

日本の BSE對應法制研究

金致煥*

차 례

- I. 서론
- II. 일본의 BSE대응법제의 발전
 - 1. BSE문제 발발 이전의 대응
 - 2. BSE문제 발발 이후의 대응
- III. 현행 BSE대응법제와 주요내용
 - 1. 직접적인 BSE대응법제
 - 2. 식품일반에 관한 주요안전법제
- IV. 우리법제의 현황과 과제

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

1. 서론

BSE란 Bovine Spongiform Encephalopathy의 약어이다. 소에게 있어서 뇌의 신경세포가 사멸하면서 공포(空胞)가 생기고, 이로 인하여 뇌의 조직이 마치 스펀지 모습처럼 변해버리는 데서 이와 같은 명칭이 붙여졌다. 속칭 '광우병'¹⁾이라 불리는 것으로 정식 명칭은 소해면상뇌증(牛海綿狀腦症)이라 번역된다. BSE에 감염된 소는 마비를 일으키고, 기립불능, 보행곤란 등의 증세를 보이다가 결국에는 사망에 이르게 된다.²⁾ 1986년에 영국에서 최초로 확인된 이후 영국 내에서만 2002년까지 누계 183,191건이 보고되어 있다.³⁾

단순한 소의 질병에 불과한 BSE가 유럽연합을 비롯하여 그것이 발생한 각국에 있어서 심각한 문제로 인식되고 있는 것은 BSE가 지니는 감염성과 인체에의 치명성 우려 때문이다. BSE의 평균잠복기간은 4년에서 5년 사이로 알려져 있다. 그런데 식육을 위해 도살되는 것이 대개 3세 이전이므로⁴⁾ 감염된 소가 그 증세를 보이기도 전에 도살되어 정상적인 소고기로서 식탁에 오르게 될 위험이 매우 높다. 이와 같이 보면, BSE의 감염성이 위협적인 것은 그의 전파의 신속성이나 용이성보다도 '잠복성 내지 은밀성'에 있다고 보여진다.⁵⁾ 나아가 BSE에 감염된 소고기를 섭취하게 될 경우 인간에게도 변이형

1) BSE에 감염된 소가 비틀거리는 모습을 보고, 영국의 농민이 mad cow disease라고 부른 것이 '광우병'이란 명칭의 발단이다. 그러나 소는 미쳐있는 것이 아니라 신경의 마비로 그와 같은 증세를 보이는 것이다.

2) 감염에서 발병까지의 잠복기간은 2년에서 7년으로 알려져 있으며(보통은 2년에서5년이라고 함), 증세가 나타난 후에는 2주부터 6개월가량이 경과하면 사망하게 된다. BSE의 원인은 이상(異常)프리온(prion)이라 불리는 단백질성분에 있다고 알려져 있다. 이상프리온은 섭취되면 정상프리온을 차례로 이상프리온으로 변화시키고 이로 인하여 증식된 이상프리온이 뇌의 신경세포를 괴사시켜 발생된다. 프리온은 열과 화학물질에 대한 내성이 매우 강하다. <http://www.pref.chiba.jp/dailylife/news/01/bse-qa-1.html#naviskip> 참조.

3) 국제수역(獸疫)사무국(OIE: Office International des Epizooties)의 공개자료. http://www.oie.int/eng/info/en_esbru.htm 참조.

4) 2003. 10. 21. <http://ss.niah.affrc.go.jp/disease/bse/threat/threat.html> 참조.

5) BSE는 그에 감염된 소와 접촉하는 등의 방법으로는 전염되지 아니한다. 즉, 개체간의 수평감염형태를 띠지 않는다. 감염은 오로지 BSE 병원체를 경구로 섭취하여 이루어진다. 따라서 BSE에 감염된 소와 함께 있다고 하여 급격하게 BSE가 전염되는 일은 없다. BSE에 감염된 소를 가공한 사료를 섭취하게 되어 비로소 감염이 이루어진다. 이와 같이 해당 감염원을 경구 섭취하게 되면 동종간의 전염만이 아니라 이종간에도 전염될 수 있는 질병을 '전염(infection)'이 아닌 '전달(transmission)'이라는 표현을 사용하

(變異型)아곰병(Variant Creutzfeldt-Jakob Disease: vCJD)을 일으키게 된다는 보고가 있다.⁶⁾ 이와 같은 정황은 식생활에 있어서 소고기의 소비를 급격히 감소시키고, 이로 인하여 축산농가의 경영에 막대한 지장을 초래하는 등의 심각한 사회문제로 이어지게 된다. 각국마다 BSE에 대한 수많은 연구가 이루어지고, 예방대책이 강도 높게 추구되고 있는 이유이다.

일본은 2001년 9월에 처음으로 BSE에 감염된 소가 발견됨으로써⁷⁾ 세계에서 19번째로 BSE 발생국가로 기록되는 불명예를 안게 되었다.⁸⁾ 일본은 이후

여 '전달성해면상뇌증(TSE)'이라고 하므로 BSE는 TSE의 일종으로 이해된다. <http://ss.niah.affrc.go.jp/disease/bse/threat/threat.html> 참조.

6) 앞서 언급하였듯이 BSE는 전달성(傳達性)해면상뇌증(TSE)의 일종으로서, 인간에게도 종래 아곰병(Creutzfeldt-Jakob Disease: CJD)이라 불리는 TSE가 알려져 있었다. 이 질병은 고령자에게 주로 발생하며 지체를 일으키는 것이나 BSE와의 관련이 고려되는 일이 없었다. 그러나 1996년 3월 20일에 영국의 해면상뇌증자문위원회(SEAC)는 비교적 젊은 연령층에서 발생하는 변이형아곰병(vCJD)을 확인하고, 그것과 BSE의 관련성을 발표함으로써 최초의 광우병위기를 초래하였다. vCJD는 정신이상, 행동이상, 지체 등의 증세를 보인지 6개월에서 22개월 사이(평균적으로는 13개월) 이내에 사망하게 되는 질병이다. 더욱이 2002년 말에는 고발형(孤發型)아곰병(sporadic CJD)의 원인이 BSE일 가능성이 있다고 하는 연구도 있다(<http://www.juno.dti.ne.jp/~tkitaba/bse/highlight/02112901.htm> 참조). 그러나 SEAC가 발표할 당시에도 BSE가 vCJD의 원인이라고 확증한 것은 아니었으며, 오히려 최근에는 양자는 무관하다고 하는 연구도 나타난다(<http://lin.lin.go.jp/maff/pdf/bseqa3.pdf> 제5문 및 제6문의 답변내용 참조). 이와 같이 인간의 TSE와 BSE간에 관련이 있는지에 관하여는 역학상 아직 아무것도 명확히 되어 있지 않다. <http://www.juno.dti.ne.jp/~tkitaba/bse/report/reort1/bserrep.htm>: <http://www.pref.chiba.jp/dailylife/news/01/bse-qa-4.html#naviskip>: <http://lin.lin.go.jp/maff/pdf/bseqa1.pdf> 참조.

7) 2001년 9월 10일에 치바현(千葉縣) 소재 낙농가에서 사육되고 있던 5세 된 젖소 한 마리에서 일본동물위생연구소의 검사결과 BSE에 감염되었음을 시사하는 반응이 확인되었다. 이 젖소는 이미 폐기되어 식용으로 유통되지 않았으나 일본정부는 곧바로 농림수산성 부대신(副大臣)을 장으로 하는 BSE대책본부를 설치하고 문제의 농장의 출입검사, 해당 농장에서 사육되고 있던 소의 이동금지 등의 긴급조치를 취하였다(2001년 9월 13일의 농림수산성 보도자료. <http://www.maff.go.jp/work/press/010913-07.html> 참조). 문제의 소의 검체(檢體)는 보다 정확한 진단을 위하여 영국수의(獸醫)연구소(국제레퍼런스연구소)에 검사 의뢰되고, 9월 21일에 BSE라고 하는 최신이 돌아옴으로써 일본에 있어서도 비로소 최초의 BSE감염 사례가 발견되게 된 것이다. 이후 울초(2003년 1월 23일)에 홋카이도(北海道)의 81개월된 소가 BSE로 판정됨으로써 현재까지 총 7건의 BSE감염사례가 보고되고 있다(2003년 2월 13일 농림수산성 보도자료. http://www.maff.go.jp/www/press/cont/20030213_press_3.pdf 및 <http://www.mhlw.go.jp/topics/0103/tp0308-1.html> 참조).

8) 2001년 10월 5일 제1회 BSE대책검토회 의사요지, 1면. <http://www.maff.go.jp/work/bse011018-03.pdf> 참조.

본격적으로 BSE 문제에 대한 대응에 착수하기 시작한다. BSE 감염소가 발견되기 이전에도 일본은 유럽을 중심으로 세계각국에서 문제되고 있는 BSE의 심각성을 인식하고 1990년대 중반부터는 유럽의 동향을 세계보건기구등과의 연락하에 예의 주시하여 왔다. 또한 이미 2000년 12월에 BSE에 관한 기술검토회를 설치하여 수시로 논의를 심화하여 왔다. 동 검토회는 BSE에 관한 전문가들로 구성되어 일본의 BSE 대응조치를 점검하고, 필요한 조치 등에 관하여 농림수산성에 진의하기도 하였다. 예를 들어 2000년 12월 21일에 열린 제 2회 검토회에서는 유럽에 있어서의 BSE의 발생상황을 경계하여 유럽으로부터의 소고기, 기타 그 가공품의 전면수입금지 등을 제언하였고, 이에 따라 농림수산성은 유럽연합가맹국 등으로부터의 육골분(肉骨粉) 등의 수입을 금지하는 조치를 내리고 있다.⁹⁾

이와 같이 일본은 일찍이 BSE에 대비한 대응태세를 점검하며 자국의 식육의 안전성의 확보에 노력하여 왔다. 그러나 그럼에도 불구하고 2001년에 BSE에 감염된 소가 발생하자 일본은 보다 체계적인 대응체계의 필요성을 절감하게 된다. BSE대책본부를 조직하고, BSE대책검토회가 설치되며, 전국적으로 도살되는 모든 소에 대한 검사가 이루어지는 등 활발한 움직임이 이어졌다. 그리고 2002년도에 들어와서 비로소 법적인 대응체계가 정비되기 시작하였다. 이 과정에서는 농림수산대신과 후생노동대신의 사적 자문기관으로서 설치된 'BSE문제에 관한 조사검토위원회'(2001년 11월 6일 발족)가 커다란 역할을 수행하였다.

일본에 있어서의 BSE의 파장은 의외로 큰 것이었다. BSE 감염소의 발생을 단초로 한 위기의식은 단순히 BSE에 한정된 예방과 대책차원을 넘어서 식품전반에 걸친 안전성에 대한 정부차원의 대응의 필요성을 자아냈기 때문이다.¹⁰⁾

이하에서는 일본국내에서 처음으로 BSE 감염소가 발견된 것을 계기로 하여 일본이 취하여 온 법적 대응에 관하여 살펴보고 우리의 대응법제의 현황을 진단하는 것으로 한다.

9) BSE에 관한 기술검토회 제2회 회의. <http://www.maff.go.jp/work/001221tikusan-xx.pdf> 참조.

10) 이러한 데에는 BSE감염소의 발견이후, 2002년 들어 외국산 야채에서의 농약잔류문제가 제기되고, 무등록 농약의 유통과 사용사례가 적발되면서 이들 사건들이 결합하여 식품의 안전성 전반에 걸친 국민의 신뢰상실과 총체적인 위기의식을 초래한 데 기인한다. 뿐만 아니라 대형 식품업체에서 외국산 소고기를 국내산으로 허위표시한 사건도 정부의 전면적인 식품안전성의 재검토에 박차를 가하게 한 요인이었다.

II. 일본의 BSE 대응법제의 발전

1. BSE 문제 발발 이전의 대응

BSE가 일본국내에서 확인되기 이전, 일본에 있어서 일반적으로 식품의 안전성을 담보하기 위한 법률로는 식품위생법(1947년 법률제233호)이 존재했다. 이를 중심으로 하여 JAS법(농림물자의규격화및품질표시의적정화에관한 법률: 1950년 법률제175호), 식품의제조과정의관리의고도화에관한입시조치법(1998년 법률제59호) 등 부수적인 법률들이 마련되어 식품의 안전성을 담보하고 있었다. 특히 소고기와 같은 식용 수축(獸畜)의 안전성 보장과 관련하여서는 별도로 도축장법(1953년 법률제114호), 가축전염병예방법(1951년 법률제66호), 사료안전법(사료의안전성의확보및품질의개선에관한법률: 1953년 법률제35호) 등이 규율하여 왔다. BSE가 실정법에 명문으로 등장한 것은 1997년 4월 가축전염병예방법의 개정에서이다. 이 개정에서 소, 면양, 산양에서 발생하는 전달성해면상뇌증이 법정전염병으로 지정되고 법의 규율 속에 들어오게 되었다.¹¹⁾

그런데 이들 법률과 제도의 운용과 관련하여 기본적으로 3가지의 점에서 문제점이 지적되었다. 앞서 소개한 'BSE문제에 관한 조사검토위원회'¹²⁾는 BSE문제와 관련하여 모두 7가지의 문제점을 지적하고 있는데, 그 가운데 (i) 생산자를 우선시하고 소비자를 경시하는 행정의 행태에 대한 지적과 (ii) 관계행정청간의 연계부족 및 (iii) 법제도의 문제점과 개혁의 필요성에 관한 지적이 그러하다.¹³⁾

11) 당초에는 '전달성해면상뇌증'이라는 학술용어가 가축전염병예방법의 명칭과 어울리지 않는다고 하여, '전염성해면상뇌증'으로 규정되어 있는 모양이다. 전체 BSE문제에 관한 조사검토위원회보고, 제1부 1 (1) 참조.

12) 동 위원회의 위원은 농림수산성 및 후생노동성이 각 5명씩 추천한 10인과 수의학자 3인, 언론계 3인, 소비자단체임원 2인, 기타 2인으로 구성되고 있는데, 산업계와 농축산업자, 정부관계자를 포함하지 않은 점에서 제3자적인 객관적 입장의 위원회로 평가된다. 총 11회의 회의를 거둔 후 2002년 4월 2일에 최종보고서를 제출하고 있다. 보고서는 (i) BSE 문제에 관련된 당시까지의 행정대응의 검증, (ii) BSE에 관련된 행정대응의 문제점 및 개선점, (iii) 장래의 식품안전행정의 바람직한 모습이라고 하는 3부로 이루어져 있다.

13) 동 조사검토위원회가 지적한 나머지 4가지 문제점으로는, ① 위기의식의 결여와 위기 관리체제의 미흡, ② 정책결정과정의 불투명한 행정기구, ③ 전문가의 의견을 적절히 반영하지 않는 행정, ④ 정보공개에 불철저와 소비자의 이해부족이 있다.

우선 이들 법제들은 과거 식량난이 심각하던 시대를 배경으로 마련된 것임이 지적된다. 따라서 소비보다는 식량의 대량생산과 공급에 주안이 있었다. 생산이 중시된다는 사실은 그와 비례하여 생산자의 권익이 중시되고, 그 만큼 소비자의 건강이나 안전이익은 등한시될 수 있다는 것을 의미한다. 금번의 BSE의 발생과 관련하여서도 정부는 소고기의 소비가 회복되지 않는 점을 염려하고, 정보의 공개가 소고기 전체에 대한 나쁜 평가로 이어져 생산자에게 미칠 영향만을 근심하였다고 비난된다. 정보의 신속하고 정확한 공개를 통하여 소비자의 건강과 안전을 보호하려는 측면이 결여되어 있다는 지적이다.¹⁴⁾

다음으로, 관계행정청간의 연계와 협력에 관한 장치가 충분치 못하다는 문제도 제기되었다. 위에서 언급한 BSE와 같은 문제에 대응할 수 있도록 마련되어 있는 법률들은 기본적으로 농림수산성과 후생노동성의 두 기관에 의하여 분리·운용되고 있다. 즉 식품위생법과 도축장법은 후생노동성의 소관에 속하고, 가축전염병예방법과 사료안전법, JAS법은 농림수산성이 관장한다. 두 부처간의 역할분담은 생산단계의 경우이면, 산업진흥에 관한 것یدن 규제에 관한 것یدن 농림수산성이 담당하고, 축산과 식품위생분야는 후생노동성과 농림수산성이 역할을 분담하는 관계로 되어 있다. 두 기관의 긴밀한 협력하에 비로소 식품안전이라고 하는 하나의 가치가 담보되게 된다. 예를 들어 BSE의 감염원으로 알려져 있는 육골분은 생산단계의 문제이며 따라서 농림수산성의 책임에 귀속되는데, 후생노동대신도 공중위생이라는 관점에서 "의견을 진술하거나, 또는 (농림수산대신에 대하여 일정한 명령을 행할 것을) 요청할 수 있었다."(개정전 사료안전법 제22조제2항 참조) 그러나 1996년도에 사료로서의 육골분의 위험성이 문제된 때에, 농림수산성은 법적강제력이 없는 행정지도에 의하여 육골분의 사용을 금지했을 뿐이고, 이에 대하여 후생노동성은 육골분의 사용에 따른 BSE의 발병문제가 당시 일체의 건강과 관련이 있음이 부각되었음에도 불구하고 명확한 의견표명을 하지 않아 정부차원의 대응조치를 부진하게 하고, 결국에 2001년도의 BSE의 발생을 초래했다고 비난되고 있다.

끝으로, 이들 법률들이 마련하고 있는 제제조치가 현실과 부합하지 않게 매우 가벼우며 이로 인하여 식품의 안전성의 담보가 매우 취약한 상황에 있음이 지적되었다.¹⁵⁾

14) 2002년 4월 2일 BSE문제에 관한 조사검토위원회보고, 제II부 2 참조.

15) 식품위생법의 경우, 비위생식품이나 질병에 걸린 수축(獸畜)을 판매한 경우의 최고형이 당시 징역3년 또는 20만원의 벌금에 지나지 않았다고 한다. 또한 JAS법의 경우여

이상의 문제점들을 해결하기 위하여 위 조사검토위원회는 다양한 관점에서 개선방안을 제안하였는데, 이들은 크게 두 가지로 요약된다. (i) 소비자보호를 전면에 내세운 포괄적인 식품안전확보에 관한 법률의 제정과 (ii) 식품안전분야에의 리스크 평가기능의 도입 및 이를 수행할 행정기관(이른바 식품안전위원회)의 설치가 그러하다. 이는 식품안전기본법의 제정으로 그 절실을 보았다.¹⁶⁾

2. BSE문제 발발 이후의 대응

BSE가 최초로 확인된 후의 법제도의 정비는 눈부신 면이 있다. 무엇보다도 BSE 문제에 대한 직접적인 대응을 목적으로 BSE대책특별조치법이 제정되었다. 이 법은 BSE문제의 심각성을 인식하여 기존에 가축전염병예방방법의 규율에 만족하지 아니하고, 가축전염병예방방법의 규율대상으로부터 BSE를 배어내어 특별히 그 규율에 만전을 기하려고 한 것이다. 또한 소의개체식별을 위한정보의관리및전달에관한특별조치법도 새로이 제정되었다. 소의 이동상황을 추적·관리할 수 있는 시스템을 구축하여 BSE의 발생과 같은 유사시에 그 전달정보를 효과적으로 차단하는 것을 가능하게 하였다. 이것은 BSE대책특별조치법과 함께 BSE문제에 직접적으로 대응하기 위한 법으로 이해된다. 이어서 위의 BSE문제에 관한 조사검토위원회의 보고에 따른 법제정비가 진행되어 올해에 접어들어 식품안전기본법이 제정되기에 이르렀다. 식품안전기본법은 식품분야의 안전성에 관하여 일반적으로 규율하고 있던 기존의 식품위생법과는 별도로 제정되었는데, 식품분야에 있어서 이른바 리스크평가라고 불리는 '식품건강영향평가'제도의 도입근거를 부여하였고, 그 실시를 담당하게 하기 위하여 식품안전위원회의 설치를 규정하였다. 이들 제도의 정비는 위의 조사검토위원회의 제언을 전적으로 수용한 것이다. 식품안전기본법이 통과되던 시기에는 식품의 안전성과 관련하여 다수의 법률의 개정안이 국회에 상정되어 통과되고 있다. 특히 조직법적 관점에서는 농림수산성설치법의 일부가

는, 원산지표시를 허위로 하여도 행정청의 지시에 따르면 책임을 묻지 아니하고, 행정청의 지시에 따르지 않은 경우에도 단계별로 기업명공표, 최고 50만엔의 벌금을 물리는 정도의 매우 경미한 제재에 그치고 있었다. 따라서 이들 식품안전관련법령의 식품안전위반범죄에 대한 억지력은 당시 매우 미미하였다고 평가된다.

16) 이에 관하여는 후술한다.

개정되어 '소비·안전국'이 신설되게 된 것도 주요한 변화이다. 이것도 또한 소비자경시관점과 소비자의 건강 및 안전에 관한 시점이 종래 매우 취약하였다는 조사검토위원회의 지적을 수용한 것이다. 관계행정청간의 연계가 부족하다는 지적에 대하여도 일정한 시정이 행하여져 식품안전관계법들들에 있어서 관계행정청간의 협력을 보다 강화하는 내용의 개정들이 이루어졌다. 예를 들면, 단순히 "후생노동대신은 농림수산대신에게 의견을 진술하고 일정한 요청을 할 수 있다"가 아니라, "농림수산대신은 후생노동대신의 의견을 청취하지 아니하면 아니된다"(사료안전법 제59조제1항; 가축전염병예방법 제4조제2항)라든가 "농림수산대신은... 후생노동대신 및 환경대신과 협의하여야 한다"(비료단속법 제7조제3항)와 같이 관계행정청간의 협의와 연계를 의무적인 것으로 하였다.¹⁷⁾

Ⅲ. 현행 BSE대응법제와 주요내용

BSE의 발생으로 인하여 식품안전법제 전반에 끼친 영향 내지 파장은 지대한 것이었다. 이 때의 파장은 크게 두 가지의 방향으로 진행된 것으로 이해할 수 있다. 하나는 오직 BSE의 예방과 처리라고 하는 직접적으로 BSE 그 자체의 리스크관리를 목적으로 한 것이고, 다른 하나는 BSE의 감시와 관리에 한정하지 아니하고, 널리 식품일반에 관하여 그의 안전을 도모하기 위하여 취하여진 법제의 정비에 관한 것이다. BSE도 곧 식품의 안전에 관련된 문제이므로 BSE대응법제를 살펴봄에 있어 식품일반의 안전에 관한 법제를 제외시킬 수 없다. 더욱이 다른 사정이 복합적으로 작용하기도 하였지만 BSE의 발생을 계기로 하여 식품안전법제 전반에 대한 대대적인 성찰이 촉구되고 그 결과 식품안전분야의 법제도가 현저한 변화를 겪은 경위에서도 식품일반의 안전법제에 대한 고찰을 빼 놓을 수가 없다. 다만, 본고가 BSE에 대한 대응법제에 초점을 두고 있으므로 식품일반의 안전법제에 관하여는 논의에 필요한 한도에서 최소한에 제한한다. 이하는 특히 2001년 9월 일본에 있어서 BSE의 사례가 확인된 이후에 이루어진 법률의 제정과 개정을 중심으로 살펴본다.

17) 여기에서 소개한 것 이외에도, 농약단속법 제16조의2제2항 내지 제4항, 약사법 제83조제2항, 83조의4제3항, 제83조의5제2항이 관계행정청간의 협의의무조항을 규정하고 있고, 비료단속법의 경우에도 본문에서 소개한 조항 이외에 다수의 협의의무조항이 규정되게 되었다.

1. 직접적인 BSE 대응법제

(1) BSE 대책특별조치법

1) 개요

BSE 대책특별조치법은 의원입법(2002년 법률제70호)으로 제정되었다. BSE 문제에 관한 대책입법의 추진은 아당이 나서서 추진하였으나 여당측도 그 입법의 필요성을 인식하여 여야당간에 조정이 이루어져 제정되었다. 본문 12개조의 간단한 법률이지만, 국가 및 도도부현의 책무(제3조), 소의 육골분을 원료 등으로 하는 사료의 금지(제5조), 사망한 소의 신고와 검사(제6조), 도축장에서의 BSE 검사(제7조), 소에 관한 정보의 기록(제8조), 소의 생산자 등의 경영안전을 위한 조치(제9조), 관계행정청간의 협조(제10조), 올바른 BSE 지식의 보급(제11조), BSE의 조사연구체제의 정비(제12조)에서 보는 바와 같이, 직접적인 BSE의 방역관리체계를 갖추는 것(제5조 내지 제8조)에 관한 규정은 물론, BSE로 야기되는 축산농가의 경영안전조치(제9조)와 장래에 있어서의 거시적 관점에서 BSE에 대한 대응체제(제11조, 제12조)에 관하여도 이를 망라하여 근거규정을 마련하고 있으므로 비교적 충실한 규율체계를 갖추고 있다. 이 법은 BSE 대응법제의 중심에 위치하는 법이므로 그 내용을 상세히 살펴볼 필요성이 다른 법률에 비하여 크다.

2) 주요내용

가. 목적과 대상

이 법은 소해면상뇌증의 발생을 예방하고, 만연을 방지하기 위한 특별한 조치를 규정함으로써, 안전한 소고기를 안정적으로 공급하는 체제를 확립하고, 이로써 국민의 건강의 보호 및 식육용 소의 생산 및 낙농, 소고기에 관한 제조, 가공, 유통 및 판매사업, 음식점영업 등의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조).

앞서 언급하였듯이 BSE가 이에 감염된 소를 섭취한 인체에 어떠한 영향을 미치는지에 관하여 아직 명확한 역학관계가 입증되어 있지는 아니하다. 그러나 변이형야굽병의 원인일 수 있다는 보고 등과 관련하여 BSE의 인체에 대

한 우려가 완전히 불식되어 있지도 아니하다. 인체에 대한 위해가 예상되는 경우 소비의 침체가 발생하고, 그 결과 소고기 등의 생산자 측에게도 경영상의 큰 손실이 야기될 것은 용이하게 예상될 수 있다. 따라서 이 법은 BSE의 발생억지를 통하여 소비자측과 생산자 내지 공급자측의 양면에서 그들의 권익 보호를 목적으로 하고 있다.

이 법의 적용대상이 되는 소해면상뇌증(BSE)이란 가축전염병예방법 제2조 제1항이 지정한 법정가축전염병인 전담성해면뇌증 가운데 '소에 관한 것'을 말한다(제2조).

나. 육골분의 규제

위기관리체계에 있어서는 위기를 야기하는 요인이 밝혀져 있는 때에는 그 요인의 발효를 차단하는 것이 위기의 진행을 억지하기 위한 최우선적인 조치가 아닐 수 없다(차단의 원리). 명백히 위기를 야기하는 요인임이 아직 입증되지 아니하고 단지 의심이 가는 경우라 하더라도, 발생하는 사태가 국민의 생명과 건강에 대한 침해라고 한다면, 위험인자의 의심만이 존재하는 상황하에서도 차단에 의한 대응의 필요성이 높아질 수 있다. BSE대응특별법은 그 간의 정황에 의하여 일본에 있어서의 BSE의 감염원이 BSE에 감염된 소의 육골분이 수입되어 사료로 가공되어 소에게 제공된 데 따른 것으로 판단하여 육골분의 사용금지조치를 명기하였다(제5조: 감염경로의 차단). 종래에는 사료안전법의 위임에 기초한 농림수산성령(사료및사료첨가물의성분규격등에관한성령)에 의하여 규제되고 있었으므로(구사료안전법 제2조의2), 소의 육골분을 원재료로 하는 사료의 사용 등에 관하여 법적규제의 대상으로 할 것인지의 여부는 농림수산대신의 판단에 맡겨져 있었다. 따라서 1990년대 중반에 육골분의 위험성이 대두된 때에도 앞서 보았듯이 농림수산성은 업자의 자주적인 사용중지를 행정지도에 의하여 유도하였을 뿐 법적인 대응을 소홀히 하였고, 그것이 일본 국내에서의 BSE발생 원인이 되었다는 지적이 제기되었다.¹⁸⁾ 이러한 상황을 감안하여 BSE대책특별조치법에서는 별 자체에서 소의 육골분의 사용금지를 명시함으로써 육골분의 사용금지¹⁹⁾는 더 이상 농림수산대신의 판단에 좌우됨이 없이 엄격하게 법적인 규제의 영역으로 포섭되게 되었다.²⁰⁾

18) 전계 BSE문제에 관한 조사검토위원회보고 제1부 2 (1) 참조.

19) 소 이외의 돼지나 닭 등의 육골분의 사용은 금지되지 아니한다.

20) 이는 EU에서는 1994년에 육골분의 사용을 금지하고, 미국에서는 1996년에 자주적인

구체적인 규제내용으로서는 첫째로, 소의 육골분을 원료 또는 재료로 하는 사료는 소에 사용하는 것이 금지된다(제5조제1항). 둘째로, 소의 육골분을 원료 또는 재료로 하는, (i) 소를 대상으로 하는 사료와 (ii) 소에게 사용될 우려가 있는 사료는 판매와 판매를 위하여 제조 또는 수입하는 것이 금지된다(동조제2항). 그러나 이러한 규제와 관련하여 앞서 보았듯이 BSE는 그 발생 메커니즘 등 해명되어야 할 부분이 적지 않으므로, 이후의 의과학기술의 발달에 따른 인과관계규명에 따라 적절한 재검토가 행하여질 필요가 있다. 제5조제3항은 이러한 여운을 남겨놓고 있다.

그러나 이와 같은 육골분에 대한 규제는 육골분의 제조까지도 철저히 차단하는 것은 되지 못하는 것으로 보인다. 왜냐하면, 도축장 등에서 발생하는 수많은 가축의 잔재를 그대로 소각 등에 의하여 처분하는 것이 현실적으로 곤란한 이유 등으로 육골분으로 가공하는 행위가 이루어지기도 하는데 이마저도 규제하기란 곤란하기 때문이다.²¹⁾ 이로 인하여 발생할 우려가 있는 위험에 대하여는 아마도 개정된 사료안전법에 의하여 규율될 것으로 보인다.²²⁾

다. BSE대책 기본계획

BSE에 대한 대응책임을 국가와 도도부현²³⁾에게 있다(제3조). 이들은 BSE가 발생한 경우에 그의 만연방지 등을 위하여 신속한 대응을 할 것이 요구된다. 법은 이를 가능하게 하기 위하여 이들에게 BSE대응조치에 관한 기본계획의 수립을 의무화하였다(제4조제1항). 이러한 장치는 2001년 BSE가 최초로 일본국내에서 확인되었을 당시에 대응지침이 정비되어 있지 않아 그 대응

사용금지를 도모하다가 1997년에는 법적금지로 전환하고, 오스트레일리아에서도 1996년에 자주적인 사용금지에서 1997년에는 법적금지로 규제를 강화해 온 상황과 비교하여 매우 빠른 조치인 셈이다. 전거 BSE문제에 관한 조사검토위원회보고 제1부 1 참조.

21) 도축된 가축의 잔재는 육골분으로 가공하여 처리하게 되는데, 가공된 육골분을 소각하거나 시멘트 화하여 처리한다고 한다(예를 들면 <http://www.taiheiyo-cement.co.jp/news/news/020304.html> 참조). 매립에 의한 처리는 육골분의 사료로의 이용을 철저히 막을 수 없다는 점에서 행하여지지 아니한다(<http://www.chushi.maff.go.jp/anzen/bse0110/kankyoku011101.htm> 참조). 소각처리는 일반폐기물로서 각 광역지방자치단체가 담당하게 되는데, 소각능력을 보유한 지방자치단체는 많지 않아 문제점이 지적되기도 하였다(朝日新聞 2001년 10월 12일).

22) 특히 사료안전법 제23조 참조. 육골분의 사용금지 이외의 사료관련규제는 사료안전법에 의하여 규율된다. 이와 관련하여 사료안전법도 후에서 보는 바와 같이 안전규제를 강화하는 개정을 달성하고 있다.

23) 보건소를 설치하는 시를 포함한다.

에 있어서 혼란을 경험할 데 따른 반성이다. 기본계획은 BSE의 대응지침에 해당한다. 기본계획이 그 기능을 발휘하는 것은 단지 BSE가 실제로 발생할 때에 한하지 아니한다. 그 발생의 의심이 있다고 인정되는 때에도 기본계획에 입각한 조치가 개시된다(제4조제1항). BSE의 위험의 중대성에 비추어 바람직한 조치로 이해된다.

기본계획에 규정되는 사항으로서 법은 6가지를 제시하고 있다. ① 대응조치에 관한 기본방침, ② 계획의 기간, ③ BSE만연방지를 위한 조치에 관한 사항, ④ 정확한 정보의 전달에 관한 사항, ⑤ 관계행정기관 및 지방자치단체의 협력에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 대응조치에 관한 중요사항이 그것이다(제4조제2항). 이 규정에 입각하여 2002년 7월 30일에 처음으로 BSE대책 기본계획이 수립되었다.²⁴⁾ 이에 의하면, ① 대응조치에 관한 기본방침부분에서는, 검사체제의 확립과 육골분의 규제 등 그 동안 취하여진 BSE대책을 정리하고 BSE 청정국으로의 복귀를 향한 절의가 표명되어 있다. 이어서 ② 계획의 존속기간에 관하여는 2002년도부터 2006년도까지의 5년간으로 책정하면서도 BSE를 둘러싼 정세의 변화나 의과학기술의 발달에 따른 탄력적인 운영의 여지를 남기고 있다.

다음으로 대응조치의 핵심이라고 할 수 있는 ③ BSE만연방지를 위한 조치 사항과 관련하여서는 BSE 감염소의 확인시점을 기준으로 하여 그 선후의 두 단계로 나누고 각 단계별로 다시 세부단계를 설정하여 상세한 지침을 제시하고 있다. 즉, 우선 (i) BSE 감염소를 확인하기까지의 조치와 (ii) 확인한 경우의 조치로 양분하여 지침이 수립되어 있다. (i) BSE 감염소를 확인하기까지의 조치로서는 〈농장단계에서의 조치〉(소의 소유자·수의사 등에 의한 신고, BSE검사의 실시, 사망한 소의 검사체제의 정비)와 〈도축단계에서의 조치〉(BSE의 감염의심이 있는 경우의 도살 해체의 금지, BSE검사의 실시, BSE검사예의 기술적 지원)로 세분하여 규정한다. 이에 대하여 (ii) BSE 감염소가 확인된 경우의 조치로서는 4단계로 세분하여 규정하고 있다. 그 항목만을 열거하면 다음과 같다. 〈BSE 감염소의 사체 및 오염물품의 소각 등〉(감염소의 사체의 소각·오염물품의 소각 등, 시설설비·기구기계의 소독 등, 도축장의 검사에 의하여 확인된 경우의 조치, 소각·소독시설·개체식별체제

24) 그 전문에 관하여는 http://www.maff.go.jp/www/press/cont/20020730press_5.htm 참조.

의 정비), <발생농장 등에 있어서 동거하는 소의 이동제한 및 사육상황 등의 파악>, <의사(疑似)감염소의 특정 및 BSE검사·소각처분 실시>(동거하는 소에 있어서의 의사감염소의 특정·BSE검사, 이동한 곳의 농장에 있어서의 의사감염소의 특정·BSE검사, 의사감염소의 검사·소각체제의 정비), <감염원·감염경로의 규명>(역학조사의 실시, 감염원·감염경로의 규명)이 그러하다.

④ 정확한 정보의 전달에 관한 사항으로서는, <BSE 감염소의 확인에 관한 정보의 전달>, <BSE 등에 관한 올바른 지식과 과학적 식견의 보급>이 규정되고, ⑤ 관계행정기관 및 지방자치단체의 협력에 관한 사항으로서는, 인원의 확보, 전문가의 파견 및 방역자재의 확보, 관계부처간의 협력, 지방자치단체에의 협력 등이 규정되었다.

끝으로 ⑥ 그 밖의 대응조치에 관한 중요사항으로서는, BSE의 발생방지를 위한 조치(수입검역조치, 국내에 있어서의 발생방지조치), 육골분의 처리 등에 관한 조치, 축산부산물의 구분처리 등에 관한 조치, 출산농가·관계업자 등의 경영안전에 관한 조치가 각기 마련되어 있다. 이들 조치들은 BSE대책특별조치법의 전체 규율내용을 거의 모두 담고 있으며 보다 구체적으로 규정하고 있어 실질적으로는 마치 동법의 시행령 내지 시행규칙과 같은 인상을 풍기기도 한다.²⁵⁾

라. 각종 신고와 검사

BSE대책특별조치법에는 BSE검사와 관련하여 두 종류의 검사규정이 마련되었다. 도축장 이외의 장소에서 사망한 소에 대한 검사(제6조)와 도축장에서 의 검사(제7조)의 두 가지가 그것이다. 정상적인 경우라면 소는 도축장에서 도축되고 식용으로 제공되게 될 것이다. 그러나 질병 등으로 인하여 정상적인 경로를 거치지 아니하고 사망하는 경우도 있다. BSE의 경우에는 도축장에서 도축되는 일반의 소에 비하여, 오히려 질병에 의하여 사망한 소의 경우가 감염되어 있을 확률이 높다.²⁶⁾ 그렇다면 도축장 이외의 곳에서 사망하는 소에 대한

25) 이 법에 대하여는 별도로 2개의 시행규칙이 제정되어 있다. BSE대책특별조치법시행규칙(2002년 7월 1일 농림수산성령제58호), 후생노동성관계BSE대책특별조치법시행규칙(2002년 7월 1일 후생노동성령제89호).

26) EU에서는 2001년 7월부터 월령 24개월 이상으로 사망한 모든 소에 대하여 BSE검사를 실시하고 있으며, 건강한 소에 비하여 30배에 가까운 감염사실이 확인되고 있다고 한다. 高森 雅樹, "BSE대책특별조치법," 自由と正義 2002년 12월호, 104頁. 同, "BSE 대책특별조치법," 法令解説資料總攬249号, 42頁.

감염여부의 확인이 보다 요구된다고 하지 않을 수 없다. 종래에는 도축장 이외의 곳에서 질병 등으로 인하여 사망한 소의 검사에 관한 절차와 제도가 마련되어 있지 아니하였다. BSE대책특별조치법은 이 부분을 보완하는 것이다. 이미 사망한 소에 대하여도 BSE검사를 정유하는 이유는 BSE의 감염상황이나 감염경로 등의 실태파악과 그에 따른 후속조치를 취함에 있어 필요하기 때문이다. 이 법(제6조제1항)과 그 시행규칙(농림수산성령 제1조)에 의하면 '월령 만 24개월 이상의 소가 사망한 때에는 그 소유자 또는 수의사 등은 지체없이 관할 도도부현지사에게 신고하여야 하고, 신고를 받은 도도부현지사는 당해 소의 소유자에 대하여 BSE 수검명령을 발하여야 한다(제6조제2항).²⁷⁾²⁸⁾

BSE검사의 다른 한 유형은 도축장에서 검사이다. 법 제7조제1항은 "도축장에서 해체된 후생노동성령에서 정하는 월령 이상의 소의 고기(肉), 내장, 혈액, 뼈 및 가죽(皮)은, 별도로 법률 또는 이에 기초한 명령에서 정하는 바에 따라, 도도부현지사 또는 보건소를 설치하는 시의 장이 행하는 BSE검사를 경유한 후가 아니면 도축장 밖으로 반출할 수 없다"고 하여 도축시의 검사에 관하여 규정하고 있다. 도축장 이외의 장소에서 사망한 경우의 수검대상이 되는 소의 월령이 앞서 보았듯이 농림수산성령에 의하여 설정되었음에 반하여 도축장에서 수검대상이 되는 소의 월령에 관하여는 후생노동성령에 의하도록 하고 있는 것은 흥미롭다. 이는 도축장에 관한 사항은 후생노동성의 소관이라는 점에 기인할 것이다. 아무튼 이에 따라 후생노동성령(후생노동성관계 BSE대책특별조치법시행규칙) 제1조는 BSE수검대상 소의 월령을 '0월'로 규정하고 있다. 이는 도축과 수검을 일체화한 것으로 소의 월령은 수검여부에 아무런 영향을 미치지 못한다는 사실을 의미하는 것이다. 다시 말하면 도축되는 소는 갓 태어난 소의 경우라도 BSE검사가 이루어지지 않으면 아니되는 것이다. 이러한 조치는 BSE의 병원체의 검출이 24개월부터 가능하다는 점에

27) 작국이 모두 월령 24개월 이상을 BSE 수검대상인 소로 규정하고 있는 것은 24개월에 달하지 아니한 때에는 병원체의 검출이 불가능한 때문으로 보인다(<http://www.juno.dti.ne.jp/~tkitaba/bse/highlight/02090501.htm> 참조).

28) 한편, 사망한 소를 검사함에는 많은 인력과 시설이 요구된다. 검사를 실시하고 있는 동안에 사망한 소를 일시 보관할 수 있는 냉장시설도 필요하다. 이에 대하여 사망하는 소는 전국적으로 연간 약 7만 마리에 이르므로 임범당초에는 모든 사망하는 소에 대한 BSE검사가 현실적으로 곤란하였다. 따라서 검사유예기간이 설정되기도 하였다(부칙 제1조). 앞서 소개한 BSE대책기본계획에 있어서도 마찬가지로의 규정이 두어졌다. 다만, 동 계획에 의하면 2004년 3월 31일까지는 예외 없이 전 지역의 모든 소에 대하여 BSE검사가 이루어질 수 있는 체제를 정비하도록 도도부현지에게 의무지우고 있다.

비추어볼 때, 검사의 의미가 의문시될 수 있으나 정부로서는 식품위생에 대한 강력한 의지의 표명으로 받아들여지는 것인지도 모른다. 동시에 소비자의 불안감을 덜고 신뢰회복의 관점에서 필요하다는 판단이 작용하고 있는 것으로 보인다. 일본 국내에서 BSE가 확인된 직후에 이미 도축장에서 도축되는 모든 소에 대하여는 BSE검사를 실시하도록 조치가 취하여지고 있었는데(이른바 全頭検査) 이 법은 이를 법상 명문으로 의무지운 것이다.

BSE검사와 관련하여 이른바 특정위험부위(Specific Risk Materials: SRM)의 처리에 관한 규정을 설치한 것도 매우 중요한 부분이다.²⁹⁾ 이미 보았듯이 현재까지 알려진 바에 의하면 BSE는 소의 체내에 이상프리온이라는 물질이 축적되면서 발생한다. 이 때 문제의 이상프리온은 체내 전체에 두루 축적되는 것이 아니라 그 중 뇌, 안구, 척수 그리고 전문적인 용어로서 회장원위부(回腸遠位部)³⁰⁾에만 집중적으로 축적된다고 보고되고 있다. 따라서 설령 모든 소에 대하여 BSE검사를 실시한다고 하여도, 특정위험부위의 처리가 소홀히 되어서는 BSE대응에 철저를 기할 수 없다. 이에 따라 특정위험부위에 대한 적절하고 확실한 처분의무가 규정된 것이다. 그 처분의 방법으로서 법은 '소각처리'를 규정하고 있다(제7조제2항). BSE발생 직후에 도축법시행규칙이 개정되면서 이미 특정위험부위에 대한 소각처리가 의무지워졌지만, 이 법은 이러한 의무를 법적 의무로 끌어올리고 있다.

한편, 도축의 방식에 따라서는 특정위험부위에 손상을 발생케 하여 인접부위를 오염시킬 우려가 예상된다. 예를 들어, 종래 소의 해체방법으로서는 등부위를 이분하는 방법³¹⁾이 일반적이라고 하는데, 이 방법에 의하면 특정위험부위의 하나인 척수에 손상이 발생할 수 있고, 이로 인하여 척수의 감염물질이 인접부위를 오염시킬 가능성이 있게 된다. 이에 따라 도축의 방법에 대하여도 일정한 규제가 가해지지 않으면 아니되게 된다. 법 제7조제3항은 이에 관하여 규율하고 있다. 즉, "소의 도축 또는 해체를 행하는 경우에는, 특정위험부위에 의한 소의 지육(枝肉) 및 식용에 제공하는 내장에의 오염을 방지하도록 처리하지 않으면 아니된다".

29) BSE대책특별조치법에서는 '소의 특정부위'로 묘사하고 있다(제7조제2항).

30) 소장(小腸)의 최후의 1m정도 부위를 말한다. 영국에서 BSE 감염소의 여러 부위를 실험 쥐에 접종한 결과 위에서 열거한 4부위 이외의 부위에서는 감염성이 발견되지 않은데 따른 것이다. 따라서 이들 부위가 아닌, 식육, 우유, 유제품 등은 심취해도 안전하다고 이해되고 있다. <http://fruit.naro.affrc.go.jp/kajunoheya/fertilizers/bse03.html> 참조.

31) 동체의 중심에서 좌우로 이분하여 해체하는 방법.

마. 그 밖에 거시적 관점에서의 BSE대응조치

BSE대책특별조치법은 BSE에 대한 직접적이고 긴급대응적인 규율에만 그치지 아니하고 보다 광범위하고 거시적인 관점에서 BSE에 대한 대응을 도모하고 있다. 아마도 이들 부분이 BSE대책특별조치법에 대한 세간의 좋은 평가를 낳고 있다고 생각된다.

우선, 소에 관한 정보의 기록과 체계적인 관리를 통하여 감염소의 추적과 발견을 용이하게 하는 책무를 국가에게 부여하였다(제8조). 이 규정은 후술하는 이른바 Traceability법에 의하여 구체화되고 있으므로 이에 관하여는 그 곳에서 살펴기로 한다.

다음으로 소비의 위축으로 발생할 수 있는 축산업관계자 들의 경영안정에 관한 조치도 고려되고 있다. 국가는 “기본계획에서 정하여진 계획기간 동안에 BSE의 발생으로 인하여 경영이 불안정하게 되어 있는 소의 생산자, 소고기 관련 제조, 가공, 유통 또는 판매사업을 행하는 자, 음식점 경영자 등에 대하여, 그 경영의 안정을 도모함에 필요한 조치를 강구하지 않으면 아니된다(제9조). 이와 동시에 소비자측의 불안해소 또한 국가가 수행해야 할 역할이라고 아니할 수 없다. 법은 국민에게 BSE에 관한 올바른 지식을 보급하여 무용한 혼란과 소비의 감소를 해소하고자 하고 있다. 즉, “교육활동, 홍보활동 등을 통한 BSE의 특성에 관한 지식 그 밖에 BSE에 관한 올바른 지식의 보급에 의하여, BSE에 관한 국민의 이해를 심화하도록 노력함과 동시에, BSE대책특별조치법을 실시함에 있어서는 널리 국민의 의견이 반영되도록 배려하지 않으면 아니된다(제11조).” 이러한 노력의무는 국가 및 지방자치단체 양자에게 부과되어 있다. 따라서 도도부원뿐만 아니라 시정촌도 마찬가지의 의무를 진다.

나아가 장기적으로 BSE에 관한 국가차원의 정보의 축적을 통하여 문제에 보다 효과적으로 대응할 수 있기 위하여 조사연구체제의 정비를 꾀하였다. 일본이 유럽의 BSE발생상황을 일찍이 주시하여 왔지만, 자국은 안전하다는 방심에서 유럽국가들에 비하여 BSE에 관한 검사, 조사, 연구체제의 정비가 뒤쳐져 있었다. 이에 대한 반성에서 “국가 또는 도도부원은 BSE의 검사체제의 정비, BSE 및 이와 관련된 사람의 질병의 예방에 관한 조사연구체제의 정비, 연구개발의 추진 및 그 성과의 보급과 연구자의 양성 그 밖에 필요한 조치를 강구하도록 노력하지 않으면 아니된다(제12조).” 이 역시 노력의무에 불과하지만 BSE에 대비한 정부의 장기적이고 지속적인 결의의 표현으로 받아들일

수 있다. 연구체제의 정비는 국가와 도도부현의 의무이다.

이 외에 BSE 대책을 강구해 감에 있어서 유관기관간의 협력관계도 강조되고 있다. 특히, BSE분야는 그 검사를 비롯해서 매우 전문기술적인 영역인데다가 발생시의 신속한 대응이 가능하기 위하여는 유관기관간의 협력이 불가결하기 때문이다. 따라서 국가, 지방자치단체, 독립행정법인, 수의사회, 생산자단체, 시험연구기관 등의 상호 협력에 관한 규정이 설치되었다(제10조).

(2) 사료의 안전성의 확보 및 품질의 개선에 관한 법률의 일부 개정하는 등의 법률

1) 사료의 안전성과 BSE 대응

사료는 가축의 먹이가 되고, 그 가축은 다시 인간의 식용에 제공된다. 안전성을 결하는 사료를 가축이 섭취하게 될 경우, 이를 식용하는 인체에 영향이 미칠 것은 예상하기 어렵지 아니하다. 사료의 안전성의 확보 및 품질의 개선에 관한 법률, 이른바 사료안전법(1953년 법률 제35호)은 사료의 안전성을 담보함으로써 궁극적으로 국민의 건강과 안전을 달성하고자 제정된 법률이다. 다시 말하면, 사료의 사용이 원인이 되어 인체의 건강이 침해된 우려가 있는 축산물 등이 생산되거나, 또는 가축 등에게 피해가 발생함으로써 축산물 등의 생산이 저해되는 것을 방지하려는 전지에서 사료 및 사료첨가물의 성분규격 및 제조 등의 방법과 표시의 기준을 설정하여, 사료와 사료첨가물의 제조업자 등에게 이들 기준 및 규격의 준수를 의무지우고, 특정사료 등에 관한 검정제도를 설치하여 사료의 안전성의 확보를 도모하는 법률이다.

여기서 BSE의 경우, 그 감염원이 BSE에 감염된 소의 육골분³²⁾이라는 점이 일반적으로 받아들여지고 있어 사료로서 육골분을 사용하는 것이 규제되지 않으면 아니되게 된다. 앞서 보았듯이 BSE 대책 특별조치법은 제5조에서 육골분을 원료로 하는 사료의 사용을 금지하고 있지만 소고기의 안전성을 확보함에 있어서 그것만으로는 반드시 충분하다고 할 수 없다. 2003년 6월에 행하여진 사료안전법의 일부개정에 있어서는 안정성에 우려가 있는 사료를 근본적으로 차단하기 위한 장치를 마련하여 사료의 안전성을 드높이고 있다.

32) 육골분이란 가축을 해체한 후의 잔재를 가열하여 기름기를 제거하는 이른바 rendering이라는 처리과정을 거친 후에 건조시켜 분말로 한 것인데, 사료용, 비료용, 애완동물 먹이 등으로 폭넓게 사용된다.

2) 주요 개정내용

개정은 다기에 걸쳐 있지만 그 중 3가지 정도가 주목을 요한다. 첫째는 특정사료³³⁾ 등의 제조업자에 대한 등록제도를 도입한 것이다. 특정사료가 지니는 고도의 위험성에 비추어 종래에는 엄격하게 국가가 지정하는 검사소³⁴⁾의 검사를 받도록 하였던 것을 일정한 기준을 충족하여 농림수산대신에게 등록된 사료제조업자의 경우에는 그러한 수검의무를 면제하고 자체의 품질관리만으로 충분하도록 한 것이다(사료안전법 제5조 참조). 왜냐하면 제조업자 가운데에는 고도의 제조 및 품질관리기법을 도입하여 스스로의 제조 및 품질관리에 의하여 지정검사소의 검정과 동등한 품질 및 안전성을 유지하는 업자도 있는데, 그들에게 있어서는 다시금 지정검정기관의 검정을 받도록 하는 것이 부당하게 지나친 부담을 가하는 것이기 때문이다. 이는 BSE대책과는 직접적으로 연결되지 아니하나 규제완화의 일환으로서 주요한 내용이므로 굳이 언급하였다. BSE문제와 관련하여서는 다음의 두 번째의 개정조치가 중요하다.

개정의 두 번째의 주요한 내용은 사료 및 사료첨가물의 안전성의 확보를 강화한 점이다. 여기에는 다시 두 가지의 점을 들 수 있는데, 우선 유해한 물질을 포함하는 사료 또는 사료첨가물의 제조단계에서의 금지조치를 확충한 점이 들어진다. 개정전에 있어서도, '사료및사료첨가물의성분규격등에관한성령(1976년 농림성령제35호)이 마련되어 있어, 사료중의 함유량 등의 기준과 규격을 설정하고, 이에 합치하지 아니하는 사료 등의 제조 등의 금지에 관한 규정이 마련되어 있었다(구사료안전법 제2조의3). 그러나 제조, 판매 등의 과정에서 사고 등으로 인하여 유해한 물질이 혼입된 사료 등에 대하여는 긴급조치로서 농업자재심의회의 의견을 들어 사료의 제조업자, 수입업자 또는 판매업자에 대하여 당해 사료 등의 판매를 금지할 수 있는 권한을 농림수산대신에게 부여하고 있을 뿐이었다(구사료안전법 제2조의6). 다시 말하면 판매단계에서의 금지라고 하는 규제조치만이 마련되어 있는 것이다. 그러나 판매행위의 금지만으로는 (i) 혼입 등에 의하여 유해한 사료 등이 유통될 가능성을 배제할 수

33) 특정사료란, 사료 또는 사료첨가물 가운데, 그 사료의 사용 또는 그 사료첨가물을 포함한 사료의 사용이 원인이 되어 유해축산물이 생산되거나 또는 가축 등에게 피해가 발생할므로써 축산물의 생산이 저해될 우려가 특히 많다고 인정되어 정령(시령)에서 규정한 것(사료안전법 제5조제1항)을 말한다. 정령은 (i) 낙화생(落花生) 기름 찌꺼기와 (ii) 항균성물질제제의 두 가지를 규정하고 있다.

34) 독립행정법인 비·사료검사소 또는 농림수산대신이 지정한 자(구 사료안전법 제2조의4).

없고, (ii) 발견되기 이전에 이미 농가에 판매되어 버린 사료에 대하여는 이를 수습할 수 있는 장치가 없다는 점에서 사료의 사용으로 인한 유해축산물의 생산을 미연에 방지함에 있어서는 부족함이 인정된다. 따라서 금번의 개정에서는 유해한 물질을 포함하는 사료 등이 확인된 경우 등에는 단지 당해 사료의 판매의 금지만이 아니라 제조에서부터, 수입, 사용의 모든 단계에서 금지령을 내릴 수 있는 권한을 농림수산대신에게 부여하고 있다(사료안전법 제23조). 이 부분은 BSE의 감염원인 육골분이 어떠한 이유에서인지 사료의 제조과정 등에 혼입되게 되는 경우에도 그 유통을 차단할 수 있는 대책으로서 유용할 것으로 보여진다.

다음으로, 유해한 물질이 포함될 가능성이 있는 사료 등의 수입에 대하여 신고를 의무지운 것도 중요하다. 종래에는 수입업자에 대한 관리감독의 목적에서 사료의 수입업자에 대하여 사업장의 소재지, 명칭 등에 관하여 사업개시 전에 농림수산대신에게 신고를 의무지우는 장치를 두고 있었다(구사료안전법 제18조). 이것은 수입업자에 대한 감독을 통하여 사료의 안전성을 확보하고자 한 것이지만, 그것은 간접적인 방법에 지나지 않아 정작 관리되어야 할 사료 그 자체에 대한 정보의 파악에는 어려움을 안고 있는 것이었다. 여기서 유해 물질이 포함될 가능성이 발생한 사료 등에 대하여는 보다 엄중한 감시를 행할 필요성과, 그 사실을 공시하여 당해 사료를 취급하는 사업자나 축산농가 등의 사료의 사용자에게도 주의를 촉구할 필요에서, 농림수산대신이 지정하는 일정한 사료 등에 대하여는 수입업자로 하여금 그 수입전에 신고하도록 하는 의무 조항을 마련하게 되었다(사료안전법 제51조). 농림수산대신은 이 신고에 기초하여 당해 수입업자 등에 대한 보고징수나 출입검사 등을 행하고, 그 결과 유해물질 등이 포함될 가능성이 높은 경우 등에는 수입, 판매의 금지 등의 조치를 취할 수 있게 하고 있다. 이러한 개정조치도 육골분의 수입등과 관련하여 유용한 제어장치로 이해할 수 있다.

개정의 세 번째의 주요내용으로서의 관계기관간의 협의체제강화와 범위반시의 제재조치강화를 들 수 있다. 관계기관간의 협의체제강화는 앞서 언급된 대로이다. 즉 구법에서는 단지 “후생노동대신은, 공중위생의 관점에서… 농림수산대신에 대하여… 의견을 진술하거나… 요청할 수 있다”(구사료안전법 제22조 제2항)고 규정하고 있는 데 그쳤다. 그러나 개정법에서는 사료 및 사료첨가물의 기준 및 규격 등에 관하여 식품의 규격과의 정합성을 확보하기 위하여, 농림수산대신이 사료 등의 기준 및 규격의 설정, 판매의 금지조치 등을 행하는

경우에, “후생노동대신의 공중위생의 관점에서의 의견을 청취하지 않으면 아니 된다”(사료안전법 제59조제1항)고 규정하였다. 다만, 종전의 규정(구사료안전법 제22조제2항)에는 손을 대지 아니하고³⁵⁾ 단지 후생노동대신의 의견청취를 농림수산대신의 의무로 하는 조항을 추가 신설한 점에 주의가 필요하다. 또한 법의 실효성확보를 위한 벌칙의 강화도 이루어졌다. 특히 농림수산대신이 사료 등의 판매를 금지한 경우에, 이에 위반한 법인에 대하여는 1억엔 이하의 벌금 형을 부과할 수 있는 근거규정이 신설되었다(사료안전법 제72조제1호).

(3) 소의개체식별을위한정보의관리및전달에관한특별조치법

1) BSE대책특별조치법의 보완

앞서 본 바와 같이 BSE대책특별조치법은 제8조에서 소의 개체식별정보의 정비를 국가의 책무로 명기하였다(제1항). 동시에 소의 소유자 등에 대하여도 협조 의무가 부과되었다(제8조제2항). BSE대책특별조치법이 제정되기 이전에 이미 BSE의 발생을 계기로 소의 개체식별을 위한 조치가 취하여져 전국 약 450만 마리의 소의 대부분에 대하여 개체식별번호가 부여되고, 이를 표시하는 표찰을 귀에 부착하도록 하는 조치가 취하여지고 있었다. 소의개체식별을위한정보의관리및전달에관한특별조치법(2003년 법률제72호), 이른바 Traceability법은 BSE대책특별조치법 제8조의 규정을 이어받아 소의 개체식별에 관한 제도를 법적으로 정비하기 위한 입법이다.

2) Traceability의 확보

소의 개체식별제도로부터 단지 소 그 자체의 생산이력을 공시하는 정적인 의미만을 인식한다면 그것은 개체식별제도의 의의를 매우 협소하게 받아들이는 셈이 된다. 왜냐하면 개체식별은 단지 특정 소를 다른 소와 구별하기 위해 서만 의미를 가지는 것이 아니라, 특정 소의 이동과 관련하여 그의 추적발견을 용이하게 하는 기능을 아울러 가지고 있기 때문이다. 특히 BSE와 같이 감염성을 지니는 질병에 대한 대처와 관련하여서는 후자의 기능이 보다 중시된다고 하지 않을 수 없다. 병원체의 신속한 추적과 차단을 가능하게 하는 장치가 불가결하다고 생각되기 때문이다.³⁶⁾ 개체식별정보의 정비는 이를 가능

35) 즉, 구법하의 제22조제2항은 신법의 제59조제3항에 승계되고 있다.

36) 감염원을 체내에 지니고 있는 소 자체가 바로 감염원이라고 할 수 있다.

하게 하는 보다 큰 의의를 지니고 있다.

이와 같은 개체식별 및 추적관리에 관한 시스템은 종래 Traceability라고 하여 논의되어 왔다. 국제표준화기구(ISO)의 8402(1994년)에 의하면 Traceability란 “기록된 증거를 통하여 일정한 물품이나 활동에 대하여 그 이력(history)과 용도(application) 또는 위치(location)를 검색하는 능력”으로 정의된다.³⁷⁾³⁸⁾ 따라서 Traceability 시스템은 단지 식품 등의 이동 상황에 대한 감시와 통제에 착안한 것일 뿐 식품 그 자체의 안전여부를 직접적으로 담보하는 장치는 아니라는 한계를 지닌다. 그러나 유통경로가 복잡해지는 사회현실 속에서는 문제의 식품의 유통경로를 특정 가능하게 하고, 문제의 발생지점의 파악과 이를 통한 원인규명에 신속한 대처능력을 부여한다는 점에서 그 역할은 매우 크다.³⁹⁾ 뿐만 아니라 이와 같은 추적관리체제가 정비되어 있는 경우, 감염 발생원의 탐지를 위하여 관련된 식품 전체를 회수하여야 할 필요가 없어지고, 나아가 그 회수가 지체됨으로 인하여 발생될 소비자의 건강상의 침해에 대하여도 신속히 대처할 수 있으므로 경제적·사회적인 비용부담도 크게 줄이는 결과를 달성할 수 있게 된다.

3) Traceability법의 주요내용과 비판

이 법은 BSE의 만연방지조치를 실시하기 위한 기초를 형성하고, 소고기에 대한 개체식별정보의 제공을 촉진함으로써, 축산 및 그 관련산업의 진전한 발전 및 소비자의 이익증진을 목적으로 한다(제1조). 이 법에서 사용하는 ‘개체식별번호’란, “소의 개체를 식별하기 위하여 농립수산대신이 소 한 마리마다 부여한 번호”를 말한다(제2조제1호).⁴⁰⁾ 농립수산대신은 소개체식별대장을 작성하여 관리하지 않으면 아니 되는데, 개체식별대장에는 소의 ①개체식별번호

37) <http://home.netvigator.com/~timwwh01/ISO-8402.HTM> 참조.

38) 참고로, 유럽연합(EU)에서는 “식품, 사료, 축산가공식품, 식품 또는 사료에 혼입될 것이 의도되어 있거나 또는 예상되는 물질에 대하여, 생산, 가공, 유통의 모든 단계를 통하여 이들을 추적하고, 소급하여 조사하는 능력”으로 정의하고 있다. 2002년 1월에 채택된 ‘식품법의 일반원칙 및 요건을 제정하고, 구주(歐洲)식품안전청을 설립하는 규칙’(EC) No178/2002 참조.

39) 실제로 있어서 2000년말 프랑스에 있어서 BSE 감염소의 소고기가 유통한 사건에서 Traceability system을 통하여 문제의 소고기에 대한 신속한 철거와 회수가 이루어진 점이 꼽힌다. 本島 裕三, “牛肉の安全・安心のためのトレーサビリティ導入,” 立法と調査, 2003년 5월 (No.235), 20頁.

40) 10자리의 수로 되어 있으며 그 데이터베이스화 작업이 진행되고 있다고 한다.

호, ② 출생 또는 수입연월일, ③ 암수성별, ④ 수입된 소 이외의 소의 경우에는 어미 소의 개체식별번호, ⑤ 수입된 소의 경우에는 수입자의 성명 또는 명칭 및 주소, ⑥ 당해 소의 소유자 등의 관리자의 성명 또는 명칭 및 주소와 그 관리개시의 연월일, ⑦ 소의 사육시설의 소재지 및 당해 사육시설에 있어서의 사육개시 연월일, ⑧ 도살, 사망 또는 수출연월일과 ⑨ 그 밖에 농림수산성령으로 정하는 사항이 기록된다(제3조제1항). 이들 기록은 소가 사망하거나 도살 또는 수출된 후에도 정령에서 정하는 일정기간 동안 보존할 것이 강제된다(제4조제2항). 소의 소유자 등(이른바 관리자)에게는 소의 출생, 이동 등에 관한 신고, 귀표의 부착의무가 부과된다(제8조 내지 제13조) 이와 같이 소한 마리아다 출생 및 이동이력 등의 정보를 국가가 일원적으로 기록관리하고, 이를 인터넷 등의 수단을 통하여 원칙적으로 공개(제6조)한다면, 소고기의 안전여부에 대한 소비자의 신뢰향상을 기대할 수 있다. 소고기의 개체식별과 그 유통의 투명성은 소비자가 보다 안전한 소비의 선택을 할 수 있게 하는 판단자료가 되기 때문이다.

다만, Traceability법에 의하여도 소고기의 안전성을 담보함에 있어서 다소 취약한 점을 안고 있다. 우선 동법의 적용대상의 면에서 그러하다. 즉 개체식별번호 등의 표시가 의무지워져 있는 소고기는 정육(精肉)까지에 한정된다. 그 단계를 넘어서 요리에 적합한 형태로 변형되거나 가공되면 더 이상 동법의 적용이 미치지 못한다. 그 이유는 요리에 적합한 형태로 변형 내지 가공되는 과정에서 무수한 날개로 분리되기도 하고 다른 식육과 혼합되는 경우도 있어 개체의 식별이 현실적으로 매우 곤란하게 되는 까닭이다. 대개의 경우에는 도축장에서 모든 소에 대하여 BSE 검사가 이루어지기 때문에 가공육을 Traceability법의 대상 외로 하더라도 BSE 감염 소고기가 시장에 유통될 위험은 없다고 설명된다.

다음으로, 소에 급여된 사료에 관하여는 기록관리의무 등의 규제장치가 마련되어 있지 않아 Traceability법의 효용을 감소시킨다는 지적이 제기된다.⁴¹⁾ 앞서 언급하였듯이 BSE는 육골분을 성분으로 하는 사료를 섭취함으로써 감염되는 것이므로, 사료에 관한 정보에 대하여도 적절한 추적관리 시스템이 마련되어 있어야 비로소 소고기의 안전이 확보될 수 있다는 것이다. 한편, Traceability법의 적용결과 소고기의 안전성에 문제를 발견하였을 경우에는

41) 本島 裕三, 위의 논문, 22頁 참조.

이를 신속히 회수하는 등의 방법으로 피해의 차단 및 확대방지조치가 취하여질 필요가 있는데 Traceability법에는 그러한 부분에 관하여는 아무런 언급이 없어 문제점으로 지적되는 상황이다.

2. 식품일반에 관한 주요안전법제

(1) 개 관

BSE의 발생은 일본에 있어서는 커다란 충격이었다. 그러나 그러한 사실은 아직 정부로 하여금 보다 적극적인 포괄적인 식품안전대책을 수립하게 하는 동인(動因)으로서는 역부족이었다. 아마도 BSE가 발생한 당초에는 BSE 그 자체에 대한 대책만이 줄곧 논의되어 온 것으로 보인다. 그러나 BSE가 발발한 이듬해에 식품의 안전을 위협하는 사건들이 잇달아 발생하면서⁴²⁾ BSE문제에 국한된 대응만으로는 식품일반의 안전성을 달성하기가 어렵다는 정부의 판단에 도달하게 된 것으로 보인다. 그 성과는 제156차 정기국회⁴³⁾에서 다수의 식품안전성관련 입법의 제정과 개정으로 나타났다. 여기에는 신규제정법으로서의 식품안전법(2003년 5월 23일 법률제48호)을 필두로 하여 개정법률로서, 식품위생법 등의일부를개정하는법률(2003년 5월 30일 법률제55호), 건강증진법의일부를개정하는법률(2003년 5월 30일 법률제56호),⁴⁴⁾ 농림수산물성설치법의일부를개정하는법률(2003년 6월 11일 법률제70호), 식품의제조과정의관리의고도화에관한임시조치법의일부를개정하는법률(2003년 6월 11일 법률제71호), 식품의안전성확보를위한농림수산물관계법률의정비등에관한법률(2003년 6월 11일 법률제73호)⁴⁵⁾이 거의 연달아 제정되었다. 이와 같은 일련의 입법과 법률의 개정은 전제 BSE문제에 관한 조사검토위원회보고를 거의 전적으로 수용한 것이라 이해된다.

(2) 식품안전기본법의 의의와 요지

식품안전기본법은 경제사회의 발전에 따라 식생활이 중요하게 되는 반면, 과학기술의 발전, 식품유통의 광역화, 국제화의 진전 등 식생활을 둘러싼 환

42) 각주 10 참조.

43) 2003년 1월 20일부터 동년 7월 28일까지 개최됨.

44) 건강식품의 안전성확보를 위한 규제 및 제제조치강화 등의 개정이 이루어졌다.

45) 이 법에 의하여 인관해서 정비되고 있는 농수산물관계법률은 비료단속법, 약사법, 농약단속법 및 가축전염병예방법의 4법이다.

경이 크게 변화하고 있는 현실을 직시하여 식품의 안전성을 확보하기 위한 규율을 마련한 것이다.

이 법은 첫째로, 식품의 안전성을 확보함에 있어서 최종적으로 소비되는 식품의 안전성을 확보하는 것만으로는 충분하지 아니하다고 인식한다. 다시 말하면, 식품의 생산단계에서부터 안전성의 확보를 위한 장치가 완비되어 있어야 비로소 식품의 안전성이 확보될 수 있다는 것이다. 둘째로 식품의 안전성 문제에 있어서 '절대적'인 것이란 존재하지 아니한다고 이해한다. 다시 말하면 절대적인 안전은 존재하지 않으며, 따라서 위험의 존재를 당연한 전제로 하면서 다양한 과학적 지식을 동원하여 이를 제어해나가는 것일 뿐이라고 이해한다.⁴⁶⁾ 매우 적절하고 예리한 지적이 아닐 수 없다. 이러한 시점에서 식품의 안전성의 확보를 도모하기 위한 시책의 기본적인 틀을 제시하는 것이 이 법의 의의라고 이해되고 있다.

이 법은 식품의 안전성확보를 위한 조치를 취함에 있어서 '국민의 건강보호'가 무엇보다도 중요하다는 기본적인 인식을 전면에 내세우고 있다(제3조). 종래 식품분야에서 생산자가 중시되고 소비자가 상대적으로 경시되었다는 전제 조사검토위원회의 지적이 수용된 것으로 추측된다. 법은 '국민의 건강보호'가 최우선이라는 기본이념 하에 국가, 지방자치단체, 식품관련업자의 책무를 규정하고 나아가 소비자의 역할에 대하여서까지 규율을 마련하고 있다. 이에 의하면 소비자가 단지 수동적으로 정부의 식품안전정책에 따른 이익을 향유하는 데만 만족하지 아니하고, 식품안전에 관한 정부의 정책에 의견을 표명하는 등의 적극적인 역할로 나아갈 것을 요구하고 있다(제9조).

이상과 같은 책무 및 역할의 정리와 선언은 기본법으로서의 성격에 비추어 필요한 부분이라 생각되나 무엇보다도 이 법의 핵심은 식품분야에 리스크평가기법을 도입하고자 하는 데에 있다고 이해된다. 법에서는 이를 '식품건강영향평가'로 표현하고 있다(제11조). 식품에 관련된 생물학적·화학적·물리적 요인 또는 상태가 당해 식품이 섭취됨으로써 인체의 건강에 미치는 영향을 과학적으로 평가하는 것이다(제11조제1항).⁴⁷⁾ 이와 같은 평가는 순수하게 과학적인 기법에 기초하여 객관적이고 공정하게 이루어지지 않으면 아니되는 것이므로 내각부에 식품안전위원회를 설치하여 그 업무를 담당하게 한다(제22조 내지 제38조).

46) "食品安全基本法," 法令解説資料總攬258号, 9頁 참조.

47) 위의 法令解説資料總攬258号, 13頁 참조.

식품영양평가를 행하는 이유는 그 평가를 통하여 식품이 인체의 건강에 악영향을 미칠 것을 사전에 예방·억제하기 위한 것이다. (i) 순수하게 과학적인 기법을 동원하여 산출된 객관적인 평가의 결과자료는 (ii) 식품의 안전성 확보를 위한 기초자료로서 정부의 식품안전정책에 반영되어, 그에 따라 식품의 안전성에 대한 위협을 최소화하는 방향으로 정부의 식품안전성 확보조치가 강구되어야 한다고 하는 것이다. 이 과정에서 (iii) 소비자와 생산자 그리고 행정이 식품의 안전성에 관한 정보와 의견 등을 상호 활발하게 교환할 수 있는 통로를 정비하여 다양한 의견들이 정부의 식품안전정책수립에 적극 반영될 것을 요청하고 있다(제13조).⁴⁸⁾ 이와 같이 식품일반에 관하여 그 안전확보에 관한 틀이 갖추어지게 되면 BSE의 문제도 이 법의 큰 틀 속에 편입되어 규율되지 않을 수 없게 된다. 그런 점에서 식품안전기본법은 BSE문제에의 대응과 무관하지 아니하다.

(3) 그 밖의 개정법률과 식품의 안전

식품안전기본법 이외에도 위에서 소개한 바와 같은 많은 식품안전관련법률들의 개정이 이루어졌다. 이들 개정법률들은 직접적으로는 BSE의 예방 및 사후처리에 관한 것은 아니다. 따라서 BSE문제해결과의 직접적인 관련성은 매우 적다. 그러나 이들 일련의 법률들의 개정에서 BSE의 발생이 하나의 촉매역할을 한 점은 부인할 수 없을 것으로 생각된다. 이들 개정이 'BSE 문제에 관한 조사검토위원회보고'의 지적사항을 거의 수용하는 입장의 개정이었다는 점에서도 그 사실을 알 수 있다. 다만, 식품안전기본법의 경우와 달리, 이들 개정법률들은 BSE문제에의 대응과는 거리가 있으므로 이곳에서는 이들 개정법률들의 비교적 공통적인 특징만을 언급하는데 그친다.⁴⁹⁾ 즉, 이들 개정법률들에 있어서는 식품의 안전성을 위협하는 행위에 대한 제재조치를 매우 강하게 한 점이 발견된다. 이는 말할 것도 없이 현실에 맞게 안전확보의 실효성을 담보하기 위한 것이다. 또한 관계기관간의 연대와 협력을 강화하고 있다는 특징도 발견된다. 이들에 관하여는 앞서 관계된 곳에서 이미 여러 차례 언급되었으므로 더 이상 다루지 아니한다.

48) 본문의 (i)~(iii)의 내용은 각기 리스크평가, 리스크관리, 리스크커뮤니케이션이라고 불린다.

49) 여기서 공통적이라고 하는 것은 이들 개정법률들의 대체적인 경향상의 공통점을 염두에 둔 것이다. 이곳에서 열거하고 있는 법률들의 일부에 관하여는 본문 속의 관계된 부분에서 이미 그 내용이 조금씩 언급되어 있다.

IV. 우리법제의 현황과 과제

이상에서 일본의 실정에 관하여 살펴보았는데, 소해면상뇌증이 우리의 실정 법령에 처음으로 등장하는 것은 1997년 5월의 가속전염병예방법시행규칙의 개정에서이다. 동 규칙 제1조의2 제7호에 제2종가속전염병으로서 소해면상뇌증이 규정된 것이다. 축산물의 수입이 개방됨에 따라서 악성가속전염병의 국내 유입으로 인한 축산농가의 피해를 예방하는 것이 소해면상뇌증을 가속전염병예방법의 규율대상으로 추가한 이유이다.⁵⁰⁾ 당초 농림부령에 의하여 법정가속전염병으로 지정되어 있는 소해면상뇌증은 1999년 3월에 가사야 가속전염병예방법에 규정됨으로써 비로소 법률에 의한 규율로 격상된다(제2조제2항제2호). 우리나라의 경우에는 일본과 같이 가속전염병예방법 이외에 특히 BSE에 대비하기 위한 특별법의 제정과 같은 특별한 법적 조치는 취하여지지 않고 있다. 이것은 BSE에 대한 규율을 일반법으로서의 가속전염병예방법을 중심으로 규율하고자 하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 더하여 우리의 경우, 축산물가공처리법도 BSE에 대응할 수 있는 법제로서의 기능을 수행할 것으로 보인다. 축산물가공처리법은 가속의 도살·처리와 축산물의 가공·유통 및 검사에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 내용으로 하기 때문이다(제1조). 또한 사료관리법도 BSE의 대응법제로서 기능할 수 있다. 2001년의 동법의 일부개정에서는, 광우병 등 인체·동물에 대하여 질병감염원의 개연성이 우려되는 동물부산물 등을 반추가축 등의 사료원료로 사용하는 것을 금지하여 사료로 인한 질병발생을 예방하고, 품질 좋은 사료의 생산 및 관리를 도모하기 위한 일련의 개정이 이루어졌는데, 이는 그 개정 이유에 나타나 있는 것처럼 BSE의 감염원인 육골분을 원료 등으로 하여 제조된 사료의 규제를 엄두에 둔 것으로 생각되기 때문이다.

이와 같이 보면 우리나라의 경우 BSE 문제에 관하여 전혀 무관심하게 대응하여 온 것으로는 생각되지 않는다. 일본에서의 BSE에 대한 대응조치들이 취하여지던 시기와 거의 맞물리는 형태로 우리의 실정법령에서도 BSE에 관

50) 이 개정에서는 스크래피(스크래피는 소해면상뇌증과 그 병질이 유사한 것인데 양에서 발병하는 것을 특히 이와 같이 부르고 있다)와 가금티푸스도 마찬가지로 제2종가속전염병으로서 가속전염병예방법의 규율대상으로 포섭되고 있다.

런된, 또는 BSE를 염두에 둔 규율이 마련되고 있는 것을 고려하면,⁵¹⁾ 일본에서의 대응법제의 동향이 우리나라에 다소라도 영향을 미쳤으리라 추측된다. 그러나 우리나라에서는 아직 BSE의 발견사례의 보고가 없다. 그런 이유에서인지 BSE문제에 관한 우리나라의 대응법제로부터는 기존의 법령들을 다소 손질하여 대응하려는 듯한 인상을 받는다.⁵²⁾

그러나 BSE는 서두에서 언급하였듯이 그 잠복기간이 상당히 길다. 그 결과 현실적으로 BSE의 증세가 나타나기도 전에 소는 도축되어 식용에 제공되는 경우가 발생할 수 있다. 이는 이미 언급하였듯이 BSE에 감염된 소임에도 불구하고 이를 모른 채 식용하게 되는 경우가 존재할 수도 있다는 결론에 다르지 않다. 게다가 무엇보다도 염려되는 것은 우리나라에 있어서도 BSE의 발생진원지인 영국산 육골분이 수년에 걸쳐 다량 수입된 사실이 있다. 이것은 BSE의 감염원이 BSE에 감염된 소의 육골분을 원료로 한 사료라고 하는 앞서 언급한 사실들에 비추어 보면, BSE발생에 대한 중대한 의심을 제기하게 하는 것일 수 있다. 영국세관자료(H.M. Customs and Excise data)에 의하면,⁵³⁾ 영국산 육골분이, 수입실적이 없는 1994년을 제외하고 1990년부터 1995년까지의 5년간 총 1,354톤이나 수입되고 있다. 이것은 일본의 1990년부터 1996년까지의 수입물량인 333톤의 4배를 넘는 수치이다.⁵⁴⁾ 물론 수입된 육골분이 소의 사료로 이용된 적이 전혀 없다고 하면 문제는 다르다.

EU에서 2001년 5월에 세계각국에 있어서 BSE의 감염위험성을 조사하여

51) 예를 들면, 일본에서 1997년 4월에 가속전염병예방법에 BSE를 규율대상에 넣는 법률개정이 이루어졌는데, 우리나라에서는 그 익월에 농림부령에 BSE가 법정가축전염병으로 열거되게 되었기 때문이다. 규율대상이 되는 전염병의 종류를 시행규칙으로 규정하는 것은 어떤 의미에서는 해당 전염병에 신속한 대응처리를 가능하게 한다는 점도 인정할 수 있지 않을까 생각된다. 왜냐하면, 문제의 질병을 입법으로 규정함에는 아무래도 시간이 소요되므로, 행정권이 단독으로 제정할 수 있는 시행규칙의 형태를 이용하면 법률을 개정하는 것 없이도 신속하게 문제의 전염병을 법적 규율 속에 집어넣을 수 있다는 장점이 인정될 수 있기 때문이다.

52) 소해면상뇌증은 제2종가축전염병으로 분류되고 있는데 이는 그로 인한 피해의 정도가 낮다는 인식에 기인하는 것이다. 제1종과 제2종의 구분은 피해의 정도에 따른 것이기 때문이다.

53) http://ss.niah.affrc.go.jp/disease/bse/uk_mbm_asia.html 참조.

54) 참고로 위의 자료에 의하면, 말레이시아의 경우는 1993년 한 해에만 20,339톤을 수입하고 있고, 스리랑카, 대만, 태국의 경우에도 우리보다 훨씬 많은 양의 영국산 육골분을 수입하고 있다.

레벨1에서 레벨4까지의 4단계로 평가한 것이 있다.⁵⁵⁾ 이를 가운데 당시 일본에 대한 평가는 레벨3, 즉 “있을 법한데 확인되어 있지 않거나, 또는 낮은 비율로 확인되고 있는 국가(likely but not confirmed or confirmed at a lower level)”에 분류되어 있었다고 전해지고 있다.⁵⁶⁾ 이것은 BSE 감염소가 존재하는 경우에도 BSE의 감염을 검사할 수 있는 기술능력여하나 정부의 정책여하에 따라서는 BSE의 감염사실이 정확히 파악되고 있지 않을 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 점을 위에서 본 우리나라에 있어서의 영국산 육골분의 수입 등과 관련해서 함께 고려한다면 우리나라라고 하여 과연 BSE의 위험으로부터 전혀 자유로운 국가일 수 있는지 정계하는 마음을 가지지 않을 수 없을 것이라 생각된다. 일본을 비롯한 유럽각국의 동향을 예의주시 하면서 깊이 있는 조사연구와 대응이 꾸준히 추진되어야 할 이유이다.

55) 최근자료는 http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/ssc/out363_en.pdf p.24 이하 참조. 레벨1은 BSE 청정국에 가까운 정도로 “BSE의 감염의심이 거의 없는 국가 (highly unlikely)”가 분류되고, 레벨4는 “가장 높은 확률로 BSE가 확인되는 국가”이다. 레벨2는 “있을 것 같지만 전혀 없다고는 할 수 없는 국가(unlikely but not excluded)”, 레벨3은 “있을 법한데 확인되어 있지 않거나, 또는 낮은 비율로 확인되고 있는 국가(likely but not confirmed or confirmed at a lower level)”가 각기 분류되고 있다.

56) 일본은 자국이 BSE위험국으로 평가되는 것을 피하기 위하여 레벨3에 분류되어 공표되려 하던 것을 제지하였다고 전해지고, 그래서인지 공표자료에는 일본에 대한 평가결과가 게재되어 있지 않다. <http://www.juno.dti.ne.jp/~tkitaba/bse/document/georisk.htm> 참조.

BSE Countermeasures Laws in Japan

Kim, Chi-Hwan*

Bovine spongiform encephalopathy(BSE), also known as "mad cow disease" is a transmissible brain disease of cattle characterized by progressive degeneration of the nervous system. Cases in cattle were first reported in the United Kingdom in 1986. In 1996, another new disease, variant Creutzfeldt-Jakob Disease, or vCJD, was detected in humans and linked to the BSE epidemic in cattle. Consumption of contaminated meat and other food products from cattle is presumed to be the cause.

In Asia, Japan was the first country where the BSE has broken out. The first case in cattle was reported at Chiba prefecture on 10 September 2001. Japan, since then, has taken a series of measures to manage the risk of BSE, to protect public health and re-establish consumer confidence. This study shows the several measures taken by Japan, especially from the legislative point of view.

Because it is not sufficient to recommend just safe practices. Such practices must also be rigorously enforced, ideally through legislation, and controlled through inspection by veterinary and food authorities.

Act on special measures for BSE control, Traceability Act and Framework Act on Food Safety were established newly in Japan. These Acts provided for lots of measures, for example, to afford the consumer better protection by improving information on the origin of meat, to prohibit all use of material presenting a BSE risk, i.e. skull, including brain and eyes, tonsils and spinal cord of bovines, to place bans on the use of meat-and-bone meal feed, to conduct active surveillance, and so on.

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D in law