

# 外國의 미온적 環境規則에 대한 貿易規制를 위한 國內法適用

- 美國에서의 相計關稅法 適用論議를 중심으로 -

研究者: 文俊朝(首席研究員)

한국법제연구원



# 목 차

제1장 서론 .....	5
제1절 연구의 목적 .....	5
제2절 연구의 방향과 범위 .....	7
제2장 자유무역과 환경보호의 문제 .....	9
제1절 NAFTA협정을 둘러싼 자유무역론자와 환경보호론자간의 논쟁 .....	9
1. 의 의 .....	9
2. 자유무역론자들의 입장 .....	9
3. 환경론자들의 입장 .....	9
제2절 NAFTA협정체제내에서의 오염피난지 문제 .....	12
제3장 미온적 환경규칙에 대한 일방적 규제의 이론적 정당화 근거 .....	17
제1절 대외적 영향을 미치지 아니하는 미온적 환경규칙 .....	17
1. 자유무역론자들의 입장 .....	17
2. 환경론자들의 입장 .....	18
제2절 대외적 영향을 미치는 미온적 환경규칙 .....	19
1. 일방적 규제 반대론 .....	19
2. 일방적 규제 찬동론 .....	19
제4장 현행 무역제도하에서의 미온적 환경규칙에 대한 대응 .....	21
제1절 보편적 국제협정의 필요성 .....	21
제2절 환경피해를 주는 생산공정을 이유로 한 상품수입의 금지 (제품/생산공정의 구분) .....	23
1. GATT협정의 관련 규정과 적용관행 .....	23
2. UR보조금및상계조치협정의 관련 규정 .....	31
3. NAFTA협정의 관련 규정 .....	34

제5장 미국에서의 환경관련 무역조치를 위한 국내법적용에 관한 논의 .....	37
제1절 최근의 선진국들의 동향 .....	37
제2절 조치가능보조금으로서의 미온적 환경규칙과 상계관세의 적용 .....	38
1. 의 의 .....	38
2. 조치가능한 보조금의 정의 .....	39
3. 특정성(specificity) .....	42
4. 중대한 피해(material injury) .....	43
5. 기타 문제 .....	46
제3절 개정 제337조에 의한 상계관세접근방법의 보완 .....	49
제4절 제301조에 의한 상계관세접근방법의 보완 .....	50
제6장 결 론 .....	55

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

1972년 국제연합환경선언의<sup>1)</sup> 채택이래 선언적 의미에 그쳐왔던 지구환경보존문제는<sup>2)</sup> 새로운 국면을 맞이 하였으며 현재 환경파괴는 심각한 수준에 이르렀고 그 파급효과는 국경을 넘어 전세계 모든 지역에 미치고 있다.<sup>3)</sup> 이리하여 1980년대 후반기부터 지구환경보존에 대한 범세계적인 관심이 고조되어 왔고 선진국들을 중심으로 가장 효과적인 방안으로서 구속력있는 환경협약을 체결하여 각국의 환경파괴행위를 규제하여야 한다는 인식이 확산되었다.

한편, 국제연합은 1974년부터 1989년 사이에 최소한 11개의 주요 환경관련회의를 후원, 개최하였으며 이들 회의에서 세계인구, 환경교육, 수질, 사막화, 오존층 파괴, 환경법, 재생가능한 에너지 자원, 기후변화의 위협, 유독폐기물의 국경간 이동 등의 문제를 다루었다. 이러한 노력은 1992년 6월 브라질의 리오데 자네이로에서 개최된 '국제연합환경개발회의(UNCED)'로서 결실을 이루게 되었다. 국제연합환경개발회의는 지구환경의 보호에 대한 범세계적인 공감대를 조성하였고 「환경과 개발에 관한 리우선언」, 「Agenda 21」, 「기후변화협약」, 「생물다양성협약」 등의 채택을 통해 향후 구체적인 후속조치 협상의 토대를 마련한 것으로 평가되고 있다.

현재 시행중이 수많은 국제협정은 환경피해를 주는 일정한 형태의 국제무역에 대하여 제약을 가하고 있다. 그중 가장 중요한 것으로는 1973년의 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제무역에 관한 협정(the 1973 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) 및 1989년의 위험한 폐기물의 초국경

- 1) 환경문제가 1970년 이전의 국제회의에서도 다루어지지 아니한 것은 아니지만 전세계적 차원에서의 광범위하게 논의하기 위한 정부간 회담은 1972년의 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 국제연합인류환경회의라고 할 수 있다.
- 2) 지구 공통의 환경현안으로는 온실효과와 지구온난화, 산성비, 오존층 파괴, 유해폐기물의 국경이동, 대형유조선 침몰 등으로 인한 해양오염, 삼림황폐화, 사막화, 야생동물종 감소, 핵노출사고 등에 의한 오염, 개도국의 개발로 인한 환경파괴 등이다.
- 3) 미국전역의 호수와 늪지의 바다, 캘리포니아의 시에라 네바다 산맥의 눈덮인 지역에서의 납, 수은, 카드뮴 등과 같은 유독 금속의 검출은 이러한 유해금속의 남용으로 부터 생겨난 것이다. 더구나 유독물질이 사용된 적이 없는 Greenland와 북극의 빙하에서도 이러한 현상이 나타나고 있는 바, 이는 환경오염의 파급효과를 보여주는 것이다. 살충제가 살포된 곳으로부터 수천마일 떨어진 곳의 펭귄, 물고기 그리고 사람의 지방질에서도 DDT와 같은 살충제의 사용증거가 나타나고 있다.

이동의 규제를 위한 바젤협정(the 1989 Basel Convention for the Control of Trans-boundary Movements of Hazardous Wastes)을 들 수 있다. 그 밖의 다른 협정들도 비체약국으로 하여금 국제적인 환경보호제도에 참여하도록 유도하고 당해 협정의 목적이 손상받지 아니하도록 보장하기 위하여 압력을 가하는 수단으로서 비체약국과의 무역을 제한하고 있다. 1987년의 오존층의 보호를 위한 몬트리올 의정서(the 1987 Protocol for the Protection of the Ozone Layer)는 이와 같은 이유로 오존파괴물질의 거래를 제한하고 있으며 그와 유사한 정책이 1946년의 고래어획의 규제를 위한 국제협정(the 1946 International Convention for the Regulation of Whaling) 및 197년의 런던뎀핑협정(the London Dumping Convention) 및 오슬로뎀핑협정(Oslo Dumping Convention)에서 채택된 바 있다.<sup>4)</sup>

이와 같이 각종 국제환경협약들은<sup>5)</sup> 각국의 의무사항을 규정하고 있는 외에 협약의 실효성을 확보하기 위하여 무역규제조치까지도 포함하고 있다는 점에서 단순히 환경보호차원을 넘어 국제무역 및 산업에 직·간접적으로 영향을 미치고 있다. 환경보호 문제는 향후 국제환경에 관한 논의의 진전에 따라 세계 각국의 교역에 대한 직·간접의 영향이 더욱 확대될 전망이다. 이와 함께 국제무역질서에도 상당한 변화가 초래될 것으로 예상된다.

한 걸음 더 나아가 UR의 종료과 더불어 국제무역에서 최대의 관심사가 된 환경문제를 고려한 새로운 다자간 무역질서형성에 대한 논의(Green Round)가 필요하다는 인식이 확산되고 있으며, 무역관련 환경문제는 1995년 1월 발족한 WTO가 처리하여야 할 가장 중요한 현안이 될 것이다. 이러한 상황에서 선진국들과 환경론자들은 『어떠한 국가의 미온적 환경규칙이 자국 생산자를 위하여 국내시장을 외부로부터 절연시키는 보조금으로서 이용될 수 있을 뿐만 아니라 제3국시장에서 자국 생산자의 경쟁력을 제고시키는데 효과적인 수단이 될 수 있다는 점에서 통일적인 환경규칙을 마련하기 위한 국제적인 협력이 절실히 필요하다』고 주장하고 있다.

이 연구서는 미국이 외국의 미온적 환경규칙하에서 생산된 제품의 수입을 규제하는 것이 정당하다고 주장하는 근거와 그와 관련된 상계관세법의 적용 범리에 대하여 검토하기 위하여 작성되었다. 여기에서는 무역자유화라는 대전제하에서 어떠한 국가가 대외적으로 환경에 피해를 주는 공정으로 생산된 상품의 수입을 제한하는 것과 관련하여 GATT와 UR협정 및 NAFTA협정의 관련 규정과 미국에서의 현행 국내법

4) 한편, 1985년 국제고래포획위원회(International Whaling Commission: IWC)가 채택한 고래포획(Whaling)에 관한 모라토리움(moratorium) 및 미국해양포유동물보호법(US Marine Mammals Protection Act) 등 미국의 입법도 역시 제공국가들로 하여금 보존조치에 따도록 권유하는 목적으로 어류 및 어류제품의 수입에 대한 제한을 허용하고 있다.

5) 국제환경보호와 관련된 협약의 목록에 대하여는 Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, (Oxford: Clarendon Press, 1992), x viii - x x vii 참조.

적용에 관한 논의를 검토하고자 한다.

## 제2절 연구의 방향과 범위

제2장 제1절에서는 NAFTA협정의 체결과 관련하여 전개되었던 자유무역론자와 환경론자간의 논쟁에 대하여 소개한다. 이들 상반되는 두 입장은 환경관련 무역규제의 정당성과 향후의 방향에 대하여 근본적인 입장차이를 보이고 있으며, 어느 쪽의 입장이 우세하며 국가의 지지를 받느냐에 따라 국제무역질서상의 새로운 변화가 있을 수 있다.

제2절에서는 어떠한 국가의 높은 환경보호기준을 피하여 낮은 환경기준을 채택한 국가로 오염배출산업이 진출함으로써 빚어지는 투자왜곡현상인 오염피난지(a pollution haven) 문제를 주로 NAFTA협정과 관련하여 검토하기로 한다. 특히 개개의 국가의 일반적인 환경보호수준보다는 산업부문별 환경기준의 차이에 따라 투자의 흐름이 좌우될 수 있다는 주장에 대하여도 논의한다.

제3장 제1절에서는 불공정한 보조금에 대한 규제를 정당화하는 논거가 수출국의 미온적 환경규칙하에서 생산된 제품으로부터 직접적인 피해를 입지 아니한 수입국이 규제를 취하는 경우에도 타당한가를 분석한다. 제2절에서는 그러한 미온적 환경규칙이 대외적으로 영향(직접적인 손해가 다른 국가에 가해질 때)을 미치는 경우와 관련하여 분석한다. 상계관세법상의 정당화사유와 같이 미온적 환경규칙에 대한 규제가 수입국의 환경에 피해를 주는 경우에만 가능한가의 여부에 따라 상계관세법의 적용가능성과 적용범위가 달라질 수 있다는 점을 감안하여 자유무역론자들과 환경론자들의 주장을 중심으로 논의를 전개하였다.

제4장에서는 국가별 환경보호정책의 차이에 따른 무역과 투자의 왜곡현상을 시정하기 위해서는 환경규제의 완화정책에 대한 무역규제가 필요하며 이를 위하여 국내법을 적용할 수 있다는 미국 학자들의 주장과 법안의 내용을 중심으로 검토한다. 이와 관련하여 환경규칙에 관한 국제적인 협정이 체결될 때까지 수입국이 일방적인 규제조치를 취하는 것이 정당화될 것인가가 문제가 된다. 이러한 조치에 대한 정당성여부를 NAFTA협정, GATT협정과 UR보조금및상계조치협정의 관련 규정을 중심으로 검토한다. 특히 GATT의 분쟁해결 패널에서 어떠한 입장을 취하고 있는가를 해석론적 입장에서 그리고 관행을 통해서 분석하고자 한다. 이들 협정들은 수입국이 유사한 제품을 그 생산으로 인하여 야기된 환경비용을 근거로 달리 취급하는 것을 허용하고 있지 않다. 그러나, 그러한 차별적인 취급을 허용해야 한다는 환경론자들의 주장도 만만치가 않은 바, NAFTA협정 협상과정에서의 미국의 입장을 통해 미국이 향후 어떠

한 내용을 다른 국가에 대해 요구할 것인가를 예측해보기로 한다.

제5장에서는 최근의 선진국들의 동향과 더불어 미국에서의 환경관련 무역조치를 위한 국내법 적용에 관한 논의들을 검토한다. 여기에서는 조치가능보조금으로서의 미온적 환경규칙과 상계관세의 적용에 관한 제반 문제, 특히 미온적 환경규칙이 UR보조금및상계조치협정상의 조치가능한 보조금의 정의에 해당될 수 있는가, 미온적 환경규칙을 이유로 상계관세조치를 취하는 것이 특정성의 원칙이나 중대한 피해 등의 요건을 충족시킬 수 있는가, 또한 미국의 절차상의 난점은 어떠한 것들인가를 중심으로 검토하게 될 것이다. 이와 더불어 개정 제337조 또는 제301조에 의해 상계관세접근방법을 보완할 수 있다는 주장과 그 근거에 대하여도 소개한다.



## 제2장 자유무역과 환경보호의 문제

### 제1절 NAFTA협정을 둘러싼 자유무역론자와 환경보호론자간의 논쟁

#### 1. 의 의

북미자유무역협정(NAFTA협정)을 둘러싸고 전개된 환경관련 논쟁이 시사하는 바와 같이 개개의 국가의 환경정책과 자유무역과의 관계설정은 새로운 관심사항이 되고 있다. 환경론자들은<sup>6)</sup> 기존의 무역관련 협정이 환경보호를 위한 무역정책을 반영하고 있지 않다는 점에 대해 비판을 하여 왔다. 미국의 환경론자들은 UR의 후속 라운드로서 Green Round를 추진하고 의회에 1995년 1월 발족하는 세계무역기구(World Trade Organization:WTO)에 무역환경위원회(a Trade and Environment Committee)를 위한 입법의 시행을 포함시키도록 요구한 바 있다. 이러한 경향을 감안해 볼 때, 선진국 특히 미국이 새로운 무역협정을 체결하게 되는 경우 무역과 관련된 환경기준을 포함시키고자 할 것이며, 쌍무적인 교섭을 통하여 이러한 문제를 해결하고자 할 것으로 예상되고 있다.

#### 2. 자유무역론자들의 입장

환경보호문제를 개개의 국가의 정치적인 선택으로 보고 있는 자유무역론자들은 환경론자들이 일반적인 무역자유화 - 그리고 특히 NAFTA협정과 같은 협정 - 를 환경운동의 인질로 삼고 있다고 비난한다. 자유무역론자들은 각국의 환경보호기준간의 차이가 무역상의 상대적 우위를 결정지어주는 요소중의 하나이며 따라서, 그러한 기준의 차이로부터 혜택을 입는 외국의 수출제품에 대한 규제조치는 무역보호주의의 관행으로 비난의 대상이 될 것이라고 지적하고 있다.

사실상, 개발도상국들은 현재 미국 등 선진국들이 채택하고 있는 엄격한 환경기준

6) 여기에서 환경론자와 자유무역론자라는 용어는 무역, 개발 및 환경과 관련된 상반되는 두가지 주장을 대표하는 자들이다. Erik Coulter Luchs, "Maximizing Wealth with Unilaterally Imposed Environmental Trade Sanctions Under the GATT and NAFTA," *Law and Policy in International Business*, Vol.25.(1994), p.728.

에 부응할 수 있는 능력이 없다.<sup>7)</sup> 자유무역론자들은 무역자유화는 환경보호를 위한 財源과 誘因을 제공함으로써 환경후진국들로 하여금 환경보호정책을 강화하도록 유도하게 될 것이라고 주장한다. 다시 말해서 자유무역을 통한 세계복지의 향상은 환경보호를 강화하는데 대한 시민의 요구와 정부의 행동을 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 자유무역론자들은 NAFTA협정 등 자유무역에 관한 협정은 그것이 멕시코의 소득증대에 대단히 큰 긍정적 효과를 주게 될 것이며 그로 인해 멕시코가 환경보호에 대해 더욱 많은 자원을 사용하게 될 것이라고 예상한다. 따라서, 보호무역론자들은 모든 국가에 엄격한 환경기준을 요구하는 것이 환경문제에 대한 절대적이고 유일한 해결책은 아니며 오히려 다른 측면에서 자유무역을 더욱 강화시키도록 개선하여야 할 것이라고 주장한다.

### 3. 환경론자들의 입장

환경론자들은 경제개발과 환경보호의 관련성에 대하여 “경제개발의 초기단계에 있는 국가들이 스스로 충분한 국부를 획득하게 되어 환경과 자원의 보호에 대한 필요성을 인식할 단계에 이르면, 이미 환경 피해는 심각한 수준에 달하게 될 것이다”라고 지적한다.<sup>8)</sup> 일부 환경론자들은 무역자유화가 장기적으로는 환경의 보호와 개선에 긍정적 효과를 미친다는 것을 인정하지만<sup>9)</sup> 그러한 긍정적인 효과는 오랜 시간의 경과를 요한다는 점에 대해 우려하고 있다.<sup>10)</sup> 그들은 환경보호의 시급성의 근거로서 매일 동식물 10종의 소멸, 연간 1700만 헥타르의 산림의 손실 그리고 연간 9200만명의 인구증가가 있는 반면, 5억 내지 10억 인구가 영양실조에 허덕이고 있으며,<sup>11)</sup> 환경보호를 위한 개선조치를 일인당 국민소득이 충분히 높은 수준에 이를 때까지 지연시킨다면 오랜 기간동안에 걸쳐 환경은 극심하게 파괴되고 말 것이라고 지적하고 있다. 또한 환경론자들은 개발도상국의 소득증가 그 자체만으로 환경의 개선이 이루어지지 않는다고 확신함으로써 자유무역론자들과 상반된 견해를 보이고 있다.

Charles Pearson은 개발도상국국이 오염배출산업에서 반드시 비교우위를 가지는

7) Michael Scott Feeley & Elizabeth Kneider, "Environmental Considerations of the Emerging United States-Mexico Free Trade Agreement", *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol.2(1992), p.259.

8) Edith Brown Weiss, "Environment and Trade as Partners in Sustainable Development: A Commentary," *American Journal of International Law*, Vol.86(1992), p.728. 그는 1991년 11월 세계은행의 국제무역과 환경에 관한 심포지움에 제출된 페이퍼를 인용하고 있다.

9) *Ibid.*, p.729. 그는 "국가들이 환경을 보호함으로써 더욱 富의 증대를 가져올 수 있기 때문에 자유무역은 환경보호를 촉진하는 것으로 간주된다고 보아야 타당할 것이다"라고 설명하고 있다.

10) *Ibid.*, p.536.

11) Robert Housman and Durwood Zaelke, "Trade, Environment, and Sustainable Development: A Primer," *Hastings International & comparative Law Review*, Vol.15(1992), pp.536-537.

것은 아니라고 지적하면서 환경과피가 간접적으로 또한 장기에 걸쳐 누적되는 경우에도 어떠한 국가가 비교우위를 창출 또는 유지를 위하여 의도적으로 또는 방심하여 환경을 손상시키게 되는 유혹에 빠지게 될 수 있음을 경고하고 있다.<sup>12)</sup> 이러한 주장에 따르면, 그러한 인위적인 비교우위는 영속적으로 유지될 수도 있겠지만, 미온적 환경규칙을 채택함으로써 오염배출산업을 유치한 국가는 향후 그러한 환경보호규칙을 강화하고자 하는 때 그러한 오염배출산업들로부터 커다란 저항을 받게 될 것이라고 한다.

환경론자들은<sup>13)</sup> 기존의 자유무역협정에 대하여도 다음과 같은 몇가지 논거로서 비난하고 있다. 첫째, 자유무역협정은 환경에 피해를 주는 상품의 수입을 제한하는 기준을 제정·시행할 수 있는 국가의 권능을 위협한다는 것이다. NAFTA협정하에서, 미국(및 타방 당사국)이 그 자체가 환경에 위협이 되는 상품의 수입을 중지시키는 권리를 보유하고, <sup>14)</sup> 미국의 높은 환경(및 기타) 기준은 <sup>15)</sup> 타방 체약국으로부터 비관세 무역장벽이라는 비난을 받을 수도 있다고 한다.<sup>16)</sup>

둘째, 자유무역으로부터 얻게 되는 경제성장은 적어도 단기적으로 환경에 피해를 주게 될 것이라 한다. 많은 환경론자들은 NAFTA협정의 있어서는 NAFTA협정으로부터 얻게 되는 경제성장으로 인해 멕시코의 환경오염은 더욱 악화될 것이라는 이유로 미국-멕시코 국경지역에서의 오염문제에 대한 우려를 표명하고 있다. 이에 대하여 자유무역론자들은 NAFTA협정이 다른 지역에서의 성장을 촉진함으로써 국경지역에서의 환경을 둘러싼 긴장을 완화시키게 될 것이며 자유무역은 환경보호에 관한 기술의 이전을 가속화시킴으로써 멕시코의 환경개선에 도움을 주게 될 것이라고 반박한다.

자유무역론자들은 환경보호·국부의 극대화는 동시에 추구할 수 있으며, 경제적 성

12) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.730에서 재인용.

13) 미국의 어떤 학자는 NAFTA협정의 협상과 관련하여 환경문제에 대한 의제에서는 “첫째, 국경을 초월한 오염문제, 둘째, NAFTA의 타방 당사국으로부터의 수입을 제한하기 위한 허용가능한 기준에 대한 정의, 셋째, 어떠한 때에 상이한 국가의 환경기준이 금지보조금 또는 바람직하지 아니한 무역장벽이 되는가에 대한 결정”을 3가지 주요 논제를 포함시켜야 한다고 지적한 바 있다. *Ibid*, p.731에서 재인용.

14) NAFTA 제904조는 “각 당사국은 이 협정에 따라 환경……과 관련된 조치를 포함하여 어떠한 기준과 관련된 조치 그리고 그 시행 또는 집행을 확보하기 위하여 필요한 조치를 채택, 유지 또는 적용할 수 있다. 그러한 조치는 타방당사국의 상품의 수입금지를 위한 조치를 포함한다.”라고 규정하고 있다. 이 규정은 GATT 제3조의 규정과는 중대한 차이가 있다.

15) 그러한 기준은 리스크 평가에 의하여 제시되는 과학적 원칙에 입각한 것이어야 하며 무차별적이어야 하고 타국에 대하여 투명한 것이어야 한다. NAFTA 제904조.

16) NAFTA 제19장 및 제20장은 중요한 문제인 분쟁해결에 대하여 규정하고 있는 바, 투명한 절차를 선호하는 환경론자들과 폐쇄된 절차를 선호하는 자유무역론자들간에 절차문제에 관한 상반된 입장을 절충시키고 있다. 부속합의서의 하나인 환경협력에 관한 북미협정(American Agreement on Environmental Cooperation: the NAAEC)은 환경관련 무역분쟁을 방지하고 그러한 분쟁이 자유무역위원회(the Free Trade Commission)에 제기된 경우 자유무역위원회에 전문적 지식을 제공할 수 있는 논의의 장을 마련하였다. 환경협력에 관한 북미협정 제10조, *International Legal Materials*, Vol.32(1993), pp.1485-87.

장과 환경보호간의 일시적인 충돌에 대하여는 무역제도 밖에서 그 해결책을 찾아야 한다고 한다. NAFTA협정에 있어서의 미국-멕시코 국경지역에서의 오염 문제는 무역협상의 밖에서 다루어져야 하는 바, 미국환경보호청(U.S. Environmental Protection Agency: EPA)과 멕시코 도시개발생태국(Mexican Secretariat of Urban Development and Ecology: SEDUE)간의 협력을 통해 해결되어야 한다는 것이다.

셋째, 자유무역은 오염피난지(a pollution haven)의 현상을 초래할 수 있다고 한다. 환경론자들은 자유무역의 확대와 더불어 각국간의 환경보호기준의 차이는 상호간의 무역제도의 충돌이 발생하는 횟수를 증가시키게 될 것이며, 오염피난지 문제에 대처하기 위한 확립된 국제법제도가 없는 현재의 상황은 환경을 위협에 처하게 할 뿐 아니라 자유무역제도의 목표에 대해서도 위협이 되고 있다고 지적한다. 그들은 오염피난지 문제를 해결하지 못하면 국가들이 앞으로 미온적 환경규칙을 통해 투자를 왜곡시킬 가능성이 있음을 경고하고 있다. 더 나아가 미온적 환경규칙에 따른 비용이 다른 국가에 대해 전가될 수 있기 때문에 자유무역의 목표인 세계의 부의 극대화를 위해서는 미온적 환경규칙에 대한 규제기준을 구체적으로 마련하고 이를 시행할 필요가 있다는 것이다.

특히, 환경론자들은 “자유무역협정을 체결하게 되면 관세가 인하되거나 없어지게 되기 때문에 생산비용의 차이가 비교우위에 대한 결정적인 요소가 된다”는 전제하에 관세와 다른 형태의 보호무역장치가 인하·제거된다면 생산비용중에서 차지하는 환경비용상의 차이는 비교우위를 결정하는데 있어 그 역할이 커지게 될 것이라고 주장한다.<sup>17)</sup> 이와 관련하여 “현재 전세계적으로 非1次산업 제품이 공업국으로 수출되는 경우, 수입관세율이 평균 4.7%에 불과한 반면 미국의 산업부문의 약 14%가 생산비의 2% 이상을 환경비용으로 추가지불하고 있는 현상은 각국 기업간의 환경기준에 따른 비용차이가 무역에 커다란 영향을 줄 수 있음을 설명하고 있다”라는 지적은<sup>18)</sup> 환경론자들의 입장을 잘 말해주고 있다.

## 제2절 NAFTA협정체제내에서의 오염피난지 문제

NAFTA협정에서도 관세인하·제거를 규정하고 있기 때문에 각 당사국의 환경비용의 차이가 그들간의 무역과 투자의 흐름에 어떠한 영향을 미치게 될 것인지는 미국

17) 이 점에 대하여는 Richard B. Stewart, “Environmental Regulation and International Competitiveness,” *The Yale Law Journal* Vol.102(1993), pp.2061-2082. 참조.

18) John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, (Cambridge : the MIT Press, 1989), p. 53.

에서도 중요한 관심사항이 되어 왔다. 미국의 환경론자들은 NAFTA협정의 세 당사국들은 그들의 산업경쟁력을 제고시키기 위하여 환경비용의 차이를 이용하고자 하는 유혹을 느끼게 될 것이라고 주장한다.<sup>19)</sup> 또한, NAFTA협정하에서 미국과 캐나다의 관세수준이 인하됨에 따라 환경파괴산업이 상대적으로 미온적인 환경규칙을 이용하기 위해 멕시코로 유치될 誘因을 증대시키게 될 것이라고 한다.

각국의 환경기준에 따른 비용차이가 무역의 흐름에 영향을 미칠 수 있다는 환경론자들의 우려가 타당하다면, 이 문제는 NAFTA협정에만 국한된 것이 아니라 전세계적인 무역과 관련되어 있다. 그러나, “관대한 환경·보건기준을 이용하기 위한 산업재배치의 경향은 투자의 세계화, 법인자본의 유동성으로 인해 계속될 것이며 부분적으로는 자유무역협정에 의하여 가속화될 것”이라는 지적은<sup>20)</sup> 다소 과장된 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

지금까지의 나타난 바로는 현행 자유무역체제하에서 환경보호 기준이 상대적으로 관대한 국가의 기업이 경쟁력을 갖는다는 환경분야에서 그레삼 법칙이 지배하게 될 것이라는 아무런 증거도 없다. 부시 행정부시절에 수행된 미국통상대표부(USTR)의 연구에 의하면 미온적 환경규칙을 이유로 멕시코로 생산기지를 이전하고자 하는 미국의 제조업자는 거의 없었다. 미국 전산업의 평균오염완화비용은 총생산비의 1.1%이며,<sup>21)</sup> 이 수치는 미국과 멕시코간의 노동, 중간투입재, 조세 및 운송비와 같은 다른 비용요소상의 차이와는 비교가 안될 정도로 미미한 것이었기 때문이다.<sup>22)</sup> 더구나, NAFTA협정에 의한 미국의 관세의 인하조치가 막대한 오염완화비용을 요하는 산업의 재배치를 촉진할 것으로 보이지는 않는다.

미국통상대표부의 보고서는 현재 미국의 442부문중 11부문만이 과중한 오염완화비용을 지불하고 미국내에서 높은 조세의 부담을 안고 있다고 밝히고 있다.<sup>23)</sup> 이들 11개의 자본집중적 성격의 산업들은 오염완화비용을 감소시키기 위해 멕시코로 이전한다면 전체적인 비용은 오히려 증가하게 된다고 한다. 동 보고서에 의하면 관세인하와 환경비용상의 차이라는 두가지 이유 때문에 멕시코로의 이전을 고려하는 기업은 극소수에 불과하지만, 환경비용상의 차이가 미국과 멕시코간의 무역에 영향을 주게 될

19) 1950년대부터 1980년대까지 선진공업국에서는 확인가능한 예산계정 보조금의 증가는 없었으며 예산에 계정하지 아니한 여러가지 기법에 의하여 그 보조금을 숨겨왔다. Erik Coulter Luchs, *supra* note 5, p.735.

20) C. Foster Knight, “Effects of National Environmental Regulation on International Trade and Investment - Selected Issues,” *UCLA Pac. Basin L. J.* Vol.10(1991), p.212.

21) 국가간의 환경기준에 따른 비용 차이가 무역 및 투자에 미치는 효과에 관한 대부분의 실증적 보고서들은 현행 국제법상 환경기준비용에 관한 명확한 정의가 없고 환경기준비용의 차이의 효과를 과소평가하고자 하는 다국적 기업과 자본유치국의 의도로 인해 어려움을 겪었음을 지적하고 있다. Erick Coulter Luchs, *supra* note 6, p.735. 따라서, 이러한 수치가 정확한 것이라고 보기는 어렵다.

22) C. Foster Knight, *supra* note 20, p.217.

23) Erick Coulter Luchs, *supra* note 6, p.736.

것이라는 증거도 나타나고 있다. 또 다른 보고서는 멕시코로부터의 수입에 대하여 미국의 환경기준준수 비용에 상응하는 환경세를 부과한다면 멕시코의 대미수출액은 1.2% 내지 2.6%가 감소하게 될 것이라고 밝히고 있다.<sup>24)</sup>

그러나, 각국의 환경기준준수 비용상의 차이가 그러한 정도까지 무역에 영향을 미친다는 사실은 장기적으로 환경기준준수 비용이 상대적으로 낮은 지역에 투자가 집중될 것임을 시사하고 있다. 미국의 환경론자들은 환경기준준수 비용상의 차이가 미국 기업의 대규모의 해외이전을 부추킬 정도는 아니지만 기업이윤에 영향을 주게 되므로 장래의 투자의 방향에 영향을 주게 될 가능성은 충분히 있음을 지적하고 있다. 이러한 지적이 사실이라면, 미국의 입장에서 볼 때 가까운 장래에 멕시코가 미국의 오염산업의 피난지가 될 것이라는 사실보다는 장기적으로 보다 낮은 환경기준준수비용이 소요되는 다른 국가로 오염산업들이 단계적으로 옮겨갈 것이라는 사실이 더욱 문제가 된다.

한편, 부문별로 환경비용을 비교해 보면, 미온적 환경규칙은 국제투자의 유형을 변경시킬 수 있는 높은 잠재력을 가진 요인이 될 수 있다는 것도 부인할 수 없다. 예컨대, 상대적으로 많은 환경비용을 필요로 하는 많은 산업들(화학, 석유, 광물 등)은 수요가 대단히 가격탄력적인 고도로 표준화된 제품을 생산하는 경향이 있는 바, 이들 제품은 가격탄력성이 낮은 다른 제품에 비해 미세한 가격 차이로 막대한 매출 변화가 있을 것이기 때문이다.

이러한 논리는 NAFTA체제내에서도 통용될 수 있을 것이다. 부문별 비교를 해볼 때, NAFTA협정 체결국중에서 멕시코만이 낮은 환경비용을 통해 투자를 유치할 수 있는 것은 아니다. 세 체결국 모두가 개개의 산업에 대해 각기 다른 대우를 하고 있기 때문에 이들 체결국 전부가 미온적 환경규칙에 따른 비교우위를 점할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

미온적 환경규칙이 NAFTA협정내에서 비교우위를 결정하는 인자로서 작용할 수 있는 가능성은 6가지(즉 미국 ⇄ 캐나다, 캐나다 ⇄ 멕시코, 미국 ⇄ 멕시코) 방향에서 검토될 수 있다. 예컨대, 캐나다의 환경그룹은 미국·캐나다자유무역협정(the United States-Canada Free Trade Agreement:USCFTA)상에 의하여 미국이 캐나다 기업의 오염피난지가 될 수 있지만 표백크라프트용지용 펄프산업(환경규제상의 차이로 인한 제품비용상의 차이는 8%), 구리 산업(환경비용이 미국에서는 파운드당 6.6센트인데 반해 캐나다에서는 2.7센트) 등과 같은 특정한 산업에 대하여는 캐나다가 미국보다 낮은 환경비용이 부과하고 있기 때문에 이 경우에는 캐나다가 미국기업의 오염피난지가 될 수 있다고 지적하고 있다.

또한, 미국에서의 서부지역 농부에 대한 저렴한 가격의 관개용수 제공, EPA(Environmental Protection Agency)에 의한 특정산업에 대한 정기적인 편법적 편의 제공 등과

24) Ibid. .

같이 미국이 특정 산업에 대하여는 미온적 환경규칙을 시행하는 경우도 있다.<sup>25)</sup> 특정 산업에 있어서의 환경비용상의 차이의 상당부분은, 국가별 평균환경비용에 근거하여 비교한다면, 상쇄되어 버릴 것이라고 한다. 따라서, NAFTA의 세 당사국이 각기 다른 산업에서 각각 낮은 환경기준을 정하고 있기 때문에 환경비용차이가 장래의 투자를 변경시킬 수 있는 잠재력은 부문별 환경분석에 의하는 경우가 산업 전체의 평균 환경비용에 초점을 맞춘 분석에 의하는 경우보다 더 크게 나타난다.

미국의 환경론자들은 “만약 NAFTA협정이 일방 체약국의 미온적 환경규칙하에서 생산된 제품에 대하여 타방 체약국이 무역규제조치를 취하는 것을 금지한다면 투자의 유인으로서 미온적 환경규칙정책을 남용하는 것을 조장하게 될 수 있다”라고 주장한다.<sup>26)</sup> 다시 말해서 환경규칙이 미온적인 국가로 투자가 유입됨으로써 자유무역협정의 투자자유화규정은 엄격한 환경규칙을 시행하는 국가에 대해서는 무용지물이 되거나 오히려 피해를 주게 된다는 논리이다.

또한, 미국의 환경론자들은 NAFTA 체약국들이 독자적으로 환경규칙을 시행한다면, 체약국내에서 전체 산업에서의 환경비용의 증가는 없었다고 할지라도 체약국의 개개의 산업들이 상대적으로 미온적 환경규칙으로 인해 비교우위를 갖는 현상은 더욱 두드러지게 될 것이라고 주장한다. 요컨대, 자유무역은 제조업자들에게 환경비용의 차이로 인한 혜택을 누릴 수 있는 기회를 증가시켜 준다는 것이다.<sup>27)</sup>

이러한 지적이 타당하다면, 미국과 멕시코간의 환경비용 차이가 단기적으로 많은 제조업자들로 하여금 해외로 이전하도록 하기에는 불충분하지만 장기적으로 투자의 흐름에 영향을 주게 될 것이다. 환경비용을 산업부문별로 비교해 볼 경우에는 특히 그러한 현상이 두드러지게 된다. 이와 같은 체약국간의 부문별 환경비용 차이의 문제로 인한 투자의 왜곡현상은 물론 환경보호와 관련한 각 부문별 우선순위를 조정하는 협력을 통해 시정될 수 있을 것이다. NAFTA협정에서는 NAAEC(North American Agreement on Environmental Cooperation) 이사회가 환경보호에 관한 권고안의 발전 및 기술적 협력 강화에 관한 권능에 의하여 환경보호분야에 지원을 하게 된다.<sup>28)</sup> 따라서, 여기에서 조정과 협력이 이루어질 것으로 예상된다.

그런데, 보편적인 국제무역질서의 확립을 지향하는 WTO체제내에서는 이러한 조정과 협력을 위한 어떠한 장치도 마련되어 있지 않기 때문에 향후, 이 문제를 포함하는 환경과 자유무역과의 관계설정을 위한 Green Round의 개최와 이에 따른 새로운 국제적 합의가 도출될 것으로 예상된다. 따라서, NAFTA에서의 환경문제에 대한 접근 방법은 WTO체제내에서의 새로운 합의의 내용과 방향을 파악하는데 대단히 중요한 참고가 될 것이다.

25) Gary N. Horlick, "Panel Discussion: Trade Sanctions and NAFTA" *Georgia Journal of International Environment Law Review*, Vol.5(1993), p.626.

26) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.745.

27) Richard B. Stewart, *supra* note 17, pp.2045-2051. 참조.

28) NAAEC 제10조 (2), (3).





# 제3장 미온적 환경규칙에 대한 일방적 규제의 이론적 정당화 근거

## 제1절 대외적 영향을 미치지 아니하는 미온적 환경규칙

### 1. 자유무역론자들의 입장

자유무역론자들은 『어떠한 국가의 환경보호기준은 생산비에 영향을 주는 다른 사회정책(예컨대, 노동규칙, 보건·안전규칙 등)과 마찬가지로 그 국가가 선택할 문제이다. 따라서 값싼 환경정책은 생산비용을 줄임으로써 국내생산업자에게 비교우위를 주게 되지만 그에 대해 규제조치를 취할 수는 없다』라고 주장한다. 이들의 입장에 의하면, 외국의 미온적 환경규칙이 그 외국의 제품을 수입하는 국가의 기업에 경쟁력상의 불리함을 초래하는 것은 사실이지만 대외적인 파급효과가 거의 없는 환경피해를 수반하는 공정으로 생산된 제품에 대해 수입국이 일방적인 무역규제를 가하는 것은 정당화될 수 없을 것이다.

자유무역론자들에 의하면 국가는 다른 국가의 환경정책을 다른 사회정책과 마찬가지로 이를 수용하여야 한다는 전제하에 개개의 국가는 환경정책과 경제개발정책 등 다른 정책간에 우선순위를 결정할 수 있으며 자체적인 환경파괴에 대한 흡수능력은 국가마다 다르기 때문에 모든 국가에게 동일한 경제·사회정책을 요구할 수 없다고 한다. 자유무역주의는 그러한 차이를 전제로 하는 것이며 실제로 각국의 환경규제의 차이가 어떠한 국가로 하여금 비교우위를 갖도록 할 수도 있으므로 그러한 차이는 오히려 국제무역을 촉진하게 된다는 것이다.<sup>29)</sup> 따라서, 그 효과가 주로 국내에만 미치는 어떠한 국가의 미온적 환경규칙으로부터 비교우위를 점한 제품에 대해서도 자유무역의 틀속에 포함시키는 것이 세계적 부와 수입국의 부 모두를 극대화시키게 되며, 수입국으로서의 수출국의 환경에 피해가 될지는 모르지만 값싼 상품을 사용할 수 있다는 점에 대해서만 주목하여야 한다고 한다.

물론, 자유무역론자들도 보조금으로부터 혜택을 받는 생산업자에 대해 무역규제를 취하는 것을 다음 두가지 경제외적 근거로 정당화한다. 즉, 첫째, 보조금에 대한 규제

29) 이러한 비교우위에 대하여는 John H. Jackson & William J. Davey, *Legal Problems of International Economic Relations*, (St. Paul, Minnesota : West Publishing Co., 1986), pp.11-15. 참조.

는 보조금이 전세계적으로 에스컬레이션화되는 것을 방지하는데 필요하다. 둘째, 보조금에 대한 규제는 어떠한 국가의 불합리한 사회정책이 타국에 대해 초래하는 경제적·사회적으로 불리한 결과를 시정하기 위해 필요하다.<sup>30)</sup> 이와 같이 보조금에 대한 국제적인 규제가 없다면, 경쟁력 제고를 위한 무제한의 국내보조금은 세계적 부의 극대화화에 대한 장애요소가 되기 때문에 보조금에 대한 일방적인 규제는 보조금의 에스컬레이션화 현상을 억제하는 수단으로서 뿐만 아니라, 국가의 사회정책에 대한 선택과 그러한 정책과 타국과의 경제적 상호의존성의 확대간에 균형을 유지하는 수단으로서 정당화된다.

그러나, 자유무역론자들은 환경규칙에 따른 비용차이를 이유로 한 규제는 일반 사회정책의 차이를 이유로 한 규제가 허용되지 아니하는 한, 정당화될 수 없다고 주장한다. 여러 가지 사회정책중에서 환경정책만을 별도로 생각하는 것은 다소 무리가 있다는 것이다.

## 2. 환경론자들의 입장

환경론자들은 이러한 환경규칙은 오염의 초국경적 또는 全地球的 的 汚染 효과로 인하여 다른 국가에 직접 환경적 피해를 미칠 수 있으며, 통상적인 보조금과는 마찬가지로 다른 국가의 기업에게 경쟁력상의 피해를 준다고 주장한다. 미국의 어떠한 학자는 멕시코의 미온적 환경규칙이 보조금으로서 미국의 경쟁 생산업자에게 다음과 같이 3가지 면에서 영향을 미치게 된다고 지적하고 있다. 즉, “첫째, 그들은 멕시코의 제품이 미국으로 수출될 가능성을 제고시킨다. 둘째, 미국의 대멕시코 수출을 방해한다. 셋째 그것들은 멕시코 제품의 제3국 수출가능성을 제고시킨다”라고 한다.<sup>31)</sup>

한편, 모든 국가들이 동일한 환경기준을 설정하여야 한다거나 환경보호에 대한 각국의 상이한 접근방법으로 인한 비용과 이득을 상쇄하여야 한다고 주장하기 보다는 다른 국가에서의 낮은 환경비용으로 인해 저렴해진 수입품에 의하여 국내산업에 부과된 경쟁력 저하를 해소시켜주기 위한 조치를 수입국이 취할 수 있도록 허용하는 제도가 필요하다는 주장이 있다.<sup>32)</sup> 이러한 접근방법은 어떠한 국가가 국내산업들이 국내시장에서의 자신의 지위를 상실하는 것을 방지함에 없이 보다 높은 환경기준을 채택할 수 있도록 할 것이다.

이러한 입장에 따르면, 통상적인 보조금의 경우 그 지급을 억제하기 위한 대응조치가 자유무역제도의 확립을 통한 세계적 부의 극대화라는 요청에 따라 정당화되는 반

30) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.741.

31) GATT의 동경라운드보조금 코드는 보조금에 의해 야기된 피해를 이와 같이 3가지 분야로 분류하고 있다. 이 세가지 분야에서의 보조금에 대한 일방적 대응조치의 유용성에 대해서는 John H. Jackson, *supra* note 18, pp.250-251. 참조.

32) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.741.

면에, 환경분야에서의 보조금은 부당한 보조금에 국한되지 아니 하며, 상계관세는 두 국가간의 상이한 환경보호기준을 조정하는 수단으로서 작용한다.

## 제2절 대외적 영향을 미치는 미온적 환경규칙

### 1. 일방적 규제 반대론

어떠한 국가의 미온적 환경규칙은 그에 따른 비용이 당해 국가에 의하여 완전히 흡수되지 아니하고 대외적인 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있다는 점에서는 다른 불합리한 사회정책과는 명확히 구분된다고 주장하는 자들이 있다. 생산과정과 관련된 미온적 환경규칙은 타국의 경쟁력을 손상시킬 뿐만 아니라 환경파괴의 파급(spillover) 효과로 인해 (국경을 초월한 오염의 형태로) 타국 또는 (예컨대, 오존층의 파괴 등의 형태로) 전세계의 환경에 직접적으로 피해를 줄 수도 있다는 사실을 그 논거로 한다.

이와 관련하여 개발도상국들은 각국의 환경규칙의 차이는 당연한 것이며 어떠한 국가가 타국에서의 생산과정이 대외적으로 환경피해의 효과를 갖는다는 근거로 무역규제조치를 취하는 것은 경제적 제국주의행위이며 따라서, 이를 허용할 수 없다고 주장한다. 1992년 환경및개발에관한Rio선언(the Rio Declaration on Environment and Development) 제12조도 “수입국의 관할권밖의 환경적 도전을 처리하기 위한 일방적인 조치는 회피되어야 한다”(Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoid)라고 규정함으로써 초국경적·세계적 오염에 대한 대응은 국제적 합의에 근거하여야 함을 지적하고 있다. 그러나, 동 선언은 국제법상의 조약이 아니므로 법적 구속력이 없다.

### 2. 일방적 규제 찬동론

이에 대하여 선진국들은 이러한 경제적 제국주의에 대한 우려가 외국의 환경파괴적 경제행위로 인하여 외국이 피해를 입은 때에도 정당화될 수 있는 것인가 또한 어떠한 국가가 자국의 환경에 피해를 주는 무역관행에 대해 아무런 대응조치도 취할 수 없는 것인가에 대해 의문을 제기한다.<sup>33)</sup> 어떠한 국가가 자국의 경제발전을 촉진시키기 위하여 미온적 환경규칙을 채택할 수 있다 할지라도, 다른 국가가 그러한 보조금의 혜택을 받은 제품의 수입에 대해 규제를 가함으로써 자국의 환경을 보호하는

33) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.744.

하는 것을 금지할 수 없다는 것이다.<sup>34)</sup>

이와 관련하여 수입국이 수입품으로부터 직접적인 피해를 입었다면, 이는 조치가능 보조금에 해당하며, 당해 수입품의 생산지 국가에 대하여 미온적 환경규칙을 이유로 규제를 취하는 것은 정당화된다는 주장도 제기되고 있다.<sup>35)</sup> 이러한 주장에 따르면, 파급적(spillover)인 환경피해를 포함하도록 피해기준(injury test)을 변경한다면 어떠한 경우에 국가가 외국의 환경규칙에 따라 생산된 제품에 대하여 환경세를 부과할 수 있을 것인가를 결정함에 있어서 그러한 변형된 피해기준을 사용할 수 있을 것이라고 한다.

한걸음 더 나아가, 환경세의 부과를 위한 요건의 하나로서 그러한 변형된 피해기준을 사용하는 것은 현재 통상적인 보조금에 대한 일방적 규제를 제한하기 위하여 “중대한 피해”(material injury)기준을 사용하는 것과 아무런 충돌이 생기지 아니한다고 설명한다. 어떠한 학자는 외국정부가 자금지원한 보조금과 (대외적인 효과를 갖는 미온적 환경규칙과 같은) 그러하지 아니한 보조금을 구분한다면, 상계관세법을 다른 국내규칙(예컨대, 노동법)과 관련하여 확대적용하지 않더라도 외국의 미온적 환경규칙과 관련하여 적용할 수 있게 될 것이라고 주장한다.<sup>36)</sup> 어떠한 국가의 환경 이외의 다른 국내규칙이 정당한 사회정책으로 인정될 수 있다 할지라도, 대외적인 효력을 갖는 미온적 환경규칙은 다른 국가에 대하여 영향을 미치게 된다는 것을 그 논거로 한다.<sup>37)</sup> 이러한 주장에 따르면 어떠한 국가의 미온적 환경규칙이 직접적으로 대외적인 효과를 갖는 경우의 환경침해를 이유로 한 규제는 다른 사회정책을 이유로 한 규제와 명확히 구별된다.

---

34) Edith Brown Weiss, *supra* note 8, pp.730-732.

35) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.744.

36) Richard B. Stewart, *supra* note 17, pp.265-266.

37) John H. Jackson, *supra* note, 18 p.210.

## 제4장 현행 무역제도하에서의 미온적 환경규칙에 대한 대응

### 제1절 보편적 국제협정의 필요성

환경파괴 행위에 대한 가장 이상적인 해결방법은 무역제도와는 별도로 환경피해에 대한 구제제도를 도입하는 것이다. 보편적 국제무역질서를 정한 GATT체제에서 회원국의 국내시장에서 소비되는 상품의 생산공정문제를 다룰 수 있는 보편적인 다자간 합의를 이끌어 낼 수 있을 것인가에 대해 회의적인 견해가 많다. 그러나, 국제적인 환경보호와 무역의 연계를 위한 보편적인 국제협정이 체결된다면 이상적인 환경보호 기준과 그 기준을 침해한 제품에 대한 관세적용문제 그 이상까지도 해결할 수 있을 것이다.<sup>38)</sup>

이러한 보편적인 환경보호제도를 도입하기 위해서는 자금지원(funding)에 관한 문제가 우선적으로 해결되어야 한다. 다시 말해서 무역과 관련된 환경문제중에서 환경보호제도의 확립을 위해 당사국들이 어느 정도까지 재정적 기여를 할 용의가 있는지가 대단히 중요한 의미를 갖는다. 그러나 현실적으로는 낮은 환경보호기준을 채택한 국가들이 국제환경보호를 위한 협정의 효과적인 시행을 위해 재정적 기여를 하는데 대하여 찬동하지 않을 것이다.

한편, 일부 학자들은 국제적인 오염허가제도를 제안하고 있다. 환경보호기준의 강화를 주장하는 국가와 그러하지 아니한 국가간의 입장을 절충하는 방법으로 낮은 환경보호기준을 채택한 국가의 제조업자에게 허가증을 제한적으로 발급할 수 있을 것이라는 것이다. 이에 따르면, 적합한 환경기준에 부합되지 아니하는 대량의 오염(또는 자원사용)에 대하여도 허가증이 발급될 수 있을 것이며 높은 수준의 환경보호에 대해 특별히 관심이 많은 국가들은 그러한 허가증을 구입하여 사용하지 않고 회수할 수 있을 것이라고 한다.

그러나, 이 역시 환상적인 발상에 불과하다고 본다. 즉, 현재로서도 오염에 대한 비용을 지불하지 아니하고 있는 상황에서 오염기준에 미달하는 경우 허가증을 비용을 들여 매입하고자 하는 국가나 기업이 과연 있을 수 있을 것인가는 의문이다. 요컨대,

38) Eric Coulter Luchs, *supra* note 6, p.750.에서 재인용.

보편적인 무역제도와 관계없이 국제적인 환경보호기준을 설정하고 그 기준에 부합되지 아니하는 국가의 기업에 대하여는 일정한 부담을 지우거나 오염비용을 지불하고 허가증을 구입하도록 한다는 주장은 대단히 이상적이지만, 현실성을 감안하지 아니하고 있다. 특히 국가의 일반적인 환경보호기준과 산업분야별 보호기준은 구별되어야 하며, 후자가 오히려 중요할 것이다. 그러나, 국가에 따라 보호기준이 강화된 산업분야가 다를 수 있으며, 그러한 기준을 설정하는 자체가 대단히 복잡하고 어려운 문제라고 할 것이다. 따라서, 어떠한 국가의 일반적인 환경기준만을 놓고 평가를 하고 이에 따라 무역보복조치를 취한다는 것은 본말이 전도된 것이라 할 것이다.

결국, 외국에서의 제품생산으로 야기되는 환경피해문제를 다룬다 할지라도 현행 국제무역제도내에서의 법의 탄력적 운영이 필요하다. 그러나 NAFTA협정과 같은 지역적 협정보다는 보편성을 지향하는 WTO체제내에서 그러한 제도가 정착되어야 한다. 예컨대, 미국의 입장에서 볼 때는 환경피해를 이유로 무역규제를 NAFTA 회원국들인 멕시코와 캐나다외에도 모든 무역상대국에 대하여 취할 수 있어야 바람직할 것이다.

만약 환경오염에 대한 일방적 무역규제가 NAFTA협정의 당사국간에만 취할 수 있을 뿐이라면, NAFTA 체약국에서 생산된 환경피해제품은 비체약국이 아닌 국가로만 수출되고 비체약국의 환경피해제품이 체약국으로 수입되는 기현상을 초래할 수 있다. 예컨대, 미국이 낮은 환경기준의 채택을 이유로 멕시코로부터의 수입제품에 대해 무역규제를 취한다면 그와 동일한 수준으로 또는 그보다 훨씬 환경피해가 심한 타일랜드 제품의 수입을 조장하게 된다. 이것은 체약국간의 자유무역을 촉진한다는 NAFTA의 기본취지에도 부합되지 아니한다 할 것이다.

현실적으로 모든 상품에 대한 무제한의 자유무역제도는 어떠한 분야에서는 환경보호의 요구와 불가피하게 양립될 수 없는 경우가 있다. 이러한 환경보호의 요구가 수입국과 수출국 모두로부터 지지를 얻지 못하는 경우 특히 그러하다. 이러한 경우에는 미국-멕시코간의 참치분쟁에서와 같이 환경기준을 중요시하는 수입국의 무역규제조치 사용에 방해가 될 뿐만 아니라 수출제한을 통해 천연자원을 지속적으로 개발하고자 하는 환경을 증시하는 일부 개발도상국의 노력에도 부합되지 아니한다.

GATT협정이나 UR협정 모두 선진국의 자유무역의 이익 및 개발도상국의 무제한 자원개발에 의한 이익에 대해 중립적인 내용만을 포함함으로써 환경문제에 대해서는 사실상 아무 것도 규정하고 있지 않다. 이러한 문제점을 해결하는 유일한 방법은 현행 EC법에서와 같이 환경보호에 관한 명문의 규칙을 GATT협정에 삽입하는 것이다. EC법의 관련 규칙에 의하면, 회원국의 국내적인 환경조치가 동 규칙에 규정된 범위를 초과하여 취하여진 경우 EC조약상의 규정과 국내법의 규정상의 불일치(disproportionality)로 인해 Rome 조약 제30조에 대한 위반이 되기는 하지만, EC조약상의 환경의 보호에 관한 규정은 제30조의 적용을 제한할 수 있는 강행규정이다.<sup>39)</sup>

이리하여 Danish Bottle 사건에서 유럽사법재판소는 국내법간의 상충으로부터 발생

한 상품의 자유이동에 대한 장애는 그러한 법들이 내국상품과 수입상품간에 구별없이 적용될 수 있고 공동체법의 의무적 환경요구를 충족시키는데 필요한 범위내에서 수용하여야 한다고 판시한 바 있다.<sup>40)</sup> 이러한 판결에 따라 덴마크는 음료컨테이너의 재사용을 자유롭게 요구할 수 있었는데, 이것은 GATT협정의 현행 규정보다 한결음 더 나아간 것이라 할 수 있다. 이러한 판례와 같은 환경친화적 경향을 고려하여 “국제무역법은, 그것이 엄격하게 해석되거나 적용되지 아니하고 있는 한, 개개의 국가가 취하는 환경보호조치에 방해가 되도록 운용되어서는 아니된다”라는 주장도 제기되고 있다.<sup>41)</sup> 그러나, 이러한 점을 보다 명확히 하는 보편적인 합의가 이루어지지 아니한다면, 다시 말해서 GATT협정의 관련 규정을 개정하거나 새로운 협정을 체결하지 아니한다면, 새로운 국제분쟁의 불씨가 될 것으로 예상된다.

## 제2절 환경피해를 주는 생산공정을 이유로 한 상품수입의 금지(제품/생산공정의 구분)

### 1. GATT협정의 관련 규정

#### (1) 동종의 제품에 대한 동일한 취급(Like Treatment of “Like” products) (GATT협정 제3조)

GATT협정 그리고 UR협정 어느 것도 생산공정과정에서 환경에 피해를 주는 제품의 수입을 금지하는 것에 대하여 아무런 규정도 두고 있지 않다. 아래에서는 제품 그 자체에 의한 환경오염과 생산공정상의 오염을 구분하여, 그 생산공정에 의하여 수입국의 환경이 피해를 입었다는 이유로 당해 수입국이 제품을 달리 취급할 수 있는가를 검토하기 위하여 GATT협정의 관련 규정들을 분석한다.

GATT협정은 상품교역을 증진시키고 국제무역에서의 차별적인 대우를 금지하기 위한 중요한 국제규범이다. GATT협정의 서문에서는 “생활수준의 향상”과 “세계자원의 완전한 사용 개발”이라는 일반적 목표를 규정하고 있으며 이를 위하여 GATT협정은 환경법규 및 환경보호와 관련된 국제기구와 협력하고 있다. GATT협정의 몇몇 조항들은 국가차원에서 채택되는 환경조치들과 관련되어 있다.

39) Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *supra* note 5, p.134.

40) *Ibid.*

41) *Ibid.*

제3조제4항은 체약국들이 수입품에 대해 내국의 조세와 규칙에 관한 내국민대우를 규정하고 있다. 즉, “체약국 영역의 제품으로서 타방 체약국의 영역에 수입되는 제품은 수입국내에서의 판매, 판매를 위한 제공, 구매, 수송, 분배 또는 사용에 영향을 미치는 모든 법률, 규칙 및 기타 요건에 있어서 수입품의 동종제품에 적용되는 대우보다 불리한 대우를 받아서는 아니된다.”라고 하고 있다. 수입국내에서 수입제품에 대한 차별이 존재하는지를 판정하는 때에는 각국의 조치들이 미친 영향을 고려할 수 있지만 동 규정은 수출국에서의 생산 또는 관련 행위들에 대하여는 어떠한 고려도 하고 있지 아니하다.

수입국의 기준이 국내생산품에 유리하게 차별적으로 적용되는 경우, 수출국은 GATT협정상 양허가 무효화 또는 침해되었다는 주장을 뒷받침하기 위하여 제3조 4항을 인용할 수 있다. 또한 Note Ad Article 3은 자국제품에 대한 것과 동일한 규칙 또는 부담금인 경우에는 국경에서 수입품에 대하여 규칙, 내국의 조세 또는 부담금을 적용하는 것을 허용하고 있다.

그러나, GATT 패널은 국경에서 수입품에 대하여 국내 규칙을 적용할 수 있는 권한은 수입되는 제품 그 자체와 관련된 규칙에 국한되며, 제품생산공정과 관련되는 규칙에 대하여는 그러한 제한을 받지 아니한다고 판시한 바 있다.<sup>42)</sup> 내국민대우에 관한 제3조의 의무는 동종의 제품에 대한 동일한 규칙을 적용한다는 것에 근거한 것이며 이것은 제품의 생산공정(공정이 제품에 영향을 미치지 아니하는 한)이 아니라 제품 자체에 초점이 맞추어져 있음을 의미한다.<sup>43)</sup> 이러한 동종의 제품의 정의는 『GATT협정 체약국으로 하여금 다른 체약국으로부터 수입되는 동종의 제품에 대하여 다른 국가로부터 수입되는 제품에 대하여 적용되는 최저의 관세보다 높지 아니한 관세를 적용하도록』하고 있는 GATT협정 제1조와도 관련되어 있다. 그러므로 GATT협정 체약국은 그 생산으로 야기된 대외적 환경피해에 근거하여 상품에 대하여 차별관세를 부과할 수 없다.

환경론자들의 입장은 “세계적 부의 극대화라는 관점에서 볼 때, 제품과 생산공정간의 (수입국에게 전자에 대하여는 규제를 허용하지만 후자에 대하여는 허용하지 아니하는) 구분은 자의적이고 비생산적이며, 제1차적으로 개개의 국가와 생산자들은 환경 침해에 따른 비용을 국경밖으로 전가시키지 아니 하도록 환경기준을 강화하여야 한다”는 점을 강조한다.

42) General Agreement on Tariffs and Dispute Settlement Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna, *International Legal Materials* Vol.30(1991), p.1594.

43) John H.Jackson, *supra* note 18, p.209.



## (2) 최혜국대우와 내국인대우에 관한 예외(GATT협정 제20조)

GATT협정 제20조는 제1조의 최혜국대우와 제3조의 내국인대우에 대한 예외를 허용하고 있다. 그러나 제20조에는 “환경”이라는 용어는 전혀 언급되어 있지 않다.<sup>44)</sup> GATT협정의 전반적인 내용이 관세 및 비관세 장벽을 철폐 또는 규제함으로써 교역을 증대시키는 것이지만 제20조에 열거된 일반적인 예외는 안보 또는 공공복리에 중요한 분야에서 적절한 조치를 취할 수 있는 각국의 권리를 인정하고자 하는 조항들을 포함하고 있다. 제20조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“어떠한 조치들이 동일한 여건하에 있는 국가간에 자의적이고 불공정한 차별 수단 또는 국제무역에 있어 위장된 규제조치로 사용되어서는 아니된다는 것을 조건으로, 동 협정문의 어떠한 조항도 어떠한 체결국이 다음의 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다.” (a)생략 (b)인간 및 동식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 조치, (c)생략 (d)특허권, 상표권 및 저작권의 보호와 사기적 관행의 방지 등을 포함하여, 동 협정의 규정에 위배되지 아니하는 법률 또는 규칙을 준수하기 위하여 필요한 조치, (e)생략 (f)예술적, 역사적, 고고학적 가치가 있는 국보들을 보호하기 위하여 적용되는 조치 (g)유한한 천연자원의 보존에 관한 조치. 다만 국내생산 및 소비의 제한과 관련하여 실시되는 경우에 한한다.

이들 4가지 예외중에서 첫번째 예외인 (b)는 국가의 위생기준의 시행과 공공보건을 위한 광범위한 환경규제를 모두 포함하고 있다. 두번째 예외인 (d)는 수출국들이 유독물질에 대한 사전허가 및 등록제도를 사용하는 경우 또는 유독물질이나 제품에 대한 표시요건(소비자에 대한 경고라벨, 부착 등)이 사용되는 경우에 적용될 수 있다. 세번째 예외인 (f)는 고대 예술품 또는 고대 유물과 같이 수출국이 문화적으로 중요하다고 간주하는 제품에 대한 수입금지를 목적으로 한 것이다. 네번째 예외인 (g)는 국내자원개발이 규제되는 수산물, 또는 천연자원을 보존하기 위하여 수출이 금지되는 목재에 대한 수입을 제한하기 위한 것이다.

제20조 (b)는 체결국이 “인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한” 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 앞서 논의된 기준을 충족시키는 외에 제20조 (b)의 조치가 “필요”하여야 한다. “필요한”이라는 조건은 어떠한 국가의 환경보호 또는 집행의 실질적 수준의 선택을 예측하는데 사용되지 아니한다. 오히려 “필요한”이라는 기준은 어떠한 국가가 바라는 목표를 달성하기 위하여 사용하는 수단에 대하여 적용된다. “필요한”이라는 용어는 다른 어떠한 대안적 조치가 없을 것 또한

44) 이에 관하여는 Steve Charnovitz, “Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article X X,” *Journal of World Trade Law*, Vol.25(1991), pp.37-38.

선택된 조치가 GATT협정의 규정에 대해 있을 수 있는 불일치는 최소한에 그쳐야 한다는 것을 요구하는 것으로 해석된다.<sup>45)</sup> “필요한”이라는 용어에 대한 이러한 해석은 두말할 여지 없이 GATT협정에 합치되는 입법을 추진해 온 국가들에게도 큰 부담을 주는 것이며 제20조 서문의 비보호주의적 조건에 대한 엄격한 해석이 수입국의 환경을 보호하기 위한 일방적인 조치의 보호주의적 남용을 방지하는데 충분할 것이라고 주장되어 왔다.

제20조(g)는 당사국들이 국내생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 유한한 자연 자원의 보존에 관한 조치가 효과적인 것이 되도록 하는 한 그러한 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 제20조(g)의 원용은 보존에 “제1차적인 목적이 있는” 조치에 한정된다. 그러한 조치는 국내적 조치를 보장하기 위하여 취하여야 한다. 많은 사람들이 제20조(g)는 그것이 화석연료의 수출규제에만 적용되도록 의도되어 있기 때문에 외국에서의 환경상의 공정을 규제하는데 사용되어서는 아니된다고 주장한다.

따라서, 상기의 제20조(b)와 (g)는 계약국이 환경피해를 이유로 한 조치를 취하는 것을 허용한 것으로 해석될 수 있다는 주장(이러한 해석에 따른다면 그러한 조치는 제1조와 제3조에 대한 침해가 아니다.)은 타당하지 않다고 본다. GATT 패널은 제20조의 예외를 대단히 좁게 해석하고 있는 바, the Dispute Settlement Panel on United States Restrictions on Imports of Tuna(Tuna 패널)은 다음과 같이 명확히 천명하였다.<sup>46)</sup>

제20조는 일반협정의 다른 규정상의 의무로부터의 제한적인 또한 조건부적인 예외이며, 적극적인 규칙이 아니다. 패널의 관례는 제20조를 좁게 해석하고 제20조를 원용하는 당사국에게 그 원용을 정당화하도록 하는 부담을 지우고 있다.

한편, 제20조의 예외에 해당되는 조치들을 취하는 경우에도 최혜국대우를 바탕으로 하여 무차별 대우의 의무를 이행하여야 한다. 그러나 제20조의 규정은 통보요건을 명시하고 있지 않기 때문에 어떠한 조치를 예외적인 조치로 간주하는 국가는 그러한 조치의 시행을 GATT협정에 통보하거나 이를 널리 알릴 필요가 없다. 또한 그러한 조치가 국내조치의 예외라고 주장하거나 국제적 의무에 위배된다는 것을 인정함으로써 국내규범과 국제규범과의 연관성을 분명히 하고 명확하게 밝힐 필요가 없다. 이 밖에 환경문제와 관련이 있는 여타 GATT협정 조항으로는 10조 1항(무역규칙의 공표), 제4부(무역과 개발), 5조(통과의 자유), 8조(수수료 및 절차, 허가요건) 등이 있다.

45) “General Agreement on Tariffs and Trade: Dispute Settlement Panel Report on Thailand Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes”, *International Legal Materials*, Vol.30(1990), p.1122.

46) Tuna Panel Report, *supra* note 42.

### (3) GATT협정규정의 적용관행

GATT협정 규정은 단순히 읽는 것만으로는 이해될 수 없으며, 실제상황 또는 제소나 분쟁사례를 통해 검토되어야 한다. 여기에는 최근 GATT협정의 분쟁해결활동과 환경보호분야에서의 활동에 대하여 논의하기로 한다. GATT협정이사회가 채택한 GATT협정 제20조를 원용한 10개의 패널보고서중에서 단 1건의 보고서만이 제20조 예외적 적용을 인정하고 있다. 어떠한 조치가 제20조의 예외로서 인정되는 경우에는, 동일한 조건이 지배하는 국가들에 대해 자의적으로 또는 부당하게 차별할 수 없다. 지금까지 이러한 조건에 위배되는 것으로 판명된 조치는 없었지만<sup>47)</sup> 이 규정은 약한 최혜국대우의무를 정하고 있는 것이다. 또한, 제20조의 조치가 “국제무역에 대한 위장적 제한”이 되어서는 아니된다는 요건은 약한 내국인대우조항을 정한 것이라 할 수 있을 것이다. 그러므로 제20조의 조치는 그와 유사한 제한이 국내제품에 대해 적용되는 경우에 한하여 수입품에 대해 적용될 수 있다.<sup>48)</sup>

지난 20년동안 GATT의 분쟁해결활동을 보면, 분쟁당사국의 주장을 지지하거나 반박하기 위하여 제20조의 규정을 원용해 왔다. 이들 중 하나는 1979년 미국이 캐나다산 참치 및 이들 제품의 수입을 금지한 것에 대한 캐나다의 제소이다. 동 수입금지조치는 캐나다 서부해역 200 해리내에서 참치를 잡았다는 이유로 캐나다가 19척의 미국어선을 정지시키고 승무원들을 체포한 것에 대해 미국이 취한 조치였다.

그 당시 자국의 200해리 해역을 침범하였다는 캐나다의 주장을 미국이 인정하지 않았기 때문이다. 캐나다는 GATT협정 제23조에 의거하여 미국의 행동이 GATT협정에 의하여 부여되는 자국의 이익을 무효화 또는 침해하였다고 주장하였다. 이에 대하여 미국은 위에서 논의된 제20조(g)항의 예외규정에 해당한다고 주장하면서, 캐나다가 국제조약(즉 미주열대참치협약)에 의한 참치보호 노력에 협조하지 않았다고 주장하였다. 캐나다는 미국이 어족보호의 이유보다는 경제적 이익 때문에 그러한 조치를 취하였다고 주장하였으며, 또한 미국법이 다른 국가로 하여금 그 국내법에 배치되는 방법으로 행동하도록 하고 있다고 주장하였다.

1991년 GATT의 Tuna사건 패널은 돌고래의 어획량을 감소시키기 위하여 참치수입을 제한하는 미국법의 영토외적 적용은 협정상 미국의 의무에 위배되는 것이라는 결정을 내린 바 있다. 동 패널은 미국이 국내의 생산이나 소비를 조절하는 어떠한 조치도 취하지 않았기 때문에 미국이 제20조(g)의 예외조항을 원용할 수 없다고 결론지었다. 따라서 패널은 미국의 수입금지가 예외적인 경우를 제외하고는 그러한 조치를 입안하거나 시행하지 못하도록 규정한 GATT협정 제11조에 위배되는 수량제한이

47) Steve Charnovitz, *supra* note 42, p.35,

48) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.757.

라고 판정하였다. 이러한 입장에 의하면, 멕시코로 부터 또는 중개국으로부터의 참치 수입의 금지는 GATT협정 제20조에 의하여 허용된 예외에 의하여 정당화될 수 없다. GATT협정패널이 초범적인 조치를 허용하지 아니하여 왔다는 관행을 고려해볼 때, 제20조의 조치의 사용은 크게 제한을 받고 있다고 할 수 있다.

이를 보다 구체적으로 설명한다면 다음과 같다. Tuna 패널에서는 제20조 (b)의 문맥이 관할권을 초과하는 조치에 대하여는 침묵을 지키고 있다는 점을 유의하여 고래의 어획에 대한 참치어획의 평균비율이 미국의 비율인 1.25배를 초과하지 아니하였다는 사실을 증명하기 못한 국가로부터의 참치의 수입을 제한한 미국의 법을 GATT협정위반이라고 판시하였다. 패널은 제20조의 (b)와 (g) 어느 것도 초관할권적 조치를 정당화하는 데 사용될 수 없음을 판시하였다. 이와 같이 Tuna 패널에서는 제20조의 (b)와 (g)의 적용을 규제할 하고자 하는 국가의 영역내에서 “생명 또는 건강” 및 “자연자원”을 보호하는 조치로 국한하였다.

이것은 다른 국가의 국내적 환경보호문제에 대하여 개입하고자 하는 경제적 대국이 제20조를 원용하는 것을 방지하는 것이기는 하지만, 수입국의 영역에 피해를 미치는 수입품에 대해 규제하기 위하여 제20조를 원용할 수 있는 가능성을 배제하고 있지 않다. 그러나 Tuna 패널보고서의 부수적 의견들은 수입국이 자국환경을 보호하기 위해 일방적 조치를 취하는 것은 인용될 수 없음을 시사하고 있다. Tuna 패널은 제20조의 조치에 대한 영토외적 관할권을 인정하는 해석을 한다면, 자유무역체제에 대한 도전이 될 수 있음을 다음과 같이 우려하였다.

각 계약국은 타방 계약국의 일반협정상의 권리를 위태롭게 하는 생명 또는 건강의 보호(또는 보존)정책을 일방적으로 결정할 수 있을 것이다. 그렇게 된다면, 일반협정은 모든 계약국간의 무역을 위한 다자간의 틀을 더 이상 구성하지 못하고 동일한 국내규칙을 가진 제한적인 수의 계약국간의 무역에 대해서만 법적 안전장치를 제공하게 될 것이다.<sup>49)</sup>

Tuna 패널에서의 부수적 의견(dictum)은 외국생산공정이 수입국의 환경에 영향을 미친다고 할지라도 그에 대한 일방적인 조치는 GATT협정체제에 대한 잠재적인 위협이 되기 때문에 허용되어서는 아니된다는 점을 지적한 것으로 볼 수 있다. 패널은 계약국은 그러한 조치가 허용되어야 하기 전에 남용을 방지할 수 있는 기준에 대하여 합의할 필요가 있음을 지적하였다.

한편, 장래의 WTO가 그 생산이 수입국의 환경에 대하여 또는 지구 전체에 야기할 피해를 이유로 어떠한 제품의 수입을 제한하는 일방적인 조치에 대하여 어떻게 대응할 것인가는 명확하지 않다. 여러가지 면에서 Tuna 패널에서 미국의 입장은 지지

49) Tuna Panel Report, *supra* note 42.

받을 수 없었다. 즉, 미국의 돌고래와 참치 어획량의 연계에 따른 멕시코참치의 수입 금지조치는 미국 관할권밖에 있는 돌고래를 數的으로 보호하기 위해 적용된 것으로서 부당한 것이었다.

Tuna 패널의 보고서는 GATT협정의 공식결정으로 채택되지 아니하였고 또한 GATT협정의 패널도 기관력의 원칙에 구속되는 것은 아니다. “필요한”이라는 기준을 완화하고 수입국의 환경에 피해를 주는 자국영토 밖의 생산공정과 관련된 대응조치를 취하는데 대하여 찬성하는 주장이 보편적으로 받아들여지게 된다면 향후 GATT협정 또는 WTO 패널이 환경적으로 피해를 주는 외국에서의 생산공정으로부터 자국의 환경을 보호하기 위하여 수입국이 일방적인 조치를 취하는 것을 허용하게 될 수 있을 것이다.

미국과 캐나다간의 또 하나의 분쟁은 미국에 의하여 제기된 것으로 GATT협정 제 11조와 제20조와 관련된 것이다. 미국은 가공하지 아니한 연어와 청어의 수출을 금지한 캐나다의 조치가 제11조에 위배되며 제20조의 예외규정에도 속하지 아니한다고 주장하였다. 이에 대해 캐나다는 제11조제2항(b)에 의하여 국제무역에 있어서 제품의 분류, 등급 또는 판매에 관한 기준 또는 규칙의 적용상 필요한 국내규제 즉 품질예외는 수량제한의 일반적 금지로부터 제외된다고 주장하였다. 캐나다는 또한 그러한 수출금지를 허용하고 있는 것으로 제20조 (g)항을 원용하였다. GATT의 패널은 동 규제조치가 캐나다가 주장한 조항들에 의해 정당화될 수 없다고 판정하였으며 캐나다가 자국의 품질기준을 충족시키지 않는 생선의 수출을 금지할 수는 있지만 일부 출하분이 기준에 일치되는 경우에는 특정한 종류의 생선에 대해 수출을 전면적으로 금지할 수는 없다는 것이었다.

미국과 캐나다간의 세번째 분쟁은 캐나다가 EC와 EC체약국들의 지지를 얻어 제소한 것으로 미국이 외국제품보다 수입품에 더 높게 부과된 세금으로 기금을 마련한 환경청정을 위한 기금(Superfund for Environmental Cleanups)에 관한 것이다. 캐나다는 높은 수입세가 제23조의 무효화 또는 침해의 경우에 해당한다고 주장하였다. 미국은 동종상품이 생산되고 있는 경우, 부과되는 세금은 최종생산품에 적용되는 세금이 아닌 수입제품을 생산하는 데 사용된 화학품에 적용되는 세금과 동일하다고 말하면서 제2조2(a)와 제3조제2항에서 허용하고 있는 ‘조정’(adjustment)에 해당하는 것이라고 정당화하였다. 그러나, EC는 이들 GATT협정 조항이 판매세에 대해서만 적용되는 것이므로 동 분쟁과는 관련이 없다고 주장하였다. 결국 GATT협정 패널은 동 세금이 제3조제2항에 위배된다고 판정하였다.

이상의 논의를 요약한다면 다음과 같다. 제20조는 (b) “인류, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한” 또는 (g) “소모성 자연자원의 보존과 관련된” 무차별조치를 허용하고 있다. 이러한 예외중 첫번째는 수입국의 관할권내의 건강 또는 생명을 보호하기 위한 위생상의 조치의 사용만을 취급한 것으로 해석되었다. 두

번제의 예외인 (b) 역시 그것이 보존정책의 영토외적 적용에까지 확대될 수 없기 때문에 또한 외국의 어획에 관한 미국법에 규정된 예측할 수 없는 조건은 돌고래의 보존에 제1차적인 목적이 있는 것으로 볼 수 없기 때문에, 적용될 수 없는 것이었다. 더 나아가 멕시코와의 협력에 관한 약정의 교섭 등, 공해의 자원을 보호하기 위한 목적으로 다른 조치를 이용할 수 있는 한, 그러한 제한이 공해의 자원보호를 위해 필요한 것이 아니며 멕시코의 어획활동과 관련하여 자의적으로 운용된 것이었다. 그러나, 참치제품에 대한 '돌고래에 우호적인(dolphin friendly)' 상표의 사용을 요구한 미국의 규칙은 GATT협정과 양립불가능한 것으로 간주되지는 아니하였다.

이러한 해석은 항구적으로 유효한 것이라고 볼 수 없으며 GATT협정 자체의 규정 에 대한 재협상에 따라 변경될 수 있는 것이다. 그러나 이러한 해석은 환경을 이유로 채택된 국내적인 무역규제는 GATT협정체제하에서는 그 적용상 어려움이 있다면 조 심스럽게 정의되어야 한다는 것을 시사해주고 있다. GATT협정 패널에 의한 제20조 에 대한 제한적인 해석은 다른 환경보호조약의 시행에 대하여도 어려움이 될 수 있다.

오존층의 보호에 관한 몬트리올 의정서의 협상과정에서 제시된 전문가의 조언은 이 협정상의 무차별적 무역제한은 GATT협정하에서의 건강보호를 근거로 정당화될 것이라는 것이었다. 이러한 논지는 바셀협정에 대하여도 적용될 수 있을 것이다. 그러나 CITES협정은 세계적인 효력을 갖는 보존제도를 창설하기 위한 의도를 가지고 있 기 때문에 수입국의 관할권내에서의 보존만을 염두에 둔 것은 아니다. GATT협정 제 20조에 대한 패널의 해석에 따른다면 동 협정이 GATT협정과 양립할 수 있는가의 여부는 더욱 불명확하다. 『조약법에관한비엔나협약』 제30조에서 정하고 있는 『양립되 지 아니하는 조약들을 지배하는 규칙들』은 조약의 체결국들간에는 일용 후법우선의 원칙이 적용된다. 그러나, 이러한 규칙은 전적으로 만족스러운 것은 아니며 어떠한 경 우에는 관련 문서들의 해석에 따라 좌우될 수도 있다고 설명되어 왔다.<sup>50)</sup>

한편, 분쟁해결외에도 GATT는 환경관련 문제를 다루기 위해 다양한 실무그룹과 기타 기구들을 만들었다. 1972년에는 체결국들이 공해방지 및 인간거주환경을 보호하 기 위한 조치들을 무역정책적 측면에서 국제적으로 문제들을 검토하기 위해 “환경조 치와 국제무역에 관한 그룹”을 만들었다. 최근에는 “국내규제제품과 기타 유독물질에 관한 실무그룹”이 특정 규제 및 이미 시행되고 있는 조치들에 관한 국제협상 및 판 정의 토대가 될 수 있는 법안을 준비하기 위해 다른 국제조직들과 함께 적극적으로 활동한 바 있다.

Tuna 패널이 제시한 바와 같이 체결국은 외국의 생산과정과 관련하여 일방적인 조 치를 취하는 것을 허용하는 것을 GATT협정 제25조의 의무면제(waiver)조항에 포함 될 수 있도록 GATT협정의 규정을 개정하는데 동의할 수도 있을 것이다.<sup>51)</sup> 그 가능

50) I.Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, (Cover: Manchester University Press, 1984), pp.93-98.

성중의 하나는 다음과 같이 제20조 (k)를 추가하는 것이다. 즉, “(1) 체약국의 관할권 내에 있는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 보건을 포함하는 환경의 보호와 관련하여 또는 (2) 세계적 생태계의 보호를 위해 필요한”이라는 귀절을 추가하는 것이다.<sup>52)</sup>

환경피해를 이유로한 무역제제를 명시적으로 허용한다면, 그러한 예외가 패널리 현재 제20조 (b)와 (g)를 적용하는 것보다 완화된 기준에 따르게 될 것이다. 상기에 제시된 제20조 (k)(2)에 의한 수입품의 취급은 여전히 제20조 (b)에서 “필요한”에 대하여 정의하는데 사용된 “최소한의 무역제한”이라는 기준의 적용을 받게 되겠지만, 제20조 (k)(1)에 의한 수입국의 영토내에서의 생명 또는 건강에 피해를 주는 수입품의 취급은 “보다 낮은 무역제한”(less trade restrictive)의 기준만이 적용될 것이다.

그 대안으로서 체약국은 제20조에 환경조약에 관한 (NAFTA협정 제104조에서의 “환경 및 보존협정과 관련”이라는 귀절과 유사한) 규정을 삽입함으로써 외국생산공정을 규제하는 문제를 환경전문가들에게 떠넘길 수 있을 것이다. 이것은 환경피해를 이유로 한 일방적 규제가 GATT협정 등 다자간 협정에 근거하여 수행된다면 그러한 조치가 허용될 수 있음은 물론이다.

## 2. UR 보조금및상계조치협정의 관련 규정

UR 보조금및상계조치협정은 각국 정부가 민간에 대해 지급하는 보조금을 억제하고 이를 지키지 아니한 수출품에 대해서는 보조금만큼의 상계관세를 부과하여 국제무역질서를 정립하겠다는 취지로 만들어졌다. UR협정의 골자는 보조금을 금지보조금(공제품 수출보조금), 상계가능보조금(조치가능보조금; 1차제품보조금), 허용보조금(연구 및 지역개발보조금)으로 분류하고 수출입에 직접적인 영향을 주는 보조금은 협정발동후 3년 이내(개발도상국은 8년)에 철폐하기로 한 것이다.

수출에 대한 보조금을 지급할 경우 보조금의 규모나 피해발생 유무와 관계없이 상계관세의 부과라는 보복조치를 내릴 수 있다. 정부가 특정산업이나 기업에 보조금을 주어 타국의 산업에 피해를 주게 되면 상계관세 등 보복조치를 허용하기로 하였는데

51) GATT 제25조는 「이 협정에 규정되지 아니한 예외적인 경우, 이 협정에 의하여 체약국에 부과되는 의무를 면제할 수 있다」라고 규정하고 있다. 이러한 의무면제는 체약국단의 표결에서 3분의 2이상의 다수결(또한 체약국의 과반수)에 의하여 승인되어야 한다. 현재까지 이 규정에 의하여 의무면제가 인정되는 것으로는 ①전통적으로 부여되어온 특혜대우, ②양허표의 수정이 행하여질 때까지의 개정된 관세표 등의 실시, ③제24조의 관세동맹 및 자유무역지역의 요건을 구비하지 아니한 특혜지역, ④미가입으로 인한 제15조에 의한 특별의환관리협정체결의 의무, ⑤국제수지의 악화를 위하여 부과되는 특별관세, ⑥농산물에 대한 수입할당, ⑦GATT에서 정한 각종 기한의 연장 등이다. 또한 개발도상국에 대한 일반특혜의 부여도 최초에는 이 규정에 의하여 인정되었다.

52) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.760.

통상 보조금이 제품가격의 5%를 초과하거나 채무상환을 위한 무상지원이 있는 경우가 대상이다. 이로써 GATT협정상의 심각한 피해추정의 기준을 보다 명확히 하겠다는데 의의가 있다. 그러나 유의할 점은 조치가능한 보조금에 대해서는 심각한 피해추정기준의 적용을 배제하고 있다는 점이다.

한편, 국내보조금중에서 연구개발, 지역개발 등을 위한 일반적으로 적용되는 보조금은 허용보조금으로 분류된다. 허용보조금으로서는 식량안보목적의 공공재고, 생산감축과 소득안정을 위한 목적으로 한 보조, 낙후지역 및 환경보전을 위한 보조 등이 인정되고 있다. 허용대상정책은 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 하며 반드시 정부의 재정지출에 의하여야 한다. 즉 연구사업, 병충해 방제, 교육훈련 및 지도, 소득보험 및 최저소득보장, 재해구호, 탈농보상, 휴경보상, 환경보전, 지역개발지원들이 해당되며, 그 밖의 국내보조금은 협정시행연도부터 이행연도말까지 반드시 20%를 감축하여야 한다.

외국의 보조금을 지급받는 상품의 수입으로 인하여 자국산업이 피해를 받은 국가는 1년 이내에 조사과정을 거쳐 그 보조금을 초과하지 아니하는 범위내에서 상계관세를 부과할 수 있다. 개발도상국은 95년부터 8년간 유예기간이 부여되지만 특정상품의 세계시장점유율이 2년간 3.2%를 초과할 경우 수출경쟁력이 있다고 판단하여, 상품에 대한 보조금을 2년 이내에 철폐하도록 하였다. UR 보조금 및 상계조치협정과 더불어 향후 산업 및 무역지원정책 수행에 적지 아니한 제약이 따르게 될 것이다. 수출증대나 국내생산품의 사용증대를 위한 보조금의 축소가 불가피하게 되었다.

그러나 UR 보조금및상계조치협정은 개발도상국의 무분별한 자국산업보호 육성정책에 대한 규제가 가능하도록 하고 선진국에 의한 상계관세조치의 남용도 방지하는 긍정적인 효과가 기대되고 있다. 또한 UR 보조금및상계조치협정의 타결로 국내산업지원제도의 전면적인 개편과 함께 국내산업의 구조조정을 촉진하기 위하여 상계관세를 산업피해 구제수단으로 활용하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 동 협정에서는 우회방지조항을 두고 있는 바, 수입구성부품의 비용이 완제품비용의 70% 이상, 부가가치의 25% 이하인 경우에 수입부품에 대해 상계관세를 부과할 수 있도록 하고 있다. 또한 시장경제전환 국가의 유예기간을 7년으로 인정하고 있다.

UR 보조금및상계조치협정에서 최초로 공식적으로 도입한 개념인 허용보조금(non-actionable subsidy)은 UR협상의 결과, 연구개발보조금, 지역개발보조금 및 환경보조금으로 한정되었다. 제8조는 허용보조금에 관하여 규정하고 있는 바, 제8조제2항 (c)에서는 다음과 같이 환경관련보조금을 허용하고 있다.

- (c) 기업들이 법 또는 규정에 의하여 부여된 새로운 환경요건에 기존시설(기존시설이라 함은 새로운 환경요건이 부과되는 시점에서 최소한 2년 이상 운영되어온 시설을 말한다.)을 개선시키는데 대하여 지원하는 것으로 다음의 모든 요건을



충족하는 경우에 한하여 허용된다.

- (i) 비반복적인 일회적 조치이어야 하고,
- (ii) 개선비용의 20%로 한정되어야 하며,
- (iii) 기업이 전적으로 부담해야 하는 지원된 투자의 운용 또는 대체비용을 보전하지 아니하여야 하며,
- (iv) 기업이 오염 및 폐해 감축계획에 직접적으로 연계되고 그에 비례하여야 하며, 달성될 수 있는 제조비용의 절감을 보전하지 아니 하여야 하며,
- (v) 새로운 장비 또는 생산공정을 채택한 모든 기업이 이용가능하여야 한다.

또한 제8조 3항은 “제2항에 의하여 부여되는 보조금은……시행전에 위원회에 통보되어야 한다. 모든 통보는 제2항에 규정된 조건과 기준을 충족하는지의 여부를 평가할 수 있는 정도로 충분히 구체적이어야 한다……”라고 규정하고 있다.

우리나라의 현행 법제상 환경보호를 위한 자금급여로서 허용보조금의 성격을 갖는 보조금제도로서는 ①농어촌 환경보존에 대한 자금지원(농어촌발전특별조치법), ②자연환경보전사업의 집행비용보조(자연환경보전법 제34조), ③자원재활용을 위한 자금의 보조(자원의절약과재활용촉진에관한법률 제26조), ④자원재활용협회의 운영비용보조(자원의절약과재활용촉진에관한법률 제26조), ⑤폐기물처리시설에 대한 비용보조(폐기물관리법 제52조), ⑥폐기물처리시설설치비용의 재정적 지원(폐기물관리법 제53조), ⑦환경보전사업관련사업자에 대한 재정적 지원(환경정책기본법 제34조), ⑧환경보전·연구 및 기술개발에 대한 재정지원(환경정책기본법 제35조), ⑨환경보전협회에 대한 비용지원(환경정책기본법 제38조) 등이다.<sup>53)</sup>

미국에서도 환경분야에 대한 보조금을 지원하고 있다. 미국연방정부는 환경관련부문의 연구에 30억 달러의 연구개발예산을 책정하고 있다. 또한 연방정부는 오염을 통제하고 감소시키기 위한 투자 및 기타 자연자원 및 환경을 보호하기 위한 투자에 무상지원(grant)을 하고 있다. 이와 같이 환경분야에서의 지원하는 여러 형태의 보조금이 있지만, UR보조금및상계조치협정 제8조제2항(c)에서 정하는 조건에 부합되는 경우에는 허용보조금으로 인정받을 수 있다.<sup>54)</sup>

한편, UR협정의 어떠한 규정도 생산공정에서 환경에 피해를 주는 제품에 대하여 수입국이 규제조치를 취하는 것을 명시적으로 허용하고 있지 않다. 사실, 이러한 규정은 입법상의 흠결이라기 보다는 선진국과 개발도상국간의 입장 차이를 좁히지 못한 결과이며 어떠한 점에서 의도적인 것이라고 할 수 있다. 선진국들의 입장에서 볼 때는 금지하지 아니한 것은 허용된다는 논리에 따라, 국내법 등 협정밖에서 이 문제를 해결하고자 할 것이다.

53) 오준근·신유균·김정순, 보조금제도 관련법제의 현황과 개선방안, (서울: 한국법제연구원, 1994) p.390.참조

54) *Ibid.* p.245-246.

### 3. NAFTA협정의 관련 규정

NAFTA협정에서도 생산공정과정에서 환경에 피해를 주는 제품의 수입을 금지하는 것에 대하여 아무런 규정도 두고 있지 않다. GATT협정에 비해 시간상으로 늦은 협정으로서 NAFTA협정에 대하여 세 체약국들인 미국, 캐나다 및 멕시코가 GATT협정의 규칙을 보다 환경친화적인 것으로 개작하여 시행할 수 있었을 것이다. 그러나, 그러한 개작된 내용을 시행한다 할지라도 전세계적인 합의없이 지역적으로만 환경보호를 위한 무역규제를 허용하는 내용을 시행한다면 체약국들에게 손해를 가져다 줄 뿐이었다. 생산공정과 관련된 영토외적 조치가 NAFTA협정 비체약국으로부터 수입되는 상품에 대해서는 시행될 수 없기 때문이다. 결국, NAFTA협정은 제품 그 자체와 생산공정을 구분하지 아니함으로써 GATT협정이나 UR협정에서 크게 더 나아간 내용을 포함시키는 못하였다.

다만, NAFTA협정 제904조는 미국이 환경보호를 위하여 설정한 기준을 충족시키지 못하는 상품의 수입을 금지하는 것을 허용하고 있다. 또한 제907조(3)(c)는 “동일한 수준의 리스크를 가지는 동일한 조건하에서 동일한 사용을 위한 유사한 상품 또는 서비스간에 차별을 하는 것”을 허용하지 않고 있다. 또한 제907조(1)(c)는 당사국이 “공정 또는 생산, 작업, 검사, 샘플링, 테스트방법”에 대하여 자신의 환경적 리스크에 대한 평가에 근거하는 것을 허용하고 있다. 이것은, 생산공정의 위해성을 이유로 어떠한 제품의 수입을 금지하는 것과는 달리, 어떠한 제품이 어느 정도로 위해한가를 결정하기 위하여 생산공정의 지식을 이용하는 것에 대하여만 적용한다.

반면에 1114조는 “당사국이 국내적 환경조치를 완화함으로써 투자를 장려하는 것은 부적합하다는 것을 인식하고 있다”라고 천명하고 있다. 이것은 일방이 그러한 장려조치를 취한 경우, 타방 당사국이 상호협의를 요청할 수 있음을 지적한 것일 뿐이므로 그 자체로서 집행가능한 것은 아니다. NAACE(North American Agreement on Environment Cooperation)협정도 역시 NAFTA협정의 각체약국이 자신의 법률과 규칙에 높은 수준의 보호를 규정하도록 보증한다는 애매한 규정을 두고 있다.

NAFTA협정의 조인전에 논의된 접근방법의 하나는 NAFTA 협정당사국간에 국경을 넘는 모든 상품에 대하여 환경세를 적용한다는 것이었다. Max Baucus상원의원은 환경 청정(environmental cleanup)에 대한 자금조달을 지원하기 위하여 모든 상품과 서비스에 대한 1%의 부과금(surcharge)를 제안하였다. 이러한 접근방식은 GATT협정(최혜국대우를 조건으로)의 어떠한 규정에도 배치되지 아니하지만, 환경에 대한 피해를 감소시키기 위해 국가 또는 개인생산자들에게 어떠한 인센티브도 제공하지 못하고 있다.

GATT협정과 UR협정 및 NAFTA협정 모두 상품의 생산과 관련된 환경비용에 근

거한 차별적인 대우 또는 환경세의 일방적 부과를 명시적으로 허용하고 있지 않기 때문에 그와 같은 일반적 자금조달에 의한 접근방법은 현행 자유무역제도하에서 허용될 수 있는 환경보호방안의 하나가 될 수는 있을 것이다. 그러나, 그러한 접근방식은 환경에 피해를 주는 무역을 억제하기 보다는 (1%의 관세를 부과함으로써) 모든 무역을 억제하는 효과를 가져오게 된다는 점에 문제가 있다.



## 제5장 미국에서의 환경관련 무역조치를 위한 국내법적용에 관한 논의

### 제1절 최근의 선진국들의 동향

미국의 환경규칙들은 한결같이 수입되는 상품, 상표부착, 포장 등에 관한 미국의 기준에 따르도록 요구할 수 있도록 하고 있으며, 실제로도 미국에 제품을 수출하는 외국의 생산자들이 따라야 할 기준을 설정하고 있다. 이러한 형태의 무역제한조치들은 GATT협정상의 자유무역원칙과 잠재적인 상충문제를 제기하고 있다. 뿐만 아니라, 1993년 7월 미국의 클린턴 행정부는 UR 타결이후의 정책방향으로 환경보호를 독점금지, 기술개발, 투자증대, 고용창출과 더불어 5대 중점과제로 선언함으로써 그린라운드의 적극적인 추진을 준비하고 있다. 1994년 4월 UR협정 서명식때에도 미국은 WTO산하 상설기구로 「국제환경무역위원회」를 설치하여 현행 GATT 규정들과 오존층 파괴방지, 멸종위기동식물의 보호 등 환경협약이 공존하도록 하는 방안을 추진하고자 하였다.

이와 더불어 미국은 환경기준이 엄격하지 아니한 국가로부터 수입되는 상품에 대해 환경기준 격차에 따라 절감된 생산비의 차액만큼 상계관세를 부과할 수 있도록 하는 「국제오염억제법」안 등 환경기준을 강화하는 입법을 준비하여 왔다. EU의 회원국들도 서로 다른 환경기준을 조정하는 문제로 침체하게 대립중이다. 이들 국가는 대기오염물질의 배출을 줄이기 위해 환경기준을 강화하고 각종 환경세를 신설한데 이어 환경보호기준이 자국보다 낮은 국가에서 생산된 상품의 수입을 일방적으로 규제하거나 수출국들의 포장재 등 폐기물의 회수를 의무화하고 있다.

이러한 선진국들의 움직임은 더욱 구체화되어 가고 있다. 최근 선진국들이 국가간 환경기준차이에 따른 경쟁력 저하를 방지하기 위해 「국경세」조정방식을 공식적으로 채택할 움직임을 보이고 있다. 선진국들의 경제협의체인 경제협력개발기구(OECD) 무역환경전문가 회의는 최근 환경기준차이에 따른 경쟁력 저하를 상쇄하기 위하여 국경세 조정방안을 추진하자는 보고서 초안을 잠정 채택하였다. 국경세조정은 선진국기업이 수출할 때, 환경관련세금을 환급하고 개발도상국의 수입품에 대하여는 환경세를

의 차액만큼 세금을 추징하는 것이다. 이렇게 될 경우 개발도상국 수출품은 선진국의 높은 환경세를 부담하는 반면 선진국 수출품은 개발도상국의 낮은 환경세만 지불하고 자국의 세금을 훨씬 많이 환급받을 수 있게 된다. 특히 국경세조정은 보복성이 짙은 상계관세와는 달리 관세무역일반협정에서도 허용되는 방안이므로 개발도상국에 대하여는 수출입에 심각한 영향을 미칠 것이다.

그 동안 선진국들은 환경보복관세를 검토하였으나 환경기준의 차이가 어느 정도인지 산정하기 어렵고 또한 GATT협정 또는 UR보조금및상계관세협정에 위배될 소지가 있어 채택하지 않았다. 그러나, 이러한 상계관세법의 적용을 위한 시도를 완전히 포기하였다고 보기는 어렵다. 가장 효과적인 방법을 포기하기는 쉽지 않기 때문이다. 따라서, 선진국들이 궁극적으로 목표로 하고 있는 보복적인 성격의 환경관련 상계관세법의 적용에 관한 법논리와 그 한계를 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

## 제2절 조치가능보조금으로서의 미온적 환경규칙과 상계관세의 적용

### 1. 의 의

여기에서는 보조금으로서의 미온적 환경규칙의 문제를 처리하기 위한 상계관세법의 적용에 대하여 논의하고자 한다. 미국의 학자들이나 의원들은 외국의 미온적인 환경규칙으로부터 혜택을 입은 수입제품에 대한 무역규제를 취하는데는 상계관세법이 불완전한 해결책이기는 하지만 그 적용상 필요한 대부분의 법적·절차적 메커니즘은 적절하다고 주장한다. 앞서 언급한 바와 같이 최근 선진국들이 국가간 환경기준차이에 따른 경쟁력 저하를 막기 위하여 「국경세」조정방식을 공식적으로 채택할 움직임을 보이고 있지만, 궁극적으로는 상계관세법의 적용가능성에 대해 보다 구체적으로 검토할 가능성이 있다고 할 수 있다. 미국에서 상계관세에 의한 접근방법은 미국 통상법 제301조의 “불공정한 무역관행으로부터의 구제(Relief from Unfair Trade Practices)”로서 보충될 수 있을 것이라는 주장을 하는 자들도 많다는 점을 감안해 볼 때, 여러가지의 법논리를 전개함으로써 환경과 관련한 상계관세법의 구체적 적용을 고려할 것으로 예상된다.

GATT협정이나 UR협정이 아직 생산공정에 근거하여 제품에 대해 일방적 규제조치를 취하는 것을 허용하고 있지는 않다. 그러나, GATT협정 제6조는 계약국이 경쟁력 제고의 보조금으로부터 수혜를 입은 제품에 대하여 상계관세를 부과하는 것을 허

용하고 있다. 그 결과 외국의 미온적 환경규칙이 당해 국가의 산업에 경쟁력 제고의 보조금을 제공한 것에 해당하는 경우 관련 제품에 대해 상계관세를 부과할 수 있도록 미국의 상계관세법을 개정하는 몇개의 의안이 미국의 의회에 상정된 바 있다. 예컨대, David Boran 상원의원이 제출한 “국제오염억제법안(the International Pollution Deterrence Act)”은 어떠한 외국이 효과적인 오염규제와 환경보호를 시행하지 않는 경우, 그것을 잠재적으로 조치가능한 국내보조금으로 처리하도록 하고 있다.

사실상, 미국에서의 외국 정부의 보조금에 대한 상계관세(CVD)의 적용은 복잡하고 논란이 많은 분야이다.<sup>55)</sup> 더구나, 국제적인 환경보호기준(특히 개별 산업분야별 환경보호기준은 나라마다 각각 다를 수 있다.)은 일정 분야를 제외하고는 아직 정립되어 있지 않다. 또한 이러한 애매한 기준과 그 시행을 근거로 하여 상계관세법을 적용한다는 것은 법론리상으로 또한 실제적으로 많은 난점을 포함하고 있다.

특히 외국의 미온적인 환경규칙에 대한 대응조치로서의 상계관세법의 적용효과는 잠재적으로 ‘조치가능한 보조금’의 정의, 상계관세가 부과되기 전에 (직접적인 환경피해가 아니라 경쟁력상의 피해로서 정의되는) ‘중대한 피해’(material injury)가 입증되도록 한 GATT협정의 요건, (실제의 환경피해액이 아닌) ‘보조금의 금액’에 의하여 좌우될 것이다. 요컨대, 이러한 상계관세절차의 형식주의와 상계관세의 적용에 따른 통상적인 난점들은 외국의 미온적 환경규칙으로 인한 수입제품에 대한 미국의 상계관세법의 적용을 어렵게 하고 있다. 미국이 이러한 어려움을 과연 어떻게 극복하고 상계관세법을 적용할 것인지는 아직 두고 보아야 할 일이지만, 다음에서는 최근 전개되어온 논의들을 중심으로 검토하기로 한다.

## 2. 조치가능한 보조금의 정의

1979년의 동경라운드에서 채택된 보조금 코드는 명백히 국내보조금에 대한 제한을 포함하고 있지만 어떠한 국내보조금이 잠재적으로 조치가능한지에 대하여는 명확히 정의하고 있지 않다(보조금 코드 제11조). 국내보조금과 생산보조금은 어떠한 국가의 정부가 정책적으로 자국의 생산자들에게 비용을 일반적으로 감소시켜주는 것이다. 따라서 이것들은 수출보조금과 구별되어야 한다. 수출보조금은 어떠한 국가의 정부가

55) 이에 관하여는 Richard Diamond, “A Search for Economic and Financial Principles in the Administration of United States Countervailing Duty Law”, *Law & Policy of International Business*, Vol.21(1990), p.507.; Alan O. Sykes, “Second-Best Countervailing Duty Policy: A Critique of the Entitlement Approach,” *Law & Policy of International Business*, Vol.21(1990), p.699.; Michael J. Trebilock, “Is the Game Worth the Candle? Comments on A Search for Economic and Financial Principles in the Administration of United States Countervailing Duty Law,” *Law & Policy of International Business*, Vol.21(1990), p.723. 참조.

자국 산업에 대하여 어느 정도 수출하였는가에 근거하여 리베이트를 주는 것이다.<sup>56)</sup> 미온적 환경규칙은 생산자의 수출량과는 관계없는 것으로서 국내보조금으로 다루어져야 할 것이다.

국제적인 가이드라인들은 잠재적으로 조치가 가능한 국내보조금에 대한 정의를 내리기 보다는 보조금이 무역에 미치는 영향(trade impact)에 초점을 맞추고 있다. 동경라운드 타결결과를 미국에서 시행하기 위하여 제정된 1979년의 무역협정법(1979 Trade Agreements Act)<sup>57)</sup> 제1677(5)는 금지 보조금을 동법 제303조에서 사용되는 “bounty or grant”(장려금 또는 무상지원) 라는 용어와 같은 의미를 갖는 것으로 정의하고 있다. 미국의 최고법원은 G.S. Nicholas & Co. V. United States 사건에서 “‘grant’보다 더 광위한 의미를 갖는 용어는 사용될 수 없었을 것이다.”라고 하여 “grant”라는 용어를 대단히 광범하게 정의하고 있다.

그러나 이러한 논지는 미국의 상계관세법이 Nicholas 사건에 대한 판결 당시에 수출 보조금에 대하여만 적용되었다는 사실을 감안해 본다면 현재로서는 제한을 받게 될 것이다.<sup>58)</sup> 제1677(5) (A)(ii) 조는 상계가능한 국내보조금의 4가지 사례에 대하여 규정하고 있다. 네번째 사례인 “제조, 생산 또는 유통의 비용(costs) 또는 경비(expenses)에 대한 (당해 생산자의 정부)의 부담”은 상무부(the Department of Commerce)의 국제무역청(International Trade Administration:ITA)에 의하여 “사전에 존재하는 법규 또는 계약상의 의무”의 정부 부담에 대하여만 적용되는 것으로 해석되어 왔다.<sup>59)</sup>

이러한 제한은 낮은 환경기준이 보조금으로 정의될 수 있는 것을 방해하고 있지만 기존의 환경법의 비집행이 보조금으로 간주되는 것을 허용하고 있다고 주장하는 자들이 있다. 이러한 주장은 어떠한 국가에서의 유효한 환경법을 집행하지 아니하는 행위에 대하여는 그 국가의 정부에 그 책임이 귀속되어야 한다는 전제에 입각하고 있다. 한편, 어떠한 국가가 미온적 환경을 채택하고 그에 따른 피해의 비용이 국가의 국경을 넘어 대외적으로 떠넘겨지고 있는 범위내에서는 생산자의 본국이 그 비용을 떠맡지 않고 외국에 전가하는 것이라고 비난하기도 한다.<sup>60)</sup> 미온적 환경규칙을 보조금에 해당되는 것으로 정의를 내리는 것은 1677(5)(A)(ii)에서의 사례 리스트에서 환경규칙을 제외시키고 있다는 점에서 그 어려움이 가중되고 있다. “국제오염억제법”案과 같이 정의된 보조금의 리스트에 미온적 환경규칙을 특별히 추가하는 조치를 통해서만이 이러한 문제를 해결하고자 할 것이다.

그러나 UR보조금및상계조치협정은 어떠한 보조금이 금지되는 보조금으로 정의되

56) Jon H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, pp.724-25.

57) Jon H. Jackson, *supra* note 18, p.260.

58) Richard Diamond, *supra* note 55, p.554.

59) *Ibid.*, pp.558-559.

60) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.764. 참조.



기 위해서는 “회원국의 영역내에서 정부 또는 공공기관에 의한 재정적 기부”의 형태를 지니도록 요구하고 있다(동 협정 제1조). 정부 또는 공공기관의 재정적 기여라 함은 공공계정상의 부담을 의미한다. 공공계정상의 부담은 무상지원, 채무감면, 대출, 지분참여 등과 같이 민간에게 자금이 직접 이전되거나 대출보증과 같이 민간에게 자금이 잠재적으로 이전되거나 민간의 채무를 대신 부담하거나 세액공제와 같이 정부가 세입을 포기하거나 일반 사회간접시설 이외에 정부가 민간에게 재화나 용역을 제공하거나 민간으로부터 재화를 구매하는 경우에 발생한다.

다만, 정부의 공공계정에 부담을 발생시키지 않고 정부가 민간활동에 개입하는 것은 보조금에 해당하지 않는다. 여기에서의 “재정적 기여”는 정부의 재정적 부담이 반드시 발생하여야 성립하는 것은 아니다. 정부의 재정적 부담이 직접 발생하지 아니하더라도 정부의 지시를 받은 민간기관의 계정에 부담이 발생하면 정부의 재정적 기여에 해당된다. 다시 말해서 정부가 반드시 공공계정상의 재정적 부담을 가져와야 보조금의 정의에 해당되는 것은 아니다. 그와 동등한 효과를 갖는 제반활동의 경우에도 동일하게 적용되는 것이다.<sup>61)</sup>

그런데 민간에 대한 정부의 특정 조치가 보조금으로 정의되기 위해서는 정부의 재정적 기여라는 필수요건과 함께 「수혜자의 혜택」이라는 조건이 충족되어야 한다. 본 협정 제14조 “수혜자의 수익개념에 따른 보조금액의 산정(Calculation of the Amount of a Subsidy in Terms of the Benefit to the Recipient)”에 의하여 판정된다. 이러한 「수혜자의 혜택」이라는 용어는 정부의 비용개념을 채택하였던 GATT의 규정과는 달리, 미국의 입장이 반영된 것이다. 수혜자의 혜택개념을 적용하게 된다면 정부의 공공계정에 반드시 부담이 발생하지 않아도 정부의 우대조치(preferential treatment)로 인해 기업이 혜택을 받으면 보조금이 존재하게 된다.

이러한 수혜자의 혜택은 ①무상지원, ②정부의 지분참여, ③대출시 정부 보증유무에 따른 지불금액상의 차이, ④직접세의 면제·환급·유예에 해당하는 세액감면, 소득공제, 특별감가상각, 준비금제도 및 간접세에 대한 면제·환급·유예, ⑤정부에 의한 재화와 용역의 제공 또는 정부에 의한 재화구매시의 혜택, ⑥소득지지에 의한 혜택, ⑦특정기업 또는 특정산업의 가격을 안정시키기 위한 정부의 재정적 부담 등으로 부여될 것이지만, 보조금의 존재는 다양한 형태를 띠게 될 것이므로 개별적인 상황에 따라 판단될 것이다.<sup>62)</sup>

일부 학자들은 동경라운드의 보조금코드가 다른 형태의 국내법상의 규칙의 미온적 시행을 허용되지 아니하는 보조금으로 열거하지 아니하였기 때문에 미온적 환경규칙을 조치가능보조금으로 정의하는 것은 동경라운드 보조금코드에 위배되는 것이라고

61) 오준근·신유권·김정순, *supra* note 53, pp.180-181. 참조.

62) *Ibid.*

주장하여 왔다.<sup>63)</sup> 보조금에 대한 정의가 다소 달라지기는 하였지만, 이러한 논리는 UR보조금및상계조치협정에 대해서도 타당할 것이다. 위에서 열거한 어떠한 사례도 미온적 환경규칙을 보조금으로 정의하기는 적합하지 않다. 따라서, UR보조금및상계조치협정을 원용하여 외국의 미온적인 환경규칙과 관련된 상계관세법의 적용은 법리상 무리가 있다고 할 것이다.

### 3. 특정성(specificity)

미온적 환경규칙에 대하여 상계관세법을 적용하는 것과 관련된 두번째 제한요소는 특정성 요건이다. 미국법은 어떠한 국내보조금이 상계가능한 것으로 판단하기 위해서는 당해 보조금이 특정한 산업 또는 특정한 기업집단을 염두에 둔 것이어야 함을 요구하고 있다.<sup>64)</sup> 특정성은 “미국상계관세법의 가장 중요한 제한적 원칙의 하나”이며 미온적 환경규칙을 조치가능한 보조금으로 간주하는데 중대한 장애가 되고 있다.

이러한 특정성 기준에 의하여 규정된 바와 같이 일반적으로 미온적 환경규칙을 가진 국가는 단순히 미온적 규칙의 혜택이 산업 전반에 돌아간다는 것만을 이유로 자국 산업에 보조금을 지급한 것으로 되지는 아니한다. 그러나 특정성 기준은 사실상 (de facto)의 것이기 때문에 특별히 미온적 규칙으로부터 수혜를 입은 산업은 특정성 기준에 의하여서도 보조금을 받는 것으로 보아야 한다는 주장도 제기되고 있다.

일반적으로 이용가능한 잠재적인 프로그램이 실질적으로 특정기준에 부합되도록 시행되고 있는가의 여부를 결정함에 있어서 ITA는 세가지 요인을 검토한다. 즉, 외국 정부의 그 이용가능성을 제한하는 조치를 취한 정도, 잠재적 보조금의 사용의 현실적인 유형, 잠재적인 보조금의 접근을 실제로 부여함에 있어서의 정부의 재량범위이다. 이러한 사실상(de facto)의 기준은 어떠한 국가의 미온적 환경규칙으로부터 혜택을 입은 당해 국가의 제품에 대한 상계관세의 부과를 허용하는 것이라는 주장이 제기된 바도 있다. 그러나, 연방법원은 이러한 주장에 따르지 않고 PEMEX의 할인가격에 의한 천연가스의 제공에 대한 상소사건에서 ITA가 상계관세적용을 기각한 것을 인용하였다. 에너지집중(energy-intensive)산업은 특정한 산업으로 정의될 수 없다는 이유에서였다.

한편, 동경라운드의 보조금상계관세코드는 특정성 기준의 사용을 위임하고 있지 않다.<sup>65)</sup> 제11조제3항은 제11조제1항에서 인정하는 보조금의 합법적인 목표는 일용 일정한 기업이 우위를 부여하기 위해 부여되는 보조금에 의하여 달성될 수 있을 것임을

63) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.765.에서 인용.

64) 19 U.S.C. §1677(5)(A) (ii)(1988).

65) John H. Jackson, *supra* note 18, p.267.

인정하고 있다. 그러나 이러한 표현은 조치가 가능한 보조금은 특정적인(specific) 것일 수 있다는 것이지 반드시 특정적인 것이어야 함을 의미하는 것은 아니다. 특정성 기준은 거시적인 국내경제정책의 주권성을 보호하는 것으로서 정당화되어 왔으며 일반화된 수혜(generalized benefit)의 비용을 개개의 제품을 대해 환산하기 어렵다는 이유 때문에 지지를 받아온 것도 사실이다.

그러나 이러한 주장은 상계관세제도 전반을 비판하는 것에 대해서도 적용하는데 무리가 없다. 아마도 특정성 기준이 정당화되는 가장 큰 근거는 그 기준이 상계관세가 부과되는 사례를 줄일 수 있는 유용한 행정적 수단이 된다는 점이다.<sup>66)</sup> 국제오염 억제법안이 의결되었다 할지라도 환경오염사건에 대한 특정성 기준은 변경되지 아니하였을 것이다. 더 나아가 UR 보조금 및 상계조치협정은 특정성 요건을 추가하고 있다.<sup>67)</sup>

#### 4. 중대한 피해(material injury)

GATT협정하에서 어떠한 국가도 잠재적으로 조치가 가능한 보조금이 확립된 국내산업에 중대한 영향을 초래하거나 그러한 위협을 가하고 있거나 또는 국내산업의 확립을 방해하거나 중대하게 지연시키지 아니하는 한 상계관세를 부과할 수 없다.<sup>68)</sup> 동경라운드 보조금 코드는 중대한 피해기준에 대해 다음과 같은 예시적인 규정을 두고 있다 ;

“생산량·판매고·시장점유율·이익·생산성·투자의 보수 또는 생산시설의 활용의 현실적·잠재적 감소 ; 국내가격에 영향을 주는 제요인 ; 자본의 흐름, 재고, 고용, 임금, 성장, 자본 또는 투자를 제고시키는 능력에 대한 현실적·잠재적인 부정적 영향 … ……” (제6조제3항)

미국무역협정법도 이와 유사한 요소들을 규정하고 있지만 그러한 피해가 “미미한, 비실질적인 또는 중요하지 아니한(inconsequential, immaterial, or unimportant)”인 것이어서는 아니된다는 요건을 추가하고 있다. 한편, UR보조금및상계조치협정 제5와 제6조는 다음과 같이 규정하고 있다. 체약국의 보조금지급에 따른 이해당사국의 상계조치가 가능하기 위하여는 이해 당사국에게 심각한 손상이 발생하여야 한다. 바로 이러한 점때문에 제6조는 이에 관하여 상세히 규정하고 있다.

66) *Ibid.*, p.268.

67) UR 보조금 및 상계관세조치협정, 제2조 1, 제8조 1.

68) GATT협정, 제5조 5항.

제5조 제1항은 제1조(보조금의 정의) 제1항 및 제2항에 언급된 보조금을 통하여 다음과 같이 타방 제약국의 이익에 불리한 효과를 초래해서는 아니된다. (a) 타방제약국 국내산업에 대한 피해(injury), (b) GATT 1994년 협정, 특히 GATT 1994년 협정 제2조의 양허로 인하여 타방 제약국이 직접 또는 간접으로 향유하는 혜택의 무효화 또는 침해(nullification or impairment), (c) 타방 제약국의 이익에 대한 심각한 손상(serious prejudice)

이 조항은 농산물협약(Agreement on Agriculture) 제13조에 규정된 농산물에 대하여서 유지되는 보조금에 대하여는 적용하지 아니한다.

제6조 6.1. 다음과 같은 경우 심각한 손상이 있는 것으로 간주한다.

- (a) 물품가격 기준으로 총보조비율이 5%를 초과하는 경우
- (b) 어떠한 산업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금
- (c) 어떠한 기업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금, 다만, 장기적인 해결에 필요한 시간을 확보하고 심각한(acute) 사회문제를 회피하기 위하여 주어지는 비반복적이고 당해 기업에 대하여 반복될 수 없는 1회적 조치를 제외한다.

6.2. 제1항의 규정에도 불구하고 보조금을 지급하는 회원국이 당해 보조금이 아래 제3항에 열거된 효과를 초래하지 않았음을 입증할 경우 심각한 손상의 추정은 배제된다.

### 6.3 이하 생략.<sup>69)</sup>

중대한 피해에 대한 제시는 국내산업에 대한 경쟁력상의 피해를 입증할 것을 요구할 뿐만 아니라 그러한 피해가 외국의 보조금으로 야기되었음을 입증하도록 요구하고 있다. 중대한 피해기준과 관련된 문제는 그것이 미국산업에 대한 경쟁력상의 피해에만 초점을 맞추고 있을 뿐 외국의 생산에 의하여 야기된 미국의 환경에 대한 직접적인 피해를 무시하고 있다는 점이다. 국제오염억제법안은 외국의 오염배출기업으로부터의 국제적인 상품선적이 국내의 오염비배출산업에 대한 중대한 피해(예컨대, 경쟁력상의 피해)를 야기하였음을 입증하지 못한 때에는 상계관세를 부과하지 못하도록 하고 있었다.<sup>70)</sup>

그러나, 외국의 미온적 환경규칙과 관련하여 상계관세의 부과를 용이하도록 하는 미국법상의 중대한 피해요건에 대한 몇가지 예외가 있다. 1979년이전에는 GATT협정의 祖父條項(grandfather clause)에 의하여 관세대상 품목에 대한 상계관세를 적용하기 위하여서는 피해의 입증을 요구하지 아니한 미국법의 규정은 계속하여 유효하였다.<sup>71)</sup> 그러나, 동경라운드의 보조금코드를 반영한 1979년 무역협정법은 미국의 상계

69) 구체적인 내용은 오준근·신유균·김정순, *supra* note 53, pp.202-207. 참조.

70) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.767.

관세법에 중대한 피해의 입증을 요구할 뿐만 아니라 그러한 요건을 보조금협정의 당사국 또는 동경라운드 보조금코드의 핵심규정에 대하여 충분한 약속(commitment)을 한 국가와 관련된 사건에만 국한하고 있었다.<sup>72)</sup> 예컨대, 멕시코가 미국에 대하여 행한 쌍무적 약속(commitment)때문에 상계관세는 제167조(b)(2)에 의하여 중대한 피해가 입증된 경우 멕시코로부터 수입되는 상품에 대하여 적용될 수 있을 뿐이다.

GATT협정하에서는 상계관세가 미국의 최혜국대우관세율(미국이 GATT협정의 다른 회원국에 대하여 부과하는 관세율)을 초과하지 아니하는 한, 미국은 멕시코에 대하여 중대한 피해기준을 사용할 수 없다. 그러나 NAFTA협정은 궁극적으로 세 당사국간에 거래되는 상품에 대한 관세를 제거하게 될 것이기 때문에 멕시코로부터 수입되는 상품에 대한 상계관세의 적용은 여전히 피해의 입증을 요구하고 있다. 미국은 피해의 입증을 요구하는 원래의 GATT협정규정상의 의무를 수락한 후까지도 무관세 품목에 대하여 상계관세를 적용하기 위하여 관련 법을 개정하지는 않았기 때문에 무관세 품목에 대한 상계관세의 적용은 피해의 입증과 더불어 행하여야 한다.<sup>73)</sup>

피해에 대한 결정은 미국이 그러한 국제적 의무를 지고 있는 경우에 한하여 미국 법상 필요한 것이다. 따라서, 동경라운드 보조금코드의 비당사국과의 관계에서는 GATT협정의 祖父條項(grandfather clause)에 의하여 GATT협정 성립전의 미국법을 적용할 수 있으므로 피해에 대한 결정이 없을 때에도 상계관세를 부과할 수 있다. 요컨대, 현행 GATT협정상 의무를 기준으로 한다면 미국은 자유롭게 피해의 입증만 된다면 자유롭게 멕시코로부터의 수입품에 대하여 - 다만, 그 상계관세율이 미국의 당해 상품에 대한 최혜국대우관세율을 초과하지 아니한 한도내에서 - 상계관세를 부과할 수 있을 것이다.

미국이 상계관세법이 미온적 환경규칙에 대해 효과적인 것이 되도록 하기 위해서도 중대한 피해의 정의에 직접적인 환경피해를 포함시키도록 상계관세법을 개정하여야 할 것이다. 만약 그렇게 하지 못한다면 환경적 보조금에 대한 상계관세의 적용은 경쟁력상의 실질적인 피해가 발생한 사건에 대하여서만 국한될 것이다.

만약 미국이 피해의 결정에 환경적 효과에 대한 고려를 포함시키도록 상계관세법을 개정한다면, 미국의 상계관세법이 다른 국가로 하여금 자국 생산자들이 보다 환경을 고려하도록 유도하는데 큰 역할을 하게 될 것이다. 미국의 학자들은 현행 미국의 상계관세법은 부분적으로는 특정성의 원칙을 고수하고 있기 때문에 환경규제에 들어가는 비용을 상쇄하기 위하여 행하여진 정부의 지급에 대하여 관대하였다고 주장하고 있다.

71) 이에 관하여는 Jon H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, p.748.

72) *Ibid.*, p.76.

73) 19 U.S.C. §1303 (a) (2) (1988).

## 5. 기타 문제

### (1) 피해의 산정 문제

미온적 환경규칙에 대한 상계관세법의 적용에 대한 장애요인들(조치가능보조금의 정의, 특정성 요건 및 중대한 피해 요건)이 제거되어 그 적용가능성이 높아진다 할지라도, 상계관세법의 적용상의 다른 특징들(보조금의 산정, 절차상의 비탄력성, 상계관세의 적용에 대한 반대의 주장)로 인해 상계관세법은 외국의 미온적 환경규칙을 이유로 한 당해 외국의 제품 수입에 대등하기 위한 적용법규로서의 실효성이 의문시되고 있다. 뿐만 아니라, GATT협정에 의하여 상계관세의 부과율은 보조금의 금액으로 제한받고 있으며(제6조제1항), 동경라운드 보조금코드는 상계관세가 국내산업의 피해를 제거하는데 필요한 금액보다 크지 아니하여야 한다는 제한을 추가하였을 뿐이다.<sup>74)</sup>

특정한 보조금의 가액을 산정하는 절차에 대하여는 GATT협정에서 규정하고 있지 않다. 미국은 보조금 지급산업에 대한 보조금의 혜택에 초점을 맞추고 있다. 반면에 EU에서는 보조금은 지급 정부의 보조금의 비용에 대하여 산정되어야 한다고 주장되어 왔다.<sup>75)</sup> 이러한 기준의 어느 것도 미온적 환경규칙에 대해서 효과적으로 대처할 수 없다. 과거 EU에서와 같이 정부의 비용에 대해서만 초점을 맞추게 되면 그 보조금에 해당되는 범위는 훨씬 줄어들게 된다. 이러한 접근방법에 따르면 미온적 환경규칙은 보조금 지급 정부에 대하여 어떠한 금전도 비용으로 부담시킨 것이 아니다. 정부비용의 정의를 보조금 지급국가의 환경에 대한 피해로까지 확대한다 할지라도 상계관세는 초국경적 또는 세계적 오염 형태에 의한 대외적 피해에 대해서는 적용할 수 없다. 그러나, UR보조금및상계조치협정에서는 정부의 비용지급에 초점을 맞춘 것이 아니라, 정부로부터의 수혜사실에 초점을 맞추고 있다.

한편, 미온적 환경규칙에 대한 대응으로서의 상계관세법의 적용을 위한 피해 산정과 관련된 또 다른 문제는 생산과정에서 오염을 초래한 특정한 상품에 부과되는 상계관세가 그 오염과는 특별히 관련되어 있다고 보기 어렵다는 점이다.<sup>76)</sup> 미국의 ITA는 보조금의 수혜를 대체될 수 있는 것으로 보고 있기 때문에 그러한 수혜는 어떠한 생산자의 모든 제품의 비용에 반영되어 있는 것으로 추정된다. 그 결과, 상계관세는 제조업자가 생산한 여러 제품들에 분산된 보조금의 가치에 대하여만 부과될 수 있을

74) 동경라운드 보조금 코드 제4조 1항.

75) John H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, p.775.

76) Richard Diamomd, *supra* note 55, pp.567-571.

것이다. 어느 제조업자의 모든 제품에 대하여 보조금의 수혜금액을 분산시키는 이러한 경향은 앞서 언급한 국제오염억제법안이 채택되었다 할지라도 없어지지 아니하였을 것이다.

## (2) 절차상의 문제

피해의 산정문제외에도 미국 상계관세법상의 비탄력적인 절차는 미온적 환경규칙에 대한 대응수단으로서의 상계관세법 적용에 대한 제한요인이 될 수 있다. 상계관세법 적용상의 요건을 강화함에 따라 절차상의 비용이 증가되고 그 절차상의 탄력성은 감소되어 왔다고 지적되고 있다.<sup>77)</sup> 이에 따르면, 이러한 절차상의 비용의 증가로 인해 피해자들이 상계관세를 이용할 수 있는 가능성은 감소되었으며, '피해의 정의'에 직접적인 환경피해가 포함되도록 변경된다 할지라도 미국인들이 환경피해를 이유로 한 상계관세청구를 제기하는 것은 크게 방해받을 것이라고 한다.

이와 더불어 비용의 증가가 상계관세절차가 남용될 수 있는 여지를 넓혀주고 있다고 지적되고 있다. 즉, 수입업자들이 보조금 가액이 적은 품목에 대한 상계관세의 부과를 청구하는 것을 주저할 수 있다는 점은 미국제조업자들에게 그들이 피해를 받고 있지 아니한 때에도 그러한 청구를 제출하도록 유도할 수 있을 것이라는 것이다.<sup>78)</sup> 이러한 여러가지 상황을 고려해 볼 때, 특히 정치적으로 민감한 문제와 관련되는 경우 상계관세법의 적용은 그 절차상의 비탄력성으로 인해 환경규칙의 개선에 대해 크게 관심을 갖는 외국과의 관계를 악화시킬 우려도 있다.

미국의 상계관세법의 적용은 특히 멕시코와 캐나다에서 크게 논란이 되어 왔다. 사실 국제무역과 관련하여 실제로 상계관세법을 적용하는데는 커다란 저항이 있었다. 만약, 보조금과 상계관세에 관한 규칙을 확대해석하게 된다면 거의 모든 수입제품이 상계관세의 부과대상이 될 수 있을 것이다. 이렇게 되는 경우 GATT협정출범후 무역장벽을 제거하려는 수십년간의 노력이 수포로 돌아가게 된다.

미국의 상계관세제도가 보호무역주의를 추진하기 위해 남용되고 있다는 우려는 적어도 특정성 기준과 같은 인위적인 장벽의 일부에 대하여는 타당할 것이다. 한편, NAFTA협정 제19장은 상계관세의 최종적인 결정에 대한 국내 사법심사를 양국간의 패널에서의 결정으로 같음하도록 하고 있다. 따라서, NAFTA협정 체제하에서 미온적 환경규칙의 대외적 비용에 대하여 상계관세를 적용할 수 있다 할지라도 상계관세에 의한 접근방법은 캐나다와 멕시코가 미국의 상계관세의 적용에 대해 달갑지 않게 생각한다면 실제적인 것이 될 수 없을 것이다.

77) John H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, p.653.

78) John H. Jackson, *supra* note 18, p.271.

### (3) 상계관세접근방법의 실효성

환경피해에 대하여 상계관세에 의한 규제방법은 특정성기준을 적용하지 아니 한다 할지라도 외국의 미온적 환경규칙이 조치가 가능한 보조금에 해당되도록 보조금의 정의를 변경하는 것만으로는 효과를 거둘 수 없다. 즉 보조금의 정의변경과 더불어 “피해”기준을 변경하여 외국의 미온적 환경규칙으로 인한 자국기업의 경쟁력상의 피해의 예도 자국에 대한 직접적인 환경피해를 포함시키도록 하여야 한다.

더구나 이러한 규제방법과 오염과정간의 명확한 연관성이 입증될 수 없는 경우에는 개개의 생산자들로 하여금 환경파괴행위를 시정하도록 할 만한 충분한 誘因이 없다. 미국의 어떠한 학자는 상계관세법 절차의 엄격한 형식주의로 인하여 충분한 조건을 구비한 사건에 대해서도 미국의 기업들이 제소하지 아니하는 경우가 많을 것이며, 외국의 기업들이 상계관세법의 이러한 부분을 악용하는 사례가 생길 것이라고 지적하고 있다.<sup>79)</sup> 상계관세법의 적용을 통한 환경피해의 규제방법으로는 그 성격 자체와 적용상의 지나친 형식주의로 인해 범세계적인 환경규칙의 개선을 위한 국제적 협력이 실현될 수 없다는 것이다.

그러나, 미국이 상계관세법을 최종적인 규제방법으로 활용하는데는 몇가지 장점이 있다는 미국학자들의 지적에 대해 유의해야 할 필요가 있다. 무엇보다도 상계관세법의 시행이 대단히 용이하다는 점이다. 즉, “UR보조금및상계조치협정(동 협정은 어떠한 보조금이 조치가 가능한 보조금이 되기 위해서는 보조금지급 정부에 의한 재정적인 기여를 있었을 것을 요구하고 있다)이 있기는 하지만 미국의 상계관세법의 시행을 위한 국제법의 변경은 필요하지 아니하며 다만, 그 실효성을 제고하기 위하여 미국의회에 의한 개정이 필요할 뿐이다”라고 한다. 물론 이러한 주장의 이면에는 GATT협정, 동경라운드의 보조금상계관코드, UR협정 등에서 명시적으로 환경피해에 대한 상계관세법의 적용을 금지하고 있지 않다는 사실에 입각하고 있다. 그러나, 금지하지 아니하는 것은 허용된다고 보는 이러한 법논리가 과연 타당한지는 의문이다.

어찌되었건 상계관세법의 적용가능성을 주장하는 입장에 따르면 할지라도 상계관세법은 환경기준에 따른 비용 차이에 국한되어 적용될 수 있을 뿐이다. 그러나, 문제는 환경기준의 비용은 어떠한 부분까지 고려되어야 하는가는 그 적용의 범위와 효과를 크게 좌우하게 된다. 통상적인 분야에서 상향(upstream)보조금까지도 감안하고 있는 점을 감안하여 환경기준분야에서도 life-cycle에 입각하여 그러한 개념을 도입하게

79) Erik Coulter Luchs, *supra* note 6, p.771.



된다면 국제적인 환경기준준수비용의 형평화가 실질적으로 이루어질 수도 있을 것이다.

이렇게 된다면, 미국에서 환경피해를 이유로 한 상계관세법의 적용은 외국의 환경규칙이 미국의 규칙에 실질적으로 유사한 경우에는 제한을 받게 된다. 그러나, 환경관련분야에서의 상향보조금의 범위를 객관적으로 판단한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 자칫하면 오히려 남용가능성을 더욱 높여주는 결과를 초래할 우려가 있다. 뿐만 아니라, 이러한 개개의 국가에서의 환경기준준수비용에 대한 형평화를 도모하는 것은 사실 환경후진국인 개발도상국에 대해서는 커다란 부담을 안겨주게 될 것이다.

혹자는 이러한 형평화가 도모한다 할지라도 상계관세법의 적용의 요건의 하나인 “중대한 피해기준”에 의하여 동법 적용의 남용은 제한받게 될 것이라고 주장한다.<sup>80)</sup> 그러나, 환경분야에서의 중대한 피해기준이 국제법에 의한 기준은 차치하고서라도 미국의 국내법에 의하여 명확히 설정되어 있지 않는 현실을 고려해 볼 때, 남용가능성은 여전히 남아 있다고 할 것이다.

### 제3절 개정 제337조에 의한 상계관세접근방법의 보완

미국에서 외국의 미온적 환경규칙과 관련한 일방적 무역규제를 취하는데 원용할 수 있는 잠재적인 적용법조로서 국내산업으로 하여금 국제무역위원회(ITC)에 대물적인(in rem) 청구를 제기할 수 있도록 허용한 개정 제337조(b)(3)를<sup>81)</sup> 지적하는 사람들이 있다. 상계관세법과는 달리 제337조는 외국정부의 행위가 아니라 외국 생산자의 행위에 초점이 맞추어져 있다는 점에서 외국정부의 환경규칙의 여하에 관계없이 외국기업에 대해 개별적으로 미국법을 적용하여 무역규제를 취할 수 있다는 것이다. 이러한 입장은 제337조가 현재 지적 재산권의 보호에 국한되어 적용되고 있지만 입법적인 변경에 의해 미국법에 의하여 확립된 기준을 위반되는 공정으로 인한 미국에서의 오염행위를 포함시킬 수 있을 것임을 전제로 한다.

제337조는 “효과적이고 경제적으로 가동되고 있는”(efficiently and economically) 미국내산업에 의하여만 원용될 수 있다. 동 규정이 국내생산자를 “파괴시키거나 실질적으로 피해를 주는”(destroy or substantially injure) 부당한 관행(unfair practice)

---

80) 이에 관하여는 Robert Housman *et al.*, “Enforcement of Environmental Laws Under a Supplemental Agreement to the North American Free Trade Agreements,” *Georgia International Environmental Law Review* Vol.5(1993), pp.614-615.참조,

81) 19 U.S.C. §1337(1988).

에 대한 입증을 요구하고 있기는 하지만<sup>82)</sup> ITC는 일반적으로 대상액의 손실이 있으면 그 요건을 구비한 것으로 인정하고 있다.<sup>83)</sup> 예컨대, 여기에서의 피해기준은 긴급수입제한조항(escape clause) 또는 덤핑관세사건이나 상계관세사건에서의 기준보다 엄격하지 아니하다는 것은 확실하다.

제337조는 위반 제품의 미국으로서의 진입금지 및 위반 상품에 대한 벌금의 부과 등 다양한 구제방법을 허용하고 있다.<sup>84)</sup> 그러나, 제337조의 적용은 GATT협정의 위반가능성을 내포하고 있다. 물론, 일부 외국이 제337조가 (그것이 국내생산자에게만 지적 재산권 침해에 대한 제소를 할 수 있도록 하고 있다는 점을 이유로) 내국인대우조항의 대한 위반이 되는 것이라고 비난하였지만, 미국학자들은 GATT협정의 결정이 있는 경우에는 제337조를 개정할 수도 있을 것이라는 원칙만을 되풀이하고 있다. 실제로 환경관련 무역규제와 관련하여 제337조를 적용하기 위해서는 이 문제가 먼저 해결되어야 할 것이다. 이러한 문제를 차치하고라도 제337조의 적용에는 법리상으로 크게 무리가 있다 할 것이다.

#### 제4절 제301조에 의한 상계관세접근방법의 보완

미국기업으로 하여금 외국정부의 불합리하고 불공정한 행위에 대하여 조치를 취하여 주도록 USTR에 청원을 제기할 수 있도록 한 제301조를 외국의 미온적 환경규칙과 관련하여 원용할 수만 있다면, 미국은 대단히 탄력적으로 일방적 구제조치를 취할 수 있게 된다. 제301조에 의거한 청원이 제기되면 USTR은 협의 또는 분쟁해결절차를 개시하며, 12개월이 경과한 후에도 해결되지 아니하고 국제적인 절차가 진행되고 있고 있지 아니한 경우 USTR은 보복조치를 취할 것인지의 여부를 결정한다.<sup>85)</sup> 1991년 의회에서 심의한 법안인 『환경을위한관세및무역에관한일반협정법(the General Agreement on Tariffs and Trade for the Environment Act)』안은 제301조를 수정하여 국제적인 환경·보전협정의 실효성을 저해하는 행위, 정책 또는 관행에 대한 조치를 허용하는 내용을 담고 있었다.

제301조는 상계관세법보다도 피해에 관한 기준이 훨씬 낮다. 제301조에 의하여 부당한(unjustifiable) 외국정부의 행위(예컨대, 국제적인 협정과 양립되지 아니하는 행

82) 19 U.S.C. §1337(1) (A)(1988).

83) John H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, p.799.

84) 19 U.S.C. §1337(d) 및 (f)(2)(1988).

85) 19 U.S.C. §§2411-19(1988).

위)에<sup>86)</sup> 대해서 뿐만 아니라 불합리한(unreasonable) 행위에 대해서도 조치를 취할 수 있다.<sup>87)</sup> 제301조의 완화된 피해기준은<sup>88)</sup> 더 많은 당사자들이 미온적 환경규칙에 대하여 소송을 제기하는데 용이하게 할 것이다.

제301조는 광범위한 형태의 구제가능성을 규정하고 있지만 USTR에게 조치를 취하지 아니할 재량권도 아울러 부여하고 있다. 그러나, 상계관세와는 달리 제301조에 의한 구제에는 그러한 조치의 원인이 되지 아니한 제품에 대한 관세부과조치도 포함될 수 있다. 만약 제301조를 적용할 수 있다면 이것은 자국 시장 또는 제3국 시장에서 그들의 산업에 경쟁력상의 利點을 제공하기 위하여 미온적 환경규칙을 시행하고 있는 국가에 대하여 미국이 보복조치를 취할 수 있을 것이다. USTR에 대하여 국제적인 제소(complaints)를 국제적 분쟁해결절차에 회부하도록 요구하는 경우도 있지만 미국정부가 그러한 절차의 결과에 구속되어야 한다거나 또는 일방적으로 조치를 취하기 전에 그러한 절차의 해결을 기다려야 한다는 국내법상의 요구는 없다.<sup>89)</sup>

그 입법연혁을 보면 USTR이 GATT협정에 위반되는 방법으로 일방적 보복조치를 취할 수 있도록 명백히 허용하고 있으며 그러한 보복조치는 이의제기가 가능하다고 판단되는 행위를 한 국가에 초점을 맞추기 위하여 최혜국대우이외의 방법으로 적용되어야 함을 강조하고 있음을 알 수 있다.<sup>90)</sup> 그러나, 제301조는 그 내용에서 볼 수 있듯이 대단히 광범위한 상황에서 적용이 가능하지만, 미국으로서는 제301조를 - 최근 제301조의 남용에 대한 비난이 거세기는 하지만 - 최후의 무역규제수단으로서 활용한다는 기본방침을 가지고 있다.

제301조는 USTR과 대통령에게 조치를 취하지 아니할 수 있는 광범위한 재량권을 부여하고 있는 바,<sup>91)</sup> 이러한 재량권이 상대국에 의한 대응보복의 우려 때문에 국내 청원자에게 구제를 거부하는 정치외교적 고려에 의하여 좌우되어 왔다는 지적이 제기되기도 하였다. 이는 조치를 취하지 아니할 수 있는 재량을 가지고 있기 때문에 이러한 절차의 유용성은 그에 따라 제한될 수도 있음을 시사해 주는 것이라 할 수 있

86) 19 U.S.C. §§2411 (a) (1) (B) (1988). 이에 대한 설명은 John H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, p.806.

87) 19 U.S.C. §§2411 (b) (1988). 이에 대한 설명은 John H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, pp.806-807.

88) 소송을 제기하는 사적 당사자는 이해당사자이어야 하고(19 U.S.C. §2412 (a)(1) (B)(ii)(1988)), 외국의 행위가 "상업에 부담(burden commerce)을 지우는 것이어야 한다(19 U.S.C. §2412 (a)(1) (B) (ii)(1988)).

89) John H. Jackson, *supra* note 18, p.105.

90) John H. Jackson & William J. Davey, *supra* note 29, pp.801-812.; 1962년 무역확대법(the Trade Expansion Act)상의 19 U.S.C. §1882(c)(1988).

91) 19 U.S.C. §2411 (a)(1)(1988)에서는 미국통상대표부의 의무적인(mandatory) 조치를 위한 의무는 대통령의 특정한 재량권에 제한을 받는다 점을 명시하고 있다. 또한 19 U.S.C. §2411 (a)(2)에서는 미국통상대표부가 의무적인(mandatory) 조치를 취하지 아니할 재량권에 대하여 규정하고 있다.

다. 그러나 청원된 행위가 국제의무에 위배되는 것인 경우에는 제301조에 의한 조치가 거의 의무적인 것이다.<sup>92)</sup>

어찌되었건 여러가지 면에서 미국이 외국의 미온적 환경규칙에 일방적으로 대응하기 위해 선호할 가능성이 있는 것은 상계관세법보다는 제301조이라는 미국학자들의 지적은 주목할 만하다. 제301조는 경쟁력상의 피해에 대한 거증책임이 완화되어 있고 환경기준준수비용상의 차이보다 더 큰 (또는 더 작은) 관세의 부과를 허용하는 더욱 탄력적인 구제조치가 될 수 있기 때문이다. 그러나, 외국의 미온적 환경규칙에 의하여 생산된 제품에 대하여 보복조치를 취할 수 있도록 하기 위해서는 미국의 다른 어떠한 무역 관련법보다도 상대적으로 법리상 無理함이 덜하다는 주장은 다소 무리가 있다. 첫째, 제301조는 지금까지 미국의 부당한 통상압력수단으로 작용해왔다는 비난이 거세었던 것을 감안해 볼 때, 아직 그 정당성이 국제법적으로 인정되었다고 보기 어려운 환경관련 무역구제조치에 대하여 제301조를 적용한다는 것은 또 다른 새로운 문제를 제기하기 때문이다. 물론, 미국정부가 스스로 일반적인 활용을 꺼려 왔던 조치를 새로운 분야인 환경과 관련하여 신속하게 취할 것으로 보이지는 않는다. 둘째, 국가에 따라서는 일반적인 환경기준은 낮을지 몰라도 특정한 산업부문에서는 다른 어떠한 국가보다도 높은 환경기준을 시행하고 있는 경우도 있다. 그러한 국가에 대하여 제301조를 적용한다면, 때로는 미국보다도 높은 환경기준을 채택한 당해 국가의 특정한 산업부문의 제품도 그 보복대상이 될 수 있다는 점에서 불합리한 결과를 초래할 수도 있다.

그럼에도 불구하고, 이러한 재량권이 미국이 전세계의 환경문제의 일부에 관한 해결을 위해 필요한 국제적인 협상을 이끌어 내는 유리한 작용을 가능성도 없지 않다. 사실 미국은 국제무역과 관련된 분쟁이 발생한 경우에는 협상과 보복위협이라는 두 가지 수단을 효과적으로 활용하여 왔다. 1974년부터 1989년까지의 통계에 의하면 70건 이상의 청원이 제기되었으며 1989년 당시 계류중이었던 21건을 제외한다면 50% 이상인 30건을 미국과 상대국과의 협상에 의하여 해결하였으며 15%에 못미치는 10건에 대해서만 보복조치를 취하였다. 더구나 국제적 약속을 위반한 행위에 대하여 보복조치를 취하지 아니할 수 있는 재량권을 제한한다면, 제301조가 국제협정의 시행에 도움을 주는 역할이 크게 확대될 수 있을 것이다.

제301조에 의하여 취할 수 있는 구제조치가 GATT협정 제1조의 최혜국대우요건에 반하는 경우에는 GATT협정에 위반하는 것이 된다. 뿐만 아니라 UR협정이 채택됨에 따라 향후 UR협정상 의무와 미국통상법 제301조와 제337조의 규정간의 충돌사태는 더욱 증가하게 될 것으로 예상되고 있다. 미국은 UR협정에 규정된 외국정부 또는 외

92) 19 U.S.C. §2411(a)(1) (1988).

국의 기업의 불공정 관행에 대하여 일방적인 조치를 취하기에 앞서 WTO의 분쟁해결절차의 완료를 기다려야 하며 그에 선행하여 일방적인 조치를 취할 수는 없다. 그러나 “제301조가 현재 GATT협정을 위반한 조치를 허용하고 있듯이 제301조는 USTR이 UR 협정에 위반되는 일방적인 조치를 취하는 것을 허용하도록 수정될 수 있을 것이다”라는 지적은 시사하는 바가 크다.

결론적으로 말해, 제301조가 탄력성있게 운용될 수 있다는 점과 그 절차는 일방적 규제보다는 쌍무적 해결을 달성하는데 목적이 있다는 점을 감안해 볼 때, 제301조는 미국의 환경보호와 관련된 무역규제에 관한 무역상대방으로 하여금 협상에 나서도록 유도하는데 뿐만 아니라 많은 국가들을 다자간 협정의 체결을 위한 장으로 끌어들이는 데에도 효과가 있을 것이다.



## 제6장 결론

리우 지구정상회의(92년 6월)와 UR타결이후 다자간 국제무역협상의 새로운 과제로 떠오르고 있는 환경문제는 새로운 무역장벽으로 작용할 뿐만 아니라 각국의 산업·경제활동 전반에 큰 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 많은 환경관련 국제협약들은 체약국의 의무사항을 규정하고 있고 그 실효성을 확보하기 위한 무역규제조치를 포함하고 있다는 감안해 볼 때, 환경문제는 이제 단순한 환경보호차원에서 벗어나 국제통상문제와 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있다. 그러나, 현재까지 해양오염 등 특정분야를 제외하고는 환경 전반에 관하여 통일적인 기준을 정한 국제협정은 없으며, 각국은 독자적인 환경정책과 기준을 시행하고 있다.

이러한 상황에서 UR의 타결과 더불어 다른 무역장벽들이 제거됨에 따라 환경후진국들에게 환경선진국과의 환경기준비용의 차이를 이용하여 수출을 증대시키거나 외자를 유치하고자 하는 동기를 유발하게 될 것이라는 주장이 제기되기도 한다. 특히 어떠한 협정도 외국의 미온적인 환경규칙을 이유로 한 무역제제를 명시적으로 인정하고 있지 않음에도 불구하고, 선진국들은 환경과 결부시킨 무역규제제도를 일방적으로 도입하고자 하고 있다. 이러한 선진국의 환경중시 무역정책의 추진과 국제적인 환경논의의 이면에는 지구환경의 보호를 명분으로 한 세계경제의 주도권 유지와 기술패권주의의 확산을 도모하려는 의도가 숨어있다는 주장도 근거없는 것은 아니라고 생각된다.

어찌되었건 앞으로 각국의 환경기준에 따른 비용 차이는 국제무역에서 가장 논란의 대상이 될 것으로 전망된다. 이러한 맥락에서 환경비용상의 차이는 단기적으로는 무역의 흐름에 영향을 주게 되겠지만, 장기적으로는 어떠한 국가의 오염배출산업이 환경기준이 낮은 국가로 이전되는 등 투자의 흐름에도 영향을 주게 된다는 주장이 제기되고 있다. 이에 따르면, 어떠한 국가의 미온적인 환경보호기준이 무역과 투자 모두를 왜곡시킴으로써 자유무역주의의 '세계적 부의 극대화'라는 목표를 손상시키게 될 것이라고 한다.

어떠한 국가의 환경정책과 그 시행은 대외적 효과를 갖을 수 있다는 점에서 미온적 환경규칙과 관련된 일방적인 무역규제조치와 다른 사회정책분야에서의 미온적 규칙에 대한 규제조치는 구분하여 다루어져야 한다는 주장은 환경의 전세계적 파급효

과를 감안한다면 어느 정도 설득력을 갖는 것도 사실이다. 그러나, 그것은 정도의 차이일 뿐이며 다른 모든 사회정책이 대외적인 효과를 갖지 아니한다고 도식화하는 이원론적 발상은 타당하지 않다고 본다. 뿐만 아니라, 개개의 국가의 일반적인 환경정책과 기준은 개별 산업부문에서의 환경정책과 기준과는 다를 수 있다. 다시 말해서, 일반적인 환경정책의 측면에서는 후진국인 국가가 어떠한 산업부문에서는 다른 국가보다 더 높은 기준을 채택·시행할 수도 있다. 따라서, 확일적으로 어떠한 국가의 환경기준이 다른 국가의 환경기준보다 높다 낮다를 단정지을 수 없으며, 각 산업부문별로 국가별 비교분석이 선행되어야 객관적이고 공정한 환경관련 국제무역제도의 정립이 가능하다고 할 수 있을 것이다.

그러나, 이와 같이 환경관련 무역규제에 따른 여러가지 현실적인 어려움이 존재함에도 불구하고, 현재 선진국에서는 이미 환경보호기준이 낮은 국가의 수입제품들에 대한 상계관세부과와 개발도상국에 수출되는 자국상품에 대한 환경부문 조세감면을 동시에 추진하고 있다. 따라서 논의 그 자체보다는 선진국에서 어떠한 근거로 외국의 낮은 환경기준을 이유로 상계관세를 부과하고자 하는가를 알아보는 것은 대단히 의미있는 일이다.

GATT협정과 UR협정 그리고 미국·캐나다·멕시코간의 NAFTA협정 모두 그 생산과정상의 환경비용의 차이 근거로 한 유사 제품에 대한 차별대우를 명시적으로 허용하거나 금지하고 있지는 않다. 어떠한 국가의 미온적 환경규칙으로부터 혜택을 얻은 수입품에 대해 무역규제조치의 일환으로 상계관세를 부과한다는 것은 최악의 해결책이다. 그럼에도 불구하고, 미국에서는 상계관세법의 적용을 위한 법안이 의회에 상정된 바 있으며, 사실 이를 위한 준비작업이 진행중이다.

사실상, 외국의 미온적 환경규칙과 관련하여 현행 상계관세법을 적용한다는 것은 중대한 피해 기준 및 특정성원칙 등을 고려해 볼 때, 법리상 타당한 것으로 보이지는 않는다. 이러한 점에 고심하여 상계관세법의 적용상의 문제점을 제301조 또는 개정 제337조를 통해 보완함으로써 시정하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 물론 제301조에 의한 보완이 필요하다는 주장은 미국이 일방적인 규제조치를 취하는 경우에도 그것은 제301조가 다른 국가들을 협상태이블로 끌어내는데 용이하다는 사실을 염두에 둔 것이라 할 수 있으며, 따라서 기본적인 적용법조는 상계관세법이 된다. 그러나 어떠한 법조를 적용하든 기존의 법적용관행에서 크게 벗어난 것임을 부인할 수 없을 것이다.

그러므로, 국제적인 환경보호기준의 확보를 위하여 외국의 미온적인 환경보호기준을 이유로 한 무역규제조치는 미국 등 선진국의 기존 국내법의 확대적용이나 개정 또는 새로운 법령의 제정을 통한 비확일적이고 자의적인 기준에 일임한다면, 새로운 문제를 초래할 우려가 있다. 이러한 사실은 1991년 GATT협정분쟁해결 패널이 들고



래어희망을 감소시키기 위하여 참치수입을 제한한 미국법의 영토외적 적용은 GATT 협정상의 미국의 의무에 위배되는 것이라는 결정을 내린 사례에서도 여실히 드러나고 있다.

결국, 이러한 문제는 궁극적으로 다자간 협력이라는 차원에서 해결되어야 한다. 따라서, 환경문제와 무역규제에 관한 문제는 UR의 출범과 더불어 발족하는 WTO체제의 범주에서 해결하는 것이 바람직하며 새로운 국제협정이나 기존의 협정에 대한 개정을 통해 각국의 일치된 행동을 얻어내는 것이 최선의 방안이 될 것이다.

한편, 우리의 입장에서 볼 때 향후 Green Round의 개최와 - 어떠한 형태로든 - 타결이 예상되는 만큼 이에 대한 대비를 하여야 할 것이다. 이러한 전망과 더불어 환경관련 기술의 개발은 우리 기업의 국제경쟁력을 높히는데 필연적으로 요구된다고 할 수 있으며, 환경시장은 새로운 분야의 시장으로서 각광을 받게 될 것으로 예상된다. 세계환경시장 규모(90년 기준)는 연간 2천억 달러 내지 3천억 달러로 성장할 것이라고 한다. 부문별로는 정수폐수처리 30%, 환경서비스 24%, 폐기물처리 설비 20%, 대기오염방지설비 15%, 오염토양정화·소음방지 등 기타가 11%이다.

한국의 경우 대기·수질 오염방지분야에 대한 단순기술 및 설비는 선진국 수준이지만, 고급기술이나 설비는 선진국의 20% 수준이라고 한다. 특히 자체 환경기술 개발보다는 외국기술 도입을 선호, 대외의존도가 76%에 달하고 있어 안이하게 대응할 경우 산업·경제활동 전반에 걸쳐 그 타격이 지대할 것이다. 그러나 환경산업을 적극 육성하고 기술개발을 촉진할 경우 기술·설비수출 증대 등 국가경쟁력을 획기적으로 강화할 수 있게 될 것이다. 따라서 국제환경협약의 개정과 선진국의 환경기준움직임에 대한 대비, 환경산업 전문가육성 및 기술개발, 공해·에너지·과소비산업의 구조개편 추진 국가경영·기업활동·개인생활면에서 환경적응능력의 조기 배양 등이 필요하다고 할 수 있다.



외국법제분석 94-4

『外國의 미온적 環境規則』에 대한 貿易規制를 위한 國內法適用

---

---

1994년 12월 25일 印刷

1994년 12월 30일 發行

發行人 張 明 根  
發行處 **한국법제연구원**  
印刷處 (주) 한국컴퓨터산업

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103  
전 화 : (722)2901~3, 0163~5  
등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

---

---

本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

값 2,000 원

