

## EU식품법상 유럽식품안전청(EFSA)의 설립과 역할<sup>1)</sup>

### I. 서언

#### 1. 2008년 아일랜드산 돼지고기에서 다이옥신 검출

2008년 12월 6일 아일랜드산 돼지고기에서 다이옥신(Dioxin)이 검출되어 유럽연합(European Union: 이하 EU)의 회원국들과 이를 수입한 EU의 역외 국가들은 식품안전에 있어서 큰 위기를 맞았다. 이러한 식품위기는 지

역 국제사회의 모습을 띤 EU가 역내시장에서 '상품'의 자유이동을 보장하기 때문에 그 위기감이 더 고조되었다.<sup>2)</sup>

이에 아일랜드 정부는 2008년 12월 6일 자국산 돼지고기, 사료에서 다이옥신<sup>3)</sup>이 허용치(1.5pg TEQ<sup>4)</sup>/g 돼지지방)<sup>5)</sup>를 초과하여 검출되었다는 아일랜드 식품안전청(Food Safety Authority of Ireland: 이하 FSAI)의 보고에 따라 다음 날인 7일에 '2008년 9월 1일' 이후에



- 1) 이 글은 「국제지역연구」 제13권 제3호(2009.10)의 김두수, "식품안전과 소비자보호에 관한 EU식품법제의 성립과 유럽 식품안전청의 설립과정"을 참고하여 작성하였다.
- 2) 당시에는 2008년 9월에 전 세계를 강타한 중국산 분유에서의 멜라민(Melamine) 검출이 있었던 후이기 때문에 EU뿐만 아니라 전 세계의 '식품안전'과 '소비자보호'에 대한 관심이 어느 때보다도 높았다고 할 수 있다.
- 3) 다이옥신은 독성이 높아 환경호르몬 중에서도 가장 위험한 물질에 해당된다. 일단 인체에 들어가면 지방에 축적되어 7~11년간 잔류하는 것으로 피부, 간기능, 신경계, 면역체계 등에 손상을 가져와 암을 유발할 수 있는 유해물질이다.
- 4) TEQ(Toxicity Equivalency Quantity: 독성등량)는 1-TEF(I-Toxicity Equivalency Factor: 국제독성등가환산계수)로 환산한 농도를 의미하며, 다이옥신의 단위로서는 다이옥신의 이성질체 PCDDs 75개, PCDFs 135개로서 전체의 독성 중 가장 독성이 높은 2,3,7,8-Tetrachloro dibenzene dioxine의 독성으로 환산한 등가농도를 나타낸다.
- 5) 돼지고기에 대한 다이옥신의 유럽의 기준치는 1피코그램(pg)/(g fat)이고, 우리나라의 기준치는 2피코그램(pg)/(g fat)이다. EU의 규칙(Regulation 1881/2006 참조)에 의하면 다이옥신과 폴리염화비페닐(polychlorinated biphenyl: 이하 PCB, 다이옥신 유사물질)을 합한 잔류량이 1.5 pg TEQ/g fat를 초과해서는 아니 된다. 즉 돼지고기에 대한 잔류허용기준은 다이옥신 단독으로는 1pg TEQ/g fat이며, 다이옥신+PCB로는 1.5 pg TEQ/g fat이다. 참고로 피코그램(picograms)의 'pico'는 '1조분의 1'을 말하며, '2 pg/g fat'는 '2 picograms per gram for pork meat'를 말한다.

생산된 돼지고기(가공품 포함)를 전량 회수조치(recall)하기로 했다고 발표하였다.<sup>6)</sup> 아일랜드 정부는 돼지사료, 돼지고기(돼지의 비계, 즉 지방)에 대한 실험 결과 허용기준치의 80~200배에 이르는 다이옥신이 검출됐다고 밝혔다.<sup>7)</sup> 이 아일랜드산 돼지고기는 북아일랜드, 영국, 벨기에, 프랑스, 독일 등 EU국가와 한국, 일본, 중국, 러시아 등 전 세계적으로 총 30여 개 국가에 수출되었다.

## 2. EU위원회와 유럽식품안전청(EFSA)의 신속한 대응

이에 대하여 EU위원회는 이탈리아의 파르마(Parma)에 위치하고 있는 EU의 독립적 식품안전담당기구인 유럽식품안전청(European Food Safety Authority: 이하 EFSA)과 긴밀한 협력활동을 전개하였다. 이를 통해 EU위원회와 유럽식품안전청은 ‘식품안전’과 ‘소비자보호’를 보장하기 위해 노력하였고, 신속경보체제(Rapid Alert System)를 통하여 빠르게 대응하였다.<sup>8)</sup> 이번 사건에서 유럽식품안전청은 아일랜드정부가 돼지고기를 회수한 지 4일 뒤에 ‘아일랜드산 돼지고기의 위해성에 대한 평가 보고서’를 발표

하여<sup>9)</sup> 신속하고도 명쾌한 결론을 내리는 데에 일조하였다.

## 3. 이 글의 목적 및 범위

따라서 이 글에서는 EU의 ‘식품안전’과 ‘소비자보호’를 위한 중요한 역할상의 위치에 있는 EU식품법상의 유럽식품안전청의 설립, 역할, 그리고 의의에 대하여 살펴봄으로써 EU역내시장에서의 식품의 자유이동의 보장에 대한 이해를 제고하고자 한다. 이를 위하여 1997년 5월의 ‘식품법 일반원칙에 관한 그린페이퍼(Green Paper on the General Principles of Food Law in the European Union)’, 2000년에 발행된 ‘식품안전백서(White Paper on Food Safety)’ 그리고 2008년 3월 4일 일부 개정된 ‘규칙 178/2002’를 중심으로 살펴보고자 한다.



6) Recall of Irish Pork and Bacon Products, Alert Notification: 2008.09 (06/December/2008) 참조.

7) Recall of Irish Pork and Bacon Products, Alert Notification: 2008.09: Update 1 (10/December/2008) 참조.

8) 식품안전에 대한 신속한 대응에 관하여는 2008년 9월 중국산 분유의 ‘멜라민(Melamine)’ 사태를 보아서도 알 수 있다. 중국 간수 성에서 동년 6월 관련회사가 제조한 분유를 먹은 영아 16명이 한꺼번에 신장결석 또는 요도결석 증세로 입원하면서 문제가 불거지기 시작했는데도 중국 당국은 9월에 가서야 이를 공표하여 뒤늦게 대처하였다.

9) Scientific Opinions, Publications & Reports(Statement of EFSA on the risks for public health due to the presence of dioxin in pork from Ireland: Question number-EFSA-Q-2008-777),

## II. EU의 식품안전과 소비자보호를 위한 식품법제의 발전과정

EU의 식품안전과 소비자보호를 위한 법제는 지난 30 여 년 동안 점진적으로 전개·발전되어 왔고, 여기에는 다양한 과학적, 사회적, 정치적, 경제적 요인들이 작용하였다. 따라서 EU의 식품안전과 소비자보호를 위한 법제는 일관적이지 못한 면도 있고, 다소 복잡한 성질을 보이기도 하고, 지속성이 부족하기도 하다. EU는 2000 년대를 전후로 최근에 들어와서야 비로소 공동 시장에서의 식품법에 관해 명확한 정책체계를 발전시켜 오고 있다고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

### 1. '식품법 일반원칙에 관한 그린페이퍼' (1997) 이전의 EU식품법의 지위

#### (1) EC조약 제3조와 관련하여

1957년 3월 25일 체결되어 1958년 1월 1일 발효된 로마조약(Treaty of Rome)은 공동시장의 설립을 위한 EC의 활동들을 제3조에 규정하고 있으나, 1957년 그 당시의 로마조약은 '소비자 보호' 또는 '공중보건'에 대하여 명백하게 언급하지 않았고, 이러한 목표들은 단지 추후

1986년 2월 17, 28일 체결되어 1987년 7월 1일 발효된 유럽단일의정서(Single European Act)나 1992년 2월 7일 체결되어 1993년 11월 1일 발효된 마스트리히트조약(Maastricht Treaty)이 제3조를 수정함으로써 첨가되었다.<sup>11)</sup> 실제로 마스트리히트조약 이전까지 EU의 기관들은 '보건' 영역에 대한 명시적 권한을 가지지 못하였던 것이다.<sup>12)</sup> 그럼에도 불구하고 이 보건영역에 대한 EU 차원에서의 노력은 지속되었으며, 이 경우에도 회원국들의 입법과는 달리, EU식품법은 대부분 명확한 규정에 근거하지 못하여 EC 조약 제5조(구 제3b조)와 같이 희미한 모습을 보였으며,<sup>13)</sup> 오랜 기간을 거쳐서 조금 발전하게 되었다. 이전에는 식품생산라인의 모든 단계에 있어서 관련자들의 의무를 명확하게 정의할 EU 식품법의 기본원칙을 제정하는 중앙통일화문서가 없었던 것이다.

#### (2) EC조약 제152조와 관련하여

'공중보건'에 관한 EC조약 제152조(구 제129조)는 EU에게 '인간의 건강보호를 최고수준으로 보장'할 권한을 부여하고 있다. 그러나 마스트리히트 조약체결의 협상과정에서 EC조약 제152조가 다소 소극적인 결과(weak stream-



10) Kaarin Goodburn, EU food law (Cambridge: Woodhead Publishing Limited, 2001), p.1.

11) *Ibid.*, p.2.

12) Tamara K. Hervey and Jean V. McHale, *Health Law and the European Union* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2004), p.72.

13) *Ibid.*, p.73.

ing)<sup>14)</sup>로 도출되었다. 그런데 EC조약 제152조의 가장 중요한 부분은 4(b)이며, 이에 의하면 공동결정상의 입법행위에 의하여, 그리고 EC조약 제38조(농업정책)와의 저촉에도 불구하고 EU 이사회는 ‘공중보건’이라는 직접적 목적으로서 가축(수의)과 자연위생의 영역에 있어서의 규제조치들을 도입할 수 있게 되었다. 따라서 광우병위기에서와 같이 문제가 농업분야에서 발생한 식품안전에 관한 경우, EU는 적절한 보호 조치들을 채택할 수 있게 되었다. 이는 2차 입법을 통해서가 아닌 EC조약상의 권한에 의한 것이기 때문에 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

## 2. ‘식품법 일반원칙에 관한 그린페이퍼’(1997) 이후의 EU식품법의 지위

영국에서의 광우병위기 이후 EU위원회는 1997년 5월의 ‘식품법 일반원칙에 관한 그린페이퍼’에서 “식품안전과 공중보건은 언제나 최우선으로 고려되어야 하며, 이는 단지 식품위기와 같은 긴급한 상황에서만 특별한 것으로 다루어져야 하는 것이 되어서는 아니된다”<sup>15)</sup>라고 하여, 소비자의 건전하고 안전한 소비를 위해서는 농장에서 식탁까지 식품의 안전이 보장되는 공동시장질서가 정착되어야 함을 강조하였다.

그리고 EU위원회는 이 그린페이퍼에서 EU식

품정책의 수립에 있어서 소비자의 건강을 최우선적인 의제들의 하나로 다루기 위해 EU위원회가 보장해야 할 사항으로서 첫째, 새로운 식품법안 준비 시에는 ‘최근의 과학적 증거’를 중요하게 다룰 것, 둘째, 과학적 증거가 불충분하고 충분한 위해평가가 불가능한 경우에는 입법안의 제시가 어려우므로 ‘예방적 원칙’을 우선적으로 고려할 것, 셋째, 식품안전을 위하여 ‘명확한 책임’을 지우고 모든 먹이사슬의 단계에서 식품의 건전성을 확보할 것, 넷째, 식품생산초기단계에서 최종판매시점까지 전체적인 먹이사슬에 있어서의 관리 및 통제 조치가 가능할 것, 다섯째, 관련 규칙은 국산품과 수입된 식료품들에게 동일하게 적용할 것, 여섯째, 소비자에게 식료품의 성질과 내용물에 관하여 통지하는 적절한 방법을 채택할 것 등<sup>16)</sup>을 제시하였다.

## III. EU의 유럽식품안전청(EFSA)의 설립과 역할 및 의의

### 1. ‘식품안전백서’(1999)에 의한 유럽식품안전청의 설립

1997년 5월에 발표된 ‘식품법 일반원칙에 관한 그린페이퍼’는 EU식품법제의 발전상 중요한 내용이었다. 그러나 이는 광우병위기에 따른 총



14) *Ibid.*, p.74.

15) Green Paper on the General Principles of Food Law in the European Union (May 1997) Com (97) 176.

16) *Ibid.*

체적인 EU식품법제의 확립에 대한 최종적 결과는 아니었다. 따라서 EU위원회는 식품안전과 소비자보호를 최고의 목표로 하는 전체적인 EU식품법체계를 확립하고자 하였고, 결국 EU위원회는 1999년에 ‘식품안전백서(White Paper on Food Safety)’를 채택하여 2000년 1월 12일 브뤼셀에서 발행하였다. 이 식품안전백서에서는 핵심 사항으로 유럽식품안전청(식품안전백서상의 ‘European Food Authority’는 규칙 178/2002에 의하여 ‘European Food Safety Authority’로 명칭이 확정됨)의 설립을 제안하여 미래의 안전한 식품생산 및 공급에 기여하도록 하였고,<sup>17)</sup> 또한 식품 비상사태 시 EU 차원의 신속경보체제(Rapid Alert System)의 쇄신을 제안하였다. 그리고 동물사료, 동물복지, 식품위생, 포장 등 식품에 관한 포괄적 영역에 해당하는 EU 식품법제의 여러 분야를 언급하였다.<sup>18)</sup>

이 식품안전백서의 주요 내용은 EU 차원에서의 독립적인 ‘유럽식품안전청’을 설립하는 것이었고, EU위원회는 이 기구가 최고수준의 식품안전을 보장하는 가장 적합한 기관이 될 것으로 기대하였다. 그런데 이러한 독립적인 유럽식품안전청의 설립에 관한 구상은 유럽의회의 견책에 직면하던 광우병위기의 1997년 2월에 Jacques Santer 위원회에 의해 이미 의제로 삼

은 바가 있었다. 그 후 수년 동안 EU위원회와 회원국들은 그러한 기구의 필요성이 없다고 주장하였으나, 이들의 견해는 벨기에에서의 다이옥신 오염에 의하여 변화를 가져오게 되었고, 1999년 7월 Romano Prodi 위원회는 유럽의회에서 유럽의 FDA의 설립을 구상하고 있다고 언급하였다.<sup>19)</sup> 그러나 이 식품안전백서에서 제안된 기구는 유럽의 FDA는 아니었고, 대신 ‘식품안전’에 대해서만 관여하여 독립적인 과학적 조언의 제공에 관한 임무를 수행하는 기구이었다. 또한 이 기구는 식품위기 사태 시 신속경보체제를 운영하고, 식품안전과 공중보건에 관한 소비자들과의 의사소통을 수행할 기구였다.<sup>20)</sup>

## 2. 유럽식품안전청의 역할

### (1) 주요 역할

유럽식품안전청의 주요 역할은 다음과 같다. 규칙 178/2002<sup>21)</sup> 제3장(Chapter III: European Food Safety Authority)에 따라 유럽식품안전청은 첫째, EU위원회, 회원국, 회원국의 국내 식품단체 또는 유럽의회에 의한 요청에 의하여 식품안전에 대한 위해성을 평가하는 독립적인 과학적 자문의 역할을 수행하고, 둘째, EU 내에서 식품안전을 모니터링하고 식품안전과 영양



17) Caoimhin MacMaoláin, *EU Food Law* (Oxford: Hart Publishing, 2007), p.179 참조.

18) White Paper on Food Safety. COM (1999) 719. ANNEX: Action Plan on Food Safety 참조.

19) Raymond O'Rourke, *European Food Law* (London: Sweet & Maxwell, 2005), p.7.

20) White Paper on Food Safety. COM (1999) 719, pp.3-5,6-7 및 ANNEX: Action Plan on Food Safety 참조.

21) [2002] OJ L 31/1.

학의 영역 내에서 EU 정책을 보조하기 위하여 영양, 식이요법, 위해성과 같은 사안을 다루는 과학적 자료를 수집 및 분석하고, 셋째, 식품첨가물, 유아용 또는 유기농과 같은 특정한 사용을 위한 식품, 기능 식품, 유전자변형체 (Genetically Modified Organisms: 이하 GMO) 등에 관한 안전성을 평가하고, 넷째, 새롭게 발생하는 식품안전의 위해성을 식별하고, 다섯째, 식품안전의 위기발생 시 EU위원회를 보조하며, 여섯째, 과학적 자문과 위해성 평가의 내용과 같은 정보를 EU위원회를 통하여 EU 시민들에게 커뮤니케이션하는 등 주요 역할을 수행한다.<sup>22)</sup>

## (2) 10개의 과학패널 설치

유럽식품안전청은 주요 역할을 수행하기 위하여 10개의 과학패널을 설치하여 각각 고유권한의 영역에서 '과학적 의견'을 제공하도록 하고 있다.<sup>23)</sup> 이러한 과학패널에는 첫째, 식품첨가물에 관한 패널, 둘째, 동물사료의 주재료 및 첨가물에 관한 패널, 셋째, 식물보전생산 및 잔류물에 관한 패널, 넷째, 유전자 변형체에 관한 패널, 다섯째, 다이어트제품, 영양섭취, 알레르기에 관한 패널, 여섯째, 생물학적 위험에 관한 패널, 일곱째, 먹이사슬상의 오염물질에 관한 패널, 여덟

째, 동물보건과 복지에 관한 패널, 아홉째, 식물보전에 관한 패널, 그리고 마지막으로 조미료, 촉진제 사용의 식품에 관한 패널이 있다.<sup>24)</sup>

## (3) 과학적 업무의 효율성 제고

유럽식품안전청은 이들 각각의 패널에 일반 사무직 직원들을 배치할 뿐만 아니라, 유럽식품안전청 내에 과학적 자문의 사무를 전담하는 상임직원을 고용하여 과학적 지원 업무에도 효율성을 제고하였다.<sup>25)</sup> 이로써 과거와는 달리 각 패널의 과학전문가들은 정해진 기한에 위해성 평가라고 하는 중요한 임무의 수행에 집중할 수 있게 되었다. 따라서 업무의 중압감에서 벗어나 관련서류 및 보고서의 준비작업과 위해성 평가 작업을 진행할 수 있게 되어 과거처럼 많은 시간을 소비하지 않게 되었다.

## (4) 과학적 자문과 과학적 교류에의 기여

유럽식품안전청의 역할수행의 구조를 살펴보면, '유럽의회' 뿐만 아니라 '회원국들' 또는 회원국들의 권한 있는 '과학기관들'은 유럽식품안전청에 식품안전에 관한 '과학적 의견'을 요청할 수 있다. 물론 이러한 요청의 대상이 되는 식품안전에 관한 사안은 EC법상 유럽식품안전청의 자문이 '의무적인' 경우에 해당되는 분야



22) 규칙 178/2002, 제22조~제23조. 이 규칙은 2008년 3월 4일 위원회 규칙 202/2008(OJ L60/17, 5/3/2008)에 의하여 개정되었다.

23) 규칙 178/2002, 제28조~제29조, 제31조.

24) 규칙 178/2002, 제28조.

25) 규칙 178/2002, 제28조 제8항 참조.

로서 매우 '중대한 질문'에 관한 것이어야 한다. 이 경우에 EU위원회는 유럽식품안전청에 이러한 질문들을 제출할 단독책임을 진다. 한편 유럽식품안전청은 식품안전문제와 관련이 있다고 판단되는 경우 자신의 고유의 '조사권'에 의한 직무수행과 이에 따른 '과학적 의견'을 제시할 독립된 권한을 소유한다.<sup>26)</sup> 즉 유럽식품안전청은 독립된 법인격을 갖고<sup>27)</sup> 투명성을 확보하여 공익적 차원에서 직무를 수행하는 기구이다.<sup>28)</sup> 여기에서 중요한 점은 유럽식품안전청이 식품안전에 관하여 책임을 지는 회원국들의 국내 과학적 전문기관들과 긴밀하게 협력할 수 있게 되었다는 것이며,<sup>29)</sup> 이를 좀 더 확대해석하여 의미를 찾는다면, 이로써 유럽과 그 이외의 지역과도 '과학적 교류'를 좀 더 원활하게 할 수 있는 네트워크를 형성하게 되었다는 것이다. 이러한 식품안전에 관한 중요한 역할수행의 중심에 유럽식품안전청이 위치해 있다고 할 수 있고, 따라서 EU위원회는 유럽식품안전청을 적극 지원해야 하며 유럽식품안전청으로부터 나오는 과학적 의견들을 중요하게 다루어야 할 것이다.<sup>30), 31)</sup>

### 3. 유럽식품안전청의 역할상의 한계 및 문제

유럽식품안전청은 주요 기능에도 불구하고 한계가 없지 않다. 여기서는 위험관리상의 한계와 과학적 의견의 상충 문제에 관하여 살펴보고자 한다.

#### (1) 위험관리상의 한계

이러한 유럽식품안전청의 역할수행상의 가장 큰 한계는 '위험관리'에 관한 것으로, EU위원회는 식품위기 발생 시 위험관리에 관한 권한을 유럽식품안전청에 부여하지 않았다. EU위원회가 새롭게 설립된 유럽식품안전청에 위험관리에 관한 권한을 부여하지 않은 이유는 EU위원회와 회원국들 모두가 새로운 독립된 식품안전 기구인 유럽식품안전청에 자신들이 갖고 있었던 식품관리와 나아가서는 식품입법에 관한 권한을 포기하는 것이 쉽지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 EU위원회가 새로이 설립된 유럽식품안전청에 위험관리의 역할수행에 대한 권한을 부여하는 데에 찬성했다고 해서 식품관리나 식품입법에 있어서 큰 손상을 입었을 것이



26) 규칙 178/2002, 제37조.

27) 규칙 178/2002, 제46조.

28) 규칙 178/2002, 제37조.

29) 규칙 178/2002, 제30조.

30) MacMaol?in, *supra* note 16, pp.186-187 참조.

31) 한편 유럽식품안전청은 다양한 식품위기에 대응하거나 또는 자신의 임무수행상의 부족한 지식을 확보하기 위하여 필요한 경우 과학연구를 수행하기 위해 고유의 예산을 확보하고 있다. 이를 통하여 유럽식품안전청이 비상사태의 경우에 비로소 반응을 하기보다 때때의 식품안전을 위해 보다 충실한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 규칙 178/2002, 제43조 참조.

라고는 명확하게 말할 수는 없을 것이다. 결국 유럽식품안전청은 식품위기 발생 시 과학적 자문의 역할을 수행하는 기관이라는 점에 있어서 제한된 특성을 갖게 된다고 볼 수 있다.

## (2) 과학적 의견의 상충 문제

유럽식품안전청과 EU기관들 또는 회원국 과학기관 간의 ‘과학적 의견 차이’로 인하여 위험관리와 위험정보의 교환에 있어서 혼선이 초래될 가능성이 있다. 특히 문제가 관련 회원국에게 매우 민감한 사안인 경우에는 더욱 복잡해질 수 있다. EU위원회는 이러한 경험을 한 바가 있는데, 이는 소위 영국-프랑스 간의 소고기 전쟁(UK-French Beef War)으로 알려져 있으며, 프랑스정부는 1999년 10월 1일 EU에 통지하여 프랑스식품안전청(Agence française de sécurité sanitaire des aliments: 이하 AFSSA)으로부터 전달받은 새로운 과학적 의견에 근거하여 영국산 소고기의 수입 금지조치를 취한 것은 EU위원회 결정 1999/514/EC에 따른 것은 아니라고 하였다. 프랑스식품안전청(AFSSA)이라는 국내식품기관이 제시한 프랑스정부의 과학적 의견에 의하면, 동 광우병위기는 영국에서 완전히 해결되었다고 보기 어려우며, 따라서 프랑스정부는 영국산 소고기가 다시 프랑스시장에서 판매되는 것을 허가하는 것과 관련하여 프랑스 국내소비자들의 보건에 관심을 가질 수밖에 없고, 또한 영국으로부터 수입된 육류와 육

류가공품의 날짜에 기초한 영국의 수출체계가 불충분하다고 판단되는 경우의 육류생산품에 대한 추적에 예의주시하고 있다고 하였다. 이에 EU위원회는 프랑스식품안전청이 제기한 문제들을 해결하기 위하여 즉시 과학조정위원회(Scientific Steering Committee: 이하 SSC)를 개최하였다. 이 과학조정위원회(SSC)는 유럽의 나머지 국가들로의 영국산 소고기수출에 대한 금지조치는 정당하다는 자신의 이전의 과학적 조언을 재확인하였다. 많은 외교적 협상이 진행된 후에도 프랑스는 영국산 소고기에 대한 금수 조치를 계속 유지하였다. EU위원회는 유럽사법법원(ECJ)에 프랑스정부를 상대로 소송을 제기하였고, 그 결과 프랑스는 패소하였으며 단지 판결을 이행하지 않음으로서 EU위원회가 제시하는 ‘매일의 벌금의 부담’ 때문에 영국산 소고기의 프랑스시장으로의 유입을 허가하였다.<sup>32)</sup>

## 4. 유럽식품안전청의 설립의 의의

유럽식품안전청은 그 역할상의 한계와 문제점에도 불구하고 중요한 의의가 있다. 식품안전백서의 결과 중 가장 중요한 내용은 2002년 EU 식품법상의 일반원칙들을 도입한 ‘규칙 178/2002’의 제정, 이를 통한 유럽식품안전청의 설립, 그리고 신속경보체제의 쇄신이였다. 여기서 일반원칙들은 식품위기발생 시에 필요한 신속한 생산품 리콜의 강화를 위한 추적능력



32) O'Rourke, *supra* note 18, p.20.



체제를 갖추고, 안전한 식품생산을 위한 먹이사슬 전 과정을 통한 모든 식품생산자들에 관한 의무를 포함하고 있다. 무엇보다 유럽식품안전청을 설립하는 규칙 178/2002는 EU식품법의 확립과 발전에 있어서의 하나의 주요한 선구자적 이정표로 간주될 수 있을 것이다. 이 규칙 178/2002는 특히 회원국들에게 EU식품법의 기본적인 성질과 체계에 관한 명확성을 제공하고 있다.<sup>33)</sup>

#### IV. 결론

영국에서의 광우병위기는 EU에서의 식품법이 발전할 수 있는 계기가 되었다. 그러나 이는 EU공동시장에 있어서의 상품의 자유이동에 있어서는 특별한 의미를 갖는다. 왜냐하면 EU식품법의 확립과 발전으로 인하여 상품의 자유이동은 제약을 받게 될 것이기 때문이다. 유럽식품안전청은 이러한 질서 속에서 운영되는 식품안전담당기구이다. 이로 인해 개별 회원국이 국내에서 수행하던 식품안전과 공중보건과 같은 역할의 일부분을 이제는 유럽식품안전청이 대신 수행하게 되었다고 볼 수 있다. 규칙 178/2002에 의하면, 현재 EU의 식품법은 안전한 식품생산을 위하여 먹이사슬상의 모든 사람

들에 대한 추적능력,<sup>34)</sup> 투명성의 확보,<sup>35)</sup> 책임부담<sup>36)</sup> 등에 관하여도 규율하고 있다. 2004년을 전후로 EU의 회원국 확대와 EU헌법조약(Treaty establishing a Constitution for Europe)에 관한 브뤼셀에서의 논의가 정점일 때, EU위원회는 당시만 하여도 국내정치가들로부터 많은 관심을 받지 못하던 EU 차원에서의 식품산업을 규제 및 관리할 권한을 행사하였다. 이 과정에서 EU는 ‘식품안전’과 ‘소비자보호’를 위한 법제를 정비하여 EU식품법을 발전시켰고, 이로써 유럽식품안전청을 설립하여 식품문제가 발생하는 경우 과학패널들의 과학적 조언을 통하여 신속경보체제의 운영 등 긴밀한 협조체제를 활용할 수 있게 되었다.

김 두 수

(한국외대 법과대학 겸임교수, 외국법제조사위원)



33) 현재 EU의 미래가 불안정하다고는 말할 수 있겠지만, 로마조약이 완성되고 있었던 1957년의 상황으로 회귀될 가능성은 희박하다고 할 수 있다. 실제 회원국들은 ‘식품’이 EU 차원에서 가장 잘 규율될 수 있을 것이라고 신뢰하고 있다.

34) 규칙 178/2002, 제18조.

35) 규칙 178/2002, 제38조.

36) 규칙 178/2002, 제17조.