

경로의존성과 관료정치 그리고 입법성공: 유전자원법 입법과정의 분석*

김 창 수

국문요약

왜 19대 국회에서 입법 실패한 유전자원법안이 20대 국회에서 입법에 성공할 수 있었을까? 대한민국은 2011년 9월 나고야의정서에 서명하면서 11월 범정부대책을 마련하고 2012년 6월에는 세부이행계획을 수립하게 된다. 정부는 19대 국회에서 2014년 10월 유전자원법안을 소관 상임위원회에 제출하였으나, 점검기관의 설치를 시행령에 위임한 상태에서 관련 부분 시행령 제정에 대해 부처 간 합의에 이르지 못하고 2016년 5월 29일 19대 국회 임기 만료로 폐기되었다.

그러나 20대 국회에서 유전자원법안은 2016년 6월 국무회의 의결 등 정부입법과정을 거쳐 2016년 12월 29일 국회 법제사법위원회와 본회의를 통과한다. 19대 국회에서는 6개 유관기관 중에서 보건복지부와 산업통상자원부가 배제되었으나 20대 국회에서는 6개 유관부처가 모두 법률안에 포함되면서 유전자원과 관련된 관료집단의 이해관계가 모두 반영되어 경로의존성이 지속되고 입법성공이 가능했던 것으로 평가된다. 이 연구에서 입법과정에서 작용하는 관료정치와 경로의존성의 관계를 분석한 결과, 입법과정에서 해외입법사례의 체계적 분석과 벤치마킹, 전문가의견의 합리적 분석, 산업계의 이익반영도 중요하지만 기존 관료집단에서 형성해온 이해관계와 전문성에 대한 존중과 협의 없이는 입법성공이 어려움을 발견하였다.

주제어: 유전자원법, 나고야의정서, 경로의존성, 관료정치, 입법과정

I. 서론

대한민국은 2011년 9월 「생물다양성협약 부속 유전자원에 대한 접근 및 유전자원 이용 이익의 공정하고 공평한 공유에 관한 나고야의정서」(*Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*)에 서명하면서 그해 11월 범정부대책을 마련하고 2012년 6월에는 세부이행계획을 수립하게 된다. 2013년 12월부터 2014년 1월까지 제정법안 입법예고를 하면서 4차례에 걸쳐

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구이며(NRF-2020S1A5A2A0 1043627), 2021년 서울행정학회 춘계학술대회에서 발표하고 수정·보완하였습니다.

공청회와 지역설명회를 갖는다. 정부는 이러한 정부입법과정을 거쳐 「유전자원의 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률안(유전자원법안)」(*The Act on the Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of the Benefits*)을 19대 국회에서 2014년 10월 소관 상임위원회에 제출 하였으나, 유관기관의 일부 설치를 시행령에 위임한 상태에서 관련 부분 시행령 제정에 대해 부처 간 합의에 이르지 못하고 2016년 5월 29일 국회 임기만으로 폐기되었다.

그러나 20대 국회에서 유전자원법안은 2016년 6월 국무회의 의결 등 정부입법과정을 거쳐 11월 21일 소관 상임위원회인 환경노동위원회에 상정되어 소위원회에 회부되고, 소위원회에서 제목과 유관기관 법률 규정 확정 등을 포함하여 수정가결한 후 12월 23일 소관 상임위원회를 통과하고, 결국 12월 29일 국회 법제사법위원회와 본회의를 통과한다. 우여곡절 끝에 유전자원법은 2017년 1월 17일에는 제정·공포가 이루어지고, 3월 2일 나고야의정서에 대한 국회 비준동의가 이루어진다. 2018년 8월 18일부터 별칙조항을 포함하여 전면 시행되고 있다.

19대 국회에서는 6개 유관기관 중에서 보건복지부와 산업통상자원부가 배제되었으나 20대 국회에서는 6개 유관부처가 모두 법률안에 포함되면서 유전자원과 관련된 관료집단의 이해관계가 모두 반영되어 경로의존성이 지속되고 입법성공이 가능했던 것으로 추정된다. 그동안 나고야의정서의 협상과정과 국내이행에 관한 의무준수 및 필요사항 분석, 그리고 점검기관과 유전자원정보센터 설치와 운영에 대한 연구(박원석, 2011; 오선영, 2012; 박원석, 2013; 박종원, 2015; 오선영, 2017; 오선영, 2018) 등 법학적 관점에서 다양한 연구가 이루어졌지만, 행정학이나 정책학적 시각에서 입법실패와 입법성공에 관한 연구는 거의 수행되지 못하고 있다.

본 연구에서는 입법과정에서 작용하는 경로의존성과 관료정치의 관계를 국회의안정보시스템에 등록된 국회회의록과 전문가 검토의견 분석 그리고 이해관계자 심층면담을 통해 이해하고 해석해보고자 했다. 그리고 실제로 입법과정에 참여한 환경부 등 유관부처 공무원들과 연구기관 그리고 학계 전문가들을 대상으로 초점집단면접(Focused Group Interview, FGI)을 실시하였다.¹⁾

II. 이론적 배경

1. 유전자원 관리체계와 운영과정

2010년 제10차 생물다양성에 관한 협약(CBD, Convention on Biological Diversity) 당사국 총회

1) 초점집단면접은 연구내용에 관련된 정보를 충분히 알고 있다고 전제되는 소수의 이해관계자, 정책관계자, 전문가 등을 대상으로 보다 깊이 있는 내용에 대하여 직간접적인 대인면접을 통하여 자료를 수집하는 질적인 연구방법 중 하나이다(Vaughn et al., 1996). 이 연구에서는 유전자원법 입법과정에 관여하였던 국립생물자원관의 연구관 1명, 국회전문위원 1명, 정부부처 관계자 3명, 행정법전문가 1명, 국제법 전문가 2명, 전직 고위관료 2명 등 10명의 전문가들을 대상으로 구조화된 질문과 응답 그리고 대화를 통하여 연구주제에 대한 견해와 경험을 표출하고 그에 대한 의견을 나누었다(Ospina & Jennifer, 2005). 반면 비대면 상황으로 인한 대화의 제한과 조사대상자의 제한, 그리고 도출된 자료의 일반화 가능성이 낮다는 엄연한 한계도 가지고 있다.

에서 나고야의정서가 채택되고 2014년 10월 12일에 발효됨에 따라, 자국의 생물자원에 대한 주권을 강화하려는 국제적 추세에 대응하기 위하여 유전자원 등에 대한 접근과 이용을 위한 지원정책의 수립, 국내 유전자원 등에 대한 접근 신고 및 유전자원 등의 이용으로부터 발생한 이익의 공유 등에 관한 제도적 기반 마련이 필요했다(배정환, 2016).

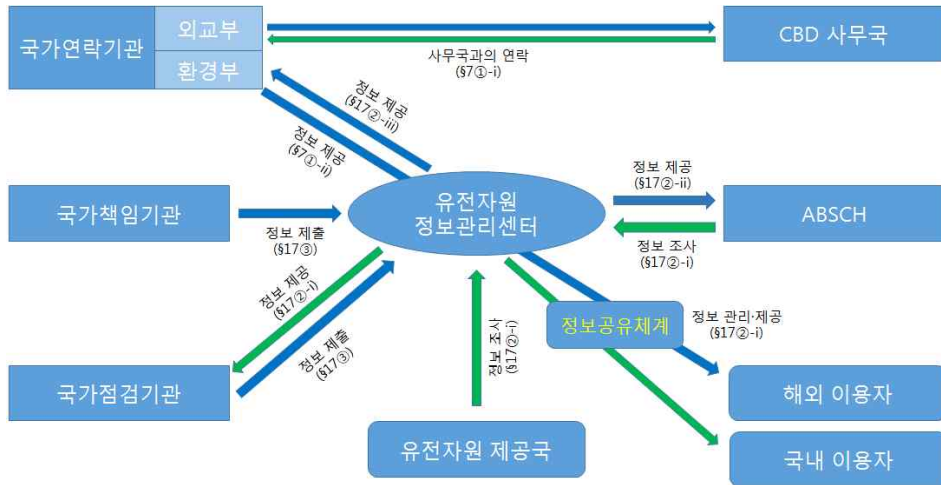
이때 우리나라 기존 법제는 주로 국내 유전자원의 보호 및 보존에 초점이 있었고(박원석, 2013), 한국의 생물유전자원 관련 법률과 관리기관은 각 부처에 분산되어 있었다. 당시 미래창조과학부, 환경부, 농림축산식품부(산림청), 산업통상자원부(특허청), 보건복지부, 해양수산부 등의 부처에서 각기 담당하는 규정에 의하여 생물유전자원을 관리하고 있었고, 담당 생물유전자원에 대해 전담관리기관을 운영하고 있었다. 각 전담관리기관은 유전자 수준에서 생물유전자원을 관리하고 있었으며, 담당 생물유전자원에 대한 국제협력망도 구축하고 있었다. 다만, 각 부처 기관들이 사전통보승인(PIC, Prior Informed Consent)과 관련하여 협력 체계를 어떻게 구성하고 운영해야 하는지에 대한 방안이 미비한 실정이었다.²⁾

2009년 제정된 생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률(생명연구자원법)과 관련이 있습니다. 권리가 있어야 책임기관 지정이 가능합니다. 부처별로 권리를 나누었는데, 우리는 지역별로 나누었습니다. 논·밭 땅은 농림축산식품부와 산림청, 물·바다는 해양수산부, 야생은 환경부, 병원균은 보건복지부, 그리고 비상업 순수연구목적의 경우 과학기술정보통신부(당시 미래창조과학부), 산업적 활용 지원은 산업통상자원부가 맡았습니다. 부처별 밥그릇싸움이 최첨단이었습니다(유전자원관련 국제법전문가B FGI, 2021. 3).

〈그림 1〉에 나타난 바와 같이 각 당사국은 자국 내에서 이용되는 유전자원 또는 유전자원 관련 전통지식이 사전통보승인 획득 및 상호합의조건 하에서 확정되었음을 규정하기 위해 자원제공국(자원원산지국)의 접근 및 이익 공유 관련 국내법 또는 규제요건에 따라 적절한 조치를 취해야 한다. 나고야의정서의 세 가지의 주요 의무는 유전자원 접근(Access Obligation), 이익 공유(Benefit-Sharing), 의무준수(Compliance)인데, 이러한 의무 중 유전자원 이용에 대한 점검 및 점검기관 설치의 의무준수와 깊은 관련이 있다. 이에 나고야의정서 제17조에서 유전자원의 이용을 체크하기 위한 방법으로 당사국에게 하나 이상의 점검기관을 지정할 것을 강제하고 있다(오선영, 2012: 307).

2) 한국 생물 다양성 정보공유체계(www.cbd-chm.go.kr)를 참고하면 된다. 유전자원에 접근하고자 하는 자는 사전에 해당유전자원에 대한 접근을 승인할 권한이 있는 기관 이해관계자에게 필요한 정보를 제공하고 승인을 받아야한다(CBD 제15조 제5항).

〈그림 1〉 유전자원정보 공유에 관한 협력체계



출처: 박종원·김창수·서재호(2017)

유전자원 접근 및 이익 공유 조치에 따라 발급되어 유전자원정보관리센터(ABSCH, Access and Benefit-Sharing Clearing-House)에 공개되는 허가증 또는 그에 상당하는 증명서는 국제의무준수 인증서(IRCC: Internationally Recognized Certificate of Compliance)가 된다(박원석, 2013: 484-485). IRCC는 사전통보승인을 제공하는 당사국의 접근 및 이익 공유 국내법 및 규제 요건이 요구하는 대로, 해당 인증서에 적시된 유전자원이 사전통보승인에 따라 접근이 허용되었고 상호 합의조건이 확정되었다는 증거 역할을 한다. IRCC는 유전자원의 접근 및 이익공유가 인증서에 적시된 유전자원이 PIC와 상호합의조건(MATs, Mutually Agreed Terms) 절차를 준수하였다는 증거로서 기능한다(나고야의정서 제17조 제3항). 그러나 PIC가 바로 IRCC가 되는 것은 아니며, 당사국은 PIC에 기재된 모든 정보를 그대로 ABSCH에 제공할 의무는 없다(박원석, 2013: 485).

오선영(2012: 299-323)에 따르면, 적법하게 이용되는 것을 어느 정도까지 확인하느냐에 대하여 유전자원 이용국들과 유전자원 제공국들의 의견이 첨예하게 대립되고 있다. 유전자원 이용국은 의무준수 이행 대상으로서 PIC의 취득과 MATs이 유효하게 체결되었다는 것을 확인하는 정도의 것이라고 주장하는 반면, 유전자원 제공국들은 PIC 취득과 MATs의 체결뿐만 아니라 이러한 계약 내용의 이행여부까지 확인하는 것이라고 주장한다. 또한, 의무준수 이행방법과 관련하여 유전자원 이용국은 유전자원 이용의 모니터링, 즉 점검만을 요구하는데 반하여, 유전자원 제공국은 유전자원뿐만 아니라 파생물을 포함하여 이들의 모니터링, 추적, 보고를 모두 요구하고 있다(박원석, 2011: 585-640). 따라서 주로 자원 이용국의 입장인 우리나라는 나고야 의정서의 규정 적용과 의무준수의 범위와 이행 수준을 최소화하는 것이 유리하기 때문에 관리 방안도 이러한 점을 충분히 고려해서 설계해야 했다.

2. 관료정치와 경로의존성

관료정치(bureaucratic politics)란 행정부처간의 경쟁과 갈등 그리고 협상이 이루어지는 정치적 과정으로 이해할 수 있다(안문석, 2008). 정책과정에서 정부관료제의 주도적인 역할을 전제로 하는 관료정치모형은 정부를 정책선호와 이해관계를 달리하는 행정기관들이 권력행사와 자원배분을 둘러싸고 상호경쟁을 벌이는 갈등의 장으로 파악하고 있다.³⁾ 행정부의 의사결정은 각각 다른 이해관계를 지닌 복수의 정부 구성원들에 의해 이루어지는 고도로 복잡한 경기이며, 정책은 이들 복수의 정책참여자들이 지닌 제도적·개인적 역할을 수행하는 방식과 이들이 지닌 자원과 동원능력, 그리고 다른 행위자들과의 연합 및 협상능력에 따른 결과물이라는 것이다. 따라서 분업화된 정부관료제 하에서 서로 상반되는 정책지향과 이익을 추구하는 행정기관 상호 간의 갈등과 경쟁에 분석의 초점을 두고 있는 이 이론은 정부 내의 동태적인 권력 작용과 정치적 상호작용의 산물로서의 정책을 이해하는데 유용한 분석틀로 인식되고 있다(Allison, 1971; Allison and Zelikow, 1999: 26-28).

정정화(2003)는 부처 업무의 전문성이 높고, 조직구성원들 간의 결속력이 강하며, 리더가 적절한 영향력을 발휘하게 되면 해당부처의 정치권력이 강화된다고 보고 있다. 관료정치 모델은 다수의 정책결정 참여자 간의 정치적 타협과 흥정의 결과가 정책이라고 본다. 그리고 기본적으로 정부정책은 하나의 합리적인 결정자가 아니라 다수의 조직과 정치적 행위자들의 집단에 의해서 결정된다. 그런데 이 조직과 행위자들은 정부가 뭘 해야 하는지에 대해서 의견이 다르다고 본다(Allison and Halperin 1972: 42). Allison(1969: 689-718)은 1962년 쿠바 미사일 위기 당시 미국의 케네디 행정부가 쿠바를 봉쇄하기로 결정한 것은 대통령과 국방부, 군, 중앙정보국 등의 다양한 기관이 '쿠바 미사일 위기'에 대한 대응책을 두고 치열하게 다툰 결과였다고 분석했다. Halperin(1974: 306)은 린든 존슨 미국 대통령이 탄도미사일요격미사일을 배치하는 결정을 내리는 과정을 자세히 분석한 결과 이 결정이 군과 정부관료, 의회지도자들 그리고 일반의 여론에 의해 영향을 받아서 결정된 것임을 보여줬다. 합리적 행위자 모형이 외교정책 결정과정에서의 대통령의 역할을 강조하는 반면, 관료정치 모델은 상대적으로 다원적인 권력투쟁에 주목한다. 이러한 권력투쟁의 추진력은 각 행위자의 이익 추구에서 나오고, 다양한 이익의 충돌과 올바른 정책에 대한 다른 해석 때문에 행위자 사이의 갈등은 불가피하고 이러한 갈등을 조정하고 해결하는 정책결정 과정은 복잡하고 투쟁적일 수밖에 없다는 것이 관료정치 모델의 핵심적인 주장이다(최종철, 1998: 260). Goodin(1975)은 관료들 상호 간의 이익충돌로 심한 대립이 일어날 수 있는 반면에 한통속이 되어 서로 돕는 상호편의(back-scratching)나 담합을 통한 타협이 이루어지는 정치적 결탁(log-rolling)과 같은 협력의 형태도 발생할 수 있다고 주장했다. 2021년 3월 면담한 한 국회전문위원에 따르면, 우리나라도 이제 입

3) Allison(1969: 689-718)은 행정부의 의사결정을 합리모형(rational policy model), 조직과정모형(organizational process model), 관료정치모형(bureaucratic politics model) 등 세 가지로 설명하고 있다. 정정화(2003)는 관료정치를 부처 간의 상호작용과 권력역학관계라는 포괄적인 의미로 사용한다. Allison and Zelikow(1999: 293-368)에 따르면, 이제 장·차관까지 정책결정에 관여하고 여러 기관이 권력을 공유하는 정부에서 관료정치 상황이 나타나고 있다.

법과정에서 관계부처는 효율성보다는 책임성과 정당성에 무게를 두면서 과거처럼 찍어 누르는 형태가 아니라 다양한 타협과정을 중요시한다고 한다.

그러나 관료정치 모델이 외교정책 결정의 현실세계를 타당성 있게 분석하고 있지만 그것은 단순한 분석과 서술 차원이기 때문에 예측가능성의 한계를 지닌다고 한다. 그리고 관료정치 모델이 사회적·정치적 다원성을 가진 미국에만 적용되는 것은 아닌가 하는 비판이 있다(안문석, 2008). 그러나 실제로 관료정치를 이해하면 정책결정 결과를 어느 정도 예측가능하고, 한국과 같이 다원화가 어느 정도 진척된 경우에도 충분히 설명 가능한 모델이라고 평가할 수 있다(Allison and Zelikow, 1999: 28-33). 실제로 관료정치의 대결과 타협이 지속될 때 이해관계의 지속가능성이 나타날 가능성이 높을 것으로 예측이 가능하다.

관료정치요인은 특정 제도가 지속되는데 어떤 영향을 미칠까? 역사적 제도주의는 개인의 행위를 제약하는 공식적·비공식적 제도의 영향력을 강조한다(정용덕 등, 1999: 9-36). 그리고 경로의존성(path dependence)이라는 개념으로 역사적 발전과정의 복잡성과 비효율성을 강조한다.

역사적 제도주의에서 제도란 장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴을 의미한다. 역사적 제도주의의 관심은 제도 그 자체에 있는 것이 아니라 개인행위와 행위자들 간의 상호작용을 제약하고 규율해주는 제도의 영향력과 제도의 관계적 측면에 초점을 맞춘다. 역사적 제도주의에서는 제도의 지속성을 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는 데 경로의존과 의도하지 않았던 결과를 중시한다(Hall and Taylor, 1996: 938). 전혀 다른 환경변화에 대처하기 위한 목적으로 형성된 제도가 미래의 시점에서도 지속적으로 정책선택의 여지를 제한한다는 것이다(Krasner, 1988: 67-82).

전통적으로 역사적 제도주의에서는 제도변화의 요인으로 외적인 충격을 강조한 것이 특징이다(하연섭, 2003: 58-60). 제도는 환경변화에 빠르고 유연하게 적응하고 변화해 나감으로써 계속적이고 점진적인 변화패턴을 보이는 것이 아니라, 매우 급격하게 간헐적으로 변한다는 것이다. 위기상황에서 위기에 대응하기 위해 취해진 행위들이 새로운 제도의 모습을 형성시키게 된다. 위기상황에서 정치는 주어진 규칙 하에서 자원을 배분하는 문제가 아니라 게임의 규칙을 새롭게 설정하는 문제로 전환된다. 이러한 이유로 역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점(historical junctures)에 주목하는 것이다(Ikenberry, 1988). 그렇지만 위기가 극복되고 나면 위기에 대응하기 위해 새롭게 형성된 게임의 규칙, 즉 제도적 모습이 고착화되는 경향을 지닌다. Krasner(1988: 66-94)는 제도의 모습이 근본적으로 변화하게 되는 중대한 전환점(critical junctures)과 이렇게 형성된 제도에 의해 역사적 발전과정이 새로운 경로를 밟게 되고 또 그것이 지속되는 시기로 구분할 수 있다고 본다. Pierson(2000: 251-267)은 경로의존성을 자기강화 되먹임 과정인 수확체증(increasing returns)의 역동성에 기초하여 나타나는 사회과정으로 이해한다. 따라서 특정한 정치과정이나 정치발전 그리고 행동경로의 경우 결정적 순간이나 전환점이 없다면 돌이키는 것이 거의 불가능하다고 해석한다(Mahoney, 2000: 507-548; 김철희, 2013: 167-194; 김창수, 2015: 139-163; 김창수, 2016: 135-159). Pierson(1993: 606-610)은 정책에 영향을 받는 대상자가 정책으로 인해 얻는 이득과 작용으로 인해 지속적으로 정책에 대한 이해관계를

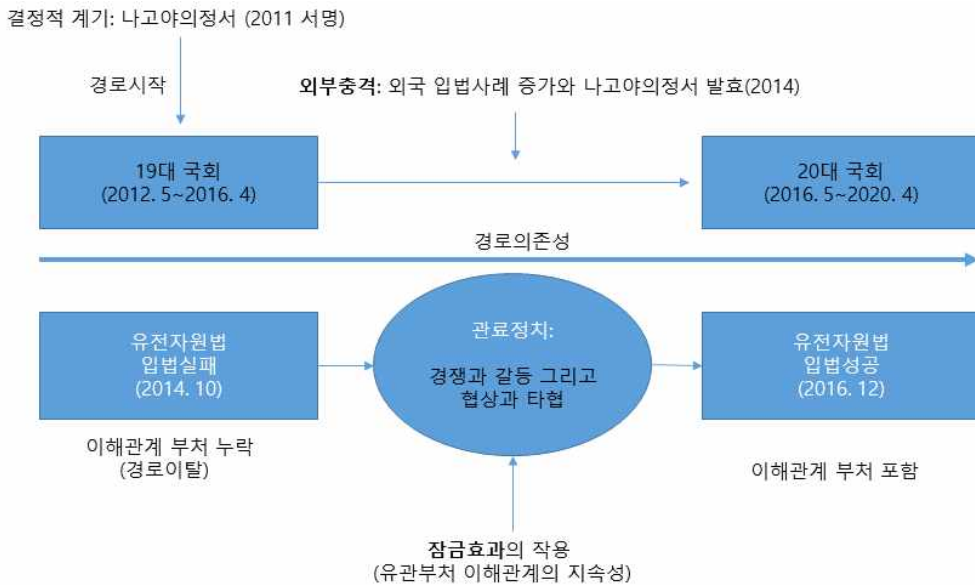
가지게 되는 잠금 효과(lock-in effect) 때문에 계속해서 그 정책을 지지하게 되면서 경로의존성을 띠게 되는 정치경제적 속성을 강조한다.

3. 분석틀

19대 국회 시기 보건복지부와 산업통상자원부가 유전자원법안과 관련된 유관기관에서 배제되어 있었다. 이미 유전자원법안에서는 국가책임기관으로 4개 기관이 확정되어 있었고, 국가점검기관 지정은 시행령에 위임하고 있었다.

결국 시행령 제정과정에서 국가점검기관의 구성을 확정하지 않는 한 국회에서 유전자원법안과 나고야의정서 비준 동의 역시 어려운 상황이었다. 이러한 가운데 20대 국회에서 국가점검기관을 보건복지부와 산업통상자원부를 포함하여 6개 부처가 담당하기로 하고, 국가책임기관에도 보건복지부가 가세하여 5개 부처가 되는 합의가 이루어지면서 유전자원법안은 일사천리로 통과하게 된다. 왜 19대 국회에서 입법 실패한 유전자원법안이 20대 국회에서 입법에 성공할 수 있었을까?

〈그림 2〉 분석틀



이 연구에서는 기존에 유전자원관련 업무와 관련이 있는 6개 부처가 유전자원법안에 지속적으로 관여하게 되는 경로의존성이 나타나는 이유가 관료정치 때문인지 규명해보고자 한다. 이 업무에 깊이 관여하였던 전문가들에 대한 설문조사와 심층면담, 그리고 국회속기록을 모두 들여다본다고 해도 블랙박스 같은 관료정치 내부를 명확하게 확인하기 어려울 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서는 유전자원법 입법성공에 관한 몇 가지 연구가설을 검토해보고자 한다. 첫째, 해외사례를 잘 참고하여 입법성공에 이르렀을 것이다. 둘째, 과학적 합리성에 바탕을 둔 분석에

근거하여 입법에 성공했을 것이다. 셋째, 산업계의 동의를 확보하여 수용성이 높았기 때문일 것이다. 넷째, 유관 부처의 이해관계를 존중하면서 부처 간의 협상과 타협의 결과를 반영하였기 때문에 입법성공이 가능했을 것이다. 결국 이 연구의 목적은 경로 의존적 정책결정의 요인은 경쟁과 갈등의 관료정치에 따른 협상과 타협일 것이라는 주장의 타당성을 규명하는 것이라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 유전자원법 입법과정과 관료정치 그리고 경로의존성

1. 유전자원법 입법과정과 추진경위

〈표 1〉에 나타난 바와 같이 2010년 10월 29일 제10차 생물다양성협약 당사국총회에서 나고야의 정서를 채택하였다. 이는 유전자원 원산지국의 생물주권을 강화하는 내용을 핵심으로 하고 있다.

〈표 1〉 유전자원법 추진과정과 경위

추진일정	추진내용	시기 구분
2010.10.29.	제10차 CBD당사국 총회에서 나고야의정서 채택	19대 국회
2011.09.20.	우리나라 서명(환경부 장관 뉴욕 UN 방문하여 서명)	
2012.05.30.	19대 국회 임기시작	
2013.12.19.	환경부, 유전자원법안 입법예고(~2014.01.28).	
2014.10.12.	나고야의정서 국제적 발효(50번째 국가 비준 후 90일 경과)	
2014.10.23.	유전자원법률안 및 나고야의정서 비준동의안 국회제출	
2014.10.29	유전자원법률안 국회 환경노동위원회에 회부	
2015.11.16	유전자원법률안 국회 환경노동위원회에 상정	
2016.05.29.	19대 국회 임기만료 유전자원법률안 폐기	
2016.05.30.	20대 국회 임기시작	
2016.06.	국무회의 의결 등 정부입법과정	
2016.06.15.	정부, 이행법률안(「유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안」) 국회 제출	
2016.06.16.	국회 환경노동위원회에 회부	
2016.10.25.	제47회 국무회의 심의	
2016.11.17.	나고야의정서 비준동의안 국회 제출	
2016.11.21.	소관 상임위원회인 환경노동위원회 상정되어 소위원회에 회부되고, 소위원회에서 제목과 유관기관 법률 규정 확정 등을 포함하여 수정가결	
2016.12.22.	제347회 국회(임시회) 제2차 환경소위원회 상정·제안설명·축조심사·의결(수정)	
2016.12.23.	제347회 국회(임시회) 제1차 환경노동위원회(2016.12.23.) 상정·소위심사보고·찬반토론·의결(수정)	
2016.12.29.	국회 법제사법위원회와 본회의를 통과(수정가결)	
2017.01.17.	정부, 유전자원법 제정·공포	
2017.03.02.	나고야의정서에 대한 국회 비준동의(원안의결)	
2017.03.13	유전자원법 시행령 입법예고(~2017.04.21) 및 규제영향분석서(제5조, 제10조와 제18조) 제공	

2017.05.19.	외교부, 나고야 의정서 비준서 유엔 사무국에 기탁
2017.08.08.	유전자원법 시행령 국무회의 의결로 나고야의정서 이행·접근신고·절차준수 등 총 16개 조항 시행. 국내 기업이행 의무사항은 1년 유예
2017.08.17.	나고야의정서 당사국이 됨
2017.08.18.	주요조항을 제외한 유전자원법 및 하위법령만 시행(절차준수 조항과 벌칙 조항 1년 간 유예)
2018.03.31.	국립생물자원관에 10명으로 구성된 과 단위의 유전자원정보관리센터를 신설
2018.08.18	유전자원법 전면 시행

나고야의정서는 유전자원 및 관련 전통지식을 이용하여 발생한 이익을 제공국·토착국 원주민 공동체와 공유토록 함으로써 생물자원의 보전에 기여하기 위한 목적으로 채택되었다. 2010년 10월 나고야의정서 문안 채택이 이루어지고 나고야의정서 당사국회의가 개최됨에 따라, 나고야의정서 비준에 대비하여 국내 이행입법을 마련할 필요가 있었다(박종원, 2015).

2014년 10월 12일 나고야의정서의 50개국 비준 요건을 충족하여 나고야의정서가 발효되었다. 나고야의정서가 국제적으로 발효되면서 다수의 국가들이 나고야의정서에 비준하였고, 나고야의정서의 국내 이행을 위한 입법적·행정적·정책적 조치를 착실히 준비하고 있었다. 유럽연합, 덴마크, 노르웨이, 스위스 등과 같이 유전자원 이용국가들도 당사국으로서의 의무 이행을 위한 국내법적 조치를 완비하였거나 마련 중에 있었다. 이에 따라 우리나라 평창에서 개최된 제12차 생물다양성협약(CBD, Convention on Biological Diversity) 당사국총회에서 제1차 나고야의정서 당사국회의가 개최되었다.

우리나라 역시 2016년 12월 이후 나고야의정서의 국내 이행을 위한 법률을 제정함과 동시에, 나고야의정서 비준동의 절차를 마침에 따라 후속조치를 서두를 필요가 커졌다. 19대 국회에서 입법실패 이후 20대 국회에서 2016년 12월 29일, 국회는 유전자원법안을 통과시켰으며, 정부는 2017년 1월 17일, 동법을 공포하였다. 2017년 3월 2일, 국회는 나고야의정서 비준을 동의하였고, 외교부는 주유엔대표부를 통해 나고야의정서 비준서를 유엔 사무국에 기탁하였으며 우리나라는 2017년 8월 17일부터 당사국이 되었다.

비준동의서 기탁 후에 유전자원정보관리센터의 기능과 역할, 조직 및 인력 구축방안이 논의된다면 나고야의정서의 국내 이행 준비에 차질을 빚을 우려가 있었다. 그래서 나고야의정서의 국내 이행이 원활하도록 사전에 유전자원정보관리센터의 조직 및 인력 설계 방안 및 유전자원정보관리센터와 유관기관 간의 협력체계 구축이 필요했다(박종원·김창수·서재호, 2017). 국가연락기관, 국가책임기관, 국가점검기관 등이 여러 부처로 분산되어 있는 현실에서, 유전자원정보관리센터가 기능을 제대로 수행할 수 있기 위해서는, 분산된 정보를 통합적으로 취합·관리하고 이를 이용자에게 적절한 형태로 제공할 수 있도록 하는 협력체계를 구축할 필요성이 절실했고, 결국 2018년 3월에는 국립생물자원관에 10명으로 구성된 유전자원정보관리센터를 신설하였다. 국내 유전자원에 대한 접근신고, 해외 유전자원에 대한 절차 준수 신고 등 기업 등이 이행해야 할 의무사항과 벌칙조항은 2018년 8월 18일부터 시행되고 있다.

2. 19대 국회와 관료정치 그리고 잠금효과

1) 19대 국회(2012. 5. 30~2016. 5. 29)의 구성과 관료정치

나고야의정서 이행을 위한 기본원칙은 각 당사국이 접근 및 이익 공유에 관한 국가연락기관 및 하나 이상의 국가책임기관을 지정해야 한다는 것이었다. 19대 국회 당시 유전자원법안에 국가연락기관은 외교부와 환경부가 지정되어 있었다(역할분담 명확화). 그런데 국가책임기관은 미래창조과학부, 농림축산식품부, 환경부, 해양수산부가 지정된 상태에서 보건복지부의 참여 협의가 이루어지고 있었다.

국가점검기관의 지정은 각 국가의 상황에 맞게 어느 정도 재량을 부여하고 있고, 구체적으로 어느 기관을 어떤 형태로 할 것인지는 정해져 있지 않았고 시행령에 위임된 상태였다. 이때 당시 유관부처를 대상으로 협의가 진행되고 있었다.

2014년 10월에 우리나라 평창에서 제1차 나고야의정서 당사국회의가 개최되면, 우리나라가 의장국으로 역할을 할 수 있도록 부처 간에 참여한 문제는 유전자원법이 아닌 시행령에서 해결하고 동법의 국회통과와 비준을 서두른다는 큰 합의의 틀이 형성되었습니다. 국가점검기관의 지정은 시행령에서 해결하는 것으로 합의한 것입니다. 복수의 국가점검기관은 법률의 명확성보다는 이용자에게 행정적 혼란을 유발할 것으로 예상되었지만, 부처 간 협의체를 통해 해결하려고 했습니다. 그러나 현재 우리나라 바이오업계의 해외 유전자원 이용에 비해 저조한 신고 건수로 보아 상당히 우려스러운 이행실적을 보이고 있습니다(유전자원관련 국제법전문가B FGI, 2021. 3).

19대 국회에서 나고야의정서 이행법률안에 유관기관 중에 국가책임기관으로 보건복지부가 빠져있었고, 시행령안에 국가점검기관으로 보건복지부와 산업통상자원부가 빠져있었기 때문에 입법 추진이 어려웠다. 당시 국회 환경노동위원회 수석전문위원은 2015년 11월 16일 국회 제337회 정기회에서 검토의견을 얘기하면서 산업부 등 부처 이견을 강조한다.

정부가 제출한 유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안은 나고야의정서에 따라 유전자원 접근과 이익 공유 및 절차 준수 점검 등 주요 조치에 대한 국내 이행을 위한 법률을 제정하려는 것으로 유전자원의 이용 등으로부터 발생하는 이익의 공정하고 공평한 공유를 실현할 수 있도록 하고 국내 이용자들의 나고야의정서 대응 역량을 제고하려는 점에서 타당한 측면이 있다고 봅니다. 다만, 제정안의 효력이 발생하기 위해서는 나고야의정서의 비준이 이루어져야 하나 산업통상자원부와 미래창조과학부 등 관계부처에서는 일본, 중국 등 주요 가입국의 향후 비준 추이를 고려할 필요가 있고 하위 법령에 대한 협의가 이루어진 후 비준 절차를 개시할 필요가 있다는 입장이므로 비준 절차 개시에 대해서 관계부처 간 이견이 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 봅니다(국회사무처 환경노동위원회회의록, 2015: 23).

당시 하위법령에서 국가점검기관으로 산업부를 고려하지 않았기 때문에 나고야의정서의 산업적인 측면을 강조하는 산업부의 반대가 있었고, 이로 인해 입법이 지체된 측면이 있었던 것으로 해석된다. 보건복지부는 다른 측면에서 입법추진에 소극적이었던 것으로 보인다.

복지부는 매우 관료적입니다. 비협조적이고 소극적인 조직문화가 있습니다. 그래서 19대 국회 때 입법과정에 크게 관여하지 않았습니다. 반면에 산업부는 매우 공격적이고 적극적입니다. 환경부는 이런 부처들의 이해관계를 신경 쓰면서 조율하여 일을 주도해야 하는 입장에 있었습니다(전직 환경부고위관료N FGI, 2021. 3).

2) 19대 국회의 입법실패

19대 국회에서 2013년 12월 19일 환경부는 유전자원법 제정안을 입법예고하였고, 2014년 10월 23일 국회에 제출하였다.

유전자원법 제정에 가장 큰 어려움은 나고야의정서에 대한 관계부처 담당자의 이해 부족과 부처 간 업무영역에 대한 불신과 갈등이었습니다. 생물다양성협약 자체가 환경협약이기 때문에 ABS법이 환경보전을 위한 전통방식의 규제 위주로 입법화되고 운영될 경우 질병치료, 화장품 등 상업 용도로 자유롭게 이용한 부처들에서는 새로운 장벽이 설치될 것에 대한 막연한 불안감, 환경당국에 대한 불신이 보이지 않는 가장 큰 장애요소였다고 생각합니다. 환경부 주도로 국립생물자원관이 수행한 ABS포럼을 통해 관계부처 담당과장 또는 사무관, 산하 연구기관 전문가, 국제환경법 및 통상법 전문가 등이 참여하여 인식의 토대와 공감대를 넓혔습니다. 무엇보다 이 업무를 총괄하면서 우리나라가 대응법이 필요한 것이지 환경부가 업무 영역 확대를 위하여 법 제정을 하는 것이 아니라는 점을 강조했고, 가능한 한 이해관계 부처를 참여시켜 빠른 법률 제정을 추진하였습니다.

환경부 주도로 유럽 등 다른 해외에 벤치마킹을 함께 가고 동고동락하면서 ABS법률 제정 필요성에 상당 부분 공감대를 형성하였고, 2014년 10월 말 강원도 평창에서 열린 제12차 생물다양성총회(CBD COP12) 개최를 앞두고 개최국으로서 위상에 맞게 법률 제정안을 국회에 제출하는 노력이라도 해야 한다고 강조하였습니다. 2014년 10월 제19대 국회에 법률 제정안을 제출할 수 있었던 것은 COP12 개최국이고, 나고야의정서 발효로 제1차 MOP회의가 개최되는데 개최국인 우리나라가 observer로 참여하는 우스운 모양새를 감추기 위해 추진되었습니다. 또한 국회 외교통상위에서 비준방안도 검토하였으나, 국내 이행법률 제정 없이는 비준을 추진하는 것은 바람직하지 않다는 주장으로 무산되었습니다(환경부고위관료K FGI, 2021. 3).

이러한 입법추진의 곤란성은 '창의적 모호함 속의 결작'이라 불릴 정도의 나고야의정서가 갖는 모호성에서 비롯되고 있었다. 나고야의정서 비준 및 이행법률 제정에 대한 반대이견의 주된 논거는 나고야의정서 자체가 모호하다는 데 있었으며, 이에 따라 다수의 유전자원 이용국에서 비준 및 입법을 미루고 있다는 점에 두어져 있었다.⁴⁾

정부 차원에서는 이미 2013년부터 나고야의정서 이행을 위한 법률안과 나고야의정서 비준동의안을 국회에 제출하는 등 나고야의정서의 비준 및 국내이행을 위한 준비를 착실히 해왔었다. 지난 2013년 12월 19일, 환경부가 유전자원법 제정안을 입법예고한 바 있으며, 관계부처 협의, 법제처 심사, 규제영향분석 등을 거쳐 2014년 10월 23일 국회에 제출하였으나, 제19대 국회 임기 만료로 폐기되었다.⁵⁾ 표면화되지는 않았지만 여전히 산업계의 반발 등으로 입법에 어려움이 예상되었다.

당시 입법과정에는 정치적 변수가 매우 컸습니다. 부처 간에 충분히 협의한 후에 국회에 가야 그렇지 않으면 국회에서는 무의사결정, 시간 끌기 작전을 동원하다가 폐기되는 경우가 많습니니다. 산업계의 의견 반영이 충분히 안되었다는 산업부의 논리를 꺾기 어렵기 때문에 입법과정 전반에 산업의 입김이 강하게 작용합니다. 어찌 보면 산업부를 포획하고 있는 이익집단의 입장에서 너무 좋은 상황이기도 합니다. 부처는 내 밥그릇 챙기는 것이 우선입니다. 부처도 영아가 없다는 것을 너무 잘 압니다. 협회와 연계되어 있는 산업부는 더욱 그러합니다. 국가이익은 다소 뒷전이기도 합니다. 이용자들은 큰 이익을 얻기보다는 큰 손해 없게 해달라는 입장입니다. 그러면 최대한 협조하겠다는 것이지요. 규제영향분석 때 아무 의견을 내지 않는 것도 그런 이유에서입니다. 그리고 비공식적으로 접근하는 경우가 대부분입니다(전직 환경부고위관료 N FGI, 2021. 3).

3. 20대 국회의 유전자원법 입법과정과 경로창조 가능성

1) 20대 국회(2016. 5. 30 ~ 2020. 5. 29)의 구성과 관료정치

2016년 5월 20대 국회가 시작되고, 조경규 당시 환경부장관이 2016년 11월 21일 환경노동위원회 회의실에서 제안 설명을 다음과 같이 하고 있다(국회사무처, 2016).

유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안은 유전자원에 대한 접근 및 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익의 공정하고 공평한 공유에 관한 나고야의정서가 2014년 10월 12일에 발효됨에 따라 생물자원 주권을 강화하려는 국제적 추세에 대응하여 의정서의 국내 이행을 위한 제도적 기반을 마련하려는 것입니다.

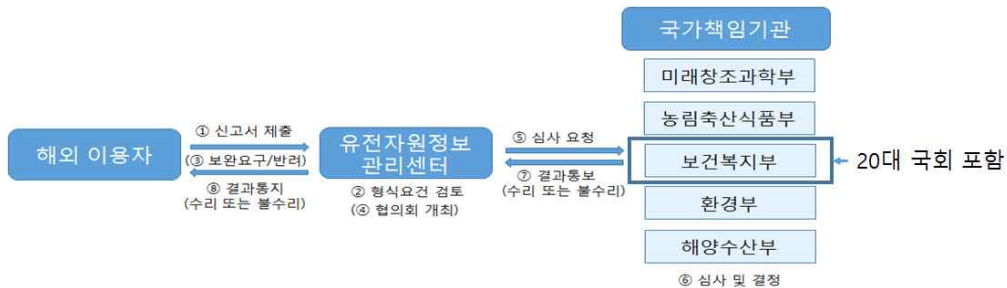
4) 우리나라와 유사하게 이용국의 입장에 있는 국가들에서 발 빠르게 이행입법을 추진하였다. 노르웨이가 처음으로 의정서에 비준하였고, EU는 2014년 4월 나고야의정서 이행규칙을 채택하였고, 같은 해 5월 의정서 비준을 마쳤다. EU 회원국인 덴마크도 2012년 9월, 이행법률을 공포하였고, 2014년 5월 나고야의정서에 비준함에 따라 법령을 일부를 개정하였다. 국립생물자원관 유전자원정보관리센터에서 제공하는 나고야의정서 비준현황을 보면, 2020년 9월 30일 기준 128개국이 비준하였다 (<https://www.cbd.int/information/parties/>).

5) 환경부가 2013년 12월 19일부터 2014년 1월 28일까지 유전자원법안을 입안하면서 작성하고, 입법예고 때 함께 공표한 규제영향분석서에 의거할 때, 신고 절차 진행을 위해 소요되는 비용은 법 시행일부터 5년간 7,098백만 원으로 추정되며, 연간 1,420백만 원의 부담이 발생할 것으로 보았다(박천규, 2017). 반면, 생물다양성 보전을 통한 사회적 편익은 법률 시행 시점인 2016년부터 향후 5년간 최소 8조원(기여율 1% 가정)에서 최대 84조원(기여율 10%가정)으로 추정하였다.

우리나라의 유전자원에 접근하려는 외국인 등은 국가책임기관에 미리 신고하는 한편 유전자원 이용에 따라 발생하는 이익을 제공자와 공유하도록 하였으며, 해외 유전자원을 국내에서 이용하려는 자도 제공국에서 정한 절차를 준수하였다는 사실을 신고하도록 하였습니다. 이와 함께 의정서 발효로 영향을 받는 제약·화장품·식품 업계 등 유전자원 이용자에 대한 지원 대책도 법률안에 포함하였습니다(국회사무처 환경노동위원회회의록, 2016: 42-43).

당시 환경부장관의 이러한 제안 설명에는 관료정치를 통한 부처 간의 타협과정은 얘기하지 않고 있다. 정부가 2016년 6월 15일 제안한 유전자원법안의 제안 이유는 2010년 제10차 CBD 당사국 총회에서 나고야의정서가 채택되고 2014년 10월 12일에 발효됨에 따라, 자국의 생물자원에 대한 주권을 강화하려는 국제적 추세에 대응하기 위하여 유전자원 등에 대한 접근과 이용을 위한 지원 시책의 수립, 국내 유전자원 등에 대한 접근 신고 및 유전자원 등의 이용으로부터 발생한 이익의 공유 등에 관한 제도적 기반을 마련하려는 것이었다(강남일, 2016; 정부, 2016a). 제정안 제8조(국가책임기관) 제1항에 따르면, 의정서 제13조 제2항에 따른 국가책임기관에 보건복지부가 제외되어 있었다(손충덕, 2016: 23). 그런데 <그림 3>과 같이 보건복지부가 국가책임기관에 가세하면서 입법성공에 이르게 된 것으로 보인다.

<그림 3> 해외이용자의 국내 유전자원 등에 대한 접근신고 협력체계



유전자원법안 제13조 제1항에 따르면, 의정서 제17조에 따른 국가점검기관은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관으로 한다고 위임하면서 논란이 불씨를 남겼다.

2016년까지 국가점검기관의 범위에 대해서는 공란으로 둘 만큼 침예한 문제였습니다. 2015년 경 국가점검기관에 환경부를 예시적으로 삽입함에 따라 불필요한 오해를 유발하였습니다(유전자원관련 국제법전문가B FGI, 2021. 3).

국가점검기관은 나고야의정서 제17조 제1항에 따라 자국민이 해외 유전자원 등에 대한 접근·이용 관련 절차를 준수했는지 여부를 조사하며, 만약 해외에서 관련 절차를 준수하지 않았다면 준수할 것을 권고하는 등의 역할을 수행하게 된다. 국가책임기관이 국내 유전자원 등에 대한 외국인 등의 접근 등을 관장하는 기관이라면, 국가점검기관은 해외 유전자원 등에 대한 내국민 등의 접근

등을 관장하는 기관으로서 국내·외에서 의정서가 실효적으로 이행되고 있는지를 파악·관리한다는 취지에서 타당한 규정이라고 판단된다. 관료정치과정은 부처 간에 이루어지는 일종의 공감대 형성과정이기도 한 것으로 보인다.

당시 법률 제정안에 현행과 같이 보건복지부, 산업부가 빠진 이유는 초기 법률 제정안 성안 때 이들 부처는 법 제정 필요성에 공감하지 않았고 기존 법률 개정으로 대응이 가능하다고 강력 주장하였습니다. 그리고 이후 입장이 변경되었으나 대통령령으로 이들 부처의 요구를 반영할 수 있었던 상황이었기 때문에 이들 부처가 빠진 상태에서 제19대 국회에 제출된 것입니다. 제19대 국회에서 법률 제정이 안 되었던 이유는 관련 산업계에서 ○○경제신문을 통해서 ABS법률 제정 때 엄청난 경제적 타격을 받는 것처럼 연일 공격하였고, 당시 박근혜정부는 이런 경제계의 입장에 매우 우호적이어서, 산업부, 기재부 등 경제부처가 법률 제정 필요성에 대해 반대하거나 명확한 입장을 취하지 않았기 때문에 보류된 것이라고 생각합니다.

제20대 국회에서는 박근혜정부가 힘이 빠지고 생물자원부국인 개도국 위주의 법령 제정으로 우리 기업들이 해외생물자원을 들여오는데 현실적으로 어려움을 겪게 되고 전 세계의 대세로 자리를 잡게 되어 산업부 등 경제부처에서도 법률 제정 필요성을 깨닫고 자기들의 역할을 찾은 것이라고 생각합니다. 표면적으로는 2개 부처가 포함되어 합의된 것으로 보이지만, 기나긴 논의와 협의과정을 통해 법률 제정 필요성에 대한 공감대를 형성하였고, 이런 과정을 통해서 본인들의 역할을 명확히 이해하였으며, 전 세계적 흐름, 박근혜정부의 국정장악력 약화에 따라 산업계와 관련 부처도 법률 제정 필요성을 인정하고 자기 몫을 찾은 것으로 합의가 이뤄진 것이라 생각합니다(환경부고위관료K FGI, 2021. 3).

〈표 2〉 국가점검기관 및 소관분야에 따른 경로의존성

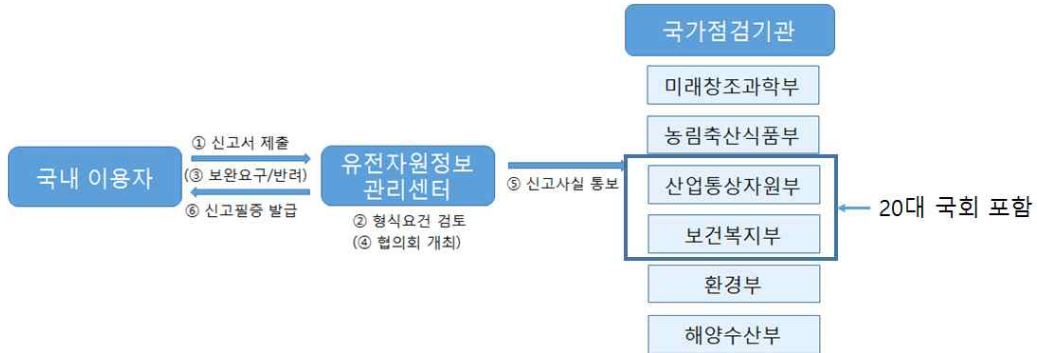
국가점검기관(안)	소관 법률과 소관 유전자원	평가
미래창조과학부	「생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률」에 따른 소관 생명연구자원	현재 과학기술정보통신부
농림축산식품부	「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 농업생명자원	
산업통상자원부	「생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률」에 따른 산업분야 생명연구자원	20대 국회 때 진입
보건복지부	「병원체자원의 수집·관리 및 활용 촉진에 관한 법률」에 따른 병원체자원	2017년 2월 시행
환경부	「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 야생생물 분야 생물자원 및 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」에 따른 소관 생물자원	
해양수산부	「해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률」에 따른 해양생명자원 및 「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 수산생명자원	

자료: 손충덕(2016: 35) 수정 보완

〈표 2〉의 국가점검기관에 대한 손충덕(2016)의 의견을 살펴보면, 시행령에 위임되어 있던 국가점검기관을 법률에 담고자 하는 논의가 적극적으로 이루어진다. 관료정치로 인해 합의형성이 어려워지자 시행령에 미루었다가 합의형성이 되면 법률에 공식화하자는 논의로 이어진 것으로 보인다. 다만, 유전자원법안 제13조 제1항에서는 국가점검기관의 종류를 대통령령에 포괄적으로 위임하고 있어 바람직하지 않아 관계부처 간에 합의된 대로 미래창조과학부, 농림축산식품부, 산업통상자원

부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부를 열거하고, 각 부처별로 관련 법률명을 명시하는 것이 법률의 명확성 원칙 및 포괄위임금지 원칙에 부합할 것으로 보았다(손충덕, 2016).⁶⁾ 실제로 <그림 4>와 같이 점검기관에 보건복지부와 산업부가 포함되면서 입법성공이 가능했던 것으로 평가된다.

<그림 4> 국내이용자의 해외 유전자원 등에 대한 절차준수신고 협력체계



출처: 박종원·김창수·서재호(2017) 수정보완

2) 20대 국회의 입법성공

국회환경노동위원회(2016)는 2016년 12월 유전자원법안에 대한 수정안을 제안한다. 제정안의 핵심 내용이 유전자원 등에 대한 접근, 이용, 이익 공유라는 점을 고려하여 제명을 「유전자원의 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률」로 수정하고, 국가책임기관, 국가점검기관의 구체적인 업무를 대통령령에 위임하지 않고 법률에 직접 명시하도록 수정하여 법률의 명확성을 제고하였다.⁷⁾ 또한, 정부는 「병원체자원의 수집·관리 및 활용 촉진에 관한 법률」이 2017년 2월 시행되는 점을 고려하여 국가책임기관 및 국가점검기관에 보건복지부를 추가하였고, 국내 유전자원 등에 접근하거나 이용하려는 외국인 등에게는 그로 인한 이익을 공정하고 공평하게 공유할 의무를 부여하는 한편, 소관부처가 불명확한 유전자원 등의 협의·조정 등을 위해 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장 등과 협의회를 구성·운영할 수 있도록 하는 등 제정안의 일부 미비점을 수정·보완하였다.⁸⁾

환경부, 농림축산식품부, 해양수산부, 보건복지부, 과학기술부는 우리나라에 소재하는 유전자원에 대해 소관 국가책임기관으로 지정되고, 산업통상자원부도 산업용으로 이용되는 해외 유전자원에 대해 국가점검기관으로 포함되어 각 부처의 이해가 어느 정도 충족되었습니다(유전자원관련 국제법전문가B FGI, 2021. 3).

6) 이때 부처 간에 어떠한 협의회가 어떻게 이루어졌는지를 확인하기는 쉽지 않다. 이 연구에서는 직·간접적으로 참여한 공무원과 전문가를 대상으로 한 면접과 국회의사록과 행정기관의 회의록에 의존할 수밖에 없었다.

7) 이때까지 국가점검기관의 범위에 대해서는 명확하게 규정되지 않고 있었다. 즉, 보건복지부가 국가점검기관의 범위에 들어갈 것은 제안하였지만, 산업통상자원부가 국가점검기관에 포함될지 여부는 명확하게 제안되지 않은 상황이었다.

8) 이로써 보건복지부는 유전자원법의 국회통과를 반대할 이유가 사라지게 되었다.

2016년 6월 15일, 정부는 다시 유전자원법안을 20대 국회에 제출하였으며, 같은 해 11월 17일에는 나고야의정서 비준동의안을 국회에 제출하였다. 2016년 11월 21일에 제346회 국회(정기회) 제6차 환경노동위원회에서 상정·제안설명·검토보고·대체토론·소위원회부가 이루어졌다. 소관 상임위원회인 환경노동위원회 상정되어 소위원회에 회부되고, 소위원회에서 제목과 유관기관 법률 규정 확정 등을 포함하여 수정가결된 것이다. 2016년 12월 29일, 국회는 정부가 제출한 「유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안」을 일부 수정하여 「유전자원의 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률」이라는 제명으로 통과시켰으며, 정부는 2017년 1월 17일, 동법을 공포하였다. 2017년 3월 2일에는 나고야의정서 비준동의까지 이루어짐에 따라 하위법령 마련 등 후속조치를 서두를 필요가 커지게 되었다. 그러다가 2017년 5월 19일 나고야의정서 비준서를 유엔 사무국에 기탁하였으며 우리나라는 2017년 8월 17일부터 당사국이 되었다.

환경부가 법률 제정을 주도하면서, 모든 이해관계자의 참여를 보장하는 방안으로 추진하였습니다. 다만, 여러 책임기관, 점검기관 간에 어떻게 역할을 분담하고 통일적으로 업무를 수행할지를 고민하였으며, 이를 해소하기 위한 방안이 단일의 유전자원정보관리센터(제17조), 협의회 운영 규정(제18조)을 둔 것입니다. 공무원이 정부입법으로 법률 제정을 추진할 때 관계부처가 끝까지 반대하면 법률 제정은 안 되기 때문에 장기간 논의와 협의를 통해서 어떻게든 합의를 해야 하는 과제가 주어지는데, 결국 이해관계부처의 참여를 명문화하면서 법률 제정에 이견이 해소된 것으로 볼 수 있습니다(환경부고위관료K FGI, 2021. 3).

우리나라는 국내 관련 연구개발 및 산업의 위축 우려 등으로 나고야의정서 비준을 미루어왔었다. 그러나 2018년 연구자가 전문가들과 지속적으로 면담한 결과에 의하면, 유전자원 제공국 입장에서 나고야의정서 미비준국보다는 비준국의 이용자에게 유전자원을 제공하는 것이 유전자원 이용에 따른 이익을 나눠 받게 될 가능성이 훨씬 높다고 판단할 것이고, 유전자원 이용에 따른 이익을 공유하도록 보장할 의무를 지지 않는 미비준국의 이용자에게는 유전자원의 제공을 꺼리거나 거부할 가능성도 없지 않았다(박종원·김창수·서재호, 2017). 이러한 인식변화로 인해 최근의 나고야의정서 비준으로 이어졌다고 할 수 있을 것이다.

바이오업계의 경우 우리나라 유전자원에 대해서는 접근허가 및 이익 공유를 요구하지 않고 있고, 해외 유전자원 이용에 대해서도 간편한 신고의무를 요구하고 있기 때문에 만족하고 있다고 생각합니다. 해외 유전자원 접근허가 및 이익공유의 엄격성은 제공국의 법률이 결정할 사항이기 때문에 우리나라 정부가 이용자가 문제를 제기할 수 없는 사항입니다(유전자원관련 국제법 전문가B 초점집단면접, 2021. 3).

IV. 분석결과의 종합과 논의

1. 해외사례 벤치마킹 요인의 타당성

해외에서는 주로 환경보전 업무를 담당하는 행정기관이 점검기관의 역할을 맡고 있는 것으로 알려져 있으며, 소관 유전자원별로 분산하여 점검기관을 지정한 예를 거의 찾아볼 수 없다(김두수, 2018). 남아프리카공화국은 환경부가 단독으로 점검기관 역할을 하고 있고, 스위스의 경우에는 환경부와 연방지식재산권사무소가 공동으로 맡고 있다. 페루에서는 국가생물다양성보호위원회와 국립경쟁방지·지식재산권보호사무소가 공동으로 맡고 있고, 벨라루스는 국립유전자원접근·이익공유 협력센터가 단독으로 맡고 있다.⁹⁾

나고야 의정서에 59개국에 참여하고 있으며 연락기관의 경우 95% 이상이 환경부이며, 책임기관 경우 주로 환경부로 되어 있으나 우리나라처럼 여러 기관이 참여하는 경우는 10% 정도입니다. 점검기관의 경우 ABS 워킹그룹회의에서 개도국의 초점은 원산지 출처의 공개여부인데, 페루와 스위스의 경우 특허청처럼 특허를 받았을 때 원산지출처를 공개해야 합니다. 우리나라의 경우 특허법상 원산지 출처 공개여부가 의무사항이 아닙니다.

산업부의 의견을 반영하여 우리나라는 이용국의 입장을 취하고 있습니다. 기업들과 연구자들의 이익을 보호하기 위해 노력하고 있는 것이지요. 우리와 같이 이용국의 입장인 스위스의 경우 법에 원산지공개를 의무화하고 있어 국가이행을 하겠다고 합니다. 스위스는 다국적 제약회사가 많아 국익 차원에서 원산지공개를 의무화하고 있는 것입니다. 국내법상 특허청은 원산지공개를 의무화하고 있지 않아 국가이행이 이뤄지기 어렵습니다(국립생물자원관 관계자 면담, 2015. 7).

즉, 외국 사례를 보면, 기존의 환경보전 담당 중앙행정기관이 점검기관을 맡는 경우도 있고, 새로운 위원회를 설치하여 점검기관을 맡도록 하는 경우도 있으며, 복수로 지정하는 경우에는 환경 담당부서와 함께 지식재산권 관련 부서가 공동으로 점검기관을 맡는 경우도 있으나, 소관 유전자원별로 분산하여 점검기관을 지정한 사례는 찾아볼 수 없다. 이처럼 규범적으로는 단일 점검기관이 타당하지만, 관료정치 요인이 작동하게 되면서 상황은 달라지고 분산체제를 갖게 된 것이다.

2. 과학적 합리성 요인의 타당성

국내 유전자원 관리 행정체계의 구성방안 기본전제는 각 당사국은 접근 및 이익 공유에 관한 국가연락기관 및 하나 이상의 국가책임기관을 지정해야 한다는 것이었다. 또한 유전자원 이용의 투명성을 감시하고 향상시키기 위해 국가점검기관을 지정해야 했다(홍준형 등, 2015). 이때 행정체계 마련에 대한 쟁점은 국가연락기관과 국가책임기관은 유전자원법틀안에 명시되어 있었지만,

9) <https://absch.cbd.int/search/national-records/CP>

국가점검기관은 명시되어 있지 않고, 나고야의정서에서도 개별 국가에 어느 정도 재량을 부여하고 있었다는 점이였다. 나고야의정서에서 요구하는 국내 이행을 위하여 세부 행정체계를 수립함에 있어서 국가점검기관과 유전자원정보관리센터를 어떻게 설치·운영할 것인지 각각의 대안을 소망성과 실현가능성을 기준으로 평가하여 최적 행정체계를 마련할 필요가 있었다.

2015년 당시 연구자가 면담한 환경부 관계자와 전문가들은 나고야 의정서 상의 의무를 준수함에 있어 국가 전체의 이득이 극대화되는 방향으로 각 기관의 기능과 역할이 규정될 필요가 있었는데, 주로 유전자원 이용국의 입장에 있는 우리나라는 국내 기업의 나고야 의정서 상의 의무준수에 대한 점검기능을 하는 국가점검기관의 기능을 최소화하여 운영하는 것이 합리적이라고 판단했다. 2015년 9월 2일부터 21일까지 행정조직과 나고야 의정서 관련 전문가 16명을 대상으로 계층과정 분석을 실시한 결과는 통합형이 가장 높게 나타났다(홍준형 등, 2015). 그러나 실제 당시 환경부 담당자의 경우 과학적 합리성보다는 부처 간의 이해관계 조정을 가장 중요한 사안으로 여기고 있었다.

환경협약 이행을 추진해야 하는 환경부와 새로운 규제 신설을 우려하는 산업계의 갈등이 가장 큰 쟁점이었습니다. 개별 부처의 업무영역을 존중하면서 입법을 추진했기 때문에 농식품부, 해수부, 과기부, 복지부 등의 영향도 있었지만 결국 산업계의 이익을 대변한 산업부와 환경부의 갈등과 타협이 중요했습니다. 외교부는 CBD협약의 연락기관을 하고 있어서 국가 연락기관으로 당연직처럼 적용되어 큰 관심이 없었고, 법률 제정 이후 비준 과정만 관심을 보였습니다(환경부고위관료K FGI, 2021. 3).

평가기준을 종합적으로 고려했을 때 통합형이 가장 바람직하고, 이에 따라 정치적 실현가능성을 높일 수 있는 방식으로 단일기관의 구체적 설계가 필요했다. 그러나 「정부조직법」을 개정하지 않고 5개 국가책임기관과 6개 국가점검기관의 이해관계를 모두 반영하여 유전자원법에 근거를 두고 입법화됨으로써 관료정치에 따른 경로의존성을 보여주었다.

3. 산업계 입장 반영 요인의 타당성

국내에서 해외 유전자원 및 전통지식을 이용하는 자의 의무 준수와 관련하여, 유전자원법 시행령안은 국가점검기관을 국가책임기관의 경우와 유사하게 복수로 정하고 있었다(박종원·김창수·서재호, 2017).

관료정치, 부처이기주의, 또는 정당한 권리 주장이든 코로나19 상황에서 보이는 것처럼 각 부처는 향후 국가의 미래 성장 동력으로서 바이오산업에 깊은 관심을 가지고 있었고, 자기 부처의 정당한 이익을 확보하기 위해 각자 최선을 다했습니다. 실제로 유전자원법 관련 기관들은 나고야의정서상의 기능에 따라 해당 부처에 역할이 분담된 것입니다. 나고야의정서의 주무기관으로서 환경부는 CBD사무국과의 국가연락기관을 외교부와 공유하고, 나고야의정서 상 유전

자원정보공유센터는 국가마다 단 한 개가 설립될 수 있으므로 그 기능상 환경부에 둘 수밖에 없게 된 것입니다. 과기부와 농림부는 나고야의정서를 잘못 이해하여 자체의 ABSCH를 설립하려는 움직임도 있었습니다(유전자원관련 국제법전문가B FGI, 2021. 3).

19대 국회 정부제출 유전자원법안에서는 점검기관을 특정하지 않고 대통령령에서 정하도록 위임하고 있었는데, 20대 국회 심의과정에서 관료정치가 작동하면서 산업계의 이익을 대변하는 산업부를 유전자원법안에 담는 것으로 수정된 것이다.

ABS포럼 등을 통해서 산업계의 입장을 충분히 반영하였고, 우리 산업계의 특성상 국내 생물자원에 대한 접근보다는 해외 생물자원이 더욱 중요한 문제였기 때문에, 해외 생물자원 접근 시 어려움을 해소할 수 있는 창구를 만들어준다는 의미에서 대체로 환영하였습니다. 다만, ○○경제신문이 중심이 되어 수천억 원의 부담이 된다고 잘못된 정보로 법률 제정을 방해하였습니다(환경부고위관료K FGI, 2021. 3).

20대 국회에서 미래창조과학부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부 등 5개 부처가 국가책임기관과 점검기관의 기능을 동시에 하게 되고, 산업통상자원부는 점검기관의 기능만을 하게 되는 구조가 되었는데, 이는 관계부처 간의 합의 도출의 어려움 등의 사유로 소관 분야별로 점검기관을 달리 정하는 방식을 택한 것으로 보인다(박종원·김창수·서재호, 2017). 그러나 점검기관을 복수로 정할 경우에는 피규제자인 유전자원 이용자의 입장에서 적지 않은 혼란이 있을 수밖에 없음을 비추어 볼 때, 그리고 외국 입법례를 보더라도 점검기관을 복수로 지정하는 경우는 거의 찾아볼 수 없다는 점 등에서 아쉬움이 남는 대목이다.

각 부처들의 유전자원에 대한 관심이 첨예하여 어느 정도 관료정치의 요소는 불가피하지만, 우리나라의 유전자원법은 이용국을 대표하는 2014 유럽연합 Access and Benefit Sharing Regulation을 벤치마킹한 법입니다. 유전자원 빈국 중의 하나로 평가되는 우리나라는 협상 초창기에는 이용국과 제공국의 입장을 모두 견지하는 입장이었으나 향후 바이오산업을 발전을 위하여 2010년 3월부터 이용국의 입장을 채택하고 유럽연합의 ABS Regulation을 기본 모델로 삼고, 해당 부처의 입장을 최대한 반영하며, 산업계에 대한 피해를 최소화하고 법적 확실성과 행정적 부담을 최소화하기 위한 법을 마련하여 산업계의 협조를 구했습니다(유전자원관련 국제법전문가B 초점집단면접, 2021. 3).

특이한 점은 산업계와 고객의 규제포획 노력과 로비로 인한 영향력 등이 중요한 다른 입법성공 사례와 달리 <표 3>에 나타난 바와 같이 복합요인을 고려하더라도 산업계의 동의 여부는 입법성공에 그렇게 큰 영향을 미치지 않는 것으로 평가된다.

〈표 3〉 입법성공 요인에 대한 전문가 10명의 의견

연구가설	빈도	유효 퍼센트
해외사례 참고하여 입법 성공하였을 것이다.	-	-
과학적 분석을 통해 입법 성공하였을 것이다.	-	-
산업계 등의 확보를 통해 입법 성공하였을 것이다.	1	10.0
부처 간의 협상과 타협 결과 반영하여 입법 성공하였을 것이다.	7	70.0
복합요인이 작용하여 입법 성공하였을 것이다.	2	20.0

4. 관료정치 요인의 타당성

19대 국회 시기인 2015년 당시 연구자가 면담한 전문가들은 정부제출 법률안에서 국가점검기관을 '대통령령으로 정하는 중앙행정기관'으로 명시하고 있음을 고려할 때, 「정부조직법」을 개정하지 않는 한, 새로 위원회 등의 독립기구를 설치하여 점검기관을 맡길 수 없다면서 나고야의정서와 생물다양성협약의 목적이나 채택 취지 등에 비추어 볼 때 생물다양성 보전을 포함한 자연환경 보전 업무를 이미 소관업무로 하는 중앙행정기관인 환경부가 국가점검기관을 맡는 것이 적절하다고 판단하였다(홍준형 등, 2015). 그러나 유관부처의 입장은 사뭇 다른 것으로 나타났다.

나고야의정서 이전에 생물다양성협약 워킹그룹에서의 개도국들의 입장은 통상으로 끌고 가자는 입장이었습니다. 우리나라의 경우 산업부와 미래부 등은 통상의 입장을 반대했습니다. 생물다양성협약의 취지는 부가가치를 창출했을 때 이익을 공유함으로써 생물다양성을 추구하는 것이기 때문입니다. 그러나 현재 입장이 바뀌어서 산업부의 경우 기업과도 연계되기 때문에 환경뿐만 아니라 다양한 입장을 고려해야 한다고 하고 있습니다. 산업부의 경우 점검기관 중심으로 의견을 제출하고자 하며 국가책임기관과 점검기관 간의 혼선 방지에 관심이 있습니다. 산업부는 점검기관의 기능에 있어 일본의 사례를 참고하고자 하였으나, 일본의 경우 나고야의정서 관련 법안이 없으며 산업계의 영향이 커서 부처 간 조정이 안 되는 특징이 있습니다. 식약처는 적극적 점검기관을 요구하고 있지만, 생물다양성협약 워킹그룹에서 한국은 이용국이기 때문에 최소 방어적 차원의 소극적 점검기관 설치 입장입니다. 농림부와 산림청은 환경부의 입장을 받아들이기 어려운 상태이며, 점검기관에 대한 향후 회의 일정을 잡아 논의를 하자는 입장입니다 (국립생물자원관 관계자 면담, 2015. 7).

이때 흥미로운 점은 20대 국회에서 시행령 제정과정에서 복잡한 관료정치 요인이 작동하였는데, 국가점검기관에 보건복지부와 산자부까지 포함할 뿐만 아니라 법률안에서 확정했던 국가책임기관에 4개 부처 이외에도 보건복지부를 포함하여 각 부처의 이해관계를 모두 반영한 후에야 법률안과 시행령이 모두 통과된 점이다. 이후 유전자원정보관리센터를 환경부 국립생물자원관 소속으로 배치하는 데에는 크게 갈등이 없었던 이유 역시 이러한 이해관계의 적절한 배분에 기인하는 측면이 강했다.

19대 국회에서 유전자원법안 제13조 제1항에서는 국제법전문가들은 국가점검기관의 종류를

대통령령에 포괄적으로 위임하도록 하였는데, 국내 행정법전문가들은 관계부처 간에 합의된 대로 시행령이 아닌 법률에 미래창조과학부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부를 열거하고, 각 부처별로 관련 법률명을 명시하는 것이 법률의 명확성 원칙 및 포괄위임 금지 원칙에 부합할 것으로 보았다(손충덕, 2016).

먼저 국가점검기관의 역할에 대해서 관계부처 간 공감대 형성이 미흡했다는 점입니다. 초기 논의과정에서 해외이용자가 접근하는 국가책임기관과는 달리, 국내이용자가 해외에 접근하는 경우 어떤 방식으로 점검기관을 규정할 것인가에 대해 명확한 공감대가 없었기 때문에 대통령령으로 규정했지만, 이후 논의과정을 통해 이것이 정리되면서 구체화할 수 있지 않았나 생각됩니다(환경부고위관료K FGI, 2021. 3).

특히 <표 4>에 따르면, 환경부와 산업부의 영향력이 강한 상태에서 두 부처의 관료정치와 합의 형성이 입법성공에 중요한 영향을 미쳤던 것으로 해석할 수 있다.

<표 4> 전문가 10명의 유전자원법 입법과정에서 행위자의 영향력 평가

행위자	빈도	최소값	최대값	평균	표준편차
외교부	10	2.00	3.00	2.4000	.51640
환경부	10	3.00	5.00	4.6000	.69921
과기부	10	3.00	5.00	3.9000	.73786
농림부	10	3.00	5.00	3.7000	.82327
해수부	10	3.00	5.00	3.9000	.56765
복지부	10	3.00	5.00	3.6000	.84327
산자부	10	3.00	5.00	4.2000	.78881
국회	10	2.00	5.00	3.3000	.82327
산업계	10	3.00	5.00	3.6000	.69921
기타(언론)	1	4.00	4.00	4.0000	.

① 전혀 없다. ② 미미하다. ③ 보통이다. ④ 강하다. ⑤ 매우 강하다.

2014년 평창에서 개최된 생물다양성협약 당사국총회 개최국이 되면서 급히 법률 제정을 서둘렀습니다. 전문가들조차 인정할 정도로 ○사무관 입법이라고 할 정도로 환경부가 입법과정을 주도했다고 합니다. 그러나 입법과정에 참여한 전문가들이 대부분 국제법 전공자로서 국내법에 어두웠기 때문에 유관기관을 시행령에서 정하면 될 것으로 자문하여 1차 입법실패에 이르렀다는 해석을 내놓기도 했습니다. 다행히 차기국회에서 국가점검기관을 법률에 담고 산업통상자원부도 초기회의 때 반대하다가 2차 때 점검기관에 들어오면서 입법을 허용했습니다(유전자원관련 행정입법전문가P 면담, 2019. 1).

V. 결론

이 연구에서는 유전자원법 입법성공에 관한 몇 가지 연구가설을 검토해보았다. 첫째, 해외사례를 잘 참고하여 입법성공에 이르렀다고 보기는 어려웠다. 왜냐하면 물론 유럽연합의 입법례를 참고하여 법안의 초안을 만들었지만, 국가검검기관이 환경부를 중심으로 단일기관으로 구성된 외국 사례와 많은 차이가 있기 때문이다. 둘째, 과학적 합리성에 바탕을 둔 분석에 근거하여 입법에 성공했다고 보기도 어려웠다. 왜냐하면 전문가의 분석결과에 따르면, 통합기관이 소망스러운 것으로 나타났기 때문이다. 셋째, 산업계의 이익을 반영하여 입법성공이 가능했다는 가설은 부분적으로 타당한 것으로 나타났다. 넷째, 유관 부처의 이해관계를 존중하면서 부처 간의 협상과 타협의 결과를 반영하였기 때문에 입법성공이 가능했을 것이라는 가설은 타당한 것으로 판단되었다. 실제로 보건복지부와 산업부가 배제된 상태에서 19대 국회까지 공전하던 입법과정이 20대 국회에서 유관부처의 모든 이해관계가 반영되고 모두 참여하게 되면서 입법성공에 이르게 되었기 때문이다. 이는 심층면담과 국회의사록 분석결과와도 일치한다. 결국 경로 의존적 정책결정의 요인은 경쟁과 갈등의 관료정치에 따른 협상과 타협일 것이라는 결론이 도출되었다.¹⁰⁾

결국 19대 국회에서는 6개 유관기관 중에서 보건복지부와 산업통상자원부가 배제되고 경로 이탈이 일어났으나 20대 국회에서는 6개 유관부처가 모두 법률안에 포함되면서 유전자원과 관련된 관료집단의 이해관계가 모두 반영되어 경로의존성이 지속되고 입법성공이 가능했던 것으로 평가된다. 결론적으로 전문가 분석의견과 해외사례보다 관료정치의 타협 결과를 수용함으로써 입법성공이 가능했던 것으로 나타났다.

이 연구에서는 입법과정에서 해외입법사례의 체계적 분석과 벤치마킹, 전문가의견의 합리적 분석, 산업계의 이익반영도 중요하지만 기존 관료집단에서 형성해온 이해관계와 전문성에 대한 존중과 협의 없이는 입법성공이 어려움을 발견하였다. 그러므로 정부의 입법과정에서 관료정치를 백안시하거나 도외시하기보다는 각종 이해관계를 민주적으로 반영하여 합의점에 도달하는 것이 필요하다는 시사점을 제공한다. 그리고 중앙정부는 물론 지방정부의 입법과정에서 정당성을 얻기 위해서는 협상과 타협을 통한 정책결정과정의 중요함을 시사한다.¹¹⁾ 당시 입법초안자의 사명감도 남달랐기 때문에 입법과정이 성공적이었던 것으로 평가된다.

10) 2021년 5월 면담한 국회 입법전문가에 의하면, 국회의 정치에는 일반적인 합리주의 관점보다는 입법적 합리성이 작용한다고 한다. 소관 상임위원회 법안소위원회에서 여야 합의와 부처 합의를 통해 쟁점이 사라져야 입법성공이 쉽다고 한다. 여야와 부처의 경우 관련성에도 불구하고 그들의 의견이 반영되지 않으면 입법은 불가능한 것으로 보면 된다고 한다.

11) 2021년 7월 면담한 지방의회 연구자와 부산시의원에 의하면, 부산광역시의회 의원들의 조례발의율의 5대 지방의회(2006~2010) 때 10.7%였는데, 8대 지방의회(2014~2018) 때는 51.6%로 증가하여 시장의 조례발의율인 41.2%를 능가했다면서, 물론 100건 중에서 2~3건은 무늬만 의원입법이며 실체는 관료가 주도한다고 한다. 그러므로 지방정부에서도 관료정치요인이 조례입법 성공에 어떤 영향을 미치는지 후속 연구가 필요하다.

국내 및 해외 이용자 입장에서 본다면 유전자원정보센터를 통해서 분배가 되겠지만 여전히 혼란스럽고 복잡한 것은 많습니다. 핵심 역할을 하는 부서를 중심으로 단일기관을 설립하고, 이 단일기관에 관계부처와 연구기관 담당자가 파견 나와서 업무를 처리하는 방안이 있을 수 있습니다. 법률 제정 과정에서는 치열하게 주도권을 잡기 위하여 싸우지만 실제 법률 집행과정에서는 형식적으로 운영되며 절차만 복잡하게 하는 수많은 사례가 있습니다. 이 업무도 그렇게 될 확률이 높아 보입니다. 법률 제정 과정의 치열함만큼이나 법률 집행과정의 문제점, 이를 개선하는 노력도 치열해지기를 기대해 봅니다. 초기 논의과정을 총괄했던 과장으로서 ABS 업무를 환경부의 조직을 키우고 인원과 예산을 확대하기 위해 추진한 행정이 아니라는 점을 강조하고 싶습니다. 법률 제정이 필요하다고 판단하여 이해관계자의 참여와 관계부처의 참여를 보장하면서 투명하게 경과를 공유하면서 법률 제정을 추진하였다고 자부합니다(환경부고위관료K FGI, 2021. 3).

이 연구의 한계 역시 많은데, 특히 삼각검증을 통한 좀 더 충실한 연구를 위해서는 서로 다른 견해를 가진 6개 유관부처와 산업계의 관계자를 모두 심층 면담하고 설문조사까지 해야 했지만(Yin, 1994), 연구자의 한계가 있었기 때문에 후속연구를 통해 보완되고 다양한 입법사례를 통해 일반화 가능성이 높은 연구 성과가 창출되기를 기대한다.

참고문헌

- 강남일. (2016). 「유전자원의 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률안(정부 제출) 검토보고, 법제사법위원회 체계자구검토보고서」.
- 국립생물자원관. (2019). 「2019 국립생물자원관 연보」.
- 국토해양부. (2012). 「나고야의정서 대응 및 지원 연구」. 2012. 10.
- 국회환경노동위원회. (2016). 「유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안심사보고서」. 2016. 12.
- 국회사무처. (2015). 「환경노동위원회회의록. 제337회 국회 정기회」. 2015년 11월 16일.
- _____. (2016). 「환경노동위원회회의록. 제346회 국회 정기회」. 제6호.
- 김두수. (2018). 「나고야의정서의 이행: 환경과 통상」. 서울: 박영사.
- 김창수. (2015). 경로의존성과 정책선택의 딜레마: 낙동강수계기금배분의 정치경제. 「한국사회와 행정연구」, 26(1): 139-163.
- _____. (2016). 경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석, 「지방정부연구」, 20(1): 135-159.
- 김철희. (2013). 물 관리 행정체계, 왜 변하지 않는가?: Mahoney의 자기강화모형 관점에서, 「행정논총」, 51(4): 167-194.
- 박원석. (2013). 나고야의정서의 국내 이행 필요사항 분석. 「고려법학」, 68권: 457-493.
- _____. (2011). 나고야의정서의 협상과정 및 핵심쟁점에 관한 연구. 「중앙법학」, 13(4): 585-640.
- 박종원. (2015). 「나고야의정서 국내이행방안 구체화를 위한 연구」. 환경부.

- 박종원·김창수·서재호. (2017). 「나고야의정서 이행을 위한 효율적 정보관리방안 연구」. 국립생물자원관.
- 박천규. (2017). 「유전자원의 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률 시행령 규제영향분석서」. 환경부 자연보전국장.
- 배정한. (2016). 「유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안(의안번호 265)」. 2016.6.15.
- 손충덕. (2016). 「유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안 검토보고서(정부제출, 의안번호 제 2000265호)」. 2016.11. 환경노동위원회.
- 안문석. (2008). 북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치 모델의 적용, 「한국정치학회보」, 42(1): 207-226.
- 오선영. (2012). 나고야의정서 국내이행에 관한 의무준수 및 점검기관 설치에 대한 소고. 「환경법연구」, 34(3): 299-323.
- _____. (2017). 나고야의정서 국내 이행을 위한 유전자원정보관리센터 운영방안. 「환경법연구」, 39(1): 241-261.
- _____. (2018). 국내 유전자원 이용에 따른 상호합의 조건규정 도입을 위한 소고. 「환경법연구」, 40(2): 289-311
- 정 부. (2016a). 「유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안」. 2016.6.15.
- _____. (2016b). 「유전자원에 대한 접근 및 그 이용으로부터 발생하는 이익의 공정하고 공평한 공유에 관한 생물다양성에 관한 협약 나고야 의정서 비준동의안(의안번호 3677)」. 2016.11.17.
- 정용덕 등. (1999). 「신제도주의연구」. 서울: 대영문화사.
- 정정화. (2003). 부처간 정책갈등과 관료정치: 새만금 간척사업을 중심으로, 「한국행정논집」, 15(1): 81-105.
- 최종철. (1998). 관료정치와 외교정책. 김달중 편. (1998). 「외교정책의 이론과 이해」, 241-270. 서울: 도서출판 오름.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 홍준형·김창수·소병천·최태현·이병현. (2015). 「사전통보승인(PIC) 국내 이행방안 마련을 위한 연구 (2차 년도)」. 국립생물자원관.
- 환경부. (2020). 「환경백서」.
- 환경부장관. (2017). 「유전자원의 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률 시행령 제정(안) 입법예고」. 2017. 3. 30.
- Allison, Graham T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3): 689-718.
- _____. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Allison, Graham T. and Morton H. Halperin. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications, *World Politics*, 24: 40-79.
- Allison, Graham T. and Zelikow, Philip. (1999). *Essence of Decision, 2nd ed.: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 김태현 역. (2018). 「결정의 본질: 누가 어떻게 국가의 운명을 결정

짓는가?」, 모던아카이브.

- Goodin, Robert E. (1975). The Logic of Bureaucratic Back Scratching, *Public Choice*, 21: 53-67.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). Political Science & the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Halperin, Morton H. (1974). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Ikenberry, G. John. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy, *International Organization*, 42(1): 219-243.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1).
- Mahoney, James. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Ospina, Sona M. & Dodge, Jennifer. (2005). It's About Time: Catching Method up to Meaning: The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research, *Public Administration Review*, 65(2): 143-157.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- _____. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- _____. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Policy Change, *World politics*, 45(4).
- Vaughn, Sharon, Jeanne Shay Schumm, & Jane Sinagub. (1996). *Focus Group Interviews in Education and Psychology*, SAGE Publications, Inc.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*, Second Edition, Sage Publications.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심 분야는 환경정책, 정부규제, 공공갈등 등이다. 최근 발간된 저서로는 「정책학의 구조와 논리」(2018)가 있고, 학술논문으로는 “가외성의 정당성과 한계: 지역 원전 안전 감시체계 선택의 딜레마”(2019), “공공갈등 조정의 성공조건: 구포가축시장 갈등 조정 사례의 분석”(2020), “영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마와 정책대응: 기회손실, 지역의존성, 그리고 상징적 대응”(2021) 등이 있다 (csookim@pknu.ac.kr).

Abstract

Bureaucratic Politics Embedded in Path Dependence and Legislative Success: The Legislative Process of the Act on the Genetic Resources

Kim, Chang Soo

Korean government and members of National Assembly have tried to fail in legislating the Act on the Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of the Benefits since 2012, but succeeded in legislating the Act in 2016. The purpose of this study is to analyse the causes and factors of legislative failure in the 19th National Assembly Session, and legislative success of the Act on the Genetic Resources in the 20th National Assembly Session.

I found that path dependency of bureaucratic politics of related actors influenced legislative failure and success of the Act on the Genetic Resources even though related experts evaluated the dispersed genetic resources management system inefficient for the industrial interest groups, and in terms of foreign benchmarking model suggesting integrated management system. Structural changes were rejected in the 19th National Assembly Session, and present structural dispersion type accepted and continued because of the lock-in effect without critical junctures since 2012. So I suggest that the Act on the Genetic Resources should be implemented to coordinate the functions among related six different governmental actors and enterprises by means of Genetic Resources Information Center.

Key Words: The Act on the Genetic Resources, Nagoya Protocol, Bureaucratic Politics, Path Dependence, Legislative Process