

외래동·식물의 관리와 사전배려원칙*

박 중 원**

차 례

- I. 서론
- II. 사전배려원칙의 의의
- III. 주요 외국의 외래동·식물 관리
- IV. 외래동·식물 관리와 사전배려원칙
- V. 결론 및 제언

[국문초록]

우리나라는 최근 외래동·식물의 유입으로 고유 생태계의 위협 수준이 날로 높아지고 있으나, 외래동·식물의 유입을 적절히 관리하기 위한 법제는 제대로 갖추어져 있지 못하다. 이 글은 과학적 불확실성이 지배하는 외래동·식물 관리영역에서 국제규범이나 각국 환경법이 사전배려원칙을 규범화하고 있는 현상을 확인하고 그 적용양태를 분석함으로써 그 시사하는 바를 찾아보고, 이와 아울러 이를 토대로 우리나라 외래동·식물 관리체계의 문제점을 파악하고 몇 가지 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이 글에서 비교·검토대상으로 삼은 미국, 일본, 뉴질랜드 모두 외래동·식물로 인한 리스크로부터 생태계를 보호하고 생물다양성을 보전한다는 목적이나 취지는 크게 다르지 않다고 볼 수 있으나, 그 지도원리로 삼고 있는 원칙이나 구체적인 구현방식은 각기 다르게 나타나고 있다. 미국은 기본적으로 사전배려원칙을 부정

* 이 글은 필자가 2010년, 한국법제연구원에서 수행한 『외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 연구』의 성과를 확산하기 위한 목적으로, 그 내용 중 일부를 주된 글감으로 환경법상 사전배려원칙이라는 새로운 시각을 보태어, 재구성 및 수정·보완한 것임을 밝힘.

** 한국법제연구원 부연구위원

하는 입장에서, 외래동·식물의 유해성이 과학적으로 입증된 이후에야 비로소 규제를 실시하는 블랙리스트방식을 채용하고 있고, 일본은 다소 약한 형식의 사전배려원칙을 수용한 그레이리스트방식을 채용하고 있으며, 뉴질랜드는 사전배려원칙을 법으로 명시함과 아울러 화이트리스트방식을 채용함으로써 가장 사전예방적인 관리체제를 구축하고 있다. 즉, 사전배려원칙을 수용하고 있는지 여부, 그리고 어느 정도로 강한 형식의 사전배려원칙을 수용하고 있는지 여부에 따라 블랙리스트 방식에서부터 화이트리스트방식에 이르기까지 다양한 방식을 채용하고 있는 것이다. 나아가, 외래동·식물 관리영역에서 최근 사전배려원칙이 규범화되는 경향이 확산되고 있음을 확인할 수 있다.

끝으로, 이 글에서는 우리나라가 아직까지 블랙리스트방식에 입각한 단편적인 규제수준에 머물러 있는바, 이것만으로는 최근 심각하게 문제되고 있는 외래동·식물로 인한 생태계 교란에 적절히 대응하기 곤란함을 지적하고, 이를 극복하기 위한 대안으로 사전배려원칙의 수용과 그에 입각한 화이트리스트방식으로서의 전환을 적극적으로 검토할 것을 제안하고 있다.

I. 서론

우리나라는 최근 황소개구리, 큰입배스, 파랑불우렁(블루길) 등 외래동·식물의 유입으로 생태계가 몸살을 앓고 있다. 모니터링, 제거작업 등을 하고 있기는 하나, 이들 외래동·식물의 확산세는 여전하며, 그 유해성이 새로 확인되는 경우도 끊이지 않고 있다. 2009년 국립환경과학원의 연구결과에 따르면, 최근 큰입배스와 파랑불우렁의 개체 수가 급증하고 있는 것으로 확인되고 있다.¹⁾ 생태계교란야생동·식물로 이미 지정된 동·식물에 대해서는 제거작업이 진행되고 있으나, 여전히 위협적인 수준이다.²⁾

이와 같이 외래동·식물로 인한 우리나라 고유 생태계의 위협 수준은 날로 커지고

1) “생태교란 파랑불우렁 등 급속 확산”, 서울신문, 2010. 3. 18, 14면.

2) 2008년 국립환경과학원의 모니터링 결과, 황소개구리는 무안, 나주에서 전년보다 출현개체 수가 각각 25%, 115%씩 증가되는 등, 그 피해는 여전한 것으로 드러났다. “기세등등’ 외래종... 관리체계는 ‘걸음마’”, 세계일보, 2010. 4. 7, 11면.

있지만, 이들의 유입을 방지하거나 이미 유입된 외래동·식물을 적절히 관리하기 위한 법제는 걸음마 수준에 머물러 있다. 「야생동·식물보호법」을 비롯한 환경관계법에서 외래동·식물을 관리하기 위한 규정을 일부 두고 있기는 하나, 외래동·식물이 국내로 유입·정착된 이후에야 이를 규제할 수 있는 사후관리 중심으로 되어 있어 외래동·식물의 유입으로 인한 영향을 사전적으로 평가하고 이를 관리하는 수준에는 미치고 있지 못하다.

물론 모든 외래동·식물이 국내 생태계에 악영향을 미치는 것은 아닐 것이다. 외래동·식물이 국내에 유입·정착될 경우 악영향이 발생할지 여부, 그리고 그 정도에 관해서는 분명히 과학적 불확실성이 존재한다.³⁾ 즉, 외래동·식물 관리의 문제는 어떠한 외래동·식물이 국내 생태계로 유입되는 경우 어떠한 영향을 미칠 것인지를 단정할 수 없는 과학적 불확실성 속에서 어떻게든 ‘결정’을 내려야 하는 환경리스크의 문제인 것이다. 그렇지만, 외래동·식물의 유입·정착 이후에는 그로 인한 피해를 복구하는 것이 사실상 불가능한 경우가 많고, 그에 소요되는 비용이 막대하다는 점을 고려할 때, 그로 인한 영향을 미리 평가하고 관리하기 위한 장치가 없다는 것은 문제가 아닐 수 없다.

외래동·식물의 경우와 같이 환경영향의 발생 여부 및 그 정도에 관하여 ‘과학적 불확실성(科學的 不確實性, Scientific Uncertainty)’이 존재하는 경우, 어떠한 방식으로 환경정책을 결정하고 법규를 마련하여 이에 대처하여야 할 것인가의 문제는 종래부터 제기되어 온 문제로, 이를 해결하기 위한 원칙으로 사전배려원칙(事前配慮原則, Precautionary Principle)이 1980년대 이후 국제적으로 논의되면서 국제환경협약 및 각국 환경법에 도입되고 있다.

필자는 그간 사전배려원칙에 관하여 수차례 연구를 해오면서, 사전배려원칙의 개념, 요건, 효과, 법적 지위 등을 둘러싸고 많은 논란이 제기되고 있기는 하지만, 어떠한 리스크에 대하여 과학적 불확실성이 존재한다고 하더라도 그 보호대상의 중요성이 인정되는 문제와 관련해서는, 사전배려원칙이 규범화되어 나타나는 경향이 있음

3) Christopher L. Jerde & Jonathan M. Bossenbroek, *Uncertain Invasions: A Biological Perspective*, in Reuben P. Keller, David M. Lodge, Mark A. Lewis & Jason F. Shogren (eds.), *Bioeconomics of Invasive Species: Integrating Ecology, Economics, Policy, and Management*, Oxford University Press, 2009, pp. 126–127.

을 확인할 수 있었다.⁴⁾ 특히, 어떠한 리스크나 불확실성에 관한 공통성이 존재하는 특정 지역이나 문제영역에서는 사전배려원칙이 보다 구체적인 형태로 규범화되고 있으며, 이러한 현상이 더욱 가속화되고 있다는 것이다.⁵⁾

이 글에서 글감으로 하고 있는 외래동·식물 역시 사전배려원칙의 규범화가 진행되고 있는 영역으로 판단된다. 우리나라에서 외래동·식물로 인한 생태계교란이 심각한 문제로 제기되고 있는 상황에서, 외래동·식물 관리영역에서 국제규범이나 각국 환경법이 사전배려원칙을 규범화하고 있는 현상을 확인하고 그 적용양태를 분석하는 것은 향후 우리나라 외래동·식물 관리법제의 개선을 피함에 있어서도 적지 않은 도움이 될 것이다. 이를 위하여 우선 사전배려원칙에 관한 종래의 논의를 간략하게 살펴보고(Ⅱ), 우리나라를 비롯한 주요 국가의 외래동·식물 관리법제를 개관한 후(Ⅲ), 이들 국가가 각기 다른 방식으로 규범화하고 있는 사전배려원칙의 모습을 분석하고(Ⅳ), 이에 비추어 우리나라 관련법제의 몇 가지 개선방안을 제시하기로 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 사전배려원칙의 의의

리우선언 원칙 15가 규정하고 있는 사전배려원칙, 즉 심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다는 것이 사전배려원칙에 대한 가장 일반적인 정의라고 할 수 있다.⁶⁾ 이밖에도, 1982년 세계자연환경장⁷⁾,

4) 拙稿, “해양환경보전과 사전배려원칙: OSPAR협약 및 런던협약의정서를 중심으로”, 『해양정책연구』 제23권 제1호, 2008. 6, 133면 이하; 拙稿, “REACH 규칙과 사전배려원칙”, 『환경법연구』 제31권 제3호, 2009. 11, 109면 이하; 拙稿, “화학물질의 리스크 규제와 사전배려원칙”, 『중앙법학』 제12집 제2호, 2010. 6, 311면 이하 참조. 이상의 분야 외에도, 바이오안전성의정서는 과학적 불확실성이 있더라도 수입당사국이 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 유전자변형생물체의 수입에 관하여 금지를 포함한 적절한 결정을 내릴 수 있도록 규정하고 있다. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Jan. 29, 2000, 39 I.L.M.1027, 2000, Art.10(6).

5) 拙稿, “국제환경법상 사전배려원칙의 지위와 기능”, 『법학논총』 제24집 제3호, 한양대학교 법학연구소, 2007. 8, 17-18면 참조.

6) Applegate는 이를 “사전배려원칙에 대한 가장 권위 있는 공식화(the most authoritative formulation

1990년 베르겐 각료선언⁸⁾, 1991년 바마코협약⁹⁾, 1992년 수로협약¹⁰⁾, 1992년 기후변화협약¹¹⁾, 1996년 런던협약의정서¹²⁾ 등 여러 협약 및 국제문서에서 사전배려원칙을 수용하고 있다. 그렇지만, 이들 규정이 추상적인 수준에 머물러 있으며 통일된 이해가 형성되어 있지 않다는 지적이 적지 않다. 학자들도 사전배려원칙을 다양하게 설명하고 있다.¹³⁾

1. 사전배려원칙의 요건

특히 사전배려원칙의 구체적인 발동 요건 내지 사전배려원칙의 적용대상이 되는 리스크의 유형과 관련하여 논란이 끊이지 않고 있다. 전술한 리우 선언과 같이 사전배려원칙의 적용대상을 심각하거나 회복 불가능한 악영향을 가진 리스크로 제한하는 견해도 있으나,¹⁴⁾ 이에 대해서는 ‘심각(serious)’이라는 어휘 자체가 주관적인 성격의 것이고, ‘회복 불가능(irreversible)’, ‘피해(damage)’ 등의 용어가 무엇을 의미하는 것

of the principle)”라고 한다. John S.Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol’y Rev. 13, 2002, p. 13.

7) World Charter for Nature, G. A. Res.37/7, U. N. Doc. A/RES/37/7, Nov. 9, 1982.
 8) Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, UN Doc. A/CONF.151/PC/10, 1990, para.7.
 9) Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, Jan. 30, 30 I. L. M 7730, 1991, Art.4(3)(f).
 10) Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Mar. 17, 31 I.L.M.1312, 1992, Art.2(5)(a).
 11) United Nations Framework Convention on Climate Change, May 9, 31 I.L.M.849 (1992), Art.3(3).
 12) 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Their Matter, 1972 and Resolutions Adopted by the Special Meeting, Nov. 7, 36 I.L.M.7, 1996, Art.3(1).
 13) See P. W. Birnie & A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2002, p. 120; Jan. H. Jans, *European Environmental Law*, Kluwer Law International, 2000, p. 33; Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, p. 272. 이에 관한 구체적인 설명은 拙稿, “REACH 규칙과 사전배려원칙”, 『환경법연구』 제31권 제3호, 2009. 11, 109면 이하 참조.
 14) William Leiss & Steve E. Hrudehy, *On Proof and Probability: Introduction to Law & Risk*, in Law Commission of Canada (eds.), *Law & Risk*, UBC Press, 2005, p. 11.

인지, ‘우려(threats)’는 어느 정도의 것을 의미하는 것인지 등이 명확하지 못하다는 비판이 제기되고 있다.¹⁵⁾

실제로, 사전배려원칙을 반영하고 있는 것으로 제시되고 있는 기존의 국제협약에서도 그 요건이 ‘심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려’가 있을 것으로 통일되어 있는 것이 아니라, 가지각색이라는 점도 지적되고 있다.¹⁶⁾ 사전배려원칙이 적용될 수 있기 위하여, 발생할 것이라고 주장되는 피해가 어느 정도의 가능성이 있어야 하는 것인지, 단순한 피해의 주장만으로도 충분한 것인지에 관해서도 애매한 부분이 남아 있다고 한다.¹⁷⁾ 즉, 예견가능성의 정도에 관한 문제이다. 일반적으로는 피해에 대한 ‘우려’의 존재를 요건으로 하고 있는 경우가 많지만, 일정한 ‘합리적인 근거’의 존재를 요건으로 하고 있는 조약도 있다. OSPAR 협약과 1996년 런던협약의정서가 그 예이다.¹⁸⁾

이러한 상황을 두고, 사전배려원칙의 적용을 정당화하기 위하여 얼마만큼의 피해의 증거가 요구되는지가 불명확하다는 지적도 이루어지고 있다. 즉, 피해가 발생할 가능성이 거의 확실하여야 하는 것인지, 혹은 피해가 가능하다는 것을 입증함으로써 충분한 것인지가 분명하지 않다는 것이다.¹⁹⁾

15) Julian Morris, *Defining the precautionary principle*, in Julian Morris (ed.), *Rethinking Risk and the Precautionary Principle*, Butterworth Heinemann, 2000, p. 13; Edith Brown Weiss, et. al., *Proceedings of the Eighty-Fifth Annual Meeting of the American Society of International Law*, 85 Am. Soc’y Int’l L. Proc. 401, 1991, pp. 413-417 [Remarks by Daniel Bodansky].

16) 예컨대 OSPAR 협약은 인체 건강에 대한 위험, 생물자원과 해양생태계에 대한 피해, 쾌적성의 손실 등의 우려에 관한 합리적인 근거가 있을 것을 요건으로 규정하고 있을 뿐, 심각하거나 회복 불가능한 정도의 피해가 예견될 것까지는 요건으로 하고 있지 않다. Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Sept. 22, 32 I.L.M.1069, 1992, Art.2(2).

17) 岩間徹, “國際環境法上の予防原則について”, 『ジュリスト』 第1264号 (2004), 55頁; Max Valverde Soto, *General Principles of International Environmental Law*, 3 ILSA J. Int’l & Comp. L. 193, 1996, p. 201.

18) 구체적인 설명은 拙稿, “해양환경보전과 사전배려원칙: OSPAR협약 및 런던협약의정서를 중심으로”, 『해양정책연구』 제23권 제1호, 2008. 6, 133면 이하 참조.

19) Russell Unger, *Brandishing the Precautionary Principle Through the Alien Tort Claims Act*, 9 N.Y.U. Envtl. L.J. 638, 2001, pp. 680-681. 이밖에도, 무엇에 관하여 과학적 불확실성이 존재하는 경우에 사전배려원칙이 적용되는 것인지에 대해서도 완전히 일치되어 있지는 않다. 예컨대, OSPAR 협약, 런던협약의정서 등은 원인행위와 피해 또는 영향 간의 인과관계의 불확실성이 있는 경우를 규정하고 있으며(OSPAR 협약 제2조 제2항, 런던협약의정서 제3조 제1항), 바이오안전성의정서에서는 잠

2. 사전배려원칙의 효과

사전배려원칙의 효과와 관련해서는, 입증책임의 전환, 즉 문제가 될 수 있는 행동을 행한 측에서 환경피해가 전혀 발생하지 않는다는 것을 입증할 것이 요구된다고 보는 입장²⁰⁾이 있다. 유의할 것은, 여기에서 말하는 입증책임이라 함은 환경피해에 관한 손해배상을 청구하는 등의 경우에서의 입증책임과는 차원을 달리하는 것이라는 점이다. 종래의 환경규제에 있어서는 방지조치를 주장하는 자, 즉 규제자가 특정 활동의 유해성을 사전에 증명하여야 하였음에 반하여, 사전배려원칙하에서는 역으로 특정 활동을 하고자 하는 자가 그 활동이 무해하다는 것을 사전에 증명하여 방지조치가 필요하지 않음을 규제자에게 보여야 한다는 것이다. 그러나 이를 사전배려원칙의 일반적인 효과로 보는 것에 대하여 의문을 표하는 입장도 많다.²¹⁾

과거에는 사전배려원칙을 “무해성이 증명되지 않는 한, 폐기물은 해양에 배출되어서는 안 된다.”는 원칙으로 이해하고 무해성의 사전증명이야말로 사전배려원칙의 본질을 이루는 것이라고 보는 견해²²⁾도 있었으나, 이러한 입장은 최근 거의 지지를 얻고 있지 못하다. 이에 대해서는 오히려 모든 유해한 영향을 없애는 것이 불가능하다는 현실을 감안할 때, 무해증명의 요구라는 엄격한 정의는 사전배려원칙을 무의미하게 만들어 버린다고 하여 이를 부정하는 비판적인 견해가 제시되고 있다.²³⁾

그러나 무해증명을 적어도 사전배려원칙 적용의 한 형태로 보는 견해는 많다. 예컨대, 사전배려원칙은 “가장 약한 형식으로는 종래의 사전예방원칙에 가깝고, 가장 강한 형식으로는 입증책임의 전환을 요구하는 것이다.”는 견해가 그 예이다.²⁴⁾ 한편,

재적 악영향의 정도에 관한 불확실성이 있는 경우를 규정하고 있다(바이오안전성의정서 제10조 제6항, 제11조 제8항).

20) 1998년 사전배려원칙에 관한 윈스프레드 공동성명이 그 예이다. Wingspread Consensus Statement on the Precautionary Principle, January 26, 1998, <<http://www.sehn.org/wing.html>>.

21) Birnie & Boyle, *supra* note 13, p. 118; 堀口健夫, “予防原則の規範的意義”, 『国際関係論研究』第18号, 2002, 60頁.

22) Paul Johnson & Mark Simmonds, *Precautionary Principle*, 21(8) *Marine Pollution Bulletin* 402, 1990, p. 402.

23) André Nollkaemper, *The Precautionary Principle in International Environmental Law: What's New Under the Sun?*, 22(3) *Marine Pollution Bulletin* 107, 1991, pp. 107-110.

24) David Freestone & Ellen Hey, *Origins and Development of the Precautionary Principle*, in David

Stewart는 실질적인 피해의 리스크를 야기하는 활동에 관한 과학적 확실성이 없음을 이유로 규제가 배제되어서는 안 된다는 Nonpreclusion Precautionary Principle에서부터, 실질적인 피해를 초래할 불확실한 잠재성을 가진 활동에 대해서는, 당해 활동을 지지하는 측에서 당해 활동이 측정 가능한 리스크를 초래하지 않음을 입증할 수 있는 것이 아닌 한, 그 활동이 금지되어야 한다는 Prohibitory Precautionary Principle에 이르기까지, 사전배려원칙을 4가지 형식으로 구분하여 설명하고 있다.²⁵⁾ 이와 관련하여, Sunstein은 불확실성이 존재하는 경우 사람들에게 잠재적인 리스크를 가하는 자가 그와 관련된 정보를 공개하여야 한다는 Information Disclosure Precautionary Principle을 추가하여 설명하고 있다.²⁶⁾

Wiener는 사전배려원칙의 실제적 내용 내지 효과로 3가지 형식을 제시하고 있다.²⁷⁾ 그 첫 번째는 사전배려원칙의 가장 기본적인 형태로, “불확실성은 부작위를 정당화하지 않는다(Uncertainty Does not Justify Inaction).”는 형식이다. 이는 특정 리스크에 관한 완전한 증거가 없는 경우에도 사전배려적인 규제가 허용된다는 것이다. 두 번째는 “불확실한 리스크는 조치를 정당화한다(Uncertain Risk Justifies Action).”는 형식이다. 이는 불확실한 리스크에 대한 규제 조치를 강제하는 것이다.²⁸⁾ 세 번째는 “입증책임의 전환(Shifting the Burden of Proof)”이다. 즉, 리스크에 관한 불확실

Freestone & Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Kluwer Law International (1996), pp. 12-13. 사전배려원칙에 충실할 경우, 어떤 행위나 물질이 인간의 건강이나 환경에 안전하다고 주장하는 측에서 그 안전함을 입증하여야 한다. 김홍균, 『환경법: 문제·사례』, 홍문사, 2007, 410면.

25) Richard B. Stewart, *Environmental Regulatory Decision Making Under Uncertainty*, in Timothy Swanson (ed.), *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, JAI, 2002, pp. 75-78.

26) Cass R. Sunstein, *Beyond the Precautionary Principle*, 151 U. Pa. L. Rev. 1003, 2003, pp. 1014-1015.

27) Jonathan B. Wiener, *Precaution in a Multi-Risk World*, Duke Law School Working Paper No.23, 2001, pp. 5-8.

28) Wiener는 윈스프레드 공동성명이 “어떤 활동으로 인하여 인체 건강 또는 환경에 대한 피해의 우려가 제기되는 경우, 인과관계 일부가 과학적으로 완전히 입증되지 않았다고 하더라도 사전배려 조치를 취하여야 한다.”고 규정하고 있음을 두고, 이를 이러한 형식으로 분류하고 있다. *Id.*, p. 6. Wiener의 견해에 관한 국내 소개는 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, 『서울대학교 법학』 제 43권 제4호, 2002, 80면 이하 참조.

성은 잠재적으로 리스크가 있는 활동을 지지하는 자가 그 활동이 아무런 리스크도 야기하지 않는다거나 수용 가능한 리스크만을 야기한다고 입증할 때까지, 해당 활동을 금지할 것을 요구한다는 것이다.

III. 주요 국가의 외래동·식물 관리

1. 미국의 Lacey Act

미국은 저마다 다양하고 특색 있는 자연환경을 가진 여러 개의 주로 구성되어 있는 연방국가라는 특성으로, 다수의 법률을 통하여 연방정부, 주정부, 지방정부 및 관계기관 등이 유기적으로 연계하여 외래동·식물을 관리하고 있다.

미국의 야생동·식물 규제에 관한 대표적인 법으로는, 1990년 Lacey Act를 들 수 있다. 이 법은 여행비둘기(*Ectopistes migratorius*) 등으로 대표되는 수렵조수의 남획에 의한 감소를 우려하여, 야생동물의 통상을 규제하는 것을 목적으로 제정된 것이다.²⁹⁾ 이 법은 지금까지 총 4차례 개정되었는데, 야생동·식물의 주간통상 또는 국제적인 거래를 규제하고, 일반적으로 '유해한(injurious)' 종의 수입 또는 거래를 금지하고 있다. 이밖에도, 1926년의 Black Bass Act와 같이 개별 생물종에 대응하는 연방법도 있다. 이 법은 큰입배스의 이동을 수반하는 상업거래를 금지한다.³⁰⁾ 그러나 일반적인 외래동·식물의 이동규제에 관해서는 연방정부가 아니라, 야생동·식물에 대한 사법관할권을 가진 주정부 등이 관할권 내의 특정 동물의 계획적인 방출과 수입을 규제하고 있으며, 그 내용은 주마다 크게 다르다. 결국 Lacey Act는 동·식물의 이동규제에 관한 개별 주법을 통합하고 조정하는 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

1900년, 농무부(Department of Agriculture)의 요청에 따라 제정된 Lacey Act는 유해한 외래종으로부터 미국의 야생생물을 보호하기 위한 최초의 연방법이다.³¹⁾ 이 법은 농무부가 몽구스, 큰박쥐, 집참새, 찌르레기 등 농무부가 유해한 것으로 판단하는

29) 16 U.S.C. §§ 701, 3371-78, 1900.

30) Ch. 346, 44 Stat. 576 (codified at 16 U.S.C. §§ 851-856 (1976)) (repealed 1981).

31) Jared A. Goldstein, *Aliens in the Garden*, 80 U. Colo. L. Rev. 685, 2009, p. 715.

모든 종의 수입을 금지하고 있다.³²⁾ 이 법 제정 당시 원래의 목적은 농업을 보호하기 위한 것이었다. 즉, 이 법은 해충과 같은 생물종이나 농무부가 농업 및 원예업의 이익에 유해한 종으로 판단하는 동·식물의 수입을 금지하였던 것이다.³³⁾

그러다가 1981년 개정법에서는 이 법의 소관부처를 농림부에서 내무부로 변경하고, 종래 농업의 보호만을 목적으로 하던 것을 건강 및 자연환경 보호로까지 확장함으로써 적용범위를 확대하였다.³⁴⁾ 즉, 내무부(Secretary of Interior)가 인간, 농업·원예업·임업적 이익 또는 야생동·식물이나 야생생물자원에 유해한(injurious) 것으로 판단하는 야생포유류, 야생조류, 어류, 파충류와 양서류 및 해당 생물종의 종자, 알 등의 수입을 금지하였다.³⁵⁾ 다만, 내무부가 허가한 경우에 한하여 예외적으로 수입이 허용된다.³⁶⁾

한편, 몽구스 등과 같이 법률상 명시적으로 수입이 금지되는 생물종도 있지만, 대부분의 경우에는 어류·야생생물보호국(Fish and Wildlife Service: FWS)이 목록에 등재하는 종에 한하여 그 수입이 금지된다.³⁷⁾ 따라서 목록에 등재되지 아니한 생물종의 경우에는, 자연으로의 방출을 위해서는 주정부의 허가가 요구되지만, 외국으로부터의 수입은 허가 없이 가능하다.³⁸⁾ 즉, Lacey Act는 유해한 것으로 지정된 생물종에 대해서만 국내 유입을 금지하도록 하는 블랙리스트(black-list)방식을 채용하고 있다고 볼 수 있다.

2. 일본의 외래생물법

2002년, 일본은 「신생물다양성국가전략」에서 생물다양성에 관한 국가적인 3대 위기 가운데 하나로 외래동·식물 문제를 제시하고 있다.³⁹⁾ 이에 따라 2004년 5월 27

32) Lacey Act, ch. 553, 31 Stat. 187, 1900.

33) 18 U.S.C. § 42, 1988.

34) Jason A. Boothe, *Defending the Homeland: A Call to Action in the War Against Aquatic Invasive Species*, 21 Tul. Env'tl. L.J. 407, 2008, p. 414.

35) 18 U.S.C. § 42(a)(1), 1994.

36) 18 U.S.C. § 42(a)(3), 1994.

37) 50 C.F.R. §§ 16.11-15, 1994.

38) 50 C.F.R. §§ 16.11(b), 16.12(c), 16.13(a)(2), 16.14, 16.15(b), 1994.

일, 「특정외래생물에 의한 생태계 등에 관계되는 피해의 방지에 관한 법률(特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律, 이하 “외래생물법”이라 한다.)이 성립되었고, 2005년 6월 2일 공포되어 2005년 6월부터 시행되고 있다.⁴⁰⁾

외래생물법은 ① 특정외래생물의 사육 등의 규제, ② 방제, ③ 미관정외래생물의 지정 등을 기본골격으로 하고 있다.⁴¹⁾ 첫째, 이 법은 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려의 의심이 있는 것을 지정하는 black-list 방식을 채용하고 있다. 즉, 생태계나 농작물에 피해를 미치거나 그러할 우려가 있는 외래생물을 “특정외래생물”로 정의하고, 이를 정령으로 정하도록 한다. 그리고 지정된 특정외래생물의 사육 등은 학술연구목적 이외에는 금지하고(예외허가), 수입이나 양도 등도 금지한다. 둘째, 그 피해를 방지하기 위하여 필요가 있는 때에는, 정령으로 정하는 바에 따라, 관계 도도부현지사의 의견을 들어 방제의 내용 등의 사항을 공시하고 방제를 실시하도록 한다. 셋째, 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려의 의심이 있는 미관정외래생물을 정령으로 정하고, 그 수입 등에 관해서는 사전 신고하도록 하는 한편, 6개월 이내에 생태계에 대한 영향의 유무를 판정하여 영향이 없는 것에 관해서는 수입 등을 허용하도록 하는 것이다.⁴²⁾

가. 특정외래생물의 관리

외래생물법은 ‘외래생물’을 “해외에서 국내로 도입됨으로써 그 본래의 생식지 또는 생육지 밖에 존재하게 되는 생물”로, ‘재래생물’을 “국내에 그 본래의 생식지 또는 생육

39) 『新・生物多様性国家戦略』(平成14年3月27日 地球環境保全に関する関係閣僚会議決定), 5-8頁.

40) 외래생물법은 생물다양성협약 제8조(h)와 2002년의 「생태계, 서식지 또는 종을 위협하는 외래종의 영향의 예방, 도입 및 완화를 위한 지침원칙」을 제정의 계기로 하고 있다. 종래부터 외래종 문제는 일본에서 그 중요성이 지적되어 왔으나, 2001년 12월의 규제개혁회의답신을 발단으로 하여, 2002년 3월 신생물다양성국가전략, 2002년 8월 야생생물보호대책검토회 이입종문제분과회 「이입종에 대한 대응방침에 관하여」 보고, 2003년 12월 중앙환경심의회답신 「이입종대책에 관한 조치의 존재방식에 관하여」 등을 거쳐 제정된 것이다. 大塚直, “外来生物法と予防原則”, 『環境法研究』 第30号, 2005. 12, 51頁.

41) 大塚, 註 40, 52頁.

42) 小幡雅男, “「基本方針法」としての外来生物法の機能と特徴(一)”, 『大阪学院大学法学研究』 第33号 第1・2号, 2007. 3, 8頁.

지를 가지고 있는 생물”로 정의하는 한편, “외래생물로서, 재래생물과 그 성질이 다르므로 인하여 생태계 등에 대한 피해를 미치거나, 또는 미칠 우려가 있는 것으로 정령에서 정하는 것의 개체⁴³⁾ 및 그 기관⁴⁴⁾”을 ‘특정외래생물’로 규정하고 있다(제2조 제1항). 여기에서, ‘생태계 등에 대한 피해’란 “생태계, 사람의 생명이나 신체 또는 농림수산업에 대한 피해”로 정의되어 있다(동조 제2항). 결국, 외래생물법상 ‘특정외래생물’은 (i) 그 도입이 의도적인지 비의도적인지 여부를 묻지 아니하고, (ii) 생태계에 대한 피해뿐만 아니라 사람의 생명이나 신체, 그리고 농림수산업에 대한 피해까지 고려한다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있을 것이다. 주무대신은 특정외래생물을 정하는 정령의 제정 또는 개폐에 관한 입안을 하는 경우 생물의 성질에 관하여 전문적인 학식이나 경험이 있는 자의 의견을 청취하여야 한다(동조 제3항). 다만, 특정외래생물의 지정과 관련하여 위해성평가와 같은 과학적인 평가절차를 따로 규정하고 있지는 아니하다. 정령에서는 현재 총 97종류(1과 15속 81종)의 특정외래생물을 정하고 있다.

특정외래생물은 사육·재배·보관 또는 운반이 금지된다(제4조). 다만, (i) 학술연구 등의 목적으로 허가를 받아 사육 등을 하는 경우, (ii) 외래생물법 제3장의 규정에 따른 방제와 관계되는 포획 등 그 밖에 주무성령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우는 예외로 한다(동조 단서). 예외적으로 특정외래생물의 사육 등을 하려는 자는 주무대신의 허가를 받아야 한다(제5조). 또한, 특정외래생물은 수입도 금지된다(제7조). 다만, 이 경우에도 학술연구 등에 관하여 일정한 예외가 인정된다.

나. 미관정외래생물의 관리

‘미관정외래생물’이란 “재래생물과 그 성질이 다르므로 인하여 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려가 있을 것이라는 의심이 있는 외래종으로서 정령으로 정하는 것(살아 있는 것에 한한다)”을 말한다(제21조). 이에 따라, 시행규칙에서 미관정외래생물을 정하고 있는데, 현재 주머니쥐 속(屬)의 모든 종을 포함하여 약 1,200종이 지정

43) 알, 종자, 포자를 포함하며, 살아 있는 것에 한한다(법 제2조 제1항, 시행령 제2조).

44) 사육 등에 대한 규제 등 이 법률에 따른 생태계 등에 대한 피해를 방지하기 위한 조치를 강구할 필요가 있는 것으로, 정령에서 정하는 것(살아 있는 것에 한한다)에 한한다(법 제2조 제1항, 시행령 제3조, 별표 2 참조).

되어 있다(시행규칙 제28조, 별표 1). 외래생물법은 미판정의외래생물을 수입하려는 경우 신고의무를 부과하는 한편, 피해가 발생할 우려가 있는지 여부를 판정하여 통지할 때까지 수입을 제한할 수 있도록 하고 있다.

미판정의외래생물을 수입하려는 자는 미리 그 미판정의외래생물의 종류, 그 밖에 주무성령으로 정하는 사항을 주무대신에게 신고하여야 한다(제21조). 즉, 미판정의외래생물을 수입하려는 자는 (i) 미판정의외래생물을 수입하거나 국내로 수출하려는 자의 주소 및 성명, (ii) 미판정의외래생물의 학명, (iii) 미판정의외래생물의 입수국, (iv) 본래의 생식지 또는 생육지 분포상황, 문헌 그 밖의 근거를 제시하는 자료 등 미판정의외래생물의 생태특성에 관한 정보, (v) 그 밖에 이미 입수하고 있는 정보로서 제출이 가능한 것 등을 일본어로 기재한 신고서를 제출하여야 한다(시행규칙 제29조).

주무대신은 미판정의외래생물의 수입신고를 받은 때에는, 그 신고를 수리한 날로부터 6개월 이내에 당해 미판정의외래생물에 관하여 재래생물과 그 성질이 다름으로 인하여 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려가 있는지 여부를 판정하고, 그 결과를 신고자에게 통지하여야 한다(제22조). 미판정의외래생물을 수입하려는 자는 당해 미판정의외래생물에 관하여 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려가 없다는 내용의 통지를 받은 후가 아니면, 당해 미판정의외래생물을 수입해서는 아니 된다(제23조).

다. 일반 외래생물의 관리

특정의외래생물 또는 미판정의외래생물에 해당하지 아니하는 외래생물을 수입하는 경우, 외래생물법 제25조에서, 각각에 해당하지 아니함을 용이하게 할 수 있는 생물로서 주무성령으로 정하는 것⁴⁵⁾ 이외의 생물(살아 있는 것에 한한다)에 관해서는, 당해 생물의 종류를 증명하는 외국의 정부기관에 의해 발행된 증명서 그 밖에 주무성령으로 정하는 증명서⁴⁶⁾를 첨부하지 아니하면 수입하여서는 아니 된다(제25조 제1항).

45) 시행규칙 제30조, 별표 2 참조.

46) (i) 식물방역법 등의 법률, 멸종위기야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)에 따라 공적 기간이 발행 또는 확인하는 증명서로서, 당해 생물의 종류 및 수량이 기재되어 있는 것, (ii) 외국의 정부기관 또는 주무대신이 지정하는 외국의 지방자치단체에 의해 발행된 증명서(일본어 또는 영어에 한한다)로서, 당해 생물의 종류 및 수량이 기재되어 있는 것, (iii) 정부기관과 동등한 지식을 가진 것으로

증명서가 첨부되어야 하는 생물은 주무성령으로 정하는 항구 및 비행장 이외의 장소에서 수입하여서는 아니 된다(동조 제2항).

3. 뉴질랜드의 HSNOA

뉴질랜드는 외래생물로 인한 환경피해의 방지와 관련하여, 외래생물의 의도적 도입에 대해서는 1996년 유해물질·신생물체법(Hazardous Substances and New Organisms Act: HSNOA)⁴⁷⁾이 적용되고, 외래생물의 비의도적 도입에 대해서는 1993년 생물안전법(Biosecurity Act)⁴⁸⁾이 적용되는 구조를 취하고 있다.

HSNOA은 신생물체에 관해서는 1998년 7월 29일부터 시행되고 있는바, 1998년 7월 29일 이전에는 뉴질랜드에 존재하지 않았던 종에 속하는 생물체 등의 '신생물체'를 대상으로, 그것이 생태계에 피해를 미칠 것인지 여부를 판정하고, 그러한 피해를 미치지 아니하는 것으로 판정된 생물체에 대해서만 수입 등을 허용하는 화이트리스트(white-list)방식을 채용하고 있다. 이 법은 신생물체를 도입함으로써 인한 리스크, 편익, 비용 등을 평가하기 위한 종합적이고 체계적인 장치를 갖추고 있다. 즉, 어떠한 문제의 발생 이전에 환경에 대한 영향과 리스크를 평가하도록 하는 것이다. 또한, 환경리스크관리청(Environmental Risk Management Authority: ERMA)이라는 단일기관을 설치하고 있으며,⁴⁹⁾ 종합적으로 이행을 감시하기 위한 장치도 갖추고

주무대신이 지정하는 외국의 박물관, 시험연구기관, 그 밖의 기관에 의해 발행된 증명서로서, 당해 생물의 종류명 및 수량이 기재되어 있는 것, (iv) 주무대신이 정하는 기준에 적합한 것으로 주무대신이 등록된 기관에 의해 발행된 증명서로서, 당해 생물의 종류명 및 수량이 기재되어 있는 것을 말한다(시행규칙 제31조).

47) Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 (Public Act 1996 No 30). <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0030/latest/096be8ed80569320.pdf>> (2010. 8. 7. 방문).

48) Biosecurity Act 1993 (Pub. Act 1993 No. 95). <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0095/latest/096be8ed805bcc58.pdf>> (2010. 8. 6. 방문). 생물안전법은 비의도적으로 유입되는 외래생물의 배제, 퇴치 및 관리에 관한 다수의 법률을 통합·수정하기 위한 법률로 제정되어, 1993년 10월부터 시행되고 있다. 이에 관한 설명은 拙著, 『외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2010, 87-94면 참조.

49) ERMA는 환경부장관이 임명하는 8명으로 구성되는 독립기관으로서, 승인, 이행상황감시 등의 업무를 담당한다.

있다. 이하에서는 외래동·식물을 포함하는 신생물체의 수입규제를 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 목적 및 원칙

이 법은 신생물체로 인한 악영향을 방지 또는 관리함으로써 환경 및 국민 건강과 안전을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다(제4조). 이를 달성하기 위한 원칙으로 (i) 공기, 물, 토양 및 생태계의 생명유지능력의 보호, (ii) 국민이 자신의 경제·사회·문화적 복리와 미래세대의 합리적으로 예견가능한 수요를 충족할 수 있는 능력의 유지·강화 등을 제시하고 있다(제5조). 또한, 이 법은 악영향에 관한 과학적·기술적 불확실성이 존재하는 경우, 그 악영향을 관리함에 있어서 배려의 필요성을 고려하도록 함으로써 사전배려 접근방법을 규정하고 있다(제7조).

나. 규제·관리의 대상 : 신생물체

이 법에서 '신생물체(New Organism)'란 (i) 1998년 7월 29일 이전에 뉴질랜드에 존재하지 않았던 종에 속하는 생물체, (ii) 관련 규칙에서 리스크종(Risk Species)으로 규정하고 있는 종, 아종, 하위종, 변종, 계통 또는 재배변종에 속하는 생물체로서, 관련 규칙의 공포 당시 뉴질랜드에 존재하지 않았던 생물체, (iii) 이 법에 따라 봉쇄승인(containment approval)을 받은 생물체, (iv) 조건부 방출승인(conditional release approval)을 받은 생물체, (v) 통제를 조건으로 방출승인을 받은 한정생물체(qualifying organism), (vi) 유전자변형생물체, (vii) 뉴질랜드에서 퇴치된 종, 아종, 하위종, 변종, 계통 또는 재배변종에 속하는 생물체 등을 말한다(제2A조 제1항). 신생물체는 ERMA의 승인 없이 수입·개발·현장실험 또는 방출되어서는 아니 된다(제25조 제1항).

다. 신생물체의 수입 등의 신청

방출을 위하여 신생물체를 수입하거나 봉쇄상태로부터 방출하려는 자는 수입 또

는 방출 전에 ERMA에 수입 또는 방출에 대한 승인을 신청하여야 한다(제34조 제1항). 승인신청서에는 (i) 해당 생물체에 대한 과거의 검토 결과, (ii) 해당 생물체가 환경에 미칠 수 있는 모든 악영향, (iii) 당해 생물체와 뉴질랜드 내의 다른 생물체 간의 친화성, (iv) 당해 생물체의 잠재적 용도 등이 포함되어야 한다(동조 제2항). ERMA는 신청자에 대하여 신청의 정확성을 증명하도록 요구할 수 있다(동조 제3항).

라. 신생물체에 대한 평가

ERMA가 이에 따라 유전자변형생물체가 아닌 신생물체의 방출을 위한 수입 신청을 받은 경우, 해당 생물체의 수입으로 인한 악영향에 대한 신속한 평가를 실시할 수 있다(제35조 제1항). 평가 결과, 당해 생물체가 생물안전법상의 불요생물체가 아니고, 방출 후에 이하와 같은 상황이 발생할 가능성이 거의 없다고 판단하는 경우, 승인할 수 있다: (i) 퇴치의 용이성을 고려할 때, 해당 생물체가 뉴질랜드 내에서 자립하는 개체를 형성할 수 있거나, (ii) 희귀종을 제거 또는 감소시키거나, (iii) 자연서식지의 악화를 초래하거나, (iv) 질병을 초래하거나 인간이나 동·식물의 질병에 대한 매개체나 숙주가 되거나, (v) 사람의 건강이나 안전 또는 환경에 악영향을 갖는 상황(동조 제2항).

ERMA는 (i) 신생물체가 자연서식지 내에 있는 토착종의 중대한 제거를 초래할 수 있거나, (ii) 자연서식지의 중대한 악화를 초래할 수 있거나, (iii) 인간의 건강 및 안전에 중대한 악영향을 초래할 수 있거나, (iv) 뉴질랜드 고유의 유전자 다양성에 대한 중대한 악영향을 초래할 수 있거나, (v) 수입 또는 방출의 목적이 질병을 초래하거나 질병의 매개체 또는 숙주인 생물체를 수입 또는 방출하는 것이 아닌 한, 질병을 초래하거나 인간이나 동·식물의 질병의 매개체이거나 숙주가 될 수 있다고 판단하는 때에는, 승인하여서는 아니 된다(제36조). 이는 승인을 위한 최소기준(minimum standards)을 규정한 것이다.⁵⁰⁾

50) 이밖에도, HSNQA는 신생물체의 조건부 방출승인(제38A조~제38H조), 봉쇄승인(제39조~제45B조), 긴급시의 신생물체의 사용(제46조~제49조) 등에 관한 규정을 두고 있다.

마. 금지생물체의 등재

또한, ERMA는 (i) 당해 생물체가 제36조에 따른 악영향을 가질 수 있고, (ii) 당해 생물체의 방출로 인하여 발생할 수 있는 모든 악영향이 그로 인한 편익보다 크다고 판단하는 경우, 환경부장관(Minister for the Environment)에게 당해 생물체를 금지생물체(Prohibited Organisms) 목록에 포함시킬 것을 권고할 수 있다. 금지생물체는 HSNOA 별표(Schedule) 2에서 규정하고 있는데, 이들 생물체는 수입, 방출 또는 개발이 금지된다(제50조).

4. 우리나라의 야생동·식물보호법

우리나라의 경우, 다수의 법령에서 외래동·식물 관리에 관한 규정을 두고 있다. 그 중에서도 외래동·식물을 생태계교란야생동·식물로 지정·관리할 수 있는 근거를 두고 있는 「야생동·식물보호법」이 그 중심을 이룬다고 할 수 있다.⁵¹⁾

이 법은 환경부장관으로 하여금 (i) 외국으로부터 인위적 또는 자연적으로 유입되어 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 야생동·식물, 또는 (ii) 유전자의 변형을 통하여 생산된 유전자변형생물체 중 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 야생동·식물에 대하여 환경부령으로 정하는 기준, 방법 등에 따라 생태계에 미치는 위해성을 평가할 수 있도록 하는 한편(제5조의2), 이러한 위해성평가 결과 생태계에 위해를 끼친다고 판단되는 것을 환경부령에서 생태계교란야생동·식물로 정하도록 하고 있다(제2조 제4호).⁵²⁾ 즉, 생태계의 균형을 교란시킬 우려가 있는 야생동·식물에 대하여 생태계 위해성평가를 실

51) 「자연환경보전법」, 「습지보전법」, 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」 등에서도 약간의 규정을 두고 있으며, 해양생태계와 관련해서는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에서 「야생동·식물보호법」과 거의 동일한 규정을 두고 있다.

52) 위해성평가 관련 조항은 2010년 7월 23일 개정법에서 처음으로 도입되었다. 이들 11종의 동·식물은 종래부터 지정되어 있던 것으로, 위해성평가에 근거한 것이 아니다. 한편, 이 법은 ‘야생동·식물’을 ‘산·들 또는 강 등 자연상태에서 서식하거나 자생하는 동·식물종’으로 정의하고 있는바(제2조 제1호), 내륙생태계에 서식하는 동·식물을 그 대상으로 하고, 해양생태계에 서식하는 동·식물은 그 적용대상에서 제외된다.

시할 수 있도록 하는 한편, 그 결과에 따라 이를 생태계교란야생동·식물로 정하도록 하고 있는 것이다. 이 법 시행규칙에서는 뉴트리아 등 5종의 외래동물과 돼지풀 등 11종의 외래식물을 생태계교란야생동·식물로 정하고 있다(제3조, 별표 2).⁵³⁾

생태계교란야생동·식물은 자연방출·식재가 금지되고, 수입·반입에 일정한 제한이 따른다. 첫째, 누구든지 생태계교란야생동·식물을 자연환경에 풀어 놓거나 식재하여서는 아니 된다(제25조 제1항). 이를 위반한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제69조 제8호). 둘째, 생태계교란야생동·식물은 학술·연구용 목적의 경우를 제외하고는 수입 또는 반입하지 못하며(제25조 제2항),⁵⁴⁾ 학술·연구용 목적으로 수입하거나 반입하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다(동조 제3항). 이에 따라 허가를 신청하는 경우에는 신청인의 인적 사항, 당해 동·식물의 보통명, 학명, 원산지, 용도, 보관지역, 명세, 선적항, 도착항, 수량 등을 기재한 신청서와 함께 (i) 사용계획서, (ii) 보호시설의 도면 또는 사진(보호시설이 필요한 동·식물의 경우에 한한다), (iii) 수송계획서(살아있는 동·식물의 경우에 한한다), (iv) 생태계교란야생동·식물의 생태적 특성 및 자연환경에 노출될 경우의 대처방안(살아있는 동·식물의 경우에 한한다)을 기재한 서류 등을 제출하여야 한다(시행규칙 제33조). 환경부장관은 살아있는 동·식물로서 자연환경에 노출될 우려가 없다고 인정되는 경우에 한하여 학술·연구용 목적의 수입 또는 반입을 허가할 수 있다(동조 제4항). 이들 규정을 위반하여 생태계교란야생동·식물을 수입 또는 반입한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제69조 제8호).⁵⁵⁾

53) 해양생태계에서 서식하는 동·식물에 적용되는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」은 「야생동·식물관리법」과 유사하게 “해양생태계교란생물”을 지정·관리하도록 하고 있다. 그러나 아직까지 어떠한 생물종도 지정되어 있지 아니하다.

54) 다만, 생태계교란야생동·식물 중 「유전자변형 생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」 제2조에 따른 유전자변형 생물체는 그 법이 정하는 바에 따른다(동조 동항 단서).

55) 이밖에, 환경부장관은 생태계교란야생동·식물의 관리를 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 적절한 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 「수도법」에 따른 상수원보호구역 안에서의 행위제한에 불구하고 생태계교란야생동·식물을 포획·채취하도록 할 수 있으며, 불가피한 경우에는 다른 야생동·식물과 함께 포획·채취하도록 할 수 있다(제25조 제5항). 또한, 환경부장관은 생태계교란야생동·식물이 생태계에 미치는 영향에 대하여 지속적으로 조사·평가하고, 생태계교란야생동·식물로 인한 생태계의 교란을 줄이기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다(동조 제6항).

IV. 외래종·식물의 관리와 사전배려원칙

이상에서 살펴본 바와 같이, 미국, 일본, 뉴질랜드, 그리고 우리나라는 외래종·식물로 인한 환경피해의 방지라는 궁극적인 목적은 같이 하고 있지만, 그 기본원칙이나 구체적인 관리방식에 있어서는 많은 차이를 보이고 있는 것으로 확인된다.

1. 생물다양성협약과 사전배려원칙

1992년 생물다양성협약은 외래종·식물로 인한 피해 방지에 관한 국제적 논의를 촉발시키는 계기를 제공한 협약으로, 외래종의 위협으로부터 생물다양성을 보전하기 위하여, 외래종의 도입 방지 및 통제·퇴치를 국가의 의무로 규정하고 있다. 물론 이것이 갖는 구속력 자체는 크지 않지만, 외래종·식물의 관리 필요성과 국가의 책무를 확인하고 있는바, 세계 각국이 외래종·식물의 관리체계를 정비하게 되는 계기를 제공하고 있다. 뉴질랜드의 경우 생물다양성협약 비준 직후, 생물안전법과 HSNOA를 제정·시행함으로써 상당히 신속하게 법제를 정비하고 있고, 일본의 경우에도 이보다 늦기는 하지만 2004년 외래생물법의 제정 등을 통하여 법제를 정비하고 있음이 이를 확인시켜 주고 있다.

특히, 이 협약은 전문에서 “생물다양성의 중대한 감소 또는 손실 위협이 있는 경우 완전한 과학적 확실성의 결여가 이러한 위협을 회피하거나 최소화하기 위한 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 아니 된다.”고 규정함으로써 사전배려원칙을 선언함과 아울러, “생물다양성의 보전을 위한 기본적인 요건은 생태계와 자연서식지의 현지 내 보전(*in-situ conservation*)⁵⁶⁾과 자연환경 내에서 종이 생육할 수 있는 개체 수의 유지 및 회복”이라고 선언하고 있다. 이에 따라, 제8조에서 ‘현지 내 보전’에 관한 당사국의 의무를 구체화하고 있는데, 그 가운데 하나로 외래종의 관리 의무를 규정하고 있는 것이다.⁵⁷⁾ 즉, “모든 체약당사국은 가능한 한, 그리고 적절하게 ... 생태계,

56) 이와 대응되는 개념으로 ‘현지 외 보전(*ex-situ conservation*)’이 있는데, 이는 생물다양성의 구성요소를 그 자연서식지 밖에서 보전하는 것을 말한다. 생물다양성협약 제2조. 이에 는 동물원, 수족관, 식물원, 유전자은행 등이 포함될 수 있을 것이다.

57) 생물다양성협약 제8조(h).

서식지 또는 생물종을 위협하는 외래종의 도입을 방지하고 이를 통제·퇴치한다.”

이는 결국 각 당사국으로 하여금 외래종의 위협으로부터 생물다양성을 보전하기 위하여, 외래종 문제에 대응하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 의무화하고 있는 것이다. 그러나 이러한 당사국의 의무에는 “가능한 한 그리고 적절하게(as far as possible and as appropriate)”라는 단서가 붙어 있어, 실질적으로 각 당사국에 대한 법적 구속력은 크게 약화되어 있다고 할 수 있다.

한편, 2002년 네덜란드 헤이그에서 개최된 제6차 당사국총회에서는 「생태계, 서식지 또는 종을 위협하는 외래종의 영향의 예방, 도입 및 완화를 위한 지침원칙」을 채택하였다.⁵⁸⁾ 여기에서는, 일반원칙으로, ① 사전배려 접근방법(Precautionary approach),⁵⁹⁾ ② 3단계 접근방법(Three-stage hierarchical approach)⁶⁰⁾ 등을 규정함으로써, 사전배려원칙을 명시함과 아울러 사전예방적 관리를 특별히 강조하고 있다.

2. 미국: 블랙리스트방식

미국은 전세계적으로 생물다양성협약에 가입하지 않고 있는 몇 안 되는 국가 가운데 하나이다. Lacey Act를 비롯한 미국 연방법 어디에서도 사전배려원칙을 명시하고 있는 예를 찾아볼 수 없다.⁶¹⁾ 미국은 기본적으로 실제적인 리스크를 입증할 만한 증

58) UNEP(United Nations Environmental Programme), COP 6 Decision VI/23, Alien species that threaten ecosystems, habitats or species (Hague, 7-19 April 2002). <<http://www.cbd.int/decisions/?id=7197>>.

59) “침략적 외래종의 유입경로 및 생물다양성에 미치는 영향의 예측불가능성을 고려할 때, 사전배려 접근방법에 기초하여 ... 의도적인 도입에 관한 결정뿐만 아니라 비의도적인 도입을 확인하고 방지하기 위한 노력이 이루어져야 한다. ... 이미 정착된 외래종에 관한 퇴치·봉쇄·통제조치를 고려함에 있어서도 사전배려 접근방법이 적용되어야 한다. 외래종으로 인한 다양한 영향에 관한 과학적 확실성의 결여가 적절한 퇴치·봉쇄·통제조치를 지연하거나 실시하지 아니하는 근거로 사용되어서는 아니 된다.”

60) “일반적으로 예방이 침략적 외래종의 도입 및 정착 이후의 조치보다 훨씬 더 비용-효과적이고 환경친화적이다. 국가 간 그리고 국가 내에서 침입적 외래종의 도입을 예방하는 데 최우선순위를 두어야 한다. 침입적 외래종이 도입된 경우에는 그 정착을 막기 위하여 조기의 확인 및 신속한 조치가 중요하다. 우선적인 대응은 가능한 한 해당 생물체를 퇴치하는 것일 것이다. 퇴치의 실시가 불가능하거나 퇴치를 위한 자원이 이용불가능한 경우에는, 봉쇄 및 장기적인 통제조치가 실시되어야 한다. 편익과(환경·경제·사회적) 비용에 대한 검토는 장기적인 관점에서 이루어져야 한다.”

거가 있어야만 규제를 할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 이는 2002년 미국 예산 관리국(Office of Management and Budget: OMB)의 John Graham 실장의 발언⁶²⁾이나 판례⁶³⁾를 통해서도 확인할 수 있다. 이는 현재의 과학기술로 환경리스크를 인식·평가할 수 있을 뿐만 아니라, 환경적 가치 이외에 경제적 가치 또한 놓칠 수 없다는 사고에서 비롯된 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 미국은 사전배려(precautionary)보다는 사후대응(reactive)에 가깝다고 지적되기도 한다.⁶⁴⁾ 그래서인지, 미국은 일본이나 뉴질랜드에 비하여 비교적 체계적이지 못한 법제를 갖고 있는 것으로 확인된다. 본질적으로 미국은 외래동·식물을 유해한 대상으로 보지 않기 때문에 외래동·식물의 유입 단계에서부터 그 유해성을 고려하는 사전예방적 차원의 규제·관리시스템을 제대로 갖추고 있지 못한 실정이다.⁶⁵⁾

3. 일본: 그레이리스트방식

일본은 기본적으로는 블랙리스트방식을 채용하면서도, '미판정외래생물'이라는 개념을 도입하여 그 범위 내에서는 화이트리스트방식을 일정 부분 가미하고 있는 바,

61) 다만, 2003년 샌프란시스코 환경법전(San Francisco Environment Code)은 사전배려원칙을 명문화하고 있는 것으로 알려져 있다. Miguel A. Recuerda, *Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk versus Risk*, 4 J. Food L. & Pol'y 1, 2008, p. 17.

62) 미국은 본질적으로 사전배려원칙이 과학에 기초하고 비용을 고려하는 현재의 규제제도를 대체하기에 불충분하다는 입장을 취하고 있다. John D. Graham, *The Role of Precaution in Risk Assessment and Management: An American's View*, the January 11-12, 2002 conference on The U.S., Europe, Precaution and Risk Management: A Comparative Case Study Analysis of the Management of Risk in a Complex World, <<http://useu.usmission.gov/Article.asp?ID=AA0EE532-2E12-40C7-BDFA-B1BB3AAD7910>>.

63) *Industrial Union Dep't, AFL-CIO v. American Petroleum Inst.*, 448 U.S. 607, 1979.

64) See Robert V. Percival, *Who's Afraid of the Precautionary Principle?*, 23 Pace Envtl. L. Rev. 21, 2005-2006.

65) 최근에는 이와 같은 문제점을 인식하고 사전예방적인 관리시스템 도입을 위한 논의가 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 예컨대, 비토착야생생물침입방지법안(Nonnative Wildlife Invasion Prevention Act)에서는 경제적·환경적 피해 또는 다른 동물종의 건강이나 인체 건강에 대한 피해를 초래하거나 초래할 수 있는 비토착야생생물종의 국내 유입 및 정착을 방지하기 위한 리스크평가절차를 확립하는 것을 목적으로 규정하는 한편, 화이트리스트방식의 도입을 규정하고 있다. <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111:H.R.669>>.

미국의 블랙리스트방식과 뉴질랜드의 화이트리스트방식의 중간 정도에 위치하는 그레이리스트(gray-list)방식을 채용하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

일본은 기본적으로 생태계 등에 대한 피해를 미치거나 그러할 우려가 있는 생물을 특정외래생물로 지정하는 방식을 채용하고 있다는 점에서 미국과 유사한 측면이 있다고 볼 수 있다. 법문상 리스크평가의 실시를 명시하는 것이 아니라 '우려'의 여부를 판정하도록 하고 있을 뿐이어서, 일반적으로 정량적인 리스크평가를 실시하고 그 영향에 대한 판정이 완료될 때까지 수입을 금지하도록 하는 방식으로 이해하기는 곤란하며, 기본적으로 해당 외래동·식물의 관리가 가능하다면 그 수입을 차단하는 취지는 아닌 것으로 보인다.

다만, 미판정외래생물이라는 개념을 도입하여 이에 해당하는 모든 외래생물을 수입하려는 자로 하여금 미리 신고하도록 하고, 그에 관하여 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려가 있는지 여부를 판정하여 통지할 때까지 그 수입을 금지하도록 하고 있다는 점은 비록 6개월의 단기간이기는 하지만, 사전예방적인 관리를 시도하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그렇지만, 모든 외래생물이 아니라 미판정외래생물로 지정된 외래생물에 한해서만, 이와 같은 사전예방적인 관리가 이루어질 수 있다는 한계가 있다. 물론, 미판정외래생물의 지정이 많이 이루어지기만 한다면 큰 문제가 없을 것이다.

그런데, 현재 법령상으로는 미판정외래생물이나 특정외래생물에 해당하는지 여부에 대한 판정기준, 방법 등이 명시되어 있지 않아, 개별적으로 정성적인 판단이 이루어지게 될 것이다. 그와 관련하여 사업자의 의무로는, 미판정외래생물에 대한 판정에 있어서 수입신청자로 하여금 당해 외래생물의 생태특성 등을 기재한 서류 등을 제출하도록 의무화하고 있을 뿐이다. 결국은 국가가 외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 발생 또는 그 우려를 판단하는 주체가 되며, 그 판단을 위한 자료의 수집 등도 역시 국가에 크게 의존하는 구조로 되어 있다. 만약 이와 같은 구조적 한계로, 미판정외래생물이 제대로 지정되지 않고 방치된다면 결코 외래동·식물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지라는 소기의 목적을 달성하기 곤란할 것이다.

4. 뉴질랜드: 화이트리스트방식

뉴질랜드의 HSONA는 다른 국가와 달리 사전배려원칙을 명시하고 있다. 즉, 악영향에 관한 과학적·기술적 불확실성이 존재하는 경우, 그 악영향을 관리함에 있어서 배려의 필요성을 고려하도록 함으로써 사전배려 접근방법을 규정하고 있는 것이다. 이를 두고 HSONA의 시행에 있어서 사전배려원칙을 적용하여야 함을 규정한 것이라고 해석하는 것도 불가능하지는 않지만, HSONA 그 자체가 사전배려원칙의 이념에 기초한 것임을 선언한 것으로 이해하는 것이 보다 타당할 것이다. 이에 따라, 뉴질랜드는 이상에서 살펴본 국가 가운데 가장 사전예방적인 관리체제를 마련하고 있다. 뉴질랜드는 도서국가로서 독특한 자연환경과 생태계, 생물종을 보유하고 있음에도 외래동·식물로 인한 심각한 피해를 경험한 관계로, 최근 들어 다른 국가에 비해 외래동·식물의 관리체계를 잘 정비하고 있는 것으로 보인다.⁶⁶⁾

HSONA는 이 법 시행일 이전에 국내에 존재하지 않았던 종에 속하는 생물체 등의 '신생물체'를 대상으로, 그것이 생태계에 피해를 미칠 것인지 여부를 판정하고, 그러한 피해를 미치지 아니하는 것으로 판정된 생물체에 대해서만 수입 등을 허용하는 화이트리스트방식을 채용하고 있다. 이 법은 ERMA라는 독립된 기관을 설치하여 외래동·식물의 관리를 전담하도록 하고, 신생물체를 도입함으로써 인한 리스크, 편익, 비용 등을 평가하기 위한 종합적이고 체계적인 장치를 갖추고 있다. 즉, 어떠한 문제의 발생 이전에 환경에 대한 영향과 리스크를 평가하도록 하는 것이다.

전술한 바와 같이, 외래동·식물을 수입 또는 방출하려는 자는 ERMA로부터 승인을 받아야 하며, 이를 위해서는 해당 생물체에 대한 기존의 연구결과, 해당 생물체가 환경에 미칠 수 있는 모든 악영향, 당해 생물체와 뉴질랜드 내의 기존 생물체 간의 친화성, 당해 생물체의 잠재적 용도 등에 관한 정보를 제출하여야 한다. 이에 따라 ERMA는 해당 생물체의 수입으로 인한 악영향에 대한 평가를 실시하고, 일정한 기준에 따라 승인 여부를 정하게 된다.

이와 같은 승인신청절차는 해당 생물체가 환경에 대하여 미치는 영향에 관하여 아

66) See Michael N. Clout, *Biodiversity Conservation and the Management of Invasive Animals in New Zealand*, in Odd Terje Sandlund, Peter Johan Schei & Åslaug Viken (eds.), *Invasive Species and Biodiversity Management*, Kluwer Academic Publishers, 2001, pp. 349-361.

무런 과학적 평가가 이루어져 있지 아니한 단계, 즉 과학적으로 불확실한 단계에서 해당 생물체를 수입 또는 방출하려는 자에 대하여 해당 생물체가 환경에 미칠 수 있는 모든 악영향을 포함하는 일정한 정보제출의무를 부과하고 이러한 의무를 완전히 이행할 때까지는 해당 생물체의 수입 등을 금지하는 제도로 이해할 수 있는바, 이는 사전배려원칙이 구체적으로 규범화된 것이라고 볼 수 있다. 즉, 뉴질랜드의 HSNOA와 관련하여, 사전배려원칙의 적용요건으로서의 '과학적 불확실성'은 1998년 7월 29일 이전에 뉴질랜드에 존재하지 않았던 종에 속하는 생물체 등으로서 그로 인한 환경영향에 대한 평가가 이루어져 있지 아니하여 당해 생물체로 인한 리스크에 관하여 과학적 불확실성이 존재하는 것으로 구체화되어 있는 것이며, 사전배려원칙의 효과는 해당 생물체에 관한 정보제출이 완료되고 일정한 요건에 따라 승인이 될 때까지 해당 생물체의 수입 등이 금지되는 것으로 구체화되어 있는 것이다.

다만, 이를 두고 사전배려원칙의 적용효과로 입증책임이 전환되었다고 볼 수 있을지는 의문이다. 입증책임이 완전히 전환되었다고 할 수 있기 위해서는 외래동·식물을 수입 또는 방출하려는 자에게 해당 생물체가 환경에 대하여 악영향을 미치지 않는다는 사실을 입증하는 수준의 정보를 제출하도록 요구하는 것이어야 할 것이다. 그러나 HSNOA에서는 일정한 정보를 제출하도록 의무화하고 있을 뿐이며 어느 정도로 입증하여야 하는 것인지에 대한 기준을 명시하고 있지 아니한바, 이것만으로 입증책임이 전환된 것이라고 볼 수 있을지는 의문이다. 아울러 이에 따라 제출된 정보를 기초로 ERMA가 평가를 실시하고 그 결과에 따라 승인 여부를 판단하도록 하고 있는바, 이는 제출된 정보에 기초하여 추가적인 평가가 실시되어야 함을 전제로 한 것이므로, 이를 고려할 때 신청단계에서 제출하여야 하는 정보가 해당 생물체가 환경에 대하여 악영향을 미치지 아니한다는 사실을 입증하는 수준이라고 볼 수는 없을 것이며, 따라서 완전한 입증책임의 전환에 해당한다고 보기는 곤란하다 할 것이다. 결국, HSNOA는 외래동·식물의 악영향 여부에 대한 입증책임을 수입자에게 전환시키는 정도의 것은 아니지만, 그 자로 하여금 해당 생물체의 악영향 여부에 관한 일정한 정보를 제출하도록 의무화하고 그 의무를 이행할 때까지 해당 생물체의 수입이나 방출을 금지하는 형태로 나타나고 있는 것이다.

5. 우리나라: 블랙리스트방식

우리나라의 「야생동·식물보호법」은 국내 생태계로 유입된 이후에 이를 ‘생태계교란야생동·식물’로 정하여 관리하는 방식을 채용하고 있는바, 미국과 마찬가지로 블랙리스트방식을 채용하고 있는 것으로 이해된다. 즉, 이미 국내 생태계로 유입되어 있고 그 피해 또는 피해 가능성이 확인되어 지정된 동·식물에 대해서는 규제·관리가 이루어지고 있으나, 아직까지 국내로 유입된 바 없는 외래동·식물에 대해서는 그로 인한 영향을 평가하고 피해를 방지하기 위한 관리체계가 거의 마련되어 있지 못하다.

물론, 2010년 7월 개정 「야생동·식물보호법」은 위해성평가 제도를 도입함으로써, 외래동·식물이 생태계에 미치는 영향에 대한 평가를 시도하고 있다. 그러나 이는 어디까지나 외국으로부터 인위적 또는 자연적으로 유입되어 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 ‘야생동·식물’을 대상으로 하는 것이고, 그 실시주체가 사업자 등 원인으로 되어 있는 것이 아니라 환경부장관으로 되어 있으며 그 실시 여부도 임의에 맡겨져 있다는 점을 고려할 때, 사전배려원칙에 입각하여 해당 동·식물의 국내 유입 이전에 그로 인한 영향을 사전에 평가하고 관리하기 위한 장치로 평가하기는 곤란하다 할 것이다. 개정법에서 환경부장관이 위해성평가를 실시하고 그 결과 생태계에 위해를 끼친다고 판단되어야만 생태계교란야생동·식물로 지정되도록 하는 구조를 채용하고 있다는 점에서는, 생태계의 균형에 교란을 가져올 우려가 있다는 이유만으로 생태계교란야생동·식물로 지정할 수 있도록 하고 있는 현행법보다 오히려 더 사전배려적이지 못한 측면도 없지 않다. 특히, 어떠한 외래동·식물이 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는지 여부를 판단하는 주체는 행정청으로 되어 있고, 해당 외래동·식물을 국내로 유입시키려는 자에게는 이와 관련하여 정보제출의 형태로든 비용부담의 형태로든 어떠한 책임도 주어지지 않지 아니하다는 점을 고려할 때, 입증책임의 전환이나 정보제출의무 등의 효과를 갖는 사전배려원칙과는 거리가 먼 것으로 이해된다.

V. 결론 및 제언

이상에서 사전배려원칙에 비추어 미국, 일본, 뉴질랜드, 그리고 우리나라의 외래동·식물 관리체계를 검토해 보았다. 이들 모두 외래동·식물로 인한 리스크로부터 생태계를 보호하고 생물다양성을 보전한다는 목적이나 취지는 크게 다르지 않다고 볼 수 있으나, 그 지도원리로 삼고 있는 원칙이나 구체적인 구현방식은 각기 다르게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 미국은 사전배려원칙을 수용하고 있는 생물다양성협약에 가입하고 있지 않음에서부터 추측할 수 있듯이, 외래동·식물의 유해성이 과학적으로 입증된 이후에야 비로소 규제를 실시하는 블랙리스트방식을 채용하고 있고, 일본은 생물다양성협약 당사국이기도 하지만 다소 약한 형식의 사전배려원칙을 수용한 그레이리스트방식을 채용하고 있으며, 뉴질랜드는 생물다양성협약 당사국으로서 사전배려원칙을 법에서 명시함과 아울러 화이트리스트방식을 채용함으로써 가장 사전예방적인 관리체계를 구축하고 있다.

이와 같이 사전배려원칙의 수용 결과로, 화이트리스트방식을 채용하는 경우는 다른 영역에서도 확인할 수 있다. 예컨대, 화학물질 관리 영역에 있어서 사전배려원칙을 명시하고 있는 REACH 규칙에서는 연간 1톤 이상 제조 또는 수입되는 모든 화학물질에 대하여 등록 및 그에 따른 정보제출의무를 부과하고 있으며,⁶⁷⁾ 폐기물의 해양투기 영역에 있어서 사전배려원칙을 명시하고 있는 OSPAR협약과 런던조약의정서에서도 목록에 등재되어 있지 않은 물질의 해양투기를 기본적으로 금지하는 내용의 화이트리스트방식을 채용하고 있다.⁶⁸⁾ 여하튼 외래동·식물 관리 영역에서 역시 사전배려원칙을 수용하고 있는지 여부, 그리고 어느 정도로 강한 형식의 사전배려원칙을 수용하고 있는지 여부에 따라, 블랙리스트방식에서부터 화이트리스트방식에 이르기까지 다양한 방식을 채용하고 있음을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라, 이 글에서 미처 다루지 못한 호주의 경우에도 뉴질랜드와 유사한 관리체계를 구축하고 있는 것으로 알려져 있으며, 최근에는 미국에서도 화이트리스트방식으로 전환하려는 시도가 나타나고 있다. 물론 그 구체적인 구현방식이 다르기는 하지만, 외래동·식물 관리영

67) 拙稿, 註 13, 109면 이하 참조.

68) 拙稿, 註 18, 133면 이하 참조.

역에서도 사전배려원칙의 규범화 경향이 조금씩 확산되고 있음을 확인할 수 있는 대목이다.

우리나라의 외래동·식물관리체계는 아직까지 블랙리스트방식에 머물러 있다. 전술한 바와 같이 우리나라에서 외래동·식물로 인한 생태계교란이 심각하게 나타나고 있는 데에는 이와 같은 블랙리스트방식으로 인한 한계에서 기인하는 측면이 큰 것으로 판단된다. 이러한 인식하에 우리나라 외래동·식물 관리체계의 개선을 위한 몇 가지 제언으로써 결론에 갈음하고자 한다.

외래동·식물이 일단 국내에 도입되거나 정착된 후에는 이를 방제하는 데 막대한 비용이 소요되며, 이를 국내 생태계에서 완전히 퇴치하는 것이 불가능함은 전술한 바와 같다. 이는 결국 어떠한 외래동·식물이 우리나라 고유 생태계에 피해를 미칠 수 있을 것인지를 미리 판단하고 이들 외래동·식물의 국내 유입을 사전에 차단하는 것이 그로 인한 환경피해 방지에 가장 효과적임을 의미하는 것이다.

현행법상 외래동·식물 관리의 중심을 이루는 「야생동·식물보호법」은 관리대상으로서의 외래동·식물을 상당히 제한적으로 규정하고 있다. 즉, “외국으로부터 인위적 또는 자연적으로 유입되어 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 야생동·식물”로서 환경부장관이 실시하는 위해성평가 결과 생태계에 위해를 끼친다고 판단되어야 비로소 법적 관리가 가능하게 된다. 이와 같은 협소한 개념 설정으로는 사전배려원칙에 기초한 사전예방적 관리체계의 구축이 불가능할 것인바, 법적 관리대상으로서의 ‘외래동·식물’의 개념을 보다 확대할 필요가 있다. ‘야생’이라는 개념요소는 인간의 손을 벗어나 야생화된 이후에야 비로소 법적 규제의 범위에 들어올 수 있게 하는 것인바, 외래동·식물의 개념 설정에 있어서 반드시 배제하여야 한다. 이는 블랙리스트방식을 취하든 화이트리스트방식을 취하든 마찬가지이다. 앞에서 살펴본 미국, 일본, 뉴질랜드 어디에서도 ‘야생’이라는 개념요소를 요구하고 있지 아니하다. 특히, 이들 국가 가운데 가장 사전예방적이지 못한 것으로 평가되는 미국에서조차도 ‘야생동·식물’일 것을 개념요소로 요구하고 있지 않다.

또한, 현행법상 이미 국내 생태계로 유입되어 있고 그 피해 또는 피해 가능성이 확인되어 지정된 동·식물에 대해서는 일정한 규제·관리가 이루어지고 있으나, 아직까지 국내로 유입된 바 없는 외래동·식물에 대해서는 그로 인한 영향을 사전에

평가하고 그 결과에 따라 관리할 수 있도록 하는 체계를 갖추고 있지 못하다. 이미 유입되어 있는 외래동·식물에 대해서는 2010년 개정법에서 위해성평가절차를 제도화하고 있을 뿐이다. 그러나 위해성평가의 주체는 환경부장관으로 되어 있으며, 해당 동·식물을 수입하려는 자 등에게는 아무런 정보제출의무도 부과되어 있지 아니하다. 이는 환경법상 원인자책임원칙은 물론 정보접근에의 용이성을 고려하더라도, 문제점으로 지적하지 않을 수 없다.

결국 이와 같은 문제점을 극복하기 위해서는 사전배려원칙의 도입과 화이트리스트 방식으로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 물론 화이트리스트 방식을 채용하는 경우 SPS 협정⁶⁹⁾을 비롯한 국제무역규범에 어긋난다는 우려도 있을 수 있을 것이다. 예컨대, 외래동·식물이 환경적으로 유해하지 아니하다는 입증책임을 사업자에게 부담시키고, 이를 입증하지 못하는 외래동·식물의 경우 수입 등의 제한을 부과하는 방식, 즉 강한 형식의 사전배려원칙에 기초하는 방식은 SPS 협정 위반에 해당할 소지가 많음이 사실이다. 그렇지만, 뉴질랜드와 같이 사업자에게 일정한 정보제출의무를 부과하는 방식의 리스크평가체계를 갖추는 한편, 적절한 수준의 리스크평가를 실시하는 데 필요한 정보를 획득할 수 없는 경우 필요한 정보가 수집될 때까지 해당 외래동·식물의 수입 등을 제한하는 방식, 즉 약한 형식의 사전배려원칙에 기초하는 방식은 지금까지의 분쟁사례에서 WTO가 보여준 태도를 고려할 때, SPS 협정 제5조 제7항의 규정을 통하여 충분히 정당화될 수 있을 것으로 판단된다.⁷⁰⁾

물론 화이트리스트방식이 제대로 운용될 수 있기 위해서는 현시점에서 국내에 도입·정착하고 있는 동·식물의 현황을 정확하게 파악하고 이를 데이터베이스화하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 이러한 선행요건의 충족이 기술적·경제적 이유 등으로 곤란하다고 한다면, 당장에는 일본과 같은 방식의 그레이리스트방식을 채용하되,

69) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, Legal Instruments— Results of the Uruguay Round.

70) SPS협정 제5조 제1항에 따르면, 회원국은 자국의 SPS 조치가 상황에 따라 적절하게 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크평가에 기초하도록 보장하여야 할 의무를 진다. 다만, 동조 제7항에서는 관련 과학적 증거가 충분하지 않은 경우 이용가능한 적절한 정보에 기초하여 잠정적으로 SPS 조치를 채택할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련한 SPS 분쟁사례에 대한 검토는 拙稿, “SPS 협정상의 과학원칙에 대한 국제환경법적 검토”, 『국제법평론』 제26호, 2007. 10, 95면 이하 참조.

장기적으로 기술적·경제적 장애를 극복해 나가면서 화이트리스트방식으로 전환하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라, 환경리스크를 발생시킬 우려가 있는 외래동·식물을 취급하는 자, 그리고 그로 인한 피해를 입을 우려가 있는 국민, 그에 관하여 전문지식을 보유하고 있는 관계 전문가, 이들 리스크를 적절히 관리하고 이로부터 생태계를 보호하여야 할 책임이 있는 국가 간에 관련 정보와 의견을 상호 교환할 수 있는 장치를 마련하는 것도 필요하다. 예컨대, 일정한 리스크평가 결과를 공개함으로써 그에 대한 의견 제출의 기회를 법적으로 보장하거나, 국민이 국가에 대하여 일정한 외래동·식물에 대한 리스크평가의 실시를 요구할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 특히 수입이나 반입을 승인하는 경우에는 뉴질랜드의 HSNOA에서와 같이 미리 그와 관련한 정보를 국민에게 알리고 의견을 수렴하도록 하는 장치가 필요할 것이다. 뿐만 아니라 외래동·식물의 환경위해성 정보를 관계 행정기관이 공유하고 이에 국민이 쉽게 접근할 수 있도록 데이터베이스화하는 것도 필요할 것이며, 일반대중의 자발적인 참여를 유도하는 차원에서 교육과 홍보를 강화할 수 있는 방안을 강구하는 것도 필요할 것이다.

논문투고일 : 2011. 3. 31. 심사일 : 2011. 4. 15. 게재확정일 : 2011. 4. 22.

참고문헌

- 김홍균, 『환경법: 문제·사례』, 홍문사, 2007.
- 박종원, “국제환경법상 사전배려원칙의 지위와 기능”, 『법학논총』 제24집 제3호, 한양대학교 법학연구소, 2007. 8.
- _____, “해양환경보전과 사전배려원칙: OSPAR협약 및 런던협약의정서를 중심으로”, 『해양정책연구』 제23권 제1호, 2008. 6.
- _____, “화학물질의 리스크 규제와 사전배려원칙”, 『중앙법학』 제12집 제2호, 2010. 6.
- _____, “REACH 규칙과 사전배려원칙”, 『환경법연구』 제31권 제3호, 2009. 11.
- _____, “SPS 협정상의 과학원칙에 대한 국제환경법적 검토”, 『국제법평론』 제26호, 2007. 10.
- _____, 『외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2010.
- 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, 『서울대학교 법학』 제43권 제4호, 2002.
- André Nollkaemper, The Precautionary Principle in International Environmental Law: What’s New Under the Sun?, 22(3) Marine Pollution Bulletin 107, 1991.
- Cass R. Sunstein, *Beyond the Precautionary Principle*, 151 U. Pa. L. Rev. 1003, 2003.
- David Freestone & Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Kluwer Law International, 1996.
- Edith Brown Weiss, et. al., *Proceedings of the Eighty-Fifth Annual Meeting of the American Society of International Law*, 85 Am. Soc’y Int’l L. Proc. 401, 1991.
- Jan. H. Jans, *European Environmental Law*, Kluwer Law International, 2000.
- Jared A. Goldstein, *Aliens in the Garden*, 80 U. Colo. L. Rev. 685, 2009.

- Jason A. Boothe, *Defending the Homeland: A Call to Action in the War Against Aquatic Invasive Species*, 21 Tul. Envtl. L.J. 407, 2008.
- John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 13, 2002.
- Jonathan B. Wiener, *Precaution in a Multi-Risk World*, Duke Law School Working Paper No.23, 2001.
- Julian Morris, *Defining the precautionary principle*, in Julian Morris (ed.), *Rethinking Risk and the Precautionary Principle*, Butterworth Heinemann, 2000.
- Law Commission of Canada (eds.), *Law & Risk*, UBC Press, 2005.
- Max Valverde Soto, *General Principles of International Environmental Law*, 3 ILSA J. Int'l & Comp. L. 193, 1996.
- Miguel A. Recuerda, *Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk versus Risk*, 4 J. Food L. & Pol'y 1, 2008.
- Odd Terje Sandlund, Peter Johan Schei & Åslaug Viken (eds.), *Invasive Species and Biodiversity Management*, Kluwer Academic Publishers, 2001.
- P. W. Birnie & A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2002.
- Paul Johnson & Mark Simmonds, *Precautionary Principle*, 21(8) Marine Pollution Bulletin 402, 1990.
- Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003.
- Reuben P. Keller, David M. Lodge, Mark A. Lewis & Jason F. Shogren (eds.), *Bioeconomics of Invasive Species: Integrating Ecology, Economics, Policy, and Management*, Oxford University Press, 2009.
- Robert V. Percival, *Who's Afraid of the Precautionary Principle?*, 23 Pace Envtl. L. Rev. 20, 2005–2006.

Russell Unger, *Brandishing the Precautionary Principle Through the Alien Tort Claims Act*, 9 N.Y.U. Envtl. L.J. 638, 2001.

Timothy Swanson (ed.), *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, JAI, 2002.

[Abstract]

Alien Species and the Precautionary Principle

Park, Jong Won

Our ecosystems have been degraded and damaged by alien species. Nevertheless, we have many difficulties in preventing ecosystem disturbances caused by the alien species. There is unquestionably some scientific uncertainty surrounding the potential alien species. Where there is a scientific uncertainty about the extent of anticipated environmental damages caused by alien species, how should we deal with it? The precautionary principle requires government to apply a precautionary measures, where there are reasonable threats of serious or irreversible environmental risk involved in scientific uncertainty.

This Article analyzes the legal systems in U.S., Japan and New Zealand, from the viewpoint of the precautionary principle. And it evaluates whether or how the precautionary principle is institutionalized in them. U.S. adopts a black-list approach, Japan adopts a gray-list approach, and New Zealand adopts a white-list approach. In particular, New Zealand's HSNOA specifies the precautionary principle, and requires importers to generate data on the alien species.

We should note that the precautionary principle is being incorporated into the legal frameworks on alien species in more countries. Korea's Protection of Wild Fauna and Flora Act should be amended to be more precautionary and introduce a white-list approach, in order to prevent risk caused by alien species to the environment.

주 제 어 사전배려원칙(사전주의원칙), 외래동·식물, 야생동·식물보호법, 화이트리스트방식, 유해물질·신생물체법

Key Words Precautionary Principle, Alien Species, Protection of Wild Fauna and Flora Act, White-list Approach, HSNOA