

EU, 식품 트레이스어빌리티 매뉴얼

EU는 2002년 1월 28일, 식품에 관련하여 인간의 건강과 소비자의 권리를 높은 수준에서 보호하기 위해 ‘식품법의 일반원칙과 유럽식품 안전기관 설립 및 식품안전에 관한 매뉴얼에 관한 유럽의회 및 이사회 규칙(EC)No 178/2002’(이하 ‘식품법 규칙’이라 한다.)를 제정하였다.

이 식품법 규칙에서는 유럽식품안전기관(EFSA)의 설립, 조기경계 시스템(RASFF : EU의 각가맹국이 식품의 안전을 확보하기 위한 조치를 실시하기 위해, 효과적인 정보교환이 이루어지도록 함을 목적으로 한다. 각 가맹국, 유럽위원회, EFSA의 정보 네트워크)의 창설과 함께 식품일반, 그 중에서도 식품안전에 관한 법령 등(식품법)의 일반적인 원칙과 식품법의 일반적인 요건을 규정하고 있다. 이 식품법의 일반적인 요건 중에서, 식품사업자의 책무, 트레이스어빌리티, 사고 등이 일어났을 때의 식품의 회수 등을 규정하고 있다. 이 식품법 규칙의 대부분의 조항은 이미 2002년부터 적용되고 있지만, 트레이스어빌리티에 관한 몇몇 조항은 2005년 1월 1일부터 적용된다.

이 글은 이미 공표된 ‘일반식품법에 관한 규칙(EC) No 178/2002의 제 11조, 제12조, 제16조, 제17조, 제18조, 제19조 및 제20조의 실시에 관한 매뉴얼’(이하 ‘매뉴얼’이라 한다.)의 개요를 EU의 식품전반을 대상으로 하는 트레이스어빌리티를 중심으로 소개하고자 한다.

1. 매뉴얼에 대하여

유럽위원회가 2005년 1월 중순에 공표한 이 매뉴얼은 식품법 규칙의 실행과 해석에 관한 각 가맹국, 각 사업자간에 컨센서스를 얻기 위해 유럽위원회의 보건·소비자보호총국이 수립하고, 각 가맹국 전문가에 의한 워킹그룹에서 검토를 거듭한 결과를 취합한 것이며, 2004년 12월 20일에 개최된 EU의 푸드 체인·가축위생 상설위원회에서 승인한 것이다.

또한, 이 매뉴얼은 푸드 체인과 관련된 모든 관계자가 식품법 규칙을 보다 개선하기 위해, 통일된 방법으로 정확하게 적용하는데 지원할 목적으로 만들어진 것이다.

이 매뉴얼은 식품법 규칙에 있어서 적용개시 시기가 2005년 1월 1일부터로 되어 있는 조항 중,

- (1) EU역내로 수입된 식품 및 사료(제11조)
- (2) EU역외로 수출된 식품 및 사료(제12조)
- (3) 표시방법(제16조)
- (4) 책무(제17조)
- (5) 트레이스어빌리티(제18조)

(6) 식품에 관한 책무 : 식품사업자(제19조)
(7) 사료에 관한 책무 : 사료사업자(제20조) 등의 조항에 대하여 해설한 것이다. 특히, 트레이스어빌리티(제18조)와 식품에 관한 책무 : 식품사업자(제19조)가 중심이 된다.

이하, EU의 식품 트레이스어빌리티 등에 대하여 살펴본다.

2. 책무

2.1. 규정이 의미하는 것

제17조 제1항에서는, 식품사업자에게 식품 또는 사료사업 활동에 관계된 식품법의 요건을 갖추는 의무와 관련 요건이 갖추어져 있는지를 확인할 의무를 부과하고 있다.

이 의무는 제17조 제1항에 명기되어 EU의 법정요건이기 때문에, 가맹국이 이러한 의무로부터 식품사업자를 면제하는 가맹국 독자의 법령규정을 유지 또는 채택하는 것을 금지하고 있다.

이 의무는 2005년 1월 1일부터 적용되는데, 식품사업자의 책무위반 등에 관한 소송 절차는 제17조에 기초하여 수행되지 않고, 각 가맹국의 법정 명령 및 침해된 특정 식품법의 법정근거에 기초하여 수행되도록 하고 있다.

제17조 제2항에서, 가맹국의 소관 관청에게 식품법 요건이 푸드 체인 모든 단계에서 포괄적이고 효과적으로 수행되고 있는가를 감시 및 관리하는 등에 관한 일반적인 의무를 부과하고 있다.

2.2. 규정의 기여 및 영향

2.2.1. 일반적인 준수 및 확인 요건

2005년 1월 1일부터 이 규칙은 모든 가맹국에서 모든 식품법 분야에 적용되는 일반적인 요건으로 EU 전체에 적용되며, 이 규칙이 무역의 장벽 및 식품사업자간 경쟁 왜곡에 연계된 가맹국간의 식품법 요건 차이의 제거를 요구하고 있다.

2.2.2. 책무의 할당

제17조의 목적은 이하와 같다.

- ① 식품사업자 책무의 정의와 식품사업자 책무와 가맹국 책무의 구분
- ② 식품법 준수, 특히 식품의 안전 확보를 위한 제1의 책임은 식품사업자에 있다는 원칙을 식품법의 전분야로 확대할 것

한편, 이 규정에서는 푸드 체인 다른 분야간의 책무 할당을 규정하는 EU의 제도를 도입하는 효과는 없다.

가맹국의 법률에 관한 시스템 구조가 매우 달라, 사업자에게 형사상 벌칙 또는 민사상 책무를 부과할 가능성이 있다는 사실 및 상황을 정확하게 측정한다는 것은 복잡한 일이다.

책무에 관련된 토론을 수행할 때는 생산자, 제조업자 및 유통업자간 상호 영향이 점점 복잡하게 된다는 사실을 고려하여 수립할 필요가 있다. 예를 들면, 많은 경우 1차 생산자가 계약 상 제조업자 또는 유통업자에 대해 품질 및 안전성에 관한 사항을 포함한 요건을 갖출 의무를 가진다. 유통업자는 그들의 독자 브랜드명의 제품을 점점 많이 가지게 되므로 제품의 기본이념과 설계에 중요한 역할을 하도록 되어 있다.

이러한 새로운 상황에서는 개별 사업자보다는 푸드 체인 전체에 책무를 부과할 필요가 있다. 한편 푸드 체인 각 부문은 각기 특정 활동에 관계된 식품법 요건에 따른다는 점을 확보하기 위해 HACCP 원칙 및 다른 수단을 적용하는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

어떤 제품이 식품법 요건을 갖추지 못하고 있다는 점이 발견되면, 푸드 체인 각 부문의 책무는 각 부문이 스스로 특정 책임을 적절하게 부과하고 있는지 여부에 따라 개선하여야 할 것이다.

3. 트레이스어빌리티

3.1. 규정이 의미하는 것

식품법규칙에서는 트레이스어빌리티를 ‘생산, 가공 및 유통의 모든 단계를 통해 식품, 사료, 식품생산용 동물 또는 식품과 사료에 의도적으로 함유의 여부 또는 예상되는 물질을 추적하여 역추적 할 수 있는 능력’으로 정의하며(제3조제15항), 식품사업자에 대해 다음의 몇 가지 사항을 요구하고 있다.

- (1) 제품을 누가 누구에게 공급하였는가를 확인할 수 있어야 할 것
- (2) 소관 관청의 도움을 얻어 소관관청이 상기의 정보를 이용 가능하도록 하는 시스템과 절차를 갖출 것

이 요건은 ‘일보 전과 일보 앞 접근방법(one step back—one step forward approach)’으로 불리는 방법에 의해 대응할 수 있는 것이어야 하며, 식품사업자에게 다음의 세 가지를 수행토록 한다.

- ① 제품을 직접 공급하는 자와 공급선을 해당 사업자가 확인할 수 있는 적절한 시스템을 갖출 것
- ② 공급된 제품과의 관련을 확립할 것(즉, 어떤 제품이 어떤 공급자로부터 공급되었는가를 확인할 것)
- ③ 공급한 제품과의 관련을 확립할 것(즉, 어떤 제품을 어떤 공급선에게 공급하였는가를 확인할 것. 단, 식품사업자는 제품의 직접 공급선이 최종 소비자일 경우에는 그 공급선을 확인할 필요는 없다).

3.2. 규정의 기여 및 영향

쇠고기에 대해 이미 도입된 바에서 알 수 있듯이, 푸드 체인 분야에서 ‘트레이스어빌리티’는 새로운 개념이 아니지만, 식품 또는 사료의 직접 공급한 자와 공급선을 확인할 의무를 ‘모든 식품사업자’에 부과한다는 점을,

모든 가맹국에게 동등하게 적용하는, EU의 규칙 중에 명확히 규정한 것은 식품법 규칙이 처음이다. 이에 따라, 식품사업자에 대한 새로운 일반적인 의무가 창설되었다.

제18조에는 그 목표와 의도하는 성과에 대해 규정되어 있지만, 어떻게 하여 그 성과를 얻을 것인가에 대해서는 규정되어 있지 않다. 이는 트레이스어빌리티 시스템으로서 어떠한 것을 실시하는가에 대해서는 각 가맹국의 식품사업자 각각의 판단에 맡겨져 있음을 의미하는 것이다.

이처럼 상세한 사항 규정과 같은 방법이 아니라, 총괄적인 내용만을 보여주는 방법이다. 이는 실시에 있어, 요구하고자 하는 점을 식품사업자에게 보다 커다란 유연성을 주는 것이며, 식품사업자는 가장 적은 비용으로 가장 큰 효과를 나타낼 수 있도록 적절한 시스템을 갖출 수 있게 되며, 이를 위해 식품사업자에게 관련된 규칙 준수를 위한 비용 절감에도 연결된다.

3.2.1. 트레이스어빌리티에 관한 요건의 대상이 되는 범위

(1) 대상이 되는 제품에 대하여

제18조의 ‘의도적으로 식품 또는 사료에 함유 또는 예상되는 모든 물질’이라는 부분에서는, 동물용 의약품, 식물용 약품, 비료는 포함되지 않는다(오히려, 이들 동물용 의약품 등의 제품 중에는 트레이스어빌리티에 대해 보다 엄격한 요건을 부과하고 있는 EU의 특정 규칙(Regulations) 또는 지령(Directives)의 대상이 되는 것도 있다.).

제18조의 대상이 되는 물질이란, 그 제조, 조합, 처리하는 도중, 식품 또는 사료의 일부로써 함유되는 것」이 의도된 것이든 또는 예상되는 것이다. 즉, 식품 및 사료 원료의 모든 것이 대상이 된다고 하는 것이며, 사료와 식품에 함유된 경우는 곡물도 대상이 된다. 그렇지만 재배를 위한 종자

로서 사용할 경우에는 곡물은 포함되지 않는다.

· 식품 포장자재는 그 성분이 식품 중에 이행될 가능성이 있어, 제2조에서 정의하고 있는 ‘식품’에는 포함되지 않고, 제18조의 대상에도 포함되지 않는다(이러한 식품의 포장자재의 트레이스어빌리티는 다른 특정의 규칙(식품 포장자재에 관한 규칙(EC)No 1935/2004)에 의해 규정하고 있다).

· 2006년 1월 1일 이후에는 새로운 식품위생규칙((EC)No852/2004)등에 기초하여 농가는 동물용 의약품과 식물용 약품에 관한 기록을 보관하여야 하며, 이에 따라 식품 또는 사료와 동물용 의약품과 식물용 약품의 관련이 확실하게 된다.

(2) 대상이 되는 사업자에 대하여

이 규정은 1차 생산물(식품생산용 동물, 수확물)로부터 식품 또는 사료의 가공, 유통까지의 푸드 체인 모든 단계의 식품사업자에게 적용된다(자선활동도 포함되지만, 각 가맹국은 이 규정의 집행 등에 있어서 자선활동과 기부활동의 특별한 상황을 고려하여야 할 것이다).

제3조(기타 정의)의 제2항 및 동 제5항에 있어서 ‘식품사업’ 및 ‘사료사업’을 ‘식품 또는 사료의 생산, 가공 및 유통의 어느 단계에 관계된 것의 활동을 수행하는 사업’으로 정의하고 있다. 수송업자, 창고업자는 식품 또는 사료의 유통에 관계된 사업이며, ‘식품사업’ 및 ‘사료사업’의 정의에 포함되고, 이들 사업자도 트레이스어빌리티에 관한 요건을 준수하여야 한다.

식품사업자가 사업 활동 중 일부로써 수송사업을 수행하는 경우, 사업자는 사업전체로써 제18조의 규정을 준수하여야 한다. 이 경우, 제품의 공급을 보조한 부문이 그 수취한 제품의 기록을 보관하게 되면, 수송부문이 배달한 제품의 기록을 보관하지 않아도 되는 경우가 있을 것이다.

동물용 의약품과 종자와 같은 농업생산자재가 트레이스어빌리티의 대상이 되지 않는 점에서 이들 농업생산자재의 제조업자는 대상이 되는 사업자가 아니다.

(3) 제3국의 수출업자에 적용하는 것(제11조 (EU역내에 수입된 식품 및 사료)과 관련하여

식품법 규칙의 트레이스어빌리티에 관한 규정은 EU역외의 제품, 사업자에게는 적용되지 않는다(‘치외법권’효과는 아니다). 즉, 이 규정은 EU역내에 있어서 생산, 가공 및 유통의 모든 단계, 즉, 수입업자로부터 소매업자를 대상으로 하는 것이다.

제11조에 의해 트레이스어빌리티에 관한 규정이 제3국의 식품사업자에 확대하여 적용되는 것으로 해석하는 것은 잘못이다. 동 조항은 EU에 ‘수입된’ 식품 또는 사료가 EU의 식품법의 관련 요건을 준수하도록 하는 것이다.

민감한 특정부문을 위해 특별한 다른 나라간 합의가 있는 경우와 예를 들면 수의부문 등 EU의 특별 법정요건이 있는 경우를 제외하고, 무역상대국의 수출업자는 EU역내에 부과되어 있는 트레이스어빌리티에 관한 요건을 갖추어야 한다고 법률상으로는 규정하고 있지는 않다.

EU의 수입업자는 그 제품이 제3국의 누구로부터 수출되었는가를 증명할 수 있도록 하여야 한다. 이처럼 트레이스어빌리티에 관한 요건이 수입업자에게도 미치게 되어 이 규정의 목적은 충분히 부과된 것으로 생각된다.

이 규정에는 무역 상대에게 EU의 트레이스어빌리티에 관한 요건을 갖추도록 한다는 점과 ‘일보 전과 일보 앞 접근방법’의 원칙을 넘어서는 내용이 포함되어 있어, EU의 식품사업자 중에도 일반적인 행위에 해당하는 경

우가 있다. 그렇지만, 이러한 EU의 식품사업자로부터의 요구는 사업에 관한 계약상의 내용의 일부이며, 식품법 규칙에 의해 요구되는 요건은 아니다.

3.2.2. 트레이스어빌리티에 관한 요건의 실시

(1) 식품사업자에 의한 공급원 및 공급선의 확인에 대하여

식품사업자는 다음의 사항을 확인할 수 있어야 한다.

① 공급원 : 해당 사업자에게 식품 또는 원재료를 공급한 모든 사람

여기서 ‘사람’이란, 예를 들면, 사냥꾼이나 죽순 채집자 등 개인일 수도 또는 법인일 수도 있다. 식품법 규칙 전문 29에 있어서도, 식품사업자는 적어도 식품 또는 사료 또는 동물 또는 식품 또는 사료에 함유되어 있을지도 모르는 물질을 공급한 사업자를 확실하게 확인할 수 있도록 할 필요가 있음을 명기하고 있다.

단, ‘공급’이라는 말을 식품 또는 사료 또는 식품생산용 동물을 단순히 ‘물리적으로 배달하는 것’으로 해석하면 안 된다. 물리적으로 배달을 수행하는 사람의 이름을 확인하는 것이 이 규정에 있어 추구하는 목적이 아니며, 또한 그것이 푸드 체인의 트레이스어빌리티를 보증하기 위해 충분치 않다.

② 공급선 : 해당 사업자가 제품을 공급한 사업자(법인)

단, 최종소비자를 제외

유통업자와 음식점과 같은 식품사업자간의 거래의 경우도, 트레이스어빌리티에 관한 요건은 적용된다.

(2) 내부 트레이스어빌리티

식품법 규칙에서는 해당 사업자에게 들어온 제품과 나가는 제품 사이의 관련(내부 트레이스어빌리티)에 대해 사업자가 확립토록 요구하고 있지는

않다. 마찬가지로 개개 제품과 새로운 배치(제품의 한 군)를 만들기 위해서 어떻게 배치를 분할하고 결합하였는가를 증명하는 기록의 보관에 대해서도 요구하고 있지 않다.

한편, 내부 트레이스어빌리티 시스템은 목표로 하는 것 보다 정확한 리콜에 공헌함으로써, 제품의 리콜에 소요되는 시간의 절약과 불필요한 혼란의 확대를 회피할 수 있어, 비용 절약이 가능하게 되며, 사업자에게 혜택을 가져다주는 것으로 생각된다. 또한, 이는 EU라는 단일시장의 기능유지에도 공헌한다.

이러한 점에서 식품사업자가 식품의 가공, 보관, 유통 등 각각의 사업 활동의 성질에 관련하여 설계된 내부 트레이스어빌리티 시스템을 발전시키도록 장려하여야 할 것이다. 이 때, 해당 식품사업의 성질과 규모에 적합하도록 내부 트레이스어빌리티의 구체사항에 관한 수준의 판단은 해당 사업자에게 맡겨야 할 것이다.

(3) 보관하여야 할 정보의 종류

제18조에는 식품사업자 및 사료사업자에게 어떠한 정보를 보관하도록 할 것인가에 대하여는 명기되어 있지 않다. 그렇지만, 트레이스어빌리티를 목적으로 하는 관련 모든 정보는 각각의 트레이스어빌리티 시스템 특징에 따라 보관되어야 한다.

제18조의 목적을 달성하기 위해서는 다음에 제시하는 정보의 보관은 필요하다고 생각되며, 우선순위에 따라 두 가지 종류로 분류할 수 있다.

① 제1분류 정보: 모든 경우에 있어서 소관 관청에서 이용 가능하도록 하는 정보

② 제2분류 정보: 보관을 강하게 장려하는 부가적인 정보

보관하여야 할 정보는 해당 식품사업자의 활동(사업의 특징과 규모) 및

트레이스어빌리티 시스템의 특색을 고려하여 선택하여야 한다.

과거에 발생한 식품위기가, A사가 B사에게 제공하였다고 하는 것처럼, 한 회사 레벨에서 송장을 가진 제품의 상업상 흐름을 거슬러 올라가는 것 뿐만 아니라, 어느 장소로부터 어느 장소로 이동하였는가 라는 제품의 물리적인 흐름을 추적하기 위해서는 충분하지 않다는 것을 보여주고 있다. 이로 볼 때, 식품사업자 또는 사료사업자는 각각의 트레이스어빌리티 시스템을 제품의 물리적인 흐름을 추적할 수 있도록 설계하는 것이 필수이며, 배달기록(또는 생산시설의 소재지 등록)의 이용은 보다 효율적인 트레이스어빌리티의 확보에 기여할 것으로 생각된다.

(4) 트레이스어빌리티에 관한 정보가 이용가능하게 되기 위한 시간

제18조는, 식품사업자 및 사료사업자에게 해당 사업자의 제품 트레이스어빌리티를 확보하도록 하는 등의 시스템과 절차를 갖출 것을 요구하지만, 그 시스템에 관하여는 구체적으로 설명되어 있지 않다.

식품법 규칙 전문 28에 기술되어 있는 것과 같이, 추구하여야 할 목적을 만족시키는 바람직한 트레이스어빌리티 시스템을 갖추는 데 가장 중요한 점은 되도록 빨리 정확한 정보를 제공할 수 있도록 하는 것이다. 관련된 정보의 제공이 늦어진다는 것은 위기가 발생하였을 때 신속한 대응을 저해하게 된다.

보관하여야 할 정보의 종류 중 제1분류에 속하는 정보는 소관관청이 즉시 이용 가능하도록 만들어 놓아야 하는 것이며, 제2분류에 속하는 정보는 상황에 따라 적절한 기한 내에 합리적으로 실행가능하다면 조기에 이용 가능하도록 해 놓아야 하는 것이다.

(5) 정보의 보관기간

제18조에는 정보의 보관기간에 대한 기술이 없다.

일반적으로 상업상 서류는 과세관리를 위해 통상 5년간 보관된다. 5년간이라는 기간을 제조 또는 배달한 날로부터 트레이스어빌리티에 관한 정보의 보관기간으로 적용하는 경우, 제18조의 목적을 거의 만족시키는 것으로 생각된다.

단, 이 일반적인 규칙은 몇몇의 경우에 있어서 변경이 필요하다.

① 와인과 같이 특정 품질보지기간이 없는 제품에서는 5년간이 일반적인 규칙이 된다.

② 품질보지기간이 5년간을 넘는 제품에서는, 기록은 해당 품질보지기간에 6개월간을 더한 기간 정도 보관되어야 한다.

③ 과실이나 야채, 프리 팩이 되어 있지 않은 제품과 같이, 상미기한이 3개월보다도 짧은가 또는 특정 상미기한이 없이 직접 최종소비자에게 보내어져 매우 부패하기 쉬운 제품에서는, 기록은 제조 또는 배달한 날로부터 6개월간 보관되어야 한다.

4. 식품에 관한 책무 : 식품사업자

4.1. 규정이 의미하는 것

제19조는 2005년 1월 1일 이후, 식품사업자에게 식품안전 요건을 갖추지 못한 식품을 시장으로부터 철거시키고, 이를 소관관청에 통지하는 특정의 의무를 부과하고 있다. 제품이 소비자와 관련될 가능성이 있는 경우에는 해당 사업자는 소비자에 대해 통지하고, 필요하다면 이미 소비자에게 공급된 제품을 회수하여야 한다.

또한, 시장으로부터 안전하지 않은 식품을 확실하게 철거시킬 수 있도록 푸드 체인 각각의 사업자 간의 필요한 협력을 규정하고 있다.

식품사업자가 시장에 출하한 식품이 건강을 해칠 가능성이 있다고 보이거나 또는 그러할 우려가 있을 때는, 해당 식품사업자에게 소관관청에 통지할 특정의 의무를 부과하고 있다.

아울러, 공급할 또는 공급한 식품으로부터 발생하는 리스크를 회피 또는 삭감하기 위해 실시되는 행동에 대해, 식품사업자가 소관관청에 협력할 일반적인 의무를 명시하고 있다.

4.2. 규정의 기여 및 영향

4.2.1. 제19조 제1항

(1) 철거할 의무

제19조 제1항은, 식품사업자에게 식품안전 요건을 갖추지 못한 식품을 시장으로부터 철거시키고, 이를 소관관청에 통지할 특정의 의무를 부과하고 있다.

철거(withdrawal)의 정의에 대해서는, 여기에서는 ‘철거’란, ‘소비자에 대하여 위험성이 있는 제품의 유통, 전시 또는 제공을 방지할 목적으로 한 모든 조치’라고 정의하고 있는 일반생산물물의 안전성에 관한 지령(2001/95/EC)을 참고하고 있다.

제19조에 대해서는 다음과 같이 이해하도록 한다.

① 시장으로부터 철거이란, 최종소비자에 이를 때뿐만 아니라 푸드 체인의 모든 단계에 있어서도 실시된다.

② 소관관청으로의 철거에 대한 통지 의무는 철거할 의무의 결과이다.

③ 시장으로부터 철거 의무는 다음의 몇 가지 기준에 맞을 때 적용된다.

① 철거의 계기가 원인이 되는 제1의 기준

문제의 식품에 대해 사업자가 식품안전 요건을 따르지 않았을 때

㉔ 철거의 계기가 되는 제2의 기준

식품이 시장에 출하되어, 발단이 된 식품이 사업자의 직접 관리로부터 벗어난 경우

제2의 기준은 제19조 제1항에 인용된 ‘시장으로부터의 철거’에 유래된 것으로, 식품이 시장으로 출하되고 있는 것을 의미한다. 동 항에서는, 철거는 문제가 된 식품이 발단이 된 식품이 사업자의 직접 관리로부터 벗어나 있는 경우만 실시하는 것으로 규정하고 있다.

동 항의 틀에서 예견하고 있는 철거의 범위는, 제품이 시장에 나오기 전에 실시되는 철거의 행위를 고려하고 있지 않다. 또한, 식품사업자의 직접 관리로부터 벗어나 있지 않은 식품의 철거는 동 항에 규정한 철거에는 포함되지 않는다는 것을 의미한다.

‘발단이 된 식품이 사업자의 직접 관리로부터 벗어나 있는’이라는 표현은, 식품사업자가 타 사업자의 협력을 필요로 하지 않고, 스스로의 수단에 의해 상황을 개선할 가능성이 있는 경우는, 제19조 제1항의 의무는 부과되지 않는다는 것을 의미하고 있다. 즉, 이 표현은, 예를 들면, 가공시설을 벗어나, 다른 사업자 아래에 있을 것(즉, 푸드 체인의 과정에 있어서 단계의 변경)을 대상으로 하고 있음을 의미한다.

제19조 제1항에서 정의하고 있는 철거는, 소관관청에 의해 결정될 가능성이 있는 철거의 범위를 제한하고 있는 것이 아니다. 실시되는 대책이 정당하다고 판단될 경우에도, 소관관청으로부터 지시된 바와 같이 식품사업자는 직접 관리 하에 있는 식품을 철거하는 것도 요구할 가능성이 있다.

제19조 제1항에 규정된 철거는, 식품사업자의 법적인 의무를 침해하는 것이 아니라, 해당 사업자의 관리 하에 있는 사업의 범위에 있어서 식품이 식품법의 요건을 갖추었다는 점을 확보하기 위한 것이다.

(2) 실천방법

실제로 철거를 시행할 것인가에 대해서는 제14조에 설치된 틀에서 2종류의 사항에 대해 검토할 필요가 있다(생략).

(3) 소관관청에 철거에 관한 통지

식품사업자가 제19조 제1항에 따라 식품을 철거할 때에는, 해당 사업자는 그 시설을 감독하는 소관관청에 철거를 통지하는 것으로 한다. 만일, 관련이 있는 경우에는, RASFF를 기동시키기 위해 가맹국의 중앙관청까지 보고하여야 한다.

식품사업자가 당해사업자의 ‘직접 관리 하’에 있는, 식품 안전에 관한 요건을 갖추지 못한 식품을 푸드 체인에서 철거할 때에는, 동 항의 규정에 의해 소관관청으로 통지할 의무는 없다.

(4) 회수와 소비자 정보

철거를 실시할 경우와 유사한 경우에 덧붙여, 제품이 소비자에 연관되어 있을지도 모르는 때에는, 제19조 제1항은 식품사업자에게 다음의 것을 요구하고 있다.

① 소비자에게 철거의 이유를 알릴 것

② 필요하다면, 이미 소비자에게 공급된 제품을 소비자로부터 회수할 것. 즉, 소비자에게 이미 공급되었거나 소비자가 이용할 수도 있는 안전치 못한 제품의 회수를 목적으로 한다. 식품사업자에 의한 어떠한 조치도 모두 채택할 것. 회수는, 다른 조치에서는 고수준의 건강보호를 확보하기에 충분치 못할 때에는 필요하다.

(5) 제19조 제1항의 적용에 대한 책무

모든 식품사업자(식품의 수입, 가공, 제조 또는 유통을 하는 사람)는, 제19조 제1항의 규정(철거 또는 회수 및 통지)의 대상이 됨과 동시에 그들

규정을 해당 사업자의 관리 하에 있는 활동범위 내에서 책무에 비례하여 적용토록 한다.

유통업자는, 식품을 최종소비자에게 유통시킨다는 점에서 제19조 제1항의 적용을 받게 된다. 그렇지만, 예를 들면 빵 제조업과 같이 생산 또는 가공 활동을 하나의 점포에서 수행하고 있는 식품사업자가 있다는 것에 유의할 필요가 있다.

제17조에 관해 설명한 것처럼, 식품법 규칙은, 사업자의 책무(민사상, 형사상의 책무)를 규정한 법적인 국가 레벨의 시스템 범위를 보여주지 못한다.

사업자가 식품의 안전에 관한 요건에 따르지 않고 직접 관리 하에 있는 원료 또는 재료를 철거할 경우에는, 요건에 따르지 않았다는 점을 바로 그 공급한 사람에게 전하는 것이 중요하다.

이처럼, 통지를 받은 공급한 사람은, 해당 사업자의 직접 관리 하에 없는 식품이 식품 안전에 관한 요건에 따르지 않았다고 판단되거나 또는 믿을 만한 이유를 보여주는 정보를 갖추지 못한 것이 된다. 이렇게 하여 공급한 사람에게는 철거 및 소관관청에게 철거의 통지 의무가 발생하게 된다.

만일, 해당 사업자가 입수한 정보가, 식품이 건강에 유해할지도 모른다고 한다면, 해당 사업자가 인정할 때는 제19조 제3항에 규정되어 있는 의무가 적용된다. 이는 유통업자가 내부관리를 수행한 결과, 부적합이 발견되어 생산자 또는 가공업자로부터 공급된 식품의 철거가 필요하게 된다는 경우와 같은 케이스에도 적용된다.

푸드 체인에서 각각의 단계간의 협력이, 제19조 제1항의 목적을 달성하기 위해 필요하다.

4.2.2. 제19조 제2항

제19조 제2항에서는 소매 또는 유통 활동을 수행하는 식품사업자에 관한 요건을 규정하고 있으며, 식품의 포장, 표시, 안전성 또는 완전성에 영향을 미치지 않는다는 점이다. 이 규정의 목적은, 식품의 안전에 관한 요건에 따르지 않은 식품의 철거 및 관련된 정보를 전하여, 식품사업자에게 역할부여를 확보하기 위한 것이다. 예를 들면, 생산자가 책임이 있는 식품을 철거 또는 회수할 때는, 전달된 정보를 통해 유통업자 또는 소매점은, 필요에 따라 참가할 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 이 규정은, 푸드 체인에서 다른 사업자간의 협력에 관한 사항을 규정하고 있다. 해당 규정은 협력이 필요하다고 생각되는 모든 상황을 포함하고 있는 것은 아니다. 제19조의 적용을 확실하게 하기 위해, 식품사업자간의 효율적인 협력을, 어떻게 하여 촉진할까를 식품사업자가 연구하는 것이 매우 중요하다.

4.2.3. 제19조 제3항

제19조 제3항은 식품사업자가 해당 사업자가 시장에 출하한 식품이 건강에 유해할지도 모른다는 것을 인정하던가 또는 믿을 만한 이유가 있을 경우의 해당 사업자에 관한 정보의 요건을 규정하고 있다. 이 경우, 사업자는 소관관청에 곧바로 통지함과 동시에 리스크를 피하기 위해 실시되는 처치를 상세하게 기술하도록 하고 있다.

즉, 이 규정은 철거를 체계적으로 부과하고 있지는 못하고, 잠재적인 리스크와 이를 회피하기 위해 채택된 처치에 관한 정보를 소관관청에 바로 전달토록 규정하고 있다.

제19조 제3항의 목적은, 건강에 대한 잠재적인 리스크가 있는 경우에 소관관청에 확실하게 통지토록 하는 것이다.

제19조 제3항의 적용을 기동시키기 위해서는 이하의 몇 가지 사항을 만족시킬 필요가 있다.

① 문제가 되어 있는 식품이 시장에 출하되어 있을 것.

‘시장에 출하되어 있다’고 하는 말은 식품사업자에 의해 이미 생산 또는 수입되어 있고, 판매 또는 무료로 공급하기 위해 보지하고 있는 경우를 포함한다. 가공도중의 식품 또는 공급원으로부터 공급된 원료는 포함되지 않는다.

② 문제가 되어 있는 식품은 건강에 유해할 가능성이 있을 것.

또한, 제19조 제3항은 이하와 같은 경우 적용할 수 있다.

① 사업자가 있을 것, 해당 식품이 건강에 유해하다고 인식되는 점을 전달하는 정보가 다른 정보와 다를 경우. 예를 들면, 사업자가 사업자의 내부에 있어서, 안전하지 못한 식품을 철거하고, 그 것을 해당 식품을 공급한 사람에게 통지하였지만, 전달된 정보와 해당 공급한 사람이 알고 있는 다른 정보와 모순되어 있어, 해당 공급한 사람이 재고할 가능성이 있는 경우

② 제품이 건강에 유해하다고 하는 정보가 있지만, 완전하게 확인되어 있지 않은 경우

③ 발생 중의 리스크에 관한 정보인 경우

가장 효율적이고 합리적인 처리방법을 확보하기 위해서는, 소관관청이 조기에 경고를 받을 수 있을 것, 또는 잠재적(발생할 가능성이 있는) 리스크를 확인 가능해야 한다는 점이 필요하며, 이렇게 하여 세계적인 리스크 방지가 촉진될 필요가 있다.

그에 속하는 정보 또는 보다 확인된 정보에 의해 제품이 건강을 해친다는 점을 확인한 경우에는 제19조 제1항에 규정한 의무가 적용된다.

소관관청에 대한 정보제공에 책임을 지닌 사업자란, 해당 제품을 시장에 출하한 사업자이다.

제19조 제3항의 후반부분은, 식품으로부터 발생하는 리스크를 방지, 삭감 또는 제거될 가능성이 있는 경우에, 종업원에 의한 협력을 위해 종업원이 소관관청에 협력하는데 있어 식품사업자가 반대하는 것을 방지하는 것을 의도한 것이다.

4.2.4. 제19조 제4항

제19조 제4항에서는, 식품사업자가 해당 사업자가 공급하던지 아니면 공급한 식품으로부터 발생한 리스크를 회피 또는 삭감하기 위해 실시되는 처치에 대하여, 소관관청에 협력하도록 요구하고 있다.

어떻게 하여 식품사업자로서의 의무를 부과할까를 결정할 때, 도움이 필요할 경우에는 식품사업자는 소관관청과 연락을 취할 필요가 있다.

문제가 되는 리스크가 불확실한 경우는, 사업자 특히 소규모 사업자는 제19조 제3항에 규정된 일반적인 목적에 따라, 소관관청과 연락을 취할 것을 장려할 필요가 있다.

5. 종합

식품법 규칙에 의해 식품일반에 트레이스어빌리티가 의무화되었다. 식품법 규칙은 트레이스어빌리티의 일반적인 목적과 요건을 규정하는 정도로 구체적인 트레이스어빌리티 등에 대해서는 규정하고 있지 않다. 이 때문에 해당 규칙의 대상이 되는 식품에 관계된 사업자는 해당 사업자의 활동 규모·특성 등에 기초하여 해당 사업자의 판단에 의해 트레이스어빌리티 시스템을 선택, 도입할 수 있도록 되었다. 이처럼, 이 규칙에 있어서는 ‘공식’ 또는 ‘한정적’인 시스템을 요구하고 있지 않기 때문에, EU로부터도, 각 가맹국으로부터도, 트레이스어빌리티 시스템의 실시에 대해 경제적인 지원은 실시되지 않는다.

식품법 규칙의 해설과 트레이스어빌리티 시스템에 관한 정보제공에 의한 지원은 시행되어 왔다. EU 레벨, 가맹국 레벨, 지역 레벨에 있어서 업계 단체가 트레이스어빌리티 시스템이 필요한 경우에 목표로 하는 것의 정확한 철거 또는 회수와 이를 위한 시간과 불필요한 혼란에 관련된 잠재적 비용 절약 등, 식품사업자에 대해 이익을 가져다줄 것으로 기대되고 있으며, 회원기업 등에 대해 정보제공을 수행해 왔다. 이러한 정보제공은 일반적으로 업계단체의 연구회나 정책설명자, 나아가 각종 업종을 대상으로 한 세미나 등의 형태로 수행되었다. 예를 들면, 유럽의 축산관계단체는 회원에 대해, 소위 e-mail이나 회의 개최를 통해 매뉴얼 작성의 워킹 그룹에서 검토상황과 관계된 자료 등을 수시로 전함과 동시에 각종회의에 참가를 통해, 회원으로부터 들은 의견을 해당 워킹 그룹과 유럽위원회에 대해 제출하여 왔다. 각 가맹국도 각기 식품법 규칙의 이해 증진과 워킹 그룹에게 의견 등을 반영시키기 위해 각 국의 관계자·단체 등으로부터 의문, 의견을 청취하여 왔다.

이렇게 하여, 식품사업자에 대한 식품법 규칙의 해설과 트레이스어빌리티 시스템에 관한 정보제공이 있었기 때문에 각 식품사업자 등에 의한 식품법 규칙의 일치된 이해 촉진을 위해 작성하게 된 매뉴얼의 공표가 관계조항의 적용개시에 서로 간에 맞지 않았다고 하더라도, 각 사업자에 커다란 혼란을 발생시키는 일은 없었다고 생각된다. 유럽의 축산관계단체에 의하면, 매뉴얼이 보다 빨리 완성되었다면, 각 사업자의 이해증진에 보다 도움이 되었을 것이라는 의견은 있었지만, 완성이 관계조항의 적용개시에 서로 간에 맞지 않았던 것이나 그 내용을 비난하는 의견은 없었던 것 같다.

매뉴얼의 내용에 대해서는, 이 규칙의 요건을 잘 요약하여 도움이 되었다고 평가하는 의견이 있는 반면, 이미 관계단체 등에 의해 정보로서 제공된 것으로 전혀 새로운 것은 아니라는 의견도 있다. 이는 이제까지의 각 단체, 각 가맹국에 의한 정보제공의 방법이 유효하였다는 점을 시사하는 것이다.

식품을 포함한 다양한 제품의 트레이스어빌리티에 관한 관심이 높아지는 점을 비롯해 트레이스어빌리티 시스템 개발 등을 수행하는 기업은 그 매입에 힘을 쏟고 있으며, 트레이스어빌리티에 관한 전시회의 개최와 산업제 등의 전시회에서 시스템 전시를 통해 그 개발, 보급, 도입에 돌입하였다는 것도 식품사업자에게 정보를 제공하는데 기여하고 있는 것으로 생각된다.

앞에서 설명한 바와 같이, 식품법 규칙은 일반적인 것이며, 이 규칙과는 별도로 쇠고기에 관한 것 등 보다 상세한 정보를 요구하는 품목 한정적인 규칙이 있다. 아울러, 보다 상세한 트레이스어빌리티를 요구하거나 또는 제시하고자 하는 움직임은 앞으로 그 대상을 확대하고, 전달되는 정보량이 막대하게 될 가능성이 있다. 유기농산물과 동물복지에 관심이 높은 유럽에서는 그 생산과정과 제품의 성질을 증명하는 외에도 생산자재의 이동 파악과 상품인 식육 등의 축산물이 되기까지 가축의 적절한 취급 등, 보다 많고 넓은 폭의 정보가 요구될 가능성이 있다.

이러한 상황 하에서, 보다 많은 정보를 정확하게 전달하는 전자이표 등 정보기술을 활용한 시스템 등 새로운 시스템 개발 동향과 함께 소비자가 농산물, 특히 축산물에 요구하는 정보의 내용이 어떻게 변화하고 그 변화에 유럽이 어떻게 대응할 것인가에 대해 계속 주목하여야 할 것이다.

자료 : <http://lin.lin.go.jp/alic/month/fore/forn.htm>에서
(허덕 huhduk@krei.re.kr 02-3299-4261 한국농촌경제연구원)