 의미에서 각 가맹국의 규정을 상호승인하고 가맹국간의 수입량을 제한하는 효과를 갖는 조치는 배제하여야 한다는 것을 원칙으로 하고 있다. 이것을 보여주는 대표적인 예는 프랑스제의 liquor인 「카시스.도.디전」의 경우에 대한 1979년의 구주재판소의 판결에서 볼 수 있다. 이 판결에 의해 EC공동체 지역내의 어느 가맹국에서 인정된 제품은 공동체지역내를 자유로이 유통시켜야 한다

는 점을 지적하였다. 또 1987년의 「맥주純情法」에 대한 판결에서도 이점이 확인되고 있다. 이와같이 식품의 분야에서도 시장통일의 활성을 위하여서는 개개의 구체적인 사항에 관하여 가맹각국에 미치는 통일적인 법규제의 작성을 EC위원회가 적극적으로 진행시키는 일이 필요하게 되었다. 게다가 그때 EC의 활동은 소비자의 건강에 관하여 최고수준의 보호를 확보하고 또 표시등에 의한 다른 면에서도 소비자보호를 고려한 것이어야 한다는 점이 활동의 원칙으로서 언명되고 있다. EC의 소비자 보호 정책은 EC 설립조약중에서는 직접 제창되고 있지 않지만, 소비자를 보호하는 것을 목적으로 한 시책의 통일적인 실시는 공동체의 경제활동의 발전에 결부시키는 것으로 이해되고 있다.

5. EC의 식품분야에 대한 지금까지 활동의 구체적인 예

EC위원회는 1992년말을 시장통합의 목표로 하여 EC의 경제활동의 발전과 소비자의 보호를 진전시키기 위한 여러가지 시책을 추진하고 있다. 여기서는 식품의 안전성확보를 위한 규제제도에 관하여 EC위원회가 진행시켜온 대표적인 활동내용에 대하여 소개한다.

(1) 식품첨가물 Positive list(이사회 지침 89/107/EEC)

식품에 대하여 사용이 인정되고 있는 첨가물의 종류와 첨가할 수 있는 양의 규정을 통일하기 위하여 사용할 수 있는 식품첨가물의 통일 list(positive list)를 EC위원회가 작성한다. 또 이 지령중에서 식품첨가물의 정의와 용도분류가 표시되고 있다.

(2) 추출용매의 규제통일(이사회 지침 88/344/EEC)

식품의 제조에 있어서 사용이 인정되는 용매의 종류와 그 사용조건에 관한 통일적

인 규정을 EC위원회가 작성한다. 또 제품에 필요한 표시규칙등을 정한다.

(3) 식품표시, 광고규칙의 통일(이사회 지침 89/395/EEC등)

소비자에게 제공되는 식품 혹은 유통중의 식품에 대하여 취급자가 필요로 하는 정보에 관하여 표시규칙을 통일한다. 표시사항, 표시방법의 규정이외에 최저 보증날짜의 표시규칙에 대한 유예기간, 반복사용되는 유리제 용기에 넣은 유(乳)제품등의 특수규정을 정한다. 또 이 지침의 규정은 최종소비자에게 판매되는 제품이외에 레스토랑, 병원, 매점등의 음식점시설에서 판매되는 식품에 대해서도 적용된다.

(4) 식품용기, 포장재료에 관한 통일적 규제(이사회 지침 89/109/EEC)

식기, 식품포장재등, 직접 식품과 접촉하여 사용되는 용기포장재에 대하여 원료물질, 사용조건, 순도규칙등을 개별의 지침에 의해 정할 수 있다. 예를들면 플라스틱제의 제품제조에 대하여서는 원재료(단량체등)의 통일 positive list를 EC위원회가 작성한다. 또 이 규정을 만족하는 제품에 대하여서는 일정한 마-크를 표시하도록 한다.

(5) 식품중에 잔류하는 동물용 의약품의 잔류허용량의 규정(이사회규칙 EEC No 2377/90)

동물에 이용되는 의약품이 식품으로서 유통되는 육, 난(卵)등에 잔류하는 경우, 식품중 잔류허용량의 규정을 EC위원회가 중심이 되어 작성하므로써, 각 EC가맹국의 규제통일을 도모하고 있다.

금후 승인될 동물의약품에 대하여서는 승인전에 잔류허용량 혹은 잠정허용량을 정하여 list를 작성한다. 잔류허용량의 설정이 필요하거나 잔류허용량이 설정되지 않은 것의 list는 각각 별도로 작성한다.

(6) 식품잔류농약의 최대 잔류량 설정(이사회 지침 90/642/EEC)

곡류, 야채, 과일등의 농약잔류에 대하여 각 농약, 각 농산물마다의 최대 잔류량의 규정을 EC위원회가 중심으로 되어 설정하고 있다. 이리므로 기준치 설정중 농산물의 분류나 분석부위에 대한 통일적인 취급을 결정한다.

(7) 유전자조합 미생물의 이용에 관한 안전성 평가(이사회 지침 90/219-220/EEC)

유전자조합 미생물의 환경중에서의 이용 또는 봉쇄시설의 이용에 관한 안전성평가의 통일을 EC위원회가 중심이 되어 조정한다.

(8) 특수영양식품에 관한 통일적 규정(이사회 지침 89/398/EEC)

특수한 영양용도를 갖는 식품의 내용 및 적절한 사용에 관한 규정의 통일적인 취급을 정한다. 이 지침에 근거, 개개의 지침에 의해서 각 식품군마다 필요한 성분조성, 위생규정, 첨가물 list, 순도규정등을 정한다. 또 열량, 탄수화물의 양, 지방의 양등의 특별한 표시규정도 정할 수 있다. 이외에 각 가맹국이 실시하는 공적검사 level의 통일(이사회 지침 89/397/EEC), 제품 lot 식별을 위한 표시규정(이사회 지침 89/396/EEC), 급속냉동식품의 취급규정과 표시규칙(이사회 지침 89/108/EEC)등 여러가지 점에서 EC지역내 유통식품의 통일적인 규정이 정해지고 있다. 또 현재 조사식품의 취급규정에 관한 공동체법의 작성이나 향료의 원재료 list의 작성작업이 EC위원회에 진행되고 있다.

6. EC가 안고 있는 금후의 과제

구주의 시장통합의 실현을 고려한 경우, EC가 지금까지 채택한 지침등이 각 가맹국에 의해서 충분히 실시되는 것이 필요하다. 특히 식품분야에 있어서는 식품 그 자체의 다양성 때문에 통일적인 규정을 엄밀히 실시하기에는 꽤 어려운 일이 수반될

것으로 예상된다. 또 가맹각국의 과학기술의 수준에도 차이가 있다. 그래서 EC위원회로서도 발효한 지침의 규정이 그 정하는 기한내에 각국정부에 의해 실시되도록 정확한 사후조사가 필요로 한다. 많은 경우, EC위원회가 각국정부로부터 실시상황의 보고를 요구할 수 있도록 정하고 있는 것도 시장통합을 신속히 실현하여 가기 위한 차선책을 강구하는 데도 중요한 의미를 갖는다. 유럽의 경제시장은 이미 EC가맹의 12개국만이라고는 할 수 없는 상황에 있다. 지금까지에서도 EC제국과 구주자유무역연합(EFTA)가맹의 나라들간의 무역은 밀접하여 EC의 시책결정 과정에서 EFTA의 대

표의견을 묻는 경우도 있다. 또 서유럽은 역사적으로 지중해연안의 아시아, 아프리카제국과의 관계가 깊고 현재에도 이들 국가와의 경제적인 관계는 밀접하다. 유럽에서 유통하는 남국의 야채와 과실에는 아프리카의 것이 실제로 많다.

더우기 최근의 동구제국의 급속한 자유화의 움직임과 함께 EC로서도 동구 나아가서는 소련에 대하여 각국의 정치적 혹은 경제적 상황에 따른 새로운 대응이 추구되었다. EC가 이들의 인접제국가와 금후 어떤관계를 맺을까 혹은 EC 자체가 어떻게 확대해 나갈 것인가는 현재 큰 논의의 대상이 되고 있다.

第 113 號

- 1970年 10月 28日 登錄/마-355호
- 1992年 3月 30日 發行(3月號)
- 發行兼 編輯人/千命基
- 發行處/韓國食品工業協會 (서울 瑞草區 方背洞 1002-6)
- 印刷人/(株)一志文化社 電話/503-9901~6

본지는 한국도서·잡지윤리위원회의 실천강령을 준수한다.

**食
品
工
業**