

영국의 식품안전관리

이 희 정 / 보건복지부 식품위생심의위원회 연구위원

□ 서 론

영국의 식품위생법률은 식품위생법(1990)(Food Safety Act 1990)과 여러가지 법규(Regulations)(현재 240가지의 법규가 있으며 이 숫자는 매년 30개의 비율로 증가)에 적용을 받는다.

영국은 식품안전에 관하여 전혀 부럽지 않은 기록을 가지고 있다. 1988년 보건부 관계자는 영국에서 생산된 대부분의 달걀이 살모넬라로 감염되었음을 선언하였다. 다음해인 1989년에는 오염된 헤이젤릿 요쿠르트에 의한 보툴리누스 중독과 즉석조리 가공육제품과 연성 치즈에 의한 리스테리아 발생이 있었다. 1993년에는 독소물질인 파툴린에 오염된 사과주스가 발견되었으며, 1996년 특정제품의 유아용 우유에서 허용기준치를 초과하는 프탈레이트가 발견되어 부모들의 걱정을 유발하였다. 그후 스코트랜드 정육점에서 발단이 된 E coli 0157 발생으로 20명이 사망하여 세

계에서 가장 최악의 식중독 사건이 일어났다. 그러나 최근 가장 심각한 식품 관련 공포는 소의 BSE와 인간의 vCJD와의 관련성이다.

이전 정부는 이러한 식품관련 사건들을 처리하는데 있어 비난을 받았다. 이러한 비난가운데 하나는 식품위생법률의 시행을 담당하는 MAFF(Ministry for Agriculture, Fisheries and Food)가 생산자들의 이익을 대변하였다는 것이었다. 이러한 비난에 따라 2000. 4. 1. 독립적인 식품규격청(Food Standards Agency; FSA)이 발족되었다.

식품규격청은 식품소비와 관련하여 야기될 수 있는 위해로부터 국민의 건강을 보호하거나 식품과 관련하여 소비자들의 이익을 보호하기 위하여 만들어졌다. 식품규격청은 소비자우선주의, 개방성, 독립성의 3가지 주요한 원칙에 따라 소비자를 보호한다.

식품규격청의 주요기능은 국민과 정부에게 식품안전, 영양, 식사에 관한 자

문과 정보를 제공하며 효과적인 시행과 모니터링을 통해 소비자를 보호하고 정확한 표시를 통한 소비자 선택을 뒷받침하는 것이다.

□ 식품이란(What is Food?)

일반적으로 사람들은 식품과 음료를 별개의 것으로 생각하며 식품은 먹어서 영양가를 가지는 것으로 정의한다.

식품위생법에 식품이 정의되어 있지는 않지만 식품으로 간주되는 것과 그렇지 않은 것의 목록을 마련하고 있다.

식품에는 음료수, 휴잉검, 식품의 제조과정에 사용되는 물질등도 포함된다. 그러나 일반적으로 살아있는 동물, 조류, 생선, 사료, 약품등은 식품에 포함되지 않는다.

□ 조성(Composition)

특별식품군에 요구되는 규격을 설정해 놓은 여러 가지 법정장치들이 있다.

2가지의 예를들어 본다. Bread and Flour Regulations 1995는 '통밀가루(wholemeal)'라는 단어는 제빵과정에 사용된 모든 밀가루가 통밀가루가 아니면 사용되서는 안되며 '맥아(wheat germ)'라는 단어는 맥아의 함량이 10%이상인 경우에만 사용하도록 규정한다. 이와 비슷하게 Meat Products and Spreadable Fish Products Regulations 1984는 식육제품의 최소 식육함량을 규정하여 햄버거의 80%가 식육으로 구성되어야 한다.

성상(nature), 내용물(substance), 품질(quality)이 만족되지 않은 식품을 소비자에게 판매하는 것은 위법이다.

어떤 식품이 다른 식품처럼 오인되는

경우 성상이 지켜지지 않은 것이다. 식품이 함량규정을 따르지 않는 경우 품질이 지켜지지 않은 것이다.

행정처분은 이중으로 부과되지 않는다. 'minced steak'가 10%의 돼지고기를 함유하고 있다면 이는 성상을 위반한 것이므로 위법이다. 내용물에 대한 행정처분도 같이 적용된 것으로 간주된다. 따라서 처벌담당자는 위반에 대한 행정처분이 중복되지 않도록 주의하여야 한다.

만약 소비자에게 충분한 정보가 제공되어 일반인들도 식품의 실제 성상, 내용물, 품질을 알 수 있어 어떠한 피해도 없었다면 위반이 아니다. 그러나 이러한 피해가 선의의 집단에 의해 야기된 것인지의 여부가 논쟁이 된다.

□ 위생(Hygiene)

1990년 감사원은 5000여개의 식품관련 업소를 검사하여 전체 10%에 해당하는 식품관련 업소가 위생상 높은 위험을 나타내는 것을 밝혀냈다. 1997년 지방정부에 보고된 식중독 사건은 105,552건으로 10% 증가하였다. Food Safety General Food Hygiene Regulations 1995의 목적은 식품에 미생물의 유입을 막는 것이며 Food Safety Temperature Control 1995는 미생물성장을 안전한 수준으로 제한하는 것이다.

Hygiene Regulations

이 규정은 면제가 허용되는 경우를 제외한 모든 식품산업의 식품생산과 공급의 모든 단계에 적용된다. 의무사항은 다음과 같다.

- 위생적인 방법으로 업무를 수행
- 식품안전과 소비에 적합한 식품 확보
- HACCP의 이행
- 전염성질병을 가진 식품취급자는 그 사업주에게 보고
- 위생규칙의 이행

이 규정은 기본적으로 ‘깨끗한 장소(clean place)’ 및 ‘깨끗한 사람(clean person)’이라는 원칙을 이행한다. 여기에는 식품관련 시설의 설계/건축, 위생, 청소/소독/세척 설비, 운반, 저장, 식품쓰레기, 용수공급, 개인 위생 및 청결등이 해당된다.

Temperature Control Regulations

이 규정은 병원균 성장 또는 독소 생산이 가능한 모든 식품에 적용된다. 이처럼 생물학적으로 민감한 식품은 8℃ 이하로 유지되어야 한다. 식품은 가능한 빨리 이 온도에서 냉각되어야 한다.

식품이 이 온도에서 유지되지 않아도 되는 2가지의 법적장치가 있다. 하나는 제조자가 해당식품에 대하여 저장기간까지의 기간동안 높은 온도에서 보관이 가능하다는 권고를 한 경우이다. 다른 하나는 뷔페에서 제공되는 식품 또는 설비의 고장중 식품을 취급하는 것과 같은 실질적인 어려움이 있는 경우이다. 그러나 이 경우 식품위생상 적합하도록 일정기간동안만 높은 온도에서 보관할 수 있다는 조건에 따른다.

본 규정에서 제외되는 경우는 다음과 같다.

- 제공이나 진열을 위해 조리 또는 재가열한 식품(이 경우 일반적으로 63℃이상으로 유지되어야 함)

- 익히기 위한 식품
- 사후 가공과정을 거쳐 안전하게 될 비가공식품
- 통조림 또는 건조식품과 같은 식품

□ 안전성(Safety)

사람의 소비를 목적으로 하는 식품이 식품안전성 요구조건을 만족시키지 못하면 위반이 된다. 이러한 위반사항은 최종소비자에게 판매되는 시점뿐만 아니라 제조, 가공, 유통, 공급등 어느 단계에서도 발생할 수 있다. 다음과 같은 경우 식품안전성 요구조건을 충족시키지 못한 것으로 본다.

- 식품이 건강에 위해한 경우
- 식품이 사람이 소비하기에 적합하지 않은 경우
- 식품이 오염되어 그 상태로는 사람이 소비하는 것이 적당하지 않을 경우

건강에 위해한 경우란 식품조성과 관계된 사항이라기 보다는 불순물 포함으로 인한 품질저하, 가공과정등과 같은 명확한 사항들이다. 식품은 보통의 양으로 섭취하여 그 누적된 효과로 건강에 위해를 줄 수 있다.

식품이 어린이들과 같은 상당한 수의 인구집단에 잠재적으로 영향을 준다면 건강에 위해할 수 있다. 그러나 땅콩에 알러지를 가지고 있는 사람들과 같이 소수집단에만 잠재적 영향을 가지는 경우는 해당되지 않는다.

사람이 소비하기에 적합하지 않은 경우가 반드시 위해한 것을 의미하지는 않는다. 이 규정하에서 일관성 있는 판

레는 어렵다. 무해한 페니실린 곰팡이로 인하여 pork pie가 소비에 적합하지 않은 것이 되나 금속조각을 포함한 크럼케익은 위해한 것이 된다.

식품오염과 관련된 위반은 식품법령에서는 새로운 것이며 소비자보호를 상당히 개선시킨다. 오염에 관한 정의는 없지만 농약잔류, 중금속 함유, 허용되지 않은 첨가물 사용, 방사능오염, 미생물 및 그 독소등이 포함된다. 건강에 위해한 식품이 사후 가공공정을 통해 안전하게 된다면 위반이 아니다.

식품위생법과 달리 General Product Safety Regulations 1994는 EC Directive를 이행하기 위한 것으로 생산자로 하여금 안전한 식품만을 판매하도록 한다. 대체로 말하면 안전한 제품이란 표시, 사용방법, 경고 등을 통해 소비자 건강에 최소한의 위험이하가 되도록 한 것이다.

□ 표시(Labeling)

Food Labelling Regulations 1996은 식품의 표시, 광고에 관한 EC Directive 79/112/EEC를 이행하기 위한 것이다. 이 법률의 주요규정은 최종소비자 또는 단체급식업체등에 공급하는 모든식품에 다음과 같은 표시를 하도록 하는 것이다.

(a) 식품명

EC 또는 영국법률에 의거 특정식품에 반드시 사용되어야 하는 명칭이 있다. 예를들면 '버터', '마아가린', '천연광천수'와 같은 명칭이다. 법적으로 정해진 명칭이 없는 경우 'fish finger', '스파게티'등과 같은 통상명칭이 사용될

수 있다. 규정된 명칭이나 통상명칭이 없는 경우 표지에는 그 제품이 무엇인지 그리고 다른 식품과 구별할 수 있는 자세한 서술적 명칭이 포함되어야 한다.

식품명칭에 두가지 이상의 원재료를 포함하고 있는 경우(예를들면 '치즈햄 피자') 중량순으로 표시하여야 한다. 어떤 식품의 특징이 특정원재료에 의한 것 또는 표지에 어떤 식품이 특정원재료를 포함하고 있다는 것을 강조하는 경우에는 해당 원재료에 대한 최소 함량을 정하고 원재료 목록에 표시하여야 한다.

식품의 물리적 상태, 처리방법등에 대한 정보 부재로 구매자를 오인할 경우 이러한 정보는 식품명에 포함되어져야 한다. 예를들면 저온살균한 우유, 냉동하였다가 판매시에 해동한 육류등은 그러한 사실을 표지에 표시하여야 한다.

로스팅, 훈연등 식품의 조리방법을 나타내는 용어를 사용할 경우 정확한 방법을 나타내는 것이 중요하다. 예를들면 훈연맛과 향을 첨가한 용액에 침전한 제품은 훈연향을 가진다 하더라도 훈연이라고 표시해서는 안된다.

(b) 원재료목록

원재료는 식품의 제조시점에서 사용된 원재료의 중량에 따른 내림차순으로 표시되어야 한다. 원재료목록은 '원재료'라는 제목하에 표시되어야 한다.

원재료 자체가 식품으로 판매되는 경우 원재료명이 식품명이 되어야 한다. 그러나 식물성기름 또는 치즈등과 같은 일반명칭은 보다 구체적인 명칭을 대신할 수 있다. 복합원재료 명칭의 경우 해당 복합원재료가 최종제품에서 25%

이상인 경우에는 그를 구성하고 있는 성분원재료를 표시하여야 한다.

식품원재료로 사용된 물은 농축 또는 탈수형태에서 사용된 원재료의 유일한 구성성분으로 사용된 경우가 아니라면 최종제품에서 물이 차지하는 비율이 5% 이상인 경우 원재료목록에 표시하여야 한다.

특정 식품에는 특별한 표시가 적용되는데 예를들면 조리된 육류에 첨가된 물의 함량은 그 중량비율이 10%미만일 경우 표시할 필요가 없다. 식품이 조사되었거나 유전자재조합 원료를 포함하는 경우 그 사실을 표시하여 소비자에게 알려야 한다.

(c) 적절한 유통기한 표시

best before date(품질과 맛에 영향을 미치는 경우) 또는 use by date(안전성에 영향을 미치는 경우)를 반드시 표시하여야 하는데 일반적으로 유통기한을 변조하거나 use by date를 넘겨 판매하는 식품은 위법이다.

(d) 저장조건 또는 조리방법

특별한 저장조건('냉장보관'), 사용 및 조리조건('구매당일 소비', '190℃에서 2시간동안 조리')등은 이러한 설명이 없어 식품을 적절하게 이용하는 것이 어려울 경우 표시되어야 한다.

(e) 제조업자, 포장업자, 판매업자의 이름 및 주소

(f) 식품의 원산지(단, 원산지 미표시로 소비자를 오인할 경우)

2000. 2. 지침서에 따르면 실제 사용된 원재료가 영국산이 아니라면 '영국

산'이라는 표시를 하는 것은 불법이다.

식품의 원산지는 식품에 상당한 변화가 이루어진 장소가 될 수 있다. 예를 들면 그리이스에서 생산된 올리브를 이탈리아에서 가공한 올리브오일의 경우 '이탈리아산'이라고 표시할 수 있다. 그러나 올리브 자체가 이탈리아산이라는 암시를 주는 표시가 되지 않도록 주의할 것을 기울여야 한다.

식품명에 원산지관련 어구가 포함된 경우 소비자를 오도하지 않는다면 원산지를 따로 표시할 필요가 없다. 식품명에 언급하는 몇몇 지명들은 관련법에 의거 특정식품에만 사용하도록 되어 있다.

(g) 사용방법

사용방법이 없어 식품을 적절하게 사용하는 것이 어려울 경우 사용방법을 표시하여야 한다. 특히 raw minced beef, minced beef products, beef burger등에는 사용방법을 표시하여야 한다.

'저지방' 또는 '고섬유소'등과 같은 영양강조표시를 한 경우 영양표시는 필수이며 일정한 형태로 표시하여야 한다. 최소한 표시하여야 하는 영양소는 식품 100g 또는 100ml당 열량, 단백질, 탄수화물, 지방과 강조표시한 영양소의 함량이다. 식품은 영양강조표시된 사항을 충족할 수 있어야 한다.

식품표지에 금지되는 강조표시가 있는데 식품이 강장효과를 갖는다거나 질병을 예방, 치료한다는 강조표시가 그것이다. 다른 강조표시들도 그 규정에 충족될 경우에만 허용된다. 여기에는 열량, 단백질, 비타민, 무기질, 콜레스테롤에 대한 강조표시가 포함된다.

식품위생법에 의거 식품의 성질, 내용

물, 품질에 대하여 소비자를 오인하는 방식으로 식품을 나타낸 경우 위반이다. Food Labelling Regulations 1996에는 식품표지에 제공되어야 할 정보에 관한 자세한 규정이 포함되어 있다.

□ 광고/서술문구(Advertising/Description)

식품을 잘못 나타내는 것은 위법이다. 일반사람이 기재된 내용으로 이해한 하는 것이 기준이다. 예를들면 첨가물을 사용하지 않은 분말 및 저온살균 오렌지주스를 천연으로 나타내는 것은 적당하다. “천연”, “진짜의”, “순수한” 등의 용어사용에 관한 지침이 있으나 법적구속력은 없다.

실제로 허위는 아니지만 일반소비자를 오도하는 방식으로 식품을 표시, 광고, 포장하는 것은 위법이다. 예를들면 크림대용품 포장은 명확하고 정확한 표시가 없으면 그 모양과 색깔등이 소비자를 오도하기에 충분하다.

식품이 강장효과가 있다거나 유아식이 모유보다 낫다는등의 표시는 할 수 없다. 식품이 Medicines Act 1968에 의거 허가된 것이 아니면 의학적 표시는 할 수 없다. 씨리얼 포장에 ‘과도한 콜레스테롤 수치를 낮춰 심장병 위험을 낮춘다’라는 문구는 허가받지 않은 의학적 표현으로 간주되어 위반사항이었다.

어떤 특정문구와 어구들은 특정조건이 만족될 경우에만 사용될 수 있다.

□ 억류, 압수, 회수(Detention, Seizure, Recall)

식품이 식품위생규정을 충족하지 못하였거나 식중독등의 발생가능성이 있는 경우 일반적으로 식품업체는 해당제품의 소비를 최소화하기 위하여 남아있는 모든 해당제품을 회수한다. 식품업체가 자발적으로 하지 않을 경우 지방정부는 일시적으로 해당식품을 억류하거나 압류하여 처리 또는 폐기등의 절차를 취할 권한을 가진다. 또한 중앙정부는 응급상황의 경우 건강상 심각한 위해를 야기할 수 있는 식품과 관련된 어떠한 것도 금지할 수 있다. 그러나 이러한 권한은 건강상의 심각한 위해가 지리적으로 광범위한 경우에만 해당된다.

장관은 오염된 동물, 곡류, 어류등이 유입되는 것을 막을 권한을 가진다. 그 예로 1986년 체르노빌 원자력 유출에 따라 해당 오염지역에서 풀을 먹고 자란 양들의 매매를 금한 것이다.

식품에 취해진 가장 강력한 제한조치는 BSE관련 조치이다. 소는 질병에 걸린 양의 잔여물로 사육되어 BSE에 감염된 것으로 생각된다. 이 질병은 양고기의 소비를 통해서 인간에게 전염되지 않는 것 같았다. 그러나 인간이 쇠고기와 장기를 먹을 경우 소의 BSE는 인간에게 전염될 수 있다는 것이 제기되었다. BSE에 오염된 쇠고기 섭취로 인간이 vCJD에 걸릴 수 있다는 위험 때문에 소의 장기와 뼈에 붙어 있는 쇠고기의 판매가 금지되었다.

□ 검사(Inspection)

검사는 지방정부 공무원들에 의해 이루어진다.

식품관련 업소의 검사(Inspection of premises)

지방정부는 식품관련 업소를 검사할 법적의무를 가진다. 일반적으로 위해도가 높은 업소는 적어도 6개월에 한번 검사를 받아야 하고 위해도가 낮은 업소는 적어도 5년에 한번 검사를 받아야 한다. 검사에는 업소가 고안한 모니터링과 검사관리가 적절한지 그리고 시행되고 있는지가 고려되어야 한다.

식품의 검사(Inspection of food)

해당 공무원은 식품위생규정을 이해하고 있는지를 확인하기 위하여 생산과 공급사이의 모든 단계의 식품을 검사할 권한을 가진다.

기록물의 검사(Inspection of records)

해당 공무원은 가능한 법적절차에 사용될 증거를 수집하기 위하여 모든 서류를 검사하고 압류할 수 있다.

검사하는 동안 해당 공무원은 분석을 위한 식품시료를 채취할 수 있다. 이를 위한 절차는 Food Safety Smpling and Qualifications Regulations 1990에 설정되어 있다.

영국의 식품안전 및 위생검사수는 1991년에서 1995년사이 10% 낮아졌으며 이러한 하락률은 식중독 보고 숫자의 증가와 일치한다.

Imported Food Regulations 1984는 항만청과 지방의회가 시행하고 있다. 선박과 비행기는 식품의 수입여부를 확

인하기 위하여 검사되며 차후 부가적인 검사가 이루어질 수 있다. 식품은 그에 대한 검사 또는 시료채취 분석에 따라 억류될 수 있다. 만약 식품검사에 특별한 절차가 필요한 경우 수입업자는 필요한 모든 설비를 제공하여야 한다. 비가공 식육 및 식육제품은 승인된 위생마크가 있어야 한다. 필요하다면 식품을 억류하여 폐기등 후속조치를 취할 수 있다.

특별한 법적장치가 식품의 수입을 금지할 수도 있다. 예를들면 콜레라의 위험 때문에 페루산 특정식품에는 엄격한 조건이 부여된다.

식품위생법의 일반적인 식품안전 규정과 소비자 보호규정은 모든 수입식품에도 적용된다.

□ EU 법령의 영향(Effect of European Union Law)

식품법규의 약 80%는 EU Regulation 및 Directive의 결과로 제정되었다.

EU 국가에 대한 식품수입 금지 및 제한조치는 사람, 동물, 식물의 건강 및 생명보호에 필요한 것이 아니면 Treaty of Rome 1957에 위배된다. 그 좋은 예는 영국이 프랑스산 가금육 및 달걀제품에 대해 금지조치를 내렸는데 표면상으로는 뉴캐슬병으로부터 자국산을 보호하려는 것이었으나 실제로는 영국시장을 보호하려는 것으로 드러났다.

1996년 EC는 영국산 쇠고기에 대한 세계적인 금지조치를 취했는데 북아일랜드가 1998년 6월 수출재계를 승인받았음에도 불구하고 EC는 1999년 8월에 서야 금지조치를 해제하였다.

2000. 1월 12일 EC는 White Paper를 채택하였는데 그 목적은 식품안전을 위한 최상의 규격을 채택, 유지하는 것이다. 새로운 유럽식품청(European Food Authority; EPA)이 결정권한을 갖지는 않을 것이지만 각국가의 식품기관과 긴밀하게 공조하고 모든 식품안전문제에 관한 최종결정권자가 될 것이다. 유럽식품청 업무는 2002년경 개시될 것이다.

□ 시행(Enforcement)

비공식적 조치(Informal measures)

지방정부는 국민건강상 적절하지 않은 경우를 제외하고 구두로 조언을 하거나 권고서한을 보내거나 공식적인 주의를 통보하는 것이 장려된다.

개선통보(Improvement notices)

이러한 통보는 해당업주가 관련 규정을 따르지 않는다는 해당 공무원의 합당한 신념에 따라 이루어질 수 있다. 이 통보에는 이행되지 않은 규정을 자세히 기술하여야 하며 수정할 수 있는 조치에 필요한 적절한 시간이 부여되어야 한다. 사업주는 이 통보에 이의를 제기하거나 시간 연장을 요구할 수 있다. 그렇지 않으면 통보에 대한 불복종은 위반이 된다. 개선통보의 수는 1997년 3400건으로 감소하였으며 이는 1992년의 수보다 10%감소된 것이다.

금지명령(Prohibition orders)

해당업주가 관련법규를 위반한 것으로 판결되고 건강상 위해가 되는 조건

이 만족되면 법원은 공정, 가공, 설비 또는 사업장에 대한 사용을 금지하는 적절한 명령 조치를 하여야 한다. 명령은 사업주가 건강상 위해사항들을 제거하는 조치를 취했다는 지방정부의 승인이 효력을 갖는 것을 중단하며 해당업주는 그러한 증명서를 발급하는 지방정부의 거부권에 대해 항소할 수 있다. 또한 법원은 특별한 경우 사업주 또는 관리자가 다른 식품관련업에 종사하지 못하도록 할 수 있다. 이러한 명령조치는 최소 6개월이후에 철회된다.

비상금지 통보 및 명령조치(Emergency prohibition notices and orders)

이러한 조치들은 건강상의 위해가 긴박할 경우 적절하다. 이 경우 위반에 대한 증거가 필요없다. 해당 공무원은 비상금지 통보를 할 수 있고 이를 고의로 위반한 사람은 유죄이다. 해당 공무원이 3일이내에 확정된 법정명령을 구하지 못하거나 판사가 그러한 명령에 대하여 거부할 경우 금지조치는 철회된다. 비상금지 통보가 잘못되었을 경우 해당업주에 대한 보상이 이루어질 수 있다. 이 비상금지 통보는 해당업주가 다른 식품관련업에 종사하지 못하도록 하는 어떠한 규정도 없다.

공식 경고(Formal caution)

본 절차는 범위반 사항이 기소할만큼 심각하지 않을 경우 사용된다.

기소(Prosecutions)

기소는 일반국민을 위한 경우에만 이

루어져야 한다. 판결전 판사와 피고 모두 Crown Court에서 기소에 대한 재판을 청구할 수 있기는 하지만 대부분의 사건들은 Magistrates's Court에서 즉결로 판결된다. 이 2가지 법정의 판결 권한은 다르다.

식품위생법에 의거하여 판사는 위반 사항에 따라 정해진 벌금을 부과하거나 위반자에 대하여 6개월까지 구형을 부과할 수 있다. 이와는 대조적으로 Crown Court는 무제한으로 벌금을 부과하거나 2년까지 구형을 부과할 수 있다.