

환경 리스크와 SPS 리스크

박종원*

차 례

- I. 서론
- II. SPS 협정의 주요내용
- III. SPS 협정 적용 여부에 관한 *EC-Biotech* 사건 패널의 판정
- IV. SPS 협정 적용범위의 한정성
- V. GMO 리스크가 SPS 리스크로써 포섭될 수 있는가?
- VI. SPS 협정 적용범위 확대의 함의
- VII. 결론

I. 서론

지난 2006년 9월, WTO 패널은 *EC-Biotech* 사건에 관한 최종보고서를 발표하였다.¹⁾ 패널은 이 보고서에서 EC²⁾가 WTO 협정, 특히 ‘위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정³⁾’을 위반하였다고 판정하였다.

* 한양대학교 법학연구소 연구위원, 법학박사

1) 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 (이하 ‘*EC-Biotech* 사건 패널보고서’).

2) 여기에서 EC로 표기하는 까닭은, WTO 가입 당시의 명칭이 EC인 관계로 국제경제법 관계에서 국제법인격을 갖는 것은 EU가 아니라 EC이기 때문이다.

3) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,

EC는 유전자변형생물체(Genetically Modified Organisms: GMOs)의 환경방출 및 시장유통에 관한 사전승인제도를 두고 있다.⁴⁾ 그런데, 1998년 10월 이후 GMO에 대한 신규 승인은 정지 상태에 있었다. 이것이 널리 알려지게 된 것은 1999년 6월, EC 환경각료 이사회에서 일부 EC 회원국의 환경각료들이 GMO와 GMO 제품의 표시 및 추적을 확보하기 위한 법제⁵⁾가 정비될 때까지 사전배려원칙(Precautionary Principle)⁶⁾에 따라 GMO의 재배 및 유통에 대한 신규 승인을 정지할 것이며, 인체 건강과 환경에 대하여 악영향을 미치지 않는다고 증명될 때까지 GMO에 대한 승인을 하지 않을 것이라는 내용의 선언을 하면서부터이다.⁷⁾ 이와 같이 1998년 10월부터 더 이상 GMO에 대한 신규 승인이 이루어

Annex 1A, Legal Instruments- Results of the Uruguay Round. 이하 'SPS 협정'이라 한다.

- 4) 패널 설치일인 2003년 8월 29일 당시 시행 중이었거나 그 이전에 시행되었던 GMO 승인 관련 규정은 GMO의 의도적 환경방출에 관한 지침 90/220/EEC(Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the Deliberate Release into the Environment of Genetically Modified Organisms), GMO의 의도적 환경방출에 관한 지침 2001/18(Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council on 12 March 2001 on the Deliberate Release into the Environment of Genetically Modified Organisms and Repealing Council Directive 90/220/EEC), 신 식품 및 신 식품원료에 관한 규칙 258/97(Council Regulation 258/97 of 27 January 1997 Concerning Novel Foods and Novel Food Ingredients) 등이다. 현재에는 이 가운데 지침 2001/18과 규칙 258/97이 시행 중에 있다.
- 5) 현재에는 GMO의 표시 및 추적을 확보하기 위한 규칙이 시행 중에 있다. GM 식품 및 사료에 관한 규칙 1829/2003(Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on Genetically Modified Organisms), GMO의 추적 가능성 및 표시제에 관한 규칙 1830/2003(Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 Concerning the Traceability and Labelling of Genetically Modified Organisms and the Traceability of Food and Feed Products Produced from Genetically Modified Organisms and Amending Directive 2001/18/EC)이 그것이다.
- 6) 사전배려원칙의 정의가 통일되어 있는 것은 아니지만, 가장 일반적인 정의로 평가되는 리우 선언 원칙 15에 의하면, “심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다.”고 한다. 사전배려원칙은 본질적으로 과학적 불확실성에 직면한 경우 환경에 대한 잠재적 피해를 방지하기 위한 조치를 취할 것을 명하고 있는 것이다.

지지 않은 상황을 두고 사실상의 모라토리엄(*de facto moratorium*)이라고 하는 것이다. 한편, 이와는 별도로 프랑스, 독일, 이탈리아, 그리스 등 EC 회원국 가운데 일부는 EC 차원에서 이미 승인된 GMO의 사용 및 판매를 자국에서 잠정적으로 금지하는 세이프가드조치를 취하고 있었다.

2003년 5월, 미국, 캐나다, 아르헨티나는 ① EC의 생명공학제품⁸⁾ 승인에 대한 사실상의 모라토리엄, ② EC의 생명공학제품에 관련된 제품특정조치⁹⁾, ③ EC 회원국의 세이프가드조치에 대하여 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다. 2004년 3월, 패널이 구성되었고¹⁰⁾ 2년이 넘는 기간의 심리를 거쳐 2006년 9월에 최종 보고서가 발표된 것이다.¹¹⁾

이 사건에서는 아주 많은 쟁점이 다투어졌다. 예컨대, EC의 사실상의 모라토리엄이 SPS 협정 제8조¹²⁾ 및 부속서 C(1)(a) 제1문¹³⁾의 “부당한 지연(*undue*

7) Press Release: Luxembourg (24/6/1999) - Press: 203 Nr: 9406/99.

8) 본 사건에서 ‘생명공학제품(Biotech Products)’이라 함은 “유전자재조합(recombinant DNA) 기술을 통해 개발된 식물 변종(plant cultivars)”을 말한다. *EC-Biotech* 사건 패널 보고서(*supra* note 1), para. 2.2.

9) 이는 각각의 생명공학제품 승인신청에 대하여 EC가 아무런 판단을 내리지 않은 개개의 부작위를 가리키는 것으로, 전체로써 사실상의 모라토리엄을 구성하는 것을 말한다.

10) 2004년 3월 4일, Christian Haberli(스위스), Mohan Kumar(인도), Akio Shimizu(일본) 등 3명의 위원으로 패널이 구성되었다.

11) 2006년 11월, 분쟁해결기구는 동 보고서를 채택확정하였고, EC는 합리적인 기간 내에 분쟁해결기구의 권고 및 관정을 이행하기로 하였다. See Notification of an Agreement with respect to Article 21.3(c) of the DSU, *European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/34, WT/DS292/28, WT/DS293/28, 22 January 2007. 아울러, 이보다 이전인 2004년 5월 19일, 이미 유럽위원회는 스위스의 Syngenta社가 신청하고 있었던 해충 저항성 유전자변형 옥수수의 시장유통을 승인하였고, 이에 따라 사실상의 모라토리엄은 5년 반 만에 해제된 형국이 되었다. 그렇다고 해서 분쟁의 소지가 사라졌다고 보기에는 이르다. 옥수수에 대한 승인은 식품으로서의 시장유통에 관한 것이지, 역내에서의 재배, 즉 환경방출에 관한 것은 아니다. 또한 승인이 재개되었다고 하더라도 표시 및 추적 제도에 관한 신규 규칙은 사전배려원칙에 기초하여 유전자변형생물체에 대하여 엄격한 규제를 가하는 것으로, 이를 둘러싼 분쟁의 가능성은 계속될 것으로 보인다.

12) “회원국은 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제 사용 승인 또는 오염물질 허용치 설정에 관한 국가제도를 포함하는 통제, 검사 및 승인 절차의 운영에 있어서 부속서 C의 규정을 준수

delay)”에 해당하는 것인가, 이 사건을 판단함에 있어서 바이오안전성의정서¹⁴⁾ 및 그에 반영된 사전배려원칙을 고려하여야 하는 것인가, SPS 협정 제5조 제7항의 적용요건인 “과학적 증거의 불충분성”은 언제 인정되는 것인가 등이 쟁점으로 다투어졌다. 이들 쟁점 가운데에서도, 이 글에서는 특히 SPS 협정의 적용 여부에 중점을 두어, GMO로 인한 리스크로부터 환경과 건강을 보호하기 위한 EC의 조치가 SPS 협정의 적용대상에 해당한다는 패널의 판정이 과연 타당한 것인지를 검토하고자 한다.

이를 위하여 먼저 SPS 협정의 적용대상을 비롯한 주요내용을 개관하고(II), EC의 GMO 관련 지침에 대한 SPS 협정 적용 여부에 관한 *EC-Biotech* 사건 패널의 판정내용에 관하여 살펴본다(III). 다음으로, 본 사건 패널의 판정이 과연 타당한 것인지를 검토하고자, SPS 협정 적용범위에 관한 전통적인 견해는 어떠한지 검토해 보고(IV), 과연 GMO 리스크가 SPS 리스크로써 포섭될 수 있는 것인지를 분석함과 아울러(V), 환경 리스크에 대처하기 위한 조치를 SPS 협정의 적용대상에 포함시키는 태도가 환경법에 어떠한 영향을 미칠 수 있을 것인지를 가늠해 본다(VI). 이를 토대로, 환경보호를 위한 무역제한조치에 대한 해석의 방향을 제시하고자 한다.

II. SPS 협정의 주요내용

SPS 협정은 인간이나 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 표준과 평가방법을 규정하고, 위생 및 식물위생 조치(Sanitary

하고, 자국의 절차가 본 협정의 규정과 불합치하지 않도록 보장한다.” SPS 협정 제8조.

13) “1. 위생 또는 식물위생 조치의 실시를 점검하고 보장하기 위한 절차와 관련하여, 회원국은 다음의 사항을 보장한다: (a) 이러한 절차는 부당한 지연 없이 진행되고 완료되며,” SPS 협정 부속서 C(1)(a) 제1문.

14) Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Jan. 29, 2000, 39 I.L.M. 1027 (2000).

and Phytosanitary Measures, 이하 ‘SPS 조치’라 함)의 과학적 정당성을 요구함으로써 SPS 조치가 자의적인 통상규제의 수단으로 이용되는 것을 금지하고 있다.

1. 적용대상: SPS 조치

동 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, ‘오염물질’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.

2. 기본적 권리와 의무

SPS 협정에 의하면, 각 회원국은 동 협정 조항에 위배되지 않는다는 조건하에 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 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 의하면, 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).¹⁵⁾

4. 리스크 평가 및 적절한 SPS 보호 수준의 결정

(1) 리스크 평가

SPS 협정에 의하면, 회원국은 관련 국제기구가 개발한 리스크 평가 기술을 고려하여, 자국의 SPS 조치가 상황에 따라 적절하게 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크 평가에 기초하도록 보장한다(제5조 제1항). 여기에서 리스크 평가라 함은 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). 리스크 평가에 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).

한편, 관련 과학적 증거가 충분하지 않은 경우 회원국은 관련 국제기구를 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 리스크 평가를 위하여 필요한 추가 정보를 수집하도록 노력하고, 이에 따라 합리적인 기간 내에 SPS 조치를 재검토

15) SPS 협정의 목표는 관련 기준의 통일화를 장려함으로써 SPS 조치의 무역제한적 효과를 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.

한다(동조 제7항).¹⁶⁾

(2) 적절한 SPS 보호 수준의 결정

회원국은 동식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크를 평가하고 그러한 리스크로부터 적절한 SPS 보호 수준¹⁷⁾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 동식물의 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 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 달

16) 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, 일반공중의 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.

17) 여기에서 ‘적절한 SPS 보호 수준’이라 함은 자국 영역 내에서 인간이나 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 SPS 조치를 도입하는 회원국이 적절하다고 판단하는 보호 수준을 말한다(부속서 A).

성하기 위하여 요구되는 것보다 더 무역제한적이지 않도록 보장한다(동조 제6항).

5. 소결

이상에서 살펴본 SPS 협정의 규정을 고려할 때, SPS 협정이 기본적으로 과학을 중시하는 구조로 되어 있음을 알 수 있다. 회원국의 SPS 조치가 과학원칙에 기초하도록 하고 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않도록 보장하여야 한다는 제2조 제2항의 요건과, SPS 조치가 리스크 평가에 기초하여야 한다는 제5조 제1항의 요건은 SPS 협정의 핵심을 이루는 것이다.

기존의 SPS 사건에 대한 패널이나 상소기구의 해석을 보더라도, SPS 리스크에 대처하기 위한 조치의 SPS 협정 위반 여부를 판정함에 있어서 과학이 그 기본적인 잣대로서의 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 현재까지 SPS 협정 위반으로 피소된 국가 가운데 자국의 조치가 무역제한적이지 않다고 판정받은 예는 단 한 차례도 없었다.¹⁸⁾ *EC-Hormones* 사건¹⁹⁾에서, 상소기구는 호르몬 처리 쇠고기에 대한 EC의 금지조치가 리스크 평가에 기초하지 않았음을 이유로 SPS 협정상 “건전한 과학(sound science)” 원칙을 위반하였다고 판정하였다. 주목하여야 할 것은, 동 사건에서 상소기구는 EC의 조치가 위장된 보호무역이라고 판정하지 않았다는 점이다. 실제로 상소기구는 EC의 조치가 순수한 소비자의 공중보건상의 우려에서 비롯된 것임을 인정하였다. 상소기구는 EC가 당해 제품과 관련하여 일반공중이 실시한 리스크 평가에 따라 사전배려적인 SPS 조치를 취하였다는 것을 이유로, 비록 당해 리스크 평가가 성실하게 수행되었다는 점은 인정하였음에도 불구하고, WTO 위반이라고 판정한 것이다. EC의 조치가 차별을 초래하지도 않았고 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하지 않았음에도 불구하고, SPS 협

18) *EC-Hormones* 사건, *Australia-Salmon* 사건, *Japan-Varietals* 사건, *Japan-Apples* 사건이 그것이다.

19) Report of the Appellate Body, *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998 (이하 ‘*EC-Hormones* 사건 상소기구보고서’).

정 위반으로 판정된 것이다.²⁰⁾

이와 같이 과학을 중시하는 SPS 협정과는 달리, 환경 리스크에 대처하기 위한 국제환경협약이나 각국 환경법에서는 사전배려원칙에 따라 과학적 확실성이 없는 경우에도 일정한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있는 예가 다수 존재한다.²¹⁾ 특히, 기후변화, 오존층 파괴, 생물다양성 보전 등과 같이 국제사회가 공통의 이해관계를 갖는 잠재적 리스크가 문제되는 상황에 대처하기 위하여 형성된 국제환

20) Joanne Scott, *On Kith and Kine (and Crustaceans): Trade and Environment in the EU and WTO*, in J.H.H. Weiler (ed.), *The EU, the WTO, and NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford University Press (2000), p. 148.

21) 사전배려원칙을 직·간접적으로 수용하고 있는 국제환경협약으로는 1985년 오존층 보호를 위한 비엔나 협약(Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer), 1987년 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer), 1992년 생물다양성협약(United Nations Convention on Biological Diversity), 1992년 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change), 1992년 OSPAR협약(Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic), 1998년 PIC협약(Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade), 1996년 런던조약의정서(1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 and Resolutions Adopted by the Special Meeting), 2000년 바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서(Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Convention, 이하 “바이오안전성의정서”), 2001년 잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름 협약(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 이하 “POPs협약”) 등이 있다. 우리나라 환경법에 있어서 사전배려원칙 그 자체가 행정처분을 발동시킬 수 있는 법원칙의 지위에 있다고 보기는 어렵지만, 행동규범 내지 지도원리로서의 기능은 하고 있다고 보아야 할 것이다. 송동수, “한국환경법에 있어서의 사전배려”, 리스크 사회에 있어서의 공법적 과제, 한국토지공법학회·한국법제연구원·독일 Mannheim 대학교 법과대학 (2006), 77면; 홍준형, 환경법, 박영사 (2005), 102면 참조. 사전배려원칙이 국내법의 개별규정에 구체화된 예로는 환경계획, 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도 등이 들어지고 있다. 여인호, “사전배려원칙”, 경남법학 제19집 (2004), 243면 이하; 조현권, 환경법, 법률문화원 (2006), 149면 참조. 한편, 최근 입법예고된 「환경보건법」에서는 “환경오염 등 환경요인과 사람의 건강 및 생태계의 피해 간에 과학적 상관성이 명확히 입증되지 않는 경우라도 그 환경요인 및 물질의 무해성이 최종적으로 입증될 때까지는 사람의 건강과 생태계에 미칠 영향을 예방하기 위하여 경제적·기술적으로 가능한 범위 내에서 그 위해요인을 방지하기 위한 적절한 조치와 시책이 강구되어야 한다(제3조 제1호).”고 규정함으로써, 사전배려원칙을 환경보건의 기본원칙으로 천명하고 있다.

경협약에서는 사전배려원칙을 명문으로 규정하거나 이를 구체화하여 규정하고 있는 경우가 많다.²²⁾

물론 SPS 협정이 사전배려원칙을 전혀 반영하고 있지 않은 것은 아니다. 전술한 바와 같이, 동 협정 제5조 제7항에서는 과학적 증거가 불충분한 경우 잠정적으로 SPS 조치를 채택할 수 있도록 규정함으로써 약한 형식로나마 사전배려원칙을 제도화하고 있다.²³⁾ 그렇지만, 지금까지의 SPS 사건에서 WTO 패널과 상소기구는 동 조항의 적용요건인 과학적 증거의 불충분성을 아주 엄격하게 해석하는 태도를 보이고 있다.²⁴⁾

이와 같은 SPS 협정의 태도를 고려할 때, 환경 리스크에 대처하기 위한 조치에 대하여 SPS 협정이 적용되는 경우, 환경 리스크에 대처하기 위한 기존의 국제 환경협약이나 국내 환경법, 그리고 그에 반영되어 있는 사전배려원칙이 제 기능

22) 예컨대, 바이오안전성의정서에서는 “수입당사국 내의 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 대한 유전자변형생물체의 잠재적 악영향의 정도에 관하여, 또한 인체 건강에 미칠 리스크를 고려하여, 과학적 정보 및 지식의 부족으로 인해 과학적 확실성이 결여됨을 이유로 하여, 수입당사국이 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 ... 유전자변형생물체의 수입에 관해 적절한 결정을 내리는 것을 막을 수는 없다.”고 규정하고 있다. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Jan. 29, 2000, 39 I.L.M. 1027 (2000), Art. 10(6), 11(8).

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

24) *Japan-Apples* 사건에서, 상소기구는 당해 리스크에 관한 ‘이용 가능한 과학적 증거’가 리스크 평가의 목적에 비추어 “불충분(Insufficient)”한 것으로 판단될 수 있지 않는 한, 잠정적 조치가 정당화될 수 없음을 분명히 밝히고 있으며, 과학 이외의 요소가 리스크 인식에 중요한 영향을 미친 경우에는 제5조 제7항의 요건이 충족되기 어려울 것이라고 명시하고 있다. Jacqueline Peel, *Precaution - A Matter of Principle, Approach, or Process?*, 5 Melbourne Journal of International Law 483 (2004), p. 492. 한편, *EC-Biotech* 사건에서, 패널은 제5조 제7항의 적용요건인 “과학적 증거의 불충분성”이 인정되기 위해서는 부속서 A(4)에서 정의하고 있는 리스크 평가가 불가능한 경우에 한한다고 판정하였다. *EC-Biotech* 사건 패널보고서(*supra* note 1), para. 7.2990. 이러한 해석에 따르면, 과학적 연구의 양적 측면에서 리스크 평가가 가능하나 그 질적 측면에서 리스크 평가의 적절성이 확보될 정도로 충분한 신뢰성을 갖추지 못한 경우에는, 리스크 평가가 가능하다는 이유로 과학적 증거의 불충분성이라는 요건이 인정될 수 없으며 제5조 제7항이 적용되지 않게 될 것이다.

을 다하지 못하게 될 우려가 있다 할 것이다. 이러한 우려를 더욱 증폭시키는 것이 바로 *EC-Biotech* 사건인 것이다.

III. SPS 협정 적용 여부에 관한 *EC-Biotech* 사건 패널의 판정

EC-Biotech 사건에서 EC는 제소국이 WTO 위반이라고 주장하는 위의 각 계쟁조치가 SPS 협정의 적용대상이 되는지에 관하여 문제를 제기하였다. 그러나 패널은 이들 각 조치에 대하여 SPS 협정이 적용된다고 판정하였다.²⁵⁾

먼저 부속서 A(1)(b)의 규정과 관련하여, EC는 부속서 A(1)(b)가 ‘식품, 음료 또는 사료 내의’ 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 리스크로부터의 인간이나 동식물의 생명 또는 건강 보호를 규정하고 있는바, 인간이 섭취하거나 동물에게 먹이는 것이 아니라, 땅에 파종하기 위한 목적의 유전자변형종자를 ‘식품, 음료 또는 사료’로 볼 수 없으며, 따라서 A(1)(b)의 규정

25) 이하에서는 GMO의 의도적 환경방출을 규율하기 위한 목적의 지침 90/220과 2001/18이 SPS 협정의 적용대상에 해당하는지의 문제로 한정하여 패널의 판정을 검토하기로 한다. 한편, 신 식품 및 신 식품원료에 관한 규칙으로, GMO를 함유하거나 GMO로 구성되어 있는 식품 및 식품원료, GMO를 함유하고 있지는 않더라도 GMO를 통해 생산된 식품 및 식품원료가 그 적용대상이 될 수 있는 규칙 258/97이 SPS 협정의 적용을 받는지의 문제와 관련하여, 패널은 동 규칙 제3조 제1항이 “동 규칙의 범위 내에 속하는 식품 및 식품원료는 ① 소비자에 대하여 위험을 초래하지 않아야 하고, ② 소비자를 현혹시키지 않아야 하며, ③ 소비자가 신 식품 및 신 식품원료를 통상적으로 소비하는 경우 소비자에게 영양학적으로 불리한 결과가 나타날 정도까지 기존의 식품 또는 식품원료와 차이가 있어서는 안 된다.”고 규정하고 있음을 고려하여, 동 규칙이 위 ①의 목적을 달성하고자 하는 범위에서, 즉 신 식품이 소비자에 대하여 위험을 초래하지 않도록 보장하고자 하는 범위에서는, 동 규칙을 부속서 A(1)(b)에서 규정하는 목적을 위하여 적용되는 조치로 볼 수 있으며, 따라서 SPS 조치에 해당한다고 판정하였고, 동 규칙이 위 ②의 목적과 ③의 목적을 달성하고자 하는 범위에서, 즉 신 식품이 소비자를 현혹하지 않도록 보장하고 소비자에게 영양학적으로 불리한 결과를 초래하지 않도록 보장하고자 하는 범위에서는, 부속서 A(1)에서 규정하는 목적을 위하여 적용되는 조치가 아니며, 따라서 SPS 조치에 해당한다고 볼 수 없다고 판정하였다. *EC-Biotech* 사건 패널보고서(*supra* note 1), paras. 7.395-7.416.

을 적용할 수 없다고 주장하였다.²⁶⁾ 또한 ‘첨가제(additives)’ 개념과 관련하여, EC는 코덱스위원회의 정의에 근거하여 ‘첨가제’를 ‘식품(food)’에 첨가되는 물질이라고 해석하여야 한다고 보고, 식물(plant)에 첨가되어 있는 물질과 우발적으로 식품에 유입될 수 있는 물질은 첨가제에 해당한다고 볼 수 없다고 주장하였으며, 유전자가 물질에 해당하는 것이라고는 볼 수 없다고 주장하였다.²⁷⁾

또 ‘해충, 질병, 질병매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 리스크’로부터의 동·식물의 생명 또는 건강 보호, ‘동·식물 또는 동·식물로 만든 제품에 의하여 전달되는 질병이나, 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 리스크’로부터의 인간의 생명 또는 건강 보호, ‘해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 기타 피해’의 방지 또는 제한을 규정하고 있는 A(1)(a), A(1)(c), A(1)(d)와 관련하여, EC는 GMO가 전염성을 갖는 것도 아니고 전염병도 아니므로 GMO 자체는 부속서 A(1)에서 규정하는 ‘질병(disease)’에 해당하지 않으며, 따라서 부속서 A(1)을 적용할 수 없다고 주장하였다. 아울러, GMO가 SPS 협정상의 ‘해충(pest)’에 해당한다고 볼 수 있기 위해서는 해당 GMO가 병원성이 있거나 유해성이 있어야 하기 때문에, 즉 어떠한 방식으로든 인간이나 동·식물과 단순히 상호 영향을 주고받는 정도 이상의 것이 요구되기 때문에 GMO는 해충 또는 질병을 규정하고 있는 부속서 A(1)(a), (c), (d)의 정의에 포함될 수 없다고 주장하였다.²⁸⁾ 그렇지만, 패널은 이러한 주장을 모두 배척하였다.

패널은 사료용 이외의 목적으로 재배되는 GM작물이라고 하더라도 동물(야생동물 포함)이 이를 먹고 있는 경우 ‘사료(feedstuffs)’ 개념에 포함될 수 있으며, 이는 결국 그 동물을 위한 ‘식품(food)’으로 볼 수도 있다고 해석하였다. 패널에 의하면, ‘식품’에는 곤충이 섭취하는 GM 작물의 꽃가루, 그리고 곤충, 사슴, 토끼 등 비대상 야생동물이 소비하는 GM 식물도 포함된다고 한다.²⁹⁾ ‘첨가제’ 개념과

26) *Id.*, para. 7.186.

27) *Id.*, para. 7.295.

28) *Id.*, para. 7.187.

29) “우리는 ... 파종을 목적으로 사용되는 GM종자의 경우라 하더라도, 이들 종자가 들판 근처나 농지에 파종되어 새들이 이를 섭취하는 등의 경우에는, 동물의 식품(food)으로 볼

관련해서도, 패넬은 “식용되거나 가공식품 내에 투입되는 유전자변형식물에 기술상의 목적으로 의도적으로 첨가된 유전자는 부속서 A(1)(b)가 의미하는 ‘식품첨가제’로 판단될 수 있다.”고 해석하였다.³⁰⁾

‘해충’ 개념과 관련하여, 패넬은 그 개념에 동물뿐만 아니라 식물까지도 포함되는 것으로 해석하여야 한다고 판단하였고, 종자유출 등의 결과로 GM식물이 원치 않는 장소에서 성장하는 경우, 원치 않는 형질이 유입되어 정착·전파될 수 있는 GM식물과 비GM식물 간의 이종교배를 초래하는, GM식물로부터 비의도적인 유전자 전이가 발생하는 경우 등에 있어서 ‘해충’ 리스크가 내재한다고 판정하였다.³¹⁾ 패넬은 부속서 A(1)의 명문규정상 SPS 조치의 대상이 되는 제품 자체가 반드시 해당 조치를 통해 보호하려고 하는 리스크를 야기하는 해충에 해당하여야 하는 것은 아님을 강조하였다.³²⁾

패넬은 지침 90/220과 지침 2001/18이 비대상생물체의 생명 또는 건강에 대한 악영향을 수반하고 GMO 관련 관리기술로 인하여 발생하는 환경 악영향을 회피하고자 하는 목적을 가지고 있는 한, 이들 지침이 잡초, 즉 ‘해충’의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 간접적으로 발생하는 리스크로부터 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 목적을 가진 조치에 해당한다고 볼 수 있다고 결정하였다.³³⁾ 그리고 패넬은 GM식물이 식품으로서의 알레르기 유발 효과 이외에 다른 경로를 통한 알레르기 유발 효과를 발생시키는 한, 인체 건강에 피해를 야기하는 식물에 해당할 수 있으며, 따라서 그 자체만으로도 ‘해충(pest)’으로 볼 수 있다고 결정하였다.³⁴⁾ 아울러 패넬은 부속서 A(1)(d)상의 ‘기타 피해(other damage)’ 개념에 살아 있는 생물체의 생명이나 건강에 대한 피해 이외에도 환경 피해, 재산에 대한 물리적 피해, 경제적 피해가 포함된다고 해석하였다.³⁵⁾

수 있다고 본다.” *Id.*, para. 7.292.

30) *Id.*, para. 7.301.

31) *Id.*, para. 7.242.

32) *Id.*, para. 7.258.

33) *Id.*, para. 7.275.

34) *Id.*, para. 7.350.

35) *Id.*, para. 7.372.

한편, EC는 지침 90/220, 지침 2001/18 등 관련 규정이 환경보호를 주된 목적으로 하고 있음을 지적하고, SPS 협정 부속서 A는 ‘환경(environment)’에 대하여 명시적으로 규정하고 있는 TBT 협정 제2조 제2항과는 달리 환경보호에 관하여 전혀 언급하고 있지 않으며, SPS 협정이 환경 리스크를 방지하기 위한 목적을 가지고 있지 않다고 주장하였다.³⁶⁾ 이에 대해서도, 패널은 지침 90/220과 2001/18이 환경보호라는 목적의 일부로서 동·식물을 보호하기 위하여 적용되는 한, SPS 협정의 적용대상에서 배제되지 않는다고 판정하였다.³⁷⁾

IV. SPS 협정 적용범위의 한정성

WTO 회원국의 보건 또는 환경 관련 무역제한조치에 관한 분쟁에 있어서, SPS 협정, TBT 협정³⁸⁾, GATT³⁹⁾ 간의 상호관계는 많은 첨예한 문제를 초래한다. 그 가운데 대표적인 것이 바로, 해당 조치가 다중적인 규제 목적을 갖는 경우 이들 협정을 어떻게 적용할 것인지의 문제이다.⁴⁰⁾ WTO는 대개 해당 조치가 보다 “특별한(specific)” 협정에 합치하는지 여부를 먼저 판단하고 그에 위반된다고 판정할 수 없는 경우에 한하여 나머지 2개 협정에 대하여 고려함으로써, 이러한 문제를 거의 대부분 해결할 수 있다고 본다.⁴¹⁾

36) *Id.*, para. 7.198.

37) *Id.*, para. 7.207.

38) Agreement on Technical Barriers to Trade, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, Legal Instruments—Results of the Uruguay Round.

39) General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, T.I.A.S. 1700, 55 U.N.T.S. 194.

40) Gabrielle Marceau & Joel P. Trachtman, *The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement of Tariffs and Trade*, 36 *Journal of World Trade* 811 (2002), pp. 868–878.

41) Report of the Panel, *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products*

전통적인 견해에 의하면, 이들 3개 협정 가운데 SPS 협정의 적용범위가 가장 좁다고 한다. 예컨대, Mootala는 SPS 협정과 TBT 협정 관련 협상과정을 검토하면서, SPS 협정이 “TBT 협정으로부터 분리되어 나온 것”이며, “제한된 유형의 조치에 대처하기 위한 목적의 것”이라고 설명한 바 있다.⁴²⁾ *EC-Biotech* 사건 이전에, GMO 승인제도, 라벨표시제도 등 국가의 보건·환경 조치 관련 무역 분쟁의 가능성을 검토한 문헌에서 역시 일반적으로 TBT 협정과 GATT가 SPS 협정에 비해 보다 광범위한 목적을 갖는 조치까지 포섭하는 것이라는 시각을 갖고, SPS 협정 합치 여부뿐만 아니라 TBT 협정과 GATT에의 합치 여부까지 논하고 있다.⁴³⁾ 이와 같은 전통적인 시각에 따르면, SPS 협정은 농산물 무역에 의한 해충 및 질병의 도입·전파와 관련된 검역 리스크나, 수입 식품·사료 내의 유독물질, 첨가제, 오염물질 등으로 인한 리스크와 같이, 전통적인 SPS 문제에 대해서만 적용되는 것이다.

전술한 바와 같이, SPS 협정이 적용되는 SPS 조치는 부속서 A(1)에 명시적으로 정의되어 있다. 지금까지 WTO 분쟁에서 패널과 상소기구는 어떠한 조치가

(*Hormones*) - Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA, 18 August 1997, para. 8.42.

42) SPS 협정은 제한된 유형의 조치에 대처하기 위한 목적의 것이기 때문에, 과학과 리스크 평가는 동 협정의 주요 요건으로 수용되어 있다. 반면 TBT 협정은 그 적용범위가 넓기 때문에, 과학은 국가가 자국의 규제를 정당화하기 위하여 제시할 수 있는 여러 근거 가운데 하나에 불과하다. Doaa Abdel Motaal, *The "Multilateral Scientific Consensus" and the World Trade Organization*, 38 *Journal of World Trade* 855 (2004), p. 856. See Laurence Boisson de Chazournes & Makane Moïse Mbengue, *GMOs and Trade: Issues at Stake in the Biotech Dispute*, 13(3) *RECIEL* 289 (2004), p.295.

43) See Terence P. Stewart & David S. Johanson, *Policy in Flux: The European Union's Laws on Agricultural Biotechnology and Their Effects on International Trade*, 4 *Drake J. Agric. L.* 243 (1999); Robert Howse & Petros C. Mavroidis, *Europe's Evolving Regulatory Strategy for GMOs - The Issue of Consistency with WTO Law: Of Kine and Brine*, 24 *Fordham Int'l L.J.* 317 (2000); Joanne Scott, *European Regulation of GMOs and the WTO*, 9 *Colum. J. Eur. L.* 213 (2003); David Morgan & Gavin Goh, *Genetically Modified Food Labelling and the WTO Agreements*, 13(3) *RECIEL* 306 (2004).

SPS 협정의 적용범위에 속하는지 여부를 판단하기 위하여, 해당 조치의 목적을 고려하여 그것이 부속서 A(1)에 규정되어 있는 유형의 리스크에 부합하는지 여부를 검토해 왔다.⁴⁴⁾ 이와 아울러, SPS 협정 제1조 제4항은 “이 협정은 협정의 대상이 아닌 조치와 관련하여 TBT 협정에 따른 회원국의 권리와 의무에 아무런 영향을 미치지 않는다.”라고 규정하고 있고, TBT 협정 제1조 제5항은 “이 협정의 규정은 SPS 협정 부속서 I에 정의되어 있는 SPS 조치에는 적용되지 않는다.”라고 규정하고 있다. 즉, TBT 협정과 SPS 협정은 상호배타적인 관계에 있다.⁴⁵⁾ 달리 말하면, 어떠한 조치가 SPS 조치가 아닌 기술규정 또는 표준에 해당하여야만 TBT 협정이 적용된다는 것이다. 따라서 이들 두 협정의 적용 여부가 문제되는 경우 일차적 단계는 항상 해당 조치가 SPS 조치인지 여부를 결정하는 것이 된다.⁴⁶⁾ 이상을 고려한다면, SPS 협정 부속서 A(1)은 SPS 협정의 적용범위를 한정하는 데 있어 아주 큰 중요성을 갖는 조항인 것이다.

SPS 협정은 그 규정상 위생 및 식물위생 리스크를 대상으로 하는 조치에 대해서만 관련성을 가진다. 이에 비해, TBT 협정과 GATT는 국가가 취하는 조치가 추구하는 광범위한 규제 목적을 고려하여 보다 폭넓게 적용된다. 예컨대, GATT

44) Joost Pauwelyn, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Disputes: EC - Hormones, Australia - Salmon and Japan - Varietals*, 2 JIEL 641 (1999), p. 643.

45) Kevin C. Kennedy, *The Illegality of Unilateral Trade Measures to Resolve Trade-Environment Disputes*, 22 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 375 (1998), pp.409-410. 이와 관련하여, *EC-Biotech* 사건 패널의 해석은 해석을 위한 정보 출처를 선택적·자의적으로 활용함으로써 SPS 조치의 범위를 확대 해석하는 것으로, 이로 인하여 SPS 협정이 적용되지 않는 범위 내에서 적용될 수 있는 TBT 협정이 무용화될 우려가 있다는 비판이 이루어질 수 있다. 이는 분쟁해결기구가 국제법의 해석에 관한 관습법에 따라 해석하여야 함을 규정하고 대상 협정에 규정된 권리와 의무를 증가시키거나 축소시킬 수 없다고 규정하고 있는 DSU 제3조 제2항에 위반될 소지가 있는 것이다. 과거 WTO 분쟁에서도 해당 조약의 다른 부분 또는 여타의 조약을 무용하게 하는 방식으로 규정을 해석할 수 없다는 판정이 내려진 바 있다. See Report of the Appellate Body, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 29 April 1996, p. 22.

46) 고준성 외, 국제경제법, 박영사 (2006), 272면.

의 예외규정은 폭넓은 적용범위를 갖는 것으로, 공중도덕을 보호하기 위하여 필요한 조치, 인간이나 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치, 국가의 법률 또는 규정의 준수를 확보하기 위하여 필요한 조치, 유한자연자원의 보전과 관련된 조치의 적용을 허용하고 있다(제20조). TBT 협정 또한 “기술규정(technical regulations)”, 특히 “기만적 관행의 방지” 및 “인간의 건강이나 안전, 동식물의 생명이나 건강, 또는 환경의 보호”를 목적으로 하는 기술규정에 대하여 적용되는바(제2조), 이는 폭넓은 범위의 국가 조치에 대하여 적용될 수 있는 것이다. 특히, SPS 협정과 달리 TBT 협정이 “환경(environment)”을 특별히 언급하고 있음을 고려하더라도, TBT 협정이 SPS 협정에 비해 그 적용범위를 넓게 예정하고 있음을 알 수 있다.

SPS 협정의 협상과정을 연혁적으로 검토하더라도, SPS 협정의 적용범위가 좁게 예정되어 있음을 확인할 수 있다. SPS 협정의 협상 당시 논의의 초점은 국가로 수입되면서 해충이나 질병을 동반할 수 있는 육류, 채소 등과 같은 농산물과 관련된 리스크였다고 한다.⁴⁷⁾ 환경보호를 위한 규격기준에 대하여 적용될 수 있는 TBT 협정이 과학을 고려대상 가운데 하나로 규정하고 있을 뿐,⁴⁸⁾ 환경보호를 위한 규격기준이 과학원칙에 기초할 것을 요구하고 있지 않음에 비하여,⁴⁹⁾

47) 과거 도쿄 라운드의 TBT 협정은 그 성질상 현재의 TBT 협정과 SPS 협정 양자의 적용대상이 되는 조치에 대해서 적용되는 것이었다. 그러나 우루과이 라운드에서 국가들은 무역에 대한 장애로 작용할 수 있는 제품 요건에 관하여 보다 엄격한 규율이 필요하다고 보고, 보다 정교한 조항을 만들기 위하여 도쿄 라운드 협정을 2개의 개별 협정으로 분리하기로 하였다. 또한 우루과이 라운드 협상 초기에 농업 부문을 다자간 무역체제의 규율 대상으로 수용함에 따라, 국가들은 농업 부문에서의 시장 접근이 수입국의 제품 규제에 인하여 훼손되지 않기를 원하였고, 이에 따라 농산품과 관련된 제품 규제를 규율하기 위하여 고안된 것이 바로 SPS 협정이었다고 한다. 구체적인 협상 과정에 대해서는 See Doaa Abdel Motaal, *supra* note 42, pp. 860-864; David A. Wirth, *The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines*, 28 Cornell Int'l L.J. 817 (1994), pp. 822-828.

48) TBT 협정 제2조 제2항은 리스크 평가에 있어서 고려되는 관련사항 중 하나로 “이용 가능한 과학 및 기술 정보”를 들고 있다. 또한, EC조약 제174조 제3항은 환경정책 마련에 있어서 고려되는 사항 중 하나로 TBT 협정과 마찬가지로 “이용 가능한 과학 및 기술 정보”를 들고 있다.

SPS 협정은 규제조치를 취하는 경우 과학원칙이 그 기초가 되어야 한다는 규범을 두고 있는바, 이와 같이 SPS 협정에 과학원칙이라는 엄격한 요건이 수용된 것은 SPS 협정이 TBT 협정이나 GATT와 같이 광범위한 적용 가능성을 갖는 것이 아니라 제한적인 적용범위만을 갖는 것으로 한정되었기 때문이었다고 보는 견해도 이를 뒷받침하고 있다.⁵⁰⁾ 아울러 OECD에서 과학원칙이나 리스크 분석이 정책결정의 기본원칙으로 되어 있는 것도 전통적인 SPS 분야인 식품안전 분야에 관해서이다.

V. GMO 리스크가 SPS 리스크로써 포섭될 수 있는가?

SPS 협정의 적용범위가 좁다고 보는 일반적인 견해에 입각한다면, SPS 협정상의 과학 요건 등이 무역효과를 갖는 환경규제에 영향을 미치게 될 수 있다는 우려는 기우에 지나지 않는다고 할 것이다. SPS 협정 문언상 그 적용범위가 농업무역에 영향을 미치는 검역 및 식품안전 조치뿐만 아니라 그 이상의 범위로 확대될 수 있음을 암시하는 표현이 있기는 하나, 이는 명료하지 못하다. 예컨대, SPS 협정 부속서 A의 각주는 “동물(animal)”이 물고기와 야생동물을 포함하고, “식물(plant)”은 산림과 야생식물을 포함하며, “해충(pest)”은 잡초를 포함하고, “오염물질(contaminants)”은 살충제와 수의약품 잔류물 및 이물질을 포함한다고 규정하고 있다. 그러나 이들 문언 외에는 SPS 협정이 우발적으로 무역에 영향을 미칠 수 있는 환경 규제에 대해서도 확대 적용된다고 볼 만한 징표는 없다.

EC-Biotech 사건에서 캐나다와 아르헨티나는 TBT 협정과 GATT 위반까지 주장하였음에 반하여, 미국은 유독 SPS 협정 위반만을 주장하였다. 미국은 GMO 승인 제도가 “SPS 조치”에 해당한다고 주장하기 위해서, 재배지역을 벗어난 GM

49) Alan O. Sykes, *Domestic Regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View*, 3 Chi. J. Int'l L. 353 (2002), p. 357.

50) Doaa Abdel Motaal, *supra* note 42, p. 856.

작물이 재래종 또는 기타 작물과 경쟁함으로써 야생식물의 건강을 위협할 수 있으며, 생물다양성에 관한 영향, 유기농업관행의 지속적인 실행 가능성에 대한 위협 등 기타 피해를 초래할 수 있는 “잡초”에 해당하며 따라서 “해충”에 포함된다고 주장하였다.⁵¹⁾ 패넬 또한 이와 같은 주장을 받아들였다. 뿐만 아니라, 전술한 바와 같이, 패넬은 사료용 이외의 목적으로 재배되는 GM 작물도 “사료”에 포함될 수 있으며, 동물을 위한 “식품”에 포함될 수 있다고 판정하였으며, 유전자를 “식품 첨가제”로 볼 수 있다고 판정하였다. 이와 같이, GMO 승인 제도가 SPS 조치에 해당하는 것으로 주장하기 위해서는, 문맥을 고려하지 않고 부속서 A의 정의 규정의 자구에만 얽매이는 부자연스러운 해석이 요구될 수밖에 없었던 것이다.

이와 같은 부자연스러운 해석을 통하여 SPS 조치에 해당한다고 할 것이 아니라, 오히려 TBT 협정상 환경 리스크 방지를 목적으로 하는 기술 규정에 해당한다고 하거나, GMO에 대한 도덕적 관심을 고려할 때 GATT 제20조 제a호의 공중도덕을 보호하기 위하여 필요한 조치에 해당한다고 보는 것이 더욱 합당하리라 본다.⁵²⁾ 미국이 유독 EC의 GMO 승인 제도가 SPS 협정 위반이라고 주장한 까닭은 EC의 규제를 SPS 조치에 해당하는 것으로 특징짓기 쉽기 때문이 아니라, SPS 협정에 의할 때 EC가 공공정책상의 근거로 EC의 조치에 정당성을 부여할 수 있는 유연성이 훨씬 더 제한될 수 있기 때문이었던 것으로 보인다.

이와 같은 미국의 주장에 대하여, EC는 GMO 규제제도가 대처하고자 하는 리스크의 폭이 그보다 훨씬 넓다고 주장하였다. EC의 제도는 1990년에 처음으로 도입된 이후 크게 발전해 온, 아주 복잡한 제도이다. 생각건대, 동 제도가 대처하고자 하는 리스크의 폭은 SPS 협정상 정의되어 있는 4가지 유형의 SPS 리스크로써 적절히 포섭되기 어려운 것이다.

EC의 GMO 규제 제도는 GMO에 관한 2가지 유형의 리스크에 대처하고 있다. 첫 번째 유형의 리스크는 환경 및 인체 건강에 대한 GMO의 직접적인 잠재적

51) *EC-Biotech* 사건 패넬보고서(*supra* note 1), paras. 4.155-4.193.

52) Jacqueline Peel, *A GMO by any other Name ... Might Be an SPS Risk! Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement*, 17 *Eur. J. Int'l L.* 1009 (2006), p. 1019.

영향이다. 이에 포함되는 것으로는 인간 또는 동물에 대한 알레르기 유발 효과 또는 유독 효과를 들 수 있는바, 이는 GM 식물이 식품으로 소비되는 경우나 GM 식물이 그 꽃가루, 종자, 낙엽 등을 섭취하는 벌레에 대해 유독한 물질을 만들어 내는 경우에 나타날 수 있다. 환경과 관련한 GMO의 직접적인 영향은 GM 식물로부터 GM이 아닌 야생식물 또는 작물로의 '유전자 전이(gene transfer)'로까지 확장된다. 이는 GM이 아닌 식물에 피해를 주는 슈퍼잡초의 출현으로 이어질 수 있다. 아울러 GM 농업이 환경에 미칠 수 있는 또 하나의 영향으로, GM 식물 또는 그 종자가 우발적으로 경작지역에서 벗어나게 되어 자연림 지대 등과 같은 그 밖의 지역에 정착하게 될 가능성을 들 수 있다.

두 번째 유형의 리스크는 인체 건강 및 환경에 대한 간접적인 영향이다. 이는 건강 또는 환경에 대한 직접적인 영향이 여타의 잠재적 피해와 시간적·장소적으로 융합됨으로써 나타날 수 있는 것으로, 사회적·경제적 우려의 문제로까지 확대되는 것이다. 예컨대, EC 제도가 규제하고 있는 GMO의 잠재적 악영향에는 ① 수용환경에 있는 종의 움직임 및 개체군의 유전자 다양성에 관한 영향, ② 질병예방 또는 치료용 의학, 수의학 및 식물보호 처리와 관련된 리스크, ③ 생지화학적 순환, 특히 유기물질의 토양분해 변화에 의한 탄소 및 질소 순환에 대한 영향, ④ GM 식물의 확산과 관련된 살충제 사용량 증가로 인한 인간, 가축, 야생동물에 대한 영향 등이 포함된다.⁵³⁾

EC의 제도가 대처하고자 하는 이들 리스크의 특성은 GM 농업이 행해지는 생태적·사회적 상황까지 고려하여 GMO가 시간과 장소에 따라 인간 건강 또는 환경과 어떠한 방식으로 상호 작용할 수 있는지의 문제와 관련된 것이라는 점이다. 이러한 개념에는, GM 식물과 GM이 아닌 식물 간의 유전자 전이의 잠재성뿐만 아니라, 유전자 전이가 지역의 생물다양성에 미치는 장기적인 영향, 잡초 관리 및 살충제 사용 등 농업관행에 미치는 영향, GM이 아닌 재래작물 수확을 위한 지역을 보존하기 위한 목적의 농업지역에 발생할 수 있는 경제적 피해 등이 포함된다.⁵⁴⁾

53) *EC-Biotech* 사건 패널보고서(*supra* note 1), paras. 7.190-7.194.

54) 더구나 SPS 협정 부속서 A에서 정의하고 있는 리스크 평가는 해충 또는 질병의 도입, 정

이상을 고려할 때, EC의 GMO 승인 제도가 대처하고자 하는 리스크의 폭은 SPS 협정 부속서 A의 정의로써 포섭되기 어렵다. 그럼에도 불구하고, *EC-Biotech* 사건 패널은 EC 제도의 대부분이 SPS 조치에 해당한다고 판정하였다.⁵⁵⁾ 이와 같이 복잡하고 다양한 리스크를 규제하기 위한 제도가 해충 및 식품안전 리스크로부터 보호하기 위한 것으로 특징 지워질 수 있다는 것은 SPS 협정의 적용범위가 확대될 수 있음을 보여주는 것이다. 이와 같은 패널의 해석을 따를 경우, GMO 규제와 관련하여 SPS 협정의 적용을 벗어날 수 있는 국가 제도는 거의 없을 것이다.⁵⁶⁾ 특히 부속서 A의 정의와 관련하여, 패널이 해충, 질병 및 식품첨가제의 간접적인 건강 및 환경 영향에 대한 조치까지 확대 해석한 것은 SPS 협정이 그 밖의 환경 보호를 위한 조치로까지 확대 적용될 수 있음을 시사하는 것이다.

VI. SPS 협정 적용범위 확대의 함의

1. 국제환경법에 미치는 영향

SPS 협정의 적용범위 확대는 국제환경법질서에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 지구적 차원에서 환경 리스크를 무역 문제와 떼어 놓고 논하기란 점차 어려워지고 있다. 다자환경협정(Multilateral Environmental Agreements: MEAs)에서 그 이행수단으로 무역제한조치를 사용하는 경우가 증가하고 있고, 국내 보

작 또는 진과의 가능성과 이와 관련된 잠재적인 생물학적 영향 및 경제적 영향, 인간 또는 동물의 건강에 대한 악영향의 잠재적 가능성을 그 대상으로 하고 있을 뿐, 생물다양성에 미치는 영향이나 환경영향은 그 평가의 대상으로 하고 있지 않다.

55) 다만, 규칙 258/97과 관련하여 패널은 단순히 소비자 정보만을 목적으로 하는 조치는 SPS 협정의 적용대상이 아님을 분명히 하였다. 따라서 GMO 표시제도와 관련하여, 단순히 소비자에 대한 정보 제공만을 목적으로 이를 실시하는 경우, TBT 협정이 적용될 수 있을 뿐, 엄격한 SPS 협정의 적용을 피할 수 있을 것으로 판단된다.

56) EC의 제도는 가장 폭넓게 수용된 GMO 규제제도 가운데 하나이며, 생명공학 규제를 도입하는 많은 국가의 모델이 되고 있다.

건 또는 환경 조치로 인한 비관세무역장벽에 대해서까지 WTO 체제의 적용이 미치고 있기 때문이다.⁵⁷⁾ 따라서 WTO 협정의 요건과 MEAs의 요건이 충돌할 가능성이 크다. WTO 협정 가운데서도 특히 SPS 협정은 엄격한 과학요건을 규정하고 있고, 현대 MEAs의 핵심을 이루는 사전배려원칙이 SPS 협정상 의무를 면제받기 위한 근거가 될 수 없다는 것이 WTO 상소기구의 입장임을 고려한다면, SPS 협정의 적용범위 확대는 SPS 협정과 관련 MEAs 간에 충돌 가능성을 더욱 증가시킬 수 있으며, SPS 협정의 적용범위와 중복될 수 있는 새로운 MEAs의 협상과정에서 부정적인 영향으로 작용할 가능성이 크다.⁵⁸⁾

SPS 협정은 규제가 과학적 증거 및 리스크 평가와 합리적 연관관계를 가질 것을 요구하고 있다.⁵⁹⁾ 반면, 국제환경법은 과학적 불확실성에 직면한 경우 잠재적인 환경 리스크에 대하여 충분한 배려를 기울여 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 현대 국제환경법질서에는 사전배려원칙이 행동규범으로 침투되어 있으며, 특히 국제사회가 그 대처에 있어 공통의 이해관계를 갖는 잠재적 환경 리스크와 관련해서는 사전배려원칙이 제도화되어 있는 경우가 많다. 비록 SPS 협정이 관련 과학적 증거가 불충분한 상황에서 잠정적 조치를 취할 수 있다고 규정함으로써 사전배려원칙을 제도화하고 있기는 하나, 이는 일반적으로 상당히 약한 형식의 사전배려원칙으로 판단된다. 국제환경법상 사전배려원칙의 발동 요건을 이루는 과학적 불확실성은 리스크 평가를 실시하기에 충분한 과학적 증거가 존재하지 않는 경우로 한정되는 것이 아니라 그보다 더 넓은 범위의 개념이다. 이는 환경문제와 관련하여 이용 가능한 과학지식이 인체 건강과 관련된 해충, 질병, 유독물질 등과

57) Daniel C. Esty, *Economic Integration and Environmental Protection*, in Regina S. Axelrod, David Leonard Downie & Norman J. Vig (eds.), *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, CQ Press (2005), p. 146.

58) See Robyn Eckersley, *The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreement*, 4(2) *Global Environmental Politics* 24 (2004).

59) *EC-Hormones* 사건에서 상소기구는 SPS 조치가 리스크 평가에 “기초할 것”이라는 제5조 제1항의 요건은 해당 조치와 리스크 평가 간에 “합리적 연관관계(rational link)”가 존재한다는 실체적인 요건이라고 판단한 바 있다. *EC-Hormones* 사건 상소기구보고서(*supra* note 19), paras. 193.

관련하여 이용 가능한 과학지식과 상이한 성질을 갖는다는 것에 대한 국가의 인식을 반영하는 것이기도 하다.⁶⁰⁾

인체 건강 리스크나 농업에 대한 심각한 경제적 손실을 초래할 가능성이 있는 해충 관련 리스크에 관해서는 과학연구가 비교적 잘 발전되어 있으나, 생태계의 일체성⁶¹⁾, 취약성⁶²⁾, 복잡성⁶³⁾ 등을 이유로 생태계의 상호작용과 환경문제에 대한 지식은 일관적이지 못하고 불안정하며 불확실한 경우가 훨씬 많다.⁶⁴⁾ 특히, 리스크 평가가 곤란하고 과학적 불확실성의 정도가 아주 크며 영향이 장기에 걸치는 지구온난화 또는 생물다양성의 감소와 같은 환경문제를 전통적인 SPS 문제의 범주에서 파악하는 것이 가능할 것인지 혹은 타당한 것인지도 의문이다. 환경 문제는 생태계의 일체성, 취약성, 복잡성에서 기인하는, 인과관계의 규명 곤란성, 회복 불가능성, 영향의 장기성, 미래세대에 대한 영향, 가해자나 피해자의 특정 곤란성 등의 특성이 있으며, 이러한 까닭으로 과학의 한계가 인식되어 사전배려 원칙이 생성·발전하게 된 배경이 되었다. 현 시점에서 국제환경법상 사전배려원

60) Jacqueline Peel, *supra* note 52, p. 1017.

61) 생태계는 일체성 내지 전체성을 함의하고 있다. 따라서 생태계 보전은 인공적인 국경을 초월한 일체로서의 자연환경을 보호함을 의미하는 것이며, 국제협력을 불가피하게 요구하고 있다. 과거의 초국경오염에 관한 국제법 구조가 기본적으로는 대등한 권리 상호간의 조정을 그 본질로 하고 있었음에 반하여, 오늘날의 국제환경법에서는 환경의 국제적 가치를 기초로 국가의 의무가 인정되는 것이다.

62) 생태계는 취약성을 함의하고 있다. 흔히 환경용량이라 불리는 생태계의 적응력에는 한계가 있다. 그리고 생태계는 한번 파괴되면 그 회복이 불가능하거나 그에 많은 비용과 시간이 소요된다. 이러한 취약성 때문에, 환경에 대한 피해 발생 자체를 사전에 방지할 것이 불가피하게 요구되는 것이다.

63) 생태계는 복잡성을 함의하고 있다. 각 생물종이나 환경요소 간의 상호작용, 유해물질의 악영향 등에 대한 엄밀한 과학적 해명은 극히 곤란한 작업이며, 생태계에 관한 과학적 지식의 한계는 일찍부터 인식되고 있었다. 이러한 생태계의 성질 때문에 과학적 지식의 발전이 요구되고 모니터링, 과학조사 등의 측면에서의 국제협력이 국제환경법의 불가결한 요소가 되고 있는 것이다. 또한 그러한 과학적 지식의 발전을 기다리기만 할 것이 아니라 과학적 불확실성이 남아 있는 단계에서부터 사전방지요지를 취하여야 한다는 사전배려원칙이 요구되게 된 것이다.

64) 건강 리스크 평가에 있어서도 상당한 불확실성이 존재할 수 있다. 그렇지만, 건강 리스크는 생태계 리스크에 비하여 보다 많은 연구투자를 유인하고 보다 많은 연구결과를 도출해 내는 경향을 갖고 있다는 점은 분명하다.

칙이 관습법의 지위에 있다고 하기는 곤란하지만 착실히 국가 관행이 축적되어 가고 있으며, 기후변화, 오존층보호, 해양오염, 생물다양성 등과 같이, 국제사회가 그 대처에 있어 공통의 이해관계를 갖는 잠재적 리스크가 문제되는 국면에서는 이미 사전배려원칙이 제도화되어 있다. 환경 분야에 있어서 사전배려원칙이 정책 결정 및 조약이나 관습법의 해석·적용에 있어서 지침적 역할을 한다는 사실은 *Southern Bluefin Tuna* 사건⁶⁵⁾에 대한 국제해양법원의 잠정조치명령을 보더라도 알 수 있고, *EC-Hormones* 사건 상소기구보고서에서의 “적어도 국제환경법 이외의 분야에서만큼은 사전배려원칙에 대하여 공식적으로 체계화되어 있지 않다.”⁶⁶⁾라는 표현을 통해서도 알 수 있다. 이를 고려할 때, SPS 협정의 적용 범위를 환경 리스크에 대처하기 위한 조치로까지 확대하는 것은 결과적으로 사전배려원칙이 수용되어 있는 국제환경법 질서를 SPS 협정의 과학원칙에 기초한 심사의 대상으로 만들어 버릴 우려가 있는 것이다.

2. 국내환경법에 미치는 영향

EC-Biotech 사건 패널의 접근방법에 따를 경우, 각국의 GMO 규제 제도가 GMO의 수입을 금지하거나 GMO 제품을 수출하고자 하는 사업자에 대하여 많은 비용을 부담하도록 함으로써 국제무역에 대한 영향을 갖는 것으로 확인되는 한, SPS 협정 적용을 피할 수 있는 국가 제도는 거의 없을 것으로 보인다. 뿐만 아니라, 본 사건에서 패널의 해석과 같이 조금이라도 동·식물 보호를 목적으로 한다고 인정되면 SPS 조치에 해당하는 것으로 넓게 해석하는 경우, 환경 내지 생태계에는 당연히 이를 구성하고 있는 동·식물이 포함되므로, 환경보호를 목적으로 하는 대부분의 조치가 동·식물 보호까지도 목적으로 한다는 이유로 SPS 조치로 분류되고, 이에 따라 엄격한 과학원칙을 고수하고 있는 SPS 협정의 적용대

65) *Southern Bluefin Tuna Cases (Australia and New Zealand v. Japan)*, International Tribunal for the Law of the Sea, Request for provisional measures, Order of 27 August 1999.

66) *EC-Hormones* 사건 상소기구보고서(*supra* note 19), para. 123.

상이 되게 될 것이다. 이러한 해석에 따를 경우, 과연 환경보호조치 가운데 SPS 조치에 해당되지 않는 것이 존재할 수 있을지조차 의문이다.⁶⁷⁾ 오직 건강에 대한 위협과 관련이 없는 소비자의 이익을 목적으로 하는 것만이 SPS 협정의 적용 범위에서 벗어나게 될 것이다. 이 같은 확대 해석은 각국의 환경법, 특히 사전배려 원칙을 수용하고 있는 환경법에 대하여 심각한 부정적 영향을 미칠 수 있는 것이다.

여기에서 문제는 각국 환경법이 대처하고자 하는 환경 리스크는 SPS 협정의 전통적인 적용대상인 검역 또는 식품안전 리스크와는 상당히 다른 분야이며, 전통적으로 전혀 다른 성질의 규제 접근방법이 적용되었던 분야라는 것이다. 지난 몇 년간, 환경영향의 성질 및 정도, 특히 장기적인 환경영향의 성질과 그 정도에 관한 불확실성은 많은 국가에서 환경규제의 핵심적 고려대상이 되어 왔으며, 이는 환경 분야에 폭넓게 수용되어 있는 사전배려원칙에 잘 반영되어 있다. 규제자가 환경피해를 증명하는 결정적인 과학적 증거에 앞서 조치를 취할 수 있는 능력은 사전배려원칙의 규범성에 대한 국제적 인식에 동의하고 있지 않은 국가에서조차도 존재하는 규제체제의 특성인 것이다.⁶⁸⁾ 또한 현대 민주국가의 환경규제체

67) 우리나라 「환경정책기본법」에서는 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속 가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다고 규정하고 있을 뿐만 아니라(제1조), 여기에서 ‘환경오염’은 “... 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”로 정의되어 있다(제3조 제4호). 이와 같이, 우리나라 환경정책의 기본을 이루고 있는 「환경정책기본법」과 그 밖의 개별 환경법령이 사람의 건강 보호를 하나의 목적으로 하고 있음을 고려할 때, 본 사건 패널의 해석 태도에 따른다면, 우리나라 환경법 가운데 다수가 SPS 협정상 SPS 조치에 해당하는 것으로 판정될 소지가 있는 것이다.

68) 예컨대, 미국은 국제적으로는 자국이 가입한 조약 규정을 떠나서는 사전배려원칙을 국가간 관계에서 일반적으로 적용되는 법원칙으로 인정하는 것에 반대하고 오히려 원칙이 아니라 접근방법이라고 일관되게 주장하고 있으나, 종래부터 연방의 보건 및 환경 관련 법령에서 사전배려적인 규제조치를 허용해 오고 있다. See Joel Tickner, *The American View on the Precautionary Principle*, in Tim O’Riordan, James Cameron & Andrew Jordan, *Reinterpreting the Precautionary Principle*, Cameron May (2001), pp. 183-214; Linda O’Neil Coleman, *The European Union: An Appropriate Model for A Precautionary Approach?*, 25 Seattle U. L. Rev. 609 (2002), pp. 624-627; Thomas O. McGarity, *MTBE: A Precautionary Tale*, 28 Harv. Envtl. L. Rev. 281 (2004), pp. 337-338; Bernard D. Goldstein & Russellyn S. Carruth,

도는 리스크 의사결정에 있어서 과학자나 전문가뿐만 아니라 일반공중의 참여까지 허용함으로써 폭넓은 토대에 바탕을 두는 경향이 있다.⁶⁹⁾ 환경 분야에서 영향 평가라는 전통적인 장치는 일반적으로 과학에 기초하는 리스크 평가로 한정되지 않으며, 특정 활동으로 인한 환경영향 및 관련 사회·경제적 영향에 관한 광범위하고 정황적인 정보까지 수집하도록 되어 있다. 그러나 SPS 협정의 척도, 특히 과학적 정당화 요건에 따라 평가된다면, 환경규제조치는 그 척도에 미달되는 것으로 판정될 수 있다. 또한 SPS 협정이 제한적으로 사전배려원칙을 제도화하고 있기는 하지만, 이는 전문가가 리스크 평가를 수행하기에 충분한 과학적 증거가 존재하지 않는 경우에 한해서만 적용될 수 있도록 되어 있을 뿐이어서, 환경 리스크에 관한 불확정성⁷⁰⁾ 영역을 포섭하지 못한다.

이러한 점에서, SPS 협정의 범위는 조치로써 대처하고자 하는 리스크를 “SPS

Implications of the Precautionary Principle for Environmental Regulation in the United States: Examples from the Control of Hazardous Air Pollutants in the 1990 Clean Air Act Amendments, 66-FALL Law & Contemp. Probs. 247 (2003); Richard G. Hildreth, M. Casey Jarman & Maggie Langlas, *Roles for A Precautionary Approach in U.S. Marine Resources Management*, 19-SUM Nat. Resources & Env't 64 (2004); Jonathan B. Wiener, *Whose Precaution After All? A Comment on the Comparison and Evolution of Risk Regulatory Systems*, 13 Duke J. Comp. & Int'l L. 207 (2003).

69) See Steve Rayner, *Democracy in the Age of Assessment: Reflections on the Roles of Expertise and Democracy in Public-sector Decision Making*, 30 Science and Public Policy 163 (2003).

70) Wynne에 의하면, 전통적인 의미의 “불확실성(uncertainty)” 개념과 “불확정성(indeterminacy)” 개념은 구별되어야 한다. 전통적인 의미의 불확실성이라 함은 데이터의 부족을 의미하는 것으로 정의되어 왔다. 따라서 어떠한 상황이 전혀 관측되지 않을 때 혹은 어떠한 영향을 측정하는 데에 지나치게 많은 비용이 소요될 것으로 판단될 때 불확실성이 존재한다고 하게 된다. 즉, 본래적으로 인과관계가 확정적이라고 전제하고, 그 확정적인 인과관계를 데이터의 부족으로 인하여 완전하게 정의하지 못하는 것을 두고, 과학적 불확실성이 존재한다고 하는 것이다. 한편 불확정성은 모든 지식과 그 사회적 함의가 본질적으로 고정되어 있지 않으며 조건에 따라 달라지는 성질을 갖고 있다는 인식을 수반하는 것이다. See Brian Wynne, *Uncertainty and Environmental Learning: Reconceiving Science and Policy in the Preventive Paradigm*, in Tim Jackson (ed.), *Clean Production Strategies*, Lewis Publishers (1993), pp. 64-70.

리스크”로 특징지을 수 있는지 뿐만 아니라, 그 조치가 “직접적 또는 간접적으로 국제무역에 영향을 미칠 수 있는 것”인지에 따라 결정되어야 한다는 주장이 제기될 수 있다.⁷¹⁾ 생물다양성 또는 화학오염 리스크를 그 대상으로 하는 국내 환경규제가 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미치는 것이라고 할 수 있는가? 이론적으로 볼 때, 이는 확실히 가능하다. 특히 무역자유화의 달성에 따라 전 지구적인 경제통합이 이루어지고 있는 수준, 그리고 전 지구적 경쟁의 압박을 고려한다면 더욱 그러하다. Driesen은 이러한 상황을 두고, “전 지구적으로 통합된 세계에서는, 대부분의 규제가 비관세장벽으로 표현될 수 있다. 왜냐하면 대부분의 규제는 상업 활동에 부담을 가하는 것이고 이들 상업 활동의 대다수는 국제적인 것이기 때문이다.”고 지적한 바 있다.⁷²⁾ 물론, WTO 분쟁해결제도는 정부 간 분쟁으로 한정되어 있기 때문에, 현실적으로는 자국 정부로 하여금 WTO에 제소하도록 로비를 벌일 수 있는 충분한 정치적 영향력을 가진 수출업자 그룹이 당해 조치에 관심을 가질 만큼 그 무역효과가 실질적이어야만 WTO 분쟁해결기구에 제소될 수 있을 것이다.

이와 같이 무역에 영향을 미치는 환경규제와 관련하여 SPS 협정에 따라 WTO 분쟁으로 번질 가능성이 적다고 해서, 문제가 끝난 것은 아니다. *EC-Biotech* 사건에서 나타난 바와 같이, SPS 조치의 범위를 넓게 정의하는 것은 보다 광범위한 국내 제도가 SPS 분쟁의 대상이 될 수 있음을 의미한다. 예컨대, GM 제품이 “해충”으로 활동하게 될 잠재성에 대처하는 승인절차뿐만 아니라 자연생태계, 수로 등에 대한 영향에 대처하기 위한 승인절차까지도 SPS 분쟁의 대상이 될 수 있게 된다. 또한 실제로 국제무역분쟁의 대상으로까지 되지는 않는다고 하더라도, 환경규제가 SPS 협정에 따른 판정대상이 될 수 있다는 사실에 대한 인식 자체가 그러한 조치의 도입, 확대 또는 수정을 고려하는 국가의 의사결정에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다. 자국이 취하고자 하는 조치의 국제법적 합치성과 무역효과

71) SPS 협정 제1조 제1항은 “이 협정은 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 위생 및 식물위생 조치에 적용된다.”라고 규정하고 있다.

72) David M. Driesen, *What is Free Trade?: The Real Issue Lurking behind the Trade and Environment Debate*, 41 Va. J. Int'l L. 279 (2001), p. 283.

등에 대한 검토는 이미 세계화 시대에서 정부가 기울여야 하는 “상당한 주의(due diligence)”의 한 부분이 되고 있기 때문이다. 환경규제가 SPS 조치로 다루어지는 경우, 이는 SPS 협정상 요구되는 정부 간 투명성 요건(제7조)⁷³⁾까지도 충족할 것이 요구될 것이다. 실제로 어떤 국가가 과학원칙에 기초한 규제방식의 채용과 사전배려원칙에 기초한 참여적인 규제방식의 채용 간의 국내 논쟁에 있어서 SPS 협정의 판단대상이 될 수 있다는 사실을 하나의 협상카드로 내놓게 되는 경우도 있을 것이다.⁷⁴⁾ 즉, 과학원칙이 검역 및 식품안전 분야뿐만 아니라 환경 분야로까지 확대되는 근거로 작용될 수 있게 되는 것이며, 이는 결국 국내 환경법에 있어서 사전배려원칙의 적용 가능성을 상당히 축소하는 결과를 초래할 수 있게 되는 것이다. SPS 협정은 리스크 분석 구조가 지배하고 있는바, 우발적인 무역효과를 갖는 환경규제가 SPS 협정의 적용을 받을 수 있다는 잠재적인 가능성만으로도 환경법 분야에서의 사전배려원칙의 적용 가능성을 제거하기에 충분한 것이다.

EC-Hormones 사건과 *EC-Biotech* 사건에서 각각 문제된 호르몬과 유전자 변형생물체는 그 성질이 다르다. 호르몬은 인체 건강에 부정적 영향을 미칠 잠재성을 가지고 있다. 그러나 유전자변형생물체는 그 뿐만 아니라 생물다양성의 감소를 비롯한 환경 피해까지 가져올 잠재성이 있다. *EC-Biotech* 사건에서 문제된 조치와 같이, 환경 보호와 더불어 인체 건강을 목적으로 하는 조치와 관련해서는, 단지 해당 조치가 대처하고자 하는 리스크의 일부가 SPS 협정상 SPS 조치가 그 대상으로 하는 리스크에 포함된다는 이유로, 해당 조치가 SPS 협정의 적용대상이 된다고 단정 지을 것이 아니라, 해당 조치가 대처하고자 하는 리스크가 SPS 협정상 SPS 조치가 그 대상으로 하는 리스크로써 포섭될 수 있는지 여부를 고려하여 SPS 협정의 적용 여부에 대한 신중한 해석이 필요하였다. 특히 바이오안전성의정서라는 GMO 규제에 관한 국제적 규범이 마련되어 있고, 동 의정서가 GMO 문제를 환경 문제로 인식하고 있음을 고려한다면 더욱 그러하다 할 것이다.

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

74) Jacqueline Peel, *supra* note 52, pp. 1027-1028.

VII. 결론

EC-Biotech 사건 패널은 SPS 협정의 적용범위에 관하여 보다 신중하게 해석하였어야 할 것이라 본다. 환경법질서에는 심각하거나 회복 불가능한 환경 피해에 대한 합리적인 우려가 있기는 하나 그에 대한 과학적 불확실성이 존재하는 경우, 그러한 잠재적 환경 리스크에 대하여 충분한 배려를 기울여 조치를 취하여야 한다는 사전배려원칙이 행동규범으로 자리잡고 있으며, 특히 기후변화 방지, 해양오염 방지, 생물다양성 보전 등과 같이, 국제사회가 그 대처에 있어 공통의 이해관계를 갖는 잠재적 리스크가 문제되는 국면에서는 국제적으로는 협약이나 의정서 등을 통하여 국내적으로는 법률을 통하여 사전배려원칙이 제도화되어 있는 경우가 많다. 그렇지만 전통적인 SPS 분야에서는 과학적 리스크 분석이 정책결정의 기본원칙으로 되어 있다.

물론 전통적인 SPS 분야에 사전배려원칙이 적용될 가능성이 없는 것은 아니다. 그러나 환경 분야에 비해서는 그 가능성이 다소 낮다. 이는 식품안전이 환경에 비해 그 보호 필요성이 떨어지기 때문이 아니다. 환경 문제는 가해자나 피해자의 특정 곤란성, 인과관계의 규명 곤란성, 회복 불가능성, 영향의 장기성, 미래세대에 대한 영향 등의 특성을 지니고 있을 뿐만 아니라, 생태계가 갖고 있는 일체성, 취약성, 복잡성 등으로 인하여 과학으로 대처하는 데에는 한계가 있으며, 이러한 특성으로 인한 한계는 사전배려원칙이 생성·발전하게 된 배경이 되었다. 그렇지만, 이러한 특성이 전통적인 SPS 분야에도 그대로 들어맞는다고 보기는 곤란하다. SPS 분야에 과학적 불확실성이 전혀 없는 것은 아니지만, SPS 리스크는 환경 리스크에 비하여 보다 많은 연구투자를 유인하고 보다 많은 연구결과를 도출해 내는 경향을 갖고 있음을 부정할 수 없다.

이러한 사정을 배경으로, WTO 체제는 SPS 리스크로부터 인간이나 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치를 대상으로 하는 SPS 협정과 관련해서만, 무역조치가 과학원칙 및 리스크 평가에 기초하도록 요구하고 있을 뿐인 것이다. WTO 체제는 무역자유화를 목적으로 출범한 것이다. WTO 체제는 기본적으로 부당한 무

역차별을 초래하는 무역제한조치를 금지함으로써 무역자유화라는 목적을 달성하고자 한다. 그럼에도, 유독 SPS 협정은 엄격한 과학원칙을 채용하여 과학에 기초하지 않은 무역제한조치를 금지하고 있는바, 이와 같이 SPS 협정이 과학원칙을 고수하고 있는 것은 식품안전과 같은 SPS 분야에서 전통적으로 과학적인 리스크 분석에 기초하여 규제가 이루어져 왔으며, 리스크 분석에 대한 어느 정도의 신뢰성이 담보된다는 것을 고려한 것으로, 과학에 기초하지 않은 무역제한조치는 보호무역주의적 의도에서 이루어진 것일 가능성이 크다는 우려에서 비롯된 것이라고 이해된다.

이러한 사정에도 불구하고, SPS 협정의 적용범위를 환경법 분야로까지 확대하는 것은 타당하지 않다. 이는 SPS 협정의 협상과정을 연혁적으로 검토하더라도, 그리고 과학원칙이라는 엄격한 요건의 수용 그 자체가 SPS 협정 적용범위의 한정성 내지 협소성을 예정한 것이라는 견해를 보더라도 확인할 수 있다. 무역과 환경 간의 상호 지지라는 개념을 고려하더라도 그러하다.

사전배려원칙이 행동규범으로 자리 잡고 있는 환경법 분야, 특히 기후변화, 생물다양성 등과 같이 관련 MEAs에서 사전배려원칙을 제도화하고 있는 분야에 대해서까지 엄격한 과학원칙을 채용하고 있는 SPS 협정이 적용되도록 하는 경우, 국가는 자국민과 환경을 리스크로부터 적절하게 보호할 수 없게 된다. 환경 조치에 대해서는 SPS 협정이 아니라, TBT 협정이나 GATT가 적용되어야 마땅하며, 과학원칙이 아닌 무역조치의 차별성 여부가 그 판단의 중요한 잣대가 되어야 할 것이다.

이를 위해서 요구되는 것이 바로 SPS 협정의 적용 여부에 대한 신중한 해석이다. SPS 협정은 그 적용대상이 되는 SPS 조치의 유형을 한정하여 열거하고 있다. 이에 열거되어 있는 유형의 리스크는 리스크 평가로써 어느 정도 신뢰성 있게 확인하고 평가할 수 있으며, 이들 유형의 리스크로부터 건강을 보호하기 위한 조치는 리스크 평가에 기초하여 채용되는 경우가 일반적이라는 전제하에, 리스크 평가에 기초하지 않은 조치는 자의적이거나 부당한 것으로 볼 수 있다는 합의에서 성립된 것이 SPS 협정인 것이다. 과연 환경 리스크에 대해서도 이러한 전제가

타당할 수 있는지 의문이다. SPS 조치를 정의하고 있는 그 어디에서도 “환경”을 보호하기 위한 목적으로 적용되는 조치를 포함한다는 표현을 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라, 환경 리스크로부터 인간의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 목적으로 적용되는 조치를 포함한다는 표현도 찾아볼 수 없다. 그럼에도 불구하고, 환경을 보호하기 위한 조치가 인간이나 동식물의 생명 또는 건강의 보호와 관련이 있다는 이유만으로 SPS 협정의 적용대상에 포함시켜서는 안 된다.

환경 리스크는 그 성질상 복잡하고 다양하다. 또한 필연적으로 인간을 포함한 동식물의 생명 또는 건강과 직·간접적인 연관성을 갖는다. 기후변화 문제도 지구상에 살고 있는 인간이나 동식물의 생명 또는 건강과 관련되어 있고, 해양 오염 문제도 해양생태계를 구성하고 있는 동식물과 이를 섭취하는 인간의 생명 또는 건강과 관련되어 있으며, 습지훼손 문제도 습지에서 살고 있는 어패류, 조류 등 동물과 이를 향유하는 인간의 생명 또는 건강과 관련되어 있다. 오존층 보호도 유류오염 방지도 사막화 방지도 어느 하나 인간이나 동식물의 생명 또는 건강과 관련되어 있지 않은 것이 없다.

해당 조치가 대처하고자 하는 리스크가 위 SPS 조치의 정의 규정에 열거되어 있는 유형의 리스크로써 포섭될 수 있는지 여부를 고려하여야 한다. 해당 조치가 대처하고자 하는 리스크가 SPS 리스크로써 포섭될 수 있는 것이어야 비로소 SPS 조치에 해당하는 것으로 볼 수 있는 것이다. 이와 같은 SPS 협정 적용범위의 한정은 SPS 협정의 규정 취지에도 부합하는 것임과 아울러 SPS 협정의 협상 연혁을 보더라도 타당한 것이다. 이는 결국 사전배려원칙이 행동규범으로 침투되어 있는 환경법 분야, 특히 사전배려원칙을 제도화하고 있는 환경법 분야에서의 사전배려원칙의 적용 가능성 보장으로 이어지게 되며, 이는 결국 국제환경법 질서와 국제경제법 질서의 상호 지지 개념과도 부합하게 되는 것이다.

과거 *EC-Hormones* 사건에서 상소기구는 사전배려원칙의 규범적 지위에 대한 판단이 경솔한 것일 수 있음을 지적하고, 그 판단을 회피한 바 있다. *EC-Hormones* 사건이 SPS 리스크가 문제된 사건이라는 점에 대해서는 누구도 부정하지 않는다. SPS 협정의 적용범위를 전통적인 보건 및 식품안전 조치로 한정하고 환경 조

치로까지 확대하지 않는 것은, 패널이나 상소기구의 입장에서 볼 때, 사전배려원칙의 규범적 지위에 대한 판단이 경솔할 수 있을 것이라는 염려까지도 해소할 수 있는 좋은 해결책이 되지 않는가?

그렇지만, 오해하지 말아야 할 것이 있다. SPS 협정이 규정하고 있는 SPS 리스크로써 적절히 포섭할 수 없는 환경 리스크에 대처하기 위한 조치에 대하여 SPS 협정의 적용을 배제한다고 하더라도, 이것이 곧바로 사전배려원칙이 무조건적으로 적용된다고 보기는 힘들다. 먼저, 사전배려원칙의 적용요건, 즉 심각하거나 회복 불가능한 환경 피해에 대한 합리적인 우려가 있고 그와 관련하여 과학적 불확실성이 있어야 한다는 요건이 충족되어야 비로소 사전배려원칙이 발동될 수 있다. 단, 이때 과학적 불확실성이라 함은 SPS 협정에서와 같이 과학적 리스크 평가에 기초한 것으로 한정되어서는 안 될 것이다. 과학은 그 판단을 위한 일부에 불과하다. 더구나 전문가의 과학적 판단은 그 일부의 일부를 구성하는 것일 뿐이다. 사전배려원칙이 요구하는 합리적인 우려에는 전문가의 평가뿐만 아니라 일반 시민의 합리적인 우려까지 포함되는 것이다. 과학이라는 잣대로만 한정되는 것이 아니며, 사회적·경제적·윤리적 요소까지 종합적으로 고려되어야 하는 것이다. 어떤 물질이나 활동을 통하여 일반 시민이 기대하는 편익도 고려되어야 하며, 일반 시민이 어떤 물질이나 활동으로 인한 리스크를 어느 정도까지 감수하고도 그 편익을 누리고자 할지에 대한 고려도 있어야 할 것이다. 이는 모든 국가로 하여금 동일적으로 일관적으로 요구할 수 있는 부분이 아니다. 아울러 사전배려원칙을 차별적으로 적용하는 것은 허용되지 않는다. 정당한 이유 없는 차별적인 환경 조치는 GATT나 TBT 협정에 위반되는 것으로 여전히 허용되지 않는다고 할 것이다.

참고문헌

- 고준성 외, 국제경제법, 박영사, 2006.
- 송동수, “한국환경법에 있어서의 사전배려”, 리스크 사회에 있어서의 공법적 과제, 한국토지공법학회·한국법제연구원·독일 Mannheim 대학교 법과대학, 2006.
- 여인호, “사전배려원칙”, 경남법학 제19집, 2004.
- 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2005.
- Alan O. Sykes, *Domestic Regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View*, 3 Chi. J. Int'l L. 353, 2002.
- Bernard D. Goldstein & Russellyn S. Carruth, *Implications of the Precautionary Principle for Environmental Regulation in the United States: Examples from the Control of Hazardous Air Pollutants in the 1990 Clean Air Act Amendments*, 66-FALL Law & Contemp. Probs. 247, 2003.
- Brian Wynne, *Uncertainty and Environmental Learning: Reconceiving Science and Policy in the Preventive Paradigm*, in Tim Jackson (ed.), *Clean Production Strategies*, Lewis Publishers, 1993.
- Daniel C. Esty, *Economic Integration and Environmental Protection*, in Regina S. Axelrod, David Leonard Downie & Norman J. Vig (eds.), *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, CQ Press, 2005.
- David A. Wirth, *The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines*, 28 Cornell Int'l L.J. 817, 1994.
- David M. Driesen, *What is Free Trade?: The Real Issue Lurking behind*

- the Trade and Environment Debate*, 41 Va. J. Int'l L. 279, 2001.
- David Morgan & Gavin Goh, *Genetically Modified Food Labelling and the WTO Agreements*, 13(3) RECIEL 306, 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.
- Doaa Abdel Motaal, *The "Multilateral Scientific Consensus" and the World Trade Organization*, 38 Journal of World Trade 855, 2004.
- Gabrielle Marceau & Joel P. Trachtman, *The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement of Tariffs and Trade*, 36 Journal of World Trade 811, 2002.
- Jacqueline Peel, *A GMO by any other Name ... Might Be an SPS Risk!: Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement*, 17 Eur. J. Int'l L. 1009, 2006.
- _____, *Precaution - A Matter of Principle, Approach, or Process?*, 5 Melbourne Journal of International Law 483, 2004.
- Joanne Scott, *European Regulation of GMOs and the WTO*, 9 Colum. J. Eur. L. 213, 2003.
- _____, *On Kith and Kine (and Crustaceans): Trade and Environment in the EU and WTO*, in J.H.H. Weiler (ed.), *The EU, the WTO, and NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford University Press, 2000.
- Joel Tickner, *The American View on the Precautionary Principle*, in Tim

- O'Riordan, James Cameron & Andrew Jordan, Reinterpreting the Precautionary Principle, Cameron May, 2001.
- John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev. 13, 2002.
- Jonathan B. Wiener, *Whose Precaution After All? A Comment on the Comparison and Evolution of Risk Regulatory Systems*, 13 Duke J. Comp. & Int'l L. 207, 2003.
- Joost Pauwelyn, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Disputes: EC - Hormones, Australia - Salmon and Japan - Varietals*, 2 JIEL 641, 1999.
- Kevin C. Kennedy, *The Illegality of Unilateral Trade Measures to Resolve Trade-Environment Disputes*, 22 Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev. 375, 1998.
- Laurence Boisson de Chazournes & Makane Moïse Mbengue, *GMOs and Trade: Issues at Stake in the Biotech Dispute*, 13(3) RECIEL 289, 2004.
- Linda O'Neil Coleman, *The European Union: An Appropriate Model for A Precautionary Approach?*, 25 Seattle U. L. Rev. 609, 2002.
- Richard G. Hildreth, M. Casey Jarman & Maggie Langlas, *Roles for A Precautionary Approach in U.S. Marine Resources Management*, 19-SUM Nat. Resources & Env't 64, 2004.
- Robert Howse & Petros C. Mavroidis, *Europe's Evolving Regulatory Strategy for GMOs - The Issue of Consistency with WTO Law: Of Kine and Brine*, 24 Fordham Int'l L.J. 317, 2000.
- Robyn Eckersley, *The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreement*, 4(2) Global Environmental Politics 24, 2004.

- 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.
- Steve Rayner, *Democracy in the Age of Assessment: Reflections on the Roles of Expertise and Democracy in Public-sector Decision Making*, 30 *Science and Public Policy* 163, 2003.
- Terence P. Stewart & David S. Johanson, *Policy in Flux: The European Union's Laws on Agricultural Biotechnology and Their Effects on International Trade*, 4 *Drake J. Agric. L.* 243, 1999.
- Thomas O. McGarity, *MTBE: A Precautionary Tale*, 28 *Harv. Envtl. L. Rev.* 281, 2004.

<Abstract>

Environmental Risks and SPS Risks

Park, Jong Won

Because of the unity, vulnerability and complexity related to the ecosystem, science's ability to deal with environmental risks is limited. The characteristics of the ecosystem is an impetus behind the precautionary principle. The precautionary principle is the guiding principle of environmental law, that the precautionary measures should be applied where there are reasonable threats of serious or irreversible environmental risk involved in scientific uncertainty. But environmental risks and SPS risks are not equal in nature. SPS risks tend to generate more research investment and results than environmental risks.

Only the SPS Agreement, and no other WTO agreement, requires that Members ensure that every SPS measure is based on scientific principles and risk assessments. This stands on the assumption that SPS risks, such as food risks, has been traditionally regulated by scientific risk analysis, the risk analysis is reliable, and non-scientific measures are the results of protectionism.

Nevertheless, the *EC-Biotech* panel extended the scope of the SPS Agreement to cover environmental measures. Considering the purport and negotiating history of the SPS Agreement, the conception of "mutual supportiveness" between international environmental law and international trade law, and the view that the limited ambit of the SPS Agreement has supported the inclusion of stringent, science-based requirements for SPS measures, the panel's approach is unreasonable. The panel's approach may make it impossible to adequately protect the public and environment against complex

and potential risks.

There is a need for the serious reassessment of the scope of application of the SPS Agreement. The SPS Agreement should not apply to an environmental measure, only because the measure is related to the protection of human, animal or plant life or health. The application of the SPS Agreement should depend on whether the type of risk which the measure in question intends to deal with can be covered with the types of risk which are listed in the definition of a SPS measure or not. This interpretation makes it possible to ensure the applicability of the precautionary principle and to adequately protect the environment and human health.

주 제 어 : 환경 리스크, SPS 협정, *EC-Biotech* 사건, 유전자변형생물체, 사전배려원칙
Keywords : Environmental Risks, SPS Agreement, *EC-Biotech* Case, GMOs, Precautionary Principle