

# LMO/GMO의 표시제도에 관한 법적 문제

이 세 정\*

## 차 례

- I. 서언
- II. 「유전자변형생물체법」상 유전자변형생물체 표시제도
- III. 농산물품질관리법상 유전자변형농산물 표시제도
- IV. 수산물품질관리법상 유전자변형수산물 표시제도
- V. 식품위생법상 유전자재조합식품 표시제도
- VI. 결론

## 【국문초록】

유전자변형생물체(유전자변형농·수산물, 유전자재조합식품)는 국민의 안전한 식생활과 건강보호의 측면에서 생산 및 유통의 통제뿐 아니라, 소비자의 알권리의 보장 및 사전배려의 원칙 차원에서 '표시'에 관한 규제가 필요한 대상이기도 한다.

이와 관련하여 「바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서」는 제18조에서 표시제도에 관한 규정을 두고 있고, 우리나라에서는 이를 이행하기 위하여 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」에 '유전자변형생물체의 개발·생산·수입' 단계를 중심으로 표시제도에 관한 규정을 두고 있다.

한편 이 법 시행 전부터 우리나라에서는 이미 일정한 품목의 유전자변형농·수산물 및 유전자재조합식품 등을 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」, 「식품위생법」 등 여러 법률에서 표시하도록 하고 있었다.

이처럼 유전자변형생물체·제품에 대한 표시제도는 다수의 법률을 통하여 규율되고 있고, 각각의 법률에서 사용하는 용어 및 규율대상, 방법 등이 상이한 바, 유

\* 한국법제연구원 연구위원

전자변형생물체·제품에 관한 표시제도의 이해를 위해서는 각 법률 상호간의 관계, 각 법률상 규율내용 등을 명확하게 검토할 필요가 있다.

이 논문에서는 앞서 언급한 각각의 법률에서 사용하는 유전자변형생물체의 정의, 표시제도의 규율 내용을 중심으로 그 법적 문제점을 검토하고, 그 개선방안을 제시하였다.

## I. 서언

최근 전세계적으로 유전자변형(‘유전자재조합’, ‘유전자조작’ 등으로도 부른다)기술을 이용하여 해충이나 바이러스에 저항성을 가진 유전자변형식물이나, 내병성이 강하고 품종이 개량된 유전자변형동물, 이들을 이용하여 제조·가공한 다양한 유전자변형식품·건강기능식품·의약품·화학제품 등이 개발·실용화되고 있다. 우리나라에서도 벼, 고추, 상추, 잔디 등의 유전자변형작물에 대한 연구개발이 진행되고 있고,<sup>1)</sup> 콩·옥수수 등 상당량의 유전자변형농·수산물도 수입되고 있으며, 식·의약·화학·환경 등 여러 분야에서 유전자변형제품의 개발과 생산이 활발하게 이루어질 것으로 전망되고 있다.<sup>2)</sup> 이를 통하여 적은 노동력과 생산비용으로 수확량을 증대시켜 미래의 식량 수요를 해결하고, 양질의 식품을 개발하고, 특정 질병을 개선하기 위한 신약을 개발하며, 인간질환을 연구하기 위한 모델 동물, 환경 정화를 목적으로 하는 화학제품을 생산하는 등 인류에게 큰 혜택을 줄 수 있는 반면, 현재의 과학수준으로 인체 및 환경에 대한 안전성을 확실하게 보장할 수 없고, 그 잠재적 위해가능성으로 인하여 유전자변형생물체(Living modified organism; LMO, 보다 광범위하게 쓰이는 용어는 Genetically Modified Organism; GMO)의 확산이 인간의 생명과 환경에 적지 않은 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다는 점이 지속적으로 문제되고 있다. 특히 살아 있는 유전자변형생물체(LMO)는 다른 제품과 달리 살아 있는 생명체이기 때

1) 유전자변형작물의 연구개발승인 현황에 관하여는 한국바이오안전성정보센터, 「유전자변형생물체(LMO) Q&A·용어집」, 2010. 3, 31면 참조.

2) 이종영, “「바이오안전성의정서」의 국내이행법 체계와 개선방안”, 「법학논문집」 제27집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2003, 13면 참조.

문에 일단 유통이 되면 되돌리는 것이 사실상 불가능하고, 기존 농수산물과 다른 새롭게 조합된 유전물질을 가지고 있기 때문에 인간이나 환경에 어떠한 영향을 미칠지 알 수 없다는 문제점이 있다.<sup>3)</sup> 더 나아가 환경에 대한 위해와 관련해서는 특정 형질을 나타내는 유전자가 다른 생물체로 이동하여 토종 품종의 손실, 생물다양성<sup>4)</sup>의 감소 등과 같은 부정적인 영향을 미칠 우려도 존재한다. 또한 유전자변형생물체는 특정 국가 내에서는 환경위해성이 없더라도, 다른 지역으로 이동하는 경우에는 해당 지역의 생물다양성에 위해를 유발시킬 수도 있다.<sup>5)</sup>

이와 관련하여 지난 2000년 1월 29일 캐나다 몬트리올에서 개최된 바이오안전성의정서 채택을 위한 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity) 특별당사국총회에서 유전자변형생물체의 국가간 이동을 규제하여 그로 인한 인체 및 환경에 대한 위해를 사전에 예방하기 위하여 생물다양성협약<sup>6)</sup>의 부속의정서로 「바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서」(The Cartagena Protocol on Biosafety, 이하 “바이오안전성의정서”라 한다)가 채택된 바 있다.<sup>7)8)</sup>

우리나라는 「바이오안전성의정서」상의 의무를 국내법상 이행하기 위하여 2001년 3월 28일 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」(이하 ‘유전자변형생물체법’이라 한다)을 제정하였다.<sup>9)</sup> 이 법은 「바이오안전성의정서」의 이행법률이므로

3) 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2010, 659면.

4) 생물다양성이란 지구상의 생물종(species)의 다양성, 생물이 서식하는 생태계(ecosyste)의 다양성, 생물이 지닌 유전자(gene)의 다양성을 총체적으로 지칭하는 용어이다. 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2010, 14면.

5) 이종영, 앞의 논문, 13-14면.

6) 생물다양성협약은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 목적으로 1992년 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택되었다. 이 협약에서는 i) 각국의 생물자원에 대한 주권적 권리 인정, ii) 생물종의 파괴행위에 대한 규제, iii) 생물다양성의 보전과 합리적 이용을 위한 국가전략의 수립, iv) 생물다양성 보전을 고려한 환경영양평가, v) 유전자원 제공국과 생명공학 선진국과의 공정한 이익 배분, vi) 유전자변형생물체의 안전관리 등을 규정하고 있다. 생물다양성협약은 1993년 12월 발효했고, 우리나라는 1994년 10월에 가입했다. 박균성·함태성, 앞의 책, 14면.

7) 바이오안전성의정서의 성립배경과 내용에 관한 상세한 것은 이종영, “바이오안전성의정서의 성립배경과 내용”, 「법학논문집」 제25집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2001, 143면 이하 참조.

8) 「바이오안전성의정서」는 2000년 1월 29일 타결된 후 2003년 6월 팔라우가 50번째 당사국으로 가입함으로써 2003년 9월 11일부터 발효되었고, 2010년 3월 현재 156개국과 유럽연합이 가입했다. 우리나라는 2000년 9월 6일 유엔새천년정상회의에서 대통령이 서명했다.

9) 이 법 부칙은 그 효력발생일을 바이오안전성의정서가 우리나라에 대하여 효력을 발생하는 날로 규정

유전자변형생물체의 '수출입'의 안전성을 관리하는 것을 주요 목적으로 하나, 여기에 멈추지 않고 국내 개발·생산·유통단계에서의 안전성도 규율하고 있다. 그리하여 이 법은 유전자변형생물체의 개발·생산·수입·수출·유통 등에 관한 안전성의 확보를 위하여 수입·생산승인, 위해성심사, 취급관리기준, 정보공개 등 다양한 제도를 두고 있다.<sup>10)</sup>

우리나라에서는 '유전자변형생물체'를 나타내는 영문용어로 'LMO' 또는 'GMO'가 명확한 구분 없이 혼용되고 있고, 국문용어로는 유전자변형 또는 유전자재조합이라는 용어가 혼용 중이다. 특히 농림수산물부에서는 주로 '유전자변형농·수산물', 식품의약품안전청에서는 주로 '유전자재조합식품', 지식경제부에서는 주로 '유전자변형생물체'라는 용어를 사용하고 있다. 이러한 현상은 부처 소관 실정법에서 어떠한 용어를 사용하느냐에 기인한 것으로 추측된다. 즉 지식경제부 소관 「유전자변형생물체법」<sup>11)</sup>에서는 '유전자변형생물체'(living modified organisms)라는 용어를, 농림수산물부 소관 「농산물품질관리법」 및 「수산물품질관리법」에서는 각각 '유전자변형농산물'(genetically modified agricultural products)과 '유전자변형수산물'(genetically modified fishery products)이라는 용어를, 식품의약품안전청 소관 「식품위생법」에서는 '유전자재조합식품'(genetically modified foods)이라는 용어를 사용하고 있다.

이처럼 LMO와 GMO가 혼용되고 있는 근본적인 이유로는 일반적으로 GMO라는 용어가 통용되고 있는 중에 1992년 유엔환경계획(United Nations Environment Programme)의 Rio 회의에서 논의된 '생물다양성협약'에서 'LMO'라는 용어가 사용되고, 「바이오안전성의정서」 역시 'LMO'라는 용어를 이어 받아 구체화하고, 우리나라에서 이를 「유전자변형생물체법」에 인용했기 때문이 아닌가라고 미루어 짐작해본다.

하고 있는바, 우리나라는 2007년 10월 3일 143번째로 의정서를 비준함으로써 유전자변형생물체의 국가간 이동시 위해성평가 결과 및 관리방법 등을 규정하는 「바이오안전성의정서」의 가입국이 되었고, 이 법은 2008년 1월 1일자로 시행 중이다.

10) 김홍균, 앞의 책, 659면 참조.

11) 이 법은 유전자변형생물체의 산업적 측면에서 접근하여 그 소관 부처를 (현) 지식경제부로 하고 있다. 즉 이 법 제정시 21세기 주요 지식산업으로서의 유전자변형생물체 생물산업의 특성상 인간의 건강과 환경에 미치는 영향이 지대하므로, 생물산업의 안전성이 확보되어야만 이 산업의 육성 발전이 가능하다는 측면을 고려한 것으로 보인다. 국회 산업자원위원회, 유전자변형생물체의국가간이동등에 관한법률안 심사보고서, 2001. 2, 14면 이하 참조.

여하튼 「바이오안전성의정서」상의 LMO는 “현대생명공학기술을 이용하여 얻어진 새로이 조합된 유전물질을 포함하고 있는 무균생물체, 바이러스, 바이로이드(viroids) 등을 포함하여 유전물질을 전달하거나 복제할 수 있는 모든 살아 있는 생명체(생물학적 존재)”(의정서 제3조 (g)항 및 (h)항 참조)를 포괄적으로 지칭하는 개념이다. 즉 LMO는 ‘현대생명공학기술’에 의하여 유전자가 변형되어 생성된 모든 생물을 말한다. 여기에는 예를 들면, 제초제에 저항력이 있는 밀 또는 콩과 같이 유전적으로 변형된 씨앗과 식물이 속한다. 이 개념은 그 자체 생물이 생식, 번식이 가능한 것, 즉 ‘살아 있는(living)’을 강조한다. 그리하여 유전자변형나무로부터 생산된 종이 등과 같은 LMO로부터 유래한(가공된) 제품은 LMO가 아니다. 이와는 달리 GMO(Genetically Modified Organism)는 일반적으로 “생산량 증대 또는 유통 및 가공상의 편의를 위하여 ‘유전공학기술’을 이용, 기존의 번식방법으로는 나타날 수 없는 형질이나 유전자를 지니도록 개발된<sup>12)</sup> 물질”로 이해되고 있고, 이러한 유전자공학기술의 산출물을 이용하여 만들어진 식품을 유전자변형식품(유전자조작식품, 유전자재조합식품)이라고 하며,<sup>13)</sup> 이러한 개념 하에서는 GMO는 ‘non-living’(예를 들면, 통조림 상태의 GM 옥수수처럼 가공된 식품)도 포함한다. 따라서 굳이 구분하자면, LMO가 GMO보다는 넓은 개념으로 이해할 수 있을 것이다.

유전자변형생물체(유전자변형농·수산물, 유전자재조합식품)는 국민의 안전한 식생활과 건강보호의 측면에서 생산 및 유통의 통제뿐 아니라, 더 나아가 소비자의 알권리의 보장 및 사전배려의 원칙 차원에서 ‘표시’에 관한 규제가 필요한 대상이기도 한다.<sup>14)</sup> 표시제도는 “제품에 관한 각종 정보, 즉 구성성분, 중량, 사용방법 등에 관한 정보를 제품의 포장이나 용기에 표시하도록 함으로써 생산자는 소비자가 건전한 생활을 할 수 있도록 정확한 구매정보를 제공하고, 소비자는 자신의 요구에 부합하는 제품을 선택하는 공정한 거래 확보를 통하여 소비자를 보호하는 제도”를 말한다. 제

12) 백민경·엄애선, “LMO법 시행에 따른 GMO 식품 표시제도의 문제점과 개선방안”, 「법학논총」 제25집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2008, 2면 참조.

13) 홍완식, “유전자변형작물과 환경입법”, 「환경법연구」 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004, 276면 참조.

14) 장경원, “GMO(유전자변형생물체)에 대한 공법적 규제 - EU의 법제와 그 시사점 -”, 「행정법연구」 2005년 하반기, 행정법이론실무연구회, 2005, 377-378면.

품에 관한 주요 정보를 표시하게 하는 것은 제품의 생산자 등에게는 영업활동에 대한 행태 규제적 의미를 갖는 것이나, 소비자들에게는 표시된 정보를 통하여 제품의 선택 내지 소비 여부의 판단, 제품의 올바른 사용 및 관리방법을 제시하여 안전하고 효율적인 생활을 도모할 수 있도록 한다는 점에서 그 의의가 크다.<sup>15)</sup>

이와 관련하여 「바이오안전성의정서」는 제18조에서 표시제도에 관한 규정을 두고 있고, 우리나라에서는 이를 이행하기 위하여 「유전자변형생물체법」에 ‘유전자변형생물체의 개발·생산·수입’단계를 중심으로 표시제도에 관한 규정을 두고 있다. 한편 이 법 시행 전부터 우리나라에서는 이미 일정한 품목의 유전자변형농·수산물 및 유전자재조합식품 등을 여러 법률에서 표시하도록 하고 있었다. 즉 1999년 1월 21일자로 개정된 (구)「농수산물품질관리법」은 유전자조작작물에 대하여 표시를 할 수 있는 법적 근거를 마련했고, 2000년 4월 22일에 「유전자변형농산물 표시요령」을 고시하여, 2001년 3월 1일부터 표시제도를 실시하고 있다. 유전자변형수산물에 대해서는 2001년 1월 「수산물품질관리법」이 제정되어 2001년 9월 1일부터 표시제를 실시하고 있다. 또한 유전자재조합식품의 경우 2000년 1월 12일 「식품위생법」 개정과 2000년 8월 30일 「유전자재조합식품 등의 표시기준」(이하 “유전자재조합식품 표시기준”이라 한다)을 통하여 식품의약품안전청장이 표시하도록 지정한 콩·옥수수·콩나물 등을 주요원재료로 사용하여 제조·가공한 27개 품목의 가공식품에 대하여 2001년 7월 13일부터 표시제를 실시하고 있다.

이처럼 현행법상 유전자변형생물체·제품에 대한 표시제도는 다수의 법률을 통하여 규율되고 있고, 각각의 법률에서 사용하는 용어 및 규율대상, 방법 등이 상이한 바, 유전자변형생물체·제품에 관한 표시제도의 이해를 위해서는 각 법률 상호간의 관계, 각 법률상 규율내용 등을 명확하게 검토할 필요가 있다. 이하에서는 각각의 법률에서 사용하는 유전자변형생물체의 정의, 표시제도의 규율 내용을 중심으로 그 법적 문제점을 검토하고, 그 개선방안을 제시하고자 한다.

15) 문상덕, “식품위생법상 유통기한제도의 법적객적 고찰”, 「공법학연구」 제8권 제3호, 한국비교공법학회, 2007. 8, 463면 이하 참조.

## II. 「유전자변형생물체법」상 유전자변형생물체 표시제도

### 1. 유전자변형생물체(LMO)의 정의

「유전자변형생물체법」에서 말하는 유전자변형생물체란 “i) 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입하는 (현대생명공학)기술, ii) 분류학에 의한 과(科)의 범위를 넘는 세포융합으로서 자연상태의 생리적 증식이나 재조합이 아니고 전통적인 교배나 선발(選發)에서 사용되지 아니하는 (현대생명공학)기술을 이용하여 얻어진 생물체로서 새롭게 조합된 유전 물질을 포함하고 있는 생물체”를 말한다(제2조 제1호). 이 규정은 앞서 언급한 「바이오안전성의정서」 제3조의 정의를 인용한 것으로, 이 법의 적용대상 유전자변형생물체는 ‘유전자재조합’, ‘핵산주입’, ‘세포융합’ 등 현대생명공학기술을 이용하여 얻어진 새롭게 조합된 유전물질을 포함하고 있는 생물체로 한정된다.

한편, 「바이오안전성의정서」는 유전자재조합, 핵산주입, 세포융합 등이 아닌 ‘핵치환’에 의한 동물복제·인간복제는 그 대상으로 삼고 있지 아니하는바, 이 법 역시 그 적용 대상에서 제외하였고, 「바이오안전성의정서」 제5조는 다른 국제간의 협약 및 기구에 의해 인체용 의약품으로 평가된 유전자변형생물체를 제외하고 있는 바, 이 법 역시 인체용 의약품으로 사용되는 유전자변형생물체에 대하여는 그 적용 대상에서 제외하였다(제3조). 국내에서 인체용 의약품으로 사용되는 유전자변형생물체는 「약사법」에 따라 규율되고, 동물용 백신 등과 같이 인체용이 아닌 의약품, 인체용 의약품을 생산하기 위한 원료로 이용되는 유전자변형생물체에 대해서는 이 법이 적용된다. 그리고 유전자변형생물체를 가공하여 만든 식품, 그 밖의 제품은 증식기능을 상실하여 생물체가 아니므로 이 법의 적용 대상에 해당하지 아니한다.

### 2. 「바이오안전성의정서」상 표시제도

「유전자변형생물체법」상 표시제도를 이해하기 위해서는 「바이오안전성의정서」상의 표시제도를 살펴볼 필요가 있다. 「바이오안전성의정서」는 제18조에서 ‘식품·사

료로 직접 이용되거나 가공을 목적으로 하는 유전자변형생물체(LMO for food, feed, or proceeding, 이하 “식품·사료·가공용 유전자변형생물체”라 한다), ‘밀폐사용을 목적으로 하는 유전자변형생물체’(이하 “밀폐사용용 유전자변형생물체”라 한다), ‘수입당사국 환경에의 의도적 방출을 목적으로 하는 유전자변형생물체 및 의정서의 범위 내에 있는 여타의 유전자변형생물체’(이하 “환경방출용 유전자변형생물체 등”이라 한다)로 나누어 표시제도에 관한 규정을 두고 있다.

먼저 ‘식품·사료·가공용 유전자변형생물체’의 경우는 i) 유전자변형생물체를 ‘포함하고 있을 가능성’과 ii) 의도적 환경방출 목적이 없음을 명백히 표시하여야 하고, iii) 추가정보를 요구하기 위한 연락처 등을 표시하여야 한다.

다음으로 ‘밀폐사용용 유전자변형생물체’의 경우는 i) 유전자변형생물체임을 명확히 표시하고 ii) 안전한 취급·저장·운송·이용을 위한 필요사항, iii) 추가정보를 요구하기 위한 연락처 등을 표시하여야 한다. 여기서 밀폐사용이란 “유전자변형생물체가 외부환경과 접촉함에 따라 미칠 수 있는 영향을 효과적으로 조절할 수 있도록 특별히 마련된 시설, 장치 또는 그 밖의 물리적 구조물 내에서 이루어지는 제반 작업”을 말한다(바이오안전성의정서 제3조 (b)항). 밀폐사용용 유전자변형생물체는 외부환경과 접촉하여 미칠 수 있는 영향을 효과적으로 조절할 수 있도록 특별히 마련된 시설·장치 또는 기타 물리적 구조물 내에서의 사용을 의미하므로 위해성의 소지가 비교적 적은 것으로 이해되고 있다.<sup>16)</sup>

마지막으로 ‘환경방출용 유전자변형생물체’의 경우는 i) 유전자변형생물체임을 명확히 표시하여야 하고, ii) 해당 유전자변형생물체의 신원 및 관련 형질 그리고/또는 특성을 명기하여야 하며, iii) 해당 유전자변형생물체의 안전한 취급·저장·운송·이용을 위하여 필요한 사항과 iv) 추가정보를 요구하기 위한 연락처 등을 표시하여야 한다. 여기서 환경방출용 유전자변형생물체는 “자체적으로 성장가능하거나 다음 세대에 변형된 유전자를 물려줄 잠재력이 있는 종자, 물고기 등의 생물체”를 말한다.<sup>17)18)</sup>

16) 국회 산업자원위원회, 앞의 보고서, 6면 참조.

17) 한국생명과학연구원, 「An Introduction to the Cartagena Protocol on Biosafety」, 2004. 7. 6면.

18) 환경방출용 유전자변형생물체는 환경에 직접 방출되어 생태계교란 등 직접적인 위해를 초래할 가능성이 있기 때문에 「바이오안전성의정서」는 그 주요 적용 대상으로 설정하고 있다. 국회 산업자원위



「바이오안전성의정서」는 개별 소비자에 대한 수입자의 표시의무와 관련하여서는 어떠한 의무도 부여하고 있지 아니하다. 이는 결국 유전자변형생물체 수입국의 주무 행정청의 업무로 남게 되었다.<sup>19)</sup> 이에 따라 우리나라는 유전자변형생물체의 표시에 관한 「바이오안전성의정서」의 규율내용을 「유전자변형생물체법」 제24조에 반영하고 있다.

### 3. 「식품위생법」 등 개별 식품관계법상 표시제도와와의 관계

앞서 언급한 것처럼 우리나라에서는 「유전자변형생물체법」 제정 전에도 유전자변형생물체의 표시는 이미 「식품위생법」 제10조(표시기준)에 근거하여 제정된 「식품등의표시기준」과 「농산물품질관리법」 제16조에 따라 같은 법 시행령 제26조 및 제27조에 근거하여 제정된 「유전자변형농산물 표시요령」, 「수산물품질관리법」 제11조 제2항에 근거하여 제정된 「유전자변형수산물의 표시대상품목 및 표시요령」(이하 “유전자변형수산물 표시요령”이라 한다)에 따라 규율되고 있다. 그러나 이러한 개별 식품관계법들은 모든 유전자변형생물체를 그 규율의 대상으로 하고 있지 않고, 따라서 「유전자변형생물체법」은 유전자변형생물체의 표시에 관한 일반법에 해당한다. “유전자변형생물체를 수출입등을 할 때에 그 취급 및 안전관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법으로 정하는 바에 따른다”라고 규정하는 「유전자변형생물체법」 제4조도 이러한 취지를 나타내고 있다. 따라서 개별법률에서 표시에 관한 규정이 있는 경우에 원칙적으로 그 조항을 따르고 해당 유전자변형생물체의 표시에 관하여 규율하는 법률이 없으면 「유전자변형생물체법」상 표시규정을 따라야 한다. 결과적으로 “현재 수입되는” 유전자변형생물체(동물, 식물, 미생물) 중 농산물은 「농산물품질관리법」상 표시규정에 따라, 수산물은 「수산물품질관리법」상 표시규정에 따라, 식용 또는 가공용 식품·건강기능식품은 「식품위생법」상 표시규정에 따라 표시되어야 하므로 「유전자변형생물체법」에 따른 표시는 농·수산물, 식품·건강기능식품을 제외한 나머지 분야, 특히 유전자변형미생물분야 등으로 한정되게 된다.<sup>20)</sup>

원회, 앞의 보고서, 6면 참조.

19) 이종영, “「바이오안전성의정서」의 국내이행법 체계와 개선방안”, 「법학논문집」 제27집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2003, 28면.

#### 4. 표시의무자, 대상 및 표시방법 등

##### 가. 표시의무자 및 표시대상

「유전자변형생물체법」상 표시의무자는 유전자변형생물체를 개발·생산 또는 수입하는 자이고, 표시대상은 유전자변형생물체 또는 그 유전자변형생물체의 용기나 포장이다(제24조 제1항). 앞서 언급한 것처럼 「바이오안전성의정서」는 개별 소비자에 대한 수입자의 표시의무와 관련하여서는 어떠한 의무도 부여하고 있지 아니하나, 「유전자변형생물체법」은 수입자에 대하여 표시의무를 부과하는 입법방식을 채택하고 있다.

##### 나. 표시방법

유전자변형생물체 또는 그 유전자변형생물체의 용기나 포장에는 i) 유전자변형생물체의 명칭·종류·용도 및 특성, ii) 유전자변형생물체의 안전한 취급을 위한 주의사항, iii) 유전자변형생물체의 개발자 또는 생산자, 수출자 및 수입자의 성명·주소(상세하게 기재한다) 및 전화번호, iv) 유전자변형생물체에 해당하는 사실, v) 환경방출로 사용되는 유전자변형생물체 해당여부를 표시하여야 한다(같은 법 제24조 제1항, 같은 법 시행령 제24조).

한편, 「유전자변형생물체법」 제24조 제3항에 따르면, 관계중앙행정기관(교육과학기술부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 국토해양부)의 장은 유전자변형생물체의 표시의 방법, 그 밖에 필요한 사항을 정하여 고시하도록 규정하고 있는데, 이에 따라 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 통합고시」(과학기술부 고시 제2007-19호, 농림부 고시 제2007-80호, 산업자원부고시 제2007-153호, 보건복지부고시 제2007-105호, 환경부 고시 제2007-189호, 해양수산부고시 제2007-115호, 식품의약품안전청고시 제2007-78호, 2007. 12. 27 제정·시행)(이하 “통합고시”라 한다)가 제정·고시되었다. 이 통합고시는 유전자변형생물체를 다시 소관부처별로 i)

20) 이종영, 앞의 논문, 28면 참조.

시험연구용 등, ii) 농업용임업용 또는 축산업용, iii) 산업용, iv) 보건의료용, v) 환경정화용, vi) 해양용 또는 수산용으로 세분하여 표시기준과 방법에 대하여 규정하고 있다. 그런데 「유전자변형생물체법」 및 「통합고시」는 유전자변형생물체를 「바이오 안전성의정서」의 경우처럼 그 특성에 따라 ‘식품·사료·가공용’, ‘밀폐사용용’, ‘환경 방출용’으로 3분하여 표시제도를 운용하는 것이 아니라, 소관부처의 업무의 특성에 따라 6분하여 표시제도를 운용하고 있다.

#### 5. 표시의무위반에 대한 법적 효과

앞서 언급한 것처럼 「유전자변형생물체법」 제24조 제1항은 유전자변형생물체 표시의무에 대하여 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 거짓표시 또는 임의의 변경·삭제 금지의무를 부과하고 있다. 이들 의무 위반과 관련하여 「유전자변형생물체법」은 행정형벌을 부과할 수 있는 근거규정을 두고 있다. 즉 같은 법 제42조는 같은 법 제24조 제1항을 위반하여 유전자변형생물체의 종류 등을 표시하지 아니한 경우와 같은 법 제24조 제2항을 위반하여 거짓으로 표시한 경우 또는 표시를 임의로 변경하거나 삭제한 경우로 나누어 1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 「유전자변형생물체법」상 표시의무 위반에 대한 제재는 다음에서 살펴볼 개별 식품법상의 표시의무위반에 대한 제재와 비교해봤을 때, 그 수단이 단일하고, 상한이 낮은 편이다.

### III. 농산물품질관리법상 유전자변형농산물 표시제도

#### 1. 유전자변형농산물의 정의

「농산물품질관리법」상 유전자변형농산물은 “인공적으로 유전자를 분리 또는 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농산물”을 말한다(제2조 제12호). 이 법은 「유전자변형생물체법」의 경우와는 달리 ‘현대생명공학기술의 사용’을 강조하지 아니한 채,

유전자의 ‘분리’ 또는 ‘재조합’이라는 용어를 사용하고 있다. 그리고 여기서 농산물은 “가공되지 아니한 상태의 농산물, 임산물(식재와 골재는 제외한다) 및 축산물과 그 밖에 대통령령으로 정하는 것(사육하는 야생동물의 고기, 알과 그 밖의 부산물)(이하 ‘임산물 및 축산물등’이라 한다)”을 말한다(같은 조 제1호, 같은 법 시행령 제2조).

한편, 「농산물품질관리법」 제16조 제3항의 위임에 따른 「같은 법 시행령」 제27조는 유전자변형농산물 표시기준 및 방법에 관하여 필요한 사항을 정한 뒤, 유전자변형농산물의 표시기준 및 표시방법에 관한 세부사항은 농림수산식품부장관이 정하여 고시할 수 있도록 재위임하고 있다. 이에 따라 농림수산식품부장관은 「유전자변형농산물 표시요령」(농림수산식품부고시 제2009-85호, 2009.8.25, 폐지제정·시행)을 제정·고시하고 있다. 「유전자변형농산물 표시요령」도 ‘농산물’의 정의규정을 두고 있는데, 이 요령은 농산물을 원칙적으로 가공되지 아니한 상태의 농산물로 보되, 다만, 단순히 자르거나 껍질을 벗기거나 소금에 절이거나 숙성하거나 가열(살균의 목적 또는 성분의 현격한 변화를 유발하는 경우를 제외한다) 등의 처리과정 중 위생상 위해발생의 우려가 없고 식품의 상태를 관능으로 확인할 수 있도록 단순 처리한 것을 포함하는 것으로 정의하고 있다(제2조 참조). 여기서 「농산물품질관리법」상의 농산물 정의에는 ‘임산물 및 축산물등’이 포함되는데 반하여, 「유전자변형농산물 표시요령」상의 농산물 정의에는 이들이 제외된다는 것을 알 수 있다. 이는 현수준에서는 유전자변형임산물 및 축산물등이 존재하지 않기 때문에 이들을 규율 대상에서 제외하는 것으로 추측할 수도 있고, 그렇지 않다면 단순히 「농산물품질관리법」의 ‘농산물’ 정의를 그대로 이어받되, 단서 조항만을 추가한 것으로 볼 수도 있을 것이다. 이상의 농산물 정의에 따르면 가공되지 아니한 상태의 농산물을 원칙으로 하되, 가공하였다고 하더라도 단순히 자르거나 껍질을 벗기거나 소금에 절이거나 숙성하거나 가열(살균의 목적 또는 성분의 현격한 변화를 유발하는 경우를 제외한다) 등의 처리과정 중 위생상 위해발생의 우려가 없고 식품의 상태를 관능으로 확인할 수 있도록 단순 처리한 것은 농산물로 보겠다는 것이다. 그러나 비록 단순가공이라고 하더라도 가공된 상태의 농산물은 식품으로 이해할 수 있고, 그렇다고 한다면 이는 「식품위생법」의 규율 하에 놓이게 될 수도 있는데, 과연 행정규칙 차원에서 법률의 적용을 배제할 수 있는지 의문이다.

결과적으로 해당 법령 및 관계 법령의 해석시 발생할 수 있는 불명확성을 제거한

다는 점에서 ‘유전자변형농산물’의 규율 대상과 관련하여 중요한 「농산물품질관리법」상의 농산물 정의와 「유전자변형농산물 표시요령」상의 농산물 정의를 가급적 일치시키는 것이 바람직할 것이고, 단순가공상태의 식품을 농산물로 보고자 한다면, 이를 법령 차원에서 규정하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 표시의무자, 표시대상, 표시방법 등

### 가. 표시의무자

「농산물품질관리법」상 표시의무자는 ‘유전자변형농산물을 판매하는 자’이다(제16조 제1항). 앞서 살펴본 「유전자변형생물체법」의 경우 유전자변형생물체를 개발·생산 또는 수입하는 자에 대하여 표시를 하도록 의무지우는 것에 반하여(제24조 제1항), 「농산물품질관리법」은 생산자에 대하여는 표시의무를 지우지 아니하고, ‘판매자’에 대하여만 표시의무를 지우고 있다. 우리나라에서는 현재 유전자변형작물에 대한 연구개발이 진행되고 있을 뿐 실제 상업화되거나 재배되고 있지 않은 것으로 파악되는바,<sup>21)</sup> 판매자에게만 표시의무를 지우는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 향후 유전자변형농산물을 생산하여 출하하는 경우에는 「유전자변형생물체법」에 따라 규율하거나 또는 「농산물품질관리법」 개정을 통하여 규율하게 될 것이다. 참고로 다음에서 살펴볼 「수산물품질관리법」은 표시의무자를 판매하는 자 뿐만 아니라, 생산하여 출하하는 자도 포함시키고 있다.

### 나. 표시대상

유전자변형농산물의 표시대상품목은 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성평가 결과 식품의약품안전청장이 식용으로 적합하다고 인정하여 고시한 품목(이를 싹틔워 기른 콩나물, 새싹채소 등을 포함한다)이다(농산물품질관리법 시행령 제26조). 이에 따르면 「농산물품질관리법」상 유전자변형농산물의 표시대상 해당성 여부는 ‘식품의

21) 한국바이오안전성정보센터, 앞의 책, 6면 참조.

약품안전청장의 고시와 결부되고, 이 고시가 개정되면 표시대상품목 역시 변경되게 된다. 또한 농산물이나, 식품이나의 차이만 있을 뿐, 「농산물품질관리법」과 「식품위생법」상 표시대상이 동일하게 된다.

#### 다. 표시기준 및 방법

「농산물품질관리법」상 유전자변형농산물 표시는 유전자변형농산물, 유전자변형농산물이 포함되어 있는 농산물, 유전자변형농산물이 포함되어 있을 가능성이 있는 농산물로 구분하여 표시한다(같은 법 시행령 제27조 제1항 참조). 「유전자변형농산물 표시요령」은 이 외에도 “콩나물처럼 종자를 싹틔워 기른 어린채소”(요령 제2조 제2호)인 새싹채소로서 유전자변형농산물로 생산한 새싹채소에 관한 표시기준 및 방법에 관하여 규정하고 있다(제3조 제2항 각 호 참조).

그리고 「유전자변형농산물 표시요령」은 유전자변형이 아닌 농산물을 구분하여 생산·유통한 경우에도 그 과정에서 비의도적으로 유전자변형농산물이 혼입될 수 있는 점을 고려하여 유전자변형농산물 비의도적 혼입치<sup>22)</sup>(유전자변형농산물이 3% 이하)를 정하고 이를 초과하지 아니하는 경우에는 표시의무를 면제하고 있는데, 다만, 이 경우 유전자변형이 아닌 농산물을 구분관리하였다는 증명서류 또는 정부증명서를 갖추도록 요구하고 있다(같은 요령 제3조 제3항 참조). 여기서 ‘구분관리하였다는 증명서류’란 “유전자변형농산물을 생산하는 자, 수입하는 자, 유통하는 자, 수출하는 자 등이 생산, 수입, 유통, 저장, 수송 등 취급과정에서 유전자변형농산물과 구분하여 관리하였음을 증명하는 서류”를 말하고(같은 요령 제2조 제3호), ‘정부증명서’란 ‘구분관리하였다는 증명서류’와 동등한 효력이 있음을 생산국의 정부가 인정하는 증명서를 말한다(같은 조 제4호). 이들 증명서 제출은 과학적 검사법을 이용하여 정성 및 정량 검사 등을 통해 유전자변형농산물을 확인하는 과학적 검증방법 외에 농산물의 생산 및 유통 과정에서 유전자변형농산물의 혼입 방지를 위해 종자의 구입·생산·보관·운반·선별·선적 등의 과정에서 구분하여 관리하였음을 제출된 구분유통증명서 또

22) 비의도적 혼입이란 “유전자변형생물체가 아닌 생물체를 수입하는 경우에 그 속에 비의도적으로 혼입된 유전자변형생물체의 혼입비율”을 말한다(통합고시 제1-2조 제11호).

는 이와 동등한 효력이 있음을 생산국 정부가 인정하는 증명서를 통해 확인하기 위하여 행하는 사회적 검증방법의 일환으로 행해지는 것이다.<sup>23)</sup>

한편, 이상과 같은 표시의무의 면제 및 그와 결부된 자료제출의무부과는 이해관계인의 기본권 실현에 중요한 사항으로 볼 수 있으므로 이해관계인의 예측가능성, 법적 안정성 등의 도모를 위해 그 근거를 법령에 두는 것이 바람직할 것이고, 이와 더불어 허위 또는 거짓 구분관리증명서나 정부증명서 제출을 통하여 표시의무를 면제받는 사례도 충분히 있을 수 있는바, 그 관리 체계 역시 법령화하여 체계적으로 정비하는 것이 바람직할 것이다.

또한 「농산물품질관리법 시행령」은 유전자변형농산물을 표시할 때 포장하여 판매하는 경우와 그렇지 아니하는 경우로 구분하지 아니하고, 해당 농산물의 포장·용기의 표면/ 또는 판매장소 등에 i) 최종 구매자가 쉽게 판독할 수 있는 활자체로, ii) 알아보기 쉬운 위치에, iii) 표시가 쉽게 지워지거나 떨어지지 아니하는 방법으로 표시하도록 의무지우고 있다(제27조 제2항). 이와 관련하여 「유전자변형농산물 표시요령」은 상위법령인 「농산물품질관리법 시행령」상의 표시방법을 좀 더 세분화하여 포장하여 판매하는 경우에는 포장재에 직접 표시하도록 하고, 포장하지 아니하고 판매하는 경우에는 팻말, 안내표시판 등으로 판매장소에 표시하도록 하고 있다(제4조 제1호 및 제2호).

### 3. 표시의무 위반에 대한 법적 효과

「농산물품질관리법」은 표시의무자에 대하여 i) 유전자변형농산물의 허위 또는 혼동하게 할 우려가 있는 표시 행위, ii) 유전자변형농산물의 표시를 혼동하게 할 목적으로 그 표시를 손상·변경하는 행위, iii) 유전자변형농산물의 표시를 한 농산물에 다른 농산물을 혼합하여 판매하거나 판매할 목적으로 보관 또는 진열하는 행위(이하 “허위표시등”이라 한다)를 금지하고 있다(제17조). 이를 위반한 자에 대하여는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제34조의2). 또한 이를 위반한 자에 대하여는 i) 표시의 이행·변경·삭제 등 시정명령, ii) 위반 농산물

23) <[http://gmo.kfda.go.kr/gmo04/gmo04\\_01.jsp](http://gmo.kfda.go.kr/gmo04/gmo04_01.jsp)> 참조.

또는 가공품의 판매 등 거래행위 금지 등 행정처분을 부과할 수 있도록 규정하고 있고(제18조의2 제1항), 이러한 처분을 이행하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제36조 제4호). 이상에서 알 수 있는 것처럼, 「농산물품질관리법」은 허위표시등 자체에 대하여 벌칙 규정을 둘 뿐 아니라, 그와 관련하여 발해진 처분 미이행에 대해서도 벌칙 규정을 두는 입법태도를 취하고 있다. 또한 표시의무가 있음에도 불구하고 유전자변형농산물의 표시를 하지 아니한 자와 표시방법을 위반한 자에게는 1천만원 이하의 과태료가 부과될 수 있다(농산물품질관리법 제38조 제1항 제3호, 제4호). 그 밖에도 시정명령 등 처분과 관련한 공표명령이 발해질 수 있다(농산물품질관리법 제18조의2 제2항, 같은 법 시행령 제27조의3 참조).

#### IV. 수산물품질관리법상 유전자변형수산물 표시제도

##### 1. 유전자변형수산물의 정의

「수산물품질관리법」상 유전자변형수산물이란 “인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 가지도록 한 수산물과 이식용수산물”을 말한다(제2조 제3호). 「수산물품질관리법」은 「농산물품질관리법」의 입법례에 따라 유전자변형수산물 정의와 관련하여 ‘분리’, ‘재조합’이라는 용어를 사용하고 있다.

##### 2. 표시의무자, 표시대상, 표시방법 등

###### 가. 표시의무자

「수산물품질관리법」상 유전자변형수산물의 표시의무자는 유전자변형수산물을 생산하여 출하하거나 판매 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자이다(제11조 제1항). 앞서 살펴본 「농산물품질관리법」의 경우보다는 표시의무자의 범위를 넓게 규정하고 있다.



## 나. 표시대상

「수산물품질관리법」은 표시대상을 다음과 같이 크게 두 가지 방식으로 나누어 규율하고 있다. 먼저 「수산물품질관리법」상 표시대상 품목은 i) 기존의 수산물과 구성성분·영양가 또는 알레르기 반응 등의 특성이 다르다고 판명된 품목,<sup>24)</sup> ii) 그 밖에 유전자변형수산물에 대한 유해성 등의 문제가 제기되어 농림수산물식품부장관이 유전자변형수산물의 표시가 필요하다고 인정하는 품목의 어느 하나에 해당하는 수산물 중 같은 법 제4조에 따라 설치된 수산물품질관리심의회의 심의를 거쳐 농림수산물식품부장관이 정하여 고시하는 품목이다(수산물품질관리법 제11조 및 같은 법 시행령 제19조 제1항 참조). 이와 관련하여 농림수산물식품부장관은 i) 무지개송어(영명: Rainbow trout, 학명: *Oncorhynchus mykiss*), ii) 대서양연어(영명: Atlantic salmon, 학명: *Salmo salar*), iii) 미꾸라지(영명: Mud loach, 학명: *Misgurnus mizolepis*), iv) 관상용 유전자변형 어류를 표시대상 품목으로 고시하고 있다(유전자변형수산물 표시요령 제2조).

다음으로 위에서 언급한 표시대상 품목 외의 유전자변형수산물의 경우는 유전자변형수산물임을 자율적으로 표시할 수 있고, 표시대상 품목 중 유전자변형수산물이 아닌 수산물의 경우는 유전자변형수산물이 아님을 자율적으로 표시할 수 있다(같은 조 제2항).

이처럼 표시대상 품목 중 의무적 표시 대상과 자율적 표시 대상으로 나누어 규율하고 있는 것은 농림수산물식품부장관이 ‘무지개송어’를 표시대상 품목으로 고시하기는 했지만, 모든 무지개송어가 유전자변형수산물은 아니기 때문에 그 중에서 유전자변형무지개송어는 유전자변형수산물임을 의무적으로 표시하도록 하고, 비유전자변형무지개송어는 유전자변형수산물이 아님을 자율적으로 표시하도록 하고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

한편, 어떤 수산물이 ‘유전자변형수산물’에 해당하는지 그렇지 아니한지의 문제는 그 안전성과 관련한 문제이므로 수산물품질관리심의회의 심의가 아닌 ‘유전자변형수산물’ 안전성 평가를 거쳐서 결정하는 것이 바람직할 것이다.

24) 이 규정만으로는 유전자변형수산물이 아닌 것도 규율하려는 의도가 있는 것으로 오인될 소지가 있는 바, 유전자변형수산물로서 기존의 수산물과 구성성분·영양가 또는 알레르기 반응 등의 특성이 다르다고 판명된 품목으로 한정할 필요가 있을 것이다.

### 다. 표시기준 및 방법

「수산물품질관리법」상 유전자변형수산물 표시는 유전자변형농산물의 경우와 마찬가지로 ‘유전자변형수산물’, ‘유전자변형수산물이 포함되어 있는 수산물’, ‘유전자변형 수산물이 포함되어 있을 가능성이 있는 수산물’로 구분하여 표시한다(수산물품질관리법 시행령 제20조 제1항, 유전자변형수산물 표시요령 제3조 제1항 참조). 그리고 앞서 언급한 자율적 표시대상 품목 이외의 표시대상 품목의 경우에는 이 외에도 유전자변형수산물이 유전자를 변형하지 아니한 수산물과의 다른 특성도 함께 표시해야 한다(같은 조 제2항).

유전자변형수산물은 앞서 살펴본 유전자변형농산물의 경우와 마찬가지로 당해 수산물의 포장·용기의 표면 또는 판매장소 등에 최종 구매자가 쉽게 판독할 수 있도록 표시하고, 식별하기 쉬운 위치에 표시하며, 표시가 잘 지워지거나 떨어지지 아니하는 방법으로 표시하면 된다(수산물품질관리법 시행령 제20조 제2항 참조). 더 나아가 「유전자변형수산물 표시요령」은 상위법령인 「수산물품질관리법 시행령」상의 표시방법을 좀 더 세분화하여 i) 포장하여 판매하는 경우, ii) 날개 또는 산물(散物)의 형태로 판매하는 경우, iii) 살아 있는 수산물의 경우로 세분화하여 표시방법을 규정하고 있다(제4조 참조). 앞서 살펴본 「유전자변형농산물 표시요령」이 포장하여 판매하는 경우와 포장하지 아니하고 판매하는 경우로 나누어 표시방법을 세분화하고 있는 것에 반하여, 「유전자변형수산물 표시요령」은 포장하지 아니하고 판매하는 경우를 다시 날개 또는 산물의 형태로 판매하는 경우와 살아 있는 수산물의 경우로 나누어 표시방법을 세분화하고 있다.

### 3. 표시의무 위반에 대한 법적 효과

「수산물품질관리법」은 앞서 언급한 표시의무자에게 유전자변형농산물의 경우와 마찬가지로 유전자변형수산물의 거짓표시 또는 혼동하게 할 우려가 있는 표시행위, 유전자변형수산물의 표시를 혼동하게 할 목적으로 그 표시를 손상·변경하는 행위를 금지하는 외에, 유전자변형수산물의 표시를 한 수산물에 다른 수산물을 혼합하는 행

위(이하 “허위표시등”이라 한다) 역시 금지하고 있다(제14조 제2항 참조). 이에 반하는 행위를 하는 자에게는 i) 표시의 이행·변경 또는 삭제 등을 내용으로 하는 시정 명령, ii) 표시위반 수산물 및 수산가공품의 판매 등 거래행위의 금지명령이 발해될 수 있다(같은 법 제13조의 2 제1항). 그리고 「수산물품질관리법」은 허위표시등을 한 자에게 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다(제 53조).

앞서 언급한 「농산물품질관리법」이 허위표시등 그 자체에 대하여는 벌칙 규정을 들 뿐 아니라, 허위표시등 관련 처분 미이행에 대하여도 벌칙 규정을 두는 입법태도를 나타내는 것에 반하여, 「수산물품질관리법」은 허위표시등 그 자체에 대하여만 벌칙 규정을 두는 입법태도를 나타내고 있다. 「농산물품질관리법」 및 「수산물품질관리법」상 허위표시의 경우 그에 대한 제재의 상한이 상당히 높은 편이다. 다음에서 살펴볼 「식품위생법」의 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하는 것에 비추어 봐도 그러하다.

또한 「수산물품질관리법」은 유전자변형수산물의 표시방법을 위반한 자와 유전자 변형표시를 하지 아니하고 수산물을 생산하여 출하하거나 판매 또는 판매할 목적으로 보관·진열한 자, 표시방법의 시정명령에 불응한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있다(제56조 제1항 제1의3호, 제2호, 제3호). 이는 「농산물품질관리법」의 입법례와 동일하다. 그 밖에도 「농산물품질관리법」의 경우와 마찬가지로 시정명령 등 처분과 관련한 공표명령이 발해될 수 있다(수산물품질관리법 제13조의2 제2항, 같은 법 시행령 제21조의2 제1항, 제2항 참조).

## V. 식품위생법상 유전자재조합식품 표시제도

### 1. 유전자재조합식품의 정의

앞서 살펴본 「유전자변형생물체법」, 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」의 경우와는 달리 「식품위생법」은 ‘유전자변형’이라는 용어 대신 ‘유전자재조합’이라는

용어를 사용하고 있고, “생물의 유전자중 유용한 유전자만을 취하여 다른 생물체의 유전자와 결합시키는 등의 유전자재조합기술을 활용하여 재배·육성된 농·축·수산물 등을 원료로 하여 제조·가공한 식품”을 유전자재조합식품으로 보고 있다(제10조 제1항 제3호). 「식품위생법」은 ‘유전자재조합기술’을 단순히 “생물의 유전자중 유용한 유전자만을 취하여 다른 생물체의 유전자와 결합시키는 등”의 기술로 보고 있는데, 일반적으로 유전자재조합기술은 “어떤 생물체의 유전자에서 내한성, 내병성 등과 같은 유용한 유전정보를 갖는 부분을 효소 등을 사용하여 절단·연결하여 재조합 DNA(recombinant DNA)를 만들고 이것을 생세포에 이입하여 신품종을 만들거나 이 품종을 이용하여 유용한 물질을 생산하는 기술”로 이해된다.<sup>25)</sup> 일본의 경우 「생물다양성기본법」, 「유기농업추진에 관한 법률」, 「유전자재조합생물 등의 사용 등의 규정에 따른 생물의 다양성 확보에 관한 법률」, 「의약품 및 의약품 외의 제조관리 및 품질관리의 기준에 관한 법령」 등 관련 법령에서 ‘유전자조환’이라는 용어를 사용하고 있는데,<sup>26)</sup> 이는 우리나라 「식품위생법」상 ‘유전자재조합’에 해당하는 개념이라고 할 수 있다.<sup>27)</sup>

## 2. 규율방식

「식품위생법」은 앞서 살펴본 「유전자변형생물체법」, 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」의 경우와는 달리 식품의약품안전청장이 유전자재조합식품의 표시기준을 정하여 고시할 수 있는 권한에 관해서만 규정하고 있을 뿐, 유전자재조합식품의 표시에 관한 사항을 직접 법률에서 규정하거나 대통령령 또는 부령에서 이에 관한 사항을 규율할 수 있도록 위임하지 아니하고 있다. 즉 「식품위생법」은 유전자재조합

25) 박선희, “유전자재조합식품과 안전성평가”, 『韓硯研誌』 제16권 제1호, 한국콩연구회지, 1999, 20면.

26) 일본의 경우는 2001년 4월부터 유전자조작식품의 표시를 의무화하였다. 일본은 「식품위생법 시행규칙」 제5조에서 유전자조작식품(遺伝子組み換え食品)을 표시하도록 규정하고 있다. 현재 콩, 옥수수, 감자, 유채, 면화의 5종류 농산물과 콩과 옥수수를 원료로 한 30개 식품군에 한정하여 표시제를 시행하고 있다. 厚生労働省, “遺伝子組換え表示の概要”, 参考資料 2-5, <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/03/s0323-3j.html>>

27) 정기혜, “GMO(Genetically Modified Organisms)의 용어 통일을 위한 검토”, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2010. 10, 75면 이하 참조.

식품의 표시에 관하여 직접 어떠한 사항을 규율하고 있지도, 하위법령에서 정하도록 위임하고 있지도 아니한 채 곧바로 식품의약품안전청장이 유전자재조합식품의 표시 기준을 정하여 고시할 수 있도록 수권하고(제10조 제1항 제3호 참조), 이에 따라 ‘행정규칙’으로 표시에 관한 기준이 정하여진 식품등은 그 기준에 맞는 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용하는 것을 금지하고 있다(같은 조 제2항). 이러한 수권조항을 근거로 식품의약품안전청은 유전자재조합식품의 표시대상, 표시의무자, 표시방법, 표시사항의 적용특례에 관한 「유전자재조합식품 표시기준」(2009. 8. 24. 식품의약품안전청 고시 제2009-83호)<sup>28)</sup>을 제정·고시하여 유전자재조합식품의 표시에 관한 사항을 정하고 있다.

행정규칙은 법률, 법규명령 외에 “무방비로 노출된(불안정한) 법의 제3의 범주”에 해당한다.<sup>29)</sup> 실무에서 행정규칙은 부분적으로 가령, 고시, 훈령, 예규, 지침, 지시 등으로 구분되어 사용 중이고, 행정규칙은 법규명령으로 표현되지 않거나 또는 법규명령의 전제요건을 충족하지 아니하면서 조례(Satzung)라고도 볼 수 없는 행정청이 정립한 일반적·추상적 규율에 관한 집합개념(Sammelbegriff)이라 할 수 있다.<sup>30)</sup>

현대국가에서 의회입법원칙의 예외로서 행정입법(특히 위임입법)이 중추적인 역할을 수행하고 있음은 부인할 수 없는 사실이고, 위임입법의 증가와 동시에 행정실무에서는 행정규칙의 비중이 점증하고 있고, 그 실제적 중요성 역시 확대되고 있다.<sup>31)</sup>

그러나 행정실무에서 행정규칙의 실제적 중요성이 크다고 할지라도, 모법률에서 곧바로 행정규칙으로 위임하는 방식이 과연 법규범의 위계에 따른 조화로운 규율이 될 수 있는지 입법정책적 차원에서 검토가 필요하다. 법률 → 법규명령 → 행정규칙으로 층을 달리한 규범체계를 견지하는 것은 대상을 효과적·종합적으로 규율하기

28) 「유전자재조합식품 표시기준」은 「식품위생법」상 유전자재조합식품 외에 유전자재조합건강기능식품도 그 규율대상에 포함시키고 있으나(제2조 제1호), 여기서는 유전자재조합건강기능식품은 검토대상에서 제외함을 밝힌다.

29) Rainer Wahl, *Verwaltungsvorschriften: Die ungesicherte dritte Kategorie des Rechts*, in: *FG 50 Jahre BVerwG*, 2003, S. 571 ff.

30) Hermann Hill, *Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung*, in: *Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München 2008, S. 987 ff.

31) Vgl. Armin v. Bogdandy, *Gubernative Rechtsetzung*, Tübingen 2000, S. 571.

위함이다. 법률에서 바로 행정규칙으로 위임하는 것은 자칫 법률에서 충분히 규율하지 못한 것을 제대로 규율하지 못할 우려가 있다. 따라서 규율의 밀도를 담보하기 위해서는 법률에서 곧바로 행정규칙에 위임하는 것은 지양할 필요가 있다.<sup>32)</sup>

물론 대법원 판례는 고시의 형태로 정하여진 기준이 상위법령과 결합하거나 상위법령을 보충할 경우에는 그 법규성을 인정하고 있다.<sup>33)</sup> 그리고 「행정규제기본법」 역시 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있도록 허용하고 있다(제4조 제2항 단서). 비록 유전자재조합식품의 표시기준이 과학기술적인 판단을 요구하는 측면이 있기는 하나, 입법론적으로는 법률에서 유전자재조합식품의 표시에 관한 대강을 정하거나 대통령령 또는 부령 등 법규명령의 법형식에 위임하고, 보다 세부적인 기준이나 기술적인 표시사항은 고시에 위임하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 게다가 법률에서 곧바로 행정규칙으로 위임하더라도 적어도 모법에서 규율사항의 대강을 정하는 것이 일반적이는데, 「식품위생법」의 경우 법률에서 유전자재조합표시에 관한 규율사항에 관하여 그 대강조차도 정하고 있지 아니하다는 점에서 더더욱 문제가 있다고 생각한다. 결론적으로 유전자재조합식품의 표시의무자·방법 등에 관한 대강은 일단 법률에서 정하고, 보다 상세한 것은 대통령령 또는 시행령으로 위임한 뒤, 보다 전문적이고 기술적인 사항을 규율할 필요성이 불가피하게 존재하는 경우(행정규제기본법 제4조 제2항 단서 참조)에 한하여 예외적으로 행정규칙으로 위임하는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 표시의무자, 표시대상, 표시방법 등

#### 가. 표시의무자 및 표시대상

유전자재조합식품 등의 표시의무자는 「식품위생법 시행령」 제7조에 따른 식품제조·가공업, 즉석판매제조·가공업, 식품첨가물제조업, 식품소분업, 유통전문판매업

32) 김중권, 「행정법기본연구 I」, 법문사, 2008, 430면 참조.

33) 대판 1999. 11. 26, 97누13474; 대판 1987. 9. 29, 86누484 등 참조.

또는 식품등수입판매업 영업을 하는 자이다(유전자재조합식품 표시기준 제4조). 표시대상 식품은 「식품위생법」 제15조에 따른 안전성 평가 심사 결과 식용으로 수입 또는 생산이 승인된 품목을 주요원재료<sup>34)</sup>로 1가지 이상 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물 중 제조·가공 후에도 유전자재조합 DNA 또는 외래단백질이 남아 있는 콩가루, 옥수수가루 등 27개 식품<sup>35)</sup>이다(유전자재조합식품 표시기준 제3조). 따라서 현행 유전자재조합식품 표시제도 하에서는 가공식품 중 간장, 식용유, 전분당류 등과 같이 제조·가공 후 최종제품에 유전자재조합 DNA나 외래단백질이 남아 있지 아니하거나 검출이 불가능한 경우에는 표시대상에서 제외된다.

#### 나. 표시기준 및 방법

「식품위생법」이나 「유전자재조합식품 표시기준」은 명시적으로 유전자재조합식품의 표시기준을 적시하고 있지는 아니하나, 유전자재조합식품의 경우도 유전자변형 농·수산물의 경우와 마찬가지로 ‘유전자재조합식품’, ‘유전자재조합 포함식품’, ‘유전자재조합 포함가능성이 있는 식품’으로 나누어 표시하도록 규정하고 있다(유전자재조합식품 표시기준 제5조 참조).

한편, 「유전자재조합식품 표시기준」은 즉석판매제조·가공업의 영업자가 자신이 제조·가공한 유전자재조합식품을 진열 판매하는 경우 등에 대하여 표시사항 적용과 관련한 특례를 두고 있다(제6조 참조).

#### 4. 표시의무 위반에 대한 법적 효과

「식품위생법」은 여기서 살펴본 유전자재조합식품 표시제도 외에 식품·식품첨가물표시, 기구 및 용기·포장표시, 식품영양표시, 식품이력추적관리표시제도를 두고 있는데, 각 표시에 관한 사항은 각각의 조항에서 규율하면서 의무위반에 대한 제재는 제재의 종류별로 함께 규율하는 입법태도를 취하고 있다.

34) 주요원재료란 “식품 또는 식품첨가물의 제조·가공에 사용한 원재료중 많이 사용한 5가지 원재료”를 말한다(유전자재조합식품 표시기준 제2조 제4호).

35) 보다 상세한 표시대상 식품의 종류는 「유전자재조합식품 표시기준」 제3조 참조.

그리하여 위반행위의 태양을 구체적으로 적시함이 없이 유전자재조합식품 표시제도의 법적 근거인 같은 법 제10조 제2항을 위반한 경우에 대해서는 압류·폐기처분 등(식품위생법 제72조 제1항), 영업허가 취소·정지 또는 영업소 폐쇄조치(같은 법 제75조 제1항 제1호), 품목제조정지처분이 발해될 수 있도록 규정하고 있다(같은 법 제76조 제1항 제3호). 또한 같은 법 제10조 제2항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(식품위생법 제97조 제1호).

앞서 언급한 것처럼 「식품위생법」 규율 방식의 특수성에 따라 같은 법 제10조 제2항 위반의 구성요건이 전적으로 행정규칙과 결부되어 있는데 어떠한 경우를 그 위반으로 볼 수 있는지 매우 불분명하다. 또한 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」의 경우, 허위표시 등, 미표시, 오표시를 구분하여 달리 제재하고 있는 것에 반하여 「식품위생법」은 이러한 구분을 두고 있지 아니하다. 따라서 표시의무자, 표시대상, 표시방법 등 그 구성요건을 가급적 명확하게 법령화하고 (적어도 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」의 경우처럼) 그 위반행위의 태양을 좀 더 세분화할 필요가 있을 것이다.

## VI. 결론

이상에서 일반법이라고 할 수 있는 「유전자변형생물체법」상 유전자변형생물체의 정의 및 표시제도와 개별법이라 할 수 있는 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」 및 「식품위생법」상의 유전자변형농·수산물·유전자재조합식품의 정의 및 표시제도의 주요 내용을 살펴보고, 해당 부분에서 그 법적 문제점을 지적했다. 이하에서는 이들 표시제도에 공통하거나 또는 특히 고려되어야 할 사항을 중심으로 문제점을 적시하고 그 개선의견을 제언하고자 한다.

첫째, 우리나라에서는 'LMO'와 'GMO'가 명확한 구분 없이 혼용되고 있고, 이러한 현상은 개별법률에서도 마찬가지이다. 즉 개별 법률에서 이들을 나타내는 용어로 '유전자변형(생물체, 농·수산물)'이라는 용어와 '유전자재조합(식품)'이라는 용어가 혼용되고 있는데, 이상에서 살펴본 각각의 용어의 정의에 비추어 양자를 구별할 큰 실익



이 있는지 의문이고, 오히려 이해의 혼란을 초래할 우려가 있다. 물론 생명공학과 유전공학의 개념상의 차이를 들어 그 구분이 필요하다는 주장도 가능할 수 있을 것이나, 현행법상 유전자변형생물체, 유전자변형농·수산물, 유전자재조합식품의 규율과 관련하여 명확하게 생명공학적 특성을 이용한 것인지 유전공학적 특성을 이용한 것인지를 구분하는 것에 중점을 두고 있다고 보기도 어렵고 그 구분 역시 용이하지 않다고 생각한다. 게다가 생명공학 안에 유전공학이 포섭되는 경향을 비추어 볼 때에도 양자를 명확하게 구분하여 사용할 실익이 있는지 의문이다. 따라서 가능한 한 양자의 용어를 일치시키되, 일반법인 「유전자변형생물체법」에 용어의 정의 규정을 두고, 이를 개별법에서 인용하는 방법을 취하는 것이 상이한 용어 사용에서 오는 혼란을 피하고, 법해석의 통일을 도모한다는 측면에서 바람직할 것이다. 앞서 언급한 것처럼 일본의 경우 ‘유전자조환’으로 용어를 일치시키고 있다는 점을 참고할 수 있을 것이다.

둘째, 각 법령에서 표시제도를 두고 있는 목적은 표시된 정보를 통하여 제품의 선택 내지 소비 여부의 판단, 제품의 올바른 사용 및 관리방법을 제시하여 안전하고 효율적인 생활을 도모할 수 있도록 한다는 점에 있다. 이러한 목적을 잘 실현하기 위해서는 표시의무자가 제품에 정확한 표시를 할 수 있도록 그 방법 및 요건 등을 명확하고 알기 쉽게 규정하는 것이 선행되어야 할 것이다. 그러나 이상의 법률들의 경우는 표시대상 및 방법, 심지어는 표시의무자 해당성여부마저도 행정규칙인 ‘고시’, ‘요령’ 등을 통하여 규율하고 있고, 법령에서 규율하는 경우에도 - 특히 「수산물품질관리법」 상 표시대상의 경우 - 그 규율 내용이 애매모호한 경우가 있다. 따라서 표시의무자, 대상, 방법 등에 관한 대강은 법률에서 정하고, 보다 상세한 것은 대통령령 또는 시행령으로 위임한 뒤, 보다 전문적이고 기술적인 사항을 규율할 필요성이 불가피하게 존재하는 경우에 한하여 예외적으로 행정규칙으로 위임하여 규율하는 것이 바람직할 것이다. 또한 그 규율 내용을 가능한 한 명확하게 정해야 할 것이다.

셋째, 표시의무 위반에 대한 제재와 관련하여 그 구성요건이 가능한 한 명확해야 하고, 그 행위의 태양도 세분화할 필요가 있을 것이다. 특히 죄형법정주의의 원칙과 관련하여 고시입법을 통하여 벌칙의 구성요건이 전적으로 행정규칙으로 정해지는 상황은 회피하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 유사의무위반에 대한 처벌의 형평성

제고를 위하여 처벌의 수위를 적정하게 조정하는 것이 바람직할 것이다. 특히 「농산물품질관리법」과 「수산물품질관리법」의 경우 유사입법례에 비추어 그 상한이 과도한 측면이 있다.

논문발표일 : 2011. 5. 13.	심사일 : 2011. 8. 18.	게재확정일 : 2011. 8. 22.
----------------------	--------------------	----------------------

## 참고문헌

- 국회 산업자원의위원회, 유전자변형생물체의국가간이동등에관한법률안 심사보고서, 2001. 2.
- 김중권, 「행정법기본연구 I」, 법문사, 2008.
- 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2010.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2010.
- 문상덕, “식품위생법상 유통기한제도의 법정정책 고찰”, 「공법학연구」 제8권 제3호, 한국비교공법학회, 2007. 8.
- 박선희, “유전자재조합식품과 안전성평가”, 「韓硯誌」 제16권 제1호, 한국콩연구회지, 1999.
- 백민경·엄애선, “LMO법 시행에 따른 GMO 식품 표시제도의 문제점과 개선방안”, 「법학논총」 제25집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2008.
- 이종영, “바이오안전성의정서의 국내이행법 체계와 개선방안”, 「법학논문집」 제27집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2003.
- 이종영, “바이오안전성의정서의 성립배경과 내용”, 「법학논문집」 제25집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2001.
- 장경원, “GMO(유전자변형생물체)에 대한 공법적 규제 - EU의 법제와 그 시사점 -”, 「행정법연구」 2005년 하반기, 행정법이론실무연구회, 2005.
- 정기혜, “GMO(Genetically Modified Organisms)의 용어 통일을 위한 검토”, 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원, 2010. 10.
- 한국바이오안전성정보센터, 「유전자변형생물체(LMO) Q&A·용어집」, 2010. 3.
- 홍완식, “유전자변형작물과 환경입법”, 「환경법연구」 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.
- 한국생명과학연구원, 「An Introduction to the Cartagena Protocol on Biosafety」, 2004. 7.

Armin v. Bogdandy, *Gubernative Rechtsetzung*, Tübingen 2000.

Hermann Hill, *Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung*,  
*in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München 2008.

Rainer Wahl, *Verwaltungsvorschriften: Die ungesicherte dritte Kategorie des Rechts*, *in: FG 50 Jahre BVerwG*, 2003.

[http://gmo.kfda.go.kr/gmo04/gmo04\\_01.jsp](http://gmo.kfda.go.kr/gmo04/gmo04_01.jsp).

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/03/s0323-3j.html>(厚生労働省, 遺伝子組換え表示の概要).

**[Abstract]**

Legal Issues on the LMO/GMO Labeling System

Yi, Se-Jeong

Living modified organisms or LMOs (including genetically modified agricultural and fishery products, and genetically modified foods) need to be not only controlled in their production and distribution to protect public health and safe diet, but also regulated on their “labeling” system to uphold consumers’ right to know and to take precautionary measures.

In this regard, “The Cartagena Protocol on Biosafety” stipulates the labeling system in Article 18, and, in order to observe the international regulation, Korea also enacted and implemented “Transboundary Movement Etc. of Living Modified Organisms Act,” which dictates a related labeling system with its focus on the development, production and import states of LMOs.

Even before the Act took effect, however, Korea had already established regulations on labeling some genetically modified agricultural and fishery products and genetically modified foods by a set of laws, such as the Agricultural Products Quality Control Act, Quality Control of Fishery Products Act and Food Sanitation Act.

As such, the labeling system about LMOs and GMO products has been regulated by multiple laws, each law adopts different terms, regulation targets and mechanisms and thus it is necessary to thoroughly examine different terms of each law and the relationships between different laws in order to understand the LMOs/GMO products labeling system.

Therefore, this paper examined how different laws define living modified organism and what legal issues they have about relevant regulations, and proposed measures to improve the system.

주 제 어 유전자변형생물체, 유전자변형농산물, 유전자변형수산물, 유전자재조합식품, 표시제도, 바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서

Key Words Living modified organism, Genetically Modified Organism, Genetically modified agricultural products, Genetically modified fishery products, Genetically modified foods, Labelling system, The Cartagena Protocol on Biosafety