

遺傳子 再組合食品의 表示制 施行에 따른 WTO 協定上의 留意事項

崔昇煥*

목차

I. 問題의 提起	1. SPS 협정상의 유의사항 : 식품안전 을 목적으로 하는 경우
II. 遺傳子 再組合食品의 表示制에 관한 主要國家의 施行現況	2. TBT 협정상의 유의사항 : 소비자 정보제공을 목적으로 하는 경우
1. 유럽연합(EU)	
2. 일본	
3. 한국	
III. 관련 WTO 協定	V. 節次的 規定上의 留意事項
1. 1994년 GATT 제20조	1. SPS 협정상의 유의사항 : 식품안전 을 목적으로 하는 경우
2. SPS 협정	2. TBT 협정상의 유의사항 : 소비자 정보제공을 목적으로 하는 경우
3. TBT 협정	
IV. 實體的 規定上의 留意事項	VI. 맺음말 : 表示制 施行에 대한 政策的 提言

I. 問題의 提起

최근 '유전자 재조합식품'(Genetically Modified Food : GM Food)과 '유전자변형생물체'(Genetically Modified Organisms : GMO)의 안전성에 대한 논란이 국내외적으로 심각하게 제기되고 있다.¹⁾ 여기서 '유전자 재조합

* 경희대 법학부/국제법무대학원 부교수

1) LMO(Living Genetically Modified Organisms)라고도 불리는 GMO는 유전자 재조합기술(넓게는 생명공학기술)에 의해 창출된 생물체(동물, 식물, 미생물)로서 식량작물, 미생물농약, 화장품, 의약품, 오염물질처리제 등으로 이용된다. 박용하, 「유전자 변형된 생물체(LMOs)의 안전성 확보방안-생명공학안전의정서에 대한 환경정책을 중심으로」, (한국환경정책·평가연구원, 1998.12), p.1.

식품'이라 함은, 식품으로 이용되는 GMO 그 자체와 GMO로부터 만들어진 식품을 일컫는 것으로, 일반적으로 특정 생물체(공여체)의 유용한 유전자를 취하여 직접 다른 생물체(숙주)에 삽입하는 유전자 재조합기술을 이용하여 만든 품종(유전자조작체)으로부터 만든 식품으로 이에 는 농산물(수산물, 축산물) 및 그 가공식품이 포함된다.²⁾

GMO는 1994년 일반 소비시장에 첫선을 보인 이래 5년만에 미국의 옥수수, 콩, 면화의 50% 이상을 차지하고 있다. GMO는 생산량이 이전보다 3-4배 많고 영양분도 뛰어나며, 추위와 병충해 등에도 강해 획기적인 식량증산 수단으로 각광받고 있다. 개발업자와 일부 생명공학자는 비록 유전자에 인위적인 힘을 가했다 하더라도 분자구조상 기존의 자연식품과 동일하기 때문에 안전하다는 이른바 '실질적 동등성'(substantial equivalence) 개념에 입각하여 유전자 재조합식품의 상업화에 대해 정당성을 주장하고 있다.³⁾ 그러나 지금까지 GMO의 안전성에 대한 평가에 대해서는 학자들간에도 견해가 엇갈리는 등 '과학적 불확실성'이 큰 것으로 지적되고 있다.⁴⁾

2000년 1월 28일 캐나다의 몬트리올에서 개최된 생물다양성협약 특별당사국총회에서 채택된 '생명공학안전의정서'(Cartagena Protocol on Biosafety)는 LMO[GMO]의 국가간 이동을 규제하는 최초의 국제협약으로 의미를 갖는다.⁵⁾ 동 의정서는 '사전주의원칙'(precautionary principle)에

-
- 2) 유전자 재조합기술이란 어떤 생물체의 유전자에서 내한성, 내병성 등과 같은 유용한 유전정보를 갖는 부분을 효소등을 사용하여 절단·연결하여 '재조합 DNA'(recombinant DNA)를 만들고 이것을 생세포에 이입하여 신품종을 만들거나 이 품종을 이용하여 유용한 물질을 생산하는 기술을 말한다. 박선희, "유전자 재조합식품과 안전성평가," 『韓農研誌』(제16권 1호, 1999), p.20. '유전자재조합 식품'은 유전자 변형식품 또는 유전자 조작식품으로 불리우기도 한다. 이 글에서는 '유전자 재조합 식품'과 'GM 식품'을 혼용해서 사용하기로 한다.
- 3) GMO의 개발 및 수입현황에 대한 자세한 내용은 생명공학연구소, 「생명공학안전의정서에 관련한 생명공학제품 및 변형생물체의 수출입현황 등에 관한 연구」(산업자원부, 1998. 9. 16), pp.60-124 참조.
- 4) GMO의 안전성 및 위해성의 논거에 대한 자세한 소개는 최승환, "유전자 변형식품에 대한 국제법상의 위생 및 검역규제," 『통상법률』(통권 제28호, 1999.8) pp.91-94 참조.
- 5) 동 의정서는 LMO라는 용어를 사용하고 있는데, LMO는 GMO보다 다소 넓은 의미를 내포하고 있으나 일반적으로 양자는 동일한 의미를 갖는 용어로 혼용되어 사용된다.

입각하여 LMO의 국가간 이동을 규제할 수 있는 수입국의 권능을 인정하였는데(제1조, 제11조 8항), 환경방출용 및 기타 유전자 변형생물체의 국가간 이동시에는 의정서 규정에 따라 수입국의 사전승인을 필요로 하는 엄격한 '사전통보동의'(Advanced Informed Agreement : AIA) 절차가 적용되고(제7조), 취급·운송·포장시에도 철저한 안전조치가 취해져야 하며 LMO임을 명기하고 동반서류에 관련 정보를 포함하여야 한다(제8조, 부속서 1). 수입국의 결정절차에 따라 도입되는 '식용·사료용·가공용 유전자 변형생물체'(LMO-FFPs : LMOs for Food, Feed and Processing)의 경우 수입국은 국내법 체계를 통하여 AIA에 준하는 절차의 적용을 요구할 수 있는데, LMO-FFPs의 경우에도 취급·포장·운송시에 환경에 방출되지 않도록 안전조치가 취해져야 하며 선적서류등에 '유전자 변형생물체 포함 가능성'(may contain LMOs)이 명기되어야 한다(제11조, 제18조).

그러나 GMO나 유전자 재조합식품의 표시에 관한 국제기준[표준]은 2000년 6월 현재 존재하지 않는다. '국제식품규격위원회'(Codex 위원회)에서는 유전자 재조합식품의 표시에 관한 국제표준의 제정을 논의하고 있는 중이며, '생명공학안전의정서'는 표시에 관한 상세한 요건(requirements)을 의정서 발효후 2년 이내에 당사국총회에서 결정하기로 하였다(제18조 2항 (a)).

따라서 GMO 및 유전자 재조합식품의 표시문제는 개별국가의 국내입법에 위임된 상태이므로 표시에 관련된 국가간 규제의 차이는 국제분쟁을 야기할 수 있다. 예컨대 1998년 7월 미국은 WTO 기술무역장벽위원회에서 유전자변형 옥수수 및 대두로부터 제조된 식품에 대해 의무표시제를 요구한 유럽연합(EU) 이사회규칙(1139/98)이 '기술무역장벽협정'에 위반되는 불필요한 무역장벽이라고 이의를 제기하였다.⁶⁾

6) *Infra* note 61 참조.

이 글은 GMO 및 유전자 재조합식품에 대한 규제에 따른 국제통상분쟁 가능성을 염두에 두고 유전자 재조합식품의 표시제 시행에 따른 WTO 협정상의 유의사항을 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 유전자 재조합식품의 표시제에 관한 주요 국가의 시행현황을 소개하고(II), 유전자 재조합식품의 표시에 관련된 WTO 협정의 주요 내용을 간략히 살펴본 후(III), 유전자 재조합식품의 표시제 시행에 대한 유의사항을 실제적 규정과 절차적 규정을 중심으로 검토하고자 한다(IV, V). 특히 WTO 협정의 실제적·절차적 규정상의 유의사항은 식품안전을 목적으로 하는 경우와 소비자 정보제공을 목적으로 하는 경우로 구분하여 각각 검토할 것이다. 유전자 재조합식품에 대한 표시제 시행은 식품안전을 목적으로 하는 경우 '위생 및 검역협정'(SPS 협정)이, 소비자 정보제공을 목적으로 하는 경우 '기술무역장벽협정'(TBT 협정)이 각각 적용되기 때문이다. 표시제 시행에 대한 정책방향에 대해서는 결론부분에서 제안하고자 한다(VI).

II. 遺傳子再組合食品의 表示制에 관한 主要國家의 施行現況

식량수출국가 그룹으로 분류되는 이른바 Miami Group에 속하는 미국과 캐나다 등은 유전자재조합식품이 기존 식품과 실질적으로 동등한 경우에는 특별한 표시를 요구하지 않는다. 다만, 영양성분이 기존식품과 실질적으로 상이하거나 알레르겐 등의 존재로 인체건강에 위해를 초래할 우려가 있을 경우에는 표시를 요구하고 있다.⁷⁾ 여기서는 유전자 재조합식품의 표

7) 미국의 경우 식품표시에 관한 업무는 식품의약품화장품법(Federal Food, Drug and Cosmetic Act)에 입각하여 식품의약품국(FDA)이 관장한다. 유전자 재조합식품에 대한 FDA의 규제에 대한 자세한 논의는 Comment, "Reevaluating the Food and Drug Administration's Stand on Labelling Genetically Engineered Foods," 35 San Diego Law Review 1215(Fall, 1998), pp.1225-28 참조. 다만, 호주와 뉴질랜드는 최근 기존식품과 동등한 유전자 변형생물체에 대해서도 의무표시제를 도입하기로 결정하고 관련 규정을 개정중에 있다. 농림부, 「유전자변형농산물표시 추진계획」(공청회주제 발표자료, 1999. 12. 20), p.7 참조.

시제에 관한 상세한 입법을 구비한 유럽연합(EU)과 일본 및 우리나라의 관련 법규를 중심으로 표시제의 시행현황을 살펴보기로 한다.

1. 유럽연합(EU)

농생명공학(agricultural biotechnology)에 관한 EU의 주요 규제법규에는 i) GMO의 의도적인 환경방출에 관한 理事會指針 90/220/EEC, ii) 유럽의회 및 이사회 新食品規則 258/97/EC, iii) GMO 옥수수와 대두의 의무표시제에 관한 理事會規則 1139/98/EC 등이 있다.⁸⁾ 理事會指針 90/220/EEC는 원료로써 사용되는 GMO 제품의 환경방출 및 시장유통에 관한 입법이며, 新食品規則 258/97/EC는 GMO 식품을 포함한 새로운 식품의 시장유통에 적용되며, 理事會規則 1139/98/EC는 GMO 성분이 포함된 옥수수와 대두에 대해 적용된다. 이하 상기 법규 중 유전자 재조합식품의 표시제와 직접 관련된 신식품규칙과 이사회규칙의 주요 내용을 간략히 소개하고,⁹⁾ 기타 EU 회원국의 표시제 시행현황을 살펴보기로 한다.

1) 유럽의회 및 이사회 新食品規則 258/97/EC

1997년 1월 27일에 채택된 新食品規則 258/97/EC은 理事會指針 90/220이 채택된지 약 7년만에 제정된 것이다. 理事會指針 90/220과 新食品規則은 모두가 GMO의 시장유통에 관한 것이지만, 전자가 원료형태의 GMO에 관한 것인데 비해 후자는 최종소비자에 의해 구매되는 가공식품에서의 GMO에 대해 적용된다. 新食品規則은 유럽에서의 광우병 파동을 계기로 식품안전에 대한 소비자들의 높은 관심을 고려하였기 때문에 기존의 이사

8) 생명공학 일반에 대한 EU의 입법들에 대해서는 Regulatory Developments in Biotechnology in ECD Member Countries(last updated 16 July 1999), available at<<http://www.oecd.org/ehs/country.htm>> 참조.
9) 理事會指針 90/220/EEC과 동 지침을 개정한 위원회지침(97/35/EEC)에 대한 자세한 내용은 최승환, "WTO체제상 유전자 변형식품에 대한 의무표시제의 합법성 : EU의 관련 입법을 중심으로," 「국제법무연구」(제3호, 1999.12), pp.186-89 참조.

회지침에 비해 GMO 제품에 대한 규제를 엄격히 하였다. 유럽의회 및 이사회에 채택된 新食品規則의 주요 내용은 다음과 같다.

가. 목적과 규제대상

新食品規則은 건강이나 환경에 위해성을 초래할 수 있는 신식품의 시장 유통을 규제하여 인간의 건강과 환경을 보호하고, 신식품에 관한 국내법의 상이로 인한 자유무역저해와 불공정경쟁을 제거 방지함으로써 역내시장의 기능을 활성화하는 것을 주된 목적으로 한다(전문).

新食品規則은 지금까지 공동체내에서 상당한 정도로 인간소비용으로 사용되지 않은 ‘식품 및 식품성분’(foods and food ingredients : 이하 “식품”이라 약함)이 공동체시장내에 유통되는 경우에 적용된다. 동 규칙이 적용되는 식품에는 i) GMO 식품, ii) GMO를 포함하지 않았지만 GMO로부터 생산된 식품, iii) 새로운 또는 의도적으로 변형된 최초분자구조를 가진 식품 등이 포함된다(제1조 2항). 다만 동 규칙은 식품첨가제(food additives), 식품향신료(favourings for use in foodstuffs), 식품생산에 이용되는 추출용매(extraction solvents)에 대해서는 적용되지 않는다(제2조 1항). 본 규칙이 적용되는 신식품은 소비자에게 위해를 가하거나 소비자를 오도하지 않아야 한다(제3조 1항).

나. 회원국에 대한 통보

공동체시장에 신식품을 유통시키고자 하는 당사자(이하 “청구자”라 약함)는 동 식품이 최초로 유통되는 회원국정부에게 청구서를 제출하여야 한다. 또한 청구자는 위원회에도 청구서 사본을 제출하여야 한다(제4조 1항). 청구서에는 해당제품이 소비자에게 위해를 가하거나 소비자를 오도하지 않는다는 것을 입증하는 연구검토서와 적절한 표시제안을 포함한 필요한 정보가 포함되어야 한다(제6조 1항). 新食品規則이 적용되는 식품에 GMO

가 포함된 경우 시장유통을 위한 청구서에는 연구개발 목적의 의도적 환경 방출에 대한 ‘書面同意’의 사본과 理事會指針 90/220 제11조상의 관련정보와 환경위해성 평가 등을 포함한 ‘완전한 기술서류’(complete technical dossier)가 첨부되어야 한다(제9조 1항).

다. 표시 : GMO 포함, GMO 포함가능

최초로 GMO 제품이 시장에 유통되는 회원국에게 제출되는 청구서에는 동 제품의 表示方法이 명시되어야 한다(제6조 1항). 표시에는 기존식품과 동등하지 않게 만드는, 제품의 성분과 영양가치 및 의도된 사용 등과 같은 제품의 ‘特性’(characteristics)이 명기되어야 하는데, 동 표시에는 제품의 특성이 획득된 방법과 변형된 특성이 명기되어야 한다. 또한 동 표시에는 기존식품에 없는 물질의 존재, ‘윤리문제’(ethical concerns)를 야기할 수 있는 새로운 물질의 존재,¹⁰⁾ GMO의 존재 등이 명기되어야 한다. 해당식품이 기존식품과 동등하지 않은지 그래서 새로운 식품에 해당하는지 여부에 관한 결정은 ‘과학적 평가’(scientific assessment)에 입각하여야 한다(제8조 1항). 1990년 이사회지침(90/220)을 개정한 委員會指針 97/35/EEC과 마찬가지로 新食品規則은 GMO “포함가능”(may contain) 제품에 대해서는 그렇게 표시할 수 있도록 규정하고 있다.

라. 신식품의 평가

청구서를 접수한 회원국은 신식품에 대해 ‘1차 평가’(initial assessment)를 수행하여야 한다. 1차 평가보고서는 청구서를 접수한지 3개월 이내에 작성되어야 하며, 추가평가가 필요한지 여부를 결정하여야 한다. 추가평가가 필요없다고 식품평가기관이 결정되는 경우, 회원국은 동 보고서를 위원회에 제출하고, 위원회는 타회원국에게 이를 통보한다. 타회원국은 신식품

10) 예컨대, 채식주의자에게 동물유전자로부터 얻어진 GMO를 명시하는 것.

의 승인에 관해 논평하거나 이의를 제기할 60일간의 기간을 부여받는다. 추가평가가 요구되지 않고 신식품에 대해 이의가 제기되지 않으면 청구서를 접수한 회원국은 청구자에게 시장유통을 승인한다. 신식품의 승인에 대해 이의가 제기되거나 추가평가가 필요하다고 식품평가기관이 결정할 경우, 위원회는 제13조상의 절차에 따라 '승인결정'(authorization decision)을 하여야 한다(제7조 1항).

마. 잠정적 규제

회원국이 새로운 정보나 기존정보의 재평가에 따라 본 지침에 부합되는 신식품의 사용이 인체건강이나 환경에 위해를 가한다는 자세한 근거를 갖는 경우, 동 회원국은 해당식품의 자국영역내 사용과 무역을 '잠정적으로' 제한하거나 정지할 수 있다. 동 회원국은 타회원국과 위원회에 결정의 근거에 관한 정보를 제공하여야 한다(제12조 1항). 이 경우 위원회는 가능한 한 신속히 상기 근거를 심사한 후 제13조상의 절차에 따라 적절한 조치를 취하여야 한다(제12조 2항).

2) GMO 옥수수과 대두의 의무표시제에 관한 理事會規則 1139/98/EC

新食品規則의 채택에 이어 EU 위원회는 동 규칙 제8조상의 GMO 표시에 관한 규칙을 新食品規則이 채택되기 이전에 理事會指針 90/220을 통해 시장유통이 승인된 GMO 제품에 대해서도 적용하기로 결정하였다. 따라서 1998년 5월 26일 위원회는 理事會規則 1139/98/EC을 제정하여, 理事會指針 90/220에 의해 승인된, GMO 옥수수와 대두에 대한 의무표시제를 도입하였는데, 동 규칙은 유럽에서 판매되는 모든 GM 식품의 표시에 대해 선례를 확립한 것이다. 1998년 9월 1일에 발효된 理事會規則 1139/98/EC의 주요 내용은 다음과 같다.

가. 목적과 적용범위

理事會規則은 GMO 옥수수와 대두에 대한 상이한 표시로 인한 자유무역 저해 방지와 소비자보호를 위하여 그리고 역내시장 전역에서 생명공학에 관한 일관된 정책을 확보하기 위하여 제정된 공동체 차원의 통일된 표시제도이다(전문).

理事會規則은 전부 또는 부분적으로 GMO 옥수수와 GMO 대두로부터 생산되어 최종소비자에게 유통되는 '식품 및 식품성분'(foods and food ingredients : 이하 "식품"이라 약함)에 대해 적용된다(제1조 1항). 다만 동 규칙은 식품첨가제(food additives), 식품향신료(favourings for use in foodstuffs), 식품생산에 이용되는 추출용매(extraction solvents)에 대해서는 적용되지 않는다(제1조 2항). 본 규칙이 발효되기 이전에 공동체내에서 합법적으로 제조되었고 표시되었거나 공동체내로 합법적으로 수입 유통된 제품에 대해서는 본 규칙상의 표시요건이 적용되지 않는다(제4조 1항).

나. 표시방법 : GMO 포함

구성성분, 영양가 또는 영양효과, 식품의 사용목적 등에 있어서 기존식품과 더이상 동등하지 않게 하는 식품의 특성에 대한 정보를 최종소비자에게 제공하는 것이 보증되어야 한다. 따라서 理事會規則 1139/98/EC은 유전자가 변형된 옥수수 및 대두에서 도출된 DNA 또는 단백질을 포함하고 있어 기존식품과 동등하지 않는 식품은 "유전자변형된"(genetically modified) 또는 "유전자변형 옥수수/대두로부터 생산된"(produced from genetically modified maize/soya)이라고 표시하도록 규정하고 있다(전문-(9), 제2조). '추가적 표시요건'(additional specific labelling requirements)은 다음과 같다(제2조 3항).

첫째, 식품이 한 가지 이상의 성분으로 구성된 경우 "유전자변형 옥수수/대두로부터 생산된"(produced from genetically modified maize/soya) 식

품성분 목록의 해당성분 명칭 바로 옆에 괄호로 표시한다. 또는 식품성분에 각주로 (해당성분 바로옆에 *로 표기한 후) 표시할 수도 있는데, 구성성분이 옥수수나 대두로부터 생산된 것으로 이미 명시된 경우에는 “유전자변형된 ○○○로부터 생산된”(produced from genetically modified)이라는 용어는 “유전자변형된”(genetically modified)으로 줄여서 표시할 수 있다. 다만 각주로 표시할 때에는 적어도 식품성분의 목록과 동일한 크기의 활자여야 한다.

둘째, 식품성분의 목록이 없는 제품의 경우 “유전자변형 옥수수로부터 생산된”(produced from genetically modified maize) 또는 “유전자변형 대두로부터 생산된”(produced from genetically modified soya)이라는 용어가 식품표시에 분명히 명시되어야 한다.

셋째, 식품성분이 範疇名(name of category)에 의해 나타날 경우 그 명칭은 “유전자변형 옥수수/대두로부터 생산된 ○○○를 포함함”(contain ... produced from genetically modified maize/soya)이라는 용어로 완성되어야 한다.

넷째, 합성성분 중의 한 성분이 특정식품으로부터 도출된 경우 상기 <둘째>에서 제시된 용어에 추가하여 최종제품의 표시에 명시되어야 한다.

본 규칙은 GMO의 포함여부를 판별하기가 불가능한 제품에 대해 ‘GMO 포함가능’이라는 표시를 하는 것을 규정하고 있지 않다. 유전자변형으로 도출된 DNA 또는 단백질이 존재하지 않는 식품에 대해서는 추가적 표시요건이 면제된다(제2조 2항). 열처리가 된 가공식품에서 GMO 존재 여부를 판별하는 것이 불가능한 문제점을 해결하기 위해 본 규칙은 추가적인 표시요건을 준수할 필요가 없는 제품의 목록을 작성할 것을 요구하고 있다 [네거티브 방식].

다. 개정

理事會規則 1139/98/EC는 2000년 1월 10일 개정되었다. 동 규칙을 개정 한 위원회규칙 49/2000/EC는 적용범위를 대형음식점(mass caterers)에까지 확대하였으며, 非GMO 제품의 비의도적 혼입을 고려하여 '최소허용수준'(threshold)을 1%로 정하였다. 1%라는 수치 또는 기준은 최상의 공급상태로서 낮은 수치를 유지하고 식품생산체계에 있어 유연성의 필요성을 동시에 고려한 것이나, 식품취급자들은 가능한 한 이보다 더 낮은 수준의 비의도적 오염을 달성하기 위한 목표를 세워야 하며 GMO 제품의 사용을 회피하기 위한 적절한 조치를 취했음을 관계당국에 입증하여야 한다(전문-8, 11). 또한 동 위원회규칙은 유전자 재조합되었거나 GMO로부터 제조된 첨가물이나 향신료를 포함하는 식품 및 식품성분에 관한 규칙을 도입하였다. 상기 규칙들은 2000년 4월 10일에 발효되었다.

3) EU 會員國의 GMO 義務表示制 施行現況

가. 개관

GMO 옥수수과 대두의 의무표시제에 관한 理事會規則 1139/98/EC는 1998년 9월 1일자로 모든 EU 회원국내에서 동시에 발효되었다. 동 規則(regulation)은 모든 회원국내에서 완전히(in its entirety) 구속력을 가지며 직접적으로(directly) 적용되는데(로마조약 제249조; 동 규칙 제5조 후단), 필요한 경우 회원국은 구체적인 시행법규를 제정할 수도 있다. 예컨대 영국은 동 규칙을 국내적으로 이행하기 위해 1998년 7월과 1999년 2월 두 차례에 걸친 협의 끝에 기존의 '식품표시규정'을 개정하였다.¹¹⁾ 네덜란드는 동 규칙이 제정되기 이전인 1996년 12월에 이미 GMO 대두에 대해 의무표

11) 1998 ACNFP Report : Advisory Committee on Novel Foods and Processes(MAFF, 1999.7), p.15. ACNFP는 영국농수산물식품부 산하에 소속된 독립된 전문가그룹인 신식품및공정자문위원회(Advisory Committee on Novel Foods and Processes)의 약자로서 동 위원회는 신식품의 평가업무를 담당하고 있다.

시제를 도입하였으며, 프랑스는 1997년 2월부터 GMO 옥수수의 경우 GMO로 표시되는 경우에 한해 시장유통을 허용하고 있다.¹²⁾ 스위스도 1998년 3월부터 의무표시제를 시행하고 있다.

EU 회원국 중 오스트리아는 1997년 2월 14일 이사회지침 90/220/EEC의 제16조에 근거하여 GMO의 시장유통을 금지하는 법규를 공포하여 이를 위원회에 통보하였다. 제16조에 의하면 동 지침에 따라 시장유통이 승인된 GMO 제품에 대해서도 인간의 건강이나 환경에 위해를 초래한다는 ‘정당한 사유’(justifiable reasons)가 있는 경우에는 자국영역내에서의 사용 또는 판매를 “잠정적으로” 제한하거나 금지할 수 있다. 오스트리아는 GMO 옥수수를 통해 인간이나 동물에게 전염될 수 있다는 연구결과에 입각하여 자국의 조치를 정당화하였다. 룩셈부르크도 오스트리아와 같이 동일한 조치를 취했으며, GMO 식품에 대한 판매와 유통을 잠정적으로 금지한다는 사실을 1997년 3월 17일 위원회에 통보하였다.¹³⁾ 이하에서는 GMO 식품의 의무표시에 관해 가장 상세한 시행입법을 구비하고 있는 영국의 관련 국내 법규를 살펴보기로 한다.

나. 영국

GMO 옥수수와 대두의 의무표시제에 관한 理事會規則 1139/98/EC은 1998년 9월 1일에 발효되었는데, 동 규칙의 국내적 이행을 위해 개정된 ‘식품표시규정’(Food Labelling (Amendment) Regulations 1999 : SI 1999 No.1999/747)은 1999년 3월 19일 발효하였다. 동 규정 제8조는 理事會規則

12) Foodstuffs : Labelling of Transgenic Foodstuffs Compulsory in France, Eur.Rep., No.2197, Feb. 8, 1997, at 1.

13) T.P. Stewart and D.S. Johanson, "Policy in Flux : The European Union's Laws on Agricultural Biotechnology and their Effects on International Trade," 4 *Drake Journal of Agricultural Law* 243 (Spring, 1998), pp.267-68. 덴마크와 노르웨이도 모든 GMO 작물과 식물의 판매·유통을 금지하는 조치를 취하고 있다. 프랑스는 1998년 9월 GMO 옥수수 종자의 판매를 금지하고 10월에는 유전자변형 채종과 사탕무의 재배를 금지하였다.

상의 표시요건에 따라 GMO 성분이 있을 경우에는 표시하도록 하고 있다. 동 조항에는 해당제품에 GMO 성분이 없을 경우에는 어떻게 표시해야 하는 지에 대해 아무런 언급이 없으므로 GMO 성분이 없을 경우에는 GMO 성분이 포함되지 않았다고 표시해야 할 의무가 없다고 해석된다.

식품표시규정의 목적과 적용범위 및 구체적인 표시방법은 理事會規則 1139/98/EC와 대체로 동일하나, 일반적인 가공식품으로 포장되어 판매되는 경우는 물론 병원, 교도소, 식당, 재과점 등에서 식재료로 사용되는 경우와 같이 포장하지 않거나 직접 포장하여 판매되는 경우에까지 확대·적용하고 있으며(규정 제19조, 제23조-24조), 규정위반에 대한 처벌규정까지 구비하고 있다. 즉, 표시제를 위반하여 GMO 제품을 판매하다 적발된 사업자에 대해서는 최고 5천 파운드(한화 약 1천만원) 상당의 벌금이 부과된다(제6조 (a), (b)). 사업체들은 그들이 판매하는 제품이 理事會規則과 식품표시규정상의 표시요건에 합치되도록 모든 '합리적 예방조치'(reasonable precautions)를 취하고 '상당한 주의'(all due diligence)를 기울여야 한다(규정 제34조).

'식품표시규정'은 理事會規則상의 면제 이외에도 최대 표면이 10cm² 이 내인 작은 용기나 재활용을 위해 지워지지 않게 표시된 유리병(표시, ring, 색채가 없는 경우)에 대해 표시제의 적용을 면제하였고, 필요한 표시요건을 구비할 수 있는 충분한 기간을 사업자들에게 부여하기 위하여 6개월간의 유예기간을 하여야 1999년 9월 19일부터 모든 사업자들은 GMO 옥수수 와 대두를 포함하고 있는 모든 식품에 표시를 하도록 하였다(규정 제20조). 이밖에도 '식품표시규정'은 영향을 받는 사업자, 적절한 구내의 표시에 대한 선택권, 매뉴판 등의 표시에, 직원교육, 전화주문 등에 대해서도 규정하고 있다.

GMO 옥수수와 대두의 수입시 非GMO의 격리를 법으로 요구하는 것은 국제무역규칙에 위반될 것이므로 영국정부가 그렇게 요구할 수는 없다. 그

대신 非GMO 공급원을 원하는 사업자들을 위해 영국의 농수산물식품부(MAFF)는 非GMO 대두 공급자들의 목록을 제공한다(규정 제35조). 영국 정부는 의무표시제의 실효성을 확보하기 위해 非GMO 대두를 수입하고자 하는 사업자들에게 자국과 미국, 캐나다, 네덜란드 등 전세계의 非GMO 대두 재배농장과 공급자의 목록을 작성하여 제공하고 있으며, 1999년 11월 29일 현재 영국 7개, 미국 46개, 캐나다 6개, 네덜란드 2개의 非GMO 대두 생산자와 공급자의 목록을 공표하였다.¹⁴⁾

2. 일본

1) 의무표시제의 도입현황

일본의 경우 유전자 재조합 농산물 및 식품의 표시는 농림수산성의 품질과에서 담당하고 있다. 농림수산성에서는 식품유통국이 중심이 되어 '유전자 재조합식품 표시문제 간담회'를 설치하여 표시안의 제정을 논의해 왔는데 1999년 8월 농림수산성은 동 간담회가 제출한 '유전자 재조합식품의 표시제 최종(안)'을 승인하였다. 유전자 재조합식품의 표시에 관한 동안은 상품선택을 위한 정보를 소비자에게 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 시행시기는 일본농업기준인 JAS법에 의거하여 표시기준이 2000년 3월 31일 농림수산성 고시 제517호로 고시되었으며, 1년간 유예기간을 두고 2001년 4월 1일부터 시행될 예정이다.¹⁵⁾

14) 이상은 주로 다음을 참조 : Guidelines notes labelling of food containing genetically modified soya or maize, available at <<http://www.maff.gov.uk/food/novel/gnsoya.htm>>. 非GMO 대두를 생산·공급하는 회사들에 관한 자세한 정보는 <<http://www.maff.gov.uk/food/novel/soyalist.htm>> 참조.

15) 농림수산성 고시 제517호는 상기 '유전자 재조합식품의 표시제 최종(안)'을 기초로 각계의 의견을 참작하여 제정되었다. 유전자 재조합식품의 표시에 관한 일본의 관련입법에 대한 자세한 논의는 박선희, "유전자 재조합 식품의 표시문제와 관리동향 : 일본의 유전자 재조합 식품 표시문제의 대응방안을 중심으로," 『식품공업』(제150호, 1999.7), pp.61-64 ; 『유전자 변형농산물표시 추진계획』, 전개서, pp.19-21 참조.

2) 표시대상과 표시방법

농림수산성 고시 제517호에 의하면 표시는 후생성으로부터 안전성이 확인·승인된 유전자 재조합 농산물 즉 '대상농산물'(대두(팥콩 및 콩나물 포함), 옥수수, 감자, 유채, 면실)과 이를 원료로 하는 가공식품을 대상으로 하는데, 현재의 분석방법에 따라 가공공정후에도 재조합 DNA 또는 이로부터 만들어진 단백질이 존재하는 것으로서 두부, 된장, 콩가루, 옥수수 스펙과자, 팝콘 등 총 24개 품목을 의무표시제의 대상품목으로 지정하고 있다(제3조 및 별표 1, 2).

표시방법은 유전자 재조합 농산물을 사용한 것이 분명한 경우 당해 원재료의 명칭 다음에 괄호를 하여 "유전자 재조합의 것을 분별" 또는 "유전자 재조합"으로, 혼입가능성이 있는 경우 "유전자 재조합 불분별"이라 표시한다. non-GMO를 구분·유통하여 그 증명서가 첨부된 경우 "유전자 재조합이 아닌 것의 분별" 또는 "유전자 재조합이 아님"이라고 표시한다(제3조). 다만 분별유통된 원료라 하더라도 GMO가 비의도적으로 0.5% ~ 5% 까지 혼입될 가능성을 인정한다.¹⁶⁾

(3) 표시의무 면제식품(표시가 불필요한 식품)

대상식품이라 하더라도 가공공정후에 재조합 DNA 또는 이로부터 만들어진 단백질이 존재하지 않는 식품인 경우에는 표시의무가 면제된다. 그리고 별표 2에 열거된 가공식품(총 24개 품목)의 원재료 중 대상농산물로서 "주된 원재료"¹⁷⁾가 아닌 것에 대해서 유전자 재조합에 관한 표시의무가 면제되며(제4조 1항), 대상농산물을 원재료로 하는 가공식품으로서 별표 2의 24개 품목 이외의 원재료에 대해서도 유전자 재조합에 관한 표시의무가 면제된다(제4조 2항).

16) 「유전자변형농산물표시 추진계획」, 전계서, p.20 참조.

17) '주된 원재료'란 당해 가공식품의 모든 원재료중 원재료가 점하는 중량비율이 상위 3위 내에 해당하며, 원재료가 점하는 중량의 비율이 5% 이상인 것을 말한다. 제2조 용어의 정의 참조.

3. 한국

1) 의무표시제의 도입현황

우리나라는 '농수산물품질관리법'(1999년 1월 21일 제정) 제16조와 '농수산물품질관리법시행령'(1999년 6월 28일 제정) 제26조 및 제27조에 유전자변형 농수산물에 대한 표시근거를 이미 마련하였으며, 1999년 12월 1일 '유전자변형농산물표시요령(안)'(농림부공고 제1999-113호)을 입안예고하여 각계의 의견을 수렴한 후, 2000년 4월 22일 농림부고시(제2000-31호)로 '유전자변형농산물표시요령'을 입법예고하였는데, 유전자변형농산물의 경우 동 고시에 의하면 콩, 콩나물, 옥수수, 감자를 대상으로 2001년 3월 1일부터 표시가 의무화된다.¹⁸⁾ 가공식품의 경우 식품의약품안전청(KFDA)은 '식품위생법' 제10조 1항에 의거하여 유전자재조합식품의 표시기준을 제정하기 위해 그동안 학계, 연구기관, 소비자 및 시민단체 등으로 구성된 '유전자재조합식품표시연구회'(1999. 11. 23 발족)를 운영해 왔고,¹⁹⁾ 동 표시연구회에서 채택·건의한 표시안에 입각하여 '유전자재조합식품등표시기준제정(안)'을 2000년 4월 10일에 입안예고(식품의약품안전청공고 제2000-15호)하였다. 식품의약품안전청은 동 입안예고에 대한 각계의 의견을 수렴하여 '유전자 재조합식품 등 표시기준제정(안)'을 7월중에 식품의약품안전청 고시로 공표할 예정이다. 이하 '유전자 재조합식품 등 표시기준제정(안)'의 주요 내용을 간략히 소개하기로 한다.

18) 유전자변형농산물표시요령 제3조 및 부칙 1항. 다만 감자에 대해서는 2002년 3월부터 시행된다. 부칙 2항.

19) 학계 및 시민단체가 주관한 유전자재조합식품의 표시에 관한 논의내용에 대해서는 「유전자 재조합식품(GM Foods)의 표시제 시행방향」(세미나자료 : 한국환경법학회 주최, 2000. 2. 11), 「유전자재조합식품의 표시방안」(세미나자료 : 한국소비자보호원 주최, 1999. 12. 1), 「유전자재조합식품 표시기준 어떻게 할 것인가」(토론회 자료 : 소비자보호단체협의회, 한국소비자연맹 주최, 2000. 4. 27) 등을 참조.

2) 제정목적

‘유전자 재조합식품 등 표시기준제정(안)’은 “소비자에게 올바른 정보를 제공하는 것”을 목적으로 한다(제1조).²⁰⁾ 여기서 ‘유전자 재조합식품등’이라 함은 유전자 재조합기술을 활용하여 재배·육성된 농·축·수산물로 제조·가공된 식품 또는 식품첨가물을 말한다(제2조 1항). 유전자 재조합 식품의 표시제는 제품선택을 위한 올바른 정보를 소비자에게 제공하는 것을 목적으로 하는 것이지 식품안전을 목적으로 시행하는 것이 아니므로, 유통 및 판매가 허용된 유전자 재조합식품에 대해서는 안전성과 관련된 별도의 표시는 불필요하다.

3) 표시대상과 표시방법

유전자 재조합식품 등의 표시는 i) 식품제조가공시 많이 사용한 5가지 주요 원재료 중 한 가지라도 농수산물품질관리법에 의한 유전자변형 농수산물을 원료로 사용한 식품 또는 식품첨가물 중 제조가공후에도 재조합 DNA 또는 외래단백질이 남아 있는 두부, 된장, 옥수수전분 등 총 33개 품목에 해당하는 식품과 ii) 기타 식품의약품안전청장이 표시가 필요하다고 인정하는 유전자재조합식품 등을 대상으로 한다(제3조).²¹⁾

유전자 재조합식품 등의 표시는 10포인트 이상의 활자크기로 주표시면에 “유전자 재조합식품” 또는 “유전자 재조합 ○○ 포함 식품”으로 표시하거나 원재료명 옆에 괄호로 “유전자 재조합식품” 또는 “유전자 재조합된

20) 유전자변형 농수산물에 대한 표시제의 경우에도 “소비자에게 올바른 구매정보” 제공하는 것을 목적으로 한다. 농수산물품질관리법 제16조 1항.

21) 유전자변형 농수산물의 경우 표시의무가 부여되는 대상품목은 ① 기존의 농수산물과 구성성분, 영양가, 용도, 알레르기 반응 등의 특성이 다르다고 판명된 품목, ② 인간의 유전자를 식물 또는 동물에 도입한 농수산물 등 윤리적으로 문제가 되는 품목, ③ 기타 농림부장관 또는 해양수산부장관이 소비자에게 올바른 구매정보 제공을 위하여 필요하다고 인정하는 품목에 해당하는 농수산물 중 콩, 콩나물, 옥수수, 감자이다. 농수산물품질관리법시행령 제26조 1항, 유전자변형농산물 표시요령 제3조.

〇〇”으로 표시한다(제5조).²²⁾

4) 자율표시 여부

‘유전자 재조합식품 등 표시기준제정(안)’에는 유전자 재조합식품이 아닌 경우 “유전자 재조합식품이 아님” 또는 “유전자변형 콩(옥수수) 불포함”과 같은 ‘non-GMO 표시’가 허용되는지 여부에 대한 규정이 없다. 생각컨대 ‘non-GMO 표시’를 금지하는 규정이 없으므로 ‘자발적으로’ 표시할 수 있다고 본다. 다만, 이 경우 허위표시가 아님을 입증할 수 있는 관련 증명서를 구비하여야 할 것이다.

5) 표시의무자

표시의무자는 식품제조·가공업자, 즉석판매제조·가공업자, 식품첨가물제조업자, 식품소분업자, 유통전문판매업자, 식품등수입판매업자, 기타 식품판매업자 등 모든 단계별 유통판매자이다(제4조).²³⁾

6) 벌칙

표시기준에 맞는 표시가 없으면 이를 판매하거나 판매의 목적으로 수

22) 유전자변형농산물에 대한 표시방법은 유전자변형 농산물의 경우 유전자변형(농산물명)”, 유전자변형 콩으로 재배한 콩나물의 경우 “유전자변형 콩으로 재배한 콩나물”로 표시하고, 유전자변형 농산물이 포함된 경우에는 “유전자변형(농산물명) 포함”, 유전자변형 콩으로 재배한 콩나물이 포함된 경우에는 “유전자변형 콩으로 재배한 콩나물 포함”으로 표시한다. 유전자변형 농산물의 포함가능성이 있는 경우에는 “유전자변형(농산물명) 포함가능성 있음”, 유전자변형 콩으로 재배한 콩나물의 경우 “유전자변형 콩으로 재배한 콩나물 포함가능성 있음”으로 표시한다. 유전자변형농산물표시요령 제4조 1항. 유전자변형 농산물이 3% 이하로 포함된 경우에는 상기와 같은 표시를 하지 않을 수 있다. 다만, 이 경우 유전자변형이 아닌 농산물을 구분 관리하였다는 증명서를 갖추어야 한다. 유전자변형농산물표시요령 제4조 2항.

23) 유전자변형 농산물의 경우 표시의무자는 유전자변형 농산물을 판매하는 자이다(농수산물품질관리법 제16조 1항). 즉 표시의무자는 국내에서 유전자변형 농산물을 판매하는 자로서 수입업자, 도매업자, 소매업자 등 모든 판매단계에서 표시하여야 한다. 다만 가공업자가 수입하여 사용하는 경우(판매가 행해지지 않는 경우)에는 표시대상에서 제외된다.

입·진열 또는 운반하거나 영업상 사용하지 못한다(식품위생법 제10조 2항). 이를 위반한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(시행일 : 2000년 7월 13일, 동법 제77조).²⁴⁾

7) 시행시기

유전자 재조합식품 등의 표시는 2001년 7월 13일부터 시행된다.²⁵⁾ 시행시기를 2001년 7월 13일로 하는 이유는 WTO에의 사전통보, 표시의무자의 준비기간, 과학적 검증방법의 개발 및 보완, 표시관리 담당기관의 준비기간 등을 감안한 것이라 생각된다. 식품위생법은 제10조 1항의 단서(2000년 1월 12일 신설)에서 유전자 재조합식품에 대한 표시제의 시행시기를 2001년 7월 13일로 한다고 규정하였다.

Ⅲ. 관련 WTO 協定

GATT 및 WTO 협정에는 생명공학제품이나 GMO 제품을 직접적으로 규율하는 명시적인 규정은 없으나, GMO 제품에 대한 규제는 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강 및 자연환경을 보호하는 것을 목적으로 한다는 점에서 '1994년 GATT' 제20조 ⑥항, ⑧항과 '식품 및 위생협정'이 적용될 수 있으며, 제품의 기술규정과 표준에 관한 '기술무역장벽협정' 또한 적용될 수 있다.

24) 유전자변형 농산물에 대한 표시의 경우 허위표시를 한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과하게 되고, 표시를 하지 않은 경우에는 1천만원 이하의 과태료를 부과받게 된다. 농수산물관질관리법 제35조, 제38조.

25) 유전자변형 농산물에 대한 표시제는 콩, 옥수수, 콩나물은 2001년 3월 1일부터, 감자는 2002년 3월부터 시행된다. 유전자변형 농산물표시요령 부칙 1항, 2항.

1. 1994년 GATT 제20조

수입농수산물에 대한 규제에 가장 직접적으로 원용될 수 있는 '1994년 GATT' 규정은 제1조(최혜국대우조항), 제3조(내국민대우조항), 제11조(수량제한금지조항), 제20조(일반적 예외조항) 등이다. 우선 WTO 체제상 환경보호를 위한 일반적인 통상규제는 GATT 및 WTO 체제의 기본원칙에 대한 一般的 例外를 규정한 '1994년 GATT' 제20조 ㉞항, ㉟항에 근거하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

“제20조 : 본 협정의 어떠한 규정도 회원국이 다음의 조치를 취하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 다만, 그러한 조치를 동일한 조건하에 있는 국가간에 자의적이며 부당한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한을 가하는 방법으로 적용하지 않을 것을 조건으로 한다.

㉞ 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치.

㉟ 유한 천연자원의 보존에 관한 조치. 다만, 동 조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우에 한한다.”

상기 제20조에 근거한 예외적 규제조치는, 최혜국대우원칙(제1조)과 내국민대우원칙(제3조)에 부합되게 취해져야 한다. 즉 제20조상 허용되는 예외적인 규제조치는 모든 회원국에 대하여 차별없이, 수입제품과 국내제품간에 차별없이 취해져야 한다.²⁶⁾

2. SPS 협정

종래 수입농수산물에 대한 규제는 '1994년 GATT' 제20조 ㉞항에 근거한 정당한 조치, 즉 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 위하여 필요한 조치로 GATT 체제하에서도 예외적으로 허용되어 왔으나, 각국이 위생 및 검역

26) '1994년 GATT' 제20조 ㉞항, ㉟항이 적용된 국제통상분쟁사례에 대해서는 최승환, 「국제경제법」, (법영사, 1998), pp.571-81 참조.

조치를 자의적으로 운영함으로써 수입제한적인 조치가 남용되는 사례가 많았다. 그러나 '(WTO) 衛生 및 檢疫協定'(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : 이하 "SPS 협정" 이라 약함)은 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 위해 필요한 조치를 취할 수 있는 표준과 평가방법을 규정하고 위생 및 검역조치의 과학적 정당성과 명료성 및 예측가능성을 요구함으로써 위생 및 검역조치가 자의적인 통상규제수단으로 사용되는 것을 금하고 있다.

'SPS 협정'은 본 협정의 규정과 합치하는 한, 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 위생 및 검역조치를 취할 수 있는 권리를 회원국에게 부여하고 있는데, 동 협정상상의 '衛生 및 檢疫措置'(sanitary or phytosanitary measure)는 i) 병해충, 질병매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파, ii) 식품, 음료 또는 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체, iii) 동·식물 또는 동·식물로 만든 생산품에 의해 전달되는 질병이나 해충의 유입, 정착 또는 전파 등으로 인하여 발생하는 위험으로부터 동·식물의 생명 또는 건강의 보호와 iv) 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 기타 피해의 방지 또는 제한을 목적으로 적용되는 '모든 措置'(any measure)를 말한다. 또한 위생 및 검역조치는 모든 관련 법률, 법령, 규정, 요건 및 절차를 포함하며, 특히 최종제품기준(end product criteria), 工程 및 生産方法(PPMs), 시험(testing), 검사(inspection), 증명 및 승인절차(certification and approval procedures), 표본추출절차 및 危險評價方法에 관한 규정(sampling procedures and methods of risk assessment), 식품안전에 직접적으로 관련된 포장 및 表示要件(packaging and labelling requirements directly related to food safety) 등을 포함한다.²⁷⁾

그러나 위생 및 검역조치는 '필요한 범위내에서만' 적용되어야 하며 科學

27) 부속서 A(정의) 제1조 참조.

的 原則(principles)과 충분한 科學的 根據(evidence)에 입각하여야 한다. 또한 회원국은 위생 및 검역조치를 타회원국에 대하여 자의적이거나 부당하게 차별적으로 적용하지 않도록 하여야 하며, 동 조치가 국제무역에 대한 위장된 제한이 되지 않도록 하여야 한다(제2조). 그리고 각국은 자국의 위생 및 검역조치를 관련 국제표준, 지침 또는 권고에 일치시켜야 하는데, 국제표준, 지침 또는 권고에 합치되는 위생 및 검역조치는 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강보호에 필요하다고 간주된다. 그러나 '科學的 正當性'(scientific justification)이 있거나 '적절한 위생 및 검역보호수준의 결정과 위해성 평가조항'(제5조)에 따라 필요한 보호수준이라고 결정하는 경우에는 관련 국제표준, 지침 또는 권고에 근거한 보호수준보다도 '높은' 수준의 위생 및 검역조치를 취할 수 있다(제3조 1항~3항). 다만 특정국의 위생 및 검역조치가 자국의 수출을 제한하거나 또는 제한할 가능성이 있는 경우, 또한 해당조치에 관한 국제표준, 지침 또는 권고가 없거나 또는 동 조치가 관련 국제표준, 지침 또는 권고에 근거하지 않았다고 믿을 만한 이유가 있을 경우, 수출국은 수입국에게 그러한 위생 및 검역조치를 취하는 事由(reasons)에 대한 설명을 요구할 수 있으며 수입국은 이를 설명하여야 할 의무를 진다(제5조 8항).

3. TBT 협정

일반적으로 특정제품의 규격이나 표준(형태·품질·성능·安全·치수·포장·表示 등)은 인간이나 동·식물의 생명 및 건강보호, 소비자의 이익보호, 환경보호 등을 위하여 제정·운동되나, 특정국가의 표준이 국제적으로 널리 통용되고 있는 것보다 필요 이상 엄격하거나 수입품에 대하여 차별적으로 엄격하게 적용되면 결과적으로 국제무역을 왜곡시킬 수 있다. 이처럼 제품의 표준이나 기술규정 및 그 적합을 판정하는 절차의 국가간 차이로 인한 국제무역에 대한 장애를 技術障壁(technical barriers)이라 하

는데, 1995년 1월 1일자로 발효된 '(WTO) 技術貿易障壁協定'(Agreement on Technical Barriers to Trade : 이하 "TBT 협정"이라 약함)은 공산품과 농산품을 포함한 모든 최종제품뿐만 아니라 '工程 및 生産方法'(PPMs)과 관련한 技術規定(technical regulations), 標準(standards) 및 適合判定節次(conformity assessment procedures)에 대해서도 적용된다.²⁸⁾ 동 기술규정과 표준에는 제품, 공정 및 생산방법에 적용되는 용어, 기호, 포장, 상표부착(marking) 또는 表示要件(labelling requirements)이 포함되며, 적합판정 절차에는 표본추출(sampling), 시험 및 검사(testing and inspection), 평가(evaluation), 검증 및 적합보증(verification and assurance of conformity), 인증과 승인(accreditation and approval) 등이 포함된다.²⁹⁾

'TBT 협정'상 상기 기술규정과 표준 및 적합판정절차는 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적으로 제정·적용하지 못하나, "인간의 건강이나 안전, 동·식물의 생명이나 건강 또는 환경의 보호, 국가안보, 기만적 관행(deceptive practices)의 방지" 등과 같은 正當한 目的(legitimate objectives)을 달성하는데 필요한 경우에는 통상규제가 예외적으로 인정된다. 다만 예외적인 통상규제가 허용되는 경우에도 정당한 목적을 달성하는데 필요한 것 이상으로 무역제한적이어서는 아니된다(제2조 2항, 제5조 1항, 4항).

환경보호를 위한 기술규정이 관련 國際標準에 부합되는 경우 국제무역에 불필요한 장애를 초래하지 않는다고 추정되나, 국제표준이 존재하지 않거나 근본적인 기후적·지리적 요인이나 근본적 기술문제 때문에 관련 국

28) 제1조 3항, 부속서 1(본협정의 목적을 위한 용어와 그 정의) 1-3. 다만 'SPS 협정'상의 위생 및 검역조치에는 적용되지 아니하며 정부기관의 생산 및 소비를 위한 상품구매와 관련한 표준화제도에는 '정부조달협정'이 적용된다(제1조 4항, 5항). 여기서 '技術規定'은 제품의 특성이나 관련 PPMs를 정한 문서(document)로서 보통 적용가능한 행정조항(administrative provisions)이 포함되고, '標準'은 제품의 규칙·지침·특성 또는 관련 PPMs를 정한 문서로서 인정된 기관에 의해 승인되며, '適合判定節次'는 기술규정이나 표준이 관련요건에 부합되는지를 결정하기 위하여 직접·간접으로 사용되는 모든 절차를 의미하는데, 표준의 준수는 강제적이지 않으나 기술규정의 준수는 強制的이다.

29) 부속서 1(본협정의 목적을 위한 용어와 그 정의) 1-2.

제표준이 정당한 목적을 달성하는데 부적절하거나 비효과적인 경우에는 자국의 표준을 채택할 수 있다(제2조 4항, 5항). 다만 이 경우 당사국은 관련국가에게 자국이 채택하려는 표준의 '目的과 合理的 理由'를 통고·설명하고, 이에 대해 논평할 기회를 관련국가에게 부여하고, 논의결과를 고려하는 등 동 협정상의 要件을 준수하여야 한다(제2조 9항, 10항).

IV. 實體的 規定上의 留意事項

1. SPS 협정상의 유의사항 : 식품안전을 목적으로 하는 경우

食品安全을 이유로 시행되는 유전자 재조합식품에 대한 표시제는 "인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 위생 및 검역조치"에 해당되므로,³⁰⁾ 식품안전을 목적으로 표시제를 시행하는 경우에는 'SPS 협정'이 적용된다. 이하 'SPS 협정'상의 유의사항 또는 합법성 요건을 관련 규정을 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 국제표준에의 부합

'SPS 협정'은 제3조 1항에서 "위생 및 검역조치를 가능한 한 광범위하게 조화시키기 위하여, 이 협정에 달리 규정된 경우 특히 본조 3항에 규정된 경우를 제외하고, 각 회원국은 자국의 위생 및 검역조치를 국제표준에 근거하여야 한다(shall)"고 규정하고 있다. 즉 각국은 자국의 '위생 및 검역조치'를 관련 '국제표준, 지침 또는 권고'(이하 "國際標準"이라 약함)에 일치시켜야 하는데, 국제표준에 합치되는 '위생 및 검역조치'는 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강보호에 필요하다고 간주되며, 'SPS 협정'과 '1994년 GATT'의 관련 규정에 부합되는 것으로 추정된다(제3조 2항). 동 '위생 및 검역조치'에는 식품안전에 직접적으로 관련된 포장 및 表示要件(packaging and

30) 제2조 1항, 부속서 A(정의) 제1조 참조.

labelling requirements directly related to food safety)을 포함한다.³¹⁾ 식품 안전의 경우 식품첨가제, 수의약품과 농약의 잔류물, 오염물질, 분석 및 표준 추출방법, 위생관행의 규약 및 지침에 관해 '국제식품규격위원회'(Codex Alimentarius Commission : 이하 "Codex 위원회"라 약함)에 의해 수립된 국제표준이 적용된다.³²⁾

'Codex 위원회'는 1996년이래 생명공학기술로 만들어진 유전자 재조합식품에 대해 적용되는 국제표준의 제정을 검토해 왔다. 2000년 5월 캐나다 오타와에서 개최된 제28차 식품표시분과위원회에서 이해당사국간의 의견대립으로 '유전자 재조합식품의 표시에 관한 권고안'(Draft Recommendations for the Labelling of Foods obtained through Certain Techniques of Genetic Modification/Genetic Engineering)이 채택되지 못했는데, 국제표준의 채택 문제는 동 권고안에 관한 회원국의 의견을 수렴하여 2001년 5월에 개최된 제29차 표시분과위원회에서 재차 논의될 예정이다.³³⁾

2) 과학적 정당성과 과학적 근거

'SPS 협정' 제3조 3항은 '科學的 正當性'(scientific justification)이 있거나(: 첫째 예외) '또는'(or) '적절한 위생 또는 검역보호수준의 결정과 위생성 평가조항'(제5조)에 따라 필요한 보호수준이라고 결정하는 경우에는(: 둘째 예외) 개별회원국이 관련 국제표준에 근거한 보호수준보다도 '높은'

31) 부속서 A(정의) 제1조 참조.

32) 'SPS 협정' 부속서 A의 3항. 'Codex 위원회'는 식품표준계획을 이행하기 위해 1962년에 설립된 합동 FAO/WHO 자문기구인데, 동 식품표준계획의 목적은 식품표준을 제정하여 소비자의 건강을 보호하고 식품교역에서 公正履行을 확보하는 것이다. 수탁에 관해 각국정부로부터 접수한 통고와 함께 동 표준은 Codex Alimentarius(국제식품규격 : 이하 "Codex 표준"이라 약함)을 구성한다. 'Codex 표준'은 통일된 방법으로 제시된 식품표준이 국제적으로 채택된 총체를 말한다. 'Codex 표준'의 수탁은 자발적이며, 'Codex 표준'의 국내적 이행은 개별회원국의 책임이다. 최승환, "WTO 체제상 위생 및 검역규제의 합법성 : 미국-EC 호르몬 사건을 중심으로," 「국제법무연구」(제2호, 1999.6), p.283.

33) 「유전자변형농산물표시 추진계획」, 전게서, p.4; 고려대학교 통상법연구센터, 「통상법제브리핑」(제69-70호, 2000. 6. 4-6. 17), pp.15-17 참조.

수준의 위생 및 검역조치를 취하는 것을 허용하고 있다.³⁴⁾ 제3조 3항의 목적상 과학적 정당성은 'SPS 협정'의 관련 규정과 합치되는 이용가능한 '과학적 정보'(scientific information)의 조사와 평가에 근거하여, 관련 국제표준이 위생 또는 검역보호의 '적정수준'(appropriate level) 달성에 충분하지 않다고 결정하는 경우에 존재한다.³⁵⁾

다만 특정국의 위생 및 검역조치가 자국의 수출을 제한하거나 또는 제한할 가능성이 있는 경우, 또한 해당조치에 관한 국제표준이 없거나 또는 동조치가 관련 국제표준에 근거하지 않았다고 믿을 만한 이유가 있을 경우, 수출국은 수입국에게 그러한 위생 및 검역조치를 취하는 事由(reasons)에 대한 설명을 요구할 수 있으며 수입국은 이를 설명하여야 할 의무를 진다(제5조 8항).

3) 위해성 평가

WTO 회원국은 위생 및 검역조치를 危害性 評價에 입각하도록 할 의무를 진다. "회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위해성 평가기술을 고려하여, 자국의 위생 또는 검역조치가 여건에 따라 적절하게 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 위해성 평가에 근거하도록 보장하여야 한다."³⁶⁾ 여기서 '위해성 평가(risk assessment)란 "식품, 음료 및 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 潛在的 可能性(the potential for adverse effects)에 대한 평가"를 말한다.³⁷⁾

'SPS 협정' 제5항상의 위해성 평가는 '과학적' 근거를 입증하기 위한 '과

34) 'SPS 협정'의 제3조 3항의 둘째 문장에 의하면 이들 요건이 충족되는 경우에도 위생조치를 부과하는 회원국은 동 협정의 다른 규정을 준수하여야 한다.

35) 'SPS 협정' 제3조 note 2.

36) 'SPS 협정' 제5조 1항.

37) 'SPS 협정' 부속서 A의 4항.

학적' 과정이므로 사회적·문화적 근거에 입각한 '비과학적' 과정이 아님을 유의하여야 한다. 성장촉진 호르몬이 투여된 미국산 쇠고기에 대해 유럽연합이 인체건강보호를 위하여 수입금지조치를 취함으로써 야기된 '미국-EC 호르몬 사건'에서 WTO 패널은 위해성 평가는 인간의 생명이나 건강에 대한 위해성에 관한 자료와 사실연구에 대한 과학적 검토이지, 정치적 기관에 의한 사회적 가치판단이 수반된 정책수행이 아니라고 평결하였으며,³⁸⁾ 항소기구는 "엄격히 통제된 조건속에서 수행되는 과학실험실에서 확인될 수 있는 위해성뿐만 아니라 실제로 존재하는 인간사회 즉 사람들이 살고, 일하고, 죽은 현실세계에서의 인간건강에 대한 악영향에 관한 실제 가능성"을 포함한다고 평결하였다.³⁹⁾

따라서 유전자 재조합식품의 위해성에 대한 평가는 '과학적' 근거에 입각하여 행해져야 하며, 인간이나 동물의 건강에 미치는 악영향의 '잠재적 가능성'에 대한 '과학적' 평가를 의미하는 것이다. 다만, 유전자 재조합식품의 안전성에 대한 과학자들간의 논란을 고려해 볼 때 특정 유전자 재조합식품의 위해성에 대한 소수견해는 동 식품의 위해성에 대한 긍정적 판정의 근거로 원용될 수 있으리라 본다. 예컨대 '미국-EC 호르몬 사건'에서 항소기구는 위해성 평가에 있어 과학적 의견의 주류를 대표하는 지배적 견해뿐만 아니라 다른 견해를 갖는 과학자들의 견해에 위해성 평가가 입각할 수 있다고 평결하였다.⁴⁰⁾

38) Report of the Panel : EC Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones) -- Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA, Aug.18, 1997, para.8.94, available at <<http://www.wto.org/wto/dispute/horm1.wp5>> [이하 패널보고서라 약함].

39) Report of the Appellate Body : EC Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones) -- Complaint by the United States, WT/DS48/AB/R, Jan.16, 1997, para.188, available at <<http://www.wto.org/wto/dispute/hormab.wp5>> [이하 항소보고서라 약함].

40) 항소보고서, supra note 39, para. 109.

4) 위해성 관리

危害性 管理는 ‘社會的 價値判斷’과 같은 비과학적 고려가 수반된다는 점에서 ‘과학적 검토’를 의미하는 위해성 평가와 구별된다. 일단 위해성 평가가 완료되면 회원국은 이러한 위해성을 수락할 것인지 여부를 결정할 필요가 있는데, 위생보호의 ‘적정수준’의 결정과 적용에 관련된 측면을 위해성 관리(risk management)라 일컫는다. 위생조치를 부과하고자 하는 회원국은 위해성 평가에서 확인된 특정물질에 관련된 ‘잠재적 악영향’(potential adverse effects)을 수용할 수 있는 ‘한도’(extent)를 결정하여야 한다. 이 하 ‘SPS 협정’의 제5조 4항, 5항 및 6항에 규정된 위해성 관리의 구체적인 내용을 살펴보기로 한다.

가. 적정보호수준의 결정

‘衛生保護의 適正水準’(appropriate level of sanitary protection)은 “자국 영역내의 인간, 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 위생조치를 수립하는 회원국에 의해 적절하다고 간주되는 보호수준을 의미한다.”⁴¹⁾ ‘미국-EC 호르몬 사건’에서 패널은 ‘SPS 협정’의 규정과 목표 및 목적을 고려해볼 때 확인가능한 위험의 ‘과학적 증거’가 없는 경우 회원국은, 제5조 7항상의 예외를 제외하고는, 위생보호수준을 달성하기 위한 조치를 채택할 근거가 없게 된다고 평결하였다.⁴²⁾

나. 무역에 미치는 부정적 영향의 최소화

‘SPS 협정’ 제5조 4항은 “위생 또는 검역조치의 적정수준을 결정할 경우 회원국은 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 目的(objective)을 고

41) ‘SPS 협정’ 부속서 A의 5항. 많은 회원국들은 위생 및 검역보호의 적절한 수준을 수락될 수 있는 위험수준이라 지칭하고 있다(동 항의 각주).

42) 패널보고서, supra note 38, para.8.161.

려하여야 한다(should)”고 규정하고 있다. 그러나 상기 조항에서 ‘목적’이라는 용어와 권고적 표현(should)이 사용된 점을 고려해 볼 때, 제5조 4항은 회원국에게 법적 의무를 부과하지 않는다는 점을 유의하여야 한다.

다. 자의적이거나 부당한 보호수준의 차이금지

‘SPS 협정’ 제5조 5항은 “인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 위협으로부터 위생 또는 검역보호의 적정수준이라는 개념의 적용에 있어서 一貫性(consistency)을 달성할 목표로, 각 회원국은 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단되는 수준에서의 차이(distinction)가 국제무역에 대한 차별적이거나 위장된 제한을 초래하는 경우에는 ‘자의적이거나 부당한 차이’(arbitrary or unjustifiable distinctions)를 회피하여야 한다. 회원국은 이 협정 제12조 1항, 2항 및 3항에 따라 위원회에서 이 규정의 실제이행을 촉진하기 위한 ‘지침’(guidelines)을 개발하기 위하여 협력하여야 한다. 동 지침을 개발함에 있어 위원회는 사람들이 자발적으로 자신을 노출하는 인간의 건강상 위험의 예외적 특성을 포함한 모든 관련요소를 고려하여야 한다.”고 규정하고 있다.

상기 규정의 표현(“일관성을 달성할 목표로”)에서 알 수 있듯이, 여기서 일관성은 회원국에게 ‘의무’(obligation)로서 부과된 것이 아니라 제5조 5항의 해석상 고려되어야 할 ‘목표’(objective)로서 부과된 것이다. 아직 ‘위생 및 검역조치위원회’는 관련지침을 개발하지 않았다. 그러나 자의적이거나 부당한 차이를 ‘회피하여야 한다’(shall avoid)는 문언에서 알 수 있듯이, 자의적이거나 부당한 차이를 회피할 회원국의 ‘법적 의무’는 지침의 결여 때문에 제한되지 않는다.

라. 필요한 정도 이상의 무역제한적 조치금지

‘SPS 협정’ 제5조 6항은 “제3조 2항을 저해함이 없이, 위생 또는 검역보

호의 적정수준을 달성하기 위하여 위생 또는 검역조치를 수립·유지하는 경우 회원국은 기술적 및 경제적 타당성을 고려하여 동 조치가 위생 또는 검역보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역제한적인 조치가 되지 않도록 보장하여야 한다”고 규정하고 있다.

5) 잠정적 조치

‘SPS 협정’ 제5조 7항은 위해성 평가를 입증하기 위한 “관련 과학적 증거가 불충분할 경우, 회원국은 관련 국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 검역조치에 관한 정보를 포함하여 입수가 가능한 적절한 정보에 근거하여 ‘잠정적으로’(provisionally) 위생 또는 검역조치를 채택할 수 있다”고 규정하고 있다. 다만, 이 경우 “회원국은 더욱 객관적인 평가를 위하여 필요한 추가정보를 수집하도록 노력하여야 하며, 이에 따라 ‘합리적 기간내에’ 위생 또는 검역조치를 재검토하여야 한다.”(제5조 7항) 暫定的 措置의 허용은 ‘사전주의원칙’(precautionary principle)을 채택한 것이라 하겠다. ‘미국-EC 호르몬 사건’에서 패널은, EC가 자신의 위생조치는 제5조 7항상의 ‘잠정적 조치’에 해당되지 않는다고 명시적으로 진술하였기 때문에, 동 규정을 별도로 검토할 필요가 없다고 평결하였다.⁴³⁾ 따라서 유전자 재조합식품의 표시제 시행과 관련하여 우리나라의 현재 기술 수준으로 식품안전 여부에 대한 과학적 정당성을 입증하기가 어려운 경우 제5조 7항을 원용하는 것이 바람직하다.

6) 회원국의 기본적 권리·의무

가. 必要性

일반적으로 환경보호를 위한 통상규제는 인간이나 동·식물의 생명 또

43) 패널보고서, *supra* note 38, para.8.249.

는 건강을 보호하거나 환경을 보호하기 위하여 '필요한'(necessary) 조치여야 한다.⁴⁴⁾ 위생 및 검역조치 또한 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하거나 또는 환경을 보호하는데 '필요한 범위내에서만'(only to the extent necessary) 적용되어야 한다.⁴⁵⁾ 여기서 '必要性'(necessity)이란 요건을 충족하기 위해서는 첫째, GATT 및 WTO 협정에 위반되지 않거나 덜 위반되는 다른 '代替手段'(alternative measure)이 없거나 다른 대체수단을 모두 사용해 보았어야 하고, 둘째, 환경보호라는 목적과 合理的 關聯性이 있어야 하며, 셋째, 취해진 규제조치는 환경보호라는 목적의 중요성과 환경피해라는 사안의 심각성에 比例하여야 한다.

예컨대 1990년 미국과 태국간의 '담배수입제한 및 내국세부과 사건'에서 태국은 미국산 담배의 수입금지는 국민건강을 보호하기 위하여 필요한 조치라고 주장하였는데, 이에 대해 GATT 패널은 표지부착의무, 재정적 조치, 광고금지, 금연교육 및 공공장소금연 등과 같은 GATT 규정에 부합되는 다른 '대체수단'이 존재한다는 이유로 태국정부에 의한 차별적인 담배수입제한과 내국세부과는 GATT 제20조 ⑤항상의 '필요성' 요건을 충족하지 못했다고 판시하였다.⁴⁶⁾ 또한 1991년 '참치수입규제사건'에서 GATT 패널은 미국이 돌고래를 보호하기 위해 합리적으로 가능한 모든 대체수단—예컨대 국제협정체결을 위한 협상—을 사용하지 않았으며, 미국 국내법(MMPA)상의 돌고래보호요건은 '예측할 수 없는'(unpredictable) 것이므로 GATT 제20조 규정상 '필요한' 것으로 간주될 수 없다고 판시하였다.⁴⁷⁾

'SPS 협정' 제2조 1항 및 2항상의 필요성 요건은 충분한 과학적 정당성

44) '1994년 GATT' 제20조 ⑤항 ; 'TBT 협정' 제2조 2항 ; 'SPS 협정' 제2조 1항, 2항 ; '무역관련지적 재산권협정' 제27조 2항.

45) 'SPS 협정' 제2조 2항.

46) Thailand—Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, GATT BISD/37S/200 (Nov.7, 1990), para.75, reprinted in 30 International Legal Materials 1126(July 1991) [이하 "Thai Cigarette Case"라 약함].

47) United States—Restrictions on Imports of Tuna : Report of GATT Panel (Aug.16, 1991), para.5.28, reprinted in 30 International Legal Materials 1598 (1991) [이하 "Tuna—Dolphin I Case"라 약함].

요건을 내포하는 개념이므로 과학적으로 정당화될 수 없는 조치는 필요성 요건을 충족하지 못한다고 해석하는 견해가 있다.⁴⁸⁾ 생각건대 과학적 정당성 요건은 제3조에 별도로 규정되고 있으며, 제2조 2항은 필요성 요건과 과학적 정당성요건에 관한 회원국의 일반적 의무조항이라는 점에서 필요성 요건과 과학적 정당성 요건은 구분되는 요건이라 본다.

나. 非差別待遇 : 最惠國待遇 및 內國民待遇

일반적으로 환경보호를 위한 통상규제는 국가간에 자의적이고 부당한 '차별적' 수단이 될 수 없다.⁴⁹⁾ 'SPS 협정' 제2조 3항은 자국영역과 다른 회원국 영역간의 차별을 포함하여, 자국의 위생 및 검역조치가 동일하거나 유사한 조건하에 있는 다른 회원국간을 자의적이고 부당하게 차별하지 아니할 것을 보장하도록 회원국에게 요구하고 있다.

통상규제와 관련한 이러한 非差別原則[差別禁止原則]은 GATT와 WTO의 기본원칙으로서 最惠國待遇條項(1994년 GATT 제1조)과 內國民待遇條項(제3조)에 반영되어 있다. 즉, 다른 회원국에 대한 통상규제는 모든 수입 제품들을 동등하게 대우해야 하는 최혜국대우원칙과 수입제품을 국내제품과 동등하게 대우해야 하는 내국민대우원칙에 입각하여 행해져야 한다. 따라서 환경기준이 수입제품보다 국내제품에 보다 유리하게 적용되는 경우에는 非差別原則을 위반하게 된다. 비차별원칙은 상기 과학적 정당성, 위해성 평가, 필요성 요건 등이 충족되는 경우에도 적용되는 기본원칙이다.

예컨대 환경보호와 관련한 차별적인 내국세부과 문제로 야기된 '슈퍼펀드(Superfund) 사건'은 EU와 캐나다 및 멕시코에 의해 GATT에 제소되었는

48) L. Hughes, "Limiting the Jurisdiction of Dispute Settlement Panels : The WTO Appellate Body Beef Hormone Decision," 10 The Georgetown International Environmental Law Review 915 (1998), p.936.

49) '1994년 GATT' 제1조, 제3조, 제20조 前文 ; 'WTO 설립협정' 前文 ; 'TBT 협정' 前文, 제2조 1항, 제5조 1항 ; 'SPS 협정' 제2조 1항, 2항 ; '무역관련지적재산권협정' 제3조, 제4조, 제27조 1항 ; '리 오선언' 원칙 12 ; '의제 21' para.2.22 등.

데, 동 사건에서 GATT 패널은 내국민대우원칙은 부과되는 목적에 관계없이 모든 내국세에 적용되며, '종합환경대응 보상 책임법'(Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act : CERCLA, 이른바 슈퍼펀드법)과 '수정 슈퍼펀드법'(Superfund Amendment and Reauthorization Act : SARA)에 근거하여 미국정부가 수입원유에 대해 배럴당 3.5센트 높게 세금을 부과하는 것은 GATT의 내국민대우원칙을 위반하는 것이라 판시하였다.⁵⁰⁾ 또한 1990년 미국이 GATT에 제소한 '담배수입제한 및 내국세부과사건'에서 GATT 패널은 수입산담배에 대한 태국정부의 수입제한과 내국세부과는 차별적인 통상규제로 결론지었다.⁵¹⁾

비차별원칙은 WTO 패널에서도 확인되었다. WTO의 출범 이후 WTO 분쟁해결절차에 따라 심리된 최초의 사건인 베네수엘라와 미국간의 1996년 '개질 및 재래식 휘발유 표준사건'에서 WTO 패널은 수입휘발유와 국내 휘발유는 동종제품이며, '기준설정방법'(baseline establishment methods) 하에서 수입휘발유는 제품의 생산자와 연결된 개별기준에 의해 국내휘발유에 부여되고 있는 것과 같은 정도의 호의적인 판매조건을 향유하는 것이 효과적으로 배제되었기 때문에 수입휘발유는 국내휘발유보다 '불리하게'(less favourably) 대우받고 있다고 판정하였다.⁵²⁾

다. 偽裝된 通商制限禁止

일반적으로 환경보호를 위한 통상규제는 국제통상에 대하여 '偽裝된 制限'(disguised restriction)을 가하는 수단으로 사용될 수 없다.⁵³⁾ 'SPS 협정'

50) U.S.—Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances, GATT, BISD, 34th Supp.136(1988).

51) Thai Cigarette Case, supra note 46, paras.67, 81, 84—86.

52) WTO : Report of the Panel in United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/R(29 Jan. 1996), para.6.16, reprinted in 35 International Legal Materials 274(1996). 동 판정은 미국의 향소로 구성된 상설합소기구(SAB)에서도 확인되었다.

53) '1994년 GATT' 제20조 前文 ; 'SPS 협정' 前文, 제2조 3항 ; '무역관련지적재산권협정' 제3조 2항 ; '리오선언' 원칙 12 ; '의제 21' para.39.3 ①.

제2조 3항 후단은 회원국은 국제통상에 대한 위장된 제한을 구성하는 방법으로 위생 및 검역조치를 적용할 수 없다고 규정하고 있다. 즉, 위생 및 검역조치는 환경보호를 위해 불가피하다라도 위장된 통상제한조치로 이용되지 않아야 한다. 여기서 偽裝된 通商制限이란 회원국이 선택한 “생명 또는 건강기준”이 아니라 정당화를 요구하는 “通商措置”(trade measure)를 의미한다.⁵⁴⁾

1982년 ‘캐나다산 참치수입규제사건’에서 GATT 패널은 미국이 취한 참치수입규제조치는 통상조치로서 공표된 것이므로 ‘위장된’ 통상제한조치로 간주될 수 없다고 판시하였다.⁵⁵⁾ 또한 1996년 ‘개질 및 재래식 휘발유 표준사건’에서 패널은 ‘위장된 제한’이란 위장된 ‘차별’을 포함하는 것으로 국제무역에 있어서 “숨겨진 또는 비공개된”(concealed or unannounced) 제한이나 차별을 의미하는 것으로 판시하였다.⁵⁶⁾

생각컨대 어떠한 통상규제가 ‘위장된’ 통상제한인지를 구분하는 것은 쉬운 일은 아니나, 환경보호를 위해 필요한 정도와 범위를 초과하여 취해지는 통상규제, 과학적 근거에 입각하지 않은 통상규제, 자의적이고 부당한 차별적 통상규제 등은 위장된 통상제한으로 규정되어야 한다. 또한 자의적 해석 및 적용을 방지하기 위하여 통상규제조치와 관련한 모든 법규, 결정 및 정책은 공개되고 객관적으로 명백하여야 하며, 관련 당사국이 합리적으로 예측할 수 있어야 하는데, 이는 WTO의 기본원칙인 透明性(transparency) 原則에서도 요구되고 있다.⁵⁷⁾ 따라서 단지 공표되었다는 이유만으로 통상규제의 偽裝性이 면제되는 것은 적절하지 못하다고 본다.

54) Tuna-Dolphin I Case, *supra* note 47, para.5.27.

55) United States-Prohibitions of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada, GATT Doc. L.5198, BISD/29S/91(Feb.22, 1982), para.4.8.

56) WTO Appellate Body : Report of the Appellate Body in United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/9(May 20, 1996), p.25, reprinted in 35 *International Legal Materials* 603(1996).

57) ‘1994년 GATT’ 제10조 ; ‘TBT 협정’ 제2조 9항-11항, 제5조 2항, 6항-9항, 제10조 ; ‘SPS 협정’ 제7조, 동 부속서 2 ; ‘무역관련지적재산권협정’ 제63조.

GATT 제20조 前文에 언급된 자의적이고 불공정한 차별금지와 위장된 통상제한금지는 최혜국대우원칙 및 내국민대우원칙의 “보다 완화된”(softer) 비차별요건이라 할 수 있는데,⁵⁸⁾ 수입제품에 대해서만 차별적으로 취해지는 규제조치는 환경보호를 표면적 이유로 내세우더라도 실질적으로는 위장된 통상제한조치라 할 수 있다. 또한 형식적으로는 비차별적일지라도 실질적으로 또는 결과적으로 국내산업을 보호하는 차별적인 규제조치도 위장된 통상제한조치에 속한다. 요컨대 환경보호를 위해 필요하다는 이유로 어떠한 보호주의적 통상규제도 정당화된다면 자유무역주의에 입각한 GATT 및 WTO 협정은 사실상 의미가 없게 될 것이므로 偽裝된 通商制限禁止의 보다 엄격한 해석이 요청된다.

라. 最小限의 通商制限

환경보호를 위한 통상규제조치는 국제무역에 ‘불필요한 장애’(unnecessary obstacles)가 되지 않아야 하므로 환경보호라는 목적달성에 필요한 ‘最小限의 通商制限措置’(the least commerce-restrictive measure)여야 한다.⁵⁹⁾ 여기서 ‘最小限의 通商制限’이라는 요건은 규제조치가 환경보호라는 목적의 중요성과 환경피해라는 사안의 심각성에 比例하여야 하며, 목적달성에 ‘필요한 이상으로’ 통상을 규제하지 않는 것을 의미하는 것으로 앞에서 언급한 ‘필요성 요건’과도 밀접한 관련을 갖는다.

예컨대, ‘SPS 협정’에서 회원국은 위생 및 검역조치가 무역에 미치는 영향을 ‘최소화’하기 위하여 다자간규칙을 설정할 것을 회망하고(전문), 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 ‘필요한 범위내에서만’ 위생 및 검역조치를 적용할 것을 보장한다(제2조 2항). 또한 ‘SPS 협정’

58) J.H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge: The MIT Press, 1989), p.207.

59) ‘TBT 협정’ 前文, 제2조 2항, 3항; ‘SPS 협정’ 前文, 제2조 2항, 제5조 4항, 6항; ‘무역관련지적재산권협정’ 前文, 제27조 2항; ‘외제 21’ para.2.22.

은 회원국으로 하여금 위생 및 검역보호의 적정수준을 결정할 경우 무역에 미치는 영향을 최소화하는 목표를 고려하도록 하고, 위생 및 검역보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역제한적 조치를 취할 수 없도록 하고 있다(제5조 4항, 6항).

1990년 미국과 태국간의 '담배수입제한 및 내국세부과 사건'에서 GATT 패널은 표지부착의무, 재정적 조치, 광고금지, 금연교육 및 공공장소금연 등과 같은 GATT 규정에 부합되는 '보다 덜 무역제한적인' 규제수단이 존재한다는 이유로 태국정부에 의한 차별적인 담배수입제한과 내국세부과는 GATT 규정 위반이라고 판시하였다.⁶⁰⁾ 요컨대 '最小限의 通商制限'이란 요건은 WTO 체제하의 무역자유화를 실현하기 위하여 필수적인 기본요건의 하나라고 하겠다.

2. TBT 협정상의 유의사항 : 소비자 정보제공을 목적으로 하는 경우

유전자재조합식품에 대한 의무표시제 시행에 대한 미국과 EU간의 분쟁에서 미국정부는 'TBT 협정'에 입각하여 이의를 제기한 바 있는데,⁶¹⁾ 'TBT 협정'과 'SPS 협정'은 모두가 인간이나 동·식물의 생명이나 건강에 관련된 '조치'(measures)나 '기술규정'(technical regulations)을 언급하고 있으며, 동 협정들은 모두가 PPMs와 시험 및 표시요건(labeling

60) Thai Cigarette Case, *supra* note 46.

61) 1998년 7월 기술무역장벽위원회에서 유전자변형식품의 의무표시제에 관한 이사회규칙(1139/98)에 대해 미국은 기존의 전통식품과 실질적으로 동등한 유전자변형식품에 대해 제품의 제조방법의 차이를 이유로 특별표시를 강제하는 것은 'TBT 협정'에 위반되며, 이사회규칙상의 의무표시제는 사실상 GM 식품과 非GM 식품의 격리 분리취급을 요하기 때문에 수출업자들이 실행하기 어려운 뿐만 아니라, GMO 포함 여부에 관한 심사비용면에서 공급업자들에게 불필요한 부담을 부과하는 '불필요한 무역장벽'(unnecessary trade barriers)에 해당한다고 주장하였다. World Trade Organization, Commission on Technical Barriers to Trade, European Council Regulation No.1139/98 Compulsory Indication of the Labelling of Certain Foodstuffs Produced from Genetically Modified Organism : Submission by the United States, G/TBT/W/94 (Oct.16, 1998). 유전자재조합식품에 대한 EU 의무표시제의 합법성 여부에 대한 자세한 논의는 최승환, "WTO 체제상 유전자변형식품에 대한 의무표시제의 합법성 : EU의 관련 입법을 중심으로," *supra* note 9, pp.202-06 참조.

requirements)에 대해서 적용된다. 다만 'TBT 협정'은 'SPS 협정'상의 위생 및 검역조치에는 적용되지 않으므로(제1조 5항), 안전성이 확인된 특정 GMO의 포함 여부와 같은 정보를 소비자에게 제공하기 위해 시행되는 의무표시제가 WTO 협정상 정당화되는지 여부에 대한 문제에는 'TBT 협정'이 적용된다. 理事會規則 1139/98/EC에서 EU는 GMO 옥수수 와 대두가 인간이나 동·식물에 위해를 가한다고 주장하지 않았으며, 이사회 지침(90/220/EEC)상의 승인절차에 따라 시장유통이 허용된 GMO 제품은 안전한 것으로 간주하고 있으며(전문-2), 소비자들에게 건강 및 안전정보가 아닌 GMO 제품의 특성에 관한 특정정보를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다(전문-9). 유전자변형농산물 및 유전자재조합식품의 표시기준에 관한 우리나라와 일본의 관련 告示 또한 소비자에게 올바른 정보를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 이하 'TBT 협정'상의 유의사항 또는 합법성 요건을 관련 규정을 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 국제표준에의 부합

GMO 포함 여부에 관한 의무표시제는 의무적인 행정규정이므로 기술규정에 해당된다. 관련 국제표준이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우 회원국은 원칙적으로 이러한 국제표준 또는 관련 부분을 자국 기술규정의 기초로 사용하여야 한다(제2조 4항). 외국의 기술규정(또는 적합판정절차)이 자국 기술규정(또는 적합판정절차)과 다를지라도 자국 기술규정(또는 적합판정절차)의 목적을 충분히 달성한다고 납득할 경우 이러한 기술규정(또는 적합판정절차)을 자국 것과 동일한 것으로 수용하는 것을 적극 고려한다(제2조 7항, 제6조 1항).

2) 국내표준 채택시 합리적 근거제시 의무

관련 국제표준이 존재하지 않거나 제안된 기술규정의 기술적인 내용이

관련 국제표준의 기술적인 내용과 일치하지 아니하고 동 기술규정이 다른 회원국의 무역에 중대한 영향을 미칠 수가 있을 경우, 회원국은 사무국을 통하여 다른 회원국에게 제안된 기술규정의 목적과 합리적 이유를 제시하고 다른 회원국이 제시한 서면의견과 논의결과를 고려한다(제2조 9항). 국제표준기관에 의한 관련 지침이나 권고사항이 존재하지 않거나 제안된 적합판정절차의 기술적 내용이 국제표준기관이 발표한 관련 지침 및 권고사항과 일치하지 아니하는 경우, 그리고 적합판정절차가 다른 회원국의 무역에 중대한 영향을 미칠 수가 있을 경우, 회원국은 사무국을 통하여 다른 회원국에게 제안된 적합판정절차의 목적과 합리적 이유를 제시하고 다른 회원국이 제시한 서면의견과 논의결과를 고려한다(제5조 6항).

3) 회원국의 기본적 권리·의무

‘TBT 협정’은 必要性(제2조 2항), 非差別待遇(전문, 제2조 1항, 제5조 1항), 最小限의 通商制限(전문, 제2조 2항, 3항) 등과 같은 회원국의 기본적 권리·의무를 규정하고 있는데 그 내용은 ‘SPS 협정’의 경우와 거의 같다.⁶²⁾ 다만 ‘TBT 협정’에는 ‘위장된 통상제한금지’에 관한 규정이 없다.

앞에서도 지적한 바와 같이 유전자 재조합식품에 대한 의무표시제는 기술규정에 해당된다. 그러나 WTO 회원국은 기술규정을 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적으로 제정·적용하지 못하며, 정당한 목적을 달성하는데 필요한 것 이상으로 무역제한적이어서는 아니된다(제2조 2항). 예외적인 규제조치가 허용되는 정당한 목적에는 i) 인간이나 동·식물의 생명이나 건강 또는 환경의 보호, ii) 국가안보, iii) 기만적 관행(deceptive practices)의 방지 등이 포함된다.

유전자 재조합식품의 의무표시제를 시행하기 위해서는 ‘과학적으로 검

62) 이밖에도 ‘TBT 협정’은 다른 회원국 특히 개도국에 대한 기술지원의무를 자세히 규정하고 있다. 제12조.

증된 시험방법'(scientifically validated testing methods)이 개발되어야 하는데, 공인검사방법의 이용에는 별도의 비용이 든다는 입장에서 볼 때 공급자에게 가장한 비용을 부담시키는 의무적인 표시요건과 시험은 '불필요한 무역장벽'에 해당하므로 'TBT 협정' 제2조 2항에 위반된다고 주장될 수 있을 것이다. 또한 의무표시제는 GM 식품과 非GM 식품간의 사실상 분별 유통 또는 격리(segregation)를 의미한다는 이유로 불필요한 무역장벽에 해당한다고 주장될 수 있는데, 실제로 미무역대표부 바쉐프스키는 '강제적 격리'(mandatory segregation)가 미-EU간의 무역에서 30-50조 달러 상당의 무역저해효과를 초래할 것이라 주장하였다.⁶³⁾ 의무표시제의 시행이 사실상 GM 식품의 격리를 초래할지 여부는 분명하지 않으나, 시중에 유통되는 GM 식품이 위해하지 않다는 전제하에 국가안보나 인간건강 및 환경보호 목적이 아닌 소비자정보제공 차원에서 격리를 강제하는 것은, "GMO 포함가능" 방식의 활용가능성을 고려해 볼 때, 법집행의 실효성과 비용면에서 불필요한 무역장벽에 해당한다는 논란이 계속되리라 본다.⁶⁴⁾

그러나 유전자 재조합식품에 대한 의무표시제는 '기만적 관행'을 방지하기 위해 도입되었기 때문에 제2조 2항상의 '정당한 목적'을 달성하는데 필요하다고 주장할 수 있겠다. 예컨대 가공식품을 천연식품이라 표시하는 경우 대부분의 국가에서 허위표시로 규제되는 것이 일반적이다. 그러나 "GMO 포함가능" 방식을 삭제하는 것은 정당한 목적에 해당되는 경우에도 보다 덜 무역제한적인 조치를 사용하라는 제2조 2항 단서조항을 위반한 것이라 평가할 수 있겠다.⁶⁵⁾

63) Bashelsky Warns EU of Trade War over Genetically Modified Products, Inside U.S. Trade, June 20, 1997<<http://www.insidetrade.com>>.

64) T.P. Stewart and D.S. Johanson, supra note 13, p.293. EU의 의무표시제는 불필요한 무역장벽으로 WTO 협정에 위반된다는 논지의 주장에 대해서는 Note, "Unlabel their Frankenstein Foods! : Evaluating a U.S. Challenge to the European Commission's Labeling Requirements for Food Products Containing Genetically-Modified Organisms," 33 Vanderbilt Journal of Transnational Law 183(2000), pp.211-18 참조.

65) T.P. Stewart and D.S. Johanson, supra note 13, p.292.

V. 節次的 規定上의 留意事項

1. SPS 協정상의 유의사항 : 식품안전을 목적으로 하는 경우

1) 공표와 통보 및 정보제공의무 : 투명성 보장

회원국은 채택된 모든 위생 및 검역규정(표시제 관련규정 포함)을 이해 당사국이 인지할 수 있도록 '신속히'(promptly) 公表한다. 유전자 재조합식품의 표시제처럼 관련된 '국제표준, 지침 또는 권고'[이하 국제표준]가 없거나 또는 제안된 위생 및 검역규정의 내용이 실질적으로 국제표준의 내용과 동일하지 않으면서 동 규정이 다른 회원국의 무역에 심각한 영향을 미치는 경우에는 언제나, 회원국은 특정규정의 도입에 관한 제안을 인지할 수 있도록 '초기단계에'(at an early stage) 公表하고 사무국을 통하여 동 규정의 대상품목을 다른 회원국에게 通報한다. 긴급한 상황을 제외하고는, 회원국은 수출회원국 특히 개도국내의 생산자가 수입회원국의 요건에 자신의 제품과 생산방법을 적용시킬 수 있는 시간을 허용하기 위하여 위생 및 검역규정의 공표와 발효 사이에 '합리적인 시간적 간격'(reasonable interval)을 허용한다(부속서 B의 1항, 2항, 5항). 회원국은 '부속서 B'에 규정된 통보절차에 따라 자국의 위생 및 검역조치의 변경을 通報하고 자국 위생 및 검역조치에 관한 情報를 提供한다(제7조).

2) 논의의무

유전자 재조합식품의 표시제처럼 관련된 '국제표준, 지침 또는 권고'[이하 국제표준]가 없거나 또는 제안된 위생 및 검역규정의 내용이 실질적으로 국제표준의 내용과 동일하지 않으면서 동 규정이 다른 회원국의 무역에 심각한 영향을 미치는 경우에는 언제나, 회원국은 사무국을 통하여 제안된 규정의 目的과 合理的 理由에 관한 간략한 지적과 함께 대상품목을 다른

회원국에게 통보하여야 한다. 요청이 있는 경우, 제안된 규정의 사본을 다른 회원국에게 제공하고 또한 가능한 경우에는 언제나 국제표준과 실질적으로 상이한 부분을 확인한다. 그리고 차별없이 다른 회원국이 서면의견을 제시할 수 있는 합리적 기간을 허용하고, 요청이 있는 경우 이러한 의견에 대해 論議하며, 또한 이러한 서면의견과 논의결과를 고려하여야 한다(부속서 B의 5항).⁶⁶⁾

3) 문의처의 설치·운영

회원국은 이해당사국으로부터의 모든 합리적인 질의에 답변하고 자국영역내에서 채택 또는 제안된 모든 위생 및 검역규정, 위험평가절차, 고려되는 요소 및 위생 또는 검역보호의 적정수준의 판정 등에 관한 문서를 제공할 수 있는 問議處(inquiry point)가 존재하도록 보장하여야 한다. 즉 ① 자국영역내에서 채택 또는 제안된 모든 위생 및 검역규정, ② 자국영역내에서 운영되고 있는 모든 방제 및 검사절차, 생산 및 검역처리, 농약허용치 및 식품첨가제 승인절차, ③ 위험평가절차, 고려되는 요소 및 위생 또는 검역보호의 적정수준의 판정, ④ 위생 및 검역에 관한 국제 및 지역기구와 체제 및 본협정의 대상범위내의 양자 및 다자간 협정과 약정에의 자국 또는 자국영역내의 관련기구의 회원지원 및 참가사항, 그리고 동 협정문 및 약정문 등에 관한 문서를 제공할 수 있는 문의처를 설치·운영하여야 한다(동 3항).

2. TBT 협정상의 유의사항 : 소비자 정보제공을 목적으로 하는 경우

1) 공표와 통보 및 정보제공의무 : 투명성 보장

66) 다만, 회원국에 대해 건강보호상 긴급한 문제가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 상기 5항의 절차를 생략할 수 있다. 부속서 B의 6항.

회원국은 특정 기술규정을 도입하려 한다는 사실을 다른 회원국의 이해 당사자가 사전에 인지할 수 있도록 하는 방법으로 적절한 초기단계에 간행물에 公表하여야 하며, 사무국을 통하여 제안된 동 규정의 대상품목을 다른 회원국에게 通報하여야 한다. 다만, 그러한 통보는 수정이 가능하고 의견이 고려될 수 있는 ‘적절한 초기단계’(at an early appropriate stage) 행해져야 한다(제2조 9항 1, 2). 회원국은 채택된 모든 기술규정이 다른 회원국의 이해당사자가 인지할 수 있도록 하는 방법으로 신속하게 공포되거나 달리 입수가능하도록 보장하여야 한다(제2조 11항).⁶⁷⁾ 회원국은 기술무역장벽의 이행과 운영을 보장하기 위하여 취해진 조치나 또는 기존의 조치를 신속히 기술무역장벽위원회에 통보하여야 하며, 동 조치에 대한 그 후의 어떠한 변경사항도 동 위원회에 통보하여야 한다(제15조 2항). 유전자 재조합식품의 표시와 관련하여 기술무역장벽위원회에 통보된 각국의 표시제 시행현황은 다음과 같다(표-1 참조).

표-1 WTO에 통보된 유전자 재조합식품 관련 표시제

일련번호	국 가	통보연도	표 시 대 상
1	캐나다	95. 9.12	신개발식품
2	EU	97. 4.21	유전자변형 콩 및 옥수수로부터 만들어진 식품 및 식품첨가물
3	EU	97. 8. 6	GMO를 포함한 제품
4	노르웨이	97. 8. 6	포장되지 않은 식품과 식품첨가물/식품향신료/추출용매를 제외한 식품성분
5	EU	97.12.12	유전자변형 콩 및 옥수수로 만들어진 식품 및 식품성분의 표시 식품
6	독일	98. 8.28	살아있는 GMO나 종자/살충제/화학비료/식품/사료/생백신과 같은 병원체를 포함하는 제품
7	스위스	99. 3.23	

67) '표준'의 경우 표준을 제정하는 기관인 표준기관(정부기관 여부 불문)은 최소한 매 6개월마다 표준제정에 관한 작업계획을 공표하고, WTO 회원국의 영역내의 이해당사자가 표준안에 대하여 의견을 제시할 수 있도록 최소한 60일 이상의 기간을 허용하여야 한다. 부속서 3(표준의 준비, 채택 및 적용에 관한 모범관행규약)의 12항.

표-1 WTO에 통보된 유전자재조합식품 관련 표시제

일련 번호	국 가	통보연도	표 시 대 상
8	한국	99. 5. 3	유전자변형 농수산물 및 가공품
9	호주	99. 3.26.	유전공학에 의한 식품
10	뉴질랜드	99. 5.19	유전공학에 의한 식품
11	스위스	99. 5.21	GMO를 포함하거나 GMO로 구성된 의약품 또는 유전자변형 기술을 이용하여 만든 의약품

* 출처 : G/TBT/W/115, 17 June 1999.

2) 논의의무

회원국은 사무국을 통하여 제안된 기술규정의 목적과 合理的 理由에 관한 간단한 지적과 함께 동 규정의 대상품목을 다른 회원국에게 통보하여야 하며, 요청이 있는 경우 제안된 기술규정의 상세한 내용이나 사본을 다른 회원국에게 제공하고, 가능한 경우에는 언제나 국제표준과 이탈하는 부분을 밝혀야 한다. 그리고 차별없이 다른 회원국이 서면의견을 제시할 수 있는 합리적 기간을 허용하고, 요청이 있는 경우 이러한 의견에 대해 論議하며, 또한 이러한 서면의견과 논의결과를 고려하여야 한다(제2조 9항, 3, 4).⁶⁸⁾

3) 문의처의 설치·운영

회원국은 다른 회원국 및 다른 회원국내의 이해당사자로부터의 모든 합리적인 문의에 응답할 수 있고 다음의 관련 문서를 제공할 수 있는 問議處 (inquiry point)가 존재하도록 보장하여야 한다. 즉 중앙과 지방정부기관 및 법적 권한을 가진 비정부기관, 또는 이러한 기관이 회원이거나 참가자인 지역표준기관에 의해 채택되거나 제안된 모든 기술규정이나 적합판정 절차, 중앙 및 지방정부기관에 의해 채택되거나 제안된 모든 표준, 국제 및

68) 다만 안전, 건강, 환경보호, 또는 국가안보상의 긴급한 문제가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 상기 제2조 9항상의 단계중 필요하다고 판단되는 단계를 생략할 수 있다. 제2조 10항.

지역 표준기관과 적합판정체제 그리고 본협정 범위내의 양자 및 다자간 협정에 대한 회원국 또는 회원국영역내의 관련 중앙 및 지방정부기관의 회원 지위 및 참가사항, 본협정에 따라 공표된 통보의 소재지 또는 이러한 정보의 입수가 가능한 장소에 대한 정보, 문의처의 소재지 등에 관한 문서를 제공할 수 있는 문의처를 설치·운영하여야 한다(제10조 1항). 문의처가 둘 이상일 경우에는 각 문의처의 책임범위에 관한 완전하고 분명한 정보를 제공한다. 회원국은 요청이 있는 경우 기술규정의 준비에 관하여 다른 회원국 특히 개도국에 기술적 지원을 제공한다(제11조).

VI. 맺음말 : 表示制 施行에 대한 政策的 提言

WTO 체제상 유전자재조합식품(GM 식품)에 대한 義務表示制는 i) 소비자 정보제공 또는 기만적 관행방지를 확보하기 위한 경우와 ii) 인체건강이나 환경을 보호하기 위한 경우로 구분하여 그 합법성 문제를 분석·검토하여야 한다. 전자(i)의 경우는 'TBT 협정'이 적용되며, 후자(ii)의 경우는 'SPS 협정'이 적용되기 때문이다. 즉, 의무표시제에 관한 합법성 문제와 정책적 대응은 'TBT 협정'이 적용되는 경우와 'SPS 협정'이 적용되는 경우로 구분하여 검토하여야 한다.

금년 7월에 식품의약품안전청 고시로 공표될 우리나라의 '유전자 재조합 식품 등 표시기준제정(안)'은 소비자에게 올바른 정보를 제공하기 위해 제정된 것이기 때문에 'TBT 협정'이 적용되며, 기만적 관행의 방지라는 정당한 목적을 달성하기 위한 것이므로, 동 협정의 관련규정에 위반되지 않는 한 정당화된다. 다만, 이경우에도 검사신청과 의무표시제의 이행에 따른 사업자의 비용과증문제로 '불필요한 무역장벽'에의 해당 여부가 동 협정에의 합치성문제와 관련하여 논란이 될 수 있다. WTO 협정상 유전자재조합 식품의 표시제 시행에 대한 정책적 제언을 요약하면 다음과 같다.⁶⁹⁾

69) 이하는 주로 다음을 참조하였음. 최승환, "WTO체제상 유전자변형식품에 대한 의무표시제의 합

1) 의무표시제의 목적 및 취지

인체건강 및 환경에의 위해성 여부에 관계없이 모든 GM 식품에 대해 표시를 강제하는 義務表示制를 도입하되, 원칙적으로 “소비자정보 제공 및 기만적 관행방지를 위한 목적 또는 취지로만” 의무표시제를 시행하도록 한다. ‘인체건강 및 환경에 대한 잠재적 위해성’에 입각한 의무표시제는, 잠재적 위해성을 과학적 근거에 입각하여 입증하지 못하는 경우 WTO 협정상 정당화될 수 없다는 점에서, 국제통상분쟁이 야기될 가능성이 있기 때문이다.⁷⁰⁾ 의무표시제는 소비자들의 알권리와 선택권을 넓혀주고 새로운 식품에 대한 ‘공중의 신뢰’(public confidence)를 확보할 수 있을 것이다. 다만 “소비자정보 제공 및 기만적 관행방지를 위한 목적 또는 취지로만” 취해지는 의무표시제가 WTO 협정에 부합되기 위해서는 ‘TBT 협정’상의 제반규정을 준수하여야 한다.

2) 대상품목

의무표시제의 對象品目으로는 i) “모든 GM 식품”에 대해 표시를 의무화하는 방안과 ii) “지정·고시된 GM 식품”에 한해서만 표시를 의무화하는 방안이 있다. ‘소비자정보 제공 및 기만적 관행방지’ 차원에서는, 제도시행에 관한 기술적 어려움이 없는 한, 시장유통이 허용된 모든 GM 식품에 대해 의무표시제를 도입하는 것이 타당하다. 이에 비해 ‘인체건강 및 환경보호’를 위한 사전주의적 예방조치 차원에서는 잠재적 위해성이 입증되는 특정 GM 식품에 한해 의무표시제를 시행하는 것이 타당하다. GM 식품에 대한 ‘잠재적 위해성’의 평가는 관련 GMO의 특성에 따라 그 평가가 각각 상이할 수 있으므로 ‘사례별 평가방법’(case-by-case approach)에 따라 해

법성: EU의 관련 입법을 중심으로, *supra note 9, pp.207-12*

70) 예컨대 ‘미국-EU간의 호르몬사건’에서 EU는 성장촉진 호르몬의 인체위해성을 과학적으로 입증하지 못하였기 때문에 패소하였다. 최승환, “WTO 체제상 위생 및 검역규제의 합법성: 미국-EC 호르몬 사건을 중심으로,” *supra note 32, pp.286-87* 참조.

당 제품별로 위해성을 개별적으로 평가하여야 하기 때문이다.

GM 식품의 의무표시제는 ‘소비자정보제공 및 기만적 관행방지’는 물론 ‘인체건강 및 환경에 대한 잠재적 위해성’도 함께 적절히 고려되어야 한다는 점, 시장유통이 허용된 GM 식품에는 어떠한 것들이 있는지 또는 표시 대상이 되는 품목이 정확히 무엇인지 소비자나 사업자가 투명하게 알아야 할 필요가 있다는 점 등을 고려해 볼 때, “지정·고시된 GM 식품”에 한해서만 표시를 의무화하는 방안이 덜 무역제한적이라는 점에서 보다 바람직하다고 본다. “지정·고시된 GM 식품”의 범위는 다시 i) 과학적으로 검증이 가능한 품목으로 한정하는 방법, ii) 사회적으로 검증이 가능한 모든 품목으로 확대하는 방법이 있겠다.

EU의 경우에는 옥수수과 대두에 한해서만 의무표시제를 실시하고 있다. EU는 우리나라와 달리 각 GMO 제품의 개발 및 시장유통을 인체건강과 환경에의 위해성평가 결과에 따라 엄격히 규제하는 법규를 구비하고 있다는 점을 고려해 볼 때, GMO 제품의 연구개발과 시장유통의 규제에 관한 관련법규와 위해성평가 기준과 위해성 관리체제가 아직 미흡한 우리나라의 경우 이를 그대로 도입하는 것은 문제가 있다.⁷¹⁾ 따라서 관련법규와 위해성 평가기준이 채택될 때까지 “일본의 경우”(대두, 콩나물, 옥수수식품 총 24개 품목)처럼 상당한 품목을 대상으로 의무표시제를 시행하는 것이 바람직하다. 물론 GMO 제품에 대한 연구개발과 시장유통을 엄격히 규제하고 있는 EU의 과학적 수준과 공동체 차원의 관심에 비추어 볼 때, 해당 GMO 제품에 대한 위해성 평가의 결과는 대상품목의 범위를 선정할 때 적절히 고려될 수 있겠으나, GMO 제품의 잠재적 위해성은 인체조건과 생태계에 따라 달리 나타날 수도 있으므로 한 국가에서 안전하다고 해서 다른 국가에서도 안전하다고 보장할 수 없다는 점을 유의하여야 한다.

71) 우리나라는 1997년 4월 22일 ‘유전자재조합실험지침’(보건복지부고시 제1999-22호)을 고시하였고, 1999년 8월 20일 ‘유전자재조합식품·식품첨가물안전성평가자료심사지침’(식품의약품안전청고시 제1999-46호)을 고시하였다.

3) 대상품목의 선정방식

의무표시제 대상품목의 선정방식으로는 i) 지정·고시된 GM 식품만 표시를 의무화하고 지정·고시되지 않은 기타 품목은 표시의무를 면제하는 '포지티브방식'(positive approach)과 ii) 지정·고시된 GM 식품만 표시를 면제시키고 그 이외는 모두 표시를 의무화하는 '네거티브방식'(negative approach)이 있다. GM 식품의 종류와 양은 생명공학기술의 발전에 따라 급격히 증가할 것이므로 대상품목의 범위는 점차 확대·조정될 수 있겠다.

생각건대 일단 지정·고시된 품목에 한해서만 표시를 의무화하고 지정·고시되지 않은 품목은 표시의무를 면제해 주되, 지정·고시된 품목이라 하더라도 열처리된 가공식품의 경우처럼 유전자 재조합으로 도출된 DNA 또는 단백질이 존재하지 않아서 GMO 포함 여부의 판정이 불가능한 경우에는 법집행의 실효성 확보차원에서 의무표시대상에서 제외시키도록 하는 것이 적절하다.⁷²⁾ 다만, 표시의무가 면제되는 경우라 하더라도 사업자의 임의표시[자발적 표시]는 가능하도록 하고 남용 및 기만적 관행을 방지하기 위하여 임의표시의 진위 여부를 입증할 수 있는 유통증명서 등을 구비하도록 행정지도하는 것이 적절하다고 본다.

4) 현실적 위해성이 입증되는 GM 식품의 규제

인체건강 및 환경에 대한 GM 식품의 '현실적 위해성'이 과학적으로 입증되는 경우에는 의무표시제와 함께 해당제품의 시장유통판매와 수입을 엄격히 금지하도록 한다. 자유무역을 위하여 인체건강이나 환경생태계를 희생할 수 없기 때문이다. 인체건강과 환경보호를 위한 위생 및 검역규제는 'SPS 협정'에서도 허용되는 정당한 사유에 해당된다. 다만 이경우에도

72) 최종제품에 유전자재조합 DNA 또는 외래 단백질을 포함하고 있지 아니한 유전자 재조합식품을 표시대상에서 제외하는 것은 식품간 선택기회부여의 형평성 확보에 있어 바람직하지 않다고 보는 견해에 대해서는 박기환, "식품등의 표시기준에 적합한 유전자 재조합식품 표시설정," 「유전자 재조합식품 표시기준 어떻게 할 것인가」(전게서), p.14 참조.

WTO 협정상 정당화되기 위해서는 필요성, 비차별, 위해성평가, 위해성관리 등에 관한 'SPS 협정'상의 제반규정을 위반하지 않아야 한다.

5) 잠재적 위해성에 대해 논란이 있는 GM 식품의 규제

인체건강 및 환경에 대한 '잠재적 위해성'에 관해 논란이 있는 GM 식품에 대해서는 i) 잠재적 위해성을 과학적으로 입증할 수 있는 경우와 ii) 입증할 수 없는 경우로 나누어서 합법성 여부 및 위해성 관리문제를 검토할 필요가 있다. 과학적인 위해성 평가에 근거하여 잠재적 위해성을 입증할 수 있는 GM 식품에 대해서는 인체건강 및 환경을 보호하기 위해 필요한 '위생 및 검역조치'(의무표시제/유통판매 및 수입금지조치 등)가 'SPS 협정' 정당화된다. 안전성이나 위해성을 이유로 규제하는 경우에는 'SPS 협정'이 적용되므로 비차별, 위해성 평가, 위해성 관리 등에 관한 동 협정상의 관련규정을 준수하여야 한다.

잠재적 위해성을 과학적으로 입증할 수 없는 GM 식품에 대해서는 "소비자 정보 제공 및 기만적 관행방지를 위한 목적 또는 취지로만" 의무표시제를 시행하도록 한다. 과학적 근거에 입각하여 잠재적 위해성을 입증할 수 없는 GM 식품에 대한 위생 및 검역규제는 'SPS 협정'에 위반되기 때문이다. "소비자 정보제공 및 기만적 관행방지를 위한 목적 또는 취지로만" 취해지는 의무표시제가 WTO 협정에 부합되기 위해서는 상기 (1)에서와 같이 'TBT 협정'상의 제반규정을 준수하여야 한다. 그러나 잠재적 위해성에 대한 과학적 평가가 불확실한 경우에는 'SPS 협정'에 제5조 7항에 규정된 사전주의원칙에 따라 '잠정적으로는' 해당제품의 시장유통판매 및 수입을 금지할 수 있음을 유의하여야 한다.⁷³⁾

73) 2000년 1월 28일에 채택된 '생명공학안전의정서'(Cartagena Protocol on Biosafety)는 '사전주의원칙'(precautionary principle)에 입각하여 LMO(GMO) 국가간 이동을 규제할 수 있는 수입국의 권능을 인정하고 있다. 제1조, 제11조 8항. GM 식품의 표시문제와 관련하여 사전주의 원칙의 적용성에 대한 자세한 논의는 최승환, "WTO체제상 유전자변형 식품에 대한 의무표시제의 합법성: EU

6) 의무표시의 방식

의무표시의 방식은 i) 'GMO 포함', ii) 'GMO 포함'과 'GMO 포함가능', iii) 'GMO 포함'과와 'GMO 포함가능' 및 'GMO 비포함' 등 3가지로 구분할 수 있다. 이 중 'GMO 비포함'은 GMO 제품과 非GMO 제품간의 격리문제와 평가심사에 따른 비용과다문제를 초래하는 불필요한 무역장벽으로 판정받을 가능성이 높다. 법집행의 실효성 확보차원에서는 보다 덜 무역제한적인 'GMO 포함가능' 방식을 허용하는 ii)의 방식이 보다 적절하다고 보나, 이경우에도 'GMO 비포함'에 대한 임의표시는 소비자정보의 제공차원에서 허용하는 것이 적절하다고 본다.

7) 임의표시와 최소허용수준

GM 식품에 대한 임의표시[자발적 표시]는 GMO 및 관련물질이 식품에 포함된 사실 여부를 판매업자의 판단에 위임하는 것이다. '유전자 재조합 식품 등 표시기준제정(안)'에서와 같이 GM 식품에 대한 의무표시제를 시행하는 경우에도 non-GMO 표시의 허용 여부가 문제된다. '유전자변형농산물표시요령'과 달리 '유전자 재조합식품등표시기준제정(안)'에는 유전자 재조합식품이 아닌 경우 "유전자 재조합식품이 아님" 또는 "유전자변형 콩(옥수수) 불포함"과 같은 'non-GMO 표시'가 허용되는지 여부에 대한 규정이 없기 때문이다. 생각컨대 동 안에는 'non-GMO 표시'를 금지하는 규정이 없으며, GM 식품에 대한 임의표시는 소비자의 알권리와 선택권을 보장하는 기능도 수행한다는 측면이 정책결정에 고려되어야 하고 종교적인 채식주의자나 윤리적 이유로 GM 식품의 섭취를 거부하는 사람들의 권리 또한 존중하므로 '자발적으로' 표시할 수 있다고 본다. 다만, 이 경우 상업적 목적으로 허위표시하는 경우를 방지하기 위하여 허위표시가 아님을 입

의 관련 입법을 중심으로," *supra note 9*, pp.204-06 참조.

증할 수 있는 관련증명서를 구비하도록 요구하여야 할 것이다.

유전자변형 농산물의 경우 유전자변형 농산물이 3% 이하로 포함된 경우 표시를 하지 아니할 수 있도록 규정하고 있으나,⁷⁴⁾ ‘유전자 재조합식품 등 표시기준제정(안)’에는 비의도적인 최소혼입허용치인 ‘최소허용수준’(threshold)에 대한 규정이 없다. 따라서 GM 식품의 경우에는 GMO 성분이 전혀 없는 이른바 ‘GMO-free’의 경우에 한해 ‘non-GMO 표시’가 허용된다고 해석된다. 생각컨대 농림부 시행안과의 차이로 인한 소비자의 혼란과 사후 관리문제를 방지하기 위하여 최소허용수준이 3% 미만으로 주원료에 포함된 경우에는 의무표시를 면제해 주되, 이 경우에도 사업자의 임의표시로서 ‘non-GMO 표시’는 가능하게 하는 것이 바람직하다고 생각된다.⁷⁵⁾

8) 분별유통문제

표시제 시행을 위한 전제조건으로 GMO와 non-GMO의 엄격한 분리·수입을 주장하는 견해가 있다.⁷⁶⁾ 그러나 GM 식품(또는 GMO)과 非GM 식품(또는 non-GMO)간의 분별유통 또는 격리를 강제로 요구하는 것은 국제통상분쟁을 야기할 가능성이 있으므로 분별유통문제는 사업자의 자율에 맡기는 것이 바람직하다. GM 식품과 非GM 식품간의 분별유통은 사실상 불가능할 수 있으며, 분별취급에 따른 비용과다는 ‘TBT 협정’에 위반되는 ‘불필요한 무역장벽’에 해당될 수 있기 때문이다.

9) 공인검증방법의 개발과 검증기관의 설치 운영문제－표시의 신뢰성 확보문제

의무표시제의 시행과 관련하여 선행되어야 할 점은 표시의 신뢰성을 확

74) ‘유전자변형농산물표시요령’ 제4조 2항.

75) 같은 견해 : 박기환, 전계논문, pp.15-16, 17-18.

76) ‘유전자 재조합식품의 표시방안’, 전계서, p.31[한국소비자보호원 한표국 부장의 견해].

보할 수 있는 공인된 과학적 검증방법 및 기준의 개발과 검증기관의 설치·운영문제이다.⁷⁷⁾ 'GMO 포함' 여부를 과학적으로 판정할 수 있는 검증방법과 검증기관이 없는 경우 의무표시제의 시행은 법집행의 비실효성과 소비자의 불신만을 증폭시키게 될 것이다. 과학적 검증방법이 불가능할 경우에는 소비자보호 차원에서 사회적 검증방법이 활용될 수 있을 것이다. 필요에 따라서는 과학적 검증방법과 사회적 검증방법을 병행할 수도 있겠다. 특히 'SPS 협정'상 위생 및 검역조치의 합법성 여부는 과학적인 위해성 평가 여부에 달려 있기 때문에 공인검증방법의 개발과 검증기관의 설치 운영은 WTO 협정상의 합법성 확보를 위해서도 긴요하다.

10) 국제적 조화와 국제협력

의무표시제의 국가간 상이한 무역장벽으로 기능할 수 있으므로 의무표시제에 관한 국제표준을 제정할 필요가 있다. 식품안전의 경우 식품첨가제, 수의약품과 농약의 잔류물, 오염물질, 분석 및 표준추출방법, 위생관행의 규약 및 지침에 관한 'Codex 위원회'에 의해 수립된 국제표준이 적용되는데,⁷⁸⁾ 2000년 6월 현재 동 위원회는 생명공학기술로 만들어진 GMO 식품에 대해 적용되는 국제표준의 제정을 검토하고 있다. 따라서 상기 'Codex 위원회'의 활동에 적극 참여하여 우리나라의 입장이 최대한도로 반영되도록 하여야 하며, 필요한 경우 우리나라와 입장이 유사한 식량수입국가와 연대하여 국제표준의 제정에 적극 참여하는 것이 바람직하다.

요컨대 GM 식품의 안전성에 대해서는 전적으로 긍정하는 것도 전적으로

77) 이점에 대해서는 대부분의 전문가들이 동일한 견해를 취하고 있다. 표시란 사회적 책임을 수반하는 것이므로, 정보제공이나 소비자의 불안에 대응한다고 하여 표시에 대한 검증방법이 확보되지 않은 채 표시를 실시하면, 결국 소비자의 신뢰성을 잃게 될 것이다. 박선희, "유전자 재조합식품과 표시문제," 「식품공업」(1998. 9), p.77. 유전자 재조합식품의 검증방법으로 현재 개발되고 있는 것으로는 중합효소연쇄반응(Polymerase Chain Reaction : PCR)을 이용한 DNA 분석방법과, 면역학적 기법을 이용한 단백질 분석방법 등이 있다.

78) 'SPS 협정' 부속서 A의 3항.

로 부정하는 것도 모두 무책임한 일이며 현명하지 못하다. GMO 1세대가 안전하다 해서 GMO 2세대 이후도 안전하다고 단정할 수 없으며, GM 식품 및 작물의 인체섭취와 생태계방출은 인체조건과 환경상태에 따라 어떠한 결과가 초래될지 아무도 예측할 수 없기 때문이다. GM 식품에 대한 국민의 알권리 및 정보제공요구와 GM 식품의 안전성을 둘러싼 논란을 고려해 볼 때, GM 식품에 대한 의무표시제는 WTO 협정상 정당화될 수 있으며, 사전주의원칙에 근거한 최소한의 예방적 규제조치에 해당된다고 본다.

지금까지 화재가 발생하지 않았고 앞으로도 화재가 나지 않을 것이라 해서 소화기를 구비하지 않는 것은 현명하지 못하다. 소화기와 소방서는 불(火)이 났을 때 신속히 대처하기 위해 필수적이다. 특히 식량자급도가 낮은 우리나라의 경우 GM 식품에 대한 의무표시제는 소비자의 선택을 위한 정보제공 차원에서 뿐만 아니라 문제가 발생했을 때 관련 제품을 전량 회수·폐기하고 출처를 정확히 역추적하여 신속한 대응책을 강구하기 위해서도 필요하다. GM 식품에 대한 規制水位를 결정하는 것은 생명공학기술의 육성·발전과 인체 및 생태계보호간의 적절한 균형에 달려 있다 하겠다.(2000. 6. 30)