

EU 유전자변형 농산물 정책동향

1998년이후 유전자변형작물(GMO)의 새로운 허가를 동결해 온 EU에서는 2003년 7월 2가지의 새로운 규칙, 즉 ‘식품·사료규칙’ (EU Regulation No. 1829/2003)과 ‘표시·추적이력제’(EU Regulation No. 1830/2003)를 제정하여 2004년 4월 18일부터 시행하고 있다.

1. EU의 신 규칙 제정

이 가운데 ‘식품·사료규칙’은 식품 또는 사료로 이용되는 GMO의 허가 절차를 제정한 규칙이며 또한 표시의무대상의 품목, 표시의 예외규정 등을 제정한 규칙이다. 종래에는 GMO와 관련한 식품에 대해서는 ‘신규식품규칙(Regulation on Novel Foods and Novel Food Ingredients of 27 January 1997, Regulation 258/97’ 하에서 규제되었지만 GMO 사료에 대해서는 특별한 규제가 없었다.

그러나 식품과 사료가 푸드체인에서 명확하게 분리될 수 없다는 것이 증명된 미국의 스탈링사건 등의 교훈에서 식품과 사료에 관한 규제를 통합하여 공통의 허가절차를 제정하게 되었다. 또한 허가는 10년간의 기한을 설정하고 허가연장을 위해서는 재신청이 필요하게 되었다. 신규규칙에서는 최종제품에 DNA의 포함여부와 상관없이 GMO로 제조된 식품·사료에 표시의무가 부여되었다.

표시가 면제되는 경우는 비의도적인 혼합률이 0.9% 미만인 경우이다. 또한 유럽 식품안전기관이 안전성을 평가한 제품은 유럽위원회에서 허가되지 않은 경우에도 0.5%까지의 혼합률이 허용된다(단, 3년간의 기간한정이며 이후 재검토한다).

또한 식품·사료규칙과 함께 제정된 ‘표시·추적이력제’에 의해 사업자는 GMO 종별에 대하여 기록을 푸드체인 전체 단계에서 5년간 유지할 필요가 있다. 추적이력제에 의한 GMO 종별의 표시시스템은 OECD에서 개발된 유닉코드를 이용하고 있다. 한편 추적이력 시스템을 대신할 수 있는(제품 특성을 가능하게 하는) 롯데 넘버링 시스템을 사업자가 보유한 경우에는 추적이력제의 도입이 면제된다.

2. 인가재개와 공존대책으로 논점전환

이러한 제도적환경이 정비됨으로써 유럽위원회는 완만하게나마 GMO의 허가를 재개하기 시작하였다. 인가재개의 최초 사례가 2004년 5월 19일의 Syngenta사 Bt 단옥수수(Event 명 : Bt 11)에 대한 가공·수입허가의 결정이다. 이에 따라 1998년 이후 5년간 이상 계속된 허가동결이 해제되었다. 계속하여 7월에는 제초제내성 옥수수(NK603)도 허가되었다.

또한 2004년 9월에는 이미 지불유예 이전 단계부터 허가된 Bt 옥수수(MON810)와 관련한 17개 품종의 종자를 유럽공동종자목록에 등재함으로써 지역에서의 유통·상업재배가 인정되었다. 이러한 EU지역내에서 GMO 재배가 현실화되는 가운데 2003년경부터 공존대책의 책정이 중요한 현안 사항이 되었다. GMO 농산물에 대한 논점이 인가를 둘러싼 문제에서 상업재배와 공존재배로 전환되었다. 여기서 의미하는 공존대책은 GMO, 비 GMO, 유기농업의 3자가 상호 공존(coexistence)할 수 있어 생산자가 선택할 수 있는 규칙을 의미한다.

이러한 공존대책에 대해서는 각국의 환경이나 농업사정이 다르기 때문에 EU 전체의 공통규칙을 책정하는 것이 아니라 각국별로 책정하는 것을 기대하고 있다(유럽위원회는 이를 위한 가이드라인을 2003년 7월에 공포하였다). 이러한 공존대책의 검토가 가장 진전된 국가가 덴마크, 독일, 네덜란드, 이탈리아이다. 다른 가맹국도 현재 검토중이다. 다음으로 주로 덴마크와 독일의 상황을 설명하고 금후 각국에서 검토되고 있는 공존대책 가운데에서 대두되는 공통성과 다양성에 대하여 설명한다.

3. 덴마크의 공존대책

덴마크에서는 세계 처음으로 공존법 ‘GMO의 재배 등에 관한 법률’을 2004년 6월에 제정하였다. 이 공존법의 주요 포인트는, ①면허제, ②우량생산규범의 책정, ③보상기금의 설립 등을 들 수 있다.

3.1. 면허제

GMO를 재배하거나 취급하기 위해서는 정부에서 면허를 취득해야한다. 시행규칙에서 결정할 예정이지만 기본적으로는 운전면허와 같이 지정된 교육을 받는 것이 요구된다. 교육은 정부가 인정한 민간기관(농업자단체 등을 상정)이 실시하며 수강비용은 본인부담이다.

교육은 ①생산자용(2일 과정)과 ②취급자용(1일 과정)의 2가지 종류가 준비될 예정이다. 이러한 교육을 수강하면 수료증이 발행되며 수료증을 제시하면 GMO의 종자를 구입할 수 있다.

3.2. 우량생산규범의 책정

GMO 생산자는 정부가 지정한 GMO에 관한 우량생산규범에 따라 생산하여야 한다. 구체적인 사항은 시행규칙 내에서 제정하지만 GMO 생산에 있어서 준수해야 할 점은 다음과 같다.

(1) 이웃 생산자 및 정부관련기관에 사전통지

GMO를 작부하기 이전에 생산자는 이웃 생산자 및 정부관련기관에 대하여 GMO의 재배예정을 통지할 필요가 있다. 여기서 이웃 생산자는 어느 정도 거리의 이웃을 의미하는지는 재배작물에 따라 차이가 있다.

또한 정부관련기관에 통지한 내용은 정부에 의해 정보공개가 이루어질 예정이지만 생산정도(생산자정보, 포장정보 등)나 방법에 대해서는 시행세칙에서 결정할 예정이다.

(2) 격리거리

GMO를 생산하는 경우에는 관행농법이나 유기농법으로 생산된 동종 생산물과의 혼합을 최소화(EU 표시의무는 0.9%)하기 위하여 작물별로 격리거리가 설정된다. 시행규칙에서 구체적인 격리거리가 설정될 예정인 작물은 당분간 덴마크에서 재배될 예정인 옥수수, 사탕무우, 감자의 3개 품목이다. 유채에 대해서는 더욱더 검토가 필요한 단계이다.

격리거리에 대해서는 보상과 관련하여 다음의 2가지 종류가 설정되었다.

- ① 재배격리거리 : 실제로 GMO를 재배하는 경우의 격리거리
- ② 추가적거리 : ①의 50%

중요한 것은 보상청구가 인정된 생산자는 ①과 ②의 범위내에 포장을 지닌 생산자로 한정한다는 점이다. 예를 들면 옥수수의 경우에는 ① 200m, ② 100m 가 되며 합계 300m 이내의 포장에 관해서만 피해보상의 범위가 된다. 반대로 말하면 이 거리를 벗어난 농장에 있어서 혼합이 발견되어 손실이 발생할 경우에는 경제적 보상의 대상이 되지 않는다.

3.3. 보상기금의 설립

(1) 설비경위와 운영

덴마크 공존대책의 최대 특징은 보상기금방식에 있다(이 방식은 네덜란드에서도 채용할 예정). 이 보상기금의 관리·운영은 식량농어업성에 있는 식물국이 담당한다.

(2) 보상기금에 대한 출자

보상기금은 정부와 GMO 생산자가 출자한다(개발기업이나 종자업자는 관여하지 않음).

GMO 생산자의 거출금은 1ha당 연간 100DKK(약 2만원)이다. 또한 보상기금에 대한 정부지출이 어느 정도인지는 확정되지 않았지만 최초 10년간은 GMO 재배면적이 적어 지출규모도 적을 것으로 예상된다. 이러한 보상기금의 재원마련방법에 대해서는 2년간 운영한 실적을 바탕으로 더욱 더 검토하고 수정할 예정이다.

(3) 보상대상

보상대상이나 그 상한액은 다음과 같다. 수확물 가운데 GMO가 발견되어 경제적 손실이 발생한 경우, 동일 또는 이웃 품종의 GMO가 지정된 지역내에서 동일 재배기간에 재배된 경우에 보상대상이 된다. 또한 그 보상액은 혼합에 의해 발생한 판매가격의 하락분이나 샘플분석에 필요한 비용만을 보상한다. 또한 생산자에게 문제가 있을 경우(격리거리를 준수하지 않은 경우 등)에는 식량농어업성 식물국(국내에 7개 지역사무소 설치)이 해당생산자를 재판소에 승소하여 손해의 발생부분을 해당생산자에게 요구하는 경우도 있다. 이와 같이 배상책임문제는 기본적으로는 생산자가 아니라 국가와 생산자 사이에서 처리되며 이부분이 독일과 차이가 있다.

4. 독일의 공존대책

독일에서는 EU의 환경방출지령(2001/18/EC)에 대응하여 국내법인 「유전

자기술법』을 개정할 때 공존에 관한 조항을 도입하였다. 이러한 개정 유전자기술법은 2004년 독일연방의회를 통과·성립되어 2005년 1월부터 시행중이다.

4.1. 기본대책

GMO와의 혼합을 피하기 위하여 구체적으로는 다음의 3가지 대책이 제안되었다(이하에서는 연방소비자보호·식량·농업성의 홈페이지를 참고).

- ① GMO에 의한 경제적 손실을 회피하기 위하여 예방적 행동을 취할 의무가 있다. 특히 GMO 재배는 「우량생산규범」을 준수하여야 한다.
- ② 이웃 생산농가에게 정확한 정보를 제공하기 위하여 재배지구를 등록한다.
- ③ 만약 GMO의 혼합에 따른 경제적 손실이 발생할 경우에는 그 손실을 보상할 수 있는 기준을 준비한다.

(1) 우량생산규범과 예방적행동

독일의 특징은 우량생산규범을 제정함과 더불어 재배에 의한 손해를 회피하기 위한 ‘예방적 행동’이 의무화 된다는 점이다. 예방원칙은 본래 독일의 환경법에서 유래한 것이지만 여기서 ‘예방’이란 용어를 사용한다는 점이 독일의 특징이다. 또한 덴마크와 같은 면허제는 명기되지 않았지만 법류에서는 ‘GMO의 생산·유통에 비즈니스로 제휴한 당사자는 신뢰성, 지식, 기능, 장비 등에 관하여 적성을 지니고 있음을 증명해야 한다’ 라고 규정하여 면허제와 유사한 성격을 지니고 있다.

(2) 포장등록

GMO 생산자는 작부시에 이웃 생산자에게 사전에 통지할 뿐만 아니라 정부관련기관에도 재배예정을 제출할 필요가 있다. 독일의 특징은 이러한 상세정보를 폭넓게 일반에게도 제공한다는 점이다. 다시 말하면 홈페이지 등을 이용하여 포장의 위치에 관한 구체적 정보를 인터넷으로 공개할 예정이다.

4.2. 경제적손실과 그 보상

(1) 손실의 발생사유

독일의 개정법에서는 GMO의 재배에 따른 경제적 손실은 다음의 3가지 경우로 예상하고 있다. 다시 말하면, ① 시험재배주변의 생산자에서 GMO 혼합이 발생하는 경우이다. 이러한 경우에는 미인가된 GMO이므로 판매할 수 없다. ② 혼합으로 인하여 GMO 표시가 필요할 경우 판매가격이 저하된다. ③ 혼합으로 인하여 ‘유기농산물’로 표시할 수 없는 경우 또는 국내 법에서 임의표시가 인정된 ‘GM미사용’이란 표시를 할 수 없는 경우의 3가지 경우이다. 이들 경우에는 배상책임문제가 발생하지만 그 처리방법은 독일 공존대책의 최대특징이라 말할 수 있다.

(2) 배상책임

개정법의 ‘민법상의 보상청구’는 다음과 같다. ‘현행 민법상의 규정에는 혼합에 의한 경제적 손실을 취급할 수 있는 정의가 명확하지 않다. 이 때문에 개정법에 이러한 사항을 명확히 정의하고 법적인 불확실성을 배제하였다. 이 가운데에는 ‘경제적 손실’의 정의와 인과관계의 입증책임을 위한 규칙을 명확히 설정한 부분도 포함된다. 이는 복수의 이웃 농가가 GMO를 재배하는 경우 누가 원인제공자인지를 사후에 명확하게 확정할 수 없기 때문이다. 개정법에서는 원칙적으로 혼합을 초래할 수 있는 모든 이웃 농가들에게 연대책임(joint and several responsibility)을 부담시키기 위하여 손해를 입은 농가는 어느 이웃 농가에게 보상을 요구할 것인지를 자유롭게 결정할 수 있다. 따라서 GMO를 재배하는 농가들은 ‘경제적 손실’에 책임이 있는 경우 배상책임이 있다.’

요약하면 경제적손실에 관한 배상책임문제는 종래의 민법상의 배상책임에 위임함과 더불어 혼합 가능성이 있는 모든 GMO 생산자 사이에 연대책임을 부담지움으로써 경제적 손실을 입은 생산자는 임의의 주변 GMO 생

산자에게 손해배상을 청구할 수 있다. 이러한 배상책임에 대하여 정부는 기본적으로는 관여하지 않으며 당사자간의 민법상 처리에 위임한다. 이 점은 덴마크와 차이가 있다. GMO 생산자들에게 연대책임을 부담시키는 것은 GMO 생산자에게 큰 위험부담을 지우는 것이다.

5. 공존대책의 다양성

전술한 바와 같이 각국에서 검토되는 내용들을 살펴보면 모두 공존대책으로 불리지만 국가별로 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 상기에서 언급하지 않은 네덜란드, 이탈리아의 사례를 추가하면서 마지막으로 EU 각국에서 검토되고 있는 공존대책의 공통점과 차이점을 서술한다.

우선 각국 공존대책의 공통점으로는 ① 재배시 생산자에게 면허제 등의 자격요건을 요구한다는 점, ② 우량생산규범(GAP)을 제정하여 이를 준수하도록 요구한다는 점, ③ 이웃 생산자 경우에 따라서는 관련 행정기관에 사전 통보를 요구한다는 점을 들 수 있다.

한편 이미 현재 단계에서도 국가별로 접근방법이 다르다는 점이다. 구체적으로는 ① 법제화로 공존대책을 책정할 것인지(덴마크, 독일, 이탈리아), 자발적 합의에 기초한 규칙을 결정할 것인지(네덜란드), ② 혼합에 따른 경제적 손실이 발생할 경우의 보상은 보상기금을 설치하여 이를 활용할 것인지(덴마크, 네덜란드) 혹은 생산자간의 민법상의 배상문제로 처리할 것인지(독일)라는 차이가 명확하다.

이상의 결과로써 GMO 재배를 허용하려는 공존대책(덴마크, 네덜란드)과 사실상 금지에 가까운 공존대책(독일)이 생기게 되었다. 특히 독일의 공존대책에서는 배상청구에 대하여 GMO 생산자간의 연대책임을 요구하고 임의의 생산자에게 보상을 요구할 수 있도록 허용하고 있지만 이러한 방

법을 책정한 것은 생산자에게 GMO 재배를 기피시키는 역할을 할 것이다. 이탈리아에서도 새로운 법안에서 국가 수준에서는 GMO 재배를 인가하지만 지방 수준에서는 GMO 금지조치를 용인하고 있으며 이미 많은 지방자치단체에서 GMO 금지선언을 추진하고 있다.

이와 같이 EU 지역내에서도 상당히 다른 공존대책이 책정되고 있다. 이는 각 국가별로 정치적사정이나 농업이 지닌 사회경제적 지위가 다르기 때문으로 생각되지만 이런 의미에서 볼 때 공존대책은 해당국가의 농업사정을 반영한 거울이라고 생각할 수 있다. 덴마크나 네덜란드는 평야지대로 대규모경영(축산이나 곡류)이 이루어지고 있다. 이러한 조건에서는 격리거리를 충분히 확보할 수 있기 때문에 공존도 비교적 용이하다고 사료된다.

반면에 이탈리아나 독일은 조건불리지역을 포함하고 있으며 유기농업이나 지역별로 전통식품을 보호하려는 움직임(슬로 푸드)이 주목받고 있다. 이러한 경향을 살펴보면 전체적으로 대규모경영이 많은 국가나 지역일수록 GMO에 대하여 적극적인데 반하여 중소규모경영이 많으며 유기농업이나 전통식품에 대한 애착이 강한 국가나 지역일수록 GMO를 기피하려는 경향이라고 말할 수 있다.

어느 쪽이든 유럽위원회에서는 2005년말부터 공존대책에 관한 가맹국의 경험을 검토하여 유럽위원회의 자체대응방안을 다시 검토한다. EU 가맹국의 공존대책이 정착되기 위해서는 조금 더 시간이 걸릴 것으로 사료된다.

자료 : 農林水産政策研究所 레뷰 No.16에서
(신용광 ykshin22@krei.re.kr 02-3299-4333 한국농촌경제연구원)