

연구자료 D319 | 2011. 11.

# 유럽연합의 농업·농촌·식품정책

## -실태와 전망-

(재)녹색부농: 최 정 섭 책임연구원

한국농촌경제연구원



## 차 례

---

### 제1장 유럽연합 농업 생산과 농촌 현황

1. 유럽연합 농업생산구조의 실태와 변화 ..... 1
2. 농촌의 정의와 특징, 농촌개발 정책의 개요 ..... 6

### 제2장 유럽연합 농축산물 품목정책: 공동시장조직(CMO)

1. 공동시장조직(CMO)의 구성 ..... 13
2. 역내 시장 개입 ..... 15
3. 유통 및 생산정책: 유통 표준, 생산 조건, 품목단체 조직 ..... 22
4. 역외국과의 교역: 수입과 수출 ..... 24

### 제3장 유럽연합 농촌개발정책

1. 유럽연합 농촌개발정책 개요 ..... 29
2. 공동체 과제의 실행 ..... 36
3. 사업분야별 예산 집행 및 실적 중간 점검 ..... 39
4. 농촌개발 전략 공통적 문제 ..... 42
5. LEADER 사업의 사례: 프랑스 ..... 47

### 제4장 유럽연합 식품안전 정책

1. 식품안전 정책의 개요 및 수립 배경 ..... 51
2. 유럽연합 식품법의 체계와 내용 ..... 67
3. 동·식물 보건정책 및 동물복지 정책 ..... 77

### 제5장 요약 및 결론

1. 보고서 요약 ..... 90

2. 결론 .....	95
참고 문헌 .....	98
부록 1. 단일 공동시장조직 규정: 목차 .....	100
2. 유럽연합 식품기본법(EC 178/2002) 전문(前文) .....	104
3. 유럽연합 식품법 일반 .....	116
4. 유럽연합의 동물보건 전략 .....	126

## 표 차 례

---

### 제1장

표 1-1. 유럽연합 농가 가족노동력 실태, 2007 .....	1
표 1-2. 유럽연합 농가 고용노동력 실태, 2007 .....	2
표 1-3. 농업경영주체 구조, 2003년 및 2007년 .....	3
표 1-4. 유럽연합의 품목별 육류 생산량, 2006-2009 .....	4
표 1-5. 유럽연합 작목별 농축산물 생산액, 2010 .....	5
표 1-6. 유럽연합(EU-27) 광역단위 농촌지역 주요지표 비중(%), 2004 ...	7
표 1-7. 유럽연합 서유럽과 동구권 회원국의 농촌지역 주요지표 비중 비교(%), 2004 .....	7

### 제2장

표 2-1. 유럽연합 공동시장조직 공공 시장개입 대상품목 분류 .....	13
표 2-2. 품목별 공동시장조직 일정 및 단일공동시장 전환일 .....	14

### 제3장

표 3-1. 유럽연합 농촌개발정책 지원 분야, 2007-2013 .....	31
표 3-2. 유럽연합 2007-2013 농촌개발정책 분야별 자금 분담 .....	34

## 그림 차례

---

### 제1장

- 그림 1-1. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 면적 분포, 2004 ..... 8
- 그림 1-2. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 인구 분포, 2004 ..... 9
- 그림 1-3. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 부가가치 분포, 2004 ..... 9
- 그림 1-4. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 고용 분포, 2004 ..... 10

### 제3장

- 그림 3-1. 유럽연합 농촌개발정책의 수립과 집행 체계 ..... 33
- 그림 3-2. 사업별 유럽농촌개발농업기금(EAFRD) 지출액(10억유로) ..... 35
- 그림 3-3. 유럽농촌개발농업기금EAFRD 예산집행 계획 대비 실적  
(2009년까지, %) ..... 37
- 그림 3-4. 농촌개발 축(軸)별 예산 집행 실적(2009년, %) ..... 37
- 그림 3-5. 프랑스의 LEADER+프로그램 지역행동그룹 분포 ..... 50

### 제4장

- 그림 4-1. 유럽연합의 식품법 체계 ..... 69

# 제 1 장

## 유럽연합 농업 생산과 농촌 현황

### 1. 유럽연합 농업생산구조의 실태와 변화

#### 가. 농업 경영주체 구성

유럽연합 농업의 경영주체는 고용노동으로 일부 보완되는 가족농 위주로 구성되어 있다. 2007년 전체 농민 수는 약 1,460만명인데 그 중 약 708만명이 농업경영주, 약 375만명이 배우자, 그리고 378만명이 가구원이다. 경영주 중에서 여성 비율은 24%이고 전체 농가 인구 중 여성 비율은 41%이다.

표 1-1. 유럽연합 농가 가족노동력 실태, 2007

	경영주	배우자	기타 가구원	합계
숫자 (여성 비율)	7,078,970 (23.9)	3,747,200 (78.3)	3,778,880 (34.9)	14,605,050 (40.7)
AWU	3,847,700	1,645,330	1,286,800	6,779,830

주1) 1ESU(European Size Unit: 1ESU는 표준조수익 1,200유로) 이상 농가 대상

주2) AWU (Annual work unit)는 풀타임 1명을 1년 고용하는 노동력

자료: DG for Agriculture and Rural Development, European Commission,

“Agricultural Policy Perspectives: Member States Factsheets,” May 2011.

2007년 유럽연합 농가 고용노동력 실태를 보면 연간 정규 종일고용 인력을 기준으로 정규 고용노동인력 140만명과 비정규 고용노동인력 81만명을 합쳐 약 220만명에 달했다.

표 1-2. 유럽연합 농가 고용노동력 실태, 2007

	정규고용노동	비정규고용노동	합계
숫자 (여성 비율)	1,768,290 (28.2)	n.a.	n.a.
AWU	1,399,550	805,020	2,204,570

주1) IESU (European Size Unit: IESU는 표준조수익 1,200유로) 이상 농가 대상

주2) AWU (Annual work unit)는 풀타임 1명을 1년 고용하는 노동력

자료: DG for Agriculture and Rural Development, European Commission,

“Agricultural Policy Perspectives: Member States Factsheets,” May 2011.

유럽연합의 농업경영주체 구성을 2003년과 2007년을 대비하여 살펴보면, 경종 농업에서 가장 영세한 규모의 농가 비중은 대체로 감소하고 가장 큰 규모의 농가 비중은 증가하는 추세를 보였다. 다만 축산농의 경우 규모별 구성비는 크게 변화하지 않았다. 농업경영주의 노령화도 진행되는 경향을 보이고 있다.

경작면적(Utilized Agricultural Area: UAA) 분포를 보면 2ha 미만의 영세농 비중이 2003년 52.6%에서 2007년 48.4%로 감소하였다. 반면에 100ha 이상의 대농은 2003년 전체의 1.9%에서 2007년 2.2%로 증가하였다. 표준조수익 1,200유로를 단위로 하는 유럽규모단위(European Size Unit: ESU)로 본 농가 분포의 변화도 경작면적 변화와 같은 양상을 보이고 있다. 가축단위(Livestock Standard Unit: LSU)로 본 축산농의 분포는 가장 영세한 5단위 미만의 축산농이 2003년 전체의 84.3%, 2007년 84.6%를 차지하여 유럽연합 대부분의 축산농은 매우 영세한 규모이며 분석 기간을 통해 그 비중이 크게 변화하지 않았다는 것을 알 수 있다. 가장 규모가 큰 축산농 범주인 500가축단위 이상 사육 농가 비중도 동 기간 중 공히 0.2%로써 변화하지 않았다.

농가경영주의 연령분포는 35세 미만의 비중은 2004~2007년 기간 중 거의 변

화하지 않은 반면에 다른 모든 연령층의 비중은 동 기간 중 증가세를 나타내어 노령화가 진행되고 있음을 알 수 있다.

표 1-3. 농업경영주체 구조, 2003년 및 2007년

Holdings		2003		2007	
		Total	%	Total	%
By UAA	< 2 ha	7 904 760	52.6	6 637 120	48.4
	2-5 ha	3 052 910	20.3	3 007 730	22.0
	5-10 ha	1 526 150	10.2	1 560 530	11.4
	10-20 ha	1 015 110	6.8	992 630	7.2
	20-30 ha	417 930	2.8	399 500	2.9
	30-50 ha	417 510	2.8	404 820	3.0
	50-100 ha	397 550	2.7	392 890	2.9
	> 100 ha	289 580	1.9	305 240	2.2
By ESU	< 1	7 089 020	47.2	6 393 130	46.7
	1-2	2 381 710	15.9	1 944 780	14.2
	2-4	1 703 350	11.3	1 537 910	11.2
	4-8	1 264 190	8.4	1 228 430	9.0
	8-16	918 420	6.1	906 870	6.6
	16-40	825 930	5.5	837 180	6.1
	40-100	552 910	3.7	544 400	4.0
	100-250	230 640	1.5	242 400	1.8
	> 250	55 240	0.4	65 350	0.5
By LSU	0	5 568 910	37.1	5 185 360	37.8
	0-5	7 090 850	47.2	6 408 370	46.8
	5-10	748 420	5.0	611 620	4.5
	10-15	304 990	2.0	272 740	2.0
	15-20	193 410	1.3	177 950	1.3
	20-50	524 820	3.5	484 770	3.5
	50-100	301 730	2.0	275 250	2.0
	100-500	260 850	1.7	255 290	1.9
	> 500	27 390	0.2	29 060	0.2
By age of holder	< 35 years	957 460	6.4	856 820	6.3
	35-44 years	1 952 990	13.0	2 121 270	15.5
	45-54 years	2 754 290	18.3	3 129 420	22.8
	55-64 years	2 953 180	19.7	3 113 860	22.7
	> 64 years	4 231 280	28.2	4 479 070	32.7
Total		15 021 500	100.0	13 700 460	100.0
UAA in 1 000 ha		172 794 350		172 485 050	
UAA per holding		11.5		12.6	

주) UAA (Utilized agricultural area): 식부면적

ESU (European Size Unit): 1ESU는 표준조수익(SGM: standard gross margin) 1,200유로를 생산하는 면적.

LSU (Livestock Unit): 사료소비량이 젖소 1두와 같은 가축단위

자료: DG for Agriculture and Rural Development, European Commission,

“Agricultural Policy Perspectives: Member States Factsheets,” 2011. 5.

## 나. 주요 작물 및 축산물 생산 실태

유럽연합의 농업은 경종농업과 축산업으로 구성된다. 경종농업은 곡물, 원예특작, 포도주 및 올리브유와 조사료로 구성되고, 축산업은 소, 돼지, 가금류, 말, 그리고 양 및 각 축종의 생산물로 이뤄진다. 2010년 유럽연합 전체의 농업총생산액은 3,230억 9,330만유로(약 495조 2,826억원)<sup>1)</sup>, 농업총부가가치는 1,377억 7,520만유로(약 211조 2,011억원)였다<sup>2)</sup>.

표 1-4. 유럽연합의 품목별 육류 생산량, 2006-2009

단위: 천톤, %

	2006	2007	2008	2009	2009/2008
돼지고기	21,400	22,858	22,596	21,449	-5.1
쇠고기	7,880	8,152	8,033	7,667	-4.6
가금육	10,746	11,453	11,607	11,693	0.7
염소와 양고기	1,034	1,097	1,027	804	-21.7
말고기	77	77	74	n.a.	n.a.
기타	929	929	929	n.a.	n.a.
소계	42,066	44,566	44,266	41,613	-6.0
부산물	2,471	2,617	2,600	1,994	-23.3
합계	44,537	47,183	46,866	43,608	-7.0

주) EU-25개국, 지육기준

자료: DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, *Agriculture in the EU: Statistical and Economic Information Report 2010*, 2011, p.317.

농업총생산액은 경종 57.1%, 축산 42.9%로 구성되었다. 생산액 비중이 가장 큰 품목류는 채소(15.7%), 우유(14.6%), 조사료(7.1%)였다. 2010년 농업총생산액은 전년대비 7.5%, 농업총부가가치는 13.5% 증가하였다. 육류의 생산량은 돼지고기, 가금육, 쇠고기 순으로 나타났다.

1) 대유로환율 1유로=1,532.94원(외환은행 2010 연평균 매매기준율)

2) EU 집행위원회 농업총국 통계(2011)

표 1-5. 유럽연합 작목별 농축산물 생산액, 2010

	생산액(백만유로)	구성비	전년대비 증감률
곡물	40,983.1	12.7	24.5
소맥	20,655.6	6.4	29.2
호밀	827.5	0.3	0.7
보리	6,882.8	2.1	12.9
귀리	1,364.7	0.4	27.8
옥수수	9,105.0	2.8	31.5
쌀	768.0	0.2	-4.6
기타	1,379.5	0.4	13.9
산업작물	15,581.2	4.8	17.5
유지작물 및 유성과일	9,529.1	2.9	27.6
단백작물	765.6	0.2	35.8
잎담배	518.7	0.2	-9.3
사탕무우	2,905.8	0.9	-6.9
기타	1,861.9	0.6	21.0
조사료	23,055.3	7.1	1.2
채소	50,687.0	15.7	6.0
감자	9,865.3	3.1	12.3
과일	21,425.2	6.6	5.8
포도주	15,550.0	4.8	-3.3
올리브유	4,270.1	1.3	15.8
작물 소계	184,585.2	57.1	9.5
가축	81,954.4	25.4	1.9
소	26,659.8	8.3	1.1
돼지	30,363.8	9.4	1.3
말	750.0	0.2	0.6
양	4,798.6	1.5	2.3
가금류	16,969.8	5.3	4.6
기타	2,412.5	0.7	-0.8
축산물	56,553.7	17.5	9.7
우유	47,057.4	14.6	13.2
계란	7,459.3	2.3	-6.7
기타	2,037.0	0.6	4.3
가축 및 축산물 소계	138,508.1	42.9	4.9
농업총생산액	323,093.3	100	7.5
농업총부가가치	137,775.2	-	13.5

자료: DG for Agriculture and Rural Development, European Commission,  
 “Agricultural Policy Perspectives: Member States Factsheets,” May 2011.

2010년 농산물 및 축산물 시장<sup>3)</sup>의 개황을 간략히 살펴 보면 2009/2010 작물년도 곡물(쌀 제외) 재배면적은 5,630만ha였는데 이는 전년 대비 3.8%인 220만ha 감소한 것이다. 재배면적은 기존회원국(EU-15)에서 120만ha, 동구권 신규가입국(EU-12)에서 110만ha 감소함으로써 동구권국가의 재배면적 감소가 상대적으로 더 컸다. 유럽연합 전체의 2009/2010작물년도 유종실(oilseed) 재배면적은 1,100만ha, 생산량은 2,830만톤이었다. 이러한 생산량은 전년대비 2.9% 감소한 것이다.

## 2. 농촌의 정의와 특징, 농촌개발 정책의 개요

### 가. 농촌의 정의

농촌지역은 유럽연합 전체 면적의 91%를 차지하며 인구의 57%가 거주하고 있다<sup>4)</sup>. 유럽연합에서 농촌의 정의는 OECD의 지역 분류를 따르는데, OECD에서는 지역을 다음과 같이 분류한다<sup>5)</sup>.

- 1) 마을 단위에서는 1km<sup>2</sup> 당 150명 미만이 거주하면 농촌으로 분류
- 2) 광역 단위에서는 ‘농촌지역(predominantly rural region)’ ‘중간지역(intermediate region)’ ‘도시지역(predominantly urban region)’의 3단계로 구분: 농촌은 인구의 50% 이상이 농촌으로 분류된 마을에 거주하는 지역이며, 중간지역은 인구의 15 내지 50%가 농촌 마을에 거주하는 지역, 그리고

3) DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, *Agriculture in the EU: Statistical and Economic Information Report 2010*, 2011

4) European Communities, *The EU Rural Development Policy: Facing the Challenges*, 2008.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure_en.pdf) [2011. 9. 19 접속]

5) Guyomard, Hervée(INRA, France), ‘Rural areas: Current situation and future challenges,’ Paper Presented at Europe’s rural areas in action: Facing the challenges of tomorrow, 16-17 October 2008, Limassol, Cyprus.

도시는 인구의 15% 미만이 농촌마을에서 거주하고 있는 지역을 말한다.

표 1-6. 유럽연합(EU-27) 광역단위 농촌지역 주요지표 비중(%), 2004

	농촌+중간지역	농촌지역	중간지역
면적	91	53	38
인구	57	19	38
부가가치	43	12	31
고용	55	19	36

자료: Guyomard, Hervée(INRA, France), 'Rural areas: Current situation and future challenges,' Paper Presented at Europe's Rural Areas in Action: Facing the Challenges of Tomorrow, 16-17 October 2008, Limassol, Cyprus.

경제활동의 도시집중이 심화되고 있음에도 불구하고 중간지역을 포함한 농촌지역은 총부가가치의 43%, 총고용의 55%를 차지하고 있는 중요한 지역이다. 그러나 순수 '농촌'지역만 감안하면 53%의 면적이 12%의 부가가치와 19%의 인구, 그리고 같은 비중의 고용을 차지하여 약세를 나타내고 있다.

표 1-7. 유럽연합 서유럽과 동구권 회원국의 농촌지역 주요지표 비중 비교(%), 2004

	농촌+중간지역		농촌 지역	
	EU-15	EU-12	EU-15	EU-12
면적	89	97	55	47
인구	49	83	15	33
부가가치	42	70	12	24
고용	49	77	17	28

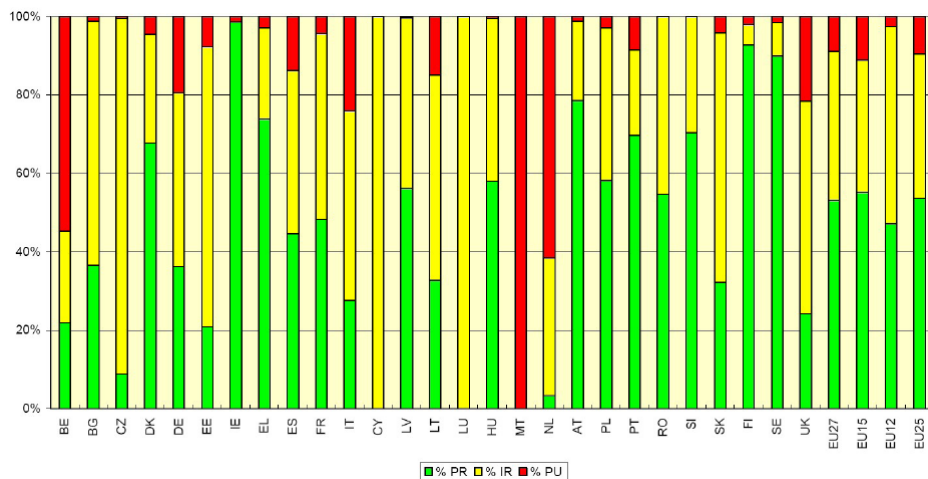
자료: Guyomard, Hervée(INRA, France), 상계 자료.

기존 15개 서유럽 회원국(EU-15)과 신규 12개 동구권 회원국(EU-12)을 비교하면 지표상 큰 차이가 있음을 알 수 있다. '농촌' 또는 '농촌과 중간지역'을 합친 면적 비중은 근소한 차이를 나타내고 있지만, 인구와 경제지표는 동구권

신규가입 회원국이 서유럽 기존 가입국에 비해 높은 비중을 보이고 있다. 농촌 지역만 살펴 보면 ‘EU-15’와 ‘EU-12’ 사이의 차이는 더욱 두드러진다. EU-12가 EU-15에 비해서 농촌의 인구, 부가가치, 고용 비중이 2배 이상 또는 2배 가까이 높게 나타났다.

회원국별로도 이러한 지표는 큰 차이를 나타낸다. 2004년 통계에 의하면 각 회원국 중에서 농촌의 면적 비중이 압도적인 나라는 아일랜드, 핀란드, 스웨덴, 슬로베니아이고, 반대로 도시 면적 비중이 압도적인 나라는 벨기에, 네덜란드, 몰타이다. 농촌 인구 비중이 가장 큰 나라는 아일랜드(72%), 핀란드(62%), 스웨덴(50%)이고, 가장 작은 나라는 네덜란드(1.3%), 영국(2%), 벨기에(3.5%)이다. 농촌이 차지하는 부가가치 비중이 가장 큰 나라는 핀란드와 스웨덴(각 70%), 아일랜드(62%)이고, 가장 작은 나라는 벨기에(10%)와 네덜란드(15%)이다. 마지막으로 농촌의 고용 비중이 가장 높은 나라는 스웨덴(76%), 아일랜드와 핀란드(각 69%)이며, 가장 낮은 나라는 벨기에(12%), 네덜란드(15%)이다<sup>6)</sup>.

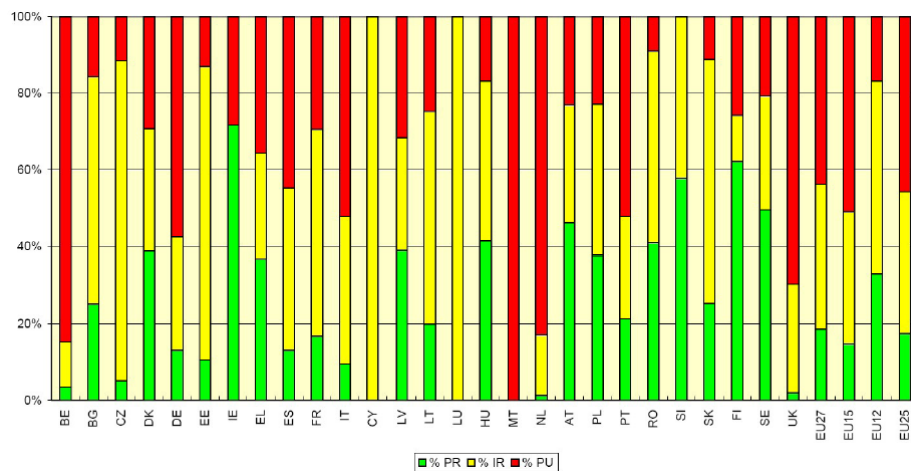
그림 1-1. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 면적 분포, 2004



주) 연두색(하단): 농촌 지역, 노랑색(중단): 중간 지역, 빨강색(상단): 도시지역  
 자료: Guyomard, Hervée(INRA, France)

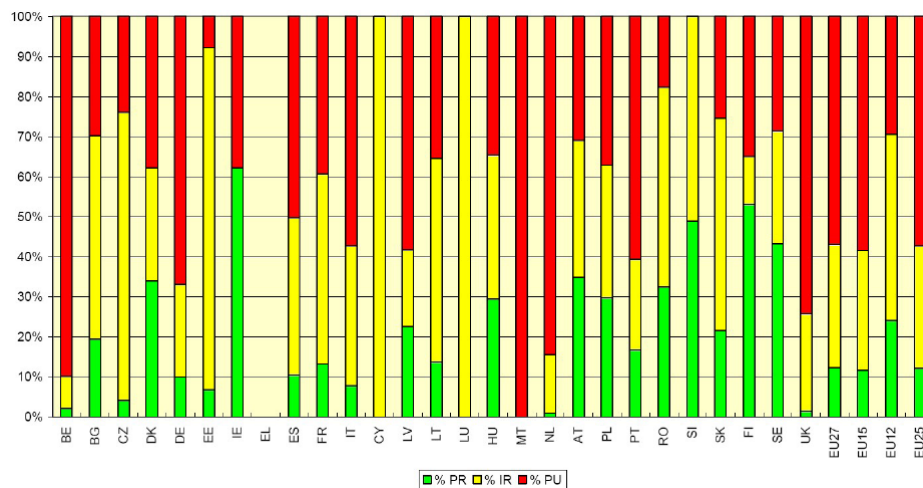
6) 농업의 모범 사례로 자주 등장하는 네덜란드의 농촌 주요지표 비중이 유럽연합 회원국 전체에서 가장 낮은 편에 속한다. 농업선진국이지만 농촌의 비중은 극히 적다.

그림 1-2. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 인구 분포, 2004



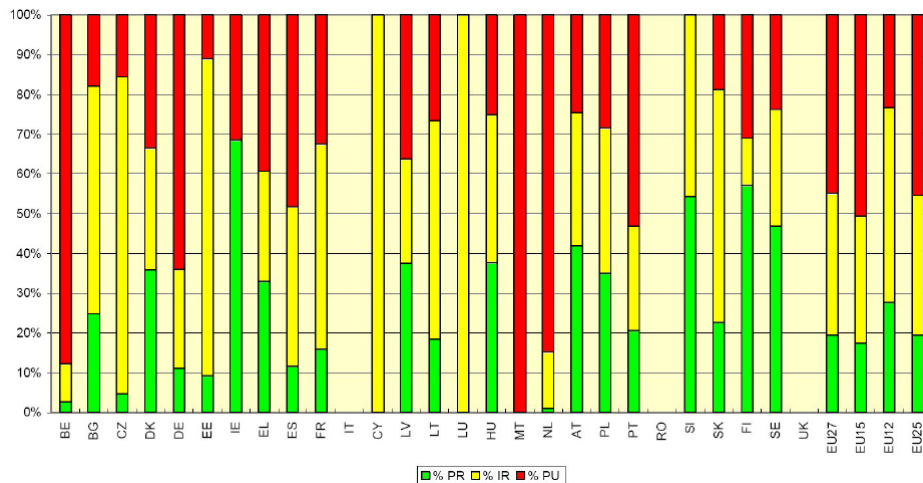
주) 연두색(하단): 농촌 지역, 노랑색(중단): 중간 지역, 빨강색(상단): 도시지역  
 자료: Guyomard, Hervée(INRA, France)

그림 1-3. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 부가가치 분포, 2004



주) 연두색(하단): 농촌 지역, 노랑색(중단): 중간 지역, 빨강색(상단): 도시지역  
 자료: Guyomard, Hervée(INRA, France), 상계 자료.

그림 1-4. EU 회원국별 농촌, 중간, 도시지역 고용 분포, 2004



주) 연두색(하단): 농촌 지역, 노랑색(중단): 중간 지역, 빨강색(상단): 도시지역  
 자료: Guyomard, Hervée(INRA, France), 상계 자료.

## 나. 유럽연합 농촌의 특징<sup>7)</sup>

- 1) 지역의 3유형(농촌, 중간, 도시)의 연령별 인구 분포는 큰 차이가 없다. 65세 이상 노인 인구는 일반적으로 농촌지역에서 약간 높게 나타난다. 농촌의 노인 비중은 기존 회원국(EU-15)에서 높게 나타나고, 젊은 인구 비중은 동구권 신규회원국(EU-12)에서 높게 나타난다.
- 2) 1인당 소득은 농촌지역이 25 내지 30% 낮다. 농촌지역과 도시지역의 소득 격차는 신규회원국이 평균적으로 크게 나타난다.
- 3) 고용 및 실업률은 지역 간 격차가 거의 없다. 2000년부터 2005년 사이 농촌지역의 실업률은 약간 낮아진 반면 도시지역에서는 약간 높아졌다.

7) 자료: Guyomard, Hervée(INRA, France)

- 4) 농촌지역에서 1차 산업의 경제적 중요성은 낮아지고 있다. 그렇지만 농림업은 유럽연합 전체에서 부가가치의 5%, 고용의 13%를 차지하는 중요한 분야이다. 농촌지역에서 농업이 쇠퇴함에도 불구하고 서비스업을 중심으로 한 경제활동은 증가 추세이다. 사실상 서비스업은 농촌개발의 원동력 중 하나로 자리 잡았다.

## 다. 유럽연합 농촌개발 정책의 개요와 전개

농촌의 실태가 유럽연합 농촌개발 정책에 주는 함축성은 다음과 같다 (Guyomard, Hervée, 상계 자료). 형평성의 원칙에 의해 농촌정책이 정당화되지만 도시와 소득 수준 비교에 생활비용이 정확히 감안된 것인지 하는 문제와 평균소득의 비교는 실제 소득 분포를 반영하지 못하는 약점이 있다. 아울러 농촌지역에서 농업활동의 경제적 역할은 줄고 있으며 농림업을 주(主)소득원으로 하는 가구수도 감소하고 있는 점을 감안하면 정책 개입의 정당성이 축소된다. 하지만 신규 가입 동구권국가에서 농촌의 역할이 상대적으로 크고, 면적으로 보아 유럽전체 농촌의 90%를 차지하는 점, 그리고 농업과 임업은 농촌의 자연자원을 관리하고 농촌경관을 결정하는 데에 있어서 핵심적인 역할을 수행하는 점이 충분히 감안되어야 할 것이다.

유럽연합의 농촌개발 정책의 전개과정을 보면 다음과 같다<sup>8)</sup>.

- 1) 1988 구조기금 개혁(1988-1999): 구조기금을 개혁하여 6개의 목표를 추구함.

- [목표 1]: 낙후된 지역의 개발과 구조조정을 추구함. 재원은 유럽연합 구조기금 중 유럽연합농업지도보장기금(European Agricultural Fund for

---

8) 자료: Guyomard, Hervée(INRA, France)

Rural Development: EAGGF), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)을 사용함<sup>9)</sup>.

- [목표 5a]: 농업구조정의 가속화. 재원은 EAGGF를 사용함.
- [목표 5b]: 농업구조, 농촌지역 개발. 재원은 EAGGF, ERDF, ESF를 사용함.

## 2) 농촌개발 정책의 추진 책임

- 코크 회의(Cork Conference: 1996)에서 유럽연합 농촌지역의 중요성과 개발 촉진의 필요성이 강조됨. 유럽연합에서 농림업이 주된 산업이 아님이 공식적으로 인식되고 각 산업 분야를 통합한 지역적 접근에 의한 진정한 농촌개발 정책이 촉구됨. 농촌 우선, 통합적 접근, 다양화, 지속가능성, 보충성(subsidiarity), 단순화, 프로그램화, 재정, 경영, 평가와 연구 등 10가지 농촌개발 프로그램이 제시됨.
- ‘어젠더 2000’ 공동농업정책 개혁에서 공동 농촌개발 정책이 공동농업정책의 수단들을 보완하고 병행한다는 원칙과 유럽연합 농촌개발 정책은 집행위원회 농업총국의 책임 아래 독자적으로 추진된다는 점을 명확히 함.

## 3) 유럽연합 농촌개발 정책의 공동농업정책 ‘제2지주’

- 농촌개발 정책을 공동농업정책의 제2지주(Second Pillar)에 포함시키고 제1차 중기 농촌개발 정책(2000-2006)과 제2차 중기 농촌개발 정책(2007-2013)을 수립하여 집행함.
- 이와 동시에 사회 통합정책(Cohesion Policy: CP) 일환으로 농촌개발 정책을 추진함. [목표 5a]와 [목표 5b]는 공동농업정책에 흡수.

---

9) 유럽연합 구조기금(Structural funds)의 구성: The European Regional Development Fund(s) (ERDF), The European Social Fund (ESF), The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF).

## 제 2 장

### 유럽연합 농축산물 품목정책: 공동시장조직(CMO)

#### 1. 공동시장조직(CMO)의 구성

유럽연합 집행위원회는 2006년 12월을 기해 유럽연합의 21개 품목별 공동시장조직(Common Market Organization: CMO)을 하나의 공동시장조직으로 통합할 것을 제안하였다. 이는 복잡한 농산물 시장관련 조직 및 법령을 단순화하기 위한 것으로써 공동농업정책의 역사상 ‘가장 중요한 기술적 단순화(the most significant technical simplification)’라고 평가된다<sup>10)</sup>. 시장조직을 단순화하는 것은 농산물을 취급하는 농민, 행정, 기업의 편의를 도모하기 위하여 공동농업정책의 규정을 단순화시키는 일련의 과정의 일부이다.

표 2-1. 유럽연합 공동시장조직 공공 시장개입 대상품목 분류

부류	품목	부류	품목	부류	품목
I	곡물	VIII	아마와 대마	XV	쇠고기
II	쌀	IX	과일과 채소	XVI	우유 및 유제품
III	설탕	X	가공과일 및 채소	XVII	돼지고기
IV	건초	XI	바나나	XVIII	염소 및 양고기

10) “A Single Common Market Organization”

[http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/cmo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/cmo/index_en.htm) (2011. 9. 6 접속).

V	종자	XII	포도주	XIX	달걀
VI	호프	XIII	화훼	XX	가금육
VII	올리브	XIV	잎담배	XXI	기타

자료: EC 1234/2007 부속서 I.

각 품목부류의 유통년도(marketing year)는 다음과 같다(제3조).

1. 1 - 12. 31: 바나나
4. 1 - 3. 31: 건초, 누에
7. 1 - 6. 30: 곡물, 종자, 올리브, 아마와 대마, 우유 및 유제품
9. 1 - 8. 31: 쌀
10. 1 - 9. 30: 설탕

표 2-2. 품목별 공동시장조직 일정 및 단일공동시장 전환일

이사회 규정	일자	품목	단일공동시장 전환일
234/68	1968. 2. 27	산식물, 구근, 절화	2008. 1. 1
827/68	1968. 6. 28	조약 부속서II 품목*	2008. 1. 1(4. 1)
2759/75	1975. 10. 29	돼지고기	2008. 7. 1
2771/75	1975. 10. 29	계란	2008. 7. 1
2777/75	1975. 10. 29	가금육	2008. 7. 1
2075/92	1992. 6. 30	엽연초	2008. 7. 1
404/93	1993. 2. 13	바나나	2008. 1. 1
2200/96	1996. 10. 28	과채류	2008. 1. 1
2201/96	1996. 10. 28	과채류 가공품	2008. 1. 1
1254/1999	1999. 5. 17	쇠고기	2008. 7. 1
1255/1999	1999. 5. 17	우유 및 유제품	2008. 4. 1
1493/1999	1999. 5. 17	포도주	2008. 8. 1
1673/2000	2000. 7. 27	섬유작물	2008. 7. 1
2529/2001	2001. 12. 19	양 및 염소고기	2008. 7. 1
1784/2003	2003. 9. 29	곡물	2008. 7. 1
1785/2003	2003. 9. 29	쌀	2008. 9. 1
1786/2003	2003. 9. 29	건초	2008. 4. 1
865/2004	2004. 4. 29	올리브	2008. 7. 1
1947/2005	2005. 11. 23	종자	2008. 7. 1
1952/2005	2005. 11. 23	호프	2008. 7. 1
318/2006	2006. 2. 20	설탕	2008. 1. 1

\* 식물성 알콜, 양봉(이상 2008. 1. 1), 양잠(2008. 4. 1)

## 2. 역내 시장 개입<sup>11)</sup>

### 가. 공공 시장개입

#### 1) 대상 품목

공동시장조직 21개 품목부류 중 공공 시장개입 대상은 곡물, 쌀, 설탕, 올리브, 쇠고기, 우유 및 유제품, 돼지고기, 양 및 염소고기의 8개 품목이다. 시장개입 대상 8개 품목에 대해서는 필요시 구매 또는 민간 저장 보조를 실시한다(제6조<sup>12)</sup>). 곡물에는 밀, 듀럼밀, 보리, 옥수수, 수수가 포함된다(제10조 1항).

시장개입 대상 품목에 대한 참조가격(reference prices)은 다음과 같다(제8조).

- (1) 곡물: 톤당 101.31유로(수확 후 가산 가격은 톤당 11월 0.46유로, 12월 0.92유로, 1월 1.38유로, 2월 1.84유로, 3월 2.3유로, 4월 2.76유로, 5월 3.22유로, 6월 3.22유로)
- (2) 쌀: 표준등급 톤당 150유로
- (3) 설탕: 백설탕은 2008/2009유통년도에는 톤당 541.5유로, 다음 유통년도부터는 톤당 404.4유로이며, 원당은 2008/2009유통년도에는 톤당 448.8유로, 다음 유통년도부터는 톤당 335.2유로
- (4) 쇠고기: R3급 황소지육 톤당 2,224유로
- (5) 유제품: 버터 100kg 당 246.39유로, 탈지분유 100kg 당 174.69유로
- (6) 돼지고기: 표준등급 지육 톤당 1,509.39유로

11) Council Regulation(EC) 1234/2007(2007. 10.22) (Single CMO Regulation)

12) EC 1234/2007 조항(Article) 번호임.

## 2) 수매의 개시와 중단

### (1) 곡물(제11조)

- 그리스, 스페인, 이태리, 포르투갈: 8월 1일부터 4월 30일
- 스웨덴: 12월 1일부터 6월 30일
- 기타 회원국: 11월 1일부터 5월 31일

### (2) 쌀(제12조)

4월1일부터 7월 31일까지 수매하되 연간 수매 한도는 7만 5천톤이다.

### (3) 설탕(제13조)

2008/2009 및 2009/2010 유통년도에는 상시 수매한다. 유통년도 당 수매 한도는 백설탕으로 60만톤이다.

### (4) 쇠고기(제14조)

회원국 또는 회원국내 지역에서 쇠고기 가격이 연속 2주 동안 톤당 1,560 유로 미만으로 떨어지면 수매한다.

### (5) 버터(제15조)

3월 1일부터 8월 31일 기간 중 회원국 1개국 이상에서 버터가격이 참조가격의 92% 미만으로 떨어지면 수매한다.

### (6) 탈지분유(제16조)

3월 1일부터 8월 31일까지 수매하되 한도는 10만 9천톤이며 수매량이 이를 넘어서면 수매는 중단된다.

### (7) 돼지고기(제17조)

참조가격의 103% 미만이 되면 수매한다.

### 3) 구매가격

#### (1) 곡물(제18조)

곡물의 구매가격은 품질과 관계없이 참조가격과 동일하다.

#### (2) 쌀(제19조)

쌀의 구매가격은 참조가격과 동일하되, 품질에 따라 차등을 둔다. 차등가격은 특정 벼품종을 공동체 차원에서 장려하는 정책을 고려하여 결정한다.

#### (3) 설탕(제20조)

구매가격은 참조가격과 동일하되 품질에 따른 차등을 둔다.

#### (4) 쇠고기(제21조)

집행위원회가 경매 방식을 통해 구매가격과 구매물량을 결정한다.

#### (5) 버터(제22조)

구매가격은 참조가격의 90%로 정한다.

#### (6) 탈지분유(제23조)

구매가격은 참조가격을 적용하되 단백질 함량에 따라 가감한다.

#### (7) 돼지고기(제24조)

구매가격은 참조가격의 78 내지 92% 수준에서 집행위원회가 결정한다.

### 4) 구매 물량의 처분

구매된 농축산물은 시장 교란이 없고, 기회 균등의 원칙이 지켜지도록 처분하는 것이 일반 원칙이다(제25조).

## 나. 민간 저장 지원

### 1) 법적 지원(mandatory aid)

법적 저장 지원의 대상 품목은 크림(cream), 크림이나 우유로 만든 버터, 9개월 이상 숙성한 그라나 파다모(Grana Padano) 치즈, 15개월 이상 숙성한 파미지아노 레지아노(Parmigiano Reggiano) 치즈, 3개월 이상 숙성한 프로볼론(Provolone) 치즈이다(제28조). 지원 대상 물량은 저장비용과 가격 추세를 고려하여 집행위원회가 결정한다.

### 2) 임의 지원(optional aid)

임의 저장 지원 품목은 백설탕, 올리브유, 신선 또는 냉장 쇠고기, 탈지분유, 장기저장용 및 염소유, 양유로 만든 치즈, 돼지고기, 염소 또는 양고기이다(제31조). 대상 품목별 민간저장 지원조건은 품목별로 규정 제33조부터 제39조에 나타나 있다.

## 다. 특별 개입 수단

### 1) 예외적 상황

- 가축질병: 가축질병이 발생한 경우 집행위원회는 역내외 유통과 교역의 제한을 감안하여 특별 지지수단을 발동할 수 있다. 대상 품목은 쇠고기, 우유와 유제품, 돼지고기, 양 및 염소고기, 계란, 가금육이다(제44조).
- 소비자 신뢰의 상실: 공공보건 또는 가축보건 때문에 생기는 가금육과 계란의 시장 교란에 대해서는 유럽연합이 예외적인 시장지지 조치를 취할 수 있다. 이러한 조치는 회원국의 요청에 의한다(제45조).

- 비용 분담: 집행위원회는 상기 상황에서 발동한 긴급 예외 지원조치의 비용 50%를 부담하고 나머지는 회원국이 부담한다. 다만 구제역이 발생한 경우 쇠고기, 우유와 유제품, 돼지고기, 양 및 염소고기에 대해서는 유럽연합이 지지 비용의 60%를 부담한다(제46조).

## 2) 곡물 및 쌀

- 공동체 역내 1개 지역 이상에서 곡물의 시장가격이 하락하거나 하락할 조짐이 보이면 집행위원회는 특별 개입수단을 동원할 수 있다. 이에 대한 구체적인 운영방법은 집행위원회가 정한다(제47조).
- 쌀 생산지에 대한 공동체 차원의 대규모 시장개입을 방지하고 자연재해로 인한 공급 부족에 대응하기 위하여 집행위원회는 구체적인 규칙을 정한다(제48조).

## 3) 설탕 부문

- 사탕무의 최저가격은 2008/2009유통년도에는 톤당 27.83유로, 2009/2010 유통년도에는 26.29유로로 정한다(제49조).

## 라. 생산 제한

### 1) 생산쿼터

- 생산쿼터제를 적용하는 품목은 우유, 유제품, 설탕, 아이소글루코스(isoglucose), 이눌린 시럽(inulin syrup)이다(제55조).

## 2) 설탕

- 국별, 지역별 쿼터량은 부속서 VI에 명시한다. 각 회원국은 쿼터량을 농장별로 배분한다(제57조).

## 3) 우유

- 2008년 4월 1일부터 적용하는 국별 쿼터는 부속서 IX에 명시한다. 각국이 배분하는 농장별 쿼터는 2008년 3월 31일 시점의 참조물량(reference quantity)을 말한다(제66조 및 제67조).

## 마. 기타 지원

### 1) 가공지원

- 건초생산 농장이 법정 수분함량을 준수하는 경우 톤당 19.8유로 내지 26.4유로의 선급금을 지급한다(제87조). 건초가공에 대한 보조금은 톤당 33유로로 한다(제88조).
- 섬유용 아마(flax)에 대해서는 톤당 200유로의 가공 보조금을 지급한다(제92조). 유통년도 당 80,878톤에 대한 보조금 지급을 보장한다(제94조).

### 2) 생산환급

- 회원국의 옥수수, 밀, 감자에서 추출하는 녹말과, 핀란드와 스웨덴의 경우 보리와 귀리에서 추출하는 녹말에 대해 생산환급금을 지급한다(제96조).
- 설탕 제품 제조에 필요한 잉여 설탕, 잉여 아이소글루코스, 잉여 이눌린 시럽을 국제가격에 구매할 수 없을 때 생산환급금을 지급할 수 있다(제97조).

### 3) 우유 및 유제품 지원

- 사료용 탈지우유와 탈지분유에 대해서는 집행위원회가 정하는 조건으로 지원할 수 있다(제99조). 카세인용 탈지우유에 대해서도 집행위원회가 정하는 방법으로 지원할 수 있다(제100조).
- 학교급식용 전지우유에 대해서는 100kg당 18.15유로의 보조금을 지원할 수 있다(제102조).

### 4) 공동체 앞담배기금

- 2002년 등급차등액의 2%, 2003년부터 2005년까지는 등급차등액의 3%, 2006년과 2007년에는 규정 1782/2003 제110m조에 의거 거출된 금액으로 기금을 조성하여 담배 소비의 공중보건 상 위해(危害) 홍보, 담배 소비 실태에 대한 통계조사, 담배 소비 억제 등을 위한 사업에 사용한다(제104조).

### 5) 양봉에 대한 특별지원

- 양봉의 일반적 상황을 개선하기 위하여 각 회원국은 최장 3년에 이르는 국가계획을 수립할 수 있다. 계획에는 양봉인에 대한 기술적 지원, 벌꿀의 물리-화학적 특성을 개선하기 위한 실험 등이 포함되며 소요 예산의 50%까지 유럽연합이 부담한다(제105조 - 제108조).

### 6) 양잠에 대한 지원

- 집행위원회가 정하는 기준에 의해 누에 1상자 당 133.26유로를 양잠농가에게 지원한다(제111조)

### 3. 유통 및 생산정책: 유통 표준, 생산 조건, 품목단체 조직<sup>13)</sup>

#### 가. 유통 표준

##### 1) 일반 표준

집행위원회는 올리브유 및 식용 올리브, 바나나, 산(生) 식물 부류에 대하여 적용되는 유통 표준을 설정할 수 있다. 유통 표준은 품질, 등급, 중량, 크기, 박스, 랩 포장, 저장, 수송, 진열, 원산지, 라벨을 포함한다. 이 때, 품목의 특성, 시장에서의 원활한 판매, 소비자에게 적절하고 투명한 제품정보 제공 등을 고려하여야 한다(제113조).

##### 2) 품목별 표준

- 우유와 유제품: 부속서 II에 명시된 정의와 방법에 의해 유통된 제품이 라야 식용으로 사용할 수 있다. 유럽연합 내 유통되는 우유와 유제품은 일정한 규격(CN 0401)을 충족하여야 한다(제114조).
- 지방(fat): 지방성분을 10 내지 90% 포함한 유지방과 동식물성 지방은 위생 및 보건 기준을 충족시키기 위하여 부속서 XV를 준수하여야 한다(제115조).
- 계란과 가금육: 부속서 XIV의 요건을 충족시켜야 유통할 수 있다(제116조).
- 호프: 공동체 내에서 수확 또는 가공되는 호프는 인증서를 받아야 한다. 인증서는 각 유통 단계에 적합한 최소 품질 기준을 충족시켜야 발급한다. 인증서는 호프의 생산지, 수확년도, 품종을 명시한다. 인증서를 발급 받은 호프만 유통 또는 수출할 수 있다(제117조).

---

13) Council Regulation(EC) 1234/2007(2007. 10. 22) (Single CMO Regulation)

- 올리브유 및 올리브박(粕)유: 공동체 내에서 유통되거나 외국으로 수출되는 관련 제품에 대해서는 부속서 XVI을 적용한다(제118조).

## 나. 생산 조건

- 치즈 생산에 사용되는 카세인(casein): 치즈를 제조할 때 카세인을 사용하기 위해서는 사전에 제조공정에 카세인이 필수적이라는 사실을 입증하고 허가를 받아야 한다(제119조).
- 농업적 에틸 알콜: 부속서 I에 열거된 특정 농산물 품목으로부터 에틸 알콜을 생산하는 방법과 특성은 집행위원회가 정한다(제120조).

## 다. 품목 단체 조직

- 각 회원국은 호프 부류, 올리브유 및 식용 올리브 부류, 양잠 부류와 관련된 생산자 단체, 생산자들이 발기하여 결성한 단체, 회원들의 공급과 마케팅에 집중하거나, 시장의 요구 사항을 공동으로 충족하고 제품을 개선하고자 의도하며 생산과정의 합리화와 기계화를 촉진하는 단체는 공식적으로 인가하여야 한다(제122조).
- 또한 각 회원국은 올리브유 및 식용 올리브, 잎담배 부류와 관련된 생산, 교역 및 가공하는 행위를 대표하는 단체들이 모여서 구성원들의 공급과 마케팅을 총괄하고 조정하며, 시장이 요구하는 방향으로 생산과 가공을 조절하며 상품의 품질 개선을 도모하고 생산과 가공의 합리화와 개선을 추구하며 지속가능한 생산과 시장개발을 위한 연구를 수행하는 단체 연합회(interbranch organizations)를 결성하면 이를 공식적으로 인가하여야 하며 회원국 다수가 관련된 경우 인가 권한은 집행위원회가 행사한다(제124조).

- 각 회원국이나 집행위원회가 잎담배 부류의 단체 연합회를 인가한 경우 관련 산업에 종사하는 개인이 연합회의 활동으로부터 혜택을 입는 경우 단체 연합회의 회원이 아니더라도 비용에 상당한 금액을 징수토록 결정할 수 있다. 이 때 연합회의 활동은 생산품의 부가가치를 높이는 연구, 잎담배 또는 시가의 품질을 향상하는 연구, 저농약 및 토양과 환경 보전형 생산방법의 개발을 의미한다(제126조).
- 집행위원회는 해당 품목 부류의 각 단체 또는 단체 연합회의 구체적인 설립 목적, 운영 규정, 활동 내용, 단체의 여건 충족 기준, 인가 취소 기준을 정하여야 한다(제127조).

#### 4. 역외국과의 교역: 수입과 수출<sup>14)</sup>

##### 가. 수입관련 규정

##### 1) 수입면허

역외국의 상품에 수입면허(import licence)가 필요한 품목 부류는 곡물, 쌀, 설탕, 종자, 올리브유 및 식용 올리브, 아마와 대마, 바나나, 산(生) 식물, 쇠고기, 우유와 유제품, 돼지고기, 양 및 염소고기, 계란, 가금육, 농산물에서 추출한 에틸 알콜이다(제130조). 수입면허는 각 회원국이 발급하며 공동체 전체에서 통용된다(제131조 및 제132조). 수입면허는 면허 기간 내 해당 상품을 수입한다는 보증금을 예탁하는 조건으로 발급되며, 기간 중 수입이 이행되지 않으면 보증금은 환급하지 않는다(제133조).

---

14) Council Regulation(EC) 1234/2007(2007. 10. 22) (Single CMO Regulation)

## 2) 수입관세와 부과금

공동시장조직 대상 품목 부류에 대해서는 공동관세율(Common Customs Tariff)이 적용된다. 다만 일부 품목 부류의 특정 상품에 대해서는 아래 조항을 적용한다.

- 곡물: CN(Combined Nomenclature) 코드 10011000, 10019091, 종전 10019099(고품질 일반 밀), 10020000, 10051090, 10059000, 10070090 (과중용 교잡종 제외)에 대해서는 각 품목의 개입가격에 그 55%를 추가한 가격에서 수입가격(c.i.f.)을 제한 액수의 수입관세를 부과한다. 다만 통상적으로 품목에 부과하는 관세액을 초과하지는 못한다(제136조).
- 쌀(현미): CN 코드 100620에 해당되는 현미의 수입관세는 집행위원회가 별도 규정에 의해 결정한다. 연간 참조물량은 449,678톤이다. 바스마티 품종 현미는 집행위원회가 정하는 조건을 충족하면 무관세를 적용한다(제137조 및 제138조)
- 쌀(백미와 설패미): 백미(CN 코드 100630)의 관세는 집행위원회가 별도로 정하고, 설패미(CN 코드 10064000)는 톤당 65유로의 종량세를 적용한다(제139조 및 140조)
- 추가 관세: 수입의 증가로 인한 유럽연합 시장 내 교란 요인을 제거하기 위하여 다음 품목 부류에 대해서는 관세를 추가할 수 있다: 곡물, 쌀, 설탕, 쇠고기 및 송아지 고기, 우유와 유제품, 돼지고기, 양 및 염소고기, 계란, 가금육 및 바나나 부류. 시장 교란 여부는 다음 사항으로 판단한다. ①수입가격이 집행위원회가 WTO에 통보한 발동가격(Trigger price)보다 낮을 때, ②연간 수입량이 발동물량(Trigger volume)을 초과할 때(제141조).
- 관세 면제: 설탕(CN 코드 1701) 또는 이소글루코스(CN 코드 17023010, 17024010, 17026010, 17209030)에 대한 관세는 해당 가공업체에게 충분한 원료를 공급하기 위한 목적으로 일부 면제 또는 전면 면제할 수 있다(제142조).

### 3) 수입 쿼터 관리

공동시장조직에 속한 농축산물 품목에 대한 관세율 쿼터는 유럽연합 조약 제 300조 또는 각료이사회가 정한 규정에 의거 집행위원회가 정하는 방식으로 관리한다. 관세율 쿼터는 다음 방식 중 하나를 선택하거나 조합하여 공정하게 배분한다. ①쿼터배정을 신청 순서대로(‘선착순’), ②요구량 비율을 구해 신청자 전원에게 배분(‘동시 검토 방식’), ③기존 수입량을 감안(‘기존/신규 방식’). 어떤 방식으로 쿼터를 배분하든지 공동체 시장의 공급 요구와 시장 균형을 배려한다(제144조). 집행위원회는 연간 쿼터 물량과 배정 방법을 공개하여야 한다.

가공용 냉동 쇠고기 및 송아지 고기 쿼터 54,703톤에 대해 이사회는 환산비율을 적용하여 동등 중량의 쇠고기로 전환하여 배정할 수 있다.

### 4) 특별 관리 품목

- 혼합곡물: ①2종의 곡물이 혼합된 경우 중량으로 90% 이상을 차지하는 주 곡물의 관세율을 적용하거나 어느 곡물도 90% 이상을 차지하지 않을 때는 높은 품목의 관세율을 적용 ②3가지 이상의 곡물이 혼합되고 각 품목이 중량의 10% 이상인 경우에는 가장 높은 품목의 관세율을 적용하며 한 품목만 10% 이상인 경우에는 그 품목의 관세율을 적용 ③상기 적시한 내용에 해당 되지 않은 경우 관세율이 가장 높은 품목의 관세율을 적용한다(제149조).
- 곡물과 쌀 혼합물: 곡물과 쌀 혼합물의 관세율은 각 성분별 과세율을 적용하거나 가장 높은 품목의 관세율을 적용한다.
- 혼합 쌀: 쌀이 품종별로 혼합된 경우 중량 기준 90% 이상인 주 품목의 관세율을 적용하고, 어느 품목도 중량 기준 90%에 못 미칠 때는 가장 높은 품종의 관세율을 적용한다(제151조).
- 설탕: 제당 원료용 원당 수입 쿼터는 유통년도 별로 백설탕 기준 2,424,735톤이며, 쿼터는 국별로 배분되어 있다. 수입권한은 전업적 제

당 업자에 국한하며 쿼터 매매도 전업적 제당업자 간에만 이루어질 수 있다.

- 대마: 비가공 대마, 대마 종자 등은 EC 규정 상 특별한 조건을 충족한 경우에만 수입할 수 있다.
- 호프: 역외국으로부터의 호프 수입은 역내산과 동등한 품질 이상인 경우에만 허용된다. 품질은 원산국의 책임 당국이 발급한 인증서에 의해 평가한다(제158조).

## 나. 수출 관련 규정

### 1) 수출 면허

집행위원회는 면허증을 발급 받아 제시하여야 수출이 가능한 수출면허 대상으로 다음 품목을 선정할 수 있다: 곡물, 쌀, 설탕, 올리브 오일 및 식용 올리브, 쇠고기 및 송아지 고기, 우유와 유제품, 돼지고기, 양고기와 염소고기, 계란, 가금육, 농산물 추출 에틸 알콜(제161조).

### 2) 수출 환급

유럽연합 조약 제300조에 의거 다음 품목의 국제가격 또는 수입 호가 (quotations)와 역내 가격의 차이는 수출 환급금 형태로 지급할 수 있다: ①미가공 곡물, 쌀, 설탕, 쇠고기 및 송아지 고기, 돼지고기, 계란, 가금육 ②곡물, 쌀, 설탕, 우유 및 유제품, 계란의 특정 가공품(제162조). 수출환급금은 가장 합목적적이고 행정적 복잡성이 가장 적은 품목에 대해 수출업자를 차별하지 않는 방식으로 지급된다.

### 3) 우유 및 유제품의 수출 쿼터 관리

역외 수입국이 개설한 우유 및 유제품 쿼터의 구체적인 관리 방식은 집행위원회가 정한다. 이 때 수출업체에 대한 어떠한 차별도 없는 방식으로 ①쿼터배정을 신청한 순서대로(‘선착순’) 배정하거나, ②요구량 비율을 구해 신청자 전원에게 배분하거나(‘동시 검토 방식’), ③기존 수입량을 감안(‘기존/신규 방식’)하여 배분한다(제171조).

### 4) 역외 가공(outward processing)

집행위원회는 공동체 시장이 교란되거나 교란될 가능성이 있을 때 회원국의 요청에 의해서 또는 독자적인 결정으로 역외 가공 조항에 의해 곡물, 쌀, 쇠고기 및 송아지 고기, 돼지고기, 양고기와 염소고기, 가금육에 대한 역외 가공을 중단시킬 수 있다. 회원국이 신청한 경우 집행위원회는 5업무일 이내에 결정하여야 한다.

각 회원국은 역외 가공의 중단과 관련된 집행위원회의 결정사항을 5업무일 이내에 이사회에 통보할 수 있다. 이 경우 이사회는 즉시 회의를 소집하고 집행위원회의 결정을 수정 또는 취소를 다수결에 의해 1개월 이내에 결정하여야 한다.

## 제 3 장

### 유럽연합 농촌개발정책

#### 1. 유럽연합 농촌개발정책 개요<sup>15)</sup>

##### 가. 2007~2013년 농촌 개발에 대한 유럽연합의 우선권

유럽연합 각료이사회는 2007~2013년 동안 유럽농촌개발농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)에 의한 농촌 개발 지원에

15) 이 2011년 보고서는 집행위원회가 농촌개발 국가전략계획(National Strategy Plans, NSP)과 공동체전략지침(Community Strategic Guidelines, CSG)에 대하여 유럽의회, 각료이사회, 유럽경제·사회위원회와 지역위원회에게 제출하는 최초의 보고서이다. 이 보고서는 중요하다고 판단되는 재정적, 물리적인 일반 지표들과 유럽농촌개발네트워크로부터 나온 정보와 2010년에 회원국들이 제출한 요약 보고서에 대한 분석과 평가를 기초로 하고 있다. 회원국의 2010년 요약 보고서에 사용된 데이터는 2007년에 사업 계획이 시작되었을 때부터 2009년 말까지 집계된 것이다. NSP와 CAP-Health Check(HC)와 유럽경제회복계획(EERP, European Economic Recovery Plan)과 관련된 농촌개발프로그램(Rural Development Program: RDP)의 수정은 현재 이 보고서에는 고려되지 않았다. [European Commission, *Report from the Commission on the Implementation of the National Strategy Plans and the Community Strategic Guidelines for Rural Development(2007-2013)*, COM(2011) 450 final, 2011. 7. 20]

대한 각료이사회 규정에 명시된 다음 3가지 우선 과제 추진을 골자로 한 농촌 개발 전략 지침을 2006년 2월에 채택하였다.

### 1) 농림업분야의 경쟁력 강화

유럽농촌개발농업기금(EAFRD)은 지식의 이전(移轉), 현대화, 식품체인의 혁신과 품질 제고, 물리적 및 인적 자본 투자에 대해 초점을 맞춰 강하고 역동적인 농식품분야가 되는 것을 목표로 추구하고 있다. 제1축(경쟁력 강화)의 사업은 주로 농촌개발프로그램(RDP) 아래 농림업의 경쟁력을 향상시키는 데 목표를 둔다.

### 2) 환경과 농촌 개선

천연 자원과 농촌의 경관을 보호하고 강화시키기 위해 유럽연합 차원에서 우선적으로 추진되는 3가지 분야는 생물다양성과 자연적 가치가 큰 농림업 시스템 및 전통적인 농업 경관의 보전과 개발, 수자원 보전, 그리고 기후변화 대응이다. 농촌개발프로그램(RDP)의 제2축의 사업은 주로 이러한 3분야의 환경 목적에 기여하도록 설계되었다.

표 3-1. 유럽연합 농촌개발정책 지원 분야, 2007-2013

	지원 분야	세부 지원 분야
제1축: 경쟁력	인적 자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업교육 및 정보제공</li> <li>- 후계농</li> <li>- 조기 은퇴</li> <li>- 농업컨설팅 이용</li> <li>- 농장 창업, 경영난 해소, 컨설팅, 임업 컨설팅</li> </ul>
	물적 자본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농장과 임업 투자</li> <li>- 혁신을 위한 가공, 마케팅, 협동</li> <li>- 농업과 임업 사회간접자본</li> <li>- 농업생산 잠재력 회복</li> </ul>
	농업생산 및 농산물 품질	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 품질 표준 준수 지원</li> <li>- 식품 품질 유인제</li> <li>- 식품 품질 홍보</li> </ul>
제2축: 토지관리	농지의 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건불리 산악 지역</li> <li>- 기타 조건불리 지역</li> <li>- 내츄라(NATURA) 2000 농업지역</li> <li>- 농업환경 보전, 동물 복지</li> <li>- 비농업생산 투자 보조</li> </ul>
	산림의 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (농지 및 비농지) 조림</li> <li>- 농림업(Agroforestry)</li> <li>- 내츄라 2000 임업지역</li> <li>- 산림 환경</li> <li>- 임업 생산력 회복</li> <li>- 비임업생산 투자 보조</li> </ul>
제3축: 농촌개발 영역확대	삶의 질	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌경제와 인구에 대한 기초 서비스</li> <li>- 마을의 재개발 및 발전</li> <li>- 농촌 전통의 보호 및 보전</li> </ul>
	경제적 다변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비농업 활동으로의 다변화</li> <li>- 소규모 자영업 지원</li> <li>- 관광 지원</li> </ul>
	기술습득 및 활용 훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈련 및 정보</li> <li>- 기술 습득, 활력화, 활용</li> </ul>
LEADER 축	- 3개의 축을 지역에 LEADER 방식으로 응용	

자료: Guyomard, Hervée(INRA, France)

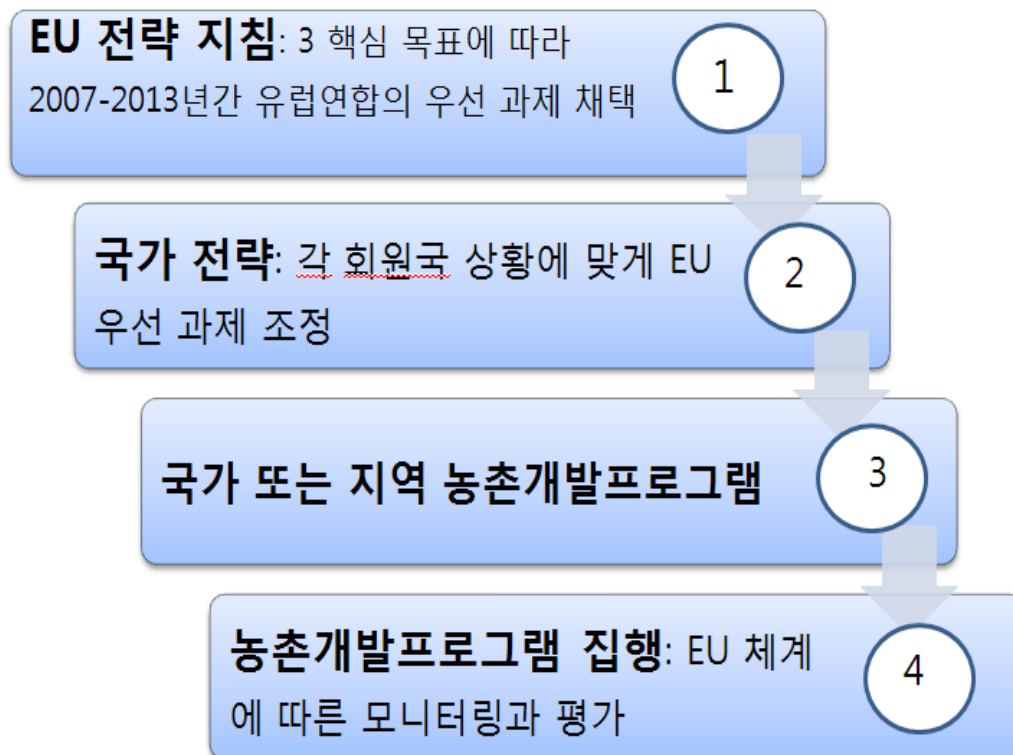
### 3) 농촌 지역의 삶의 질과 농촌 경제의 다양성 제고

농촌 경제의 다양성과 삶의 질에 투입된 자원은 고용 기회와 경제 성장을 위한 여건을 만드는 데에 크게 기여한다. 정책적 개입은 역량 구축, 기술 습득, 현지 전략 개발을 위한 조직 강화를 위해 사용되어 미래 세대가 매력을 느끼도록 농촌 지역을 변모시킨다. 훈련 기회, 정보의 제공과 아울러 기업가 정신을 증진시키기 위해 여성, 젊은 층과 노년층 근로자의 특별한 요구를 고려한다. 농촌개발프로그램(RDP) 제3축의 사업은 주로 제4축(LEADER축)과 함께 더욱 광범위한 농촌 개발 목표에 기여한다.

주제별 우선 과제 이외에 전략 지침은 다음 사항의 필요성을 강조한다.

- 고용과 다양성을 위한 지역 능력 구축: 우선적 과제의 목표 달성에 기여하면서 여러 영역에 걸친 제4축(LEADER축)은 지역개발전략(Local Development Strategies)을 통해 지배 구조를 개선하고 농촌 지역의 내생적으로 잠재된 발전 능력을 현실화하는 역할을 수행한다.
- 프로그램의 일관성 확보: 축(axis) 간 또는 축 내부의 시너지 효과는 극대화되어야 하며 다른 유럽연합 수준의 전략들도 고려하여야 한다. 지배 구조와 정책 전달을 향상시키는 사업도 추진한다. 특히 농촌개발을 위한 이해 당사자들 사이의 지배 구조 및 실행의 모든 측면에서 정책 설계에 대한 최고의 시행방식(best practices)과 전문 지식을 교환하기 위한 공동체와 회원국들의 네트워크가 마련되어야 한다.
- 공동체 기구들 간의 상호 보완: 구조 정책, 고용 정책 및 농촌 개발 정책 간의 시너지 효과를 거두기 위해서, 회원국은 다른 유럽연합 기금에서 지원되는 과제와의 상호 보완과 일관성이 보장되도록 노력하여야 한다.

그림 3-1. 유럽연합 농촌개발정책의 수립과 집행 체계



이러한 전략지침(Strategic Guidelines)은 회원국들로 하여금 유럽연합의 우선 순위를 국가 차원의 우선 순위로 바꾸고 농촌개발프로그램(RDP)에 참조 역할을 하는 국가전략프로그램(NSP)을 준비하는 데에 기초를 제공하였다. 이들은 각 축(軸)의 사업을 선택함으로써 과제를 수행한다. 프로그램의 대상은 국가 또는 지역이 될 수 있으며 2007년과 2008년에 집행위원회에 의해 승인되었다. 프로그램의 실행은 공동모니터링 및 평가체계(Common Monitoring and Evaluation Framework: CMEF)에 따라 관리되고 평가받는다.

## 나. 초기 예산과 운영 목표

2007~2013년의 유럽농촌개발농업기금 예산 규모는 909억 8천만유로(HC EERP 조정 이전)에 달했다. 균형된 전략을 보장하기 위해 유럽농촌개발농업기금은 각각의 농촌개발프로그램(RDP) 축별로 최소 배분 기준을 정했다(제1축; 10%, 제2축; 25%, 제3축; 10%). 각 축의 재원 중 5%(신규가입국은 2.5%)는 LEADER축을 위해 유보되었다. 농촌개발프로그램(RDP)에 대한 유럽농촌개발농업기금의 기여분은 회원국의 분담금(co-financing)에 의해 추가된다. 이러한 유럽농촌개발농업기금은 공동체와 회원국과 사이에 공동 관리된다.

표 3-2. 유럽연합 2007-2013 농촌개발정책 분야별 자금 분담

	자금 분담	공동체 분담률	대상 지역
제1축	최소 10%	50-75%	전체 농촌지역
제2축	최소 25%	55-85%	전체 농촌지역
제3축	최소 10%	50-75%	전체 농촌지역
LEADER축	최소 5% (신규가입국 2.5%)	55-80%	전체 농촌지역, 선정된 지역

자료: Guyomard, Hervée(INRA, France)

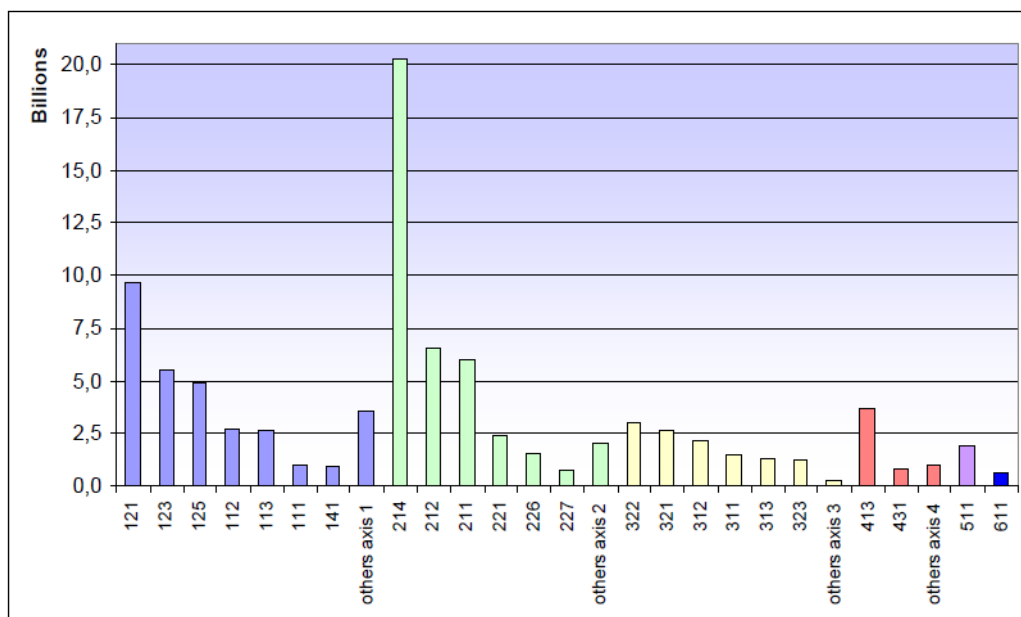
2008년 6월 회원국 차원에서 사업을 결정하고 2013년을 향한 목표를 설정한 후 각 축(軸) 간 재원을 배분한 결과는 아래와 같다.

- 제1축 ‘농림업의 경쟁력 향상’은 유럽농촌개발농업기금의 36%를 차지한다. 2013년까지 농업경영주체를 현대화시키기 위한 59만개의 투자 프로젝트와 농림업 생산물의 가치를 높이기 위해 6만 8천개의 기업을 지원하고, 농림업과 관련된 교육을 성공적으로 마친 참여자 220만명을 배출하는 성과를 목표로 삼고 있다.
- 제2축 ‘환경과 농촌 향상 방안’은 유럽농촌개발농업기금의 가장 많은 46%를 차지하는 분야이다. 계획된 결과는 친환경 관리 농지 4천 5백만

ha, 삼림 조성 60만ha, ‘NATURA 2000’ 요구사항을 준수하기 위해 지원된 농지 110만ha와 2만 5백킬로토(ktoe)의 재생가능 에너지 생산 증가이다.

- 제3축 ‘농촌 지역의 삶의 질 향상과 농촌 경제의 다양화’는 유럽농촌개발농업기금의 18%가 배분된다. 2013년까지 농촌 지역 7천 백만명 거주자와 3만 2,400개 마을의 재개발 프로젝트를 지원하고 있다.
- LEADER 축에 대한 자원 배분은 총 유럽농촌개발농업기금의 6%이다. 지역 개발 전략들을 실행시키기 위한 지원은 3축(軸)에서 같은 비율로 염출된다.

그림 3-2. 사업별 유럽농촌개발농업기금(EAFRD) 지출액(10억유로)



European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the national strategy plans and the Community strategic guidelines for rural development (2007-2013),” Brussels, 2011. 7. 20. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0450:FIN:EN:PDF>

친환경농업 직불금(사업-214)은 전체 기간 동안 2,030억유로이다. 예산 측면에서 다음으로 중요한 사업인 조건불리지역(사업211+사업212)에 1,260억유로를 지원하고 농업경영주체 현대화(사업-121)에 97억유로를 집행한다.

## 2. 공동체 과제의 실행

### 가. 농촌개발 정책 집행 결과, 문제점, 해결책

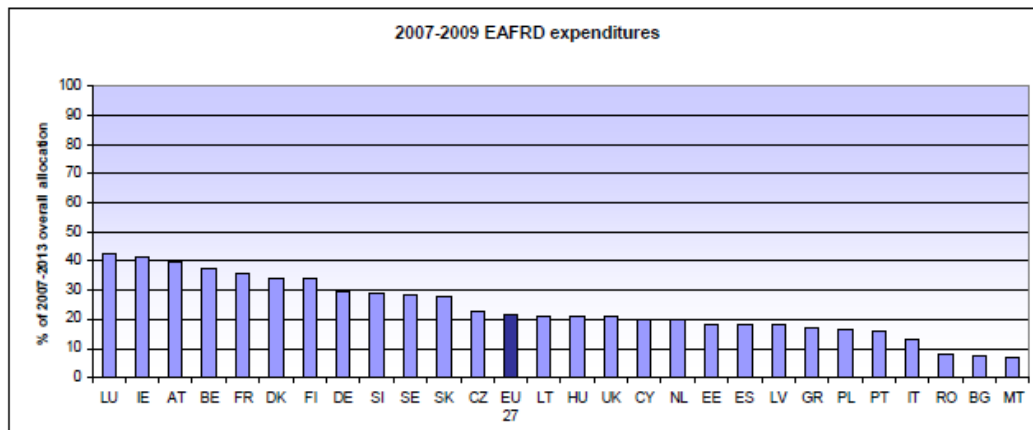
2007~2009년 프로그램 시행 기간 중 유럽연합 27개 회원국에 의해 집행된 유럽농촌개발농업기금 지불 총액은 194억유로에 달하며 이는 2007~2013 예산인 909억 8천만유로의 21.3%에 해당한다. 재정 지출 기간인 2007~2015년(9년)<sup>16)</sup> 중 3년(33%)을 고려할 경우 이 수치는 약간 늦은 지출 속도를 나타낸다. 이는 프로그램이 정상적인 수준에 도달하기 이전인 초기에 더 많은 시간이 필요하기 때문이다. 특히 많은 농촌개발프로그램(RDP)은 2007년 말에 승인되었고 94개 중에 41개의 농촌개발프로그램(RDP)은 2008년이 되어서야 승인되었다는 점을 감안하여야 한다.

회원국 간 재정 지출 수준은 큰 차이를 나타낸다. 즉, 2개의 회원국은 40% 이상의 지출 수준을 나타내지만 3개 회원국은 10% 미만의 지출 수준을 보인다. 일부 프로그램 지출은 과도기 규정 아래 이전 사업 기간인 2000~2006년에 약정되었다는 점을 감안하여야 한다. 따라서 일부 회원국, 일부 사업의 지출 수준은 약간의 오차가 있을 수 있다.

일부 제2축 사업은 위에서 언급한 과도기적인 성격 때문에 재정지출 면에서 다른 사업보다 더 빨리 정점에 이르렀다. 한편 제1축과 제3축은 회원국들의 재정위기로 인한 분담금 부담 능력 저하로 사업 진도가 부진하였다. 이는 사

16) 최종 재정 지출은 프로그램 결정 2년 후까지 이뤄진다.

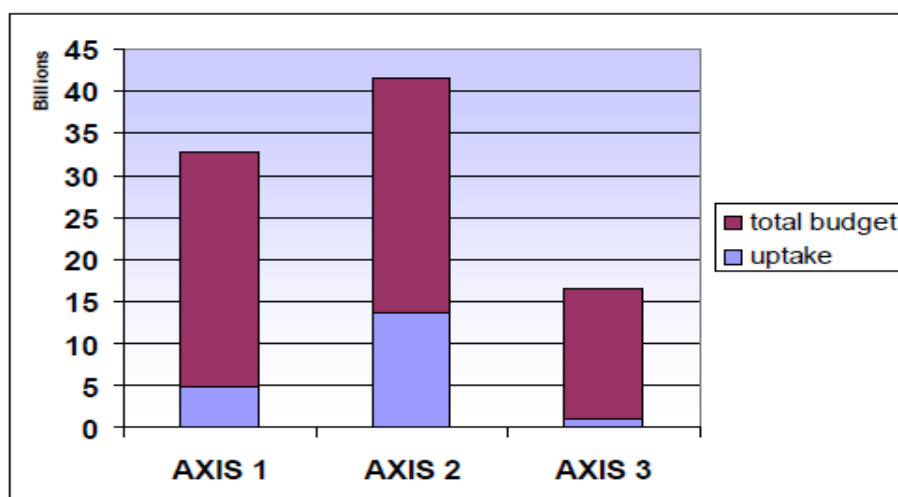
그림 3-3. 유럽농촌개발농업기금EAFRD 예산집행 계획 대비 실적(2009년까지, %)



자료: European Commission, 상계 자료.

업 수혜자들이 민간 자금을 조달하는 데에도 어려움을 야기했다. LEADER축은 일반적으로 늦게 시작되었는데 이는 지역 전략을 수립해야 하고 사업 시행 이전에 지역행동그룹(LAG)을 선정하여야 하기 때문이다. 회원국들의 2013년 목표 대비 추진 실적은 재정 지출 실적과 대체로 일치한다.

그림 3-4. 농촌개발 축(軸)별 예산 집행 실적(2009년, %)



주) 하단: 2009년까지 집행실적, 상단: 미집행(2007-2013 총예산)

자료: European Commission, 상계 자료.

## 나. 사업 실행의 어려움과 해결책

농촌개발프로그램(RDP)을 승인하는 데 걸리는 시간 문제 이외에 회원국들이 가장 빈번히 제기한 문제는 경제 위기이다. 이는 수혜자들의 자산 부족, 대출 곤란, 공공 활동을 제한하는 예산 제약에 따라 사업 투자의 지연을 초래하였다. 민간 부문은 항상 위험 회피적이기 때문에 사업 추진의 열성이 떨어져 덜 야심찬 계획을 선택하거나 단순히 투자를 연기하는 결과를 낳는 경우가 많다. 2009년 발생한 낙농 분야의 어려운 상황도 농촌개발프로그램(RDP)의 실행에 부정적인 영향을 미쳤다.

높은 관리 비용과 절차상 복잡성은 사업 집행을 어렵게 하는 장애물이라고 회원국들은 강조한다. 또한, 일부 농촌개발프로그램(RDP)은 관리와 통제 기관의 역량 부족, 모니터링 체계 구축의 어려움, 법적 불확실성에 따른 어려움을 경험하였다. 특히, 일부 회원국은 특정 사업(예를 들면 사업-213)의 추진과 관련하여 유럽연합 수자원 기본 지침(Water Framework Directive)이나 ‘NATURA 2000’과 같은 환경 규정과 회원국 국내법과의 저촉 문제와 재생에너지 분야에서 회원국 지원 규정의 유권 해석을 받아야 하는 필요성에 대한 문제를 제기하였다.

잠재적 수혜자의 인식과 경험 부족은 일부 신규회원국(EU-12)에서 인적 자본 관련 사업의 진도 부진 등의 문제를 초래했으며 유럽연합 전체(EU-27)에서도 신규 사업에 대해서는 진도가 부진하였다. 이러한 문제를 극복하기 위해 일부 회원국은 훈련 사업이나 농장 컨설팅(Farm Advisory Service) 활동을 충분히 제공하는 방식을 택했다.

해법은 이미 발견되었거나 현재 발견되고 있으며 상당한 부분은 수정된 후 프로그램에 반영되었다. 회원국들은 정부 부담률, 보조금 수준, 덜 매력적인 사업에 대한 개입 정도, 선택 기준의 조정, 유럽연합의 분담금 인상, 기금의 재분배 등을 도입하여 문제를 해결하였다. 아울러 초기 관리와 법적 문제들은 대부분 해결되었다.

### 3. 사업분야별 예산 집행 및 실적 중간 점검

#### 가. 제1축: 농림업 부문의 경쟁력 강화 방안

유럽농촌개발농업기금 예산 중 제1축에 대한 지출계획은 2007~2009년 동안 2007~2013년 총 예산의 16.3%가 집행되었다. 2009년 말 제1축 사업의 주요한 성과는 다음과 같다.

- 농림업 훈련을 성공적으로 마친 수혜자수: 696,000명(2013년까지 목표의 32%)
- 새로운 산출물이나 새로운 기술을 도입한 농장수: 33,400개소(2013년까지 목표의 10%)

사업-121(농장 현대화)은 가장 많은 97억유로의 예산이 투입되는 사업이다. 이 사업의 지원금은 2013년 목표치의 18%인 106,000개의 현대화 프로젝트에 총 예산의 23%가 집행되었다. 사업 진도가 빠른 것은 농업인들의 투자에 대한 높은 관심을 반영한 것이다. 실행률이 예상보다 낮은 사업은 경제 위기가 농가들의 투자 능력에 부정적인 영향을 미쳤기 때문이다. 일부 회원국에서는 사업 집행률이 기대보다 높아 사업 예산의 증액 필요성도 대두되었다.

예산 상 두 번째로 큰 사업인 사업-123(농림산물 부가가치 제고)은 9.6%의 예산 진도로 2013년의 목표인 68,000개 사업 중 7,060개소의 농장에 대한 지원이 이뤄졌다. 제1축 사업 중 다른 주요 사업의 진도는 다음과 같다. 사업-141(반자급 농업): 예산 진도 29%, 8,885개소의 반자급농 지원; 사업-113(조기 퇴직): 예산 진도 28%, 17,385명 수혜자; 사업-112(후계자 정착): 예산 진도 20%, 36,660명 지원.

## 나. 제2축: 환경과 농촌 개선

2007년~2009년 동안 유럽농촌개발농업기금 제2축의 지출은 배정된 예산의 32.6% 수준이었다. 여러 회원국은 유럽연합 평균보다 상당히 높은 실행 수준을 달성했다. 회원국 중 20% 이하의 진도를 나타낸 국가들은 수혜자와 행정 당국 모두 제2축 사업들을 상대적으로 새롭게 추진한 국가들이었다.

2009년 말에 평가한 제2축과 관련한 주요 성과는 다음과 같다.

- 생물다양성에 기여하는 성공적인 토지 관리: 4,300만ha
- 수질 개선: 2,700만ha
- 기후 변화 관련: 2,500ha
- 토질 개선: 3,000만ha

제2축 사업 중 예산 배분 관점에서 가장 중요한 사업의 집행 진도가 가장 높게 나타났다. 즉, 사업-211(산지(山地)농가 자연 장애 극복)이 진도 42%, 사업-212(비산지(非山地) 농가 장애 극복: 진도 40%, 사업-214(친환경 농업): 진도 33%였다.

사업-211과 사업-212의 대상 면적은 5,090만ha, 사업-212는 2,150만ha이다. 빠른 사업 진도는 지속된 사업 기간을 통해 축적된 경험이 많은 기존회원국(EU-15)에서 나타난 것이다. 높은 예산 집행 진도는 많은 회원국에서 기존 사업에 대한 예산을 이번 집행 기간에 지불하였기 때문이다.

상위 3개 사업을 이어 높은 진척률을 보인 사업은 사업-215(동물 복지)가 33%의 재정 지출, 126,700개 협약, 사업-221(조림) 중 신규 조림이 20%의 예산 진도를 보이며 누적 조림지 72,500ha를 나타내고 있다.

## 다. 제3축: 농촌 지역의 삶의 질 향상과 농촌 경제의 다양성 고취

2007~2009년 동안 유럽농촌개발농업기금 제3축 지출은 회원국 간에 상당한 차이가 있으며 2007년~2013년 총 예산의 6%였다. 회원국들이 제시하는 진도

부진 원인은 개인과 국가 혹은 지역 기금의 부족을 야기한 재정 위기와 국가의 실행 규칙, 관리 의무, 적용의 복잡성에 기인한 행정 문제이다. 또한, 일부 회원국의 제3축 실행은 LEADER축을 통해서만 이루어지기 때문에 LEADER축이 지연되면서 제3축 집행도 지연되는 경우가 발생하였다.

2009년 말 기준으로 제3축의 주요한 결과를 보면 다음과 같다.

- 제3축 사업들을 통해 농촌 지역에 실업 증가에 대응하여 새로운 일자리 4,000개 이상을 만드는데 기여
- 유럽농촌개발농업기금이 지원하여 2,300만명의 농촌 인구가 향상된 서비스 수혜
- 농촌지역에서 100만가구에 추가로 인터넷 공급

제3축 사업 중에서 가장 큰 사업은 사업-322(마을 신축 및 개발)로써 5%의 재정 지출 진도를 나타내며 12,800마을에서 재개발이 이루어졌다. 사업-321(농촌 경제와 농촌 인구를 위한 기초 서비스)에 대해서는 7%의 재정 진도와 8,700개의 프로젝트 지원이 이루어졌다.

제3축 사업 중에서 가장 실행 진도가 높은 사업은 사업-341(지역 개발 전략의 기술 획득, 활용, 실행)으로써 14%의 예산 진도와 5,500개 프로젝트를 지원 실적을 나타내고 있으며, 그 다음은 사업-323(농촌 유산 보존과 개선)으로 예산 진도 10%와 지원 프로젝트 23,500개이다.

## 라. LEADER축: 고용과 다양성 제고를 위한 지역 역량 구축

회원국들은 농촌개발프로그램(RDP)이 승인된 후 2년 내에 지역행동그룹(LAG)을 선정하여야 한다. 2009년 말까지 20개 회원국에서 약 2,000개의 지역행동그룹이 결성되었다. 지역행동그룹의 수는 LEADER+에 비해 두 배가 되었고 유럽연합 역사상 처음으로 지역의 절반이 LEADER를 실행하게 되었다.

지역행동그룹 선정 과정이 완료되었지만 많은 지역행동그룹들은 지역개발 전략과 연계된 프로젝트를 아직 실행하지 못하고 있다. 이것은 낮은 유럽농촌

개발농업기금 제4축 재정 지출 진도를 설명하는데, 이는 제4축은 전체 예산의 단 2.9%에 불과하지만 상당수 사업의 승인이 늦어졌기 때문이다.

구체적인 문제는 일부 회원국에 의해 지적되었다. LEADER 사업들이 기존 사업의 선정 자격과 부합하지 않는데 많은 회원국들이 기존 사업 기준 대로 프로젝트를 선정하여 많은 LEADER 사업 접근 방법의 유연성을 저해하였다. 이것은 중요한 행정 절차 조정(행정의 재조직, 구성원의 훈련) 대상임을 의미한다.

#### 4. 농촌개발 전략 공통적 문제

##### 가. 사업 일관성 보장 방안

축(軸)간 또는 축(軸)내 시너지 효과는 다음과 같은 방식으로 추구되었다.

- 농촌 개발에 대한 유럽연합 전략지침(Community Strategic Guidelines)과 일치시키기 위한 강력한 요구
- 농촌개발프로그램(RDP)을 상황에 대한 강점과 약점 분석 결과에 의존
- 각 축(軸)에 대해 농촌개발프로그램(RDP)의 규정을 원용한 구체적인 정보를 제공하고, 농촌개발프로그램의 진도, 효율성, 효과성의 측정을 가능하게 구체적으로 인증할 수 있는 목표와 지표를 서술토록 조치
- 농촌개발프로그램(RDP)에 대한 사전적 평가

농촌개발프로그램(RDP) 실행을 모니터링함으로써 상기 조항들이 지켜지고 있는지에 대한 감시가 가능해진다.

자체 축(軸)이 아닌 다른 축에 대한 교차 효과와 간접 기여는 현재 모니터링 시스템을 통해서만 측정되지는 않는다. 사업 평가를 통해서만 추가적인 시너지와 상호 연결 효과를 정밀하게 측정할 수 있다.

유럽연합 임업 전략(Forestry Strategy)과 제6차 공동체 환경행동프로그램(Sixth Community Environment Action Programme)과 같은 유럽연합 차원의

전략들은 국가전략계획(NSP)과 농촌개발프로그램(RDP)에서 고려되었다. 재생 에너지 자원의 사용 증가와 기후 변화 적응 및 완화는 계량화된 목표의 정립을 통해 전략과 프로그램에 명확히 반영되었다. 유기 농업에 대한 농촌개발프로그램(RDP)의 기여는 유럽연합 집행위원회의 유기 농업에 대한 공공 지원의 효과 연구를 통해 검토되었다.

생물 다양성, 수질 관리, 낙농 구조조정 지원뿐만 아니라 재생가능 에너지와 기후 변화에 대해서는 공동농업정책 건강진단(Health Check)개혁을 통해 강조되었다. 반면, 유럽연합 광대역 전략에 대한 기여는 유럽경제회복계획(European Economy Recovery Plan: EERP) 하 농촌개발프로그램(RDP)을 통해 이루어졌으며 새로운 목표는 2010년에 설정되었다.

국가농촌네트워크(National Rural Networks: NRNs)와 유럽농촌개발네트워크(European Network for Rural Development: ENRD)는 농촌개발프로그램(RDP) 관리자들과 이해 관계자들 간의 정보와 관행을 서로 교류하는 것을 보장하고 공동 분석을 수행함으로써 사업 추진 상 일관성 유지에 기여하였다.

국가농촌네트워크(NRN)와 유럽농촌개발네트워크(ENRD)가 수행한 공동 행동은 지배 구조와 정책 전달 향상에 기여하였다. 추가 작업은 LEADER의 실행을 통해 이루어졌고, 주제별 워킹그룹(Thematic Working Group)은 사례 연구를 통해 다양한 전달 체계를 분석하였다. 이러한 네트워크를 통해 행정부와 이해관계자들 간의 교류가 심화되었다.

네트워킹은 상대적으로 장기적인 과정이기 때문에 이러한 네트워크의 설립은 각 회원국이 다른 시간 개념 아래 움직이기 때문에 상대적으로 늦게 진행된다. 대부분의 국가 및 유럽 네트워크가 최대 속도로 움직이기 시작한 것은 최근의 일이다.

회원국의 홍보 작업은 일반적으로 기술 지원(Technical Assistance)을 사용하여 국가농촌네트워크의 활동과는 독립적으로 시행되었다. 홍보는 공동체에 의한 사업 및 그 결과에 대한 정보를 일반 대중뿐 아니라 실제 수혜자와 잠재 수혜자들인 농촌의 이해당사자들에게 제공하는 것을 목표로 삼고 있다.

## 나. 공동체 기구들 간의 상호 보완

유럽농촌개발농업기금 이외 유럽연합구조기금(Structural Funds: SF)은 지역 개발, 경제 경쟁력, 사회간접자본에 초점을 맞춘 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund), 인적 자본의 개발에 초점을 맞춘 유럽사회기금(European Social Fund)과 유럽수산물기금(European Fisheries Fund)으로 구성되어 있는데 이들 기금도 농촌 지역을 위해 중요한 역할을 수행할 수 있다.

대부분의 경우 이러한 자금들 간에 상호 보완은 경계 설정과 조정 메커니즘 설립으로 달성되었다. 농촌개발프로그램(RDP)은 구체적인 사업 설명을 제시하고 기본 원칙은 국가전략계획(NSP)에 의해서 설정되었는데, 유럽연합 자금 사용을 조정하기 위한 전략은 회원국들이 극히 예외적으로 사용하였다.

### 1) 사업 영역 경계선(Demarcation)

회원국들은 중복되는 자금은 없어야 하고 어떠한 프로젝트도 하나 이외의 기금에서 자금을 지원받을 수 없다는 유럽연합이 세운 철저한 요건을 준수하기 위해 경계선 기준을 사용하였다. 축(軸)과 사업에 따라서는 경계선 기준이 수혜자의 유형, 규모와 면적 같은 프로젝트 유형, 작업의 유형 또는 경제부문 유형에 따라 달리 적용되었다.

경계는 자금 간 중복의 소지를 성공적으로 제거하였다. 몇 가지 남은 문제는 특정 국가의 기준에서 달리 해석하는 데에 원인이 있다. 경계 조건은 잠재적인 단점과 문제점을 해결하기 위해서 사업 기간 중 조정될 수 있다.

### 2) 조정 메커니즘

경계선의 적용과 자금의 적절한 사용을 위해 효과적인 조정이 필요한데 주로 범부처 위원회(inter-ministerial committees) 또는 혼성 모니터링위원회(cross-representation on Monitoring Committees), 때로는 일반적인 정보통신 메

카니즘을 통해서 수행된다.

일부 회원국에서는 관리기능의 일부를 지역의 기관이나 심지어는 지역행동 그룹(LAG)에게 위임한다. 이는 지역의 의사결정권자들이 경계의 패턴과 보완성이 해당 지역의 상황과 필요에 적합하도록 조정할 수 있도록 한다.

범부처 위원회 같은 특정 조정 기관의 존재는 일반적으로 조정 과정을 쉽게 한다. 문제는 사업계획의 수준에 차이가 나는 것인데, 예를 들어 국가 사업과 다수의 지역 사업 간 조정이 필요할 때 문제가 될 수 있다.

### 3) 상호 보완과 시너지 효과

일부 회원국은 효과적인 상호 보완 방법을 만드는데 성공하였으나, 사회기금 간 보완과 시너지 효과를 일반적으로 보장하기 위한 전략적 접근 방법은 없다.

지역 수준에서는 시너지 효과를 내는 방법이 더 많이 있다. 예를 들어, 일부 국가에서 지역행동그룹(LAG)의 지역 개발 전략은 농촌개발프로그램(RDP) 목표를 넘어서 수 있으며 목표의 일부는 구조 자금을 통해 현실화될 수 있다. 때로는 유럽농촌개발농업기금과 유럽수산기금을 사용하는 지역행동그룹이 설립될 수도 있으며, 일부 회원국에서는 LEADER 그룹이 지역개발 회사를 설립하여 농촌개발프로그램(RDP)뿐만 아니라 농촌 사람들이 혜택을 볼 수 있는 다른 국가 프로그램의 요소까지 제공한다.

일부 회원국 보고서에 의하면, 자금 간 시너지 효과에 도움이 될 수 있는 요소들은 다음과 같다.

- 부가가치세 등 합당한 비용과 관련한 유럽연합기금 간 규정의 조화
- 지역 및 과제 수준에서 유럽연합 기금의 전체적인 평가를 가능토록 하는 모니터링 및 평가 시스템 간의 일관성

사업 관리 당국으로부터 수혜자 또는 잠재 수혜자에게 사업간 경계선에 관한 정보가 많이 흘러갈수록 적절한 유럽연합 기금을 선택하기 쉬워질 것이다.

## 다. 향후 전망

많은 사업이 실제로 2008년에야 실행되기 시작하였다. 그러나 2009년 통계수치는 경제 상황과 같은 몇 가지의 불리한 조건에도 불구하고 사업들이 이미 빠르게 진행되고 있음을 보여준다.

개별 프로그램 실행에 대한 문제들은 집행위원회와 회원국 간에 정기적으로 논의되었다. 농촌개발위원회(Rural Development Committee)와 유럽농촌개발 네트워크(European Network for Rural Development)를 통해서 사업 집행에 대한 많은 의견 교환이 시작되었다. 많은 농촌개발프로그램(RDP)은 사업 초창기에 직면한 문제를 해결하기 위해 조정을 겪었으며 추가 조정은 공동농업정책의 개혁이라는 새로운 도전과 유럽 경제 회복 패키지에 따른 추가 기금을 통합하기 위해 실행되었다.

공동모니터링 및 평가(The Common Monitoring and Evaluation) 체계는 보고서 작성 및 사업집행 진도와 성과에 대한 유용한 정보를 실시간으로 제공하고 있다. 2010년에 대한 예상 수치들은 대부분의 사업이 정상적인 속도로 진행되고 있음을 나타낸다. 2012년에 발간될 농촌개발프로그램(RDP)에 대한 종합 평가는 사업들이 목표를 달성하고 공동체의 우선순위에 부응한 정도를 나타내는 지표가 될 것이다.

## 라. 구조 정책과 농촌 정책의 연계

유럽연합에서는 농촌개발정책이 과연 공동체가 권한을 가지는 정책이라야 하는가에 대한 토론이 있다<sup>17)</sup>. 예를 들면 영국은 공동농업정책의 제1지주는 폐지하고, 제2지주는 환경보전 목적으로만 사용하며 구조정책과 통합정책은 부유한 회원국에서 빈곤한 회원국으로 소득을 이전시키는 데만 사용하여야 한다

---

17) Oskam, et al., p.391 참조.

는 주장을 펴고 있다.

그러한 논쟁과는 별도로 향후 유럽연합의 농촌정책이 더욱 광범위한 구조 및 지역 정책과 독립적으로 운영되어야 할 것인지 아니면 지역 정책에 통합되어야 하는지에 대한 견해 차이가 상존한다. 만일 농민이 토지 사용이나 공공재 공급에서 핵심적 역할을 담당하여 농촌경제의 근간을 이룬다면 독립적인 농촌 정책이 바람직할 것이다. 그러나 농촌경제가 농업뿐만 아니라 훨씬 다양한 활동으로 이뤄지고 있다면 지역정책과 농촌정책을 통합하는 것이 합리적이다.

경쟁력과 혁신을 목표로 농식품 부문의 지속가능한 발전을 추구하는 정책과 기후 변화를 강조하는 농촌 환경문제와 범위가 넓은 농촌경제를 추구하는 정책이 공존한다는 것은 기술적 및 정치적 측면에서 장점이 있을 수 있다. 현재의 유럽연합 상황은 미국과는 대조적이다. 미국은 지역 개발 정책에 있어서 농촌의 특성, 특히 낙후지역의 특성을 구조적으로 충분히 고려하지 않는다. 농민 인구가 감소하고 생산 집약화가 급속히 진전되는 유럽연합 농촌 지역의 현 상황을 감안할 때 기후 변화와 같은 농촌에 대한 새로운 도전 과제가 발생하고 자연과 경관을 보전해야 될 필요성이 점증하고 있기 때문에 유럽연합의 구조 정책과 농촌정책간의 균형 문제는 매우 조심스럽게 다뤄야 할 필요가 있다.

## 5. LEADER 사업의 사례: 프랑스<sup>18)</sup>

프랑스 LEADER+ 프로그램의 개요

- 지역행동그룹(LAG): 140개(LEADER I 28개, LEADER II 82개)
- 대상 면적: 435,265km<sup>2</sup> (국토의 69%)
- 대상 지역 거주인구: 7,832,000명(전국 인구의 12.7%)

---

18) LEADER+ France 출처: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/country\\_sheets/FR.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/country_sheets/FR.pdf). LEADERI(1991-1993), LEADERII(1994-1999), LEADER+(2000-2006) 거쳐 2007 이후 LEADER로 전환.

- LAG별 인구밀도: 18명/km<sup>2</sup>

프랑스의 LEADER+프로그램은 국가 차원에서 추진된다. 프로그램은 지역 개발행동대표(Delegation for the Development and Action: DATAR)와 농무부가 공동으로 개발하였다. 지역행동그룹(Local Action Group: LAG)은 전적으로 기술적 측면만 평가한 지역 선정 과정과 유관 전국 대표로 구성된 위원회에 의한 최종 결정의 2단계를 거쳐 선정되었다. 협동 과제는 분기별로 회합을 가지는 국가선발위원회의 승인을 받았다.

#### 프랑스 LEADER+프로그램 주요 참여 기관

- 지역개발행동대표(Delegation for the Development and Action: DATAR): 농무부와 공동으로 프로그램 개발을 맡았으며 정치적인 모니터링을 담당함.
- 국가농업구조발전센터(Center for the Development of the Structures of Agricultural Holdings: CNASEA): DATAR와 함께 국가LEADER+모니터위원회를 구성함. 지방행동그룹의 선정에도 참여하고 특히 공동체 규정에 의해 운영되는지 여부를 감시함. 중앙조직이 있지만 지방단위 조직이 지역행동그룹과 직접 소통하며 정책대상이나 절차적인 문제에 대해 자문함.
- 국가네트워크단위(National Network Unit): 민간 컨설팅업체에 의해 운영되며 네트워크 관리에 조력함.
- 5개의 지역네트워크단위(RIA): 2003~2004년에 설립된 지방행동그룹과 국가, 유럽연합, 기타 농촌개발 참여기관을 연계시켜주는 역할을 수행함.

프랑스에서 유럽연합의 승인을 받은 140개의 지역행동그룹을 주제별로 분류하면 다음과 같다.

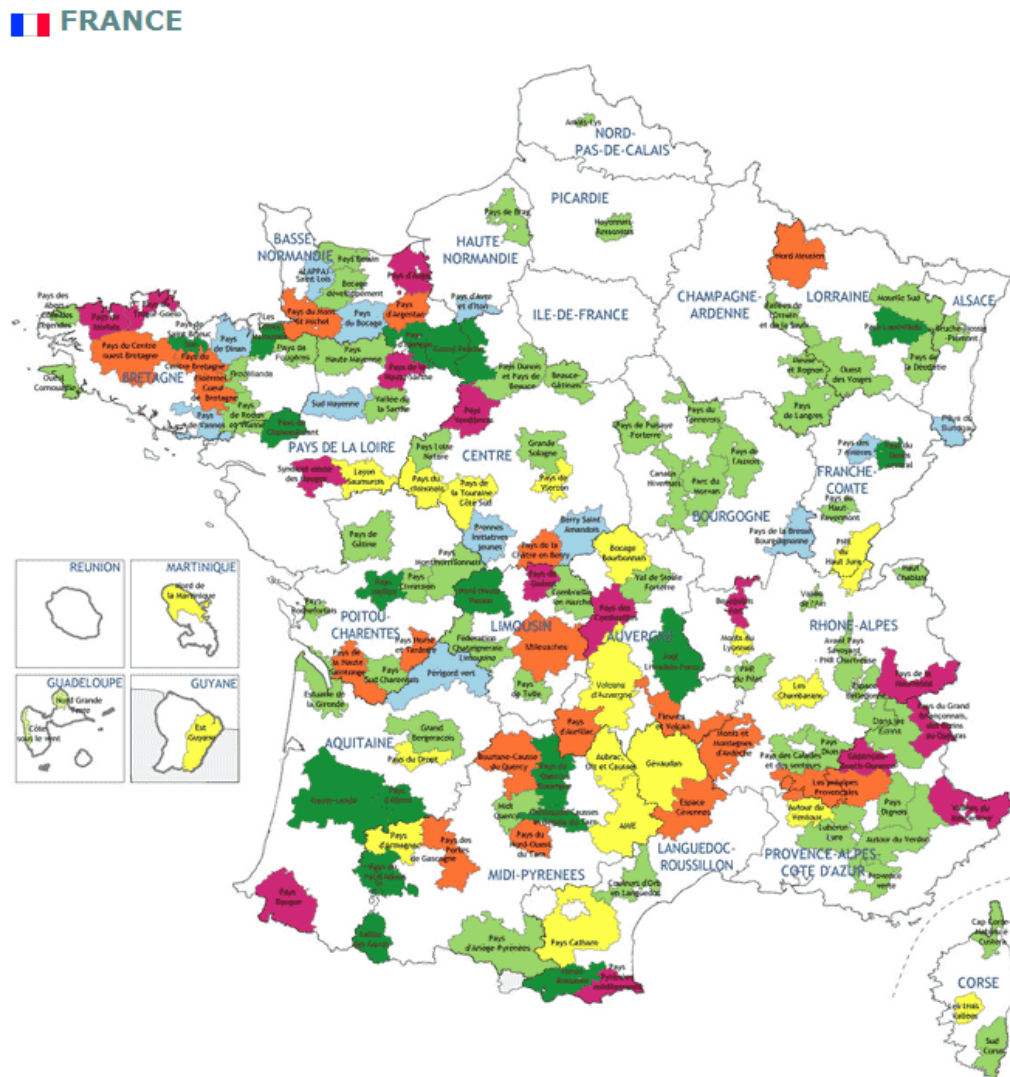
- 15개(11%): 신기술과 지식 활용
- 17개(12%): 삶의 질 향상
- 19개(14%): 지역특산물 개발
- 59개(41%): 자연 및 문화 자원 개발

- 30개(21%): 기타(그 중 18개는 지역의 참여자와 기업의 신규참여를 환영하는 것과 관련된 주제, 12개는 젊은 층이나 여성을 목표로 과제를 추진)

프랑스의 LEADER+관련 예산은 2000-2006년간 총 546백만유로였는데 그 중 유럽연합이 272백만유로(50%), 기타 공공재정 242백만유로(44%), 자부담 31백만유로(6%)였다. 전체 예산을 행동(Action)별로 분류하면 다음과 같다.

- [Action 1] 지역통합 농촌개발전략 시범사업: 430백만유로(79%)
- [Action 2] 농촌지역 간 협동: 81백만유로(15%)
- [Action 3] 네트워크: 24백만유로(4%)
- [Action 4] 경영, 모니터링, 평가: 10백만유로(2%)

그림 3-5. 프랑스의 LEADER+프로그램 지역행동그룹 분포



자료: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/memberstates/enlarge.htm>

## 제 4 장

### 유럽연합 식품안전 정책

#### 1. 식품안전 정책의 개요 및 수립 배경

##### 가. 유럽연합 식품안전정책의 수립 배경

1958년 발효된 로마조약에는 소비자 보호나 공중보건에 관한 유럽연합 차원의 개입에 관한 조항이 없었다. 단일유럽의정서(1987 발효)와 마스트리히트조약(1993 발효)에서 비로소 소비자 보건 영역에 대한 유럽연합 차원의 개입을 명시하였다. 1997년 영국 광우병 사태 이후 ‘유럽연합식품법’ 입법이 본격적으로 진행되었으며 ‘소비자 보건’ 보장이 집중적인 목표로 부각되었다. 이러한 배경 하에 마련된 유럽연합의 식품법은 소비자를 위한 식품안전정책 측면이 강조되며 식품산업 발전에 관한 내용보다는 ‘식품안전을 위한 식품산업 규제’가 주안점이다.

식품법 입법에 이르는 과정을 최초로 제안한 것은 ‘유럽연합식품법 일반원칙에 관한 녹서(1997년 5월)’이다. 이 ‘녹서’에서는 유럽연합식품법의 기본목적은 다음과 같은 6항목에 두었다(김두수, p.123).

- 1) 최고 수준의 공중 보건
- 2) 식품안전 보장과 소비자 보호

- 3) 단일 시장에서의 상품의 자유로운 유통보장
- 4) 과학적 증거와 위해성 평가에 기초를 둔 입법 활동
- 5) 유럽 식품산업의 경쟁력 확보
- 6) HACCP의 확립을 통한 산업, 생산자, 공급자의 식품안전에 대한 책임 부담

그리고 유럽연합 집행위원회위원회가 보장할 사항으로 제시된 것은 다음과 같다(김두수 상계서, p.123)

- 1 새로운 식품법안 입법시 ‘최근의 과학적 증거’를 중요하게 다룰 것
- 2 과학적 증거가 불충분하고 충분한 위해 평가가 불가능한 경우에는 입법안의 제시가 어려우므로 ‘예방적 원칙’을 우선적으로 고려할 것
- 3 식품안전을 위하여 식품체인 상 책임을 명확히 하고 식품의 건전성을 확보할 것
- 4 식품생산 초기 단계에서 최종판매시점까지 전체 식품체인에 대한 관리 및 통제가 가능할 것
- 5 관련 규칙은 국산과 수입식품에 동일하게 적용될 것
- 6 소비자에게 식품의 성질과 내용물에 관해 통지하는 적절한 방법을 채택할 것

□ 유럽연합식품법 일반원칙에 관한 녹서

(Green Paper on the General Principles of Food Law in the European Union: 1997. 5)

- 영국 광우병 이후 ‘식품안전’과 ‘소비자 보건’에 대한 식품법 입법상 3기본원칙 제시
  - 1) 과학적 조언을 위한 독립된 입법 책임
  - 2) 검역을 위한 독립된 입법 책임
  - 3) 의결 절차 및 검역 등 전반에 걸친 높은 투명성 보장과 광범위하고 유용한 정보의 확보

식품안전 정책은 유럽연합 집행위원회 보건총국의 가장 큰 업무분야다<sup>19)</sup>. 유럽연합 집행위원회의 식품안전 정책의 핵심목표는 역내시장의 효과적인 기능을 보장하고 전통 식품을 포함한 식품의 다양성을 고려하면서 시민의 식품과 관련한 건강보호 수준을 높이고 소비자의 권익향상을 보장하는 것이다. 광우병, 구제역, 다이옥신 파동과 같은 일련의 식품안전사고는 유럽연합 식품안전당국의 신뢰를 크게 훼손하였고, 이로 인해 유럽연합은 사료의 생산에서부터 식품의 제조, 가공, 저장, 운송, 소매에 이르기까지 식품체인(food chain)의 모든 단계에서 식품안전 문제를 엄격하게 다루어야 한다는 교훈을 얻게 되었다.

유럽연합 집행위원회는 ‘농장에서 식탁까지(farm to fork)’ 식품의 생산과 유통, 그리고 소비단계까지를 일괄하는 식품유통 전반에 대해 식품안전에 도모하는 통합적인 접근방법을 도입하게 되었고, 식품안전을 확보하기 위해서 식품안전사고 발생 시 책임소재를 명확히 하고, 식품안전행정조직 구성의 기본이념을 종전의 생산자 중심에서 소비자 지향으로 변경하였다.

유럽연합의 식품안전업무에 관한 법적근거는 마스트리히트 조약의 제3조, 제95조 및 제153조에 규정되어 있다. 이러한 조항에 근거하여 유럽연합 집행위원회는 2000년에 식품안전 강화를 위한 종합계획인 ‘식품안전백서(White Paper on Food Safety)<sup>20)</sup>’를 발표하였고, 관련 법령을 정비하고 유럽식품안전청(European Food Safety Authority: EFSA)을 창설하는 등 대대적인 개혁 작업을 추진하였다.

□ 식품안전백서(White Paper on Food Safety: 2000. 1. 12)

- 유럽식품안전청(European Food Safety Authority) 설립
- 신속경보체계(Rapid Alert System) 개선
- 동물사료, 동물복지, 식품위생, 포장 관련 규칙

19) 주벨기에-유럽연합대사관, *EU 정책 브리핑*(2010년 2차 개정증보판) 참조

20) COM(1999) 719 Jan 12, 2000

식품안전백서는 유럽연합이 가지고 있는 각종 식품안전관련 법령을 투명하고 일관성 있게 현대화하고, 농장에서 식탁까지의 식품안전관리를 강화하며, 식품안전에 대한 과학적인 자문기능을 강화하는 내용을 담고 있으며 더욱 높은 수준의 건강과 소비자 보호를 도모하고 있다. 이를 위해서 첫째, 유럽식품안전청을 신설하며, 둘째, 농장에서 식탁까지의 식품안전과 관련된 법령을 일관되게 개선하며, 셋째, 사료와 식품산업이 식품안전과 관련한 전적인 책임을 진다는 원칙을 명확히 밝히고 있다. 이에 따라 회원국들은 이들 식품산업을 효과적으로 감시하고 규제하는 기능을 강화하고 유럽연합은 이와 관련한 회원국의 운영 실태를 점검하고 감사하는 역할을 수행하고 있다.

집행위원회가 정기적으로 회원국을 방문하여 검사한 경험에 의하면 각 회원국이 유럽연합의 규정을 집행하고 강제하는 방식에 큰 차이가 있었다<sup>21)</sup>. 다시 말하면 소비자들은 공동체 내에서 식품에 대해 같은 수준의 보호를 받는지 확신할 수 없으며 각 회원국의 정부기관이 수행하는 식품 위생업무의 효과에 대한 평가를 어렵게 만든다. 따라서 공동체가 각 회원국 정부의 관리체계를 개발 및 운영하는 데에 협력할 필요성이 커졌다. 이 때 기존의 우수관리체계와 집행위원회의 검사기관 운영 경험은 많은 도움이 될 것이라고 전망하였다.

공동체 차원에서는 기존 위반 사례를 감안하여 더욱 신속하고, 운영하기 쉬운 집행 절차를 선호한다. 수입품에 대한 국경에서의 관리 강화 차원에서 모든 사료 및 식품을 검역 검사 대상으로 확대하고 검사 검역 장소 간 협조 강화를 제안하였다.

새 제도의 정착을 위해서는 소비자의 만족이 중요하며 소비자 만족은 관련 정보를 자세히 제공하는 데에서 시작되므로 집행위원회는 유럽연합식품안전청과 함께 소비자와의 대화를 더욱 적극적으로 운영하여야 한다는 점도 백서에 명시되었다. 유럽연합은 세계 최대의 농식품 수입 및 수출국이다. 따라서 백서에 제시된 내용들을 교역 대상국들에게 설명하는 것도 집행위원회의 주요 임무 중의 하나로 설정하였다.

21) White Paper on Food Safety(2000) p.3.

유럽연합 집행위원회는 식품의 생산, 가공, 판매, 표기제도에 관한 법령을 비롯하여 수입 식품의 안전규제, 동식물의 질병확산 방지, 사육동물의 취급에 관한 법령에 이르기까지 매우 포괄적인 법령체계를 갖추고, 식품안전 법령의 집행, 개선, 회원국과 제3국에 대한 법령준수 여부 감시, 국제기구 및 식품거래 파트너와의 협조, 유럽연합의 식품 및 사료에 대한 긴급 경보시스템(Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) 운영 등의 업무를 수행하고 있다.

## 나. 식품안전정책의 효율적 집행을 위한 준비

### 1) 식품안전 법령의 정비<sup>22)</sup>

유럽연합 집행위원회는 17개의 법규(이사회 지침)에 산재되어 있는 각종 식품안전관련 법령을 통합, 조정, 단순화하기 위한 식품안전 관련 기본법령을 정비하고 2006년 1월 1일부터 시행에 들어갔다. 유럽연합 집행위원회가 ‘식품안전백서’에 따라 식품안전과 소비자 보호를 강화하기 위해 정비를 실시한 식품위생법령(Food Hygiene Package)은 2004년 4월에 채택되었고, 3개의 규정<sup>23)</sup>과 2개의 지침<sup>24)</sup>으로 구성되어 있으며, 식품의 생산에서부터 유통, 소비에 이르기

22) 주벨기에-유럽연합대사관 전계 자료 인용

23) Regulation (EC) 852/2004 on the hygiene of foodstuffs; Regulation (EC) 853/2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin; Regulation (EC) 854/2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption.

24) Council Directive 2004/41/EC repealing certain Directives concerning food hygiene and health conditions for the production and placing on the market of certain products of animal origin intended for human consumption and amending Council Directives 89/662/EEC and 92/118/EEC and Council Decision 95/408/EC; Council Directive 2004/68/EC laying down animal health rules for the importation into and transit through the Community of certain live ungulate animals, amending Directives 90/426/EEC and 92/65/EEC and repealing Directive 72/462/EEC.

까지 모든 식품에 투명하고 통합적으로 적용할 수 있도록 구성되어 유럽연합의 식품안전정책을 뒷받침하고 있다.

강화된 유럽연합의 식품위생법령들은 ‘농장에서 식탁까지’ 체계적이고 포괄적인 식품안전 체계를 구축하고, 식품산업이 식품안전에 관한 전적인 책임을 지고 의무적으로 자가점검을 실시하며, 농장단계를 제외한 식품의 제조, 유통 등 전 과정에 걸쳐서 HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Points, 위해요소중점관리기준) 및 GHP(Good Practice for Hygiene) 제도를 도입하고, 모든 식품업체를 등록·관리한다. 이러한 법령 체계는 식품안전 행정과 위험 관리를 효율화한다는 유럽연합 집행위원회의 기본적인 식품안전 원칙을 반영하고 있다. 수입식품들도 새 법령에 따라 유럽연합 식품과 같은 기준을 준수해야 한다. 다만 산악지대나 도서지역의 식품 또는 전통식품 등에 대해서는 법을 유연하게 적용하도록 예외를 규정하고 있다.

## 2) 식품안전 감시기능의 강화

유럽연합은 ‘식품안전백서’에서 기존의 식품안전 감시기능을 대폭적으로 개선하겠다는 방침을 밝히고 2003년 2월에 제안하여 2004년 4월에 채택, 2006년 1월 1일부터 ‘유럽연합의 식품안전 감시를 위한 기본법규<sup>25)</sup>’를 시행하였다. 이 법규는 유럽연합의 식품안전을 위해 회원국이 수행해야 할 식품안전 감시 역할에 대한 기본적인 사항들을 규정하고 있다. 법규의 목표는 첫째, 인간과 동물에 대한 위해요소를 예방하고, 제거하거나 수용 가능한 수준으로 감소시키는 것이고, 둘째, 식품과 사료의 유통에 있어서 합당한 식품안전 기준을 준수하게 하고 식품표시기준의 강화 및 소비자정보 제공 등 소비자 권익을 보호하는 것이다. 이러한 목표의 달성을 위해서 유럽연합은 회원국들이 식품안전 관련 법령을 완전히 이해하고 철저히 준수할 것을 요구하고 있다.

---

25) Regulation (EC) 882/2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare

‘유럽연합의 식품안전 감시를 위한 기본법규’는 또한 집행위원회 및 회원국 정부가 실시중인 위생관리의 효율성을 제고하며, 위반자에 대한 형사처벌 등 제재수단을 강화하고, 유럽연합에 식품을 수출하는 개발도상국가의 안전기준 강화 및 위생수준 제고를 위한 지원 등의 내용을 담고 있다. 또한 이 규정은 유럽연합 집행위원회와 회원국에게 더욱 강력한 감시권한을 부여함으로써 식품안전정책의 시행과정에서의 문제점들을 개선하고, 식품과 사료에 대한 관리능력을 획기적으로 향상시킴으로써 소비자들에게 더욱 안전한 식품을 제공할 수 있게 되었다.

이 규정의 주요 골자는 다음과 같다.

첫째, 회원국과 집행위원회의 관리체계를 조화해 나가는 것으로서, 식품과 사료에 대한 관리는 계속적으로 회원국정부의 일차적인 책임아래에 두되 식품안전당국의 성과지표를 도입하고 회원국간 관리체계를 조화시켜 식품유통의 전 과정에 걸쳐서 안전수칙 이행 여부를 확인한다는 것이다.

또한 유럽연합 집행위원회 식품수의국(FVO)이 각 회원국의 관리계획 이행상태를 평가하고 식품위생사고 발생시 통합된 대책을 수립하도록 하고 있는데, 이 대책에는 직원 훈련계획, 수입식품과 사료에 대한 공동 관리체계 수립 등이 포함된다. 이와 함께, 지금까지 식품수의국(FVO)을 통해 실시해 온 회원국의 위생관리체계에 대한 효율성과 유럽연합 법령의 이행여부에 대한 검사기능을 단편적인 제조시설에 대한 검사보다는 국가식품안전 관리체계 전반에 대한 검사로 확대한다는 것이다.

둘째, 이행의무를 위반한 회원국가에 대해서는 행정적 제재수단을 취할 수 있도록 규정하고, 유럽연합 관련 법규를 위반한 경우에는 형사처벌을 할 수 있도록 근거를 마련하였다. 또한 집행위원회가 회원국의 식품안전 관리체계가 부적절하다고 판단할 경우 필요한 잠정적 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

셋째, 개발도상국을 위한 지원 사항으로 제3국이 식품을 유럽연합으로 수출하고자 하는 경우에는 유럽연합의 제반 기준을 준수해야 하는데, 동 규정은 보다 쉽게 제3국이 유럽연합의 기준에 맞출 수 있도록 교육훈련을 지원하거나 공동사업을 실시할 수 있도록 규정하고 있다.

## 다. 식품안전관련 주요 정책 동향<sup>26)</sup>

### 1) 식품 표기제도(Food Labelling) 강화

EU는 소비자들에게 식품의 성분과 내용에 대한 올바른 정보를 제공하여 소비자들의 식품선택권을 보장해 주기 위하여 식품표기제도 관련 법령을 제정하여 운영하고 있다. EU는 식품의 성분과 내용에 대한 종합적인 표시기준에 관한 기본법령으로 2000년 3월 EU 지침(Council Directive 2000/13/EC)<sup>27)</sup>을 제정하여 운영하고 있으며, 2001년 11월 육류에 대한 표시기준을 정한 집행위원회 지침(Commission Directive 2001/101/EC)을 채택하였고, 2003년 11월에는 모든 식품성분의 표시를 의무화하는 EU 지침<sup>28)</sup>을 채택하였다. 2003년 11월에 채택한 이 지침은 특히 알레르기가 있는 소비자들에게 관련 정보를 제공하는 등 위해(危害) 식품성분에 대한 표시기준을 강화하기 위한 것으로 2005년 11월 25일부터 시행되었다.

2005년 11월 25일부터 시행된 이 지침의 핵심은 종전의 식품성분 표시 기본 원칙인 ‘25% 원칙’<sup>29)</sup>을 폐지하고 알러지를 일으키는 성분은 함유량에 관계없이 표시하는 것으로서 복합성분의 경우 구성성분(sub-ingredients)까지 표시가 의무화되었다. 예를 들면, 종전에는 땅콩기름의 경우 ‘식물성 기름’으로 표시하는 것이 인정되었으나 땅콩이 알러지를 일으키는 성분의 하나로 지정되었기 때문에 ‘땅콩기름’으로 구체화하여 표시해야 하며, 호두 향료를 포함한 경우

26) 주벨기에-유럽연합대사관, 전계 자료 인용.

27) Council Directive 2000/13/EC relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs

28) Council Directive 2003/89/EC as regarding indication of the ingredients present in foodstuffs

29) 최종 식품의 25%를 초과하지 않는 식품성분은 표시를 강제하지 않는다는 원칙

종전에는 ‘천연향’이란 표시로 충분하였으나 이제는 반드시 ‘호두향’으로 표시하도록 의무화하였다<sup>30)</sup>. 종전 규정은 주류의 경우 예외를 인정받아 왔으나 개정된 지침은 주류의 경우도 예외를 인정하고 있지 않기 때문에 포도주에 함유된 아황산염(sulphite)도 표시대상이 되었다. 그 밖에 유럽연합 규정(Regulation 2005/26/EC)을 제정하여 식품업체의 요청에 대한 유럽연합식품안전청(EFSA)의 검토의견을 토대로 잠정적으로 2007년 11월 25일까지 표기대상에서 제외되는 물질목록을 정하였다.

## 2) 영양 및 건강 표기(Health and Nutrition claims) 규제 강화

유럽연합 집행위원회는 ‘저지방(low fat)’, ‘고섬유질(high fiber)’, ‘콜레스테롤 감소(helps lower cholesterol)’등과 같이 영양측면에 기초한 영양 및 건강표기에 관한 새로운 유럽연합 규정<sup>31)</sup>을 제정하여 더욱 엄격한 법적체계를 갖추었다. 이 규정은 식품의 영양과 건강에 대해 표기할 수 있는 구체적 조건을 명확히 하고 특정한 표기를 금지시키거나, 특정 표기에 대한 과학적인 평가 등에 대하여 규정함으로써 소비자의 건강보호와 업계의 합법적 영업활동을 보장하려는 것을 목적으로 한다.

이 규정을 제정하게 된 배경은 식품이 소비자의 영양과 건강에 어떠한 영향을 미치는지를 알고자하는 소비자의 욕구에 맞추어 식품제조업자들이 영양에 관한 정보를 더 구체적으로 표시하거나 특정 식품이 건강에 도움이 된다는 선전이나 주장을 표기하는 경우가 늘어나고 있음에도 불구하고 이에 관한 명확

30) 이번 지침 개정으로 표시가 의무화되는 알러지 유발 성분 목록은 Cereals containing gluten and products thereof, Crustaceans and products thereof, Eggs and products thereof, Fish and products thereof, Peanuts and products thereof, Soybeans and products thereof, Milk and dairy products (including lactose), Nuts and nut products, Celery and products thereof, Mustard and products thereof, Sesame seeds and products thereof, Sulphur dioxide and sulphites at concentrations of more than 10mg/kg or 10mg/litre 등이다

31) Regulation (EC) 1924/2006 on nutrition and health claims on foods

한 관리 법령이 없어 여러 문제가 발생하고 있었기 때문이다.

식품표기에 관한 일반적인 규정으로 유럽연합 지침이 있고 영양에 관한 표기규정(Commission Directive 2001/101/EC)도 있으나, 유럽연합 지침상의 일반적인 표기원칙은 종종 해석자에 따라 다르게 해석되기 쉬워서 건강표기와 같은 특별한 표기에 적용하기는 곤란하다는 지적이 있었다. 실제로 최근 유럽법원은 현 식품표기지침은 인간의 질병에 관련된 모든 건강표기를 금지한다는 해석을 내어 놓기도 하였다. 또한 유럽연합 집행위원회도 2000년에 발표한 식품안전 백서에서 영양표기 및 기능성표기에 관한 특별조항을 유럽연합 법령에 도입할 것을 제안한 바 있다.

유럽연합 집행위원회는 2003년 6월 식품의 영양 및 건강 표기에 관한 규정을 제안하였고, 2005년 6월 보건각료이사회에서 만장일치로 승인되었으며, 2006년 5월 구주의회의 2차 독회 투표를 거쳐 드디어 2006년 12월 유럽의회와 보건장관이사회가 새로운 규정을 채택함으로써 식품분야의 기술혁신과 소비자 및 식품업계의 요구를 고려한 새로운 법적체계를 마련하게 되었다.

새로운 규정은 유럽연합식품안전청(EFSA)의 독립적이고 과학적인 평가를 거친 후 EU집행위원회 허가를 받도록 하는 등 보다 엄격한 조건하에서 영양 및 건강표기를 허용하고 있다. 즉, 소비자들이 혼동하지 않도록 어떠한 식품표기에서의 표기도 분명하고, 정확하며, 입증된(substantiated) 경우에만 표기를 허용하고 있다. 예를 들어 ‘고섬유질 함유(high fibre)’라는 표기를 사용하려면 100g당 6g 이상의 섬유질을 함유하고 있어야만 사용할 수 있다.

새로운 규정의 부록에는 이미 그 효과가 널리 알려져 있는 식품이나 식품성분에 대해 표기를 허용하는 영양 및 건강표기 목록과 표기에 적용할 수 있는 조건들이 수록되어 있다. 이와는 달리 새로운 표현, 예를 들면 ‘whole grain may keep your heart healthy...may reduce the risk of heart disease’ 등과 같은 경우는 유럽연합식품안전청(EFSA)의 과학적인 검증 절차를 거친 후에 허용하고 있다.

‘스트레스 해소(helps your body to resist stress)’ 또는 ‘젊음 유지(preserves youth)’ 등과 같은 일반적이고 모호한 표현이나 ‘기억력 증진’ 또는 ‘스트레스

감소(reduces stress and adds optimism)’ 등과 같은 심리적이거나 인간 행동과 관련된 표현, 그리고 ‘칼로리 섭취량 감소(halves...reduces your calories intake)’와 같은 체중 조절 효과 등의 표기는 금지되며, 알코올 도수가 1.2%가 넘는 음료에 대해서도 건강관련 주장이나 표기를 하지 못하도록 규제하고 있다. 그러나 집행위원회는 이 규정이 시행된 후 18개월 내에 지방, 당분, 염분 등과 같이 영양 또는 체중조절에 필수적인 성분에 대해서 유럽식품안전청의 의견을 토대로 영양 또는 체중 조절적 특성 평가를 실시할 예정이다.

### 3) 식품보조제(food supplements) 및 영양소강화식품(fortified foods)에 대한 관리 강화

식품보조제(food supplements)는 비타민이나 미네랄을 원료로 한 것으로서 의약품과 유사하게 복용할 수 있도록 알약, 정제, 캡슐, 물약 등의 형태로 제조된 식품을 말한다. 유럽연합은 날로 증가하는 이런 종류의 식품안전을 보장하기 위하여 이미 2002년에 관리 지침을 제정하였다<sup>32)</sup>. 또한 영유아나 아동을 위한 식품 등 기능성식품(dietetic food)에 대해서도 이미 1989년에 관리 지침<sup>33)</sup> 12)을 제정하여 관리해 오고 있는데 그 대상 식품은 영유아를 위한 식품, 체중 감량 식품, 의료용 식품 등이며 이 규정은 이들 식품의 성분, 판매, 표시기준 등에 관해 규정하고 있다. 그리고 영양 목적으로 식품에 첨가할 수 있는 영양소의 종류를 규정한 집행위원회 지침 등 기타 기능성식품에 관한 6개의 관련법규가 있다<sup>34)</sup>.

32) Directive of the European Parliament and of the Council 2002/46/EC on the approximation of the laws of Member States relating to food supplements

33) Council Directive on the approximation of the laws of the Member States relating to foodstuffs intended for particular nutritional uses (89/398/EEC)

34) - Commission Directive 91/321/EEC on infant formulae and follow-on formulae  
 - Commission Directive 92/52/EEC on infant formulae and follow-on formulae intended for export to third countries  
 - Commission Directive 96/5/EC on processed cereal-based foods and baby foods

최근 비타민 정제와 같은 식품보조제와 비타민과 미네랄 또는 기타 성분을 가미한 영양소강화 식품(fortified foods)의 사용이 급증하고 있어 시민들의 건강을 위한 대책이 요구되어 왔고, 또한 식품안전백서에서도 이들 식품에 관한 규제의 합리화와 관련 법규의 제정을 제안한 바 있다. 이에 따라 EU는 2006년 12월 영양소강화식품에 관한 새로운 유럽연합 규정<sup>35)</sup>을 제정하여 비타민과 미네랄의 적절한 섭취를 위해 관리를 강화하고 있다.

이 규정은 회원국 간에 영양소강화식품, 즉 비타민이나 미네랄, 아미노산, 필수지방산, 섬유질, 또는 약용식물 추출물질(herbal extract) 등을 첨가한 식품에 관한 서로 다른 규정을 통일함으로써 유럽연합 시장 내에서 이러한 영양소강화 식품의 유통을 더욱 활발하게 하면서도 소비자로 하여금 건강에 유익한 식품을 안전하게 소비할 수 있게 하고, 소비자에게 실제로 필요로 하는 영양소의 양에 관해 더 많은 정보를 제공할 수 있게 하는 데 그 목적이 있다.

이 규정의 부록에는 유럽연합이 식품에 첨가할 수 있는 비타민이나 미네랄의 목록과 식품에 첨가할 수 없거나 제한하는 물질 목록이 수록되어 있고, 기타 식품에 첨가할 수 있는 약용식물 추출물질, 단백질, 아미노산 등에 대해서는 유럽식품안전청에서 이들 물질의 인체 유해성 여부를 평가할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하였다. 또한 이 규정은 식품체인 및 동물보건 상임위원회(Standing Committee on the Food Chain and Animal Health)의 검토과정을 거쳐 식품에 첨가될 수 있는 비타민과 미네랄의 최소 및 최대 허용치를 정하고 있으며, 식품에 첨가된 기타 특정물질의 사용이나 적정량을 초과하여 섭취함으로써 소비자들의 건강에 위해를 초래할 우려가 있는 물질의 사용을 제한할 필

---

for infants and young children

- Commission Directive 96/8/EC on foods intended for use in energy-restricted diets for weight reduction
  - Commission Directive 2001/15/EC on substances that may be added for specific nutritional purposes in foods for particular nutritional uses
  - Commission Directive 1999/21/EC on dietary foods for special medical purposes
- 35) Regulation (EC) 1925/2006 on addition of vitamins and minerals and certain other substances to foods

요가 있는 경우 정밀조사를 거치게 할 수 있도록 하고 있다. 아울러 유럽연합 집행위원회는 이 규정 제 9조에 의하여 비타민이나 미네랄, 기타 특정물질의 첨가에 관한 등록부(Community Register)를 작성하여 관리하고 있다.

이 규정은 특별히 어떤 식품이 소비자의 건강에 해로운 것이 아니라면 비타민이나 미네랄은 식품에 첨가될 수 있다는 것을 기본원칙으로 하고 있으나 몇 가지 예외를 두고 있다. 예를 들면 과일, 야채, 고기와 같은 신선식품으로서 자연 상태로 보존되어야만 하는 경우 비타민이나 미네랄을 첨가할 수 없도록 하고 있으며, 주류의 경우에도 정부의 알콜정책을 고려하여 비타민이나 미네랄의 첨가를 금지하고 있다.

#### 라. 식품첨가물(food additives)과 조미료(flavoring)에 대한 관리 강화

식품첨가물은 식품에 첨가되어 색깔이나 단 맛을 내거나 또는 보존과 같은 기술적인 기능을 하는 물질을 말한다<sup>36)</sup>. 유럽연합 회원국과 EFTA 회원국의 식품 첨가물에 대한 허가는 개별국가 단위가 아니라 유럽연합 차원에서 이루어지고 있다. 식품첨가물에 관한 유럽연합 법규에 의하면 식품에는 반드시 허가 받은 식품첨가물을 사용하여야 하고, 식품첨가물은 첨가가 가능한 식품과 사용 한도가 정해져야 하며, 사용한도가 정해지지 않은 경우에는 우수제조관리기준(Good Manufacturing Process, GMP)이 정한 바에 따라 기술적으로 꼭 필요한 양만을 사용한다는 원칙들을 규정하고 있다. 그리고 식품첨가물의 사용허가 여부는 반드시 유럽연합 집행위원회 산하에 있는 자문기구인 식품전문위원회(Scientific Committee on Food)의 사전 심의를 받도록 하고 있다.

유럽연합이 제정·운영하고 있는 식품첨가물 사용허가와 관련한 규정은 5가

---

36) any substance not normally consumed as a food in itself and not normally used as a characteristic ingredient of food whether or not it has nutritive value, the intentional addition of which to food for a technological purpose results in it or its by-products becoming directly or indirectly a component of such foods.” (Article 1(2) of Directive 89/107/EEC)

지 내외이며<sup>37)</sup> 이외에도 식품첨가물의 품질을 보장하기 위하여 몇가지 유럽연합 지침이 있다<sup>38)</sup>. 또한, 식품첨가물이 사용된 식품은 식품의 표시기준에 따라서 포장이나 용기 등 외부에 반드시 그 종류와 이름을 표시하도록 의무화하고 있다.

유럽연합은 조미료에 관한 기본 법규<sup>39)</sup>를 1988년부터 제정·운영해 오고 있는데 조미료에 대한 정의, 사용 규칙, 표시 및 사용허용량 등을 규정하고 있다. 유럽연합 집행위원회는 1996년에 다시 조미료의 사용방법, 유럽연합 지역에서 사용이 허용되는 조미료 목록 작성 등을 내용으로 하는 보다 강력한 규정을 제정하였다. 이 규정에 의하면 오는 2005년까지 전문위원회의 평가를 거쳐서 유

---

37) - Council Directive 89/107/EEC on the approximation of the laws of the Member States concerning food additives authorised for use in foodstuffs intended for human consumption, as amended by Directive 94/34/EC;.

- European Parliament and Council Directive 94/36/EC on colours for use in foodstuffs;

- European Parliament and Council Directive 94/35/EC on sweeteners for use in foodstuffs amended by Directive 96/83/EC;

- European Parliament and Council Directive 95/2/EC on food additives other than colours and sweeteners, amended by Directives 96/85/EC, 98/72/EC, 2001/5/EC and 2003/52/EC

- Commission Decision 2002/247/EC suspending the placing on the market and import of jelly confectionery containing the food additive E 425 konjac.

38) Commission Directive 95/31/EC laying down specific criteria of purity concerning sweeteners for use in foodstuffs, amended by Directives 98/66/EC, 2000/51/EC and 2001/52/EC;

- Commission Directive 95/45/EC laying down specific purity criteria concerning colours for use in foodstuffs, amended by Directives 99/75/EC and 2001/50/EC;

- Commission Directive 96/77/EC laying down specific purity criteria on food additives other than colours and sweeteners, amended by Directives 96/86/EC, 2000/63/EC, 2001/30/EC and 2002/82/EC.

39) Council Directive 88/388/EEC, on the approximation of the laws of the Member States relating to flavourings for use in foodstuffs and to source materials for their production

유럽연합 지역에서 사용이 허용되는 조미료 목록을 작성하도록 하고 있다. 현재 유럽연합 전역에 걸쳐서 사용이 허가된 조미료의 숫자는 약 2,700여 개에 이르는 것으로 조사되고 있다.

## 마. 식품업체 등록제도의 합리화

유럽연합 집행위원회는 식품업체 등록시스템을 단순화하기 위하여 2004년 4월 새로운 규정(Regulation 854/2004/EC)을 제정하여 2006년 1월 1일부터 시행에 들어갔다. 이 규정에 따라 비(非) 유럽연합 회원국(third country)의 식품업체가 식품을 수출하기 위해서는 새로 개정된 등록시스템의 절차에 따라 등록하여야 하는데, 종전과 비교하여 등록절차를 단순화했다는 점 외에 큰 변동사항은 없다.

유럽연합 집행위원회가 비회원국으로부터의 요청사항을 검토한 후 회원국들에게 통지하고, 20업무일 내에 회원국들로부터 반대가 없다고 간주되면 식품업체 리스트를 보건총국 웹사이트에 게재하게 되며, 게재 후 10업무일이 경과하면 업체리스트가 발효되어 수입이 승인된다. 웹사이트에는 업체리스트 게재 날짜와 업체리스트가 발효되어 수입이 승인되는 날짜가 표시된다.

비회원국의 개별제품을 위한 신규 리스트(first list)를 등록하기 위해서 종전에는 유럽연합 집행위원회 결정(Commission Decision)이라고 하는 특별한 절차에 의해 등록되어야 했으나, 이제는 신규 및 갱신 등록 모두 이러한 개정된 등록절차만 따르면 된다. 유럽연합 집행위원회 결정이란 초안에 대한 식품체인 및 동물보건 상임위원회(Standing Committee on the Food Chain and Animal Health)에서 논의를 거쳐 집행위원회에 의해 공식적으로 채택되고 유럽연합의 20개 공식 언어로 번역되어 최종적으로 관보(Official Journal)에 게재하는 것을 말하는데, 이 과정이 완료되는 데는 실제로 약 3개월이 소요되었다. 이에 따라 비회원국은 신규 식품업체 리스트가 회원국들에게 통지될 때 확인통보를 받게 되어 회원국이 반대하지 않을 경우 웹사이트 게재일자와 발효일자를 예측할

수 있으며, 새로운 제품의 수출을 위한 신규 등록가능성을 더욱 빨리 알 수 있게 되었다.

유럽연합 집행위원회 식품수의국(FVO)의 비회원국 소관당국에 대한 사전평가나 당해 비회원국이 해당 제품을 유럽연합으로 수출할 수 있도록 허용된 비회원국 리스트에 등록되어야 한다는 선행조건은 여전히 유효하다. 또한 새로운 식품업체 리스트의 등록과 동시에 비회원국은 현재와 마찬가지로 유럽연합 지침 (Council Directive 96/23)에 따라 특정제품의 위해(危害) 여부를 승인받아야 하는 잔류물질 모니터링 계획과 지침(Regulation 2160/2002)에 따른 동물에 대한 살모넬라 통제 프로그램을 제출해야 한다.

## 바. 식품안전 담당자에 대한 훈련 강화

유럽연합 집행위원회는 2006년 9월 유럽연합의 식품안전과 소비자보호를 위해 필요한 규제업무를 수행하는 유럽연합 및 비회원국 담당관들의 식품안전 법령 숙지 및 식품안전 검사능력을 강화하기 위하여 이에 관한 문건<sup>40)</sup>을 채택하고 훈련을 강화하고 있다. 이는 유럽시민들이 기대하는 고도의 식품안전 수준을 유지하고 2006년 1월 1일부터 시행된 식품안전 규제 법령(Official Food and Feed Controls Regulation 882/2004)의 철저한 실천을 위해서는 이들에 대한 훈련이야말로 필수적 요소라고 보고 있기 때문이다.

유럽연합 집행위원회는 지난 2005년에도 4백만 유로를 투입하여 1,500명 이상의 공무원들에 대한 훈련을 실시하였고, 훈련 우선분야로 조류인플루엔자, 동물 부산물(animal by-products)과 폐기물의 처리, 동물 복지, 살모넬라 및 기타 동물원성 질병(zoonoses), HACCP 제도의 실천, 농약 통제, 과일과 채소 및 수산물에 대한 유럽연합 기준 등과 같은 주제를 선정하여 운영하고 있다.

유럽연합 훈련프로그램은 유럽연합이 요구하는 식품기준과 수입절차에 대

---

40) 'Better training for safer food'

해 더욱 잘 이해할 수 있도록 하고, 특히 개발도상국들이 이러한 요구수준을 충족하도록 도와주기 위한 차원에서 비회원국에게도 개방되어 있다. 유럽연합은 비회원국 공무원들에 대해 훈련기회를 제공함으로써 얻을 수 있는 이점으로 우선, 수출국의 관리수준을 향상시킴으로써 유럽연합 검역담당자들의 업무를 덜 수 있고, 비회원국 수출업자들이 유럽연합의 규정을 잘 몰라서 발생하는 각종 무역장해를 줄일 수 있으며, 유럽연합 법규를 잘 준수하게 함으로써 이러한 비회원국들의 불공정한 경쟁도 줄일 수 있을 것으로 기대하고 있다. 특히 개발도상국 공무원들에 대한 훈련은 유럽연합 시민들의 식품안전을 위해서도 중요하다고 보고 있다.

유럽연합 집행위원회는 훈련에 참여하는 인원을 연간 6,000여 명 수준으로 늘리는 것을 목표로 하고 있으며, 연간 약 1,500만 유로의 예산이 소요될 것으로 보고 있다. 따라서 효과적이고 효율적인 관리를 위해서 향후 이러한 훈련을 담당할 집행기관을 설치하여 참가자의 선발, 훈련과정의 계획, 훈련실시, 훈련결과의 점검, 개별국가의 훈련기관과의 연계 등의 업무를 수행하도록 하는 방안을 추진하고 있다. 유럽연합 규정에 따르면 조직의 책임을 위임하기 전에는 반드시 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 해야만 하기 때문에 이를 실천하고 있다.

## 2. 유럽연합 식품법의 체계와 내용

### 가. 유럽연합 식품법의 구성과 체계

#### 1) 유럽연합 식품법의 구성

1990년대 중반 일어난 광우병 사태 이후 유럽연합에서는 다수의 식품 관련 규정 입법이 이뤄졌다<sup>41)</sup>. 예를 들면, 1997년 1월 1일부터 2006년 11월 10일까

지 유럽연합 관보(Official Journal)에는 식품산업을 규제하는 법령이 1,359개 공포되었다. 그 결과 유럽연합에서 식품산업은 자동차산업과 화공업의 뒤를 이어 3번째로 규제가 심한 산업부문이 되었다.

이러한 법령을 통한 규제 체계는 법을 집행하고 식품안전 사고에 대응하는 공권력 집행기관과 법의 규율을 받는 식품산업계로 나뉘 볼 수 있다. 식품산업에 대한 법적 규제는 상품으로서의 식품(product), 생산공정(process), 판매를 위한 상품 표시방법(presentation)으로 구분된다.

### (1) 규제대상

정부 당국(Authorities), 식품산업(Businesses), 소비자(Consumers)는 그 영문 첫자를 따서 유럽연합 식품법의 ‘ABC’라고 일컫는다<sup>42)</sup>. 식품법의 규율을 받는 가장 중요한 3주체인데 이들에 대한 규제 내용에는 상당히 차이가 있다. 소비자 보호가 식품법의 가장 큰 목적이라고 명시되어 있음(제5조)에도 불구하고 유럽연합의 식품법은 소비자에 대해 권리 보장이나 보상 조항이 없다. 법적 조치를 원하는 소비자는 상품책임 관련법 등 일반 소비자보호법을 원용하여야 한다.

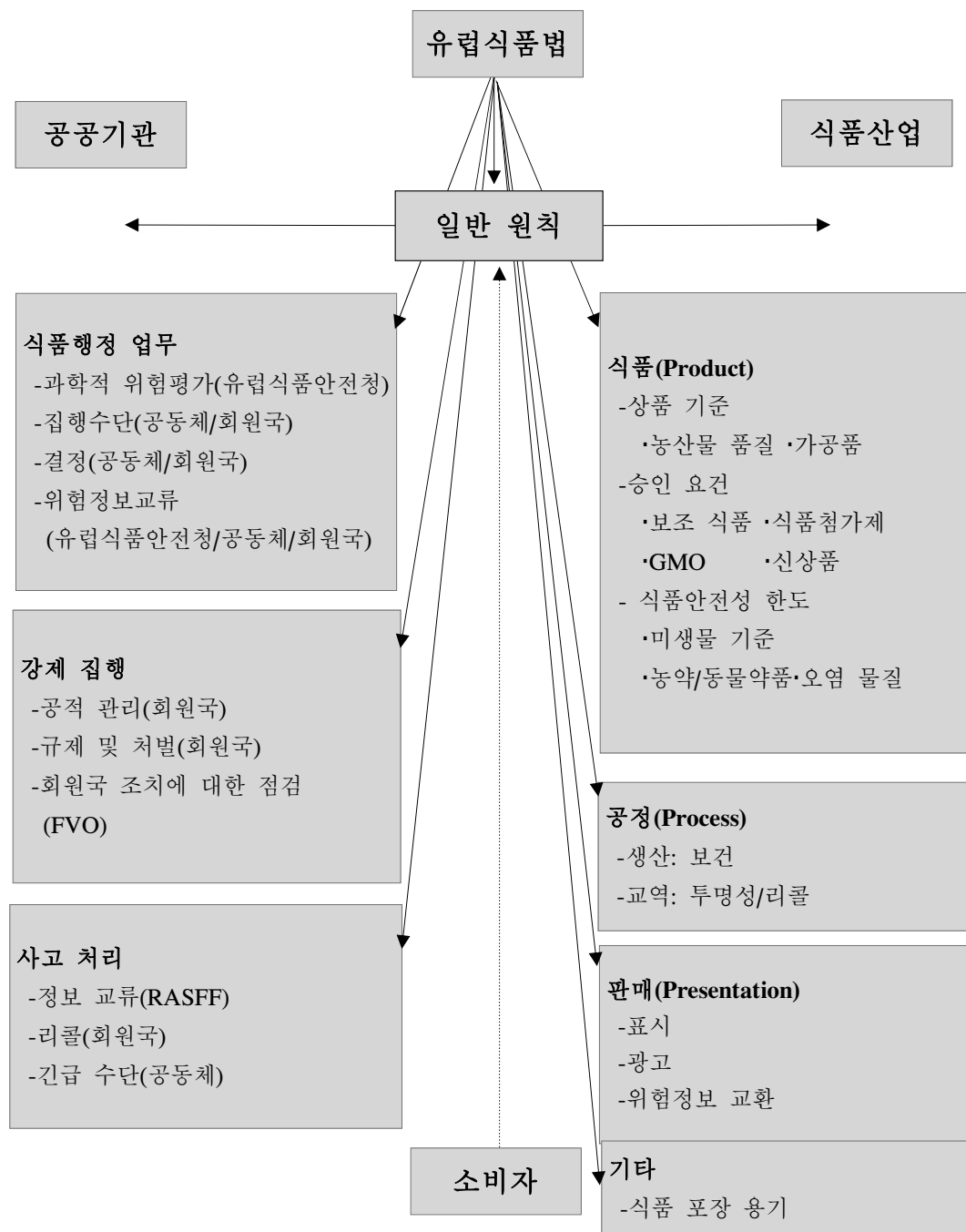
식품안전성에 대한 핵심 역할을 하는 주체는 식품을 다루는 식품산업이며 식품법에서 준수할 가장 중요한 사항은 식품산업을 그 대상으로 하고 있다. 공동체와 회원국의 정부 당국은 식품산업이 1차적으로 책임을 지는 것과 비교하면 2차 책임주체라고 볼 수 있다. 정부 당국은 식품산업이 법을 준수하도록 이끌고 법을 어길 때 상응한 조치를 취할 책임을 지닌다.

---

41) Oskam, et al., p.274.

42) 상계서, p.274.

그림 4-1. 유럽연합의 식품법 체계



자료: Oskam, et al., p.275

## (2) 일반 원칙

일반식품법(General Food Law: GFL)은 일반적인 개념, 의무, 요건과 원칙을 다루고 있다. 식품법은 인간의 생명과 건강 및 소비자의 이해를 목적으로 한다(제5조). 생명과 건강을 보호하려는 행동은 과학에 기포를 두고 위해성을 분석하여야 한다. 위해성 분석은 유럽식품안전청(유럽식품안전청)의 역할이다. 과학적인 위해성 분석 결과가 결론을 내리지 못한 경우는 ‘예방의 원칙(precautionary principle)’에 의해 잠재적인 위험에 대해 잠정적인 조치를 취할 수 있다(제7조).

유럽연합 집행위원회위원회는 위해성 관리와 관련된 조치를 취하기 전에 유럽 식품안전청의 위해성 분석 결과를 참조하여야 한다. 그러한 조치의 범주에는 식품첨가제나 신식품의 판매 허용, GMO, 잔류물질 또는 기타 오염물질의 제한, 식품의 판매금지가 포함된다. 영양첨가제 또는 건강식품에 대한 허가 권한 행사시에도 과학적인 평가가 필요하다. 가장 근본적인 원칙은 ‘안전하지 않은 식품은 시판할 수 없다’는 것이다.

## (3) 공권력

식품법의 집행 권한은 각 회원국 정부에게 있다. 공권력 집행에 관한 공동체 규정(규정 882/2004)은 각 회원국의 공권력 행사 방법 상의 차이가 식품산업에 대한 공동체 차원의 동일한 규제를 저해해서는 안 된다고 명시하고 있다. 각 회원국이 대처하지 못하는 식품 안전사고에 대해서는 집행위원회위원회가 개입한다(제53-54조).

## (4) 식품

식품법에서 규정하는 식품의 범주는 다시 다음의 3가지로 나뉜다: 1) 원료 표준(compositional standards), 2) 시장접근 요건(market access requirements), 3) 제한(restrictions)

- 원료 표준: 농산물 품질 표준(agricultural quality standards)이나 성분 구

성 또는 식품 품질과 관련된 특정식품대상 입법(vertical legislation)<sup>43)</sup>은 그 유용성이 줄고 있는 추세이다. 상호인식(mutual recognition)의 원칙이 도입되고 시장개입형 수매제가 폐기된 이후 개별 식품표준을 조화시킬 필요성은 줄었으며 모든 식품에 적용되는 규정을 마련하는 품목횡단적(horizontal) 입법의 중요성이 커지고 있다.

- 시장접근: 식품의 시장판매를 허용하는 것을 시장접근이라고 부른다. 시판허용의 가장 중요한 법적 요건은 과학적인 위해성 평가(scientific risk assessment)이다. 따라서 시판하고 싶은 식품이 있는 업체가 가장 먼저 할 일은 위해성 평가를 위한 데이터를 제출하는 것이다.
- 한도(limits): 규정 중에는 금지 물질이나 미생물의 한도를 정한 것이 있다. 허가되지 않은 식품이나 안전성 허용 하한선(lowest safety level)이 설정될 수 없는 식품에 대해서는 금지조항(zero tolerance)이 적용된다.

##### (5) 공정(process)

식품안전성을 보장하기 위해서는 생산과 유통의 모든 공정에 대한 관리가 이뤄져야 한다. 따라서 동물을 가공하는 식품을 생산하는 업체는 반드시 등록하고 일정한 요건을 충족시켜야 한다. 식품안전에 대한 위해성을 예방하거나 감축시키는 것을 ‘위생(hygiene)’이라고 하는데 유럽연합 식품 위생의 핵심은 HACCP(규정 852/2004)이다.

식품 유통 과정에 대해서는 이력추적제가 적용된다(식품법 제18조). 식품업체는 원재료의 출처와 제품의 행선지에 대해서 숙지하여야 한다. 식품 안전 사고가 발생하는 경우 상기의 정보는 식품안전 당국이 사고의 원인을 추적하여 해결하는 데에 요긴하게 사용될 것이다.

---

43) The European Community has followed a dual approach in harmonizing legislation on foodstuffs:

Horizontal legislation covering aspects which are common to all foodstuffs such as additives, labeling requirements, etc. Vertical legislation regulating the manufacture and marketing of specific products (<http://www.fas.usda.gov/posthome/useu/vertic.html>, 2011. 10. 15 접속)

## (6) 판매

식품 관련법의 상당한 부분은 식품산업이 광고 또는 라벨링을 통해서 소비자에게 제공하는 정보에 관한 규정들이다. ‘라벨링 지침(Labelling Directive)’라고 불리는 이 일련의 규정은 이러한 목적으로 입법되었다. 라벨에 수록하는 정보는 강제(mandatory) 규정, 제한(restricted) 규정, 금지(prohibited) 규정으로 나눌 수 있다.

- 강제 규정: 상품명, 성분, 성분의 분량 및 범주, 알러지 유발 가능성 여부, 식품 무게, 유통기한, 제조자 또는 포장자의 성명 또는 회사명과 공동체 내 주소 등을 표시하여야 한다. 첨가제, 신(新)물질, GMO 포함시는 이를 표시하여야 한다.
- 제한 규정: ‘라이트’라는 표현은 정규 제품보다 특정 성분 또는 에너지를 30% 이상 감축하였을 때만 사용할 수 있다. 건강에 도움이 된다는 주장을 표기하기 위해서는 과학에 기초하여야 할 뿐 아니라 승인을 받아야 한다. 건강에 좋다고 주장하는 식품은 ‘기능성 식품(functional foods)’이라고 불리기도 한다.
- 금지 규정: 어떤 표현은 과학적으로 입증된 경우에도 사용할 수 없다. 예를 들면, 어떤 식품이 일정한 질병을 치료한다는 의학적인 주장은 절대 허용될 수 없다. 알콜 음료에는 건강과 관련된 주장을 포함할 수 없다. 유럽연합 집행위원회는 건강과 관련된 주장을 할 수 없는 식품에 대한 영양성분표를 확립할 계획이다.

## 2) 유럽연합의 식품법 구성 내용

### 제1장 범위와 정의

### 제2장 일반 식품법(General Food Law) [제4조 - 제21조]

- 제1절 식품법의 일반 원칙
- 제2절 투명성의 원칙
- 제3절 식품교역의 일반 의무
- 제4절 식품법의 일반 요건

### 제3장 유럽식품안전청(European Food Safety Authority)

#### [제22조 - 제49조]

- 제1절 역할과 임무
- 제2절 조직
- 제3절 운영
- 제4절 독립성, 투명성, 비밀 유지, 정보 교환
- 제5절 재정
- 제6절 일반 사항

### 제4장 조기경보체제 및 위기관리 [제50조 - 제57조]

- 제1절 조기경보체제
- 제2절 긴급상황
- 제3절 위기관리

## 나. 유럽연합 식품안전청(EFSA)

1990년대에 일어난 광우병, 다이옥신 파동 등으로 식품안전에 대한 소비자들의 불신을 초래하자 유럽연합은 식품안전 문제에 관한 독립적이고 객관적인

조언을 해줄 새로운 전문기관(scientific body)의 설립이 필요하다는 결론을 내리고, 2002년 2월에 유럽식품안전청을 설립하였다. 유럽식품안전청의 설립은 식품안전백서의 핵심내용으로 2002년 1월에 제정된 유럽연합 규정(Regulation) EC 178/2002에 의해 설립되었으며, 식품안전백서는 유럽식품안전청의 첫째 목적을 ‘소비자들의 신뢰 회복과 유지를 통하여 식품안전 분야에서 고차원의 소비자 건강보호에 기여하는 것’이라고 천명한 바 있다.

유럽식품안전청은 운영위원회, 청장, 자문포럼, 전문위원회 및 전문패널로 구성되어 있으며, 2002년 7월에 운영위원회를 구성하고 2002년 12월에는 초대 청장으로 전 영국식품규격청장을 임명하여 2003년 초부터 식품안전에 관하여 유럽연합의 정책 및 의사결정권자들에게 독립적이고 과학적인 평가(scientific assessment)와 자문을 하는 등 본격적인 활동에 들어갔다.

유럽식품안전청은 과학적 평가 및 새로운 정보의 전파, 유럽연합 회원국 전문기관과의 네트워크 구축 등 광범위한 책임을 맡고 있으며, 이를 통하여 주 고객인 유럽연합 집행위원회로 하여금 식품안전법령의 견고한 틀을 만들어 내도록 객관적이고 투명하고 과학적인 의견을 제공해 주고 있다. 또한 유럽의회와 회원국들의 전문적인 질의에 대해 응답을 하고, 대중들에게도 광범위한 이슈에 관하여 이해하기 쉬운 과학적 정보를 제공하기도 한다. 유럽연합 집행위원회와의 역할분담을 보면 유럽식품안전청은 위해요인 사정(risk assessment)을 우선적으로 책임지고, 집행위원회는 위해요인 관리(risk management) 및 어떠한 통제조치를 취할 것인지를 제안하는 책임을 각각 분담하고 있다.

유럽식품안전청의 이러한 기능상의 특징으로 인해서 앞에서 말한 유럽식품안전청의 4대 조직 중에서 후자의 2개 조직 즉 자문포럼과 전문위원회 및 전문패널의 역할이 강조되고 있다. 첫째, 자문포럼은 청장 자문기구로서 각 회원국의 식품안전기관(회원국내에서 유럽식품안전청과 유사한 기능을 수행하는 기관)의 대표로 구성되고, 동 포럼을 통해서 식품 위해요소에 관한 정보를 회원국 간에 공유하고, 유럽식품안전청의 결정에 대한 회원국의 이해와 수용을 촉진시키는 역할을 한다.

둘째, 전문위원회는 각 패널 간의 의견 조정과 일관성 유지를 목적으로 하며,

각 패널의 의장과 어느 패널에도 속하지 않는 6명의 전문가로 구성된다. 산하 8개 패널은 해당분야 전문가 중 운영위원회가 지명하는 위원으로 구성된다<sup>44)</sup>.

유럽식품안전청의 본부를 어느 회원국에 두느냐를 놓고 일부 회원국 간에 이해가 조정되지 않아서 결정이 미루어져 오다가 2003년 12월 유럽연합 각료 이사회에서 현 위치인 이탈리아 파르마(Parma)시에 두기로 최종 확정되었고, 2005년 6월까지 브뤼셀에서 임시로 업무를 수행해 왔다.

#### □ 유럽식품안전청(European Food Safety Authority: EFSA)

식품안전에 관한 독립적인 과학적 조언 기구이며 식품위기 시 신속경보체제(Rapid Alert System)를 운영하고 식품안전과 공중보건에 관하여 소비자와 의사 소통하는 기구이다. 이 밖에도 유럽식품안전청의 주요 임무는 유럽연합 내 식품안전성 모니터링, 집행위원회회의의 식품안전정책을 보조하기 위하여 관련 데이터를 수집하고 분석, 식품첨가물, 유기농 및 다이어트 같은 특정 용도를 위한 식품, 유전자변형농산물, 신종식품에 대해 안전성 평가가 있다(김두수, p.234).

식품 위해성(위험) 측면에서 본 유럽식품안전청의 2대 핵심 역할은 식품에 대해 (1) 위해성 평가(risk assessment: 과학을 기초로 식품 위해성 평가)와 (2) 위해성 통보(risk communication: 소비자들에게 식품위험 관련 정보 제공)이 있다. 위해성 관리(risk management)는 입법과 통제를 포함하므로 유럽연합의 조

---

44) (a) the Panel on food additives, flavourings, processing aids and materials in contact with food;  
 (b) the Panel on additives and products or substances used in animal feed;  
 (c) the Panel on plant health, plant protection products and their residues;  
 (d) the Panel on genetically modified organisms;  
 (e) the Panel on dietetic products, nutrition and allergies;  
 (f) the Panel on biological hazards;  
 (g) the Panel on contaminants in the food chain; (h) the Panel on animal health and welfare.

약상 기구인 식품수의국(FVO)이 수행한다.

## 다. 조기경보체계<sup>45)</sup> 및 위기 관리

유럽연합 집행위원회는 제3국으로부터의 수입식품을 포함하여 유럽연합 내에서 유통되는 식품 및 사료에 대한 긴급 경보시스템(RASFF)의 운영을 강화하고 있다. 1992년부터 운용해 오다가 2002년 유럽연합 규정(Regulation) EC 178/2002에 의해 확대·강화된 경보시스템(RASFF)은 회원국의 식품 및 사료의 안전 담당 기관 간에 네트워크를 구성하여 위해요소 발생시 상호 정보교환을 긴밀히 함으로써 식품안전에 도모하는 데 목적이 있다.

경보시스템(RASFF)은 위해 식품이나 사료 발견시 상황에 따라서 다음 두 가지 종류의 경보를 발령하고 있다. 첫째, 경보통지(Alert Notification)로서 식품이나 사료가 유통 중에 위해 요소가 발견되어 즉각적인 조치가 필요한 경우에 발령되며, 이 통지가 발령되면 통보를 받은 회원국에서는 해당 식품이나 사료가 회수 조치된다. 둘째, 정보통지(Information Notification)로서 이 통지는 식품이나 사료에서 위해 요소가 발견되기는 하였으나 아직까지 이 사실을 통보받은 타 회원국에서는 유통되지 않고 있기 때문에 특별한 조치를 요하지 않는 경우에 발령하는 것으로서 대개 수입식품이 통관검사 시 부적합 판정을 받은 경우가 이에 해당된다. 위 두 종류의 통지를 접하게 되면 회원국들은 세부 유통정보, 원산지, 추가적인 분석결과, 통제조치 등과 같은 후속통지를 보내는데 이것을 추가정보통지(Additional information notification)라 부른다.

유럽연합 집행위원회는 식품안전 강화 차원에서 매주 경보시스템(RASFF) 경보발령 결과를 공개하고 이를 인터넷에 게재함으로써 소비자 등 모든 관계자가 식품의 위해정보를 확인할 수 있도록 하고 있다. 공표내용에는 식품의 유형과 위해요소, 제품 생산지, 발견 국가 등의 내용이 포함되며, 관련 회사명 등

45) 식품 및 사료에 대한 긴급 경보시스템(RASFF); 주벨기에-유럽연합대사관, 전계 자료 참조.

과 같은 상업적으로 민감한 내용은 공표에서 제외되고 있다.

최근 우리나라 식품에 대한 식품경보 발령의 대표적인 사례는 라면스프에 대한 것으로 독일, 영국 등에서 최근 2~3년간 십여 차례 이상 발령이 되었는데 유럽연합의 인가를 받지 않은 기관에서 방사선 조사(照射)를 하였고, 그 사실을 표기하지 않았다는 것이 그 이유였다. 그 외에 건미역의 요드 함량이 기준치 이상으로 포함되어 있다는 이유로 식품경보가 발령되기도 하였다.

### 3. 동·식물 보건정책 및 동물복지 정책

#### 가. 동물 보건정책<sup>46)</sup>

##### 1) 가축 질병의 영향과 유럽연합 차원의 개입

가축이 전염성 질병에 감염되면 그 정도에 따라 경제적 손실이 유발된다. 경제적 손실은 전염의 속도와 범위에 따라 엄청나게 커질 수도 있다. 이러한 범주에 속하는 가축 질병의 사례는 구제역(FMD), 조류인플루엔자(AI), 광우병(BSE) 등이 있다. 가축 질병을 통제하고 그 영향을 축소하기 위해서는 병원체가 일반 환경에서 생존하는 방법, 질병을 유발하는 방법, 질병을 전파하는 방법에 대해 과학적인 분석이 이루어져야 한다.

유럽단일시장(Single European Market)과 역내 교역이라는 관점에서 소비자와 가축 모두의 건강을 도모하고 가축과 그 생산물이 자유롭게 이동하기 위해서는 동물 보건 관련 입법과 표준은 조화되어야 한다. 그러나 1958년 EEC가 결성될 때만 해도 원(原) 서명국이나 추후 회원국으로 가입할 여타 서유럽 국가의 동물 보건 상태와 그 통제 방식은 천차만별이었다. 그 결과 해당 상품 교역시

46) Oskam, et al., 제11장 동물보건정책(Animal Health Policy)을 주로 참조함.

수입국이 조건을 내세우고 이에 대한 양자 협상이 되풀이되었다. 이러한 수의 당국의 개입은 정치적인 이유로 교역을 저해하는 요인이 되는 경우가 많았다.

#### (가) 동물 보건에 대한 유럽연합의 개입

유럽연합 차원에서 가축 및 축산물에 대한 조치의 조화 대상은 국제수역사무구(World Organization for Animal Health: OIE)이 정한 리스트에 따른다. OIE는 원래 가축질병을 다음과 같은 2가지 범주로 분류하였다.

- OIE 리스트 A: 초국경적으로 매우 심각하고 빠른 전염 가능성이 있으며, 심각한 사회경제 및 공중 보건 상 영향이 우려되고, 가축 및 축산물의 국제교역에 중요한 영향을 미칠 가축 전염병.
- OIE 리스트 B: 한 국가 내에서 사회경제 및 공중 보건 상 중요한 영향을 미치고 가축과 축산물의 국제교역에도 심각한 영향을 미칠 것으로 생각되는 가축의 전염성 질병.

유럽연합의 가축질병에 대한 개입은 OIE의 정의에 근거를 두고 있다. OIE의 정의는 세계무역기구(WTO)의 위생 및 식품위생(SPS) 협정이 참조하는 공식 용어로 사용되기도 한다. OIE는 2004년에 WTO-SPS 협정과 조화를 이루기 위하여 가축 전염병 구분을 폐지하고 단일 리스트로 통일하였다.

OIE 리스트에 있는 가축질병이 발생하면 유럽연합은 발병된 축사의 가축을 살처분하고 사체는 파괴(destroy)한다. 병원체에 노출되었을 것으로 추정되는 가축에 대해서도 예방 차원에서 살처분한다. 긴급 백신 접종은 질병통제 차원에서 사용될 수 있으나 예방을 목적으로 한 백신접종은 질병 발병을 은폐할 우려 때문에 금지된다. 질병 통제의 궁극적인 목표는 OIE의 가축보건 등급 중에서 가장 상위인 ‘비백신 질병 청정국’ 지위를 획득하는 것이다.

#### (나) 동물 보건에 대한 유럽연합의 의사결정

유럽연합의 동물 보건에 대한 의사결정은 다른 정책과 같은 절차를 밟는다. 다만 협정문(TEU) 제37조에 의해 긴급 질병 발생 상황에서는 더욱 신속히 대응할 수 있는 길이 열렸다. 식품안전 또는 인간 보건이 관련된 경우에는 제152

조의 공동 의사결정 조항이 발효된다. 동물 보건 및 동물 복지를 규제하는 권한은 식품체인·동물보건 상임위원회(Standing Committee on the Food Chain and Animal Health: SCoFCAH)가 행사한다. 제3국에서 역내로 수입되는 가축과 축산물에 대해서도 OIE의 표준이 적용되며 국경 검사소(Border Inspection Posts: BIPs)에서 이루어지는 문서 검사와 개체에 대한 검역을 필수적으로 거쳐야만 수입이 승인된다.

## 2) 유럽연합의 동물 보건에 대한 새로운 전략

2004년 유럽연합은 동물 보건 정책에 대한 대대적인 점검을 실시했다. 점검 분야는 과거에 달성한 성과와 그 달성 정도를 살피고 향후 정책 개발 방향을 모색하는 데에 주안점을 두었다. 점검 결과 당시까지 통용되는 정책 수단은 회원국 수가 12개이던 1988~1995년 사이에 단편적으로 성안된 법령에 기초한 것이었다. 즉, 사스(SARS), 헨드라-니파(Hendra and Nipah), 조류인플루엔자(H5N1) 등 치명적인 가축 질병이 발생하자 원인 규명에 대한 입법이 급히 이뤄진 것이 대부분이었다.

이러한 점검이 이뤄진 후 집행위원회는 ‘유럽연합의 새로운 동물 보건 전략, 2007-2013(A New Animal Health Strategy for the European Union, (2007-2013) where “Prevention is Better than Cure”)’을 발표하였다. 6년간의 실행계획을 포함하는 신(新)전략은 4개의 목표를 설정하였다<sup>47)</sup>.

- 동물 질병 발생, 식품 보건 관련 질병과 식중독, 인간에 대한 화학적 위해성을 최소화함으로써 최고 수준의 공중 보건과 식품 안전성을 보장
- 동물 질병 발생을 방지 및 감축함으로써 동물 보건을 촉진하고 농촌경제를 지지
- 상품의 자유로운 운송, 동물 질병 전염 위험과 운송되는 동물의 복지 측면을 고려한 동물의 자유로운 이동을 보장함으로써 경제 성장, 통합, 경

---

47) COM 539 (2007) 참조.

쟁력 제고를 도모

- 동물 보건에 대한 위협을 방지하고 유럽연합의 지속가능한 발전전략 (Sustainable Development Strategy)에 부합하도록 환경 영향을 최소화하는 영농 방법 및 동물 복지를 촉진.

‘유럽연합 동물보건 전략’의 실행 프로그램은 4개의 지주(pillar)로 구성되어 있다: ①유럽연합의 개입 우선, ②유럽연합 동물 보건 체계, ③예방, 감시, 준비, ④과학, 혁신, 연구 등이 그것이다(Oskam, et al., pp230-232).

지난 반세기 동안 유럽연합은 산 동물과 축산물의 수입과 유통에 대한 조화로운 법령 체계를 수립하는 방향으로 길고 긴 여정을 거쳤다. 심각한 가축질병이 통제되거나 박멸되어 유럽연합 내에서 안전하고 위생적인 식품이 생산되는 기반이 마련되었다. 그러나 새로운 동물 질병이 외부에서 유입될 가능성은 상존하며 이러한 위협은 유럽연합의 확대에 의하여 더욱 커졌다. 유럽연합의 자원은 한정되어 있기 때문에 동물 및 인간의 건강에 가장 위협적인 질병에 우선순위를 두고 대응한다. 우선 순위는 위해성 평가, 비용-편익 분석 결과, 제안된 수단에 대한 효과성 분석에 따라 결정된다. 유럽연합의 새로운 동물 보건 전략은 교역과 식품안전을 모두 고려하여 의욕적으로 마련한 프로그램이며 확대된 유럽연합 내에서 비용과 책임이 회원국 정부, 축산업계, 시민사회 사이에 공정하게 배분되는 것을 원칙으로 삼고 있다.

## 나. 식물 보건 정책<sup>48)</sup>

### 1) 유럽연합 식물보건 정책 개요

유럽연합은 이미 2007-2013년 동안 적용할 ‘새로운 동물 보건 전략’을 수립하였지만 ‘새로운 식물 보건 전략’은 현재 개발하고 있는 중이다. 유럽연합의

48) Oskam, et al., 상계서, pp 235-241 참조.

식물 보건 법령들은 식물을 이용하여 제조한 식품의 안전성을 보호하기 위하여 다음과 같은 목표를 추구한다.

- 지속가능한 생산을 통해 식물 보건 보호에 기여
- 농산업의 경쟁력을 보장
- 자연자원 보호에 기여
- 모든 회원국의 식량안보 보장.

유럽연합의 식물 보건 정책은 WTO의 SPS협정과 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention: IPPC)의 협약 범주 안에서 정의를 내리고 움직이는 것을 원칙으로 하고 있다.

유럽연합에서 식물 병해(病害)의 가장 좋은 사례는 감자의 경우이다. 감자 고조병(potato blight) 곰팡이는 1840년대 아일랜드 대기근의 원인을 제공함으로써 식물 병균이 미칠 수 있는 엄청난 영향력을 역사적으로 보여준 사례이다. 최근 들어서도 감자에 발생하는 질병들은 유럽연합 감자 산업에 영향을 미치고 있다. 아울러 최근 발생한 옥수수 세균(western corn rootworm)도 토양에 서식하면서 옥수수 뿌리에 심한 타격을 주어 수확량을 줄이는 요인이 되고 있다.

식물 병균은 재배 식물에만 영향을 미치는 것이 아니라 자연 생태계를 교란함으로써 심각한 사회적, 경제적 영향을 미친다. 원칙적으로 규정에 따른 농약 살포 등 토착 병균에 의한 식물 질병의 예방과 통제에 대한 의사결정은 농가가 내린다. 그러나 외래종 식물 질병은 광대한 지역에 걸쳐 심각한 피해를 입힐 수 있으므로 예방과 통제에 공적 기관의 개입을 불가피하게 한다. 교역의 자유화와 전반적인 세계화 진전에 따라 외래종 식물 질병은 급속히 증가하는 추세이다.

## 2) 식물 보건 정책의 국제적 체제

식물 질병의 감염과 전염을 방지하고 통제를 위한 적절한 수단을 강구하기 위하여 세계무역기구 체제하의 SPS 협정은 무역 제한적인 수단은 국제 표준, 준칙, 권고에 기초를 두도록 규정하고 있다. 국제식물보호협약(IPPC)은 식물보

호수단의 국제 표준(International Standards on Phytosanitary Measures: ISPM)의 개발과 수정을 책임지는 기구로 인정되어 있다. 국제식물보호협약이 식물 질병에 대한 표준을 설정하기 시작한 1993년부터 총 31개의 식물보호 국제표준(ISPM)이 채택되었다.

식물보호 국제표준의 첫번째는 국제무역에 관련된 식물 검역 원칙(Principles of Plant Quarantine Related to International Trade)인데 이는 가장 중요한 일반 원칙이다. 이 원칙은 다른 원칙을 개발하고 각국 정부가 국제적으로 정당화시키기 어려운 식물 보건 조치를 줄이거나 제거하는 데에 조력하는 것을 주된 목표로 삼고 있다. 식물보호 국제표준(ISPM)의 다른 조항을 보면 위해성 분석(제2항 및 제11항), 감시 및 박멸(제6항 및 11항), 수출 증명 및 식물 보건 증명(제7항 및 12항), 질병 신고(제17항), 미이행 통보(제13항) 등이 있다.

식물질병 국제표준은 대응 수단 개발의 사례뿐만 아니라 대응 수단에 대한 평가와 개정의 근거가 되기도 한다. 식물 보건에 대한 설계 및 집행에 있어서 표준적 과정을 도입함으로써 각국은 분석을 위한 자원을 절감할 수 있으며 교역 상대국의 세밀한 조사에 대응할 수 있고 식물보호협약(IPPC)이나 보건검역(SPS) 협정 등 국제협약상 의무를 이행할 수 있게 된다.

지역 간 협동을 조장하기 위하여 식물보호협약은 지역식물보호기구(Regional Plant Protection Organizations: RPPOs) 설립을 권장하는 조항을 포함하고 있다. 이에 따라 지금까지 9개의 지역기구가 설립되었는데 그 중 유럽-지중해식물보호기구(European and Mediterranean Plant Protection Organization: EPPO)는 유럽지역을 담당하는 기구이다. 유럽-지중해식물보호기구(EPPO)는 위해성이 높은 식물 질병 리스트를 작성하였으며 지역 실정에 맞는 통제수단을 열거하고 있다.

국제 생물종다양성협약(Convention on Biological Diversity: CBD)은 확산 우려가 있는 외래종뿐만 아니라 유전자변형물질(GMO)에 대해서도 주의 깊게 보고 있다. 외래종이나 유전자변형물질이 식물 질병과 관련이 있을 때만 생물종다양성협약(CBD)은 국제식물보호협약(IPPC)과 공조한다.

### 3) 유럽연합 역내의 식물 보건 정책

유럽연합 역내의 식물 보건 정책은 이사회 규정(2000/29/EC)에 의해 관리된다. 이 규정의 주요 목적은 유럽연합 역내 식물 및 농산물을 질병으로부터 보호하기 위한 것이다. 이를 위해 규정은 역내 및 역외로부터의 수입되는 식물과 농산물을 대상으로 삼는다.

#### (가) 역외로부터의 수입

특정 지역으로부터 수입되는 식물과 농산물, 토양 또는 합성 토양이 위해 질병을 야기시키는 매개체로 간주되어 유럽연합 역내로의 수입이 금지된다. 일반적으로는 일정한 요건을 충족시키면 식물과 농산물의 역내로의 수입은 허용된다.

재배하기 위한 식물이나 절화, 원예작물 같은 특정 품목은 유럽연합 통관시 검사를 받는다. 검사는 서류 검사, 개체 검사, 식물질병 검사로 이뤄진다. 서류 검사는 IPPC에서 정한 양식을 사용하는데 수출국의 식물방역기관에서 발급한 것이라야 한다. 이러한 절차를 반복적으로 위반하면 식물보건 상임위원회(Standing Committee on Plant Health)에서 수입금지, 제한, 기타 추가적인 조치를 취할 수 있다.

#### (나) 역내 교역

특정한 식물, 농산물, 질병의 매개체가 될 가능성이 있는 물질을 역내 회원국 간에 운송할 때는 식물 통행증(plant passport)을 발급받아야 한다. 식물 통행증은 교역 상품을 생산한 회원국의 식물방역 당국 또는 허가 받은 생산·유통 조합이 발급한다. 발급권자는 식별이 가능한 코드 번호를 기입하여 추적이 가능하도록 한다. 모든 규제대상 식물과 농산물 생산·유통업체는 관할 당국에 등록하여야 하며 담당관의 방문 조사에 응해야 한다.

#### (다) 통제 수단

국내에서 위해성 식물 질병 리스트에 등재된 질병을 발견한 회원국은 집행

위원회와 다른 회원국에게 이 사실을 통보하고 박멸 또는 확산 방지를 위한 조치를 취하여야 한다. 위해 질병 리스트에 등재되지 않은 질병이 감염 또는 확산될 위험에 처했다고 판단될 때는 취할 조치를 집행위원회에 통보하고 비상 조치를 취할 수 있다. 집행위원회는 그러한 비상상황을 가급적 조속한 시간 내에 파악할 의무가 있다.

무역에 관한 국제법 정의에 따라 새로운 식물질병의 발병과 확산에 대한 대응 조치는 과학적인 근거에 따른 질병 위험분석 결과에 따라야 한다. 집행위원회의 요청에 의해 ‘식물보건에 관한 과학패널(Scientific Panel on Plant Health)’과 유럽식품안전청(EFSA)은 회원국 또는 제3자가 생산한 위해성 평가 결과를 검토하는 권한을 행사한다. 유럽연합 차원의 위해성 분석 결과 비등재(非登載) 질병의 위해성이 커서 유럽연합의 개입이 필요하다고 판단되면 통제 수단을 발동하게 된다.

회원국 질병 통제 비용의 최대 50%까지는 유럽연합이 지원할 수 있다. 치료 비용과 폐기된 식물 비용은 소유주가 부담한다. 이는 동물 방역에서 공중 보전을 위해 살처분된 동물 비용을 최소한 일부라도 유럽연합과 회원국이 부담하는 것과는 대조되는 규정이다.

#### 4) 향후 발전 방향

미래의 작물 생산은 급증하는 수요를 충족시켜야 한다. 확대되는 국제 시장, 식량작물과 비(非)식량작물 간 농지에 대한 경합 때문에 생산성은 더욱 높아질 필요가 있다. 유럽뿐만 아니라 국제적으로도 더욱 적은 땅에서 많은 농작물을 생산하여야 한다. 따라서 농업은 제한된 숫자의 다수작 농작물을 변화하는 기후 조건 아래서 좀 더 집약적으로 재배하여야 할 것이다. 더욱이 역외로부터 수입되는 농식품은 급속히 증가할 것이다. 이러한 상황을 전반적으로 감안하면 외래종 식물 병충해와 위해성 품종의 유입과 확산의 위험성은 훨씬 커지게 될 것이다.

상기와 같은 상황을 예상하여 유럽연합 집행위원회는 유럽연합 식물보건 전

략(EU Plant Health Strategy)을 재구축하고 있다. 가용 재원과 자원이 유럽연합 시민들에게 가장 큰 혜택을 줄 수 있는 방향으로 우선순위 조정이 일어날 것이다. 아울러 새로운 전략이 추구하는 목표가 달성될 수 있도록 식물 보건 관련자들에게 확실한 책임 영역이 부과될 것이다. 유럽연합은 식물 보건 정책을 미래의 도전에 대응할 수 있는 수준으로 철저하고 효과성 있게 조정하려고 노력하고 있다. 집행위원회에 의하면 새로운 유럽연합 식물보건 정책은 2012년까지 성안될 전망이다.

## 다. 동물 복지 정책<sup>49)</sup>

### 1) 유럽연합의 동물 복지 관련 입법

유럽의 동물 복지에 대한 관심은 역사가 오래되었고 동물 복지정책에 대한 관심도 크다. 동물 복지에 대한 관심은 회원국마다 차이가 있지만 대체로 유럽 북서쪽의 산업화된 고소득국가의 관심이 높은 편이며 이를 반영하여 관련 입법에도 차이가 있다.

유럽의 동물 복지정책의 개발에는 유럽회의<sup>50)</sup>(The Council of Europe)의 기여가 컸으며 그 후 유럽연합과 스위스 등 북유럽국가들의 주도로 성안되었다. 유럽의 동물 복지정책은 교역을 통해서 세계의 다른 국가들과 서로 영향력을 주고 받았다. 점차 국제기구에서도 동물 복지에 대한 의안을 취급하는 경우가 많아지고 있다.

유럽회의는 동물 심리학적 및 행동론적 관점을 감안하여 동물에게 불필요한 고통과 상처를 주지 않는 윤리적 원칙을 기초로 동물 보호에 대한 5종의 협약을 맺었다.

49) Oskam, et al., pp 243-250 참조.

50) 1947년 창립. 47개 회원국. 유럽 국가 간의 특정 사안에 대한 협의체. 본부는 프랑스 스트라스부르에 소재.

이는 동물에 대한 아래 협약을 의미한다.

- 국제 운송 협약(1968)
- 가축용 동물 협약(1976)
- 도축 협약(1979)
- 실험 또는 기타 과학적 목적용 동물 협약(1986)
- 반려동물 협약(1987)

유럽연합은 상기 5개의 협약에 대한 서명 당사자이다. 각 협약에 의한 복지권장 사항은 상임위원회에 의해 마련되었으며 적용 대상은 돼지, 소, 양, 닭, 칠면조, 타조, 물오리 및 오리, 거위, 어류, 꿩, 모피동물이다. 이하 서술은 가축용 동물에 한정한다.

동물 복지는 1989년 개정을 통해 공동농업정책에 포함되었다. 이 때 규정 개정은 ‘바람직하지 않은 집약적 축산업을 방지함으로써 자연 환경과 동물 복지를 보전하고 보호한다’는 취지를 명시하였다. 유럽연합조약(1992)은 부속서로 ‘동물보호 선언’을 첨부하고 유럽의회, 이사회, 집행위원회와 회원국 정부가 유럽연합의 법령을 입안하고 집행할 때는 동물의 복지적 요구를 충분히 고려할 것을 천명하였다. 암스텔담 조약(1997)은 ‘동물 보호와 복지에 대한 의정서’를 포함하는데 그 내용은 다음과 같다.

“고위 당국자들은 감각 있는 존재인 동물에 대해 복지를 더욱 보호하고 존중하기 위하여 다음과 같이 합의하고 이를 유럽연합 조약에 첨부한다: 유럽연합과 회원국들은 각국의 종교적 전례, 문화적 전통, 지역적 유산과 관련된 입법, 행정 상 조항과 관습법을 존중하면서 농업, 수송, 역내 시장, 연구 정책을 형성하고 집행하는 데에 있어서 동물의 복지에 대해 최대한 고려한다.”

‘동물 보호와 복지에 대한 의정서’는 세가지의 핵심 내용을 포함한다. 첫째는 유럽연합 모든 입법에 있어서 동물을 감각적 존재, 즉 기쁨과 고통을 느끼는 존재로 인식한다는 것이다. 둘째는 동물의 복지에 대해 최대한 고려하고 보호한다는 것이다. 셋째는 상기 내용은 회원국의 법적, 행정적, 문화적, 종교적 다양성에 대한 고려와 동시에 행해진다는 것이다. 사실 이 셋째 항목은 첫째와 둘째의 정신을 훼손하는 측면이 있는 모순적 조항으로 여겨지고 있다.

가축동물 복지에 대한 유럽연합 규정에 최소 복지를 명시하는 ‘일반원칙 지침(EC Directive 98/58)’이 있다. 이는 영국의 농장동물복지이사회(Farm Animal Welfare Council: FAWC)가 정한 가축의 5대 자유에 기초한다: 기아와 갈증으로부터의 자유, 불편함으로부터의 자유, 고통, 상처, 질병으로부터의 자유, 공포와 심적 고통(distress)으로부터의 자유, 정상 활동의 자유.

축종별로 구체적인 동물복지 규정은 다음과 같다.

- 산란계(지침 99/74/EC): 마리당 최소 공간 제한 및 2012년까지 비규격 닭장 금지.
- 송아지(지침 91/629/EEC): 개별 공간 격리와 재갈 금지, 최소 사육 공간 및 사료 급여 규정.
- 돼지(지침 91/630/EEC): 모든 축사, 돈사 바닥, 일반 축사에 대한 표준, 주둥이를 문지를 수 있는 땅에 대한 접근성, 관리인의 교육, 조명에 대한 과학적 조언, 소음 정도, 축사(畜舍), 생수 급여, 수족 절단 제한, 새끼 돼지의 이유(離乳) 최소 연령.
- 육계(지침 2007/43/CE): 최대 적재 밀도 제한, 조명, 깔짚, 사료급여, 환기 요구조건.
- 가축 운송(규정 EC/1/2005): 가축의 운송 및 관련 조작시 보호 방법 규정.
- 도축(지침 74/577/EC 및 93/119/EEC): 도축 전(前) 기절 공정 및 축종별 취급 요령.

기본 임무가 식품과 사료의 위해성 평가인 유럽식품안전청(EFSA)은 동물 보건 및 복지에 대한 과학패널을 두고 있다. 이 패널은 동물의 보건과 복지, 특히 사육, 사양 관리, 운송, 도축, 실험에 대한 과학적 및 기술적 의문 사항에 답변하는 형태로 과학적 보고서와 의견서를 발간한다. 이러한 역할은 유럽식품안전청이 식품 안전과 동물 복지 사이를 연결하는 것을 보여 준다. 동물 복지 관련 법령의 집행은 다른 모든 법령과 마찬가지로 각 회원국의 임무이며 유럽연합 식품수의국(FVO)은 이를 모니터하는 역할을 수행한다. 범법 행위는 궁극적으로 유럽사법재판소의 판단에 따른다.

## 2) 정책 이슈

동물 복지와 관련된 정책이 필요한 이유는 그것이 일부 공공재적인 성격을 가지기 때문이다. 동물 복지가 좋은 상태에 있다면 시민들 다수가 만족을 느끼게 되고 그 반대의 경우 불만을 느끼는 사람들은 사회적 비용을 유발하는 것으로 간주할 수 있기 때문이다. 또한 동물 복지는 ‘비시장 재화’이기 때문에 사거나 팔 수 없고 명시된 거래 시장이 없기 때문이다. 따라서 정부의 개입은 가격이 도를 넘는 취급을 받지 않고 시민 사회가 원하는 수준의 복지를 누리는 것을 보장하기 위함이다.

동물 복지는 국제무역과 관련하여 정책적 과제를 제기하고 국제적인 제도는 유럽연합의 동물 복지에 상당한 영향력을 행사한다. 국제수역사무국(OIE)은 국제적 차원에서 동물 복지를 감시하고 176개 회원국을 상대로 동물 보건과 복지에 대한 권고안을 제시한다. 국제수역사무국의 보건 기준은 세계무역기구가 인정한다. 유럽에서는 유럽회의와 유럽연합 집행위원회가 동물 복지 증진을 위한 제도를 마련하고 국제수역사무국 및 세계무역기구와 소통한다.

현행 무역법으로는 수입 축산물에 대해 동물 복지에 관한 요구사항을 충족시킬 수 없기 때문에 유럽연합 농업각료이사회는 세계무역기구 협정문에 동물 복지 관련 조항을 넣을 것을 주장해왔다. 역사적으로 유럽연합 이외의 국가들은 국제 무역법 체계 내에 동물 복지 조항을 넣는 것이 유럽연합으로 자국의 축산물을 수출하는 데 있어서 비관세 장벽으로 작용할 우려가 있다고 생각하여 반대해왔다. 그러나 유럽연합이 내부적으로 준수하는 동물 복지 규정은 생산비 인상 요인이기 때문에 역외 국가에 비해 경쟁력 측면의 불이익을 감수하는 것이다. 아울러 동물 복지 기준이 낮은 국가에서 값싸게 수입되는 축산물을 많이 소비할수록 세계적인 동물 복지 수준을 저하시키는 것이라고 볼 수도 있다. 지금까지는 이러한 우려가 관념적인 수준에 머물러 있고 현실화되지는 않고 있지만 정책에 영향을 주는 것은 사실이다. 예를 들면 2007년에 육계에 대한 규정 입법이 유럽연합의 해당 품목 경쟁력 저하 우려 때문에 폐기된 적이 있었다.

일부 전문가들은 공동농업정책이 유럽연합 축산업을 동물 복지에 역행하는 방향으로 끌고 간다고 우려하였다. 그러나 최근에는 가축 복지의 보호와 증진에 관련되는 조항이 공동농업정책에 포함되었다. 예를 들면 ‘중간평가(Midterm Review)’ 개혁에서 포함된 단일직불제(Single Farm Payment: SPS)의 ‘교차준수’ 조건에 동물 복지가 들어 있다. 또한 유럽연합 농촌개발 규정(2005)에 동물 복지 수준을 준수하기 위해서 추가된 비용이나 의무 규정보다 초과하여 표준을 지킴으로써 발생한 비용은 보상을 받을 수 있도록 하였다. 유럽연합의 ‘동물복지행동 계획 2006-2010(Animal Welfare Action Plan 2006-2010)’은 동물 복지가 공동농업정책의 중심에 위치한다고 명시하고 있다.

### 3) 정책 대안

2006년 마련된 유럽연합의 ‘동물복지행동계획’은 아래와 같은 정책 아이디어에 우선 순위를 두고 있다.

- 최소 의무의 상향 조정
- 3R의 탐구: 동물 소비의 감축(reduction), 정제(refinement), 대체(replacement) - 이러한 원칙은 실험실에서 통용되었으나 이제 축산업에 적용하여야 한다는 여론 확대
- 동물 복지에 대한 표준화된 지표 개발
- 사육업자와 일반 시민에게 정보 제공
- 개도국이 복지 친화적인 생산 방식에 기초한 교역기회 확대를 모색하는 것을 포함한 동물 복지에 대한 인식 제고 및 동의율을 높이기 위한 국제적 행동을 계속해서 지지

유럽연합은 국제 무역 관련 압력에도 불구하고 동물 복지를 지키고 증진하는 다양한 정책 수단을 활용할 것이다. 앞으로 동물 복지에 대한 인식은 유럽 연합 내에서 뿐만 아니라 세계적으로 높아질 것으로 보인다.

## 제 5 장

### 요약 및 결론

#### 1. 보고서 요약

##### 가. 유럽연합 농업 생산과 농촌 현황

유럽연합 농업은 고용노동으로 보완되는 가족농 체제이다. 농가 고용노동력은 정규 고용노동 140만명과 비정규 고용노동 81만명으로 구성되어 있다. 경종 농업에서 가장 영세한 규모의 농가 비중은 감소하고 가장 큰 규모의 농가 비중은 증가하였다. 경작면적(Utilized Agricultural Area: UAA) 분포에서 2ha 미만의 영세농 비중이 감소한 반면 100ha 이상의 대농의 비중은 약간 증가하였다. 축산농의 분포는 가장 영세한 5단위(가축단위) 미만의 축산농이 80% 이상을 차지하는 매우 영세한 규모이다. 농가경영주의 노령화가 진행되고 있다.

유럽연합의 경종농업은 곡물, 원예특작, 포도주 및 올리브유와 조사료로 구성되고, 축산업은 소, 돼지, 가금류, 말, 그리고 양 및 각 축종의 생산물로 이뤄진다. 농업총생산액은 경종 57.1%, 축산 42.9%로 구성되었다. 생산액 비중이 가장 큰 품목류는 채소, 우유, 조사료였다. 육류의 생산량은 돼지고기, 가금육, 쇠고기 순으로 나타났다.

농촌지역은 유럽연합 전체 면적의 91%를 차지하며 인구의 57%가 거주하고

있다. 농촌지역은 전체 중 53%의 면적, 12%의 부가가치와 19%의 인구 및 고용을 차지한다. 농촌의 노인 비중은 기존 회원국(EU-15)에서 높게 나타나고, 젊은 인구 비중은 동구권 신규회원국(EU-12)에서 높게 나타난다. 1인당 소득은 농촌지역이 25% 내지 30% 낮다. 고용 및 실업률은 지역 간 격차가 거의 없다. 농촌지역에서 1차 산업의 경제적 중요성은 낮아지고 있다. 그렇지만 농림업은 유럽연합전체에서 부가가치의 5%, 고용의 13%를 차지하는 중요한 분야이며, 농촌지역에서 농업이 쇠퇴함에도 불구하고 서비스업을 중심으로 한 경제활동은 증가 추세이다.

농촌지역에서 농업활동의 경제적 역할은 줄고 있으며 농림업을 주(主) 소득원으로 하는 가구수도 감소하고 있는 점을 감안하면 정책 개입의 정당성이 축소된다. 유럽연합은 신규 가입 동구권국가에서 농촌의 역할이 상대적으로 크고, 유럽전체 면적의 90%를 차지하며 농업과 임업은 농촌의 자연자원을 관리하고 농촌경관을 결정하는 데에 있어서 핵심적인 역할을 수행하는 점이 충분히 감안하여 적극적인 농촌개발 정책을 펴고 있다.

## 나. 유럽연합 농축산물 품목정책: 공동시장조직(CMO)

유럽연합 집행위원회는 유럽연합의 21개 품목별 공동시장조직(Common Market Organization: CMO)을 하나의 공동시장조직으로 통합하였다. 시장조직을 단순화한 것은 공동농업정책의 규정을 단순화시키는 과정의 일환이다. 품목 정책은 역내 시장개입, 유통 및 생산 정책, 역외국과의 교역정책으로 구분된다.

역내 시장 개입은 21개 품목부류에 대한 공공 시장개입, 민간 저장 지원, 특별 개입, 생산제한, 기타 지원정책으로 나뉜다. 공공 시장개입은 개입가격을 정하여 시장가격이 개입가격을 하회하는 경우 구매하는 정책이다. 유통 및 생산 정책은 유통 표준, 생산 조건, 품목단체 조직에 관한 정책이다. 역외국과의 교역은 수입과 수출에 대한 규정인데 수입관련 정책은 수입면허, 수입관세와 부과금, 수입 쿼터 관리, 특별 관리로 이루어져 있다. 한편, 수출 관련 규정은 수

출 면허, 수출 환급, 역외 가공(outward processing) 등에 관한 사항을 규제한다.

## 다. 유럽연합 농촌 개발 정책

유럽연합농촌개발 정책은 농림업분야의 경쟁력 강화(제1축), 환경과 농촌 개선(제2축), 농촌 지역의 삶의 질과 농촌 경제의 다양성 제고(제3축), LEADER 프로그램(제4축)으로 구성된 유럽연합 농촌개발전략에 의해 추진된다. 현재는 2007년부터 2013년까지의 농촌개발 정책 전략지침이 시행 중이다. 이 보고서는 2011년에 나온 중간 평가서의 내용을 기초로 농촌개발 정책의 진행 상황을 살펴보았다.

축(軸) 간 균형된 추진을 보장하기 위해 유럽농촌개발농업기금은 축별 최소 배분 기준을 제1축 10%, 제2축 25%, 제3축 10%, LEADER 축은 각축의 5%(신규가입국은 2.5%)로 정했다. 축(軸) 간 자원배분 결과는 제1축 ‘농림업의 경쟁력 향상’ 36%, 제2축 ‘환경과 농촌 향상 방안’ 46%, 제3축 ‘농촌 지역의 삶의 질 향상과 농촌 경제의 다양화’ 18%, LEADER 축 6%이다.

회원국들이 빈번히 제기한 농촌개발프로그램(RDP) 집행 상 문제는 경제 위기에 따른 자금 조달의 어려움이다. 아울러 회원국들은 높은 관리 비용과 절차상 복잡성, 관리와 통제 기관의 역량 부족, 모니터링 체계 구축의 어려움, 법적 불확실성에 따른 어려움을 언급한다. 잠재적 수혜자의 인식과 경험 부족은 일부 신규회원국(EU-12)에서 인적 자본 관련 사업의 진도 부진 등의 문제를 초래했으며 유럽연합 전체(EU-27)에서도 신규 사업에 대해서는 진도 부진이 발생하였다.

문제의 해결책은 대부분 발견되어 프로그램에 반영되었다. 회원국들은 정부 부담률, 보조금 수준, 덜 매력적인 사업에 대한 개입 정도, 선택 기준의 조정, 유럽연합의 분담금 인상, 기금의 재분배 등을 도입하여 문제를 해결하였다.

농촌개발 전략의 공통적 문제는 사업 일관성 보장과 공동체 기구 간의 상호 협력과 관련한 문제들이다. 국가농촌네트워크(National Rural Networks: NRNs)

와 유럽농촌개발네트워크(European Network for Rural Development: ENRD)가 농촌개발프로그램(RDP) 관리자들과 이해 관계자들 간의 정보와 관행 교류를 보장하고 공동 분석을 수행함으로써 사업 추진 상 일관성 유지에 기여하였다. 유럽농촌개발농업기금, 유럽연합구조기금(Structural Funds: SF), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund), 유럽사회기금(European Social Fund), 유럽수산물기금(European Fisheries Fund) 간 상호 보완은 영역 설정과 조정 메커니즘 설립으로 달성되었다. 2012년에 발간될 농촌개발프로그램(RDP)에 대한 종합 평가는 사업들이 목표를 달성하고 공동체의 우선순위에 부응한 정도를 나타내는 지표가 될 것으로 기대된다.

## 라. 유럽연합 식품안전 정책

로마조약(1958)에는 소비자 보호나 공중보건에 관한 유럽연합 차원의 개입에 관한 조항이 없다. 영국 광우병 사태 이후 ‘식품법’ 입법이 본격적으로 진행되었으며 ‘소비자 보건’ 보장이 집중적인 목표로 부각되었다. 유럽연합의 식품법은 소비자를 위한 식품안전정책 측면이 강조되며 식품산업 발전에 관한 내용보다는 ‘식품안전에 위한 식품산업 규제’가 주안점이다.

유럽연합은 식품안전정책의 효율적 집행을 위해서 식품안전 관련 기본법령을 정비하였다. 그 일환인 식품위생법령(Food Hygiene Package)은 식품의 생산, 유통, 소비에 이르는 안전 정책을 규정하고 있다. 식품위생법령들은 식품안전 체계를 구축하고, 농장단계를 제외한 식품의 제조, 유통 등 전 과정에 걸쳐서 HACCP 및 GHP(Good Practice for Hygiene)제를 도입하였다. ‘유럽연합의 식품안전 감시를 위한 기본법규’는 보건관리의 효율성 제고, 위반자에 대한 제재 수단 강화, 수출 개도국의 보건수준 제고를 위한 지원의 내용을 담고 있다.

식품안전관련 주요 정책은 식품 표기제도 강화, 영양 및 건강 표기규제 강화, 식품보조제 및 영양소강화식품에 대한 관리 강화, 식품첨가물과 조미료에 대한 관리 강화, 식품업체 등록제도의 합리화, 식품안전 담당자에 대한 훈련 강화와

같은 내용이 중요시되고 있다.

식품산업에 대한 법적 규제는 상품으로서의 식품, 생산 공정, 판매를 위한 상품 표시방법으로 구분된다. 규제의 주체와 대상은 정부 당국, 식품산업, 소비자이다. 그러나 소비자 보호가 식품법의 가장 큰 목적이지만 소비자 권리 보장이나 보상 조항은 없다. 식품안전성에 대한 핵심 주체는 식품산업이며 공동체와 회원국의 정부 당국은 2차적 책임주체이다.

유럽연합은 식품안전 문제에 관한 전문기관으로서 유럽식품안전청을 설립하였다. 유럽식품안전청의 설립 목적은 ‘소비자들의 신뢰 회복과 유지’이다. 유럽식품안전청은 과학적 평가 및 새로운 정보의 전파, 회원국과의 네트워크 구축 등 책임을 맡고 있다. 유럽식품안전청은 위해요인 평가를 책임지고, 집행위원회는 위해요인 관리를 책임지고 있다. 실제 식품법 집행은 식품수의국(FVO)이 수행한다.

유럽연합은 수입 식품을 포함한 식품 및 사료에 대하여 긴급 경보시스템을 운영하고 있다. 긴급 경보시스템은 위해성 발견 시 경보 및 정보 통지를 통해 필요한 후속 조치가 발령되도록 하고 있다.

유럽연합은 소비자와 가축의 건강을 위하여 동물 보건 관련 표준을 조화시킨다는 목표를 추구하고 있다. 이는 국제수역사무국이 정한 가축질병 범주에 따른다. 가축질병이 발생하면 유럽연합은 발병된 축사의 가축을 살처분하고 사체는 파괴하며 병원체에 노출이 추정되는 가축도 예방 차원에서 살처분한다. 질병 통제의 궁극적인 목표는 ‘비백신 질병 청정국’ 지위 획득에 두고 있다.

유럽연합 집행위원회는 ‘유럽연합의 새로운 동물 보건 전략, 2007-2013’에서 목표를 명확히 설정하고 추구하고 있다. 또한 ‘유럽연합 동물보건 전략’의 실행 프로그램은 ①유럽연합의 개입 우선, ②유럽연합 동물 보건 체계, ③예방, 감시, 준비, ④과학, 혁신, 연구의 4개 분야로 구성되어 있다.

식물보건과 관련하여 ‘새로운 식물 보건 전략’은 개발 중이다. 유럽연합의 식물 보건 법령들이 추구하는 목표는 ①지속가능한 생산을 통해 식물 보건 보호에 기여 ②농산업의 경쟁력을 보장 ③자연자원 보호에 기여 ④모든 회원국의 식량안보 보장에 두고 있다.

유럽연합의 식물 보건 정책은 WTO의 SPS 협정과 국제식물보호협약의 범주 안에서 움직이는 것을 원칙으로 하고 있다. 식물 질병의 감염과 전염을 방지하고 통제를 위한 적절한 수단을 강구하기 위하여 세계무역기구 체제 하의 SPS 협정은 무역 제한적인 수단은 국제 표준, 준칙, 권고에 기초를 두도록 규정하고 있다. 식물보호 국제표준 중 ‘국제무역에 관련된 식물 검역 원칙’은 가장 중요한 일반 원칙이다.

유럽의 동물 복지에 대한 관심은 회원국마다 차이가 있지만 대체로 유럽 북서쪽의 산업화된 고소득국가에서 높고 이를 반영하여 강도 높은 관련 입법이 이루어졌다. 유럽의 동물 복지정책은 교역을 통해서 역외 국가들에 영향을 미치고 있다.

‘동물 보호와 복지에 대한 의정서’는 ①유럽연합 모든 입법에 있어서 동물을 감각적 존재, 즉 기쁨과 고통을 느끼는 존재로 인식한다. ②동물의 복지에 대해 최대한 고려하고 보호한다. ③회원국의 법적, 행정적, 문화적, 종교적 다양성에 대해 고려한다는 내용에 기초를 두고 있다. 또한 가축의 5대 자유 즉, 갈증으로부터의 자유, 불편함으로부터의 자유, 고통, 상처, 질병으로부터의 자유, 공포와 심적 고통으로부터의 자유, 정상 활동의 자유를 존중한다.

## 2. 결론

유럽연합의 공동농업정책은 2014년 이후에 집행할 정책을 마련하고 있다. 팽창하는 농업정책 예산을 효과적으로 통제하는 현재의 중기재정계획이 2013년에 종료되기 때문이다<sup>51)</sup>.

공동농업정책은 농산물 시장 지지를 근간으로 성립되어 시장개입에서 직접

51) 최정섭 외, *여건 변화에 따른 유럽연합 농업정책의 개혁 방향*, 한국농촌경제연구원, 2011.

지불로 선회하고, 직접지불액의 품목 연계를 차단시키는 방향으로 개혁되어 왔다. 그 과정에서 농촌정책은 별도의 정책으로 취급되다가 2008년 건강진단(Health Check: HC) 개혁을 계기로 공동농업정책 제2지주(pillar)로 자리를 잡게 되었다. 유럽연합에서는 농촌개발정책이 공동체 차원의 정책이 맞는지에 대한 찬반론이 있다. 가장 강경한 반대 입장을 견지하는 영국은 공동농업정책의 제1지주는 폐지하고, 제2지주는 환경보전 목적으로만 추진하여야 한다고 주장하고 있다. 이러한 주장이 현실화될 가능성은 낮지만 농촌개발 정책에 대한 비판적 시각이 있고 이는 직접지불제를 기초로 하는 농업정책의 유지 근거를 묻는 비판론과 궤를 같이 하여 유럽연합의 공동농업정책의 지속성에 대해 의문을 제기하는 일련의 움직임이 있다는 점은 유념할 필요가 있다.

향후 유럽연합의 농촌정책이 더욱 범위가 넓은 구조정책 및 지역정책과 독립적으로 운영되어야 할지 통합되어야 할지에 대한 견해 차이도 유럽연합 내에 상존한다. 농민이 토지 이용과 공공재 공급에서 핵심적 역할을 담당하여 농촌경제의 근간을 이룬다면 독립적인 농촌정책의 시행이 탄력을 받을 것이다. 그러나 농촌경제가 농업뿐만 아니라 훨씬 다양한 활동으로 이뤄지고 농업의 비중이 지속적으로 감소하게 된다면 지역정책과 농촌정책을 통합하는 것이 합리적이라는 의견이 힘을 받을 것이다.

지금까지는 경쟁력과 혁신을 목표로 하는 농식품 정책과 농촌 환경문제를 아우르는 넓은 의미의 농촌경제를 추구하는 정책의 양면적 추구는 장점을 가진다고 보는 견해가 많다. 이러한 유럽연합 상황은 지역개발 정책에 있어서 농촌과 낙후지역의 특성을 충분히 고려하지 않는 미국과는 대조적이다. 농민 인구가 감소하고 생산 집약화가 급속히 진전되는 유럽연합 농촌 지역의 현 상황에서 기후 변화와 같은 농촌에 대한 새로운 도전 과제가 심각한 문제를 제기하고 아울러 자연과 경관 보전에 대한 수요도 커지고 있기 때문에 유럽연합의 구조정책과 농촌정책 간 균형에 있어서 농촌정책을 독립적인 체계로 추구하는 현행 방식은 상당 기간 지속될 것으로 보인다.

동물 복지는 유럽연합이 오랜 역사와 제도가 뒷받침하여 세계적인 리더십을 발휘하고 있는 분야이다. 유럽연합은 국제 무역 관련 압력에도 불구하고 동물

복지를 지키고 증진하는 다양한 정책 수단을 계속해서 활용할 것이다. 이러한 분위기의 영향을 받아 앞으로 동물 복지에 대한 인식은 전 세계적으로 높아지는 추세에 놓일 것으로 보인다.

## 참고 문헌

- 김두수. *EU 식품법*. 한국학술정보(주). 2011.
- 김태연 외. *EU의 농촌개발정책 분석*. 농림수산식품부. 2009. 2.
- 최정섭, 진길부, 김왕호, *여건 변화에 따른 유럽연합 공동농업정책의 개혁 방향*, D-313, 한국농촌경제연구원, 2011. 8.
- 최정섭, 김한호, 권오복. *1990년대 후반 유럽연합(EU)의 농정전망*, 연구보고 R334, 한국농촌경제연구원, 1995. 12.
- 최정섭, 권오복, 김성용. *유럽연합 공동농업정책의 개혁과 전망*, 연구보고 R310, 한국농촌경제연구원, 1994. 12.
- (사)농정연구센터, *주요국의 농정개혁*, 2002. 7.
- 주벨기에·유럽연합대사관, *EU 정책 브리핑*, 2010년 2차 개정 증보판, 2010. 9.
- Cooper, Tamsin, David Baldock, and Martin Farmer, "Toward the CAP Health Check and the European Budget Review: The proposals, options for reform, and issues arising," A Report to the German Marshall Fund of the United States, Institute for European Environmental Policy (IEEP), October 2007.
- Guyomard, Hervée(INRA, France), 'Rural areas: Current situation and future challenges,' Paper Presented at *Europe's rural areas in action: Facing the challenges of tomorrow*, 16-17 October 2008, Limassol, Cyprus.
- Haniotis, *The CAP Reform Process in Perspective: Issues of the post-2013 Debate*, European Commission, DG for Agriculture and Rural Development, 2010.
- Oskam, Arie, Gerrit Meester and Huib Silvis(eds.), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 2010.
- European Commission, "Europe' Agenda 2000 - Strengthening and widening the European Union," Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000, X/D/5
- Final version 31.8, 1999. [http://ec.europa.eu/agenda2000/public\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agenda2000/public_en.pdf) (2011. 7. 11 접속)
- European Commission, *A New Animal Health Strategy for the European Union, (2007-2013) where "Prevention is Better than Cure."* COM 539 (2007) final, 2007.
- DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, "The Health Check of the CAP: Council political agreement," 2008. 11. 20.

- DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, “The Common Agricultural Policy after 2013-Public Debate: Summary Report,” [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf) (2011. 6. 27 접속)
- DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, “The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010)672, 2010. 11. 18.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF> (2011. 6. 27 접속)
- DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, “Agricultural Policy Perspectives: Member States Factsheets,” May 2011.
- DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, *Agriculture in the EU: Statistical and Economic Information Report 2010*, 2011.
- European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the national strategy plans and the Community strategic guidelines for rural development (2007-2013),” Brussels, 2011. 7. 20.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0450:FIN:EN:PDF>
- European Communities, *The EU Rural Development Policy: Facing the Challenges*, 2008.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure_en.pdf) [2011. 9. 19 접속]

<부록 1> 단일 공동시장조직 규정: 목차

Single CMO Regulation: Contents<sup>52)</sup>

PART I INTRODUCTORY PROVISIONS

PART II INTERNAL MARKET

TITLE I MARKET INTERVENTION

CHAPTER I Public intervention and private storage

Section I General provisions

Section II Public intervention

Subsection I General provisions

Subsection I7I Opening and suspension of buying-in

Subsection III Intervention price

Subsection IV Disposal from intervention

Section III Private storage

Subsection I Mandatory aid

Subsection II Optional aid

Section IV Common provisions

CHAPTER II Special intervention measures

Section I Exceptional market support measures

Section II Measures in the cereals and rice sectors

Section III Measures in the sugar sector

Section IV Adjustment of supply

CHAPTER III Systems of production limitation

Section I General provisions

Section II Sugar

Subsection I Quota allocation and management

---

52) Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products.

- Subsection II Quota overrun
- Section III Milk
  - Subsection I General provisions
  - Subsection II Quota allocation and management
  - Subsection III Quota overrun
- Section IV Procedural provisions

#### CHAPTER IV Aid schemes

- Section I Aid for processing
  - Subsection I Dried fodder
  - Subsection II Flax grown for fibre
- Section II Production refund
- Section III Aids in the milk and milk products sector
- Section IV Aids in the olive oil and table olives sector
- Section V Community Tobacco Fund
- Section VI Special provisions for the apiculture sector
- Section VII Aids in the silkworm sector

### TITLE II RULES CONCERNING MARKETING AND PRODUCTION

#### CHAPTER I Marketing standards and conditions for the production

- Section I Marketing standards
- Section II Conditions for production
- Section III Procedural rules

#### CHAPTER II Producer organisations, interbranch organisations, operator organisations

- Section I General principles
- Section II Rules concerning interbranch organisations in the tobacco sector
- Section III Procedural rules

### PART III TRADE WITH THIRD COUNTRIES

#### CHAPTER I General provisions

#### CHAPTER II Imports

- Section I Import licences
- Section II Import duties and levies
- Section III Import quota management
- Section IV Special provisions for certain products

Subsection I Special provisions for imports in respect of the cereals and  
rice sectors

Subsection II Preferential import arrangements for sugar

Subsection III Special provisions for imports of hemp

Subsection IV Special provisions for imports of hops

Section V Safeguard and inward processing

#### CHAPTER III Exports

Section I Export licences

Section II Export refunds

Section III Export quota management in the milk and milk products sector

Section IV Special import treatment by third countries

Section V Special provisions for live plants

Section VI Outward processing

#### PART IV COMPETITION RULES

CHAPTER I Rules applying to undertakings

CHAPTER II State aid rules

#### PART V SPECIFIC PROVISIONS FOR INDIVIDUAL SECTORS

#### PART VI GENERAL PROVISIONS

#### PART VII IMPLEMENTING, TRANSITIONAL AND FINAL RULES

CHAPTER I Implementing provisions

CHAPTER II Transitional and final provisions

#### ANNEX I LIST OF PRODUCTS REFERRED TO IN ARTICLE 1(1)

Part I: Cereals

Part II: Rice

Part III: Sugar

Part IV: Dried fodder

Part V: Seeds

Part VI: Hops

Part VII: Olive oil and table olives

Part VIII: Flax and hemp grown for fibre

Part IX: Fruit and vegetables

Part X: Processed fruit and vegetable products

Part XI: Bananas

Part XII: Wine

Part XIII: Live trees and other plants, bulbs, roots and the like, cut flowers  
and ornamental foliage

Part XIV: Raw tobacco

Part XV: Beef and teal

Part XVI: Milk and milk products

Part XVII: Pigmeat

Part XVIII: Sheepmeat and goatmeat

Part XIX: Eggs

Part XX: Poultrymeat

Part XXI: Other products

<부록 2> 유럽연합 식품기본법(EC 178/2002) 전문(前文)

The General Principles and Requirements of Food Law  
- Preamble -

*Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Articles 37, 95, 133 and Article 152(4)(b) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission(1),

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee(2),

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions(3),

Acting in accordance with the procedure laid down in Article 251 of the Treaty(4),

Whereas:

(1) The free movement of safe and wholesome food is an essential aspect of the internal market and contributes significantly to the health and well-being of citizens, and to their social and economic interests.

(2) A high level of protection of human life and health should be assured in the pursuit of Community policies.

(3) The free movement of food and feed within the Community can be achieved only if food and feed safety requirements do not differ significantly from Member State to Member State.

(4) There are important differences in relation to concepts, principles and procedures between the food laws of the Member States. When Member States adopt measures

governing food, these differences may impede the free movement of food, create unequal conditions of competition, and may thereby directly affect the functioning of the internal market.

(5) Accordingly, it is necessary to approximate these concepts, principles and procedures so as to form a common basis for measures governing food and feed taken in the Member States and at Community level. It is however necessary to provide for sufficient time for the adaptation of any conflicting provisions in existing legislation, both at national and Community level, and to provide that, pending such adaptation, the relevant legislation be applied in the light of the principles set out in the present Regulation.

(6) Water is ingested directly or indirectly like other foods, thereby contributing to the overall exposure of a consumer to ingested substances, including chemical and microbiological contaminants. However, as the quality of water intended for human consumption is already controlled by Council Directives 80/778/EEC(5) and 98/83/EC(6), it suffices to consider water after the point of compliance referred to in Article 6 of Directive 98/83/EC.

(7) Within the context of food law it is appropriate to include requirements for feed, including its production and use where that feed is intended for food-producing animals. This is without prejudice to the similar requirements which have been applied so far and which will be applied in the future in feed legislation applicable to all animals, including pets.

(8) The Community has chosen a high level of health protection as appropriate in the development of food law, which it applies in a non-discriminatory manner whether food or feed is traded on the internal market or internationally.

(9) It is necessary to ensure that consumers, other stakeholders and trading partners have confidence in the decision-making processes underpinning food law, its scientific basis and the structures and independence of the institutions protecting health and other interests.

(10) Experience has shown that it is necessary to adopt measures aimed at guaranteeing that unsafe food is not placed on the market and at ensuring that systems exist

to identify and respond to food safety problems in order to ensure the proper functioning of the internal market and to protect human health. Similar issues relating to feed safety should be addressed.

(11) In order to take a sufficiently comprehensive and integrated approach to food safety, there should be a broad definition of food law covering a wide range of provisions with a direct or indirect effect on the safety of food and feed, including provisions on materials and articles in contact with food, animal feed and other agricultural inputs at the level of primary production.

(12) In order to ensure the safety of food, it is necessary to consider all aspects of the food production chain as a continuum from and including primary production and the production of animal feed up to and including sale or supply of food to the consumer because each element may have a potential impact on food safety.

(13) Experience has shown that for this reason it is necessary to consider the production, manufacture, transport and distribution of feed given to food-producing animals, including the production of animals which may be used as feed on fish farms, since the inadvertent or deliberate contamination of feed, and adulteration or fraudulent or other bad practices in relation to it, may give rise to a direct or indirect impact on food safety.

(14) For the same reason, it is necessary to consider other practices and agricultural inputs at the level of primary production and their potential effect on the overall safety of food.

(15) Networking of laboratories of excellence, at regional and/or interregional level, with the aim of ensuring continuous monitoring of food safety, could play an important role in the prevention of potential health risks for citizens.

(16) Measures adopted by the Member States and the Community governing food and feed should generally be based on risk analysis except where this is not appropriate to the circumstances or the nature of the measure. Recourse to a risk analysis prior to the adoption of such measures should facilitate the avoidance of unjustified barriers to the free movement of foodstuffs.

(17) Where food law is aimed at the reduction, elimination or avoidance of a risk to health, the three interconnected components of risk analysis - risk assessment, risk management, and risk communication - provide a systematic methodology for the determination of effective, proportionate and targeted measures or other actions to protect health.

(18) In order for there to be confidence in the scientific basis for food law, risk assessments should be undertaken in an independent, objective and transparent manner, on the basis of the available scientific information and data.

(19) It is recognised that scientific risk assessment alone cannot, in some cases, provide all the information on which a risk management decision should be based, and that other factors relevant to the matter under consideration should legitimately be taken into account including societal, economic, traditional, ethical and environmental factors and the feasibility of controls.

(20) The precautionary principle has been invoked to ensure health protection in the Community, thereby giving rise to barriers to the free movement of food or feed. Therefore it is necessary to adopt a uniform basis throughout the Community for the use of this principle.

(21) In those specific circumstances where a risk to life or health exists but scientific uncertainty persists, the precautionary principle provides a mechanism for determining risk management measures or other actions in order to ensure the high level of health protection chosen in the Community.

(22) Food safety and the protection of consumer's interests is of increasing concern to the general public, non-governmental organisations, professional associations, international trading partners and trade organisations. It is necessary to ensure that consumer confidence and the confidence of trading partners is secured through the open and transparent development of food law and through public authorities taking the appropriate steps to inform the public where there are reasonable grounds to suspect that a food may present a risk to health.

(23) The safety and confidence of consumers within the Community, and in third countries, are of paramount importance. The Community is a major global trader in

food and feed and, in this context, it has entered into international trade agreements, it contributes to the development of international standards which underpin food law, and it supports the principles of free trade in safe feed and safe, wholesome food in a non-discriminatory manner, following fair and ethical trading practices.

(24) It is necessary to ensure that food and feed exported or re-exported from the Community complies with Community law or the requirements set up by the importing country. In other circumstances, food and feed can only be exported or re-exported if the importing country has expressly agreed. However, it is necessary to ensure that even where there is agreement of the importing country, food injurious to health or unsafe feed is not exported or re-exported.

(25) It is necessary to establish the general principles upon which food and feed may be traded and the objectives and principles for the contribution of the Community to developing international standards and trade agreements.

(26) Some Member States have adopted horizontal legislation on food safety imposing, in particular, a general obligation on economic operators to market only food that is safe. However, these Member States apply different basic criteria for establishing whether a food is safe. Given these different approaches, and in the absence of horizontal legislation in other Member States, barriers to trade in foods are liable to arise. Similarly such barriers may arise to trade in feed.

(27) It is therefore necessary to establish general requirements for only safe food and feed to be placed on the market, to ensure that the internal market in such products functions effectively.

(28) Experience has shown that the functioning of the internal market in food or feed can be jeopardised where it is impossible to trace food and feed. It is therefore necessary to establish a comprehensive system of traceability within food and feed businesses so that targeted and accurate withdrawals can be undertaken or information given to consumers or control officials, thereby avoiding the potential for unnecessary wider disruption in the event of food safety problems.

(29) It is necessary to ensure that a food or feed business including an importer can identify at least the business from which the food, feed, animal or substance that may

be incorporated into a food or feed has been supplied, to ensure that on investigation, traceability can be assured at all stages.

(30) A food business operator is best placed to devise a safe system for supplying food and ensuring that the food it supplies is safe; thus, it should have primary legal responsibility for ensuring food safety. Although this principle exists in some Member States and areas of food law, in other areas this is either not explicit or else responsibility is assumed by the competent authorities of the Member State through the control activities they carry out. Such disparities are liable to create barriers to trade and distort competition between food business operators in different Member States.

(31) Similar requirements should apply to feed and feed business operators.

(32) The scientific and technical basis of Community legislation relating to the safety of food and feed should contribute to the achievement of a high level of health protection within the Community. The Community should have access to high-quality, independent and efficient scientific and technical support.

(33) The scientific and technical issues in relation to food and feed safety are becoming increasingly important and complex. The establishment of a European Food Safety Authority, hereinafter referred to as "the Authority", should reinforce the present system of scientific and technical support which is no longer able to respond to increasing demands on it.

(34) Pursuant to the general principles of food law, the Authority should take on the role of an independent scientific point of reference in risk assessment and in so doing should assist in ensuring the smooth functioning of the internal market. It may be called upon to give opinions on contentious scientific issues, thereby enabling the Community institutions and Member States to take informed risk management decisions necessary to ensure food and feed safety whilst helping avoid the fragmentation of the internal market through the adoption of unjustified or unnecessary obstacles to the free movement of food and feed.

(35) The Authority should be an independent scientific source of advice, information and risk communication in order to improve consumer confidence; nevertheless, in order to promote coherence between the risk assessment, risk management and risk com-

munication functions, the link between risk assessors and risk managers should be strengthened.

(36) The Authority should provide a comprehensive independent scientific view of the safety and other aspects of the whole food and feed supply chains, which implies wide-ranging responsibilities for the Authority. These should include issues having a direct or indirect impact on the safety of the food and feed supply chains, animal health and welfare, and plant health. However, it is necessary to ensure that the Authority focuses on food safety, so its mission in relation to animal health, animal welfare and plant health issues that are not linked to the safety of the food supply chain should be limited to the provision of scientific opinions. The Authority's mission should also cover scientific advice and scientific and technical support on human nutrition in relation to Community legislation and assistance to the Commission at its request on communication linked to Community health programmes.

(37) Since some products authorised under food law such as pesticides or additives in animal feed may involve risks to the environment or to the safety of workers, some environmental and worker protection aspects should also be assessed by the Authority in accordance with the relevant legislation.

(38) In order to avoid duplicated scientific assessments and related scientific opinions on genetically modified organisms (GMOs), the Authority should also provide scientific opinions on products other than food and feed relating to GMOs as defined by Directive 2001/18/EC(7) and without prejudice to the procedures established therein.

(39) The Authority should contribute through the provision of support on scientific matters, to the Community's and Member States' role in the development and establishment of international food safety standards and trade agreements.

(40) The confidence of the Community institutions, the general public and interested parties in the Authority is essential. For this reason, it is vital to ensure its independence, high scientific quality, transparency and efficiency. Cooperation with Member States is also indispensable.

(41) To that effect the Management Board should be appointed in such a way as to secure the highest standard of competence, a broad range of relevant expertise, for in-

stance in management and in public administration, and the broadest possible geographic distribution within the Union. This should be facilitated by a rotation of the different countries of origin of the members of the Management Board without any post being reserved for nationals of any specific Member State.

(42) The Authority should have the means to perform all the tasks required to enable it to carry out its role.

(43) The Management Board should have the necessary powers to establish the budget, check its implementation, draw up internal rules, adopt financial regulations, appoint members of the Scientific Committee and Scientific Panels and appoint the Executive Director.

(44) The Authority should cooperate closely with competent bodies in the Member States if it is to operate effectively. An Advisory Forum should be created in order to advise the Executive Director, to constitute a mechanism of exchange of information, and to ensure close cooperation in particular with regard to the networking system. Cooperation and appropriate exchange of information should also minimise the potential for diverging scientific opinions.

(45) The Authority should take over the role of the Scientific Committees attached to the Commission in issuing scientific opinions in its field of competence. It is necessary to reorganise these Committees to ensure greater scientific consistency in relation to the food supply chain and to enable them to work more effectively. A Scientific Committee and Permanent Scientific Panels should therefore be set up within the Authority to provide these opinions.

(46) In order to guarantee independence, members of the Scientific Committee and Panels should be independent scientists recruited on the basis of an open application procedure.

(47) The Authority's role as an independent scientific point of reference means that a scientific opinion may be requested not only by the Commission, but also by the European Parliament and the Member States. In order to ensure the manageability and consistency of the process of scientific advice, the Authority should be able to refuse or amend a request providing justification for this and on the basis of predetermined

criteria. Steps should also be taken to help avoid diverging scientific opinions and, in the event of diverging scientific opinions between scientific bodies, procedures should be in place to resolve the divergence or provide the risk managers with a transparent basis of scientific information.

(48) The Authority should also be able to commission scientific studies necessary for the accomplishment of its duties, while ensuring that the links established by it with the Commission and the Member States prevent duplication of effort. It should be done in an open and transparent fashion and the Authority should take into account existing Community expertise and structures.

(49) The lack of an effective system of collection and analysis at Community level of data on the food supply chain is recognised as a major shortcoming. A system for the collection and analysis of relevant data in the fields covered by the Authority should therefore be set up, in the form of a network coordinated by the Authority. A review of Community data collection networks already existing in the fields covered by the Authority is called for.

(50) Improved identification of emerging risks may in the long term be a major preventive instrument at the disposal of the Member States and the Community in the exercise of its policies. It is therefore necessary to assign to the Authority an anticipatory task of collecting information and exercising vigilance and providing evaluation of and information on emerging risks with a view to their prevention.

(51) The establishment of the Authority should enable Member States to become more closely involved in scientific procedures. There should therefore be close cooperation between the Authority and the Member States for this purpose. In particular, the Authority should be able to assign certain tasks to organisations in the Member States.

(52) It is necessary to ensure that a balance is struck between the need to use national organisations to carry out tasks for the Authority and the need to ensure for the purposes of overall consistency that such tasks are carried out in line with the criteria established for such tasks. Existing procedures for the allocation of scientific tasks to the Member States, in particular with regard to the evaluation of dossiers presented by industry for the authorisation of certain substances, products or procedures, should be re-examined within a year with the objective of taking into account the establishment

of the Authority and the new facilities it offers, the evaluation procedures remaining at least as stringent as before.

(53) The Commission remains fully responsible for communicating risk management measures. The appropriate information should therefore be exchanged between the Authority and the Commission. Close cooperation between the Authority, the Commission and the Member States is also necessary to ensure the coherence of the global communication process.

(54) The independence of the Authority and its role in informing the public mean that it should be able to communicate autonomously in the fields falling within its competence, its purpose being to provide objective, reliable and easily understandable information.

(55) Appropriate cooperation with the Member States and other interested parties is necessary in the specific field of public information campaigns to take into account any regional parameters and any correlation with health policy.

(56) In addition to its operating principles based on independence and transparency, the Authority should be an organisation open to contacts with consumers and other interested groups.

(57) The Authority should be financed by the general budget of the European Union. However, in the light of experience acquired, in particular with regard to the processing of authorisation dossiers presented by industry, the possibility of fees should be examined within three years following the entry into force of this Regulation. The Community budgetary procedure remains applicable as far as any subsidies chargeable to the general budget of the European Union are concerned. Moreover, the auditing of accounts should be undertaken by the Court of Auditors.

(58) It is necessary to allow for the participation of European countries which are not members of the European Union and which have concluded agreements obliging them to transpose and implement the body of Community law in the field covered by this Regulation.

(59) A system for rapid alert already exists in the framework of Council Directive

92/59/EEC of 29 June 1992 on general product safety(8). The scope of the existing system includes food and industrial products but not feed. Recent food crises have demonstrated the need to set up an improved and broadened rapid alert system covering food and feed. This revised system should be managed by the Commission and include as members of the network the Member States, the Commission and the Authority. The system should not cover the Community arrangements for the early exchange of information in the event of a radiological emergency as defined in Council Decision 87/600/Euratom(9).

(60) Recent food safety incidents have demonstrated the need to establish appropriate measures in emergency situations ensuring that all foods, whatever their type and origin, and all feed should be subject to common measures in the event of a serious risk to human health, animal health or the environment. Such a comprehensive approach to emergency food safety measures should allow effective action to be taken and avoid artificial disparities in the treatment of a serious risk in relation to food or feed.

(61) Recent food crises have also shown the benefits to the Commission of having properly adapted, more rapid procedures for crisis management. These organisational procedures should make it possible to improve coordination of effort and to determine the most effective measures on the basis of the best scientific information. Therefore, revised procedures should take into account the Authority's responsibilities and should provide for its scientific and technical assistance in the form of advice in the event of a food crisis.

(62) In order to ensure a more effective, comprehensive approach to the food chain, a Committee on the Food Chain and Animal Health should be established to replace the Standing Veterinary Committee, the Standing Committee for Foodstuffs and the Standing Committee for Feedingstuffs. Accordingly, Council Decisions 68/361/EEC (10), 69/414/EEC(11), and 70/372/EEC(12), should be repealed. For the same reason the Committee on the Food Chain and Animal Health should also replace the Standing Committee on Plant Health in relation to its competence (for Directives 76/895/EEC(13), 86/362/EEC(14), 86/363/EEC(15), 90/642/EEC(16) and 91/414/EEC (17)) on plant protection products and the setting of maximum residue levels.

(63) The measures necessary for the implementation of this Regulation should be adopted in accordance with Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the

Commission(18).

(64) It is necessary that operators should have sufficient time to adapt to some of the requirements established by the present Regulation and that the European Food Safety Authority should commence its operations on 1 January 2002.

(65) It is important to avoid confusion between the missions of the Authority and the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMEA) established by Council Regulation (EEC) No 2309/93(19). Consequently, it is necessary to establish that this Regulation is without prejudice to the competence conferred on the EMEA by Community legislation, including powers conferred by Council Regulation (EEC) No 2377/90 of 26 June 1990 laying down a Community procedure for the establishment of maximum residue limits of veterinary medicinal products in foodstuffs of animal origin(20).

(66) It is necessary and appropriate for the achievement of the basic objectives of this Regulation to provide for the approximation of the concepts, principles and procedures forming a common basis for food law in the Community and to establish a European Food Safety Authority. In accordance with the principle of proportionality as set out in Article 5 of the Treaty, this Regulation does not go beyond what is necessary in order to achieve the objectives pursued

## &lt;부록 3&gt; 유럽연합 식품법 일반

**GENERAL FOOD LAW<sup>53)</sup>****Article 4 Scope**

1. This Chapter relates to all stages of the production, processing and distribution of food, and also of feed produced for, or fed to, food-producing animals.
2. The principles laid down in Articles 5 to 10 shall form a general framework of a horizontal nature to be followed when measures are taken.
3. Existing food law principles and procedures shall be adapted as soon as possible and by 1 January 2007 at the latest in order to comply with Articles 5 to 10.
4. Until then, and by way of derogation from paragraph 2, existing legislation shall be implemented taking account of the principles laid down in Articles 5 to 10.

**SECTION 1 GENERAL PRINCIPLES OF FOOD LAW****Article 5 General objectives**

1. Food law shall pursue one or more of the general objectives of a high level of protection of human life and health and the protection of consumers' interests, including fair practices in food trade, taking account of, where appropriate, the protection of animal health and welfare, plant health and the environment.
2. Food law shall aim to achieve the free movement in the Community of food and feed manufactured or marketed according to the general principles and requirements in this Chapter.
3. Where international standards exist or their completion is imminent, they shall be taken into consideration in the development or adaptation of food law, except where such standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the

---

53) 유럽식품법의 제2장 내용임.

fulfilment of the legitimate objectives of food law or where there is a scientific justification, or where they would result in a different level of protection from the one determined as appropriate in the Community.

### **Article 6 Risk analysis**

1. In order to achieve the general objective of a high level of protection of human health and life, food law shall be based on risk analysis except where this is not appropriate to the circumstances or the nature of the measure.
2. Risk assessment shall be based on the available scientific evidence and undertaken in an independent, objective and transparent manner.
3. Risk management shall take into account the results of risk assessment, and in particular, the opinions of the Authority referred to in Article 22, other factors legitimate to the matter under consideration and the precautionary principle where the conditions laid down in Article 7(1) are relevant, in order to achieve the general objectives of food law established in Article 5.

### **Article 7 Precautionary principle**

1. In specific circumstances where, following an assessment of available information, the possibility of harmful effects on health is identified but scientific uncertainty persists, provisional risk management measures necessary to ensure the high level of health protection chosen in the Community may be adopted, pending further scientific information for a more comprehensive risk assessment.
2. Measures adopted on the basis of paragraph 1 shall be proportionate and no more restrictive of trade than is required to achieve the high level of health protection chosen in the Community, regard being had to technical and economic feasibility and other factors regarded as legitimate in the matter under consideration. The measures shall be reviewed within a reasonable period of time, depending on the nature of the risk to life or health identified and the type of scientific information needed to clarify the scientific uncertainty and to conduct a more comprehensive risk assessment.

### **Article 8 Protection of consumers' interests**

1. Food law shall aim at the protection of the interests of consumers and shall provide a basis for consumers to make informed choices in relation to the foods they consume.

It shall aim at the prevention of:

- (a) fraudulent or deceptive practices;
- (b) the adulteration of food; and
- (c) any other practices which may mislead the consumer.

## SECTION 2 PRINCIPLES OF TRANSPARENCY

### **Article 9 Public consultation**

There shall be open and transparent public consultation, directly or through representative bodies, during the preparation, evaluation and revision of food law, except where the urgency of the matter does not allow it.

### **Article 10 Public information**

Without prejudice to the applicable provisions of Community and national law on access to documents, where there are reasonable grounds to suspect that a food or feed may present a risk for human or animal health, then, depending on the nature, seriousness and extent of that risk, public authorities shall take appropriate steps to inform the general public of the nature of the risk to health, identifying to the fullest extent possible the food or feed, or type of food or feed, the risk that it may present, and the measures which are taken or about to be taken to prevent, reduce or eliminate that risk.

## SECTION 3 GENERAL OBLIGATIONS OF FOOD TRADE

### **Article 11 Food and feed imported into the Community**

Food and feed imported into the Community for placing on the market within the Community shall comply with the relevant requirements of food law or conditions recognised by the Community to be at least equivalent thereto or, where a specific agreement exists between the Community and the exporting country, with requirements contained therein.

### **Article 12 Food and feed exported from the Community**

1. Food and feed exported or re-exported from the Community for placing on the market of a third country shall comply with the relevant requirements of food law, unless

otherwise requested by the authorities of the importing country or established by the laws, regulations, standards, codes of practice and other legal and administrative procedures as may be in force in the importing country.

In other circumstances, except in the case where foods are injurious to health or feeds are unsafe, food and feed can only be exported or re-exported if the competent authorities of the country of destination have expressly agreed, after having been fully informed of the reasons for which and the circumstances in which the food or feed concerned could not be placed on the market in the Community.

2. Where the provisions of a bilateral agreement concluded between the Community or one of its Member States and a third country are applicable, food and feed exported from the Community or that Member State to that third country shall comply with the said provisions.

### **Article 13 International standards**

Without prejudice to their rights and obligations, the Community and the Member States shall:

- (a) contribute to the development of international technical standards for food and feed and sanitary and phytosanitary standards;
- (b) promote the coordination of work on food and feed standards undertaken by international governmental and non-governmental organisations;
- (c) contribute, where relevant and appropriate, to the development of agreements on recognition of the equivalence of specific food and feed-related measures;
- (d) give particular attention to the special development, financial and trade needs of developing countries, with a view to ensuring that international standards do not create unnecessary obstacles to exports from developing countries;
- (e) promote consistency between international technical standards and food law while ensuring that the high level of protection adopted in the Community is not reduced.

## **SECTION 4 GENERAL REQUIREMENTS OF FOOD LAW**

### **Article 14 Food safety requirements**

- 1. Food shall not be placed on the market if it is unsafe.
- 2. Food shall be deemed to be unsafe if it is considered to be:
  - (a) injurious to health;

(b) unfit for human consumption.

3. In determining whether any food is unsafe, regard shall be had:

- (a) to the normal conditions of use of the food by the consumer and at each stage of production, processing and distribution, and
- (b) to the information provided to the consumer, including information on the label, or other information generally available to the consumer concerning the avoidance of specific adverse health effects from a particular food or category of foods.

4. In determining whether any food is injurious to health, regard shall be had:

- (a) not only to the probable immediate and/or short-term and/or long-term effects of that food on the health of a person consuming it, but also on subsequent generations;
- (b) to the probable cumulative toxic effects;
- (c) to the particular health sensitivities of a specific category of consumers where the food is intended for that category of consumers.

5. In determining whether any food is unfit for human consumption, regard shall be had to whether the food is unacceptable for human consumption according to its intended use, for reasons of contamination, whether by extraneous matter or otherwise, or through putrefaction, deterioration or decay.

6. Where any food which is unsafe is part of a batch, lot or consignment of food of the same class or description, it shall be presumed that all the food in that batch, lot or consignment is also unsafe, unless following a detailed assessment there is no evidence that the rest of the batch, lot or consignment is unsafe.

7. Food that complies with specific Community provisions governing food safety shall be deemed to be safe insofar as the aspects covered by the specific Community provisions are concerned.

8. Conformity of a food with specific provisions applicable to that food shall not bar the competent authorities from taking appropriate measures to impose restrictions on it being placed on the market or to require its withdrawal from the market where there are reasons to suspect that, despite such conformity, the food is unsafe.

9. Where there are no specific Community provisions, food shall be deemed to be safe

when it conforms to the specific provisions of national food law of the Member State in whose territory the food is marketed, such provisions being drawn up and applied without prejudice to the Treaty, in particular Articles 28 and 30 thereof.

### **Article 15 Feed safety requirements**

1. Feed shall not be placed on the market or fed to any food-producing animal if it is unsafe.

2. Feed shall be deemed to be unsafe for its intended use if it is considered to:

- have an adverse effect on human or animal health;
- make the food derived from food-producing animals unsafe for human consumption.

3. Where a feed which has been identified as not satisfying the feed safety requirement is part of a batch, lot or consignment of feed of the same class or description, it shall be presumed that all of the feed in that batch, lot or consignment is so affected, unless following a detailed assessment there is no evidence that the rest of the batch, lot or consignment fails to satisfy the feed safety requirement.

4. Feed that complies with specific Community provisions governing feed safety shall be deemed to be safe insofar as the aspects covered by the specific Community provisions are concerned.

5. Conformity of a feed with specific provisions applicable to that feed shall not bar the competent authorities from taking appropriate measures to impose restrictions on it being placed on the market or to require its withdrawal from the market where there are reasons to suspect that, despite such conformity, the feed is unsafe.

6. Where there are no specific Community provisions, feed shall be deemed to be safe when it conforms to the specific provisions of national law governing feed safety of the Member State in whose territory the feed is in circulation, such provisions being drawn up and applied without prejudice to the Treaty, in particular Articles 28 and 30 thereof.

### **Article 16 Presentation**

Without prejudice to more specific provisions of food law, the labelling, advertising and presentation of food or feed, including their shape, appearance or packaging, the

packaging materials used, the manner in which they are arranged and the setting in which they are displayed, and the information which is made available about them through whatever medium, shall not mislead consumers.

### **Article 17 Responsibilities**

1. Food and feed business operators at all stages of production, processing and distribution within the businesses under their control shall ensure that foods or feeds satisfy the requirements of food law which are relevant to their activities and shall verify that such requirements are met.

2. Member States shall enforce food law, and monitor and verify that the relevant requirements of food law are fulfilled by food and feed business operators at all stages of production, processing and distribution.

For that purpose, they shall maintain a system of official controls and other activities as appropriate to the circumstances, including public communication on food and feed safety and risk, food and feed safety surveillance and other monitoring activities covering all stages of production, processing and distribution.

Member States shall also lay down the rules on measures and penalties applicable to infringements of food and feed law. The measures and penalties provided for shall be effective, proportionate and dissuasive.

### **Article 18 Traceability**

1. The traceability of food, feed, food-producing animals, and any other substance intended to be, or expected to be, incorporated into a food or feed shall be established at all stages of production, processing and distribution.

2. Food and feed business operators shall be able to identify any person from whom they have been supplied with a food, a feed, a food-producing animal, or any substance intended to be, or expected to be, incorporated into a food or feed.

To this end, such operators shall have in place systems and procedures which allow for this information to be made available to the competent authorities on demand.

3. Food and feed business operators shall have in place systems and procedures to identify the other businesses to which their products have been supplied. This in-

formation shall be made available to the competent authorities on demand.

4. Food or feed which is placed on the market or is likely to be placed on the market in the Community shall be adequately labelled or identified to facilitate its traceability, through relevant documentation or information in accordance with the relevant requirements of more specific provisions.

5. Provisions for the purpose of applying the requirements of this Article in respect of specific sectors may be adopted in accordance with the procedure laid down in Article 58(2).

#### **Article 19 Responsibilities for food: food business operators**

1. If a food business operator considers or has reason to believe that a food which it has imported, produced, processed, manufactured or distributed is not in compliance with the food safety requirements, it shall immediately initiate procedures to withdraw the food in question from the market where the food has left the immediate control of that initial food business operator and inform the competent authorities thereof. Where the product may have reached the consumer, the operator shall effectively and accurately inform the consumers of the reason for its withdrawal, and if necessary, recall from consumers products already supplied to them when other measures are not sufficient to achieve a high level of health protection.

2. A food business operator responsible for retail or distribution activities which do not affect the packaging, labelling, safety or integrity of the food shall, within the limits of its respective activities, initiate procedures to withdraw from the market products not in compliance with the food-safety requirements and shall participate in contributing to the safety of the food by passing on relevant information necessary to trace a food, cooperating in the action taken by producers, processors, manufacturers and/or the competent authorities.

3. A food business operator shall immediately inform the competent authorities if it considers or has reason to believe that a food which it has placed on the market may be injurious to human health. Operators shall inform the competent authorities of the action taken to prevent risks to the final consumer and shall not prevent or discourage any person from cooperating, in accordance with national law and legal practice, with the competent authorities, where this may prevent, reduce or eliminate a risk arising from a food.

4. Food business operators shall collaborate with the competent authorities on action taken to avoid or reduce risks posed by a food which they supply or have supplied.

#### **Article 20 Responsibilities for feed: feed business operators**

1. If a feed business operator considers or has reason to believe that a feed which it has imported, produced, processed, manufactured or distributed does not satisfy the feed safety requirements, it shall immediately initiate procedures to withdraw the feed in question from the market and inform the competent authorities thereof. In these circumstances or, in the case of Article 15(3), where the batch, lot or consignment does not satisfy the feed safety requirement, that feed shall be destroyed, unless the competent authority is satisfied otherwise. The operator shall effectively and accurately inform users of the feed of the reason for its withdrawal, and if necessary, recall from them products already supplied when other measures are not sufficient to achieve a high level of health protection.

2. A feed business operator responsible for retail or distribution activities which do not affect the packaging, labelling, safety or integrity of the feed shall, within the limits of its respective activities, initiate procedures to withdraw from the market products not in compliance with the feed-safety requirements and shall participate in contributing to the safety of food by passing on relevant information necessary to trace a feed, cooperating in the action taken by producers, processors, manufacturers and/or the competent authorities.

3. A feed business operator shall immediately inform the competent authorities if it considers or has reason to believe that a feed which it placed on the market may not satisfy the feed safety requirements. It shall inform the competent authorities of the action taken to prevent risk arising from the use of that feed and shall not prevent or discourage any person from cooperating, in accordance with national law and legal practice, with the competent authorities, where this may prevent, reduce or eliminate a risk arising from a feed.

4. Feed business operators shall collaborate with the competent authorities on action taken in order to avoid risks posed by a feed which they supply or have supplied.

#### **Article 21 Liability**

The provisions of this Chapter shall be without prejudice to Council Directive

85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products(25).

<부록 4> 유럽연합의 동물보건 전략<sup>54)</sup>



54) 자료: A New Animal Health Strategy for the EU(2007-2013).

---

연구자료 D319

유럽연합의 농업·농촌·식품정책 -실태와 전망-

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2011. 11.

발 행 2011. 11.

발행인 이동필

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 문원사

02-739-3911 [munwonsa@hanmail.net](mailto:munwonsa@hanmail.net)

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-