정책 결정요인으로서의 제도, 이해(利害) 그리고 아이디어:
EU·한국·미국의 GMO 표시정책 비교연구

조성온* · 김선혁**

본 연구에서는 동일한 과학기술 과제를 위해 국가 간 정책의 차이가 나타나는지 EU와 한국, 그리고 미국의 GMO 표시정책을 사례로 비교 분석하였다. 국가 간 GMO 표시 정책의 차이를 검토한 결과 GMO와 관련된 행위자들의 이해(利害)와 아이디어, 그리고 행위자들을 제약하는 제도적 맥락 등의 차이가 상이한 정책을 초래하는 것으로 밝혀졌다. EU의 경우, 생명의 소중함이라는 아이디어를 주장·운생하는 NGO들이 유럽의회와 아시아에 영향력을 행사함으로써 유일한 GMO 표시정책이 형성되었다. 이들의 아이디어는 NGO들의 규제기관에 대한 제도화된 로비 그리고 마스터리어트 조약으로 강화된 의회의 정책결정 참여권 등으로 인해 보다 효과적으로 정책에 반영되었다. 한국은 이해(利害)를 중심으로 진행한 정부와 아이디어에 의해 문화적 NGO들 간의 상호작용을 통해 GMO 표시정책이 형성되었다. 정부의 이해와 NGO의 아이디어는 상호교착하는 제도적 기제를 통해 타협이 이루어져 정책으로 반영되었다. 미국의 경우 GMO를 제제하는 농민들이 지속적으로 증가하는 상황에서 규제기관은 이해관계에 기초하여 GMO를 접근하였다. 소비자단체들은 역시 표시정책이 형성될 당시 GMO의 안전성을 의심하지 않았기 때문에 NGO들의 GMO 표시에 대한 요구는 상대적으로 약했다. 아울러 규제기관과 기업 사이에서 관행적으로 이루어지던 낙하산 인사가 이해를 바탕으로 한 행위자의 정책참여를 용이하게 만든 제도적 맥락을 제공하였다.

【주제어: GMO 규제정책, 제도, 이해(利害), 아이디어, 비교정책】

* 고려대학교 정부학연구소 연구원
** 고려대학교 행정학과 부교수
1. 서 론

과학기술은 개관적으로 존재하는가? 만일 과학기술이 개관적으로 설계된 과학기술 결과물의 장단점에 대한 국가들의 판단 역시 유사하게 나타날 것이다. 그 런데 이러한 형상과 달리 과학기술에 대한 국가들의 판단이 서로 다르게, 보다 정확하게 발해 정반대로 나타난다면 이는 무엇 때문인가? 유전자재조합체 (Genetically Modified Organisms, 이하 GMO)에 대한 논쟁, 그리고 논쟁의 결과 형성되는 각국의 상이한 GMO 규제정책은 이러한 호기심을 유발한다.

GMO1)란 유전자재조합 기술을 활용하여 재배배 농·축·수산물과 미생물 및 이를 원료로 한 식품 또는 식품첨가물을 의미한다(한국생명공학연구원 2004: 333). 그런데 이러한 새로운 과학기술의 결과물에 대해 각국은 서로 다르게 해석하고 있다. 먼저 EU는 GMO의 안전에 대한 과학적 확정성이 없기 때문에 GMO가 과학적으로 안전하지 않다고 판단한다. 그러므로 GMO에 대해 사전에 방적 차원에서 접근해야 한다는 입장이다. GMO의 과학적 안전성에 대한 의구심은 EU의 GMO 표시정책에서 더욱 분명하게 나타나고 있다. EU는 GMO의 안전성이 확증되지 않았다는 판단에 근거하여 소비자의 알권리 차원에서 GMO 표시제를 의무화하고 있다. 또한 표시가 부재되는 비의도적 혼입율도 이전의 1%에서 0.9%로 낮추었다2). 이에 따라 GMO 포함 비율이 0.9%를 넘는 식품이나 사료의 경우 의무적으로 GMO가 포함되었다는 사실을 표시해야 한다.

1) 일반적으로는 GMO라는 용어가 많이 사용되지만, 바이오안전성의정서에서는 LMO (Living Modified Organism)라는 용어가 사용되고 있다. 또한 미국 등 몇몇 국가에서는 GM(Genetically Engineered) 대신 MB(Modern Biotechnology)이나 BE(Bioengineering)라는 용어를 사용하고 있다(한국생명공학연구원 2004: 210-211). 이러한 용어의 혼란은 한국에서도 나타난다. 현행법상 농수산물은 경우 ‘유전자변형’이라는 용어를 사용하고 가공식품의 경우 ‘유전자재조합’이라는 용어를 사용하고 있다. 한편, 산자부에서 ‘유전자변형생물체’라는 용어를 사용한다(농림부·식약청 2001: 1). 이들 용어는 의 미상 큰 차이가 없기 때문에 본 연구에서는 가장 일반적으로 사용되는 GMO라는 용어를 사용하고 한국어 변역이 필요한 경우에는 현행법상 제시된 표기를 따른다.

2) GMO의 범위는 농·축·수산물, 미생물 등 원재료에서 이를 용용한 식품까지 다양하다. 본 연구에서는 GMO 중 원재료를 이용한 식품을 중심으로 살펴본다.

3) 엄밀히 말해 EU는 국가라고 볼 수 없으나. 그러나 EU 회원국들은 EU의 GMO 관련 지침이나 규정의 영향을 받아 각국의 법령을 제정하고 있어 EU 소속 국가들의 GMO 규제정책은 EU의 GMO 규제정책으로 대표된다. 볼 수 있기 때문에 여기에서는 EU를 하나의 국가로 간주한다. EU는 2004년 5월에 회원국이 15개국에서 25개국으로 늘어났다. 그러나 EU의 GMO 규제정책은 2004년 5월 이전에 거의 완성되었으므로 본 연구에서는 종전의 15개국으로 구성된 EU를 대상으로 한다.

4) ‘비의도적 혼입’이란 절차적 구분 관리하더라도 농산물 유통구조상 유전자재조합생산물이 혼입될 수 있음을 인정하여 이를 비율로 정한 것을 의미한다(식약청 2003: 46).
GMO의 과학적 안전성을 의심하는 EU와 달리 미국은 GMO가 기존의 제품과 동일하며 과학적 위험이 발견되지 않았기 때문에 안전하다는 입장이다. EU가 사전예방원칙을 바탕으로 GMO에 대해 규제를 강화해 나가는데 반해, 미국은 '성분, 형태, 생태학적 특성에서 전통적인 제품과 동등하다면 GMO도 기존 식품과 동등하다'는 실질적 동등성 원칙(Principle of Substantial Equivalence)을 채택하고 있다(한국생명공학연구원 2004: 109). 이러한 태도는 GMO 표시정책에 그 대로 반영되고 있다. EU에서 비의도적 혼잡물을 0.9%로 정해 GMO 의무 표시 제도를 시행하는 것과 달리 미국은 표시를 기업들의 자율적 선택에 맡기고 '기업의 자발적 표시지침(Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering)'만을 제시하고 있다.

EU가 GMO에 대해 사전예방적 접근을 취하고 미국이 실질적 동등성이 입각한 접근을 취하고 있는 것에 비해 한국은 이 두 가지 입장만 동시에 절충적으로 취하고 있다. 다시 말해 한국으로는 GMO가 지금까지의 작물과 본질적으로 차이가 없다고 말하면서도(식약청 2004: 25) 다른 한편으로는 사전예방적 원칙을 근간으로 하는 바이오안전성의정서에 서명하고 국내 이행법을 제정하며, GMO 의무 표시제도를 시행하는 등 GMO에 대한 사전예방적 접근도 동시에 취하고 있다. 그러나 비의도적 혼잡물을 EU의 0.9%보다 완화된 3% 선에서 정해 놓은 것에서 한국의 GMO 규제정책의 절충적 성격이 확인된다.

요컨대 각국은 서로 다른 원칙을 바탕으로 GMO를 접근하고 있으며, 그 결과 서로 다른 GMO 표시정책을 시행하고 있다. 그렇다면 제 하나의 과학기술 결과물에 대해 각국은 서로 다른 판단을 하고 상이한 규제정책을 실시하는가? 다구나 이들 국가는 모두 'IMD 세계경쟁력연구(World Competitiveness Yearbook) 2005'에서 과학기술 분야의 상위권에 위치한 과학기술 선진국들이다. 따라서 GMO의 안전성 혹은 위험성을 비교적 정확하게 측정·판단할만한 과학기술 역량을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이들 국가는 GMO라는 과학기술의 결과물에 대해 각국 서로 다르게 판단하고 상이한 규제정책을 집행하고 있는 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에 근거하여 EU, 미국, 한국의 GMO 표시정책을 비교 분석해 보고자 한다. 구체적으로 GMO와 관련된 행위자들의 이해(利害)와 아이디어의 차이. 그리고 제도적 환경에 의해 각국의 GMO 표시정책이 어떻게

5) http://www.cfsan.fda.gov(검색일: 2005. 9. 21)
서로 다르게 형성되었는지를 고찰해 본다. 주된 연구방법으로는 문헌분석을 통한 사례 연구와 비교 연구를 사용한다. 자료는 GMO에 대한 각국 정부 문서와 국내외 연구문헌 등 1, 2차 자료를 활용하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 정책의 상이성을 설명하는 지배적 패러다임 - 제도


2. 제2의 정책 결정요인 - 이해(利害)


7) 뒤에서 자세히 논의하겠지만 미국의 경우 정책은 중앙행정기관에 의해 주도적으로 형성된다. 반면 EU는 집행위원회와 유럽의회, 각자국의회의 공동결정을 통해 정책이 형성된다. 한국에서는 중앙행정기관이 주도적으로 정책을 형성하기 심의회를 통해 NGO의 참여가 이루어지고 있다. 따라서 본 논문에서는 이러한 의사결정제도의 차이에 따라 GMO 표시정책의 차이가 어떻게 나타나는지 고찰해 보고자 한다.
구성적 속성도 지닌다. 이에 본 연구에서는 제도와 함께 행위자의 능동적 속성을 보다 부각시켜 보고자 한다.\(^8\)


\(^8\) 일반적으로 사회과학적 설명에서는 구조적인 변수와 행위자 관련 변수를 구분하여 접근한다. 이는 보다 일반성 있고 단순 명료한 설명을 위해서이다. 그러나 Giddens(1979, 1984, 1993)가 주장하고 있듯이 사회 현상은 구조를 강조하는 이론 혹은 행위를 강조하는 이론 두 가지 중 어느 하나만으로 설명되는 것이 아니라 양자는 상호구성적이 다. 이에 본 연구에서는 구조·제도적 변수와 행위자 변수를 함께 고려한다.
행위자가 경제적 이해만을 바탕으로 행위를 결정할 것이라는 가정만으로는 현상에 대한 설명이 충분하지 못하다. 본 사례의 EU와 한국 GMO 표시 정책이 그러한 경우에 해당된다. EU에서는 GMO의 제한 없는 이용을 허용할 경우 물질적인 이해의 측면에서는 분명 아디어 선택에도 불구하고 관련 NGO와 규제기관은 엄격한 규제를 형성하였다. 이와 함께 한국의 NGO 역시 GMO를 이용할 경우 더 저렴한 가격에 영양가 높은 식품을 이용할 수 있음에도 불구하고 GMO 규제 완화에 강력하게 반대하였다. 바로 여기에서 행위자 동기의 다면성 (multifacetedness) 혹은 다중성을 고려한 필요가 생긴다. 이해 이외의 또다른 행위자 동인을 고려하기 위해 본 연구에서는 아디어를 도입하고자 한다.

3. 제3의 정책 결정요인 - 아디어


예컨대 Hall(1992)은 1970년대 영국 경제정책이 캐인즈주의에서 통화주의로 변화된 것을 제도와 아디어 간의 상호작용에 초점을 맞추어 고찰하고 있다. 그는 정책결정자들이 정책대상자 자신들의 관심이나 사상, 아디어 등을 통해 바라보고다고 지적한다. 그래서 통화주의는 아디어를 신봉·지향하는 행위자들이 내각과 수상에 힘을 실어주는 권력융합(fusion of powers)적 정치체계, 양당제, 그리고 분절적인 노동조합 구조와 같은 영국의 특수한 제도적 맥락과의 상호작용을 통해 자신들의 아디어를 정책으로 전환시킬 수 있었다고 설명하고 있다. 이와 함께 Tilton(2003)은 미국과 일본의 통신규제정책의 차이를 제도보다 아디어에 더 중점을 두어 설명하고 있다. 그는 미국에서의 통신정책이 규제가 완화된 시장지향적인 모습으로 나타나는데 비해, 일본은 미국의 영향을 받았음에도 불구하고 미국과 유사하지 않은 이유를 미국은 규제기관이 산업계와 독립
적이면 비해, 일본은 산업계와 일착하여 있는 양국의 상이한 제도적 맥락을 중
심으로 설명한다. 동시에 정책 차이가 나타난다. 달리 이유로 미국과 일본에서의
‘정책에 대한 아이디어 차이를 제시하고 있다. 미국에서는 행정관들이 규제완
화를 통해 통신 산업의 경쟁력을 상승시킬 수 있다고 생각한 반면, 일본에서는
규제완화를 통한 과도한 경쟁이 오히려 경제에 비효율적인 결과를 가져올 것이
라고 믿었다는 것이다. 이에 일본은 미국으로부터 큰 영향을 받았음에도 불구하고
그 독특한 경제에 대한 아이디어로 발마암야 미국과 상이한 정책을 추진하
게 되었다고 설명한다. 국내에서 아이디어에 대한 경험적 연구는 장지호(2005)
에서 찾아볼 수 있다. 그는 해외주정부의 백서생산 지원정책이 이전 박정희 정
부의 중불학교업 육성정책의 경로를 따라가고 있다는 것을 세세나 재정, 금융과
같은 공식적 제도와 규범, 그리고 ‘경제 제도화’이라는 유사한 정책 아이디어의
존재를 통해 보여주고 있다.

이상의 연구에서 아이디어는 ‘대상에 대한 인식체계’로 개념화되고 있다. 즉
정책대상에 대해 어떻게 생각하고 있는가, 무엇을 믿고 있는가 하는 것이 아이
디어이다. 본 연구에서 분석하고 있는 EU나 한국의 NGO들은 미국이나 한
국의 정부와 달리 아이디어를 중심으로 GMO를 견고하고 있다. 미국이나 한국
의 정부가 ‘물질적 효용’이라는 이해(의식)를 중심으로 GMO를 바라보는 반면,
EU와 한국의 NGO들은 ‘생명의 소중함’이라는 가치 아이디어로 바탕으로 접근
하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이해와 아이디어가 GMO 정책형성에 어떤
영향을 미쳤는지를 제도라는 환경적 맥락 속에서 분석해 보고자 한다. 이러한

9) 아이디어는 행위자 차원과 제도 차원으로 구분해 볼 수 있다. 행위자 차원의 아이디어
는 행위자들이 가진 가치를 의미하며, 제도적 차원의 아이디어는 사회의 평범하게
존재하는 특성, 사회를 지배하는 사상적 조류 등으로 이해될 수 있다. 본 연구에서 아
디어는 이 중 행위자 차원의 아이디어에 가깝다.

10) NGO들이 가진 ‘생명의 소중함’이라는 아이디어가 결국은 그들의 집단 이익을 위한
것이 아닌가 하는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 유럽에서 GMO 표시제는 1990년대
에 형성된 반면, 규제 형성에 많은 영향을 미쳤던 BEUC나 Greenpeace 등 소비자단체
와 환경단체들은 1950년대에서 1970년대 사이에 설립되어 1990년대에는 이미 자립적
인 조직 기반이 확립하였다. 또한 한국에서도 GMO 문제는 1998년부터 본격적으로 제
기된 반면, NGO 연대인 생명연합은 그 연대모임의 중추적 역할을 담당했던 ‘소비자
문제를 연구하는 시민의 모임’, ‘환경운동연합(전산, 공주간)’ 등은 이미 1980년대에
발족되었다. 따라서 조직 기반이 확실한 다른 개별 집단적 목적을 위해 NGO들이
‘생명의 소중함’과 같은 아이디어를 지지했다고 파악하는 것은 다소 무리가 있다. 아
울리 소비자단체는 소비자의 이익 증진을 조직의 존재 목적으로 삼는 만큼 그들이
조직의 이익을 증시했다면 소비자들에게 더 저렴한 가격에 높은 영양을 얻을 수 있
는 GMO를 지지했을 것이다. 그러나 EU와 한국의 소비자단체들은 이와 같은 행동
양태를 보이지 않았다.

11) 제도와 함께 행위자 변수를 고려함으로써 신제도주의의 제도결정주의적 한계를 보완
내용을 그림으로 나타내면 〈그림 1〉과 같다. GMO와 관련된 행위자들은 크게 규제기관과 GMO 생산집단, 그리고 소비자를 대표하는 단체 등으로 나누어진다. 그러므로 행위자는 이들을 중심으로 살펴보겠다.

〈그림 1〉

III. EU, 한국, 미국의 GMO 표시정책

1. EU: 사전예방원칙

EU는 일반적인 국가와 속성상 차이가 있다. 그러므로 EU의 정책결정 모습을 먼저 개괄적으로 고찰한 후 GMO 정책에 대해 살펴보아야 한다. EU의 정책결정에는 집행위원회(European Commission)와 이사회(Council) 그리고 유럽의회

할 수 있을 것이다. 이와 함께 행위자의 행위 동기로서 경제적 이해 외에 아이디어도 함께 고려함으로써 행위자 동기에 대한 단면적(단면적) 가정을 보완할 수 있다.
(European Parliament)가 관여한다. 집행위원회가 정책안을 제안하면 이사회는 협의과정을 거쳐 정책안을 수용한다. 그리고 이의회의 협조과정을 거쳐 최종정책을 결정하게 된다. 그러나 1993년 마스터리히트 조약 이후 공동의사결정절차가 채택되면서 의회의 정책참여 기능은 더욱 강화되었다ificación.


이후 1996년 광우병 파동을 겪면서 GMO 반대동료가 고조되었다. 이러한 상황 속에서 GMO 반대 NGO들의 지원을 바탕으로 한 의회의 강력한 요구에 의해 Regulation 258/97(Novel Foods and Novel Ingredients Regulation)이 제정되었다(Greenpeace 2002: 134). EU는 Regulation 258/97에 GMO 의무 표시제를 규정함으로써 GMO 표시제의 초석을 세웠다. 그러나 Regulation 90/220에 의해 이미 GM 콩과 옥수수가 승인되었고 시장에서 소비가 이루어지고 있었기 때문에 이


13) 가량 턴마크같은 국가에서는 다른 나라들에 앞서 1986년 이후 환경과 유전자기술법 (Environment & Gene Technology Act)이 효력을 발휘하고 있는 상태이다(Toke 2004).


17) 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 덴마크, 그리스, 볼리비아.
2. 한국: 사전예방 원칙과 실질적 동등성 원칙의 절충


19) GMO 표시는 농림부의 경우 농산물에 대해, 식약처는 가공품에 대해 표시를 하도록 되어있다. 이에 따라 농림부 소관 풍미인 콩, 옥수수, 콩나물에 대해 먼저 표시가 적용되고 이어 가공품에 대한 표시가 시행되기로 되어 있었다(농림부 1999, 14). 따라서 한국의 사례에서는 농산물 표시를 담당한 농림부의 정책결정에 의해 식약처의 표시가 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 따라서 여기에서는 연구대상을 농림부까지 확장하여 살펴본다.


22) 문화일보 1999년 11월 9일 28면, 한국일보 1999년 11월 4일 22면.
23) 동아일보 11월 5일 29면, 한국일보 11월 5일 21면.
있던 비의도적 혼입율이 기존의 5%에서 3%로 조정되어 있었다. 즉 GMO의 비의도적 혼입율을 우선 3%로 정하되 분석기술개발과 국제 동향 등을 고려해 정차 1% 수준으로 낮추어 가겠다고 규정한 것이다.


<table>
<thead>
<tr>
<th>날짜</th>
<th>규제</th>
<th>주요 내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>99. 1. 21</td>
<td>농수산물품질관리법(법률제5667호)</td>
<td>GM농산물 표시규정 신설</td>
</tr>
<tr>
<td>00. 1. 12</td>
<td>식품위생법 개정</td>
<td>GM식품 표시근거 규정 신설</td>
</tr>
<tr>
<td>00. 4. 22</td>
<td>유전자변형농산물표시요령 제정(농림부공시 제2000-31호)</td>
<td>시행시기, 대상 품목, 표시방법 등 제정</td>
</tr>
<tr>
<td>00. 8. 30</td>
<td>유전자재조합식품등의표시기준 제정(식약청 고시 제2000-43호)</td>
<td>시행시기, 대상 품목, 표시방법 등 제정</td>
</tr>
<tr>
<td>01. 3. 1</td>
<td>유전자변형농산물표시 시행</td>
<td>콩, 옥수수, 콩나물 대상 시판</td>
</tr>
<tr>
<td>01. 7. 13</td>
<td>유전자재조합식품표시 시행</td>
<td>27개 품목 대상 시판</td>
</tr>
</tbody>
</table>
3. 미국: 실질적 동등성 원칙


지침에 따라 GMO는 식품규제법인 FFDCA(Federal Food, Drug and Cosmetic Act, 이하 FFDCA)하에 의해 규제되고 있다. FFDCA에서 관심있게 볼 조항은 201 조(n)항과 403조(i)항이다. 이 조항들은 식품표시과 관련된 조항들인데, 이를 통해 미국에서 무엇을 기준으로 식품을 분류하는지를 알 수 있다. 먼저 201조 (n)항에서는 식품의 구성물질을 중심으로 식품의 '재료(material)'가 적절하게 표시되어 있으면 옳은 표시라고, 그렇지 않으면 잘못된 표시라고 명시하고 있다. 즉 식품의 속성을 '재료'에 의해 파악하고 있다는 것을 알 수 있다. 이어 403조(i)항에서는 기존식품의 명칭이 있을 경우 이를 사용하고, 기존의 명칭이 없을 경우에만 다른 용어를 사용할 수 있다고 규정한다. 이 규정에 의하면 GMO라 하더라도 구성물질이 기존 식품과 같다면, 다른 표시를 하지 않고 기존의 명칭을 그대로 사용하면 된다. 이 두 조항을 통해 미국은 식품을 제조 방법이 아닌 구성재료를 기준으로 분류하고 있다는 점, 다시 말해 구성재료만 동일하다면 동일 식품으로 인정하고 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 GMO 역시 기존 식품과 구성물질, 재료만 동일하다면 기존 식품과 동등한 식품으로 파악하고 있는 것이다.

1992년 정책지침을 발표한 이후 FDA는 그들의 정책이 어떻게 수정되어야 하는지, 유전자제조합 기술을 이용한 생산물에 대한 정보를 소비자에게 어떻게 전해야 할지 등에 대해 공중의 의견을 듣기로 결정하였다. 그리고 1999년 11월 첫 공청회를 실시하였다27). 이는 국립과학협회에서 USDA에게 GMO 규제를 위해

26) 미국에서 GMO에 대한 규제는 FDA와 USDA, 그리고 EPA가 나누어 담당하고 있다. FDA는 GM 식품과 의약품에 대한 안전성 평가와 표시에 대한 업무를 맡고 있으며, USDA는 GM 동물의 안전성 감사를 실시하고 있다. EPA에서는 GMO가 환경에 미치는 영향을 규제한다.

서 외부의견 청취를 자문한 것이 해당되던 37. 이 자문이 유전자재조합식품을
규제하고 있던 FDA에 영향을 미친 것이다(Young 2003: 471). 공중의 의견 청취
를 위해 FDA는 세 번의 공청회를 개최하였고, 대중으로부터 50,000여 통이 넘
는 편지를 받았다(FDA 2001: 1). 그리고 의견을 종합한 결과, 소비자들이 GMO
에 대해 더 많은 정보를 얻길 원하고 기업의 자발적 표시제도에서는 동의하지
만 의무적 표시제도에 대해서는 의견의 알치가 이루어지지 않았다고 발표하였다.
또한 소비자들은 GMO의 장기적 영향에 대해서는 우려를 나타냈지만, 시장에
출시된 제품이 위험하다고는 생각하지 않는 분위기였다. 이러한 여론을 바탕으
로 FDA는 GMO의 의무 표시제도가 필요하지 않다는 입장을 더욱 공고히 하게
되었다.

그리고 2001년 FDA는 GMO에 대해 자발적 표기를 원하는 제조업자들을 위
해 기업의 자발적 표시지침을 발표하였다. 여기에는 소비자들이 오도(誤導)
되지 않도록 식품의 숙성이 변한 경우, 식품의 안전도가 문제되는 경우에 한해
생산자가 자발적 표시제도를 시행할 수 있다는 점을 규정하였다. 이와 함께
‘GMO’라는 표현 대신 ‘Bioengineered Food’라는 용어를 사용할 것과 유전자재결
합을 통해 생산된 제품이라는 표기는 생산자의 선택적 사안이라는 것을 명시하
였다.

IV. EU, 한국, 미국의 GMO 표시정책 분석

1. EU: 아이디어 중심의 NGO 활동, 그리고 NGO의 영향력을
증대시키는 제도적 환경

EU의 경우 GMO의 유관 행위자 중 여론을 형성하여 규제집단에 가장 많은
영향을 미친 것은 Greenpeace나 Friends of the Earth(이하 FoE), 그리고 Euro
Coop이나 Bercoufle Europeen des Unions de Consommateurs(이하 BEUC)와 같은
GMO를 인간의 건강과 환경의 종(種) 다양성을 해치는 위험한 존재로 파악한
다. 따라서 EU 내에서 GMO는 근절되어야 하며, 소비자의 권리자원에서 상업
화된 모든 GMO는 반드시 표시를 부착해야 한다고 주장한다. 이와 같이 이들

은 ‘인간과 생명’ 그리고 ‘권리 추구’라는 가치·아이디어에 바탕을 두고 반GMO
적인 여론을 형성함과 동시에 로비를 통해 규제집단에 직접적인 영향을 미쳤다.

이들의 영향을 분석하기에 앞서 이들 NGO와 규제형성집단 사이의 비공식적
관계가 먼저 언급될 필요가 있다. 유럽에서 NGO가 그들의 정책적 목표를 달성
하기 위해 의회에 로비를 하는 것은 낯선 일이 아니다. 의회는 자선들의 입자를
확대하기 위해 NGO들의 참여를 적극 지지·후원해 왔다. 특히 이에는 EU 국민
들이 가장 신뢰하는 기관이 NGO라는 점도 영향을 미쳤을 것이다. 여러 분야
중 환경과 소비자 문제 관련 분야는 의회와 NGO의 관계가 더욱 독특한 분야로
서, 의회는 소비자. 환경 집단의 강력한 후원자이자 집행위원회의 정책을 결정
하는 선봉 역할을 해왔다(Ayseh 2003). 따라서 GMO 규제정책과 관련해서도
NGO들의 주장이 의회를 통해 강력히 표현되고 있는 것은 결코 우연이 아니다.

1990년대 이래 GMO는 많은 환경단체와 소비자단체의 주요 정책 이슈였다. 환경단체와 소비자단체들은 GMO가 안전하지 않으며, 소비자의 알 권리를 위
해서라도 GMO 표시제도 시행해야 한다고 주장해 왔다(Euro Coop 1994). GMO
표시제도에 대한 이들의 주장은 결국 의회를 통해 표현되고, Regulation 258/97의
제정을 이끌어 냈다. 처음 집행위원회가 Regulation 258/97을 제안할 당시, 그 초
안에는 표시제도에 대한 내용이 포함되어 있지 않았다. 이에 대해 유럽의회가 강
력한 거부 의사표를 보여주며, 표시제도 포함된 안을 제시하면서 표시제도에 대한
농의가 시작되었다. 그러나 이사회는 공동정책안에서 표시제도에 대한 내용을 삭제
하였고, 의회는 2차 검토시 다시 거부권을 행사했다. 그리고 1996년 11월 중
재기한에 의회와 각료회의가 합의하면서 GMO에 대한 의무적 표시제도가 제정되
었다. 이와 함께 Regulation 258/97에서 제외된 유전자변형 콩과 유전자변형 옥
수수에 대해서도 표시제도를 실시해야 한다는 Euro Coop의 요구도 Regulation

NGO의 의회에 대한 영향. 그리고 의회가 규제를 형성하는 모습은 이후 비의
도적 혼입율을 1%에서 0.9%로 낮추는 과정에서 더욱 명확하게 나타난다. 비의
도적 혼입율에 대한 규정이 마련된 이후 Greenpeace, BEUC 등 환경단체와 소비
자단체들은 비의도적 혼입율을 0.5%로 낮추는 것을 주장하였다. 그리고 의회는
이들의 진양을 반영하여 정책형성과정에서 0.5%로 비의도적 혼입율을 낮춘 것
을 요구하였다.31) 의회의 요구에 대해 집행위원회는 1% 유지를 주장하였으며
결국 0.9%에서 힘든되였다. 비록 0.5%로 정해지긴 못했지만, 이 과정 속에서 소

31) GMO와 관련하여 “어떤 기관의 정보를 가장 신뢰하는가”라는 질문에 대해서 EU 국
민은 정반 이상이 NGO를 선택하여, NGO를 가장 신뢰하고 있는 것으로 나타났다
(ABE 2002: 5).

비와 환경단체와의 의의 관계, 그리고 이들의 영향으로 인해 비의도적 혼입율이 0.1%로 낮춰진 것을 알 수 있다.

이처럼 EU의 GMO 규제정책을 형성하는 데는 가치와 아이디어를 융합하는 NGO의 활동이 큰 영향을 미쳤다. NGO의 영향력은 의회를 통해 반영되었는데 만일 의회의 정책참여가 제도적으로 강화되지 않았다면 NGO들의 의견 반영은 용이하지 않을 것이다. 의회는 전통적으로 EU의 세 정책행장기관(집행위원회, 이사회, 의회) 중 그 권한이 가장 약한 기관이었다. 그러나 1993년 마스터히트 조약에서 공동결정절차를 도입하면서 의회의 정책결정권한이 강화되었다. 그럼에도 불구하고 협조기관에 불과하다면 설사 의회가 GMO에 대해 엄격한 규제를 형성하기 원했다고 하더라도 실현되기 어려웠던 것이다.


지금까지 살펴본 것처럼 EU의 표시정책은 의회와 이사회를 통해 형성되었지만, 그 이전에는 궁극적으로 환경단체와 소비자단체의 강력한 영향력이 존재했다는 사실을 알 수 있다. EU내 환경·소비자 단체들이 GMO 표시정책에 영향을 미친 것에 비해 Europabio와 같은 GMO 관련 기업들은 표시정책 형성에 큰 영향을 미치지 못했다. 그 주요한 이유는 GMO 관련 업계의 속성에서 찾을 수 있었다. EU내 GMO 관련 기업들은 역사가 오래되지 않은 신생기업들이 대부분이다. 또한 그 규모가 영세하기 때문에 행동과 의견을 묻어가는 한계가 있었다(Bernauer & Meins 2003: 656). 표시제를 실시하지 않은 제품은 NGO들에 의해 불법적 활동의 대상이 되었고, 표시제를 지키지 않으면 EU 집행부에 의해 법적 조치가 취해졌다. 이러한 압력 때문에 기업들은 규제에 반대하기보다 순응하는 모습을 보인 것으로 파악된다35).

2. 한국: 이해 중심의 정부와 아이디어 중심의 NGO 간 대립.
그리고 제도를 통한 타협과 절충

한국에서 GMO 표시정책은 GMO 표시를 하지 않으려 했던 정부의 강력한 표시를 요구한 NGO 간의 상측적 상호작용을 통해 형성되었다. 1998년 과정감사에서 유전자변형 콩이 유통되고 있다는 사실이 드러나기 이전 정부는 유전자변형 콩을 수입하면서도 이를 규제하기 위한 별다른 정책을 두지 않고 있었다. 이후 수입하려는 유전자변형 콩을 NGO들이 막으려 하자 정부는 이에 맞서 유전자변형 콩을 수입했고 유통시켰다. 이러한 일련의 과정을 보면 정부는 GMO에 대한 규제에 소극적이었다는 사실을 알 수 있다.


또 다른 규제기관인 농림부도 크게 다르지 않다. 농림부는 GMO가 주는 장점과 위협성을 대비하였다. 먼저 GMO의 유용성에 대해 “21세기 식량문제를 해결

하고 유용물질 생산 등의 농업발전을 위한 혁신기술”이라고 강조한 반면, 위생성에 대해서는 “인체 위생성이나 환경문제 등 사회 윤리적 문제가 제기될 잠재적 위생성을 지니다”라고 제시하였다(농림부 1999: 1). 따라서 농림부는 전반적으로 GMO의 잠재적 위생성보다 현실적 유용성에 더 주목하면서 GMO가 가져다 줄 ‘생산증대’를 보다 높이 평가하고 있다는 것을 알 수 있다.


요컨대 생명안전율리 연대모임은 ‘GMO를 통

36) 구분생산을 할 경우 유통비에서만 10%의 비용이 상승된다(식약청 2004: 60).
37) 한국의 식량 자급률은 30%를 밑돌고 있다. 땅을 세워한다면 자급률은 5%에도 미치지 못한다(식약청 2003: 15).
38) 생명안전율리 연대모임은 경실련, 환경의사당연대, 생명과학기술인문학, 생명공학자연대, 녹색소비자연대, 녹색연합, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 참여연대 과학기술 민주화를 위한 모임, 한국여성인우회, 환경운동연합 등 소비자단체와 환경단체로 구성되어 있다.
39) GMO를 반대하는 NGO에는 이처럼 소비자단체와 환경단체로 구성된 생명안전율리 연대모임 외에 생산자인 농민단체가 주축이 된 ‘유전자조작작물반대 생명운동연합’도 있었다. 이들은 2000년 5월 만남을 통해 동반적인 GMO 반대 운동을 펼쳐나갔다. 그러나 이 시기는 실질적인 GMO에 대한 규제가 형성된 이후인기 때문에 이들의 GMO 규제정책 형성에 대한 영향은 상대적으로 작았다고 판단된다.
해 얻을 수 있는 이득'보다 '생명의 소중함'이라는 가치·아이디어를 바탕으로 GMO를 바라보고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 이들은 GMO의 안전성이 확 보되지 않았기 때문에 GMO에 대해 보다 신중하게 사전예방적 접근을 취해야 하며, 수입되고 있는 GMO에 대해서도 규제를 강화해야 한다고 주장했던 것이 다(생명안전윤리 연대모임 1999). 그리고 규제강화를 요구하는 이들의 강한 목소리는 GMO에 대한 엄격한 규제를 원하지 않았던 정부에까지 영향을 미쳤다.


생명안전윤리 연대모임의 활동은 이후 유전자변형농산물표시(안)이 입법예고되어 최종보고서(안)이 마련되는 과정에서 더욱 두드러지게 나타났다. 유전자변형농산물표시(안)에서 가장 빛이 되었던 논제는 비의도적 혼입을 설명에 관한 부분이었다(생명안전윤리 연대모임, 2000). 당시 농림부는 "농수산물유통공사의 현지조사 결과 5%의 GM 콩 유괴였기 때문에 조사되었다"며 비의도적 혼입율을 5%로 정할 것을 제안하였다(농림부 1999: 15). 이에 대해 생명안전윤리 연대모임은 "한국보다 GMO에 대해 더 많은 점보를 겪었던 EU에서 1%로 결정했다"며 1%로 낮출 것을 요구하였다(생명안전윤리 연대모임 1999). 그리고 이는 결국 2000년 1월 '유전자변형농산물표시위원회'에서 3%로 타협되었고, 당시 위원회의 구성이 전체 18명 중 10명이 농림부와 관계공무원이었던 반면 NGO 대표는 2명이었던 것을 고려하면 NGO의 영향력은 그 인원수에 비해 상대적으로 훨씬 크다고 판단된다(생명안전윤리 연대모임 2000).

이러한 농림부의 결정은 이후 식약청에도 결정적 영향을 미친 것으로 분석된다. 2000년 1월 유전자계조합식품 표시 근거 조항을 만들 때만 하더라도 식약청

---

(40) 농림부가 소비자단체와 환경단체의 문제 제기로 상황에 의해 표시규정이 검토되었다고 고백한 것으로 바 đu어 이 당시 NGO들의 압박은 상당히 컸던 것으로 파악된다(농림부, 식약청 2001).
은 농림부의 주장과 동일하게 비의도적 혼합율을 5%로 정할 것을 생각하고 있다. 그러나 이후에 고시된 표시기준은 3%로 규정되어 있다. 이는 식품 자체가 농작물에 의해 가공되는 것이기 때문에 농림부의 기준치를 따름 수밖에 없었던 것으로 이해된다.

지금까지 살펴본 것처럼 한국의 GMO 표시정책은 GMO가 주는 해택에 주목하는 정부와 이해보다는 GMO와 관련된 가치·아이디어에 주목했던 NGO의 상호작용과 타협에 의해 형성되었다. NGO들의 아이디어가 표시정책에 반영될 수 있었던 것은 그들의 적극적인 활동 때문이기도 하지만, 부분적으로는 NGO를 정책형성에 참여시키는 제도가 있었기 때문에 가능했다. 특히 GMO표시제도가 가장 민감한 부분이었던 비의도적 혼합율 3%의 설정은 비록 그 수에 있어 제약이 있긴 했지만, ‘유전자변형농산물표시제정위기’ 등 NGO들의 참여를 통한 제도화한 심의회가 있었기 때문에 가능했다.

3. 미국: 이해를 중심으로 기업과 정부 간 의견 수렴, 그리고 친기업적 정책을 촉진하는 제도

미국의 GMO 표시정책은 FDA에 의해 중앙집권적으로 형성되었다. 따라서 미국의 GMO 규제정책이 어떻게 형성되었는지를 분석하기 위해서는 GMO에 대한 FDA의 시각을 검토하는 것이 최우선이다. FDA의 GMO에 대한 시각은 그들의 최고 GMO 표시정책인 1992년의 정책지침 제안 배경에서 나타난다. 이 지침은 GMO 생산, 즉 GMO의 시장 출시를 원하는 기업이나 학계에 법적 안내를 제공하기 위해 만들어졌다(FDA 1996: 2). 즉 정부의 표시정책이 만들어지게 된 계기 자체가 소비자의 안전 보호 차원이 아닌, 기업의 GMO 상업화를 위한 지침 제시에 있다는 것을 알 수 있다. 규제에 대한 접근 자체가 예고부터 생산자의 입장에서 출발했던 것이다.

이와 함께 FDA의 공식지(誌)인 ‘FDA Consumer Magazine’에 실린 세 편의 글을 통해서도 그들의 GMO에 대한 시각을 엿볼 수 있다(FDAC 2000: 6). 이 세 편의 글은 모

41) 식약청의 제4차 표시연의회 자료에서는 비의도적 혼합율과 관련해 ‘유전자교잡이 아닌 종자’를 재배해도 몇가지의 여유가 나올 수 있으나 이하에서는 관리가 어렵다고 제시한다(식약청 2000: 6).

이처럼 FDA가 이익을 중심으로 시장 지향적, 전기적적 표시정책은 형성한 배경에는 유전자변형 작물을 제제하는 농가가 미국 내에서 급속히 증가한 결과 관련되어 있다. 미국에서 유전자변형 작물 재배 면적은 계속 증가하여 2003년에는 세계 전체 유전자변형 작물 재배 면적의 63.2%를 차지하였다. 이는 세계에서 두 번째로 많이 유전자변형 작물을 생산하고 있는 아르헨티나의 재배 면적의 3배에 해당하는 크기이다47). 유전자변형 작물 재배로 큰 경제적 이득을 얻을 수 있기 때문에 유전자변형 작물을 재배하는 농부들은 나날이 늘어나고 있다48). 이 때문에 농민을 대표하는 대규모 단체인 AFBF(American Farm Bureau Federation)는 표시가 미국농민들에게 경제적 타격을 줄 것이라며 표시법을 줄기자게 반대해 왔으며, ASA(American Soybean Association)나 NCGA(National Corn Growers’ Association)와 같은 작물의 해외수출에 의존하고 있는 농민 조직 또한 소비자 구매 저하를 의식하여 표시법을 반대해 왔다(AFBF 2005). GMO와 관련하여 막대한 경제적 이익을 갖고 있는 농민단체와 유사하게 몰산토나 뉴$I$

44) 보다 구체적으로 이 논문은 “1세대 GMO는 작물의 해충에 대한 저항력을 강화시킴으로써 농부들에게 경제적 혜택을 주었지만, 2세대 GMO는 이에 더해 질병을 방지하고 음식의 맛을 증진시킴으로써 소비자들에게 보다 향상된 이익을 줄 것이다”라고 말했다.

45) 이 논문은 “GMO를 통해 세계 농업문제를 모두 해결할 수는 없지만, 식량생산의 현저한 증대를 가져올 수는 있다”고 주장했다.


47) 미국의 유전자변형작물 재배 면적은 2001년 35700만 ha(전체 66%), 2002년 39000만 ha(전체 66%), 2003년 42800만 ha(전체 63.2%)로 꾸준히 증가하고 있다(한국생명공학 연구원 2004: 288).

동 GMO를 생산하는 기업들도 GMO를 통해 생산자와 소비자 모두 이득을 얻을 수 있다고 주장하며 GMO가 가져다 주는 편익을 강조했다49).


GMO에 대한 반대 목소리가 아주 있었던 것은 아니다. Greenpeace나 FoE와 같은 환경단체들은 GMO가 생명과 환경에 미칠 잠재적 영향에 주목하여 GMO 의무 표시책을 요구했다. 또한 EU에서는 같이 GMO 관련 기업에 편지나 이메일을 보내어 GMO 반대 캠페인을 펼치기도 했다. 그 결과 하인즈 같은 대형 기업들은 분유에 GMO를 사용하지 않기로 결정한 성과도 있었다. 이와 함께 2000년에는 FoE가 식용으로 승인되지 않은 스타링크 옥수수가 식용으로 사용된 사실을 추적하여 문제를 제기하기도 했다. 하지만 이와 같은 몇몇 성과에도 불구하고 GMO 규제정책 형상에 대한 그들의 영향력은 전반적으로 미미했다.

미국의 GMO 정책이 규제 완화적 모습으로 나타난테는 정부와 기업 사이의 낙하산 인사로 인해 기업의 요구가 적극적으로 반영될 수 있었던 의사결정체제에도 그 중요한 원인이 있다. 미국의 경우 원래 자유주의 이념 아래 정부가 사장 경제에 간섭하는 것은 부정적이라는 생각이 지배적이었다(시장록 1995). 여기에 더해 본 사례에서 나타나는 것처럼 1980년대 이래 미국에서는 규제기관에


IV. 결론

지금까지 EU와 한국, 그리고 미국의 GMO 규제정책을 사례로 국가간 정책의 차이가 왜 나타나는지 분석해 보았다. 하나의 과학기술이라 하더라도 행위자들은 각자가 가진 이해나 아이디어에 따라 과학기술의 유용성이나 위험성을 서로 다르게 판단하는 것으로 나타났다. 또한 행위자들의 이해나 아이디어는 결국 제도에 의해 정책으로의 반영 여부나 정도가 달라지는 것으로 분석되었다. 즉, GMO와 관련된 행위자의 이해와 아이디어의 차이, 그리고 행위자를 제약하는 제도적 환경의 차이에 의해 국가간 GMO 표시정책의 차이가 나타난 것이다.

연구 내용을 간단히 요약하면, EU의 GMO 표시정책 형성에는 환경단체와 소비자 단체를 주축으로 한 NGO들이 많은 영향을 미쳤다. 이들은 '인간과 생명', '소비자 권리추구'라는 가치-아이디어를 바탕으로 GMO를 비판하였다. 그 뿐만 아니라, GMO 여론을 형성함과 동시에 로비를 통해 규제집단인 의회와 이사회에 1% 이상의 비도덕적 혼란위에 대해 GMO 표시제도를 시행하도록 행사를 했다. EU의 GMO 표시정책에는 GMO를 가치-아이디어 차원에서 접근하는 NGO들의 적극적인 활동이 큰 영향을 미친 것이 사실이다. 그러나 이는 NGO들의 주장이 적극적으로 반영될 수 있는 의사결정체제가 없었다면 정책으로 직접 연결되기 어려웠던 것이다. 마스터리하트 요약으로 인해 강화된 의회의 정책 참여권은 GMO 표시제도에 대한 NGO의 주장 반영을 용이하게 만들었다. 그 결과

52) GMO에 대한 기업의 자발적 규제와 관련해 FDA 역시 “기업의 자발적 규제에 의무적 규제로 바뀌어 된다는 의견도 있지만 FDA는 현행 규제 하에서도 생산자들이 협조적 일 것이라고 믿고 있다”고 말해 GMO 관련 기업들에 대한 신뢰를 직접적으로 표현하기도 했다(Bren 2003). 미국 정부가 이처럼 규제를 완화하는 목적의 시장 내 경쟁체제를 통해 소비자에게 더 좋은 서비스를 제공하기를 희망할 수도 있다(Tilton 2003). 그러나 본 연구에서는 그러한 정부의 규제 완화에 대해 소비자를 대상으로 하는 소비자단체의 결정적인 평가를 확인할 수 없었다.
EU는 세계에서 가장 엄격한 GMO 표시제를 실시하게 되었다.
이와 달리 미국의 GMO 표시정책은 FDA에 의해 중앙집권적으로 형성되었다.
FDA는 GMO에 대해 정책적 이해를 중심으로 접근하여 표시를 하지 않는, 시장 지향적·친기업적인 GMO 표시정책을 시행하고 있다. 이는 유전자 변형 작물의
재배하는 미국 내 농가가 급속히 증가하는 것과 관련되어 있다. 이와 함께
GMO 표시기가 형성될 당시 생산자 집단들은 GMO가 주는 편익을 강조하여 표
시제를 강력하게 반대했다. 그러나 또 다른 주요 행위자인 소비자단체들은
GMO의 안전성에 대해 의심하지 않았다. 그 결과 미국의 GMO 표시라는 정책
적 이해(리더)를 중심으로 형성되었다. 이와 함께 정부와 기업 사이의 낙하산
인사 관행, 그리고 기업의 의견이 효과적으로 반영될 수 있는 의사결정체제 역
시 GMO 표시가 실시되지 않는 결과를 가져오는 데 일조를 하였다.

EU와 미국에 비해 한국의 사례는 비교적 비슷한 영향력을 가진 행위자들이
서로 다른 시각으로 정책대상을 접근했을 때 정책이 절충적으로 형성될 수 있
다는 것을 보여준다. 한국의 GMO 표시제도는 GMO에 대해 표시를 실시하지
않으려 했던 정부와 강력한 표시제도 요구한 NGO 간의 상호작용에 의해 형성
되었다. GMO 표시제도는 농부와 소비자단체, 소비자단체, 소비자단체의 구성
NGO들은 ‘생명의 소중함’이라는 가치·이념을 중요시하였다. 그래서 정부는
GMO 표시제도를 실시할 필요가 없다는 입장을 유지하나 나중에는 실시하더라도
비의도적 혼입율 5% 이상에 대해표시제도 실시할 것을 제안하였다. 이에 반해
NGO들은 비의도적 혼입1% 이상에 대해 엄격한 표시제도를 실시할 것을 요구
하였다. 이러한 정부와 NGO들의 의견은 NGO들의 참여를 제도화하고 있는 의
사결정체제에 의해 비의도적 혼입 3% 이상에 대해 표시제도를 실시하는 것으
로 타협·조정되었다.

적법은 학자들이 정책결정과 관련된 행위자들의 주요한 동인(動因)으로 이해
(하위)를 강조하고 있다. 그러나 본 연구는 이해뿐만 아니라 행위자들의 가치나
이야디어도 정책을 형성·결정하는 중요한 요인이라는 것을 보여준다. 정책과 관련
된 행위자를 분석할 때는 그 동기의 다양성·다중성 속성이 고려되어야 하는
것이다. 정책은 제도에 의해 기계적으로 귀결되는 것도 아니고, 그렇다고 이해
하는 단일한 동기에 의해 움직이는 주체들의 행위에 의해 형성되는 것도 아니
다. 오히려 정책은 상이한 제도적 맥락과 정치적 기회구조(political opportunity
structure) 속에서 다양한 이해와 아이디어를 추구하는 유관 행위자들 간의 대립
적 혹은 협력적 상호작용을 통해 복합적으로 결정되는 것이다. 따라서 향후 비
교정책 연구의 중요한 과제 중 하나는 제도, 이해, 아이디어 간의 복잡다양한
관계를 유향화·이론화하고 개별 정책 사례에서 그 상대적 결정력·설명력을 경
협적으로 분석해 내는 작업이라고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

김태현. (2002). Regulatory Framework for GM Crops in Korea, 「제3차 유전자변형 생명체에 대한 바이오안전성 국제세미나 발표자료」
농림부. (1999). 「유전자변형생산물보장 추진계획」
_____ (2000). 「유전자변형생산물 보장은 어떻게 실행됩니까」
_____・식약청. (2001). 「GMO 표시제 관리 원칙 및 계획」
_____ (2003). 「유전자제조합식품의 안전성관리」, 서울: 사회담
_____ (2003). 「식품의약품안전보수」
_____ (2004). 「유전자제조합식품 표시제 관리 동향」
유네스코한국위원회 하의(1999). 「유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리」, 시민매 달 1차 예비 주말포럼을 위한 자료집」
이종원. (1998). 「EU(유럽연합)론」, 서울: 해남
이재현. (2003). 『유럽 오늘과 내일』, 서울: 두남
발 사례를 중심으로, 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문』
장기호. (2005). 김대중 정부의 벤처기업 지원정책에 관한 고찰: 산업정책의 부활인
가 혹은 "촉매적" 정부의 새로운 역할인가, 『한국행정학보』, 39(3): 21-41
중심으로, 『무역학회지』, 26(2): 291-313
하연철. (2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴, 『한국행정학보』,
_____. (2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』, 서울: 대산출판사
_____. (2005). 정책아이디어와 비교정책연구, 『한국정책학회 추계학술대회 발표논
문』
한영환. (2002). 한국의 정치상황과 규제개혁의 한계: 기업규제정책을 중심으
로, 『한국정책학회보』, 11(2): 141-164
Overview
International Markets
Institutionalism Revised』, in Andre Lecours (ed.), New Institutionalism:
Theory and Analysis, Toronto: University of Toronto Press
and the Market: Explaining Cross-National Differences in Agricultural
Biotechnology Regulation』, European Journal of Political Research
BEUC(Bureau Europeen des Unions de Consommateurs). (1998). GMOs or No
GMOs: the Choice Should Be Ours!
_____. (2002). Vote on GMOs: BEUC Trusts MEPs
Blanchfield, J. Ralph. (2003). 『European Union Regulations with an Emphasis on
Genetically Modified Foods』, in Ronald H. Schmidt & Gary E. Rodrick
(eds.), Food Safety Handbook, Hoboken: Wiley & Sons, Inc
Consumer November-December 2003


EU. (2002). Question and Answers on the Regulation of GMOs in the EU

Euro Coop. (1994). Euro Coop Objectives for EU Food Labelling Policy

_____. (1996). Genetically Modified Soy Beans: Consumers’ Right to Be Informed Must Be Respected

_____. (1997). Genetically Modified Maize: Threat to Consumer Confidence


_____. (2001). Guidance for Industry Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering


Greenpeace. (2002). European Parliament Votes for the World’s Strictest Legislation on Labelling of GMO Food and Feed

_____. (2002). EU Council Agrees the World’s Strictest Legislation on Labelling of Genetically Modified Food and Feed


Culture, and Structure, New York: Cambridge University Press


Abstract

Institutions, Interests, and Ideas as Determinants of Public Policy: A Comparative Analysis of GMO Labeling Policies in the EU, South Korea, and the US

Seongeun Cho · Sunhyuk Kim

Comparing GMO labeling policies in the EU, South Korea, and the US, this paper tries to explain why different regulatory policies were formulated and implemented toward the same industrial product, namely GMO-related goods. In accounting for the policy differences, the paper focuses on how institutions, interests, and ideas interact with each other. In the case of the EU, various NGOs, based on their ideas of "the right to life" and "biodiversity," strongly opposed GMO, which eventually resulted in a highly restrictive GMO labeling policy. Anti-GMO groups took advantage of existing lobbying channels and the recently empowered legislative capacity of the European Parliament. In South Korea, the GMO regulatory policy was an outcome of the compromise between government ministries emphasizing material interests and NGOs motivated by anti-GMO ideas. Policy advisory committees provided the government and NGOs with an institutionalized forum to forge and develop a consensus. In the US, the GMO labeling policy was predominantly interest-driven, against the backdrop of rapidly increasing population of farmers and business firms engaged in GMO-related industries. The practice of personnel exchanges between regulatory agencies and private firms also explains the pro-business policymaking in the US. This comparative study demonstrates that interests, ideas, and institutional settings must be considered and analyzed together to develop a more balanced account of different policies in different countries.

[Key words: GMO regulatory policy, institutions, interests, ideas, comparative public policy]