유럽연합 식물신품종보호제도에 대한 고찰

박찬웅¹ · 최근진² · 소은희¹ · 고희종^{3*}

¹농림축산식품부 국립종자원 종자검정연구센터, ²농촌진흥청 국립원예특작과학원 채소과,

³서울대학교 농업생명과학대학 식물생산과학부

Study on the Plant Variety Protection System in European Union

Chan-Woong Park¹, Keun-Jin Choi², Eun-Hee Soh¹, and Hee-Jong Koh^{3*}

¹Seed Testing & Research Center, Korea Seed & Variety Service, Gimcheon, 39660, Republic of Korea

²Vegetable Research Division, National Institute of Horticultural & Herbal Science, Wanju, 55365, Republic of Korea

³Department of Plant Science, Research Institute of Agriculture and Life Sciences and Plant Genomics and Breeding Institute, Seoul National University, Seoul, 08826, Republic of Korea

Abstract : Community Plant Variety Rights (CPVR) system was introduced in 1995 in European Union. This right guarantees the exclusive exploitation rights for a plant variety and is effective in 28 EU member states through a single application to the Community Plant Variety Office (CPVO). The legal basis for the CPVR system is found in the Council Regulation (EC) No 2100/94 (the Basic Regulation). The scope of protection in the Basic Regulation is extended in the same way in UPOV 1991 convention. However, the protection of harvested material is not sufficiently well-defined in the Basic Regulation resulting in uncertainties and loopholes in the CPVR. By exceptions to the breeder's right provision, farmers may save seed for some species provided that they pay an appropriate royalty to rights' holder which is lower than that of equivalent certified seed. CPVR holders currently find it difficult to obtain royalties for farm saved seed (FSS) use, in part due to the difficulty in requesting information from farmers. The provision for 'Essentially Derived Varieties' (EDVs) helps to protect against plagiarism of plant varieties that are too similar to one another. However, there is no standardized protocol or threshold developed by CPVO to determine EDVs. The CPVR law provides a harmonized intellectual property regime for plant varieties at EU level, but enforcement varies widely in practice in Member States. And in some cases dispute resolution mechanisms are not easily accessible. This is considered to be one of the biggest problems inhibiting an effective EU-wide plant variety rights system.

Keywords : Community Plant Variety Rights (CPVR), Community Plant Variety Office (CPVO), International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV), Distinctness · Uniformity · Stability (DUS)

서 언

식물신품종을 지식재산으로 보호하는 품종보호제도는 산업재산권 개념을 식물품종이라고 하는 특수 대상에 적용시킨 독특한 형태의 지식재산권이다.

식물신품종보호제도는 1961년 이에 관한 국제협약이 채택되고 협약에 따른 국제식물신품종보호연맹(International Union

for the Protection of New Varieties of Plants, UPOV)이 발족되면서 시작되었다고 볼 수 있다. 제한적이지만 이미 이 전에 일부 서양 국가는 식물육종가에게 권리를 부여하는 제도를 갖추고 있었다. 예를 들면 미국의 '식물특허법(Plant Patent Act, 1930)', 네덜란드의 '육종가령(Breeders Ordinance, 1941)', 독일의 '재배식물 품종 및 종자 보호법(Law on the Protection of Varieties and the Seeds of Cultivated Plants, 1953)'을 들 수 있다. 그러나, 당시에는 육종가 권리 부여 기준이 국가마다 상이하였고 품종에 대한 개념조차도 일관되게 정의되어 있지 않은 실정이었다.

‘식물신품종보호에 관한 국제협약’은 1961년 프랑스에서

*Corresponding author (E-mail: heejkoh@snu.ac.kr, Tel: +82-2-880-4541, Fax: +82-2-877-4550)

(Received on September 9, 2015. Revised on September 14, 2015.
Accepted on September 14, 2015.)

개최된 외교회의(Diplomatic Conference)에서 채택되어 영국, 네덜란드, 독일이 비준하면서 1968년 발효되었다. 이 협약은 회원국들의 식물신품종보호법을 조화시키고자 하였으며 품종보호요건으로 구별성, 균일성, 안정성이라는 3가지 통일된 기준을 설정하였다. 이 협약은 식물육종의 기술적 발전과 협약의 이행과정을 통해 얻은 경험을 반영하여 세 번 개정되었다. 1972년에 1차 협약에 대한 개정이 있었으며 1978년에는 2차 개정되어 1981년에 발효되었다. 1991년에는 3차로 협약이 개정되어 1998년 발효되었다. 3차 협약에서는 육종가의 권리를 좀 더 강화하는 방향으로 개정되었다. 그리고 식물품종도 지식재산권으로 보호하도록 규정하고 있는 세계무역기구(WTO)의 무역관련지식재산권협정(The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs)이 발효되면서 각국의 품종보호제도 도입이 증가하기 시작하였다. UPOV 협약은 회원국에서 지켜야 할 최소한의 기준 규정만 제시하고 있기 때문에 대상작물, 보호기간, 자가채종 등의 중요 조항들에 대해서는 회원국간 차이가 있을 수 있다. 또한 이런 차이는 회원국이 3가지 UPOV 협약(1961, 1978, 1991) 중 어느 협약에 가입했느냐에 따라 기인한 부분도 있다.

무엇보다 중요한 것은 UPOV의 조화된 식물품종권리는 출원된 국가에서만 부여되기 때문에 여러 국가에서 보호받고자 한다면 육종가는 국별로 출원하고 심사를 통과해야 한다는 것이다. 결국 육종가는 국가별로 출원, 재배시험, 품종보호 등록·유지를 위한 비용을 지불해야 한다. 이는 다수 시장에 적합한 품종을 개발하고자 하는 육종가의 혁신의욕을 저해할 수 있는 부분이다. 이런 상황에서 유럽연합에서는 역내 식물품종에 대한 조화된 지식재산권 부여, 역내 교역 촉진 등의 필요성이 대두되었다. 이에 유럽연합(EU)은 한 번의 출원으로 전체 회원국(당시 15개 회원국)에서 품종보호를 받을 수 있는 품종보호제도를 1995년 도입하였으며 단기간에 활성화된 것으로 평가 받고 있다. 이에 본고에서는 유럽연합의 품종보호제도의 현황과 주요 이슈에 대해 고찰하고자 하였다.

본 론

유럽연합 품종보호제도의 개요

유럽연합 품종보호(Community Plant Variety Rights, CPVR) 제도하에서 육종가는 유럽연합 품종보호사무소(Community Plant Variety Office, CPVO)에 한 번의 출원으로 유럽연합(EU) 28개 회원국에서 품종보호 등록품종에 대한 배타적인

권리를 누릴 수 있는 효율적인 제도이다. 동(同) 제도는 개별 회원국의 자체 품종보호제도를 대체하는 제도라기 보다는 회원국 자체 제도와 공존하면서 육종가가 두 제도중 하나를 선택할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 따라서 육종가는 유럽연합 품종보호권과 회원국 자체의 품종보호권을 동시에 향유할 수 없다. 개별 회원국에서 품종보호등록된 품종이 유럽연합에서 품종보호 등록되는 경우 전자는 유럽연합품종보호 기간 동안 효력이 정지된다.

유럽연합 품종보호제도는 ‘유럽연합 품종보호에 관한 규정(Council Regulation (EC) No 2100/94)’(기본규정(Basic Regulation)이라고도 함)에 법적 근거를 두고 있다. 유럽연합 품종보호사무소(CPVO)는 출원된 품종에 대해 신규성(Novelty)을 구비하였는지와 구별성(Distinctness), 균일성(Uniformity), 안정성(Stability)(이를 DUS라고 함) 요건을 충족하는지를 검정한다. 이 과정에서 DUS검정을 위한 기술심사는 회원국의 심사기관이나 유럽연합 외부의 적절한 요건을 갖춘 기관에 위탁하고 있다. 해당 출원품종의 기술심사가 외부에서 진행 중에 있거나 이미 이루어진 경우에는 심사업무 효율을 도모하기 위하여 해당 기술심사 보고서를 구매하여 활용하기도 한다. 유럽연합 품종보호 등록에 이의가 있는 경우 누구든지 정해진 기간내에 서면으로 이의(Objection)를 신청할 수 있고 관련 문서를 열람할 수 있다.

이의제기 사유는 기본규정(Basic Regulation)상의 ‘구별성’, ‘균일성’, ‘안정성’, ‘신규성’, ‘품종명칭’ 요건을 충족하지 않거나 품종보호를 받을 수 없는 자가 출원한 경우로 국한된다.

품종보호사무소의 심사결정에 대한 이의를 유럽연합사법재판소(Court of Justice)를 통해 직접적으로 해결하려는 경우를 제외하고는 이의제기는 품종보호심판위원회(Board of Appeal)에서 처리한다. 출원인이나 출원품종 심사결정사항에 관련이 있는 제3자는 품종보호사무소의 심사결정사항에 대한 심판(Appeal)을 청구할 수 있다. 그리고 이에 따른 위원회의 심판결과를 수용할 수 없는 경우 룩셈부르크에 소재하고 있는 유럽연합사법재판소에 소(訴)를 제기할 수 있다.

유럽연합 품종보호 기간은 25년이지만 감자, 덩굴류, 수목은 30년이다. 그리고 특정 종·속의 경우 5년 연장이 가능하다. 출원품종이 심사를 거쳐 품종보호 등록되면 제3자가 해당 품종의 구성물(variety constituents)이나 수확물과 관련된 특정 행위를 하기 위해서는 권리보유자의 사전 승인을 받아야 하며 이때 권리보유자는 이러한 행위에 대해 조건과 제한을

설정할 수 있다. 이러한 품종보호권에 대한 침해행위가 발생 시 권리보유자는 침해자를 대상으로 민사소송 절차를 진행할 수 있다. 출원 및 등록에 관한 세부사항은 품종보호 원부에 기록되는데 일반에게 공개되고 있으며 품종보호사무소가 2개월마다 발행하는 품종보호공보(Official Gazette)나 웹사이트 내 데이터베이스에서도 확인할 수 있다.

유럽연합 품종보호사무소(Community Plant Variety Office, CPVO)

유럽연합 품종보호제도는 법인형태의 유럽연합 소속기관인 유럽연합 품종보호사무소가 운영하고 있으며 이 기관은 자체 예산으로 운영되는 독립기관이다.

유럽연합품종보호사무소는 45명(2013년 기준)의 직원을 두고 있고 소장(President) 아래 3개 실무부서(Unit)와 3개 지원부서(Support service)를 두고 있으며, 부소장은 소장을 보좌하는 역할을 맡고 있다. 3개 실무부서는 기술담당부(The Technical Unit), 행정담당부(The Administration Unit), 법무담당부(The Legal Unit)이며 3개 지원부서(Support service)는 인사지원부(The Human Resource Service), 홍보지원부(The Public Service), 품질감사부(The Quality Audit Service)이다. 품질감사부는 품종보호사무소가 기술심사를 위탁하는 유럽연합 회원국의 자체 품종보호관련 기관이 기술심사 여건을 제대로 갖추고 있는지 평가하는 업무를 수행하고 있다. 품종보호사무소는 별도 조직으로 행정이사회(The Administrative

Council)와 품종보호심판위원회를 두고 있다. 행정이사회는 유럽연합 회원국과 유럽연합 집행위원회(European Commission) 대표로 구성되며 유럽연합 품종사무소를 감독하는 역할을 맡고 있다. 품종보호심판위원회는 위원장과 2명의 위원으로 구성되며 위원장은 유럽연합 이사회(Council)가 선임하고 위원은 유럽연합 품종보호사무소 행정이사회가 보유한 인사명단에서 위원장이 선임한다(CPVO 2014).

품종보호 관련 수수료

유럽연합 품종보호 관련 수수료에는 출원료, 심사료, 기존 DUS 보고서를 활용한 심사시 수수료, 연간 품종보호료, 품종보호 이의제기로 등이 있다. 출원료는 650유로이고 심사료는 작물을 14개 그룹으로 나누어 그룹별 심사료를 1,430~3,210유로 범위에서 책정하고 있으며 매 작기 납부해야 한다(Table 1). 출원시 이미 UPOV 회원국의 품종관련 기관이 해당 품종의 DUS시험 보고서를 보유하고 있는 경우 이를 심사에 활용할 수 있다. 이렇게 기존의 DUS시험 보고서를 활용하여 심사를 할 경우 행정수수료 240유로를 납부해야 한다. 연간 품종보호료는 작물에 상관없이 250유로이다. 품종보호 이의제기 수수료는 1,500유로로 이의제기 시 1/3을 납부해야 하고 품종보호사무소의 납부 안내에 따라 해당 건이 심판위원회에 이관된 한 달 내에 나머지 2/3를 납부해야 한다. 만약 이의제기가 받아들여져 당초 심사결정이 바뀌면 해당 수수료는 환급된다(CPVO 2014).

Table 1. Examination fees.

Groups	Species	Fees (in EUR)
Agricultural group	Potato	1,960
	Oilseed rape	1,860
	Grasses	2,210
	Other agricultural species	1,430
Vegetable group	Greenhouse	2,150
	Outdoor	1,960
Ornamental group	Greenhouse, Ornamental with living reference collection	2,140
	Outdoor, Ornamental with living reference collection	1,960
	Greenhouse, Ornamental without living reference collection	1,770
	Outdoor, Ornamental without living reference collection	1,570
	Ornamental requiring special condition	3,040
Fruit group	Apple	3,210
	Strawberry	2,740
	Other fruit species	2,550

품종보호 출원·등록 현황

2013년도 유럽연합 품종보호 출원건수는 2012년도 2,868건에 비해 15% 증가한 3,297건으로 제도 도입후 최대 출원건수를 기록하였다(Fig. 1). 2009~2013년 기간 중 출원품종수 기준 상위 5대 작물을 보면 농작물류는 옥수수(3,510품종), 밀(1,343), 감자(1,300), 유채(995), 보리(981) 순이었으며 채소류는 상추(1,618), 토마토(678), 강낭콩(431), 완두(366), 고추(330) 순이었다. 품종보호사무소 설립 이후 50개 국 이상으로부터 출원이 이루어졌으며, 거의 매년 1/3이상은 네덜란드(2013년 1,226품종)에서 출원되고 있다. 네덜란드 뒤를 프랑스(509), 독일(440), 미국(198) 등이 따르고 있지만 출원건

수 격차가 큰 편이다.

2013년도 품종보호 등록건수는 2,706건으로 역대 최고 등록건수를 기록하였고 2013년말 현재 유지되고 있는 품종보호권은 21,576건이다(Fig. 2).

유럽연합 품종보호사무소의 기술심사(DUS) 보고서는 유럽연합 외의 여러 국가의 품종보호제도 운영기관에서 활용하고 있다. 2013년에는 433건의 보고서를 판매하였으며 2013년말 현재 누적 판매건수가 52개국 4,488건에 이르고 있다. 보고서 구매 국가는 이스라엘, 브라질, 에콰도르, 콜롬비아, 스위스, 캐나다 등으로 주요 지역은 남미이며 주요 작물은 관상작물류이다(CPVO 2014).

Fig. 1. Annual number of applications for CPVR.

Fig. 2. Numbers of CPVR granted and remaining in force at the end of each year.

품종보호관련 주요 쟁점

육종가 권리의 범위

UPOV의 1978협약에서는 육종가에게 주어지는 최소한의 권리범위는 번식체의 상업적 실시 행위와 관련되어 있었으나 1991협약에서는 육종가의 최소 권리범위가 보호품종의 수확물까지 확대되었다. 유럽연합 품종보호 기본규정은 1991협약을 반영하여 보호품종을 구성하는 부분(variety constituents)이나 수확물까지 권리가 미치도록 하고 있다. 기본규정에는 권리보유자의 허락을 받도록 하는 행위가 규정되어 있는데 보호품종을 구성하는 부분이나 수확물과 관련된 생산·증식, 증식을 위한 조제, 판매 또는 기타 마케팅을 위한 양도, 수출입, 상기 목적을 위한 보관행위를 포함하고 있다. 그러나, 유럽연합 내에서 권리보유자가 직접 또는 승인 하에 타인에게 보호품종을 양도하면 이후 보호품종과 관련된 행위에 대해서는 권리가 소멸되어 권리를 행사할 수 없다. 다만, 권리보유자가 직접 또는 승인 하에 양도된 경우라도 양도물을 해당품종의 증식에 이용하는 행위나 품종을 구성하는 부분을 해당 종·속이 품종보호대상이 아닌 제3국에 수출하는 경우에는 육종가가 권리를 행사할 수 있다. 다만, 이 수출물이 최종 소비용 목적으로 수출되는 경우에는 육종가 권리가 미치지 않는다. 기본규정에서는 육종가가 자신의 보호품종 종자에 대해 권리를 행사할 만한 적절한 기회를 갖지 못한 경우, ‘수확물’의 판매나 수출입 등의 행위에 대해서는 육종가가 자신의 권리를 행사할 수 있도록 규정하고 있다. UPOV의 관련 규정에서는 이 ‘수확물’에 식물체 전체 또는 식물체 일부 등이 포함된다 고 명시하고 있지만 유럽연합에서는 ‘수확물’로만 명시되어 있어 사각지대가 발생할 수 있다. 예를 들어 유럽연합 밖에서 불법 재배되어 수입된 장미 절화가 수확물이 아닌 ‘품종을 구성하는 일부’로 간주되는 경우 육종가 권리가 미치지 않게 되는 사각지대가 발생하게 된다. 이를 해결하기 위해서는 기본 규정상의 수확물에 대한 정의를 UPOV 1991협약과 같이 구체적으로 정의해야 할 필요가 있다. 아울러 유럽연합의 육종가 권리가 UPOV 1991협약과 같이 가공산물까지 미칠 수 있도록 개선해야 할 필요가 있다. 이렇게 되면 유럽연합 밖의 제3국에서 불법으로 증식되어 주스나 향수 등 가공산물 형태로 유럽연합으로 반입되는 경우에 대해서도 유럽연합 육종가들은 자신의 권리를 행사할 수 있을 것이다.

농업인의 자가채종

품종보호제도의 주된 목적은 품종개발을 촉진하는 것이지

만 특허법과 비교하여 크게 두 가지 측면에서 차이가 있다. 첫번째는 농업인에게 자가채종 종자를 사용할 권리를 인정하고 있다는 것이다. 두번째는 육종가 예외(Breeder's exemption)를 두고 있다. 이는 보호품종을 이용하여 새로운 품종을 육성할 수 있다는 것으로 보호권자의 허락 없이 해당 보호품종을 신품종 육성에 이용할 수 있다는 것이다.

유럽연합은 자가채종 인정 조항에 따라 농업인이 자가채종 종자를 사용할 경우에는 일반적인 로열티보다 적은 금액의 로열티만 납부토록 하여 육종가 권리가 일정 부분 미치지 않도록 면제해주고 있다. 자가채종 인정 대상은 농작물류에 국한되어 8개 사료작물, 9개 곡류작물, 감자, 3개 유지·섬유작물을 포함하고 있다. 특히 농업인 중 소농은 아예 로열티를 납부하지 않아도 되도록 면제해 주고 있다. 자가채종 인정 대상 작물중 귀리, 밀, 보리 등은 한번에 92톤 미만의 곡물을 생산할 수 있는 면적에서 재배하는 농업인, 사료작물의 경우는 한번에 92톤 이상의 곡물을 생산할 수 있는 면적에서 5년 이상 재배하지 않은 농업인, 감자는 감자 재배면적이 한 번에 185톤 미만의 감자를 생산할 수 있는 면적 이하인 농업인을 소농으로 정의하고 있다.

농업인의 자가채종 종자 사용 및 로열티 납부에 관한 모니터링은 전적으로 육종가의 책임이다. 다만, 해당 농업인이나 자가채종 종자에 대해 종자처리 서비스를 제공한 업체는 육종가가 요구시 관련정보를 제공토록 규정에 명시되어 있다. 육종가는 이와 같은 자료를 근거로 로열티를 징수하게 된다. 이 과정은 전적으로 수혜자인 육종가가 진행하는 것으로서 농업인이 로열티를 지급하지 않거나 회피하는 경우 육종가가 소송을 제기하여 문제를 해결해야 한다. 하지만 유럽연합사법 재판소가 자가채종 종자 사용고지 의무와 관련해 내린 판결 사례에 따르면, 사전 증거 없이 농업인에게 자가채종 종자 사용내역을 요구하는 것이 실질적으로 어렵게 되어 육종가가 농업인으로부터 로열티를 징수하는 것은 더욱 어려워진 상황이다. 따라서 자가채종 인정 조항의 이행방법을 개선하고 좀 더 효율적인 자가채종 종자 로열티 징수체계가 필요한 상황이다. 유럽연합 회원국은 이와 같은 상황에서 권리보유자가 자가채종 종자에 대한 로열티(보상)를 효율적으로 징수할 수 있도록 하기 위해 육종가의 로열티 징수 역량, 육종가와 농업인간 자가채종 종자 사용에 관한 합의·계약 수준 등을 고려하여 다양한 시스템을 개발하고 있다.

소농의 자가채종 종자에 대한 로열티 면제와 관련해서는 유럽연합 개별 회원국에서 소농의 토지규모에 대한 조사·관

리도 이루어지지 않고 있고 소농의 보유 토지 면적 기준이 회원국마다 상이해서 유럽연합 전체로 볼 때 혼란이 야기되고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해서는 소농의 기준, 자가재종 종자 면제조항을 재정의하거나 구체화해야 하지만 회원국별 농업여건 및 관행에 차이가 있기 때문에 소농을 정의하는데 있어 합의가 쉽지 않은 것으로 보인다. 육종가 입장에서는 소농에 대한 로열티 면제를 없애는 것이 바람직하지만 대다수 농업인 등으로부터 광범위한 반감을 불러올 수 있어 이의 실현은 어려울 것으로 보인다.

육종가 예외(Breeder's exemption)와 기본유래품종

유럽연합 품종보호제도는 육종가 예외 조항을 통해 보호품종을 이용하는 다른 육종가에게 적절한 수준에서 법의 효력이 미치지 않도록 하고 있다. 이러한 육종가 예외는 품종보호제도의 기반이면서 동 제도를 다른 지식재산보호제도와 차별화하는 핵심 조항의 하나로 볼 수 있다. 육종가 예외를 통해 육종가는 기존의 보호품종을 자유롭게 이용하여 새로운 품종을 개발할 수 있게 되는 것이다.

육종가 예외와 관련하여 중요한 사항은 보호품종과 아주 미미하게 다른 품종이라도 신품종으로서 보호받을 수 있기 때문에 복제품종 개발(Cosmetic breeding)도 조장할 수 있는 부작용이 있다. 이러한 복제품종으로 인해 원 품종 육종가는 보호품종으로부터 얻을 수 있는 로열티를 제대로 받을 수 없게 된다. 기본유래품종(Essentially Derived Varieties, EDV) 개념은 육종가 예외 조항의 취지를 유지하면서도 이 조항에 의해 발생할 수 있는 유사·복제 품종 문제를 예방하여 권리 보유자에게 좀 더 효과적인 품종보호를 제공하기 위해 도입된 것이다. 유럽연합 제도하의 기본유래품종에 관한 사항은 UPOV의 1991협약을 따르고 있다. 기본규정에서는 원 품종과 특정 형질을 제외하고 대부분 똑같이 만들어진 품종이나 이렇게 만들어진 품종에 대해 다시 특정 형질을 제외하고 대부분 똑같이 만들어진 품종으로, 원 품종과 구별되며 육종 과정에서 개량된 사항 즉 구별성에 따른 차이를 제외하고는 원 품종의 유전자형 또는 이의 조합에 따른 형질 발현이 원품종과 기본적으로 같은 품종을 기본유래품종으로 정의하고 있다. 기본유래품종은 원 품종과 너무나 밀접하게 관련되어 있기 때문에 원 품종 권리보유자의 권리범위로 보고 있으며 이는 품종복제를 방지하고 품종개발 투자를 활성화한다는 데에 의미가 있다. 특히 생명공학기술의 발달에 따라 기존 품종의 특정 유전자만 치환함으로써 손쉽게 새로운 품종을 육성하는

것에 대한 예방 방법이 될 수도 있다.

현재까지 유럽연합 품종보호사무소나 유럽연합 회원국은 기본유래품종 여부를 판단하는 표준 프로토콜이나 임계치(Threshold)를 아직 만들어내지 못하고 있다. 이에 비해 국제종자협회(International Seed Federation, ISF)와 무성생식관상·과수육종가협회(The International Community of Breeders of Asexually Reproduced Ornamental and Fruit Varieties, CIOFORA)는 상추, 옥수수, 라이그라스 등 몇 개 작물에 대해 이런 절차를 개발한 바 있다(ISF 2007, CIOFORA 2008). 기본유래품종 여부 판단에 대한 명확한 기준이 없기 때문에 최종적으로 특정 품종의 기본유래 여부는 법정에서 결정되고 있는 상황이다. 그러나 비슷한 기본유래 여부관련 사건에 대해 법정별로 서로 다른 결과가 나오기도 하는데 이는 양립하는 변론에 대한 법정의 이해와 증거의 완성도에 따라 기본유래품종 여부가 결정됨을 보여주고 있는 것이다. 즉 기본유래품종 판단을 위한 분석법과 기준이 없는 상황하에서는 비슷한 사건이라도 분석방법의 신뢰성과 반박증거에 따라 법정의 결정이 상당히 달라질 수 있다는 것이다. 기본유래품종 판단은 유전자형적 기준과 표현형적 기준을 조합하되 작물별로 서로 다른 기준·절차가 명시되어 있는 프로토콜이 필요하지만 유럽연합 회원국 관계기관은 기본유래품종을 결정하는 임계치를 설정하고 기본유래품종 여부를 결정하는 것은 업계 내부에서 해결해야 할 사항으로 보고 있다. 그렇지만 이러한 과정을 유럽연합 품종보호사무소가 지원할 필요는 있을 것으로 보여진다.

통일된 프로토콜이 만들어지게 되면 지금까지 서로 다른 결과가 도출된 분석방법간의 편차를 줄일 수 있고 임계치가 설정되면 분쟁에 있어서 입증책임 주체가 바뀔 수도 있을 것이다. 여기서 임계치는 작물별로 설정되어야 하며 의도적으로 정밀하게 복제한 품종을 잡아낼 수 있는 정도로 설정되어야 한다. 하지만, 기본유래 여부 판단에 이용되는 분자표지 기술 등이 매우 빠르게 발전하고 있기 때문에 프로토콜 개발이나 기본유래품종 결정의 임계치 설정은 한번으로 끝나는 것이 아니라 지속적으로 검토해야 한다.

육종가 권리의 행사

육종가 권리 행사는 육종가가 자신의 품종을 보호하고 이를 상업적으로 이용하며 농업분야의 혁신을 촉진하는데 필수적인 사항이다. 유럽연합에서 품종보호권을 행사하는데 소요되는 비용은 권리를 통해 얻는 혜택보다 많다는 의견이 지배

적인 것으로 알려져 있다. 특히 권리행사가 제대로 안되는 여건에서 권리행사에 소요되는 비용은 증가할 수 밖에 없으며 증거 수집, 법정 비용 등 법적 절차 수행 시 소요되는 비용이 큰 편이다. 권리행사의 어려움이 재정적 수익보다 더 크다면 육종가들은 자신의 권리행사를 단념하게 된다.

유럽연합 제도의 권리행사 관련 조항에는 큰 문제가 없는 것으로 보이나 회원국별 권리행사는 통일성 있게 이루어지지 않는 것으로 판단된다. 권리행사 문제는 유럽연합 기본규정 자체 문제보다는 개별 회원국의 규정 이행과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 다수 회원국에서 육종가의 권리행사 여건이 여의치 않고 분쟁발생시 분쟁해결 방법을 활용하는 것이 쉽지 않은 것으로 인식되고 있다. 특히 표절 마케팅, 보호품종의 불법 증식, 자가채종 종자에 대한 로열티 징수의 어려움이 우려로 대두되고 있다. 표절 마케팅은 주로 부가가치가 높고 부피가 작은 채소종자에서 문제가 되고 있으며 주요 채소작물 종자의 경우는 표절 마케팅이 10% 수준에 이르는 것으로 추정하고 있는 실정이다(GHK 2011).

유럽연합 역내에서 권리보유자의 허락 없는 불법 판매는 주로 남부·동부 유럽에서 문제가 되고 있는데 2005년 국제종자협회(ISF)가 UPOV 회의에서 발표한 자료에 의하면 2005년 말 불법 재식비율은 폴란드 30%, 핀란드 23%, 체코 20%, 영국 18%수준으로 추정되고 있다. 감자는 유럽 전역에서 불법 종자 판매 사례가 발생하고 있으며 식용감자의 50~60%만이 보증종자로 재식 되고 있는 것으로 추정하고 있다. 이러한 불법 판매는 특정 시장에서 집중적으로 발생하는 것으로 알려져 있다. 예를 들어 이탈리아에서 유통되는 베이비상추의 90%는 불법적으로 증식·판매된 것으로 추정하고 있으며 스페인 교잡종 토마토의 20~25%가 불법적으로 생산된 것으로 추정하고 있다(GHK 2011). 절화 및 과수분야에서는 특히 제3국에서의 증식이 문제가 되고 있는데 제3국에서 불법적으로 생산된 생산물이 유럽연합으로 수입되고 있기 때문이다.

이미 언급한 바와 같이 육종가는 농업인으로부터 자가채종 종자 사용에 대한 현황정보를 제출 받기 어렵고 일부 회원국의 비효율적인 로열티 징수 시스템으로 인해 로열티 징수에도 어려움을 겪고 있다. 독일 식물육종가협회에 따르면 자가채종 종자에 대한 연간 로열티의 약 50%(년 7백만 유로 수준)가 징수되지 않는 것으로 추정하고 있다. 프랑스 식물육종가협회는 연간 25백만 유로정도의 자가채종 종자에 대한 로열티가, 네덜란드 식물육종가협회는 곡류 자가채종 종자에 대

한 로열티의 25~30%가 징수되지 않는 것으로 추정하고 있다. 감자 자가채종 종서에 대한 로열티 징수 어려움은 유럽전역에서 나타나고 있으며, 종서 공급자들은 자가채종 종서 로열티 징수대상 금액의 약 25%를 징수하지 못하고 있는 것으로 추정하고 있다(GHK 2011).

이러한 상황하에서 육종가가 자신의 권리를 제대로 행사하기 위한 방안으로서는 육종가와 농업인간의 사적 협상을 통한 로열티 징수, 자가채종 종자 사용 및 이에 대한 로열티 납부에 관한 육종가와 농업인간 계약적 합의, 각국의 육종가대표 조직을 통한 로열티 징수, 네덜란드에서 감자 로열티 징수에 활용하는 자가채종 종자 로열티 사전 납부, 제3국으로부터 불법 반입을 막기 위한 통관조치, 법적소송 등의 방법이 있을 것이다. 육종가를 대표하는 조직으로는 영국의 식물육종가협회(British Society of Plant Breeders, BSPB), 스페인의 Geslive, 프랑스의 SICASOV, 독일의 BDP (Bundesverband Deutscher Pflanzenzüchter)가 있지만 이러한 육종가대표 조직을 통해 로열티를 징수하기 위해서는 로열티 징수 시스템 도입이 우선되어야 한다. 법적 소송은 최후의 방법이며 송사에 비용이 많이 들고 유사한 사건이라도 법원에 따라 서로 다른 판결이 나올 수도 있는 단점이 있다.

육종가가 권리를 행사하는데 있어 어려움을 느끼는 이유에는 여러가지가 존재한다. 첫째는 증거확보가 매우 어렵다는 것이다. 특히 자가채종 종자의 경우 어떤 농업인이 자가채종 종자를 이용하는지 알아내기 어렵고 권리침해로 의심되는 자가채종 종자가 재배되는 토지로부터 시료 채취의 어려움 등이 있다. 둘째, 권리가 미치는 범위로서 수확물 관련 법률조항의 허점, ‘지식재산권 침해의심물품에 대한 통관조치 규정(Council Regulation (EC) No. 1383/2003)’의 한계로 인해 제3국에서 불법 생산되어 수입되는 반입물에 대한 로열티 징수가 어려운 실정이다. 권리침해여부 결정에는 긴 시간이 소요되는 절차이지만 이 통관 규정에 따르면 침해의심 품종의 품종보호권 침해여부를 판단하는데 3일밖에 주어지지 않고 있다. 셋째, 회원국 특히 남유럽 회원국의 품종보호제도 운영기관이 침해사건 해결 지원에 소극적이다. 넷째, 회원국별 권리행사 규정과 절차의 차이, 특히 ‘지식재산권의 행사에 관한 지침(EU Enforcement Directive 2004/48/EC)’의 회원국별 이행에 있어 차이가 있다. 다섯째, 권리 침해건을 소송으로 해결하는 데는 매우 많은 비용이 소요되지만 그 결과는 불확실하기 때문에 소송을 통한 해결의 효용성이 떨어지고 있는 상황이다. ‘지식재산권의 행사에 관한 지침’은 품종보호권을 포

함한 지식재산과 관련된 모든 사항에 대한 법적 조치와 해결 방법을 제시하는 규정으로 지침에 따라 유럽연합 회원국은 육종가권리 행사를 위한 법적 장치를 채택해야만 한다. ‘지식재산권의 행사에 관한 지침’은 ‘유럽연합품종보호 기본규정’에 비해 10여년 후에 만들어졌는데 상호 검토가 부족하여 육종가권리 침해사건 해결 절차에 관해서 이 두 규정이 상충하는 부분이 있으므로 개정할 필요가 있는 것으로 알려져 있다 (GHK 2011). 기본규정을 개정하여 두 규정이 조화롭게 양립할 수 있다면 권리침해 등 육종가권리 행사 여건 조성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 권리침해사건에 대해 복제·사위 여부를 판단하는데 있어 분자표지의 활용 가능성이 증가하고 있다. 분자표지 시험은 소요시간, 재현성, 경제성 측면에서 장점이 있는 반면 세부 분자표지 방법의 선택, 프로토콜 또는 기준 부재 등의 문제를 해결해야 한다.

종자·번식물 마케팅 규정과 품종보호제도와와의 관계

유럽연합에서 국가품종목록등재, 종자보증, 품종보호를 위해서는 구별성·균일성·안정성(이하 DUS)시험과 품종명칭이 요구된다. 이와 관련된 규정은 종자·번식물마케팅 지침(Seed and Plant Propagating Material Marketing Directives, S&PM Directives)과 유럽연합 품종보호관련 법령이다.

품종보호 기본규정과 종자·번식물마케팅 지침은 서로 다른 규정이지만 DUS시험과 품종명칭은 양 규정에서 모두 요구하는 사항으로 종자·번식물마케팅 지침에서는 국가품종목록등재와 종자보증을 위해 필요하며 품종보호 기본규정에서

는 품종보호등록을 위해서 필요하다.

품종보호제도와 별개로 농작물류와 채소류 품종의 유통을 위해서는 국가기관의 승인을 얻어야 하는데 승인 과정에서 DUS요건을 확인하게 되고 승인된 품종은 국가품종목록에 등재된다. 그리고 유럽연합 집행위원회는 국가품종목록등재 품종을 종합해서 공동품종목록(common catalogue)을 만들게 된다. 원칙적으로 DUS기준은 국가품종목록제도나 품종보호제도 모두에 동일하게 적용된다(Fig. 3).

즉 종자·번식물마케팅 지침에서는 국가품종목록등재와 종자보증을 다루고 있고 유럽연합 품종보호법에는 식물품종보호를 다루고 있는데 국가품종목록등재, 종자보증, 품종보호 모두 DUS시험과 품종명칭을 필요로 하는 공통성이 있다. 즉 경우에 따라 유럽연합 품종보호제도에서 품종보호를 받고 유럽연합 개별 회원국에서 국가품종목록에 등재를 하고자 하는 경우 DUS시험과 품종명칭 심사를 두 번 받아야 할 수 있다. 또한 개별국의 품종보호제도에 따라 보호를 받고 있는 품종이 유럽연합에서 품종보호를 받고자 하는 경우에는 추가적으로 시험을 해야 하는 경우도 있을 수 있다. 이러한 중복을 없앨 수 있는 방안은 DUS시험을 한 번만 실시하고 이 결과를 유럽연합 품종보호뿐만 아니라 개별 회원국 품종보호, 국가품종목록등재 및 종자보증에 활용하는 것이다. 즉 유럽연합 품종보호사무소가 DUS시험과 품종명칭심사를 담당하면 이 결과를 국가품종목록, 유럽연합품종보호, 유럽연합 회원국 자체 품종보호에 같이 활용할 수 있도록 하는 것이다.

Fig. 3. Comparison of CPVR law with S&PM Directives (GHK 2011).

결 론

유럽연합 품종보호제도는 ‘유럽연합 품종보호에 관한 규정’(기본규정)에 법적 근거를 두고 있다.

기본규정상 권리범위는 UPOV의 1991협약을 반영하여 보호품종을 구성하는 부분이나 수확물까지 육종가 권리가 미치도록 하고 있다. 그러나 UPOV의 관련 규정과 달리 구체적이지 않아 육종가 권리의 사각지대가 발생할 수 있으므로 육종가 권리가 수확물까지 명확히 미칠 수 있도록 기본규정상의 수확물에 대한 정의를 UPOV 1991협약과 같이 구체적으로 정의해야 할 필요가 있다. 아울러 UPOV 1991협약과 같이 가공산물까지 미칠 수 있도록 개선해야 할 필요가 있다.

유럽연합에서는 농업인이 일부 농작물류의 자가채종 종자를 사용할 경우에는 일반적으로 부과되는 로열티보다 상당히 적은 금액의 로열티만 납부토록 하여 육종가 권리가 일정 부분 미치지 않도록 예외로 해주고 있다. 특히 농업인중 소농은 아예 로열티를 납부하지 않아도 되도록 면제해 주고 있다. 농업인의 이러한 자가채종 종자 사용 및 로열티 납부에 관한 모니터링은 전적으로 육종가의 책임이기 때문에 육종가가 농업인으로부터 로열티를 징수하는 데에는 현실적인 어려움이 있다. 따라서 농업인의 자가채종 예외 조항의 이행방법을 개선하고 좀 더 효율적인 자가채종 종자 로열티 징수체계가 필요한 상황이며 우선적으로 소농의 기준, 자가채종 종자 예외조항을 재정의하거나 구체화해야 한다.

기본유래품종 개념은 육종가 예외조항에 의해 발생할 수 있는 유사·복제 품종 문제를 예방하기 위해 도입된 것이다. 기본유래품종 여부를 판단하는 표준 프로토콜을 만들거나 임계치를 설정하는 것은 업계 내부에서 해결해야 한다는 것이 일반적인 시각이지만 유럽연합 품종보호사무소가 이 과정을 적극 지원할 필요가 있다.

유럽연합 품종보호제도의 권리행사 관련 조항에 큰 문제가 없는 것으로 보이나 회원국별 권리행사는 통일성 있게 이루어지지 않고 있다. 권리행사 환경을 개선하기 위해서는 제3국에서 불법 생산·수입되는 반입물(수확물)관련 통관 규정, 회원국간 권리행사 규정·절차의 조화, 권리침해사건에 대해 복제·사위 여부를 판단하는데 있어 분자표지의 활용 등의 노력이 필요하다.

유럽연합에서 국가품종목록등재, 종자보증, 품종보호를 위해서는 DUS시험과 품종명칭이 요구되기 때문에 경우에 따라 유럽연합 품종보호제도에서 품종보호를 받고 유럽연합 개별

회원국에서 국가품종목록에 등재를 하고자 하는 경우 DUS시험과 품종명칭 심사를 두 번 받아야 할 수 있다. 또한 개별국의 품종보호제도에 따라 보호를 받고 있는 품종이 유럽연합에서 품종보호를 받고자 하는 경우에는 추가적으로 시험을 해야 하는 경우도 있을 수 있다. 유럽연합 품종보호사무소가 DUS시험과 품종명칭심사를 담당하고 이 결과를 국가품종목록, 유럽연합품종보호, 유럽연합 회원국 자체 품종보호에 공동으로 활용하면 제도 운영의 효율성을 높일 수 있을 것으로 본다.

적 요

‘유럽연합 품종보호에 관한 규정’(기본규정)에 근거하여 운영되는 유럽연합 품종보호제도는 1995년 도입되었으며, 유럽연합 품종보호사무소에 한 번의 출원으로 유럽연합(EU) 28개 회원국에서 품종보호 등록품종에 대한 배타적인 권리를 누릴 수 있는 효율적인 제도이다.

출원료는 650유로이고 연간 심사료는 작물 그룹별로 1,430~3,210유로 범위이며 연간 품종보호료는 작물에 상관없이 250유로이다. 2013년도 출원건수는 3,297건으로 제도 도입 후 최대 출원건수를 기록하였고 품종보호사무소 설립이후 50개국 이상으로부터 출원이 이루어졌으며, 거의 매년 1/3이상은 네덜란드(2013년 1,226건)에서 출원되고 있다. 2013년도 품종보호 등록건수는 2,706건으로 역대 최고 출원건수를 기록하였고 2013년말 현재 유지되고 있는 품종보호권은 21,576건이다.

기본규정은 UPOV의 1991협약을 반영하여 권리범위가 1978협약에 비해 확대되었으나 수확물에 대한 권리범위가 구체적으로 기술되지 않아 육종가 권리의 사각지대가 발생할 수 있다. 육종가 권리 예외 조항에 따라 농업인은 일부 농작물류에 대해 일반적인 로열티보다 적은 금액의 로열티로 자가채종 종자를 사용할 수 있다. 그러나 육종가는 자가채종 종자 사용에 대한 정보 획득의 어려움 등으로 로열티 징수에 어려움을 겪고 있다. 기본유래품종 조항은 육종가 예외조항에 의해 발생할 수 있는 유사·복제 품종 문제를 예방할 수 있지만 기본유래품종 여부를 판단하는 표준 프로토콜이나 임계치가 없는 실정이다. 유럽연합 역내에서 조화된 품종보호제도가 운영되고 있지만 육종가의 권리행사 여건은 유럽연합 회원국별로 차이가 큰 편이며 일부의 경우 권리침해 문제를 해결하기 위한 시스템이 제대로 작동하고 있지 않은 상황이다. 유럽

연합 역내에서 범국가적으로 운영되고 있는 유럽연합 품종보호제도가 한층 더 발전하기 위해서는 이러한 문제들을 해결해야 할 것으로 보인다.

REFERENCES

1. Choi KJ. 1998. Protection of varietal protection right holder and essentially derived variety. Korean J. Breed. Sci. 30: 317-314.
2. Choi KJ, Kim CH. 2001. Current issues in UPOV for the protection of new varieties of plants. Korean J. Breed. Sci. 33: 139-142.
3. CIOPORA. 2008. Essentially Derived Varieties (EDV): Position of CIOPORA.
4. CIOPORA. 2008. Cover letter to the CIOPORA Position Paper on Essentially Derived Varieties (EDV).
5. CPVO. 2014. Annual report 2013.
6. EU. 1994. Council Regulation (EC) No 2100/94 of 27 July 1994 on Community Plant Variety Rights.
7. GHK. 2011. Evaluation of the Community Plant Variety Right Acquis.
8. International Seed Federation. Regulation for the Arbitration of Disputes concerning Essential Derivation.
9. International Seed Federation. Issues to be Addressed by Technical Experts to Define Molecular Marker Sets for Establishing Thresholds for ISF EDV Arbitration.
10. International Seed Federation. 2004. Guidelines for the Handling of a Dispute on Essential Derivation in Lettuce.
11. International Seed Federation. 2007. Guidelines for the Handling of a Dispute on Essential Derivation in Cotton.
12. International Seed Federation. 2007. Guidelines for the Handling a Dispute on Essential Derivation in Oilseed Rape.
13. International Seed Federation, 2009. Guidelines for Handling a Dispute on Essential Derivation in Ryegrass.
14. International Seed Federation, 2014. ISF Guidelines for Handling a Dispute on Essential Derivation of Maize Lines.
15. Srinivasan CS. 2005. The International trends in plant variety protection. Electronic journal of agriculture and development economics 2: 182-220.
16. UPOV. 1978. International Convention For The Protection of New Varieties of Plants.
17. UPOV. 1991. International Convention For The Protection of New Varieties of Plants.
18. UPOV. 2005. Report on the Impact of Plant Variety Protection.