

연구 자료

OECD 종자제도의 내용과 의의

이 영 석*

1. 서론
2. 농업 및 농작물 종자 관련규범
3. 자유화 규약과 국내 종자산업
4. OECD 가입과 종자제도 개선방향

1. 서론

지난해 12월 우리는 29번째로 OECD의 회원국이 되었다. 이제 OECD 가입에 따라 무엇이 어떻게 변하고, 이에 효과적으로 대응하기 위한 준비와 노력들이 거의 모든 분야에서 활발히 진행되고 있다.

우리의 농작물 종자 분야는 WTO체제 출범으로 '종자'라는 상품(商品)의 교역과 WIPO(세계지적재산권기구)와 UPOV(국제식물신품종보호연맹)에 의해서 주도되는 식물 신품종에 대한 '지적재산권' 보호, 리우 환경회의를 통해서 채택된 '생물다양성 협약'에 따른 유전자원의 파악과 이용, 그리고 OECD 가입에 따른 '품종목록제'와 '종자보증제도'의 도입 등과 같은 외부로부터의 변화요구가 차츰

강해지고 있다. 또한 본격적으로 시행되기 시작한 지방자치체가 점차 자리를 잡아가면서 여러 가지 과제들에 대한 중앙정부와 지방정부간의 역할 조정이 진행되고 있고, 이에 따른 종자공급체계의 조정 등과 같은 농작물 종자분야 스스로의 내부적인 변화요구를 수용해야 하는 큰 전환기적 상황에 놓여 있다.

정부도 기존의 '주요 농작물종자법'과 '종묘관리법'으로 이원화되어 있던 체제를 '종자산업법'으로 일원화하고, 중앙의 종자공급소와 각도의 원종장의 역할을 조정하는 등의 작업을 진행시키고 있다.

이러한 시점에서 OECD의 농작물 종자와 관련된 규범들과 이와 관련하여 OECD가 요구하는 '의무사항'들을 살펴보고, 이에 대한 대응책 모색을 시도한다는 것은 의미있는 일이 아닐 수 없다.

* 한국농업전문학교 조교수

2. 농업 및 농작물 종자 관련규범

2.1. 농업관련 규범

OECD의 의사결정은 기본적으로 「표결」이 아니라 「합의」를 원칙으로 한다. 즉 '토론에 의한 「만장일치」 방식'을 택하고 있고, 어떤 회원국이 '기권'을 하게 되면 그 회원국에는 해당 결정사항이 효력을 갖지 않도록 하고 있다. 따라서 OECD의 의사 결정은 여러 가지 형태를 띠게 되는 바, 「결정(Decision)」, 「권고(Recommendation)」, 「합의(Agreement)」, 「선언(Declaration)」 등으로 나눌 수 있다.

「결정(Decision)」은 이에 합의한 회원국에 대해서 법적 구속력을 가지고 있으며, 여기에는 총14개의 농업관련 규범중 11개가 포함되어 있다. 그러나 모든 결정이 모든 합의한 회원국에 똑같이 적용되지는 않는 바, 11개의 농업관련 규범중 2개는 과채류의 국제표준규격 적용을 미국, 캐나다, 오스트레일리아에 일시적으로 면제한다는 것을 내용으로 하고 있다. 따라서 우리와 관련이 있는 것은 이를 제외한 9가지 규범이다.;

① 농업용 트랙터 공인검사를 위한 OECD 표준코드 제정에 관한 이사회 결정

② 국제교역 채소종자의 통제를 위한 OECD Scheme의 제정에 관한 이사회 결정

③ 국제교역 사탕무 및 사료용 무 종자의 품종인증을 위한 OECD Scheme의 개정에 관한 이사회 결정

④ 국제교역 옥수수 종자의 품종인증을 위한 OECD Scheme의 개정에 관한 이사회 결정

⑤ 국제교역 목초 및 유지종자의 품질인증을 위한 OECD Scheme의 개정에 관한 이사회 결정

⑥ 국제교역 곡물종자의 품종인증을 위한 OECD Scheme의 개정에 관한 이사회 결정

⑦ 국제교역 서브터레니언 클로버 및 유사종자의 품종인증을 위한 OECD Scheme의 개정에 관한 이사회 결정

⑧ 국제교역 산림번식자원의 통제를 위한 OECD Scheme의 제정에 관한 이사회 결정

⑨ 과실·채소류의 국제표준 적용을 위한 OECD Scheme의 개정에 관한 이사회 결정

「권고(Recommendation)」는 모든 회원국에 적용되기는 하지만 법적 구속력이 없으며, 그 내용이 정치적 의지를 표현한 것들이기 때문에 회원국 스스로가 판단하여 그의 이행 여부를 결정할 수 있는 것이다. 여기에는 총 14(12)개의 농업관련 규범중 3개가 포함되어 있다.;

① 과실·채소류의 국제표준 적용을 위한 OECD Scheme하에서 신선 과채류의 라벨링과 표시를 위한 일반규정에 관한 이사회 권고

② 과실·채소류의 국제표준 적용을 위한 OECD Scheme하에서 신선 및 냉장 채소의 국제수송을 위한 포장표준화에 관한 이사회 권고

③ 도시근교지역의 계획과 관리에 있어서 농업의 역할에 관한 이사회 권고

한편 「합의(Agreement)」는 OECD 내에서의 합의사항으로 주로 조직, 정원, 인사, 예산 및 결산, 근무 등에 대한 규정들이기 때문

에 회원국에 대해서 효력을 갖는 결정이다. 이에 반하여 「선언(Declaration)」은 비회원국들을 포함한 여러 국가들이 단순히 준수를 약속한 결정으로 구속력이 없다.

1994년 7월 현재 효력을 가지고 있는 OECD 규범은 모두 178개(결정: 37, 권고: 115, 합의: 16, 선언: 10)에 달하지만, 농업과 관련된 규범은 14가지에 그치고 있다. 그러나 특정국가를 대상으로 한 2개의 규범을 제외하면, 우리와 직접적으로 관련된 규범은 전술한 바와 같이 모두 12가지다. 12가지 농업관련 규범은 <표 1>에서 보는 바와 같이 크게 3가지로 나눌 수 있는 바, 하나는 종자와 관련된 7개의 규범이고(종자와 직접적으로 관련된 규범은 6가지이지만, 「국제교역 산림번식자원의 통제를 위한 OECD Scheme의 제정에 관한 이사회 결정」의 내용이 「산림번식자원(FRM=Forest Reproductive Material)」을 대상으로 한다는 점에서 종자관련 규범에 포함시킬 수도 있기 때문임), 다른 하나는 표준규격과 관련된 4개의 규범이고, 나머지 하나는 지역개발과 녹지공간의 확보 및 관리에 관한 「도시근교지역의 계획과 관리에 있어서 농업의 역할에 관한 이사회 권고」로 구분할 수 있다.

2.2. 농작물 종자 관련규범

OECD의 농작물 종자관련 규범은 농작물 종자의 국가간의 교역이 증대됨에 따라서 그 의 규격과 품종의 명칭, 종자의 품질, 포장 및 포장에 기재되어야 할 내용과 표식 등에 관한 국제적으로 통일된 규범의 필요성에서 출발하고 있다.

1961년 ‘국제간에 거래되는 곡류, 목초, 채소 등의 종자에 대한 품종 및 품질 보증제도’를 담당할 「종자보증에 관한 연례회의」를 설치함으로써 이에 대한 구체적이고 본격적인 작업을 시작했고, 1967년의 산림번식자원(FRM)에 관한 규범 제정을 시작으로, 1969년에 곡류 종자(Cereal Seed), 1970년에 사탕무 및 사료용 무 종자(Sugar Beet and Fodder Beet Seed), 1971년에 채소 종자(Vegetable Seed), 1973년에 목초 및 유지작물 종자(Herbage and oil Seed), 1974년에 목초 크로바 및 그의 유사종 종자(Seed of Subterranean Clover and Similar Species), 그리고 1977년에 옥수수 종자(Maiz Seed)에 관한 규범을 차례로 제정하여 오늘에 이르고 있다.

그러나 이러한 ‘국제 교역종자의 인증을 위한 OECD 규범’은 <표 2>에서 보는 바와

표 1 OECD 농업관련 규범의 분류

구 분	결정(Decision)	권고(Recommendation)	계
종 자 관 련 규 범	7	-	7
표 준 규 격 관 련 규 범	2	2	4
기타(도시근교/ 농업)	-	1	1
계	9	3	12

표 2 OECD 종자관련 규범별 회원가입국 숫자

OECD-종자관련 규범	가 입 국			1994. 5. 현재
	회원국	비회원국	계	옵저버 (FAO 등)
○ 산림번식자원	15	2	17	?
○ 곡류 종자	22	13	35	3
○ 사탕무 및 사료용 무 종자	19	7	26	3
○ 채소 종자	11	5	16	3
○ 목초 및 유지작물 종자	24	16	40	3
○ 목초크로바 및 그 유사작물 종자	3	-	3	3
○ 옥수수 종자	18	10	3	3

주: 일본은 '사탕무 및 사료용 무 종자'와 '목초 및 유지작물 종자'에만 가입했음.

같이 각국의 의사에 따라서 자율적으로 가입토록 하고 있기 때문에, OECD 회원국이 모두 의무적으로 가입해야 하는 것이 아닌 반면에 비회원국들도 희망에 따라서 가입할 수 있도록 하고 있다.

OECD의 농작물 종자관련 규범은;

①국가간에 거래되는 종자에 대해서('交易種子'에 限하여),

②국가가 지정하는 기관의 검사를 통해서 그의 특성이 분명하고 재배할 가치가 있다고 판단되는 품종을 등록받아 목록화하고(國家品種目錄制),

③목록에 등재된 품종의 종자는 OECD의 규정과 기준(국제종자검정협회(=ISTA)의 검사방법 및 기준을 채택하고 있음)에 의한 '종자검사'를 통하여 종자의 품질을 보증함으로써(種子保證制度),

「우수한 품종과 양질의 종자」 사용을 촉진함으로써 충분한 식량생산을 뒷받침하고자 하는데 목적을 두고 있다.

이는 곧 OECD의 종자관련 규범이 「적격 품종의 선택」 ⇒ 「선택된 적격품종의 목록화」 ⇒ 「종자(商品)의 보증」으로 이어지는 일련의 과정이 국제적으로 통일된 하나의 방법과

기준에 따르도록 하려는 회원국간의 결정이라는 것을 뜻한다.

품종목록(등록)제는 「적격 품종의 선택」 ⇒ 「적격품종의 목록화」까지의 과정에 해당되는 제도로서;

첫째, 최소한 1개 국가 이상에서 공식적인 시험에 의해서 ① 품종의 특성이 명백하고, ② 차세대의 특성이 균일하고 안정되어야 하는 등 만족할만한 결과를 얻어서 재배할만한 가치가 있다는 것이 인정되어야 한다.

둘째, 각국은 이렇게해서 채택된 재배품종을 목록화하고, 이를 매년 개정하여 공식적으로 공포해야 하며

셋째, 각각의 등록품종은 그의 고유명칭(동어의(同義語)와 동음이의어(同音異義語) 등에 의한 혼동이 없도록 명확히 기재해야 함), 육종자의 성명과 주소를 함께 기재해야 한다. 또한 등록요건(채택조건)을 상실하면 목록에서 제외시키도록 규정하고 있다.

종자보증제도는;

첫째, 종자를 그의 증식단계에 따라 '전단계 기본종자(Prebasic Seed)', '기본종자(Basic Seed)', '보증종자(Certified Seed)'의 3가지로 나누고(우리의 '기본식물'은 '전단계 기본종자',

표 3 종자의 급과 범위

종자의 급(級)별		라 벨	종자의 범위
Prebasic Seed (전단계 기본종자)		자색 대각선이 있는 백 색 라 벨	기본종자 이전, 혹은 양친(Parental Material)과 기본종자 사이의 세대
Basic Seed (기본종자)		백 색 라 벨	육종자의 책임하에 보증종자의 생산을 목적으로 생산된 종자
Certified Seed (보증종자)	1세대	청 색 라 벨	기본종자나 보증종자로부터 직접 혈통을 이어받은 종자(단 1세대 이상에 대한 허가여부는 지정기관 이 결정함)
	2세대	적 색 라 벨	

‘보증종’은 ‘보증종자’, ‘원원종’과 ‘원종’은 ‘기본종자’에 해당된다고 볼 수 있음), 라벨의 색(白, 靑, 赤)을 각각 달리하여 표시토록 하고(표 3),

둘째, 격리재배, 시료의 채취, 검사, 포장(包裝), 봉인, 보증 등은 OECD 규정(ISTA의 방법과 기준을 택하고 있음)에 의해 작물별 및 종자의 급(級)별로 행하고,

셋째, 품종의 순도와 품질을 보증하기 위한 사전 및 사후 대비시험을 행하고,

넷째, 그의 시료는 일정한 기간 동안 보관해야 하고,

다섯째, 각각의 룻트와 보증서는 고유번호를 부여하여 관리토록 규정하고 있다.

또한 이러한 OECD의 품종목록과 종자보증업무는;

- ① 각국의 정부가 지정한 기관이 담당하고,
- ② 그의 업무는 각국의 지정기관 대표자들로 구성된 「연례회의」에 보고하여, 검토를 거쳐 「농업위원회」에 보고되어야 하고,
- ③ 「연례회의」는 OECD의 종자제도와 그 운영을 위한 자문단을 구성·지명하고,
- ④ 이 자문단은 OECD 사무국 요원들에 대한 자문과 차기「연례회의」를 지원하도록 규정하고 있다.

이러한 「적격 품종의 선택」⇒「선택된 적격품종의 목록화」⇒「종자(商品)의 보증」으로 이어지는 OECD 종자관련 규범의 일련의 과정은 그의 적용범위와 방법, 기준 등에서 차이가 있을 뿐, 그의 대강은 그동안 시행해 온 우리의 ‘주요 농작물종자법’에 의한 「장려품종제도」와 큰 차이는 없다고 할 수 있다. 따라서 비록 부분적이기는 하지만, 기본적으로는 이미 실시해 오고 있는 제도이기 때문에, 적용대상 농작물 종자를 점진적으로 확대해 나가고, 충분한 준비를 거쳐서 그의 방법과 기준을 OECD의 수준으로 상향 조정해나간다면, OECD 종자관련 규범을 감당해 나갈 수 있을 것으로 생각된다.

그러나 이와는 별도로 OECD는 ‘경상무역의 거래의 자유화(Code of Liberalization on Current Invisible Operation)’와 ‘자본이동의 자유화(Code of Liberalization of Capital Movement)’ 의무를 가장 엄격히 요구하고 있기 때문에 국내의 종자산업에 대한 외국인 투자 자유화를 피할 수 없고, 현재 국내의 종자업체가 이에 대응할 수 있는 힘이 극히 취약한 실정이라는 것이 오히려 더 큰 과제가 아닐 수 없다.

3. 자유화 규약과 국내 종자산업

OECD의 양대 자유화 규약인 '무역자유화'와 '자본이동 자유화' 규약은 모든 회원국에 무차별적으로 적용되고, 법적 구속력을 가지고 있다. 그중 농작물 종자(특히 국내 종자산업)와 직접적으로 관련된 자유화 규약은 '외국인 투자자유화'를 내용으로 한 '자본이동의 자유화 규약'이다.

1993년 6월에 농림부가 밝힌 1997년까지의 외국인 투자자유화 계획에 따르면, 1994년에 이미 육묘부분을 제외한 원예관련 서비스업이, 1995년에는 '곡물 및 종자도매업(51211)'이 각각 개방되었고, 1997년까지 '종묘생산업(01123)'과 '원예관련 서비스업(01423, 육묘부분 포함)'을 각각 자유화 하는 것으로 되어 있다(()안의 숫자는 '한국표준산업분류(Korean Standard Industrial Classification)'에 의한 분류번호임).

종자도매업은 1995년부터 개방되었으나 아직까지 이렇다할 외국인 투자실적이 없는 것으로 파악되고 있다. 그러나 최근들어 외국산 종자의 시장점유율이 크게 높아지고 있다는 것은 적지않은 불안감을 주고 있다. 특히, 유전공학의 발달로 의도한 신품종 육성이 보다 용이하고 확실해지면서 거대한 상업자본들의 종자산업에 대한 참여(주로 기존의 종자회사를 흡수·합병하는 형태임)가 갈수록 가속화되고 있는 것이 세계적인 추세이고, 국내 종묘업체들의 재력(財力)은 첨단 유전공학 기법을 도입하기 위한 장비, 시설, 전문인력

등의 확보를 엄두조차 내기 어려운 실정이다.

그리고 한편으로는 농가에 판매될 보급종의 채종은 그것이 재배될 지역의 기후·풍토하에서 행해지는 것이 가장 바람직하고, 다른 한편으로는 농가들의 '종자갱신'과 '신품종'에 대한 인식과, 매년 종자를 구입해야 하는 F₁ 품종에 대한 수요증가 등이 계속될 것으로 보이기 때문에, 외국인의 투자 가능성, 즉 국내 종묘업체들이 세계적인 종묘회사들의 협력업체나 흡수·합병·매입 대상업체가 되거나 독자적인 채종포를 설치·운영할 가능성이 결코 무시되어서는 안된다고 하겠다.

그러나 ① 우리나라는 식물신품종에 대한 지적재산권 보호가 아직까지는 완전치 않기 때문에 외국산 신품종의 국내채종에 있어서 '신품종의 불법유통'과 이로 인한 위험부담이 그만큼 크고, ② 우리의 지가(地價)와 노임(勞賃)이 국내 종묘업체들이 이미 해외채종에 의존하지 않을 수 없을 만큼 비싸졌고, ③ 비록 어떤 품종의 국내 채종이 매우 적합하다고 하더라도, 우리와 비슷한 기후풍토를 가진 중국의 인적, 물적, 제도적 요소와 장래의 시장규모 등이 결코 우리보다 불리하지 않을 것이다. 따라서 종묘생산에 대한 외국인 투자는 국내의 종묘업계와 농업생산에 갑작스러운 큰 충격을 줄만큼 급속히 진행되지는 않을 것으로 생각된다.

한편, 국내의 종묘생산에 대한 외국인 투자는 그 사업이 단순한 '채종'에 그치지 않고 '육종'까지를 포함하고 있을 경우, 첨단의 유전공학 기법에 대한 접근과 도입이 용이해진다는 이점은 있으나, 비교적 풍부한 우리의 유전자원들에 대한 그들의 접근도 그만큼 용

이해지기 때문에 그의 유출 가능성도 그만큼 커진다는 부작용을 함께 가지고 있다는 것을 간과해서는 안된다.

따라서 우리는 종묘생산업에 대한 외국인 투자가 본격적으로 시작되기 전에, 국내의 유전자원과 국내에서 발견되었거나 개발된 고정종, 변이종, 그리고 모든 기존의 국내 품종들에 대한 관리체제를 보다 체계적이고 확고하게 정립해야 한다.

4. OECD 가입과 종자제도 개선방향

4.1. OECD 가입과 회원국의 의무

OECD 회원국이 지켜야 할 의무는 '일반적 의무'와 '권고적 의무', 그리고 '자유화 의무'의 3가지로 나눌 수 있다. 일반적 의무는 분담금 부담과 제규정 및 규범의 준수를 내용으로 하고 있고, '권고적 의무'는 ① GATT 11조국으로의 이행(수출입 수량제한 폐지, 즉 무역 자유화를 말하며 우리는 1990년에 11조국이 되었음), ② IMF 8조국으로의 이행(경상지불에 관한 외환제한 및 차별적 통화조치 철폐, 즉 외환 자유화를 말하며 우리는 1988년에 8조국이 되었음), ③ 일정수준 이상의 후진국 원조(선진국 의무)를 내용으로 하고 있다. 그리고 전술한 '무역자유화'와 '자본이동 자유화'가 가장 강력한 '자유화 의무'에 해당된다.

농업관련 규범은 일반적 의무사항에 속하지만 이들 규범에의 가입이 '의무적'이 아니기 때문에, 회원국 중에도 가입하지 않은 국

가가 있는가하면 비회원국이면서도 가입한 국가들이 있다. 따라서 농작물 종자와 관련된 6(7)가지 규범에 대한 우리의 가입여부는 우리 스스로가 선택할 문제다.

OECD 종자관련 규범에의 가입자격과 의무는;

① OECD 종자규범에 부합한 국내의 법규를 3년 이상 운용했어야 하고,

② OECD 종자규범에 의한 업무를 담당할 기관이 지정되어 있어야 하며,

③ OECD 종자규범의 검사 및 인증업무 전문가의 파견과 그들에 의한 실무교육, 그리고 이에 따른 비용부담을 보장해야 하고,

④ OECD의 기술지원, 자문, 권고, 조정 등을 수용해야 하며,

⑤ 매년 연회비를 납부해야 하는 것이다.

OECD 종자관련 규범에의 가입은 OECD 사무국에 가입신청서를 제출하는 것으로, 제도조정센터 및 자문단에 의한 가입신청서 검토와 농업위원회의 추천을 거쳐서 이사회에서 가입을 승인하게 되면, 이를 해당국가와 모든 회원국의 모든 종자관련 규범 지정 기관(1개 국가에서 2개 이상의 담당기관을 지정 할수도 있음)에 통보함으로써 이루어진다.

또한 가입신청은;

① OECD 종자관련 규범을 규정한 관련법률의 사본과 그의 운영계획서,

② 국가품종목록제와 종자보증제도를 3년 이상 운용한 실적과 동 제도하에서 생산된 종자에 대한 명세서,

③ 앞으로 이들 제도를 적용하고자 하는 품목에 대한 명세서,

④ 보증종자의 시료채취 계획서,

⑤ 이들 제도를 운용할 기관, 시설, 전문인력(유자격자) 등의 활용계획서를 함께 제출해야 한다.

따라서 우리나라는 지금까지 시행해 온 「장려품중제도」를 근거로, 그중 일부 규범에 가입신청서를 작성·제출할 수 있는 자격을 이미 가지고 있다고 할 수 있다. 이는 곧 우리가 그의 가입시기와 가입할 규범을 적절하게 선택할 수 있다는 것을 말한다. 다만 OECD 종자관련 규범에의 가입은 전반적으로 초기단계에 국내의 종묘업계와 정부의 주요농작물 종자생산이 빠른 시일내에 그의 품질을 크게 향상시키지 않으면 안되는 압박요인으로 작용하겠지만, 장기적으로는 우리 종자의 품질이 향상되고, 국제적으로 품질이 인정된 종자들이 국내에 수입된다는 이점이 있다는 것이 일반적인 평가다.

4.2. OECD-종자관련 규범 가입의 파급효과

OECD의 농작물 종자와 관련된 6가지 규범은 「국가품종목록제」와 「종자보증제도」를 축으로 하고 있고, 우리의 새로운 「종자산업법(1997년 12월 31일 발효예정)」은 제3장 '품종의 명칭'의 6개 조항(제108-113조), 제4장 '품종성능의 관리'의 10개 조항(제114-123조), 그리고 제5장 '종자의 보증'의 13개 조항(제124-136조)이 그의 대강을 택하고 있기 때문에, 사실상 OECD 규범에서 규정한 「국가품종목록제」와 「종자보증제도」를 도입한 셈이다. 다만 그의 적용범위, 검사방법, 기준, 포장 및 표시 등이 OECD 규범에서 요구하는 수준으로 강화, 혹은 상향 조정되어야 한다는 것이 과제로 남아있을 뿐이라고 할

수 있다.

그럼에도 불구하고 OECD 종자관련 규범에의 가입은 농작물에 따라 그의 파급효과가 각각 다를 것으로 생각되는 바, 궁극적으로는 ① '다소 도움이 될 것'으로 판단되는 규범과, ② '손해도 도움도 되지 않을 것'으로 판단되는 규범, 그리고 ③ '당분간은 그의 가입이 불리할 것'으로 판단되는 규범으로 나눌 수 있겠다.

4.2.1. '다소 도움이 될 것'으로 판단되는 규범

여기에는 국내 생산이 거의 없어서 그의 전량을 수입에 의존하고 있는 종자로서 24개 회원국이 가입해 있는 「목초 및 유지종자」와, 3개 회원국만이 가입해 있는 「목초클로버 및 그 유사작물 종자」가 속한다고 할 수 있다.

목초 종자는 그동안 축협중앙회의 '목초 및 사료작물 종자 장려품종 선정협의회'의 구성 및 운영규정(1985. 12)'에 의해서 적용시험을 거쳐 「장려품종」으로 선정된 다음에 수입·보급되고 있다. 따라서 OECD 규범에 의해 목록화되어 있고, OECD 규범(ISTA 기준)에 의한 종자검사를 거친 '보증종자'가 수입된다면, 국내의 이러한 절차를 생략할 수 있을 것이고, 이에 소요되는 인력과 비용 등이 그만큼 절감될 수 있을 것이기 때문이다.

유채, 해바라기, 대두 등의 유지작물 종자는 지금까지 '주요 농작물 종자법'에 의해서 정부가 생산·공급해 오고 있는 것과 농가의 자가 채종분을 제외하면 국내의 종자 생산이 거의 없기 때문에 목초종자에서와 같은 이점이 있을 것이다. 특히 가까운 장래에 이들 종자를

생산하려는 국내의 종묘업체들이 거의 없을 것이기 때문에 국내의 종묘업체가 특별한 불이익을 감수해야 할 우려는 없다고 할 수 있을 것이다.

그러나 초기 단계에는 농가들이 다양한 품종과 종자들에 대한 정보와 지식을 충분히 제공받기 어려워 충분한 '선별능력'을 갖추지 못한 상태에서 다양한 수입종자들이 반입되고, 그들의 적극적인 판촉활동 등이 가세되면 상당한 혼란과 농가피해가 우려된다. 또한 장기적으로는 이들 종자의 해외종속이 우려된다. 따라서 국가적인 차원에서의 유용유전자원의 관리와 이용, 산학연의 육종기술 발전 등을 통해서 자주적인 견제력을 확보하기 위해서 노력해야 하며, 이의 역할분담과 상호간의 협조체제 구축을 위한 적극적인 논의가 매우 절실하다.

특히 두류 종자를 사실상 독점적으로 생산·공급하고 있는 정부는 한편으로는 OECD 규범에 의한 '보종종자'와 동등한 품위와 품질의 종자를 생산하면서, 다른 한편으로는 민영화를 통해서 보다 적극적이고 능동적으로 대처할 수 있도록 보다 구체적인 민영화를 계획·추진해야 할 것이다. 또한 OECD 규범의 운용을 위한 업무(품종목록의 유지 및 관리업무, 품종의 성능검사 업무, 종자검사 및 보증업무, 이와 관련된 정보들의 OECD 보고 및 국제교류업무 등)를 담당할 기관을 지명하고 담당자에 대한 전문적인 직무교육과 기자재 도입, 전담부서의 설치, 업무체계의 구축 등의 준비작업을 서둘러야 한다.

4.2.2. '손해도 도움도 되지 않을 것'으로 판단되는 규범

여기에는 국내 생산이 거의 없어서 종자가 필요치 않은 농작물 종자로서 「사탕무와 사료용 무 종자」에 대한 규범이 속한다. 그러나 '아무런 도움이 되지 않는 규범에 분담금을 부담하고 대표를 파견하는 등의 인력과 비용을 부담하면서 굳이 가입할 필요가 있는냐?'는 비판적인 시각과, '도움을 주지는 않지만 손해를 끼치지도 않을 것이기 때문에 그의 가입을 통해서 '가입압력'을 피하면서 '동참의지'를 발휘 필요가 있다'는 긍정적인 관점이 양립하기 때문에 그의 결정은 쉽지 않지만, 종자시장에는 큰 영향을 미치지 않을 것이다.

4.2.3. '당분간은 그의 가입이 불리할 것'으로 판단되는 규범

여기에는 위의 3가지 규범을 제외한 규범, 즉 「채소 종자」, 「곡류 종자」, 「옥수수 종자」에 대한 규범이 해당되는 바, 이들 농작물 종자의 국내수요는 상당하지만 경쟁력이 뒤지기 때문에 상당한 준비가 된 후가 아니면 그의 가입이 불리할 것으로 생각된다.

채소종자는 무, 배추, 고추 등에서 다소의 경쟁력을 확보하고 있는 것으로 평가되고 있기 때문에, 다른 채소류에 비해서는 조금은 나은 편이라고 할 수 있다. 그러나 채소류는 ① 작물의 다양성, ② 그간의 농촌진흥청 원예시험장의 채소 육종에 있어서의 주도적인 역할, ③ 종묘업체의 육종 및 채종 수준과 능력, ④ 국내의 전반적인 유전공학 수준 등을

고려하면 전체적으로는 취약한 편이라는 것이 대체적인 평가다.

곡류와 옥수수 종자는 지금까지 정부가 독점적으로 생산·공급하고 있기 때문에 세계적인 민간업체들과의 경쟁과 협력을 촉진시켜나 가야 하고, 이를 위한 장기적이고 궁극적인 대응책을 마련하지 않으면 안된다. 그중 '민영화'는 하나의 이상적인 방안이라고 할 수 있으나 상당한 검토와 준비가 필요하고, 그의 과정이 '단계적'으로 추진되어야 하기 때문에 미리미리 계획하지 않으면 안될 것이다.

특히 쌀을 포함한 이러한 종자들을 생산·공급하여 수지를 맞추겠다는 국내의 민간자본이 쉽게 나타나지 않고, 다른 한편으로는 '외국인 투자 자유화' 조치로 금년('97년)부터 종묘생산업이 외국자본에 개방되었기 때문에, 정부 주도의 종자생산 및 보급이 경쟁력을 확보하지 못할 경우 국내 수요가 크고, 국민식량의 안정적 수급과 식량자급률에 지대한 영향을 미치는 식량작물 종자의 해외의존도가 높아질 가능성이 있다. 또한 이러한 식량작물 종자의 해외 종속은 그 자체로 인한 불이익은 물론 이에 대한 불안으로 농업생산과 국가발전을 저해하는 부정적인 요소로 작용하지 않을 수 없다.

그럼에도 불구하고 이들 규범에의 가입에 소극적으로 대처할 수 만은 없을 것이다. '당분간은 그의 가입이 불리할 것'이라고 말한 '당분간'이라는 표현은 면역이나 저항력을 갖기 위한 예방주사도 병중이거나 허약한 때를 피하지 않으면 오히려 건강을 해치게 되는 시기, 즉 '일정수준 이상의 경쟁력을 갖출 때까지'를 뜻하며, 이를 위한 준비를 서둘러야

한다는 것이다.

4.3. OECD 가입과 종자제도 개선방안

OECD 종자관련 규범에의 가입은 농작물 종자의 수입개방을 말하는 것이 아니라, 농작물 종자의 품종과 품질을 일정한 수준 이상으로 향상시킴으로써 전체적인 농업생산을 향상·발전시키고, 이를 위해서 세계의 모든 국가들이 동일한 기준과 검사방법 등을 사용키로 함으로써 상호간의 불필요한 마찰과 중복인 검사업무 등을 피하고자 하는 것이기 때문에, 종묘업체나 농가들의 입장에서는 매우 유용한 조치라고 할 수 있다.

다만 국내의 종묘업체들은 지금까지 보다는 까다롭고 엄격한 품종 및 종자에 대한 요구조건을 충족시킬 수 있어야 하지만, 이를 뒷받침할 수 있는 기술과 자금, 전문인력을 현재 가지고 있는나?, 또는 가까운 장래에 가질 수 있는나?가 문제가 된다. 그러나 '지금까지 보다는 까다롭고 엄격한 품종 및 종자에 대한 요구조건 충족'이라는 과제는 우리 종묘업체들이 살아남고, 나아가 성장·발전하고, 세계를 시장으로 하기 위해서는 어차피 해결하지 않으면 안되는 '피할 수 없는 과제'이기도 하다.

특히 종자의 국가간 거래나 이에 적용해야 하는 공통의 국제질서는, 비록 당분간 뒤로 미루거나 일부 품목에 대한 적용을 유예할 수 있을지라도, 궁극적으로는 이를 피하거나 거부할 수 없을 것이기 때문에, 그로 인한 불이익과 부작용을 최소화하기 위한 충분한 사전준비가 필요하며, 여기에는 정부와 민간, 학계가 모두 참여한 대책반을 구성·가동하

여 종합적인 대책을 마련하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 물론 그동안의 노력을 통해서, OECD 규범의 대가를 수용한 새로운 「종자산업법」이 제정·공포되었고(1995. 12. 6), 그의 발효를 앞두고 있기는 하지만(1997. 12. 31), 이는 그의 시작인 법적인 근거를 마련한 것에 불과한 셈이다.

따라서 OECD 수준의 종자제도 운용을 위한 구체적인 대책과 사업에 대한 준비는 지금부터이며, 이를 담당할 정부의 주무부서를 정하는 일이 그의 시작이다. OECD 종자관련 규범을 총괄하고 대표권을 행사할 부서, 예컨대 「종자과」를 농림부에 설치하여 농작물 별로 흩어져있는 종자업무를 총괄하고, OECD 규범에 의한 「국가품종목록제」와 「종자보증제도」를 운용할 기관을 지정·관리토록 해야 한다.

또한 OECD 규범에 의한 「국가품종목록제」와 「종자보증제도」를 운용할 정부가 지정한 기관은 OECD 규범에서 정한 기준과 방법을 운용할 수 있는 전문인력을 적시에 확보하기 위한 구체적이고 실천적인 계획을 수립·추진하지 않으면 안된다. 이러한 업무는 지금까지 주요 농작물 종자를 생산·공급해왔고, 장려품종제도를 운용해 온 경험을 가진 농촌진흥청의 '종자공급소'가 담당하는 것이 가장 바람직할 것으로 생각된다.

또한 OECD의 「국가품종목록제」와 「종자보증제도」는 그의 적용이 직접적으로 종묘업체를 대상으로 하기 때문에 국내 종묘업체의 경쟁 및 견제력 향상을 뒷받침하기 위한 기술적, 재정적, 정책적 지원방안을 마련하는 것도 중요한 정책과제가 아닐 수 없다.

종묘업체에 대한 지원과 육성은 무엇보다도 먼저 기업의 성장이 기본적으로 스스로의 의지와 노력이 있어야 하고, 정부와 학계, 그리고 농가와 관련 전후방업체들은 이를 돕는 입장을 벗어날 수 없기 때문에 업계 스스로의 의지와 노력이 전제되어야 한다. 그러나 종자산업이 한 나라의 농업과 식량과 안보를 좌우할 수 있는 중요한 산업이기 때문에, 모든 것을 민간기업들의 자발적인 노력과 관심에만 맡겨둘 수는 없다는데서 정부의 적극적인 지원정책이 그 당위성을 갖는다고 하겠다.

국내에는 현재 40여개에 이르는 종묘업체들이 있고, 그의 상당수가 매우 영세하기 때문에 정부가 적극적으로 지원하고자 하더라도 그의 지원이 여러 업체들로 분산되기 쉽고, 이러한 지원의 분산은 종묘업체들의 성장을 그만큼 지연시키게 될 것이다. 물론 그렇더라도 어느 한 두 개의 기업체에 지원을 집중시켜 독점체제를 구축하게 되는 요인이 되어서는 안된다. 따라서 가능한 한 빠른 기간 내에 '외국산'에 대한 경쟁력과 견제력을 가진 '종묘업체'를 육성해내기 위해서는, 우선 정부의 지원이 분야별로 집중될 수 있도록 업계 스스로가 중요한 사업들을 상호 협력하여 공동으로 추진하고, 정부가 이를 지원하는 방식이 효과적이다. 여기에는 업계의 공동출자에 의한 첨단육종시설 설치나 공동연구소 설립, 공동의 채종단지 조성과 같은 공동프로젝트 뿐만이 아니라, 농작물의 종류별로 각각의 종묘업체들이 삼삼오오 그룹을 형성하여 정부의 지원이 집중되도록 하는 방안들이 검토될 수 있을 것이다.

이외에 지금 당장에라도 시작할 수 있을

것으로 생각되는 부분은, 유전자원 관련정보의 파악과 관리를 보다 체계적이고 범국가적으로 제도화하고, 이의 상호교류를 원활히 할 수 있는 상호협력체제를 구축하는 일이다. 그렇지 못할 경우 품종개발에 필수적인 원료작물 확보를 위해서 국내의 모든 종묘업체들이 각각 따로따로 노력하고 경쟁적으로 비용을 지불하는 등 취약한 재정을 더욱 어렵게 할 것이기 때문에 그의 효과는 매우 클 것이다. 현재 이를 위한 사업이 정부 안에서 진행되고 있는 것으로 알려지고 있는 바, 여기에는 우선 정부나 학교, 연구소, 업체, 농가 등에서 확보하고 있는 유전자원과 종자를 전국적으로 파악, 검정, 관리하기 위한 체제를 구축하고, 다른 한편으로는 이러한 유전자원 및 관련정보에 대한 접근을 용이하게 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필히 포함되어야 한다.

국내의 다양한 유전자원과 4계절이 뚜렷한 기후조건은 신품종 개발에 유리한 조건에 속하기 때문에, 비록 인건비 상승 등으로 인해서 해외채종이 늘어나는 등 「채종사업」은 상대적으로 불리할 수 있으나, 그의 전단계인 「품종개발사업」은 OECD 규범을 적극적으로 활용함으로써 우리의 품종과 종자가 보다 안전하게 세계시장에 활발히 진출할 수 있는 긍정적인 요소를 지니고 있다. 따라서 우리는 OECD 종자관련 규범에 보다 적극적이고 능동적으로 대처해야 하고, 지금이 종자와 관련된 국내의 규정, 제도, 종자산업 육성방향을 OECD 규범의 기본적인 '틀'에 점진적으로 접근시키려는 노력과 실질적인 작업을 서둘러야 할 시점이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 김재수. 1995. 「OECD와 한국농업」.
 경제기획원. 1990. 「OECD 기구 구성 및 주요활동」.
 농림부. 1996. 4. 「종자산업법 해설집」.
 윤호섭. 1993. 「OECD 가입과 한국농업」, 연구보고 284, 한국농촌경제연구원.
 ———. 1994. 「국제교역되고 있는 채소종자 통제를 위한 OECD 제도」, 번역자료 D99, 한국농촌경제연구원.
 외무부. 1990. 「OECD 개황」.
 이두순 외. 1994. 「종자관리제도 개선방안 연구」, 연구보고 R308, 한국농촌경제연구원.
 ———. 1995. 9. “종자관리제도의 개선방향,” 「농촌경제」 18(3), 한국농촌경제연구원.