

종자분쟁발생시 해결방안모색을 위한 기초연구

김진기* · 나의식**

(* 전북대학교 농과대학 교수 · **전북대학교 농업과학기술연구소 연구원)

Studies on preliminary approach to solve problems in seed disputing

Jin-Key Kim* · Eui-Shik Rha**

College of Agriculture, Chonbuk National University
561-756, Chonju, Chonbuk

적 요

우리 나라는 그간 많은 노력이 있었음에도 불구하고 아직도 매년 종자분쟁이 적지 않게 발생하고 있다. 비록 많지않다 하더라도 종자분쟁은 그 특성상 분쟁의 원인과 책임소재구명에 노력과 시일이 많이 들며, 어떤 타결을 보더라도 손실과 신뢰성의 회복이 어렵다. 본 연구는 일단 종자분쟁이 발생하였을 때 농가, 종자공급자, 분쟁조정자가 각각 어떠한 절차를 밟는 것이 합리적이고 객관적이며 신속한 해결에 도달하여 피해를 최소화 할 수 있는지 검토한 것이다.

현재는 종자분쟁이 발생하면 공급자가 판매신청서 제출하여 보관중인 종자를 대상으로 검사를 하여 분쟁원인과 책임소재를 구명하려 한다. 그러므로 파종당시의 종자나 판매당시의 종자표본이 아닌데서 야기되는 이견 때문에 해결에 어려움이 많고 시간도 오래 걸린다.

종자공급자와 농가가 종자매매시 공동으로 표본을 채취하여 지역 농업센터에 보관한 다음 분쟁발생시 이 종자를 검사하면 종자검사만으로 분쟁원인과 책임소재를 명확하게 해결할 수 있다. 종자의 이상유무를 판정하는데 오랜 시간이 걸리므로 이 표본을 채종 후 곧 바로 검사하는 방법을 도입한다면 가장 신속하고 정확한 판단을 할 수있어 종자분쟁이 초기에 신속하게 종결되고 분쟁을 예방시킬 수 있다. 분쟁조정조직은 당사자간에 해결이 어려울 때 분쟁을 조정해결해야 하므로 전문성과 독립성이 뒷받침되어야 한다.

앞으로는 종자품질관리체계를 강화하여 보증체계를 정기적으로 감독 총괄하고 품질표시와 유통종자에 대한 품질점검을 강화해야 한다. 종자품질관리의 핵심인 독립된 종자검사업무를 수행하는 기관의 보강이 필요하고, 전문 인력과 조직이 부족하므로 농업관련기관의 인력을 조직하여 전문인력협력체로 활용할 필요가 있다. 장기적으로 품질관리의 총괄감독은 국가가 하면서 종자보증 및 유통종자의 품질검사와 같은 업무는 국가위임을 받은 공공 혹은 민간기구에서 수행하며, 농가가 충분한 종자선택권을 가질 수 있도록 하여 종자구입에 관한 모든 책임을 농가에서 스스로 갖도록 하는 품질관리체계로 이행하는 것이 바람직하다.

1. 서 론

농작물에서 형질이 우수한 품종이 육성되면 이 새로운 품종의 종자는 농가에서 필요로 하는 양이 충분히 공급될 뿐만

아니라 농가가 구입한 종자품질에 대하여도 충분한 신뢰를 가질 수 있어야 한다. 생산된 종자가 유전적으로나 물리적으로 품질이 보장되려면 일정한 품질관리체계가 있어야 한다⁸⁾. 우리 나라는 주요 식량작물에 대한 종자품질은 국가보증을 하고 원예작물 등 기타작물에 대하여는 자체보증체계를

유지하고 있는데^{2,4)}, 아직도 종자분쟁이 그치지 않고 있다. 종자분쟁은 그 특성상 분쟁의 원인구명과 책임소재를 밝히는 데 시간과 노력이 많이 들며 원만한 타결이 쉽지 않다. 종자 시장의 개방과 함께 품질관리체계가 앞서 있는 외국의 종자 기업이 국내에 진출할 가능성이 높아지고 있는 현재 우리의 종자품질관리체계에는 종자분쟁해결과 같은 시급히 보완과 개선을 요하는 부분이 아직도 많이 남아 있다^{3,6)}. 장기적으로는 불량종자유통을 근본적으로 통제할 수 있는 종합적인 수단이 강구되어야 하겠으나, 당장은 일단 종자분쟁이 발생하였을 때 신속한 해결을 통하여 당사자간에 피해를 최소화할 수 있는 합리적이고 실질적인 해결방안을 시급히 모색해야 한다. 따라서 종자분쟁시 생산자와 소비자 사이에 책임소재를 밝히고 이를 조정하고 객관적으로 분쟁해결에 접근할 수 있는 방안의 모색을 위한 기초연구가 절실히 필요하다.

본 연구는 현행 농작물종자의 품질관리체계 중 불량종자유통에 의한 종자분쟁의 발생 및 해결실태를 조사하고, 미흡하고 취약한 부분을 구명하여, 보완방안을 도출하므로써 종자분쟁이 발생한 후에 농가, 종자공급자, 분쟁조정자가 각각 어떠한 절차를 밟는 것이 합리적이고 객관적이며 신속한 해결에 도달 할 수 있겠는가를 검토한 것이다.

II. 본 론

1. 분쟁발생

가. 종자분쟁의 시작

종자분쟁은 종자를 구입한 농가가 파종후 종자가 발육하면서 보이는 형질에 만족할 수 없을 때 불만을 제기함으로써 시작된다. 농가의 주장에 따르면 농가는 구입한 종자로 인하여 손실을 보게 되었다고 믿고 손실에 대한 보상을 기대하는 입장이 되고, 종자공급자는 피해를 끼친 입장이 된다. 종자분쟁 발생후 구입된 종자가 생육하고 있는 포장은 피해현상이 되는데, 이 포장에서 생육중인 작물과 포장의 환경상태는 분쟁원인을 밝히는데 중요한 요소가 된다. 또 거래되었던 종자 또는 이와 동일한 종자표본은 종자분쟁의 원인을 구명하는데 중요한 요소가 된다. 농가, 종자판매자를 포함한 종자공급자는 종자분쟁 당사자가 된다. 당사자간에 원만한 타결이 이루어지지 않을 경우에는 분쟁조정자가 필요할 수도 있다.

종자공급자는 종자를 증식 공급하는 과정에 착오가 없고

성실하게 이루어졌다는 사실을 증명해야 한다. 이의를 제기한 농가는 종자구입의 사실, 파종 전 보관 및 종자치리 내용, 파종후 포장관리 내용에 이상이 없었음을 증명할 수 있어야 한다.

나. 종자분쟁의 특징

종자분쟁은 일반 공산품의 경우와 달리 분쟁에 몇 가지 특징이 있다. 첫째 종자구입 후 파종하여 상당시간이 지나서 이상이 발견되므로 구입행위와 이의제기에 시간차가 있다. 둘째 구입한 종자는 이미 파종되어 종자로서 원상회복이 불가능한 상태에서 분쟁이 발생한다. 셋째 종자는 파종 전 저장환경과 파종후 종자발육에 관여하는 환경요소에 의하여 형질의 발현이 달라질 수 있으므로 발생원인이 복합적이다. 넷째 파종후 생육 중에 경과한 자연환경요소는 완전한 재현이 불가능하다. 다섯째 분쟁은 파종 후 작물생육 전 과정에 걸쳐 발생할 수 있으며 발생시기가 늦을 수록 피해가 커진다. 여섯째 구입종자가 투입된 생산과정에 다른 투자가 이미 진행되고 있는 데다 작물생산은 계절적 제약이 있으므로 피해범위에 예상 생산수익이 포함되는 분쟁이 된다. 일곱째 종자분쟁은 원인구명과정과 책임소재구명 및 피해보상 타결에 시간이 오래 걸린다. 여덟째 종자분쟁은 농가와 종자공급자 당사자간의 문제이나 농가 대부분이 스스로 방어하기 어려운 입장이므로 제3자의 조정이 필요하다. 아홉째 종자분쟁은 어떠한 해결을 본다 하더라도 종자공급자와 농가는 손실과 신뢰성의 훼손을 피할 수 없다.

다. 종자분쟁의 유형

1) 입묘불량

파종과 함께 발생하는 가장 먼저 볼 수 있는 분쟁이다. 파종후 예상보다 발아가 안되고 입묘가 불량하여 소기의 생산을 기대하기 어렵다고 판단될 때 발생하는 종자분쟁이다. 이 유형은 종자의 발아능력, 종자세 등 종자의 능력이 현저하게 저하된 종자가 파종된 경우와 파종환경이 극도로 불량한 경우에 나타난다. 이 유형의 분쟁은 해결에 어려움이 많다. 왜냐하면 입묘불량이 종자로부터 유래하였을 수도 있고, 재배자의 포장환경 불량에서 유래하였을 수도 있기 때문이다⁷⁾. 우선 종자검사를 통하여 종자의 발아와 입묘능력을 검사함으로써 종자의 결함유무를 판정하게 된다. 다음에 포장환경과 파종후 재배자의 포장관리상태를 검사한다.

2) 형질상이

구입한 종자가 발육과정중에 보이는 형질이 기대하였던 바와 상이하다고 판단될 때 발생하는 분쟁이다. 수확대상이 어떠한가에 따라서 분쟁발생의 시기가 달라지는데 예를 들어 어린 싹을 상품으로 하는 나물류의 경우는 빠른 시기에 이상유무를 알게되고, 성숙한 종자나 과일이 대상이 되는 경우에는 작물생육의 마지막 단계에서 이상유무가 발견되므로 분쟁발생이 늦어진다. 품종확인검사를 통하여 이상유무를 판정하는데 대조형질의 발현시기에 따라 판정에 걸리는 시기가 달라진다. 시간이 걸리기는 하지만 유전적 형질의 차이를 비교적 정확하게 판정할 수 있다.

3) 종자순도 불량

파종 전에 종자가 오염되어 있거나, 이작물, 잡초, 이물질이 많이 섞여 있어 종자사용이 주저되는 경우, 혹은 종자를 파종한 후에 포장에 현저하게 이작물, 이형주 및 전에 발생하지 않았던 잡초의 발생이 많은 경우 생기는 분쟁이다. 종자의 순도검사와 포장관리조사를 통하여 원인을 구명한다.

4) 생산물의 이용상 품질상이

생산물의 품미, 영양성분, 상품성 등 이용상 품질이 상이할 경우 발생하는 분쟁으로 생산과정이 모두 끝나고 수확후 상품화 과정에서 발견되므로 피해정도가 크게 나타나는 분쟁이다. 그럼으로 해결이 어려운 분쟁이다. 품종확인검사를 통하여 품질변화여부를 조사하고 생육과정중 형질변화에 영향을 준 환경요인을 조사한다.

라. 종자분쟁의 진행과정

유통중의 종자에 관하여 분쟁이 발생할 경우, 우리나라의 종자산업법²⁾에는 분쟁당사자가 당해품종의 종자를 보증한 농림수산부장관 또는 종자관리사에게 당해품종의 종자보증에 대한 자료를 요구하고(법 148조 1항), 또 농림수산부 장관에게 대상종자와 보관관리중인 종자시료와의 대비시험을 신청하여(법 148조 2항), 대비시험 결과 종자의 결함으로 피해가 발생한 경우에는 종자업자에게서 피해에 대하여 보상을 받을 수 있도록 하였다(법 148조 6 항).

종자분쟁이 발생하면 우선 피해 주장의 사실 여부를 확인하여야 한다. 이 단계는 종자공급자가 포장현장에서 농가가 주장하는 피해발생 사실을 인정하는가의 과정이다. 만일 피해사실 확인단계에서 분쟁당사자간에 이견이 있다면 제3자조정자의 입증이 필요하다. 만일 피해주장이 사실이 아니라면

분쟁으로 발전하지는 않는다.

피해사실이 인정되면 원인구명에 들어간다. 이 단계에서 당사자간에 피해원인을 구명하는데 공동의 노력을 한다. 피해원인구명에 이견이 있으면 역시 제3자의 조정이 필요하다.

종자에 원인이 있다면 다음 단계로 넘어가며 재배환경에 문제가 있다면 분쟁은 종결된다. 종자에 원인이 있다고 밝혀지면 종자공급과정 중 종자공급자와 농가 어디에 책임이 있는지 책임소재를 가리는 단계다. 종자매매를 기준으로 종자의 이상여부를 구명한다. 종자구매전에 문제가 있다면 피해보상을 협의하는 단계로 넘어간다. 종자구매후 재배자의 과실이 인정되어 재배자에게 책임이 있다고 판정되면 분쟁은 종결된다. 종자공급자에게 책임이 있다면 피해의 정도와 보상의 범위를 결정한다. 피해정도와 보상에 당사자간에 합의가 어려우면 제3자의 판단에 따른다. 피해정도산정과 보상범위 및 보상방법에 합의를 본다면 분쟁은 종결된다.

이와 같이 종자분쟁은 분쟁의 초기단계에서 당사자간에 피해사실 확인, 원인 구명, 책임소재 확인, 피해정도와 보상범위 등의 과정을 거치게 된다. 분쟁의 어느단계에서라도 당사자간의 합의가 있으면 분쟁은 종결된다. 분쟁해결에서 가장 핵심적인 과정은 원인구명을 통하여 책임소재를 밝히는 것과 피해의 정도를 밝혀 보상범위를 정하는 일이다. 분쟁당사자는 상호 상식적인 선에서 협의에 임하여야 하고 상대방에게 제기하는 의문사항에 대하여 충분히 반증할 수 있는 자료를 갖추고 있어야 한다. 당사자간의 해결을 우선하고 부득이한 경우에 제3자의 조정을 요청하는 것이 좋다.

2. 분쟁원인

가. 종자분쟁발생 원인

피해사실이 인정되면 분쟁의 쟁점은 바로 분쟁의 원인이 어디에 있는가를 밝히는데 있는데 그 원인은 피해 보상의 책임소재와 직결된다. 종자분쟁시 피해원인은 다음 4가지의 범주에 들어간다고 볼 수 있다.

- 1) 종자 자체에 문제가 있는 경우
- 2) 파종된 포장 및 파종 후 관리에 문제가 있는 경우
- 3) 종자와 포장에 모두 문제가 있는 경우
- 4) 천재지변과 같은 제3의 원인에 의한 피해

전적으로 종자에 결함이 있어서 포장생육이 불량한 경우로 종자자체에 문제가 있는가 여부를 밝히려면 공급된 종자 혹은

이와 동일한 종자를 대상으로 이상여부를 검사해야 한다. 한편, 종자에는 전혀 문제가 없고 재배자가 적절한 파종환경을 조성하지 못하였거나 파종후 관리소홀로 작물형질의 발현이 불량해진 경우로 파종환경과 관리상황을 조사한다. 종자와 포장환경 혹은 관리 중 어느쪽에 문제가 있는지를 확인하는 과정을 통하여 종자에도 재배과정에도 문제가 있다면 당연히 공동의 책임이 된다. 만일 양쪽에 모두 문제가 없다면 기상재해, 천재지변 등 제3의 원인에 의한 것이 아닌지 검토한다.

나. 종자분쟁발생 원인구명의 절차

종자분쟁의 원인구명은 두가지 가정하에서 접근할 수 있다. 하나는 종자에 처음부터 문제가 있다는 가정이고 다른 하나는 종자에는 전혀 문제가 없고 재배환경 때문에 문제가 발생하였다는 가정이다. 전자는 문제를 제기한 농가의 주장이고, 후자는 종자공급자의 방어적인 입장이다. 종자분쟁에서 원인구명의 절차는 흔히 농가의 피해를 일단 종자에 있다고 가정하는 입장에 따라서 종자공급자의 종자 결합여부를 구명하는 절차를 중요하게 생각하여 원인구명을 시작하는 것이 보통이다.

한편, 종자는 구입된 후 파종까지는 농가손에 있으므로 그 사이에 종자가 적절하게 보관 되었는지 확인되어야 한다. 또 농가에서 종자에 하자가 있어서 문제가 발생하였다고 이의를 제기한 것이므로, 실제 농가의 재배과정은 주장하는 바와 같이 적절하였는지를 동일한 비중을 두고 점검해야 한다.

1) 원인구명을 위한 조사순서

가) 피해사실 확인을 위한 현장조사

피해내용
포장환경
토양 및 수질표본 채취

나) 종자공급과정 조사

판매사실확인
종자표본 채취

다) 종자대조 검사

표본과 대비
재파종
종자검사

라) 재배과정 조사

파종전 종자처리 내용
파종 및 파종 후포장관리

2) 피해사실 확인을 위한 현장조사

피해주장이 제기되면 우선 피해가 사실인지를 확인하기 위하여 포장현장을 방문하여 상황을 조사한다. 이때 점검해야 할 사항은 제기된 이의가 사실인가, 무슨 작물인가, 어느 유형의 피해인가, 어느정도로 피해가 발생했는가 등이다. 피해가 사실이 아니라면 포장확인으로 분쟁은 종결된다.

3) 종자공급과정 조사

종자에 처음부터 문제가 있다고 가정하는 경우 이것이 사실인지 살펴보기 위하여는 종자의 입수경로를 확인하고, 공급의 각 과정에서 적절한 종자표본이 확보되어 있는지를 확인한다. 농가는 필요한 종자를 종자공급자의 판매조직을 통하여 구입한다. 종자공급자의 판매조직은 적절한 설비가 있어서 알맞은 보관과 취급을 하였는지 확인한다. 농가에서 종자를 구입후 어디에 어떤 상태로 얼마동안 보관 하였는지 조사한다. 보관 장소가 청결한지 여부와 보관중 특별한 상황의 발생 가능성이 없었는지 점검한다.

4) 종자대조 검사

파종에 쓰인 종자가 이상이 있는지를 알려면 이 종자를 공급자가 보증한 종자의 형질과 대조하여 이상유무를 밝힌다. 그러자면 파종종자의 일부가 남겨져 있어야 한다. 또 판매취급자의 책임아래 있는 종자를 구입하게 되므로 이 종자 품질이 안전한지 확인해야 한다. 그러려면 구입당시의 종자표본에 대한 검사가 필요하다. 또 종자공급자는 판매신청서에 품종의 특성과 함께 종자표본을 제출한 바 있으므로 이 종자가 본래 형질을 그대로 유지하고 있는지를 검사한다. 이 표본은 물론 판매의 처음단계에서 채취된 표본이다. 분쟁이 발생하면 종자공급과정에서 채취한 이 세가지 종자표본을 대상으로 표본의 진위여부와 형질을 재검토하여 종자가 파종될 때 까지 문제가 없었는지를 가릴 수 있다.

종자검사는 분쟁의 내용에 따라서 품종의 진위여부를 판정하거나, 종자의 발아능력 혹은 순도를 측정한다. 품종의 진위여부는 포장대조시험, 유도시험, 분자생물학적 실험을 통하여 구명하며, 종자의 발아능력은 표준 발아검사와 종자세검사를 통하여 결과를 얻으며, 순도는 종자순도검사를 통하여 결과를 얻는다^{9,11)}. 이러한 시험은 객관성을 지닌 전문 종자검사기관에 의뢰한다. 검사방법은 특별한 경우가 아니면 품종의 특징이 잘 나타나는 시기를 포함하여 전 생육과정과 종자를 대상으로 검사하는 OECD의 규정을 따르는 것이 합리적이다^{5,8,10,11)}. 종자검사를 통하여 점검해야 할 사항은 파종된

종자표본의 이상유무 확인이다. 즉 유전적으로 고유특성에 변함이 없는가를 확인하고 종자순도 및 발아능력을 검사한다.

5) 종자대조검사의 문제점

종자검사를 통하여 원인을 가리는 데는 몇가지 큰 제약이 있다. 하나는 종자검사시 과연 어떤 종자표본을 대상으로 종자검사를 해야 하는가 하는 점이다. 또 하나는 종자가 시간의 경과에 따라서 노화가 진행되므로 분쟁이 일어난 후 종자를 대조하는 검사를 실시하면 어떤 종자표본을 사용하더라도 파종 당시의 종자능력을 그대로 평가하기 어렵다는 점이다.

농가에 파종 후 남겨진 종자표본이 있어 이를 검사하면 분쟁을 가리는데 가장 적합할 듯하지만 여기에도 문제가 있다. 농가가 파종 후 종자를 남겨두는 일이 사실상 흔하지 않으며, 설사 남겨둔다 하더라도 구입한 종자라는 사실을 입증하기가 쉽지 않고, 구입 후 파종 전까지의 보관상태에 종자공급자가 의구심을 가질 수 있으며, 파종 후 남겨진 종자가 적절하게 보관될 수 없었다면 표본으로서의 가치를 갖기 어렵다는 점이다. 종자공급과정에 문제가 없다고 확신할 수 있다면 파종에 쓰이고 남겨 잘 보관해 둔 종자표본을 대상으로 검사하는 것이 가장 확실하나 파종시에 종자채취에 동의할 종자공급자는 흔하지 않을 것이다. 만일 종자공급자 혹은 판매취급자의 손에 보관중인 종자를 검사용으로 사용한다면 농가는 그것이 구매한 종자표본과 다를 수 있다고 이의를 제기 할 것이다. 마지막으로 종자공급자가 종자판매신청시에 제출한 종자를 검사용으로 사용하는 경우인데 이는 제3기관에 제출하여 보관된 것임으로 종자표본의 진위는 문제가 되지 않지만 검사 결과에 대하여 여전히 불만을 가질 소지가 있다. 즉 종자에 이상이 있다면 물론 당사자간에 이의가 없었지만 종자에 이상이 없다는 결과에 대하여는 농가에서 구매 이전에 판매취급자의 종자취급과정에 문제가 있을 수 있다고는 의혹을 가질 수 있다. 다시말하면 현재 종자분쟁시 원인을 구명하기 위하여 종자검사에 사용되는 어떤 종자표본도 종자분쟁을 밝히는 데 적절하지 않으므로, 종자공급자와 농가가 다 만족할 만한 검사용 종자표본으로 종자매매가 이루어지는 시점에서 공급자와 농가가 공동으로 표본을 채취하여 적당한 지역 농업센터에 예치하는 것을 검토할 필요가 있다.

종자검사에서도 또 하나의 문제점은 종자는 생물이기 때문에 저장중에 시간의 경과에 따라서 노화가 진행되므로⁷⁾ 분쟁이 일어난 후 대조시험을 실시하면 어떤 표본을 대상으로 검사

하더라도 파종 당시의 종자능력을 그대로 평가하기 어렵다는 점이다. 이것은 종자매매시 추출하여 보관한 종자표본도 예외가 될 수 없다. 분쟁발생이 늦어 시간이 많이 경과한 경우 일수록 종자검사의 결과는 효용성이 감소된다. 이를 보완하기 위하여는 종자 매매시 채취한 표본을 보관할 것이 아니라 즉시 종자검사와 포장대조검사를 실시하는 것이다. 이 방법은 종자분쟁발생시 당사자간의 신속한 자체해결을 유도하여 분쟁조정자의 개입을 불필요하게 할 뿐만 아니라 사전에 분쟁발생을 예방할 수 있는 효과도 있다.

6) 재배과정조사

종자에는 전혀 문제가 없고 다만 재배포장불량 및 재배자의 관리소홀로 피해가 발생하였다는 가정하에서 이를 확인하려면 파종 전 종자처리과정과 포장에 대하여 상세한 사항을 조사해야 한다. 먼저 파종 전에 종자를 어떻게 처리하였는지 예를들면 정선, 침종, 소독, 최아과정은 어떠한지를 점검한다. 다음으로 포장상태를 점검하여 포장의 위치, 토양의 이화학적 및 생물학적 환경요소 중 작물생육에 영향을 크게 줄 수 있는 요소가 있지 않은지 점검한다. 다음으로 파종을 위한 포장준비과정, 파종량, 파종방법, 파종시기 등 파종과정 중 문제가 없었는지 검토한다. 그 다음에 제조방법, 시비, 물관리, 병해충 및 조류와 서류방제조치 등에 대한 검토를 통하여 파종 이후 상황을 조사한다.

7) 재배과정조사의 문제점

이 조사는 실제로는 쉽지 않다. 왜냐하면 작물이 재배되는 포장환경은 일반적으로 작물생육에 크게 부적당하지 않으며 문제될 것이 거의 없는 것이 보통이기 때문이다.

또 농가에는 대체로 정확한 농작업기록이 없거나 있어도 간략한 내용에 그친다. 또 누구나 이해가 관련된 사안에 대하여는 부실한 조처 혹은 과실은 흔히 노출시키지 않으려는 성향이 있어서 적절한 협조를 얻기 힘들기 때문이다. 동일포장에서 재시험을 통하여 조사하기도 힘들다. 왜냐하면 분쟁 발생시기가 이미 파종 후 상당 시간이 경과하였으므로 파종 당시의 조건이 변형되어 있어 재시험을 통하여 재현하기가 불가능하기 때문이다. 특별한 요인이 발견되었을 때 이 요인만을 확인하기 위한 재 시험은 가능하다.

그러하더라도 분쟁의 제기는 농가이므로 농가는 무엇보다도 상세한 자료를 가지고 있는 것이 필요하며 이상 징후 발견 시기, 정도의 기록을 갖추는 것이 필요하다. 즉, 충분한 관리를 하였다든 증거를 제시할 수 있어야 한다. 또 이상이 발견

되면 신속하게 이를 신고하여 빠른 해결이 이루어지도록 한다. 이러한 조사는 대부분이 재배자의 구술에 의존해야 하므로 성실한 응답이 무엇보다도 중요하다. 포장관리상태에 대하여는 간접적으로 포장대조시험구의 생육을 비교하여 농가 포장관리의 적절성 여부를 참고할 수는 있다고 본다.

3. 분쟁책임

분쟁의 원인이 종자에 있다고 판정이 되었다면 분쟁의 책임이 모두 종자공급자에게 있어야 한다고 생각되었지만 그렇지 않다. 파종에 사용되는 종자관리에 대한 책임은 종자공급자와 농가에 나뉘어 진다. 종자공급자의 책임은 양질의 종자를 농가에 넘겨주는 일이므로 판매직전까지 안전하게 유지, 보관하여야 하는데에서 그치고, 종자매매 이후 종자에 대한 책임은 종자를 구입한 농가에게 있게 된다. 그러므로 공급종자가 매매 이전에 문제가 생긴 것인지 매매 이후에 문제가 생긴 것인지 밝혀야 한다. 매매 이전에 종자에 문제가 있을 때는 물론 종자공급자에게 책임이 있지만, 일단 매매가 이루어진 후 파종전 까지 종자보관은 농가책임이 되므로 이 기간의 취급 부주의로 종자품질이 저하되었다면 이는 공급자의 책임이 될 수 없는 것이다. 매매전에 문제가 생긴 것으로 판정된다 해도 판매취급조직이 개입되어 있다면 판매취급자 취급중에 문제가 있을 수도 있으므로 다시 이를 구별해야 할 경우도 있다.

분쟁의 원인이 포장에 있다고 판정이 되면 포장에 대한 판리는 전적으로 농가소관이므로 분쟁책임에 대하여 논의할 필요도 없다. 종자분쟁에서 책임소재의 구명은 포장에 대하여 또 종자에 대하여 분쟁당사자가 각자의 역할을 적절하게 다하였는지를 점검하여 그 여부를 밝히는 과정이다. 우선 종자공급자가 책임을 다 하였는지 점검할 사항은 다음과 같다.

- 가) 판매종자의 품종특성유지 확인
- 나) 종자증식과 보증과정 확인
 - 포장검사 및 종자검사 성적 검토
- 다) 정선 처리 포장 저장 배부 운송과정의 서류 검토
- 라) 종자판매조직 관리

판매종자의 품종특성유지여부를 확인하는 것이 이중 가장 중요하다. 종자공급자의 부주의가 없었다는 사실은 만일 판매시 채취한 종자표본이 있어서 종자공급자가 판매신청시 제출한 표본과 대조하여 성능에 차이가 없다면 확실하게 증명된다. 만일 이 표본이 없다면 종자판매신청시 제출한 종

자표본과 판매취급자가 보관중인 종자를 비교하여 이상유무를 검토함으로써 가능하다. 그러나 농가에서 종자표본의 상위에 대한 이의를 제기할 수도 있으므로 종자공급자의 책임을 완전히 증명하기는 힘들다.

실제로 현재 종자검사는 표본간의 대조검사가 아니라 종자공급자가 종자판매 신청시 제출하였던 종자표본을 서류상 제출특성과 비교하는 셈이므로 책임소재를 가리기에는 불분명한 점이 있다. 검사결과 종자에 문제가 있다면 이는 분명히 종자분쟁의 책임이 종자공급자에게 전적으로 있다고 할 수 있다. 그러나 종자검사결과 문제가 없더라도 곧 바로 종자공급자가 책임을 벗어날 수는 없다. 왜냐하면 종자공급자의 범위에는 판매취급자가 포함되는데 판매취급자의 부적절한 취급에 의해 종자노화의 가속화 될 수 있기 때문이다. 따라서 판매취급자의 부주의에 의해 혹시 종자가 비에 젖거나 파습상태에 노출 되거나 고온 혹은 저온에 노출되거나, 포장(包裝)에 훼손이 있어 오염되거나 하는 가능성을 점검해야 한다.

그러므로 판매취급자의 종자취급이 문제가 없다는 충분한 증거가 없는 한 농가의 책임으로 단정할 수 없기 때문이다. 만일 종자매매시의 종자표본이 있다면 종자분쟁에서 책임소재를 가장 확실하게 가릴 수 있다. 왜냐하면 종자공급자와 농가의 종자에 대한 책임분계선이 바로 종자매매의 시기이기 때문이다. 이 종자표본을 종자공급자가 처음 제출한 표본과 대조검사하여 상이점이 있다면 모든 종자분쟁의 책임은 종자공급자에게 있다. 반대로 상이점이 없다면 종자공급자는 종자분쟁에서 완전히 자유로울 수 있고 모든 책임은 농가에 있다고 말할 수 있다. 책임소재구명을 위하여 판매취급자를 포함한 종자공급자의 제반 관리사항의 점검이나 농가의 포장의 관리상태를 별도로 점검할 필요없이 책임소재를 간단하게

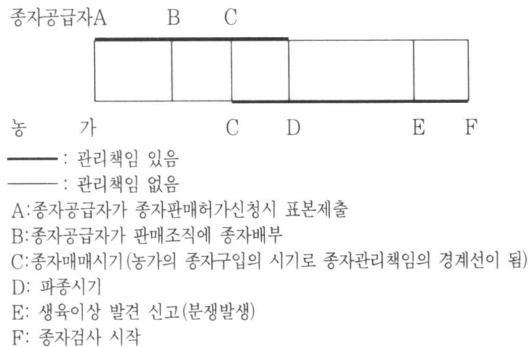


그림 1. 종자분쟁시 종자공급자와 농가의 종자관리 책임한계

결정할 수 있다고 본다(그림 1 참조).

한편, 농가는 다음과 같은 사항에 대하여 자체 점검하여 확실한 자료가 있어야 한다.

- 가) 구입종자의 보관상태 및 처리상황
- 나) 포장의 재배환경의 특이상황 여부
- 다) 포장의 전 작물재배내력
- 라) 파종에 사용한 종자표본
- 마) 잡초방제 병해충방제 시비 물관리 등에 대한 재배기록
- 바) 이상발견의 시기 상태 정도

종자구입이후 파종까지 종자관리에 대한 책임과 파종 및 포장관리에 대한 책임을 지므로 구입한 종자를 파종전에 잘 유지하였고, 파종작업이 적절하였으며, 파종후 종자가 제 능력을 제대로 발휘할 수 있도록 관리하였음을 입증해야 한다. 이를 입증할 수 없다면 종자분쟁에 발생에 대한 상당한 책임을 져야 한다. 그러나 실제로는 종자분쟁이 발생하였을 때 농가가 스스로의 책임이 없음을 입증할 수 있는 자료를 확보하고 있거나 쉽지 않기 때문에 분쟁해결과정에서 책임소재구명이 쉽지 않다. 현재로서는 실제 종자공급자의 책임이나 농가의 책임을 완벽하게 가리기 어려운 상태이므로, 종자분쟁은 쉽게 책임소재를 밝히지 못하고 있다. 그러므로 제 3자인 조정위를 개입시켜 이를 해결하고자 한다.

4. 분쟁조정

가. 분쟁조정 필요성

종자분쟁의 해결이 쉽지 않은 것은 재배자는 재배과정에서 문제가 없다고 주장하고 공급자는 종자관리에 완벽하다고 상반된 주장을 하기 때문이다. 즉 농가는 종자공급자의 종자보증 그 자체에 신뢰를 두지 않으려 하고 종자공급자는 재배자의 관리에 의구심을 갖고 있는 것이다. 또 종자 고유형질의 발현은 환경조건의 영향을 받으며 기상 재배관리 등 복합적 요인에 의하여 생육이 좌우되기 때문에 그 영향의 정도를 쉽게 가리기 어렵다. 그러므로 원인구명과 책임소재를 당사자간에 신속하게 가리기는 불가능하다. 또 종자분쟁은 시간이 지나갈수록 그 피해가 커지기 때문에 신속한 해결을 해야 하며, 피해의 규모와 보상에 대한 해결도 당사자간에 해결하기에는 어려움이 많다. 적은 규모의 분쟁시는 당사자간에 합의에 따라 조정자를 선정하여 자문을 구할 수도 있으나 규모가 크거나 미묘한 사안이 있을시는 제3자의 객관적인 판단과 중

재가 필요하다. 분쟁발생시 쉽게 접근할 수 있는 분쟁조정 시설기구가 있다면 당사자간의 불필요한 마찰과 시간소모를 피하면서 해결을 볼 수 있다. 종자 분쟁 해결은 법이나 제도보다는 조정과 중재에 의하는 것이 좋은데, 조정과 중재가 성공하려면 당사자로부터 신뢰를 받아야 하므로 분쟁조정자의 구성과 조직 및 운영은 대단히 중요하다.

나. 분쟁조정조직의 구성

종자분쟁에 있어 제3자의 판단이 결정적이므로 객관적인 판단능력이 있는 입장에 있어야 한다. 분쟁조정자는 작물의 생육단계별 형질 발현과 환경과의 관계를 충분히 숙지하고, 종자의 생산과정과 보증과정을 충분히 익히고 있으며, 지역의 재배환경에 익숙한 전문적 지식과 경험을 가진 인력으로 구성되어야 한다. 뿐만 아니라 분쟁원인의 구명과 책임소재를 밝히는데 있어 가지고 있는 지식과 체험을 바탕으로 최선을 다하여 분쟁을 해결하되, 상호간의 피해를 최소화하기 위하여 객관적이고 합리적인 사고와 공평한 처리태도를 견지할 수 있어야 한다.

조정조직의 구성은 지역내 농업관련기관과 농업교육기관 농업연구 및 지도기관의 긴밀한 협조아래 조직하고 이러한 요건에 적합한 인력으로 구성하는 것이 바람직하다. 조정조직의 구성을 가로막는 것은 관련기관의 무관심과 전문인력의 부족이다. 지역내의 농업유관기관의 존재이유는 궁극적으로 농업생산의 유지 향상과 무관하지 않으므로 농업생산과정 중 발생하는 종자분쟁은 중대한 사안으로 인식하여 분쟁해결에 관심을 가지고 협력하여야 한다고 본다. 만일 전문인력이 당장 부족하다고 판단되면 이러한 조직을 강화하고 지역농업발전을 위하여 인력양성의 계획을 논의하고 인력양성을 서둘러야 한다.

종자분쟁조정에는 확인해야할 사항을 조사할 수 있는 이용시설이 필요하다. 그러므로 충분한 포장과 실험시설을 갖춘 관련기관이 포함되어야 한다. 종자분쟁조정에 관여할 수 있는 지역농업유관기관은 다음과 같다. 농업생산관련 행정기관, 농촌지도소(농촌진흥원), 농업관련교육기관(농업고등학교, 농업전문대학, 농과대학), 농민단체, 농업시험장, 농산물검사소, 종자공급소 등이다. 국가보증종자의 종자분쟁에는 생산자인 종자공급소와 보증검사에 관여한 농산물검사소가 참여하지 않는 것이 좋다. 자체종자의 종자분쟁시에는 종자공급자가 관여할 수 없어야 한다.

다. 분쟁조정조직 기능

종자분쟁에 개입하는 분쟁조정조직은 당사자의 자료를 검토하여 분쟁원인과 책임소재를 밝히며 피해보상의 정도와 방법에 해결점을 얻도록 객관적이며 합리적인 중재의 역할을 해야 한다. 즉 분쟁당사자가 제기하는 모든 의문사항을 조정자는 확인할 수 있어야 한다.

그러자면 종자분쟁에 대한 원인구명과 책임소재를 명백히 규명할 수 있도록 제반 증빙자료를 제출 받아 전문인력을 동원하고 필요한 시설을 자유로이 이용할 수 있는 강력한 행정 권한을 갖춘 독립된 종자관련시험 및 검사기구의 기능을 가져야 한다. 조정조직은 이러한 자료를 받아 검토하여야 한다. 종자에 대하여는 유전적 변이여부, 입묘 능력, 종자순도, 병해충의 피해, 농가의 종자보관 상태 등을 검토한다. 포장상태에 대하여는 현재의 이상상태, 포장의 조건 재배상 적합하지 않은 조치가 있었는지를 검사한다. 조정조직은 이를 하나씩 점검하여 어디에 원인이 있는지를 밝히는 임무를 갖는다.

현재 종자피해처리 센터의 운영은 분쟁이 발생하여 당사자의 신청을 받으면 제출받아 보관중인 종자시료를 대상으로 실내와 포장시험을 통하여 피해원인과 검사결과를 당사자 및 소비자보호원 등 분쟁조정기관에 통보하고 조정한다⁶⁾. 그러나 실체는 제출받을 수 있는자료에 한계가 있고 확인할 수 있는 것과 확인할 수 없는 사항이 또 있기 때문에 조정조직의 전문성과 독립성은 더욱 보장되어야 한다.

라. 분쟁당사자와 분쟁조정조직과의 관계

분쟁당사자는 조정조직의 조사활동에 협조적이고 충분한 자료제공과 응답을 통하여 주장을 전달해야하며 조사를 방해하거나 사실을 은폐하려고 의도해서는 안된다. 또 당사자는 조정조직의 중재와 조정을 수용하려는 자세를 가져야 한다. 그러려면 무엇보다도 농가와 종자공급자의 종자분쟁에 대한 인식이 크게 바뀌어야 한다. 종자분쟁은 언제고 발생할 수 있으며 합리적인 절차를 취하여 신속한 처리에 임해야 하며, 사실을 은폐하거나, 반대로 과장하여 확대하여서는 안된다.

종자분쟁당사자간은 자체해결을 위한 조정점을 찾도록 노력하고 여의치 않을 경우 조정조직을 통한 분쟁해결 방안을 찾는다. 종자공급자는 과거의 자체분쟁조정의 체험을 축적하고 있을 것으로 생각되므로 이 경험을 충분히 살린다면 분쟁 조정에 도움이 될 것으로 생각된다. 종자분쟁조정조직은 까다로운 문제를 맡게 되므로 판단과정이 투명하여야 하고, 전

문성이 더욱 필요하다. 분쟁에 따른 피해를 최소화할 수 있도록 과학적이고, 객관적이며, 공신력 이 있는 조직으로서의 역할을 해야 한다.

5. 피해보상

피해원인과 책임소재가 규명된다 하더라도 종자분쟁은 곧바로 해결되는 것은 아니다. 실제로 종결까지에 많은 시일이 소요되는데 이는 당사자간에 만족할 만한 피해정도와 보상규모를 결정하지 못하기 때문이다. 종자분쟁은 일반 물품구입시와 같이 제품의 불만에 따른 보상이 아니다. 농가입장에서 볼 때 종자는 농업소득을 얻기 위하여 작물생산에 투입하는 가장 주요한 생산재이므로 종자에 이상이 있으면 단순히 종자구입비용의 보상이 문제가 아니라 농업생산과정에 투입된 비용과 생산물판매로 얻어지는 기대 수익을 모두 잃게 된다. 따라서 종자분쟁은 최대한 피해보상을 받기 위한 분쟁이 된다. 한편 종자공급자의 입장에서는 종자로 인한 과실이 인정되더라도 피해보상의 규모를 할 수 있는 한 최소화하려고 한다. 따라서 피해액 산정은 너무 복잡한 이해가 얽혀 있는 미묘한 문제이다.

전술한 바와 같이 종자분쟁시 피해는 파종후 분쟁발생시간이 경과할 수록 부가되는 요소가 많아지고 커진다. 따라서 분쟁발생 즉시 이의를 제기하고 신속하게 해결해야 피해액 규모가 커지는 것을 방지할 수 있다. 분쟁시기를 작물생육단계와 연계하여 비교적 기본적인 방식을 제안한다면 다음과 같다.

가. 구입한 종자에 문제가 있음을 파종전에 발견하였을 때는 종자대금 보상

나. 파종한계기내에 발아 및 입묘에 발생한 경우는 종자대금 및 투입된 경비 보상

다. 파종한계기를 경과한 후부터 수확예정기 이내에는 평년예상수익 상당의 보상

파종전에는 실제 작업이 진행되지 않았으므로 종자를 바꾸어 파종할 수 있으며, 피해가 있더라도 파종한계기 내에서는 재파종이 가능하고, 그 이후에는 목적하였던 작물생산이 어려우므로 보상에 차등이 있는 것이 옳다고 본다.

피해보상에 징벌보상을 주장하는 경우도 있다. 즉 잘못된 종자공급으로 생산에 차질을 빚게한 댓가로 실질적인 손해외에 별도의 보상을 해야 하며, 반대로 종자분쟁이 사실이 아니거나, 농가과실에 의한 것이거나, 고의성이 있는 경우라면 농

가는 공급자의 신뢰를 훼손시킨 댓가를 물어야 한다는 주장이다⁶⁾. 종자공급자가 고의로 불량종자를 유통시켰거나, 농가가 피해발견 후 신고시기를 고의로 늦추어 피해규모가 커진 경우에는 이에 상응하여 보상의 규모가 달라져야 한다.

III. 결론

1. 분쟁해결의 문제점

현재는 재배자의 과실부분은 현실적으로 분명히 파악하기 어렵기 때문에, 공급된 종자를 검사하여 종자에 이상이 발견되면 공급자에 책임이 있다고 판정하고, 종자에 이상이 없으면 재배자의 잘못으로 간주하는 방법을 사용하고 있다. 그러나 조사대상인 종자표본이 파종당시나 판매당시의 종자표본이 아니고 실제로는 공급자가 판매신청시 제출하여 보관중인 종자를 대상으로 검사를 하고 그 결과를 가지고 판정하고 있으므로 다소 비합리적인 해석을 하고 있어서 원인 구명과 책임 소재구명에 어려움이 많다. 또 종자분쟁이 발생한 후에 종자검사를 통하여 종자의 이상유무를 판정하는데 오랜 시간이 걸린다. 종자품질관리를 총괄감독하는 조직과 유통종자의 품질을 점검하는 전문기구가 분명하지 않다.

2. 분쟁해결 개선방안

종자분쟁에 대한 근본적인 해결방안으로 다음과 같은 내용이 포함되는 종자분쟁 해결요령을 제시한다. 종자공급자와 농가는 종자매매시 공동으로 표본을 채취하여 지역 농업센터에 보관한다. 분쟁이 발생하면 바로 이 종자를 검사하거나(순도 및 발아검사) 혹은 판매신청시의 종자표본과 대비시험한다(품질검사). 이 방법을 따르면 종자검사만으로 분쟁원인과 책임소재를 명확하게 해결할 수 있다. 수많은 표본을 모두 어디에 어떻게 보관할 것인지 비용은 누가 담당할것인지에 대하여는 농촌지도소와 같은 지역농업센터의 시설에 공급자와 농가의 공동부담으로 보관하는 것이 옳다. 왜냐하면 바로 이 종자시료야 말로 종자가 어떤 상태에서 농가에 전하여 졌는지를 알려줄 수 있는 유일한 시료이며 종자분쟁을 해결할 수 있는 유일한 열쇠가 되기 때문이다. 이 시료가 없어서 간접적인 시료를 검사하는데서 오는 의구심 때문에 분쟁이 지연되고 손실이 커지는데 비하면 지극히 경제적인 비용이 된

다고 본다. 작물의 수확후에는 공동참관하에 폐기한다. 종자 보관 및 종자검사에 필요한 비용은 역시 농가와 종자공급자 공동부담이다. 농가는 보상을 받을 수 있는 가능성이 있고 공급자는 누명을 벗을 가능성이 있기 때문이다. 물론 이 시료도 파종당시에 비하여 저장기간 만큼 노화의 과정을 겪기는 하였지만 최소한 판매까지 안전하였는지를 알 수는 있다.

종자분쟁해결은 신속정확을 제일로 한다. 그러므로 한결을 더 나아가서 만일 종자구입시에 판매자와 공동으로 표본을 채취하여 곧바로 종자검사와 포장검사를 실시한다면 가장 정확한 종자상태를 알 수 있는 상황에서 재배가 시작되므로 종자분쟁은 예방되거나 초기에 신속하게 종결시킬 수 있는 가장 확실한 방법이 된다. 비용이 많이 들지만 경비는 공급종자의 품질보장과 신뢰성유지의 의미에서 종자공급자가 일부를 부담하고, 사용종자의 품질에 대한 보험의 의미에서 농가가 일부를 부담하며, 양질의 종자유통을 유도하는 의미에서 국가가 일부를 부담할 수 있다.

종자품질관리체계를 강화한다. 최소한 농림부에 종자과를 신설하고 종자에 관한 시책수립, 종자보증, 종자생산, 종자검사 등의 종자에 관한 세부업무를 총괄하도록 한다¹⁾. 종자사고를 줄이고 종묘산업을 정상적으로 육성하기 위해서는 종자품질관리에 대한 강력한 지도와 단속이 뒤따라야 한다^{3,5)}. 현행대로 국가보증과 자체보증을 병행하되 보증체계를 정기적으로 감독 총괄하고 품질표시와 유통종자에 대한 품질점검을 강화해야 한다⁴⁾. 종자품질관리의 핵심은 종자검사이므로 독립된 종자검사임무를 수행하는 기관의 보강이 필요하다. 우리 나라는 OECD규정에 따라 이곳에서 채택하고 있는 국제종자검사협회(International Seed Testing Association, ISTA)의 방법⁹⁾을 기준하여 이에 따른 검사 수행을 해야 한다. 이 기준에 합당한 수행능력이 있는 전문 인력과 조직이 부족하므로 농업관련기관의 인력을 조직하여 전문인력협력체로 활용한다.

현재 종자분쟁의 해결은 지역내 농촌지도소를 피해신고센터로 정하여 분쟁해결과 조정 업무를 맡도록 하고, 종자공급업체는 자격있는 종자관리사를 두어 자체보증을 강화하도록 하고 있는데²⁾, 전문성과 독립성이 뒷받침 되어야 효율을 기대할 수 있다고 본다. 장기적으로는 품질관리의 총괄감독은 국가가 하되 종자보증 및 유통종자의 품질검사와 같은 업무는 국가위임을 받은 공공 혹은 민간기구에서 수행하며⁶⁾, 농가가 종자 선택권을 심분 행사하여 종자구입에 관한 모든 책

임을 농가에서 스스로 갖도록하는 품질관리체계로 이행하는 것이 바람직하다.

참고문헌

1. 김진기. 1995. 농작물종자 품질검사체계개선에 관한 연구. 대산논총 (제3집).
2. 법제처. 1995. 종자산업법(법률 제5024호), 관보 제 13182호(1995.12.6), 138-166.
3. 종자공급소. 1996. 새로운 종자제도 도입에 따른 우리나라 종자산업의 발전방안.
4. 종자공급소. 1996. 종자산업에 있어서 종자보증제도의 역할과 그 운영방법.
5. 한국농촌경제연구원. 1994. 종자관리제도개선방안.
6. 한국농촌경제연구원. 1996. 종자산업의 현황과 정책과제. 농정연구포럼.
7. Hampton, J.G. 1995. Methods of viability and vigour testing ; a critical appraisal. In *Seed quality : basic mechanisms and agricultural implications*, (ed. A. S. Basra). Binghamton, NY. Haworth Press. 81-118.
8. Hill, M.J. 1976. The role of seed certification in agricultural development In *Seed Technology in the Tropics*. (ed Chin, H.F. et al) Faculty of Agriculture, Universiti Pertanian Malaysia, Serdang, 219-222.
9. International Seed Testing Association. 1993. International rules for seed testing. *Seed Sci. & Technol.*, 21 Supplement.
10. Kelly, A.F. and D.C. Browning, 1990. The development of seed certification in England and Wales. *Plant Varieties and Seeds* 3, 139-150.
11. Laverack, G. K. 1995. Use of training theory for crop inspection courses. *Seed Sci. & Technol.*, 23, 356-376.