

서울특별시 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1982번
- 제 안 자 : 권영희 의원 외 17명
- 제 안 일 : 2020년 10월 16일
- 회 부 일 : 2020년 10월 26일

2. 제안이유

- 유전자변형식품(GMO, Genetically Modified Organism)은 유전자를 인위적으로 조작하거나 변형해서 만든 농축산물로 1996년부터 상업화된 이래 안정성 문제가 끊임없이 제기되고 있으나 우리나라는 1인당 유전자 변형식품 섭취량이 연간 약 43kg으로 유전자 변형 식품의 수입과 소비가 세계 최고 수준을 보이고 있음.
- 이에 ‘Non-GMO 등 안전하고 우수한 가공식품 지원사업’에 대한 법적 근거를 마련하고 학생들의 건강권 확보와 학부모의 불안감 해소를 위해 학교급식에서 유전자 변형식품 사용의 최소화와 단계적 감축을 도모하고자 함.

3. 주요내용

- 유전자변형식품에 대한 정의를 규정함(안 제2조 제9호).

- 학교급식지원계획에 유전자변형식품 사용 최소화와 단계별 감축에 관한 사항을 추가함(안 제5조 제1항).
- 시장은 학교급식에서 유전자변형식품의 사용이 최소화하도록 노력하고 이를 위해 필요한 지원을 할 수 있음(안 8제조의2)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「식품위생법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨).

다. 입법예고(2020.10.29. ~ 11.5.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 조례안의 개요

- 본 개정조례안은 안전하고 우수한 가공식품 지원에 대한 법적 근거를 마련하고 학생들의 건강권 확보와 학부모의 불안감 해소를 위해 학교급식에서 유전자 변형식품 사용의 최소화와 단계적 감축을 도모하기 위하여 발의되었음.

현행	개정안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1.~8. (생략)</p> <p style="text-align: right;">〈신 설〉</p>	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1.~8. (현행과 같음)</p> <p>9. “유전자변형식품”이란 「식품위생법」 제12조의2제1항에서 정한 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품을 말한다.</p>
<p>제3조(학교급식지원계획의 수립 및 시행) ① (생략)</p> <p>1.~ 3. (생략)</p> <p style="text-align: right;">〈신 설〉</p> <p>4. ~ 9. (생략)</p> <p>② ~ ④ (생략)</p> <p style="text-align: right;">〈신 설〉</p>	<p>제3조(학교급식지원계획의 수립 및 시행) ① (현행과 같음)</p> <p>1.~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. 학교급식에서 유전자변형식품 사용의 최소화와 단계적 감축 방안</p> <p>5. ~ 10. (생략)</p> <p>② ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>제8조의2(유전자변형식품 사용의 제한) 시장은 학교급식에서 유전자변형식품의 사용을 최소화하고, 단계적 감축을 위해 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.</p>

○ 유전자변형식품은 유전자 변형 농·수·축산물을 이용하여 만든 식품으로, 유전자변형식품과 유전자변형 농산물은 구분할 필요가 있다고 하겠음.

※ GMO 장점 : 유전자 변형 농산물은 악조건 성장성 증가, 해충저항성, 생산성 증가 등을 위해 유전자를 변형·융합한 식물로, 토양오염과 식량문제를 해결할 수 있음.

※ GMO 단점 : 짧은 개발역사로 인체에 미치는 영향이 알레르기 등 일부만 밝혀졌으며, 생태교란, 토종품종 소실 등의 우려가 있음.

· GMO 반대론자는 유전자 변형식품이 주의력 결핍 과잉행동장애(ADHD), 천식, 자폐 스펙트럼을 유발한다고 주장하고 있으며, 중국과 유럽 대부분의 나라는 GMO 수입을 금지하고 있음.

○ GMO보다 좁은 범위인 LMO(Living Genetically Modified Organism) 중 식용LMO 수입내역을 살펴보면 2020년 10월 까지 168만 4천톤, 최근 5년(2015~2019년) 평균 연간 215만 9천톤이 수입되었으며, 최근 5년간 1년마다 1인당 약 41.65kg의 식품용 LMO를 소비하였음.

※ 직전 5년간(2015~2019년) 1인당 식품용 LMO 소비량 = 41.65kg/명

· 우리나라 인구 : 51,838,016명(2020년 10월 기준, 출처 : 행정안전부, 주민등록 인구통계)
· 최근 5년 평균 식품용 LMO 수입량 : 215만 9천톤(2,159,000,000kg)
· $2,159,000,000\text{kg} \div 51,838,016\text{명} = 41.65\text{kg/명}$

※ GMO와 LMO 차이점 : GMO는 LMO보다 폭넓은 개념임.

· GMO : Genetically Modified Organism, 유전자변형 농산물
· LMO : Living Genetically Modified Organism, 생식·번식이 가능한 유전자변형 생물

〈 2020년 10월 기준 LMO 수입승인 현황 〉

(단위:천톤, 천달러)

	총계		식용품		농업품	
	수량	총금액	수량	총금액	수량	총금액
2020년 10월	10,575	2,275,000	1,684	502,692	8,891	1,772,308
최근 5년 평균	10,287	2,268,849	2,159	651,980	8,128	1,616,869
2019	11,643	2,479,055	2,155	637,993	9,488	1,841,062
2018	10,211	2,346,664	2,207	692,540	8,003	1,654,124
2017	9,601	2,054,726	2,282	669,982	7,319	1,384,744
2016	9,741	2,099,415	2,004	596,899	7,737	1,502,516
2015	10,237	2,364,384	2,145	662,484	8,092	1,701,900

· 식품용 LMO : 수입승인 > 식품의약품안전처장

· 농업용 LMO : 수입승인 > 국립농산물품질관리원장

출처 : 한국바이오안전성정보센터(<https://www.biosafety.or.kr>) 현황/통계 중 수입현황

- 본 개정안은 학교급식에 안전한 가공식품을 사용하도록 하고, 학생들의 건강권을 확보하기 위하여 유전자변형식품의 사용 최소화와 단계적 감축을 조례에 규정하는 것은 의미가 있다고 하겠음.

〈 GMO 사업의 중지 〉

- 평생교육국은 2020년도까지 시행했던 “Non-GMO 가공품 차액지원” 사업(22억 4천 2백만원)을 2021년도 예산(안)에 편성하지 않고 있음.
- 미편성 사유를 “Non-GMO” 사업을 서울시 전체를 대상으로 확대하고자 교육청에 제안하였으나, 교육청에서 재원부족으로 시행하지 않아 “친환경 학교급식” 예산으로 편성한 것으로 설명하고 있으나, 사업별 설명서에는 이러한 사항이 없는바, “Non-GMO” 사업의 추진의사가 있는지 확인할 필요가 있다고 하겠음.

나. 세부내용 검토

- 안 제2조제9호는 유전자변형식품을 「식품위생법」에 따라 정의 규정을 신설하고 있음.

※ 「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 유전자 변형 디엔에이(DNA, Deoxyribonucleic acid) 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등에 한정한다.

- 이에 평생교육국은 본 조례 제2조제7호에 “식재료”가 이미 정의가 있어, 기존의 식재료 정의에 유전자변형식품의 정의를 포함하는 방안으로 수정 의견을 제출하였음.

〈 안 제2조 제7호 관련 평생교육국의 의견 〉

〈〈 ① 유전자변형식품에 대한 정의 신설 관련 〉〉

- 유전자변형식품에 대한 내용은 이미 동 조례 제2조 제7호의 식재료에 대한 정의에 포함되어 있으므로, 정의를 위한 별도의 조항대신 기존 조문에 유전자변형식품에 대한 정의를 보다 명확하게 포함하여 수정할 것을 제안

〈수정안〉

제2조 7 ‘ “식재료”란 급식을 목적으로 조리·가공하는데 사용되는 음식의 원재료로서 「식품위생법」에서 정한 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농·축·수산물을 원재료로 만든 유전자변형식품을 제외하고..... 해당하는 것을 말한다’

개 정 안	수 정 안
제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는	제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는

<p>다음과 같다.</p> <p>1.~8 (현행과 같음)</p> <p>9. “유전자변형식품”이란 「식품위생법」제12조의 2제1항에서 정한 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품을 말한다.</p>	<p>다음과 같다.</p> <p>1.~6 (현행과 같음)</p> <p>7. “식재료”란 급식을 목적으로 조리·가공하는데 사용되는 음식의 원재료로서, 「식품위생법」에서 정한 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농·축·수산물을 원재료로 만든 유전자변형식품을 제외하고-----식품을 말한다.</p>
---	---

출처 : 평생교육국 제출자료(검토의견서)

○ 평생교육국은 현행 식재료의 정의에 유전자변형식품을 제외하도록 하는 의견을 제출하고 있으나, 평생교육국의 의견대로 수정할 경우 조례 시행일부터 유전자변형식품을 제외하고 학교급식을 제공해야하는 바, 실행이 가능한 의견인지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

○ 통상 유전자변형식품은 육안으로 구분할 수 없고, 유전자변형식품이라는 표시가 있어야 구분이 가능하나,

- 「유전자변형식품등의 표시기준」은 ① 유전자 변형단백질이 남아 있지 않는 경우, ② 비의도적으로 혼입된 경우, ③ 고도의 정제과정 등으로 유전자 변형단백질이 남지 않는 당류, 유지류 등은 표시 대상에서 제외되고 있음.

※ 유전자변형식품등의 표시기준[식품의약품안전처고시 제2019-98호

제3조(표시대상) ① 「식품위생법」 제18조에 따른 안전성 심사 결과, 식품용으로 승인된 유전자변형농축수산물과 이를 원재료로 하여 제조·가공 후에도 유전자 변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 남아 있는 유전자변형식품등은 유전자 변형식품임을 표시하여야 한다.

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

1. 유전자변형농산물이 비의도적으로 3%이하인 농산물과 이를 원재료로 사용하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물. 다만, 이 경우에는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 서류를 갖추어야 한다.

가. 구분유통증명서

나. 정부증명서

다. 「식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조 및 제8조에 따라 지정되었거나 지정된 것으로 보는 시험·검사기관에서 발행한 유전자 변형식품등 표시대상이 아님을 입증하는 시험·검사성적서

2. 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 전혀 남아 있지 않아 검사불능인 당류, 유지류 등

- 보통의 단백질은 섭씨 42℃이상이면 변질되기 시작하여, 끓는 물에 삶거나 고온에서 조리하는 경우 단백질이 변형되어 유전자변형식품임을 표시하지 않을 수 있고,

- 3% 이하의 비의도적 혼입은 유전자변형식품임을 표시하지 않아도 되며, 이러한 우리나라의 허용수준은 일본에 이어 세계 2위로 높은 수준이고,

※ 각 국의 GMO 비의도적 혼입치 인정 현황 (출처 : 식품의약품안전처)

· 일본 5%이하, 한국 3%이하, 호주 1%이하, EU 0.9%, 미국중국 : 인정하지 않음.

- 당류 또는 유지류는 유전자 변형식품임을 표시하지 않아도 되는 상황임을 고려할 때, ‘유전자변형 농·수·축산물’과 ‘유전자변형 농·수·축산물을 원료로 제조한 식품’을 모두 정의하여 본 개정안의 취지를 강화하는 방안도 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.

※ 「유전자변형식품등의 안전성 심사 등에 관한 규정」[식품의약품안전처고시]

제2조(정의) 이 고시에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "유전자변형"이란 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포내 소기관으로 직접 주입하는 기술, 분류학에 의한과의 범위를 넘는 세포융합기술 등 현대생명공학기술(이하 "유전자변형기술"이라 한다)을 이용 또는 활용하여 농산물·축산물·수산물·미생물(이하 "농축수산물"이라 한다.)의 유전자를 변형시킨 것을 말한다.
2. "유전자변형농축수산물"이란 제1호와 같이 유전자변형된 농축수산물을 재배·육성·생산한 것을 말한다.
3. "유전자변형식품"이란 유전자변형농축수산물을 원재료로 하거나 또는 이용하여 제조·가공된 식품(건강기능식품을 포함한다. 이하 같다.) 또는 식품첨가물을 말한다.

○ 안 제3조제1항제4호는 유전자 변형식품 사용의 최소화와 단계적 감축 방안을 포함하여 학교급식지원계획을 수립하도록 하고 있으나,

- 평생교육국은 수정의견을 다음과 같이 제시하였음.

서울시의 역할은 「학교급식법」에 따라 교육감이 수립한 학교급식 계획을 지원하는 것으로 본 사안을 추진하기 위해서는 교육감이 수립하는 계획의 내용이 우선 개정되어야 한다는 것을 이유로 삭제의견을 제출하였음.

〈 안 제3조 제1항 제4호에 대한 평생교육국의 검토의견 〉

〈〈 ② 학교급식에서 유전자변형식품 사용 최소화와 단계적 감축방안 관련 〉〉

- 학교급식에서 유전자변형식품 사용을 최소화 하고 단계적 감축방안을 마련하는 것은 교육감의 책무에 해당함. 『학교급식법』 제3조②항은 ‘특별시·광역시·도·특별자치도의 교육감은 매년 학교급식에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다’고 규

정되어 있고, 『서울특별시 친환경급식 지원조례』 제3조(학교급식지원계획의 수립 및 시행) ①항은 ‘서울특별시교육감이 정한 사항에 대하여 시장이 지원할 친환경학교급식의 지원규모, 방법 및 예산지원에 관한 사항’을 규정하고 있는 바, 서울시는 교육감이 매년 수립하는 학교급식 기본계획에 ‘유전자변형식품 사용 최소화와 단계적 감축방안’을 포함하여 추진할 경우, 이에 따른 적절한 지원 방안 계획을 수립할 수 있음

- 따라서 동 조항이 본 조례에 신설될 경우, 학교급식 사무운영에 있어 『학교급식법』과 『서울특별시 친환경급식 지원조례』에 명시된 교육감과 시장의 책무가 충돌될 수 있으므로, 본 개정조항은 교육감의 학교급식 책무를 규정한 『서울특별시교육청 학교급식 운영조례』 제3조(교육감 등의 책무)에 포함되는 것이 타당할 것으로 보임. 이에 본 조항은 삭제하는 것이 타당함.

개 정 안	수 정 안
제3조(학교급식지원계획의 수립 및 시행) ① 시장은-----수립하여야 한다. 1.~ 3. (현행과 같음) <u>4. 학교급식에서 유전자변형식품 사용의 최소화</u> <u>와 단계적 감축 방안</u> 5. ~ 10. (생략) ② ~ ④ (현행과 같음)	제3조(학교급식지원계획의 수립 및 시행) ① 시장은-----수립하여야 한다. 1.~ 3. (현행과 같음) <u>4. 삭제</u> 5. ~ 10. (생략) ② ~ ④ (현행과 같음)

출처 : 평생교육국 제출자료(검토의견서)

- 「학교급식법」은 교육감이 학교급식에 관한 계획을 수립하도록 하고, 국가와 지방자치단체에게는 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 하도록 강행규정으로 임무를 부여하고 있음.

※ 「학교급식법」제3조(국가·지방자치단체의 임무) ① 국가와 지방자치단체는 양질의 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행정적·재정적으로 지원하여야 하며, 영양교육을 통한 학생의 올바른 식생활 관리능력 배양과 전통 식문화의 계승·발전을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 특별시·광역시·도·특별자치도의 교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 매년 학교급식에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다.

- 「학교급식법」 제3조제1항의 취지는 교육감의 계획 수립여부와 관계없이 국가와 지방자치단체는 행정적·재정적 지원의 책무를 부여하여, 천재지변 등 불가피한 상황에서 교육감의 계획수립에 차질이 있더라도 학교급식이 안정적으로 실행될 수 있도록 하려는 것으로 보이며,
 - 평생교육국은 동법 제3조제1항의 하단에 근거하여 올바른 식생활 관리능력 배양과 전통식문화 계승발전을 위해 서울시의 사업으로 “친환경 식생활 교육 지원”, “식생활교육 콘텐츠 연구 운영 및 개발”, “식생활교육 학부모 강사 양성”, “찾아가는 서울시 먹거리교육”, “학부모 식재료 모니터링단 운영” 등을 추진하였는바,
 - 교육감이 학교급식 계획에 유전자 변형식품의 사용 최소화와 단계적 감축을 우선 반영하지 않았다 하더라도 서울시의 의지로 추진할 수는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 안 제8조의2는 시장에게 유전자변형식품의 사용을 최소화하고, 단계적 감축을 위해 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있도록 시장의 의무를 규정하는 것이나, 조제목은 “유전자변형식품 사용의 제한”으로 규정하고 있는바, 조제목과 조내용이 일치하도록 수정·보완하는 것은 검토의 여지가 있다고 하겠음.
- 평생교육국은 유전자변형식품 사용의 최소화 및 단계적 감축에 대한 사항은 교육감의 책무이며, 본 조례 제3조제1항제2호를 근거로 교육감이 계획을 수립하면 지원이 가능하다는 입장이며, 본 조례에 동 사항을 시장의 책무를 별도로 규정하는 것은 중복에 해당된다는 삭제의견을 제출하였음.

< 안 제8조의2 관련 평생교육국 검토의견 >

<< ③ 유전자변형식품 사용 최소화 및 지원에 관한 시장의 책무 관련 >>

- ‘유전자변형식품 사용 최소화 및 지원에 관한 시장의 책무’ 역시, 교육감이 매년 수립하는 학교급식 기본계획에 관련 사항이 포함될 경우, 시장은 『서울특별시 친환경학교급식 지원조례』 제3조(학교급식지원계획의 수립 및 시행) ①항 ‘서울특별시교육감이 정한 사항에 대하여 시장이 지원할 친환경학교급식의 지원규모, 방법 및 예산지원에 관한 사항’에 의거하여 구체적인 지원규모와 방법 및 예산 지원 등을 할 수 있으므로, 유전자변형식품 사용 최소화를 위한 별도의 책무 조항을 본 조례에 신설하는 것은 중복에 해당됨으로 관련 조항은 삭제하는 것이 타당할 것으로 보임

개 정 안	수 정 안
<p><u>제8조의2(유전자변형식품 사용의 제한) 시장은 학교급식에서 유전자변형식품의 사용을 최소화하고, 단계적 감축을 위해 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.</u></p>	<p>삭제</p>

출처 : 평생교육국 제출자료(검토의견서)

※ 「서울특별시 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례」 제3조(학교급식지원계획의 수립 및 시행) ① 시장은 제9조의 친환경학교급식지원심의위원회의 심의 또는 자문을 거쳐 매년 다음 각 호의 내용을 포함하는 학교급식 등 지원계획(이하 "지원계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 친환경학교급식 지원의 중장기 계획 수립과 예산지원에 관한 사항
2. 「학교급식법 시행령」 제10조에 따라 서울특별시교육감(이하 "교육감"이라 한다)이 정한 사항에 대하여 시장이 지원할 친환경학교급식의 지원규모, 방법 및 예산지원에 관한 사항
3. 안전한 친환경농·수·축산물 수급체계 구축 및 지원방안에 관한 사항
4. 학교급식 프로그램 운영에 따른 예산지원에 관한 사항
5. 서울특별시 교육청(이하 "교육청"이라 한다) 등 관계 기관과의 협력 및 지원사업에 관한 사항

6. 직영급식 학교에 우선 지원에 관한 사항
 7. 방학 및 휴일 중 저소득층 학생에 대한 급식지원에 관한 사항
 8. 전년도 지원계획의 시행에 따른 성과평가에 관한 사항
 9. 그 밖에 학교급식 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 시장은 제1항의 지원계획을 매년 9월말까지 수립하고, 지원계획에 따른 필요경비를 다음연도 예산에 반영한다.
 - ③ 시장은 지원계획을 수립하기 전에 교육감 및 서울특별시 자치구청장(이하 "구청장"이라 한다)과 재정분담 비율 등을 충분히 협의하여야 한다.
 - ④ 시장은 제1항의 지원계획을 교육감 및 구청장에게 통보하고, 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)에 보고한다.

○ 평생교육국은 본 조례 제3조제1항제2호를 근거로 교육감이 수립한 계획 안에서 지원이 가능한 것으로 해석하고 있으나, 현재까지 교육감이 수립한 계획 외 급식관련 자체 사업을 추진해 왔으며,

본 조례 중 수급체계 구축(제3조제1항제3호), 직영급식 학교 우선 지원(제3조제1항제6호), 방학 및 휴일 중 저소득층 학생에 대한 급식지원(제3조제1항제7호), 학교급식 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항(제3조제1항제9호) 등 서울시 자체 계획을 수립하여 지원할 수 있는 보여짐.

○ 결론적으로 본 사업은 학교급식에서 쓰이는 유전자 변형식품 사용의 최소화와 단계적 감축을 서울시 자체적으로 시행하려는 것으로,

- 향후 교육청에서 본 사항을 조례에 반영할지 여부와 유전자 변형식품의 인체 유해성에 대한 판단이 선행되어야 할 것으로 것으로 보이며,
- 교육청의 학교급식 관련 조례의 개정이 본 개정안에 반드시 선행되어야 하는지 여부에 대해서는 종합적이고 다각적인 검토가 필요하다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한	입 법 조 사 관	정 찬 일
---------	-------	-----------	-------