

GMO완전표시제 국민청원 청와대 답변에 대한 긴급토론회

- 일시: 2018.05.17 목요일 14:00~16:00
- 장소: 대한출판문화협회(출판문화회관) 4층 강당
- 주최: 경제정의실천시민연합, 소비자시민모임, 아이쿱소비자활동연합회,
한국YMCA전국연맹, 한국YWCA연합회

○ 프로그램

- 사회: 원영희 한국YWCA연합회 부회장

<개회>

<축사> 박인숙 친환경무상급식풀뿌리국민연대 상임대표

<1부> GMO 완전표시제 국민청원 청와대 답변에 대한 평가

발표1	문선혜 변호사	GMO 완전표시제 관련 청원 답변에 대한 평가	20분
발표2	남태제 뉴스타파 PD	'GMO를 먹지 않을 권리' 탐사보도 후기	20분
시민사회단체 평가		- 최준호 환경운동연합 사무총장 - 심유경 안산YMCA 사무국장	10분

<2부> GMO 표시제도 개선을 위한 사회적 논의기구 구성과 운영 원칙

발표3	윤철한 경실련 국장	GMO완전표시제 사회적 논의기구 구성 및 운영제언	15분
발표4	이은선 아이쿱 국제부문	일본 GMO표시제도 협의체 운영의 특징과 시사점 - 소비재청 GMO표시제도검토회를 중심으로 -	15분

<종합토론>

30분

<폐회>

<1부> GMO 완전표시제 국민청원 청와대 답변에 대한 평가

발표 1. GMO 완전표시제 관련 청원 답변에 대한 평가_문선혜 변호사

발표 2. 'GMO를 먹지 않을 권리' 탐사보도 후기_남태제 뉴스타파 PD

시민사회단체 평가_최준호 환경운동연합 사무총장, 심유경 안산YMCA 사무국장

GMO 완전표시제 관련 청원 답변에 대한 평가

2018. 5. 17.

문선혜 변호사

I. 국민청원의 헌법적 근거

□ 국민청원의 개요

첫째, GMO를 사용한 식품에는 예외 없이 GMO 표시를 해야 합니다.
둘째, 공공급식, 학교급식에는 GMO 식품 사용을 금지해야 합니다.
셋째, Non-GMO 표시가 불가능한 현행 식약처 관련 고시는 개정되어야 합니다.

□ 국민청원의 헌법적 근거

- ① GMO 완전표시제 : 소비자의 알 권리, 자기결정권
- ② 공공급식에 GMO 식품 사용 금지 : 국민의 신체 건강의 권리
- ③ Non-GMO 표시 : 생산자의 재산권

II. 청와대 답변의 요지

□ 청와대 답변의 요지

- ① GMO 완전표시제 : 안전성 문제 단정할 수 없음, 물가 상승, 경제적 능력에 따른 계층 간 위화감 조성 우려, 통상 마찰의 가능성
- ② 공공급식에 GMO 식품 사용 금지 : GMO 단백질이 남아 있는 식품은 공공급식에 쓰이지 않음
- ③ Non-GMO 표시 : 소비자 혼란 초래 우려

III. 청와대 답변의 평가

□ 국민청원의 근거에 대한 이해 부족

☞ 국민청원의 근거와 답변 요지의 비교 필요

□ 식품 표시제도에 대한 이해 부족

☞ 식품표시제도의 정의 :

식품에 관한 각종 정보, 즉 원재료명, 내용량, 제조일자 및 유통기한, 영양성분, 주의사항 표시 등에 관한 정보를 제품의 포장이나 용기에 표시토록 함으로써, 생산자는 소비자가 건전한 식생활을 할 수 있도록 정확한 구매 정보를 제공하고, 소비자는 자신의 요구에 부합하는 식품을 선택하는 공정한 거래 확보를 통하여 소비자를 보호하는 제도임¹⁾

☞ 식품표시제도의 종류 :

원산지표시제도, 지리적표시제도, 농산물품질인증제도, 이력추적관리제도, 농산물우수관리제도, HACCP(위해요소중점관리기준) 제도, GMO 표시제도

□ 답변 취지의 모호함

☞ 물가 상승, 통상 마찰의 가능성에 대한 근거 부족

☞ ‘사회적 협의체’의 형태와 역할이 모호함

IV. 결어

□ 소비자의 식품 소비행위가 갖는 다양한 함의를 무시한 채 ‘안전성 논란’에만 몰두하는 논쟁의 양상에서 벗어날 필요가 있음

☞ “현대사회에서 소비는 의미를 생산하고 전달하는 주요한 통로가 되었다. 이것은 곧 소비재가 상징과 기호로써 적극 활용된다는 것이며, 소비는 소비재를 통한 정체성의 표출 과정이자 상호 소통의 행위로 파악된다.”²⁾

□ 현행 GMO 표시제는 GMO 표시대상이나 표시기준, 표시의무자 등에 대하여 표시의

1) 최용진, 『식품표시 및 식품유해물질 개요』(서울: 한국소비자원, 2010), pp. 14-15.

2) 궁선영, “현대적 소비와 사회질서,” 고려대학교대학원 박사학위논문(2009), p. 21.

무를 상당 부분 면제하여 주고 있는데, 이는 헌법에 보장된 소비자의 권리 및 국민의 알 권리, 자기결정권의 행사를 제한하는 것임

- 물품에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 소비자의 알 권리와 자기 결정권을 보장하고자 하는 식품 표시제도의 입법취지를 충분히 살리고, 헌법에 보장된 국민의 기본권 행사를 보호하기 위하여 현행 GMO 표시제를 개선할 필요가 있음

GMO를 먹지 않을 권리

뉴스타파

취재작가 오승아
글 구성 김근라
취재 연출 남태제

2018년 3월 12일 한국 YWCA, 경실련 소비자 정의센터 등 57개의 소비자/학부모/농민단체가 청와대 앞에서 기자회견을 열고 'GMO 완전표시제' 국민청원을 시작한다고 밝혔다. 한 달 만에 21만여 명이 국민청원에 참여했다.



▲지난 4월 12일 'GMO 완전표시제' 국민청원이 청원 한 달만에 21만 명을 넘는 가운데 청원단체들이 청와대 앞에서 기자회견을 열었다.

대한민국은 세계 1위 식용 GMO 수입국, 그러나 GMO 표시는 찾아볼 수 없다

대한민국은 식용 GMO, 즉 식용 유전자변형작물 수입 1위 국가다. 식용 GMO의 수입품목은 대두(콩)와 옥수수인데, 2017년 한 해 동안 228만 2천 톤을 수입했다.

현행법규정에는 GMO 표시제가 시행되고 있다. 2017년 2월부터 시행되고 있는 '유전자변형식품 표시제도 고시'에 따르면 유전자 변형작물을 원료로 사용한 가공식품 또는 식품첨가물에 유전자변형식품임을 표시하도록 되어있다.

그러나 실제 시중에 유통되는 가공식품들을 보면 GMO가 표시되어 있는 경우는 거의 없다. '고도의 정제과정 등으로 유전자 변형 DNA 혹은 단백질이 남아 있지 않을 경우 GMO 표시를 하지 않아도 된다'는 예외조항 때문이다.



▲ GMO 콩과 옥수수 대부분이 간장, 콩기름, 전분/전분당, 식용유로 가공되지만 GMO 표시를 하지 않아도 된다

GMO 콩과 옥수수는 대부분 식용유나 전분, 전분당, 간장 등으로 가공되어 제품화되거나 식품첨가물로 쓰이는데, 식용유는 GMO 콩과 옥수수로부터 지방 성분만을 뽑아낸 것이고 전분과 전분당은 탄수화물만을 뽑아낸 것이기 때문에 유전자변형 DNA가 들어있는 단백질 성분이 거의 없다. 간장의 경우는 발효와 정제 과정에서 단백질이 분해된다. 현재의 기술로는 이들 제품에서 유전자변형 DNA를 검출하기가 불가능하다.

수입산 콩과 옥수수를 원료로 한 식용유, 간장, 전분, 물엿, 액상과당 등의 제품과, 콩기름(대두유) 또는 옥수수 전분과 물엿 등이 첨가된 빵, 과자, 아이스크림, 음료, 주류, 어묵, 햄, 참치 통조림 등 수많은 가공식품에 GMO 원료가 사용됐을 가능성이 높지만, 이들 제품은 모두 위의 예외조항에 따라, GMO 표시 대상에서 제외되고 있는 것이다.

청원 단체들이 주장하는 ‘GMO 완전표시제’의 핵심은 유전자변형 DNA의 검출 여부와 상관없이 유전자변형 원료를 사용하여 만든 제품에는 모두 GMO 표시를 하자는 것이다. 이는 GMO를 사용한 식품인지 소비자들이 알고 선택 여부를 결정할 수 있어야 한다는 의미에서 소비자의 ‘알 권리’와 ‘선택권’을 보장하라는 요구와 맥을 같이 한다.

‘GMO 완전표시제를 실시하면 물가가 크게 오른다’는 주장은 근거가 있다

‘GMO 완전표시제’는 식품산업계에서 오랫동안 반대해왔다. 주무 부처인 식품의약품안전처는 식품산업계의 반대와 정부 부처 간 이견을 이유로 ‘GMO완전표시제’를 실시하지 않고 있다.

식품산업계가 GMO 완전표시제를 반대하는 이유는 크게 두 가지다. 첫째 유전자변형 DNA가 검출되지 않는 제품에 대해 서류만으로 유전자변형작물을 원료로 사용했는지 여부를 확인할 수 없다는 것이다. 그러나 식약처는 구분유통증명서와 정부증명서 등의 서류로 원재료의 유전자변형 여부를 확인할 수 있다는 입장 이어서 이 주장은 설득력이 떨어진다.

둘째, ‘GMO 완전표시제’를 실시할 경우 식품 가격이 큰 폭으로 상승한다는 것이다. 그러나 기존의 연구결

과를 보면 이런 주장이 무색해진다. 한국식품산업협회의 (2013년)에 따르면, Non-GMO 원료를 사용할 경우 식품 산업 비용이 1.28%~2.35% 오를 것으로 예측했다.

사단법인 농정연구센터의 (2008년)에 따르면, GMO 완전표시제도를 시행할 경우, 한 달에 식품비로 50만 원을 지출하는 가정의 경우 월 8,200원에서 18,000원 정도의 추가 지출이 예상된다고 전망했다.

한국식품산업협회 송성완 부장은 <뉴스타파 목격자들>과의 전화 인터뷰에서, Non-GMO 콩을 사용할 경우 1.8L 한 병에 4천 원 하는 식용유 가격이 5천 원 정도로, 약 1천 원 오를 것이라고 말했다.

Non-GMO로 학교 급식할 경우, 얼마나 올랐을까

2017년부터 중·고등학교 급식에서 Non-GMO 학교급식을 실시하고 있는 경기도 광명시와 부천시의 사례를 통해 실제로 비용 상승 정도를 가늠해볼 수 있다.



▲경기도 광명시는 중·고등학교 급식 17개 식품 재료에 한해 Non-GMO 재료 구매 차액 단가를 지원하고 있다.

부천시의 경우 간장, 식용유, 전분, 물엿 등을 Non-GMO인 국내산 친환경 제품으로 바꾸면서 급식비가 2.25% 정도 올랐다. 광명시는 Non-GMO 친환경 식재료 17가지를 사용하면서 3,000원 기준인 한 끼 급식 단가가 111원 더 올랐다고 밝혔다. 완전표시제를 실시할 경우에도 물가가 크게 상승하지 않을 것이라는 점을 Non-GMO 급식 사례를 통해 보여주고 있는 것이다.

대표성과 이해 상충 논란이 제기되는 ‘GMO 표시제도 검토협의체’ 위원들

식품의약품안전처는 시민사회의 GMO 완전표시제 시행 요구에 대해 산업계, 소비자단체, 전문가 그룹 간의 사회적 합의를 추진하고 있다며 그동안 답변을 미뤄왔다. 식약처가 말하는 사회적 합의의 실체는 2013년에 구성해 활동중인 자문기구 ‘GMO표시제도 검토 협의체’다.

GMO 표시제도 검토협의체 위원은 모두 20명으로 구성돼 있다. 식약처가 국회에 제출한 자료에 따르면 20명 가운데 8명은 소비자단체, 8명은 식품산업계, 4명의 학계 전문가다. 식품산업계 측 8명 위원 중 4명

은 GMO 작물을 직접 수입하는 식품기업 소속이다.

그런데 <뉴스타파 목격자들> 취재결과, GMO 표시제도 검토협의체 운영과 위원 자격과 관련해 몇 가지 문제점이 제기됐다.

첫째 회의 내용을 일절 공개하지 않는다는 점이다. GMO 표시제도 검토협의체는 회의록을 대외적으로는 물론 위원들에게도 공개하지 않고 있다. 운영규정에도 회의록 작성과 비치 의무 조항이 없다.

대신 참여 위원들에게는 엄격한 비밀유지 의무를 강조한다. 검토협의체에 소비자단체 측 위원으로 참여하고 있는 경실련 소비자정의센터의 윤철한 팀장은 “제도적으로 회의 내용 공개를 막는 것은 이례적인 일”이라며 “식약처가 납득하기 어렵게 검토협의체를 운영하고 있다”고 비판했다.

일부 소비자단체측 위원 대표성 논란 제기돼

두 번째는 소비자단체 측 일부 위원들의 자격과 적절성 논란이다. 식약처의 GMO 표시제도 검토협의체 운영규정에는 위원의 자격 조항이 있는데, 이 중 4조 2항을 보면 ‘소비자단체 또는 소비자 관련 기관의 소속인 자’가 소비자단체 측 위원의 자격요건이다.

그런데 식약처가 국회에 제출한 자료를 보면 소비자단체 측으로 분류돼 있는 정해량 위원은 이에 해당하지 않는 것으로 보인다. 그가 대표로 있는 ‘영양과 미래’는 주식회사 형태의 연구개발 업체다 소비자단체라고 보기엔 무리가 따른다. 또 이 업체는 식약처와 식품산업계 등의 연구용역을 다수 수행한 바 있다.

정해량 위원은 목격자들 제작진과의 통화에서 자신이 “소비자단체 측 위원으로 추천된 것인지 몰랐다”고 답했다. 뉴스타파 목격자들 제작진은 정해량 위원이 소비자단체 측 위원으로 선정된 경위와 적절성 여부에 대해 식약처에 질의했지만 식약처는 답변하지 않았다.

녹색소비자연대 공동대표 자격으로 검토협의체 위원이 된 조윤미 C&I소비자연구소 대표는 2016년에 녹색소비자연구소를 탈퇴한 후에도 위원직을 유지하고 있어 위원 자격 논란이 제기된다. GMO 검토협의체 운영 규정에는 ‘위원의 임기는 해당 직위를 유지할 때까지’라고 명시되어 있기 때문이다.

목격자들 제작진은 조윤미 위원이 계속 위원직을 유지하게 된 경위와 함께 규정 위반에 해당하는 것 아닌지 식약처에 물었지만 역시 답변을 받지 못했다. 조윤미 위원은 목격자들 제작진에게 “녹색소비자연대 탈퇴 이후에도 위원을 계속해도 되는지 식약처에 물었고 식약처에서 문제 될 게 없다는 답변을 받아 계속 활동했다”고 해명했다.

일부 소비자단체 측 위원, GMO 홍보 등 11건의 지원금을 받아와

소비자단체 측 위원인 한국소비자연맹의 이향기 부회장은 이해상충 논란이 제기된다. 이 부회장은 유전자 변형작물 개발을 추진해온 농촌진흥청 바이오그린21 사업단으로부터 2015년도까지 GMO 홍보, 교육, 조사 사업 등으로 11건의 지원금을 받은 것으로 확인된 것이다.

소비자 입장에서 GMO 표시제를 검토해야 하는 소비자 단체 측 위원으로서의 입장과 이해 상충의 논란이 제기될 수밖에 없다. 그러나 식약처는 관련 규정에 어긋나지 않으므로 위원 활동에 문제 될 것이 없다고 답했다.

목격자들 제작진은 이향기 부회장 측에 연락해 인터뷰를 요청했지만 이 부회장은 인터뷰에 응하지 않았다.

그가 속해 있는 소비자연맹 측은 이향기 부회장의 이해상충 문제를 인정하고 검토협의체 파견 위원 교체 등을 고민하고 있다고 답변했다.

공교롭게도 위 3명의 소비자 측 위원들은 2016년 7월 개최된 검토협의체 회의에서 식품산업계와 함께 GMO 완전표시제에 반대 의견을 제시한 것으로 드러났다. GMO 표시제도 검토협의체의 비공개 운영과 일부 위원의 대표성에 대한 논란은 검토협의체를 통한 사회적 합의를 불신하게 만들고 있다.

식약처, “공정하고 객관적인 검토협의체 새로 구성하겠다.”

뉴스타파 목격자들이 제기한 식약처 GMO 표시제도 검토협의체의 투명하지 않은 운영과 일부 위원들의 자격 논란과 관련해 결국 식약처는 “공정하고 객관적인 검토협의체를 새롭게 구성하여 제도 개선을 논의하겠다”는 입장을 내놨다. 그러나 새로 구성할 위원의 선정 방법과 시기에 대해서는 구체적으로 답변하지 않았다.

시민사회단체 평가

바보야! 문제는 신뢰회복이야!

환경운동연합 최준호

GMO 완전표시제 국민청원에 청와대의 답변은 핵심에서 완전히 벗어났다. 대통령은 현 GMO 표시제를 강화하겠다고 공약했다. 시민들은 그 약속을 믿었다. 국민청원단은 대통령의 약속을 지키기 위한 구체적인 방법과 로드맵을 물었다. 청와대의 답변은 ‘완전표시제를 시행하기 어렵다’였다. 모든 공약을 100퍼센트 지키기는 힘들다. 그러나 GMO 완전표시제는 지난 2008년 이명박정부 당시 광우병 촛불로 불거진 식품안전 불신을 해소하기 위해서 식품안전 강화정책으로 식품의약품안전처가 입법예고(2008.10) 했다. 국회에서 개정안 상정도 수 차례였다. 시민사회의 정책제안도 오래된 내용이다. 대통령도 이러한 상황을 잘 알기에 공약 했을 것이다. 몰랐다면 무능이고, 알고도 공약을 무시했다면 부도덕이다.

GMO 표시제 강화는 식품안전을 위한 기반을 마련하는 중요한 시발점이다. 이력추적제도 식품 전 과정에 적용되어야 하는 상황이다. 화학물질 이력추적제도를 도입한다는 정부가 예로 들고 있는 것이 식품이력추적제도다. 최종 제품의 DNA 검출여부를 표시기준으로 삼는 것은 보완책일 뿐이다. 원료에서부터 폐기까지 식품안전정책은 이력추적과 전 과정 평가로 이미 전환되었다. 표시기준 강화를 요구하면 국내 수입식품이 차지하는 비중 때문에 어렵다고 하고, 소비자의 선택권을 보호하기 위해 Non-GMO 표시를 현실화하자는 요구에는 표시 강화가 국제 추세라는 답변은 표시제를 유명무실화하겠다는 식품기업의 입장에서 한 발자국도 벗어나지 않은 무책임한 태도다.

GMO 완전표시제 국민청원의 답변으로 청와대가 가장 고려해야 할 점은 “어떻게 하면 떨어진 식품안전 정책신뢰를 회복할 것인가?”이다. 물가인상과 통상마찰이 아니다. 일관성 없는 정책, 투명하지 않은 절차와 정보 공개 그리고 능장대응은 식품안전 정책이 신뢰를 받지 못하는 핵심적인 이유다. 밥상안전을 요구하는 시민들을 향해서 이명박정부는 통상과 무역으로 핑계대기 바빴다. 이 결과는 비단 한 정권의 실패로만 끝나지 않고 정부 정책의 불신으로 이어졌다. 신뢰받지 못하는 정책은 갈등을 일으키고 사회비용 증가로 이어진다. 시민들만 불행해진다. 높은 국정지지도를 유지하는 현 대통령께서 식품안

전 정책신뢰를 회복할 수 있을 것이라 기대했다. 당장에 불편하더라도 올바른 정책방향을 시민들과 토론하면서 설득하고 추진해야 한다. 경유가격을 낮게 유지하고 석탄발전소를 계속 운영하면서 미세먼지 저감 정책이 효과를 발휘 할 수 없다. 일회용품을 손쉽게 쓰도록 하면서 폐기물 정책을 정비할 수 없다. 식량주권과 정책신뢰 회복이 우선이고, 이 과정에서 혹여 발생할 수 있는 단기적인 물가인상을 함께 극복하자고 설득하는 것이 책임 있는 정부가 해야 할 일이다.

<2부> GMO 표시제도 개선을 위한 사회적 논의기구 구성과 운영 원칙

발표 1. GMO완전표시제 사회적 논의기구 구성 및 운영제언_윤철한 경실련 국장

발표 2. '일본 GMO표시제도 협의체 운영의 특징과 시사점_이은선 아이쿱 국제부문

GMO완전표시제 사회적 논의기구 구성 및 운영제언

윤철한 경실련 국장

1

식약처 GMO표시제도검토협의체

1. 협의체 개요

- 협의체 구성 : 2013년 4월
- 협의체 운영 : 2013.05.08.-2018.05.15
- 위원구성 : 총 20명 / 소비자단체 8명, 산업계 8명, 학계 4명
- 협의체 회의 : 총 32차 회의 진행
- 운영근거 : 「GMO 표시제도 검토 협의체」 운영 규정

2. 협의체 구성배경

- GMO표시제도 개선에 대한 사회적 목소리 커짐
- 국회의 GMO완전표시제 도입 압박
- 식약처 비난 여론 확산

3. 협의체 주요 운영현황

- 제1차, 13.05.08 - 협의체 운영방안 논의
- 제3차, 13.08.09 - GMO의 우리말 용어 통일 합의
- 제8차, 14.02.25 - 비의도적 혼입치 유지 방안 합의
- 제20차, 15.02.24 - GMO 표시제 개선을 위한 국외현황, 비용분석 등 검토 필요성 논의
- 제23차, 16.02.16 - GMO 표시대상 원재료 범위, Non-GMO 표시방법 등 논의
- 제27차, 16.07.25 - 비의도적 혼입치 조정은 추후 충분한 검토를 거쳐 논의 필요
- 제31차, 17.12.07 - GMO 표시면제 서류로 검사성적서 추가 방안 등 논의

4. GMO 제도변화

- ‘유전자재조합식품’에서 ‘유전자변형식품’으로 법률 용어 통일 / 2013년
- GMO 표시대상을 함량 5순위에서 모든 원재료로 확대, NON-GMO·GMO-free 표시 규정 신설, GMO표시 활자크기(10→12포인트) 확대 / 2016년
- GMO 표시면제 서류에 시험성적서 인정 조항 신설 / 2018년

5. 협의체 문제점

○ 불분명한 위상

- 협의체는 식약처가 정책을 결정하기 위한 자문기구 성격임
- 협의체가 합의하더라도, 정책 결정은 식약처가 할 것을 수차례 강조함
- 국회, 언론을 통해서도 실질적 사회적 합의 기구로 언급함

시정 및 처리요구사항 (건의사항 포함)	시정 · 처리결과 및 향후 추진계획
<p>42. EU나 중국처럼 GMO 전성분 표시제 등을 도입하여 원료함량의 순위와 무관하게 완전 표시제를 구현하는 방안을 검토할 것</p>	<p>< 시정 · 처리 결과 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ‘13.5월부터 운영중인 소비자단체·산업계·학계 등으로 구성된 ‘GMO 표시제도 검토 협의체’를 통해 GMO의 우리말을 ‘유전자 변형’으로 통일하기로 합의 도출한 바 있으며, <ul style="list-style-type: none"> - 표시확대 등 개선방안에 대해서는 협의체에서 지속 논의 중 <p>< 향후 추진 계획 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ‘GMO 표시제도 검토 협의체’를 통해 소비자와 생산자가 모두 만족하는 올바른 표시제도 및 정책방안이 마련될 수 있도록 충분히 소통하고 협의하여 정부 내 논의를 거쳐 의사결정

※ 2013년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과 보고서, 2014.03.

유전자변형식품 표시제도는 소비자 알권리 보호를 위한 제도로서 지속적으로 확대·개선이 필요하나, GMO 유전자가 남아있지 않은 제품까지 표시를 확대하는 유전자 변형식품 완전표시제 도입은 일부 소비자단체, 산업체 등 이해당사자간 이견이 있어 충분한 논의와 사회적 합의를 거쳐 유전자변형식품 표시제가 점차 개선 될 수 있도록 하겠습니다.

※ 식물의약품안전처 민원 처리결과 안내 중, 2018.03.21

○ 공정하지 못한 구성

- 식약처가 협의체 의원을 일방적으로 구성함(GMO완전표시제 찬반 불균형)
- 협의체 구성 시 소속단체 추천이 아닌 개인 지정
- 위원 교체 시 일방적 해석(위원자격을 소속단체가 아닌 개인에 부여)

○ 투명하지 못한 운영

- 「GMO 표시제도 검토 협의체」 운영 규정에 따라 협의체 운영에 참여한 위원은 논의한 내용과 관련된 정보를 타인에게 제공하거나 누설해서 안됨
- 회의내용을 사전에 알수 없고, 회의자료는 당일 배포하고 끝나면 회수함
- 매번 회의 때마다 비밀서약서에 서명해야 함
- 회의결과(회의록)를 확인 수 없어, 식약처가 임의적으로 작성할 가능성이 있음

○ 비합리적 논의방식

- 자료를 근거한 논의가 아닌, 이해당사자의 주장에 의존
- 식약처가 안정성, 수입 및 승인, 비의도적 혼입치, 가격, 물가인상 등 자료를 준비하거나 공개하지 않음
- 잦은 담당부서 및 실무자 변경

2

새로운 사회적 논의기구 제언

1. 운영 주체

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 협의체가 구성되어서, 총 31차례 협의회가 진행됐지만, GMO에 대한 합의에는 이르지 못했습니다. 협의체 자체에 대한 청원단체의 불신도 상당합니다.

※ GMO완전표시제 국민청원 청와대 답변 중, 2018.05.08.

- 시민청원단과 시민사회는 협의체가 아닌 식약처에 대한 불신이 큼
- 사회적 논의기구의 결정이 사회적 공감을 얻기 위해서는 식약처가 아닌, 청와대 또는 국무총리실에서 직접 사회적 논의기구를 운영해야 함
- 주무부처로서의 식약처의 역할이 필요하다면, 최소한 청와대가 컨트롤타워 역할을 수행해야 함

2. 역할 및 위상, 논의의제

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 다만 GMO 완전표시제가 시행된다면, 물가 인상, 경제적 능력에 따른 계층 간 위화감 조성 우려도 있습니다. 또 GMO 제품에 대한 실질적 차별로 통상 마찰의 가능성 등 종합적으로 고려해야 할 것이 많은 사안입니다. 이 때문에 정부 부처 간에도 입장의 차이가 있고, 시민사회단체의 주장에도 차이가 있는 것이 현실입니다.

※ GMO완전표시제 국민청원 청와대 답변 중, 2018.05.08.

- 새롭게 구성되는 사회적 논의기구의 역할과 위상을 명확히 해야함
- 논의기구의 논의의제를 청와대가 답변한 물가인상, 통상마찰으로 한정할지, 확대할지도 중요한 과제임

3. 공정한 구성

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 소비자단체의 의견을 충분히 경청해서, 전문성과 객관성이 보장된 협의체를 구성하도록 하겠습니다. 또, 식약처와 농림식품부, 교육부 등 관계부처도 협의체에 참여해 실질적인 협의가 이루어질 수 있도록 하겠습니다. 협의체를 통해 최대한 이른 시일에 개선방안을 마련하는 것을 목표로 추진하겠습니다.

※ GMO완전표시제 국민청원 청와대 답변 중, 2018.05.08.

- 청와대 약속처럼 사회적 논의기구 구성 시 소비자단체에 충분한 의견수렴 절차를 거쳐야 함
- 시급한 구성보다 충분한 소통과 논의가 전제되어야 함
- 기계적 중립성이 아닌 합리적 논의가 가능하게 구성해야 함
- 소비자단체, 산업계, 학계 뿐만아니라 농민, 학부모, 급식, 환경, 종교, 중소기업, 생협 등의 다양하게 구성해야 함
- 단순히 논의기구 구성 뿐만 아니라, 역할과 위상, 운영방식, 논의의제, 일정 등 다양한 의견수렴이 이루어져야 함

3. 투명한 운영

- 밀실 행정과 논의는 어떠한 결과를 이끌어 내도 불신을 받을 수 밖에 없음
- 원칙적으로 회의 방청과 회의자료, 회의록을 공개해야 함

4. 합리적 논의

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 앞서 말씀드린, 물가인상, 통상마찰 등 우려에 대해서도 이견이 존재하는데, 이를 해외 사례와 비교하여 객관적으로 확인하기 위한 연구도 진행할 계획입니다. 연구결과가 개선방안 마련에 반영될 수 있도록 연구 과정에도 청원에 참여한 소비자단체가 함께 할 수 있도록 하겠습니다.

※ GMO완전표시제 국민청원 청와대 답변 중, 2018.05.08.

- 자료와 근거를 기반으로한 논의가 이루어져야 함
- GMO 관련 전반 자료를 공개해야 함

5. 정책적 의지

- 사회적 논의기구가 아무리 공정하고 투명하게 운영된다고 해도, 정책당국의 의지없이 의미있는 결과를 이끌어내기 어려움
- GMO완전표시제 반대논리가 아닌, 제도도입으로 인한 문제점을 최소화하는 방안을 논의하는 것이 합리적임

일본 GMO표시제도 협의체 운영의 특징과 시사점

- 소비자청 GMO표시제도검토회를 중심으로 -

아이쿱협동조합지원센터 국제부문 이사 이은선

1. 일본 소비자청 GMO표시제도검토회 설치 목적

- 일본의 GMO표시제도가 시행된 것은 2001년 4월. 17년이 경과하는 동안 GMO 재배면적 증가, 유통실태 변화, GMO식품 DNA 분석 기술 발전, GMO식품에 대한 소비자 의식도 많은 변화가 일어남
- 2017년 4월 소비자청이 소비자, 사업자, 학계 전문가로 이루어진 'GMO표시제도에 관한 검토회'를 열어 GMO표시제도에 대한 검토를 시작함

일본소비자청(Consumer Affairs Agency)

일본의 행정기간의 하나로 많은 정부기관에 걸쳐 있던 소비자 행정을 일원화하여 내각부의 외국(外局)으로 2009년 신설됨. 소비자의 이익 보호와 증진, 소비자의 합리적이고 자주적인 상품과 서비스의 선택 확보 및 상품의 품질표시에 관한 사무를 담당

2. GMO표시제도검토회 구성 및 진행 현황

1) 검토회 구성

- 좌장은 소비자청장이 임명하고 소비자 대표 3인, 기업측 대표 3인, 학계 전문가 3인, 좌장 1인으로 하여 총 10인으로 구성. 좌장은 유가와 코이치로(湯川剛一郎) 도쿄해양대 교수가 역임,
- 검토회 구성 현황
 - 소비자 단체 대표 : 공익재단법인 전국소비생활상담원협회 전국지역부인단체연락협의회, 일반재단법인 일본소비자협회, 공익재단법인 전국소비생활상담원협회 먹거리 연구소
 - 기업측 대표 : 일반사단법인 일본 슈퍼마켓협회, 전국농업협동조합연합회, 일반재단법인 식품산업센터,
 - 유식자 대표 : 나라현립의대 공중위생학 교수, 국립의약품·식품위생연구소, 나고야대학대학원 환경학연구과 교수

2) 운영 방식

- 2017년 4월 26일부터 2018년 3월 2일까지 총 10회 개최
- 검토회 실무는 소비자청 식품표시기획과에서 담당
- 검토회는 공개 회의를 원칙으로 함
- 검토회 자료는 각 회의 종료 후 소비자청 웹사이트에 공개 (단, 좌장은 공개로 인해 검토에 현저한 차질을 줄 위험이 있다고 인정되는 경우, 기타 정당한 이유가 있다고 인정될 때는 자

료를 비공개로 할 수 있다)

- 검토회 의사록은 각 회의 종료 후 위원의 허락을 얻어 소비자청 웹사이트에 공개

3) 검토회 공개 현황

- 10회에 걸친 회의 내용이 모두 웹페이지에 게시되어 있음.
- 게시되는 내용
 - 검토회 개최에 앞서서 개최 공지 (예 : 4월 26일 개최된 제1회 검토회의 일정은 사전 4월 18일에 공지)
 - 공지 내용 : 일시, 장소, 의제, 방청 신청 안내, 보도관계자에 대한 안내, 방청 유의사항 등
 - 회의 후 보고서, 검토회 자료, 의사록 등을 웹사이트에 투명하게 공개, 게재

- 참고 : 소비자청 GMO표시제도 검토회 안내 사이트

http://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/other/review_meeting_010/



유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회

<p>보고서 설명회</p> <p>헤세이 30 년 3 월 28 일 "유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회 보고서"에 관한 설명회의 개최에 대해 [PDF : 173KB]</p> <p>(참가 신청은 마감했습니다)</p> <p>[의사대로] 의사 나름 [PDF : 89KB]</p> <p>[자료 1] 유전자 재조합 식품의 표시 의무 [PDF : 311KB]</p> <p>[참고 2] 유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회 보고서 [PDF : 834KB]</p>	<p>식품 표시 기획</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 식품 표시에 대해 ▶ 식품 표기법 등 (법령 및 중앙 정보) ▶ 기능성 표시 식품 정보 ▶ 건강과 영양에 대한 표시 제도에 대해 ▶ 안전과 위생에 관한 표시 제도에 대해 ▶ 품질 등 선택에 도움 표시 제도에 대해 ▶ 선반 고유 기호 신고되는 분 예 ▶ 기타
<p>유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회 보고서</p> <p>헤세이 30 년 3 월 28 일 유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회 보고서의 공표에 대해 [PDF : 64KB]</p> <p>유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회 보고서 [PDF : 834KB]</p>	
<p>제 10 회 유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회</p> <p>헤세이 30 년 3 월 2 일 제 10 회 유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회의 개최에 대해 [PDF : 164KB]</p> <p>(참가 신청은 마감했습니다)</p> <p>[의사대로] 제 10 회 유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토 회의 사전 나름 [PDF : 93KB]</p> <p>[자료] 유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토회 보고서 (안) [PDF : 833KB]</p> <p>[참고 자료] 제대로 분별 생산 유통 관리 된 원재료에 선택적으로 사실에 입각 한 표시를 할 때의 표시 예 [PDF : 55KB]</p> <p>[이마무라위원회 제출 자료] 새로운 유전자 재조합 아니다 "표시 제도에 대해 (의견) [PDF : 216KB]</p> <p>[회의록] 제 10 회 유전자 재조합 표시 제도에 관한 검토 회의록 [PDF : 304KB]</p>	

3. 시사점 및 제언

1) 일본 gmo표시제 협의체 사례의 시사점

- 사전에 회의개최 공지가 게시되고 방청자 신청을 받고 있어서 누구든지 방청이 가능하다. ->

다양한 이해관계자에 대해 개방되고 예측가능하게 운영

- 의사록은 발언자의 양해를 얻어 공개를 원칙으로 하기 때문에 누가 어떤 발언을 했는지 알 수 있다. 좌장이 부득이하다고 판단하는 경우에는 공개하지 않아도 된다고 되어 있지만 웹사이트 상에서 보면 1회에서 10회까지의 자료와 회의록이 모두 공개되어 있다. -> 투명한 회의 공개를 통해 신뢰성 제고
- 일반 방청이 허용되고 의사록이 공개되기 때문에 시민들이 회의 진행상황을 알 수 있고 때에 따라서는 자신들의 의견이나 자료들을 검토의원에게 보내서 의견 표시를 할 수 있다. -> 시민의 의견개진과 참여가 보장되는 개방성
- 검토회의의 구성원들은 국민을 대표해서 그 자리에서 발언을 하고 있는 것이기 때문에 참가자들은 보다 책임감을 가지고 회의에 임해야 할 것이다. 또한 국민의 안전이나 선택권과 직결되어 있고, 소비자와 기업의 의견이 나뉘고 있는 GMO표시제도와 같은 사안에 대해서는 당연히 회의를 어떻게 진행이 되고 있고 누가 어떤 발언을 하고 있는지 회의록은 공개되어 국민이 판단을 할 수 있도록 해야 할 것이다. -> 사회적으로 중요한 의제를 다루는 대표자들의 책임성
- 일본 gmo협의체 운영의 사례는 비단 gmo 표시제도의 문제 뿐 아니라 사회적, 공익적인 의제를 다루는 정부기구, 수많은 위원회의 혁신과 사회적 신뢰도 제고를 위해 반드시 참고하고 반영해야 할 중대한 시사점을 제공함.

2) 한국 gmo표시제 협의체는 과연 어떠한가?

- 2018년 5월 8일 국민청원에 대한 청와대 답변 후 5월 15일 개최된 협의체 회의를 마지막으로 한국 식약처 산하의 gmo표시제 협의체는 해산, 소멸되었음.
- 해소된 협의체는 위원구성이 불공정, 부적절하고 국민과 소비자의 권리보장이 아닌 식품업계 이익을 대변한다는 이유로 운영되는 내내 불신의 대상이었음.
- 새로운 협의체를 구성하면 과연 국민과 소비자가 납득할 수 있도록 공정성, 투명성, 객관성이 보장될 것인가? 그렇게 하려면 어떻게 해야 하는가?
- 청와대가 새로운 협의체를 구성해서 사회적 합의를 도출하겠다고 했지만 식약처 주도, 중심으로 또 다시 gmo표시제도 개혁을 위한 협의체를 구성, 운영한다면 또 다른 불신의 씨앗을 심는 것임.
- 또한 소수의 이해관계자, 전문가가 참여하는 제한적 협의체 방식으로 과연 국민적 관심사인 gmo 표시제도의 개혁방안을 도출하는 것이 가능한가, 바람직한가에 대한 본질적인 의문이 제기됨.

3) gmo표시제도 개선을 위한 사회적 논의, 어떻게 할 것인가?

- 강화된 gmo 표시제의 시행은 문재인 대통령의 국민에게 한 공약사항이다. 그러나 국민청원에 대한 5월 8일 청와대 답변은 공약이행을 어떻게 할 것인지에 대한 진전된 내용이 아니라 식품업계가 해온 그간의 주장을 동어반복하면서 대통령의 공약은 파기인가하는 의구심을 들게 하고 있음.
- 청와대는 전문성과 객관성이 보장된 협의체를 구성하고, 협의체를 통해 최대한 이른 시일에 개선방안을 마련하는 것을 목표로 추진하겠다고 하였으나 공약이행의 의지가 매우 퇴색된 상황

에서 기존의 협의체가 보인 한계를 답습하지 않으리라는 보장이 없음.

- 관련하여 새 정부 출범 이후 사회적으로 이견이 큰 사안에 대해 공론화위원회를 구성하여 사회적인 합의를 도출하려는 새로운 혁신적 시도를 해왔음.
- 그 첫 사례로 신고리 5,6호기 문제를 비롯해 최근에는 대학제도 개편문제, 사용후 핵연료 처리장 문제 등에 대해서도 공론화위원회를 통한 문제, 갈등해결을 시도하고 있음.
- gmo 표시제 역시 국민적 관심이 높은 사회적 의제이며 시민의 기본적 권리인 알권리가 식품업계의 이익에 희생, 침해되는 상황이 장기간 지속되는 상황에서 소수 전문가 중심의 협의체보다는 전문가, 이해관계자, 시민들이 폭넓게 참여하여 사회적 합의를 도출하는 공론화 방식을 적극 채택해야 할 사안이라고 판단됨.
- 또한 대통령의 공약사항인 만큼 특정 이해관계자에게 영향을 받기 쉬운 특정 부처, 정부기관이 주도하기보다는 공약의 주체이자 국민청원에 대한 답변의 주체인 청와대가 직접 이 사안을 챙겨야 사회적인 신뢰가 형성될 수 있을 것임.

소비자 기본권과 GMO 표시제¹⁾

문선혜 변호사

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) 본고는 2016.7.20. GMO표시제도 개선을 위한 공동토론회 발표 자료임

2) 정회철, 『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 방해를 받지 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 것인 바 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 후 세대 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.

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.

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

<청와대 답변원고>

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 안녕하세요. 뉴미디어비서관 정혜승입니다. 오늘 11시 50분에서는 ‘GMO 완전표시제 시행을 촉구한다’는 청원에 대한 답변을 준비했습니다. 안녕하세요.

<이진석 사회정책 비서관>

- 안녕하세요. 이진석 사회정책비서관입니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 현재 청와대에서 사회정책을 총괄하시지만, 원래 예방의학 전문의, 의사 선생님입니다. 답변을 해주실 책임자라고 봅니다. 오늘 답변할 내용은 유전자변형식품, GMO 문제입니다. GMO를 사용한 식품에는 예외 없이 GMO 표시를 해야 한다, 공공급식, 학교급식에는 GMO 식품 사용을 금지해야 한다, Non-GMO 표시가 불가능한 현행 식약처 관련 고시는 개정해야 한다는 내용입니다.

<이진석 사회정책 비서관>

- GMO, Genetically Modified Organism, 유전자를 재조합하는 생명공학기술을 사용해 재배된 농축수산물을 말합니다. GMO 표시 강화와 학교급식에서 제외하는 것은 대통령 공약사항이기도 했습니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 이번 청원 관련, 정부의 대응을 먼저 알려드려야 할 것 같습니다. 4월 16일 문재인 대통령과 이낙연 총리 주례회동에서 GMO 표시 문제를 논의했습니다. 19일 이진석 비서관 주재로 저를 비롯해 식약처, 농식품부, 교육부 등 관계부처 담당자가 본격 논의를 시작했습니다.

<이진석 사회정책 비서관>

- 25일에는 청원에 참여한 시민사회 대표 6명을 청와대로 모시고, 간담회를 진행했습니다. 26일 총리 주재 국정현안점검회의에서 각 부처 장관들이 의견을 모았습니다. 5월 1일에는 장하성 정책실장 주재 정책실 회의에서 논의했습니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 청원으로 나타난 국민들의 의견에 대해 정부가 각 부처와 시민사회까지 함께 모여 적극 논의를 이어갔습니다. 청원 담당자로서도 고마운 일입니다. 다만 쉽게 결론내기 어려운 점이라서 논의가 이어진 측면도 있습니다.

<이진석 사회정책 비서관>

- 일단 GMO 현황을 정확하게 이해하면 좋겠습니다. 국내에는 식용 목적의 GMO 작물 생산이 없습니다. 세계적으로 GMO 품목은 22종인데 국내에서는 그 중 안전성이 확인된 6종, 대두, 옥수수, 카놀라, 사탕무, 알팔파, 면화만 수입 판매가 허용되고 있습니다. 현재 수입중인 GMO 대두, 옥수수는 전량 기름, 전분, 당 등으로 가공되어 유통됩니다. 이외에 냉동나물 형태로 판매되는 수입산 유채가 있지만 미미합니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 일단 GMO 원료가 사용되어 판매되는 식품은 기름, 전분, 당 뿐이라는 것입니다. 그렇다면 표시를 해줘야 하는 것 아닌가요?

<이진석 사회정책 비서관>

- 이미 2000년 식품위생법 개정으로 GMO 표시제가 도입됐습니다. 현재 기술로 GMO 단백질 유전자가 검출되는 제품은 모두 표시합니다. 현재 시판되는 기름, 전분, 당은 정제 과정을 거친 이후, GMO 유전자가 남아 있지 않은 상태입니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 청원에서 요구한 GMO 완전표시제는 GMO 유전자가 남아 있지 않더라도 표시해야 한다는 것이죠?

<이진석 사회정책 비서관>

- 맞습니다. GMO 원료를 썼다면 설혹 완제품에 GMO 유전자가 남아 있지 않더라도 표시해주는 것은 내용입니다. 현재 유럽연합은 이같은 방식으로 완전표시제를 시행중입니다. 우리나라는 일본, 호주, 뉴질랜드 등과 유사한 방식입니다. 미국도 올 7월 규정을 마련할 예정인데, 우리나라와 유사할 것으로 예상됩니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- GMO가 이렇게 관심을 모으는 것은 몇 가지 이유가 있습니다. 일단 안전성 문제인데요. 살펴보니 연구자들 사이에서도 의견이 엇갈립니다.

<이진석 사회정책 비서관>

- 2016년 노벨상 수상자 108명이 GMO 반대운동을 오히려 중단해달라고 요청했습니다. 미국 한림원도 GMO 농산물이 건강을 해칠 염려가 없다는 입장을 내놓은 바 있습니다. 반면 2012년 프랑스 연구팀은 2년 간 쥐 실험에서 사망률이나 종양 발생이 늘었다는 결과를 발표했는데, 이에 대해 유럽식품안전청(EFSA)이 “과학적 기준을 충족하지 못했다”고 인정하지 않았습니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 현재로서는 안전하다, 위험하다 단정하기보다 좀 더 신중하게 봐야 할 것 같습니다. 안전성 외에 고민해야 하는 것은 물가 상승 우려인 듯 합니다.

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 기름이나 전분을 만드는 대두, 옥수수는 대부분 수입합니다. Non GMO 원료를 사용하면 물가상승 가능성이 있습니다. 국내 대두 자급률은 9.4%, 옥수수는 0.8%에 불과합니다. Non GMO 옥수수 가격은 GMO 대비 20% 비싸다는 업계 추산이 있습니다만, 완전표시제를 도입한 유럽에서 심각한 물가상승은 없었다는 주장도 있습니다. 정부 입장에서는 신중하게 판단할 수 있도록 정확한 조사가 필요합니다.

〈정혜승 뉴미디어 비서관〉

- 소비자 알 권리도 중요합니다. GMO 유전자가 남아 있지 않다고 해도 GMO 원료를 쓴 기름인지 알고 싶을 수 있습니다. 또 그 기름을 쓴 과자, 라면인지, 식당의 계란 부침이나 멸치 볶음에도 썼는지 알고자 한다면 계속 이어집니다.

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 소비자단체와 간담회에서 확인한 바, 일단 원재료를 사용한 1차 가공품, 기름이나 전분에 대해서 표시제가 필요하다고 했습니다. 과자, 라면, 식당 음식 등 2차 가공은 논의 대상이 아닙니다.

- 소비자의 알 권리는 당연히 보장되어야 할 권리입니다. 국내 농산물 육성 또한 중요하고요.

- 다만 GMO 완전표시제가 시행된다면, 물가 인상, 경제적 능력에 따른 계층 간 위화감 조성 우려도 있습니다. 또 GMO 제품에 대한 실질적 차별로 통상 마찰의 가능성 등 종합적으로 고려해야 할 것이 많은 사안입니다. 이 때문에 정부 부처 간에도 입장의 차이가 있고, 시민사회 단체의 주장에도 차이가 있는 것이 현실입니다.

〈정혜승 뉴미디어 비서관〉

- 국제적인 추세는 소비자의 알 권리를 강화하는 방향으로 나아가고 있습니다. 그러나 그 수준은 각 나라의 사정과 사회적 합의 수준에 따라 다양한 것 같습니다.

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 우리나라에서 적용 가능한 수준을 도출하기 위한 사회적 협의를 진행할 것입니다.

〈정혜승 뉴미디어 비서관〉

- 지난 2013년부터 식약처 중심으로 'GMO 표시제도 검토 협의체'를 운영했던 것으로 알고 있습니다. 소비자단체, 산업계, 학계 전문가들이 함께 모여 논의를 해오지 않았습니까?

〈이진석 사회정책 비서관〉

- 협의체가 구성되어서, 총 31차례 협의회가 진행됐지만, GMO에 대한 합의에는 이르지 못했습니다. 협의체 자체에 대한 청원단체의 불신도 상당합니다.

- 소비자단체의 의견을 충분히 경청해서, 전문성과 객관성이 보장된 협의체를 구성하도록 하겠습니다. 또, 식약처와 농림식품부, 교육부 등 관계부처도 협의체에 참여해 실질적인 협의회가 이루어질 수 있도록 하겠습니다. 협의체를 통해 최대한 이른 시일에 개선방안을 마련하는 것을 목표로 추진하겠습니다.

- 앞서 말씀드린, 물가인상, 통상마찰 등 우려에 대해서도 이견이 존재하는데, 이를 해외사례와 비교하여 객관적으로 확인하기 위한 연구도 진행할 계획입니다. 연구결과가 개선방안 마련에 반영될 수 있도록 연구 과정에도 청원에 참여한 소비자단체가 함께 할 수 있도록 하겠습니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 청원에는 <공공급식 GMO 제외> 요구도 있습니다. 학교와 어린이집 등 공공급식에서 GMO식품은 제외하자는 요구인데요, 현재, 학교와 어린이집 급식에 GMO식품이 얼마나 사용되고 있습니까?

<이진석 사회정책 비서관>

- 현재 학교와 어린이집 등 공공급식에 원재료 형태로 GMO 농산물이 제공되지 않습니다. 국내에서 GMO 농축산물은 유통되지 않으니깐요. 다만 앞서 말씀드린 것처럼 기름, 전분, 당이 문제인데, GMO 단백질은 전혀 남아 있지는 않습니다. 현재 기준에서 GMO 식품은 공공급식에 쓰이지 않는 셈입니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 가공된 식용류와 전분 상태에서는 GMO단백질이 전혀 검출되지 않는데, 공공급식에서 GMO를 완전히 제외하자는 것은 결국 원재료까지 파악해서 표시하자는 완전표시제와 직결된 문제가 되겠군요?

<이진석 사회정책 비서관>

- 네. 원재료 GMO 여부까지 표시하도록 하는 '완전표시제'가 시행되어야 공공급식에서 GMO 식품을 제외 할지 여부를 논의할 수 있습니다. 또 학교급식 식재료는 학교 운영위 심의를 거쳐 학교장이 결정합니다. 대부분의 교육청이 Non GMO 제품을 권장하고 있습니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 결국 완전표시제에 대한 사회적 합의가 우선이군요. 청원 내용 중 Non GMO 표시 허용 문제는 어떻습니까?

<이진석 사회정책 비서관>

- 대두, 옥수수 등을 제외하면 이론적으로 모두 Non GMO라고 볼 수도 있는데 굳이 표시해야 하나, 각계 의견이 엇갈립니다. 일단 GMO 단백질 유전자가 조금이라도 남아 있는 제품은 Non-GMO 표시를 할 수 없도록 제한하는 것이 현재의 규정입니다. 이것을 완화해서, 0.9% 이내의 GMO 혼입은 Non-GMO 표시를 할 수 있도록 허용해 달라는 요청입니다. 그러나 소비자들은 Non-GMO 표시식품은 GMO가 전혀 포함되어 있지 않은 식품으로 인식하고 있습니다. 소비자 혼란을 초래할 수 있고, 국제적인 추세를 보더라도 Non-GMO 기준을 완화하는 것은 어려울 것 같습니다.

<정혜승 뉴미디어 비서관>

- 소비자단체와 전문가그룹, 업계 그리고 관계부처가 상호 신뢰 속에 머리를 맞대고 사회적 합의를 이뤄가도록 정부의 역할이 정말 중요할 것 같습니다. 오늘 청원 답변을 위해 수차례 간담회를 통해 정말 많은 고민을 해주신 이진석 비서관님 감사드리고요, 마지막으로 한 말씀 부탁드립니다.

<이진석 사회정책 비서관>

- 완전표시제에 대한 사회적 협의가 협의체라는 틀 안에서 잘 이뤄질 수 있도록 정부도 최선을 다하겠습니다. 늘 국민의 안전한 먹거리를 위해 노력하겠습니다. 고맙습니다.