

나고야의정서에 관한 국제동향과 우리의 대응

유 제 철¹⁾
 환경부 국제협력관

들어가며

1992년 6월에 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity, 이하에서는 “협약” 또는 “CBD”)이 채택됨으로써 지구의 생물 다양성을 보전하고 이를 지속가능하게 이용 하되 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익을 유전자원 제공국(제공자)과 공평하게 나눠야 한다는 국제사회의 합의가 이루어지게 되었다. 생물자원이 ‘인류 공동의 자산’ 이기 때문에 누구나 공짜로 이용할 수 있다는 이전까지의 인식이 더 이상 통용되기 어려운 상황이 만들어진 것이다. 그러나 1993년에 이미 협약이 발효되었음에도 불구하고 이행을 위한 세부 규정들이 마련되지 않아 유전자원에 대한 주권적 권리행사에 한계가 있을 수밖에 없었다. 이에 국제사회는 유전자원의 접근과 이익공유에 대한 논의를 본격화하여 2010년 10월말 일본 나고야에서 개최된 제10차 생물다양성협약 당사국총회(Conference of Parties, 이하에서는 “총회” 또는 “COP”)에서 마침내 협상의 결실을 맺어 역사에 기록될 새로운 환경협약이 채택되었다. ‘나고야의정서(Nagoya Protocol)’로 약칭되는 유전자원 접근 및 이익공유에 관

한 의정서²⁾(이하에서는 “의정서”)가 바로 그것이다. 의정서가 채택된 협약 당사국회의 개최 도시의 이름을 따서 명명된 나고야의 정서에 따라 개별 국가들은 유전자원에의 접근과 이익 공유, 의무준수 등의 영역에서 법적, 행정적 그리고 정책적 조치를 취해야 한다. 현재 국제사회는 의정서의 발효를 위한 움직임을 가속화하고 있어 2014년에는 의정서가 발효될 가능성이 아주 높다. 우리나라는 강원도 평창에서 내년 2월에 제3차 나고야의정서 정부간회의, 10월에 제12차 생물다양성협약 당사국총회를 개최한다. 총회 개최국이자 의장국으로서 국제사회의 논의를 주도해 나가야 하기 때문에 대내외적으로 의정서의 발효에 대한 준비가 시급한 상황이다.

유전자원에의 접근 및 이익공유(ABS)의 의미와 협상 경과

유전자원이란 실제적 또는 잠재적인 가치를 지닌 기능적 유전단위를 포함한 식물, 동물, 미생물 또는 그 밖의 기원 물질을 의미한다. ABS는 의정서를 작동시키는 두 가지 핵심메커니즘이다. 여기서 “A”는 ‘유전자원의 이용을 위한 접근(Access to genetic

1)YOO, Je-Chul, Director General of International Cooperation Office Ministry of Environment

2)나고야의정서: 생물다양성협약 부속 유전자원에 대한 접근 및 유전자원 이용으로부터 발생하는 이익의 공정하고 공평한 공유에 관한 나고야의정서(Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity)

resources)’이다. 유전자원 또는 관련된 정보를 수집하고 이용하는 일련의 행위를 하기 위해서는 사전에 해당 유전자원에 대한 접근을 승인할 권한이 있는 기관이나 이해관계자에게 필요한 정보를 제공하고 승인을 받아야 하는 사전통보승인(PIC: Prior Informed Consent, 이하에서는 “PIC”) 절차에 따라야 한다. “B”는 ‘유전자원의 이용에서 발생하는 이익(Benefit)’을 말하고 “S”는 ‘이러한 이익의 공유(Sharing)’를 의미한다. 이익공유는 유전자원의 이용에서 발생하는 이익을 상호 합의한 조건(MAT: Mutually Agreed Terms, 이하에서는 “MAT”)으로 유전자원 제공자와 배분하는 행위이다. 자원 제공국은 자국의 유전자원으로부터 발생한 이익을 자원 이용자와 정당하게 공유할 수 있고, 자원이용국은 투명하고 확실한 절차에 따라 연구개발 활동을 진행할 수 있게 하자는 것이다.

ABS에 관한 국제협상은 기후변화협상과 더불어 가장 중요한 국제 환경협상의 하나였고, EU 등 주요 선진국과 브라질과 같은 주요 자원부국의 이익이 때로는 충돌하고 때로는 보완적이다 보니 ABS 협상이 타결되기까지 장기간이 소요되었다. 생물다양성협약이 채택되면서 유전자원 보유국의 생물자원 주권을 인정된 이후 2000년에 제5차 협약 당사국총회(COP5)에서 ABS 국제규범을 논의하기 위한 작업반회의를 설치할 것을 결정하고, 이듬해인 2001년에 제1차 ABS 작업반 회의가 개최되어 ABS에 관한 국제적인 가이드라인(본 가이드라인)이 처음으로 논의되었다. 2002년 본 가이드라인이 채택되면서 최초의 ABS 국제규범이 마련되었지만, 법적 구속력이 없는 지침에 불과하여 자원제공국들의 불만이 제기됐다. 이에 2002

년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)에서 구속력이 있는 ABS 국제규범 협상을 결의하고 이후 ABS 협상이 다시 전개되기 시작하였다. 2008년 독일 본에서 열린 제9차 협약 당사국총회에서 ABS 국제협상을 위한 ‘본 로드맵’을 채택하여 2010년까지 ABS 협상을 마무리한다는 일정에 따라 국제협상을 진행하였다. 2009년 제8차 ABS 작업반회의에서 의정서 초안이 제시되었고 이후 이 초안을 수정해가는 협상이 진행되었으며, 2010년에는 제9차 ABS 작업반회의가 3월, 7월, COP10 개최 직전인 10월에 개최되면서 COP10에서의 타결을 위해 막바지 협상을 계속하였다. 2010년 10월 COP10에서는 폐막일인 29일을 넘긴 30일 새벽에 의장이 제안한 수정 의정서가 합의되면서 의정서가 극적으로 타결되기에 이르렀다. 협약이 채택된 지 18년만이었다.

나고야의정서의 주요내용

협약은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용, 그리고 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익의 공평한 공유를 3대 목적으로 명시하고 있다. 이 중 세 번째 목적을 달성하기 위한 것이 나고야의정서이다.

의정서는 전문과 36개의 조문 그리고 1개 부속서로로 구성되어 있다.

의정서의 주요내용은 적용범위(scope), 사전통보승인(PIC), 상호합의조건(MAT), 그리고 이익공유로 요약된다. 의정서의 적용 대상은 크게 두 가지이다. 하나는 유전자원이고, 다른 하나는 토착지역공동체(ILC)³⁾가 보유한 유전자원과 관련된 전통지식이다. 유전자원 뿐만 아니라 전통지식을 이용하여 상

3)토착지역공동체(ILC: Indigenous and Local Communities): CBD 전문 및 제8조(J)호에 의하면 전통적으로 생물자원에 의존하고 그 보전과 지속가능한 이용을 통해 삶을 영위하는 지역공동체를 의미

나고야의정서 조항별 구성 체계

조 항	표 제	조 항	표 제
전문	의정서 전반의 선언적 내용	제19조	모델계약조항
제1조	목적	제20조	행동규약, 지침 등
제2조	용어 사용	제21조	인식개선
제3조	범위	제22조	역량
제4조	국제협약 및 문서와의 관계	제23조	기술이전, 협력 및 협동
제5조	공정하고 공평한 이익공유	제24조	비당사국
제6조	유전자원에 대한 접근	제25조	재정체계 및 자원
제7조	유전자원 관련 전통지식에 대한 접근	제26조	의정서 당사국회의
제8조	특별 고려사항	제27조	보조기관
제9조	지속가능한 이용 및 보전에 대한 기여	제28조	사무국
제10조	세계 다자간 이익공유체제	제29조	점검과 보고
제11조	월경성협력	제30조	준수 촉진 절차 및 체제
제12조	유전자원 관련 전통지식	제31조	평가 및 재검토
제13조	국가책임기관 및 책임기관	제32조	서명
제14조	ABS 정보공유체제 및 정보공유	제33조	발효
제15조	ABS 국내법과 규제요건 준수	제34조	유보
제16조	전통지식 ABS 국내법과 규제요건 준수	제35조	탈퇴
제17조	유전자원 이용 점검	제36조	정본
제18조	상호합의조건(MAT) 준수	부속서	금전적 및 비금전적 이익 사례 예시

업적 이익을 얻은 경우에도 전통지식 이용자는 그 소유자와 이익을 공유해야 하는 것이다. 시간적 범위에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않고 있어 국제법(조약법에 관한 비엔나협약)의 원칙에 따라 의정서 발효 이전에 일어난 행위에 대하여 적용되지 않는 것으로 보인다. 다만, 개도국을 배려하기 위해 포함된 다자간 이익공유체제 및 의정서 적용범위를 통해 의정서 발효 이전에 획득하여 보전 중인 유전자원의 이용에 대한 소급적용 문제가 논의될 수 있다. 공간적 적용범위로는 의정서가 명시적으로 규정하고 있지는 않지만, 자국의 영토를 벗어난 공해상 혹은 남극 등지에 존재하는 유전자원은 의정서 일반규정의 적용대상에서 제외되는 것으로 이해되고 있다. 또한 파생물이라는 용어가 의정서 제2조의 정의규정에는 있으

나 의정서의 내용에는 포함되어 있지 않아 의정서 조항의 해석에 따라서는 파생물도 포함될 여지가 있어 향후 국제적인 논쟁거리가 될 가능성이 많이 있다. 대상의 범위(scope)와 관련하여 범위를 넓히고자 하는 개도국들과 좁히고자 하는 선진국들 간에 치열한 협상이 전개되고 있는 상황이다.

의정서에 따르면 유전자원에 접근하고자 하는 경우 해당 유전자원의 제공국이 지정한 국가책임기관(Competent National Authorities)이 발급하는 PIC을 받아야 한다. 이를 위해 당사국들은 사전승인 대상 유전자원, 승인기관, 승인절차 등 PIC를 제공하기 위해 투명하고 법적으로 확실한 국내 제도를 정비해야 한다. 또한 토착민과 지역공동체가 PIC 발행 권한을 가질 경우에는 이를 국내법적으로 명확히 규정하고 있어야 한다.

이익 공유는 유전자원 제공국과 이용자 간에 체결한 MAT에 따르도록 하고 있다. MAT에 따라 공유되는 이익은 로얄티, 접근료 등 금전적인 이익뿐만 아니라 능력형성, 기술이전, 연구결과 및 특허의 공유 등 다양한 형태의 비금전적 이익이 포함될 수 있다. MAT은 기본적으로 사적인 계약에 속한다.

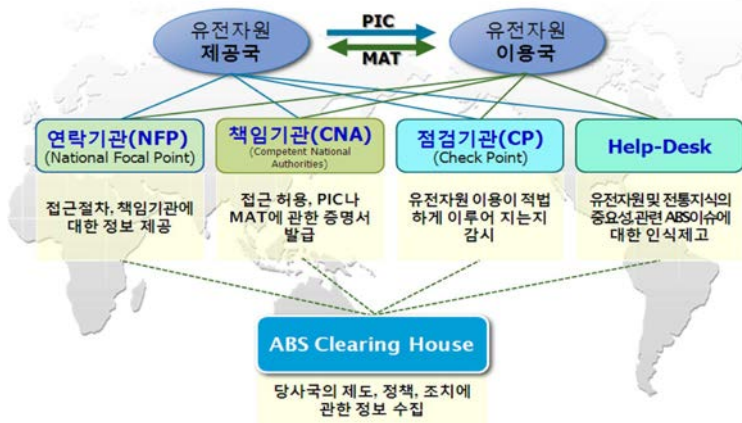
의정서는 또한 유전자원의 이용을 모니터링하는 점검기관(checkpoint)을 최소한 하나 이상 설치할 것을 요구하고 있다. 유전자원 제공국은 PIC와 MAT에 근거하여 국제적으로 인증된 의무준수 인증서(Internationally recognized certificate of compliance)를 발급한다. 그리고 PIC의 획득과 MAT 체결사항은 정보공유체계(ABS Clearing-House Mechanism)에 등록하면 국제인증서로 인정받게 된다. 그리고 유전자원과 전통지식이 여러 나라에 걸쳐 있는 경우와 PIC를 부여하거나 획득하는 것이 가능하지 않은 경우, 이 문제를 해결하기 위한 ‘세계 다자 이익공유 메커니즘(global multilateral benefit-sharing mechanism)’ 설치를 검토하도록 하고 있다.

이상에서 살펴 본 의정서 주요내용을 도식화하면 그림과 같다. 의정서의 주요절차는

ABS 적용여부 확인, PIC 신청, MAT 체결, 이익공유 그리고 이용 및 의무준수 순으로 이루어진다.

의정서에 관한 최근의 국제 동향

의정서는 유전자원과 이와 관련된 전통지식에 접근하고 이용할 경우에 따라야 할 최소한의 절차를 규정하고 있으며, 미결 쟁점을 ‘애매모호한’ 상태로 봉합한 부분이 많다. 쟁점사항으로는 첫째, 의정서의 적용시점이 불분명하다는 것이다. 소급 적용한다는 의정서의 규정은 없으나 협약 발효와 의정서 발효 사이의 기간에 적용한다는 해석도 가능하다. 이미 획득한 유전자원의 새로운 이용으로부터 발생하는 이익의 공유도 논란의 대상이다. 둘째, 유전자원의 이익공유 대상에 포함되는 파생물의 범위가 불분명하다. 셋째, 유전자원의 이용에 대한 PIC 획득과 MAT 체결 여부를 이용국 정부가 점검하고 적절한 대책을 강구하도록 규정하고는 있으나 점검기관의 지정과 운영에 대해서도 다양한 해석의 여지를 남겨두고 있다. 마지막으로 세계 다자간 이익공유 메커니즘은 그 성격 및 필요성에 대하여 선진국과 개도국 간에 첨



나고야의정서 체계

예한 대립이 예상된다.

의정서가 발효되기 전에 미처 타결되지 않은 쟁점에 대한 협상을 위해 ‘정부간 위원회(Intergovernmental Committee)’가 2011년과 2012년 2차례에 걸쳐 진행되었다. 협약 사무국에서는 각국의 비준동향을 고려하여 볼 때 내년에 의정서 발효를 낙관하고 있어서 2014년 2월 우리나라 평창에서 개최될 제3차 정부간 위원회가 마지막 위원회가 될 것으로 예상된다.

2013년 7월 현재 인도, 멕시코, 남아공을 비롯한 18개국⁴⁾이 의정서에 비준하였다. 주로 자원보유국인 개도국들로서, 유전자원을 이용하여 발생하는 이익 공유에 대한 기대가 크기 때문에 의정서의 비준에 적극적인 입장이다. 그러나 협약 사무국에 따르면 유럽연합(EU)을 포함한 36개국은 비준을 위한 내부 절차를 진행하고 있으며, 유엔환경계획(UNEP)은 유전자원의 부국인 개도국의 비준을 독려하기 위하여 30개국에 100만 달러의 지원계획을 가지고 있다고 한다. 의정서는 50개국이 비준, 수락 또는 승인 후 90일째 되는 날에 발효가 되기 때문에 내년 상반기 중에 발효요건이 충족될 것으로 예상되는데, 내년 10월에 강원도 평창에서 개최되는 제12차 생물다양성협약 당사국총회(COP12) 때 제1차 나고야의정서 당사국회의(COP-MOP1)도 함께 개최될 가능성이 매우 높다. 협약 사무국에서는 COP12와 같은 시기에 COP-MOP1을 병행 개최하기 위하여 회의 운영방식과 회의일정의 조정을 검토하는 준비 작업에 이미 착수하였다.

아울러, 유엔은 의정서의 채택을 국제사회에서 역사적인 돌파구이자 주요한 성과로 인정하고 국제사회의 지속가능한 발전을 위하

여 실행될 수 있도록 적극 지원하고 있다. 금년 4월에 반기문 유엔사무총장은 의정서에 비준하지 않은 135개국 정상에게 비준을 촉구하는 서한을 발송하였다. 각국의 비준동향과 유엔차원의 지원을 감안한다면 내년 COP12 이전에 의정서가 발효될 가능성은 매우 높다고 할 것이다.

의정서 발효에 따른 영향과 비준의 필요성

이제 의정서의 발효는 국제사회의 거스를 수 없는 흐름으로 보인다. 의정서가 발효되면 달라지는 상황을 생각해 보자. 첫째, 유전자원에의 접근과 이익공유의 측면이다. 의정서가 발효된 이후 자원 이용자가 외국의 유전자원에 접근하려고 할 때, 당사국 간이라면 비교적 공정한 접근이 이루어질 것이나, 당사국이 아닌 경우에는 자원 보유국으로부터 자의적으로 접근이 제한당할 우려가 있다. 이 경우 부당한 절차나 과도한 요구를 받아도 공평하고 공정한 이익공유의 원칙에 대한 이의제기를 하기가 어렵게 된다. 또한 우리나라가 의정서에 비준을 했는지 여부와 상관없이 자원 제공국(또는 제공자)이 요구하는 PIC 절차와 MAT의 준수는 불가피하다.

둘째, 의정서 발효로 인한 경제적 영향 측면이다. 해외 유전자원을 이용하는 경우 자원보유국의 대가 요구를 피해갈 수 없어 추가비용이 발생할 것이다. 마찬가지로 우리나라의 유전자원이 해외에서 활용되는 경우 이익공유를 요구할 수 있게 되므로 외국에 지불해야 하는 총 비용은 줄어들 수 있게 된다. 즉, 우리나라가 비준을 한다고 해서 경제적 영향이 더 커지지 않는다는 것이다. 셋

4)비준한 18개국: 알바니아, 보츠와나, 에티오피아, 피지, 가봉, 인도, 요르단, 라오스, 모리셔스, 멕시코, 마이크로네시아, 파나마, 르완다, 세이셸, 남아공, 시리아, 몽골, 코모로스

째, 의정서 발효로 인한 사회적·환경적 측면이다. 우리나라는 유전자원을 이용한 기술력이 향후 10년 이내 기술 선진국에 합류할 것으로 예상되고 있다. 유전자원의 수입국 입장에서 바이오산업의 발전 동향을 고려할 때 의정서를 비준하는 것이 우리의 능력을 제고할 수 있는 기회요인을 작용할 수 있는 것이다. 또한 우리나라의 유전자원에 대한 주권확보와 유전자원의 적절한 이용을 통한 국내 생물다양성의 보전에 기여할 수 있고, 유전자원의 무분별한 남획과 이용방지도 효과가 있다. 마지막으로 정치·외교적인 측면에서 보면, 국제사회는 의정서의 비준과 이행에 있어서 우리 정부의 주도적 역할을 기대하고 있으며, 특히 내년에 우리나라에서 개최될 제3차 나고야의정서 정부간회의에서 우리나라에 대한 국제사회의 비준압력이 가속화될 것으로 예상되고 있다. 의정서가 발효되고 평창총회에서 제1차 의정서 당사국회의가 병행 개최될 경우, 우리나라가 의장국의 역할을 수행하기 위해서는 당사국회의 이전에 비준하는 것이 불가피하다.

우리의 대응방안

우리나라가 의정서에 비준하기 위해서는 정부의 비준에 대한 정책적 합의와 의정서가 우리나라에 효력을 발생시키는 날에 맞추어 이행법률이 시행될 수 있는 체계를 마련하여야 한다. 이를 위해서 의정서의 실질적인 이해관계자인 유전자원의 연구기관과 바이오산업체 등에게 관련 정보를 제공하고 이들의 관심과 대응역량을 높여야 한다. 정부는 2011년부터 국립생물자원관 내에 ABS 상담센터(Help Desk)를 설치해 운영 중에 있으며 2012년에는 ABS포럼을 구성하여 운영 중에 있다. 아울러 인식제고 세미나, 설명회

등 홍보 프로그램 등도 지속적으로 추진해 나갈 계획이다. 아울러, 의정서의 발효에 대비하여 국내 이행체계를 확고히 하는 것이 필요하다. 그동안 정부에서는 의정서 대응을 위해 2011년에는 의정서 전담대응반을 운영하였고 범정부대책을 수립하였으며, 2012년에는 범정부대책에 따른 세부이행계획을 수립한 바 있다. 여기서 의정서 이행을 위한 법률 제정에 합의한 기본 방침 아래 「유전자원 접근 및 이익공유에 관한 법률(안)」의 제정 작업이 현재 진행 중에 있다. 의정서 이행에 따른 국내 산업계와 연구기관을 비롯한 이해관계자에게 최소한의 영향과 부담을 부여하면서 우리의 유전자원에 대한 권리를 지켜야 한다는 기본방향 아래 관계부처와 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하고 협력하여 법령을 마련하여야 할 것이다.

이와 동시에 의정서의 미해결된 쟁점사항에 대한 협상에 철저히 대비하여야 한다. 의정서의 적용시점이 불분명한 점, 이익공유의 대상에 포함되는 파생물의 범위, 유전자원의 이용에 대한 PIC 획득과 MAT 체결 여부에 대한 이용국의 의무 준수제공 방안 등에 대하여 구체적인 논의가 진행될 것이기 때문에 의정서의 정부간 위원회와 당사국회의 등 국제협상 활동에 적극적으로 참여하여 우리의 이해관계를 대변하여야 한다.

또한 우리나라가 보유하고 있는 유전자원에 대한 조사, 발굴 사업을 국가 차원에서 집중적으로 지원할 필요가 있다. 그리고 유전자원과 관련된 데이터베이스 작업도 가속화할 필요가 있다. 우리가 보유하고 있는 것을 지키기 위해서는 확실히 알아야 한다. 이제 유전자원을 둘러싼 국가간 경쟁이 본격화되고 있다. 이에 대비하여 세계를 선도하고 유전자원의 보전과 이용을 위해 관심과 노력을 기울여야 할 때이다.