

현안분석 2010-04

외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 연구

박 종 원

외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 연구

Legal System to Prevent Environmental
Damages Caused by Alien Species

연구자 : 박종원(부연구위원)

Park, Jong-Won

2010. 8. 15.

국문 요약

우리나라는 최근 외래동·식물의 유입으로 생태계가 몹살을 앓고 있다. 사후적인 모니터링, 제거작업 등을 하고 있으나, 외래동·식물의 확산세는 여전하며, 그 유해성이 새로 확인되는 경우도 끊이지 않고 있다. 이와 같이 외래동·식물로 인한 고유 생태계의 위협 수준은 날로 커지고 있지만, 그 유입을 방지하거나 이미 유입된 외래동·식물을 적절히 관리하기 위한 법제는 걸음마 수준에 머물러 있다.

이러한 인식에 따라, 이 글에서는 외래동·식물 관리에 관한 현행법제를 검토·평가함으로써 문제점과 한계를 확인하고, 외래동·식물의 관리와 관련된 국제규범과 외국의 관련법제를 비교법적으로 검토함으로써 시사점을 도출하고자 하였다. 국제법적으로는 생물다양성협약을 비롯한 환경협약뿐만 아니라, 향후 입법 여하에 따라서는 그 충돌 여부가 문제될 수 있는 SPS 협정까지도 검토의 대상으로 포함시켰으며, 외국의 경우에는 각기 다른 접근방법에 입각하여 특징적인 법제를 마련하고 있는 미국, 일본, 뉴질랜드를 검토의 대상으로 택하였다.

이들 검토 결과에 기초하여, 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 설계에 있어서 사전배려원칙의 요구, 그리고 국제무역규범에의 합치성에 대한 고려가 상호 조화되어야 함을 확인하였다. 아울러 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위하여, 외래동·식물의 개념 재정립, 외래동·식물관리기본계획의 수립, 리스크평가의 제도화, white-list 방식으로의 전환, 리스크의사소통의 강화, 방제 및 사후관리의 체계화 등 각각의 쟁점별로 현행법상 개선이 필요한 사항을 도출하고 이를 구체적으로 법제화하기 위한 조문안을 제시하였다.

※ 키워드 : 외래동·식물, 외래종, 사전배려원칙, 야생동·식물보호법, 화이트리스트방식, 외래생물법, 유해물질·신생물체법

Abstract

Our ecosystems have been degraded and damaged by alien species. In spite of monitoring or eradicating efforts, there are an increase in the number and spread of alien species, some of which have been proven to threaten our ecosystems. Nevertheless, we have many difficulties in preventing environmental damages caused by the alien species and controlling them under current legal systems.

I tried a systematic analysis of the multilateral agreements, such as biodiversity convention and SPS agreement, which may have an effect on our legal systems. Then, I tried a comparative analysis of legal systems in other countries. The countries include U.S. adopting a black-list approach, Japan adopting a gray-list approach, and New Zealand adopting a white-list approach.

Based on these analysis, I suggest that we should incorporate the precautionary principle into our legal systems and ensure they conform to the SPS agreement. And I present some concrete ways to improve our legal systems, and show some proposals to amend the laws, focusing on redefinition of the legal meaning of alien species, development of national plan to manage alien species, institutionalization of the risk assessment, introduction of a white-list approach, enhancement of risk communication and systematization of control and eradication.

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

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적	11
제 2 절 연구의 범위	13
1. 외래동·식물	14
2. 환경피해	16
제 3 절 연구의 구성	19
제 2 장 현행법상의 외래동·식물 관리	21
제 1 절 외래동·식물 관련법제의 현황	21
1. 환경정책기본법	23
2. 자연환경보전법	24
3. 야생동·식물보호법	27
4. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	33
5. 습지보전법	36
6. 수산자원관리법	38
제 2 절 평가 및 문제점	39
1. 관리대상 외래동·식물의 제한성	39
2. 사후적·소극적 관리방식	41

3. 관리책임의 분산 및 협력체계의 부재	43
4. 원인자책임원칙과의 충돌	44
5. 리스크의사소통의 부재	45
6. 방제 및 사후관리의 미흡	46
제 3 장 주요 외국의 외래동·식물 관리법제	49
제 1 절 국제환경법상의 외래동·식물 관리	49
1. 본협약	50
2. 생물다양성협약	51
3. 선박평형수관리협약	54
4. SPS 협정	55
제 2 절 미 국	64
1. 국가침입종위원회	65
2. Lacey Act	66
3. 국가침입종법	67
4. 연방유해잡초법	68
제 3 절 일 본	69
1. 생물다양성기본법	70
2. 외래생물법	72
제 4 절 뉴질랜드	83
1. 유해물질·신생물체법	83
2. 생물안전법	87
제 5 절 평가 및 시사점	94

제 4 장 외래동·식물 관리법제의 개선방안	103
제 1 절 기본방향	103
제 2 절 구체적인 개선방안	107
1. 외래동·식물의 개념 재정립	107
2. 외래동·식물관리기본계획의 수립	109
3. 리스크평가의 제도화	115
4. White-list 방식으로의 전환	119
5. 리스크의사소통의 강화	124
6. 방제 및 사후관리의 체계화	128
 참 고 문 헌	 133

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

우리나라는 최근 황소개구리, 큰입배스, 파랑볼우럭(블루길) 등 외래 동·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 파랑볼우럭의 개체 수가 급증하고 있는 것으로 확인되고 있으며, 단풍잎돼지풀이 경기 파주, 고양과 인천, 부산 등의 조사지에서 토지의 80~88%를 덮는 등 급속히 확산되고 있는 것으로 드러났다.¹⁾

<그림> 큰입배스(왼쪽)와 파랑볼우럭(오른쪽)²⁾



또한, 꽃매미, 집쥐, 중국붕어, 가시상치, 나래가막사리 등과 같이, 최근 들어 새롭게 생태계 위해성이 심각한 것으로 확인된 외래동·식물도 적지 않다. 국립환경과학원의 연구결과에 따르면, 중국 원산의 꽃매미는 포도밭이나 시가지·산지·하천변을 통해 확산되고 있고, 치악산·계룡산·내장산 국립공원에 정착하였으며, 충남 연기군 금강변 버드나무숲을 고사시키고 있는 것으로 드러났다. 또한, 집쥐는 주로

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

2) 환경부, □□생태계교란야생동·식물자료집□□ (2009), 41면, 34면.

제주도 추자면 사수도 등 무인도에 번식하고 있으며 바다 철새인 습새의 알과 새끼를 먹어 증식을 방해하고 있다. 중국붕어는 경기도 일대의 낚시터에 방류되어 토종붕어와 교잡할 것이 우려되고 있다. 외래식물인 가시상치는 전국의 도로변에서 주로 자라고 방조제·항구·하천 등으로 확산되고 있다. 북미 원산 식물인 나래가막사리는 야생화로 오인되어 재배되고 있어, 그 확산이 우려되는 수준이다.³⁾

<그림> 꽃매미, 집쥐, 가시상치, 나래가막사리 (왼쪽부터)



생태계 교란종으로 이미 지정된 동·식물에 대해서는 제거작업이 진행되고 있으나, 여전히 위협적인 수준이다. 2008년 국립환경과학원의 모니터링 결과, 황소개구리는 무안, 나주에서 전년보다 출현개체수가 각각 25%, 115%씩 늘어났고, 털물참새피는 창녕에서 토지의 90%를 덮는 등 그 피해는 여전한 것으로 드러났다.⁴⁾

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

3) “신규 외래종 생태계 위협 심각”, 경향신문 (2010. 3. 31), 11면.

4) “‘기세등등’ 외래종… 관리체계는 ‘걸음마’”, 세계일보 (2010. 4. 7), 11면.

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.⁵⁾ 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. 그나마 사전예방을 기대해 볼 만한 검역·방역 관련법제 역시, 그 주된 목적을 생태계 보호가 아니라 전염병 예방이나 농림축산업에 대한 피해 방지에 두고 있어, 외래동·식물이 생태계에 미치는 영향을 사전적으로 평가하고 이를 방지하는 데에는 한계가 있다.

이러한 인식에 따라, 이 글에서는 현행법상의 외래동·식물 관리체계가 안고 있는 문제점과 한계를 파악하고, 미국, 일본, 뉴질랜드 등 주요 외국에서는 이들 문제에 어떠한 방식으로 대처하고 있는지를 살펴보고 그로부터 일정한 시사점을 도출함으로써, 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

이 글은 ‘외래동·식물’로 인한 ‘환경피해’ 방지를 위한 법제 개선을 연구목적으로 하고 있는바, 먼저 이 글에서 논하고자 하는 ‘외래동·식물’과 ‘환경피해’의 개념과 범위를 명확히 해 둘 필요가 있을 것이다.

5) 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.

1. 외래동·식물

‘외래종(Alien Species)’의 개념은 다양하게 정의되고 있다. 뿐만 아니라, ‘이종(Exotic Species)’, ‘비토착종(Non-native Species)’, ‘비자생종(Non-indigenous Species)’, ‘국외종(Foreign Species)’ 등 다양한 용어가 쓰이고 있다.⁶⁾

1992년 생물다양성에 관한 협약⁷⁾에 따른 『생태계, 서식지 또는 종을 위협하는 외래종의 영향의 예방, 도입 및 완화를 위한 지침원칙』(Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species)에서는 ‘외래종’을 “과거 또는 현재의 자연분포지역 바깥으로 도입된 종, 아종 또는 그 하위의 분류군으로서, 생존·번식이 가능한 종의 모든 기관, 생식세포, 종자, 알, 번식체를 포함하는 것”으로 정의하는 한편, ‘침략적 외래종(Invasive Alien Species)’을 “도입 또는 확산되는 경우 생물다양성을 위협하는 외래종”으로 정의하고 있다.⁸⁾

또한, 『침략적 외래종으로 인한 생물다양성 훼손 방지를 위한 IUCN 지침』에서는 “(과거 또는 현재의) 자연적 분포지역과 잠재적으로 확산 가능한 지역 밖(즉, 자연적으로 자생하는 지역 밖, 또는 인간에 의한 직·간접적인 도입 또는 관리 없이 자생할 수 없는 지역 밖)에 존재하는 종, 아종 또는 그 하위의 분류군으로서, 생존·번식이 가능한 종의

6) Sophie Riley, *Invasive Alien Species and the Protection of Biodiversity: The Role of Quarantine Laws in Resolving Inadequacies in the International Legal Regime*, 17(3) *Journal of Environmental Law* 323 (2005), p. 326.

7) Convention on Biological Diversity, 31 I. L. M. 818 (1992). 이하 ‘생물다양성협약’이라 한다.

8) 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>> (2010. 8. 2. 방문).

모든 기관, 생식세포 또는 번식체를 포함하는 것”으로 정의하는 한편, ‘침략적 외래종(Alien Invasive Species)’을 “자연적 또는 준자연적(semi-natural) 생태계나 서식지에서 정착되고 있는 외래종으로서, 변화의 매개체가 되고 토착의 생물다양성을 위협하는 것”으로 정의하고 있다.⁹⁾

반면, 미국에서는 ‘외래종(Alien Species)’을 “개별 생태계를 기준으로 해당 생태계에 자생하지 아니하는 모든 종으로서, 그 종자, 알, 포자, 그 밖에 번식이 가능한 생물학적 물체를 포함하는 것”으로 정의하는 한편, ‘침략종(Invasive Species)’을 “해당 종의 도입이 경제·환경상의 피해 또는 인체건강에 대한 피해를 초래하거나 초래할 우려가 있는 외래종”으로 정의함으로써,¹⁰⁾ 생물다양성에 대한 위협을 필수적인 개념 요소로 하고 있지 아니하다.

한편, 우리나라 환경관계법에서는 ‘외래종’ 또는 ‘외래동·식물’을 직접적으로 정의하고 있지는 않다. 다만, 『야생동·식물보호법』에서 (i) 외국으로부터 인위적 또는 자연적으로 유입되어 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 야생동·식물과 (ii) 유전자의 변형을 통하여 생산된 유전자변형생물체 중 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 야생동·식물을 ‘생태계교란야생동·식물’로 정의하고 있을 뿐이다(제2조 제4호). 즉, 현행 환경법상 의미 있는 ‘외래동·식물’의 개념은 국내에서 자생하지 않는 야생동·식물로, 그 유입의 원인을 불문하고 국내 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 야생동·식물로 한정되어 있다.

9) IUCN SSC Invasive Species Specialist Group, IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species, 51st Meeting of the IUCN Council (Feb, 2000), <http://intranet.iucn.org/webfiles/doc/SSC/SSCwebsite/Policy_statements/IUCN_Guidelines_for_the_Prevention_of_Biodiversity_Loss_caused_by_Alien_Invasive_Species.pdf> (2010. 8. 2. 방문).

10) Executive Order No. 13112, 64 Fed. Reg. 6183 (Feb. 3, 1999), Admin. Mat. 45105. <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=1999_register&docid=99-3184-filed.pdf> (2010. 8. 2. 방문).

이 글에서 논의하고자 하는 ‘외래동·식물’은 『야생동·식물보호법』¹¹⁾에서와 같이 현시점에서 국내에 유입되어 있는 야생동·식물로서 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 것으로 한정하지 아니한다. 연구목적에서도 밝힌 바와 같이, 이 글은 사후관리보다는 ‘환경피해의 방지’, 즉 사전예방에 초점을 두고 있는 만큼, 연구대상으로서의 ‘외래동·식물’의 개념을 가능한 한 넓게 파악하고자 한다. 따라서 “본래 국내에서 자생하고 있지 아니한 동물 또는 식물”이라면 이 글에서 말하는 ‘외래동·식물’에 포함되는 것으로 이해하며, 현시점에서 국내에 유입되어 있는지 여부, 현시점에서 해당 동·식물이 국내 생태계의 균형에 교란을 가져올 것으로 인정되는지 여부 등은 묻지 아니하기로 한다.¹¹⁾

한편, 유전자변형생물체의 경우 현행법상 ‘생태계교란야생동·식물’의 개념에 포함되어 있기는 하나, 이에 대해서는 비교적 많은 선행연구가 이루어져 있다는 점, 『유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률』을 통하여 규제체계가 어느 정도 확립되어 있다는 점, 일반적인 외래동·식물과는 그 특성이나 과학적 불확실성의 수준 등에 있어서 차이를 보인다는 점 등을 고려하여, 본 연구의 범위에 포함시키지 아니하도록 한다.

2. 환경피해

외래동·식물로 인한 피해는 광범위하게 나타나고 있다. 물론 외래동·식물로 인한 가장 대표적인 피해는 생물다양성의 감소일 것이다. 오늘날 전 세계적으로 생물다양성이 급격히 감소되고 있다. 현재의 생물종은 정상적인 속도에 비해 50~100배 빠르게 사라져가고 있다고

11) 한편, 이 글에서 ‘외래종’이 아니라 ‘외래동·식물’이라는 용어를 채용하고 있는 것은 현행법상 외래동·식물에 대한 주된 법적 근거를 제공하고 있는 『야생동·식물보호법』에서 ‘종’이 아니라 ‘동·식물’이라는 용어를 사용하고 있음을 고려한 것이다.

한다.¹²⁾ IUCN의 조사 결과에 따르면, 야생생물종이 멸종하는 주요 원인으로 ‘서식지의 파괴 및 훼손’, ‘인간에 의한 남획’, ‘외래동·식물의 유입’ 등이 제시되고 있다.¹³⁾ 이렇듯 생물다양성이 감소하는 주요 요인으로 다양한 요인이 지적되고 있는데, 특히 외래동·식물의 유입에 따른 생물학적 침입은 서식지의 직접적인 파괴만큼이나 심각한 영향을 주는 것으로 알려져 있다.¹⁴⁾

외래동·식물이 생물다양성 훼손에 심각한 요인으로 인식되는 이유는 외래동·식물이 그 지역의 고유종 및 자생종에 피해를 줌으로써 고유의 생태계를 교란하고 고유종의 감소와 독특한 생태계의 훼손 및 파괴는 생태계 자체의 단순화를 유도하기 때문이다.¹⁵⁾ 더욱이 외래동·식물의 유입에 따른 생물종의 단순화 또는 획일화는 단순히 생물종의 감소나 생태계 교란 문제에 국한되지 않고, 생태계 본래의 기능이 훼손되어 홍수나 가뭄 등 자연재해의 증가 및 농림수산업 및 산업적인 피해로 확대될 수 있다.

이로 인한 피해의 규모도 엄청나다. IUCN에 따르면, 외래동·식물로 인한 수백 종의 동·식물이 멸종되었으며, 외래동·식물로 인한 직접적인 경제적 비용이 연간 수십억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다.¹⁶⁾ 미국의 경우, 외래동·식물로 인한 손실과 외래동·식물의 방제에 드는 비용이 연간 약 1,200억 달러에 달하는 것으로 평가되었다고 한다.¹⁷⁾

12) 유엔환경계획 한국위원회, □□생물다양성협약□□, 유넵프레스 (2002), 20면.

13) 坂口洋一, □□生物多様性の保全と復元□□, 上智大学出版 (2005), 5-6頁 참조.

14) Fumito Koike, Mick N. Clout, Mieko Kawamichi, Maj De Poorter & Kunio Iwatsuki, Assessment and Control of Biological Invasion Risks, World Conservation Union (2006), p. 1.

15) 외래동·식물 유입에 따른 문제에 대해서는 유엔환경계획 한국위원회, 註 12, 40-42면 참조.

16) IUCN, *supra* note 9.

17) David Pimentel, Rodolfo Zuniga & Doug Morrison, *Update on the Environmental and Economic Costs Associated with Alien-invasive Species in the United States*, 52 *Ecological Economics* 273 (2004), p. 273.

또한, 외래동·식물 중 일부는 사람이나 가축에 대하여 질병을 전염시키는 매개체가 되기도 하며, 외래병해충의 유입으로 상당한 공중보건적인 피해를 일으키기도 한다. 우리나라의 대표적인 외래식물인 돼지풀은 화분병(花粉病)을 일으킴으로써 인간과 가축에 피해를 주고 있다.¹⁸⁾ 이외에도 외래동·식물에 의한 생물다양성 감소 및 식생 변화와 같은 환경적 영향으로 인해 해충 또는 홍수와 같은 재해발생이 증가하여 인간의 생명과 신체에 직접적인 피해를 초래할 수도 있다.

한편, 현행 환경법상 ‘환경피해’의 일반적인 개념은 정의되어 있지 아니하다.¹⁹⁾ 다만, 『환경정책기본법』에서 ‘환경오염’을 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”(제2조 제4호)로, ‘환경훼손’을 “야생동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(表土)의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태”(동조 제4호의2)로 정의하고 있을 뿐이다.

그런데, ‘환경오염’이라는 용어를 사용하는 경우에는 인간의 활동이 개입되지 아니한 외래동·식물의 비의도적 또는 자연적 유입으로 인한 피해를 포섭하기 어려운 부분이 있으며, ‘환경훼손’이라는 용어는 ‘자연환경의 본래적 기능에 대한 중대한 손상’을 의미하는 것인바, 그것만으

18) 방상원, □□생태계 교란종에 대한 모니터링 체계 구축 및 관리방안 연구□□, 환경부 (2006), 9면.

19) 한편, 『환경분쟁조정법』은 ‘환경피해’를 “사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해”로 정의하고 있다(제2조 제1호). 그러나 『환경분쟁조정법』은 환경문제를 둘러싼 사적 분쟁을 전제로 하는 것이기 때문에, 이에 따른 ‘환경피해’ 개념 역시 인위적인 활동의 개입을 개념요소로 하고 있고, 환경 그 자체에 대한 피해가 아니라 건강·재산·정신에 관한 피해만을 개념요소로 하고 있는바, 이는 현행 환경관계법 전반에 통용될 수 있는 ‘환경피해’의 개념으로 보기는 곤란하다.

로는 외래동·식물의 유입에 따른 자연환경에 대한 직접적 피해 이외에 그에 수반하는 경제적 피해 등을 포섭하기 어려운 측면이 있다.

이에 따라, 이 글에서는 ‘환경오염’ 또는 ‘환경훼손’ 그 자체뿐만 아니라 그에 수반하는 경제적·신체적 피해 등을 포괄하는 개념으로 ‘환경피해’라는 용어를 채용하기로 한다. 아울러 외래동·식물이 한번 도입되면 이를 통제 또는 퇴치하는 것이 거의 불가능하다는 점을 고려하여, 환경피해의 ‘방지’에 연구의 초점을 두기로 한다. 다만, 이미 도입된 외래동·식물로 인한 추가적인 피해의 ‘방지’ 차원에서 방제와 관리에 관해서도 부분적으로나마 다루기로 한다.

제 3 절 연구의 구성

이 글은 우리나라의 현행 환경법이 외래동·식물로 인한 환경피해를 적절하게 방지하는 데에 미흡함을 인식하고 이에 따라 현행법제의 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있는바, 이를 위해서는 외래동·식물로 인한 환경피해실태와 그 방지를 위한 관련법제의 현황에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

이러한 전제하에 제2장에서는 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 현행 관련법제를 개관하고 그 문제점과 한계를 체계적으로 분석한다. 다만, 외래동·식물로 인한 환경피해실태와 관련해서는 간략하게나마 앞에서 언급한 바 있고, 피해의 심각성을 지적하고 있는 문헌이 다수 발간되어 있는 관계로,²⁰⁾ 따로 언급하지 아니하기로 한다.

우리나라에서는 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법적 논의가 외국에 비하여 활성화되어 있지 못함을 고려할 때, 선진 외국의 법제에 대한 비교법적 검토가 선행되지 않을 수 없을 것이다. 특히,

20) 이와 관련해서는 박용하·이상돈·김정원, □□외래종 유입에 대한 환경정책 추진방향□□, 한국환경정책·평가연구원 (1998), 7-67면; 방상원, 註 18, 4-48면; 환경부, 註 2, 8면 이하 참조.

우리나라보다 이른 시기에 외래동·식물로 인한 심각한 환경피해를 경험한 몇몇 국가에서는 이미 외래동·식물 관리의 필요성을 인식하고 이를 체계적으로 관리하기 위한 법적 장치를 마련하고 있다. 특히, 미국과 일본, 뉴질랜드는 black-list 방식, gray-list 방식, 그리고 white-list 방식이라는 각기 다른 접근방법에 입각한 특징적인 법제를 마련하고 있는바, 이들 국가의 외래동·식물 관련법제를 비교법적으로 고찰하는 작업은 우리나라 관련법제의 정비방향을 모색하는 데 있어 적지 않은 의의가 있을 것이다. 이에 따라 제3장에서는 미국, 일본, 뉴질랜드 등 주요 외국의 외래동·식물 관리법제를 비교법적으로 분석·검토함으로써 우리나라에 시사하는 바를 찾아보고, 이들 논의에 기초하여 제4장에서 우리나라 관련법제의 개선방안을 제시한다.

제 2 장 현행법상의 외래동·식물 관리

제 1 절 외래동·식물 관련법제의 현황

우리 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정함으로써, 환경권을 국민의 기본권으로 선언하고 있으며, 국가로 하여금 환경보전의 책무를 지도록 하고 있다. 이에 따라 국가는 ‘환경보전’을 위하여 노력하여야 할 헌법적 과제를 부여받고 있으며, 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 환경권을 보장받고 있다.

한편, 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하고 있는 『환경정책기본법』 제3조에서는 ‘환경’을 “자연환경과 생활환경”으로 정의하는 한편(제2호), ‘자연환경’을 “지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)”로 정의하고 있다(제3호). 아울러 ‘환경훼손’을 “야생동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(表土)의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태”(동조 제4호의2)로 정의하는 한편, ‘환경보전’을 “환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위”로 정의하고 있다(제5호). 또한, 『자연환경보전법』은 ‘자연환경보전’을 “자연환경을 체계적으로 보존·보호 또는 복원하고 생물다양성을 높이기 위하여 자연을 조성하고 관리하는 것”으로 정의하고 있다(제2조 제2호).

이들 규정을 함께 고려할 때, 외래동·식물로 인한 환경피해의 방지는 『자연환경보전법』에서 말하는 ‘자연환경보전’, 『환경정책기본법』에서

말하는 ‘환경보전’, 헌법상의 ‘환경보전’에 포함되는 개념으로, 외래동·식물로 인한 환경피해를 방지하는 것은 헌법상 국가의 환경보전 책무의 일부를 이루는 것이라고 해석되어야 할 것이다. 아울러 모든 국민은 건강성과 쾌적성이 상실 또는 훼손된 자연환경이 아니라 건강하고 쾌적한 자연환경에서 생활할 권리를 갖는다고 할 것인바, 외래동·식물의 적절한 관리 및 그로 인한 환경피해의 방지는 헌법상 보장되는 환경권에서도 그 근거를 찾을 수 있다.

한편, 외래동·식물로 인한 환경피해 방지와 직·간접적으로 관련된 규정을 두고 있는 법령은 산재되어 있다. 환경부 소관법률로는, 외래동·식물을 생태계교란야생동·식물로 지정·관리할 수 있는 근거를 두고 있는 『야생동·식물보호법』이 그 중심을 이룬다고 할 수 있으며, 『환경정책기본법』, 『자연환경보전법』, 『습지보전법』, 『독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법』 등에서 약간의 규정을 두고 있다.²¹⁾ 한편, 해양생태계와 관련해서는, 국토해양부 소관의 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』에서 『야생동·식물보호법』과 유사한 규정을 두고 있다. 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 주된 목적으로 하고 있는 것은 아니지만, 『식물방역법』, 『가축전염병예방법』, 『수산자원관리법』, 『수산동물질병 관리법』, 『수산물품질관리법』(이상 농림

21) 이밖에도, 『환경영향평가법』도 외래동·식물로 인한 환경피해 방지와 관련성이 있다고 할 수 있다. 물론 동법에서 직접적으로 외래동·식물을 언급하고 있는 것은 아니지만, 환경영향평가항목에 자연생태분야(동·식물상, 자연환경자산)가 포함되어 있는바(시행령 제5조, 별표 2), 이에 있어서 외래동·식물의 유입 또는 확산으로 인한 환경영향이 고려될 여지가 전혀 없지는 않다. 이와 관련하여, 미국에서 환경단체들이 하와이 마우이 섬 공항 확장 승인에 대하여 환경영향평가에서 외래동·식물의 유입 위험을 고려하지 아니하였음을 이유로 국가환경정책기본법(National Environmental Policy Act: NEPA) 위반을 주장한 바 있었으나, 법원은 이를 받아들이지 아니하였다. *National Parks & Conservation Ass'n v. United States Department of Transportation*, 222 F.3d 677 (9th Cir. 2000). 한편, 이 판결에 대해서는 ‘엄격한 심사기준(Hard Look Doctrine)’을 위반하였다는 주장도 제기되고 있다. Stephanie J. Gliege, *NEPA and the Danger of Alien Species Introduction: Taking a Hard Look at National Parks & Conservation Ass'n v. United States Department of Transportation*, 41 *Jurimetrics J.* 31 (2001), pp. 31-32.

수산식품부) 등도 외래동·식물의 유입을 사전적으로 차단하는 기능을 할 수 있다는 측면에서 외래동·식물로 인한 환경피해 방지와 간접적으로 관련된다고 할 수 있을 것이다.

1. 환경정책기본법

환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하고 있는 『환경정책기본법』에서는, 환경보전의 기본원칙을 규정하고 있다. 이들 기본원칙은 외래동·식물로 인한 환경피해 방지와 관련해서도 기본원칙으로 적용되어야 할 것이라 생각된다.

먼저, 제2조(기본이념)에서 “환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.”고 규정하고 있다. 여기에서 “국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 … 노력하고, … 공동의 노력을 강구함으로써”라는 문언은 ‘협력의 원칙’을 규정한 것으로, “… 환경상 위해를 예방하기 위한 … ”이라는 문언은 ‘사전예방원칙’ 혹은 ‘사전배려원칙’을 규정한 것으로, “현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함”이라는 문언은 ‘지속가능한 발전의 원칙’을 규정한 것으로 이해된다.

아울러, 동법 제7조에서는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정함으로써, 오염·훼손원인자책임원칙을 명시하고 있다. 또한, 제7조의2에서는 국가 및 지방자치단체로 하여금 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울이도록 하는 한편(제1항), 국가·지방자치단체 및 사업자로 하여금 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 당해 행정계획 또는 개발사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력할 것을 규정하고 있는 바(제3항), 사전예방원칙을 규정하고 있다.

한편, 『환경정책기본법』은 환경부장관으로 하여금 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가환경종합계획을 10년마다 수립하도록 하고 있는데(제12조 제1항), 이에겐 생물다양성·생태계·경관 등 자연환경의 보전에 관한 단계별 대책 및 사업계획이 포함되도록 되어 있다(제13조 제4호). 이에 따라 수립·시행 중인 □□국가환경종합계획(2006~2015) □□에서는 “국내 고유종 보호와 생물다양성 보전관리강화”를 기본방향으로 제시하는 한편, “생태계 교란 외래종 관리 강화”를 주요과제로 제시하고 있다.²²⁾

2. 자연환경보전법

1991년, 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 다양한 자연생태계를 보전하며 보호할 가치가 있는 생물종의 멸종을 방지하고, 이에

22) 환경부, □□국가환경종합계획(2006~2015)□□ (2005. 11), 51면, 53면 참조. 아울러 국가환경종합계획의 종합적·체계적 추진을 위하여 5년마다 수립되는 환경보전중기종합계획에서도 외래동·식물 관리에 관하여 언급하고 있다. 대한민국 정부, □□제4차 환경보전 중기 종합계획(2008년~2012년)□□ (2008. 6) 참조.

필요한 자연환경의 보전에 관한 기본적인 사항을 정하기 위한 목적으로 제정된 『자연환경보전법』은 우리나라 자연환경보전·관리를 위한 근간을 이루는 근거법률로서, 자연환경보전 관련법의 기본법으로서의 역할을 하고 있다.²³⁾

이 법은 제정 당시부터, 이미 야생동·식물의 보호 필요성을 인식하고 “야생동·식물의 보호”에 관한 별도의 장(제4장)을 마련하고 있었다. 다만, 특정야생동·식물의 보호(제26조)와 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제교역(제27조)에 관한 규정만을 두고 있었을 뿐, 특별히 외래동·식물의 관리에 관한 규정은 두고 있지 아니하였다.

이 법에서 처음으로, 그리고 국내법상 처음으로 외래동·식물의 관리에 관한 규정을 둔 것은 1994년 개정을 통해서이다. 1994년 8월 3일 개정법(1995년 2월 4일 시행)은 ‘자연생태계위해동·식물’을 “자연적 또는 인위적으로 도입되어 국내자연생태계의 균형유지에 위해를 가질 우려가 있다고 인정되는 동·식물로서 환경처장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 지정·고시하는 동·식물”로 정의하고(제3조 제11호), 자연생태계위해동·식물을 수입하거나 공해를 통하여 반입하려는 경우 환경처장관의 승인을 얻도록 하였다(제27조의3 제1항). 또한, 수입 또는 반입된 해당 동·식물을 수입 또는 반입 목적 이외의 용도로 사용하는 것을 금지하고(동조 제2항), 자연생태계위해동·식물을 자연환경에 노출시키는 것을 금지하는 한편(동조 제3항), 자연환경에 노출된 경우 환경처장관으로 하여금 분포상태·위해정도 등을 조사하여 폐기하는 등 적절한 조치를 하도록 하였다(동조 제4항).

한편, 1997년 개정법에서는 종래의 ‘자연생태계위해동·식물’이라는 개념 대신 ‘생태계위해외래동·식물’이라는 개념을 사용하고 있다. 이는 법령상 “외래동·식물”이라는 개념이 최초로 사용된 것으로 이해된다. 이 법은 ‘생태계위해외래동·식물’을 “자연적 또는 인위적으로

23) 김홍균, □□환경법□□, 홍문사 (2010), 187면.

도입되어 국내생태계의 균형유지에 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 동·식물로서 대통령령이 정하는 것”으로 정의하는 한편(제2조 제18호),²⁴⁾ 종래와 마찬가지로 생태계위해외래동·식물의 수입 또는 반입에 대한 환경부장관의 승인(제39조 제1항), 목적 외 용도로의 사용 금지(동조 제2항) 등을 규정할 뿐만 아니라, 생태계위해외래동·식물을 환경부장관이 지정한 구역 외의 장소로 이동하려는 경우 환경부장관에게 신고하도록 하고(동조 제3항), 생태계 방출을 목적으로 동·식물을 수입하는 경우 환경부장관의 허가를 받도록 하였다(동조 제4항). 또한, 생태계위해외래동·식물의 자연환경 노출 또는 서식규모 증가를 금지하고(제40조 제1항), 특정한 동·식물이 생태계의 균형을 교란하거나 해를 끼치는 경우 환경부장관으로 하여금 포획·채취를 포함하는 적절한 조치를 취하도록 하는 한편(동조 제2항), 생태계의 위해 방지를 위하여 동·식물의 이전 또는 방출이 금지되는 경우를 고시하도록 하고(동조 제3항), 생태계위해외래동·식물 제거를 위한 기술·제품 개발에 대한 지원 근거를 규정하였다(동조 제4항).

그러다가, 2004년 2월, 『야생동·식물보호법』이 제정됨에 따라(2005년 2월 시행), 『자연환경보전법』은 야생동·식물보호 관련규정을 잃게 되었고, 외래동·식물에 관한 규정 또한 거의 다 삭제되었다. 현행 『자연환경보전법』상 외래동·식물에 관한 규정은 다음과 같다.

첫째, 정부는 『야생동·식물보호법』에 따른 생태계교란야생동·식물의 관리상황 등에 관하여 연구 및 기술개발을 하여야 한다(제36조 제1항). 둘째, 정부는 생물다양성의 보전과 생물다양성구성요소의 지속가능한 이용을 위하여 별도의 보전조치가 필요하거나 사회적·경제적·

24) 이에 따른 시행령 제6조에서는 (i) 황소개구리, (ii) 과량불우렁(블루길), (iii) 큰입배스, (iv) 국내외 전문기관 및 국제환경기구 등에서 당해 동·식물이 노출되지 아니한 생태계에 방출될 경우 위해를 초래할 수 있다고 인정하는 동·식물로서 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 동·식물을 ‘생태계위해외래동·식물’로 정하였다.

문화적·과학적 가치가 있는 생물다양성구성요소의 분포상태·변화추이 등과 생물다양성의 보전과 생물다양성구성요소의 지속가능한 이용에 부정적 영향을 미칠 수 있는 개발사업 등에 대하여 필요한 조사를 실시하여야 하는데(동조 제2항), 이에 따른 조사의 대상으로 고유종 및 외래종의 서식현황 및 생태특성이 포함된다(시행령 제31조 제1항 제5호). 셋째, 환경부장관은 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 외국에서 종자·목재 등을 도입하는 과정에서의 국내 생태계에 위해를 끼치는 외래 동·식물의 유입을 방지할 수 있는 조치 등에 대하여 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 필요한 시책을 마련하거나 조치를 할 것을 요청할 수 있으며, 이 경우 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제51조 제1항, 시행령 제47조 제8호).

3. 야생동·식물보호법

2004년 2월 9일 제정된 「야생동·식물보호법」은 종래 「자연환경보전법」과 구 「조수보호및수렵에관한법률」²⁵⁾에 분산·중복되어 규정되어 있던 야생동·식물의 보호·관리에 관한 규정을 단일법으로 통합시켜 체계화하고 야생동·식물 등 생물자원의 보호·관리를 강화한 것이다. 이에 따라, 「자연환경보전법」에서 야생동식물보호 관련 규정이 삭제되었음은 전술한 바와 같다. 그 결과 「자연환경보전법」은 생태·경관보전지역의 관리, 생물다양성의 보전에 초점이 맞추어진 ‘공간법’으로서, 「야생동·식물보호법」은 야생동·식물보호의 보전 및 관리에 초점이 맞추어진 ‘개체법’으로 특화되었다고 할 수 있다. 특히 「야생

25) 조수보호에 관한 일반법적 성격을 갖고 있던 「조수보호및수렵에관한법률」은 1967년 제정되어 그동안 수차례 개정을 거치다 결국 「야생동·식물보호법」의 제정과 함께 폐지되었다. 동법은 제정 당시 소관부처가 산림청이었으나, 1995년 5월 환경부로 변경되었다.

동·식물보호법』은 다른 법에서는 미처 다루고 있지 못한 자연적 또는 인위적 위협요인으로 멸종위기에 처한 야생동·식물에 대하여 고려하고 있으며,²⁶⁾ 외래동·식물의 관리와 관련해서도 중요한 법적 근거를 제공하고 있다.

(1) 야생동·식물 보호 및 이용의 기본원칙

이 법은 야생동·식물 보호 및 이용의 기본원칙으로 다음의 3원칙을 제시하고 있다(제3조): (i) 야생동·식물은 현재세대 및 미래세대의 공동자산임을 인식하고 현재세대는 야생동·식물과 그 서식환경을 적극 보호함으로써 그 혜택이 미래세대에게 돌아갈 수 있도록 하여야 한다; (ii) 야생동·식물과 그 서식지를 효과적으로 보호함으로써 야생동·식물이 멸종에 이르지 아니하고 생태계의 균형이 유지되도록 하여야 한다; (iii) 국가·지방자치단체 및 국민이 야생동·식물을 이용할 때에는 야생동·식물이 멸종에 이르거나 생물다양성의 감소가 일어나지 아니하도록 하는 등 지속가능한 이용이 되도록 하여야 한다.

(2) 야생동·식물보호기본계획 수립 및 서식실태조사

이 법은 환경부장관으로 하여금 야생동·식물의 보호와 그 서식환경의 보전을 위하여 5년마다 멸종위기야생동·식물 등에 대한 야생동·식물보호기본계획을 수립하도록 하고 있다(제5조). 기본계획에는 생태계교란야생동·식물의 관리에 관한 사항이 포함된다(시행령 제2조 제11호). 이에 따른 □□제1차 야생동·식물보호기본계획(2006~2010)□□에서는 외래동·식물의 체계적 관리를 위하여 (i) 도입 외래종에 대한 생태 조사·연구사업 평가 실시, (ii) 외래종 위해성 평가제도 도입, (iii) 생태계교란종 지정·관리 강화, (iv) 외래종 관리를 위한 범부처

26) 김홍균, 註 23, 212면.

적인 협력체계 구축, (v) 외래종·생태계교란야생동·식물 등에 대한 교육·홍보 강화 등을 추진계획으로 제시하고 있다.²⁷⁾ 또한, 이 법은 환경부장관으로 하여금 멸종위기야생동·식물, 생태계교란야생동·식물 등 특별히 보호 또는 관리가 필요한 야생동·식물에 대하여 그 서식실태를 정밀하게 조사하도록 의무화하고 있다(제6조).

(3) 생태계교란야생동·식물의 관리

1) 생태계교란야생동·식물의 정의

이 법에서 ‘생태계교란야생동·식물’이란 (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·식물로서, 환경부령으로 정하는 것을 말한다(제2조 제4호).²⁸⁾ 즉, ‘생태계교란야생동·식물’은 종래 『자연환경보전법』상의 ‘생태계위해외래동·식물’과 ‘유전자변형생물체(Genetically Modified Organisms: GMOs)’를 포괄하는 개념으로 이해된다.

그렇지만, 이 법 시행규칙에서는 뉴트리아 등 5종의 외래동물과 돼지풀 등 11종의 외래식물을 생태계교란야생동·식물로 정하고 있을 뿐이다(제3조, 별표 2). 즉, 현재로는 외래동·식물이 생태계교란야생동·식물의 주종을 이루고 있으며, 유전자변형생물체는 이에 포함되어 있지 아니하다.

27) 환경부, □□제1차 야생동·식물보호기본계획(2006~2010)□□ (2005. 12), 31-32면.

28) 한편, 이 법은 ‘야생동·식물’을 “산·들 또는 강 등 자연상태에서 서식하거나 자생하는 동·식물중”으로 정의하고 있는바(제2조 제1호), 내륙생태계에 서식하는 동·식물을 그 대상으로 하고, 해양생태계에 서식하는 동·식물은 그 적용대상에서 제외된다.

<표> 생태계교란야생동·식물

구 분	종 명
포유류	1. 뉴트리아 <i>Myocastor coypus</i>
양서류 파충류	1. 황소개구리 <i>Rana catesbeiana</i> 2. 붉은귀거북속 전종 <i>Trachemys spp.</i>
어 류	1. 과랑볼우럭(블루길) <i>Lepomis macrochirus</i> 2. 큰입배스 <i>Micropterus salmoides</i>
식 물	1. 돼지풀 <i>Ambrosia artemisiaefolia var. elatior</i> 2. 단풍잎돼지풀 <i>Ambrosia trifida</i> 3. 서양등골나물 <i>Eupatorium rugosum</i> 4. 털물참새피 <i>Paspalum distichum var. indutum</i> 5. 물참새피 <i>Paspalum distichum var. distichum</i> 6. 도깨비가지 <i>Solanum carolinense</i> 7. 애기수영 <i>Rumex acetosella</i> 8. 가시박 <i>Sicyos angulatus</i> 9. 서양금혼초 <i>Hypochoeris radicata</i> 10. 미국쑥부쟁이 <i>Aster pilosus</i> 11. 양미역취 <i>Solidago altissima</i>

한편, 내년 1월 24일부터 시행되는 2010년 7월 23일 개정법에서는 생태계의 균형을 교란시킬 우려가 있는 야생동·식물에 대하여 생태계 위해성평가를 실시할 수 있도록 하는 한편, 그 결과에 따라 이를 생태계교란야생동·식물로 정하도록 하고 있는바, 주목을 요한다. 즉, 개정법에서는 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 있는 것이다(제2조 제4호).

2) 생태계교란야생동·식물의 관리

① 자연방출·식재 금지

누구든지 생태계교란야생동·식물을 자연환경에 풀어 놓거나 식재 하여서는 아니 된다(제25조 제1항). 이를 위반한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제69조 제8호).

② 수입·반입 규제

생태계교란야생동·식물은 학술·연구용 목적의 경우를 제외하고는 수입 또는 반입하지 못하며(제25조 제2항),²⁹⁾ 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

29) 다만, 생태계교란야생동·식물 중 『유전자변형 생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률』 제2조에 따른 유전자변형생물체는 그 법이 정하는 바에 따른다(동조 동항 단서).

위반하여 생태계교란야생동·식물을 수입 또는 반입한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제69조 제8호).

한편, 환경부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 생태계교란야생동·식물의 수입 또는 반입허가를 받은 자에 대하여 필요한 보고를 명하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계공무원으로 하여금 당해 사업자의 사무실·사업장 등에 출입하여 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다(제56조 제1항 제5호). 이에 따라 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 또는 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자는 100만원 이하의 과태료에 처하며(제73조 제3항 제17호), 공무원의 출입·검사·질문을 거부·방해 또는 기피한 자는 200만원 이하의 과태료에 처한다(제73조 제2항 제4호).

③ 포획·채취 등

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).

④ 포 상

이 법은 생태계교란동·식물 관리의 실효성 제고를 위하여 위반행위 신고 등에 대한 포상을 규정하고 있다. 이에 따르면, 생태계교란야생동·식물을 자연환경에 풀어놓거나 식재한 자, 제25조 제2항 및 제3항을

위반하여 생태계교란야생동·식물을 수입 또는 반입한 자 등을 환경 행정관서 또는 수사기관에 신고 또는 고발하거나 그 위반현장에서 직접 체포한 자 등에게는 포상금을 지급할 수 있다(제57조 제8호). 이에 따른 포상금은 당해 사건으로 인하여 신고된 벌금액(징역형의 선고를 받은 경우에는 해당 적용벌칙의 벌금 상한액을 말한다)과 당해 야생동·식물 및 이를 사용하여 만든 음식물 또는 가공품을 금전으로 환산한 가액을 합한 금액의 100분의 20 이내로 한다(시행령 제38조 제3항).

(4) 재정지원 등

이밖에도, 이 법은 국가로 하여금 생태계교란야생동·식물의 퇴치기술개발 및 천적(天敵)의 연구 등에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체 또는 야생동·식물보호단체에 보조할 수 있도록 하고 있다(제58조 제3호). 또한, 생태계교란야생동·식물의 관리업무 지원을 포함하여 야생동·식물 보호관리를 위한 사업을 하기 위하여 한국야생동·식물보호관리협회를 설립할 수 있도록 하고 있으며(제58조의2), 환경부장관 또는 지방자치단체의 장으로 하여금 생태계교란야생동·식물 등에 관한 업무를 담당하는 공무원을 보조하는 야생동·식물보호원을 둘 수 있도록 하고 있다(제59조).

4. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률

2006년 10월, 해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호함을 목적으로, 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』이 제정되었다(2007년 4월 시행). 이는 종래 해양생태계의 보전 및 관리가 육상환경을 중심으로 구성되어 있는 『자연환경

보전법』, 『야생동·식물보호법』 등으로 규율됨으로써 육상과 다른 해양 생태계의 특성과 여건에 맞는 효율적인 보전·관리에 어려움이 있다는 점이 지적됨에 따른 것으로 이해된다.³⁰⁾

이 법은 외형적으로는 제정법이지만, 종래의 『자연환경보전법』이나 『야생동·식물보호법』 등의 내용을 해양생태계의 특성과 여건 그리고 행정수요에 맞게 수용한 계수법(繼受法)의 성질을 가지고 있기 때문에, 이들 법과 유사한 규정을 상당 부분 두고 있다. 외래동·식물의 관리와 관련해서도 그러하다.

먼저, 이 법은 국토해양부장관으로 하여금 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리하기 위하여 해양생태계보전·관리기본계획을 10년마다 수립하도록 하고 있는바(제9조), 이에 따라 수립된 □□제1차(2009~2018) 해양생태계 보전·관리 기본계획□□에서는 ‘외래종 사전·사후 관리체계 도입’을 중점추진과제로 제시하고 있다.³¹⁾ 한편, 이 법은 『야생동·식물보호법』상의 ‘생태계교란야생동·식물’에 대응하는 개념으로 ‘해양생태계교란생물’이라는 개념을 도입하고 있는데, 그 개념 정의나 구체적인 관리내용에 있어서는 『야생동·식물보호법』과 거의 동일한 것으로 이해된다.

이 법에서 ‘해양생태계교란생물’이란 (i) 외국으로부터 인위적 또는 자연적으로 유입되어 해양생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 해양생물, 또는 (ii) 유전자의 변형을 통하여 생산된

30) 육상 자연환경과 육상 동·식물 위주의 법률 체계에서 탈피하여 국토해양부가 독립적인 법률을 제정하여 독자적으로 해양생태계 보전 및 관리정책을 수행할 수 있게 된 것은 큰 의미를 갖는다. 그러나 해양자원의 개발과 같은 개발업무를 주로 수행하는 국토해양부가 개발과 상충될 수 있는 보전업무를 제대로 수행할 수 있을지는 지켜볼 일이다. 육상생태계와 해양생태계가 공존하는 경계지역(예컨대, 하구, 석호, 사구 등)의 보전업무를 누가 수행하여야 하는지도 명확하지 않아 업무의 중복과 불필요한 분쟁이 예상된다. 김홍균, 註 23, 821-822면.

31) 국토해양부, □□제1차(2009~2018) 해양생태계 보전·관리 기본계획□□(2009. 12), 40-42면 참조.

유전자변형생물체 중 해양생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 해양생물로서 국토해양부령이 정하는 종을 말한다(제2조 제12호). 즉, ‘해양생태계교란생물’ 역시 ‘생태계교란야생동·식물’과 마찬가지로 외래동·식물과 유전자변형생물체를 포괄하는 개념이다. 그러나 아직까지 어떠한 생물종도 ‘해양생태계교란생물’로 정해져 있지 아니한바, 현시점에서 해양생태계에 서식하는 외래동·식물에 대한 관리는 거의 이루어지고 있지 못하다고 보아야 할 것이다.

물론, 이 법에서도 『야생동·식물보호법』과 마찬가지로, 해양생태계 교란생물의 관리를 위한 규정을 두고 있기는 하다. 첫째, 누구든지 해양생태계교란생물을 해양생태계에 유입시키거나 서식지 및 개체수를 증가시켜서는 아니 된다(제23조 제1항). 이를 위반하여 해양생태계교란생물을 해양생태계에 유입시키거나 서식지 및 개체수를 증가시킨 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제62조 제2호).

둘째, 해양생태계교란생물을 수입 또는 반입하고자 하는 자는 국토해양부 장관의 허가를 받아야 한다(제23조 제2항).³²⁾ 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) 물품매매계약서 등 입수경위를 확인할 수 있는 서류, (ii) 사용계획서, (iii) 수송계획서(살아있는 해양생물의 경우로 한정한다), (iv) 보호시설의 도면 또는 사진(보호시설이 필요한 해양생물의 경우로 한정한다), (v) 해양생태계교란생물의 생태적 특성 및 해양생태계에 노출될 경우의 대처방안(살아있는 해양생물의 경우로 한정한다)을 기재한 서류 등을 제출하여야 한다(시행규칙 제22조). 이에 따른 허가를 받지 아니하고 해양생태계교란생물을 수입 또는 반입한 자는 2년 이하의

32) 다만, 해양생태계교란생물 중 『유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률』 제2조의 규정에 의한 유전자변형생물체는 그 법이 정하는 바에 따른다(동조 동항 단서).

징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고(제62조 제3호), 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 수입 또는 반입의 허가를 받은 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다(제63조 제3호).

셋째, 국토해양부장관은 해양생태계교란생물이 해양생태계의 균형을 교란하거나 해를 끼치는 경우 조사를 통하여 대책을 수립하여야 하며 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 조치를 요청할 수 있다. 이 경우 국토해양부장관은 해양보호구역에서의 행위제한에 불구하고 해양생태계교란생물을 포획·채취하도록 할 수 있다(제23조 제3항).

5. 습지보전법

습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모함을 목적으로 하고 있는 『습지보전법』은 습지보전계획의 수립·시행, 습지지역의 지정, 습지지역 안에서의 행위제한 등을 주된 내용으로 규정하고 있다. 즉, 이 법은 생물종 중심 접근방법이 아니라 서식지 중심 접근방법을 채용하고 있는바,³³⁾ 외래동·식물과 관련해서도 행위제한에 관한 규정을 두고 있다.

이 법은 습지를 습지보호지역, 습지주변관리지역, 습지개선지역 등으로 구분·지정하여 그에 따라 상이한 제한을 가함으로써, 습지보호의 효율성을 도모하고 있다. 이에 따르면, 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사는 습지 중 (i) 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, (ii) 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역, 또는 (iii) 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역에 해당하는 지역으로서, 특별히 보전

33) 생물종 중심 접근방법과 서식지 중심 접근방법에 관해서는 김홍균, □□환경법: 문제·사례□□, 홍문사 (2007), 106-107면; 拙稿, “생물다양성의 보전과 생태계복원의 법적 과제”, □□환경법연구□□ 제30권 제3호 (2008. 11), 79-84면 참조

할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있으며(제8조 제1항), (i) 습지보호 지역 중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역, 또는 (ii) 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역에 해당하는 지역을 습지개선지역으로 지정할 수 있다(동조 제2항).

이 법은 외래동·식물과 관련한 구체적인 행위제한으로, 습지주변관리지역 또는 습지개선지역 내에서 『야생동·식물보호법』에 따른 생태계교란동·식물 또는 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』에 따른 해양생태계교란생물을 풀어놓거나 식재하는 행위를 금지하고(제13조 제2항),³⁴⁾ 이를 위반하는 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제24조 제1호).³⁵⁾

한편, 이들 지역보다 행위제한이 보다 엄격한 습지보호지역 안에서는 동·식물의 인위적 도입 자체가 아예 금지된다(제13조 제1항 제5호). 이를 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제24조 제1호). 또한, 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사는 이를 위반한 자에 대하여 그 행위의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있으며 원상회복이 곤란한 경우에는 이에

34) 『독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법』에서도 이와 유사한 규정을 두고 있다. 즉, 이 법에 따른 특정도서 안으로 『야생동·식물보호법』에 따른 생태계교란야생동·식물을 반입하는 행위가 금지된다(제8조 제1항 제10호). 이를 위반하여 특정도서 안으로 생태계교란야생동·식물을 반입한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제14조). 또한, 환경부장관은 이를 위반한 자에 대하여 상당한 기간을 정하여 원상회복 또는 원상회복이 곤란한 경우에는 이에 상응하는 조치를 할 것을 명할 수 있으며(제11조), 이를 따르지 아니한 자에 대해서는 300만원 이하의 과태료를 부과한다(제16조 제1항 제5호).

35) 그렇지만, 『야생동·식물보호법』에서 생태계교란야생동·식물을 ‘자연환경’에 풀어 놓거나 식재하는 것을 금지하고 있고, 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』에서 해양생태계교란생물을 ‘해양생태계’에 유입시키는 것을 금지하고 있는데다, 이에 대한 법정형 또한 동일하게 규정하고 있음을 고려할 때, 『습지보전법』에서 이를 중복적으로 규정하는 것은 법적으로 큰 의미를 갖지 못한다고 할 것이다.

상응한 조치를 할 것을 명할 수 있으며(제14조), 이들 조치명령을 위반한 자 역시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제24조 제1호).

6. 수산자원관리법

수산자원의 효율적 관리를 목적으로 하고 있는 『수산자원관리법』에서는 행정청으로 하여금 해당 수산자원³⁶⁾을 적정한 수준으로 회복시키기 위하여 수산자원의 이식(移植)에 관한 제한·금지 또는 승인을 명할 수 있도록 하는 한편, 이 명령을 하는 경우에는 고시하도록 하고 있다(제35조 제5호).³⁷⁾

이에 따라, 수산자원을 외국에서 반입하여 양식장·종묘생산시설에서 기르려는 자 또는 수산자원을 외국에서 반입하여 바다, 바닷가, 어업을 하기 위하여 인공적으로 조성된 육상의 해수면, 수산자원보호구역 등에 방류하려는 자는 농림수산식품부장관의 승인을 받아야 한다(시행령 제18조 제1호, 제2호). 이에 따라 승인을 받을 수 있는 품종은 (i) 시험용·연구용·학습용으로 필요하다고 인정되는 품종, (ii) 양식용·방류용으로 적합하다고 인정되는 품종, (iii) 국내 양식산업에 기여할 수 있는 품종, (iv) 어업인 소득증대에 기여할 수 있는 품종에 한하며(시행규칙 제17조 제1항), 이에 해당하더라도 (i) 자연수계에 유출될 경우 생태계에 나쁜 영향을 미칠 가능성이 있는 품종, 또는 (ii) 『야생동·식물보호법』에 따른 생태계교란야생동·식물의 경우에는 국내반입을 승인하지 아니하도록 하고 있다(동조 제3항).

이와 같이 『수산자원관리법』은 수산자원의 적정한 수준으로의 회복을 도모하기 위한 목적으로, 외국으로부터의 수산자원 반입으로 인한

36) 이 법에서 ‘수산자원’이란 “수중에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원”을 말한다(제2조 제1항 제1호).

37) 이 명령을 위반하여 수산자원을 이식한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제64조 제6호).

생태계 영향을 고려하여 승인 여부를 판단할 수 있도록 하고 있다는 점에서, 외래동·식물의 관리에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 이 법이 제정된 지 얼마 되지 않아서인지,³⁸⁾ 아직까지 수산자원의 이식에 관한 제한·금지 또는 승인을 내용으로 하는 명령이 고시된 예는 없는 것으로 보인다.

제 2 절 평가 및 문제점

1. 관리대상 외래동·식물의 제한성

앞에서 살펴본 바와 같이, 현행법상 외래동·식물의 관리는 「야생동·식물보호법」에 크게 의존하고 있다. 즉, ‘생태계교란야생동·식물’의 관리가 ‘외래동·식물’ 관리의 거의 전부를 이룬다고 할 수 있다. 그러나 다음과 같이 ‘생태계교란야생동·식물’이라는 제한적인 개념으로써 외래동·식물로 인한 피해를 얼마만큼 방지 또는 최소화할 수 있을지는 의문이다.

첫째, 「야생동·식물보호법」상 ‘생태계교란야생동·식물’의 개념은 ‘야생동·식물’이라는 개념요소를 전제로 하고 있다. 여기에서부터 근본적인 문제가 시작된다. 동법상 ‘야생동·식물’은 “산·들 또는 강 등 자연상태에서 서식하거나 자생하는 동·식물종”으로 정의되어 있다. 이는 인위적인 요인의 개입을 배제하는 것으로, 결국 인간의 힘으로 사육 또는 재배되는 동·식물종은 ‘야생동·식물’의 개념에서 제외된다고 해석하여야 할 것이다. 결국 동법에 따른 생태계교란야생동·식물의 관리는 인간의 손을 벗어나 야생화된 이후에야 비로소 가능하게 되는 결과가 된다. 예컨대, 뉴트리아, 황소개구리 등이 우리나라로

38) 이 법은 종래의 「수산업법」, 「기르는어업육성법」, 「수산자원보호령」 등에 분산되어 있던 수산자원 관리에 관한 규정을 통합한 것으로, 2009년 4월 22일 제정되어 2010년 4월 23일부터 시행되고 있다.

수입 또는 반입된 것은 자연 방출이 아니라 사육을 위한 것으로 알려져 있는바, 이들 중의 최초 수입 또는 반입 당시에는 동법상 ‘야생동·식물’에 속하는 것으로 보기 곤란하고, 결국 ‘생태계교란야생동·식물’로서의 관리 또한 불가능한 것이다. 이들이 사육장에서 빠져나와 자연상태에서 서식·자생하게 된 이후에야 비로소 ‘야생동·식물’로 볼 수 있게 되고, 그에 따른 관리가 가능하게 되는 것이다.

둘째, 『야생동·식물보호법』상 ‘생태계교란야생동·식물’의 개념은 ‘생태계 균형의 교란 또는 교란 우려’라는 개념요소를 전제하고 있다. 이를 두고 농림수산업 등 경제적으로 피해를 주거나 보건상의 피해를 초래하는 외래동·식물을 관리의 대상으로 포섭하기 곤란하다는 등을 이유로 개념의 협소성을 지적하는 견해도 있다.³⁹⁾ 그러나 생태계교란야생동·식물이 이와 같은 개념요소를 전제하고 있는 것은 야생동·식물과 그 서식환경의 체계적 보호·관리, 야생동·식물의 멸종 예방, 생물다양성의 증진 등 『야생동·식물보호법』의 입법목적에 고려할 때 당연한 것이라고 보아야 할 것이다.

다만, 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는지 여부에 대한 판단기준이 전혀 제시되어 있지 못하다는 점은 문제로 지적할 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 2010년 7월 개정법(2011년 1월 시행)에서는 환경부장관으로 하여금 일정한 기준, 방법 등에 따라 위해성평가를 실시할 수 있도록 하고, 그 결과 생태계에 위해를 끼친다고 판단되는 경우 생태계교란야생동·식물로 관리할 수 있도록 하고 있는바, 앞으로 보다 객관적인 판단기준이 마련될 수 있을 것으로 기대된다.⁴⁰⁾

39) 방상원, □□외래생물종 관리체계 개선방안 연구□□, 환경부 (2009), 47면.

40) 이밖에도, 『야생동·식물보호법』상 ‘생태계교란야생동·식물’의 개념이 ‘외국으로부터의 유입’이라는 개념요소를 전제하고 있다고 하면서, 국내의 자생종이기는 하나 자연적 이동 범위를 넘어서 다른 지역으로 유입·정착한 생물종의 경우 이 법에 따른 규제대상으로 포섭하지 못한다는 지적도 이루어지고 있다. 현행법상 생태계교란야생동·식물의 범위를 국외에서 들어온 생물종과 원래 국내의 토착종이나

2. 사후적 · 소극적 관리방식

외래동·식물이 이미 국내에 도입되었거나 정착된 후에는 이를 방제하는 데에는 막대한 비용이 소요되며, 이를 국내 생태계에서 완전히 퇴치하는 것은 사실상 불가능하다 할 것이다. 이는 국내 생태계에 피해를 줄 수 있는 외래동·식물의 유입을 사전적으로 차단하는 것이 무엇보다 중요함을 의미한다.

그러나 현행법상으로는 『야생동·식물보호법』, 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 등에서의 같이 국내 생태계로 유입된 이후에 이를 ‘생태계교란야생동·식물’, ‘해양생태계교란생물’ 등으로 정하여 관리하는 방식을 중심으로 하고 있다. 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, 2011년 1월부터 시행되는 2010년 7월 개정 『야생동·식물보호법』에서는 위해성평가 제도를 도입함으로써, 외래동·식물이 생태계에 미치는 영향에 대한 평가를 시도하고 있다. 그러나 이 또한 어디까지나 외국으로부터 인위적 또는 자연적으로 유입되어 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 ‘야생동·식물’을 대상으로 하는 것이고, 그 실시주체가 사업자 등 원인자로 되어 있는 것이 아니라 환경부장관으로 되어 있고 그 실시 여부도 임의에 맡겨져 있다는 점을 고려할 때, 해당 동·식물의 국내 유입 이전에 그로 인한

특정 생태계에서 서식하지 않던 생물종이 자연적인 생태적 서식범위를 벗어나서 다른 수계, 지역생태계 또는 도서생태계 등으로 유입되어 생태계 교란 등의 문제를 일으키는 생물종으로 확대하자는 주장이 그것이다. 환경부, □□외래동물의 위해성 정보전달 체계 및 교육홍보방안 수립연구□□ (2007), 6-7면. 그렇지만, 이는 이 글의 목적과 범위에서 벗어나는 것인바, 따로 고려의 대상으로 포함시키지 않기로 한다.

영향을 사전 평가하고 관리하기 위한 장치로 평가하기는 곤란하다 할 것이다. 개정법에서 위해성평가를 실시하고 그 결과 생태계에 위해를 끼친다고 판단되어야만 생태계교란야생동·식물로 지정되도록 하는 구조를 채용하고 있다는 점에서는, 물론 전술한 바와 같이 명확한 판단기준을 제시하고 있지 못하다는 문제는 있지만, 생태계의 균형에 교란을 가져올 우려가 있다는 이유만으로 생태계교란야생동·식물로 지정할 수 있도록 하고 있는 현행법보다 오히려 더 후퇴하는 것은 아닐지 우려되는 측면도 없지 않다.

여하튼 현행법상 외래동·식물의 국내 유입 이전에 그로 인한 생태계 영향을 고려하여 승인 여부를 판단할 수 있도록 하는 장치를 갖춘 것은 『수산자원관리법』상의 이식승인제도가 유일하다. 그러나 아직까지 그 시행을 위한 고시가 이루어지고 있지 않으며, 국민경제 및 국민생활에 유용한 수산동·식물만을 대상으로 하고 있다는 점에서 한계가 발견된다.

이와 함께, 현행법상 외래동·식물의 사전 차단 효과를 기대할 수 있는 것으로는 『식물방역법』, 『가축전염병예방법』, 『수산동물질병관리법』, 『수산물품질관리법』 등을 들 수 있을 것이다. 예컨대, 『식물방역법』은 농림수산식품부장관으로 하여금 병해충, 즉 (i) 진균·점균·세균·바이러스 등의 미생물로서 식물에 해를 끼치는 것, (ii) 곤충, 응애, 선충, 달팽이와 그 밖의 무척추동물로서 식물에 해를 끼치는 것, (iii) 잡초(그 씨앗을 포함한다)로서 농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 것이 국내에 유입될 경우 농작물·자연환경 등에 미칠 수 있는 경제적 손실 등을 방지하기 위하여 그 위험 정도를 평가하고 그 위험 정도를 줄일 수 있는 방안을 마련하는 병해충위험분석을 하도록 하고 있다(제6조).

그러나 이들 법령은 기본적으로 전염병 예방, 농림수산업의 이익을 해치는 종의 유입 방지 등을 목적으로 검역·방역 절차를 규정하고

있어, 생태계에 미치는 영향에 대한 고려는 거의 이루어지고 있지 못한 것으로 보인다.⁴¹⁾ 검역 또는 방역 과정에서 생태계에 미칠 수 있는 위해성을 고려하도록 하고 있는 것은 앞에서 언급한 『식물방역법』에서 병해충에 포함되는 곤충이나 잡초 등에 한하여 자연환경에 미칠 수 있는 경제적 손실까지 고려한 위험분석을 하도록 하고 있는 것이 고작이다. 이 밖에, 『가축전염병예방법』, 『수산물품질관리법』 등에서 규정하고 있는 방역·검역절차에서는 생태계에 미치는 영향에 대한 고려가 배제되어 있다.

3. 관리책임의 분산 및 협력체계의 부재

앞에서 살펴본 바와 같이, 현행법상 육상생태계로 유입되어 서식하는 외래동·식물과 관련해서는 『야생동·식물보호법』에 근거하여 환경부가, 해양생태계로 유입되어 서식하는 외래동·식물과 관련해서는 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』에 근거하여 국토해양부가 이를 관리하고 있다. 또한, 농림수산식품부는 『수산자원관리법』에 근거하여 수산자원, 즉 수산동·식물의 외국으로부터의 반입을 규제하는 한편, 『식물방역법』, 『가축전염병예방법』, 『수산동물질병관리법』, 『수산물품질관리법』 등에 근거하여 검역·방역 업무를 주로 담당하고 있다. 이와 같은 관련법령 및 관리부처의 분산은 해당 법령의 입법목적과 해당 부처의 업무영역이나 전문성 등을 고려할 때 당연한 귀결일 수 있다. 그러나 이와 같은 분산이 규제의 공백으로 나타나고 있다는 것은 문제로 지적하지 아니할 수 없다.

특히 검역·방역을 담당하는 부처(농림수산식품부 등)와 외래동·식물의 방제를 담당하는 부처(환경부, 국토해양부 등) 간의 정보교환 등 적절한 협력체계의 부재는 결국 생태계 및 산업에 악영향을 줄 우려가

41) 이에 관한 구체적인 분석은 방상원, 註 39, 19-46면 참조.

있는 외래동·식물의 유입 및 피해 방지를 위한 규제의 공백으로 나타나고 있다. 즉, 생태계교란야생동·식물의 지정 및 관리를 담당하고 있는 환경부의 경우에는 생태계교란야생동·식물로 지정된 종을 제외한 외래동·식물의 수입 등을 규제·관리할 수 있는 권한을 가지고 있지 못하고, 검역·방역을 담당하는 농림수산식품부 등의 경우에는 주로 병해충 등으로 인한 농림수산업에 미치는 영향을 중점적으로 고려할 뿐, 해당 외래동·식물이 생태계에 미치는 영향까지 고려하여야 할 책임이 부여되어 있지 아니하며, 외래동·식물의 수입 또는 반입 등과 관련하여 이들 부처가 상호 협의할 수 있는 장치 또한 마련되어 있지 못한 관계로, 결국 규제의 공백과 충돌, 그리고 비효율화가 발생하고 있는 것이다.

4. 원인자책임원칙과의 충돌

전술한 바와 같이, 『환경정책기본법』 제7조는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정함으로써, 원인자책임원칙을 선언하고 있다. 그러나 현행 외래동·식물 관리법제는 크게 다음과 같은 2가지 측면에서 원인자책임원칙과 충돌하고 있다.

첫째, 피해예방 단계에서 원인자책임원칙이 구현되고 있지 못하다. 현행법상 ‘생태계교란야생동·식물’ 또는 ‘해양생태계교란생물’의 지정과 관련하여, 어떠한 외래동·식물이 생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는지 여부를 판단하는 주체는 환경부장관 또는 국토해양부장관으로 되어 있으며, 해당 외래동·식물을 국내로 유입시킨 자는 이와 관련하여 정보제출의 형태로든 비용부담의 형태로든

어떠한 책임도 지지 않게 되어 있다. 2011년 1월부터 시행되는 개정 『야생동·식물보호법』에서도 생태계교란야생동·식물 지정을 위하여 필수적으로 실시하도록 하고 있는 위해성평가 역시 그 주체를 환경부장관으로 규정하고 있으며, 이와 관련하여 사업자 등 원인을 야기한 자에 대하여 정보제출을 요구하거나 비용을 부담시킬 수 있는 법적 근거는 전혀 마련하고 있지 아니하다.

둘째, 방제 단계에서도 원인자책임원칙이 구현되고 있지 못하다. 외래동·식물로 인한 막대한 피해를 최소화하기 위해서는 해당 외래동·식물을 방제하는 작업이 필요하다. 그리고 이에 많은 재원이 소요된다. 그러나 현행 『야생동·식물보호법』은 기본적으로 생태계교란야생동·식물의 포획, 채취 등 방제 책임을 환경부장관을 비롯한 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 지우고 있으면서,⁴²⁾ 이에 소요되는 비용을 해당 외래동·식물을 수입 또는 반입한 자에게 일정 부분 부담시키도록 할 수 있는 근거를 두고 있지 못하다. 민사상의 책임을 지울 수 있는 경우는 별론으로 하더라도, 결국 외래동·식물의 방제비용은 국민 전체가 부담하게 되는 결과가 되는 것이다.

5. 리스크의사소통의 부재

어떠한 외래동·식물이 국내 생태계로 유입되는 경우 어떠한 영향을 미칠 것인가라는 과학적 불확실성 속에서 어떻게든 ‘결정’을 내려야 하는 환경리스크의 문제와 관련하여, 결코 지나칠 수 없는 논점이 있다. ‘리스크의사소통(risk communication)’이 그것이다. 리스크의사소통이란 “리스크평가자, 리스크관리자, 소비자, 그 밖의 이해관계인 사이에서 이루어지는 리스크에 관한 정보와 의견의 상호교환”을 말한다.⁴³⁾ 리스크평가에 있어서 리스크평가자의 가치판단이 어떠한 형태

42) 『야생동·식물보호법』 제25조 제5항, 제6항 참조.

43) Thomas O. McGarity, *Seeds of Distrust: Federal Regulation of Genetically Modified*

로든 스며들지 않을 수 없을 것인바, 이로 인한 리스크 인식과 평가의 차이를 극복하기 위해서는 관계당사자가 서로 의사소통하여 리스크에 관한 인식의 차이를 좁히는 것이 필요하다.⁴⁴⁾

이와 관련하여, 현행법은 외래동·식물이 국내 생태계에 미치는 영향에 대한 판단주체, 즉 리스크평가자를 환경부장관 또는 국토해양부장관으로 규정하고 있다. 그렇지만 그 판단방법이나 기준에 대해서는 침묵하고 있으며,⁴⁵⁾ 그 과정에 있어서 정보제공이나 의견제출 등의 형태로 이해관계인이 참여할 수 있는 장치를 전혀 마련하고 있지 않다. 더구나 의도적으로 국내로 유입되는 외래동·식물은 주로 사육이나 재배를 목적으로 하는 경우가 많은바, 농림수산업 관계자를 비롯하여 이해관계인이 필연적으로 다수일 수밖에 없고, 다수의 관계부처가 산재되어 있는 만큼, 해당 동·식물의 습성, 서식특성, 위해성 등에 관한 정보를 교환하는 등, 이들 상호간의 의견을 조정하고 수렴할 필요성이 더욱 클 것임에도 불구하고, 이를 위한 장치를 갖추고 있지 못하다는 점은 문제로 지적하지 아니할 수 없다.

6. 방제 및 사후관리의 미흡

이밖에도, 외래동·식물의 방제에 관한 구체적인 기준이나 방법을 규정하고 있지 아니하다는 점도 문제로 지적할 수 있다. 현행법에서는 관계행정기관이 “적절한 조치” 또는 “필요한 조치”를 하도록 규

Foods, 35 U. Mich. J. L. Reform 403 (2002), p. 496. 미국 환경보호처(EPA)는 리스크의사소통을 “리스크평가자, 리스크관리자, 일반대중, 뉴스매체, 이익집단 등 간의 건강 또는 환경 리스크에 관한 정보의 교환”으로 정의하고 있다. 전재경, “위해성 평가와 관리”, □□법제연구□□ 제20호 (2001), 108면.

44) 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, □□서울대학교 법학□□ 제43권 제4호 (2002), 41-43면.

45) 2010년 7월 개정 『야생동·식물보호법』(2011년 1월 시행)에서는 환경부장관으로 하여금 환경부령으로 정하는 기준, 방법 등에 따라 위해성평가를 실시할 수 있도록 하고 있는바, 향후 보다 명확한 기준과 방법이 법제화될 것임은 전술한 바와 같다.

정하고 있을 뿐이다. 예컨대, (i) 어떠한 경우에 방제조치의 실시가 요구되는 것인지, (ii) 구체적인 방제조치로 포획, 채취 이외에 살처분 등도 가능한 것인지, (iii) 방제를 실시하는 경우 그 사실을 일반국민에게 알릴 필요는 없는 것인지, (iv) 국가 이외의 자가 방제조치에 참여할 수 있는 방법은 없는지 등에 관하여 어떠한 기준도 제시하고 있지 못하다. 특히, 방제조치를 위해서는 타인의 토지에의 출입이 필요할 수도 있을 것이고, 경우에 따라서는 손실보상이 이루어져야 할 것임에도 불구하고, 이에 관하여 아무런 규정도 두고 있지 아니하다.

또한, 외래동·식물에 대한 사후관리와 관련하여, 외래동·식물의 수입·반입승인이 이루어졌다고 하더라도 미처 확인하지 못하였던 리스크는 없는지 지속적으로 관측할 수 있는 장치가 필요할 것임에도 불구하고, 현행 『야생동·식물보호법』은 생태계교란야생동·식물의 수입·반입허가를 받은 자에 대한 보고·자료제출 명령, 출입검사 등의 일반적인 규정만을 두고 있을 뿐이다.

제 3 장 주요 외국의 외래동·식물 관리법제

제 1 절 국제환경법상의 외래동·식물 관리

외래동·식물의 관리는 국제환경법질서에 있어서도 중요한 부분을 차지하고 있다. 1951년 국제식물보호협약⁴⁶⁾, 1966년 남극 동·식물 보전에 관한 합의조치⁴⁷⁾, 1980년 이동성 야생동물종의 보전에 관한 협약⁴⁸⁾, 1982년 유엔해양법협약⁴⁹⁾, 1992년 생물다양성협약, 1994년 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정⁵⁰⁾, 2004년 선박의 평형수와 침전물의 통제 및 관리를 위한 국제협약⁵¹⁾ 등은 외래동·식물의 관리와 관련하여 국제환경법질서를 형성할 뿐만 아니라, 각국의 외래동·식물 관리법제에 대해서도 일정 부분 영향을 미칠 수 있는바, 외국의

46) International Plant Protection Convention, 150 U.N.T.S. 67. 이 협약은 포장재, 저장소, 운송시설을 통한 비토착식물 병해충의 유입과 확산을 방지하기 위한 최초의 국제협약이다. Albert G. McCarraher, *The Phantom Menace: Invasive Species*, 14 N.Y.U. Envtl.L. J 736 (2006), p. 738.

47) Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora, 17 U.S.T. 992, T.I.A.S. No. 6058 (1964). 이 합의조치는 조약의 형식을 띠고 있는데, 제8조에서는 허가를 받은 경우를 제외하고 원칙적으로 남극조약(Antarctic Treaty, 19 I. L. M. 860 (1980)) 영역 안으로 비토착(non-native) 동·식물을 반입하는 것을 금지함으로써, 남극 토착종의 보호를 도모하고 있다.

48) Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 19 I. L. M. 15 (1980). 이하 ‘본(Bonn)협약’이라 한다.

49) United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 21 I. L. M. 1261 (1982). 이 협약 제196조에서는 당사국으로 하여금 중대하고 유해한 변화를 초래할 수 있는 외래종 또는 새로운 종의 의도적 또는 우발적 도입으로 초래되는 해양환경의 오염을 방지·저감·통제하기 위하여 필요한 모든 조치를 취할 것을 요구하고 있다.

50) 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. 이하 ‘SPS 협정’이라 한다.

51) Int'l Maritime Org. [IMO], International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments, 2004, IMO Doc. BWM/CONF/36 (Feb. 16, 2004). 이하 ‘선박평형수관리협약’이라 한다.

외래동·식물 관리법제를 검토하기에 앞서 국제환경법상의 외래동·식물 관리에 관하여 검토할 필요가 있을 것이다. 이하에서는 외래동·식물의 관리와 관련하여 특히 중요성을 갖는 본협약, 생물다양성 협약, 선박평형수관리협약, 그리고 각국의 외래동·식물 관리법제가 세계무역규범에 합치하는지 여부를 평가하는 중요한 잣대로 기능하는 SPS 협정을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 본협약

본협약은 이동성 생물종의 보전을 목적으로 하는 국제협약으로,⁵²⁾ 이동성 생물종을 보전상태가 양호한 종과 불량한 종으로 분류하고 있다. 멸종위기에 처한 종과 관련하여, 제3조 제4항 (c)에서는 부속서 I에 규정된 멸종위기의 이동성 생물종이 서식하는 당사국으로 하여금 가능하고 적절한 한도에서, 외래종의 도입을 엄격히 통제하거나 이미 도입된 외래종을 통제·제거하는 것을 포함하여, 당해 종을 위태롭게 하고 있거나 더욱 위태롭게 할 수 있는 요인을 방지·감소 또는 통제할 것을 의무화하고 있다.

한편, 제4조에서는 당사국으로 하여금 부속서 II에 규정된 이동성 생물종(보전상태가 불량한 이동성 생물종 등)이 서식하는 당사국으로 하여금 해당 생물종의 보전을 위한 협정을 체결하도록 노력하고 보전상태가 불량한 생물종을 우선적으로 고려할 것을 규정하다. 여기에서 ‘협정(agreement)’에는, 가능하고 적절한 한도에서, 양호한 보전상태를 유지하기 위하여 중요한 서식지의 보전과 복원, 그리고 이동성 생물종에 유해한 외래종 도입의 엄격한 통제 또는 이미 도입된 외래종의 통제를 포함하여, 해당 서식지를 교란으로부터 보호하기 위한 규정이 포함되어야 한다.⁵³⁾

52) 본협약 제1조 참조.

53) 본협약 제5조 제5항 (e) 참조.

2. 생물다양성협약

국제적으로 외래동·식물로 인한 피해 방지에 관한 논의가 본격적으로 이루어진 것은 1992년 리우회의에서 생물다양성협약이 채택되면서 부터라고 할 수 있다. 이 협약은 종래, 멸종위기야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)⁵⁴⁾과 같이 특정 생물종의 보전을 목적으로 하는 협약, 그리고 물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 람사협약⁵⁵⁾과 같이 특정 서식지의 보전을 목적으로 하는 협약에서 한 걸음 더 나아가 생물다양성 자체의 보전에 초점을 두고 있다. 이 협약은 생물다양성이 인류의 공동 관심사(common concern of humankind)임을 선언하고,⁵⁶⁾ 생물다양성의 보전을 명시적인 목적으로 규정하고 있다.⁵⁷⁾

이 협약에 따르면, ‘생물다양성(Biological Diversity)’은 “육상, 해양 및 그 밖의 수생생태계와 이들 생태계로 구성되는 복합생태계를 포함하는 모든 원천에서 발생하는 생물체의 다양성”으로 정의되며, 이에는 종내 다양성, 중간 다양성, 생태계의 다양성이 포함된다.⁵⁸⁾ 즉, 각 생

54) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora(CITES), 12 I. L. M. 1085 (1973).

55) Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat, 11 I. L. M. 963 (1972).

56) 생물다양성협약 전문. 협약 체결 당시 생물다양성을 ‘인류의 공동자산(Common Heritage of Mankind)’으로 선언할 것인지 여부에 대한 논의도 있었으나, 개발도상국은 이러한 개념에 근거하여 자국의 자연자원에 대한 국제적 통제가 강화될 것을 우려하였고 선진국은 자연자원의 이용에 따른 이익의 공유를 경계하였다. 그 결과, 인류공동자산 개념은 도입되지 않았고, 그 대신 인류의 공동관심사라는 표현으로 대체되었다. David Hunter, James Salzman & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press (2002), p. 398.

57) 생물다양성협약 제1조. 협약은 이밖에도 생물다양성의 구성요소의 지속가능한 이용(sustainable use), 유전자원의 이용에 따른 이익의 공평한 배분을 목적으로 규정하고 있다. 여기에서 ‘지속가능한 이용’이라 함은 장기적으로 생물다양성의 감소를 초래하지 않도록 하고 현재세대와 미래세대의 필요와 요구를 충족하기 위한 잠재력을 유지하면서 생물다양성의 구성요소를 이용하는 것을 말한다. 생물다양성협약 제2조.

58) 생물다양성협약 제2조.

물종 내의 유전자 다양성(genetic diversity), 각 생태계 내에 있는 생물 종의 다양성(species diversity), 생태계의 다양성(ecosystem diversity)을 포함하는 개념이다.⁵⁹⁾

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)⁶⁰⁾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.⁶¹⁾ 즉, “모든 체약당사국은 가능한 한, 그리고 적절하게 … 생태계, 서식지 또는 생물종을 위협하는 외래종의 도입을 방지하고 이를 통제 · 퇴치한다 (Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate … prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species).”

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.

59) Ved P. Nanda & George Pring, *International Environmental Law & Policy for the 21st Century*, Transnational Publishers (2003), p. 172.

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

61) 생물다양성협약 제8조(h).

한편, 2002년 네덜란드 헤이그에서 개최된 제6차 당사국총회에서는 「생태계, 서식지 또는 종을 위협하는 외래종의 영향의 예방, 도입 및 완화를 위한 지침원칙」을 채택하였다.⁶²⁾ 여기에서는, (A) 일반원칙으로, ① 사전배려 접근방법(Precautionary approach), ② 3단계의 접근방법(Three-stage hierarchical approach), ③ 생태계 중심 접근방법(Ecosystem approach), ④ 국가의 역할(The role of States), ⑤ 연구 및 모니터링(Research and monitoring), ⑥ 교육 및 공공인식 제고(Education and public awareness) 등을 규정하고 있다. 이 가운데, “① 사전배려 접근방법: 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.”고 함으로써 사전배려원칙을 도입하고 있다는 점, “② 3단계의 접근방법: 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 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

62) 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>> (2010. 8. 2. 방문).

검토는 장기적인 관점에서 이루어져야 한다.”고 선언함으로써 사전예방을 특별히 강조하고 있다는 점은 주목할 만하다.

이밖에도, (B) 예방(Prevention)과 관련하여 ⑦ 국경통제 및 검역조치(Border control and quarantine measures), ⑧ 정보교환(Exchange of Information), ⑨ 역량제고 등의 협력(Cooperation, including capacity-building)에 관한 원칙을 규정하고 있고, (C) 종의 도입(Introduction of species)과 관련하여 ⑩ 의도적 도입(Intentional introduction), ⑪ 비의도적 도입(Unintentional introductions)에 관한 원칙을 정하고 있으며, (D) 영향의 완화와 관련하여 ⑫ 영향의 완화(Mitigation of impacts), ⑬ 퇴치(Eradication), ⑭ 봉쇄(Containment), ⑮ 통제(Control)에 관한 원칙을 정하고 있다.

3. 선박평형수관리협약

2004년 2월 13일, 국제해사기구(International Maritime Organization: IMO)는 외래해양생물이 선박평형수를 통하여 연안국으로 유입되어 해양생태계를 파괴하는 것을 방지하기 위한 목적으로, 선박평형수관리협약을 채택하였다. 이 협약은 본문 22개조, 5개의 부속서(Annex) 및 14개의 지침서(Guideline)로 이루어져 있다.

이 협약은 (i) 자국 국적선이 협약에 따른 기준을 준수하도록 하는 법적 제도의 마련(제2조), (ii) 선박 내 선박평형수 관리설비의 설치(제4조), (iii) 선박평형수 침전물 수용시설(reception facilities)의 설치(제5조), (iv) 선박평형수 관리에 관한 연구 및 연안 수역의 감시(제6조), (v) 선박 검사의 실시 및 선박검사증서의 교부(제7조), (vi) 협약 위반에 따른 조사 등의 제재 조치(제8조~제10조) 등을 당사국의 의무로 규정하고 있다. 또한, 부속서에서는 세부기술기준을 규정하고 있는데, (i) 협약 적용대상 선박의 선박평형수 교환기준 및 처리기준의 준수 의무, ② 선박평형수 관리계획서 및 선박평형수 기록부에 관한 사항, ③ 선박평형수 관리 설비의 정부형식승인 등이 그것이다.

이 협약에 따르면, 2009년 이후 건조된 협약 적용대상 선박의 경우 선박평형수 처리설비의 설치가 사실상 강제되며, 2009년 이전에 건조된 협약 적용대상 선박의 경우 2016년까지 한시적으로 대양, 즉 육지로부터 50마일, 수심 200미터 이상의 해역에서 선박평형수를 교환하고 입항하여야 한다.⁶³⁾ 이 협약은 30개국 이상의 비준(선박량의 35%) 후 1년이 경과하면 발효된다(제18조).⁶⁴⁾

4. SPS 협정

국제무역을 외래동·식물의 국제 이동의 주요 원인이 되는바, 외래동·식물을 관리함에 있어서는 국내 생태계에 악영향을 미칠 수 있는 외래동·식물의 유입 차단이 무엇보다 중요하다. 이와 같이 외래동·식물의 국가 간 이동 또는 국내 유입을 규제하는 것은 불가피하게 국제무역을 제한하는 조치를 수반하게 될 것이다.⁶⁵⁾

SPS 협정은 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 표준과 평가방법을 규정하고, 위생 및 식물위생 조치(Sanitary and Phytosanitary Measures, 이하 ‘SPS 조치’라

63) Annex Section B. Regulation B-4 1.2.

64) 2010년 7월 31일 현재, 26개국이 비준하였고, 26개국의 총 선박량은 24.44%에 이르고 있다. See <<http://www.imo.org>> (2010. 8. 1. 방문). 우리나라는 2009년 12월, 이 협약에 비준하였다. 우리나라는 이에 앞서 2007년 12월 21일, 선박평형수관리협약 발효에 대비하여 이 협약의 주요내용을 국내법으로 수용하여 선박으로부터의 무분별한 선박평형수 배출을 제한하고, 선박에 선박평형수관리를 위한 설비를 설치하도록 함으로써 선박평형수 및 침전물을 따라 유해수중생물이 우리나라 관할수역으로 유입되는 것을 방지하고 해양생태계의 파괴를 예방하려는 목적으로 『선박평형수관리법』을 제정하였다. 이 법은 (i) 선박평형수 등의 배출금지(제5조, 제6조), (ii) 특별수역의 지정 등(제7조), (iii) 선박평형수관리를 위한 선박의 검사 등(제12조~제14조), (iv) 선박평형수처리업(제21조~제26조), (v) 부적합 선박에 대한 조치 등(제29조~제31조) 등을 규정하고 있다. 이 법은 부칙 제1조에 따라 선박평형수관리협약이 우리나라에서 효력을 발생하는 날부터 시행된다.

65) Perrings C., K. Dehnen-Schmutz, J. Touza & M. Williamson, *How to Manage Biological Invasions under Globalization, Trends in Ecology and Evolution*, 20(5) Trends in Ecology and Evolution 212 (2005), p. 212.

한다)의 과학적 정당성을 요구함으로써 SPS 조치가 자의적인 통상규제의 수단으로 이용되는 것을 금지하고 있는바, 외국으로부터의 수입규제를 내용으로 하는 외래동·식물관리법제의 경우 SPS 협정 위반여부가 다투어질 가능성이 없지 않다. 따라서 SPS 협정 자체에 대해서 제기되고 있는 비판은 별론으로 하더라도,⁶⁶⁾ 외래동·식물 관리법제를 마련함에 있어서는 반드시 SPS 협정에 대한 고려가 필요하다 할 것이다.

(1) 적용대상: SPS 조치

이 협정에서는 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 SPS 조치를 그 적용대상으로 한다고 규정하고(제1조 제1항), 부속서 A에서 SPS 조치를 정의함으로써 동 협정의 적용대상을 한정하고 있다. 부속서 A(1)은 SPS 조치를 그 목적에 따라 4가지 유형으로 나누어 열거하고 있다.

이에 따를 때, SPS 조치는 (a) 해충, 질병, 질병매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 리스크로부터 회원국 영역 내의 동·식물의 생명 또는 건강의 보호, (b) 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 리스크로부터 회원국 영역 내의 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강의 보호, (c) 동·식물 또는 동·식물로 만든 제품에 의하여 전달되는 질병이나, 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 리스크로부터 회원국 영역 내의 인간의 생명 또는 건강의 보호, (d) 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 회원국 영역 내의 기타 피해의 방지 또는 제한을 목적으로 적용되는 모든 조치로 정의된다. 또, 각주에서는 “이 정의의 목적상, ‘동물’은 어류 및 야생동물을 포함하고, ‘식물’은 산림의 수목 및 야생식물을 포함하며, ‘해충’은 잡초를 포함하고, ‘오염

66) SPS 협정에 대한 비판적 검토는 拙稿, “SPS 협정상의 과학원칙에 대한 국제환경법적 검토”, □□국제법평론□□ 제26호 (2007), 95-136면 참조.

물질’은 농약과 수의약품의 잔류물 및 외부물질을 포함한다.”고 규정하고 있다.

또한, 부속서 A(1)에 의하면, SPS 조치는 모든 관련 법률(laws), 법령(decrees), 규정(regulations), 요건(requirements) 및 절차(procedures)를 포함하며, 특히 최종제품기준, 가공 및 생산 방법, 시험·조사·증명 및 승인 절차, 동·식물의 수송 또는 수송 중 생존에 필요한 물질과 관련된 적절한 요건을 포함하는 검역처리, 관련 통계방법·표본추출절차 및 리스크평가방법에 관한 조항, 식품안전에 직접적으로 관련되는 포장 및 상표 부착을 포함한다.

이상의 규정과 함께, (i) ‘해충’ 개념에 동물뿐만 아니라 식물까지도 포함되고,⁶⁷⁾ (ii) 사료용 이외의 목적으로 재배되는 작물이더라도 동물(야생동물 포함)이 이를 먹고 있는 경우 ‘사료(feedstuffs)’ 개념에 포함될 수 있으며, 이는 결국 그 동물을 위한 ‘식품(food)’으로 볼 수도 있고,⁶⁸⁾ (iii) ‘기타 피해’ 개념에 살아 있는 생물체의 생명이나 건강에 대한 피해 이외에도 환경피해, 재산에 대한 물리적 피해, 경제적 피해가 포함된다⁶⁹⁾ 등의 WTO의 태도를 고려할 때, 외래동·식물로부터 환경피해를 방지하기 위한 법령을 포함한 일련의 조치는 SPS 조치에 해당하는 것으로 해석될 가능성이 아주 높다 할 것이다.

(2) 기본적 권리와 의무

SPS 협정에 따르면, 각 회원국은 동 협정 조항에 위배되지 않는다는 조건하에 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여

67) Reports of the Panel, *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 September 2006, para. 7.242. *EC-Biotech* 사건의 개요 및 SPS 협정의 적용범위 확대와 그 함의에 관한 고찰은 拙稿, “환경리스크와 SPS리스크”, □□환경법연구□□ 제29권 제2호 (2007), 327-365면 참조.

68) *EC-Biotech* 사건 패널보고서(*supra* note 67), para. 7.292.

69) *Id.*, para. 7.372.

SPS 조치를 취할 수 있는 권리를 갖는다(제2조 제1항). 그러나 회원국은 모든 SPS 조치가 오로지 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 한도 내에서만 적용되고 과학원칙(scientific principles)에 기초하며, 제5조 제7항에 규정된 경우를 제외하고는 충분한 과학적 증거(sufficient scientific evidence) 없이 유지되지 않도록 보장한다(동조 제2항). 또한 회원국은 자국의 SPS 조치가 자국 영역과 다른 회원국의 영역 간을 포함하여, 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국 간을 자의적이거나 부당하게 차별하지 않도록 보장하며, SPS 조치는 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 않는다(동조 제3항).

(3) 통일화

SPS 협정에 따르면, 회원국은 SPS 조치를 가능한 한 광범위하게 통일화하기 위하여 국제표준, 지침 또는 권고가 존재하는 경우, 본 협정이 다르게 규정하고 있는 경우를 제외하고는 자국의 SPS 조치가 국제표준, 지침 또는 권고에 기초하도록 한다(제3조 제1항). 이러한 국제표준, 지침 또는 권고에 합치하는 SPS 조치는 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 것으로 간주되며 동 협정 및 1994년 GATT의 관련 조항에 합치하는 것으로 추정된다(동조 제2항).

한편, 과학적 정당성이 있는 경우 또는 회원국이 제5조 제1항 내지 제8항의 관련 조항에 따라 적절하다고 결정한 SPS 보호 수준의 결과인 경우, 회원국은 관련 국제표준, 지침 또는 권고에 기초한 조치로써 달성할 수 있는 수준보다 더 높은 SPS 보호 수준을 가져다주는 SPS 조치를 도입하거나 유지할 수 있다. 단, 국제표준, 지침 또는 권고에 기초한 조치로써 달성할 수 있는 수준과 상이한 SPS 수준을 가져다주는 모든 조치는 본 협정의 여타 조항에 위배되어서는 안 된다(동조 제3항).⁷⁰⁾

70) SPS 협정의 목표는 관련 기준의 통일화를 장려함으로써 SPS 조치의 무역제한적 효과를

(4) 리스크평가 및 적절한 SPS 보호수준의 결정

1) 리스크평가

① 리스크평가에 기초할 것

SPS 협정에 의하면, 회원국은 관련 국제기구가 개발한 리스크평가 기술을 고려하여, 자국의 SPS 조치가 상황에 따라 적절하게 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크평가에 기초하도록 보장한다(제5조 제1항). 여기에서 리스크평가란 ① 적용될 수 있는 SPS 조치에 따른, 수입회원국의 영역 내에서 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파의 가능성과 이와 관련된 잠재적인 생물학적 영향 및 경제적 영향에 대한 평가, 또는 ② 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 대한 악영향의 잠재적 가능성에 대한 평가를 말한다(부속서 A). 리스크평가에 있어서 회원국은 ① 이용 가능한 과학적 증거, ② 관련 가공 및 생산 방법, ③ 관련 검사, 표본 및 시험 방법, ④ 특정 병해충의 발생빈도, ⑤ 병해충 안전지역의 존재, ⑥ 관련 생태학적 조건 및 환경 조건, ⑦ 검역 기타 처리 방법을 고려한다(동조 제2항).

이와 관련하여, “리스크평가에 기초할 것(based on a risk assessment)”이라는 문구가 해당 조치가 과학적 리스크평가의 결과를 그대로 반영하여야 하는 것이어야 함을 의미하는 것인지 여부에 관해서는 논란의

최소화하는 것이다. 이러한 목표는 이른바 “긍정적 통일화(positive harmonization)”, 즉 국제기구에 의한 표준, 지침 및 권고의 설정을 통하여 달성되는 것이다. 그러나 WTO 분쟁해결절차를 통하여 “부정적 통일화(negative harmonization)”가 초래된다는 지적이 제기된다. 국가는 개방적이고 투명한 절차를 통해 위생 결정을 내림에 반하여, WTO가 폐쇄적인 절차를 통하여 국가의 위생 결정을 심사하는 것은 모순적인 것이며, 이러한 현상은 보건 및 환경 분야에서 특히 심각하다는 비판이 제기되는 것이다. Steve Charnovitz, *Improving the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Standards*, in Gary P. Sampson & Bradnee Chambers (eds.), *Trade, Environment and the Millennium*, United Nations University Press (2002), p. 186.

소지가 있다.⁷¹⁾ *EC-Hormones* 사건에서, 패널은 제5조 제1항의 요건을 충족하였는지 여부를 판단하기 위하여 ① EC가 인용한 각 연구물에서 도출된 과학적 결론을 확인하여야 하고, ② 분쟁대상인 EC의 조치에 반영된 과학적 결론을 확인하여야 하며, ③ EC의 조치에 반영된 과학적 결론이 EC가 인용한 연구물에서 도출된 모든 과학적 결론과 일치하는 것으로 볼 수 있는지 여부를 결정하여야 한다고 함으로써,⁷²⁾ “기초할 것(based on)”이라는 문구를 “일치할 것(in conformity with)”이라는 의미로 해석한 바 있다. 그러나 이에 대하여 상소기구는 SPS 조치가 리스크평가에 “기초할 것”이라는 제5조 제1항의 요건은 해당 조치와 리스크평가 간에 “합리적 연관관계(rational link)”가 존재한다는 실체적인 요건이라고 판단하였다.⁷³⁾

71) Howse는 “기초할 것(based on)”, “고려할 것(take into account)” 등의 문구를 사용하고 있음을 근거로, SPS 협정상 과학이 규제에 있어서 필수적인 요소이기는 하지만 결정적인 요소는 아니라는 입장을 보인 바 있다. Robert Howse, *Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization*, 98 Mich. L. Rev. 2329 (2000), p. 2341. 한편, Charnovitz는 상소기구가 “기초할 것(based on)”을 실질적인 요건으로 이해하고 있다고 하면서, 리스크평가가 조치와 어느 정도 관련되어 있어야 하는지에 관한 동일한 결정에서 상소기구가 “충분히 보증할 것(sufficiently warrant)”, “충분히 지지할 것(sufficiently support)”, “합리적으로 보증할 것(reasonably warrant)”, “합리적으로 지지할 것(reasonably support)”, “이성적으로 지지할 것(rationally support)”라는 문구 모두를 사용하였다고 설명하고 있다. Charnovitz, *supra* note 70, p. 179.

72) Report of the Panel, *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - Complaint by the United States*, WT/DS26/R/USA, 18 August 1997, para. 8.117.

73) “리스크평가가 SPS 조치에 내재되어 있는 과학적 결론이나 견해와 일치하는 확실적인 결론을 도출하는 것이어야 할 필요는 없다. 리스크평가는 주류적인 과학적 의견을 대표할 수도 있고 소수 견해를 취하는 과학자의 의견을 대표할 수도 있다. SPS 협정 제5조 제1항은 리스크평가가 반드시 관련 과학계의 다수 견해만을 나타낼 것을 요구하지는 않는다. 경우에 따라 당면한 특정 문제에 대하여 연구해 온 책임의 과학자가 소수 견해를 제시한다는 것은 그 문제가 과학적으로 불확실한 상태에 있음을 보여주는 것일 수도 있다. 대부분의 경우에는, 정부가 주류의 과학적 의견에 기초하여 입법·행정 조치를 취하는 경향이 있다. ... 정부가 당시로서는 소수 의견에 해당할 수도 있는, 자격 있고 권위 있는 과학자의 의견에 기초하여 성실하게 조치를 취할 수도 있다. 그 자체만으로는, 관련된 리스크가 성질상 생명을 위협하는 것으로서 공중보건 및 안전에 대한 확실하고도 급박한 위협요소가 될 것으로 보이는 경우, 반드시 SPS 조치와 리스크평가 간에 합리적인 연관관계가 없다고는

② 잠정적인 SPS 조치

한편, 관련 과학적 증거가 충분하지 않은 경우 회원국은 관련 국제 기구를 통해 획득한 정보 및 다른 회원국이 적용하는 SPS 조치를 통해 획득한 정보를 포함하는, 이용 가능한 적절한 정보에 기초하여 잠정적으로 SPS 조치를 채택할 수 있다. 그러한 상황에서, 회원국은 보다 객관적인 리스크평가를 위하여 필요한 추가 정보를 수집하도록 노력하고, 이에 따라 합리적인 기간 내에 SPS 조치를 재검토한다(동조 제7항). 이는 비록 약한 형식이기는 하지만 사전배려원칙을 수용하고 있는 것으로 이해된다.⁷⁴⁾

Japan-Varietals 사건⁷⁵⁾에서, 상소기구는 SPS 협정 제5조 제7항에서 잠정적인 SPS 조치를 채택하고 유지하기 위하여 충족하여야 하는 4가지 요건을 규정하고 있다고 실시하고 있다.⁷⁶⁾ 즉, 제1문에 따라, 해당 조치는 ① 관련 과학적 증거가 불충분한 상황에서 취해져야 하고,⁷⁷⁾

할 수 없다.” Report of the Panel, *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - Complaint by Canada*, WT/DS48/R/CAN, 18 August 1997; Report of the Appellate Body, *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998, paras. 193-194. 이를 두고, Howse는 제5조 제1항의 “기초할 것”이라는 문구가 리스크평가 결과 평가된 리스크에 입각할 때 해당 조치가 정당화될 만한 합리적인 기초가 존재하여야 함을 의미하는 것이라는 것이 상소기구의 해석이라고 하면서, 설령 과학적 견해가 나뉘거나 불확실한 경우라고 하더라도 조치는 여전히 리스크평가에 기초할 수 있다는 것이 상소기구의 입장이라고 이해한다. Howse, *supra* note 71, p. 2341.

74) John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 13 (2002), pp. 51-55.

75) Report of the Panel, *Japan - Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/R, 27 October 1998; Report of the Appellate Body, *Japan - Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/AB/R, 22 February 1999.

76) Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Daniel Magraw, Maria Julia Oliva, Marcos Orellana & Elisabeth Tuerk, *Environment and Trade: A Guide to WTO Jurisprudence*, Earthscan (2006), p. 263.

77) *EC-Biotech* 사건에서, 패널은 제5조 제1항과 제5조 제7항의 관계와 관련하여 제5조 제7항 제1문에서 말하는 과학적 증거의 불충분성은 부속서 A(4)에서 정의하고 있는 리스크평가를 수행할 수 없는 경우에 한하여 인정된다는 의미가 함축되어 있

② 이용 가능한 적절한 정보에 기초하여 채택되어야 하며,⁷⁸⁾ 제2문에 따라, 해당 조치를 채택한 회원국은 ③ 보다 객관적인 리스크평가를 하는 데에 필요한 추가 정보를 획득하기 위하여 노력하고, ④ 그에 따라 합리적인 기간 내에 해당 조치를 재검토할 것이 요구된다는 것이다. 이상의 4가지 요건은 그 성질상 누적적으로 충족되어야 함이 분명하며, 이들 요건 중 하나라도 충족하지 못하는 경우 당해 조치는 제5조 제7항에 위반된다.⁷⁹⁾ 이와 같이 잠정적 조치는 재검토에 필요한 정보의 획득 상황 및 그 곤란성 등을 고려하여 합리적인 기간 내에 재검토되도록 되어 있다. 또한, 해당 조치가 ‘보다 신뢰성 있는’ 과학적 데이터를 입수할 때까지 유지될 수 있다는 의미에서 ‘잠정적 (provisional)’이라는 것이다.⁸⁰⁾

또한, *Japan-Apples* 사건에서, 상소기구는 당해 리스크에 관한 ‘이용 가능한 과학적 증거’가 리스크평가의 목적에 비추어 “불충분(Insufficient)”한 것으로 판단될 수 있지 않는 한, 잠정적 조치가 정당화될 수 없음을 분명히 밝히고 있다. 뿐만 아니라, 이 사건에서 상소기구는 과학 이외의 요소가 리스크 인식에 중요한 영향을 미친 경우에는 제5조 제7항의 요건이 충족되기 어려울 것이라고 명시하였다.⁸¹⁾ *EC-Biotech* 사건에서도,

다고 판정하였다. *EC-Biotech* 사건 패널보고서(*supra* note 67), para. 7.2997.

78) SPS 협정 제5조 제7항은 “적절한 정보(pertinent information)”와 “관련 과학적 증거”를 명시적으로 구별하고 있는바, 동 조항의 문언을 고려할 때 전자의 개념이 후자의 개념보다 넓은 것이라고 보아야 할 것이다. 여기에서 “적절한 정보”는 발간된 과학문헌을 통해 입수할 수 없는 경험적인 데이터, 공인된 공개토론의 결과, 일반 공중의 가치에 관한 정보 등을 포함하는 것으로 해석되어야 하는 것이다. David Winickoff, Sheila Jasanoff, Lawrence Busch, Robin Grove-White & Brian Wynne, *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*, 30 *Yale J. Int'l L.* 81 (2005), p. 114.

79) *Japan-Varietals* 사건 상소기구 보고서(*supra* note 75), para. 89.

80) Marie-Claire Cordonier Segger & Markus W. Gehring, *The WTO and Precaution: Sustainable Development Implications of the WTO Asbestos Dispute*, 15 *J. Envtl. L.* 289 (2003), p. 305.

81) Jacqueline Peel, *Precaution - A Matter of Principle, Approach, or Process?*, 5 *Melbourne Journal of International Law* 483 (2004), p. 492.

패널은 제5조 제1항과 제5조 제7항의 관계와 관련하여 제5조 제7항 제1문에서 말하는 과학적 증거의 불충분성은 부속서 A(4)에서 정의하고 있는 리스크평가를 수행할 수 없는 경우에 한하여 인정된다는 의미가 함축되어 있다고 판정하였다.⁸²⁾

이상의 규정과 WTO의 태도를 고려할 때, 결국 외래동·식물의 수입을 금지하는 등의 규제를 내용으로 하는 외래동·식물 관리법제가 SPS 협정 위반이 되지 않기 위해서는, 설령 완전한 수준의 리스크평가가 불가능하다고 하더라도 원칙적으로 리스크평가를 거치도록 하는 법적 장치를 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

2) 적절한 SPS 보호수준의 결정

회원국은 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크를 평가하고 그러한 리스크로부터 적절한 SPS 보호 수준⁸³⁾을 달성하기 위하여 적용할 조치를 결정함에 있어서, ① 병해충의 진입, 발생 또는 전파의 경우, 생산 또는 판매 손실로 인한 잠재적 손해, ② 수입회원국의 영역 내에서의 통제 또는 방제 비용, ③ 리스크를 제한하기 위한 대체수단의 상대적 비용-효과성 등 관련 경제적 요소를 고려한다(동조 제3항).

한편, 회원국은 적절한 SPS 보호 수준을 결정함에 있어서 무역에 미치는 부정적 효과를 최소화한다는 목표를 고려하여야 한다(동조 제4항). 또한 각 회원국은 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크로부터 적절한 SPS 보호 수준이라는 개념을 적용함에 있어 일관성을 달성할 목적으로, 각 회원국이 서로 다른 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준을 자의적이거나 부당하게 구별하는 것이 국제무역에 대한 위장된 제한이나 차별을 초래하는 경우에는, 이를 회피한다(동조

82) *EC-Biotech* 사건 패널보고서(*supra* note 67), para. 7.2997.

83) 여기에서 ‘적절한 SPS 보호 수준’이란 자국 영역 내에서 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 SPS 조치를 도입하는 회원국이 적절하다고 판단하는 보호 수준을 말한다(부속서 A).

제5항). 아울러 회원국은 제3조 제2항에 위배되지 않는 한, 적절한 SPS 보호 수준을 달성하기 위하여 SPS 조치를 도입 또는 유지함에 있어서 기술적·경제적 실행 가능성을 고려하여 당해 조치가 자국의 적절한 SPS 보호 수준을 달성하기 위하여 요구되는 것보다 더 무역제한적이지 않도록 보장한다(동조 제6항).

제 2 절 미 국

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

미국의 야생동·식물 규제에 관한 최초의 연방법은 1990년 Lacey Act이다. 이 법은 여행비둘기(*Ectopistes migratorius*) 등으로 대표되는 수렵조수의 남획에 의한 감소를 우려하여, 야생동물의 통상을 규제하는 것을 목적으로 제정된 것이다.⁸⁴⁾ 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.⁸⁵⁾ 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 주법 등을 통합하고 조정하는 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

84) 16 U.S.C. §§ 701, 3371-78 (1900).

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

1. 국가침입종위원회

한편, 외래동·식물 관리에 있어서 획기적인 전환이 이루어진 것은 1999년, 클린턴 대통령이 침입종 관리를 위한 국가적인 정책을 수립하는 내용의 행정명령⁸⁶⁾을 공포하면서부터이다. 1977년, 지미 카터 대통령도 외래종에 관한 행정명령⁸⁷⁾을 공포한 바 있으나, 이행체계의 결여로 제대로 이행되지 못한 것으로 알려져 있다.⁸⁸⁾ 1999년 행정명령은 외래종 문제에 대한 다양한 연방 차원의 관리체계를 감독하고 통합하기 위한 목적으로, 상무부장관(Secretary of Commerce), 농무부장관(Secretary of Agriculture), 내무부장관(Secretary of Interior) 등으로 구성되는 국가침입종위원회(National Invasive Species Council: NISC)를 설치하도록 하고, 이 위원회로 하여금 외래종의 영향을 최소화하기 위한 종합적인 계획을 수립하도록 하고 있다.⁸⁹⁾ 이 위원회가 2001년 수립한

86) Executive Order No. 13112, 64 Fed. Reg. 6183 (Feb. 3, 1999), Admin. Mat. 45105.

87) 이 행정명령에서는 포괄적인 연방법의 부재로 인한 문제를 해결하기 위하여, (i) 행정청은 법에 따라 허용되는 범위에서, 자신이 행정상의 목적으로 소유·입차 또는 보유하고 있는 토지 및 수역상의 자연생태계로의 외래종의 유입을 제한하여야 하고, 주정부와 지역정부 및 주민들로 하여금 미국의 자연생태계로의 외래종 도입을 방지하도록 장려하여야 하며, (ii) 행정청은 외래종의 수입 제한에 관한 법에 따라 허용되는 범위에서, 미국의 모든 자연생태계로의 외래종의 유입을 제한하여야 한다고 규정하고 있다. Exec. Order No. 11987, 3 C.F.R. 116 (1978), Admin. Mat. 45015.

88) 외래종의 범위가 제한적이었고, 농업적 도입을 배제한 채 자연생태계로의 유입에만 중점을 두었으며, 모든 유해한 종이 아니라 새로 유입된 종에 대해서만 중점을 두었다는 비판도 제기되었다. Robert B. McKinstry Jr., James McElfish, Michael Jacobson & Derald J. Hay, *Legal Tools That Provide Direct Protection for Elements of Biodiversity*, 16 Widener L.J. 909 (2007), p. 929.

89) Executive Order No. 13112, 64 Fed. Reg. 6183 (Feb. 3, 1999), Admin. Mat. 45105. 이에 따르면, ‘외래종(Alien Species)’은 “개별 생태계를 기준으로 해당 생태계에 자생하지 아니하는 모든 종으로서, 그 종자, 알, 포자, 그 밖에 번식이 가능한 생물학적 물체를 포함하는 것”으로 정의되고, ‘침략종(Invasive Species)’은 “해당 종의 도입이 경제·환경상의 피해 또는 인체건강에 대한 피해를 초래하거나 초래할 우려가 있는 외래종”으로 정의된다.

국가침입종관리계획에서는 외래종으로 인한 피해를 방지하기 위하여 예방 · 조기발견과 신속한 대처 · 억제와 관리 · 복원을 아우르는 통합적인 시책을 추진하기 위하여 관계부처가 협력할 것을 명시하고 있다. 또한, 이 계획에서는 미국 정부가 외래종의 피해방지대책으로 연간 1,370억 달러를 지출하고 있다고 하면서, 경제적인 관점에서 외래종 침입의 예방과 조기 대응을 중시하고 있다. 이 계획에 따른 구체적인 행동계획으로는, 순응적 관리방식에 기초한 실행가능한 효과적인 관리기법의 검토, 침입종의 분포 확대에 관한 조기대응 추진을 위한 토지소유자, 시민단체 등과의 협력의 장려 등이 제시되어 있다.⁹⁰⁾

2. Lacey Act

1900년, 농무부(Department of Agriculture)의 요청에 따라 제정된 Lacey Act는 유해한 외래종으로부터 미국의 야생생물을 보호하기 위한 최초의 연방법이다.⁹¹⁾ 이 법은 농무부가 몽구스, 큰박쥐, 집참새, 찌르레기 등 농무부가 유해한 것으로 판단하는 모든 종의 수입을 금지하고 있다.⁹²⁾ 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.⁹³⁾

그러다가 1981년 개정법에서는 이 법의 소관부처를 농림부에서 내무부로 변경하고, 종래 농업의 보호만을 목적으로 하던 것을 건강 및 자연환경 보호로까지 확장함으로써 적용범위를 확대하였다.⁹⁴⁾ 즉, 내무

90) See National Invasive Species Council, Management Plan, Meeting the Invasive Species Challenge (2001).

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

92) Lacey Act, ch. 553, 31 Stat. 187 (1900).

93) 18 U.S.C. § 42 (1988).

94) 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.

부(Secretary of Interior)가 인간, 농업·원예업·임업적 이익 또는 야생 동·식물이나 야생생물자원에 유해한(injurious) 것으로 판단하는 야생 포유류, 야생조류, 어류, 파충류와 양서류 및 해당 생물종의 종자, 알 등의 수입을 금지하였다.⁹⁵⁾ 다만, 내무부가 허가한 경우에 한하여 예외적으로 수입이 허용된다.⁹⁶⁾ 한편, 위반자의 체포, 유죄판결 등과 관련하여 유용한 정보를 제공한 자에 대해서는 일정 금액의 포상금을 지급하도록 하였다.⁹⁷⁾

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.⁹⁸⁾ 따라서 목록에 등재되지 아니한 생물종의 경우에는, 자연으로의 방출을 위해서는 주정부의 허가가 요구되지만, 외국으로부터의 수입은 허가 없이 가능하다.⁹⁹⁾ 즉, Lacey Act는 유해한 것으로 지정된 생물종에 대해서만 국내 유입을 금지하도록 하는 black-list 방식을 채용하고 있는 것이다.

3. 국가침입종법

1990년, 선박평형수 관리를 통한 미국 수역으로의 비토착종의 비의도적 유입 및 확산을 방지하기 위한 목적으로 비토착수서유해종방지·관리법(Nonindigenous Aquatic Nuisance Prevention and Control Act: NANPCA)이 제정되었다.¹⁰⁰⁾ 이 법은 선박평형수를 통하여 이동하는 외래종의 유입을 방지하기 위하여 오대호의 항구로 기항하는 선박으로 하여금 선박평형수의 교환을 공해(公海)에서 실시하도록 하고,¹⁰¹⁾

95) 18 U.S.C. § 42(a)(1) (1994).

96) 18 U.S.C. § 42(a)(3) (1994).

97) 16 U.S.C. § 3375(d) (1988).

98) 50 C.F.R. §§ 16.11-15 (1994).

99) 50 C.F.R. §§ 16.11(b), 16.12(c), 16.13(a)(2), 16.14, 16.15(b) (1994).

100) 16 U.S.C. § 4701(b)(1) (1990).

101) 16 U.S.C. § 4711(b)(2)(B)(1) (1990).

해안경비대(Coast Guard)로 하여금 오대호로 외래종이 유입되는 것을 통제하기 위한 규칙을 제정하도록 하는 한편,¹⁰²⁾ 비토착수서종전담반(Aquatic Non-indigenous Species Task Force: ANSTF)로 하여금 선박평형수를 통한 외래종의 이동을 방지하기 위한 방법을 연구하도록 하였다.¹⁰³⁾ 1993년, 해안경비대는 배타적 경제수역 밖에서 선박평형수를 적재하여 오대호를 항행하는 선박에 대하여 일정한 선박평형수 관리 방법을 채용하도록 의무화하는 규칙을 제정하였다.¹⁰⁴⁾

1996년, 의회는 NANPCA를 국가침입종법(National Invasive Species Act: NISA)으로 개정하였다.¹⁰⁵⁾ NISA에 따르면, 해안경비대는 오대호 뿐만 아니라 미국 수역 전체에서의 선박평형수 관리에 관한 자발적인 지침을 설정하여야 한다.¹⁰⁶⁾ 또한, 이 법은 해안경비대가 자발적인 지침의 효과적인 이행이 충분하지 못하다고 판단하는 경우, 이들 지침에 구속력을 부여할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁷⁾ 이에 따라, 해안경비대는 선박평형수의 교환, 자료보관 및 보고 등에 관한 다수의 구속력 있는 지침을 마련하고 있다.¹⁰⁸⁾

4. 연방유해잡초법

1974년 연방유해잡초법(Federal Noxious Weed Act: FNWA)¹⁰⁹⁾은 “유용한 식물의 성장을 방해하고, 수로와 항행에 장애가 되고, 질병을 야기

102) 16 U.S.C. § 4711(b)(1) (1990).

103) 16 U.S.C. § 4721 (1990).

104) 33 C.F.R. § 150.1500 et seq. (2009).

105) 16 U.S.C. § 4701 et seq. (2006).

106) 16 U.S.C. § 4711(c) (2006).

107) 16 U.S.C. § 4711(f) (2006).

108) 33 C.F.R. § 151.2000 et seq. (2009). See Samuel H. Wiest, *Protecting U.S. Waters from Nonindigenous Species Invasion: A Case for Federalism and Strong State Regulation*, 18 Penn St. Envtl. L. Rev. 71 (2009).

109) 7 U.S.C. §§ 2801-2814 (1988).

하거나 사람이나 환경에 악영향을 미치는, 농업과 통상 및 공중보건에 유해한 유해잡초(Noxious Weed)¹¹⁰⁾의 수입 또는 유포”를 금지한다.¹¹¹⁾ 이 법은 농무부로 하여금 유해잡초가 미국 내로 유입되기 전에 식물을 검역하고,¹¹²⁾ 긴급한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.¹¹³⁾

이 법은 실제로 식물 병해충의 근절과 관련하여 주로 적용되고 있는 것으로 알려져 있지만, 법문상 환경에 유해한 외래식물을 금지할 수 있는 폭넓은 권한을 농무부에 부여하고 있는 만큼, 외래식물의 관리와 관련해서도 기여하는 바가 있을 것으로 평가된다.

제3절 일본

2002년, 일본은 『신생물다양성국가전략』에서 생물다양성에 관한 국가적인 3대 위기 가운데 하나로 외래동·식물 문제를 제시하고 있다.¹¹⁴⁾ 이에 따라 2004년 5월 27일, 『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 법률 제78호로 공포되어 2005년 6월부터 시행되고 있다.

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

110) ‘유해잡초’란 “국외에서 기원하는, 미국에 새롭거나 폭넓게 분포하지 않는 식물로 어류 또는 야생생물자원(Wildlife Resource)에 경제적인 악영향을 미치는 식물”로 정의된다. 7 U.S.C. § 2802(c) (1988).

111) 7 U.S.C. § 2801 (1988).

112) 7 U.S.C. § 2804 (1988).

113) 7 U.S.C. § 2805 (1988).

114) □□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.

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.¹¹⁵⁾

한편, 외래동·식물 관리를 포괄하는 생물다양성 보전에 관한 기본법적 지위에 있는 『생물다양성기본법』(生物多樣性基本法)은 외래생물법보다 늦은 2008년 6월 6일 제정되어 시행되고 있다. 이 법은 2008년 5월 20일 중의원 환경위원회에 의해 제안되어, 5월 20일 중의원 본회의에서 여·야당의 찬성으로 가결되었고, 5월 27일 참의원 환경위원회에서의 질의, 5월 28일 참의원 본회의 가결을 거쳐 성립된 것이다. 이하에서는 먼저 생물다양성기본법상의 외래동·식물 관련 규정을 간략히 살펴본 후, 외래생물법의 주요내용을 살펴보기로 한다.

1. 생물다양성기본법

생물다양성기본법은 『환경기본법』(環境基本法)의 기본이념에 따라 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관하여 기본원칙을 정하고 국가, 지방자치단체, 사업자, 국민 및 민간단체의 책무를 분명히 함과 동시에, 생물다양성국가전략의 책정, 그 밖에 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써, 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고, 이로써 풍부한 생물다양성을 보전하고 그 혜택을 장래에 걸쳐 향수할 수 있는 자연과 공생하는 사회의 실현을 도모함과 아울러 지구환경의 보전에 기여하는 것을 목적으로 규정하고 있는바(제1조), 생물다양성협약의 국내 이행을 목적으로 하는 법률로서, 야생

115) 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.

생물과 그 서식환경, 생태계의 보전 등을 포괄하는 생물다양성 보전과 관련된 기본법의 지위에 있다고 할 수 있다. 이에 따라, 외래생물의 관리와 관련해서도 몇몇 규정을 두고 있다.

먼저, 전문에서는 “인간의 개발 등에 의한 생물종의 멸종, 생태계의 파괴, 외래종 등에 의한 생태계의 교란 등으로 생물다양성이 심각한 위기에 직면”하고 있음을 선언하고 있다. 또한, 외래생물의 적절한 취급을 통한 생물다양성에 미치는 악영향의 저감에 노력할 것을 국민의 책무로 명시하고 있다(제7조 제1항). 아울러 국가로 하여금 생태계에 대한 피해를 미칠 우려가 있는 외래생물, 유전자변형생물체 등에 관하여 사육 등 또는 사용 등의 규제, 방제, 그 밖에 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다(제16조 제1항). 비록 생물다양성기본법이 외래생물법보다 늦게 제정·시행되고 있기는 하나, 이 규정은 외래생물법 제정의 법적 근거가 되고 있다고 할 수 있을 것이다.

또한, 이 법은 정부로 하여금 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위하여 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 기본적인 계획, 즉 생물다양성국가전략을 수립할 것을 의무화하고 있고(제11조 제1항), 이에는 (i) 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 시책에 관한 기본적인 방침, (ii) 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 목표, (iii) 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용과 관련하여, 정부가 종합적이고 계획적으로 강구하여야 하는 시책 등이 포함되도록 하고 있는 바(동조 제2항), 이는 외래동·식물의 관리에 관해서도 일정한 틀을 제공하는 것으로 이해할 수 있다. 물론 이와 같이 생물다양성국가전략이 법정계획으로 된 것은 이 법 시행 이후라 할 수 있지만, 이 법 시행 전인 1996년과 2002년, 그리고 2007년, 3차례에 걸쳐 생물다양성 국가전략이 수립·시행되어 오고 있다.

2. 외래생물법

(1) 목적 및 기본구조

이 법은 특정외래생물의 사육·재배·보관 또는 운반(이하 “사육 등”이라 한다), 수입 그 밖의 취급을 규제함과 동시에, 국가 등에 의한 특정외래생물의 방제 등의 조치를 강구함으로써, 특정외래생물에 의한 생태계 등에 대한 피해를 방지하고, 이로써 생물다양성의 확보, 인간의 생명 및 신체의 보호, 그리고 농림수산업의 건전한 발전에 기여함을 통하여, 국민생활의 안정향상에 이바지함을 목적으로 규정하고 있다(제1조).

외래생물법은 ① 특정외래생물의 사육 등의 규제, ② 방제, ③ 미판정외래생물의 지정 등을 기본골격으로 하고 있는 것이다.¹¹⁶⁾ 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, 성령으로 정하는 바에 따라, 관계 도도부현지사의 의견을 들어 방제의 내용 등의 사항을 공시하고 방제를 실시하도록 한다. 셋째, 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려의 의심이 있는 미판정외래생물을 성령으로 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.¹¹⁷⁾

116) 大塚, 註 115, 52頁.

117) 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巻 第1・2号 (2007. 3), 8頁.

(2) 특정외래생물피해방지기본방침

이 법은 주무대신¹¹⁸⁾으로 하여금 중앙환경심의회¹¹⁸⁾의 의견을 듣고 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해를 방지하기 위한 기본방침안을 작성하고 이에 관하여 각의 결정을 요구하도록 하고 있다(제3조 제1항). 기본방침에는 (i) 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지에 관한 기본구상, (ii) 특정외래생물의 선정에 관한 기본적인 사항, (iii) 특정외래생물의 취급에 관한 기본적인 사항, (iv) 국가 등에 의한 특정외래생물의 방제에 관한 기본적인 사항, (v) 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지에 관한 중요사항 등이 포함되어야 한다(동조 제2항).

한편, 이 법 부칙 제2조에서는 주무대신으로 하여금 이 법률의 시행 전에도 기본방침안을 작성하여 각의 결정을 요구할 수 있도록 하는 한편(제1항), 이에 따라 정해진 기본방침을 법률 시행일부터 법 제3조에 따라 정해진 특정외래생물피해기본방침으로 간주하는 것으로 규정함으로써, 결국 기본방침이 법률의 시행에 앞서 마련되도록 하고 이에 따라 정령 또는 성령 제정에 있어서 입법지침으로 기능하도록 구조화하고 있다.¹¹⁹⁾ 실제로도 이 법의 시행일인 2005년 6월 1일보다 앞선 2004년 10월 26일에 이미 기본방침이 고시되었다.¹²⁰⁾

(3) 규제대상

1) 특정외래생물

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

118) 이 법에서 원칙적으로 환경대신을 주무대신으로 하되, 농림수산업에 대한 피해의 방지에 관한 사항에 대해서는 환경대신과 농림수산대신이 주무대신이 된다(제29조 제1항).

119) 小幡, 註 117, 9頁.

120) <http://www.env.go.jp/nature/intro/4document/files/kihon_all.pdf> (2010. 8. 6. 방문).

“국내에 그 본래의 생식지 또는 생육지를 가지고 있는 생물”로 정의하는 한편, “외래생물로서, 재래생물과 그 성질이 다름으로 인하여 생태계 등에 대한 피해를 미치거나, 또는 미칠 우려가 있는 것으로 정령에서 정하는 것의 개체¹²¹⁾ 및 그 기관¹²²⁾”을 ‘특정외래생물’로 규정하고 있다(제2조 제1항). 한편, ‘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.

한편, 주무대신은 특정외래생물을 정하는 정령의 제정 또는 개폐에 관한 입안을 하는 경우 생물의 성질에 관하여 전문적인 학식이나 경험에 있는 자의 의견을 청취하여야 한다(동조 제3항). 이와 같이, 법에서는 특정외래생물의 지정과 관련하여 위해성평가와 같은 과학적인 평가절차를 따로 규정하고 있지 아니하다.

아울러 법령상으로는 명시되어 있지 않지만, 기본방침에서는 정령으로 정하는 특정외래생물의 선정에 관한 지침을 제시하고 있다. 이에 따르면, 대체로 1868년 이후 일본에 도입된 생물을 대상으로 하며, 미생물은 당분간 그 대상으로 하지 아니하도록 한다. 또한, 『유전자변형 생물 등의 사용 등의 규제에 의한 생물다양성의 확보에 관한 법률』(遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律), 『식물방역법』(植物防疫法) 등 다른 법령상의 조치에 따라 외래생물법과 동일한 정도의 수입, 사육 등의 규제가 이루어지고 있다고 인정되는 외래생물은 선정의 대상으로 하지 아니한다.¹²³⁾

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

122) 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).

123) 特定外来生物被害防止基本方針(註 120), 3頁.

2005년 4월 27일, 외래생물법 제2조 제1항에 따라 시행령이 제정되었는데(2005년 6월 1일 시행), 여기에서는 (i) 대만원숭이 등 1종의 포유류, (ii) 흰눈썹웃음지빠귀 등 4종의 조류, (iii) 악어거북 등 6종의 파충류, (iv) 파나마왕두꺼비 등 1종의 양서류, (v) 배스 등 4종의 어류, (vi) 불개미 등 3종의 곤충류, (vii) 검정거미 속 중 4종 등 1과 4속(5종류)의 무척추동물, (viii) 악어풀 등 3종의 식물, (ix) 악어풀 등 3개 식물의 줄기, 뿌리 기관 등 37종류(1과 4屬 32種)가 포함되었다. 또한, 2005년 12월 14일 개정(2006년 2월 1일 시행)에서는 43종류(9속 34종)가 추가되었으며, 2006년 7월 13일 개정(2006년 9월 1일)에서는 3종류(2속 1종)의 곤충류가 추가되었다. 또한, 2007년 7월 31일 개정(2007년 9월 1일 시행)에서는 1종, 2007년 11월 16일 개정(2008년 1월 1일 시행)에서 12종, 2009년 12월 11일 개정(2010년 2월 1일 시행)에서 1종이 각각 추가되었다. 현재 총 97종류(1과 15속 81종)의 특정외래생물이 지정되어 있다.

2) 미판정외래생물

‘미판정외래생물’이란 “재래생물과 그 성질이 다름으로 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 미판정외래생물을 정하고 있는데, 현재 주머니쥐 속(屬)의 모든 종을 포함하여 약 1,200종이 지정되어 있다(시행규칙 제28조, 별표 1). 이 역시 특정외래생물과 마찬가지로 해당 종에 속하는 생물의 개체(알과 종자) 및 그 기관을 포함한다.¹²⁴⁾

124) 이밖에도, 일본에서는 ‘요주의외래생물’을 선정하여 공표하고 있다. 이는 외래생물법의 규제대상이 되는 특정외래생물이나 미판정외래생물과는 달리, 외래생물법에 따른 사육 등의 규제를 받는 것은 아니지만, 이들 외래생물이 생태계에 악영향을 미칠 수 있는 있기 때문에, 그 이용과 관련되는 개인이나 사업자 등에게 적절한 취급에 관하여 이해와 협력을 구하기 위한 것이다. 아울러 피해에 대한 과학적인 지식이나 정보가 부족한 경우가 많아, 전문가 등 관계자에 의한 지식 등의 수집 및 제공을

(4) 특정외래생물의 취급에 관한 규제

1) 사육·재배·보관·운반의 금지

특정외래생물의 사육 등, 즉 사육·재배·보관 또는 운반을 금지한다(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 사유¹²⁵⁾가 있는 경우에는 예외로 한다(동조 단서).

학술연구의 목적, 그 밖에 주무성령으로 정하는 목적¹²⁶⁾으로 특정외래생물의 사육 등을 하려는 자는 주무대신의 허가를 받아야 하고(제5조 제1항), 주무대신은 (i) 사육 등의 목적이 학술연구 등의 목적에 적합하지 아니한 경우, (ii) 사육 등을 하는 자가 당해 특정외래생물의 성질에 따라 주무성령으로 정하는 기준¹²⁷⁾에 적합한 사육시설 등

기대하는 것이다. 현재 요주의외래생물은 148종이 선정되어 있는데, (i) 피해에 대한 일정한 지식이 있고, 계속해서 지경의 적부를 검토하고 있는 외래생물, (ii) 피해에 대한 지식이 부족하여, 계속해서 정보의 수집에 노력하고 있는 외래생물, (iii) 선정 대상이 되지 아니하나, 주의환기가 필요한 외래생물(다른 법령의 규제대상종), (iv) 별도로 종합적인 대책을 추진하고 있는 외래생물(녹화식물) 등 4가지로 분류될 수 있다. <<http://www.env.go.jp/nature/intro/1outline/caution/index.html>> (2010. 8. 6. 방문).

125) 시행규칙에서는 (i) 비상재해에 대한 필요한 응급조치로서의 행위에 수반하여 사육 등을 하는 것인 경우, (ii) 특정외래생물 지정 당시 현재 이루어지고 있는 국가 또는 지방자치단체에 의한 당해 특정외래생물의 방제 또는 당해 지정 후에 이루어지는 당해 방제와 동일한 내용의 방제로서 당해 특정외래생물에 관하여 당해 지정일부부터 1년을 초과하지 아니하는 범위에서 실시되는 것에 수반하여 사육 등을 하는 것인 경우, (iii) 방역관이 방역소의 업무에 수반하여 사육 등을 하는 것인 경우 등을 포함하여 16가지의 부득이한 사유를 구체적으로 열거하고 있다(제2조).

126) 이에 (i) 박물관, 동물원, 그 밖에 이와 유사한 시설에서의 전시, (ii) 교육, (iii) 생업의 유지, (iv) 특정외래생물의 지정 당시 현재 사육 등을 하고 있는 당해 특정외래생물에 대한 애완 또는 관상, (v) 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지, 그 밖에 공익상의 필요가 있다고 인정되는 목적 등이 포함된다(시행규칙 제3조).

127) 시행규칙에서는 (i) 특정외래생물의 종류에 따라 그 일출(逸出)을 방지할 수 있는 구조 및 강도로 할 것, (ii) 사람의 생명 또는 신체에 대한 피해를 미치거나 미칠 우려가 있는 특정외래생물에 관해서는 당해 특정외래생물에 대한 취급자 이외의 사람이 용이하게 당해 특정외래생물에 접촉할 우려가 없는 구조 및 강도로

(이하 “특정사육시설 등”이라 한다)을 갖추고 있지 아니하거나, 그 밖의 사유로¹²⁸⁾ 당해 특정외래생물을 적절히 취급할 수 있다고 인정되는 경우, 허가를 하여서는 아니 된다(동조 제3항).

주무대신은 허가를 하는 경우 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 그 필요한 한도에서 허가에 조건을 붙일 수 있다(동조 제4항). 이에 따라 주무대신은 (i) 특정외래생물의 종류에 따라 허가에 유효기간을 두거나, (ii) 특정외래생물의 종류별로 주무대신이 정하는 사유로 사육 등에 관계되는 특정외래생물의 수량에 변경이 있을 경우, 특정외래생물의 종류별로 주무대신이 정하는 기간 내에 그에 관한 내용을 신고하도록 하거나, (iii) 함부로 번식시킴으로써 적정한 사육 등에 지장이 생길 우려가 있는 특정외래생물에 관하여, 번식을 제한하거나 그 밖의 적절한 조치를 강구하도록 하는 등의 조건을 붙일 수 있다(시행규칙 제7조).

허가를 받은 자는 당해 특정외래생물에 대한 특정사육시설 등의 점검을 정기적으로 실시하고 당해 특정외래생물에 관하여 허가를 받고 있음을 명시하는 등 주무성령에서 정하는 방법¹²⁹⁾에 따라 사육 등을 하여야 한다(제5조 제5항). 주무대신은 허가를 받은 자가 제5조 제4항에 따른 허가의 조건이나 제5항에 따른 사육 등의 방법을 위반한 경우, 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 특정외래생물에 대한 사육 등의 방법의 개선,

할 것을 시설기준으로 정하고 있으며, 보다 구체적인 기준은 주무대신으로 하여금 종류별로 고시하도록 하고 있다(제5조).

128) (i) 사육 등을 하는 자가 특정사육시설 등을 갖고 있지 아니한 경우, (ii) 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지를 위하여 그 사육 등을 하려는 특정외래생물의 관리방법이 부적당하다고 인정되는 경우 등이 이에 포함된다(시행규칙 제6조).

129) 이에 (i) 사육 등의 상황 확인 및 특정사육시설 등의 보수점검을 정기적으로 실시할 것, (ii) 특정외래생물의 종류별로 일정 기간 내에 마이크로칩의 피하 매립, 태그의 부착, 표식 또는 사진의 게시, 그 밖에 당해 특정외래생물에 관하여 허가를 받고 있음을 명시하기 위한 조치 등을 강구하고 조치내용을 신고할 것, (iii) 허가 신청 당시의 사육관리체제를 준수할 것 등이 포함된다(시행규칙 제8조).

그 밖에 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다(제6조 제1항). 주무대신은 허가를 받은 자가 이 법률이나 이 법률에 따른 명령 규정 또는 이 법률에 따른 처분을 위반한 경우, 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 때에는, 허가를 취소할 수 있다(동조 제2항).

2) 수입·양도·방사·식재·과종의 금지

특정외래생물은 수입이 금지된다. 다만, 학술연구 등의 목적으로 허가를 받은 자가 그 허가와 관계되는 특정외래생물의 수입을 하는 경우는 예외로 한다(제7조). 특정외래생물의 양도·양수 또는 인도·인수(이하 “양도 등”이라 한다)는 사육 등을 허가받은 자 간에 이루어지는 경우 등을 제외하고는 금지된다(제8조). 사육 등, 수입 또는 양도 등에 관계되는 특정외래생물은 시설기준을 충족하는 특정사육시설 등 밖에서 풀어 놓거나, 식재하거나, 과종하여서는 아니 된다(제9조).

3) 보고 및 출입검사

주무대신은 특정외래생물의 사육 등을 허가받은 자에 대하여 특정외래생물의 취급 상황 등 필요한 사항에 관하여 보고를 요구하거나, 그 직원으로 하여금 특정외래생물의 사육 등에 관계되는 시설에 출입하여 특정외래생물, 서류, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 관계자에게 질문하게 할 수 있다(제10조).

(5) 특정외래생물의 방제

1) 주무대신 등에 의한 방제

① 방제의 실시

특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 당해 피해의 발생을 방지하기 위하여 필요한 때에는,

주무대신 및 국가의 관계행정기관의 장(이하 “주무대신 등”이라 한다)은 방제를 실시하도록 한다(제11조 제1항). 이에 따라 방제를 하는 때에는 주무성령으로 정하는 바에 따라 관계 도도부현의 의견을 듣고 (i) 방제의 대상이 되는 특정외래생물의 종류, (ii) 방제를 하는 구역 및 기간, (iii) 당해 특정외래생물의 포획, 채취 또는 살처분(이하 “포획 등”이라 한다), 그 밖의 방제의 내용, (iv) 방제의 목적 등을 정하여 공시하여야 한다(동조 제2항, 시행규칙 제15조). 실제로, 야외에서 피해가 확인되어 있는 회색망구스, 미국너구리, 큰입배스 등 20종에 관하여 특정외래생물의 방제가 공시되었다.¹³⁰⁾

주무대신 등이 이에 따라 실시하는 방제와 관련하여 특정외래생물의 포획 등을 하는 경우에는 「조수의 보호 및 수렵의 적정화에 관한 법률」(鳥獸の保護及び狩獵の適正化に関する法律, 이하 “조수보호법”이라 한다)의 규정은 적용하지 아니한다(제12조). 또한, 주무대신 등은 방제에 필요한 한도에서 그 직원으로 하여금 타인의 토지 또는 수면에 출입하여 특정외래생물의 포획 등을 하게 하거나, 포획 등의 지장이 되는 입목·죽을 벌채하게 할 수 있다(제13조 제1항). 다만, 이 경우에는 사전에 그 토지 또는 수면의 점유자 또는 입목·죽의 소유자에게 통지하고 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(동조 제2항). 또한, 이에 따른 손실보상(제14조), 손실보상 금액에 대한 불복절차(제15조)에 대해서도 규정하고 있다.

② 원인자부담

한편, 이 법은 특정외래생물에 대한 방제의 실시가 필요하게 된 원인이 되는 행위를 한 자가 있는 때에는, 그 방제의 실시가 필요하게 된 한도에서 그 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있도록 하는

130) 大塚, 註 115, 54頁. 예컨대, 뉴트리아의 방제에 관한 건(2005년 농림수산성·환경성고시 제8호)에서는 “포획개체를 살처분하는 경우에는, 가능한 한 고통을 주지 아니하는 적절한 방법으로 처분할 것”을 명시하고 있다.

한편(제16조), 부담금의 징수방법에 관하여 규정하고 있다(제17조).

이는 환경법상 원인자책임원칙을 반영하고 있는 것으로 이해된다. 즉, 외래생물로 인한 환경피해가 발생한 경우 해당 외래생물의 관리자 등 원인으로 하여금 그 비용을 부담하도록 함으로써, 외래생물의 방제에 드는 재원 확보는 물론, 실질적인 책임귀속을 명문화함으로써 외래생물로 인한 환경피해의 방지를 유도하고 있는 것이다.

2) 주무대신 등 이외의 자에 의한 방제

지방자치단체는 당해 지방자치단체가 실시하는 특정외래생물의 방제로서 제11조 제2항에 따라 공시된 사항에 적합한 것에 관하여 주무대신으로부터 그러한 내용의 확인을 받을 수 있다(제18조 제1항). 국가 및 지방자치단체 이외의 자는 그가 실시하는 특정외래생물의 방제에 관하여 그 자가 적정하고 확실하게 실시할 수 있고, 제11조 제2항에 따라 공시된 사항에 적합하다는 내용의 주무대신의 인정을 받을 수 있다(동조 제2항). 이에 따른 확인 또는 인정을 받기 위해서는 (i) 방제의 대상이 되는 특정외래생물의 종류, (ii) 방제를 실시하는 구역 및 기간, (iii) 특정외래생물의 포획 등 그 밖의 방제 내용의 개요 등을 기재한 신청서를 방제실시계획서와 함께 제출하여야 한다(시행규칙 제23조, 제25조).

주무대신은 제18조 제1항의 확인을 하였거나 제2항의 인정을 한 때에는, 그 내용을 공시하여야 한다(동조 제3항). 이와 같은 주무대신의 확인을 받은 지방자치단체의 방제 또는 주무대신의 인정을 받은 국가 및 지방자치단체 이외의 자의 방제에 대해서는 제12조에 따른 조수보호법의 적용제외가 준용된다. 또한, 주무대신의 확인을 받은 지방자치단체의 방제에 대해서는 토지출입(제13조), 손실보상(제14조·제15조), 원인자부담(제16조) 등의 규정이 준용된다(제17조).

이와 같이, 지방자치단체와 민간단체 등이 방제를 실시하도록 하는 한편, 그에 대한 확인 또는 인정을 받을 수 있도록 하고 있는 것은

지역 생태계 등에 발생하는 피해 방지와 관련해서는 그 지역의 사정이나 특수성을 잘 파악하고 있는 자가 실시하는 것이 보다 효과적이라는 점을 고려한 것으로 이해된다. 이와 같이, 국가뿐만 아니라 지방자치단체와 민간단체 등이 협력하여 방제조치를 실시하도록 하고 있는 것은 환경법상 협력원칙에도 부합하는 것으로, 결국 각 주체의 역할에 따라 적절한 방제를 실시함으로써, 전체적으로 효과적인 방제조치가 가능하게 될 것으로 판단된다.

(6) 미판정의래생물의 수입

외래생물법은 미판정의래생물을 수입하려는 경우 신고의무를 부과하는 한편, 피해가 발생할 우려가 있는지 여부를 판정하여 통지할 때까지 수입을 제한할 수 있도록 하고 있다.

1) 미판정의래생물의 수입·수출 신고

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

한편, 미판정의래생물을 일본으로 수출하려는 자는 미리 주무성령으로 정하는 바에 따라 그 미판정의래생물의 종류, 그 밖에 주무성령으로 정하는 사항을 주무대신에게 신고할 수 있다. 이 경우 역시 주무대신은 그 신고를 수리한 날로부터 6개월 이내에 당해 미판정의래생

물에 관하여 생태계 등에 대한 피해를 미칠 우려가 있는지 여부를 판정하고, 그 결과를 신고자에게 통지하여야 한다(제24조).

2) 판정과 수입금지

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

(7) 일반 외래생물의 수입

특정외래생물 또는 미판정외래생물에 해당하지 아니하는 외래생물을 수입하는 경우, 외래생물법 제25조에서, 각각에 해당하지 아니함을 용이하게 할 수 있는 생물로서 주무성령으로 정하는 것¹³¹⁾ 이외의 생물(살아 있는 것에 한한다)에 관해서는, 당해 생물의 종류를 증명하는 외국의 정부기관에 의해 발행된 증명서 그 밖에 주무성령으로 정하는 증명서¹³²⁾를 첨부하지 아니하면 수입하여서는 아니 된다(제25조 제1항). 증명서가 첨부되어야 하는 생물은 주무성령으로 정하는 항구 및 비행장이외의 장소에서 수입하여서는 아니 된다(동조 제2항).

131) 시행규칙 제30조, 별표 2 참조.

132) (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 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 등록한 기관에 의해 발행된 증명서로서, 당해 생물의 종류명 및 수량이 기재되어 있는 것을 말한다(시행규칙 제31조).

제 4 절 뉴질랜드

뉴질랜드는 외래생물로 인한 환경피해의 방지와 관련하여, 외래생물의 의도적 도입에 대해서는 1996년 유해물질·신생물체법(Hazardous Substances and New Organisms Act: HSNOA)¹³³⁾이 적용되고, 외래생물의 비의도적 도입에 대해서는 1993년 생물안전법(Biosecurity Act)¹³⁴⁾이 적용되는 구조를 취하고 있다. 그리고 생물안전법은 도입된 외래생물의 퇴치·관리에 관해서도 많은 규정을 두고 있다.

1. 유해물질·신생물체법

HSNOA은 신생물체에 관해서는 1998년 7월 29일부터, 유해물질에 관해서는 2001년 7월 2일부터 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 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,¹³⁵⁾ 종합적으로 이행을 감시하기 위한 장치도 갖추고

133) 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).

134) Biosecurity Act 1993 (Pub. Act 1993 No. 95). <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0095/latest/096be8ed805bcc58.pdf>> (2010. 8. 6. 방문).

135) ERMA는 환경부장관이 임명하는 8명으로 구성되는 독립기관으로서, 승인, 이행 상황감시 등의 업무를 담당한다.

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

(1) 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).

(2) 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).

(3) 신생물체의 수입 등의 신청

방출을 위하여 신생물체를 수입하거나 봉쇄상태로부터 방출하려는 자는 수입 또는 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).

(4) 신생물체에 대한 평가

ERMA가 이에 따라 유전자변형생물체가 아닌 신생물체의 방출을 위한 수입 신청을 받은 경우, 해당 생물체의 수입으로 인한 악영향에 대한 신속한 평가(rapid assessment)를 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.¹³⁶⁾

(5) 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).

(6) 추가정보 요구 및 의견제출과 청문

ERMA는 신청인이 관련 정보를 추가적으로 제출할 수 있다고 판단하는 경우 신청인에게 추가 정보의 제출을 요구할 수 있다. 신청인이 이에 따른 요구를 받은 날로부터 1년 이내에 이를 따르지 아니한 경우, 신청은 실효된다(제52조). 또한, HSNOA는 일정한 승인신청 사실에 대해서는 이를 공시하도록 하고 있으며(제53조), 공시된 신청에 대하여 누구든지 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다(제54조). 그리고 ERMA가 청문이 필요하다고 판단하는 경우, 신청자가 서면으로 청문을 요구한 경우, 또는 공시된 신청에 관하여 의견을 제출한 자가 청문을 요구한 경우에는 청문을 실시하도록 하고 있다(제60조).

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

(7) 환경부장관의 직권결정

한편, 환경부장관은 신청에 대한 결정이 중대한 문화적·경제적·환경적·윤리적·보건적·국제적 또는 정신적 영향을 갖거나, ERMA가 충분한 지식이나 경험을 갖추고 있지 못한 분야에서 중대한 영향을 갖는다고 판단하는 경우에는, 그 승인 여부를 직접 결정할 수 있다(제 68조). 이 경우, 환경부장관은 ERMA가 제출하는 조사보고 등을 고려하여야 한다(제73조).

2. 생물안전법

생물안전법은 비의도적으로 유입되는 외래생물의 배제(exclusion), 퇴치(eradication) 및 관리(effective management)에 관한 다수의 법령을 통합·수정하기 위한 법률로 제정되었다(1993년 10월 1일 시행).¹³⁷⁾ 동법은 “제1장 총칙”, “제2장 역할·권한·의무”, “제3장 리스크제품의 수입”, “제4장 감시와 예방”, “제5장 병해충 관리”, “제6장 행정규정”, “제7장 긴급조치”, “제8장 이행강제·위반·벌칙”, “제9장 보칙”, “제10장 경과규정” 등 총 10장 185개조로 구성되어 있다.

(1) 규제·관리의 대상

생물안전법은 ‘불요생물체(Unwanted Organisms)’와 ‘병해충(Pest)’을 규제·관리의 대상으로 하고 있다. 불요생물체는 국내로의 유입·정착을 방지하여야 하는 것으로, 각종 규제권한의 행사에 따른 일시적인

137) 생물안전법의 제정에 따라, 1967년 동물법(Animals Act), 1967년 농업유해생물구제법(Agricultural Pests Destruction Act), 1968년 가금법(Poultry Act), 1978년 유독식물법(Noxious Plant Act), 1970년 식물법(Plants Act)의 대부분, 1969년 양봉법(Apiaries Act)의 대부분이 통합되거나 폐지되었다고 한다. Office of the Parliamentary Commissioner for the Environment, New Zealand Under Siege: A Review of the Management of Biosecurity Risks to the Environment (2000), p. 88.

대응(출입검사, 몰수, 파괴 등)의 대상이 되며, 병해충은 이미 국내에 유입되어 정착한 것으로, 법정 관리계획에 따른 계속적인 대응(봉쇄, 장기적인 방제 등)의 대상이 된다.

1) 불요생물체

불요생물체란 최고기술관(Chief Technical Officer: CTO)가 모든 자연적·물리적 자원 또는 인체 건강에 불필요한 피해를 초래할 수 있거나 잠재적으로 초래할 가능성이 있다고 판단하는 모든 생물체를 말한다(제2조 제1항). CTO가 이러한 판단을 하는 경우,¹³⁸⁾ 자신이 소속된 부처의 장관(Director-General)에게 그 사실을 통지하여야 한다(제164C조 제1항). 이에 따라 장관은 모든 불요생물체에 관한 등록부를 작성·갱신하고, 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(제164C조 제2항·제3항).

한편, HSNOA에 따른 수입승인을 받은 생물체는 생물안전법에 따른 불요생물체에 해당하지 아니한다(제2조 제1항). 다만, HSNOA는 그에 따라 수입이 승인된 생물체에 관하여 그 영향을 계속적으로 관리하거나 모니터링하기 위한 규정을 두고 있지 아니하다. 따라서 HSNOA에 따른 승인에 따라 도입된 생물체라고 하더라도, 당해 생물체가 폐쇄 시설로부터 탈출한 경우에는 불요생물체로 지정될 수 있으며, CTO가 HSNOA에 따른 환경리스크관리청(ERMA)과의 협의를 거쳐 불필요한 피해를 초래할 수 있거나 잠재적으로 초래할 가능성이 있다고 판단하는 경우에도 불요생물체로 지정할 수 있도록 하고 있다(제2조 제1항).

불요생물체(이를 포함하고 있을 가능성이 있는 제품¹³⁹⁾)을 포함한다)에 대해서는, 국내로의 유입을 방지하기 위하여 수입보건기준(Import

138) 지방자치단체(Regional Council)의 요청에 따라, CTO가 불요생물체를 정하는 경우도 있다.

139) 이는 ‘리스크제품(risk goods)’을 말하는데, 자연적·물리적 또는 인체 건강에 불필요한 피해를 초래하거나 또는 국내에서의 해충 또는 불요생물체의 진단·관리·취급을 방해할 수 있는 생물을 포함하거나 그러한 생물로 구성되어 있다는 합리적인 의심이 있는 제품을 말한다. 제2조 제1항.

Health Standard: IHS)에 따른 수입규제조치, 특수훈련을 받은 개를 이용한 수하물검사 등 제3장에 따른 각종 규제가 이루어진다.

이러한 규제에도 불구하고, 불요생물체가 어떻게든 유입되어 각종 자원에 대하여 중대한 악영향을 미칠 가능성은 상존하는바, 이를 대비하여 생물안전법 제4장에서는 불요생물체에 대한 지속적인 모니터링을 규정하고 있다. 모니터링 결과, 유입을 막지 못하였거나 유입된 불요생물체가 정착하려고 하고 있음이 확인된 경우에는, 그 정착을 막기 위하여 제6장에 따라 몰수, 파괴 등이 이루어진다. 또한, 이 법에 따라 불요생물체를 소지하거나 거래하는 행위는 금지되며, 위반하는 경우 처벌된다.

2) 병해충

이미 국내로 유입된 후 정착하고 있는 불요생물체에 대해서는 지속적인 대응이 요구된다. 이와 같이 지속적인 대응이 요구되는 생물이 바로 ‘병해충(Pest)’이다. 병해충이란 생물안전법에 따른 병해충관리전략(Pest Management Strategy: PMS)에서 병해충으로 특정하고 있는 생물체를 말한다(제2조 제1항). PMS는 국가 차원에서 수립되는 국가병해충관리전략(National Pest Management Strategy: NPMS)과 지역 차원에서 수립되는 지역병해충관리계획(Regional Pest Management Strategy: RPMS)로 구분된다. NPMS가 수립되어 있는 것은 소결핵(TB Bovine), 미국부저병(American Foulbrood), 꿀벌응애(Varroa)뿐이며, 그 밖의 모든 병해충은 RPMS에서 특정하고 있다.

(2) 수입규제

불요생물체의 국외로부터의 유입을 방지하기 위한 기본적인 장치는 수입보건기준(IHS)의 설정과 그에 기초한 규제로서, 생물안전법 제3장에서 규정하고 있다. 농림부(Ministry of Agriculture and Forestry: MAF)

장관은 CTO의 권고에 따라, 리스크제품의 취급에 관한 요건을 정하는 IHS를 설정할 수 있다(제22조 제1항). CTO는 이에 관한 권고를 하는 경우, 이해관계자와의 협의를 거쳐야 한다. IHS를 변경하는 경우에도 그러하다(동조 제6항). 농림부장관은 IHS를 등록하고 유지하며(동조 제9항), 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동조 제10항). 한편, 리스크제품이 IHS에 적합한지 여부에 대한 검사는 수출국에서도 할 수 있다. 다만, 그 경우에는 뉴질랜드 국내로 들어올 때 당해 제품이 관련 IHS에 적합함을 증명하는 문서를 첨부하여야 한다.¹⁴⁰⁾

조사관(Inspector)은 공항, 항구 및 우편국 등의 국경에서 리스크제품의 검사를 실시한다. 조사관은 검사 결과 당해 제품이 리스크제품에 해당하지 아니하는 경우는 물론, 리스크제품에 해당한다고 하더라도 (i) IHS에 적합하고, (ii) 필요한 문서를 모두 갖추고 있으며, (iii) 당해 제품이 불요생물체를 포함하고 있는 결과일 수 있는 징후가 발견되지 않고, (iv) 당해 제품이 불요생물체일 수도 있는 생물체를 포함하고 있을 만한 징후가 보이지 않으며, (v) 승인을 하지 아니할 정도로 최근의 지식수준이나 사정의 변경이 없음을 확인한 경우에는, 당해 제품의 수입을 승인할 수 있다(제27조).

(3) 취급규제 및 감시

특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는, 병해충 또는 불요생물체의 방출, 판매, 제공, 번식 등은 금지된다(제52조·제53조). 또한 뉴질랜드 국내로 유입된 불요생물체에 대해서는 제6장에 따라 출입검사, 몰수, 파괴 등의 조치가 취해진다.

생물안전법 제4장에 따라, CTO 및 조사관은 각종 정보를 수집할 수 있다(제48조). 수집된 정보는 국내 동식물의 건강상태 또는 병해충이나 불요생물체의 발생상황을 널리 알리기 위하여 이용될 수 있다(제49조).

140) Office of the Parliamentary Commissioner for the Environment, *supra* note 137, p. 89.

또한, 국내에서 통상적으로 보이지 아니하거나 발견되지 아니하는 생물체를 발견한 경우에는 누구든지 통보의무를 진다(제44조).

(4) 지속적인 관리

유입된 불요생물체가 이미 정착을 시작한 경우 또는 생물안전법 제정 이전에 이미 정착하고 있는 생물체의 유해성을 간과할 수 없게 된 경우에는, 이상과 같은 조치로써는 큰 효용을 기대하기 어렵다. 이러한 경우에는 지속적인 대응이 필요하게 된다. 지속적인 대응, 즉 관리를 위한 주요한 장치가 바로 PMS이다. PMS에는, 대상이 되는 생물체(병해충)의 관리·방제방법, PMS의 관리청(Management Agency)과 유효기간, 시행을 위하여 필요한 자원, 시행에 있어서 행사가능한 권한 등이 명시되어야 한다.

1) PMS의 수립

NPMS는 총리(Minister)는 물론, 누구든지 제안할 수 있다(제56조). 총리는 제안된 NPMS안이 생물안전법상의 다음의 요건을 충족한다고 판단하는 경우에 한하여, 당해 NPMS를 공고할 수 있다: (i) 당해 NPMS가 실시되었을 경우의 편익이 비용을 상회할 것; (ii) 중앙정부의 관여에 의한 편익이 지방정부의 관여에 의한 편익을 상회할 것; (iii) 당해 NPMS의 시행비용을 특정의 다수인에게 부담시킬 경우에는, 이들 다수인이 얻을 수 있는 편익이 비용을 상회하거나, 당해 NPMS를 통해 해결하려는 문제의 발생, 지속 또는 악화에 이들 다수인이 기여하고 있을 것; (iv) 당해 NPMS의 대상이 되는 생물체가 국내의 각종 자원에 심각한 악영향을 미칠 것; (v) 당해 NPMS의 시행이 국제법상의 의무에 반하지 아니할 것(제57조 제1항). NPMS는 공고된 후, 협의나 의견제출 등 공중참가절차를 거쳐 수립된다.

NPMS와 마찬가지로, RPMS도 지방자치단체는 물론 누구든지 제안할 수 있다(제71조). RPMS는 당해 제안이 적용되는 지역의 지방의회의 승인을 필요로 하며, 공고 후 각종 공중참가절차를 거쳐 수립된다.

2) PMS의 시행

PMS의 시행에 있어서 중앙정부나 지방자치단체가 반드시 그 시행기관이 될 필요는 없다(제84조). 생물안전법은 PMS의 시행비용을 충당하기 위하여 부담금을 부과할 수 있도록 하고 있다(제90조). 이는 실무상 생물안전부담금(Biosecurity Levy)으로 불리는데, 제137조에 따라 각 부처가 제6장에 따른 각종 권한 행사에 드는 비용을 충당하기 위하여 부과하는 부담금과는 별개의 것이다. 생물안전부담금은 수익자와 원인자 모두가 부담하도록 하고 있는 반면(제82조 제1항 (d) (i), (ii)), 제137조에 따른 부담금은 수익자 또는 원인자 중 어느 하나가 부담하도록 하고 있다(제139조 (b)). NPMS의 시행비용은 주로 생물안전부담금으로 충당되는 반면, RPMS의 시행비용은 실시비용이 주로 고정자산세 수입에서 충당된다(제97조).

3) PMS의 재검토

NPMS와 RPMS는 모두 5년마다 재검토가 의무화되어 있다(제88조 제6항).

4) 소규모관리

지방자치단체는 일정한 기준, 예컨대 대상이 되는 불요생물체의 퇴치 또는 통제가 3년 이내에 효과적으로 이루어지도록 할 것을 조건으로(제100조 제1항 (b)), RPMS를 수립하지 아니하고, 법 제6장에 따른 각종 권한을 포괄적으로 행사하는 것이 허용된다. 이것이 바로 소규모관리(Small-scale Management: SSM)이다(제100조). 이는 RPMS의 수립

과정에서 요구되는 각종 공중참가절차를 간소화함으로써, 불요생물체의 돌발적인 대발생 등에 대한 신속한 대응을 도모할 수 있도록 하기 위한 것이다.

(5) 긴급사태

생물안전법 제7장에서는 긴급상황이 발생한 경우의 효과적인 방지, 관리 또는 퇴치에 관하여 규정하고 있다. 다음에 해당하는 경우, 총독(Governor-General)은 총리의 권고에 따라 생물안전에 관한 긴급사태(biosecurity emergency)를 선언할 수 있다: (i) 국내에서 정착하면 중대한 경제적·환경적 손실을 초래할 잠재적 가능성이 있는 생물체가 발견된 경우, (ii) 국내에서 정착하면 중대한 경제적·환경적 손실을 초래할 잠재적 가능성이 있는 생물체가 국내에 정착한 경우, (iii) 중대한 경제적·환경적 손실을 초래할 잠재적 가능성이 있는 생물체로서 과거에는 국내에 제한적으로 분포하는 것으로 판단되었던 생물체가 널리 분포·확산되고 있는 경우, (iv) NPMS의 시행만으로는 당해 병해충을 통제할 수 없는 경우(제144조 제1항). 총리는 긴급사태가 선언된 지역에서 당해 생물체의 관리 또는 퇴치를 목적으로 필요한 합리적인 근거가 있는 조치를 취할 수 있다(제145조). 긴급사태는 의회가 연장을 승인하지 아니하는 한, 4개월 내에 해제된다(제146조).

(6) 벌칙 및 손실보상

생물안전법 제8장에서는 벌칙을 규정하고 있다. 생물안전법 위반에 대한 벌칙은 엄격하다. 예컨대, 제44조에 따른 일반적인 통보의무 위반에 대해서는 5천 뉴질랜드달러 이하의 벌금(법인의 경우에는 1만5천 뉴질랜드달러 이하의 벌금)이 부과된다(제157조 제5항). 또한, 미승인제품(unauthorised goods)¹⁴¹⁾임을 알면서 이를 보유한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 10만 뉴질랜드달러 이하의 벌금(법인의 경우에는

20만 뉴질랜드달러 이하의 벌금)에 처하되, 병과가 가능하다(제157조 제1항).

생물안전법 제9장에서는 손실보상에 관한 규정을 두고 있다. 이에 따르면, 법 제6장에 따른 권한 행사의 결과 발생하는 손실에 관하여 일정한 조건하에 보상을 하도록 되어 있다(제162A조). 한편, PMS의 실시에 따라 발생하는 손실에 관해서는 손실보상 규정이 적용되지 아니한다(제162A조 제6항). PMS와 관련해서는, 당해 PMS에서 손실보상을 위한 근거규정을 둘 수 있다고 정하고 있을 뿐이다(제60A조 (h), 제80A조 (h)).

제 5 절 평가 및 시사점

이상에서 외래동·식물 관리와 관련하여 국제적으로 어떠한 규범이 형성되어 있는지, 그리고 미국, 일본, 뉴질랜드 등의 국가에서는 외래동·식물로 인한 환경피해를 방지하기 위하여 어떠한 법제를 마련하고 있는지를 살펴보았다.

1992년 생물다양성협약은 외래동·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, 외래종의 관리 필요성과 국가의 책무를 확인하고 있는바, 세계 각국이 외래동·식물의 관리체계를 정비하게 되는 계기를

141) ‘미승인제품’이란 (i) 일시수용시설(transitional facility)이나 생물안전관리구역(biosecurity control area) 이외의 장소에 있는, 통관절차를 거치지 아니한 제품; (ii) 일시수용시설이나 생물안전관리구역에 있는, 통관절차를 거치지 아니한 제품; (iii) 조사관에게 거짓이거나 불완전하거나 오해를 일으키는 정보를 제공함으로써, 생물안전승인을 받은 제품; (iv) 봉쇄시설에 존재하지 아니하는 제한생물체(restricted organisms), (v) 봉쇄시설에 있으나 적절한 관리가 이루어지고 있지 아니한 제한생물체를 말한다. 여기에서 ‘제한생물체’란 1996년 HSNOA에 따라 봉쇄승인을 받은 생물체를 말한다. 제2조 제1항.

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.

한편, 외래동·식물의 수입 규제를 내용으로 하는 외래동·식물 관리법제의 경우, SPS 협정의 적용대상이 될 가능성이 높으므로, SPS 협정과의 합치성에 대해서도 충분한 주의를 기울일 필요가 있다. 특히, 과학적 평가를 중시하는 SPS 협정의 규정방식과 그에 관한 WTO의 태도를 고려할 때, 외래동·식물의 수입을 금지하는 등의 규제를 내용으로 하는 외래동·식물 관리법제가 SPS 협정 위반이 되지 않기 위해서는, 설령 완전한 수준의 리스크평가가 불가능하다고 하더라도 원칙적으로 리스크평가를 거치도록 하는 법적 장치를 마련하는 것이 필요할 것이다.

각국의 외래동·식물 관리법제와 관련하여, 미국, 일본, 뉴질랜드 등은 외래동·식물로 인한 환경피해를 방지 또는 최소화한다는 궁극적인 목적은 같이 하고 있지만, 그 구체적인 모습은 각기 다르게 나타나고 있는 것으로 확인된다.

먼저, 미국은 일본이나 뉴질랜드에 비하여 비교적 체계적이지 못한 법제를 갖고 있는 것으로 확인된다. 물론 1999년, 외래생물종을 침입종 관리를 위한 국가적인 정책을 수립하는 내용의 행정명령을 통하여 국가침입종위원회를 설치하도록 하고 정기적으로 국가침입종관리계획을 수립·시행하도록 함으로써, 국가 차원의 효과적이고 협력적인 대응체계를 유도하고 있다는 점은 주목할 만하다. 그러나 여전히 외래동·식물 문제에 종합적으로 대처하기에는 많은 문제점을 보이고 있으며, 외래동·식물에 적용되는 법령들이 각기 다른 목적으로 산재되어 있는 실정이다.¹⁴²⁾

142) 외래동·식물의 규제를 다루는 연방법이 25개, 이를 관할하는 기관이 40개 이상.

물론 무역이나 통상, 농업보호, 멸종위기종의 보호 등 다양한 측면에서 외래동·식물을 규제함으로써 인한 장점도 있을 수 있을 것이나, 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.

한편, 최근에는 이와 같은 문제점을 인식하고 사전예방적인 관리시스템 도입을 위한 논의가 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 그 대표적인 예로, 현재 하원의회에 계류 중인 비토착야생생물침입방지법안¹⁴³⁾을 통해서 이를 확인할 수 있다. 이 법안은 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 하고 있다(제2조).

이 법안은 내무부장관으로 하여금 수입이 승인되는 승인생물종목록(List of Approved Species)과 수입이 승인되지 아니하는 미승인생물종목록(List of Unapproved Species)을 각각 작성하도록 하고(제4조~제5조), 승인생물종목록에 등재되지 아니한 비토착야생생물종의 수입·소유·판매·방출·번식 등을 금지하는 한편(제6조), 내무부장관으로 하여금 승인생물종목록에 등재된 비토착야생생물종 이외의 미국으로 수입하려는 모든 비토착야생생물종의 리스크를 평가하기 위한 절차를 수립하는 규칙을 공포하도록 하고 있다(제3조). 뿐만 아니라, 이해관계자로 하여금 어떠한 비토착야생생물종을 승인목록에 포함시킬 것을 신청할 수 있도록 하고 있는데, 이 경우 신청인은 내무부장관이 해당

이들 기관이 실시하고 있는 프로그램은 그 이상인 것으로 확인되고 있다. NISC의 조사에 따르면, 2005년 현재 약 300개의 비연방프로그램이 있으며, 175여 개의 조직과 140여 개의 그룹이 외래동·식물의 규제에 일정 부분 관계하고 있는 것으로 나타났다. National Invasive Species Council, Five-Year Review of Executive Order 13112 on Invasive Species (2005), p. 21.

143) Nonnative Wildlife Invasion Prevention Act, 111th Congress (2009-2010), H.R.669. <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111:H.R.669>> (2010. 8. 8. 방문).

야생생물종이 경제적·환경적 피해 또는 다른 생물종 또는 인간의 건강에 피해를 줄 수 있는지를 평가할 수 있을 정도로 충분한 과학적·상업적 정보를 제출하여야 한다(제4조(c)).

이는 결국 White-List 방식의 도입을 예정하고 있는 것으로, 최근 미국에서 외래동·식물에 대한 사전예방적 관리시스템 도입이 시도되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이러한 변화의 움직임이 있는 만큼 향후 미국의 법제 동향에 대하여 지속적으로 관측할 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로, 일본의 경우에는 미국과 같이 분산된 법률체계가 아니라 외래생물법이라는 단일법으로써 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 도모하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 그렇지만, 사전예방적 관리의 관점에서 본다면, 일본은 기본적으로는 black-list 방식을 채용하면서도, ‘미판정외래생물’이라는 개념을 도입하여 그 범위 내에서는 white-list 방식을 일정 부분 가미하고 있는바, 미국의 black-list 방식과 뉴질랜드의 white-list 방식의 중간 정도에 위치하는 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 읽힌다.

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.

이밖에도, 일본의 외래생물법은 생태계에 대한 피해에만 국한하는 것이 아니라 농림수산업에 대한 피해까지도 방지의 대상으로 편입함으로써, 외래동·식물로 인한 피해의 대부분을 차지하는 생태계 피해와 농림수산업 피해를 포괄하고 있다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다. 이에 따라 원칙적으로는 환경성을 주무관청으로 하지만, 농림수산업에 대한 피해 방지와 관련해서는 환경성과 농림수산성이 공동으로 주무관청이 되는 특이한 구조를 보이고 있다.

그리고 외래동·식물의 방제와 관련하여, 국가뿐만 아니라 다양한 주체가 참여할 수 있는 통로를 열어 두고 있다는 점도 특기할 만하다. 즉, 국가가 지방자치단체의 의견을 들어 방제의 내용을 결정하도록

하는 한편, 구체적인 방제는 국가, 지방자치단체, 민간단체 등이 실시할 수 있도록 하고 있는 것이다. 지역 생태계 등에 발생하는 피해 방지와 관련해서는 그 지역의 사정이나 특수성을 잘 파악하고 있는 지방자치단체나 해당 지역의 주민이나 민간단체 등이 실시하는 것이 보다 효과적일 수 있는바, 결국 각 주체의 역할에 따라 적절한 방제를 실시함으로써, 전체적으로 효과적인 방제조치를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

또한, 특정외래생물에 대한 방제의 실시가 필요하게 된 원인이 되는 행위를 한 자에 대하여 일정한 비용부담을 지울 수 있도록 하고 있다는 점도 이와 관련하여 아무런 규정을 두고 있지 아니한 우리나라에 시사하는 바가 크다. 이는 환경법상 원인자책임원칙에 따라 외래생물로 인한 환경피해가 발생한 경우 해당 외래생물의 관리자 등 원인자로 하여금 그 비용을 부담하도록 함으로써, 외래생물의 방제에 드는 재원 확보는 물론, 실질적인 책임귀속을 명문화함으로써 외래생물로 인한 환경피해의 방지를 유인하고 있는 것이다. 물론 이러한 규정이 실효성 있게 기능할 수 있기 위해서는 개체식별장치 등과 같이 해당 외래생물의 관리자를 확인할 수 있도록 하는 장치가 수반될 필요가 있을 것이다.

끝으로, 뉴질랜드의 경우에는 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.¹⁴⁴⁾ 전술한 바와 같이, 뉴질랜드는 HSNOA와 생물안전법을 2개의 축으로 하여 외래동·식물을 관리하고 있다.

144) 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.

HSNOA는 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 white-list 방식을 채용하고 있다. 이 법은 ERMA라는 독립된 기관을 설치하여 외래동·식물의 관리를 전담하도록 하고, 종합적으로 이행을 감시하기 위한 장치도 갖추고 있으며, 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.

그렇지만, 이와 같은 방식을 단독으로 사용하는 경우에는, 판정대상이 되는 외래동·식물의 숫자가 지나치게 많아져서 이를 제대로 판정하기 위한 인적·물적 자원의 제한이 문제될 수 있을 것이다. 그러나 뉴질랜드는 생물안전법에 따라 ‘불요생물체’ 등을 충실하게 지정하고 있기 때문에, HSNOA에 따른 판정의 대상이 되는 것은 14,000종 이상의 불요생물체 등을 제외한 신생물체로 한정된다. 이와 같이, 생물안전법이 HSNOA의 효율적인 운용을 위한 기반을 제공함으로써, 2개의 법률이 상호 협력적으로 기능하고 있는 것이다.

또한, HSNOA는 수입규제를 중심으로, 의도적으로 도입되는 외래생물로 인한 피해 방지에 초점을 두는 한편, 생물안전법은 비의도적으로 도입되는 외래생물로 인한 피해 방지에 초점을 두도록 하고 있다는 점, HSNOA에서는 수입승인을 받고 수입된 생물에 대해서는 그 영향을 계속적으로 관리·모니터링하기 위한 장치를 두지 않는 한편, 생물안전법에서 이미 도입된 외래생물을 방제·관리할 수 있는 장치를 마련하고 있다는 점, 그리고 이에 있어서 생물안전법에 따른 CTO와 HSNOA에 따른 ERMA가 상호 협의할 수 있는 장치를 두고 있다는 점 등에서 이들 2개 법률의 상호협력적인 관계를 확인할 수 있다.

한편, 생물안전법에 따른 규제·관리대상이 되는 불요생물체로 지정된 생물종의 수가 14,000종 이상, 병해충으로 지정되어 있는 생물종의 수가 1,400종 이상인데, 그 대부분이 외래생물인 것으로 알려져 있다. 이와 같은 규제·관리대상의 충실한 지정은 이들의 방제·관리를 중심으로 하는, 비의도적으로 도입되는 외래생물로 인한 각종 피해에 대한 대응으로서의 의미를 가질 뿐만 아니라, 이를 통하여 불요생물체나 병해충을 국내로 도입하려는 유인을 크게 억제하는 기능도 갖는 것으로 이해된다.

그리고 이미 도입된 외래생물의 지속적인 관리·방제시스템으로, PMS라는 장치를 마련하고 있는 점도 시사하는 바가 크다. 여기에서 구체적인 관리·방제방법, 주체, 재원 등을 구체화하는 한편, 누구든지 이를 주도하거나 참여할 수 있는 길을 열어 놓고 있다는 점, 수익자와 원인자 모두에게 관련 비용을 부담시킬 수 있도록 하고 있다는 점 등에 대해서도 주목할 필요가 있다.

제 4 장 외래동·식물 관리법제의 개선방안

제 1 절 기본방향

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.

그렇지만, 외래동·식물의 유입·정착이 우리나라 고유 생태계에 피해를 미칠 것인지 여부, 그리고 그러하다면 어느 정도의 피해를 미칠 것인지를 과학적으로 확정하는 것은 아주 곤란한 작업일 것이다. 이와 같이 환경피해의 발생 여부 및 정도에 관하여 ‘과학적 불확실성 (scientific uncertainty)’이 존재하는 경우, 어떠한 법적 대응을 할 것인가의 문제와 관련해서는 사전배려원칙(precautionary principle)을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

과학적 불확실성을 수반하는 환경리스크에 대한 대응원리로서 사전배려원칙이 국제적으로 논의되기 시작한 것은 1980년대 이후이며, 그 때부터 국제환경법 및 각국 환경법에 도입되고 있는 추세이다. 특히 1992년 환경과 개발에 관한 리우 선언에 사전배려원칙이 규정됨을 계기로 하여 이러한 추세가 더욱 가속화되고 있다. 리우 선언 원칙 15에서는 “심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다.”고 규정하고 있다.¹⁴⁵⁾

145) United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, 31 I.L.M. 874 (1992).

사전배려원칙은 본질적으로 과학적 불확실성에 직면한 경우 환경에 대한 잠재적인 피해를 방지하기 위한 조치를 취할 것을 명하고 있는 것이다. 외래동·식물 관리와 관련해서도, 생물다양성협약과 그에 따른 지침원칙에서 이미 사전배려원칙을 수용하고 있음이 확인된다.¹⁴⁶⁾

사전배려원칙은 생태계의 일체성, 취약성, 복잡성 등 그 특유한 성질로부터 요구되는 원칙인바, 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 법제화함에 있어서 사전배려원칙이 결코 간과되어서는 아니 된다. 생태계는 취약성이라는 성질을 지니고 있다. 흔히 환경용량이라고 불리는 생태계의 적응력에는 한계가 있다. 그리고 생태계는 한번 파괴되면 그 회복이 불가능하거나 그에 많은 비용과 시간이 소요된다. 이것이 바로 생태계의 취약성이다. 이러한 취약성 때문에, 환경에 대한 피해

146) 보다 정확하게는 ‘사전배려 접근방법(precautionary approach)’이라고 규정하고 있다. 사전배려에 대한 표현과 관련하여 혼란스러운 부분 가운데 하나가 바로, 국제문서상으로 ‘사전배려원칙(precautionary principle)’과 ‘사전배려 접근방법(precautionary approach)’이라는 표현이 혼재되어 있다는 점이다. 다수 학자들은 양자를 동일 개념으로 파악하고 이를 혼용하고 있다. Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press (2002), p. 92; Arie Trouwborst, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, Kluwer Law International (2002), pp. 3-5; Rosie Cooney, *From Promise to Practicalities: The Precautionary Principle in Biodiversity Conservation and Sustainable Use*, in Rosie Cooney & Barney Dickson (eds.), *Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use*, Earthscan (2005), p. 5. 이에 대하여, Hey는 ‘원칙’을 “국제환경정책의 발전지침으로 채용된 일반규범”이라고 하고, ‘접근방법’을 “환경문제에 대한 고려·대처의 태양”이라고 함으로써 양자를 구분한 바 있다. Ellen Hey, *The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalizing Caution*, 4 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 303 (1992), p. 304. Peel에 따르면, 과학적 불확실성의 존재는 사전배려 조치 및 입증책임 전환을 유발하는 계기가 되고, 이에 따라 규제자가 아닌 피규제자가 규제조치의 불필요성을 입증할 책임을 지게 된다. 한편, ‘접근방법’은 이에 비하여 보다 유연하다. Peel, *supra* note 81, pp. 485-487. ‘원칙’은 어떠한 행위의무를 부과하는 것임에 비하여, ‘접근방법’은 일정한 상황에서 행위를 허용하는 것일 뿐이며 그 행위를 강제하는 것은 아니다. 생각건대, Peel이 용어 표현상 차이의 중요성을 지적한 것은 타당하다고 본다. ‘접근방법’은 그 자체로 국가의 행동을 직접적으로 구속하는 법규범으로 간주되지는 않기 때문에, ‘접근방법’이라는 용어를 택하는 경우, 국가에 따라서는 사전배려 접근방법을 택할 수도 있고 그 이외의 접근방법을 택할 수도 있게 된다.

발생 자체를 사전에 방지할 것이 불가피하게 요구되는 것이다. 아울러 생태계는 복잡성이라는 성질을 갖고 있다. 각 생물종이나 환경요소 간의 상호작용, 유해물질의 악영향 등을 과학적으로 엄밀하게 해명하는 것은 아주 곤란한 작업이며, 생태계를 포함한 환경에 관한 과학적 지식의 한계는 일찍부터 인식되고 있는 것이다. 이러한 성질 때문에 과학적 지식의 발전이 요구되고 모니터링, 과학조사 등의 측면에서의 협력이 환경법의 불가결한 요소가 되고 있는 것이며, 그러한 과학적 지식의 발전을 기다리기만 할 것이 아니라 과학적 불확실성이 남아 있는 단계에서부터 조치를 취하여야 한다는 사전배려원칙이 요구되게 된 것이다.

그 한편으로, 국제무역규범과의 충돌 가능성에 대한 고려도 하지 않을 수 없다. 오늘날과 같은 세계화 시대에 있어서 법령의 제정을 포함하여 국가가 취하고자 하는 조치의 국제법적 합치성과 무역효과 등에 대한 검토는 이미 국가가 기울여야 하는 “상당한 주의(due diligence)”의 한 부분이 되고 있다.

앞에서 확인할 수 있었던 바와 같이, 외래동·식물로부터 환경피해를 방지하기 위한 법제, 특히 수입제한을 수반하는 법제의 경우에는 SPS 협정의 적용대상이 될 것임에 틀림없다. SPS 협정은 모든 SPS 조치가 과학원칙에 기초할 것을 요구하고, 충분한 과학적 증거 없이는 유지되지 않도록 보장할 것을 요구하고 있다. 이는 과학적인 리스크평가를 실시하고 그 결과에 따라 수입제한조치를 취할 것을 요구하는 것으로, 결국 어떠한 외래동·식물의 수입을 제한하기 위해서는 과학적 리스크평가 실시 결과 해당 외래동·식물로 인하여 환경피해가 발생할 것으로 판단될 것을 요구하는 것이다. 이는 과학적 불확실성이 남아 있는 단계에서도 일정한 조치를 취할 것을 요구하는 사전배려원칙과 상호 모순되는 측면이 없지 아니하다.

물론 과학적 증거가 충분하지 않은 경우 회원국이 잠정적으로 SPS 조치를 취할 수 있는 길을 열어놓고 있기는 하지만, 관련 분쟁사례에서의 WTO의 태도를 고려할 때, 이는 리스크평가를 실시하는 것 자체가 불가능한 경우와 같이 극히 제한적으로만 인정되고 있는 것으로 보인다. 결국은 외래동·식물의 수입제한을 수반하는 내용의 외래동·식물 관리법제가 SPS 협정 위반에 해당하지 않기 위해서는, 설령 완전한 수준의 리스크평가가 불가능하다고 하더라도 원칙적으로 리스크평가를 거치도록 하는 법적 장치를 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 아울러 이하에서 제시하는 바와 같이 외래동·식물 관리법제를 개선하는 경우에는 SPS 협정상 요구되는 정부 간 투명성 요건(제7조)¹⁴⁷⁾까지도 충족할 것이 요구된다.

이와 같이 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 법제 설계에 있어서는, 외래동·식물을 둘러싼 과학적 불확실성과 생태계의 취약성과 복잡성, 그리고 피해의 회복 불가능성 등을 고려하여, 과학적으로 불확실한 단계에서도 일정한 규제를 가능하도록 하는 사전배려원칙의 요구, 그리고 과학적 리스크평가의 실시 및 그 결과에 따른 규제를 요구하는 국제무역규범이 상호 조화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 기본적 인식하에, 이하에서는 향후 외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위한 목적으로, 외래동·식물 관리를 위한 단일법을 제정하는 형식을 채용하든, 혹은 「자연환경보전법」, 「야생동·식물보호법」 등 종래의 관계법률을 개정하는 형식을 채용하든,¹⁴⁸⁾ 반드시 고려

147) “회원국은 부속서 B의 규정에 따라 자국의 SPS 조치의 변경을 통보하고 자국의 SPS 조치에 관한 정보를 제공한다.” SPS 협정 제7조.

148) 이 글에서는 양자의 입법방식 모두를 선택 가능한 대안으로 전제하고 있다. 물론 전자의 입법방식을 채용할 것인지 후자의 입법방식을 채용할 것인지를 택함에 있어서는 어느 하나를 택하였을 경우의 장·단점을 비교 분석할 필요가 있을 것이다. 특히, 외래동·식물의 관리가 기존 법제도의 보완을 통하여 적절히 이루어질 수 있는 경우에는 기존 법률을 개정하는 방향으로 가는 것이 바람직할 것이고, 외래동·식물의 통합적인 관리를 위하여 새로운 규율 내용이 마련될 필요가 있거나 기존 법률의 내용이 불완전하여 보다 종합하여 체계적으로 규율할 필요가 큰 경우

하여야 할 쟁점별 개선방안과 함께 입안 가능한 조문안을 제시하기로 한다.¹⁴⁹⁾

제 2 절 구체적인 개선방안

1. 외래동·식물의 개념 재정립

전술한 바와 같이, 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”에 해당되어야 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.

먼저, ‘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 black-list 방식을 취하든 white-list 방식을 취하든 마찬가지이다. 앞에서 살펴본 미국, 일본, 뉴질랜드 어디에서도 ‘야생’이라는 개념요소를 요구하고 있지 아니하다. 특히, 이들 국가 가운데 가장 사전예방적이지

에는 새로운 법률을 제정하는 것이 바람직할 것이다. 이밖에도, 입법의 수월성이나 용이성 등과 같은 현실적인 고려도 보태어질 수 있을 것이다. 여하튼 이들 양자의 선택은 입법자의 몫으로 남겨두기로 한다.

149) 이하에서 제시하는 구체적인 개선방안은 주로 외래동·식물의 의도적인 유입에 따른 환경피해 방지에 주된 초점을 두고 있다. 아무리 의도적인 유입을 방지하기 위한 법제가 잘 갖추어져 있다 하더라도, 검역·방역 등이 부실하게 이루어지고 그에 따라 비의도적 내지 우발적으로 외래동·식물이 국내로 유입된다면, 외래동·식물로 인한 환경피해 방지라는 목적 달성은 불가능하게 될 것이다. 이는 종래의 검역·방역법제의 보완 및 그 충실한 운용이 수반되어야 함을 의미하는 것이며, 결국 관계부처 상호간의 협력·연락·조정 중요성을 확인시켜주는 부분이라 할 것이다.

못한 것으로 평가되는 미국에서조차도 ‘야생동·식물’일 것을 개념요소로 요구하고 있지 않다.

다음으로, ‘생태계 균형의 교란 또는 교란 우려’라는 개념요소 역시 재검토가 필요하다. 이와 같은 개념설정이 이루어졌던 것은 아마도 현행법상 외래동·식물의 관리가 거의 『야생동·식물보호법』에 맡겨져 있는데다, 이 법의 입법목적이 야생동·식물과 그 서식지의 보호, 야생동·식물의 멸종 예방, 생물다양성의 보전 등으로 한정되어 있는 결과에 따른 것으로 이해된다. 그렇지만, 외래동·식물로 인한 피해 중에는 농림수산업에 대한 피해 등과 같이 반드시 ‘생태계 균형의 교란’을 수반하지 아니하는 것도 다수 존재하는 것으로 확인된다.

외국의 경우를 보더라도, 외래동·식물로 인한 악영향의 판정과 관련하여, 미국은 환경상의 피해뿐만 아니라 경제적 피해나 인체건강에 대한 피해까지 고려하도록 하고 있고, 일본에서는 생태계에 대한 피해와 함께 농림수산업에 대한 피해를 고려하고 있으며, 뉴질랜드 역시 생태계에 대한 피해뿐만 아니라 사람의 건강이나 안전 또는 환경에 대한 악영향, 나아가 해당 생물체의 방출로 인하여 발생할 수 있는 모든 악영향을 고려하도록 하고 있음을 확인할 수 있다.

생각건대, 현행과 같은 ‘생태계 균형의 교란’만을 판정의 잣대로 삼기보다는 환경 또는 생태계와 전체적으로 혹은 부분적으로 중복될 수 있는 농림수산업에 대한 피해까지 고려할 수 있도록 하는 것이 규제 의 공백을 메우고 효율성을 도모하는 관점에서 보다 바람직할 것으로 판단된다. 이를 위하여 ‘생태계 균형의 교란’을 ‘환경피해’로 대체하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 물론 ‘환경피해’라는 개념이 아직 법적으로 명확화되지는 않았지만, 이를 ‘환경오염’ 또는 ‘환경훼손’ 그 자체와 그로 인한 피해를 포괄하는 개념으로 이해한다면,¹⁵⁰⁾ 외래동·

150) 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434 판결(고속도로의 확장으로 인하여 소음·진동이 증가하여 인근 양돈업자가 양돈업을 폐업하게 된 사안에서, 환경오염의 피해

식물로 인하여 발생할 수 있는 피해의 대부분을 포섭할 수 있을 것으로 생각된다. 관리대상으로서의 ‘외래동·식물’ 개념을 이와 같은 범위로 확장하고자 한다면, 결국 이는 현행 「야생동·식물보호법」의 입법목적에서 벗어나는 것으로, 「자연환경보전법」 등과 같이 이를 포섭하여 관리할 수 있는 상위의 법령을 개정하거나 새로운 단일법을 제정하는 형식을 취하여야 할 것으로 판단된다.¹⁵¹⁾

이와 같은 ‘외래동·식물’ 개념의 재조정은 현행법과 같은 black-list 방식을 전제로 한 것이다. 후술하겠지만, 만약 white-list 방식으로 전환한다면, 해당 시점에서 환경피해의 가능성이 확인되어 있지 아니하더라도 관리대상, 특히 수입규제대상으로서의 ‘외래동·식물’에 포함될 것이다. 이 경우 국내 수입을 위하여 리스크평가가 의무화되는 외래동·식물의 범위는 일정한 시기(예컨대, 해당 법률의 시행일)를 기준으로 국내에 유입·정착하고 있지 아니한 동·식물로 설정할 수 있을 것이다. 이와 더불어 그 이전에 이미 국내에 유입·정착하고 있는 동·식물에 대해서도 임의적으로 리스크평가를 실시할 수 있는 장치는 갖추어야 할 것이다. 이상과 같은 개념 재정립에 따라 입안할 수 있는 조문은 뒤에서 white-list 방식을 논하면서 함께 제시하기로 한다.

2. 외래동·식물관리기본계획의 수립

현행법상 외래동·식물의 관리와 관련하여 관련법령과 관리부처가 분산되어 있음은 전술한 바와 같다. 이러한 현상은 해당 법령의 입법

에 대한 무과실책임을 규정하고 있는 환경정책기본법 제31조의 규정을 적용하여 한국도로공사의 손해배상책임을 인정 한 사례) 참조.

151) 물론 외래동·식물 관리를 위한 새로운 법률을 제정하는 것은 자연환경분야의 법체계를 더욱 복잡하게 만들 수 있다는 단점을 내포하고 있다. 그러나 현재 관련 법령과 관리부처가 분산되어 있어 종합적이고 체계적인 대응이 어렵다는 문제점이 노출되고 있고, 향후 외래동·식물의 법적 관리의 필요성이 더욱 증대될 것이라는 점을 고려한다면 단일법의 제정에 대해서도 충분히 검토할 필요성이 있다 할 것이다.

목적이나 해당 부처의 업무영역이나 전문성을 고려할 때 당연한 귀결일 수 있다. 그러나 이와 같은 현상은 종래 외래동·식물 관리에 관한 종합적이고 체계적인 계획이 부재하는 상황에서 이루어진 분절적·대증적 입법의 결과로 볼 수 있는 것이 사실이다. 이와 같이 기본이념이나 원칙에 따라 체계적으로 외래동·식물의 관리가 이루어지지 못하고 있다는 점, 관계 부처의 상호 협력·조정이 이루어지고 있지 못하다는 점 등은 규제의 상충 내지 공백을 초래할 수 있는 것으로, 문제점이라 하지 않을 수 없다.

이와 같은 문제점을 극복하기 위해서는 관계 부처가 상호 협력적으로 외래동·식물을 관리해 나갈 수 있는 법적 장치의 마련이 요구된다. 행정주체가 합리적인 국가업무의 수행을 위하여 장래의 일정한 행정목표를 설정하고, 그 달성을 위하여 상호 관련된 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현할 것을 목적으로 하는 활동기준 또는 그 설정행위라고 할 수 있는 ‘행정계획’의 수립이 그것이다.

앞에서 살펴본 외국에서도 역시 이와 같은 장치를 마련하고 있음을 확인할 수 있었다. 미국의 경우에는 외래종 문제에 관한 다양한 연방차원의 관리체계를 감독하고 통합하기 위한 목적으로 국가침입종관리계획을 수립하고 있고, 일본의 경우에는 특정외래생물로 인한 생태계 등에 대한 피해의 방지에 관한 사항을 내용으로 포함하는 특정외래생물피해방지기본방침을 수립함으로써 법령의 운용 또는 해석의 지침 역할과 아울러 입법 지침의 역할을 할 수 있도록 하고 있다. 뉴질랜드의 경우에는 ERMA라는 전담기관을 두고 있기 때문인지 외래동·식물 관리 차원에서의 기본계획 수립에 대해서는 규정하고 있지 않고, 생물안전법상 병해충의 관리에 관한 계획 수립에 대해서만 규정하고 있다.

생각건대, 외래동·식물 관리에 관하여 복합적인 다수의 이해를 조정하는 한편, 관계부처의 상호 협력과 업무의 조정 등을 통하여 관련 정책방향을 설정하기 위해서는 행정계획 중에서도 기본계획의 형식을 띠는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 즉, 기본계획은 다단계 계획구조에 있어서 기본적 또는 포괄적인 내용을 지니는 상위계획으로서의 의미를 갖는 것으로, 다수의 관계부처가 수립·추진하는 외래동·식물 관리시책을 상호 조정하고 일정한 지침을 제공할 수 있을 것이다. 이에는 외래동·식물 관리의 기본목표 및 추진원칙과 방향, 외래동·식물 관리에 관한 주요 추진계획, 외래동·식물 관리현황과 향후 전망 등이 그 내용으로 포함될 필요가 있을 것이다. 이를 바탕으로 조문을 예시하면 다음과 같다.

제○조 (외래동·식물관리기본계획의 수립) ① 환경부장관은 5년마다 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 (또는 제○조에 따른 외래동·식물관리위원회의 심의를 거쳐) 외래동·식물 관리를 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 환경부장관은 제1항에 따른 기본계획의 수립을 위하여 필요한 경우 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들을 수 있다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

③ 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 외래동·식물 관리의 기본목표·원칙과 추진방향
2. 외래동·식물 관리에 관한 주요 추진계획

3. 외래동·식물 관리 현황과 향후 전망
 4. 외래동·식물의 환경위해성평가에 관한 사항
 5. 환경위해외래동·식물의 지정·관리에 관한 사항
 6. 환경위해외래동·식물의 방제에 관한 사항
 7. 그 밖에 외래동·식물 관리를 위하여 필요한 사항
- ④ 환경부장관은 제1항에 따른 기본계획을 확정할 때에는 이를 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 통보하여야 한다.

위에서 예시한 조문에서는 환경부가 주무관청이 되는 경우를 상정한 것이다. 외래동·식물로 인한 피해가 주로 생태계에 대한 피해로 나타나고 있다는 점, 전술한 바와 같이 농림수산업에 대한 피해로까지 그 범위를 확대하더라도 ‘환경피해’의 개념으로 거의 대부분을 포섭하는 것이 가능하다는 점 등을 고려하여, 환경부장관을 기본계획의 수립주체로 정한 것이다. 다만, 그 밖에 외래동·식물과 관련된 법제를 운용하고 있는 다른 부처, 예컨대 농림수산식품부, 국토해양부, 보건복지부 등과의 협의를 거치도록 함으로써, 향후 정책방향 수립 및 조정에 있어서 상호 협력할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

이에 더하여, 외래동·식물관리기본계획에 따라 환경부장관을 포함하는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사로 하여금 맡은 분야에 관한 시행계획을 수립하도록 하여, 사실상 계획 간의 정합성을 확보하도록 계획책정절차에 관한 절차적 수법을 규정하는 것도 고려할 필요가 있다. 이와 같이 세부적인 시행계획의 수립을 따로 정하는 경우에는, 기본계획과의 계획적합성의 확보 및 시행계획 추진성과의 점검과 피드백을 위하여 시행계획 보고, 추진실적에 관한 자료제출 등을 의무화할 필요도 있을 것이다. 이를 바탕으로 조문을 예시하면 다음과 같다.

제 ○ 조 (외래동·식물관리시행계획) ① 환경부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 기본계획을 시행하기 위한 세부계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 그 시행계획과 추진실적을 환경부장관에게 제출하여야 한다.

② 시행계획의 수립·시행 및 시행계획과 추진실적의 제출 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이밖에도, 위원회의 설치에 대해서도 고려할 필요가 있을 것이다. 미국의 경우에는 상무부장관, 농무부장관, 내무부장관 등으로 구성되는 국가침입종위원회를 설치하도록 하고, 이로 하여금 외래종의 영향을 최소화하기 위한 종합적인 계획을 수립하도록 하고 있다. 이와 같은 위원회는 일반적으로, 의사결정과정에서 여러 사람이 참여하도록 하고 표결의 방법에 의하여 이들의 의사를 합성함으로써 하나의 의사를 결정하는 조직형태로, 행정의 민주성·공정성의 확보, 전문지식의 도입, 이해의 조정 또는 관계 행정기관 간의 의사의 종합·협의·조정 등을 가능하게 한다는 장점이 인정된다.

각 부처가 추진하는 외래동·식물관리시책은 기본적으로 공공적 성격을 가진 것으로 그 재원을 국민의 세금에 절대적으로 의존하는 경우가 많으며, 그 여하에 따라 특정 개인이나 집단의 이익, 나아가 국민 전체의 이익에 영향을 미칠 수 있을 것이므로, 일련의 정책과정이 투명하고 공정할 것이 요구되며 그 정책판단에 있어서 정책결정자뿐만 아니라 전문가나 이해관계자, 일반국민 등의 참여가 요구될 수 있을 것인바, 이러한 차원에서 외래동·식물기본계획의 수립 및 외래동·식물관리정책의 조정 등 주요사항을 심의·조정하기 위하여 위원회를 설치하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히, 외래동·식물 관리정책의

범위를 넓게 설정함으로써 그와 관련되는 법령이나 관계부처가 보다 확대되는 경우에는 위원회의 설치 필요성이 보다 커진다고 할 것이다.

만약 위원회를 설치한다면, 각 부처의 소관 외래동·식물관리 관련 주요사항을 심의·조정하는 기능을 하는 수준으로 하고, 그 성격은 행정청이 아닌 위원회로서 별도의 집행권한을 부여하지 않고 외래동·식물관리와 관련한 의사결정을 할 수 있는 권한을 부여하는 것이 바람직할 것이다. 이를 바탕으로 조문을 예시하면 다음과 같다.

제 ○ 조 (외래동·식물관리위원회) ① 외래동·식물 관리를 위한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 환경부에 외래동·식물관리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 기본계획의 수립과 시행계획의 추진실적에 대한 평가
2. 외래동·식물관리정책의 조정
3. 환경위해외래동·식물 퇴치기술의 연구·개발 및 보급업무의 조정
4. 그 밖에 외래동·식물 관리에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 위원장은 환경부장관이 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장과 외래동·식물 관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 전문가 중에서 환경부장관이 위촉하는 자가 된다.

④ 위원회에 간사 1인을 두되, 환경부 소속의 고위공무원단 중 외래동·식물 관리에 관한 업무를 담당하는 자가 된다.

- ⑤ 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 실무 위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회와 실무위원회의 구성·운영 및 위원의 임기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 리스크평가의 제도화

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 대해서조차도 따로 리스크평가 절차가 제도화되어 있는 것은 아니며, 생태계 균형에 대한 초래 또는 그 우려의 여부를 기준으로 시행규칙에서 정하도록 하고 있을 뿐이다.

이와 같은 방식은 사전예방적인 관리의 관점에서 볼 때 문제가 있음은 물론, 과학적인 리스크평가에 기초할 것을 요구하는 세계무역규범의 시각에서 보더라도 문제의 소지가 있는 것이다. 따라서 원칙적으로는 어떠한 형태로든 리스크평가를 제도화하고 그 결과에 따라 일정한 관리조치를 취하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이에 따라 리스크평가를 제도화하는 경우, 누가 누구의 비용으로 리스크를 평가하도록 하여야 할 것인가가 문제된다. 이에 있어서는 가능한 한 환경법상 원인자책임원칙이 구현될 수 있도록 하여야 할 것이다. 『환경정책기본법』은 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경

훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다(제7조).”고 규정함으로써 원인자책임원칙을 명시하고 있다. 원인자책임원칙은 주로 환경비용을 누가 부담할 것인가라는 ‘비용귀속의 원칙’으로 기능하지만, 환경오염·훼손의 방지·제거를 위하여 원인자에게 일정한 작위 또는 부작위의 의무를 부과하는 것도 포함하는 것으로 ‘실질적 책임귀속의 원칙’으로도 기능한다.¹⁵²⁾

환경법상 원인자책임원칙, 그리고 사업자(외래동·식물과 관련해서는 해당 동·식물을 수입하려는 자)의 정보접근에의 용이성 등을 고려할 때, 외래동·식물을 수입하려는 자로 하여금 자신의 비용으로 리스크평가를 실시하도록 하고 그 결과를 환경부장관에게 제출하도록 하는 한편, 이를 바탕으로 환경부장관이 그 리스크의 여부 및 정도를 심사하여 수입승인 여부를 결정하도록 하는 것이 가장 이상적일 것이다. 뉴질랜드가 이와 같은 방식을 택하고 있는 것으로 확인된다. 즉, 외래동·식물을 수입하려는 자로 하여금 당해 외래동·식물에 대한 과거의 평가 결과, 당해 외래동·식물이 환경에 미칠 수 있는 모든 악영향, 당해 외래동·식물과 국내의 다른 생물 간의 친화성, 당해 외래동·식물의 잠재적 용도 등의 정보를 제출하도록 하고, 이를 바탕으로 행정청이 리스크의 여부 및 정도를 심사하여 수입승인 여부를 결정하도록 하고 있는 것이다. 만약 이와 같은 방식을 채용하는 것이 사업자에게 지나친 부담이 된다거나 기술상의 이유 등으로 실행이 곤란하다고 한다면, 적어도 해당 사업자의 입장에서 입수 가능한 정보를 최대한 제출하도록 할 필요는 있을 것이다. 예컨대, 미국의 비토착 야생생물침입방지법안에서는 해당 야생생물종이 경제적·환경적 피해 또는 다른 생물종이나 인간의 건강에 피해를 줄 수 있는지를 평가할 수 있을 정도로 충분한 과학적·상업적 정보를 제출하도록 의무화하고 있다. 이를 바탕으로 조문을 예시하면 다음과 같다.

152) 박균성·함태성, □□환경법□□, 박영사 (2006), 57면.

제 ○ 조 (외래동·식물의 위해성심사 및 수입·반입승인) ① 외래동·식물을 수입 또는 반입하려는 자는 해당 외래동·식물의 위해성심사를 거쳐 환경부장관의 승인을 받아야 한다.

② 제1항에 따라 승인을 신청하는 자는 다음 각 호의 사항을 포함하는 위해성평가자료를 제출하여야 한다.

1. 해당 외래동·식물의 학명
2. 해당 외래동·식물의 입수국 및 본래 서식지
3. 해당 외래동·식물의 수입 또는 반입 목적
4. 해당 외래동·식물의 생태특성
5. 해당 외래동·식물이 환경에 미칠 수 있는 모든 악영향
6. 해당 외래동·식물과 국내의 다른 생물 간의 친화성
7. 해당 외래동·식물의 잠재적 용도
8. 그 밖에 해당 외래동·식물의 위해성을 판단하기 위하여 필요한 것으로 환경부령으로 정하는 사항

③ 환경부장관은 제1항에 따른 승인신청을 받으면 제2항에 따라 제출받은 위해성평가자료, 그 밖에 환경부령으로 정하는 자료를 토대로 해당 외래동·식물이 환경에 미칠 수 있는 위해성을 심사하고 승인 여부를 결정하여야 한다.

④ 환경부장관은 제3항에 따른 위해성심사를 위하여 필요하면 환경부령으로 정하는 바에 따라 수입 또는 반입 승인을 신청한 자에 대하여 위해성심사에 필요한 추가적인 자료 제출을 요청하거나 명할 수 있다.

⑤ 위해성심사의 세부적인 방법과 절차 및 수입·반입승인 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

다음으로, 어떠한 동·식물을 대상으로 어떻게 리스크평가를 실시할 것인가가 문제된다. 결국 어떠한 동·식물에 대하여 먼저 리스크평가를 실시하고 어떠한 동·식물에 대하여 나중에 리스크평가를 실시할 것인가의 문제이다. 물론 리스크평가의 대상과 우선순위를 정하는 데에는 기술상·실행상 많은 어려움이 따르겠지만, 이는 선택과 집중을 통하여 리스크평가의 효율성을 제고하고 궁극적으로 외래동·식물로 인한 환경피해의 방지 또는 최소화를 위하여 반드시 필요하다.

현시점에서 국내에 도입되어 정착되어 있지 아니한 동·식물을 수입하려는 경우에는 당해 수입신청자로 하여금 리스크평가자료를 제출하도록 하는 한편, 이를 기초로 국가가 리스크를 심사하도록 하여야 할 것이며, 이미 국내에 도입되어 정착되어 있는 외래동·식물에 대해서는 국가가 주체가 되어 해당 개체의 분포숫자나 분포지역의 넓이 등을 기준으로 우선순위를 정하여 리스크평가를 실시해 나가도록 하여야 할 것이다. 특히, 수입 등과 같은 의도적 유입이 아니라 비의도적인 유입경로를 거쳐 국내에 정착되어 있는 외래동·식물의 경우에는 그 원인자를 특정하는 것이 사실상 곤란하므로 국가가 주체가 되어 리스크평가를 실시할 필요성이 더욱 크다 할 것이다. 한편, 국가가 주체가 되어 실시하는 리스크평가와 관련해서도, 리스크평가의 실효성 제고를 위해서는 일정한 경우 관계자, 예컨대 해당 외래동·식물의 수입·사육·재배 등을 하고 있는 자로 하여금 필요한 자료를 제출하도록 하는 것도 필요할 것이다. 이를 바탕으로 조문을 예시하면 다음과 같다.

제 ○ 조 (위해성평가의 실시) ① 환경부장관은 환경에 대한 위해가 클 것으로 우려되는 외래동·식물에 대하여는 환경부령으로 정하는 바에 따라 위해성을 평가할 수 있다.

- ② 환경부장관은 제1항에 따른 위해성평가를 위하여 외래동·식물을 수입·사육 또는 재배하는 자에게 필요한 자료를 제출하도록 명하거나 관계 공무원으로 하여금 해당 사업장 등에 출입하여 위해성평가에 필요한 자료 등을 무상으로 수집하게 할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 사업장 등에 출입하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

한편, 리스크평가의 방법과 관련해서는, 법률 수준에서 이를 구체적으로 논하는 데에는 일정한 한계가 있지만, 특히 어떠한 자료나 정보를 바탕으로 리스크평가가 실시되는가의 문제는 반드시 짚고 넘어가야 할 것이다. 이는 리스크평가의 객관성 및 공정성 확보와도 직결되는 것이기 때문이다. 환경법상 원인자책임원칙이나 사업자의 정보에의 접근의 용이성 등을 고려할 때, 사업자로 하여금 관련 정보 및 자료를 제출하도록 하여야 함은 전술한 바와 같지만, 사업자가 제출한 평가자료에만 기초하여서는 그 심사의 공정성과 객관성을 확보하기 곤란한 측면이 있으므로, 그뿐만 아니라 시민단체 등과 같이 제3자가 제출하는 평가정보 등도 고려하도록 하여야 할 것이며, 필요에 따라서는 국가가 자체적으로 실험 등을 통하여 이를 평가할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4. White-list 방식으로의 전환

외래동·식물이 일단 국내에 도입되거나 정착된 후에는 이를 방제하는 데 막대한 비용이 소요되며, 이를 국내 생태계에서 완전히 퇴치하는 것이 불가능할 것인바, 외래동·식물 관리법제를 설계함에 있어서 사전배려원칙에 대한 고려가 필수적임은 전술한 바와 같다. 그런데, 앞에서 살펴본 국가 가운데 사전배려원칙을 명시하고 그에 기초

하여 외래동·식물관리법제를 마련하고 있는 뉴질랜드의 경우에는 white-list 방식을 채용하고 있고, 과학적 불확실성이 존재하는 단계에서의 환경리스크 규제와 관련하여 기본적으로 실제적인 리스크를 입증할 만한 증거가 있어야만 그에 대한 규제를 할 수 있다는 입장¹⁵³⁾을 견지하고 있는 미국의 경우에는 black-list 방식을 채용하고 있으며, 이들 국가의 중간 정도에 위치하는 일본의 경우에는 gray-list 방식을 채용하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 사전배려원칙을 수용하고 있는지 여부, 그리고 어느 정도로 강한 형식의 사전배려원칙을 수용하고 있는가에 따라, white-list 방식에서부터 black-list 방식에 이르기까지 다양한 방식을 채용하고 있는 것이다.

우리나라의 경우에는 기본적으로 「야생동·식물보호법」이나 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에서 볼 수 있는 바와 같이, ‘생태계교란야생동·식물’ 또는 ‘해양생태계교란생물’을 시행규칙으로 정하고 이들에 대해서만 규제를 실시하는 방식, 즉 black-list 방식을 채용하고 있다. 그러나 이러한 방식만으로 외래동·식물로 인한 환경피해를 사전적으로 예방하는 것이 곤란함은 이미 지적한 바와 같다.

물론, white-list 방식을 채용하는 경우 SPS 협정을 비롯한 세계무역규범에 어긋난다는 우려도 있을 수 있을 것이다. 예컨대, 외래동·식

153) 이는 2002년 미국 예산관리국(Office of Management and Budget: OMB)의 John Graham 실장의 발언을 통하여 확인할 수 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>>. 또한, 판례를 통해서도 확인할 수 있다. *Industrial Union Dep't, AFL-CIO v. American Petroleum Inst.*, 448 U.S. 607 (1979). 이는 현재의 과학기술로 환경리스크를 인식·평가할 수 있을 뿐만 아니라, 환경적 가치 이외에 경제적 가치 또한 놓칠 수 없다는 사고방식에서 비롯된 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 미국의 환경리스크 규제는 사전배려(precautionary)보다는 사후대응(reactive)에 가깝다고 지적하는 견해도 있다. See Robert V. Percival, *Who's Afraid of the Precautionary Principle?*, 23 *Pace Env'tl. L. Rev.* 21 (2005-2006).

물이 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, 앞에서 이미 제안한 바와 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.

물론 white-list 방식이 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 gray-list 방식을 채용하되, 장기적으로 기술적·경제적 장애를 극복해 나가면서 white-list 방식으로 전환하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

생각건대, white-list 방식을 채용한다면, 단일법 제정의 형식을 취하는 경우에는 해당 법률의 시행일을 기준으로, 현행법 개정의 형식을 취하는 경우에는 개정법의 시행일을 기준으로, 국내에 도입·정착하고 있지 아니한 외래동·식물을 넓은 의미의 관리대상으로 포섭하여야 할 것이다. 뉴질랜드의 HSNOA에서 이와 같은 방식을 채용하고 있는 것으로 확인된다. 즉, HSNOA의 시행일인 1998년 7월 29일 이전에 뉴질랜드에 존재하지 않았던 종에 속하는 생물체 등의 수입에 관하여 리스크평가의 실시를 의무화하고 있는 것이다. 우리나라에서 이와 같은 방식을 구체적으로 제도화하기 위한 하나의 안을 제시한다면 다음과 같다.

우선, 기본개념으로서의 ‘외래동·식물’ 개념을 “국내에 그 본래의 서식지를 가지고 있지 아니한 동·식물”로 정의하도록 한다. 이와 같은 개념 정의에 대하여 ‘본래’의 시간적 기준이 언제인지 등과 관련하여 불명확성이 지적될 수도 있을 것이다. 그러나 후술하는 바와 같이 ‘외래동·식물’ 개념에 해당하는 것 자체만을 이유로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 구조를 채용하지 않는다면, 크게 문제될 바 없을 것으로 판단된다. 이와 같은 개념 정의는 일본의 외래생물법에서도 확인할 수 있다. 즉, 외래생물법은 ‘외래생물’을 “해외에서 국내에 도입됨으로써 그 본래의 생식지 또는 생육지 밖에 존재하게 되는 생물”로 정의하고 있다.

다음으로, 국가가 국내에 그 본래의 서식지를 가지고 있는 동·식물과 현시점(해당 법률의 시행일)을 기준으로 국내에 서식하고 있는 동·식물을 조사·확인하여 이를 고시하도록 하고, 이에 해당하지 아니하는 동·식물에 대해서는 그 수입 등을 위하여 리스크평가를 거치도록 의무화하는 구체적인 관리대상으로 삼도록 한다. 아울러 국가가 주체가 되어 임의적으로 실시하는 리스크평가 결과에 따라 별다른 환경피해의 우려가 없는 것으로 나타난 외래동·식물의 경우에도 이를 고시하도록 하고, 이를 구체적인 관리대상에서 제외하도록 하거나 수입신고로 대체하도록 함으로써, 행정청으로서의 사후관리의 기반을 다지면서 사업자에게는 부담을 다소 완화시킬 필요도 있을 것이다. 즉, (i) 현시점을 기준으로 국내에 이미 도입·정착하고 있는 동·식물(토착동·식물 포함)의 목록, (ii) 리스크평가의 결과 별다른 환경피해의 우려가 없는 것으로 확인된 외래동·식물의 목록을 각각 고시하도록 하고 이에 포함되지 아니하는 동·식물을 “신규외래동·식물”로 개념화하고 그 수입 또는 반입을 위하여 리스크평가절차를 의무적으로 거치도록 하는 방식을 취하는 것이다. 한편, 리스크평가 결과 일정한 위해성이 확인된 외래동·식물의 경우, 현행의 **black-list** 방식과 같이

‘환경위해외래동·식물’로 지정하여 수입·반입·사육·방사·재배 등을 원칙적으로 금지하도록 하는 방식을 병행하는 것이 필요할 것이다. 이를 바탕으로 조문을 예시하면 다음과 같다.

제○조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “외래동·식물”이란 국내에 그 본래의 서식지를 두고 있지 아니한 동·식물을 말한다.
2. “신규외래동·식물”이란 다음 각 목의 동·식물을 제외한 동·식물을 말한다.
 - 가. ○○○○년 ○월 ○일 현재 국내에서 서식하고 있는 동·식물로서 환경부장관이 외래동·식물관리위원회의 심의를 거쳐 고시하는 동·식물
 - 나. 제○조에 따른 위해성심사 또는 제○조에 따른 위해성평가 결과 환경에 미치는 위해성이 환경부령으로 정하는 수준 이하인 외래동·식물로서 환경부장관이 외래동·식물관리위원회의 심의를 거쳐 고시하는 동·식물
3. “환경위해외래동·식물”이란 제○조에 따른 위해성심사 또는 제○조에 따른 위해성평가 결과 환경에 미치는 위해성이 환경부령으로 정하는 수준을 초과하는 외래동·식물로서 환경부장관이 외래동·식물관리위원회의 심의를 거쳐 지정·고시하는 동·식물을 말한다.

이상과 같은 개념 정의를 전제하는 경우, 앞에서 예시하였던 “외래동·식물의 수입·반입승인”에 관한 조문은 “신규외래동·식물의 수입·반입승인”으로 수정되어야 할 것이다. 한편, 리스크평가 결과에

따라 ‘환경위해외래동·식물’로 지정할 수 있도록 하는 규정은 뒤에서 리스크의사소통의 강화와 관련하여 함께 예시하기로 한다. 아울러 지정된 ‘환경위해외래동·식물’의 방사·식재 금지, 수입·반입의 원칙적 금지 및 예외적 허가 등에 관한 사항은 현행 「야생동·식물보호법」 제25조 제1항에서 제4항까지의 규정을 따르면 될 것으로 판단되는바, 따로 예시하지 아니한다. 다만, 현행법은 방사, 식재, 수입, 반입 등만 금지하고 있는바, 그로 인한 피해를 초래할 수 있는 행위의 태양을 세분화하여 수입, 반입, 방사, 식재뿐만 아니라 사육, 이식, 양도, 양수, 유통, 취급 등을 금지의 대상으로 명시하는 것이 필요할 것이다.

한편, 사업자의 수입신청과 관계없이 국가가 주체가 되어 리스크평가를 실시할 수 있도록 하는 것은 다음과 같은 2가지 측면에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 리스크평가 결과에 따라 환경에 미치는 위해성이 일정 수준 이하인 것으로 고시함으로써 ‘신규외래동·식물’의 범위에서 배제하는 것은 사업자의 불필요한 부담을 완화하는 측면에서 긍정적인 효과를 가질 수 있을 것이다. 둘째, 리스크평가 결과 환경에 미치는 위해성이 일정 수준을 초과하는 것으로 확인되어 ‘환경위해외래동·식물’로 지정·고시하는 것은 해당 법률 시행일을 기준으로 이미 국내에 도입·정착하고 있는 외래동·식물, 즉 신규외래동·식물에 해당하지 아니하여 사업자에게 수입승인이나 정보제출 등의 부담을 지울 수 없는 외래동·식물 가운데 그 위해성이 큰 것을 찾아내고 이를 관리·방제할 수 있도록 한다는 점에서 긍정적인 효과를 가질 수 있을 것이다.

5. 리스크의사소통의 강화

현시점을 기준으로 국내에 도입·정착하고 있지 아니한 외래동·식물이 국내에 도입·정착하는 경우 발생할 수 있는 환경피해의 여부나 그 정도에 대해서는 과학적 불확실성이 있을 수밖에 없다. 이와 같이

과학적 불확실성을 수반할 수밖에 없는 외래동·식물의 관리에 있어서 리스크의사소통의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않다. 이와 같은 경우에는 가능한 한 관계당사자 간의 리스크의사소통을 확대하고 당사자 간에 환경리스크의 크기나 정도에 관한 인식 차이를 좁힘으로써 과학적 불확실성을 수반하는 외래동·식물 관리의 어려움을 완화하고 그와 관련한 분쟁이나 충돌의 가능성을 줄이는 것이 무엇보다 중요하다. 특히, 외래동·식물로 인한 환경리스크 관련 정보의 국민에 대한 쉽고 정확한 전달, 국민으로부터의 관련 정보의 적극적으로 활발한 제공 등 쌍방향 리스크의사소통의 확립은 외래동·식물로 인한 환경리스크 대응을 각종 조치의 절차적 정당성을 확보할 수 있게 하는 기능도 기대할 수 있다.

이상을 고려할 때, 무엇보다 환경리스크를 발생할 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 것이 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. 이상을 바탕으로 조문을 예시하면 다음과 같다.

제○조 (위해성심사 또는 위해성평가 결과에 따른 조치) ① 환경부장관은 제○조에 따른 위해성심사 또는 제○조에 따른 위해성평가 결과 환경에 미치는 위해성이 환경부령으로 정하는 수준을 초과하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위해성을 평가한 외래동·식물의 명칭, 위해성 등의 평가결과를 국민에게 알리고 의견을 수렴하여야 한다.

② 환경부장관은 제○조에 따른 위해성심사 또는 제○조에 따른 위해성평가 결과 및 제1항에 따른 의견수렴 결과에 따라 해당 외래동·식물을 제○조에 따른 환경위해외래동·식물로 지정하거나 그 밖에 위해성을 낮추기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 취할 수 있다.

제○조 (위해성평가의 청원) ① 국민은 외래동·식물로 인하여 환경에 대한 피해가 우려되는 경우에는 환경부장관에게 해당 외래동·식물의 위해성에 대한 평가를 실시하여 줄 것을 청원할 수 있다.

② 환경부장관은 제1항에 따른 위해성평가의 청원이 있는 경우에는 그 필요성에 대한 검토와 외래동·식물관리위원회의 심의를 거쳐 청원의 처리를 결정하여야 한다.

③ 환경부장관은 제2항에 따른 검토를 할 때에는 관계 행정기관의 의견을 들어야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정 외에 청원의 절차와 방법 등에 관한 사항은 「청원법」에 따른다.

제○조 (설명회 또는 공청회의 실시) 환경부장관은 제○조에 따라 신규외래동·식물의 수입 또는 반입 승인을 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회나 공청회 등을 개최하여 미리 그 외래·동식물에 관한 정보를 국민에게 알리고 수렴하여야 한다.

제○조 (외래동·식물 관련정보의 제공) ① 환경부장관은 제○조 제2호가목·나목 및 제3호에 따라 고시한 동·식물의 목록을 일반인이 쉽게 이용할 수 있는 방법으로 제공하여야 한다.

② 환경부장관은 제1항에 따른 동·식물의 목록을 원활하게 제공하기 위하여 동·식물의 명칭, 위해성 정보 등을 전산화한 외래동·식물종합정보망을 구축·운영할 수 있다.

③ 환경부장관은 관계 행정기관의 장에게 외래동·식물종합정보망의 구축·운영에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

④ 환경부장관은 외래동·식물종합정보망의 효율적인 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 외래동·식물종합정보망의 구축·운영을 전문기관에 위탁할 수 있다.

⑤ 외래동·식물종합정보망의 구축·운영 및 전문기관의 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조 (교육 및 홍보의 지원) 정부는 외래동·식물의 위해성 등에 대한 국민의 이해를 증진하기 위하여 관련 기관 및 단체가 실시하는 교육 및 홍보사업 등을 재정적·행정적으로 지원할 수 있다.

6. 방제 및 사후관리의 체계화

외래동·식물로 인한 환경피해 방지를 위해서는 사전예방적 관리체계의 확립이 무엇보다 중요함은 수차례 강조한 바와 같다. 그렇지만 아무리 훌륭하고 완벽한 사전예방적 관리체계를 설계한다고 하더라도, 리스크평가기술의 미비 또는 판단의 오류 등을 원인으로 국내 유입의 사전방지에 실패할 가능성이 얼마든지 있으며, 제도 구축 이전에 이미 국내에 유입·정착하고 있는 외래동·식물도 다수 존재하는 것이 현실이므로, 이들 외래동·식물, 엄격히 말하자면 그 위해성이 확인된 ‘환경위해외래동·식물’을 적절히 방제·퇴치하는 것이 중요하게 될 것이다. 그럼에도 현행법은 방제에 관해서는 구체적인 기준이나 방법 없이 “적절한 조치” 또는 “필요한 조치”를 취할 수 있도록 하는 규정만을 두고 있을 뿐이다.

또한, 수입·반입승인을 위한 리스크평가 단계에서는 별다른 리스크가 확인되지 않았다고 하더라도, 당시 미처 고려하지 못하였던 상황이 발생하는 등으로 수입·반입승인을 거쳐 생태계에 방출된 이후에 그 리스크가 확인되는 경우도 있을 수 있을 것이다. 만약 이러한 상황을 파악하고 대처하는 데 지체하게 되어, 해당 외래동·식물이 광범위하게 확산되어 버린다면, 이를 방제하고 퇴치하는 것이 거의 불가능해질 수 있다. 이러한 상황에 적절히 대처할 수 있기 위해서는, 비록 리스크평가 당시에는 별다른 리스크가 발견되지 않아 수입·반입 승인이 이루어졌다고 하더라도 이를 지속적으로 감시하고 관리할 수 있도록 함으로써, 미처 생각하지 못하였던 리스크가 발현되는 경우 신속하고 즉각적으로 대처할 수 있도록 하는 장치를 마련할 것이 요구된다. 그럼에도 불구하고, 현행법은 생태계교란야생동·식물의 수입 또는 반입허가를 받은 자에 대하여 보고 또는 자료제출 명령을 하거나 출입검사를 할 수 있도록 하는 규정만을 두고 있을 뿐이다.

생각건대, 방제 및 사후관리의 방법, 기준 등을 법령상 보다 명시적으로 규정하는 것이 필요할 것이다. 특히 방제의 방법이나 기준 등은 법률 수준에서 이를 구체화하는 것이 입법기술상 곤란하다면, 시행령이나 시행규칙, 아니면 고시의 형식으로라도 최대한 구체화함으로써, 효과적인 방제와 적절한 사후관리를 도모하도록 하여야 할 것이다. 다만, 외래동·식물의 방제와 관련하여 타인토지에의 출입 등을 수반하는 경우가 있을 수 있는바, 타인토지에의 출입, 해당 토지소유자의 의견진술기회 보장, 손실보상 등에 대해서는 반드시 법률에서 규정하도록 하여야 할 것이다.

또한, 국가만이 방제의 주체가 될 것이 아니라 지방자치단체, 민간단체, 지역주민 등을 포함하여 가능한 한 다양한 주체가 방제에 참여할 수 있도록 유인할 수 있는 장치의 마련도 요구된다. 이는 각 주체의 전문성과 역할에 따른 효과적이고 적절한 방제의 실시에 기여할 수 있음은 물론,¹⁵⁴⁾ 환경법상 협력원칙에도 부합하는 것이라 할 것이다.

한편, 외래동·식물의 방제에는 막대한 비용이 소요될 수 있을 것인바, 재원 확보를 위하여 해당 방제가 필요하게 된 원인을 제공한 자에 대하여 일정한 비용부담을 지우도록 하는 것이 필요할 것이며, 이는 환경법상 원인자책임원칙에도 부합한다 할 것이다. 일본의 경우에는 원인자의 비용부담을 법으로 명시하고 있으며, 뉴질랜드의 경우에는 원인자뿐만 아니라 수익자에 대해서까지 비용을 부담시킬 수 있는 법적 근거를 두고 있다. 생각건대, 이를 위해서는 누가 해당 방제가 필요하게 된 원인을 제공하였는지를 확정할 수 있어야 할 것인바, 적어도 ‘환경위해외래동·식물’로 지정된 외래동·식물에 대해서는 마이크로칩 삽입, 태그 부착 등의 개체식별장치 부착을 의무화함으로써 원인자를 용이하게

154) See Souad Boudjelas, *Public Participation in Invasive Species Management*, in Mick N. Clout & Peter A. Williams (eds.), *Invasive Species Management: A Handbook of Principles and Techniques*, Oxford University Press (2009), pp. 95-99.

확정할 수 있는 법적 장치를 마련하고, 이를 토대로 해당 원인자에게 방제에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있도록 법제화하는 것이 필요할 것이다. 물론 재원확보의 용이성 차원에서는 외래동·식물을 취급하는 다양한 주체로부터 부담금을 부과·징수하고 이로써 기금을 설치하는 방안도 제시될 수 있을 것이나, 관계 사업자의 반대라는 현실적인 장애와 아울러, 민간부담금을 재원으로 하는 기금의 신설을 엄격히 통제하고 있는 「국가재정법」이라는 법적 장애를 고려할 때, 당장은 법제화가 어려울 것으로 생각된다.

아울러 어떠한 외래동·식물에 대하여 어떠한 방제방법을 택하는 것이 다른 야생동·식물에 대한 피해를 최소화할 수 있을 것인지에 대한 검토도 필요할 것인바, 일본이나 뉴질랜드의 경우와 같이 리스크의사소통의 차원에서 방제를 실시하려는 경우 그 목적이나 대상, 구역, 기간, 포획·채취·살처분 등 방제의 방법 등을 미리 일반국민에게 알리도록 하고, 의견을 수렴할 수 있도록 하는 방안에도 대해서도 검토가 필요할 것이다.

한편, 사후관리 차원에서, 일정한 외래동·식물의 수입·반입이나 사육·재배 등을 승인 또는 허가하는 경우라고 하더라도 그 유효기간을 두도록 하거나 일정한 변경사항이 있는 경우 신고하도록 하거나 특히 사육·재배 등의 경우 일정한 시설기준을 준수하도록 하는 한편, 일정한 위반행위가 있는 경우 행정청의 조치명령이 가능하도록 규정하는 것도 필요하다. 특히, 앞에서 예시한 “제○조에 따른 위해성 심사 또는 제○조에 따른 위해성평가 결과 환경에 미치는 위해성이 환경부령으로 정하는 수준 이하인 외래동·식물로서 환경부장관이 외래동·식물관리위원회의 심의를 거쳐 고시하는 동·식물”의 경우에는 더 이상 신규외래동·식물에 해당하지 않게 되어 수입승인이나 리스크평가 등이 의무화되지는 않을 것이지만, 현시점에서 확인하지 못했던 리스크가 발현하게 될 가능성도 배제할 수 없을 것이므로, 최소한의

신고의무를 지우는 것이 사후관리 차원에서 필요할 것으로 생각된다. 또한, 법에서 정하는 바에 따라 승인을 받고 수입·반입·사육·재배 등을 하고 있는 자에 대해서도 자신이 취급하고 있는 외래동·식물의 부정적 영향을 알게 된 경우 그 사실을 환경부장관 등에게 알리도록 의무화하는 것도 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 김홍균, □□환경법: 문제·사례□□, 홍문사 (2007).
- 김홍균, □□환경법□□, 홍문사 (2010).
- 박균성·함태성, □□환경법□□, 박영사 (2006).
- 박용하·이상돈·김정원, □□외래종 유입에 대한 환경정책 추진방향□□, 한국환경정책·평가연구원 (1998).
- 박종원, “SPS 협정상의 과학원칙에 대한 국제환경법적 검토”, □□국제법 평론□□ 제26호 (2007).
- 박종원, “생물다양성의 보전과 생태계복원의 법적 과제”, □□환경법연구□□ 제30권 제3호 (2008. 11).
- 박종원, “환경리스크와 SPS리스크”, □□환경법연구□□ 제29권 제2호 (2007).
- 방상원, □□생태계 교란종에 대한 모니터링 체계 구축 및 관리방안 연구□□, 환경부 (2006).
- 방상원, □□외래생물종 관리체계 개선방안 연구□□, 환경부 (2009).
- 유엔환경계획 한국위원회, □□생물다양성협약□□, 유넵프레스 (2002).
- 전재경, “위해성 평가와 관리”, □□법제연구□□ 제20호 (2001).
- 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, □□서울대학교 법학□□ 제43권 제4호 (2002).
- 환경부, □□생태계교란야생동·식물자료집□□ (2009).
- 환경부, □□외래동물의 위해성 정보전달 체계 및 교육홍보방안 수립연구□□ (2007).

참 고 문 헌

- Albert G. McCarragher, *The Phantom Menace: Invasive Species*, 14 N.Y.U. Env'tl.L. J 736 (2006).
- Arie Trouwborst, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, Kluwer Law International (2002).
- Clare Shine, Nattley Williams & Lothar Gündling, *A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species*, IUCN (2000).
- David Hunter, James Salzman & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press (2002).
- David Pimentel, Rodolfo Zuniga & Doug Morrison, *Update on the Environmental and Economic Costs Associated with Alien-invasive Species in the United States*, 52 *Ecological Economics* 273 (2004).
- David Winickoff, Sheila Jasanoff, Lawrence Busch, Robin Grove-White & Brian Wynne, *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*, 30 *Yale J. Int'l L.* 81 (2005).
- Ellen Hey, *The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalizing Caution*, 4 *Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.* 303 (1992).
- Fumito Koike, Mick N. Clout, Mieko Kawamichi, Maj De Poorter & Kunio Iwatsuki, *Assessment and Control of Biological Invasion Risks*, World Conservation Union (2006).
- Gary P. Sampson & Bradnee Chambers (eds.), *Trade, Environment and the Millennium*, United Nations University Press (2002).
- IUCN SSC Invasive Species Specialist Group, *IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species*, 51st Meeting of the IUCN Council (Feb, 2000).

- Jacqueline Peel, *Precaution - A Matter of Principle, Approach, or Process?*, 5 Melbourne Journal of International Law 483 (2004).
- 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 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.
- John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 13 (2002).
- Marie-Claire Cordonier Segger & Markus W. Gehring, *The WTO and Precaution: Sustainable Development Implications of the WTO Asbestos Dispute*, 15 J. Envtl. L. 289 (2003).
- Mick N. Clout & Peter A. Williams (eds.), *Invasive Species Management: A Handbook of Principles and Techniques*, Oxford University Press (2009).
- Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Daniel Magraw, Maria Julia Oliva, Marcos Orellana & Elisabeth Tuerk, *Environment and Trade: A Guide to WTO Jurisprudence*, Earthscan (2006).
- National Invasive Species Council, *Five-Year Review of Executive Order 13112 on Invasive Species* (2005).
- Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press (2002).

참 고 문 헌

- Odd Terje Sandlund, Peter Johan Schei & Åslaug Viken (eds.), *Invasive Species and Biodiversity Management*, Kluwer Academic Publishers (2001).
- Office of the Parliamentary Commissioner for the Environment, *New Zealand Under Siege: A Review of the Management of Biosecurity Risks to the Environment* (2000).
- Perrings C., K. Dehnen-Schmutz, J. Touza & M. Williamson, *How to Manage Biological Invasions under Globalization*, *Trends in Ecology and Evolution*, 20(5) Trends in Ecology and Evolution 212 (2005).
- 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 B. McKinstry Jr., James McElfish, Michael Jacobson & Derald J. Hay, *Legal Tools That Provide Direct Protection for Elements of Biodiversity*, 16 *Widener L.J.* 909 (2007).
- Robert Howse, *Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization*, 98 *Mich. L. Rev.* 2329 (2000).
- Robert V. Percival, *Who's Afraid of the Precautionary Principle?*, 23 *Pace Env'tl. L. Rev.* 21 (2005-2006).
- Rosie Cooney & Barney Dickson (eds.), *Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use*, Earthscan (2005).

- Rüdiger Wittenberg & Matthew J.W. Cock, *Invasive Alien Species: A Toolkit of Best Prevention and Management Practices*, CAB International (2003).
- Samuel H. Wiest, *Protecting U.S. Waters from Nonindigenous Species Invasion: A Case for Federalism and Strong State Regulation*, 18 Penn St. Envtl. L. Rev. 71 (2009).
- Sophie Riley, *Invasive Alien Species and the Protection of Biodiversity: The Role of Quarantine Laws in Resolving Inadequacies in the International Legal Regime*, 17(3) Journal of Environmental Law 323 (2005).
- Stephanie J. Gliege, *NEPA and the Danger of Alien Species Introduction: Taking a Hard Look at National Parks & Conservation Ass'n v. United States Department of Transportation*, 41 Jurimetrics J. 31 (2001).
- Thomas O. McGarity, *Seeds of Distrust: Federal Regulation of Genetically Modified Foods*, 35 U. Mich. J. L. Reform 403 (2002).
- Ved P. Nanda & George Pring, *International Environmental Law & Policy for the 21st Century*, Transnational Publishers (2003).
- 大塚直, “外来生物法と予防原則”, □□環境法研究□□ 第30号 (2005. 12).
- 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巻 第1・2号 (2007. 3).
- 小幡雅男, “『基本方針法』としての外来生物法の機能と特徴(二)”, □□大阪学院大学法学研究□□ 第34巻 第1号 (2007. 9).
- 坂口洋一, □□生物多様性の保全と復元□□, 上智大学出版 (2005).