

유럽의 식품안전정책

- 식품안전성에 관한 백서를 중심으로 -

이 영 / 식품의약품안전청 식품안전과 식품사무관
박 미 아 / 보건복지부 식품위생심의위원회 연구위원
박 지 연 / 보건복지부 식품위생심의위원회 연구위원

I. 서 언

식품은 인간생활의 기본임과 동시에 건강유지를 위한 필수성분으로 그 자체가 가지는 의미는 실로 막대하다 할 수 있다. 이러한 이유로 식품에 대한 소비자의 관심이 점차로 증대되고 있으며, 최근에는 식품중의 위해(Risk) 물질로 인해 식품에 대한 소비자의 불안감이 증폭되고 있어 위해의 원인, 이의 방지를 위한 정부의 정책 등에 대해 그 어느 때보다도 관심이 집중되고 있다. 이에 각국은 식품안전성을 향상시키기 위한 다각도의 노력을 기울이고 있는데, 특히 중요한 것이 식품관련정책의 일원화 및 확대를 위한 식품관련기관의 조정을 들 수 있다.

식품안전에 있어 세계 최상임을 자부하는 미국의 경우도 식품의 안전성을 확보하기 위한 방안으로 클린턴 대통령의 지시에 따라 1997. 5월에 식품에 대한 감시(surveillance), 검사 및 준수(inspection and compliance), 협력(coordination), 교육(education), 연구(research) 및 위해평가(risk assessment)를 포함한 새로운 식품안전종합대책을 발표한 바 있다. 또

한 단일시장을 형성하고 있는 유럽의 경우도 유럽공동체내에서 최고수준의 식품안전기준(food safety standards)을 마련하고 높은 수준으로 식품의 안전성을 보장하기 위하여 노력하고 있으며, 이에 대한 최선책으로 독립기구로서 유럽식품청(European Food Authority, 이하 '식품청'이라 함)의 설립에 대해 검토하고 있다. 본 식품청의 신설은 관련 법의 제정을 전제로 2002년에 설립할 예정이며 2000. 4월까지 이에 대한 의견을 수렴하였다.

따라서 유럽위원회(Commission of the European Communities)에서 최근 발표한 '식품안전성에 관한 백서(White Paper on Food Safety)'를 통해 유럽의 식품안전정책의 방향을 가름해보고자 한다.

II. 배 경(Introduction)

- EU의 식품정책은 소비자 건강을 보호하고 증진시킬 수 있는 높은 수준의 식품안전기준을 토대로 구축되어야 한다. 식품의 생산 및 소비는 모든 사회의 기본활동인 동시에 경제·사회적 혹은 환경적인 영향을 받게 된다. 따라서, 보

전문제가 항상 우선과제이므로 식품정책개발시 이러한 요소들이 반드시 고려되어야 한다. 뿐만 아니라 환경, 특히 생태계의 상태 및 질적수준은 식품생산과정(food chain)의 여러 단계에 영향을 미칠 수 있다.

- 농업·식품분야(agro-food sector)는 전 유럽경제에서 매우 중요한 영역이다. 식음료산업은 연간 생산액이 약 600조 파운드에 육박하고 있으며, 제조업분야에서 전체생산량의 15%를 차지하는 EU의 주도적인 산업분야이다. 식음료산업은 종사자 수가 260만명 이상으로 EU에서 세 번째로 많은 산업인력을 고용하고 있으며, 이 가운데 30%는 중소기업에 고용되어 있다. 반면, 농업분야는 연간 생산액이 약 220조 파운드이며 750만명이 종사하고 있다. 농산물 및 식음료품의 수출금액은 연간 50조 파운드 정도이다.
- 소비자는 모든 회원국으로부터 안전하고 좋은 품질의 제품을 공급받아야 한다. 식품의 생산과정은 매우 복잡하며, 소비자의 건강이 적절하게 보호되려면 이들 일련의 과정들이 매우 밀접하게 연결되어야만 한다. 이 원칙은 해당 식품이 공동체내에서 생산된 것인지 또는 제3국에서 수입된 것인지를 불문하고 모두 적용되어야 한다. 효과적인 식품안전정책은 식품생산과정의 상호연관성(inter-linked nature)을 인식하여야 한다. 그것은 조원료, 재배(farming practice) 및 가공활동과 관련하여 소비자 건강에 대한 위해평가 및 모니터링을 요구하고 ; 이들 위해를 관리하기 위한 효과적인 규제조치를 요구하며 ; 이들 규제의 시행 및 모니터링을 위한 관리시스템을 구축·운영할 것을 요구한다. 상기한 각 요소들은 서로 연결되어 하나의 일련의 과정(cycle)을 구성한다. 즉, 식품가공분야의 발전은 현행규정의 변화를 요구하는 한편, 관리시스템은 현존하는 위해 및 새롭게 등장한 위해의 규명 및 관리를 지원할 수 있다.
- 식품안전성 확보를 위해서는 포괄적(comprehensive)이고도 통합된(integrated) 접근방식이 요구되고 있다. 이

는 EU가 식품안전성에 대한 모든 책임을 떠맡아야 한다는 의미는 아니지만 식품안전성과 관련된 모든 사안을 EU 차원에서 관리할 것을 요구한다. 예를 들면, EU 법령은 중속의 원칙(principle of subsidiarity) 하에 회원국에서 효과적인 방법으로 시행될 수 있어야 한다. 무엇보다도 시행에 대한 책임은 일차적으로 국가와 지역 및 지방에 두어야 한다. 그러나 지역내 시장에서 이것은 단지 국가적인 책임만을 의미하지 않는데, 각 회원국은 국내생산식품에 대하여 자국 소비자뿐 아니라 EU 및 제3국의 소비자에 대하여도 책임이 있기 때문이다.

- 유럽의 식품생산과정(food chain)은 세계에서 가장 안전한 것 중 하나이며, 현행 시스템은 비교적 제기능을 잘 수행해 왔음을 강조할 필요가 있다. 그러나 최근 발생한 사료 및 식품안전사고들로 인해 전례없는 압박에 시달려왔다. 이들 사건들은 현행 체제의 문제점을 노출시켰으며, 이로 인해 책임당국(위원회, 회원국 및 의회)으로 하여금 현행시스템의 강화·개선 및 개발을 촉구하였다.
- 식품안전관리는 보다 조화롭고 통합된 방법(co-ordinated and integral way)으로 접근할 필요가 있다. 이것은 현행 체제의 문제점을 해결하고 주도적인 식품안전체제를 마련하도록 함으로써, 높은 수준의 공중보건 및 소비자 보호를 가능하게 할 것이다. 그러나 가장 포괄적인(comprehensive) 체제의 구축은 모든 관련자들의 전폭적인 협조 없이는 불가능하다. 체제의 제기능 수행여부는 결정적으로 회원국, 경영자 뿐 아니라 제3국의 참여정도에 달려있다.
- EU는 식품공급(food supply), 식품과학(food science), 식품법(food law) 및 식품관리(food control) 분야에 있어서 소비자의 신뢰를 회복하여야 한다. 식품안전에 대한 동 백서는 현행 EU 관련 규정을 보완·현대화하고, 보다 일관성 있고, 이해하기 쉬우며, 융통성있게 하며, 관련 규격의 효율적인 집행을 촉진할 것이며, 소비자에게 투명성을

제공하는 포괄적인 범위를 포함하고 있다. 이에 대해 향후 3년간 수행될 식품 안전에 관한 세부조치(Action plan) 및 확정된 조치일정은 별첨에 수록되어 있다.

Ⅲ. 식품안전원칙(Principles of Food Safety)

동 백서는 인체건강과 소비자 보호를 높은 수준으로 확보하기 위하여 EU 식품정책을 사전대응적이고(proactive), 역동적이며(dynamic), 일관성 있고(coherent), 포괄적인(comprehensive) 형태로 전환할 수 있는 방법들을 제안하고 있다.

- 동 백서의 기본원칙은 식품안전정책은 포괄적이고 통합적인 접근방식(comprehensive, integrated approach)으로 수립되어야 한다는 것이다. 이 원칙은 '밭에서 식탁까지' 식품생산과정(food chain)¹⁾의 전단계 ; 모든 식품영역 ; 회원국간의 관계 ; EU 지역내 및 외부 국경지역 ; 국제 및 EU 의사결정토론회(decision-making fora) 및 정책수립주기(policy-making cycle)의 모든 단계에 적용된다. 따라서 동 백서에 포함된 식품안전성과 관련된 주요사안들(과학적 자문, 자료수집 및 분석, 규제 및 관리, 소비자정보)은 이러한 통합적인 접근을 위하여 하나의 통일체(a seamless whole)를 이루어야 한다.
- 식품생산과정(food chain)의 모든 관련자(사료제조업자, 농업자 및 식품제조업자/경영자, 회원국 및 제3국의 관계당국, 위원회 및 소비자)의 역할이 명확하게 규정되어야 한다. 즉, 사료제조업자, 농업자 및 식품제조업자는 식품안전성에 대한 일차적인 책임(responsibility)이 있으며 ; 관계당

국은 국가차원의 감시 및 관리시스템(surveillance and control systems)을 통하여 이들의 책임수행에 대해 모니터링하며 ; 위원회는 각국에 대한 감사 및 검사(audits and inspections)를 통하여 관찰당국의 능력을 평가하는데 주력하여야 한다. 또한 소비자는 식품의 적정 보관, 취급 및 조리에 대한 책임이 있음을 인식하여야 한다. 이러한 방법으로 사료생산, 식품의 일차생산 및 제조가공, 보관, 운반 및 판매를 포함하는 식품생산과정의 모든 단계를 관리하는 '밭에서 식탁까지의 정책(farm to table policy)'이 체계적이고 일관된 방법으로 수행되어질 것이다.

- 성공적인 식품정책은 사료, 식품 및 그 원료를 추적조사(Traceability)할 수 있어야 한다. 따라서 추적이 용이하도록 적절한 방법이 도입되어야 하며, 여기에는 사료 및 식품회사가 자사제품에서 위해발생시 해당 제품을 시장에서부터 회수해야 하는 의무도 포함된다. 또한, 경영자는 문제의 원인규명을 위하여 위해 원료 및 원재료 공급업자에 관한 기록을 보관하여야 한다. 사료, 식품 및 그 원재료에 대한 정확한 추적조사는 비록 그 과정이 복잡하더라도 강조할 필요성이 있다.
- 이러한 포괄적이고 통합된 접근은 보다 일관성 있고 효과적이며 역동적인(coherent, effective and dynamic) 식품정책을 유도할 것이다. 분산되고 경직된 현행 체제는 위해발생시 신속하고 유연하게 대처하는 능력에 한계가 있으며, 해결되어야 할 많은 문제점을 내포하고 있다. 정책에 대한 지속적인 검토가 요구되며, 경우에 따라 문제점을 해결하고 새로운 위해를 관리하며 새로 개발된 생산방법을 승인하기 위한 결정이 필요하다. 동시에 이러한 접근은 모든 관련자에게 투명(transparent)할 것을 요구하며, 그들이 새로운 접근방식에 효과적으로 기여할 것을 기대한다.

1) 동 백서상에서, '식품생산과정(food chain)'은 사료 및 식품의 생산단계에서부터 제조·가공, 유통·판매를 거쳐 최종소비자에게 이르게 되는 전과정을 지칭함.

공적인 과학적 의견 및 검사보고서를 통해 이미 성취된 투명성은 식품안전성과 관련된 다른 분야에까지 확산되어야 한다.

- **위해분석(risk analysis)**, 즉 위해평가(과학적 자문 및 정보분석), 위해관리(규제 및 관리) 및 위해정보전달을 기초로 식품안전정책이 구축되어야 한다. 위해관리방법을 결정함에 있어 경우에 따라, **예방원칙(precautionary principle)**이 적용될 수 있다. 위원회는 이 원칙에 대한 정보전달이 이루어지도록 할 계획이다.
- 또한, EU의 의사결정과정에서 소비자의 건강보호 및 식품교역시 공정한 관행도모와 관련된 기타 **합법적인 요소(other legitimate factors)**가 고려될 수 있다. 이들 합법요소의 범위에 대한 정의는 현재 국제적인 차원에서, 특히 Codex에서 검토 중에 있다. 그러한 요소들의 예로써 환경문제, 동물복지, 입증가능한(sustainable) 농업, 품질에 대한 소비자의 기대, 올바른 정보, 제품의 필수적인 특성 및 제조·생산방법에 대한 정의를 들 수 있다.

IV. 식품안전정책의 필수요소 : 정보의 수집·분석 - 과학적 자문(Essential Elements of Food Safety Policy : Information Gathering and Analysis-Scientific Advice)

정보의 수집 및 분석은 식품안전정책의 필수요소이며, 특히 사료 및 식품 중의 잠재된 위험(hazard) 규명에 중요하다.

- 문제를 규명하기 위한 방법 및 지표(indicators)는 매우 다양하다. 여기에는 사료 및 식품생산과정 전단계에 대한 관리, 질병감시망, 역학조사 및 실험분석 결과자료가 포함될 수 있다. 올바른 자료분석은 이미 알려진 식품위험의 전파 및 새로운 위험의 규명에 관

한 연구를 가속화시킬 것이며, 경우에 따라 보다 나은 식품안전정책의 수립 및 시행을 가능하게 할 것이다. 정보수집에 있어서 회원국의 역할은 매우 중요하며 명확하게 규정될 필요가 있다.

모니터링 및 감시(Monitoring and surveillance)

- 위원회는 식품안전성에 대한 방대한 양의 정보를 수집한다. 그러나 현행 시스템들은 각각 독립적으로 발전되어 왔기 때문에 서로 다른 정보출처들간에 항상 조정(co-ordination)이 있어온 것은 아니며, 더욱이 정보의 상당량은 충분히 활용되지 못하였다. 자료수집 및 분석시스템의 통합은 현행 자료수집시스템으로부터 최대한의 유익을 도출해 내기 위해 두 가지 중요한 원칙하에 시행되어야 하는데, 첫째, 잠재적 위험에 대한 즉각적인 대처가 가능하도록 정보를 연속적으로(on-going), 그리고 매일 관리하여야 할 것이며, 둘째, 사전 대응적(pro-active)이고 미래 예측적인 역할 개발이 가능하도록 위원회가 이러한 시스템을 사용하도록 하는 것이다. 그것은 위기상황의 발생 후 대응보다는 사전예방을 위하여 잠재된 위험을 조기규명을 용이하게 하고 또한 장기적인 정책마련 및 우선순위의 결정을 용이하게 할 것이다. 공동체는 상기한 모든 정보의 출처를 통합할 수 있는 포괄적이고 효과적인 식품안전모니터링 및 감시시스템을 필요로 하는데 합동연구센터위원회(Commission Joint Research Centre)의 전문기술은 이와 관련하여 유용한 지원을 할 수 있을 것이다.

경보제도(Alert systems)

- 일반적으로 식품에 대한 조기경보제도(Rapid alert system)는 최종소비자에게 판매되는 식품에 대하여 그 기능을 잘 수행하고 있다. 인수공통전염병(人獸共通傳染病), EU의 외부국경 지역에서 억류된 동물성 제품, 산동물

(live animals)의 이동 및 방사성 물질에 의한 비상상태 발생시 가동되는 ECURIE 시스템과 같은 다양한 형태의 통보시스템(notification system)이 각 분야에 있다. 그러나 이들 시스템의 목적 및 적용범위의 차이로 정보의 통합적인 사용이 어려울 뿐만 아니라 동물사료와 같은 일부 영역은 전혀 관리의 손길이 미치지 않고 있다. 따라서 식품 및 사료에 대한 현행의 경보체계를 포함하는 포괄적이고 조화된 법적 기초구축이 필요하다. 이는 경영자로서 하여금 식품안전관련 비상사태시 통보의무를 확대하고, 소비자 및 거래 당사자에게 적절한 정보의 제공의무를 보증하여야 한다. 또한 다른 신속 정보체계와도 연계되어야 하며 이러한 체계는 제3국과의 정보교환을 포함하여야 한다.

연구(Research)

- 과학적인 우수성(Scientific excellence)을 확보하기 위해서는 R&D에의 투자가 필요하다. 제5차 연구사업프로그램(the Fifth Framework Programme for Research)하에, 식품안전성에 관한 공동체의 R&D 연구사업은 다년간에 걸친 사업프로그램을 기초로 수행된다. 이들 프로그램은 합동연구위원회가 주관하는 간접(공동비용부담활동) 및 직접적인 활동을 포함한다. 이 프로그램은 과학적 지식을 향상시키고 정책 및 규제를 위한 건전한 과학적 기초수립에 목적을 두고 있다. 제5차 연구사업프로그램은 소비자와 함께 문제를 해결하는 접근방식과 소비자의 요구에 초점을 두게 된다. 연구활동은 특히 발전된 식품기술, 보다 안전한 식품생산 및 유통방법, 오염평가를 위한 새로운 방법, 화학적 위해 및 노출, 건강증진에 있어서 식품의 역할 및 조화된 식품분석시스템에 대하여 수행되어질 것이다. 그러나, 잠재적 문제가 확인된 특수한 경우에는 특별긴급연구를 착수할 필요가 있다. 이런 경우 합동연구위원회가

일부 수행하고 있으나 현행 시스템은 식품안전사고에 대한 직접적인 대응에 있어 R&D 연구사업의 자금을 조달할 수 있도록 전반적인 융통성과 적정 수준의 자금을 부여받아야 한다. 그러므로 긴급상황에 대처할 수 있도록 연구사업프로그램의 정기적인 조정, 법안마련을 위한 요청 등 예산·행정절차가 마련되어야 한다.

과학적 협력(Scientific co-operation)

- 공동체 전역의 국가기관 및 조직은 과학적 협력시스템(Scientific Co-operation system; SCOOP system)하에서 많은 식품안전성 관련사안에 대한 과학적 정보를 축적하고 있다. 그러나 대부분의 경우 이들 정보는 EU의 위해평가를 위한 필수적인 정보를 제공하기에는 부족하다. 따라서 과학적 정보조사를 우선과제로 하여야 하며, 과학분과위원회(Scientific Committee)의 사업프로그램과도 조정되어야 한다. 과학적 협력은 적절한 경우 제3국에서도 이루어져야 한다.

분석적 지원(Analytical support)

- 공동체기준실험실(Community Reference Laboratory) 시스템은 위원회 및 회원국내 실험실에의 전문적인 분석 지원을 위해 동물성 식품을 대상으로 구축되었다. 이들 실험실은 검출방법을 개발하고, 회원국 실험실에서 이들 방법이 적용될 수 있도록 지원하고 있다. EU 정책차원에서 이들 실험실과 공동체내 실험실이 실질적인 협력관계(network)를 유지하기 위해서는 효과적인 중앙관리가 이루어져야 한다. 현재 합동연구센터의 과학적 능력과 분석시설은 이 업무를 수행할 수 있다. 뿐만 아니라, 새로운 영역에서의 공동체기준실험실의 설립 검토가 필요하다.

과학적인 정보는 식품안전정책을 뒷받침하므로 식품안전에 관한 과학적 자문은 최고의 수준이어야 한다. 과학적 정보는 소비자 건강보호에 책임이 있는 정책결정자에게 신뢰할 수 있는 방법을 통해 적절한 시기에 제공되어야 한다.

과학적 자문을 위한 현행 시스템(The current system for scientific advice)

- 위원회에 과학적 자문을 제공하기 위한 시스템은 우수성, 투명성 및 독립성이라는 기본원칙하에 1997년 전면 재구성되었다. 과학적 의견은 현재 8개 분야별 과학분과(Scientific Committees)²⁾에서 제공하고 있으며, 이 가운데 직·간접적으로 사료 및 식품과 관련있는 분과는 5개이다. 뿐만 아니라, 복합적인 문제, BSE, 위해평가절차의 조화 및 2개 이상의 분과와 관련되는 문제(예: 항미생물내성)를 조정할 때 자문 역할을 할 수 있는 과학조정분과위원회(Scientific Steering Committee)가 설립되었다. 식품안전문제가 '밭에서 농장까지' 이르는 하나의 연속체(continuum)로서 다루어지기 때문에 이러한 조정은 특히 중요한 의미를 갖는다. 각 분과 위원은 해당분야에 대한 과학적 우수성(scientific excellence)에 대하여 엄격한 심사를 거쳐 선발된다. 또한 Euratom 조약 제31조에 의거하여, 식품 및 사료의 방사능 오염에 관한 과학전문가단체가 설립되었다.

분과위원회에 위임되는 문제의 특징(The nature of the questions put to the Committees)

- 많은 문제들이 공동체의 허가(authorization)를 위해 업계가 제출한 서류평가와 관련된다(농약, 신개발식품, 식품

및 사료첨가물). 그 밖에 특정건강문제(예: 오염원 혹은 미생물학적 위해)에 관한 사안들이 있으며, 세번째 부류는 항미생물 내성과 같은 보다 확대된 위해평가와 관련이 있다.

분과위원회의 의무적인 협의회(Obligatory consultation of the Committees)

- 일부 식품안전법령에서는 위원회가 공중건강에 영향을 미칠 수 있는 제안을 하기에 앞서 과학분과위원회와 협의할 것을 규정하고 있다. 이러한 절차는 식품안전과 관련한 다른 법령에는 체계적으로 반영되어 있지 않으므로 모든 식품안전법령이 독립된 과학적 자문에 적절히 기초할 수 있도록 검토하여야 할 것이다.

현행 체제의 한계(Limitations of the current system)

- 개혁을 단행한 이후로 분과위원회는 256개의 의견을 제출하였으며 이중 많은 부분이 개별물질의 평가에 관한 것이었다. 이것은 현행 체제의 능력한계로 인하여 업무수행에 차질을 빚고 있으며 여러 요구에 대처하고자 노력해 왔음을 나타낸다. 더욱이 최근 다이옥신판동은 다른 영역의 업무를 지연시키면서 겨우 수습되었으며, 신속하고 유연하게 대처할 수 있는 체제의 필요성을 크게 부각시켰다. 이러한 능력의 한계는 소비자 건강문제에 대처하는 능력을 가진 위원회의 법적 프로그램과 업계의 서류 처리에 있어서 상당한 지연을 초래하였다. 이러한 상황은 과학분과위원회에 대한 요구가 가중됨에 따라, 예를 들면 동 백서의 후반부에 수록된 식품법령의 개정을 위해 제안된 프로그램에 따른 요구가 증가됨에 따라 더욱 심화될 것이다.

2) Food, Animal Nutrition, Veterinary-Public Health, Plants, Animal Health and Animal Welfare, Cosmetic products & non-food products, Medical products and Medical Devices, Toxicity, Eco-toxicity and Environment

**위해평가자료의 체계적인 준비
필요성(The need for systematic
provision of risk assessment data)**

- 위해평가는 정확한 최신과학자료의 이용여부에 좌우된다. 이에는 역학자료, 질병발병양상 및 노출자료 등이 포함될 수 있다. 그러나 이들 정보의 축적을 위한 절차가 거의 없기 때문에 이의 실정이 필요하다. 또한, EU 가입국이 증가할수록 새로운 회원국의 관련자료를 검토할 필요성이 발생한다. EU 및 국제적인 차원에서의 효과적인 정보수집 시스템 개발에 대한 요구는 새로운 접근방식을 필요로 하며, 그러한 접근은 자원을 최대한으로 활용할 수 있도록 할 것이다.

**과학적인 협력의 필요성(The need for
scientific networks)**

- 상기한 현행체제의 능력한계는 분과위원 및 외부전문가들이 많은 시간을 소모하는 준비작업(preparatory work)의 양을 감소시킴으로써 해결될 수 있다. 농약, 생물독소(biocide) 및 화학물질에 대한 공동체의 위해평가는 이미 관련법령하에 설립된 회원국 기관의 협력으로 시작되었다. 이것은 관련 과학분과위원회의 업무 및 효율성을 향상시켰으며, 효과적인 동등수준의 검토시스템을 통하여 분과위원회의 독립성에 편견의 개입없이 회원국의 전문가를 최대한 활용할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 협력체계는 자료수집면에서도 엄청난 잠재력을 가지고 있으므로 확대될 필요가 있으며, 현행 협력체계를 보다 잘 활용하기 위한 검토가 이루어져야 한다.

결 론(Concluding remarks)

- 위에서 지적된 문제점을 고려할 때, 소비자 건강보호 및 신뢰회복이라는 EU의 식품안전정책 목적에 부합하는 강화된 체계가 필요하다는 것은 명백한 일이다. 따라서, 모니터링 및 감시, 조기

경보제도, 식품안전에 관한 연구, 과학적 협력, 분석학적 지원 및 과학적 자료의 제공과 같은 영역에서 개선이 이루어져야 할 것이다.

**V. 유럽식품청 설립을 위하여
(Towards Establishing a
European Food Authority)**

위원회는 식품안전성과 관련된 위해평가 및 정보전달에 대해 특별한 책임이 있는 독립적인 유럽식품청의 설립을 구상하고 있다.

- 위원회의 주요 우선 과제는 소비자 보호를 향상시킬 수 있는 효과적인 조치를 취하는 것이다. 따라서 소비자의 신뢰 회복이 우선되어야 하고, 그 다음 회복한 신뢰를 유지하도록 하여야 한다. 즉, 신뢰를 회복하기 위하여 수행되는 시스템이 소비자의 신뢰를 유지할 수 있도록 충분히 지속되어야 하며 유연성을 발휘하여야 한다는 것이다. 위원회는 동 백서에서 제안되고 있는 조치 뿐 아니라 유럽식품청의 설립을 구상하고 있다. 위원회는 과거 몇 년동안의 경험을 토대로 위해평가 및 위해관리를 기능적으로 구분해야 할 필요성을 권장하게 되었고, 식품안전문제를 다루는 방법에 있어서 반드시 조직상에 커다란 변화가 있어야 한다고 생각한다. 새로운 청의 설립은 공중의 건강을 보호하고 소비자 신뢰를 회복하기 위해 필요한 변화를 가져올 수 있는 가장 효과적인 수단이 될 것이다. 따라서 식품청은 공익(public interest)을 위한 일에 가장 큰 비중을 두게 될 것이다.

**유럽식품청의 잠재역할범위(Potential
scope of the Authority)**

- 식품청의 역할은 위해분석과정, 즉 위해평가, 위해관리 및 위해정보전달의 관점에서 규정되어야 한다.

- **위해평가**는 과학적 자문을 제공하기 위해 수행된다. 방대한 양의 정보를 수집·분석하는 것은 합리적이고 최신화된 과학적 자문을 준비하는 전제조건이 된다. 공중 및 동물 건강과 관련한 모니터링 및 감시, 농업분야에서의 정보시스템, 조기경보제도 및 R&D 프로그램을 위한 협력체계는 과학적 지식을 도출하는데 있어서 중요한 역할을 한다.
- **위해관리**의 두가지 구성요소로 법령(legislation) 및 관리(control)가 있다. 법령에는 유럽이사회 단독 혹은 유럽의회와 공동으로 채택한 기본법령(primary legislation)과 위원회가 권한내에서 채택한 시행법령(implementing legislation)이 있다. 법령은 정책적으로 결정된 사항을 반영하며, 과학 뿐만 아니라 사회적 기대와 요구에 대한 충분한 인식에 근거한 판단을 함축하고 있어야 한다. 또한, 위해관리와 위해평가에 대한 명확한 구분이 있어야 한다. EC 조약의 감시자로서 위원회는 공동체법이 회원국 각국의 국내법으로 적절하게 전환되고, 회원국의 관할당국이 이를 적절히 시행하도록 할 책임이 있다. 이러한 관리기능은 위원회내 식품수의과(Food and Veterinary Office; FVO)에 의해 수행되며, FVO는 관리 결과를 보고하고 권고사항을 제안한다. FVO 보고서는 위원회가 제3국으로부터 수입된 제품에 대하여 공동체 차원의 안전조치를 취할 것인지 혹은 회원국에 대한 위반소송(infringement proceedings)을 제기할 것인지를 결정함에 있어서 중요한 역할을 한다. 더 나아가 위원회는 WTO/SPS 협정하에 식품안전관리의 동등성을 인정하는 제3국과의 협정 체결시 상대국의 건강상태(health situation) 평가를 FVO에 요청한다. 그러나 **위해관리**를 식품청의 권한에 포함하는 것은 다음의 세가지 문제를 유발할 수 있다. 따라서 이러한 이유로 인해, 위해관리 권한을 식품청으로 이관하는 것은 제안되지 않았다.
 - 첫째, 규제권한(regulatory powers)을 독립청으로 이관하는 것은 책임을

회피하는 결과를 초래할 수 있다. 현행의 의사결정절차는 높은 수준의 책임 및 투명성을 제공하므로 분산된 조직(decentralized structure)에서 이를 행하는 것은 어려울 것으로 판단된다.

- 둘째, 위원회가 소비자를 대표하여 위해관리활동을 효과적으로 수행한다면, 관리기능은 위원회의 권한으로 남아 있어야 하며, 특히 관리를 위해 권고되는 조치사항을 추적하기 위해서 더욱 그러하다. 위원회는 EC 조약에서 위임하고 있는 책임을 다하는 것이라면 규제와 관리(regulation and control) 모두를 유지하여야 한다.
- 셋째, 규제권한이 있는 식품청은 EU의 현행 조직체제하에서는 설립될 수 없으므로 EC 조약의 현행 규정을 개정하여야만 한다.

- **위해정보전달**은 소비자에게 지속적으로 정보를 제공하고, 부당한 식품안전문제의 위험을 감소시키는데 있어서 중요한 역할을 한다. 그것은 상업적 신용에 관한 일반요구사항에 의거하여 신속하고 널리 이용될 수 있는 과학적 의견을 요구한다. 소비자는 이들 과학적 의견뿐만 아니라 소비자 건강보호를 다루는 보다 확대된 영역에 대하여도 이용하기 쉽고 이해될 수 있는 형태로 정보를 제공받을 수 있어야 한다.

식품청의 잇점(The advantage of an Authority)

효과적이고 적절하며 신속한 조치를 취하기 위해서는 과학적인 위해평가의 최대 수용이 필수적이다.

- 식품청의 업무는 과학적 자문을 준비·제공하고, 자문 및 공동체의 의사결정절차를 지원하기 위한 정보를 수집·분석하며, 식품안전성과 관련한 새로운 사안을 모니터링·감시하고, 그러한 정보를 모든 관계자에게 제공하는 것이다. 식품청은 최고수준의 독립성, 과학적 우

수성 및 투명성을 바탕으로 운영하고 있음을 입증해야 할 것이다. 또한, 식품청이 소비자, 업계, 회원국 정부 및 더 나아가서는 국제무대에서 신뢰할 수 있는 판단근거가 됨을 자체 증명할 수 있어야 한다.

- 식품청은 새로운 문제에 대한 유연하고도 신속한 대책 마련을 위해 설립된다. 그것은 모든 관계자들에 대하여 유일하고 확실한 접촉창구의 역할을 수행할 것이다. 과학적 우수성을 확보한 기관으로서의 역할 뿐 아니라 소비자로서 하여금 식품안전성에 관한 새로운 주요사안에 대한 자문과 지침을 이용할 수 있도록 할 것이다. 식품청은 소비자로서 하여금 정보에 기초한 선택을 할 수 있도록 하고, 식품안전에 대한 정보가 보다 원활하게 제공되도록 할 것이다.
- 식품청은 식품안전성을 담당하는 국립과학기관 및 조직과 밀접하게 협력할 필요가 있다. 식품청이 시도하는 유럽 및 그 외 지역에 있는 과학기관과의 협력관계 구축은 모든 관계자들을 분석과정(analytical process)에 참여시켜 각계에서 수렴한 의견을 명확히 이해하고 수용하게 하기 위함이다.
- 위원회 및 기타 EU 조직은 식품청 지원, 식품청의 적정 자원 및 인력 확보 뿐 아니라 식품청이 제시하는 의견을 충분히 검토함으로써 결정적인 역할을 수행하게 될 것이다.

유럽식품청의 목적(Objectives of a Europe Food Authority)

유럽식품청은 식품안전성 확보 및 소비자 건강보호수준의 향상을 통하여 소비자의 신뢰 회복 및 유지에 목적을 두고 있다.

- 식품청은 성공적 업무수행을 위해 독립성, 우수성 및 투명성이라는 기본원칙을 준수하여야 하며, 이들 원칙을 준수함으로써 유럽조직 및 그 영향권내에 있는 소비자에게 본연의 책임을 수행하고 있음을 입증하여야 한다. 따라서 식

품청은 다음 사항에 적합하여야 한다:

- 최고의 과학을 토대로 하여야 한다.
- 업계 및 정책적인 이익에 무관하여야 한다.
- 엄격한 공공조사(public scrutiny)를 수용할 수 있어야 한다.
- 과학적으로 신뢰할 수 있어야 한다.
- 국립과학기관과 밀접한 협력관계를 유지하여야 한다.
- 동 백서는 위원회의 과학적자문 운영경험과, EU의 European Medicines Evaluation Agency(EMEA)나 미국의 Food and Drug Administration (FDA)과 같이 현존하는 여러 모델의 조사결과를 토대로 하고 있다. 또한, Pascal, James 및 Kemper 교수의 보고서인 'EU내에서의 과학적 자문의 장래(The future of scientific advice in the EU)'를 참조하였다. 위원회는 소비자 건강보호와 신뢰구축의 극대화를 위해 위해평가 및 위해정보전달에 대한 독립적인 역할 수행이 가능하도록 유럽식품청이 현행 EU 조직과는 구별되는 별도의 법적근거와 특징이 필요한 것으로 판단하고 있다.
- 앞서 언급한 바와 같이, 식품청으로 업무를 이관하는데 있어 현행 EC 조약이 제약이 되고 있지만 이것이 향후 식품청의 능력을 확대하는 것조차 억제해야 한다는 의미로 해석해서는 안된다. 이러한 확대는 조약을 개정해야 할 필요성이 있을 경우를 포함하여, 식품청의 업무경험과 조직운영에 대한 신뢰도에 비추어 검토되어야 한다.
- 독립성(Independence) : 소비자의 신뢰를 회복되기 위해서는 식품청이 외부압력에 영향을 받지 않고 독립적으로 활동하여야 할 뿐 아니라 그러한 사실을 모든 관계자로부터 인정받아야 할 것이다. 따라서 식품청은 대표성과 책임감을 필요로 한다. 위원회는 식품청이 타 기관과 관계자들의 입장을 고려하면서 독립성과 책임에 대한 올바른 균형을 유지할 수 있는 방법을 조사할 것이다. 또한 식품청의 최고책임자의 선정에도 각별한 관심을 기울여야 한다.
- 우수성(Excellence) : 식품청은 과학적

우수성과 판단 기준으로서의 역할 및 과학적 사안에 대한 논쟁 해결 능력을 인정받기 위해 신속히 국제적 수준의 탁월성(international pre-eminence)을 확보할 필요가 있다. 이는 독립적인 과학자들의 우수성을 보장할 뿐 아니라 최고인력의 발굴 및 채용과 이용가능한 정보시스템을 최대한 활용하도록 할 것이다. 업무와 관련된 자료를 수집·분석하고, 과학적 의견을 제공하는 독립적인 과학자에게 필요한 지원을 할 수 있는 책임자의 선정을 위해 식품청의 직원을 채용하는 문제는 특별한 관심의 대상이 될 것이다. 그 밖에도 각 분야에서 최고의 과학자들을 파악하고, 요청시 방문할 수 있도록 하는 시스템설정이 필요할 것이다. 또한, 식품청이 장기과제(longer term projects) 뿐만 아니라 식품안전과 관련된 긴급상황에서의 신속하고 유연한 대처능력 역시 중요한 사안이 될 것이다.

- 투명성(Transparency) : 투명성은 EC 조약에 규정된 시민의 정보이용권리를 충족시키기 위하여 식품청의 자료 및 권고사항을 신속하고 숨김없이 공개할 뿐 아니라 그러한 결론에 도달하게 된 과정 역시 가능한 범위내에서 공개하는 것을 의미한다. 이것은 식품청 운영방법에 대한 정확한 자료 공개를 요구할 뿐만 아니라, 식품청이 수행하는 사업에 관한 세부자료도 널리 이용할 수 있게 될 것이다. 또한 과학적 의견의 도출을 요하는 토론과정이 기밀사항이라 하더라도 가능한 범위내에서 이를 공개하고 설명하여야 한다. 이들 의견은 이용가능한 순간부터 식품청에 의해 위원회 및 의회가 활용할 수 있도록 제공되는 동시에 모든 관계자에게 충분히 알리기 위하여 인터넷을 통해 지속적으로 공개되어질 것이다.

식품청의 업무(The tasks of the Authority)

- 과학적 자문(Scientific advice) : 식품청은 소비자 건강 및 식품안전성과 직·간접적으로 관련된 모든 사안에 대한 과학적 자문 및 정보를 위원회에 제공하여야 한다. 이와 같이 식품청은 식품의 일차생산(농업 및 veterinary aspects)을 비롯하여 제조·가공, 보관, 유통 및 판매에 이르는 각 단계를 모두 다룰 것이며, 위해 및 영양문제도 다루어질 것이다. 또한, 동물의 건강 및 복지에도 관여할 것이며 다른 영역, 특히 식품 관련 위해평가와 중복연계되는 환경 및 화학분야에서의 위해평가를 검토할 것이다. 위원회는 현재 식품안전성과 관련하여 과학분과위원회에 의해 수행되고 있는 과학관련업무가 식품청의 중심부분을 이루어야 한다고 생각한다. 따라서 식품청에 충분한 과학적 자문을 제공할 수 있도록 현재의 과학분과위원회의 조직 및 업무에 대한 검토가 이루어질 것이다. 분과위원회는 위원회의 요청이 있을 경우 의견을 제공할 것이다. 분과위원회는 또한 사전대응차원에서의(pro-active) 새로운 위해 혹은 건강문제에 관한 정보를 제공하고, 식품청은 그러한 사실을 추적하여야 할 것이다.
- 식품청은 변화하는 상황에 신속하게 대처할 수 있는 유연성을 갖추고, 과학적으로 우수한 범세계적인 협력체제를 활용하기 위하여 EU 및 다른 지역에 있는 과학전문가들을 신속하게 파악할 수 있는 방법을 강구할 것이다.
- 식품청은 최신과학정보를 보유하여야 하고, 진행중에 있는 연구의 문제점이나 연구필요성이 있는 과제(topics)를 신속히 파악할 수 있어야 한다. 식품청은 예기치 않은 긴급상황에 대처하기 위하여 합동연구위원회, 국립과학기관 및 국제기구와의 협력하에 신속한 특별조사를 위한 자체예산을 보유하게 될 것이다. 또한 공동체연구프로그램과 식품청의 상호관계를 증진시키기 위한 방안을 강구할 필요가 있다.
- 정보수집 및 분석(Information gathering and analysis) : 공동체내부 및 전세계를 망라하여 식품안전성과 관련된 정보
- 식품청은 과학적 자문과 정보의 수집·분석 및 위해의 정보전달을 하게 될 것이다.

를 즉시 파악하고 활용하는 것은 매우 중요한 일이므로 식품청의 주요업무가 될 것이며, 개선되어야 할 대표적인 영역이기도 하다. 수집된 정보를 적절하게 활용할 경우 잠재적 문제를 가능한 한 빨리 규명하고 건강문제를 해결하는데 있어서 과학적 자문이 중요한 역할을 하게 될 것이다.

- 식품청은 식품안전과 관련한 모니터링 및 감시프로그램을 개발·운영하는데 있어서 사전대응적인(pro-active) 역할을 할 것으로 기대된다. 이는 EU 및 제3국에 있는 유사기관, 분석실 및 소비자단체와의 협조체제의 구축을 필요로 한다.
- 식품청은 이들 프로그램의 결과에 대해 즉각적인 평가 및 대응을 하여야 하며, 실제 혹은 잠재된 위해가 신속하게 규명될 수 있도록 보장되어야 한다. 뿐만 아니라, 새로운 위해의 초기 규명을 가능하게 하는 예측시스템(predictive system)을 개발함으로써 식품안전사고를 최대한 방지할 수 있어야 한다.
- **정보전달(Communication)** : 식품청은 과학적 견해 뿐 아니라 모니터링 및 감시프로그램 결과에 대해서도 모든 관계자에게 통보하기 위한 특별규정을 마련하여 식품과 관련된 정보를 소비자에게 직접적인 방법으로 솔직하게 전달할 수 있어야 한다.
식품청은 식품안전성 및 영양에 관한 과학적 정보가 필요한 경우나 식품관련 문제 발생시 가장 책임있는 기관이 될 것이며, 또한, 소비자 신뢰회복을 위해 식품안전성 및 영양에 관한 적절한 정보를 제공하여야 할 것이다. 그러나 위해관리에 관한 결정을 통보할 책임은 위원회에 남아있게 될 것이다.

위기상황에 대한 대응(Reacting to crises)

- 식품안전사고가 발생했을 경우 식품청은 관련정보를 수집·분석하고, 관련정보를 위원회 및 회원국에게 전달하며, 최고의 과학적 자문 제공에 필요한 과학적 자원을 총동원할 것이다. 식품 청

은 위기상황에 신속하고 효과적으로 대처해야 할 것이며, EU가 대응방안을 수립할 때에도 중요한 역할을 할 것이다. 이것은 위기상황에 대한 EU의 계획 및 대처방법을 보다 개선시킬 것이며, 문제 해결을 위해서는 사전대응적인(pro-active) 접근이 이루어져야 한다는 사실을 소비자에게 확신시킬 것이다.

- 식품청은 조기경보체제를 구축할 것이며, 이것은 식품안전문제의 신속한 규명 및 신속한 통보를 가능하게 할 것이다. 식품청은 상황에 따라 모니터링 및 역학감시를 포함한 추적조사를 수행할 수도 있다.

국가기관 및 과학단체와의 협력(Networking with national agencies and scientific bodies)

- 식품청은 부가가치가 있는(value-added) 조직이어야 한다. 즉, 식품안전을 담당하는 국립과학기관 및 단체와 밀접한 협력관계를 유지하고 그들 기관(단체)에 소속된 전문가를 활용할 수 있어야 한다. 이것은 현행 조직 및 자원을 가장 효과적으로 사용할 수 있는 협력체제를 구축하도록 할 것이다. 따라서 유럽식품청의 업무 중 하나는 과학적 우수성이 인정되는 기관과의 협력관계 구축이 될 것이며, 이는 내부의 과학인력(in-house scientific staff)이 관련 분야에서 EU 및 전세계를 망라한 대표적인 과학전문가와의 협력을 가능하게 할 것이다. 식품청의 역할은 이들 기관의 활발한 상호교환(two-way exchange)을 통하여 점진적으로 강화될 수 있다. 이것은 식품청이 EU의 식품안전문제에 대한 가장 신뢰할 만한 지식을 제공하는 출처라는 신뢰감을 형성시킬 것이다.
- 협력체제내에서 위원회의 합동연구센터(Commission Joint Research Centre; JRC)가 현재 보유하고 있는 과학·기술능력 및 시설을 최대한으로 활용할 수 있어야 할 것이다.

위원회 업무와의 조화(Interface with Commission services)

- 식품청과 위원회의 업무는 식품청이 그 역할을 부여받는 순간부터 매우 긴밀한 협력하에 수행되어야 한다. 이것은 합동연구센터 및 공동체의 R&D 담당부서 뿐 아니라 특히, 입법준비와 법 시행 및 관리·검사운영을 담당하는 부서(FVO)와 관련될 것이다. 또한, 식품청의 자료는 가장 효과적인 방법으로 사용되고 자체 활동의 직접적인 결과(consequence)에 대한 통보는 지속적으로 이루어질 것이다. 동시에, 식품청은 위원회 업무의 필요성을 이해할 수 있게 될 것이다. 이러한 조화는 식품청에 부여된 특수한 역할을 침해하지 않는 것이어야 한다.

자원(Resources)

- 과학적 자문시스템의 구축·운영, 정보 수집·분석, 회원국내의 과학단체와의 효과적인 협력을 위한 자원을 충분히 확보하여야 한다. 식품청은 행정적이고 재정적인 관리를 통하여 과학관련 및 정보전달업무 이외에도 많은 업무를 수행하게 될 것이다. 식품청은 정보 및 정보전달기술을 광범위하게 사용하고, 특히 식품안전을 담당하는 국가기관 및 단체에서의 활용을 촉진할 것이다. 식품청의 효율성은 할당된 인력, 재정, 및 물리적 자원의 규모와 수준에 비추어 궁극적으로 '적정성(adequacy)'에 달려있다. 협의와 세밀한 검토를 거쳐 결정된 사항을 토대로 자원범위가 규정되어질 것이다. 이에 대한 세부적인 구상은 식품청 설립을 위한 위원회의 최종안과 함께 제시될 것이며, 정책우선순위와 운영 및 인력자원 할당에 대한 향후 위원회의 논의가 고려될 것이다.

식품청의 위치(Location of the Authority) 및 후보국가(Candidate countries)

- 식품청은 위원회의 식품안전관련업무와

매우 밀접한 협력관계를 유지하고, 위기상황에서 자체기능의 효과적인 수행 및 신속한 협의가 이루어질 수 있도록 다른 EU 조직과도 밀접한 협력체제를 개발할 필요가 있다. 또한 과학적 의견을 마련하기 위해 초빙한 과학자들 뿐 아니라 식품청 입장을 정리하는데 도움이 되는 관계자들과도 자유롭게 접촉할 필요가 있다. 이는 자원의 활용뿐 아니라 정보전달에 대한 역할과 관련하여 식품청의 개방성(openness)과 유용성(availability)을 나타내기 위함이다. 이러한 점들을 고려할 때, 위원회는 식품청이 가장 용이한 위치에 설립되어야 한다고 생각한다.

따라서 후보국가는 EU의 업무방법 및 정책과 유사한 국가 중 룩셈부르크의 유럽이사회 결정에 따라 식품청의 업무와 연계되어야 할 것이다. 식품청 설립에 관해 추후 구체적인 협의가 이루어질 것이다.

실행일정(Implementation Timetable)

위원회는 식품청 설립을 위해 매우 신속한 실행일정을 정하는 것이 필요하다고 생각한다.

- 새로운 식품청의 공식설립일정은 다음과 같다.
 - 백서출간 : 2000년 1월
 - 협의기간 : 2000년 4월 말
 - 위원회 법안 제출 : 2000년 9월
 - 법령마련 : 2001년 12월
 - 식품청 출범 : 2002년
- 새로운 식품청 설립을 위한 일정을 신속히 정하는 것과 더불어 현행 시스템의 기능을 개선하는 것 역시 필수적이다. 위원회는 본 내용에 대해 지적된 사안에 대한 신속한 조치를 위하여 전담작업반(dedicated team)을 구성할 것이다.
- 위해평가 및 정보전달에 대한 현행시스템의 보완은 식품청이 2년내에 실제운영에 들어가기 위한 필수적인 조치 중

중요한 부분을 차지할 것이다. 위원회는 향후 2년 동안 자원의 이용가능성을 검토하면서 식품청 설립 초기단계에 현행 과학적 지원 및 자문구조(advice structure)를 보강할 것인지를 평가할 것이다.

질 때, EU가 사후관리보다는 사전관리를 목적으로 빠른 시간내에 필요한 과학적 평가와 보호조치를 취할 수 있게 된다.

식품안전성을 위한 새로운 법체계(New legal framework for food safety)

VI. 규제적 측면(Regulatory Aspects)

일관성과 투명성을 바탕으로 한 식품안전법령(a set of food safety rules)이 마련되어야 한다.

- 앞서 위원회는 위해관리부분은 충분한 정치적 권한을 가진(full political accountability) 조직이 하여야 하는 이유를 설명하였다. 따라서 유럽식품청이 신설된다 하더라도 법안의 마련 및 최종 결정은 위원회, 의회 및 이사회에 의한 권한으로 남아있게 될 것이다.
- EU는 농산물의 일차생산 및 가공식품 생산을 관리하는 방대한 법령체계를 갖추고 있다. 이들 법령은 지난 30년간 과학적, 사회적, 정치적 및 경제적 요인의 복합적인 영향을 받으면서 특히 지역내 시장(Internal Market)의 형성과 더불어 발전해 왔으나 전체적으로 일관성이 부족하였다. 이와 같은 이유로 「EU내 식품법의 일반원칙에 관한 녹색서(COM(97) 176 final)」에서는 식품법령에 대한 신중한 검토가 이루어져야 할 것임을 지적한 바 있다.
- 동물성 및 식물성 제품은 미생물학적·화학적 오염에 의해 본질적인 위험(intrinsic hazards)을 갖게 된다. 그럼에도 불구하고, 현행 법령 체계 및 조직은 EU 소비자들의 건강을 대체로 높은 수준으로 보호해 왔다. 실제적인 문제는 법적 수단이 미흡해서라기 보다 각 분야별로 상황에 대처하는 방법이 매우 다르거나(disparity), 어느 한 분야에서 발생한 문제가 다른 분야로 파급될 때 필요한 조치가 복잡(multiplicity)하기 때문이다. 현행 시스템의 가장 큰 취약점 중 하나는 모든 관계자들이 잠재된 위험을 조기경보할 수 있는 권한이 확실히 위임(commitment)되지 않고 있다는 점이다. 이러한 조기경보가 이루어

- 위원회는 식품안전성분야에서 일관성 있는 접근을 보장하고, 관련 분야에 적용하는 원칙, 의무 및 정의 설정 원칙에 대한 새로운 입법체계(안)을 마련하고자 한다. 이 제안의 목적은 1997년 위원회가 주관했던 「식품법에 관한 녹색서」에 대한 협의회의 결과를 반영하고, 식품법의 근간이 되는 공통원칙을 설정하며, 식품안전성 확보를 EU 식품법의 최고목표로 삼기 위함이다.
- 위원회는 앞서 언급한 식품안전성원칙을 구체화한 일반식품법(General Food Law)을 제안내용에 포함시킬 것이다. 이들 제안은 준비과정에서 가능한 한 빠른 시기에 모든 관련단체와 충분한 협의를 거치게 될 것이며, 적절한 경우 그 영향력에 대한 분석도 이루어질 것이다. 각 법령은 그 영향하에 있는 모든 경영자를 위해 분명하고 단순하고 쉽게 이해될 수 있어야 한다. 또한 적절하고 일관된 준수(compliance) 및 시행(enforcement)을 보장하여야 하고, 불필요한 행정절차를 줄이기 위해 회원국에 있는 책임당국과 밀접한 협력 관계를 유지하여야 한다.
- 이들 제안은 상호인정(mutual recognition)에 의해 지역내 시장이 운영되는 분야에 대해서도 동일하게 운영될 것이다. 이 원칙에 따라 공동체적 조화가 이루어지지 않았더라도 각 회원국은 공중건강보호라는 측면에서 조치가 적절한 경우에는 다른 회원국에서 합법적으로 판매되는 제품의 시장유통을 제한할 수

있다. 이와 같은 상황에서, 위원회는 무역장벽에 대한 분쟁을 해결하기 위해 공식적(위반관리절차 : infringement procedures) 또는 비공식적인(회원국 대표간 협력 및 회의 등) 모든 수단을 임의로 사용해 나갈 것이다. 공동체차원에서의 조치활동은 식품안전성에 비추어 무역장벽이 정당화 될 경우에 검토될 것이다.

동물성 사료에 대한 새로운 법체계(New legal framework for animal feed)

동물성 식품의 안전성은 안전성이 확보된 동물사료에서 비롯된다.

- 법을 통하여 사료 및 식품생산과정(feed and food chain)에 영향을 미치는 모든 사고들을 예방할 수는 없다 하더라도 문제의 조기발견과 신속한 개선조치를 위한 적절한 규정 및 관리방법을 설정할 수는 있다. 이러한 측면에서 **동물사료(animal feed)** 분야에 필요한 조치는 하나의 예가 된다. 앞서 언급한 식품안전성원칙은 사료분야에, 특히 사료생산업자의 책임을 명확히 하고 포괄적인 보호조항을 마련하는데 적용되어야 할 것이다. 즉, 동물의 부산물(by-products) 등이 동물사료의 생산에 사용될 수 있는지의 여부에 대해 명확하게 규정되어야 할 것이다. 사료물질의 사용허용 대상목록(positive list)을 마련하는 일은 현행 사료물질의 모호함을 개선할 수 있는 가장 확실한 대응책이지만 이 작업은 복잡할 뿐 아니라 상당한 시간을 요한다. 따라서 단기적으로는, 현행 사용금지 대상목록(negative list)이 신속하게 보완되어야 하며, 중기적으로(medium term) 위원회는 사용허용 대상목록 설정 작업을 수행하여야 한다. 또한, 사료생산과정(feed chain)에서 죽은 동물(사체)과 부적합한 물질의 사용을 배제하도록 법개정을 요구할 것이다. 동물사료생산에 사용할 수 있는 유일한 물질은 사람이 섭취하기에

적합하다고 판정된 동물에서 유래된 물질이 될 것이다.

- 유전자재조합식품(GMO) 및 이들로부터 유도된 사료원료 등 신개발 식품에 대한 평가, 권한 및 표시에 관한 법안이 마련될 것이다.
- 동물영양공급을 위해 사용되는 제품(첨가물, 수의약품, 보충제)의 분류는 모호한 부분을 없애고, 각 분야에 적용해야 할 규정을 명확히 하기 위해 필수적이다. 위원회는 또한 EU내에서 항생제 내성을 관리하기 위한 방법으로서 사람 혹은 수의약품으로의 사용가능성 때문에 성장촉진제로 사용되는 항생물질의 사용을 금지하거나 혹은 단계적으로 제거해 나갈 방침이다.
- 다이옥신 파동의 원인과 결과가 보다 명확해짐에 따라 식품생산분야에 적용하는 규정 및 관리방법을 사료제조업소에 적용해야 한다는 사실이 보다 분명해졌다. 내부관리(GMP, 자체점검, 비상조치) 및 추적절차의 부재로 인해 다이옥신 파동이 발생하였고 전 식품생산과정(food chain)으로 확대되었다. 따라서 국가 및 EU 차원에서의 공적관리(official controls) 뿐 아니라 모든 사료생산공장에 대한 공적승인(official approval) 등 이들 문제점을 개선하기 위한 법안이 제출될 것이다. 또한 식품분야와의 일치를 위해 사료에 대한 조기경보제도를 식품의 조기경보제도로 통합할 것이다.

동물건강 및 복지(Animal health and welfare)

식용 동물의 건강 및 복지는 공중건강과 소비자보호를 위해 필수적이다.

- 동물건강(Animal health)은 식품안전성에 있어서 중요한 요소이다. 결핵, 살모넬라증, 리스테리아증과 같은 **인수공통전염병(zoonoses)**은 오염된 식품을 통하여 사람에게 전염될 수 있으며, 특정 집단에게 치명적일 수 있다. 리스테리

아증은 뇌염과 자연유산을 초래할 수 있고, 살모넬라증은 새롭게 대두되는 공중보건문제이다. 따라서 정확한 상황 파악은 조치를 위해 필수적이다. 그러므로 식인성질병 및 인수공통전염병에 대한 공동체적 모니터링 및 통일된 보고 규정(reporting requirements) 설정이 필요하며 여기서 얻은 정보를 통해 위원회는 인수공통전염병의 발병을 감소시키기 위한 목표를 설정하고 보다 효과적인 조치를 취할 수 있을 것이다. 결핵, 브루셀라 등에 대한 현행의 근절·질병관리프로그램은 지속되어야 하며, 이들 질병이 여전히 문제로 남아 있는 회원국에서 특히 강화되어야 한다. 또한 지중해 연안의 포충증(hydatidosis) 및 Brucella militensis(브루셀라 원인균의 일종) 관리에 각별히 주의하여야 한다. EU차원에서 보다 우수한 프로그램을 마련하기 위해서는 인수공통전염병의 모니터링에 대한 정보를 이용할 필요가 있다.

동 백서에는 특히, 식품안전정책과 직접적으로 관계된 동물의 건강 및 복지 수준의 향상과 관련된 내용이 포함되어 있다. 위원회는 동물건강 및 복지가 보다 넓은 차원에서 중요한 의미를 가지게 되므로 동물건강문제를 식품정책과 보다 효율적으로 통합할 필요성, 특히 동물성 제품의 품질 및 안전성에 미치는 영향은 법에 반영될 필요성이 포함되어 있다.

- BSE/TSE와 관련된 대부분의 법령은 특수한 상황에서 취해지는 보호조치(safeguard measures)의 형태로 운영되어 왔다. 그러한 보호조치의 채택은 공동체의 모든 조직(Community institutions)의 관여하에 이루어지는 것이 아니며, 일관성 있는 접근방식을 제시하지도 못한다. 위원회는 조약 152조에 의거하여 BSE와 기타 전염성 해면상뇌질환(transmissible spongiform encephalopathies, TSEs)의 관리 조치를 이사회 및 의회에 제안하였다. 이 제안이 채택될 때까지는 높은 보호수준을 보장할 수 있도록 임시조치가

취해질 것이다. 가장 중요한 조치는 BSE 상태에 따른 잠정분류 및 특정위해물질의 제거, 보다 위해가 높은 동물(죽은 동물, 비상시에 도축된 소)에 대한 검사를 토대로 한 역학적 감시시스템의 강화, 최근 과학적 자문을 토대로 한 사료 금지 및 억류조치의 개선(updating)에 관한 규정이 될 것이다. 뿐만 아니라 위원회는 EU 전체의 BSE 발병을 조사를 위해 보다 많은 검사가 수행되어야 한다는 입장이다. 이것은 물론 적절한 사후검사가 이루어질 때 가능한 일일 것이다. 따라서 위원회는 이를 적극 검토한 후 적절한 검사프로그램을 제안할 계획이다.

위생(Hygiene)

위생과 관련하여 조정되고(co-ordinate) 포괄적인(holistic) 접근방식은 식품안전성의 필수적인 요소이다.

- 식품위생에 관한 규정은 모두 20개가 넘는 법령에 포함되어 있다. 그러나, 이들 규정은 높은 보호수준을 고려하여 지역내 시장의 필요에 따라 채택되었으나 단편성과 분산성을 극복하지 못하였다. 이로 인해 동물성 식품과 식물성 식품에 대하여 각각 다른 위생체계가 초래되었으며, 또한, 경작지에서의 식물성 식품생산(일차생산)과 같이 규정의 적용범위에서 제외된 영역들도 있다. 따라서, 현행 법규정이 식품생산과정(food production chain) 전단계에 대하여 일관성과 명료성을 유지할 수 있도록 새로운 포괄적인 규정(Regulation)이 제안될 것이다. **모든 단계에 적용되는 주요원칙은 식품경영자가 자사제품의 안전성을 철저히 책임지도록 한다는 것이다.** 위해분석 및 관리원칙의 수행과 식품생산과정(food chain)에 적용되는 위생규정의 엄수는 이들 안전성을 보장할 수 있어야 한다. 위원회는 규정을 이행함에 있어서 중소규모업체를 지원할 수 있는 가장 우수

한 방법을 강구할 것이며, 지침서의 개발을 지지할 것이다. 또한, 미생물기준 설정절차와 필요한 경우 식품안전목록표가 신설되어질 것이다.

오염물질 및 잔류물질(Contaminants and residues)

오염물질 및 잔류물질에 대한 허용기준이 설정·관리되어야 한다.

- 오염물질은 통상적으로 식품에 비의도적으로 혼입된 물질을 의미한다. 이는 환경오염의 결과이거나 경작방법, 생산, 가공, 보관, 포장, 운반과정 혹은 사기행위(fraudulent practices)에서 기인한다. 국가차원에서 식품오염물질에 대한 많은 조치들이 있지만, EU 차원에서는 일부 오염물질에 대해서만 규정하고 있을 뿐이다. 이것은 EU의 소비자 건강을 보호함에 있어서 불균형을 초래할 뿐 아니라 관리당국과 업계에 실질적인 어려움을 주고 있다. 이러한 차이의 심각성은 다이옥신 파동으로 부각되었는데, 당시 벨기에산 제품에만 적용되는 특별허용기준이 보호조치의 형태로 설정된 바 있다. 따라서 사료 및 식품생산과정(feed and food chain)에 적용할 오염물질기준을 설정할 필요가 있으며, 이들 허용기준을 설정하기에 앞서 우선 과학적 기초자료가 확보되어야 할 것이다.
- 식품생산과정에서 여러 가지 물질이 의도적으로 사용되어 그 중 일부 물질이 식품 중에 잔류하게 된다. 이것은 식물 및 동물성 식품 중의 잔류농약(residues of pesticides)과 동물성 식품 중 수의약품(veterinary medicines)과 관련된다. 공동체 법령은 식품 및 농작물 중 이들 물질의 최대잔류허용기준을 설정하였다. 회원국은 이들 허용기준의 준수를 감시할 의무가 있으나 이에 대한 일치된 규정도 없을 뿐더러 국가간 모니터링 활동도 매우 다양한 실정이다. 더욱이 회원국내에서 모니터링을 수행할 능

력이 있는 공인실험실은 소수에 불과하다. 위원회는 모든 작물에 대하여 농약 잔류기준을 점진적으로 설정해 나갈 방침이며 모니터링 및 실험분석과 관련된 문제점을 개선하기 위한 조치를 취할 것이다.

- 현재, 공동체내에는 평가되지 않은 수많은 농약들이 시장에 유통되고 있는 반면, 판매승인을 받기 위한 새로운 농약들이 개발되고 있다. 따라서, 새로운 농약승인절차가 마련되어야 하며, 안전성 자료가 부족하거나 안전상의 문제가 확인된 제품은 신속하게 제거될 수 있도록 농약의 승인을 검토함에 있어 효율화를 기할 필요가 있다. 이것은 보다 안전한 농약사용을 촉진시킬 것이다. 그러나, 농약승인을 위해 위해평가를 수행하고, 최대잔류허용기준을 설정하는 작업은 식이섭취량(diets)에 관한 정확한 자료의 부족으로 지연되고 있다. 이 문제를 해결하기 위하여 식이섭취량에 관한 데이터베이스 구축을 위한 연구가 수행될 것이며, 이 데이터베이스는 그외 다른 오염물질, 첨가물 등에 대한 위해평가를 수행하는데 있어서도 반드시 필요한 수단이 될 것이다.
- 식품 및 사료의 방사능오염(radioactive contamination)에 관한 법령은 유럽원자력공동체조약(Euratom Treaty) 제31조를 근간으로 하며, 수입식품의 경우에는 제133조에 기초하고 있다. 한편, post-Chernobyl법(86년 체르노빌 원전폭발 이후 마련된 법)에 대하여도 지속적인 검토가 이루어질 것이다.

신개발식품(Novel Food)

신개발식품에 대한 공동체 관리규정은 엄격하고 효율적이어야 한다.

- 신개발식품(예: 사람의 섭취를 위해 과거에는 사용된 적이 없는 식품 혹은 식품원재료, 특히 유전자재조합식품(GMO)을 포함하거나 그로부터 유도된 것)의 판매승인절차는 명확하고 투명하여야 하

며 이들 규정의 적용이 면제되는 경우에도 검토가 필요하다. 그러므로 위원회는 신개발식품규정(Novel Food Regulation (EC) N° 258/97)에 정해진 절차를 보다 명확하게 하기 위해 실행규정(implementing regulation)을 채택할 것이며, 이 규정은 Directive 90/220/EEC의 근거하에 GMO의 시장출하를 결정함에 있어 개정규제체계에 따라서 규정 개정안이 제출될 것이다. 더 나아가 표시규정의 설정 및 조화도 필요하다.

첨가물, 향신료, 포장 및 방사선조사(Additives, flavouring, packaging and irradiation)

첨가물, 향신료, 포장 및 방사선조사에 관한 현행 공동체 규정은 최신화되고 완성되어야 한다.

- 식품첨가물(food additives) 및 향신료(flavouring)에 관한 규정은 몇가지 측면에서 개정이 필요하다. 첫째, 승인된 첨가물의 공동체 목록을 관리하기 위한 수행권한이 위원회에 부여되어야 하며, 효소의 범주(status)가 명확해져야 한다. 둘째, 착색료, 감미료 및 기타 첨가물 목록이 최신화되어야 한다. 셋째, 감미료, 착색료 및 기타 첨가물에 대한 순도기준(purity criteria)이 개정되어야 하며, 신소재 원료(novel sources)를 사용한 첨가물에 대한 적절한 순도기준이 마련되어야 한다. 위원회는 향후 식품첨가물 섭취량에 관한 보고서를 발간할 예정이다. 향신료에 대한 특별조치는 지금까지 화학적으로 확인된(defined) 물질에만 편중되어 왔다. 따라서 그 동안 이 분야에서 이룩한 발전과 향신료 중 자연적으로 존재하는 물질의 독성학적 영향에 관한 새로운 발견들을 반영하기 위해 더욱 많은 작업이 필요하다. 위원회는 향신료의 등록목록을 최신화하고, 평가프로그

램을 구축할 것이며, 향신료로 사용할 수 있는 첨가물 목록을 마련할 것이다.

- 위원회는 또한, 식품과 접촉하는 물질(materials that come into contact with food)의 관리를 강화하고 표시규정을 개선하기 위한 변화를 모색할 예정이다. 플라스틱 물질에 관한 지침(Directives), 코팅제에 대한 규정이 검토될 것이다. 아직 조화를 이루지 못하고 있는 물질(종이, 고무, 금속, 목재, 코르크)과 관련하여 위원회는 이 분야에서 활발히 활동중인 다른 EU 조직(CEN, 유럽이사회)과 협력을 계속해 나갈 것이다.
- 위원회는 또한 방사선 조사(irradiation)가 허용되는 식품의 목록을 정하고, 동등한 것으로 인정되는 제3국 시설 목록뿐 아니라 회원국내의 방사선 시설에 대한 세부운영사항을 공표할 것이다. 또한 천연광천수의 성분 및 천연광천수의 오존 사용조건에 관한 지침을 마련할 것이다.

비상조치(Emergency measures)

식품안전사고 관리에 보호조치(safeguard measures)는 필수적인 수단이다.

- 다이옥신 파동은 소비자 건강을 위협하는 위해에 대처하기 위한 보호조치(safeguard measures)를 적용함에 있어서 현행 체제의 비일관성을 여실히 드러내었다. 위원회는 현재 특정 회원국에서 비롯된 사료 혹은 비동물성 가공식품에 대하여 보호조치를 채택할 수 있는 법적수단을 가지고 있지 않다. 또한, 분야별로 보호조치를 채택하는 과정에 있어서도 상호 차이점을 가지고 있다. 생산지역에 관계없이 모든 식품 및 사료에 적용가능한 단일의 긴급절차(a single emergency procedure)를 채택하는 것만이 불균형을 없애고 차이를 좁힐 수 있는 유일한 방법이다. 위원회는 이에 대한 포괄적인 법안을 마련할 것이다.

의사결정절차(Decision making process)

의사결정절차는 유효성, 투명성 및 신속함을 보장하기 위하여 효율적이어야 하고 단순화할 필요가 있다.

- EU 식품법은 EC 조약의 다양한 규정, 즉 지역내 시장의 운영을 위한 조치(제 95조, 소비자 및 건강 보호수준 제고의 근간으로 간주), 공중보건을 직접적인 목표로 하는 동물 및 식물위생에 관한 조치(제152조), 소비자보호 관련규정(제153조) 및 농업적 측면(agricultural aspects)을 강조하는 조치(제37조)를 기초로 할 수 있다. 이사회는 법적 근거를 가지고 유럽의회와 공동으로, 또는 위원회의 제안에 대해 유럽의회의 협의가 있는 후에 조치사항을 채택하게 된다.
- EC 조약 제202조에 따라, 이사회는 수행권한을 행사할 수 있는 특별한 경우를 제외하고, 이사회가 정한 규정의 수행권한을 위원회에 위임하게 될 것이다. 대개의 경우, 위원회는 입수한 과학적 자문을 법령의 개정 및 결정(decision)의 채택 형태로 신속하게 전환(transform)할 수 있어야 한다. 그러나 특별한 경우(특히 식품첨가물의 경우), 승인된 물질의 사용허용대상목록(positive list)을 최신화(이것이 새로운 물질을 승인하거나 혹은 승인된 물질의 사용금지를 위한 것이든 아니면 승인된 물질의 사용조건을 변경하기 위한 것이든지)를 불문)하는 작업이 과학적 자문이 공식발표된 이후에도 오랜기간이 소요되는 등 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있기 때문에 수행권한이 위원회에 위임되지 않는다.
- 수행권한이 위원회에 위임된 경우(예를 들면, 향신료, 추출용매, 오염물질, 농약잔류, 식품과 접촉하는 물질, 식이조절용식품(diet food), 방사선조사식품 혹은 급속동결식품, 과학적 자문을 법령(legislation) 혹은 결정(decision)으로 전환시키기 위한 현행 의사결정절

차는 때로는 서로 다르고, 번거로우며, 여러 분과위원회가 관련되고, 다양한 판단기준이 적용되며, 자원이 부족하고 그것마저도 분산되어 있어 있는 바람직하지 못한 상태이다.

- 기술·과학적 진보에 대한 이행 및 적용에 대한 EU 식품법의 모든 절차에 대해 검토가 필요하다. 이와 관련하여, 위임법(delegated legislation)에 관여하는 분과위원회의 수가 감소되어야 하고, 각 결정(decisions)의 채택은 효율적으로 이루어져야 한다. 위임법을 위한 단일의 규제절차, 개별결정(decisions)의 채택을 위한 단일의 관리절차 및 식품안전성과 관련한 모든 긴급사안을 다루기 위한 단일의 긴급절차를 통하여, 식품안전문제를 맡아서부터 식탁에 이르는 전과정을 하나의 연속체(continuum)로 관리하기 위해 바람직한 조정(co-ordination)이 이루어져야 한다. 새로운 절차는 최근 "위임론에 관한 결정(Decision on comitology: 이사회가 법의 수행권한을 위원회에 위임할 수 있다는 내용의 결정)"을 준수하여야 한다.

VII. 관 리(Controls)

서로 다른 관리규정들을 조정하기 위하여 하나의 포괄적인 법령이 제안될 것이다. 이 법령은 식품생산과정(food production chain)의 모든 단계가 공적관리(official controls)하에 이루어져야 한다는 일반원칙이 토대가 될 것이다.

EU법령의 개발(Development of EU legislation)

- 국가 및 EU 차원의 공적관리에 관한 규정들은 지난 30년 이상 여러 공동체 법령에서 규정되어 왔다. 이들 법령이 비록 동일한 목표를 지향하고 있으나, 관리운영에 대한 접근방식은 서로 차이를 보이고 있다. 또한, 이들은 예외규

정(anomalies)을 두고 있어 회원국과 제3국에서 공적관리를 수행하는데 불완전한 법적근거의 원인이 되고 있다. 현행의 식품관리법령은 명확화되고 최신화되어야 하고, 모든 생산단계를 관리할 수 있는 보완이 필요하다. 더욱이 일부 식육검사규정은 현대적인 식품안전관리방법과 조화가 되지 않기 때문에 검토가 필요하다.

- 현행법령은 동물성 제품의 관리비용을 충당하기 위해 수수료를 징수하고 있다. 즉, 회원국은 post-Chernobyl법에 의거하여, 일부 동물성 및 비동물성 제품에 대한 관리비용을 수입업자에게 부담시킬 수 있다. 그러나, 각 회원국이 부과하는 수수료가 서로 일치하지 않으며, 비동물성 사료 및 식품 관리에는 유사한 시스템을 적용할 수 있는 법적근거도 없는 상태이다.
- 따라서, 수수료 설정 및 부과방법의 불일치와 현재 적용되지 않는 분야의 확대적용에 대한 검토가 이루어질 것이다. 인력 및 장비(equipment)에 대해 EU차원의 공동목표가 설정되어야 하는 한편, 수수료는 관리비용으로만 사용될 수 있도록 보장(guarantees)되어야 한다.

EU법령의 운영을 위한 관리(Controls over the operation of EU legislation)

- 안전한 식품생산에 대한 책임은 경영자, 국가당국 및 유럽위원회가 공동으로 지고 있다. **경영자는 법규정을 준수하고 자사 제품으로 인한 위험을 최소화할 책임이 있으며, 국가당국은 경영자의 식품안전기준 준수여부를 관리할 책임이 있다.** 그들은 공동체 규칙의 준수 및 시행을 위한 관리시스템을 구축할 필요가 있다. 이들 시스템은 조화를 이루기 위하여 공동체 차원에서의 개발이 필요하다.
- 위원회는 이들 관리시스템의 효과를 높이기 위하여, 식품수의사무소(FVO)를 통해 감사 및 검사 프로그램을 수행한다. 이 프로그램은 국가당국의 효과적인 관리시스템 구축 및 운영 능력을 평

가하며, 수용가능한 기준이 실제로 준수되고 있는지를 검증하기 위해 회원국에 대한 방문도 이루어질 것이다.

- 최근에 직면한 식품안전위기는 국가관리시스템의 문제점을 부각시켰다. 이러한 문제가 발생하게 된 원인은 조화된 국가관리시스템을 구상·개발하려는 공동체적 접근이 부족하다는 점이다. 따라서, **국가관리시스템에 관한 공동체적 사업(community framework of national control systems)**이 확실히 요구되고 있으며, 이러한 시도는 공동체 차원의 관리수준을 개선할 것이다. 관리시스템 운영에 대한 책임은 각 국가에 있으며, 이 공동체적 사업은 다음과 같은 세가지 핵심요소를 갖추게 될 것이다.
 - 첫번째 요소는 **공동체 차원의 운영기준을 설정(operational criteria set up at community level)**이며, 이는 각 회원국에 의해 준수되어야 할 것이다. 이들 기준은 FVO가 국가당국에 대한 감사를 수행할 때 주요평가기준이 될 것이기 때문에 국가시스템 감사를 위한 일관성 있고 완전한 방법이 개발될 필요가 있다.
 - 두번째 요소는 **공동체 관리지침(community control guidelines)**의 개발이다. 이 지침들은 각국정책에 일관성을 부여할 것이며, 위해에 기초한 작업우선순위와 가장 효과적인 관리절차를 제시할 것이다. 공동체 전략상 관리운영을 위한 포괄적이고 통합된 접근이 시도되어질 것이다. 이들 지침은 또한, 공동체적 수행지표(indicator for performance)를 제시할 뿐 아니라 수행 및 관리조치결과를 기록하는 시스템 개발에 대하여도 자문을 제공할 것이다.
 - 세번째 요소는 관리시스템의 개발 및 운영시 **행정적인 협력(administrative cooperation)**을 강화하는 것이다. 이로 인해 국가간에 경험(practice)을 교환하려는 움직임이 많아질 것이며, 현행 법적체계가 통합·완성됨에 따라 국가간 상호지원(mutual assistance)도 보다 활발해질 것이다. 또한, 훈련, 정보

교환 및 공동체 차원에서의 장기전략구상 등에 대하여도 상호협력이 이루어질 것이다. 이와 같은 국가관리시스템을 위한 공동체 사업은 필히 위원회와 회원국의 협력하에 개발되어질 것이다. 개발에 있어서 FVO의 경험은 중요한 역할을 할 것이다.

- 단일시장(Single Market)의 설립 이후, EU의 외부국경지역(external borders)에서 효과적이고 조화된 관리의 중요성이 보다 명확해졌다. 현행 시스템은 각 회원국의 관할하에 있는 국경검사소(border inspection posts: BIPs)에 의존하고 있으며, 그나마도 동물성 제품만이 관리되고 있는 실정이다. 또한 검사방법도 조정되어 있지 않은 상황이다. 따라서, 국경검사시 모든 제품을 대상으로 한, 보다 효과적인 공동체 차원의 관리시스템을 구축할 수 있는 법적 기초가 마련되어야 할 것이다.
- EU 규정을 위반한 것으로 밝혀진 경우, 위원회가 현행 위반관리절차(infringement procedures)에 따라 추가관할을 요구할 것인지를 검토할 필요가 있다. 위원회는 특히, 긴급한 소비자 위해와 관련하여 신속한 조치가 취해지도록 하여야 하며, FVO 검사보고서에 대한 효과적이고 투명한 추적조사에 근거하여야 한다. 또한, 경우에 따라 공동체의 재정지원을 보류하거나 이미 지급된 예산을 반환조치할 수 있어야 한다.

VIII. 소비자 정보(Consumer Information)

위해정보전달(Risk communication)

위해정보전달은 정보의 수동적인 전달이어서는 아니되며, 모든 관계자와 대화하고 반응을 유도하는 등 상호작용을 하여야 한다.

- 위해정보전달은 위해의 특성 및 이들 위해에 대한 관리조치의 모든 관계자들간에 정보를 교환하는 것으로 공중의 건강위해를 관리함에 있어서 관할당국이 수행해야 할 기본임무이다. 정보전달은 위해평가 및 위해관리결정이 투명하게 공개될 때만이 제대로 이루어질 수 있다. 1997년 이후 위원회는 과학적 자문과 검사·관리에 관한 모든 정보를 소비자가 이용할 수 있도록 함으로써 투명성을 보장하는 새로운 제도를 도입해왔다. 이 정책은 위해정보전달 및 소비자 신뢰확보에 있어서 중추적인 역할을 하기 때문에 적극 추진되어야 한다.
- 식품안전성과 관련된 모든 측면에서 소비자는 밀접하게 연결되어 있으며 소비자의 관심사항은 다음과 같은 방법을 통해 반드시 고려되어야 한다:
 - 식품안전성에 관한 모든 사안(all aspects of food safety)을 소비자와 협의
 - 과학전문가와 소비자간에 토론(공청회) 기회 제공
 - EU 및 국제적인 차원에서 국제간 소비자 대화 도모
- 정책이 결정되는 모든 과정이 완전히 공개되는 것은 중요한 일이다. 새로운 시스템이 우수하다 하더라도 이러한 투명성이 보장되지 않는다면 소비자는 새로운 조치를 따를 수 없고 그들 조치로 인한 개선점을 충분히 이해할 수도 없을 것이다.
- 마지막으로, 특정연구집단에 미치는 불가피한 위해에 대한 정보전달과 관련하여 보다 사전대응적인(pro-active) 접근이 이루어질 필요가 있다. 예를 들면, 가입여성, 임산부, 유아, 노년층 및 면역결핍자에게는 특정식품에 대한 잠재된 위해를 보다 적극적으로 알려야만 한다.

표시 및 광고(Labelling and advertising)

필수적이고 정확한 정보를 소비자에게 제공함으로써 정보를 토대로 한 식품의 선택을 유도할 수 있다.

- 표시기준은 소비자의 선택에 결정적인 역할을 하는 제품의 특성, 성분, 보관 및 사용방법에 대한 정보를 제공하도록 보장하여야 한다. 경영자는 해당정보가 올바르고 오해의 소지가 없는 한 식품 표시란에 보다 많은 정보를 자유롭게 표시할 수 있어야 한다. WTO/TBT 및 SPS 협정에 의해 식품 표시는 식품안전성을 포함한 다양한 영역에서 무역정책과 관련되며, 이에 공동체는 식품표시와 관련한 다국적(multilateral) 지침서가 마련되어야 함을 지적해왔다. 이들 지침서는 불필요한 논쟁을 피하기 위해 제공되어야 하며 이 지침의 설정으로 인해 주어진 상황에서 소비자의 알 권리에 대한 공동체의 특별한 관심을 나타낸다.
- 현재 설정 중에 있는 표시지침(Labelling Directive)과 관련하여 위원회는 복합 원재료가 최종제품의 25% 미만 함유된 경우 표시하지 않아도 되는 현행 기준을 삭제하고 새로운 개정안을 제시하고자 한다. 모든 원재료를 표시하는 것은 제품조성에 대하여 소비자에게 최고의 정보를 보장하는 것일 뿐 아니라 동시에 건강상, 윤리상의 이유로 특정원 재료를 필요로 하거나 혹은 기피하는 소비자에게 필수적인 정보를 제공한다. 이와 관련하여, 첨가물의 이행(carry-over) 문제도 검토되어야 할 필요성이 있다. 또한, 알려지원으로 알려진 원재료(단, 분류명을 표시해야 할 경우는 제외)를 함유한 식품의 경우 해당 원재료에 민감한 소비자가 그 제품을 피할 수 있도록 그 알려지원의 함유여부에 대한 표시 검토가 이루어져야 한다.
- 표시지침(Labelling Directive)은 특정식품이 질병을 예방, 관리하거나 치료하는데 효능이 있다거나 효능과 관련된 문구를 표시하는 것을 금지하고 있다. 위원회는 식품의 표시 및 광고가 그러한 건강강조표시(health claims)를 포함해서는 안된다는 방향으로 검토를 계속하고 있다. 균형잡힌 식단이 건강의 필수조건임은 분명한 사실이며, 식품의 섭취가 질병을 예방, 관리 혹은 치료할 수 있다는 강조표시는 소비자로서 하여금 불균형적인 식품선택을 유도할

수 있다. 그러나 위원회는 “기능성 강조표시(functional claims)”(예를 들면, 어떤 정상적인 신체기능과 관련하여 특정 영양소의 유용성을 강조한 표시) 및 “영양강조표시(nutritional claims)”(식품에 포함된 특정 영양소의 함유, 무함유 혹은 영양소함량, 경우에 따라서는 유사제품과의 비교값을 표시하는 강조표시)를 관리하기 위하여 EU법내에 특별규정 신설여부를 검토할 것이다. 또한, 위원회는 영양표시지침(Nutritional Labelling Directive)의 요구사항에 소비자 필요 및 기대를 반영시킬 필요성이 있는지에 대해 검토할 것이다.

- 식품표시 뿐 아니라 광고에 있어서도 소비자 및 경쟁업체가 광고내용을 오해(misleading advertising messages)하지 않도록 상기 언급된 강조표시와 관련된 주장들을 금지시켜야 한다. 위원회는 오인될 수 있는 광고에 관한 지침(Misleading Advertising Directive)에 대한 개정안을 마련할 것이며, 강조표시와 관련된 광고 및 표시규정이 일관성을 갖도록 할 것이다.
- 위원회는 향후 특정식품에 대한 특별표시규정을 개정 혹은 신설 기회를 모색할 것이다. 특정식품에 대하여 보다 많은 정보를 소비자에게 제공하는 특별규칙(예: 생과일의 원산지 표시의무화)은 일반규칙과 모순되지 않는다. 또한, 위원회는 신개발 식품(novel food), 특히 GMO로부터 유도된 제품에 대한 표시규정을 명확히 하고, 유전공학에 의해 생산된 첨가물의 표시 및 유전공학기술을 사용하지 않고 생산된 식품 혹은 식품원재료(일명 “GMO 무함유 식품”)의 표시에 대하여 조치를 취할 것이다.

영양(Nutrition)

소비자는 자신들이 선택하는 식품의 영양적 가치에 대해 더 많은 관심을 보이고 있으며, 소비하는 식품에 대한 올바른 정보를 이용해야 할 필요성이 증가하고 있다.

- 공중 건강 보호는 식품의 화학적, 미생물학적, 물리적 안전성에만 국한된 문제가 아니다. 그것은 또한 반영양적인 효과(anti-nutritional effects) 등 건강상의 악영향을 피하기 위하여 특정 성분의 섭취를 제한하는 반면 필수영양소의 섭취는 보장하는 것을 목표로 한다. 과학적인 정보를 통해 적절하고 다양한 식단(diet)이 건강상태를 유지하는데 매우 중요한 요소임이 입증되어 왔다. 이는 특히 영양가를 조정된 새로운 제품의 생산이 빈번한 근래에 와서 더욱 중요한데, 이들 식품은 때론 적절하지만 때로는 부적절하게 소비자의 행동이나 건강에 영향을 줄 수 있다. 뿐만 아니라, 소비자가 올바른 선택을 할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 정보가 체계화되어 있지 않다.
- **식이조절용 식품(dietetic foods, 예: 특정 인구집단의 특별한 영양요구사항을 충족시키기 위한 목적을 가진 식품)과 관련하여, 위원회는 근육운동으로 인한 영양적 요구 충족을 위해 식품에 대한 특별지침을 설정할 것이다. 또한, 당뇨병자용 식품에 관한 보고서 작성과 "저나트륨(low-sodium)" 또는 "무나트륨(sodium -free)" 및 "무글루텐(gluten-free)"을 강조표시할 수 있는 조건을 설정할 것이다. 위원회는 또한, 식이보충제(food supplements, 비타민, 무기질과 같은 영양소의 농축된 급원) 및 강화식품(fortified foods, 영양소가 첨가된 식품) 지침에 관한 2개의 안을 이사회 및 의회에 제출할 것이다. 마지막으로, 특별한 영양상의 용도로 식품에 첨가되었거나 식이보충제 및 식품에 함유된 영양물질에 대한 순도기준(purity criteria)을 설정할 것이다.**
- "제4차 및 제5차 연구·개발사업프로그램"에서 공동체 차원의 수많은 사업(actions)이 계획되었다. 이들 사업에는 영양정책과 관련되어야 할 일부 요소들(components)을 포함하고 있다. 위원회는 포괄적이고 일관된 **영양정책(nutritional policy)**의 개발을 검토 중에 있으며 그러한 목적을 위한 사업계획을 제출할 계획이다.

- 동 백서에서 이미 제기된 수많은 사안은 동 분야의 정책결정시 활용된다. 영양정책의 성공적인 수행은 특히 효과적인 모니터링, 자료수집 및 분석을 요구한다. 그러므로 식품섭취량, 식단(diets), 영양상태에 관한 정보는 국가 및 공동체 자료수집시스템에 포함되어야 한다. 뿐만 아니라 영양에 관한 연구·조사가 촉진되어야 하며, 과학적 자문을 적극적으로 구하고, 투명성이 보장된 가운데 그 산출물을 이용할 수 있어야 한다. 영양정책의 중요한 또 다른 측면은 효과적이고 정확한 소비자 정보이다. 이러한 측면에서 영양표시지침(Nutrition Labelling Directive)은 중요한 역할을 할 것이다. 영양표시 뿐 아니라 정보캠페인을 포함한 적절한 정보수단을 마련하기 위한 특별조치를 강구하여야 할 것이다. 식이지침(dietary guidelines)을 위한 이사회 권고(Council Recommendations)도 제안될 것이다. 소비자에 대한 적절한 정보전달은 보장되어야 할 것이다.

IX. 국제적인 활동(International Dimension)

수입 식품 및 동물사료에 있어서 중요한 원칙은 이들 제품이 공동체내 생산제품에 적용되는 공동체 건강요구사항과 적어도 동등한 수준의 규정에 적합한 것이어야 한다는 점이다.

- 유럽공동체는 다양한 식품을 대상으로 전세계 국가들과 교역을 하고 있다. 이렇듯 광범위한 식품교역은 식품안전성 문제를 단지 EU 내부의 정책사안으로만 볼 수 없도록 만들고 있다. 식품이 공동체내로 수출·입될 경우 인수공통전염병, 오염물질 등은 국제적으로 교역되는 식품에 동일하게 적용되고 있다. 이들에 대한 요구사항을 충족시키기 위해, EU는 WTO 협정에 따라 이들 관련조치를 국제규격과 조화시키든지 아

니면 그에 대한 과학적 근거를 제시할 것을 요구하고 있다. 과학적 증거가 불충분할 경우에는 이용가능한 관련정보에 기초하여 잠정조치를 채택할 수 있다.

- 식품안전성과 관련된 국제적인 작업은 WTO/SPS 협정하에 있는 Codex 국제식품규격위원회 및 국제수역사무소(International Office of Epizootics: OIE)와 세계보건기구(WHO) 및 식량농업기구(FAO)와 같은 국제기구의 보다 강화된 역할을 통하여 상당한 성과를 이루어왔다.
- 공동체는 국제적인 작업이 높은 수준의 식품안전성기준을 유지하려는 국가의 권리를 옹호 및 보호할 수 있도록 하기 위해 SPS 분과위원회 및 기타 WTO 분과위원회에서 적극적으로 활동하고 있다. 이러한 가운데 공동체는 식품안전성과 관련한 예방원칙(precautionary principle) 사용에 대한 현행 WTO 체계를 보다 명확히 하고 강화하려는 목표를 갖고 있다. 특히 동 원칙하에 취해지는 조치의 적용범위에 대하여 합의된 방법(agreed methodology)을 도출하고자 한다. 동 백서에 수록된 식품안전성 확보를 위한 범세계적 접근의 채택은 WTO내에서 공동체의 역할을 강화하는데 기여할 것이다. 일부의 제3국에서는 공동체 식품이 자국시장으로 접근하는 것을 막기 위하여 과학적 정당성이 없는 위생 및 식물위생에 관한 주장을 제시한다. SPS 협정은 수입국에 대하여 제3국의 조치를 기초로 하는 위해평가자료를 입수할 수 있는 권리를 부여한다. 그러한 위해평가는 비밀관성과 취약부분이 무엇인지를 밝혀내고, SPS 협정에 따라 협의과정을 공개하기 위하여 적절한 시기에 면밀히 분석되어야 한다.
- Codex 및 OIE에 대한 공동체적 접근을 위한 작업은 신속하게 수행되어질 것이다.
- 전세계 소비자들은 공동체의 수출품에 대하여 공동체내에서 적용하는 것과 동일한 기준을 적용할 것을 기대한다. 따

라서, 공동체로부터 수출되는 식품의 식품안전성 수준은 적어도 공동체내 시장에서 유통되는 제품에 대해 요구되는 수준과 동일하여야 한다. 이를 보장하기 위해 공동체 수출인증협정(Community export certification arrangement)을 체결할 필요성이 있는지에 대한 조사가 이루어질 것이다.

- 공동체는 이미 위생조치에 관해 수많은 상호(bilateral) 국제조약을 체결하였으며, 여기에는 제3국에서 적용하는 위생조치의 동등성에 대한 인정이 포함되어 있다. 향후 다른 조약의 체결가능성에 대해 조사가 이루어질 것이다. SPS 협정에서 규정하고 있는 의무를 준수하기 위하여 공동체는 SPS 조치와 관련된 모든 법령이 각 사례별로 동등성을 인정할 가능성을 제공하고 있음을 보장하여야 한다.
- 이웃 국가 및 지역(예: 노르웨이, 스위스, Andorra)과 조약체결을 위한 협상을 계속해 나갈 것이다. 이들 국가는 체결된 조약하에 식품안전성 및 기타 위생 및 식물위생규정에 관한 공동체 권리 및 의무(acquis, EU 회원국의 권리 및 의무)'를 수용하게 된다.
- 공동체의 확장과 관련하여, 후보국가(candidate countries)들은 조약의 기본원칙, 식품안전법령 및 공동체 수준과 동등한 관리시스템의 수행은 필수적이다. 이것은 생산 및 가공시설의 개선과 필수적인 법령 및 관리에 관한 협정(arrangement)의 이행이라는 두 가지 측면에서 이들 국가에 심각한 도전이 되고 있다. 현재 공동체가 제공하고 있는 지원체제는 필요한 경우, 후보 국가들이 Accession Partnership (중앙 및 동유럽에 대한 공동체 지원을 조정하고, 공동체 법령 채택시 영역별 우선순위를 결정하기 위해 이 지역 10개 국가들로 구성된 협력체)에서 정한 우선순위에 따라 법령을 수행 및 시행하기 위한 관련조직을 설립하고 필수적인 법령을 채택할 수 있도록 지원할 것이다.

X. 결 론(Conclusion)

- 동 백서에서 제안된 모든 조치의 수행은 보건수준을 극대화하기 위하여 보다 협조적이고 통합된 방법으로 식품안전성을 체계화하도록 할 것이다. 필요에 따라 보다 일관성 있고 포괄적이며 최신정보를 반영할 수 있도록 (up-to-date) 법령에 대한 검토 및 개정작업이 이루어질 것이다. 모든 영역에서 이들 법령의 시행이 가속화될 것이다. 위원회는 향후 전 유럽의 과학적 판단기준이 될 식품청을 신설하게 됨으로써 소비자의 보건수준이 향상될 것이며, 결과적으로 소비자의 신뢰를 회복하게 될 것을 기대한다.

- 동 백서에서 제안된 조치의 성공을 위해서는 유럽의회(European Parliament) 및 이사회(Council)의 지지가 필요하다. 이들 조치의 시행은 회원국의 노력 여하에 달려있다. 또한, 위원회는 식품안전규정을 매일 적용하는데 일차적인 책임이 있는 경영자(operators)의 적극적인 참여를 요청한다. 식품안전정책 전반에 걸친 투명성 제고는 동 백서의 전체적인 맥락이며, 이것은 EU의 식품안전정책 대한 소비자 신뢰 구축에 근본적으로 기여할 것이다.