

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

조 성 은* · 김 선 혁**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. EU, 한국, 미국의 GMO 표시정책
- IV. EU, 한국, 미국의 GMO 표시정책 분석
- V. 결론

〈要 約〉

본 연구에서는 동일한 과학기술 결과물에 대해 왜 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 소중함’이라는 아이디어를 주창·옹호하는 NGO들이 유럽의회와 이사회에 영향력을 행사함으로써 엄격한 GMO 표시정책이 형성되었다. 이들의 아이디어는 NGO들의 규제기관에 대한 제도화된 로비 그리고 마스트리히트 조약으로 강화된 의회의 정책결정 참여권 등으로 인해 보다 효과적으로 정책에 반영되었다. 한국은 이해(利害)를 중심으로 행동한 정부와 아이디어에 의해 움직인 NGO들 간의 상호작용을 통해 GMO 표시정책이 형성되었다. 정부의 이해와 NGO의 아이디어는 삼의회라는 제도적 기제를 통해 타협이 이루어져 정책으로 반영되었다. 미국의 경우 GMO를 재배하는 농민들이 지속적으로 증가하는 상황에서 규제기관은 이해관계에 기초하여 GMO를 접근하였다. 소비자단체들 역시 표시정책이 형성될 당시 GMO의 안전성을 의심하지 않았기 때문에 NGO들의 GMO 표시제에 대한 요구는 상대적으로 약했다. 아울러 규제기관과 기업 사이에서 관행적으로 이루어지던 낙하산 인사가 이해를 바탕으로 한 행위자들의 정책참여를 용이하게 만든 제도적 맥락을 제공하였다.

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

* 고려대 정부학연구소 연구원

** 고려대 행정학과 부교수

I. 서 론

과학기술은 객관적으로 존재하는가? 만일 과학기술이 객관적 실체라면 과학 기술 결과물의 장단점에 대한 국가들의 판단 역시 유사하게 나타날 것이다. 그런데 이러한 예상과 달리 과학기술에 대한 국가들의 판단이 서로 다르게, 보다 정확하게 말해 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 재배된 농·축·수산물과 미생물 및 이를 원료로 한 식품 또는 식품첨가물을 의미한다²⁾(한국생명공학연구원 2004: 333). 그런데 이러한 새로운 과학기술의 결과물에 대해 각국은³⁾ 서로 다르게 해석하고 있다. 먼저 EU는 GMO의 안전에 대한 과학적 확실성이 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 알 권리 차원에서 GMO 표시제를 의무화하고 있다. 또한 표시가 면제되는 비의도적 혼입율도 이전의 1%에서 0.9%로 낮추었다⁴⁾. 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)나 BE(Bioengineered)라는 용어를 권장하고 있다(한국생명공학연구원 2004: 210-211). 이러한 용어상의 혼란은 한국어 표기에서도 나타난다. 현행법상 농수산물인 경우 ‘유전자변형’이라는 용어를 사용하고 가공식품의 경우 ‘유전자재조합’이라는 용어를 사용하고 있다. 한편, 산자부에서는 ‘유전자변형생물체’라는 용어를 사용한다(농림부·식약청 2001: 1). 이들 용어는 의미상 큰 차이가 없기 때문에 본 연구에서는 가장 일반적으로 사용되는 GMO라는 용어를 사용하되 한국어 번역이 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 없다. 그러나 EU 회원국들은 EU의 GMO 관련 지침이나 규정의 영향을 받아 자국의 법령을 제정하고 있어 EU 소속 국가들의 GMO 규제정책은 EU의 GMO 규제정책으로 대표된다고 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 혼입율’이란 철저히 구분 관리하더라도 농산물 유통구조상 유전자재조합농산물이 혼입될 수 있음을 인정하여 이를 비율로 정한 것을 의미한다(식약청 2003: 46).

GMO의 과학적 안전성을 의심하는 EU와 달리 미국은 GMO가 기존의 제품과 동일하며 과학적 위해성이 발견되지 않았기 때문에 안전하다는 입장이다. EU가 사전예방원칙을 바탕으로 GMO에 대해 규제를 강화해 나가는데 반해, 미국은 「성분, 형태, 생태학적 특징에서 전통적인 제품과 동등하다면 GMO도 기존 제품과 동등하다」는 실질적 동등성 원칙(Principle of Substantial Equivalence)을 채택하고 있다(한국생명공학연구원 2004: 109). 이러한 태도는 GMO 표시정책에 그대로 반영되고 있다. EU에서 비의도적 혼입율을 0.9%로 정해 GMO 의무 표시 제를 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 있다⁵⁾.

EU가 GMO에 대해 사전예방적 접근을 취하고 미국이 실질적 동등성에 입각한 접근을 취하고 있는 것에 비해 한국은 이 두 가지 입장을 동시에 절충적으로 취하고 있다. 다시 말해 한편으로는 GMO가 지금까지의 작물과 본질적으로 차이가 없다고 말하면서도(식약청 2004: 25) 다른 한편으로는 사전예방적 원칙을 근간으로 하는 바이오안전성의정서에 서명하고 국내 이행법을 제정하며, GMO 의무 표시제를 시행하는 등 GMO에 대한 사전예방적 접근도 동시에 취하고 있다. 그러나 비의도적 혼입율을 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 왜 하나의 과학기술 결과물에 대해 각국은 서로 다른 판단을 하고 상이한 규제정책을 실시하는가? 더구나 이를 국가는 모두 「IMD 세계경쟁력연감(World Competitiveness Yearbook) 2005」에서 과학기술 분야의 상위권에 위치한 과학기술 선진국들이다⁶⁾. 따라서 GMO의 안전성 혹은 위험성을 비교적 정확하게 측정·판단할만한 과학기술 역량을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이를 국가는 GMO라는 과학기술의 결과물에 대해 각각 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)

6) 「International Institute for Management Development 세계경쟁력연감 2005」에서 미국은 과학과 기술경쟁력 순위에서 1위를, EU 소속국인 독일, 스웨덴, 스위스 등은 과학경쟁력에서 각각 3, 4, 5위를 그리고 기술경쟁력에서 13, 14, 15위를 차지하고 있다. 한국은 과학 분야에서 15위를, 기술 분야에서 2위를 기록하고 있다. <http://www.sciencetimes.co.kr> (검색일: 2005. 9. 13)

서로 다르게 형성되었는지를 고찰해 본다. 주된 연구방법으로는 문헌분석을 통한 사례연구와 비교연구를 사용한다. 자료는 GMO에 대한 각국 정부 문서와 국내외 연구문헌 등 1, 2차 자료를 활용하였다.

II. 이론적 배경

1. 정책의 상이성을 설명하는 지배적 패러다임 - 제도

비교정책학에서 현재 지배적 패러다임은 신제도주의 이론이다(김선혁 2004). 기준의 비교정책 연구는 대체로 정책을 개인이나 집단의 개별 행위 결과물로 상정하고 있다. 즉, 개별 행위자의 전략적 행위를 주요 독립변수로 삼아 종속변수인 각국 정책을 설명하는 형식을 취하는 것이다(장지호 2005). 이 경우 공식적 규칙, 비공식적 규범과 같은 제도는 행위자에게 직·간접적으로 영향을 미치고, 정책결정자의 선택을 제약하는 중요한 요인으로 작동한다(Thelen & Steinmo 1992, Nee 1998). 다시 말해 제도는 새로운 설명변수로서 중요한 가치를 가지게 되는 것이다(오철호 2000, 2005, 하연섭 2002, 2003). 그렇다고 최근 급부상한 제도에 대한 관심은 헌법체계 등 공식 제도 연구에 치중했던 구제도주의로의 복고를 의미하는 것은 아니다(Peters, 1999, Campbell 2004). 구제도주의와 구별되는 신제도주의의 중요한 특징은 공식화(formalization)의 정도가 상이하고 그 형태도 다양한 제도적 요인들이 어떻게 국가 간 정책 패턴과 정책 결과상의 공통점과 차이점을 역동적으로 설명하는가에 초점을 두는 것이라 할 수 있다(하연섭 2003).

실제 많은 학자들이 신제도주의적 접근을 통해 국가 간 정책의 상이성을 설득력 있게 설명하고 있다. 가령 Steinmo(1989)는 미국과 스웨덴, 그리고 영국의 조세정책 차이를 제도적 구조의 차이로 설명하고 있다. 그는 미국에서 누진적 조세체계와 세금 수익 적자 운영 등의 조세정책이 나타나는 원인이 다원주의적 정치제도 때문이라고 설명한다. 스웨덴에서는 조합주의적인 정책결정제도와 비례대표제로 인해 효율적인 조세정책이 추진되었으며, 영국에서는 경쟁적인 양당 제도와 중앙집권적인 정치체제, 소선거구제 등에 의해 무계획적이며 일관성이 결여된 조세정책이 실시되었다고 설명한다. 또한 Fong(1990)은 미국과 일본의 반도체 산업을 둘러싼 정책의 차이를 국가구조, 국가와 산업 간의 관계 등 제도적 변수로 설명하고 있다. Ziegler(1995)는 1980년대 프랑스와 독일의 행정 엘리트와 기술 엘리트를 비교 하여, 각국의 엘리트가 일부 정책 분야에서는 성공적인 수행을 보이지만 다른 정책 분야에서는 그렇지 못한 이유를 각 국의 엘리트

육성 체계에서 찾고 있다. 즉 프랑스의 엘리트는 확산지향적인 정책보다 임무지 향적인 정책을 효과적으로 수행하는데 이는 국가 양성적(state-created) 엘리트 육성 체계 때문이며, 반대로 독일의 엘리트가 확산지향적 정책을 효과적으로 수행하는 이유는 국가 승인적(state-recognized) 엘리트 육성 체계 때문이라는 것이다. 이 외에도 많은 학자들이 국가 간 정책의 상이성을 분석하기 위해 제도주의적 접근을 취하고 있다(Ikenberry 1986, Hamilton & Biggart 1988, Thelen 1993, Pierson 1996, Kristensen 1997, Woo-Cumings 2003). 이처럼 신제도주의가 비교정책학에서 지배적 패러다임을 구축할 수 있었던 것은 제도라는 변수가 정책의 차이를 구체적 인과관계를 통해 보다 명확하게 밝혀주기 때문일 것이다. 본 연구에서도 EU와 미국, 그리고 한국의 GMO정책 차이를 분석하기 위해 제도적 변수를 도입하고자 한다. 유관 행위자들은 자신들의 입장에 따라 서로 다른 GMO 규제정책을 고안·추진하고, 행위자들의 의도와 행위는 행위자들의 참여를 공식적 혹은 비공식적으로 제약·촉진하고 있는 제도에 의해 정책에의 반영 정도가 달라지게 된다. 다시 말해 행위자들의 참여가 어떤 방식으로 제도화되고 있는가에 따라 정책 형성의 모습이 달라지는 것이다. 따라서 본 연구에서는 제도적 변수를 행위자들이 의사결정에 참여하는 방법과 과정의 제도화 방식, 그리고 규제기관과 유관 행위자들 사이의 공식적, 비공식적 관계 등으로 제한하여, 이러한 제도가 국가 간 정책의 상이성에 어떤 영향을 미치는지를 분석해 보겠다⁷⁾.

2. 제2의 정책 결정요인 – 이해(利害)

앞서 살펴본 것처럼, 신제도주의는 국가 간 정책 차이를 ‘제도’라는 변수를 중심으로 설명하고 있다. 그러나 중요한 점은 제도가 행위자들의 행동을 직접 결정짓기보다는 참여자들의 선호나 선택을 제약하는 환경 또는 맥락을 제공한다는 것이다. 신제도주의는 제도가 구조적으로 행위자들에게 어떻게 영향을 미치는가에 초점을 맞추고 있다. 행위자들의 능동적 속성 혹은 주체(agency)로서의 능력을 완전히 배제하고 있는 것은 아니지만(Peters 1996, 하연섭 2003, Lecours 2005), 제도의 행위자에 대한 제약을 강조하여 행위자들이 다소 수동적으로 그려지고 있는 것이 사실이다(김선혁 2004, 이종원 2005). 그러나 신제도주의 이론도 인정하고 있듯이 행위자는 제도에 의해 제약됨과 동시에 제도를 형성하는

7) 뒤에서 자세히 논의하듯이 미국의 경우 정책은 중앙행정기관에 의해 주도적으로 형성된다. 반면 EU는 집행위원회와 유럽의회, 각료이사회의 공동질차를 통해 정책이 형성된다. 한국에서는 중앙행정기관이 주도적으로 정책을 형성하긴 하지만 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 한다⁸⁾.

제도 연구 속에서 행위자의 역량이 완전히 무시되고 있는 것은 아니다. 가령 North(1990)는 제도변화를 조직이라는 변수를 통해 설명한다. 여기서 행위자로서의 조직은 이익 극대화를 추구하는 존재이다. 그는 조직들 간의 기술과 지식 확산에 의해 제도의 변화가 야기된다고 설명한다. 이와 함께 Ingram(1998)은 제도 변화가 단순히 조직에 의해 야기되는 것이 아니라 신생 조직에 의해 야기된다고 설명한다. 그가 설정한 조직이라는 행위자 역시 이미 형성된 이익을 지키려는 조직과 그 환경에서 새로운 이익을 찾으려는 신생조직으로서 North의 논의에서처럼 결국 각자의 물질적 이익 극대화를 추구하는 행위자로 그려지고 있다. 이민창(2001) 역시 그린벨트 정책 변동을 행위자들의 유인을 중심으로 설명하고 있다. 그래서 그린벨트 정책 변동 과정에는 개발을 통한 재산권 보장을 주장하는 원거주민의 행위 유인, 경제적 재산가치를 중심으로 그린벨트의 재산을 구입한 투기행위자의 유인, 그린벨트의 환경가치를 중시하여 재산을 구입하였으나 주택개축 등을 통해 재산가치를 증대시키려는 행위자들의 행동유인 그리고 증가하는 관리비용을 줄이려는 정부의 유인 등이 복합적으로 작용하였다고 분석한다. 이러한 연구들에도 불구하고 신제도주의에서 행위자들의 능동적 역할에 대한 연구가 제도의 행위자에 대한 제약 연구에 비해 활성화되지 못하고 있다는 점은 분명해 보인다. 이에 본 연구에서는 행위자가 제도의 제약 속에서 어떻게 그들이 원하는 모습으로 정책을 형성해 가고 있는지, 제도의 제약성과 행위자의 능동성을 함께 고찰해 보겠다.

행위자의 능동성을 고려하는 동시에 본 연구에서는 기존 제도 연구의 행위자 가정에 대해 보완을 시도하고자 한다. 선행 연구 속에 나타나고 있듯이 제도 연구에서 행위자들은 자신의 효용을 극대화하려는 존재로 그려지고 있다(Shepsle 1986, 1989, Immergut 1992, 1998, Shickler 2001, 장윤호 2003, 박대식 2003). 기존 연구에서는 특히 자신의 이해, 더 구체적으로는 경제적 이해에 집중하는 행위자를 가정한다. 경제적 효용이 행위의 중요한 동인(動因)인 것은 틀림없다. 그러나 경제적 이해만이 행위의 절대적이고 유일한 기준은 아니다. 이해를 바탕으로 행동하는 행위자도 존재하지만, 이해가 아닌 가치나 신념을 바탕으로 행동하는 행위자도 존재하기 때문이다. 또 동일한 행위자라도 상황에 따라 이해에 따라 행동할 때도, 이해가 아닌 가치나 신념에 따라 행동할 때도 있을 수 있다.

8) 일반적으로 사회과학적 설명에서는 구조적인 변수와 행위자 관련 변수를 구분하여 접근한다. 이는 보다 일관성 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 아니며 양자는 상호구성적이다. 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 이익이 됨에도 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 다층성을 고려할 필요가 생긴다. 이해 이외의 또다른 행위자 동인을 고려하기 위해 본 연구에서는 아이디어를 도입하고자 한다.

3. 제3의 정책 결정요인 - 아이디어

정책연구에서 최근 아이디어에 대한 관심이 점증하고 있다(Yee 1996, McNamara 1998, Marcussen 2000, Berman 2001, Campbell 2001, 2004, 하연섭 2004, 장지호 2005). 특히 신제도주의 계열의 연구에서 아이디어에 대해 더 깊은 관심을 표명하고 있는데, 이는 제도와 이해만으로는 정책 현상에 대한 설명이 불충분하기 때문이다(Weir 1992, Hall 1992, 1997, Levi 1997, Lieberman 2002). 실제로 Beland(2005)는 신제도주의가 ‘왜 정책의 성공과 실패가 맥락에 따라 달라지는가’에 대해서는 설득력 있는 설명을 제공해 주고 있지만 의제설정 단계에서 서로 다른 정책안들이 경쟁하는 과정을 설명하는 데는 한계가 있으며, 그 해결책으로 아이디어에 관심을 기울여야 한다고 주장한다. 이와 함께 Hall(1997)이나 하연섭(2004) 역시 제도와 이해 외에 아이디어에 주목함으로써 기존 신제도주의 연구가 지나치게 유형의 변수, 가시적(可視的)인 변수에만 집중하고 무형의 변수, 관념적인 변수를 무시했던 편향을 극복하고자 시도하고 있다.

예컨대 Hall(1992)은 1970년대 영국 경제정책이 케인즈주의에서 통화주의로 변화된 것을 제도와 아이디어 간의 상호작용에 초점을 맞추어 고찰하고 있다. 그는 정책결정자들이 정책대상을 자신들의 관념이나 사상, 아이디어 등을 통해 바라본다고 지적한다. 그래서 통화주의라는 아이디어를 신봉·지향하는 행위자들이 내각과 수상에 힘을 실어주는 권력융합(fusion of powers)적 정치체제, 양당제, 그리고 분절적인 노동조합 구조와 같은 영국의 특수한 제도적 맥락과의 상호작용을 통해 자신들의 아이디어를 정책으로 전환시킬 수 있었다고 설명하고 있다. 이와 함께 Tilton(2003)은 미국과 일본의 통신규제정책의 차이를 제도보다 아이디어에 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

적인데 비해, 일본은 산업계와 밀착되어 있는 양국의 상이한 제도적 맥락을 중심으로 설명한다. 동시에 정책 차이가 나타난 더 큰 이유로 미국과 일본에서의 '경쟁'에 대한 아이디어 차이를 제시하고 있다. 미국에서는 행정관들이 규제완화를 통해 통신 산업의 경쟁력을 상승시킬 수 있다고 생각한 반면, 일본에서는 규제완화를 통한 과도한 경쟁이 오히려 경제에 비효율적인 결과를 가져올 것이라고 믿었다는 것이다. 이에 일본은 미국으로부터 큰 영향을 받았음에도 불구하고 그 독특한 경쟁에 대한 아이디어로 말미암아 미국과 상이한 정책을 추진하게 되었다고 설명한다. 국내에서 아이디어에 대한 경험적 연구는 장지호(2005)에서 찾아볼 수 있다. 그는 김대중 정부의 벤처기업 지원정책이 이전 박정희 정부의 중화학공업 육성정책의 경로를 따라가고 있다는 것을 세제나 재정, 금융과 같은 공식적 제도와 규범, 그리고 '경제 재도약'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 아이디어이다⁹⁾. 본 연구에서 분석하고 있는 EU나 한국의 NGO들 역시 미국이나 한국의 정부와 달리 아이디어를 중심으로 GMO를 접근하고 있다. 미국이나 한국의 정부가 '물질적 효용'이라는 이해(利害)를 중심으로 GMO를 바라보는 반면, EU와 한국의 NGO들은 '생명의 소중함'이라는 가치·아이디어를 바탕으로 접근하고 있다¹⁰⁾. 따라서 본 연구에서는 이해와 아이디어가 GMO 정책형성에 어떤 영향을 미쳤는지를 제도라는 환경적 맥락 속에서 분석해 보고자 한다¹¹⁾. 이러한

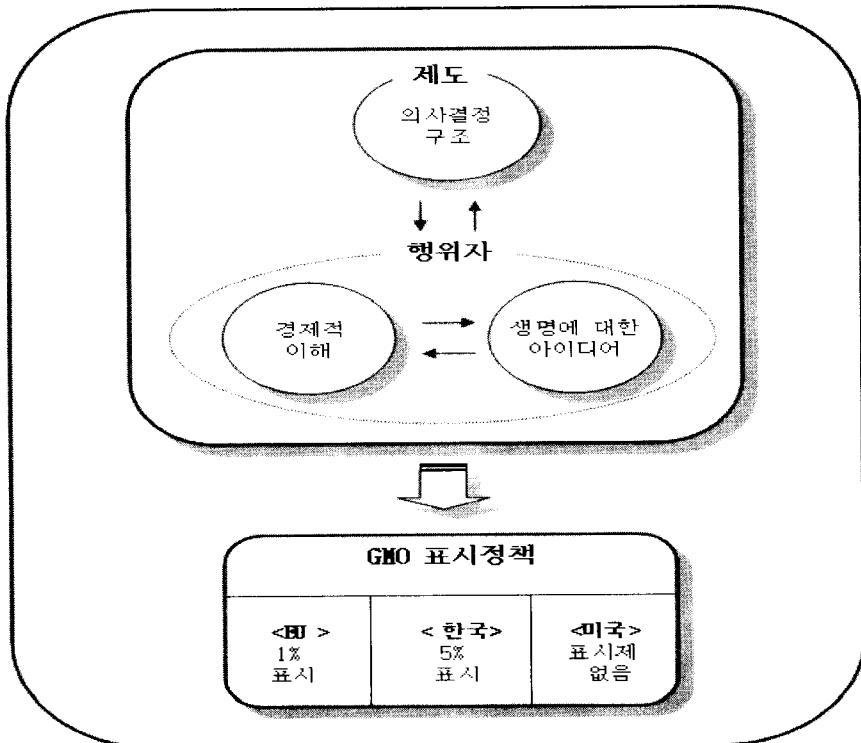
9) 아이디어는 행위자 차원과 제도 차원으로 구분해 볼 수 있다. 행위자 차원의 아이디어는 행위자들이 가진 가치를 의미하며, 제도적 차원의 아이디어는 사회에 광범위하게 존재하는 통념, 사회를 지배하는 사상적 조류 등으로 이해될 수 있다. 본 연구에서 아이디어는 이 둘 중 행위자 차원의 아이디어에 가깝다.

10) NGO들이 가진 '생명의 소중함'이라는 아이디어가 결국은 그들의 집단 이익을 위한 것이 아닌가라는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 유럽에서 GMO 표시제는 1990년대에 형성된 반면, 규제 형성에 많은 영향을 미쳤던 BEUC나 Greenpeace 등 소비자단체와 환경단체들은 1950년대에서 1970년대 사이에 설립되어 1990년대에는 이미 자립적인 조직 기반을 확립하였다. 또한 한국에서도 GMO문제는 1998년부터 본격적으로 제기된 반면, NGO 연대인 생명안전윤리 연대모임의 중추적 역할을 담당했던 '소비자 문제를 연구하는 시민의 모임', '환경운동연합(전신: 공추련)' 등은 이미 1980년대에 발족되었다. 따라서 조직 기반 확장 혹은 다른 개별 집단적 목적을 위해 NGO들이 '생명의 소중함'과 같은 아이디어를 지지했다고 파악하는 것은 다소 무리가 있다. 아울러 소비자단체는 소비자의 이익 증진을 조직의 존재 목적으로 삼는 만큼 그들이 조직의 이해를 중시했다면 소비자들에게 더 저렴한 가격에 높은 영양을 얻을 수 있는 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 단선적(單線的) 가정을 보완할 수 있다.

(European Parliament)가 관여한다. 집행위원회가 정책안을 제안하면 이사회는 협의과정을 거쳐 정책안을 수립한다. 그리고 의회의 협조과정을 거쳐 최종정책을 결정하게 된다. 그러나 1993년 마스트리히트 조약 이후 공동의사결정절차가 채택되면서 의회의 정책참여 기능은 더욱 강화되었다¹²⁾.

GMO에 대한 규정이 집행의사회에 의해 처음 제기된 것은 1986년이었다. 당시 유럽에서는 GMO와 관련된 규제가 이미 만들어져서 효력을 발휘하고 있는 국가도 있었고, 그렇지 않은 국가도 있어 국가별 GMO 규제정책 상에 차이가 있었다¹³⁾. 따라서 GMO에 대한 단일시장을 형성하기 어려웠고, EU는 이러한 차이를 극복하기 위해 GMO 규제안을 처음 제시하였다(ECC, 1990: 1). 그러나 당시 제정된 Directive 90/219, Directive 90/220 등은 GMO의 연구나 산업적 활동에 대한 규정만을 담고 있을 뿐 GMO 표시제에 대한 규정은 제외되어 있었다.

이후 1996년 광우병 파동을 거치면서 GMO 반대물결이 고조되었다. 이러한 상황 속에서 GMO 반대 NGO들의 지지를 바탕으로 한 의회의 강력한 요구에 의해 Regulation 258/97(Novel Foods and Novel Ingredients Regulation)이 제정되었다(Greenpeace 2002: 1)¹⁴⁾. 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

12) 마스트리히트 조약은 제189B조에 소비자보호, 기술개발, 환경보호 등 15개 분야에 의회와의 공동의사결정절차를 제시하고 있다. 이후 1997년 암스테르담 조약에서는 적용분야를 고용, 남녀동등권, 세관협력 등 23개 범위로 확장하여 의회의 정책참여권을 강화시켰다(이희범 1997: 134, 이종원 1998: 19). GMO 규제정책도 이러한 의회와의 공동의사결정절차에 의해 형성되었다. 보다 구체적으로 GMO 규제정책 결정모습을 살펴보면, 정책안은 집행위원회의 ‘소비자정책과 소비자보건총국(DG Consumer Policy and Consumer Health)’에서 위원회나 관련이해집단의 자문을 거쳐 작성된다. 제안된 안은 유럽의회에서 검토되고, 농업의사회나 환경의사회에서는 의회의 검토 결과와 집행위원회의 정책안을 바탕으로 공동정책안(common proposal)을 수립한다. 그리고 의회에 2차 검토를 요청한다. 이때 의회가 동의할 경우 안은 이사회의 결정을 거쳐 최종정책으로 확정된다. 그러나 의회가 수정 요청했을 때는 다음의 두 가지 경우로 나누어진다. 의회의 수정 요청안에 이사회가 찬성할 경우, 집행위원회도 수정내용에 동의하면 이사회는 가중다수결(qualified majority)로 최종정책을 확정한다. 집행위원회가 의회의 요구를 거부하면 이사회는 만장일치로 의회의 수정내용을 수용할 수 있으나 그렇지 못하면 정책이 채택되지 못한다. 만일 이사회가 의회의 수정요구를 거부하면 의회와 동수로 조정위원회를 구성한다. 조정안의 결에 실패할 경우 정책안은 채택되지 못한다(이희범 1997: 134, Blanchfield 2003: 760 재구성).

13) 가령 덴마크 같은 국가에서는 다른 나라들에 앞서 1986년 이미 환경과 유전자기술법(Environment & Gene Technology Act)이 효력을 발휘하고 있는 상태였다(Toke 2004).

14) EU의 환경단체와 소비자단체가 GMO에 대해 엄격한 규제를 요구하고, 의회에 긍정적인 지지를 보내는 모습은 언론(Financial Times, March 21, 1997 p2, The Guardian, June 26, 1999 p8)과 공식문서(Greenpeace 2002; BEUC 1998, 2002)에 나타나고 있다.

규정은 한계가 있었다. 따라서 1998년 3월 모든 GM 콩과 옥수수를 표기대상으로 하고 GMO 표기방식을 “유전자변형 ○○”으로 할 것을 의무화한 Regulation 1139/98이 승인되었다.

그러나 여전히 식품에 대한 EU 시민들의 EU 집행부에 대한 불신은 가라앉지 않고 있었다¹⁵⁾. 시민들의 신뢰를 회복하기 위해 1999년 6월 각료이사회는 모든 GMO 제품에 대해 보다 강력한 GMO 표시제와 추적제가 마련될 때까지 GMO 승인을 금지하겠다는 GMO 모라토리엄을 선언하였다¹⁶⁾. 이로써 1999년 이전에 승인된 제품을 제외한 어떤 제품도 EU의 승인을 받지 못하게 되어 GMO의 생산은 실질적으로 중단되었다. 이와 같은 GMO에 대한 반대 속에서 2000년 1월 Regulation 49/2000과 Regulation 50/2000이 제정되어 GMO뿐만 아니라 GMO로부터 유도된 식품첨가물이나 향신료에도 표시제를 실시하고 비의도적 혼입율을 1%로 규정하였다. 그러나 모라토리엄을 지지했던 여섯 국가¹⁷⁾를 포함한 회원국과 의회는 GMO에 대한 더 엄격한 표시제를 요구하였다.

2001년 Directive 90/220을 대체한 Directive 2001/18이 제정되었다. Directive 2001/18에서는 GMO와 GMO로부터 유도된 식품에 대해 표시제를 규정하고 사전예방의 원칙을 포함시키는 등 GMO에 대한 기존의 Directive 90/220의 규제내용을 대폭 강화하였다. 그러나 의회와 회원국들은 시행되던 GMO 규제수준에 만족하지 않았다. 이들은 비의도적 혼합치를 0.5% 수준으로 낮출 것과 최종산물에서 GMO 단백질이나 DNA가 발견되지 않아도 표시제를 실시할 것 등을 요구하였다. 이에 반해 집행이사회는 기존의 1%를 고수하려 했지만 결국 2002년 12월 EU 환경이사회에서 0.9%로 합의되었다¹⁸⁾. 그리고 2003년에 비의도적 혼입율 0.9%와 최종산물에서 GMO 단백질이나 DNA가 발견되지 않아도 표시제를 실시할 것 등을 주요 골자로 하는 Regulation 1829/2003과 Regulation 1830/2003이 제정되었다. 이렇게 GMO에 대한 규제가 세계에서 가장 엄격한 수준으로 강화되자 EU는 2004년 5월 모라토리엄을 해제하였다. 이상에서 살펴본 EU의 주요 GMO 규제 내용을 표로 제시하면 다음과 같다.

15) The Guardian, December 19, 1998 p17, Financial Times, January 22, 2000 p10.

16) The Guardian, June 26, 1999 p8. 모라토리엄은 1998년 10월 EU에서 GMO에 대한 마지막 승인이 이루어진 이후 1999년 6월 EU 환경 이사회에서 프랑스와 그리스가 GMO 승인에 대한 금지령을 요구하면서 시작되었다. 여기에 이탈리아와 덴마크, 그리고 룩셈부르크가 지지를 보내고, 이후 벨기에와 오스트리아가 참여하였다. 이들은 GMO에 대한 새로운 승인조치와 관련해 어떤 투표의 실시도 막을 수 있는 소규모의 EU회원국 모임을 형성하게 되었다.

17) 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 덴마크, 그리스, 룩셈부르크.

18) Financial Times, December 11, 2002 p15.

〈표 1〉 EU의 GMO 표시정책 추진 과정

날짜	규정·지침	주요 내용
97. 1	·Regulation 258/97	·GMO 식품이나 유도된 식품에 대해 의무적 표시 규정
98. 3	·Regulation 1139/98	·GMO의 의무적 표기 방식 규정
99. 6	·GMO 모라토리엄 선언	
00. 1	·Regulation 49/2000 ·Regulation 50/2000	·식품첨가물이나 향신료에 대해서도 표시제 실시 ·비의도적 혼입율 1% 규정
01. 3	·Directive 2001/18/EC	·GMO와 GMO로부터 유도된 식품에 대해 표시제 실시
03. 10	·Regulation 1829/2003 ·Regulation 1830/2003	·비의도적 혼입율 0.9%로 낮춤 ·최종산물에서 GMO 단백질이나 DNA가 발견되지 않아도 표시제 실시
04. 5	·GMO 모라토리엄 해제	

2. 한국: 사전예방 원칙과 실질적 동등성 원칙의 절충

한국에서 GMO 표시정책은 농산물의 경우 농림부에서, 그리고 수입단계의 농산물과 가공식품은 식품의약품안전청(이하 식약청)에서 담당하고 있다(식약청 2004: 7)¹⁹⁾. GMO관련 규제기관에서는 1998년 이전까지 실험실 연구의 안전성 확보를 위해 「유전자재조합실험지침」만을 마련했을 뿐²⁰⁾, GMO의 생산이나 판매 등을 규제하기 위한 법은 제정하지 않고 있었다. 그러나가 1998년 10월 국정감사에서 국회의원들에 의해 유전자재조합 콩이 유통되고 있다는 것이 지적되자 GMO표시제가 검토되기 시작했다²¹⁾. 이 사실이 알려지자 GMO 반대 NGO들

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

20) 1998년 이전 GMO와 관련된 법률이나 지침으로는 1983년 12월 과기부에서 제정된 「유전공학육성법(현 생명공학육성법)」과 1997년 4월 규정된 보건복지부의 「유전자재조합실험지침」이 있었다(김태산 2002, 103). 1985년 생명공학 안전성 확보를 위한 실험지침 초안이 작성되었으나 생명공학 발전에 장애가 된다는 이유로 제정이 유보되었다. 그리고 한국에서 「유전자재조합실험지침」이 제정된 것은 1983년으로부터 12년이 지난 후였다. 이는 OECD 가입과 함께 OECD의 「재조합 DNA 생물체의 공업, 농업, 환경분야 이용 안전대책에 관한 이사회 권고」를 이행해야 할 필요가 있었기 때문이었다(유네스코한국위원회 1998, 18).

의 연합인 생명안전윤리 연대모임은 유전자재조합 콩이 들어오는 배를 추적하여 콩의 수입을 막으려 했다. 이 콩은 결국 수입되었지만 이를 계기로 계속된 NGO들의 요구로 농림부는 1999년 1월 21일 농수산물품질관리법에 GMO 표시 규정을 신설하였다(농림해양수산위원회/농림부 2004, 농림부·식약청 2001).

이후 1999년 11월 한국소비자보호원에 의해 시판두부의 82%가 유전자변형 콩으로 만들어졌다는 것이 밝혀졌다²²⁾. 이에 식약청은 두부에 사용된 유전자변형 콩은 안전하다는 자료를 발표하지만 생명안전윤리 연대모임은 정부를 비난하는 성명서를 발표하는 등 GMO 반대운동을 전개하였다(생명안전윤리 연대모임 1999)²³⁾. 이러한 상황 속에서 같은 달에 열린 국정감사에서도 이 문제가 다시 지적되었다²⁴⁾. 이에 식약청은 GMO가 과학적으로 안전성이 입증되어 유해하지는 않지만 소비자들에게 선택권을 주기 위해 표시제를 시행하겠다고 발표하였다. 또한 이를 위해 학계와 업체, 소비자단체, 언론계 및 관계공무원 등 25명으로 ‘GMO표시연구회’를 구성하여 표시제에 대한 준비를 하겠다고 밝혔다²⁵⁾. 그리고 2000년 1월 12일 「식품위생법」을 개정하여 제10조 1항에 GM 식품 표시 근거 규정을 신설하였다(식약청 2004: 14).

한편 1999년 1월 유전자변형농산물 여부를 표시할 수 있도록 「농수산물품질 관리법」을 제정한 농림부는 같은 해 6월 유전자변형농산물의 표시 대상품목, 표시 방법 등을 규정한 동법 시행령을 제정하였다. 그리고 관련부처와 업계, 소비자 등의 의견을 수렴하고 표시제를 수행 중인 일본과 EU에 대한 실태조사를 거쳐 11월 「유전자변형농산물표시요령(안)」을 입법예고 하였다(농림부 1999: 8). 이 고시안에는 콩, 옥수수, 콩나물을 표시대상 품목으로, 비의도적 혼입율을 5%로 정하되 점차 낮추어 가는 방향으로 2001년 3월부터 표시제를 시행하겠다는 내용이 포함되어 있었다. 이 고시안은 최종안이 결정될 때까지 계속해서 논란의 대상이 되었다. 고시안이 예고되자 농림부는 1999년 12월 공청회를 개최하여 소비자, 업계 등의 의견수렴 절차를 거쳤다. 그리고 2000년 1월 「유전자변형농산물표시분과위원회」의 심의를 거쳐 2000년 4월 22일 「유전자변형농산물표시요령」을 최종 고시하였다(농림부 2000). 최종 고시된 표시안에는 그동안 논란이 되

21) 국립농산물품질관리원 홈페이지, <http://www.naqs.go.kr/serviceInfo>(검색일: 2005. 9. 15), 세계일보 1998년 10월 23일 27면.

22) 문화일보 1999년 11월 9일 28면, 한국일보 1999년 11월 4일 22면.

23) 동아일보 11월 5일 29면, 한국일보 11월 5일 21면.

24) 국민일보 1999년 11월 19일 21면, 조선일보 1999년 11월 19일 31면, 한국일보 1999년 11월 19일 29면.

25) 이 연구회에서는 의무 표시내상품목, 표시방법 및 시행시기 등을 구체적으로 논의하게 된다. 국민일보 1999년 11월 19일 21면, 한국일보 1999년 11월 19일 29면.

었던 비의도적 혼입율이 기존의 5%에서 3%로 조정되어 있었다. 즉 GMO의 비의도적 혼입치를 우선 3%로 정하여 분석기술개발과 국제 동향 등을 고려해 점차 1% 수준으로 낮추어 가겠다고 규정한 것이다.

식약청도 농림부에 이어 2000년 8월 30일 ‘GMO표시연구회’의 GMO 표시제에 대한 연구결과를 바탕으로 「유전자재조합식품등의표시기준」을 고시하였다. 그리고 2001년 7월부터 GMO 표시제를 실시할 것과 대상품목, 표시 방법 및 기준 등을 발표하였다. 이어 9월 정부는 2000년 1월 몬트리올에서 많은 논란 속에 채택된 바이오안전성의정서에 서명하였다. 이는 의정서가 GMO로 인한 잠재적 위험을 저감하기 위한 노력의 일환이기 때문에, GMO의 주요 수입국인 한국으로서는 의정서에 비준하여 당사국이 되는 것이 국내의 환경 및 국민건강 보호를 위해 필요했기 때문이다(한국생명공학연구원 2004: 112). GMO에 대한 강한 규제를 원하는 국내 상황과 바이오안전성의정서 서명이라는 외적 상황 속에서 농림부는 2001년 3월 1일 6개월 간의 계도기간을 두기로 하고 콩, 옥수수, 콩나물에 대해 GMO 표시제를 시행하였다. 이어 식약청도 2001년 7월 13일 유전자재조합 콩, 옥수수, 콩나물을 재료로 사용한 27개 가공식품에 대해 비의도적 혼입율을 3%로 정해 표시제를 시행하였다. 이상에서 설명한 농림부와 식약청의 GMO 표시정책 변천과정을 표로 제시하면 다음과 같다.

〈표 2〉 한국의 GMO 표시정책 추진 과정

날짜	규정	주요 내용
99. 1. 21	·농수산물품질관리법(법률제5667호)	·GM 농산물 표시규정 신설
00. 1. 12	·식품위생법 개정	·GM 식품 표시 근거 규정 신설
00. 4. 22	·유전자변형농산물표시요령 제정 (농림부고시 제2000-31호)	·시행시기, 대상 품목, 표시방법 등 제정
00. 8. 30	·유전자재조합식품등의표시기준 제정 (식약청 고시 제2000-43호)	·시행시기, 대상 품목, 표시방법 등 제정
01. 3. 1	·유전자변형농산물표시 시행	·콩, 옥수수, 콩나물 대상 시행
01. 7. 13	·유전자재조합식품표시 시행	·27개 품목 대상 시행

3. 미국: 실질적 동등성 원칙

미국에서 GMO 식품과 관련하여 표시정책을 담당하고 있는 곳은 FDA이다²⁶⁾. FDA에서 GMO 표시와 관련하여 처음 정책이 발표된 것은 1992년이었다. 5월 29일 FDA는 관보에 「정책지침: 신종식물로부터 만들어진 식품(Statement of Policy: Foods Derived from New Plant Varieties)」을 발표하였다. 이 문건은 GMO 생산과 관련된 기업이나 학술기관에게 명확한 법적 지침을 제공하고, 일반국민들에게는 궁금증을 해소시켜 주는 차원에서 발행되었다(FDA 2001: 1-6). 이 지침에서 FDA는 그들이 GMO의 과학적 안전성에 대해 확신하고 있으며, GMO가 기존 식품의 연장선 상에서 이해될 것임을 분명히 하고 있다. 또한 GMO에 대한 규제 역시 기존 식품과 동등한 차원에서 실시될 것이라는 점을 제시하고 있다(FDA 1996).

지침에 따라 GMO는 식품규제법인 FFDCA(Federal Food, Drug and Cosmetic Act, 이하 FFDCA)에 의해 규제되고 있다. FFDCA에서 관심있게 볼 조항은 201조(n)항과 403조(i)항이다. 이 조항들은 식품표시제와 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 표시제이고, 그렇지 않으면 잘못된 표시제라고 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 성분과 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, 유전자재조합 기술을 이용한 생산물에 대한 정보를 소비자에게 어떻게 전해야 할지 등에 관해 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 표시제에 대한 업무를 맡고 있으며, USDA는 GM 동·식물의 안전성 검사를 실시하고 있다. EPA에서는 GMO가 환경에 미치는 영향을 규제한다.

27) The New York Times, November 19, 1999 p30.

서 외부의견 청취를 자문한 것이 계기가 되었다. 이 자문이 유전자재조합식품을 규제하고 있던 FDA에 영향을 미친 것이다(Young 2003: 471). 공중의 의견 청취를 위해 FDA는 세 번의 공청회를 개최하였고, 대중으로부터 50,000여 통이 넘는 편지를 받았다(FDA 2001: 1). 그리고 의견을 종합한 결과, 소비자들이 GMO에 대해 더 많은 정보를 얻길 원하고 기업의 자발적 표시제 실시에는 동의하지만 의무적 표시제에 대해서는 의견의 일치가 이루어지지 않았다고 발표하였다. 또한 소비자들은 GMO의 장기적 영향에 대해서는 우려를 나타냈지만, 시장에 출시된 제품이 위해하다고는 생각하지 않는 분위기였다. 이러한 여론을 바탕으로 FDA는 GMO의 의무 표시제가 필요하지 않다는 입장을 더욱 공고히 하게 되었다.

그리고 2001년 FDA는 GMO에 대해 자발적 표기를 원하는 제조업자들을 위해 「기업의 자발적 표시지침」을 발표하였다. 여기에서는 소비자들이 오도(誤導)되지 않도록 식품의 속성이 변한 경우, 식품의 안전도가 문제되는 경우에 한해 생산자가 자발적 표시제를 시행할 수 있다는 점을 규정하였다. 이와 함께 'GMO'라는 표현 대신 'Bioengineered Food'라는 용어를 사용할 것과 유전자재결합을 통해 생산된 제품이라는 표기는 생산자의 선택적 사안이라는 것을 명시하였다.

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 Bureau Européen des Unions de Consommateurs(이하 BEUC)와 같은 NGO들이었다²⁸⁾(Bernauer & Meins 2003: 653, Blanchfield 2003: 779). 이들은 GMO를 인간의 건강과 환경의 종(種)다양성을 해치는 위험한 존재로 파악한다²⁹⁾. 따라서 EU 내에서 GMO는 근절되어야 하며, 소비자의 권리차원에서 상업화된 모든 GMO는 반드시 표시를 부착해야 한다고 주장한다³⁰⁾. 이와 같이 이들

28) Financial Times, November 10, 2001 p12.

29) <http://www.foei.org/gmo/faq.html>(검색일: 2005. 9. 28).

30) BEUC(January 6, 1998, August 25, 1998, May 18, 2001), Euro Coop(February 6, 1997, June 26, 2001, June 3, 2002, June 27, 2002).

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 목적을 달성하기 위해 의회에 로비를 하는 것은 낯선 일이 아니다. 의회는 자신들의 입지를 확대하기 위해 NGO들의 참여를 적극 지지·후원해 왔다. 특히 이에는 EU 국민들이 가장 신뢰하는 기관이 NGO라는 점도 영향을 미쳤을 것이다³¹⁾. 여러 분야 중 환경과 소비자 문제 관련 분야는 의회와 NGO의 관계가 더욱 돈독한 분야로서, 의회는 소비자, 환경 단체의 강력한 후원자이자 집행위원회의 정책을 질책하는 선봉 역할을 해왔다(이재현 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 소비자 단체들은 GMO가 안전하지 않으며, 소비자의 알 권리를 위해서라도 GMO 표시제를 시행해야 한다고 주장해 왔다(Euro Coop 1994). GMO 표시제에 대한 이들의 주장은 결국 의회를 통해 표현되고, Regulation 258/97의 제정을 이끌어 냈다. 처음 집행위원회가 Regulation 258/97을 제안할 당시, 그 초안에는 표시제에 대한 내용이 포함되어 있지 않았다. 이에 대해 유럽의회가 강력한 거부 의사를 표명하여 표시제가 포함된 안을 제시하면서 표시제에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 이사회는 공동정책안에서 표시제에 대한 내용을 삭제하였고, 의회는 2차 검토시 다시 거부권을 행사했다. 그리고 1996년 11월 중 재기간에 의회와 각료회의가 합의하면서 GMO에 대한 의무적 표시제가 제정되었다. 이와 함께 Regulation 258/97에서 제외된 유전자변형 콩과 유전자변형 옥수수에 대해서도 표시제를 실시해야 한다는 Euro Coop의 요구도 Regulation 1139/98를 통해 반영되었다(Euro Coop 1996, 1997).

NGO의 의회에 대한 영향, 그리고 의회가 규제를 형성하는 모습은 이후 비의도적 혼입율을 1%에서 0.9%로 낮추는 과정에서 더욱 명확하게 나타난다. 비의도적 혼입치에 대한 규정이 마련된 이후 Greenpeace, BEUC 등 환경단체와 소비자단체들은 비의도적 혼입율을 0.5%로 낮출 것을 주장하였다. 그리고 의회는 이들의 주장을 반영하여 정책형성과정에서 0.5%로 비의도적 혼입율을 낮출 것을 요구하였다³²⁾. 의회의 요구에 대해 집행위원회는 1% 유지를 주장하였으며 결국 0.9%에서 합의되었다. 비록 0.5%로 정해지진 못했지만, 이 과정 속에서 소

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

32) Greenpeace, July 3, 2002, Financial Times, November 12, 2002 p10.

비자, 환경단체와 의회의 관계, 그리고 이들의 영향으로 인해 비의도적 혼입율이 0.1%로 낮춰진 것을 알 수 있다.

이처럼 EU의 GMO 규제정책을 형성하는 데는 가치와 아이디어를 옹호하는 NGO의 활동이 큰 영향을 미쳤다. NGO의 영향력은 의회를 통해 반영되었는데 만일 의회의 정책참여가 제도적으로 강화되지 않았다면 NGO들의 의견 반영은 용이하지 않았을 것이다. 의회는 전통적으로 EU의 세 정책형성기관(집행위원회, 이사회, 의회) 중 그 권한이 가장 약한 기관이었다. 그러나 1993년 마스트리히트 조약에서 공동결정절차를 도입하면서 의회의 정책결정권한이 강화되었다. 종전처럼 의회가 단순한 협조기관에 불과했다면 설사 의회가 GMO에 대해 엄격한 규제를 형성하길 원했다고 하더라도 실현되기 어려웠을 것이다.

한편 이사회도 모라토리엄을 선언하여 엄격한 규제를 형성하는 데 기여했다. 이사회, 특히 프랑스, 그리스 등 GMO 모라토리엄을 선언한 회원국들은 엄격한 GMO 표시제가 제정될 때까지 모라토리엄을 해제하지 않을 것이라고 공언하였다. 그리고 이러한 주장은 이후의 Directive 2001/18과 Regulation 1829/2003, 1830/2003 등이 제정되는데 직접적으로 영향을 미쳤다. 이 나라들이 GMO 모라토리엄을 4년여 동안 고수하고, 엄격한 GMO 규제정책을 요구할 수 있었던 배경에는 NGO들의 지지가 있었다. 소비자단체와 환경단체들은 회원국들이 모라토리엄을 선언하기 전부터 GMO의 인체와 환경에 대한 영향이 확증되지 않았기 때문에 GMO 모라토리엄이 선언되어야 한다고 주장해 왔다³³⁾. 그리고 1999년 6월 그리스와 프랑스 등 여섯 회원국이 GMO 승인 유예를 주장하자 이를 적극 지지하였다³⁴⁾. 이렇게 사회단체들의 광범위한 지지가 있었기 때문에 회원국들은 그들의 요구를 계속해서 주장할 수 있었던 것으로 분석된다.

지금까지 살펴본 것처럼 EU의 표시정책은 의회와 이사회를 통해 형성되었지만, 그 이면에는 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 있다. EU내 GMO 관련 기업들은 역사가 오래되지 않은 신생기업들이 대부분이다. 또한 그 규모가 영세하기 때문에 행동과 의견을 모으기에는 한계가 있었다 (Bernauer & Meins 2003: 656). 표시제를 실시하지 않은 제품은 NGO들에 의해 불매운동의 대상이 되었고, 표시제를 지키지 않으면 EU 집행부에 의해 법적 조치가 취해졌다. 이러한 압력 때문에 기업들은 규제에 반대하기보다 순응하는 모습을 보인 것으로 파악된다³⁵⁾.

33) Financial Times, February 19, 1999 p5.

34) The Guardian, June 26, 1999 p8.

2. 한국: 이해 중심의 정부와 아이디어 중심의 NGO 간 대립,

그리고 제도를 통한 타협과 절충

한국에서 GMO 표시정책은 GMO 표시를 하지 않으려 했던 정부와 강력한 표시를 요구한 NGO 간의 상충적 상호작용을 통해 형성되었다. 1998년 국정감사에서 유전자변형 콩이 유통되고 있다는 사실이 지적되기 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.

유전자재조합식품을 규제하고 있는 식약청의 공식 문서와 GMO에 대한 소개 자료에서 정부의 GMO에 대한 시각이 보다 분명하게 나타나고 있다. 표시정책이 논의되기 이전 식약청은 GMO 관리방안을 통해 “국민이 올바른 선택을 할 수 있도록 유전자재조합 식품의 이익, 유용성 및 안전성에 대한 정보를 제공함으로써 가능한 빠른 시일 내에 소비자가 이들을 수용할 수 있도록 추진한다”고 제시하고 있다(식약청 1998: 47). 즉 식약청은 GMO가 안전하다고 생각하며 GMO의 이익과 유용성에 주목하고 있음을 알 수 있다. 식약청의 이러한 시각은 표시제가 논의된 이후까지 계속되었다. 그들은 GMO에 대한 홍보자료를 통해 “유전자재조합식품은 현대과학기술이라는 것 외에는 (기존제품과) 다를 것이 없다”고 언급하며 “기존 식품이 더 해로운 것이 많은데 GMO에 대해 (사람들이) 더 엄격한 평가를 내리고 있다”고 주장했다(식약청 2004: 41). 이러한 언명을 통해 식약청이 상품화된 GMO의 안전성에 대해 확신하고 있으며, 기존 식품과 동등하게 바라보고 있다는 사실을 확인할 수 있다. GMO의 안전성에 대한 확신에서 한 걸음 더 나아가 “GMO를 통해 농약 사용량, 노동력 등을 줄임으로써 생산비를 줄이고 환경오염도 줄여서 인간에게 유익한 성분은 대량생산하고 시장에서 부가가치를 높일 수 있다”고 GMO 생산 목적을 소개했다(식약청·한국소비자연맹 2004). 따라서 식약청은 GMO를 부가가치를 높이기 위한 수단적 존재로 파악하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해 GMO의 경제적 편익에 주목하고 있는 것이다.

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

35) 이들은 Directive 2001/18이 개정될 당시에도 GMO에 대한 의무적 표시제를 포함한 이 법규에 대해 법적 행동을 시도하기보다 이제 엄격한 규제가 제정된 만큼 GMO 모라토리엄이 해제되어야 한다는 소극적 주장과 기대를 보였다. 심지어 Europabio는 이 개정을 환영하는 입장을 나타내기도 했다. Financial Times, February 13, 2001, February 15, 2001, April 26, 2001.

하고 유용물질 생산 등 농업발전을 위한 핵심기술”이라고 강조한 반면, 위해성에 대해서는 “인체 위해성이나 환경문제 등 사회 윤리적 문제가 제기될 잠재적 위해성을 지닌다”라고 제시했다(농림부 1999: 1). 따라서 농림부는 전반적으로 GMO의 잠재적 위해성보다 현실적 유용성에 더 주목하면서 GMO가 가져다 줄 ‘생산증대’를 보다 높이 평가하고 있다는 것을 알 수 있다.

그러면 왜 규제기관은 GMO의 혜택, 즉 이해관계를 중심으로 접근하고 있는 것일까? 가장 궁극적인 이유는 비용상의 문제 때문이다(식약청 2004: 66). GMO가 아닌 작물을 수입할 경우 GMO와의 혼입을 막기 위해 종자의 구입에서 유통에 이르기까지 식품을 분석하고 과정을 기록하는 등 철저한 구분관리를 해야 한다. 이와 같은 구분관리를 하게 되면 그렇지 않을 때보다 훨씬 더 많은 비용이 든다³⁶⁾. 게다가 한국은 식량 자급률이 매우 낮은 국가이다³⁷⁾. 따라서 필연적으로 작물을 수입해야 하는 상황에서 비GMO만을 수입할 경우 비용상의 부담이 생긴다. 이러한 이유 때문에 농림부와 식약청은 GMO와 관련된 이해를 바탕으로 혜택을 강조하며, 엄격한 규제를 하지 않으려 했던 것으로 파악된다.

GMO에 대해 엄격한 규제를 원하지 않았던 정부가 현재의 모습으로 GMO 표시정책을 실시하도록 영향을 미친 행위자는 NGO 연대인 생명안전윤리 연대모임이었다³⁸⁾. 이들은 소비자단체와 환경단체로 구성된 NGO 연대로 GMO반대 활동을 효과적으로 수행하기 위해 1998년 8월 출범하였다³⁹⁾. 정부가 ‘GMO로부터 얻을 수 있는 혜택’에 주목하는 것에 비해 이들 NGO들은 GMO가 ‘인체와 환경생태계에 미칠 수 있는 잠재적 악영향’에 주목하였다. 생명안전윤리 연대모임은 “(인체에 대한) 안전, 환경적 위험에 대해 깊이 우려하고 있기 때문에 유전자조작작물 수입에 반대한다”고 GMO에 대한 반대 이유를 제시하였다. 이러한 반대 이유는 그들이 발표한 성명서 곳곳에서 계속 언급되고 있다(생명안전윤리 연대모임 1998, 1999, 2000). 요컨대 생명안전윤리 연대모임은 ‘GMO를 통

36) 구분생산을 할 경우 유통비에서만 10%의 비용이 상승된다(식약청 2004: 60).

37) 한국의 식량 자급률은 30%를 밟돌고 있다. 쌀을 제외한다면 자급률은 5%에도 미치지 못하고 있다(식약청 2003: 15).

38) 생명안전윤리 연대모임은 경실련, 환경정의시민연대, 그린웨일리운동연합, 기독교환경운동연대, 녹색소비자연대, 녹색연합, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 참여연대 과학기술 민주화를 위한 모임, 한국여성민우회, 환경운동연합 등 소비자단체와 환경단체로 구성되어 있다.

39) GMO를 반대하는 NGO에는 이처럼 소비자단체와 환경단체로 구성된 생명안전윤리 연대모임 외에 생산자인 농민단체가 주축이 된 ‘유전자조작식품반대 생명운동연대’도 있었다. 이들은 2000년 5월 연합을 통해 본격적인 GMO 반대 운동을 펼쳐나간다. 그러나 이 시기는 실질적인 GMO에 대한 규제가 형성된 이후이기 때문에 이들의 GMO 규제정책 형성에 대한 영향은 상대적으로 적었다고 판단된다.

해 얻을 수 있는 이득'보다 '생명의 소중함'이라는 가치·아이디어를 바탕으로 GMO를 바라보고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 이들은 GMO의 안전성이 확증되지 않았기 때문에 GMO에 대해 보다 신중하게 사전예방적 접근을 취해야 하며, 수입되고 있는 GMO에 대해서도 규제를 강화해야 한다고 주장했던 것이다(생명안전윤리 연대모임 1999). 그리고 규제강화를 요구하는 이들의 강한 목소리는 GMO에 대한 엄격한 규제를 원하지 않았던 정부에까지 영향을 미쳤다.

유전자변형 콩이 국내에서 유통되고 있다는 사실이 국정감사에서 지적되자 생명안전윤리 연대모임은 GMO 반대운동을 본격적으로 전개해 나갔다. 그 첫걸음으로 이들은 몬산토사의 라운드업레디콩이 농림부 산하기관인 농수산물유통공사의 승인에 의해 인천항으로 수입된다는 사실을 알아내고 유통을 막으려 시도했다. 하지만 이 유전자변형 콩은 결국 농수산물유통공사에 의해 반입·유통되었다. 그러나 이 사건을 계기로 GMO 표시규정을 요구하는 NGO들의 목소리가 높아졌고 정부는 GMO 표시규정을 신설하게 되었다⁴⁰⁾. 그리고 1999년 11월 시판두부의 82%가 유전자변형 콩이라는 보도가 나가자 생명안전윤리 연대모임은 표시제를 유전자변형농산물에서 유전자재조합식품까지 확대할 것을 정부에 요구하였다(생명안전윤리 연대모임 1999). NGO들의 요구가 계속되는 상황에서 국정감사에서까지 이 문제가 다시 불거지자 식약청은 결국 유전자재조합 식품 표시를 위한 근거규정을 마련하게 되었다.

생명안전윤리 연대모임의 활동은 이후 유전자변형농산물표시(안)이 입법예고되어 최종고시(안)이 마련되는 과정에서 더욱 두드러지게 나타났다. 유전자변형 농산물표시(안)에서 가장 쟁점이 되었던 논제는 비의도적 혼입을 설정에 관한 부분이었다(생명안전윤리 연대모임, 2000). 당시 농림부는 “농수산물유통공사의 혼자조사 결과 5%의 GM 콩 유입이 불가피한 것으로 조사되었다”며 비의도적 혼입율을 5%로 정할 것을 제안하였다(농림부 1999: 15). 이에 대해 생명안전윤리 연대모임은 “한국보다 EU에 대해 더 많은 검토과정을 거쳤던 EU에서 1%로 결정했다”며 1%로 낮출 것을 요구하였다(생명안전윤리 연대모임 1999). 그리고 이는 결국 2000년 1월 ‘유전자변형농산물표시제위원회’에서 3%로 타협되었다. 당시 위원회의 구성이 전체 18명 중 10명이 농림부와 관계공무원이었던 반면 NGO 대표는 2명이었던 것을 고려하면 NGO의 영향력은 그 인원수에 비해 상대적으로 대단히 컸다고 판단된다(생명안전윤리 연대모임 2000).

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

40) 농림부가 소비자단체와 환경단체의 문제 세기로 인해 표시규정이 검토되었다고 고백하는 것으로 미루어 이 당시 NGO들의 압력을 상당히 컸던 것으로 파악된다(농림부·식약청 2001).

은 농림부의 주장과 동일하게 비의도적 혼입율을 5%로 정할 것을 생각하고 있었다⁴¹⁾. 그러나 이후에 고시된 표시기준은 3%로 규정되어 있다. 이는 식품 자체가 농작물에 의해 가공되는 것이기 때문에 농림부의 기준치를 따를 수밖에 없었던 것으로 이해된다.

지금까지 살펴본 것처럼 한국의 GMO 표시정책은 GMO가 주는 혜택에 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 GMO표시제 중 가장 민감한 부분이었던 비의도적 혼입율 3%의 설정은 비록 그 수에 있어 제약이 있긴 했지만 ‘유전자변형농산물표시제위원회’ 등 NGO들의 참여를 제도화 한 심의회가 있었기 때문에 가능했다⁴²⁾.

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 최초 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 표시제가 만들어지게 된 계기 자체가 소비자의 안전 보호 차원이 아닌, 기업의 GMO 상업화를 위한 지침 제시에 있다는 것을 알 수 있다. 규제에 대한 접근 자체가 애초부터 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 있다⁴³⁾. 이 세 편의 글은 모

41) 식약청의 제4차 표시연구회 자료에서는 비의도적 혼입치와 관련해 ‘유전자재조합이 아닌 종자’를 재배해도 꽃가루에 의한 오염가능성이 높아 5% 이하에서는 관리가 어렵다고 제시한다(식약청 2000: 6).

42) 한국의 규제정책은 1990년 후반 경제위기를 계기로 현저히 악화되었다(최봉호 2001, 김정렬·김시윤 2004). 그러나 본 논문의 사례에서는 규제정책이 이러한 일반적인 추세와는 달리 더 엄격해졌다. 이는 제도적 맥락도 중요하지만 행위자들이 어떤 아이디어를 가지고 있는가가 정책을 결정하는 데 더 중요한 요인이라는 것을 시사한다.

43) ‘FDA Consumer Magazine’은 FDA가 소비자들에게 건강에 대한 정보를 제공하기 위해 만들어진 공식지이다(<http://www.fda.gov/fdac/default.htm> 검색일: 2005. 9. 10).

두 GMO가 기존식품과 동일하며 과학적으로 안전하다고 논한다. 그리고 세 글 중 Bren(2003)은 GMO가 주는 혜택에 초점을 맞추어, GMO를 통해 소비자와 생산자 모두 이익을 얻을 수 있다고 주장한다⁴⁴⁾. 또 다른 글인 Formanek, Jr(2001)는 GMO를 통한 식량 증산과 세계식량문제의 해결을 논하고 있다⁴⁵⁾. 저널 속에 실린 글을 통해 FDA는 'GMO가 주는 이득'을 중심으로 소비자들에게 GMO에 대한 정보를 제공하고 있다는 것을 알 수 있다⁴⁶⁾.

이처럼 FDA가 이해를 중심으로 시장 지향적, 친기업적 표시정책을 형성한 배경에는 유전자변형 작물을 재배하는 농가가 미국 내에서 급속히 증가한 것과 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 해당되는 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 표시제가 미국농민들에게 경제적 타격을 줄 것이라며 표시제를 출기차게 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 표시를 반대해 왔다(AFBF 2005). GMO와 관련하여 막대한 경제적 이해를 갖고 있는 농민단체와 유사하게 몬산토나 듀퐁

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.

46) FDA뿐만 아니라 USDA도 “GM을 통해 농부들은 병충해로부터 작물을 보호할 수 있기 때문에 생산성 향상을 통해 경제적 이득을 얻을 수 있다. 또한 생산성 향상으로 농부들은 소비자들에게 저렴한 가격으로 좋은 작물을 제공하여 결국 농부들의 이익은 소비자들에게 돌아간다고 볼 수 있다”라고 주장해, 이해를 바탕으로 GMO를 접근하고 있음을 알 수 있다. USDA, "Consumers and the Future of Biotech Foods in the United States"[\(검색일: 2005. 9. 10\)](http://www.ers.usda.gov/AmverWaves/November03/Features/futureofbiotech.htm)

47) 미국의 유전자변형작물 재배 면적은 2001년 35700만 ha(전체 68%), 2002년 39000만 ha(전체 66%), 2003년 42800만 ha(전체 63.2%)로 꾸준히 증가하고 있다(한국생명공학 연구원 2004: 288).

48) Carpenter & Gianessi(2001)는 해충저항성 옥수수(Bt corn)과 해충저항성 면화(Bt cotton), 그리고 제초제저항성 콩(Roundup Ready Soybeans)으로 인한 농부들의 순이익을 각각 35만달러, 99만달러, 216만달러로 측정했다. Bernauer & Meins(2003) 재인용.

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

GMO 생산자 집단과 달리, 유관 소비자 단체들은 1992년 정책 지침이 발표된 이후 2001년 기업의 자발적 표시지침이 발표되기까지 GMO 표시정책에 별다른 영향을 미치지 못했다. 현재 미국의 대표 소비자 단체인 CFA(Consumer Federation of America)와 CU(Consumer Union)는 GMO 의무 표시제를 촉구하고 있다⁵⁰⁾. 그러나 이러한 소비자 운동은 2000년 3월 이후부터 시작된 것이다. 2000년 3월은 FDA가 GMO 표시제에 대한 공중 의견수렴 절차를 거쳐 자발적 표시제라는 규제형태를 최종 확정 공개한 이후의 시점이다⁵¹⁾. 현재 소비자 단체들이 GMO 의무 표시제를 요구하고 있지만, 규제정책이 이루어질 당시에는 GMO 규제정책에 별다른 영향력을 행사하지 못한 것으로 분석된다. 이는 표시정책이 형성될 당시 소비자단체들이 GMO 기술의 유용성이나 GMO의 안전성에 대해서 별로 의심하지 않았기 때문인 것으로 파악된다.

GMO에 대한 반대 목소리가 아주 없었던 것은 아니다. Greenpeace나 FoE와 같은 환경단체들은 GMO가 생명과 환경에 미칠 잠재적 영향에 주목하여 GMO 의무 표시제를 요구했다. 또한 EU에서와 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 형성에 대한 그들의 영향력은 전반적으로 미미했다.

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

49) 몬сан토 GMO 관련 홈페이지, http://www.monsanto.com/monsanto/layout/sci_tech/ag_biotech/default.asp(검색일 2005. 9. 17).

50) CU와 CFA의 홈페이지에는 GMO에 대한 엄격한 규제를 촉구하는 성명서가 게재되어 있다. http://www.consumersunion.org/pub/f/foodgenetically_engineered/index.html (검색일: 2005. 9. 15). <http://www.consumerfed.org/releasez.cfm?filename>(검색일: 2005. 9. 15).

51) CU는 1999년 11월 'Consumer Report'에 GM의 환경에 대한 방출을 다루면서, 그리고 CFC는 1999년 11월 FDA 회의에서 처음으로 GM에 대한 독자적인 진술을 하게 된다 (Young 2003: 476). 다시말해 소비자단체들은 1999년 말에 이르러서야 GMO에 대해 관심을 갖게 되었다는 것이다. 이어 CU는 2000년 3월 기업의 자발적 표시제에 대한 정책 초안이 발표되자 이를 비판하면서 GMO 표시제에 대한 그들의 의견을 나타내고 있다(CU 2000).

근무했던 공무원들의 생명공학 기업으로의 낙하산 인사가 자주 이루어졌다. 이는 기업의 목소리가 규제로 반영되도록 이끌었다(Prakash & Kollman, 2003, Verzola 2001). 정부와 기업 사이의 낙하산 인사는 생명공학 기업들을 규제하던 사람들을 생명공학 기업을 위해 로비를 하는 로비스트로 변모시켰다. 효과적인 로비의 결과 정부 내에서 GMO에 대해 가장 부정적이던 EPA의 관료조차 GMO가 환경에 위해한 것이 아니라 오히려 환경을 개선할 것이라고 주장하는 결과를 가져왔다(Toke 2004: 113). 이러한 기업과 정부 사이의 비공식적 유착 관계로 인해 규제기관은 규제를 완화하여 GMO 표시제를 실시하지 않았던 것이다⁵²⁾.

IV. 결 론

지금까지 EU와 한국, 그리고 미국의 GMO 규제정책을 사례로 국가 간 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 행위자들의 이해와 아이디어의 차이, 그리고 행위자를 제약하는 제도적 환경의 차이에 의해 국가 간 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 바라보았다. 그래서 반GMO 여론을 형성함과 동시에 로비를 통해 규제집단인 의회와 이사회에 1% 이상의 비의도적 흔입치에 대해 GMO 표시제를 시행하도록 영향력을 행사했다. 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 어려웠을 것이다. 마스트리히트 조약으로 인해 강화된 의회의 정책 참여권은 GMO 표시제에 대한 NGO의 주장 반영을 용이하게 만들었다. 그 결과

52) GMO에 대한 기업의 자발적 규제와 관련해 FDA 역시 “기업의 자발적 규제를 의무적 규제로 바꿔야 된다는 의견도 있지만 FDA는 현행 규제 하에서도 생산자들이 협조적일 것이라고 믿는다”고 말해 GMO 관련 기업들에 대한 신뢰를 직접적으로 표현하기도 했다(Bren 2003). 미국 정부가 이처럼 규제를 완화하는 목적이 시장 내 경쟁 체제를 통해 소비자에게 더 좋은 서비스를 제공하기 위함일 수도 있다(Tilton 2003). 그러나 본 연구에서는 그러한 정부의 규제 완화에 대해 소비자를 대변하는 소비자 단체의 긍정적인 평가를 확인할 수 없었다.

EU는 세계에서 가장 엄격한 GMO 표시제를 실시하게 되었다.

이와 달리 미국의 GMO 표시정책은 FDA에 의해 중앙집권적으로 형성되었다. FDA는 GMO에 대해 경제적 이해를 중심으로 접근하여 표시를 하지 않는, 시장 지향적·친기업적인 GMO 표시정책을 시행하고 있다. 이는 유전자 변형 작물을 재배하는 미국 내 농가가 급속히 증가하는 것과 관련되어 있다. 이와 함께 GMO 표시제가 형성될 당시 생산자 집단들은 GMO가 주는 편익을 강조하여 표시제를 강력하게 반대했다. 그러나 또 다른 주요 행위자인 소비자단체들은 GMO의 안전성에 대해 의심하지 않았다. 그 결과 미국의 GMO 표시제는 경제적 이해(利害)를 중심으로 형성되었다. 이와 함께 정부와 기업 사이의 낙하산 인사 관행, 그리고 기업의 의견이 효과적으로 반영될 수 있는 의사결정체제 역시 GMO 표시제가 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 있다는 것을 보여준다. 한국의 GMO 표시제는 GMO에 대해 표시제를 실시하지 않으려 했던 정부와 강력한 표시제를 요구한 NGO 간의 상호작용에 의해 형성되었다. GMO 표시제를 담당한 정부기관인 농림부와 식품의약품안전청은 GMO가 주는 경제적 이익과 유용성에 주목한 반면, 환경단체와 소비자단체로 구성된 NGO들은 ‘생명의 소중함’이라는 가치·아이디어를 중요시하였다. 그래서 정부는 GMO 표시제를 실시할 필요가 없다는 입장을 유지하다 나중에는 실시하더라도 비의도적 혼입치 5% 이상에 대해 표시제를 실시할 것을 제안하였다. 이에 반해 NGO들은 비의도적 혼입치 1% 이상에 대해 엄격한 표시제를 실시할 것을 요구하였다. 이러한 정부와 NGO들의 의견은 NGO들의 참여를 제도화하고 있는 의사결정체제에 의해 비의도적 혼입치 3% 이상에 대해 표시제를 실시하는 것으로 타협·조정되었다.

적잖은 학자들이 정책결정과 관련된 행위자들의 주요한 동인(動因)으로 이해(利害)를 강조하고 있다. 그러나 본 연구는 이해뿐만 아니라 행위자들의 가치나 아이디어도 정책을 형성·결정하는 중요한 요인이라는 것을 보여준다. 정책과 관련된 행위자를 분석할 때는 그 동기의 다면적·다층적 속성이 고려되어야 하는 것이다. 정책은 제도에 의해 기계적으로 귀결되는 것도 아니고, 그렇다고 이해라는 단일한 동기에 의해 움직이는 주체들의 행위에 의해 형성되는 것도 아니다. 오히려 정책은 상이한 제도적 맥락과 정치적 기회구조(potential opportunity structure) 속에서 다양한 이해와 아이디어를 추구하는 유관 행위자들 간의 대립적 혹은 협력적 상호작용을 통해 복합적으로 결정되는 것이다. 따라서 향후 비교정책 연구의 중요한 과제 중 하나는 제도, 이해, 아이디어 간의 복잡다단한 관계를 유형화·이론화하고 개별 정책 사례에서 그 상대적 결정력·설명력을 경

협적으로 분석해 내는 작업이라고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강윤호. (2003). 해양행정 조직 개편의 과정과 결과: 해양수산부를 중심으로, 「한국행정학보」, 37(2): 399-420
- 김선혁. (2004). 비교정책학의 현재와 미래 : 신제도주의, 사회적 구성주의, 신비교행정학을 중심으로, 「한국정책학회보」, 13(3): 259-307
- 김정렬·김시윤. (2004). 산업정책과 규제개혁, 「대한정치학회보」, 11(3): 343-357
- 김찬동. (2005). 정책 차이에 대한 제도론적 고찰: 한국과 일본의 관세화정책 결정 사례를 중심으로, 「한국정책학회보」, 14(2): 1-23
- 김태산. (2002). Regulatory Framework for GM Crops in Korea, 「제3차 유전자변형 생명체에 대한 바이오안전성 국제세미나 발표자료」
- 농림부. (1999). 「유전자변형농산물표시 추진계획」
- _____. (2000). 「유전자변형농산물 표시는 이렇게 시행됩니다.」
- _____.·식약청. (2001). 「GMO 표시제 관리 현황 및 계획」
- 농림해양수산위원회·농림부. (2004). 「2004년도 국정감사결과보고서」
- 박대식. (2003). 사회규제조직개편 결정과정에 관한 비교분석: 미국과 한국의 경우를 중심으로, 「한국정책학회보」, 12(4): 77-100
- 식약청. (1998). 「유전자재조합 식품의 올바른 이해」
- _____. (2003). 「유전자재조합식품의 안전성관리」, 서울: 서화담
- _____. (2003). 「식품의약품안전백서」
- _____. (2004). 「유전자재조합식품 표시제 관리 동향」
- 식양청·한국소비자연맹. (2004). 「GM작물, GM식품 이것이 궁금합니다」, 서울: 한국소비자연맹
- 오철호. (2005). 정책문제정의와 정보활용: 제도의 인과성에 대한 탐색, 「한국정책학회보」, 14(1): 329-357
- 유네스코한국위원회 회의실. (1998). 「유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리 : 시민패널 1차 예비 주말모임을 위한 자료집」
- 이민창. (2001). 그린벨트 정책변동의 원인에 관한 연구: 정책환경의 형성과 투입과정을 중심으로, 「한국행정연구」, 10(3): 324-354
- 이종원. (1998). 「EU(유럽연합)론」, 서울: 해남

- 이재현. (2003). 「유럽 오늘과 내일」, 서울: 두남
- 이희범. (1997). 「유럽통합론」, 서울: 법문사
- 서창록. (1995). 미·일의 산업정책 비교연구: 첨단산업에서의 정부-기업 공동연구개발 사례를 중심으로, 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문」
- 장지호. (2005). 김대중 정부의 벤처기업 지원정책에 관한 고찰: 산업정책의 부활인가 혹은 "촉매적" 정부의 새로운 역할인가, 「한국행정학보」, 39(3): 21-41
- 최봉호. (2001). 한국무역, 산업정책의 전개과정과 성격변화에 관한 연구: 1980년대를 중심으로, 「무역학회지」, 26(2): 291-313
- 하연섭. (2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴, 「한국행정학보」, 36(4): 339-359.
- _____. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」, 서울: 다산출판사
- _____. (2005). 정책아이디어와 비교정책연구, 「한국정책학회 추계학술대회 발표논문」
- 한국생명공학연구원. (2004). 「2004 바이오안전성백서」, 대전: 한국생명공학연구원
- 한영환·이성로. (2002). 한국의 정치상황과 규제개혁의 한계: 기업규제정책을 중심으로, 「한국정책학회보」, 11(2): 141-164
- ABE(Agricultural Biotechnology in Europe). (2002). Crop Biotechnology: An Overview
- AFBF(American Farm Bureau Federation). (2005). Agricultural Biotechnology International Markets
- Beland, Daniel. (2005). "Ideas, Interests, and Institutions: Historical Institutionalism Revised," in Andre Lecours (ed.), *New Institutionalism: Theory and Analysis*, Toronto: University of Toronto Press
- Bernauer, Thomas & Erika Meins, (2003). "Technological Revolution Meets Policy and the Market: Explaining Cross-National Differences in Agricultural Biotechnology Regulation," *European Journal of Political Research*
- BEUC(Bureau Européen 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
- Bren, Linda. (2003). "Genetic Engineering: The Future of Foods?," *FDA Consumer* November-December 2003

- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press
- CU(Consumer Union). (2000). Consumer Union Labels FDA's New Policy For Genetically Engineered Foods "Disappointing"
- EC. (2001). Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC
- 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
- FDA. (1996). Safety Assurance of Foods Derive by Modern Biotechnology in the United States
- _____. (2001). Guidance for Industry Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering
- Fong, Glenn R. (1990). "State Strength, Industry Structure, and Industrial Policy: American and Japanese Experiences in Microelectronics," *Comparative Politics*, 22(3): 273-299
- Formanek, Raymond Jr. (2001). "Proposed Rules Issued for Bioengineered Foods," *FDA Consumer* March-April 2001
- 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
- Hall, Peter A. (1992). "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press
- _____. (1997). "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations," in Mark Irving Lichbach & Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality*,

- Culture, and Structure*, New York: Cambridge University Press
- Immergut, Ellen M. (1992). "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York: Cambridge University Press
- Ingram, Paul. (1998). "Changing the Rules: Interests, Organizations, and Institutional Change in the U.S. Hospitality Industry," in Mary C. Brinton & Victor Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation
- Lecours, Andre. (2005). "New Institutionalism: Issues and Questions," in Andre Lecours (ed.), *New Institutionalism: Theory and Analysis*, Toronto: University of Toronto Press
- Lieberman, Robert C. (2002). "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change," *The American Political Science Review*, 96(4): 697-712
- Nee, Victor. (1998). "Source of the New Institutionalism," in Mary C. Brinton & Victor Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press
- _____. (1998). "Economic Performance Through Time," in Mary C. Brinton & Victor Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation
- Peters, B. Guy. (1996). "Political Institutions, Old and New." in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press
- _____. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, New York: Pinter
- Pierson, Paul. (1996). "The New Politics of the Welfare State." *World Politics*, 48(2): 143-179
- Prakash, Aseem & Kollman, Kelly L. (2003) "Biopolitics in the EU and the U.S.: A Race to the Bottom or Convergence to the Top?," *International Studies Quarterly*, 47:617-641.

- Schickler, Eric. (2001). *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press
- Steinmo, Sven. (1989). "Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain." *World Politics*, 41(4): 500-535
- Thelen, Kathleen. (1993). "West European Labor in Transition: Sweden and Germany Compared," *World Politics*, 46(1): 23-49
- _____ & Sven Steinmo. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press
- Tilton, Mark. (2003). "Ideas, Institutions, and Interests in the Shaping of Telecommunications Reform: Japan and the US," in Linda Weiss (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, New York: Cambridge University Press
- Toke, Dave. (2004). *The Politics of GM Food*. New York: Routledge
- Weir, Margaret. (1992). "Ideas and Policies of Bounded Innovation," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press
- Yee, Albert S. (1996). "The Causal Effects of Ideas on Policies." *International Organization*, 50(1): 69-108
- Young, Alasdair R. (2003). "Political Transfer and "Trading Up"? Transatlantic Trade in Genetically Modified Food and U.S. Politics," *World Politics*, 55(4): 457-484
- Ziegler, J. Nicholas. (1995). "Institutions, Elites, and Technological Change in France and Germany," *World Politics*, 47(3): 341-372

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】