

C 4

GMO 안전성 관리를 위한 공공참여의 현황, 문제점 및 그 대안을 찾아서

김은진

유전자조작식품반대생명운동연대

지난 3월 농촌진흥청에서는 2010년까지의 10대 과제의 하나로 GMO 작물개발 분야에서 우리의 경쟁력을 높이고 농업의 새로운 활로를 모색하기 위하여 생물유전체 정보 및 유용 유전자를 이용한 유전자변형 작물을 개발과 동시에 새로운 유전자변형 생물체에 대한 안전성 평가기술을 조기에 확립하기 위한 안전한 유전자변형 작물 조기개발 실용화 연구를 하겠다고 하였다. 즉, 농촌진흥청은 앞으로 7년 내에 GMO를 개발하여 상품화할 것을 목표로 하고 있는 셈이다. 그러나 문제는 GMO의 개발에 과연 안전한 개발이란 것이 있을 수 있는가이다. 현대의 생명공학, 그 가운데서도 유전자조작은 많은 연구개발이 이루어지고 있다. 벌써 올해에만도 파란 장미의 가능성, GMO 연어 개발 등 다양한 연구들이 곧 결과물을 앞두고 있거나 상업화할 것이라고 한다.

오늘날 GMO에 관한 논란의 핵심은 그 안전성에 있다. 안전성이란 인간의 신체, 생명뿐만 아니라 생태계라는 대체할 수 없는 가치에 관한 문제이다. 따라서 안전성의 확보는 단순히 과학기술의 안전성을 의미하는 것이 아니라 인류, 나아가서는 지구 생태계의 생존에 관한 안전성을 확보하는 문제이다. GMO의 경우 개발을 주도하는 과학자나 기업들과 과학기술의 불확실성에서 파생하는 다양한 문제들에 관심을 집중하는 소비자, 농민들과의 끊임없는 논란은 개발의 속도에 비례하여 점점 거세지고 있다. 최근에는 전세계 GMO의 70% 이상을 재배하는 것으로 알려진 미국에서조차 농민들이나 소비자들의 반발이 거세지고 있다. 또한 GMO 개발한 작물이 주곡일 경우 승인단계에서부터 논란이 일고 있다.

현대과학기술에서 안전성 확보는 가장 중요한 핵심임에도 불구하고 또 완전히 보장될 수 없는 부분이다. 이미 다양한 법이나 제도 등에서 "현대과학기술로도 알 수 없었던 사실"에 관한 면책은 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 당연히 받아들여지는 것이 정말 당연한 것인가. 그러한 면책이 가능하기 위한 전제조건은 무엇인가. 바로 정보를 가진 자의 정보공개 의무와 공개된 정보를 바탕으로 한 공공의 결정과정이다.

오늘날 정보통신의 발달과 시민의식의 고양은 다양

한 형태의 공공의 참여를 유도하고 있다. 특히 과학기술 관련 법·제도의 정착은 이러한 정보의 공유와 이를 바탕으로 한 공공의 합의가 전제되지 않고서는 불가능한 일이 되고 있다. 이는 가까이 부안의 핵폐기장 문제에서도 드러난 바 있다.

이제 GMO 문제로 돌아가자. GMO는 안전성에 관한 아무도 장담할 수 없는 기술이다. 따라서 공공참여의 보장이 전제가 되어야 한다. 현재 이루어지고 있는 공공참여는 매우 제한적이다. 연구개발단계에서는 거의 공공참여라는 것이 있을 수 없다. 다만 상품화를 전제로 하는 경우 상품화를 위한 안전성평가자료 심사와 상품화 이후의 GMO 표시제에 따른 감시를 위한 감시원제도 등이 공공참여가 가능한 부분이다. 물론 인터넷이나 정부기관을 통한 민원으로서의 참여가 보장되어 있다고는 하지만 이는 단지 보장이 되어 있다는 것이지 실질적인 참여의 의미를 가지기는 어렵다.

이러한 제한적인 공공참여제도의 문제점은 여러 가지가 있다. 우선 가장 중요한 것은 "공공"의 범위를 어디까지로 볼 것인가이다. 이는 흔히 전문성과 직결되는 문제로서 현재 일반 대중이 GMO에 관한 의견 개진에 가장 어려움을 겪는 부분이기도 하다. 고도로 발달한 과학기술이 인간이나 생태계에 미치는 영향을 제대로 평가하기 위해서는 그에 상응하는 고도의 전문적인 과학기술이 필요하다는 것을 부인할 수는 없다. 그러나 전문적인 과학기술만이 평가를 찾아낼 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 종자를 직접 기를 사람이 그것을 연구대상으로 하는 사람보다 훨씬 더 의문점을 잘 찾아낼 가능성이 높을 수 있다. 연구자는 실험결과에만 의존하지만 이해관계자는 실험결과가 아니라 경험 속에서 나온 현실에 훨씬 민감하기 때문이다. 따라서 공공참여에 현재와 같은 방식의 과학자나 학자 위주의 참여는 곤란하다. 공공의 범위를 더욱 넓혀 모든 이해관계자들의 참여를 보장할 수 있어야 한다. 대표적인 이해관계자는 GMO가 상품화한 이후 이를 직접 재배하거나 소비할 농민, 소비자를 포괄하는 범위여야 한다. GMO는 불확실성을 전제로 하고 있고 공공이 우려하는 것도 이 불확실성에서 나오는 것이므로 전문가의 말을 일방적으로 믿고 따르라는 방식은 곤란하다.

둘째, 공공이라는 범위가 확정되었다 하더라도 그 공공이 참여할 수 있는 가능성이 얼마나 되는가이다. 즉, 이해관계자 모두에게 공공참여의 길을 열어둔다고 하더라도 실제 참여에의 가능성을 보장하기 위해서는 그들이 이해가능한 방식의 정보가 충분히 제공되어야 한다. 현재 정보제공의 방식은 정부기관 홈페이지나 언론 등의 매체 등을 통하여 이루어진다. 예를 들어 정부는 GMO의 안전성에 관한 정보제공을 위하여 바이오안전성정보센터를 두고 있다. 이 홈페이지를 보면 이를 통해 정부에서 제공하고자 하는 정보가 무엇인지를 유추해 볼 수 있다. 예를 들어 한국생명공학연구원에서 운영하는 바이오안전성정보센터의 홈페이지에는 "일반바나나와 비교하여 유전자변형 바나나가 값이 싸고 영양이 더 풍부하다면 어떻게 하시겠습니까?"라는 설문조사가 진행되고 있다. 이것은 이 홈페이지를 방문하는 사람들에게 GMO는 값도 싸고 영양도 풍부하다는 선입관을 준다. 세계 곳곳에서 GMO의 안전성을 우려하는 정보들이 많이 나오고 있다. 그럼에도 우리가 쉽게 한글로 접하는 정보는 정부에서 GMO를 홍보하기 위하여 만든 정보가 거의 전부라 할 수 있다. 공공참여의 가능성을 열기 위해서는 적절한 정보가 공공의 눈높이에 맞게 제공되어야 한다. 적절한 정보란 모든 가능성이 열려있는 정보, 취사선택이 가능한 정보라야 하며 이를 이해하기 쉬운 용어로 설명하여 제공하여야 한다.

셋째, 공공참여의 형식이 과연 바람직한가이다. 현재 대부분의 제도는 정부주도 하에 이루어지고 있다. 이미 정부는 GMO에 관한 정책의 수립이나 결정을 위한 다양한 사전심의제도를 마련하고 있다. 또한 정책결정 이후에도 실질적인 유통을 위한 심사제도가 있다. 마지막으로 상품화 이후의 모니터링에 관한 제도 역시 마련되어 있다. 그러나 이 가운데 사후 모니터링을 제외한 모든 부분은 이해관계자들에게는 참여가 봉쇄되어 있다고 할 수 있다. 예를 들어 유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률에 따르면 바이오안전성위원회를 구성하여 GMO에 관한 안전관리계획을 사전에 심의하도록 규정하고 있다. 그 구성을 보면 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 자, 대학에서 생물학, 생명공학 등 생물관련학과 또는 법학을 전공한 자로서 고등교육법에 의한 대학에서 부교수이상의 직에 있거나 있었던 자, 생물 관련 단체 또는 연구기관의 대표자 또는 생물 관련 기업의 임원의 직에 10년 이상 있었던 자, 유전자변형생물체의 수출입 및 안전관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자 및 시민단체에서 추천한 자 등으로 15인 이상 20인 이하의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 그 외에도 대부분의 위원회는 일반 이해관계자가 아닌 전문가 중심으로 구성하도록 하고 있다. 또한 유통을 위한 전문가심사위원회의 경우도 심사위원 구성을 학계 및 관계전문가로 규정함으로써 전문가 중심의 구성을 당연시하고 있다. 따라서 모니터링을 제외한 나머지 부분에서의 공

공의 참여는 정부기관이 홈페이지에 제공하는 정보에 대한 민원 외에는 방법이 없다고 할 수 있다.

공공의 자발적인 참여가 가능한 부분인 사후모니터링의 경우에도 문제는 존재한다. 모니터링제도가 GMO 표시제에 한정되어 있으며 현재의 표시제는 단순히 GMO 포함여부와만 관련된 것이다. 따라서 GMO 표시제에 관한 모니터링 역시 소극적일 수밖에 없다. 모니터링을 담당하는 감시원이 하는 일, 할 수 있는 일은 GMO 표시를 했는지, 표시를 안 한 경우에는 구분관리유통증명서는 있는지, 그것을 잘 비치하고 있는지 등에 관한 확인일 뿐이다. 구분관리유통증명서만 있으면 표시를 하지 않았다 하더라도 문제가 되지 않기 때문이다. 그러나 구분관리유통증명서뿐 아니라 그에 따른 검사서, 유통경로의 확인 등 GMO 유통에 관한 전반적인 감시를 할 수 있는 권한이 주어져야 한다.

GMO에 관한 정부제도 가운데 공공참여에 관한 다양한 문제점들을 해결하기 위한 바람직한 방안은 다양한 정보의 공개이다. 다양한 정보의 공개는 단순히 정부 홈페이지나 정부기관의 발표, 학자들의 연구성과의 발표 등에 치중하고 있는 오늘날의 방식은 분명 개선되어야 한다. 어떻게 개선해야 할 것인가. 공공에게 정보를 제공하는 방법은 다양하다. 이미 생명공학분야에 관한 환상은 널리 퍼져있는 상태이다. 예를 들어 대부분의 대학들은 농과대학의 이름을 농업생명과학대학이나 그와 유사한 이름으로 바꾸었다. 대부분의 학생들은 복제나 GMO의 꿈을 안고 대학에 진학을 하고 있다. 또한 많은 연구자들이 GMO 연구·개발에 매진하고 있다. 이 시점에서 GMO에 관한 정보 제공을 위한 홍보방안은 기존의 소극적인 방식으로서는 안된다. 이제 적극적으로 GMO에 관한 정보를 제공해야 한다. 이제 어떤 내용을 어떻게 담을 것인가의 문제가 남아 있는 셈이다.

우선 무엇을 담아야 하는가. GMO가 개발되어야 한다고 주장하는 사람들은 식량문제 해결이나 환경보호 기능을 역설한다. 그렇다면 실제 GMO가 상품화함으로써 얼마나 기아를 해결했는가. 이에 대해 구체적인 정보를 조사·연구하여 공공에게 제공하여야 한다. 실제 환경보호기능을 하였는지에 관한 문제도 마찬가지이다. 이미 CODEX 기준은 GMO를 유기농산물의 범위에서 제외시켰다. 따라서 여전히 GMO의 환경보전기능을 주장하는 논지는 한계에 다다랐음을 알 수 있다. GMO에 관한 구체적인 자료들을 제시하지 않은 상태에서는 공공의 신뢰를 얻기는 어렵다.

어떻게 홍보할 것인가. 공공을 참여시킨다는 것은 정부의 투명성과 책임성을 스스로 제고시킬 수 있는 효과적인 방법이다. 이를 위해서 공공에의 정보제공, 공공과의 협의 및 공공참여는 필수적이다. 이는 또한 공공의 능동적인 참여를 통해 새로운 정부-시민관계를 형성하는 계기가 될 것이다. 공공참여를 통한 의사결정과정에서 정보공개 및 접근의 용이성이 주요한 역할을 한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 따라서 GMO 관

런 정책에 참여자를 확대시키고 참여자에게 판단의 근거가 되는 정보에 대한 접근을 제공함으로써, 참여자들의 정책에 대한 이해도를 높이고 정책 집행이 효율적으로 이루어질 수 있게 하는 메커니즘을 마련할 수 있다. 또한 이것은 궁극적으로 국가와 사회가 지속적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하게 하는 것이다. 따라서 적극적인 GMO에 관한 정보제공만이 정부기관의 정책에 관한 공공의 신뢰도를 높을 수 있는 방법이다.

일반적으로 홍보를 하는 방식은 다양하게 존재한다. 기존의 홈페이지에 게시하는 방식 외에도 적극적인 홍보방안을 마련해야 한다. 예를 들어 찬반양론이 공평하게 제시될 수 있는 토론 프로그램과 같은 공공 토론의 장을 마련하는 것도 한 방법이다. 또한 정부 정책의 일방적인 홍보가 아니라 다양한 관점이 존재할 수 있다는 여지를 제공한다는 것을 전제로 한다면 정부기관의 홍보책자도 유용한 방법이 될 수 있다. 이미 나와 있는 정부기관의 책자들은 이러한 면에서 부족한

점이 많이 존재한다. 또한 여론의 관심을 끌기 위한 장을 마련하는 것도 중요하다.

무엇보다도 중요한 것은 이 모든 정보들의 홍보 방식은 일반 국민들이 이해가능한 방식으로 제공되어야 한다는 점이다. 지나치게 어려운 전문용어를 사용하여 GMO가 전문가들이 보증하는 안전한 것이라는 식의 홍보는 결국에는 한계를 가지게 될 것이다. 오히려 접근하기 쉬운, 이해하기 쉬운 용어들은 사용하여 설명하는 GMO의 본질은 공공의 선택을 훨씬 쉽게 할 것이다. 마지막으로 정부기관 및 GMO관련 종사자들은 공공이 우려하는 다양한 문제들을 겸허하게 받아들이고 이를 위한 해결책을 모색하기 위한 노력을 게을리하지 않아야 한다. 한편에서 계속 안전성에 관한 불신이 계속되고 있는데도 자신의 전문적인 지식에 의존하여 이 우려를 무시한다면 신뢰를 얻을 수는 없다. 안전성이란 결국 얼마나 많은 노력을 기울여 해결하려고 했는가에 따라 신뢰여부가 결정될 것이고 이를 바탕으로만 가능한 것이기 때문이다.