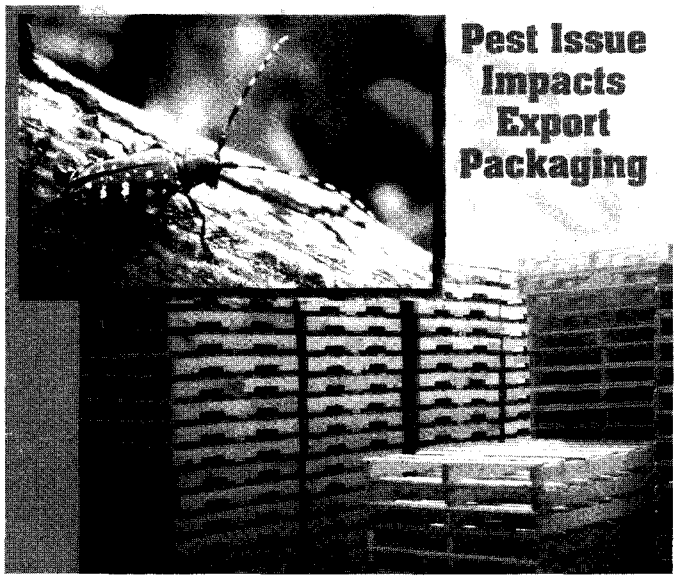
Interpal 5, 2001 년 5월 16-19일, 프랑스, 보르도
제 55회 FEFPEB 회의

II.미가공 목재 포장재에 대한 식물 위생 표준 기준

R.L. Griffin
제작 진행 책임자, 세계 식물보호 협약기구 사무국
(International Plant Protection Convention Secretariat)
FAO, 로마.



I .세계 식물보호 협약기구 (IPPC) 의 역할

인력 및 제품의 교류가 무역자유화 추세에 힘입어 가속화되어감에 따라, 유해한 식물기생충을 줄이기 위한 일환으로 정부가 사용하는 식물 위생 조치들이 그 보호기능 뿐만 아니라 무역에 미치는 영향에 대한 정밀 조사가 이루어지고 있다. 유해한 식물 기생충의 배제에 관한 무역 제재가 식물 보호의 필수적인 요소임은 인정된바 오래이지만, 무역 촉진 또한 세계화 시대에 모든 국가들의 경제적 안전에 있어 동등히 중요한 입장으로 대두되고 있다.

세계 무역기구(WTO)에 의해 촉진된 자유무역과 공정 무역은 세계 식물보호 협약기구(IPPC)가 주장하는, 식물보호 목적과도 상충된다. 이 협약 기구는 식물 위생 조치들의 국제적 공감대(조화)를 통한 "안전한 무역"을 그 목적으로 한다. 국제적 공감대를 위한 주된 메커니즘은 세계 식물보호 협약기구 사무국의 틀 하에서 식물 위생 조치에 대한 국제적 표

준 규격을 구상함으로써 이루어질 수 있다.
세계 식물보호 협약기구 사무국의 후원 하에 채택된 표준 규격들은 WTO에 의해 위생, 식물 위생 조치 적용 협약 (the SPS Agreement)으로 인정되어지고 있다. 이는 WTO 회원국 정부 의해 규정된 식물위생의 국가차원 요건에 있어서 기본 틀이 된다. 이 위생 및 식물 위생 조치 적용 협약 (the SPS Agreement)에 의하면, WTO회원국가들은 국제 표준 규격에 근거하여 조치를 마련해야한다. 이때 표준 규격이 존재하지 않거나, 회원국 정부가 위험 분석에 기초한 관련 국제 표준 규격으로부터의 일탈을 정당화시키는 경우는 제외 대상이 된다.

국제 표준 규격에 명시된 주요 개념 및 원칙들은 국제적으로 공감대를 형성하는 식물 위생 조치에 대한 기본 틀을 제시한다 . 표준 규격 제정 과정에 참여하고 국제적으로 합의된 표준 규격을 준수함으로서, 각 정부들은 불필요한 무역 장애와 무역분쟁의 소지를 감소시키면서 적정수준의 보호를 이루어낼 수 있는 입장을 취할 수 있게 된다.

세계 식물보호 협약기구 사무국이 국제 표준 규격 설정을 처음으로 실시한 1993년 이래로, 13개에 이르는 식물 위생 조치 국제 표준 규격이 채택되었다. 표준 규격 설정의 비교적 초기 단계에, 세계 식물보호 협약기구 사무국에 의해 이루어진 표준 규격들은 위험 분석과 같은 근본적 개념과, 식물 위생 용어 사전 (the Glossary of Phytosanitary Terms)과 같은 무 기생충 영역과 합의된 참조사항들을 기술하는 데에 주로 이용되고 있다 .

대략 아홉 개의 새로운 표준 규격들이 현재 구성 단계에 있으며, 최근에는 추가적인 여섯 표준 규격에 대한 명시가 세계 식물보호 협약기구 사무국 표준 규격 설정 프로그램에 첨가되었다. 목재 포장에 대한 표준 규격 초안을 포함하여 아직 고안 단계에 있는 몇몇 표준 규격들은 특정 기생충 및 상품, 그리고 절차들을 포괄하는 것들이다. 근본적인 개념 등을 포함하는 표준규격들의 틀이 점차 완성됨에 따라 , 특정 표준 규격에 대한 관심과 강조가 증가할 것으로 보인다.

표준 규격 설정에 있어서 세계 식물보호 협약기구 사무국의 절차는 아홉 개의 절차로 이루어져있다. 그리고 이들 아홉 개의 절차는 개발, 자문, 그리고 채택 절차로 이루어져 있다. 초안 작업은 소규모의 전문가 집단에 의해서 초기에 이루어진다. 이 전문가들은 고려대상에 있는 주제에 대한 관심과 경험을 겸비한 국제 식물 위생 담당자들이다. 전문가 집단에는 논의중인 이슈에 관련된 산업계, 학계, 그 밖의 연구단체 및 전문가들을 또한 포함할 수도 있다. 추가로, 특별 전문가들 역시 참가 대상에 포함된다. 이 단계에 있어서 주된 목적은 주요 개념 및 세부사항을 포함하는 초안을 형성하는 것이다.

다음 단계는 각 정부와 다른 기관에 이 초안을 배포하여, 심사와 의견을 구하는 일이다. 이것으로 자문 과정이 시작된다. 각각의 의견들은 세계 식물보호 협약기구 사무국에 의해 수집되며, 사무국은 14명의 국제 식물 위생 전문가로 이루어진 표준 규격 위원회(Standards Committee)에 수집된 의견을 기초로 한 수정안의 성격과 범위를 결정하기 위한 자문을 구한다. 초안에 제기된 표준 규격들은 채택 적합 판정을 받기 전에, 몇 차례의 자문과 수정 과정에 놓여진다. 표준 규격 위원회에 의해 승인된 표준 규격들은 식물위생조치 중간 위원회 (the Interim Commission on Phytosanitary Measures: ICPM)에 제출되어 그 채택 여부가 가려지게 된다. 이 중간 위원회는 매년 모임을 가지며, 모든 FAO 회원국 정부 대표

와 세계 식물보호 협약기구의 계약 당사자들로 구성되어 있다. 표준 규격들은 대개 전체의 합의에 의해 채택되어진다, 그러나 식물 위생 조치 중간 위원회 (ICPM)는 또한 3분의 2 표결 방식으로 표준 규격을 채택할 수 있다.

Ⅱ. 미가공 목재 포장재에 대한 규제 국제 표준 규격

현재 목재 포장과 연관된 기생충 도입에 따른 위험을 관리하기 위한 국가적, 국제적 움직임은 세계 식물보호 협약기구에 독자적이고도 상당한 도전을 제기한다. 지난 몇 년간, 전례 없던 많은 규정들과, 긴급 식물 위생 조치들, 그리고 목재 포장과 관련하여 강화된 수입 검열 등이 생겨났다. 어떤 경우에 있어서는, 이들 새로운 규정과 절차들이 목재 포장을 통해 도입된 기생충으로 인한 기생충 돌발의 직접적인 결과이기도 하다. 다른 경우에 있어서, 목재 포장에 대한 규정 강화는 증가하는 기생충 위험 수위에 대한 반응이다.

특히 국가적 차원의 식물 보호 단체들이 우려하는 바는 일반적으로 저 품질의 목재로 만들어지는 수화물, 상자, 나무상자, 목재 실감개, 화물 운반대, 드럼통, 스페이서 그리고 다른 목재 보강제 및 받침 물질 등을 포함한 미가공 목재 포장재들이다. 이런 물질들은 전통적으로 식물 위생 조치들의 영향하에 놓여있지 않았던 물질들을 포함한, 수입 화물 등에서 나타난다.

미가공 목재 포장재들, 특히 나무 껍질을 포함하고 있는 목재 포장재는 식물 위생 담당자들에게는 특히 나무에 구멍을 내는 곤충과 같은 외래 기생충의 전달 경로로 잘 알려져 있다. 최근 미국과 캐나다에서 급격히 증가한 Anoplophora glavripennis(MOTs)(아시아생 긴뿔 딱정벌레)는 20여 년간 지속되어 온 수입 위탁 화물 탐지 기록에 기초하여, 수입된 미가공 목재 포장재와 관련이 있는 것으로 나타났다. 이것으로 인해 북미 식물 보호 단체 (North American Plant Protection Organization: NAPPO)는, 북미지역에 반입되는 수입품 필수규정을 도모하는 지역적 식물 위생 표준 규격을 채택하기에 이르렀다.

목재 포장의 식물 위생 조치에 대한 많은 국가들의 우려는 세계 식물보호 협약기구의 운영 기구인, 식물 위생 조치 중간 위원회 (ICPM)에서1999년에 처음으로 표출되었다. 그리고 이 중간위원회는 목재 포장물에 관한 필수 규정의 도모와 가능하면 빠른 시일 내에 표준 규격의 설정을 촉구하는 데에 우선 순위를 두게 되었다. 세계 식물보호 협약기구 사무국은 북미 식물 보호 단체 (NAPPO)와 공조하여 2000년도에 첫 전문 WG (Expert Working Group)을 출범시켰다. 이 WG 회의는 북미 식물 보호 단체가 고안한 기존의 작업을 부분적으로 바탕으로 하지만, 그러나 국제적 우려를 고려한 수정을 가한 사전 초안 표준 규격을 개발했다.

WG은 몇몇 난관에 부딪치기도 했다. 무엇보다도, 상이한 취급 방법의 유효성에 관한 과학적 데이터가 부재했다. 게다가, 취급 방법과 같이 조처들의 유효성을 판단하는데 있어서, 국제적으로 합의된 기준점을 구비하고 있지 않음으로 인한 불이익을 당하기도 했다. 아마도 가장 중요한 점으로, 그 WG의 전문가들은 조처들의 유효성과 적용의 성공여부를 조율하는 점에서 난관에 부딪쳤다. 그리고 이 이슈는 점점 복잡한 양상을 띠게 되었는데, 이는 조처들의 강화에 대한 국제적 최저한도에 상응하는 국제적 "평균 위험수위" 제정의 필요성이 대두되고, 목재 생산에 이용되는 서로 다른 나무 종자간의 위험수위, 지역적 분포, 그리고 특

정 타입의 목재 포장과 여건들이 상이하게 다른 점을 인식함에 따라 대두되었다.

WG은 세부적인 정보 수집에 착수했고, 2000년 10 월 북미 식물 보호 협회 연례 회의에서 추가의 정보를 교환하고 검토하기 위해 특별 잠정회의를 소집할 기회가 제시될 것을 결정했다. 그 회의를 통해서 열 처리 관련 정보수집이 이루어졌다, 그러나 다른 분야에 관한 처리 방법에 대해선 정보 수집이 거의 이루어지지 않았다. 이 점은 열 처리가 상당수준의 기술적 정당성을 확보한 유일한 조처임을 증명해 준다.

다음의 WG 공식 회의는 2001년 2월에 멕시코 시티에서 이루어졌다. 이 회의는 유효성에 관한 데이터를 세부적으로 검토할 기회와 초안 표준 규격 조항을 다듬을 기회를 제공했다. 이 실무 회의의 목적은 2001년 5월에 열릴 다음 번 회의에서 표준 규격 위원회에 제출될 초안을 완성시키는 데에 있다. 표준 규격 위원회가 초안 표준 규격을 승인하게 되면, 2001년 6월에서 9월 사이에 각 정부에 배포되어 자문 단계에 접어들게 된다. 이러한 시나리오에 입각하면, 표준 규격은 2001년에 완결되어지고, 2002년 5월 다음 번 회의에서 표준 규격 중간 위원회(ICPM),에 의해 채택되어질 수도 있다. 그러나, 이 절차상에서 만약 어떤 지체라도 발생한다면, 문제의 정도에 따라서 표준 규격 설정이 2002년이나 그 이후로 재조정되어질 수도 있다.

비록 각 정부측에서 표준 규격의 신속한 개발을 지속적으로 강력히 촉구해왔음에도 불구하고, 이들 정부측이, 더 많은 그리고 더 나은 정보의 부재 상황에서, 표준 규격을 완성하기 위해 고안되어야하는 전제와 조항들을 기꺼이 받아들일지는 아직 명확하지 않다. 마찬가지로, 이들 정부들이 투명하고, 국제적으로 합의된 유효성 평가 기준이 부재한 상황에서 잠정 유효성 결정들을 수요할지도 미지수다.

표준 규격이 결함에도 불구하고 빠른 시일 내에 채택되어야 함은 WG의 일반적인 견해이다. WG은 정부측이 더 많은 그리고 더 나은 정보 수집이 이루어질 때까지 표준 규격 설정을 보류하기보다는, 표준 규격의 결함을 인식하고, 그 표준 규격을 보완하기 위해 협조할 것을 제안한다.

현재 초안 표준 규격의 주요 조항은 다음과 같다:
* 규제적 이해를 함축한 용어와 정의 (예, 수피가 없는, 그리고 수피를 제거 하는);
* 가공된 목재 포장재 제외
* 국제적 수용과 적용에 승인되는 조치에 대한 " 포괄 조치" 제정
* 포괄 조치로써 56℃/30분당(모든 목재의 주 온도) 제안
* 훈증, 그리고 효율성과 상호 수용가능이 인정된 다른 조치들에 대한 인정.
* 특정 정책에 대한 상세(예, 통과 수송 협정, 살아있는 기생충 표시, 그리고 제거)

요약하면, 목재 포장에 대한 표준 규격 개발은 세계 식물보호 협약기구에 의해 고안된 이전 표준 규격보다 더 많은 그리고 더 신속한 관심을 모았다. 고유한 결함과 특히 처리 방법 관련 유효성에 대한 자료의 결여에도 불구하고, 이들 표준 규격은 빠른 시일 내에 표준 규격 도모에 관한 참조점을 구비하는데에 큰 관심을 보이고 있는 국가차원의 식물 보호 단체들로부터 국제적 차원의 강한 지지를 누리고 있다.