

서울특별시교육청 학교급식 운영 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제2210호
2. 발 의 자 : 권영희 의원 외 10명
3. 발의일자 : 2021. 2. 5.
4. 회부일자 : 2021. 2. 9.

II . 제안이유

- 유전자변형식품(GMO, Genetically Modified Organism)은 유전자를 인위적으로 조작하거나 변형해서 만든 농축산물로 1996년부터 상업화된 이래 안정성 문제가 끊임없이 제기되고 있으나 우리나라는 1인당 유전자변형식품 섭취량이 연간 약 43kg으로 유전자 변형 식품의 수입과 소비가 세계 최고 수준을 보이고 있음.
- 더욱이, 학교급식에 유전자변형식품으로 표시되지 않으나, 유전자 변형농축수산물이 일부 혼입된 식재료가 사용되고 있으므로 학생들의 건강권 보장과 학부모의 불안감 해소를 위해 학교급식에서 유전자 변형농축수산물의 사용을 최소화하고 단계적으로 감축토록 규정함.

Ⅲ. 주요내용

1. “유전자변형농축수산물”에 대해 정의함(안 제2조 제4호).
2. 교육감은 유전자변형농축수산물이 혼입된 식재료의 사용을 최소화하고 단계적 감축을 위한 시책을 마련해 학교급식 계획에 반영함(안 제9조).

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「식품위생법」, 「학교급식법」
2. 예산조치 : 비용추계서 참조
3. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2021년 2월 5일 권영희 의원 외 10명의 의원에게 의해 의안번호 제2210호로 발의되어 2021년 2월 9일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 학교급식에서 유전자변형농축수산물 사용의 최소화과 단계적 감축을 도모함으로써 학생들의 건강권 확보와 학부모의 불안감 해소를 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례안의 취지에 대한 검토

- 유전자변형이란 현대생명공학기술을 이용 또는 활용하여 농산물·축산물·수산물·미생물의 유전자를 변형시킨 것을 말하며, 유전자변형기술을 활용하여 만든 생물체를 유전자변형생물체(GMO, Genetically Modified Organism)라고 합니다. 그리고 GMO에는 유전자변형 농산물, 유전자변형 미생물, 유전자변형 동물 등이 있습니다.¹⁾

[표-1] 2019년 식용 GMO 농산물 수입 현황²⁾

(단위 : 톤), (%) : 전체 대비 비율

구분	계	GMO
대두	1,267,346	981,693 (77.5%)
옥수수	2,371,910	1,153,774 (48.6%)
유채	3,921	459 (11.7%)
계	3,643,177	2,135,927 (58.6%)

1) 식품의약품안전처 식품안전정보포털(food 식품안전나라)

2) 출처 : 식품의약품안전처, 사료용 제외

- 식용 GMO 농산물은 2019년에 2,135,927톤이 수입되었고 이는 1인당 약 41.2kg에 달하는 양이며,³⁾ 2019년 1인당 연간 쌀 소비량이 약 59.2kg인 것을 감안하면 1인당 식용 GMO 농산물 수입량은 적지 않은 수준이라고 할 수 있습니다.⁴⁾
- 현재 GMO는 안전성에 대한 논란이 있고 현행 「식품위생법」 등 상위법이 국제통상 마찰 가능성, 물가 인상, 경제적 능력에 따른 위화감 조성 우려로 사용금지 규정을 입법하고 있지 않으나, 각 시도교육청 및 지자체에서는 학교 및 공공급식에 사용되는 식재료에서만만큼은 GMO를 줄이고자 하는 노력이 확대되고 있는 추세입니다.
- 따라서 동 개정조례안은 안전한 학교급식 식재료 공급과 학생의 건강한 심신 발달 도모를 위해 GMO 사용 감축에 대한 교육감의 책무를 규정하기 위한 것으로 시의적절한 입법조치로 생각됩니다.

나. 조문별 검토

- 현행 조례 제2조에서는 학교급식, 안전한 식재료, 학교급식업자에 대해 각 호를 통해 정의하고 있으며 제3조에서 교육감은 학교급식시 안전한 식재료를 사용할 수 있도록 하고 학교급식 현장 및 학교급식 공급업자에 대한 점검체계 마련을 규정하고 있습니다.
- 동 개정조례안에서는 이에 더해 안 제2조제4호를 신설하여 “유전자변형농축수산물”에 대해 별도로 정의하고 안 제9조제1항에서는 유전자변형 농축수산물이 포함되거나 혼입된 식재료 사용의 최소화에 대하여 규정하고 있고 안 제9조제2항에서는 유전자변형농축수산물 사용의 최소화와 단계적 감축에 대하여 규정하고 있습니다.

3) 우리나라 인구 : 51,849,861명(2019년 12월 기준, 출처 : 행정안전부 주민등록 인구통계)

4) 출처 : 통계청 ‘2019년 양곡소비량 조사’

- 이는 동 조례 제2조제2호나목에 규정된 “「식품위생법」 제12조의2에 따른 유전자변형식품등”외에 “유전자변형농축수산물” 사용까지 감축하도록 하는 규정입니다. 여기서 「식품위생법」 제12조의2에서 규정하는 유전자변형식품등은 유전자변형식품임이 “표시된” 유전자변형식품과 유전자변형 단백질이 남아있는 유전자변형식품등을 의미합니다.
- 그러나 「유전자변형식품등의 표시기준」에 따르면 ① 유전자 변형 DNA 또는 단백질이 남아 있지 않는 경우, ② 비의도적으로 3% 이하 혼입된 경우, ③ 고도의 정제과정 등으로 유전자변형 DNA 또는 단백질이 남지 않는 당류, 유지류 등은 표시 대상에서 제외하도록 하고 있는 바⁵⁾
 - ① 고온의 열을 통해 유전자 변형 DNA 또는 단백질이 변형된 경우 ② 3% 이하⁶⁾의 비의도적인 혼입의 경우 ③ 열처리, 발효, 추출, 여과 등 고도의 정제과정으로 유전자변형 DNA 또는 단백질이 남아 있지 않아 검사가 불가능한 경우 유전자변형식품 표시에서 제외되는 문제가 있습니다.
- 동 개정조례안이 현재 유전자변형식품 표시에서 제외될 수 있는 “유전자 변형농축수산물”을 정의하고 안 제9조에서 유전자변형농축산물이 혼입된 식재료의 사용을 최소화하고 단계별 감축을 위한 시책을 마련하도록 한 것은 안전한 학교급식의 확대 측면에서 바람직한 것으로 생각됩니다.

5) 「유전자변형식품등의 표시기준」[식품의약품안전처고시 제2019-98호]

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

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

1. 유전자변형농축산물이 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 유전자변형식품등 표시대상이 아님을 입증하는 시험·검사성적서

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

6) 유럽 0.9%, 일본 5%, 대만·한국 3%, 호주·뉴질랜드 1%, 미국 미설정(출처 : 식품의약품안전처)

다. 유전자변형식품 완전표시제 및 서울시교육청 의견에 대한 검토

- 2020년 11월 서울시교육청이 초·중·고 252교를 대상으로 조사한 ‘학교급식 유전자변형식품 사용 현황’에 따르면 유전자변형식품 표시 제품을 사용하는 학교는 없었지만, 표시 대상에서 제외되는 식용유, 당류 사용량의 7.9%는 유전자변형농산물을 원재료로 제조·가공된 유전자변형식품이었습니다.

[표-2] 2019학년도 서울시교육청 유전자변형식품 사용 현황

(단위 : L, kg)

구분	학교 수	전체 사용량	유전자변형식품 사용량				소계
			식용유		물엿·올리고당 등(당류)		
			학교 수	사용량	학교 수	사용량	
초	99	468,447	13	17,379	1	64	17,443 (3.7%)
중	76	425,942	20	48,803	4	1,716	50,519 (11.8%)
고	77	803,751	26	57,427	18	9,609	67,036 (8.3%)
합계	252	1,698,140	59	123,609 (7.2%)	23	11,389 (0.7%)	134,998 (7.9%)

- 이와 같이 실제로 유전자변형식품 표시는 되지 않았지만 안전성에 논란이 있는 유전자변형농산물로 만든 유전자변형식품이 학교급식에 사용되고 있는 것이 현실이고,

이런 식품에 대한 유전자변형식품 표시가 이루어지지 않아 소비자 기본권과 알권리, 자기결정권의 행사가 제한되고 있어 유전자변형식품 완전표시제를 실시하여 소비자들의 불안감을 낮추고 소비자 알권리를 강화해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔습니다.

- 그러나 한편으로는 유전자변형식품 완전표시제를 도입할 경우 제품 가격의 상승으로 인한 물가상승, 경제적 능력에 따른 계층 간 위화감 조성 등의 부정적 요인도 있어 사회적으로 완전표시제 도입에 대해

반대하는 의견도 있어 여러 갈등적 요소가 내재되어 있는 것도 사실입니다.

○ 이와 관련하여 서울시교육청에서는 안 제2조제4호의 정의와 관련하여 “유전자변형농축수산물”을 「유전자변형식품등의 표시기준」 제2조제1호의 “유전자변형식품등”으로 수정할 것을 의견으로 제출하였습니다(행정관리담당관-2275, 2021.2.17.).⁷⁾

○ 그러나 안 제2조제4호의 정의를 서울시교육청이 제시한 「유전자변형식품등의 표시기준」 제2조제1호에 따른 “유전자변형식품등”으로 할 경우 “유전자변형식품등”은 현재 공식화되어 있는 유전자변형 표시 식품만을 의미하게 되는 문제가 있습니다.

이로 인해 실제로 사용되고 있는 유전자변형농산물이 원재료인 식용유나 당류 등은 유전자변형식품에서 빠지게 되므로, 현재 각급 학교에서 유전자변형 농산물이 사용되지 않는 것으로 오인될 수 있고, 유전자변형 식품 표시는 없지만 실질적으로 유전자변형식품일수 있는 식품을 배제하거나 감축하려는 동 개정조례안의 개정 취지를 훼손하는 결과를 가져옵니다. 따라서 이를 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 사료됩니다.

○ 이와 관련하여 서울시는 지난 2020년 12월 31일 개정된 「서울특별시 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례」 제2조제9호에서 “유전자변형식품”을 “ 「식품위생법」 제12조의2제1항에 정한 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물 등을 원재료로 하여 제조·가공한 식품”으로 정의하였고,⁸⁾

7) 제2조(용어의 정의) 이 고시에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "유전자변형식품등"이란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 「식품위생법」 제12조의2제1항의 유전자변형식품 및 유전자변형식품첨가물

나. 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2의 유전자변형건강기능식품

다. 「축산물 위생관리법」 제2조제2호에 따른 축산물 중 유전자변형농축수산물을 원재료로 하여 제조·가공한 축산물

라. 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호의 유전자변형농수산물(콩나물, 콩잎처럼 해당품목의 종자를 싹틔워 기른 채소 등을 포함한다. 이하 같다)

8) 「식품위생법」에 따르면 유전자변형식품등은 생명공학기술을 활용하여 재배·육성된 농산물·축산물·수산물

같은 조례 제8조의2를 신설하면서 시장으로 하여금 학교급식에서 유전자변형식품의 사용을 최소화하고 단계적 감축을 위해 지원을 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

결국 서울시에서도 현재의 조례상으로는 식용유나 당류 등은 유전자 변형식품임에도 불구하고 유전자변형식품에서 제외되고 있는 것이 현실인 바 법적 안정성과 서울시 및 교육청간 정책추진의 일관성 측면에 대해서 종합적인 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

□ **이상으로 「서울특별시교육청 학교급식 운영 조례 일부개정 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

등을 원재료로 하여 제조·가공된 식품 또는 식품첨가물로 정의되고 있음. 다만, 여기서 제조·가공 후에 유전자변형 DNA 또는 유전자변형 단백질이 사라진 유전자는 제외됨.

「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.

1. 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입하는 기술
 2. 분류학에 따른 과(科)의 범위를 넘는 세포융합기술
- ② ~ ③ (생략)

관계 법령

학교급식법

[시행 2021. 1. 30.] [법률 제16876호, 2020. 1. 29., 일부개정]

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.

제10조(식재료) ① 학교급식에는 품질이 우수하고 안전한 식재료를 사용하여야 한다.

② 식재료의 품질관리기준 그 밖에 식재료에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

식품위생법

[시행 2021. 1. 1.] [법률 제17809호, 2020. 12. 29., 일부개정]

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.

<개정 2016. 2. 3.>

1. 인위적으로 유전자를 재조합하거나 유전자를 구성하는 핵산을 세포 또는 세포 내 소기관으로 직접 주입하는 기술

2. 분류학에 따른 과(科)의 범위를 넘는 세포융합기술

② 제1항에 따라 표시하여야 하는 유전자변형식품등은 표시가 없으면 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용하여서는 아니 된다. <개정 2016. 2. 3.>

③ 제1항에 따른 표시의무자, 표시대상 및 표시방법 등에 필요한 사항은 식품의약품안전처장이 정한다.

<개정 2013. 3. 23.>

[본조신설 2011. 6. 7.]

[제목개정 2016. 2. 3.]