

[GMO표시제도 개선을 위한 공동토론회]

GMO 표시제도 이렇게 바꾸자

■ 일시 : 2016년 7월 20일(수) 오전 11시

■ 장소 : 국회의원회관 제8간담회의실

경실련 소비자정의센터, 소비자시민모임, iCOOP(아이쿱)생협
국회의원 김광수, 국회의원 김현권, 국회의원 윤소하

프 로 그 램

사 회 : 박성용 경실련 소비자정의센터 운영위원장
(한양여대 경영과 교수)

인사말 : 김광수 의원 (국민의당)
김현권 의원 (더불어민주당)
윤소하 의원 (정의당)

발 제 : 문선혜 변호사 (iCOOP GMO완전표시제를 위한 특별위원회)
“소비자 기본권과 GMO 표시제”

토 론 : 황선옥 소비자시민모임 상임이사
이종인 건국대 소비자정보학과 겸임교수
윤소하 정의당 국회의원
전종민 식품의약품안전처 수입식품정책과장

목 차

인사말

김광수 의원 (국민의당) 김현권 의원 (더불어민주당) 윤소하 의원 (정의당)

발제문

“소비자 기본권과 GMO 표시제”

/ 문선혜 변호사 (iCOOP GMO완전표시제를 위한 특별위원회)

..... 1

토론문

1. 황선옥 소비자시민모임 상임이사

..... 14

2. 이종인 건국대 소비자정보학과 겸임교수

..... 20

3. 윤소하 정의당 국회의원

..... 25

4. 전종민 식품의약품안전처 수입식품정책과장

.....

인사말

『GMO표시제도 개선을 위한 공동 토론회』 인사말



국회의원 김 광 수
(국민의당, 국회 보복위)

안녕하십니까?

국민의 당 국회의원 김광수입니다.

‘경실련 소비자정의센터’, ‘소비자시민모임’, ‘ICOOP생협’ 등 시민 단체들을 비롯해 정의당 윤소하 의원님과 함께 ‘GMO표시제도 개선을 위한 공동 토론회’를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

바쁜 의정활동에도 불구하고 오늘 토론회에 참석해주신 여러 의원님께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한 토론에 참여해주신 시민단체 관계자 분들과 회원 여러분께도 감사의 인사를 전합니다.

‘유전자변형농수산물(이하 GMO)’의 위해성 논란은 어제오늘의 일이 아닙니다. 이들 농수산물이 수입된 지 벌써 20년이나 지났지만 현재까지도 진행 중인 것입니다. 한국에서는 아직도 GMO의 위해성에 대해 공식적으

로 확인된 바가 없습니다. 소비자들은 불명확한 ‘GMO식품 표시제도’로 인해 혼란스러움을 감추지 못하고 있습니다.

식품의약품안전처는 지난 4월 21일부터 6월 20일까지 GMO식품의 표시를 규정하는 ‘「유전자변형식품등의 표시기준」 일부개정고시(안)’을 행정예고 했습니다. 이후 여러 시민들의 반대 의견이 제기되자 의견수렴기간을 오늘(7월 20일)까지로 한 달 연장한 상황입니다.

현행 ‘GMO식품 표시제도’는 국내 현실을 고려하지 않은 과도한 면제 조항들을 포함하고 있다는 목소리가 많습니다. 이에 오늘 토론회에서는 ‘GMO식품 표시제도’에 대한 개선 방향을 구체적으로 모색하고자 합니다. 아울러 식약처 ‘행정예고(안)’의 법적 문제와 원료 중심 표시제도 무산, 일부 식품 표시대상 제외 등 세부 문제점들도 짚어볼 것입니다.

국민들의 선택과 알권리를 존중하는 방향으로 ‘GMO식품 표시제도’가 개선될 수 있도록 많은 분들께서 고견을 주시길 바랍니다. 오늘 토론회에서 제기된 의견이 올바르게 반영되어 우리 국민들을 위한 제도로 거듭나길 기대합니다.

참석해주신 많은 분들께 다시 한 번 감사드리며 온 가정에 건강과 행복이 가득하시길 바랍니다. 감사합니다.

국회의원 김 광 수

『GMO표시제도 개선을 위한 공동 토론회』 인사말



국회의원 김 현 권

(더불어민주당, 국회 농해수위)

GMO 표시제도에 대한 사회적 관심이 높아지고 있습니다. GMO 완전표시를 바라는 국민여론이 매우 높아지고 있습니다. 이는 경실련 소비자정의센터, 소비자시민모임, iCOOP생협 등 소비자단체와 생활협동조합 단체의 지난한 노력의 결과라고 생각합니다. 이 자리를 빌어서 소비자와 국민의 알권리, 미래세대의 건강보호를 위해 애쓰시고 있는 소비자단체와 생협단체에 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

지난 4월 21일 식약처가 행정예고한 표시기준 고시에 대해 많은 국민들이 우려한 것처럼 국회에서도 심각한 문제인식을 하였습니다. 그래서 지난 6월 20일 동료의원 37명과 함께 <국회의원 의견서>를 발표하고 이를 식약처에 전달하였습니다. 이와 함께 GMO 원료 제품까지 표시를 하도록 하고 NON-GMO 표시의 자율성을 보장하도록 하는 취지의 <식품위생법> 개정안을 대표발의 하였습니다.

저는 20대 국회를 준비하면서 GMO에 대하여 관심을 기울여왔고 GMO를 ‘밥상위의 가슴기살균제’ 라고 표현하기도 했습니다. GMO로부터 아이들과 미래세대를 보호하기 위한 가장 첫 걸음은 바로 GMO 완전표시제를 도입하는 것입니다. 19대 국회에서도 GMO 표시제의 성과가 있었습니다. 상위 5개 원료 성분으로 한정하였던 규정을 철폐시켰고 이는 GMO 완전 표시제에 한 발 더 다가섰다는 기대를 모았습니다. 바로 이 자리에 계신 단체의 노력의 결과입니다. 비록 식약처가 NON-GMO 표시를 단속할 수 있는 기준을 마련해서 국민과 소비자단체, 생협단체의 반발을 초래하였지만 점차 활기를 띄고 있는 GMO 표시운동으로 국민의 알권리가 보장받을 수 있을 것이라고 생각합니다.

저도 제가 발의한 GMO 완전표시 법안이 반드시 통과되도록 모든 노력을 다 기울이겠습니다.

끝으로 오늘 토론회 원고와 발표를 준비하시고 참석해주신 발제자님과 토론자 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

『GMO표시제도 개선을 위한 공동 토론회』 인사말



국회의원 김 현 권

(더불어민주당, 국회 농해수위)

안녕하십니까? 정의당 국회의원 윤소하입니다

지난 7월 1일 미국의 버몬트주에서 미국 내 처음으로 GMO에 대한 완전 표시제가 시행되었다는 반가운 소식이 들려왔습니다. 관련법안이 미 상원과 하원을 모두 압도적으로 통과했다는 소식도 연이어 들려왔습니다. GMO최대 생산국인 미국에서도 GMO표시 의무화의 바람이 불고 있습니다.

1994년 GMO가 처음 등장한 후 우리나라도 GMO를 수입한 지 올해로 20년을 맞이했습니다. GMO표시제가 도입된 2001년 7월 이후 우리 식탁에 올라오는 식용 GMO는 한 해 평균 200만톤이 넘고 있으며, 수치상으로는 국민 1인당 1년 동안 섭취하는 GMO의 양이 40kg 달한다는 보도가 되고 있는 실정입니다.

세계적으로 GMO수입 1위 국가라는 위치에 있으면서도 수입 GMO에 대한 기업별 수치 현황도 공개 받고 있지 못하고, 가공식품에 표기 되어야 할 GMO표기는 눈 씻고 찾아봐도 볼 수가 없습니다. GMO에 대한 유해성 논란은 차치해 두더라도 우리가 먹는 밥상의 어떤 원재료로 만들어진 음식이 올라오는지 알 수 없는 대한민국의 현실은 참담하기 그지없습니다.

세계적으로 불고 있는 GMO표시 의무화의 바람, GMO 식품 표시에 대한 국민들의 열망과 대조적으로 우리나라 정부의 GMO표시 정책은 표시 정책 변화와 국민의견의 흐름에 조응하고 있지 못하다는 평가를 받고 있습니다. 특히 식약처가 의견 수렴중인 「유전자변형식품등의 표시기준」 일부개정 고시는 소비자들의 알 권리를 강화한다는 미명만 존재할 뿐 그 내용은 소비자의 알 권리를 교묘히 제약하는 결과를 낳을 것이라는 우려 또한 받고 있는 것이 사실입니다.

이번 토론회가 국민들의 눈높이에 맞는 GMO표시제도가 무엇이고, 그것을 지금 우리 현실에서 어떻게 구현할 것인가 라는 구체적 과제를 도출하는 기회가 되기를 기대합니다.

마지막으로 오늘 토론회를 공동주최 해 주신 김현권 의원님과 김광수 의원님 그리고 경실련, 소비자시민모임, 아이쿱생협의 시민단체 회원분들을 비롯해 함께 해 주신 모든 분들께 감사를 드립니다.

소비자 기본권과 GMO 표시제

문선희¹⁾

I. 소비자 기본권²⁾

1. 소비자의 권리

가. 소비자의 권리의 의미

- 소비자의 권리란 소비자가 소비생활을 영위함에 있어서 양질의 상품 또는 용역을 공정한 가격으로 적절한 유통구조를 통하여 적절한 시기에 구입하거나 사용할 수 있는 권리를 말함.

- 소비자의 권리를 최초로 선언한 것은 1962년 3월 15일 미국의 케네디 대통령이 의회에 보낸 ‘소비자의 권리보호에 관한 특별교서’ 임. 이 교서는 소비자가 네 가지 권리를 가진다고 선언하였는데, 이는 ① 안전의 권리, ② 알 권리, ③ 선택할 권리, ④ 의견을 반영시킬 권리임.

1) iCOOP GMO완전표시제를 위한 특별위원회, 변호사

2) 정희철, 『기본강의 헌법』, 도서출판 여산, 2010을 발췌·요약함.

- 우리나라는 1980년 헌법에서부터 소비자보호운동을 보장하고 있으며, 소비자보호운동은 소비자 권리의 보호를 전제로 하기 때문에 이 규정이 소비자의 권리를 보장하는 것이라고 할 수 있음. 오늘날 대부분의 헌법학자들이 소비자의 권리를 헌법상 기본권으로 인정하고 있음.

나. 소비자의 권리의 헌법적 근거

- 헌법재판소는 헌법 제124조가 소비자의 권리를 규정한 것이라고 판시한 바 있음.
- 헌법 제124조는 “국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.”고 규정하고 있는바, 위 조항에 의하여 보호되는 것은 사적 경제영역에서 영리를 추구하는 기업이 제공하는 물품 또는 서비스를 이용하는 소비자가 기업에 대하여 갖는 권리에 관한 것이다.³⁾

다. 소비자의 권리의 내용

- 소비자의 권리의 구체적인 내용은 「소비자기본법」에서 확인할 수 있음.
- **소비자기본법 제4조(소비자의 기본적 권리)**
소비자는 다음 각 호의 기본적 권리를 가진다.
 1. 물품 또는 용역(이하 “물품등”이라 한다)으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리
 2. 물품등을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리

3) 헌법재판소 2005. 3. 31. 자 2003헌바92 결정.

3. 물품등을 사용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래 조건 등을 자유로이 선택할 권리
4. 소비생활에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 사업자의 사업활동 등에 대하여 의견을 반영시킬 권리
5. 물품등의 사용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받을 권리
6. 합리적인 소비생활을 위하여 필요한 교육을 받을 권리
7. 소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있는 권리
8. 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리

□ 또한, 국가는 소비자의 권리가 실현되도록 하기 위하여 아래와 같은 책무를 짐.

○ **소비자기본법 제6조(국가 및 지방자치단체의 책무)**

국가 및 지방자치단체는 제4조의 규정에 따른 소비자의 기본적인 권리가 실현되도록 하기 위하여 다음 각 호의 책무를 진다.

1. 관계 법령 및 조례의 제정 및 개정·폐지
2. 필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선
3. 필요한 시책의 수립 및 실시
4. 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성

○ **소비자기본법 제13조(소비자에의 정보제공)**

- ① 국가 및 지방자치단체는 소비자의 기본적인 권리가 실현될 수 있도록 소비자의 권익과 관련된 주요시책 및 주요결정사항을 소비자에게 알려야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 소비자가 물품등을 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 물품등의 거래조건·거래방법·품질·

안전성 및 환경성 등에 관련되는 사업자의 정보가 소비자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

2. 알 권리

가. 알 권리의 의의

- 알 권리, 즉 정보의 자유는 일반적으로 접근할 수 있는 정보를 받아들이고, 받아들인 정보를 취사·선택할 수 있고, 의사형성·여론형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집할 수 있는 권리임.⁴⁾
- 알 권리는 대의제 민주주의를 보완하고 국민의 참여와 여론에 의한 지배를 위한 필수적인 권리가 되었고, 우리의 인간다운 삶과 자유로운 인격실현의 필수적 요건이 되고 있음.

나. 알 권리의 헌법적 근거

- 헌법재판소는 알 권리의 헌법적 근거를 헌법 제21조의 표현의 자유 규정에서 구하는 입장을 취하고 있음.
- 헌법 제21조는 언론·출판의 자유, 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데 이 자유는 전통적으로 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 한다. 자유로운 의사의 형성은 정보에의 접근이 충분히 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의

4) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2010, 559쪽.

자유, 즉 “알 권리”는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있으며 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것이다. 자유권적 성질은 일반적으로 정보에 접근하고 수집·처리함에 있어서 국가권력의 방해받지 아니한다는 것을 말하며, 청구권적 성질을 의사형성이나 여론 형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집하고 수집을 방해하는 방해제거를 청구할 수 있다는 것을 의미하는 바 이는 정보수집권 또는 정보공개청구권으로 나타난다. 나아가 현대 사회가 고도의 정보화사회로 이행해감에 따라 “알 권리”는 한편으로 생활권적 성질까지도 획득해 나가고 있다. 이러한 “알 권리”는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하며 인권에 관한 세계선언 제19조도 “알 권리”를 명시적으로 보장하고 있다.⁵⁾

3. 자기결정권

가. 자기결정권의 의의

- 자기결정권이란 개인의 일정한 사적 사안에 관하여 국가로부터 간섭을 받음이 없이 스스로 결정할 수 있는 권리를 말하며, 이는 인간의 존엄에 바탕하고 있다고 할 수 있음.

- 복지국가를 지향하는 현대사회에 있어서는 비대해진 행정권이 국민의 거의 모든 생활영역에까지 관여하게 되고 행정상의 편의나 능률 위주의 획일적 취급을 위하여 개인의 자유를 제한하는 경향이 강해지므로 현대사회에 있어 자기결정의 의미는 더욱 더 중요하다고 할 수 있음.

5) 헌법재판소 1991. 5. 13. 자 90헌마133 결정.

나. 자기결정권의 헌법적 근거

- 우리나라의 경우 자기결정권을 헌법 제10조 제1문 후단의 행복추구권과 연결시키는 것이 일반적임.
- 특히 소비자의 자기결정권에 대하여, 헌법재판소는 “소비자의 행복추구권에서 자기결정권이 파생되며, 소비자는 물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리를 가진다” 고 판시한 바 있음.⁶⁾

II. 소비자 기본권과 GMO 표시제

1. 소비자 기본권과 GMO 표시제

- GMO(Genetically Modified Organism), 즉 유전자변형생물체란 인위적으로 유용한 유전자를 분리 또는 재조합하여 목적하는 특성을 갖도록 한 생물체를 말함.⁷⁾ 처음 GMO 농산물이 재배되기 시작한 이래 GMO 식품의 안정성 여부에 관하여 많은 논란이 있었으며 많은 나라에서 소비자 단체 등이 GMO 식품의 생산 및 소비에 관한 우려로 인하여 해당 식품에 표시할 것을 주장해 왔음.⁸⁾
- 현재 우리나라에서는 「농수산물 품질관리법」, 「식품위생법」 등 식품표시관련 개별 법률에서 GMO에 대한 포괄적 표시의무를 각 규정하고 있으며, 그 세부내용은 식품의약품안전처 고시 「유전자변형

6) 헌법재판소 1996. 12. 26. 자 96헌가18 결정.

7) 소비자안전센터, 「유전자변형식품(GMO) 표시제도 개선방안 연구」, 소비자안전 2014, 1쪽.

8) 김은진, 「GMO 표시제의 확대 논쟁에 관한 연구」, 경영법률학회 경영법률 제24집 제2호 (2014), 540쪽.

식품등의 표시기준」에서 규율하고 있음. 그런데 각 개별 법률에서 GMO 농수산물과 식품에 대한 표시를 의무화하였으면서도, 식품의약품안전처 고시 「유전자변형식품등의 표시기준」에서는 본질적인 표시의무에 대한 예외규정을 상당 부분 두고 있음.

- 현행 GMO 표시제의 문제점으로, 모든 GMO 농수산물과 식품이 아니라 국가가 지정·고시한 GMO 농수산물과 식품에 대해서만 표시하도록 되어 있는 점, 제조·가공 후에 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아있지 않은 경우에는 표시대상에서 제외되는 점, 식품접객업자의 경우 GMO 표시의무자에서 제외되는 점, 농산물의 경우 비의도적 혼입 허용치가 3%로 EU나 호주, 뉴질랜드 등과 비교하였을 때 상당히 높은 편이라는 점 등이 지적되고 있음.⁹⁾
- 식품의 성분표시제도의 도입이유는 식품시장이 산업화되어 감에 따라 소비자에게 올바른 정보를 제공해야 할 필요성 때문이며, 결국 소비자가 물품에 대한 정보를 충분히 획득할 수 있어야 소비자의 권리와 국민의 기본권인 알 권리, 자기결정권이 보장될 수 있음. 따라서 GMO 표시제도는 소비자 기본권을 보호하기 위한 본질적인 도구가 됨.¹⁰⁾
- 그런데 현행 GMO 표시제가 GMO 표시대상이나 표시기준, 표시의무자 등에 대하여 상당히 많은 부분에서 표시의무를 면제하여 줌으로써 소비자 기본권과 알 권리, 자기결정권의 행사를 제한하고 있는 바, 이러한 기본권의 제한이 헌법에서 규정한 기본권 제한의 한계를 일탈한 것이 아닌지 검토할 필요가 있음.

9) 손수진, 「GMO식품 표시제도의 개선방안에 관한 연구」, 한양법학 제30집(2010) 참조.

10) 권형돈, 「유전자변형식품에 대한 표시의무제한 허용의 헌법적 문제」, 헌법학연구 제17권 제1호(2011), 125쪽.

2. 현행 GMO 표시제로 인한 소비자 기본권 제한

가. 목적상의 한계

- 기본권은 헌법 제37조 제2항 전단에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리라는 목적을 위하여 제한할 수 있음. 이는 기본권적인 가치와 헌법에 의해서 보호되고 있는 기타의 법익, 기본원칙, 제도 등의 헌법적 가치를 상호 조화시키려는 것임.
- 현행 GMO 표시제에서 표시의무에 대한 예외규정을 두고 있는 것은 식품산업을 위태롭게 하거나 소비자의 부담을 가중하게 될 위험을 방지하기 위한 것이므로¹¹⁾ 이는 공공복리를 위한 것이라고 할 것인바 목적상의 한계를 일탈하였다고 할 수 없다고 봄.

나. 형식상의 한계

- 기본권의 제한은 원칙적으로 법률의 형식으로써 가능하며, 법률에 근거가 있는 한 하위명령에 의해서도 기본권을 제한할 수 있으나 법률유보의 원칙, 포괄위임입법금지의 원칙 등 위임입법의 한계를 준수하여야 함.
- 현행 GMO 표시제는 「농수산물 품질관리법」, 「식품위생법」 등 여러 개별법률과 「유전자변형식품등의 표시기준」 고시로 운영되고 있어 GMO 표시 정책의 일관성이 부족하고 국민의 혼란을 야기할 뿐만 아니라, 기본권 제한의 법률유보의 원칙, 포괄위임입법금지의 원칙을 위반하여 상위법령의 위임한계를 벗어나는 문제가 발생함.¹²⁾

11) 김은진, 앞의 글, 551~552쪽.

12) 식품의약품안전처 공고 제2016-155호 참조.

- 그런데 식품의약품안전처장이 2016. 4. 21. 입법예고한 식품표시법 제정법률(안)에 따르면, 개별법과 고시에 산재되어 있는 식품표시 규정이 통합되면서 위와 같은 문제가 해소될 것으로 보이는 바, 이로써 기본권 제한의 형식상의 한계를 준수할 것으로 기대됨.

다. 내용상의 한계

- 기본권을 제한해야 할 현실적인 필요성이 아무리 크다고 하더라도 기본권의 본질적인 내용을 침해할 수 없음.¹³⁾
- 기본적으로 GMO 농수산물과 식품에 대한 표시는 충분한 정보를 제공하는 것이며 이를 통하여 공적의사형성이 가능함. 따라서 공적의사형성의 전제가 되는 소비자의 권리, 특히 알 권리의 기본권적 의미를 고려할 때 GMO 농수산물과 식품에 대한 표시의무의 과도한 예외 조치는 기본권의 본질적인 내용을 침해한다고 볼 수 있음.¹⁴⁾
- 또한 소비자의 자기이해는 특정 물품을 선택하거나 거부하는 결정에서 나타날 수 있으며, 소비자들은 종교적 신념이나 가치관, 양심 등에 따라 물품을 선택하고 소비함으로써 자기결정권을 행사할 수 있음.¹⁵⁾ 그런데 자기결정 과정에서 대상에 대한 올바른 정보를 획득하는 것은 필수 불가결한 전제조건이므로, 소비자에게 불충분한 정보를 제공하고 있는 현행 GMO 표시제는 소비자의 자기결정권의 본질적인 내용을 침해하고 있다고 할 수 있음.¹⁶⁾

13) 헌법 제37조 제2항 후단.

14) 권형돈, 앞의 글, 121쪽.

15) 예컨대 소비자는 대량사육과정에서 학대받았다고 생각한 육류를 스스로 거부할 수 있으며, 마찬가지로 GMO 농수산물과 식품에 대해서도 자신만의 고유한 가치척도를 가지고 결정할 수 있음. 이하는 권형돈, 앞의 글(주16) 참조.

16) 권형돈, 앞의 글, 126~127쪽.

라. 방법상의 한계 - 과잉금지의 원칙

□ 과잉금지의 원칙 또는 비례의 원칙이란, 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고 (목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적정성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야한다 (법익의 균형성)는 법치국가의 원리에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리의 하나인 비례의 원칙을 말하는 것임.¹⁷⁾

□ 아래와 같은 이유로 현행 GMO 표시제는 과잉금지의 원칙을 위반하여 소비자 기본권과 알 권리, 자기결정권을 제한하고 있다고 할 수 있음.

○ 현행 GMO 표시제가 소비자의 기본권을 제한하려는 입법 목적의 정당성이 인정된다고 할 수 있고, 목적의 달성을 위한 방법이 부적절하다고 보기는 어려움.

○ 그런데 현행 GMO 표시제가 GMO 표시대상이나 표시기준, 표시의 무자 등에 대하여 표시의무를 과도하게 면제하여 주고 있으며 이는 EU나 호주, 뉴질랜드 등 해외 사례와 비교하여 보아도 그 표시의무 면제의 범위가 지나치게 넓어 소비자의 알 권리나 자기결정권을

17) 헌법재판소 1992. 12. 24. 자 92헌가8 결정.

침해한다는 점에서, 이러한 예외적 조치로 인하여 발생한 소비자 기본권의 침해, 즉 피해의 정도가 필요한 최소한도를 초과하였다고 할 수 있음.

- 또한 현행 GMO 표시제가 예외적 조치로써 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량하였을 때, 보호하고자 하는 공익이 식품산업 사업자 등의 재산권, 즉 경제적 자유권 일부에 해당하는 반면에, 침해되는 사익은 소비자 기본권의 본질적인 내용일뿐더러 신념 혹은 가치관에 연결되는 국민 대다수의 정신적 자유권이라는 점, 나아가 이와 관련된 사회공동체 구성원의 기본권보호의무의 범위 내에 후세대 보호의무까지 포함될 수 있다는 점¹⁸⁾ 등을 고려하면, 현행 GMO 표시제는 법익의 균형성 요건을 충족시키지 못하고 과잉금지의 원칙을 위반하여 국민의 기본권을 제한하는 입법활동이라고 할 수 있음.

18) 이종영, 「유전자변형생물체 안전관리계획의 수립방안에 관한 연구」, 중앙대 산학협력단, 2008, 49쪽 이하 참조.

Ⅲ. 결론

- 현행 GMO 표시제는 GMO 표시대상이나 표시기준, 표시의무자 등에 대하여 표시의무를 상당 부분 면제하여 주고 있는데, 이는 헌법에서 보장한 소비자의 권리 및 국민의 알 권리, 자기결정권의 행사를 제한하는 것임.
- 위와 같은 입법활동은 소비자의 권리 및 국민의 알 권리, 자기결정권의 본질적인 내용을 침해하는 것일 뿐만 아니라 과잉금지의 원칙을 위반한 것이라고 할 수 있는 바, 이는 헌법에서 규정한 기본권 제한의 한계를 일탈하는 것으로 판단됨.
- 따라서 물품에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 소비자의 알 권리와 자기결정권을 보장하고자 하는 식품 표시제도의 입법취지를 충분히 살리고, 헌법에 보장된 국민의 기본권 행사를 보호하기 위하여 현행 GMO 표시제를 개선할 필요가 있다고 봄.

1. 황선옥 소비자시민모임 상임이사

2. 이종인 건국대 소비자정보학과 겸임교수

3. 윤소하 정의당 국회의원

4. 전종민 식품의약품안전처 수입식품정책과장

황 선 옥
소비자시민모임 상임이사

소비자 알권리와 선택할 권리 보장, GMO 완전표시제로

우리나라는 세계 최대의 식용 GMO 곡물 수입국(2014년 210만톤)이며 GMO 완제품 식품의 최대 수입국(약 129만톤)이다. 사료곡물을 합하면 2014년 한해에만 1천만톤이 넘는 세계 제2GMO수입국이다.

2016년 4월 현재 농산물 136품목 중에 125품목이 수입승인 되었고 11품목이 비의도적 혼입에 대해 승인을 받았다.

- 옥수수가 69품목, 면화가 25품목, 콩이 22품목으로 대부분을 차지함.
- 식품용은 주로 전분용(옥수수)과 정유용(콩) 등으로 이용

이러한 상황임에도 불구하고 현행 우리나라의 GMO 표시제는 있으나마나 형식적이라는 사실이다. 경실련과 소시모등의 조사에 의하면 우리나라의 많은 가공된 GMO 식품들과 수입완제품들에 GMO 표시가 되어 있는 품목은 하나도 없다 할 정도이다.

국제적인 GMO와 바이오안전성에 관한 기본정책에 의하면 GMO 표시제는 소비자의 정보권, 선택권에 대한 존중 및 증진을 목적으로 소비자에게 올바른 정보를 제공하여 informed choice를 가능하게 하는 효과적인 제도이다.

“ Consumers’ right of choice or right to know.”

또한, 새로운 과학기술의 발전으로 새로운 위해가 발견되었을 때 인체건강과 환경에 대한 예기치 못한 잠재적 위해에 대처하기 위해, 해당제품을 신속하고 효과적으로 recall하고 제거하기 위해, 사전주의조치를 취하기 위하여 GMO표시제 시행이 필수적임을 기본정책으로 하고 있다.

우리나라는 농촌진흥청을 비롯해 국공립연구소와 대학교 등에서 GM작물을 개발하고 있지만, 상업적으로 승인을 받아 재배되고 있는 GM작물은 없다. 농촌진흥청에서는 병해충 및 불량환경 저항성, 품질개선 등을 목적으로 벼, 배추, 콩, 유채 등을 대상으로 현재 14작목 142품목의 GM작물을 개발 중. 국내 대학과 연구소 등에서 불량환경저항성 고구마, 다수확 콩 등 40여 작목 200여품목에 대해 연구를 수행하고 있다.

그러나 시민·농민단체의 강력한 반대의사 표명과 소비자의 불안감이 높아, 승인을 위한 안전성평가 단계로 진입하지 못하고 있다.

이번 식약처에서 행정예고한 “유전자변형식품등의 표시기준 일부개정고시(안)중에서 소비자 알권리와 선택할 권리 확보를 위하여 어떻게 바꾸어야 하는지 토론 하고자 한다.

◆제3조(표시대상) ① 유전자변형식품등의 표시대상은 다음 각 호와 같다.

1. 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사 결과 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 유전자변형생물체
2. 제1호의 유전자변형농축수산물이나 유전자변형생물체를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 식품 또는 식품첨가물(이하 “유전자변형식품“이라 한다)

② 제1항의 표시대상 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유전자변형식품등임을 표시하지 아니할 수 있다.

1. 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물. 다만, 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서를 갖추어야 한다.
2. 당류, 유지류 등 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 식품 또는 식품첨가물

⇒

제3조(표시대상) ① (생략)

1. (생략)

2. 유전자가 변형되지 않은 기존 농축수산물과 비교하여 지방산 조성 등 영양성분이 현저하게 차이나는 유전자변형농축수산물

3. 제1호 및 제2호를 원료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물

4. 그 밖에 국외에서 식품용 등으로 승인된 유전자변형농축수산물, 유전자가 변형되지 않은 기존 농축수산물과 비교하여 지방산 조성 등 영양성분이 현저하게 차이나는 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물

② 제1항의 표시대상 중 비의도적으로 0.9%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물. 다만, 이 경우에는 구분유통증명서 또는 정부증명서, 검사성적서를 갖추어야 한다.

- 영양성분강화 유전자변형농축수산물이 국내외에서 개발되고 상업화 되고 있는 현실을 고려할 때, 해당 농축수산물을 표시대상으로 규정할 필요가 있음. 또한, 개정고시안 제5조 제1호 다항에서 유전자가 변형되지 않은 기존농산물과 비교하여 지방산 조성 등 영양성분이 현저하게 차이나는 유전자변형 농산물에 해당한다는 사실을 표시하도록 하였으므로, 이를 표시대상에 포함해야 함.
- 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질의 잔존여부에 따라 표시를 하는 것은 소비자가 유전자변형생물체의 원료 사용 여부에 대한 정확한 정보를 제공받을 수 없음.
- 현재 국내 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 유전자변형생물체를 표시대상으로 하는 경우, 전 세계에서 상업화되고, 수입되는 유전자변형농축산물 등과 유전자변형생물체에 대해서는 관리감독이 불가능하므로 이를 표시대상으로 포함하여야 함.
- 비의도적혼입치는 현재 검정기술 및 정밀도 등을 고려하여 비의도적 혼입치를 0.9%로 낮추어야 함. 또한, 개정고시안에서는 ‘검사성적서’를 삭제하였지만, 비의도적혼입치의 객관적 검증을 위해 검사성적서를 갖추어야 함.

◆제6조 제목 외의 부분을 제1항으로 하고, 같은 조 제1항(중전의 제목 외의 부분)제2호 중 “10포인트”를 “12포인트”로 하며, 같은 조 제1항(중전의 제목 외의 부분)제3호 본문 중 “유전자변형농수산물”을 “유전자변형농축수산물”로, “판매장소”를 “판매 장소”로 하고, 같은 조 제1항(중전의 제목 외의 부분)제4호 본문 중 “유전자변형농수산물”을 “유전자변형농축수산물”로 하며, 같은 조 제1항(중전의 제목 외의 부분)에 제7호 및 제8호를 각각 다음과 같이 신설한다.

7. 유전자변형식품등 표시대상 중 유전자변형식품등을 사용하지 않은 경우에는 ‘비유전자변형식품’ 또는 ‘무유전자변형식품’ 등의 표시·광고를 할 수 있으며, 외국어로 표시할 수 있다. 이 경우에는 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다.

8. 외국어를 한글과 병행하여 표시할 경우, 외국어는 한글표시 활자크기와 같거나 작은 크기의 활자로 표시하여야 한다.

② 제3조제1항제1호에 해당하는 표시대상 유전자변형농축수산물이 아닌 농축수산물 또는 이를 사용하여 제조·가공한 제품에는 ‘비유전자변형식품’ 또는 ‘무유전자변형식품’ 등 소비자에게 오인·혼동을 줄 수 있는 표시·광고를 해서는 아니된다.

⇒

○ 유전자변형식품 등이 사용되지 않은 식품에 ‘비유전자변형식품’ 또는 ‘무유전자변형식품’ 등을 병행하여 표시할 경우 ‘비유전자변형식품’과 ‘무유전자변형식품’의 정의가 명확하여야 한다.

‘비유전자변형식품’ (NON-GMO)는 비의도적 혼입치 3%이내

‘무유전자변형식품’ (GMO-Free)는 혼입치 0%

소비자에게 혼란을 야기함으로써 통일하여 표기할 필요가 있음.

○ 유전자변형식품등 표시대상 중 유전자변형식품등을 사용하지 않은 경우 비의도적 혼입치가 인정되지 않음으로 정부가 무유전자변형의 기준인 0%로 간다면 비의도적 혼입치가 인정되지 않은 ‘무유전자변형식품’으로 표기해야 함이 마땅함

○ 외국어로 표시하는 경우 소비자가 인식하기 어려움으로 반드시 한글과 병행하여 표시하도록 해야 함.

◆ 제10조 <삭 제>

⇒

제10조(재검토기한) 「행정규제기본법」 제8조 및 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 2014년 1월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

- 유전자변형식품의 생산·가공 환경이 변화하고, 과학기술의 발달로 유전자변형식품의 검정기술 등이 정밀해지고 있으므로, 해당 사항을 고려 「유전자변형식품등의 표시기준」을 매3년이 되는 시점마다 검토하여 개선 등의 조치를 할 수 있도록 재검토기한을 두어야 한다.

대부분 수입 GMO가 국내에서 식용유 등으로 제조·가공되는 현실을 고려했을 때 GMO DNA 또는 단백질 잔존여부에 따라 표시대상으로 규정하는 내용은 폐지해야 한다.

GMO 표시제도를 소비자 지향적인 GMO완전표시제로 개선해 소비자의 알권리와 선택권을 보장하고 소비자의 안심을 확보할 수 있도록 해야 한다.

*참고 2008년의 유전자재조합 표시제 개정(안)

<현행>

- (의무표시) GM원료를 주원료 (원료함량 5순위 이내)로 사용하여 재조합 성분(DNA 또는 단백질)이 남아있는 식품에 표시
- (의무표시) GM여부를 확인할 수 없는 경우 “유전자재조합가능성있음” 표시

- <신설>

<개정(안)>

- (의무표시) GM원료를 주원료를 사용한 식품(순위, 잔류 무관)에 표시
- 원료 함량 순위 관계없이 표시

(고시 후 1년경과 시점부터 시행)

- 재조합 성분이 남지 않는 제품 표시

(고시 후 3년경과 시점부터 시행)

- <삭제>

- (자율표시) 무유전자재조합원료(GMO 0%)를 사용한 식품에 무유전자 재조합식품(GMO-free)표시 가능

(고시 후 1년경과 시점부터 시행)

이 종 인

전국대 소비자정보학과 겸임교수

GMO표시제도의 문제를 개선해보고자 오늘 관계 전문가 분들께서 자리를 함께 하셨는데, 저도 여러분들과 함께 논의할 수 있게 되어 영광입니다.

저는 지금까지 소비자 관련 제반 문제와 정책을 경제학적 시각에서 연구해왔습니다. 현직에서도 주로 소비자문제와 관련성이 높은 민생경제, 생활경제 분야 정책을 개발하고 강의해오고 있습니다. 소비자정책 분야를 연구했지만, 현장 경험이 많지 않으며, 경제학 base여서 오늘 논의 주제인 GMO 식품 안전성 확보 등을 위한 법제적 접근에 관한 전문가가 아닙니다. 다만, 국민의 생활안전과 GMO표시제도 등 소비자정책에 관한 고민을 해 오던 터라 오늘 여러분과 함께 할 수 있게 된 것 같습니다. 미리 보내 주신 발제자분의 발표원고를 읽고 많은 것을 배우고 또 공감하게 되었습니다.

먼저 “소비자의 기본적 권리의 제한” 관점에서 현행 GMO표시제도의 문제점을 지적한 발제자의 견해에 전적으로 동의합니다. 또한 법률가의 관점에서 현행 GMO표시제도가 우리 헌법 정신에 바탕을 둔 소비자의 기본권과 알 권리 및 자기결정권을 제한하고 있으며, 헌법에서 규정한 기본권 제한의 한계를 벗어났다고 판단한 점에 대해서도 비법률가의 시각에서도 공감하는 부분이 많습니다. 경제적 관점에서는 GMO 식품의 생산·판매의 변화도 시장에서 소비자의 자의적 선택에 달려있다는 소비자주권(consumer sovereignty)의 확보를 위해서 소비자의 알 권리와 선택할 권리가 소비자에게 보장되어야 하며, 그러기 위해서는 GMO표시제도를 소비자의 시선(視線)에 맞춰 개선되어야 합니다.

GMO를 둘러싼 논점들 중 소비자의 관심은 단연 “GMO가 과연 안전한가? 인체에 위해하지 않을까?” 에 있을 것입니다. 물론 국가적으로 “GMO가 인류의 식량난을 해소할 것인가?”, “생태계 환경에는 악영향을 미치지 않을까?”, “미래 먹거리산업으로서의 신산업화 가능성은?” 등도 중요하지만 안전성 문제보다 우선할 수는 없습니다.

저는 GMO표시의 문제가 자칫 GMO의 인체 위해성 문제로 비화되어 국민의 지나친 불안과 불신 또는 오해를 불러일으킬 소지도 없지 않을까 하는 염려도 없지 않습니다. GMO표시의 문제를 인간광우병사건과 같은 facts에 의존하지 않은 사회적 의혹과 논쟁거리로 변질시키는 경우를 일부 언론이나 전문가 분들의 표현에서 읽을 수 있습니다. 더불어서, GMO문제를 가슴기살균제 사건이나 세월호 사태와 동일시하거나 빗대어 강조하는 시각도 적지 않은 위험성이 있다고 생각합니다.

아시다시피 GMO에 관련된 안전성 문제 등은 국가별로 시각차가 적지 않습니다. 세계 최대 GMO 개발·판매·수출국인 미국은 (버몬트 주의 GMO 표시제도 시행(2016.7.1.)을 기화로, 최근 상·하원에서 통과된 GMO표기의 무화 법안에 따라 GMO표시가 의무화 될 가능성이 높지만) GMO함유 식품이 인체에 무해하다고 공식적으로 표명(FDA)하고 있습니다. 한편, 시민과 소비자단체의 GMO반대 목소리가 높은 유럽연합(EU)에서는 승인된 GMO 6종과 이를 원재료로 사용한 모든 식품에 대해 잔류여부와 관계없이 의무적으로 표시토록 하고 있지만, 그렇다고 GMO의 인체위해성(안전성) 여부에 대한 공식적인 견해는 표명하지 않고 있습니다. 일본과 중국, 대만과 호주 등의 국가들도 안전성에 관한 명쾌한 의사를 보이지 않고 있습니다. 전 세계적으로 생산되는 작물의 상당부분이 GMO인 현실이고, 또 수 십 개의 국가에서 생산·유통·소비되고 있습니다. 콩의 경우 전 세계 재배면적의 79%가 GMO라는 통계가 있습니다.

주요 곡물 중 밀과 콩, 옥수수의 자급률이 1.6%에 불과하여 대부분 수입에 의존해야 하는 우리나라의 입장에서 보다 저렴한 원재료의 원활한 확보를 위해서는 GMO와 이를 원재료로 사용한 가공식품을 수입하지 않을 수 없습니다. 시판 중인 식용유나 장류 등은 대부분 수입산 콩을 원료로

하고 있습니다. 미국 등지에서 수입하는 콩의 대부분은 물론 GMO콩이겠지요.

경제적 관점에서 GMO 표시제도 강화가 소비자후생에 마이너스가 될 우려에 대해 갑론을박도 있습니다. GMO 원재료인 개연성이 높으나 (법적 표시 의무가 없는) GMO가 검출되지 않는 원료를 수입하여 제조한 식료품을 더 싸게 파는 등 상업적으로 악용의 소지가 있는 것도 사실입니다. 당연히 소비자에게 불리하지요. 더불어서, 이 경우 표시의무의 규제를 받는 국산 원료로 제조한 식료품 회사가 역차별을 받을 개연성도 높습니다.

GMO표시 의무제는 일국의 문제가 아닌 전 세계적인 쟁점입니다. 금번 버몬트 주의 GMO표시제도 시행에 연이은 미국 전체에서의 표시의무화 진전으로 더욱 글로벌 이슈화될 것입니다. 그렇게 되면 GMO표시 문제도 결국 글로벌 스탠더드화가 진행될 것으로 봅니다. 소비자의 기본권과 알 권리, 자기결정권 등 발제자가 제시한 법적 논리의 명확성을 바탕으로 하되, GMO표시제도의 글로벌 스탠더드에 맞추는 것이 현실적일 것입니다. (물론 향후에도 개별 국들의 제도들이 글로벌 스탠더드로 수렴되지 않을 수 있겠지요).

논쟁의 핵심은 두 가지입니다. ① 현행과 같이 GMO성분이 추출되지 않을 시 표시의무를 예외(한국, 일본, 대만, 호주)로 둘 것인지 아니며, 잔류여부와 관계없이 승인된 GMO와 이를 원재료로 한 모든 식품에 대해 표시(EU, 중국)토록 강화할 것인지 여부, 그리고 ② 3%인 현행 비의도적 혼입치 기준을 강화(EU 0.9%, 호주 1.0%, 대만 0.9%(2017))할 것인지 여부입니다.

저는 이 문제를 앞서 말씀드렸듯이 ‘소비자의 시선(視線)’에서 개선해야 한다고 생각합니다. 개인적인 견해로는 EU, 호주, 중국 등과 같이 잔류 여부에 관계없이 GMO를 원료로 사용한 식품은 모두 GMO 표시를 하도록 하는 것이 국민의 정보 접근권과 알권리 및 선택할 권리 차원에서 바람직합니다. 다만, 과학적으로 GMO DNA 또는 외래단백질이 잔존하지 않을 경우 즉 GMO-free일 경우 현행 의무표시 기준도 소비자의 시선에

서 용인될 수는 있다고 봅니다. 단 두 번째 논점인 현행 ‘비의도적 혼입치’ 기준은 소비자의 자기결정권 차원에서 (EU, 호주, 대만 등의 국가와 같이) 0.9~1% 수준으로 강화되어야 하겠습니다. 기준 마련 당시에는 검정 기술의 한계와 국제적 동향 등이 근거가 되었겠지만, 지금은 우리나라도 충분한 검정기술을 보유하고 있을뿐 아니라, 점차 강화되는 GMO 비의도적 허용 혼입치에 관한 국제 추세에 맞출 필요가 있습니다.

그런 관점에서, 얼마 전 한 시민단체가 식품의약품안전처를 상대로 제기했던 GMO 수입현황 등의 정보공개청구 소송에서 보여준 식품의약품안전처의 (업체들의 영업상 지위 위협, 기업이미지 등 무형의 이익 및 미래 영업이익 감소 등을 이유로 정보공개를 거부한) 입장은 사실 논리적 형평성에 맞지 않은 감이 있으며, 향후에는 그러한 논리가 더 이상 존립하기 어려울 수도 있을 것입니다.

사실 식량자원이 국력의 핵심 지표가 되는 여건 상 우리나라도 GMO의 개발과 재배, GMO가 함유된 가공식품의 생산과 소비가 불가피할 수도 있다고 개인적으로 생각합니다. (인체무해성이 확보된다는 전제 아래) 우리도 필요하면 GMO를 신산업화하는 전략도 완전히 배제해서는 안 됩니다. 현재 GMO는 전 세계적으로 18개 작물, 300여개 품종이 상품화되었으며, 우리나라의 경우 쌀을 제외한 콩, 옥수수 등 주요 곡물의 수입을 상당 부분 GMO에 의존하고 있는 실정입니다. 우리나라도 비록 상업적인 경우는 금지되었지만, 쌀과 고추, 콩 등에 대한 GMO 연구개발이 현재진행형인 실정입니다.

한가지 첨언하자면, GMO에 관련된 우리말 명칭의 문제입니다. 물론 2014년 4월 식약처의 ‘유전자변형식품등의 표시기준’ 제정 고시로 그동안 법상 혼용되었던 용어들이 ‘유전자변형’으로 통일되었습디만, 현실적으로 GMO에 관련된 다양한 형태의 용어가 여전히 혼용되어 소비자에게 혼란을 주고 있습니다. 근래의 관련 언론기사들을 검색해보니, 유전자재조합식품, 유전자조작식품, 유전자변형식품, 유전자변형농산물 등의 용어가 여전히 혼용되고 있으며, 심지어 GMO 자체도 유전자변형식물, 유전자변형생물, 유전자변형생물체 등의 용어로 혼용하여 정의하고 있었습니다.

이 부분은 특히 언론에서의 세심한 표현 선택과 시민단체의 계도가 여전히 필요함을 보여줍니다.

이상은 발제자께서 미리 보내주신 발표문 원고를 바탕으로 저의 의견을 정리한 것입니다. 발표 현장에서의 고견에 대해서도 필요하다면 토론 의견을 추가하겠습니다. 감사합니다.

토론문

윤 소 하

(정의당, 국회 보건복지위원회)

- 지난 7월 1일 미국의 버몬트주에서 미국 내 처음으로 GMO에 대한 완전표시제가 시행되었고, 대만의 경우 학교에 공급되는 모든 급식에 GMO를 사용하지 않도록 학교위생법이 올해부터 시행된다.
- 대한민국 국회에서도 지난 19대에서 「식품위생법」이 일부 개정되면서 GMO에 대한 식품표시대상이 기존 5개 주요재료에서 모든 원재료로 확대되기는 하였으나, 일부 단서조항을 추가함으로써 GMO가 식품에 제대로 된 표기가 되지 않는 결과를 낳게 됨으로써 개정법 또한 한계를 갖고 있는 것이 사실이다.
- 현행 한계를 갖고 있는 「식품위생법」의 문제를 개선하고, 동시에 과도하게 규제되고 있는 국민의 알 권리를 높여내는데 이번 토론회가 기여하기를 바란다.

1. 현황

- GMO표시 농산물과 표시 가공식품에 대한 관리가 되기 시작한 것은 2001년 7월 13일 「유전자변형식품등의 표시기준」이 마련되면서부터 16년이 되었다. 그 수입량은 2001년 총 686건, 98만톤을 시작으로 급속도로 증가하여 2008년 누적건수 1만5천건, 누적수입량 1,000만톤을 돌파하였으며 2015년 말까지 4만 8천건, 총 2,200만톤의 GMO가 수입되었다.¹⁹⁾

- GMO수입품목은 해마다 증가하고 그 수입량은 세계1,2위를 다투고 있지만 GMO수입에 대해 정부가 제대로 관리감독 하고 있는지 지속적으로 문제제기를 받고 있다.
- 실제 GMO가 세계에서 사용화 되기 시작한 1994년 이후 우리나라에는 1996년부터 일부 수입이 시작된 것으로 여러 매체를 통해 확인되고 있다. 최근 KBS에서도 우리나라의 GMO수입 20년을 계기로 GMO에 대한 다큐멘터리를 제작 방영하기도 하였다. 하지만 유전자변형식품등의 표시기준이 마련된 2001년 전까지는 GMO수입에 대한 그 어떤 기록도 정부는 갖고 있지 못하다. 또한 GMO가 도입되기 시작한 초기의 공청회나 토론회 등 시민들의 의견 수렴의 과정도 20여년의 시간이 지나 확인이 불가능하다는 답변을 받았다.²⁰⁾
- 한국소비자단체협의회가 지난 2010년 조사한 GMO관련 국민의식 조사 결과를 살펴보면 응답자의 73%가 GMO식품섭취에 대해 우려를 표명하고 있으면서도 10명중에 6명은 GMO표시제의 시행도 인지하고 못한 것²¹⁾으로 밝혀지면서 국민들의 우려를 해소시켜 줄 GMO표시제의 강화가 지속적으로 요구되고 있는 실정이다.
- 이러한 국민적 요구에 지난 19대 국회에서는 GMO에 대한 식품표시를 강화하기 위해 「식품위생법」의 개정을 추진하였다. 하지만 식약처의 주도로 일부 단서조항이 포함된 개정안이 지난 2월 통과되었고 내년 2월 그 시행을 앞두고 있다. 식약처는 개정된 「식품위생법」에 맞는 「유전자변형식품등의 표시기준 일부개정 고시」안을 지난 4월 21일 행정예고 했다.

19) 2001년 이후 GMO수입현황 자료(연도,종류,건수,수량,금액별)_(윤소하의원실, 16.07.02.)

20) GMO수입 당시의 시민 의견 수렴 과정(토론회,공청회 등의 자료)요청에 대해 식약처는 “장시간 경과 및 청사이전, 소관부서 이동 등으로 관련자료 제출이 어렵다”고 밝혀음_ (윤소하의원실, 2016.07.02.)

21) 이향기, 소비자통권318호. 한국소비자단체협의회, 2010년, 16~20p

2. 유전자변형식품 표시와 관련한 제도개선의 필요성

- GMO에 대한 국민의 관심도가 높아지고 특히 먹거리에 대한 안전과 소비자의 선택권이 강조되고 있는 국내 현실을 반영하여 소비자의 기본권과 알권리, 자기결정권을 보장하는 제도적 마련이 필요하다.

현재 「식품위생법」과 「유전자변형식품등의 표시기준 일부개정 고시」에서 GMO표기에 대한 주요 문제점을 살펴보고 제도개선의 방향을 제시하고자 한다.

- 첫째, 국민의 알권리를 강화하기 위해 GMO의 표시기준을 기존 주요원재료 5가지에서 전체 원재료로 확대하였으나 과도한 단서조항을 추가함으로 가공식품들을 GMO식품 표시 대상에서 합법적으로 면죄되는 결과가 만들었다. 이는 국민알권리 강화라는 입법취지에도 반 하는 것으로 반드시 개선되어야 한다.

「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 유전자변형식품등에 한정한다.

- 둘째, 개정된 「식품위생법」에 따라 지난 4월 식약처가 입법예고한 행정고시안을 보면, NON-GMO의 표시대상도 정해놓고 대상이 아닌 품목은 NON-GMO를 표시할 수 없게 만들었다. 이는 국내산 농산물의 경우 NON-GMO표시를 할 수 있음에도 할 수 없게 만드는 결과를 가져올 수 있다.

「유전자변형식품등의 표시기준 일부개정고시」(안)

<제6조>

제3조제1항제1호에 해당하는 표시대상 유전자변형농축수산물이 아닌 농축수산물 또는 이를 사용하여 제조·가공한 제품에는 '비유전자변형식품' 또는 '무유전자변형식품' 등 소비자에게 오인·혼동을 줄 수 있는 표시·광고를 해서는 아니된다.

- 셋째, 행정고시에 NON-GMO표기 부분에 있어 또 다른 문제는 비의도혼입치²²⁾를 인정하지 않는다고 명시했다는 점이다. 이것은 비의도혼입치가 0%일 때 만 NON-GMO를 표기할 수 있게 했는데 0%라는 수치는 현실에서 나오기 불가능한 수치다. 유럽의 경우도 비의도혼입치를 0.9%로 명시하고 있다.

「유전자변형식품등의 표시기준 일부개정고시」(안)

<제6조>

7. 유전자변형식품등 표시대상 중 유전자변형식품등을 사용하지 않은 경우에는 '비유전자변형식품' 또는 '무유전자변형식품' 등의 표시·광고를 할 수 있으며, 외국어로 표시할 수 있다. 이 경우에는 비의도적 혼입치가 인정되지 아니한다.

- 다음과 같은 방향으로 「식품위생법」이 개정이 이루어져야한다.

- 1) 현재 표시대상에 대한 과도한 단서조항은 삭제되어야한다.

22) 비의도적혼입이란, 일반 농산물 속에 우발적·비의도적으로 유전자변형농산물이 혼입되는 경우를 말한다. 국가마다 허용되는 최소한의 기준을 정하고 있으며 현재 한국은 3%, 유럽연합은 0.9%, 일본은 5% 기준을 정하여 시행하고 있다.

2) 비의도혼입치를 현실적으로 인정하면서 관리를 강화하는 방향으로 제도개선이 이루어져야한다.

NON-GMO표기를 도입하기 위해서는 비의도혼입치를 인정해야한다. 또한 그 비율은 수입농작물의 비의도혼입치 3% 기준을 그대로 준용하기보다 가공식품에 표기에 있어서 비의도혼입치의 기준을 강화할 필요가 있다. 현재 비의도혼입치 3% 기준을 유럽기준의 0.9% 수준까지 강화시켜내는 방향으로 단계적 만듦 들어 가야한다.

3) 표시대상 결정에 대한 권한부여는 삭제되어야 한다.

표시대상 결정의 단서조항이 삭제되면 GMO식품표시대상은 분명해지기 때문에 현재 식약처장에게 부여되어있는 표시대상의 결정권은 자연스레 삭제되어야 한다.

4) GMO가공식품 수입품목에 대한 관리감독강화의 부분이 추가되어야한다.

지난 16년간 총 수입된 GMO품목 4만8천건 중 4만3천건이 GMO농작물이 아닌 GMO가공식품이었던 것을 감안하면 일반 가공식품 수입품에도 GMO가 원재료로 사용되었을 가능성이 높다. GMO사용국가의 상용작물을 원재료로 하는 가공식품 수입에 대한 관리감독의 강화가 필요하다. 가공과정에서 GMO단백질이 파괴되어 GMO를 원재료로 사용하였는지 확인하기 어렵다는 문제가 발생하기 때문에 유통 경로 등을 증명하는 원료의 원산지 증명과 수출국가의 검사확인서가 첨부되도록 해야 할 것이다.

5) 국내 비승인GMO대상 가공식품 수입에 대한 규제가 있어야한다.

또한 우리나라가 현재 승인하고 있는 GMO농산물은 6개품종이지만 세계적으로 상용화되고 있는 GMO는 11개~12개에 이르고 있다. 우리나라가 수입을 승인하고 있지 않은 비승인GMO대상품목을 원료로 사용한 가공품에 대해서는 표시여부와 무관하게 국내반입이 되지 않도록 하는 제도마련이 이루어져야할 것이다.

6) 현재 GMO표시를 어겼을 경우에 대한 벌칙조항의 강화가 필요하다.

GMO표시제를 위반하였을 경우 강력한 제재를 할 수 있는 조항을 추가하게 되면, 표시제의 위반 시도 자체를 미연에 방지하는 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

오늘 토론회를 거쳐 수렴된 의견들을 반영하여 「식품위생법」 개정안을 제출할 계획.

Memo

[GMO표시제도 개선을 위한 공동토론회]
“GMO 표시제도 이렇게 바꾸자”

2016년 7월 19일 인 쇄
2016년 7월 20일 발 행

발 행 처 : 경실련 소비자정의센터
서울 종로구 동숭3길 26-9 경실련회관
전화 / 766-5625(직), 765-9731(대표)
팩스 / 741-8565
