

농림부 연구용역 보고서

생명공학안전의정서 발효에 따른  
유전자변형식품무역의  
국제법적 문제에 대한 대응방안 연구

2001년 1월 26일

연구책임자

박노형

2001 - 81

농림부 자료실
등록번호: 1141
등록일 2001년 12월 28일
기증:

고려대학교 통상법 연구센터

## 제 출 문

수신: 농림부 장관

참조: 국제농업국 통상협력과장

본 보고서를 ‘생명공학안전의정서 발효에 따른 유전자변형상품 무역의 국제법적 문제에 대한 대응방안 연구’의 최종 연구보고서로 제출합니다.

첨부: 보고서 1부. 끝.

2001년 1월 26일

연구책임자: 박 노 형 교 수

고려대학교 통상법연구센터

## 요약문

GM (Genetically Modified) 상품이란 DNA 재조합 기술을 이용하여 유전자를 변형한 작물이나 기타 유기체 또는 그러한 유기체를 포함하는 식품이나 기타 상품을 의미한다. GM 상품은 현대 생명공학기술의 산물이고 이를 둘러싼 현재의 논의는 생명공학기술의 신뢰성에 관한 논의의 연장선에 있다고 볼 수 있다. 생명공학을 통한 새로운 상품의 출현에 대한 긍정적인 시각에도 불구하고 이러한 신기술에 대한 안전성과 위해성에 대한 우려도 상당히 존재한다. GM 상품에 대한 소비자의 우려와 불확실성에도 불구하고 GM 작물의 재배는 효율적인 병충해 관리와 낮은 생산 비용이라는 주된 장점으로 인해 미국과 기타 지역으로 폭 넓게 확산되고 있다. 그러나 GM 상품에 대한 국가들의 서로 다른 접근과 GM 상품에 대한 국제적인 규제의 부재는 GM 상품의 안전성과 국제무역에 있어서 불확실성을 야기하였다. 특히 국제무역법과 국제환경법 사이의 긴장을 유발하여 왔다.

GMOs 에 대한 분쟁은 점차 더 국제적 성격을 가지게 되었다. 특히 유럽에서의 GM 작물 및 식품 수입에 대한 강한 반대는 미국 및 기타 수출국과의 무역 분쟁의 위협이 되고 있다. 규제능력이 없는 다수의 개도국들도 새로운 기술과 이의 사회적, 경제적 및 환경적 영향에 대해 달가워하고 있지 않으며 토착기술을 희생하여 선진국 기술에 대한 의존이 심화되는 것에 대해 우려하고 있다. 이와 동시에, GMOs 에 대한 논란과 근원적인 위해성의 불확실성을 효율적이고 신뢰할만한 방식으로 해결하고 대처하는데 있어 국내적으로나 국제적으로 기존의 정치적·법적 제도에 대한 신뢰도 추락하였다. 또한 규제문제를 해결하는데 있어서 과학에 대한 회의도 증가하였다.

이러한 배경에서 OECD, FAO, UNEP 등 관련 국제기구들은 GMOs 에 관한 검토 작업을 수행하여 왔다. 특히 1993 년 12 월 발효한 생물다양성협약 (Convention on Biological Diversity)에 따른 2000 년 1 월 생명공학안전의정서 (이하 '의정서'라 함)의 채택은 생명공학과 관련된 위해성에 대처할 수 있는 구속력 있는 국제적 규범 체제를 시도했다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 의정서는 50 번째 국가가 비준서 등을 기탁한 일자로부터 90 일이 되는 날 효력을 발생하게 된다. 따라서 의정서가 발효되는데 최소한 2 년이 소요될 것이다.

의정서는 현대 생명공학기술로 만들어진 LMOs 의 국가간 이동으로 발생하는 위해성으로부터 환경을 보호하기 위하여 채택된 법적으로 구속력이 있는 최초의 국제협정이며 21 세기 최초의 환경협약이다. 의정서는 국가간 이동하는 경우 생물다양성에 부정적인 효과를 발생시킬 수 있는 유전자변형생물체 (Living Modified Organisms: LMOs)의 안전한 이동, 관리 및 사용을 다룬다. 의정서는 LMOs 에 대한 사전통보합의 (Advance Informed Agreement: AIA) 절차를 확립하였고, 사전예방원칙 (precautionary principle)을 구체화하였으며, 정보와 문서요건을 세부화하고 있다. 그러나 의정서는 당사국들의 입장이 충분히 반영되고 모든 부문에 대한 협상이 충분히 이루어진 완전한 협정이라고 할 수는 없다. 의정서는 앞으로도 계속 보완되어야 할 것이다.

의정서와의 관계에서 가장 중요하고 또한 현실적으로 문제가 될 수 있는 국제협정은 세계무역기구 (WTO)체제의 일부 협정이다. 그러나 의정서는 의정서와 WTO 및 다른 국제협정과의 관계를 분명하게 규정하지 않고 있다. 의정서와 다른 국제협정과의 관계는 본문에서 규정되지 못하고 전문에 규정되었다. 우선, 의정서 전문은 무역 및 환경에 관한 협정들이 지속가능한 개발을 달성할 목적으로 상호 지지적이어야 함을 인정함으로써, WTO 협정 등 무역에 관한 협정도 환경협정들과 같이 지속가능한 개발의 달성을 목적으로 한다는 당사국들의 의사를 확인하고 있다. 또한, 의정서 전문은 의정서가 현존하는 국제협정상 당사국 의무와 권리의 변경을 의미하는 것으로 해석되어서는 안된다는 유보조항 (savings clause)을 포함하고 있다. 즉, 의정서의 규정에도 불구하고 WTO 에서의 회원국들의 권리와 의무는 그대로 행사되어야 한다. 의정서 전문은 의정서를 다른 국제협정의 하위에 두는 것으로 의도되지 않는다고 규정하는데, 이는 EU 의 의견이 반영된 것이다. 이와 같이 의정서와 WTO 등 다른 국제협정과의 관계는 의정서상의 여러 규정에도 불구하고 명확하지 않은 것으로 보인다.

의정서는 사전예방원칙을 전문 및 목적 조항인 1 조에 규정함으로써 사전예방원칙이 의정서의 기본 원칙임을 확인하고 있다. 즉, 수입국은 유전자변형생물체가 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해성을 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적인 확실성이 없는 경우에도 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 환경방출용 LMOs 및 LMOs-FFP 의 수입에 대해 적절한 결정을 내릴 수 있다.

GMOs 에 대한 사전예방원칙의 적용은 의정서가 채택되면서 그 논의가 더욱 활발해졌다. GMOs 에 대한 사전예방원칙의 적용을 지지하는 국가들은 GMOs 가 과학적으로 안전하다고 증명되지 않는 한 위해하므로 수입국은 이러한 GMOs 의 수입을 규제할 수 있다는 입장이다. GMOs 에 대한 사전예방원칙의 적용을 반대하는 국가들은 과학적으로 위해하다고 증명되지 않는 한 안전하므로 수입국의 일방적인 수입규제는 무역장벽이라는 입장이다.

의정서와 마찬가지로, WTO 의 SPS 협정도 과학적 불확실성의 경우에 무역을 제한할 수 있는 사전예방원칙을 규정한다. 그런데 GMOs 의 무역에 있어서 의정서의 사전예방원칙과 SPS 협정에 규정된 사전예방원칙이 중복되어 적용되는 경우 문제가 될 수 있다. 그러나, 의정서와 SPS 협정의 사전예방원칙은 다음과 같은 점에서는 양립가능하다. SPS 협정의 사전예방원칙은 위해성 평가 및 적절한 수준의 위생 또는 식물위생 보호조치의 결정에 관한 조항과 관련하여 규정되어 있다. SPS 협정의 사전예방원칙은 위생 또는 식물위생 조치의 채택에 있어서 기본원칙이며, 위해성 평가의 수행을 기초로 한다. 이러한 SPS 협정상 사전예방원칙의 지위는 의정서상 사전예방원칙의 지위와 거의 유사하다. 의정서의 사전예방원칙 역시 LMOs 에 대한 위해성 평가 수행을 기초로 적용되며, LMOs 수입의 금지 또는 제한에 관한 결정에 적용되기 때문이다. 또한 의정서는 사전예방원칙을 SPS 협정보다 명백히 엄격하게 규정하고 있다. 반면, SPS 협정의 사전예방원칙이 적용되는 절차는 의정서의 절차보다 수입의 제한에 있어서 보다 더 엄격하다. 즉, 과학적 불확실성의 경우 사전예방원칙에 따라 채택하는 조치는 잠정적이며, 필요한 위해성 평가는 동 조치를 취하는 수입국이 수행하여야 한다. 중요한 것은 SPS 협정의 이들 의무가 의정서에 따라 수입여부를 결정함에 있어 사전예방원칙을 행사하는 당사국에게도 효력이 있게 된다는 사실이다. 이 점에서 중요한 문제는 의정서가 사전예방원칙을 행사하는 당사국의 SPS 협정상의 능력을 변경하는가이다. 그 대답은 그렇게 간단하지 않는 것으로 보인다.

의정서는 적어도 LMOs 의 무역에 있어서 사전예방원칙의 적용을 상세하게 규정함으로써 SPS 협정을 보완하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 보완적 관계는 의정서 전문이 ‘무역 및 환경에 관한 협약이 지속가능한 개발의 달성에 있어서 상호지지적이어야 함을 인정한다’ 점에서도 확인된다. 그럼에도 불구하고 의정서 SPS 협정이 사전예방원칙을 적용함에 있어서 분명한 차이가 있음을 인정되어야 한다. 또한, 의정서의 사전예방원칙이 보다 용이하게 발동될 수 있는 사실에

비추어 의정서의 경우에 사전예방원칙이 SPS 협정의 경우보다 남용될 가능성에도 유의하여야 할 것이다. 사전예방원칙에 관한 의정서와 SPS 협정과 관계는 보다 더 면밀한 검토를 요구하지만, 의정서를 통하여 사전예방원칙이 국제환경법 및 국제관습법상의 원칙으로 확립되고 있는 사실은 분명하다.

WTO 규범과 직접적으로 충돌할 수 있는 의정서의 무역 관련 규정은 대체로 다음의 세가지이다. 첫째, 수입금지의 부과에 대한 결정 기준으로서 사전예방원칙의 적용에 관한 의정서 10.6 조 및 11.8 조이다. 둘째, 수입승인 절차에서 사회경제적 요인의 고려에 관한 의정서 26 조이다. 셋째, 잠재적으로 GMOs 를 포함하고 있는 상품에 대한 의무적인 라벨부착 의 가능성이다. 의정서는 그 적용범위를 생물다양성의 보호에서 인간 건강의 보호로 확대하였으나 이러한 적용범위의 확대가 의정서 내에서 적절히 반영되어 있는지는 명확하지 않다. 문제는 WTO 내에서 GMOs 에 대한 국제무역의 금지가 실패할 경우 의정서의 관련 규정에 따라 GMOs 의 수입을 금지하도록 해석될 수 있는 가능성이다. 따라서 의정서의 이러한 WTO 와의 충돌 잠재성으로 인하여 의정서와 WTO 규범 중 어느 것이 우선적으로 적용되는지가 문제될 수 있다.

사전예방원칙과 무역 관계 분석의 시작점은 사전예방원칙이 무엇인가가 아니라 국가들이 사전예방원칙과 관련된 과학적 불확실성을 어떻게 다루고 있는지의 문제이다. 즉, 국가들은 내부적인 사회적 인식에 따라 위해성과 사전예방에 대한 시각이 일치하지 않을 뿐만 아니라, 국가들간에 위해성 평가에 대한 접근방식에도 차이가 있다. 이와 관련하여 SPS 협정은 위에서 언급한 바와 같이 위해성 평가와 과학적 증거를 상당히 강조한다. 그러나 WTO 회원국의 이러한 위해성 평가 및 과학적 증거에 대한 접근 능력이 모두 동일하다고 가정할 수 없다. 즉, 개도국의 과학 및 위해성 평가에 대한 접근을 보장하는 것이 큰 문제이다. 이러한 접근 없이는 개도국이 SPS 협정에서 규정하는 사전예방적 조치에 대한 기회를 이용하는데 실질적인 어려움이 있게 될 것이다. 선진국과 개도국간 기술력의 차이는 수출입에서 모두 문제될 수 있다. 즉, 개도국이 GMOs 를 수입하는 경우 미국 등 생명공학기술이 발달한 선진국에서 안전하다고 판정한 상품에 대하여 위해하다고 결정할 수 있는지가 의문이다. 또한 개도국이 GMOs 를 개발하여 수출하는 경우 동 개도국에서 안전하다고 판정했으나 선진 수입국에서 위해하다고 판정하여 수입을 규제하는 경우도 예상할 수 있다. 우리나라는 이러한 문제와 관련하여 생명공학기술 분야에서 미국과 EU 등에 비해 크게 뒤떨

어저 있다는 측면에서 개도국의 입장으로 접근하는 것이 필요하다.

의정서는 의정서 당사국회의를 수행하는 생물다양성협약 (CBD) 당사국회의의 첫번째 회의에서 의정서 규정의 준수를 촉진하기 위한 협력 절차 및 제도적 장치를 고려하고 승인할 것을 규정하고 있다. 그러나 의정서는 분쟁해결장치를 명시적으로 규정하고 있지 않다. 또한 의정서는 의정서의 준수를 위한 절차 및 장치가 생물다양성협약 27 조에 의해 확립된 분쟁해결절차 및 장치와 구분되며 이를 침해하지 않는다고 규정한다. 따라서 의정서에 따른 분쟁은 생물다양성협약의 분쟁해결절차가 적용된다. 그런데 한 당사국이 WTO SPS 협정 의무에 일치하지 않는 방식으로 LMOs 규제를 결정하는 경우, 상대국은 이러한 결정을 WTO 에 제소할 수 있다. 특히 LMOs 를 수출하는 선진국은 LMOs 의 국제무역에 관한 분쟁을 WTO 에 제소할 가능성이 크다. 예컨대, 미국은 의정서에 따른 수입국의 LMOs 수입금지를 ‘부당한 무역관행’ (unfair trade practice)으로서 WTO 에 제소하는 경우에 WTO 규범이 적용되어야 하는 것으로 이해하고 있다. 따라서 미국은 의정서의 사전예방원칙의 규정에도 불구하고 WTO 의 SPS 협정에 따라 ‘건전한 과학에 기초하지’ (on the basis of sound science) 않은 수입제한을 WTO 에 제소할 것으로 예상된다.

의정서에 따른 LMOs 에 대한 무역 규제는 WTO 에서도 분쟁이 될 수 있다. 결국 LMOs 의 무역 분쟁이 의정서를 포함한 생물다양성협약 또는 WTO 의 어느 분쟁해결절차에서 해결되는지가 문제이다. WTO 환경무역위원회 (CTE)는 다자 환경협약 (Multilateral Environmental Agreements: MEAs)상의 분쟁은 MEAs 내에서 해결되는 것이 좋다는 입장을 밝혔으나, 의정서에 관련된 심각한 무역관련 분쟁은 WTO 회원국에 의하여 궁극적으로 WTO 에서 해결되도록 요청될 것이다. GM 식품의 수출을 제한받은 수출국은 의정서 규정이 아니라 WTO 규범의 위반을 주장할 것으로 예상된다.

심각한 문제는 미국의 경우와 같이 WTO 회원국이 생물다양성협약 및 의정서의 당사국인 아닌 경우이다. 의정서는 생물다양성협약의 부속 의정서로서 협약의 체약국이 아닌 국가 또는 지역 경제통합기구는 의정서의 당사국이 될 수 없다. GMOs 의 최대 생산국인 미국은 생물다양성협약을 비준하지 않았기 때문에 의정서의 당사국이 될 수 없다. 의정서의 협상 동안 읍저버로서 참여한 미국은 의정서 규정에 공식적으로 구속되지 않는다. 이와 관련하여 생물다양성협약 22.1 조는 동 협약의 규정이 다른 현존하는 국제협정에 따른 체약국의 권리

및 의무에 영향을 미쳐서는 아니 된다고 규정한다. 단, 이러한 권리 및 의무가 생물다양성에 심각한 피해 및 위협을 발생시키는 경우는 예외로 한다고 규정되어 있다. 의정서와 생물다양성협약의 유보조항의 차이는 생물다양성협약의 이러한 단서조항에 있다. 즉, 생물다양성협약의 유보조항은 생물다양성에 심각한 피해 및 위협이 발생하는 경우를 예외로 규정하고 있다. 의정서는 생물다양성협약과의 관계에 관한 32 조에서 동 의정서에서 달리 규정한 경우를 제외하고 의정서와 관련된 생물다양성협약의 규정이 동 의정서에 적용되어야 한다고 규정한다. 따라서 생물다양성협약의 유보조항에 대한 단서조항은 동 의정서에도 적용가능할 것이다. 이와 같이 의정서와 생물다양성협약의 유보조항으로 의정서가 WTO 협정에 우선하여 적용된다고 주장될 수 있다. 이 경우 GMOs 가 생물다양성에 대하여 피해 또는 위협을 미치는지 여부가 중요한 쟁점이 된다.

이러한 GMOs 의 잠재적인 위해성과 불확실성을 고려하면 WTO 규범의 권리와 의무의 행사로 생물다양성에 대한 심각한 피해 또는 위협의 발생이 예상될 수 있을 것이다. 이러한 경우에 생물다양성협약 및 의정서의 규정이 Vienna 협약에 따라 WTO 규범에 우선하여 적용된다고 주장될 수 있을 것이다. 또한 법의 일반원칙에 따라 동일한 사안에 대하여 특별조약이 일반조약에 우선하므로 의정서가 GMOs 의 국가간 이동 즉, 무역에 있어서 WTO 규범의 특별조약으로서 인정될 수 있을 것이다. 이와 같이 의정서의 유보조항에도 불구하고 생물다양성협약의 유보조항의 단서가 적용될 수 있다면, 의정서 및 생물다양성협약이 GMOs 무역에 대하여 WTO 규범 보다 특별하게 다루고 있으므로 생물다양성협약 및 의정서가 WTO 규범에 우선한다고 주장될 수 있을 것이다.

의정서의 당사국과 비당사국간 LMOs 의 국가간 이동은 의정서의 목적에 일치하여야 하며, 당사국은 비당사국과 이러한 국가간 이동에 관한 양자, 지역 및 다자 협정을 체결할 수 있다. 당사국은 비당사국이 동 의정서를 준수하고 자국 관할권 내 지역에서 방출되거나 이러한 지역밖으로 이동된 LMOs 에 대하여 생명공학안전정보공유소에 적절한 정보를 제공하도록 권장해야 한다. 의정서에서 비당사국의 문제는 특히 미국과 관련된다. GMOs 의 최대 생산국인 미국은 현재 생물다양성협약을 비준하지 않았으며 따라서 의정서도 비준하지 않고 있다. 그러나 대부분의 MEAs 는 많은 회원국을 포함하며 이는 MEAs 가 국제적으로 폭넓게 수락되고 충돌가능성이 감소함을 의미한다. 예컨대 생물다양성협약은 2000 년 11 월 13 일 현재 179 개국이 당사국인 반면, WTO 의 회원국은 2000 년



11 월 30 일 현재 140 개국이다. 즉, 생물다양성협약은 비회원국인 국가가 소수임에 따라 의정서의 발전을 결정하는데 있어 미국을 비롯한 비회원국의 영향은 제한될 것이다. 일단 의정서가 발효할 경우 미국이 동 의정서를 비준한 국가와의 거래에서 의정서가 사실상 적용될 것으로 예상되기도 한다.

WTO 규범은 환경 및 건강에 필요한 규칙, 조세 및 무역 통제를 잠정적으로 방해할 수 있다. 따라서 WTO 규범에 의해 발생가능한 환경에 대한 잠정적인 피해를 감소시키기 위해서 WTO 규범을 변경하는 것이 필요하다고 주장될 수 있다. 즉, WTO가 지속가능한 개발을 촉진하도록 건설적인 역할을 수행하기 위하여 관련 규범의 변경이 요구될 것이다. 인간의 생명과 건강 및 동물과 식물의 생명과 건강의 보호를 위하여는 SPS 협정은 첫째, GMOs의 잠재적인 위해성과 불확실성에 기초하여 사전예방원칙을 엄격하게 반영하도록 개정되는 것이 검토될 수 있다. 둘째, 이러한 사전예방원칙이 기술상 차이에 의해 오용되지 않도록, 그 과학적 입증책임을 수출국에 부과하도록 개정되는 것이 검토될 수 있다. 호르몬사건에서 상소기관이 SPS 협정이 SPS 조치를 부과하는 회원국에게 입증책임을 규정한다고 해석한 패널의 평결을 기각한 사실에 유의하여야 한다. 셋째, SPS 협정은 회원국의 SPS 조치를 국제기준, 지침 또는 권고에 기초하도록 규정하고 있으며, 이러한 국제기준은 식품안전의 경우 Codex, 동물위생의 경우 국제수역사무국(International Office of Epizootics), 식물위생의 경우 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention) 및 이러한 기구이외에 모든 회원국에게 가입이 개방된 다른 관련 국제기구에 의해 공표된 적절한 기준, 지침 및 권고로서 위원회에 의해 확인된 것을 포함한다. 따라서 이러한 국제기준으로서 의정서 규정이 포함되도록 개정되는 것이 검토될 수 있다.

MEAs의 무역관련 규정 및 조치와 WTO 규범과의 충돌에 대한 대응 방안의 하나는 소위 세계환경기구(World Environment Organization: WEO)의 설립이 될 것이다. 실제로 EU를 중심으로 WTO 및 UNEP에서 이러한 논의가 이루어지고 있다. Mike Moore WTO 사무총장과 Klaus Töpfer UNEP 사무총장은 2000년 10월 23일 비공식적으로 개최된 UNEP 회의에서 다자무역과 환경협정에 따른 의무의 충돌을 포함한 분쟁을 해결하기 위하여 '조기경보체제'를 설치할 것을 공동으로 요청하였다. 이와 같은 MEAs와 WTO 규범의 충돌가능성의 해결을 위해서 세계환경기구 및 조기경보체제와 같은 새로운 체제에 대한 논의가 이미 시작되었음은 우리도 이러한 새로운 체제가 확립될 가능성에 대한 연구 및 대비를 요

구한다.

의정서에 명시되지 않은 GMOs 의 라벨부착은 자유무역을 추구하는 WTO 의 규범에 일치하지 않은 경우 WTO 에서 문제가 될 수 있다. 따라서 GMOs 의 라벨부착의 필요성과 자유무역의 보호 사이에 균형이 이루어져야 한다. WTO 내에서 GM 상품의 라벨부착에 적용될 규범은 SPS 협정과 TBT 협정이다. TBT 협정에서 WTO 회원국은 기술규정과 관련하여 다른 회원국으로부터 수입된 상품이 (1) 자국 원산의 동종상품 및 (2) 기타 국가 원산의 동종상품보다 불리하지 않게 (no less favorable) 취급되도록 보장하여야 한다. TBT 협정의 이러한 비차별의무는 GATT 의 최혜국 (Most Favored Nation: MFN)대우 와 내국민대우 (National Treatment)와 동일하다. 이러한 MFN 대우 및 내국민대우 의무에 따라 동종상품은 동일하게 취급되어야 하므로 동종상품이 되는 여부가 중요하다.

GMOs 라벨부착에 대하여 이의를 제기하는 국가들은 GM 상품과 비 GM 상품이 동종상품이라고 주장할 수 있다. WTO 에서 동종상품을 결정하는데 가장 많이 인용되는 기준은 1970 년 ‘국가간조세조정작업반보고서’에 따라 (1) 국가마다 다른 소비자의 기호 및 습성 (consumer’s tastes and habits); (2) 상품의 시장에서의 최종 사용 (product’s end-uses in a given market); 및 (3) 상품의 특성, 성질 및 품질 (product’s properties, nature and quality) 등이다. 이러한 기준에 따르면 GM 상품과 비 GM 상품이 동종상품이 아니라고 주장될 수 있을 것이다. 첫째 소비자들은 자신의 기호 및 습성에 따라 GM 상품과 비 GM 상품을 다르게 취급한다. 2000 년 1 월의 한 여론 조사에 의하면, 미국 소비자의 81%는 정부가 GM 상품에 대한 라벨부착을 요구해야 하며, 89%는 정부가 이러한 GM 상품에 대하여 시장상품화 이전에 안전성 시험을 요구해야 한다고 밝혔다. 이러한 미국 소비자들의 GM 상품의 라벨부착에 대한 강력한 지지는 소비자들이 GM 상품과 비 GM 상품을 다르게 인식하고 있음을 나타낸다. 둘째, GM 상품과 비 GM 상품은 과학적으로 물리적으로 다르다. GMOs 는 유전자재조합 (recombinant DNA: rDNA) 기술을 이용하여 생성되기 때문이다. 이러한 유전자재조합기술은 종 (species), 속 (genera) 또는 계 (kingdom)의 분류학적 경계를 넘어서 유전자를 이전하는 기술이다. 동 기술은 교배 및 선택에 의한 전통적인 품종개량과는 차이가 있다. 따라서 유전공학기술 및 GM 상품은 전통적으로 교배된 작물 및 모변종 (parent varieties)과 질적으로 다르다. 결과적으로 GMOs 를 포함하는 상품은 비 GM 상품과 다르다고 주장될 수 있다. 따라서 GM 상품에 대한 의무적 라벨부

착의 요구에 TBT 협정의 비차별의무가 적용되지 않을 수 있다.

SPS 협정에서 요구되는 WTO 회원국의 주요한 의무는 인간의 생명 또는 건강이나 동식물의 생명의 보호에 필요한 조치를 과학적 증거에 기초하여 채택하는 것이다. GMOs 라벨부착은 GMOs의 존재가 과학적으로 확인된 경우에만 요구된다. 따라서 GMOs의 라벨부착이 SPS 협정의 SPS 조치에 해당한다고 인정되는 경우에도 과학적 근거에 기초한 조치인 점에서 SPS 협정에 부합하는 것이라 판단될 수 있을 것이다.

의무적인 라벨부착은 GMOs의 위해성에 대한 일반 대중의 인식을 높이고 소비자의 알권리를 보호하기 위한 정당한 목적을 달성하는데 효과적이다. 라벨부착을 통해 소비자에게 GM 상품인지 여부를 알려줄 수 있는 점에서 소비자의 선택을 존중하게 된다. 자발적인 라벨부착(voluntary labeling)이 일부 소비자에게 일부 정보를 효과적으로 제공할 수 있겠지만, GMOs의 급증하는 현실을 고려할 때, 소비자가 GMOs를 포함한 상품인지 여부를 확인하는 것을 결정하도록 보장하는 충분한 방안이라고 고려될 수 없다. 또한 GMOs를 포함하지 않는 상품에 대한 자발적인 라벨부착은 소비자로 하여금 라벨부착되지 않은 상품 중 어떤 것이 GMOs를 포함하는지 효과적으로 결정할 수 없게 할 위험성을 가진다.

의무적인 GMOs 라벨부착이 분쟁의 대상이 되는 경우 WTO 분쟁해결기관은 TBT 협정, SPS 협정 또는 양 협정을 검토할 수 있다. 물론 GMOs 라벨부착과 관련하여 적용할 규범을 결정하는 것에 어려움이 따르며 양 협정의 관계도 복잡하다. 그러나 소비자의 알권리와 관련하여 SPS 협정보다는 TBT 협정이 적용되어야 하며 그 이유는 다음과 같다: 첫째, SPS 협정은 과학과 위해성 평가를 기초로 함으로써 윤리적, 종교적, 식이요법 요인 및 소비자의 알권리와 같은 비식품 안전성요인(non-food safety factors)과 관련된 GMOs 라벨부착에 적절하지 않다. 둘째, TBT 협정은 기술규정과 표준을 상품, 가공 및 생산방법에 적용되는 용어(terminology), 기호(symbols), 포장(packaging), 표시(marking), 또는 라벨부착(labelling) 요건을 포함하거나 전적으로 이들만을 취급할 수 있다고 규정함으로써 명백하게 라벨부착을 적용대상으로 한다. 그러나 SPS 협정은 식품안전과 직접적으로 관련된 라벨부착만을 대상으로 한다. 그런데, GMOs 라벨부착은 직접적으로 식품안전의 문제로서만 규명되어서는 안된다. 즉, GMOs 라벨부착에 대한 정당성은 비식품안전성(non-food-safety)의 성격을 갖는 소비자의 알권리를 포함한다.

결론적으로 의정서의 LMOs 무역에 대한 규정은 특히 사전예방원칙의 적용과 관련하여 WTO의 SPS 협정 및 TBT 협정과 충돌할 가능성이 높다. 국민의 생명과 건강은 물론 국내 환경의 보호에 책임을 지고 있는 정부의 입장에서 GMOs의 수입에 대한 통제가 필요한 점에서 의정서의 올바른 적용이 요청된다. 특히 GM 식품에 대한 의무적 라벨부착의 문제도 긍정적으로 검토되어야 할 것이다. 본 연구는 이러한 정부의 입장을 반영할 수 있는 방향으로 의정서를 분석하고 의정서와 TBT 협정 등 WTO 규범과의 관계를 검토하였다. 그러나 WTO 규범상 의무적 라벨부착의 허용여부는 상당히 민감한 문제이다. 따라서 GMOs의 수입국은 물론 수출국도 수긍할 수 있는 보다 객관적인 검토가 요구된다.

---

---

# 목 차

---

---

요 약 문.....	I
<b>제 1 장 유전자변형상품의 국제적 규제동향.....</b>	<b>1</b>
제 1 절 유전자변형상품의 의의.....	1
I. GMOs 와 생명공학.....	1
II. 생명공학의 잠재적 이익과 위험.....	3
제 2 절 유전자변형상품의 규제 배경.....	5
제 3 절 GM 상품의 안전성에 대한 국제적 논의.....	7
I. OECD.....	7
1. 개관.....	7
2. 생명공학에 관한 OECD 작업.....	8
3. 생명공학에 관한 OECD 의 입장.....	10
II. FAO.....	11
1. 식량농업유전자원위원회.....	11
2. 식품기준: Codex.....	12
3. 위생기준: 국제식물보호협약.....	12
III. Codex.....	13
1. 개관.....	13
2. 생명공학식품 관련 활동.....	14
<b>제 2 장 생명공학안전의정서 분석.....</b>	<b>16</b>
제 1 절 의정서의 의의.....	16
I. 의정서 채택의 의의.....	16
II. 주요국의 반응 및 입장.....	18

1. 미국 .....	18
2. EU .....	20
3. 캐나다 .....	20
4. 일본 .....	20
5. 한국 .....	21
III. 주요 NGO 의 입장 .....	22
1. Third World Network .....	22
2. Greenpeace .....	22
3. Friends of the Earth .....	23
4. 세계산업연합 .....	23
제 2 절 의정서 채택의 경과 .....	24
I. 의정서 채택의 근거 .....	24
1. 생물다양성협약 .....	24
2. UN 환경개발회의 의제 21 .....	25
II. 의정서 채택 경과 .....	25
1. 제 1 차 생물다양성협약 당사국회의 .....	25
2. 제 2 차 생물다양성협약 당사국회의 .....	25
3. 제 1 차 수시생명공학안전작업반회의 .....	26
4. 제 2 차 수시생명공학안전작업반회의 .....	26
5. 제 3 차 수시생명공학안전작업반회의 .....	27
6. 제 4 차 수시생명공학안전작업반회의 .....	27
7. 제 4 차 생물다양성협약 당사국회의 .....	27
8. 제 5 차 수시생명공학안전작업반회의 .....	27
9. 제 6 차 수시생명공학안전작업반회의 및 특별당사국회의 .....	28
III. 비공식협약 .....	28
1. 1 차 비공식협약 .....	28
2. 2 차 비공식협약 .....	29
3. 3 차 비공식협약 .....	29
IV. 의정서 채택 .....	30
제 3 절 의정서의 주요 내용 및 규정 분석 .....	31
I. 의정서 채택의 근거 .....	31

II.	국제무역협정과의 관계.....	33
III.	사전예방원칙.....	35
IV.	LMOs 의 의의.....	37
	1. LMOs 의 정의.....	37
	2. LMOs 의 범위 및 종류.....	38
	3. LMOs 와 GMOs 의 개념 비교.....	39
V.	LMOs 수입결정.....	41
	1. 환경방출용 LMOs.....	41
	2. LMOs-FFP.....	43
	3. 사전통보합의 절차의 예외.....	47
VI.	위해성 평가 및 위해성 관리.....	49
	1. 위해성 평가.....	49
	2. 위해성 관리.....	50
VII.	문서요건.....	51
	1. 환경방출용 LMOs.....	51
	2. LMOs-FFP.....	52
	3. 밀폐사용 LMOs.....	53
VIII.	생명공학안전정보공유소.....	53
IX.	경제사회적 고려사항.....	55
X.	책임과 배상.....	56
XI.	비당사국.....	56
XII.	분쟁해결장치.....	57
XIII.	효력발생.....	58
	1. 제 5 차 생물다양성협약 당사국회의.....	58
	1) 의정서 서명 및 발효.....	58
	2) 회의에서 개진된 협상그룹 및 NGO 의 입장.....	59
	(1) Miami 그룹.....	59
	(2) EU.....	60
	(3) Compromise 그룹.....	60
	(4) Like-minded 그룹.....	61
	(5) NGO.....	61

2. 서명국 .....	61
제 4 절 의정서의 세계 유전자변형농산물무역에 미치는 영향 분석 .....	64
I. 주요국의 유전자변형농산물의 무역현황 분석 .....	64
1. EU .....	64
1) 대두 .....	64
2) 옥수수 .....	65
2. 일본 .....	66
3. 한국 .....	67
4. 미국 .....	70
1) 대두 .....	70
2) 옥수수 .....	70
5. 중국 .....	71
II. 의정서 채택 이후 GM 농산물의 무역 변화 전망 .....	72

### 제 3 장 의정서와 WTO 규범과의 관계 .....

제 1 절 의정서 및 WTO SPS 협정상의 사전예방원칙 .....	74
I. 사전예방원칙의 의의 .....	74
1. 사전예방원칙의 환경법적 개념 .....	74
2. 사전예방원칙의 통상법적 지위 .....	75
3. GMOs 에 대한 사전예방원칙 적용의 필요성 .....	75
II. WTO 의 사전예방원칙 .....	76
III. 의정서상 사전예방원칙 .....	79
IV. 의정서의수입결정과 SPS 협정의위생및식물위생보호조치의비교 .....	80
1. 의정서상 LMOs 수입결정 .....	80
1) 환경방출용 LMOs .....	80
2) LMOs-FFP .....	83
3) 사전통보합의 절차 적용의 예외 .....	86
2. SPS 협정의 위생 및 식물위생 보호조치 .....	88
1) 위해성 평가에 기초한 위생 및 식물위생조치 .....	88
2) 위생 및 식물위생조치 결정 .....	88



V.	위해성 평가의 규정 비교 .....	90
1.	위해성의 의의 .....	90
1)	위해성의 개념 .....	90
2)	위해성 평가의 의의 .....	92
2.	의정서상 위해성 평가 및 위해성 관리 .....	92
1)	위해성 평가 .....	92
2)	위해성 관리 .....	94
3.	SPS 협정상의 위해성 평가 .....	95
VI.	의정서와 SPS 협정의 사전예방원칙 비교 분석 .....	95
1.	의정서와 SPS 협정의 양립가능성 .....	96
2.	의정서의 SPS 협정에 대한 보완성 .....	97
제 2 절	의정서에 따른 수입규제조치의 WTO 체제 내에서의 지위 .....	100
I.	사전예방원칙의 적용과 WTO SPS 협정 .....	100
1.	사전예방원칙 적용의 문제점 .....	100
2.	SPS 협정상 개도국의 지위 .....	102
1)	수입국인 개도국의 지위 .....	103
2)	수출국인 개도국의 지위 .....	104
II.	사회경제적 고려사항 .....	105
III.	의무적인 라벨부착과 TBT 협정 및 SPS 협정 .....	106
제 3 절	의정서와 WTO 의 분쟁해결제도 관계 .....	108
I.	의정서와 WTO 분쟁해결 규정 비교 .....	108
1.	WTO 의 일반적 분쟁해결제도 .....	108
2.	SPS 협정의 분쟁해결제도 .....	110
3.	의정서의 분쟁해결제도 .....	110
II.	WTO 와 MEAs 의 분쟁에 대한 관할권 문제 .....	112
III.	SPS 협정 관련 분쟁 해결의 사례 분석 .....	114
1.	사실관계 .....	115
1)	호르몬사건 .....	115
2)	호주연어사건 .....	117
3)	일본농산물사건 .....	118
2.	주요 쟁점 분석 .....	119

1) 과학적 요건.....	119
2) 위해성 평가 요건.....	120
3) 국내규제 일치성 요건.....	121
4) 잠정조치 : 사전예방원칙의 적용.....	122
제 4 절 WTO 와 MEAs 의 규범적 충돌에 대한 해결방안.....	125
I. 일반국제법상 해결방안.....	125
1. 의정서의 유보조항.....	126
2. 당사국과 비당사국간 분쟁.....	128
II. WTO 규범의 개정.....	129
1. SPS 협정.....	130
1) 근거규정.....	130
2) 개정의 방향.....	130
2. 무역환경.....	132
III. 세계환경기구 설립.....	133

## 제 4 장 의정서 채택에 대한 대응방안..... 136

제 1 절 국제규범에 합치하는 LMOs 무역규제 방안.....	136
제 2 절 GM 농산물의 라벨부착 운영 방안.....	141
I. 라벨부착의 필요성.....	141
1. 소비자의 알권리.....	141
2. 교육과 인식의 향상.....	142
3. 환경보호 및 사전예방적 접근방식.....	142
4. 식품안전성.....	142
II. GMOs 라벨부착에 대한 WTO 규범의 정당성.....	143
1. TBT 협정.....	143
1) 비차별의무.....	143
2) 불필요한 무역규제 조치의 제한 의무.....	146
2. SPS 협정.....	147
III. GMOs 라벨부착의 운영 및 대응 방안.....	148
1. 의무적인 라벨부착이어야 한다.....	148

2. TBT 협정 적용의 필요성 .....	148
3. 국제기준에 대한 대응안 .....	150
1) 국제기구에서의 소비자의 알권리를 위한 입장이 마련되어야 한다.....	151
2) 실질적 동등성의 개념은 부인되어야 한다.....	152
4. TBT 협정 개정안 대비 .....	154
1) 근거규정 .....	155
2) 개정의 방향 .....	155

**참고문헌..... 158**

◇ 단행본 .....	158
◇ 논문 .....	158
◇ 기타 논문 .....	159
◇ 국제기구자료 .....	160
◇ 정부자료 .....	163
◇ 기사 자료 .....	164
◇ 협정문 .....	165

[표 1] 의정서 서명국 .....	61
[표 2] EU의 대두, 대두분 및 대두유의 생산, 수입 및 수출 통계 .....	65
[표 3] EU의 옥수수의 생산, 수입 및 수출 통계 .....	66
[표 4] 한국에 대한 수출국의 GMOS 작물의 재배면적 비중 .....	68
[표 5] GMOS 작물의 수입량 .....	68
[표 6] 중국의 GM 종자 면적 1999-2009.....	71
[표 7] 의정서와 RIO 선언의 사전예방원칙 비교.....	79
[표 8] 의정서와 생물다양성협약의 유보조항 비교.....	125
[표 9] 의정서와 한국 GMOS 법 비교 .....	135

# 제 1 장 유전자변형상품의 국제적 규제동향

## 제1절 유전자변형상품의 의의

### I. GMOs 와 생명공학

GM (Genetically Modified) 상품이란 DNA 재조합 기술을 이용하여 유전자를 변형한 작물이나 기타 유기체 또는 그러한 유기체를 포함하는 식품이나 기타 상품을 의미한다.<sup>1</sup> 유전자변형체를 의미하는 GMOs 또는 생물변형체를 의미하는 LMOs (Living Modified Organisms)의 용어에 대해 각 국가와 관련 국제기구들은 각각의 정의를 내리고 있다. 예컨대, 2000년 1월 채택된 ‘생명공학안전의정서’(Cartagena Protocol on Biosafety: 이하 ‘의정서’라 함)에 따르면 LMOs는 현대 생명공학기술을 이용하여 얻어진 새로운 유전물질의 조합을 포함하고 있는 모든 살아 있는 생물체를 말한다. GM 상품은 현대 생명공학기술의 산물이고 이를 둘러싼 현재의 논의는 생명공학기술의 신뢰성에 관한 논의의 연장선에 있다고 볼 수 있다. 따라서 GM 상품에 대한 논의에 앞서 생명공학에 대해 언급할 필요가 있다.

‘생명공학’(biotechnology)이란 용어는 1919년 헝가리 과학자 Karl Ereky가 생물체의 지원을 받아 원료로부터 상품을 생산할 수 있도록 하는 과학적 방법을 언급하면서 처음 사용되었다.<sup>2</sup> 그러나, 농산물의 우성형질을 향상시키기 위해 유전자적 처리를 하는 것이 새로운 현상은 아니며 인류는 이미 수 천년 전부터 동식물의 우수한 종자를 선택적으로 교배하거나 미생물을 이용하여 맥주나 와인, 치즈나 빵, 요구르트 등의 생산을 통해 생명공학기술을 이용해 왔다고 볼 수 있

---

<sup>1</sup> Dorothy Nilkin, Philippe Sands, Richard B. Stewart, Genetically Modified Organisms: Forward the international challenge of genetically modified organism regulation, 8 New York University School of Law Environmental Law Journal, 2000, p. 524.

<sup>2</sup> OECD, Modern Biotechnology and the OECD: Policy Brief, biotechnology & food

다. 그러나 ‘생명공학’이란 용어는 유전자 기술의 등장으로 보편화되었는데, 동식물의 교배에 이용된 전통적인 선택방법이 생명공학으로 간주될 수 없는 이유가 분명하지 않지만 현재 ‘생명공학’이란 용어는 유전자기술과 결부되어 사용되는 경향이 있다.<sup>3</sup> 이처럼 역사적으로 이미 오래된 문제가 오늘날 많은 관심을 불러일으키고 있는 주요한 이유는 생명공학기술을 이용한 상품의 급속한 확산과 그 결과의 불확실성에 있다. 특히 유전자변형기술이 적용된 새로운 상품이 시장에 공급되는 속도가 단축됨에 따라 농민은 물론 소비자들이 이러한 상품에 대한 적절한 정보를 제공받거나 동 상품의 건강 또는 환경에 대한 부작용에 관련된 정보를 평가할 여유도 없이 이를 이용 또는 소비하여야 하는 결과가 초래된 것이다.<sup>4</sup>

농업과 관련하여 생명공학기술은 농작물의 환경에 대한 적응, 생산작물의 양과 질 및 병충해에 대한 저항성을 향상시킬 목적으로 이용되고 있다.<sup>5</sup> 전통적인 선택적 교배방법도 작물의 품질 향상에 유용한 방법이지만 이는 오랜 시간이 소모되고 개별적 형질을 통제하는데 정확하지 못하여 교배자의 의도에 반하거나 예기치 못한 결과를 초래할 수 있다. 반면 생명공학기술은 원하는 형질을 보유하고 있는 식물의 복제와 증식 또는 기존의 것으로부터 새로운 변형의 창출 등 유전자 변형을 가능하게 하여 특정 유전자를 하나의 유기체 내에서 또는 서로 다른 유기체 내에서 이식하는 것을 가능하게 한다.<sup>6</sup>

---

safety, 1999, p.1.

<sup>3</sup> Klaus Bosselmann, Plants and politics: The International legal regime concerning biotechnology and biodiversity, 7 Colorado Journal of Int'l Env't'l Law and Policy, 1996, p.115. 전통적 교배기술과 새로운 생명공학기술간의 관계에 대한 시각의 차이는 생명공학안전의정서 협상과정에서도 반영되었다. 생명공학기업들은 생명공학 수단에 의한 GM 식물들이 전통적인 교배기술에 의한 것과 다르지 않다는 것을 강조하며 의정서상의 용어를 GMOs (유전자변형체)에서 LMOs (생물변형체)로 변경할 것을 주장하였으며 결국 이러한 주장이 받아들여져 생명공학안전의정서에는 LMOs로 규정하고 있다. Holly Saigo, Agricultural Biotechnology and the Negotiation of the Biosafety Protocol, 12 Georgetown International Environmental Law Review, p.785 (2000); Third World Network, Position Paper for the Sixth and Final Biosafety Protocol Negotiations in Cartagena, <<http://www.twinside.org.sg/title/key-cn.htm>>

<sup>4</sup> Henrique Freire de Oliveira Souza, Genetically Modified Plants: A Need for International Regulation, 6 Annual Survey of International & Comparative Law, 2000, p.132.

<sup>5</sup> Holly Saigo, *supra* note 3, p.783.

<sup>6</sup> *Id.*, pp.783-784.

## II. 생명공학의 잠재적 이익과 위험<sup>7</sup>

생명공학의 주요 잠재적 이익은 다음과 같이 요약될 수 있다. 생명공학은 첫째, 좀 더 효율적인 토지의 이용과 풍부한 수확을 가능하게 함으로써 식량공급에 기여하고,<sup>8</sup> 둘째, 식품의 질을 향상시키며,<sup>9</sup> 셋째, 농약과 살충제 사용의 감소에 기여하며,<sup>10</sup> 넷째, 낮은 번식력을 가지며 야생상태에서 종자로 유지하기 어려운 종의 저장을 종자은행을 통하여 가능하게 하여 생물다양성의 유지에 기여한다.<sup>11</sup> 우선 생산자는 생명공학기술을 통해 특정 형질을 더욱 정확하게 선택하여 획득할 수 있으며 보다 짧은 시간 내에 새로운 변종을 개발할 수 있다. 또한 유전자변형을 통해 작물 자체가 병충해나 잡초에 대한 내성을 지니게 되어 살충제나 제초제의 사용을 감소시키고 살충제나 제초제의 사용을 통한 경작지에 대한 피해나 비용을 절감할 수 있다. 한편 소비자 측면에서 GM 상품의 지지자들은 식물 바이러스가 인간의 면역체계를 촉진시킬 수 있도록 변형될 수 있으므로 백신과 유사한 효과를 가져오는 식품을 생산하여 인간의 삶의 수준을 향상시킬 수 있다고 주장한다.<sup>12</sup>

그러나 생명공학을 통한 새로운 상품의 출현에 대한 위의 긍정적인 시각에도 불구하고 이러한 신기술에 대한 안전성과 위해성에 대한 우려도 상당히 존재한다. 생명공학 활동과 관련된 주된 위해성은 경제, 환경 및 건강의 3 가지 범주에서 논의되고 있다. 첫째, 경제에 대한 위해성으로 소수의 거대 기업들이 시장을 GM 상품으로 물고 가서 영세가죽농의 생계를 위협할 수 있고, 농민과 소비자에 대한 GM 상품의 초기 가격과 잇따른 로열티가 증가할 것이라는 우려가 있다.<sup>13</sup> 둘째, 환경에 대한 위해성으로 제초제 저항성을 목적으로 한 새로운 유전

---

<sup>7</sup> Henrique Freire de Oliveira Souza, *supra* note 4, p.138-140.

<sup>8</sup> John H. Barton, *Biotechnology, the Environment, and Intellectual Agricultural Trade*, 9 *Georgetown International Environmental Law Review*, 1996, p.99.

<sup>9</sup> Carrie F. Walter, *Intellectual Property Law Review* 1999, 31 *INTELL.PROP.L.REV.* 195, 1996, p.216.

<sup>10</sup> FAO Press Release 99/02, *Biotechnology Can Help Feed an Increasing World Population - Positive and Negative Aspects Need to Be Balanced*, [http://www.fao.org/WAICENT/OIS/PRESS\\_NE/PRESSENG/1999/pren9902.htm](http://www.fao.org/WAICENT/OIS/PRESS_NE/PRESSENG/1999/pren9902.htm)

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> Holly Saigo, *supra* note 3, p.788.

<sup>13</sup> Carrie F. Walter, *supra* note 9, p.211.

자의 식물투여가 몇몇 농약에 저항성을 갖는 잡초의 생성을 증가시킬 수 있고,<sup>14</sup> 천연 살충제를 포함하도록 작물이 가공될 경우 해충이 예상보다 더욱 빨리 내성을 가질 수 있다는 우려가 있다.<sup>15</sup> 이는 제초제나 살충제 사용의 증가라는 역설적인 결과를 가져온다. 또한 새로운 유기체의 환경계로의 도입이 환경계나 야생계의 유전자 풀의 역동성에 영향을 미칠 수 있고,<sup>16</sup> 하나 또는 소수의 작물 품종만을 퍼뜨림으로 해서 생물다양성의 손실을 야기할 수 있다.<sup>17</sup> 셋째, 건강에 대한 위해성으로 GM 상품 내에 포함된 특정 단백질이 개인에게 알레르기를 유발하여 생명을 위협할 수 있다는 주장이 있다.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> FAO Press Release 99/02, *supra* note 10.

<sup>15</sup> Michael A. Whittaker, Reevaluating the Food and Drug Administration's Stand on Labeling Genetically Engineered Foods, 35 San Diego Law Review, 1998, p.1220-1221, Henrique Freire de Oliveira Souza, *supra* note 4, 각주 36 재인용.

<sup>16</sup> John H. Barton, *supra* note 8, p.99.

<sup>17</sup> David HunterJames SalzmanDurwood Zaelke, International Environmental Law and Policy, Foundation Press 1998, p.934.

<sup>18</sup> Michael A. Whittaker, *supra* note 15, p.1221.

## 제2절 유전자변형상품의 규제 배경

1995년 GM 작물이 미국에서 최초로 상업적으로 재배된 이래 GM 상품에 대한 소비자의 우려와 불확실성에도 불구하고 GM 작물의 재배는 효율적인 병충해 관리와 낮은 생산 비용이라는 주된 장점으로 인해 미국과 기타 지역으로 폭 넓게 확산되었다.<sup>19</sup> 그러나 GM 상품에 대한 국가들의 서로 다른 접근과 GM 상품에 대한 국제적인 규제의 부재는 구체적으로 다음의 문제를 야기하였다.<sup>20</sup> 첫째, GM 상품의 안전성과 국제무역에 있어서 불확실성을 야기하였다. 둘째, 국제법상 국가의 의무가 명확하지 않아, 어느 국가가 국가책임의 원칙을 침해하였다는 것을 인식하기 어렵게 하였다.<sup>21</sup> 셋째, GM 상품에 대한 과학적 결론이 절대적으로 결정적인 것이 아니어서 국가가 GM 상품의 환경영향평가 의무를 준수하는 것을 더욱 어렵게 하였다. 넷째, 어느 국가가 환경적 유해성을 야기시키지 않을 의무를 위반하고 있다는 것을 확인하기 어렵게 하였다. 다섯째, 상업적 피해를 야기하여 새로운 GM 상품에 대한 연구와 개발의 제한을 초래하였다. 마지막으로 국제무역법과 국제환경법 사이의 긴장을 유발하여 왔다.

더욱이 GMOs 에 대한 분쟁은 점차 더 국제적 성격을 가지게 되었다.<sup>22</sup> 특히 유럽에서의 GM 작물 및 식품 수입에 대한 강한 반대는 미국 및 기타 수출국과의 무역 분쟁의 위협이 되고 있다. 규제능력이 없는 다수의 개도국들도 새로운 기술과 이의 사회적, 경제적 및 환경적 영향에 대해 달가워하고 있지 않으며 토착기술을 희생하여 선진국 기술에 대한 의존이 심화되는 것에 대해 우려하고 있다. 이와 동시에, GMOs 에 대한 논란과 근원적인 유해성의 불확실성을 효율적이고 신뢰할만한 방식으로 해결하고 대처하는데 있어 국내적으로나 국제적으로 기존의 정치적·법적 제도에 대한 신뢰도 추락하였다. 또한 규제문제를 해결하는데 있어서 과학에 대한 회의도 증가하였다.

---

<sup>19</sup> Paul E. Hagen & John Barlow Weiner, *The Cartagena Protocol on Biosafety: New Rules for International Trade in Living Modified Organisms*, 12 *Georgetown International Environmental Law Review*, 2000, p.699.

<sup>20</sup> Henrique Freire de Oliveira Souza, *supra* note 4, p.172.

<sup>21</sup> 예를 들면, GM 상품에 대한 명확한 입법이 부재한 상황에서는 어느 국가가 자국의 환경 또는 국민건강의 보호를 이유로 취한 행위나 조치가 다른 국제협정을 침해할 수 있는지를 인식하기 어렵다.

<sup>22</sup> Nilkin & Sands & Stewart, *supra* note 1, p. 525.



이러한 배경에서 OECD, FAO, UNEP 등 관련 국제기구들은 GMOs 에 관한 검토 작업을 수행하여 왔으며, 특히 1993 년 12 월 발효한 생물다양성협약 (Convention on Biological Diversity)에 따른 2000 년 1 월 생명공학안전의정서의 채택은 생명공학의 생산적인 발전과 이용을 인도할 수 있는 방식으로 생명공학과 관련된 위해성에 대처할 수 있는 구속력 있는 국제적 규범 체제를 시도했다는 점에서 중요한 의의를 가진다.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Paul E. Hagen & John Barlow Weiner, *supra* note 19, p.700.

## 제3절 GM 상품의 안전성에 대한 국제적 논의

### I. OECD

#### 1. 개관<sup>24</sup>

OECD 는 인간 건강, 농업과 식량 및 환경의 3 가지 주요 영역에서 생명공학 문제를 다루고 있다. 동 작업은 OECD 내 여러 기관에서 수행되고 있는데 특히 과학·기술·산업국 (Directorate for Science, Technology and Industry)과 환경국 (Environment Directorate) 2 개 기관이 생명공학과 관련된 활동을 수행하고 있다. 과학·기술·산업국은 과학·기술정책과 관련된 문제 및 사회·경제적 문제를 다루며, 환경국은 규제조정과 관련된 문제를 다루고 있다. 이 밖에 농업국 (Directorate for Agriculture and Trade)이 생명공학에 관여하고 있으며, 생명공학에 관여하는 기관들 사이의 업무를 조정하고 협력을 촉진하기 위해 생명공학에 관한내부조정그룹 (Internal Co-ordination Group for Biotechnology: ICGB)이 설치되어 있다.

과학·기술정책에 있어서 OECD 는 공공보건, 지속적 산업개발 및 생물자원센터 (biological resource centres) 등의 영역에서 회원국들의 정책지원을 주요 목적으로 하고 있다. 공공보건에서의 작업은 유전자 시험, 이종이식, 안전음료공학 및 노화와 관련되어 있다. 생물자원센터는 배양균이나 세포의 물리적 수집뿐만 아니라 염색체나 기타 정보의 세부사항을 포함하는 전자적 데이터베이스의 수집과 유지에 밀접하게 관련되어 있다. 이 분야에서 OECD 의 주요 정책적 과제는 국제적 협력이 이러한 센터의 존립에 어떻게 기여하고 효율적인 이용을 증진하며 자원을 보존할 수 있는가에 있다.

환경문제에 있어서는 주로 현대 생명공학에 의해 변형의 대상이 되는 작물과 유기체에 중점을 둔 안전성 평가가 OECD 의 주요 활동이 되고 있다. 환경정책

---

<sup>24</sup> OECD, *supra* note 2, p.6.

위원회의 감독을 받는 규제감독조화작업반 (Working Group on Harmonisation of Regulatory Oversight)은 GMO 의 환경위험평가에 이용될 수 있는 과학에 기초한 Consensus document 를 발간하여 규제조화와 무역촉진에 기여하고 있다. Consensus document 는 UNIDO 나 UNEP 등의 UN 기구가 참여하고 특정 지역이 원산지인 식물종을 다룰 경우 관련국 전문가들의 자문을 구하는 등 과학에 기초한 국제적 대화를 통해서 성립된다는 점에서 의의가 있으며 이는 표준모델과 통일된 절차의 이용 발전에 기여해 왔다.

무역문제에 있어서는 특히 지적재산권, 특허 및 생물자원관리와 관련된 문제가 OECD 에서 검토된다. 이를 위해 무역위원회 (Trade Committee) 작업의 일부로 생명공학 영역에서의 국내 지적재산권 관행을 통합한 보고서가 1999 년 발간되었다. 동 보고서는 22 개 회원국과 EU 에 관한 정보를 제공하고 있다. 농업국은 생명공학 규제와 라벨부착에 관한 회원국들의 분석업무를 지원하고 있다. 또한 OECD 종자인증계획 (OECD Schemes for seed Certification)은 종자의 국제 무역을 규제한다.

## 2. 생명공학에 관한 OECD 작업

생명공학은 OECD 에서 새로운 주제가 아니다. OECD 는 이 문제를 1980 년 이래 논의하여 왔으며 이러한 논의 결과 1982 년 ‘Biotechnology: International Trends and Perspectives’라는 보고서를 통해 회원국들이 현대 생명공학상품의 안전성을 규율할 수 있는 체제를 갖출 것을 권고하였다.<sup>25</sup> 1982 년 권고에 대한 대응조치로서 1986 년 ‘1986 년 청서’ (1986 Blue Book)로 알려진 ‘Recombinant DNA: Safety Considerations’를 발간하여 유전자 기술문제를 특별히 다루었다. 그러나 1992 년 GM 작물의 상업적 허용이 미국에서 최초로 승인된 이래 생명공학에 관한 관심이 더욱 본격화 되었다.

OECD 는 최근 식품안전성 및 GMOs 와 관련하여 생명공학에 대한 접근의 개

---

<sup>25</sup> Henrique Freire de Oliveira Souza, *supra* note 4, p.149.

발에 있어서 회원국들을 지원할 것을 요구받고 있다.<sup>26</sup> 1999년 5월 OECD 각료 이사회에서 각료들은 생명공학이 기회와 도전을 동시에 제공한다는 것을 인식하고 OECD가 이 문제를 지속적으로 검토할 것을 요구하였다. 1999년 6월 OECD 과학기술정책위원회에서 각료들은 동 위원회가 생명과학부문을 국제협력력을 강화하도록 촉구하였다. 또한 1999년 6월 G-8 정상들은 OECD 생명공학 규제감독조화작업반 (OECD Working Group on Harmonisation of Regulatory Oversight of Biotechnology: 이하 ‘작업반’이라 함)과 OECD 신식품·종자안전성에 관한 대책반 (OECD Task Force for the Safety of Novel Foods and Feeds: 이하 ‘대책반’이라 함)이 생명공학에 관련된 문제와 식품안전성의 기타 측면들에 관해 연구할 것을 요구하였다.

OECD 대책반과 작업반은 각각 식품안전성과 생명공학에 관련된 2000년 보고서를 제출하였다. 먼저 OECD 대책반 보고서는 식품안전성 평가를 1세대 식품과 차세대 식품으로 구분하여 분석하고 있다.<sup>27</sup> 동 보고서는 1세대 식품에 있어서 식품안전성평가에 대한 상당한 경험이 축적되었음을 인정하면서도 식품안전성평가방법에 있어서 국가간 이견이 있음을 밝히며 이에 대한 신뢰구축이 우선되어야 할 것을 강조하고 있다. 이를 위해 개별 작물종에 관한 Consensus document의 발전이 국제적으로 지속되어야 할 것과 실질적 동등성 개념에 주목할 것을 강조하고 있다. 또한 농업, 식품과 공중보건, 의약 및 산업과 환경에 적용되는 차세대 GM 상품 (이후 10년 동안 판매가 기대되는 상품)이 미래에 또 다른 식품안전성 문제를 야기할 것으로 예측하고 있다. 즉, 차세대 GM 상품은 실질적 동등성과 같은 기존 원칙들의 적용을 더욱 어렵게 하여 안전성 평가에 있어서 더욱 정교한 실험 방법이 개발되어야 할 것이며 이러한 상품이 식품용으로 사용되지 않는 경우에도 식량사슬에 진입하는 것을 방지할 효과적인 조치를 보장할 필요가 있다고 하면서 차세대 GM 상품에 대비하여 실질적 동등성 개념을 심사하고 정보요구의 조화와 함께 새로운 실험방법의 개발에 관한 경험을 지속적으로 교환할 것을 강조하고 있다.

한편 OECD 작업반 보고서는 현대 생명공학기술상품 이용의 환경안전성 문제

---

<sup>26</sup> OECD, OECD's Work on Biotechnology, 1999. 9.14, p.1.

<sup>27</sup> OECD, 2000 Report of the Task Force for the Safety of Novel Food and Feeds, Executive Summary, p. 5-6.

에 초점을 맞추고 있다.<sup>28</sup> 동 보고서는 식품안전성이 인간 건강의 문제에 관한 영향을 다루고 있는데 비해 환경안전성은 제품의 환경에 관한 영향을 다루는 별개의 문제라는 것을 인정하면서도 식품안전성 평가자와 환경안전성 평가자가 공동작업을 지속해야 한다는 것을 강조하면서 작업반의 주요 목적이 규제조정에 있다는 것을 밝히고 있다. 동 보고서는 회원국간 제품승인제도와 위해성 관리 정책이 서로 다르다는 것을 밝히며 회원국간 제품승인제도의 차이에 관한 이유를 밝히는 것과 위해성 관리 정책에 있어서 상호 이해를 증진하는 노력이 필요하다는 것을 강조하고 있다.

### 3. 생명공학에 관한 OECD의 입장<sup>29</sup>

현재까지 이루어진 논의와 보고서를 토대로 생명공학에 관한 OECD의 입장을 정리하면 다음과 같다. 첫째, OECD는 ‘실질적 동등성’ (substantial equivalence)이 언제나 용이하게 정립될 수 있는 것이 아님에도 불구하고 식품과 생명공학을 다루는데 있어서 유용한 도구가 된다는 것을 인정하고 있다. 둘째, GMOs가 환경에 영향을 준다는 것을 인식하고 있으나 이러한 영향이 경우에 따라 다르다는 것을 인정하여 실질적 평가 자체는 국가 기관이 스스로 수행할 책임을 가지고 있다는 것을 인정한다. 셋째, 무역자유화정책이 농산물무역의 양을 확대하고 지역상품의 형태를 바꿀 수 있다는 것을 인정하지만 중대한 환경적 영향은 가져오지 않을 것으로 예측한다. 넷째, 불필요한 무역장벽을 제거하기 위해 생명공학상품에 대한 규제조화의 필요성을 인식하고 있다.

---

<sup>28</sup> OECD, 2000 Report of the Working Group for the Harmonisation of Regulatory Oversight in Biotechnology, Executive summary, p.5-7.

<sup>29</sup> Henrique Freire de Oliveira Souza, *supra* note 4, p.150.

## II. FAO<sup>30</sup>

FAO는 1945년 10월 ‘영양수준과 삶의 질 증진, 농업생산성 향상 및 지역 주민의 조건 개선’을 목적으로 창설되었다. GM 상품과 관련하여 FAO의 역할은 크게 식량 및 농업관련 문제가 논의되는 포럼으로서의 기능과 식품라벨, 식품첨가제 및 농약잔류를 포함한 식품규격의 제정으로 구분할 수 있다.

### 1. 식량농업유전자원위원회

식량농업유전자원위원회 (Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture: CGRFA)는 1983년 FAO 회의에서 설립된 후 위임사항의 범위를 확대하여 1995년 이래 식량농업과 관련된 모든 유전자원에 관한 문제를 다루고 있다. CGRFA는 1983년 FAO 회의에서 채택된 식물유전자원에관한국제규약 (International Undertaking on Plant Genetic Resources)과 1993년 FAO 회의에서 채택된 식물세포질수집및이전에관한국제행위규범 (International Code of Conduct for Plant Germplasm Collecting and Transfer)을 발전시켜 왔다. 식물유전자원에관한국제규약은 FAO 차원에서 연구, 육종, 훈련용 식량농업 유전자의 원활한 교류를 위해 채택되었으나, 생물다양성협약상 유전자원 이용에 따른 이익공유 개념과 조화하는 방향으로 개정이 논의 중이다.

한편 CGRFA는 생명공학의 긍정적 영향을 극대화하고 부정적 영향을 최소화하기 위해 1991년 생명공학에관한국제행위규약 (Code of Conduct for Biotechnology) 초안을 준비하기 위하여 400여명의 국제전문가의 조사를 거쳐 초안에 포함될 4가지 주요 분야를 확정하였다. 여기에 생명안전성이 4가지 주요분야의 한 형태로 포함되었다. 또한 CGRFA는 생물다양성협약의 당사국회의 (COP)의 전신인 생물다양성협약정부간위원회 (Intergovernmental Committee on the Convention on Biological Diversity: IGC/CBD)가 생명공학안전성의정서의 제정을 고려하고 있는데 주목하였다. 이에 1993년 생명공학안전성의 식량 및 농업용 식물유전자원 관련

---

<sup>30</sup> FAO, Biosafety issues related to biotechnology for sustainable agriculture and food security, 1999.

측면이 적절히 다루어지는 것을 보장하고 규범간 중복과 불일치를 피할 수 있도록 FAO 가 동 작업에 참여할 것을 권고하였다. 결국 행위규약 초안의 생명공학 안전성 부분이 생명공학안전의정서의 기초자료로서 생물다양성협약 사무국에게 제출되었다.

## 2. 식품기준: Codex

식품라벨, 식품첨가물 및 잔여살충제를 포함한 국제식품기준의 제정을 위한 FAO 의 작업 예로 Codex 를 들 수 있다. Codex 에 대해서는 아래에서 별도로 언급하기로 한다.

## 3. 위생기준: 국제식물보호협약

국제식물보호협약 (International Plant Protection Convention: IPPC)은 식물살충제가 식물제품에 도입 또는 확산되는 것을 방지하고 적절한 규제조치를 개발하기 위해 효율적인 공동 행동을 취하는 것을 목적으로 하고 있다. 동 협약은 재배 식물과 야생식물 모두에 적용되며 살충제의 직·간접 영향, 잡초의 도입과 확산 방지 및 이의 통제를 포함하고 있다. 동 협약은 위생조치에 관한 체제를 설정하는 세계기준을 규정하고 있는데 이는 식물생명이나 건강에 결정적일 수 있는 GMOs 의 잠재적 독성평가와 관련될 수 있다.

1999 년 10 월 개최된 제 2 차 식물위생조치에 관한 잠정위원회 (Interim Commission on Phytosanitary Measures: ICPM)에서 다수 회원국들은 GMOs 와 관련하여, 특히 GMOs 에 대한 위해성 평가와 시험 (testing) 및 방출 (release)과 관련된 기준의 설정에 높은 관심을 보였다. 일부 회원국들은 식물검역의 개발이 우선적으로 고려되어야 한다고 주장한 반면 또 다른 일부 회원국들은 좀더 신중한 접근을 주장하였다. 이에 따라 ICPM 은 연구작업반이 GMOs 와 관련된 생물 안전성문제를 검토하여 2001 년 4 월 개최될 예정인 제 3 차 ICPM 회의에 보고서

를 제출할 것을 결정하였다.

### III. Codex

#### 1. 개관<sup>31</sup>

국제식품규격위원회 (Codex Alimentarius Commission: 이하 ‘Codex’라 함)는 인간건강과 관련된 식품첨가제, 오염물질, 수의약품 및 농약잔류 등에 관한 기준을 설정한다. Codex 는 1962 년 FAO 와 WHO 에 의해 설립되었으며, 식품에 관한 정의와 요건을 마련·개선하여 이의 조화를 통한 국제무역의 촉진을 목적으로 하고 있다. 회원자격은 FAO 와 WHO 의 회원국과 준회원국에게 개방되어 165 개국으로 구성되어 있으며 본부는 로마에 소재하고 있다.

절차규칙에 따라 Codex 는 Codex 에 규격초안의 제출을 준비하는 Codex 위원회와 지역규격 발전을 포함하여 지역 또는 국가간 식품규격활동을 조정하는 조정위원회를 설치할 권한을 가지고 있다. 이에 따라 현재 다수의 위원회가 활동하고 있다. Codex 위원회는 다시 일반주제위원회 (General Subject Committees) 와 산품위원회 (Commodity Committees)로 분류된다. 일반주제위원회는 모든 상품규격에 적용되는 활동과 관련되어서 때로는 ‘수평적위원회’ (horizontal committee)라 불리며, 현재 일반원칙위원회, 식품라벨위원회 등 9 개 위원회가 설치되어 있다. 산품위원회는 특정식품이나 식품군의 규격개발의 책임을 지고 있으며, 일반주제위원회와 구분하기 위해 ‘수직적위원회’ (vertical committee)라 불리기도하며, 현재 지방·기름위원회, 우유·유제품위원회 등 16 개 위원회가 설치되어 있다. 조정위원회는 아프리카, 아시아, 유럽, 남미·카리브 및 북미·

---

<sup>31</sup> FAO/WHO, The Codex system: FAO, WHO and the Codex Alimentarius Commission, 1999.

<http://www.fao.org/docrep/w9114e/w9114e04.htm>



남서태평양에 각각 하나씩 설치되어 있다.

Codex 의 규격 준비절차는 다음과 같다. 먼저 정부나 Codex 보조위원회가 규격을 제안하면 Codex 또는 집행위원회는 제안된 규격을 발전시킬 보조위원회를 지정하거나 설치한다. 제안된 규격초안의 준비는 Codex 사무국에서 하며 의견수렴을 위해 회원국에게 회람된다. 회원국의 의견은 제안된 규격초안의 발전에 책임을 부여 받은 보조위원회에서 검토되며 동 위원회는 이를 Codex 에 규격초안으로 제출할 수 있다. Codex 가 규격초안을 채택하면 이는 수 차례 회원국들에게 회부되며 만족할 만큼 완성되면 Codex 규격이 된다. 절차의 신속성을 위해 회원국에 회부되는 횟수는 최소 5 회에서 8 회로 다양하다. Codex 에 의해 규격으로 채택되면 Codex 식품규격 (Codex Alimentarius)에 첨부된다. 회원국들의 규격채택 형태는 그 규격이 상품규격인지 일반규격인지, 살충제의 수준과 관련된 것인지 등에 따라 다양하나 일반적으로 완전한 채택을 원칙으로 하고 있다.

## 2. 생명공학식품 관련 활동

Codex 의 중기적 목표는 생명공학을 통해 제조된 식품이나 또는 식품에 이식된 특질에 대해 과학적 증거와 위험평가에 기초한 적절한 규격, 지침 또는 권고를 고려하거나, 적절한 경우 소비자건강보호와 식품무역에 있어서 공정한 관행의 증진과 관련된 요소들을 고려하는데 있다. 동 목표의 달성을 위해 23 차 Codex 회의에서 생명공학식품에관한대책반 (Task Force on Foods derived from Biotechnology)이 설치되었으며, 동 대책반은 국내기관, FAO, WHO, 기타 국제기구 및 관련 국제회의의 작업을 검토하여 2001 년에 예비보고서를 제출하고 2003 년에 최종보고서를 Codex 에 제출하기로 결정하였다.

이에 따라 생명공학식품에관한대책반은 2000 년 3 월 14-17 일 첫 회의를 개최하여 ‘생명공학식품의위해성분석에대한일반원칙’과 ‘생명공학식품의위해성평가에관한특정지침’을 마련하고 이러한 작업프로그램을 개발할 2 개의 작업반을 설

립할 것을 결정하였다.<sup>32</sup> 생명공학식품의 위해성 분석에 대한 일반원칙은 과학에 기초한 의사결정, 시장상품화의 사전 평가, 투명성, 시장상품화의 사후 감독(추적가능성 포함), 및 다른 적절한 적법한 요인을 포함하기로 결정하였다. 생명공학식품의 위해성 평가에 관한 특정지침은 식품안전 및 영양, 실질적 동등성, 잠재적으로 장기적인 건강에 대한 효과, 및 의도되지 않은 효과를 포함하기로 결정하였다. 또한 대책반은 이러한 본문을 준비하는데 있어 모든 생명공학식품에 적용 가능한 지침이 바람직함에 합의하면서도 작업에서의 첫 번째 우선사항으로 식물성식품을 결정하고 식품에 직접 사용되는 미생물과 동물성식품을 그 다음의 우선사항으로 결정하였다.

작업프로그램을 조속히 개발하기 위하여 대책반은 동 회의에 참여한 모든 회원국과 옵저버 및 다른 회원국과 국제기구에게 개방된 2 개의 임시작업그룹(Ad Hoc Working Group)을 설치하기로 결정하였다. 제 1 작업그룹은 일본을 의장국으로 하며 작업프로그램을 위한 일반원칙과 지침에 대하여 제안된 초안을 개발하는 책임이 부여되었으며 최종 초안을 개발하고 추적가능성과 유사성에 관한 논의의 문서를 재검토하기로 하였다. 제 2 작업그룹은 독일을 의장국으로 하며 대책반이 고려할 적절한 분석방법의 목록을 집계하기로 하였으며 이러한 작업을 촉진하기 위하여 정보를 요청하는 회원국과 이해관계가 있는 국제기구에 회람서한(Circular Letter)을 발송하고 이러한 정보를 동 작업그룹이 재검토하도록 독일 대표단이 집계하기로 하였다.

---

<sup>32</sup> FAO/WHO, REPORT OF THE FIRST SESSION OF THE CODEX AD HOC INTERGOVERNMENTAL TASK FORCE ON FOODS DERIVED FROM BIOTECHNOLOGY, Chiba 14-17 March 2000.

## 제 2 장 생명공학안전의정서 분석

### 제1절 의정서의 의의

#### I. 의정서 채택의 의의

생물다양성협약 (Convention on Biological Diversity) 당사국들은 2000 년 1 월 29 일 생물다양성협약의 부속의정서인 생명공학안전의정서 (Cartagena Protocol on Biosafety: 이하 ‘의정서’라 함)<sup>33</sup>를 채택하였다.<sup>34</sup> 생물다양성협약 당사국들은 의정서를 채택하기 위하여 2000 년 1 월 24-28 일 캐나다 Montreal 에서 제 1 차 당사국특별회의<sup>35</sup>를 개최하였다. 동 회의에 133 개의 국가, NGO, 산업기관 및 과학단체를 포함하여 약 750 여 대표가 참여하였다. 동 회의는 의정서 채택 최종일인 1 월 28 일까지 의정서를 채택하지 못하고 2000 년 1 월 29 일 새벽야에 의정서를 채택하게 되었다.

의정서는 국가간 이동하는 경우 생물다양성에 부정적인 효과를 발생시킬 수 있는 유전자변형생물체 (Living Modified Organisms: LMOs)의 안전한 이동, 관리 및 사용을 다룬다. 의정서는 LMOs 에 대한 사전통보합의 (Advance Informed Agreement: AIA) 절차를 확립하였고, 사전예방원칙 (precautionary principle)을 구체화하였으며, 정보와 문서요건을 세부화하고 있다. 또한 개도국과 국내규제 체제가 없는 국가들의 특별한 상황에 주의할 것과 문서, 비밀정보, 정보공유, 재원에 관한 규정을 포함하고 있다. 특히 개도국은 생명공학안전을 다루기 위한 기술적, 재정적, 제도적 및 인력자원이 부족하다. 이러한 개도국은 생명공학에

---

<sup>33</sup> 의정서의 공식명칭은 ‘Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity’이다.

<sup>34</sup> IISD, Resumed Session on the First Extraordinary Meeting of the Convention of the Parties (COP) to Finalize and Adopt a Protocol on Biosafety: Summary Report, Earth Negotiations Bulletin Vol.9 No.137, 2000.1.31.

<sup>35</sup> 동 회의의 정식명칭은 ‘Resumed Session on the First Extraordinary Meeting of the

대한 위해성 (risk)을 관리 및 평가하고 적절한 정보체제를 확립하며 전문가 인적 자원을 개발하기 위한 능력이 필요하다. 이와 관련하여 의정서는 개도국이 현대 생명공학을 관리하기 위한 능력을 배양하도록 지원할 것을 규정하고 있다.

현대 생명공학산업이 발전한 국가들은 관련 국내법을 규정하고 있으나, 무역이나 우발적인 방출로 인하여 국가의 국경을 넘는 LMOs 를 다루는 구속력 있는 국제협정이 채택되지 못하였다.<sup>36</sup> 의정서는 현대 생명공학기술로 만들어진 LMOs 의 국가간 이동으로 발생하는 위해성으로부터 환경을 보호하기 위하여 채택된 법적으로 구속력이 있는 최초의 국제협정이며 21 세기 최초의 환경협약이다.<sup>37</sup> 또한 의정서는 일반 대중의 생명공학의 잠재적인 위해성에 대한 증대하는 관심을 반영하여 국가가 불확실한 위해성 또는 결정적이지 못한 과학적 지식에 직면할 경우에도 보호조치를 취할 수 있는 사전예방원칙을 규정하고 있는 점에서 큰 의의가 있다.<sup>38</sup>

원래 생물다양성협약 당사국들은 1999 년 2 월 22 일-23 일 콜롬비아 Cartagena 에서 개최된 제 1 차 당사국특별회의에서 의정서를 채택하려 하였다. 그러나 미국 등 LMO 농산품 수출국과 EU 를 포함한 LMO 농산품 수입국간의 현격한 입장차이로 의정서를 채택하지 못하고 동 회의가 중지되었다. 2000 년 Montreal 에서도 의정서 협상이 실패하는 것을 우려하여 당사국들은 협상을 완료하기 위하여 많이 노력하였다. 결국 의정서가 채택되었지만 의정서는 당사국들의 입장이 충분히 반영되고 모든 부문에 대한 협상이 충분히 이루어진 완전한 협정이라고 할 수는 없다.<sup>39</sup> 예컨대, 1999 년 9 월 15-19 일 오스트리아 Vienna 에서 개최된 제 2 차 비공식협의 이래 의정서 협의에서는 의정서의 일반적 범위, 식품사료및가공용 LMOs 에 대한 AIA 절차 적용 및 의정서와 다른 국제협정 특히 국제무역협정과의 관계 등 세가지 문제가 가장 논쟁적인 쟁점이었다. 따라서 2000 년 1 월 Montreal 에서 재개된 당사국특별회의에서는 이러한 세가지 문제가

---

COP to Finalize and Adopt a Protocol on Biosafety'이다.

<sup>36</sup> CBD Press Release, 2000.1.29

<sup>37</sup> 환경부, 생명공학안전의정서 채택을 위한 생물다양성협약 특별당사국총회 참가 결과, 2000.3.2.

<sup>38</sup> Cartagena Biosafety Protocol: New International Agreement Regulating GMOs, Harmonization Alert, Vol. 1 No. 10, January/February 2000.

<sup>39</sup> L.L.Lim, The core issues in the Biosafety Protocol: An analysis, Third World Resurgence No. 114/115, 2000 2/3.

중점적으로 논의되었다. 그러나 의정서를 채택해야 한다는 정치적 압력 및 충분하지 못한 협상 기간으로 인하여 다른 부문은 결론적으로 협상되지 못한 채 의정서가 채택되었다. 결국 의정서는 앞으로도 계속 보완되어야 할 것이다.

## II. 주요국의 반응 및 입장

의정서 협상에 참가한 주요 당사국 및 비당사국은 의정서 채택을 환영한다는 입장을 표명하였으나, 의정서의 해석 및 적용에 대한 이견을 보이고 있다. 아래에서 미국, EU, 캐나다, 일본 및 한국의 의정서 채택에 대한 반응 및 의정서에 대한 이들의 해석과 적용에 대한 입장을 간략하게 검토한다.

### 1. 미국

미 무역대표부 (USTR)는 2000년 2월 1일 의정서의 성공적인 채택을 환영한다고 표명하였다.<sup>40</sup> USTR은 의정서 채택이 미 농민, 소비자 및 산업에 혜택을 주는 중요한 기술에서 안전한 무역과 신뢰를 촉진할 것이라고 밝혔다. 즉, 의정서 채택은 생명공학과 무역의 국제협력에 대한 주요한 진전으로서 이러한 국제협력은 생명공학과 세계농업무역의 촉진에 관한 장래의 협상과 다른 공동 노력을 위한 기반이 될 것이라고 밝혔다. AIA 절차에 따라 수입국은 환경방출용 LMOs에 대한 사전통보를 받고 수입에 대한 승인 여부를 결정하게 되나, 이러한 요건은 식품사료가공용 농작물에는 적용되지 않는다고 해석하였다. 또한 다른 협정과 관련하여 의정서에서 무역과 환경정책이 상호 지지적이어야 한다고 규정된 점을 들어, 의정서 이행이 보호무역주의적 목적으로 남용되지 않도록 보장하기 위하여 WTO와 같은 다른 국제협정에 따른 권리를 유지해야 함을 강조하였다.

한편, 미 국무부는, 2000년 2월 16일, 의정서가 생물다양성협약의 첫 의정서

---

<sup>40</sup> USTR Press Release, US Trade Representative Welcomes Successful Completion of the Biosafety Protocol Negotiation, 2000.2.1.

로서 국가간 이동하는 LMOs 와 관련된 생명공학상품의 환경적 영향을 다루기 위한 골격을 제공할 것이며, 세계 식품무역을 불필요하게 방해하지 않고 환경을 보호하는데 도움이 될 것이라고 평가하였다.<sup>41</sup> 국무부는 의정서가 환경협정이기 때문에 식품안전성 문제를 다루지 않으며, 식품안전성은 다른 국제 포럼에서 전문가들에 의하여 다루어진다고 밝혔다. 또한 의정서는 환경에 대한 잠재적인 위험을 적절하게 관리하고 살충제 사용의 감축과 작물의 생산 증가와 같은 세계 생명공학의 잠재적인 혜택을 실현하게 될 것이라고 밝혔다.<sup>42</sup> 국무부는 사전예방원칙 및 다른 국제협정과 의 관계와 관련하여 의정서가 WTO 또는 다른 현존하는 국제협정에 따른 회원국의 권리와 의무를 변경하지 않는다는 유보조항 (saving clause)을 포함하고 있음을 강조하고, 사전예방원칙 이 과학에 기초한 결정을 대체하는 것을 의미하지 않으며 WTO 의무에 반대되는 결정을 인정하는 것은 아니라고 밝혔다.

또한 미 농무부는, 2000 년 2 월, 의정서가 LMOs 와 관련된 생명공학상품의 국제무역에 대한 규제골격을 제공할 것이라고 전망하였다.<sup>43</sup> 농무부는 의정서가 생물다양성 보호를 목적으로 하는 환경협정임을 주목하고 WTO 를 포함한 다른 국제협정에 따른 국가들의 권리를 유지한다고 밝혔다. 또한 의정서에 따른 규제적 결정은 위해성 평가와 건전한 과학에 기초해야 하며, 생명공학에 관하여 확인되지 않은 고려사항은 가장된 무역장벽으로 사용할 수 없을 것이라고 밝혔다. WTO 의 SPS 협정에 일치하여 과학적 확실성이 부족한 경우에 잠재적인 부정적인 효과를 회피하거나 최소화하기 위하여 당사국이 상품 수입에 관한 적절한 결정을 할 수 있으나, 의정서는 생명공학상품을 수락하지 않는 수입국의 부당한 결정에 대하여 수출국이 WTO 제소될 권리를 침해하지는 않는다고 해석하였다.

---

<sup>41</sup> U.S. Department of State, Fact Sheet: The Cartagena Protocol on Biosafety, 2000.2.16

<sup>42</sup> U.S. Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Biosafety Protocol, [http://www.state.gov/www/global/oes/montreal\\_2000-01\\_index.html](http://www.state.gov/www/global/oes/montreal_2000-01_index.html).

<sup>43</sup> U.S. Department of Agriculture Foreign Agricultural Service Fact Sheet, International Protocol on Biosafety: What It Means for Agriculture, 2000.2.

## 2. EU

Margot Wallström 유럽위원회 환경 담당 위원은 2000년 1월 29일 의정서의 채택이 역사적이며 무역과 환경에 관한 국제협정의 큰 진전이라고 밝혔다.<sup>44</sup> Wallström은 의정서가 환경을 보호하기 위하여 당사국이 LMOs의 수입에 대하여 사전예방원칙에 기초하여 결정할 수 있는 권리와 의무를 보장했다고 밝혔다. 또한 의정서는 다자간 환경협정과 WTO 간에 상호 보완이라는 근본적인 원칙을 규정하고 있으며, 의정서의 채택으로 환경과 세계무역 모두에 긍정적인 국제체제를 형성하였으며 이는 지속가능한 개발 (sustainable development)을 달성하기 위한 중요한 단계라고 밝혔다.

## 3. 캐나다

Hon. David Anderson 캐나다 환경부 장관은 2000년 1월 29일 의정서의 채택으로 LMOs의 안전한 이동과 취급을 규제할 체제를 확립함으로써 생물다양성을 보호할 수 있을 것이며, 의정서는 캐나다가 국제환경협정에서 근본적이라고 여기는 많은 원칙과 일치한다고 밝혔다.<sup>45</sup> Anderson은 모든 LMOs가 처음으로 의정서 또는 환경협정의 적절한 국제 제도에 의해서 효과적으로 다뤄지는 것이 보장되며, 의정서가 사전예방적 접근을 적용하는 규정을 포함하고 있음을 주목하였다. 또한 의정서는 환경에 대한 우려와 무역 및 경제정책을 정부가 조화시키도록 하는 세계 소비자의 명백한 의지를 표명했다고 밝혔다.

## 4. 일본

일본 농림수산성은 2000년 2월 18일 의정서를 준수하는 것을 보장하기 위해 필요한 조치를 제정할 것이라고 발표하였다.<sup>46</sup> 농림수산성은 의정서가 생물

---

<sup>44</sup> European Commission, IP/00/90, 2000.1.31.

<sup>45</sup> Statement by the Hon. David Anderson Minister of the Environment Government of Canada at the conclusion of negotiation of the Biosafety Protocol, Montreal Quebec, 2000.1.29.

<sup>46</sup> MAFF UPDATE, Biosafety Protocol Adopted in Montreal, 2000.2.18.

다양성에 부정적인 효과를 미칠 수 있는 LMOs 의 국경간 이동시 안전한 이전, 관리 및 사용 등을 규정하고 있으며 LMOs 의 수입에 대한 AIA 절차를 확립하고 사전예방적 접근을 구체화하였으며 정보 및 문서요건을 세부화하고 있다고 소개하였다. 특히 농림수산성은 LMOs 의 수출업자는 수입당사국에게 그 의도를 통보하고 선적 전에 승인을 받도록 요구된다고 해석하였다. 수입당사국은 이러한 LMOs 의 수출에 대하여 의정서에 규정된 절차에 일치하는 위해성 평가에 기초하여 상품과 종자에 따라 결정을 내려야 하고 이러한 결정은 수입당사국의 국내 골격에 기초할 수 있다고 밝혔다.

## 5. 한국

한국은 농산물을 포함하여 LMOs 의 국가간 이동으로 인한 인간건강 및 환경에 대한 위해성을 방지 또는 최소화하기 위하여 AIA 절차와 문서요건을 규정하고 있는 의정서의 채택이 바람직하며, 환경을 이유로 일방적 및 자의적인 무역조치는 배제되어야 한다는 입장으로 회의에 참석하였다.<sup>47</sup> 의정서 채택 후 외교통상부는 2000 년 1 월 31 일 의정서가 생명공학기술에 의해 개발된 유전자변형 (genetically modified: GM) 농산물 등 변형생물체가 환경에 방출될 경우 초래할 수 있는 생태계 및 인간건강에 미칠 위해성으로부터 안전을 확보하는데 목적이 있다고 밝혔다.<sup>48</sup> 또한 한국은 의정서의 적용범위에 포함되는 종자용 LMOs 와 LMOs-FFP 의 대부분을 수입에 의존하고 있으므로 의정서 채택을 계기로 AIA 절차, 위해성 평가 및 위해성 관리 등을 이행하기 위한 국내 법규의 정비 및 제정 등 필요한 국내 조치를 마련하여야 할 것이라고 밝혔다.

한편, 환경부는 2000 년 3 월 2 일 의정서가 새 천년을 시작하는 1 월 최초로 채택된 환경협약으로서 21 세기는 환경 세기임을 시사한다고 밝혔다.<sup>49</sup> 환경부는 의정서가 환경보호를 위하여 사전예방원칙을 국제규범화한 것에 주목하였으며 이러한 원칙에 입각한 무역규제조치는 WTO SPS 협정과 충돌 가능하다고 밝혔다. 또한 LMOs 의 국제무역에서 수입국이 AIA 절차, 위해성 평가, 안전조치

---

<sup>47</sup> 외교통상부 보도자료, 생명공학안전성의정서 채택을 위한 특별당사국회의, 2000.1.17.

<sup>48</sup> 외교통상부 보도자료, 생명공학안전성의정서 채택, 2000.1.31.

<sup>49</sup> 환경부, supra note 37.



등을 취할 수 있으므로 LMOs 의 무분별한 도입을 규제할 수 있는 국제법적 근거를 제공하고 있다고 평가하였다.

### III. 주요 NGO 의 입장

대부분의 주요 NGO 는 의정서 채택을 환영하였으며, 특히 환경단체들은 GMOs 의 주요 수출국인 Miami 그룹<sup>50</sup>에 의하여 라벨부착과 사전통보절차가 모호하게 규정된 것을 비판하였다.

#### 1. Third World Network

Third World Network 은 의정서가 LMOs 의 독특한 성질을 인정한 최초의 국제법임을 주목하고 무역과 관련된 환경문제로 분열된 남북/동서간 이해관계를 타결한 것을 축하하였다.<sup>51</sup>

#### 2. Greenpeace

Greenpeace 는 2000 년 1 월 29 일 GMOs 의 무역을 통제하게 될 의정서 채택을 축하하면서, 의정서가 유전공학의 위험으로부터 환경과 소비자를 보호할 역사적인 단계이며 결국 GMOs 로부터 환경을 보호하게 될 보다 더 강력한 장래의 국제협정의 기반이라고 밝혔다.<sup>52</sup> 또한 모든 국가가 2002 년 개최 예정인 세계 환경정상회의 (Rio+10)까지 의정서가 발효할 수 있도록 비준할 것을 촉구하였으며, 의정서가 발효할 때까지 모든 GMOs 수출은 금지되어야 한다고 밝혔다. 특히 Greenpeace 는 의정서가 채택됨으로써 미국과 캐나다를 중심으로 하는 GMOs 의 주요 수출국인 Miami 그룹이 시험되지 않고 위험한 기술인 생명공학을 전세계에 강요하는데 실패한 것에 만족을 표명하였다. 그러나 Miami 그룹이 식

---

<sup>50</sup> 미국, 캐나다, 호주, 아르헨티나, 칠레 및 우루과이.

<sup>51</sup> IISD, *supra* note 34.

<sup>52</sup> Greenpeace Press Release, Biosafety Protocol: Historic Step in Fight Against Environmental Damage From Genetically Modified Organisms, 2000.1.29.

품용 GMOs 에 대한 의무적인 라벨부착과 정보요건을 의정서에서 배제하는데 성공했음을 주목하였다. Greenpeace 는 GMOs 의 장래는 국제 및 국내 입법과 소비자에게 달려있음을 주목하고, GM 식품에 대한 시장은 약화되고 소비자가 승리하게 될 것이라고 밝혔다.

### 3. Friends of the Earth

Friends of the Earth 는 2000 년 1 월 29 일 작물 및 식품을 포함하는 LMOs 의 국가간 이동을 규제하게 될 새로운 국제규범을 환영한다고 밝혔다.<sup>53</sup> 또한 의정서는 GM 식품이 전통적인 교배와 근본적으로 다르다는 것을 인정한 최초의 국제협정임을 강조하였다. 그러나 의정서에서 GMOs 수출국들의 강력한 로비활동으로 라벨부착을 LMOs 의 ‘포함가능성’ (may contain)이라고 애매하게 규정하게 되었음을 주목하였다. Friends of the Earth 는 의정서에서 사전예방원칙의 운영을 명백하게 규정하고 있으며, 환경협정이 무역협정에 종속되는 것은 아니라고 밝혔다.

### 4. 세계산업연합

세계산업연합 (Global Industry Coalition)은 의정서가 세계의 경제사회적 혜택을 공유하는 방향으로 규정하고 있으며 생물다양성을 보호할 것이라고 밝혔다.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Friends of the Earth Media Release, Biosafety Protocol Agreed, 2000.1.29.

<sup>54</sup> IISD, *supra* note 34.

## 제2절 의정서 채택의 경과

### I. 의정서 채택의 근거

#### 1. 생물다양성협약

생물다양성협약 (Convention on Biological Diversity: CBD)은 UNEP 의 후원 하에 협상되어 1992 년 5 월 22 일 채택되었고, 브라질 Rio 에서 1992 년 6 월 5 일부터 1993 년 6 월 4 일까지 서명을 위해 개방되었으며, 1993 년 12 월 29 일 발효하였다.<sup>55</sup> 생물다양성협약은 2000 년 11 월 23 일 현재 179 개 국가가 비준 하였다. 생물다양성협약 19.3 조는 당사국이 생물다양성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 LMOs 의 안전한 이전, 관리 및 사용 분야에서 적절한 절차를 규정 하는 의정서의 양식과 필요성을 고려해야 한다고 규정한다.

[원문참조] 생물다양성협약 19.3 조

The Parties shall consider the need for and modalities of a protocol setting out appropriate procedures, including, in particular, advance informed agreement, in the field of the safe transfer, handling and use of any living modified organism resulting from biotechnology that may have adverse effect on the conservation and sustainable use of biological diversity.

당사국은 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 부정적인 효과를 미칠 수 있는 생명공학에 기인한 유전자변형생물체의 안전한 이전, 관리 및 사용의 분야에서 특히 사전통고합의 등을 포함한 적절한 절차를 규정하는 의정서의 필요성과 그 양식을 고려하여야 한다.

<sup>55</sup> CBD, Convention: Background of the Convention, [www.biodiv.org/conv/background.html](http://www.biodiv.org/conv/background.html).

## 2. UN 환경개발회의 의제 21

1992년 6월 브라질 Rio에서 개최된 UN 환경개발회의 (UNCED: United Nations Conference on Environment and Development)에서 채택된 의제 21 (Agenda 21)의 16장은 생명공학의 환경적으로 건전한 관리 (Environmentally Sound Management of Biotechnology)를 규정하고 있다.

## II. 의정서 채택 경과<sup>56</sup>

### 1. 제 1차 생물다양성협약 당사국회의

1994년 11월 28일-12월 9일 바하마 Nassau에서 개최된 제 1차 생물다양성협약 당사국회의(The First Conference of the Parties to the CBD: COP-1)는 LMOs에 대한 위험성을 지적하고, 수시생명공학안전전문가그룹 (Open-ended Ad Hoc Group of Experts on Biosafety)을 설치하였다. COP-1은 CBD에 따른 생명공학안전에 관한 국제적 골격을 형성할 것을 합의하였다. 이러한 생명공학안전의 국제적 골격에는 다음의 내용이 포함되었다: 생물다양성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 LMOs의 활동; LMOs의 국가간 이동; 유전적 다양성에 중요한 LMOs의 방출; 위해성 평가 및 관리에 대한 장치; AIA 절차; 정보교환; 능력배양 및 이행; 용어의 정의.

### 2. 제 2차 생물다양성협약 당사국회의

생물다양성협약 당사국들은 1995년 11월 6-11일 인도네시아 Jakarta에서 제

2 차 당사국회의 (COP-2)를 개최하여 생명공학안전의정서의 필요성과 양식을 고려하였다. 동 회의에서 COP-2 는 생물다양성협약 19.3 조에 따라 생물다양성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 LMOs 의 국가간 이동에 중점을 둔 LMOs 의 안전한 이전, 관리 및 사용에 대한 생명공학안전의정서를 개발하는 협상을 요구하는 결정 II/5 를 채택하였다. 또한 COP-2 는 의정서를 구체화하기 위한 수시생명공학안전작업반 (Ad Hoc Working Group on Biosafety: BSWG)을 설치하였다. 이외에 BSWG 에 위임된 사항은 다음과 같다: 용어와 개념의 구체화; AIA 절차 고려; 관련 LMOs 목록 확인; 사전예방원칙을 고려하고 당사국에게 국내조치를 확립하도록 요구하는 의정서 개발.

### 3. 제 1 차 수시생명공학안전작업반회의

BSWG 는 1996 년-1999 년까지 6 차례 생명공학안전의정서의 초안 작성을 위하여 생명공학안전에 대한 회의를 개최하였다.

제 1 차 수시생명공학안전작업반 회의는 1996 년 7 월 22-26 일 덴마크 Aarhus 에서 개최되어 의정서의 구체화를 시작하였다. 회의는 성과 없이 끝났으나 당사국은 의정서의 내용을 목록으로 정리하고, 장래의 작업에 요구되는 정보를 마련하였다.

### 4. 제 2 차 수시생명공학안전작업반회의

BSWG-2 는 1997 년 5 월 12-16 일 캐나다 Montreal 에서 개최되어 의정서의 범위에 대하여 논의하였다.

논의된 의정서의 범위는 다음과 같다: 목적; AIA; LMOs 의 이전에 대한 통보절차; 국가책임기관; 정보공유 (information-sharing)와 정보공유소 (clearing-house mechanism); 능력배양; 공공참여와 인식; 위해성 평가와 관리; 비의도적인 국가간 이동; 관리; 운송; 포장 및 통과 요건; 감독과 준수.

---

<sup>56</sup> IISD, *supra* note 34.

## 5. 제 3 차 수시생명공학안전작업반회의

BSWG-3 은 1997 년 10 월 13-17 일 캐나다 Montreal 에서 개최되어 협상의 기초가 되는 통합된 초안문을 작성하였다. 동 회의는 의정서의 목적, 일반의무, 주제 및 전문이외에 사회경제적 고려; 책임과 배상; 불법적 거래; 비차별; 비당사국과의 무역을 다루었다.

## 6. 제 4 차 수시생명공학안전작업반회의

BSWG-4 는 1998 년 2 월 5-13 일 캐나다 Montreal 에서 개최되어 각 조항에 따른 선택을 감소시키기 위한 협상을 개시하였다. 대표단은 BSWG-3 에서 이미 논의된 다음의 조항들을 검토하였다: 원칙/목적; 일반의무; 비차별; 사회경제적 고려; 책임 및 배상. BSWG-4 는 또한 AIA 와 관련된 사안; 위해성 평가 및 관리; 국내 최저 기준; 긴급조치 및 능력배양도 다루었다.

## 7. 제 4 차 생물다양성협약 당사국회의

제 4 차 생물다양성협약 당사국회의는 1998 년 5 월 4-15 일 슬로바키아 Bratislava 에서 개최되었다. 당사국들은 동 회의에서 의정서에 대한 협상기한을 1998 년 말에서 1999 년 초까지 연장하고 1999 년 의정서를 채택하기 위한 특별 당사국 총회를 개최하기로 결정하였다.

## 8. 제 5 차 수시생명공학안전작업반회의

BSWG-5 는 1998 년 8 월 17-28 일 캐나다 Montreal 에서 개최되었다. 동 회의는 45 개 조항에 대한 선택을 정리하여 40 개 조항으로 개정하는 초안을 작성하였다. 그러나 동 회의에서 의정서의 범위, 책임과 배상 및 사전예방원칙을 포함하는 것에 대하여 첨예한 의견대립이 계속되었다.

## 9. 제 6 차 수시생명공학안전작업반회의 및 특별당사국회의

BSWG-6 는 1999 년 2 월 14-22 일에 개최되었고, 이어서 의정서를 채택하기 위한 제 1 차 특별당사국회의가 1999 년 2 월 22-23 일 콜롬비아 Cartagena de India 에서 개최되었다.

동 회의에서 무역문제, 상품처리 및 국내-국제 규제 제도를 중심으로 주요한 논쟁이 있었으며 당사국들은 의정서에 대하여 합의하지 못했다. 미국 등 LMOs 농산품 수출국과 EU 를 포함한 LMOs 농산품 수입국간의 현격한 입장 차이로 의정서를 채택하지 못하고 동 회의는 중지되었다. 따라서 특별당사국회의는 회의를 중지하는 결정을 채택하고 의정서의 명칭을 ‘Cartagena Protocol on Biosafety to the CBD’로 결정하였다.

### III. 비공식협의

제 1 차 특별당사국회의가 실패한 후 생물다양성협약 당사국들은 주요 쟁점의 해결과 의정서 채택을 위하여 1999 년 7 월 1 일 캐나다 Montreal, 1999 년 9 월 15-19 일 오스트리아 Vienna 및 2000 년 1 월 20-23 일 캐나다 Montreal 에서 생명공학안전의정서에 관한 비공식협의를 가졌다.

#### 1. 1 차 비공식협의

1999 년 7 월 1 일 캐나다 Montreal 에서 개최된 제 1 차 비공식협회는 협상그룹별로 협의하였다.<sup>57</sup> 이러한 협상그룹은 동 회의에서 협상을 완료할 정치적 의

---

<sup>57</sup> 이러한 협상그룹은 Miami 그룹 (미국, 캐나다, 호주, 아르헨티나, 칠레 및 우루과이), EU, Like-Minded 그룹 (개도국들인 G-77 과 중국), Compromise 그룹 (한국, 일본, 노르웨이, 싱가포르, 멕시코, 스위스 및 뉴질랜드) 및 중동부유럽국가들 (Central and Eastern European countries: CEE)로 나누어 졌다.

지를 표명하였다.

## 2. 2차 비공식협의

제 2차 비공식협회는 1999년 9월 15-19일 오스트리아 Vienna에서 개최되었다. 동 회의는 각 협상그룹의 대표가 2명씩 모여 형성된 'Vienna Setting'을 통하여 논의되었다. 협상그룹은 생명공학상품에 대한 기본적인 개념과 다른 국제협정과의 관계에 대하여 합의하였다.

## 3. 3차 비공식협의

제 3차 비공식협회는 2000년 1월 20-23일 캐나다 Montreal에서 개최되었고, Juan Mayr 특별당사국회의 의장은 Vienna Setting에 따른 협상그룹간 비공식협의를 개시하였다.

동 협의는 Mayr 의장이 1999년 12월 제안한 의정서의 범위, 식품사료및가공용 LMOs (LMOs-FFP)에 대한 AIA 절차의 적용, 의정서와 다른 국제협정과의 관계에 관한 개정안을 중심으로 세가지 주제로 나누어서 논의되었다. 첫번째 주제는 특별당사국회의 초안상의 AIA 절차, 관리운송포장 및 확인, 정보공유 및 정보공유소와 Mayr가 제안한 LMOs-FFP에 대한 AIA 절차적용에 대한 개정안을 포함하였다. 두번째 주제는 의정서의 범위이다. 세번째 주제는 초안상의 사전예방원칙, 비차별, 사회경제적 고려와 의정서의 다른 협정과의 관계이다. 특히 세번째 주제에 대하여 EU는 동 주제를 지원하였으나 다른 쟁점에 관한 논의가 재개되어서는 안된다고 주장하였다. Like-Minded 그룹은 의정서상의 예방원칙 및 사회경제적 고려사항보다 보호주의적인 조치를 취할 수 있는 당사국의 권리에 관한 논의를 철회할 것을 요청한 반면 Miami 그룹은 이를 지지하였다.



#### IV. 의정서 채택

생물다양성협약 당사국들은 비공식협의를 이어 2000 년 1 월 24-28 일 캐나다 Montreal 에서 제 1 차 당사국특별회의를 재개하여 의정서의 채택을 협의하였다.

당사국특별회의는 Mayr 의장에 의하여 진행되었으며 총회는 2000 년 1 월 29 일 새벽 생명공학안전의정서<sup>58</sup>와 의정서 채택에 관한 결정<sup>59</sup>을 채택하였다. 동 결정은 다음과 같이 4 개 부분으로 구성되어 있다: 의정서채택; 생명공학안전의정서정부간위원회 (Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety: ICCP) 설립; 위해성 평가와 관리에 대한 전문가 명부 확정; 집행 및 재정문제. 프랑스는 제 1 차 ICCP 회의를 2000 년안에 개최할 것을 제안하였고 동 제안은 총회에서 채택되었다.

---

<sup>58</sup> UNEP/CBD/ExCOP/1/L.5.

<sup>59</sup> UNEP/CBD/ExCOP/1/L.6.

## 제3절 의정서의 주요 내용 및 규정 분석

### I. 의정서 채택의 근거

의정서 전문은 생물다양성협약 19.3 조, 19.4 조, 8(g)조 및 17 조와 1995 년 11 월 17 일 제 2 차 생물다양성협약 당사국회의 (COP-2)의 결정 II/5 를 의정서 채택 의 근거로써 규정한다.

생물다양성협약 19.3 조와 COP-2 의 결정 II/5 는 다음과 같이 의정서의 필요성 및 개발을 규정하고 있다. 생물다양성 협약 19.3 조<sup>60</sup>는 당사국이 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 LMOs 의 안전한 이전, 관리 및 사용에서 AIA 절차 등을 포함하는 적절한 절차를 규정하는 의정서의 필요성과 양식을 고려하도록 규정한다. 또한 결정 II/5<sup>61</sup>는 생물다양성의 보존과 지속가능한 사용에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 현대 생명공학 LMOs 의 국가간 이동에 중점을 두고, 특히 적절한 사전통보합의 절차를 고려한 의정서를 개발하도록 요구하였다.

생물다양성협약 8(g)조<sup>62</sup>는 인간의 건강에 대한 위해성을 고려하여 생물다양성

---

<sup>60</sup> 생물다양성협약 19.3 조의 원문은 다음과 같다: “The Parties shall consider the need for and modalities of a protocol setting out appropriate procedures, including, in particular, advance informed agreement, in the field of the safe transfer, handling and use of any living modified organism resulting from biotechnology that may have adverse effect on the conservation and sustainable use of biological diversity.”

<sup>61</sup> COP-2 결정 II/5 의 관련 규정의 원문은 다음과 같다: “The Conference of the Parties... Decides to seek solution to the above-mentioned concerns through a negotiation process to develop, in the field of the safe transfer, handling and use of living modified organisms, a protocol on biosafety, specifically focusing on transboundary movement, of any living modified organism resulting from modern biotechnology that may have adverse effect on the conservation and sustainable use of biological diversity, setting out for consideration, in particular, appropriate procedure for advance informed agreement.”

<sup>62</sup> 생물다양성협약 8(g)조의 원문은 다음과 같다: “Establish or maintain means to regulate, manage or control the risks associated with the use and release of living modified organisms resulting from biotechnology which are likely to have adverse environmental impacts that could affect the conservation and sustainable use of

의 보전 및 지속가능한 사용에 환경적으로 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는 생명공학에 의한 생물변형체의 이용 및 방출과 관련된 위해성을 규제·관리 또는 통제하기 위한 방법을 수립 또는 유지할 것을 규정함으로써 위해성 관리에 관련되어 있다.

생물다양성협약 19.4 조<sup>63</sup>는 당사국이 LMOs 의 취급에 요구되는 사용 및 안전 규칙에 대한 입수가 가능한 정보를 제공하고 LMOs 가 도입되는 당사국에 관련한 특정 생물체의 잠재적인 부정적 영향에 관한 입수가 가능한 정보를 제공할 것을 규정한다. 또한 동 협약 17 조<sup>64</sup>는 당사국이 개도국의 특별한 필요를 고려하여 생물다양성의 보전 및 지속가능한 사용에 관련하여 공개적으로 입수 가능한 정보 교환을 촉진할 것을 규정한다.

LMOs 에 관한 의정서의 임무는 1992 년 Rio 에서 개최된 UN 환경개발회의에서 개도국들이 추구한 목표였다.<sup>65</sup> 개도국은 중요한 농작물을 포함하여 다양한 종의 원산지로서 생물다양성이 풍부하다. 그러나 이러한 또는 다른 생물체의 유전자변형은 북미지역과 EU 에서 빠르게 진행되고 있으며, LMOs 무역이 확산되고 있다. 따라서 개도국은 이러한 상품으로부터 발생할 수 있는 환경과 인간건강에 대한 잠재적인 위해성을 보호하기 위하여 이러한 무역에 대한 규제를 강제

---

biological diversity, taking also into account the risks to human health.”

<sup>63</sup> 생물다양성협약 19.4 조의 원문은 다음과 같다: “Each Contracting Party shall, directly or by requiring any natural or legal person under its jurisdiction providing the organisms referred to in paragraph 3 above, provide any available information about the use and safety regulations required by that Contracting Party in handling such organisms, as well as any available information on the potential adverse impact of the specific organisms concerned to the Contracting Party into which those organisms are to be introduced.”

<sup>64</sup> 생물다양성협약 17 조의 원문은 다음과 같다: “1. The Contracting Parties shall facilitate the exchange of information, from all publicly available sources, relevant to the conservation and sustainable use of biological diversity, taking into account the special needs of developing countries.  
2. Such exchange of information shall include exchange of results of technical, scientific and socio-economic research, as well as information on training and surveying programmes, specialized knowledge, indigenous and traditional knowledge as such and in combination with the technologies referred to in Article 16, paragraph 1. It shall also, where feasible, include repatriation of information.”

<sup>65</sup> Canadian Environmental Law Association: Trade and Environment, The Cartagena Biosafety Protocol: Opportunities and Limitations, February 2000, <http://www.cela.ca/trad&env.htm>. 2000-5-13 검색.

할 국제적 수단을 원했다. 즉 개도국은 상품이 재생산할 수 있고 유전물질을 다른 종으로 전이할 수 있는 것은 지역 중에 대한 생물학적 및 사회경제적 영향과 개도국의 농업, 지역사회 및 인간건강에 대한 영향을 잠재적으로 수반한다는 입장이다.

## II. 국제무역협정과의 관계

의정서는 목적과 대상에 있어서 다른 국제협정과 깊이 관련된다. 이러한 다른 국제협정은 1982년 해양법협약(의정서 2조), 통과를 포함한 국제운송에 관한 협정(의정서 14, 18조) 및 인체의약품에 관한 WHO 등의 국제보건협정(의정서 5조) 등을 포함한다. 그러나 의정서와의 관계에서 가장 중요하고 또한 현실적으로 문제가 될 수 있는 국제협정은 세계무역기구(WTO)체제의 일부 협정이다.<sup>66</sup>

그러나 의정서는 의정서와 WTO 및 다른 국제협정과의 관계를 분명하게 규정하지 않고 있다. 의정서와 다른 국제협정과의 관계는 본문에서 규정되지 못하고 전문에 규정되었다.<sup>67</sup> 이러한 규정이 본문이 아닌 전문에 규정된 것은 Like-Minded 그룹의 의견이 반영된 것이다.

우선, 의정서 전문은 무역 및 환경에 관한 협정들이 지속가능한 개발을 달성할 목적으로 상호 지지적이어야 함을 인정함으로써,<sup>68</sup> WTO 협정 등 무역에 관한 협정도 환경협정들과 같이 지속가능한 개발의 달성을 목적으로 한다는 당사국들의 의사를 확인하고 있다.

또한, 의정서 전문은 의정서가 현존하는 국제협정상 당사국 의무와 권리의 변경을 의미하는 것으로 해석되어서는 안된다는 유보조항(savings clause)을 포함

---

<sup>66</sup> 박노형, 생명공학안전의정서와 다른 국제협정과의 관계, 통상법률, 제 33호 (2000.6), pp.59-60, 67-69.

<sup>67</sup> *Id.*, pp.67-68.

<sup>68</sup> 의정서 전문 관련 규정의 원문은 다음과 같다: “Recognizing that trade and environment agreements should be mutually supportive with a view to achieving

하고 있다.<sup>69</sup> 이러한 규정이 의정서에 포함된 것을 미국 등 Miami 그룹은 협상의 성공으로 간주하고 있다. 따라서 의정서의 규정에도 불구하고 WTO 에서의 회원국들의 권리와 의무는 그대로 행사되어야 한다. 미국은 의정서에 따른 수입국의 LMOs 수입금지를 ‘부당한 무역관행’ (unfair trade practice)으로서 WTO 에 제소하는 경우에 WTO 규범이 적용되어야 하는 것으로 이해하고 있다.<sup>70</sup> 따라서 미국은 의정서의 사전예방원칙의 규정에도 불구하고 WTO 의 SPS 협정에 따라 ‘건전한 과학에 기초하지’ (on the basis of sound science) 않은 수입제한을 WTO 에 제소할 것으로 예상된다.

그 다음으로, 의정서 전문은 의정서를 다른 국제협정의 하위에 두는 것으로 의도되지 않는다고 규정하는데,<sup>71</sup> 이는 EU 의 의견이 반영된 것이다.<sup>72</sup> 원래 의정서 초안 31 조는 생물다양성에 대한 심각한 피해를 야기하는 경우에 다른 현존하는 국제협정상 권리와 의무가 의정서의 하위에 있다고 규정하였는데, 미국 등 Miami 그룹의 거센 반대에 부딪혔다. 이들은 의정서와 다른 관련 국제협정이 동일한 지위 (equal standing)에 있다는 개념 자체를 부정하면서, 의정서가 WTO 등 다른 국제협정에 일치하여야 한다고 주장하였다. 결국 Vienna 에서 당사국들은 의정서와 WTO 등의 다른 국제협정이 동일한 지위를 가지는 국제법적 문서 (international legal instruments)이고, 무역과 환경협정이 상호지지적임에 합의하였다. 이와 같이 의정서와 WTO 등 다른 국제협정과의 관계는 의정서상의 여러 규정에도 불구하고 명확하지 않은 것으로 보인다. 의정서와 다른 국제협정과의 관계와 관련하여 미 국무부는 협상 참가국들이 현존하는 국제 권리와 의무를 변경하도록 의정서를 사용할 의도가 없었으며 따라서 의정서는 ‘동 의정서가 다른 현존하는 국제협정에 따른 당사국의 권리와 의무를 변경하는 것을 의

---

sustainable development...”

<sup>69</sup> 의정서 전문 관련 규정의 원문은 다음과 같다: “Emphasizing that this Protocol shall not be interpreted as implying a change in the rights and obligations of a Party under any existing international agreements...”

<sup>70</sup> David B. Sandalow (U.S. Assistant Secretary of State), The Biosafety Protocol: What It Does and Does Not Do, [http://www.wto.../Biosafety\\_Protocol\\_What\\_It\\_Does\\_and\\_Does\\_Not\\_Do.ht](http://www.wto.../Biosafety_Protocol_What_It_Does_and_Does_Not_Do.ht), p. 2.

<sup>71</sup> 의정서 전문 관련 규정의 원문은 다음과 같다: “Understanding that the above recital is not intended to subordinate this Protocol to other international agreements...”

<sup>72</sup> Aaron Cosbey & Stas Burgiel, The Cartagena Protocol on Biosafety: An analysis of results , IISD, 2000.

미하도록 해석되어서는 아니 된다’는 유보조항을 포함하고 있음을 주목하였다.<sup>73</sup> 이에 반해 EU 이사회는 의정서와 WTO 를 포함한 다른 국제협정이 상호 지지적이며, 의정서가 WTO 에 기초한 문서 (instrument)에 종속된다는 구속적인 규정이 없다고 해석하였다.<sup>74</sup>

### III. 사전예방원칙

의정서는 환경과 개발에 관한 Rio 선언 원칙 15 에 포함된 사전예방적 접근 (precautionary approach)을 재확인하고 있으며,<sup>75</sup> 동 원칙에 일치하여 의정서의 목적은 인간건강에 대한 위해성을 고려하여 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 대하여 부정적으로 영향을 미칠 수 있는 LMOs 의 안전한 이전, 취급 및 사용, 특히 국가간 이동에서 적절한 보호수준을 보장하는 것이라고 규정한다.<sup>76</sup> 이와 같이 의정서는 사전예방원칙을 전문 및 목적 조항인 1 조에 규정함으로써 사전예방원칙이 의정서의 기본 원칙임을 확인하고 있다.

수입국은 유전자변형생물체가 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해성을 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적인 확실성이 없는 경우에도 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 환경방출용

---

<sup>73</sup> USDOS, *supra* note 41.

<sup>74</sup> Council of the European Union, Press Release 173 Nr. 8743/00, Signature of the Cartagena Protocol on Biosafety / Decision adopted by written procedure, 2000.5.23.

<sup>75</sup> 의정서 전문. 원문은 다음과 같다: “Reaffirming the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration<sup>75</sup> on Environment and Development...”

<sup>76</sup> 의정서 1 조. 원문은 다음과 같다: “In accordance with the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, the objective of this Protocol is to contribute to ensuring an adequate level of protection in the field of the safe transfer, handling and use of living modified organisms resulting from modern biotechnology that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, and specifically focusing on transboundary movements.”

LMOs 및 LMOs-FFP 의 수입에 대해 적절한 결정을 내릴 수 있다.<sup>77</sup> 또한 위해성 평가와 관련하여, 과학적 지식 또는 과학적 총의가 부족한 것이 위해성의 특정한 수준, 위해성 없음 또는 수용 가능한 위해성을 의미하는 것으로 해석되어서는 아니 된다.<sup>78</sup> 사전예방원칙에 대한 일반적인 정의로 인정되는 Rio 선언 원칙 15 의 내용이 AIA 절차 및 위해성 평가에 관한 부속서 III 에 규정된 것은 주목해야 한다. 즉 의정서의 AIA 절차는 사전예방원칙에 따라 위해성 평가를 기초하여 수행되어야 한다.

Miami 그룹을 제외하고 사전예방원칙에 따라 LMOs 의 수입을 제한하거나 금지하는 것이 무역 제한적인 조치로 간주되어서는 안된다는 입장이었다.<sup>79</sup> Like-Minded 그룹은 사전예방원칙이 AIA 절차상 결정에 적용되어야 한다고 계속 주장하였다. EU 도 역시 Like-Minded 그룹의 입장에 동의하였다. Christoph Bail EU 대변인은 과학적 불확실성의 경우 정부들은 장기적으로 회복할 수 없는 위해성에 대하여 사전예방적 조치를 취할 자유와 주권을 보유할 수 있어야 한다고 선언하였다.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> 의정서 10.6 조 및 11.8 조. 의정서 10.6 조의 원문은 다음과 같다: “Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of the living modified organism in question as referred to in paragraph 3 above, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.”

의정서 11.8 조의 원문은 다음과 같다: “Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.”

<sup>78</sup> 부속서 III 의 4 항. 원문은 다음과 같다: “Lack of scientific knowledge or scientific consensus should not necessarily be interpreted as indicating a particular level of risk, an absence of risk, or an acceptable risk.”

<sup>79</sup> L.L.Lim, Biosafety talks end on mixed note, Third World Resurgence No. 114/115, 2000. Feb/Mar.

<sup>80</sup> EU 는 1999 년 2 월 개최된 제 1 차 특별당사국회의에서 사전예방원칙에 대하여 Miami 그룹의 입장에 동조하였다. 그러나 GM 식품 및 작물에 대한 소비자의 반대와 환경

의정서상 사전예방원칙과 관련하여 미 국무부는 10.6 조의 사전예방원칙 규정이 수입 결정시 적용될 수 있음을 인정하고 있다. 그러나 동 규정은 과학에 기초한 결정을 대체하는 것을 의미하지 않으며 국가의 WTO 의무에 반대되는 결정을 인정하는 것은 아니라는 입장이다.<sup>81</sup> 사전예방원칙을 의정서에 규정할 것을 주장한 EU는 의정서가 사전예방원칙을 전문, 목적에 관한 1 조, 결정에 관련된 운영으로서 10.6 조 및 11.8 조, 위해성 평가의 수행시 일반적 원칙으로서 부속서 III의 4 항에 규정하고 있음을 주목하였다.<sup>82</sup>

## IV. LMOs 의 의의

### 1. LMOs 의 정의

유전자변형생물체 (Living Modified Organisms: LMOs)는 현대 생명공학으로 얻어진 유전물질의 새로운 결합이 있는 생물체를 의미한다.<sup>83</sup> 현대는 DNA 재조합 및 핵산의 세포 또는 세포소기관으로서 직접주입을 포함한 시험관내 핵산기술, 또는 자연적인 생리적 생식 또는 재조합 장벽을 극복하고 전통적인 교배와 선발에 사용되는 기술이 아닌 분류학적 과의 범위를 넘는 세포 융합의 적용을 의미한다.<sup>84</sup> 생물체는 무균 생물체, 바이러스 및 바이로이드를 포함한 전이하거

---

및 건강에 대한 위협의 증거가 증가함에 따라 동 원칙을 지지하게 되었다.

<sup>81</sup> USDOS, *supra* note 41.

<sup>82</sup> Council of the European Union, *supra* note 74.

<sup>83</sup> 의정서 3(g)조. 원문은 다음과 같다: “Living modified organism means any living organism that possesses a novel combination of genetic material obtained through the use of modern biotechnology.”

<sup>84</sup> 의정서 3(i)조. 원문은 다음과 같다:

“Modern biotechnology means the application of:

- a. In vitro nucleic acid techniques, including recombinant deoxyribonucleic acid (DNA)



나 복제할 수 있는 생물학적 실체를 의미한다.<sup>85</sup>

## 2. LMOs 의 범위 및 종류

의정서는 인간 건강에 대한 위해성을 고려하여, 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 모든 LMOs 의 국가간 이동 (transboundary movement), 통과 (transit), 관리 (handling) 및 사용 (use)에 적용된다.<sup>86</sup>

의정서는 이러한 LMOs 를 그 사용목적에 따라 환경방출용 LMOs (living modified organisms for intentional introduction into the environment), 식품사료 및가공용 LMOs (living modified organisms intended for direct use as food or feed, or for processing: LMOs-FFP) 및 밀폐사용 LMOs (living modified organisms destined for contained use)로 구분하고 있다. 또한 각 LMOs 에 따라 사전통보합의절차, 위해성평가 및 문서요건을 달리하고 있다. 환경방출용 LMOs 는 파종용 종자, 방출용 어류, 미생물 농약, 환경 정화용 미생물과 같이 환경에 직접 방출되어 생태계에 악영향을 초래할 수 있는 LMOs 를 의미한다.<sup>87</sup> LMOs-FFP 는 현재 국제무역에서 약 90%를 차지하고 있는 다양한 곡물로서 콩, 옥수수, 면화, 토마토, 곡물 및 카사바 등을 포함하며, 유전자변형산품 (GM commodity) 에 해당한다.<sup>88</sup> 밀폐사용 LMOs 는 과학적 및 상업적 연구 목적으로 사용되는

---

and direct injection of nucleic acid into cells or organelles, or  
b. Fusion of cells beyond the taxonomic family, that overcome natural physiological reproductive or recombination barriers and that are not techniques used in traditional breeding and selection.”

<sup>85</sup> 의정서 3(h)조.

<sup>86</sup> 의정서 4 조. 원문은 다음과 같다: “This Protocol shall apply to the transboundary movement, transit, handling and use of all living modified organisms that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health.”

<sup>87</sup> 환경부, *supra* note 37.

<sup>88</sup> UNEP Press Background, Biotechnology and the Biosafety Protocol.

LMOs 등 환경에 방출될 위해성이 적은 LMOs 를 지칭한다.<sup>89</sup>

의정서는 다른 관련 국제협정 또는 기구에서 다루지는 인체의약품용 LMOs 의 국가간 이동에는 적용되지 않는다.<sup>90</sup> 의정서상 인체의약품용 LMOs 와 관련된 다른 국제기구는 세계보건기구 (World Health Organization: WHO)를 의미한다. 그러나 WHO 는 유전자변형의약품을 다루지 않고 인간 건강과 안전성에 대한 기준만을 정하고 있으며 환경 및 생물학적 다양성을 고려하지 않는다. 따라서 다른 관련 국제기구에서 정해진 또는 정해질 수 있는 기준이 인체의약품용 LMOs 의 특정한 위험과 위해성을 고려할 수 있을지 또는 고려할 것인지 여부는 아직 해결되지 않은 문제이다.<sup>91</sup> 일부 인체의약품용 LMOs 는, 다른 국제협정 또는 기구에서 다루지는 경우, 의정서에서 완전히 제외될 수 있으며 이러한 인체의약품용 LMOs 는 책임과 배상에서도 제외된다. 인체의약품용 LMOs 가 의정서의 범위에서 제외된 것은 인체의약품 부문에 대한 이해관계를 갖고 있는 미국을 포함한 선진국들이 포괄적인 국제규범으로부터 인체의약품 부문을 보호하기 위해 반대한 결과이다.<sup>92</sup>

### 3. LMOs 와 GMOs 의 개념 비교

유전자가 변형된 생물체의 개념과 관련하여, 의정서는 일반적으로 통용되는 유전자변형체 (Genetically Modified Organisms: GMOs)라는 용어 대신 LMOs 라는 용어를 사용하고 있다.<sup>93</sup> LMOs 라는 용어는 생물다양성협약 협상과정에서 미국의 주장에 의해 채택되었다. 즉, 미국은 ‘유전자변형’ (GM)이라는 용어의 사용

---

<sup>89</sup> 외교통상부 보도자료, *supra* note 48.

<sup>90</sup> 의정서 5 조. 원문은 다음과 같다: “Notwithstanding Article 4 and without prejudice to any right of a Party to subject all living modified organisms to risk assessment prior to the making of decisions on import, this Protocol shall not apply to the transboundary movement of living modified organisms which are pharmaceuticals for humans that are addressed by other relevant international agreements or organisations.”

<sup>91</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>92</sup> *Id.*

<sup>93</sup> *Id.*

을 반대했다. 생명공학산업은 생명공학으로 생산된 유전자변형 식물이 전통적인 교배 기술과 동등하다고 주장하였으며, 생명공학과 전통적인 교배기술에 대한 인식된 차이를 최소화하기 위하여 협약에서 GMOs 라는 용어 대신 LMOs 라는 용어를 사용할 것을 주장하였다.<sup>94</sup> 그러나 일반적으로 LMOs 는 GMOs 와 대체가 능한 용어로 이해되고 있다.<sup>95</sup>

그러나 의정서에서 GMOs 대신 LMOs 를 사용하는 것은 LMOs 의 다음과 같은 환경법적 측면 및 특성을 강조하기 위한 것으로 이해된다. 의정서는 LMOs 를 환경방출용 LMOs 와 LMOs-FFP 및 밀폐사용 LMOs 로 구분하고 있다. 이러한 모든 LMOs 는 의정서 3(g)조 및 3(h)조의 정의에 따라 전이하거나 복제능력이 있는 생물체 (living organisms)를 의미한다. 생물체라 함은 무균 생물체, 바이러스 및 바이로이드를 포함한 전이하거나 복제할 수 있는 생물학적 실체를 의미한다.<sup>96</sup> 의정서는 이러한 LMOs 를 그 사용 목적 즉 용도에 따라 환경방출용과 식품사료가공용 및 밀폐사용으로 구분한다. 예컨대 유전자변형콩은 그 사용목적이 종자용인 경우 환경방출용 LMOs 가 되는 것이며, 식품으로 사용하거나 가공하기 위한 목적인 경우에는 LMOs-FFP 가 된다. LMOs 는 다양한 상품과 농산품의 기초가 된다. 특히 죽은 유전자변형체 또는 살아있지 않은 LMOs 성분을 포함하는 가공상품에는 백신, 약품, 식품첨가물 및 가공되거나 통조림으로 만들어진 식품 등이 있다.<sup>97</sup> 따라서 유전자변형된 생물체가 죽어서 냉장, 냉동 및 가공된 경우에는 의정서에서 정의하는 LMOs-FFP 라 할 수 없으며, 이러한 경우에는 유전자변형 (GM) 식품으로 이해되어야 한다. 미 국무부는 의정서 채택 후 의정서가 환경협정으로서 식품안전성 문제를 다루지 않으며, 식품안전성은 다른 국제 포럼에서 전문가들에 의하여 다루어진다고 밝혔다.<sup>98</sup> 따라서 미국이 GMOs 라는 용어의 사용을 반대하고 LMOs 라는 용어의 사용을 주장한 것은 의정서가 환경협정으로서 GM 상품이나 GM 식품과 관련한 식품안전성을 대상으로 하지

---

<sup>94</sup> Saigo, *supra* note 3, p.784.

<sup>95</sup> 예컨대, 미 국무부의 생명공학 사전 (Biotechnology Lexicon)은 LMOs 와 유전공학 (genetically engineered)식품 등을 GMOs 대신에 사용되는 다른 용어로 정의하고 있다. <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1109/ijee/bio-terms2.htm>.

<sup>96</sup> 의정서 3(h)조. 원문은 다음과 같다: “Living organism means any biological entity capable of transferring or replicating genetic material, including sterile organisms, viruses and viroids.”

<sup>97</sup> UNEP Press Background, *supra* note 88.

<sup>98</sup> USDOS, *supra* note 41.

않는 것을 강조하기 위한 것으로 이해된다.

## V. LMOs 수입결정

### 1. 환경방출용 LMOs

의도적으로 수입국의 환경으로 방출되는 환경방출용 LMOs 인 LMOs 의 최초의 의도적인 국가간 이동에는 다음의 사전통보합의 (Advance Informed Agreement: AIA) 절차가 적용된다<sup>99</sup>:

제 1 단계: 수출국은 최소한 부속서 I 에 명시된 정보를 수입국의 책임기관에 서면으로 통고하거나 수출업자에게 서면으로 통고하도록 요구하여야 한다.<sup>100</sup>

제 2 단계: 수입국은 통고접수 후 90 일 이내에 통고자에게 통고접수를 서면으로 확인해야 한다.<sup>101</sup>

제 3 단계: 수입국은 통고 접수 후 270 일 이내에 서면으로 수입승인 여부에 관한 결정을 생명공학안전정보공유소 (BCH) 또는 수출국의 통고자에게 통보하여야 한다.<sup>102</sup> 이러한 수입국의 결정은 위해성 평가에 관한 의정서 15 조에 일치하

---

<sup>99</sup> 의정서 7.1 조.

<sup>100</sup> 의정서 8.1 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of export shall notify, or require the exporter to ensure notification to, in writing, the competent national authority of the Party of import prior to the intentional transboundary movement of a living modified organism that falls within the scope of Article 7, paragraph 1. The notification shall contain, at a minimum, the information specified in Annex I.”

<sup>101</sup> 의정서 9.1 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of import shall acknowledge receipt of the notification, in writing, to the notifier within ninety days of its receipt.”

<sup>102</sup> 의정서 10.3 조. 원문은 다음과 같다:

“Within two hundred and seventy days of the date of receipt of notification, the Party of import shall communicate, in writing, to the notifier and to the Biosafety Clearing-House the decision referred to in paragraph 2 (a) above:

(a) Approving the import, with or without conditions, including how the decision will apply to subsequent imports of the same living modified organism;

여야 한다.<sup>103</sup> 수입 결정과 관련하여 LMOs 가 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해성을 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적인 확신이 없는 경우에도 수입국은 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 환경방출용 LMOs 의 수입에 대해 적절한 결정을 내릴 수 있다.<sup>104</sup>

제 4 단계: 수출국 또는 통고자는 환경방출용 LMOs 의 수입에 관한 결정의 기초가 된 위해성 평가의 결과에 영향을 줄 수 있는 상황의 변화가 발생하거나 추가적인 관련 과학적 또는 기술적 정보가 입수가 가능한 경우 수입국에게 동 결정을 재검토할 것을 요청할 수 있다.<sup>105</sup> 수입국은 인간건강에 대한 위해성을 고려하고, 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 대한 잠재적인 악영향에 관한 새로운 과학 정보에 따라 LMOs 의 국가간 이동에 관한 결정을 재검토하고 변경할 수 있다. 이러한 경우 당사국은 30 일 이내에 LMOs 의 국가간 이동을 사전에 통보했던 통보자와 BCH 에게 이러한 결정과 그 사유를 통보해야 한다.<sup>106</sup> 또한 수

---

(b) Prohibiting the import;

(c) Requesting additional relevant information in accordance with its domestic regulatory framework or Annex I; in calculating the time within which the Party of import is to respond, the number of days it has to wait for additional relevant information shall not be taken into account; or

(d) Informing the notifier that the period specified in this paragraph is extended by a defined period of time.”

<sup>103</sup> 의정서 10.1 조. 원문은 다음과 같다: “Decisions taken by the Party of import shall be in accordance with Article 15.”

<sup>104</sup> 의정서 10.6 조. 원문은 다음과 같다: “Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of the living modified organism in question as referred to in paragraph 3 above, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.”

<sup>105</sup> 의정서 12.2 조. 원문은 다음과 같다:

“A Party of export or a notifier may request the Party of import to review a decision it has made in respect of it under Article 10 where the Party of export or the notifier considers that:

(a) A change in circumstances has occurred that may influence the outcome of the risk assessment upon which the decision was based; or

(b) Additional relevant scientific or technical information has become available.”

<sup>106</sup> 의정서 12.1 조. 원문은 다음과 같다: “A Party of import may, at any time, in light

입국은 재량적으로 차후의 수입 (subsequent imports)에 대한 위해성 평가를 요구할 수 있다.<sup>107</sup>

의정서의 AIA 절차는 사전예방원칙에 따라 충분한 정보와 위해성 평가에 기초하여 결정해야 하며, 통보와 정보 제공에 대한 1 차적인 책임은 수출국에 있다.<sup>108</sup> 특히 AIA 절차에 사전예방원칙이 적용되는 것은 매우 중요하다. 사전예방원칙의 적용으로 LMOs 의 부정적인 영향에 관한 과학적 확실성이 부족한 경우 수입당사국은 수입을 금지하고 수입에 조건을 부여하거나 정보를 더욱 많이 요구할 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 AIA 절차에서 수입당사국은 일정한 시한에 따라 결정해야 한다.<sup>109</sup> 즉, 수입당사국은 수출업자로부터 통보 접수 후 270 일 이내에 결정해야 한다. 이러한 시한의 제한은 현재 당사국들이 시한에 구속되지 않고 있고, 예컨대 EU 의 경우 GM 옥수수를 승인하는데 2 년이 소요되는 것을 고려할 때 자유무역의 입장에서 발전된 규정이라 할 수 있다. 이러한 시한 제한은 수입결정에서의 적절한 시한을 요구해온 미국과 수출기업들의 주장이 반영된 것이다.

## 2. LMOs-FFP

LMOs-FFP 의 최초의 국가간 이동에는 위의 사전통보합의 절차와 다른 절차가 적용된다.<sup>110</sup>

---

of new scientific information on potential adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account the risks to human health, review and change a decision regarding an intentional transboundary movement. In such case, the Party shall, within thirty days, inform any notifier that has previously notified movements of the living modified organism referred to in such decision, as well as the Biosafety Clearing-House, and shall set out the reasons for its decision.”

<sup>107</sup> 의정서 12.4 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of import may, at its discretion, require a risk assessment for subsequent imports.”

<sup>108</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> 의정서 7.2 조.

제 1 단계: 직접적인 식용이나 사료용 또는 가공용으로 국가간 이동될 수 있는 LMOs 인 LMOs-FFP 의 시장상품화를 포함한 국내 사용에 관하여 최종결정을 하는 당사국은 이러한 결정후 15 일 내에 BCH 를 통하여 당사국들에게 통보하여야 한다. 이러한 통보에는 최소한 부속서 II 에 규정된 정보를 포함하여야 한다.<sup>111</sup>

제 2 단계: 당사국은 의정서의 목적에 일치하는 국내 규제골격 (domestic regulatory framework)에 따라 LMOs-FFP 의 수입에 관한 결정을 내릴 수 있다.<sup>112</sup> 이러한 국내 규제골격이 없이 국내 관할권을 행사하는 개도국 또는 경제 전환국은 부속서 III 에 일치하는 위해성 평가와 270 일 이내에 내린 결정에 따라 LMOs-FFP 를 최초로 수입하기 전의 결정이 내려질 것임을 BCH 를 통하여 선언할 수 있다.<sup>113</sup>

제 3 단계: LMOs 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해성을 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적인 확실성이 없는 경우에도 수입국은 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 LMOs-FFP 의 수입에

---

<sup>111</sup> 의정서 11.1 조. 원문은 다음과 같다: “A Party that makes a final decision regarding domestic use, including placing on the market, of a living modified organism that may be subject to transboundary movement for direct use as food or feed, or for processing shall, within fifteen days of making that decision, inform the Parties through the Biosafety Clearing-House. This information shall contain, at a minimum, the information specified in Annex II. The Party shall provide a copy of the information, in writing, to the national focal point of each Party that informs the Secretariat in advance that it does not have access to the Biosafety Clearing-House. This provision shall not apply to decisions regarding field trials.”

<sup>112</sup> 의정서 11.4 조. 원문은 다음과 같다: “A Party may take a decision on the import of living modified organisms intended for direct use as food or feed, or for processing, under its domestic regulatory framework that is consistent with the objective of this Protocol.”

<sup>113</sup> 의정서 11.6 조. 원문은 다음과 같다: “A developing country Party or a Party with an economy in transition may, in the absence of the domestic regulatory framework referred to in paragraph 4 above, and in exercise of its domestic jurisdiction, declare through the Biosafety Clearing-House that its decision prior to the first import of a living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, on which information has been provided under paragraph 1 above, will be taken according to the following:

- (a) A risk assessment undertaken in accordance with Annex III; and
- (b) A decision made within a predictable timeframe, not exceeding two hundred and seventy days.”

대해 적절한 결정을 내릴 수 있다.<sup>114</sup>

LMOs-FFP 에 대한 수입결정절차와 관련하여, Miami 그룹은 LMOs-FFP 의 무역을 제한하거나 방해하는 어떠한 조치도 수락할 수 없다고 주장하였다.<sup>115</sup> LMOs-FFP 는 의정서의 범위에 명백히 포함되고 있으나 Miami 그룹은 LMOs-FFP 에 대한 AIA 절차의 적용을 반대한 것이다. 따라서 Miami 그룹은 LMOs-FFP 에 대하여 정보공유에 기초한 장치에서 논의할 것과 국내 규제골격에 따라 다를 것을 주장했다. 그러나 Like-Minded 그룹은 환경방출용 LMOs 와 LMOs-FFP 는 차이가 없으며 인간건강 및 환경에 대한 영향이 동일하다고 주장하였다. 특히 개도국의 경우 LMOs 가 일단 반입된 경우 이러한 LMOs 를 구별할 집행 능력이 부족함을 강조하였다. 따라서 LMOs-FFP 에 대해서도 엄격한 AIA 절차를 적용할 것을 주장하였다. 한편 Compromise 그룹은 LMOs-FFP 에 대하여 환경방출용 LMOs 에 대한 AIA 절차보다 상대적으로 엄격하지 않은 수입결정절차를 적용할 것을 제안하였다.

결국 의정서는 LMOs-FFP 의 국가간 이동에 대한 결정서 부속서 II 상의 정보를 BCH 를 통하여 통보하도록 규정하고 있으며 이러한 정보는 환경방출용 LMOs 의 AIA 절차에 요구되는 정보보다 엄격하지 않다.<sup>116</sup> LMOs-FFP 는 Miami 그룹이 주장한 대로, 국내 규제골격을 통하여 규제된다. LMOs-FFP 에 대한 국제 골격은 일반적인 정보공유장치를 통해서만 가능하고 국제적으로 구속적인 기준이 확립되지 못했다. 수출국은 국제적으로 거래되고 수출할 수 있는 LMOs-FFP 에 대한 국내 승인에 관한 정보를 BCH 에 통보할 의무만 있다.<sup>117</sup> 따라서 이러한 승인에 관한 정보에 대하여 BCH 를 감독하고 LMOs-FFP 의 수입여부를 결정하는 것은 수입국이다. 즉, 정보공유장치를 통한 국내 승인에 관한 정보의 통보는

---

<sup>114</sup> 의정서 11.8 조. 11.8 조의 원문은 다음과 같다: “Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.”

<sup>115</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>116</sup> *Id.*

<sup>117</sup> Greenpeace International, Summary of the Cartagena Protocol on Biosafety, 2000.2.2.



특정 LMOs-FFP 를 승인할 것인지 여부를 평가하는 절차를 개시할 책임이 수입국에게 있음을 의미한다.<sup>118</sup> 이는 환경방출용 LMOs 의 AIA 절차에서 수출의도를 통보할 1 차적 책임이 수출국에 있는 것과 달리, LMOs-FFP 에 대한 절차에서 규칙을 개발하고 공포하는 1 차적 책임이 잠재적인 수입국에 있음을 의미한다. 결과적으로 LMOs-FFP 수출국의 부담이 감소하게 된다. 또한 LMOs-FFP 수출국은 통보에 대한 위해성 평가를 수행하고 지출해야 하는 부담이 없다.<sup>119</sup> 반면 대부분의 LMOs-FFP 수입국인 개도국의 경우에 LMOs-FFP 의 실제적인 수입 여부에 관계없이 LMOs-FFP 에 대한 국내승인에 따른 재정 및 능력의 부담이 가중될 것이다.<sup>120</sup>

미 국무부는 의정서가 환경에 대한 상응하는 이익이 없이 산적 상품 (bulk commodities)의 무역을 심각하게 방해하고 식품에의 접근을 위협하게 할 AIA 절차가 산적 상품에 적용되지 않는다고 밝혔다.<sup>121</sup> 반면 EU 이사회는 의정서의 7-10 조 및 12 조에 따른 AIA 절차에서 수입국이 통보받고 첫번째 이동 이전에 결정 또는 동의를 할 수 있음을 보장하며 이러한 절차는 종자 및 식품과 같은 환경방출용 LMOs 에 적용된다고 밝혔다. 환경방출용이 아닌 LMOs 인 LMOs-FFP 과 관련하여, 수출국은 BCH 를 통하여 잠재적인 수입국과 국내승인에 관한 정보를 미리 공유할 것이며 당사국은 이러한 수입에 대하여 국내 규제골격 또는 위해성 평가에 따라 결정할 것이라고 밝혔다.<sup>122</sup>

개도국과 경제전환국에 대한 특별규정은 국내 규제골격을 확립하지 못한 이들 국가의 경우 사전예방원칙에 따라 충분한 정보와 위해성 평가에 기초하여 결정하게 되고, 선진국의 경우 적절한 국내 규제골격의 확립을 전제로 하고 있으므로 이러한 절차를 적용하지 않고 270 일이라는 시한에도 구속되지 않게 됨을 의미한다.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Harmonization Alert, *supra* note 38.

<sup>119</sup> Cosbey & Burgiel, *supra* note 72.

<sup>120</sup> Harmonization Alert, *supra* note 38.

<sup>121</sup> USDOS, *supra* note 41.

<sup>122</sup> Council of the European Union, *supra* note 74.

<sup>123</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

### 3. 사전통보합의 절차의 예외

사전통보합의 (AIA) 절차에 관한 의정서 규정은 첫째, 통과 중인 LMOs 에 적용되지 않고,<sup>124</sup> 둘째, 수입국의 기준에 일치하여 수행된 밀폐사용 LMOs 의 국가간 이동에 적용되지 않으며,<sup>125</sup> 셋째, 의정서 당사국회의를 수행하는 당사국회의에서 확인된 인간건강에 대한 위해성을 고려하여 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 부정적인 영향을 미칠 우려가 없는 LMOs 의 의도적인 국가간 이동에 적용되지 않는다.<sup>126</sup> 이외에 인체의약품용 LMOs 와 LMOs-FFP 도 AIA 절차가 적용되지 않는다고 해석된다.<sup>127</sup> 인체의약품용 LMOs 의 경우 의정서의 범위에 포함되지 않으므로 AIA 절차는 당연히 적용되지 않는다. 그러나 LMOs-FFP 에 대해서는 AIA 절차가 적용되지 않는다고 해석하는 입장과 환경방출용 LMOs 의 AIA 절차와 다른 형태의 AIA 절차가 적용된다고 해석하는 입장이 대별된다. 그러나 이들 두 입장이 내용에 있어서 다른 의미를 가진 것으로 보인지 않는다. 다만, 미 국무부는 AIA 절차가 LMOs-FFP, 통과중인 LMOs 또는 밀폐사용 LMOs (과학적 및 상업적 연구용)에는 적용되지 않으나, LMOs 상품 (commodity)과 밀폐사

---

<sup>124</sup> 의정서 6.1 조. 원문은 다음과 같다: “Notwithstanding Article 4 and without prejudice to any right of a Party of transit to regulate the transport of living modified organisms through its territory and make available to the Biosafety Clearing-House, any decision of that Party, subject to Article 2, paragraph 3, regarding the transit through its territory of a specific living modified organism, the provisions of this Protocol with respect to the advance informed agreement procedure shall not apply to living modified organisms in transit.”

<sup>125</sup> 의정서 6.2 조. 원문은 다음과 같다: “Notwithstanding Article 4 and without prejudice to any right of a Party to subject all living modified organisms to risk assessment prior to decisions on import and to set standards for contained use within its jurisdiction, the provisions of this Protocol with respect to the advance informed agreement procedure shall not apply to the transboundary movement of living modified organisms destined for contained use undertaken in accordance with the standards of the Party of import.”

<sup>126</sup> 의정서 7.4 조. 원문은 다음과 같다: “The advance informed agreement procedure shall not apply to the intentional transboundary movement of living modified organisms identified in a decision of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol as being not likely to have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health.”

<sup>127</sup> Cosby & Burgiel, *supra* note 72; Peter W.B.Phillips & Williams A.Kerr, Alternative Paradigms The WTO Versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms, *Journal of World Trade* Vol.34 No.4, 2000.8, p.67.

용 LMOs 에는 문서가 요구된다고 밝혔다.<sup>128</sup>

결국, 통과중인 LMOs, 밀폐사용 LMOs 및 안전하다고 확인된 LMOs 에 대하여 위해성 평가 및 사전예방원칙에 기초하여 수입국이 결정하는 AIA 절차가 적용되지 않는다.<sup>129</sup> 따라서 이러한 LMOs 의 국가간 이동은 국내법 및 국내 규칙에 의해 규제될 것이며 의정서에 의한 국제적으로 구속적인 기준을 정할 수 없고 수입당사국에게 특정 이동에 대해 통보할 국제적 의무도 없다. AIA 절차 이외의 의정서 규정은 적용되나, 의정서가 LMOs 의 국가간 이동을 주로 다루고 있으며 AIA 절차가 의정서의 핵심 규정임을 간과할 수 없다. 그런데 밀폐사용 LMOs 의 경우 ‘수입국의 기준’ 규정이 매우 모호하다.<sup>130</sup> 즉, 수입국의 기준이 수입승인 절차와 관계없는 실험실이나 다른 설비의 허가에 대한 국내 기준을 의미하는지 또는 밀폐사용 LMOs 의 수입에 대한 규정을 포함하는 국내 규제절차를 의미하는지에 대한 해석의 논란의 여지가 있다. 그러나 후자의 경우로 해석함이 타당하므로 수입국이 이러한 기준을 규정하지 않은 경우 의정서의 핵심규정인 AIA 절차가 적용될 것이다. 밀폐사용 LMOs 와 관련하여 근본적인 문제는 밀폐사용 (contained use)의 정의에 있다. 의정서에서 밀폐사용은 LMOs 의 외부환경과의 접촉 및 외부환경에 대한 영향이 특정 시설, 장치 또는 다른 물리적 구조물과 같은 조치에 의하여 효과적으로 통제되는 운영 (operation)을 의미한다.<sup>131</sup> 이와 같은 명확하지 않은 정의로 인하여 많은 종류의 고의적인 환경방출이 밀폐사용으로 간주될 수 있게 된다. 또한 이러한 밀폐사용의 불명확한 정의는 인체의약품 LMOs 에 대한 ‘이중예외’ (double exclusion)를 가능하게 한다. 즉, 의정서의 범위 내에 해당하는 인체의약품용 LMOs 가 밀폐사용으로 정의될 경우 AIA 절차로부터 제외될 수 있기 때문이다. 따라서 당사국은 밀폐사용에 대하여 의정서의 기준보다 더욱 엄격한 국내 기준을 확립해야 하며 최소한 고의적으로 환경 방출된 경우 명백하게 충분한 AIA 절차가 적용되어야 한다.

---

<sup>128</sup> USDOS, *supra* note 41.

<sup>129</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>130</sup> *Id.*

<sup>131</sup> 의정서 3(b)조. 원문은 다음과 같다: “Contained use means any operation, undertaken within a facility, installation or other physical structure, which involves living modified organisms that are controlled by specific measures that effectively limit their contact with, and their impact on, the external environment”

## VI. 위해성 평가 및 위해성 관리

### 1. 위해성 평가

의정서에 따른 위해성 평가 (risk assessment)는 부속서 III 에 일치하여 그리고 인정된 위해성 평가 기술을 고려하여 과학적으로 건전한 방법으로 수행되어야 한다. 이러한 위해성 평가는 LMOs 의 인간건강에 대한 위해성을 고려하여 생물다양성의 보존 및 지속 가능한 사용에 대한 가능한 부정적인 영향을 확인하고 평가하기 위하여 8 조에 일치하여 제공된 정보와 다른 입수 가능한 과학적 증거에 일치하는 증거에 기초하여야 한다.<sup>132</sup> 수입국의 환경방출용 LMOs 의 수입결정은 위해성 평가에 따라 수행되어야 한다.<sup>133</sup> 수입국은 수출업자에게 위해성 평가를 수행하도록 요구할 수 있다.<sup>134</sup> 수입국이 요구하는 경우에 수출국이 위해성 평가의 비용은 통보자가 부담해야 한다.<sup>135</sup>

이와 같이 의정서는 위해성 평가가 환경방출용 LMOs 의 통보에 따라 제공된 정보에 기초해야 하고 환경방출용 LMOs 의 수입 결정에서 수행될 것을 요구한다. 수입국은 환경방출용 LMOs 에 대한 위해성 평가를 수출업자로 하여금 수행하게 하고 위해성 평가 비용을 통보자로 하여금 부담하게 할 수 있다. 즉, 환경방출용 LMOs 의 경우 위해성 평가에 대한 과학적 입증 책임은 수출국에게 있다.

---

<sup>132</sup> 의정서 15.1 조. 원문은 다음과 같다: “Risk assessments undertaken pursuant to this Protocol shall be carried out in a scientifically sound manner, in accordance with Annex III and taking into account recognized risk assessment techniques. Such risk assessments shall be based, at a minimum, on information provided in accordance with Article 8 and other available scientific evidence in order to identify and evaluate the possible adverse effects of living modified organisms on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health.”

<sup>133</sup> 의정서 10.1 조.

<sup>134</sup> 의정서 15.2 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of import shall ensure that risk assessments are carried out for decisions taken under Article 10. It may require the exporter to carry out the risk assessment.”

<sup>135</sup> 의정서 15.3 조. 원문은 다음과 같다: “The cost of risk assessment shall be borne by the notifier if the Party of import so requires.”

그러나 LMOs-FFP 에 대한 위해성 평가는 명시적으로 규정되어 있지 않다. 그러나 LMOs-FFP 에 요구되는 정보에 관한 의정서 부속서 II(j)는 부속서 III 에 일치하는 위해성 평가 보고서를 정보요건으로 규정함으로써 의정서의 환경방출 용 LMOs 의 위해성 평가 규정이 LMOs-FFP 에도 적용된다. 이와 더불어 의정서 11.4 조는 LMOs-FFP 에 대한 수입 결정은 당사국의 국내 규제골격에 따르도록 규정함으로써 LMOs-FFP 수입결정을 위한 위해성 평가를 수입국이 부담하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 해석은 논란의 대상이 될 수 있다.

## 2. 위해성 관리

위해성 관리 (risk management)는 위해성을 규제, 관리 또는 통제하기 위한 장치, 조치 및 전략을 의미한다. 당사국은 LMOs 의 사용, 취급 및 국가간 이동과 관련된 의정서의 위해성 평가 규정에서 명시된 위해성을 규제, 관리 및 통제하기 위한 장치, 조치 및 전략을 적절하게 수립하고 운영해야 한다.<sup>136</sup> 특히 당사국은 수입되거나 국내에서 개발된 LMOs 를 의도된 목적으로 사용하기 전에 동 LMOs 의 일생 또는 세대기간에 상응하는 적절한 관찰기간을 갖도록 보장하도록 노력해야 한다.<sup>137</sup>

동 규정은 지역농업에 대한 LMOs 의 영향을 확립하기 위하여 장기적인 실험을 요구하는 NGO 와 개도국의 관심사항을 반영한다.<sup>138</sup> 즉, 미국 등의 선진국이 바라는 단기적인 시험과 승인제도에 기초하여 LMOs 의 수입을 결정하는 것을 잠재적으로 견제하기 위한 규정이다.

---

<sup>136</sup> 의정서 16.1 조. 원문은 다음과 같다: “The Parties shall, taking into account Article 8 (g) of the Convention, establish and maintain appropriate mechanisms, measures and strategies to regulate, manage and control risks identified in the risk assessment provisions of this Protocol associated with the use, handling and transboundary movement of living modified organisms.”

<sup>137</sup> 의정서 16.4 조. 원문은 다음과 같다: “Without prejudice to paragraph 2 above, each Party shall endeavour to ensure that any living modified organism, whether imported or locally developed, has undergone an appropriate period of observation that is commensurate with its life-cycle or generation time before it is put to its intended use.”

<sup>138</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65.

## VII. 문서요건

인간건강에 대한 위해성을 고려하고 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 대한 부정적인 영향을 회피하기 위하여 당사국은 적절한 국제규칙 및 기준을 고려하여 의정서의 적용 범위 내 의도적인 국가간 이동의 대상이 되는 LMOs 가 안전한 조치에 따라 취급, 포장 및 운송되는데 요구되는 필요한 조치를 취해야 한다.<sup>139</sup> 의정서는 이러한 안전조치에 대하여 다음과 같이 LMOs 의 종류에 따라 차별화된 문서요건 (accompanying document)<sup>140</sup>을 규정하고 있다.

### 1. 환경방출용 LMOs

환경방출용 LMOs 및 의정서 적용 범위 내의 다른 LMOs 는 LMOs 라고 명확하게 확인하고, 정체와 관련 형질 및/또는 특성, 안전한 관리, 저장, 운송 및 사용을 위한 요건, 추가적인 정보를 위한 연락처 및 수출업자와 수입업자의 이름과 주소를 명기한다.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> 의정서 18.1 조. 원문은 다음과 같다: “In order to avoid adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, each Party shall take necessary measures to require that living modified organisms that are subject to intentional transboundary movement within the scope of this Protocol are handled, packaged and transported under conditions of safety, taking into consideration relevant international rules and standards.”

<sup>140</sup> 의정서는 라벨부착 (labelling)에 관하여 명백하게 규정하고 있지 않으며, 의정서상의 문서요건 (document)은 라벨부착과 별개의 절차로 간주된다. 즉, 의정서 8 조, 10 조 및 13 조에 따라 통고에 요구되는 정보에 관한 규정인 의정서 부속서 I(l)과 LMOs-FFP 에 요구되는 정보에 관한 부속서 II(k)는 라벨부착과 문서요건을 구분하고 있다. 또한, 의정서는 18 조에서 문서요건을 규정하고 있으나 라벨부착에 관하여 명백하게 규정하고 있지 않다. 부속서 I(l)의 원문은 다음과 같다: “Information required in notifications under articles 8, 10 and 13 (l) Suggested methods for the safe handling, storage, transport and use, including packaging, labelling, documentation, disposal and contingency procedures, where appropriate.” (강조추가)

부속서 II(k)의 원문은 다음과 같다: “Suggested methods for the safe handling, storage, transport and use, including packaging, labelling, documentation, disposal and contingency procedures, where appropriate.” (강조추가)

<sup>141</sup> 의정서 18.2(c)조. 원문은 다음과 같다: “Each Party shall take measures to require that documentation accompanying: (c) Living modified organisms that are intended for intentional introduction into the environment of the Party of import and any other living modified organisms within the scope of the Protocol, clearly identifies

## 2. LMOs-FFP

LMOs-FFP 는 LMOs 의 포함가능성 (may contain) 및 환경방출용이 아닌 LMOs 라고 명백하게 명기하여야 하며, 추가적인 정보를 위하여 연락처를 명기해야 한다. 의정서 당사국회의를 수행하는 당사국총회는 의정서 발효 후 2 년 이내에 LMOs-FFP 의 정체 (identity)와 독특한 증명 가능한 사실 (identification)에 관한 명시를 포함하여 세부요건에 관하여 결정해야 한다<sup>142</sup>.

LMOs-FFP 에 대한 문서요건은 Miami 그룹의 입장이 반영된 결과이다. 즉, Miami 그룹은 LMOs-FFP 를 Non-LMOs 상품과 분리하는 것이 실행가능하지 않으며,<sup>143</sup> LMOs 의 ‘포함가능성’과 환경방출용 LMOs 가 아님을 선적 문서 (shipping document)에서 확인하는 것만을 수락한다는 입장이었다.<sup>144</sup> 다른 협상 그룹들은 의정서를 성공적으로 체결하기 위하여 이러한 요구를 받아들였다.<sup>145</sup> 그러나 의정서의 LMOs-FFP 의 문서요건은 LMOs 의 ‘포함가능성’만을 확인하며, 어떤 유전자변형재료가 포함되었는지 특정 세부사항을 라벨부착하도록 요구되지 않는다. 따라서 수출업자는 GM 상품을 non-GM 상품으로부터 분리할 필요가 없다. 이에 대해 개도국은 모든 상품이 LMOs 를 포함할 가능성이 있다는 입장이다.<sup>146</sup> 그러나 LMOs 의 분리와 라벨부착에 대한 일반대중의 압력과 소비자의 요구에 따라 이러한 문제는 계속 논의될 것으로 예상된다.

---

them as living modified organisms; specifies the identity and relevant traits and/or characteristics, any requirements for the safe handling, storage, transport and use, the contact point for further information and, as appropriate, the name and address of the importer and exporter; and contains a declaration that the movement is in conformity with the requirements of this Protocol applicable to the exporter.”

<sup>142</sup> 의정서 18.2(a)조. 원문은 다음과 같다: “Each Party shall take measures to require that documentation accompanying: (a) Living modified organisms that are intended for direct use as food or feed, or for processing, clearly identifies that they “may contain” living modified organisms and are not intended for intentional introduction into the environment, as well as a contact point for further information. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall take a decision on the detailed requirements for this purpose, including specification of their identity and any unique identification, no later than two years after the date of entry into force of this Protocol.”

<sup>143</sup> Cosbey & Burgiel, *supra* note 72.

<sup>144</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>145</sup> Greenpeace International, *supra* note 117.

<sup>146</sup> Harmonization Alert, *supra* note 38.

미 국무부는 의정서가 산적산품의 선적에 대한 세부확인요건을 요구하지 않으며 이러한 요건은 동 의정서가 발효한 후 2년 이내에 결정될 후속 협상의 대상이 될 것이라고 밝혔다. 즉, 의정서는 LMOs에 의하여 나타날 수 있는 생물다양성에 대한 잠재적 위험을 다루는 것으로서, 소비자 상품 (product)에 대하여 라벨부착을 요구하지 않으며, 소비자 선택에 관련된 문제는 협상의 대상이 아니었다고 밝혔다. 따라서 의정서는 LMOs를 포함할 수 있는 산적(散積)선적(bulk shipment) 산품의 분리를 요구하지 않는다고 해석하였다.<sup>147</sup> 반면 EU 이사회는 LMOs의 선적은 라벨부착 또는 수반하는 문서를 통하여 표시될 것이나, 소비자를 위한 라벨부착의 의무는 없으며 국내 문제로 존재한다고 밝혔다.<sup>148</sup>

### 3. 밀폐사용 LMOs

밀폐사용 LMOs는 LMOs라고 명확하게 확인하고, 안전한 관리, 저장, 운송 및 사용을 위한 요건 및 LMOs가 탁송되는 개인 및 기관의 이름과 주소를 포함하여 추가적인 정보를 위한 연락소를 명기한다.<sup>149</sup>

## VIII. 생명공학안전정보공유소

생명공학안전정보공유소 (Biosafety Clearing House: BCH)는 다음의 목적을 위하여 생물다양성협약 18.3 조에 따른 정보공유장치 (Clearing House Mechanism)<sup>150</sup>의 일부로써 설립된다:<sup>151</sup> LMOs에 대한 과학적, 기술적, 환경적

<sup>147</sup> USDOS, *supra* note 41.

<sup>148</sup> Council of the European Union, *supra* note 74.

<sup>149</sup> 의정서 18.2 (b)조. 원문은 다음과 같다: “Each Party shall take measures to require that documentation accompanying: (b) Living modified organisms that are destined for contained use clearly identifies them as living modified organisms; and specifies any requirements for the safe handling, storage, transport and use, the contact point for further information, including the name and address of the individual and institution to whom the living modified organisms are consigned.”

<sup>150</sup> 정보공유체제는 생물다양성협약 18.3 조의 “당사국회의는 제 1차 회의에서 기술 및 과학적 협력을 증진하고 촉진하기 위하여 정보공유체제를 설립할 방법을 결정한다”는



및 법적 정보와 경험의 교환 촉진; 원산지와 유전적 다양성의 중심인 국가와 개도국, 특히 최빈개도국과 도서국가 및 경제전환국의 특별한 필요를 고려한 당사국들의 의정서 이행의 지원.

당사국이 의정서에 따라 BCH 에 제공해야 하는 정보이외에 BCH 에 제공해야 하는 정보는 다음과 같다:<sup>152</sup>

1. AIA 절차에 대하여 당사국이 요구하는 정보와 의정서 이행을 위한 현행 법, 규정 및 지침;
2. 양자적, 지역적 및 다자적 협정 및 약정;

---

규정에 따라 창설되었다. 동 체제는 생물다양성과 유전자원 및 과학기술 정보의 교환과 접근을 촉진하는 것을 목적으로 하며, 동 협약의 이행을 촉진하기 위한 당사국과 동반국들의 정보망이다. CBD, The Biodiversity Clearing-House Mechanism.

<sup>151</sup> 의정서 20.1 조. 원문은 다음과 같다:

“A Biosafety Clearing-House is hereby established as part of the clearing-house mechanism under Article 18, paragraph 3, of the Convention, in order to:

- (a) Facilitate the exchange of scientific, technical, environmental and legal information on, and experience with, living modified organisms; and
- (b) Assist Parties to implement the Protocol, taking into account the special needs of developing country Parties, in particular the least developed and small island developing States among them, and countries with economies in transition as well as countries that are centres of origin and centres of genetic diversity.”

<sup>152</sup> 의정서 20.3 조. 원문은 다음과 같다:

“Without prejudice to the protection of confidential information, each Party shall make available to the Biosafety Clearing-House any information required to be made available to the Biosafety Clearing-House under this Protocol, and:

- (a) Any existing laws, regulations and guidelines for implementation of the Protocol, as well as information required by the Parties for the advance informed agreement procedure;
- (b) Any bilateral, regional and multilateral agreements and arrangements;
- (c) Summaries of its risk assessments or environmental reviews of living modified organisms generated by its regulatory process, and carried out in accordance with Article 15, including, where appropriate, relevant information regarding products thereof, namely, processed materials that are of living modified organism origin, containing detectable novel combinations of replicable genetic material obtained through the use of modern biotechnology;
- (d) Its final decisions regarding the importation or release of living modified organisms; and
- (e) Reports submitted by it pursuant to Article 33, including those on implementation of the advance informed agreement procedure.”

3. 당사국의 규제절차 및 15 조에 따른 LMOs 의 위해성 평가 또는 환경적 검토에 대한 요약;
4. LMOs 의 수입 또는 방출에 관한 최종결정;
5. AIA 절차의 이행에 관한 사항을 포함하여 감독과 보고에 관한 33 조에 따라 제출된 보고서.

## IX. 경제사회적 고려사항

개도국은 LMOs 의 자국에 대한 영향과 잠재적인 농업 전위 (dislocation)를 우려하여 의정서에 경제사회적 고려사항을 포함할 것을 주장하였다.<sup>153</sup> 이에 따라 의정서는 당사국이, 의정서 또는 의정서를 이행하는 국내조치에 따라 수입을 결정함에 있어, 생물다양성의 보전 및 지속가능한 사용, 특히 토착 및 지역사회의 생물다양성의 가치와 관련한 LMOs 의 영향으로부터 발생하는 경제사회적 고려사항을 고려할 수 있음을 규정한다.<sup>154</sup> 이러한 경제사회적 고려사항의 고려는 당사국들의 국제의무에 일치하여야 한다. 동 규정은 구체적으로 WTO 협정 등과의 양립가능성이 어떻게 해결되는지를 명확히 밝히고 있지는 않다.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65.

<sup>154</sup> 의정서 26.1 조. 원문은 다음과 같다: “The Parties, in reaching a decision on import under this Protocol or under its domestic measures implementing the Protocol, may take into account, consistent with their international obligations, socio-economic considerations arising from the impact of living modified organisms on the conservation and sustainable use of biological diversity, especially with regard to the value of biological diversity to indigenous and local communities.”

<sup>155</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65 참조.

## X. 책임과 배상

의정서의 당사국회의를 수행하는 생물다양성협약의 당사국회의는 제 1 차 회의<sup>156</sup>에서, LMOs 의 국가간 이동으로 인한 피해에 대한 책임과 배상에 관한 국제법의 방법을 분석하고 고려하여, 이러한 사안에 대한 국제규칙과 절차의 적절한 발전에 관련된 방법을 채택해야 한다.<sup>157</sup> 의정서가 책임과 배상에 관한 규정을 포함한 것은 중요한 환경보호적 성과이다.<sup>158</sup> 그러나 의정서는 책임과 배상에 대한 국제법적 방법을 의정서 발효 후 4 년 이내에 완성하도록 노력할 것을 규정할 뿐이다. Like-Minded 그룹 등 개도국은 LMOs 가 개도국 농업에 대하여 잠재적으로 부정적인 영향을 미치며 이에 따라 심각한 피해가 발생할 것이라는 입장이다. 따라서 개도국은 책임과 배상에 관한 보다 구체적인 규정을 지지했으며 의정서상의 책임-배상 규정이 보다 구체화 되어야 한다는 입장이다.<sup>159</sup>

## XI. 비당사국

의정서의 당사국과 비당사국간 LMOs 의 국가간 이동은 의정서의 목적에 일치하여야 하며, 당사국은 비당사국과 이러한 국가간 이동에 관한 양자, 지역 및 다자 협정을 체결할 수 있다.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> 동 회의는 의정서 29.6 조에 따라 의정서 발효 후 계획된 생물다양성협약의 첫번째 당사국회의에서 연합하여 소집되어야 한다.

<sup>157</sup> 의정서 27 조. 원문은 다음과 같다: “The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first meeting, adopt a process with respect to the appropriate elaboration of international rules and procedures in the field of liability and redress for damage resulting from transboundary movements of living modified organisms, analysing and taking due account of the ongoing processes in international law on these matters, and shall endeavour to complete this process within four years.”

<sup>158</sup> Cosbey & Burgiel, *supra* note 72.

<sup>159</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65.

<sup>160</sup> 의정서 24.1 조. 원문은 다음과 같다: “Transboundary movements of living modified organisms between Parties and non-Parties shall be consistent with the objective of this Protocol. The Parties may enter into bilateral, regional and multilateral agreements and arrangements with non-Parties regarding such transboundary movements.”

LMOs의 최대 수출국인 미국은 생물다양성협약을 비준하지 않았기 때문에 의정서의 비당사국에 해당한다. 따라서 동 규정은 당사국과 무역 관계를 갖는 미국을 포함한 비당사국에게 의정서의 요건을 확대하는 중요한 규정이다.<sup>161</sup> 그러나 미국과 같은 강대국이 비당사국인 경우 이러한 강대국이 국제무역관계에서 생명공학안전에 대한 책임 없이 혜택을 누릴 수 있다고 우려하는 입장도 있다.<sup>162</sup> 이와 관련하여 미 국무부는 의정서가 ‘당사국과 비당사국간 LMOs의 국가간 이동이 동 의정서의 목적과 일치해야 한다’고 규정하고 있음을 주목하였다.<sup>163</sup>

## XII. 분쟁해결장치

의정서는 동 의정서 규정의 준수에 관하여 규정하고 있으나,<sup>164</sup> 분쟁해결장치를 명시적으로 규정하고 있지 않다. 따라서 의정서에 따른 분쟁에 생물다양성협약의 분쟁해결절차가 적용된다.<sup>165</sup> 즉, 당사국은 협상, 중개, 중재, 국제사법법원 및 조정의 절차에 따라 분쟁을 해결하도록 모색해야 한다.<sup>166</sup> 그런데 한 당

---

<sup>161</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65.

<sup>162</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>163</sup> USDOS, *supra* note 41.

<sup>164</sup> 의정서 34 조. 원문은 다음과 같다: “The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first meeting, consider and approve cooperative procedures and institutional mechanisms to promote compliance with the provisions of this Protocol and to address cases of non-compliance. These procedures and mechanisms shall include provisions to offer advice or assistance, where appropriate. They shall be separate from, and without prejudice to, the dispute settlement procedures and mechanisms established by Article 27 of the Convention.”

<sup>165</sup> 의정서 34 조 마지막 문장; 박노형, *supra* note 66, pp. 68-69.

<sup>166</sup> 생물다양성협약 27 조. 원문은 다음과 같다:

- “1. In the event of a dispute between Contracting Parties concerning the interpretation or application of this Convention, the parties concerned shall seek solution by negotiation.
2. If the parties concerned cannot reach agreement by negotiation, they may jointly seek the good offices of, or request mediation by, a third party.
3. When ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, or at any time thereafter, a State or regional economic integration organization may declare in

사국이 WTO SPS 협정 의무에 일치하지 않는 LMOs 규제 결정을 하는 경우, 상대국은 이러한 결정을 WTO 에 제소할 수 있다.<sup>167</sup> 따라서 선진국은 LMOs 의 국제무역에 관한 분쟁을 WTO 에 제소할 가능성이 크다.<sup>168</sup> 특히 미국은 의정서의 비당사국으로서 궁극적으로는 LMOs 의 국제무역과 관련된 분쟁을 WTO 에 제소할 것으로 예상된다.<sup>169</sup>

### XIII. 효력발생

#### 1. 제 5 차 생물다양성협약 당사국회의

##### 1) 의정서 서명 및 발효

생물다양성협약 (Convention on Biological Diversity) 당사국은 2000 년 5 월 15-26 일 케냐 Nairobi 에서 제 5 차 당사국회의를 개최하였다. 동 회의에서 당사국은 의정서 36 조에 따라 의정서를 서명하기 위하여 개방하였으며, 2000 년 5 월 24 일 EU 와 64 개 당사국이 서명하였고 동 회의 종료 이전에 3 개 당사국이 추

---

writing to the Depositary that for a dispute not resolved in accordance with paragraph 1 or paragraph 2 above, it accepts one or both of the following means of dispute settlement as compulsory: Arbitration in accordance with the procedure laid down in Part 1 of Annex II; Submission of the dispute to the International Court of Justice.

4. If the parties to the dispute have not, in accordance with paragraph 3 above, accepted the same or any procedure, the dispute shall be submitted to conciliation in accordance with Part 2 of Annex II unless the parties otherwise agree.

5. The provisions of this Article shall apply with respect to any protocol except as otherwise provided in the protocol concerned.”

<sup>167</sup> Harmonization Alert, *supra* note 38.

<sup>168</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65.

<sup>169</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

가로 서명함으로써 총 68 개 당사국이 의정서에 서명하였다.<sup>170</sup> 동 회의 이후 2000년 9월 15일 현재 의정서의 서명국은 75 개국이다.

또한 의정서의 서명은 UN 본부인 New York 에서 2000년 6월 5일 - 2001년 6월 4일까지 개방된다.<sup>171</sup> 의정서는 50 번째 국가가 비준서, 수락서, 승인서 또는 가입서를 기탁한 일자로부터 90 일이 되는 날 효력을 발생하게 된다.<sup>172</sup> 따라서 의정서가 발효되는데 최소한 2년이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 미국을 포함한 주요한 LMOs 의 수출국이 참여하지 않는 경우 의정서 발효의 실제적인 의미는 진지하게 검토되어야 할 문제이다.<sup>173</sup>

## 2) 회의에서 개진된 협상그룹 및 NGO 의 입장<sup>174</sup>

### (1) Miami 그룹

- 미국: 생명공학정보공유체제 (Clearing House Mechanism: CHM)에 관한 기술전문가회의에 대하여 미국이 재정적 및 기술적으로 기여할 것을 강조하였다.
- 캐나다: 세계적 및 지속가능한 개발 양식에 대한 의정서의 지위를 강조하였으며 의정서의 모든 관련 부문과 관련 지역과의 국내 협의를 강조하였다.
- 호주: 의정서의 어떠한 규정도 WTO 에 따른 회원국 의무를 이행하는 것을 방해해서는 안된다고 밝혔다.
- 우루과이: 지역적 이해는 CBD 및 의정서에서 다뤄져야 한다고 강조하였다.
- 아르헨티나: 생명공학안전의정서에 대한정부간위원회(Intergovernmental

---

<sup>170</sup> IISD, Earth Negotiations Bulletin Vol.9 No.160, 2000.5.29.

<sup>171</sup> 의정서 36 조.

<sup>172</sup> 의정서 37.1 조.

<sup>173</sup> Cosbey & Burgiel, *supra* note 72.

<sup>174</sup> IISD, Earth Negotiations Bulletin Vol.9 No.158, 2000.5.25.

Committee for the Cartagena Protocol: ICCP) 제 1 차 회의는 의정서의 이행에 대한 활동을 촉진해야 한다고 주장하였다.

- 칠레: 의정서는 국제 공동체의 인내심과 창조성의 산물이라고 밝혔다.

## (2) EU

- EU: 회원국들이 생명공학안전 CHM 을 설립하기 위하여 협력하고 의사결정 절차를 명백하게 하여야 한다고 강조하였다.
- 프랑스: CBD 와 의정서를 이행하기 위한 환경책임과 다자적 원조를 강조하였다.
- 독일: 생명공학안전의 능력배양에 대한 이니셔티브를 제안하였으며, 위해성 평가가 사회경제적 측면을 고려해야 한다고 강조하였다. 또한 독일지구변화자문이사회 (German Advisory Council on Global Change)가 유전기술을 위해성 기술로 간주한다고 언급하였다.
- 포르투갈 (EU 대표) : 과학적 평가에 대한 전문 기술과 규제적 구조를 보유한 국가는 능력배양에 기여해야 한다고 밝혔다.

## (3) Compromise 그룹

- 한국: 개도국에 대한 능력배양과 이와 관련하여 위해성 관리 및 평가에 대한 우선사항을 강조하였다.
- 노르웨이: 의정서를 크게 환영하였으며 WTO 내에 추가적인 생명공학안전 관련 절차가 필요하지 않다고 밝혔다.
- 스위스: 의정서 사전예방원칙은 국제환경법상 최초의 규정이라고 밝혔다.
- 멕시코: CBD 이행의 진전이 부족하다는 불만족을 표현했으며, 현지 내 (*in situ*) 보존에 초점을 둘 것을 요청하였다.

(4) Like-minded 그룹

- 나이지리아 (G-77 및 중국 대표) : CHM 과 위해성 평가 및 관리에 대한 접근을 위한 능력배양과 책임 및 배상에 대한 작업의 긴급한 필요성을 강조하였다.
- 중국: 위해성 평가 및 관리와 이행계획에 대한 세부 지침을 제안하는 국내 생명공학안전 골격을 개발할 수 있도록 지구환경금융 (Global Environment Facility: GEF) 및 UNEP 가 원조할 것을 주장하였다.

(5) NGO

- Diverse Women for Diversity (NGO 대표): 식량지원으로서 유전자사용제한 기술 (Genetic Use Restriction Technologies: GURTS)과 GMOs 의 금지를 요청하였다. 또한 CBD 의 목적이 WTO 의 무역관련지적재산권협정 (TRIPS 협정)에 의해 침해되어서는 안됨을 강조하였으며, FAO 의 식물유전자원을위한 국제규약 (FAO International Undertaking for Plant Genetic Resources)이 CBD 의 의정서가 되어야 한다고 밝혔다.
- 세계기업연합 (Global Industry Coalition): GMOs 의 수입 결정은 건전한 과학적 지식에 기초해야 하며 다른 협정상의 권리 및 의무는 존중되어야 한다고 강조하였다.

2. 서명국

2000년 11월 13일 현재 의정서의 서명국은 80 개국이다.

[표 1] 의정서 서명국

	서명국	서명일		서명국	서명일
1	케냐	2000. 5. 15.	41	영국	2000. 5. 24.



2	FII	2000. 5. 24.	42	오스트리아	2000. 5. 24.
3	그레나다	2000. 5. 24.	43	우두라스	2000. 5. 24.
4	그리스	2000. 5. 24.	44	우간다	2000. 5. 24.
5	기니	2000. 5. 24.	45	이디오피아	2000. 5. 24.
6	나미비아	2000. 5. 24.	46	이탈리아	2000. 5. 24.
7	네덜란드	2000. 5. 24.	47	인도네시아	2000. 5. 24.
8	노르웨이	2000. 5. 24.	48	잠비아	2000. 5. 24.
9	뉴질랜드	2000. 5. 24.	49	중앙아프리카	2000. 5. 24.
10	니제르	2000. 5. 24.	50	차드	2000. 5. 24.
11	덴마크	2000. 5. 24.	51	체코	2000. 5. 24.
12	독일	2000. 5. 24.	52	칠레	2000. 5. 24.
13	르완다	2000. 5. 24.	53	코스타리카	2000. 5. 24.
14	리투아니아	2000. 5. 24.	54	콜롬비아	2000. 5. 24.
15	말라위	2000. 5. 24.	55	쿠바	2000. 5. 24.
16	말레이시아	2000. 5. 24.	56	터키	2000. 5. 24.
17	멕시코	2000. 5. 24.	57	토고	2000. 5. 24.
18	모나코	2000. 5. 24.	58	페루	2000. 5. 24.
19	모잠비크	2000. 5. 24.	59	포르투갈	2000. 5. 24.
20	바하마	2000. 5. 24.	60	폴란드	2000. 5. 24.
21	방글라데시	2000. 5. 24.	61	프랑스	2000. 5. 24.
22	베네주엘라	2000. 5. 24.	62	핀란드	2000. 5. 24.
23	베넛	2000. 5. 24.	63	필리핀	2000. 5. 24.
24	벨기에	2000. 5. 24.	64	헝가리	2000. 5. 24.
25	볼리비아	2000. 5. 24.	65	모로코	2000. 5. 25.
26	부리키나 파소	2000. 5. 24.	66	알제리	2000. 5. 25.
27	불가리아	2000. 5. 24.	67	니카라과	2000. 5. 26.
28	슬로베니아	2000. 5. 24.	68	룩셈부르크	2000. 7. 11.
29	사모아	2000. 5. 24.	69	마케도니아	2000. 7. 26.
30	스리랑카	2000. 5. 24.	70	중국	2000. 8. 8.
31	스웨덴	2000. 5. 24.	71	에스토니아	2000. 9. 6.
32	스위스	2000. 5. 24.	72	한국	2000. 9. 6.
33	스페인	2000. 5. 24.	73	키리바시	2000. 9. 7.
34	슬로바키아	2000. 5. 24.	74	크로아티아	2000. 9. 8.
35	아르헨티나	2000. 5. 24.	75	마다가스카르	2000. 9. 14.
36	아이티	2000. 5. 24.	76	트리니다드토	2000.10.5 (가입)
37	아일랜드	2000. 5. 24.	77	루마니아	2000. 10. 11.

38	아티가바부다	2000 5 24	78	요르다	2000 10 11
39	에쿠아도르	2000. 5. 24.	79	세네갈	2000. 10. 31
40	엘살바도르	2000. 5. 24.	80	콩고	2000. 11.21

[자료출처: CBD]

## 제4절 의정서의 세계 유전자변형농산물무역에 미치는 영향 분석

### I. 주요국의 유전자변형농산물의 무역현황 분석

#### 1. EU<sup>175</sup>

##### 1) 대두

EU 는 대두 및 대두분의 주요 수입국이다. 대두의 국내 생산량은 EU 의 소비량의 일부분에 지나지 않기 때문이다. 1998 년 및 1999 년 EU 의 대두분의 자급도는 6%였으며 대두유는 18% 였다.

대두 및 대두분의 생산 및 수입은 대부분 사료용으로 쓰이나 적은 양 (1 Mio 톤 미만)은 식용으로 쓰이기도 한다. EU 는 대두 및 대두분을 주로 브라질, 아르헨티나 및 미국에서 수입한다. 브라질과 아르헨티나는 대두 생산 중 40%에서 50%를 EU 에 수출하고 있다. 또한 미국 역시 대두의 주요 수출국으로서 그들 생산의 10%에서 15%를 EU 에 수출하고 있다. 이는 미국의 대두 수출의 30%에 해당한다.

그런데, 미국 대두의 50% 이상 및 아르헨티나 대두의 75% 이상이 GM 상품이다. 미국에서는 GM 농작물과 GM 농작물이 아닌 것을 구별하지만, 아르헨티나의 경우에는 구별 근거를 갖고 있지 않다.

---

<sup>175</sup> 일반적으로 Economic Impacts of Genetically Modified Crops on the Agri-Food Sector 참조.

따라서 미국과 아르헨티나 등에서 수입되는 대두로 생산되거나 대두를 함유하고 있는 EU의 동물사료는 GMOs를 포함할 가능성이 높다. 대두분은 가금류 및 돼지를 위한 단백질의 주요 성분이다. 그러므로 EU에서 생산되는 대부분의 닭과 돼지가 GMOs 성분이 함유된 사료로 사육되었다고 추정할 수 있다.

[표 2] EU의 대두, 대두분 및 대두유의 생산, 수입 및 수출 통계

(단위 : 천톤)

	년도	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
대두	EU 생산	907	978	1578	1843
	수입	15212	14313	14189	13948
	수출	25	28	58	26
	자급도(%)	6	6	10	12
대두유 및 등가물	EU 생산				
	-역내종자	159	171	74	327
	-수입종자	238	2576	2554	2511
	수입	3	15	8	4
	수출	511	816	919	1008
	자급도(%)	7	9	15	18

(자료출처 : 유럽위원회 2000)

## 2) 옥수수

옥수수의 생산에 있어, EU는 거의 100%에 달하는 자급도에 도달하였다. 즉, 전체 이용량의 4%에서 8%만을 수입에 의존하고 있다. 사료용은 전체에서 75%에서 80%를 차지하고 있으며, 산업용은 11%에서 12%, 그리고 식품 소비용으로 7%를 차지하고 있다.

미국은 비록 옥수수 생산의 20%만을 수출하고 있으나 옥수수의 주요 생산국이자 수출국이다. 미국이 생산한 옥수수의 60%는 미국 내에서 사료용이나 에탄올로 소비된다. EU의 미국산 옥수수의 수입은 현저하게 감소되고 있다. EU의 옥수수 수입량에서 미국산이 차지하는 비중은 1995년 86%였으나 1999년에는 12%가 되었다. 반면 아르헨티나는 EU의 주요 공급국이 되었다.

[표 3] EU의 옥수수의 생산, 수입 및 수출 통계

(단위 : Mio 톤)

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000 *)
EU 생산	34.3	38.1	34.7	36.6
수입	2.4	1.4	2.9	1.9
수출**)	1.8	2.1	1.8	1.8
자급도(%)	98	102	97	100
*)예상 ** ) 85%-95% 가공식품 및 동물사료 포함.				

(자료출처 : 유럽위원회, Grains Outlook 2000년 3월)

## 2. 일본<sup>176</sup>

일본은 GM 곡물의 세계적인 주요 수입국이다. 특히 GM 곡물의 최대 생산국인 미국에서 가장 많이 수입하고 있다. 미국은 일본의 연간 옥수수 수입의 90% 이상인 약 1억 6천만 톤을 공급하고 있다. 또한 연간 대두 수입의 80%인 4천 8백만 톤을 역시 미국에서 수입하고 있다.

일본은 1996년부터 GM 곡물을 수입하기 시작하였다. 일본은 지금까지 옥수

<sup>176</sup> FindLaw Legal News, Japan grain importers shrug off GMO trade pact, 2000.1.31.

수, 대두, 평자씨, 감자, 면화, 토마토 및 사탕무와 같은 7 가지 종류의 29 가지 유전자변형곡물의 수입 및 판매를 승인하였다.

### 3. 한국

한국의 식량자급도는 사료를 포함하여 30% 수준 (1997 년)에 머물러 있으며, 특히 밀의 경우 자급도가 0.2%, 옥수수 0.9%, 대두 8.6%에 불과하다. 부족량의 대부분은 GMOs 식물을 상업적으로 재배하고 있는 미국 등 농작물수출국으로부터 수입된다.<sup>177</sup>

한국은 일부 GMOs 작물을 개발하였으나, 상업화 단계까지 이르지 못한 상태이다. 즉, GMOs 작물의 국제교역에 측면에서 아직 한국은 수입만 하고 있다. 특히 콩과 옥수수 등의 곡물을 미국, 캐나다, 아르헨티나 등에서 주로 수입하고 있기 때문에 GMOs 작물의 수입량은 적지 않을 것으로 판단된다. 그러나 GMOs 작물에 대한 무역통계가 없어 정확한 수입실적은 확인되지 않고 있다. 따라서 GMOs 작물의 수입량을 추정하려면 주요 곡물별 한국에 대한 수출국의 재배면적, 생산량 등의 자료를 활용해야 한다.<sup>178</sup>

첫째, 수출국에서 작물별 총 재배면적 가운데 GMOs 가 차지하는 비중은 그 생산량의 비중과 같다. 둘째, 수출국에서 GMOs 생산량의 비중은 작물별 총 수출물량에서 GMOs 가 차지하는 비중과 같다. 셋째, 한국이 수입하는 작물 가운데 GMOs 를 포함하는 것은 콩, 옥수수, 면화, 유채 등이다. 끝으로, 1996 년부터 GMOs 작물이 한국에 수입되기 시작했다. 이상과 같은 가정아래 GMOs 작물의 수입량 추정에서 가장 중요한 자료는 한국에 대한 수출국에서 GMOs 작물이 총 재배면적에서 차지하는 비중이다. 그러나 이에 관한 정보는 자료마다 다르다.

이러한 정보를 바탕으로 GMOs 작물의 주요 수출국인 미국과 캐나다에서 GMOs 작물의 재배면적 비중 (평균치)을 산출하면 다음과 같다.

---

<sup>177</sup> 산업자원부, 생명공학안전성의정서에 관련한 생명공학제품 및 변형생물체의 수출입 현황 등에 대한 연구, 1998.9.16, p.131.

<sup>178</sup> 생명공학연구소, LMOs 수출입 현황과 관리체제의 정립 방안, 바이오안전성소식 Vol.4 2000.12, pp.11-12.

[표 4] 한국에 대한 수출국의 GMOs 작물의 재배면적 비중

(단위 : %)

	콩				옥수수				면화				유채			
	96	97	98	99	96	97	98	99	96	97	98	99	96	97	98	99
미국	7	20	43	59	9	19	38	39	12	21	48	63	-	-	-	-
캐나다	0	0	6	6	0	3	38	38	-	-	-	-	5	35	47	47

(자료출처 : 생명공학연구소, 바이오안전성소식 Vol.4, 2000년)

또한 수출국의 GMOs 작물 재배면적과 품목별 국내 수입량을 근거로 GMOs 작물의 수입량을 추정한 결과는 다음과 같다.<sup>179</sup>

[표 5] GMOs 작물의 수입량

(단위 : 천톤)

구분	1996년		1997년		1998년		1999년		
	수입량	GMOs 량	수입량	GMOs 량	수입량	GMOs 량	수입량	GMOs 량	
미국	콩	1350.7	99.9	1301.0	260.2	1357.8	586.0	1357.8	794.3
	옥수수	8065.4	709.8	4176.8	791.5	4222.9	1587.8	6527.4	2545.7

<sup>179</sup> Id., p.12.

	면화	4.6	0.5	0.4	0.1	-	-	-	-
캐나다	콩	3.3	-	2.3	-	4.1	0.3	1.4	0.0
	옥수수	0.0	-	0.0	0.0	0.2	0.0	4.2	1.6
	유채	0.8	0.0	-	-	-	-	-	-
총수입량	콩	1465.1	99.9	1568.6	260.2	1413.4	586.3	1443.8	794.4
	옥수수	8685.2	709.8	8318.8	791.5	7119.2	1587.9	8126.5	2547.3
	면화	34.9	0.5	38.6	0.1	35.6	0.0	72.4	-
	유채	0.9	0.0	0.0	-	0.0	-	1.0	-
G M O 비중%	콩	6.8		16.6		41.5		55.0	
	옥수수	8.2		9.5		22.3		31.4	
	면화	1.5		0.2		-		-	
	유채	4.6		-		-		-	

(자료출처: 생명공학연구소, 바이오안전성소식 Vol.4, 2000년)



## 4. 미국<sup>180</sup>

미국의 옥수수 및 대두 등의 주요 생산자는 생산력 증대와 해충 관리 비용 경감의 이점을 이유로 GM 곡물을 주로 채택하고 있다. 그러나 정부 정책의 잠재적 제한 및 소비자의 비선호로 인하여 GM 곡물의 해외시장 진출은 불확실한 상황이다. 특히 EU의 GM 곡물의 수입 승인 절차는 미국 수출자에게 장애 요소로 작용하고 있다. EU가 일부 미국의 GM 옥수수를 승인하고 있으나 미국에서는 승인되어 재배되고 있는 많은 옥수수가 여전히 EU에서 승인되지 않고 있다. 또한 세계의 다른 국가들도 GM 곡물에 라벨부착을 의무화할 것이라고 밝힘에 따라 미국의 GM 곡물 수출 시장은 점차 어려워질 것으로 예상된다.

### 1) 대두

미국의 대두 수출은 옥수수 수출보다 더욱 큰 중요성을 갖고 있다. 미국 대두 소비량의 약 42%가 수출되고 있다. 이 중 33%를 EU에 수출하고 있다. 1997년과 1998년 사이 미국의 대두 수출은 26만 톤에서 20만 톤으로 감소되었는데, 그 주요 원인은 다른 나라와의 가격 경쟁력이 저하되었기 때문이다. 그러나 예외적으로 멕시코는 동 기간 중 미국산 대두의 수입을 증대시켰다.

### 2) 옥수수

1998년 및 1999년 미국의 국내 옥수수 수요는 총 옥수수 소비의 80% 이상을 차지하였다. 이러한 많은 국내적 요인이 국제적 GM 문제를 증대하게 완화시켰다. 미국은 전체 옥수수 소비량의 18%가 수출되며 그 중 37%가 일본에 23%가 남미에, 21%가 기타 다른 아시아지역에, 15%가 아프리카 및 중동에, 그리고 나머지 4%가 EU에 수출되고 있다.

---

<sup>180</sup> 일반적으로 Biotechnology : Implications for U.S. Corn & Soybean Trade, Agricultural Outlook, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, April 2000. 참조.

## 5. 중국<sup>181</sup>

식량안보 및 식량의 자급은 중국의 주요한 문제이다. 급증하는 인구나 농업 자원의 부족 때문이다. 중국은 1988 년 유전자 담배를 재배하기 시작하여 세계에서 처음으로 GM 곡물을 재배하게 되었다. 중국은 의정서를 2000 년 8 월 서명하였으며 GMOs 수입품을 검사하고 관리하는 것을 강화할 것으로 예상된다. 또한 현재 GM 농산물 수입에 어떠한 제한도 두고 있지 않으며, GMOs 가 함유된 수입 가공 식품에 라벨부착 규제를 하고 있지도 않다. 그러나 중국소비자협회는 2000 년 1 월 유전자변형식품에 라벨부착을 요구한 바 있다. 현재 중국은 미국, 아르헨티나, 캐나다의 뒤를 이어 세계에서 4 번째 GM 식물의 재배국이다.

중국에서 가장 중요한 GM 곡물은 면, 담배, 및 쌀이다. 전문가들은 2010 년에 쌀, 밀, 옥수수, 면, 대두 및 캐놀라의 대부분이 GM 곡물이 될 것이라고 전망하고 있다. 또한 2004 년에 GM 곡물의 판매가 8 억 2 천만 달러에 이를 것으로 예상하고 있다.

[표 6] 중국의 GM 종자 면적 1999-2009

(단위 : acres)

	1999	2004	2009
면	750,000	2,500,000	5,000,000
대두	-	50,000	1,500,000
옥수수	-	60,000	2,500,000
캐놀라 (Canola)	-	20,000	800,000
감자	-	25,000	250,000

<sup>181</sup> Primary Agricultural Products and Services in China, Market Research Centre and the Canadian Trade Commissioner Service, August 2000, pp.15-16.

기타 (쌀, 담배 포함)	50,000	250,000	1,000,000
합계	800,000	2,905,000	11,050,000

(자료출처 : Freedonia Group Inc., “World Agricultural Biotechnology: GMOs to 2004,” March 2000)

## II. 의정서 채택 이후 GM 농산물의 무역 변화 전망

세계 각 정부의 GM 농산물에 대한 조치는 동 분야의 무역에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. EU는 최근 유전공학 성분을 함유한 식품에 대한 규제를 위하여 라벨부착 규정을 채택하였다. 일본 또한 식품 라벨부착 규정을 발전시켰다. 1999년 8월 일본 정부는 GM 옥수수 및 대두로 만든 20개 이상의 식품에 대해 의무적 라벨부착 규정을 2001년 4월부터 시행할 것이라고 발표하였다. 또한 1999년 하반기 일본 정부의 동 규정 시행에 대해 일본 식품제조업자는 그들의 식품 제조 과정에 GM 옥수수 및 대두를 사용하지 않을 것임을 발표하였다. 호주, 뉴질랜드 뿐만 아니라 한국, 태국, 인도네시아 및 홍콩과 같은 나라들 또한 GM 식품에 대한 라벨부착 규정을 시행할 것을 준비 중이다. 또한 캐나다는 최근 자발적 라벨부착 시행을 격려한다고 발표하였다.<sup>182</sup>

GM 농산물의 무역 변화에는 동 상품에 대한 소비자들의 반응이 중요한 요인으로 작용될 수 있을 것이다. 2000년 1월 미국의 Center for Food Safety는 이제까지 각 단체들에서 조사한 GM 식품에 대한 소비자들의 의견을 종합하여 다음과 같이 발표하였다.<sup>183</sup>

미국 소비자들의 89%는 정부가 GM 농산물에 대해 라벨부착을 규정해야 한다

<sup>182</sup> USDA, *supra* note 180, p.28.

<sup>183</sup> Public Opinion Polls on Genetically Engineered Foods, Center for Food Safety, 2000.1.31.

고 생각하고 있으며, 92%는 모든 GM 농산물에 대한 라벨부착이 법적으로 요구되어야 한다고 생각한다. 또한 이들 89%는 GM 농산물이 시장에 나오기 전에 안정성에 대한 검사를 미리 받아야 한다고 생각하고 있다.

또한 미국 소비자들의 80%이상은 EU와 일본 정부가 미국에게 요구하는 미국의 GM 농산물 수출에 대하여 주장하고 있는 라벨부착 요구가 정당한 것이라고 생각한다. 또한 1999년 1월 타임지가 조사한 결과에 의하면 미국 소비자들의 81%가 GM 식품에 대한 라벨부착을 규정해야 한다고 생각하였으며 그 중 58%는 라벨부착된 GM 식품은 선택하지 않을 것이라고 밝혔다.

한편, 캐나다의 소비자 중 83%에서 94%는 유전공학을 이용하여 생산된 식품에 라벨을 부착할 것을 요구하였다.

1997년 EUROBAROMETER가 조사한 결과에 의하면 벨기에 74%, 덴마크 85%, 독일 72%, 그리스 81%, 스페인 69%, 프랑스 78%, 아일랜드 61%, 이태리 67%, 룩셈부르크 67%, 네델란드 79%, 오스트리아 73%, 포르투갈 62%, 핀란드 82%, 스웨덴 81% 및 영국 82%의 소비자가 GM 농산물에 대한 라벨 부착이 시행되어야 한다고 생각하였다.

또한 1997년 1월 MORI의 조사에 의하면 스웨덴 소비자의 78%, 프랑스 소비자의 77%, 이태리 및 네델란드 소비자의 65%, 덴마크 소비자의 63% 및 영국 소비자의 53%가 GM 식품을 먹지 않을 것이라고 밝혔다.

## 제 3 장 의정서와 WTO 규범과의 관계

### 제 1 절 의정서 및 WTO SPS 협정상의 사전예방원칙

#### I. 사전예방원칙의 의의

##### 1. 사전예방원칙의 환경법적 개념

사전예방원칙 (precautionary principle)에 대한 일반적인 정의는 1992 년 UN 환경개발회의에서 채택된 Rio 선언 원칙 15 에 규정되어 있다. 동 원칙은 환경을 보호하기 위하여 사전예방적 접근이 국가들에 의해 폭 넓게 적용되어야 하며, 심각한 또는 회복할 수 없는 피해가 있는 경우 과학적 확실성이 부족하다는 이유로 환경 악화를 방지하기 위한 비용 효과적인 조치를 지연해서는 아니 된다고 규정하고 있다.

이러한 사전예방원칙의 발전은 잠재적인 환경적 위협에 대한 과학적 확실성이 증명되기까지는 많은 시간이 소요되기 때문에 이러한 환경위협을 방지하기 위한 효과적인 입법 및 정책이 고안되기 어렵다는 인식에 기초한다. 사전예방원칙은 환경적 피해가 발생하기 전에 이러한 피해를 예측하고 방지하며 경감하는 비용을 낮추기 위한 중요한 원칙이다.<sup>184</sup> 즉, 사전예방원칙의 핵심은 인간 활동이 피해를 발생할 가능성이 있는 경우 정책결정자들이 충분한 과학적 증거가 없어도 적절한 보호 조치를 취할 수 있어야 한다는 것이다. 과학이 대부분의 경우 피해에 대한 충분한 증거를 제공할 수 없다는 한계에 의한 것이다. 환경정책적 관점에서 과학적 증거는 종종 불충분하기 때문에 사전예방원칙은 어느

---

<sup>184</sup> Hunter·Salzman·Zaelke, *supra* note 17, pp.360-361.

정도 위해성 관리와 관련된다.<sup>185</sup> 또한 사전예방원칙은 비용 효과적인 조치를 위해 어떤 행동을 취할 것인가에 관한 지침을 제공하는 것이 아니라 언제 행동을 취할 것인지 또는 어떤 과학적 증거에 기초해야 하는지의 문제이다.<sup>186</sup>

## 2. 사전예방원칙의 통상법적 지위

사전예방원칙은 다음과 같이 다자무역규범과 잠재적으로 관계가 있다.<sup>187</sup> 첫째, 자유무역과 사전예방원칙의 적절한 균형을 유지하는 문제이다. WTO 에 있어서 사전예방원칙에 대한 가장 적절한 접근 방식은 회원국의 정책을 존중하는 소위 ‘존중원칙’ (deference principle)에 있다. 둘째, 다자무역규범과 국제법의 일반원칙의 연계의 문제이다. 이와 관련하여 WTO 규범 및 분쟁해결에서 국제법의 일반원칙으로서 사전예방원칙을 어느 정도 고려해야 하는지가 문제된다. 셋째, WTO 분쟁해결에 적용되는 입증책임의 문제이다. 사전예방원칙은 활동에 책임 있는 자가 무해성을 입증하고 피해가 발생할 경우 책임을 지도록 입증책임을 전환하기 때문이다.<sup>188</sup> 이와 관련하여 WTO 규범은 수출국도 과학적 입증책임을 제공하지 않을 동기를 부여하지 않도록 보장해야 할 것이다.

## 3. GMOs 에 대한 사전예방원칙 적용의 필요성

유전자변형체 (Genetically Modified Organisms: GMOs)에 대한 사전예방원칙의 적용 문제는 유전자재조합기술에 의한 생명공학상품 및 생명공학가공품이 전통적 작물 및 모변종 (parent varieties)과 질적으로 다르기 때문에 제기된다.<sup>189</sup>

---

<sup>185</sup> Halina Ward, Science and Precaution in the Trading System, RIIA/IISD, 2000.

<sup>186</sup> Hunter·Salzman·Zaelke, *supra* note 17, p.361.

<sup>187</sup> Ward, *supra* note 186.

<sup>188</sup> Wingspread Statement on the Precautionary Principle, Wingspread Conference on the Precautionary Principle, 1998. 1.

<sup>189</sup> Katherine Barrett, Applying the Precautionary Principle to Agricultural Biotechnology, SEHN, 2000.3.

GM 작물의 경우 장기적인 측면에서 그 위해성 또는 혜택의 존재가 불확실하며 과학적으로 증명되는 데 많은 시간이 소요되기 때문이다.

GMOs 에 대한 사전예방원칙의 적용은 2000 년 1 월 29 일 생명공학안전의정서 (Cartagena Protocol on Biosafety: 이하 ‘의정서’라 함)가 채택되면서 그 논의가 더욱 활발해졌다. GMOs 에 대한 사전예방원칙의 적용을 지지하는 국가들은 GMOs 가 과학적으로 안전하다고 증명되지 않는 한 위해하므로 수입국은 이러한 GMOs 의 수입을 규제할 수 있다는 입장이다. GMOs 에 대한 사전예방원칙의 적용을 반대하는 국가들은 과학적으로 위해하다고 증명되지 않는 한 안전하므로 수입국의 일방적인 수입규제는 무역장벽이라는 입장이다.<sup>190</sup>

사전예방원칙에 대한 지지 국가와 반대국가는 다음과 같다.<sup>191</sup>

사전예방원칙 지지 국가	사전예방원칙 반대 국가
EU, 한국, 일본, 노르웨이 및 개도국	미국, 캐나다, 호주, 아르헨티나, 칠레 및 우루과이 (Miami Group)

## II. WTO 의 사전예방원칙

WTO 규범 중에서 사전예방원칙과 관련되는 규정은 창설협정 전문, TBT 협정, SPS 협정, GATS 및 GATT XX 조<sup>192</sup>에서 발견 된다.

WTO 창설협정 전문<sup>193</sup>은 지속가능한 개발을 무역 자유화의 기초라고 규정하

<sup>190</sup> Cosby & Burgiel, *supra* note 72.

<sup>191</sup> *Id.*

<sup>192</sup> General Agreement on Tariffs and Trade, 1947.10.30, The Legal Text-The Results of the UR of Multilateral Trade Negotiations (1994) (이하 ‘GATT’라 함)

<sup>193</sup> WTO 협정 전문 2 항. 원문은 다음과 같다: “The *Parties* to this Agreement...*Recognizing* that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world’s resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the

였다. 이러한 전문 규정은 그 자체로서 구속적이지 않으나 지침으로서 WTO 규범 해석의 기초가 된다. 즉, 무역에 대한 지속가능한 개발을 채택하고 있는 전문규정에 따라, 지속가능한 개발과 연계된 사전예방이 자유무역과 환경 및 건강 보호 사이의 균형을 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다.<sup>194</sup> 또한 사전예방 원칙은, 환경 또는 공공 건강의 가치가 침해될 우려가 있으나 명시적인 WTO 규범이 없는 경우, 패널 또는 상소기관에게 지침을 제공함으로써 불명확한 규범의 해석을 보완하는데 이용될 것이다.

TBT 협정은 사전예방원칙을 명백하게 규정하고 있지 않다. 그러나 TBT 협정은<sup>195</sup> 회원국이 필요한 조치를 취하는 것을 실패함으로써 인간 건강 또는 안전성, 동물 또는 식물의 생명 또는 환경에 부과되는 위해성을 고려하고 있다. 실제로 사전예방원칙은 다음과 같이 국내 TBT 조치를 적용하는 것과 관련된다. 첫째, 사전예방원칙은 기술장벽으로 분류되는 특정 규범을 채택함에 있어 일반원칙으로 사용될 수 있다. 둘째, 회원국은 사전예방원칙에 따라 보호의 수준을 결정할 수 있다. 이러한 두 상황에서 사전예방원칙에 따라 동종상품 (like product)에 대한 전통적인 분석이 문제될 것이다. 또한 사전예방원칙을 채택하는 국가의 경우, TBT 협정에 따른 국내 조치를 정당화하기 위해 요구되는 과학적 증거에 대하여 사전예방적 방법을 따를 수 있다.<sup>196</sup>

SPS 협정은 TBT 협정과 달리 명백하게 사전예방원칙을 규정하고 있다. 즉 SPS 협정은 위해성 평가 및 위생조치 결정에 관한 5 조 7 항에서 과학적 증거가

environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development.”

<sup>194</sup> James Cameron, *The Precautionary Principle*, in Gary P.Sampson & W.Bradnee Chambers (eds.), *Trade, Environment, and the Millennium*, United Nations University Press, 1999, p.239.

<sup>195</sup> TBT 협정 2.2 조. 원문은 다음과 같다: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, *inter alia*: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, *inter alia*: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

<sup>196</sup> Cameron, *supra* note 194, pp.256-257.



불충분한 경우, 회원국이 입수가 가능한 관련 정보에 기초한 위생 또는 식물위생 조치를 잠정적으로 채택할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 GMOs 와 관련된 불확실한 과학의 문제를 다룰 수 있다.<sup>197</sup>

서비스무역규범인 GATS 의 일반예외 규정인 XIV(b)조<sup>198</sup>는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 조치가 유사한 상황에 있는 국가간에 자의적이거나 정당화되지 않는 차별의 수단을 구성하는 방식으로 적용되지 아니하는 것을 조건으로 동 협정의 어떠한 규정도 회원국이 이러한 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다고 규정한다.

상품무역규범인 GATT XX:b 조는 환경과 관련한 GATT 의 예외조항으로서 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 조치가 동일한 조건에 있는 국가간에 부당하게 차별하거나 무역 제한적으로 가장되지 않는 한, 이러한 조치를 취하도록 허용한다.<sup>199</sup> 다시 말하면 인간, 동물 또는 식물 건강을 보호하기 위하여 필요한 경우 정부는 수입품에 대하여 국내상품보다 엄격한 요건을 부과할 수 있다.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Steve Charnovitz, The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules, 13 *Tul. Envtl. L.J.* 271, Summer 2000, p.292.

<sup>198</sup> 원문은 다음과 같다: “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health.”

<sup>199</sup> GATT XX(b)조. 원문은 다음과 같다:

“Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health.”

<sup>200</sup> WTO, Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, May 1998. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsund\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm). 2000-11-09 검색.

### III. 의정서상 사전예방원칙

의정서는 ‘사전예방원칙’ (precautionary principle)이라는 용어를 직접적으로 사용하고 있지 않다. 그러나 의정서에 사전예방원칙이 규정되어 있는 사실은 부인할 수 없다.<sup>201</sup> 의정서는 전문에서 Rio 선언 원칙 15에 포함된 ‘사전예방적 접근’ (precautionary approach)을 재확인하고 있으며, 의정서의 목적을 규정한 1조에서 환경과 개발에 관한 동 원칙에 포함된 ‘사전예방적 접근’에 따를 것을 명시하고 있다. 또한 LMOs의 사전통보합의(AIA) 절차를 규정한 10.6조와 11.8조 및 위해성 평가에 관한 부속서 III도 Rio 선언 원칙 15의 내용을 포함하고 있다.

#### [표 7] 의정서와 Rio 선언의 사전예방원칙 비교

[원문비교] Rio 선언 원칙 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation

[원문비교] 의정서 10.6 조

Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of the living modified organism in question as referred to in paragraph 3 above, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.

의정서의 사전예방원칙은 다음과 같이 이해될 수 있다. 첫째, 사전예방원칙은 의정서의 기본원칙이다. 둘째, 사전예방원칙은 LMOs에 대한 위해성 평가와 수입결정의 기초로서 적용된다. 따라서 사전예방원칙은 LMOs 수입의 금지 또

<sup>201</sup> Cosby & Burgiel, *supra* note 72, 각주 7 재인용.

는 제한에 관한 수입국의 결정에 적용될 수 있다.<sup>202</sup> 즉, 수입국은 의정서의 사전예방원칙에 기초하여 LMOs 의 수입을 규제할 수 있다.<sup>203</sup> 특히 의정서는 환경방출용 LMOs 에 대한 AIA 절차가 사전예방원칙의 적용을 받고,<sup>204</sup> 또한 사전예방원칙이 내포된 위해성 평가에도 일치할 것을 규정하고 있다.<sup>205</sup> 또한 의정서는 LMOs-FFP 에 대한 수입결정절차도 사전예방원칙의 적용을 받도록 규정한다.<sup>206</sup>

이하에서는 의정서와 WTO SPS 협정상의 수입결정과 위해성 평가를 비교·검토함으로써 양 협정상의 사전예방원칙을 비교·분석하고자 한다.

#### IV. 의정서의 수입결정과 SPS 협정의 위생 및 식물위생 보호조치의 비교

의정서의 LMOs 수입결정에 상응하는 WTO SPS 협정의 조치는 위생 및 식물위생 보호조치이다.

##### 1. 의정서상 LMOs 수입결정

###### 1) 환경방출용 LMOs

의도적으로 수입국의 환경으로 방출되는 환경방출용 LMOs 의 최초의 의도적인 국가간 이동에는 다음의 사전통보합의 (Advance Informed Agreement: AIA) 절차가 적용된다.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> Cosbey & Burgiel, *supra* note 72.

<sup>203</sup> L.L.Lim, *supra* note 79.

<sup>204</sup> 의정서 10.6 조.

<sup>205</sup> 의정서 10.1 조.

<sup>206</sup> 의정서 11.8 조.

<sup>207</sup> 의정서 7.1 조.

제 1 단계: 수출국은 최소한 부속서 I 에 명시된 정보를 수입국의 책임기관에 서면으로 통고하거나 수출업자에게 서면으로 통고하도록 요구하여야 한다.<sup>208</sup>

제 2 단계: 수입국은 통고 접수 후 90 일 이내에 통고자에게 통고접수를 서면으로 확인해야 한다.<sup>209</sup>

제 3 단계: 수입국은 통고 접수 후 270 일 이내에 서면으로 수입승인 여부에 관한 결정을 생명공학안전정보공유소 (BCH) 또는 수출국의 통고자에게 통보하여야 한다.<sup>210</sup> 이러한 수입국의 결정은 위해성 평가에 관한 의정서 15 조에 일치하여야 한다.<sup>211</sup> 수입 결정과 관련하여 LMOs 가 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해성을 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적 확신이 없는 경우에도 수입국은 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 환경방출용 LMOs 의 수입에 대해 적절한 결정을 내릴 수 있다.<sup>212</sup> 즉, 사전에

---

<sup>208</sup> 의정서 8.1 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of export shall notify, or require the exporter to ensure notification to, in writing, the competent national authority of the Party of import prior to the intentional transboundary movement of a living modified organism that falls within the scope of Article 7, paragraph 1. The notification shall contain, at a minimum, the information specified in Annex I.”

<sup>209</sup> 의정서 9.1 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of import shall acknowledge receipt of the notification, in writing, to the notifier within ninety days of its receipt.”

<sup>210</sup> 의정서 10.3 조. 원문은 다음과 같다: “Within two hundred and seventy days of the date of receipt of notification, the Party of import shall communicate, in writing, to the notifier and to the Biosafety Clearing-House the decision referred to in paragraph 2 (a) above:

(a) Approving the import, with or without conditions, including how the decision will apply to subsequent imports of the same living modified organism;

(b) Prohibiting the import;

(c) Requesting additional relevant information in accordance with its domestic regulatory framework or Annex I; in calculating the time within which the Party of import is to respond, the number of days it has to wait for additional relevant information shall not be taken into account; or

(d) Informing the notifier that the period specified in this paragraph is extended by a defined period of time.”

<sup>211</sup> 의정서 10.1 조. 원문은 다음과 같다: “Decisions taken by the Party of import shall be in accordance with Article 15.”

<sup>212</sup> 의정서 10.6 조. 원문은 다음과 같다: “Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account

방원칙이 적용될 수 있다.

제 4 단계: 수출국 또는 통고자는 환경방출용 LMOs 의 수입에 관한 결정의 기초가 된 위해성 평가의 결과에 영향을 줄 수 있는 상황의 변화가 발생하거나 추가적인 관련 과학적 또는 기술적 정보가 입수가 가능한 경우 수입국에게 동 결정을 재검토할 것을 요청할 수 있다.<sup>213</sup> 수입국은 인간건강에 대한 위해성을 고려하고, 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 대한 잠재적인 악영향에 관한 새로운 과학 정보에 따라 LMOs 의 국가간 이동에 관한 결정을 재검토하고 변경할 수 있다. 이러한 경우 당사국은 30 일 이내에 LMOs 의 국가간 이동을 사전에 통보했던 통보자와 BCH 에게 이러한 결정과 그 사유를 통보해야 한다.<sup>214</sup> 또한 수입국은 재량적으로 차후의 수입에 대한 위해성 평가를 요구할 수 있다.<sup>215</sup>

이와 같이 의정서의 AIA 절차는 환경방출용 LMOs 에 대한 충분한 정보와 위해성 평가에 기초하여 수행되며, 국가간 이동의 통보와 관련 정보의 제공에 대한 1 차적인 책임은 수출국에 있다. 특히 AIA 절차에서 사전예방원칙이 적용되는 사실은 매우 중요하다. 사전예방원칙의 적용으로 LMOs 의 부정적인 영향에 관한 과학적 확실성이 부족한 경우에도 수입당사국은 수입을 금지하고 수입에 조건을 부여하거나 정보를 더욱더 요구할 수 있기 때문이다.

---

risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of the living modified organism in question as referred to in paragraph 3 above, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.”

<sup>213</sup> 의정서 12.2 조. 원문은 다음과 같다: “A Party of export or a notifier may request the Party of import to review a decision it has made in respect of it under Article 10 where the Party of export or the notifier considers that:

(a) A change in circumstances has occurred that may influence the outcome of the risk assessment upon which the decision was based; or

(b) Additional relevant scientific or technical information has become available.”

<sup>214</sup> 의정서 12.1 조. 원문은 다음과 같다: “A Party of import may, at any time, in light of new scientific information on potential adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account the risks to human health, review and change a decision regarding an intentional transboundary movement. In such case, the Party shall, within thirty days, inform any notifier that has previously notified movements of the living modified organism referred to in such decision, as well as the Biosafety Clearing-House, and shall set out the reasons for its decision.”

<sup>215</sup> 의정서 12.4 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of import may, at its discretion, require a risk assessment for subsequent imports.”

그러나 이러한 AIA 절차에서 수입당사국은 일정한 시한의 적용을 받으며 이에 따라 결정해야 한다.<sup>216</sup> 즉, 수입당사국은 수출업자로부터 LMOs 의 국가간 이동의 통보 접수 후 270 일 이내에 수입여부를 결정해야 한다. 이러한 시한의 제한은 의정서의 채택 전까지 국가들이 시한에 구속되지 않고 있었고, 특히 EU 의 경우 GM 옥수수의 수입을 승인하는데 2 년이 소요된 사실을 고려할 때 자유 무역의 입장에서 발전된 규정이라 평가할 수 있다. 이러한 시한의 제한은 수입 결정에서의 적절한 시한을 요구해온 미국과 LMOs 수출기업들의 주장이 반영된 것이다.

## 2) LMOs-FFP

LMOs-FFP 의 최초의 국가간 이동에는 위의 환경방출용 LMOs 에 대한 사전통보합의 (AIA) 절차와 다른 절차가 적용된다.<sup>217</sup>

제 1 단계: 직접적인 식용이나 사료용 또는 가공용으로 국가간 이동될 수 있는 LMOs 인 LMOs-FFP 의 시장상품화를 포함한 국내 사용에 관하여 최종결정을 하는 당사국은 이러한 결정후 15 일 내에 BCH 를 통하여 당사국들에게 통보하여야 한다. 이러한 통보에는 최소한 부속서 II 에 규정된 정보를 포함하여야 한다.<sup>218</sup>

제 2 단계: 당사국은 동 의정서의 목적에 일치하는 국내 규제골격 (domestic regulatory framework)에 따라 LMOs-FFP 의 수입에 관한 결정을 내릴 수 있다.<sup>219</sup> 이러한 국내 규제골격이 없이 국내 관할권을 행사하는 개도국 또는 경제

---

<sup>216</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>217</sup> 의정서 7.2 조.

<sup>218</sup> 의정서 11.1 조. 원문은 다음과 같다: “A Party that makes a final decision regarding domestic use, including placing on the market, of a living modified organism that may be subject to transboundary movement for direct use as food or feed, or for processing shall, within fifteen days of making that decision, inform the Parties through the Biosafety Clearing-House. This information shall contain, at a minimum, the information specified in Annex II. The Party shall provide a copy of the information, in writing, to the national focal point of each Party that informs the Secretariat in advance that it does not have access to the Biosafety Clearing-House. This provision shall not apply to decisions regarding field trials.”

<sup>219</sup> 의정서 11.4 조. 원문은 다음과 같다: “A Party may take a decision on the import of living modified organisms intended for direct use as food or feed, or for

전환국은 부속서 III 에 일치하는 위해성 평가와 270 일 이내에 내린 결정에 따라 LMOs-FFP 를 최초로 수입하기 전에 결정이 내려질 것임을 BCH 를 통하여 선언할 수 있다.<sup>220</sup>

제 3 단계: 유전자변형생물체가 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해성을 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적인 확실성이 없는 경우에도 수입국은 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 LMOs-FFP 의 수입에 대해 적절한 결정을 내릴 수 있다.<sup>221</sup> 즉, 사전예방원칙이 적용될 수 있다.

LMOs-FFP 에 대한 이러한 수입결정절차의 도입과 관련하여, Miami 그룹은 LMOs-FFP 의 무역을 제한하거나 방해하는 어떠한 조치도 수락할 수 없다고 주장하였다.<sup>222</sup> LMOs-FFP 는 의정서의 적용 범위에 명백히 포함되고 있으나 Miami 그룹은 LMOs-FFP 에 대한 AIA 절차의 적용은 반대한 것이다. Miami 그룹은 LMOs-FFP 에 대하여 정보공유에 기초한 장치에서 논의할 것과 국내 규제골격에 따라 다를 것을 주장하였다. 그러나 Like-Minded 그룹은 환경방출용 LMOs

---

processing, under its domestic regulatory framework that is consistent with the objective of this Protocol.”

<sup>220</sup> 의정서 11.6 조. 원문은 다음과 같다: “A developing country Party or a Party with an economy in transition may, in the absence of the domestic regulatory framework referred to in paragraph 4 above, and in exercise of its domestic jurisdiction, declare through the Biosafety Clearing-House that its decision prior to the first import of a living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, on which information has been provided under paragraph 1 above, will be taken according to the following:

- (a) A risk assessment undertaken in accordance with Annex III; and
- (b) A decision made within a predictable timeframe, not exceeding two hundred and seventy days.”

<sup>221</sup> 의정서 11.8 조. 11.8 조의 원문은 다음과 같다: “Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.”

<sup>222</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

와 LMOs-FFP 는 차이가 없으며 인간 건강 및 환경에 대한 영향이 동일하다고 주장하였다. 특히 개도국의 경우 LMOs 가 일단 반입된 경우 이러한 LMOs 를 구별할 집행 능력이 부족함을 강조하였다. 따라서 LMOs-FFP 에 대해서도 동일하게 엄격한 AIA 절차를 적용할 것을 주장하였다. 한편 Compromise 그룹은 LMOs-FFP 에 대하여 환경방출용 LMOs 에 대한 AIA 절차보다 상대적으로 엄격하지 않은 수입결정절차를 적용할 것을 제안하였다.

결국 의정서는 LMOs-FFP 의 국가간 이동에 대한 결정에서 부속서 II 에 규정된 정보를 BCH 를 통하여 통보하도록 규정하였다. 그러나 이러한 정보는 환경방출용 LMOs 의 AIA 절차에서 요구되는 정보보다 엄격하지 않다.<sup>223</sup> LMOs-FFP 는 Miami 그룹이 주장한 대로, 국내 규제골격을 통하여 규제되며 LMOs-FFP 에 대한 국제골격은 일반적인 정보공유장치를 통해서만 가능하게 될 것이다. 이는 환경방출용 LMOs 의 AIA 절차에서 수출의도를 통보할 1 차적 책임이 수출국에 있는 것과 달리, LMOs-FFP 에 대한 절차에서 규칙을 개발하고 공포하는 1 차적 책임이 잠재적인 수입국에 있음을 의미한다. 결과적으로 수출국은 특정 LMOs 산품 선적에 대하여 수입국에게 1 차적으로 통보할 국제적 의무를 부담하지 않게 되고,<sup>224</sup> 수출국의 부담이 그만큼 감소하게 된다. 그러나, 대부분의 LMOs-FFP 수입국인 개도국의 경우에 LMOs-FFP 에 대한 국내승인에 따른 재정 및 능력의 부담이 증가될 것이다.<sup>225</sup>

개도국과 경제전환국이 국내 규제골격을 가지지 않는 경우 부속서 III 에 일치하는 위해성 평가와 270 일 내에 내린 결정에 따라 LMOs-FFP 를 최초로 수입하기 전에 결정을 내릴 것임을 BCH 를 통하여 선언할 수 있다. 개도국과 경제전환국에 대한 이같은 특별규정으로 국내규제 골격을 확립하지 못한 이들 국가는 충분한 정보와 위해성 평가에 기초하여 결정하게 된다. 그러나, 선진국의 경우 적절한 국내 규제골격을 확립하고 있으므로 이러한 절차를 적용하지 않고 270 일이라는 시한에도 구속되지 않게 됨을 의미한다.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> *Id.*

<sup>224</sup> L.L.Lim, *supra* note 79.

<sup>225</sup> Harmonization Alert, *supra* note 38.

<sup>226</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.



### 3) 사전통보합의 절차 적용의 예외

사전통보합의 (AIA) 절차에 관한 의정서 규정은 다음의 경우에 적용되지 않는다. 첫째, 동 규정은 통과 중인 LMOs 에 적용되지 않는다.<sup>227</sup> 둘째, 동 규정은 수입국의 기준에 일치하여 수행된 밀폐사용 LMOs 의 국가간 이동에 적용되지 않는다.<sup>228</sup> 셋째, 동 규정은 의정서 당사국회의를 수행하는 당사국회의에서 확인된 인간건강에 대한 위해성을 고려하여 생물다양성의 보전과 지속가능한 사용에 부정적인 영향을 미칠 우려가 없는 LMOs 의 의도적인 국가간 이동에 적용되지 않는다.<sup>229</sup>

이외에 인체의약품용 LMOs 와 LMOs-FFP 에도 AIA 절차가 적용되지 않는다.<sup>230</sup> 인체의약품용 LMOs 는 의정서의 적용범위에 포함되지 않으므로 AIA 절차는 당연히 적용되지 않는다.<sup>231</sup> 그러나 LMOs-FFP 에 대해서 AIA 절차가 적용되지 않는다고 해석하는 입장과 환경방출용 LMOs 의 AIA 절차와 다른 형태의 AIA 절차가 적용된다고 해석하는 입장이 대별된다. 이들 두 입장은 그 내용에 있어서 다른 의미를 가진 것으로 보인지 않는다. 다만, 미 국무부는 AIA 절차가 LMOs-FFP, 통과 중인 LMOs 또는 밀폐사용 LMOs (과학적 및 상업적 연구용)에는 적용되지

---

<sup>227</sup> 의정서 6.1 조. 원문은 다음과 같다: “Notwithstanding Article 4 and without prejudice to any right of a Party of transit to regulate the transport of living modified organisms through its territory and make available to the Biosafety Clearing-House, any decision of that Party, subject to Article 2, paragraph 3, regarding the transit through its territory of a specific living modified organism, the provisions of this Protocol with respect to the advance informed agreement procedure shall not apply to living modified organisms in transit.”

<sup>228</sup> 의정서 6.2 조. 원문은 다음과 같다: “Notwithstanding Article 4 and without prejudice to any right of a Party to subject all living modified organisms to risk assessment prior to decisions on import and to set standards for contained use within its jurisdiction, the provisions of this Protocol with respect to the advance informed agreement procedure shall not apply to the transboundary movement of living modified organisms destined for contained use undertaken in accordance with the standards of the Party of import.”

<sup>229</sup> 의정서 7.4 조. 원문은 다음과 같다: “The advance informed agreement procedure shall not apply to the intentional transboundary movement of living modified organisms identified in a decision of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol as being not likely to have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health.”

<sup>230</sup> Cosbey & Burgiel, *supra* note 72; Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.67.

<sup>231</sup> 의정서 5 조.

않는다고 밝혔다.<sup>232</sup>

결국, LMOs-FFP 는 물론 통과 중인 LMOs, 밀폐사용 LMOs 및 안전하다고 확인된 LMOs 에 대하여 위해성 평가가 수행되고 사전예방원칙이 적용되는 AIA 절차가 적용되지 않는다.<sup>233</sup> 따라서 특별한 수입결정절차가 적용되는 LMOs-FFP 를 제외한 이러한 LMOs 의 국가간 이동은 국내법 및 국내 규칙에 의해 규제될 것이다. 이러한 LMOs 에 대하여 AIA 절차 이외의 의정서 규정이 적용되나, AIA 절차가 의정서의 핵심 규정임을 간과할 수 없다. 그런데 밀폐사용 LMOs 의 경우 ‘수입국의 기준’ 규정이 모호하다.<sup>234</sup> 즉, 수입국의 기준이 수입승인절차와 관계없는 실험실이나 다른 설비의 허가에 대한 국내 기준을 의미하는지 또는 밀폐사용 LMOs 의 수입에 대한 규정을 포함하는 국내 규제절차를 의미하는지에 대한 해석의 논란의 여지가 있다. 이 경우에는 후자의 해석이 타당할 것이다. 밀폐사용 LMOs 와 관련하여 근본적인 문제는 밀폐사용 (contained use)의 정의에 있다. 의정서에서 밀폐사용은 LMOs 의 외부환경과의 접촉 및 외부환경에 대한 영향이 특정 시설, 장치 또는 다른 물리적 구조물과 같은 조치에 의하여 효과적으로 통제되는 운용을 의미한다.<sup>235</sup> 이와 같은 명확하지 않은 정의로 인하여 많은 종류의 고의적인 환경방출이 밀폐사용으로 간주될 수 있게 된다. 또한 이러한 밀폐사용의 불명확한 정의는 인체의약품 LMOs 에 대한 ‘이중예외’ (double exclusion)를 가능하게 한다. 즉, 의정서의 범위 내에 해당하는 인체의약품용 LMOs 가 밀폐사용으로 정의될 경우 AIA 절차의 적용으로부터 제외될 수 있기 때문이다. 따라서 당사국은 밀폐사용에 대하여 의정서의 기준보다 더욱 엄격한 국내 기준을 확립해야 하며 최소한 고의적으로 환경에 방출될 것이 예상된 경우 AIA 절차가 적용되어야 한다.

---

<sup>232</sup> USDOS, *supra* note 41.

<sup>233</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

<sup>234</sup> *Id.*

<sup>235</sup> 의정서 3(b)조. 원문은 다음과 같다: “Contained use means any operation, undertaken within a facility, installation or other physical structure, which involves living modified organisms that are controlled by specific measures that effectively limit their contact with, and their impact on, the external environment”

## 2. SPS 협정의 위생 및 식물위생 보호조치

### 1) 위해성 평가에 기초한 위생 및 식물위생조치

SPS 협정은 위해성 평가의 수행을 요구한다. 즉, WTO 회원국은, 관련 국제 기구에서 발전된 위해성 평가 기술을 고려하여, 위생 또는 식물위생조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명이나 건강에 대한 위해성 평가에 기초해야 함을 보장해야 한다.<sup>236</sup>

### 2) 위생 및 식물위생조치 결정

회원국은 위해성에 대한 적절한 수준의 위생 또는 식물위생 보호 조치를 결정하는 경우 다음을 고려하여야 한다.

- (i) 질병 등의 반입 등의 경우에 생산 또는 판매의 손실에 대하여 잠재적 피해, 수입회원국 영역에서의 관리 또는 근절 비용 및 위해성을 제한하는 대체재의 상대적인 비용 효과 등의 경제적 요소를 고려하여야 한다.<sup>237</sup>
- (ii) 부정적인 무역효과를 최소화하는 목적을 고려하여야 한다.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> SPS 협정 5.1 조. 원문은 다음과 같다: “Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.”

<sup>237</sup> SPS 협정 5.3 조. 관련 원문은 다음과 같다: “In ... determining the measure to be applied for achieving the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection from such risk, Members shall take into account as relevant economic factors: the potential damage in terms of loss of production or sales in the event of the entry, establishment or spread of a pest or disease; the costs of control or eradication in the territory of the importing Member; and the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks.”

<sup>238</sup> SPS 협정 5.4 조. 원문은 다음과 같다: “Members should, when determining the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, take into account the objective of minimizing negative trade effects.”

(iii) 국제무역에 대한 차별이나 가장된 제한의 결과를 가져오는 자의적이거나 정당화되지 않은 구별을 회피하여야 한다.<sup>239</sup>

(iv) 회원국은 적절한 수준의 위생 또는 식물위생 보호를 달성하기 위한 조치를 확립하거나 유지하는데 있어 이러한 조치가, 기술적 및 경제적 실행가능성을 고려하여, 적절한 수준의 위생 또는 식물위생 보호를 달성하는데 요구되는 것보다 무역 왜곡적이지 않도록 보장해야 한다.<sup>240</sup>

(v) 관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은, 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 식물위생 조치와 관련 국제기구의 정보를 포함하여, 입수가 가능한 관련 정보에 기초한 위생 또는 식물위생 조치를 잠정적으로 채택할 수 있다. 이러한 상황에서 회원국은 더욱 객관적인 위해성 평가에 필요한 추가적인 정보를 얻고 합리적인 시한 내에 위생 또는 식물위생 조치를 검토하도록 해야 한다.<sup>241</sup> 즉, 사전예방원칙이 적용될 수 있다.

---

<sup>239</sup> SPS 협정 5.5 조. 원문은 다음과 같다: “With the objective of achieving consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risks to human life or health, or to animal and plant life or health, each Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade. Members shall cooperate in the Committee, in accordance with paragraphs 1, 2 and 3 of Article 12, to develop guidelines to further the practical implementation of this provision. In developing the guidelines, the Committee shall take into account all relevant factors, including the exceptional character of human health risks to which people voluntarily expose themselves.” (밑줄 강조 추가)

<sup>240</sup> SPS 협정 5.6 조. 원문은 다음과 같다: “Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility.”

<sup>241</sup> SPS 협정 5.7 조. 원문은 다음과 같다: “In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.”

(vi) 회원국은 다른 회원국이 도입하거나 유지하는 특정 위생 또는 식물위생 조치가 자신의 수출을 제한하거나 제한할 잠재성이 있고 그 조치가 관련 국제 기준, 지침 또는 권고에 기초하지 않으며 또한 이러한 기준, 지침 또는 권고가 없다고 믿을 만한 이유가 있는 경우, 이러한 위생 또는 식물위생 조치를 유지하는 회원국은 동 조치에 대하여 설명하도록 요청될 수 있으며 이러한 경우 동 조치에 대한 이유를 수반한 설명을 제공하여야 한다.<sup>242</sup>

SPS 협정의 이러한 의무는 위생 또는 식물위생조치를 취하는 WTO 회원국에게 상당한 부담이 되지만, 동 조치로부터 적절한 통상이익을 보호하려는 데 주된 목적을 가진다.<sup>243</sup>

## V. 위해성 평가의 규정 비교

### 1. 위해성의 의의

#### 1) 위해성의 개념

SPS 협정은 위생또는식물위생조치조치 (SPS 조치)를 정의함에 있어 발생가능한 위해성 (risk)을 다음과 같이 규정한다.<sup>244</sup> 첫째, SPS 조치는 병해충, 질병, 질병매

---

<sup>242</sup> SPS 협정 5.8 조. 원문은 다음과 같다: “When a Member has reason to believe that a specific sanitary or phytosanitary measure introduced or maintained by another Member is constraining, or has the potential to constrain, its exports and the measure is not based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, or such standards, guidelines or recommendations do not exist, an explanation of the reasons for such sanitary or phytosanitary measure may be requested and shall be provided by the Member maintaining the measure.”

<sup>243</sup> 박노형, *supra* note 66, pp.71-72.

<sup>244</sup> SPS 협정 부속서 A 의 1 항. 원문은 다음과 같다:

“*Sanitary or phytosanitary measure* - Any measure applied:

(a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from

개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로부터 발생하는 위해성으로부터 회원국 영토 내의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치이다. 둘째, SPS 조치는 식품, 음료 또는 사료의 첨가물, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로부터 발생하는 위해성으로부터 회원국 영토 내의 인간 또는 동물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치이다. 셋째, SPS 조치는 동물, 식물 또는 상품에 의해 전달되는 질병 또는 해충의 유입, 정착 또는 전파로부터 발생하는 위해성으로부터 회원국 영토 내의 인간 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치이다. 넷째, SPS 조치는 해충의 유입, 정착 또는 전파로부터 회원국 영토내의 다른 피해를 방지하거나 제한하는 조치이다.

그러나, 의정서는 위해성을 직접적으로 정의하고 있지 않으며 인간 건강 및 생물다양성에 대한 위해성 또는 LMOs 와 관련된 잠재적인 위해성이라고 언급하고 있다.<sup>245</sup> 다만, 의정서 부속서는 LMOs 및 그 상품, 즉 현대생명공학으로 얻어진 복제가능한 유전물질의 검출가능한 조합을 보유한 LMOs 에서 기원한 상품과 관련된 위해성을 잠재적인 수용 환경에서 비변형수용체 또는 모생물체가 지닌 위해성의 범위에서 고려하도록 규정한다.<sup>246</sup>

---

risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;  
 (b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;  
 (c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or  
 (d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.”

<sup>245</sup> 의정서 전문 5 항 및 8 항, 1 조, 2.2 조 및 2.5 조, 4 조, 7.4 조, 10.6 조, 11.8 조, 12.1 조, 15.1 조, 16.2 조 및 16.5(a)조, 17.1 조와 17.3(c)조 및 17.4 조, 18.1 조, 21.6(c)조, 23.1(a) 조, 부속서 III 의 1 항 및 8(a)항.

<sup>246</sup> 의정서 부속서 III 의 5 항. 원문은 다음과 같다: “Risks associated with living modified organisms or products thereof, namely, processed materials that are of living modified organism origin, containing detectable novel combinations of replicable genetic material obtained through the use of modern biotechnology, should be considered in the context of the risks posed by the non-modified recipients or parental organisms in the likely potential receiving environment.”

## 2) 위해성 평가의 의의

SPS 협정은 위해성 평가 (risk assessment)를 다음과 같이 정의한다. 즉, 위해성 평가는 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과에 적용되고 연관된 SPS 조치에 따라 수입국 영토 내의 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파의 가능성의 평가이며, 식품, 음료 또는 사료의 첨가물, 오염물질, 독소 또는 질병원인체의 존재로부터 발생하는 인간 또는 동물 건강에 대한 잠재적인 악영향의 평가이다.<sup>247</sup>

그러나 의정서는 위해성 평가를 정의하고 있지는 않으나 위해성 평가의 목적을 규정하고 있다. 즉, 위해성 평가의 목적은, 인간 건강에 대한 위해성을 고려하여, 잠재적인 수용 환경에서 LMOs의 생물다양성의 보존 및 지속가능한 사용을 확인하고 평가하기 위한 것이다.<sup>248</sup>

## 2. 의정서상 위해성 평가 및 위해성 관리

### 1) 위해성 평가

의정서에 따른 위해성 평가는 부속서 III 에 일치하여 그리고 인정된 위해성 평가 기술을 고려하여 과학적으로 건전한 방법으로 수행되어야 한다. 이러한 위해성 평가는 LMOs 의 인간 건강에 대한 위해성을 고려하여 생물다양성의

---

<sup>247</sup> SPS 협정 부속서 A 의 4 항. 원문은 다음과 같다: “*Risk assessment* - The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs.”

<sup>248</sup> 의정서 부속서 III 의 1 항. 원문은 다음과 같다: “The objective of risk assessment, under this Protocol, is to identify and evaluate the potential adverse effects of living modified organisms on the conservation and sustainable use of biological diversity in the likely potential receiving environment, taking also into account risks to human health.”

보존 및 지속 가능한 사용에 대한 가능한 부정적인 영향을 확인하고 평가하기 위하여 의정서 8 조에 일치하여 제공된 정보 또는 다른 입수 가능한 과학적 증거에 기초하여야 한다.<sup>249</sup> 특히, 수입국의 환경방출용 LMOs 의 수입결정은 위해성 평가에 따라 수행되어야 한다.<sup>250</sup> 또한, 수입국은 수출업자에게 위해성 평가를 수행하도록 요구할 수 있다.<sup>251</sup> 위해성 평가의 비용은 수입국이 요구하는 경우 환경방출용 LMOs 이동의 통보자가 부담해야 한다.<sup>252</sup>

이와 같이 의정서는 위해성 평가가 환경방출용 LMOs 의 국가간 이동의 통보에 따라 제공된 정보에 기초해야 하며 환경방출용 LMOs 의 수입결정에서 수행되어야 할 것을 요구하고 있다. 수입국은 환경방출용 LMOs 에 대한 위해성 평가를 수출업자로 하여금 수행하게 하고 위해성 평가 비용을 수출업자인 통보자가 부담하게 요구할 수 있다. 즉, 환경방출용 LMOs 의 경우 위해성 평가에 대한 과학적 입증 책임은 전적으로 수출국에게 있다.

그러나 LMOs-FFP 에 대한 위해성 평가는 명시적으로 규정되어 있지 않다. 따라서 LMOs-FFP 에 대한 위해성 평가는 문제될 수 있다. 그러나 LMOs-FFP 에 요구되는 정보에 관한 의정서 부속서 II(j)는 부속서 III 에 일치하는 위해성 평가 보고서를 정보요건으로 규정함으로써 의정서의 환경방출용 LMOs 의 위해성 평가 규정이 LMOs-FFP 에도 적용되게 된다. 이와 더불어 의정서 11.4 조는 LMOs-FFP 에 대한 수입 결정을 당사국의 국내 규제정책에 따르도록 규정함으로써 LMOs-FFP 수입결정을 위한 위해성 평가를 수입국에게 부담시키고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 의정서 규정에 대한 해석은 논란의 대상이 될

---

<sup>249</sup> 의정서 15.1 조. 원문은 다음과 같다: “Risk assessments undertaken pursuant to this Protocol shall be carried out in a scientifically sound manner, in accordance with Annex III and taking into account recognized risk assessment techniques. Such risk assessments shall be based, at a minimum, on information provided in accordance with Article 8 and other available scientific evidence in order to identify and evaluate the possible adverse effects of living modified organisms on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health.”

<sup>250</sup> 의정서 10.1 조.

<sup>251</sup> 의정서 15.2 조. 원문은 다음과 같다: “The Party of import shall ensure that risk assessments are carried out for decisions taken under Article 10. It may require the exporter to carry out the risk assessment.”

<sup>252</sup> 의정서 15.3 조. 원문은 다음과 같다: “The cost of risk assessment shall be borne by the notifier if the Party of import so requires.”



수 있다.

## 2) 위해성 관리

위해성 관리 (risk management)는 위해성을 규제, 관리 또는 통제하기 위한 장치, 조치 및 전략을 의미한다. 의정서의 당사국은 LMOs의 사용, 취급 및 국가간 이동과 관련된 위해성 평가 규정에서 명시된 위해성을 규제, 관리 및 통제하기 위한 장치, 조치 및 전략을 적절하게 수립하고 운영해야 한다.<sup>253</sup> 위해성 평가에 기초한 조치는 수입국 영토 내의, 인간 건강에 대한 위해성을 고려하고, 생물다양성의 보존과 지속가능한 사용에 대한 LMOs의 부정적인 효과를 방지하는데 필요한 정도로 부과되어야 한다.<sup>254</sup> 특히 당사국은 수입되거나 국내에서 개발된 LMOs를 의도된 목적으로 사용하기 전에 동 LMOs의 일생 또는 세대기간에 상응하는 관찰기간을 갖도록 보장하도록 노력해야 한다.<sup>255</sup>

동 규정은 지역농업에 대한 LMOs의 영향을 확립하기 위한 장기적인 실험을 요구하는 NGO와 개도국의 관심사항을 반영한다.<sup>256</sup> 즉, 미국 등의 선진국이 바라는 단기적인 실험과 승인제도에 기초하여 LMOs의 수입을 결정하는 것을 잠재적으로 견제하기 위한 규정이다.

---

<sup>253</sup> 의정서 16.1 조. 원문은 다음 과 같다: “The Parties shall, taking into account Article 8 (g) of the Convention, establish and maintain appropriate mechanisms, measures and strategies to regulate, manage and control risks identified in the risk assessment provisions of this Protocol associated with the use, handling and transboundary movement of living modified organisms.”

<sup>254</sup> 의정서 16.2 조. 원문은 다음과 같다: “Measures based on risk assessment shall be imposed to the extent necessary to prevent adverse effects of the living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, within the territory of the Party of import.”

<sup>255</sup> 의정서 16.4 조. 원문은 다음과 같다: “Without prejudice to paragraph 2 above, each Party shall endeavour to ensure that any living modified organism, whether imported or locally developed, has undergone an appropriate period of observation that is commensurate with its life-cycle or generation time before it is put to its intended use.”

<sup>256</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65.

### 3. SPS 협정상의 위해성 평가

WTO 회원국은 위해성 평가에서 다음을 고려하여야 한다:<sup>257</sup> (i) 입수가 가능한 과학적 증거; (ii) 관련 가공 및 생산 방법; (iii) 관련 검사, 표본추출 및 시험 방법; (iv) 특정 병해충의 발생율; (v) 병해충 안전지대의 존재; (vi) 관련 생태적 및 환경적 조건; 및 (vii) 검역 또는 다른 고려.

또한 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위해성 평가의 경우 회원국은 다음의 경제적 요인도 고려하여야 한다:<sup>258</sup> (i) 질병 등의 반입 등의 경우에 생산 또는 판매의 손실로 환산한 잠재적 피해; (ii) 수입회원국 영역에서의 관리 또는 근절 비용; 및 (iii) 위해성을 제한하는 대체재의 상대적인 비용 효과 등.

## VI. 의정서와 SPS 협정의 사전예방원칙 비교 분석

의정서와 마찬가지로, SPS 협정도 과학적 불확실성의 경우에 무역을 제한할 수 있는 사전예방원칙을 규정한다.<sup>259</sup> 그런데 GMOs 의 무역에 있어서 의정서의

---

<sup>257</sup> SPS 협정 5.2 조. 원문은 다음과 같다: “In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.”

<sup>258</sup> SPS 협정 5.3 조. 원문은 다음과 같다: “In assessing the risk to animal or plant life or health ... , Members shall take into account as relevant economic factors: the potential damage in terms of loss of production or sales in the event of the entry, establishment or spread of a pest or disease; the costs of control or eradication in the territory of the importing Member; and the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks.”

<sup>259</sup> SPS 협정 5.7 조의 원문은 다음과 같다: “In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.”

사전예방원칙과 WTO SPS 협정에 규정된 사전예방원칙이 중복되어 적용되는 경우 문제가 될 수 있다.

## 1. 의정서와 SPS 협정의 양립가능성

의정서와 SPS 협정의 사전예방원칙은 다음과 같은 점에서는 양립가능하다.

첫째, SPS 협정의 사전예방원칙은 위해성 평가 및 적절한 수준의 위생 또는 식물위생 보호조치의 결정에 관한 조항과 관련하여 규정되어 있다. SPS 협정의 5.1 조는 위생 또는 식물위생 조치가 위해성 평가에 기초해야 하며, 5.7 조는 사전예방원칙에 따라 동 조치를 잠정적으로 채택할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, SPS 협정의 사전예방원칙은 위생 또는 식물위생 조치의 채택에 있어서 기본원칙이며, 위해성 평가의 수행을 기초로 한다. 이러한 SPS 협정상 사전예방원칙의 지위는 의정서상 사전예방원칙의 지위와 거의 유사하다. 의정서상 사전예방원칙 역시 LMOs 에 대한 위해성 평가 수행을 기초로 적용되며, LMOs 수입의 금지 또는 제한에 관한 결정에 적용되기 때문이다.<sup>260</sup>

둘째, 의정서의 16.2 조는 위해성 평가에 기초한 조치가 부정적인 효과를 방지하는데 필요한 정도로 부여해야 한다고 규정하고 있다. 동 규정은 SPS 협정의 2.2 조<sup>261</sup>가 위생 또는 식물위생 조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 정도로만 적용되는 것을 보장해야 한다는 규정과 일치하는 것으로 보인다.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> 다만, 의정서는 사전예방원칙을 전문 및 목적 조항인 1 조에서 ‘사전예방적 접근방식’을 명백하게 규정함으로써 동 원칙이 의정서의 기본원칙임을 알 수 있다. 그러나 SPS 협정은 동 원칙을 위해성 평가 및 위생 또는 식물위생 조치에 관한 조항에만 규정하고 있다는 차이가 있음을 주의해야 한다.

<sup>261</sup> SPS 협정. 2.2 조의 원문은 다음과 같다: “Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.”

<sup>262</sup> Steve Charnovitz, *supra* note 197, p. 300. 그러나 SPS 협정 2.2 조는 사전예방원칙에 관한 5.7 조를 예외로 하고 있음을 간과해서는 안된다.

## 2. 의정서의 SPS 협정에 대한 보완성

의정서는 사전예방원칙을 SPS 협정보다 명백히 엄격하게 규정하고 있다. 다만, 의정서는 10.6 조 및 11.8 조에서 수입결정이 적절하게 취해져야 한다고 규정하고 있으나 비례성에 따라 결정할 것을 의미하는 지는 명백하지 않다.<sup>263</sup> 반면, SPS 협정의 사전예방원칙이 적용되는 절차는 의정서의 절차보다 수입의 제한에 있어서 보다 더 엄격하다. 즉, 과학적 불확실성의 경우 사전예방원칙에 따라 채택하는 조치는 잠정적이며, 필요한 위해성 평가는 동 조치를 취하는 수입국이 수행하여야 한다.

중요한 것은 SPS 협정의 이들 의무가 의정서에 따라 수입여부를 결정함에 있어 사전예방원칙을 행사하는 당사국에게도 효력이 있게 된다는 사실이다. 이 점에서 중요한 문제는 의정서가 사전예방원칙을 행사하는 당사국의 WTO SPS 협정상의 능력을 변경하는가이다. 그 대답은 그렇게 간단하지 않는 것으로 보인다. 다만, 사전예방원칙의 적용에 관하여 의정서가 다음과 같이 보다 적극적이며 충실한 규정을 두고 있는 것은 분명하다.

첫째, SPS 협정은 위해성 평가에 수반되는 내용을 정확하게 규정하지 않지만, 의정서는 부속서 III 에서 자세하게 규정하고 있다.

둘째, SPS 협정은 위해성 평가만을 규정하고 위해성 관리를 구체적으로 규정하고 있지 않지만, 의정서는 이들 두 가지의 수행을 명확히 규정하고 있다. 의정서에서 위해성 평가는 자료의 수집으로 정의되고,<sup>264</sup> 위해성 관리는 이러한 자료에 기초한 규제체제의 확립으로 정의된다.<sup>265</sup>

셋째, SPS 협정은 LMOs 의 수입 결정을 내리는 데 있어서 사회경제적 고려사항의 고려를 제한적으로 규정하지만, 의정서는 당사국이 그렇게 할 수 있도록 명백하게 허용한다. 즉, 의정서는 26 조에서 당사국이 LMOs 의 수입에 대하여 결정할 때 LMOs 로부터 발생하는 사회경제적 고려사항을 고려할 수 있도록 규정한다. SPS 협정의 5.3 조는 동물 또는 식물에 대한 위해성 평가와 이러한 위해성에 대한 위생 또는 식물위생조치의 적용에 있어서 경제적 요소를 고려하도록

---

<sup>263</sup> Charnovitz, *Id.*, p.301.

<sup>264</sup> 의정서 15.1 조.

<sup>265</sup> 의정서 16.1 조.

규정하고 있다.

넷째, SPS 협정은 5.7 조에서 과학적 불확실성의 경우에 잠정적으로 채택된 조치를 합리적인 기한 내에 객관적인 위해성 평가를 위해 채택된 조치를 검토할 것을 규정하고 있지만, 의정서는 12 조에서 새로운 증거의 관점에서 결정을 재검토하는 절차를 규정한다. 이와 관련하여 의정서 12.2 조는 환경방출용 LMOs의 경우 수입국이 수출국의 요청에 따라 사전예방적 조치를 재검토하도록 요구된다. 그러나 SPS 협정 5.7 조는 단지 수입국이 객관적인 위해성 평가를 하기 위하여 합리적인 시한 내에 채택된 조치를 재검토하도록 규정할 뿐이다. 그러나 의정서는 LMOs-FFP의 경우 재검토 절차를 규정하고 있지 않으므로 SPS 협정이 원용될 수 있다고 해석하기도 한다.<sup>266</sup>

다섯째, SPS 협정은 5.7 조에서 과학적 불확실성의 경우에 잠정적으로 채택된 조치를 취하는 수입국에게 필요한 위해성 평가를 요구하지만, 의정서는 환경방출용 LMOs와 LMOs-FFP를 구분하여 위해성 평가에 대한 책임을 달리 부여한다. 즉, 환경방출용 LMOs의 경우 의정서는 15 조에서 수출자에게 LMOs의 무해성을 확인할 의무를 규정하고, 수입당사국이 수출자에게 위해성 평가를 수행하게 하고 위해성 평가 비용을 통보자로 하여금 부담하도록 요구할 수 있다. 의정서의 사전예방원칙의 적용에서 LMOs의 무해성을 증명할 입증책임을 동 LMOs의 수출자가 부담한다. 그러나 LMOs-FFP의 경우, 동 LMOs에 대한 수입 결정은 의정서 11 조에서 당사국의 국내 규제골격에 따르도록 규정함으로써 LMOs-FFP 수입결정을 위한 위해성 평가를 수입국에게 책임 지우고 있다고 볼 수 있다.

이상과 같이 의정서는 적어도 LMOs의 무역에 있어서 사전예방원칙의 적용을 상세하게 규정함으로써 SPS 협정을 보완하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>267</sup> 이러한 보완적 관계는 의정서 전문이 ‘무역 및 환경에 관한 협약이 지속가능한 개발의 달성에 있어서 상호지지적이어야 함을 인정한다’ 점에서도 확인된다. 그럼에도 불구하고 의정서 SPS 협정이 사전예방원칙을 적용함에 있어서 분명한 차이가 있음을 인정되어야 한다. 또한, 의정서의 사전예방원칙이 보다 용이하게 발동될 수 있는 사실에 비추어 의정서의 경우에 사전예방원칙이 WTO SPS 협정의 경우보다

---

<sup>266</sup> Chakravarthi Raghavan, *Reconciling Biosafety Protocol and WTO by Interpretation?*, *Third World Economics*, No.235 (16-30 June 2000).

<sup>267</sup> Cosby & Burgiel, *supra* note 72.

남용될 가능성에도 유의하여야 할 것이다. 사전예방원칙에 관한 의정서와 WTO SPS 협정과의 관계는 보다 더 면밀한 검토를 요구하지만, 의정서를 통하여 사전 예방원칙이 국제환경법 및 국제관습법상의 원칙으로 확립되고 있는 사실은 분명하다.

## 제 2 절 의정서에 따른 수입규제조치의 WTO 체제 내에서의 지위

WTO 규범과 직접적으로 충돌할 수 있는 의정서의 무역 관련 규정은 대체로 다음의 세가지이다. 첫째, 수입금지의 부과에 대한 결정 기준으로서 사전예방원칙의 적용에 관한 의정서 10.6 조 및 11.8 조이다. 둘째, 수입승인 절차에서 사회경제적 요인의 고려에 관한 의정서 26 조이다. 셋째, 잠재적으로 GMOs 를 포함하고 있는 산품에 대한 의무적인 라벨부착 의 가능성이다.<sup>268</sup> 의정서는 그 적용범위를 생물다양성의 보호에서 인간 건강의 보호로 확대하였으나 이러한 적용범위의 확대가 의정서 내에서 적절히 반영되어 있는지는 명확하지 않다. 문제는 WTO 내에서 GMOs 에 대한 국제무역의 금지가 실패할 경우 의정서의 관련 규정에 따라 GMOs 의 수입을 금지하도록 해석될 수 있는 가능성이다. 따라서 의정서의 이러한 WTO 와의 충돌 잠재성으로 인하여 의정서와 WTO 규범 중 어느 것이 우선적으로 적용되는지가 문제될 수 있다.

### I. 사전예방원칙의 적용과 WTO SPS 협정

#### 1. 사전예방원칙 적용의 문제점

GMOs 의 장기적인 인간 건강에 대한 과학적 결정 및 위해성 평가를 수행하기 위한 정보가 충분하지 않으며 불확실하다. 또한 SPS 협정은 직접적으로 환경적 안전성에 관한 문제를 다루고 있지 않다.<sup>269</sup>

---

<sup>268</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.69.

<sup>269</sup> *Id.*, p.71

SPS 협정은 상품을 시장상품화하지 않을 과학적 정당성이 있는 경우 및 위해성 평가가 완성된 경우에 건강과 위생 또는 식물위생에 대한 무역 장벽을 부과하도록 허용한다.<sup>270</sup> 즉, SPS 협정은 WTO 회원국이 특정한 피해가 위해성 평가에 기초하는 등 일정한 조건에 부합하는 경우 동 피해에 대한 보호 조치를 취하도록 허용한다. 이렇게 과학에 기초한 결정 과정은 기술 규제의 남용으로 국내 생산업자에게 확대될 수 있는 보호를 방지하기 위한 것이다. 왜냐하면, 정부는 경제적 경쟁으로부터 국내 생산업자를 보호하기 위하여 건강 보호에 필요한 이상으로 위생 및 식물위생 보호조치를 남용할 것이기 때문이다.<sup>271</sup> 또한 SPS 협정은 과학적인 결정을 하고 위해성을 평가하기 위해서 입수가 가능한 정보가 충분할 것을 가정한다.<sup>272</sup> 따라서 과학적 위해성 평가에 기초하지 않은 수입 금지는 WTO 의무에 일치하지 않는다.<sup>273</sup>

그러나 SPS 협정은 추후 피해에 대한 과학적 증거에 따를 것을 조건으로 사전 예방적 접근을 허용한다.<sup>274</sup> 즉, SPS 협정은 불충분한 정보에 의한 과학적 결정을 허용하며, 이러한 경우 무역장벽의 부과는 임시적이며 충분한 과학 정보를 확보하기 위한 조치를 취해야 한다.<sup>275</sup> 이러한 건전한 과학을 제공하는데 실패하는 경우 분쟁의 근거가 될 수 있다.<sup>276</sup> 이러한 무역제한에 대한 WTO SPS 협정의 접근 방식은 의정서의 접근 방식과 차이가 있다.<sup>277</sup>

사전예방원칙과 무역 관계 분석의 시작점은 사전예방원칙이 무엇이냐가 아니라 국가들이 사전예방원칙과 관련된 과학적 불확실성을 어떻게 다루고 있는냐의 문제이다. 즉, 국가들은 내부적인 사회적 인식에 따라 위해성과 사전예방에 대한 시각이 일치하지 않을 뿐만 아니라, 국가들간에 위해성 평가에 대한 접근방식에도 차이가 있다.<sup>278</sup>

<sup>270</sup> SPS 협정 2.2 조 및 5.1 조.

<sup>271</sup> WTO Understanding SPS, *supra* note 200.

<sup>272</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.71.

<sup>273</sup> *Id.*, p. 67.

<sup>274</sup> Taking Precautions against Sound Science: Why the WTO needs to incorporate the Precautionary Principle, World Wildlife Fund-UK Seattle Briefing, November 1999; SPS 협정 5.7 조.

<sup>275</sup> SPS 협정 5.7 조.

<sup>276</sup> World Wildlife Fund-UK Seattle Briefing, *supra* note 274.

<sup>277</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.71-72.

<sup>278</sup> Ward, *supra* note 186.



이와 관련하여 SPS 협정은 위에서 언급한 바와 같이 위해성 평가와 과학적 증거를 상당히 강조한다. 그러나 WTO 회원국의 이러한 위해성 평가 및 과학적 증거에 대한 접근 능력이 모두 동일하다고 가정할 수 없다. 즉, 개도국의 과학 및 위해성 평가에 대한 접근을 보장하는 것이 큰 문제이다. 이러한 접근 없이는 개도국이 SPS 협정에서 규정하는 사전예방적 조치에 대한 기회를 이용하는데 실질적인 어려움이 있게 될 것이다.<sup>279</sup>

예컨대, EU 의 경우 EU 가 구체화할 수 있는 전문 기술 및 과학적 견해에 기초하여 사전예방원칙을 적용할 수 있으나, 취약한 경제력의 개도국은 이러한 전문 기술 및 과학적 견해를 구체화 할 수 없기 때문에 선진 시장에서 차별될 수 있다.<sup>280</sup>

이러한 선진국과 개도국간 기술력의 차이는 수출입에서 모두 문제될 수 있다. 즉, 개도국이 GMOs 를 수입하는 경우 미국 등 생명공학기술이 발달한 선진국에서 안전하다고 판정한 상품에 대하여 위해하다고 결정할 수 있는지가 의문이다. 또한 개도국이 GMOs 를 개발하여 수출하는 경우 동 개도국에서 안전하다고 판정했으나 선진 수입국에서 위해하다고 판정하여 수입을 규제하는 경우도 예상할 수 있다. 우리나라는 이러한 문제와 관련하여 생명공학기술 분야에서 미국과 EU 등에 비해 크게 뒤떨어져 있다는 측면에서 개도국의 입장으로 접근하는 것이 필요하다. 따라서 이하에서는 SPS 협정상 선진국과 개도국간의 기술력의 차이와 특별차등대우에 대한 규정을 살펴보도록 하겠다.

## 2. SPS 협정상 개도국의 지위

SPS 협정은 전문적, 기술지원에 관한 9 조 및 특별차등대우에 관한 10 조에서 개도국과 관련하여 명시적으로 규정하고 있다. 이외에 수입국과 관련하여 3 조 및 수출국과 관련하여 4 조도 관련되어 해석할 수 있다.

---

<sup>279</sup> *Id.*

<sup>280</sup> Chakravarthi Raghavan, *supra* note 266.

## 1) 수입국인 개도국의 지위

SPS 협정 4 조는 동등성과 관련하여 수입국이 다른 수출 회원국의 위생 또는 식물위생 조치가 자국 또는 다른 회원국의 조치와 다른 경우에도 수출회원국이 객관적으로 자신의 조치가 수입국의 적절한 보호 수준을 달성한다고 증명하면 이러한 조치를 동등한 것으로 수락해야 한다고 규정한다.<sup>281</sup> 이러한 목적을 위하여 수입국이 요청하는 경우, 검사, 시험 및 다른 관련 절차에 대하여 수입국에게 합리적인 접근이 부여되어야 한다.

또한 SPS 협정 전문은 개도국이 자국 영토에서 위생 또는 식물위생 조치를 형성 또는 적용하는데 있어 특별한 어려움이 있을 수 있음을 인정하고 개도국의 노력을 지원할 것을 희망한다고 규정한다.<sup>282</sup>

SPS 협정의 위 두 규정은 함께 다음과 같이 해석될 수 있다. SPS 협정 4.1 조 전반부에 따라 개도국인 수입국은 선진국인 수출국 위생 또는 식물위생조치를 자국의 조치와 동등한 것으로 수락해야 한다. 그럼에도 불구하고 동 협정 전문과 4.1 조 후반부에 따르면 개도국인 수입국은 선진국인 수출국의 위생 또는 식물위생조치에 대한 검사, 시험 및 관련 절차에 대하여 접근할 수 있도록 요청할 수 있고, 선진국은 이러한 개도국인 수입국을 지원하여야 할 것이다.

---

<sup>281</sup> SPS 협정 4.1 조. 원문은 다음과 같다: “Members shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member’s appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.”

<sup>282</sup> SPS 협정 전문. 관련 규정의 원문은 다음과 같다: “Members,...Recognizing that developing country Members may encounter special difficulties in complying with the sanitary or phytosanitary measures of importing Members, and as a consequence in access to markets, and also in the formulation and application of sanitary or phytosanitary measures in their own territories, and desiring to assist them in their endeavours in this regard.”

## 2) 수출국인 개도국의 지위

SPS 협정 전문은 개도국이 수입국의 위생 또는 식물위생 조치를 준수하는데 특별한 어려움이 있고 결과적으로 시장접근에 어려움이 있을 수 있음을 인정하고 이와 관련하여 개도국의 노력을 지원할 것을 희망한다고 규정한다.

또한 9 조는 WTO 회원국이 양자적으로 또는 적절한 국제기구를 통하여 개도국에 대한 기술원조의 제공을 촉진할 것을 합의한다고 규정한다. 원조는 국내 규제기관의 설립을 포함하여 가공기술, 연구 및 하부구조의 분야를 포함할 수 있다. 또한 이러한 원조는 개도국이 수출시장에서 적절한 위생 또는 식물위생 보호 수준을 달성하는데 필요한 위생 또는 식물위생조치에 부합시키고 준수하도록 허용하기 위하여 기술적인 전문기술, 훈련 및 장비를 구입하는 것을 포함하여 자문, 신용공여 (credit), 기부 및 무상원조 (grants)의 형태를 취할 수 있다.<sup>283</sup>

개도국이 수출함에 있어 수입국의 위생 또는 식물위생 요건을 이행하기 위해 상당한 투자가 요구되는 경우, 수입국은 개도국이 관련 상품에 대한 시장접근 기회를 유지하고 확대하도록 허용하는 기술원조 제공을 고려하여야 한다.<sup>284</sup>

SPS 협정의 위 두 규정은 함께 다음과 같이 해석될 수 있다. 개도국인 수출국을 위하여 선진국인 수입국은 개도국에게 기술원조의 제공을 촉진하여야 하고 개도국이 수출을 위해 상당한 투자가 요구될 경우 선진국은 가능한 기술원조의 제공을 고려하여야 한다. 단, 이들 개도국을 위한 규정은 강제적인 것이 아니다

---

<sup>283</sup> SPS 협정 9.1 조. 원문은 다음과 같다: “Members agree to facilitate the provision of technical assistance to other Members, especially developing country Members, either bilaterally or through the appropriate international organizations. Such assistance may be, *inter alia*, in the areas of processing technologies, research and infrastructure, including in the establishment of national regulatory bodies, and may take the form of advice, credits, donations and grants, including for the purpose of seeking technical expertise, training and equipment to allow such countries to adjust to, and comply with, sanitary or phytosanitary measures necessary to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection in their export markets.”

<sup>284</sup> SPS 협정 9.2 조. 원문은 다음과 같다:

Where substantial investments are required in order for an exporting developing country Member to fulfil the sanitary or phytosanitary requirements of an importing Member, the latter shall consider providing such technical assistance as will permit the developing country Member to maintain and expand its market access opportunities for the product involved.

## II. 사회경제적 고려사항

의정서는 당사국이, 의정서 또는 의정서를 이행하는 국내조치에 따라 수입을 결정함에 있어, 생물다양성의 보전 및 지속가능한 사용, 특히 토착 및 지역사회의 생물다양성의 가치와 관련한 LMOs 의 영향으로부터 발생하는 경제사회적 고려사항을 고려할 수 있음을 규정한다.<sup>285</sup> 이러한 ‘경제사회적 고려사항’ (socio-economic considerations)의 고려는 당사국들의 국제의무에 일치하여야 한다. 즉, 당사국은 과학적 불확실성에 의해 LMOs 에 대한 수입제한을 부과할 수 있는데, 이러한 수입제한은 생물다양성의 보전 및 지속가능한 사용, 특히 토착 및 지역사회의 생물다양성의 가치와 관련한 LMOs 의 영향으로부터 발생하는 피해 방지를 목적으로 할 수 있다.<sup>286</sup>

이와 같이 당사국이 LMOs 에 대한 중요한 결정을 함에 있어 생물다양성에 대한 잠재적인 영향을 갖는 사회경제적 요인을 고려하도록 허용함으로써 생물다양성의 보전을 장려하고 유전 손상 (genetic erosion)을 감소시킬 수 있을 것이다.<sup>287</sup> 그러나 수입규제의 결정에서 사회경제적 요인을 고려하도록 요구하는 의정서 규정은 SPS 협정과 부분적으로 충돌할 수 있다.<sup>288</sup> SPS 협정은 LMOs 의 수입 결정을 내리는 데 있어서 경제적 고려사항의 고려를 제한적으로 규정하지만, 의정서는 당사국이 일반적으로 경제적인 물론 사회적으로도 그렇게 할 수 있도록 명백하게 허용한다. 즉, 의정서는 26 조에서 당사국이 LMOs 의 수입에 대하여 결정할 때 LMOs 로부터 발생하는 사회경제적 고려사항을 고려할 수 있도록 규정한다. 반면에 SPS 협정의 5.3 조는 동물 또는 식물에 대한 위해성평가와 이러한 위해성에 대한 위생 또는 식물위생조치의 조치에 있어서 경제적 요소를 고려하도록 규정하고 있다.

이러한 의정서와 SPS 협정의 접근 차이가 존재함에 따라 무역 분쟁에서 수입국은 무역 이외의 정책적 고려사항에 기초한 시장 접근의 제한을 정당화하기 위하여 의정서를 원용할 것이다. 그러나 WTO 에서 분쟁이 해결되는 경우 이러한 의정서 규정 대신 SPS 협정 규정이 적용될 것이다. 물론 의정서는 이러한 수입

---

<sup>285</sup> 의정서 26.1 조.

<sup>286</sup> Saigo, *supra* note 3, p.816.

<sup>287</sup> *Id.*

<sup>288</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.73.

규제에 대한 사회경제적 요인의 고려가 구체적으로 WTO 협정 등과 양립할 수 있다는 것을 명확히 규정 하고 있지는 않다.<sup>289</sup>

### III. 의무적인 라벨부착과 TBT 협정 및 SPS 협정

의정서는 의무적인 라벨부착을 규정하지 않는다. 다만, 일부 LMOs 에 대한 문서요건만을 규정하고 있다. 특히 LMOs-FFP 에 해당하는 GM 상품 선적의 경우 LMOs 의 ‘포함가능성’만을 명기하도록 규정한다.<sup>290</sup> 즉, 의정서의 문서요건은 LMOs 의 ‘포함가능성’만을 확인하며 어떤 GM 재료가 포함되었는지의 특정 세부사항을 실제로 라벨부착하도록 요구하지 않는다. 따라서 수출업자는 유전자변형상품 (GM commodities)을 비유전자변형상품 (non-GM commodities)으로부터 분리할 필요는 없다.<sup>291</sup> 그러나 많은 NGO 들은 LMOs 수출업자가 결국 소비자의 압력에 의해 LMOs 를 분리하고 라벨부착하게 될 것이라는 입장이다. 실제로 소비자의 GMOs 와 GM 상품에 대한 거센 반대에 따라 일본과 호주는 라벨부착 법안을 통과하였으며, EU 에는 이미 GMOs 와 GM 상품의 분리 및 라벨부착을 요구하는 법이 존재한다.<sup>292</sup>

WTO 에서 LMOs 의 라벨부착에 관련되는 협정은 SPS 협정과 TBT 협정이다. SPS 협정은 건강을 이유로 상품에 라벨부착을 하는 경우 TBT 협정에 우선하여 적용된다. TBT 협정은 건강의 위험과 관련하여 라벨부착을 하는 경우에는 적용되지 않으며, 소비자 정보를 목적으로 라벨부착을 하는 경우에 적용된다.<sup>293</sup> SPS 협정이 위해성 평가를 규정하고 있는 반면 TBT 협정은 환경 보호 또는 GATT XX 조 예외조항의 시험과 관련하여 필요한 조치를 취하도록 하는 ‘필요성 시험’ (necessity test)을 규정한다.<sup>294</sup>

---

<sup>289</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65 참조.

<sup>290</sup> L.L.Lim, *supra* note 79.

<sup>291</sup> Harmonization Alert, *supra* note 38.

<sup>292</sup> L.L.Lim, *supra* note 79.

<sup>293</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.73.

<sup>294</sup> Raghavan, *supra* note 266.

SPS 협정은 식품 위해성에 대한 인간 또는 동물의 생명 또는 건강을 보호하거나 병해충에 대한 인간, 동물 또는 식물의 생명, 건강 또는 환경을 보호하는 것을 목적으로 한다. 건강상 이유로 상품에 라벨부착을 하는 경우 라벨부착은 과학에 기초하여야 하며 위해성 평가가 수행되어야 한다.<sup>295</sup> 의정서에서는 위해성 평가와 관련하여 사전예방원칙이 위해성 평가의 어떤 단계에서 적용되어야 하는지 명백하지 않다.

TBT 협정은 소비자 보호 등 정당한 목적을 위한 조치가 국제무역에 대한 장벽이 되지 않을 것을 목적으로 한다. 소비자에게 정보를 제공하는 라벨부착은 소비자 보호 또는 도덕적 이유에 대한 조치로서 이러한 조치는 기술 규제에 해당한다.<sup>296</sup> 소비자에게 정보를 제공할 목적으로 라벨부착을 하는 경우 그 기준은 기술장벽과 관련된 비용이 소비자가 얻은 혜택과 비례해야 한다.<sup>297</sup>

TBT 협정상의 라벨부착과 관련해서는 제 4 장 제 2 절에서 라벨부착의 필요성, GMOs 라벨부착에 대한 WTO 규범의 정당성, GMOs 라벨부착의 운영 및 대응 방안에 대하여 다시 상세하게 다루기로 한다.

---

<sup>295</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.73.

<sup>296</sup> Raghavan, *supra* note 266.

<sup>297</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.73.

### 제 3 절 의정서와 WTO 의 분쟁해결제도 관계

#### I. 의정서와 WTO 분쟁해결 규정 비교

##### 1. WTO 의 일반적 분쟁해결제도<sup>298</sup>

국제경제체제의 근간이 되는 국제무역규범은 대체로 WTO 회원국의 권리와 의무에 관한 것이다. 그런데 일반적으로 적용되기 위하여 비교적 간략하게 규정되어야 하는 조약의 속성상 구체적 상황에서 동 조약의 적용과 해석에 대한 분쟁의 가능성이 상존한다. WTO 의 국제무역질서의 법적 안정성과 예측가능성이 보장되기 위하여는 이러한 분쟁이 효과적으로 해결되어야 한다. 효과적인 분쟁 해결은 문제된 법규정의 의미가 무엇인지 및 그 법규정이 위반되었는지의 공정하고 신속한 결정과 그 법규정의 효과적인 이행을 내용으로 한다.

WTO 가 창설되기 이전까지 국제무역질서의 근간인 GATT1947 에는 '분쟁해결' (dispute settlement)이라는 용어가 존재하지 않았다. 더구나 GATT1947 자체에는 분쟁해결에 소용될 마땅한 법적 장치도 결여되었다. 따라서 GATT1947 분쟁해결제도는 GATT1947 이 발효된 1948 년 이후 40 여년 동안 현실적 필요에 따라 발전된 관행에 바탕을 두었다. 이렇게 법제도적으로 불완전한 GATT1947 분쟁해결제도는 그 실용주의적 발전이라는 성격이 결점이면서도 장점이 되었다.

GATT1947 분쟁해결제도의 문제는 다음과 같이 간략하게 정리될 수 있다. 우선, 패널절차의 시간적 지체를 포함한 분쟁해결제도 전반의 시간적 지체가 큰 문제로 지적되었다. 둘째, 총의 (consensus)의 의사결정방식에 따르기 때문에 패널보고서에 불만을 가진 분쟁당사국 일방이 종종 패널보고서 채택을 지연하거나 거부할 수 있었다. 셋째, 패널보고서가 완전히 이행되지 않는 경우가 드물지 않

---

<sup>298</sup> 자세한 내용은 박노형, WTO 체제의 분쟁해결제도연구, 박영사, 1996. 참조.

았다.

WTO 분쟁해결제도는 '다자무역체제에 대한 안전과 예측가능성을 제공하는 중심적 요소' (central element in providing security and predictability to the multilateral trading system)이다. 이러한 안전과 예측가능성의 보장은 원활한 국제무역 수행의 필수조건이 된다. 한편, 반덤핑협정 등의 대상협정상의 직·간접적인 자신의 이익이 다른 회원국의 조치에 의하여 침해된다고 회원국이 생각하는 상황의 신속한 해결은 WTO의 효율적인 기능과 회원국들의 권리와 의무 사이의 적절한 균형의 유지에 필수적이다.

WTO 분쟁해결제도의 법적 기초는 UR 협상에서 채택된 '분쟁해결에관한규칙과절차에관한양해' (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: 이하 '분쟁해결양해'라 함)이다. 분쟁해결양해는 GATT의 분쟁해결조항인 XXII 조와 XXIII 조를 해석하고 발전시킨 것이다. GATT XXII 조와 XXIII 조 또는 이들 조항의 유사하게 변형된 규정이 WTO 협정에 부속된 모든 협정의 분쟁해결의 법적 기초가 된다. GATT XXII 조에 따라 한 회원국은 다른 회원국에게 WTO 체제 협정의 운영에 영향을 미치는 사안에 대하여 협의를 요청할 수 있다. 또한 GATT XXIII 조에 따라 한 회원국은 다른 회원국에게 역시 협의를 요청할 수 있으며 WTO의 제도적인 분쟁해결장치를 발동시킬 수 있다. 즉, 다른 회원국의 의무 불이행, 다른 회원국의 조치의 적용, 또는 어느 상황의 존재의 결과 한 회원국의 WTO 체제 협정상의 이익이 무효화 또는 침해되거나 아니면 동 협정의 목적 달성이 방해된 경우에 WTO의 공식적인 분쟁해결장치가 발동될 수 있다. 대부분의 분쟁은 회원국의 의무위반으로 WTO 체제 협정에서 기대되는 이익이 무효화 또는 침해되는 경우이다. 드물게 다른 회원국의 조치의 결과로서 이러한 이익이 무효화 또는 침해되는 경우도 발생한다 (비위반조치분쟁). 그러나 단순히 상황의 존재라고 주장된 분쟁 (상황분쟁)이나 WTO 체제 협정 목적 달성의 방해라고 주장된 분쟁이 아직 패널에 의하여 인정되지는 않았다.

WTO 분쟁해결은 기본적으로 협의, 패널절차, 상소절차 및 이행의 감독의 네 단계로 구성된다. 이러한 WTO 분쟁해결제도의 가장 큰 특징은 다음과 같이 분쟁해결의 법제도적 성격이 강화된 점이다. 첫째, 회원국 사이의 분쟁해결에 적용되어야 할 상세한 절차의 마련이다. 둘째, 분쟁해결절차에 대한 보다 엄격한 시간적 제한의 부과이다. 셋째, 총의에 의하여서만 분쟁해결절차의 진행이 중단



됨으로써 사실상 자동적으로 진행되는 분쟁해결절차의 보장이다. 넷째, 패널위원과 상소기관위원의 자격요건으로 국제통상법의 전문성 등의 요구이다. 다섯째, 상설적인 상소기관의 설치에 의한 WTO 분쟁해결제도의 통일성 확보이다.

## 2. SPS 협정의 분쟁해결제도

SPS 협정의 분쟁에 대한 협의 및 해결에 분쟁해결양해의 적용을 받는 GATT1994 XXII 조 및 XXIII 조의 규정이 적용되어야 함이 원칙이다.<sup>299</sup> 그러나 동 협정은 다른 국제기구의 주선이나 분쟁해결제도 또는 다른 국제협정에 따라 설치된 주선이나 분쟁해결제도를 이용할 권리를 포함하여 다른 국제협정에 따른 회원국의 권리를 침해해서는 아니된다고 규정한다.<sup>300</sup> 따라서 SPS 협정은 WTO 이외의 분쟁해결제도에 의한 분쟁해결을 배제하고 있지 않다.

## 3. 의정서의 분쟁해결제도

의정서는 의정서 당사국회의를 수행하는 생물다양성협약 (CBD) 당사국회의의 첫번째 회의에서 의정서 규정의 준수를 촉진하기 위한 협력 절차 및 제도적 장치를 고려하고 승인할 것을 규정하고 있다.<sup>301</sup> 그러나 의정서는 분쟁해결장치를

---

<sup>299</sup> SPS 협정 11.1 조. 원문은 다음과 같다: “The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding shall apply to consultations and the settlement of disputes under this Agreement, except as otherwise specifically provided herein.”

<sup>300</sup> SPS 협정 11.3 조. 원문은 다음과 같다: “Nothing in this Agreement shall impair the rights of Members under other international agreements, including the right to resort to the good offices or dispute settlement mechanisms of other international organizations or established under any international agreement.”

<sup>301</sup> 의정서 34 조. 원문은 다음과 같다: “The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first meeting, consider and approve cooperative procedures and institutional mechanisms to promote compliance with the provisions of this Protocol and to address cases of non-compliance. These

명시적으로 규정하고 있지 않다. 또한 의정서는 의정서의 준수를 위한 절차 및 장치가 생물다양성협약 27 조에 의해 확립된 분쟁해결절차 및 장치와 구분되며 이를 침해하지 않는다고 규정한다.<sup>302</sup> 따라서 의정서에 따른 분쟁은 생물다양성협약의 분쟁해결절차가 적용된다. 즉, 의정서의 당사국은 생물다양성협약에 따라 협상, 중개, 중재, 국제사법법원 및 조정의 절차에 따라 분쟁을 해결하도록 모색해야 한다.<sup>303</sup> 그런데 한 당사국이 WTO SPS 협정 의무에 일치하지 않는 방식으로 LMOs 규제를 결정하는 경우, 상대국은 이러한 결정을 WTO 에 제소할 수 있다.<sup>304</sup> 특히 LMOs 를 수출하는 선진국은 LMOs 의 국제무역에 관한 분쟁을 WTO 에 제소할 가능성이 크다.<sup>305</sup> 예컨대, 미국은 의정서의 비당사국으로서 궁극적으로는 LMOs 의 국제무역과 관련된 분쟁을 WTO 에 제소할 것으로 예상된다.<sup>306</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 의정서에 따른 LMOs 에 대한 무역 규제는 WTO

---

procedures and mechanisms shall include provisions to offer advice or assistance, where appropriate. They shall be separate from, and without prejudice to, the dispute settlement procedures and mechanisms established by Article 27 of the Convention.”

<sup>302</sup> 의정서 34 조 마지막 문장; 박노형, *supra* note 66, pp. 68-69.

<sup>303</sup> 생물다양성협약 27 조. 원문은 다음과 같다:

“1. In the event of a dispute between Contracting Parties concerning the interpretation or application of this Convention, the parties concerned shall seek solution by negotiation.

2. If the parties concerned cannot reach agreement by negotiation, they may jointly seek the good offices of, or request mediation by, a third party.

3. When ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, or at any time thereafter, a State or regional economic integration organization may declare in writing to the Depositary that for a dispute not resolved in accordance with paragraph 1 or paragraph 2 above, it accepts one or both of the following means of dispute settlement as compulsory: Arbitration in accordance with the procedure laid down in Part 1 of Annex II; Submission of the dispute to the International Court of Justice.”

4. If the parties to the dispute have not, in accordance with paragraph 3 above, accepted the same or any procedure, the dispute shall be submitted to conciliation in accordance with Part 2 of Annex II unless the parties otherwise agree.” (강조추가)

5. The provisions of this Article shall apply with respect to any protocol except as otherwise provided in the protocol concerned.”

<sup>304</sup> Harmonization Alert, *supra* note 38.

<sup>305</sup> Canadian Environmental Law Association, *supra* note 65.

<sup>306</sup> L.L.Lim, *supra* note 39.

에서도 분쟁이 될 수 있다. 결국 LMOs 의 무역 분쟁이 생물다양성협약 또는 WTO, 즉 다자환경협약 (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) 또는 WTO 의 어느 분쟁해결절차에서 해결되는지가 문제이다.

## II. WTO 와 MEAs 의 분쟁에 대한 관할권 문제

의정서는 환경협정이지만 LMOs 의 국가간 이동의 환경적 위험을 관리하기 위한 규범을 확립함으로써 LMOs 무역에 대한 중요한 규정을 두고 있다.<sup>307</sup> 즉, 의정서는 명백하게 무역협정으로 의도된 것은 아니지만 의정서의 적용 범위가 수출입 활동을 포함하고 있는 사실은 의정서가 동시에 GM 상품의 국제무역과 관련된 무역협정이 성격을 가지는 것을 의미한다.<sup>308</sup>

WTO 는 상품과 서비스 무역 및 지적재산권의 국제적 보호에 대한 규범의 확립에 대하여 1 차적으로 책임이 있는 국제기구이다. 그런데 WTO 의 무역환경위원회 (Committee on Trade and Environment: CTE)는 환경 관련 정책에 대하여는 다자적 환경협정 (Multilateral Environment Agreements: MEAs)이 보다 적절한 정책포럼이라는 입장을 제시해왔다.<sup>309</sup> 많은 MEAs 가 무역조치의 부과에 대한 규정을 포함하고 있음에도 불구하고, CTE 는 WTO 와 MEAs 의 관계를 명백하게 결정할 수 없다. 그러나 CTE 는 MEAs 의 무역규정이 WTO 의 무역규정과 충돌할 경우 어떤 규정이 우선하는지도 명백하게 결정할 수 없다는 입장이다. 특히 WTO 과 MEAs 의 회원국이 다른 경우 어떤 규범이 우선적으로 적용될지가

---

<sup>307</sup> WTO 무역환경위원회는 의정서의 무역관련 규정을 의정서의 전문 (9 항, 10 항 및 11 항), 2.4 조 (일반규정), 7 조 (AIA 절차의 적용), 8 조 (통보), 9 조 (통보접수 확인), 10 조 (결정절차), 11 조 (LMOs-FFP 에 대한 절차), 12 조 (결정의 재검토), 13 조 (약식 절차), 14 조 (양자, 지역 및 다자협정 및 약정), 15 조 (위해성평가), 16 조 (위해성관리), 18 조 (관리, 운송, 포장 및 명기사항), 26 조 (사회경제적 고려사항), 부속서 I (8,10 및 13 조에 따라 통보에 요구되는 정보), 부속서 II (11 조의 LMOs-FFP 에 대하여 요구되는 정보) 및 부속서 III (위해성평가) 등으로 정리하였다. WTO Committee on Trade and Environment, Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs, WT/CTE/W/160, 2000.9.16.

<sup>308</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.67.

<sup>309</sup> *Id.*, p.64-65.

문제된다.

물론 의정서는 다른 협정과의 관계를 규정한다. 그러나, 의정서의 다른 국제 협정과의 관계에 대한 규정은 WTO 와 의정서의 관계를 분명하게 정리한 것으로 보기는 어렵다. 즉, 두 규범의 충돌시에 해결되어야 할 규범 사이의 우위의 문제가 해결되어야 한다.<sup>310</sup> 의정서의 “무역과 환경협정은 지속가능한 발전을 위하여 상호보완적이어야 한다”는 전문 규정은 무역과 환경협정이 상호 보완적이지 아닌 경우를 상정하고 있지 않다. 또한 “의정서가 현존하는 국제협정에 따른 당사국의 권리와 의무를 변경하도록 해석되어서는 안된다”는 전문 규정은 GMOs 의 국제무역에 대한 규범과 관련하여 현존하는 WTO 를 적용할 수 있다고 해석되는 반면, “의정서가 다른 국제협정의 하위에 있음을 의미하지 않는다”는 전문 규정은 GMOs 에 관한 의정서의 규범이 WTO 규범에 하부로서 종속되지 않는다고 해석됨으로써 직접적으로 상충된다.<sup>311</sup>

또한 의정서 당사국이 의정서 규정을 어떻게 이행하는지에 대하여 충돌이 발생할 수 있다. 예컨대, 충분하지 않은 아주 미미한 과학적 증거를 가진 당사국이 사전예방원칙을 근거로 GMOs 식품의 수입을 금지할 수 있다. 이러한 경우에 GM 식품의 수출국이 동 수입 금지조치가 의정서에 위반하지 않았다고 동의하는 경우에도, 동 수출국은 수입국의 WTO 규범 위반을 주장할 수 있을 것이다. 이들 당사국의 WTO 상의 권리와 의무는, 의정서의 규정에도 불구하고, 여전히 유효하기 때문이다.<sup>312</sup>

이러한 GMOs 의 무역 분쟁이 실제로 어떻게 해결될 지는 깊이 우려되는 문제이다. WTO CTE 는 MEAs 상의 분쟁이 MEAs 내에서 해결되는 것이 좋다는 입장을 밝혔으나, 의정서에 관련된 심각한 무역관련 분쟁은 WTO 회원국에 의하여 궁극적으로 WTO 에서 해결되도록 요청될 것이기 때문이다. GM 식품의 수출을 제한받은 수출국은 의정서 규정이 아니라 WTO 규범의 위반을 주장할 것으로 예상된다.

심각한 무역관련 분쟁의 해결을 위하여 WTO 가 포럼이 될 것임에도 불구하고

---

<sup>310</sup> Cosby & Burgiel, *supra* note 72.

<sup>311</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.65-66.

<sup>312</sup> Cosby & Burgiel, *supra* note 72.

고, 의정서 전문의 ‘하위에 있지 않은’ (not subordinate)이라는 규정은 다음과 같은 두 가지 이유에서 중요하다.<sup>313</sup> 첫째, WTO 규범과 의정서 사이의 충돌이 발생하는 경우에 어떠한 규범이 우선적으로 적용될 것인지 애매하다. 둘째, 의정서 이행에 대한 분쟁이 WTO 에 제소된 경우 패널이 의정서의 규정을 무시하기도 어려울 것이다. 실제로 패널은 WTO 규범의 해석을 위하여 MEAs 를 포함한 WTO 규범이 아닌 규범을 존중하였다.<sup>314</sup>

큰 문제는 미국의 경우와 같이 WTO 회원국이 생물다양성협약 및 의정서의 당사국인 아닌 경우이다.<sup>315</sup> 의정서는 생물다양성협약의 부속 의정서로서 협약의 체약국이 아닌 국가 또는 지역 경제통합기구는 의정서의 당사국이 될 수 없다.<sup>316</sup> GMOs 의 최대 생산국인 미국은 생물다양성협약을 비준하지 않았기 때문에 의정서의 당사국이 될 수 없다. 의정서의 협상 동안 읍저버로서 참여한 미국은 의정서 규정에 공식적으로 구속되지 않는다.<sup>317</sup>

### III. SPS 협정 관련 분쟁 해결의 사례 분석

WTO 패널과 상소기관이 평결한 대표적인 SPS 협정에 관련된 사례는 EC 의 육류 및 육류제품에 관한 조치 사건<sup>318</sup> (호르몬사건), 호주의 연어수입에 영향을 미치는 조치 사건<sup>319</sup> (호주연어사건) 및 일본의 농산품에 영향을 미치는 사건<sup>320</sup>

<sup>313</sup> *Id.*

<sup>314</sup> 예컨대, Shrimp-Turtle 사건에서 상소기관은 ‘천연자원’을 정의하기 위하여 1982 년 UN 해양법협약을 참조하였다.

<sup>315</sup> Raghavan, *supra* note 266.

<sup>316</sup> 생물다양성협약 32.1 조.

<sup>317</sup> Phillips & Kerr, *supra* note 127, p.65.

<sup>318</sup> WTO Panel Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)-Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA (1997.8.18) (이하 ‘호르몬사건패널보고서(미)’라 함); WTO Panel Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)-Complaint by Canada, WT/DS48/R/CAN (1997.8.18) (이하 ‘호르몬사건패널보고서(캐)’라 함); WTO Appellate Body Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), AB-1997-4, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (1998.1.16) (이하 ‘호르몬사건상소기관평결’이라 함).

<sup>319</sup> WTO Panel Report, Australia Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/R (1998.6.12) (이하 ‘호주연어사건패널보고서’라 함); WTO Appellate Body Report,

(일본농산물사건)이다. 세 사례에서 건강보호 조치를 취한 수입국인 피소국이 모두 패소하였다. 호르몬사건, 호주연어사건, 일본농산물사건은 각각 식품안전, 어류생태 및 식물위생과 관련된다. 동 사건들에서 피소국의 건강 조치를 제소한 국가들, 즉, 수출국들이 승소함에 따라 장래에 이러한 사례에 영향을 미칠 것이다.<sup>321</sup>

## 1. 사실관계

### 1) 호르몬사건

본 분쟁은 EC 의 이사회지침 81/602/EEC, 88/146/EEC 및 88/299/EEC 에 따른 '성장촉진을 목적으로 호르몬이 투여된 소의 육류 및 육류제품의 수입에 대한 금지조치'와 관련된다.<sup>322</sup>

EC 이사회는 1981 년 7 월 31 일 지침 81/602 를 채택하여, 갑상선기능촉진 (thyrostatic), 발정촉진 (oestrogenic), 남성성징 관련 (androgenic) 및 임신유지 (gestagenic) 작용을 하는 물질의 사육동물에 대한 투여와 동 물질이 투여된 사육동물과 동 육류 및 육류제품의 유럽시장에서의 판매를 금지할 것을 EC 회원국에게 요구하였다. 동 지침은 성장촉진을 목적으로 사육동물에 투여되는 다섯가지 호르몬 (oestradiol-17  $\beta$ , testosterone, progesterone, zeranol 과 trenbolone)에 대해서는 동 물질에 대한 EC 지침이 채택될 때까지 EC 회원국들이 이들 호르몬에 대한 자국의 규정을 계속 적용할 수 있도록 규정하였다.<sup>323</sup>

또한 EC 이사회는 1988 년 3 월 7 일 지침 88/146/EEC 를 채택하여, 합성호르몬

---

Australia Measures Affecting Importation of Salmon, AB-1998-5, WT/DS18/AB/R (1998.10.20) (이하 '호주연어사건상소기관평결'이라 함).

<sup>320</sup> WTO Panel Report, Japan Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/R (1998.10.27) (이하 '일본농산물사건패널보고서'라 함); WTO Appellate Body Report, Japan Measures Affecting Agricultural Products, AB-1998-8, WT/DS76/AB/R (1999.2.22) (이하 '일본농산물사건상소기관평결'이라 함).

<sup>321</sup> Charnovitz, *supra* note 197, pp.273-275.

<sup>322</sup> 호르몬사건패널보고서(미), *supra* note 318, para.2.1.

trenbolone acetate 과 zeranol 의 사육동물에 대한 투여와 천연호르몬 oestradiol-17 $\beta$ , progesterone, testosterone 의 성장촉진 목적으로 사육동물에 대한 투여를 지침 81/602 의 일반적 금지대상으로 추가하고, 상기 금지대상 물질이 투여된 동물과 동 육류의 제 3 국으로부터의 수입을 금지하였다.<sup>324</sup>

다만, 지침 88/299/EEC 는 다음의 경우 호르몬이 투여된 동물 및 동 육류의 거래에 관한 일반적 금지의 예외를 인정하였다:<sup>325</sup> i) 천연호르몬 oestradiol-17 $\beta$ , progesterone, testosterone 및 이들 호르몬의 파생물질의 치료조치 (therapeutic treatment)를 위한 투여; ii)수의약품 (veterinary medical products)에 관한 지침에 따라 승인된 갑상선기능촉진발정촉진, 남성호르몬 및 여성호르몬 작용을 하는 물질의 동물사육개량적 (zootechnical) 조치<sup>326</sup>, 지침 88/299/EEC, 2.1(b)조를 위한 투여.

EU 이사회는 1996 년 4 월 29 일 위의 세가지 지침을 대체하는 지침 96/22/EEC 를 채택하여 위에서 언급된 호르몬에 관한 금지를 확인하고 연장하였으며, 금지대상물질이나 상품 또는 불법적으로 투여된 물질의 잔류물의 존재가 확인되는 경우 동 위반에 대한 제재를 규정하였다.<sup>327</sup>

본 분쟁의 대상인 여섯가지 호르몬은 다음과 같다.<sup>328</sup>

	호르몬	기능
천연호르몬	Oestradiol-17 $\beta$	여성의 성장에 관련되는 발정촉진 작용을 하는 성 스테로이드 호르몬
	Testosterone	남성의 성장에 관련되는 작용을 하는 성스테로이드 호르몬
	Progesterone	임신유지 작용을 하는 성 스테로이드 호르몬

<sup>323</sup> 호르몬사건패널보고서(미), *supra* note 318, paras. 2.2, 8.1.

<sup>324</sup> 호르몬사건패널보고서(미), *supra* note 318, paras. 2.3, 8.1.

<sup>325</sup> 호르몬사건패널보고서(미), *supra* note 318, paras. 2.4, 8.1.

<sup>326</sup> 동물사육개량적 조치란 발정의 동시화, 불필요한 임신의 종료, 번식력의 증대 및 수정란 이식의 제공자와 수령자의 준비에 대한 조치를 의미한다.

<sup>327</sup> 호르몬사건패널보고서(미), *supra* note 318, para. 2.5.

<sup>328</sup> *Id.*, paras.2.8, 2.9.

합성호르몬	Zeranol	oestradiol-17 $\beta$ 와 유사한 작용을 하는 성호르몬	합
	Trenbolone	testosterone 과 유사한 작용을 하는	합성호르몬
	MGA	progesterone 과 유사한 작용을 하는	합성호르몬

## 2) 호주연어사건

호주는 '1908 년검역법' (Quarantine Act 1908)에 따라 제정된 1975 년 2 월 19 일 자 '검역포고 86A' (Quarantine Proclamation 86A: 이하 'QP86A'라 함)에서 연어의 반입조건을 결정할 권한을 검역국 (Director of Quarantine)에 위임하였다.<sup>329</sup>

검역국은 QP86A 에 규정된 조건에 따라 인간의 소비용도의 열처리 연어제품 (heat-treated salmon product)의 상업적 수입품과 주로 과학적 용도의 기타 연어의 비 상업적 물량의 반입을 허가하였으나, 열처리되지 않은 연어 (uncooked salmon)의 수입을 제한하도록 결정하고, 연어수입과 관련하여 다음의 요건을 발행하였다.<sup>330</sup>

(i) '훈제연어와 송어의 호주로의 수입에 관한 지침' (Guidelines for the Importation of Smoked Salmon and Trout into Australia); (ii) '연어과 어류의 어육과 어란의 호주로의 수입에 관한 조건' (Conditions for the Importation of Salmonid Meat and Roe into Australia of December 1986); (iii) '연어과 어류의 어육과 어란의 수출에 관한 조건' (Conditions for the Export of Salmonid Meat and Roe to Australia dated May 1987)과 '1987 년 연어과 어류의 어육과 어란의 호주로의 수입에 관한 수정조건 (Revised conditions for the importation of salmonid meat and roe into Australia); (iv) 1983 년 지침을 대신하는 '1988 년 연어과 어류의 어육과 어란의 호주로의 수입에 관한 조건' (Conditions for the Importation of Salmonid Meat and Roe into Australia); (v) '1990 년 Retortable Pouches 내의 연어과 어류의 어육의 수입' (Importation of Salmonid Meat in Retortable Pouches); (vi) '1996 년 훈제된 연어과 어류의 어육의 개별 위탁판매

<sup>329</sup> 호주연어사건패널보고서, *supra* note 319, para. 2.14.

<sup>330</sup> *Id.*, para. 2.16.



수입에 관한 요건' (Requirements for the Importation of Individual Consignments of Smoked Salmonid Meat).

이에 대하여 캐나다는 1995년 10월 5일 QP86A에 따른 호주 정부의 '캐나다산 열처리되지 않은 생, 냉장 및 냉동 연어' 수입에 대한 금지가 '1994년 관세와 무역에 관한 일반협정' (General Agreement on Tariffs and Trade 1994 : 이하 'GATT1994'라 함)과 SPS 협정에 불일치함을 주장하고 호주 정부에 협의를 요청하였다.<sup>331</sup>

양국간의 협의가 실패함에 따라 1996년 12월 13일 호주검역검사국 (Australian Quarantine and Inspection Service: AQIS)은 '연어수입품위험분석 (최종보고서)' (Salmon Import Risk Analysis (Final Report))에 기초하여, 연어제품의 수입에 관한 기존의 검역정책을 유지하는 정책결정을 발표하였다.<sup>332</sup>

### 3) 일본농산물사건

본 분쟁은 농산품의 변종 (variety)에 대한 검역처리의 효능을 시험하고 확인하기 위하여 일본에 의해 부과된 요건과 관련된다.<sup>333</sup>

일본은 1950년 '식물보호법' (Plant Protection Law)과 '식물보호법시행령' (Plant Protection Law Enforcement Regulation)을 제정하여 일본에서 존재가 확인되지 않은 해충 또는 일본에 존재하지만 공식적으로 통제받는 해충을 검역해충 (quarantine pests)으로 정의하고, 수입된 식물 및 식물제품에 관한 검사장치를 수립하였다. 또한, 유해한 특정 검역해충의 부주의한 유입의 위험을 방지하기 위하여, 동 법은 일본 농림수산성 (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries: MAFF)에 해충이 만연한 지역이나 국가로부터의 숙주식물의 수입을 금지할 권한을 부여하였다.<sup>334</sup>

MAFF는 1950년, 동 법에 따라 코들링나방 (codling moth)의 잠재적 숙주가

---

<sup>331</sup> *Id.*, para. 1.1.

<sup>332</sup> *Id.*, para. 2.17.

<sup>333</sup> 일본농산물사건상소기관평결, *supra* note 320, para. 1.

<sup>334</sup> 일본농산물사건패널보고서, *supra* note 320, para.2.20.

된다는 이유로 사과, 버찌, 복숭아 (송도복숭아 포함), 호두, 살구, 배, 자두 및 모과의 여덟 가지 미국산 농산품의 수입을 금지하고, 수출국이 수입금지에 상응하는 보호수준을 달성하는 대체적 검역처리 (alternative quarantine treatment)를 제안하는 경우에 수입금지가 철회될 수 있도록 하였다. 수출국은 제안된 대체적 처리가 요구된 보호수준을 달성한다는 입증책임을 부담하였다. 1987년 MAFF는 대체검역처리의 효능을 확정하기 위한 모델시험절차로서 '수입금지의 철회를 위한 실험지침-훈증소독' (Experimental Guideline for Lifting Import Ban-Fumigation)과 '곤충박멸에 대한 품종비교시험을 위한 실험지침-훈증소독' (Experimental Guide for Cultivar Comparison Test on Insect Mortality-Fumigation: 이하 '실험지침' 이라 함)을 채택하였다.<sup>335</sup>

미국은 1997년 4월 7일 위의 실험지침상의 변종시험요건이 SPS 협정과 GATT1994 및 농업협정 (Agreement on Agriculture) 상의 일본의 의무에 일치하지 않는다고 일본에게 WTO 협의를 요청하였다.<sup>336</sup>

## 2. 주요 쟁점 분석

### 1) 과학적 요건

SPS 협정 2.2 조는 다음과 같이 과학적 요건을 규정하고 있다. 즉, 회원국은 위생 또는 식물위생조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 정도로만 적용되고, 과학적 원칙에 기초하며 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않도록 보장해야 한다.

일본농산물사건에서 상소기관은 동 규정이 'SPS 조치와 과학적 증거간의 합리적인 또는 객관적인 관계'를 요구한다고 해석하였다.<sup>337</sup> 패널과 상소기관은 일본

---

<sup>335</sup> 일본농산물사건상소기관평결, *supra* note 320, para. 2.

<sup>336</sup> 일본농산물사건패널보고서, *supra* note 320, para.1.1.

<sup>337</sup> 일본농산물사건상소기관평결, *supra* note 320, para.84

이 과일또는 견과의 하나의 변종에 사용된 검역과 훈증소독이 다른 변종에 부적절하다는 것을 증명할 수 없었기 때문에 2.2 조를 위반했다고 판결했다.<sup>338</sup>

그러나 SPS 협정 2.2 조는 ‘건전한 과학’ (sound science)이라는 용어를 규정하고 있지 않기 때문에 패널이 회원국이 제출한 과학적 결정을 어느 정도 고려하지 않을 수 있는지 명백하지 않다. 지금까지는 이러한 결정과 관련된 분쟁은 발생하지 않았다. 결과적으로 정부가 다른 과학자에 의해 제기되는 특정 SPS 조치에 대한 과학적 연구를 제출하는 경우 분쟁이 발생할 것이다. 따라서 장래에 WTO 패널은 이러한 연구의 능력을 평가하는 것에 중점을 둘 수도 있다.<sup>339</sup>

## 2) 위해성 평가 요건

SPS 협정 5.1 조는 다음과 같이 위해성 평가 요건을 규정하고 있다. 즉, 회원국은, 관련 국제기구에서 발전된 위해성 평가 기술을 고려하여, 위생 또는 식물 위생조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명이나 건강에 대한 위해성 평가에 기초해야 함을 보장해야 한다.

이러한 위해성 평가 요건은 SPS 협정을 시행하는데 있어 가장 중요하다.<sup>340</sup> SPS 협정에 관련된 세가지 사례는 모두 위해성 평가 요건과 관련되었으며, 각 피소국은 5.1 조를 위반한 것으로 판결되었다.

위해성 평가 개념의 해석과 관련하여 상소기관은 적절한 평가는 위해성의 가능성을 평가해야 하며 동일한 결과일 필요는 없다고 설명하였다.<sup>341</sup> 따라서 주요한 (mainstream) 과학적 견해와 다른 (divergent) 과학적 견해 또한 적절한 평가일 수 있다.<sup>342</sup>

상소기관은 위해성 평가가 확인할 수 있는 위해성의 증거에 따라야 한다고

---

<sup>338</sup> *Id.*; 일본농산물사건패널보고서, *supra* note 320, paras. 8.26-8.27.

<sup>339</sup> Charnovitz, *supra* note 197, pp. 278-279.

<sup>340</sup> *Id.*, p. 279.

<sup>341</sup> 호르몬사건상소기관판결, *supra* note 318, paras.187, 194; 호주연어사건상소기관판결, *supra* note 319, paras. 123-124.

<sup>342</sup> 호르몬사건상소기관판결, *supra* note 318, para. 194

밝혔다.<sup>343</sup> 따라서 상소기관은 모든 과학적 불확실성의 기초가 되는 이론적 (theoretical) 위해성에 기초한 규제의 부과는 충분하지 않다고 밝혔다.<sup>344</sup>

호르몬사건에서 위해성 평가는 명백히 가장 중점적인 사안이었다. 상소기관은 호르몬의 남용이 건강에 위해할 수 있음을 인정하였으나, 유럽위원회 (European Commission)가 이러한 잠재적인 남용에 대한 위해성 평가를 하지 않은 것은 잘못이라고 밝혔다.<sup>345</sup> SPS 협정이 일반적으로 안전하다고 증명된 상품에 대한 수입금지를 제한한다고 해석되고 있지만, 동 평결은 잠재적으로 안전하지 않은 관행을 목적으로 하지만 위해성 평가를 하지 않은 건강 규제를 인정하지 않는다.<sup>346</sup>

일단 적절한 위해성 평가가 이뤄지면 패널은 건강조치가 이러한 위해성 평가에 기초했는지를 고려해야 한다.<sup>347</sup> 패널과 상소기관은 EU 의 위해성 평가가 성장호르몬으로 생산된 육류의 수입을 금지하는 것을 합리적으로 확인하지 않았다고 평결하였다.<sup>348</sup>

### 3) 국내규제 일치성 요건

SPS 협정 5.5 조는 국내규제 일치성 요건을 규정한다. 즉, 각 회원국은, 인간, 동물 및 식물의 생명 또는 건강의 위해성에 대한 위생 또는 식물위생보호의 적절한 수준을 적용함에 있어 일치성을 달성하기 위해, 자의적인 또는 부당한 구별이 상이한 상황에서 적절하다고 간주하나 이러한 구별이 국제무역에 대한 차별 또는 가장된 제한의 결과를 초래하는 경우 이러한 구별을 피해야 한다. 동 규정은 각 회원국의 건강 보호 수준을 통제하기 때문에 큰 논쟁의 대상이 된다.

상소기관은 5.5 조 위반의 세가지 요소를 다음과 같이 지적하였다.<sup>349</sup> 첫째,

---

<sup>343</sup> 호르몬사건상소기관평결, *supra* note 318, para.187; 호주연어사건상소기관평결, *supra* note 319, para. 125.

<sup>344</sup> 호르몬사건상소기관평결, *supra* note 318, para.186.

<sup>345</sup> 호르몬사건상소기관평결, *supra* note 318, paras. 206-208.

<sup>346</sup> Charnovitz, *supra* note 197, p. 281.

<sup>347</sup> 호르몬사건상소기관평결, *supra* note 318, para.186.

<sup>348</sup> *Id.*, paras.196-197, 200.

<sup>349</sup> 호주연어사건상소기관평결, *supra* note 319, para. 140.

피소국이 ‘비교가능한 상황’ (comparable situation)에서 다른 수준의 건강 보호를 추구하는 경우이다.<sup>350</sup> 비교가능한 상황은 질병체의 유입, 정착 또는 전파 등 공통의 위해성이 있는 경우이다.<sup>351</sup> 둘째, 회원국이 의도한 보호 수준의 차이가 자의적이고 부당한 경우이다.<sup>352</sup> 이는 위해성이 상용하나 보호수준이 다른 경우에 발생가능하다. 셋째, 이러한 차이를 구체화하는 건강 조치가 국제무역을 차별 또는 가장된 제한의 결과를 초래하는 경우이다.<sup>353</sup> 이 중에서 차별적인 또는 가장된 국제무역제한 조치가 가장 큰 문제이다.

#### 4) 잠정조치 : 사전예방원칙의 적용

잠정조치에 관한 SPS 협정 5.7 조는 동 협정 2.2 조의 예외조항이기도 하다.

일본농산물사건에서 일본은 SPS 협정 5.7 조를 원용하여 변종시험이 잠정적 조치로 간주될 수 있다고 주장하였다.<sup>354</sup> 이에 대하여 패널은 일본이 5.7 조를 준수하지 않았다는 것을 입증하는 것은 미국에게 달려있다고 지적하였다.<sup>355</sup>

호르몬사건에서 EU 는 5.7 조를 원용하지 않고 사전예방원칙에 기초하여 5.1 조에 따라 수입금지를 정당화하였다. 패널은 EU 가 위해성 평가에 기초한 조치에서 사전예방원칙을 원용한 것에 대하여, 동 원칙이 국제관습법의 부분으로서 고려될 수 있고 국제법의 관습법 규범의 해석으로서 위해성 평가에 관한 SPS 협정 5.1 조 및 5.2 조를 해석하는데 사용할 수 있다고 평결하였다. 그러나 패널은 동 원칙이 SPS 협정 5.7 조에 포함되어 특별한 의미를 갖기 때문에 동 협정 5.1 조 및 5.2 조의 의미에 우선할 수 없다고 평결하였다.<sup>356</sup>

상소기관은 사전예방원칙이 국제관습법의 일반원칙으로서 WTO 회원국에 의해 폭 넓게 수락되었는지 여부는 명백하지 않다고 밝혔다. 즉, 상소기관은 패널

---

<sup>350</sup> *Id.*, para. 143.

<sup>351</sup> *Id.*, para. 152.

<sup>352</sup> *Id.*, paras. 154-158.

<sup>353</sup> *Id.*, paras. 159-178.

<sup>354</sup> 일본농산물사건패널보고서, *supra* note 320, paras.4.187-4.188.

<sup>355</sup> *Id.*, para.8.58.

<sup>356</sup> 호르몬사건패널보고서(미), *supra* note 318, para.8.157; ‘호르몬사건패널보고서(캐), *supra* note 318, para. 8,160.

이 국제법에서 사전예방원칙의 지위에 대하여 명확하게 평결하지 않았으며 동원칙은 국제환경법 분야 이외의 분야에서 확립된 것은 아니라고 평결하였다.<sup>357</sup> 상소기관은 사전예방원칙이 SPS 협정 5.1 조 및 5.2 조의 명백한 의미에 우선하지 않으며 동 협정 5.7 조에 규정되었다는 패널의 결론을 지지하였다.<sup>358</sup> 또한 사전예방원칙과 SPS 협정의 관계에 대하여 다음과 같이 밝혔다.<sup>359</sup> 첫째, 사전예방원칙은 SPS 협정의 회원국의 의무에 일치하지 않는 SPS 조치를 정당화하기 위한 근거로서 SPS 협정에 규정되지 않았다. 둘째, 사전예방원칙은 SPS 협정 5.7 조에 반영되어 있을 뿐만 아니라, 동 협정의 전문<sup>360</sup> 및 3.3 조<sup>361</sup>에도 반영되어 있다. 동 규정들은 회원국이 현존 국제 기준, 지침 및 권고의 위생보호 수준보다 높은 위생보호의 적절한 수준을 확립할 권리를 명백하게 인정한다. 셋째, 사전예방원칙은 패널이 SPS 협정의 규정을 해석함에 있어 조약 해석의 일반 원칙을 적용할 의무를 경감하는 것은 아니다.

---

<sup>357</sup> 호르몬사건상소기관평결, *supra* note 318, para.123.

<sup>358</sup> *Id.*, paras. 125, 253.

<sup>359</sup> *Id.*, para.124.

<sup>360</sup> SPS 협정 전문의 관련 부분 원문은 다음과 같다: “*Members, Desiring to further the use of harmonized sanitary and phytosanitary measures between Members, on the basis of international standards, guidelines and recommendations developed by the relevant international organizations, including the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the relevant international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, without requiring Members to change their appropriate level of protection of human, animal or plant life or health.*”

<sup>361</sup> SPS 협정 3.3 조의 원문은 다음과 같다: “*Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5. Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.*”

## 제 4 절 WTO 와 MEAs 의 규범적 충돌에 대한 해결방안

### I. 일반국제법상 해결방안

국제법규간 충돌시 해결방안은 이론적 해결방식과 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약(이하 'Vienna 협약'이라 함)에 의한 해결방식이 있다. 이론적으로는 충돌하는 양 조약의 당사국이 일치하는 경우 (1) 국제기구의 설립조약이 일반조약에 우선하며, (2) 나중 조약이 먼저 조약에 우선한다. 양 조약의 당사국이 일치하지 않는 일반법과 특별법적 관계에서는 (1) 나중특별 조약이 먼저 일반 조약과 충돌하지 않는 경우 특별조약이 일반조약에 우선하며, (2) 나중특별 조약이 먼저 일반 조약과 충돌하는 경우 일반조약이 우선한다.<sup>362</sup>

Vienna 협약 30.3 조는 동일한 사안에 대하여 당사자가 동일한 양 조약에 대하여 먼저 조약은 나중 조약에 양립하는 한에서만 적용된다고 규정함으로써 나중 조약이 먼저 조약에 우선한다는 원칙을 채택하고 있다.<sup>363</sup> 동 규정은 동일한 사안에 대한 당사자가 다른 조약의 충돌을 규정하고 있지 않다.<sup>364</sup>

이러한 이론 및 Vienna 협약의 규정에 따라 이하에서는 다른 국제협정과의 관계를 규정한 의정서의 유보조항과 의정서의 당사국과 비당사국간의 분쟁에 대한 문제점과 이러한 문제점에 대한 해결방안을 제시하고자 한다.

---

<sup>362</sup> 유병화, 박노형, 박기갑 공저, 국제법 I, 법문사, 1999, p.263.

<sup>363</sup> Vienna 협약 30.3 조. 원문은 다음과 같다: "When all the parties to the earlier treaty are parties also to the later treaty but the earlier treaty is not terminated or suspended in operation under article 59, the earlier treaty applies only to the extent that its provisions are compatible with those of the latter treaty."

<sup>364</sup> Gretchen L.Gaston & Randall S.Abate, The Biosafety Protocol and the World Trade Organization: Can the Two Coexist?, Pace International Law Review, Spring 2000, p.117.

## 1. 의정서의 유보조항

의정서 전문 10 항은 동 의정서가 현존하는 국제협정상의 당사국의 권리 및 의무를 변경하는 것으로 해석되어서는 아니된다고 규정하고 있다. 의정서의 이러한 유보조항에 따라 동일 사안에 대하여 당사자가 동일한 경우의 Vienna 협약의 나중 조약과 먼저 조약에 관한 30 조가 적용가능하지 않다고 보는 견해가 있다. 그러나 의정서의 모법인 생물다양성협약의 다른 국제협정에 대한 유보조항에 따라 이러한 주장은 다음과 같이 반박 가능하다. 즉, 생물다양성협약 22.1 조는 동 협약의 규정이 다른 현존하는 국제협정에 따른 체약국의 권리 및 의무에 영향을 미쳐서는 아니 된다고 규정한다. 단, 이러한 권리 및 의무가 생물다양성에 심각한 피해 및 위협을 발생하는 경우는 예외로 한다고 규정되어 있다. 의정서와 생물다양성협약의 유보조항의 차이는 생물다양성협약의 이러한 단서조항에 있다. 즉, 생물다양성협약의 유보조항은 생물다양성에 심각한 피해 및 위협이 발생하는 경우를 예외로 규정하고 있다. 의정서는 생물다양성협약과의 관계에 관한 32 조에서 동 의정서에서 달리 규정한 경우를 제외하고 의정서와 관련된 생물다양성협약의 규정이 동 의정서에 적용되어야 한다고 규정한다.<sup>365</sup> 따라서 생물다양성협약의 유보조항에 대한 단서조항은 동 의정서에도 적용가능할 것이다.

### [표 8] 의정서와 생물다양성협약의 유보조항 비교

[원문비교] 의정서 전문 10 항

The Parties to this Protocol, Emphasizing that this Protocol shall not be interpreted as implying a change in the rights and obligations of a Party under any existing international agreements.

[원문비교] 생물다양성협약 22.1 조

The provisions of this Convention shall not affect the rights and obligations of any Contracting Party deriving from any existing international agreement, except where the exercise of those rights and obligations would cause a serious damage or

<sup>365</sup> 의정서 32 조의 원문은 다음과 같다: “Except as otherwise provided in this Protocol, the provisions of the Convention relating to its protocols shall apply to this Protocol.”



이와 같이 의정서와 생물다양성협약의 유보조항으로 의정서가 WTO 협정에 우선하여 적용된다고 주장될 수 있다. 이 경우 GMOs 가 생물다양성에 대하여 피해 또는 위협을 미치는지 여부가 중요한 쟁점이 된다.<sup>366</sup>

이와 관련하여 GMOs 는 다음과 같은 잠재적인 위해성이 있다: 식품에 대한 새로운 독성 및 알레르기 반응; 인공 식품 (unnatural food) 에 의해 발생가능한 건강에 대한 해로운 효과; 식품 및 용수 공급의 증가된 오염에 따른 작물에 대한 화학 비료 사용의 증가; 제초제 저항성 종자 (일명 수피종자)의 생성; 종의 범위를 넘어서 발생가능한 질병의 확산; 작물다양성의 손실; 생태학적 균형의 파괴 등.<sup>367</sup>

이러한 GMOs 의 잠재적인 위해성과 불확실성을 고려하면 WTO 규범의 권리와 의무의 행사로 생물다양성에 대한 심각한 피해 또는 위협의 발생이 예상될 수 있을 것이다. 이러한 경우에 생물다양성협약 및 의정서의 규정이 Vienna 협약에 따라 WTO 규범에 우선하여 적용 된다고 주장될 수 있을 것이다.<sup>368</sup> 또한 법의 일반원칙에 따라 동일한 사안에 대하여 특별조약이 일반조약에 우선하므로 의정서가 GMOs 의 국가간 이동 즉, 무역에 있어서 WTO 규범의 특별조약으로서 인정될 수 있을 것이다.

이와 같이 의정서의 유보조항에도 불구하고 생물다양성협약의 유보조항의 단서가 적용될 수 있다면, 의정서 및 생물다양성협약이 GMOs 무역에 대하여 WTO 규범 보다 특별하게 다루고 있으므로 생물다양성협약 및 의정서가 WTO 규범에 우선한다고 주장될 수 있을 것이다.<sup>369</sup>

---

<sup>366</sup> Gaston & Abate, *supra* note 364, p.118.

<sup>367</sup> Carolyn Raffensperger & Katherine Barret, The Precautionary Principle and Biotechnology, [www.cid.harvard.edu/cidbiotech/comments/comments71.htm](http://www.cid.harvard.edu/cidbiotech/comments/comments71.htm). <2000-5-24 검색>

<sup>368</sup> Gaston & Abate, *supra* note 364, p.120.

<sup>369</sup> *Id.*

## 2. 당사국과 비당사국간 분쟁

의정서의 당사국과 비당사국간 LMOs 의 국가간 이동은 의정서의 목적에 일치하여야 하며, 당사국은 비당사국과 이러한 국가간 이동에 관한 양자, 지역 및 다자 협정을 체결할 수 있다.<sup>370</sup> 당사국은 비당사국이 동 의정서를 준수하고 자국 관할권 내 지역에서 방출되거나 이러한 지역밖으로 이동된 LMOs 에 대하여 생명공학안전정보공유소에 적절한 정보를 제공하도록 권장해야 한다.<sup>371</sup>

의정서에서 비당사국의 문제는 특히 미국과 관련된다. GMOs의 최대 생산국인 미국은 현재 생물다양성협약을 비준하지 않았으며 따라서 의정서도 비준하지 않고 있다.<sup>372</sup> 그러나 대부분의 MEAs는 많은 회원국을 포함하며 이는 MEAs가 국제적으로 폭 넓게 수락되고 충돌가능성이 감소함을 의미한다.<sup>373</sup> 예컨대 생물다양성협약은 2000년 11월 13일 현재 179개국인 반면, WTO의 회원국은 2000년 11월 30일 현재 140개국이다. 즉, 생물다양성협약은 비회원국인 국가가 소수임에 따라 의정서의 발전을 결정하는데 있어 미국을 비롯한 비회원국의 영향은 제한될 것이다. 일단 의정서가 발효할 경우 미국이 동 의정서를 비준한 국가와의 거래에서 의정서가 사실상 적용될 것으로 예상되기도 한다.<sup>374</sup>

---

<sup>370</sup> 의정서 24.1 조. 원문은 다음과 같다: “Transboundary movements of living modified organisms between Parties and non-Parties shall be consistent with the objective of this Protocol. The Parties may enter into bilateral, regional and multilateral agreements and arrangements with non-Parties regarding such transboundary movements.”

<sup>371</sup> 의정서 24.2 조. 원문은 다음과 같다: “The Parties shall encourage non-Parties to adhere to this Protocol and to contribute appropriate information to the Biosafety Clearing-House on living modified organisms released in, or moved into or out of, areas within their national jurisdictions.”

<sup>372</sup> 생물다양성협약 32.1 조는 동 협약의 계약국이 아닌 국가 또는 지역경제통합기구는 의정서의 당사국이 될 수 없다고 규정한다.

<sup>373</sup> OECD, Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis Report of Three Case Studies, COM/ENV/TD(98)127/FINAL, 1999.2.

<sup>374</sup> 그러나 이러한 견해와 달리 GMOs 무역의 대부분을 차지하는 Miami 그룹이 참여하지 않을 경우 동 의정서의 효력이 제한될 수 있다는 견해도 있다. BNA International Environment Daily, 2000.5.26.

## II. WTO 규범의 개정

GATT XX(b)조는 환경과 관련한 GATT 의 예외조항으로서 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 조치가 동일한 조건에 있는 국가간에 부당하게 차별하거나 무역 제한적으로 가장되지 않는 한, 이러한 조치를 취하도록 허용한다. 다시 말하면 인간, 동물 또는 식물의 건강을 보호하기 위하여 필요한 경우 정부는 수입품에 대하여 국내상품보다 엄격한 요건을 부과할 수 있다.<sup>375</sup> 그러나 국제무역법상 사전예방원칙의 적용과 관련하여 기본 원칙은 확립되지 않았다고 볼 수 있다. 왜냐하면 GATT XX(b)조는 과학적 불확실성의 문제가 제기 되지 않았던 1947 년에 제정되었기 때문이다. 즉, GATT XX(b)조는 과학적 불확실성에 있어 무역과 다른 정책목적간의 효과적인 균형을 유지하기 위해 고안된 것은 아니다.<sup>376</sup> 실제로 UR 협상에서 환경 고려에 대한 동 예외조항의 규정을 개정하려는 노력이 있었으나 실패하였다.<sup>377</sup> WTO 규범은 환경 또는 건강 및 안전성을 포함하는 문제를 다루기에 충분히 정비되지 않았기 때문에 이러한 문제를 WTO 의 분쟁해결제도에 의해 해결하는 것에 국가들의 저항이 클 수 있다.<sup>378</sup>

WTO 규범은 환경 및 건강에 필요한 규칙, 조세 및 무역 통제를 잠정적으로 방해할 수 있다. 따라서 WTO 규범에 의해 발생가능한 환경에 대한 잠정적인 피해를 감소시키기 위해서 WTO 규범을 변경하는 것이 필요하다고 주장될 수 있다. 즉, WTO 가 지속가능한 개발을 촉진하도록 건설적인 역할을 수행하기 위하여 관련 규범의 변경이 요구될 것이다.<sup>379</sup>

이하에서는 SPS 협정의 개정 방향과 WTO 내 환경과 무역에 대한 논의에 대하여 살펴보도록 하겠다. TBT 협정의 개정방향은 라벨부착과 관련해서 제 4 장 제 2 절에서 검토된다.

---

<sup>375</sup> Understanding the WTO SPS, *supra* note 200.

<sup>376</sup> Ward, *supra* note 186.

<sup>377</sup> Raghavan, *supra* note 266.

<sup>378</sup> Ward, *supra* note 186.

<sup>379</sup> Steve Charnovitz, World Trade and the Environment: A Review of the New WTO Report, Georgetown International Environmental Law Review, 2000,p.539.

## 1. SPS 협정

### 1) 근거규정

SPS 협정 12.7 조는 위생및식물위생조치위원회 (Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures)가 WTO 협정 발효일로부터 3년 후 및 그 이후 필요한 경우 동 협정의 운영 및 이행을 검토해야 한다고 규정한다. 동 위원회는 적절한 경우 상품무역이사회에게 SPS 협정의 이행에서 얻은 경험을 고려하여 동 협정의 개정안을 제안할 수 있다고 규정한다.<sup>380</sup>

### 2) 개정의 방향

1999년 WTO 제 3차 각료회의에서 SPS 협정의 개정과 관련하여 EU와 개도국들은 동 협정의 개정을 주장한 반면 미국과 캐나다는 동 협정의 개정을 반대하였다.

SPS 협정의 개정을 반대한 미국은 SPS 협정이 본질적으로 건전하다고 밝히면서, SPS 협정에 대한 협상이 재개되면 EU와 다른 회원국들이 SPS 조치를 채택함에 있어 소비자 및 비과학적 고려사항을 포함하도록 주장할 것에 대한 우려를 표명하였다.<sup>381</sup>

반면 EU는 SPS 협정이 건강 및 환경의 위해성에 대한 결정적인 과학적 증거가 없는 경우 공공 건강 및 환경을 보호하기 위하여 수입을 금지하는 조치를 허

---

<sup>380</sup> SPS 협정 12.7 조의 원문은 다음과 같다: “The Committee shall review the operation and implementation of this Agreement three years after the date of entry into force of the WTO Agreement, and thereafter as the need arises. Where appropriate, the Committee may submit to the Council for Trade in Goods proposals to amend the text of this Agreement having regard, *inter alia*, to the experience gained in its implementation.”

<sup>381</sup> 이러한 미국의 입장은 미 생명공학 및 농업 생산업자들이 SPS 협정의 재개를 반대하는 것을 반영한다. 즉 이들 미 산업계는 동 협정의 재개가 EU 및 다른 회원국들의 주장에 따라 사전예방원칙을 포함하게 될 경우 무역 제한을 허용하게 되는 것을 우려하였다. Biotech Industry Paper Urges no Reopening of SPS in New Negotiation, Inside

용하는 사전예방원칙을 포함하도록 개정되어야 한다고 주장하였다.<sup>382</sup> 또한 World Wild Fund 는 WTO 협정이 WTO 협상, 분쟁해결 및 의사결정절차에서 충분하고 체계적으로 사전예방원칙을 포함하도록 개정되어야 한다고 주장하였다. 특히 사전예방원칙이 SPS 협정과 TBT 협정을 포함한 WTO 협정에 충분히 반영되지 않는다면 GMOs 와 관련된 분쟁을 해결할 기반이 없게 된다고 밝혔다. 또한 WTO 에 사전예방원칙을 반영하는 것은 입증책임을 수출업자에게 전환하게 됨을 의미한다고 지적하였다.<sup>383</sup>

결론적으로 인간의 생명과 건강 및 동물과 식물의 생명과 건강의 보호를 위하여는 SPS 협정은 첫째, GMOs 의 잠재적인 위해성과 불확실성에 기초하여 사전 예방원칙을 엄격하게 반영하도록 개정되는 것이 검토될 수 있다. 둘째, 이러한 사전 예방원칙이 기술상 차이에 의해 오용되지 않도록, 그 과학적 입증책임을 수출국에 부과하도록 개정되는 것이 검토될 수 있다. 호르몬사건에서 상소기관이 SPS 협정이 SPS 조치를 부과하는 회원국에게 입증책임을 규정한다고 해석한 패널의 평결을 기각한 사실에 유의하여야 한다.<sup>384</sup> 셋째, SPS 협정은 회원국의 SPS 조치를 국제기준, 지침 또는 권고에 기초하도록 규정하고 있으며,<sup>385</sup> 이러한 국제기준은 식품안전의 경우 Codex, 동물위생의 경우 국제수역사무국(International Office of Epizootics), 식물위생의 경우 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention) 및 이러한 기구이외에 모든 회원국에게 가입이 개방된 다른 관련 국제기구에 의해 공표된 적절한 기준, 지침 및 권고로서 위원회에 의해 확인된 것을 포함한다.<sup>386</sup> 따라서 이러한 국제기준으로서 의정서 규정이 포함되도록 개정되는 것이 검토될 수 있다.<sup>387</sup>

---

US Trade Vol. 17, No. 42, 1999.10.22.

<sup>382</sup> US Official Contrasts US Approach to New WTO Talks with EU, Japan, Inside US Trade Vol. 17, No. 42, 1999.10.22.

<sup>383</sup> World Wildlife Fund-UK Seattle Briefing, *supra* note 274.

<sup>384</sup> 호르몬사건상소기관평결, *supra* note 318, para. 253 (a)

<sup>385</sup> SPS 협정 3.1 조.

<sup>386</sup> SPS 협정 부속서 A 4 항.

<sup>387</sup> 이러한 내용으로 개정의 필요는 1999년 WTO 제 3차 각료회의에서 실제로 제기되었다. 즉, 동 각료회의에서 모든 회원국에게 회람된 ‘현존 협정 및 결정의 이행에 관한 초안’에서 국제기준을 확립하는 활동에 있어 개도국의 참여를 보장하기 위하여 관련 정부간 기구의 재정적 및 기술적 장치 및 수단을 검토할 것이 WTO 사무총장에게 요청되었다. WTO, Implementation of Existing Agreements and Decisions, 1999.12.3.

## 2. 무역환경

미국은 무역과 환경에 관한 논의가 SPS 협정을 침해할 것이라고 주장한다. 즉, 사전예방원칙과 비과학적·고려사항은 건전한 과학과 위해성 평가에 기초할 것을 규정한 SPS 협정을 침해할 것이라고 지적한다.<sup>388</sup>

반대로 EU 는 무역환경에 관한 제안서에서 사전예방원칙과 관련하여 다자무역규범과 핵심적인 환경규범, 특히 사전예방원칙과의 관계를 명확하게 검토하는 것이 필요하다고 밝혔다.<sup>389</sup> 동 제안서에서 EU 는, 사전예방원칙의 기본 개념이 SPS 협정 및 TBT 협정의 주요 규정에 포함된 것을 고려하여, 신속하고 비례적인 조치와 정당화되지 않는 사전예방의 회피간의 올바른 균형을 보장하는 것이 필요하다고 주장하였다.<sup>390</sup>

이외에 EU 는 제 4 차 각료회의에서 심화된 작업에 대한 결정을 취할 수 있도록 제 3 차 각료회의에서 다자무역체제가 국제환경문제를 해결하는 것을 보장하기 위하여 WTO 와 MEAs 의 무역관련 규정의 관계를 명백히 할 것을 1999 년 11 월 22 일 CTE 에 제안하였다.<sup>391</sup> EU 는 이러한 문제에 대한 일방적 조치에 대응하기 위한 최선의 다자적 접근 방식으로서 MEAs 를 지지하였다. 즉, WTO 내에서의 MEAs 에 의한 해결은 지구환경문제에 대한 다자적 해결을 추구하고 일방적 조치를 회피할 수 있다고 밝혔다.

주요 NGO 인 ‘지구의 친구들’ (Friends of the Earth)은 환경, 건강 및 안전성과 관련된 분쟁이 WTO 에서 해소된 경우 패널이 환경적 또는 사회적 보호가 무역규범을 위반했다고 평결하였음을 지적하고, 환경 기준에 대한 이러한 위협을 감소시키기 위해서는 WTO 분쟁해결규범이 지역적, 국내적 및 국제적 환경 및

---

<sup>388</sup> Draft: Biotechnology in the Seattle Round, Inside US Trade.

<sup>389</sup> Preparation for the 1999 Ministerial Conference, EC Approach to Trade and Environment in the New WTO Round: Communication from the EU, WT/GC/W/194, 1999.6.1.

<sup>390</sup> 이러한 EU 의 제안은 미국산 호르몬 처리된 쇠고기의 수입을 방지하기 위하여 동 원칙을 사용하기 위한 시도로 보인다. Cameron, *supra* note 194, p.255.

<sup>391</sup> Preparation for the 1999 Ministerial Conference, Clarifying the relationship between the multilateral trading system and trade-related provisions of multilateral environment agreements: Communication from the European Communities, WT/GC/W/394, 1999. 11. 29.

공공 보건법을 존중하도록 변경되는 것이 필요하다는 입장을 제시하였다.<sup>392</sup>

가장 최근 개최된 CTE 회의에서는 WTO 사무국이 UNEP 및 MEAs 사무국과 협력하여 WTO 와 MEAs 의 분쟁해결규정에 관한 의견서를 준비하는 것이 합의되었다.<sup>393</sup>

### III. 세계환경기구 설립

MEAs 의 무역관련 규정 및 조치와 WTO 규범과의 충돌에 대한 대응 방안의 하나는 소위 세계환경기구 (World Environment Organization: WEO)의 설립이 될 것이다. 실제로 EU 를 중심으로 WTO 및 UNEP 에서 이러한 논의가 이루어지고 있다.

EU 는 2000 년 7 월 15 일 다양한 환경에 관련된 다양한 다자 조약 및 협약을 통합시킬 수 있는 세계환경기구를 창설할 가능성을 검토할 공식적인 작업반을 설치했다고 밝혔다. EU 의 환경 각료들은 환경분야의 세계적 관리 (global governance)에 관한 논의가 중요하며 현존하는 골격의 효율성을 강화할 필요가 있다고 밝혔다.<sup>394</sup> 또한 동년 12 월 7-9 일 개최된 Nice 유럽이사회 (European Council) 회의에서 EU 정상들은 WEO 의 설립가능성을 포함하여 국제환경관리와 이에 대한 장단기 취약점을 구제할 해결에 관한 작업에 주목하였다.<sup>395</sup> 이에 대하여 EU 이사회는 동년 12 월 18-19 일 개최된 환경에 관한 제 2321 차 각료회의에서 국제환경관리의 강화가 현존하는 구조, 특히 UNEP 에 기초해야 하며 중국적으로 WEO 의 창설로 이르러야 한다고 밝혔다. 또한 WEO 는 환경협정의 이행과 관련된 문제에 대응해야 한다고 지적하였다. 특히 환경 기준의 효과를 증가시키기 위하여 MEAs 와 WTO 의 관계를 검토하는 것이 중요하며 이와 관련하여 UNEP 와 WTO 간 협력의 증대를 환영한다고 밝혔다. 또한 EU 는 이러한 문

---

<sup>392</sup> Friends of the Earth, Remarks of Dr.Brent Blackwelder, President Friends of the Earth.

<sup>393</sup> WTO Environment : Trade and Environment News Bulletis TE/034, 2000.10.31.

<sup>394</sup> BNA International Environment Daily,2000.7.18.

<sup>395</sup> Presidency conclusions, Nice European Council (7-9 December 2000), para.44.

제를 2001년 2월 5-9일 Nairobi에서 개최 예정인 제 21차 집행이사회/세계각료 환경포럼 (Twenty-first session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum)에서 다룰 것이라고 밝혔다.<sup>396</sup>

Mike Moore WTO 사무총장과 Klaus Töpfer UNEP 사무총장은 2000년 10월 23일 비공식적으로 개최된 UNEP 회의<sup>397</sup>에서 다자무역과 환경협정에 따른 의무 충돌을 포함한 분쟁을 해결하기 위하여 '조기경보체제'를 설치할 것을 공동으로 요청하였다. Töpfer는 무역과 환경간의 가능한 긴장과 충돌에 관한 사전경보체제가 조속한 시일에 운영되기를 바란다고 밝혔다. Moore는 환경 및 무역협정 간의 잠재적인 충돌을 포함한 분쟁이 WTO에 제소된 적은 없으나, EU가 지적인 바와 같이 이러한 분쟁이 장래에 발생가능하며 WTO 분쟁해결패널에 제소될 수 있음을 지적하였다. 반면 Töpfer는 무역환경관련 분쟁에서 WTO 패널의 무역을 우선시하는 평결에 동의할 수 없으며 이러한 분쟁은 환경협정의 관점에서 해결되는 것이 최선이라고 밝혔다. 또한 Töpfer는 새우거북사건은 이러한 문제를 해결함에 있어 좋은 예가 아니라고 밝히면서, 이러한 분쟁을 회피하기 위해서 환경기구들이 환경협정 내에서 무엇을 해야 하는지가 문제임을 지적하였다.<sup>398</sup> 이러한 견해는 2000년 10월 24-25일 개최된 CTE 회의의 MEAs에 관한 정보회의 (Information Session on Multilateral Environmental Agreements)에 반영되었다.<sup>399</sup>

이외에 UNEP와 UN 무역개발회의 (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)는 2000년 2월 15일 UNCTAD 제 10차 총회에서 개도국의 지속가능한 개발을 상호 지원하기 위하여 무역과 환경 및 개발정책을 통합하는데 있어 개도국을 지원할 새로운 작업반인 무역환경개발능력배양대책반 (Capacity Building Task Force on Trade, Environment and Development)을 설치하였다. 동 작업반은 UNEP와 UNCTAD의 기술적인 전문지식 및 두 국제기관의 전문가와 국내 연구기관의 네트워크망을 사용하는 국내적 수준의 능력배양에

---

<sup>396</sup> Council of European Union Press Release 486 Nr. 14668/00, 2321<sup>ST</sup> Council Meeting: Environment, Brussels, 18 and 19 December 2000.

<sup>397</sup> The UNEP Meeting on Enhancing Synergies and Mutual Supportiveness of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and the World Trade Organization (WTO).

<sup>398</sup> BNA International Trade Daily, 2000.10.26.

<sup>399</sup> WTO CTE News Bulletin TE/034, *supra* note 393.



초점을 맞추고 있다. 동 대책반은 무역과 환경의 복잡한 문제에 대한 선진국과 개도국간 총의의 수집에 기여할 것으로 기대된다. 또한 동 대책반은 개도국과 경제전환국에게 무역, 환경 및 개발간 연계의 보다 큰 이해, 무역과 개발에 대한 환경정책의 영향 및 무역자유화의 환경적, 경제적 및 사회적 효과의 평가, 개도국에 대한 순수 혜택을 극대화하기 위하여 무역확대를 촉진하는 통합된 무역과 환경정책의 개발 및 이행, 국제적 수준의 무역/환경 논의에 효과적인 참여 등을 지원할 것이다. 예상되는 주요 활동은 무역과 환경에 관하여 일어나는 문제를 다룰 공동연구작업의 수행, 무역과 환경간 연계와 보완성에 관한 정책결정자들을 위한 공동 세미나 및 브리핑 회의 소집, 무역 및 환경 관료와 시민사회를 위한 공동의 국내적 및 지역적 훈련 토론회와 세미나의 개최, 무역자유화의 영향을 평가하고 지속가능한 무역과 경제정책을 촉진할 정책 패키지를 개발하고 집행하기 위한 공동 지원 행동 프로젝트의 이행 등을 포함한다.<sup>400</sup> 현재 26 개 국가가 동 대책반에 대하여 30 개의 제안서를 제출하였다.<sup>401</sup>

이와 같은 MEAs 와 WTO 규범의 충돌가능성의 해결을 위해서 세계환경기구 및 조기경보체제와 같은 새로운 체제에 대한 논의가 이미 시작되었음은 우리도 이러한 새로운 체제가 확립될 가능성에 대한 연구 및 대비를 요구한다.

---

<sup>400</sup> UNEP PRESS RELEASE, UN Launches Capacity-Building Task Force on Trade, Environment and Development, 2000.2.15.

<sup>401</sup> UNEP-UNCTAD CAPACITY BUILDING TASK FORCE ON TRADE, ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT : Communication from UNEP and UNCTAD, WT/CTE/W/138, 2000.4.4.

## 제 4 장 의정서 채택에 대한 대응방안

### 제1절 국제규범에 합치하는 LMOs 무역규제 방안

산업자원부는 2000년 8월 10일 유전자변형생물체의 국가간 이동에 따른 안전성 확보를 위한 생명공학안전의정서 (Cartagena Protocol on Biosafety: 이하 ‘의정서’라 함)가 동년 1월 29일 채택됨에 따라 동 의정서의 발효에 대비하여 유전자변형생물체의 수출입과 생산 승인, 위해성 평가, 생물산업위원회 및 공제 사업에 관한 ‘유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률(안)’ (이하 ‘한국 GMOs 법’이라 함)을 입법 예고하였다.<sup>402</sup> 동 법은 총 6장 45조 및 부칙으로 구성되었다. 이하에서는 산업자원부가 초안한 ‘한국 GMOs 법’과 ‘의정서’의 주요 규정을 비교 및 분석하고, 동 법에 대한 개선방향을 검토하고자 한다.

[표 9] 의정서와 한국 GMOs 법 비교

	유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률(안)	생명공학안전의정서	개선 방향
적용 대상 LMOs (예외)	LMOs (3 조)  (인체의약품용 LMOs, 산업자원부령으로 정한 인간건강 및 생물자원보존과 지속적 이용에 위해가 발생할 우려가 없	모든 LMOs (4 조)  (인체의약품용 LMOs (5 조))	한국 GMOs 법은 의정서와 달리 환경방출용 LMOs 와 LMOs-FFP 를 구분하고 있지 않음. 즉, 동법은 모든 규정을 LMOs 를 중심으로 명시하고 있으며 환경방출용

<sup>402</sup> 유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률(안); 산자부 보도자료, 2000.8.10.

		는 LMOs)		LMOs 는 10 조에서 예외적으로 규정함. 이는 의정서가 환경방출용 LMOs 를 중심으로 규정하고 LMOs-FFP 를 예외적으로 규정하고 있는 것과 대조적임
A I A 절 차 및 위 해 성 평 가	환 경 방 출 용 L M O s  L M O s   F F P	<p><b>수입승인</b> 수입업자의 의정서상 AIA 절차에 따른 수입승인 신청 - 관계중앙행정기관장의 수입승인 결정 및 국가책임기관의 장에게 통보 - 국가책임기관 장의 신청인에게 통지 (10 조)</p>	<p>수출국의 통보 - 수입국의 통보 접수확인 - 수입국의 위해성 평가 (수출자에 대한 위해성 평가 및 위해성 평가 비용 요구 가능) - 수입국의 수입여부결정 (8-10 조, 12 조)</p>	<p>환경방출용 LMOs 에 대한 의정서의 AIA 절차를 한국 GMOs 법이 구체적으로 명시함으로써 동 절차에 대한 이해당사자의 이해를 높이는 것이 필요함.</p>
		<p>LMOs-FFP 의 용어를 사용하고 있지 않으며 LMOs 에 대한 수입 및 생산승인과 수출확인에 관하여 규정함</p> <p><b>수입승인</b> 수입업자의 수출국 위해성 평가서에 대한 승인신청-관계중앙행정기관장의 수입승인 여부 결정 (위해성평가와 사회경제에 미치는 영향 고려) - 신청인과 국가책임기관에 통지 (9 조)</p> <p><b>위해성평가</b> 관계중앙기관장에 의한 위해성평가, 검사관에게 수출국에서 수입할 LMOs 의 위해성평가를 하게 할 수 있음 (17.1 조)</p>	<p>수입국의 국내사용에 관한 최종결정을 생명공학안전정보센터를 통하여 수출국에 통보 (11.1 조)</p> <p>수입국의 국내규제골격(domestic regulatory framework)에 따라 수입결정 (11.4 조)</p>	<p>LMOs 의 위해성평가와 관련하여 동 평가를 관계중앙행정기관장이 수행하거나 필요한 경우 수출국에서 현지평가하도록 규정한 17.1 조는 정부가 항상 위해성평가의 책임을 부담하게 함. 즉, 우리나라는 LMOs 의 주요한 수입국이고 우리나라의 위해성평가기술이 선진국에 비해 크게 뒤떨어진다는 점을 고려할 때, 동 규정은 우리나라에 상당한 부담이 될 것임.</p>

	<p><b>생산승인</b> 생산업자의 위해성 평가기관 평가서에 대한 승인신청 - 관계중앙행정기관장의 생산승인 결정 (위해성 평가와 사회경제에 미치는 영향 고려)- 관계중앙행정기관장의 신청인과 국가책임기관 장에게 통지 (13 조)</p>		
	<p><b>수출확인</b> 수출업자의 생산승인에 관한 13 조에 의해 발급된 승인서의 국가책임기관장으로부터 확인(14 조)</p>		
<p>결정 재검토</p>	<p>LMOs 의 수입생산 금지 (19 조)와 승인취소 (20 조)에 대한 이의신청 (21 조)</p>	<p>수입국은 환경방출용 LMOs 에 대한 결정을 검토 또는 변경 가능 (12.1 조)</p> <p>수출국은 수입국에게 환경방출용 LMOs 에 대한 결정의 재검토 요청 가능 (12.2 조)</p>	
<p>사전 예방 원칙</p>	<p>LMOs 가 국민의 건강 및 생물자원의 보전과 지속적 이용에 대한 중대한 악영향이 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우 필요한 조치 취해야 함 (23 조)</p>	<p>전문, 1 조, 10.6 조, 11.8 조 및 부속서 III 의 4 항에 규정</p> <p>수입국은 유전자변형생물체가 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해성을 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적인 확실성이 없는 경우에도 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 환경방출용 LMOs 및 LMOs-FFP 의 수입에 대해 적절한 결정을 내</p>	<p>의정서의 사전예방원칙 개념의 핵심이 과학적 불확실의 경우 조치를 취하는 것임을 고려할 때 한국 GMOs 법이 동원칙을 명백하게 규정했다고 보기는 어려운 점이 있음.</p> <p>따라서 GMOs 의 수입을 거부할 필요의 경우를 위하여 사전예방원칙에 대한 명백하고 엄격한 규정을 명시하는 것이 필요함.</p>

		될 수 있음 (10.6 조 및 11.8 조)	
사회 경제적 고려	LMOs 수입승인시 (9.3), LMOs 생산승인결정시 (13.2 조), LMOs의 수입생산 금지 또는 제한시 (19.1 조) 사회경제에 미치는 영향의 종합고려	당사국이, 의정서 또는 의정서를 이행하는 국내조치에 따라 수입을 결정함에 있어, 생물다양성의 보전 및 지속가능한 사용, 특히 토착 및 지역사회의 생물다양성의 가치와 관련한 LMOs의 영향으로부터 발생하는 경제사회적 고려사항을 고려할 수 있음 (26.1 조)	한국 GMOs 법은 수입 승인, 생산승인 및 금지 또는 제한시 사회경제적 영향을 고려할 것을 규정하고 있으나 사회경제적 영향의 구체적인 내용을 규정하고 있지 않음.  따라서 우리나라 현실을 고려한 사회경제적 영향 조건을 명시하는 것이 바람직함.
국제 협정 과의 관계	규정 없음	무역과 환경협정은 상호 보완적이어야 하며, 의정서가 현존하는 국제협정에 따른 당사국의 권리와 의무를 변경하도록 해석되어서는 안 되고, 의정서가 다른 국제협정의 하위에 있음을 의미하지 않음 (전문)	
문서 요건 또는 표시	수출입 또는 생산자는 LMOs의 용기 및 포장에 LMOs의 종류, 특성, 사용시 주의사항 표시 (24 조)	모든 LMOs는 수입국의 결정절차에 따라 취급, 포장 및 운송시 환경에 방출되지 않도록 안전조치를 취해야 하며 이러한 안전조치에 대하여 LMOs에 따라 차별화된 문서요건 규정 (18 조)	의정서는 소위 '라벨 부착'을 직접적으로 규정하고 있지 않지만, 한국 GMOs 법은 '변형생물체의 용기나 포장에' 그 종류 등의 사항을 '표시'하게 규정함. 따라서 한국 GMOs 법은 의정서의 경우와는 달리 GMOs에 대한 라벨부착을 규정하고 있음.
책임 및 피해 보상	LMOs 수출입으로 인한 피해보상 및 안전관리에 대하여 대통령령으로 정한 단체가 공제사업실시 (37.1 조). 공제사업에 필요한 재원은 38 조의 분담금으로 충당 (37.2 조).	의정서 당사국 회의를 수행하는 당사국총회 1 차회의에서 4년 이내에 LMOs의 국가간 이동으로 인한 손해 책임 및 피해보상에 대한 국제규정과 절차를 마련할 작업과정 완료 (27 조)	한국 GMOs 법은 LMOs 수출입관련 피해 보상 및 안전관리에 대한 책임을 국내수입업자 또는 생산업자에게만 부담시키고 있음.  그러나, 의정서의 관련 제도가 향후 4년의

	수입승인 및 생산승인의 경우 LMOs 의 수입업자 또는 생산업자가 공제에 대한 분담금 납부 (38 조)		기간에 걸쳐 확정될 것임을 고려할 때 또한 관련 국제법 기준의 검토를 고려할 때 보다 신중한 접근이 바람직함.
기타	<b>LMOs 의 관계중앙행정기관</b> 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 보건복지부, 환경부 및 해양수산부 (18 조)		
	<b>생물산업위원회설치</b> LMOs 의 수출입, 생산, 안전관리 및 생물산업발전에 관한 사항 심의 및 의결 기능 (31 조)		

## 제2절 GM 농산물의 라벨부착 운영 방안<sup>403</sup>

의정서에 명시되지 않은 GMOs 의 라벨부착은 자유무역을 추구하는 WTO 의 규범에 일치하지 않은 경우 WTO 에서 문제가 될 수 있다.<sup>404</sup> 따라서 GMOs 의 라벨부착의 필요성과 자유무역의 보호 사이에 균형이 이루어져야 한다.

### I. 라벨부착의 필요성<sup>405</sup>

GM 가공과 GM 상품에 대한 위해성의 주장과 그 불확실성은 국가들이 GMOs 의 개발과 사용을 규제하는 배경이 되었다. 국가들이 의무적인 GMOs 라벨부착을 요구하며, 주장하는 필요성은 다음과 같다.

#### 1. 소비자의 알권리

GMOs 라벨부착은 소비자가 소비하는 식품 또는 종자에 GMOs 가 포함되어 있음을 알고 있는 경우 해당 상품을 구입하거나 구입하지 않을 수 있다는 가능성에 근거를 둔다.<sup>406</sup> 즉, GMOs 라벨부착의 가장 중요한 정당성은 소비자의 알권리 (right to know)에 있다. GMOs 라벨부착으로 소비자는 윤리적, 종교적, 문화적 식이 (diet) 선호에 따라 상품을 올바르게 선택할 수 있기 때문이다. 예컨대, 소비자들은 종교적 및 윤리적 신념에 따라 종의 경계를 넘어 유전 물질을 전이하여 생성된 상품의 사용을 거부할 수 있다. 또한 채식주의자들은 동물성 유전자를 포함하는 상품에 대하여 우려하며, GMOs 와 관련된 환경 위해성을 우려하

---

<sup>403</sup> 연구위탁기관인 농림부의 정책을 반영할 수 있는 방향으로 검토되었음.

<sup>404</sup> Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, An Activist's Handbook On Genetically Modified Organisms and the WTO, Center for International Environmental Law, July 1999.

<sup>405</sup> 일반적으로 Matthew Stilwell & Brennan Dyke, *supra* note 404 참조.

<sup>406</sup> C.Ford Runge & Lee Ann Jackson, Labelling, Trade and Genetically Modified Organisms: A Proposed Solution, Journal of World Trade Vol.34 No.1, Feb. 2000.

는 소비자도 있다. 따라서 소비자의 알권리는 GM 상품의 라벨부착에 대한 중요한 정당성을 제공한다.<sup>407</sup>

## 2. 교육과 인식의 향상

GM 상품의 개발은 유전공학 (genetic engineering)의 적절한 역할과 이러한 개발을 규제할 규범의 필요성에 대한 일반 대중의 논의와 병행되는 것이 필요하다. 라벨부착은 증가일로에 있는 다양한 GMOs 에 대한 일반대중의 인식을 향상시키고 논의를 보장하는 중요한 수단을 제공할 것이다.

## 3. 환경보호 및 사전예방적 접근방식

라벨부착을 의무화함으로써 정부가 신속하게 시장에 유통중인 GM 상품을 확인하고 필요한 경우 해당 상품을 철시하거나 다른 규제조치를 취함으로써 GMOs 와 관련된 환경 및 건강의 위해성을 감소시킬 수 있다. 이러한 의미에서 GMOs 의 라벨부착은 그 위해성이 과학적으로 확인되지 않은 경우 필요한 규제조치를 취할 수 있는 사전예방적 접근방식을 구성한다.

## 4. 식품안전성

라벨부착은 식품의 구성물, 영양적 가치, 알레르기 경향 및 독성 등의 잠재적인 변화를 소비자에게 알릴 수 있다. 물론 모든 GM 상품이 이러한 변화를 보이는 것은 아니며 또한 모든 변화가 소비자에게 피해를 주는 것은 아니다. 그러나, 유전자조작은 식품을 안전하지 않게 만들고 식품 영양의 질을 변경할 수 있다는 가능성을 고려할 때 라벨부착이 필요하다고 주장된다.

---

<sup>407</sup> Mattew Stilwell & Brennan Dyke, *supra* note 404.



## II. GMOs 라벨부착에 대한 WTO 규범의 정당성

WTO 내에서 GM 상품의 라벨부착에 적용될 규범은 SPS 협정과 TBT 협정이다. 이하에서는 SPS 협정과 TBT 협정의 틀에서 GMOs 라벨부착이 정당화될 수 있는 방안을 검토한다.

### 1. TBT 협정

TBT 협정에서 요구되는 WTO 회원국의 두 가지 주요한 의무는 비차별의무와 관련 조치를 필요한 이상으로 무역 제한적이지 않게 시행하도록 보장할 의무이다.

#### 1) 비차별의무

##### 문제 제기

GM 상품과 비 GM 상품은 동종상품 (like product)이며, 결과적으로 GM 상품에만 요구되는 의무적인 라벨부착은 차별적인 것으로서 WTO 규범에 일치하지 않으며 따라서 철회되어야 한다.

##### 반박

WTO 에서 동종상품을 결정하는 요건은 (1) 국가마다 다른 소비자의 기호 및 습성; (2) 상품의 시장에서의 최종 사용; 및 (3) 상품의 특성, 성질 및 품질 등이다. 이러한 요건을 검토하면 GM 상품과 비 GM 상품은 동종상품이 아니다. 따라서 TBT 협정상 비차별의무가 적용되지 않는다.

TBT 협정에서 WTO 회원국은 기술규정과 관련하여 다른 회원국으로부터 수입된 상품이 (1) 자국 원산의 동종상품 및 (2) 기타 국가 원산의 동종상품보다

불리하지 않게 (no less favorable) 취급되도록 보장하여야 한다.<sup>408</sup>

TBT 협정의 이러한 비차별의무는 GATT 의 최혜국 (Most Favored Nation: MFN)대우 와 내국민대우 (National Treatment)와 동일하다. GATT I조에 규정된 MFN 대우는 특정 무역 상대국에게 혜택을 주는 것을 금지하는 의무로서 다른 무역상대국의 상품은 또다른 무역상대국의 동종상품과 동일하게 취급되어야 함을 의미한다. GATT III 조에 규정된 내국민대우는 국내 생산자에게 혜택을 주는 것을 금지하는 의무로서 수입상품이 국내에서 생산된 동종상품과 동일하게 취급되어야 함을 의미한다.

이러한 MFN 대우 및 내국민대우 의무에 따라 동종상품은 동일하게 취급되어야 하므로 동종상품이 되는 여부가 중요하다. 즉, 동종상품을 다르게 취급하면 TBT 협정의 비차별의무를 위반하게 된다.

GMOs 라벨부착에 대하여 이의를 제기하는 국가들은 GM 상품과 비 GM 상품이 동종상품이라고 주장할 수 있다. 결과적으로 GM 상품에만 요구되는 의무적인 라벨부착은 차별적인 것으로서 TBT 협정을 포함한 WTO 규범에 일치하지 않으며 따라서 동 요구는 철회되어야 한다고 주장할 것이다. 또한 이들 국가는 GM 상품과 비 GM 상품이 동종상품임을 지지하기 위하여 WTO 에서 ‘실질적 동등성’ (substantial equivalence) 원칙의 적용을 주장할 것이다. 실질적 동등성의 논리에 따라 예컨대 GM 식품이 그 특성상 전통 식품과 동등한 경우 새로운 안전성 및 영양의 고려사항은 문제시되지 않는다는 것이다. 그러나 아직 실질적 동등성의 원칙은 일반적인 국제 기준이 되지 않고 있다.<sup>409</sup>

WTO 에서 동종상품을 결정하는데 가장 많이 인용되는 기준은 1970 년 ‘국가 간조세조정작업반보고서’<sup>410</sup>에 따라 (1) 국가마다 다른 소비자의 기호 및 습성 (consumer’s tastes and habits); (2) 상품의 시장에서의 최종 사용 (product’s end-uses in a given market); 및 (3) 상품의 특성, 성질 및 품질 (product’s

---

<sup>408</sup> TBT 협정 2.1 조. 원문은 다음과 같다: “Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.”

<sup>409</sup> Matthew Stilwell & Brennan Dyke, *supra* note 404.

<sup>410</sup> Report of the Working Party on *Border Tax Adjustments*, BISD 18S/97, para.18.

properties, nature and quality) 등이다.<sup>411</sup>

이러한 기준에 따르면 GM 상품과 비 GM 상품이 동종상품이 아니라고 주장될 수 있을 것이다. 첫째, 소비자들은 자신의 기호 및 습성에 따라 GM 상품과 비 GM 상품을 다르게 취급한다. 2000년 1월의 한 여론 조사에 의하면, 미국 소비자의 81%는 정부가 GM 상품에 대한 라벨부착을 요구해야 하며, 89%는 정부가 이러한 GM 상품에 대하여 시장상품화 이전에 안전성 시험을 요구해야 한다고 밝혔다.<sup>412</sup> 이러한 미국 소비자들의 GM 상품의 라벨부착에 대한 강력한 지지는 소비자들이 GM 상품과 비 GM 상품을 다르게 인식하고 있음을 나타낸다.

둘째, GM 상품과 비 GM 상품은 과학적으로 물리적으로 다르다. GMOs는 유전자재조합 (recombinant DNA: rDNA) 기술을 이용하여 생성되기 때문이다. 이러한 유전자재조합기술은 종 (species), 속 (genera) 또는 계 (kingdom)의 분류학적 경계를 넘어서 유전자를 이전하는 기술이다. 동 기술은 교배 및 선택에 의한 전통적인 품종개량과는 차이가 있다. 따라서 유전공학기술 및 GM 상품은 전통적으로 교배된 작물 및 모변종 (parent varieties)과 질적으로 다르다.<sup>413</sup>

결과적으로 GMOs를 포함하는 상품은 비 GM 상품과 다르다고 주장될 수 있다. 따라서 GM 상품에 대한 의무적 라벨부착의 요구에 TBT협정의 비차별의무가 적용되지 않을 수 있다.

---

<sup>411</sup> 이러한 접근방식을 인용한 GATT 및 WTO 패널 보고서는 다음과 같다: The Australian Subsidy on Ammonium Sulphate, BISD II/188; EEC - Measures on Animal Feed Proteins, BISD 25S/49; Spain - Tariff Treatment of Unroasted Coffee, BISD 28S/102; Japan - Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages, BISD 34S/83; United States - Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances, BISD 34S/136. Also see United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/9 (1996. 5.20); Japan - Taxes on Alcoholic Beverages, AB-1996-2, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R (1996. 10. 4).

<sup>412</sup> Center for Food Safety, Compilation and Analysis of Public Opinion Polls on Genetically Engineered Foods (2000.1.31), [www.centerforfoodsafety.com](http://www.centerforfoodsafety.com).

<sup>413</sup> Katherine Barrett, supra note 189.

## 2) 불필요한 무역규제 조치의 제한 의무

### 문제 제기

의무적인 GMOs 라벨부착은 소비자의 알권리를 위한 정보를 촉진하고 환경과 공공 건강을 보장하는데 필요한 것보다 더욱 무역 제한적이다.

### 반박

TBT 협정에도 불구하고, 소비자의 알권리와 같은 정당한 목적보다 무역정책적 목적이 더 중시되어서는 안되며 소비자를 보호하기 위한 규범을 제정할 회원국의 권리가 부당하게 제한되어서는 아니 된다. 또한 라벨부착은 소비자의 알권리를 보호하기 위한 효과적이고 비제한적인 수단이다.

TBT 협정에서 WTO 회원국은 기술규정이 ‘국제무역에 대한 불필요한 장애’(unnecessary obstacles to international trade)를 형성하도록 준비, 채택 또는 적용되지 않도록 보장해야 한다. 이러한 목적으로 기술규정은 적합한 목적을 수행하는데 ‘필요한 이상으로 무역 제한적이어서는’(more trade-restrictive than necessary) 아니된다.<sup>414</sup>

TBT 협정은 회원국의 라벨부착에 관한 국내법이 인간 건강이나 안전, 동물 또는 식물의 생명이나 건강 및 환경 보호를 포함한 정당한 목적을 위해 필요한 것보다 무역 제한적이어서는 안될 것을 요구한다. 이에 따라 GMOs 라벨부착에 이의를 제기하는 국가들은 의무적인 라벨부착이 소비자 정보를 촉진하고 공공

---

<sup>414</sup> TBT 협정 2.2 조. 원문은 다음과 같다: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, *inter alia*: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, *inter alia*: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

건강을 보장하는데 필요한 것보다 더욱 무역제한적이라고 주장할 것이다.<sup>415</sup>

그러나 GMOs 라벨부착은 다음과 같이 정당한 목적에 필요한 것보다 무역제한적이지 않다.

첫째, ‘필요한 것보다 무역제한적이어서는 안 된다’는 기준은 자유롭게 해석되어야 한다.<sup>416</sup> WTO 체제에서도 중요한 국내정책 목표를 달성하기 위한 국내 결정이 존중되어야 하기 때문이다. 따라서, TBT 협정에 따르더라도 소비자의 알권리와 같은 정당한 목적보다 무역정책 목적이 항상 중시되어서는 안되며 소비자를 보호하기 위한 규범을 제정할 회원국의 주권적 권리가 부당하게 제한되어서도 아니 된다.

둘째, 의무적인 라벨부착은 일반 대중의 건강과 환경 보호에 대한 인식을 높이고 소비자의 알권리를 보호하기 위한 정당한 목적을 달성하는데 효과적이고 비제한적 이다. 즉, 라벨부착을 통해 소비자에게 GM 상품인지 여부를 알림으로써 소비자의 선택이 존중될 수 있다.

## 2. SPS 협정

SPS 협정에서 요구되는 WTO 회원국의 주요한 의무는 인간의 생명 또는 건강이나 동식물의 생명의 보호에 필요한 조치를 과학적 증거에 기초하여 채택하는 것이다.

### 문제 제기

GMO 라벨부착은 SPS 협정의 적용 범위에 포함되며, SPS 조치는 위해성 평가와 입수가능한 과학적 증거에 기초해야 한다.

---

<sup>415</sup> Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, *supra* note 404.

<sup>416</sup> *Id.*

## 반박

GMOs 라벨부착은 유전적으로 변형된 GM 상품과 이러한 조작이 이뤄지지 않은 비 GM 상품을 구별하기 위한 것이다. 국내생산 상품과 수입상품이 동일한 방법으로 취급된다면, 즉, GMOs 라벨부착 요건이 원산지에 관계없이 동일한 방식으로 모든 상품에 부과된다면, 의무적인 GMOs 라벨부착이 국제무역에 대한 가장된 제한 (disguised restriction)이라고 주장되기는 어려울 것이다.

GMOs 라벨부착은 GMOs 의 존재가 과학적으로 확인된 경우에만 요구된다. 따라서 GMOs 의 라벨부착이 SPS 협정의 SPS 조치에 해당한다고 인정되는 경우에도 과학적 근거에 기초한 조치인 점에서 SPS 협정에 부합하는 것이라 판단될 수 있을 것이다.

### III. GMOs 라벨부착의 운영 및 대응 방안

#### 1. 의무적인 라벨부착이어야 한다

의무적인 라벨부착은 GMOs 의 위해성에 대한 일반 대중의 인식을 높이고 소비자의 알권리를 보호하기 위한 정당한 목적을 달성하는데 효과적이다. 라벨부착을 통해 소비자에게 GM 상품인지 여부를 알려줄 수 있는 점에서 소비자의 선택을 존중하게 된다. 자발적인 라벨부착 (voluntary labeling)이 일부 소비자에게 일부 정보를 효과적으로 제공할 수 있겠지만, GMOs 의 급증하는 현실을 고려할 때, 소비자가 GMOs 를 포함한 상품인지 여부를 확인하는 것을 결정하도록 보장하는 충분한 방안이라고 고려될 수 없다. 또한 GMOs 를 포함하지 않는 상품에 대한 자발적인 라벨부착은 소비자도 하여금 라벨부착되지 않은 상품 중 어떤 것

이 GMOs 를 포함하는지 효과적으로 결정할 수 없게 할 위험성을 가진다.<sup>417</sup>

## 2. TBT 협정 적용의 필요성

### 문제 제기

GMOs 라벨부착에 대하여 이의를 제기하는 국가는 과학에 기초한 더욱 엄격한 SPS 협정을 적용하는 것을 선호할 것이다. 즉, 이들 국가는 SPS 협정 및 TBT 협정을 동시에 적용하거나 SPS 협정이 우선적으로 적용되어야 한다고 주장할 수 있다.

### 반박

소비자의 알권리를 위하여 과학에 기초한 엄격한 SPS 협정의 적용보다는 정당한 정책적 목적이 고려되는 TBT 협정을 적용하는 것이 바람직하다.

의무적인 GMOs 라벨부착이 분쟁의 대상이 되는 경우 WTO 분쟁해결기관은 TBT 협정, SPS 협정 또는 양 협정을 검토할 수 있다. 건강의 고려사항은 SPS 협정에서 우선적으로 검토될 것이며, 다른 규제는 TBT 협정에서 검토될 수 있다. 또한 TBT 협정은 SPS 협정 부속서 A 에 정의된 SPS 조치에는 적용되지 않는다고 규정함으로써,<sup>418</sup> SPS 협정의 대상인 건강의 고려사항이 조치의 기초인 경우 SPS 협정을 존중하고 있다. 반면 SPS 협정은 동 협정의 적용범위가 아닌 조치와 관련하여 TBT 협정에 따른 회원국의 권리에 영향을 미치지 않는다고 규정하고 있다.<sup>419</sup> 동 규정은 SPS 협정에 해당하지 않는 조치에 대하여 회원국이 TBT 협정에 따라 조치를 취할 권리가 SPS 협정에 의하여 제한되지 않도록 해석된다. 따

---

<sup>417</sup> *Id.*

<sup>418</sup> TBT 협정 1.5 조. 원문은 다음과 같다: “The provisions of this Agreement do not apply to sanitary and phytosanitary measures as defined in Annex A of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.”

<sup>419</sup> SPS 협정 1.4 조. 원문은 다음과 같다: “Nothing in this Agreement shall affect the rights of Members under the Agreement on Technical Barriers to Trade with respect to measures not within the scope of this Agreement”

라서 TBT 협정에서는 소비자의 알권리와 윤리적 및 종교적 신념을 존중하도록 해석된다.

물론 GMOs 라벨부착과 관련하여 적용할 규범을 결정하는 것에 어려움이 따르며 양 협정의 관계도 복잡하다. 그러나 소비자의 알권리와 관련하여 SPS 협정보다는 TBT 협정이 적용되어야 하며 그 이유는 다음과 같다:<sup>420</sup>

첫째, SPS 협정은 과학과 위해성 평가를 기초로 함으로써 윤리적, 종교적, 식이요법 요인 및 소비자의 알권리와 같은 비식품안전성요인 (non-food safety factors)과 관련된 GMOs 라벨부착에 적절하지 않다.

둘째, TBT 협정은 기술규정<sup>421</sup>과 표준<sup>422</sup>을 상품, 가공 및 생산방법에 적용되는 용어 (terminology), 기호 (symbols), 포장 (packaging), 표시 (marking), 또는 라벨 부착 (labelling) 요건을 포함하거나 전적으로 이들만을 취급할 수 있다고 규정함으로써 명백하게 라벨부착을 적용대상으로 한다.<sup>423</sup> 그러나 SPS 협정은 식품안전과 직접적으로 관련된 라벨부착만을 대상으로 한다.<sup>424</sup> 그런데, GMOs 라벨부착

---

<sup>420</sup> Mattew Stilwell & Brennan Van Dyke, *supra* note 404.

<sup>421</sup> TBT 협정 부속서 1의 1항. 원문은 다음과 같다: “*Technical regulation*, Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.”(강조추가)

<sup>422</sup> TBT 협정 부속서 1의 2항. 원문은 다음과 같다: “*Standard*, Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.”(강조추가)

<sup>423</sup> 이러한 입장은 EU도 동일하게 주장한다. WTO Committee on Technical Barriers to Trade, Labelling, Submission from the European Communities, G/TBT/W/150 (2000.11.2), paras.3-6. EU는 동 입장서에서 기술규정의 정의에 해당하는 라벨부착 요건에 관련된 TBT 협정 규정이 2.1 조 (비차별), 2.2 조 (필요성 및 비례성), 2.4 조 (국제표준의 사용), 2.9 조 (통보요건), 10 조 (정보요건), 11 조 (기술지원) 및 12 조 (특별차등대우)이라고 밝혔다. 또한 표준의 정의에 해당하는 라벨부착 요건과 관련된 동 협정 규정이 ‘표준의 준비, 채택 및 적용을 위한 모범관행규약’에 관한 부속서 3이라고 지적하였다.

<sup>424</sup> SPS 협정 부속서 A 1항. 원문은 다음과 같다: “Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including, *inter alia*, end product criteria; processes and production methods; testing,



은 직접적으로 식품안전의 문제로서만 규명되어서는 안된다. 즉, GMOs 라벨부착에 대한 정당성은 비식품안전성 (non-food-safety)의 성격을 갖는 소비자의 알 권리를 포함한다.

### 3. 국제기준에 대한 대응안

GMOs 라벨부착에 대한 확정된 국제기준은 현재로서는 없다. 의정서는 LMOs에 대하여 문서요건만을 규정하고 있지 라벨부착요건 그 자체를 규정하고 있지는 않다. 특히 LMOs-FFP에 해당하는 GM산품의 선적의 경우 Miami 그룹의 주장에 따라 첨부문서에 LMOs의 ‘포함가능성’만을 명기하도록 규정한다.<sup>425</sup> 즉, 의정서에서 요구되는 문서요건은 LMOs의 ‘포함가능성’만을 확인하며 어떤 유전자변형재료가 포함되었는지의 특정 세부사항에 대한 라벨을 부착하도록 요구하지 않는다. 또한, Codex 식품라벨부착위원회 (Codex Committee on Food Labelling)는 2000년 5월 9-12일 캐나다 Ottawa에서 개최된 제 28차 회의에서 GM식품의 라벨부착문제에 대한 결정을 다음 회의<sup>426</sup>에서 검토하기로 하고, GM식품의 라벨부착에 대한 권고안을 다시 마련하기 위해 동 권고안에 대한 회원국의 의견을 수집하기로 합의하였다.<sup>427</sup>

GMOs 라벨부착은 소비자보호의 관점에서는 물론 통상마찰의 예방차원에서 민감한 사안이며 중요하게 검토되어야 한다. 따라서 GMOs 라벨부착에 대한 국제기준의 마련이 현실적으로 요구된다. 이러한 국제기준의 마련에 다음의 문제 등이 고려될 수 있다.

---

inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with the transport of animals or plants, or with the materials necessary for their survival during transport; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to food safety.” (강조추가)

<sup>425</sup> L.L.Lim, *supra* note 79.

<sup>426</sup> 다음 회의인 제 29차 식품라벨부착위원회 회의는 2001년 5월 1-4일 캐나다 Ottawa에서 개최될 예정이다.

<sup>427</sup> Codex Alimentarius Commission, REPORT OF THE TWENTY-EIGHTH SESSION OF THE CODEX COMMITTEE ON FOOD LABELLING, ALINORM 01/22.

## 1) 국제기구에서의 소비자의 알권리를 위한 입장이 마련되어야 한다

GMOs 라벨부착과 관련된 WTO 규범은 TBT 협정과 SPS 협정이다. TBT 협정은 표준과 기술규정에 관한 국내법이 국제기준에 기초할 것을 요구하며,<sup>428</sup> 국제기준에 기초한 규정은 국제무역에 불필요한 장애를 형성하지 않는 것으로 간주된다고 규정한다.<sup>429</sup> 또한 SPS 협정은 SPS 조치가 국제기준, 지침 또는 권고에 기초해야 하며,<sup>430</sup> 이러한 조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 것으로 간주된다고 규정한다.<sup>431</sup> 또한, WTO 회원국은 과학적인 정당성이 있는 경우 이러한 국제기준, 지침 또는 권고에 기초한 조치보다 높은 수준의 SPS 조치를 도입하거나 유지할 수 있다.<sup>432</sup> 그러나 이러한 양 협정에

---

<sup>428</sup> TBT 협정 2.4 조. 원문은 다음과 같다: “Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.” (강조추가)

<sup>429</sup> TBT 협정 2.5 조. 원문은 다음과 같다: “A Member preparing, adopting or applying a technical regulation which may have a significant effect on trade of other Members shall, upon the request of another Member, explain the justification for that technical regulation in terms of the provisions of paragraphs 2 to 4. Whenever a technical regulation is prepared, adopted or applied for one of the legitimate objectives explicitly mentioned in paragraph 2, and is in accordance with relevant international standards, it shall be rebuttably presumed not to create an unnecessary obstacle to international trade.” (강조추가)

<sup>430</sup> SPS 협정 3.1 조. 원문은 다음과 같다: “To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.” (강조추가)

<sup>431</sup> SPS 협정 3.2 조. 원문은 다음과 같다: “Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.”

<sup>432</sup> SPS 협정 3.3 조. 원문은 다음과 같다: “Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5. Notwithstanding the above, all measures

다른 조치는 원칙적으로 국제기준을 초과해서 적용되어서는 아니된다. 따라서 국제기구에서 채택된 GM 식품의 라벨부착에 대한 기준은 WTO 규범에서 중요한 역할을 할 것이다.

SPS 협정은 국제기준으로서 Codex 에서 규정된 식품안전성 기준을 포함하고 있으므로,<sup>433</sup> Codex 에서 채택된 기준은 WTO 의 국제기준으로 간주될 것이다. 반면 TBT 협정은 명백하게 Codex 라고 규정하고 있지 않으나 이를 포함할 가능성이 있다. TBT 협정은 국제기관 또는 체제를 회원국 지위가 적어도 모든 회원국의 관련 기관에게 개방되어 있는 기관 또는 체제로 정의하고 있으므로,<sup>434</sup> 의정서를 동 협정상 의 국제기준에 적용가능한 국제기관으로 포함시킬 가능성이 있다

따라서 Codex, OECD 및 의정서 등의 국제기구 및 체제에서 발전되는 GM 식품의 라벨부착에 대한 기준은 WTO 규범의 적용에서 중요한 역할을 할 것이다. 그러므로 정부 및 시민단체는 이러한 국제기구에서의 기준 개발, 특히 소비자의 알권리가 반영될 수 있도록 노력해야 할 것이다.<sup>435</sup>

## 2) 실질적 동등성의 개념은 부인되어야 한다

실질적 동등성 (substantial equivalence)의 주장은 새로운 식품 또는 식품 성분이 기존의 식품이나 식품 성분과 실질적으로 동등하다고 결정되는 경우 안전성과 관련하여 이러한 새로운 식품이 동일한 방식으로 취급될 수 있음을 의미한

---

which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.” (강조추가)

<sup>433</sup> SPS 협정 부속서 A 의 3(a)항. 원문은 다음과 같다; “*International standards, guidelines and recommendations* for food safety, the standards, guidelines and recommendations established by the Codex Alimentarius Commission relating to food additives, veterinary drug and pesticide residues, contaminants, methods of analysis and sampling, and codes and guidelines of hygienic practice;”

<sup>434</sup> TBT 협정 부속서 1 의 5 항. 원문은 다음과 같다: “*International body or system*, Body or system whose membership is open to the relevant bodies of at least all Members.”

<sup>435</sup> Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, *supra* note 4044.

다.<sup>436</sup> 이러한 주장을 따르면 새로운 식품은 실질적 동등성의 개념에 따라 전통 식품 또는 식품 성분과 같이 안전하다고 결론 내려질 수 있다.<sup>437</sup> 그러나 이러한 접근방식은 GM 식품으로부터 초래되는 위해성과 불확실성을 다루기 위한 방법으로서 부적절하다.<sup>438</sup>

GMOs 라벨부착에 대하여 이의를 제기하는 국가들은 GM 상품과 비 GM 상품이 동등상품임을 지지하기 위하여 WTO 에서 실질적 동등성 개념의 적용을 주장할 것이다. 특히 Codex 를 포함하는 국제기구에서 실질적 동등성의 개념이 국제기준으로 채택될 경우 GMOs 라벨부착의 WTO 규범과의 합치성은 심각하게 위협받을 것이다. 즉, 실질적 동등성 기준에 기초할 경우 WTO 패널은 GMOs 가 비 GMOs 와 실질적으로 동등하므로 동등상품이라고 결정할 수 있기 때문이다. 이 경우 의무적인 GMOs 라벨부착은 TBT 협정의 비차별의무에 일치하지 않는다고 판정될 것이다.<sup>439</sup> 따라서, GMOs 의 라벨부착을 실행하기 위하여는 GMOs 와 관련된 국제기구 내의 논의에서 실질적 동등성의 개념이 부정되어야 할 것이다.

실질적 동등성의 개념이 GMOs 라벨부착에 부적절하고 국제기구, 특히 Codex 에서 인정되어서는 안되는 이유는 다음과 같이 주장된다.<sup>440</sup>

첫째, 실질적 동등성의 주장은 GM 상품의 의도하지 않은 부작용에 대한 적절한 시험을 거치지 않고 상업화를 촉진하게 될 것이다. 또한 동 개념은 유전자 재조합 기술의 혁명적인 성질과 본래의 위해성을 무시할 가능성이 크며 항생물질 저항표시 유전자의 확산을 포함한 과학적 증거를 무시할 가능성이 크다.

둘째, 실질적 동등성의 주장은 과학적 및 정책적 기반으로 부적절하다. 과학적으로 동 개념은 GMOs 와 관련된 위해성을 평가하기 위한 적절한 방법이 될 수 없다.<sup>441</sup> 또한 동 개념은 GM 상품의 라벨부착에 대한 중요한 정책적 정당

---

<sup>436</sup> Biotechnology and Food Safety, Report of a joint FAO/WHO Consultation, Rome, Italy, 1996.9.30-10.4.

<sup>437</sup> Safety Evaluation of Foods Derived Through Modern Biotechnology: Concepts and Principles, OECD, 1993.

<sup>438</sup> Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, Codex, Substantial Equivalence and WTO Threats to National GMO Labeling Schemes, Center for International Environmental Law, spring 1999.

<sup>439</sup> Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, *supra* note 404.

<sup>440</sup> Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, *supra* note 438.

<sup>441</sup> Report of a joint FAO/WHO Consultation, *supra* note 438; OECD, *supra* note 373.

성, 즉, 윤리적, 종교적 및 식이요법에 대한 선호와 소비자의 알권리 등을 무시하게 된다. 개별 국가들은 유전공학에 의한 위해성에 대응하기 위하여 라벨부착을 포함하여 필요한 경우 GM 상품을 금지할 수 있는 권한을 보유해야 한다.

셋째, 실질적 동등성의 주장이 WTO 에서 국제기준으로 인정될 경우, 회원국은 국민의 건강을 보호할 목적으로 엄격한 국내법을 제정할 능력이 제한될 것이다. SPS 협정은 과학적 정당성이 있는 경우 국제기준보다 높은 수준인 조치의 도입을 허용한다.<sup>442</sup> 그러나 SPS 협정은 위해성 평가에 기초하므로,<sup>443</sup> 국내법상의 비안전성에 대한 적절한 고려사항이 제한된다. 이러한 미비점은 GMOs 라벨 부착의 기초가 되는 비안전성 요인이 무시되는 실질적 동등성의 개념이 채택되면 더욱 심화될 것이다. 즉, 실질적 동등성의 개념이 채택되는 경우 이러한 비안전성 요인에 따른 라벨부착은 SPS 협정에서 ‘요구되는 것보다 더욱 무역제한적인 것’ (being more trade restrictive than required)으로서 또는 ‘무역에 부정적인 효과를 최소화하지 못한 것’ (failing to minimize negative trade effects)으로서 WTO 내에서 부인될 가능성이 있다. 또한 TBT 협정은 근본적인 기후적 또는 지리적 요인에 따라 국제기준이 ‘정당한 목적’ (legitimate objective)을 추구하기에 부적절한 경우 이러한 국제기준을 초과할 수 있다고 규정한다.<sup>444</sup> 문제는 정당한 목적으로 간주될 수 있는 것을 포함하여 이러한 요건에 대한 기준이 명백하지 않다는 점이다. 국가들은 WTO 에서 GMOs 기준을 규정하기 위한 정당한 목적으로서 비안전성 요인을 고려할 수 있도록 하여야 하고, 비안전성 요인을 고려하지 않는 실질적 동등성을 거부해야 할 것이다.

#### 4. TBT 협정 개정안 대비

---

<sup>442</sup> SPS 협정 3.3 조.

<sup>443</sup> SPS 협정 5.1 조.

<sup>444</sup> TBT 협정 2.4 조.

## 1) 근거규정

기술장벽위원회 (Committee on Technical Barriers to Trade)는 1997 년말 이전 및 그 이후 매 3 년 기간의 종료시 상호 경제적 이익과 권리와 의무의 균형을 보장하기 위하여 필요한 경우 TBT 협정에 따른 권리와 의무의 조정을 권고할 목적으로, 동 협정의 운영과 이행을 검토해야 한다.<sup>445</sup> 동 위원회는 TBT 협정의 이행에서 얻은 경험에 유의하여 적절한 경우 TBT 협정의 개정안을 상품무역이사회에 제출해야 한다.

## 2) 개정의 방향

이하는 TBT 협정의 개정과 관련하여 1999 년 WTO 제 3 차 각료회의에서 제안된 바를 기초로 동 협정의 개정 방향을 살펴보고자 한다. WTO 제 3 차 각료회의에서 제안된 개도국과 EU 를 포함한 주요 선진국의 입장을 고려하여 우리나라의 적절한 입장을 마련하는 것이 필요하기 때문이다.

첫째, TBT 협정은 국제기준이 인정되는 국제기관 또는 체제를 회원국 지위가 적어도 모든 회원국의 관련 기관에게 개방되어있는 기관 또는 체제로 정의하고 있다.<sup>446</sup> 따라서 의정서를 동 협정상의 국제기준에 적용가능한 국제기관으로 포함시킬 가능성을 고려할 필요가 있다.

둘째, 이러한 국제기준의 확립 과정에서 개도국의 효과적인 참여를 보장하는 것이 필요하다. 즉, 이러한 기준의 확립에서 개도국의 상이한 입장을 보장하는

---

<sup>445</sup> TBT 협정 15.4 조의 원문은 다음과 같다: “Not later than the end of the third year from the date of entry into force of the WTO Agreement and at the end of each three-year period thereafter, the Committee shall review the operation and implementation of this Agreement, including the provisions relating to transparency, with a view to recommending an adjustment of the rights and obligations of this Agreement where necessary to ensure mutual economic advantage and balance of rights and obligations, without prejudice to the provisions of Article 12. Having regard, *inter alia*, to the experience gained in the implementation of the Agreement, the Committee shall, where appropriate, submit proposals for amendments to the text of this Agreement to the Council for Trade in Goods.”

<sup>446</sup> TBT 협정 부속서 1 의 5 항.

것이 필요하며,<sup>447</sup> 지역적 및 국내적으로 다른 수준에서 국제표준화 기구의 역할이 정의되는 것이 요구된다.<sup>448</sup> 따라서 국제기준 확립에 있어 우리나라도 적극적으로 참여해야 한다.<sup>449</sup>

셋째, 개도국의 능력배양을 위한 선진국의 기술지원을 고려할 수 있다. 즉, 선진국은 관련 국제기구와 협력하여 개도국이 TBT 협정상의 의무를 이행하고 국제기준의 준비단계에 참여할 수 있도록 이들 개도국의 하부구조 (infra)를 향상시킬 능력을 강화하기 위한 능력배양에 대한 기술원조를 제공해야 할 것이다.<sup>450</sup>

넷째, TBT 협정의 목적을 달성하기 위한 의무와 부적절한 제한을 회피할 의무를 달성하기 위한 권리간의 적절한 균형을 보장하기 위해서 건강, 소비자의 안전 및 환경문제가 다뤄지는 것이 필요하다.<sup>451</sup>

다섯째, 라벨부착과 관련하여 소비자를 위한 정보 수준의 평가는 국가마다 상당히 다르다. 무역 제한적인 규칙에 대한 의심과 위협을 경감하기 위한 가능한 수단으로서 라벨부착에 관한 다자적 지침 (multilateral guideline)의 개발이 고려되어야 한다.<sup>452</sup> 이러한 지침은, 회원국이 소비자를 위한 정보에 필요한 라벨부착을 보장하고 국제무역의 관점에서 중소기업을 포함한 산업에 대한 제한을 최소화하여야 한다. 이 점에서 현존하는 TBT 규정을 가장 잘 적용할 방법이 모색

---

<sup>447</sup> 이러한 견해는 1999년 WTO 제3차 각료회의에서 개도국들의 주요한 제안이었다. Preparations for the 1999 ministerial Conference, Implementation Issues to be Addressed in the First Year of Negotiations, Communication from Cuba, Dominican Republic, Egypt, El Salvador, Honduras, India, Indonesia, Malaysia, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka and Uganda, WT/GC/W/355, 1999.10.11, para. 21.

<sup>448</sup> Preparations for the 1999 ministerial Conference, EC Approach to the TBT Agreement, Communication from the European Communities, WT/GC/W/274 (1999.7.27), para. 7.

<sup>449</sup> 일본의 경우 TBT 협정상의 국제기준과 관련하여 자국의 고려사항을 반영하도록 결론을 이끌기 위해서 국제기준에 대한 논의에 적극적으로 참여할 것이라고 밝힌바 있다. Preparations for the 1999 ministerial Conference, Proposal on the Agreement on Technical Barriers to Trade, Communication from Japan, WT/GC/W/241 (1999.7.6), para.5.

<sup>450</sup> Preparations for the 1999 ministerial Conference, Technical Assistance, Communication from Canada, Denmark, Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland WT/GC/W/259 (1999.7.21) ; EC Approach to the TBT Agreement, *supra* note 448, para. 5.

<sup>451</sup> EC Approach to the TBT Agreement, *supra* note 448, para. 9.

<sup>452</sup> *Id.*, para. 11.

될 수 있다.<sup>453</sup>

여섯째, 라벨에 포함되어야 하는 정보의 수준 및 유형은 국가마다 다르며, 이러한 차이는 라벨부착 요건이 무역에 대한 자의적인 장애로 인식되는데 기여한다.<sup>454</sup> 따라서 TBT 위원회 등에서 WTO 회원국들은 라벨부착과 TBT 협정의 관계를 명확히 하하여야 한다. 이러한 명확화의 목적은 라벨부착과 관련된 TBT 규정의 적용을 향상시킬 것이다. 이를 통하여 라벨부착은 보호주의적 조치로 남용되지 않도록 보장되고, 국내적/지역적 라벨부착 요건간의 불필요한 차이를 최소화하는데 도움이 될 것이다.<sup>455</sup>

---

<sup>453</sup> G/TBT/W/150, *supra* note 423, para.13.

<sup>454</sup> G/TBT/W/150, *Id.*, para.9.

<sup>455</sup> G/TBT/W/150, *Id.*, para.10.



## 참고문헌

### ◇ 단행본 ◇

- 박노형, WTO 체제의 분쟁해결제도연구, 박영사, 1996.
- David Hunter James Salzman· Durwood Zaelke (eds.), Treaty Supplement:  
International Environmental Law and Policy, 1998
- David Hunter · James Salzman · Durwood Zaelke, International Environmental  
Law and Policy, Foundation Press 1998.
- Gary P.Sampson & W.Bradnee Chambers (eds.), Trade, Environment, and the  
Millennium, United Nations University Press, 1999.

### ◇ 논문 ◇

- 박노형, 생명공학안전의정서와 다른 국제협정과의 관계, 통상법률, 제 33  
호 (2000.6).
- C.Ford Runge & Lee Ann Jackson, Labelling, Trade and Genetically  
Modified Organisms: A Proposed Solution, Journal of World Trade  
Vol.34 No.1, Feb. 2000.
- Carrie F. Walter, 31 Intellectual Property Law Review, 1996.
- Dorothy Nilkin, Philippe Sands, Richard B. Stewart, Genetically Modified  
Organisms: Forward the international challenge of genetically  
modified organism regulation, 8 New York University School of  
Law Environmental Law Journal, 2000.
- Gretchen L.Gaston & Randall S.Abate, The Biosafety Protocol and the World  
Trade Organization: Can the Two Coexist?, Pace International Law  
Review, Spring 2000.
- Henrique Freire de Oliveira Souza, Genetically Modified Plants: A Need for  
International Regulation, 6 Annual Survey of International &  
Comparative Law, 2000.
- Holly Saigo, Agricultural Biotechnology and the Negotiation of the Biosafety  
Protocol, 12 Georgetown International Environmental Law Review,  
2000.
- Klaus Bosselmann, Plants and politics: The International legal regime  
concerning biotechnology and biodiversity , 7 Colorado Journal of  
Int'l Envt'l Law and Policy, 1996.

- Paul E. Hagen & John Barlow Weiner, *The Cartagena Protocol on Biosafety: New Rules for International Trade in Living Modified Organisms*, 12 *Georgetown International Environmental Law Review*, 2000.
- Peter W.B. Phillips & Willams A.Kerr, *Alternative Paradigms The WTO Versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms*, *Journal of World Trade* Vol.34 No.4, 2000.8.
- Steve Charnovitz, *The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules*, 13 *Tul. Envtl. L.J.* 271, Summer 2000.
- Steve Charnovitz, *World Trade and the Environment: A Review of the New WTO Report*, *Georgetown International Environmental Law Review*, 2000.

◇ 기타 논문 ◇

- Aaron Cosbey & Stas Burgiel, *The Cartagena Protocol on Biosafety: An analysis of results*, IISD, 2000.
- Canadian Environmental Law Association: *Trade and Environment, The Cartagena Biosafety Protocol: Opportunities and Limitations*, February 2000, <http://www.cela.ca/trad&env.htm>. 2000-5-13 검색.
- Carolyn Raffensperger & Katherine Barret, *The Precautionary Principle and Biotechnology*, [www.cid.harvard.edu/cidbiotech/comments/comments71.htm](http://www.cid.harvard.edu/cidbiotech/comments/comments71.htm). <2000-5-24 검색>
- Cartagena Biosafety Protocol: New International Agreement Regulating GMOs*, *Harmonization Alert*, Vol. 1 No. 10, January/February 2000.
- Center for Food Safety, *Compilation and Analysis of Public Opinion Polls on Genetically Engineered Foods (2000.1.31)*, [www.centerforfoodsafety.com](http://www.centerforfoodsafety.com).
- Chakravarthi Raghavan, *Reconciling Biosafety Protocol and WTO by Interpretation?*, *Third World Economics*, No.235 (16-30 June 2000).
- Halina Ward, *Science and Precaution in the Trading System*, RIIA/IISD, 2000.
- Katherine Barrett, *Applying the Precautionary Principle to Agricultural Biotechnology*, SEHN, 2000.3.
- L.L.Lim, *Biosafety talks end on mixed note*, *Third World Resurgence* No. 114/115, 2000. Feb/Mar.
- L.L.Lim, *The core issues in the Biosafety Protocol: An analysis*, *Third World Resurgence* No. 114/115, 2000 2/3.
- Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, *Codex, Substantial Equivalence and WTO Threats to National GMO Labeling Schemes*, *Center for International Environmental Law*, spring 1999.

Matthew Stilwell & Brennan Van Dyke, *An Activist's Handbook On Genetically Modified Organisms and the WTO*, Center for International Environmental Law, July 1999.  
Primary Agricultural Products and Services in China, Market Research Centre and the Canadian Trade Commissioner Service, August 2000  
Public Opinion Polls on Genetically Engineered Foods, Center for Food Safety, 2000.1.31.  
Third World Network, Position Paper for the Sixth and Final Biosafety Protocol Negotiations in Cartagena,  
<<http://www.twinside.org.sg/title/key-cn.htm>>

◇ 국제기구자료 ◇

**CBD**

CBD Press Release, 2000.1.29  
CBD, Convention: Background of the Convention,  
[www.biodiv.org/conv/background.html](http://www.biodiv.org/conv/background.html).

**Codex**

Codex Alimentarius Commission, REPORT OF THE TWENTY-EIGHTH SESSION OF THE CODEX COMMITTEE ON FOOD LABELLING, ALINORM 01/22.

**FAO**

Biotechnology and Food Safety, Report of a joint FAO/WHO Consultation, Rome, Italy, 1996.9.30-10.4.  
FAO Press Release 99/02, Biotechnology Can Help Feed an Increasing World Population - Positive and Negative Aspects Need to Be Balanced,  
[http://www.fao.org/WAICENT/OIS/PRESS\\_NE/PRESSENG/1999/pren9902.htm](http://www.fao.org/WAICENT/OIS/PRESS_NE/PRESSENG/1999/pren9902.htm)  
FAO, Biosafety issues related to biotechnology for sustainable agriculture and food security, 1999.  
FAO/WHO, REPORT OF THE FIRST SESSION OF THE CODEX AD HOC INTERGOVERNMENTAL TASK FORCE ON FOODS DERIVED FROM BIOTECHNOLOGY, Chiba 14-17 March 2000.  
FAO/WHO, The Codex system: FAO, WHO and the Codex Alimentarius Commission, 1999,  
<http://www.fao.org/docrep/w9114e/w9114e04.htm>

## **OECD**

- OECD, 2000 Report of the Task Force for the Safety of Novel Food and Feeds, Executive Summary.
- OECD, 2000 Report of the Working Group for the Harmonisation of Regulatory Oversight in Biotechnology, Executive summary.
- OECD, Modern Biotechnology and the OECD: Policy Brief, biotechnology & food safety, 1999.
- OECD, Safety Evaluation of Foods Derived Through Modern Biotechnology: Concepts and Principles, 1993.
- OECD, Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis Report of Three Case Studies, COM/ENV/TD(98)127/FINAL, 1999.2.

## **UNEP**

- The UNEP Meeting on Enhancing Synergies and Mutual Supportiveness of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and the World Trade Organization (WTO).
- UNEP Press Background, Biotechnology and the Biosafety Protocol.
- UNEP Press Release, UN Launches Capacity-Building Task Force on Trade, Environment and Development, 2000.2.15.
- UNEP/CBD/ExCOP/1/L.5.
- UNEP/CBD/ExCOP/1/L.6.

## **WTO**

- Preparation for the 1999 Ministerial Conference, Clarifying the relationship between the multilateral trading system and trade-related provisions of multilateral environment agreements: Communication from the European Communities, WT/GC/W/394, 1999. 11. 29.
- Preparation for the 1999 Ministerial Conference, EC Approach to Trade and Environment in the New WTO Round: Communication from the EU, WT/GC/W/194, 1999.6.1.
- Preparations for the 1999 ministerial Conference, EC Approach to the TBT Agreement, Communication from the European Communities, WT/GC/W/274 (1999.7.27).
- Preparations for the 1999 ministerial Conference, Implementation Issues to be Addressed in the First Year of Negotiations, Communication from Cuba, Dominican Republic, Egypt, El Salvador, Honduras, India, Indonesia, Malaysia, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka and Uganda WT/GC/W/355, 1999.10.11.
- Preparations for the 1999 ministerial Conference, Proposal on the Agreement

- on Technical Barriers to Trade, Communication from Japan, WT/GC/W/241 (1999.7.6).
- Preparations for the 1999 ministerial Conference, Technical Assistance, Communication from Canada, Denmark, Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland, WT/GC/W/259 (1999.7.21).
- Report of the Working Party on *Border Tax Adjustments*, BISD 18S/97.
- UNEP-UNCTAD CAPACITY BUILDING TASK FORCE ON TRADE, ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT : Communication from UNEP and UNCTAD, WT/CTE/W/138, 2000.4.4.
- WTO Appellate Body Report, Australia Measures Affecting Importation of Salmon, AB-1998-5, WT/DS18/AB/R (1998.10.20).
- WTO Appellate Body Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), AB-1997-4, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (1998.1.16).
- WTO Appellate Body Report, Japan Measures Affecting Agricultural Products, AB-1998-8, WT/DS76/AB/R (1999.2.22).
- WTO Committee on Technical Barriers to Trade, Labelling, Submission from the European Communities, G/TBT/W/150 (2000.11.2)
- WTO Committee on Trade and Environment, Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs, WT/CTE/W/160, 2000.9.16.
- WTO Environment : Trade and Environment News Bulletin TE/034, 2000.10.31.
- WTO Panel Report, Australia Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/R (1998.6.12)
- WTO Panel Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)-Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA (1997.8.18).
- WTO Panel Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)-Complaint by Canada, WT/DS48/R/CAN (1997.8.18).
- WTO Panel Report, Japan Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/R (1998.10.27).
- WTO, Implementation of Existing Agreements and Decisions, 1999.12.3.
- WTO, Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, May 1998.  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsund\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm). 2000-11-09 검색.

## NGO

- Friends of the Earth Media Release, Biosafety Protocol Agreed, 2000.1.29.
- Friends of the Earth, Remarks of Dr. Brent Blackwelder, President Friends of the Earth.
- Greenpeace International, Summary of the Cartagena Protocol on Biosafety, 2000.2.2.

Greenpeace Press Release, Biosafety Protocol: Historic Step in Fight Against Environmental Damage From Genetically Modified Organisms, 2000.1.29.

Taking Precautions against Sound Science: Why the WTO needs to incorporate the Precautionary Principle, World Wildlife Fund-UK Seattle Briefing, November 1999

#### 기타

IISD, Earth Negotiations Bulletin Vol.9 No.158, 2000.5.25.

IISD, Earth Negotiations Bulletin Vol.9 No.160, 2000.5.29.

IISD, Resumed Session on the First Extraordinary Meeting of the Convention of the Parties (COP) to Finalize and Adopt a Protocol on Biosafety: Summary Report, Earth Negotiations Bulletin Vol.9 No.137, 2000.1.31.

#### ◇ 정부자료 ◇

##### 한국

산업자원부, 생명공학안전성의정서에 관련한 생명공학제품 및 변형생물체의 수출입 현황 등에 대한 연구, 1998.9.16.

산자부 보도자료, 2000.8.10.

생명공학연구소, LMOs 수출입 현황과 관리체제의 정립 방안, 바이오안전성소식 Vol.4, 2000.12.

외교통상부 보도자료, 생명공학안전성의정서 채택, 2000.1.31.

외교통상부 보도자료, 생명공학안전성의정서 채택을 위한 특별당사국회의, 2000.1.17.

유전자변형생물체의국가간이동등에관한법률(안), 산자부, 2000.8.10 (입법예고).

환경부, 생명공학안전성의정서 채택을 위한 생물다양성협약 특별당사국총회 참가 결과, 2000.3.2.

##### 미국

Biotechnology : Implications for U.S. Corn & Soybean Trade, Agricultural Outlook, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, April 2000.

David B. Sandalow (U.S. Assistant Secretary of State), The Biosafety Protocol: What It Does and Does Not Do,

[http://www.wto.../Biosafety\\_Protocol\\_What\\_It\\_Does\\_and\\_Does\\_](http://www.wto.../Biosafety_Protocol_What_It_Does_and_Does_)

Not\_Do.ht.

- Statement by the Hon. David Anderson Minister of the Environment  
Government of Canada at the conclusion of negotiation of the  
Biosafety Protocol, Montreal Quebec, 2000.1.29.
- U.S. Department of Agriculture Foreign Agricultural Service Fact Sheet,  
International Protocol on Biosafety: What It Means for Agriculture,  
2000.2.
- U.S. Department of State , Biotechnology Lexicon,  
U.S. Department of State Bureau of Oceans and International Environmental  
and Scientific Affairs, Biosafety Protocol,  
[http://www.state.gov/www/global/oes/montreal\\_2000-01\\_index.html](http://www.state.gov/www/global/oes/montreal_2000-01_index.html).
- U.S. Department of State, Fact Sheet: The Cartagena Protocol on Biosafety,  
2000.2.16.
- USTR Press Release, US Trade Representative Welcomes Successful  
Completion of the Biosafety Protocol Negotiation, 2000.2.1.  
<http://usinfo.state.gov/journals/ites/1109/ijee/bio-terms2.htm>.

#### EU

- Council of European Union Press Release 486 Nr. 14668/00, 2321<sup>ST</sup> Council  
Meeting: Environment, Brussels, 18 and 19 December 2000.
- Council of the European Union, Press Release 173 Nr. 8743/00, Signature of  
the Cartagena Protocol on Biosafety / Decision adopted by written  
procedure, 2000.5.23.
- European Commission, IP/00/90, 2000.1.31.
- Presidency conclusions, Nice European Council (7-9 December 2000).

#### 기타

- MAFF UPDATE, Biosafety Protocol Adopted in Montreal, 2000.2.18.

#### ◇ 기사 자료 ◇

- BNA International Environment Daily, 2000.5.26.
- BNA International Environment Daily, 2000.7.18.
- BNA International Trade Daily, 2000.10.26.
- Biotech Industry Paper Urges no Reopening of SPS in New Negotiation,  
Inside US Trade Vol. 17, No. 42, 1999.10.22.
- Draft: Biotechnology in the Seattle Round, Inside US Trade.
- FindLaw Legal News, Japan grain importers shrug off GMO trade pact,  
2000.1.31.

US Official Contrasts US Approach to New WTO Talks with EU, Japan,  
Inside US Trade Vol. 17, No. 42, 1999.10.22.

◇ 협정문 ◇

- Agreement on Technical Barriers to Trade, 1994.4.15, WTO 협정, *supra* note 12, Annex 1A, The Legal Text-The Results of the UR of Multilateral Trade Negotiations (1994).
- Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 1994.4.15, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, The Legal Text-The Results of the UR of Multilateral Trade Negotiations (1994).
- Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, 2000.1.29, <http://www.biodiv.org/biosafe/Protocol/html/Biosafe-Prot.html>, 2000-12-10 검색.
- Convention on Biological Diversity, 1992. 6. 5,  
<http://www.biodiv.org/chm/conv/default.htm>, 2000- 12-10 검색.
- General Agreement on Tariffs and Trade, 1947.10.30, The Legal Text-The Results of the UR of Multilateral Trade Negotiations (1994) (이하 'GATT'라 함)
- Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, The Legal Text-The Results of the UR of Multilateral Trade Negotiations, 1994.4.15.
- Vienna Convention on the Law of the Treaty, 1969.5.23, in David Hunter, James Salzman, Durwood Zaelke (eds.), Treaty Supplement: International Environmental Law and Policy, 1998
- Wingspread Statement on the Precautionary Principle, Wingspread Conference on the Precautionary Principle, 1998. 1.