

바이오안전성의정서에서의 책임복구체제에 관한 법적 고찰

A Legal Analysis on the Liability and Redress Regime
under the Cartagena Protocol on Biosafety

이 재 협

경희대학교 법과대학 부교수

Jae-Hyup Lee

Kyung Hee University

Abstract

This study reviews the proposed liability and redress regime under the Cartagena Protocol on Biodiversity. Several core elements for the regime are discussed in comparison with those listed in the 1999 Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage resulting from the Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. These are (1) scope of the rules and procedures; (2) channeling of liability; (3) legal standing; (4) definition of damage; (5) standard of care; (6) ancillary sources of compensation; (7) limitation of liability; (8) financial guarantees; and (9) mutual recognition and enforcement of judgments.

Korea has given relatively little attention to the issue of liability and redress in the context of LMOs trade. As the Protocol is expected to enter into force soon, Korea needs to develop appropriate implementing domestic mechanisms for the Biosafety Protocol. Establishing an adequate domestic liability and compensation scheme will be one of the most important mechanisms not only to comply the Protocol but to ensure safety of LMOs in general. A further research is needed on the basis of a comparison of relevant legislations in different countries as well as analysis of current laws related to the accidents arising from LMOs trade, such as product liability laws, food safety laws, liability provisions in some environmental legislations.

주제어 : Liability and redress, Biosafety protocol, Living modified organisms, Trans boundary movement, International liability regime

I. 서 론

최근 “유전자재조합식품”(Genetically Modified Food) 및 “유전자변형생물체”(Genetically Modified Organisms 혹은 Living Modified Organisms : 이하 ‘LMOs’라 칭함)의 안전성에 대한 논란이 국내외적으로 심각하게 제기되고 있다. 국제적으로는 생명공학에 의해 만들어진 유전자변형생물체의 국가간 이동시 환경 및 인체건강에의 위해성 방지 및 저감 등 안전성 확보를 목적으로 2000년 1월 몬트리올에서 열린 생물다양성협약 특별당사국총회에서 바이오안전성의정서(Cartagena Protocol on Biosafety)가 채택되었다.¹⁾ 바이오안전성의정서는 협약 당사자인 국가 또는 지역경제통합기구의 50번째의 비준서, 수락서, 승인서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 90일째 되는 날 발효하게 되는데(제37조), 2003년 6월 13일에 50번째로 팔라우가 비준서를 기탁함으로써 의정서는 2003년 9월 11일에 발효된다.

의정서는 전문과 40개 조항, 3개의 부속서로 구성되고 있다. 의정서에는 환경과 개발에 관한 리우선언 원칙 제15조에 포함된 사전예방적 접근방법에 따라 현대 생명공학기술로부터 창출된 LMOs의 안전한 이동, 취급 및 사용분야에 있어 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 부정적 영향을 미칠 가능성과 인간건강에 대한 위해를 고려하고, 특히 국가간 이동에 초점을 두어 적절한 보호수준을 보장하는 데 기여하는 것이라는 것을 의정서의 목적으로 제시하고 있다. 의정서는 이러한 목적들을 달성하기 위해 여러 가지 수단을 강구하고 있는데, 사전통보동의 절차, 위해성 평가 및 관리, LMOs 교역시 취급절차 및 안전성 승인 등이 그 주요한 예이다. 아울러 의정서는 협약의 이행을 확보하기 위한 의무준수체제(compliance mechanism)와 LMOs 교역시 발생하는 피해에 대한 책임복구체제(liability and redress)의 수립을 규정하고 있으며, 이에 관한 협상은 현재 활발히 진행되고 있다.

우리나라는 바이오안전성의정서의 국내 이행법률인 「유전자변형생물체의국가간이동등에 관한법률」을 2001년 3월에 공포하였고, 의정서 발효 및 비준에 대비한 이행체제 구축을 위해 제반 법규 및 제도들을 정비하고 있다. 그러한 제도 중 현재는 구체적인 입법논의가 되고 있지 않지만, 의정서에서 규정한 바와 같이 LMOs 교역시 발생하는 피해에 대한 책임복구체제가 차후 어떤 형태로든 수립될 경우 그러한 국제적 책임배상체제의 수립에 대비할 필요가 있을 것이다. 본 고에서는 현재 협상이 진행중인 바이오안전성의정서상 책임복구체제에 대한 시론적인 분석을 시도하고자 한다. 특히 이 분야에서 국제적 논의의 시발점이 되고 있는 바젤협약 책임배상의정서를 비교분석하여 LMOs 교역과 관련된 쟁점을 중심으로 바이오안전성의정서상 책임복구체제의 주요 요소 및 쟁점들을 분석하고자 한다.

1) 의정서의 채택경위 및 각 조항에 대한 분석은 박용하, 2000. “생명공학안전성의정서의 채택 및 이에 대한 분석”. 「환경법연구」 22 참조.

II. 책임배상체제의 의의 및 비교분석

1. 국제환경법상의 책임배상체제의 태동

환경보전을 위한 정책수단은 크게 규제적 수단과 경제적 수단으로 나뉜다. 규제에 입각한 정책수단은 환경관련 행위를 허용 혹은 금지함으로써 그 효력을 발휘한다. 하지만 이를 위해서는 적절한 감시체제가 선행되어야 한다. 이와는 달리 시장경제의 원리에 입각한 경제적 유인책은 사업체로 하여금 손익계산 및 경제성 평가에 의해서 사전예방적인 행위를 취할 수 있도록 선택의 여지를 남겨 준다. 따라서 기업의 입장에서는 손해발생의 위험도가 크고 이에 대한 책임이 막중하다면 그러한 상행위를 하지 않게 되며, 자체적인 위험성 평가를 통해 재정적 책임을 상품가격에 반영하게 된다. 국제적 민사책임배상체제는 기본적으로 시장경제의 원리에 입각한 경제적 유인책의 하나로 볼 수 있으며 이는 기존의 국제환경규제법을 보완할 수 있는 수단이 될 수 있기 때문에 환경정책적인 측면에서 매우 중요하게 부각되고 있다. 환경피해에 대한 국제적 배상체제의 필요성은 1972년 스톡홀름에서 열린 인간환경회의에서도 이미 명시된 바 있다.²⁾ 이러한 국제적 민사책임배상체제는 현재 핵사고나 유류오염 분야를 중심으로 체결되기 시작했다.³⁾

이러한 국제적 민사책임배상체제는 체약국 간에 준거법 설정문제나 재판관할권의 충돌로 말미암아 생겨날 수 있는 이른바 “Forum Shopping” 현상을 배제할 수 있게 된다. 아울러 이들 협약은 단순히 준거법설정을 위해 간접규범을 제시한데 그친 조항뿐만 아니라 더 나아가 섭외적 법률관계의 본안을 직접 해결하기 위해 실질규범을 설정하고 있는 조항도 포함하고 있다.⁴⁾ 이러한 협약을 통해 체약국들은 자국영토 내에서 환경상 피해가 발생했을 경우 공통적으로 일정한 원칙을 적용하게 되는 것이다. 특히 피해국이 행정적, 법률적, 기술적 능력이 부족할 경우 국제적 책임배상체제는 그 의미가 더욱 크다고 할 것이다.

2) 스톡홀름 선언 제22조는 “각국은 자국의 관할권 내 또는 지배하의 활동이 자국 관할권 밖에 있는 지역에 미친 오염, 그 외 환경상의 손해피해자에 대한 책임 및 보상에 관한 국가법을 더욱 발전시키도록 협력해야 한다”고 규정하고 있다. 원문은 다음과 같다. “States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction.”

3) 현존하는 국제적 민사책임배상체제의 개관은 아래의 사무국 문서를 참조할 것. Liability and Redress for Damage Resulting from the Transboundary Movements of Living Modified Organisms : Review of Existing Relevant Instruments and Identification of Elements, UNEP/CBD/ICCP/2/3, 31 July 2001.

4) 박기갑. 2001. 「국제원자력손해배상법(I)」. 삼우사.

현존하는 국제협약 중 책임과 배상문제를 다룬 것으로는 먼저 국가책임과 관련한 “우주물 질협약”(1972 Convention on Liability for Damage Caused by Space Objects)을 들 수 있다. 민사책임과 관련한 협약으로는 “원자력분야에 있어서 제3자 배상책임에 관한 협약”(이하 “파리협약”, 1960 Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, and 1963 Brussels Supplementary Convention), “원자력손해 민사배상책임에 관한 협약”(이하 “비엔나협약”, 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, amended by the 1997 Protocol), “유류오염손해에 관한 국제민사책임협약”(이하 “CLC협약”, 1969 Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage: CLC), “환경에 위대한 행위로 야기된 손해에 대한 민사책임협약”(1993 Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting From Activities Dangerous to the Environment), “유해·위험물질 해상운송책임협약”(이하 “HNS 협약”, 1996 International Convention on Liability and Compensation in connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea) 등이 대표적이다. 최근에 채택된 “바젤협약 책임배상의정서”(이하 “바젤의정서”, 1999 Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage resulting from the Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal)는 다자간환경협약의 후속의정서라는 점에서 바이오 안전성의정서상의 책임복구체제와 관련하여 가장 시사점이 큰 협약이라고 할 수 있다.⁵⁾

2. 바이오안전성의정서에서의 논의경과

LMOs에 의해서 인체 및 자연생태계에 악영향이 나타났을 경우, 특히 수입된 LMOs가 어떠한 생물체를 멸종시킨다면, 그 생물체에 대한 경제적 가치평가를 포함하는 등 사후처리에 대해서 복잡한 문제가 수반될 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 책임과 복구⁶⁾에 관한 주제 및 방법 등에 관한 문제가 제기된다. 이 문제는 의정서 협상에 있어서 가장 민감한 문제 중 하나였다. 대개의 국가에서 일반적 책임배상에 대한 규정은 있으나 LMOs로 인한 손해에 대한 입법은 극히 드물기 때문에 이에 대한 국제적 기준이 필요하다는 인식이 형성되었다.⁷⁾

-
- 5) 현재 책임배상체제의 수립을 논의하고 있는 또다른 다자간환경협약으로는 “잔류성유기오염물질에 관한 스톡홀름협약”(일명 “POPs협약”, Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants)을 들 수 있다.
 - 6) 바이오안전성의정서에서는 책임과 배상체제를 ‘책임과 복구(liability and redress)’ 체제로 칭한다.
 - 7) LMOs로 인한 손해에 대한 피해보상과 관련한 입법에 대한 개괄적인 논의는 아래의 생물다양성협약 사무국의 문서를 참조할 것. Liability and Redress for Damage Resulting from Transboundary Movements of Living Modified Organisms : Note by the Executive Secretary, UNEP/CBD/ICCP/3/3, 6 March 2002.

아프리카 그룹의 주도하에 개도국들은 동 의제를 의정서의 필수적인 항목으로 파악하였고, 의정서 내에 완전하고 포괄적인 책임복구체제가 포함될 것을 선호하였다. 그러나 대다수의 선진국은 의정서는 LMO의 국경이동에 관한 국제적 절차를 수립하는데에 한정되는 것이고, 따라서 책임문제는 결코 협상의 대상이 될 수 없으며 향후에도 논의할 수 없다는 강경한 입장을 견지하였다.

책임배상체제를 의정서 내에 도입하자는 측은 그러한 체제가 의정서의 의무준수를 촉진하기 위한 유인책(incentive)이 된다고 주장했다. 만약 LMOs의 교역을 통해 발생한 손해에 대해 기업이나 국가가 책임을 지게 된다면, 그들은 의정서상의 기준을 준수하려고 할 것이며 더욱더 주의할 것이다. 아울러 수입국으로서는 LMOs 교역으로 인한 손해에 대해 책임을 지지 않게 되면 보다 더 LMOs의 수입에 적극적일 것이므로 이는 전체적으로도 LMOs 교역을 촉진시키는 효과를 가져오게 된다. 이는 특히 위해성 평가(Risk Assessment)와 위해성 관리(Risk Management)의 능력이 부족한 개도국 수입국에게 매우 중요한 문제이다. 또한 한 주체로 책임을 집중하는 책임배상체제는 ‘오염자 책임’(polluter pays principle)의 원칙에도 충실하며, 국제적 체제의 필요성은 모협약인 생물다양성협약에서 규정한 ‘인류공통의 관심’(common concern of mankind)이라는 개념에 비추어 보아서도 타당성이 있다.

그러나 이러한 책임배상체제의 도입을 반대하는 측에서는 이미 국가책임에 관한 일반적 국제원칙이 존재하기 때문에 그러한 새로운 체제가 불필요하다는 주장을 했다.⁸⁾ 그러나 이러한 주장에 대해 책임복구체제의 찬성론자들은 국가책임원칙은 LMOs의 국가간 이동과 같은 특수한 상황에 적용하기에 부족한 면이 많다고 지적하였다. 생명공학업계에서는 책임복구에 대한 규정이 빠지는 것을 전제로 자발적 기금을 형성하는 제안을 하기도 했으나 받아들여지지 않았다. 몇몇 반대국가에서는 책임배상에 대한 법제는 전적으로 각국의 결정사항이기 때문에 의정서에서 규정할 바가 아니라는 주장을 펴기도 했으나, 대다수의 개도국에서 그러한 국내법을 제정할 기술적, 법률적 능력이 부족하다는 반박을 받기도 했다. 또한 생물다양성협약 제14조 제2항에서 유사한 책임복구체제를 규정하고 있기 때문에 의정서에서 이를 논할 필요가 없다는 보다 구조적인 비판이 나오기도 했다. 그러나 동 규정은 생물다양성 일반에 대한 손해를 다루고 있고, LMOs의 국가간 이동에 의한 손해를 다루는 것이 아니라는 점에서 그 적용범위가 다르다는 반론이 제기되었다.⁹⁾

8) 대표적인 예가 UN 국제범위위원회가 1978년에 착수하여 현재까지 진행중에 있는 “국제법상 금지되지 않은 활동으로 인한 해로운 결과에 대한 국제책임(International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law)”이다.

9) Kate Cook. 2002. “Liability: ‘No Liability, No Protocol’” in *The Cartagena Protocol on Biodiversity: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?* (Christoph Bail et. al., eds.), London: Earthscan Publications.

결국 개도국 측의 요구대로 책임 및 피해구제에 대한 독립된 조항으로 남았으나, 그 구체적인 내용은 추가적으로 논의키로 하였는데, 최종 채택된 바이오안전성의정서 제27조는 아래와 같이 규정하고 있다.

“의정서 당사국회의의 역할을 수행하는 당사국총회 제1차 회의에서 책임 및 피해배상 문제와 관련하여, 이들 문제에 관한 국제법상의 현 진행절차를 분석하고 고려하여, 유전자변형 생물체의 국가간 이동에 의해 초래될 손해에 대한 책임과 피해배상 분야에 있어 적절한 국제 규정과 절차를 마련하기 위한 작업과정을 채택하고, 이러한 과정을 4년 이내에 마칠 수 있도록 노력한다.”¹⁰⁾

책임복구체제에 대한 의정서상의 조항은 결국 리우선언 원칙 13을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 리우선언 원칙 13은 아래와 같다.

“각 국가는 환경오염이나 기타 환경위해의 피해자에 대한 책임과 배상에 관한 국제법을 발전시켜야 한다. 각 국가는 자국의 관할권 또는 통제지역 내에서의 활동이 자국의 관리범위 이외 지역에 초래한 악영향에 대한 책임과 배상에 관한 국제법을 보다 발전시키기 위하여 신속하고 확실한 방법으로 협력하여야 한다.”¹¹⁾

또한 생물다양성협약 내에도 책임과 배상에 관한 조항이 있는 바 제14조 제2항은 아래와 같이 명시하고 있다.

“당사국총회는 수행된 연구결과를 토대로 생물다양성의 피해에 대한 복구 및 보상을 포함한 책임과 배상문제를 검토한다. 다만, 이러한 책임이 전적으로 국내문제인 경우에는 제외한다.”¹²⁾

10) 원문. 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, analyzing and taking due account of the ongoing processes in international law on these matters, and shall endeavor to complete this process within four years.

11) 원문. States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.

12) 원문. The Conference of the Parties shall examine, on the basis of studies to be carried out, the issue of liability and redress, including restoration and compensation, for damage to biological diversity, except where such liability is a purely internal matter.

생물다양성협약의 제14조 제2항에 대한 논의는 이미 진행중이다. 사실 생물다양성협약에
서의 책임배상체제와 의정서에서의 책임복구체제는 내용상 중복되는 부분도 적지 않을 것
이다. 다만 의정서 체제는 LMOs 교역에 관련된다는 점에서 범위가 훨씬 협소하다고 할 수
있다.

현재 이 분야에 대한 논의는 이제 시작단계에 있다. 2000년 12월에 열린 제1차 정부간위원
회에서는 제27조상의 책임복구체제를 수립하기 위한 현존하는 관련 협약의 정리와 아울러
동 체제가 포함해야 할 요소들에 대한 분석리포트를 사무국이 준비하도록 촉구하였다.¹³⁾
2001년 1월에 열린 제2차 정부간회의에서는 사무국문서를 검토하고, 사무국으로 하여금 수
집된 정보를 종합하여 의정서 제1차 당사국총회(COP/MOP-1)에 제출, 워크숍 개최시 활용
할 수 있도록 요청하고 당사국에 조기 워크숍을 개최하여 피해발생에 관한 사례연구와 정보
분석 및 COP/MOP-1에 의해 설치될 법적, 기술적 전문가 그룹의 위임권한(Terms of
Reference : TOR)을 COP/MOP-1이 확정할 것을 권고하였다.¹⁴⁾ 지난 2002년 5월에 열린 제3
차 정부간회의에서는 바이오안전성의정서 제1차 당사국회의(COP/MOP-1)까지 책임과 복구
관련 질문서 등 정보수집을 계속하고, 관련 전문가회의 위임권한에 대한 각국의 의견 접수
후 당사국회의에서 검토기로 결정하였다.¹⁵⁾ 또한 사무국은 2002년 12월에 동 이슈에 관한
전문가 워크숍을 개최한 바 있다.¹⁶⁾

3. 바젤협약책임배상의정서

선진국에서 자국의 엄격한 규제를 피하기 위하여 유해폐기물을 중남미 및 아프리카 등 후
진국에 밀수출 또는 매각하여 부적정하게 처리함으로써 야기되는 환경오염이 국제문제화됨
에 따라 이를 방지하기 위한 국제협력의 필요성이 대두되면서 유엔환경계획(UNEP)의 후원
아래 “유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약”(이하 “바젤협약”,
Basel Convention on the Control of Transboundary Wastes and Their Disposal)¹⁷⁾이 채택

13) 외교통상부 환경협력과, 「바이오안전성의정서 제1차 정부간위원회 참가보고」, 2001. 1.

14) 외교통상부 환경협력과, 「바이오안전성의정서 제2차 정부간위원회 참가보고」, 2001. 10.

15) 외교통상부 환경협력과, 「바이오안전성의정서 제3차 정부간위원회 참가보고」, 2002. 5.

16) 전문가 워크숍 결과는 다음의 문서를 참조할 것. Report of the Workshop on Liability and Redress in the Context of the Cartagena Protocol on Biodiversity. UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/3, 14 December 2002.

17) 바젤협약은 1989년 3월 22일에 채택되어 1992년 5월 5일에 발효되었으며, 2003년 6월 10일 현재 가
입국은 158개국이다. 미국은 서명 후 현재까지 미비준 상태이며 조만간 “자원보존 및 자원재생에
관한 법(RCRA)” 등의 협약이행 관련법안을 개정하여 비준할 것으로 보인다. 우리나라는 1994년 2
월 28일에 가입하였으며 관련법안은 “폐기물의국가간이동및그처리에관한법률”이다. 북한은 1989

되었다. 이 협약의 주요목적은 유해폐기물의 생산을 가급적 줄이고 생산지와 가장 근접한 장소에서 폐기물을 처리하도록 하며 모든 유해폐기물을 환경적으로 건전한 방법으로 취급하도록 담보하는 것이다. 또한 기술적, 입법적으로 취약한 하부구조를 가진 국가의 환경을 선진국에서 생성된 유해폐기물의 무분별한 유입으로부터 보호하는 것이 본 협약의 주된 관심사이다.

바젤협약은 그동안 다섯차례의 당사국 총회를 통해 끊임없이 재검토되고 발전해 왔다. 1995년 제3차 당사국총회에서 의미 있는 진전이 이루어졌는데 OECD 가입국으로부터 비가입국으로의 유해폐기물의 국가간 이동을 금지함으로써 저개발국가에 대한 보호를 강화한 것이 그것이다.¹⁸⁾ 또한 유해폐기물의 국가간 이동과 관련 발생한 손해에 대한 책임과 배상에 관한 중요한 문제는 바젤협약 제12조에 의해 동 협약의 의정서에서 다루어지고 있다.¹⁹⁾ 1999년 12월 바젤에서 열린 제5차 당사국총회에서 책임배상의정서가 채택되었다.²⁰⁾ 동 의정서는 20개국 이상이 비준할 경우 발효하게 되나, 2003년 4월 3일 현재 아직 한 나라도 비준서를 기탁하지 않았다. 바젤의정서의 주요 조항은 아래와 같다.

1) 목적

의정서는 제1조에서 “불법거래를 포함한 유해폐기물 및 기타 폐기물(other wastes)의 국경간 이동과 그 처리로부터 발생하는 손해에 관한 종합적인(comprehensive) 책임 및 적정·신속한 배상체제를 제공함을 목적으로 한다”고 그 목적을 규정하고 있다.²¹⁾

년 3월 서명 후 현재까지 미비준 상태이다.

- 18) 1995년 바젤협약 제3차 당사국 총회는 부속서 VII국가 (OECD 회원국, EU회원국, 및 리히텐슈타인)로부터 부속서 VII 국가에 포함되지 않은 국가로의 유해폐기물 (부속서 VIII에 등재되어 있는 폐기물 목록 A에 의한 것)의 수출을 금지하고, 부속서 VII 국가 간에는 유해폐기물을 교역할 수 있도록 하였는데 이를 Ban Amendment라고 한다. Decision III/1, Amendment to the Basel Convention, Third Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Shipments of Hazardous Wastes and Their Disposal, U.N.Doc. UNEP/CHW.3/35 (Nov. 28, 1995) 참조. 현재 Ban Amendment는 아직 발효되지 않았다.
- 19) 협약 제12조는 “당사자는 유해폐기물과 그 밖의 폐기물의 국가간 이동 및 처리로부터 발생하는 손해의 책임과 보상의 분야에서 적절한 규칙과 절차를 규정하는 의정서를 가능한 한 조속히 채택하기 위하여 협력한다”고 규정하고 있다.
- 20) 바젤협약책임배상의정서에 관해서는 이재협, 1999. “바젤협약책임배상의정서에 관한 법적 고찰”. 「국제법무연구」2; 정민정, 2000. 「유해폐기물의 국가이동에 따른 국제법상의 책임: 바젤협약의 책임배상의정서를 중심으로」, 서울대학교 법과대학 석사학위논문. 참조.
- 21) 원문. The objective of this Protocol is to provide for a comprehensive regime for liability and for adequate and prompt compensation for damage resulting from the transboundary movement of hazardous wastes and other wastes and their disposal including illegal traffic of those wastes.

2) 정 의

(1) 유해폐기물 및 기타폐기물의 의미

본 의정서의 적용범위와 관련하여 의정서상 유해폐기물의 정의는 매우 중요하다. 현재 제2조 2항(b)에 의하면 “유해폐기물 및 기타폐기물은 바젤협약 제1조에 규정된 폐기물²²⁾을 의미한다”라고 규정되어 있다. 본 조항과 관련한 주쟁점은 의정서상 유해폐기물의 정의에 협약 제1조 1항(a)만을 포함시킬 것이냐 아니면 제1조 1항 전체를 포함시킬 것이냐에 대한 것이었다.

개도국 그룹은 모험적인 바젤협약과의 일관성 확보 차원에서 제1조 1항(b)에 해당되는 폐기물이 의정서의 적용대상이 됨을 강력히 주장하였으나 우리나라, 캐나다, EC 등은 각국이 국내법으로 규제하는 폐기물인 제1조 1항(b) 규정상 폐기물을 포함할 경우 각국의 상이한 규제체제의 부조화로 의정서 운영이 어려울 것이라는 점을 들어 반대하였다.

이는 의정서 적용과도 밀접한 관계가 있으며 또한 손해배상액의 제한과도 연결되므로 대다수의 선진국들은 의정서에서 각 국가가 지정한 폐기물을 포함시키는 것에 반대하였고 이에 대해 중국 등 개도국들은 새로운 유해폐기물이 계속 출현할 수 있다는 이유를 들어 이의 삽입을 주장하였다. 결국 의정서 제2조상 정의는 협약 제1조에 준한다는 선에서 최종 문안이 타결되었으나 이는 제3조 적용범위와 관련하여 계속하여 중요한 쟁점이었다.

(2) 피해의 정의

사고로 인한 피해는 (1) 인명 손실 또는 부상(loss of life or personal injury), (2) 재산에 대한 피해(loss of or damage to property), (3) 소득의 손실(loss of income), (4) 환경훼손에 대한 원상회복조치 비용(costs of measures of reinstatement of the impaired environment), (5) 방제조치비용(costs of preventive measures)을 의미한다.

22) 바젤협약 제1조 1항은 유해폐기물을 정의하면서 (a)항에서 “부속서 III(폭발성, 인화성, 유독성, 산화성 등)에 포함된 특성을 함유하지 않은 경우를 제외하고 부속서 I(특정 생산·조제과정에서 발생되거나 구리, 아연, 유기화합물 등)에 포함된 폐기물”을 규정하고, (b)항에서 “(a)항에 의해 규율되지 않는 폐기물로서 수출국, 수입국 또는 경유국의 국내법에 의해 유해폐기물로 정의되거나 간주되는 폐기물”이라고 규정하고 있다. 한편 협약 제1조 2항은 “부속서 II(가정폐기물 혹은 그 소각 잔재물)에 포함된 범주에 속하는 것으로서 국경간 이동의 대상이 되는 폐기물을 이 협약의 목적상 ‘기타폐기물’로 본다”라고 규정하고 있다.

3) 적용범위

의정서는 불법거래를 포함한 유해폐기물과 그 밖의 폐기물의 국가간 이동 또는 처리중 발생한 사고로 인한 피해에 적용된다(제1항). 적용시점을 보면 의정서는 폐기물이 운송수단에 적하되는 시점부터, 처리종료통보가 있거나 실제 처리가 종료된 시점까지 적용된다(제1항, 제2항). 다만 폐기물의 수출시 자국 관할권 내에서 발생한 사고에 대해 당사국은 의정서의 적용을 배제할 수 있다. 의정서는 또한 당사국에서 발생한 피해에 대해서만 적용되고, 비당사국에서 발생한 피해는 배제하고 있다(제3항(a)).

유해폐기물의 교역에는 수출국, 경유국, 수입국 등 둘 이상의 국가가 관련되는데, 수출국과 수입국 중 일방만이 당사국인 경우, 협약상 일반적으로 당사국과 비당사국 간의 교역은 금지되어 있으므로 문제는 없을 것으로 보인다. 한가지 예외는 그러한 협약 비당사국이 협약 제11조에 의한 양자간·다자간·지역간 협약의 당사국일 때이다. 또 하나의 문제는 경유국이다. 바젤협약에 따르면 수출국과 수입국 모두가 협약 당사국일 경우 협약 제6조가 적용되고, 이는 경유국이 당사자가 아닐 경우에도 협약 제7조에 의해 그대로 적용된다.²³⁾ 이 경우 비당사국인 경유국 내에서 발생한 사고에 대해 의정서상 배상청구권을 줄 것인지가 문제이다. 의정서는 이러한 문제들을 아래와 같이 해결하고 있다.

수입국만이 당사국인 경우는 처리자가 인수한 시점부터, 수출국만이 당사국인 경우는 처리자가 폐기물을 인수할 때까지 의정서를 적용하며, 수출국과 수입국이 공히 당사국이 아닌 경우는 의정서가 적용되지 않는다(제3항(b)). 그러나 비당사국이 경유국의 국내관할권이 미치는 지역 내에서 입은 손해에 대해서 의정서가 적용되는데, 이 경우 비당사국인 경유국은 부속서A(군소도서국가 40개국)에 명시되며 또한 발효중인 유해폐기물의 국가간 이동에 관한 다자 내지 지역적 협정에 가입하고 있을 것을 조건으로 하고 있다(제3항(d)).

각국이 국내적으로 지정한 유해폐기물의 경우 의정서가 적용되기 위해서는 (1) 수출국 또는 수입국 또는 양자가 사무국에 통보한 폐기물이어야 하며, (2) 사고가 경유국을 포함하여 유해폐기물로 간주하고 있는 국가에서 발생하여야 한다(제5항(b)). 또한 협약 제11조의 양자, 다자 또는 지역협정의 당사국에서 피해가 발생하고 동 협정이 의정서의 목적을 충분히 충족할 수 있는 책임배상체제를 갖추고 있고 사무국에도 내용이 통보된 경우에는 의정서를 적용치 않는다(제6항).²⁴⁾

23) 협약 제7조에 의하면 당사자로부터 당사자가 아닌 국가를 통한 국가간 이동에 있어 “협약 제6조 제2항은 당사자로부터 당사자가 아닌 국가나 국가들을 통한 유해 폐기물 또는 그 밖의 폐기물의 국가간 이동에 준용된다”고 규정하고 있다.

24) 예컨대 Waigani 협약과 같이 남태평양 군소도서국가들은 바젤협약보다 더 엄격한 기준의 유해폐기물 이동에 관한 지역협약을 체결하였기 때문에 바젤협약에 가입하지 않았다.

4) 배상책임 관련조항

(1) 무과실책임

의정서는 통지자(notifier)에게 무과실책임을 집중하고 있다. 제4조에 의하면 “바젤협약 제 6조에 따라 통지를 한 자는 처리자가 유해폐기물 또는 그 밖의 폐기물을 점유할 때까지 손해에 대해 배상책임을 진다. 만일 수출국이 통지자이거나 어떠한 통지도 행하여지지 아니한 경우에는 처리자가 유해폐기물 또는 그 밖의 폐기물을 점유할 때까지 수출자가 손해에 대해 배상책임을 진다.”²⁵⁾

미국환경법 중 유해폐기물의 관리를 규정한 “자원보전및회복에관한법”(Resource Conservation and Recovery Act : RCRA)이나 환경책임을 규정한 “종합환경대응보상및책임에관한법”(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act : CERCLA)은 모두 그 규제의 대상 및 책임당사자의 범주가 발생자, 운송자, 소유자 등에 걸쳐 광범위하나 의정서에서는 기본적인 책임이 “통지자”(notifier)에게 부과되고 있다는 점이 다르다.²⁶⁾ 통지가 없었다면 수출자에게 책임이 부과되는데, 이론상 불법교역자는 통지를 하지 않을 것이므로 이는 불법교역자의 경우에도 책임을 부과할 수 있는 규정이라 할 수 있다. 폐기물이 계약될 수 없는 경우 통지자가 재수입에 따른 책임을 지며, 불법교역인 경우에는 재수입자가 책임을 진다(제3항, 제4항).

본 안의 장점은 책임을 한 사람에게 집중시킬 수 있고 의무자 식별이 단순명료하며 따라서 피보험자의 입장에서 많은 액수를 보장받을 수 있게 한다는 것이다. 즉 책임을 통지자 혹은 수출자에게 집중하는 것은 기본적으로 본 의정서를 과거지향적이며 사후대책수습적(backward-looking) 성격으로 보느냐 혹은 미래지향적이고 예방적(forward-looking) 성격으로 파악하느냐의 문제와 연관된다. 수출자 및 통지자에게의 책임부과는 사고를 미연에 방지하는 (exporter-beware) 유인 효과가 있기 때문이다. 따라서 이러한 측면에서 본다면 의정서는 어느 정도 미래지향적인 요소를 담고 있다고 할 수 있다.

그러나 통지자에게로 책임을 집중한 본 조항이 문제가 없는 것은 아니다. 협약 제6조 1항에 의하면 “수출국이 직접 또는 생산자 또는 수출자가 자기나라의 주무관청을 통하여 관계국

25) 원문. The person who notifies in accordance with Article 6 of the Convention, shall be liable for damage until the disposer has taken possession of the hazardous wastes or other wastes. Thereafter the disposer shall be liable for damage. If the State of export is the notifier or if no notification has taken place, the exporter shall be liable for damage until the disposer has taken possession of the hazardous wastes or other wastes.

26) 일각에서는 바로 이 점이 미국의 유해폐기물 발생자들로 하여금 CERCLA상에 규정된 자신들의 책임을 통지자에게 전이시킬 수 있게끔 하는 길을 열어주었다고 비판한다.

의 주무관청에 유해 폐기물 또는 그 밖의 폐기물의 모든 국가간 이동계획을 서면으로 통지한다”고 통지의무를 지우고 있다. 따라서 수출국은 생산자나 수출자중 한사람에게 통지를 하도록 하는 재량권을 가지고 있다. 그러므로 수출국은 국내기업이 생산자일 경우 국내산업을 보호할 명목으로 수출자에게만 통지의 의무를 부과할 수 있게될 가능성이 있다.

(2) 과실책임

의정서 제5조는 “협약의 이행과 관련된 규정을 준수하지 못하여 손해를 야기 또는 기여했거나, 자신의 고의·미필적 고의·과실행위 내지 부작위로 말미암아 손해를 야기 또는 기여한 자는 제4조와 무관하게 배상책임을 진다”고 규정하여 무과실책임과 병존하여 과실책임을 명시하고 있다.²⁷⁾

(3) 기여과실

의정서는 또한 손해를 입은 피해자 또는 국내법상 책임을 부담하는 자가 모든 상황을 고려해 볼 때 자신의 실수로 손해를 야기시켰거나 기여했다면 배상은 감액되거나 허용되지 않을 수 있도록 하고 있다(제9조). 책임당사자가 복수일 경우 기여도에 따라 배상액 선정에 고려할 수 있도록 하는 등 조항은 일단은 무과실책임, 과실책임 모두에 적용되는 것으로 해석될 수 있다.²⁸⁾

(4) 손해배상액의 제한

의정서는 제4조 무과실책임에 대한 책임배상의 한계는 부속서(Annex B)에 명시하도록 하고 있으며, 제4조 과실책임에 대해서는 무한책임배상을 규정하고 있다. 부속서 B에서는 무과실책임에 대한 책임배상의 한계는 개별국가가 자율적으로 설정하도록 하고 있다. 다만 동 부속서에서는 톤수에 따라 그러한 책임배상의 한계에 대한 최소기준을 설정하고 있다. 통지자, 수출자 또는 수입자일 경우 5톤까지는 1백만 SDR 이상, 25톤까지는 2백만 SDR 이상, 50톤까지는 4백만 SDR 이상, 1천톤까지는 6백만 SDR 이상, 1만톤까지는 1천만 SDR 이상, 그리고 1만톤 이상은 1톤당 1천 SDR을 부과하여 최고 3천만 SDR을 규정하고 있다. 처리자의 경우 처리물량과 관계없이 2백만 SDR 이상으로 하고 있다. 이러한 책임배상의 최소한계는 당사국

27) 원문. Without prejudice to Article 4, any person shall be liable for damage caused or contributed to by his lack of compliance with the provisions implementing the Convention or by his wrongful intentional, reckless or negligent acts or omissions.

28) 일반적으로 영미법상에서는 무과실책임의 경우 기여과실의 법리가 적용되지 않는다. 국내법도 법체계상으로는 무과실책임의 경우 그 책임의 판정에 있어서는 기여과실이 인정되지 않으나 배상액 산정과정에서 참작되는 것으로 보인다.

이 환경위해성, 리사이클, 폐기물량 및 유해성 등을 고려하여 정기적으로 검토하도록 하였다. 또한 책임배상의 한계관련 수치는 협약 제6차 당사국총회에서 개정 가능하며, 이러한 개정은 의정서가 발효되기 전에 할 수 있다(제23조).

(5) 불법교역

바젤협약은 적절한 통지가 없었던 경우, 수입국 혹은 경유국의 서면동의가 없는 경우, 그러한 동의를 위조, 허위표시 또는 사기에 의하여 취득된 경우 등에는 불법거래로 간주하고 있으며(협약 제9조 1항), 이러한 불법거래는 국제범죄로 간주된다(협약 제4조 3항). 의정서 초안에 따르면 불법교역은 의정서 목적에 규정되어 있듯이 본 의정서의 적용범위 내에 있다. 따라서 불법교역자가 무과실책임의 주체가 되는 경우는 그가 수출자일 경우일 것이다. 왜냐하면 본 의정서에 의하면 무과실책임의 주체는 통지자이며 그러한 통지가 이루어지지 않았을 경우에는 수출자에게 책임이 지워지는데, 불법교역의 경우는 기본적으로 통지가 없다고 간주하기 때문이다.

그렇다면 불법교역이 수입자, 수입국 혹은 경유국의 위조, 허위표시 또는 사기에 의해 이루어졌을 경우에는 누가 무과실책임의 주체가 되는가? 이 경우 역시 통지자가 책임을 지게 된다. 또한 바젤협약 제8조에 의거해 수출국으로의 재수입이 될 경우²⁹⁾에도 역시 통지자가 책임을 진다. 다만 이 경우 통지자의 잘못에 기하지 않는다는 점에서 형평에 어긋난다는 이론이 있을 수 있다. 그렇다면 불법교역의 원인제공자가 무과실책임의 주체의 범주에 들지 않으므로 제5조에 따라 “본의정서 조항의 이행에 역행하는”(lack of compliance of the provisions of the Protocol) 주체가 되므로 이를 바탕으로 과실책임을 부과할 수 있다.

(6) 책임의 소멸시효

손해배상 청구는 사고일로부터 10년 이내에 제기되어야 하며, 청구인이 피해를 인정한 시점으로부터 5년 이내에 제기되어야 한다(제13조).

29) 의정서 제3조 3항은 협약 제8조, 제9조 2항(a), 제9조 4항에 의거한 재수입의 경우 재수입되는 유해 폐기물 및 기타 폐기물이 원래의 수출국에 도착할 때까지 본의정서가 적용된다고 규정하고 있다.

5) 재정관련 보장 조항

(1) 보험 및 여타 재정적 보증

폐기물 수출 통지자와 처리자는 보험, 채무증서, 여타 재정적 보증으로 제12조 부속서(Annex B)의 책임배상의 최소기준금액 이상으로 책임을 담보하도록 규정하고 있다(제14조). 의정서 제4조 제2항의 경우는 수입자가 보험 및 여타 재정보증에 가입하여 담보하도록 한다. 또한 의정서는 보험, 채무증서, 여타 재정적 보증을 제공하는 자에 대하여 직접 소송을 제기할 수 있도록 허용하고 있다(제14조 제4항). 다만 당사국은 그러한 소송제기권을 부여하지 않을 수 있으며 이러한 사실을 사무국에 통보하여야 한다(제14조 제5항).

(2) 책임배상 메카니즘

의정서가 피해를 적절히 배상하지 못하는 경우 기존의 메카니즘을 활용하여 적절하고 신속한 보상을 위한 추가적인 조치가 이루어지도록 한다(제15조 제1항). 아울러 의정서 당사국 회의는 기존 메카니즘의 개선 또는 새로운 메카니즘의 신설 필요성을 계속 검토한다(제15조 제2항). 그러한 메카니즘의 예로는 협약에서 이미 설치되어 개도국의 능력형성을 지원하고 있는 “기술협력신탁기금”(Technical Cooperation Trust Fund)을 들 수 있는데 제5차 당사국 총회의 결정으로 동 기금의 적용범위를 확대하여 개도국 및 전환기경제국가에 긴급재난시 지원과 보충적인 성격의 배상, 능력형성 등을 지원키로 하였다. 아울러 제6차 당사국총회에서 잠정체제의 변경 또는 추가적인 조치를 결정하고, 기술협력신탁기금의 사용지침에 관한 지침 역시 동 회의에서 채택하도록 결정하였다.

6) 기타 주요 법률조항

(1) 관할권

의정서 제17조에 의하면 관할과 관련해서는 피고의 상거소(habitual residence) 또는 주된 영업소(principal place of business) 외에 사건(where the incident occurred) 또는 손해발생지(where the damage was suffered) 법원을 관할법원으로 하였다. 피해자는 이상 열거된 법원 중에서 어느 법원이든 자유롭게 선택할 수 있도록 규정하고 있다.

현재 의정서에서 판결의 상호승인 및 집행을 명시해 놓은 조항은 제21조인데, 외국판결 거부사유로 피고의 방어권이 적절히 보장되지 않았을 때를 열거하고 있기 때문에 피해국에서 받은 판결이 가해국에서 승인을 받지 못하여 가해국에서 다시 재판을 하여야 하는 경우가 발생할 가능성이 적지 않다.

준거법과 관련하여 본 의정서 제19조는 의정서에서 다르게 규정하고 있지 않는 한 제17조에 의한 관할권을 갖는 법원의 섭외사법을 포함한 실체법 및 절차법이 적용된다고 규정하고 있다.

(2) 訴因 혹은 의정서와 관할법원의 법률과의 관계

의정서 제20조 2항은 “제4조 제1항에 따른 책임이 있는 통지자나 수출자 또는 제4조 제2항에 따른 책임이 있는 수입자의 무과실책임에 기초한 손해에 대한 배상청구소송은 동 의정서에 따르지 아니하고는 제기되어질 수 없다”고 규정하고 동 조 1항에서 “제2항을 조건으로 동 의정서의 어떠한 규정도 손해를 입은 자의 권리를 제한하거나 무효로 하거나 또는 내국법에 의해 제공될 수 있는 환경보호 내지 원상회복을 제한하는 것은 아니다”고 규정하고 있다.

이는 무과실책임원칙이 본 의정서의 핵심이며 예측가능성의 측면에서 적어도 무과실책임에 관한 한 의정서가 우선한다는 취지로 해석될 수 있을 것이다. 동시에 의정서보다 더 높은 수준의 구제를 제한하지 않는다는, 어떻게 보면 서로 양립할 수 없는 원칙을 병기하고 있는데, 이 두 접근방법은 조화를 이루어야 할 것이다. 즉 이 두 조항을 무한정 적용할 경우 관할에 관한 규정, 판결의 승인 및 집행에 관한 규정 등을 의정서에 두는 의미가 없어진다. 예를 들어 제17조에 규정된 관할근거 외에 국내법상 원고에게 보다 유리한 관할근거가 있다고 하여 이를 무한정 적용한다면 제17조의 규정은 아무런 의미가 없을 것이다.

(3) 여타 손해배상협정과과의 충돌

의정서와 여타 책임배상에 관한 양자·다자·지역간 협정 및 약정이 경합할 경우 어느 것이 우선적으로 적용되는지가 문제시되었는데 의정서 제 11조는 그러한 협정에서의 책임배상 규정이 동일사고에 대해 동시에 적용되는 경우에는 동 협정의 당사국에 대해서는 의정서의 적용을 배제하도록 되어 있다.

(4) 판결의 상호승인 및 집행

외국판결을 승인할 국제법상 의무는 없으나, 의정서 제17조에 따른 적법한 관할법원에서 의 판결은 몇몇 예외적 경우를 제외하고는 다른 당사국에서 승인되어야 하며 집행이 인정되어야 한다는 것이 제21조의 기본원칙이다. 이에 대한 예외로서는 (1) 판결이 사기에 의한 경우, (2) 만일 피고인이 적절한 통고를 받지 못하였고 자신의 입장을 제시할 정당한 기회를 갖지 못한 경우, (c) 만일 판결이 다른 체약국에서 이미 동일한 사건과 동일한 당사자들에 대해 유효하게 내려진 이전 판결과 양립하지 않는 경우, (d) 만일 판결이 승인되어야 할 체약국의 공서양속에 반하는 경우이다.

III. 바이오안전성의정서의 책임복구체제

1. 주요요소

지금까지 바젤협약 책임배상의정서의 주요 조항을 살펴보았는데, 이를 토대로 책임배상체제의 주요 요소들을 도출해 낼 수 있을 것이다. 사실 바젤협약 책임배상의정서 역시 여타 국제적 책임배상체제에서의 기본요소와 유사하다.

1) 책임의 집중 (Chanelling)

피해자가 적절한 구제를 받기 위해 손해의 발생과 관련된 당사자 중 한 주체로 책임을 집중시키는 방안은 그동안 많은 국제협약의 책임배상체제에서도 시도되어 왔다. 예컨대 1960년 파리협약과 1963년 비엔나협약에서는 각각 원자력사업자에게 책임을 부과하고 있다. 오로지 사업자만이 책임을 지고 핵연료공급자, 원자력시설의 건설자, 혹은 운송자들을 상대로 비록 이들의 과실로 인하여 사고가 야기되었다고 하더라도 소송을 제기할 수 없게 된다. 한 주체로의 책임집중이 외면상 불합리하게 보이지만 집행상 매우 중요한 장점들이 있다.

첫째, 책임을 효과적으로 집중시킨다면 피고를 판별해내는데 있어 보다 확실하고 복잡한 반대소송(cross-litigation)을 배제시킬 수 있다. 특히 환경피해의 경우 사고와 피해 간의 인과관계를 증명하기가 힘들고, 피해는 장기간에 걸쳐서 서서히 진행되는 경우가 많으며, 환경적 위험을 평가해 줄 과학적 지식의 불확실성이 있다. 따라서 책임의 집중은 소송절차를 간편하게 만든다. 둘째 보험을 드는데 있어서도 가입의무가 한 주체로 단일화되면서 보다 확실할 것이다. 즉 책임연쇄상에 놓인 사람들로 하여금 불필요한 보험 혹은 재정적 보장을 할 필요가 없도록 한다.

또한 대개의 책임배상체제에서 책임이 집중된 당사자에게 구상권을 보장하고 있어 책임집중에 따른 불합리성을 어느 정도 해소하고 있다. 한편 책임은 국내법상 별도의 규정이 있는 경우를 제외하고는 무력충돌, 적대행위, 내란, 폭동 내지는 예외적 성질의 중대한 위급상황에 의해 발생한 손해에 대해서는 면책된다.

2) 엄격책임주의(Strict Liability)의 채택

기술의 발달과 산업화 추세와 더불어 명백하게 어떤 이의 과실이나 부주의로 돌릴 수 없는 사고로 피해를 입은 자가 바로 그런 이유로 말미암아 배상권을 행사할 수 없다는 논리는 불

합리하기 때문에 기존의 과실책임의 원칙에 수정을 가하게 된다. 무과실책임주의에 바탕한 엄격책임(strict liability) 원칙의 부과이론은 주로 '교통기관과 위험한 기업시설'을 대상으로 하여 그 법리가 전개되어 왔으며 그 근거로는 '보상책임'의 원리와 '위험책임'의 원리를 일반적으로 든다.³⁰⁾ 즉 기업이 이익을 얻는 과정에서 타인에게 손해를 주는 경우에 그 이익에서 이를 배상케 하는 것이 공평하며, 또한 위험한 시설의 관리자는 그것으로부터 생긴 손해에 대해 책임을 져야 한다는 것이다.

원자력 손해배상체제의 경우 원자력 사고의 피해자가 매우 복잡한 기술상의 문제를 안게 마련인 사업자의 과실을 증명하고 그에 대한 증거를 수집하기란 매우 어려웠다. 아울러 원자력사업 그 자체가 위험한 활동의 범주에 속하기 때문에 그러한 활동을 수행하는 자가 과실 또는 부주의가 없더라도 책임을 져야 한다는 내용의 법률이 대부분의 나라에서 국내법으로 채택되었고, 이러한 입장은 그대로 국제조약의 내용으로 도입된 것이다.³¹⁾ 유해폐기물의 국가간 교역의 경우에도 그러한 행위로 말미암아 발생하는 손해에 대해 엄격책임이 적용된다. 이렇게 볼 때 국제적 책임배상체제 내에서 무과실책임의 원칙이 점차 기본적 룰로 자리를 잡아가고 있음을 볼 수 있다.

3) 책임한도액의 설정

책임배상체제를 설계하는데 있어 배상액의 한도를 설정하는 것이 과연 타당하냐는 논란의 여지가 있다. 책임의 금전적 한계설정은 실효성 있는 손해배상액 확보 및 보험비용 급등의 우려 등 현실성에 바탕을 둔 논리로서 기존의 손해배상관련 국제협약 중 다수가 책임의 상한선을 규정하고 있다. 그러나 예외적으로 상한선을 두고 있지 않은 1993년 루가노 협약이 있다.

만약 타당하다면 그 액수는 어느 정도로 해야 하는지가 문제일 것이다. 파리협약이나 비엔나협약은 체약국이 자국의 국내입법으로 정할 수 있는 최저한도액에 대해서는 엄격히 규정하고 있지만, 그 최고치에 대해서는 각국의 자유재량권에 맡겨놓고 있다. 그러한 상한액은 시간이 지남에 따라 현실과 괴리가 생길 수 있으므로 정기적으로 검토될 필요가 있다. 예컨대 1960년 파리협약과 1963년 비엔나협약은 원자력 손해의 엄청난 파장을 고려하여 개정을 통해 액수를 상향시켰다.

30) 미국에서는 비정상적인 위험한 활동이면 '엄격책임(strict liability)'을 지우는 일반적 구성요건주의를 취하고 구체적인 엄격책임의 인정은 법원의 판단에 맡기고 있다. 김준호, 1999. 「민법강의」, 법문사, p.1110 참조.

31) 박기갑, 전제서.

4) 강제보험제도

피해자에게 적절한 배상을 보장하기 위해 국제적 책임배상체제에서는 운영자로 하여금 책임상한선까지의 보험 또는 재정보증을 확보해 놓도록 하고 있다. 예컨대 원자력 배상조약에서는 원자력 시설의 운영자로 하여금 책임상한선에 해당하는 보험 및 기타 재정보증을 할 것을 규정하고 있다. 파리협약 제10조와 제15조, 비엔나협약 제7조는 “사업자는 시설소재국이 정하는 금액·형태·조건으로 원자력사고에 대한 그의 책임을 담보할 보험 또는 여타 재정적 보증을 유지할 것이 요구된다”라고 규정하고 있다. 기타 재정적 보증이라 함은 여러 가지 형태가 있는데 그 중 대표적인 것은 국가보증(State Guarantee)이다.

1996년 HNS 협약에서는 운영자가 배상의무를 다 하지 못했거나 손해가 당 체제에 의해 수립된 운영자책임의 상한을 초과했을 경우 보충적인 배상을 위한 국제손해배상기금(International Indemnification Funds)을 마련해 놓고 있다. 바젤 책임배상의정서에서는 피해를 적절히 배상하지 못하는 경우 기존의 메카니즘을 활용하여 적절하고 신속한 보상을 위한 추가적인 조치가 이루어지도록 하며, 아울러 의정서 당사국회의는 기존 메카니즘의 개선 또는 새로운 메카니즘의 신설 필요성을 계속 검토한다고 규정하고 있다.

5) 배상청구권의 소멸시효 인정

대부분의 책임배상체제에서는 배상청구권이 일정한 시한 내에 제기되어야 함을 규정하고 있다. 이는 사업자와 피해자의 두 관련 당사자의 상충되는 법익을 균형있게 보호하는 데 있다. 그러나 그 시한에 있어서는 차이가 있다. 파리협약 제8조와 비엔나협약 제6조는 공히 원자력 사고가 발생일로부터 10년 내에 손해배상청구소송이 제기되지 않은 때에는 청구권이 소멸된다고 규정하고 있다. 1996년 HNS 협약은 3년, 1999년 바젤의정서는 5년, 1972년 우주물질협약은 1년을 규정하고 있다. 여기에서 고려해야 할 중요한 사항은 환경에 대한 위해, 피해는 장기간에 걸쳐 나타난다는 것이다. 특히 인적피해, 예컨대 시간의 경과로 말미암아 암같이 특수한 피해가 과거에 발생했던 원자력 사고로 인한 것일 경우 비엔나협약 개정작업에서는 물적/인적 손해를 구분하여 후자의 경우 30년까지로 연장하였다.

6) 재판관할권의 통일

현재 급속한 세계화의 진행 속에 상품, 인력, 서비스의 국경간 이동이 그 어느 때보다도 활발하게 이루어지고 있다. 환경문제만 보더라도 각국의 법규 및 기준이 상이하므로 점차 이

를 표준화시켜야 한다는 주장이 거세게 일고 있다. 그러나 단일한 국제환경기준이 과연 바람직하고 또한 실현가능할 것인가에 대한 전망은 매우 회의적이다. 각국마다 특수한 지리적, 자연적, 사회경제적 상황에 처해 있으므로 이에 대한 환경적 대응 또한 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 환경적 영향 및 피해는 초국경적으로 발생할 가능성이 많기 때문에 앞으로도 환경에 관한 국제적인 분쟁은 계속될 것이다. 특히 사인 간의 국제분쟁의 경우 결국 국내법적 구제방법이 주가 될 것이기 때문에 특정 사건에 대해 어느 나라에서 사법부가 재판관할권을 행사할 것인가 또한 실체법과 절차법은 어떻게 적용할 것인가가 매우 중요할 수밖에 없다.

국제재판관할권에 대한 국제적으로 확립된 원칙은 아직까지는 없으며 각국이 피고의 방어권 보장 및 소송경제적인 측면을 고려하여 결정하고 있다. 미국의 경우 관할지 법원과 최소한의 접촉(minimum contact)이 있고 헌법상 보장된 피고의 적법절차권(due process)을 해치지 않는 한에 있어 관할권을 행사하고 있다.

피고의 상거소 및 주된 영업소 법원이 관할권을 가질 경우 피고의 방어권 보장에 문제가 없으며 판결집행에 있어서도 용이할 수 있기 때문에 별로 문제시되지 않는다. 다만 실질적으로 피해자가 가해국에서 공정한 재판을 받을 수 있는가 그리고 그러한 재판이 피해자에게 편리한 것인가에 대해서는 현실적 한계가 있는 것이 사실이다.

사고 또는 손해발생지 법원을 일률적으로 관할법원으로 하는 것은 피고의 이익을 지나치게 해할 수가 있다. 즉 방어권 보장의 측면에서도 문제가 있으며 또한 판결에 대한 집행상의 문제도 적지 않다. 만약 사고 또는 손해발생국에 피고의 재산이 없는 경우 원칙적으로 인적 관할권(personal jurisdiction) 행사는 힘든 것이며, 설사 영향이론에 입각하여 역외적 관할권을 행사한다 할지라도 이를 집행할 수가 없으므로 결국 피고의 본국법원에서 효력있는 판결로 인정되어야 하는데, 이를 위해서는 외국판결의 승인과 집행이라는 절차를 거쳐야 한다.

2. 모형제시

바이오안전성의정서의 책임복구체제의 윤곽은 아직 잡히지 않은 상태이지만 현재의 논의 상황을 종합해 보건대 대개 어떠한 요소들을 포함할 지는 전망할 수 있다. 특히 사무국이 각 협상국들에게 회람한 책임과 복구에 대한 12개 문항의 질문서의 요지를 살펴보면 아래와 같다.³²⁾

32) Convention on Biological Diversity, Liability and Redress (Article 27) : Draft recommendation submitted by the Chair of Working Group II, UNEP/CBD/ICCP/3/L.9, 24 April 2002.

1. 피해를 야기시킬 수 있는 의정서와 관련된 행위 및 상황, 그리고 LMOs의 국가간 교역으로 인한 생물다양성의 피해를 평가하는 기준
2. 책임복구체제의 적용범위
3. LMOs의 국가간 교역으로 인한 피해의 정의문제 및 생물다양성협약상 제14조 제2항과의 관계
4. 책임의 집중문제
5. 무과실책임 및 과실책임
6. 책임의 면제
7. 배상청구의 소멸시효
8. 배상액의 상한선
9. 판결의 승인 및 집행
10. 중재의 적합성
11. 국가책임과의 관련성
12. 문제제기의 주체

질문서의 항목에 대해 쟁점별로 분석을 해보면 다음과 같다.

1) 책임복구체제의 적용범위

의정서와 관련하여 책임복구문제가 제기될 수 있는 상황은 몇 가지로 상정해 볼 수 있는데, (1) LMOs의 실질적인 국가간 이동 및 운송, (2) LMOs의 불법운송 및 도입, (3) LMOs 교역에 적용되는 규제절차의 위반, (4) 유전자의 초국경적 유출, (5) 사전통고 동의(AIA) 등의 절차의 준수로 인한 의도적 유출 등이다.

바이오안전성의정서에서는 바젤의정서와 마찬가지로 LMOs의 국경간 교역 중에 일어난 피해에 대해 적용되어야 할 것이다. 그런데 LMOs로 인한 피해는 위해성에 대한 과학적 불확실성 때문에 그 영향이 나타나려면 많은 시간이 경과해야 하는 특수성이 있다. 따라서 LMOs가 환경에 유입된 후에 심각한 피해가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 적용범위를 수입국의 환경으로의 유입시점(introduction to the environment of the importing State)까지 넓히는 방법을 생각해 볼 수 있다. 유사한 제안이 이미 바젤의정서에서도 있었는데, 즉 유해폐기물의 이동 종료시점은 사후처리(aftercare disposal)까지 포함해야 한다는 것이다. 남미, 아프리카, 아시아의 개도국들은 바젤의정서의 정의에 비추어 초국경간 이동이 폐

기물의 인도뿐 아니라 처리 후 잔류 폐기물까지 환경적으로 건전하게 처리해야 하는 전주기(life cycle)를 의미하므로 재활용의 경우에도 잔류 폐기물을 포함하여 최종 처리완료 시까지 의정서가 적용되어야 한다고 강력히 주장한 바 있다.

적용범위의 확대와 관련하여 루가노 협약에서는 GMOs의 국가간 교역 문제에 대해 매우 광범위한 접근방법을 취하고 있다. 협약 제2조 제1항은 환경위해행위를 정의하면서 GMOs의 생산, 재배, 처리, 저장, 사용, 파기, 유출 등을 모두 포괄하고 있다.³³⁾

2) 책임의 주체

책임의 주체는 크게 국가와 사인으로 구분하여 논의될 수 있다.

먼저 국가의 책임을 살펴보면, 제8조 제1항에 의하면 수출국은 제7조 제1항의 범위에 속하는 유전자변형생물체의 의도적 국가간 이동 전에 수입국의 국가책임기관에게 서면으로 통보하거나, 수출자가 서면으로 통보하도록 해야 한다. 이 통보에는 최소한 부속서 I에 명시된 정보가 포함되어야 한다. 각 당사국은 이 의정서의 관련 조항을 위반하여 이루어지는 유전자변형생물체의 국가간 이동을 방지하고 처벌하기 위한 적절한 국내조치를 마련하여야 한다. 이러한 국가간 이동은 불법으로 간주된다(제25조 제1항). 불법적 국가간 이동이 이루어진 경우, 피해당사국은 유전자변형생물체를 보낸 당사국의 경비부담하에 문제된 유전자변형생물체를 재수거하거나 파괴하는 등의 적절한 처리를 요청할 수 있다(제25조 제2항). 이 경우 수출국이 그 부담을 지게 될 것이다.

만약 사인이 AIA 절차를 적법하게 거친 LMOs의 유입 이후에 발생한 사건에 의해 피해를 입게 되면 책임의 공평한 분배와 관련하여 생각할 수 있는 선택은 아래의 세 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째, LMOs의 이동과정에 연계된 사람들(예컨대 발생자, 수출자, 운반자, 수입자 등) 중에서 한 사람에게 책임을 집중시키는 방안, 둘째 이들 중 한 사람에게 일차적인 책임을 지우고 다른 사람에게 이차적인 책임을 지우는 방안, 셋째 연관된 모든 사람들에게 연대책임을 지우는 방안이다.³⁴⁾

33) Dangerous activity includes the production, culturing, handling, storage, use, destruction, disposal, release or any other operation dealing with one or more genetically modified organisms which as a result of the properties of the organism, the genetic modification and the conditions under which the operation is exercised, pose a significant risk for man, the environment or property.

34) Sean D. Murphy. 1994. "Prospective Liability Regimes for the Transboundary Movement of Hazardous Wastes," *American Journal of International Law* 88 : 51.

(1) 책임의 집중(channelling)

국제손해배상체제 중 한 주체로 책임을 집중시킨 예로는 유해물질을 생산하고 사용하는 시설물 운영자나 소유자에게 책임을 부과시키는 것이다. 이 방법은 그러한 주체가 초국경적 피해를 유발시키는 주원인자일 경우 의의가 있다. 원자력 책임배상체제는 바로 피해가 주로 원자력 시설의 운영자로부터 발생하지 원자력 재료의 운반자로부터 발생하지 않는다는 기본적인 가정하에 설립되었다.³⁵⁾ 또한 선박소유자에게 책임이 집중될 수도 있을 것이다. 이러한 접근법은 1969년 CLC협약이나 HNS협약에 담겨져 있다.

그러나 LMOs의 국가간 이동의 경우에 있어서는 원자력에 의한 피해와는 다를 수 있다. 초국경적 피해는 운송자, 수입자, 혹은 처리자에 의해 일어날 수 있는 가능성이 매우 크기 때문이다. 따라서 책임이 수출자에게만 집중될 경우 운송자나 처리자가 LMOs를 제대로 다루어야 하는 유인효과를 주지 못할 수도 있다.

(2) 일차적 책임과 이차적 책임의 병존

이 방법은 한 주체에 일차적 책임을 지우고 다른 주체에게 이차적 책임을 지우는 것이다. 예컨대 전이유전자(transgenic)를 수입국의 환경 내로 유입한 자를 일차적 책임자로 세우고, 전이유전자를 생산한 자를 이차적으로 책임지우는 방법이다. 이 경우 일차적 책임은 피해발생을 예방하기에 가장 좋은 위치에 있는 자에게 책임을 지우되 그러한 주체가 파악되지 않았거나 파산하였거나 혹은 배상을 할 수 있는 능력이 결여되었을 경우 대안으로 피해자가 이차적 책임주체에게 보상받게 함으로써 배상을 보충하기 위함이다. 이러한 책임의 병존은 피해자로 하여금 배상을 최대한 받을 수 있도록 하고 유해한 LMOs의 발생을 억제시킨다는 데 장점이 있다.

(3) 관련된 모든 당사자들에게 연대책임

책임을 한 주체에 집중시키지 않고 관련된 모든 당사자들에게 원고가 선택하여 연대책임을 물을 수 있도록 하는 것이 또 다른 방법이다. 여기에는 발생자, 수출자, 운송자, 수입자, 처리자, 그리고 중개자 등이 모두 연관된다. 연대책임이기 때문에 실제 피해발생에 대한 기여도가 미약하더라도 당사자들은 배상액 전액에 대해 책임을 져야 한다. 따라서 피해자에 있어서는 소송의 가능성이 최대한 열려 있는 셈이다.

그러나 여기에는 많은 거래비용(transaction cost)이 발생하고 때에 따라서는 형평성이 문제시되기도 한다. 미국의 경우 CERCLA의 조항은 이러한 원칙을 구현한 것으로 평가되는데,

35) 국제원자력 손해배상제도에 관해서는 박기갑, 1997. "국경을 넘는 원자력 사고에 대비한 국제손해 배상제도". 『국제법학회논총』 42(1) : 115-141.

동 법안은 원래 효과적인 폐기물의 청소를 보장하고 향후 발생할지 모를 폐기물의 느슨한 처리를 방지하기 위해 가능한 광범위하게 연관된 모든 당사자들에게 책임을 물었다.³⁶⁾ 그러나 실제로는 수많은 소송과 반대소송이 끊이지 않았으며, 관련 당사자들끼리의 합의가 더디고 재판 절차가 길어지며 종종 가장 자본력이 많은 당사자(deep pocket)가 소송을 당하는 경우가 비일비재하였다. 따라서 전체로 보아서는 환경적으로 건전한 운영을 하게끔 하는 유인 효과가 있으나 관련 당사자 각각으로 보아서는 오히려 한 주체에 책임을 집중시키는 방식보다 환경적으로 더 주의해야 할 인센티브가 없다는 단점이 있다.

바이오안전성의정서에는 위의 세 가지 방안 중 되도록 많은 당사자들을 연관시킬 수 있는 세 번째 방안이 이론상 바람직한데, 지나친 당사자의 확대는 각국 국내법과의 충돌, 그리고 보험액수의 증대라는 난관이 있다. 연대책임원칙은 과실책임제하에서는 책임분배의 일반적 형태가 아니며, 보통법 체제에서 인정되고 있으나 대륙법 체제하에서는 이를 주로 과실비율에 따라 해결하는 등 과실책임을 두고 있는 대다수 국가의 국내법에 따라 서로 상이한 방식으로 해결되고 있어 이를 국내법에 위임하는 것이 바람직할 것이다.

3) 문제제기의 주체

바젤의정서에 있어서는 문제제기의 주체, 즉 원고는 특정되어 있지 않다. 국가, 사인, 기관 등 손해를 입은 어느 누구든 가능한 것으로 추정된다. LMOs의 경우에도 마찬가지로 조항이 도입되는 것이 적절하다고 할 것이다.

4) 손해의 정의

책임복구체제가 적용되는 “손해”에는 사망, 인적피해, 재산상 피해가 당연히 포함되어야 한다. 건강상의 위해 역시 의정서에 의해 LMOs의 건강에 대한 영향을 다루고 있기 때문에 역시 포함되어야 할 것으로 보인다.³⁷⁾ 보다 큰 문제는 과연 책임복구체제가 환경

36) CERCLA에서의 책임있는 당사자의 범주로는 첫째, 관련시설 또는 선박의 현재의 소유자와 운영자 (current owners and operators), 둘째 유해물질이 과거에 동 시설에서 처리될 동안 그 시설에 관련된 이전의 소유자와 운영자 (former owners and operators), 셋째 당해시설에 보유하고 있는 유해물질의 처리를 주선한 사람 (generators or arrangers), 넷째 그들이 선택한 처리시설로 수송하기 위해 유해물질을 접수한 사람 (transporters)이다.

37) 의정서 제11조 제8항에 의하면 “수입국에서 유전자변형생물체가 내포하고 있는 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대한 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인간건강에 미칠 위해를 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적인 확신이 없음은 이유로 하여, 수입국이 그러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 직접적인 식용, 사료용 또는 가공용으로 사용되는 유전자변형생물체의 수입에 관하여 적절한 결정을 내리는 것을 막을 수 없다.”

(environment) 자체에 대한 피해를 포함하느냐일 것이다. 바젤의정서에서는 훼손된 환경의 원상회복조치비용을 손해에 포함시킴으로써 이 문제를 간접적으로 다루었다. 그러나 LMOs로 인한 환경피해가 과연 원상회복 가능한 것이냐는 매우 어려운 문제이다. 왜냐하면 LMO란 생물유기체이며 따라서 이들은 변할 수도 있고 다시 수거하기 힘들기 때문이다. 또한 손해가 계속 지속될 수 있다.

또 다른 쟁점은 환경훼손으로 인한 경제적 이익의 상실을 포함하느냐이다. 바젤의정서에서는 환경훼손으로 말미암아 환경이용을 함으로써 얻을 수 있는 경제적 이익으로부터 직접적 파생되는 소득의 상실을 포함하고 있다. 바이오안전성의정서에서도 농부들이나 지역사회 주민들이 받게 될 경제적 손해를 보상해 주어야 할 것이다. 과연 환경적 피해를 어떻게 산출하느냐가 관건일텐데, 현재 몇몇 국가에서는 생태학적 손해에 대한 특정액수에 대한 조항이 있다.³⁸⁾

바이오의정서를 탄생케 한 근거가 되었던 생물다양성협약 당사국총회 결정 II/5(Jakarta Mandate)는 생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용에의 부정적인 영향에 대한 포괄적인 지원을 전제로 하고 있다. 이는 관련 손해가 모두 책임복구체제에 해당됨을 보여준다. 물론 정확히 어디까지가 그러한 손해에 해당되는가를 가려내는 작업이 중요할 것이다. 따라서 “심각한 생물다양성의 감소와 상실을 초래한 손해”(damage for the significant reduction or loss of biodiversity)라는 기준을 마련할 필요가 있다.³⁹⁾ 바젤의정서에 의하면 “사고”는 동일한 원인에 의한 하나의 또는 일련의 발생으로서 손해를 야기시키거나 또는 손해를 야기시킬 심각하고도 급박한 위험을 창출시키는 것이다.⁴⁰⁾ 그렇다면 이러한 예상되는 사고를 방지하기 위한 조치를 취하는 데 든 비용 역시 청구할 수 있을 것이다.

한편, 바이오안전성의정서 제26조에 의하면 당사국들은 “이 의정서 또는 의정서 이행을 위한 국내조치에 따라 수입 결정 시에 국제적 의무에 부합하여 유전자변형생물체가 생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용, 특히 토착 및 지역사회내 생물다양성의 가치와 관련하여 미칠 영향에 대해 사회·경제적 고려를 할 수 있다.” 그렇다면 LMOs의 도입이 전통적 농경제체 및 관행에 미치는 부정적 영향 역시 책임복구체제의 대상이 될 수 있다는 문제제기도 가능할 것이다.⁴¹⁾

38) Report of the Workshop on Liability and Redress arising in relation to the Draft Biosafety Protocol, 30 June-2 July 1998 (organized by the European Commission and the UK Department of Environment, Transport and the Regions).

39) Gurdial Singh Nijar. “Developing a Liability and Redress Regime under the Cartagena Protocol on Biodiversity”. *Third World Network Report*.

40) 바젤협약 책임배상의정서 제2조.

41) Nijar, 전계논문.

5) 책임의 성격 : 엄격책임 및 과실책임

LMOs로부터 발생하는 피해가 농경 생태계, 경작물, 토착지식체계 등에 미치는 영향은 회복불가능한 정도로 “위험한” 행위이고, 바로 이러한 이유 때문에 의정서가 사전주의 원칙을 어느 정도 구현하고 있으며, 따라서 LMOs로 인한 피해에 대해 엄격책임을 책임의 기준으로 채택하는 데에는 무리가 없을 것이다.

과실책임은 무과실책임과 아울러 명시해 두는 것이 바람직할 것이다. 과실책임은 무과실 책임에 대한 보충적 성격을 띠고 결과적으로 책임소재가 생산자, 수출자, 운송자 등에게 모두 적용될 수 있으므로 양조항을 병존시키는 것이 타당한 것으로 보인다. 특히 무과실책임의 경우에는 손해배상액이 제한될 것으로 예상되므로 원고의 입장에서 볼 때 피고의 고의 또는 과실을 입증할 수 있는 경우에는 과실책임에 기한 손해배상청구를 하는 것이 유리하고 또한 이를 허용하는 것이 타당하기 때문이다.

6) 배상액의 상한선 및 책임의 소멸시효

책임복구체제에서 손해배상액을 무한정 가능하도록 할 것인가 아니면 제한을 둘 것인가, 만약 제한을 한다면 이를 무과실책임에 한정시킬 것인가 아니면 고의·과실책임의 경우에도 적용시킬 것인가가 문제이다. 개인적인 견해로는 고의·과실책임의 경우 각국의 국내법에 맡기는 방안을 취하는 것이 합리적이지 않은가 판단된다. 바젤의정서에서는 무과실책임일 경우 배상액의 제한을 두고 있고, 과실책임의 경우 제한을 두지 않고 있다.

책임의 소멸시효와 관련해 고려해야 할 사항은 일반적으로 환경손해가 장기간에 걸쳐 나타나다는 것이다. 특히 LMOs로 인한 환경손해의 경우에는 더욱더 그러할 것이다. 예컨대, 유전자, 서식지, 생태계에 대한 위해는 단기적으로는 잘 나타나지 않을지 모른다. 또한 토착종, 서식지, 생태계의 피해가 토착주민들의 사회경제적 상황에 미치는 영향 및 그들의 생물다양성을 보전하고 생물자원을 지속적으로 사용하는 능력에 미치는 영향을 단기간에 평가하기란 여간 힘든 일이 아닐 것이다. 책임복구체제에서는 이러한 사실을 유념해서 소멸시효를 정해야 할 것이다.

7) 보험 및 재정체계

바젤의정서의 가장 큰 단점으로 지적된 것은 바로 지구적 재정 메카니즘에 대한 합의를 도출하지 못하였다는 것이다.⁴²⁾ 바이오안전성의정서상의 책임복구체제에서도 국제적 배상

42) Jerrold A. Long. 2000. "Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from the

기금의 수립을 고려해 보아야 할 것이고, 그러한 국제기금의 활용여부가 결국 책임복구체제의 성패를 가늠한다는 점을 유의해야 할 것이다.

IV. 결 론

지금까지 LMOs 교역으로 발생한 피해에 대한 책임복구체제에 관한 논의를 바젤의정서와의 비교를 통해 살펴보았다. 본고는 바이오안전성의정서의 제27조상의 체제수립에 대한 내용에 초점을 맞추었기 때문에 논의가 한정될 수밖에 없었으며, 따라서 보다 광범위한 의미에서의 LMOs 책임배상을 위해서는 다른 차원에서의 연구가 축적되어야 함을 지적하고자 한다. 먼저 LMOs 교역과 관련된 특정피해 내지는 유전공학으로 발생한 피해, 혹은 보다 광범위한 의미에서의 환경피해에 대한 배상을 규정한 각종 국내법 및 지역공동체 지침 등을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이러한 외국의 입법사례를 비교검토했던 후 우리나라의 현행법규 내에서의 책임에 관한 법리를 고찰하고 LMOs 사고의 피해에 대한 책임복구체제의 수용여부 및 방법을 고려해야 할 것이다.

우리나라에서도 생명공학연구 및 그 산업화와 관련하여 발생한 손해에 대해 원인제공자가 피해보상을 하게 하는 제도는 원칙적으로 필요할 것이다. 구체적으로는 일정한 등급 이상의 안전시설을 가동하거나 유전자변형생물체를 환경에 방출하는 개인 혹은 기관에, 환경위해에 대비한 보험가입을 의무화하는 방안도 있을 것이다. 일단 이러한 사항들은 LMOs의 사용으로 인한 환경피해에 대한 특별법 제정의 방향으로 해결되어야 한다. 그러한 특별법을 제정하는데 있어서 국제적 책임복구체제는 매우 중요한 척도가 될 것이다. 그러한 법제는 단순히 바이오안전성의정서상의 책임복구체제에 대한 이행법률이라는 수동적 차원을 넘어서서 생명공학연구 및 그 산업화와 관련하여 발생한 손해를 배상하는 보다 광범위한 접근을 취할 것이 요구된다. 이를 위해서 유사한 책임법제를 도입한 국가들의 사례를 비교, 연구하여 우리 실정에 맞는 법을 제정하도록 하여야 할 것이다.

LMOs로 인한 피해를 보상하기 위한 특별법 제정과 아울러 기존 환경법 체제 내에서 포괄적 환경책임법의 제정 역시 심각하게 고려해 보아야 할 것으로 생각된다. 환경피해에 대한 우리의 법리는 기본적으로 과실책임에 바탕하고 있으며, 책임에 관한 한 포괄적인 법률은 부재한 상태이다. 우리나라 환경법의 모범이라 할 수 있는 환경정책기본법에서도 무과실책임이 규정되어 있기는 하나, 그것은 사업장 등에서 환경오염이 발생되고 이로 인해 피해가 발생했을 때에만 제한되고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 개별환경법 중 특히 주목할만한 것

은 토양환경보전법이다.

2001년 개정된 토양환경보전법에서는 무과실책임을 책임의 원칙으로 하고 있고, 점차 그 책임의 주체를 넓혀 가는 추세에 있다. 이러한 경향은 환경피해의 광역성, 누적성, 인과관계의 복잡성 등을 적절히 해결하기 위한 정책적 수단이 결국 책임의 명확화 및 강화에 있다는 사실을 보여준다. 또한 강제보험의 도입 역시 환경피해를 명령·통제가 아닌 경제적 수단에 의해 해결해 가려는 움직임의 일환으로 파악해야 한다. 따라서 이제 서서히 환경에 대한 책임을 명확화하여 책임주체들로 하여금 더욱 주의의무를 강화하도록 하고, 공정한 책임분담으로 인해 오염자 피해의 원칙을 철저히 적용하여 기업활동을 하는데 있어서 예측가능성을 높여야 할 것이다.