

유전자변형식품등의 표시제도에 대한 사후적 입법평가

윤계형



유전자변형식품등의 표시제도에 대한 사후적 입법평가

Legislative Evaluation of the System of Labelling of
Genetically Modified Foods, etc

연구책임자 : 윤계형(연구위원)
Yun, Gye-Hyeong

2017. 10. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 연구의 필요성 및 목적

- 유전자변형농산물 및 유전자변형식품등은 세계인구 및 환경오염 증가 등으로 인한 식량 수급 부족문제의 해결방안으로 제안되어 그 개발·보급이 증가하는 한편 이에 대한 안전성 및 위해성에 대한 논란도 지속되고 있음
- 환경단체나 소비자단체 등을 중심으로 유전자변형식품등을 통하여 식량난을 해결할 수 있는지, 인체에 안전한지, 생태계 환경에는 위해하지 않는지에 대하여 다양한 문제제기를 시작하면서 각국에서는 이에 대한 대응차원에서 유전자변형식품등의 표시제도를 시행하고 있음
- 국내에서도 소비자의 알권리와 선택할 권리를 보장하기 위하여 유전자변형식품등의 표시제도를 실시하고 있으나, 완전표시제가 아니기 때문에 실질적으로 소비자가 알지 못하는 사이에 해당 식품을 섭취할 수 있어 표시제도에 대한 개선 요구가 지속적으로 제기되고 있음
- 현재 국내 법제의 경우 유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물에 대해서는 「식품위생법」에서, 유전자변형건강기능식품에 대해서는 「건강기능식품에 관한 법률」, 축산물에 대해서는 「축산물 위생관리법」, 유전자변형 농수산물에 대해서는 「농수산물 품질관리법」에서 각각의 개별적인 규정을 두고 있으며, 그 밖에 총리령인 「유전자변형농수산물의 표시 및 농수산물의 안전성조사 등에 관한 규칙」과 행정규칙(식품의약품안전처고시)인 「유전자변형식품등의 표시 기준」이 제정·시행되고 있어 다소 복잡한 법령체계를 구성하고 있음

- 현행 유전자변형식품등의 표시제도와 관련한 국내 법제에 대한 사후적 입법평가를 통하여 현행 법제가 제도의 목적을 충분하게 달성할 수 있도록 효과적인 뒷받침을 하고 있는지 여부를 확인하고 제도 운용과정에서 드러나고 있는 문제점이나 한계점 등을 확인하여 이를 해소하기 위한 구체적인 법제 개선방안을 도출하여 유전자변형식품등에 대한 국민의 알권리와 소비자로서의 기본권을 보장하는데 기여하고자 함

▶ 연구의 대상

- 법률 단계에서는 유전자변형식품등의 표시의 근거가 되는 「식품위생법」, 유전자변형건강기능식품의 표시근거가 되는 「건강기능식품에 관한 법률」, 축산물 표시와 관련되는 「축산물 위생관리법」, 유전자변형 농수산물 표시의 근거가 되는 「농수산물 품질관리법」을 집중적으로 검토함
- 하위법령 단계에서는 유전자변형식품등의 표시의 핵심적인 규율사항을 담고 있는 「유전자변형식품등의 표시기준」을 중점적으로 분석함

▶ 연구의 방법

- 법령정보, 입법연혁, 선행연구자료 등 관련 자료에 대한 분석을 토대로 국내 법제의 현황과 한계를 객관적으로 파악하고자 함
- 해외 주요국의 유전자변형식품등의 표시에 관한 비교법 연구를 진행하여 제도개선을 위한 일정한 시사점을 도출하고자 함

- 일반인 및 전문가를 대상으로 한 설문조사를 실시하고 그 결과를 분석하여 관련 정책이 지향해야 할 바람직한 제도개선방향을 모색함

II. 주요 내용

▶ 국내의 유전자변형식품등의 표시 관련 법제에 대한 입법평가

- 유전자변형식품등의 표시와 관련하여 법률에서 규정하고 있는 주요 내용들을 법적으로 평가하고 그 의의와 기능은 물론 한계점들을 도출함
- 「농수산물 품질관리법」, 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「축산물 위생관리법」등 유전자변형식품등의 표시와 관련하여 규정되어 있는 법규사항들이 위임입법의 원칙, 법치행정의 원칙 등 일반원칙을 준수하고 있는지 여부, 관계 법제 간에 체계적 정합성은 효과적으로 확보되고 있는지 여부 등을 평가
- 행정규칙인 식품의약품안전처장고시로 발령된 「유전자변형식품등의 표시기준」의 주요 내용을 평가하고 상위법령상 규율과의 관계, 규정표현의 명확성 확보 여부, 위임입법 원칙 준수 여부 등을 중점적으로 분석함
- 특히 유전자변형식품등의 표시제도에 있어서 관련 주요 용어들의 개념 정의규정, 적용제외 규정, 의무주체 및 표시의무의 구체적 내용 등을 평가함으로써 한계점과 개선방안 도출에 기초로 삼고자 함

▶ 유전자변형식품등의 표시 관련 주요국 법제에 대한 비교법적 고찰

- 유럽연합, 독일, 미국, 호주, 일본 등에서 시행하고 있는 유전자변형식품등의 표시 제도의 구체적인 운용 내용과 사례 등을 살펴보고 그에 따른 공통점과 차별점을 도출하고자 함
- 유전자변형식품등의 표시와 관련하여 해외 주요국 법제에서 규정하고 있는 형식이나 규정 내용 등을 중점적으로 조사·분석함으로써 국내 법제 개선에 있어서 참고가 될 수 있는 시사점을 파악함

▶ 유전자변형식품등의 표시 관련 일반인 및 전문가 대상 설문조사

- 유전자변형식품등의 표시와 관련된 국내 법제 현황과 주요국의 관계 법제에 대한 비교법적 분석 이외에 해당 제도에 대한 일반인과 전문가 대상의 설문조사를 진행하여 해당 제도의 성과 및 미비점을 구체적으로 확인함
- 유전자변형식품등의 표시와 관련 법제에 대한 규범적 분석에만 치중할 경우 실제 법현실에 부합할 수 있는 실질적인 입법 수요를 파악하는데 소홀할 수 있으므로 일반인과 전문가 그룹을 한데 아우르는 설문조사의 수행을 통하여 이러한 미비점을 보충하고 현실에서의 제도 개선 요구를 정확히 파악하고자 함

▶ 국내의 유전자변형식품등의 표시제도 입법대안 마련

- 유전자변형식품등의 표시와 관련된 국내외 법제에 대한 비교분석과 입법평가를 토대로 하여 국내의 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 개선방안을 쟁점별로 구체적으로 제시하고자 함

- 법제적 차원에서의 분석 이외에 일반인 및 전문가 대상 설문조사 및 해외 규율사례 등을 토대로 하여, 현재 계속해서 논란이 되고 있고 별도의 입법개정시도가 이루어지고 있는 주요 핵심이슈들, 예를 들어 표시대상의 개선문제, 비의도적 혼입치 관련 문제, 비유전자변형식품의 표시 문제, 표시의무자의 확대 문제 등에 대한 장기적 차원에서의 정책제언 및 그에 따른 입법대안을 제시하고자 함

Ⅲ. 기대효과

- 본 연구를 통하여 유전자변형식품등의 표시제도의 법제도적 문제점을 분석하고, 인식조사를 실시하여 개선방안을 모색함으로써 유전자변형식품등에 대한 국민의 건강권 및 알권리를 보장할 수 있는 구체적이고 합리적인 입법대안을 마련할 수 있을 것으로 기대됨
- 본 연구는 향후 관련 법제의 개정을 추진함에 있어서 기초자료로 활용될 수 있으며, 제도운영 과정에서의 실무상 난점을 해소하는데 실마리를 제공하는 지원 자료일 뿐만 아니라 입법평가방법론을 적용한 연구 자료로서 기여할 수 있음

▶ 주제어 : 유전자변형식품, 유전자변형농수산물, 유전자변형식품등의 표시, 생명공학기술, 식품위생법, 입법평가

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Need and purpose of legislative evaluation

- Genetically modified agricultural products and genetically modified foods are proposed as solutions to the shortage of food supply and demand caused by the increase in global population and environmental pollution. On the other hand, the debate about the safety and the risk for GMOs continues.
- Environmental groups and consumer groups, etc., have started to raise various problems about genetically modified foods. To respond positively to this, each country implements a labeling system such as genetically modified foods.
- In Korea, a labeling system such as genetically modified foods is implemented to guarantee consumers' right to know and to choose. However, since it is not a complete labeling system, improvement of labeling system is continuously required.
- In the case of domestic legislation, there are separate regulations on the labeling of GMOs in the Food Sanitation Act, the Health Functional Food Act, the Livestock Sanitation Management Act, and the Agricultural and Fishery Products Quality Control Act. In addition, the Administrative Regulation, “Labeling Standards for GMOs, etc.” contains most of the regulations on GMOs.

- Through postmortem legislative evaluation, we will identify the problems and limitations of the domestic legal system related to labeling systems such as genetically modified foods, and seek concrete measures to improve the legislation to resolve them.

▶ Subject of legislative evaluation

- At the legal level, the “Food Sanitation Act”, which is the basis for labeling genetically modified foods, the “Act on Health Functional Foods”, which is the basis for labeling genetically modified health functional foods, the Livestock Sanitation Management Act, The “Agricultural and Fishery Products Quality Control Act” which is the basis of agricultural and marine products indication is intensively reviewed.
- At the stage of the sub-legal act, the focus is on “Labeling Standards for GMOs, etc.”, which contain the core discipline of labeling of GMOs.

▶ Method of legislative evaluation

- Based on the analysis of statutory information, legislative history, and previous research data, the present status and limitations of domestic legal system are objectively grasped.
- Through the study of comparative methods on the labeling of foreign genetically modified foods, some suggestions for improvement of the domestic system were derived. And a survey was conducted for the general public and experts for the purpose of finding directions for improving the legal system.

II. Major Content

▶ Legislative evaluation of domestic legislation related to labeling of GMOs

- In the case of the labeling of genetically modified foods, the main contents prescribed by the law are legally evaluated and its significance and functions as well as limitations are derived.
- On the basis of the general principles of law, We will evaluate 「Agricultural and Fishery Products Quality Control Act」, 「Food Sanitation Law」, 「Act on Healthy Functional Food」, 「Livestock Sanitation Management Act」.
- In particular, by assessing the concept of key terms, the exclusion of applications, and the obligation of labeling, we identify ways to improve the labeling system of GMOs.

▶ A comparative legal review on the legislation of major countries related to labeling such as GMOs

- One of the key points of this study is to examine the contents and cases of specific labeling systems such as genetically modified foods in the European Union, Germany, the United States, Australia and Japan.
- The analysis of the types and regulations prescribed by the foreign legal system in relation to the labeling of genetically modified foods will give important implications for the improvement of the domestic legal system.

▶ Survey on general public and experts related to labeling of GMOs

- If we focus solely on the normative analysis of the labeling of genetically modified foods, we will not be able to identify the actual legislative demand that can meet the reality of the law.
- A survey covering the general population and the expert group will complement the lack of normative analysis.

▶ Improvement of domestic legislation on labeling of GMOs

- Based on the comparative analysis and legislative evaluation of domestic and foreign legislation related to the labeling of genetically modified foods, we would like to suggest specific ways to improve the labeling system of domestic GM foods.
- In addition to analyzing at the legal level, we are analyzing the survey of general public and experts, and cases of foreign regulation, and propose policy proposals on major core issues in the long term and accordingly legislative alternatives.

III. Expected Effects

- Through this study, we analyze legal systematic problems of indication system of genetically modified foods, and it would be possible to provide reasonable legislative alternatives to guarantee the right to health and the right to know about genetically modified foods.

- This study can be used as a basic data for the revision of the relevant legal system in the future. It can be used not only as a supporting material providing a clue to solving the practical difficulties in the system operation process, but also as a research data applying the legislative evaluation methodology.

- ▶ **Key Words** : Genetically modified foods, genetically modified agricultural products, Labeling of genetically modified foods, Biotechnology, Food Sanitation Law, Legislative Evaluation

목차

유전자변형식품등의 표시제도에
대한 사후적 입법평가

korea legislation research institute

요 약 문	3
Abstract	9

제1장 서론 / 19

I. 연구의 목적과 필요성	21
II. 연구의 범위와 방법	23

제2장 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 규범 분석 / 27

I. 개 요	29
II. 유전자변형식품등의 표시제도의 입법체계 및 현황 검토	30
1. 「농수산물 품질관리법」	30
2. 「식품위생법」	41
3. 「건강기능식품에 관한 법률」	46
4. 「축산물 위생관리법」	47
5. 「유전자변형식품등의 표시기준」	49
6. 유전자변형식품등의 표시 관련 최근 입법 동향	56
III. 유전자변형식품등의 표시제도의 문제점 분석	70
1. 유전자변형식품등 주요 용어 등의 법적 정의 관련 문제	70
2. 유전자변형식품등의 표시제도 관련 법률유보 및 위임입법의 문제	73
3. 유전자변형식품등의 표시제도의 실효성 확보를 위한 사후조치 정비	76
4. 유전자변형식품등의 표시제도 관련 법체계의 유기적 통일성 확보 필요	79

제3장 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 비교법 분석 / 83

I. 유럽연합	85
1. 개요	85
2. 법령체계	86
3. 표시제도	88
II. 독일	91
1. 개요	91
2. 법령체계	92
3. 표시제도	94
III. 미국	99
1. 개요	99
2. 법령체계	101
3. 현행법상 표시제도	104
4. 신 연방법상 표시제도	110
IV. 호주	114
1. 규율체계	114
2. 표시 대상	115
3. 표시 예외	118
4. 표시 방법	119
5. 'GM free' 또는 'non-GM'의 표시	120
6. 처벌규정	121
V. 일본	121
1. 규율체계	121
2. 표시 대상	124
3. 표시의무자	127
4. 표시 방법	127
5. 표시금지사항(제5조)	131
6. 처벌규정	131

VI. 시사점	132
1. 입법체계	132
2. 범위 검출기반(Detection base) 혹은 원재료기반-Origin base) 표시제도	134
3. 표시대상의 범위	135
4. 비의도적 혼입치	137
5. 비유전자변형식품 표시	140
6. 식품접객업자의 표시의무	141
7. 처벌규정	142

제4장

유전자변형식품등의 표시제도에 대한 설문조사 / 145

I. 일반인 인식조사	147
1. 조사일반	147
2. 조사결과	150
3. 검 토	170
II. 전문가 의견조사	171
1. 조사일반	171
2. 조사결과	174
3. 검 토	188
III. 소 결	190
1. 완전표시제도 도입	190
2. 비의도적혼합치의 조정	191
3. 비유전자변형식품 표시제도	193
4. 표시의무자의 확대	194

제5장 결 론 / 197

I. 유전자변형식품등의 표시제도의 입법정비방향	199
1. 유전자변형식품등 표시 관련 법제의 법률유보 원칙 강화	199
2. 유전자변형식품등 표시 관련 개별 법제의 보완 및 정비	201
3. 유전자변형식품등 표시 관련 법제간의 체계적 연계성 구축	202
II. 유전자변형식품등의 표시제도의 구체적 입법대안	203
1. 법률유보 원칙의 적용 강화를 위한 입법대안	203
2. 유전자변형식품등의 표시 관련 개별 법제 정비 및 연계성 강화를 위한 입법대안 ..	211
3. 유전자변형식품등의 표시제도 관련 정책 제언 및 입법대안	216
 참고문헌	 225
 부 록	 235
• 일반인 인식조사 설문지	237

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

I. 연구의 목적과 필요성

II. 연구의 범위와 방법

제1장 서론

I. 연구의 목적과 필요성

유전자변형농산물 및 유전자변형식품(Genetically Modified Organism, GMO)은 세계인구 및 환경오염 증가 등으로 인한 식량 수급 부족문제를 해소할 있는 방안으로 각광받고 개발과 보급이 기하급수적으로 증가해왔다. 하지만 한편으로는 이에 대한 안전성 및 위해성을 둘러싼 사회적 논란도 끊이지 않고 제기되고 있는 실정이기도 하다. 즉 환 GMO가 식량난을 해결할 수 있는 좋은 방안인지 여부, 인체에 안전한지 여부, 생태계 환경에 미칠 수 있는 위해성 여부 등에 지속적인 문제제기를 이루어지면서부터 각 주요국에서는 GMO에 관한 표시제도를 적극적으로 시행하고 있는 상황이다.

국내에서도 소비자의 알권리와 선택할 권리를 보장하기 위한 목적에서 이미 2001년경부터 GMO에 관한 표시제도를 시행·운영해오고 있으나, 완전표시제가 아니라는 제도적 한계로 인하여 실질적으로 소비자가 충분히 인지하지 못한 상태에서 해당 식품을 섭취할 수도 있는 가능성이 열려 있어 소비자의 보호 및 공공복리의 목적으로¹⁾ 이와 관련한 표시제도의 개선 요구가 계속해서 제기되고 있다.

국내의 경우 「식품위생법」에서 “유전자변형식품등”에 관한 정의 규정을 두고 있는바 이에 따르면 “유전자변형식품등”이란 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입하는 기술, 분류학에 따른 과(科)의

1) 권형돈, 유전자변형식품의 표시의무제한에 대한 국제규범의 연구, 한국법제연구원, 2013.10, 114면.

범위를 넘는 세포융합기술을 포함하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물을 말하며, 이에 대하여 유전자변형식품임을 표시하도록 의무화하고 있다. 이러한 「식품위생법」에서의 유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물에 대한 규정 이외에도 현행 국내 법제에서는 유전자변형건강기능식품에 대해서는 「건강기능식품에 관한 법률」, 축산물에 대해서는 「축산물 위생관리법」, 유전자변형 농수산물에 대해서는 「농수산물 품질관리법」에서 각각의 개별적인 규정을 두고 있으며, 그 밖에 총리령인 「유전자변형농수산물의 표시 및 농수산물의 안전성조사 등에 관한 규칙」과 행정규칙(식품의약품안전처고시)인 「유전자변형식품등의 표시기준」이 제정·시행되고 있어 다소 복잡한 법령체계를 구성하고 있다.

현행 유전자변형식품등의 표시제도는 크게 표시대상, 표시의무자, 표시방법으로 구분할 수 있는바, 이 세부기준들이 실제로 소비자에게 전달되는 유전자변형식품등에 관한 정보라고 할 수 있으며, 최근 「유전자변형식품등의 표시기준」이 일부개정되었으나, 식용류와 당류 등은 표시대상에서 제외되어 여전히 문제점이 남아 있다. 즉 「식품위생법」 제 18조에 따른 안전성 심사 결과 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아있는 유전자 변형식품등은 유전자변형식품임을 표시하여야 하나, 이러한 표시대상의 예외가 또한 인정되고 있다. 즉 표시대상의 예외에 해당하는 것은 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖춘 경우에 한함), 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등이 있다. 그리고 이러한 표시대상의 예외 인정으로 인하여 유전자변형식품등에 대한 소비자의 알권리가 충분히 충족되지 못하고 있다는 지적이 적지 않은 실정이다.

최근 관련 고시 개정으로 표시제도의 범위가 확대되었음에도 불구하고, 유전자변형식품등의 안전성 및 위해성 논란이 지속되고 있고, 소비자들은 충분한 정보를 가지지 못하게 되는 등 소비자에게 혼란을 주는 유전자변형식품등의 표시제도 전반에 관한 관련 법령

등을 분석하여 현행 제도의 문제점을 도출하고 이를 개선하기 위한 법제도적 개선방안을 모색할 필요가 있다고 하겠다. 이에 본 연구는 유전자변형식품등의 표시제도에 대한 입법 평가를 수행하여 관련 법령들을 분석하여 현행 제도의 문제점을 분석하고, 일반인 및 전문가를 대상으로 한 인식조사를 실시함으로써 이를 바탕으로 국민의 건강권, 알 권리, 선택할 권리 등을 보장할 수 있는 입법대안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 삼고자 한다.

II. 연구의 범위와 방법

유전자변형식품등의 표시제도에 대한 사후적 입법평가를 연구하고자 하는 본 보고서의 연구범위는 유전자변형식품등의 표시제도와 관련된 국내의 관계 법령이다. 이때 관계 법령의 범주와 관련해서는 현행 식품의약품안전처고시인 「유전자변형식품등의 표시기준」 제1조 목적조항을 참조하여 동 조항에서 열거되고 있는 법률들을 우선적인 분석대상으로 삼고자 한다. 이에 따르면 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」, 「축산물 위생관리법」이 유전자변형식품등 표시제도의 주된 근거법률이라고 하겠다. 이들 법률상 규정에서 유전자변형식품등의 표시와 관련된 규율이 어떠한 내용으로 전개되고 있는지를 살펴본다. 특히 유전자변형식품등의 표시제도에 있어서는 표시의무의 대상이 되는 주요 개념의 정의가 중요한 의미를 가진다고 할 것인바, 「식품위생법」 제12조의 2제1항에 따른 유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물, 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2에 따른 유전자변형건강기능식품, 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호의 유전자변형농수산물 등의 주요 개념들에 대한 규정내용을 중점적으로 검토하게 될 것이다.

이러한 상위법령상의 규정체계에 대한 분석을 토대로 하여 유전자변형식품등의 표시제도와 관련한 상세한 규율을 담고 있는 「유전자변형식품등의 표시기준」도 연구 범위에 포함된다. 앞서 열거한 「식품위생법」등 상위법령과의 위임관계, 주요 용어의 정의조항의 법적 타당성, 표시대상의 범주 및 예외, 표시의무자의 범위, 비유전자변형식품 등의 표시

방법 등에 관한 사항을 중심으로 하여 「유전자변형식품등의 표시기준」에 내재된 법적 한계와 문제점을 살펴보고 이를 해소할 수 있는 정비방안을 도출해내고자 한다.

한편 유전자변형식품등이 전세계적으로 매우 활발하게 생산·유통되고 있는 현 상황을 감안할 때, 유전자변형식품등의 표시제도와 관련된 문제가 더 이상 특정 국가에 국한된 로컬 이슈가 아닌 각 국의 정부, 소비자 및 생산업체 등의 이해관계와 직결되는 글로벌 이슈임을 분명히 인식할 필요가 있다. 따라서 국내의 유전자변형식품등 표시제도의 한계와 문제점을 극복하기 위한 제도정비방향을 모색함에 있어서 해외 주요국의 입법례 및 규제체계를 분석하는 것은 필수적이라고 할 것이다. 이런 차원에서 유럽연합의 「유전자변형생물체 추적 및 표시제 규정」, 독일의 「유전공학법」상 유전자변형생물체 표시의무, 일본의 「식품위생법」 및 유전자조작식품의 품질표시기준(JSA), 미국의 식품의약품화장품법, 식품라벨에 관한 규정 등을 주요한 평가 분석 대상으로 하여 각각의 주된 규율내용과 실태를 심층적으로 파악해 보고자 한다.

또한 이러한 유전자변형식품등의 표시제도와 관련한 국내외의 법체계 및 실태현황 등에 대한 분석과 별도로 현행 국내의 유전자변형식품등 표시제도를 대상으로 일반인 및 전문가의 인식조사를 병행적으로 실시하고자 한다. 이를 통하여 유전자변형식품등 표시제도가 지향해나가야 할 정책 및 입법방향 등에 대한 기초자료를 확보하고자 한다. 본격적인 인식조사에 앞서 우선 한국소비자원 등에서 실시한 기존의 소비자인식조사 결과를 분석하는 한편, 이와 차별되는 내용을 위주로 하여 소비패턴, 제도인식정도, 위해성 및 안전성, 개선방향 등을 핵심 문항으로 선정하여 유전자변형식품등의 표시제도에 대한 일반인 및 전문가의 인식조사를 실시한다. 현행 국내외 법체계에 대한 분석이 법제적 이론에 기반한 제도정비사항을 도출하는 것에 초점을 둔다면, 이러한 일반인 및 전문가 설문조사의 시행과 분석은 유전자변형식품등 표시제도에 있어서 미흡한 정책적인 흠결사항이나 구체적 요구사항을 확인하는데 더 큰 주안점을 두게 될 것이다. 여기서 도출되는 사항은 본 보고서의 후반부 정책제언으로 별도로 제시될 것이며 그에 따른 입법대안도 아울러 제안하고자 한다.

앞서 밝힌 것처럼 본 연구는 유전자변형식품등의 표시제도에 대한 입법평가를 수행하여 현행 법제도의 문제점을 분석하고, 이를 해소할 수 있는 합리적인 입법대안을 제시하는 것을 주된 목적으로 한다. 보다 효과적인 분석을 위해 기존의 유전자변형식품등 표시제도의 문제점을 여실히 드러내고 있다고 볼 수 있는 국회 계류 중인 관련 법률의 개정안들도 분석 대상에 추가하고자 한다. 각 개정안에 담긴 주요한 내용들에 대한 분석을 토대로 유전자변형식품등의 표시제도와 관련한 주요 이슈가 무엇인지를 효율적으로 파악하는 한편 각 개정안에 대한 객관적인 분석도 수행하여 입법대안 제시에 있어 중요한 참고점으로 삼고자 한다. 유전자변형식품등의 표시제도 개선을 위한 입법대안을 모색함에 있어서는 주된 연구대상인 「식품위생법」 이외에도 「건강기능식품에 관한 법률」, 「농수산물품질관리법」, 「축산물 위생관리법」 등의 주요 관계 법률에서 필요한 정비사항들을 확인하고 그에 대한 입법대안도 함께 제안하게 될 것이다.

본 연구의 연구방법은 문헌연구를 기본으로 한다. 보다 구체적으로는 유전자변형식품등의 표시와 관련된 법령정보와 입법연혁 등에 관한 자료 분석, 유전자변형식품등의 수입·인증·소비 실태 등에 관한 자료 분석, 유전자변형식품등 표시제도와 관련된 선행연구자료 분석, 해외 주요국의 규율체계 등의 파악을 위한 비교법 연구가 연구방법의 핵심적인 내용이 될 것이다. 또한 유전자변형식품등 표시제도의 정책개선방향을 도출하기 위하여 동 제도에 대한 일반인 및 전문가 대상의 설문조사를 과학적으로 설계하고 이를 실시하는 한편 그 결과를 종합적으로 분석함으로써 이후 입법대안 도출에 중요한 기초자료로 삼고자 한다.

제2장 유전자변형식품등의 표시 제도에 관한 규범 분석

I. 개 요

II. 유전자변형식품등의 표시제도의 입법체계 및 현황 검토

III. 유전자변형식품등의 표시제도의 문제점 분석

제2장

유전자변형식품등의 표시제도에 관한 규범 분석

I. 개 요

유전자변형 식품 등의 표시제도는 소비자에게 식품 등의 구입 시 생명공학기술의 활용여부를 고지함으로써 소비자의 알권리 및 선택권을 보장하기 위하여 도입·운용되고 있다. 우리나라의 경우 「식품위생법」에 따라 2001년 7월부터 유전자변형식품등의 표시제도를 시행하여 왔으며, 이후 수차례 법령 및 고시의 제·개정을 통하여 변화를 거듭하고 있다. 특히 최근 2016년 2월 3일 「식품위생법」을 개정하여 표시제도를 정비하였는바, 기존에 원재료 함량기준 5순위 이내의 원료만을 의무표시대상으로 하였던 것을 개선하여, 개정 법률은 식품 또는 식품첨가물의 원료가 유전자변형식품인 경우 함량 순위와 상관없이 유전자변형 DNA 또는 단백질이 잔존하는 경우 모두 표시하도록 그 표시대상을 확대하였다. 하지만 최근의 이러한 변화에도 불구하고 현행 유전자변형식품등의 표시제도가 국민의 알권리 및 선택권을 보장하기에 미흡하다는 주장이 여전히 제기되고 있다.²⁾ 따라서 여기에서는 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 입법평가연구를 수행하기 위한 규범 분석을 위하여 표시제도에 관한 국내 법률과 하위규범의 체계 및 주요 내용을 살펴보고, 그에 따른 표시제도의 입법적 문제점을 도출하여 분석하기로 한다.

2) 아시아경제, 소비자시민단체 “유전자변형식품 표시제도 개선해야”, 2017. 6. 14. 기사(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017061410235237499>, 최종방문일 : 2017.09.05.); 전북일보, 유전자변형식품 안전표시제 시행하라, 2017.4.18. 기사(<http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=1125965>, 최종방문일 : 2017.09.05.); 시사저널, 소비자는 모르는 ‘그들만의 GMO 표시’, 2017.4.8. 기사(<http://www.sisapress.com/journal/article/167210>, 최종방문일 : 2017.09.05.) 등.

II. 유전자변형식품등의 표시제도의 입법체계 및 현황 검토

1. 「농수산물 품질관리법」

(1) 유전자변형농수산물 표시제도 관련 입법 연혁

「농수산물 품질관리법」³⁾은 농수산물의 적절한 품질관리를 통하여 농수산물의 안전성을 확보하고 상품성을 향상하며 공정하고 투명한 거래를 유도함으로써 농어업인의 소득 증대와 소비자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 하는 법률이다.⁴⁾ 동 법률은 1999년 제정 당시부터 “유전자변형농수산물”의 개념정의를 명시하고(제2조제7호), 제3장에 따른 ‘원산지 등의 표시’의 일부 규율사항으로 유전자변형농수산물의 표시(제16조), 허위표시 등의 금지(제17조), 원산지의 표시 등의 조사(제18조) 등에 관한 조항을 도입하였다. 이러한 제정 당시 「농수산물품질관리법」에서의 유전자변형농수산물 표시제도에 관한 조항들은 “유전자변형농수산물”에 대한 동일한 정의조항을 전제로 하여 주요 규정내용 또한 큰 틀에 있어서의 본질적인 변화 없이 거의 유사한 내용을 유지해왔다. 하지만 유전자변형농수산물 표시에 관한 「농수산물품질관리법」 제정 당시의 관련 규율은 현행 「농수산물품질관리법」에 따른 규율과 비교할 때 몇 가지 차이점이 존재한다.

우선 첫째로 유전자변형농수산물의 표시와 관련하여 제정 당시 「농수산물품질관리법」 제16조제1항은 “농림부장관 또는 해양수산부장관은 소비자에게 올바른 구매정보를 제공하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 유전자변형농수산물을 판매하는 자에 대하여 유전자변형농수산물임을 표시하도록 할 수 있다.”고 규정하여 그 의무의 강제성이 현저하게 부족하였다고 평가할 수 있다. 즉 농림부장관이나 해양수산부장관이 필요하다고 인정

3) 법률 제14483호, 2016.12.27., 타법개정, 2017. 6. 28. 시행. 별도의 표기가 없는 한 이하 동일함.

4) 「농수산물품질관리법」의 제정 당시 제1조(목적)는 “이 법은 농수산물의 적절한 품질관리를 통하여 농수산물의 상품성을 높이고 공정한 거래를 유도함으로써 농어업인의 소득증대와 소비자보호에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하였고 이후 법률 제9759호, 2009.6.9., 일부개정(2009.12.10. 시행)을 통하여 현행과 같은 규율을 담고 있다. 농수산물의 안전성 확보라는 정책적 가치가 강조된 것이 가장 큰 차별점으로 판단된다.

하는 경우라는 판단여지적 성격의 요건에 추가하여, “~표시하도록 할 수 있다”라는 재량 행위적 표현까지 결합되어 규정되었기 때문에 관계되는 일반 수범자에 대하여 법적 영향력을 실효적으로 미칠 수 있게 하는 법령상 기반이 확고하지 못하였다. 이러한 문제의식에 따라 법이 제정된 지 1년여 만에 유전자변형농수산물표시를 의무화하도록 하는 내용의 법률개정이 바로 이어졌다.⁵⁾ 하지만 유전자변형농산물의 표시에 관한 2000년도의 「농수산물품질관리법」 일부개정은 여전히 표시의 의무주체를 직접적으로 규정하지 못하고 농림부장관 등의 행정청에게 제도 시행의 의무를 규정하는 간접적인 형태를 취하고 있었다는 점에서 그 규율방식에 있어 여전히 소극적인 특성을 나타내고 있었다. 현행 「농수산물품질관리법」 제56조에서처럼 ‘유전자변형농수산물을 생산하여 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자’에게 직접 의무를 명시하는 형태의 규정은 2011년 「농수산물 품질관리법」 전부개정을 통하여 도입되었다.⁶⁾

둘째, 앞서 언급한 것처럼 제정 당시 「농수산물품질관리법」은 농수산물의 원산지 등의 표시에 관한 제3장의 규율 중 일부로서 유전자변형농수산물의 표시에 관한 사항을 규정하였다. 그리고 이러한 제정 당시의 규율체계는 2010년 법률개정을 통하여 제3장의 제목을 “유전자변형농산물의 표시”로 하고 유전자변형농산물의 표시와 관련된 조항들만을 규정하는 형태로 변경되었다.⁷⁾ 하지만 이때 유의할 것은 2010년의 법률개정이 유전자변형농산물 표시제도에 관한 법적 근거 강화를 목표로 한 것이 아니라 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」(법률 제10022호)의 제정에 따른 타법개정의 일환으로 이루어졌다는 점이다. 2011년 「농수산물 품질관리법」 전부개정을 통하여 제3장에서 제4장으로 편제가 이동하기는 하였으나 대부분의 조항들은 동일하게 유지되어 현행에 이르고 있다.

셋째, 제정 당시의 「농수산물품질관리법」은 유전자변형농수산물 표시제도에 따른 의무의 실효성 확보를 위한 수단으로 행정형벌과 행정질서벌을 포함한 행정벌에 관한 법적

5) 즉, 법률 제6191호, 2000.1.21., 일부개정(2001.3.1. 시행)을 통하여 기존의 「농수산물품질관리법」 제16조제1항중 “인정하는”을 “대통령령이 정한”으로, “하도록 할 수 있다.”를 “하게 하여야 한다.”로 한다는 내용으로 개정되었다.

6) 법률 제10885호, 2011. 7. 21., 전부개정, 2012. 7. 22. 시행.

7) 법률 제10022호, 2010. 2. 4., 타법개정, 2010. 8. 5. 시행.

근거를 두는 것⁸⁾ 이외에 추가로 별다른 의무이행 확보수단을 규정하고 있지 않았다. 이에 반하여 현행 「농수산물 품질관리법」은 유전자변형농수산물의 표시 위반에 대한 다양한 행정제재 처분의 법적 근거를 명시하여 동 제도의 실효적인 적용을 강화하기 위한 법적 수단을 다변화하고 매우 실질적으로 강화하고 있다. 마지막으로 제정 당시의 「농수산물 품질관리법」이 유전자변형농수산물 표시제도를 전담하는 행정주체를 농림부장관 또는 해양수산부장관으로 명시하였던 것에 비하여 현행 「농수산물 품질관리법」은 식품의약품안전처장을 유전자변형농수산물 표시제도를 전담하는 행정주체로 규정하고 있다. 이는 식품 및 의약품 안전관리체계가 국무총리 소속의 식품의약품안전처로 일원화하도록 정부조직법이 개정됨⁹⁾에 따라 이루어진 변경으로서 이에 따라 현행 「농수산물 품질관리법」은 식품의약품안전처장에게 유전자변형농수산물 표시의 조사권한(제58조) 및 표시의무 위반에 대한 제재처분권한(제59조) 등을 부여하여 기존에 농산물과 수산물의 구분에 따라 이원화되었던 실무상 관리체계를 통합하여 운용하고 있다.¹⁰⁾

(2) 유전자변형농수산물 표시제도 관련 주요 규정 내용

유전자변형농수산물 표시제도의 법적 근거가 되는 「농수산물 품질관리법」에는 유전자변형농수산물에 관한 법적 정의를 총칙에서 두고, 제4장 ‘유전자변형농수산물의 표시’에서 핵심적인 규정들을 담고 있다. 하지만 전체 동 법률에 담긴 총 124개 조항 중에서 제4장에 포함된 조항은 총 불과 4개 조항에 불과할 정도로 유전자변형농수산물 표시제도가

8) 제정 당시 「농수산물품질관리법」은 “허위표시 등의 금지”를 규정한 “제17조 각호의 규정에 위반한 자”에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하여 행정형벌에 관한 근거조항(제35조)을 두는 한편, 유전자변형농수산물의 표시를 하지 아니한 자 또는 유전자변형농수산물의 표시방법을 위반한 자에 대하여 1천만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하여 행정질서벌에 관한 근거조항(제38조)을 각각 두었다. 과태료에 관한 사항은 큰 변화가 없으나 현행 「농수산물품질관리법」은 유전자변형농수산물의 거짓표시 등의 금지의무를 위반한 자에 대한 행정형벌을 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금으로 대폭 상향하여 규정하고 있다(제117조).

9) 법률 제11690호, 2013. 3. 23., 타법개정, 2013. 3. 23. 시행.

10) 하지만 이와 별도로 「농수산물 품질관리법」 제3조는 “농수산물 및 수산가공품의 품질관리 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관 소속으로 농수산물품질관리심의회”를 설치하도록 규정하고 있다(제3조제1항). 그리고 이러한 심의회의 심의사항 중 하나로 “유전자변형농수산물의 표시에 관한 사항”을 명시하여 농수산물품질관리 업무의 일환으로 유전자변형농수산물의 표시에 관한 거시적 단위의 정책결정이 신중하게 이루어질 수 있도록 하고 있다는 점을 유의하여야 할 것이다.

동 법률에서 차지하는 양적 비중이 크지는 않다. 이하에서는 「농수산물 품질관리법」에 규정된 유전자변형농수산물 표시와 관련된 규정의 주요 내용을 개관하여 보고자 한다.

1) 유전자변형농수산물의 개념 정의

「농수산물 품질관리법」은 유전자변형농수산물의 개념 정의를 총칙에 두고 있는바, 이에 따르면 “유전자변형농수산물”이란 “인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농수산물”을 말한다(제2조제11호). 「농수산물 품질관리법」상의 유전자변형농수산물의 법적 정의는 하위법령으로 위임하도록 하는 여지를 차단하고 오로지 법률에서 해당 개념의 정의를 명시하는 형태를 취하고 있다. 이러한 정의조항은 법률유보 원칙에 충실하다는 점에서 긍정적인 부분도 있다고 할 것이나 한편으로 동 조의 정의조항이 유전자변형농수산물의 개념에 내재된 전문적이고도 복합적인 특성을 효과적으로 온전히 담아내고 있는지에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다. 더 나아가 「농수산물 품질관리법」제2조제11호에 따른 유전자변형농수산물의 정의가 「식품위생법」제12조의2제1항에 따른 유전자변형식품등에 관한 정의조항이나 「건강기능식품에 관한 법률」제17조의2제1항에 따른 유전자변형건강기능식품에 관한 정의조항과 법적으로 조화되고 있는지 여부에 대해서 검토가 필요하다. 즉 「식품위생법」제12조의2제1항이나 「건강기능식품에 관한 법률」제17조의2제1항의 경우 생명공학기술의 활용을 통해 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등이라는 표현을 사용하고 있으며, 이러한 생명공학기술의 내용을 다시 세분화하여 ① 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입하는 기술, ② 분류학에 따른 과(科)의 범위를 넘는 세포융합기술로 범주화하고 있다. 양 법률이 생명공학기술이라는 개념을 전제로 하여 비교적 상세하게 유전자변형 농산물 등을 정의내리고 있는 것에 비하여 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호는 인공적인 유전자의 분리 또는 재조합을 통해 의도한 특성을 갖도록 한 농수산물로 규정하고 있어 개념에 관한 규율이 정확하게 부합되고 있다고 보기 어려운 측면이 분명 존재한다. 유전자변형농수산물이나 식품 등의 표시제도에 있어서 표시대상이 되는 범주를 명확하게 확정하는 것은 제도 운영의 성패를 좌우할 수

있는 가장 핵심적인 사항이라고 할 것이므로 법률 단계에서 표시제도의 규율대상이 되는 개념을 객관적·통일적으로 정의하는 것이 필수적이라고 하겠다. 이러한 측면에서 유전자변형물의 표시에 관한 국내 현행법체계는 그 개념 정의조항에서부터 보다 신중한 검토가 있어야 할 것으로 판단된다.

2) 유전자변형농수산물의 표시제도 개관 및 의무주체

「농수산물 품질관리법」은 동법 제4장에서는 ‘유전자변형농수산물의 표시’라는 표제 하에 유전자변형 농수산물의 표시제도에 관한 내용을 정하고 있으며, 각 조의 위임에 따라 하위법령을 제정·시행하고 있다. 제4장에 포함된 규정들을 중심으로 하여 유전자변형농수산물 표시제도에 대한 법령체계를 개관하면 다음의 도표와 같다.

<표 2-1> 유전자변형농수산물 표시제도에 관한 법령체계

농수산물품질관리법	동법 시행령	동법 시행규칙
제56조(유전자변형농수산물의 표시)	제19조(유전자변형농수산물의 표시대상품목) 제20조(유전자변형농수산물의 표시기준 등)	-
제57조(거짓표시 등의 금지)	-	-
제58조(유전자변형농수산물표시의 조사)	제21조(유전자변형농수산물의 표시 등의 조사)	제 4 조(유전자변형농수산물의 표시에 대한 정기적인 수거·조사의 방법 등)
제59조(유전자변형농수산물의 표시위반에 대한 처분)	제22조(공표명령의 기준·방법 등)	-

「농수산물 품질관리법」에 따른 유전자변형농수산물의 표시제도의 의무주체는 유전자변형농수산물을 생산하여 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자가 된다(제56조제1항). 이들은 유전자변형농수산물 표시의무자로 명명되어(제57조 참조) 유전자변형농수산물에 대하여 ① 해당 농수산물이 유전자변형농수산물임을 표시

하거나, ② 유전자변형농수산물에 포함되어 있음을 표시하거나, ③ 유전자변형농수산물에 포함되어 있을 가능성이 있음을 표시하여야 할 의무를 지게 된다(『농수산물 품질관리법 시행령¹¹⁾(이하 이 항목에서 “영”이라 함) 제20조제1항). 유전자변형농수산물의 표시대상품목은 대통령령으로 정하도록 위임되어 있는바, 이에 따라 영 제19조는 “법 제56조제1항에 따른 유전자변형농수산물의 표시대상품목은 『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 평가 결과 식품의약품안전처장이 식용으로 적합하다고 인정하여 고시한 품목(해당 품목을 싹틔워 기른 농산물을 포함한다)으로 한다”고 규정하고 있다. 이에 대해서는 유전자변형농수산물의 표시대상품목에 대하여 법률에서 아무런 개략적인 기준도 제시하지 않고 행정입법으로 위임하고 있는 형식이 법적으로 타당한지에 대해 의문이 제기될 수 있으며, 또한 주요한 관계 법률인 『식품위생법』과의 법적 연계성이 행정입법 단계에 와야 명시되는 것도 법체계상 바람직하지 않다고 판단된다. 뒤에 다시 살펴보겠지만 관계 법률들 간의 관계가 법률 단계가 아닌 시행령이나 고시 등의 행정규칙 단계에서 설정되는 것은 법치주의 원칙이나 위임입법 원칙 상 결코 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이 아니다.

3) 유전자변형농수산물의 표시 의무

유전자변형농수산물의 표시는 해당 농수산물의 포장·용기의 표면 또는 판매장소 등에 하여야 한다(영 제20조제2항). 법규명령인 시행령 단위에서의 실제적 규정은 이러한 사항이 전부이며, 그 밖에 유전자변형농수산물의 표시기준 및 표시방법에 관한 세부사항은 식품의약품안전처장이 정하여 고시하도록 위임하고 있다(영 제20조제3항).¹²⁾ 한편 영 제20조제4항은 유전자변형농수산물인지를 판정하기 위하여 필요한 경우 시료의 검정기관을 식품의약품안전처장이 지정하여 고시하여야 한다고 규정하고 있는바 이에 관한 명시적인 위임근거가 상위법령에 명확하게 규정되어 있지 않은 것은 위임입법의 원칙에

11) 대통령령 제28060호, 2017.5.29., 일부개정, 2017. 6. 3. 시행.

12) 참고로 영 제20조 제3항에 따라 종전 시행되던 「유전자변형농수산물 표시요령(식품의약품안전처 고시 제2013-143호, 2013. 4. 5.)」은 「유전자변형식품등의 표시기준(식품의약품안전처고시 제2014-114호, 2014. 4. 24.)」의 발령과 함께 폐지되었다.

비추어 바람직하지 않다고 판단된다. 시료 검정기관의 지정에 관한 사항 이외에도 지정취소 등 여러 가지 규제사항들의 입법도 필수적으로 수반되는 것이 통상적인데 이에 관한 상위법령상의 근거 없이 대부분의 사항을 행정규칙인 고시로 규정하도록 하는 것이 법적으로 타당한지에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요하다.

4) 유전자변형농수산물의 거짓표시 등 금지의무

「농수산물 품질관리법」제56조제1항에 따라 유전자변형농수산물의 표시를 하여야 하는 자, 즉 유전자변형농수산물 표시의무자는 유전자변형농수산물에 대한 거짓표시 등의 행위가 금지된다(제57조). 유전자변형농수산물 표시의무자에게 거짓표시 등과 관련하여 부과되는 구체적인 금지행위는 다음과 같다.

<표 2-2> 유전자변형농수산물에 관한 거짓표시 등의 금지행위 유형(제57조)

1. 유전자변형농수산물의 표시를 거짓으로 하거나 이를 혼동하게 할 우려가 있는 표시를 하는 행위
2. 유전자변형농수산물의 표시를 혼동하게 할 목적으로 그 표시를 손상·변경하는 행위
3. 유전자변형농수산물의 표시를 한 농수산물에 다른 농수산물을 혼합하여 판매하거나 혼합하여 판매할 목적으로 보관 또는 진열하는 행위

이와 같은 「농수산물 품질관리법」 제57조에 따른 거짓표시 등의 금지행위에 관한 규율은 구체적인 금지행위의 유형을 하위법령에 다시 위임하는 형식을 취하지 않고 법률에서 해당 금지행위의 개념범주를 확정적으로 규정하고 있다는 점에서 긍정적이다. 왜냐하면 동법 제57조에 따른 거짓표시 등의 금지에 관한 규율에 대해서는 동법에서 권리제한 또는 의무부과 등을 내용으로 하는 다양한 침익적 작용의 법적 규제들, 즉 유전자변형농수산물 표시의 조사(제58조), 유전자변형농수산물의 표시 위반에 대한 처분(제59조), 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 상당하는 행정형벌(제117조) 등이 연계되어 있기 때문이다. 따라서 각종 제재의 요건사항이 가급적 행정입법으로 위임되지 않고 법률에서

명시되어 있는 것은 예측가능성 확보를 위한 법적 명확성 원칙이나 기본권 보장을 위한 법치주의 원칙에 비추어 타당하다고 하겠다.

5) 유전자변형농수산물 표시의 조사

「농수산물 품질관리법」은 유전자변형농수산물 표시제도의 객관적인 운영을 위하여 조사에 관한 규정을 또한 두고 있다. 식품의약품안전처장은 유전자변형농수산물의 표시 여부, 표시사항 및 표시방법 등의 적정성과 그 위반 여부를 확인하기 위하여 관계 공무원에게 유전자변형표시 대상 농수산물을 수거하거나 조사하게 하여야 할 의무가 있다(제58조 제1항). 이는 일종의 정기조사로서 영 제21조제1항에 따르면 유전자변형표시 대상 농수산물의 수거·조사는 업종·규모·거래품목 및 거래형태 등을 고려하여 식품의약품안전처장이 정하는 기준에 해당하는 영업소에 대하여 매년 1회 실시하도록 규정하고 있다. 그리고 이러한 정기조사 이외에 농수산물의 유통량이 현저하게 증가하는 시기 등 필요할 때에는 수시로 수거하거나 조사하게 할 수 있도록 하여 탄력적인 조사가 가능하도록 하고 있다(제58조제1항 단서). 한편 유전자변형표시 대상 농수산물의 수거·조사에 관하여 동법 제13조에 따른 “농산물우수관리 관련 보고 및 점검 등”에 있어서 적용되고 있는 점검·조사 및 관계 공무원이 준수해야 할 사항에 관한 규정을 준용하도록 하여 제도운영상의 흠결을 최소화하고 있다. 더 나아가 수거·조사의 방법 등과 관련하여 보다 구체적으로 「유전자변형농수산물의 표시 및 농수산물의 안전성조사 등에 관한 규칙¹³⁾」 제4조에 따라 “지방식품의약품안전처장이 유전자변형농수산물에 대하여 대상 업소, 수거·조사의 방법·시기·기간 및 대상품목 등을 포함하는 정기 수거·조사 계획을 매년 세우고, 이에 따라 실시”하도록 규정하고 있다. 참고로 유전자변형농수산물의 표시에 관한 조사 권한은 지방식품의약품안전처장에게 위임되어 있다(영 제42조제2항제1호).

13) 총리령 제1112호, 2014.12.10., 일부개정, 2014. 12. 10. 시행.

6) 유전자변형농수산물의 표시 위반에 대한 처분

유전자변형농수산물 표시제도의 실효적인 운용을 위해서는 의무위반에 따른 제재조치를 명확하게 규정할 필요가 크다. 이에 따라 「농수산물 품질관리법」은 유전자변형농수산물의 표시 위반에 대한 처분에 관하여 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 「농수산물 품질관리법」 제59조가 이에 관한 근거조항인바, 이는 다시 두 가지 유형으로 세분화할 수 있다.

우선 첫째로 「농수산물 품질관리법」 제56조 또는 제57조를 위반한 자에 대하여 부과할 수 있는 처분으로서 ① 유전자변형농수산물 표시의 이행·변경·삭제 등 시정명령, ② 유전자변형 표시를 위반한 농수산물의 판매 등 거래행위의 금지를 명시하고 있다(제59조 제1항 각 호). 유전자변형농수산물의 표시의무 위반에 대한 제재적 행정처분의 법적 근거라고 할 것인데, 문제는 이에 대한 더 이상의 규율이 법률에 더 이상 규정되어 있지 않고 또한 상세한 사항을 규정하고 있는 행정입법도 존재하지 않는다는 점이다. 따라서 시정명령과 거래행위 금지 조치가 병과될 수 있는지 여부나 유전자변형농수산물 표시의 이행·변경·삭제 등의 시정명령이 발령되는 단계나 방법·절차 등에 관한 사항 등이 불명확하며, 농수산물의 판매 등 거래행위의 금지와 관련하여 그 밖에 추가될 수 있는 금지대상 행위는 존재하지 않는지 여부에 대해서도 모호한 측면이 있다고 하겠다. 「농수산물 품질관리법」 제59조제1항에 따른 처분은 수범자의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 침익적 행정작용이므로 이의 발동과 관계되는 근거를 법률에서 규정하는 것에 추가하여 보다 구체적인 규율사항을 가급적 명확하게 행정입법에서 규정하는 것이 타당하다는 점에서 법제정비에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

「농수산물 품질관리법」 제59조는 제1항에 따른 행정제재처분과 별도로 이러한 처분을 받은 자에게 해당 처분을 받았다는 사실을 공표할 것을 명할 수 있는 권한이 식품의약품안전처장에게 있음을 명시하고 있다(제59조제2항). 이것이 유전자변형농수산물의 표시 위반에 두 번째의 처분으로서의 공표명령이다. 그리고 이에 추가하여 식품의약품안전처장으로 하여금 유전자변형농수산물 표시의무자가 「농수산물 품질관리법」 제57조를 위반하여 같은

조 제1항에 따른 처분이 확정된 경우 처분내용, 해당 영업소와 농수산물의 명칭 등 처분과 관련된 사항을 인터넷 홈페이지에 공표하도록 의무화하고 있다(제59조제3항).

「농수산물 품질관리법」 제59조제2항에 따른 공표명령은 식품의약품안전처장의 재량 행위 사항으로 규정되어 있다. 그런데 동 조항의 위임을 받은 영 제22조제1항은 이러한 공표명령의 대상자를 다음의 경우에 해당하는 자로 제한하고 있다.

<표 2-3> 공표명령의 대상자 범위(영 제22조제1항)

1. 표시위반물량이 농산물의 경우에는 100톤 이상, 수산물의 경우에는 10톤 이상인 경우
2. 표시위반물량의 판매가격 환산금액이 농산물의 경우에는 10억원 이상, 수산물인 경우에는 5억원 이상인 경우
3. 적발일을 기준으로 최근 1년 동안 처분을 받은 횟수가 2회 이상인 경우

이는 자칫 방대할 수 있는 공표명령의 대상자 범위를 행정입법을 통하여 명확하게 규정함으로써 행정실무의 투명성과 예측가능성 등을 제고하기 위한 것으로 보인다. 하지만 첫째, 법률 단계에서 대상자 범위를 제한할 수 있는 여지가 행정입법에 있음을 명확하게 위임하고 있지 않음에도 불구하고 이러한 규율을 시행령에서 독자적으로 규정하는 것이 타당한지가 의문이며, 둘째, 식품의약품안전처장에게 공표명령의 발령 여부를 결정할 수 있는 재량권이 있음을 법률에서 규정하고 있는 것에 비해 시행령 단계에서 공표명령의 대상자 범위를 제한적으로 열거함으로써 이러한 재량권 행사에 일정한 제한을 가하고 있는 체계인 바, 그렇다면 영 제22조제1항에 해당하는 대상자에 대해서는 식품의약품안전처장이 반드시 공표명령을 발령해야 한다는 의미인지 여부가 불명확할 수 있다는 문제점을 지적할 수 있다. 또한 “적발일을 기준으로 최근 1년 동안 처분을 받은 횟수가 2회 이상인 경우”를 공표명령의 대상자 중 하나로 규정하고 있는데, 이때 처분이 확정된 처분을 의미하는 것인지 아니면 확정되지 않고 일단 부과된 처분도 포함하고 있는 것인지 여부도 불명확하게 규정되어 있는 것도 법제상 문제로 제시할 수 있을 것이다.

식품의약품안전처장은 「농수산물 품질관리법」 제59조제2항에 따라 공표를 명하려는 경우에는 위반행위의 내용 및 정도, 위반기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 발생한 피해의 범위 및 결과 등을 고려하여야 하며, 이 경우 공표명령을 내리기 전에 해당 대상자에게 소명자료를 제출하거나 의견을 진술할 수 있는 기회를 주어야 할 의무가 있다(영 제22조제4항). 그리고 이러한 공표명령을 받은 자는 지체 없이 ① “「농수산물 품질관리법」 위반 사실의 공표”라는 내용의 표제, ② 영업의 종류, ③ 영업소의 명칭 및 주소, ④ 농수산물의 명칭, ⑤ 위반내용, ⑥ 처분권자, 처분일 및 처분내용이 포함된 공표문을 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제9조제1항에 따라 등록된 전국을 보급지역으로 하는 1개 이상의 일반일간신문에 게재하여야 한다(영 제22조제2항). 식품의약품안전처장이 「농수산물 품질관리법」 제59조제3항에 따라 인터넷 홈페이지에 공표를 하기 전에도 해당 대상자에게 소명자료를 제출하거나 의견을 진술할 수 있는 기회를 주어야 하며(영 제22조제5항), 이때 인터넷 홈페이지에 게시되어야 할 사항에는 공표명령과 동일한 사항들이 포함되어야 한다(영 제22조제3항).

7) 유전자변형농수산물의 표시 위반에 대한 행정벌

「농수산물 품질관리법」에 따른 유전자변형농수산물 표시제도에 따른 의무의 실효성 확보를 위하여 동 법은 행정벌에 관한 근거도 확보하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 유전자변형농수산물의 거짓표시 등의 금지와 관련하여 동 법 제57조 각 호의 금지행위를 한 자에 대하여 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 이 경우 징역과 벌금이 병과(併科)될 수 있음을 또한 명시하고 있다. 행정질서벌인 과태료도 적용되고 있는바, 「농수산물 품질관리법」 제56조제1항을 위반하여 유전자변형농수산물의 표시를 하지 아니한 자나 같은 법 제56조제2항에 따른 유전자변형농수산물의 표시방법을 위반한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(제123조제1항제6호 및 제7호).

2. 「식품위생법」

(1) 개 관

「식품위생법」에 유전자변형과 관련된 규율이 도입된 것은 2000년 「식품위생법」의 일부개정(법률 제6154호)을 통하여 표시기준에 관한 근거조항인 제10조제1항 단서에 유전자재조합식품에 대하여 소비자가 올바른 선택을 할 수 있도록 하기 위하여 그 표시에 관한 기준을 정하여 고시하도록 하는 규정이 신설되면서부터이다.¹⁴⁾ 이후 2011년 「식품위생법」 일부개정(법률 제10787호)에서 유전자재조합식품등의 표시에 관한 사항을 별도로 규정하는 제12조의2가 신설되었고, 이후 기존의 식품의약품안전청을 식품의약품안전처로 개편하는 「정부조직법」 개편에 따른 2013년의 타법개정(법률 제11690호)을 거쳐, 최근 2016년에는 「식품위생법」 일부개정(법률 제14022호)을 통하여 유전자변형생물체를 원재료로 사용하여 제조·가공한 유전자 변형식품에 대해서는 원재료 사용함량 순위를 고려하지 아니하고 모두 유전자변형식품임을 표시하도록 하는 것¹⁵⁾을 핵심적인 내용으로 하는 법제개선이 이루어졌다. 한편 「식품위생법」은 이러한 유전자변형식품등의 표시제도의 실효성 확보를 위한 위해 식품등의 회수(제45조), 폐기처분 등(제72조) 등의 조항을 통해 다양한 제재수단에 관한 법적 근거를 두고 있다. 그리고 이와 같은 유전자변형식품등의 표시제도의 법적 근거 이외에도 유전자변형식품등의 안전성 심사(제18조)에 관한 근거를 명시하는 한편 식품이력추적관리시스템에 연계된 정보 중 하나로 유전자변형식품을 명시하고 있다(법 제49조의3제2항 및 같은 법 시행규칙 제74조의4) 「식품위생법」상 유전자변형식품등과 관련된 규율체계를 정리하면 다음과 같다.

14) 식품위생법(법률 제6154호, 2000.1.12., 일부개정, 2000.7.13. 시행) 제10조제1항은 “식품의약품안전청장은 국민 보건상 특히 필요하다고 인정하는 때에는 판매를 목적으로 하는 식품 또는 식품첨가물과 제9조제1항의 규정에 의하여 기준 또는 규격이 정하여진 기구와 용기·포장의 표시에 관하여 필요한 기준을 정하여 이를 고시할 수 있다. 다만, 생물의 유전자중 유용한 유전자만을 취하여 다른 생물체의 유전자와 결합시키는 등의 유전자재조합 기술을 활용하여 재배·육성된 농·축·수산물등을 원료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물의 경우에는 그 표시에 관하여 필요한 기준을 정하여 이를 고시한다.”라고 규정하여 유전자재조합식품의 표시기준에 관한 근거를 도입하였다. 동 조항은 부칙 제1조에 따라 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행되었다.

15) 국회 보건복지위원장, 식품위생법 일부개정법률안(대안), 의안번호 18412, 2015. 12, 3면.

<표 2-4> 「식품위생법」상 유전자변형식품등 관련 주요 규율체계

식품위생법	동법 시행령	동법 시행규칙
제12조의2 (유전자변형식품등의 표시)	-	-
제13조 (허위표시 등의 금지)	-	제 8 조 (허위표시, 과대광고, 비방광고 및 과대포장의 범위)
제18조 (유전자변형식품등의 안전성 심사 등)	제 9 조 (유전자변형식품등의 안전성 심사) 제10조 (유전자변형식품등 안전성 심사위원회의 구성·운영 등) 제10조의2 (위원의 제척·기피·회피) 제10조의3 (위원의 해촉)	
제49조의3(식품이력추적관리시스템의 구축 등)		제74조의4(식품이력추적관리시스템에 연계된 정보의 공개)
제45조 (위해식품등의 회수) 제72조 (폐기처분 등) 제75조(허가취소 등) 제76조(품목 제조정지 등) 제82조(영업정지 등의 처분에 갈음하여 부과하는 과징금 처분) 제83조(위해식품등의 판매 등에 따른 과징금 부과 등) 제84조(위반사실 공표) 제94조(벌칙)	제31조(위해식품등을 회수한 영업자에 대한 행정처분의 감면) 제50조의6(식품등의 압류·폐기 시 제시하는 서류의 기재사항) 제52조(허가취소 등) 제54조 (과징금의 부과 및 징수절차) 제55조(과징금 부과처분 취소 대상자) 제56조(기금의 귀속비율) 제57조	제58조 (회수대상 식품등의 기준) 제59조(위해식품등의 회수계획 및 절차 등) 제87조(압류 등) 제89조(행정처분의 기준) 제90조(영업소 폐쇄 등의 게시) 제91조(행정처분대상 등) 제92조(과징금부과 제외대상 및 징수절차 등)

식품위생법	동법 시행령	동법 시행규칙
제97조(벌칙)	(위해식품등의 판매 등에 따른 과징금 부과 기준 및 절차) 제58조(위반사실의 공표) 제63조(포상금의 지급기준) 제65조(권한의 위임) 제65조의2(민감정보 및 고유식별정보의 처리)	

(2) 유전자변형식품등의 표시제도

유전자변형식품등의 표시제도에 대해서는 「식품위생법」 제12조의2가 이에 관한 근거조항으로서 적용되고 있다. 동 조항은 우선 ‘① 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입하는 기술 또는 ② 분류학에 따른 과(科)의 범위를 넘는 세포융합기술에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물’을 “유전자변형식품등”이라 하고 이러한 유전자변형식품임을 표시하여야 함을 명시하는(제12조의2제1항) 한편, 이러한 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용하는 것을 금지하도록 규정하고 있다(제12조의2제2항). 그리고 이러한 표시의무자, 표시대상 및 표시방법 등에 필요한 사항은 식품의약품안전처장이 정하도록 위임해놓고 있는바(제12조의2제3항), 이에 따라 「유전자변형식품등의 표시기준(식품의약품안전처고시 제2017-7호, 2017.1.25. 개정)」(이하 이 항목에서 “표시기준”이라 함)이 발령되어 시행되고 있다. 이처럼 표시기준은 앞서 살펴본 「농수산물 품질관리법」 뿐만 아니라 「식품위생법」 제12조의2로부터의 위임도 받고 있다.

유전자변형 식품 및 식품첨가물에 관한 표시제도의 법적 근거조항인 「식품위생법」 제12조의2 제1항은 유전자변형식품과 식품첨가물을 총칭하여 유전자변형식품등으로 포괄

하여 규율하고 있다. 다만 이 경우 표시의무가 적용되는 대상을 제조·가공 후에 유전자 변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자 변형식품등으로 한정하고 있다(동조동항 단서). 따라서 현행 국내법상 유전자변형식품등에 대해서는 완전표시제도가 적용되지 않고 있음을 확인할 수 있다. 더 나아가 「식품위생법」 제12조의2를 법제적 관점에서 분석해 볼 경우 첫째 표시의무의 주체가 되는 자를 구체적으로 명시하지 않고 다만 동조 제2항을 통하여 유전자변형식품등의 표시가 없으면 판매, 판매목적의 수입·진열·운반이나 영업 사용에 금지된다는 규율을 유추하여 볼 때 의무대상자를 간접적으로 상정해볼 수 있는 구조를 취하고 있음을 알 수 있다. 둘째 유전자변형식품등의 정의 규정에 있어서 하위법령으로의 명시적인 위임 여지를 두고 있지 않으며 다만 표시대상을 식품의약품안전처장이 정하도록 하고 있다. 셋째 유전자변형식품과 식품첨가물을 총칭하여 유전자변형식품등으로 하고 있는데 이 둘의 구분을 별도로 고려하지 않고 유전자변형식품임을 표시할 것을 의무화하는 규정을 두고 있는바, 식품이나 식품첨가물의 특성에 따른 표시를 하도록 좀더 세밀한 규정표현으로 다듬어야 할 필요성이 있다고 판단된다. 마지막으로 유전자변형 식품 및 식품첨가물에 관한 표시제도의 법적 근거조항인 「식품위생법」 제12조의2는 시행령이나 시행규칙 등에 별다른 위임을 하지 않고 식품의약품안전처고시인 표시기준에서 대부분의 사항을 규정하도록 하고 있다. 하지만 수범자의 권리·의무에 관한 법규사항에 대해서는 입법형식상 행정규칙에 해당하는 고시에 의하는 것보다는 시행령 등과 같은 법규명령에서 규율하는 것이 법적으로 타당하다는 점에서 이러한 규율체계에 대한 재검토가 필요해 보인다.

이러한 법 제12조의2에 따른 표시의무를 위반한 경우 같은 법 제45조제1항에 따른 유통 중인 해당 식품등을 회수하거나 회수하는 데에 필요한 조치의 이행 의무, 같은 법 제71조제1항에 따른 시정명령, 같은 법 제72조제1항에 따른 해당 식품등에 대한 압류 또는 폐기, 위해제거조치 등의 폐기처분, 같은 법 제75제1항에 따른 영업허가 또는 등록의 취소나 영업의 전부 또는 일부에 대한 정지명령 등과 같은 조치, 같은 법 제76조제1항에 따른 6개월 이내의 품목 제조정지명령, 같은 법 제82조에 따른 영업정지 등의 처분에 같음

하여 부과하는 과징금 처분, 같은 법 제97조에 따른 행정형벌 등이 적용된다. 이처럼 「식품위생법」은 유전자변형식품등에 대한 표시의무를 규정하면서 다양한 제재수단의 법적 근거를 마련하고 있다. 하지만 이러한 다양한 제재수단이 해당 법률에 개별적으로 산재되어 있어서 표시의무 위반에 따른 제재를 일반 수범자 입장에서는 용이하게 파악하기 어렵다는 것을 한계점으로 지적할 수 있다.

(3) 유전자변형식품등의 허위표시 금지

「식품위생법」 제13조는 유전자변형식품등을 포함한 식품등에 관한 명칭·제조방법, 품질·영양 표시, 및 식품이력추적관리 표시에 관하여 허위·과대·비방의 표시·광고를 금지하고 있다. 누구든지 이러한 금지의무를 위반해서는 안되며, 식품 또는 식품첨가물의 영양가·원재료·성분·용도에 관하여도 또한 동일하게 적용된다. 금지대상이 되는 허위·과대·비방의 표시·광고 행위의 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표 2-5> 일반적 금지대상이 되는 허위·과대·비방의 표시·광고 행위의 범주>

1. 질병의 예방 및 치료에 효능·효과가 있거나 의약품 또는 건강기능식품으로 오인·혼동할 우려가 있는 내용의 표시·광고
2. 사실과 다르거나 과장된 표시·광고
3. 소비자를 기만하거나 오인·혼동시킬 우려가 있는 표시·광고
4. 다른 업체 또는 그 제품을 비방하는 광고
5. 「식품위생법」 제12조의3제1항에 따라 심의를 받지 아니하거나 심의받은 내용과 다른 내용의 표시·광고

이러한 법 제13조에 따른 의무를 위반한 경우 같은 법 제45조제1항에 따른 유통 중인 해당 식품등을 회수하거나 회수하는 데에 필요한 조치의 이행 의무, 같은 법 제71조에 따른 시정명령, 같은 법 제72조제1항에 따른 해당 식품등에 대한 압류 또는 폐기, 위해제거조치 등의 폐기처분, 같은 법 제75제1항에 따른 영업허가 또는 등록의 취소나 영업의 전부 또는 일부에 대한 정지명령 등과 같은 조치, 같은 법 제76조제1항에 따른 6개월 이

내의 품목 제조정지명령, 같은 법 제82조에 따른 영업정지 등의 처분에 같음하여 부과하는 과징금 처분, 같은 법 제83조제1항에 따른 위해식품등의 판매 등에 따른 과징금 부과 처분, 같은 법 제94조 및 제95조에 따른 행정형벌 등이 적용된다. 이처럼 「식품위생법」은 유전자변형식품등에 대한 허위·과대·비방의 표시·광고를 금지하면서 다양한 제재수단의 법적 근거를 마련하고 있다. 이때 유전자변형식품등을 식품등에 속하는 하나의 유형으로 보아 식품등에 관하여 적용되는 개별 조항에 추가하여 이러한 제재수단이 적용됨을 명시하는 형태를 취하고 있다 보니 관련 조항들이 법률 전반에 산재되어 규정된 형태를 취하고 있다. 유전자변형식품등의 허위표시 등의 위반행위에 대하여 적용되는 제재들을 일목요연하게 명확히 파악하기 용이하지 않은 것은 분명 한계점으로 지적할 수 있는 부분이다.

3. 「건강기능식품에 관한 법률」

「건강기능식품에 관한 법률」¹⁶⁾은 유전자변형건강기능식품의 표시를 통하여 건강기능식품에 대한 소비자의 알 권리와 선택권을 보장하고 국민건강을 보호하기 위한 목적에서¹⁷⁾ 비교적 최근인 2016년에 유전자변형건강기능식품에 관한 표시에 관한 규율을 신설¹⁸⁾하여 적용하고 있다. 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2가 바로 그 근거조항인데, 이 조항은 앞서 검토한 「식품위생법」 제12조의2에 따른 ‘유전자변형식품등의 표시’와 거의 유사한 규율내용과 형식을 취하고 있다. 즉 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2 제1항은 유전자변형건강기능식품의 개념을 유형별 생명공학기술의 범주를 이용하여 정의하면서 특정 의무주체를 밝히지 않은 채 유전자변형건강기능식품의 표시의무를 규정하고 있다. 그리고 표시의무가 적용되는 대상을 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형단백질이 남아 있는 유전자변형건강기능식품으로 한정하고 있다. 이러한 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2 제1항의 규율은

16) 법률 제14476호, 2016. 12. 27., 타법개정, 2017. 3. 28, 시행. 별도의 표기가 없는 한 이하 동일함.

17) 국회 보건복지위원장, 건강기능식품에 관한 법률 일부개정법률안(대안), 의안번호 18383, 2015. 12, 3면.

18) 법률 제14018호, 2016.2.3., 일부개정, 2017. 2. 4, 시행.

「식품위생법」 제12조의2 제1항과 거의 동일하다. 이어서 유전자변형건강기능식품의 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적의 수입·진열·운반 또는 영업에의 사용을 금지하도록 하는 부분이나(제2항) 표시의무자, 표시대상 및 표시방법 등에 필요한 사항을 식품의약품안전처장이 정하도록 위임하고 있는 부분(제3항) 또한 「식품위생법」 제12조의2 제2항 및 제3항과 동일하다.

4. 「축산물 위생관리법」

유전자변형농수산물에 관한 법률상 규율을 명시하고 있는 「농수산물 품질관리법」에 비하여 유전자변형축산물에 관한 법률상 규정은 존재하지 않는다. 「축산물 위생관리법」¹⁹⁾은 축산물의 위생적인 관리와 품질향상 도모를 위해 가축의 사육·도살·처리와 축산물의 가공·유통 및 검사에 필요한 사항을 정하고 있는 법률로서(제1조), “가축”을 “소, 말, 양(염소 등 산양을 포함한다. 이하 같다), 돼지(사육하는 멧돼지를 포함한다. 이하 같다), 닭, 오리, 그 밖에 식용(식용)을 목적으로 하는 동물로서 대통령령으로 정하는 동물을 말한다.”고 정의하는 한편 “축산물”을 “식육·포장육·원유(원유)·식용란(식용란)·식육가공품·유가공품·알가공품을 말한다.”고 정의하고 있을 뿐 유전자변형축산물에 대해서는 별도의 개념정의를 두고 있지 않다. 유전자변형축산물에 대한 별도의 개념정의를 없다 보니 이에 대한 별도의 규율사항도 마련되어 있지 않다.

문제는 「축산물 위생관리법」에서 유전자변형축산물에 대한 별도의 규율을 하고 있지 않음에도 불구하고 「유전자변형식품등의 표시기준(식품의약품안전처고시 제2017-7호, 2017.1.25. 개정)」(이하 이 항목에서 “표시기준”이라 함)에서 「축산물 위생관리법」 제6조에 따른 ‘축산물의 표시기준’과 연계하여 「축산물 위생관리법」 제6조에 따른 축산물을 유전자변형식품등의 하나로 정의내리고 이에 대한 규제를 하고 있다는 점이다. 즉, 표시기준 제2조제1호에서 “유전자변형식품등”을 정의하면서 「식품위생법」 제12조의2제1항의

19) 법률 제14026호, 2016. 2. 3., 타법개정, 2017. 2. 4. 시행.

유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물(가목)이나 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2의 유전자변형건강기능식품(나목) 및 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호의 유전자변형농수산물(콩나물, 콩잎처럼 해당품목의 종자를 싹틔워 기른 채소 등을 포함한다. 이하 같다)(라목) 이외에 「축산물 위생관리법」 제6조에 따른 축산물을 포함시킴으로서(다목) 다른 유전자변형식품등과 동일한 규제를 적용하고 있는 것이다.

이러한 규제의 근거로 표시기준 제1조에서는 「축산물 위생관리법」 제6조를 제시하고 있는 바, 동 조항은 “식품의약품안전처장은 판매를 목적으로 하는 축산물의 표시에 관한 기준을 정하여 고시할 수 있다”고 규정하여, 판매를 목적으로 하는 축산물에 관한 표시기준의 근거가 되고 있으며, 그 세부사항을 식품의약품안전처 고시에 위임하고 있다. 동 조항은 비록 유전자변형 축산물에 관한 명시적인 문언을 사용하고 있지 않으나, 판매를 목적으로 하는 축산물에 일반적으로 적용되는 기준이 유전자변형축산물에 관하여도 적용된다고 볼 수 있다. 하지만 표시기준의 위임 근거가 되는 다른 법률의 경우 유전자변형식품등에 대한 비교적 상세한 규정을 두고 있다는 점에서, 단순히 축산물에 대한 일반적 표시기준만을 근거로 유전자변형축산물에 관한 상세한 규제를 하는 것은 법제상 부적절하다고 할 것이다. 단적으로 유전자변형축산물에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않은 「축산물 위생관리법」에 비하여, 유사한 규율대상을 다루고 있는 「농수산물 품질관리법」은 앞서 살펴본 바와 같이 유전자변형농수산물의 개념정의(제2조제1항제11호)와 유전자변형농수산물의 표시제도(제4장)에 관한 구체적인 규정을 두고 있다는 점에서 법제상 불균형의 문제를 초래하고 있다고 판단된다. 무엇보다도 상위법령인 「축산물 위생관리법」에서 명확하고 구체적인 위임근거가 미비함에도 불구하고 하위법령이자 행정규칙에 불과한 표시기준에서 유전자변형축산물에 관한 상세한 규제를 부과하고 있는 현행의 구조는 법률유보 원칙 및 포괄적 위임입법 금지의 원칙에 반할 소지가 있다. 따라서 「축산물 위생관리법」을 개선하여 유전자변형축산물에 관한 내용을 직접적으로 규율할 필요가 있다.

5. 「유전자변형식품등의 표시기준」

「유전자변형식품등의 표시기준」(식품의약품안전처고시 제2017-7호, 2017.1.25. 개정, 2017. 2. 4. 시행, 이하 이 항목에서 “표시기준”이라 함)은 위에서 나열한 법령의 위임으로 유전자변형 농산물, 유전자변형 식품 및 식품첨가물, 유전자변형건강식품 및 유전자변형 축산물의 표시제도에 있어서 표시대상, 표시의무자 및 표시방법 등의 필요한 사항을 규정하고 있어 개별 법령에서 규율하는 유전자변형 대상들의 표시기준을 하나의 고시에서 규율하고 있는 체계로 볼 수 있다.

<그림 2-1> 유전자변형식품등의 표시제도 규율체계 20)



유전자변형식품등의 표시기준은 2014년 4월 24일 제정되었으며, 최근 2017년 1월 25일 일부개정되어 동년 2월 4일부터 시행되고 있다. 동 표시기준은 총 7개의 조로 구성되었으며, 각 조에서는 유전자변형식품등의 표시에 관한 내용을 담고 있으며, 특히 표시대상, 표시의무자, 표시방법, 표시사항의 적용특례 등 주요한 표시기준을 제시하고 있다.

20) 「유전자변형식품등의 표시기준」(식품의약품안전처고시 제2017-7호, 2017.1.25. 개정, 2017. 2. 4. 시행) 제1조에 규정된 내용을 참고하여 도표로 재구성한 것임. 즉 동 고시 제1조는 “이 고시는 「식품위생법」 제12조의2, 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2 및 「축산물 위생관리법」 제6조 관련 「축산물의 표시기준」, 「농수산물 품질관리법 시행령」 제20조에 따른 유전자변형식품등의 표시대상, 표시의무자 및 표시방법 등에 필요한 사항을 규정함으로써 소비자에게 올바른 정보를 제공함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있음.

<표 2-6> 유전자변형식품등의 표시기준의 내용

조	표 제
제 1 조	목 적
제 2 조	용어의 정의
제 3 조	표시대상
제 4 조	표시의무자
제 5 조	표시방법
제 6 조	표시사항의 적용특례
제 7 조	재검토기한

(1) 표시대상

앞서 설명한 바와 같이 유전자변형식품등의 표시제도는 관련 법률의 위임을 받아 『유전자변형식품등의 표시기준』에서 자세히 규율되고 있다. 동 기준 제2조에 따르면 ‘유전자변형식품등’은 유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물(식품위생법 제12조의2 제1항), 유전자변형건강기능식품(건강기능식품에 관한 법률 제17조의2), 축산물(축산물 위생관리법 제6조) 및 유전자변형농수산물(농수산물관리법 제2조제11호)을 의미한다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 2-7> 유전자변형식품등의 정의

유 형	내 용
유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물 (식품위생법 제12조의2 제1항)	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품* 또는 식품첨가물* * 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입하는 기술 분류학에 따른 과(科)의 범위를 넘는 세포융합기술

유 형	내 용
	<p>* 식품 : 모든 식물(의약으로 섭취하는 것은 제외한다) * * 식품첨가물 : 식품을 제조·가공·조리 또는 보존하는 과정에서 감미(甘味), 착색(着色), 표백(漂白) 또는 산화방지 등을 목적으로 사용되는 물질, 이 경우 기구(器具)·용기·포장을 살균·소독하는 데에 사용되어 간접적으로 식품으로 옮겨갈 수 있는 물질 포함 (동법 제2조)</p>
<p>유전자변형건강기능식품 (건강기능식품에 관한 법률 제17조의2 제1항)</p>	<p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 건강기능식품 *</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입 하는 기술 2. 분류학에 따른 과(科)의 범위를 넘는 세포융합기술 <p>* 건강기능식품 : 인체에 유용한 기능성을 가진 원료나 성분을 사용하여 제조·가공한 식품(동법 제3조)</p>
<p>축산물 (축산물 위생관리법 제6조)</p>	<p>판매를 목적으로 하는 축산물 *</p> <p>* 축산물 : 식육·포장육·원유(原乳)·식용란(食用卵)·식육 가공품·유가공품·알가공품(동법 제2조)</p>
<p>유전자변형농수산물 (농수산물품질관리법 제2조)</p>	<p>인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농수산물</p>

표시기준에서 적용대상으로 삼고 있는 ‘유전자변형식품등’은 위와 같은 특성을 갖는 물질 등을 의미하며 원칙적으로 모두 표시대상이 된다. 그러나 법에서는 일정한 사유에 해당하는 경우 표시의 예외를 인정하고 있다.

첫째, 유전자변형식품등의 표시대상에 관한 적극적 기준으로 표시기준 제3조는 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농축산물과 이를

원재료로 하여 제조·가공한 식품 등으로 표시대상을 한정하고 있다. 현재 식용으로 수입 승인되어 표시대상이 되는 유전자변형식품등은 아래와 같다.

<표 2-8> 식품위생법 제18조에 따라 수입 승인된 유전자변형식품등

종 류	표시대상
유전자변형농산물	콩, 옥수수, 면화, 캐놀라, 감자, 알파파, 사탕무
축산물	식용으로 수입 승인된 축산물은 없음
유전자변형수산물	식용으로 수입 승인된 수산물은 없음

(자료 : 한국바이오안전성센터 홈페이지²¹⁾)

따라서 현행 표시제도 하에서는 일단 「식품위생법」 제18조에 따라 수입 승인된 유전자 변형농수산물 - 콩, 옥수수, 면화, 캐놀라, 감자, 알파파, 사탕무 - 과 이를 원재료로 하여 제조·가공한 유전자변형 식품 또는 식품첨가물이 표시대상의 범위에 해당한다. 그러나 표시대상의 범위는 「식품위생법」 제12조의2 단서에 따라 제한된다. 이에 따라 둘째로, 「식품위생법」 제12조의2 제1항 단서는 “다만, 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 한정한다”라고 하여 최종 제품에 유전자변형 DNA 또는 단백질이 잔존하는 경우에만 표시대상으로 인정하고 있다. 반대 해석상 유전자변형농산물을 원재료로 하여 제조·가공하였다 하더라도 최종 식품 등에 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 잔존하지 않는 경우에는 표시대상에서 제외된다(식품위생법 제12조의2 제1항 단서, 건강기능식품에 관한 법률 제1항 단서, 표시기준 제3조 제1항 단서). 즉 우리나라는 ‘범위검출 기반(Detection base)’ 표시제도 형태로 시험검사를 통해 농산물 또는 가공식품에 유전자변형 DNA와 외래 단백질의 존재 여부, 함량의 확인이 가능한 품목을 표시대상으로 하고 있다.²²⁾

셋째, 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하로 혼입된 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 ‘구분유통증명서’ 또는 ‘정부증명서’를 갖추는

21) 한국바이오안전성정보센터 홈페이지 : <http://www.biosafety.or.kr/sub/info.do?m=020209&s=kbch> (최종방문일 : 2017.10.20.)

22) 한국바이오안전성정보센터, GMO 이슈 리플릿 시리즈 2 - GMO와 표시제-, 2014, 27면.

경우 표시대상에서 제외된다(표시기준 제3조 제2항 제1호). 이때 비의도적혼입치란 농산물을 생산·수입·유통 등 취급과정에서 구분하여 관리한 경우에도 그 속에 유전자변형 농산물이 비의도적으로 혼입될 수 있는 비율을 의미한다(표시기준 제2조 제6호). 나아가 구분유통증명서란 종자구입·생산·제조·보관·선별·운반·선적 등 취급과정에서 유전자변형식품등과 구분하여 관리하였음을 증명하는 서류를 말하고(동조 제3호), 정부증명서란 구분유통증명서와 동등한 효력이 있음을 생산국 또는 수출국의 정부가 인정하는 증명서를 의미한다(동조 제4호). 따라서 비유전자변형 농산물을 수입하는 중 유전자변형 농산물이 혼입된다하더라도 그 비율이 3% 이하이고, 이를 구분유통 하였음을 인정하는 증명서가 제출되는 경우 표시대상에서 제외된다. 또한 이를 원재료로 제조·가공한 유전자변형식품등도 마찬가지로 표시의무가 없다. 넷째, 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등은 표시대상에서 제외된다(표시기준 제3조 제2항 제2호). 이에 따라 식용유, 간장, 당류, 주류, 식품첨가물은 표시대상에서 제외된다.

(2) 표시의무자

표시의무자는 유전자변형농축수산물의 경우에는 ① 유전자변형농축수산물을 생산하여 출하·판매하는 자 또는 ② 판매할 목적으로 보관 진열하는 자이다(표시기준 제4조 제1호). 한편 표시기준은 유전자변형식품에 대한 표시의무자를 다음과 같이 정하고 있다(표시기준 제4조 제2호).

<표 2-9> 유전자변형식품의 표시의무자

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> i) 「식품위생법 시행령」 제21조에 따른 식품제조·가공업, 즉석판매제조·가공업, 식품첨가물제조업, 식품소분업, 유통전문판매업 영업을 하는 자 ii) 「수입식품안전관리 특별법 시행령」 제2조에 따른 수입식품등 수입·판매업 영업을 하는 자 iii) 「건강기능식품에 관한 법률 시행령」 제2조에 따른 건강기능식품제조업, 건강기능식품유통전문판매업 영업을 하는 자 iv) 「축산물 위생관리법 시행령」 제21조에 따른 축산물가공업, 축산물유통전문판매업 영업을 하는 자 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

하지만 현재 식품접객업자에 대해서는 이러한 표시의무가 적용되지 않아, 유전자변형 식품등을 가공·조리하여 식품을 판매하는 경우 표시대상에 포함되지 않는다.

(3) 표시방법

한글 표시를 원칙으로 한다. 소비자의 이해를 돕기 위하여 외국어를 병기할 수 있으며, 이 경우 외국어의 활자는 한글표시 활자의 크기와 동일하거나 작은 크기로 표기되어야 한다(표시기준 제5조제1호). 표시는 지워지지 아니하는 잉크·각인 또는 소인 등을 사용하거나, 떨어지지 아니하는 스티커 또는 라벨지 등을 사용하여 소비자가 쉽게 알아볼 수 있도록 해당 용기·포장 등의 바탕색과 뚜렷하게 구별되는 색상으로 12포인트 이상의 활자크기로 선명하게 표시하여야 한다(동조 제2호). 구체적인 표시방법은 다음과 같다.

<표 2-10> 유전자변형식품등의 표시방법

유형	표시방법
유전자변형농축수산물	“유전자변형 ○○(농축수산물 품목명)”
유전자변형농산물로 생산한 채소	“유전자변형 ○○(농산물 품목명)로 생산한 ○○○(채소명)”
유전자변형농축수산물이 포함된 경우	“유전자변형 ○○(농축수산물 품목명) 포함”
유전자변형농산물로 생산한 채소가 포함된 경우	“유전자변형 ○○(농산물 품목명)로 생산한 ○○○(채소명) 포함”
유전자변형농축수산물이 포함되어 있을 가능성이 있는 경우	“유전자변형 ○○(농축수산물 품목명) 포함 가능성 있음”
유전자변형농산물로 생산한 채소가 포함되어 있을 가능성이 있는 경우	“유전자변형 ○○(농산물 품목명)로 생산한 ○○○(채소명) 포함 가능성 있음”

유형	표시방법
유전자변형식품	<p>주표시면 표시 : “유전자변형식품”, “유전자변형식품첨가물”, “유전자변형건강기능식품”, “유전자변형 ○○포함 식품”, “유전자변형 ○○포함 식품첨가물”, “유전자변형 ○○포함 건강기능식품”</p> <p>원재료명 표시 : 원재료명 바로 옆에 괄호로 “유전자변형” 또는 “유전자변형된 ○○”</p> <p>유전자변형여부를 알 수 없는 경우 : 주표시면에 “유전자변형 ○○포함 가능성 있음” 또는 원재료명 바로 옆에 괄호로 “유전자변형 ○○포함 가능성 있음”</p>

(자료 : 표시기준 제5조 재구성)

(4) 비유전자변형식품등의 표시

표시기준 제5조제8호 및 제9호에서는 ‘비유전자변형식품등’의 표시방법에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

8. 제3조제1항에 해당하는 표시대상 중 유전자변형식품등을 사용하지 않은 경우로서, 표시대상 원재료 함량이 50%이상이거나, 또는 해당 원재료 함량이 1순위로 사용한 경우에는 “비유전자변형식품, 무유전자변형식품, Non-GMO, GMO-free” 표시를 할 수 있다. 이 경우에는 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다.
9. 제3조제1항에 해당하는 표시대상 유전자변형농축수산물인 농축수산물 또는 이를 사용하여 제조·가공한 제품에는 “비유전자변형식품, 무유전자변형식품, Non-GMO, GMO-free” 또는 이와 유사한 용어를 사용하여 소비자에게 오인·혼동을 주어서는 아니된다.

위의 규정에 따르면 비유전자변형식품 표시를 할 수 있는 대상은 표시기준 제3조제1항에 해당하는 표시대상 유전자변형식품등이므로, 이에 해당하지 않는 식품에 대하여는 비유전자변형식품 표시를 할 수 없다. 표시기준 제3조제1항에서 정한 표시대상은 수입 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공한 유전자변형 식품 또는 유전자변형 식품첨가물이다. 따라서 유전자변형농산물로 개발 또는 승인되지 않은 쌀, 사과, 바나나, 오렌지 등에 비유전자변형식품 표시는 허용되지 않는다. 즉, 표시기준 제3조

제1항은 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 검사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형 농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품 등을 표시대상으로 하고 있다. 따라서 위의 규정에 해당하는 식품을 유전자변형 농축수산물을 사용하지 않고, 그 함량이 50%이상이거나, 제1순위로 사용한 경우 ‘비유전자변형식품’, ‘무유전자식품’, ‘Non-GMO’ 또는 ‘GMO-free’ 표시를 사용할 수 있다.

(5) 처벌규정

앞서 살펴본 것처럼 현행 「식품위생법」 제97조는 유전자변형식품등의 표시제도를 위반하는 자를 처벌하고 있다. 이에 따르면 동법 제12조의2제2항에 위반한 자, 즉 유전자변형식품등의 표시대상임에도 불구하고 이를 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

6. 유전자변형식품등의 표시 관련 최근 입법 동향

유전자변형식품등의 표시제도 개선을 위해 「식품위생법」을 개정하려는 입법적 시도가 꾸준히 있어왔다. 20대 국회에는 4개의 식품위생법 개정(안)이 제출되어 현재 소관위에 계류되어 있다. 4개의 법안은 모두 의원발의 형식을 취하고 있으며, 김현권 의원, 남인순 의원, 윤소하 의원, 김광수 의원이 대표발의 하였다. 개정안은 모두 「식품위생법」 제12조의2의 개정을 통하여 현행 유전자변형식품등의 표시제도의 강화를 목적하고 있으며, 그 근거로 국민의 알권리와 선택할 권리를 제시하고 있다. 특히 개정 법률안들은 완전표시제도의 도입, 비의도적 혼입치의 조정, 비유전자변형식품 표시제도 및 식품접객업자의 표시의무 등 특정 주제에 논의를 집중하고 있으며, 어느 정도 균질한 경향성을 보여준다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 이하에서는 20대 국회에 계류 중인

4개의 「식품위생법 일부개정법률안」을 살펴보고 각 법률안을 관통하는 경향성을 파악하여 입법대안을 모색하는데 방향성을 얻고자 한다.

(1) 유전자변형식품등의 표시제도 관련 식품위생법 개정안 주요 내용

1) 김현권 의원 대표발의안

김현권 의원이 대표발의한 「식품위생법 일부개정법률안」은 2016년 6월 20일 국회에 제출되어 현재 소관위에 계류되어 있다. 제안이유에서 해당 법안의 목적이 소비자들의 알 권리를 강화하고 국민건강을 보호하려는 것임을 밝히고 있다.²³⁾ 본 개정법률안은 현행 표시제도가 특히 유전자변형물질의 잔존 여부를 표시예외 기준으로 적용하여 소비자의 합리적 선택권을 제약하는 측면이 있다고 지적하고 있다. 이를 개선하기 위해서 유전자변형생물체를 원재료로 사용하여 제조·가공한 유전자변형식품등과 이를 원재료로 다시 사용하여 제조·가공한 식품 등에 대해서는 유전자변형 단백질과 DNA 등의 잔류 여부를 고려하지 아니하고 모두 유전자변형식품임을 표시하는 방안을 제시하고 있다. 나아가 유전자변형생물체를 원재료로 사용하지 않고 제조·가공한 식품등에 대해서는 비유전자변형식품과 무유전자변형식품임을 표시하도록 하는 개정안을 제시하고 있다. 제출된 개정안의 내용은 다음과 같다.

<표 2-11> 김현권 의원 대표발의 개정안²⁴⁾

현행	개정
제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ----- ----- ----- -----등(이하 “유전자변형생물체등”이라 한다)을

23) 국회의안정보시스템 : http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K1B6T0J6J2H0K1Y8Z1Z2R0U9T0D4F1 (최종방문일 : 2017.10.20.)

24) 국회, 식품위생법 일부개정법률안(김현권의원 등 30인, 의안번호 364) 2016. 6. 20. 5면.

현 행	개 정
<p>식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 <u>유전자변형식품임을</u> 표시하여야 한다. <u>다만, 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 한정한다.</u></p>	<p>----- -----예외 없이 유전자변형식품임을 ----- ----- <단서 삭제></p>
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 유전자변형생물체등을 원재료로 사용하지 아니하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 비유전자변형식품 또는 무유전자변형식품임을 표시할 수 있다.

2) 윤소하 의원 대표발의안

윤소하 의원이 대표발의한 「식품위생법 일부개정법률안」은 2016년 8월 16일 국회에 제출되어 현재 소관위에 계류 중이다. 개정안은 제안이유에서 현행 유전자변형식품등의 표시기준에 따르면 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질의 잔존여부에 따라 표시 대상을 한정하면서 소비자가 유전자변형생물체의 원료 사용 여부에 대한 정확한 정보를 제공받을 수 없게 하였으며, 헌법이 보장하는 국민의 기본권인 국민의 알권리와 소비자의 선택권을 과도하게 침해하고 있음을 지적하고 있다.²⁵⁾ 이에 유전자변형생물체를 원재료로 사용하여 제조·가공한 유전자변형식품등과 이를 원재료로 다시 사용하여 제조·가공한 식품등에 대해서는 원재료 유전자변형 단백질과 DNA 등 성분의 잔류 여부를 고려하지 아니하고 모두 유전자변형식품임을 표시하도록 하는 개선방안을 제시하고 있다. 또한 유전자변형생물체를 원재료로 사용하지 않고 제조·가공한 식품 등에 대해서는 비유전자변형식품임을 표시할 수 있도록 하는 비유전자변형식품 표시제도를 제안하고 있으며, 이때

25) 국회의안정보시스템 : http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_O1B6K0X8W1L6U1E4C3X9K3V1G7C5P1 (최종방문일 :2017.10.20.)

현 행	개 정 안
법률 제14022호 식품위생법 일부개정법률	법률 제14022호 식품위생법 일부개정법률
제13조(허위표시 등의 금지) ① 누구든지 식품 등의 명칭·제조방법, 품질·영양 표시, <u>유전자변형식품등</u> 및 식품이력추적관리 표시에 관하여는 다음 각 호에 해당하는 허위·과대·비방의 표시·광고를 하여서는 아니 되고, 포장에 있어서는 과대포장을 하지 못한다. 식품 또는 식품첨가물의 영양가·원재료·성분·용도에 관하여도 또한 같다.	제13조(허위표시 등의 금지) ① ----- ----- <u>유전자변형식품등, 비유전자변형식품</u> ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

3) 남인순 의원 대표발의안

남인순 의원은 2016년 11월 10일 「식품위생법 일부개정법률안」을 대표발의하였고, 동 개정안은 현재 국회에 계류되어 있다. 동 개정안은 현행 유전자변형식품등의 표시는 원재료에 기반하지 않고, 유전자변형 DNA 또는 단백질 잔류 여부에 따라 표시대상을 한정하고 있어, 유전자변형식품임에도 불구하고 예외적으로 표시가 되지 않고 유통되는 식품등이 있어 소비자의 기본권리를 제약하는 측면이 있다는 점을 지적하고, 이에 유전자변형 농축수산물을 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 등에 대해서는 유전자변형 DNA 등 성분의 잔류 여부를 고려하지 아니하고 모두 유전자변형식품임을 표시하도록 하고, 유전자변형농축수산물 원재료로 사용하지 않은 식품 또는 비의도적으로 유전자변형농축수산물 소량 원재료로 혼입된 식품 등에 대해 각각 무유전자변형식품, 비유전자변형식품임을 표시하도록 하여 소비자들의 알 권리 등 기본권리를 강화하는 방안을 제시하고 있다.²⁷⁾

27) 국회의안정보시스템 : http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_L1X6P1D1J0U9H1E8I1J1Z1K0B0Y7L6 (최종방문일 : 2017.10.20.)

<표 2-13> 남인순 의원 개정안의 주요내용²⁸⁾

- 가. 유전자변형농축수산물, 유전자변형식품, 비의도적 혼입치 등의 정의를 신설함(안 제2조제16호부터 제18호까지 신설).
- 나. 유전자변형식품의 표시기준을 현행 제조·가공 후 유전자변형 디엔에이 또는 유전자변형 단백질의 검출 여부를 기준으로 하는 검출기반 표시제에서 원재료의 유전자변형기술 활용 여부를 기준으로 하는 원재료기반 표시제로 변경함(안 제12조의2제1항 단서 삭제).
- 다. 유전자변형농축수산물을 원재료로 사용하지 아니한 식품에 무유전자변형식품 표시를 할 수 있고, 이 경우 비의도적 혼입치를 인정하지 아니함(안 제12조의2제3항 신설).
- 라. 유전자변형농축수산물을 원재료로 사용하지 아니한 식품 중 유전자변형농축수산물이 의도하지 않게 1천분의 9를 넘지 않은 경우 비유전자변형식품 표시를 할 수 있고, 이 경우 비의도적 혼입치를 병기해야 함(안 제12조의2제4항 신설).
- 마. 유전자변형식품 표시에 따른 표시의무자, 표시방법 등에 필요한 사항은 식품의약품안전처장이 정하고, 표시방법은 소비자가 별도의 도구나 절차 없이 손쉽게 확인할 수 있는 방법 중 하나로 정함(안 제12조의2제5항 단서 신설).

그리고 제출된 개정안의 구체적 내용은 다음과 같다.

<표 2-14> 남인순 의원 대표발의 개정안²⁹⁾

현 행	개 정 안
제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 15. (생 략)	제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 15. (현행과 같음)
<신 설>	16. “유전자변형농축수산물”이란 생명공학기술을 활용하여 재배·육성·성분강화한 농산물·축산물·수산물 및 후대교배종 등을 말한다.
<신 설>	17. “유전자변형식품”이란 유전자변형농축수산물 등을 원재료로 제조·가공한 식품 및 식품첨가물을 말한다.

28) 국회, 식품위생법 일부개정법률안(남인순의원 등 11인, 의안번호 3443) 2016. 11. 10. 2면.

29) 국회, 식품위생법 일부개정법률안(남인순의원 등 11인, 의안번호 3443) 2016. 11. 10. 5-7면.

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>18. “비의도적 혼입치”란 농축수산물 등을 생산·수입·유통 등 취급과정에서 구분하여 관리한 경우에도 그 속에 유전자변형농축수산물 등이 비의도적으로 혼입될 수 있는 비율을 말한다.</p>
<p>법률 제14022호 식품위생법 일부개정법률 제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다. 다만, 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 한정한다.</p>	<p>법률 제14022호 식품위생법 일부개정법률 제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① ----- ----- 유전자변형농축수산물 ----- ----- 식품 또는 식품첨가물 ----- ----- ----. <단서 삭제></p>
<p>1.·2. (생 략)</p>	<p>1.·2. (현행과 같음)</p>
<p>② (생 략)</p>	<p>② (현행과 같음)</p>
<p><신 설></p>	<p>③ 유전자변형농축수산물 등을 원재료로 사용하지 아니하고 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 무유전자변형식품임을 표시할 수 있다. 이 경우에는 비의도적 혼입치를 인정하지 아니한다.</p>
<p><신 설></p>	<p>④ 유전자변형농축수산물 등을 원재료로 사용하지 아니하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물 중 비의도적 혼입치 1천분의 9 이하로 포함된 경우에는 비유전자변형식품임을 표시할 수 있다. 다만, 이 경우에는 비의도적 혼입치를 병기하여야 한다.</p>
<p>③ 제1항에 따른 표시의무자, 표시대상 및 표시방법 등에 필요한 사항은 식품의약품안전처장이 정한다. <단서 신설></p>	<p>⑤ -----표시방법 ----- ----- ----- 다만, 표시방법은 소비자가 별도의 도구나 절차 없이 손쉽게 확인할 수 있는 방법 중 하나로 정한다.</p>

현 행	개 정 안
제13조(허위표시 등의 금지) ① 누구든지 식품 등의 명칭·제조방법, 품질·영양 표시, <u>유전자변형식품등</u> 및 식품이력추적관리 표시에 관하여는 다음 각 호에 해당하는 허위·과대·비방의 표시·광고를 하여서는 아니 되고, 포장에 있어서는 과대포장을 하지 못한다. 식품 또는 식품첨가물의 영양가·원재료·성분·용도에 관하여도 또한 같다.	제13조(허위표시 등의 금지) ① ----- ----- <u>유전자변형식품등, 무유전자변형식품, 비유전자변형식품</u> ----- ----- ----- ---, ----- --. ----- -----.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
② (생 략)	② (현행과 같음)

4) 김광수 의원 대표발의안

김광수 의원이 대표발의한 「식품위생법 일부개정법률안」은 2016년 11월 16일 제출되어 현재 국회에 계류 중이다. 개정안은 유전자변형식품의 안전에 대한 국민의 우려가 여전한 상황이고 해당 식품에 어떠한 원재료가 사용되었는지에 대한 국민의 알권리를 감안할 때, 동일한 원재료를 사용하였음에도 유전자변형 디엔에이 등이 잔류하지 아니하였다는 이유로 유전자변형식품 표시를 하지 아니할 수 있도록 하는 것은 타당하지 아니한 측면이 있음을 지적하고, 해당 원재료에 생명공학기술이 사용된 경우 유전자변형 디엔에이 등의 잔류 여부와 상관없이 모두 유전자변형식품 표시하는 방안을 제시하고 있다.³⁰⁾ 또한 농수산물 원산지 표시와 같이 식품접객업소에서 유전자변형농수축산물 등을 식자재로 사용하는 경우 이를 표시하도록 의무화하고, 이를 위반한 경우 1천만 원 이하의 과태료에 처하도록 하여 유전자변형식품에 대한 국민의 알권리를 보다 강화하는 방안을 제시하고 있다. 구체적인 개정안의 내용은 다음과 같다.

30) 국회의안정보시스템 : http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q1A6F1U1L1R6V0H9X4Z1G5C7P5T9M1 (최종방문일 : 2017.10.20.)

<표 2-15> 김광수 의원 대표발의 개정안³¹⁾

현 행	개 정 안
법률 제14022호 식품위생법 일부개정법률	법률 제14022호 식품위생법 일부개정법률
제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다. 다만, 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 한정한다.	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① ----- ----- ----- 수산물 등(이하 “유전자변형농수축산물등”이라 한다)----- ----- ----- ----- <단서 삭제>
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)
<신 설>	제12조의5(식품접객업소의 유전자변형농수축산물등 사용표시) ① 대통령령으로 정하는 식품 접객업을 하는 자는 유전자변형농수축산물등을 원재료로 조리하여 판매·제공하는 경우(조리하여 판매 또는 제공할 목적으로 보관·진열하는 경우를 포함한다) 유전자변형농수축산물등 사용 표시를 하여야 한다. ② 제1항에 따른 표시를 하여야 할 표시대상, 표시기준 및 표시방법 등에 필요한 사항은 식품의약품안전처장이 정한다.
제101조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	제101조(과태료) ① ----- ----- -----

31) 국회, 식품위생법 일부개정법률안(김광수의원 등 12인, 의안번호 3609) 2016. 11. 16. 5-7면.

현 행	개 정 안
1.·1의2. (생 략)	1.·1의2. (현행과 같음)
<신 설>	3. 제12조의5제1항을 위반하여 유전자변형농수축산물등 사용 표시를 하지 아니하거나 허위로 표시한 자
② (생 략)	② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.	③ ----- -----.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
<신 설>	1의2. 제12조의5제2항을 위반하여 유전자변형농수축산물등 사용 표시기준 또는 표시방법을 지키지 아니한 자
2. ~ 5. (생 략)	2. ~ 5. (현행과 같음)
④ (생 략)	④ (현행과 같음)

(2) 유전자변형식품등의 표시 관련 식품위생법 개정안의 쟁점 분석

1) 표시범위의 확대

위에서 살펴본 4개의 개정안 모두 표시범위의 확대를 지향하고 있으며, 현행 법체계 하에서의 검출기반 표시제도가 소비자의 알권리와 선택할 권리를 충족하기에는 부족한 표시방법이라는 점을 지적하고 있다. 이에 모두 원재료기반 표시제도를 도입하여 최종 식품 등에 유전자변형 디엔에(DNA) 또는 유전자변형 단백질이 잔존하지 않는 경우에도 표시대상에 포함시키는 방안을 제시하고 있다. 검출기반 표시제도는 현행 「식품위생법」 제12조의2 제1항 단서 조항에 기반하고 있으므로, 기타 개정사항을 차치하고 표시범위 확대를 위하여 4개 법안 공히 단서조항 삭제를 명시하고 있다.

<표 2-16> 표시대상 확대와 관련한 법안 비교

법(안)	표시대상
현행 식품위생법	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다. 다만, 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형 식품등에 한정한다.
김현권 의원 안	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) -----등(이하 “유전자변형생물체등”이라 한다)을-----예외 없이 유전자변형식품임을----- ----- . <단서 삭제>
윤소하 의원 안	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① ----- ----- . <단서 삭제>
남인순 의원 안	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① ----- 유전자변형농축수산물 -----식품 또는 식품첨가물 ----- . <단서 삭제>
김광수 의원 안	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① -----수산물 등(이하 “유전자변형농수축산물등”이라 한다)----- . <단서 삭제>

그러나 현행 표시제도에서 「식품위생법」 제12조의2의 검출기반 표시방법과 함께 동법의 위임에 따라 발령된 「유전자변형식품등의 표시기준」 제3조제1항이 “식품위생법 제18조에 따른 안전성 심사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물”로 그 범위를 재차 제한하고 있다는 점을 유의하여야 한다. 따라서 「식품위생법」 제12조의2제1항의 단서 삭제와 함께 표시기준 제3조제1항의 개정도 별도로 검토되어야 한다.

2) 비의도적 혼입치

현행 법제 하에서 비의도적 혼입치에 관한 규정은 「식품위생법」이 아닌 식품의약품안전처 고시인 「유전자변형식품등의 표시기준」 제3조 제2항 1호에 정하고 있다. 이에 따르면 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·

가공한 식품 또는 식품 첨가물에 대하여는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖춘 경우 표시의무가 면제된다. 개정안에서 비의도적 혼입치에 관한 규정을 언급하지 않는 것은 본 사항이 법률 수준이 아닌 하위법령에 규정되어 있기 때문이라 보인다.

3) 비유전자변형식품 표시제도

위의 4개의 법안 중 비유전자변형식품 표시에 관해서는 김현권 의원 대표발의안, 윤소하 의원 대표발의안 및 남인순 의원 대표발의안에서 규율내용을 포함하고 있다. 위의 비의도적 혼입치 관련 내용이 법률개정안에 포함되지 않은 반면 비유전자변형식품 표시제도는 개정안에서 자세히 다루고 있다. 현행 「식품위생법」은 비유전자변형식품 표시에 대하여는 규율하고 있지 않고, 표시기준 제5조의 제8호와 제9호가 비유전자변형식품 표시를 규정하고 있다. 따라서 위의 3명의 의원이 제시한 개정안에서는 모두 ‘비유전자변형식품등의 표시’에 관한 규정을 「식품위생법」에 신설하는 방안을 제시하고 있다. 구체적인 개정안은 다음과 같다.

<표 2-17> 표시대상 확대와 관련한 법안 비교

법(안)	표시대상
현행 표시기준 제5조	8. 제3조제1항에 해당하는 표시대상 중 유전자변형식품등을 사용하지 않은 경우로서, 표시대상 원재료 함량이 50%이상이거나, 또는 해당 원재료 함량이 1순위로 사용한 경우에는 “비유전자변형식품, 무유전자변형식품, Non-GMO, GMO-free” 표시를 할 수 있다. 이 경우에는 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다. 9. 제3조제1항에 해당하는 표시대상 유전자변형농축수산물인 농축수산물 또는 이를 사용하여 제조·가공한 제품에는 “비유전자변형식품, 무유전자변형식품, Non-GMO, GMO-free” 또는 이와 유사한 용어를 사용하여 소비자에게 오인·혼동을 주어서는 아니된다.
김현권 의원 안	제12조의2 ④ 유전자변형생물체등을 원재료로 사용하지 아니하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 비유전자변형식품 또는 무유전자변형식품임을 표시할 수 있다.(신설)
윤소하 의원 안	제12조의5(비유전자변형식품 표시) ① 제12조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하지 않고 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을

법(안)	표시대상
	<p><u>원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물에 비유전자변형식품 표시를 할 수 있다. 다만, 원재료에 생명공학기술을 활용한 농산물·축산물·수산물 등이 1천분의 9의 범위 내에서 포함된 경우에는 비유전자변형식품 표시를 할 수 있다.(신설)</u></p> <p><u>② 제1항에 따른 표시대상 및 표시방법 등에 필요한 사항은 식품의약품안전처장이 정한다.(신설)</u></p>
<p>남인순 의원 안</p>	<p>제12조의2(유전자변형식품등의 표시)</p> <p><u>③ 유전자변형농축수산물 등을 원재료로 사용하지 아니하고 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 무유전자변형식품임을 표시할 수 있다. 이 경우에는 비의도적 혼입치를 인정하지 아니한다.(신설)</u></p> <p><u>④ 유전자변형농축수산물 등을 원재료로 사용하지 아니하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물 중 비의도적 혼입치 1천분의 9 이하로 포함된 경우에는 비유전자변형식품임을 표시할 수 있다. 다만, 이 경우에는 비의도적 혼입치를 병기하여야 한다.(신설)</u></p>

현행 표시기준 제5조제8호에서는 비유전자변형식품 표시 대상을 동기준 제3조제1항에서 정한 유전자변형식품등으로 한정하고 있어, 결과적으로는 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사결과 식용으로 승인된 유전자변형 농축산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품으로 제한된다. 위의 개정안 중 어느 개정안에 따르더라도 이러한 비유전자변형식품 표시의 제한이 모두 없어진다. 즉 유전자변형농축수산물을 원재료로 사용하지 아니하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 모두 ‘비유전자변형식품’ 표시를 할 수 있게 된다. 또한 위의 개정안 중 일부는 ‘비유전자변형식품’과 ‘무유전자변형표시’를 구분하여 사용하고 있다.

김현권 의원이 대표발의한 개정안에서는 제12조의2제4항을 신설하여 “유전자변형생물체등을 원재료로 사용하지 아니하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 비유전자변형식품 또는 무유전자변형식품임을 표시할 수 있다”고 규정한다. 동개정안에서는 ‘비유

전자변형식품'과 '무유전자변형식품' 간 용어를 구분하고 있지만 요건을 규정하지 않아 법률안 차원에서는 별다른 의미를 가지지 못하고 있다.

윤소하 의원 대표발의안에서는 '비유전자변형식품'이라는 용어가 통일적으로 사용되고 있고, 원재료에 유전자변형농축수산물 0.9%이하로 혼입된 경우에도 '비유전자변형식품' 표시를 허용한다. 다만 0.9%의 혼입의 경우에 대하여 '의도적 혼입'과 '비의도적 혼입'을 구분하지 않고 있으나, '의도적 혼입'의 경우에는 애초에 '비유전자변형식품' 표시를 허용할 수 없다는 점에서 '비의도적 혼입'을 의미하는 것이라 해석할 수 있다. 현행 표시기준에서는 '비유전자변형식품' 표시에 있어서 비의도적 혼입치를 인정하고 있지 않다는 점에서, '비유전자변형식품' 표시의 범위를 어느 정도 확대시킨 방안이라 판단된다.

남인순 의원이 대표발의한 안에서는 좀 더 자세한 규율을 담고 있다. 먼저 동개정안 제2조 제18호에서 정하고 있는 '비의도적 혼입치'에 관한 정의 규정을 「식품위생법」 제2조 정의규정에 신설하였다. 동개정안은 '비유전자변형식품'과 '무유전자변형식품'을 개념적으로 구분하여 달리 정하고 있다. 이에 따르면 '무유전자변형식품' 표시는 비의도적 혼입치를 인정하지 않고 유전자변형물질이 0%인 농축수산물 또는 이를 원재료로 한 식품 등에만 사용될 수 있으며, '비유전자변형식품' 표시는 비의도적 혼입치 0.9%이하인 경우에도 인정될 수 있다. 즉, '무유전자변형식품'은 'GM-free'를 의미하며, '비유전자변형식품'은 'Non-GM'에 해당하게 되는 것이다. 나아가 남인순 의원안의 경우에는 종전과 동일하게 표시의무자와 표시방법 등에 필요한 사항을 식품의약품안전처장에게 정하도록 위임하고 있으나, "표시방법은 소비자가 별도의 도구나 절차 없이 손쉽게 확인할 수 있는 방법 중 하나로 정한다"라고 단서 조항을 추가하여 용이하게 인지할 수 있는 표시방법의 원칙을 법안에 담고 있다.

4) 표시의무자 확대

표시의무자를 식품접객업자에게 확대하는 방안은 김광수 의원이 대표발의한 개정안에 포함되어 있다.

<표 2-18> 표시대상 확대와 관련한 법안 비교

법(안)	표시대상
표시기준 제5조	규정없음
김광수 의원 안	제12조의5(식품접객업소의 유전자변형농수축산물등 사용표시) ① 대통령령으로 정하는 식품접객업을 하는 자는 유전자변형농수축산물등을 원재료로 조리하여 판매·제공하는 경우(조리하여 판매 또는 제공할 목적으로 보관·진열하는 경우를 포함한다) 유전자변형농수축산물등 사용 표시를 하여야 한다.(신설) ② 제1항에 따른 표시를 하여야 할 표시대상, 표시기준 및 표시방법 등에 필요한 사항은 식품의약품안전처장이 정한다.(신설)

위의 개정안에 따르면 식품접객업자가 유전자변형 농축수산물을 원재료로 조리한 음식을 판매하는 경우 해당 음식의 원재료가 유전자변형 농축수산물임을 표시하여야 한다. 이를 통하여 소비자의 알권리 및 선택할 권리를 보다 두텁게 보장할 수 있을 것이라 예상된다. 그러나 현재 유전자변형식품등의 표시의무자에 관하여는 표시기준 제4조에서 일괄적으로 정하고 있다는 점에 비추어 식품접객업자의 표시의무만을 식품위생법에 신설하여 정하는 것이 합당한가에 대하여는 고민이 필요해 보인다.

Ⅲ. 유전자변형식품등의 표시제도의 문제점 분석

1. 유전자변형식품등 주요 용어 등의 법적 정의 관련 문제

유전자변형식품등의 표시제도가 실효적으로 운용되기 위해서는 표시대상이 되는 주요 용어의 개념이 가급적 명확하게 설정되어야 할 필요가 있다. 표시대상이 되는 용어에 관한 개념 정의가 관계되는 법령마다 다르게 정의되어 있다면 해당 제도에 대한 명확성 및 예측가능성이 저하되고 실무상 불필요한 혼선이 야기될 수 있기 때문이다. 이처럼 유전자변형식품등의 표시와 관련한 명확하고 체계적인 용어정의의 중요성에도 불구하고

현행 국내 법제의 경우 용어 정의에 관한 규율에 있어서 몇 가지 문제점을 드러내고 있다.

첫째, “유전자변형식품등”의 개념에 관하여는 「식품위생법」 제12조의2제1항, “유전자변형농수산물”의 개념에 관하여는 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호, “유전자변형건강기능식품”의 개념에 관하여는 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2제1항 등이 각각 용어에 관한 정의를 내리고 있다. 특히 이 중에서 「식품위생법」 제12조의2제1항과 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2제1항은 두 가지 유형의 생명공학기술을 전제로 하여 이를 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물이라는 내용을 정의규율로 하여 비교적 동일하다고 평가할 수 있다. 또한 총칙의 장에 포함된 정의조항이 아닌 표시제도에 관한 실체적 근거조항에 일부로서 용어를 내리고 있는 형식도 동일하다. 이에 반하여 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호는 총칙의 장에 포함된 정의조항에서 “유전자변형농수산물”을 정의하면서, 생명공학기술의 활용에 대한 명시적인 언급 대신에 인공적으로 유전자를 분리하는 행위와 재조합하는 행위를 주요한 요소로 적시하고 있다. 그리고 이에 더하여 “의도한 특성을 갖도록 한 농수산물”이라는 다소 추상적이고 모호한 표현을 사용하고 있다. 표시제도의 규율대상에 관한 규율은 가급적 정확하고 통일적으로 규정하는 것이 법제도의 객관성과 예측가능성을 제고하는데 효율적이라는 점에서 이처럼 법령마다 산재되어 있고 또한 서로간의 차이점이 발견되는 정의들을 존치시키는 것은 법제상 분명 바람직하지 않다.

둘째 「식품위생법」 제12조의2제1항은 일정한 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물을 “유전자변형식품등”으로 하여 규율하고 있는바, “생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물”이라는 표현이 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호에서 정의하고 있는 “유전자변형농수산물”과 동일한 것을 의미하는 것인지 여부가 불명확하다. 법제상 서로 연관되는 개념들은 가급적 명확하게 그 법적 연계성을 밝히는 것이 불필요한 법적 해석의 혼선을 최소화할 수 있는 규정형식이라고 할 것인바, 양 법에서 규정하고 있는 개념들간 분명 중복되는 요소가 존재함에도 불구하고 이를 정확하게 연결하는 규율이 누락됨으로 인하여 산만한 정의규율의 체계가 유지되고 있다.

셋째, 상위법률 단계에서 유전자변형식품등에 관한 정의가 법률마다 산재되어 있는바, 이러한 개개의 정의들이 하위법령인 「유전자변형식품등의 표시기준(식품의약품안전처고시 제2014-114호, 2014.4.24.)」(이하 이 항목에서 “표시기준”이라 함) 제2조에서 다시 “유전자변형식품등”이라는 용어로 통합되어 규정되어 있는바 이러한 체계가 법률유보 및 위임입법의 원칙 상 타당한지 여부가 문제될 수 있다. 표시기준 제2조제1호에 따르면, “유전자변형식품등”이란 ① 「식품위생법」 제12조의2제1항의 유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물, ② 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2의 유전자변형건강기능식품, ③ 「축산물 위생관리법」 제6조에 따른 축산물, ④ 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호의 유전자변형농수산물(콩나물, 콩잎처럼 해당품목의 종자를 싹틔워 기른 채소 등을 포함한다. 이하 같다)을 말한다고 규정하고 있다. 개별 상위법률에서 별도로 규정된 개념들을 행정규칙에 불과한 식품의약품안전처고시에서 통합하여 정의하고 있는 것인데, 이러한 규율은 상위법상의 취지와 규정내용을 하위법령 단계에서 구체화하는 순기능 측면보다는 오히려 상위법상의 규정들을 하위법령에서 좌지우지하는 역전 현상이 발생할 수 있다는 측면에서 부정적인 요소가 더 크다고 평가할 수 있다.

넷째, 「식품위생법」 제12조의2제1항에서 “유전자변형식품등”의 의미를 정의하고 있음에도 불구하고 표시기준에서 이와 다른 보다 확장된 용어로 “유전자변형식품등”을 정의하는 것도 부적절하다. 표시제도의 대상이 되는 개념의 범위가 상위법령 보다 하위법령에서 더욱 확장되어 버린다면 법체계의 정합성을 해칠뿐더러 위임입법의 원칙에도 결코 부합할 수 없기 때문이다. 다섯째, 「식품위생법」 제2조는 식품(제1호)와 식품첨가물(제2호)을 별도로 정의하여 그 개념을 정의하고 있으며 같은 법 제12조의2제1항의 경우 “농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물”이라는 표현을 사용함으로써 농수산물과 식품 및 식품첨가물을 분명히 구별하고 있음에도 불구하고 표시기준에서 이를 포괄하여 “유전자변형식품등”이라는 용어를 사용하고 있는 것도 문제이다. 표시제도가 소비자의 알권리를 충분히 만족시키기 위해서는 관계 개념들이 그 특성별로 유형화·세분화되고 그에 따른 사항들이 가급적 구체적으로 외부에 표시되는

것이 바람직하다는 것을 전제로 한다면 관련 용어들을 특별한 정당화 근거 없이 모두 포괄하여 규정하고 있는 현행 법제의 규율방식은 표시제도의 취지를 효과적으로 살릴 수 없다는 점에서 부정적으로 평가될 수 있는 여지가 더 많다.

여섯째, 보다 세부적인 문제로서 표시기준은 “유전자변형식품등”의 개념에 “『축산물 위생관리법』 제6조에 따른 축산물”을 포함시키고 있는바(제2조제1호다목), 다른 각 목에 해당하는 용어들이 유전자변형기술이 적용된 개념임을 법률에서 명시하고 있는 것과 다르게 『축산물 위생관리법』 제6조에 따른 축산물은 이에 관한 언급이 해당 법률에 전혀 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 표시기준에서 별도의 추가 규율 없이 “유전자변형 식품등”의 하나로 『축산물 위생관리법』 제6조에 따른 축산물을 단순히 포함시키고 있는 것은 ‘유전자변형’이라는 핵심 요소를 정의 규정에서 누락한 것으로서 미흡한 규율로 평가되어야 마땅하다. 일곱 번째, 표시기준 제2조제1호라목은 “유전자변형식품등”의 개념에 『농수산물 품질관리법』 제2조제11호의 유전자변형농수산물을 포함하면서 “콩나물, 콩잎처럼 해당품목의 종자를 싹틔워 기른 채소 등”을 포함한다고 추가로 규정하고 있다. 이러한 추가적인 규정의 상위법적인 근거를 정확하게 찾아보기 어렵다는 점에서 역시 법률유보 및 위임입법 원칙 등에 비추어 해당 조항에 대한 신중한 검토가 있어야 할 것으로 보인다.

2. 유전자변형식품등의 표시제도 관련 법률유보 및 위임입법의 문제

앞서 검토한 유전자변형식품등 주요 용어 등의 법적 정의와 관련한 문제에서 일부 드러난 것처럼 유전자변형식품등에 관한 현행 법제상 규율에는 상위법령과의 관계에 있어서 행정규칙에 불과한 식품의약품안전처고시에서 보다 중요한 법규사항이 많이 규정되어 있다는 점에서 법률유보 및 위임입법 원칙 등에 있어서 문제될 소지가 적지 않다고 판단된다. 즉 표시기준은 주요 용어에 대한 정의 규율(제2조) 이외에도 표시기준은 표시 대상의 범주(제3조), 표시의무자(제4조), 표시방법(제5조), 표시사항의 적용특례(제6조)에 관한 규율사항을 포함하고 있는바, 이들 각 조항들 중에는 국민의 권리·의무와 밀접한

연관성을 가지는 내용이 적지 않음에도 불구하고 이에 대한 명확한 상위법상의 위임근거가 명시되지 않는다거나 상위법령의 규정범위 내에 있는지 여부가 불명확한 경우가 존재하는 것으로 보인다.

예를 들어 표시대상에 관한 표시기준 제3조제1항의 경우 “『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사 결과”를 토대로 “식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등”에 대해서는 유전자변형식품임을 표시하여야 함을 명시하고 있다. 그런데 동조의 경우 해석상 결국 표시의무의 대상을 제한하고 있는 규율로 판단되는바, 이러한 판단에 있어서 “『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사”를 연계시키는 것이 상위법의 근거를 두고 도입된 것인지 여부가 불명확하다. 『식품위생법』 제12조의2를 비롯하여 안전성 심사의 근거가 되는 같은 법 제18조, 그 밖에 다른 조항들을 전반적으로 검토해도 이에 관한 명시적인 근거를 찾아보기 어렵다. 그렇다면 『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사 결과”를 토대로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 대해서만 유전자변형식품임을 표시하도록 의무화하고 있는 표시기준 제3조제1항의 위임근거는 매우 박약하다는 결론에 이를 수밖에 없다. 뿐만 아니라 표시기준 제3조제2항의 경우에도 ① 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(다만, 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖추어야 함), ② 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등에 해당하는 경우를 유전자변형식품등의 표시의무에서 면제되는 경우로 열거하고 있는바, 이에 대한 상위법상의 구체적인 근거를 또한 확인하기 어렵다. 『식품위생법』 제12조의2제4항에서 표시대상에 필요한 사항을 식품의약품안전처장이 정하도록 위임하고 있기는 하나, 법률 단계에서 표시대상에서 포함되거나 제외되는 경우와 같은 표시제도의 핵심적인 규율사항에 관하여 일반적인 개요 수준의 규율도 하지 않고 대부분의 사항을 고시로 위임하는 것은 포괄적 위임입법금지 원칙에 비추어 타당하다고 보기 어렵다. 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가

물을 표시대상에서 제외하고 있는바, 해당 업무의 기술적 전문성을 고려한다고 하더라도 비의도적 혼입치가 왜 3%이하 수준이어야 하는지에 대한 입법적 정당성을 보다 확고히 할 필요가 있고, 구분유통증명서 또는 정부증명서에 관한 정의를 표시기준 제2조제3호와 제4호에서 각각 규정하고 있으나 이에 대한 상위법적 근거규율도 전혀 존재하지 않아 이에 대한 상향입법도 이루어져야 할 것으로 보인다. 유전자변형식품등의 표시제도에 있어서 표시대상이 되는 것과 제외되는 것을 구분하는 기준은 해당 사항이 국민의 권리·의무에 미치는 중대함으로 고려할 때 적어도 법률에서 그에 대한 대략적인 기준을 제시하는 것이 타당하다.

국내 유전자변형식품등의 표시제도에 대해서는 지금까지 검토한 것처럼 표시기준이 중요한 법적 근거로 활용되고 있다. 비록 표시기준이 식품의약품안전처고시이기는 하나 해당 규율내용들 중 일부는 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 법규사항이어서 이미 표시기준을 단순한 행정규칙으로 보기는 어렵다고 판단된다. 따라서 표시기준이 행정규칙 형식의 법규명령으로서 법규적 효력이 인정되는 행정입법에 속한다고 하더라도 상위법의 대략적인 위임이 부족한 상태에서 대부분의 규율을 표시기준에 의존하고 있는 현행 법제는 본질성 이론에 기반에 법률유보 원칙이나 포괄적 위임입법 금지 원칙 등에 반할 소지가 적지 않다고 판단된다. 이미 표시기준 제1조에서부터 다수의 상위법령의 위임을 받아 제정된 것으로 명시되어 있는 표시기준은 그 존립근거 자체가 너무 포괄적으로 제정된 행정규칙이라는 비판에서 자유로울 수 없어 보인다. 그리고 결정적으로 앞서 살펴본 것처럼 상위법률에서 규정된 주요 용어개념들을 다시 포괄하여 재정의하고 있는 표시기준 제2조제1호에 관한 법적 규율은, 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 국내 법제의 문제점을 단적으로 보여주는 예시라고 판단된다. 표시기준에 정하고 있는 사항 중 중요한 법규사항을 상향입법하여 표시기준이 수행하고 있는 법적 기능을 줄여나갈 필요가 있다. 무엇보다도 대부분의 구체적인 규율사항들을 하위의 행정입법인 표시기준에서 규정하고 있는 현행 법체계에 대한 본질적인 고민이 있어야 할 것이다.

3. 유전자변형식품등의 표시제도의 실효성 확보를 위한 사후조치 정비

유전자변형식품등의 표시제도의 근거가 되는 「식품위생법」 제12조의2 제2항을 위반한 경우에 대하여 동 법은 유통 중인 해당 식품등을 회수하거나 회수하는 데에 필요한 조치의 이행 의무(제45조제1항), 시정명령(제71조), 해당 식품등에 대한 압류 또는 폐기, 위해 제거조치 등의 폐기처분(제72조제1항), 영업허가 또는 등록의 취소나 영업의 전부 또는 일부에 대한 정지명령 등과 같은 조치(제75제1항), 6개월 이내의 품목 제조정지명령(제76조제1항), 영업정지 등의 처분에 같음하여 부과하는 과징금 처분(제82조), 행정형벌(제97조) 등의 다양한 사후조치 수단에 관한 법적 근거를 마련해놓고 있다. 아울러 「식품위생법」 제13조에 따른 유전자변형식품등의 허위표시 금지의무를 위반한 경우에 대해서도 거의 유사한 내용의 다양한 제재수단에 관한 근거를 마련해 놓고 있다. 그리고 유전자변형건강기능식품의 표시제도의 근거가 되는 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2 제2항을 위반한 경우에 대한 사후조치로서 시정명령(제29조), 폐기처분 등(제30조제1항), 영업허가취소 등(제32조제1항), 품목의 제조정지 등(제33조), 행정형벌(제45조제4의2호) 등을 규정하고 있다. 유전자변형건강기능식품의 표시와 관련한 각 사후조치들이 개별 제재수단별 요건 중 하나로 규정되어 있다는 점에서 「식품위생법」의 규율형태와 유사하나, 유전자변형건강기능식품의 허위표시 등의 금지와 관련한 제재수단에 관한 조항이 명시되어 있지 않은 것은 「식품위생법」과 다른 지점이라고 할 수 있다.

한편 유전자변형농수산물의 표시제도의 근거가 되는 「농수산물 품질관리법」은 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」과 다른 규정형식을 띠고 있다. 즉 「농수산물 품질관리법」은 같은 법 제56조 및 제57조를 위반한 자에 대하여 ① 유전자변형농수산물 표시의 이행·변경·삭제 등 시정명령, ② 유전자변형 표시를 위반한 농수산물의 판매 등 거래행위의 금지, ③ 제재처분을 받았다는 사실에 대한 공표명령 등의 제재수단을 할 수 있는 법적 근거를 별도의 조항으로 마련해 두고 있다. 이에 더하여 유전자변형농수산물의 거짓표시 등의 금지와 관련하여 동 법 제57조 각 호의 금지행위를 한 자에 대하여

7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금과 같은 행정형벌과 제56조제1항을 위반하여 유전자변형농수산물의 표시를 하지 아니한 자나 같은 법 제56조제2항에 따른 유전자변형 농수산물의 표시방법을 위반한 자에게는 1천만원 이하의 과태료와 같은 행정질서벌에 관한 근거를 각각 두고 있다. 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」과 다르게 시정명령이나 거래행위의 금지 및 공표명령 등에 관한 제재의 법적 근거를 별도로 두고 있으며, 특히 유전자변형농수산물의 표시를 하지 않거나 표시방법을 위반한 자에 대하여 과태료를 부과하도록 규정하고 있는 부분에 주목할 만하다. 마지막으로 「축산물 위생관리법」의 경우는 “식육·포장육·원유(原乳)·식용란(食用卵)·식육가공품·유가공품·알가공품”을 말하는 축산물의 유전자변형에 관한 규율을 별도로 두고 있지 않아 이와 관련한 제재수단 등의 사후조치에 관한 규정도 존재하지 않는 실정이다.

이처럼 국내 법제의 경우 유전자변형식품등의 표시제도의 실효성 확보를 위한 제재수단 등의 사후조치에 관한 규정들이 관계 법제마다 적지 않은 편차를 나타내며 각기 다른 내용과 수준의 제재를 두고 있어 규율불균형 또는 규율공백이라는 문제를 발생시키고 있다. 예를 들어 「식품위생법」 제12조의2제2항을 위반하여 표시하여야 하는 유전자변형 식품등을 표시가 없이 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용한 자에 대해서는 같은 법 제97조제1호에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이 명시되어 있는 반면, 「농수산물 품질관리법」 제56조제1항을 위반하여 유전자변형 농수산물의 표시를 하지 아니한 자에 대해서는 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. 양 법률의 목적과 대상이 다르고 그 구성요건에 관한 규율도 약간씩 다르기는 하지만, 표시의무를 이행하지 아니한 자에 대한 처벌이 행정형벌과 행정질서벌로 나누어져 있는 것이다. 거의 유사한 내용의 의무위반에 대한 행정벌이 이렇게 큰 편차를 나타내고 있는 것은 유전자변형식품등의 표시제도의 객관적이고도 적절한 운용을 위해서라도 결코 바람직한 상황이 아니라고 하겠다. 또한 「식품위생법」에서 규정하는 영업정지나 시정명령 등의 제재처분에 관한 규정과 「농수산물 품질관리법」에서 규정하고 있는 표시위반에 대한 처분의 규정도 적지 않은 차이를 드러내고 있다. 전자가 각 제재처분별로 개별 조항에 산재되어 있고, 다른 식품등에 대한 규제의 일부로 적용되고 있는 것에 반하여

후자는 단일 조항(제59조) 내에서 제재처분이 통합적으로 규정되어 있고 더 나아가 공표 명령에 관한 사항이 증점적으로 규정되어 있다는 점에서 양자는 다르다. 앞서 살펴본 것처럼 표시기준이라는 단일한 고시를 통하여 양자의 규율대상에 대한 상세한 사항이 통합적으로 적용되고 있는 실정을 감안할 때, 정작 이에 대한 사후조치는 개별 법률마다 다르게 규정되어 있는 것은 법체계상 쉽게 납득하기 어려운 부분이 있다. 아예 사후조치에 관한 사항을 규정하고 있지 않은 「축산물 위생관리법」이 표시기준의 포섭대상으로 규정되어 있는 것도 이러한 측면에서 볼 때 바람직한 상황은 아니다.

또한 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」에서 규정하고 있는 제재 등의 요건이 각기 다른 내용과 형식으로 규정되어 있는 것도 문제점으로 꼽을 수 있다. 예를 들어 「식품위생법」은 동 법 제12조의2제2항에서 “제1항에 따라 표시하여야 하는 유전자변형식품등은 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용하여서는 아니 된다”고 규정한 다음 이러한 제12조의2제2항을 위반한 자에 대하여 각종 제재조치들을 부과하고 있다. 이는 「건강기능식품에 관한 법률」의 경우도 마찬가지이다. 반면 「농수산물 품질관리법」은 동 법 제56조제1항에서 “유전자변형농수산물을 생산하여 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 농수산물에 유전자변형농수산물임을 표시하여야 한다.”고 규정하여 유전자변형농수산물의 표시와 관련된 의무주체와 의무내용을 명시하고 동조 제2항에서 “② 제1항에 따른 유전자변형농수산물의 표시대상품목, 표시기준 및 표시방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하여 위임에 대한 근거를 마련해놓고 있다. 그리고 이러한 「농수산물 품질관리법」 제56조를 위반한 자에 대하여 표시 위반에 대한 처분(제59조)과 과태료(제123조제1항제6호 및 제7호)를 부과하도록 규정하고 있다. 특히 과태료의 경우는 “제56조제1항을 위반하여 유전자변형농수산물의 표시를 하지 아니한 자” 또는 “제56조제2항에 따른 유전자변형농수산물의 표시방법을 위반한 자”라고 규정함으로써 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」의 경우와 다르게 의무위반의 양태를 명시하고 있다. 즉 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」은 주로 “유전자변형식품등을 표시 없이 판매하거나 판매할 목적으로 수입·

진열·운반하거나 영업에 사용하는 행위”에 대해서 제재를 가하고 있는 반면, 「농수산물 품질관리법」은 표시의무위반, 표시대상품목위반, 표시기준위반, 표시방법위반 등을 포괄하거나 유형별로 나누어 제재대상으로 삼고 있는 형식을 취하고 있어 그 내용과 형식에 있어서 차이점을 드러내고 있는 것이다. 유전자변형식품등의 표시와 관련하여 어떠한 행위로 처벌받을 수 있는가의 문제는 매우 중요하다고 할 것인데, 관계 법률마다 그 의무위반에 관한 규정내용이 통일되어 있지 않다는 것은 법적으로 문제될 소지가 다분하다.

그 외에도 사후조치와 관련된 법적 문제점으로는 「농수산물 품질관리법」 제59조의 경우 동조 제2항에서 규정하고 있는 공표명령에 대해서는 동법 시행령에서 매우 상세한 규정을 두고 있는 것에 반하여 동조 제1항에 따른 시정명령 등의 처분에 대해서는 동법 시행령에서 그 부과기준이나 부과방법 등에 대한 상세한 규정을 두고 있지 않은 부분을 지적할 수 있다. 공표명령 보다 더 직접적인 위하력을 가지는 시정명령 등의 제재처분에 관한 구체적인 부과기준 등이 누락되어 있다는 것은 쉽게 납득하기 어려운 부분이다. 이에 관한 행정입법 단위에서의 입법정비가 필요해 보인다.

4. 유전자변형식품등의 표시제도 관련 법체계의 유기적 통일성 확보 필요

지금까지의 검토를 통하여 유전자변형이 이루어진 농수산물, 식품, 식품첨가물 등의 표시와 관련하여 현행 국내 법제에서는 각기 다른 법률들이 이에 관한 사항을 규정하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉 유전자변형농수산물에 대해서는 「농수산물 품질관리법」이, 유전자변형식품등에 대해서는 「식품위생법」이, 유전자변형건강기능식품에 대해서는 「건강기능식품에 관한 법률」등이 관련 규율사항을 포함하고 있고, 축산물의 경우에는 「축산물 위생관리법」에서 명문의 규정은 존재하지 않으나 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」에서 유전자변형식품등의 원재료 중 하나로 축산물을 예시하고 있고 더 나아가 법적인 문제는 있으나 표시기준에서 “「축산물 위생관리법」 제6조에 따른 축산물”을 유전자변형식품등에 포함시켜 정의함으로써 유전자변형이 이루어진 축산물에 대해서도 표시제도가 적용되도록 하고 있다. 일단 매우 특별한 문제가 있는 축산물의 경우를 제외

하고 「농수산물 품질관리법」, 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」의 경우에 국한하여 보더라도 이들 법률에서 유전자변형이 이루어진 대상을 규율하는 형식이 꽤 다를 수 있다. 거의 동일한 규정형식을 가지고 있는 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」에 비하여 「농수산물 품질관리법」은 비교적 정제된 규율형식을 취하고 있는 것으로 보이는데, 비록 완비된 법적 정의로 보기에 부족함은 있으나 “유전자변형농수산물”에 관한 법적 정의를 총칙의 장에서 별도로 두고 있고, 개별 장(제4장)에서 독자적으로 유전자변형농수산물의 표시에 관한 조항들을 한데 모아 규정함으로써 법체계적인 정합성을 확보하고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다고 보여진다. 즉 유전자변형농수산물의 표시에 관한 규율이 기존의 농수산물 품질관리 등과 관련된 다른 조항들 중의 일부로 포함될 경우 표시제도에 대한 규율명확성이나 체계성이 저하될 수밖에 없다는 점을 고려하면 「농수산물 품질관리법」에서의 이러한 규율체계는 바람직하다고 판단된다. 이에 반하여 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」은 표시제도에 관한 규율사항을 단지 단일 개별조항으로만 담아내고 있고 별도의 장절 체계 하에서 독자적인 규율체계도 확보하고 있지 못하여 법체계성이라는 측면에서 훨씬 더 취약한 구조를 나타내고 있다. 더 나아가 「식품위생법」과 「건강기능식품에 관한 법률」은 표시의무자, 표시대상 및 표시방법 등과 같은 표시제도의 핵심적인 규율사항의 대부분을 식품의약품안전처고시인 표시기준으로 위임하고 있어서 법률 단계에서의 규율체계가 미비한 상태이다. 유전자변형이 가해진 농수산물과 같은 원재료에 관한 법률로서 「농수산물 품질관리법」이 표시제도에 관한 별도의 장을 편성하여 비교적 체계적인 규율하고 있는 반면 표시제도의 본격적인 적용대상이 되어야 할 유전자변형식품등에 있어서는 「식품위생법」이 또 다른 체계와 형식을 통하여 표시제도를 규율하고 있는 것이며, 이러한 상위법령상의 느슨한 규율체계를 하위법령인 표시기준이 통합하여 규율하고 있는 매우 특이한 구조인 것이다.

여기에 유전자변형 축산물에 대해서는 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」에서 유전자변형식품등의 원재료 중 하나로 예시하는 것을 제외하고는 가장 밀접해 보이는 관계 법률인 「축산물 위생관리법」에서 별도의 명시적인 규율을 두고 있지 않다. 이러한 상황임에도 불구하고 표시기준 제2조제1호에서 “유전자변형식품등”의 하나로 “축산

물 위생관리법」 제6조에 따른 축산물”을 끌어들이면서 아주 복잡한 법적 문제를 야기하고 있다. 표시기준 제1조는 동 고시의 위임근거 중 하나가 “「축산물 위생관리법」 제6조 관련 「축산물의 표시기준」”임을 밝히고 있지만, 「축산물 위생관리법」 제6조는 판매를 목적으로 하는 축산물의 표시에 관한 일반적인 기준의 법적 근거로서 유전자변형 축산물의 표시에 관한 상위법적 근거로 보기에 다른 관계 법률과 비교할 때 그 근거가 빈약하다고 볼 수밖에 없다. 따라서 「축산물 위생관리법」에서 명확한 위임을 하고 있지 않음에도 불구하고 식품의약품안전처고시인 표시기준이 「축산물 위생관리법」을 상위법령상 근거로 명시하고 있는 것에 대해서는 비판이 제기되어야 마땅하다. 적어도 「농수산물 품질관리법」에서와 같은 표시제도에 관한 기본적인 규율을 「축산물 위생관리법」에도 마련하고 이를 근거로 표시기준에서 상세한 규정을 두는 것이 법적으로 타당하다.

유전자변형식품등의 표시제도가 소비자의 알권리 보장 차원에서 가지는 정책적 중요성에 비하여 이에 관한 규율을 담고 있는 현행 국내법제는 유기적인 통일성을 거의 확보하고 있지 못한 상황이라고 판단된다. 표시제도에 관한 거시적인 차원에서 규율방향이 정립되지 않은 상태에서 개별 법률 단위에서 각자의 내용과 형식을 가지고 별도의 입법이 진행되어 왔고 이에 따라 법률 마다 산재되어 있는 다양한 규정들이 복잡하게 구성되어 있어서 법제의 예측가능성과 체계성을 떨어뜨리고 효과적인 제도 운용을 법적으로 뒷받침하지 못하고 있다. 더욱이 법률 단계에서 흩어져 있는 규율사항들이 하위법령인 고시에서 통합적으로 규율되어 있는 부적절한 상황으로까지 전개되고 있는 것으로 보인다. 유전자변형식품등의 표시제도에 내재된 기술적이고도 전문적인 특성을 감안한다고 하더라도 국민의 권리 및 의무에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 법규사항들이 행정규칙인 고시에서 규정되어 있는 것은 분명 바람직하지 못한 상황임에 분명하다. 유전자변형식품등의 표시제도를 보다 실효적으로 운용하기 위해서는 개별 법률들의 규율을 가급적 유사한 형식과 내용으로 일치시켜 나갈 필요가 있고 서로 간의 법적 연계성을 강화하는 규정의 도입을 통하여 유기적인 법체계를 구성하는 것이 또한 필요하다. 종국적으로는 유전자변형식품등 표시제도에 관한 독자적인 법률을 별도로 제정하는 방안도 심도 깊게 접근해볼 필요도 있다. 당장 현행의 표시기준에서 규정하고 있는 사항들을 상향입법하여

법률에서 규정하도록 하는 한편, 개별 법률마다 산재되어 있는 사항들을 하나의 법률로 통합하여 유전자변형이 이루어진 원재료, 식품, 식품첨가물에 대한 정의를 일원화하고 표시대상·표시제외대상, 표시방법, 사후조치 등에 관한 규율들을 체계적으로 담아내는 작업이 이루어져야 한다. 유전자변형식품등의 표시제도가 향후 우리의 먹거리와 관련한 생활환경에 미치는 중요성을 고려한다면 이러한 별도의 법률 제정 방안은 시급히 서둘러서 추진해야 할 과제 중 하나로 다루어져야 할 것이다.

제3장 유전자변형식품등의 표시 제도에 관한 비교법 분석

- I. 유럽연합
- II. 독일
- III. 미국
- IV. 호주
- V. 일본
- VI. 시사점

제3장

유전자변형식품등의 표시제도에 관한 비교법 분석

I. 유럽연합

1. 개요

유럽에서는 1977년부터 GM 식품 및 식품원료의 의무 표시제를 시행해오고 있다. 현재 GM 식품 및 사료 등에 적용되는 표시제도는 「유전자변형 식품 및 사료에 관한 규칙」³²⁾과 「유전자변형생물체와 유전자변형생물체로부터 유래한 식품 및 사료의 이력추적과 표시에 관한 규칙」³³⁾에 법적근거를 두고 있다. 위의 규칙들은 2004년 4월 18일부터 유럽연합 회원국에 적용되고 있으며, 「유전자변형 식품 및 사료에 관한 규칙」 제37조에 따라 종전에 적용되던 Regulation (EC) No. 1139/98³⁴⁾, Regulation (EC) No. 49/2000³⁵⁾ 및 Regulation (EC) 50/2000³⁶⁾은 폐지되었다.

32) REGULATION (EC) No 1829/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 September 2003 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648852751&uri=CELEX:32003R1829> (최종방문일 : 2017.10.20.)

33) REGULATION (EC) No 1830/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648852751&uri=CELEX:32003R1830> (최종방문일 : 2017.10.20.)

34) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648914733&uri=CELEX:31998R1139> (최종방문일 : 2017.10.20.)

35) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648960551&uri=CELEX:32000R0049> (최종방문일 : 2017.10.20.)

36) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505649003336&uri=CELEX:32000R0050> (최종방문일 : 2017.10.20.)

2. 법령체계

(1) 유전자변형 식품 및 사료에 관한 규칙

「유전자변형 식품 및 사료에 관한 규칙(이하 GM 식품·사료 규칙)」은 2003년 9월 22일 제정되어 2004년 4월 18일부터 유럽연합 및 그 회원국에 적용되고 있다. 본 규칙은 GM 식품과 GM 사료의 판매·유통을 규제하고 있으며, 유전자변형 식물 및 사료와 관련하여 인간의 생명과 건강, 동물의 건강과 복지, 환경의 중요성과 소비자의 이익 보존을 목적으로 한다(동규칙 제1조).

본 규칙은 크게 4개의 장으로 구성되고, 각 장은 목적과 정의, 유전자변형 식품, 유전자변형 사료 그리고 공동규정에 관하여 규정한다. 유전자변형 식품의 표시제도는 제2장(유전자변형 식품), 제2절(표시), 제12조부터 제14조에서, 유전자변형 사료의 표시제도는 제3장(유전자변형 사료), 제2절(표시), 제24조 내지 제26조에서 규율된다. 표시제도와 관련된 본 규칙의 체계는 아래와 같다.

<표 3-1> 유럽연합 GM 식품·사료 규칙 표시 규정체계

제2장 유전자변형 식품		제3장 유전자변형 사료	
	제2절 표시		제2절 표시
제12조	대상	제24조	대상
제13조	표시방법	제25조	표시방법
제14조	이행조치	제26조	이행조치

(2) 유전자변형생물체와 유전자변형생물체로부터 유래한 식품 및 사료의 이력추적과 표시에 관한 규칙

「유전자변형생물체와 유전자변형생물체로부터 유래한 식품 및 사료의 이력추적과 표시에 관한 규칙(이하 GMO 이력추적 및 표시규칙)」은 2003년 9월 22일 제정되어 2004년 4월 18일부터 유럽연합 및 그 회원국에 적용되고 있다. 본 규칙은 유럽연합 내에서 판매되는 GMO, GM 식품 및 GM 사료의 이력추적과 표시제도에 관하여 규정하고 있다. 본 규정을 통하여 유럽연합은 정확한 표시제도의 확립, 환경 또는 인체로의 GMO의 영향에 대한 감시, 필요한 경우 제품의 회수를 포함하는 위험관리체계를 확립하기 위하여 GMO로 구성되거나, GMO를 함유하거나 혹은 GMO로부터 생산된 식품과 사료의 이력추적 체계를 기초하고 있다.

본 규칙은 총 13개의 조로 구성되어 있으며, 그 체계는 아래와 같다.

<표 3-2> 유럽연합 GMO 이력추적 및 표시규칙

조	표 제
제 1 조	목적
제 2 조	대상
제 3 조	개념정의
제 4 조	GMO로 구성되거나 GMO를 함유하고 있는 제품의 이력추적 및 표시에 관한 규정
제 5 조	GMO로부터 생산된 식품 및 사료의 이력추적에 관한 규정
제 6 조	예외
제 7 조	타 규칙 개정
제 8 조	고유 식별표시
제 9 조	감시 및 통제 조치
제10조	위원회
제11조	벌칙규정
제12조	규정평가
제13조	발효

3. 표시제도

(1) 표시대상

GM 식품·사료 규칙 제12조 제1항에 따르면 표시대상은 최종소비자 또는 지역공동체 내의 대규모 공급자에게 제공되는 식품으로 다음과 같다.

- i) GMO를 함유하고 있거나 GMO로 구성된 식품
- ii) GMO로부터 생산 되었거나, GMO로부터 생산된 함유물을 가지는 식품

이때 ‘GMO로부터 생산된 식품’이란 해당 식품이 완전히 혹은 부분적으로 GMO를 원료로 생산되었지만 최종 산물에는 GMO가 남아있는 않은 식품을 의미한다(동규칙 제2조 제10항). 이와 같은 규정에 따를 때 GM 식품에 유전자변형 DNA나 유전자변형 단백질이 남아 있지 않는 경우에도 표시대상에서 제외되지 않는다.

나아가 표시대상은 동물의 사료에 대하여도 아래와 같이 적용된다.

- i) 사료제품으로 사용이 특정된 GMO
- ii) GMO를 함유하고 있거나 GMO로 구성된 사료제품
- iii) GMO로부터 생산된 사료제품

마찬가지로 ‘GMO로부터 생산된 사료제품’은 GMO를 원재료로 하였지만 최종 제품에 GMO가 잔존하지 않는 제품을 의미한다. 사료제품 역시 GM 사료에 유전자변형 DNA나 유전자변형 단백질이 잔존하지 않는 경우에도 표시대상에서 제외되지 않는다.

유럽연합 표시제도에서 표시대상을 예를 들면 아래 표와 같다.

<표 3-3> 유럽연합 표시제도에 따른 표시대상 예

GMO 유형	가상의 예	표시
GM 식물	치커리	○
GM 종자	옥수수 씨앗	○
GM 식품	옥수수, 콩, 토마토	○
GMO로부터 생산된 식품	옥수수가루, 고도로 정제된 콩기름, 옥수수 전분의 포도당 시럽	○
GM 사료를 먹인 동물로부터 생산된 식품	고기, 우유, 달걀	×
GM 효소를 이용하여 생산된 식품	아밀라아제의 도움으로 생산되는 치즈, 베이커리 제품	×
GMOs에서 생산된 첨가제/조미제가 이용된 식품	초콜릿에 사용된 GM 대두에서 추출한 고도로 여과된 레시틴	○
GMOs에서 생산된 첨가제를 이용한 사료	비타민 B2(리보플라빈)	×
식품 성분으로 사용되는 GMM	효모 추출물	○
GM 성분을 함유한 알코올성 음료	GM 포도와 와인	○
효소가 첨가제 또는 기술적 기능을 수행하는 GM효소가 포함된 제품	-	○
GM 사료	옥수수	○
GMO에서 생산된 사료	옥수수 글루텐 사료, 콩가루	○
식당에서 판매되는 GM성분을 함유한 식품	-	○

(자료 : UK Food Standards Agency³⁷⁾)

(2) 표시의무자

유럽연합에서의 표시의무자는 GMO의 수입업자 및 판매업자이다.

37) UK 식품표준국 : <https://www.food.gov.uk/science/novel/gm/gm-labelling> (최종방문일 : 2017.10.20.)

(3) 표시면제

GMO 식품·사료 규칙 제12조제2항 및 제24조제2항에 따르면 일정한 경우 GMO 물질이 포함될 가능성이 있는 경우에도 표시의무에서 제외될 수 있다. GMO를 함유하고 있거나, GMO로 구성되거나 혹은 GMO부터 유래된 물질이 포함된 식품이나 사료일지라도 일정한 경우에 표시의무를 면제하고 있다. 이는 GMO와 관련된 물질이 단일 식품구성물 또는 단일 식품구성물로 이루어지는 식품의 0.9% 이하인 경우이다. 그러나 표시면제 규정은 우연하게 GMO 물질이 혼입된 경우나 그 혼입이 기술적으로 회피 불가능한 경우에만 인정될 수 있다(동규칙 제12조 제2항, 제24조 제2항). 따라서 식품 또는 사료를 유통하는 기업은 관할 관청에 0.9% 이하의 GMO 물질 혼입을 방지하기 위하여 적절한 방법으로 해당 식품 내지는 사료를 취급했음을 입증하여야 한다(동규칙 제12조 제3항, 제24조 제3항). 나아가 식품표시와 동물보전에 관한 위원회는 식품과 관련하여 위에서 언급된 0.9%의 함량을 더 낮추는 결의를 할 수 있다(동규칙 제12조 제4항).

(4) 표시방법

표시방법은 아래 표와 같다.

<표 3-4> 유럽연합 유전자변형식품등 표시방법

GM 식품	표시방법
식품이 수개의 함유물로 이루어지는 경우 함유물 바로 옆에 가로 표기	<ul style="list-style-type: none"> • 유전자변형됨 • 유전자변형된 ○○○로부터 생산됨
함유성분이 카테고리별로 표현되는 경우	<ul style="list-style-type: none"> • 유전자변형된 ○○○ 포함 • 유전자변형된 ○○○로부터 생산된 ○○○ 포함
함유성분이 표시되지 않는 경우	<ul style="list-style-type: none"> • 유전자변형됨 • 유전자변형된 ○○○ 생산됨

위와 같은 표시들이 각주로 표시되는 경우 각주로 표시되는 정보는 적어도 각주를 인도하는 함유물의 글씨보다 같거나 더 커야한다. 식품이 최종소비자에게 포장되지 않은 상태에서 제공되거나 혹은 10cm² 이하의 표면적을 갖는 포장인 경우 식품의 진열된 장소와 아주 근접하게 표시되거나 판매 시에 사용되는 포장용지 위에 지속적이고 가독성이 높은 방법으로 표시되어야한다(동규칙 제13조 제1항). 사료제품에도 위와 동일한 표시방법이 적용된다(동규칙 제25조).

(5) 관리·감독 및 이행강제

유럽연합은 관리·감독을 위한 권한을 각 국의 관할관청에 위임하고 있다(GMO 이력 추적 및 표시규칙 제11조). 이에 따르면 각 회원국의 관할관청은 유럽연합 표시제도에 관한 규칙의 원활한 이행을 위하여 무작위 추출조사나 정량적 심사 내지는 정성적 심사를 하여야하고, 이를 시정조치 하여야 한다. 나아가 이를 위하여 각 회원국은 별칙규정을 신설하고 이를 유럽연합에 보고하여야 한다.

II. 독일

1. 개요

독일에서 GM 농산물과 GM 식품 등의 표시에 관하여는 유럽연합규칙, 독일 자국법 및 유럽연합지침의 이행법령에 의하여 이루어진다. 먼저 유럽연합 규칙인 「유전자변형 식품 및 사료에 관한 규칙」과 「유전자변형생물체와 유전자변형생물체로부터 유래한 식품 및 사료의 이력추적과 표시에 관한 규칙」이 국내법으로의 전환 없이 직접 적용되고 있으며, 가장 중요한 법원으로 인용될 수 있다.

독일 자국법으로는 1990년도에 제정된 「유전공학법(Gesetz zur Regelung der Gentechnik, GenTG)」이 적용된다. 독일 유전공학법(GenTG)은 유전공학기술의 이용과 유전

공학기술의 이용으로부터 발생하는 위험을 예방하기 위한 생명공학 분야의 기본법이다. 유전자변형 식품 등의 표시제도와 관련해서는 2004년 12월 21일 개정을 통하여 제17b조를 신설하여 표시제도를 기초하고 있다. 이외에 「유전공학분야와 유전자변형 과정 없이 생산된 식품의 표시에 관한 유럽연합 규칙의 이행에 관한 법률(Gesetz zur Durchführung der Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet der Gentechnik und über die Kennzeichnung ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hergestellter Lebensmittel, EGGenTDurchfG), 이하 비유전자변형 식품 표시 이행법률」은 특히 비유전자변형식품의 표시에 관하여 자세히 규정하고 있다.

2. 법령체계

(1) 유럽연합 규칙의 직접 적용

상기한 바와 같이 유전자변형 식품 등의 표시와 관련해서는 유럽연합 규칙이 직접적으로 적용된다. 이에 관해서는 앞의 유럽연합 부분을 참조하길 바란다.

(2) 독일 유전공학법(GenTG)

유전공학법은 7개 장, 42개의 조문으로 구성되어 있다. 동법은 유전공학기술과 관련된 분야의 기본법으로서의 지위를 갖는다. 동법은 1990년부터 적용되고 있으며, 유전자변형 식품 등의 표시제도에 관하여는 2004년에야 명확한 조문을 신설하였다. 그 이전에는 관련조문을 유추해석하여 표시의무를 부과하고 있었다.³⁸⁾ 2004년 개정을 통하여 신설된 조문은 제17b조이며 이는 GMO 이력추적 및 표시규칙을 위한 독일의 이행법률로서 성립하였다. 동 조는 유전자변형식품등의 표시의 원칙을 정하고 있으며, 표시면제의 사유로 비의도적 혼입치를 인정하고, 그 구체적 내용을 법규명령에 위임하고 있다.

38) 박진애, 유전자변형농수산물(GMO) 표시제도 독일 입법례, 입법현안 법률정보 제44호, 2015, 6쪽.

독일 유전공학법 제17b조 제1항

유전공학적으로 변형된 유기체들을 포함하고 있거나 그러한 것들로 구성된 제품으로서 유통 중에 있는 제품들은 상표 또는 첨부서류에 제30조제2항제14호에 따라 발령된 표시사항에 대한 규정에 의거하여 “이 제품은 유전공학적으로 변형된 유기체를 포함하고 있습니다”라는 안내가 표시되어야 한다. 연방정부는 유럽연합지침 2001/18/EG의 제302항과 결합된 제21조제2항제2문에 따라 확정된 한계치의 적용을 위하여 연방참사원의 동의를 요하는 법규명령을 통하여 유전공학적으로 변형된 유기체들의 회피 비율을 우연하게 혼입된 또는 기술적으로 완전히 배제할 수 없이 혼입된 제품들의 표시사항의무를 면제시킬 수 있다.

(3) 유전공학분야와 유전자변형 과정 없이 생산된 식품의 표시에 관한 유럽연합 규칙의 이행에 관한 법률(EGGenTDurchfG)

본 법률은 GM 식품·사료 규칙(REGULATION (EC) No 1829/2003)과 GMO 이력추적 및 표시에 관한 규칙(REGULATION (EC) No 1830/2003)의 이행법률로서 무엇보다도 연방정부의 업무를 분장하고 있다. 유전자변형 식품 등의 표시제도와 관련해서는 ‘비유전자 변형물질’ 표시에 관하여 규정하고 있다. 본 법률의 체계는 다음 표와 같다.

<표 3-5> 유럽연합 GM 식품·사료 규칙의 독일 이행법률 체계

조	표 제
제 1 조	연방 소비자보호·식품청의 사무
제 2 조	연방 농림부의 사무
제 3 조	연방 및 기타 기관과의 협력
제3a조	유전자변형 기술을 사용하지 않고 생산된 식품의 표시를 위한 요건
제3b조	유전자변형 기술을 사용하지 않고 생산된 식품의 표시를 위한 증명
제 4 조	감 독
제 5 조	세관의 협력
제5a조	법규명령의 발령
제 6 조	벌 칙
제 7 조	질서벌

3. 표시제도

(1) 표시대상

표시제도에 대하여는 일차적으로 유럽연합규칙인 GM 식품·사료 규칙(REGULATION (EC) No 1829/2003)과 GMO 이력추적 및 표시에 관한 규칙(REGULATION (EC) No 1830/2003)이 적용된다. 이에 따라 표시대상은 다음과 같다.

- i) GMO를 함유하고 있거나 GMO로 구성된 식품
- ii) GMO로부터 생산 되었거나, GMO로부터 생산된 함유물을 가지는 식품

이때 ‘GMO로부터 생산된 식품’이란 해당 식품이 완전히 혹은 부분적으로 GMO를 원료로 생산되었지만 최종 산물에는 GMO가 남아있는 않은 식품을 의미한다(동규칙 제2조 제10항). 유럽연합규칙이 동일하게 적용되기 때문에 독일 역시 원재료를 기반으로 GMO 물질의 잔존 여부와 상관없이 표시대상으로 적용된다.

유럽연합규칙에 따라 아래와 같은 동물의 사료도 표시대상에 포함된다.

- i) 사료제품으로 사용이 특정된 GMO
- ii) GMO를 함유하고 있거나 GMO로 구성된 사료제품
- iii) GMO로부터 생산된 사료제품

마찬가지로 ‘GMO로부터 생산된 사료제품’은 GMO를 원재료를 하였지만 최종 제품에 GMO가 잔존하지 않는 제품을 의미한다. 사료제품 역시 GM 사료에 유전자변형 DNA나 유전자변형 단백질이 잔존하지 않는 경우에도 표시대상에서 제외되지 않는다.

독일에서 유형자변형 식품 등의 표시제도에 관하여는 각 주가 제도 이행을 담당하고 있다.³⁹⁾ 연방의 경우에는 연방 소비자보호 및 식품안전청이 있으나 이와 같은 이유로 연방

39) 연방농림부는 카르타헤나의정서의 연락기관으로서 기능한다. 연방 소비자보호 및 식품안전청은 유전자변형식품·

정부에서보다는 각 주의 홈페이지에 자세한 설명이 안내되어 있다. 아래에서는 작센주(Sachsen) 사회·소비자보호부 홈페이지에 안내된 유전자변형식품등의 표시 예를 소개한다.

<표 3-6> 독일 작센주 유전자변형식품등 표시대상 안내

표시대상	표시대상의 설명	표시대상 예
GMO를 함유한 식품	<ul style="list-style-type: none"> 유전자변형생물체를 포함한 식품 	<ul style="list-style-type: none"> GM 유산균을 함유한 요구르트 GM 효모를 함유한 맥주
GMO로 구성된 식품	<ul style="list-style-type: none"> 그 자체로 유전자변형생물체인 식품 	<ul style="list-style-type: none"> GM 옥수수종자 GM 토마토 GM 감자
GMO로부터 생산된 식품	<ul style="list-style-type: none"> 식품에 유전자변형생물체가 잔존하는가를 불문하고 유전자변형생물체로부터 생산된 모든 식품 	<ul style="list-style-type: none"> GM 옥수수로부터 생산된 옥수수 녹말 GM 유채로부터 생산된 유채기름 GM 콩으로부터 생산된 두부
GMO로부터 생산된 첨가물을 함유한 식품	<ul style="list-style-type: none"> 식품에 유전자변형생물체가 잔존하는가를 불문하고 유전자변형생물체로부터 생산된 첨가물을 포함하고 있는 식품. 이때 첨가물은 식품의 생산에 있어서 사용되었고 최종 식품에 잔존하는 물질을 의미한다. 	<ul style="list-style-type: none"> GM 콩으로부터 생산된 콩레시틴을 함유한 땅콩크림 GM 옥수수로부터 생산된 옥수수 가루를 함유한 폴렌타(polenta) GM 유채로부터 생산된 유채기름을 함유한 마요네즈 GM 유채기름으로 튀긴 감자튀김

(출처 : Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Sachsen⁴⁰)

(2) 표시의무자

표시의무자는 GMO의 수입업자 및 판매업자이다.

사료의 시장 반입허가, 허가신청서 서류보완요청, 유전자변형 식품·사료의 인체안전성 및 환경위해성 검사 및 그 결과의 통보, 시장에 반입된 제품에 대한 재검사 요청에 대한 응답 등의 사무를 담당한다(EGGenTDurchfG 제1조, 제2조).

40) http://www.verbraucherschutz.sachsen.de/download/Download_Gesundheit/Merkblatt_GVO.pdf (최종방문일 : 2017. 10.20.)

(3) 표시면제

표시면제에 대하여도 유럽연합의 「GMO 식품·사료 규칙」이 적용된다. GMO와 관련된 물질이 단일 식품구성물 또는 단일 식품구성물로 이루어지는 식품의 0.9% 이하인 경우 표시가 면제되지만, 다만 이는 우연하게 GMO 물질이 혼입된 경우나 그 혼입이 기술적으로 회피 불가능했다는 것을 증명하는 경우에만 인정될 수 있다. (동규칙 제12조 제2항, 제24조 제2항). 따라서 식품 또는 사료를 유통하는 기업은 관할 관청에 0.9% 이하의 GMO 물질 혼입을 방지하기 위하여 적절한 방법으로 해당 식품 내지는 사료를 취급했음을 입증하여야 한다(동규칙 제12조 제3항, 제24조 제3항). 표시면제와 관련하여 작센주(Sachsen) 사회·소비자보호부는 다음과 같이 안내한다.

<표 3-7> 독일 작센주 표시면제에 대한 안내

표시면제 항목	설명
우연 또는 기술적으로 회피할 수 없는 혼입	<ul style="list-style-type: none"> GMO가 0.9% 이하이고, 그러한 혼입이 우연히 또는 기술적으로 회피할 수 없었다는 것을 입증하는 경우 해당 식품이 여러 가지 구성물로 이루어지는 경우 혼입치는 각각의 개별 성분에 대하여 적용됨 표시면제 규정은 유통이 허가된 GMO에만 적용됨
기술적인 보조재료	<ul style="list-style-type: none"> 기술적인 보조재료는 그 자체로 식품첨가물로 섭취되지는 않지만, 식품의 제조·가공에 사용되고 의도하지 않은 채로, 기술적으로 회피 불가능한 잔존물질 내지는 변환물질로서 식품에 잔존할 수 있는 물질을 의미함 그러한 물질이 GMO를 포함하는 경우에도 표시에서 제외됨 GM 미생물로부터 유래한 효소 : 치즈의 생산과정에서 우유의 응고를 위한 키모신(chimosin), 제빵과정에서 사용되는 GM 미생물에서 유래한 아밀라아제(Amylase) 등
GMO의 도움을 통하여 생산된 식품	<ul style="list-style-type: none"> GM 사료로 사육되거나 혹은 사육과정에서 유전자변형기술을 사용한 약제를 복용한 가축으로부터 나온 고기, 우유, 달걀 등

(출처 : Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Sachsen⁴¹⁾)

41) http://www.verbraucherschutz.sachsen.de/download/Download_Gesundheit/Merkblatt_GVO.pdf (최종방문일 : 2017. 10.20.)

(4) 표시방법

유전자변형 식품 등의 표시방법은 다음과 같다(GMO 식품·사료 규칙)

- 식품이 수개의 구성물로 이루어지는 경우 그 구성물 표시 바로 옆에 가로로 표시 : “유전자변형됨”, “유전자변형된 ○○○ 로부터 생산됨”
- 함유성분이 카테고리 표현되는 경우에는 다음과 같이 표시함 : “유전자변형된 ○○○ 포함”, “유전자변형된 ○○○ 로부터 생산된 ○○○ 포함”
- 함유성분이 표시되지 않는 경우에는 다음과 같은 문구를 명확히 표시 : “유전자변형됨”, “유전자변형된 ○○○ 생산됨”
- 각주로 표시되는 경우 : 각주로 표시되는 정보는 적어도 각주를 인도하는 함유물의 글씨보다 같거나 더 커야함

식품이 최종소비자에게 포장되지 않은 상태에서 제공되거나 혹은 10cm² 이하의 표면적을 갖는 포장인 경우 식품의 진열된 장소와 아주 근접하게 표시하거나 판매 시 포장용지 위에 지속적이고 가독성이 높은 방법으로 표시되어야한다(동규칙 제13조 제1항). 사료제품에도 위와 유사한 표시방법이 적용된다(동규칙 제25조).

(5) 비유전자변형 식품 등의 표시제도

비유전자변형 식품 등의 표시에 관하여는 ‘비유전자변형 식품 표시 이행법률’에서 정하고 있다. 동법 제3a조와 제3b조가 비유전자변형 식품 표시의 요건과 입증에 관한 규정을 정하고 있다.

동법의 규정에 따를 때 ‘무유전자변형 식품’ 표시는 독일에서 오직 ‘Ohne Gentechnik’이란 문구만 허용된다(동법 제3a조 제1항). 이와 달리 “gentechnikfrei”와 같은 문구는 허용

되지 않는다.⁴²⁾ ‘Ohne Gentechnik’ 표시를 사용하기 위해서는 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다(동법 제3a조 제2항 이하).⁴³⁾

- GMO를 구성성분으로 하지 않는 식품
- GMO가 0.9% 이하이고, 그러한 혼입이 우연히 또는 기술적으로 회피할 수 없었다는 것을 입증하는 경우라도 비유전자변형 식품 표시를 사용할 수 없음
- 유전자변형 미생물의 이용을 통하여 생산된 식품첨가물, 비타민, 아미노산, 감미료를 함유하고 있는 식품은 비유전자변형 식품 표시를 사용할 수 없음
- 식품의 제조과정에서 효소가 사용된 식품은 비유전자변형 식품 표시를 사용할 수 없음
- 가축으로부터 생산되는 식품의 경우에는 다음과 같은 기간 동안 유전자변형 사료를 사용하는 경우 비유전자변형식품 표시를 사용할 수 없음

<표 3-8> 독일 비유전자변형식품 표시를 위한 유전자변형사료 사용기간 규정

가축의 종류	유전자변형 사료 사용 기간
육류 생산을 위한 말과 소 물소종(Bubalus) · 들소종(Bison) 포함	12개월 및 최소 생애의 3/4
어린 반추동물	6개월
돼지	4개월
우유를 생산하는 가축	3개월
고기 생산을 위하여 생후 3일 전에 축사에서 사육된 가금류	10주
달걀 생산용 가금류	6주

(출처 : 비유전자변형식품 표시 이행법률 별표)

42) Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. : <https://www.bll.de/download/flyer-gentechnik-und-lebensmittel> (최종방문일 : 2017.10.20.)

43) Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft : https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iem/dateien/fachinformation_ohne_gentechnik.pdf (최종방문일 : 2017.10.20.)

(6) 처벌규정

독일에서는 「GM 식품·사료 규칙」과 「이력추적 및 표시에 관한 규칙」 이행법률 (EGGenTDurchfG) 제7조에서 유전자변형식품등의 표시제도를 위반하거나 무유전자변형 식품 표시제도를 위반하는 경우 2만유로 이하 또는 5만 유로 이하의 질서위반금을 부과하고 있다.

Ⅲ. 미 국

1. 개 요

현재 미국에서는 GM 식품 표시제도와 관련하여 과학기술을 통해 개발된 제품 또한 일반적 제품과 동일하다는 실질적 동등성의 원칙에 따라 GM 식품에 대하여 별도의 의무 표시제를 시행하고 있지는 않다.⁴⁴⁾ 즉, GMO에 대한 특별한 표시를 요구하지 않고 실질적 동등성 개념을 적용하여 GMO가 기존의 일반농산물과 구성성분, 함량 및 알레르기 반응 등이 현저하게 다를 경우에만 특별한 표시를 요구한다. 또한 미국 식약처(FDA)에서 2001년에 「기업의 자발적 표시를 위한 지침(Guidance for Industry: Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering; Draft Guidance)」⁴⁵⁾을 마련하였으며, 동 지침에 따라 기업은 자발적인 의사에 의해서 GMO 표시를 할 수 있다. 동 지침은 법적 구속력은 없지만 GMO 식품 표시에 관한 FDA의 의견을 기술한 권고지침으로서의 성격을 갖는다.⁴⁶⁾ 동 지침은 유전공학 혹은 생명공학기술을 활용하여 생산한 식품에 ‘유전공학’ 또는 ‘생명공학기술’이라는 용어를 사용하여 표시할 것을

44) 안경섭·김나영, 시민참여의 정책반영에 관한 신제도주의적 분석, 한국정책과학학회보 제13권 제2호, 2009, 160면.

45) 이하에서는 ‘FDA 자율표시 지침’으로 표시하기로 한다.

46) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm> (최종방문일 : 2017.10.10.)

권고한다.⁴⁷⁾ 예컨대, ‘유전공학’ 혹은 ‘이 제품은 생명공학기술을 이용해 생산된 옥수수 분말을 함유함’과 같이 표시할 것을 권장하고 있다. ‘비유전자변형식품’ 표시와 관련해서는 ‘GM free’ 표시의 ‘free’라는 용어가 특정 상황 하에서 명확하게 규정되지 않는 한, 미국 FDA는 GM 식품에 해당 표시를 사용하는 것을 제한한다는 입장이다.⁴⁸⁾ 위의 용어 대신에 ‘생명공학기술로 생산된 성분을 사용하지 않음’과 같은 표시를 권고한다.⁴⁹⁾

반면에 버몬트 주에서는 2014년 5월 8일에 GMO에 대한 표기를 의무화하는 법안을 통과시켰다. 이에 따라 2016년 7월 1일부터 식품 제조업체 또는 수입업체에 버몬트에서 판매되는 GMO 또는 GMO를 포함하는 식품(0.9%이상)의 표시의무가 부과된다. 버몬트 주법에 따르면 GM 식품에는 ‘natural’, ‘naturally made’, ‘naturally grown’, ‘all natural’ 등 자연적으로 생산됐다는 표기는 금지된다. 표시의무를 위반할 경우 미표기 기간 하루당 최대 1000달러의 벌금이 부과될 수 있으며, 주정부 법무장관의 추가 수사 또는 판매금지 등의 조치가 취해질 수 있다.⁵⁰⁾

최근 미국에서는 소비자들이 쉽게 알아볼 수 있도록 유전자변형식품 함유여부를 표기하도록 하는 ‘국가 생명공학 식품 공개기준(NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD)’이 2016년 7월 29일 오바마 대통령의 서명으로 발표되었다.⁵¹⁾ 이는 해당 기준을 미국 농업 마케팅법(Agricultural Marketing Act of 1946 (7 U.S.C. 1621 et seq.))의 Subtitle E와 F에 포함시켜 개정한 것이다.

47) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm> (최종방문일 : 2017.10.10.)

48) Guidance for Industry: Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering II (B).

49) 식품의약품안전처, 제외국 유전자변형식품 표시제도 현황, 식품안전정책 비교보고서, 2014. 20면.

50) An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering Sec 2, §3048.

51) ‘GMO 표시제 외국서도 뜨거운 감자…美 표시제법 통과’, 머니투데이 2016. 10. 05. 일자 기사, 기사링크 : <http://m.mt.co.kr/renew/view.html?no=2016100409347656996> (최종방문일 : 2017.09.05.)

2. 법령체계

(1) 현행 법률 체계

미국은 현재 실질적 동등성의 원칙에 따라 GMO 식품에 대하여 별도의 의무표시제를 시행하고 있지 않지만, 미국 FDA는 기업의 자발적인 의사에 따라 연방 식품, 의약품 및 화장품 법 및 FDA에서 요구하는 GMO 관련 정보를 표시할 수 있도록 지침을 정하고 있다.⁵²⁾ 미국은 자율적 GMO 표시제도를 시행하고 있으며, 이는 FDA 자율표시지침에 근거하고 있다.

연방 식품, 의약품 및 화장품법 제403조 (a) (1)에 따르면 식품의 표시가 허위이거나 특정 사항을 오도하는 경우 잘못된 표시가 되며, 동법은 잘못된 라벨이 붙은 모든 식품의 주(State) 간 거래를 금지하고 있다(21U.S.C. § 331(a)).⁵³⁾ 이를 피하기 위해 FDA는 GMO 판매업체 및 제조업체에 준거가 될 수 있는 GMO 표시에 관한 권고지침을 마련한 것이다. 해당 지침은 법적 구속력을 가지지 않고, 기업이 GMO와 관련하여 표시하게 되는 경우, 이에 대한 기관의 견해를 담고 있으며, 이는 권고적 효력만을 갖는다.

동 지침은 표시의 일반원칙, 유전자변형 식물로부터 유래하지 않은 식품에 관한 권고 사항(Statements), 유전자변형 식물로부터 유래한 식품에 관한 권고사항(Statements), 표시에 관한 권고사항으로 구성되어 있다.

(2) 버몬트 주법 체계

미국 버몬트 주에서는 2014년에 GMO 표시법을 통과시켜 미국 내에서 유일하게 표시 제도를 도입하였다.⁵⁴⁾ 이에 따라 2016년 7월 1일부터 식품 제조·수입 업체에게 버몬트

52) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm> (최종방문일 : 2017. 09. 23.)

53) Federal Food, Drugs and Cosmetic Law 21 U.S.C. § 331(a).

54) ‘버몬트 주지사 유전자변형식품 표시 법안 서명’, 글로벌시장 보건산업정보 2014. 06. 02. 자 정보지, 기사링크 :

주에서 판매되는 GMO 또는 GMO를 포함한 식품에 GMO 표시의무가 부과된다. 동 법률은 유전공학 기술을 활용하여 생산된 식품의 잠재적인 건강위험과 식품 생산과정에서의 잠재적인 환경 영향성 등을 우려하는 소비자에게 유전공학에 의하여 생산된 제품의 정보를 제공함으로써 소비자가 정보에 입각한 결정을 내릴 수 있도록 하고, 소비자의 혼란을 축소하고자 하는 목적으로 제정되었다.⁵⁵⁾

동 법률은 목적 규정(제3041조), 정의규정(제3042조), 유전공학으로 제조된 식품표시(제3043조), 표시면제(제3044조), 소매업자 책임(제3045조), 분리성(제3046조), 허위 인증(제3047조), 벌금 및 강제(제3048조) 규정으로 구성된다.

GMO 의무표시제도를 기초한 연방법의 시행령이 완비되어 발효되면 버몬트 주법은 연방법 우선의 원칙에 따라 폐지될 예정이다.

(3) 신 연방법 체계

미국에서 판매되는 모든 식료품에 소비자들이 쉽게 알아볼 수 있도록 유전자변형식품 함유여부를 표시하는 GMO 의무표시제를 규정한 법률이 2016년 7월 29일에 발효되었다.

이에 따라 미국 농무부 장관은 해당 법률의 시행을 위해 구체적인 기준을 명시한 제반 시행 규정을 적어도 2년 안에 수립해야 한다.⁵⁶⁾

동 법은 생명공학 식품에 관하여 ‘국가 생명공학 식품 의무공개기준’을 수립하고, 동 기준을 이행하기 위하여 필요한 요건 및 절차를 확립할 것을 정하고 있다. 유전공학 및 생명공학 기술을 이용하여 생산된 식품은 이 기준에 의해서만 생명공학 식품으로 표시되어야 한다는 것으로 표시제도의 법률 수준에서의 규율로 평가된다. 이 기준에 따르면 생명공학 식품 표시기준 및 필수적인 요건과 관련하여 수립될 규정 및 식품 GMO 표시의

<https://www.khidi.or.kr/board/view?linkId=109922&menuId=MENU00122> (최종방문일 : 2017. 09. 23.)

55) An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering Sec 1.

56) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293 (a).

목적상 연방 법규 검토 절차를 성공적으로 완료한 생명공학 식품은 식품이 생명공학적이거나 생명공학기술로 인해 생산되거나 개발되었기 때문에 비-생명공학적 식품과 비교하여 더 안전하지 않은 것으로 취급되어서는 안 된다는 점을 명시하고 있다.⁵⁷⁾ 이는 종전에 실질적 동등성의 원칙을 동 기준에도 반영한 것으로 판단된다.

미국 표시제도와 관련된 ‘국가 생명공학 식품 공개기준’은 크게 두 개의 장으로 구성되어 있는데, E장에서는 국가 생명공학 식품 표시기준의 정의(제291조), 적용범위(제292조), 국가 생명공학식품 표시기준의 수립(제293조), 면제조항(제294조)으로 구성된다. F장에서는 GMO 의무표시제가 시행됨에 따라 특정식품에 대한 표시제도에 관한 장을 별도로 두어 주정부 및 주정부 하부조직에서 시행하던 법률이 효력을 상실한다는 내용의 연방법 선점의 원칙(제295조), 연방법 선점 원칙의 배제(제296조), 유기농 식품의 표시(제297조)에 관하여 규정하고 있다. 이러한 법령의 규정사항을 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 3-9> 미국 국가 생명공학 식품 공개기준 체계

Subtitle E. 국가 생명공학 식품 공개기준		Subtitle F 특정 식품에 대한 표시	
제291조	정의	제295조	연방법 선점의 원칙
제292조	적용범위	제296조	연방법 선점의 원칙의 배제
제293조	국가 생명공학식품 공개기준의 수립	제297조	유기농 식품의 표시
제294조	Saving provisions		

57) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (b) (3)

3. 현행법상 표시제도

(1) 자율표시제도

1) 시행근거

미국 FDA에서는 2001년 「기업의 자발적 표시를 위한 지침」⁵⁸⁾을 발표하여 GMO를 취급하는 식품 제조사가 자율적으로 표시할 수 있도록 권고하고 있다. 동 지침의 경우, 유전공학 식물로부터 유래된 식품과 유전공학 식물로부터 유래되지 않은 식품에 대한 표시방법을 달리하도록 권고하고 있다.

2) 표시대상

유전공학 혹은 생명공학기술로 생산한 식품에 대하여 자발적으로 GMO 표시를 하도록 권고하고 있다. 즉, 유전공학을 이용하여 생산된 식품이 유전공학을 이용하지 않은 전통 식품과 비교했을 때 영양학적으로 현저한 차이를 보이는 경우 그 차이를 표시하고, 유전공학을 이용하여 생산된 식품이 그렇지 않은 식품과 비교하여 알레르기 유발 성분을 함유한 경우 해당 성분을 표시하도록 권고하고 있다.⁵⁹⁾ 또한 유전공학을 이용하여 생산된 식품이 전통 종자를 사용한 식품과 현저하게 다른 경우, 그 차이를 기술하기 위하여 식품의 명칭을 변경해야 하며, 유전공학 식품의 사용 방법이나 사용한 결과와 관련하여 식품 또는 식품 구성요소에 문제가 있는 경우에 해당 문제를 설명하기 위하여 라벨에 표시하여야 한다.⁶⁰⁾

58) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm>(최종방문일 : 2017.09.23.)

59) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm>(최종방문일 : 2017.09.23.)

60) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm>(최종방문일 : 2017.09.23.)

3) 표시방법

위 지침에 따르면 식품 제조업체는 유전공학을 사용하여 식품을 생산하지 않았다는 사실을 자발적으로 표시할 수 있다.⁶¹⁾ 미국 FDA에서는 다음과 같은 표시방법을 권장하고 있다.

- ① “유전공학이 아닌(Not bioengineered)”
- ② “유전적으로 조작되지 않음(Not genetically engineered)”
- ③ “현대 생명공학기술을 사용하여 유전적으로 변형되지 않음(Not genetically modified through the use of modern biotechnology)”
- ④ “현대 생명공학기술을 사용하여 생산된 성분은 사용하지 않음(We do not use ingredients that were produced using modern biotechnology)”
- ⑤ “이 오일은 유전적으로 조작되지 않은 콩으로 만들어졌습니다(This oil is made from soybeans that were not genetically engineered).”
- ⑥ “우리 옥수수 재배자들은 생명공학 종자를 심지 않았습니다(Our corn growers do not plant bioengineered seeds).”

반면에 유전공학을 사용한 식품의 경우 다음과 같은 표시방법이 권장되고 있다.⁶²⁾

- ① “유전공학(Genetically engineered)”
- ② “이 제품에는 현대 생명공학기술을 사용하여 생산된 옥수수가 포함되어 있습니다(This product contains cornmeal from corn that was produced using modern biotechnology).”

61) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm>(최종방문일 : 2017.09.23.)

62) <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm> (최종방문일 : 2017.09.23.)

- ③ “일부 재배자는 현대 생명공학기술을 사용하여 개발된 콩 종자를 심어 가뭄에 견딜 수 있도록 합니다(Some of our growers plant soybean seeds that were developed through modern biotechnology to be drought tolerant).”

(2) 버몬트 주법상 표시제도

1) 근거법률

버몬트 주에서는 2014년 5월 GMO 의무표시제도에 관한 주법을 통과시켰으며, 동 법은 2016년 7월 1일부터 시행 되고 있다. 정확한 법명은 ‘유전공학으로 생산된 식품 표시에 관한 법(An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering)’이다.⁶³⁾

2) 표시대상 및 표시의무자

표시대상은 버몬트 주에서 유전공학 기술을 이용하여 생산한 식품으로 판매용인 모든 식품이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾

표시의무자는 유전공학 기술을 이용하여 식품을 생산하는 제조업자 및 수입업자이다.

버몬트 주법 정의규정에서 ‘제조업체’라고 함은 다음의 행위를 하는 자라고 정의하고 있다.⁶⁵⁾

- (a) 가공 식품 또는 가공되지 않은 농산물을 자체 브랜드 또는 라벨에 따라 국가 내부에서 생산하는 행위
- (b) 다른 공급자가 생산한 가공식품 또는 가공되지 않은 농산물을 자국 브랜드 또는 라벨에 따라 국내에서 판매하는 행위

63) An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering, Vermont act No. 120.

64) Vermont act No. 120. § 3041 (a) (1) & (2).

65) Vermont act No. 120. § 3042 (6).

- (c) 국내 또는 국외에서 판매되는 가공식품 또는 가공되지 않은 식품에 대하여 다른 사람에게 사용 허가할 수 있는 브랜드를 소유하는 행위
- (d) 가공식품 또는 가공하지 않은 농산물을 다른 사람이 소유한 브랜드 또는 라벨로 포장하여 판매하는 행위
- (e) 미국에 거주하지 않는 자가 생산한 가공식품 또는 가공되지 않은 농산물을 미국 내 또는 주에 판매하기 위해 수입하는 행위
- (f) 브랜드 이름을 부착하지 않고 가공식품 또는 가공되지 않은 농산물을 주나 주에서 판매하기 위해 생산하는 행위

3) 표시면제

버몬트 주법은 동물이 직접적으로 유전공학에 의한 생물이 아닐 경우에 표시대상에서 제외하고 있다.⁶⁶⁾ 즉, GMO 사료 및 의약품을 이용하여 사육되었다고 하더라도 그 동물로부터 생산된 육류, 가공식품 등은 표시대상에서 제외된다.

또한 유전공학 종자 혹은 식품을 의도적으로 사용하지 않고 재배·경작·생산된 농작물 및 가공식품은 표시대상에서 제외되며,⁶⁷⁾ 정부 승인을 받은 독립기관이 의도적으로 유전공학 기술을 이용한 종자 혹은 식품의 혼입이 없었음을 증명하는 경우에도 표시면제 대상이 된다.⁶⁸⁾

가공식품에 유전공학 기술을 이용한 가공보조제나 효소가 첨가된 경우,⁶⁹⁾ 가공식품 중 유전공학 기술을 이용한 성분이 총 중량 대비 0.9% 미만인 경우에도 표시면제 대상이 된다.⁷⁰⁾

66) Vermont act No. 120. § 3044 (1).

67) Vermont act No. 120. § 3044 (2).

68) Vermont act No. 120. § 3044 (6).

69) Vermont act No. 120. § 3044 (3).

70) Vermont act No. 120. § 3044 (5).

버몬트 주법에서는 유전공학 종자 혹은 식품을 고의적이거나 의도적으로 사용하지 않고 재배·경작·생산된 신선 농산물 혹은 가공식품에 대하여 표시면제를 적용하고 있는데, 이때 해당 식품을 수령하는 자는 공급자로부터 선서진술서를 받아야 한다.⁷¹⁾ 해당 진술서는 “상품이 고의적이거나 의도적으로 유전공학 기술로 생산되지 않았다는 사실, 유전공학 기술로 생산된 식품으로부터 분리되었다는 사실, 유전공학 기술로 생산된 식품과 고의적 혹은 의도적인 혼입이 발생하지 않았다는 사실”을 증명해 주는 역할을 한다.⁷²⁾

4) 표시방법

버몬트 주법은 GMO 표시방법에 대하여 가공되지 않은 식품과 가공식품을 구분하여 표시방법을 정하고 있다.

우선, 포장 판매하는 농산물의 경우, 제조자는 “유전공학으로 생산된(produced with genetic engineering)”이라고 분명하게 표시하고,⁷³⁾ 비포장된 판매농산물은 동일한 문구를 판매대나 통에 게시하여야 한다.⁷⁴⁾

둘째, 가공식품은 “일부 유전공학으로 생산된(partially produced with genetic engineering)”, “유전공학으로 생산되었을 가능성이 있는(may be produced with genetic engineering)”, “유전공학으로 생산된(produced with genetic engineering)”으로 표시하여야 한다.⁷⁵⁾

71) Vermont act No. 120. § 3044 (2).

72) Vermont act No. 120. § 3047.

73) Vermont act No. 120. § 3043 (b) (1).

74) Vermont act No. 120. § 3043 (b) (2).

75) Vermont act No. 120. § 3043 (b) (3).

<그림 3-1> 버몬트 주법 상 GMO 표시의 예



(출처 : 리얼푸드 2016. 11. 06.76) 및 이투데이 2016. 03. 21. 자 기사 참고77)

반면에 유전공학 기술을 이용하여 생산한 식품 혹은 성분에 “천연(natural)”과 같은 유사 용어를 사용할 수 없도록 규정하고 있다.78)

76) <http://www.realfoods.co.kr/view.php?ud=20161105000044> (최종방문일 : 2017.09.23.)

77) <http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1305721> (최종방문일 : 2017.11.10.)

78) Vermont act No. 120. § 3043 (c).

5) 처벌규정

버몬트 주법상 표시제도 규정을 위반하는 자는 제품당 하루 1,000달러 이하에 벌금에 처한다.⁷⁹⁾

4. 신 연방법상 표시제도

(1) 표시대상

신 연방법상 표시대상은 유전공학 또는 생명공학 기술로 생산된 모든 식품과 유전자변형 물질이 포함된 모든 식품에 적용된다. 「국가 생명공학 식품 공개기준(NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD)」 제292조 적용범위에서는 이 기준이 생명공학기술 및 유전자변형 물질을 함유한 모든 식품을 공개하는 경우에 모두 적용된다고 하여 그 적용범위를 명확히 하고 있다.

여기서 생명공학이라 함은 시험관내 재조합 디옥시리보 핵산기술을 통해 변형된 유전 물질을 포함하고, 기존 품종을 통해 변형하거나 자연에서 발견할 수 없는 유전자 재조합으로 인해 변형된 것을 의미한다.⁸⁰⁾ 또한 ‘식품’이란 연방 식품, 의약품 및 화장품법 제 201조에서 정의하고 있는 것으로서 사람이 섭취하도록 의도된 음식을 의미한다고 규정하고 있다.⁸¹⁾ 즉, 신 연방법의 기준은 연방 식품, 의약품 및 화장품법상 식품표시가 적용되는 것이 원칙이다. 단, 연방육류검사법상 표시, 연방 가금류 검사법 및 연방 달걀제품 검사법상 식품의 경우에는 해당 식품의 주된 성분이 연방 식품, 의약품 및 화장품법상 표시요건의 적용을 받거나 식품의 주된 성분이 국물, 육수, 물 또는 그와 유사한 형태 또는 식품의 부차적인 성분이 연방 식품, 의약품 및 화장품법상 표시요건의 적용을 받는 경우에도 적용된다.⁸²⁾

79) Vermont act No. 120. § 3048 (a).

80) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 291. (1).

81) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 291. (2).

82) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 292, (c) (1) (2).

생명공학 식품으로 취급되는 식품에 존재하는 생명공학 물질의 함유량(비의도적 혼합치; AP)은 농무부 장관이 이 기준 제정일로부터 2년 이내에 결정하여야 하며, 생명공학 식품으로 취급되는 기타 요인 및 조건에 관하여 장관의 결정에 대하여 신청하고 승인하는 절차 또한 이 기준 제정일로부터 2년 이내에 수립하여야 한다.⁸³⁾

(2) 표시의무자

신 연방법상 표시의무자는 생명공학 식품을 제조 및 수입하는 자이다.

(3) 표시면제

유전자변형물질 포함된 사료를 섭취한 동물에서 유래된 식품은 유전자변형식품으로 간주하지 않는다.⁸⁴⁾ 또한 식당 또는 그와 유사한 소매 식료품 가게에서 즉석으로 제공되는 식품, 초 소규모 식품제조업체에서 생산된 식품은 신 연방법상 표시대상에서 제외된다.⁸⁵⁾

(4) 표시방법

신 연방법상 GMO 표시방법은 모든 식품제조업체가 GMO를 포함한 제품을 표시할 때, 영문, 그림, 스마트 폰으로 스캔할 수 있는 바코드 중 하나로 표시하는 방법 중 하나를 선택하도록 규정하고 있다.⁸⁶⁾ 초소형 패키지에 함유된 식품에 대하여는 대체가능한 합리적인 공개옵션을 제공하여야 한다.⁸⁷⁾ 단, 소규모 제조업자에게는 위 세 가지 공개형태 이외에 적절한 언어로 제공된 전화번호 또는 소규모 제조업자가 유지 및 관리하는 인터넷 웹사이트 URL을 표기하여 소비자들이 직접 찾아볼 수 있게 안내하는 것으로 선택 가능하다.⁸⁸⁾

83) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (a) (1) & (2).

84) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (b) (2) (A).

85) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (b) (2) (G).

86) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (b) (2) (D).

87) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (b) (2) (E).

88) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (b) (2) (F).

농무부 장관은 「국가 생명공학 식품 공개기준」 제정일로부터 1년 이내에 전자적 또는 디지털 링크 공개방법을 통한 소비자의 정보 접근성에 관한 기술적 문제를 파악하기 위해 연구를 수행하여야 하며,⁸⁹⁾ 이러한 연구를 수행함에 있어서 대중에게 의견을 요청하고 해당 의견을 검토하여야 한다. 당해 연구는 전자적 또는 디지털 공개방법을 통한 생명공학 식품 표시에 대한 접근과 관련하여 다음과 같은 사항을 조사한다.

- ① 무선인터넷 또는 셀룰러 네트워크의 가용성
- ② 영업점 내 유선전화의 가용성
- ③ 소규모 유통업체 및 농촌 유통업체가 직면한 문제
- ④ 잠재적 기술 및 인프라 문제를 해결하기 위하여 소매업자 및 기타 단체가 취한 노력
- ⑤ 소매점에 설치하는 전자적 또는 디지털 링크 스캐너 및 생명공학 공개정보를 제공하는 기술력의 비용과 이점 등

위 연구의 결과로 농무부 장관이 소비자가 식품 구매 시 전자적 또는 디지털 공개방법을 통하여 유전공학기술에 관한 정보에 충분히 접근할 수 없다고 결정한다면, 농무부 장관은 식품 소매업자 및 제조업자와 협의한 후 생명공학적 표시에 접근하기 위한 추가적 이거나 비교가능한 공개옵션을 제공해야 하여야 한다.

이 기준 제정일로부터 2년 내에 수립된 시행령에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다.⁹⁰⁾ 전자적 또는 디지털 링크는 ‘더 많은 식품 정보를 보려면 여기를 스캔하십시오.’ 또는 그와 유사한 내용의 기술변경 사항을 반영한 언어로 인터넷 웹사이트 혹은 기타 방문 페이지 및 추가 정보에 대한 접근을 제공하기 위한 전화번호를 제공할 것이라는 사실을 나타내야 한다. 또한 전자적 또는 디지털 링크는 제품에 표시하는 제품 정보페이지에 일관되고 눈에 띄는 방식으로 생명공학 표시에 접근할 수 있도록 제공되어야 하며,

89) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (c) (1)

90) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (d).

전자적 또는 디지털 링크의 공개로 인하여 소비자의 개인 식별 정보를 수집, 분석 또는 판매할 수 없으나, 이 기준의 목적을 이행하기 위하여 소비자의 개인 식별 정보를 부득이하게 수집해야 하는 경우에는 해당 정보는 즉시 삭제되어야 하고, 다른 목적으로 사용되어서는 안 된다. 마지막으로 전자적 또는 디지털 링크 공개에는 생명공학 표시에 대한 접근을 제공하는 전화번호가 포함되어야 하며, 스마트 폰으로 쉽고 효과적으로 스캔하거나 가독성이 높은 크기로 제공되어야 한다.

신 연방법상 기준은 생명공학 식품에 대한 정보공개를 목적으로 하는 기준이므로 식품에 생명공학기술의 부재를 표시하는 ‘생명공학이 아닌’, ‘non-GMO’ 또는 이와 유사한 표시를 요구하지는 않는다.⁹¹⁾

(5) 금지위반 관련

신 연방법의 기준에 따른 공개요건을 위반하여 의도적으로 공개하지 않는 행위는 금지된 행위로 간주한다.⁹²⁾ 그러나 금지행위 위반에 대한 구체적인 처벌규정은 존재하지 않는다.

(6) 주 법과의 관계

각 주(State) 또는 주의 하부조직이 직접적 또는 간접적인 방법으로 주 간 상거래 식품 또는 종자가 생명공학적으로 개발되었거나 생산되었는지 여부에 대한 표시 또는 공개에 관한 요건을 개별적으로 수립하고 있다면 해당 기준은 이 기준의 발효로 인하여 효력을 상실하게 된다.⁹³⁾

농무부 장관은 「국가 생명공학 식품 공개기준」, 유기농 식품생산법 및 동법 시행령·시행규칙을 고려하여 일관성 있게 시행령을 확립하여야 한다. ⁹⁴⁾

91) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 294. (c).

92) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (g) (1)

93) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (e).

94) NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD Subtitle E Section 293. (f).

IV. 호 주

1. 규율체계

호주의 「유전공학법(Gene Technology Act 2000)」은 특정한 요건을 충족하는 경우에만 하여 라벨, 포장, 교육 및 정보제공과 관련된 내용을 정할 수 있다고 규정하고 있다(제 63조 제3항, 정보제공의무). 특히 GM 식품의 표시에 대한 구체적인 내용은 「유전공학법 시행령(Gene Technology Regulation 2001)」과 「식품표준규칙(Food Standards Code 1.5.2)」에서 정하고 있으며,⁹⁵⁾ GMO의 표시제도의 직접적인 근거는 「식품기준령(Food Standards Code 1.5.2)」의 2절의 라벨링 규정이다.⁹⁶⁾ 기본적으로 유전공학을 이용하여 생산되는 모든 식품은 호주 및 뉴질랜드에서 판매 및 이용되기 전에 안정성평가를 받아야 하며,⁹⁷⁾ GM식품의 안정성 평가이후 제품의 라벨은 고객의 선택을 촉진하기 위한 주요한 수단으로서 이용되는 것으로 본다.⁹⁸⁾ 즉 GM식품의 라벨은 소비자의 관점과 신뢰에 따라 해당 제품을 구매하거나 회피할 수 있는 기회를 제공하는 수단이 되는 것이다.⁹⁹⁾ 호주는 법률의 기준을 충족하는 GM식품에 대해 의무적 표시제도를 시행하고 있다.¹⁰⁰⁾

표시제도를 관리하는 기관은 유전공학기술감독국(Office of the Gene Technology Regulator, OGTR)과 식품기준청(Food Standards Australia New Zealand, FSANZ)이다.¹⁰¹⁾

95) Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 “Food Produced Using Gene Technology.”

96) *Id.* 전체는 Division 1, 2로 구성되어 있다. Division 1은 유전공학을 이용하여 생산된 식품의 판매 및 사용에 대한 금지가 주된 내용인데, 특히 유전공학을 이용하여 생산된 식품은 법률에서 명시한 곳에서만 이용될 수 있음을 정하고 있다(Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 “Food Produced Using Gene Technology” Division 1).

97) *Id.* 언급한 바와 같이 Division 1은 GM식품의 안정성평가에 관한 내용이다.

98) Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 “Food Produced Using Gene Technology” Schedule “Permitted Foods produced using Gene Technology.”

99) 호주의 뉴질랜드의 GMO 표시제도에 대한 개관은 Food Standards Australia New Zealand, “Report on the Review of Labelling of Genetically Modified Foods”, 2003 참조.

100) Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 “Food Produced Using Gene Technology” “Division 2- Labeling etc of food produced using gene technology.”

101) Australian Organic Limited, Australian Certified Non-GMO Standard(Version 1.0), 2016, p. 3

OGTR은 승인되는 GM작물의 목록과 생산지역을 정하며, FSANZ는 최종적인 생산물에 새로운 DNA와 단백질을 포함하는 GM식품이 호주에서 판매되는 경우 의무적 표시제를 시행하도록 관리하는 역할을 한다.¹⁰²⁾

2. 표시 대상

「식품기준령(Food Standards Code 1.5.2)」의 제2절은 표시기준과 방법을 정하고 있다.¹⁰³⁾ 여기서 “GM 식품(genetically modified food)”은 “유전공학을 이용하여 생산된 식품 등이 식품의 성분 또는 보조제로서 포함된 것을 의미한다.¹⁰⁴⁾ 이러한 GM 식품 중 다음의 이용되는 경우 표시대상이 된다.

즉 새로운 DNA 또는 단백질을 포함하는 GM 식품과 성분(식품첨가제 및 가공첨가제를 포함함)이 이용되는 경우 ‘유전자가 변형됨(genetically modified)’이라는 용어를 표시하도록 한다.¹⁰⁵⁾

새로운 DNA와 단백질 및 GM식품은 다음과 같이 정의된다.

- 새로운 DNA 또는 단백질은 유전공학의 결과로 발생하는 DNA 또는 단백질로서 일반적인 식품에서 존재하는 DNA 또는 단백질의 화학적 구조와 차이가 있는 것으로서,
 - (a) 가공보조제 또는 식품첨가제로 이용되는 것이고,
 - (b) 자연에서 발견되는 아미노산을 포함하고 있는 것
- GM식품은 유전공학을 이용하여 생산된 식품으로서,
 - (a) 새로운 DNA 또는 단백질을 포함하고 있거나,
 - (b) Section S26-3*에 나열된 것으로서, 의무표시의 대상이 되는 것을 의미함

102) *Id.*

103) *Id.*

104) Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 “Food Produced Using Gene Technology” Division 2(4)(1).

105) *Id.*

호주의 GM 식품 표시기준은 대상이 되는 식품의 목록을 별표에서 정하고 있는데, 기본적인 식품의 표시내용 외에 추가적으로 GMO 사용이 표시되어야 한다.¹⁰⁶⁾ 호주법의 체계는 새로운 DNA 또는 단백질을 포함하는 제품 혹은 유전공학의 결과로서 그 속성을 변경한 것이라면 유전공학의 유형을 구분하지 않는다는 점에서 폭넓은 표시제도를 취하고 있는 것으로 평가된다.¹⁰⁷⁾

<표 3-10> Schedule 26 Food produced using gene technology S26-3 “유전 공학을 통해 생산이 허용되는 식품”

Commodity		Food derived from:
1	Canola	(a) herbicide-tolerant canola line GT73
		(b) herbicide-tolerant canola lines Topas 19/2 and T45 and herbicide-tolerant and pollination-controlled lines Ms1, Ms8, Rf1, Rf2, Rf3
		(c) herbicide-tolerant canola line Westar-Oxy-235
		(d) herbicide-tolerant canola line MON88302
		(e) herbicide-tolerant canola line DP-073496-4
2	Corn	(a) herbicide-tolerant corn line GA21
		(b) insect-protected corn line MON810
		(c) herbicide-tolerant and insect-protected corn line Bt11
		(d) insect-protected corn line Bt176
		(e) herbicide-tolerant corn line T25
		(f) herbicide-tolerant corn line NK603
		(g) herbicide-tolerant and insect-protected corn line DBT418
		(h) herbicide-tolerant and insect-protected corn line 1507
		(i) insect-protected corn line MON863
		(j) herbicide-tolerant and insect-protected corn line DAS-59122-7
		(k) herbicide-tolerant and insect-protected corn line MON88017
		(l) insect-protected corn line MIR604
		(m) high lysine corn line LY038

106) GM표시 외의 표시사항은 새로운 DNA 또는 단백질을 포함하는 여부와 관계없이 표시되어야 한다.

107) Travis Nunziatoal, “YOU SAY TOMATO, I SAY SOLANUM LYCOPERSICUM CONTAINING BETA-IONONE AND PHENYLACETALDEHYDE”, 69 Food & Drug L.J. 471.

Commodity		Food derived from:
(see subsections (2) and (3))		(n) amylase modified corn line 3272
		(o) insect-protected corn line MON89034
		(p) insect-protected corn line MIR162
		(q) herbicide-tolerant corn line DP-098140-6
		(r) drought-tolerant corn line MON87460
		(s) herbicide-tolerant corn line DAS-40278-9
		(t) insect-protected corn line 5307
		(u) herbicide-tolerant corn line MON87427
3	Cotton	(a) insect-protected cotton lines 531, 757 and 1076
		(b) herbicide-tolerant cotton line 1445
		(c) herbicide-tolerant cotton lines 10211 and 10222
		(d) insect-protected cotton line 15985
		(e) insect-protected cotton line COT102
		(f) herbicide-tolerant and insect-protected cotton line MXB-13
		(g) herbicide-tolerant cotton line LL25
		(h) herbicide-tolerant cotton line MON88913
		(i) herbicide-tolerant cotton line GHB614
		(j) insect-protected cotton line COT67B
		(k) herbicide-tolerant and insect-protected cotton line T304-40
		(l) herbicide-tolerant and insect-protected cotton line GHB119
		(m) herbicide-tolerant cotton line MON88701
		(n) herbicide-tolerant cotton line DAS-81910-7
4	Lucerne	(a) herbicide-tolerant lucerne lines J101 & J163
		(b) food derived from reduced lignin lucerne line KK179
5	Potato	(a) insect-protected potato lines BT-06, ATBT04-06, ATBT04-31, ATBT04-36, and SPBT02-05
		(b) insect- and virus-protected potato lines RBMT21-129, RBMT21-350 and RBMT22-82
		(c) insect- and virus-protected potato lines RBMT15-101, SEM15-02 and SEM15-15
6	Rice	(a) herbicide-tolerant rice line LLRICE62
7	Soybean	(a) herbicide-tolerant soybean line 40-3-2
		(b) herbicide-tolerant soybean lines A2704-12 and A5547-127

Commodity		Food derived from:
		(c) herbicide-tolerant soybean line MON89788
		(d) herbicide-tolerant soybean line DP-356043-5
		(e) high oleic acid soybean line DP-305423-1 (see subsection (2))
		(f) insect-protected soybean line MON87701
		(g) herbicide-tolerant high oleic acid soybean line MON87705 (see subsection (2))
		(h) soybean line MON87769 producing stearidonic acid (see subsection (2))
		(i) herbicide-tolerant soybean line DAS-68416-4
		(j) herbicide-tolerant soybean line FG72
		(k) herbicide-tolerant soybean line MON87708
		(l) herbicide-tolerant soybean line CV127
		(m) herbicide-tolerant soybean line DAS-44406-6
		(n) herbicide-tolerant soybean line SYHT0H2
		(o) insect-protected soybean line DAS-81419-2
8	Sugarbeet	(a) herbicide-tolerant sugarbeet line 77
		(b) herbicide-tolerant sugarbeet line H7-1

(출처 : 「식품기준령(Food Standards Code 1.5.2)」의 별표(Schedule) 26 Food produced using gene technology S26-3)

3. 표시 예외

그러나 특정한 식품의 경우 표시의무가 면제된다. 그 내용은 다음과 같다.

- 고 정제 설탕이나 기름처럼 가공과정에서 새로운 DNA 또는 단백질이 제거되고 S26-3(2), (3)에 열거되지 않은 식품으로서 의무표시대상인 경우(Food Standards Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (1) (a))
- GM식품의 가공보조제 또는 식품첨가제로 이용되었으나, 해당 식품에 새로운 DNA 또는 단백질이 존재하지 않는 경우(Food Standards Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (1) (b))
- 조미료 중 새로운 DNA 또는 단백질 함량이 0.1% 이하(Food Standards Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (1) (c))

- 비의도적 혼입되었으나 그 함량이 각 성분의 1kg당 10g 미만(Food Standards Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (1) (d))
- 식품 영업장 및 판매 차량에서 조리, 판매하는 즉석섭취 식품(Food Standards Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (1) (e))

위의 예외 사항 중 비의도적 혼합치는 1.0%이하로 규정되어 있다. GM식품 생산업자는 비의도적으로 GMO가 **10g/kg 미만**으로 혼입된 경우, Standard 1.5.2를 준수한 것으로 간주되며, GMO를 포함하는 제품으로 표시할 의무가 없다. 이 경우 사업자는 구분유통관리 체계(Identity Preservation System, IP)에서 관리되었음을 인정받을 수 있는 서류를 제출하여야 한다.¹⁰⁸⁾

4. 표시 방법

유전공학을 이용한 GM식품에는 제품명 뒤에 “genetically modified(유전자변형)”이 표시되어야 하며, 이 규정은 포장되는 제품뿐만 아니라 포장되지 않고 판매되는 제품에도 적용된다.¹⁰⁹⁾

GM식품이 식품첨가제 또는 가공보조제의 구성성분으로 이용된 경우에도 위와 같은 정보가 표시되어야 한다.¹¹⁰⁾

<예> Ingredients: Soy Protein Isolate (genetically modified).

108) Food Standards Australia New Zealand, Report on the Review of Labelling of Genetically Modified Foods : [https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520\(Final%25203\).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS](https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520(Final%25203).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS) (최종방문일 : 2017.10.01.)

109) Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (2)

110) Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (3)

5. ‘GM free’ 또는 ‘non-GM’의 표시

기본적으로 표시대상인 GM식품이 아니라면 식품의 유전자에 관한 어떠한 언급을 할 필요도 없는 것으로 정하고 있다.¹¹¹⁾ 그러나 GMO가 포함되어 있지 않다고 표시하기 위해서는 자발적으로 사업자들이 그러한 사용을 청구해야 하나, 식품에 관한 오인유발을 금지하는 관련법에 저촉되지 않는 것이어야 한다. 즉 GMO 표시에 관한 『식품기준령(Food Standards Code 1.5.2)』에서 Non-GM 표시에 관한 구체적인 내용을 정하지 않고 있으며, 제조자의 의지에 따라 “Non-GM” 또는 “GM-free” 등의 표시를 할 수는 있으나, 기타 다른 관련 법¹¹²⁾(예컨대 일반적인 식품의 표시에 있어서 오인가능한 표시 금지)의 규제를 받는 것이다.¹¹³⁾ 따라서 GM-free 표시를 하였으나, GMO를 포함하고 있는 경우 해당 관련 법을 위반한 것이 된다.

따라서 『식품기준령(Food Standards Code 1.5.2)』에 표시요건이 없으며 개별적인 인증기관의 인증을 받아 Non-GMO를 표시하고 있는 상황이다. 호주 검역소(Australia Quarantine Inspection Office, AQIS)에 의해 승인받은 기관은 총 7개로 다음과 같다.¹¹⁴⁾

- Australian Certified Organic (ACO)
- National Association for Sustainable Agriculture, Australia (NASAA)
- AUS-QUAL Limited (Aus-Qual)
- Bio-Dynamic Research Institute (Demeter)
- Organic Food Chain (OFC)
- Safe Food Production Queensland (SFPQ)
- Tasmanian Organic-dynamic Producers (TOP)

111) Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 Food Produced Using Gene Technology 1.5.2-4 (6)

112) 예컨대 Competition and Consumer Act

113) Carman J. How GM food is regulated in Australia and New Zealand: A story of standards, oil and sausages. Impact!, 2008;86:22-25; GM foods. Safety assessment of genetically modified foods. FSANZ, Canberra, 2005

114) 호주검역소 홈페이지, <http://www.agriculture.gov.au/about/contactus/phone/aco> (최종방문일 : 2017.09.15.)

인증기준 및 인증프로그램은 기업들에게 독립적인 인증서비스를 제공하고 있는 것으로, 생산절차 및 식품의 원료에 GMO가 포함되지 않았다는 확인하는 것이다.¹¹⁵⁾

6. 처벌규정

기본적으로 호주법은 “GM-free” 및 “Non-GM” 표시에 있어서 입증책임과 관련된 규정을 전혀 두고 있지 않으며, 관련된 입증은 사업자의 자유이다. 부연설명하자면 “GM-free” 또는 “Non-GM”을 표시하는 경우 우선 그 표시가 “진정한” 것으로 “추정”되며, 이에 대한 반대의 주장을 하는 측에서 입증책임을 부담한다. 또한 표시가 진정하지 않은 것으로 입증되는 경우, 호주법상 GMO 표시와 관련된 위반행위에 대해 처벌규정을 별도로 두고 있지는 않다. 이는 기망행위로서 공정거래 및 식품에 관련된 법률에 따라 처벌받게 된다. 즉 일반적인 식품의 표시와 동일하게 처리되는 것이다.

이 법에 따를 때 식품사업자는 식품의 광고, 포장 및 표시와 관련하여 소비자의 오인 또는 착오를 유발하는 행위를 할 수 없으며 식품을 다르게 설명하거나 소비자가 요구하는 것과 다른 특성, 구성성분을 갖는 식품을 제공하는 것을 금지하고 있다. 이를 위반한 경우 법인사업자에게는 \$1,100,000, 법인이 아닌 개인사업자에게는 \$220,000의 벌금이 부과된다(Competition and Consumer Act 2010 Sec. 160).

V. 일 본

1. 규율체계

일본의 GMO 관련 표시제도의 법적 근거는 기본적으로 「식품 위생법 시행 규칙 제5조 제1항」¹¹⁶⁾과 「농림물자의 규격화 등에 관한 법률(農林物資の規格化等に関する法律, 이하

115) Australian Organic Limited, Australian Certified Non-GMO Standard(Version 1.0), 2016

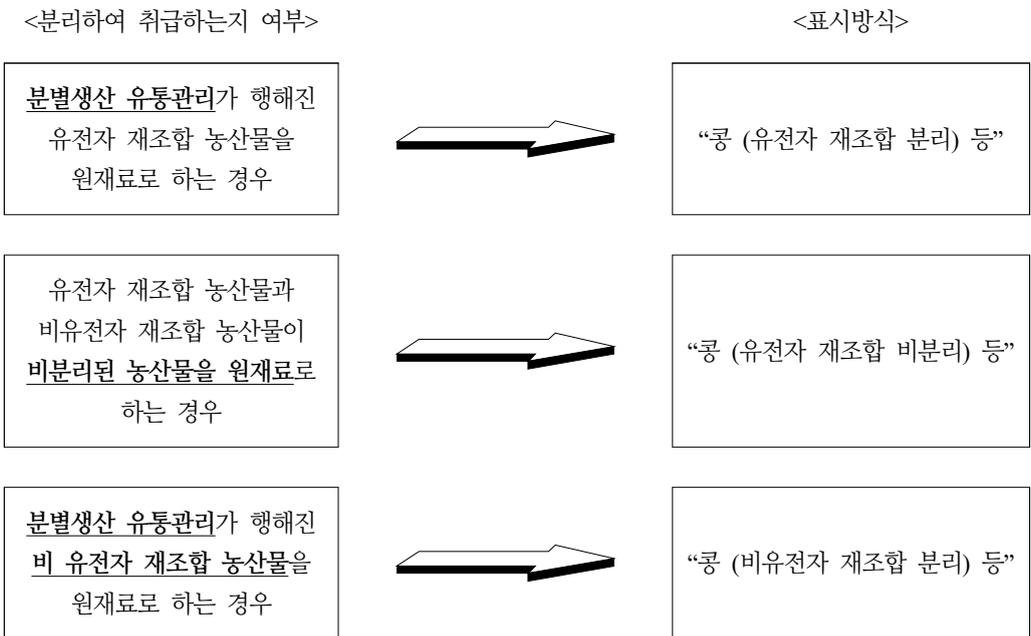
116) 食品衛生法 (食品衛生法施行規則 (「施行規則」) 第5条第1項)

JAS(Japan Agricultural Standard)법」¹¹⁷⁾이며, 그 구체적인 내용은 JAS법 제7조(일본농림규격의 제정)에 따른 「유전자 재조합에 관한 표시에 관한 가공 식품 품질 표시 기준 제7조 제1항 및 신선 식품 품질 표시 기준 제7조 제1항의 규정에 따라 농림수산부장관이 정하는 기준(이하 “표시기준”)¹⁾에 담고 있다. 기본적으로 가공 후 변형된 DNA의 검출시 표시를 의무화 하는 점은 우리와 같으며, 제도의 개관은 다음과 같다.

<그림 3-2> 일본 GMO 표시제도 개관

기존의 것과 조성, 영양가 등이 동등한 경우로서

농산물 및 이를 원료로 하는 가공식품(가공 후 변형된 DNA가 검출 가능한 경우)



117) J A S 法 (遺伝子組換えに関する表示に係る加工食品品質表示基準第7条第1項及び生鮮食品品質表示基準第7条第1項の規定に基づく農林水産大臣の定める基準 (「基準」))

명칭	콩가루
원재료명	콩 (홋카이도 산) (비유전자 재조합 분리)
내 용 량	250g
유통 기한	하단에 기재
보존방법	통풍이 잘되는 서늘한 곳에 보관하십시오.
판매자	〇〇商事株式会社 北海道〇〇市△△町××-××-× × TEL : ×××-×××-××××



재조합된 DNA 및 이에 의해 생긴 단백질이 가공 후에 최신 검색 기술을 통해 감지할 수 없는
가공 식품 (콩기름, 간장, 옥수수 기름, 이성화 액당 등)

<표시의 유무>

임의표시

<표시방식>

콩 (유전자 재조합 비분리)
콩 (비유전자 재조합 분리)

유전자 재조합 농산물과
비유전자 재조합 농산물이
비분리된 농산물을 원재료로
하는 경우

“콩 (유전자 재조합 비분리) 등”

기존의 것과 조성, 영양가 등이 현저하게 다른 것 (고 올레인산 대두 및 높은 리신 옥수수)

<표시의 유무>

표시의무

<표시방식>

“콩 (고 올레산 유전자 재조합) 등”

(자료 : 일본 농림수산성의 홍보자료 “GM식품의 표시제도 개요(遺伝子組換え食品の表示概要)를
재구성¹¹⁸⁾)

118) GM식품의 표시제도 개요(일본 농림수산성) : http://www.maff.go.jp/j/jas/hyoji/pdf/pamph_d6.pdf (최종방문일 : 2017.09.20.)

2. 표시 대상

표시기준 제1조에 따라 가공식품(『가공식품 품질 표시기준』 제2조)과 신선식품(『신선식품 품질 표시기준』 제2조)중 GM식품이 표시의무의 대상이 되는데, 규정의 구체적인 내용을 이해하기 위해서는 JAS규격상의 주요용어에 대한 이해가 필요하다.

표시기준 제2조에서 “대상 농산물”의 개념을 “재조합 DNA 기술 (효소 등을 이용한 절단 및 재결합의 조작에 의해 DNA를 합친 재조합, DNA를 제작하고 그것을 살아있는 세포에 이입하여 증식시키는 기술)을 이용하여 생산 된 농산물”로서 다음의 항목을 의미한다고 규정한다.

<표 3-11> 표시기준 별표 1 “대상 농산물”

대두 ¹¹⁹⁾	옥수수	감 자	유 채
면화씨	알팔파	사탕무	파파야

또한 “유전자 재조합 농산물”은 “대상 농산물 중 재조합 DNA 기술을 이용하여 생산 된 농산물”을 의미하는 것으로 보고, “비유전자 재조합 농산물”은 “대상 농산물 중 유전자 재조합 농산물이 아닌 것”을 의미하는 것으로 규정한다(표시기준 제2조).

“특정 유전자 재조합 농산물¹²⁰⁾”은 “대상 농산물 중 재조합 DNA 기술을 이용하여 생산 된 것으로, 조성, 영양가 등이 일반 농산물과 현저하게 다른 농산물”을 의미하는 것으로 정하고, 일반적인 유전자 재조합 농산물과 달리 취급하는데 “대상 농산물 중 특정 유전자 재조합 농산물이 아닌 것”을 “비특정 유전자 재조합 농산물”이라고 부른다(표시기준 제2조).

119) 완두콩과 콩나물 포함

120) 지방산 조성이 다른 것보다 높은 올레산 대두, 스테아리돈산 콩과 아미노산 조성이 다른 것보다 높은 리신 옥수수의 3 종류가 있음(2015년 1월 현재) 安全性審査の手續を経た旨の公表がなされた遺伝子組換え食品及び添加物一覧 참조

GMO의 생산, 유통의 관리를 “분별생산유통관리”와 “특정분별생산유통관리”의 두 가지로 구별하는데, “분별생산유통관리”란 “유전자 재조합 농산물 및 비유전자 재조합 농산물의 생산, 유통 및 가공 각 단계에서 선량한 관리자의주의를 가지고 분별 관리하여 그 사실을 증명하는 서류로서 명확하게 하는 관리 방법”을 말하며, “특정분별생산유통관리”는 “특정 유전자 재조합 농산물 및 비 특정 유전자 재조합 농산물의 생산, 유통 및 가공 각 단계에서 선량한 관리자의주의를 가지고 분별 관리하고 그 사실을 증명하는 서류로서 명확하게 하는 관리 방법”을 의미하는 것으로 본다(표시기준 제2조)

구체적인 표시대상 GM 식품 등은 JSA 법 별표에서 아래와 같이 정하고 있다.

<표 3-12> 별표2의 가공식품

가공식품	대상농산물
1. 두부 · 유부 류	대두(콩)
2. 냉동두부, 비지	대두(콩)
3. 낫토	대두(콩)
4. 두유 류	대두(콩)
5. 된장	대두(콩)
6. 콩자반	대두(콩)
7. 콩의 통조림, 병조림	대두(콩)
8. 콩가루	대두(콩)
9. 볶은 콩	대두(콩)
10. 1~9호가 주요원자재인 식품	대두(콩)
11. 콩(조리 용)을 주된 원재료로 하는 것	대두(콩)
12. 콩가루를 주요 원재료로 하는 것	대두(콩)
13. 대두 단백질을 주요 원재료로 하는 것	대두(콩)
14. 완두콩을 주요 원재료로 하는 것	대두(콩)
15. 콩나물을 주요 원재료로 하는 것	콩나물
16. 옥수수 스낵 과자	옥수수
17. 옥수수 녹말	옥수수
18. 팝콘	옥수수
19. 냉동 옥수수	옥수수
20. 옥수수 통조림 및 옥수수 병조림	옥수수

가공식품	대상농산물
21. 옥수수 가루를 주요 원재료로 하는 것	옥수수
22. 콘그리츠를 주요 원재료로 하는 것(콘플레이크 제외)	옥수수
23. 옥수수(조리 용)를 주된 원재료로 하는 것	옥수수
24. 제16호 내지 제20호를 주요 원재료로 하는 것	옥수수
25. 냉동감자	감자
26. 건조감자	감자
27. 감자전분	감자
28. 감자 스낵과자	감자
29. 제25조 내지 제28조를 주요 원재료로 하는 것	감자
30. 감자 (조리 용)를 주된 원재료로 하는 것	감자
31. 알팔파를 주요 원재료로 하는 것	알팔파
32. 사탕무 (조리 용)를 주된 원재료로 하는 것	사탕무
33. 파파야를 주요 원재료로 하는 것	파파야

(출처 : 표시기준 별표 2)

<표 3-13> 별표2의 가공식품과 그 원재료로서 대상농산물

형 질	가공식품	대상농산물
고 올레산	콩을 주요 원재료로 하는 것(탈지된 것으로, 좌측의 특성이 소멸한 경우는 제외)	대두
ステアリン酸産生	제1호의 사항을 주요 원재료로 하는 것	
고 리신	옥수수를 주요 원재료로 하는 것(좌측의 특성이 소멸한 것을 제외) 제1호의 사항을 주요 원재료로 하는 것	옥수수

(출처 : 표시기준 별표 3)

우리의 규율체계와 유사하게 “주요 원재료”만이 표시대상인데, 표시기준의 “주요 원재료”는 “원재료의 중량 비율이 높은 원료의 상위 3위까지의 것으로서, 원재료의 중량 비율이 5 % 이상인 것”을 의미한다(표시기준 제2조).¹²¹⁾

121) 따라서 유전자 재조합 옥수수는 표시 의무가 있지만, 원재료란에 4번째로 쓰여져 있었을 경우, 그것은 유전자 재조합이라도 표시할 의무가 없음

3. 표시의무자

GMO의 표시의무를 부담하는 자는 대상 농산물을 원료로 하는 가공식품의 생산업자, 가공 포장업자 또는 수입업자(판매업자가 제조업자, 가공 포장업자 또는 수입업자와의 계약 등에 의해 제조업체, 가공포장업자 또는 수입업자를 대신하여 그 품질에 관한 표시를 실시하게 하는 경우에 있어서는, 해당 판매 업체)를 말한다(표시기준 제3조).

4. 표시 방법

의무표시 대상인 GMO는 일반적인 식품의 표시내용인 「가공식품 품질 표시기준」 제4조에 규정하는 것 외에 용기 또는 포장에 다음의 사항을 기재해야 한다(표시기준 제3조). 다만 용기 또는 포장의 면적이 30cm²이하인 경우는 제외한다(표시기준 제3조 단서).

구체적 경우에 따른 표시방법을 보면 다음과 같다.

<표 3-14> 일본 GMO 표시방법

구 별	표시방법
가공공정 후 변형 된 DNA 또는 그에 의해서 생긴 단백질이 남아있는 가공 식품이 <u>분별생산 유통관리 대상인 경우</u> 로서 별표2의 대상농산물을 원료로 가공한 경우	해당 원재료명 뒤에 괄호를 붙여 “ <u>유전자 재조합과 분별</u> ”, “ <u>유전자 재조합</u> ”등 분별 생산 유통 관리가 행해진 유전자 재조합 농산물인 취지를 기재(제3조 제1항 제1호 가목)
생산, 유통 또는 가공 단계에서 유전자 재조합 농산물 및 비유전자 재조합 농산물이 <u>분류되지 않고</u> 별표 2의 대상농산물을 원료로 하는 경우	당해 원재료명 뒤에 괄호를 붙여 “ <u>유전자 재조합 비분리</u> ”등 유전자 재조합 농산물 및 비 유전자 재조합 농산물이 분류되지 않은 취지를 기재(제3조 제1항 제1호 나목)
<u>분별생산 유통관리</u> 가 이루어지고 비유전자 재조합 농산물인 별표 2의 대상농산물을 원료로 하는 경우	당해 원재료명을 기재하거나 해당 원재료가 한 종류인 경우에는 가공 식품 품질 표시 기준 제3조 제7항의 규정에 따라 원재료 명을 생략하거나 당해 원재료명 다음에 괄호를 붙여 “ <u>유전자</u>

구 별	표시방법
	<p><u>재조합이 아닌 것을 분별</u>”, “<u>유전자 재조합 아니다</u>”등 분 별생산 유통관리가 행해진 비유전자 재조합 농산물인 취지를 기재(제3조 제1항 제1호 다목)</p>
<p>특정 유전자 재조합 농산물인 별표3의 대상 농산물을 원료로 하는 경우.</p>	<p>해당 원재료명 뒤 괄호를 붙여 “○○○ 유전자재조합인 것을 분별”, “○○○ <u>유전자 재조합</u>”(○○○은 별표3의 형질) 등 특정 분별생산 유통관리가 행해진 특정 유전자 재조합 농산물인 취지를 기재(제3조 제1항 제2호 가목)</p>
<p>특정 유전자 재조합 농산물 및 비특정 유전자 재조합 농산물이 <u>의도적으로 혼합</u> 된 별표 3의 대상 농산물을 원료로 하는 경우</p>	<p>당해 원재료명 뒤 괄호를 붙여 “○○○ <u>유전자 재조합인 것을 혼합</u>”(○○○은 별표3의 형질) 등 특정 유전자 재조합 농산물 및 비특정 유전자 재조합 농산물이 의도적으로 혼합 된 농산물 인 취지를 기재 이 경우 “○○○ <u>유전자 재조합인 것도 혼합 될</u>”등의 문자 다음에 괄호를 붙여서 해당 특정 유전자 재조합 농산물이 동일한 작목에 속하는 대상 농산물에서 차지하는 중량 비율을 기재 할 수 있음(제3조 제1항 제2호 나목)</p>
<p><u>분별생산</u> 유통관리 대상인 유전자 재조합 농산물이 대상농산물의 경우</p>	<p>해당 대상 농산물의 이름 뒤에 괄호를 붙여 “유전자 재조합인 것을 분별”, “<u>유전자 재조합</u>”등 분별생산 유통관리가 행해진 유전자 재조합 농산물인 취지를 기재(제3조 제2항 제1호 가목)</p>
<p>생산 또는 유통 단계에서 유전자 재조합 농산물과 비유전자 재조합 농산물이 <u>분류되지 않은 것이 대상농산물</u>의 경우</p>	<p>해당 대상농산물의 이름 다음에 괄호를 붙여 “<u>유전자 재조합 비분리</u>” 등 유전자 재조합 농산물 및 비유전자 재조합 농산물이 분류되지 않은 취지를 기재(제3조 제2항 제1호 나목)</p>
<p><u>분별 생산 유통 관리</u>가 이루어 졌는지를 확인 하고 <u>비유전자 재조합 농산물</u>인 대상 농산물의 경우 (Non-GM)</p>	<p>해당 대상 농산물의 명칭을 기재하거나 또는 당해 대상 농산물의 이름 다음에 괄호를 붙여 “유전자 재조합이 아닌 것을 분별”, “유전자</p>

구 별	표시방법
	<p><u>재조합 아니다</u>”등 분별 생산 유통 관리가 행해진 비유전자 재조합 농산물인 취지를 기재(제3조 제2항 제1호 다목)</p>
<p><u>특정 분별생산 유통관리의 대상인 특정 유전자 재조합 농산물로서 별표 3의 대상 농산물의 경우</u></p>	<p>해당 대상 농산물의 이름 뒤에 괄호를 붙여 “○○○ 유전자 재조합인 것을 분별”, “○○○ 유전자 재조합”(○○○은 별표3의 형질) 등 특정 분별생산 유통관리 대상인 특정 유전자 재조합 농산물을 기재(제3조 제2항 제1호 가목)</p>
<p><u>특정 유전자 재조합 농산물 및 비특정 유전자 재조합 농산물이 의도적으로 혼합 된 것으로서 별표 3의 대상농산물인 경우</u></p>	<p>해당 대상 농산물의 이름 뒤 괄호를 붙여 “○○○ 유전자 재조합인 것을 혼합” (○○○은 별표3의 형질) 등 특정 유전자 재조합 농산물 및 비특정 유전자 재조합 농산물이 의도적으로 혼합된 농산물인 취지를 기재. 이 경우 “○○○ 유전자 재조합인 것을 혼합” 등의 문자 뒤에 괄호를 붙여 해당 특정 유전자 재조합 농산물이 동일한 작목에 속하는 대상 농산물에서 차지하는 중량 비율을 기재 할 수 있음.(제3조 제2항 제2호 나목)</p>
<p><u>분별생산 유통관리를 실시했음에도 불구하고 의도하지 않은 유전자 재조합 농산물 또는 비유전자 재조합 농산물의 일정한 혼입이 있는 경우</u></p>	<p>제1항 제1호 가목 또는 제2항 제1호의 확인이 적절하게 이루어지고 있는 경우에는 제1항 또는 제2항의 규정의 적용에 대해서는, <u>분별생산 유통 관리가 이루어 졌는지를 확인하는 것으로 간주함(제3조 제3항)</u></p>
<p><u>특정 분별생산 유통관리를 실시했음에도 불구하고 의도하지 않은 특정 유전자 재조합 농산물 또는 비특정 유전자 재조합 농산물의 일정한 혼입이 있는 경우</u></p>	<p>제1항 제2호 가목 또는 제2항 제2호 가목의 확인이 적절하게 이루어지고 있는 경우에는 제1항 또는 제2항의 규정의 적용에 대해서는 <u>특정 분별 생산 유통 관리가 이루어 졌는지를 확인한 것으로 간주함(제3조 제4항)</u></p>
<p>별표2 및 별표3에 해당하는 가공식품 원자재 중 대상농산물 또는 이를 원자재로 하는 가공식품이며 주요 원자재가 아닌 것</p>	<p>분리생산 유통관리가 이뤄진 유전자 변형 농산물 혹은 비유전자 변형농산물로서 유전자 변형 농산물 및 비유전자 변형농산물이 분별되지 않는다는 내용</p>

구 별	표시방법
	또는 특정 분별 생산 유통 관리가 이뤄진 특정 유전자 변형 농산물이라는 것 또는 특정 유전자 변형 농산물 및 비특정 유전자 변형농산물에 의도적으로 혼합된 농산물이 없다는 표시를 할 필요는 없음 단, 이들 원자재에 대해서 유전자 변형에 관한 표시를 할 경우, 제3조 제1항, 제3항 및 제4항의 규정 예로 이를 기재해야 함(제4조 제1항)
대상농산물을 원료로 하는 가공식품으로서 별 표2 및 별표3에 열거된 가공 식품 이외의 것	유전자 재조합에 관한 표시가 필요함. 단, 당해 원재료에 대한 유전자 재조합에 관한 표시를 하는 경우 제3조 제1항 및 제3항의 규정의 예에 의하여 기재함

(출처 : 표시기준 제3조의 내용을 정리함)

예를 들어 도쿄도의 유전자재조합 식품의 표시방법은 아래와 같다.¹²²⁾

<표 3-15> 도쿄도의 유전자재조합식품 표시 방법

1) 주요 원재료에 하나라도 유전자 재조합 농산물임을 표시를 한 가공 식품의 경우	2) 1) 이외에 주요 원재료에 대해 하나라도 유전자 재조합 농산물 및 비 유전자 재조합 농산물이 분리되지 않는다는 취지의 표시를 한 가공 식품의 경우	3) 사용되는 모든 원료에 대해 분별 생산 유통 관리를 하고 있으며, 유전자 재조합 없다는 표시를 한 가공 식품의 경우※
		

122) 도쿄도 식품안전정보(도쿄도복지보건국) : http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shokuhin/idensi/idensi_guide.html (최종방문일 : 2017.09.10.)

※ 주요 원자재에 대한 비 유전자 재조합 농작물을 사용하는 경우에도 다음과 같은 가공 식품은 비 재조합 마크를 붙일 수 없음.

- 분별 생산 유통 관리를 하지 않은 대상 농작물을 부원료로 사용하는 가공 식품
- 의무 표시하지 않은 기름이나 첨가물 등의 원료로 분별 생산 유통 관리를 하지 않은 농작물을 사용하는 가공 식품

5. 표시금지사항(제5조)

「가공식품 품질 표시기준」 제6조 및 「신선식품 품질 표시기준」 제6조에서 규정하는 표시금지사항 외에 재조합 DNA 기술을 이용하여 생산된 농산물이 속하는 작목 이외의 작목 및 이를 원료와 하는 가공 식품에 있어서는 당해 농산물과 관련하여 유전자를 재조합 않은 것을 나타내는 용어는 표시할 수 없다. 소비자의 혼동을 방지하기 위함이다. 우리의 경우와 크게 다르지 않다.

6. 처벌규정

표시방법은 표시기준에 상세한 내용을 담고 있으며, 표시의 위반에 대해서는 식품표시의 일반법에 해당하는 JAS법에서 규정하고 있다. 즉 식품의 품질표시 기준을 위반한 경우 “표시의 시정 지시 및 공표”, “지시이행 명령 및 공표”의 절차를 우선적으로 거쳐야 하며, 그 이후 “징역 또는 벌금”을 부과할 수 있다. 농림수산성의 직원이 직접 표시의 개선을 지도할 수도 있으며, 이 방법은 문제가 있는 표시의 신속한 적정화를 도모한다는 관점에서 효율적으로 평가된다.¹²³⁾

품질표시기준 위반 시 현장 검사에서 처벌까지의 흐름을 보면 다음과 같다.

① 현장검사 (또는 임의조사)

123) “JAS 법의 처벌에 대해” (농림수산성, 소비·안전국 표시규격과) : http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/070926_siryu2.pdf (최종방문일 : 2017.09.30.)

② 시정조치 및 업체명 공표

- 농림수산성 : 전국의 사업자를 대상으로 함
- 지방농정국 : 지역사업자
- 도도부현 : 도도부현 역업체

③ 시정하도록 지시조치

- 지시에 따르도록 명령 및 공표 (농림수산성)

④ 지시에 따르지 않을 경우

- 개인 : 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금
- 법인 : 1억엔 이하의 벌금

즉, 식품의 품질표시기준을 위반한 사업자는 JAS법에 따라 ① 표시 사항을 표시하거나 준수 사항을 준수해야한다는 안내·공표, ② 그 지시에 따르지 않을 경우, 지시에 따른 조치를 취할 것을 명령·공표 ③ 그 명령에 위반한 경우는 개인의 경우 100만엔 이하의 벌금 또는 1년 이하의 징역에, 법인의 경우 1억원 이하의 벌금에 처해지며 행위자에 대해서도 벌금형이 부과된다(JAS법 제24조, 제29조).

VI. 시사점

1. 입법체계

앞에서 살펴본 것처럼 국내의 유전자변형식품등의 표시제도는 「농산물품질관리법」, 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」 등에 법적 근거를 두고 있다. 그리고 그 구체적인 시행을 위하여 「유전자변형식품등의 표시기준(식품의약품안전처고시 제2014-114호, 2014.4.24.)」, 이하 “표시기준”에서 대부분의 내용을 담고 있다.

한편 유럽연합은 GM 식품 및 사료 등의 표시제도에 관하여 「유전자변형 식품 및 사료에 관한 규칙」과 「유전자변형생물체와 유전자변형생물체로부터 유래한 식품 및 사료의 이력추적과 표시에 관한 규칙」을 제정하여 시행하고 있다. 그리고 독일의 유전자변형식품등의 표시제도는 기본적으로 이러한 유럽연합 규칙에 따라 그 규율내용을 그대로 적용하고 있다. 이외에 독일 국내법으로는 2004년 유전공학법을 개정하여 제17b조에 표시제도의 원칙을 규정하였으며, 유럽연합 규칙의 이행법률로 2004년 「유전공학분야와 유전자변형 과정 없이 생산된 식품의 표시에 관한 유럽연합 규칙의 이행에 관한 법률」을 제정하여 적용하고 있다. 동 이행법률은 특히 비유전자변형식품 표시에 관하여 자세히 규율하고 있다.

한편 미국의 경우는 종전 미국 식약처의 「기업의 자발적 표시를 위한 지침」이 자율적 표시제도에 관한 사항을 규율하고 있었으나, 2016년 7월 국가생명공학 식품 공개기준을 미국 「농업 마케팅법(Agricultural Marketing Act of 1946 (7 U.S.C. 1621 et seq.))」의 Subtitle E와 F에 포함시켜 개정된 연방법이 적용되고 있다. 그리고 호주는 「유전공학법」에 표시에 관한 원칙 규정을 담고 있으며, 구체적으로는 「유전공학법 시행령」과 「식품표준규칙」이 유전자변형식품등의 표시제도에 관해 자세히 규율하고 있다.

마지막으로 일본의 GMO 관련 표시제도의 법적 근거는 기본적으로 「식품 위생법 시행규칙 제5조 제1항」과 「농림물자의 규격화 등에 관한 법률, 이하 “JAS법”」이며, 그 구체적인 내용은 JAS법 제7조(일본농림규격의 제정)에 따른 「유전자 재조합에 관한 표시에 관한 가공 식품 품질 표시 기준 제7조 제1항 및 신선 식품 품질 표시 기준 제7조 제1항의 규정에 따라 농림수산부장관이 정하는 기준」에 담고 있음을 확인하였다.

이처럼 유전자변형식품등의 표시제도는 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 법규사항으로서 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 법률 형식으로 이에 대한 일반적인 근거를 두고 있으며, 보다 상세한 규율사항에 대해서는 규칙 등의 행정입법의 형식을 통하여 그 세부적인 근거를 두고 있음을 알 수 있다. 또한 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 독자적인 개별 법률을 별도로 두고 있는 국가는 많지 않고, 대부분 유전공학이나 농업 등과

관련된 법률 등에 일부 규율사항 중 하나로 편입하여 규정하는 경우가 많음을 확인할 수 있다. 물론 이는 해당 국가의 입법정책이나 법현실 등이 반영된 결과로 보는 것이 타당하며, 유전자변형식품등의 표시제도와 관련하여 어떠한 필수적인 입법형식이 예정되어 있다고 보기에는 어려움이 있을 것이다. 각 국가별 특성이나 입법전략 등을 반영하여 유전자변형식품등의 표시제도의 효과적인 운용에 가장 적합한 입법형식을 채택하는 것이 바람직하다. 따라서 국내의 경우 향후 유전자변형식품등의 표시제도가 보다 활발하게 적용·운용될 경우를 선제적으로 대비하여 유전자변형식품등의 표시에 관한 별도의 법제를 구성하는 방안을 검토해볼 소지가 있다. 특히 우리나라처럼 다른 국가에 비하여 유전자변형식품등의 표시제도가 몇 개의 법률(「농산물품질관리법」, 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」 등)에 산재되어 있는 경우에 있어서는, 이러한 통합법제의 도입 추진이 유의미한 결과를 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 범위 검출기반(Detection base) 혹은 원재료기반(Origin base) 표시제도

우리나라 같은 경우 최종 식품 등에 유전자변형 DNA나 유전자변형 단백질이 잔존하지 않는 경우 표시대상에서 제외하고 있다(식품위생법 제12조의2). 또한 고도의 정제과정을 통해 유전자변형 DNA 또는 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등을 표시대상에서 제외하고 있다(표시기준 제3조 제2항 2호). 이와 같이 우리나라는 시험검사를 통하여 농산물 또는 가공식품에 유전자변형 DNA와 외래 단백질의 존재 여부 및 함량 확인이 가능한 품목을 표시대상으로 하는 검출기반 표시대상 제도를 시행하고 있다.

일본 역시 최종 산물에 유전자변형물질이 잔존하는 경우에 표시대상으로 인정하고 있으며, 호주 역시 GM식품의 가공보조제 또는 식품첨가제로 이용되었으나, 해당 식품에 새로운 DNA 또는 단백질이 존재하지 않는 경우에 표시 예외로 인정하여 검출기반 표시제도를 채택하고 있다.

<표 3-16> 비교 : 표시제도 유형에 따른 분류

표시제도 유형	검출기반 표시제도	원재료기반 표시제도
국 가	우리나라, 일본, 호주	유럽연합, 독일, 미국(신 연방법)

이와 달리 유럽연합 GM 식품·사료 규칙에 따르면 식품이 완전히 혹은 부분적으로 GMO를 원료로 생산되었지만 최종 산물에는 GMO가 남아있지 않은 식품을 ‘GMO로부터 생산된 식품’으로 정의하고 이에 대하여 표시의무를 인정하여 원재료기반 표시제도를 채택하고 있다. 독일 역시 유럽연합규칙이 적용되며 원재료기반 표시제도를 시행하고 있다. 미국의 경우 버몬트 주법과 신 연방법의 규정상 명확하지 않지만 표시대상을 “유전공학 기술을 이용하여 생산한 식품으로 판매용인 모든 식품”으로 정하고 있고 표시 제외 대상으로 특별히 잔존물질이 없거나 고도정제 과정을 거쳐 생산되는 가공식품을 예시하지 않은 것으로 보아 원재료표시기반 표시 제도를 제도화한 것으로 판단된다.

이처럼 유전자변형식품등의 표시제도와 관련해서는 범위 검출기반 표시제도와 원재료기반 표시제도의 두 가지 유형이 전세계적으로 적용되고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 양자 간에 어떠한 제도를 선택하느냐의 문제는 결국 각국의 지양하는 입법정책의 방향에 달려있다고 볼 수 있다. 절대적인 기준은 없지만, 다만 다양한 이해관계와 이익들을 충실하게 비교·형량하되 국민의 알권리 충족이라는 유전자변형식품등의 표시제도의 취지가 가장 적합하게 보장될 수 있는 방안을 전략적으로 선택해야 할 것이다.

3. 표시대상의 범위

우리나라의 경우 표시대상의 범위를 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사결과, 식품용으로 승인된 유전자 변형농축수산물과 이를 원재료로 제조·가공한 유전자변형식품등으로 제한하고 있다. 일본의 경우에도 동일한 방법으로 표시대상을 제한하고 있다.

<표 3-17> 비교 : 표시대상의 범위

국 가	표시대상의 범위
한 국	승인된 GM 작물과 이를 원재료로 제조·가공된 식품 콩, 옥수수, 감자, 면화, 카놀라, 사탕무, 알파파
일 본	승인된 GM 작물과 이를 원재료로 제조·가공된 식품 콩, 옥수수, 감자, 사탕무, 알파파, 파파야
유럽연합	전세계에서 유통중인 모든 GM 작물과 이를 원재료로 제조·가공된 식품
독 일	
호 주	
미 국 (신 연방법)	

이와 달리 유럽연합, 독일, 호주와 미국은 이러한 제한 없이 모든 GMO 농축수산물과 그 가공식품을 표시대상으로 인정하고 있다. 즉 전 세계에서 유통 중인 모든 GMO가 표시대상이 되며, 이를 원재료로 하여 제조·가공한 식품 역시 표시대상이 된다.

이처럼 유전자변형식품등의 표시제도에 있어서 표시대상의 범위는 각 주요국별로 차이를 나타내고 있다. 그리고 이는 해당 국가의 유전자변형식품등을 다루는 법정정책적 입장의 차이에 따른 것으로 판단된다. 그러나 유전자변형식품등의 표시제도가 국민의 알권리 및 건강권 등의 헌법상 기본권 보장과 밀접한 연관성을 가지고 있다는 점을 감안한다면, 유럽연합이나 독일, 호주 등의 경우처럼 표시대상의 제한을 두지 않고 전 세계에서 유통적인 모든 GM 작물과 이를 원재료로 제조·가공한 식품을 표시대상으로 삼는 방안을 긍정적으로 검토해볼 필요가 있다고 생각된다. 물론 유전자변형식품등의 완전표시제도 입에 따른 관련 시장 및 산업에 미칠 파급효과를 면밀히 검토하는 것이 선행되어야 하겠고, 이러한 정책에 대한 일반 국민의 전반적인 공감대 형성이 전제되어야 할 것이다. 하지만 유전자변형식품등의 표시제도가 추구하는 본질적 목표가 적절하게 달성될 수 있기 위해서는 표시대상의 범위에 별도의 제한을 두지 않는 것이 보다 타당하다는 점을 상기하여야 할 것이다.

4. 비의도적 혼입지

앞서 살펴본 것처럼 비의도적 혼입이란 비유전자변형농산물의 수입 시 생산·보관·운송·하역 등의 과정에 비의도적으로 GMO가 섞일 가능성을 인정하여 어느 정도까지의 혼입에 대하여 NON-GMO로 인정해주는 일종의 허용치라고 할 수 있다.

이미 확인한 바와 같이 우리나라의 경우에는 3%이하의 비의도적 혼입을 허용하고 있고, 이 경우 유통증명서와 정부증명서를 갖추어야 한다.

유럽연합과 독일은 0.9%이하의 비의도적 혼입치를 인정하고 있으며, 이럴 경우 수입자 혹은 판매자는 혼입을 예방하는 것이 기술적으로 불가능하며, 혼입을 예방하기 위한 구분 조치를 적절히 수행했다는 점을 입증하여야 한다(GMO 식품·사료 규칙 제12조 제2항). 구분유통증명서는 이러한 입증을 위하여 중요한 자료로 제시될 수 있다. 호주의 경우는 1.0%의 비의도적 혼입치를 허용한다.¹²⁴⁾ 나아가 조사 국가 중 일본은 가장 높은 5.0%의 비의도적 혼입치를 인정하고 있다(일본 표시기준 제2조).

미국의 경우에는 신 연방법에 비의도적 혼입치 관련 규정을 두고 있으나, 정확한 허용치의 결정은 제정일 이후 2년이내에 농무부 장관이 결정하도록 하고 있다. 버몬트주법에 의하면 0.9%의 비의도적 혼입치가 인정된다.¹²⁵⁾

<표 3-18> 비교 : 비의도적 혼입치

국 가	일 본	한 국	호 주	유럽연합 독 일	미 국	
					버몬트주법	신연방법
AP	5.0%	3.0%	1.0%	0.9%	0.9%	미정

124) Food Standards Australia New Zealand, Report on the Review of Labelling of Genetically Modified Foods : [https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/2FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520\(Final%25203\).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS](https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/2FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520(Final%25203).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS) (최종방문일 : 2017.10.01.)

125) An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering Sec 2, §3048.

비의도적 혼합치를 인정하기 위한 전제조건으로 우리나라의 경우에는 구분유통증명서 내지는 정부증명서를 요구하고 있다. 이때 구분유통증명서란 “종자구입·생산·제조·보관·선별·운반·선적 등 취급과정에서 유전자변형식품등과 구분하여 관리하였음을 증명하는 서류”이며, 정부증명서란 구분유통증명서와 동등한 효력이 있음을 생산국 또는 수출국의 정부가 인정하는 증서를 말한다(표시기준 제2조 제3호).

일본의 경우에는 ‘분별생산유통관리증명서’를 전제조건으로 하며, 이는 “유전자 재조합 농산물 및 비유전자 재조합 농산물의 생산, 유통 및 가공 각 단계에서 선량한 관리자의 주의를 가지고 분별 관리하여 그 사실을 증명하는 서류”를 의미한다(일본 표시기준 제2조).

유럽연합과 독일의 경우에는 “사업자가 우연하게 또는 GMO 물질의 혼입이 기술적으로 회피 불가능했다는 사실”을 입증하여야 한다(GMO 식품·사료 규칙 제12조 제2항).

미국 버몬트 주법에 따르면 ‘선서진술서’를 요구하는데, 이는 “상품이 고의적이거나 의도적으로 유전공학 기술로 생산되지 않았다는 사실, 유전공학 기술로 생산된 식품으로부터 분리되었다는 사실, 유전공학 기술로 생산된 식품과 고의적 혹은 의도적인 혼입이 발생하지 않았다는 사실”을 입증하는 효력을 인정받는다(Vermont act No. 120. § 3044 (2)).

호주의 경우에는 해당 식품등이 IP System에 따라 관리되었다는 관리증명서를 갖추는 경우 비의도적 혼합치로 추정되는 것으로 조사되었다.¹²⁶⁾

<표 3-19> 비교 : 비의도적 혼입치 인정 요건

국 가	인정 요건
한 국	구분유통증명서 또는 정부증명서

126) Food Standards Australia New Zealand, Report on the Review of Labelling of Genetically Modified Foods : [https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520\(Final%25203\).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS](https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520(Final%25203).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS) (최종방문일 : 2017.10.01.)

국 가	인정 요건
유럽연합/독 일	비의도적 혼입 또는 기술적으로 혼입의 회피가 불가능하였다는 점에 대한 사업주의 입증책임
미 국	선서진술서
호 주	IP System 관리 증명서
일 본	분별생산유통관리증명서

이처럼 비의도적 혼입치는 비유전자변형식품 표시제도와 맞물려 중국적으로는 유전자 변형식품등의 표시제도의 신뢰성과 객관성을 뒤흔들 수도 있는 매우 중요한 요소라고 할 것이다. 유럽연합이나 독일, 호주 등과 같은 해외 주요국의 경우 비의도적 혼입치의 수준을 0.9%~1.0%로 정하고 있어 우리나라의 3.0% 수준보다는 비교적 엄격한 수준을 요구하고 있음을 알 수 있다. 비의도적 혼입치의 수준이 지나치게 높을 경우 유전자변형 식품등의 표시제도에 대한 일반 국민의 신뢰를 훼손할 우려가 있다는 점, 유전자변형식품 등의 표시 대상이 되는 원재료나 식품 등이 활발하게 수입·수출되는 품목으로서 국제적으로 통용되는 일반적인 기준을 가급적 공통적으로 적용하는 것이 타당할 수 있다는 점 등을 감안할 때 해외 사례를 참조하여 적정한 혼입치의 수준을 결정할 필요가 있다고 판단된다.

그리고 구분유통증명서 내지 정부증명서 등을 통하여 비의도적 혼입치를 입증하도록 하는 체계를 갖추고 있는 우리나라의 경우와 마찬가지로 해외 주요국의 경우에도 비의도적 혼입치의 입증방법과 관련하여 다양한 입증서류와 방법 등을 규정하고 있음을 또한 확인할 수 있다. 하지만 유럽연합이나 독일, 일본 등의 경우처럼 사업자 측의 입증책임을 보다 강조하는 내용의 규율이 일부 포함되어 비의도적 혼입치의 입증에 관한 신뢰도를 제고하고 있는 것에 반하여, 국내의 경우 식품의약품안전처고시인 표시기준에서 구분유통증명서나 정부증명서에 관한 정의를 단순하게 규정하는데 그치고 있어 보다 상세한 규율과 절차의 보완 등에 대한 검토가 필요해 보인다.

5. 비유전자변형식품 표시

우리나라의 경우 표시기준 제5조 제8호와 제9호에 따라 ‘비유전자변형식품’ 표시를 사용할 수 있다. 해당 표시는 표시기준 제3조 제1항에서 정하고 있는 유전자변형식품등의 표시대상에 제한되고, 비의도적 혼입치가 인정되지 않는다.

유럽연합과 독일의 경우에는 GMO를 구성성분으로 하지 않는 식품에 대하여 ‘무유전자변형식품(Ohne Gentechnik)’ 표시를 할 수 있다. 이 경우 비의도적 혼입치는 인정되지 아니한다(EGGenTDurchfG 제3조 제1항).

호주의 경우에는 GMO 표시제도의 구체적 내용을 정하고 있는 Food Standards Code에서 Non-GM 표시제도에 대하여 규정하고 있지 않다. 제조자의 의지에 따라서 개별적인 인증기관의 인증을 받아 Non-GM 표시를 할 수 있으나, 일반적인 식품의 표시에 있어서 오인 가능한 표시를 금지하는 관련법의 규제를 받을 수 있다.

일본의 경우에는 유전자변형 DNA 기술을 이용하여 생산된 농산물에 속하는 작목 이외의 작목 및 이를 원료와 하는 가공 식품에 있어서는 당해 농산물과 관련하여 유전자를 제조합 하지 않았다는 점을 나타내는 용어를 사용할 수 없다(신선식품 품질 표시기준 제6조). 이는 ‘비유전자변형식품’ 표시로 인하여 소비자에게 야기될 수 있는 혼동을 방지하기 위함이다.

이처럼 유전자변형식품등의 표시제도를 운용하고 있는 대부분의 국가는 비유전자변형식품의 표시에 관한 사항을 규율하고 있음을 알 수 있다. 비유전자변형식품의 표시제도는 일견 유전자변형식품등 표시제도와 상반된 것처럼 보이나 오히려 양 제도는 서로 간에 매우 밀접한 영향을 가지고 있는 것으로서, 양자 간의 긴밀한 연계를 통하여 객관적인 신뢰를 확보할 필요가 크다고 하겠다. 이러한 측면에서 우리나라와 마찬가지로 유럽연합이나 독일 등과 같은 국가는 무유전자변형식품 표시에 있어서 비의도적 혼입치를 인정하고 있지 않는 것으로 보인다. 무엇보다도 일본의 경우에서처럼, ‘비유전자변형식품’ 표시

로 인하여 발생할 수 있는 소비자 측의 혼선을 최소화하기 위한 최소한도의 제한요건이 법제화되어야 할 것이다.

6. 식품접객업자의 표시의무

우리나라의 경우 식품접객업자는 표시의무자가 아니다. 따라서 유전자변형 농축수산물 또는 그 가공식품으로 조리를 하여 음식을 판매하는 경우에도 이에 대하여 고지하거나 표시할 의무가 없다.

유럽연합과 독일 역시 식품접객업자에게 유전자변형식품등의 표시의무를 부과하는 명확한 규정은 찾아볼 수 없으며, 일본, 호주와 미국에서도 위와 같은 경우에 표시의무를 부과하고 있지 않다.

이처럼 식품접객업자를 유전자변형식품등의 표시의무자로 포섭하여 규제하고 있는 국가는 영국과 같은 일부 국가를 제외하고는¹²⁷⁾ 아직 많지 않음을 확인할 수 있다. 이는 유전자변형식품등의 표시제도에 따른 규제범위의 설정과 관련된 것으로서 표시의무자가 확장될 경우 입법의 실효성을 충분히 확보할 수 없다는 현실적 한계를 감안한 것으로 볼 수 있다. 향후 관련 주요국의 입법동향에 대한 분석과 더불어 국내 표시제도에 대한 지속적인 입법평가 등을 통하여 표시의무자의 대상범위를 합리적으로 조정해나가야 할 필요가 있다.

<표 3-20> 비교 : 식품접객업자에 대한 표시의무 인정여부

국 가	한 국	미 국	호 주	유럽연합 독 일	미 국	영 국
표시의무	×	×	×	×	×	○

127) 농업생명공학기술바로알기협회, 식탁 위의 생명공학, 2009, 156쪽 이하.

7. 처벌규정

우리나라는 「식품위생법」 제97조는 유전자변형식품등의 표시제도를 위반하는 자를 처벌하고 있다. 이에 따르면 동법 제12조의2제2항에 위반한 자, 즉 유전자변형식품등의 표시대상임에도 불구하고 이를 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다. 그 밖에 영업정지 등의 처분에 갈음하여 부과하는 과징금 처분에 관한 규정(제82조) 등이 있으나 과태료에 관한 규정은 없다.

한편 앞서 살펴본 유럽연합의 경우 이행강제 조치를 회원국 국내법에 위임하고 있다. 이에 따라 독일에서는 「GM 식품·사료 규칙」과 「이력추적 및 표시에 관한 규칙」 이행법률(EGGenTDurchfG)에서 위의 규칙에 반하여 표시제도를 위반하거나 무유전자변형식품 표시제도를 위반하는 경우 형벌이 아닌 질서벌과 벌금을 과하고 있다(동법 제7조). 또한 미국의 경우 주법에 의한 근거규정이 확인되는데, 버몬트 주의 경우는 주 법에 따라 표시제도 규정을 위반한 자에게 제품당 하루 1,000달러 이하의 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.¹²⁸⁾

호주의 경우 표시제도 위반에 대한 처벌에 있어서 법인사업자와 개인사업자를 각각 구분하여 벌금 조항을 두고 있다는 점이 특기할 만하다. 즉 호주는 법인사업자에게는 \$1,100,000, 법인이 아닌 개인사업자에게는 \$220,000의 벌금을 부과하도록 명시하고 있다(Competition and Consumer Act 2010 Sec. 160). 이는 유전자변형식품등의 표시의무를 이행하여야 할 대상사업자의 범위를 유형화하여 그에 따른 벌금액을 차별화하고 있다는 점에서 긍정적이며, 향후 국내 법제정비에 있어서도 충분히 참조할 필요가 있다고 판단된다.

일본의 경우는 행정처분인 시정 명령을 전제로 하여 이러한 명령에 따르지 않는 경우 벌금을 부과하는 형식을 취하고 있다는 점이 특이하다. 그리고 일본 또한 호주의 경우와

128) An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering Sec 2, §3048.

마찬가지로 개인과 법인을 각각 구분하여 차별화된 법정형의 근거를 마련하고 있다. 이에 따르면 개인의 경우에는 100 만엔 이하의 벌금 또는 1년 이하의 징역이, 법인의 경우에는 1억엔 이하의 벌금이 처해지도록 규정하고 있다(JAS법 제24조, 제29조).

<표 3-21> 비교 : 표시의무 위반시 처벌 규정

국 가	처벌규정
한 국	표시의무 위반시 형벌 : 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금, 병과가능
유럽연합/독 일	독일의 경우 표시의무나 무유전자변형식품 표시제도 위반시 질서벌 20,000 유로 이하 / 50,000 유로 이하
미 국	버몬트 주의 경우 제품당 하루 1,000달러 이하 벌금 부과
호 주	법인사업자 : \$1,100,000 이하의 벌금 개인사업자 : \$220,000 이하의 벌금
일 본	개인 : 1년이하의 징역 또는 100만 엔 이하의 벌금 법인 : 1억원 이하의 벌금

유전자변형식품등의 표시의무를 위반한 경우에 대한 처벌과 관련하여 우리나라는 다른 해외 주요국의 규정사례와 비교할 때 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이라는 비교적 높은 수준의 처벌규정을 두고 있음을 알 수 있다. 다만 미국 버몬트 주의 경우 처럼 표시제도 규정을 위반한 자에게 제품당 하루 1,000달러 이하의 벌금을 부과할 수 있도록 규정하여 제재의 위하력을 좀 더 실효성 있게 확보하고 있는 부분이나 호주나 일본의 경우처럼 개인사업자와 법인사업자를 구분하여 그에 따른 유형화된 법정형을 부과하도록 하여 제재의 형평성을 담보하고 있는 부분 등은 적지 않은 시사점을 주고 있다고 할 것이다.

제4장 유전자변형식품등의 표시 제도에 대한 설문조사

- I. 일반인 인식조사
- II. 전문가 의견조사
- III. 소 결

제4장

유전자변형식품등의 표시제도에 대한 설문조사

I. 일반인 인식조사

1. 조사일반

(1) 조사배경 및 목적

본 조사는 유전자변형식품등의 표시제도에 대한 국민들의 인식을 파악하고, 제도개선 방안에 대한 의견을 수렴하여 국민의 건강권, 알권리, 선택할 권리 등을 보장할 수 있는 입법대안을 마련하는데 있어 기초 통계자료를 수집하기 위한 목적으로 시행되었다.

(2) 조사설계

본 조사는 전국의 20세에서 64세까지의 성인남녀 1,000명을 대상으로 하였으며, 1,000명의 표본은 성별·연령별·행정구역별로 비례할당추출하여 진행되었다. 온라인을 통하여 설문을 진행하였고, 조사 기간은 2017년 9월 21일부터 9월 26일까지 5일간이다.

유전자변형식품등의 표시제도에 대한 국민의 인식 조사를 내용으로 하며, 조사결과는 유전자변형식품등의 표시제도 개선을 위한 입법대안 마련의 기초자료로 사용한다.

<표 4-1> 조사설계

구 분	내 용
조사 대상 및 표본	20세에서 64세까지의 성인남녀 1,000명
조사 방법	온라인 조사
조사 기간	2017. 09. 21. ~ 2017. 09. 26. (5일간)
조사 내용	유전자변형식품 표시제도에 대한 국민 인식 파악
결과 활용	입법대안 마련을 위한 통계자료 수집

(3) 조사내용

유전자변형식품등의 표시제도에 대한 인식을 살펴보기 위해 ‘식품구입시 일반적 고려사항’, ‘유전자변형식품 등에 대한 인식’, ‘유전자변형식품등의 표시제도에 대한 인식’등 모두 3개의 분류로 측정하였다. 각 분류에 대한 설문문항은 각 요인별로 하부 문항이 구성되어 유전자변형식품의 표시제도에 대한 인식을 평가하였다. 그 외의 질문 문항은 ‘성별’, ‘연령’, ‘거주지역’, ‘최종학력’, ‘직업’, ‘결혼여부’, ‘가구형태’, ‘가계소득’ 등 인구통계학적 질문과 인식 비교를 위한 일반적 사항들로 구성하였다.

<표 4-2> 조사내용

요 인	조사항목	문항수	척 도
식품구입시 일반적 고려사항	식품구매에 있어서 관여도 생산지에 대한 인식 유기농식품에 대한 선호도 식품구매시 영양성분표에 대한 인식 식품시 구매시 고려사항 - 항생제 사용 - 살충제 사용 - 인공호르몬 사용 - 유전자변형물질 사용 - 방사선 사용	8	3점, 5점 리커트 또는 명목척도

요 인	조사항목	문항수	척 도
	<ul style="list-style-type: none"> - 인공색소, 화학조미료 사용 - 저온살균기업 사용 - 방부제 사용 유전자변형식품 표시에 대한 인식 유전자변형식품 표시 경험 여부 유전자변형식품 구매의향		
유전자변형 식품 등에 대한 인식	유전자변형생물체의 표시형식 인식 <ul style="list-style-type: none"> - 유전자변형생물체 - GMO - LMO - 유전자 재조합식품 - 유전자 변형식품 - 유전자 조작식품 - 바이오텍 제품 유전자변형식품에 대한 인식 여부 특정 유전자변형 농산물의 경험 여부 특정 유전자변형 식품의 경험 여부 유전자변형 농축수산물 및 식품의 안전성 평가 유전자변형 농축수산물 및 식품의 인체영향에 대한 평가 유전자변형 농축수산물 및 식품의 건강, 보 건에 대한 긍정적 영향 평가 유전자변형 농축수산물 및 식품의 부작용에 대한 인식	9	5점 리커트 등
유전자변형 식품 등의 표시제도에 대한 인식	표시제도의 필요성에 대한 평가 표시제도 시행에 대한 인식 표시제도 대상 농수산물, 식품에 대한 인식 표시대상 예외에 대한 인식 표시제도 개선의 필요성 인식 표시제도 개선방안에 대한 인식 ‘비유전자식품 임’을 밝히는 표시제도 도입에 대한 평가 식품접객업자의 표시의무 여부에 대한 인식 식품접객업자의 표시의무 부과에 대한 평가	9	명목척도 또는 3점, 5점 리커트

측정문항과 적용된 척도는 다음과 같다.

<표 4-3> 측정문항

측정문항	문항수	척도
성별, 연령, 결혼여부, 지역 등 인구통계학적 측정문항 응답자의 직업군 가구형태 자녀여부, 자녀수, 자녀의 연령 연평균 가계소득	9	명목척도

(4) 분석방법

수집된 자료는 조사 분석을 위해 사회과학통계패키지(SPSS ver.23)에 코드화(coding)한 후 본 분석을 실시하였다. 분석에 앞서 조사대상자에 대한 일반적 특성 파악을 위한 기술 통계(descriptive statistics)를 실시하였으며, 수집된 자료(data)의 신뢰도 검증을 위한 크론바하 알파 테스트(Cronbach's α -test)를 실시하였다. 각 변수에 대한 집단 간 차이분석을 위하여 t 검증(t-test), 교차분석(chi-square test), 분산분석(ANOVA) 등 실시하였다. 측정을 위한 척도(scale)는 주로 5점 리커트 척도(Likert scale)를 사용하여 '보통'을 기준으로 질문에 따라 '1, 2점'은 '부정적 평가(긍정적 평가)', '4, 5점'은 '긍정적 평가(부정적 평가)'로 방향성을 두었다.

2. 조사결과

(1) 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자의 성별은 유효표본 수 1,000명 중 '남성'이 509명(50.9%), '여성'이 491명(49.1%)으로 '남성'의 비율이 약간 높게 분포되었다.

연령 분포는 ‘40대’가 254명(25.4%)으로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 50대가 240명(24.0%), 30대가 217명(21.7%), 20대가 194명(19.4%), 60대가 95명(9.5%)의 순으로 분포되어 있다.

본 조사대상자의 지역별 분포는 경기도가 252명(25.2%)로 가장 높았으며 서울이 200명(20.0%)으로 다음으로 높았고, 지역별 표본은 지역의 인구비례로 할당하였다.

최종학력에 따라서는 대학 졸업이 542명(54.2%)로 가장 높은 비율을 차지하였으며 다음은 고등학교 졸업이 207명(20.7%)으로 높았다. 그리고 초등학교 졸업은 2명(0.2%), 중학교 졸업은 5명(0.5%)로 매우 낮은 비율을 취하고 있기 때문에 이하 조사내용의 분석에 있어서는 ‘고등학교 졸업 이하(214명, 21.4%)’로 재코딩하여 이용하였다.

직업별 구분에 있어서는 사무직이 399명(39.9%)로 가장 높았고 다음으로 주부가 150명(15.0%), 전문기술직(엔지니어, 연구원, 프로그램 개발자, 교육강사, 예술가 등)이 103명(10.3%)을 차지했다.

결혼 여부에 따라서는 미혼이 344명(34.4%), 기혼이 656명(65.6%)로 기혼자의 비율이 더 높게 나타났다. 가구형태별 분류에 따라서는 ‘부부+자녀 가구’의 비율이 460명(46.0%)로 가장 높게 나타났고 ‘미혼 독신 가구’가 200명(20.0%), ‘부부 단독 가구’가 133명(13.3%)으로 다음으로 높은 비율을 차지했으며 기타 분류도 161명(16.1%)으로 나타났다.

가계소득에 따라서는 연간 가계소득이 2,000만원 이상 4,000만원 미만이 310명(31.0%)로 가장 많았고, 4,000만원 이상 6,000만원 미만이 293명(29.3%)으로 다음으로 많은 비율을 차지했다.

<표 4-4> 조사대상자의 일반적 특성

구 분		빈도(n)	비율(%)	중심경향
성 별	남 자	509	50.9	남 성
	여 자	491	49.1	

구 분		빈도(n)	비율(%)	중심경향
연 령	20대	194	19.4	40대
	30대	217	21.7	
	40대	254	25.4	
	50대	240	24.0	
	60대	95	9.5	
지역별	서울	200	20.0	경기도
	부산	68	6.8	
	대구	47	4.7	
	인천	57	5.7	
	광주	28	2.8	
	대전	28	2.8	
	울산	24	2.4	
	경기도	252	25.2	
	강원도	30	3.0	
	충청북도	32	3.2	
	충청남도	40	4.0	
	전라북도	32	3.2	
	전라남도	33	3.3	
	경상북도	50	5.0	
	경상남도	62	6.2	
	제주도	13	1.3	
세종	4	0.4		
최종학력별	초등학교 졸업	2	0.2	대학 졸업
	중학교 졸업	5	0.5	
	고등학교 졸업	207	20.7	
	전문대학 졸업	172	17.2	
	대학 졸업	542	54.2	
	대학원 졸업(석사 이상)	72	7.2	
직업별	학생	70	7.0	사무직
	주부	150	15.0	
	농업·수산업·축산업	7	.7	
	유통업(판매원, 외판원, 점원, 도소매물류유통 등)	40	4.0	

구 분		빈도(n)	비율(%)	중심경향
	사무직(공무원, 회사원, 은행원, 사회단체 직원 등)	399	39.9	
	자영업	79	7.9	
	전문직(교수, 의사, 판검사, 변호사, 회계사, 언론인 등)	37	3.7	
	경영관리직(기업체 임원 및 경영자)	22	2.2	
	전문기술직(엔지니어, 연구원, 프로그램 개발자, 교육강사, 예술가 등)	103	10.3	
	무직 / 기타	93	9.3	
미혼/기혼	미혼	344	34.4	기혼
	기혼	656	65.6	
가구형태별	미혼 독신 가구	200	20.0	부부+자녀 가구
	부부 단독 가구	133	13.3	
	부부+자녀 가구	460	46.0	
	조부모+부부+자녀 가구	46	4.6	
	기타	161	16.1	
가계소득별	2,000만원 미만	135	13.5	2,000만원 이상 - 4,000만원 미만
	2,000만원 이상 - 4,000만원 미만	310	31.0	
	4,000만원 이상 - 6,000만원 미만	293	29.3	
	6,000만원 이상 - 8,000만원 미만	164	16.4	
	8,000만원 이상	98	9.8	

(2) 식품 구입 시 일반적 고려사항

1) 식품구입시 일반적 고려사항에 대한 중요도 인식 (Q.1~Q.4)

식품구입시 어떠한 사항을 주로 고려하는지 여부를 판단하기 위해 일반적으로 주요한 요소로 인식되는 사항을 열거하고 각각에 대한 중요도 정도에 관하여 질문하였다.

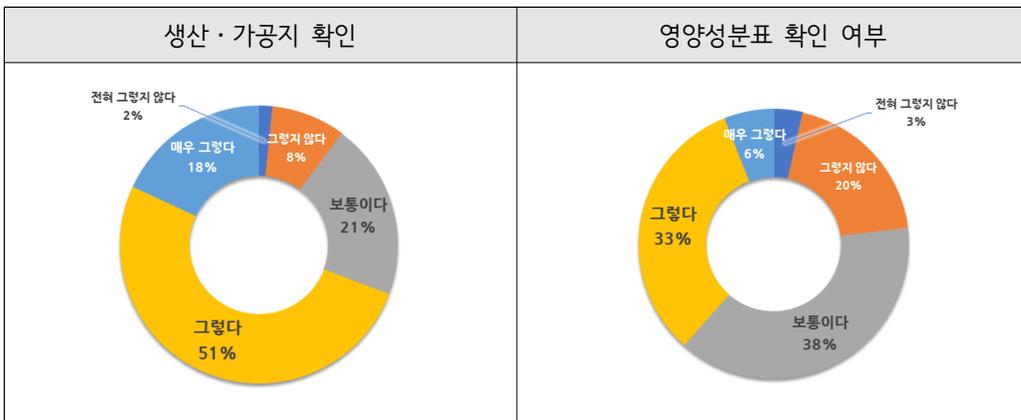
응답자의 94%는 가정의 식품 구매에 관여하고 있는 것으로 나타났다.

유기농 식품의 구매 여부에 대하여는 ‘그렇다(28%)’라고 한 응답자가 ‘그렇지 않다(25%)’라고 한 응답자 보다 근소하지만 더 많은 것으로 조사되었다.

식품 구매 시 생산·가공지의 고려 정도에 관한 질문에 ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’의 긍정적 응답이 69.9%로 상당히 높은 것으로 나타났다.

이에 비하여 영양성분표 확인 여부에 대한 질문에서는 긍정적 답변은 38.5%로 과반에 다소 못 미치는 것으로 조사되었다.

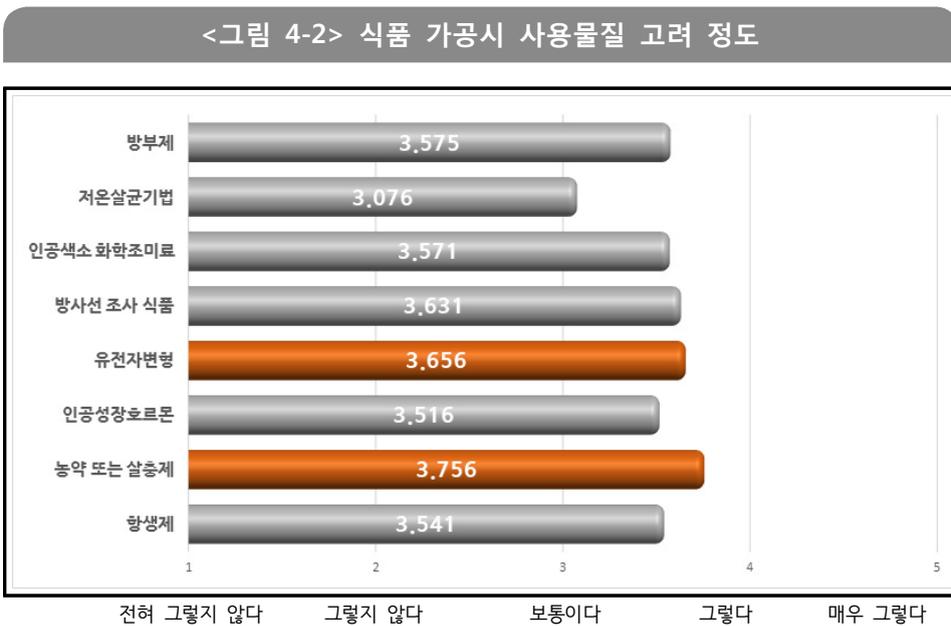
<그림 4-1> 식품구입시 일반적 고려사항



2) 물질 사용여부에 대한 고려도 (Q.5)

문항 5)에서는 아래 표 6.에서 열거하고 있는 식품 가공시 사용물질의 식품 구매 시 고려 정도에 관하여 질문 하였다.

8가지 물질명을 제시하고 해당 물질의 사용 여부에 대한 고려 정도에서 1순위 고려정도는 ‘농약 또는 살충제의 사용’(3.76), 2순위 고려정도는 ‘유전자변형물질의 사용’(3.66)으로 나타났다. 이어 방사선조사식품(3.631), 방부제(3.575), 인공색소 및 화학조미료(3.571), 항생제(3,541), 인공성장호르몬(3,516), 마지막으로 저온살균기법(3,076) 순으로 고려정도가 조사되었다.



위의 결과에 알 수 있듯이 응답자들이 ‘유전자변형물질의 사용’ 여부를 매우 중요한 요소로 고려한다는 점을 확인할 수 있다.

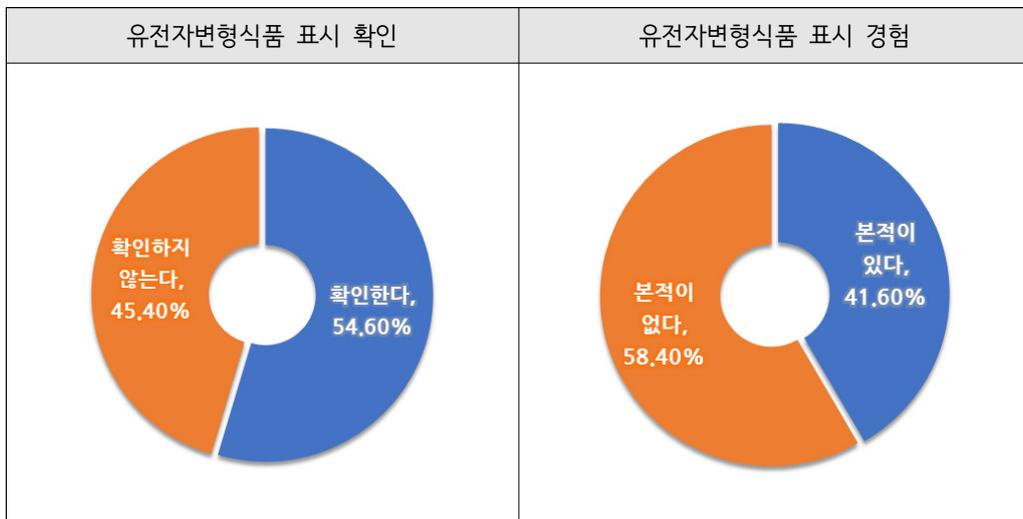
식품 구매시 남성(55.0%)보다 여성(65.8%)이, 연령이 높을수록(20대 49.5%, 30대 60.8%, 40대 62.6%, 50대 63.0%, 60대 68.4%), 미혼(53.5%)보다 기혼(63.8%)이, 학력이 높을수록(고졸 이하 54.2%, 전문대졸 54.6%, 대졸 63.5%, 대학원졸 68.1%) 유전자변형물질을 중요한 요소로 고려하는 것으로 나타났다.

3) ‘유전자변형식품 표시’ 경험 여부 (Q.6~7)

식품 구매 시 유전자변형식품 표시를 확인하느냐는 질문에는 확인한다(54.6%)는 응답이 과반 이상이었다.

실제로 유전자변형식품등의 표시를 본 적이 있느냐는 질문에는 본 적이 없다(58.4%)는 응답이 과반 이상이었다.

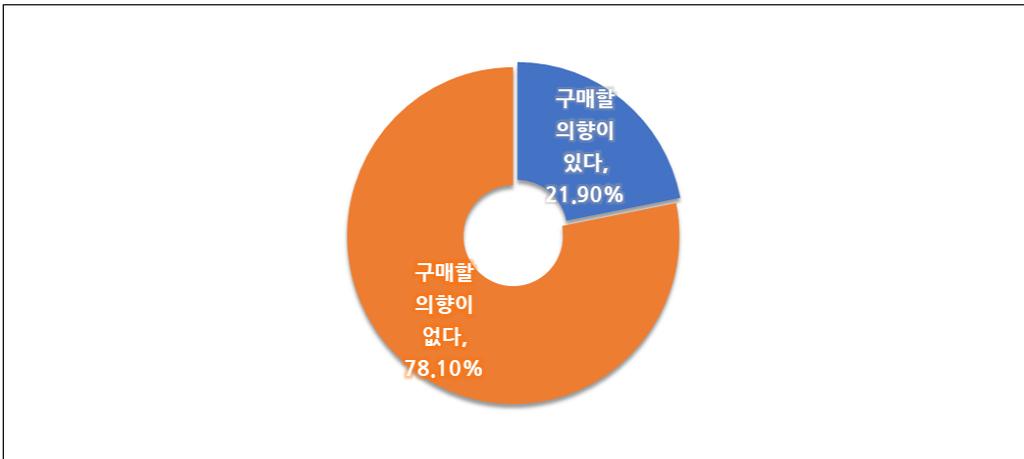
<그림 4-3> 유전자변형식품 표시 확인 및 경험 여부



4) 유전자변형식품 구입 의향 (Q.8)

식품 구매 시 해당 식품이 유전자변형 식품임을 확인한다면 구매할 의향이 있느냐는 질문에는 구매할 의향이 없다(78.1%)는 응답이 압도적으로 높았고, 구매할 의향이 있다는 답변은 21.9%로 나타났다.

<그림 4-4> 유전자변형식품 구매 의향 여부

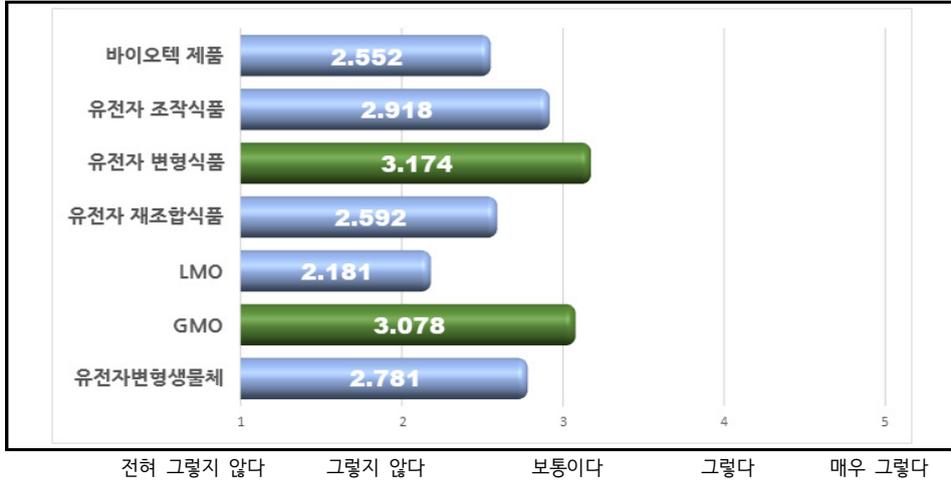


(3) 유전자변형식품 등에 대한 인식

1) 유전자변형생물체 관련 표현 인지도 (Q.9)

유전자변형생물체와 관련된 표현에 대한 일반인 인식 조사 결과, 유전자변형식품(3.17)이 가장 높은 점수를 보였으며, GMO(3.08)이 그 뒤를 따랐다. 제시된 7가지 표현들 중 LMO(2.18)를 제외한 여섯 항목은 보통 이상의 점수를 나타냈고, 모든 용어들 들어본 적 없다는 답변은 전체 응답자의 3.1%에 불과했다.

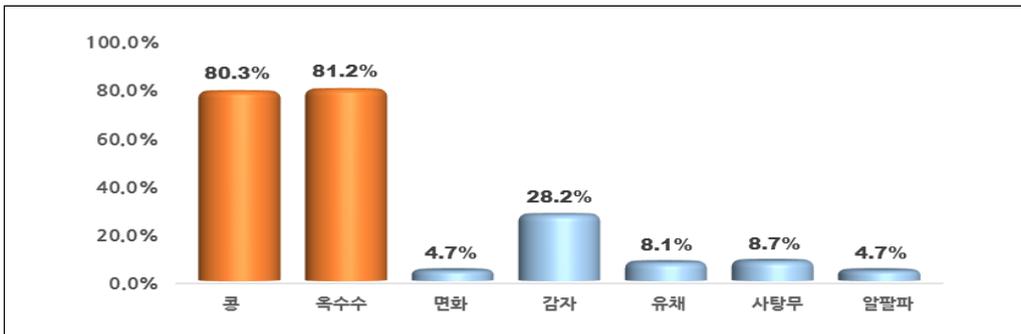
<그림 4-5> GMO 관련 표현 인지도



2) 유전자변형 농산물 · 식품 인지도 (Q.10~12)

유전자변형식품에 대하여 들어본 적이 있다(70.1%)고 응답한 사람들을 대상으로 어떤 종류의 유전자변형농산물 및 어떤 종류의 유전자변형식품에 대해 들어본 적이 있는지 질문하였다. 유전자변형농산물 중에는 옥수수(81.2%)와 콩(80.3%)의 인식도가 매우 높은 것으로 나타났으며, 면화(4.7%)와 알팔파(4.7%)는 응답자들에게 매우 생소한 것으로 조사되었다.

<그림 4-6> 유전자변형 농산물 인지도

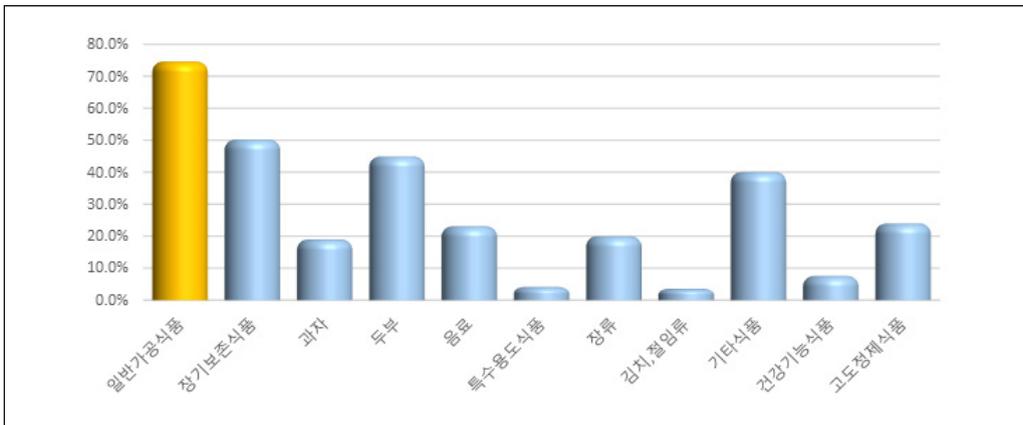


유전자변형식품에 인식도에서는 콩가루, 옥수수가루 등의 일반가공식품류가 74.6%로 압도적 1위를 차지하였다. 다음으로 장기보존식품류(50.2%), 두부류(44.9%), 기타식품류(40.1%) 순으로 조사되었다.

이와 달리 김치·절임류 식품(3.6%), 특수용도식품(4.1%), 건강기능식품(7.6%) 등은 인지도가 매우 낮은 것으로 나타났다.

특히 소비자들이 쉽게 접할 수 있는 가공식품 중에 과자류(15.5%), 음료류(23.1%), 장류(20.0%) 및 고도정제 식품(24.0%) 등의 인지도도 높지 않은 것으로 조사되었다.

<그림 4-7> 유전자변형 식품 인지도

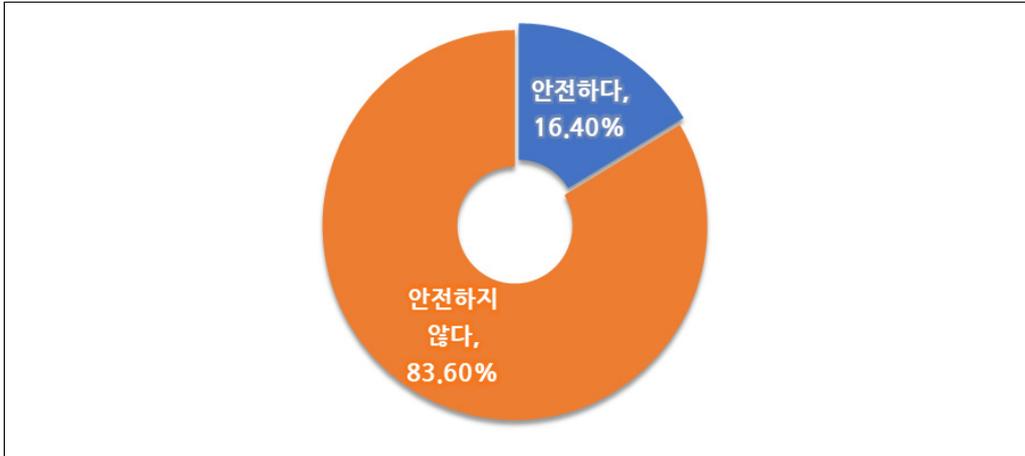


3) 유전자변형식품 섭취 안전성에 대한 인식 (Q.13)¹²⁹⁾

“유전자변형기술을 활용하여 재배·육성된 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품을 섭취하는 것이 안전하다고 생각하십니까?”라는 질문에는 83.6%가 안전하지 않다고 생각한다는 응답을 했다.

129) 이하에서는 ‘유전자변형식품 등에 대한 인식’에 대한 응답자 간 인식 차이를 확인하기 위하여 구분 기준에 따라 2개 또는 3개 이상의 집단으로 구분하여 독립표본 t-검정(t-test) 또는 일원배치 분산분석(ANOVA)를 실시하였다. 8가지 구분에 따라 각각 분석하였으며, 특히 특징이 두드러지는 집단을 위주로 기술한다.

<그림 4-8> 유전자변형식품등 섭취시 안전성에 대한 인식

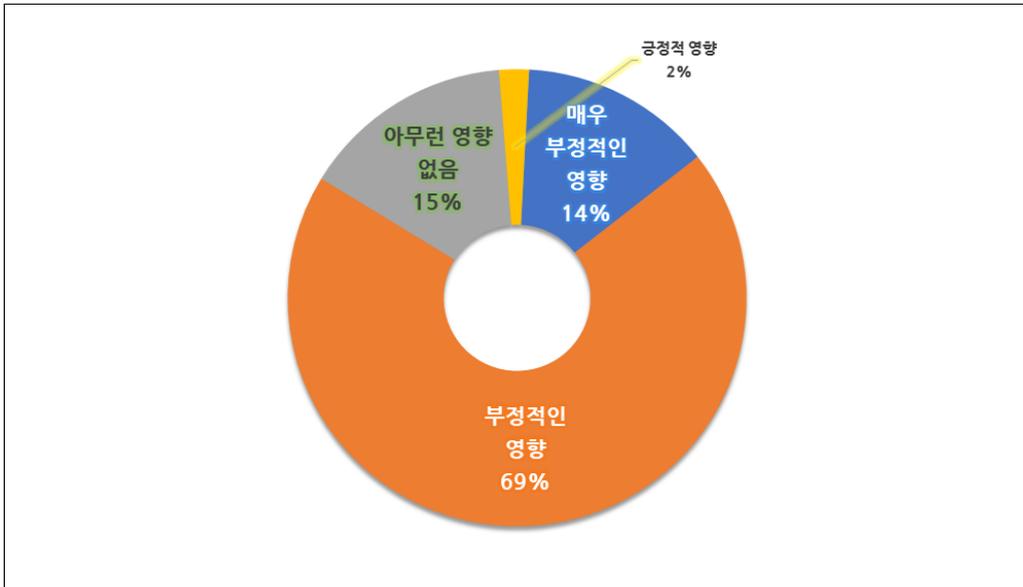


주로 남성(79.0%)보다 여성(88.4%)이, 연령이 높을수록(60대 이상 89.5%), 미혼(77.9%)보다 기혼(86.6%)이 부정적인 인식을 보였으며, 가구형태에 따라서는 부부와 자녀가 함께 사는 형태(85.7%)에서 유전자변형식품에 대해 가장 안전하지 않다고 생각하는 것으로 나타났다. 자녀의 나이에 따른 인식의 분류는 자녀가 1세 미만인 경우(79.2%)가 비교적 가장 낮았고, 자녀가 성인 이상인 경우(89.5%)가 가장 높았다.

4) 유전자변형식품의 인체의 건강에 미치는 영향에 대한 인식 (Q.14)

“유전자변형기술을 활용하여 재배·육성된 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품이 인체의 건강에 어떠한 영향을 미친다고 생각하십니까?”라는 질문에는 전체 응답자의 82.9%가 부정적인 영향을 미칠 것이라 응답하였다. 이에 비해 2.1%는 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 답변하였고, 매우 긍정적인 영향을 미친다고 생각하는 응답자는 0%였다.

<그림 4-9> 유전자변형 식품등의 인체 영향성에 대한 인식

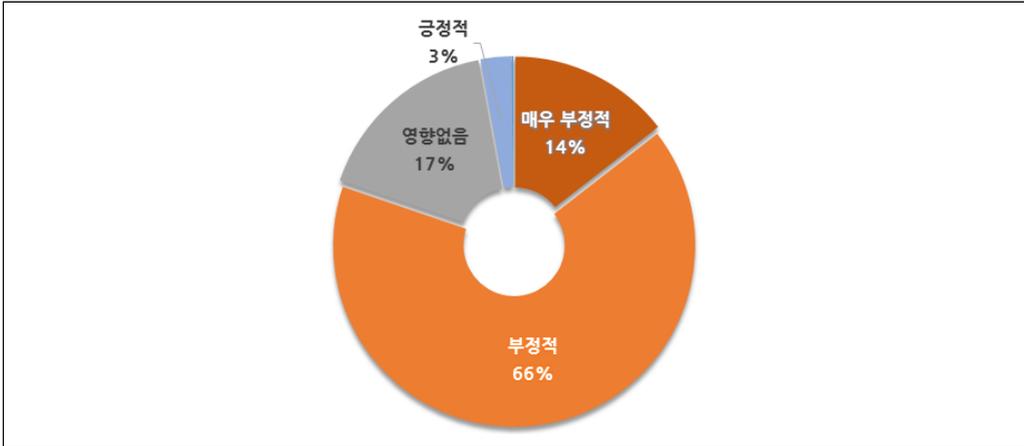


집단 별 특성을 살펴보면 남성(78%)보다 여성(88%)이, 연령대가 높을수록, 기혼(77.1%)보다 미혼(86.0%)이, 소득이 높을수록 부정적 영향을 미친다고 응답하였으며, 가구 형태별로는 부부+자녀 가구가(87.4%), 직업군별로는 주부가 87.33%로 부정적 응답이 가장 높았다.

5) 유전자변형식품이 환경에 미치는 영향에 대한 인식 (Q.15)

환경에 미치는 영향에 대한 “유전자변형기술을 활용하여 재배·육성된 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품이 환경에 어떠한 영향을 미친다고 생각하십니까?”라는 질문에 대하여는 전체의 80.2%가 부정적인 영향을 미친다고 응답하였다. 이 질문 역시 남성(76.1%)보다는 여성(84.5%)이, 미혼(73.0%)보다는 기혼(84.0%)이, 또한 연령이 높을수록 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

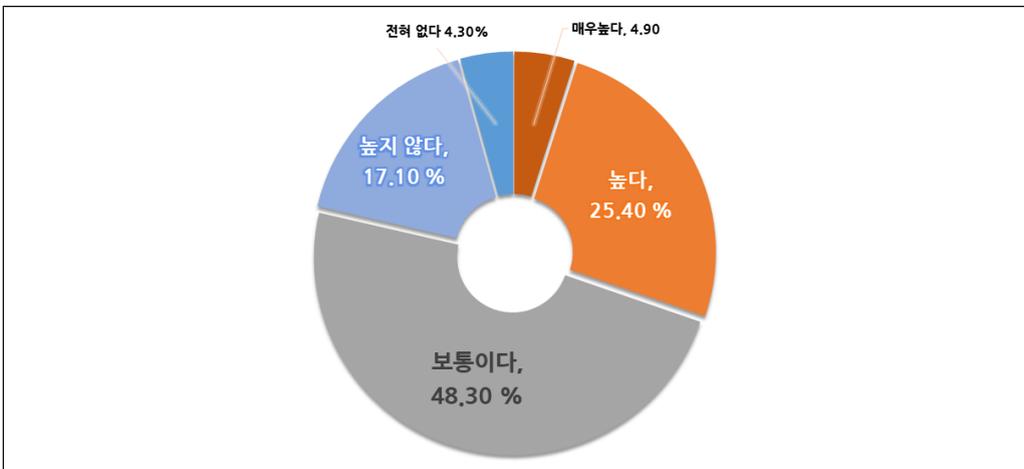
<그림 4-10> 유전자변형 식품 등의 환경 영향성에 대한 인식



6) 유전자변형식품의 건강·보건 증진 가능성에 대한 인식(Q.16)

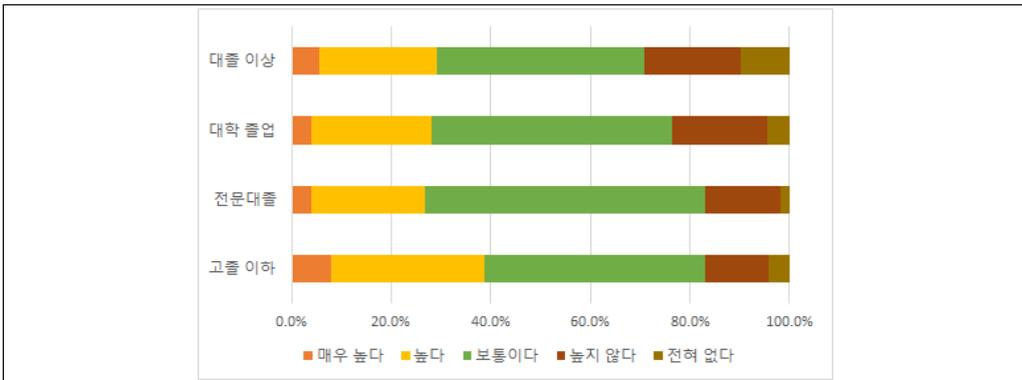
영양성분의 변화에 따른 인간의 건강/보건을 향상시킬 가능성에 대한 유전자변형 농·축·수산물의 예시를 제시하고 그 가능성에 대한 생각을 묻는 질문에는 긍정적인 답변이 더 높았다. 건강·보건증진 가능성이 높다 이상에 대한 응답이 30.3%, 높지 않거나 전혀 없다는 답변이 21.4%로 나타났다.

<그림 4-11> 유전자변형 식품등의 건강·보건 증진 가능성에 대한 인식



이 질문에 대하여는 성별(p=0.65)이나 연령(p=0.29), 결혼유무(p=0.42)에 대한 집단 간 차이는 없는 것으로 나타났고, 최종 학력에 따른 차이를 보였다. 최종 학력이 낮을수록 건강·보건 증진 가능성에 대하여 긍정적인 답변(38.79%)이 많았고, 학력이 높을수록 부정적인 답변(29.17%)이 비교적 많았다.

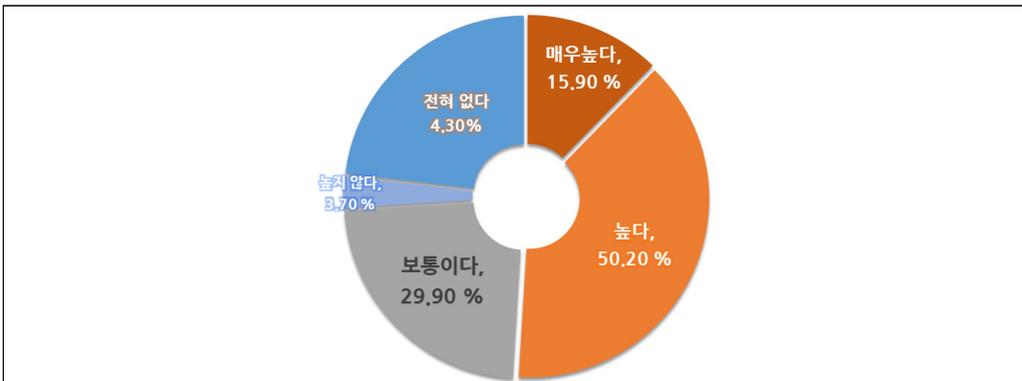
<그림 4-12> 유전자변형 식품등의 건강·보건 증진 가능성의 최종학력별 인식



7) 유전자변형식품 섭취 시 부작용 발생 가능성에 대한 인식 (Q.17)

유전자변형식품등의 섭취 시 일어날 가능성이 있는 부작용에 대한 예시를 제공하고 부작용 발생 가능성에 대해 묻는 질문에는 66.1%가 그 가능성이 높다고 응답했다.

<그림 4-13> 유전자변형 식품등의 부작용에 관한 인식



남성보다는 여성(70.2%)이, 연령이 높을수록, 미혼보다는 기혼(68.9%)이 부정적인 응답이 많으며, 또한 직업군 별 차이가 있었다. 농업·수산업·축산업에 종사하고 있는 응답자 중 85.7%가 높다 이상에 응답하여 가장 부정적인 인식을 나타냈으며, 부정적인 답변이 가장 적은 직업군은 유통업(판매원, 외판원, 점원, 도소매물류유통 등)으로 55.0%가 부작용 발생 가능성이 높다고 응답하였다. 가능성이 높지 않거나 전혀 없다고 응답한 비율이 가장 높은 직업군은 학생(14.3%)으로 나타났다.

<표 4-5> 부작용 발생 가능성에 대한 직업별 비교

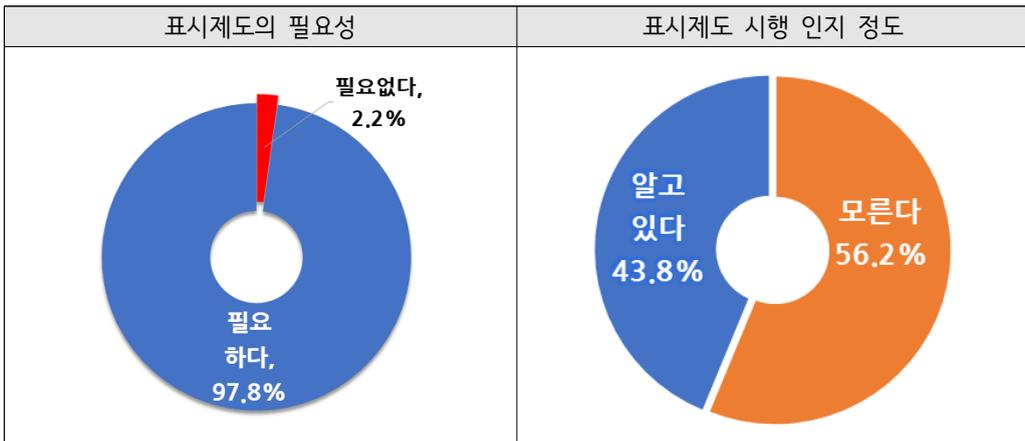
구 분	매우 높다	높 다	보통이다	높지 않다	전혀 없다
학 생	11.4%	50.0%	24.3%	12.9%	1.4%
주 부	24.7%	47.3%	24.7%	3.3%	0.0%
농업·수산업·축산업	28.6%	57.1%	14.3%	0.0%	0.0%
유통업(판매원, 외판원, 점원, 도소매물류유통 등)	15.0%	40.0%	40.0%	5.0%	0.0%
사무직(공무원, 회사원, 은행원, 사회단체 직원 등)	13.3%	51.4%	32.3%	3.0%	0.0%
자영업	13.9%	50.6%	32.9%	2.5%	0.0%
전문직(교수, 의사, 판검사, 변호사, 회계사, 언론인 등)	16.2%	59.5%	24.3%	0.0%	0.0%
경영관리직 (기업체 임원 및 경영자)	13.6%	54.5%	27.3%	4.5%	0.0%
전문기술직(엔지니어, 연구원, 프로그램 개발자, 교육강사, 예술가 등)	22.3%	48.5%	26.2%	1.9%	1.0%
무 직 / 기 타	10.8%	50.5%	33.3%	4.3%	1.1%

(4) 유전자변형식품 등의 표시제도에 대한 인식

1) 유전자변형식품 표시제도 필요성 및 인지도 여부 (Q.18~19)

유전자변형식품 표시제도의 필요성에 대한 질문 “판매되는 식품이 ‘유전자변형식품임’을 밝히는 표시제도가 필요하다고 생각하십니까?”에 대하여 전체 응답자의 97.8%가 필요하다고 응답하였다. 하지만 “현재 ‘유전자변형 식품 등의 표시제도’가 시행되고 있는 것을 알고 계십니까?” 라는 질문에 대하여는 과반 이상이 모른다(56.2%)고 응답하였다.

<그림 4-14> 유전자변형식품 표시제도 인지도



2) 유전자변형식품 표시제도의 대상 (Q.20~21)

유전자변형식품 표시제도가 시행되고 있는 것을 알고 있다고 답한 응답자(1000명 중 436명)를 대상으로 표시대상에 대한 인지도를 조사하였다.

‘식품위생법 제18조에 따른 안전성평가 결과 식용으로 수입 또는 생산을 승인한 품목(콩, 옥수수, 면화, 감자, 유채, 사탕무, 알팔파)’ 항목에 대하여는 76.0%가 알고 있다고 답하였고, ‘생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물’이 표시대상이 되는 것을 알고 있다는 응답자는 53.4%였다.

<표 4-6> 표시대상에 대한 인지도

(n=438)

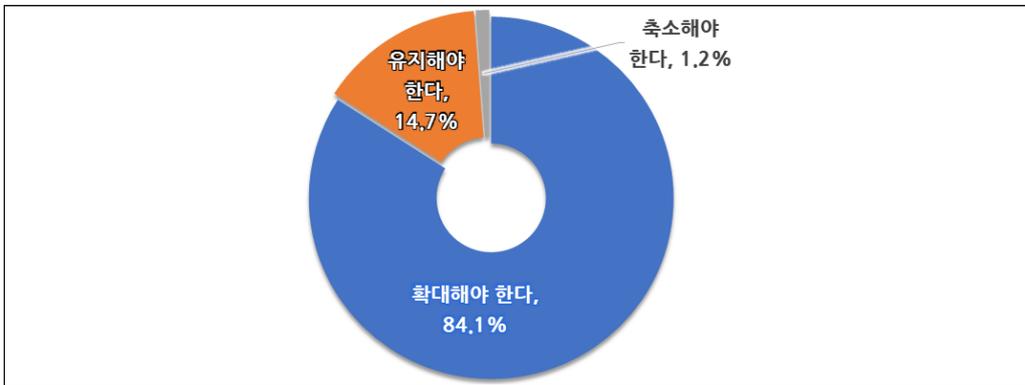
구 분	식품위생법 제18조에 따른 안전성평가 결과 식용으로 수입 또는 생산을 승인한 품목	생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물
알고있다	76.0	53.4
모른다	24.0	46.6

유전자변형식품 표시제도에서 제외되는 사항들에 대한 질문에는 모른다는 응답의 비율이 항목 간 큰 차이 없이 고르게 높았다.

3) 표시제도 적용(제외) 대상범위에 대한 인식 (Q.22)

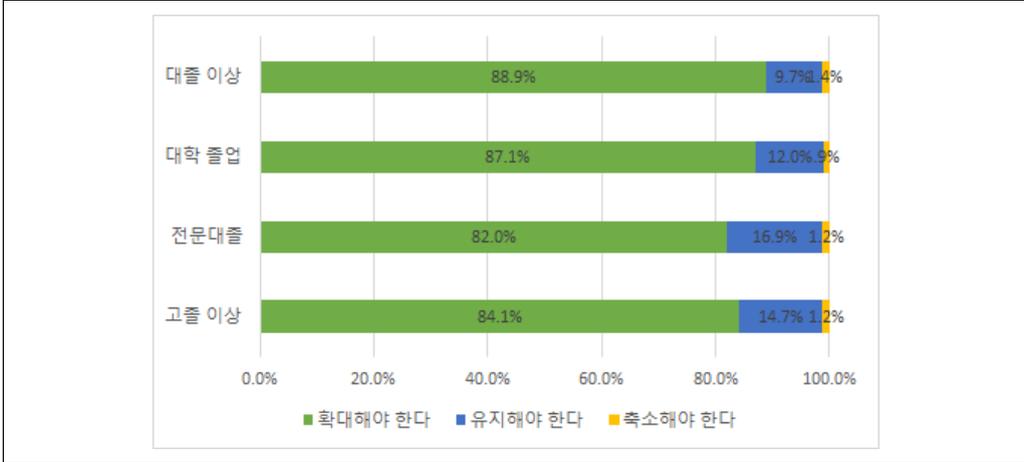
유전자변형식품의 표시대상 및 표시면제의 범위와 관련한 개선안에 대한 질문에 응답자의 84.1%는 원재료 기반의 GMO 완전표시제도를 도입하여 표시대상을 확대하여야 한다고 응답했다.

<그림 4-15> 표시대상 및 표시면제 범위 개선에 대한 인식



이 응답에는 성별의 차이(p=0.76), 연령의 차이(p=0.10), 직업군의 차이(p=0.77), 결혼 유무의 차이(p=0.72)는 존재하지 않았고, 학력에 따라 차이가 나타났으며 학력이 높을수록 확대해야 한다는 의견이 많았다.

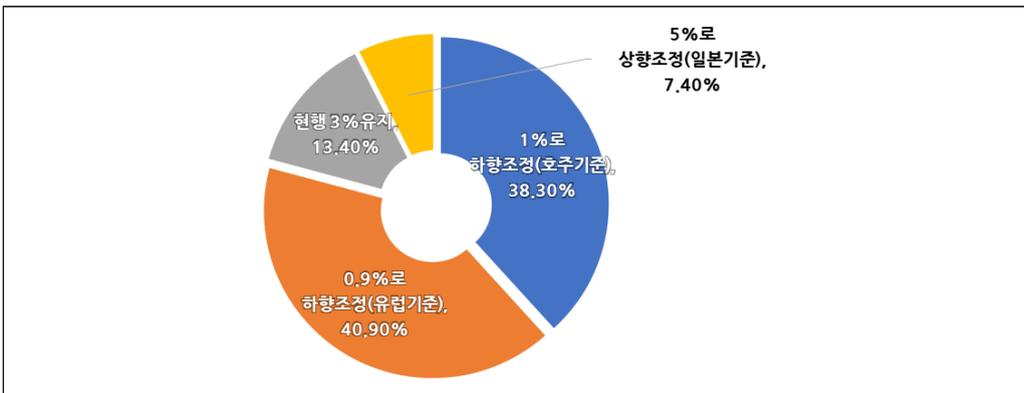
<그림 4-16> 표시대상 범위 개선에 대한 최종학력별 인식



4) 비의도적 혼합치 기준 개선방안에 대한 인식 (Q.23)

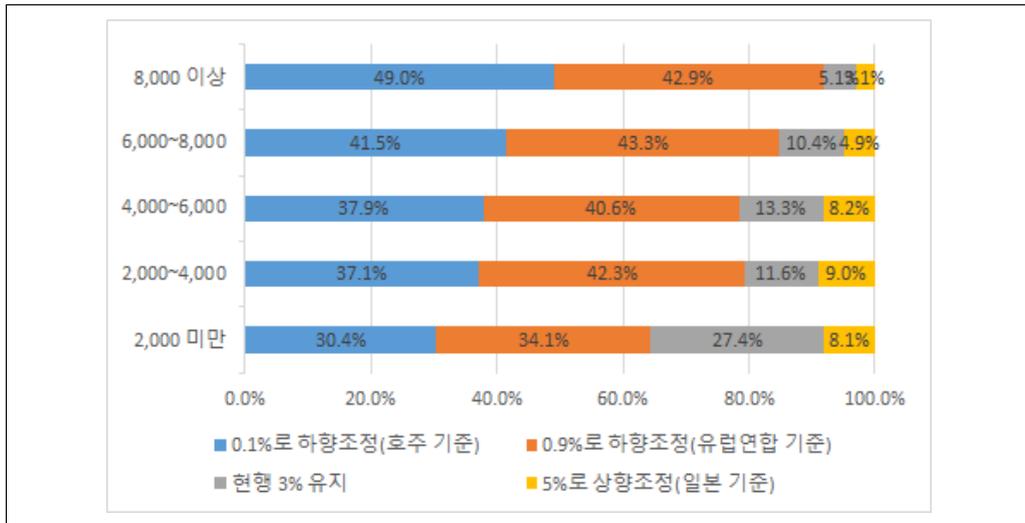
비의도적 혼합치 기준과 관련한 개선방안에 대한 질문은 호주 기준 1.0%, 유럽연합 기준 0.9%, 현행 유지 3%, 일본 기준 5% 등의 네 가지 선택지로 응답을 받은 결과 강화해야 한다는 의견이 79.2%, 그 중에서도 유럽연합(0.9%)과 호주(1.0%) 기준으로 비의도적 혼합치를 하향조정하자는 응답자가 79.2%로 나타났다.

<그림 4-17> 비의도 혼합치 기준 개선에 대한 인식



해당 문항의 집단 별 특성은 소득의 차이에 있어 나타났다. 연평균 가계소득이 8,000만원 이상인 집단에서는 91.9%의 응답자가 비의도적혼합치 기준을 0,9% 내지는 1,0%로 하향조정해야 한다는 의견은 나타내었다. 반면 연평균 가계소득 2,000만원 미만인 집단에서는 현행 3%를 유지하자는 의견(27.4%)이 다른 집단에 비해 상당히 높은 것으로 조사되었다.

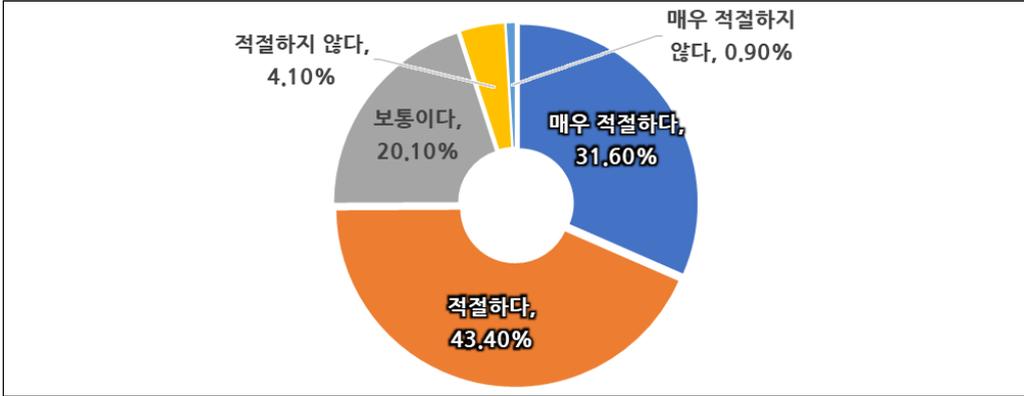
<그림 4-18> 비의도적혼합치 범위에 대한 가계소득별 인식



5) 비유전자식품 표시에 대한 인식 (Q.24)

식품의 제조·가공시 유전자변형 농·축·수산물 사용되지 않는 경우 해당 식품 등이 ‘비유전자식품 임’을 밝히는 표시(예: 무유전자변형식품, GMO free) 제도에 대하여 적절하다고 생각하느냐는 질문에는 적절하다고 생각한다는 응답이 전체의 74.9%로 나타났다. 본 조사에서는 시행 중인 비유전자식품 표시제도의 구체적인 내용을 설명하고 그 적절성에 대하여 질문한 것은 아니고, 제도 자체의 도입이 적절한지에 관하여 질문하였음에 유의하여야 한다. 적절하다고 응답한 집단은 남성보다 여성이(78.6%), 연령이 높을수록, 미혼보다 기혼(79.4%)이, 소득이 높을수록(84.7%) 높은 응답을 보였다.

<그림 4-19> 비유전자식품 표시제도 시행에 대한 인식

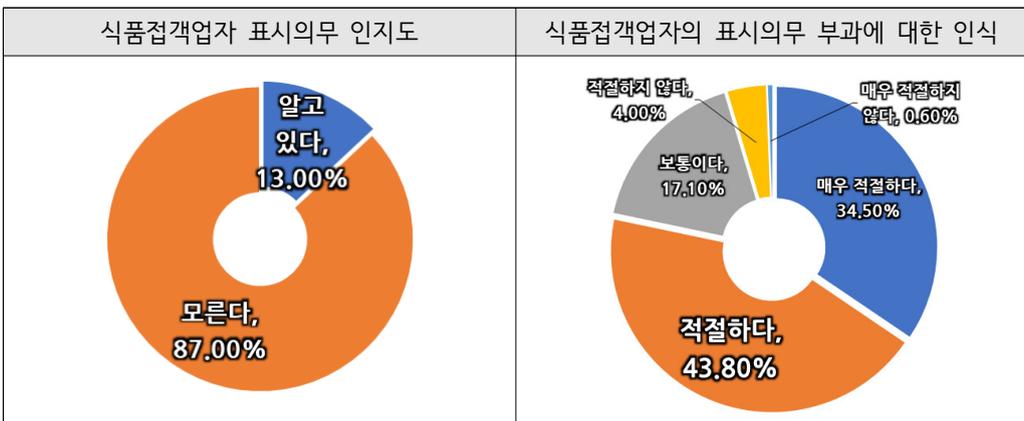


6) 식품접객업체 대상 표시의무 부과에 대한 인식 (Q.25~26)

식품접객업을 영위하는 자에게 유전자변형식품 표시의무가 적용되지 않아 유전자변형 기술이 활용된 원재료를 사용하는 경우에도 표시의무가 없다는 것을 알고 있느냐는 질문에 전체 응답자의 87.0%가 모른다고 응답하였다.

또한 위 식품접객업자에게 메뉴나 포장용기 등에 표기하는 방법으로 표시의무를 부과하는 것이 적절하다고 생각하느냐는 질문에는 78.3%가 적절하다고 응답하였다.

<그림 4-20> 표시의무 확대에 대한 인지도



3. 검토

식품구입 시 일반적 고려사항에 대한 중요도 인식에서 상당부분의 응답자들이 생산지, 가공지 및 영양성분을 중요한 요소로 고려하는 것으로 나타났으며, 식품 제조 또는 가공 시 사용되는 8가지 물질 중에 유전자변형물질이 2순위의 고려요소로 조사되어 소비자들이 식품 구매시 유전자변형물질 사용을 매우 중요한 요소로 고려하는 것으로 해석된다. 응답자 중 54.6%가 식품 구매시 유전자변형식품 표시를 확인한다고 답하였으나, 이들 중 표시를 경험하지 못한 응답자가 58.4%로 전체 응답자의 약 25%가 실제로 식품 구매시 유전자변형식품 표시를 인지한 것으로 조사되었다. 응답자 중 약 78%가 유전자변형식품임을 확인한다면 해당 식품을 구매할 의향이 없다고 답해 유전자변형식품의 선호도는 매우 떨어지는 것으로 조사되었다.

유전자변형식품과 관련된 용어 중 ‘GMO’와 ‘유전자변형식품’이 가장 친숙한 용어로 나타났으며, 유전자변형농산물은 옥수수(81.2%)와 콩(80.3%)이, 유전자변형식품 중에는 콩가루 또는 옥수수가루 등의 일반가공식품류(74.6%)가 가장 높은 인지도를 나타내었다. 반면에 유전자변형식품등의 표시가 면제되는 고도정제식품(약 20%)과 음료제품(약 20%)에 대한 인지도는 비교적 낮게 조사되었다.

상당수의 응답자(83.6%)가 유전자변형식품의 섭취를 안전하지 않게 생각하고 있으며, 인체위해성(83.6%) 및 환경위해성(69.3%)에 대한 우려도 높게 나타났다. 여전히 일반 국민은 유전자변형식품의 잠재적 위험성을 높게 평가하는 것으로 분석된다.

응답자의 압도적인 다수(97.8%)가 유전자변형식품의 표시제도가 필요하다고 답하였으나, 과반수에 모자라는 응답자(43.8%)만이 표시제도가 시행되고 있음을 인지하고 있었다. 표시제도를 알고 있는 응답자 중 상당수(약 65%)가 표시대상에 대하여 알고 있었으나, 표시예외 대상을 알고 있다고 응답한 사람은 30%에 못 미쳤다. 필요성에 대하여는 강한 인식을 가지고 있으면서도, 구체적인 제도의 내용에 대한 인식은 매우 떨어지는 것으로 분석된다.

응답자의 84.1%가 완전표시제도입을 통하여 표시대상 범위의 확대를 찬성하였으며, 특히 학력이 높을수록 이런 경향이 강하게 나타났다. 약 80%의 응답자가 비의도적 혼입치를 유럽연합(0.9%) 내지는 호주(1.0%) 기준에 상응하여 하향조정해야한다는 의견을 나타냈으며, 특히 소득수준이 높은 집단에서 이러한 경향이 강하게 나타나 연평균 8000만원 이상의 집단에서는 90%가 넘는 응답자가 비의도적혼합치 하향조정에 찬성하는 것으로 나타났다. 상당수의 응답자(약 75%)가 비유전자변형식품 제도를 적절한 표시제도로 수용하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 비유전자변형표시제도의 인식조사에서는 현행 제도를 구체적으로 설명하고 개선방안에 관하여 질문한 것이 아니라 단순히 Non-GMO 표시제도 자체의 인식도를 질문한 결과임을 유의하여야 한다. 마지막으로 식품접객업자에게 메뉴나 포장용기 등에 표시의무를 부과하는 방안에 대하여 78.3%의 응답자가 적절한 방안이란 인식을 보여주었다.

이상의 요약된 결과에서 알 수 있듯이 일반 국민 대다수가 여전히 유전자변형식품에 대하여 부정적 인식을 가지고 있으며, 위험성에 대한 우려는 곧 안전규제 강화를 요구하는 결과로 귀결되는 것으로 보인다. 유전자변형식품등의 표시제도에 대하여도 이러한 경향이 짙게 나타나고 있다. 표시대상, 표시예외, 표시의무 등의 주제에 대하여 응답자의 상당수가 엄격한 표시제도를 원하는 것으로 나타났다.

II. 전문가 의견조사

1. 조사일반

(1) 조사목적

본 연구에서는 일반인 설문조사와 별도로 전문가 그룹별 의견조사를 실시하였다. 일반인이 설문조사에서 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 국민 대다수의 일반적 인식을 가늠해보는 한편, 해당 분야에서 적극적으로 의견을 개진하는 전문가 그룹과 표시제도의

문제를 좀 더 심화하여 논의하기 위하여 전문가 의견조사를 기획하였다. 전문가 집중면접 과정을 통하여 표시제도와 관련된 논의의 본질을 정확히 파악하고, 실질적인 개선방안 도출을 위한 집단별 의견을 수렴함을 목적으로 하였다.

(2) 집단구성

전문가 의견조사는 법제전문가, 산업계 전문가, 시민단체 및 소비자단체 전문가 및 과학기술분야 전문가 등 4개의 그룹으로 편성하여 진행하였다. 본 조사는 궁극적으로는 입법제언을 위한 자료로 이용될 것이므로 법제도의 문제점과 입법적 해결방안에 관하여 오랜 연구를 해온 법제전문가들을 면접집단으로 고려하였다. 그러나 유전자변형식품 등은 고도의 과학적 지식이 결부되는 분야로서 과학적 관점에서의 전문가 의견을 구하고자 과학기술분야 연구자를 면접집단으로 구성하였다. 마지막으로 유전자변형식품등의 표시제도의 이해관계자라 할 수 있는 기업 측 전문인사와 시민사회 또는 소비자 단체 활동가를 전문가 집단으로 구성하였다.

<표 4-7> 전문가 의견조사 집단구분

구 분	집단 1	집단 2	집단 3	집단 4
전 문 영 역	법제도(5명)	과학·기술(3명)	시민운동(5명)	산업계(4명)
구성원 특성	행정법 교수 국제법 교수	바이오공학 교수 생화학 교수 관련기관 연구원	시민단체 활동가 소비자단체 활동가	식품업체 안전 관리 실무자 식품업체 품질 관리 실무자

(3) 조사내용

조사내용은 유전자변형식품등의 표시제도와 관련하여 논쟁이 되는 주제와 현재 입법이 추진되고 있는 쟁점들을 중심으로 아래와 같이 선정하였다.

<표 4-8> 전문가 집단면적 조사내용

주 제	내 용
완전표시제의 도입	<p>완전표시제 도입 찬성 여부와 이유</p> <p>최종 제품에 GMO 물질이 남아있지 않게 되는 경우 완전표시제의 효과적 시행 가능성에 대한 문제</p> <p>완전표시제의 도입과 비용의 관계</p>
2. AP 3% 조정	<p>AP 3%의 하향 또는 상향조정에 관한 찬성 여부와 이유</p> <p>곡물 자급률의 차이와 AP 조정의 관계</p> <p>현재 수입 Non-GM 옥수수의 비의도적혼합비율이 0.6-0.8%로 조사되느냐는 결과와 AP 조정의 문제</p> <p>AP의 단계적 조정 방안에 대한 의견</p> <p>일본의 경우 AP 설정시 수입절차를 실시하여 5%를 설정하였다는데 우리나라의 경우 경험적 연구의 가능성</p>
3. Non-GMO 표시제도	<p>Non-GMO 표시제도의 개선에 관한 의견</p> <p>현재 표시대상 식품 등에만 적용되는 Non-GMO 표시를 확대하는 방안에 대한 의견</p> <p>위의 경우 GM 식품 등에 대한 부정적 인식이 확산될거라는 우려에 대한 의견</p> <p>Non-GMO 표시제도에서 비의도적혼합치의 인정여부</p>
4. 표시의무자확대	<p>식품접객업자에게 메뉴판 등을 통하여 표시의무를 부과하는 방안에 대한 찬성 여부와 이유</p> <p>영세한 식품접객업자에게 GM 표시를 강제하는 것은 현재의 제도하(관련 서류 구비 등)에서 매우 어려우며, 식품접객업자에게 가혹하다는 의견에 대한 견해</p>
5. 구분유통증명서	<p>현재 시행되고 있는 구분유통증명서 내지는 정부증명서 제출 제도의 적절성 여부와 이유</p> <p>행정관리목적의 구분유통증명서가 GMO 표시예외를 인정하는 근거로서 적정한가에 관한 문제 - 별도의 안전성정보를 생산하는 방안</p> <p>제도시행에 있어 정기적 검증 등 관리·감독 방안을 포함한 신뢰성 제고 방안</p>

주 제	내 용
6. 표시방법 - QR 코드	표시방법으로서 QR 코드 및 디지털정보제공방법관한 미국의 입법례를 소개하고 이에 대한 찬성 여부와 이유 QR 코드를 표시방법으로 인정하는 경우 비용절감의 효과가 발생하는지에 관한 의견 QR 코드 등 디지털정보공개방식을 통하여 소비자에게 전달되는 정보의 양적·질적 측면의 장·단점 등

(4) 조사실시

전문가 의견조사는 미리 작성된 표시제도 관련 쟁점사항들에 대하여 질의하고 각각의 전문가의 의견을 청취·정리하는 방법으로 진행되었으며, 직접 인터뷰방식과 서면인터뷰 방식을 병행하였다.

2. 조사결과

(1) 완전표시제의 도입

원재료 기반의 완전표시제도의 도입과 관련한 전문가 의견조사에서는 주로 완전표시제 도입 여부에 대한 견해와 그 이유에 관하여 질문하였다.

[법제전문가 집단] 법제전문가는 압도적으로 완전표시제 도입에 대하여 긍정적인 견해를 제시하였다. 무엇보다도 소비자의 알권리 측면에서 정보를 공개하는 것이 타당하다는 논거를 제시하였으며, 이는 변화된 현대 국가의 규제 패러다임에 상응하다는 의견을 피력하였다.

“과거 후견적 국가에 의한 규제가 오늘날에는 자발적 선택에 따른 시장에 의한 규제로 변화하는 패러다임의 측면에서 정보를 알려주는 것이 좋다”

- 법제전문가 D -

나아가 기업과 시민들 개개인 간의 정보비대칭을 해소하기 위하여 완전표시제도 도입을 통한 표시제도 확대가 필요하다고 하였다. 또한 우리나라는 수입국의 입장이며, 기술 수준에 있어서도 앞서 있지 못하다고 한다면 수비적으로 유럽연합의 규제제도를 쫓아가는 것이 타당하고 적합한 전력이라는 이유를 제시하기도 하였다.

국가분쟁의 측면에서 보았을 때 WTO에서의 제한적 수입제한 조치라고 하는 분쟁가능성도 낮아지고 있기 때문에 강화된 규제를 한다고 하더라도 교역상의 문제는 나타나지 않을 것이라 예견하였다.

완전표시제 도입 시 나타날 수 있는 우려사항과 관련하여 먼저 비용 상승과 관련해서는 포장지 인쇄 등과 같은 비용이 상승할 수 있으나, 포장지 라벨은 한번 제작으로 지속적으로 사용할 수 있기 때문에 비용 상승이 크게 우려되지 않는다고 하였다. 소비자의 알권리가 기업의 영업권보다 우선한다는 근거를 제시하였다.

“소비자의 선택권과 영업권의 충돌 문제가 있을 수 있지만, 공법학자의 입장에서 양자는 형량할 수 없는 권리라고 생각한다. 왜냐하면 소비자의 선택권은 자유권의 의미인 반면, 영업권은 경제적인 기본권에 대한 것이기 때문이다. 따라서 두 권리를 형량하게 되면 당연히 자유권이 우선하는 것이므로 소비자의 권리를 보호하기 위해서 표시를 하는 것이 타당하다”

- 법제전문가 C -

GMO가 전혀 검출되지 않는 당류나 유지류 등에서는 사후 통제 측면에서 제도의 구속력과 관련된 문제가 발생할 수 있으므로, 표시제도 확대의 논의과정에서 제외하는 것이 제도도입의 초기단계에서 의견대립을 줄일 수 있고 차후 제도가 성숙하게 되면 그때 자율적으로 표시하도록 하는 방안을 제시하기도 하였다.

[시민단체·소비자단체 전문가 집단] 시민단체·소비자단체 전문가는 완전표시제도입에 적극적으로 찬성하였다. 무엇보다도 소비자의 알권리 측면에서 먹는 식품에

대한 정보, 특히나 원재료에 대한 기본정보이기 때문에 소비자에게 모두 공개되어야 한다고 한다. 원재료와 관련하여 이력추적제도가 확대되고 있는 상황에서 유독 GMO의 정보공개가 통제되고 있는 현실은 소비자의 불안을 더욱더 가중시키는 결과가 야기하고 있다고 지적하였다.

“소비자들이 합리적으로 판단할 수 있는 주체임에도 불구하고 정부나 기업의 선부른 예측으로 통제하려는 것 자체가 현대의 국가와 시민과의 관계에 부적절한 방식이다”

- 시민단체 전문가 B -

GMO 표시제도는 GMO의 안정성을 담보하는 것이 아니라 소비자에게 GMO를 회피할 권리를 인정하는 것이라고 한다. 우리나라 식량자급률이 20%인 상황도 GMO와 관련이 있으며, 농업의 지속가능성을 위해 우리가 일상적으로 먹고 있는 수입식품에 대한 정보공개가 필요하다고 한다.

완전표시제도의 실효적 시행 가능성에 대하여는 원재료 추적을 통하여 담보할 수 있다는 의견을 제시하였다. 특히 우리나라와 같이 GMO 수입이 특정 5개 대기업에 집중되는 상황에서는 충분히 관리할 수 있다고 한다. 유럽의 경우 GMO 이력추적 방식을 통하여 처음 수입업자의 최초검사결과를 다음 유통단계에 계속 전달하는 것이 의무화 되었으며, 이 경우에는 별도의 추가적인 비용이 발생하지 않는다는 유럽의 사례를 소개하였다.

완전표시제가 도입되면 소비자의 극단적인 회피현상이 발생할 것이라는 예측을 하지만 실제로는 그러한 상황이 발생하지 않을 것이라는 의견이 대다수였다. 지금도 많은 사람들이 GMO 식품을 인지하고 섭취하고 있으며, 얼마 전에 있었던 GMO 수입 업체 공개 후에도 별다른 거부반응이 일어나지 않았음이 이를 입증한다고 한다. 또한 과거 농약사용과 관련된 친환경인증제도의 예에 빗대어 이러한 극단적인 GMO 식품 거부현상이 지나친 우려에 불과하다는 입장을 개진하였다.

“현재 농산물의 95%는 농약과 제초제를 사용하고, 5% 정도만 친환경이다. 친환경인증 제도가 있으니 표시를 하는데 표시를 한다고 해서 모든 소비자가 친환경을 구매하는 것은 아니다. 따라서 그 가정은 그야말로 가정일 수밖에 없다”

- 시민단체 전문가 A -

비용과 관련해서 비용이 증가할 만한 가치가 있는 것이라면 비용이 증가해도 제도 도입을 해야 하는 것이고, 이는 비용문제를 사회가 어떻게 분담하는가의 문제이지 완전표시제 도입의 가부를 따질 문제는 아니라고 한다. 실제로 미국에서 일부단체가 실시한 조사에서는 1년에 3달러 정도의 비용증가효과가 발생한다고 보고가 있었다고 한다.

[과학기술분야 전문가 집단] 과학기술분야 전문가 집단에서도 완전표시제도 도입에 관하여는 대체적으로 긍정적인 의견이 표명되었다. GMO의 안전성과 결부시키자면 과학자의 입장에서 표시제도 자체가 의미가 없을 수도 있으나, 결과적으로는 완전표시제도의 도입을 찬성하는 의견이 제시되었다.

“완전표시제도를 찬성하나 이것이 과학적으로 의미없다. 현실점에서 필요한 것은 맞다. 만약 GM사업자들이 투명하게 처리했다면 이러한 상황이 오지 않았을 것이다. 비용을 수반하더라도 마찬가지이다.”

- 과학기술전문가 C -

식품은 안전성 여부와 관계없이 소비자의 알권리가 중요한 것이고, 소비자의 불안감 측면에서도 완전표시제 도입이 바람직하나, 다만 그 방법에서 문제가 될 수 있다고 한다.

완전표시제의 시행으로 인한 비용의 문제는 인쇄비용이 아닌, 표시로 인한 대체상품의 선택에 소요되는 비용이 문제될 것이라고 하였다. 다른 측면에서는 중소기업은 기본적으로 Non-GMO를 수입하고, 대부분 대기업에 의한 수입이기 때문에 비용부담의 문제제기는 타당하지 않다. 검출 불가능한 제품에 까지 표시의무를 부담하게 하는 경우 실효적 시행이 어려울 수도 있으나, 이는 이력추적제도의 확립을 통하여 해결할 수 있다고 한다.

“완전표시제와 이력추적제가 도입된다면, 검출이 가능한지 여부와 관계없이 다른 루트를 통해 표시대상을 확정하는 것이 가능하다.”

- 과학기술분야 전문가 A -

과학기술전문가 의견조사에서 완전표시제의 문제가 GMO의 과학적 안전성 문제와는 별개로 소비자의 알권리에 중점을 두어야한다는데 의견을 같이 하였다.

[산업계 전문가 집단] 산업계 전문가 의견조사에서는 완전표시제 도입에 대하여 부정적 의견이 표출되었다. 무엇보다도 완전표시제의 경우 과학적 검증이 불가능할 뿐 아니라 수입·유통과정에서 혼란을 일으킬 우려가 있다는 점을 지적하였다. 대부분의 식품이 GMO 표시가 된다면 소비자의 입장에서 오히려 식별을 더 어렵게 만드는 결과를 초래할 수 있다고 한다. 또한 완전표시제 도입은 필연적으로 비용 상승을 동반할 것이고, 그 정도는 조사 결과보다 훨씬 큰 것이라고 예상된다고 한다.

(2) 비의도적 혼합치 조정

[법제전문가 집단] 법제전문가 집단에서는 AP 조정과 관련하여 다양한 의견이 개진되었다. 전반적으로 AP의 하향조정에 관한 의견이 많았으나, 현행을 유지하는 것이 바람직하다는 의견도 개진되었다.

사전주의 원칙이라는 것이 GMO가 위험한 것인지, 위험하지 않은 것인지 아직 확인되지 않은 상태에서 AP를 하향조정하는 것이 타당하다고 한다. AP 조정과 관련해서는 과거 농식품부의 행정지침에 현행 3%로 하되 차차 이를 낮추겠다는 규정이 있었으며, 현재 AP 하향조정은 바로 이러한 법령에 따른 요구라는 의견이 있었다.

AP를 하향조정하는 것에는 원칙적으로 찬성하나, 일회적인 하향조정하는 것이 아니라 단계적으로 하향 조정하여 충격을 분산하는 것이 합리적이라고 한다. 또한 우리나라의 낮은 식량자급률을 고려하여 품목별 조사를 통하여 이를 반영하는 것이 타당하다고 한다.

“필수적으로 필요한 물품과 선택적으로 대체가능한 물품으로 구분해서 시급한 품목은 AP를 단계적으로 조정하고, 그렇지 않은 품목들은 선제적으로 대응하는 것이 바람직하다.”

- 법제전문가 C -

나아가 대기오염물질 배출 관련 규제의 경험으로 보았을 때 선제적으로 엄격하게 관리하는 것이 장기적으로는 경제적으로 이득이 된다는 점을 지적하였다. AP 조정과 관련한 논의에 있어서 일반 국민들의 의견수렴이 미진하고, AP를 결정함에 있어 반드시 광범위한 국민의견수렴 절차를 진행해야 한다는 의견이 개진되었다.

“비의도적 혼합물이라는 것이 국민들이 수용할 수 있는 수인가능성이라고 이해해야 한다. 그러니까 비의도적 혼합물은 농민들이 아무리 노력을 해도 섞일 수밖에 없는 결과가 발생했을 때, 그것에 대하여 소비자가 고통분담을 얼마만큼 해줄 것이냐의 문제라고 할 수 있다. 만약에 소비자 및 국민들의 의견수렴 절차를 거치게 되면 그 과정에서 1%까지 고통을 분담하겠다 혹은 3% 아니면 5%라는 기준이 나오는 것이다. 그러니까 비의도적 혼합물은 고통분담의 차원이고, 그러한 차원에서 이 제도는 반드시 필요한 것이기 때문에 제도적인 설명을 충분히 하고 국민들의 의견수렴 절차가 거쳐져야 하는 것이지 단순히 탁상공론으로 기준을 정하는 것은 타당하지 않다.”

- 법제전문가 A -

이와는 달리 현행 3%를 유지하는 것이 바람직하다는 견해도 제시되었다.

“현재 비의도적으로 섞이는 비율이 3% 정도면 충분히 인용가능하다고 판단된다. 이것을 굳이 높이거나 낮추는 것이 무슨 의미가 있는 것인지 여부에 대해서는 의문이 듦. 단지 우리가 규제를 해야하는 것은 속이는 문제이다. 즉, GMO 이면서 Non-GMO라고 속이는 문제는 규제를 해야겠지만, 비의도적으로 섞이는 것은 현재 수준이 너무 느슨한 것도 아니고, 그렇다고 매우 엄격한 것도 아니기 때문에 AP 3% 정도면 적절한 수준이라고 생각한다”

- 법제전문가 B -

[시민단체·소비자단체 전문가 집단] 본 전문가 집단에서는 AP의 하향조정에 대한 적극적인 찬성 의견이 대부분이었다. 이미 식약처 자료에 의할 경우 비의도적혼합이 1% 내외로 관리되고 있다는 점에서 현행 3%에서 하향조정하는데 아무런 문제가 없다는 의견이다. 비의도적혼합치의 문제는 관리의 문제로 향후 기술적으로 관리가 완벽해질 수 있다고 한다면 0%로 관리될 수도 있다고 한다.

AP의 조정과 관련하여 사회적 합의가 필요한데 국가가 이를 위하여 노력을 경주하였는지에 대한 비판적 견해도 있었다.

“AP는 사회적 합의로 결정할 문제이지 절대적 수치가 있는 것이 아니다. 현재 우리나라에서 관리되고 있는 데이터 기반, 소비자와 생산자가 납득할 수 있는지, 기업이 납득할 수 있는지의 균형점을 맞추는 것이 AP의 핵심인데 그 합의를 만들려는 노력을 국가가 과연 해왔는가 의문이 든다.”

- 시민사회단체 전문가 B -

[과학기술분야 전문가 집단] 과학기술분야 전문가들은 비의도적혼합치 조정과 관련하여 다양한 의견이 제시되었다. 대규모 수입물량을 생각했을 때 3%라는 양이 적지 않은 양이고, 이를 Non-GMO와 비교하여 너무 많은 양이므로, 어느 정도의 하향조정할 필요가 있다고 한다. 이는 마치 3%를 허용한다면 관리가 허술해도 된다는 의미로 파악될 수 있으며, 남용할 우려가 있다는 의견이 제시되었다.

이와 달리 실제 수입량이 굉장히 양이 많기 때문에 3%가 허술한 관리로 유지될 수 있는 수치는 아니더라는 견해가 제시되었다. 비의도적혼합치의 기준과 관련하여 현행 3%가 과학적인 기준이 없이 정해진 것이라는 견해도 있었다.

“중국은 수입이 없으므로 0%이다. 자급율이 떨어지는 일본 등은 이를 낮추기가 어렵다. 수입계약의 협상요소로 작용하기 때문이다. 다만 3 또는 5%의 요건은 과학적 근거가 있는 것은 아니다. 타국가의 입법례를 참고한 것일 뿐이다. 따라서 1%를 근거로 AP를

낮춰야 한다는 주장도 과학적인 근거가 있는 것은 아니다.”

- 과학기술분야 전문가 A -

현행 3%를 유지하는 것이 국가경쟁력 측면에서 타당하다는 의견도 제시되었다.

“3%는 논리적인 근거는 없으나, 타협의 산물이며 국가경쟁력을 위해 하향은 곤란하고 현상유지가 타당하다.”

- 과학기술분야 전문가 B -

[산업계 전문가 집단] 산업계 전문가 집단에서는 AP의 현행유지 또는 상향조정에 대한 주장이 대부분이었다. 유럽의 AP 0.9% 기준은 식량자급률의 차이로 인하여 우리나라에 적용되기 어렵다고 한다.

“유럽연합이 기준을 낮게 정한 것은 곡물 자급률이 150%를 상회하기 때문에 외국농산물로부터 유럽농민들 보호차원에서 기준을 엄격하게 하고 있는 것은 곡물 자급률이 20% 밖에 안 되는 우리나라 실정에는 맞지 않기 때문이다.”

- 산업계 전문가 C(서면답변) -

비의도적혼합치를 1% 이내로 조정하는 경우 식량 수입이 매우 어려워진다는 우려가 제시되었다.

“비의도적 혼합치를 1% 이내로 적용한다면 수입식품 구매가 불가능하다. 달러의 입장에서 평균치 180억의 손해 가능성을 감당하느니싼 값에 사료로 팔 것이다. 돈만 더 쥐서 사올 수 있는 문제가 아니다. 어차피 안전성에 문제가 없는 것인데 합리적으로 5%라는 일본의 검증된 결과를 가지고 규제를 완화해 조금 더싼 가격에 소비자가 섭취할 수 있게 하는 것이 나올 것이다.”

- 산업계 전문가 B -

일본의 적용기준으로 AP를 5%로 상향조정하여 적용하는 것이 타당하다고 한다.

“상향조정이 필요하다. 일본의 경우 조사에 따라 설정한 수준이고 0.9%는 GMO 사용을 통제하겠다는 개념에서 접근한 이야기다. 합리적 비용과 합리적 상태로의 운송, 혼입과정의 개념인지 아니면 통제로의 개념인지 관점에 따라 다르다. 우리의 경우 수입과정 등을 감안했을 때 일본의 경우와 같이 하는 것이 적절할 것이라 생각한다.”

- 산업계 전문가 B -

(3) 비유전자변형식품등의 표시제도

[법제전문가 집단] 법제전문가 집단에서 비유전자변형식품등의 표시제도에 관해서는 대부분 제도 시행에 대하여 긍정적인 의견이 개진되었다. 먼저 우리 법령에서 ‘Non-GMO’와 ‘GMO-free’라는 용어가 개념상 구별 없이 사용되어 혼동을 야기하고 있다는 점이 지적되었다. 얼마전에 있었던 GM 유채 씨앗 수입사건의 경험을 통하여 표시의 범위를 한번이라도 개발된 적이 있는 품목으로 확대하는 것이 바람직하다고 한다.

“GMO 표시와 관련된 것은 한번이라도 개발된 적이 있고, 노지에서 시험재배가 된 적이 있었던 품목들은 수입과정에서 당연히 검사를 하고, 그 검사결과에 따라서 표시를 할 수 있도록 하는 것이 오히려 안전하다고 생각한다. 지금처럼 수입 승인된 작물에 한해서만 표시를 하게 하는 것은 오히려 문제가 많다고 생각한다.”

- 법제 전문가 A -

비유전자변형식품 표시를 제한하는 것은 바람직하지 않고, 표시에 대하여 기업들이 자율적으로 표시하도록 하고 다만, 표시에 대하여 기업책임을 강화하여 위반 시 이를 처벌하는 규정이 필요하다는 의견이 개진되었다.

비유전자변형식품등 표시와 비의도적 혼입치 인정과 관련하여서는 단계적 표시방법이 제안되었다.

“우리나라도 0% 이면 ‘천연’, AP 기준이 정해지면 그 기준 이하이면 ‘GM Free’, AP 기준이상 3% 미만이면 ‘일부 사용될 가능성이 있음’으로 표시하고, 3% 이상이면 ‘GMO가 사용되었음’이라고 네 단계로 분류해서 구체적으로 표시하는 방법을 제시한다.”

- 법제 전문가 C -

위의 방안에 대하여는 행정적으로 집행 실효성에 대한 의문이 제기되었다.

[시민단체·소비자단체 전문가 집단] 현행 비유전자변형식품등의 표시제도는 앞서 논의한 완전표시제도의 도입과 밀접한 관련이 있으며, 완전표시제도가 도입된다고 하면 비유전자변형식품등의 표시제도의 필요성이 굉장히 작아질 수 있다고 한다. 그러나 현재 검출기반 표시제도 하에서는 소비자의 선택권을 위하여 필요하든 의견이 제시되었다.

“우리나라는 원료기반 표시제가 시행이 안되는 상황에서 소비자가 GMO 여부를 가릴 수 있는 기준 자체가 없는 상태이다. 사실 GMO 표시제도가 원료기반으로 정착이 되면 Non GMO 표시가 불필요할 수도 있지만 기업의 자유가 될 수도 있다고 생각한다. 굳이 법으로 정해 놓는 것도 문제가 있을 수도 있다고 생각한다.”

- 시민사회단체 전문가 B -

비유전자변형식품등의 표시와 비의도적 혼입치와 관련하여 명확한 기준을 제시하여 지금의 0%로 엄격히 제한하는 것 보다는 비의도적 혼입치를 어느 정도 인정하는 방법이 타당하다는 의견이 제시되었다.

Non-GMO 표시 역시 소비자의 알권리와 선택권에 기반하여 시행되어야 한다고 한다.

“정보를 주는 사람은 소비자가 어떤 인식을 하던지 상관 없이 최대한 정보를 줄 의무가 있다. 왜냐하면 이 문제는 특히 안전성이 불확실하다는 것이 사실이고, 사전예방의 원칙을 정했기 때문에, 당연히 국가의 책임 하에서 정보를 줘야 하고 법개정을 해야 한다.”

- 시민사회단체 전문가 D -

[과학기술분야 전문가 집단] 완전표시제도를 도입하는 경우 Non-GMO 표시제도의 필요성이 없고, 과학적으로도 구별이 불가능하다는 의견이 제시되었다. 표시대상과 관련하여서는 개발된 적이 있는 GMO의 데이터의 신빙성과 관련하여 수입된 혹은 수입 가능한 품목으로 제한하는 것이 타당하다고 한다.

[산업계 전문가 집단] 산업계 집단에서는 현재 시행 중인 제도가 적절하다는 평가가 주류를 이루었다. Non-GMO에는 GMO가 없어야 하고 Non-GMO 표시를 하고자한다면 지금까지 Non-GMO 원료를 사들여서 GMO 성분이 전혀 없는 것에만 표시해야 한다고 한다.

(4) 표시의무자 확대

[법제전문가 집단] 법제 전문가는 식품접객업자 등에게 표시의무를 확대하는 방안에 대하여 원칙적으로 찬성하는 입장을 표명하였다. 특히 오늘날 외식문화에 비추어 당연히 외식 생활에서도 소비자의 알권리 및 선택권이 보장되어야 한다는 입장이 개진되었다.

“요즘 주로 밖에서 식사를 하고, 대부분의 음식물 섭취가 식품접객업소에서 이루어지기 때문에 가공식품에만 GMO 표시제도를 운영하는 것은 상당히 많은 부분에 소비자의 선택권을 박탈하는 결과가 되어버리는 것이라고 생각한다.”

- 법제전문가 C -

단지 제도의 실효적 시행과 규제준수비용과 관련하여 의문이 제기되었으며, 이에 대한 해결방안이 논의되었다. 요즘 금융업계를 중심으로 도입되고 있는 ‘렉테크(Regulatory technology)’기술이 식품분야에서도 기능할 수 있어, 구매내역을 규제당국에 통보하도록 하여 규제준수비용을 축소할 수 있을 것이라는 의견이 제시되었다. 또한 수입시 작성되는 증명서를 유통단계에서 연속적으로 분출하는 방법을 통하여 비용문제가 해결

될 수 있다는 의견이 있었다. 나아가 식품위생법상의 GLP 인증제도에 GMO를 추가하여 활용할 수 있다고 한다.

표시의무자의 범위에 관하여는 영세업체의 경우에는 인증요건을 완화하여 규제준수 부담을 줄일 수 있다고 한다. 나아가 원산지표시제도와 마찬가지로 주요 제품에 대하여 표시의무를 부과하는 방법도 생각해 볼 수 있다는 의견이 제시되었다.

[시민단체·소비자단체 전문가 집단] 시민단체 전문가 집단에서는 식품접객업자에게 표시의무를 부담하게 하는 것이 현 시점에서는 성급한 주장이라는 의견이 많았다. 현실적으로 곡물에 대한 GMO 정보가 공개되지 않는 시점에서 표시자체가 어려운 상황이라는 지적이 있었다. 유럽에서도 극히 일부에서 시행되고 있는 제도이며, 현 시점에서 이 주제를 다루게 되면 GMO 표시제도 자체에 대한 논의를 진전시키기 어렵다고 한다. 오히려 일반 식품접객업자의 표시의무보다는 국공립 어린이집 또는 학교 등의 급식에 있어서 GMO-free 내지는 Non-GMO 표시 문제가 성급히 해결될 문제라고 한다.

[과학기술분야 전문가 집단] 표시의무를 부과하기보다는 자율적 시행에 맡길 수 있다는 의견이 제시되었다. 확인을 위한 행정력이 의문시 된다는 지적이 있었다. 원칙적으로 찬성할 수 있으나 표시의무자의 범위 및 표시대상의 범위에 대하여는 고민이 있어야한다는 점이 지적되었다.

[산업계 전문가 집단] 현 상황에서 위해에 대한 지표가 없는 상태에서 가공식품에도 표시할 필요가 없기 때문에 식품접객업자도 표시의무를 부담할 필요가 없다고 한다. 하지만 가공업자에게 표시의무가 부과된다면 가공식품을 다루는 식품접객업자에게도 동일하게 적용되어야 하며, 영세업체이기 때문에 면제되어야 한다는 것은 법논리상 맞지 않는다고 한다. 마찬가지로 소비자의 알권리를 위해 가공식품에 표시의무가 인정된다면 형평성에 맞게 식품접객업자에게도 적용되는 것이 타당하다고 한다.

(5) 구분유통증명서

[법제전문가 집단] 구분유통증명서 자체는 필요한 행정문서임이 분명하지만, 그 신뢰성을 위하여 보다 엄격한 관리가 필요하다는 의견이 대부분이었다. 구분유통증명서가 정확한 정보를 포함하고 있는지 검역과정에서의 엄격한 관리가 필요하며 이를 위한 조사의 정도에 관하여는 전수조사가 필요하다는 의견, 정기조사 및 수시조사가 이루어져야 한다는 의견이 있었다. 또한 신뢰성 담보를 위하여 무엇보다도 통관 절차에서의 인원 및 설비의 대폭적인 확충이 필요하다는 의견이 제시되었다.

이와 달리 구분유통증명서는 행정목적을 위한 문서이기 때문에 구분유통증명서를 구비한다고 하더라도 표시제도는 별도로 운영되어야 한다는 견해가 제시되었다.

제도 운영과 관련하여서 수출국가와의 공조문제가 논의되어야 한다는 의견이 피력되었다. 이를 위하여 현지에 우리 공무원을 파견하여 현지에서 검사를 하는 것이 보다 효율적일 수도 있다는 의견이 제시되었다.

[시민단체·소비자단체 전문가 집단] 현 시스템에서 과학적 검증이 완벽하지 않기 때문에 이런 증명서가 사실상 꼭 필요하다고 한다. 다만 정부의 관리 강화가 필요하며, 증명서 기준을 국제적 기준으로 정립해야 한다는 지적이 있었다. 유럽과 같이 구분유통증명서를 다음 단계로 전달하는 것을 의무화 하는 방법을 통하여 원료에 대한 정보를 모든 단계에서 확인할 수 있도록 하는 제도정립이 필요하다고 한다.

[과학기술분야 전문가 집단] 현재 구분유통증명서가 포함 정보 등과 관련하여 지나치게 단순하며 부실하다는 지적이 있었다. 장비와 인력의 보충이 필요하며, 보다 엄격한 통제를 위하여 무작위 추출검사 등의 방법이 요구된다는 견해가 개진되었다.

[산업계 전문가 집단] 예전에는 과학적 검사기관에서 발행한 검사성적서를 인정하였으나, 이제는 오직 구분유통증명서와 정부증명서만을 인정하고 있으며, 이러한 제도변경으로 기업들이 어려움을 겪고 있다는 지적이 있었다. 구분유통증명서는 그 정보를 신

뢰하기 어렵고 발급 받는 절차에도 어려움이 있다고 한다. 이러한 증명서보다는 검사 성적서를 인정하는 것이 보다 바람직하다는 견해가 제시되었다.

(6) 표시방법 - QR 코드

[법제전문가 집단] 장기적인 관점에서 효율적인 표시의 방법으로 활용될 수 있다는 견해가 있었다. 현재 식품 라벨의 낮은 가독성을 고려했을 때 선택적 도입을 방법을 통하여 서서히 제도를 정착시킬 수 있다는 견해가 있었다. 다만 동일한 표시대상에 표시방법을 달리하는 것은 오히려 소비자에게 혼란을 가중시키는 것으로 통일적인 방법이 고려되어야 한다고 한다. 현재 식품표시제도에 따라 표시라벨에 굉장히 많은 정보가 제공되고 있는데 이를 효율적으로 전달하기 위해서는 인지전문가 등을 통해 국가에서 효율적이고 통일적인 표시방법을 개발해야 한다는 의견이 개진되었다. 표시라벨 표시, QR 코드 또는 인터넷 홈페이지 접속 등을 통한 선택적 표시방법이 제공되어야 일부 소비자들이 접근 불가능한 상황을 회피할 수 있다는 의견이 제시되었다.

[시민단체·소비자단체 전문가 집단] QR 코드 표시방법이 원칙적인 표시방법이 될 수는 없고, 보충적 표시방법으로 활용될 수 있다는 견해가 지배적이었다. 기본적이고 핵심적인 정보는 제품에 표시하고 추가정보는 디지털 방식을 사용할 수 있다고 한다. 이력추적 같은 사항 역시 QR 코드 표시방법이 적당할 수 있다고 한다.

[과학기술분야 전문가 집단] QR 코드 표시를 찬성하고 이를 보완 보충하기 위한 다른 표시방법이 제공되어야 한다는 의견이 있었다. 국민의 알권리를 고려하여 정보소외계층에 위해 별도의 자료제공 방법이 병행되어야 한다고 한다.

QR 코드 등의 디지털화된 정보제공이 보다 많은 정보를 보다 쉽게 제공할 수 있다는 의견이 있었다. 반면에 GMO 정보 제공을 회피하기 위한 수단이라는 지적도 있었다.

[산업계 전문가 집단] QR 코드 사용을 통해 라벨폐기 등으로 인한 비용을 절감하는 효과를 기대할 수 있다고 한다. 이렇게 절감된 비용을 소비자에게 돌려줄 수 있는 방법

을 개발한다면 좋은 제도로 정착시킬 수 있다고 한다. 제품에는 직접적인 위해요소를 표시하고 이외의 정보를 디지털 방식으로 제공하는 방법도 생각해볼 수 있다고 한다. 현대의 정보화사회에서 QR 코드를 활용한 디지털 정보제공은 당연히 정착되어야 할 제도라는 의견이 제시되었다.

3. 검토

전문가 의견조사에서 유전자변형식품등의 표시제도를 강화하여 소비자에게 보다 광범위하고 정확한 정보를 제공하는 것이 바람직하다는 견해가 주류를 이루었다.

완전표시제도에 대하여는 소비자의 알권리 측면에서 도입이 시급하다는 견해가 압도적이었다. 특히 알권리는 곧 회피가능성을 제공하는 것이고, 완전표시제도를 통하여 기업 간 개인 간의 정보 비대칭현상을 완화시킬 수 있다는 견해가 제시되었다. 또한 소비자의 알권리는 기업의 영업권과는 형량 할 수 없는 권리로 두텁게 보호되어야 한다는 의견이 피력되었다. 관리 가능성에 대하여는 현재 GMO 수입이 소수의 대기업에 집중된 현실에서 충분한 관리가 이루어질 수 있으며, 비용 상승의 폭도 기업에서 주장하는 만큼 크지는 않을 것이고, 이는 부담할 가치가 있는 비용이라는 견해가 제시되었다.

이에 반해 최종 제품에서 잔존 유무를 검증할 수 없는 현실에서 완전표시제도가 실효적으로 운영될 수 없다는 점, 규제강화로 인하여 수입·유통과정에서 혼란이 발생할 수 있으며, 비용 증가 역시 간과할 수 없다는 견해를 산업계 전문가와 일부 전문가가 제시하였다.

GMO의 위험성이 불분명한 상황에서 사전주의 원칙에 따라 비의도적 혼입치를 엄격히 통제하여 호주나 유럽수준으로 하향하는 것이 바람직하며, 장기적인 안목에서는 선제적 대응이 타당하다는 견해가 제시되었다.

이와 달리 국가경쟁력을 고려하여 현행을 유지하거나, 우리나라의 매우 낮은 곡물 자급률을 고려할 때 일본 수준의 AP(5%)를 유지하는 것이 바람직하다는 견해도 제시되었다.

조정의 절차와 관련해서는 단계적 조정 방안이 합리적이라는 의견이 피력되었다. 무엇보다도 비의도적 혼입치 설정을 위해서 공론화 절차가 진행되어야 한다는 점과 이를 위하여 정부의 적극적인 자세가 필요하다는 점에는 의견을 같이 하였다.

검출기반 현행 표시제도 하에서 소비자의 선택권을 보장하기 위하여 비유전자변형식품 표시제도가 원칙적으로 시행되는 것이 타당하며, 현재 시행되는 제도가 적절하다는 견해가 제시되었다. 비유전자변형식품표시 제도에서 비의도적 혼입치를 세분화하여 각각 표시방법을 달리하는 방안이 제시되었고, 이와 달리 기업의 자율적 표시에 맡기되 위반시 엄격한 처벌을 통하여 제도이행을 담보하는 방안이 제시되었다.

현대의 외식문화나 가공업자와 식품접객업자와의 형평성을 고려했을 때 식품접객업자에게도 유전자변형식품등 표시의무를 부담하게 하는 것이 타당하다는 견해와 이러한 모든 점을 인정하여도 지금 표시의무자를 확대하는 것은 시기상조라는 견해가 대립되었다. 또한 이력추적제, 렉테크(Rectech)나 GLP 인증방식을 접목시키면 향후 식품접객업자에게도 충분히 표시의무를 부담하게 할 수 있다는 의견이 제시되었다.

구분유통증명서에 관하여는 현재 제도 하에서 필수적인 문서자료로서 존치하는 것이 타당하나, 인력과 설비의 증가를 통하여 이에 대한 엄격한 통제가 이루어져야 한다는 의견 등이 제시되었다.

산업계 전문가는 위의 문서 이외에 성적검사서도 비의도적 혼입치를 입증하는 문서로서 충분히 승인할 수 있다는 견해를 제시하였다.

디지털 정보 제공제도에 대하여는 향후 탁월한 정보제공 방식으로 기능할 수 있다는 점에는 의견이 일치하였지만, 이를 현재 선택적으로 사용할 수 있느냐에 대하여는 의견이 대립되었다. 디지털 정보 소외계층에게 정보 접근권을 박탈하는 결과가 될 수 있다는 점이

지적되었다. 반면에 QR 코드 등의 이용을 통하여 더 충분하고 정확한 정보를 전달할 수 있으며, 비용 측면에서도 상당한 이점이 있다는 견해가 제시되었다.

Ⅲ. 소 결

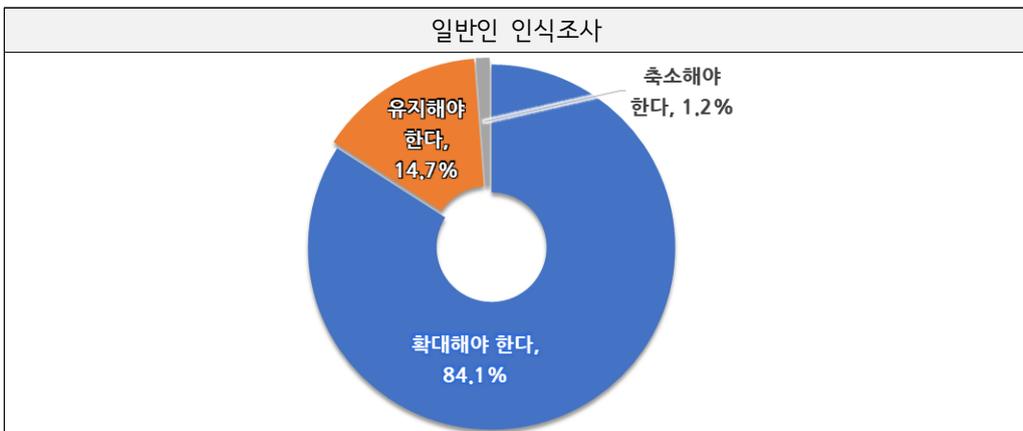
1. 완전표시제도 도입

현재 유전자변형식품등의 표시제도와 관련하여 가장 논란이 되고 있는 완전표시제도의 도입에 관련하여서는 일반인 및 전문가 모두 원재료 기반 형식의 완전표시제도 도입에 적극적으로 찬성하고 있는 것으로 나타났다.

일반인 인식조사에서는 응답자의 84.1%가 원재료기반의 GMO 완전표시제도 도입을 통하여 표시대상을 확대해야한다고 응답하였으며, 전문가 의견조사에서는 특히 소비자의 알권리와 선택권의 측면에서 완전표시제도가 도입되어야 한다는 의견이 다수 제시되었다. 다만 일부 전문가들은 완전표시제의 경우 과학적 검증의 불가능으로 인하여 실효적인 제도시행이 어려울 것이라는 우려를 나타내기도 하였다.

각각의 조사결과를 요약하면 아래와 같다.

<표 4-9> 완전표시제도에 관한 일반인, 전문가 조사 결과 요약



전문가 의견조사	
긍정 입장	<ul style="list-style-type: none"> • 비자의 알권리 측면에서 정보공개가 타당 - 소비자에게 회피가능성 제공 • 기업과 개인 간의 정보비대칭 해소 • 알권리와 영업권의 충돌에서 자유권적 기본권인 알권리가 우위에 있음 • GMO 수입이 특정 기업에 집중된 현실에서 충분한 관리 가능 • 이력추적제의 도입을 통하여 관리 가능 • 완전표시제를 시행하여도 극단적 회피 현상은 발생하지 않음-농약 표시 등의 경험 • 비용 상승이 예상되나 그리 크지 않을 것이며, 이는 부담할 가치 있는 비용임
부정 입장	<ul style="list-style-type: none"> • 과학적 검증이 불가능하여 효율적 시행이 어려움 • 수입·유통과정에서 혼란 야기 • 필요적 비용 상승

2. 비의도적혼합치의 조정

비의도적혼합치의 조정과 관련하여 일반인 인식조사 및 전문가 의견조사 모두 비의도적혼합치를 현행 3%에서 하향조정하는 방안이 타당하다는 견해가 압도적이었다.

일반인 인식조사에서는 비의도적혼합치를 유럽기준(0.9%) 및 호주기준(1.0%)로 하향조정하자는 견해가 79.2%로 나타났으며, 현행 3%를 유지하자는 의견이 13.4%, 일본과 같이 5%로 상향조정하자는 의견이 7.4%로 나타났다.

전문가 의견조사에서는 비의도적혼합치의 하향조정을 찬성하는 의견이 주류였으나, 일부 전문가들은 현행 유지 또는 일본기준으로 상향조정하자는 의견이 제시되었다. 조정방안과 관련하여서는 단계적 조정이 방안에 관한 견해가 피력되었다. 나아가 비의도적혼합치를 조정하는 것은 사회적 합의를 필요로 하는 사안으로 광범위한 의견 수렴 후에 결정해야한다는 견해가 제시되었음에 유의하여야 한다.

<표 4-10> 비의도적혼합치 조정에 관한 일반인.전문가 조사 결과 요약

일반인 인식조사	
<p>5%로 상향조정(일본기준), 7.40%</p> <p>1%로 하향조정(호주기준), 38.30%</p> <p>0.9%로 하향조정(유럽기준), 40.90%</p> <p>현행 3%유지, 13.40%</p>	
전문가 의견조사	
하향조정	<ul style="list-style-type: none"> • O의 위해성이 불분명한 상황에서 사전주의 원칙에 따라 AP를 하향조정하는 것이 타당 • 선제적으로 엄격하게 관리하는 것이 장기적인 안목에서 타당 • 현재 실질적인 거래관계에서 비의도적 혼입치가 1% 이하로 관리되고 있으므로 이를 하향조정하는데 문제가 없음
현행유지	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 비의도적으로 혼입되는 비율 3%는 충분히 인용 가능함 • 국가경쟁력 측면에서 현행 3% 유지가 바람직함
상향조정	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽의 AP 0.9% 기준은 곡물 자급률의 차이로 국내에 직접 적용할 수 없음 • AP를 1.0% 이하로 조정하는 경우 식량 수입이 매우 어려워질 우려가 있음 • 경험적 조사를 통하여 일본이 결정한 5%가 적당함
조정절차	<ul style="list-style-type: none"> • AP 조정과 관련하여 사회적 합의를 끌어내기 위한 국가의 노력이 부족함 • AP 조정은 광범위한 의견수렴을 통하여 결정되어야함 • 단계적 조정이 합리적으로 보임(3% → 2% → 1%) • 품목별로 비의도적 혼입치를 검증하고 이를 토대로 AP를 조정하는 국가의 노력이 필요함

3. 비유전자변형식품 표시제도

비유전자변형식품 표시제도와 관련하여 일반인 인식조사 및 전문가 의견조사에서 대체로 해당 제도의 시행에 대하여는 찬성 의견이 주류를 이루었다.

일반인 인식조사의 경우에는 본 조사에서 해당 제도에 대한 구체적인 설명 없이 비유전자변형식품 표시제도의 시행 여부에 대하여 문의하였으며, 응답자 중 74.9%가 제도 자체에 대하여는 긍정적인 입장을 피력하였다.

전문가들은 의견조사에서 비유전자변형식품제도 자체의 시행에 대하여 반대하지는 않았지만, 현행제도의 구체적인 시행 방법에 대하여는 의문을 제기하는 의견이 적지 않았다.

<표 4-11> 비유전자변형식품 표시제도 관한 일반인.전문가 조사 결과 요약

일반인 인식조사	
전문가 의견조사	
원칙적 제도 시행 찬성	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적으로 비유전자변형식품 표시제도를 시행하는 것이 타당 • 검출기반 현행 표시제도 하에서 소비자의 선택권 보장 • 사전예방 원칙 하에서 국가의 정보제공의무 인정됨
현행 유지	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 제도와 같이 표시대상을 제한하고, 비의도적혼합치를 인정하지 않고 유전자변형물질 사용이 0%인 경우에만 표시하도록 하는 것이

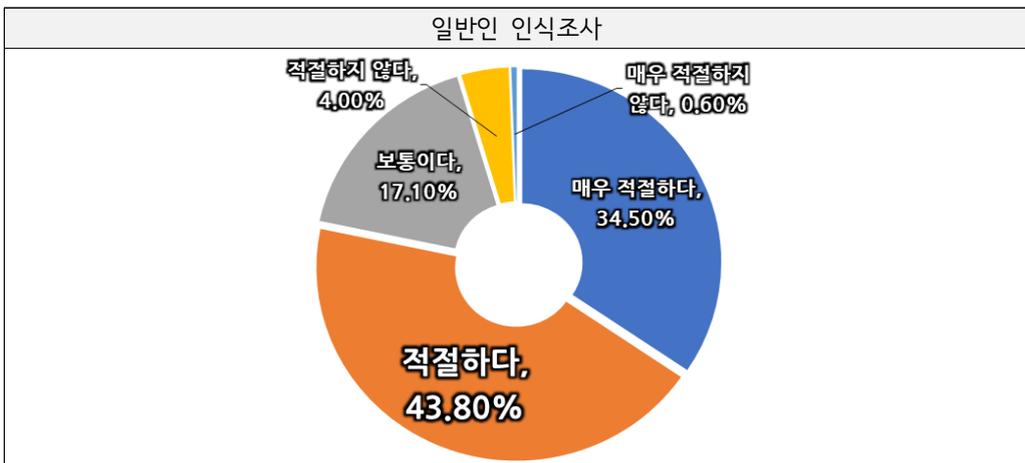
전문가 의견조사	
표시 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 한번이라도 개발된 경험이 있는 품목에 대하여 표시 허용 • 수입된 혹은 수입가능한 품목에 대하여 표시 허용
AP 인정 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 비의도적혼합치를 인정하고, 정도에 따른 표시 개별화 - 예) 0% : ‘천연’, AP 이하 : ‘GM free’, AP 초과 3%미만 : ‘일부 사용될 가능성 있음 • 어느정도의 비의도적혼합치가 인정되어야 함
처벌 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 기업에 자율적으로 표시하도록 하고 법규 위반시 엄격한 처벌을 위한 처벌규정 도입

4. 표시의무자의 확대

식품접객업자에게 표시의무를 부과하는 방안에 대하여는 일반인 인식조사에서는 대체적으로 찬성의견이 개진되었고, 전문가 의견조사에서는 의견이 분분하였다.

일반인 인식조사에서는 응답자 중 78.3%가 표시의무 확대에 찬성하는 것으로 조사되었으며, 전문가 의견조사에서는 원칙적으로 표시의무를 부과할 수 있다는 견해, 시기상조라는 견해 및 그 제도시행의 방법을 상대적 적용방식으로 하여야 한다는 견해 등이 제시되었다.

<표 4-12> 식품접객업자의 표시의무에 대한 일반인.전문가 조사 결과 요약



전문가 의견조사	
긍정 입장	<ul style="list-style-type: none"> • 현대 사회에서의 외식문화를 고려한다면 외식생활에서도 소비자의 알권리 및 선택권이 보장되어야 함 • 식품가공업자에게 표시의무가 부과된다면 가공식품을 다루는 식품접객업자에게도 동일하게 표시의무를 부과하는 것이 형평성에 맞음
부정 입장	<ul style="list-style-type: none"> • 현 시점에서 성급한 주장임 • 곡물 GMO 정보가 공개되지 않는 시점에서 표시자체가 어려운 상황임 • 유럽에서도 극히 일부에서 자율적으로 시행되고 있음
표시 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 영세업자의 규제 준수 부담을 완화할 방법이 필요함 • 렉테크(Rectech) 또는 GLP 인증제도 활용할 필요가 있음

제5장 결론

- I. 유전자변형식품등의 표시제도의 입법정비방향
- II. 유전자변형식품등의 표시제도의 구체적 입법대안

제5장

결론

I. 유전자변형식품등의 표시제도의 입법정비방향

1. 유전자변형식품등 표시 관련 법제의 법률유보 원칙 강화

현행 국내의 유전자변형식품등의 표시제도가 안고 있는 가장 심각한 법적 문제는 법률 단계에서 유전자변형식품등의 표시에 관한 규율이 충실하게 담겨 있지 않고 상위법령과의 관계에 있어서 행정규칙에 불과한 식품의약품안전처고시인 「유전자변형식품등의 표시기준(식품의약품안전처고시 제2017-7호, 2017.1.25. 개정, 2017. 2. 4. 시행, 이하 이 항목에서 “표시기준”이라 함)에서 대부분의 중요한 법규사항이 포함되어 있다는 점에 있다. 앞서 확인한 것처럼 고시에 불과한 표시기준에서 “유전자변형식품등”에 관한 정의를 통합적으로 규정하고 있고 더 나아가 표시제도의 운용에 있어서 핵심적인 사항인 표시대상이나 제외대상, 표시방법 등에 관한 사항을 상위법령에서의 긴밀한 위임근거 없이 상세하게 규정하고 있어 법률유보의 원칙이나 포괄적 위임입법금지의 원칙에 반할 소지가 적지 않다고 판단된다. 물론 이러한 표시기준을 ‘행정규칙의 형식을 갖는 법규명령’으로 보아 다수설 및 판례에 따라 법규명령으로 볼 여지도 있을 것이다.¹³⁰⁾ 하지만 ‘행정규칙의 형식을 갖는 법규명령’의 법적 성격을 법규명령으로 파악할 수 있다고 하더라도, 헌법에서 법률의 위임을 받아 제정할 수 있는 법규명령의 유형을 대통령령, 총리령, 부령으로 엄격하게 제한하여 규정(헌법 제75조 및 제95조)하고 있어 행정규칙 형식으로 법률의 위임을

130) 박군성, 『행정법론(上)』 제16판, 박영사, 2017, 257-258면, 류지태·박종수, 『행정법신론』 제16판, 박영사, 2016, 347-348면.; 대판 1994. 3. 8, 92누1728, 대판 1998.6.9., 97누19915, 대판 2002.9.27., 2000두7933 등 참조.

받아 제정되는 행정입법은 헌법상 근거가 없으므로 그 자체로 위헌의 소지가 있다는 점, 행정입법의 법적 성격을 사법부에 의한 구체적인 판단에 따라 결정되는 결과를 초래하게 된다는 점 등을 고려할 때 현행 표시기준을 ‘행정규칙의 형식을 갖는 법규명령’으로 보아 현 상태를 유지하는 것은 법제상 결코 바람직하지 않다. 헌법재판소 또한 “헌법이 명시하고 있는 법규명령의 형식이 아닌 행정규칙에 위임하더라도 이는 국회입법의 원칙과 상치되지 않는다. 다만, 행정규칙은 법규명령과 같은 엄격한 제정 및 개정절차를 요하지 아니하므로, 기본권을 제한하는 내용에 대해서는 법규명령에 위임함이 바람직하고, 부득이 고시와 같은 형식으로 위임을 할 때에는 적어도 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 한정된다”고 결정한 바 있다.¹³¹⁾ 이처럼 표시기준 중에서 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 법규사항은 당연히 법규명령의 형식으로 규정되어야 할 것이며, 규율사항이 권리·의무에 미치는 영향이 크지 않은 경미한 사항이나 전문적·기술적 사항인 경우에는 행정규칙 형식으로 규정되는 것이 타당하다.

유전자변형식품등의 표시제도의 경우 앞서 분석한 것처럼 법률 보다는 행정규칙인 식품의약품안전처고시에서 대부분의 핵심적인 규정사항들을 두고 있다. 따라서 유전자변형식품등의 표시제도와 관련한 현행 법제에 있어서는 법률유보 원칙의 강화된 적용에 대한 검토가 필수적이라고 판단된다. 즉 표시기준에 포함된 법규사항을 면밀히 검토하여 이 중에서 법률에 규정하여야 할 사항을 도출하여 상향입법하여야 한다. 예를 들어 표시기준 제3조는 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 정책추진에 있어서 굉장히 중요하고 일반 국민에게 매우 민감하게 체감된 핵심 사항들을 별다른 상위법상의 위임을 통한 입법적 정당성을 확보하지 않은 채로 규정하고 있는바, 이제라도 법률 단계에서 대략적인 기준을 제시하거나 혹은 표시기준 제3조를 법률에 상향입법하는 내용의 개선방향을 모색하여야 한다. 이처럼 유전자변형식품등 표시제도의 법제 정비에 있어서 가장 중요하게 고려되어야 할 기준은 현재로서는 법률유보 원칙의 강화된 적용에 있다고 하겠다.

131) 헌재 2016. 2. 25, 2015헌바191.

2. 유전자변형식품등 표시 관련 개별 법제의 보완 및 정비

유전자변형식품등 표시와 관련 법제의 법률유보 원칙을 적용 강화하면서 이에 병행하여 관계되는 개별 법제들에서 누락되거나 미비된 사항을 보완하고 정비하는 것이 필요하다. 지금까지의 법제 분석 결과, 국내의 유전자변형식품등의 표시와 관련하여 일견 제정되어 있는 법률들은 많으나 정작 그 법률들에 포함된 규율사항은 그리 많지 않음을 확인할 수 있었다. 일단 유전자변형축산물에 대해서는 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」에서 원재료의 일종으로 포함하여 규율하거나 표시기준에서 정의개념으로 포섭하는 것 이외에는 정작 「축산물 위생관리법」에서 이에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않았다. 이는 유전자변형농수산물의 표시에 관하여 「농수산물 품질관리법」이 별도의 장을 편성하여 규율하고 있는 것과 너무나 대비되는 상황이라고 하겠다. 상위법상의 명시적인 위임이 부족한 상황에서, 고시에 불과한 표시기준에서 유전자변형축산물에 관한 사항을 규정하는 것은 법적으로 타당하지 않으며, 무엇보다도 제도운용에 따른 의무의 실효적 확보를 위한 각종 제재수단에 관한 사항은 반드시 법률에서 명시되어야 함에도 불구하고 축산물에 대해서는 이에 관한 규율이 누락되어 유전자변형축산물의 실효적 관리를 법적으로 충분히 뒷받침하지 못하고 있는 것은 문제라고 하겠다. 따라서 현재로서는 유전자변형축산물에 관한 규정을 신설하는 것이 가장 적합하다고 할 수 있는 「축산물 위생관리법」에 이에 관한 규율사항을 도입하여 법률 단계에서의 규율을 보완하고 정비하여야 할 것이다. 또한 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」의 경우도 정작 원재료인 농수산물에 관한 규율을 담고 있는 「농수산물 품질관리법」와 비교할 때 보다 빈약한 규율체계를 담고 있으므로 앞서 제시한 법률유보 원칙의 강화된 적용과 맞물려 해당 법률에 단순한 근거조항을 개선하고 추가적인 법규사항들을 보완해나가야 할 것이다.

3. 유전자변형식품등 표시 관련 법제간의 체계적 연계성 구축

유전자변형식품등의 표시와 관련 법제간의 체계적인 연계성을 구축하는 것을 법제 개선의 큰 방향 중 하나로 제시하고자 한다. 현행의 유전자변형식품등의 표시와 관련하여 국내 법률들은 제각각의 근거조항을 두고 적용되고는 있으나 이들 개별 법률들간의 법적 연계에 관한 명시적인 규율은 미흡한 편이다. 유전자변형식품등의 표시제도에 있어서 원재료, 식품, 식품첨가물 등은 별도의 상관없는 규율대상이라기 보다는 오히려 매우 밀접하게 연관되어 있는 규율대상이라고 보는 것이 더 합당하다. 이러한 특성에도 불구하고 관련 법제 간의 연계 규율은 충실하게 마련되어 있지 않은 실정인바, 이러한 문제와 직접적으로 결부된 것 중의 하나가 앞서 살펴본 용어 정의와 관련된 규율의 문제라고 할 것이다. 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」 간에는 용어 정의의 내용과 형식이 어느 정도 일치된 면을 나타내고 있으나, 「농수산물 품질관리법」에 따른 유전자변형농수산물은 전자의 양 법률과는 적지 않은 차이를 드러내고 있어 이에 대한 정비가 필요하다는 것을 앞선 논의에서 지적한 바 있다. 「식품위생법」 등에서 “유전자변형식품등”을 정의 하면서 일정한 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 전제하고 있어 「농수산물 품질관리법」에 따른 유전자변형농수산물과의 중첩적인 규율이 감지되고 있음에도 불구하고 이들 정의 규율간의 연계성은 명확히 드러나지 않아 법적 명확성과 체계성을 떨어뜨리고 법제의 복잡성만을 가중시키고 있는 것은 아닌지에 대한 심도 깊은 검토가 필요하다. 그리고 이에 대해서는 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호에 의한 “유전자변형농수산물”의 정의가 법률 제정 당시인 1999년도의 기술 수준이 반영된 정의 규정이라는 점, 「식품위생법」이나 「건강기능식품에 관한 법률」에서의 개념 정의가 보다 구체적이고 포괄적인 사항을 아우르고 있다는 점 등을 고려할 때 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호에 의한 “유전자변형농수산물”의 정의를 「식품위생법」 제12조의2제1항을 참조하여 개정한다거나 혹은 「식품위생법」 제12조의2제1항을 개정하여 원재료에 대한 규정을 할 때 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호의 규정을 인용하는 방안 등을 제시해볼 수 있을 것이다. 이때 후자의 방안은 유전자변형축산물에 대한 명문의 규

정이 누락될 수 있다는 것이 단점으로 지적될 수 있을 것이다. 물론 「축산물 위생관리법」을 개정하여 유전자변형축산물에 대한 정의가 신설될 경우 이러한 단점은 용이하게 해소될 수 있을 것이다. 이처럼 개별 법제의 규율 강화를 전제로 하여 유전자변형식품등 표시와 관련한 법제간의 체계적 연계성을 구축해 나가는 것은 유전자변형식품등 표시제도를 둘러싼 규율불균형과 규율공백을 해소해 나갈 수 있는 점진적인 법제 개선의 방향이라고 할 수 있다. 이를 통해 관계 법제상의 규율이 강화되고 법적인 연계가 잘 이루어진다면 더 나아가서 유전자변형식품등의 표시에 관한 법률을 별도로 제정하여 규율하는 방향으로까지 법제정비가 효과적으로 전개되어 나갈 수 있을 것이다. 앞서 언급한 것처럼 유전자변형식품등 표시제도가 향후 생활환경에 미칠 영향성을 감안한다면, 이에 관한 규율체계는 전체적인 조화와 통합을 지향하면서도 그 세부적인 영역에 있어서는 개별적인 특성에 따른 유형화된 규율을 적용하는 것이 표시제도의 합리적 운용을 뒷받침할 수 있는 가장 바람직한 법제라고 할 것이다.

II. 유전자변형식품등의 표시제도의 구체적 입법대안

1. 법률유보 원칙의 적용 강화를 위한 입법대안

법률유보의 원칙을 기반으로 하여 유전자변형식품등의 표시제도에 대한 입법대안을 모색하기 위해서는 필수적으로 식품의약품안전처고시로 제정·운용되고 있는 표시기준의 세부 규율사항들을 점검하여야 할 것이다. 표시기준에 포함된 사항 중 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 법규사항이 존재하는지 여부를 면밀히 분석할 필요가 있다. 이때 유의하여야 할 지점은 표시기준의 상위법적 근거가 단일 법률이 아니라는 점이다. 표시기준 제1조에 명시된 것처럼, 「식품위생법」 제12조의2, 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2 및 「축산물 위생관리법」 제6조 관련 「축산물의 표시기준」, 「농수산물 품질관리법 시행령」 제20조가 표시기준의 상위법적 근거로서 제시되고 있으며, 이중에서도 가장 핵심적인 것은 유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물을 규율 대상으로 하는 「식품위생

법』과 유전자변형농수산물을 규율대상으로 하는 「농수산물 품질관리법」이다. 표시기준에 규정된 사항 중 법규사항을 가려내어 이를 상향입법하려는 경우 주로 이 양 법률 중의 하나를 선택하여 해당 사항의 도입 여부를 검토할 수밖에 없다. 「식품위생법」이 유전자변형식품등에 관한 일반적인 규율을 하고 있는 법률이며, 한편 「농수산물 품질관리법」은 유전자변형농수산물에 관한 일반적인 규율을 하고 있기 때문이다.

이러한 전제 하에서 표시기준에 포함된 규율사항 중 법규사항을 살펴보면, 우선 표시기준 제2조에 따른 ‘용어의 정의’ 조항을 주목하여야 한다. 동 조 제2호는 ‘원재료’의 개념을 “인위적으로 가하는 물을 제외한 식품(건강기능식품, 농축수산물을 포함한다. 이하 같다) 또는 식품첨가물의 제조·가공에 사용되는 물질로서 최종 제품 내에 들어 있는 것을 말한다. 다만, 가공보조제(식품의 제조·가공 중 특정 기술적 목적을 달성하기 위하여 의도적으로 사용된 물질), 부형제(식품성분의 균일성을 위하여 첨가하는 물질), 희석제(식품의 물리·화학적 성질을 변화시키지 않고, 그 농도를 낮추기 위하여 첨가하는 물질), 안정제(식품의 물리·화학적 변화를 방지할 목적으로 첨가하는 물질)의 용도로 사용된 것은 제외한다.”고 정의내리고 있다. 원재료에 대해서는 상위법인 「식품위생법」 제12조의2 제1항에서 “유전자변형식품등”의 개념을 정의하면서 사용되고 있는바, 이러한 원재료의 개념을 표시기준에서 구체화시키고 있는 것이다. 그런데 표시기준 제2조제2호에 따른 “원재료”의 개념정의를 상위법상의 원재료 개념을 구체화하면서 여기에서 제외되는 개념들을 열거하고 있는바, 이에는 가공보조제, 부형제, 희석제, 안정제의 용도로 사용한 것을 제시하고 있다. 상위법인 「식품위생법」 제12조의2 제1항에서 원재료의 범주에 대한 구체적인 규정을 두고 있지 않은 상태에서 행정규칙인 표시기준을 통하여 원재료에 포함되거나 제외되는 사항들이 상세하게 규정되고 있는 것이다. 이러한 규정방법은 원재료에 포함되거나 제외되는 사항들이 복잡하고 다양하여 이를 정의조항이 아닌 「식품위생법」 제12조의2 제1항에서 직접적으로 규정하는 것이 입법기술상 어렵다는 점, 「식품위생법」에 원재료라는 용어가 각기 다른 취지로 다양하게 사용되고 있는 점 등을 감안한 것으로 판단된다. 표시제도의 취지가 국민의 알권리 보장에 있는 것을 고려하면, 원재료에 해당하지 않아 표시의무대상에서 제외되는 것들을 가급적 행정입법이 아닌 법률 단계에서 규정하는

것이 타당하다. 하지만 현재 「식품위생법」에서 유전자변형식품등의 표시제도가 차지하고 있는 비중이 그리 크지 않은 일부 규율사항에 불과하여 입법기술상 법제화를 하기 어렵다는 점을 감안할 필요가 있으므로 보다 신중한 접근이 필요하다고 여겨진다.

표시기준 제2조제3호에 따른 “구분유통증명서”나 동 조제4호에 따른 “정부증명서”는 표시기준 제2조제6호 및 제3조제2항제1호에 따른 비의도적 혼입치와 관련되어 해당 개념의 정의가 명시되어 있는 경우이다. 구분유통증명서나 정부증명서의 경우 비의도적 혼입치에 관한 공적 증명력을 확보하기 위한 불가피한 규율수단으로서 굳이 법률에 규정할 필요는 없다고 보여진다. 문제의 본질은 오히려 “비의도적 혼입치”에 관한 규율에 있다고 판단된다. 표시기준은 “비의도적 혼입치”에 관한 규율사항을 담고 있으나 정작 상위법령인 「식품위생법」이나 「농수산물 품질관리법」등에서 이에 관한 근거를 명시하고 있지는 않다. 앞서 살펴본 것처럼 “비의도적 혼입치”의 인정은 유전자변형식품등의 표시제도의 근간에 영향을 미칠 수 있는 매우 중대한 사항이다. 유전자변형식품등의 표시제도에 대한 일반 국민의 객관적인 신뢰구축을 위해서는 비의도적 혼입치의 인정과 관련한 사항을 법률에서 규정하도록 하는 것이 본질성 이론 및 법률유보 원칙에 비추어 타당하다. 그리고 이러한 비의도적 혼입치의 경우 농산물의 생산·수입·유통 등 취급과정에서 발생할 수 있는 유전자변형농산물의 비의도적인 혼입 비율을 말하므로 「농수산물 품질관리법」에서 이에 관한 사항을 규정하는 것이 바람직하다.

한편 표시기준 제3조는 표시대상의 범주를 확정하고 있는바, 우선 동 조 제1항은 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사와 연계하여 심사 결과 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 대하여 유전자변형식품 표시의무가 적용됨을 명시하고 있다. 또한 제2항은 표시대상에서 제외되는 두 가지 경우로서 ① 유전자변형 농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물과 ② 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등을 제시하고 있다. 이때 표시기준

제3조제2항제1호는 비의도적 혼입치의 규율로서 이 문제에 대해서는 앞서 살펴본 바와 같다. 한편 표시기준 제3조의 규정 중 유전자변형식품등의 표시제도를 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사와 결부시키고 있는 것은 상위법인 「식품위생법」이나 「농수산물 품질관리법」에서 이에 대한 사항을 명시하고 있지 않기 때문에 그 타당성에 대한 검토가 있어야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 「식품위생법」이나 「농수산물 품질관리법」상의 표시제도에서는 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사를 거쳐 식품용으로 승인된 것에 한한다는 규정이 존재하지 않기 때문이다. 특히 「농수산물 품질관리법」에 따른 유전자변형농수산물 표시제도의 경우 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사와의 법적 연계가 명확하게 규정되어 있지 않은바, 법적 명확성 차원에서라도 이에 관한 사항을 법률에서 밝혀주는 것이 체계상 적합하다고 판단된다. 마지막으로 완전표시제 도입의 문제와 별개로 유전자변형식품등의 표시제도에서 제외되는 대상에 관한 규율은 입법기술적인 문제가 적다면 가급적 법률에서 규정하도록 하여 표시제도의 명확한 운용을 담보할 필요가 있다고 할 것이다.

표시기준 제4조는 표시의무자에 관한 사항을 규정하고 있는데, 특히 유전자변형식품과 관련하여 비교적 상세하게 표시의무자의 범주를 확정하고 있다. 이러한 입법형태는 상위법인 「식품위생법」 제12조의2 제1항이 표시의무자에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않고 있으며 단지 동 조 제2항에서 “유전자변형식품등은 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용하여서는 아니 된다.”라고만 규정하고 있는 것에 기인한 것이다. 「식품위생법」 제12조의2 제3항이 표시의무자에 관한 사항을 식품의약품안전처장이 정하도록 위임해놓고 있기 때문에 표시기준 제4조제2호의 규정은 일단 포괄적 위임입법금지의 원칙에 비추어 문제가 있다고 단언하기는 어렵다. 다만 법령상 의무자의 범주는 법률 단계에서 명확히 확정지을 필요가 있다는 점, 표시기준 제4조제2호는 「식품위생법 시행령」 제21조에 따른 영업의 세부 종류 중에서 규율대상이 되는 영업을 선별한 것에 불과하고 그에 대한 충분한 근거를 찾기 어렵다는 점 등을 고려하면 가급적 이러한 규율문제는 법률에서 다루는게 타당하다고 판단된다. 다만 유전자변형식품등의 표시제도는 「식품위생법」 전체 규율의 일부에 불과하다는 점에서 표시의무자에

관한 상세한 규정을 두는 것이 법기술상 어렵다는 점을 감안할 필요가 있다. 가장 바람직한 정비방향은 장기적인 제도개선차원에서 유전자변형식품등의 표시제도에 관한 별도의 단일 법률을 제정하는 것이며, 이를 통하여 구체적인 표시의무자의 범주를 정리하는 것이라고 하겠다.

마지막으로 표시기준 제5조는 표시방법에 관한 사항을 담고 있는데, 이는 기술적인 사항에 관한 것이므로 고시 형태로 규율해도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 다만 이 중에서 표시기준 제5조제8호 및 동조 제9호는 “비유전자변형식품, 무유전자변형식품, Non-GMO, GMO-free” 표시 제도에 관한 근거가 되고 있는바, 이는 유전자변형식품등의 표시제도와 정반대의 축에 존재하는 것처럼 보이나 실은 매우 밀접한 상호관련성을 가지고 있는 제도라는 점에서 제도 운용에 신중함을 기하여야 할 사항이라고 판단된다. 비유전자·무유전자변형식품 등임을 표시하는 것은 유전자변형식품등의 표시에 대한 신뢰성과 직결되는 것이라 할 수 있으므로 그 기준 및 대상 등에 대해서는 법률에서 규정하도록 하는 것이 법제상 타당하다.

본 연구에서는 지금까지 검토한 결과를 토대로 현재 표시기준에 정한 몇몇의 규정을 「식품위생법」 또는 「농수산물 품질관리법」에 규정할 것을 제안하고자 한다. 또한 이러한 법률 개정으로 인하여 표시기준의 개정도 필수적으로 수반되어야 할 것이다. 자세한 개정 내용에 관하여는 다음의 신규대조표를 제시한다.

<표 5-1> 농수산물 품질관리법 개정안

현 행	개 정 안
제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1.-10. (생 략)	제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1.-10. (현행과 같음)
<신 설>	11의2. “비의도적 혼입치”란 농산물 등을 생산·수입·유통 등 취급과정에서 구분하여 관리한 경우에도 그 속에 유전자변형농산물이 비의도적으로 혼입될 수 있는 비율을 말한다.

현 행	개 정 안
<신 설>	11의3. “구분유통증명서”란 종자구입·생산·제조·보관·선별·운반·선적 등 취급과정에서 유전자변형식품등과 구분하여 관리하였음을 증명하는 서류를 말한다.
<신 설>	11의4. “정부증명서”란 제11의3호와 동등한 효력이 있음을 생산국 또는 수출국의 정부가 인정하는 증명서를 말한다.
제56조(유전자변형농수산물등의 표시) ① 유전자변형농수산물을 생산하여 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 농수산물에 유전자변형농수산물임을 표시하여야 한다.	제56조(유전자변형농수산물등의 표시) ① (현행과 같음)
<신 설>	② 제1항의 표시의무 대상 중 식품의약품안전처장이 고시한 비의도적 혼입치 이하인 농수산물은 유전자변형농수산물임을 표시하지 아니할 수 있다. 다만 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖추어야 한다.
<신 설>	③ 제1항의 표시의무 대상 중 유전자변형 농수산물이 아닌 농수산물에는 유전자변형농수산물이 아님을 표시할 수 있다. 다만 이 경우에는 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다.
<신 설>	④ 식약의약품안전처장은 제3항에 따른 표시방법 등을 정하여 고시하여야 한다.
② 제1항에 따른 유전자변형농수산물등의 표시대상품목, 표시기준 및 표시방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤ 제1항에 따른 유전자변형농수산물등의 표시대상품목, 표시기준 및 표시방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<표 5-2> 식품위생법 개정안

현 행	개 정 안
제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ② (생략)	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ② (현행과 같음)

현 행	개 정 안
<신 설>	③ 제1항의 표시의무 대상 중 「농수산물 품질 관리법」 제56조제2항에 따라 식품의약품안전처장이 고시한 비의도적 혼입치 이하인 농산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물은 유전자변형식품임을 표시하지 아니할 수 있다. 다만 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖추어야 한다.
<신 설>	④ 제1항의 표시의무 대상 중 유전자변형 농축수산물이 아닌 농축수산물 또는 이를 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물에는 유전자변형식품등이 아님을 표시할 수 있다. 다만 이 경우에는 제3항에 따른 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다.
<신 설>	⑤ 식약의약품안전처장은 제4항에 따른 표시방법 등을 정하여 고시하여야 한다.

<표 5-3> 표시기준 개정안

현 행	개 정 안
제2조(용어의 정의) 이 고시에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1.·2. (생략)	제2조(정의) 이 고시에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1.·2. (현행과 같음)
3. “구분유통증명서”란 종자구입·생산·제조·보관·선별·운반·선적 등 취급과정에서 유전자변형식품등과 구분하여 관리하였음을 증명하는 서류를 말한다.	3. (삭제)
4. “정부증명서”란 제3호와 동등한 효력이 있음을 생산국 또는 수출국의 정부가 인정하는 증명서를 말한다.	4. (삭제)
5. (생략)	5. (현행과 같음).
6. “비의도적 혼입치”란 농산물을 생산·수입·유통 등 취급과정에서 구분하여 관리한 경우에도 그 속에 유전자변형농산물이 비의도적으로 혼입될 수 있는 비율을 말한다.	6. (삭제)

현 행	개 정 안
<p>제 3 조(표시대상) ② 제1항의 표시대상 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유전자변형식품임을 표시하지 아니할 수 있다.</p>	<p>제 3 조(표시대상) ② (삭제)</p>
<p>1. 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물. 다만, 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖추어야 한다.</p> <p>2. 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등</p>	<p>1. (삭제)</p> <p>2. (삭제)</p>
<p>제 5 조(표시방법) 1.-7. (생략)</p>	<p>제 5 조(표시방법) 1.-7. (현행과 같음)</p>
<p>8. 제3조제1항에 해당하는 표시대상 중 유전자변형식품등을 사용하지 않은 경우로서, 표시대상 원재료 함량이 50%이상이거나, 또는 해당 원재료 함량이 1순위로 사용한 경우에는 “비유전자변형식품, 무유전자변형식품, Non-GMO, GMO-free” 표시를 할 수 있다. 이 경우에는 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다.</p> <p>9. 제3조제1항에 해당하는 표시대상 유전자변형농축수산물이 아닌 농축수산물 또는 이를 사용하여 제조·가공한 제품에는 “비유전자변형식품, 무유전자변형식품, Non-GMO, GMO-free” 또는 이와 유사한 용어를 사용하여 소비자에게 오인·혼동을 주어서는 아니된다.</p>	<p>8. (삭제)</p> <p>9. (삭제)</p>
<p>10. (생략)</p>	<p>10. (현행과 같음)</p>

2. 유전자변형식품등의 표시 관련 개별 법제 정비 및 연계성 강화를 위한 입법대안

(1) 「축산물 위생관리법」상 유전자변형축산물 관련 조항의 도입 필요

앞서 살펴본 것처럼, 식품의약품안전처고시인 표시기준에서는 유전자변형축산물에 대한 규제를 마련하고 있음에도 불구하고 정작 그 위임근거로 제시된 「축산물 위생관리법」에서는 유전자변형축산물에 대한 별도의 규율을 두고 있지 않은 실정이다. 단순히 축산물 일반에 대한 표시기준을 근거로 하여 유전자변형축산물에 관한 규율을 하는 것은 유전자변형축산물의 특성이 제대로 반영된 규제가 이루어질 수 없다는 점에서 타당하지 않다. 또한 유전자변형농수산물에 대해서는 「농수산물 품질관리법」이 비교적 상세한 규율을 하고 있으므로 유전자변형축산물에 대하여 동일한 규제가 법체계적으로 적용되기 위해서는 축산물에 관한 상위법인 「축산물 위생관리법」에서 유전자변형축산물에 관한 규정을 별도로 두는 것이 바람직하다. 「축산물 위생관리법」에서 유전자변형축산물에 관한 명문의 규정을 둘 경우 유전자변형식품등의 표시와 관련된 법제 간의 체계적 연계성을 보다 효과적으로 강화할 수 있을 뿐만 아니라 하위법령인 표시기준의 규율상 위임근거도 충실하게 확보될 수 있다. 더 나아가 이러한 법제정비는 유전자변형물 중에서도 축산물의 고유한 특성이 반영된 규율이 가능하게 된다는 점에서 특히 긍정적이라고 하겠다.

「축산물 위생관리법」에 유전자변형축산물에 관한 명문의 규정을 도입하는 것과 관련하여는 관계 유사법제인 「농수산물 품질관리법」을 참조하는 것이 체계상 타당하며 또한 합리적일 것으로 보인다. 따라서 도입 여부가 검토될 수 있는 조항으로는 유전자변형축산물의 개념 정의, 표시제도의 법적 근거 등이 제시될 수 있다. 구체적인 개정안은 다음의 표와 같다.

<표 5-4> 축산물 위생관리법 개정안

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

현 행	개 정 안
1.-13. (생 략)	1.-13. (현행과 같음)
<신 설>	14. “유전자변형축산물”이란 인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 축산물을 말한다.
<신 설>	제6조의2(유전자변형축산물의 표시) ① 유전자변형축산물을 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 가공·포장·보관·운반·수입 또는 진열하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 축산물에 유전자변형축산물을 표시하여야 한다. ② 제1항에 따라 표시하여야 하는 유전자변형축산물은 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적으로 가공·포장·보관·운반·수입·진열하거나 영업에 사용하여서는 아니 된다. ③ 제1항에 따른 유전자변형축산물의 표시대상품목, 표시기준 및 표시방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 「식품위생법」 및 「건강기능식품에 관한 법률」의 규율 보완

유전자변형식품등의 표시와 관련해서는 몇 개의 법률이 산재되어 관련 규율을 두고 있다. 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」이 대표적인 법률인데, 특히 이중에서도 유전자변형식품등의 표시제도의 근간을 이루는 핵심적 법률은 유전자변형 관련 원재료와 식품 전반을 아우르고 있는 「식품위생법」이라고 하겠다. 하지만 그 법적 중요성에도 불구하고 「식품위생법」에 유전자변형식품등의 표시와 관련된 규율은 양적으로나 질적으로 그렇게 충실하지 못한 실정이다. 이는 원재료인 농수산물에 관한 법률인 「농수산물 품질관리법」에서의 유전자변형농수산물에 관한 규정과 비교해보아도 극명하게 드러나는 부분이다.

앞서 살펴보면 것처럼 「농수산물 품질관리법」은 유전자변형농수산물에 관한 별도의 개념 정의를 두는 한편, 별도의 장을 편성하여 유전자변형농수산물의 표시제도의 운용에 있어서 필수적인 사항들을 담고 있다. 즉 유전자변형농수산물의 표시제도의 근거 이외에도 거짓표시 등의 금지(제56조), 유전자변형농수산물 표시의 조사(제58조), 유전자변형농수산물의 표시 위반에 대한 처분(제59조) 등에 관한 사항을 법률에서 규정하고 있다. 특히 인상적인 부분은 유전자변형농수산물 표시가 적정하게 이루어지고 있는지 여부를 조사할 수 있는 권한을 식품의약품안전처장에게 부여하는 한편 표시위반에 대하여 시정명령, 거래행위의 금지는 물론 제재처분을 받았다는 사실을 공표할 것을 명령할 수 있는 권한 등의 법적 근거를 확보함으로써 유전자변형농수산물 표시제도가 실효성 있게 운용될 수 있도록 뒷받침하고 있는 분이라고 할 것이다. 이에 반하여 「식품위생법」은 물론 동 법률과 거의 동일한 규율내용과 형식을 취하고 있는 「건강기능식품에 관한 법률」의 경우는 표시제도의 근거와 허위표시 등의 금지의무 등을 제외하고는 정작 원재료인 농수산물에 관한 규율을 담고 있는 「농수산물 품질관리법」과 비교할 때 매우 빈약한 규율체계를 담고 있는 상태인 것이다. 이러한 「식품위생법」상의 규율체계 미흡은 행정규칙인 표시기준으로의 규율집중 현상을 불러일으키고 있는 원인 중 하나이기도 할 것이다.

따라서 「농수산물 품질관리법」상의 관련 규율을 참조하여 「식품위생법」 및 「건강기능식품에 관한 법률」에도 유전자변형식품등의 표시에 대한 조사권한이나 표시위반에 대한 제재처분을 별도로 구성하여 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이처럼 유전자변형식품등의 표시와 관련한 별도의 제재처분을 도입할 경우 현행 「식품위생법」에서 규정하고 있는 제재처분 규정들을 일괄적으로 정비할 필요가 있다. 즉 유전자변형식품등의 표시제도의 근거가 되는 「식품위생법」 제12조의2 제2항을 위반한 경우에 대하여 동 법은 유통중인 해당 식품등을 회수하거나 회수하는 데에 필요한 조치의 이행 의무(제45조제1항), 시정명령(제71조), 해당 식품등에 대한 압류 또는 폐기, 위해제거조치 등의 폐기처분(제72조제1항), 영업허가 또는 등록의 취소나 영업의 전부 또는 일부에 대한 정지명령 등과 같은 조치(제75제1항), 6개월 이내의 품목 제조정지명령(제76조제1항), 영업정지 등의 처분에 같음하여 부과하는 과징금 처분(제82조), 행정형벌(제97조) 등의 다양한 사후조치

수단에 관한 법적 근거를 마련해놓고 있는바, 이러한 제재조치 등이 대부분 다른 제도들과 결부되어 법정 요건 중 하나로 취급되고 있어 유전자변형식품등에 특유한 실효성이나 체계성이 충분히 확보되지 못하고 있다. 「농수산물 품질관리법」을 참조하여 유전자변형식품등에 특유하게 적용될 수 있는 사후조치에 관한 법적 근거를 마련하여야 할 것이다.

(3) 유전자변형식품등의 표시 관련 법제의 연계성 확보

앞서 살펴본 것처럼 현행의 유전자변형식품등의 표시와 관련하여 국내 법률들은 제각각의 근거조항을 두고 적용되고는 있으나 이들 개별 법률들간의 법적 연계에 관한 명시적인 규율이 부족하다고 평가할 수 있다. 이와 관련된 구체적인 법제정비사항을 살펴보면 우선, 개념정의와 관련하여 주로 식품에 대한 규율을 담고 있는 「식품위생법」 및 「건강기능식품에 관한 법률」과 원재료에 관한 규율을 담고 있는 「농수산물 품질관리법」간의 규율연계를 강화할 필요가 있다. 이때 앞서 검토한 「축산물 위생관리법」상의 유전자변형 축산물 개념의 신설을 전제로 한다면 다음과 같은 개정안을 도출해볼 수 있다.

<표 5-5> 식품위생법 개정안

현 행	개 정 안
제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 <u>농산물·축산물·수산물</u> 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다.	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 「 <u>농수산물 품질관리법</u> 」 제2조제11호에 따른 <u>유전자변형농수산물</u> 이나 「 <u>축산물 위생관리법</u> 」 제2조제14호에 따른 <u>유전자변형축산물</u> 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다.

유전자변형식품등의 표시와 관련하여 산재된 국내 법령들의 연계성 부족의 문제는 표시기준에서도 나타나고 있다. 앞서 검토한 것처럼 표시기준 제3조는 표시대상의 범주를 확정하면서 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사와 연계하여 심사 결과 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 대하여 유전자변형식품 표시의무가 적용된다고 규정하고 있다. 이와 같은 절차가 실무상 정당한 것이라면, 이러한 프로세스를 법률 단위에서 명확히 규정하는 것이 타당하며, 더욱이 「식품위생법」과는 별개의 법률인 「농수산물 품질관리법」상의 유전자변형농수산물의 표시제도의 법적 근거가 되는 조항에 명시할 필요성이 있다고 판단된다. 따라서 이러한 사항을 고려하여 「농수산물 품질관리법」의 관련 조항에 대한 개정안을 다음과 같이 제안해볼 수 있다.

<표 5-6> 농수산물 품질관리법 개정안

현 행	개 정 안
제56조(유전자변형농수산물의 표시) ① 유전자변형농수산물을 생산하여 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 농수산물에 유전자변형농수산물임을 표시하여야 한다.	제56조(유전자변형농수산물의 표시) ① 「 <u>식품위생법</u> 」 제18조에 따른 안전성 심사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농수산물을 생산하여 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 농수산물에 유전자변형농수산물임을 표시하여야 한다.

이처럼 상위 법령 단계에서 의미상 중첩되고 있는 용어들 간의 관계를 명확히 규정한다거나 또는 하위 법령 단계로 내려가서야 제도 간의 연계성이 밝혀지고 있는 몇몇 규율에 대하여 그 법적 연계성을 보다 체계적으로 명확하게 한다면, 유전자변형식품등의 표시제도의 법적 명확성을 물론 실무상의 혼선도 최소화될 수 있을 것이라고 기대된다.

3. 유전자변형식품등의 표시제도 관련 정책 제언 및 입법대안

유전자변형식품등의 표시와 관련하여 앞서 분석한 해외사례 조사나 전문가 설문조사 등을 토대로 몇 가지 정책제언과 더불어 그에 따른 입법대안을 제시하고자 한다. 앞서의 검토가 법제상 원칙에 주로 근거하여 이루어진 것이라면 지금부터는 유전자변형식품등의 표시제도가 나아가야 할 바람직한 정책적 개선방향에 초점을 두고 그에 따른 법제 정비소요를 밝히는 것에 집중할 것이다.

(1) 유전자변형식품등의 완전표시제 도입 필요

1) 완전표시제의 도입 필요

유전자변형식품등의 표시제도 정비와 관련한 첫 번째 정책제언으로 완전표시제도의 도입을 제안한다. 현행 검출기반 표시제도 하에서는 유전자변형 농산물을 원재료로 사용한 경우에도 잔존 유전자변형 DNA나 유전자변형 단백질이 없는 경우 표시대상에서 제외된다. 따라서 소비 대상 식품에 유전자변형기술이 활용됐는지에 대한 정보가 전달되지 않을 경우가 많이 발생하게 된다. 표시제도의 본질이 충분하고 정확한 정보전달을 통한 소비자의 알권리 보장과 올바른 정보에 기반한 소비자의 선택권 보장이라는 점에 비추어 현행 검출기반 유전자변형식품등의 표시제도는 이러한 목적을 달성하기에는 미흡하다고 판단된다. 주요 해외국의 사례에서도 확인했듯이 이미 완전표시제도는 많은 국가에서 채택·도입되고 있다. GMO 안전규제의 선도적 지위를 점하고 있는 유럽연합과 그 회원국은 원재료기반 표시제도를 공고히 하고 있으며, GMO의 거대 생산·수출국인 미국에서도 연방법을 통하여 원재료기반 표시제도를 입법화하였다. 본 연구에서 실시한 대국민 인식조사나 전문가 의견조사에서도 유전자변형식품등의 표시제도에서의 원재료기반 완전표시제도 도입이 압도적인 지지를 받고 있으며, 국회 계류 개정안 역시 예외 없이 원재료기반 완전표시제도의 전환을 제안하고 있다.

2) 입법대안

원재료 기반 완전표시제도를 통한 유전자변형식품 등의 표시범위 확대를 위하여 다음과 같은 법령 개정이 필요할 것으로 보인다.

우선 「식품위생법」 제12조의2 제1항은 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다. 다만, 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 한정한다”라고 정하고 있어 검출기반 표시제도를 기초하고 있다. 본 연구에서는 완전표시제도입을 위하여 동조 단서 규정을 삭제할 것을 제안한다. 이는 상기한 바와 같이 현재 계류 중인 개정안의 규정형식과도 일치한다.

<표 5-7> 완전표시제도입 : 식품위생법 제12조의2 개정(안)

현행	개정안
제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품등”이라 한다)은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다. <u>다만, 제조·가공 후에 유전자변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 한정한다.</u>	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ① ----- ----- ----- ----- ----- ---. <단서 삭제>

또한 표시기준 제3조제1항에서는 “『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다”라고 규정하고 있어 표시대상을 『식품위생법』 제18조에 따라 수입 승인을 받은 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 제조·가공한 유전자변형식품등으로 제한하고 있다.

표시기준 제3조제1항의 “『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물”의 제한을 삭제하여 표시대상을 유럽연합, 독일 및 호주 등과 같이 전 세계에 유통 중인 모든 GM 작물과 이를 원재료로 제조·가공된 식품으로 확대하는 방안이 논의 될 수 있다. 그러나 『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사 없이는 유전자변형생물체가 수입될 수 없으며, 이를 위반하여 수입되는 것은 표시의 문제가 아니라 금지의 문제에 해당하게 된다. 따라서 『식품위생법』 제18조에 해당하지 않는 유전자변형식품등에 대하여 표시의무를 부과하는 것은 의미가 없다고 판단되므로, 해당 문언을 존치시키기로 한다.

<표 5-8> 완전표시제도입 : 표시기준 제3조 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>제 3 조(표시대상) ① 『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 <u>제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다.</u></p> <p><u>2. 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등</u></p>	<p>제 3 조(표시대상) ① 『식품위생법』 제18조에 따른 안전성 심사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 <u>제조·가공한 유전자변형식품등은 유전자변형식품임을 표시하여야 한다.</u></p> <p><u>2. 삭제</u></p>

(2) 비의도적 혼입치의 조정 문제 및 입법대안

1) 비의도적 혼입치의 조정

비의도적 혼입치의 조정과 관련해서 우리나라는 엄격한 규제와 느슨한 규제의 절충적 수준을 유지하고 있다. 유럽연합, 독일, 미국 버몬트 주의 0.9% 이하와, 일본의 5%이하의 평균이라 할 수 있는 3% 이하 수준에 머무르고 있다. 조사대상국 중 3% 초과를 비의도적 혼입치로 인정하고 있는 국가는 일본이 유일하다. 유럽연합의 경우는 이를 0.9% 이하로 엄격하게 규제하고 있으며, 현재 의무적 표시제도를 준비하고 있는 미국 신 연방법에서는 0.9%가 예상되며, 호주의 경우 1.0% 이하의 비율을 비의도적 혼입치로 인정하고 있다.

또한 일반인 인식조사에서 응답자의 약 77%가 비의도적 혼입치를 하향조정하여 유전자변형식품등에 대하여 보다 엄격한 규제수준을 요구하고 있는 것으로 조사되었으며, 산업계 전문가를 제외한 전문가 그룹 역시 비의도적 혼입치의 하향조정에 대체적으로 찬성하는 입장을 밝혔다.

본 연구에서는 비의도적 혼입치 비율을 0.9%로 하향조정하는 방안을 제시한다. 이는 호주의 규제수준(1.0%)보다 엄격하며, 유럽연합 및 미국 버몬트 주의 기준에 상응하는 정도이다. 이와 같은 보다 엄격한 규제를 통하여 유전자변형식품등에 대한 일반 국민들의 불안감을 불식시킬 수 있는 부수적인 효과도 기대해볼만 하다.

2) 입법대안

표시기준 제3조제2항은 “제1항의 표시대상 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유전자변형식품임을 표시하지 아니할 수 있다”라고 하면서 제1호에서 “유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물. 다만, 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖추어야 한다”라고 하여 비의도적 혼입치를 ‘3% 이하’로 규정하고 있다. 상기한 바와 같이 완전표시제 도입을 제안하는 본 연구에서는 개정사항으로 표시기준 제3조 제2항 제2호의 삭제

상정하고 있다. 따라서 표시기준 제3조 제2항은 각 호로 구분하여 규정될 필요 없이 비의도적 혼입치만을 규정하는 방법으로 개정될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 비의도적 혼입치 인정으로 인한 표시예외 규정을 식품의약품안전처 고시가 아닌 「식품위생법」에 규정하는 방안을 제시한다. 완전표시제를 도입하는 경우 비의도적 혼입치로 인한 표시예외만이 인정될 것이고, 표시의 원칙을 법률에 정한다면 이에 대응하여 예외도 법률에서 정하는 것이 타당하다고 본다. 다만 인정될 수 있는 비의도적 혼입 비율은 곡물 수급 상황 등과 같은 외부적 요인에 따라 탄력적으로 변경될 필요성이 있는 만큼 고시에 위임하는 것이 합리적일 것이다. 또한 비의도적혼입이라는 것은 의도적이지 않고, 기술적으로도 회피 불가능한 경우에 인정되는 것이므로 이에 대한 증명방법으로 현행과 같이 구분유통증명서 또는 정부증명서를 인정하여, 이 요건을 존치시킨다.

<표 5-9> 비의도적 혼입치 : 식품위생법 제12조의2 개정안

현 행	개 정 안
제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ③ <신 설>	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ③ 제1항의 표시의무 대상 중 「농수산물 품질관리법」 제56조제2항에 따라 식품의약품안전처장이 고시한 비의도적 혼입치 이하인 농산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품 첨가물은 유전자변형식품임을 표시하지 아니할 수 있다. 다만 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖추어야 한다.

(3) 비유전자변형식품 표시제도의 개선 및 입법대안

1) 비유전자변형식품 표시대상의 확대

본 연구에서 제안하는바와 같이 완전표시제도를 도입하고, 비의도적 혼입치를 0.9% 이내로 엄격히 제한 한다면 종전에 비해 소비자의 알권리와 선택권이 보다 두텁게 보장될 것으로 예상된다. 이에 따라 비유전자변형표시에 관한 혼란도 어느 정도 해소될 수 있을

것이라 본다. 기존에 비유전자변형식품 표시는 현행 표시기준 제3조제1항의 표시대상에 한정되어 최종 제품에 유전자변형 DNA나 유전자변형 단백질이 남지 않는 당류 및 유지류 등에는 표시가 불가능했다. 그러나 완전표시제도의 도입으로 유전자변형 농축수산물을 원재료로 사용하지 않고 당류 및 유지류를 생산하는 경우에는 비유전자변형식품 표시가 가능해지게 된다. 이와 같이 완전표시제의 도입으로 비유전자변형표시 대상의 범위도 확대되게 된다. 다만 비의도적 혼입치 이내의 농산물을 원재료로 사용하는 경우 비유전자변형식품 표시가 가능한지 여부는 논란이 될 수 있다. 현행 표시기준에 따르면 이러한 경우 비유전자변형식품임을 표시할 수 없다(표시기준 제5조 제8호 단서).

생각건대 이러한 경우에는 현행 표시기준과 같이 비유전자변형식품 표시를 금지하는 것이 타당하다고 생각한다. 앞서 소개한 식품위생법 개정안에서 ‘무유전자변형식품’과 ‘비유전자변형식품’을 구분하고, 비의도적 혼입치 내의 농산물을 원재료로 사용한 경우 ‘비유전자변형식품’ 표시를 허용하는 안이 제시되었지만 이는 오히려 소비자에게 혼란을 야기할 우려가 있다. 비의도적 혼입치를 인정하여 비유전자변형식품표시를 허용한다면 소량일지라도 유전자변형농산물을 원료로 사용했음에도 불구하고 소비자에게는 전혀 사용하지 않은 것으로 오인될 수 있다. 이와 유사하게 유럽연합과 독일의 경우에도 ‘무유전자변형식품’에 비의도적 혼입치를 인정하지 않고 있다. 나아가 비의도적 혼입치 이내의 경우 유전자변형식품임을 표시하지 않게 되는데, ‘비유전자변형식품’이라 표시하고 혼입비율을 명기하는 것은 결국엔 유전자변형식품임을 표시하는 결과가 되어 모순된 결과로 귀결된다. 이러한 이유에서 현행기준과 같이 비유전자변형식품 표시에 대하여 비의도적 혼입치를 인정하지 않는 것이 타당하다고 본다. 이와는 별개로 제각각의 표시방법으로 인한 혼란을 방지하기 위해 표시방법을 통일하는 것이 필요할 것이다. 따라서 고시 별지 서식에서 통일된 표시방법을 제시하는 것이 타당해 보인다.

비유전자변형식품 표시에 관하여 표시기준 제5조 제8호는 표시대상 원재료 함량이 50%이상이거나, 또는 해당 원재료 함량이 1순위로 사용한 경우로 그 범위를 제한하고 있으나, 이러한 제한은 타당하지 않다. 비유전자변형식품은 그 사용량이 어느 정도이든지

유전자변형농수산물에 사용될 가능성이 있는 식품 등에 이를 사용하지 않았음을 고지하는 것으로 원재료 함량이나 원재료 함량의 순위로 제한을 두는 것은 의미가 없는 것으로 판단된다. 따라서 위의 범위제한은 삭제한다.

2) 입법대안

현재 비유전자변형식품 표시에 대한 규정은 표시기준 제5조 제8호와 제9호에 규정되어 있다. 그러나 표시기준 제5조는 유전자변형식품의 표시방법을 정하는 것으로 비유전자변형표시 방법을 제5조의 하위규정으로 두는 것은 타당하지 않다. ‘비유전자변형식품 표시’는 유전자변형식품 표시의 한 방법이 아니라 ‘유전자변형식품 표시’와 대별되지만 동등한 수준의 정보를 제공하는 것으로 이해해야 한다. 따라서 현행 표시기준 제5조 제8호와 제9호를 삭제하고, 그 내용을 「식품위생법」에 새로이 신설하는 것이 바람직해 보인다.

<표 5-10> 비유전자변형식품표시 : 식품위생법 제12조의2 개정(안)

현 행	개 정 안
제12조의2(유전자변형식품등의 표시) <신 설>	제12조의2(유전자변형식품등의 표시) ④ 제1항의 표시의무 대상 중 유전자변형 농축수산물이 아닌 농축수산물 또는 이를 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물에는 유전자변형식품등이 아님을 표시할 수 있다. 다만 이 경우에는 제3항에 따른 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다.
<신 설>	⑤ 식약의약품안전처장은 제4항에 따른 표시방법 등을 정하여 고시하여야 한다.

(4) 표시의무자 관련 규율의 개선 필요성

유전자변형식품등을 상점에서 구매하여 가정에서 조리해 섭취하는 것과, 유전자변형식품등을 음식점에서 구매하여 섭취하는 것에는 질적인 차이가 없으므로 식품접객업자

에게 표시의무를 부담하게 하는 것이 일견 타당해 보이나, 아직 유전자변형식품등의 표시 제도가 완전히 정착하지 못하고 논란이 있는 상황에서 영세업자가 대다수인 식품접객업자에게 표시의무를 부담하게 하는 것은 시기상조라 판단된다.

장기적인 안목에서는 원산지 표시제도와 유사하게 유전자변형식품등의 표시의무가 식품접객업자에게도 인정되어야 하겠지만, 현 시점에서 보다 중요한 것은 그 전제가 되는 유전자변형식품등의 표시제도 자체를 먼저 공고하게 하는 것이라 생각된다. 유전자변형 식품등의 표시제도가 반석에 서고, 유전자변형농축수산물에 대한 이력추적제도가 정립된 후에 식품접객업자에게도 표시의무를 부담하게 하는 것이 타당할 것이라 판단된다. 따라서 표시의무자와 관련해서는 현행 제도를 유지하는 것이 타당하다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

■ 문헌

국회 보건복지위원장, 건강기능식품에 관한 법률 일부개정법률안(대안), 의안번호 18383, 2015. 12.

국회 보건복지위원장, 식품위생법 일부개정법률안(대안), 의안번호 18412, 2015. 12.

국회, 식품위생법 일부개정법률안(김광수의원 등 12인, 의안번호 3609) 2016. 11. 16.

국회, 식품위생법 일부개정법률안(김현권의원 등 30인, 의안번호 364) 2016. 6. 20.

국회, 식품위생법 일부개정법률안(남인순의원 등 11인, 의안번호 3443) 2016. 11. 10.

국회, 식품위생법 일부개정법률안(윤소하의원 등 17인, 의안번호 1603) 2016. 8. 16.

권형돈, 유전자변형식품의 표시의무제한에 대한 국제규범의 연구, 한국법제연구원, 2013.10.

농업생명공학기술바로알기협회, 식탁 위의 생명공학, 2009.

류지태·박종수, 『행정법신론』제16판, 박영사, 2016.

박균성, 『행정법론(上)』제16판, 박영사, 2017.

박진애, 유전자변형농수산물(GMO) 표시제도 독일 입법례, 입법현안 법률정보 제44호, 2015.

식품의약품안전처, 제외국 유전자변형식품 표시제도 현황, 식품안전정책 비교보고서, 2014.

안경섭·김나영, 시민참여의 정책반영에 관한 신제도주의적 분석, 한국정책과학학회보 제13권 제2호, 2009.

한국바이오안전성정보센터, GMO 이슈 리플릿 시리즈 2 - GMO와 표시제-, 2014.

한국바이오안전성정보센터, 2016 대국민 LMO 인식조사결과, 2016.

Australian Organic Limited, Australian Certified Non-GMO Standard(Version 1.0), 2016
Food Standards Australia New Zealand, “Report on the Review of Labelling of Genetically Modified Foods”, 2003.

Carman J. How GM food is regulated in Australia and New Zealand: A story of standards, oil and sausages. Impact!, 2008;86:22-25; GM foods. Safety assessment of genetically modified foods. FSANZ, Canberra, 2005.

CONSUMER REPORTS NATIONAL RESEARCH CENTER, Consumer Support for Standardization and Labeling of Genetically Engineered Food, 2014.

Guidance for Industry: Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering II (B).

Mario F. Teisl et al., Labeling Genetically Modified Foods: How Do US Consumers Want to See It Done?, AgBioForum, 6(1&2).

Travis Nunziato et al., “YOU SAY TOMATO, I SAY SOLANUM LYCOPERSICUM CONTAINING BETA-IONONE AND PHENYLACETALDEHYDE”, 69 Food & Drug L.J. 471.

■ 인터넷 홈페이지

- 국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr/main.html/> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 국회의안정보시스템 : <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 대법원 종합법률정보 : <http://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intsrch/sjo022.do> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 독일 바이에른주 농림부 : <https://www.lfl.bayern.de/> (최종방문일 : 2017.10.20.)
 - Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft : https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iem/dateien/fachinformation_ohne_gentechnik.pdf (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 독일 식품소비자연합 : <https://www.blm.de/> (최종방문일 : 2017.10.20.)
 - Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. : <https://www.blm.de/download/flyer-gentechnik-und-lebensmittel> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 독일 작센주 소비자보호부 : <http://www.verbraucherschutz.sachsen.de/> (최종방문일 : 2017.10.20.)
 - http://www.verbraucherschutz.sachsen.de/download/Download_Gesundheit/Merkblatt_GVO.pdf (최종방문일 : 2017.10.20.)
 - http://www.verbraucherschutz.sachsen.de/download/Download_Gesundheit/Merkblatt_GVO.pdf (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 미국식품의약품안전처 : <https://www.fda.gov/> (최종방문일 : 2017.10.10.)
 - <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm> (최종방문일 : 2017.10.10.)

- <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm> (최종방문일 : 2017.10.10.)
- <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm059098.htm> (최종방문일 : 2017. 09. 23.)
- 영국 식품표준국 : <https://www.food.gov.uk/science/novel/gm/gm-labelling> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 유럽연합 : REGULATION (EC) No 1829/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 September 2003 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648852751&uri=CELEX:32003R1829> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 유럽연합 : REGULATION (EC) No 1830/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 September 2003 concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648852751&uri=CELEX:32003R1830> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 유럽연합 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648914733&uri=CELEX:31998R1139> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 유럽연합 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505648960551&uri=CELEX:32000R0049> (최종방문일 : 2017.10.20.)
- 유럽연합 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505649003336&uri=CELEX:32000R0050> (최종방문일 : 2017.10.20.)

- 일본농림수산물성 : <http://www.maff.go.jp/> (최종방문일 : 2017.09.20.)
 - GM식품의 표시제도 개요(일본 농림수산물성) : http://www.maff.go.jp/j/jas/hyoji/pdf/pamph_d6.pdf (최종방문일 : 2017.09.20.)
- 일본 도쿄도 복지보건국 : http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shokuhin/idensi/idensi_guide.html (최종방문일 : 2017.09.10.)
 - “JAS 법의 처벌에 대해” (농림수산물성, 소비·안전국 표시규격과) : http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/070926_siryu2.pdf (최종방문일 : 2017.09.30.)
- 한국바이오안전성정보센터 : <http://www.biosafety.or.kr/>(최종방문일 : 2017.10.20.)
- 한국산업진흥원 : <https://www.khidi.or.kr/> (최종방문일 : 2017. 09. 23.)
- 호주검역소 : <http://www.agriculture.gov.au/about/contactus/phone/aco> (최종방문일 : 2017.09.15.)
- <http://www.realfoods.co.kr/view.php?ud=20161105000044> (최종방문일 : 2017.09.23.)
- <http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1305721> (최종방문일 : 2017.11.10.)
- Food Standards Australia New Zealand, Report on the Review of Labelling of Genetically Modified Foods : [https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520\(Final%25203\).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS](https://www.foodstandards.gov.au/publications/documents/FGM_label_REVIEW%2520REPORT%2520(Final%25203).doc%23_Toc58990664&usg=AOvVaw2mOcTwuv8aP868yci4DcVS) (최종방문일 : 2017.10.01.)

■ 언론기사

- 소비자시민단체 “유전자변형식품 표시제도 개선해야”, 아시아경제, 2017.6.14. 기사; 기사링크 : <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017061410235237499> (최종방문일 : 2017.09.05.)
- 유전자변형식품 완전표시제 시행하라, 전북일보, 2017.4.18. 기사; 기사링크 : <http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=1125965> (최종방문일 : 2017.09.05.)
- 소비자는 모르는 ‘그들만의 GMO 표시’, 시사저널, 2017.4.8. 기사, 기사링크 : <http://www.sisapress.com/journal/article/167210> (최종방문일 : 2017.09.05.)
- ‘GMO 표시제 외국서도 뜨거운 감자…美 표시제법 통과’, 머니투데이 2016. 10. 05. 일자 기사, 기사링크 : <http://m.mt.co.kr/renew/view.html?no=2016100409347656996> (최종방문일 : 2017.09.05.)
- ‘버몬트 주지사 유전자변형식품 표시 법안 서명’, 글로벌시장 보건산업정보 2014. 06. 02. 자 정보지, 기사링크 : <https://www.khidi.or.kr/board/view?linkId=109922&menuId=MENU00122> (최종방문일 : 2017.09.23.)

■ 해외법령

- 독일 : 「유전공학분야와 유전자변형 과정 없이 생산된 식품의 표시에 관한 유럽연합 규칙의 이행에 관한 법률」(Gesetz zur Durchführung der Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet der Gentechnik und über die Kennzeichnung ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hergestellter Lebensmittel, EGenTDurchfG)

- 미국 : An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering
- 미국 : Federal Food, Drugs and Cosmetic Law 21 U.S.C. § 331(a).
- 미국 : NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD
- 미국 버몬트주 : Vermont act No. 120.
- 호주 : Australia New Zealand Food Standards Code, Standard Code 1.5.2 “Food Produced Using Gene Technology.”
- 호주 : Australian Organic Limited, Australian Certified Non-GMO Standard(Version 1.0), 2016.
- 일본 : 食品衛生法（食品衛生法施行規則（「施行規則」）第5条第1項）
- 일본 : J A S 法（遺伝子組換えに関する表示に係る加工食品品質表示基準第7条第1項及び生鮮食品品質表示基準第7条第1項の規定に基づく農林水産大臣の定める基準（「基準」））
- 일본 : 安全性審査の手続を経た旨の公表がなされた遺伝子組換え食品及び添加物一覧.

korea
legislation
research
institute

부 록

- 일반인 인식조사 설문지

[부록] 일반인 인식조사 설문지

I&I Research

유전자변형식품 등의 표시제도에 관한 설문조사

안녕하십니까?

저희는 한국법제연구원 위탁과제로 “유전자변형 식품 등의 표시제도에 대한 사후적 입법평가 설문조사” 연구용역을 진행하고 있는 주식회사 아이앤아이리서치입니다. 위의 연구의 일환으로 유전자변형(GM) 농.축.수산물 및 유전자변형(GM) 식품 등의 표시제도에 관한 설문조사를 진행하고 있습니다.

본 조사는 국내 유전자변형식품 등의 표시제도 개선연구의 일환으로 실시되고 있으며, 본 조사를 통하여 얻게 되는 설문 결과는 제도 개선안 도출을 위한 기초자료로 활용될 예정입니다.

아울러 조사 결과는 통계적 목적으로만 사용되며, 응답자 정보는 통계법 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장됨을 약속드립니다.

바쁘시더라도 잠시만 시간을 내시어 설문에 응해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2017년 9월 18일

조사 업체 : 주식회사 아이앤아이리서치

담당연구원 : 차종진
 . TEL : 02-6032-9858
 . e-mail :
 chajj76@iniresearch.com

PART 1 : 식품 구입시 일반적인 고려사항

설문에 대한 설명	귀하께서 식품을 구입 시 어떠한 사항을 일반적으로 고려하는지 파악하기 위한 설문입니다.
-----------	--------------------------------------------------

1) 귀하께서는 귀 닥의 식품 및 농축수산물을 구매하는데 있어 얼마나 관여 하십니까? 다음 중 가장 가깝다고 생각되는 것을 말씀해 주십시오.

- ① 대부분 직접 구입하고 결정한다.
- ② 어느 정도 구입하고 결정한다.
- ③ 전혀 관여하지 않는다.

2) 귀하께서는 평소 식품 구매 시 해당 식품이 어느 나라에서 생산·가공되었 는지를 고려하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다.
- ② 그렇 지 않다.
- ③ 보통이다.
- ④ 그렇다.
- ⑤ 매우 그렇다.

3) 귀하께서는 평소 유기농 식품을 구매하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다.
- ② 그렇 지 않다.
- ③ 보통이다.
- ④ 그렇다.
- ⑤ 매우 그렇다.

4) 귀하께서는 평소 식품 구매 시 영양성분표를 확인하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇 지 않다
- ③ 보통이 다
- ④ 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

PART 2 : 유전자변형식품 등에 대한 인식

설문에 대한 설명	귀하의 유전자변형 식품 등에 대한 인식을 파악하기 위한 설문 입니다.
--------------	-------------------------------------------

9) 귀하께서는 아래에서 제시하는 유전자변형생물체와 관련된 표현들에 대해 어느 정도나 알고 있으신가요?

	전혀 모른다	모 르 는 편 이 다	보 통 이 다	알 고 있 는 편 이 다	매 우 잘 알 고 있 다
1. 유전자변형생물체	①	②	③	④	⑤
2. GMO	①	②	③	④	⑤
3. LMO	①	②	③	④	⑤
4. 유전자 재조합식품	①	②	③	④	⑤
5. 유전자 변형식품	①	②	③	④	⑤
6. 유전자 조작식품	①	②	③	④	⑤
7. 바이오텍 제품	①	②	③	④	⑤
8. 위 용어 모두 오늘 이전에 들어본 적이 없다 ()					

10) 귀하께서는 유전자변형 농.축.수산물 또는 유전자변형 식품에 대하여 들어 보신 적이 있으십니까?

- ① 들어본 적이 없다 ⇒ 문항 13) 부터 답해주십시오.
- ② 들어본 적이 있다.

11) 귀하께서는 어떤 종류의 유전자변형 농산물에 대하여 들어 보신 적이 있으십니까? (중복응답 가능)

- ① 콩 ② 옥수수 ③ 면화 ④ 감자
- ⑤ 유채 ⑥ 사탕무 ⑦ 알팔파

12) 귀하께서는 어떤 종류의 유전자변형 식품에 대하여 들어 보신 적이 있으십니까? (중복응답 가능)

- ① 일반가공식품류 (콩가루, 옥수수 가루 등)
- ② 장기보존식품류 (콩 레토르트, 옥수수 레토르트 등)
- ③ 과자류 (과장, 빵, 떡 등)
- ④ 두부류 (두부, 전두부, 유바, 가공두부 등)
- ⑤ 음료류 (두유 등)
- ⑥ 특수용도식품 (영.유아용 조제식, 특수의료용도식품 등)
- ⑦ 장류 (메주, 된장, 고추장, 청국장, 혼합장 등)
- ⑧ 김치.절임식품류 (조림식품)
- ⑨ 기타식품류 (옥수수전분, 팝콘용 옥수수가공품)
- ⑩ 건강기능식품류 (영양보충용제품)
- ⑪ 과자류 (과장, 빵, 떡 등)
- ⑫ 고도정제식품 (당류, 식용유, 유지류, 주류 등)

13) 귀하께서는 유전자변형기술을 활용하여 재배·육성된 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품을 섭취하는 것이 안전하다고 생각하십니까?

- ① 안전하지 않다고 생각한다.
- ② 안전하다고 생각한다.

14) 귀하께서는 유전자변형기술을 활용하여 재배·육성된 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품이 인체의 건강에 어떠한 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ① 매우 부정적인 영향을 미친다.
- ② 부정적인 영향을 미친다.
- ③ 아무런 영향을 미치지 않는다
- ④ 긍정적 영향을 미친다.
- ⑤ 매우 긍정적 영향을 미친다.

15) 귀하께서는 유전자변형기술을 활용하여 재배·육성된 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품이 환경에 어떠한 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ① 매우 부정적인 영향을 미친다.
- ② 부정적인 영향을 미친다.
- ③ 아무런 영향을 미치지 않는다
- ④ 긍정적 영향을 미친다.
- ⑤ 매우 긍정적 영향을 미친다.

16) 아래와 같은 유전자변형 농·축·수산물 등은 영양성분의 변화를 통해 인간의 건강/보건을 향상시킬 가능성이 있는 것으로 주장됩니다. 귀하께서는 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품을 통한 건강·보건증진 가능성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- 비타민 A가 풍부한 유전자변형 쌀
- 향산화물질이 풍부한 유전자변형 토마토
- 발암물질 생성이 감소된 유전자변형 감자
- 식물 단백질 함유량이 높고, 제초제 저항성이 높은 유전자변형 콩

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 높지 않다 ⑤ 전혀 없다

17) 일부의 유전자변형 농·축·수산물이나 이를 원재료로 제조·가공된 유전자변형 식품 섭취 시 아래와 같은 부작용을 일으킬 가능성이 있다고 주장되고 있습니다. 귀하께서는 유전자변형 식품의 섭취 시 이러한 부작용 발생 가능성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- 알레르기 반응
- 독성 반응
- 항생제 내성

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 높지 않다 ⑤ 전혀 없다

23) 현행 표시제도 하에서는 GM 농산물이 비의도적으로 3%이하 혼입되었을 경우와 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 등은 표시대상에서 제외하고 있습니다. 이와 관련하여 비의도적혼입 기준치의 조정이 필요하다는 의견이 제시되고 있습니다. 귀하께서는 아래의 개선방안 중 어떠한 방안이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 비의도적 혼합치 기준을 1.0%로 하향조정하여 표시제도를 강화하여야 한다(호주 기준)
- ② 비의도적 혼합치 기준을 0.9%로 하향조정하여 표시제도를 강화하여야 한다(유럽연합 기준)
- ③ 현행 3%를 유지하여야한다
- ④ 비의도적 혼합치 기준을 5%로 상향조정하여 표시제도를 완화하여야한다(일본 기준)

24) 우리나라와 달리 일부의 국가에서는 유전자변형 농·축·수산물 등을 원재료로 사용하지 않고 제조·가공한 식품 등에 대하여 유전자변형식품이 아니라는 점을 표시(GMO free)하는 제도를 시행하고 있습니다. 귀하께서는 식품의 제조·가공시 유전자변형 농·축·수산물이 사용되지 않는 경우 해당 식품 등이 '비유전자식품 임'을 밝히는 표시제도를 도입하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

* 표시방법의 예 : '무유전자변형식품' 'GMO free' 등

- ① 매우 적절하다 ② 적절하다 ③ 보통이다 ④ 적절하지 않다 ⑤ 매우 적절하지 않다

응답자 기본현황	
설문에 대한 설명	본 파트는 응답자 분류 및 분석을 위한 설문입니다.

1. 귀하의 최종 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 초등학교 졸업 ② 중학교 졸업 ③ 고등학교 졸업
 ④ 전문대학 졸업 ⑤ 대학 졸업 ⑥ 대학원
 졸업(석사이상)

2. 귀하의 직업군은 어떻게 되십니까?

- ① 학생 ② 주부
 ③ 농업·수산업·축산업 ④ 유통업(판매원, 외판원, 점원,
 도소매물류유통 등)
 ⑤ 사무직(공무원, 회사원, 은행원,
 사회단체 직원 등) ⑥ 자영업
 ⑦ 전문직(교수, 의사, 판검사,
 변호사, 회계사, 언론인 등) ⑧ 경영관리직(기업체 임원 및
 경영자)
 ⑨ 전문기술직(엔지니어, 연구원,
 프로그램 개발자, 교육강사,
 예술가 등) ⑩ 무직 / 기타

입법평가 연구 17-15-②
**유전자변형식품등의 표시제도에 대한 사후적
입법평가**

2017년 10월 28일 印刷

2017년 10월 30일 發行

發行人 이 익 현

發行處 **한국법제연구원**

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

값 10,000원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-801-0 93360



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

