

유럽의 유기가공식품 관리제도 및 시사점

- 현행 유기가공식품 관리제도는 2개 부처, 3개 법률로 관리규정이 분산된 상황에서 원산지, 유기원료 함량 등 소비자가 원하는 정보를 제공하는데 한계를 보이고 있음

- 국제기준을 선도하고 있는 EU의 경우, 우리의 유기가공식품 관리제도와 비슷했던 기존 제도를 2007년 소비자 중심으로 대폭 개편하였음

- EU의 유기원료 총함량 표시제, 인증마크와 함께 원산지 표시 의무화 제도는 소비자 중심의 유기가공식품 관리를 위해 국내 도입을 추진할 필요가 있음

1. 검토 필요성

- 화학물질의 오남용 방지에서 시작된 유기농업은 기후변화를 계기로 녹색성장의 필요성이 제기되면서 그 중요성이 더욱 증가하고 있음
 - 소비자들의 건강에 대한 관심이 증가하면서 농약 등을 사용하지 않는 유기식품에 대한 관심이 높아지고 있음
 - 우리 농민들 또한 WTO 시대 미국, 호주 등 대규모 농업을 상대로 경쟁력을 갖추기 위해 로컬푸드의 개념을 가지고 있는 유기농업에 많은 기대를 보이고 있음
- 현행 유기가공식품 관리제도는 소비자가 원하는 정보를 효과적으로 전달하는데 한계를 보이고 있음
 - 우리나라 소비자는 유기원료를 사용한 가공식품보다 국산 원료를 사용한 가공식품을 더 선호하는데, 유기가공식품 표시제에 원산지 관련 내용이 없었으니 원하는 유기식품을 선택하는데 어려움을 겪고 있음
 - 원료 함량에 따라 “유기”라는 용어의 사용 여부, 표시할 수 있는 위치(제품의 전면 또는 후면) 등에 차이를 두다보니 소비자가 유기 원료 함량이 낮은 제품을 선택하는데 어려움을 겪고 있음(표 1 참조)

〈표 1〉 유기원료 함량에 따른 유기가공식품의 표시 허용 범위

유기원료 함량	임의 표시 사항							의무 표시 사항 (유기농 함량 (원재료명 표시란))
	유기농 100%	유기 가공 식품	‘유기’ 표시				인증 기관명 · 로고	
			제품명	주표시면	보조 표시면	원재료 표시란		
100%	○	○	○	○	○	○	○	○
95% 이상	x	○	○	○	○	○	○	○
70%~95%미만	x	x	○/x ¹⁾	x	○	○	x	○
70%미만	x	x	x	x	x	○	x	○

주: ○ : 농식품부, x : 식약청

- 유기식품 표시제가 3원화 된 상황에서 발생하는 혼선을 해소하고자 농식품부에서는 친환경농업육성법 전면개정안을 국회에 제출하였으나, 수입 유기가공식품에 대한 동등성 인정 문제로 논의가 진행되지 못하고 있음

○유기식품에 대한 관리는 법적 근거와 가공 유무에 따라 <표 2>와 같이 3원화되어 있으며, 일부 규정이 상충되다보니 법 집행에서 적지 않은 혼선이 발생하고 있음

<표 2> 유기식품 관리제도 현황

소관부처	복지부(식약청)	농식품부	
대상 품목	모든 유기식품	비가공유기식품	유기가공식품
근거법률	식품위생법	친환경농업육성법	식품산업진흥법

○농식품부는 식품위생법과 식품산업진흥법의 유기식품 관련 규정을 친환경농업육성법으로 통합하는 법률 전면개정안을 2011년 10월 24일 국회에 제출하였음

· 법안에는 유기식품등에 대한 인증을 시행하고 있는 외국의 정부 또는 인증기관이 우리나라와 같은 수준의 적합성을 보증할 수 있는 원칙과 기준을 적용함으로써 이 법에 따른 인증과 동등하거나 그 이상의 인증제도를 운영하고 있다고 인정할 때에는 동등성을 인정할 수 있다는 동등성에 관한 사항에 포함되어 있음

○농민단체 등은 유기가공식품에 대한 동등성 제도가 도입되면 수입 유기원료의 급증으로 국산 유기원료의 설자리가 없어질 것이라는 우려 속에서 강하게 반대하고 있음

- 국제적으로 식품관련 제도를 선도하고 있는 EU는 2007년 기존 유기식품 관리제도를 상당히 큰 폭으로 개편한바 있으며, 현 시점에서 우리가 당면한 문제를 개선하는데 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단됨

2. EU 제도 개요

가. 관리법령 체계

- EU의 유기식품 제도는 2007년 기존 법규를 전면 개정한 「유기 생산품의 유기생산 및 표시에 관한 이사회 법규¹⁾ (No. 834/2007)」에 따라 전체 회원국을 대상으로 시행되고 있음

○이 법규는 2009년 1월부터 전면 시행에 들어갔으며, 1991년부터 시행되던 기존 법규²⁾는 폐지되었음

- 이사회 법규(No. 834/2007)를 시행하기 위해 3개의 집행위원회 법규(Commission Regulations)가 제정되었음

1) COUNCIL REGULATION (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91)

2) COUNCIL REGULATION (EEC) No 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs

○ 집행위원회 법규³⁾(No. 889/2008)에는 우리의 시행령처럼 이사회 법규(No. 834/2007)의 각 조문별 추가로 규정할 사항을 명시하고 있으며, 유기효모 등과 관련된 사항은 집행위원회 법규(No. 1254/2008)⁴⁾에 규정되어 있음

○ 이와는 별도로 EU 회원국 이외의 국가에서 수입되는 유기 생산품에 관한 세부적인 사항을 집행위원회 법규(No. 1235/2008)⁵⁾에 규정하고 있음

□ 모범이라 할 수 있는 이사회 법규(No. 834/2007)는 모두 6장으로 되어 있으며, 전반부에서 목표와 원칙을 정하고 중반부에서는 생산규칙, 표시, 관리, 수입에 관한 사항을 규정하고 있으며, 후반부에서 법규 집행의 시기나 행정적 조치 등에 관한 사항을 규정하고 있음

나. 일반원칙

□ 이사회 법규(No. 834/2007)에서는 유기 가공식품 생산에 대한 일반원칙을 제시하고 있음

○ 유기 가공식품은 생산과정에서 비유기 식품과 시간과 공간적으로 분리되어야 하며, 유기 식품의 가공 및 조정과 손실과정에서 발생하는 영양성분을 보정해서는 안 됨

○ 유기 가공식품 제조에 사용할 수 있는 원료 성분은 주로 농산유래원료이어야 함

○ 이들 규정을 실행하는데 필요한 세부적인 기준은 유기생산위원회(Committee on organic production)에서 정하고 있음

<표 3> 유기 가공식품 생산의 일반원칙(이사회 법규 834/2007년, 제19조)

주요 내용
1. 유기 가공식품의 생산은 비유기 식품과 시간 또는 공간적으로 분리해서 실시
2. 유기 가공식품의 조성조건
(a) 식품은 주로 농산유래원료로부터 생산되어야 하며, 이러한 사항을 확인할 때 첨가된 물과 음식용 소금은 고려되지 않음
(b) 첨가물, 가공보조제, 향료, 물, 소금, 미생물과 효소의 준비, 미네랄, 미량 성분, 비타민, 아미노산, 그 밖에 특수영양식품의 미량영양소로 제21조(가공과정에서의 특정 식품과 물질에 대한 기준)에 부합하고 유기 생산을 위해 승인된 경우에만 사용할 수 있음
(c) 비유기 농산 원료는 제21조에 따라 유기 생산에 사용되도록 허락받은 경우나 회원국 정부가 임시적으로 허용한 경우에만 사용할 수 있음
(d) 같은 종류의 원료가 비유기 형태이거나 전환 중인 원료와 유기 원료를 동시에 사용할 수 없음
(e) 전환기 농작물로부터 생산된 식품은 단 하나의 농산유래원료를 함유하고 있어야 함
3. 유기 식품의 가공과 저장과정에서 손실된 성분을 재구성하거나 이들 식품의 가공과정에서 소홀히 한 결과를 보정하거나 이들 식품의 사실적 성격을 호도하는 물질과 기술이 사용되어서는 안 됨

□ 집행위원회 법규(No. 889/2008)에서는 식품 가공에 사용되는 첨가물, 가공보조제, 기타 물질과 원료와 혼연 등 가공 공정에서 GMP(good manufacturing practice) 원칙을 준수할 것을 규정하고 있음

3) COMMISSION REGULATION (EC) No 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control

4) COMMISSION REGULATION (EC) No 1254/2008 of 15 December 2008 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control

5) COMMISSION REGULATION (EC) No 1235/2008 of 8 December 2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries

다. 첨가물 사용기준

- 집행위원회 법규(No. 889/2008)에서는 유기식품 생산에 사용할 수 있는 물질에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있음
- 와인을 제외한 유기식품의 생산에는 아래와 같은 물질만 사용할 수 있으며, 구체적인 목록은 부록 8(Annex VIII)에 열거되어 있음
 - 식품가공에서 일반적으로 사용되는 미생물과 효소제
 - 천연 향료 물질(natural flavouring substances) 또는 천연향료제(natural flavouring preparations)
 - 식육이나 계란에 스템프를 찍는데 사용되는 색소
 - 식품가공에 일반적으로 사용되는 음용수와 소금(염화나트륨 또는 염화칼륨을 기본 구성으로 하는 것)
 - 법적으로 식품에 사용이 요구되는 미네랄, 비타민, 아미노산, 미량영양소
- 식품의 가공에 사용할 수 있는 농산유래 비유기 원료는 부록9(Annex IX)에 제시된 물질만 사용할 수 있음
 - 부록 9에 포함되지 않은 농산유래 비유기 원료는 다음과 같이 절차에 따라 회원국 정부의 승인을 받은 후, 제한적으로 사용할 수 있음
 - 사업자는 회원국의 해당 기관에 해당 원료가 EU 내에서 충분히 생산되지 않거나 제3국에서 수입할 수 없다는 모든 수집 증거를 제공해야 함
 - 회원국 해당 기관은 운영자가 해당 원료를 공급할 수 없다는 공급자와 필요한 접촉을 한 것을 확인한 이후 12개월 이내의 범위에서 임시로 사용을 승인하며, 이 기간을 3차례에 걸쳐서 연장할 수 있고, 이 사실을 집행위원회에 통보해야 함
 - 다른 회원국 정부나 집행위원회에서 해당 원료가 EU 역내에 있는 것을 확인한 경우에는 15일 이내에 임시승인을 취소해야 하며, 회원국 정부나 집행위원회는 이와 관련된 사항에 대해 유기생산위원회(Committee on organic production)에 검토를 요청할 수 있음
- 우리나라와 EU에서 허용되는 식품첨가물 및 가공보조제를 비교해보면, EU에서 허용되는 73종 중 23.2%(17종)는 우리나라에서는 허용되지 않고 있음

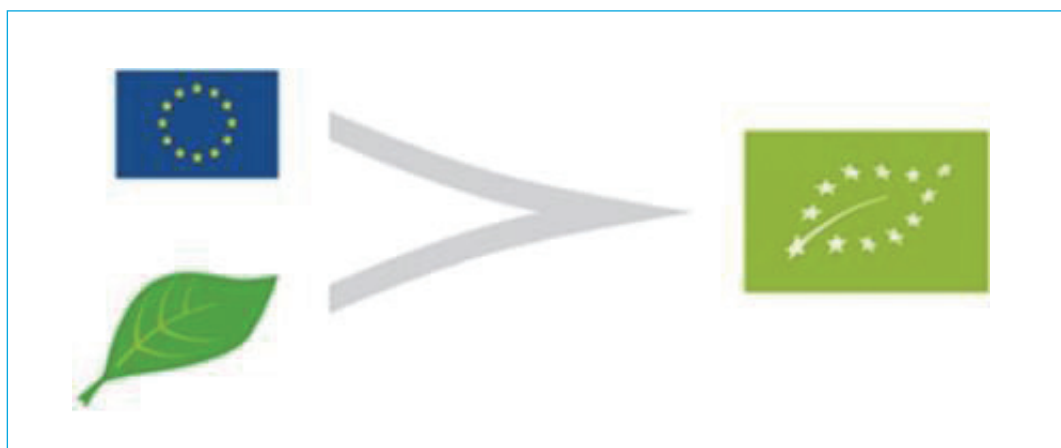
〈표 4〉 한 · EU 식품첨가물 및 가공보조제 기준 비교

품목수	허용 국가 및 부처		
	식약청	농식품부	EU
102	65	70	73
43	허용	허용	허용
7	허용	허용	-
11	허용	-	허용
4	허용	-	-
2	-	허용	허용
18	-	허용	-
17	-	-	허용

라. 표시 기준

- 유기 식품 관련 EU 법규를 준수하지 않은 제품은 EU 역내에서 유기식품 또는 이와 유사한 용어를 표시·광고한 상태로 판매될 수 없음
 - 신선 또는 가공하지 않은 유기생산품은 100% 유기적 방법에 의해 생산된 상품으로만 구성되어야 함
 - “유기”라는 용어를 사용하는 제품에 GMO 성분이 포함되거나 GMO에서 유래되었다는 표시나 광고를 해서는 안 됨
 - 원재료 표시란에서는 어떤 원료가 유기인지 표시하여야 함
- “유기”라는 용어는 유기가공식품 일반원칙(이사회 법규 제19조)을 준수하고 중량 기준으로 농산물 유래원료의 95% 이상인 경우에만 “유기”라는 표현을 홍보 문구로 쓸 수 있음
 - 전면 개정 이전에는 우리나라와 같이 70%~95%미만에 대해 별도의 규정을 두는 등 유기 원료 사용에 대해 완화된 입장을 취했으나, 2007년도 개정을 통해 이러한 규정은 삭제하였음
 - 회원국 정부가 발행한 인증기구(control authority)의 인식번호(code number)를 표시해야 함
 - 포장에 EU 로고를 의무적으로 표시해야 함
 - 예전에는 EU 로고 표시가 자율이었으나 2010년 7월부터 표시가 강제화 되었음
 - 국가나 개인적인 로고를 추가로 표시할 수 있으나 이 경우도 EU 법규에 부합하는 경우에만 표시할 수 있음
 - 제3국에서 수입한 제품의 경우에는 EU 로고를 선택적으로 표시할 수 있음
 - EU 유기식품 로고로는 EU 대학생을 대상으로 공모 절차를 거쳐 <그림 1>과 같이 EU 국기와 잎새의 모양에서 착안한 로고가 사용되고 있음

[그림 1] EU 유기농업 로고



- EU 로고를 표시한 경우, 원료 농산물이 어느 지역에서 생산되었는지를 로고와 같이 볼 수 있는 곳에 <표 5>에 제시된 형식 중 하나를 선택해서 표시해야 함
 - 만일 특정 국가에서 생산된 원료만 사용하는 경우에는 'EU' 또는 '비EU' 대신 특정국가명을 표시할 수 있으며, 총량의 2% 이내에서 원료의 원산지가 다른 경우는 무시됨
 - 원산지 표시가 제품에 대한 다른 설명보다 강조되어서는 안 됨

<표 5> EU 유기농식품의 원산지 표시 기준

구분	기준
EU 농업(EU Agriculture)	원료농산물이 EU에서 재배된 경우
비EU 농업(non-EU Agriculture)	원료농산물이 EU 이외 제3국에서 재배된 경우
EU/비 EU 농업(EU/non-EU Agriculture)	원료 농산물이 EU와 제3국에서 생산된 경우

- 국내 수입된 EU산 유기농식품을 보면, <표 6>과 같이 인증마크 밑에 원산지가 표시되어 있음

<표 6> EU 유기농식품의 원산지 표시 사례

구분	제품 전면	원산지 표시	표시 위치	
			유기마크	원산지
EU 농업 (EU Agriculture)			전면 · 후면 하단	후면 유기마크 아래
			전면 하단	유기마크 아래
EU/비 EU 농업 (EU/non-EU Agriculture)			전면 좌측하단	전면 유기마크 아래
			후면 우측하단	후면 유기마크 아래

- 유기가공식품 일반원칙(이사회 법규 제19조) 중 일부를 준수하지 못하거나 중량 기준으로 농산물 유래원료의 95% 미만인 경우에는 제한적으로만 유기 관련 사항을 표시할 수 있음
 - <표 4>에서 제시한 원칙 중 1⁶⁾, 2-a⁷⁾, 2-b⁸⁾, 2-d⁹⁾만 준수하는 경우에는 원재료 목록란에 서만 “유기”라는 용어를 사용할 수 있음
 - 유기가공식품에 허용되지 않는 첨가물을 사용한 경우에는 원재료 목록란에 “유기”라는 표시를 할 수 없음
 - 다만, 주요 원재료가 사냥이나 낚시로 잡은 생산품인 경우에는 원재료 표시란과 같은 면에 홍보문구로 "유기"라는 용어를 사용할 수 있음
 - 이 경우, 원재료 목록에 농산물 유래 원료의 전체 양 중 유기 원료가 차지하는 비율을 원재료 목록란에 표시하여야 함

4. 시사점

- 유기식품은 순환농업이라는 철학적 가치에서 출발하다보니 국가간 상당한 차이를 보이고 있음
 - 대표적인 사례로 허용되는 식품첨가물 및 가공보조제를 들 수 있는데, EU에서 허용되는 73종 중 23.2%(17종)가 우리나라에서는 허용되지 않고 있음
- EU의 경우, 유기식품에 대한 소비자의 요구를 반영하여 관련 규제를 대폭 강화하였음
 - 과거에는 유기원료 함량이 70% 이상, 95% 미만인 제품에 대해서도 “유기”라는 용어 사용을 허용하였으나, 이제는 사냥한 원료를 사용하는 경우와 같이 특별한 경우가 아니면 95% 미만 원료를 사용한 제품에 대해서는 “유기”라는 표시를 할 수 없도록 하고 있음
 - 특히 예외규정에 따라 “유기”라는 용어를 사용하는 경우에도 전체 유기원료 함량을 표시해서 소비자가 원재료 표시란에 표시된 여러 종류의 유기원료 함량을 모두 더하지 않더라도 해당 유기가공식품에 유기원료가 얼마나 함유되어 있는지를 쉽게 알 수 있도록 하고 있음
 - 유기식품 로고에 원산지 표시를 병행하도록 하는 제도도 새롭게 도입하였음
 - 이 제도는 전례를 찾아볼 수 없는 제도로 장거리 이동과정에서 이산화탄소를 대량 배출한 수입 유기식품이 과연 유기식품의 기본철학에 적합한가라는 고민 속에서 소비자들에게 올바른 정보를 쉽게 전달한다는 취지에서 도입한 것으로 보임

6) 유기가공식품의 생산은 비유기식품과 시간 또는 공간적으로 분리해서 실시

7) 식품은 주로 농산유래원료로부터 생산되어야 함. 이러한 사항을 확인할 때 첨가된 물과 음식용 소금은 고려되지 않음

8) 제21조(가공과정에서의 특정 식품과 물질에 대한 기준)에 부합하면서 유기생산을 위해 승인된 경우에는 단지 첨가물, 가공보조제, 향료, 물, 소금, 미생물과 효소의 준비, 미네랄, 미량 성분, 비타민, 아미노산, 그 밖에 특수영양식품의 미량영양소는 사용될 수 있음

9) 유기 원료는 같은 종류의 비유기형태이거나 전환 중인 원료와 동시에 사용할 수 없음

- 소비자에게 유기가공식품 관련 정보를 효과적으로 전달할 수 있도록 EU의 유기원료 총합량 표시와 인증마크와 함께 원산지 표시 의무화 제도의 국내 도입을 추진할 필요가 있음
 - 그간 우리나라에서는 소비자가 원재료 표시란에 표시된 개별 원료의 함량을 일일이 더해서 전체 유기원료 함량을 파악해야하는 현행 표시제도는 소비자 친화적이지 못하다는 지적이 소비자단체 등을 중심으로 지속적으로 제기되어왔음
 - 사정이 이렇다보니 시중에 유통되는 유기가공식품 중에는 유기원료 함량이 기준에 미달하는 사례도 확인되고 있음
 - EU처럼 사용한 유기원료의 총 함량을 표시하도록 하면 소비자가 전체 유기원료 함량을 쉽게 알 수 있게 됨으로써 앞서 언급한 문제들을 개선하는데 효과가 클 것으로 판단됨
 - 유기식품 제도 일원화를 위해 현재 국회에 제출된 친환경농업육성법안은 국가간 상호 동등성 문제로 인해 논의가 되지 못하고 있음
 - EU처럼 유기인증 마크 옆에 원산지를 함께 표시하게 되면 소비자에게 원료의 원산지를 확실하게 알려줌으로써 동등성 제도 시행하게 되면 수입 유기원료를 많이 사용하게 될 것이라는 농민들의 우려를 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대됨

곽노성(건강증진연구실 부연구위원)

문의(02-380-8127)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp