

KEI/1999
기본과제 연구보고서

국제환경규제 강화가 국제교역상의 시장성저급에 미치는 영향에 관한 연구

1999. 12

강상인



한국환경정책·평가연구원
Korea Environment Institute

목 차

머리말

I. 서론

II. 국제환경규제의 무역파급효과 연구방법론

1. 개요
2. 환경정책검토에 대한 OECD 지침
 - 2.1. 경제적 파급효과의 검토원칙
 - 2.2. 평가기법과 평가결과 반영절차
 - 2.3. 국제환경규제와 무역파급효과
3. 시장경쟁과 환경규제의 효과
 - 3.1. 환경규제와 국제경쟁력에 관한 논의
 - 3.2. 환경규제방식과 환경정책의 효과
 - 3.3. 불완전경쟁시장과 생산자의 전략적 행동

III. 국제환경협약과 무역규제조치

1. 무역규정을 포함하는 다자간 환경협정(MEAs)
 - 1.1. CITES
 - 1.2. 몬트리올 의정서
 - 1.3. 바젤협약
2. 시장접근효과를 갖는 환경목적의 무역규제조치
 - 2.1. CITES협약 상의 무역조치
 - 2.2. 몬트리올 의정서 상의 무역조치
 - 2.3. 바젤협약
 - 2.4. 환경목적의 무역조치의 기능
3. 다자환경협약상 무역규제조치의 파급효과
 - 3.1. 무역규제조치의 효과 측정
 - 3.2. 협약의무이행 및 불법거래 규제

3.3. 세계무역기구(WTO)와의 관계

IV. 환경규제와 개도국 시장접근 문제의 특수성

1. 개별국 환경규제의 무역효과

- 1.1. 포장과 환경마크
- 1.2. 제품의 환경표준
- 1.3. 조세, 부과금을 포함하는 경제적 규제
- 1.4. 환경규제와 기업 경쟁력

2. 환경규제와 개도국 시장접근 문제의 특수성

- 2.1. 개도국 수출산업의 특징
- 2.2. 개별 환경규제 수단과 개도국 시장접근

V. 결론

참고문헌

[부록 1] 환경정책의 무역파급효과를 고찰하기 위한 검토리스트

[부록 2] OECD/GD(97)137

[부록 3] WT/CTE/W/96

표 차 례

- <표 II-1> 환경정책 수단의 분류
- <표 II-2> 검토대상 환경규제의 분류
- <표 II-3> 환경규제방식에 따른 파급효과연구
- <표 II-4> 시장경쟁형태와 전략적 행동에 관한 연구
- <표 III-1> 상기 MEAs에서 사용된 주요 무역조치와 그 목적
- <표 III-2> 환경협약상 환경규제조치의 제품주기관련 파급효과
- <표 A-1> 개념적 기초(환경효과에 따른 PPMs분류에 근거함)
- <표 A-2> PPMs에 근거한 무역조치 분석(동기, 타당성, 유효성, 효율성과 대안)

머리말

기후변화, 오존층 파괴, 산성비, 산림황폐, 사막화 방지 등 지구환경 보전을 위하여 세계 각국은 각종 국제환경협약(MEAs)의 체결 및 개별환경규제조치 강화를 통한 해결에 적극적인 관심을 보이고 있습니다.

이러한 국제적 관심과 노력에는 지구환경을 보전하여 인류 및 동·식물의 건강과 안전을 보장한다는데 근본적인 목적이 있다할 것이나, 지구환경의 악화가 자국의 경제 및 산업활동에 미치는 부정적 파급효과를 방지하고자 하는 각국 정부의 보다 현실적인 경제적 이해타산이 내포되어 있습니다. 따라서 무역과 환경의 연계문제는 그 자체의 복잡다기한 특성으로 인하여 각국 정부의 이해가 대립하고 있어 일관된 결론의 도출이 어려운 연구분야라고 할 수 있습니다. 무역과 환경 연계문제의 핵심은 대부분 환경규제의 강화가 국가경쟁력, 특히 국가경제의 국제경쟁력에 어떠한 영향을 가져오는 것인가 하는 문제입니다.

본 연구는 이와 관련하여, 개도국의 입장에서 국제환경규제의 강화는 어떠한 의미를 갖는 것인지를 분석하고자 합니다. OECD 가입으로 선진국 경제권에 진입하였다고는 하나, 아직 개도국 지위에 머물러 있는 우리의 입장에서 국제환경규제의 강화가 교역상 시장접근에 미치는 영향에 관한 연구는 여전히 시의적절한 것이라 하겠습니다.

국제환경규제 강화가 국제교역상의 시장접근에 미치는 영향에 대한 조사 분석과 함께 차기 다자간 국제통상협상인 뉴라운드에서의 무역·환경 연계논의에 대한 정책연구자료를 제공한다는 두 가지 연구 목적을 감안하여 본 보고서의 내용을 국제환경협약상의 무역규제 조치의 실태 및 그 파급효과, 환경마크, 제품기준 등을 주로 하는 여타 환경규제의 강화가 개도국 특히 최빈국의 시장접근에 미치는 영향을 분석한 본문과 그에 관련된 OECD와 WTO의 문서들을 정리한 부록으로 구성하였습니다.

끝으로 본 연구를 수행한 강상인 박사와 박준영 연구원에게 감사를 표합니다. 아울러 본 보고서의 내용은 정부나 저의 연구원의 공식적인 입장과는 관계없는 연구자 개인의 의견임을 밝혀둡니다.

1999년 12월

韓國環境政策・評價研究院

院長 李相垠

I. 서론

기후변화, 오존층 파괴, 산성비, 산림황폐, 사막화 방지 등 지구환경 보전을 위하여 세계 각국은 각종 국제환경협약의 체결 및 개별환경규제조치 강화를 통한 해결에 적극적인 관심을 보이고 있다.

인간과 지구환경문제에 대한 국제적 논의는 1972년 UN인간환경회의에서의 UN인간환경선언을 필두로 지구환경의 감시와 조정을 담당하는 국제기구인 UN환경계획(UNEP)와 UN환경개발회의(UNCED) 등을 중심으로 구체화 되어왔으며, 특히 환경과 경제 혹은 환경과 무역의 연계문제에 대한 논의는 국제경제기구인 OECD와 WTO 산하의 전문기구를 중심으로 90년대 초반 이후 활발히 전개되어 왔다.

이러한 국제적 관심과 노력에는 물론 생태학적으로 건전한 지구환경을 보전하여 인류 및 동·식물의 건강과 안전을 보장한다는데 근본적인 목적이 있다할 것이나, 지구환경의 악화가 자국의 경제 및 산업활동에 미치는 부정적 파급효과를 방지하고자 하는 각국 정부의 보다 현실적인 경제적 이해타산이 내포되어 있다. 따라서 경제와 환경, 혹은 무역과 환경의 연계문제는 그 자체의 복잡하고 다면적인 특성으로 인하여 각국 정부의 이해가 첨예하게 대립하고 있어 일관된 결론의 도출이 어려운 연구분야라고 할 수 있다.

무역과 환경 연계문제의 핵심은 대부분 환경규제의 강화가 국가경쟁력, 특히 국가경제의 국제경쟁력에 어떠한 영향을 가져오는 것인가 하는 문제이다. 전통적으로 환경정책의 강화가 경쟁력에 부정적인 영향을 준다는 견해가 받아들여져 왔으나, 최근의 연구결과는 환경정책의 강화가 산업경쟁력에 부정적 영향을 미친다는 실증적 증거는 미약하며 장기적으로 환경정책의 강화를 통해 산업경쟁력을 강화시켜나갈 수 있다는 주장을 뒷받침해주는 것으로 보인다. 그러나 이러한 주장의 대부분은 선진국을 대상으로 이루어진 연구결과에 바탕을 둔 것으로, 비 선진국 경제권에 속한 국가들에게 일반적으로 적용될 수 있는지의 여부가 추가적인 검토가 필요한 사항으로 남아있다.

본 연구는 이와 관련하여, 비 선진국 경제권 특히 개도국의 입장에서 국제환경규제의 강화는 어떠한 의미를 갖는 것인지를 분석하고자 한 것이다. 최근의 OECD 가입으로 선진국 경제권에 진입하였다고는 하나, 아직 대부분의 영역에서 개도국 지위에 머물러 있는 우리나라의 입장에서 국제환경규제의 강화가 교역상 시장접근에 미치는 영향에 관한 연구는 여전히 시의 적절한 것이라 하겠다.

국제환경규제 강화가 국제교역상의 시장접근에 미치는 영향에 대한 조사 분석과 함께 차기 다자간 국제통상협상인 뉴라운드에서의 무역·환경 연계논의에 대한 정책연구자료를 제공한다는 두 가지 연구 목적을 감안하여 본 보고서의 내용을 국제환경협약상의 무역규제조치의 실태 및 파급효과, 환경마크, 제품기준 등을 주로 하는 여타 환경규제의 강화가 개도국 특히 최빈국의 시장접근에 미치는 영향을 분석한 본문과 그에 관련된 OECD와 WTO의 문서들을 정리한 부록으로 구성하였다.

II. 국제환경규제의 무역과급효과 연구방법론

1. 개요

환경규제란 정해진 환경목적 달성을 직접적인 목표로 하는 환경정책의 한 형태이다. 국제환경규제의 강화는 좁은 의미에서 단일국제협약 차원의 환경규제 및 조치를 가리키나 넓은 의미에서는 역외성을 갖는 일국 차원의 환경정책 및 조치들이 국제적으로 확산 강화되어 가는 현상을 포함하는 것으로 정의할 수 있다. 이들은 구체적인 환경규제수단들을 통해서 보다 자세히 살펴진다. 국제협약 혹은 일국 차원에서 채용될 수 있는 환경규제 수단은 매우 다양하다. 이들은 명령 및 통제 방식의 직접적인 규제수단으로부터 시장기능을 이용한 간접적 규제방식을 구성하는 경제적 유인제도는 물론 자발적협약 형태의 자율적 규제 방식의 허용에 이르기까지 광범위하게 분화되어 있다. <표 II-1>은 OECD에서 분류하고 있는 환경정책수단들을 정리한 것이며, 이에 대한 상술은 다음 절에 다룬다.

일반적으로 환경규제의 영향이란 고찰대상인 환경정책과 협정이 기존의 무역정책 및 국제적 의무규정과 충돌하는 것 혹은 환경정책이 WTO 혹은 이와 유사한 무역협정의 틀 내에 있는 국제적 무역규칙 및 원칙과 일치하는 것을 말한다. 따라서 무역관련 환경정책 제안이 협정의 의무규정에 위배되는지를 검토할 필요가 있으나, 단순히 검토만으로는 국제적 수준에서 합의된 정책에 일방적 변화를 가할 수 없고, 다자간 재협상이나 수정을 통해 구체적인 정책의 변화가 수반되어야 한다.

환경규제의 경제적 파급효과란 환경규제정책 혹은 그 수단으로 인해 발생할 것으로 기대되는 부문별 경제적 효과로 정의할 수 있다. 여기서 무역측면의 파급효과를 고려하는 경우, 직접적 무역파급효과는 무역흐름과 그것에 의존하는 경제활동에 미치는 영향 혹은 개도국과의 무역과 시장접근성을 포함하여 교역상대국에 미치는 영향을 가리킨다고 할 수 있다. 간접적 무역영향이란 투자조건이나 지적재산권 보호와 같은 무역과 관련된 기업환경에 미치는 영향을 의미하며, 더 나아가 경쟁력에 미치는 영향과 주어진 수단이 시장집중, 제품·공정혁신 인센티브, 비용절감 인센티브를 변화시켜 시장의 경쟁성을 어느 정도로 독려하는지를 포함할 수도 있다. 경쟁력에 영향을 미칠 수 있는 것으로는 산업생산의 변화, 운영비용의 변화 그리고 시장행위의 변화가 있다.

<표 II-1> 환경정책 수단의 분류

별주	예시
명령 및 통제 (command and Control)	면허 및 허가, 환경기준, 배출기준, 공정기준, 제품기준
경제적 수단 (Economic Instrument)	부과금, 조세, 배출권 거래제, 보조금, 예치금 및 상환제도
준수의무, 손해배상 (Liability, Damage compensation)	엄격한 의무규정, 보상기금, 강제보험
교육 및 정보 (Education-Information)	정보확산, 기술정보전파, 우수환경경영사 제홍보, 환경교육, 제품라벨링, 환경회계 및 보고, 환경지표, 환경진단
자발적 협약 (Voluntary Agreements)	환경목표 및 환경정책 수단에 대한 자발적 협약
국토, 지역 개발계획	지역개발 및 토지사용

자료 : OECD, ENV/EPOC/GEEI(95)10, p. 6.

환경규제의 무역적 측면에 대해서 OECD는 각료회의를 통해 무역·환경관련 정책과 협정이 여타 정책에 미치는 잠재적 효과를 면밀히 고찰하여 그 영향을 평가하고, 현안을 해결하기 위한 대안적 정책수단을 고안할 것을 권고한 바 있으며, 각국 정부가 현재 시행중인 정책 및 조치들을 재검토하고 드러난 문제점등을 해결할 것을 권장하였다. 일반적으로 무역과 환경 연계문제에 대한 고찰은 환경 및 무역정책의 다른 정책에 대한 긍정적·부정적 영향을 분석하고, 지속가능한 발전이라는 목표를 달성하는데 있어서 이들 무역 및 환경 정책과 관련 협정들의 기여도를 제고하는 방법론을 고안하는데 있다. OECD가 밝힌 환경정책 및 조치의 무역적 측면에 대한 고찰의 주요 목적은 다음과 같이 정리할 수 있다.

「다양한 환경정책에 대한 투명성과 이해의 제고 및 정책목표에 대한 비판을 목적으로 하기보다는 개별 환경정책에 대한 조기평가와 환경정책이 무역과 경제에 미치는 영향 및 무역정책 및 경제정책에 대해 가지는 함의를 인식하고 평가하는 것을 목적으로 하며, 이러한 인식과 평가에는 경제, 환경 및 개발에 대한 필요성과 개별 국가의 정책적 목표를 고려하여야 한다. 특히 환경정책이 다자간 무역체제의 기능에 미치는 영향과 관련하여, 무역규범과 관련 공약을 엄수하고 현행규제 체제를 새로운 필요와 상황에 부합하도록 조정하고, 거기에 가장 적절한 조치를 취할데 대한 결정은

개별국가의 고유권한이라 할 수 있다.」¹⁾

결국 환경정책의 무역적 측면에 대한 고려의 궁극적 목적은 부정적인 무역효과를 최소화하는 정책수단을 이용하여 환경목표를 달성하는데 있으며, 환경목표가 충분히 달성되지 않는다 하더라도 무역 측면에 대한 고려를 통해 적절한 보완체제를 수립하는데 필요한 기초를 마련할 수 있다고 파악한다.

주석 1) OCDE/GD(94)103

2. 환경정책검토에 대한 OECD 지침

2.1. 경제적 파급효과의 검토원칙

2.1.1 검토대상의 선택

OECD에서는 환경정책의 무역적 측면에 대한 고찰의 첫 단계로 분석대상이 되는 정책과 협정의 선택문제를 다루고 있다. 이는 한정된 시간, 재정, 인력의 제약을 감안한 것으로, 관련 고찰의 실행가능성과 경제적 효율성을 제고하기 위한 것이다. 이 과정을 통해서 실제로 환경정책과 협정 가운데 무역에 대한 영향이 없거나, 그 영향의 크기가 매우 작아 무시하여도 무방한 경우들이 제외되고 있으며, 적절한 정책과 협정을 선택할 예비심사가 이루어지는 것이다.

예비심사는 적용이 쉽고 신속히 실행할 수 있는 것이어야 한다. 비록 예비심사의 목적이 본격적인 환경정책의 무역적 측면에 대한 고찰과정에서 혼잡을 피하는 것에 있지만 지나친 단순화로 인해 그 결과의 신뢰도를 손상시켜서는 안된다. 이를 보장하기 위한 방안의 하나로 환경정책이 미치는 파급효과의 최소역치를 설정하여 다른 정책에 상당한 영향을 미치는 환경정책과 협정을 걸러 내기도 한다. 개략적인 평가의 형태를 띠게 되는 이러한 검증의 목적은 영향이 미미한 수단과 정책을 배제시키는 것이므로 적절한 수준에서 선택적이어야 하며 상세한 분석으로 진행되지 않아도 무방한 것이다.

일반적으로 검토의 대상이 되는 정책과 협정의 선정에 있어서 이용되는 기준들로는 다음의 것들이 있다.

- 협정과 정책이 무역 혹은 교역제품과 관련된 구체적 규정을 두고 있는지 여부를 판단한다. 이러한 규정을 포함하고 있지 않는 환경정책이나 협정은 일반적으로 무역에

영향을 미치지 않고, 무역 혹은 교역제품에 관련된 규정, 예를 들어 국경에서 취해지는 규제조치의 구체적 조건과 같은 규정을 명문화한 정책이 무역에 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다.

- 협정이나 정책이 차별적인 규정을 두고 있는지 여부를 판단한다. 차별적인 규정의 존재는 최혜국대우와 내국민대우 원칙을 기조로 하는 다자간 무역규범과 충돌할 가능성이 높고, 또한 무역왜곡을 유발하는 경향이 있다.

- 정책이나 협정이 그것을 채택하고 있는 국가의 관할권 외부의 환경문제를 해결하는지 여부를 판단한다. 관할권 외부에까지 그 영향력이 미치는 정책의 무역과급효과는 크다고 볼 수 있다. 여러 국가에 영향을 미치는 월경성 환경문제의 경우, 영향을 받는 국가들이 환경조치의 필요성을 인식하고 그 조치의 적용을 승인할 때, 무역에 관련된 문제가 발생할 가능성은 커질 것이다.

- 정책이나 협정이 넓은 범위의 경제활동을 대상으로 하는지 아니면, 특정문제의 해결에 초점을 두는지 여부를 판단한다. 넓은 범위의 경제활동을 대상으로 하는 규제는 그렇지 않은 경우보다 더 큰 무역과급효과를 초래한다. 그러나 특정 경제부문이 다른 부문과 상호연관을 맺고 있는 경우에는 그 영향이 작다고 판단할 수 없다.

무역에 대한 영향을 검토할 환경정책 및 협정의 대상을 선택한다는 것은 무역 및 관련정책에 상당한 영향을 미치는 환경정책이나 협정을 식별하는 기준을 결정한다는 것을 뜻한다. 이때 검토되는 잠재적이나 상당한 수준의 과급효과는 고찰을 실시하는 국가의 환경 및 경제적인 측면의 자원부존도나 국가정책적인 우선 순위에 따라 달라진다.

예를 들어 환경정책이 수산물에 미치는 영향은 수산물에 크게 의존하고 있는 국가에게는 보다 심각한 것이 될 수 있다. 마찬가지로 이 잠재적 효과는 해당국가의 경제적 현실에 따라 달라질 수 있다. 동일한 환경정책이라도 그것이 산업화된 공업국가에게 미치는 영향은 미미한 반면, 기술수준이 낙후된 개발도상국에 미치는 영향은 심각하게 나타날 수 있는 것이다.

환경정책이나 협정의 무역관련성도 잠재적 무역과급효과의 성질과 수준을 파악하는 지표가 될 수 있다. 무역관련성은 고찰대상이 되는 정책이나 협정의 틀 내에서 사용되는 무역 및 기타수단의 종류와 연관되어 있다. 환경목적으로 사용되는 수단은 다른 수단과는 달리 세밀한 고찰이 가능하고 시장합치성도 높다.

환경목적의 규제수단으로 사용되는 정책수단으로는 다음과 같은 것들이 이용되고 있다.

- 특정 제품 혹은 공정의 규제 또는 금지(Product or Process Restrictions or Bans): 생산, 유통이나 특정 유해물질, 희소자원, 희귀종의 사용에 대해 규제를 포함한다. 부정적 환경영향을 낳는 생산공정에도 유사한 규제를 둘 수 있다. 국내규제에 대한 보완책으로서 수출입규제와 같은 무역정책수단이 사용될 수도 있다.

- 기술규제(Technical Regulation): 정부당국이 제품, 공정, 경제활동에 대해 지정하는 기술규제로서, 의장수준, 기술규제, 포장과 재활용의무, 검사와 감시기준, 성과기준 등이 있다.

- 자원사용량 할당(Resource Use Quotas): 재생가능 천연자원과 생산활동의 배출물량을 정부가 지정하는 할당량 제도는 재생가능 천연자원을 보호하고 그 개발을 제한하며, 오염을 제한하고 오염예방의 부담을 공유하는데 그 목적이 있다

직접적으로 환경규제 목표를 설정하지는 않으나 경제적인 수단을 이용한 규제로는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다.

- 환경세와 부담금(Environmental Taxes and Charges): 환경세에는 대기, 물 토양에 배출되는 오염물질이나 소음에 부과되는 배출세(emission charges), 그리고 환경위해성 제품의 생산, 소비, 폐기에 부과되는 제품세(product charges)가 있다.

- 환경보조금(Environmental Subsidies): 환경보조금은 여러 형태의 재정보조금으로 보조금(grants), 장기저리 대부(soft loans), 세금공제(tax allowances)등을 포함하는데 이는 환경에 영향을 주는 행위를 변화시키거나 기업으로 하여금 부과된 기준에 따르도록 유도하는 경제적 인센티브 역할을 한다.

- 예치금반환 제도 (Deposit - Refund Systems): 잠재적으로 환경에 위해성을 띠는 제품에 대해 납부하게 되는 예치금은 해당제품이 회수되었을 때 납부자에게 반환되는데, 이러한 제도는 폐기비용을 내부화하고 일정한 회수율을 유지시키며 바람직한 환경행위를 유도하게 된다.

이외에도 환경마크제와 자발적 협약 등이 고려되기도 한다. 환경마크제는 소비자에게 환경친화적 제품을 선택하도록 유도할 뿐만 아니라, 생산자에게도 이러한 제품에 대한 수요를 충족하도록 유인을 제공해 주는 것으로 알려져 있으며, 자발적 협약의 경우

정부주도형의 환경규제가 아닌 피규제 대상자의 자발적인 참여유도를 목적으로 하는 자율 환경관리제도의 핵심을 구성하고 있다.

무역적 파급효과 분석의 대상이 되는 정책과 협정을 결정하는 기준은 해당국가의 소관이라 할 것이나, 이에 대한 국제사회 공동의 접근은 고찰결과의 신뢰성을 제고해 준다. 더 나아가, 환경정책의 무역적 파급효과로부터 영향을 받게 될 제3당사국들의 이해관계를 고려 할 수 있는 접근법을 개발하는 일은 국제적 협조에 바탕을 둔 검토절차의 마련뿐만 아니라, 개별 국가차원의 검토와 후속조치 마련에 있어서도 매우 중요한 것이다.

2.1.2. 검토범위

본격적인 고찰의 대상이 되는 환경정책의 범위는 경제적 파급효과에 대한 고찰의 성질과 시기, 분석의 수준과 깊이, 그리고 문서화 방식은 환경정책이나 협정의 종류, 해당국가의 법적, 행정적 처리구조에 따라 달라지게 된다.

현재까지 OECD는 환경정책이나 협정에 대한 무역측면의 고찰을 구체적으로 규정하진 않으나, 일부국가들은 정책개발 과정이나 의회에서 제정된 조치들에 대한 일정 수준의 평가를 포함시키고 있다. 이러한 평가는 일반적인 경제적 고찰이나 규제영향 평가의 형태를 띠고, 상임 자문단체나 정부 부처간에 구성된 임시위원회에 의해 수행되고 있다.

일반적인 경제적 고찰에서는 환경정책이 무역과 경쟁력에 미치는 영향을 조사하고, 특히 외국의 다양한 환경규제정책이 국내산업에 미치는 영향이 중점적으로 다루어진다. 이러한 연구는 미시적 수준에서 개별조치의 운용과 그것들이 경제 전체의 운용에 미치는 파급효과를 주요 분석대상으로 파악하고 있으며 규제 프로그램의 효율성을 제고시키고, 정부정책의 우선순위와 일치시키기 위해 이해관계를 가진 부처들에 의해서 규제에 대한 주기적인 평가도 실시되고 있다.

환경정책이나 협정에 대한 무역측면의 고찰은 위에 언급한 일반적인 경제적 고찰이나 규제측면의 고찰 범주 내에서 수행될 수 있고, 아니면, 현행 평가체제를 벗어나지 않는 범위 내에서 독립적으로 이루어질 수도 있다. 여러 국가에 영향을 주는 환경정책이나 협정의 경우, 관련국가는 양자 혹은 다자 차원에서 관련 고찰을 수행하는데 필요한 공동의 절차를 수립하게 된다.

고찰의 일반성 혹은 구체성의 수준은 고찰대상이 되는 환경정책이나 협정의 범위에 따라 변한다. 지구차원의 환경문제해결을 위한 환경정책의 무역과급효과에 대한 고찰은 개별 정책조치에 대한 고찰에 비해 보다 광범위하고 상세한 방법으로 이루어 진다. 마찬가지로 분석의 폭과 깊이는 환경정책이나 협정으로 인해 야기되는 무역효과의 중요도와 특성에 따라 변하게 된다.

부록에 정리된 검토사항에 나열된 모든 항목에 대한 분석에는 많은 어려움이 따를 것이므로 분석대상이 되는 정책이나 정책조치에 맞는 항목을 적절히 선택하는 것이 바람직하다고 보인다. 적절하다고 여겨지는 검토항목을 사전에 선정하거나 아니면 고찰과정에서 사례별로 필요한 항목만을 추출하는 유연한 접근법의 사용이 권장되고 있다.

2.1.3. 검토시점

환경정책이나 환경협정에 대한 무역측면의 고찰은 정책개발과정이나 협상과정에서 제기되는 모든 문제를 해결할 수 있도록 정책결정과정의 초기에 이루어 져야 한다. 이는 최종적인 정책영향에 대한 고찰의 결과를 고려하고, 연구에서 얻어진 결론과 시사점을 정책에 통합하는 것을 가능케 해주는 주요수단이 된다.

특히 국내정책을 결정하는 경우, 의회수준에서 이루어지는 정책결정의 후기단계는 경직적이며 복잡한 절차를 거치게 되어 정책원안에 대한 수정이 적절히 이루어지기 어려울 뿐만 아니라, 국내 환경정책의 목적, 구조, 조건 등은 정책개발 초기단계에 한정하는 것이 더 용이하기 때문에 환경정책의 잠재적 과급효과를 만족할 만한 수준으로 해결하기 위해서는 무역측면에 대한 고찰이 정책개발과정의 초기에 이루어지는 것이 바람직하다는 의견이 다수의 지지를 받고 있다.

그러나 환경협정에 대한 무역고찰은 그것을 국내에서 수행하는 경우와 관련국가와 공동으로 수행하는 경우 둘다 정책결정의 초기단계에서 고찰에 착수하는 것이 용이하지 않은 것이 현실이다. 실제로 협상의 초기단계에서는 협상의 진행내용을 예측하는 것이 어렵고, 협상이 시작되기 전에 협정의 목적이 명확히 규정되는 경우라 하더라도 목적을 달성하는데 동원될 조치와 정책방향은 협상의 후기단계에서 결정되기 마련이므로, 협정의 주요내용이 확정되어 잠재적 무역영향을 예측할 수 있을 때에 고찰을 실시하는 것이 바람직할 수 있다는 의견이 제시되는 것도 이 때문이다.

이미 이루어진 고찰결과에 대한 재검토는 환경정책이나 협정 및 예상되는

파급효과에 따라 정책결정과정의 진행이 진행되는 동안 이루어질 수 있다. 나아가 정책이나 협정이 이행된 후에 후속고찰이 주기적으로 실시될 수 있어야 한다. 예상되는 파급효과에 대한 장, 단기의 예측이 언제나 용이한 것은 아니며, 거기에 적합한 것으로 파악된 특별한 조치나 정책조정의 경우도 언제나 예상된 결과를 가져오는 것은 아니기 때문이다. 경제, 환경 여건의 변화에 따라 달라지는 이러한 요소들은 기존정책의 적절성을 감소시킬 것이므로, 후속고찰은 정책이나 협정의 변화를 평가하고, 그들의 장기적인 영향을 분석하는 절차가 필요하게 되는 것이다.

뿐만 아니라 분석의 구체성 수준도 고찰시기에 따라 변한다. 주기적 혹은 지속적 고찰의 경우, 후속고찰은 완전하고 상세한 초기의 고찰에 비해 제한적인 분석이라 할 수 있으므로, 후속고찰에서는 초기고찰에서 주요현안으로 제기되었던 정책영역이나 그 영향에 초점을 둘뿐만 아니라 정책이행과정에서 발생한 새로운 영향에 대해서도 검토해야 될 필요성이 대두되는 것이다.

2.1.4. 참여자

무역측면의 검토과정에서 참여자와 참여의 정도는 환경정책이나 협정에 따라, 관련국가에 따라 달라지게 마련이다. 참여자로는 정부관리, 민간대표, 무역상대국 등이 있으며, 이들 중 환경정책이나 협정에 대한 무역적 파급효과를 검토하는데 있어서 주요한 책임을 지는 참여자는 정부관리다.

무역측면의 검토는 다양한 정책영역을 대표하는 정부관리가 실행하여야 한다. 이는 무역담당자와 환경담당자만을 의미하는 것이 아니라, 영향을 받을 수 있는 분야 즉 농업, 산업, 에너지, 노동, 재정, 투자 등의 정책영역의 대표자들의 참여를 의미한다. 또한 지방자치단체나 연방국가 경우에는 연방을 구성하는 국가들이 참여할 수 있다. 여기서 고려할 점은 주요 규제에 대해 책임을 지고 있는 정부부처나 기구를 얼마나 정확하게 판별할 수 있는지 여부이며, 정부부처간의 협조여부는 각 부처의 권한이 어떻게 배분되느냐에 달려있다.

무역측면의 검토에는 반드시 투명성과 민간의 참여를 보장하여야 한다. 관련된 경제부문의 대표자, 노동조합, 환경전문가, 학계와 같은 민간 부문의 대표자들은 정책의 여러 면에 유용한 견해를 제시할 수 있다. 환경정책이나 협정의 영향을 받는 경제부문의 대표자 혹은 노동조합은 자신들이 실제로 정책의 영향을 경험하고 있기 때문에 구체적이고 직접적인 견해를 내놓을 수 있다. 따라서 민간 이익단체나 협회가 환경정책이 자신들의 활동영역에 미치는 영향을 설명할 수 있다면, 그들에게

무역고찰을 청구할 수 있는 기회를 제공하는 것이 유용하다 할 것이다. 민간의 주장이 필연적으로 현행정책과 관련을 맺고 있고, "사후적" 검토의 기초위에 있지만, 그 관련성을 과소평가해서는 안된다. 실질적으로 정부관리는 무역량과 가격을 확인하여 국내 업계의 주장을 입증하거나 이를 반증해야 할 것이며 필요한 적절한 정책조치를 취해야 할 것이다.

정부부처간의 협조와 마찬가지로 이익단체 대표자와의 협의과정도 해당국가의 정치, 법제, 문화에 따라 달라지게 된다. 영향을 받는 당사자의 견해는 정부가 정한 절차에 따라 접수·처리된다. 여기에는 물론 정책결정과정에서 정례적으로 안을 내놓은 정식자문회의 혹은 임시 협의회의 참여도 포함된다. 비록 비밀유지가 요구되는 사안인 경우에도 특별한 절차를 마련하여 협상과정에서의 민간참여는 보장되어야 한다는 의견도 일부 제시되고 있다.

환경정책과 협정에 대한 무역과급효과 검토의 범위내에서, 제3국 혹은 관할권의 외부에 있는 이익단체를 포함하여 교역상대국의 이해관계를 고려하는 것은 매우 중요한 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 제3국의 무역과 경제가 부정적인 영향을 받는 경우 그들에게도 이해관계를 공유할 기회가 제공되어야 한다는 것이 국제사회의 공통된 의견으로 받아들여지고 있다. 국내 환경정책이 제3국에 무역측면의 과급효과를 초래한 경우에는 가능한 정도까지 제3국의 이해관계를 수용할 수 있는 방법으로 현행 WTO 체제하에서는 기술적 무역장벽에 관한 협정(TBT), 위생 및 검역조치에 관한 협정(SPS) 상의 협의·통보절차를 들 수 있다. 검토과정에서 일관성있게 적용되는 검토절차들은 이해관계 당국에 의해 채택될 정책제안들의 신뢰성을 제고시킬 것이다.

환경협정에 대한 검토의 경우, 개별 협정당사국은 타당사국과의 협의 하에 자국에 국한된 검토를 실시할 수 있고 혹은 다자간 협조절차를 통해 검토를 수행할 수도 있다. 무역과급효과는 그 정의상 단일국가에만 미치는 것이 아니므로, 협의와 협조절차를 통한 고찰은 성공적으로 이행하는 것이 용이하지 않지만 모든 관련 당사국의 이해관계를 통합할 수 있다는 장점이 있다. 관련국가가 고찰의 결과에 반대하지 않는다면, 고찰과정에서 국제적 협조는 분쟁해결절차에 대한 의존의 필요성을 줄어줄게 하므로 분쟁을 예방하는 역할을 수행할 것이다.

2.2. 평가기법과 평가결과 반영절차

무역과급효과를 수행하는데 어떠한 방법론이 적절한가의 문제는 고찰대상이 되는 정책과 협정에 따라, 그리고 고찰목적에 따라 달라질 것이다. 일반적인 평가 방법론으로는 공급-수요분석 내지는 비용-편익분석에 기초한 경제적 평가(economic

assessment)와 정책수단과 무역협정, 그리고 일반적인 무역규칙 사이의 관계에 대한 규범적 분석을 근간으로 하는 규제적 평가(regulatory assessment)가 있다. 이 외에도 다양한 정책영역의 대표자들에 의해 이루어지는 부분별 평가(parallel assessment)가 있으며 이는 상이한 여러 견해를 수렴하는 것을 가능케 한다.

다양한 통보의무나 무역정책검토기구(TPRM)와 같은 WPO체제 내의 검토 메카니즘을 환경정책의 무역과급효과를 검토하는 방법론으로 응용할 수도 있으나, 이러한 검토메카니즘은 환경정책이나 협정에 맞게 설계된 것은 아니며, WTO 회원국의 무역정책을 다루기 위해 고안되었다는 점을 고려해야 한다. 1979년 채택된 통고, 협의, 분쟁해결과 감독에 대한 GATT양해서(GATT BISD 26S/210)에 따르면, GATT 회원국은 일반협정의 운용에 영향을 주는 무역조치를 채택하는 경우, 가급적이면 조기에 이 사실을 사무국 및 체약국단에 통보하게 되어 있다. 또한 이것을 검토하기 위해서 무역정책검토기구가 1989년에 창설되어 회원국의 무역정책에 대한 정기적인 집합적 검토와 평가가 이루어지고 있다. 회원국이 정기적으로 제출하는 자국의 무역정책에 대한 보고서와 이에 첨부된 GATT 사무국의 보고서를 검토하는 것은 GATT 이사회의 일이다. 이 보고서는 토의대상국가의 경제상황, 무역정책의 구조와 목적, 조치별·산업별 무역정책에 대한 전반적인 내용을 수록하고 있어 관련 연구에 큰 도움이 되고 있다.

우루과이라운드에서 수정 채택된 기술적 교역장벽협정(ATBT)도 회원국이 국제기준에 기초하지 않는 기술규제를 채택하여 기타회원국의 무역에 심대한 영향을 미칠 수 있는 경우에는 이를 미리 통보하여 이에 대한 검토가 이루어질 충분한 시간을 허용해야 하며, 기술규제의 채택에 그 검토결과를 고려할 것을 규정하고 있다.¹⁾ 또 회원국은 기타 회원국의 요청이 있으면 기타회원국의 무역에 심대한 영향을 줄수 있는 기술규제의 정당성을 해명해야 한다. 회원국에 의해 설치된 문의처(enquiry point)는 회원국이나 TBT 협정의 범위내에 있는 국제협정에서 제안 혹은 채택된 기술규제, 기준, 순응성평가 절차에 대한 회원국의 문의에 대한 답변을 제공해야 한다.²⁾

무역적 측면에 대한 검토 결과가 도출된 후에 이러한 결론과 정책시사점이 환경정책 결정과정에 충실히 고려되고 있는 지를 확인할 후속절차는 필수적이다. 그리고 검토를 거친 환경정책이나 협정이 시행된 직후, 이들이 제대로 시행되는지 그리고 예상하지 못했던 무역영향을 일으키지 않는지를 재검토하는 것 역시 중요하다 할 것이다. 정책의 종류와 범위, 영향을 받는 경제부문의 수와 중요성, 그리고 규명된 영향의 성질과 수준에 따라 감시와 후속절차가 달라지게 된다.

검토결과를 의사결정과정과 실행과정에 통합하는 방법으로는 먼저 검토를 거친 정책이나 협정의 변경을 들 수 있다. 예컨대 무역정책 요구사항에 부합하는 대안적인

정책수단을 사용하는 방안이 고려될 수 있는 것이다. 다음으로 현행무역정책을 충족시키기 위해서 검토가 진행중인 환경정책이나 협정의 목적을 대폭 수정하여야 하는 경우 필요한 현행무역정책의 변경이 있을 수 있다. 무역의 부정적 효과를 회피할 수 없는 경우에는 이를 상쇄할 목적의 보완적 규정을 새로이 삽입하는 방법을 모색해야 할 것이다. 이러한 보완적 규정의 목적은 무역을 방해하지 않으면서 환경정책의 효율성을 제고하는 것이고, 구체적인 수단으로는 개도국에 대한 재정적·기술적 원조 혹은 신규의 고비용을 수반하는 환경요건의 실시를 촉진할 재정지원을 들 수 있을 것이다. 이 경우 재정적 지원은 WTO 보조금협정이 허용하는 범위 한도 내에서 이루어져야 한다.

2.3. 국제환경규제와 무역과급효과

환경정책 및 그 수단이 무역왜곡의 인과관계를 결정하기 위해서는 관련 정책 및 수단의 직·간접적 과급효과를 평가해야 하나, 그 영향이 간접적인 경우에는 그 원인과 결과의 규정은 물론 그 영향의 정도에 대한 평가도 주관적 판단에 근거해야 하기 때문에 곤란한 점이 많다.

이러한 점을 해결하기 위한 방안으로는 일반적으로 고려의 대상이 되는 환경정책 및 규제수단을 일정한 범주에 따라 분류하고 이를 기준으로 그 과급효과를 고찰하는 분석적인 접근법이 제시된다. 환경정책에 동원되는 규제수단을 OECD의 분류 예를 따라 명령 및 통제, 경제적 수단, 준수의무, 손해배상, 교육 및 정보, 자발적 협약, 지역개발 계획 등으로 분류할 수 있을 것이나, 본고에서는 일단, 국제환경협약에 정한 환경목적에 따른 환경규제와 각국의 개별 환경보호목적 및 관련입법에 따르는 환경규제로 분류하고, 국제환경협약에 정한 규제 가운데서도 직접적인 무역규제를 규정한 무역규제조항들에 일차적 관심을 기울이며, 다음으로 각국의 개별 환경보호목적 및 관련입법에 따르는 환경규제에 관해서는 그 무역과급효과를 고려하여, 제품의 포장, 재활용 등에 관련된 직접규제와 제품의 제조공정에 근거한 환경규제조치의 무역과급효과를 주요 분석대상으로 삼고자 한다. <표 II-2>는 본고의 제3장과 4장에서 주로 다루어질 환경규제의 근거규범, 규제의 목적, 대표적 규제내용을 분류한 것이다.

<표 II-2> 검토대상 환경규제의 분류

규제근거	규제목적	규제형태
국제협약	- 멸종위기의 생물종 보호 (CITES) - 유해폐기물 국경이동통제 (Basel Convention) - 대기권 오존층 보호 (Montreal Protocol)	- 전면금지 - 일부제한(품목별, 상대국별) - 교역통제(사전통보, 승인)
개별 국내입법	- 포장, 재활용 기준 - 제품기준 - 제조공정기준	- 포장재질 규제 - 회수의무 - 특정물질 사용금지

국제협약에 근거한 환경규제의 시장접근 효과를 분석하기 위하여 본고의 제3장은 현재 발효중인 여러 다자간 환경협약 가운데 직접적인 무역과급효과를 초래하는 무역규제 조항을 담고 있는 멸종위기의 동식물 보호를 위한 국제거래 규제를 목적으로 한 CITES협약, 유해 폐기물의 국경간 이동을 통제하기 위한 Basel 협약, 그리고 대기권의 오존층을 보호하기 위하여 오존파기물질의 생산과 국제거래를 규제하고자 하는 몬트리올의정서를 택하여 각각의 협약이 담고 있는 무역규제조항의 특성과 그 성과 및 과급효과를 분석하고자 하였다.

개별 국의 국내입법에 근거한 환경규제 가운데 제품의 포장요건, 라벨링, 및 제품회수의무 등은 간접적이지만 관련제품의 국제적 거래과정에서 일정정도의 무역과급효과를 초래하는 규제들로 파악된다. 본고의 제4장은 주요 선진국에서 그 채택의 빈도가 높게 나타나는 이러한 각국의 규제들의 비 선진국 국가군, 특히 개도국과 최빈국의 수출기업들에 미치는 영향에 관련된 시장접근 효과를 주로 분석하게 될 것이다.

고찰대상이 되는 환경정책을 보다 잘 이해하기 위해서는 관련된 환경문제와 대응정책 입안자의 의도를 파악하고, 장기적인 관점에서 정책의 궤도를 평가하는 것이 필요하다. 하지만 이러한 검토절차가 환경규제정책 자체를 정당화하는데 사용되어서는 안될 것이다. 일반적으로 환경규제 정책을 고안하는 과정에서 그 효율성을 최대한으로 충족하기 위해서는 환경목적은 물론 그 무역적 과급효과도 충분히 고려하여야 한다.

마찬가지로 특정조치가 필요이상으로 무역을 제한하는지를 평가하는 경우에 있어서도 환경최적화라는 목적이 간과되어서는 안된다. 환경정책의 우선순위를 결정하고, 이러한 우선순위와 기타 경제적 고려사항과의 적절한 균형을 유지하는 것은 해당국가의 판단에 의존한다. 따라서 각국은 무역정책의 기준을 적용할 때 비효과적인 환경정책 대안이 도입되지 않도록 주의를 기울여야 할 것으로 판단된다.

주석 1) ATBT 제2조, 제9조 규정 참조

주석 2) ATBT 제10조 규정 참조

3. 시장경쟁과 환경규제의 효과

앞 절에서 본고의 검토대상으로 정리된 환경규제와 관련 정책조치들이 무역에 미치는 파급효과는 국제거래의 전면금지라는 직접적이고 극단적인 것으로부터 규제대상 제품이 거래되는 시장에서의 수급조정의 결과에 이르기까지 다양하게 존재할 수 있다. 환경규제의 파급효과가 상품시장을 매개로 전파되는 경우 특별히 주의해야 할 사항은 환경규제와 정책의 파급효과는 적용대상이 되는 제품이 거래되는 시장 경쟁형태와 밀접한 연관을 갖는다는 점이다. 동일한 환경규제라 할지라도 시장경쟁의 형태 및 시장참여자의 전략적 행동여부에 따라 서로 다른 파급효과가 초래될 수 있다는 사실에 대한 이론적 분석성과는 다양한 문헌을 통해 이미 제시되어 있다. 본 절에서는 이 문제에 대한 최근의 연구논문을 중심으로 관련 쟁점을 정리해 보자.

3.1. 환경규제와 국가경쟁력에 관한 논의

환경규제에 대한 점증하는 관심은 오염규제, 특히 배출규제를 공공정책의 주요현안으로 등장시켜 왔다. 오염규제정책의 실시에 대해 일반적으로 제기되는 반론은 이것이 국제시장에서 자국 산업의 경쟁력을 약화시킨다는 것이었다. 이는 환경규제 기준이 낮은 국가에서 활동하는 기업은 환경의식이 높은 국가에서 활동하는 기업에 비해서 상당한 비용우위를 획득한다는 관찰에 근거한 것이다. 자유무역과 환경정책의 상호관계에 있어서 자유무역 지지자들과 대립된 입장을 견지하는 환경론자들은 무역자유화가 환경에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에 많은 관심을 기울이고 있다. 이들은 우선 자유교역확대에 따른 생산, 무역, 소비의 확장은 적절한 교정적인 정책이 동반되지 않는 경우 급속한 산업화에 따른 오염을 증가시키고, 희소 자연자원의 남용을 초래한다는 주장을 펼치고 있다.

환경론자들은 자유무역 규범의 정착으로 보호주의적인 무역조치를 사용할 수 없는 경쟁적인 국제시장에서 각국 정부가 자국 생산자의 국제경쟁력을 보장할 목적으로 국내 환경 규제수준을 완화시킬 유인을 갖는다는 점에도 깊은 우려를 표명하고 있다. 이러한 우려는 종종 미국 정부 내에서도 환경보호국(EPA)에 의해 입안된 환경정책이 백악관 내에 구성된 경쟁력위원회의 간섭으로 수정되는 경우를 통해 현실로 확인되어진다.

Copeland(1990)의 연구결과가 보여주듯이, 정부가 자신의 투자수준을 조절함으로써 수산업 분야의 어획량과 같은 공유자원의 이용에 관련된 비용과 편익에 영향을 주고 있다는 점도 지적되고 있다. 여기서 정부는 어획자원량을 증대시키는 투자를 실시하여 자국 어업종사자들의 어획비용을 경쟁국 어업종사자들에 비해 더 낮게 유지시키고, 이는 다시 경쟁 상대국의 어획노력을 감소시킴으로써 자국에 이익을 가져다주는 역할을 수행하는 것으로 파악되고 있다.

또한 몇몇 경험적 연구결과들(Low et al. 1992)은 지난 20년간 환경오염 산업들이 높은 환경규제기준이 설정 운영되는 선진 고소득 국가로부터 환경규제기준이 미비한 저소득 국가로 이전되어 가는 현상을 확인해주고 있다. OECD 회원국을 대상으로 한 연구(Lucas et al. 1992)에서는 오염집약적 생산에 대한 엄격한 규제가 상당한 규모의 오염집약산업의 입지이전을 촉발시켰고, 그 결과 개도국에서의 오염집약도가 심화되었음을 확인해주는 연구결과가 도출된 바 있다. 이처럼 환경규제정책과 산업입지이전의 관련에 관한 다수의 이론적 연구가 경험적 연구결과들을 설명하기 위하여 수행되어 왔는데, 이들 가운데 Markusen et al.(1993)은 정부가 단일 오염기업의 입지결정에 영향을 주기 위하여 환경정책을 왜곡할 의사가 있는지를 설명할 수 있는 단계적 게임모형을 제시하고, 정부가 환경기준을 완화함으로써 투자유치를 위해 경쟁할 수도 있고, 반대로 환경규제의 강화를 통해 기업의 입지가 다른 곳으로 결정되도록 할 수 있음을 보여준다.

비록 최근의 경험적 연구들이 경쟁력을 이유로 환경규제기준을 왜곡하고자 하는 유인동기가 양적인 측면에서 의미있는 수준인가에 관한 질문에 대하여 부문별 무역성차가 환경규제기준에 영향을 받는다는 것은 근거가 불확실하다는 주장을 뒷받침하고 있는 것으로 보이며, 미국과 멕시코간의 부문별 무역패턴은 미국산업의 오염제거비용의 변화와 무관함이 밝혀졌고, 최근의 몇몇 연구결과를 보더라도 무역과 환경규제기준간의 관계는 약하거나 없는 것으로 나타나고는 있으나, 환경정책 입안에 있어서의 비환경적인 요소의 개입은 환경의 질을 저하시킬 뿐만 아니라 WTO 체제하에서 이를 교정할 적절한 대응수단을 찾을 수 없기 때문에 우려할 만한 것이

되고 있다. 이로부터 국제적인 환경규제의 조화를 위한 정책적 협조의 필요성이 대두되며, 그러한 협조체계의 정립이 미진할 경우 보다 엄격한 환경규제정책을 실시하는 국가는 그렇지 않은 경쟁상대 국가에 적절한 대응조치를 취할 수 있는 권리가 보장되어야 한다는 제안이 제기된다. 대부분이 교역산업부분에 종사하는 선진국의 이해당사자는 이러한 제안에 호의적인 반응을 보이고 있어, 개도국 수출산업 종사자들과는 좋은 대조를 이루고 있다.

일부국가에서의 엄격한 환경규제정책의 적용이 오염을 유발하는 생산을 보다 느슨한 환경규제정책을 펴는 국가들로 이전시킬 것이라는 우려는 환경오염이 국지적인 문제가 아니라 지구적인 문제로 등장할 때 보다 첨예한 형태로 나타난다.

UN기후변화협약(UNFCCC)상의 온실가스 저감의무이행에 있어서 유럽연합이 역외국 정부들이 유사정책을 취하지 않는 상태에서 온실가스 배출저감을 위한 탄소세제를 도입할 의사가 없음을 분명히 하고 있는 것은 이러한 우려의 가시적 표현이라고 할 수 있을 것이다. 이 경우, 정부와 생산자의 관심은 경쟁력의 상실에 뒤이은 후생의 손실인 반면, 환경론자들은 일부국가의 노력에 의한 오염의 저감효과가 여타 국에서의 오염확대로 상쇄될 가능성에 집중되고 있다. 그러나, 탄소세의 과급효과에 대한 실증연구결과는 위 두 가지 우려가 지나친 것일 수 있다는 견해를 지지한다.

OECD에서 운용되고 있는 Green Model을 이용한 추정결과에 따르면 2000년에서 2050년간에 OECD국가가 그들의 CO₂ 배출량을 1990년 수준으로 유지하는 경우의 후생손실은 1.3%를 넘지 않을 것이며 carbon leakage 의 경우도 OECD 감축분의 2.5%를 초과하지 않는 것으로 예측된다. 탄소세의 거시경제적 영향에 관한 여타의 연구결과도 상당정도의 탄소세를 부과하는 경우에도 사회적 후생감소효과는 미미할 것이라는 결론을 제시하고 있다 (Burniaux et al. 1992).

이런 결과는 시장이 경쟁적인 경우를 가정한 것으로, 총비용에서 차지하는 에너지 비용이 매우 작아서 고율의 탄소세가 부과되더라도 완전고용을 가정한 여타요소의 한계생산에 그리고 사회적 후생에는 큰 영향을 주지 못한다는 것을 감안할 때, 그리 놀라운 것은 아닌 것으로 여겨진다.

이상에 제시된 경험적 연구결과들을 해석하기 위한 최근의 이론적 연구는 주로 환경문제의 해결을 둘러싼 시장경쟁 및 정책수단의 형태, 정부와 생산자간의 전략적 행동 가능성 등에 관심을 갖고, 환경정책의 경제적 과급효과의 규명에 집중되고 있다. 이들은 경쟁시장에서 시장지배력을 갖는 국가는 무역정책 수단을 사용할 수 없을 경우 그들의 환경정책을 왜곡할 유인동기를 갖는 것이 분명하다고 주장한다. 오염 집약적인 재화를 수출하는 국가의 정부는 환경피해의 한계비용과 오염제거의 한계비용을

일치시키는 최선의 환경정책 보다 엄격한 환경규제를 적용하기를 원하는 반면 수입국은 보다 느슨한 규제정책의 실시를 선호한다는 것이다. 이는 모든 나라가 완화된 환경정책과 결부된 환경덤핑을 선호할 것이라는 예단은 성급한 것이며, 환경덤핑에 관한 우려를 불식하기 위해서는 구체적인 환경규제 방식과 불완전 경쟁적인 시장을 고려한 국제무역모형의 도입을 통한 추가적 분석의 필요성을 높여주고 있다할 것이다.

3.2. 환경규제방식과 환경정책의 효과

환경문제 해결을 위한 정부의 전략적 행동에 관한 분석가운데 수량규제정책에 관련된 것으로는 Ulph(1992)의 연구를 들 수 있다. Ulph는 첫 단계에서 정부가 정해진 환경목표 달성을 환경정책을 실시하고, 제2,3 단계에서 기업이 자본 스톡과 생산수준을 결정하는 3단계 모형을 설정하여, 정부가 전략적으로 행동하는 경우 환경세 보다는 수량 규제방식을 선호할 것임을 보여주었다. 이는 수량규제가 기업들로 하여금 보다 낮은 수준의 생산을 통해 높은 이윤을 얻을 수 있는 유인동기를 제공하는 때문으로 설명되고 있다. 이러한 결론은 환경 및 무역정책 조치 적용상의 제약을 인식하고 점진적인 정책의 개혁이 후생을 증가시키는 조건을 규명하고자 한 Copeland(1994)의 연구에 의해서도 확인되었다. Copeland는 왜곡의 심화를 피하기 위해서는 협조적인 무역정책과 오염방지정책이 필요함을 강조하였고, 소규모 정책개혁은 환경세 형태의 간접적 규제방식보다는 오염량 할당 형태의 직접적 수량조절 정책이 보다 효율적으로 이행될 수 있음을 보여주었다. 국제적 요소 이동성의 증가가 오염정책 개혁의 편익을 증가시킨다는 것도 확인되었다.

환경규제정책 수단으로 환경세가 고려되는 경우에 대한 분석으로는 Kennedy(1994)의 연구를 들 수 있다. 그는 불완전 경쟁하에서 월경성 오염이 존재하는 경우에 최적과세율이 내쉬균형적으로 결정되는 모형을 이용해 국가간 전략적 상호작용의 결과가 지구차원에서 효율적인 과세수준 이하의 균형과세율을 가져온다는 결론을 도출하고 있다.

무역패턴에 대한 환경정책의 영향에 관심을 보인 Sartzetakis와 Constantatos(1995)는 환경규제수준 보다는 국가간 환경규제 형태의 차이가 교역에 참여하는 국가들의 경쟁력에 미치는 영향을 분석한 흥미로운 연구결과를 제시해주고 있다. 이들의 연구는 일부국가들에서는 이미 환경세나 배출권거래제와 같은 시장기반의 경제적 유인정책들이 환경정책의 주요 수단으로 이용되고 있음에도 불구하고 여전히 다수의 국가들이 명령과 통제방식의 직접규제정책을 사용하고 있다는 사실에 주목한 것이다. 환경보호에 대한 각국의 선호체계가 유사할 뿐만 아니라, 최근 늘어나고 있는

국제환경협약의 영향으로 선진국간에는 환경규제수준의 차이가 크지 않다는 점을 반영한 연구이기도 하다.

Sartzetakis와 Constantatos(1995)는 다양한 규제수단 가운데 유럽에서 주로 실시되는 피구세와 북미지역에서 사용되는 배출권거래제에 주목하고, 배출세와 배출한도 설정을 통한 배출권거래제는 거래비용이 없고, 배출권시장이 완전하며, 규제자가 모든 정보를 갖고 있을 경우에 동일한 결과를 초래하는 것을 입증하였다. 이들은 대부분의 연구가 폐쇄경제 하의 비교정태 분석을 통해 각 규제제도의 장단점을 규명하는데 그치고 있다는 점을 개선하기 위하여, 다양한 형태의 규제정책이 국제경제 구성원들에 의해 채용되는 상황에서 두 교역 당사국이 서로 다른 규제방식으로 동일한 수준의 환경규제기준을 제정하는 경우에, 이 규제 방식의 비대칭성이 국제교역에 미치는 영향, 특히 특정 규제방식의 채택이 해당국 산업의 국제시장 점유율을 높이는지 여부를 분석한 결과를 제시하였다.

이들은 환경오염의 심각성에 대한 국제적 공동인식의 확산은 먼저 각국으로 하여금 보다 엄격한 환경규제를 시행하도록 촉구하고 있고, 자유무역을 지향하는 다자간 통상협정들에 있어서도 더 이상 환경문제를 논외로 할 수 없다고 주장한다. 무역정책의 대체물로서 환경정책을 보다 완화시키고자하는 의도를 막기 위하여 자유무역협정에 필수적인 보완책으로 국제환경협정들의 역할이 부각되는 가운데 무역자유화와 함께 일부 국가들 사이에서 환경오염규제기준의 수렴현상이 나타나고 있으나 국제협약자체는 회원국들에게 특정형태의 규제제도를 강제하고 있지는 않으므로, 환경정책이 국제 경쟁력에 미치는 파급효과에 대한 연구는 환경기준의 국제적 차이는 물론 각국 규제제도를 차이까지도 고려해야 한다는 것이다. 특히 국가간 오염저감기술의 차이가 클 때, 보다 효율적인 규제제도의 채택하는 것은 엄격한 규제환경규제로부터 발생하는 무역상의 불이익을 상쇄하고 남을 만큼의 이익을 가져다준다는 사실과, 효율적인 규제제도를 갖는 국가들은 국제시장 점유율의 상승은 물론 자국 기업들에게 불이익을 주는 일없이 보다 나은 환경보호를 달성할 수 있다는 점을 강조하였다. <표 II-3>은 규제방식에 따른 환경정책의 파급효과에 대한 연구결과들을 정리한 것이다.

<표 II-3> 환경규제방식에 따른 파급효과 연구

연구자	환경규제방식	주요요지
Ulph(1992)	직접규제(수량규제)	정부의 전략적 행동이 가능한 경우 수량규제 방식의 직접규제가 간접규제보다 효율적
Copeland(1994)	직접규제(수량할당)	무역정책과 환경정책의 협조적관계 강조, 국제적 요소이동성을 고려할 때 소규모의 정책개혁에는 직접 수량규제가 효율적
Kennedy(1994)	간접규제(환경세)	불완전경쟁 하에서 월경성 오염이 존재할 때 교역당사국간의 전략적 상호작용은 적정 수준이하의 균형과세율 초래
Sartzetakis & Constantatos(1995)	수량규제 및 환경세	국가간 환경규제 방식의 차이가 교역당사국의 시장점유율에 미치는 영향 분석

3.3. 불완전경쟁시장과 생산자의 전략적 행동

3.3.1. 불완전 경쟁의 형태

세계시장의 경쟁형태에 대해서는 일반적으로 완전경쟁가정이 적절한 것으로 받아들여지고 있으나, 화학, 철강 등 일부 산업의 경우 상당정도의 규모의 경제가 존재하며 세계시장의 공급은 몇 몇 대기업의 생산에 의존하고 있다. 시장경쟁가정의 변화가 환경규제정책의 무역파급효과에 미치는 영향에 대한 의문에 대하여 직관적으로 경쟁적인 시장보다 불완전 경쟁적인 시장이 환경정책에 의한 영향을 덜 받는 것으로 여겨진다. 이는 가격정책, 진입장벽, 제품 차별화 등의 존재가 상대적 고비용으로 인해 완전경쟁시장에서는 축출되었을 생산자로 하여금 불완전경쟁적 시장에서 비록 시장 점유율은 하락하겠지만 경쟁해 나갈 수 있도록 해주기 때문으로 보인다.

불완전 경쟁시장을 가정하고 환경정책의 파급효과를 연구하는데 있어서는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다. 첫째는 불완전경쟁시장에 일반적으로 나타나는 지대에 관한 것으로, 환경정책의 경제적 파급효과와 후생효과를 연구하는데 있어서 반드시 지대에 관한 분석이 수반되어야 함을 의미한다. 둘째는 지대는 기업과 정부의 전략적

행동을 유인한다는 것으로, 보다 많은 지대를 수취하기 위하여 기업과 정부는 생산량이나 가격에 관한 차후의 경쟁을 조작하는 전략적 행동을 취할 수 있다는 점을 고려해야 한다는 것이다. 이들은 불완전 경쟁하의 환경정책에 대한 연구는 생산비용의 일반적인 영향뿐만 아니라 그러한 전략적 행동에 대한 유인을 동시에 분석하는 것이 되어야 한다는 연구방법론을 제시한다.

쿠르노 경쟁을 가정한 몇몇의 연구결과는 정부가 환경피해의 한계비용과 오염제거의 한계비용을 일치시키는 최선의 환경정책 대신에 완화된 환경규제 기준을 적용하는 환경덤핑 정책을 선택한다는 것을 보여주고 있다. 이는 버틀란트 경쟁을 가정한 Barrett(1994) 모형에서 정부의 전략적 행동이 최선의 정책에 비해 더 엄격한 수준의 환경규제기준을 선호하는 것과 좋은 대조를 이루고 있다. 전략적 국제무역모형에 속하는 Barrett 모형에서 전략적 행동의 주체는 정부에 한정되며, 정책수단에 있어서도 배출기준 만이 논의되는 한계점을 갖고 있는 것으로 알려져 있다.

환경오염을 설명하기 위한 쿠르노 과점시장모형을 중심으로 하는 연구결과들은 대부분 모든 정부들이 자국의 환경정책을 완화하는 형태의 지대수취 유인동기를 갖게 된다는 점을 보여주며 환경덤핑에 대한 환경론자들의 우려를 뒷받침하고 있다. 그러나, 환경정책을 느슨하게 하려는 유인동기를 감소시키거나 역전시킬 수 있는 다양한 이유들을 분석한 연구결과도 존재한다. 이들은 전략적인 무역에서 발생하는 이득을 상쇄하는 환경오염의 후생비용의 존재, 요소시장에서의 일반균형효과, 생산자들이 생산량 경쟁이 아닌 가격경쟁을 벌일 경우 등에 있어서 정부가 지나치게 강화된 규제정책을 선호할 가능성을 지적하고 있다,

3.3.2. 생산자의 전략적 행동

이상의 연구들이 모두 정부의 전략적 행동에 중점을 두고 있는 반면, 생산자들도 설비 혹은 R&D 투자 등을 통해서 관련 지대를 자기에게 유리한 쪽으로 이전시키기 위한 전략적 행동을 취할 수 있다는 점도 강조되고 있다. 생산자의 전략적 행동 가능성과 관련하여 Ulph(1993a)는 환경정책을 왜곡하는 정부의 유인동기가 생산자의 전략적 행동으로부터 어떠한 영향을 받는지, 그리고 그 왜곡이 배출세와 배출기준이라는 환경정책 수단들에 어떻게 의존하고 있는지를 분석하였다.

그는 시장게임에 있어 쿠르노경쟁을 가정하고, 생산자의 전략적 행동가능성을 도입할 경우 발생하는 두 가지 효과를 연구하였는데, 직접적 효과의 경우 생산자는 시장점유율을 높이기 위하여 이미 그들의 운영비용을 줄이는 전략적 행동을 취하고

있기 때문에 정부측에서는 전략적 행동을 취할 유인동기가 적어진다는 점을 밝혀냈다. 그러나 생산자가 전략적으로 행동할 수 있다는 사실은 정부로 하여금 생산자의 전략적 행동에 영향을 미침으로써 시장게임을 조작토록 할 수 있도록 하는 부수적인 통로를 제공하며, 이것이 정부의 환경정책 왜곡유인동기를 강화하는 간접적 효과를 가져온다. 수치분석 사례에서 보듯이 직접효과가 간접효과를 충분히 상쇄하므로, 생산자의 전략적 행동은 정부의 환경덤핑을 위한 환경정책 왜곡 유인 동기를 순 감소시키는 것으로 밝혀졌으며, 정부가 배출기준이 아닌 배출세 형태의 환경정책수단을 사용할 때 전략적 행동 유발동기가 더 크다는 것도 보여주었다. 이는 전략적 행동에 참여할 생산자의 유인동기가 정부의 환경정책수단의 선택에 의존한다는 점을 확인해주는 것이다.

Barrett(1994)의 연구결과는 환경정책의 전략적 역할에 있어서 환경목표의 내생적 결정과정과 현존하는 기업의 가격과 생산량을 통한 경쟁력 결정에 초점을 두고 있다. 국지적 환경오염을 가정하여 국가간 상호의존성이 환경자원의 공유보다는 국제시장의 경쟁에 매게되는 Barrett의 연구는 환경정책 수단의 선택에 1차적 관심을 갖는 Ulph(1992)와 환경규제정책의 강도에 따른 기업의 입지결정을 분석한 Markusen et al.(1992)의 연구와 좋은 대조를 이루고 있다.

Barrett는 다양한 시장구조 및 산업경쟁형태와 환경정책의 상관관계를 분석하는데 있어서 두 개의 정부가 존재하고 모든 생산물은 제3국 시장에 판매되는 단계적 게임모형을 채택하였다. 각국 정부는 자국 기업을 대상으로 환경규제기준을 적용하며, 기업은 주어진 규제기준 하에서 생산량이나 가격을 통한 경쟁에 돌입하고, 환경적 피해는 국지적인 것이다. 또한 소비국 정부는 생산국의 환경기준에 어떠한 영향도 미칠 수 없는 것으로 가정되어 현행 WTO 체제하의 일반적 현실을 반영한 것으로 인식된다. Barrett는 독점상태의 국내산업이 해외산업과 불완전 경쟁상태에서 쿠르노 과점을 형성하는 경우, 국내정부는 오염저감의 한계비용이 오염의 한계피해보다 낮은 수준의 환경규제기준을 의미하는 완화된 환경규제기준을 설정할 유인을 갖게 된다는 점을 보여주고 있다.

이러한 결론은 국내기업이 Stackelberg 선도자로 행동할 수 없다는 것과 국내 정부가 산업정책을 동일한 전략적 목표를 위해 사용하지 않는다는 가정에 의존하고 있다. 국내시장의 경쟁상태가 변하여 과점상태에 있을 때는 정부가 완화된 환경규제정책보다는 강화된 환경규제기준을 적용할 가능성이 높아지는 것으로 밝혀졌다. 그러나 기업이 생산량을 경쟁변수로 삼는 대신 가격경쟁에 돌입하는 경우에 정부는 국내산업구조에 무관하게 보다 강화된 환경규제를 선호한다는 결론이 도출된다. 정부의 전략적 행동이 강화되거나 혹은 약화된 환경규제기준을 초래한다는 Barrett의 연구결과는 일견 불명확한 것으로 여겨지나, 경쟁형태 및 산업구조와 정부의 전략적

환경규제정책과의 상관관계를 규명하는 좋은 지침을 제공하는 것이며 궁극적으로는 환경정책의 입안에 있어서 정부의 전략적 행동여지가 상당히 제약되어 있음을 보여주고 있다. Barrett의 모형은 비록 환경정책의 전략적 기능과 관련하여 환경목표의 내생적 결정과정과 가격 혹은 생산량에 근거한 경쟁의 과급효과를 명확하게 규명하고 있다는 강점과 아울러 생산자의 전략적 행동 가능성이 고려되어 있지 않다는 한계점을 갖고 있는 것으로 평가된다.

정부와 생산자 양측 모두의 전략적 행동 가능성을 인정하면서도 기업의 전략적 행동에 대한 유인동기 분석에 일차적 관심을 둔 종합적인 연구로는 Ulph(1996a)를 들 수 있다. Ulph의 모형은 정부의 전략적 행동의 경우, 몇몇 정부들에 있어서 배출저감 기준은 외생적으로 결정되지만 그 목표를 달성하기 위한 정책수단에 있어서는 일정정도의 선택권이 있다는 가정을 선택하고 있으며, 이는 오염물질의 배출삭감에 있어서 그 저감수준은 국제협약이 정한 바에 따르나 구체적 이행방법은 각국이 어느 정도 독자적 선택권을 갖고 있는 현실의 경우를 예로 삼은 것이다.

생산자는 전략적 행동의 여지가 없으나 정부는 그들의 배출저감 목표를 전략적으로 정할 수 있는 경우를 고려한 Barrett(1994)에서와는 달리 불완전 경쟁적이고 생산자의 전략적 행동이 가능한 국제시장에서 경쟁하는 산업에 영향을 미치는 환경정책들에 있어서 그 정책수단에 대한 정책입안자들의 선택을 분석하고 있는 Ulph의 모형에서 생산자들의 전략적 행동 변수로는 자본, R&D 투자 등이 고려되고 있으며, 정부의 환경정책 수단으로는 배출세와 배출규제기준의 설정을 통한 수량규제를 고려하였다. 이론적인 측면에서 Ulph(1996)는 자신의 기존 연구결과(Ulph,1992)를 두 가지 관점에서 일반화 시켰다고 할 수 있다. 첫째로 생산에는 자본과 에너지라는 두 가지 생산요소가 필요하다는 생산기술에 관한 가정을 버리고 보다 일반적인 기술형태를 가정하였으며, 둘째로 각국이 자국의 생산물을 소비하지 않는 것으로 가정을 포기하고 일국의 생산물은 국내와 국외에서 동시에 소비된다는 보다 완화된 소비가정을 채택하였다는 것이다.

두 모형 모두에서 배출규제기준에 근거한 환경정책이 배출세보다 생산자의 더 미약한 전략적 행동 유발동기를 부여한다는 결론이 도출되었으나, 1992년의 모형에서 정부는 언제나 배출기준을 선택하고 이것은 배출세에 비해 우수한 파레토 최적을 보장했던 반면, 보다 일반화된 1996년의 모형에서 정부는 배출기준보다 배출세를 선택할 가능성이 있고 이는 생산자 잉여와 소비자 잉여의 상대적인 크기에 의존한다는 사실이 확인되었다. 결론적으로 정부와 생산자 모두의 전략적 행동이 허용되는 상황에서 환경규제수단으로 배출기준이 고려되는 경우에 생산자의 전략적 행동유인이

약화될 수 있음을 규명한 Ulph(1996)의 연구결과는 배출세가 배출기준보다 우수한 정책수단이 될 수 있는 가능성을 보여준 것이며, 이는 배출세가 직접적으로 생산비용을 상승시킨다는 측면에서 여타 환경정책의 효과보다 훨씬 더 큰 시장점유율 파급효과를 초래한다는 점에 기인하는 것이다.

시장경쟁 형태와 환경규제정책의 파급효과간의 관계는 Ulph(1996b)에서 보다 명확히 규명되고 있다. 이 연구는 Ulph(1993a)모형을 버틀란트 경쟁하에 분석함으로써 Ulph(1993a)와 Barrett(1994)를 종합하고 있는 것으로 이는 쿠르노경쟁 가정과 버틀란트 경쟁가정을 비교분석하는 일이 Barrett이 생각하는 것보다 훨씬 유용한 것임을 보여준다. 여기서는 정부만이 전략적으로 행동하는 경우에는 쿠르노경쟁 가정 하에 얻은 결과와 반대되는 결과, 즉 정부는 환경규제정책을 강화하게 되며 그 정도는 배출기준규제의 경우가 배출세 적용경우보다 더 강하다는 결과를 얻게 된다는 점이 특히 강조되고 있다.

생산자만이 R&D 투자 등의 전략적 행동을 취하는 경우에는 쿠르노경쟁과 비교할 때 버틀란트경쟁 가정 하의 분석결과는 간단하지 않다. 버틀란트 경쟁상태에 있는 생산자는 쿠르노 경쟁상태에서는 과잉투자 하였을 R&D부문에 적정수준에도 못 미치는 투자만을 실행할 유인동기를 갖게 된다. 정책수단에 따른 왜곡의 정도에 관한 일관된 순서도 사전적으로 결정되지 못하고 모형에서 가정된 파라미터 값에 의존하게 된다.

그러나 정부와 생산자 모두의 전략적 행동가정이 도입되는 경우 버틀란트경쟁 가정하의 분석은 쿠르노 경쟁에서와 동일한 결과를 가져오게 된다. 그러나 정부에게 주어지는 환경정책 왜곡을 위한 유인동기는 정부만이 전략적 행동을 하는 경우와 비교해 볼 때 더 적다. 그 원인은 비록 양자 모두가 전략적으로 행동하는데 따른 직접적인 효과는 더욱 커지나, 간접적인 효과가 직접적인 효과와 반대방향으로 나타나서 전략적 행동유인 동기의 일부를 상쇄하는 때문으로 보인다. 따라서 그 순 효과는 항상 덜 왜곡적인 환경정책의 출현으로 이해되어진다. 그러나 배출세를 수단으로 택하는 경우의 결과는 다소 의외적으로 환경정책의 방향을 바꿀 정도로 간접효과가 강해진다는 것을 알 수 있다. 이는 정부가 배출세라는 정책수단을 채택하고, 양자 모두가 전략적으로 행동하는 경우 버틀란트경쟁 하에서도 정부는 지나치게 느슨한 환경정책을 적용하게 된다는 것을 의미한다. 끝으로 전략적 행동양식은 쿠르노 경쟁을 가정하는 경우 언제나 사회적 후생의 감소를 초래한 반면, 버틀란트 경쟁에서는 항상 후생의 증가로 이어진다. <표 II-4>는 위에 언급한 이론적 연구결과를 대조한 것이다.

<표 II -4> 시장경쟁형태와 전략적 행동에 관한 연구

연구자	시장경쟁가정	전략행동주체	주요결론
Barrett(1994)	버틀란트 경쟁가정	정부	정부의 전략적 행동이 적정수준이상의 엄격한 환경규제 초래
Ulph(1993a)	쿠르노 경쟁가정	정부, 생산자	생산자의 전략적 행동이 정부의 환경규제 정책 강도에 영향을 초래
Ulph(1996b)	쿠르노 경쟁과 버틀란트 경쟁가정을 비교분석	정부, 생산자의 전략적 행동을 비교 분석	정부의 환경규제정책이 경쟁형태에 따라 달라짐을 증명.

이러한 이론적 연구결과에 대한 비교분석이 환경규제정책의 파급효과에 관한 연구에 있어서 갖는 의의는 다음과 같다. 먼저 환경규제 대상이 되는 제품이 거래되는 시장게임에서 경쟁의 성격, 즉 시장참여자의 행동양식이 정부의 환경정책 유인동기에 중요한 영향을 미친다는 점이다. 이는 또한 개별국이나 생산자의 시장행동양식에 대한 충분한 지식이 없이는 WTO, 혹은 EU 등 다자통상체제하에서 각국에 의해 실시되는 환경정책의 파급효과를 명확하게 판단하기 어렵다는 것을 의미한다. 다음으로 환경규제정책의 파급효과에 대한 연구에 있어서 한정된 가정들에 근거하여 도출된 결론을 일반화하는 데에는 상당한 주의가 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 이는 정책담당자들이 외국을 대상으로 이루어진 연구결과를 주어진 것으로 받아들여 자국 실태를 고려하지 않고 관련 환경정책을 입안·실행하는 우를 범하지 않도록 경계하는데 좋은 지침이 될 뿐만 아니라, 일반화된 결론의 도출을 추구하는 연구보다는 개별적인 환경규제조치의 종류, 규제 대상이 되는 제품이 거래되는 시장의 구조, 시장참여자의 전략적 행동여부에 관한 구체적이고 현실성 있는 가정에 기초한 사례연구가 보다 유용할 것임을 말해 준다.

다음 장에서는 다양한 환경규제 가운데 직접적인 무역규제조항을 포함하고 있는 다자간 국제환경협약을 대상으로 규제실태를 살펴보고 동 조항의 적용과정에서 발생할 수 있는 국제 교역상의 시장접근효과를 분석해보자. 다자환경 협약에 관련된 무역규제에 대한 분석은 국제협약 상의 환경규제, 특히 무역파급효과를 갖는

환경규제조치에 대한 OECD 무역·환경 전문가합동회의에서의 논의성과를 바탕으로 한다.

Ⅲ. 국제환경협약과 무역규제조치

주요 국제협약 상의 환경규제, 특히 무역과급효과를 갖는 환경규제조치에 대한 OECD 무역·환경 전문가합동회의(OECD Joint Session of Trade and Environment Experts)의 작업은 1996년 중반이후 시작된 다자간환경협약상 환경목적의 무역조치 사용에 관한 작업계획의 일부로 추진되어 왔다. 이들은 1998년까지 3개의 국제환경협약, 즉 멸종위기에 처한 야생 동·식물이 국제거래에 관한 협약(CITES), 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서(Montreal Protocol), 유해 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약(Basel Convention)에서 취해진 환경목적의 무역규제조치에 관한 사례연구를 완료하였다.¹⁾ 이들은 이 세 협약에 전세계적으로 다수의 국가들이 가입·참여하고 있으며, 각각 협약상의 환경보호목적을 달성하기 위한 무역조치를 포함하고 있고, 서로 이질적임에도 불구하고 다자간환경협약 내에서의 무역규제조치가 어떻게 발전해왔는가를 잘 보여준다는 점을 감안하였다. 비록 공동작업반에서의 사례연구가 직접적인 무역규제조치에 국한된 것이며 정량분석에 기초한 것이 아니라는 한계는 있으나, 분석된 무역규제조치들이 특정한 환경보호를 목적으로 취해진다는 점에서 국제환경규제강화가 시장접근에 미치는 영향의 제도적 측면을 잘 부각하고 있는 것으로 여겨진다.

OECD 무역·환경 전문가합동회의의 작업은 먼저 다자간환경협약상의 무역조치에 관한 합동회의 작업프로그램의 목표는 무역 조치가 현존하는 국제 환경협약 내에서 실제로 어떠한 기능을 하고 있는가를 사실적이고 분석적으로 규명하는데 있었다. 합동회의는 무역조치 적용에 대한 지금까지의 경험을 조사함으로써 다자간환경협약 내에 무역조치의 사용의 필요성에 대한 환경정책 담당자들과 무역정책 담당자 사이의 의사결정과정에 기여하고자 하였으며, 1998년 이후 무역·환경 공동작업반(Joint Working Parties)으로 개칭된 무역·환경전문가합동회의는 최근 들어 기후변화에 관한 유엔기본협약(UNFCCC) 제3차 당사국회의인 교토회의에서 효과적 온실가스 저감의무이행수단으로 제시된 교토메카니즘의 교역적 파급효과에 관심을 기울이고 있다.

배출권거래제(ET), 청정개발기구(CDM), 공동이행(JI)을 포함하는 교토메카니즘의 운영에 관한 세부사항이 지난 11월초의 제5차 당사국회의 까지도 확정되지 않고 있어 아직 구체적인 작업성과는 제시되고 있지 않으나, 최근 EU 등에서 자동차 배출가스에 포함된 이산화탄소의 양을 규제하려는 움직임이 구체화되고 있음을 감안할 때 이 부문에 대한 연구가 필요하다는 사실을 인식한 것으로 보인다. 기후변화협약의 국제 교역적 측면에 관한 논의는 다음기로를 미루기로 하고, 우선 본 장의 1절에서는

주요분석대상인 다자간 환경협약의 내용과 목적을 간략히 정리하였다. 2절에서는 개별 환경협약 내에 사용된 무역조치의 실태를 소개하였으며, 3절은 앞서 파악된 다양한 무역조치의 과급효과를 분석한 것으로 특별히 환경협약에 무역규제조치가 도입됨에 따라 제기되는 다자간무역체제(MTS)와다자환경협약(MEAs)의 상호 위상정립에 관한 논의를 다뤘다. 다자간무역체제(MTS)와 다자환경협약(MEAs)의 상호 위상정립 논의는 현행 다자통상체제인 WTO와 다자환경협약간의 무역규제조치의 상충성에 관한 별도의 연구 장에서 다루는 것이 바람직할 수도 있으나, 본고에서는 환경보호 목적의 규제강화가 초래하는 무역적 과급효과에 관한 정책연구자료의 축적임을 감안하여 3절 후반부에 간략히 정리하였다.

1. 무역규정을 포함하는 다자간 환경협정(MEAs)

다자환경협약상 환경보호목적의 무역규제조치에 관한 분석은 먼저 동 협약이 추구하는 환경목적이 무엇인지에 대한 검토와 원인이 되는 환경문제를 이해하는 일로부터 시작된다.

현재 국제사회에는 약 180 여 개가 넘는 다자환경협약이 체결 발효 중에 있다. 이들 환경협약의 일부는 매우 구체적인 환경문제를 다루는 것이나, 기후변화협약의 예에서 보듯이 우리의 현 경제활동의 대부분에 영향을 미칠 정도로 광범위한 과급효과를 갖는 환경협약도 존재한다. 개개의 환경협약이 다루는 환경문제는 매우 다양하고 특수한 것인 경우, 개별환경협약을 분석함에 있어서 해당 환경보호의 목적을 넘어서는 수준의 일반화된 결론을 도출하는 일은 별 의미가 없다할 것이다. 따라서 환경협약에 사용된 무역조치의 역할을 올바르게 이해하기 위해서는 각각의 환경협약이 갖는 특수한 문제와 목표를 이해할 필요가 있다.

다음은 논의 대상이 되는 3개의 다자환경협약의 개요를 정리한 것이다.

1.1. CITES

1973년 3월 3일 워싱턴에서 서명되어 현재에는 144개국이 가입하고 있는 멸종위기에 처한 야생 동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)은 야생 동식물 종의 무역에 관한 규제 및 제한을 위한 국제법적 근거를 제공하였다. CITES에서 다루는 기본적인 환경문제는 생물다양성의 감소와 멸종이다. 야생 동·식물종이 관련된 생물다양성의 감소 및 멸종의 증가는 일반적으로 자연림의 농경지 전환 및 개발에 따른 자연 서식지의 감소, 새로운 종과 토착종간의 경쟁증가 뿐만 아니라 새로운 종의 자연

생태계 유입에 따른 새로운 해충이나 질병의 출현, 생물종의 상업적 이용 및 과도한 국제거래, 광범위한 월경성 오염을 포함하는 지구차원의 환경변화 등에 기인한 것으로 인식되고 있다.

여기서 국제무역의 역할은 일반적으로 다른 요인, 특히 서식지 상실, 외래종의 생태계로의 유입 및 국내 상업적 사용과 관련한 종의 멸종에 비교하여 중요한 직접적 감소요인으로 작용하지는 않는 것으로 알려져 있다(Sand, 1977). 그러나 비록 국제무역이 생물다양성 감소의 가장 중요한 원인이 아니라고 하더라도, 무역을 통하여 이전되는 특정 생물종에 대한 국제 수요의 가중압력은 치명적일 수 있다. CITES 협정은 이러한 위험을 제거하기 위하여 체결된 것이다.²⁾ CITES는 국제거래의 일방적인 규제보다는 국제무역과 생물종 보호의 상호조화를 추구하고 있다. CITES는 먼저 야생생물 및 야생생물로부터 파생된 상품의 수입이나 수출, 재수출에 있어서 요구되는 증명 및 허가제도를 통한 중요 보호 종의 국제무역을 규제하고 있으며, 특정 동·식물종의 국제거래에 적용되는 규제의 양태는 그 종이 등재된 당해 부속서에 따라 달리 정해져 있다.

CITES에 따른 무역규제의 성패여부는 교역되는 종의 현재 및 장래의 상태에 대한 국제무역의 영향의 평가에 달려있다. 곧 이러한 평가는 특히 거래대상이 된 종의 수확기술과 개발수준 뿐만 아니라 교역된 종의 견실성, 생태학적 중요성 및 다른 종에 미치는 영향에 대한 상세한 과학적이고 효용성 있는 정보를 필요로 한다. 1994년 Fort Lauderdale에서 열린 제9차 당사국회의에서는 객관적인 과학·생태학적 지표에 근거한 개정기준이 채택되었는데, 이는 CITES 부속서 상의 등재, 변경 및 삭제가 예정된 개별 종의 상태, 위험 및 지속가능성을 보다 잘 평가하기 위한 것으로, CITES에서 내려지는 결정들이 과학에 근거한 생태학적 기준을 바탕으로 이루어지는 것을 보장한다는 측면에서 중요한 발전으로 지적되고 있다.³⁾

1.2. 몬트리올 의정서

몬트리올 의정서는 오존층 파괴물질(ozone depleting substances: ODS)을 제거하여 지구생태계에 심각한 위협요소로 등장하고 있는 대기중의 오존층 파괴를 중단시키고자 한다. 오존층 파괴는 사실상 전세계적 환경자원에 가해지는 위협의 하나일 뿐이다. 오존층은 지구상의 모든 생물을 보호하는 공공재(public good), 즉 그 편익에 대한 접근을 규제할 수 없으며 한 소비자가 그 재화를 사용함으로써 효용을 얻고 있다는 사실이 타사용자의 효용을 감소시키지 않는 재화의 전형적인 표본으로 인식되고 있다. 이 경우에 국제적인 협력을 통해 공공재의 유지 보수에 필요한 적절한 인센티브를 제공하지 않는 경우 사회적으로 적정수준의 공공재 공급이 이루어지지 않는 문제점이

야기된다 할 것이다, 더구나 오존층 파괴물질의 배출은 동 물질이 지구 어느 곳에서 배출되든 오존층에 대한 동일한 양의 피해를 발생시킨다는 점에서도 오존파괴물질의 배출을 감소시키기 위한 포괄적인 전지구적 대응이 요구되어 왔으며, 몬트리올 의정서 현재 168개국에서 비준 발효되고 있다.

성층권에 있는 얇은 층의 형태로 존재하는 오존은 지구상의 모든 생물을 태양으로부터 방출되는 유해한 자외선(UV-B)으로부터 보호해 왔다. 1970년대 초, 과학자들은 염소성불화탄소(CFCs)의 방출에 의하여 발생된 대기중 염소화합물들이 오존층에 손상을 준다는 사실에 주목하였으며, 그 이후 대기상태에 대한 관찰로부터 오존은 지구의 고위도와 중위도지역에서 매 10년마다 약 5%정도의 비율로 감소하고 있다는 사실과 매년 극지방에 걸쳐 "오존홀"이 나타난다는 사실을 증명하였다. 성층권의 오존이 약 1% 감소하는 것은 결과적으로 유해자외선(UV-B)을 약 1 내지 2% 증가시키는 것으로 밝혀졌으며, 이것은 매년 전세계에 100,000-150,000의 추가적 백내장 환자를 발생시키며, 피부암 환자를 약 2%정도 증가시키는 것으로 추정되었다.

증가되는 유해자외선(UV-B)은 또한 생물체의 면역체계에 악영향을 미칠 뿐만 아니라, 식물성장과 농작물 수확을 억제하고 전세계 동물성 단백질 공급의 약 30%를 차지하는 해양 생태계 사슬의 중요한 부분인 수중생물을 사멸시키며, 플라스틱, 페인트 및 나무와 같은 옥외노출 자재들을 보다 빨리 파괴하는 것으로 알려졌다. 오존층의 파괴는 또한 성층권의 대기 순환패턴과 기온 구조에 영향을 미쳐 전세계의 기후에 상당한 변화를 초래하는 것으로 밝혀졌다.

이처럼 남극 상공에 주기적으로 발생하는 오존홀의 발견은 국제여론을 움직이는데 도움을 주었고, 산업계로 하여금 오존층파괴물질에 대한 통제의 불가피성을 납득시켰으며, 미국의 주요 CFC 제조사인 듀폰(Dupont)은 1986년 10월에 적절한 인센티브가 주어지는 경우 주요 CFCs의 대체물들이 5년 내에 대량으로 시장에 나올 수 있다고 선언했다. 1987년 9월 몬트리올 의정서가 그 기본협약인, CFC와 그밖의 ODS 제품의 생산 및 소비에서의 실질적인 감축을 규정한, 오존층의 보호에 관한 비엔나협약의 일부로 체결되었다.

CFCs는 생산비가 저렴하며 독성이 없고 불연성을 띠며 화학적으로 안정적인 매우 유용한 화학물질이다. 이 물질의 오존층 파괴효과에 관한 화학적인 입증은 산업적·경제적 관점에서 환영받을만한 일이 아니었으며, 그 초기에는 과학자와 정책입안자들 사이에서도 회의와 불안이 공존하였다. 몬트리올 의정서는 특정 화학물, 즉 클로로플루오로카본(CFCs), 할론, 사염화탄소(carbon tetrachloride), 메틸클로로폼, 하이드로 클로로플루오로카본(HCFCs), 하이드로플루오로카본(HBFCs)과 메틸부름의

생산 및 소비를 상당량 감축할 것을 협약 가입국에게 요구하였고, 과학기술의 발전에 따른 대체물의 개발은 초기의 감축계획 보다 앞선 감축 스케줄을 추진할 수 있게 하였으며, 새로운 종류의 오존층 파괴물질에 대한 국제적 규제가 가능토록 의정서의 조정과 개정이 이루어졌다. 결국 오존층 파괴물질의 단계적 감축은 처음 예상했던 것보다 큰 환경편익과 낮은 비용으로 이루어져 보다 신속한 CFCs의 사용금지가 가능하였다. 의정서 체결이후 10년 동안에 세계는 산업생산에 필수불가결한 것으로 여겨졌던 CFCs 화합물의 사용을 상당정도 줄이는데 성공한 것으로 평가 된다.

1.3 바젤협약

바젤협약에 의하여 다루어지는 환경문제는 유해폐기물의 발생 및 처리에 의하여 야기되는 인간의 건강과 환경에 대한 피해이다. 국제 협약에 의해 처음으로 이러한 문제의 국제적인 측면, 즉 유해폐기물의 국가간 이동에 대하여 초점이 맞추어진 것이다. 유해폐기물의 국가간 이동에 의하여 야기되는 환경문제를 둘러싼 국제적인 관심은 이미 1980년대 초부터 제기되어 왔고, 그 후 약 10여 년간 유해폐기물의 불법적 이동과 잘못된 관리에 따른 피해가 빈발함에 따라 보다 명확한 환경문제로 대두되었다.

그 대표적 사례는 1983년에 있는 "Seveso 사건으로, 이탈리아의 Seveso 화학공장에서 있는 1976년의 폭발로 유독성 다이옥신에 오염된 表土를 담은 드럼이 분실되었다가 프랑스 북부의 한 헛간에서 발견됨으로서 유해폐기물의 국제적 이동이 야기할 수 있는 환경피해의 심각성을 드러낸 대표적 사건으로 알려져 있다. 이 외에도 유독성 및 방사능 폐기물과 관련하여, 폴리염화비페닐(PCB)로 오염된 폐기물이 OECD국가로부터 반입되어 나이지리아의 코코(Koko)지방의 한 농장에 유기된 사건을 들 수 있으며, 유해성 폐기물의 국제적 이동에 관련된 이러한 일련의 사건들은 많은 대중들의 인식을 자극하였고 유해폐기물 등의 적절한 관리문제를 국제협력, 특히 선진국과 후진국간의 남북협력 문제로 부각시키기에 이른 것이다.

유해 폐기물이 인간의 건강 및 환경에 주는 피해는 대부분 관련 유해물질의 부적절한 관리에서 기인한 것이며, 그 영향은 독성물질 및 발암성물질에 대한 인체의 직접적 노출에서부터, 토양, 지하수로의 침투나 먹이사슬에 농축고리를 형성하는 장기간 환경 피해에 이르기까지 다양하다. 그러나 구체적인 사례분석은 대부분 백혈병, 신장암, 호흡기 장애를 유발시키는 유해폐기물에 대한 노출을 대상으로 이루어지고 있다. 이러한 건강 및 생태학적 피해는 많은 경제적 비용을 초래한다. 즉 건강비용을 제외한 유독성 지역 및 유해 지역의 정화비용 자체만 하더라도 수십억 불에 이를 정도로 과다한 것으로 밝혀지고 있다(Hagen, 1995). 국경간 이동에 의하여 발생하는

환경피해에 대한 불완전한 정보는 물론, 유해 폐기물의 그릇된 관리에 의하여 야기된 환경피해에 대한 불완전한 정보는 바젤협약에 의하여 다루어지는 환경문제의 심각성을 이해하는데 있어 적지 않은 장애요인이 되고 있는 것으로 알려져 있다.

건강 및 생물학적 영향, 특히 생태학적 상호의존성과 오랜 시간이 걸린다는 점에 대한 불확실성과 불완전한 지식은 유해폐기물의 인간의 건강과 잘못된 환경관리에 따른 피해의 회복불가능성 및 잠재적인 중대성이 결합되는 점에서 바젤협약에서 취해지는 무역규제조치는 예방의 원칙을 중심으로 이루어지고 있다는 특징을 갖는다.

주석 1) COM/ENV/TD(98)127/FINAL, 무역과 환경에 관한 공동작업반(Joint Working Party on Trade and Environment) 종합보고서. CITES, 몬트리올의정서 및 BASEL협약 각각에 관한 사례연구 결과는 OCDE/GD(97)106, OCDE/GD(97)230, COM/ENV/TD(97)41/FINAL을 참조.

주석 2) 실례로 이는 코뿔소의 파생물 및 시베리안 호랑이와 마카우 앵무새種 등에 대한 불법 포획과 거래를 포함하고 있다.

주석 3) UNEP statement to the WTO Committee on Trade and Environment, 23 July 1998, p. 9.

2. 시장접근효과를 갖는 환경목적의 무역규제조치

국제교역에 있어서의 시장접근에 영향을 미치는 환경규제는 대부분 특정 재화 혹은 서비스의 국제거래에 직접적인 제한을 가하는 것들로서 환경규제목적의 무역조치로 통칭할 수 있다. 이들은 수출입의 대상이 되는 제품이나 서비스 자체에 대한 조건이나 국제거래의 제한을 의미하며 제품 수출입의 금지로부터 제품 표준에 기초한 표시(labelling) 등 다양한 형태로 존재한다. 이들 조치에 대해서는 비록 그것이 국제무역에 관련된 것이기는 하나 환경목적을 위해 사용된 것이므로 환경규제조치의 일부로 파악되어야 한다는 환경정책론자들의 주장이 제기되고 있기도 하다. 여기서는 이러한 입장을 수용하여 광의의 무역조치는 다양한 정책목표를 추구할 수 있는 것으로 인식하고, 다자간 환경협약상에 나타난 무역조치를 중심으로 국제환경규제 강화의 시장접근효과를 논하고자하는 본고의 집필목적에 따라 앞서 살펴본 3개의 환경협약에 사용된 무역조치의 목적과 특성을 정리하였다.

2.1. CITES협약 상의 무역조치

CITES협약의 목적이 멸종위기에 처한 생물종의 국제거래 규제에 있는 만큼, 무역 조치는 그 목적달성에 본질적이고 필수적인 요소이다. CITES는 3개 부속서에서 등재된 분류체계에 따라 체계적 무역규제를 통한 야생동식물의 국제거래 규제(regulation) 및 제한(restriction)을 실시하고 있다. 각각의 부속서는 위험에 처한 생물 종을 과도한 생물자원 이용으로부터 발생하는 위험의 정도에 비례하여 각각 다르게 규정하고 있으며, 그 위험에 상당하는 무역규제조치가 적용되고 있으며, 주요 무역 규제는 수출입허용 체제나 그 밖의 무역 관련 증명문서제시 등을 통하여 이행된다.

2.1.1. 부속서 등재 생물종의 국제적 거래규제: 수출입허가제, 수량제한과

원산지표시제

CITES협약의 부속서에 등재된 생물종의 국제적 거래에 대한 규제로는 먼저 협약 당사국간의 거래에 대한 규제로서 수출입허가제, 수출입수량제한, 원산지표시제를 들 수 있다.

먼저, CITES협약의 부속서 1은 멸종위험에 처해 있으며 국제적 거래로 인하여 영향을 받거나 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 생물종들을 규정하고 있다. 여기에는 대략 600여 종의 동물과 300여 종의 식물이 포함되어 있으며, 이들을 상업적인 목적에서 거래하는 것은 원칙적으로 금지되어 있다. 예외적 허용을 위한 거래금지의무 면제는 협약 제7조에서 규정하고 있는데, 예컨대 부속서 1에 규정된 종들이 협약 발효 전 획득된 표본이거나¹⁾, 개인 소장품²⁾ 혹은 사육장에서 길러지거나 인공번식된 특정한 표본³⁾, 과학기관에서의 사용⁴⁾과 관련되어 있다. 이러한 예외규정 하에 이루어지는 국제무역은 CITES협약이 정한 수출·입 조건에 따라 인정되어야 한다.

수출입 양 측면을 관리하는 당국의 입장에서는 이러한 예외적 무역이 해당 종의 보존에 해로운지 여부를 판단하는 일이 무엇보다도 중요하며, 특히 부속서 1에 등재된 생물종의 경우 직·간접적으로 멸종의 위험이 우려되는 종에 해당하기 때문에 입증책임은 종의 생존에 해롭지 않다는 것을 명확히 입증해야 한다는 엄격한 입증책임이 요구된다. 즉 CITES 제3조 2·3항은 수출입국의 과학 당국이 표본의 수출입이 종의 생존에 해롭지 않다는 의견을 제시한 경우 관리당국은 허가서를 발급하여야 한다고 규정하고 있으며, 이는 거래허가 신청자에게 과학당국이 판정의 기초로 삼을 정보를 제공할 의무가 있음을 의미하며, 특히 종의 생존에 해롭지 않다는 것을 입증해야 한다는 점에서 입증책임의 전환을 통한 허가의 남용을 제한하고 있음을 알 수 있다.

반면에 개별 국가별로 특정 종에 대해서는 일정량의 수출쿼터가 인정되고 있어 무역규제시행에 상당정도의 유연성이 보장되어 있으며, 이는 지속가능한 방법으로

관리된 멸종위기의 동식물개체의 국제적 거래를 대상으로 한 것이다. 비록 범세계적으로는 높은 수준의 무역규제가 지속되고 있으나, 개별국의 대외거래에 있어서는 일정 조건하에서 그 거래가 허용되고 있는데 이는 대부분 인공의 사육지에서 재배되거나 길러진 동식물의 거래에 한하며, 야생에서 포획했으나 통제된 환경에서 사육된 종의 거래도 일부 허용되고 있다.⁵⁾ 다만 이러한 특수한 범주의 야생동식물은 국제 무역을 하는데 있어 합의한 쿼터의 일정부분으로 증명되거나 표시될 것이 요구된다. 또한 양식과 같은 성공적인 지속가능한 관리프로그램의 결과로 얻어지는 특정 국가별 동식물 종들은 부속서 1이 아닌 부속서 2에 등재되고 있다.

부속서 2는 현재 반드시 멸종위기에 처해 있지는 않으나 그 생존을 위협하는 수준의 이용을 회피할 목적으로 표본의 거래를 엄격하게 규제하지 아니하면 멸종위기에 처할 수 있는 생물종 및 이들의 거래를 효과적으로 규제하기 위하여 통제가 필요한 유사종(look alike)을 포함하여 약 4,000여 종의 동물과 25,000종이 넘는 식물을 규정하고 있다. 따라서 CITES에 등재된 생물종의 거의 대부분이 이 부속서 2의 적용을 받고 있다. 부속서 2는 멸종과정에 직면해 있으면서 부속서 1에 등재되기 전에 발생할 수 있는 생물종의 소멸을 방지한다는 점에 CITES의 중심축을 이룬다고 할 수 있다. 부속서 2의 목록은 야생동식물을 보호하며 그들의 지속가능한 이용을 보장하는 것이다. 부속서 2에 규정된 생물종의 거래는 수출허가서(export permits) 또는 재수출증명서(re-export certificates)를 통해 관리되며, 동 허가서의 발급은 거래대상이 된 생물종이 합법적으로 획득된 것이며, 그 거래가 종의 보존에 해롭지 않아야 한다는 조건을 충족시켜야 한다. 수입허가서의 발급은 부속서 2에 기재된 생물종을 거래하는데 있어 CITES협약이 요구하는 조건은 아니지만, 대부분의 OECD 국가는 자국의 국내 실정법 규정에 따라 이를 요구하고 있다.⁶⁾

부속서 3은 현재 약 200여 개의 동물종과 6개의 식물종을 규정하고 있는데, 특정 종의 불법거래를 통제하는데 있어서 다른 CITES 협약당사국의 협조를 요청한 국가들에 의해 보호되고 있다. 허가 과정은 그것이 목록국가나 그 밖의 서식지 국가(Range State)에서 수출되었는지 여부에 따라 다르다. 전자의 경우 수출허가는 그 표본을 합법적으로 획득하였음이 판명되면 관할당국에 의해 승인되어야 한다. 그러나 이러한 통제가 실효를 거두기 위해서는 그 수출이 다른 수출국으로부터 수출되는 동일한 표본으로부터 구별될 수 있어야 하는데, 이 때문에 CITES 규정은 부속서 3상의 종을 수출하는 여타 타방 당사국의 관리당국으로 하여금 원산지 증명서(certificates of origin)를 발행하도록 요구하고 있다.

2.1.2 비당사국과의 거래제한 조치

비당사국과의 거래는 당해 비당사국이 CITES 허가서 및 증명서에 상당하는 문서를 제출하는 조건으로만 허용된다. CITES 당사국은 CITES 문제에 대한 권한을 가진 과학당국 및 관리당국의 선정과 CITES 사무국에의 등록과 같은 요건을 규정하였다. CITES 제8차 당사국총회는 비당사국과의 부속서 1에 기재된 생물종 거래는 동 생물종의 보호에 이익이 되는 특별한 경우에 한하여 허용해야 한다는 결정을 내린바 있다.

이러한 규정의 첫째, 불법거래의 통과국으로서 비당사국의 역할을 통제하고 또 비당사국에 협약가입의 유인을 제공한다는 두 가지 목적을 담은 것이다. 이 두 목적은 범세계적 관점에서 생물종의 보호를 위한 보다 효과적인 무력조치를 형성하는 근거가 되고 있다. 비당사국과의 거래를 규율할 수 없다면, 비당사국을 경유하는 우회거래를 통해 간접적으로 이루어지는 당사국간의 거래를 효과적으로 통제할 수 없을 것이며, 협약에 보다 많은 국가들을 참여토록하는 적절한 유인동기를 확보하기 어려워 전세계적인 차원의 보다 포괄적인 생물종 보호효과를 추구하기 어려울 것이다.

2.1.3. 의무불이행 당사국에 대한 제재

특정한 경우를 한정하여 단일 또는 다수의 생물종 거래를 금지시키는 조치가 CITES협약에 정해진 의무를 이행하지 않는 당사국을 효과적으로 통제하기 위한 수단으로써 CITES상임위원회에 의해 권고되었다. 몇몇 CITES협약 당사국들은 협약에 정한 것보다 엄격한 국내법에 의거한 조치로서 이러한 거래금지 조치를 이행하고 있다. 이러한 조치는 특정 당사국이 협약당사국으로써의 의무에 따른 행위를 하지 않을 때 CITES협약 하에서 당사국들에게 정상적으로 허용되는 등재된 종의 국제거래권을 철회하는 것을 의미한다. 이는 실질적으로 협약상의 당사국의무를 이행하지 않는 당사국을 협약 비당사국으로 대우하는 것과 마찬가지로의 효과를 가져온다. 이러한 당사국의무 미준수를 이유로 한 거래금지는 일단 대상 당사국이 그들의 의무를 이행하는 것으로 판단될 경우 철회된다. 의무불이행 당사국에 대한 제재조치의 목적은 협약의 규정의 실효성을 향상시키는데 있음은 자명한 것이라 하겠다.

2.2. 몬트리올 의정서 상의 무역조치

몬트리올 의정서의 주요 특징은 오존파괴물질(ODS)의 생산 및 소비에 대한 단계적 감축을 추구하고 있다는 점이다. 규제대상 물질의 생산 및 소비가 의정서 상에 규정된 감축계획에 따라 이루어진다는 점에서 CITES 협약이 규제대상 생물종의 국제적 거래만을 규제하는 것과는 큰 대조를 이루고 있다. 여기서 무역규제조치는 단계적 감축

계획에 부수적인 것으로 여겨질 수 있으나, 의정서가 전세계적인 차원의 오존파괴물질 감축에 기여하는데 있어서 없어서는 안될 중요한 요소가 된다. 몬트리올 의정서가 담고 있는 명시적인 무역조치는 비 의정서당사국과의 무역문제도 포함하고 있다. 당사자간 무역에 대한 허가체제 설립에 관련된 최근의 합의에서 나타난 단계적 감축 계획의 불이행 당사국에 적용되는 중고 및 재생 물질의 수출금지가 그것이다. 또한 의정서는 냉장고와 같이 그 기능상 오존파괴물질이 필요한 장비 및 그 중고 제품과 신제품에 대한 당사국간의 무역문제도 다루고 있다. 이를 위해서 1998년 11월 카이로에서 열린 제10차 당사국회의는 각 국가들에게 모든 당사국에 정기적으로 통보되고 협약사무국에 비치된 규제물질 및 그 함유제품 목록과 함께 수입을 원치 않는 품목들을 확인해 줄 것을 권고했다.

2.2.1. 단계적 감축계획과 국제적 거래규제

범세계적 시장을 대상으로 한 생산과 소비는 필수적으로 해당 제품의 국제적 거래를 포함한다. 여기서 오존파괴물질의 순수입은 단계적 감축 계획에 의해 규정된 것과 같이 제한된 생산 및 소비량 산출목표에서 국내 생산량을 늘리는 것과 등등하게 취급되고, 그 거래량은 전세계적 차원에서 오존파괴물질의 사용을 효과적으로 감축하기 위하여 설정된 생산 및 소비량 산정에 산입된다. 오존파괴물질의 감축에 대한 효과적 압력을 강화하기 위하여, 1993년 이후부터는 비당사국에 대한 수출량이 수출당사국의 생산량 산출에 차감되지 않도록 규정하였으며, 이러한 조치는 수출 당사국이 고객인 비당사국으로 하여금 동 협정에 가입토록 하는 유인을 제공하는 것으로 인식되었다.

2.2.2. 당사국 비당사국간의 교역금지

의정서는 비당사국이 오존파괴물질의 감축과 관련된 자료를 제출하고 모든 당사국의무를 준수할 것을 결정하지 않는 경우에 비당사국과 당사국간의 규제물질의 수출입을 금지한다는 규정을 담고 있다.⁷⁾ 이러한 무역조치의 목적은 의정서 가입에 전세계적인 참여를 촉진하는 동시에, 산업입지의 국제적 이전방지와 생산자가 국내에서 대체물을 개발하는데 따르는 비용문제를 회피할 수 있도록 보장하는 충분하면서도 강력한 경제적 조치를 제공하고자 하는 것이다.

당사국과 비당사국간의 무역조치는 원래 화학제품 자체인 모든 형태의 오존파괴물질과 동 물질을 함유하거나 이를 이용하여 만들어진 제품 및 관련 기술의 당사국과 비당사국간 거래를 포괄적으로 다루도록 고안된 것이었다. 이는 의정서의 근본 목적이 전 지구차원의 오존파괴물질의 감축에 있기 때문이다. 실제로 의정서는 오존파괴물질의 생산에서부터 최종 및 중간사용에 이르는 전과정뿐만 아니라 실제로

오존파괴물질을 포함하지는 않고 있지만 그 생산과정에 오존파괴물질이 사용된 제품에 이르기까지 오존파괴물질 제품 주기의 각 단계를 명문으로 규정하고 있다.

의정서는 또한 당사국내 오존파괴물질 생산자가 오존파괴효과를 유발하는 산업을 유치하는 대신 이에 따르는 경제적 편익을 누리하고자하는 비당사국으로 생산설비를 이전하는 경우를 규제하기 위하여 오존파괴물질의 비당사국 교역을 금지하고 있다. 환경오염원이 규제지역 밖에서 동일한 환경적 피해를 유발하는 환경오염의 누출문제로 불리는 이러한 상황은 오존파괴물질을 줄이려는 당사국 자체의 노력을 무력화시키는 결과를 초래한다. 이 경우 비당사국과의 거래에 대한 규제조치는 오존층보호를 위한 다른 국가들의 노력이 가져오는 편익을 누리면서 자국내 오존파괴물질 관련 산업을 확장하는 경제적 이익을 향유하는 무임승차를 막는 효과적인 대응책이 되고 있다. 의정서는 당사국 기업들이 비당사국으로 생산설비를 쉽게 옮기지 못하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라 동물질과 관련 제품들이 다시 당사국내로 수입되는 것도 규제하고 있다. 사실상 이러한 목적의 산업 재배치는 의정서에 대한 국제적 참여가 미진한 경우만 효과적이라는 점에서, 다수의 국가가 의정서에 가입하는 경우에는 큰 의미를 갖지 못하는 것이다. 결국, 오존파괴효과를 유발하는 산업에 대한 전 세계적인 규제는 비당사국이 오존파괴물질 자체에 대한 접근을 어렵게할 뿐만 아니라 이를 이용한 제품의 해외수출을 불가능하게 하여 부정적인 교역효과를 가져오며, 실제로 이러한 위협은 다수의 국가들로 하여금 서둘러 의정서가입을 추진할 경제적 유인동기를 제공한 것으로 알려져 있다.

2.2.3. 감축의무 불이행 당사국에 대한 수출규제

당사국의 의무불이행을 대비한 새로운 무역 규제가 1997년 9월 몬트리올에서 당사국회의에 의해 채택되었다. 이는 러시아 연방과 경제적 과도기에 있는 몇몇 국가들이 오존파괴물질의 감축계획을 이행할 수 없는 상황을 상정한 것인데, 의정서에 명시된 단계적 감축시한 이후에도 규제물질을 계속 생산하고 있는 당사국에 대해서는 그 물질의 재생 혹은 중고 물질의 경우도 수출할 수 없도록 규정한 것이다. 이러한 조치는 보다 효율적으로 감축의무 불이행국이 일으킬 수 있는 불법거래를 규제하려는 목적, 보다 구체적으로는 관련 규제계획에 따르지 않는 당사국으로부터의 불법거래를 통제하기 위한 것이다. 이것은 의정서의 생산 및 소비에 대한 규제에서 예외적으로 취급되는 재생물질을 가장한 새로운 물질이 수출되는 것을 방지하려는 목적으로 설계되었다. 또한 이러한 조치는 동 물질의 단계적 감축계획을 이행하지 않으면서 생산을 계속하는 국가들로 하여금 그 재생 물질이나 중고 물질을 수출하지 않고 국내에서 사용토록 함으로써 이들 국가에서 관련 물질이 새로이 생산되는 것을

줄이고자 하는 목적도 담겨 있다.

1997년 당사국회의는 이 외에도 규제물질의 수출입을 허가제에 관한 무역 조치를 채택하였으며, 이는 이미 다수의 당사국들에서 오존파괴물질의 생산과 소비를 효과적으로 관리하기 위하여 사용하던 허가제도를 확대한 것이며, 오존파괴물질의 국제적 거래에 관한 정보의 국제적 통합성을 향상시킴으로써 그 불법 거래를 원천으로부터 차단하기 위한 것이다.

2.3. 바젤협약

유해폐기물의 국가간 이동의 통제와 관리에 관한 바젤협약의 핵심메카니즘은 환경오염을 유발할 수 있는 유해 폐기물들이 환경적으로 건전한 방법으로 처리될 수 있도록 협약 당사국들에게 이들 물질의 국제거래 과정에서 사전통보 및 승인에 관련된 의무사항을 규정한 것이다. 바젤협약은 당사국과 비당사국 간의 교역을 제한하는 규정을 두고 있으며, OECD, EC, 리히텐슈타인을 적용대상으로 하는 협약 부속서 7 국가군으로부터 여타 국으로의 유해폐기물 수출을 금지하는 규정의 설정을 추진하고 있다.

2.3.1. 당사국간 거래통지와 승인절차

바젤협약은 사전통보 및 승인(prior informed consent)의 원칙에 입각한 정교한 국제거래 통제체제를 갖추고 있다. 수출국은 유해폐기물 또는 그 밖의 폐기물의 모든 국가간 이동계획을 수입국과 경유국의 주무관청에게 통지할 의무가 있다. 협약 제6조는 유해폐기물의 당사국간 이동을, 제7조는 당사국으로부터 비당사국 영역을 통과하는 국가간 이동을 규정하고 있으며, 부속서 5의 A항은 그 통지에 포함되어야 할 정보를 상세히 규정하고 있다.

사전통보 및 승인절차는 수입국이 유해폐기물을 자국 내로 받아들일 것인지를 결정할 권한을 보장하기 위한 최소한의 안전장치로써, 생산국에서 금지되거나 제한된 폐기물이 타국으로 수출되기 전에 수입국은 당해 수입품에 대하여 금지 또는 제한이유를 포함한 제반 사항에 관한 통지를 받아야 하고 이를 토대로 한 수입국의 동의가 있어야 국가간 이동이 이루어질 수 있는 것이다. 이때 수출국이 제공해야하는 정보는 수입국 당국과 모든 경유국이 이동계획의 성격과 위험을 평가할 수 있기에 충분한 수준이어야 한다, 수입국과 경유국은 통지자에게 조건부 또는 아무 조건 없이 관련 폐기물의 국제적 이동에 동의하거나, 이동에 대한 허가를 거부하거나, 또는 추가적인 정보를 요구하는 서면회신을 해야 한다. 수출국은 통지자가 수입국의 서면동의 뿐만 아니라 통지자가 수입국으로부터 문제의 폐기물에 대한 환경적으로

건전한 관리를 명시하는 수출자와 처리자간의 계약의 존재를 확인받기전까지는 국가간 이동을 시작하는 것을 허가해서는 안된다.

비록 이러한 사전통보와 승인 규정이 관련 폐기물을 환경적으로 건전한 방식으로 관리할 수 있는 수입국에게 해당 유해폐기물의 선적에 대한 정보를 제공하고 수입국은 이를 허가하는 국제적 관리체제를 설립하고는 있으나, 그 자체로 동 관리체제의 효율성을 보장하는 것은 아니다. 동 관리체제하에 제공된 정보의 가치는 해당국 정부가 인간의 건강과 환경보호를 위한 정책결정 및 집행과정에서 얼마나 효율적으로 법적·행정적·기술적 협조를 통해 이를 활용할 것인지에 따라 달리 정해지는 것이다.

2.3.2. 당사국과 비당사국간 교역금지

바젤협약 제11조는 '양자간·다자간 및 지역적협정'이라는 표제 하에 동 협약의 당사국 및 비당사국간에도 유해폐기물 또는 그 밖의 폐기물의 국가간 이동에 관한 개별협정을 체결하는 것을 인정하고 있다. 다만 이러한 협정은 바젤협약에서 요구하는 수준의 환경적으로 건전한 관리를 훼손하지 아니할 것을 조건으로 하며, 특히 개발도상국의 이익을 고려하여 이 협약의 규정에 못지 않은 건전한 환경적 규정을 명기하도록 요구하고 있을뿐만 아니라 이러한 협정내용이 발효에 앞서 바젤협약 사무국에 통보될 것을 규정하고 있다. 이는 당사국과 비당사국 간의 교역은 바젤협약 못지 않은 환경적으로 건전한 지역 협정이나 양자 협정이 체결되어 있지 않은 경우 비당사국으로부터의 유해폐기물과 그 밖의 폐기물의 수출입을 허가해서는 안된다는 당사국 의무를 규정한 것으로 해석될 수 있다. 이러한 당사국과 비당사국간 무역금지 규정은 협약상의 의무를 지지않는 비당사국이 당사국간에 발생한 무역을 허용할 수 있는 경유국으로 사용되는 것을 방지하는 것이기도 하다.

2.3.3. 부속서 7국가에 적용되는 수출금지 의무

바젤협약은 최근의 개정을 통하여 부속서 7에 등재된 국가가 부속서 7에 등재되지 않은 국가로 유해폐기물을 수출하는 것을 금지하는 규정을 도입하여 그 비준 및 시행을 추진하고 있다. 부속서 7국가는 OECD, EC, 리히텐슈타인의 회원국이다. 부속서7에 동의한 이스라엘과 모로코에 대한 동 규정의 적용은 1998년 제4차 당사국회의까지 채택되지 못했으며, 슬로베니아에 대해서는 절차적 흠결을 이유로 상정되지 못한 상태에 있다. 제4차 당사국회의 결정 IV/8은 부속서 7국가에서 부속서 7국가가 아닌 국가에게로의 유해폐기물 수출금지 규정을 도입할 것을 정한 3차 당사국회의 결정 III/1이 발효될 때까지 부속서 7에 정한 내용은 변경되지 않는다는 것을 명시하고 있다. 결국 구체적인 환경기준의 채택을 통한 부속서 7의 개방 가능성은 관련 개정규정이 발효되는 시점이후로 미뤄져 있으며, 개정규정은 63개 당사국에서의

비준이 이루어지는 경우에 발효될 것이다.

부속서 7 국가군의 한정에는 여기에 속하지 않은 국가, 특히 다수의 개도국들이 협약에 요구되는 수준의 유해폐기물 관리를 수행할 수 없다는 가정을 근거로 한 것이다. 이 특별한 무역조치는 보다 직접적인 방법으로 위험이 내포된 유해폐기물의 국제적 이동을 통제하기 위한 목적으로 설계된 것이다. 부속서 7 국가로부터 그 외의 국가로 향하는 선적을 위한 통지나 승인절차를 인정하는 것이 아니라, 협약 제1조 1항에 정의되고 부속서 3에 예시된 유해폐기물의 이동을 금지하는 것이다. 아직 비부속서 7 국가 간의 폐기물이동이 바젤협약에 의해 규제되고 있지 않으나, 이들 국가간의 교역량은 급격히 성장하며 상당한 환경오염의 위험을 가중시키고 있다.

2.4. 환경목적의 무역조치의 기능

이상의 논의에서 살펴보았듯이, 다자간 환경협약을 통한 환경규제강화의 교역적 파급효과는 문제가 되는 환경보호목적 및 그 적용대상에 따라 다양하게 나타난다. 환경규제강화를 위해 사용된 무역조치의 역할은 핵심적인 규제체제의 존재, 회원자격의 확대, 통과국 준수 의무의 강화, 협약에 정한 의무 이외의 이행요구, 불이행에 대한 제제조치를 포함한다. 이러한 개별 기능에 대한 인식은 다자간 환경협약을 통한 환경규제강화의 교역적 파급효과를 분석하는 데에 중요한 지침이 된다.

명시적으로 무역을 규제할 목적하에 설립된 환경협약들이 주요 정책수단으로서 무역규제 조치를 도입하고 있는 것은 놀라운 것이 아니다. CITES협약의 경우 그 생물종이 처한 멸종위기의 정도에 따라 무역을 금지하거나 수출입 허가 및 통지와 승인절차를 사용한다. 바젤협약은 유해폐기물의 국제무역에 대한 일정한 통제가 가능한 통지 및 승인요건의 체제를 설립했다. 이는 무역과 연계된 환경적 위험요소를 완전히 인지한 상태에서 교역이 이루어지도록 함으로써 일정한 환경보호 목적을 달성하게 한다. 이러한 접근법은 현재 비준과정에 있는 사전통지승인절차(PICP)에 관한 협약을 낳았고, 지속성유기오염물질(Persistent Organic Pollutants)에 관한 국제협상과정에서 고려되고 있다. 이러한 현상은 환경보호에 필요한 정보들이 국제적 상거래에 통합되는 현상이 확대되고 있음을 뜻하며, 무역이 보다 광범위한 환경 문제의 유일한 원인이 아닐지라도 국제사회는 국내 환경문제가 국제적 파급효과를 갖는 경우에, 관련제품의 국제거래에서 환경적 요소가 고려됨으로써 야기된 환경문제들이 효과적으로 다루어질 수 있는 기반을 제공해야한다는 것을 확인해 준다.

다자환경협약에 도입된 무역조치의 기능은 이외에도 여러 가지 부수적인 기능을

수행하고 있다. 즉 비당사국을 통한 무역금지 규정의 우회를 방지하거나, 비당사국 지위를 고수하는데 따르는 기회비용을 증가시켜 협약에의 참여를 촉진하거나, 국제적 오염산업이전 및 비의무당사국의 무임승차 방지, 국제거래감시를 통한 국내 생산 및 소비의 강화와 국내 의무이행 촉진 등, 문제가 되고 있는 전반적인 협약체제를 보다 포괄적이면서 보다 효과적으로 만드는 역할을 수행하는 것이다.

무역조치는 이외에도 협약당사국의 의무불이행에 대한 제재로써 제한된 역할을 수행하고 있다. 몬트리올 의정서가 의무불이행국에 대해 무역에 대한 당사국 권리를 철회할 수 있도록한 것은 좋은 예가 된다. CITES협약의 경우에도 의무불이행국가와의 모든 수입과 수출 및 재수출을 거부할 수 있는 권한이 인정되어 있다. 이러한 MEAs에서 무역제제는 동일한 제품영역에 대해서만 허용된다는 점에서 다른 제품영역에 대한 교차보복을 인정하고 있는 WTO체제와 좋은 대조를 이루고 있다. 아래<표Ⅲ-1>는 지금까지 정리한 주요 무역조치의 유형과 목적을 정리한 것이다.⁸⁾

<표 III-1> 상기 MEAs에서 사용된 주요 무역조치와 그 목적

무역 조치 목적	라벨링	보고	통지 및 사전통지 승인	수출허가 또는 면허	수입허가 또는 면허	선택적인 당사국간 수출금지	선택적인 당사국간 수입금지	당사국과 비당사국간 무역금지
감시·자료 수집		Basel CITES MP*	Basel	CITES MP	CITES MP			
제도권안으 로의 참여 증진								Basel CITES MP
무역의 환경규제 또는 협약 이행의 증진		Basel CITES MP	Basel CITES	CITES MP	CITES MP	MP		
불이행의 제재						CITES MP	CITES MP	
타국 강화의 협력	Basel CITES MP		Basel CITES	MP	CITES MP	Basel MP		
환경정보의 산출	Basel CITES MP		Basel CITES	CITES				
무역 전환의 방지								Basel CITES MP
무임송차의 방지								CITES MP
산업재배치 의 방지								Basel MP

MP* : Montreal Protocol

주석 1) CITES 제7조 2항에 따르면 수출국 또는 재수출국의 관리당국에서 이 협약의 규정이 표본에 대하여 적용되기 전에 표본이 획득되었음을 인정하고 이러한 취지의 증명서를 발급하는 경우, 국제거래금지에 관한 제3조·제4조 및 제5조의 규정은 이러한 표본에 적용되지 아니한다고 되어 있다.

주석 2) CITES 제7조 3항은 그 전단에서 제3조·제4조 및 제5조의 규정은 개인 소지품(personal effects) 이거나 가재도구(household effects)인 표본에는 적용되지 아니한다고 규정하였다.

주석 3) CITES 제4조·제5조

주석 4) CITES 제7조 6항 규정.

주석 5) 여기서 사육지에서의 재배나 양식(ranching)은 협약의 목적상 "야생에서 포획한 표본을 통제된 환경에서 기르는 것"으로 정의된다.

주석 6) CITES 제3조는 부속서 1에 기재된 표본의 수입에 앞서 반드시 수입허가가 발급되어야 할 것을 요건으로 하고 있으나, 부속서 2 와 3에 해당하는 표본의 수입에 있어서는 이를 수입허가 요건으로 규정하고 있지 않다.

주석 7) 몬트리올 의정서 제4조 8항에 따르면, 동 조문의 규정에도 불구하고 의정서 비당사국으로부터의 제1항·제3항 및 제4항에 규정된 수입이 허용될 수 있으나, 이는 당사국회의에서 해당 비당사국이 제4조와 제2조를 철저히 준수하고 있음이 확인되고 제7조에 정하여진 자료를 수입당사국에 제출하는 경우에 한한다.

주석 8) 명시된 MEAs상의 무역조치의 목적구분은 Trade and the Environment: Bridging the Gap, Ch. 7 The Role of Trade Measures In Treaties Agata Fijalkowski 와 James Cameron Eds. 참조

3. 다자환경협약상 무역규제조치의 파급효과

먼저 환경보호목적과 환경협약상의 무역규제조치의 효과를 분석한다는 것은 법적, 경제적, 정치 및 과학적 고려를 포함하는 다각적 과제이다. 일반적으로 특정조치의 효과를 분석하기 위해서는 광범위한 비용·편익 분석으로부터 과학적 요소나 입법과정에 관한 구체적 평정을 포함하는 다양한 측정방법이 요구된다. 환경목적이 명확한 경우에는 관련 MEAs의 효과를 분석하는 것이 보다 쉬울수 있다. 또한 MEAs가 보다 포괄적인 방법으로 주어진 환경문제를 다룰 수 있을 때에 보다 손쉬운 환경목적이 달성될 것이다. 이러한 사실은 환경문제의 해결을 위한 다자간 국제환경협약 및 환경규제조치의 영역이 해당환경문제를 직접적으로 통제하는 순수 환경정책수단에 그치지 않고, 일반적으로 국제경제정책 수단의 일부로 알려져 있는 무역조치로까지 확대되는 현실을 초래하고 있다. 여기서 환경협약 내로 인입된 무역규제 규정들은 자체의 무역파급 효과뿐만 아니라 여타 환경규제 규정들과 결합하여 MEAs 상의 환경보호 목적에 기여하게 되는 것이다.

<표Ⅲ-2> 환경협약상 환경규제조치의 제품주기관련 파급효과

관련제품주기	파급 효과
생 산	- CITES · 인위적 통제하의 양식 및 사육장내의 번식 프로그램 활성화 - 몬트리올 의정서 · 오존파괴물질의 생산 금지 및 대체물 개발확대
교 역	- CITES · 국제무역과 생물종 보호의 상호조화 추구 · 보호종에 한정된 무역규제 및 통제(허가, 증명) · 의무불이행 당사국 제재 - 몬트리올 의정서 · 당사국간, 당사국과 비당사국간 거래규제 및 금지 · 의무불이행 당사국에 대한 수출규제 - Basel 협약 · 예방원칙에 근거한 유해폐기물의 국경간 이동통제(사전통고, 승인) · 당사국과 비당사국간 교역규제 · 양자, 다자협정을 통한 폐기물 수출입 허용
소 비	- CITES · 강화된 국내입법을 통한 상목적의 소비규제 - 몬트리올 의정서 · 특정 오존파괴물질의 사용금지 - Basel 협약 · 재활용 원자재로의 소비 인정
회수 및 재활용	- Basel 협약 및 몬트리올 의정서 · 오존파괴물질 회수의무 및 거래규제

<표Ⅲ-2>는 앞에서 다룬 다자환경협약 상의 환경규제조치의 파급효과를 그 적용대상 제품의 생산으로부터 교역, 소비 및 회수와 재활용에 이르는 제품의 주기와 관련하여 정리한 것이다.

이제 앞서 언급된 환경협약상의 무역규제 조치에 대하여 이들 조치의 효율성을 평가하는 과정에서 제기되는 문제점들을 중심으로 살펴보자.

3.1. 무역규제조치의 효과측정

환경목적의 규제조치의 효율성과 환경목적 혹은 그 경제적 파급효과 사이의 인과관계 분석에 제기되는 첫 번째 문제는 환경협약 내에서 관련조치가 효율적이란 말이 어떤 의미를 가지는지 하는 것이다. 이는 우선 특정 조치의 효율성을 측정하는 척도가 MEAs의 환경목적에 관련되어야 한다는 것으로부터 해결될 수 있다. 이러한

접근방식은 대기중의 오존파괴물질의 배출을 금지하여 오존층을 회복시킨다는 환경목적이 과학적으로 측정 가능한 경우에 해당하는 몬트리올 의정서에서 가장 손쉽게 적용되고 있다. 동 의정서는 단지 오존파괴물질의 일부분, 예컨대 오존파괴물질의 국제적 거래만을 문제삼는 것이 아니라 오존파괴물질의 생산으로부터 거래 및 회수에 이르는 오존층파괴에 관한 전반적인 문제를 다루고 있다는 점에서 보다 효율적으로 환경목적을 달성하는 것으로 파악되고 있다. 따라서 몬트리올 의정서 내에는 관련조치의 효율성과 환경문제의 해결간에는 밀접한 일치가 존재한다 할 것이다. 이와 비교하여 보다 큰 환경문제의 일부 측면만을 다루는 국제조약인 CITES나 바젤협약의 경우는 그 효율성을 파악하는 것이 용이하지 않다는 것을 알 수 있다.

3.1.1. 몬트리올 의정서

몬트리올 의정서의 효율성에 관한 몇 가지 척도가 합동회의 케이스 연구에서 논의되고 있다. 현재 오존파괴물질의 생산 및 소비는 상당히 감소되었으나 아직 완전히 금지되지는 않고 있다. 선진국에서는 엄격한 규제 하에서 필요불가결한 목적의 사용을 제외하고는 전면 금지되어 있으나, 개발도상국에서는 10년이라는 보다 긴 조정기간의 허용 하에 생산이 계속되고 있다. 여러 선진국들에서는 예상보다 빨리 가능한 대체물이 개발되어 감축 최종 시한을 당초 계획보다 앞당겨 달성할 수 있었으며, 이러한 기술개발 추세는 개발도상국에서도 진행되고 있다. 수소성분이 더해진 대체물질(HCFCs)은 기존의 오존파괴물질(CFCs)보다 낮은 오존파괴효과를 가지고 있기 때문에, 합의된 감축 시점을 받아들일 수 없는 특별한 경우에 오존파괴를 감소시킬 수 있도록 궁극적 대안으로 제시되고 있다.¹⁾ 이와같은 추세에 기초한 현재의 전망으로는 수 년 내에 오존층의 파괴가 정지되고 2050년까지는 오존홀이 발생하기전 수준에 도달할 것으로 예측되고 있다.

그러나 몬트리올 의정서상의 무역조치의 효과를 평가하는 어려움은 무역 조치가 국내입법에 고려되지 않고 있을 뿐만 아니라 동 의정서에 의해 포함된 포괄적 정책수단의 일부분일 뿐이라는 점이다. 또한 다른 조치, 특히 다자협력기금을 통한 자금조달효과 등 여타 효과들과 비교하여 무역조치의 효과를 구분하는 것이 거의 불가능하다는 단점을 갖고 있다. 그러나 당사국과 비당사국 간의 무역제한은 오존파괴물질의 공급과 동 산업의 수출시장을 제약함으로써 의정서에 가입하지 않은 국가들에게 일정정도의 불이익을 발생시켜 일부 주요국가들의 의정서의 참여를 유인하는 강력한 효과를 발휘했다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 이 경우 의정서의 성패여부는 환경 및 경제적 누출을 막기 위하여 얼마나 많은수의 국가들이 동 의정서를 수용할 것인지에 달려 있다할 것이다. 물론 특별한 무역규제를 수반하는

조치들이 동 체제에 동참하도록 비회원 국가들을 독려한 유일한 요소는 아니다. 여타동기로는 다음의 것들을 지적할 수 있다.

먼저 오존층 보호에 대한 공동의 필요와 이러한 문제에 대한 대중의 인식이 매우 높았다는 점이다. 다음은 개발도상국에게 있어서 다자협력기금을 통한 적응비용의 재정적 원조가 큰 역할을 했다는 점이다. 셋째로는 기존의 오존파괴물질의 대체물을 생산하는 대체기술에 관한 국제기술협력이 가능했다는 점이며, 넷째는 개발도상국에 대한 10년의 유예기간이라는 차별적 우대조항이 존재했다는 점이다. 다섯째 요인으로는 1993년 이후 오존파괴 물질의 수출이 국내생산으로 간주되어 이들 수출국으로 하여금 상대 수입국이 의정서에 가입하는 것을 독려토록 하는 유인동기로 작용했다는 점을 들 수 있다. 여섯 번째는 오존파괴물질을 생산하고 사용하는 주요 다국적 기업들이 장래에 오존파괴물질은 금지될 것이며, 새로운 첨단기술이 그것을 대체할 것이라는 점을 명확히 인식하게 되었다는 점을 들 수 있다.

비록 개발도상국에 대한 10년의 이행유예기간이 조정의 부담을 줄이고 그로 인한 개도국의 의정서 참여율을 높인다는 목적을 가지고 있었던 것에 반해서, 비당사국과의 무역제한은 비당사국의 광범위한 참여를 유인하기에 충분한 것은 아니었다고 여겨진다. 이는 1990년 런던 당사국회의 이후 멕시코를 제외한 극소수 개발도상국만이 동 의정서에 가입했으며, 일부 개도국들, 특히 인도와 중국이 그들의 참여는 추후의 적절한 재정적 지원에 따라 결정될 것이라는 입장을 견지하면서 다자협력기금이 성립된 이후에야 의정서 참여를 결정한 것에서 분명해진다. 이러한 다양한 요소의 상대적인 중요성을 분석해 보는 것은 불가능하나, 무역제한과 재정적 원조의 조화가 참여를 위한 강력한 유인동기를 구성하였다는 사실은 인정할 수 있다.

결론적으로 몬트리올 의정서상의 무역조치는 의정서의 효력을 촉진하는 요소로 인식되었고, 보다 많은 국가를 의정서 당사국으로 만들었으며, 비당사국 거래시장의 크기를 축소함으로써 의정서 참여 인센티브를 보다 증대시켰다고 할 수 있다. 다자협력기금 역시 인도와 중국의 참여에서 보듯이 다수의 주요국을 의정서 당사국으로 전환시키는데 긍정적인 기여를 하였다. 따라서 무역규제는 당사국이 되는 모든 다른 국가들의 실질적 이익을 보장하는 수단으로 인식되었다는 점이 분명해졌고, 대부분의 국가가 의정서당사국 위치에 서게 됨으로써, 비당사국에 대한 무역제한은 운영상 그 중요성이 거의 없다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 의정서의 후속개정에 대한 의정서 당사국의 참여가 아직 선택적임을 고려할 때, 동 규제조치의 효력이 아주 없어진 것은 아니다.

3.1.2. CITES

CITES와 바젤협약에서도 협약의 환경보호성과를 어느 정도로 각개 정책수단의 기여로 돌리느냐에 관한 문제가 남아 있으나, 이 두 협약에는 구체적인 환경보호 성과를 정의하고 측정하는데 보다 근본적인 문제점이 있다. CITES협약은 단지 한 요인에 의한 생물종 멸종위기의 완화, 즉 국제무역을 통해 이전되는 가중된 대량 수요의 위협으로부터의 생물종의 유지를 보장하는 것이 주 목적이었다. 그러므로 CITES협약에 정한 조치의 효과와 종의 생존과의 관계는 직접적인 인과관계가 있는 것은 아니다. 이 문제는 30,000여 개가 넘는 CITES에 등재 생물종의 보호상태에 관한 기초통계자료를 유지하는데 따르는 어려움과 함께 생물종의 보호에 관련된 CITES협약의 역할에 관한 정확한 측정수단을 구하기가 어렵다는 것을 의미한다. 전문가들의 일반적인 의견은 CITES가 다른 많은 보호대상 생물종과는 별관련이 없는 몇몇 생물종의 보호증진에 특히 효과적이었다는데 일치하고 있다.

CITES사무국에 따르면 부속서 1에 등재된 이후로 코뿔소나 호랑이와 같은 생물종에 있어서는 그 국제적 거래가 많이 줄어들었고, 이들 개체의 감소는 또한 정지되었으며, 흰코뿔소와 검은코뿔소는 부속서 1 등재 이후 남아프리카 등지에서 잘 관리되어 일부 개체수의 증가가 확인되었다고 한다. 위에 언급한 두 생물종의 경우에 거래금지품목인 부속서 1에 등재되는 것은 관련 생물종의 감소에 영향을 주는 국제무역 이외의 원인들에 대한 대응책을 마련하는데 효율적인 배경을 제공하고 있다는 점을 간과해서는 안되며, 개체수가 줄어들고 있는 생물종의 존재가 CITES협약상의 무역규제 조치가 비효과적이라는 것을 의미하지는 않는다는 사실도 지적되어야 할 것이다. 이상의 예는 CITES협약이 기본적으로 무역규제조치와 밀접한 연관을 갖고 있음을 보여준다. 이상의 예는 CITES협약이 기본적으로 무역규제조치와 밀접한 연관을 갖고 있음을 보여준다. 생물다양성 문제를 다루는 보다 최근의 MEAs에서와는 달리 무역조치 이외의 다른 정책수단을 고려하고 있지는 않다고 볼 수 있다.

제9차 당사국회의에서는 멸종위기 생물종의 보다 효율적인 보호를 위해서 협정상의 무역규제조치 만으로는 불충분하며, 수요 측면의 규제요소를 포함하는 보다 포괄적인 정책수단의 도입이 필요하다는데 대한 일반적인 합의가 형성된 바 있다. 이러한 조치들로는 특정 악어류의 멸종을 막기 위하여 농장사육, 거래수량 규제 및 다양한 표지방류 등 기술적 작업의 혁신이 고려되었으며, 큰 성과를 낳은 것으로 밝혀졌다.²⁾ 이는 종의 보호를 위한 궁극적인 정책수단은 근본적으로 무역의 제한이나 금지가 아니라는 것을 보여주며, CITES협약상의 거래금지 목록에 등재된다는 것은 해당종의 멸종위험에 대한 관심, 즉 공중의 인식을 확대하고, 보다 넓은 공공대책 및

비정부기구들의 노력을 이끌어낼 수 있다는 점을 강조한 것이라 할 수 있다.

또한 사육과 수량할당과 같은 보다 유연한 규제제도를 허용하도록 하는 형태로 단순한 무역금지 조치를 개선하는 것은 대부분의 사안에서 문제종의 지속가능한 발전 및 보호효과를 증명할 수 있는 보다 진전된 접근법임을 인정한 것이다. 이러한 지속가능한 규제수단의 도입은 CITES 당사국에게 있어서는 매우 중요한 문제이며, CITES는 1992년 지속가능한 개발에 관한 UNCED회의에 앞서 이러한 접근법을 이용해 왔다. 생물종에 위협을 가하지 않는 형태의 교역을 허용한다는 원칙아래 과거 20여년 이상 발전되어온 새로운 유연성 체제를 정립해 왔다는 평가를 받고 있는 CITES협약은 문제되는 생물종 및 그 지리학적 개체분포에 따라 수량 할당, 양식, 상업적 사육 등 엄격하게 규제된 환경에서 길러진 개체에 대한 제한된 무역을 허용할 수 있다는 유연한 입장을 견지함으로써, 환경보호 목적의 달성에 국제적 거래의 금지만이 유일한 해결책이 될 수 없다는 점을 명확히 했다고 볼 수 있다. 이는 무역자유화가 가져오는 사회적 후생의 증가를 얻고자 하는 일련의 국가들로 하여금, 멸종위기에 처한 생물종 개체에 대한 연구 및 보호수단을 강구하고 건전한 관리계획을 수립 이행하는데 추가적인 자금지원을 가능케 하였다.

3.1.3. 바젤협약

바젤협약의 주요 정책수단은 비록 협약이 유해폐기물을 환경적으로 건전한 방법으로 처리하기 위한 기술지원, 역량강화와 같은 정책수단에 주목하고 있으나 CITES협약에서와 마찬가지로 무역규제 조치라고 볼 수 있다. 무역조치와 환경목적간의 인과관계를 찾는 것은 협약 내에 존재하는 다른 보충적인 정책수단으로 인하여 상당히 어려운 문제를 내포하고 있다. OECD, EU, 및 많은 지역환경협약들도 바젤협약과 유사한 어려움에 직면해 있다.

CITES의 경우보다 심각할 수도 있는 기초 통계자료의 불충분함은 바젤협약이 다루는 환경문제를 양적으로 평가하는 것을 극히 어렵게 한다. 게다가, 유해 폐기물의 생성과 처리로 인한 인간건강 및 환경 피해를 줄이려는 협약목적의 광범위함은 어떠한 지표를 사용해 환경효과, 혹은 비용과 편익 면에서의 총괄적인 효과를 평가할 것인가에 관한 문제를 만들어 낸다. 비록 협약 부속서 8과 9의 보정으로 나아지기는 했지만 폐기물과 유해폐기물의 정의에 대한 해석의 차이로 인해 동 협약이 규제하는 대상의 범위를 정확히 규정하기는 상당히 어렵다. 그리고, 구체적 폐기물에 이르는 세부수준의 자료는 대개 구할 수 없을 뿐만 아니라, 한 영역 내에 다양한 규제제도가 동시에 적용되는 복잡성을 띠고 있고, 무엇보다도 협약의 역사가 그리 오래되지 않는다는

약점이 있다.

이상적인 관점에서 동 협약의 평가에는 각 국가에 유해 폐기물의 국경간 이동으로 인한 경제, 건강, 환경 비용 및 혜택에 대한 총괄적인 평가가 포함될 것이고 잘못된 환경관리로 인한 위험의 심각성과 후생에 대한 비용편익 분석이 계속적으로 고려되어야 할 것이다. 그러나, 실질적인 폐기물의 국경간 이동량은 정확히 알려져 있지 않으며, 경제 및 환경 비용과 편익에 대한 평가도 이루어져 있지 않는 경우가 대부분이다.

결국 총비용편익 분석의 차선택으로 협정의 효율성을 파악할 수 있는 분석방법은 협약의 체결이후 유해 폐기물의 실질적 국경간 이동이 양적으로 감소해 왔는지를 평가하는 것이 될 것이다. 그러나 유해 폐기물을 독립적으로 분류한 합법적 선적에 대한 거래자료조차 구할 수 없는 경우가 대부분이다. 게다가, 거래되는 물질의 절대적인 양은 그 자체로는 유효한 유해지표 및 환경비용을 나타내지 않으므로 더 적은 양의 폐기물이 이동하였다고 하여 더 적은 환경위험이 발생했을 것이라고 추정할 수는 없을 것이다. 또한 일부 이동, 예를 들어 환경적으로 건전한 처리나 재생을 위하여 폐기물이 이동하는 경우에 환경위해성은 보다 약화된 것으로 파악되어야 하는 것이다. 최종사용을 위한 재생 혹은 처리여부, 폐기물유형, 목적지 국가에 따른 명확한 자료 없이, 단지 폐기물의 이동량에 환경위험부하의 이동 및 그 감소에 대한 바젤협약의 성과를 평가하는 것은 실제로 불가능하다.

OECD회원국 내에서 이루어지는 총 수출에 대해 각 회원국 당국이 보고한 수치에 따르면 유해 폐기물의 총 수출량과 1990에서 1993년간 최종 처리된 폐기물의 양은 감소하고 있음을 알 수 있다.³⁾ 그러나 1980년대 중반이후, OECD, EU 및 개별국가에서 점진적으로 이행되어온 환경규제 정책들의 효과와 1992년에 발효된 바젤협약 효과를 구별짓는 것은 가능하지 않다.

그러나 질적인 측면에서는 수출입 거래에 대한 통보 및 승낙절차는 적절히 관리되는 폐기물의 국경간 이동에 관한 향상된 정보를 제공하고 있다. 이는 제시된 유해 폐기물의 선적량과 승낙된 폐기물의 양에 대한 정보를 공표토록하는 법적 장치를 보장했던 것이다. 개개의 선적량과 관련하여 협약이 규정하고 있는 광범위한 정의 체계를 적용하는데 따르는 운영상의 어려움은 이미 당사국들에 의해 인정되고 있다. 기술작업반에서의 논의성과가 담긴 협약부속서 8과 9과 같은 유해폐기물과 무해폐기물 목록의 채택으로 이러한 어려움은 상당정도 해소되고 있다. 이외에도 유해폐기물의 국경간 이동을 다룰 기술 및 행정전문가를 육성하고 불법인 폐기물이동을 규제하는데 따르는 어려움은 개도국 경제가 당면하고 있는 보다 현실적인 문제로, 협약이

선진국에게 대 개도국 유해폐기물 수출 금지의무를 부과하거나 강화토록 요구하는 근거가 되고 있다.

무역규제조치의 시장접근에 미치는 경제, 환경, 및 정책적 파급효과 가운데 가장 논쟁이 될 만한 것은 제4차 당사국회의에서 채택된 부속서7 국가에서 비부속서7 국가로의 유해폐기물 수출금지에 관한 규정이다. 협약의무의 이행 및 불법거래에 대한 문제들이 동 규정에 의해 어떻게 다루어질 것인지 하는 문제가 아직 남아 있긴 하지만, 동 규정은 발효이후 당사국과 비당사국 간의 유해폐기물 거래를 금지하는 소기의 목적에 기여할 것으로 평가되고 있다. 이 개정조항은 전술한 바와 같이 개도국으로 향하는 월경성 유해폐기물의 이동은 동 협약이 요구하는 수준을 충족하는 환경적으로 건전한 처리방식으로 관리되지 않을 위험이 높다는 견해를 반영한 것이다. 이는 또한 부속서7 국가들이 비부속서 7국가들로 유해폐기물을 수출함으로써 자국내 폐기물 처리부하를 감소시킬수 있는 가능성을 제거함으로써 부속서7 국가들로 하여금 청정 생산기술을 더 많이 채용케하여 원천적으로 유해폐기물 생성을 최소화 시킬수 있는 유인동기를 제공하는 것이다.

일부국가들은 이 개정 금지규정이 일부 산업의 2차적인 원자재로 사용될 수 있는 재생 가능한 유해폐기물의 국제시장을 부속서7 당사국간의 시장과 비부속서7 당사국간의 시장으로 양분하는데 따른 경제적이고 환경적인 파급효과를 우려하고 있다. 이 시장분리의 역효과로는 가난한 국가간 유해폐기물의 거래증가, 제 3국에서 재생되지 못하고 부속서7 국가내에서의 누적되는 유해폐기물량의 증가, 에너지의존도가 높을 뿐만 아니라 오염유발도가 높은 원자재 채취과정의 확대, 비부속서7 국가 내에서의 재생원료사용 산업의 생산비 증가, 비부속서7 국가를 향하는 환경친화적 재생기술 및 관련 지원의 감소 등이 지적되고 있다.

협약의 건강 및 환경에 대한 피해방지에 대한 성과는 이러한 결과들을 고려하는 경우 희석될 수밖에 없을 것이다. 결국, OECD국가로부터 원료로 재생이 가능한 유해폐기물을 수입할 수 없다는 사실에 의해 개도국에서 발생하는 재생산업의 손실은 이들의 지속적인 개발에 해로운 결과를 초래할 수 있다. 비록 이러한 효과를 추정하는 일이 쉬운 일은 아니나, 주요 재생가능 폐기물의 거래를 수출금지 대상품목에서 제외한다면 그 부정적 파급효과는 제거될 수 있을 것으로 보인다. 이런 제반 요인들에 대한 개별국 수준의 실증적인 분석은 경제, 환경효과, 및 환경목적을 이루는 동 협약의 전반적 효과를 분석하는 더욱 향상된 정보를 제공할 수 있을 것으로 판명된다.

3.2. 협약의무이행 및 불법거래 규제

협약이 정한 규제조치에 대하여 협약당사국이 관련 의무를 이행하지 않는다면

협약이 정한 어떠한 환경보호 목적도 달성될 수 없을 것이다. 다자간 협약이행을 확실히 하는 것은 그러나 국제적 집행체제와 강제수단의 상대적 부족으로 특히 어려운 문제가 된다. 다자간 환경협약은 구속력 있고 강제적인 이행체제를 협약체제로 만들지 못했다는 이유로 일부 당사국들로부터 비판을 받았다. 위에서 살펴본 각각의 환경협약은 의무규정 이행에 있어서 어느정도의 문제점을 안고 있는 것으로 평가되며 이들은 부적절한 법규, 이행체제의 부재, 무역규제 과정에서 요구되는 정보를 반영할 수 없는 부적절한 기술역량, 부적절한 국내 이행강제수단, 의무수단에 대한 국내처벌규정의 미비, 보고된 자료의 부적절성 등을 포함하고 있다. 그러나 또 다른 관점에서는 다자간 환경협약이 보다 협조적 접근방식에 의존하여 처벌보다는 장려를 우선하는 이행메카니즘의 정착을 위한 혁신적인 노력을 지속해 오고 있다는 점이 강조되기도 한다.

3.2.1. CITES와 바젤협약

일반적으로 이러한 문제의 원인은 규정된 규제체도를 이행하는데 필요한 기술적, 재정적 재원의 부족이다. 실제로 멸종위기의 종과 유해 폐기물의 국제적 거래를 통제하기 위한 복잡한 규제체제를 효과적으로 운영하기 위해서는 상당정도의 행정 및 기술 전문인력이 요구된다. 예를 들어, 규제체도의 운영당국과 세관에 종사자들은 해당 선적물품이 MEAs의 규제를 받는 것인지 여부를 판단할 수 있는 선적유형의 차이점과 소속범주를 이해할 수 있도록 훈련받을 필요가 있다. 이들은 협약이 요구하는 의무와 절차를 이해하고 제안된 특정선적에 대한 심사를 통보할 수 있도록 교육되어야 한다. 무역규제체도는 집행약속과 함께 강력한 법을 수행하기 위한 인력과 재정적 여력이 있어야만 효과적으로 기능할 수 있기 때문이다.

예를 들어, IUCN의 1993년 보고서⁴⁾에 따르면, CITES 당사국의 약85% 정도가 동 협약을 이해하는데 적절치 않은 법을 가지고 있는 것으로 밝혀졌으며, 이들 국가들이 CITES에 등록된 종의 거래를 규제하는데 필수적인 수입, 수출, 및 재수출 허가과 인가의 효력을 증명하거나 불법 선적을 금지 혹은 압수, 또는 위반자를 구속할 수 있는 근거가 전혀 없는 것으로 평가되고 있다. 최근 보고서⁵⁾에 밝혀진 불이행 사례로는 다음과 같은 것들이 지적되고 있다.

- 수입허가를 얻기 전에 부속서1 등재종에 대한 수출허가증 발급
- 상업 목적을 위한 부속서 1등재 야생 생물종에 대한 허가증 발급
- 국가법에 의해 수출이 금지된 종에 대한 허가증 발급
- 쿼터가 남아있지 않은 생물종에 대한 수출허가증 발급
- 불법으로 취득한 표본에 대한 재수출 증명서 발급
- 허가증의 소급 발급

· 원산국이나 취득일이 적히지 않은 협약이전의 증명서 발급

협약의무준수를 위한 역량강화의 필요성은 1981년부터 공식적으로 제기 논의되어 왔다. 뉴델리에서 개최된 제3차 당사국회의에서 CITES 당사국의 3분의2를 차지하는 개도국은 CITES 이행에서 특별한 어려움을 당면하고 있음을 인정하고 선진 당사국들에게 기술원조를 포함해 양자간, 및 다자간 개발원조 프로그램을 보장할 것을 촉구했다.

교육요구는 주요 기부국가들이 제공하는 다자간 교육 세미나와 함께, 일부 정부와 NGO들의 양자간 원조로 기금을 받고 있는 사무국이 여는 세미나 주최와 시행을 통해 받아 들여졌다. 집행 및 역량강화와 관련된 활동의 사례는 확인지침의 작성 및 번역과 함께, 세미나, 협약이행을 위한 국가법 제정을 위한 기술적 원조, 관세법 교육 등이다. 1994년에서 1996년에 이르는 동안, 외부기부금으로 사무국이 수취한 미화 4백만 달러의 약 절반은 집행 및 역량강화 관련 활동에 할당되었다. 이러한 활동의 주요 기부자는 몇몇 NGO들과 함께 유럽의회, 개별EU회원국, 미국, 홍콩, 일본, 호주다.

바젤협약 사무국의 지적대로, 당사국회의에서 취한 결정과 바젤협약의 효과적인 이행과, 유해 폐기물의 환경적으로 알맞은 관리는 국가나 지역 차원에서의 적절한 능력 및 역량 개발과 당사국간의 적극적인 협력에 달려 있다.⁶⁾ 동 사무국은 국가법 개발, 유해폐기물목록작성, 국가제도 강화, 및 유해폐기물의 관리계획 준비에서 당사국들과 협력하고 있다. 다수의 국가 및 지역세미나들이 동 협약의 법적, 제도적, 기술적 이행에 관한 문제를 중심으로 개최되었으나, 역량강화와 기술원조 노력은 제한된 직원과 재정 원으로 심각하게 제재를 받고 있다. 1997년에서 1998년 동안 개도국 원조를 위한 기술협력 신용기금의 총 예산은 연간 약 150만 달러였으며, 이 기금의 거의 절반은 당사국들의 회의비용으로 할당되었다.

규정된 무역금지와 규제의 이행 및 집행을 위한 적절한 역량이 확보되지 않는 경우 발생하는 필연적 결과는 불법 거래이다. 불법거래는 일반적으로 잠재적 수요와 공급이 남아있는 경우에 발생하며, 불법거래에 수반되는 공급자측의 위험부담을 보상하는 가격을 지불하려는 소비자의 존재가 전제된다. 따라서 불법거래에 대한 정책적 대응은 공급 및 수요 양측에 대한 적절한 개입을 포함하며, 국제거래가 금지된 상품의 적발과 압수가 직접적인 규제방법이 될 수 있으나 유일한 것은 아니다. 대중교육을 통해 소비자 취향을 바꾸거나 불법적인 사용에 따르는 처벌위험을 높임으로써 수요를 감소시키거나 불법적인 공급의 적발 및 처벌 강도를 높여 공급을 억제하는 형태의 수급관리가 보다 유용한 정책수단이 되기도 한다.

CITES협약의 경우 특히 의무이행의 중요성이 강조되었으며, 세관, 야생동물 감시원, 경찰당국과 같은 국가 관리당국과 집행기관간의 긴밀한 협동관계를 설립하는 것이 국가적 차원의 관심사로 등장하였다. 비록 독립된 CITES 이행위원회를 설립하려는 움직임이 성과를 거두지는 못했으나, 일부 회원국은 이행노력을 위한 사무국 소요인력을 지원해 왔다. 상업적으로 사용되는 동식물에 관한 거래내역 분석기구도 각국 당국 및 사무국과 밀접한 연계하에 협동작업을 수행해 오고 있다. 비정부기구들로부터 유입되는 정보와 압력은 환경범죄와 같은 우선 정책이슈에 밀리는 자원규제에 관한 당사국들의 이행을 촉구하는 주요 수단이 되고 있다. 불법 야생동물의 대량거래를 막기 위하여 인터폴(International Criminal Police Organization:INTERPOL)은 최근 야생동물의 불법거래를 관할하기 위한 소위원회를 구성하였으며, CITES 사무국은 세계관세기구(WCO)에서와 마찬가지로 이들과 양해각서를 체결하였다. 최근 세계관세기구는 무역규제 대상이 되는 야생동식물거래를 감시하기 위한 공동척도를 개발하여 CITES 규정에 위반되는 거래에 관한 데이터베이스를 제공하고 있다.

협약내 관련 규정의 모호성과 복잡성으로 인하여 당사국 당국이 국경에서 효과적인 무역규제를 실시하는 것이 어려운 경우 불법거래를 근절하는 것은 쉬운일이 아니다. 예를 들어, 바젤협약에서 통보제도에 어떤 물질이 해당되고 해당되지 않는지에 대한 정의나 제안된 부속서7 국가군과 비부속서7 국가군 사이의 거래금지는 실제상황에서 적용하기가 쉽지 않다. 불법거래문제도 국내 차원에서 부적절한 집행역량으로 인하여 효과적으로 규제되지 못하고 있다. 이러한 것들은 전술한 바와 같이 규제제도의 정립 및 운영에 필요한 인적, 재정적 자원의 결여와 관련되어 있다.

3.2.2.몬트리올 의정서

몬트리올 의정서의 경우에도 불법거래는 MEAs상의 환경목적에 심각한 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여주며, 보다 심화된 무역규제가 불법거래를 막는 효과적 대응 수단이 될 수 있음을 보여준다. 몬트리올 의정서의 규제계획은 불법으로 발생할 수 있는 오존파괴 물질의 생산범위와 거래를 점진적으로 낮추었으나, 불법거래의 존재는 오존파괴물질의 세계적규제에 상당한 취약점으로 나타났다. 불법거래가 발생하는 이유는 아직도 세계시장에 CFCs에 대한 수요가 있어 공급이 존재하기 때문이며, 다양한 형태의 적법거래가 인정되고 있어 이행문제가 복잡해지고 있기 때문이다. 냉방기나 냉장고 같이 오래된 CFCs의존장비를 사용하고자하는 일반인의 수요가 아직 존재하며, 대체물질은 대부분 암시장에서 구할 수 있는 CFCs보다 더 비싸다. 신규 생산된 CFCs가 재생 CFCs로 둔갑되거나, 경유국을 통과해 거래되어야 할 선적량이

실제로는 경유국내에 최종 하역되는 등 허위표기와 편법을 통한 위법행위의 소지가 있는 것이다.

개도국에서의 CFCs와 다른 오존파괴물질의 소비 및 생산은 계속적으로 감소되고 있고 CFCs 생산 및 소비의 완전한 감축은 2010년으로 계획되어 있다. 선진국들은 여전히 개도국의 기본적 국내수요를 맞추기 위해 기준년도 생산량의 15%까지 수출을 할 수 있다. 선진국에서 조차 필수목적의 사용에 대한 예외가 여전히 인정되고 있으며, 기존 재고량의 사용도 허용되고 있다. 게다가, 재생 물량의 사용은 거래 양에 대한 보고 이외의 규제를 받지 않는다. 이러한 다량의 불법거래는 다양한 합법적 무역거래 사이에 섞여들 수 있음을 의미한다. 개개당사국은 물론 당사국 전체로서도 불법거래가 동 의정서 이행과 오존층에 심각한 위협이 된다는 사실이 인정되어질 만큼 불법거래가 만연한데 대하여, 제9차 당사국 회의는 불법거래를 줄이려는 당사국의 능력을 향상시키기 위한 몇가지 조치를 취했다.

이들은 먼저 동 의정서의 개정이 채택되어 모든 당사국이 수·출입 허가제도를 이행하도록 요구하였다. 당사국 회의가 규정한 수출 및 수입 허가제도는 다음과 같다.

- a)당사국의 적절한 보고 요건의 이행을 원활히 하기 위한 정보수집의 지원
- b)규제대상 물질의 불법거래를 막기위한 당사국 지원

지원은 적절하다고 여겨지는 바에 따라 수출국이 수입국에 통보하거나 정기적인 보고를 함으로써 혹은 수출국과 수입국 간에 상호 정보확인을 허락함으로써 이루어질 것이다. 연락 관리들은 허가제도를 위해 설립되어야 하고, 제5조 규정의 개도국 당사국은 허가제도의 개발, 설립, 운영에서의 지원자격을 갖게된다. 허가제도는 사전 통보와 승낙제도를 정지시키는 기능을 갖고 있으며, 이는 허가제도 밖에서 발생하는 무역을 합법적인 것으로 보지 않기 때문이다.

둘째, 규제계획을 무시하고 오존파괴물질을 여전히 생산하는 당사국에 대해서는 해당물질의 재생물량에 대해서도 수출을 금지한다는 개정안이 동의되어 있다. 제4A조는 오존파괴물질의 신규생산량이 몬트리올 의정서 규제계획을 위반하고 여전히 이루어지고 있다는 사실을 두고 볼 때, 이들이 재생된 물질로 위장된 채 경제전환국으로 수출되는 것을 줄이려는 목적이 있다.

셋째, 오존파괴물질의 규제를 책임지고 있는 당국과 관세당국간의 협력을 도모하고 허가제도의 이행을 확실히 하기 위해서, UNEP과 세계관세기구는 오존파괴물질의 이동을 파악하기 위한 관세세번(custom codes)의 사용을 늘이도록 협력할 것이다. 수소계 CFC의 각 종류에 대한 개별 관세세번이 도입될 것이고, 흔히 혼합물로써 시장에 나오는 ODS에 대한 관세세번 목록이 개발될 것으로 보인다. CITES협정이

인터폴과 협력하고 있는 것처럼, 바젤협약은 WCO와 유사한 협력관계를 맺고 관련 거래자료를 개선하여 불법거래를 막으려 하고 있다.

비록 이러한 새로운 조치들이 무역규제로 불법거래 문제를 해결하려는 목적에서 만들어지고 있으나, 그 자체만으로는 여전히 충분치 않으며, 개별국 차원의 집행기구도 필요하다.

관련 물질별로 감축일정이 상이할 뿐만 아니라 일부무역이 합법적으로 이루어지고 있는 만큼, 불법거래의 규제는 전반적인 금지를 다루는 경우보다 훨씬 어려울 것으로 판단된다. 이는 환경적으로 민감하지만 아직도 가치가 있는 상품의 거래나 사용을 금지 혹은 규제하는 다자 환경협약들이 불법거래를 다루기 위한 규정과 수단을 확보해야한다는 사실을 말해주고 있다.

몬트리올 의정서에서 사용된 혁신적인 방법의 환경보호조치 이행 및 집행문제는 향후 다양한 환경협약의 모범을 제공할 것으로 보인다. 협약의무 불이행의 원인은 종종 기술적, 행정적, 혹은 경제적 문제의 결과이므로 법적 강제보다는 당사국과 건설적인 협조관계 정립을 통해서 해결함이 바람직하므로, 이행위원회는 당사국의 이행성과에 관한 여러 가지 의견을 수렴하고 있다. 이 위원회는 불이행 상황에 대한 평화적 해결을 추구하고 있으며, 즉, 당사국이 지구환경기금(GEF)으로부터 지원을 구할 수 있도록 장려하고, 동 의정서의 기술적, 경제적 평가패널로부터 필요한 이행지침을 구하며, 불이행 당사국에 대한 주의와 동 의정서상의 권리정지 등을 통고하고 있다.

3.3. 세계무역기구(WTO)와의 관계

이 절에서는 지금까지 검토된 다자환경협약에 규정된 환경목적의 무역규제조치와 세계무역기구(WTO)상의 관련 규정과의 관계를 살펴보고자 한다. 다수의 다자환경협약들이 환경 목적의 다양한 무역조치를 채용한다는 사실로부터, 이들이 우르과이라운드 이후 정립된 국제무역을 관할하는 국제법적 체제와 갖게되는 상호위치에 관한 문제는 무역·환경 논쟁의 핵심을 이루어 오고 있다. 그러나 지금까지 WTO 분쟁해결체제를 포함해 어떤 포럼에서도 WTO상의 권리와 다자환경협약의 무역규정에 관련된 의무간에 갈등 사례가 없었음을 먼저 지적할 수 있으며, 일반적으로 다자환경협약과 세계무역기구의 관계는 상호 대립적이라기 보다는 상호보완적인 견지에서 이해되어야 한다는 견해가 지배적이다. 최근의 WTO 분쟁해결절차 상의 항소기구도 관련 보고서를 통해 이러한 입장을 지지하였다.⁷⁾ 동 보고서는 다자간 해결방법은 국가간 혹은 세계적인 자연환경 문제를 해결하기 위한 가장 적절하고 효과적인 방법으로써 국제적 협력과 합의를 바탕으로 하고 있으며, WTO 협약과

다자환경협약은 공동된 목표를 달성하기 위한 국제사회의 상호 노력을 상징하므로, 이들 협약간의 상호 협력적 관계를 발전시키는데 있어 정당한 존중과 관심이 주어져야 한다는 점을 분명히 밝히고 있다.

다자환경협약과 WTO협약 간에 분쟁의 발생소지는 각 협약에 참여하고 있는 당사국의 수가 서로 다르다는 사실에 있다. 1998년 현재 바젤협약은 121개국, CITES는 144개국, 몬트리올 의정서는 168개국이 당사국 지위에 있으나, WTO협약 당사국은 132개국이다. 몬트리올 의정서와 바젤협약의 개정규정은 특히 개별 협약의 성격을 띄고 있어서 원 협약 당사국 수 보다 적다. 대다수의 국가들은 WTO와 위에 살펴본 세 가지 환경협약에 모두 당사국지위를 갖고 있다. 일부 국가들은 WTO 회원국이나 세 환경협약 모두에 가입하고 있지는 않다. 예를 들면, 미국은 아직 바젤협약 당사국 위치에 있지 않다. 중국과 같은 일부 국가의 경우는 환경협약의 당사국이나 WTO 회원국 위치에 있지는 않다. 그러나 문제가 되는 두 국가가 모두 환경협약과 WTO 당사국인 경우, MEA상의 무역규제 조치에 대해 WTO를 통해 이의를 제기하는 것은 실질적인 문제가 되지 않는 것으로 보인다. MEAs 당사국으로써 MEAs 상의 의무사항을 이행하는 다른 당사국에 MEAs가 아닌 다른 협약기구를 통해 이의를 제기하는 것은 정치적으로 어려울 것이라는 판단이 가능하기 때문이다.

실제로 문제가 발생할 소지는 MEAs 상에 규정된 수준이상의 개별국가 차원의 무역규제를 MEAs가 인정하는 경우에 있다. 예를 들어, CITES는 목표 달성을 위해 요구하는 최소한도의 조치보다 더 엄격한 국내 조치를 시행하도록 권고하고 있어서, 개별국의 규제수준이 협약당사국의 이해관계에 영향을 미칠 수 있는 여지를 남겨놓고 있다. 몬트리올 의정서도 당사국들이 동 협약에서보다 더욱 엄격한 조치를 취할 수도 있음을 인정하는 규정을 두고 있다. 결국 당사국 간에 무역을 규제하는 보다 엄격한 국내 조치가 적합한 수준의 것인가에 관한 이견이 있을 수 있으며, 잠재적 분쟁의 소지가 된다 하겠다.

양 국가가 모두 WTO 회원국이지만 그 가운데 한 국가만이 MEAs 당사국인 경우도 양자간의 분쟁이 발생할 수 있는 상황이다. MEAs 당사국으로서의 의무를 이행하기 위해서 어떤 국가가 MEAs 당사국이 아닌 WTO 회원국에 대해서 WTO 당사국으로서 지고 있는 의무를 존중할 수 없는 경우가 가능할 것이다. 양 국가가 WTO 회원국이자 MEAs 당사국이지만 그 가운데 한 국가만이 개정 환경협약의 당사국인 경우도 유사한 결과를 낳을 수 있다. 그러나 이 경우는 전자의 경우보다 덜 심각한 문제를 야기할 것이다.

이러한 당사국간 분쟁은 해당분쟁에 대한 관할권 문제와도 밀접한 연관을 갖고 있다.

바젤협약의 경우 분쟁 당사국들은 먼저 평화적인 해결수단을 통해 문제를 해소할 수 있으며, 이것이 불가능한 경우 그 분쟁은 국제사법재판소(ICJ)나 기타 중재기구의 중재절차를 따라 해결하게 되어 있다. ICJ에 제소된 분쟁은 국제법의 규칙과 원칙에 의해 해결될 것이다. 이러한 분쟁해결원칙은 WTO 차원에서도 폭넓게 논의되고 있다. WTO 무역·환경위원회는 1996년 일반이사회에 제출한 보고서를 통해 WTO 회원국은 환경협약상의 의무이행과 관련하여 회원국간 분쟁이 제기되는 경우, MEAs에 정해진 분쟁해결 메카니즘을 통해 그 분쟁을 해결하도록 노력할 것을 고려해야 한다⁸⁾는 견해를 밝힘으로서 MEAs와 WTO 간의 분쟁이 발생하는 경우 일반적으로 취해야할 분쟁해결 원칙을 언급한바 있다. 아래에서는 실제로 분쟁 발생의 소지를 내포한 WTO상의 규정을 중심으로 관련 쟁점을 정리 하였다.

3.3.1 관련 WTO 규정

□ 제1조-일반적 최혜국 대우조항

WTO 최종협정문안에 GATT-1994의 형태로 편입된 관세와 무역에 관한 일반협정문(GATT) 제1조는 수입 및 수출 관계의 모든 규칙과 절차에 관련해, 다른 국가에서 수출하거나 수입하는 모든 제품에 WTO 회원국이 부여하는 이익, 혜택, 특권, 면제 등은 다른 모든 WTO 회원국의 영토에서 수출하거나 수입하는 동종 제품에 대해 즉각적이고 무조건적으로 적용되어야 한다는 원칙을 담고 있다. 이는 환경협약 당사국과 비당사국을 차별하는 무역규제조치를 이행하고자 하는 MEAs 회원국이 WTO 회원국이나 환경협약 당사국이 아닌 국가에게 최혜국대우를 부인할 수 있는가에 대한 의문을 제기하는 것이다.

협약 부속서7 국가군으로부터 비부속서7 국가군에 대한 수출금지를 규정한 바젤협약의 개정조항이 경우에 해당한다. 예를 들면, 바젤협약 당사국이자 WTO 회원국인 A 국가는 바젤협약의 당사국은 아니지만 WTO 회원국인 B 국가에 대해 유해한 폐기물이나 다른 폐기물의 수출 및 수입 금지를 이행하도록 한 의무를 지켜야한다. 여기서 GATT 제1조 내용에 의거하여 B 국은 A 국가가 바젤협약 당사국인 다른 국가와 거래되는 제품에 대한 이익이나 특권을 부여하고 있으며, B국과 거래되는 동종 제품에는 이러한 특혜가 부여되지 않는다고 주장할 수 있다. 여기서 B국의 이해관계는 유해한 폐기물이나 다른 폐기물을 수입 또는 수출하는 권리와 관계되어 있으며, 그 편익은 유해 폐기물이 다른 산업에 재생원자재로 투입되는 경우에 현실화된다고 할 수 있다.

당사국과 비당사국 간의 무역금지와 관련해서 보다 복잡한 문제는 바젤협약 제11조가 유해 폐기물의 거래와 관련된 양자협정 혹은 지역협정의 효력을 인정하고

있다는 점이다. 비록 이들 협정은 바젤협정에 정한 규제수준과 유사한 무역규제조치를 취해야 하는 것으로 한정하고 있으나, 부속서7 등재 국가군과 비부속서 7국가군 사이의 거래를 금지한 개정 조항과 마찰의 소지가 있다. 거래금지 개정조항에 관해서 EU와 노르웨이는 이미 이러한 양자간, 혹은 지역적 협정에 의한 거래허용 보다는 부속서 7국가에서 비부속서 7국가로의 수출금지가 우선되어야 한다는 입장을 확인한 바 있으나, 다른 국가들 가운데는 쌍방간, 혹은 지역적 협약을 우선해야 한다는 입장을 고수하고 있다.

GATT 제1조 이외에도 CITES협정 상의 의무이행과도 관련이 있다. 동 조항은 WTO 회원국이 원산국에 상관없이 동종으로 여겨지는 제품을 동일한 방법으로 취급할 것을 요구하고 있다. CITES가 야생에서 획득된 동식물과 방목, 인공수정을 통해 번식사육된 동식물을 다르게 취급하고 있는 것은 한 국가가 다른 공급국으로부터 번식되거나 방목된 표본의 수입을 허락하면서 야생 표본의 수입에 대한 무역규제를 적용할 경우 GATT 1조와의 마찰 소지가 있다.⁹⁾ 또한 세분화된 분류목록에서 보듯이 동일한 종이라 할지라도 그 원산지역에 따라 각기 다른 부속서에 등재될 경우 각기 다르게 취급할 수 있다는 문제점을 안고 있는 것이다.

특히 이러한 문제는 일반화시키기 어려운 특징을 갖고 있어서 대부분의 경우 각 분쟁에 대하여 동종제품인지 여부는 지금까지 관련 GATT/WTO 분쟁해결 사례를 통해 광범위한 심사와 결정에 따라 개개의 경우에 한정하여 적용되어 왔다. 이는 동종제품이라는 개념이 분쟁해결 절차에서 검토된 바있는 많은 WTO 규정의 적용을 받고 있으며, 본고에서 이와 관련된 법제를 정리하는 것은 실익이 없다 하겠다. MEAs 상의 조치가 최혜국대우조항과 일치하지 않는 것으로 간주되는 경우, 이는 또한 후술할 무역자유화에 대한 일반적 예외 사항을 규정한 GATT 제20조와도 연관되어 있다고 보인다.

□ 제3조-내국민대우조항

수입된 제품이 국경을 넘으면, GATT 제3조는 수입제품과 동종의 국내제품이 국내 규제 및 세금부담에 있어서 동일한 대우를 해야한다고 규정하고 있다. 이 규정은 특히 몬트리얼 의정서에 따라 각 당사국이 국내 소비 및 생산 감축공약을 지키기 위해 다양한 형태의 국내규제와 과세를 이용하는 경우에 국내 제품과 수입품 다르게 취급하는 경우 GATT 제3조의 위반이 문제될 수 있다. 지금까지 이러한 마찰이 실제로 발생한 경우는 없으나, GATT 제1조에서와 마찬가지로 GATT 제20조에 대한 고려도 병행되어야 한다.

□ 제11조-수량제한의 일반적 폐지 조항

GATT 제11조에서 관세, 세금, 다른 부과금 이외의 수량에 기초한 수출이나 수입의 금지나 규제는 실시할 수 없음을 규정하였다. 여기서 발생하는 문제점은 수출이나 수입의 규제와 관련된 MEAs 상의 규정이 GATT 제11조에 합치하는지의 여부가 된다. 다른 조항들처럼 제11조도 GATT 자유화원칙의 일반적 예외사항과 관련지어 다뤄진다.

CITES협정에 정한 부속서 1등재종이 기본적으로 상업적인 목적을 띠고 거래되는 경우 이를 금지한 조항을 포함해서, 부속서 1 내지 3 등재종의 거래를 규제하는 재수출 증명서와 수입 및 수출 허가서는 수량제한과 관련된 GATT 제11조 1항의 수량제한의 일반적 폐지 조항이 정한 의무규정과 마찰을 빚을 수 있다. 조치가 당사국에 적용되든, 비당사국에 적용되든 상관없이, CITES협약 제8조 1항의 강화조치나 CITES 제14조의 보다 엄격한 국내 조치를 인정하고 있는 부분도 GATT 제 11조와 분쟁의 소지를 내포한 규정이라 할 수 있다.

이와 유사하게, 몬트리올협약 제4조의 수입 및 수출금지나, 소비 및 생산제한을 만족시키기 위한 정책과 조치의 일환으로 당사국 정부들이 제정한 수입이나 수출금지가 GATT 제11조와 일치하는가에 대해 의문이 제기될 수 있다.

□ 제13조-수량규제의 비차별적인 적용 조항

GATT 제13조는 수입 및 수출 허가제, 금지, 쿼터와 관련되어 당사국 내에서 거래되는 동종제품은 동일한 방식으로 취급되어야 함을 요구한다. 여기서 제기되는 문제는 환경협약이 정한 수출입의 통보승인 절차가 GATT 제13조가 규정하는 수입 및 수출 허가제와 갖는 관계이다. 또한 바젤협약의 부속서7 국가군과 비부속서 7국가군을 분류하여 별도 취급하거나, 당사국과 비당사국을 구별함에 따라 생기는 차별에 관해서 GATT 제13조의 수량규제의 비차별적인 적용조항이 갖는 의미는 양자간의 분쟁발생 소지를 적시하는 것이다.

□ 제20조-일반적 예외 사항

GATT 제20조 규정은 무역자유화 원칙의 일반적 예외사항으로 특수한 상황에서 GATT당사국이 자국에 부과된 무역자유화 의무사항을 예외적으로 회피할 수 있도록 규정하고 있으며, 환경보호를 위해서 필요한 무역규제를 실시할 수 있는 권리를 인정하고 있다. 제20조의 관련 규정은 다음과 같다.

"본 협정의 어떠한 규정도 체결국이 다음의 조치를 채택하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 단, 이러한 조치가 동일한 조건하에 있는

국가간에 자의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한조치로 사용되지 않을 것을 조건으로 한다.

...(b) 인간 및 동·식물의 생명 혹은 건강의 보호를 위하여 필요한 조치

...(d) 본 협정의 규정에 반하지 않는 법률 또는 규칙의 준수를 보장하기 위하여 필요한 조치

...(g) 유한천연자원의 보존에 관한 조치. 단, 동조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우에 한한다."

제20조에 의거하여 취해진 행동은 제20조 전문과 관련 항에 제시된 조건을 만족시킬 필요가 있는데 위에 제시된 (b), (d), (g)항은 MEAs 상의 무역규제조치와 관련하여 가장 문제시되는 조항이다.

GATT 제20조와 관련하여 제기되는 문제는 MEAs 역시 국제사회의 합의 결과를 담고 있다는 사실을 두고 볼 때, 특정 환경협정 상의 무역조치에 대하여 이것이 GATT 제20조에 정한 예외인정 요건에 얼마나 부합한 것인지를 판단해야 할 WTO 분쟁해결패널의 역할은 분명치 않을 수도 있다. 예를 들어, MEA 목적 달성을 위해 선택된 수단 유효성과 필요성을 확인하는 국제적 합의의 존재를 인정할 수도 있고, 제20조에 의해 제기된 특정 문제에 대해서 협약 당사국들의 견해나 관련 전문가의 의견을 들을 수도 있는 것이다. 원칙적으로 WTO 규정과 다른 국제협정의 규정간에 명확한 관계가 설정되지 않는 경우 WTO 분쟁해결제도는 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Treaty Law)을 포함한 국제공법의 해석규범에 의하여 관련 조항간의 관계를 규명하도록 정하고 있다. 그러나 최근까지 WTO분쟁해결제도는 WTO규정을 명확히 하는데 있어 비엔나 협약의 해석에 관한 일부 규범만을 참조해왔다. 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조 (3)항의 (c)에 규정한 "어떤 조약의 규정을 해석할 경우, 누구나 당사국간의 관계에 적합한 국제법 규정을 고려할 것"이라는 규정이 그것으로 WTO 분쟁해결기구에는 이에 따라 자신의 역할이 WTO협약상의 기존 권리와 의무를 결정하는 것임을 분명히 하고 있다.

제20조 전단의 "자의적이고 불공평한 차별"과 "위장된 무역조치"조사, 제20조 (b)항의 "필요성"조사, 제20조 (g)항의 특별요건과 관련지어 위에 언급한 MEAs 상의 관련 규정을 검토하는 경우 다음 사항들을 지적할 수 있다.

- CITES협약과 바젤협약은 무역을 통제 또는 규제하는 것이 협약자체의 목적임을 분명히 하고 있다.

- 각 MEA는 비당사국일지라도 요구되는 자료를 제출하거나 양자 혹은 지역적

협약에 가입하는 형태로 MEA에 정한 수준의 의무사항을 이행하고 있으면 당사국과 비당사국 간의 무역규제 조항을 적용하지 않는다. 이는 형식상의 회원국여부보다는 실질적인 의무준수 여부가 중요시되고 있다는 것을 의미한다.

- 부속서7 국가군으로부터 비부속서7 국가군으로의 수출금지를 규정한 개정 바젤협약은 전문에서 유해 폐기물의 국가간 이동과 다른 국가, 특히 개도국에서의 폐기물처리 금지에 대한 요구가 높아지고 있음을 인정하고 있다.

- 또한, 동 개정안이 비준되는 경우 개정안에는 동 협약의 전문에 "유해한 폐기물의 국가간 이동, 특히 개도국으로의 이동은 본 협약에서 요구하듯이 유해한 폐기물의 건전한 환경적 처리를 하지 못할 위험성이 높음을 인정한다."라는 새로운 내용이 삽입될 것이다. 여기서 부속서7 국가군을 선정함에 있어 각국의 환경관련 기준을 근거로 하지 않았기 때문에 개정이 발효할 때까지 부속서7 국가의 수를 고정하는 것은 어느 정도 "자의적이고 부당한" 구별이 될 수 있다는 이견이 제시될 수 있으나, 동 협약 제11조에 의해 양자간 혹은 지역적 협정 하에서 부속서7 국가군과 비부속서7 국가군 사이에 무역이 이루어질 수 있으므로 특정 상황에서는 무역규제의 범위가 완화될 수 있을 것으로 생각한다.

- 몬트리올 의정서 상의 관련 정책과 조치는 오존층 보호를 위한 국제적, 과학적, 경제적, 기술적 평가를 바탕으로 이루어졌으며, 무역관련조치는 단지 통합된 정책수단의 일부로 도입되고 있다.

3.3.2. 환경보호와 무역자유화의 딜레마

환경보호를 목적으로 하는 MEAs와 무역자유화를 추진하는 다자간무역체제의 관계에 대한 논의는 그 성격상 상당히 기술적이고 구체적인 배경을 필요로 하기 때문에 일반화가 어렵다는 특징을 갖고 있다. 실질적인 측면에 있어서도 GATT 제20조를 어떻게 분쟁해결상황에 적용하는가에 따라 특정 당사국이 서로 다른 국제협약에 정한 국제적 의무사항을 동시에 다 준수할 수 없는 상황이 벌어질 수 있다. 그러나 지금까지는 WTO와 MEA 의무사항간에 직접적인 갈등으로 WTO를 포함한 국제 포럼에서 공식적인 분쟁이 발생된 적은 없다.

MEAs상의 무역조치 사용에 대한 정책토의와 의견 조정도 최근 몇 년 동안 각종 국제포럼 등에서 상당한 성과를 보여주고 있다. 그러나, MEAs와 MTS 사이의 불명확한 관계는 양자간 마찰의 가능성을 더욱 높여가고 있음을 감안할 때, 무역규정 및 무역규범과 MEAs와의 공존을 성문 규정화하는 것이 가능할 것인가에 대한 의문이

제기될 수 있다. 실제로 다자간 자유무역체제와 MEAs상의 무역규제규정이 갈등 없이 공존할 수 있는 조건을 정확하게 성문화하는 데는 어려움이 있다. 또 이것이 가능하더라도 그것은 향후 MEAs 협상과정에서 채택될 기본규범들을 불필요하고 부적합하게 한정시킬 위험을 내포하고 있다. 지금까지 보아온 대로, MEA는 매우 역동적이고, 복잡한 문제에 대한 혁신적인 해결법을 찾으며, 더욱 광범위하고 밀접해지는 문제들을 다루어 가고 있다. 여기서 그 누구도 국제 환경법의 역동성과 기술혁신이 제약받는 것을 바라지는 않을 것이다.

WTO 상임위원회의 하나인 무역·환경위원회는 최근까지 이러한 딜레마에 대해 많은 제안과 토론을 진행해 오고 있다. 주된 논의는 MEAs와 MTS의 관계를 어떻게 규명할 것인가에 대해 이루어졌으며, 아직까지 합의된 결론을 도출하지는 못하고 있다. EU에서도 각료선언을 통해 이 문제에 대한 보다 많은 관심과 논의진전을 희망하고 있다. UNEP는 WTO 사무총장에게 보낸 서신을 통해 MEAs와 WTO간의 관계를 명확히 규명할 수 있는 기본틀이 정립되어야 한다는 입장을 확인하였다.

환경보호목적의 무역규제를 중심으로 하는 환경조치는 개도국, 특히 최빈국의 시장접근에 미치는 영향과 관련하여 많은 주목을 끌고 있다. WTO CTE의 의제 6은 주로 이 문제를 다룬 것이다. 이처럼 환경규제조치의 시장접근에 관한 무역효과를 다룸에 있어서 직접적으로 환경협약이 정한 무역규제조치를 이야기할 수 도 있으나, 환경규제조치는 다만 무역규제에 그치지 않고 보다 포괄적인 여러 가지 규제를 통해 이루어질 수 있다. 이러한 것들로는 흔히 환경표지부착, 제품의 제조방법 및 공정에 대한 규제, 제품자체의 환경적 파급효과 등을 들수 있다. 다음에서는 장을 달리하여 이와 같은 환경규제가 시장접근, 특히 개도국의 시장접근에 미치는 영향을 중심으로 논의를 전개하겠다.¹⁰⁾

주석 1) CFCs형 오존파괴물질의 대체물로 사용되는 이들 가스 가운데 HFCs와 PFCs는 지구 온난화를 촉진하는 부작용이 있어 1997년 체결된 교토의정서 상의 규제물질로 등재되어 있다.

주석 2) World Trade in Crocodilian Skins, 1992-1993, prepared under contract to the International Alligator and Crocodile Trade Study, World Conservation Monitoring Centre, April 1996.

주석 3) OECD 출판물인 '유해폐기물의 국경간 이동', 1989-1990년 통계자료, 1991년 통계자료, 1992-1993년 통계자료, 및 합동회의 보고서인 "유해 폐기물과 그 처리의 국경간 이동에 대한 규제에 관한 바젤협약에서의 무역조치",

COM/ENV/TD(97)41/Final 참조.

주석 4) C. de Klemm, "Guidelines for Legislation to Implement CITES, IUCN Environmental Policy and Law Paper, No.26, 1993.

주석 5) S.Nash, Making CITES Work, WWF Report, WWF(UK), 1994.

주석 6) Secretariat of the Basel Convention, The Basel Convention: A Global Solution for controlling Harzardous Wastes, United Nations, New York and Geneva, May 1997.

주석 7) United States-Import prohibition of certain shrimp and Shrimp products, report of Appellate Body, WT/DS58/AB/R 참조.

주석 8) NAFTA 당사국은 이 문제를 명백하게 다루었다. 이들은 제104조에서 바젤협약을 포함한 구체화된 환경 협정에서처럼 NAFTA 당사국 자체 분쟁해결 절차를 포함해야 할 것을 주장하였다.

주석 9) 이 경우 동일성(likeness)에 관한 판단 기준으로는 GATT 관련규정과 해석을 따르게 된다.

주석 10) WT/CTE/W/26 참조

IV. 환경규제와 개도국 시장접근 문제의 특수성

1. 개별국 환경규제의 무역효과

본 절에서는 환경조치의 무역적 측면을 검토하고자 하며, 먼저 환경조치가 국가간 무역에 미치는 영향에 관한 WTO, OECD, UNCTAD, UNCED 등의 연구성과들을 조사하고, 발생가능성이 있는 무역효과와 그 이해관계를 정리할 것이다. 그 다음으로 선진국과 최빈개도국이 처한 특수상황을 고려하면서 UNCTAD/UNDP가 수행한 일련의 국가별 사례연구에 기초하여 환경조치가 시장접근에 미칠 가능성이 있는 실제적인 영향을 상술하고자 한다.

OECD국가의 환경정책은 지난 몇 년간 보다 포괄적인 방향으로 나아가고 있고 보다 엄격해지고 있으며, 이로 인한 무역효과는 무역촉진과 무역제한이라는 상반된 기능을 동시에 수행하고 있는 것으로 파악된다.

먼저 무역촉진의 측면에서, 여러 연구기관들은 주로 OECD국가에서 일어나고 있는 새로운 환경정책 이니셔티브와 변화하는 소비자 선호에 대응하여 환경재, 환경서비스 그리고 환경기술이 거래될 수 있는 전세계적 시장의 성장을 환경규제정책의 긍정적인 무역과급효과로 지적해 왔다. 최근 EC 위원회는 이러한 시장의 연간 현재 가치가 2,500억 달러에 이르고 매년 8%의 성장률을 보이고 있다고 추정하였다.¹⁾ 지금까지 무역촉진효과의 잠재성에 관한 연구성과는 개괄적인 수준에 그쳤을 뿐만 아니라 이러한 무역 기회가 개도국과 최빈국에게 어느 정도까지 허용되어 있는지에 관한 상세한 분석은 거의 이루어지지 않았다. 보다 세부적인 연구분석에 포함될 가능성이 높은 요인들로는 일반적으로 다음과 같은 것들이 지적되고 있다.

- 시장접근 제한조치,
- 신규시장에 관한 정보접근성과 신제품이 충족하여야 할 필요기술에 대한 접근성,
- 특정 수출시장에서의 점유율,
- 기업의 규모,
- 기업이 해외수출시장에서 접하는 환경기준과 유사한 환경기준을 국내시장수요가 반영 하지 않는 경우에 있어서 발생하는 규모의 경제성의 손실.

환경조치는 무역에 영향을 주는 여러 요인들 중의 하나에 불과하다는 사실은, 환경조치가 무역을 제한할 잠재성을 고려하는 경우에도 동일하게 적용된다. 본 장의 제

2절은 이러한 사실과 관련된 사례가 소개될 것이다. 우선은 특정의 조치가 작동하는 구체적인 상황에 관한 정보가 부재한 상태에서, 그 조치가 무역에 미치는 영향을 일반화하지 않도록 주의해야 한다. 아래에서는 포장과 환경마크, 제품관련 표준, 조세 및 부과금과 같은 경제적 규제수단 등을 중심으로 각각의 특성과 무역에 미치는 파급효과를 정리한 것이다.

1.1. 포장과 환경마크

환경보호를 목적으로 하는 신규 포장요건과 환경마크요건의 무역효과는 주로 EMIT(Environmental Measures and International Trade)그룹에 의해서 논의되었는데 이들의 활동은 주로 분석적 토의를 중심으로 전개되었으나 뚜렷한 결론을 도출하지는 않았다.²⁾

포장의 경우를 살펴보면, 많은 국가에서 포장폐기물의 양을 줄이고, 포장폐기물의 수거, 재생, 재활용, 처리를 촉진하고, 생산자에게 환경문제의 해결에 관해 직접적 책임을 지우는 정책이 실시되고 있다. 이들은 포장의 재활용가능성을 고려하여 재활용 포장재를 사용하거나 특정 포장재의 사용을 금지하는 등 포장의 특성을 바꾸는 조치와 조작용건, 수거 의무, 예치금반환 제도처럼 포장이 처리되는 방법에 직접적인 영향을 주는 조치로 나뉘어 진다.

이러한 조치가 실시되는 경우 해외 공급자는 관련 요건을 충족하여야 하기 때문에 내국공급자에 비해 불리한 입장에 처할 수 있다. 특히 소규모 해외 공급자나 새로운 포장 규칙에 적응할 기술이 부족하고 요건에 합치하는 지를 검사하여 관련 증명을 발급할 인증심사 기관에 접근이 제한되어 있는 개도국에게는 포장요건에 적응하는데 수반되는 비용이 큰 부담으로 작용할 수 있다. 일반적으로 해외공급자들은 시장과 상당한 거리를 유지하고 있으므로 내국 공급자보다 단위 생산량당 더 많은 양의 원거리 수송용 포장을 사용해야하며, 이 경우 소요되는 높은 비용도 상당한 시장접근 제약요인으로 작용할 수 있다. 더 나아가 포장재 폐기물의 수거의무가 공급자에게 부과되는 경우 해외 공급자는 상대국 시장접근에 큰 어려움을 겪게 될 것이 분명해 진다.

일반적으로 포장재에 관한 정부의 규제정책은 해당국에서 가장 보편적인 포장폐기물의 형태, 폐기물 처리시설 그리고 우선 순위에 맞게 수립되므로, 해외 공급자가 선호하는 포장형태나 그들에게 접근 가능한 포장형태와 일치하지 않는 경우에는 시장접근을 제한하거나 추가적인 생산비용을 발생시킬 수 있다. 극단적인

경우 수출국의 부존자원, 생산 및 수송비용을 근거로 수출국이 선호하는 포장재의 사용이 해당 포장재의 적절한 처리시설이 미비한 수입국에 의해 금지될 수도 있는 것이다. EMIT 그룹에 제출된 ITC의 보고에 따르면 포대용 주트섬유나 상자용 목재라는 개도국의 독특한 포장재료는 다른 국가에 수용되고 있지 않으며 재활용 및 처리시설이 한정된 국가에 대한 수출에 장애요인이 되고 있음을 알 수 있다.

포장에 관한 국제적 단일 규정이 없는 상황에서 수출국은 수입국 시장에 따라 상이하게 요구되는 포장요건을 충족시켜야하며, 특히 회수, 재생, 재활용 예치금반환에 관련된 순응비용의 상승으로 기대수입을 초과하는 비용이 초래되는 경우 일부 수출국들은 소규모 해외 수출시장을 포기해야만 하는 부정적 무역파급효과를 경험하게 된다고 할 수 있다. EMIT 그룹은 포장재 사용규칙 제정과정에서의 투명성을 강조하면서 해외공급자에게 새로운 포장규칙의 초안과 준비의 초기단계에서 자신의 무역 이해관계를 표명할 수 있는 기회가 부여되어야 한다는 의견을 표명하였다. 또한 적절한 시간여유를 가지고 해외공급자에게 새로운 제도의 시행에 관한 사실을 통보할 것도 주장하였다. 일부 대표단들은 다양한 개별국가 차원의 포장규제 제도들도 가능한 조화되어야 한다는데 의견의 일치를 보여주고 있다.

EMIT 그룹의 논의 이후 UNCTAD는 포장조치의 무역효과에 관한 논의의 초점이 해외공급자의 새로운 규칙에 대한 적응능력에서 포장규칙이 생산자와 원료수출국에 미치는 영향으로 옮겨질 것을 제안하였다. 개도국은 일부 초기단계의 문제점을 극복한 후 새로운 포장규칙에 적응할 능력을 배양한 것으로 이해되었고, 몇몇 OECD국가들도 자국의 관련규칙을 개정하고 있다.

환경마크제의 목적은 특정상품의 환경적 성질에 관한 소비자의 인식을 제고하여 소비자와 생산자에게 환경친화적 상품과 기술을 선택하도록 유도하는데 있다. EMIT그룹이 검토한 환경마크제도의 대부분은 본질적으로 자발적인 것들로 강제적인 제도에 비해 무역왜곡 효과가 적지만, 차별적인 효과를 초래할 수 있고, 무역에 파급효과를 미친다.

환경마크가 일으키는 무역문제는 포장에서의 문제와 유사하다. 무역효과는 환경마크제도를 제정, 집행하는 방법, 환경마크의 대상이 되는 품목, 환경마크를 취득하는 조건으로서의 환경기준에 의존하게 된다. 선택된 환경기준이 국내의 환경문제를 반영하고, 국내생산자에게만 유리한 우선 순위를 채택한다면 무역에 영향을 미칠 것이다. 서로 다른 기준을 가진 일 국가의 여러 환경마크제도가 확산되면 시장의 분화를 발생시켜, 해외공급자는 서로 다른 기준을 충족할 수 있도록 상품이나

생산방법을 변경하는 것이 불가능하게 된다. 결국 해외공급자는 어쩔 수 없이 수출시장을 포기하게 될 것이다. 마찬가지로 환경마크를 취득하는데 소요되는 검사 및 인증비용도 해외공급자에게는 시장접근에 장애요인이 될 수 있다.

제품의 생산으로부터 소비 및 관련 폐기물의 회수에 이르는 제품전과정분석(life-cycle analysis)에 기초하고 PPMs 기준을 포함하는 환경마크제도는 상당히 복잡한 이해관계를 내포한 문제이다. 환경마크제도는 해외공급자가 쉽게 이용할 수 없는 생산기술에 기초하는 경우가 있어서, 해외공급자의 PPMs이 수출시장에서 요구되는 PPMs와 일치하지 않거나, 수입국에서 요구되는 PPMs이 수출국의 환경조건과 관련성이 거의 없는 경우에는 해외공급자의 환경마크 취득은 더욱 어려워질 것이다.³⁾

그러나 해외 생산자에게 환경마크제도의 수립 과정의 초기단계에 참여할 수 있는 기회가 주어지고 새로운 요건에 적응할 수 있는 적절한 시간이 주어진다면 포장규칙에 의한 부정적인 무역효과는 완화될 수 있다. 특히 중요한 것은 환경마크제도가 해외공급자의 이익에 큰 관련이 있는 상품을 적용대상으로 하는 경우에 환경마크의 투명성을 보장하는 것이다. 국가마다 환경적 우선 과제가 상이한 여건 하에서 국제적 표준화는 용이하지 않은 것으로 알려져 있다. 그러나 특정 국가 내에서 환경마크제도에 사용되는 서로 다른 기준의 동일성을 상호인정하고, 각국의 환경마크제도의 적용대상 품목에 대한 적합성 평가 결과를 상호 인정하는 것은 잠재적으로 어느 정도까지는 부정적 무역효과를 경감시킬 수 있다. 그리고 이러한 측면에서 무역·환경·개발에 관한 UNCTAD 실무작업반 보고서는 각 국가와 표준화기구에게 적절한 환경보호 수준에서 상호인정 및 균등의 범위를 마련할 것을 권고하고 있다.

1.2. 제품의 환경표준

환경조치가 기술적 규제와 제품표준의 형태를 취하는 경우에도 그 무역파급 효과를 살펴보아야 한다. 이런 종류의 규제조치는 다양한 경로를 통해 국제교역상의 시장접근에 영향을 미칠 수 있는데, 적절한 정보의 결핍과 제품검사 및 인정절차의 난해함으로 인해 해외공급자는 시장진입에 어려움을 겪을 수 있는 것으로 알려져 있다. 지역적 조건도 어느 정도까지 특정 국가의 제품표준에 반영되는 경향이 있다. 이는 수입품과 국산품간의 경쟁에서 상대적으로 제품표준 달성이 용이한 국산품에 유리한 영향을 미치게 된다. 제품표준이 시장마다 서로 달라서 해외공급자가 개별시장에 대해 특화된 생산체제를 운영하는 것을 방해하게 된다면 이 부정적인 무역제한 효과는 악화될 수 있다.

의제 21은 무역정책과 환경정책의 상호보완성을 제안하면서 각 국가에게 환경관련 규칙이나 표준, 건강표준과 안전표준 등이 부당한 차별의 수단이나 무역을 제한하는 은폐된 수단으로 기능하지 않을 것을 요구하였고 환경표준을 적용하거나 무역조치를 시행하는 경우에 개도국의 환경정책과 무역정책에 영향을 미치는 특별한 요인들을 주의하여 고려하도록 요구하였다. 선진국에서 타당한 표준이 개도국에서는 부적절할 수 있고, 부당한 사회적 비용을 유발할 수 있다는 사실은 지적할 가치가 있다.⁴⁾

1980년과 1995년 사이 기술적 무역장벽의 제거를 위한 TBT협정 하에 제정된 약 5,000개의 기술적 규제 가운데 약 400여 개가 환경규제조치를 포함하고 있다. 이러한 조치로는 수입금지 및 수입제한, 내국세 및 부담금, 수송 및 판매요건, 포장 및 환경마크 요건, 시험 및 성과 요건, 수거·예치·재생·재활용·회수 요건, 재활용물 규제 등을 들 수 있으며 이러한 조치들이 대상은 농약, PVC제품, 기계설비, 차량 및 부품, 희귀 동식물종, 독성유해 폐기물, 석유 및 기타연료, 중금속 및 위험한 화학물질을 함유하거나 중금속 등으로 처리된 제품, 오존파괴물질을 함유하거나 동 물질로 제조된 제품, 세정제 등 다양하게 나타나고 있다. TBT에서는 회원국들에게 타 회원국이 시행하는 조치의 무역효과에 관해 자국의 이해관계를 밝힐 수 있는 기회를 정기적으로 제공하고 있으며, 환경관련 기술규제가 기타 기술규제의 무역효과보다 더 복잡한 이해관계를 내포하고 있는 것은 아니라는 의견을 표명하고 있다.

1995년 OECD 각료회는 국내제품요건을 통한 규제는 제품의 소비로 인해 수입국에 환경피해를 유발하는 경우 현행 다자간 무역규칙 하에서 허용되지만, 이를 위해서는 관계 당사국의 동의를 원칙으로 하며 다자간 무역규칙은 국내제품요건에 대해 보충적인 기능을 담당한다는 점을 분명히 하였다. 이 들은 또 환경제품요건으로 인해 불필요하게 타국의 수출이 방해되는 것을 방지하고, 타국의 제품이 시장접근에 용이하도록 하기 위해서는 비OECD 회원국과의 각별한 협조를 진행해 나갈 것을 밝혔다.⁵⁾ 특히 LCA에 기초한 제품요건에 관한 문제에 대해서도 1995년 OECD 각료회의 보고서는 일반적으로 다른 종류의 국내 환경 포장, 재활용, 재활용 물질, 환경마크, 기타제도의 확산은 자유무역에 장애요인이 될 수 있다는 점을 밝히고 있으며, 해외공급자, 특히 개도국은 적절하고 투명한 정보가 부족하고 재활용이나 포장물의 회수와 같은 실제적인 곤란함 때문에 시장접근에 상당한 어려움을 안고 있다는 점과 전과정 제도의 설립에 국내생산자에게 유리한 내용의 국가적 관심사가 반영되어 있다는 점도 지적하고 있다.

UNCTAD의 연구는 개도국 생산자가 해외시장에서 요구되는 환경표준을 준수하려는 경우 선진국보다 더 많은 적응비용을 지불해야함을 보여주고 있다. 이는 개도국에서는

사회기반시설에 대한 투자가 충분히 이루어져 있지 않은데 따르는 사회적 간접비용이 민간기업의 적응비용 안에 포함되기 때문이다. 이러한 비용측면의 고려와는 별도로 환경표준을 충족하는데 필요한 기술과 투입물 역시 또한 쉽게 구할 수 없는 경우가 많으며 행정적 기반구조의 부족은 제품표준이나 관련 규정의 감시에 관한 정보 확산을 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.⁶⁾ 특히 소규모 기업은 정보, 투입물 그리고 충분한 재정자원을 확보하지 못하는 경우가 대부분이므로 대기업에 비해 국내외 환경규칙과 표준을 따르는 것이 더욱 어렵다. 규모가 큰 환경건전성 생산기술의 경우 경제적으로 활용하기 위한 최소한의 운영규모가 요구되는데 소기업은 이러한 운영규모를 감당할 수 없는 것이다. 이러한 이유로 환경정책은 소기업의 입장을 배려할 필요가 있다는 주장이 제기되기도 한다. 일반적으로 시장개방을 확대하는 경우에 환경정책에 대한 순응도를 높일 수 있는 것으로 알려져 있다. 시장이나 기술, 재정에 대한 접근을 개선하는 여러 긍정적 조치들도 환경정책이 경쟁력에 가하는 부정적 효과를 경감시키는데 도움이 되는 것으로 보인다.

1.3. 조세, 부과금을 포함하는 경제적 규제

시장경제체제에서 가격을 변화시켜 소비자나 생산자의 행위를 조정하는 것을 목적으로 하는 조세 및 부담금과 같은 정책은 환경목적이나 무역목적 모두의 경우에서 수량에 근거한 규제조치보다 효율적인 것으로 알려져 있다. 조세 및 부담금과 같은 정책은 투명성 면에서 보다 뛰어나고, 보다 균일하며 예측가능성이 높으며 무역을 왜곡하는 효과도 적다. 동 정책은 시장에서 초기의 가격조정과 예측의 안정성을 확보한 후에 시장에서의 가격기능에 의한 자원의 효율적인 재분배를 가능하게 한다. 그로 인해 시간의 경과에 따른 비교우위의 변화가 완전히 시장에 반영될 수 있는 것이다. 일반적으로 동 정책은 국내외 공급자가 보유하고 있는 시장점유율을 전위시킬 소지가 여타 규제수단보다 낮다. 이러한 이유로 1995년 OECD 보고서에서는 환경목적은 비용효과적으로 달성하고 기술혁신을 촉진할 잠재성을 가지고 있는 경제적 수단의 사용 확대를 강조하였다.

그럼에도 불구하고 경제적 수단의 무역효과는 조세 및 부담금이 부과되는 품목, 이러한 품목들이 주로 수입을 통해 공급되는지의 여부 등을 포함한 여러 요인들에 의해 달라진다. 이러한 측면에서 OECD는 현재까지 공정에 대한 환경세와 환경부담금은 무역에 큰 영향을 미칠 정도로 높은 수준은 아니라는 점을 분명히 밝히고 있다. 제품에 대한 환경세 및 부담금, 그리고 예치금 반환제도와 같은 제도의 경우에도 그것들이 차별성을 지니거나 적절히 설계되지 않는 경우에 해외 생산자의 시장접근에 영향을 줄 수 있는 것이며, 적절히 설계되지 않는 예치금 반환제도는 특히

시장에서 멀리 떨어진 생산자에게 높은 수송비용을 초래한다는 것이다. 마찬가지로 배출권 거래제와 같은 환경규제방식은 그 설계된 내용에 따라 투자활동을 방해하는 것이 될 수도 있다. 그러나, 비록 이러한 사례가 실제로 발생하지는 않았으며, 현재까지의 경험으로 배출권거래제는 가장 비용 효과적인 방법으로 목적을 달성하기에 충분한 유인수단을 제공하게 되어 정해진 규제목표를 성공적으로 달성해온 것으로 알려져 있다.

UNCTAD는 환경세와 부담금은 환경문제 해결에 사용되는 경제적 수단의 패키지의 일부분으로서 그 중요성이 증가하고 있다는 의견을 표명한바 있다. 국경세 조정은 내국 환경세가 경쟁력에 미치는 효과를 조정하는데 사용될 수 있으며, 경쟁력에 미치는 효과의 크기와 국경세 조정의 사용정도는 개개의 구체적인 문제에 국한하여 결정되어진다. UNCTAD는 이와 관련하여 개도국에서의 환경세나 국경세 조정이 무역 및 경쟁력에 미치는 효과에 관한 지속적인 관심을 요망하였다.⁷⁾

1.4. 환경규제와 기업 경쟁력

환경요건은 기업의 경쟁력에 영향을 주는 여러 요인 가운데 하나에 불과하며, 평균적으로 볼때에도 환경요건은 총생산비용에서 부분이 작다. OECD국가의 실태를 보면, 환경비용이 경쟁력에 가하는 효과는 일반적으로 미미한 것으로 나타났다. 1995년 OECD 보고서는 환경정책이 경쟁력에 미치는 영향에 관한 연구는 이제 진행중이며, 환경과 무역 합동회의는 아직까지 현행 환경정책과 경쟁력 사이의 체계적인 관련성을 밝혀내지는 못하였다는 점을 인정하였다. OECD는 특히 비교우위 획득과 투자유치를 목적으로 환경표준을 고의적으로 낮추는 국가에 관한 증거를 확인하지 못하였고, 낮은 환경표준을 시행하는 국가로 산업시설이 이전되는 현저한 산업입지이전 현상도 밝혀지지 않았다는 점을 분명히 하였다. 동 보고서는 OECD 국가들은 소위 녹색 상계관세의 도입 요구를 단호히 부정해야 할 것이며, 환경정책이 경쟁력에 미치는 부정적 효과를 보상하려는 기타 보호주의 조치나 WTO이념에 반하는 조치를 거부해야 한다는 결론을 도출하였다.

이러한 결론은 무역, 환경, 개발에 관한 UNCTAD의 실무작업반의 지지를 얻고 있다.

UNCTAD/UNDP는 개별 국가에 대한 사례연구에서 환경덤핑(eco-dumping)의 증거는 나타나고 있지 않았을 뿐만 아니라 환경표준을 시행하지 않거나 혹은 의도적으로 환경표준을 낮추는 행위를 통해 단기적으로 경제적 이익을 얻으려는 전략적 행동은 합리적인 관점에서 채택될 가능성이 없다고 밝혔다. 오히려 낮은

환경표준을 적용함으로써 저감비용의 증가와 자원 고갈을 초래할 수 있다는 것이다. UNCTAD가 환경정책과 경쟁력간의 관련성을 분석한 바에 따르면, 선진국과 개도국에서 환경정책의 효과는 긍정적일 수도 부정적일 수도 있으며, 현재 이용 가능한 증거로는 일반적 결론을 내릴 수 없으나 장기적인 비용은 단기적 비용보다 낮다는 예측이 가능하다. 그러나 이것이 사실이라고 하더라도 실제로 개도국 특히 최빈국이 정보, 기술, 재정, 환경 친화적 재료 및 경영기술의 부족과 같은 여러 요인들로 인해 불리한 위치에 처하게 될 가능성은 배제할 수 없을 것이다. 또한 수출을 구성하는 산업, 수출의 많은 부분을 중소기업들이 차지하고 있다는 현실, 환경친화상품에 대한 국내의 저조한 수요 등은 개도국이 수출시장의 환경조치에 더욱 취약해지는 결과를 낳는다고 볼 수 있다.⁸⁾

주석 1) EC 위원회, "Communication to the Council and to the Parliament on Trade and Environment", 1996. 2. 28.

주석 2) TRE/1, TRE/3, TRE/4, TRE/6, TRE/7, TRE/8, TRE/9, TRE/10, TRE/11, TRE/12, TRE/13, 참조. 그리고 EMIT 그룹 의장인 H. Ukawa가 제49회 Session of the CONTRACTING PARTIES에 제출한 보고서 참조(L/7402에 수록). TRE/W/3, Add.1, Add.2, TRE/W/9, TRE/W/12에 수록된 사무국 노트 참조.

주석 3) UNCTAD의 "환경마크, 환경친화상품의 시장기회", TD/B/WG.6/2, 1994. 10. 참조.

주석 4) 의제 21, 제1부 2장(1992년 6월)

주석 5) OECD, "OECD 각료회의 보고서", 1995년 5월, OECD/GD(95)63.

주석 6) UNCTAD, Effects of Environmental Policies, Standards and Regulations on Market Access and Competitiveness, with Special Reference to Developing Countries, Including with Least Developed Among Them, and in the Light of UNCTAD Empirical Studies, "Environmental policies, trade and competitiveness: conceptual and empirical issues", Report by the UNCTAD Secretariat prepared for the UNCTAD Ad Hoc Working Group on Trade, Environment and Development, TD/B/WG.6/6, March 1995.

주석 7) UNCTAD 문서 TD/B/WG.6/6

주석 8) UNCTAD, Report of the Topical Seminar Held in Helsinki on Environment, competitiveness and Trade : A Development Perspective, UNCTAD IX/Misc.2, March 1996.

2. 환경규제와 개도국 시장접근 문제의 특수성

2.1 개도국 수출산업의 특징

모든 경제부문과 상품이 환경규제의 영향을 동일하게 받는 것은 아니며, 환경요건의 적용을 받고 소비자의 관심이 집중되는 산업은 개도국의 수출에서 많은 부분을 차지하고 있는 산업들, 그리고 비교우위가 선진국에서 개도국으로 옮겨가고 있는 섬유 및 의복, 피혁 및 피혁제품, 신발류, 목재·가구·종이, 수산물 등이라고 할 수 있다.¹⁾ 나아가 개도국의 수출품목은 일반적으로 한정된 소수의 제품과 부문에 특화 집중되어 있다. 따라서 개도국은 특정부문에서의 경쟁력상실을 다른 부문의 경쟁력우위로 보상하는 것이 어렵다는 특징을 갖고 있다. 특정 개도국이 환경규제로 인해 입게되는 영향의 정도는, 환경규제가 엄격한 시장에 대한 수출집중도와 수출구성품목에 의해 달라진다. UNCTAD/UNDP의 브라질에 대한 연구에 따르면, 브라질이 OECD 국가에 수출하는 양의 25-30%는 환경규제가 이미 시행되고 있는 부문에 속하는 것으로 나타났다.²⁾

개도국의 수출품은 부가가치가 낮은 제품으로서 국제시장에서 가격경쟁을 위주로 거래되고 있다. 실제로 개도국 수출의 많은 양을 차지하고 있는 자연자원 집약 산업의 산출물들은 그 정도가 더 높다. 따라서 환경표준을 달성하기 위한 투자지출이 필요한 경우 개도국의 생산자는 이를 충족시키기 어려운 것이다. 사회기반시설, 자본, 원자재의 부족, 기술접근의 한계, 숙련 노동자의 부족 등이 개도국 산업개발의 큰 장애요인이 되고 있는데 더하여 환경입법의 미비도 개도국 생산자가 선진국의 엄격한 환경표준을 충족시키는 것을 더욱 어렵게 하고 있다. 개도국 내에서 환경 친화적 상품에 대한 수요가 충분한 규모에 이르지 못한다는 사실도 이들 국가에서 초기투자비를 회수할 수 있을 정도의 생산이 일어나지 못하는 주요 요인이 되고 있다. 나아가 선진국에서 시행되는 환경표준이 개도국의 환경보호에 반드시 적합한 것은 아니라는 이견이 제기되고 있기도 하다.

환경규제로 인한 경쟁력 효과는 관계되는 기업의 규모에 따라 다르다. 일반적으로 중소기업이 대기업에 비해 환경요건에 적용하는 것이 더 어렵다는 것은 전술한 바와

같다. 개도국의 경우 중소기업이 수출에서 차지하는 비중이 크지만, 개별 중소기업을 대상으로 하는 경우 각 기업은 자신의 산출량의 일부만을 수출하는 점도 중소기업의 환경표준 적용능력에 영향을 미치기도 한다. 또한 중소기업은 가족경영 형태를 띠고 있는 경우가 많고, 사회기반시설이 미비한 곳에 위치하고 있을 뿐만 아니라 낙후된 기술을 사용하는 등 취약한 시장기반과 재정자원의 부족 문제를 안고 있는 것으로 평가된다. 환경표준이나 환경규제에 적응하는데 요구되는 투자, 즉 산업폐기물 재활용시설, 폐수처리시설에 대한 투자의 경우에도 소규모 기업의 입장에서는 경제성이 없기 때문에 이러한 투자가 생산성을 향상시킬 여지가 없다는 한계를 내포하고 있다. 중소기업이 외국의 표준이나 환경규제에 관한 정보를 입수하는데 있어서 부딪히는 어려움들도 UNCTAD/UNDP의 사례연구를 통해 밝혀지고 있다. 이러한 여러 요인들은 중소기업이 환경요건과 환경질 기타 유사요건들에 적응하는데 영향을 미친다. 예를 들어 중소기업제품의 낮은 품질은 수출확장을 가로막는 여러 장애요인중의 하나가 된다. 그러나 환경요건을 충족시키는 노력은 관련 제품의 질을 높이고, 장기적으로 중소기업의 경쟁력향상에 도움이 된다는 일반적인 예측은 타당성을 갖을 수 있다.

지금까지 환경조치가 경쟁력에 미치는 영향에 관한 실증연구들이 초점을 두었던 분야는 선진국에서 국내 환경조치가 국내산업에 미치는 영향에 관한 것이었다. UNCTAD/UNDP는 일련의 사례연구를 통해 해외 환경정책이 개도국의 산업에 미치는 영향을 조사하고 있으며, 이러한 연구들은 환경조치가 무역에 가하는 부담, 혹은 개도국에 미치는 충격을 체계적으로 분석하는 수준에 이르고 있지는 않다. 환경정책과 경쟁력간의 관계를 다룬 현존 문헌들로는 환경정책, 환경표준, 환경규제의 경쟁력 영향이 긍정적인지 아니면 부정적인지의 결론을 내리기에는 충분하지 않다고 볼 수 있을 것이다.

2.2 개별 환경규제 수단과 개도국 시장접근

□ 포장

UNCTAD/UNDP의 사례연구들이 지적하는 대로, 포장규제와 관련된 주요 문제점은 무엇이 허용되고 무엇이 허용되지 않은지, 그리고 관련정보는 어디서 얻을 수 있는지가 개도국 수출업자들에게는 불확실하다. 국가별로 상이한 요건을 파악하여 적응하는 것도 또한 장애물로 작용하고 있고, 정보를 얻는데 비싼 비용을 지불하게 된다. 개도국 생산자들은 또한 포장요건을 따르는데 있어서 기술적 문제와 자원 문제에 직면하게 되며 이들은 특히 재활용 물질 혹은 재활용 가능한 물질과 같은 요건은 결과적으로 판매수익에 비해 높은 포장비용을 초래하게 된다는 우려를 표명하고 있다. 특히 특정 국가에 제품을 판매하려면 그 국가에서 포장재료를 의무적으로 수입해야하는 경우

더욱 그러하며, 인도가 독일에 신발류를 수출했던 사례가 여기에 해당한다. 이러한 포장요건들은 수출비용을 인상할 뿐만 아니라 국내 포장산업의 전망을 어둡게 할 것이다. 또한 생산자들은 평가 및 인증과정에 발생하는 어려움을 호소하기도 하는데, 특히 생산시설과 포장설비에 대한 현장감독이 이루어져야 하는 경우는 어려움이 가중될 것으로 보인다.

콜롬비아의 경우 농산물 수출업자들은 추가비용 발생, 결정지연을 보고하고 있고, 해외시장의 요건에 관한 부정확한 정보로 인해 원료를 교체해야만 했던 경험을 가졌던 것으로 밝혀졌다. 어떤 경우에는 새로운 포장요건을 충족하기 위해 재활용이 용이한 원료를 사용하는 형태의 재포장을 실시해야하는 경우도 있었다. 그러나 이러한 초기의 문제들은 일반적으로 일정시간이 경과하면 해결된다고 연구결과는 밝히고 있다. 신규 포장규제를 충족하는데 소규모 조정이 요구되어, 적응비용은 크지 않았다고 콜롬비아 화훼생산자 연합회는 보고하였다. 게다가 주요 수출시장에서 발생하는 대부분의 비용은 수출가격의 상승을 통하여 수입자들에게 전가되었으며 포장요건의 미비를 이유로 화훼수출이 거절된 사례는 없었다고 연합회는 덧붙혔다.

태국에 대한 연구 사례는 플라스틱 재활용의 양과 포장에 쓰이는 플라스틱의 분해가능성을 규율하는 제의 도입으로 인해 많은 수출부문이 영향을 받을 가능성이 있는 것으로 나타났다. 실제로 냉동 수산물의 경우 이미 새로운 포장 규제의 영향을 받고 있다. 현재 태국의 생산자들은 그들이 활동하는 주요시장에서 규제의 입법화가 이루어질 것으로 예상하고 있고, 허용되는 포장재료를 사용하기 위한 준비를 하고 있다.

대부분의 경우에 포장규제를 따르는데 소요되는 비용은 높지 않은 것으로 알려져 있고, 그 비용은 수출국과 수입국간의 후속협상을 통해 감소되어 왔다. 일부 경우에는 현저한 수준의 비용절감을 이룰 수 있었던 것으로 보고되었다.

□ 환경마크

UNCTAD/UNDP의 연구에 따르면, 개도국에서 현재 시행중이거나 장래 시행예정인 환경마크제도가 개도국사이에서 우려를 낳고 있는데, 그 이유는 선진국의 환경마크제도가 취급하는 품목 범위가 갈수록 확장되어, 개도국의 주요 수출부문인 종이, 섬유, 신발류, 열대목재를 포함하고 있기 때문이다. 이러한 환경마크제의 강화는 특히 개발도상국의 입장에서 선진국 신보호무역주의의 표본으로 받아들여지고 있다. 이러한 영역에서 환경마크는 제품의 제조공정 및 생산 방법(PPM)에 관련된 기준을

포함하는 경향이 있는데, 이러한 기준에는 에너지 및 물 사용의 효율성, 섬유제품생산에 투입되는 목화를 재배하는데 사용되는 폐수의 처리, 목화에 잔존하는 살충제의 처리, 박엽지(tissue paper) 제품의 생산공정에서 배출되는 황산화물(SO₂)의 양, 신발산업에 사용되는 특정화학약품의 배출량 등이 포함된다. 수입국의 환경기준을 충족하는 것이 개도국의 생산자에게는 환경목적의 달성에 필요한 추가적 투자지출을 강요할 수도 있다.

아직까지 개도국 생산자들의 순응비용에 관한 자료가 갖추어져 있지 않으나 몇몇 사례연구를 살펴보면 환경마크 기준을 준수하려는 기업의 적응비용은 상당히 큰 것일수 있다는 판단이 가능하며, 특정 화학물질 및 기타 원료의 사용에 따른 비용, 자본투자, 시험 및 인증에 관련된 비용이 주로 거론되고 있다. 예를 들어 인도의 피혁제품의 경우 시험비용이 수출가격의 33%에 이르는 것으로 추정되었다. 환경개선에 투자할 수 있는 자원과 기술을 소유한 개도국의 대기업은 환경마크를 취득할 수 있고, 고급상품 시장에서 자신들의 제품을 판매함으로써 투자비용을 회수할 수 있으나, 이러한 가능성은 정보에 대한 접근이 부족하고, 환경마크기준을 달성할 자원과 기술이 부족한 중소기업에게는 여전히 어려운 일임이 분명하다.

T-셔츠와 홀이불 또는 베갯잇과 같은 특정 섬유제품의 수출에 EU 환경마크가 미치는 영향을 알아보기 위해 콜롬비아와 브라질에서 이루어진 사례연구도 유사한 결론을 보이고 있다. 브라질의 경우 그 민감도는 부문별로 큰 차이를 보이는데, 특히 기업의 규모와 총 매출에서 수출의 비중에 따라 환경마크가 수출에 미치는 영향은 상당한 편차를 보이는 것으로 나타났다. 유럽시장에 대한 T-셔츠와 홀이불의 수출은 주로 소수의 대기업이 맡고 있는데, 이들 기업은 일반적으로 유럽의 수입업자들로부터 환경마크에 관한 정보를 얻고, 필요한 조정을 취하고 있으며 기업에 따라 환경관련 투자가 전체 투자액의 50% 이상을 차지하기도 한다. 다른 기업들은 면화재배에 사용되는 살충제와 화학물질의 사용과 관련된 환경 기준을 따르는데 어려움이 있다고 밝히고 있다. 예를 들어 섬유제품 수출을 위하여 면화수입량을 늘리고 있는 브라질의 기업들은 수입된 면화에 살충제가 완전히 제거되었는지를 증명하는데 어려움을 안고 있는 것으로 밝혀졌다. 제조공정에서 염료의 사용, 폐수의 양, 최종제품내의 잔류물의 양 등에 관한 환경기준도 적응상의 어려움을 야기시킨다.

이들 두 국가에 대한 연구결과는 환경마크가 지니고 있는 잠재적 차별성에 관한 우려를 담고 있을 뿐만 아니라, 대기업의 경우 환경마크기준을 따르는 것이 가능하지만 중소기업은 추가적 적응비용 지출에 부담을 느끼고 있다는 사실도 지적하였다. 브라질의 경우, 환경친화적 제품에 대한 국내수요가 저조하여 기업의 입장에서 생산에

다른 추가적인 비용을 회수할 수 있는 기회가 줄어들고 있으며, 이는 섬유부분 산업의 경우에 두드러지게 나타나는 현상으로 섬유제품의 수출량은 내수소비량에 비해 상대적으로 적은 현실이다. 콜롬비아에서는, 섬유 수출업자들이 대형 수출시장의 환경마크제도가 부과하는 요건을 충족시키는 것을 포기하고 환경규제기준이 약한 제3국의 시장으로 판로를 변경하는 현상도 나타났다.

브라질의 신발산업은 대기업과 중소기업으로 구성되어 있고, 주로 수출용 제품을 생산하고 있다. 네덜란드의 신발류 환경마크를 위한 기준을 분석하였던 연구에 따르면, 신발산업의 문제점은 환경마크를 취득하기 위한 기준을 따르기 위해서는 피혁의 생산공정을 변화시켜야 한다는 데에 있었다. 이러한 조정은 브라질 제품의 경쟁력을 격하시킬 가능성이 컸던 것으로 나타났다. 그러나 동 연구는 브라질의 신발수출업자들은 가격경쟁을 통해 시장점유율을 유지할 수 있었다는 결론을 보여주었다.

끝으로 브라질은 성장속도가 빠른 유칼립투스나무와 우수한 산림관리기술로 인해 재생자원 보다는 원목을 사용하여 제조한 펄프와 제지부문에 비교우위를 갖고 있으나, 동 부문에 대한 EU의 환경마크제도는 재생 가능한 자원의 재활용을 강조함으로써 브라질산 수출품을 차별하고 있다는 견해를 브라질 산업계는 가지고 있는 것으로 파악되었다.

물론 이상의 결과와는 상반된 연구결과도 존재 한다. 짐바브웨의 경우, 수출시장의 환경마크요건은 위협적인 것으로 받아들여지지 않는 데 이는 대부분의 제지산업이 환경 친화적 공정으로 생산되어 환경마크를 쉽게 취득하고 있기 때문이고, 오히려 환경마크요건이 긍정적인 효과를 가져다주는 사례의 대표격으로 소개되고 있다. 태국의 경우에도 섬유제품 생산자들은 독일의 환경마크에 관해 우려하고 있지 않은데, 그 이유는 태국의 섬유제품이 거래되는 틈새시장(market niche)이 자국의 제품표준을 변경할 정도로 중요하지 않기 때문이다. 환경마크를 획득한 섬유제품의 수출만이 허용된다면, 태국의 생산자들은 수출시장을 바꾸는 것을 선택할 것으로 예측되고 있다.

□ 제품표준

식료품 표준도 개도국의 수출에 큰 영향을 미칠 수 있다고 UNCTAD는 밝히고 있다. 최근 OECD 국가들은 과일과 야채, 차에 함유된 특정 살충제의 잔류치를 제한하거나 금지하는 규제를 시행하였다. 마찬가지로 생선이나 새우에 중금속, 살충제 혹은 항생제의 잔류를 금지하는 규제에 의해 수산품도 영향을 받고 있다.

인도 정부는 차 산업에 미치는 영향에 관한 연구를 수행한 후, 유해 살충제 12종의 사용을 금지하였고, 유해성이 덜한 살충제에 대해서는 사용을 제한하였다. 그러나 검사영역에 여전히 문제가 남아 있는데, 검사시설의 부족은 환경 친화적인 차 생산의 대표적 장애요인이라 할 수 있다.

이 외에도 개도국이 수출하는 상품 가운데 환경에 민감한 기타 상품으로는 피혁, 섬유, 종이 등이 있다. 피혁의 보존을 위해 투여하는 특정 화학약품의 사용을 금지하거나 섬유제품에 대해서는 특정 염료의 사용을 금지하는 것은 생산자에게 대체품을 사용하도록 강요하게 되고, 이로 인해 생산비용이 인상될 수 있다. 예컨대 인도에서는 제혁부문에서 국제적 표준을 달성하기 위해 요구되는 비벤젠계 염료의 사용에 따른 비용은 현재 사용되고 있는 벤젠계 염료비용에 비해 3배나 더 높았다. 또한 펜타클로로페놀(PCP)의 사용금지로 10배 더 비싼 대체품인 BUSAN 39를 사용하게 되어 제혁비용이 높아졌다고 인도의 수출업자들은 보고하였다. 반대로 아르헨티나에서는 PCP 사용금지 처분이 큰 비용인상을 초래하지는 않은 것으로 보고되고 있다. 이러한 차이는 대체화학물질 수입에 대한 인도의 관세와 아르헨티나의 환율 때문이었다. 이는 동일한 환경규제의 무역과급효과가 각국의 관세정책에 따라서도 달라질 수 있다는 사실을 보여주는 것이다. 인도의 중소기업은 피혁수출량의 70%, 섬유·의복수출의 63%를 생산하고 있는데 이들 기업은 새로운 환경기준에 적응하는 데 필요한 재정과 기술이 부족하여 외국의 규제에 매우 취약한 것으로 판명되고 있다. 섬유 및 의류부문의 경우, 중소기업은 그 생산비의 60%를 원재료에 지출하게 되므로 현재 사용하고 있는 벤젠계 염료를 3배 비싼 환경 친화적 염료로 교체하는 경우 이 부문의 경쟁력이 적어도 단기적으로는 악화될 것이 분명하다 하겠다.

아르헨티나에서 이루어진 조사에 의하면, 기업의 환경경영상의 결정에 영향을 미치는데 있어서 제품표준은 기타 간접적 제도보다 관련성이 낮은 것으로 나타났다. 환경에 민감한 3대 부문인 철강, 제혁, 펄프 및 제지부문에 속한 수출주도형 기업에게는 환경조치가 OECD 시장 진출을 방해하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 OECD 시장의 수입업자들로부터 직접적인 압력이 있었던 것으로 알려져 있다. 이러한 압력은 결과적으로 생산공정의 변화를 가져왔다(예 : 포장산업과 피혁산업의 생산방법). 현재까지 이러한 압력이 OECD시장 접근을 제한하지 않았고, 아르헨티나와 브라질에 대한 사례연구는 특정 PPM관련 요건들(예 : 환경마크관련 요건)은 비록 강제적이지 않지만 무역과 경쟁력에 영향을 미치는 정도가 제품규제보다 클 수 있다고 밝히고 있다.

짐바브웨에 대한 사례연구는 식료품이 새로운 표준의 영향을 받을 가능성이 가장

크고, 특히 새로운 표준이 재배방법과 처리방법까지 포함한다면 더욱 그러할 것이라고 지적하였다. 난해하고 고비용인 시험 및 인증절차는 소규모 생산자에게 특히 장애가 된다. 동질의 제품으로 구성되는 식료품부문에 있어서 국가별로 상이한 위생기준이 존재한다는 사실은 까다로운 문제이다. 그리고 짐바브웨는 선진국이 시행하는 환경규제의 과학적 근거에 대해 여러 차례 의문을 제기하였다. 선진국의 환경표준은 더 강화되는 추세여서, 과일 및 야채 생산자나 소고기 수출업자의 우려를 낳고 있다.

□ 역외효과를 갖는 일방적 무역제한

일부국가들에 대해서는 역외효과를 갖는 일방적 무역제한 조치가 무역에 영향을 미치고 있는 것을 UNCTAD/UNDP 사례연구결과는 보여주고 있다. 콜롬비아는 미국이 콜롬비아 어선들에게 특정의 조업방식을 따르도록 강요하기 위해 해양포유동물 보호법(Marine Mammal Protection Act : MMPA)하의 일방적 조치를 취하여 콜롬비아의 수산업이 큰 타격을 받았다고 주장한다. 연구결과, 순운비용은 대규모 수출업자의 총 연간 운영비의 약 2.5%로 추산되었고, 1993-94년 동안 미국이 취한 콜롬비아산 다랑어 수입품에 대한 금수조치는 어업부문에 상당한 손실을 가져다 준 것으로 알려졌으며 소규모 생산자의 순운비용보다 대기업군의 순운비용이 훨씬 높은 것으로 나타났다. 필리핀에 대한 연구에서도 이와 유사한 결과를 확인할 수 있었다. 미국은 자국의 새우시장에 대한 접근요건으로 거북배제장치(Turtle Excluding Devices : TEDs)의 사용을 의무화하여 바다거북의 남획을 최소화하려 하고 있으며, 이에 대한 순운비용은 크지 않다고 보고하고 있다.

주석 1) UNCTAD, Environment, International Competitiveness and Development Lessons from Empirical Studies, "The policy debate on trade, environment and development", Report by the UNCTAD Secretariat to the UNCTAD Ad Hoc Working Group on Trade, Environment and Development, TD/B/WG.6/10, September 1995.

주석 2) 1994, The Interlinkage Between Trade and Environment: Thailand, Final Draft mimeo; 1995, Competitiveness and Environment in the Argentine Industry, mimeo; 1995, Trade, Environment and Development, Lessons From Empirical Studies: The case of Brazil(Synthesis report), TD/B/WG.6/Misc.9; 1995, Ibid: The Case of Colombia (Synthesis report), TD/B/WG.6/Misc.6; 1995, Ibid: The Case of India Synthesis report), TD/B/WG.6/Misc.7; 1995, Ibid: The Case of Philippines, mimeo; 1995, Ibid: The Case of Poland (Synthesis report), TD/B/WG.6/Misc.10;

1995, Ibid: The Case of Zimbabwe(Synthesis report),TD/B/WG.6/Misc.8; 1995, Environment, International Competitiveness and Development: Lessons from Empirical Studies, TD/B/WG.6/10/ Rev.1.

V. 결론

본고는 국제환경규제 강화가 국제교역상 시장접근에 미치는 영향에 대한 조사분석을 통해 차기 다자통상협상(뉴라운드)에서의 무역·환경 연계논의에 대비하기 위한 정책연구자료를 제공하기위한 목적으로 집필되었다.

국제환경규제의 무역과급효과에 대한 연구방법론에 대한 논의에서는 1994년 이후 OECD에서 채택되어 있는 무역·환경 연계 문제에 관한 연구방법론 가운데 환경정책의 무역적 측면에 대한 접근법을 관련 OECD 보고서에 근거하여 정리하였고, 검토대상의 종류, 선택기준, 범위, 시점에 관한 세부원칙과 평가기법, 후속조치와 관련된 검토절차의 한계점을 규명하는데 주력하였다. 특히 검토대상이 되는 국제환경규제로 i) 국제환경협약상의 직접적인 무역규제조치 ii) 특정 제품 혹은 공정의 규제·금지 및 그 보조수단으로서의 수출입규제, iii) 포장, 재활용의무 등에 관련된 기술규제를 확인하고, 이를 대상으로 한 OECD(1998)과 UNCTAD(1996)의 사례 연구성과를 본문 3장과 4장에서 자세히 분석하였다.

시장경쟁 구조와 환경규제의 과급효과 사이의 관계에 있어서 환경규제 강화의 무역적 과급효과에 대한 연구분석 결과는 종종 환경규제정책의 수립방향에 중요한 영향을 미친다는 사실을 고려하면서, 직접적 수량규제 및 가격기구를 통한 간접규제를 포함하는 다양한 환경규제정책 수단과 생산자와 정책입안자의 전략적 행동여부에 따라 동일한 환경규제라도 그것이 시행되는 시장의 경쟁구조에 따라 다양한 결과가 초래될 수 있음을 지적한 이론적 연구성과들을 비교하여 환경규제정책의 입안과정에서 반드시 고려해야할 점들을 지적하였다.

국제환경협약상의 무역규제조치에 대한 조사분석을 포함한 제3장에서는 다자간 환경협약에 규정된 환경보호목적의 무역규제조치들을 국제 환경규제강화가 시장접근에 미치는 효과를 명확히 보여주는대표적 사례라는 판단 하에 다수의 협약당사국이 존재하며 직접적 무역규제조향을 포함하고 있는 CITES협약, 바젤협약, 몬트리올의정서를 중심으로 관련 무역규제조치의 특성과 과급효과를 정리하고, 이들 규정과 마찰의 소지가 있는 WTO 관련규정을 검토하였다. 대부분의 무역규제조치가 회원국과 비회원국간의 무역규제조향을 포함하고있는 점은 관련 분쟁해결절차에 관한 관할권 분쟁을 일으킬 가능성이 있으며, 신규 다자환경협약 등에 심화된 형태의 무역규제조향이 채택될 것이라는 예상은 선진국과 개도국의 중간자적 위치에 처한 우리경제의 현실에서 상당한 우려를 제기하는 사안이 될 것임을 지적하였다.

특히 환경규제강화와 개도국 시장접근문제의 특수성에 관한 분석에서는 OECD중심의

선진국에 대한 연구결과들이 대부분 환경규제의 강화와 시장접근 간에는 실질적인 상관관계가 없음을 지지하는 것이다. 이는 개도국 관점에서 받아들이기 어려운 결론임을 구체적 사례를 통해 확인할 수 있었다. 더불어 환경규제강화와 개도국 시장접근문제에 관한 세부연구에서는 i) 관련 시장접근 제한조치의 종류, ii) 신규시장정보 및 신제품기술에 대한 접근성, iii) 기업의 규모 혹은 특정 수출시장에서의 점유율, iv) 해외환경기준에 못 미치는 국내환경기준의 설정이 초래하는 규모의 경제성 상실 등을 고려해야 할 것으로 드러났다.

결론적으로 본고는 산업, 국가별로 상이한 사례분석 결과가 도출되고 있으므로 한나라에 국한된 경험을 바탕으로 일반화된 정책적 시사점을 도출하려는 노력은 자칫 무모한 시도일 수 있으며, 우리 경제현실에 타당한 결론의 도출을 위해서는 우리나라 산업을 직접연구 대상으로 한 실증연구 수행이 필수적이라는 점을 확인하였다.

이상의 분석결과를 종합할 때, 우리는 다음과 같은 사실을 인지할 수 있다. 다자간 환경협약은 그것이 무역규정을 포함하고 있는지의 여부와 관계없이 무역과 경쟁력에 영향을 미친다. 본문에 지적한 바와 같이 환경협약의 무역 및 경쟁력 파급효과는 협정에 따라 다르며, 경제성장률이나 환경친화적 기술 및 대체품의 이용가능성, 협약의 개정, 그리고 적응비용에 충당할 재정 등과 같은 요인들에 따라 달라 질 수 있다

특히 경쟁력효과가 일정한 수준을 초과하는 경우에는 환경협약의 목적을 달성하기 위해 사용한 수단이라 할 지라도 그 유효성은 상당정도 저해될 수 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 환경협약상의 환경규제가 생산비용을 증가시켜 관련제품의 국제경쟁력을 약화시킬 수 있다는 사실로부터 우리나라처럼 재활용 원자재 수입에 크게 의존하는 산업의 비중이 큰 국가에 있어서 국제환경규제의 강화는 상당정도의 추가적 비용부담을 야기할 수 있다는 점을 확인하였다. 그러나 충분한 노력과 관심이 주어지는 경우 국제적인 환경규제의 강화는 대체물질의 개발, 환경친화적 기술의 진보 등 새로운 경제적 이윤을 확보할 수 있는 기회가 될 수 있다는 점도 밝혀졌다고 할 수 있다.

환경정책, 환경표준, 환경규제는 아직까지 국제무역에 심각한 영향을 미치고 있지 않으며 시장접근을 가로막는 강력한 장벽으로 보이지는 않는다. 그러나 개도국의 중소기업에 있어서는 환경요건과 관련된 문제가 악화될 소지가 있으므로 각별한 주의가 요망된다. 더 나아가 현재 실시되고 있거나 실시될 예정인 환경요건에 관한 정보의 부족이 개도국을 중심으로 하는 비선진국 경제권에 많은 어려움을 야기하고 있는 현실에 비추어 관련정보를 적시에 수집하고 이를 분석할 수 있는 대응체제가 마련되어야 할 것으로 보인다. 경제개방의 정도가 심화 될수록 정보, 투입물 및 기술에

대한 접근이 용이해진다는 관점에서 관련 산업부문의 개방정도를 확대해 나가는 것도 바람직하다 할 것이다.

끝으로 국제환경규제 강화가 국제교역상의 시장접근에 미치는 영향에 대한 조사 분석을 수행함에 있어서 구체적 수치 제시를 통한 정량분석보다는 관련 국제기구의 연구성과나 이론적인 연구 문헌들을 중심으로 논의를 전개하고 있는 것은 본 연구가 가진 한계로 지적될 수 있을 것이다. 이는 본고가 다루는 연구주제의 포괄성에 일부 그 이유가 있을 것이나, 지속적인 후속작업을 통해서 본 연구주제를 체계적으로 연구하고자 하는 집필자의 연구목적에 고려한 것이기도 하다. 본문에 논의된 국제환경협약상의 무역규제조치의 파급효과나 여타 환경규제의 강화가 시장접근 효과에 관한 사례중심의 정량적 연구 검증은 후속연구를 통해 이루어질 수 있을 것이다. 본고에서 전개된 국제환경규제 강화의 시장접근효과에 대한 기초적 분석을 보다 심화하는 선상에서 다음의 연구들이 추진되어야 할 것으로 파악된다.

먼저 후속 국제논의 동향의 보완에 관한 것으로 기존 국제환경협약의 개정 및 신규 협정의 제정은 물론 뉴라운드 다자통상협상 과정에서도 환경규제의 무역적 파급효과에 관한 논의는 지속될 것으로 예상되므로 이들의 논의를 적기에 체계적으로 정리하여 지금까지의 연구결과를 보완해 나가야 할 것이다.

다음으로는 금년 수행된 국제환경규제의 시장접근효과에 관한 조사·분석에서 제시된 다양한 명제들을 우리경제를 대상으로 하는 산업별 사례연구를 통해 구체적으로 검증하여 그 결과가 국내 환경규제정책의 입안과정에 반영될 수 있도록 함은 물론 다양한 국제적 논의에 대한 정부의 대응정책 마련에 활용될 수 있도록 하는 노력이 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

- BARRETT, Scott, "Strategic environmental policy and international trade", *Journal of Public Economics*, Vol. 54, pp. 325-338, 1994.
- Burniaux, J-M., J. Martin, G. Nicoletti, J. Martins, *The costs of Reducing CO₂ Emissions: Evidence from GREEN*, OECD Economics Department Working Paper 115, Paris, 1992.
- Copeland, B. R., "Strategic enhancement and destruction of fisheries and the environment in the presence of international externalities", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 19, pp. 212-226, 1990.
- Copeland, B.R., "International Trade and the Environment: Policy Reform in a Polluted Small Open Economy", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 26, pp. 44-65, 1994.
- de Klemm, C., *Guidelines for Legislation to Implement CITES*, IUCN Environmental Policy and Law Paper, No. 26, 1993.
- Hagen P., R. Housman, "The Basel Convention", p. 132, in Robert Housman et al., *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, No. 10, UNEP Environment and Trade Series, 1995.
- Kennedy, P., "Equilibrium Pollution Taxes in Open Economies with Imperfect Competition", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, pp. 49-63, 1994.
- Low, P., A. Yeats, "Do 'dirty' industries migrate?", P. Low, ed., *International trade and the environment*, The World Bank, Washington, DC, pp. 89-103, 1992.
- Lucas, R.E.B., D. Wheeler, H. Hettige, *Economic Development, Environmental Regulation, and the International Migration of Toxic Industrial Pollution 1960-1988*, World Development Report, WPS 1062: The World Bank, 1992.
- Markusen, J. R., E. R. Morey, N.D. Olewiler, "Environmental Policy When Market Structure and Plant Locations are Endogeneous." *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 24, pp. 69-87, 1993.
- Nash, S., *Making CITES Work*, WWF Report, WWF (UK), 1994.
- Sand, Peter H., "Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in

- Endangered Species", *Green Globe Yearbook 1997*, Fridtjof Nansen Institute, Oslo(advance draft), 1997.
- SARTZETAKIS, Eftichios Sophocles, and CONSTANTATOS, Christos, "Environmental Regulation and International Trade", *Journal of Regulatory Economics*, 8, 61-72, 1995.
- Ulph, A., "The choice of environmental policy instruments and strategic international trade", in: R. Pethig, ed., *Conflicts and cooperation in managing environmental resources*, Springer Verlag, Berlin, 1992.
- ULPH, A., "Environmental Policy Instruments and Imperfectly Competitive International Trade", *Environmental and Resource Economics* Vol. 7, pp. 333-355, 1996.
- ULPH, A., "Strategic environmental policy and international trade - the role of market conduct", in *Environmental Policy and Market Structure* (CARRARO et al. eds.), pp. 99-127, 1996.
- EC Commission, "Communication to the Council and to the Parliament on Trade and Environment", 1996. 2. 28.
- OECD, "Methodologies for Environmental and Trade Reviews", OCDE/GD(94)103.
- OECD, "OECD Ministerial Report", 1995. 5, OECD/GD(95)63.
- OECD, ENV/EPOC/GEEI(95)10, p. 6.
- OECD, "Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements : Synthesis Report of Three Case Studies", COM/ENV/TD(98)127/FINAL
- Secretariat of the Basel Convention, "The Basel Convention: A Global Solution for controlling Hazardous Wastes", United Nations, New York and Geneva, May 1997.
- UNCTAD, Effects of Environmental Policies, Standards and Regulations on Market Access and Competitiveness, with Special Reference to Developing Countries, Including with Least Developed Among Them, and in the Light of UNCTAD Empirical Studies, "Environmental policies, trade and competitiveness: conceptual and empirical issues", Report by the UNCTAD Secretariat prepared for the UNCTAD Ad Hoc Working Group on Trade, Environment and

Development, TD/B/WG.6/6, March 1995.

UNCTAD, Environment, International Competitiveness and Development: Lessons from Empirical Studies, "The policy debate on trade, environment and development", Report by the UNCTAD Secretariat to the UNCTAD Ad Hoc Working Group on Trade, Environment and Development, TD/B/WG.6/10, September 1995.

UNCTAD, Report of the Topical Seminar Held in Helsinki on Environment, "Competitiveness and Trade : A Development Perspective", UNCTAD IX/Misc.2, March 1996.

World Conservation Monitoring Centre, "World Trade in Crocodilian Skins, 1992-1993", prepared under contract to the International Alligator and Crocodile Trade Study, April 1996.

WTO, The Effects of Environmental Measures on Market Access, Especially in Relation to Developing Countries, in Particular to the Least-Developed among Them, WT/CTE/W/26.

[부록 1] 환경정책의 무역파급효과를 고찰하기 위한 검토리스트

1. 검토대상 선정에 관한 예비심사

- (1) 정책이나 협정에 무역 혹은 교역제품과 관련된 규정을 두고 있는가? 또는 정책이 교역제품에 영향을 주는가?
- (2) 고찰대상의 정책이나 협정의 틀 내에서 사용될 무역수단 혹은 무역관련 수단은 무엇인가?
- (3) 정책이나 협정의 환경요구조건이 제품과 관련이 있는가? 공정과 관련이 있는 경우, 환경요구조건이 제품의 특성에 영향을 주는가?

2. 정책 및 협정상의 차별규정

- (1) 정책이나 협정이 제품의 국적을 불문하고 동일제품에 대해 공평하고 일관되게 적용되는가?
- (2) 통관중이거나 시장에서 거래되고 있는 외국산 제품에 대해 환경조치가 부과하는 금지사항, 통제 혹은 절차가 국산 제품에도 유사하게 적용되는가?
- (3) 국제환경협약이 인정하는 조치가 비가입국을 차별대우하는가?

3. 정책 및 협정의 관할권역 문제

- (1) 정책과 협정이 어떤 종류의 환경문제 혹은 환경영향(예: 오염, 재생가능자원과 재생 불가능자원의 고갈, 생물자원의 보존과 관리, 동물복지)을 해결하는가?
- (2) 정책이나 협정의 지리적 적용범위 (국내, 월경, 지구)는 어떻게 되는가?
- (3) 문제해결과 관련하여 환경요구조건들을 조화시키는 것이 실행가능하고 정당한가?

4. 정책 및 협정의 경제활동 규제범위

- (1) 환경영향의 크기는 어느 정도이며, 관련 조치의 실행이 시급한 문제인가?
- (2) 환경정책이나 협정의 영향을 받을 수 있는 제품 혹은 관련 생산부문이 경제에서 차지하는 중요성은 어느 정도인가?

5. 무역과 경제영향

- (1) 환경규제조치가 무역의 흐름에 어떠한 영향을 미치는가? 무역왜곡을 유발하는가?
- (2) 어느 정도의 교역량이 환경규제조치의 영향을 받을 수 있는가?
- (3) 환경규제조치가 교역상대국, 특히 개도국에 어떠한 영향을 미치는가?
- (4) 환경규제조치가 외국산 제품의 국내시장 접근성에 어떻게 영향을 미치는가?
- (5) 환경정책이나 협정이 특정 제품, 부문, 지역에 대한 투자를 증가 혹은 감소시키는가?

(6) 환경정책이나 협정이 특정 시장 혹은 산업부문의 경쟁력을 어느 정도로 증가 혹은 감소시키는가?

(7) 환경정책이나 협정이 산업생산, 운영비용, 시장행동에 어떤 변화를 초래하는가?

6. 규제영향

(1) 월경성 혹은 전지구적 환경문제가 i) 국제적인 협조, ii) 협상, iii) 관련 국가간의 국제적 환경협정의 이행을 통해서 해결되는가?

(2) 월경성 혹은 전지구적 환경문제의 해결을 위해 무역조치를 선정하는 근거는 무엇인가?(예: 국가의 단독결정인가, 국제환경협약의 틀 내에서 요구되는 조치인가, 혹은 국제법의 일반적 원칙에 의거한 것인가 여부)

(3) 환경규제조치는 과학적 증거에 기초하고 있는가? 다양한 대안들은 과학적 증거에 대한 견해차이를 어떻게 해결하는가?

(4) 조치는 국가별로 상이한 윤리, 가치관, 문화적 선호에 기반하고 있는가?

(5) 모든 관련국가는 국제환경협정의 이행에 참여하거나 나중에 이러한 협정들에 참여할 수 있는 기회를 보장받는가?

7. 최혜국 대우

(1) 정책과 협정이 국가별 차별하는가? 그렇다면, 어떻게 그리고 왜 차별하는가?

(2) 정책이나 협정이 제품의 국적에 관계없이 동일한 제품에 대해서는 공평하고 일관되게 적용되는가?

(3) 외국 공급자에 대한 비차별적 대우가 실제로 차별효과를 낳는가?

(4) 국제환경협정이 인정한 혹은 명한 조치가 비당사국을 차별대우하는가?

차별대우의 부재로 인해 협정의 목표가 손상되는가? 국제환경협정에 가입하지 않은 이유(예: 환경적 부존상황의 차이, 비용-편익분석과 과학에 대한 평가 차이, 위기관리의 차이, 환경정책 우선순위의 차이)가 고려되어 왔는가?

8. 내국민 대우

(1) 통관중이거나 시장에서 거래되고 있는 외국산 제품에 대해 환경조치가 부과하는 금지사항, 통제 혹은 절차가 국내산 제품에도 유사하게 적용되는가?

(2) 외국 공급자에 대한 비차별적 대우가 여전히 차별효과를 낳는가?

9. 필요성

(1) 제안된 조치의 범위가 환경정책의 목표를 달성하는 데 필요한 범위를 넘어서는가?

(예: 조치가 환경문제를 해결하는데 필요이상으로 넓은 범위에 제품에 영향을 미치는

경우, 감시체제가 구비되었음에도 불구하고 무역금지를 도입하는 경우)

(2) 무역을 제한하는 정도는 낮으면서 그 효과면에서는 다른 환경조치와 유사한 조치가 존재하는가?

(3) 환경목표의 달성이라는 취지에 어긋남 없이, 무역왜곡이나 부정적 무역효과를 감소 혹은 최소화하는 방안이 존재하는가?

(4) 불필요한 행정적 복잡성 혹은 감춰진 수출입 규제(예: 많은 시간과 비용이 소모되는 입경 절차 혹은 정보제공 의무)를 피하면서 조치가 이행되는가?

(5) 보완성과 관련하여 무역조치가 국내환경보호 조치와 어떠한 관계를 갖고 있는가?

(6) 외국인 공급자 혹은 구매자에 대한 무역조치의 목적·효과가 국내적 수단의 목적·효과와 비교 가능한가?

10. 대안적 정책수단

(1) 제안된 조치가 최선의 해결책인가? 혹은 환경목적을 달성하는데 더 효과적인 대안이 존재하는가?

(2) 대안적 조치가 존재한다면, 어떠한 방법으로 혹은 어느 정도로 환경목적을 달성하는가?

(3) 다양한 대안들이 환경문제에 대한 접근법이나 환경조치의 채택과 이행능력을 차별화 하면서 어떻게 환경의 차이를 고려하고 있는가?

(4) 국제환경 협약 내에 환경공약의 채택을 확대시킬 수 있는 긍정적 방법이 존재하는가?(예; 개도국의 이해관계를 고려하거나 그들의 참여를 유도하기 위해 기술·재정지원을 확대, 혹은 이행을 제고하는 것 등)

11. 감시

(1) 제안된 조치의 적용 대상이 되는 제품을 어떤 방법으로 식별하는가?(예: 국경검사, 관련국가사이의 상호협정에 의거한 인증체제)

(2) 수입국은 어떤 방법으로 수입품이 제품요구조건 혹은 생산공정상의 요구조건에 부합하는지의 여부를 감독하는가? 수입국은 요구조건을 기만하는 행위에 대해 어떻게 대응할수 있는가? 수입국의 감독비용, 수출국의 인증비용은 얼마인가?

[부록 2] OECD/GD(97) 137

공정 및 생산방법(PPMs) :

PPMs에 근거한 무역조치 사용에 관한 개념적 틀과 고려사항

무역 및 무역관련 수단

다음은 본 연구에서 논의된 무역 및 무역관련 수단의 주요 유형틀이다.

무역금지나 규제(Trade Bans or Restriction)- 무역금지나 규제는 수입국이 규정한 환경PPMs(process and production methods) 요건을 준수하지 않는 제품의 수입을 제한하기 위해 이용될수 있다. PPMs 요건을 준수하지 않는 제품은 시장 진입이 완전 금지되고 국내 PPMs 요건을 충족할 경우에만 시장에 들어올 수 있다. 이는 PPMs를 근거로 한 무역 수단의 가장 흔한 형태로 제품관련 PPMs(범주A)를 다루는데 이용된다. 금지나 규제는 유해한 폐기물의 공정, 혹은 처리와 같은 특정 PPMs 요건을 준수할 수 있는 수입국으로의 제품 수출에도 취해질 수 있다.

무역제재(Trade Sanctions)- 이 경우의 무역제재는 수입국이 규정한 환경PPMs 요건을 준수하지 않는 특정 제품 이외의 제품에 부여된 금지나 규제를 의미한다. 순수히 이론적인 예를들면, 환경파괴를 가져오는 어획법을 사용하는 국가에 대해 그 국가에서 생산하는 TV의 수입을 규제할 수 있다.

상계관세(Countervailing Duties)- 상계관세는 정부보조를 받은 수입품이 국내 산업에 피해를 일으키는 경우, 이러한 제품의 제조, 생산, 혹은 수출에 부여된 보조금을 상쇄하기 위해 수입제품에 부과되는 특별관세이다. 상계관세는 "내재된(implicit) 환경보조금"에 대한 대응책으로 이용되며, 환경요건이 부재하거나 수준이 낮은 환경요건에 의해 제품이 생산될 때 발생한다.

의무적 환경마크(Mandatory Eco-Labels)- 의무적 환경마크는 규정된 환경 PPMs에 의해 생산되었음을 표시하는 것으로, 제품에 부착된 라벨이나 표시(seals)를 가리킨다. 즉, 해외 생산자에게는 무역규제로 작용한다. 자발적 환경마크도 마찬가지로 특정 PPMs요건 이행을 표시하지만, 이 자발적 환경라벨을 준수하지 않는 제품이라고 하여 수입이 규제되지 않는다. 자발적 환경마크 제도의 제품인증 신청여부는 제조자의 선택사항이다.

국경세 조정(Border Tax Adjustment)-- 이 조치는 해당국가에서 제품에 부과되는 국내세가 가능한 한 무역중립성을 가질수 있는 범위를 허용한다. GATT에 의해 이미 허용된 조정과 함께, 수출품에 대해서는 환경세(eco-taxes)가 상환되고, 수입품에 대해서는 국경세가 부과되어 환경 PPMs관련 국내세(예:배출세)와 일치시켜야 한다는 제안이 있다.

서론

PPMs이라는 용어는 공정 및 생산 방법(process and production methods)을 말하며, 제품이 제조 혹은 공정되고 천연자원이 추출 또는 채취되는 방법으로 정의된다. PPMs은 중요한 환경영향을 미칠 수 있다고 인정되고 있다. PPMs의 부정적 영향에는 두 가지 종류가 있다. 하나는 제품관련(product-related) PPMs로서, 공정이나 생산 방법이 제품의 특성에 영향을 가하여, 소비 또는 이용될 때 제품 자체가 환경을 오염시키거나 파괴시키는 것을 의미하고, 둘은 제품무관련(non-product related) PPMs로 공정이나 방법 자체가, 예컨대 생산 단계에서 오염물질은 공기중이나 수중으로 흘러 보냄으로써, 환경에 부정적인 영향을 미치는 것을 말한다.

내국 PPMs관련 요건은 지속가능한 개발을 추진하기 위해 중요한 정책수단이 된다. 이러한 PPMs관련 정책조치의 목적은 생산공정에서 야기되는 환경파괴를 막는 것으로, 예를들면 생산자가 환경피해 대가를 치르게 하는 것이다. 많은 국가의 소비자는 그들이 구입하는 제품의 PPMs가 환경에 어떻게 영향을 끼치는가에 대한 정보를 얻고자 한다. 대부분의 경우에, 정부규제로 만들어진 PPMs관련 요건은 특별히 국내적인 효과를 가지지만, 무역정책과의 마찰을 가져오지는 않는다. 그러나, 특히 환경에 미치는 특정 PPMs의 영향과 관련된 문제와, 환경적으로 건전한 활동을 더욱 증진하거나 환경적으로 피해를 주는 활동을 지양하려는 의지로 인해 경우에 따라서 무역조치로 사용되기도 한다.

PPMs 문제는 무역 및 환경에 대한 국제 논의에서 핵심적이며 다양한 범위에 걸친(cross-cutting) 이슈이다. PPMs 문제가 발생하는 영역으로는, 환경목적의 무역조치 사용, 전과정(life-cycle) 접근방식과 동 접근방식의 환경마크에 대한 적용, 경제적 수단, 환경정책과 환경요인과의 조화 등이 속한다. PPMs와 관련된 최근 무역분쟁은 이러한 논의에 촉매작용을 했다. 가장 잘 알려진 무역환경 분쟁 중의 하나를 예로 들면, GATT분쟁해결 패널은 돌고래의 부차적 어획(by-catch)을 최소화할 목적으로 영토 한계선을 넘어서는 참치잡이에 특정 기술(예를 들어, PPMs)을 강요하는 국내법에 따른 수입규제에 대해 GATT 의무사항과 일치하지 않는다는 판정을 내렸다.

이러한 중요성 때문에 OECD 무역환경전문가 합동회의(Joint Session of Trade and Environment Experts)는 수입제품에 PPMs관련 요건을 부과하는 국가들이 환경과 무역에 미치는 영향을 연구하는데 상당한 노력을 기울였다. 그 첫단계로, PPMs에 대한 개념적틀(conceptual framework)을 개발하였다. 아래 제 I 부에서 보여지듯이, 이 틀은 환경영향의 범위에 따라, PPMs을 분류하고 PPMs관련 요건을 강화하는데 사용될 수 있는 조치를 분석하는 것이다. 이러한 분석을 통해 PPMs에 근거한 무역조치가 무역 및 무역정책에 미치는 영향을 살핀다. 기존의 무역규범과 원칙이 PPMs에 근거한 무역조치와 어느 정도로 관련될 수 있는가의 문제도 GATT의 "동종제품" 개념과 함께 검토된다. 이러한 개념적 틀은 PPMs 문제에 대한 현재의 이해수준을 반영하고 있으며,

계속 발전해 나갈 것이고 향후 단계에서 수정될 필요도 있을 것이다.

개념적 틀을 시험하기 위해 OECD 무역환경 전문가 합동회의는 PPMs관련 요건에 대한 일련의 사례연구를 시도했다. 이는 1994년 4월에 개최된 헬싱키 PPMs연구회(Helsinki Workshop on PPMs)에서 논의되었고 "무역 환경: 공정 및 생산 방법(Trade and ENvironment: and Production Methods)"이라는 제목으로 OECD 출판물에 게재되었다.

초기 두 작업단계이후 활발해진 합동회의는 계속해서 다음의 제2부에서 소개될 PPMs에 근거한 무역조치의 환경적 동기, 실행가능성, 효과 및 효율성, 그 대안과 관련된 다섯 가지 점에 대해 좀더 분석하기로 결정하였다. 기존의 다자간 무역 규칙과의 조화와 함께, 이 다섯 가지 측면에 대한 다수의 이론적 고찰이 이루어졌다.

이러한 추가 분석은 1994년 7월과 1995년 4월 사이의 합동 회의에서 논의되었다. PPMs에 근거한 무역조치와 관련해 흡족할 만한 결론에 다다르기 위해서는 아래의 다섯가지 측면을 고려해야 한다는 사실에 동의했다. 국가 정책입안자들은 다음 사항을 수행할 필요가 있다.

a) 특히 국내 PPMs관련 요건과 기술을 수입품에 적용하는 것이 주어진 환경목표를 달성하는데 실행가능하고 효과적이며 효율적인 수단인가를 결정한다.

b) 그러한 조치가 국제 무역에 미치는 영향을 규명한다.

c) 어떠한 상황에서 정부가 PPMs에 근거하여 수입품 규제를 실시하는 것이 적절한가를 입증한다.

d) 대안적 조치가 존재하는가를 확인한다.

e) 불필요한 무역 규제를 어떻게 제거할 수 있는가를 결정한다.

부속서의 체크리스트는 PPMs에 근거한 무역조치와 그 대안을 고려할 때 이용하도록 작성되었다. 본고에서는 일국의 정책수립에 관련하여 PPMs에 근거한 무역조치 사용의 다양한 측면을 다룬다. OECD는 어떠한 합의에도 도달하지 못했으며, 다자간 배경에서 적용될규칙으로 쓰일 수 있는 결과나 고려사항들도 만들어 내지 못하였다.

제 I 부 PPMs 요건

오늘날의 환경정책은 제품 전과정의 모든 단계에서 비용을 내부화하고 환경파괴를 예방하는 것과 깊은 관련을 맺고 있다. 그래서 이러한 정책을 시행하기 위한 시행규칙(regulations)은 전과정 사슬(life-cycle chain), 즉 생산, 분배와 판매, 사용과 폐기의 각 단계를 감독할 수도 있다. 그 상황에 따라, 이러한 시행규칙은 제품의 환경특성과 환경 질뿐만 아니라, 사용되는 공정 및 생산 방법(PPMs)도 규율한다. 모든 PPs요건(예: 제품이 생산되는 방식을 규정하는 국가 요건)은 제품판매를 위해 놓여지기 전에 생산단계에 적용된다. PPMs 요건의 목적은 부정적인 환경효과를 감소,

통제하거나 혹은 긍정적인 환경 효과를 증진하는 것이다.

PPMs 요건을 제정하는데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 그 사용을 의무화하는 구체적 PPMs을 선택하는 것이다. 예를 들면, 1 또는 2이상의 한정된 기술에 의해 부품이 생산되도록 규정하는 것이다. 둘은 위의 것과 반대되는 것으로서 특정의 PPMs을 금지하거나(기타 PPMs의 사용은 허용됨) 혹은 지양되어야 할 배출효과나 달성되어야 할 성과를 규정하여, 실제로 사용될 PPMs에 대한 자유로운 선택기회를 부여하는 것이다. PPMs 요건의 설계상의 차이로 인해 정책영향도 달라질 수가 있는데, 특히 잠재적 무역효과, 요건의 비용 효과성, 혹은 PPMs 요건하에서 가능한 기술혁신의 범위에 대해 각기 다른 정책 영향을 가질 수도 있다.

PPMs 요건이 초기에 시행될 때, PPMs 요건은 생산자들의 운영방식을 강제로 변경하도록 하는 경향이 있다. 이러한 변경은 기술적, 재정적 문제점을 초래하여, 각, 생산자, 특히 소규모 생산자나 개도국의 경우에 극복하기가 다소 어려울 수 있다. 상황에 따라서, PPMs요건은 생산지, 생산수준, 생산된 제품의 가격에 갑작스런 변화를 일으킬 수도 있다. 또한 생산방식의 변화는 무역방식의 변화를 가져올 수도 있다. 그러나, 무역수단이 특별히 요건의 이행을 돕는 경우, PPMs요건은 무역과 더욱 직접적으로 관련될 수도 있다.

PPMs 요건의 이행을 위한 다른 수단들이 있다. 예를 들면, 시행규칙, 환경마크, 환경세가 그것이다. 산업국가에서는 직접규제가 환경정책의 대부분을 차지하지만, 현재는 경제적 수단을 사용하거나 경제적 수단을 병행하는 것이 더욱 효율적일 수 있다는 사실에 광범한 합의가 나타나고 있다. 정부가 일단 환경문제의 존재를 인식하고 생산공정을 규제하는 행동을 취하면, 그 결정이행을 다양한 수단 가운데 선택이 이루어질 수 있다. 이러한 선택은 경우에 따라 다양하지만 대개는 다음과 같이 분류된다.

i) 직접규제(명령과 통제)

ii) 시장에 근거한 개입 혹은 경제적 수단 --예, 오염권(pollution rights)양도, 재정정책 -- 오염 부과금, 세금 혹은 보조금 - 소비자 선택¹⁾을 통해 생산방식에 영향을 주려는 시도.

iii) 산업계의 자발적 계획 -- PPMs을 규제하기 위한 자발적 협약이나 규약, 혹은 산업에 의해, 국가적으로 또는 국제적으로 채택된 PPMs에 수반하는 환경비용의 내부화.

PPMs 조치는 타국의 PPMs요건 채택에 영향을 줄 목적으로 이용될 수 있는데, 이러한 조치를 PPMs요건에 부합하지 않는 수입제품에 적용하는 경우가 그러한 예에 속한다. 이러한 행동은 무역 파트너에게 명백한 무역영향을 미치는 것이다, 예컨대

제조공정에서 CFCs의 사용을 금지하는 PPMs요건의 경우, 세척용제로 CFCs를 사용하는 컴퓨터 칩의 수입금지는 PPMs요건을 다룬 생산국에 확대하기 위한 무역조치가 된다. 본고의 논의 목적에 맞게 여기서는 무역효과를 가지는 PPMs조치 및 요건을 주로 다룬다. 이러한 조치에는 다음 PPMs요건에 근거한 규제적, 경제적, 혹은 자발적 수단이 포함된다.

i) 특정 PPMs요건에 부합하지 않는 제품의 수입 및 수출 제한

ii) 환경마크제도

iii) 환경세, 국경세 조정, 및 상계관세

다음 정책 접근법은 PPMs요건의 이행을 촉진하는데도 관련된다.

i) PPMs요건의 조화와 상호 인정

ii) 기술이전 혹은 PPMs요건을 이행하려는 개도국들의 노력을 지원하기 위한 역량강화와 관련된 다른 수단, 특히 재정적, 기술적 지원에 대한 긍정적 인센티브

II. 생산 및 소비의 외부성

제품의 생산, 소비, 혹은 폐기로 인해 비용에 불포함되는 환경피해가 발생한 경우, "외부적 불경제" 또는 "외부성"이 있다고 한다. 이러한 외부성이 다른 국가로 과급될 경우, 이는 지역적, 혹은 세계적 외부성이 된다. 분석의 출발점은 소비 외부성을 해결하는 PPMs요건과 생산 외부성을 해결하는 PPMs요건을 구별하는 것으로, PPMs요건으로 해결하려는 환경요소나 소비나 생산활동 동안 나타나는가를 밝히는 것이다.

소비 외부성을 해결하는 환경요건은 전과정(life-cycle)의 "하류(downstream)"단계에 나타나는 환경효과, 즉 유통/마케팅 단계, 혹은 제품이 소비되고 소비 후 폐기되는 동안 나타나는 환경효과와 관련된다. 이러한 요건은 제품 특성에 영향을 주며, 제품의 물리적, 화학적 특성, 건강 및 위생적 위험제거, 소비자 정보의 향상, 환경 유해물질의 이동 제한, 포장 및 용기의 규격화, 폐기물 처리, 제품이나 포장의 복구 및 재생과 관련될 수 있다. 소비 외부성은 대개 제품요건을 통해 다루어지지만, 소비될 때 제품의 환경효과에 영향을 주는 공정을 정부가 규제할 경우에는 PPMs요건이 적합한 경우가 있다. 그래서, 후자의 요건을 소위 *제품관련PPMs요건(product-related PPMs requirement)*이라고 불린다.

생산 외부성에 관한 환경은 제품 전과정의 "상류" 단계 즉, 동물의 사육 및 도축, 천연자원 개발, 원료 채취, 제품의 생산이나 제조 단계에서 특정기술의 채택요건이나 투입량 사용규제의 형태를 자주 취한다. 이 요건들은 제품 특성에 영향을 주지 않으며, 제품관련 PPMs 요건(non-product-related PPMs requiemant)이라고 불린다. 이 요건들이 규율하는 것은 다음과 같다.

- i) 대기오염, 수질오염, 토양파괴와 같은 생산의 환경오염 효과를 규제하는 방법. 여기에는 공장이나 지역의 최대 오염한도를 정하는 배출규제, 한 공장의 단위생산당 오염물질 배출량을 지정하는 성과요건, 생산공정에서 채용되는 기술을 정하는 기술요건(예: 토양을 보호하거나, 비료의 사용 혹은 남용을 피하는 경작법 도입, 오염을 유발하는 가축의 규제, CFCs 사용, 혹은 제조공정의 특정 용제).
- ii) 위에서 언급된 것 이외의 제품생산에 사용되는 방법이나 자원관리 방법. 이러한 예로는 삼림보호의 관리, 어획이나 특정 어종을 보호하는 방법, 사육이나 도축과 관련된 동물복지(animal welfare) 규정.

제품관련 PPMs요건과 제품무관련 PPMs요건의 구별은 무역효과와 GATT의 적용 측면에서 볼 때 매우 중요하다. GATT는 제품요건을 강화하기 위한 수입규제의 합법성을 인정하고, 도쿄라운드 동안 이러한 요건들이 부당한 무역규제로 작용하지 않도록 하기 위해 기술장벽협정(TBT)이나 표준규약(Standard Code)을 개발했다.²⁾ TBT협정의 우루과이 라운드 개정에서 해당하는 제품요건의 범위는 "제품특성이나 관련 공정 및 생산방법"을 포함하도록 확대되었다. 달리 표현하자면, PPM요건은 TBT협정과 위생 및 검역방법에 관한 협정(SPS)에 포함될 것이지만, 제품의 특성에 영향을 미치는 정도로만 그쳐 소비 외부성을 피하기 위한 것이다.³⁾

이러한 효과가 없는 PPMs요건(예: 제품무관련 PPMs요건)은 동 협정의 범위에 포함되지 않는다. 나아가 개정된 TBT협정은 기술규정과 표준 이외의 PPMs조치를 포함하지 않는다. 즉, 경제적 수단을 포함하지 않는다. SPS협정이 다루는 조치는, 정부가 인간과 동물이 섭취하는 식품이 오염균, 독소, 질병유발 생물, 첨가제로부터 안전하도록 취하는 조치, 동식물이 옮기는 해충이나 질병으로부터 인간의 건강을 보호하는 조치 그리고 동식물의 생명과 건강을 보호하는 조치이다.

III. 분석의 구조

PPMs요건이 해결하려는 환경 외부성의 2가지 유형은 환경 PPMs요건 및 조치에서 발생하는 무역관련 문제를 분석하는데 유용한 기초를 제공한다. 생산 외부성의 중요한 추가적 특성은 PPMs가 일으키는 환경피해의 사법적 관련범위로서, 해당 환경문제가 어느 정도로 다수 국가에 공유되어 있는가, 혹은 환경문제가 공유자원에 어느 정도 영향을 미치는가를 내용으로 한다.⁴⁾ 이러한 이유로 PPMs는 환경 영향의 존재여부에 따라 분석적으로 구별될 수도 있다.(표-A1):

범주A - 교역제품에 의해 전달됨(이 경우에, PPMs은 제품 특성에 영향을 미치며, PPMs요건은 소비 외부성을 대상으로 한다.)

범주B--교역제품에 의해 전달되지 않음(이 경우에, PPMs은 제품 특성에 별 영향을 미치지 않으며,PPMs요건은 생산 외부성을 대상으로 한다). 여기서 환경 영향의 지역적

범위에 따라 구분할 수 있다.

-- 월경성 혹은 전지구적

B-1: 월경성 오염

B-2: 이동성 종과 공유 생물자원

B-3: 전지구적 문제

--단일국가

B-4 : PPMs을 적용하는 국가의 영토에 한정된 환경효과 및 기타 효과.

A. 범주A: 제품관련 PPMs

이 범주에서 환경피해는 제품 자체, 혹은 제품에 물리적으로 포함된 물질에 의해 발생한다. 이 범주의 잠재적 환경효과는 대기질, 수질, 토질에 미치는 영향, 종 보전과 보호, 혹은 수입국의 식물건강을 포함한다. 제품의 환경영향에 대한 높은 관심은 전과정의 각단계에, 특히 하류 영향 (폐기물 관리, 재생 재사용)에 집중되어 왔다. 어떤 경우에는 제품의 생산 방식이 제품의 최종특성에 영향을 주어 수입국의 환경에 피해를 주거나 수입국의 인간, 동식물의 생명 안전과 건강에 피해를 줄 수 있다. 수입국은 대개 소비 외부성이 환경규제, 환경마크, 혹은 다른 정책수단을 통해 내부화 되도록 하려고 노력한다. 이러한 예는 목재의 화학처리나 열처리, 농업의 살충제사용, 오존층 파괴물질의 사용에서 볼 수 있다.

외국제품이 국내 제품과 다르게 취급되는 경우 국내 환경을 보호하는 것이 불가능하기 때문에, 이 범주에 속하는 PPMs요건은 일반적으로 수입된 제품에(예컨데, 특정 PPMs요건을 준수하지 않는 제품에 적용되는 수입규정을 통해) 적용된다.

여기에서, 제품의 수입은 소비될 때, 혹은 폐기와 관련해 오염을 발생시킬 수 있기 때문에 규제되는 것이다. PPMs에 근거한 수입규제는 식품생산 조건을 규제함으로써 식품과 농업의 안전을 보장하려는 국가 조치하에서 혹은 유해한 생물이나 제품으로부터 체약국의 환경을 보호하려는 다수의 국제협정에서 사용되었다.⁵⁾

<표 A-1> 개념적 기초 (환경효과에 따른 PPMs분류에 근거함)

	범주A	범주B			
		B-1	B-2	B-3	B-4
환경외부성	소비 외부성*	생산 외부성**			
PPMs요건	제품관련 - 제품특성에 영향을 주는 PPM - TBT와 SPS협정은 이 범주를 포함함	제품무관련 - 제품특성에 영향을 주지 않는 PPM - TBT와 SPS의 범위에 불포함			
환경효과	국가적***	환경성 오염	이동성 총과 공유 생물자원	선지구적 문제	국가적
	수입제품은 국민과 동물에 건강과 환경을 오염시키거나 영향을 미침(예: 식물해충, 유해한 폐기물과 화학물질, 소나무선충에 감염된 목재)	환경효과는 다른 연합권이나 국가 관할권을 넘어서는 영역으로 전달됨(예: 전달된 대기오염, 수질오염, 혹은 토양의 보전과 관리)	환경효과는 국가 관할권을 넘어서는 영역에서 발생함(예: 동성 동물, 조류, 어류, 다른 공유생물과 번식 보전과 관리)	환경효과는 지구적 문제들(예: 오존층과, 기후변화, 생물다양성 파괴, 멸종위기에 처한 종에 대한 효과)	환경효과는 PPM을 사용하는 국가에 한정
PPMs요건의 일치(harmonization)	국가적 - 국제적 요건은 바람직함 - 국가의 특수 상황에서 그러한 요건에서 벗어날 수도 있음 국가간 및 세계적 - 가능한 한 일치는 바람직함	국가간 및 세계적 - 일치가 적합할 수도 있음			국가적 일치는 문제와 소지가 있으며 바람직하지 않을 수도 있음
무역정책의 관련성	- 무역규제조치는 국가 제품요건의 강화를 나타냄. - GATT규칙은 공평한(비차별적인) 대우와 투명성이 요구됨.	- 수입국에서 사용되는 PPM요건을 수출국에 부과하면 무역조치는 역외관할권 효과를 가짐. - 다자간 환경협정은 특수 상황에서 무역조치를 적합한 수단으로 규정할 수 있음.			국가는 비무역정책 조치를 통해 그 관할권내의 PPM요건을 설정해야 하는 일차적인 책임을 질 수 있음.
동물제품 문제	제품요건에 근거한 제품차별은 다자간 무역규칙에서 허용됨.	제품에 물리적으로 포함되지 않는 기준에 근거한 제품차별의 전관적 발달은 아직 개발되지 않을 이 방법에는 이행되거나 제안된 조치/요건이 투명하고 예측가능하며 실생가능하거나, 혹은 최장된 무역조치인가에 대한 검토가 속함.			

* 소비 외부성: 환경영향은 교역제품에 의해 전달됨.

** 생산 외부성: 환경영향은 교역제품에 의해 전달되지 않음.

*** 때로는 국가간, 혹은 세계적 환경문제와 연관됨.

정책접근법으로써 제품관련 PPMs요건의 일치나 상호인정은 바람직할 수 있다. 왜냐하면 여러국가가 적용하는 다양한 PPMs는 시장의 분화를 가져와 국제무역과 경쟁에 문제를 일으킬 수 있기 때문이다. 그러나, 각 국가는 자국의 환경적 부존상황(environmental endowments), 선호, 여건에 근거해 자국만의 요건을 가지기를 선호할 수 있다. 그래서, 국가는 특수 상황의 경우 국제적 요건에서 벗어날 수도 있다.⁶⁾ WTO TBT협정은 부정적인 무역효과를 최소화하는 한편, 이 범주에 해당하는 PPMs를 규제하는 방법에 관해 국제적으로 동의된 일반적인 규칙을 제공한다.⁷⁾

교역제품이 소비 외부성을 가질 경우, 국가는 다자간 무역 규칙을 위배하지 않는 한도에서 자국의 영토내에 해로운 환경효과를 가지는 PPMs에 대해 규제할 주권을 가진다. 수입품이 면제되는 경우, 국내 규제를 강화하는 것이 어려워지거나 불가능하게까지 될 것이다.

문제는 어떤 방법으로 불필요한 무역왜곡을 없애거나 최소화하는가이다. 직접적인 무역규제가 전혀 없는 경우에도 제품관련 요건은 생산자에게 추가비용을 부과함으로써 효과적으로 무역에 영향을 미칠 수도 있다.

비록 다자간 무역규제로 수입국내에서 환경문제를 일으키고 수입국의 제품요건을 준수하지 않는 제품에 규제와 금지를 취할 수 있긴 하지만, 요건을 따르지 않는 제품의 수입을 막는 새로운 PPMs요건의 도입은 수출국에 대한 우려를 일으킬 것이다.

경험적으로 볼 때, 각기 다른 국내 요건을 적용하는 경우에 특히 영향을 받는 국가는 PPMs요건의 과학적 근거, 정치적 선택보다는 과학적 평가의 우선, 혹은 평가과정에 예방의 원칙을 적용하는 것이 정당화되는가와 같은 문제가

제기된다.⁸⁾인증제도(certification systems)의 상호인정은 도움이 될 수도 있지만, 이를 위해서는 검사 및 증명절차가 환경마크 기준에 대해 우선적으로 국제적 동의를 필요하다. 게다가, 특별한 경우에는 특정 PPMs과 관련된 제품특성은 제품검사를 통해 쉽게 입증되지 않거나 아주 복잡한 검사절차가 요구될 것이다⁹⁾. 이러한 제품은 어떠한 절차가 사용되었는가를 나타내는 증명서가 필요할 수도 있다. 실제로, 생산 단계에서 특정 절차가 사용되었음을 증명하는 책임은 대개 수출국으로 전가된다.

"동종제품" 문제에 관해, 다자간 무역체제는 현재 모든 동종제품에 대한 동일한 대우를 요구하면서, 다른 한편으로는, 차별적 대우는 유사하지 않은 제품에 주어질 수 있다. 동종제품이라는 개념은 GATT체제에 가장 중요하며, 수입품에 적용되는 대우조건의 비차별 원칙을 지지한다. GATT는 "동종제품"의 정의를 가지고 있지 않으며, 그 해석은 사례별 접근을 근거로 하고 있으며, 사례별 접근은 조치의 목적을 고려한다. 몇 가지 기준은 다음과 같다:

- 제품의 성질, 특성 및 품질
- 제품 투입요소의 다양한 특성(예컨대, 제품이 식물, 동물, 혹은 합성요소를 가지고 있는지의 여부)
- 시장에서 제품의 최종사용과 소비자의 선호 및 습관

예를 들어, 알콜음료와 맥주류에 영향을 주는 미국의 조치에 대한 패널 보고서는 동종상품 결정은 물리적 특성뿐만 아니라, GATT 제3조(내국세와 규제에 관한 내국민대우)의 목적과 일치하도록 내려져야 함을 명시한다(즉, 알콜 농도가 낮은 맥주와 농도가 높은 맥주의특성은 실제로 같지만, 이들 맥주간 차이의 핵심목적은 인간의 건강을 보호하는 것이기 때문에 동종제품으로 간주되어서는 안 된다.)

WTO의 TBT협정은 제품의 특성에 영향을 미치는 PPMs을 포함한다. 국제적으로 동의된 이러한 규칙하에서 수입제품간의 차별은 제품관련 PPMs요건의 경우에 허락된다. 그러나, 이러한 PPMs요건이 적법한 환경, 건강 및 안전 목적 이상으로 불필요하게 무역을 제한하여서는 안 됨을 동 협정은 명시하고 있다. GATT (그리고 국제표준화기구 (International Organization for Standardization: ISO), 국제전자기술위원회(International Electrotechnical Commission: IEC), 혹은 FAO/WHO

Joint Codex Alimentarius Commission과 같은 전문화된 기관)에서는 국내 차원에서 제품관련 PPMs 요건을 세우는 규칙과 절차에 대한 상호 이해와 동의를 이끌어 내고, 이러한 절차의 투명성을 높이며, 요건들을 서로 일치시키며, 그리고 일반적으로 공통 관심사에 대한 의견교환의 기회를 조성하려는 노력이 이루어졌다.

B. B범주: 제품무관련 PPMs

이 PPMs 범주에서 환경피해는 제품 자체가 아닌, 제품생산 방식에 의해 발생하는 것을 말한다. 다르게 말하면, 문제는 생산 외부성에 의해 발생한다. 이 범주의 환경효과의 유형은 다음과 같다.

B-1) 월경성 오염(실제로 인접한 국가나 지리적으로 공유하는 지역에서의 환경효과)

- 대기, 수질, 토양에 영향을 미치는 오염
- 천연 서식지나 천연자원에 영향을 주는 공정

B-2) 월경성 생물자원의 보전과 관리에 대한 효과(환경효과는 1이상의 관할권을 포함하거나 관련 국가의 관할권을 넘어선 영역을 포함한다.)

- 생물자원의 고갈(이동성 종과 다른 국가간에 공유되는 생물자원)

B-3) 전지구적 문제(전세계의 인구 혹은 모든 국가가 공유하는 환경자원에 대한 환경효과)

- 오존층의 파괴, 기후변화
- 생물다양성의 손상
- 멸종위기에 처한 종에 대한 효과¹⁰⁾

B-4) PPMs 사용국가의영토에 제한된 환경 및 기타효과

- 대기, 수질, 토양에 영향을 미치는 오염
- 천연 서식지나 천연 자원에 영향을 주는 공정
- 자원의 소비(자원 고갈)
- 동물 복지

생산공정이 어떤 국가 관할권에도 속하지 않는 영역에 속해있거나 관련 정부당국이 이를 강화하려는 수단이나 의지가 부족할 경우, 범주 B-1, B-2, 혹은 B-3에 해당하는 경우가 있을 수 있다는 사실을 유념하여야 한다. 이 문제에 대한 해결책은 파급효과를 지닌 생산외부성을 포함한 문제와 흡사하다.

생산 외부성이 국경을 초월한 파급효과를 가지는 경우, 각 주권국이 환경문제에 각기 다른 이해관계를 가질 때나 한 정부의 정책입장이 월경성 혹은 전지구적 환경 보전에 해로운 것으로 여겨질 때, 환경문제를 해결하는데 있어 갈등이 있을 수 있다. 문제는

외부성의 내부화 의무를 관련 당사국간에 적절하게 공유하는 방법이다. 한 당사국이 모든 당사국들을 대신해 결정할 수는 없다. 국제적 협상이나 사업은 주권국간의 협력적 태도(PPMs요건의 조화를 포함)를 만들어내는 수단이다. 문제는 영향을 받는 국가들이 자국의 국경을 초월한 문제에 대해 (환경비용과 비용분담의 평가를 포함) 더 나은 환경보호와 자원관리를 위해 어떻게 협력하는가이다.

다자간 환경협정(MEAs)과 관련해 무역조치를 포함한 PPMs조치는 다른 상황에서 이행될 수도 있다.

- i) 국가가 MEA에 의해 조치를 취할 의무가 있는 경우
- ii) MEA가 조치를 취하도록 특정국가에게 위임하는 경우
- iii) 조치를 취하는 국가가 그 취해진 조치는 MEA 목적 달성(MEA관련 조치)을 위해 필요하다고 주장하는 경우
- iv) 국제법의 일반원칙에 따라 월경성 환경피해의 국가 책임원칙에 준거하여 MEA가 부재한 상황에서 조치가 취해지는 경우

MEA에 관한 문제들 중 하나는 MEA 목적 달성을 방해할 수 있는 MEA 비당사국을 어떻게 다루는 가이다. 예를 들어, 주요 생산국이나 소비국이 MEA에 참여하지 않는다면 이들 국가의 활동만으로도 협정을 손상시킬 수 있다. 생산을 비당사국으로 전환함으로써 당사국들의 협정 이행을 통해 얻어진 모든 환경이득을 손상시킬 수 있는 것이다. 환경적 부존상황과 정책 우선순위, 이행비용이나 능력, 과학적 증거확신 부족 등과 같이 국가가 MEA에 가입하지 않으려고 할 수 있는 몇 가지 이유가 있을 수 있다. 관련 개도국의 관심사를 고려해 볼 때, 기술이전, 재정지원, 혹은 MEAs 이행을 위한 유연성 있는 규정을 통한 협력을 이루어내는 것이 무역조치에 의존하는 것보다 선호되는 것으로 보인다.

다른 중요한 문제는 국제적 동의를 이루어지지 못할 때, 심각한 환경파괴를 일으키는 시급한 문제들을 어떻게 해결하는가 이다. 이러한 경우에, 실제로는 일방적 행동이 아주 드물긴 하지만, 환경을 보호하기 위해 국가가 국가적/자율적 조치를 취하도록 하는 압력이 있게 될 것이다. 환경피해를 일으키는 PPMs가 영향을 입은 국가의 관할권 밖에서 작용할 경우, 영향을 입은 국가가 PPMs를 바꾸려고 하는 정책활동은 관할권외의 행동으로 보여져 왔다. 이러한 PPMs은 원산국에도 영향을 줄 수 있다. 비무역, 대안적 조치는 충분히 고려되어야한다.

제품무관한 PPMs요건의 일치는 문제의 소지가 높으며, 문제시되는 PPMs은 월경성, 혹은 전지구적 환경효과가 전혀 없는 경우 바람직하지 않을 수도 있다. 엄격한

제품무관련 PPMs요건은 환경적으로 불합리한 실행의 숨겨진 비용을 어느 정도 제거함으로써 지속가능한 개발에 긍정적인 이득을 가질 수 있는 반면, 일반적으로 국내 환경문제의 해결방법은 자국 정책결정과 평가에 근거해 자국의 경제상황과 사회적 선호를 반영하도록 받아들여지기 때문에 제품무관련 요건은 정당화하기가 어려울 수 있다. 제품무관련 PPMs요건의 일치는 비교우위를 방해한다는 점에서 바람직하지 않다¹¹⁾. 사실, 국가들에 대한 요건의 차별화는 아래의 리우선언 제11조에 명시되어 있듯이 정당화될 수 있다.

"각 국가는 효과적인 환경법을 제정할 수 있다. 환경표준, 운영목적, 우선순위가 환경 및 개발 상황을 반영해야 한다. 일부국가가 적용하는 표준은 부적절 할 수 있으며, 특히 개도국에 부당한 경제적, 사회적 비용이 될 수 있다."

다른 한편으로는, 월경성 혹은 전지구적 환경효과가 있을 경우, PPMs 요건의 일치나 상호 인정이 더욱 타당성을 가질 수 있다. 그러나, PPMs요건의 적법성을 판단할 권리를 누가 가지는가, 어떤 기준 혹은 바탕에 근거하는가에 대한 문제가 제기 된다. 말하자면, 어느 정도의 국제적 합의가 필요하며, 국가간의 상이한 요인 (개도국의 비용부담 포함)들을 어떻게 고려하는가 등이다. 이미 언급했듯이, TBT협정은 이 범주에서 PPMs를 포함하지 않는다. 또 다른 관련 문제는 경쟁에 대한 다른 PPMs요건의 효과 그리고 이 문제를 해결할 수 있는 정책조치의 종류에 관한 것이다. 특히, 보조금, 상계관세, 혹은 이러한 경쟁문제를 해결하려는 조치가 허용되어야 하는가, 특정 경쟁문제가 무역조치를 취하는데 있어 적법한 것으로, 아니면 보호주의 목적을 위해 가장된 것으로 간주될 수 있는가하는 것이다.¹²⁾

범주 B-1- PPMs와 국가간 오염

월경성 오염을 해결하려는 PPMs요건은 투입요소 사용 제한이나 일반적인 이행요건의 규제형태를 취할 수 있다. 후자의 대상에 속하는 것은 원자재의 추출, 혹은 화학물질이나 살충제의 사용이 수반되는 제품의 생산, 토양파괴, 대기(산성비)나 수질오염(공장이나 농업상의 배출로 인한 강 및 해안지역 오염) 등에 관한 것이다.

관할권내의 조치나 규제가 다른 국가의 환경이나 자국관할권외 지역의 환경에 피해를 일으키지 않도록 하는 책임의 개념(리우선언 제2원칙)에 입각하여, 영향을 받은 국가는 환경피해의 원인국에게 원인국내에서 환경규제를 통해 그러한 영향을 규제하도록 부탁할 수 있다. PPMs 의 직접적 통제나 규제는 관련 국가들간의 지역적 협력을 통해 이루어질 수 있다.(즉, 공장, 산업, 혹은 지역에 따라 오염배출의 최대수준을 정한 배출요건과 같은 동의된 요건이나, 공장의 생산 단위당 오염배출을 규정하는 성과요건을 말한다). 성과를 기초로하는 PPMs요건은 바람직한 환경효과를

달성하는데 더욱 효율적일 수 있으며 동시에 긍정적인 무역효과가 발생할 수도 있다.

그러나, 환경영향평가, 환경적 부존상황, 비용, 혹은 정책적 선호의 차이로 인해, 관련국가들사이에 적절한 조치 및 비용분담에서 의견의 합치가 어려운 경우가 있다. 또한 일방국가가 PPMs요건의 제정을 통해 해결하려는 문제의 존재여부와 관련하여 의견일치에 이르기가 어려운 경우도 있다. 오염발생국은 영토 밖의 환경비용을 고려하지 않고 자국의 비용-편익 분석을 기초로 하여 환경비용의 일부를 내부화하는 수도 있다. 이 비용분담에 동의하지 못하거나 오염국에 의한 환경영향을 규제하지 못하는 경우에는, 환경피해를 일으키는 제품의 수요를 감소시키거나 영향을 받은 국가가 내부화 비용을 수출국으로 전가시키려는 제재조치(즉, 거래된 제품이 존재할 경우의 오염제품에 대한 수입규제)를 통하여 환경영향을 줄이려는 일방적 조치의 채택 가능성이 높아지게 된다. 실제로, 월경성 오염에 관해 취해진 무역조치는 현재까지 없었다.

범주B-2 - PPMs와 월경성 생물자원

월경성 생물자원은 1국가 이상의 관할권에 속해있는 자원을 가리키는 것으로, 서식지가 다수국가에 걸쳐있는 종 뿐만 아니라, 한 국가의 관할권에서 다른 국가의 관할권으로 이동하는 종을 뜻한다. 이들의 공통된 특성 때문에, 보호와 관리에 대한 국제적 협력이 종종 요청된다¹³⁾. 월경성 생물자원을 보호하기 위해 국가들은 PPMs에 근거한 조치/요건, 혹은 무역규정을 내용으로 하고 국가의 수입 및 수출 규제를 이행하는 국제협정을 맺은 긴 역사를 가지고 있다. 관련 국제협정은 자원이나 종의 보호와 관계가 있는 제한된 수의 국가들에 의해서만 협의된 적도 있다.(예컨대, 남태평양 푸른지느러미참치 삼자 협정: tripartite Southern Bluefin Tuna "Agreement"). 또한 월경성 생물자원에 영향을 주는 실질적인 다자간 체제도 몇 가지 사례에서 발전되어 왔다.

무역규제의 대상은 대개 파생제품으로 생물종의 수출입과 생물종을 원료로 하는 제품의 수출입이 금지된다. 일부의 협정은 운영체제의 일환으로 제품무관련 PPMs요건을 근거로한 무역규정을 포함하고 있다. 이러한 협정내에서 비당사국의 행동은 협정의 목적과 이행을 쉽게 방해할 수 있다. 생물자원협정이 PPMs에 근거한 무역규정을 사용하지 않고 그목적은 성공적으로 달성할 수 있는가에 대해서는 좀더 많은 연구가 요구된다.

협력적 접근방식에서는 다양한 상황이 존재하게 된다. 즉, 국제적으로 동의된 기준에 따라 월경성 생물자원의 보호 및 관리에서 시작하여, PPMs요건에서 윤리적, 가치적, 혹은 문화적 선호나 관심에 관련된 PPMs요건에 이르기까지 다양하다. 그리고 환경목적 달성을 위해 협력적 행동이나 국제협정이 필요한 PPMs요건 (예를 들어,

월경성 생물자원의 보전관리)과, 해결과제와 해결조치에 대한 공통된 정의가 없는 경우에 영향을 받은 국가들이 공유하지 못할 윤리적, 가치적, 혹은 문화적 선호나 관심에 좀더 바탕을 둔 PPMs요건 사이에 분명하게 선을 긋기가 어려울 때가 자주 있다. "가치관" 과 "환경" 에 대한 정의문제는 이견을 가져올 수도 있다.

특히, 한 국가가 PPMs요건을 만들거나 다른 관련 국가들이 그 보편적 적용기준에 동의하지 않을 경우 갈등이 발생할 수 있다.

범주B-3 - PPMs와 전지구적 환경문제

여기에서 중요한 점은 환경문제의 효과적인 해결에는 모든 국가들 혹은 적어도 상당수의 국가들의 공동 행동이 요구된다는 사실이다. 문제해결에서 중요한 역할을 하는 국가가 전혀 행동하지 않거나 부적당한 방식으로 행동할 경우에 해결조치는 좌절될 수 있다. 공동의 문제에 직면하고 있는 국가들의 행동은 일반적으로 국제협정을 통해 결정되고 있다. 이 점에 관해 한가지 고려되어야 할 점은 환경피해의 책임을 함께 하고 있지만 협정에는 참여하지 않는 제3자는 협정 당사국들과 동일한 방식으로 대우를 받아야하는가의 여부다. 이러한 PPMs조치는 비차별적, 혹은 차별적 근거에서 적용될 수 있다.

예를 들어, 몬트리올 의정서는 제품에 근거한 규제 및 제품에 근거하지 않는 규제를 혼합한 무역조치와 인센티브를 통해 이 문제를 해결하고자 했다. 여기서는 비서명국과의 CFC포함 제품 거래금지에 대한 규정 그리고 최종 제품은 CFC성분을 가지고 있지 않지만, CFC물질로 생산된 제품 수입의 금지 혹은 규제의 타당성 검토에 대한 규정이 해당된다. 두 번째 방식은 한동안 채택되지 않았었다. 차별적 대우는 서명국에서 비서명국으로 이동하는 규제대상 물질의 생산을 막을 필요가 있음으로 정당화되지만, 이로 인해 몬트리올 의정서의 환경목적을 좌절시킨다는 주장이 있다. 무역규제의 실시 목적은 서명국 영토외 영역의 환경영향을 줄이는 것이었다. 여기에서 문제는 비서명국이 MEA 서명국이 취한 행동으로 혜택을 볼 수 있다는 사실만이 아니라, MEA 서명국이 전지구적 문제를 해결하기 위해 취한 행동은 비서명국의 행동으로 인해 수포로 돌아갈 수 있다는 것이다. 좀더 실질적인 측면에서 제기된 문제는 비당사국들에 대해 차별적 조치를 사용하여 MEA를 수락하도록 하거나 특정PPMs요건을 비당사국에 확대할 가능성이 있다는 점이다.

범주B-4 - PPMs와 지역 환경문제

범주B-4의 경우, 리오선언 제2원칙에 입각하여 적절한 해결책을 적용하는 것은 영향을 받은 국가의 책임이다. 규제나 경제적 수단을 통해 외부성을 내부화 하려할 수도 있다. 즉, PPMs요건을 정하는 1차적 책임은 생산공정이 이루어지는 국가에 있을

것이다. PPMs요건의 예는 범주B-1의 예와 유사하며, 생산단계의 배출요건, 공장의 생산 단위당 오염배출량을 규정하는 성과요건, 매개물(공기, 물, 토양)의 오염물질 허용농도를 결정하는 환경요건을 포함한다. 또한 제품 제조시 채택하는 건강, 안전 및 청결, 혹은 기술요건도 포함한다. 환경 파급효과가 전혀 없다는 사실이 일부 국가는 자국의 PPMs요건을 다른 국가가 채택하기를 바라는 것을 배제하지 않는다. 그 이유는 경쟁력 문제 때문이거나 아니면 준수해야 하는 "바람직한" 정책(예컨대, 동물복지)이라는 좀더 포괄적인 생각 때문이다.

IV. 제품무관련 PPMs과 무역

범주B의 PPMs(제품무관련 PPMs)과 관련해, 적합한 생산시설을 가지고 있는가의 여부와 관계없이 수입국이 수입품에 대하여 원산국의 생산절차에 관한 PPMs조치에 따르도록 원하는 경우에는 무역정책의 관점에서의 주요한 문제가 제기된다. 즉 관련 국가들간에 국제협약이 없는 경우, 이 조치의 경제적 영향의 일부나 전부가 비국산품에 집중될 것이며, 수입국 법령의 관할권외 적용으로 보여질 수 있다. 이러한 PPMs조치가 사전협의나 상호동의 없이 도입된 경우, 특히 도덕적 가치, 윤리적 혹은 문화적 선호, 과학적 근거가 부족한 환경적 선택과 관련된 경우 갈등이 발생할 수 있다.

문제가 되는 생산 외부성이 국가간, 전지구적, 혹은 지역적 파급효과(범주B-1, B-2, B-3)를 가질 경우에 취할 수 있는 한가지 선택은, 환경문제를 어떤 식으로 다룰 것인가에 대한 국가간의 사전 협의를 근거로 구체적인 PPMs요건을 이행하도록 결정하는 것이다. 이는 양자간, 다자간, 혹은 전지구적 동의를 의미한다. 여기서 중요한 점은 환경목적과 이 목적달성을 위한 수단에 대하여 관련 당사국간에 광범한 합의가 있어야 한다는 사실이다. 일부 MEAs는 무역조치를 적절한 수단으로 인식하고 있고, 때로는 특정 상황하의 환경목적 이행을 보장하기 위해 선호되는 수단으로 간주한다. MEAs에서 취한 규제조치와 GATT규칙과의 관계는 WTO무역환경위원회의 작업프로그램의 주제이고, 환경조치와 국제무역에 관한 GATT작업반이 이를 검토하였다.

이 점에서 고려되어야 하는 다른점은 위에서 언급했듯이, 비서명국에 대한 무역조치의 차별적 적용이다. 몬트리올 의정서는 동 의정서 당사국이 아닌 국가로부터 규제물질을 포함하지는 않으나 이 물질로 만들어진 제품 수입의 금지 혹은 규제의 타당성을 검토한 유일한MEA이다. 동 의정서 당사국은 최근 이 단계에서 수입품에 대해 금지나 규제를 부과하는 것은 실행 불가능하다는 견해를 가지고 있다. 추후 연구에서 다루어야 할 중요한 문제는 비당사국에서 차별적인 대우를 적용하는 것을

전제로 하여 비당사국에 PPMs조치를 도입하는 MEAs의 실효성과 실행가능성이라 할 수 있다(또한 이러한 조치의 효율성과 필요성 그리고 개도국의 단계적 참여를 도모하기 위한 기술지원이나 장기간의 이행기 제공 등도 여기에 포함된다). 이와 마찬가지로, PPMs요건이나 인증제도와 관련된 국제협력이 이루어지지 않게 되어, 일방적 무역규제를 낳고 MEAs의 설계, 이행, 강화와 관련된 문제를 초래하게 되는 상황을 어떻게 해결하는가에 추가적 연구가 요구된다.

지역적 환경문제(범주 B-4)의 경우, 국가는 자국 영토 내 생산에 적용가능한 PPMs요건을 정할 수 있으며, 비무역 정책조치를 통해 이를 이행할 수 있다. 위에서 언급하였듯이, 일부 국가의 국민들은 다른 국가들이 자신들과 동일한 주의의무 없이 환경을 다루는 것에 대해 잘못되었다고 생각한다. 이러한 가치판단은 환경정책의 차이가 국내 산업에게는 "불공평한" 경쟁여건을 조성한다는 의견으로 더욱 힘을 얻게 된다. 생산 외부성이 파급효과를 전혀 가지지 않는 경우, 현재의 무역규칙은 국가가 일방적으로 자국의 환경적 선호나 환경요건을 다른 국가에 강요할 목적으로 자국의 무역조치를 사용하는 것을 금지하고 있다. -그 이유는 요건의 이행비용의 일부를 부담하거나 전혀 부담하지 않는 국가가 보호주의 목적으로 무역조치를 남용할 잠재성이 매우 크기 때문이다. 이는 앞서 언급한 문제, 즉 국내 PPMs요건이 관할권 외부에서 생산된 제품에 어느 정도까지 그리고 어떤 방법으로 적용되어야 하는가의 문제를 제기하게 된다.

"동종제품" 문제

현 무역규칙은 제품(최수의 노동에 의한 제품에 대해 GATT 제20조(e)의 예외가 있음)에 물리적으로 체화되지 않은 기준에 근거하여 교역제품간 구별을 두는 세부 규정을 담고 있지 않다. 물리적으로 체화되지 않은 기준 및 요건(예컨대, 생산 외부성을 다루는 PPMs요건)에 따라 교역제품을 분류하려는 시도는 무역정책 문제를 야기하는 한편, 서로 다른 PPMs에 따라 물리적으로 유사한 제품간 구별을 두는 것은 환경적 시각에서 중요하게 여겨지기도 한다.

제품에 대한 단순 검사로는 (생산 외부성을 가지는) 특정 PPMs가 제조과정에 채용되었는지의 여부를 파악할 수 없다. 물리적으로 유사한 제품에 대한 차별의 실행가능성은 어느정도 까지는 검사기술의 이용가능성과 실행능력에 의존할 수도 있다. 대부분의 경우, 제품은 어떠한 절차가 이용되었는가를 나타내는 인증서를 가지고 있어야 할 필요가 있을 것이다. 또 다른 우려사항은 생산방법, 공정, 취급 및 폐기 기술 등에 적용되는 국내 기준의 국제적 조화가 지금까지 부족했던 것과 관련된다. PPMs요건의 변화 그리고 국제적 이행 여부를 확인하는 것의 곤란함은 해외

시장에서의 수출품에 대한 취급과 관련된 불확실성을 가져온다. 또한 PPMs 특성에 따른 새로운 제품분류는 일찍이 협상타결된 양허사항들을 바꿀 것이라는 우려를 낳는다.

좀 더 일반적으로, 범주B의 PPMs조치는 (국가간의 PPMs요건이 상호불일치하는 경우) 시장 분화의 가속화, PPMs요건 이행을 증명하는데 필요한 수입행정절차의 복잡화 등을 초래하여 국제무역의 왜곡을 가져올 수 있다. 이러한 두 요소는 무역업자들에게 불확실성과 비용을 증가시킨다. 또한 표준사용과 제품차별화의 근저에 보호주의적 동기가 내재해 있을 수 있다. 그러므로 소비 외부성 없는 유사 제품을 물리적으로 혹은 기능적으로 차별하는 것이 어떤 조건에서 가능한지 그리고 차별이 가능한지의 여부에는 주의있는 연구가 필요하다.

제Ⅱ부 PPMs에 근거한 무역조치의 동기, 타당성, 유효성 및 효율성에 관한 고찰 그리고 그 대안

I. 동기

A. 동기의 유형

PPMs에 근거한 무역조치의 사용과 여러 대안들을 고려하기 위해서는, 이러한 무역조치 뒤에 감추어진 동기에 대한 철저한 이해가 필요하다. 그러한 이해는 정책 결정단계에서 무역과 환경의 성공적인 통합을 위한 중요한 필요조건이다.

PPMs 조치 적용의 배후에 놓인 다양한 동기에 대한 고찰이 지금까지 있어 왔다. 여러사례에 따르면 이러한 동기들은 복합적이다. 한편 동기에 관한 인식이 변할 수 있고 이러한 다양한 동기가 항상 투명하게 구별 가능한 것도 아니다. 이러한 동기들은 때로는 상호 연관되어 있기는 하지만, PPMs에 근거한 무역조치의 사용을 위한 동기의 주요한 형태는 1)환경적인 것, 2)경쟁력, 3)가치관에 근거한(value-based) 동기 3형태로 파악할 수 있다.

1. 환경적 동기

a) 지리적 범위¹⁴⁾

PPMs에 근거한 무역조치 사용의 환경적 동기는 지리적 범위에 따라 3가지 범주로 나눌수 있다. 즉 무역조치가 목표로 하는 보호지역에 따라 1) (수입국의) 국내환경, 2) (수입국과 수출입국의 환경, 즉 월경적 환경과 전지구적 환경) 공동 환경, 3) (수출국의) 외국환경으로 나눈다.

국내환경 : PPMs에 근거한 무역조치는 (개념적 구조 정의에서 범주A에 속하는) 수입제품에 의해 발생하는 손해로부터 일국의 국내환경을 보호하고자 하는 바램이

동기가 될 수 있다. 이러한 목적을 위해 정부는 제품의 표준을 설정하고, 수입품에 대해서도 소비 외부성의 방지를 위하여 국내 생산품과 동일한 표준에 맞추도록 요구한다. 일부 사례에서는 제품표준은 제품의 생산방식과 관련될 수 있는데, 수입국에서 그러한 PPMs가 손해를 야기할 때 그러하다. 실례로 화학제품에 관한 기준, 식품건강과 안전의 영역에서 식품조사, 위생업무나 살충제 사용을 위한 법을 들 수 있다. 환경적 실례로는 수입 목재는 소나무 선충류(nematode)와 같은 해충을 박멸하기 위해 열처리되어야 한다는 요건을 들 수 있다. 헬싱키 워크샵에서 제출한 재활용 성분(recycled content)에 관한 사례연구에서 보았듯이, 1) PPMs가 제품의 특성에 어떠한 영향을 미치는가의 여부, 2) 환경적 외부성의 형태를 함께 살펴보는 것은 중요하다. 비록 재활용 성분에 관한 명령이 제품관련 PPMs요건으로 보일지라도, 그것은 생산 및 소비 외부성을 해결할 수 있다. 예컨대 재활용 성분에 관한 명령은 회수물질의 사용에 의하여 생산시장내의 재활용을 장려하고, 중고 제품/물질의 수거에 의하여 소비시장내의 재활용을 도모하는 것을 그 취지로 한다. 여러 국가들이 "지속가능한 소비 형태"로 나아감에 따라 이러한 유형의 제품 디자인 명령은 보다 빈번해지고 있어서, 무역영향에 대한 심도있는 검토가 요청된다.

<표 A-2> PPMs에 근거한 무역조치 분석(동기, 타당성, 유효성, 효율성과 대안)

	범주A 교역비용에 의한 환경영향이 이전되는 PPMs	범주B. 교역비용에 의해 환경영향이 이전되지 않는 PPMs			
		B-1 환경성 오염*	B-2 이동성 생물과 공유생물자원	B-3 전지구적 문제	B-4 PPM요건을 적용하는 국가에 한정된 환경효과 및 기타효과
동기**	-환경 국내화 경보효 -건강 문제 -경쟁력	-환경 -경쟁력	-환경 -가치기준	-환경 -경쟁력	-환경과 가치기준 중거는 일관하게 상호관련함 -경쟁력
보통가능성 PPM요건 관련 세 중 처벌의 기술적, 경제적, 법적 타당 성을 고려해야 함	불러적 특성에 근거한 제품차 별은 다자간 무역규범하에 서만 인정됨	제품에 제하되지 않은 특성에 근거한 제품차별의 객관적 방법은 기술적 으로, 경제적으로 곤란함. 차별이 무역무역을 유발하여서는 안됨. 그러 한 방법은 아직까지 개발되지 않음. 인증이 필요함.			
유효성	PPM에 근거 한 무역조치는 제품요건의 효 과적 이해에 필요	PPM에 근거한 무역조치는 효과 적이지 못할 수 있음. 환경피해 의 근본원인이 아님	- 이 범주에서 특별히 MEAs가 과적임 - PPM에 근거한 무역조치는 환경 목적 달성에 있어서 무역 자체가 협정의 유효성을 방해할 때 효과적 임(예, CITES, 몬트리올 의정서)	환경적 측면에서, PPM에 근거한 무 역조치는 불필요	
효율성 PPM에 근거한 조 치의 상대적 효율 성을 타당성과 효과성을 동등하게 고려한 다른 정책 의 비용을 비교한 후 그 사물의 비 율에 달려 있다	GATT 규범은 투명성과 비차 별대우를 요구 함	이러한 형태의 무역관련조치는 사용된 적도, 제 언된 적도 없음.	- 타국에 대해 국내 PPM요건을 무 효화 목적으로 실시하는 무역조치 는 역외관할권문제를 야기함 - MEAs는 특수상황하에서 무역조 치를 적절한 수단으로 인정함 - MEA의 비당사국에 대한 대우는 MEA의 목적달성과 관련하여 보다 고찰하여야 할 문제임	일국에 타국의 관 할권내에서 비무역 조치를 통해 PPM 요건을 제정할 수 있지만, 타국에 적용할 수 없음 - 환경적 문제를 해 결하기 위한 무역 조치는 정당화되기 어려움.	
대안	- 타당성, 유효성 과 효율성 하에 PPM에 근거한 무 역조치와 인정 면에서 연구되어야 함 - PPMs의 조화/ 상호인정, 경제적 수단, 재정적, 기 술적 원조, 리벌 링, 무역 인센티브 와 국내조치의 신 화 등이 있음.	- 조치는 가능 한 정도까지 비합리적함 - 국가는 특정 조건하에서 국 세무으로부터 면제될 수 있음 - 경제적 수단 - 재정적, 기 술적 원조, 리 벌링, 무역 인 센티브 - 환경무역촉 진	- 환경피해의 방 지 기술 또는 생 태기금(clean-u p funds) 원조 - 책임 및 보상 제도***	- (외국상황과 이 해를 고려한) 인 종과 리벌링 - 재정적, 기술 적 원조 - 경제적 수단 - 리벌링	- 재정적, 기술적 원조 - 자발적 관할리 벌링 - 경제적 규제 - 환경 보조금 - 환경무역촉진

* 이 범주에서는 PPMs에 근거한 무역조치는 부재함.

** 환경적 제방이나 위험감수에 대해 다른 방식으로 접근하는 경우 다른 본 표와 다른 동기유형이 가능함.

*** 라오산언 원칙 2과 원칙 13 참조.

공유환경 : 일국에서 타국으로 생산 외부성을 파급시키는 장소(범주 B-1, B-2, B-3)인, 공유환경을 보호할 목적이 PPMs에 근거한 무역조치의 동기가 된다. 국가들은 타국이 사용하는 PPMs를 알고 싶어한다. 왜냐하면 PPMs는 모든 국가가 공유하는 전지구적 생태학적 자산(예, 오존층, 멸종위기의 종, 생물다양성 등)이나 일부만이 관할권내에 속하게 되는 자원(예, 월경적 오염이나 이동성 생물)에 환경적 피해를 발생시키기 때문이다. 헬싱키 워크샵에서 제시된 사례연구는, PPMs에 근거한 요건을 채택한 MEAs와 지역협정의 이행이나 강제를 강화하려는 바램이 PPMs에 근거한

무역조치의 동기가 된다는 점을 지적하고 있다.

많은 협정들이 월경적 및 전지구적 환경 문제를 다루고 있음에도 불구하고, 때로는 협상, 이행 및 강제에 어려움을 겪는다. 여러 국가들이 환경협정에 참여하지 않는 이유로, 환경문제의 존재와 그 혹독함에 관한 의견불일치, 규제제도의 효율성 및 형평성에 대한 불화 등이 있다. 또한 불참여와 불이행을 통하여 짧은 기간이나마 경제적 이익을 누리하고자 하는 측면도 있다. 그래서 환경협약은 비당사국에 의하여 훼손하고 당사국에 의하여 위반되기도 한다. 예컨대 불법어로 선박, 당사국에서 비당사국으로의 국기(國旗) 변경, 선적등록의 변경 등으로 인해 어업협정은 그 취지가 손상되기도 한다.

PPMs에 근거한 무역조치는 환경협정에서 폭넓게 사용되지 않음에도 불구하고, 이러한 조치는 때때로 환경협약을 강화하기 위한 수단으로써, 특히 공유생태자원에 대한 위협이 증대하고 직접적인 장소에서 제안되거나 사용되었다. 이러한 사용은 MEAs의 범위내에서 발전될 수 있다. 또한 무역조치의 사용이 일방적으로 제안되기도 한다.

다자차원에서 PPMs에 근거한 무역조치는 환경협약(예, 몬트리올 의정서)의 한 부분으로 포함되어 완전한 참여의 촉진을 위해 사용되어 왔다. 즉 동 조치는 위협수단으로써 협약에 대한 포괄적 준수를 보장하기 위해 사용되어(예, 流網(driftnet)을 사용하여 어로행위를 하는 국가에 대해 웰링턴 협약과 UN결의의 위반으로 제재를 가하는 것), 국제 협약의 범위를 확대하고 그 유효성을 증대하기 위하여 사용되었다(예, CITES에 관련하여 미국에서 제정한 야생조류보호법). 또한 동 조치는 MEAs의 발전을 촉진하고 국제협약 내 조치에 대한 인센티브로써 제안되었다(예, 국제열대삼림협정(ITTA)에 따라 지속가능하지 않은 목재 수입의 금지). 반면에 현존하는 다수의 환경협정은 PPMs의 조화를 목적으로 하고 해양오염에서부터 생태계관리 문제까지 다루고 있으며 당사국의 상이한 환경책임, 환경능력, 환경적 선호 등을 감안하는데, 그들의 대부분은 무역규정을 가지고 있지도 않고, 무역문제를 야기하지도 않았다.

타국의 환경정책을 변화시킬 것을 목적으로 하는 일방적 무역규제(unilateral trade restriction)는 보호주의 목적으로 남용될 우려가 있다. 자국의 관할권내에서 생산과정에 대한 고유의 환경정책수립 권한을 행사하는 국가의 능력을 방해하고 시장접근의 조건을 부과하는 일방적 무역제한은 무역 상대국간의 분쟁을 유발할 수 있다. 즉 그러한 조치는 수출국의 환경조건에 부적절하다. 또한 우려되는 것은 보다 큰 시장력(market power)을 가진 국가가 보다 작은 시장력을 가진 국가들에게 부적절하고

불공정한 압력을 행사하여 그 국가 관할내의 환경정책과 시행을 변경하도록 하는 것이다. 유엔환경개발회의(UNCED)의 의제21과 리오선언의 원칙 12¹⁵⁾에 따르면, 수입국의 관할권 밖의 환경파괴에 관한 일방적 조치는 피해야 한다고 하고 있다. 월경적 문제 및 지구적 문제에 관한 환경조치는 가능한 한 국제적 합의에 근거하여야 한다.

외국 환경 : PPMs에 근거한 무역조치의 사용은 외국환경을 보호하려는 목적이 그 동기이다. 심지어 타국에게 효력이 미치지 않는 경우(범주 B-4)에도 그렇다. 각국은 타국에서 사용되는 공정 및 생산방법의 유형에 영향을 끼치고, 환경악화(environmental degradation)에 대한 일반적 우려를 이용하여 환경 PPMs 요건을 끌어올리고자 한다. 그러나 PPMs에 근거한 무역조치가 지속가능하지 못한 생산 및 소비형태를 줄이기 위한 효과적인 수단이 되는지 여부에 대하여 자국과 외국간에 논쟁의 여지가 있다. 현 무역규범은 一國의 생산 외부성이 波及效果(spill-over effect)를 가지지 않는 곳에서는 他國에 대하여 자국의 환경적 선호나 요건을 일방적으로 강요할 목적으로 무역조치를 사용해서는 안된다고 하고 있다. 가능한 상호 협력과 MEAs상에서의 논의를 통하여 위에서 언급한 우려 사항들은 바람직하게 조정될 수 있을 것이다.

b) 환경문제의 유형

PPMs에 근거한 무역조치의 사용에 대한 환경적 동기를 분석하여 보면 또 다른 특징을 발견할 수 있는데, 그것은 환경 문제의 발생원인이 a) 오염 문제(pollution concerns)인가 아니면 b) 자원 문제(resource concerns)인가 이다. 헬싱키에서 열린 OECD 워크샵에서 보여준 사례연구는 환경문제의 이 두가지 주요 형태가 무역조치의 사용에 관하여 다소 다른 고려사항을 수반함을 입증한다.

오염 문제 : 오염을 초래하는 PPMs로 생산되는 특정 제품이나 구체적인 오염원을 확인하기 어려운 경우에는 PPM에 근거한 무역조치가 월경적 오염이나 지구적 오염에 대하여 빈번히 사용되지 않는다(또한 후술하는 실행가능성의 논의와 비교하시오). 그 원인으로 거론할 수 있는 것은 산성비나 지구온난화와 같은 많은 환경오염문제의 심각성과 범위에 관한 과학적 증거나 견해가 흔히 불확실하거나 혼재되기 때문이라는 것이다. 몬트리올 의정서의 맥락에서는 무역조치가 사용되어 왔는데, 이는 오존파괴물질과 단계적 감축방식이 확인 가능하기 때문이다. 몬트리올 의정서의 경우를 제외하고, 월경적 오염 및 지구적 오염을 다루는 대부분의 현존 협약과 의정서들은 대개 경쟁력과 비용 문제 때문에 PPMs요건을 포함하고 있지 않다.

자원 문제 : PPMs에 근거한 무역조치는 생물 자원, 특히 이동성 種과 멸종위기의 種에 대한 악화(degradation)의 경우에 보다 빈번히 제안되고 사용되었다. 이러한

무역조치의 대부분은, 그러한 생물의 수출입이나 이러한 종으로 만든 제품 또는 비당사국의 그러한 행위가 협정의 이행과 목적을 훼손할 수 있기 때문에, 이러한 종의 보호와 관리에 연관된 협정의 완전성을 유지하고자 사용된다. 이러한 경우에는, 목표로 삼은 문제(멸종위기에 직면한 특별한 종의 감소)와 해결(보다 지속가능한 관리의 증진 및 실천의 성공)은 보다 쉽게 확인될 것이다. 비록 해양생물자원 분야에서 상당한 불확실성이 존재하고 있지만, 멸종위기에 있는 종의 현황에 관한 과학적 증거가 어느 정도의 확실성을 보장하고 있다. 더구나 적용되는 보호 수단의 성격과 해양 자원의 소유권(proprietary rights)에 관하여 불일치가 보기 드문 현상은 아니다. 생물자원보호에 관한 많은 협약과 PPMs요건을 담고 있는 협약도 많이 있으며, 종의 직접적이고 되돌릴 수 없는 멸종을 의미할 수 있는 이러한 협약 이행의 실패도 존재한다.

주석 1) 환경정책수단에 속하는 환경마크제도의 대다수는 자발적이다. 환경마크제도는 일반적으로 세가지 유형으로 분류될 수 있다; 제품의 전과정 분석을 근거로 하여 마크를 부여하는 환경마크제도(일반적으로 자발적임); 생물분해성과 같은 제품의 특정 측면만을 강조하는 단일성(single-issue) 환경마크제도(일반적으로 자발적임); 제품의 위험성이나 유해성분을 표시하는 부정적인 라벨링으로 대개 건강이나 안전문제를 다룸(일반적으로 의무적임). (GATT, 환경조치와 국제무역 그룹(Group on Environmental Measures and International Trade), TRE/W/12, 1993년 6월).

주석 2) WTO TBT협정은 표준을 2종류로 구분하고 있는데, 하나는 기술규정(technical regulation)이라 불리우는 것으로 그 이행이 의무적인 것과 둘은 '표준'으로 의무적이지 않다. 표준을 시행하는 목적은 유해한 성분이나 잔류물이 특정 제품에 들어가지 않도록 하고, 특정 형태의 표시, 혹은 재활용을 강화하며, 에너지 효율을 높이거나 오염물질 배출을 규제하기 위해서이다. ISO 정의를 따르면 "표준"은 의무적이거나 혹은 자발적일 수 있다. 본고에서 "표준" IOS에 따르면, 제품표준(product standard)은 주어진 목적에 알맞도록 제품이나 제품군이 준수해야하는 요건을 규정한다. 이러한 제품표준은 주어진 목적에 대한 적합성 요건 외에도, 용어, 표본, 검사, 포장 및 라벨링, 간혹 공정요건과 같은 점들을 직접적으로 혹은 참고적으로 포함한다. 공정표준(product standard)은 주어진 목적에 적합하도록 공정과정에서 준수해야하는 요건을 규정하고 있다.

주석 3) 개정된 TBT협정의 범위는 제품특성과 관련 공정 및 생산 방법에 제한되어 있다.(TBT 협정부속서 I). 새로운 SPS협정은 수입국 영역 내에서 위생 및 검역의

위험으로부터 인간 및 동식물의 생명과 건강을 보호하는데 필요한 PPMs요건/조치를 포함한다.(SPS협정 부속서A).

주석 4) 실제로, PPMs를 이러한 범주들로 분류하는 것이 항상 가능한 것은 아니다. 예를 들면, A 범주와 관련해, 수입제품의 환경영향이 수입국 국경에 초월하는(특히 공기, 물, 토양을 통한 국가간 오염을 일으키는) 몇 가지 경우가 존재할 수 있다. 이러한 경우에,(이러한 조치는 PPMs를 직접적으로 규제하기보다는 제품을 규격하는 경향이 있긴 하지만) 영향을 받은 국가가 취하는 정책조치는 범주 B-1와 동일한 방식으로 논의될 수 있다. 예로써, 소나무 송충류로부터 수입국의 삼림을 보호하기 위해 수출국에서 목재를 열처리하는 요건을 들 수 있다.

주석 5) 그러나, 건강 및 식품안전 문제를 '환경적인것'으로 분류해야 하는가는 논쟁의 여지가 있다.

주석 6) 오염자부담원칙은 "예컨대 오염 허용량과 관련하여 차별성 내국 환경표준이 용인되는 경우로는, 상이한 환경오염 자정능력, 환경보호와 관련된 다양한 사회적 목적 및 우선순위, 산업화 및 오염농도의 차이 등"임을 인정하고 있다.(OECD, 환경정책의 국제경제 측면에 관한 지도원칙, 1972년 5월).

주석 7) WTO TBT협정의 접근법은 국가들이 제품표준과 규정을 국제표준을 기준으로 제정하도록 장려하는 것이다. 그러나, 특수한 상황에 있는 국가는 이러한 표준에서 벗어날 수 있는 여지가 허용되고 있다. TBT협정은 기술 규정이 국제무역의 불필요한 장애를 형성하는 식으로 적용되지 않는 경우에 한해서 환경보호는 국제표준에서 벗어나는 정당한 사유가 되는 것으로 간주될 수 있음을 분명하게 명시하고 있다. TBT협정은 국가들이 국제표준에 근거하지 않는 의무규정을 채택할 때, 다른 국가들이 이 규정에 대해 논평할 수 있도록 초안형태로 그 규정을 통보할 것을 요구하고 있다. 논평을 고려하도록 의무화함으로써 무역장벽을 초래하는 새로운 규정이 만들어질 수 있는 가능성을 줄일 수 있다.

주석 8) 예방 원칙은 과학성을 기초로 하지만, 위험기피적 선택/ 정책 결정의 범위에서 벗어나는지는 않는다.

주석 9) ISO 9000 품질인증제도는 "특별공정" 이라는 용어를 사용하는데, 이 용어가 가리키는공정은 그 결과가 후속 제품검사과정에서 완벽하게 확인되지 않는 공정이다. 예컨대 공정 결함은 제품이 사용된 후에야 분명해진다(ISO 9001, 조항 4.9.2). 플라스틱 구조의 경우, 압력을 견디도록 구조된 제품능력은 첨가물 확산정도, 구조온도 등에 따라 달라진다. 이러한 품질인증제도를 고려할 때, 중요한 요소는 검사기술과 기술적

발전이다. 또 다른 문제는 인증제도가 고도의 완벽성을 유지해야 하고 동시에 비관세 무역장벽(예: 생산자나 수출업자에게 "인증료"를 부과함으로써) 으로 사용되어서는 안 된다는 것이다.

주석 10) 여기에서 CITES상의 멸종위기에 처한 종의 보호와 보전은 "지구 자원" 문제를 야기할 수 있다. 왜냐하면 이 종의 멸종은 모든 종의 향후 진화에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 그리고 이 종이 이동성이든 아니든 이러한 환경문제는 범주 B-3으로 분류된다.

주석 11) "환경정책의 국제경제 측면에 관한 지도원칙(Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies)"(OECD, 1972), "환경정책과 산업 경쟁력(Environmental Policies and Industrial Competitiveness)"(OECD, 1993), "환경정책의 적합성 증진(Increasing the Compatibility of Environmental Policies)" [OCDE/GD(93)136]

주석 12) PPP는 "환경정책의 차이가 보상적 수입과세나 수출환급(국경제 조정)을 도입, 혹은 이러한 가격차이를 상쇄하기 위하여 등가효과(equivalent effect)를 가진 조치를 초래하여서는 않된다" 고 인정한다. GATT 제20조는(교역수준을 회복하려는) 무역규정을 경쟁력 문제를 해결하기 위해 사용하는 것을 규정하지 않는다.

UNCTAD의 분석결과, 국가별 상이한 표준이 존재한다는 사실이 환경비용의 내부화 실패 혹은 "불공정한" 경쟁의 존재를 의미하지 않는다. 게다가, 환경상계관세는 다른 몇가지 문제를 가져온다. 우선, 환경상계관세는 큰 국가가 자국의 환경정책을 작은 국가에 부과하는 수단으로 이용될 수 있기 때문에, 무엇이 표준이고, 어느 국가가 그 표준을 설정하는가에 대한 문제가 있다. 둘째로, 국가는 특정 오염물질에 대해서는 매우 엄격한 환경표준을 가지면서 다른 물질에는 덜 엄격한 환경표준을 가질 수 있다. 그래서, 적절한 표준 강도를 누가 결정해야 하는가를 결정할 필요가 있을 것이다. 셋째로, 환경상계관세를 부과하는 국가에 수출될 제품만이 영향을 받고 국내 시장이나 다른 국가에서 소비되는 제품을 영향을 받지 않을 것이기 때문에, 이 조치는 환경정책과 관행에서의 변화를 장려하는데 비효율적일 수 있다. 넷째, 수출국은 자국의 환경정책을 개정하기 보다 관세지불을 선호할 수도 있다. 마지막으로, 환경상계관세는 무역마찰을 가져올 수 있으며 다자간 무역체제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 실제로 국가들간의(국가들의 동화능력 및 사회적 선호의 차이를 반영하는) "합법적" 표준차이와(인위적으로 낮은 수준의 표준을 고의적으로 만들어 무역혜택을 얻고자하는) "인위적" 차이를 구별하기란 사실상 불가능하다고 지적되었다.

주석 13) 현재의 GATT 규칙에는 공정요건에 대한 명시적 규정이 없지만, (GATT 원문인) 하바나 현장에서 일반적 예외조항에는 "어류, 이동성 조류 혹은 야생동물의 보전에만 관련되는 정부간 협정상의 조치"가 포함되어 있다.

주석 14) 이러한 범주에 관한 보다 자세한 내용은, 제 I 부의 PPM 조치에 대한 개념적 구조를 참조하십시오.

주석 15) 역자 주. 리오선언 원칙 12 : "국가는 모든 국가의 경제성장과 지속적 개발을 가져올 지 지적이고 개방된 국제 경제체제를 증진하고, 환경파괴 문제를 더욱 잘 해결하기 위해 협력해야 한다. 환경목적의 무역정책조치는 자의적이거나 부당한 차별 수단이나 가장된 국제무역 규제를 내용으로 해서는 안 된다. 수입국의 관할권의 환경문제를 다루려는 일방적 행동은 피해야 한다. 국가간이나 세계 환경 문제를 해결하는 환경조치는 가능한한 국제적 합의를 기초로 해야 한다."

2. 경쟁력 동기

경쟁력 동기는 높은 환경 요건이 자국 산업을 국제 시장의 경쟁에 있어서 불리한 입장으로 놓게 만든다는 인식을 반영하는 것 같다. 그러나 정부 정책이나 소비자 선호(preference)에 대응하는 높은 수준의 환경 보호는 국내 생산자나 국가의 경쟁력에 긍정적인 효과를 준다. 또한 높은 수준의 환경보호는 과학기술의 변화에 박차를 가하며, 투자를 자극하고 생산성을 향상시키며, 새로운 산업부문과 새 시장에 적합한 장소를 촉진한다. 최근 연구는 요구된 과학기술적 적응으로부터 얻은 현 산업의 능력과 새로운 환경관련 제조업자의 강한 발전 모두에 대한 높은 환경 기준을 타국에 비해 먼저 도입한 나라의 예를 상세히 기록하고 있다. 그러나 경쟁력의 잠재적 상실에 관한 우려는 일찍이 제기되어 왔으며, 환경보호 강화에 있어서 정부에 대한 장애물이 될 수 있다. 그러나 그러한 인식은 확인되기 어려우며 다른 보다 순수하게 보호무역론자의 우려와는 구별된다.

환경정책의 경쟁력 효과에 관한 연구가 아직 진행중인 반면, 현존 환경정책과 경쟁력 영향간의 체계적인 관련을 확인할 수 없다. 경쟁이익을 얻거나 투자를 유치하기 위하여, 일부로 낮은 환경기준에 의존하는 국가의 증거나 낮은 환경기준을 가진 국가로의 주요 산업이전의 증거도 확인된 바 없다.

그러므로 PPMs 요건의 예측된 경쟁 효과를 입증할 증거의 부족은, 실재있는지 또는 인식하고 있는지를 불문하고 환경정책의 부정적인 환경효과를 보상하기 위하여, 정부가 소위 '환경 상계관세'(green countervailing duties) 또는 다른 보호무역주의적인 무역조치나 WTO에 모순되는 무역조치를 도입하자는 요구를 확고하게 거절하는 것을 정당화 할 것이다¹⁶⁾.

3. 가치관에 근거한 동기

PPMs에 근거한 무역조치의 사용에 있어서 가치관에 근거한 동기는 항상 수입국에서 전개되어왔으며, 문제의 種이 멸종위기에 있지 않은 경우의 동물의 복리에 대한 관심과 같이, 수입국(범주 B-4)에서의 PPMs요건을 대상으로 한다. 국가 정책 대응은 소비자의 제품 소비는 환경이나 생물을 훼손해서는 안된다는 소비자의 요구에 의해 시작되기도 한다. 그러므로 가치관에 근거한 동기는 강력한 도덕이나 가치선호도와 충돌하는 PPMs에 대한 국내소비자의 반발을 반영하기 때문에, 수입국의 선호나 가치관쪽으로 치중하도록 타국에 영향을 미치기를 바라게 된다. PPMs요건은 일방적이지 않은 가치로부터 나올 때 마찰이 생기게 된다.

그러나 무엇이 실제 월경적 문제나 지구적 환경문제인지와 가치나 선호를 구별하는 것은 어렵다. 한 국가가 이동성 종과 관련한 환경문제를 생각하는 것을, 다른 나라는 그 종의 보호에 관한 편애로 생각할 수 있다. 국가들은 지역적 환경문제와 비교하여 지구적 환경문제를 다루는 것이나 월경적 관심 및 지구적 관심의 개별적 유형을 다루는 것에 관하여 가치관 측면에서 다양한 의견을 가지고 있다. 일국의 가치관에 근거한 동기는 문화에 대한 것이나 그밖의 선호에 달려있을 뿐만 아니라 자국민의 고용이나 소득기회에 달려있기도 하다. 많은 국가들의 경우, 특히 빈곤이나 실업에 직면한 국가에 있어서, 경제적 번영과 현재의 복지는 지구적 환경, 종의 보호나 환경비용의 내부화와 같은 문제보다 더 중요하다. 그러므로 적절한 PPMs요건에 관한 견해차는 다른 문화나 그 밖의 가치관과 정책 우선도에서 기인할 수도 있고, 정치제도, 문제해결에 있어서의 접근방법, 환경효과의 이해와 인식의 정도에서 나타나는 차이로부터 기인할 수도 있으며, 과학적 증거와 위험의 수용가능성의 다른 해석으로부터 유래되거나, 특별한 환경문제를 다룰 수 있는 기술과 재정능력에서의 차이로부터 생길 수도 있다.

B. 논쟁점(Issues)

위에서 언급한 바와 같이, 광범위한 동기는 PPMs에 근거한 무역조치를 정당화할 수 있도록 호소할 수 있다. 실례에서와 같이, 산림의 지속가능한 개발을 유지하려 했듯이, 다양한 환경적 관심이나 동기는 기후변화, 생물다양성 보호, 벌채, 사회적 보호, 수자원 보호와 같은 것을 제창한다(내세운다). 경험적으로 다른 단체들은 동일한 환경문제를 대처할 때도 다른 동기유형을 제시하기도 한다. 즉 누군가가 환경문제로써 간주하는 것을 다른 이들은 가치판단이라고 말하기도 한다. 결과적으로 일국에 의해 PPMs 조치를 정당화하게 하는 환경 동기는 때로는 타국에 의하여 적법하지 않은 것으로 인식되어질 수 있으며, 그로인하여 국제적인 마찰이 발생하는 것이다.

개념적 기초에서 설명하였듯이, 특별한 동기(또는 동기들의 결합)가 PPMs 조치의 특별한 범주와 매우 빈번히 결합될 수 있는지에 관하여 의문시된다. 위에서 지적한

바와 같이 월경적 환경효과나 지구적 환경효과가 발생하지 않는 곳에서는, 수입국의 환경은 생산국이나 수출국에서 사용한 PPMs에 의하여 영향을 받지 않는다. 이러한 경우 국가들이 자국영역에서 생산에 적용가능한 PPMs요건을 결정할 수 있고, 비무역정책 조치를 통하여 실시할 수 있기 때문에, 무역조치는 국가 환경 목적을 달성하도록 보장하는데 필수적인 것은 아니다. 그러나 어떤 경우에는 제품무관련 PPMs 요건에 근거한 무역제한(또는 그 이행을 위한 압력)은 경쟁력(즉 국내 산업에 불공정 경쟁의 논의)나 가치관에 근거한 동기(예컨대 문제의 生物種이 전혀 공유하는 것도 아니고 멸종위기에 있는 것도 아닌 경우 생물 복지에 관한 관심)를 찾을 수 있다. 위에서 언급한 바와 같이 그러한 비환경적 관심이나 목적은 유효하게 되기 어려울 뿐만 아니라 다른 순수 보호무역적인 관심과 구별된다.

교역제품을 통하여 전해지지 않는 월경적 환경오염(범주 B-1, 예컨대 대기오염)은 무역조치를 취하는 동기로서 시작하도록 야기할 수 없다. 반면에 PPMs에 근거한 무역조치에 대한 대부분의 요구들은 이동성 생물과 공유생물자원(범주 B-2)과 지구적 환경문제(범주 B-3)에 집중되어 있다.

국가들은 PPMs요건이 교역제품에 의하여 이전되는 환경효과를 다루는지의 여부에 관계없이, 타국의 PPMs요건이 자국의 요건과 다를 때 의의를 제기할 가능성이 높다. 이러한 상황은 PPMs요건에 대한 환경위험평가나 과학적 원칙과 부합하거나, 정치적 선택에 대한 과학적 평가에 부합하는 평가과정에서 예방적 접근의 적용을 정당화하는지의 여부와 부합하는 차별적인 우선문제를 반영한다. 지금까지 어떠한 제도도 국가들간에 PPMs요건에 대한 차이의 논의와 비교를 하지 않았으며 이러한 변화(variation)를 평가하도록 개발된 기준도 가지고 있지 않다¹⁷⁾.

리오선언의 원칙 15는 "환경을 보호하기 위하여 예방적 접근방법(precautionary approach)은 자국의 능력에 따라 모든 국가에 의해 넓게 적용되어야 한다. 심각한 파괴 또는 회복될수 없는 피해가 있는 곳에서는, 완벽한 과학적 확실성의 결여가 환경파괴를 막기 위해 비용 효율적인 조치를 연기하는 이유가 되어서는 안된다."고 선언하고 있다.

또한 위생 및 검역협정(SPS)은 TBT협정과 달리, 특별한 조건하에서, 특히 병해충과 관련된 피해의 위협을 고려하는 경우에 이러한 접근방법을 결합하였다. SPS의 제5조 명문에서 언급하고 있는 "과학적 증거"(Scientific evidence)¹⁸⁾와 "적절한 정보"(pertinent information)는 定義내린 바 없다. SPS 협정의 제5조 7항과 8항은 다음과 같이 규정하고 있다. "관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 입수가 가능한 적절한 정보(pertinent information)에 근거하여 잠정적으로 위생 또는 검역조치를 채택할 수 있다....이러한 상황에서, 회원국은 더욱 객관적인 위험평가를 위하여 필요한 추가정보를 수집하도록 노력하며, 이에 따라 합리적인 기간내에 위생 또는 식물위생 조치를 재검토한다." (제5조 7항) "다른 회원국이 도입 또는 유지하는 특정 위생 또는 검역조치가 자기나라의 수출을 제한하거나 제한할 잠재력이 있으며 동 조치가 관련

국제표준, 지침 또는 권고에 근거하지 않거나, 그러한 표준, 지침 또는 권고가 없다고 믿을만한 이유가 있을 때에는, 동 위생 또는 검역 조치에 대한 해명이 요구될 수 있으며, 동 해명은 동 조치를 유지하는 회원국에 의해 제공된다.”(제5조 8항)

과학적 증거와 예방적 접근방법에 적용 위한 보다 명확한 규정이나 기준은 국가간의 제품무관련PPMs의 적법한 차이를 인정하고 평가하기 위한 보다 확고한 기반의 제공에 필수적이다. (SPS협정 범위 밖의) 산업제품에 적용되는 PPMs요건이 예방적 접근방법을 따라야 하는지 여부 또는 어느정도까지 따라야 하는지 여부를 심각하거나 회복될 수 없는 손해의 우려를 고려하여 신중하게 조사해야 한다. MEA에서의 다자협력은 월경적 환경문제나 지구적 환경문제를 다루는 데에 있어 “적절한 정보”의 바탕하에 일방적 조치의 선호로 나타날 것이다.

SPS협정 제5조의 “과학적 증거”와 “적절한 정보”의 정의는, 분쟁해결절차와 이러한 충돌을 조정하는데 기초가 될 수 있는 기준, 개념 및 모든 범위의 원칙들과 관련한 어려운 문제를 제기함에 있어 명확하지 않다. 때로는 입증책임은 예방적 접근방법에 기초한 PPMs요건을 도입한 국가에게 전환해야 한다고 주장되기도 한다. 현 무역규범하에서는 그러한 PPMs요건의 도입으로 발생한 무역장벽은 이익의 무효화나 침해로써 인식될 수 있으며, GATT 제23조하의 행동을 정당화할 수 있다.¹⁹⁾ 다른 사람들은 이러한 접근방법은 예방의 원칙(precautionary approach)과 모순되며, 입증책임은 PPMs요건의 상대국에게 있어야 한다고 주장한다.

II. 실행가능성(Feasibility)

환경목적을 달성하기 위한 PPMs에 근거한 무역조치사용의 실행가능성은 많은 시각, 그 중에서도 특히 기술적, 경제적 및 실행가능성에서 검토할 수 있다.

주요 문제는 교역제품을 생산하는데 이용되는 공정, 특히 제품의 특성에 물리적인 영향을 미치지 않는(개념적 기초의 범주 B) 그러한 공정을 확인하고 감시할 수 있는 기술적 실행가능성이다. PPMs 검출의 기술적 실행불능은 PPMs에 근거한 무역조치의 사용의 주요한 방해요소이다. 현기술에 있어서, 제품자체에 대한 대부분의 PPMs는 검출하는 것이 불가능하다. 신문용지가 재생물질로 생산하는지, 어류를 유자망으로 잡는지 또는 야생 조류가 지속가능한 방식으로 관리되는지 여부나, 제품이 오존파괴물질을 사용하여 제조되는지 여부 등은 외국에서 판단하기가 불가능하다.

대부분의 경우 특별한 PPMs의 존재나 부재는 수출국에서의 현장검증, 감시, 제조과정의 인증에 의하여만이 입증할 수 있을 뿐이다. 관련국간의 증명 및 인증체계(verification and certification)와 그러한 체계의 상호 승인에 관한 관련 국가들간의 합의는 PPMs 관련 무역조치의 실행가능성을 보다 높이는 길을 열어줄 수 있다. 증명 및 인증체계는 사실상, 우선적으로 위생 및 검역조치의 영역에서 제품관련

PPMs요건을 세웠다. 무역제한이 관련국가간에 수입제품에 대한 합의된 인증체제가 없는 제품무관 PPMs요건에 의한 경우, 영향을 받는 제품을 확인할 실제 수단은 존재하지 않는다. 이것은 규제되는 PPMs에 의해 영향받은 제품보다도 이행하는 국가들로 하여금 광범위하게 제품에 대한 제한을 부과하도록 할 수도 있다. 그러나 무역규범은 국가가 필요이상의 무역제한적인 강제 조치를 사용하지 않도록 요구하고 있다. 몬트리올 의정서의 PPMs에 근거한 무역조치는 금지 물질로 생산한 제품을 확인할 수 있는 경제적인 관점에서 뿐만 아니라 기술적인 관점에서도 실행가능하지 않다고 생각되기 때문에 시행되지 않는 것이다.

제품무관 PPMs에 대한 증명 및 인증제도의 비용은 다양한 국가의 PPMs의 넓은 다양성 때문에 매우 높을 것이다. 증명 및 인증제도가 설치된 곳에서는 동제도의 비용과 그 이행은 소규모 생산자와 수출업자, 특히 개발도상국에게 특별한 어려움을 준다. ISO는 현재 그러한 제도를 이행하기 위한 관련 절차나 메카니즘을 개발중이다. 그러나 제품무관 PPMs에 대한 증명 및 인증제도에 대한 국가간의 합의가 있는 곳에서, 관련 수입제한의 이행은 수출업자에게 높은 비용을 주게 될 것이다. 다른 국가에서의 다양한 PPMs관련 요건의 준수는 매우 비용이 많이 들고, 거의 극복할 수 없는 문제를 남긴다. PPMs관련 요건의 상호 인정은 증명 및 인증제도를 실시하는 MEAs의 실례를 통하여 보듯이 이행 비용을 줄이는데 도움을 줄 수 있다. 환경 영향에 관련되나 PPMs 자체를 열거하지 않는 PPMs요건은 항상 비용이 덜 들고 덜 제한적이기 때문에 선호된다. 산업 자체가 당국에 의하여 세워진 환경요건을 성취하기 위한 수단과 기술을 선택할 수 있는 경우, 산업에서의 비용 효율성과 경쟁력은 항상 가장 잘 향상된다.

무역규범의 견지에서 보면, GATT의 '동종제품'(like products)과 일치하는 의미와 함께(제1장 마지막 절 참조), 물리적으로나 기능적으로 소비 외부성을 낳지 않는 유사 제품간의 차별문제는 관련이 있다. 다자간 무역규범과 질서는 물리적으로 수입제품을 구성하지 않는 특성에 근거한 수입제한규정을 제정하지도 않았으며, 그렇게 해석되는 것도 없으므로, 수입국에서 환경에 영향을 미치지도 않는다. 지금까지 GATT 분쟁패널은 GATT의 내국민 대우원칙이 동종제품의 물리적 특성을 변화시키지 않는 PPMs관련 요건에 근거한 또 다른 "동종제품"(like products)간의 차별을 금지하고 있으므로, 그러한 수입제품에 적용될 수 있는 국내 정책 조치(내국세 및 규칙)의 범위는 제한되어야 한다는 결론을 내렸다. 어떤 것이 동종제품이 되는지에 대한 명확한 정의가 없으므로, GATT 패널은 구체적인 사안에 따라 예외규정의 적용가능성과 동종제품의 개념을 해석했다²⁰⁾. 그러므로 물리적 또는 기능적으로 유사제품간의 차별이 있어서는, 제품의 인증이나 차별화가 기술적으로 경제적으로 보호무역을 피하기 위한 실행가능한 것인지의 여부를 주의깊게 살펴보아야 할 것이다. 또한 국경제 조정정책은 제품에의 투입(input)이나 제품무관 PPMs에 대한 무역규범의 적용가능성과 제품

차별의 기술적·경제적 실행가능성 또는 정확한 賠償의 산출에 관한 세심한 주의가 필요하다.²¹⁾

III. 유효성

PPMs에 근거한 무역조치의 사용을 고려할 때, 정책결정자는 주의깊게 이러한 조치의 적절한 유효성을 평가하고, 환경목적을 달성하기에 보다 효과적으로 이용가능한 대안이 있는지에 대하여 검토해야 한다. 정책결정자는 그러한 조치가 환경목적의 달성에 상당히 기여할 수 있는지나 환경목적을 달성할 수 있을지를 분석해야 한다. 이 때문에 PPMs에 근거한 무역조치의 환경적 효과를 평가할 필요가 있다. 즉 예컨대 얼마나, 어떤 방식으로 그들이 정책목표인 자원의 관리 및 보존이나 환경오염 및 피해에 대한 요구되는 감소를 달성하는지를 평가할 필요가 있다.

세계무역에서의 관행적인 수단으로써 PPMs에 근거한 무역조치의 사용의 환경적 효과에 관하여 많은 의문들이 제기된다. 효과적인 환경보호 방법은 국가에 의해 변화하는 생태계 상황과 자원의 이용가능성에 대하여 그리고 지속가능한 개발의 공동 목적에 대하여 확립할 필요가 있다. 예컨대 농업생산방법은 건조한 지역의 국가에서와 풍부한 용수를 공급할 수 있는 국가에서 동일하지 않을 것이다. 산업공정은 그 곳이 인구밀집지역인지 독립된 지역인지에 따라 오염정도가 다르다. 자원 수집 방법은 천연자원의 보유여하에 따라 다를 것이다. 재활용(recycling) 수준은 재생(reuse)에 이용가능한 1차적 및 2차적 원료의 양에 따라 다를 것이다. 그러므로 한 나라에서 적절한 환경적 PPMs 요건은 타국에서 동일한 제품을 생산하는데 부적절할 수 있다. 때로는 수입제품이 다른 환경과 다른 장소에서 개발된 모든 PPMs요건을 충족할 것을 요구하는 국가는 환경적으로 비합리적이다.

또 다른 관련 문제는 누가 환경목적을 적법하도록 수립할 것이며, 동 목적을 달성하기 위한 조치의 유효성을 누가 평가할 것이냐의 문제이다. 만약 그러한 평가가 관련 당사국간의 합의위에 존재하지 않고, 단지 수입국과의 합의로만 이루어질 경우, 이것은 외국 생산국가의 선택을 불합리하게 제한할 것이다. 비당사국에 대하여 MEAs에 의하여 도입한 차별적 대우에 대하여도 마찬가지이다. 이러한 경우 그러한 대우의 적법성을 평가함에 있어 합의의 범위, 투명성의 정도, 의도하는 목적을 달성하기 위한 무역조치의 적합성 및 참여의 수준과 같은 요소들을 고려하여야 한다.

제3국의 정책운영에 영향을 미치는 PPMs에 근거한 무역조치는 항상 환경목적의 효과적인 달성을 직접적으로 이루는 것은 아니다. 예컨대 무역제한이나 제재는 특히 개선된 환경 관리에 기여할 수 있는 생계 및 수입의 중요한 원천이 되는 것을 개발도상국으로부터 빼앗는 결과를 가져올 수도 있다. 그러므로 지나친 개발로 인하여 자원의 경제적 가치를 하락시키거나 무역 전환을 창출하는 무역 제재나 PPMs에 근거한 무역조치는 환경적으로 역효과가 발생할 수 있다. 지속가능한 개발의 목적은

무역의 유효성을 평가할 때 고려해야 한다.

타국에서의 특정한 의도된 환경적 변화를 야기하는 PPMs에 근거한 무역조치의 유효성은 많은 요인들에 의존할 것이다. 이러한 요인들은 수출을 목표로 삼은 국가들의 시장력에 비례한 그러한 요건을 확장한 국가의 시장력(예컨대 무역제한을 통한)과 제품 또는 목표가 되는 제품을 가진 특정산업의 무역 의존도, 영향을 받는 제품에서의 무역의 양과 방향, 사용되는 수단의 유형과 협력, 부과된 요건의 실행가능성과 적절성을 포함한다.

A. 시장력

PPMs에 근거한 무역조치의 유효성은 대개 이것을 이행하려는 국가의 시장력에 달려있다. 관련요소들로는 a) PPMs조치가 다자간 협력을 통해서나 일국 또는 여러 국가에 의하여 취해지는지 여부, b) 대상 국가와 PPMs조치를 취하는 국가의 상대적인 경제력, c) 이러한 조치가 수출의존적인 경제와 제품과 관련있는지의 여부를 포함한다.

MEA의 배경에서 대부분의 국가들에 의해 공동으로 이행하는 貿易制限은 (몬트리올 의정서와 같이) 타국을 환경협약에 가입하기 위하여 또는 그들의 행동을 변화시키기 위하여 강제하는데 효과적이다. 이러한 점에서 PPMs에 근거한 무역조치를 포함한 MEA의 실시로부터 얻은 경험은 환경문제를 해결함으로써 얻은 이익을 공유하는 대부분의 국가들이 함께 대처할 때 효과적이라는 견해를 뒷받침한다. PPMs에 근거한 무역조치의 위협은 참여의 집단적인 경제적 부담 때문에 특정상황에서 타국의 환경적 행동을 변화하는데 자극이 될 것이다. 이러한 의견은 특별히 MEAs 비당사국에 적용될 수 있는 무역조치, 예컨대 범주 B-2, B-3에 있어서 타당하다.

일국이나 약간의 국가에 의해 취해지는 무역조치는 영향을 미치는 정책 변화에 있어서 덜 효과적인 것 같으나, 이것은 특히 매우 특정한 제품이 관련될 때 관련 국가의 상대적인 경제력·정치력에 달려있다고 한다. 수출업자가 의존하는 거대한 시장을 가진 국가들은 비례적으로 보다 덜 관련된 시장을 가진 작은 국가보다 타국에 의하여 사용되는 영향력있는 PPMs에 있어서 보다 성공적일 것이다. 그러므로 일부에서는 미국과 유럽연합은 타국에서 환경정책변화에 영향력을 행사하는데 보다 좋은 위치에 있다고 주장한다. 대부분의 경우 작은 국내시장을 가진 국가들은 자국 제품을 수출하는데 큰 국가에 대하여 성공적으로 무역제한을 부과할 수가 없다.

B. 무역 수단

현 무역규범하에서는, 무역제한은 수입국(범주 A)에 대한 환경영향을 주는 PPMs을 가진 제품에 대한 특정한 조건하에서만 허용된다. 그러나 제품무관한 PPMs에 근거한 무역제한은 대부분의 경우에 GATT 위반이며, 그러한 조치의 사용을 기도하기 전에 추가적인 분석이 필요하다. 그러므로 현재의 다자무역규범에도 불구하고, 앞으로의

논의는 타국의 정책 변화에 영향을 미치는 무역 수단의 이론적 유효성에 초점을 맞출 것이다.

PPMs에 근거한 무역조치의 유효성은 어느정도 선택한 특정의 무역 수단에 달려있다. 일국이 문제의 PPMs에 의하여 영향을 받는 제품이나 PPMs으로부터 기인한 제품을 수입하지 않거나 또는 그러한 제품의 교역량이 그리 많지 않은 경우를 예로 들어보자. 이러한 경우 때로는 광범위한 무역제재(trade sanction)(예컨대 관련국가로부터 수입한 모든 제품에 부과하는 등)는 정책을 변경시키고자 하는 특정 제품에 대한 직접적인 무역금지나 제한보다 더 효과적인 수단이 될 것이다. 타국의 환경적 행동(environmental behaviour)에 영향을 미치는 것은 실제 사용보다 그러한 제재의 위협일 것이다.

무역 수단의 다른 형태는 환경적 또는 경제적 목적에 따라 효과적이다. 국경세는 제품의 환경관련 비용을 균등하게 하거나 경쟁력 문제(competitiveness concerns)을 다루는데 효과적이다. 그러나 국가나 기업이 환경적 행동을 변경하는 대신에 조세나 관세 부과를 선택하는 경우, 이러한 수단은 월경적 문제나 전세계적 문제를 다루기 위한 공동 노력을 이끌어내는데 효과적이지 못할 것이다. 관세(Tariffs)는 환경적 PPMs을 증진하기 위한 재정적 자원을 확보하는 효과적인 수단이 될 수 있는 반면에 수입국과 수출국간의 기금의 이전에 관한 실천적 방법(practical way)은 되지 못한다.

무역 규제(trade restriction)는 환경목적을 달성하는데에 무역 자체가 협정의 유효성을 저해하는 경우에 필요할 것이다(예컨대 오존층파괴와 같은 범주 B-3), 즉 무역규제는 MEA와 관계된 제품이 널리 교역되는 경우 무역 규제는 협정의 유효성에 대한 근본적인 장애의 원인을 다룬다. 그러므로 몬트리올 의정서의 경우 주요 생산국이나 소비국이 참여하지 않는다면 그들의 행동은 당사국으로부터 비당사국으로의 규제물질이나 제품의 생산 이전을 통하여 협약을 손상시킬 것이다. 무역이 제품에 비해 보다 덜 엄격하게 규제된다면 비당사국으로의 제품의 이동은 조장될 것이다.²²⁾ 이러한 관점에서 MEA에의 비참여의 이유(예컨대 인센티브의 결여, 불공평한 비용 부담, 위험 분석의 차별화)는 주의깊게 연구되어야 한다.

또한 심지어 이러한 경우, 즉 1) 관련 국가에 합의된 전세계적/월경적 환경문제를 다루기 위한 PPMs요건과 책임에 있어서 적법한 차이가 있는지, 2) 종합정책(policy package)에 있어서 협력을 이룩하는 능력의 기술적, 재정적 및 그밖의 여러 형태가 PPMs요건을 신장시키기 위한 개도국을 원조하는데 중요할 수 있다는 점과 3) 조치의 실행가능성과 효율성은 재고되어야 한다(후술함)는 점을 주지하는 것이 중요하다.

C. 종합정책(policy packages)

PPMs에 근거한 무역조치의 유효성은 환경목적을 달성하는데 사용되는 종합정책의 조치에 달려 있을 것이다. 일반적으로 분리된 무역조치의 사용은 최선의 해결방법이

아니라는 점은 인정한다. 몬트리올 의정서의 경우처럼 외교나 설득, 재정적·기술적 원조와 같은 다른 정책접근과 함께 사용되는 다자간에 합의한 무역조치와 국제 협력(가능한 무역조치를 포함한)은 보다 넓은 협력을 이끌어낸다. 국가들은 서로 다른 이유에서 몬트리올 의정서에 가입했다고 믿는다. 예컨대 CFC제품에 관한 무역규제를 피하기 위해서라든가, CFC에 의해 생산된 제품에 관한 무역규제를 피하기 위해서나 재정적 기술적 원조에 대한 접근을 얻기 위해서가 그 이유일 것이다. 마찬가지로 무역제재(trade sanction)의 위협은 관련국간의 협의와 협상이 중요한 역할을 수행했음에도 불구하고, 이동성 생물 및 멸종위기의 種에게 해로운 어떠한 행위와 공해상의 유자망 어업을 감소시키는 역할을 할 수 있었다. 이러한 경우 '막대기'와 '당근'의 조화는 환경목적을 달성하는데 사용되었다. 특히 개도국과 관련하여 MEAs의 유효성은 무역규제라는 '막대기'보다는 기술에 대한 접근과 기술적·재정적 원조의 '당근'에 더욱 의존한다. 또한 무역조치가 주요한 구성요소인 종합정책은 환경문제의 근본적 원인을 공격하는 확인하는데 중요하다. 이것이 그러한 경우가 아니라면, 종합정책은 수단의 다른 균형을 담고 있어야 한다.

유효성은 短期(the short-term)와 長期에 따라 다르다. 무역조치는 특정한 환경적 행동을 증진하기 위한 효과적인 단기 촉매가 될 수 있으나 장기적인 결과는 관련당사국간의 협력과 재정적 지원 및 그밖의 정책에 달려있다. 일부에서는 회복할 수 없는 환경피해를 교정하는데에 빠른 행동이 요구되는 경우 무역조치는 단기에 효과적일 수 있는 반면, 합의에 의한 정책과 far-reaching은 장기적으로 이러한 결과를 유지하는데 필요하다고 주장한다.

결국 높은 수준의 국제합의와 감시 및 이행에 용이한 넓은 기준은 PPMs에 근거한 무역조치의 유효성을 제고한다는 점에는 이의가 없을 것이다. 이러한 관점에서 OECD와 그밖의 국제기구에서의 무역과 환경정책간의 양립성(compatibility)의 증진을 위한 방법의 실행(exercise)은 유효성 목적에 중요한 공헌이 된다.

IV. 효율성

PPMs에 근거한 무역조치의 상대적인 효율성은 동등하게 실행가능하고 효과적이라고 생각되는 다른 정책의 費用과 비교되는 동 조치의 사용의 비용(무역 왜곡효과와 행정적 비용을 포함한 비용과 부정적 영향)에 달려 있다. PPMs에 근거한 무역조치의 적절한 관련범위의 모든 평가는 위에서 언급한 제1장 개념적 기초(Conceptual Framework)에서 세운 바와 같이 PPMs에 근거한 무역조치의 유형에 따라 넓게 변화될 것이다. 그러나 무역·환경논쟁은 얼마나 환경보호가 적절한 것인지를 결정하는 문제가 아니라 이익/손해 분석을 다루는 문제인 것이다. 그러한 분석의 초점은 "환경과 무역 검토를 위한 방법론"이라는 OECD보고서[OECD/GD(94)103]에서 검토한대로 희망한 수준의 환경보호를 가장 적절하게 달성하는 방법에 관한 것이 되어야 한다. 다음

문제들이 제기된다.

- 잠재적으로 보다 낮은 비용의 균일하게 실행가능하고 유효한 대안의 확인
- 단기간 및 그 이상의 기간 모두에 있어 당사국간에 비용의 배분
- 중요한 행정적 이행비용 또는 매매비용이 존재
- 목적달성의 가치를 보충하거나 상쇄하는 모든 간접적 무역 효과를 포함한

부작용의 가능성, 때로는 PPMs요건이나 조치가 장기간 상대적인 이익을 개선하거나 비용을 삭감할 수 있는 資源의 보호나 신기술을 촉진할 수도 있다. 한편 PPMs에 근거한 무역조치의 결과로써 경제적 가치가 감소되는 자원의 지나친 개발 및 용인되지 않는 수출의 증가된 지역소비, 무역 전환(trade diversion)의 가능성과 같은 부정적인 무역 효과가 있을 수도 있다. 마찬가지로 산업화된 국가(선진국)의 "인증된" 기업이 소유한 새로운 PPMs특허에의 접근이나 지적재산권에 대하여 영향을 미칠 수도 있다. PPMs의 부정적 효과 및 긍정적 효과는 추가적인 연구가 요구된다.

- 상실된 교역기회와 관련된 비용
- (직접적인 무역제한 뿐만 아니라 포장/재활용/마킹 요건과 같이 제품관련요건) 조치들이 무역 역효과를 피하거나 최소화할 것을 보장하는 방법

PPMs에 근거한 무역조치의 상대적인 효율성의 관점에서 볼 때, 국가정책입안자는 개별사안에 따라 특히 다음의 요소들을 평가해야 한다. 보다 자세한 내용은 "환경과 무역 검토를 위한 방법론"이라는 OECD보고서[OECD/GD(94)103]를 참조하기 바란다.

- 환경목적을 달성하기 위하여 또는 환경정책의 목표를 달성하기 위하여 필요한 것 이상으로 조치의 범위가 미치는지의 여부. 보다 구체적으로는 그러한 조치가 환경문제를 다루는데 요구하는 것 보다 제품이 보다 넓은 범위에 영향을 미치는지 여부나 무관한 제품을 대상으로 무역제재의 형태를 취하는지 여부(예컨대 특별한 종에 대한 보호조치와 더불어 이행을 달성할 필요 이상으로 다른 종에 대한 魚種수입의 규제)

- 수단 (또는 종합정책)의 효과가 불필요하게 제한적인지의 여부, 예컨대 덜 무역제한적인 감시체제, 증명절차 또는 경제적인 수단이 동 목적을 완수할 수 있을 때 수입금지를 규정할지 여부. 강제규범이 모든 수입을 배제할 수 있는 높은 수준으로 불필요하게 정하여졌는지 여부.

- 부적절한 행정적 복잡성이나 위장된 수출/수입 제한(예컨대 행정 및 이행 비용)을 피하기 위한 방법에서 조치가 취해지는지 여부. 시간 소모적인 절차나 비용이 많이 드는 국경통과절차는 무역업자로 하여금 특정 시장으로의 상품교역을 방해한다. 요건을 이루는 정보(information)에 관하여, 외국 생산업자가 지나치며 비용이 많이드는 정보, 특히 중소기업에 대한 정보제공을 요청할 수 있는지 여부.

- 선택적인 무역 수단(instruments)의 재검토절차가 무역 제한성의 완전하고 균형있는 평가를 허용하는지 여부. 모든 이해당사국이 그들의 견해를 제공하기 위해서

요구되는 절차는 모든 가능한 무역의 간접적 영향을 재검토하는 한가지 방법이 될 수 있다.

- 조치가 사실상 차별적인 무역 효과를(특히 특정의 PPMs, 그 중에서도 범주 B에 근거한 마크링, 포장/재활용 충족 요건 및 수입에 관한 그밖의 검사/인증 절차와 관련하여) 의도하지 않았는지 여부. 한 국가가 그러한 PPMs요건을 위한 기준을 세울 때, 적절한 사전통지와 협의절차를 통하여 수입제품의 원산국내의 적절한 환경조건이나 그밖의 조건을 참작해야 한다.

PPMs에 근거한 정책 및 프로그램의 무역효과는 어느 정도는 그 계획(design)에 달려있으며, 잘 계획되지 못한 정책과 프로그램은 무역 및 환경에서 역효과를 가질 수 있다. 일반적으로 타국과 양립하지 않는 개별국가적인 환경 포장, 재활용, 재활용 성분, 마크링과 그밖의 프로그램의 다른 형태의 급증은 무역을 저해할 수 있다. 외국 공급자, 특히 개도국은 원료와 포장의 회수나 재활용을 위한 준비와 같은 실제적 어려움과 적시의 투명한 정보 부족에 기인한 시장접근의 문제를 겪을 수 있다. 어떤 경우에는 국가적 초점이 제품의 전과정(life-cycle)프로그램을 강조할 수도 있기 때문에 어쩌면 국내 생산자를 은근히 감싸는 것이 되기도 한다. 재활용 성분 요건을 예로 든다면, 중요한 문제는 외국 공급업자에게 부정적(사실상 차별적인) 무역효과를 전가하는 방법이 된다는 점이며, 반면에 그들에게 부과하는 국가에서 폐기물처리 시설에 관한 압박의 감소라는 환경적 목적을 효과적으로 달성하게 된다. 무역효과는 그러한 조치가 적용되고 시행되는 특정 시장 상황의 관점에서 처리/회수 계획의 참여비용, 재활용물질의 이용가능성 및 적절한 처리 시설의 이용가능성, (소규모 공급자나 개발도상국에게 특히 포장재료에 있어서 적절한 조정, 시장으로의 수송거리를 포함한), 외국 공급업자를 위한 적절한 정보의 이용가능성 등을 고려하여 평가될 수 있다.

모든 국가는 모든 수입제품이 생산방법과 관련한 국내법을 따르도록 요구한다면, 무역의 흐름은 심각하게 저해될 것이다. 국내 PPMs규정의 履行 强要는 특정 제품의 전세계적인 시장점유율을 가진 국가들로 하여금 사용되는 PPMs에 대한 엄청난 영향력을 발휘하게 만드는 것이다. 이것은 국가들이 고유의 천연자원(natural endowment)과 제품생산방법에 있어서의 차이를 바탕으로 하는 교역으로부터의 얻을 수 있는 이익의 범위를 축소시킨다. PPMs이 환경적인 파급효과를 발생시키는 경우, 자국이 보유한 수준의 환경보호를 결정하는 개별 국가의 권리는, 리오선언의 원칙²³⁾과 원칙¹³²⁴⁾에서 선언하였듯이 타국에 환경손해를 끼치지 않을 의무와 더불어 검토되어야 한다. 비록 가장 효과적이고 효율적인 접근은 상호협력이지만, 때로 관련국가간의 비용 분배와 오염원에 관한 적절한 행위에 관하여 합의하기는 어렵다. 때로는 한 국가가 PPMs요건을 규정하기 위함 문제와 존재에 관하여 합의가 이루어지지 않을 수 있다. 일부 국가들은 과거 행위의 특정한 중요 비용도 또한 비용-편익 분석(cost-benefit analyses)에 포함되어야 한다고 믿는다. 그러므로 문제는 규제의 수단이나 그러한

비용분배에 관한 합의가 이루어지지 않은 경우에 어떻게 환경악화(environmental degradation)를 다룰 것이냐가 될 것이다.

V. PPMs에 근거한 무역조치의 代案

PPMs에 근거한 무역조치의 특정한 사용은 유효성, 실행가능성 및 효율성의 단점이 있을 수 있다는 점을 인식하면서, 정책입안자는 구체적인 환경목적을 달성하는데 효과적일 수 있는 대안을 주의깊게 살펴보아야 한다. 구체적인 PPMs에 근거한 무역조치의 가능성있는 대안의 범위는 비무역조치(비록 무역에 효과를 줄 수 있음에도 불구하고)와 보다 덜 제한적인 무역조치(예컨대 일방적 무역제재의 대안으로써 라벨링 요건)를 포함한다. 다른 대안은 PPMs에 근거한 무역조치의 사용의 동기에 달려있다. 환경목적의 달성에 있어 대안의 상대적 효율성 및 실행가능성은 평가되어야 한다. 대안은 또한 특별한 환경목적을 달성하기 위하여 기획된 종합정책에서의 무역조치와 더불어서, 또는 보충적으로 사용될 수 있다. 대안의 선택은 다음의 요소에 의하여 영향받을 수 있다.

- 규제조치와 경제조치간의 선택권(또는 그들간의 조합가능성)이 있는지 여부
- 계몽된 소비자와 시장이 (예컨대 자발적인 환경라벨링, 환경적 친화상품의 인증을 통한) 경향(trends)을 변경할 수 있는지의 여부
- 국제 협력의 신뢰정도
- PPMs요건의 상호인증과 조화가 가능한 범위
- 관련 개발도상국의 고려 : 보다 향상된 투명성의 요구, 기술적 · 재정적 및 그밖의 역량강화 원조, 환경 프리미엄의 가능성

그러한 대안은 a) PPMs의 조화/상호인증, b) 경제수단의 사용(환경세, 배출권거래제도, 예치금제도(deposit-refund systems)와 보조금, c) 재정적 · 기술적 원조(역량강화), d) 라벨링, e) 환경적 무역 특혜(environmental trade preference)를 포함할 수 있다.

수입국의 관할권밖의 환경문제를 다루기 위한 일방적 조치의 유효성은 너무 상황에 의존적이며 해결방법이 준비되지 않은 때에는 장기간 제한되므로, 그러한 조치는 피해야 한다. 월경적 또는 지구적 효과를 가지는 PPMs에 관련된 환경문제는 기술적 · 재정적 원조, MEAs의 협상 이나 국제적 표준의 개발을 포함한 국제 협력을 통하여 다루는 것이 최선이다. (MEAs의 무역규정을 포함한) 다자간 협력이 일방적 무역/제재에 대안이 되는 반면에, 많은 국가들이 통합적 접근(co-ordinated approach)에 합의한 분야에서만 그러한 상황이 발생할 수 있다. 그러나 비참여국의 행동은 환경목적을 훼손할 수 있다. 보다 일반적으로는 MEA가 효과적으로 이행되거나 강제될 수 있는 방법을 훼손할 수 있다. 이러한 관점에서 PPMs요건 이행의 강제 수단으로써 무역조치의 대안이 제시되어야 한다. 이것은 참여를 독려하는 "당근"접근법 뿐만아니라

국가적 강제, 국제적 감시 및 공동의 검토(peer reviews)와 같은 접근을 포함할 수 있다.

MEA의 의도는 다른 정책적 선택(policy options)이 실행가능하고 동등하게 효과적이며 효율적이면 언제나 무역제한에 우선하여 사용되어야 한다. 그 목적이 적법한 목적을 완수하기에 필요이상으로 무역제한적이지 않은 조치를 이행하기 위한 것이어야 한다. 예컨대 기술적·재정적 원조와 과도적인 유예기간의 허용은 개발도상국의 경우와 과도기적인 경제의 경우에서처럼 불충분한 환경적 이행이 주로 기술적·인간적 또는 재정적 자원의 부족에 의하여 발생될 때 고려되어야 한다. 최선의 종합정책(policy package)은 특수상황에 따라 변경될 수 있다.

A. PPMs의 조화와 상호 인정

PPMs요건의 보다 큰 조화는 충분하게 이룰수만 있다면 무역과 환경에 있어서 모두 유익할 수 있다. 표준이 적절한 수준에서 세워질 때 환경목적에 기여할 할 있는 반면에, 수출업자와 투자자간의 불확실성(불안)을 감소시키고 시장접근을 용이하게 할 수 있다. 그러나 국가들은 다른 환경적 흡수력과 우선권을 반영하여 매우 다른 요건을 규정할 수 있다는 점을 상기해야 할 것이다. 대부분의 경우, 한 나라에서 개발한 요건은 전혀 타국에서 환경적으로 적절하지도 않으며, 만약 이것을 요구하는 경우에는 사실상 타국에게 환경피해를 주게 된다.調和가 유용하고 실행가능할 수 있는 범위는 환경적 요건의 형태, 즉 특별히 환경적 효과가 순수하게 지역에 한정되거나 월경적 또는 지구적 환경효과의 파급효과가 있는지 여부와 다르다. 환경정책의 국제 경제적 측면에 관한 1972년 OECD지침원칙(OECD Guiding Principles)에 따르면, 각국 정부는 차이의 적법한 이유가 존재하지 않는 곳에서는 환경정책의 조화를 모색해야 한다고 하고 있다. 또한 지침원칙은 "환경보호를 강화하기 위한 목적, 특히 덜 엄격한 표준이 다양한 요소에 의해 완전히 정당화되지 않는 경우에는 보다 엄격한 표준을 위하여 매진하여야 한다"고 규정하고 있다.

조화는 환경 요건의 엄격한 통일을 반드시 요구하고 있는 것은 아니다. 조화의 다른 형태는 절차적인 조화 뿐만아니라 획일적인 표준이나 계층적인 표준을 모두 포함한다. 환경문제를 전적으로 다루는 표준을 증진하는 반면에 양립성(compatibility)을 증진하기 위한 집합적 방법(convergence approaches) 뿐만아니라 상호 인증 방법과 동일성(equivalency)도 적절한 곳에서 고려하여야 한다. 특별히 가치있는 것은 실습의 경험(laboratory practices), 검사방법(testing methods) 및 위험성평가절차(risk assessments procedures)를 포함한 환경효과와 위험이 평가 및 측정을 위한 방법과 수단, 기준의 절차적 조화(procedural harmonisation)이다. 절차의 단계들은 환경영향평가와 환경감사(environmental audits)와 같은 다른 환경관리 행위의 양립성을 제고시킬수 있다. ISO(국제표준화기구)와 같은 기구에 의하여 보증되는 그러한 절차적

조화는 동일성과 상호인정방법을 촉진할 수 있다. 또한 국가들은 지역내에서의 보다 큰 조화를 모색하지만, 이것은 지역외의 국가와의 무역에 있어서 해롭지 않아야 하며, 넓은 등급이나 그룹(단계적 표준)내에서 또는 수준의 변화에 있어서 환경요건의 조화를 검토해야 한다.

제품관련 PPMs가 관련되는 한, WTO의 기술장벽협정(TBT)과 위생 및 검역조치협정(SPS협정)은 국가들로 하여금 보호무역조치로서 작용하는 標準의 가능성을 감소시키고 무역을 용이하게 하며, 가능하고 적절한 곳에서 국제적 표준에 관한 규정과 국내표준을 기초하도록 촉진하고 있다. 국가들은 국제무역에 불필요한 장애가 되지 않도록 국내표준과 규정이 적용되어서는 안된다고 규정한, 국제 표준에 의하여 달성되는 것보다 높은 수준의 보호를 할 수 있다. 이러한 협약에 따라 국가들은 투명성을 통한 무역왜곡을 최소화할 수 있다는 견지에서 합의를 위하여 관계당사국과 그러한 표준과 규정을 서로 교통해야 한다.

제품무관련 PPMs요건에 관하여는 상황이 다를 수 있다. 제품무관련 PPMs요건의 조화는 지역 환경문제의 경우(환경효과가 생산국에서만 유일하게 발생하는 곳: 범주 B-4) 덜 바람직하고 실행가능하지도 않을 수 있다. 환경조건과 선호는 환경파괴와 특별한 오염문제를 다루기 위한 다양한 PPMs요건을 법제화한 국가들간에 매우 다르다. 생물의 복지와 경제적 효율성에 대한 고려는 이러한 요건이 지역 조건과 국가 환경 선호에 가장 적합하다는 점을 지적한다. 1972년 OECD 지침 원칙은 다른 환경요건의 타당한 이유는 "현존하는 환경의 차별적인 오염자정능력(pollution assimilative capacities)과 차별적인 사회적 목적 및 선호가 환경보호와 다른 산업화와 문명화의 정도에 밀접한 관련이 있다"고 지적한다. 그러나 이어서 OECD는 "차별의 합리적인 이유가 존재하지 않는 곳에서는 각국은 환경정책의 조화를 모색해야 한다"고 말하고 있다.

어떤 이들은 환경비용이 전반적인 제품비용의 주요부분을 차지하는 몇몇 경우에서만 최소한의 PPMs요건의 개발이나 조화를 긍정한다. 그 이유는 PPMs요건의 많은 차이를 발생하는 경쟁력 문제와 관련하여 발생한다. 또한 기술적 혁신의 촉진과 지속가능한 개발의 증진도 언급되었다. 그러나 이러한 접근은 많은 문제점을 야기한다. 일반적으로 국가간의 환경요건의 차이는 비교 이익의 환경적 요소로 보여져야 한다. 환경요건과 경쟁효과간의 관계는 증명하기 어려울 것이다. 또한 국가의 선호와 다른 환경조건과 관련한 최소한의 표준을 수립하는 문제, 최소수준에서 표준을 세우는 개발도상국을 돕는 재정적·기술적 자원의 확보문제, 월경적 및 지구적 문제를 다루기 위한 조화된 요건을 세우는 노력으로부터 자원의 전환문제와 최소한의 요건의 가능한 보호무역주의적 남용문제를 포함하는 어려움도 있다. 그럼에도 불구하고 기술적 조화나 절차적 조화를 포함한 제품무관련 PPMs요건의 집합(convergence)은 유익할 수 있으므로 앞으로 검토해야 할 것이다.

합의에 바탕을 둔 제품무관론 PPMs요건의 조화는 필수적이며 월경적 및 지구적 환경문제(범주 B-1, B-2, B-3)를 다루는데에 바람직하다. 그러한 조화는 최소한의 PPMs관련 환경요건에 국제적으로 합의를 이룰 수 있는 경우가 될 수 있다. 일반적으로 조화는 국가의 다른 환경 조건, 책임, 능력 및 우선권을 고려한 지역과 MEAs하에서 발생될 수 있다. PPMs의 조화를 포함한 목적을 가진 수많은 환경협약이 있다. 이러한 협약의 대부분은 무역규정을 가지고 있지 않고 무역문제를 발생시키지도 않는다.

무역조치는 때로 협정의 이행 및 강화, 특히 비당사국에 의한 불이행이 협정의 목적의 달성을 위협할 수 있는 경우를 포함하여 직접적인 생태계위협을 다루기 원하거나 당사국간의 큰 희생이 요구되는 때의 문제가 있을 경우, 다자간 환경협약에서 취해지기도 한다. 불확실한 상황하에서 무역조치의 代案은 분쟁해결과정과 자체의 감시 및 강제제도를 가진 환경협약을 통한 PPMs의 調和다. 예컨대 남극해양생물자원보존에 관한 협약(CCAMLR)는 장래의 무역분쟁방지에 도움을 주는 PPMs요건의 예방적 조화와 통합된 강력한 강제제도에 근거하고 있다. 이상에서 설명한 바와 같이, 심지어 PPMs요건 자체가 조화적이지 않은 경우에서도, 기준, 수단, 방법, 환경활동을 평가·측정·검사하기 위해 요구되는 기술, 위험(risk)의 절차적 조화는 가능한한 다른 PPMs요건의 상호 승인을 할 수 있고, 추후 발전이 필요하다.²⁵⁾

B. 경제적 수단(Economic instruments)

OECD는 환경정책을 이행하기 위한 자발적인 접근방법과 규제수단의 보조수단으로써 예치금제도(deposit refund system)와 배출권거래(tradable permits), 환경세 및 부과금을 포함한 경제적 수단의 폭넓은 사용을 지지한다. 경제적 수단은 비용 효과적인 방법에 있어서 환경목적달성을 돕고 혁신을 촉진할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 환경세와 배출권거래와 같은 경제수단은 아직까지 발전의 초기단계이며 환경목적의 이행에 있어서 정책수단으로써 단지 제한적인 역할을 할 뿐이다. 경제수단의 제한된 사용으로, 현 단계에서 동 수단의 무역효과에 대한 많은 논의는 이론적일 뿐이다.

경제수단의 무역효과는 특별한 수단, 목적, 그것이 작용하는 시장에 달려있다. 잘 계획된 경제수단은 환경비용을 포함한 모든 비용을 보다 완전히 반영하는 생산 및 소비패턴과 무역 패턴을 이끈다. 경제적 수단은 불필요한 무역 역효과를 피하기 위하여 다자간 무역원칙과 규범에 따라 계획되고 이행되어야 한다. 각국 정부는 경제적 수단을 계획하고 이행함에 있어, 그러한 수단이 외국 제품에 불리하지 않도록 가능한한 수입에 중립적이며 투명하도록 보장하여야 한다. 경제적 수단이 심각한 무역효과가 예상되는 곳에서는, 정부는 교역상대방과 더불어 협의할 수 있는 기회와 적절한 사전통지를 제공할 것을 보장해야 한다. 제품무관론 PPMs에 근거한 경제적 수단은 수입국의

환경조건과 선호가 반영된 기준의 바탕위에서 輸入에 적용될 때 사실상 차별적이며 域外的(extra-jurisdictional) 무역효과²⁶⁾를 야기한다(범주 B-4의 경우, 그러한 조치를 수입에 적용할 적절한 근거는 없다). 그러므로 보다 큰 국제 협력과 투명성은 그러한 조치의 실행가능성, 유효성 및 효율성의 심도있는 검토와 더불어 동 조치의 발전도 필요로 한다. 이러한 관점에서 앞으로는 다자무역규범이 이러한 조치, 특히 배출권거래제나 예치금제도를 어떻게 다루것인가에 대하여 검토되어야 할 것이다.

가격을 통한 효과적인 자원 배분을 할 수 있도록 시장 효과(market force)를 허용함으로써 생기는 이론적인 이익이 있는 환경세(Environmental taxes)는 규제조치(regulatory measures)의 경우보다 투명하며 예측가능하고, 경제 효과를 평가함에 있어 보다 용이하다. 그러나 특정의 무역 제한(restrictiveness)이 특히 그 수준, 요구의 탄력성, 관련 제품의 범위와 수입시장 점유율에 달려있기 때문에, 환경세는 이행과 관련한 계획(design)과 요소에 따라, 규제보다 무역효과를 덜 갖을수도 있고 더 가져올 수도 있다. 지금까지 대부분의 환경세는 무역흐름에 대한 심각한 영향을 미칠만큼의 충분한 수준으로 부과된 적은 없었다.

다자무역규범은 국경세 조정, 즉 동종제품의 수출에 대한 내국세의 면제와 동종제품에 관한 내국세의 수입에의 적용과 관련한 규정을 포함하고 있다. 일반적으로 WTO규범은 제품의 特性이나 物理的으로 포함된 投入(physically incorporated inputs)을 근거로 한 제품을 대상으로 한 국경세조정만을 허용하고, 內國工程稅(domestic process taxes)를 근거로 한 수입에 관한 조세는 허용되지 않는다²⁷⁾. 이러한 규범은 국가가 자국의 관할권에서 발생한 환경문제를 다루기 위하여 사용되는 조세까지 제한하는 것은 물론 아니다. 그러나 내국공정세에 대한 국경세조정은 동 조세의 경쟁력 효과 때문에, 심각한 지구적 환경피해를 막기 위한 국내적으로 이러한 경제적 수단의 사용이라는 모든 국가 노력의 필수적인 요소가 될 것이다. 일반적으로 국경에서 공정 투입이나 공정에 근거한 조세조정과 관련된, 실제적인 실행가능성, 환경편익과 위장된 보호무역으로 인한 잠재적인 위험은 명확하지 않으며, 추가적인 검토가 요구된다. 이러한 문제는 무역규범과 환경세 및 부과금간의 관계에 관하여 WTO에서 자체 작업으로 다루고 있는 중이다.

환경정책에서 배출권거래(tradable permit)제도에 대한 약간의 경험이 있는데, 이는 월경적 환경문제 및 지구적 환경문제를 다루기 위해 계획된 것이 아니다. 그러므로 그 무역효과에 대한 논의는 이론에 지나지 않는다. 이러한 제도는 특정 오염원이나 지리적인 지역을 대상으로 배출감소를 계획하고, 시장에서 배출권을 거래할 수 있도록 기업에게 양적 제한치를 배당함으로써 운영된다. 낮은 수준에서 오염을 규제하도록 계획한 배출권거래제도는 높은 수준의 환경세나 엄격한 규제표준과 같이 국내 기업의 경쟁력에 동일한 효과를 가져오는 것으로 사료된다. 배출권거래제도는 그 계획 여하에 따라, 국내나 외국에 투자를 막는 수단으로 기능할 수 있다. 예컨대 최초의

할당량(quotas)이 기득권으로써 규정의 적용범위 밖이거나 기존에 설립된 회사에 주어지므로써, 새로운 참여자는 그러한 제도에서 매입하기가 어렵다는 것을 알게된다면, 특정회사에게는 이득이 발생할 수 있다. 그러나 이러한 경우가 실제 발생할지는 확신할 수 없다. 사실상 배출권거래제도가 시행되는 곳에서, 일반적으로 이 제도는 가장 비용 효과적인 방법으로 목적을 달성하기 위한 인센티브를 제공하는 한편, 규제목적을 성공적으로 충족해왔다.

경제적 수단의 또다른 형태는 부과금이 잠재적인 오염 제품의 가격에 부과되고 제품의 회수시에 환급하는, 예치금제도(deposit-refund systems)가 있다. 유리병, 플라스틱 음료용기 및 캔에 대하여 OECD 국가에서 폭넓게 사용되는 예치금제도의 목적은 폐기물의 감소를 위하여 포장의 재활용 또는 재사용을 장려하는 것이다. 예치금제도는 동 제도가 1차적으로 수입제품에 사용되는 포장이나 용기의 어떠한 형태에만 적용되는 경우나 차별적으로 또는 과도하게 국내 생산자를 보호하는 방법으로 적용되는 경우에 수입을 불리하게 할 수 있다. 또한 동 제도는 최초 예치금이 상품의 가치에 비해 높게 책정되거나 외국 생산자가 재활용 시설이나 재사용시설에의 접근이 어려운 경우에도 무역조건에 좋지 않는 영향을 줄 수 있다. 문제의 포장에서 약간의 거래액을 가지는 소규모 생산자는 물론 예치금제도가 적용되는 시장에서 먼거리에 있는 생산자도 불리할 수 있다. 무역에 대한 악영향을 막기위하여, 예치금제도는 외국 생산자를 심각하게 불리하게 하지 않도록 가능한 수입 중립적(import-neutral)이도록 계획되어야 하고 투명해야 할 것이다.

환경목적의 보조금(subsidies)은 다른 형태의 보조금과 마찬가지로 무역효과를 가지며 국내 생산자에 이익을 가져다 줄 수 있다. 1972년 OECD 오염자 부담의 원칙(polluter pays principle: PPP)은 정부보다도 오염자가 오염 방지 및 규제의 비용을 지불해야 한다는 것을 천명했다. 오염자부담원칙의 실시에 관한 1974년 OECD 권고는 환경 보조금이 예외적으로 허용될 수 있는 경우를 다음의 3가지로 언급했다. 즉 1) 특별히 엄격한 오염규제 제도가 실시되고 있는 과도기간(transition periods)를 줄이거나, 2) 새로운 오염규제 기술의 개발을 촉진하거나 또는 3) 가령 심각한 지역간 불균형의 감소와 같이 특정한 사회경제적 목적을 달성하기 위한 조치의 실시와 관련하여 예외적으로 인정된다. 그러나 이러한 정부보조금의 남용을 방지하기 위하여 이러한 예외에 따라 교부되는 모든 원조(assistance)는 명확히 정의된 프로그램에 있어 일정한 기간에 한해 제공되어야 한다. 보조금 및 상계관세조치에 관한 GATT 우루과이라운드 협정하에서는 일정한 환경보조금은 연구개발지원보조금과 낙후지역개발지원보조금 및 기업이나 산업에 구체적이지 않거나 기업 그룹 또는 산업 그룹에 구체적이지 않는 보조금과 더불어 허용보조금(non-actionable)²⁸⁾의 범주에 속한다. 그밖의 보조금은 조치가능보조금(actionable)이다. 즉 보조금이 다른 WTO회원국들의 이해에 악영향을 미칠 경우, 상계관세나 분쟁해결조치의 대상이 된다. 추가분석에 있어 중요한 문제는

환경보조금이 어떠한 조건과 범위에서 허용되는지와 무역과 환경에 주는 역효과를 제한하기 위해서는 그 사용에 대하여 어떠한 평가와 감시가 이루어져야 하는지이다. 난점은 국제무역에 부당한 이익을 산업에 주는 것이나 산업 보호의 피난처로서 행위로부터 특별한 회사, 부문이나 지역을 목표로 한 환경 보조금과 기타 다른 보조금을 보호하는데에 있다.

C. 재정적·기술적 원조

환경적으로 지속가능한 PPMs를 성취하도록 지원하기 위한 일방적으로나 다자적으로 부여되는 재정적·기술적 원조는 어떤 경우 가능한 선택적인 접근방법이나 보충적인 접근방법이 될 수 있다. 때로 국가들은 재정 및 기술 자원이 부족하기 때문에 다자간 환경협정을 체결하거나 이행할 수 없다. 만약 그들의 환경협정의 불참여가 경제적인 문제에서 기인한다면, 재정적 원조는 그들로 하여금 PPMs요건의 준수를 용이하게 할 수 있다. PPMs에 근거한 무역조치가 환경협정의 이행을 확보하는데 필수적이라고 생각되는 경우, 재정적·기술적 원조 및 그러한 국가들에게 부족한 그밖의 다른 역량을 강화하기 위한 규정의 실효가 될 수 있다.

예컨대 몬트리올 의정서는 선진국 이외의 국가들이 의정서의 규정을 이행하는데 도움을 줄 수 있도록 선진국당사국의 기부에 의하여 자금이 조달된 기금을 설립했다.

이 다자기금과 그밖의 지구환경기금 자원을 통하여 상당한 양의 기술적 원조, 과학기술의 이전 및 재정지원이 비선진국가의 자격있는 프로젝트에 제공되는 것이다. 최근에 다자기금(Multilateral Fund)은 오존층을 파괴하지 않는 기술획득에서 의정서에 당사국인 과도적 경제와 발전을 지원하기 위하여 3년넘게 5억1천만달러를 적립하였다.

D. 라벨링

자발적인 환경라벨(Voluntary eco-labels)은 점점 보편화되고 있다. 이것은 특별한 환경 PPMs를 사용했음을 표시하는 라벨을 적용할 지 여부는 제조업자에게 맡겨져 있다. 환경라벨링 기준을 따르지 않은 제품도 아직까지 수입 될 수 있으나, 소비자의 선택에 따라 판매 불이익을 입을 수 있다. 그러나 자발적 환경라벨은 타국에서 우려를 일으키는 지역적 환경문제를 다루는 판매에 근거하는 대안(market-based alternative)이 될 수 있다. 이러한 국가에서 소비자는 자신의 구매가 보다 나은 환경관리를 위해 기여하는지의 선택을 할 수 있다. 그러나 자발적인 환경라벨은 직접적이거나 돌이킬수 없는 파급효과(범주 B-1, B-2, B-3)를 가진 환경피해를 발생할 수 있는 PPMs를 다루는 실제 대안이 될 수는 없을 것이다. 예컨대 교역목재의 약 5%가 현재 자발적으로 지속가능하게 생산된 것이라는 라벨을 붙이고 있음에도 불구하고, 삼림벌채의 심각성 때문에 모든 목재에 강제적 환경라벨이 시행되어야 한다고 주장된다. 자발적 또는 강제적 성격의 환경라벨에 관한 선택은 특별한 생태계문제의

엄격함과 존재의 인식에 따라 변경될 것이다.

잘 설계된 계획은 소비자에게 소비자의 구매결정의 환경적 중요성에 대하여 알리는 매우 유익한 역할을 한다. 그러나 환경라벨링 계획은 이것이 수입국의 선호와 환경조건만을 배타적으로 반영하는 경우 수입에 대한 차별이 될 수 있는 제품관련 기준을 포함하고 있을 때 특별한 무역문제를 일으킬 수 있다. 이러한 무역문제는 수입에 매우 의존하는 국가와 개발도상국에게 특별히 심각할 수 있다. 환경라벨링계획이 국내적인 관심을 반영할 때, 이것은 외국 공급자의 생태학적 조건에 부적당하게 될 수 있는 기준을 포함할 수 있다. 무역규범과 자발적 환경라벨간의 관계는 WTO에서 다루고 있다.

원칙적으로, 각국정부가 자발적인 환경라벨의 발전에 있어 보다 큰 투명성이나 공개성 및 국제적인 협력을 추구하거나 촉진할 경우 및 교역 상대방을 그들에게 이익이 되는 특별한 수출 제품을 위한 환경라벨링기준을 설정하는 과정에서 포함하는 경우, 부정적 무역효과는 감소될 수 있다. 각국정부는 이러한 절차의 동등에 기초한 환경라벨의 적합절차 및 증명(certification)의 상호인증 제도를 설치하도록 연구할 수 있지만, 그러한 접근방법이 환경라벨링 프로그램에서 소비자의 신뢰를 해하는 것은 피해야 한다. 상호인증(mutual recognition)이란 어느 한 국가의 계획에 따라 환경라벨을 받은 제품이 타국에서도 환경라벨 획득에 대한 PPMs에 근거한 기준을 충족한 것으로 추정된다는 것을 의미한다. 동등성(equivalency)이란 타국에서의 환경 PPMs 요건 이나 실행이 환경라벨에 의하여 요구되는 PPMs에 근거한 기준과 동일하지는 않더라도 그 생태학적 효과에 있어서는 동등(등가)한 것이라고 증명하도록 절차가 설립될 것이라는 의미이다. 상호인증이나 동등성에 대한 기준의 완성은 필수적이다.

제품무관련 PPMs을 확인하기 위한 제품의 환경라벨링은 그러한 PPMs이 교역제품 자체에서 검출할수 없기 때문에 사용되는 생산방법의 인증된 유형에 근거한 것이다. 인증(certification)제도는 특정 공정이나 생산방법이 사용되었다는 문서와 농작물의 검사나 수확지역을 포함한다. 관념적으로 인증 및 라벨링은 제품의 완벽한 전과정분석(life-cycle analysis)과 그 대응품에 근거할 수 있다. 이것은 매우 시간이 소요되며 비용이 많이들 수 있고, 여러 유형의 생산방법의 인증을 맡는 국가의 능력에 따라 달라진다. 기술적·재정적 원조는 건전한 인증과정을 설립하는데 많은 개발도상국에 도움을 줄 필요가 있을 것이다. 그러나 PPMs인증제도는 특정의 산업상품을 위한 품질보증을 제공하도록 운영되며, 일부 어업협정에서는 동 협정에서 다루어지는 어종의 무역과 획득방법의 감시를 위하여 설치되기도 하였다. 인증과 라벨링은 또한 일부 목재무역에서 시험을 거치는 중이다. 발전중인 PPMs인증제도에서 비용이 들기 때문에, 이것이 국제적 수준으로 발전하기는 어려울 것이다.

E. 환경적 무역특혜(Environental trade preference)

성격상 때로는 가장 부정적이거나 제재적인 PPMs에 근거한 무역조치의 대안은 환경적으로 이로운 생산관행을 촉진하기 위한 무역 인센티브(trade incentives)이다. 현재 복합적인 무역, 환경 및 개발정책수단의 새로운 형태에 대하여 분석이 진행중이다. 일반적으로 "환경적 무역 특혜"((Environental trade preference)에 대한 제안은 환경적으로 건전한 방법에서 생산된 제품에 대한 관세의 감면이나 송금을 그 내용을 한다. 이것은 보다 직접적인 행동을 요구할 수 있는 월경적 및 지구적 환경문제보다 지역적 환경문제(범주 B-4)의 경우에 보다 유용할 것이라고 주장된다. 일부 선진국의 제안은 수출국에서 특별한 상품을 위한 지속가능한 관리 관행(management practices) 및 환경적 요소에 대한 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences: GSP)하에서 관세 양허의 확대와 연결된다는 것이다. 또한 "녹색화된"(greened) 상품협정(예컨대 국제 상품관련 환경협정 International Commodity-Related Environmental Agreements)은 상품의 지속가능한 생산을 위한 국제 표준에 근거한 수출국에 대한 수입관세를 재생(recycle)할 것을 제안했다. 또한 수입국이 사실상 그들의 환경PPMs에 따라 특정 상품에 대하여 높은 가격을 책정할 것을 합의한 상호 관세 및 양자협약이 제안되었다. 대부분의 경우 환경무역특혜 대안은 PPMs에 근거한 무역조치와 같은 많은 동일한 문제, 특히 다른 장소에서 개별적 제품에 대한 환경적으로 건전한 공정 및 생산방법을 구성하는 것의 인증과 그에 대한 합의에 관한 문제를 일으킨다. 환경보호방법에 있어서 개선을 위해 제공되는 무역인센티브나 특혜(preference)는 이를 받지 않는 자에 있어서는 다른 이름의 제재가 될 수 있다.

경제적 인센티브 제도를 통한 조치가 매우 매력적임에도 불구하고, 그 목적상 일반특혜 관세제도(GSP)의 이용은 주의깊이 검토되어야 한다. 먼저 OECD국가에서 전반적으로 낮은 수준의 관세와 더불어 동 제도에 의해 제공되는 특혜적 차익(preferential margin)은 강력한 인센티브로써의 역할을 할 것이다. 보다 큰 문제는 "GSP의 녹색화"(greening the GSP)는 개발도상국에서 수출과 성장을 촉진하는 자체의 전반적 목적을 변경할 수 있고, 제공자에 의해 적절하다고 생각되는 환경정책을 시행하지 않는 국가들에 대한 압력수단(기존 특혜의 철회위협이 되는 주요수단)으로써 사용되도록 문을 열어놓게되는 위험이 있다는 점이다. 또한 PPMs에 근거한 물리적으로 유사한 제품간에 차별화와 특혜 조치의 사용에 대한 기준이나 국제 PPMs요건에 관한 합의 문제와 같은 실행가능성문제가 발생할 것이다.

부속서 : PPMs에 근거한 무역조치와 대안 체크리스트

어떠한 상황에서 무역조치가 환경적으로 이로운 PPMs을 효과적으로 만드는데 필요한가를 검토할 때, 국가 정책입안자들은 동기, 실행가능성, 무역효과와 상대적 효율성, 및 다른 대안조치를 고려해야 한다. PPMs에 근거한 조치 평가에 관련되는

문제는 다음과 같다.

1. 동기

- PPMs에 근거한 조치를 취하는 목적은 무엇인가?
- 제품관련 PPMs과 제품무관련 PPMs은 관련이 있는가? PPMs은 제품특성에 영향을 미치는가?
- PPMs은 국가 관할권 밖에서 환경효과를 가지는가? PPMs은 어떠한 환경효과를 가질것인가?
- PPMs은 국제적으로든 아니든 해외 경쟁국으로부터 국내 생산을 보호할 것인가?
- 국가 관할권밖에 적용된 PPMs을 변경하는 것은 조치의 목적인가, 결과인가?
- PPMs요건은 도덕적, 가치적, 혹은 문화적 선택이나 보편적으로 공유하지 않는 문제와 관련되는가?

검토되어야 할 특정 목적:

- a) 국가영토에 대한 국가간 환경영향 제거(avoiding) (범주 B-1)
- b) 이동성 동물 및 다른 공유 생물자원의 보전과 관리 (범주 B-2)
- c) 국가 관할권밖에, 혹은 세계 공동물에 속하는 영역에 미치는 환경영향을 줄이려는 시도 (범주 B-3)
- d) 국가 영토의 환경보호 (범주 B-4)
- PPMs요건이나 PPMs에 근거한 조치가, 국제적으로든 아니든, 특정 시장이나 산업부문에 어느 정도 경제적 영향을 줄 것인가? 이러한 요건 혹은 조치는 사업배치, 비용운영이나 시장작용에 어떠한 변화를 가져올 수 있는가?

2. 실행가능성

- 수출국이나 조치가 부과된 국가의 생산자나 수출자는 그 조치의 근거가 되는 PPMs요건- 기술 이용가능성, PPMs 감시비용과 증명비용을 포함한 이행비용 및 이러한 비용지불능력-을 기술적으로, 경제적으로 이행할 수 있는가?
- 조치가 적용되는 제품을 어떻게 확인되는가? 국경조사제도나 증명제도 관련 국가간상호동의에 기초한 실제 제품특성을 영향을 주지 않으면서 규제되는 PPMs을 정확하게 밝혀낼 수 있는가?
- 수입국은 수입제품이 특정 PPMs요건에 준하는 가를 어떻게 규제하려하는가? 수입국은 발생 가능한 우회덤핑 조치에 어떻게 대응할 수 있는가?
- 기술적, 경제적 실행가능성과 함께, PPMs요건에 근거한 실제로 비슷한 제품간의 구별은 무역보호주의를 낳아 다자간 무역규칙에 어긋나게 되는가? 이러한 제품차별화는 적어도 관련 MEA 내용상 고려될 수 있는가?

3. 효과

- 계획된 조치는 환경목적을 달성할 수 있는가? 어떻게, 그리고 어느 정도까지 이 조치는 환경목적(즉, 요구되는 환경오염/피해 감축, 혹은 자원보전과 관리) 달성을 가져올 것인가?
- 다양한 대안은 어떻게 환경상황의 차이와 관련 국가간의 각기 다른 PPMs요건 접근법을 고려하는가? 다양한 대안은 PPMs요건이 근거로 하는 과학/위험 평가에 대한 정당한 의견차를 어떻게 다루는가?
- PPMs요건이 계획된 조치는 다자간 협력을 바탕으로 하는가?
- PPMs요건의 일치(harmonization)/상호 인정은 어느 정도까지 가능한가?

4. 효율성

- 계획된 조치는 가장 효율적이며 최소 비용과 가능한 최소한의 부정적 무역영향으로 주어진 환경목적을 달성하는가?
- 다양한 대안(즉, 불필요하거나 차별적인 무역효과, 역외(extra-jurisdictional) 효과)의 경제적 비용이나 부정적 무역효과는 어떤 것이 될 것인가? 이 효과의 범위는 환경정책 목적달성에 필요 이상인가? 선진화가 덜된 국가들에 이 조치는 어떤 효과(즉, 시장접근, 경쟁력)를 가지는가?
- MEA상에 개도국의 특별한 문제를 고려하고 기술적, 재정적 지원과 유연성 있는 이행을 제공함으로써 개도국의 참여를 돕는 것을 포함한 광범한 환경 약속 채택을 장려하는 긍정적 접근법이 있는가?

PPMs에 근거한 무역조치 사용에 대한 상세한 내용은 "환경무역 검토를 위한 방법(Methodologies for Environmental and Trade Reviews)" [OECD/GD(94)103] 의 대조표에 있는 "규제적 의미(Regulatory implications)"에 관한 부분 참조.

주석 16) 보다 자세한 내용은 각료수준의 OECD 위원회의 무역환경에 관한 보고서 [OECD/GD(95)63]의 25-39

주석 17) WTO는 그러한 기준을 세우기 위한 권한을 가지고 있지도 않고, 국가들간의 차별적인 PPM기준의 적합성을 평가할 권한도 가지고 있지 않다는 것을 주지해야 한다. WTO내에서 분쟁해결절차 중에 그러한 평가가 필요한 경우에, 한가지 가능한 것은 환경이나 과학 또는 그밖의 관련 전문가로부터의 견해를 요청하는 것이다(예컨대 TBT협정상에 규정된 기술전문가 그룹을 들 수 있다). 또다른 방법은 MEA에서 바람직한 PPM요건에 관한 기준을 세워서 국가들간의 차이를 인정하는 것이다.

주석 18) 역자 주. SPS 협정 제5조 2항 : 위협평가에 있어서 회원국은 이용가능한 과학적 증거(scientific evidence), 관련 공정 및 생산방법(PPMs), 관련검사, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생율, 병해충 안전지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 다른 처리를 고려한다.

주석 19) 역자 주. GATT 제23조[무효화 또는 침해](Nullification or Impairment) 1항 : 체약국은 (a) 다른 체약국이 본 협정에 의한 의무를 이행하지 못한 결과, (b) 다른 체약국이 본 협정조항에 저촉여부를 불문하고 어떤 조치를 적용한 결과, 또는 (c) 기타의 상태가 존재하는 결과로, 본 협정에 의하여 직접 또는 간접으로 자국에 부여된 모든 이익의 무효화 또는 침해되거나 본협정의 목적달성이 저해되고 있다고 인정할 때에는 동 문제의 만족스런 조정을 위하여 관계가 있다고 인정되는 다른 체약국에 대하여 서면제출 또는 제안을 할 수 있다. 동 제출 또는 제안을 받은 체약국은 이에 대하여 호의적인 고려를 하여야 한다.

주석 20) 최근 패널 보고서는 동종제품의 판단은 물리적인 특징의 견지에 뿐만 아니라 제3조(내국세 및 규제에 관한 내국민대우)의 목적의 견지에서도 살펴야 한다고 지적했다. "무역원칙과 개념"에 관한 보고서[OECD/GD(95)141]의 "동종제품"에 관한 부분을 참조하십시오.

주석 21) 뿐만 아니라 대응정책이 제품무관련 PPM요건에서 발생하는 경쟁력을 다루기에 필요하며, 국경세 조정이 우루과이의 GATT 보조금협정의 최근 변화를 고려한 수출제품에 대한 중간단계의 투입에 관한 세금(예컨대 탄소세)에 적용할 수 있는지의 상황을 확인하도록 추가 분석이 필요하다.

주석 22) MEA의 비당사국에 대한 무역제재의 유효성은 관련국간의 규제 제품의 소비와 생산에 대한 차별적인 상황을 고려하여 조심스럽게 논의되어야 한다. 예컨대 무역제재는 주요 생산자이며 당사국에 수출하는 주요수출국인 비당사국에 대하여 효과적일 수 있는 반면에, 생산이 본질적으로 국내 소비를 위한 경우에는 효과적이지 못하다.

주석 23) 역자 주. 리오선언 원칙 2 : 모든 국가는 UN헌장과 국제법의 원칙에 따라 자국의 환경 및 개발 정책에 의하여 자국의 자원을 개발할 주권적 권리를 가지며, 자국 관할권의 한계를 넘는 지역의 환경이나 타국의 환경에 손해를 끼치지 않도록 통제하거나 자국의 관할권내에서의 행위(activities)를 보증할 책임을 진다.

주석 24) 역자 주. 리오선언 원칙 13 : 모든 국가는 환경오염의 피해와 그 밖의 환경 손해에 대한 보상 및 책임에 관한 국내법을 발전시켜야 한다. 또한 모든 국가는 자국의 관할권 밖의 영역에 대한 통제나 자국관할권내의 행위에 의하여 발생하는 환경손해의 역효과에 대한 보상 및 책임에 관하여 추후 국제법을 발전시키기 위한 신속하며 단호한 방법으로 협력해야 한다.

주석 25) 이미 ISO는 제품전과정(life-cycle) 분석 기술, 환경관리제도, 환경라벨링 및 환경성과평가(environmental performance evaluation)과 같은 일부 관리 수단과 표준을 개발중이다. 또한 OECD 화학 그룹(OECD Chemicals Group)에서의 표준화 작업이 관련된다. NAFTA도 각 당사자의 환경 요건 강제의 공동검토과정을 수립했다.

주석 26) 역자 주. 역외적 관할권(extra-jurisdiction)이란 타국영역내에 소재하는 인, 물 및 타국영역내에서 행해지는 행위에 대한 국가관할권의 확정을 의미한다. 최승환, 「국제경제법」 (법영사, 1998), p. 97.참조.

주석 27) 역자 주. 국경세조정(BTA)이란 도착지원칙(destination principle)의 효력을 전체적으로 또는 부분적으로 발생시키는 일체의 재정조치(any fiscal measures)로 정의된다. 국경세에 대한 GATT규정에 의하면 간접세에 대해서는 도착지원칙을, 직접세에 대해서는 원산지원칙을 적용하므로, 직접세나 제품세에 대해서는 국경조정을 할 수 없고, 결국 소비세, 판매세같은 조세들만이 제품에 부과되는 간접세로 간주되어 국경조정을 받을 수 있다. 따라서 직접세로 간주되는 환경공정세(environmental process taxes)에 대해서는 허용되지 않는다. 자세한 내용은 외무부, 「환경과 무역문제」 (1997.12), pp. 40-46; 법무부, 「국제환경법과 무역」 (1995.5), pp. 899-904. 참고.

주석 28) 이러한 환경보조금은 새로운 환경요건에 (최소한 2년이상 운영되고 있는) 기존시설의 적응을 위해서만 사용된다. 모든 환경적 지원은 오직 일회적이어야 하며, 적응비용의 20%로 한정되며, 오염규제를 위해 엄격하여야 하며, 새로운 시설이나 생산공정을 수용할 수 있는 모든 기업이 이용할 수 있어야 한다.

[부록 3] WT/CTE/W/96

개발도상국의 환경서비스 발전 역량강화에 관한 UNCTAD 전문가회의

UNCTAD는 1998년 7월 20-22일 환경 서비스 부문 발전을 위한 개발도상국의 역량강화에 관한 전문가 회의를 개최하였다. 이 회의의 의장 Ms. Laurence Tubiana(프랑스)는 요약 예비보고서를 무역환경위원회(CTE) 회원국에 정보제공의 목적으로 배포한다.

I. 환경 산업의 주요 동향

1. 환경 산업의 주요 동향은 최근에 변화양상을 보이고 있는데, 1980년대 말 가파른 성장세를 보인 이후, 선진국은 0-3%의 저조한 성장률을 보여 쇠퇴하는 것으로 나타나고 있고, 그러한 지역에서는 생산능력의 과잉축적을 보인다. 이러한 상황은 주로 최대 오염자의 규제 준수, 신규 환경법의 제한적인 이행과 엄격하지 못한 강제력 때문이라고 할 수 있다. 동시에 고성장의 가능성이 개발도상국에 존재하는데, 이들 국가에서 환경산업은 5-25%의 높은 성장률을 보이고 있으며, 심각한 환경문제를 다루기 위한 환경 서비스가 절실히 필요하다. 결과적으로 비록 전체 수입에서 차지하는 비중이 극히 일부에 지나지 않는다 할지라도, 환경서비스의 수출은 상대적으로 매우 중요하다. 민영화 및 각국의 환경기준의 조화와 범지구적 환경목표의 채택을 향한 추세로 인해 환경산업은 보다 수출지향적으로 변해가고 있다.

2. 민간부문 평가에 따르면, 1996년 전세계 환경시장의 규모는 민간기업과 공기업이 창출한 수익면에서 약 4,520억불 이다. 이 시장규모의 절반은 서비스에 의하여 창출되는 요금(fee)이 차지하고 있는 반면, 나머지 반은 물, 에너지나 재생물질과 같은 환경 자원의 판매와 설비판매가 거의 비슷하게 양분하고 있다. 총수익의 87%정도는 미국, 서유럽 및 일본에서 창출되며, 나머지 13%만이 개발도상국에 의하여 창출된다. 하지만 이들 국가에서 가장 빠른 시장성장률이 나타나고 있다. 1999년과 2000년 연간 성장률은 상당히 높은 것으로 전망되는데, 아시아와 라틴아메리카에서 12%, 아프리카에서 10%, 중동 및 동유럽 국가들은 8%의 성장률을 기록할 것으로 내다보고 있다.

3. 환경 서비스에 관한 수요의 급변성(volatility)은 이 부문에서 기업을 운영하는데 특히 어려움을 주는 요인이다. 예컨대 미국에 있어서 환경 산업의 연간 성장률은 1971년에 10%였던 것이 1988년에는 16%, 그리고 1996년에는 2%로 크게 변동하였다.

4. 환경산업은 이중 구조(dual structure)를 가지고 있는데, 개별시장에서 소수의

대기업이 약 50%를 차지하고 다수의 중소기업이 잔여부분을 차지한다. 1995년 환경산업의 50대 기업이 이 시장의 20%를 차지하고 있다. 이 리스트의 유일한 개발도상국 기업으로는 수자원부문의 Brazilian State 소유 기업 하나 뿐이었다.

5. 통합(consolidation), 인수·합병(merger and acquisitions)의 증가로 다양한 수요를 충족함에 따라 환경산업의 구조가 변화하고 있다. 동 산업이 추구하는 목적 또한 변화하고 있는데, 즉 규제 이행의 실행을 목표로 하였던 것이 이제는 자원의 효율성을 추구하는 방향으로 변화하고 있다. 수자원, 폐기물 및 에너지 부문에서 개발도상국과 선진국 모두에서 진행중인 민영화로 인해, 민간부문은 그 역할이 중요성이 증가하고 있다. 한편 일부 공기업은 이 분야에서 개발한 전문지식을 타국에서 활용함으로써 민간 기업과 경쟁하고 있다.

6. 환경 산업에서 무역자유화 문제는 여러 국제 회의에서 논의되고 있는 중이다. 이미 1997년 11월 밴쿠버에서 APEC 무역 각료들은 환경재 및 서비스를 포함한 여러 부문에서의 자발적 자유화를 추구하는데 합의한 바 있다. 또한 유럽연합(EU)은 환경 서비스의 자유화가 GATS(서비스교역에 관한 일반협정)하의 차기 다자간 협상 라운드에 우선 과제라고 지적한 바 있다.

7. 그러나 무역자유화의 편익은 특정한 전제조건이 만족되지 않는 경우에는 현실화될 수 없을 것이다. 적절한 국내 환경법규가 수립되고 시행되어야 하고, 환경적으로 건전한 기술(ESTs: environmentally sound technologies)의 이전이 실시되어야 하며, 환경교육과 시민의식이 제고되어야 한다. 국제금융(international financing)은 가장 긴급한 환경 문제를 다루는 개발도상국에 지원되는 것이 필수적이다. 즉 개발도상국내에서 자국을 충족시키는데 유용한 자원과 환경적 필요간에는 격차가 존재한다. 자원은 다자금융기관, 개발기구, 지역개발은행 및 쌍무기증자(bilateral donors)로부터 발생할 수 있다. 그러나 쌍무기증자에서 국제금융을 얻는 과정은 지나치게 관료주의적이고 느리다.

II. 수요발생요인

8. 환경 서비스에서 국제 무역과 수요 성장에 기여하는 요인은 대개 일국가 수준에서, 적절한 환경법규의 개발 및 시행과 관련되고, 특히 규제수단이 크게 관련된다. 또한 시장에 기초한 인센티브, 재정 정책, 공공교육과 시민의식제고는 환경재 및 서비스의 지속가능한 수요를 보장하는데 기여한다. 다자간 및 양자간 원조는 개발도상국에서 중요한 시장 조정자(market-driver)의 역할을 담당하게 되고, 외부 자금조달은 필요한 환경재 및 서비스의 일부를 적어도 확보 가능하게 한다.

9. 규제는 선진국에서는 가장 강력한 수요발생요인이었으나, 현재는 점차 비규제 메카니즘에 의존하고 있다. 반면에 규제는 아직까지 대부분의 개발도상국에서는 환경 서비스 수요의 주요 조정자이다.

10. 일반공중의 의식과 환경 교육은 수요발생요인으로서 선진국에서 중요한 역할을 하고 있고, 개발도상국에서는 그 영향력이 발생하기 시작하고 있다. 예컨대, 다국적 기업(TNCs: transnational corporations)은 모든 국가들에서 동일한 환경 기준을 적용하여 자국내의 여론과 이해당사자의 비판을 피한다. 또한 현재로서는 기업활동의 목적이 "보다 적은 비용으로 보다 많은 수익을 얻는 것(to get more with less)"이므로 경제적·재정적 고려사항도 중요한 역할을 수행하고 있다. 전과정평가(life-cycle analysis)기법의 발전은 효율적인 생산방식과 원료, 수자원 및 에너지의 사용을 감축하는 방식을 발견하는 작업을 촉진하고 있다. 또한 기업들은 민사책임(civil liability)의 부담을 안게되어 자신들의 활동으로 발생할 수 있는 환경피해에 대해 보다 깊은 주의를 기울여야 한다. 자진보고(self-reporting), 기업내의 설정기준(company self-imposed standards), 환경 관리계획(예: ISO 14000 시리즈)과 자발적 환경마크 프로그램은 환경서비스에 대한 추가수요 발생요인이 된다. 하지만 이러한 프로그램은 선진국에 소재한 대기업에 한정된다.

11. 현재까지 개발도상국에서 환경서비스의 추가수요 발생요인은 수출 시장에서의 환경관련 요건의 도입이었다. 그러한 기준과 규제 이행의 필요성은 생산공정에서의 변화를 가져왔으며, 그로 인하여 환경재 및 서비스에 대한 추가적인 수요를 발생시켰다.

III. 환경적으로 건전한 기술(EST)

12. EST를 정의하는 것을 용이하지 않는데, 그 이유는 현재의 EST가 미래에는 EST가 아닐 수 있고, 또한 일국가에서의 EST가 타국가에서는 EST가 못하는 경우가 있기 때문이다. 일반적으로 기술의 성공적인 이전은 내국의 기술자가 외국 기술을 습득하여 내국의 필요에 맞게 적용하는 경우에 가능하다. 대부분의 경우 기술선진국이 발전시켜온 환경문제 기술은 개발도상국의 환경 조건에 적합하지는 않다. 현재까지 환경문제는 개별상황에 적합한 해결책을 통하여 다루어져 왔고 바람직하게 해결되어왔다. 예컨대 런던과 멕시코시티가 오존오염문제를 공유하고 있다고 하여 두 도시에 대해 동일한 규제책을 적용한다면 효과적인 개선을 거두기는 불가능할 것이다. 마찬가지로 선진국의 폐기물 수집 및 처리에 관한 해결책은 폐기물 구성물이 상이한 개발도상국에서 성공적으로 적용되기는 어렵다.

13. 과거에 선진국이 환경문제를 다루기 시작할 때, 지배적인 기술은 '청정(cleaner)'기술의 사용을 통한 오염의 예방이 아닌 오염을 교정하기 위한 '사후(ex-post)'적 기술이었다. 단지 두 번째 단계에서 선진국은 오염방지 기술을 도입하기 시작하였다. 개발도상국은 이러한 제1세대 기술에서 탈피하는 것을 목표로 삼고 있고, 그러한 목적을 달성하는데 장애가 되는 비용문제에도 불구하고 오염방지 기술의 채택을 모색하고 있다.

14. 기술이전문제와 개발도상국에 미치는 긍정적 효과 그리고 무역문제는 여러 회의에서 논의되어 왔다. 그러한 이전을 촉진하는 규정들은 다자간 무역 및 환경협정과 여러 UN결의에 나타나 있다. 새로운 기술이전 촉진수단에 대한 개발이 진행되고 있으나, 일부 견해에 따르면, 기술이전을 위한 만족스러운 해결방법은 아직까지 발견된 적이 없다고 한다.

15. 특혜기간(preferential terms)을 조건으로 개발도상국에 EST를 제공하는 것이 고려될 수 있다. 선진국 정부는 민간기업이 개발도상국에 적은 비용으로 EST를 제공함으로써 발생한 이익손실을 보상하는 것도 하나의 방법이라고 주장하기도 한다.

16. EST의 재정지원 문제를 해결하기 위한 방안의 일환으로 환경당국, 산업체 및 국내의 금융기관(lending institutions)의 공동 협력을 들 수 있다. 국내외 금융기관의 경우, 그 대다수는 고도한 환경성과를 가진 기업에 대해 시장금리 이하로 여신을 제공할 예정으로 있으며, 또한 "환경적으로 바람직한" 행위에 투자하기를 바라는 기금제공자의 뜻에 따라 별도로 환경여신("green" credit)을 마련해두고 있다. 우수한 환경성과를 달성한 기업에게 우대대출을 제공하기 위해서는 개도국의 환경당국(환경성과를 인증하는 역할을 담당한다), 국내산업 그리고 금융기관간의 협조가 요청된다.

17. 기술 및 전문지식의 국제적 이전은 민간기업들이 합작벤처나 민영화의 참여를 통해 국내시장에 어떻게 진출하느냐에 달려있다고 말할 수 있다. 그러나 민간 기업은 경제적 이익이 보장되고, 기업 및 자산의 관리와 소유권에 대한 제한이 거의 없는 경우, 대체로 외국에서 사업활동을 전개하는 경향이 있다. 실제로 환경 서비스의 특성, 특히 공공시설과 관련된 서비스의 특성은 투자비 회수기간이 장기간이라는 점이다. 이것은 다른 많은 서비스 부문의 경우와는 달리 소유와 관리에 보다 신중한 고려가 요청됨을 의미한다. 한편 민간 투자는 부족한 공공 재정을 대체하거나 보충할 수 있다.

18. 선진국에서 개발도상국으로의 EST 이전을 분석하는 경우에 주의해야 할 것은

북반구 국가에서 남반구 국가로의 산업기술의 이전과 유사하게 취급되어야 하는 점이다. 후자의 경우 선진국 기술이 기술적 우위를 갖는 것은 논쟁의 여지없이 당연하지만, 대부분의 경우 개발도상국은 중간소득 국가들의 지배적 기술을 사용하는 것보다 청정한 전통 기술을 사용한다. 선진국과 개발도상국간의 기술 관련성에서 발생하는 또다른 문제는 민간기업(특히 선진국에 있고 유전자원관리 분야의 기업)이 전통적 기술과 공정에 특허권을 취득하고 있거나 혹은 취득할 가능성이 있다는 점 그리고 특허권설정으로 인해 개도국 국민들이 전통적으로 비용지불없이 혹은 저렴한 가격으로 사용하였던 기술들은 더 이상 사용할 수 없다는 점이다. 따라서 이러한 국민들은 자신의 빈곤을 악화시킬 수 있는 특허상품의 사용을 위하여 비용지불을 강요받고 있다.

IV. 형평성

19. 민간부문이 수자원과 같은 공공재의 소유권이나 관리에 참여하는 경우, 모든 사회성원의 이익을 보호하도록 보장하는 특별법규가 요구된다. 건강 및 통신부문에서 뿐만 아니라 환경부문에 있어서도, 정부가 규제구조를 정비할 필요가 있다고 지적된다. 규정(conditions)은 국내외 민간기업이 형평성과 효율성을 보장받으면서 활동할 수 있도록 제정되어야 한다. 일부 견해에 따르면 수자원 공급에 의하여 발생하는 이익은 주로 수자원기초시설에 투자되어야 한다고 한다. 수자원 공급의 요금정책에 관한 사항에서, 이용자에게 부과되는 요금은 일정한 최고한도를 넘어서는 안되며, 정부보조금은 필수적인 정책수단으로서 특히 일부 저소득 국민도 물을 사용할 수 있도록 보장하기 위한 것이다.

V. 개발도상국이 직면한 구체적인(특정) 문제

20. 개발도상국에 있어서, 환경법령을 효과적으로 시행할 수 있는 적절한 기관이 부재하다는 사실이 중대한 문제가 된다. 이 문제는 때로 이행기구(implementing agencies)가 구체적 조치로 실행가능한 환경정책의 부재와 더불어 나타난다. 게다가 환경법령 자체가 대부분의 국가에 있어서는 초기 단계에 있다. 더 나아가 대부분의 개발도상국은 자격을 갖춘 인력의 부재가 문제이고, 또한 민간 부문이 지급하는 보상이 공공 부문의 보상보다 높아서 공공부문의 인력들이 남아있지 않으려는 사실로 이같은 사정은 더욱 악화되고 있다.

21. 환경비용의 내부화는 소비자에게 환경 개선의 비용을 전가하는 수단이 될 수 있고, 환경개선에 대한 수요를 지속적으로 추진하는 가장 지속가능한 정책 수단임을 입증한다. 그러나 이러한 전략은 이것을 채택한 국가들에 있어서 기업의 국제 경쟁력을 손상시킬 수 있다.

22. 개발도상국에서 빈곤의 일반적인 인식은 환경에 대한 주요한 위협이 된다. 그러나 개발도상국의 빈곤인구들(특히 농촌지역)은 환경보전을 위하여 분투하고 있다. 그 이유는 환경이 생계의 궁극적 원천으로서, 환경은 물과 같은 필수 자원을 제공하여 주고 생계유지 가능할 정도의 농업활동을 가능케하기 때문이다. 그러므로 이러한 상황에서, 강력한 환경법은 빈민의 필요와 연관되며, 빈민들이 필요로 하는 것이다.

VI. 환경 서비스, GATS와 추후 무역 자유화의 범위

23. 환경서비스 부문의 국제무역 범위가 종래에는 제한되어 있었기 때문에 GATS(서비스교역에 관한 일반협정)의 환경서비스는 상대적으로 새로운 주제라고 말할 수 있다. 환경서비스는 공공재로서의 모든 특성을 가지고 있는 것으로 간주되었고, 그래서 정부에 의하여 공급되어 왔다. 따라서 한편으로는 이 부문은 민간 서비스 공급자로부터의 여하한 경쟁도 배제된 선천적인 독점사업이 되어온 경향이 있다. 공공사업의 민영화와 최근의 변화는 많은 민간시장을 형성해왔고 국제 경쟁에 동 부문이 개방되었다. 심지어 아직까지 독점이 남아있는 곳에서도, 규제된 민간 독점은 공공 독점보다 우선권이 주어졌다. 그 결과 정부는 환경 서비스의 공급자의 역할을 민간부문에 넘기고, 점차 조달자(procurers)와 규제자(regulators)의 역할을 맡고 있다.

24. GATS의 환경 서비스의 정의는 상대적으로 제한적인데, 특히 산업이 현재 제공중인 환경 서비스의 통합된 공급을 고려하는 경우 그렇다. 그러한 관점에서 OECD는 예컨대 자원 관리 및 청정기술을 포함한 보다 포괄적 정의를 개발했다.

25. 현지법인(Commercial presence)은 환경서비스 무역의 가장 중요한 공급형태로, 자연인의 임시주재로 지지된다.

26. 환경 서비스의 국제무역은 동 부문에서 어떠한 무역장벽의 방해를 받지 않는 않지만, 투자, 자연인이 이동에 대한 제한과 같은 수평적 조치와 정부조달정책은 동 부문의 교역에 영향을 준다. 일정수의 국가들은 환경서비스에 대한 공약을 제정하여 왔다.

27. 환경 서비스 부문의 부적절한 정의 문제를 다루기 위해 여러 접근방법들을 사용할 수 있다. 하나의 방법으로는 보다 넓은 정의를 채택하고, 시장점유율이 증가하고 있는 비전통적 환경서비스를 포함하는 것이 있을 수 있다. 이 경우에 있어서 공약은 새롭고 넓게 정의된 부문에 맞게 제정되어야 한다. 또 다른 방법은 환경 서비스(건설 서비스, 법률 서비스, 관리 서비스)의 공급에 필요한 서비스를 고찰하는 것 그리고 그러한 서비스가 환경 서비스의 공급과 관련되어 있는 한, 환경서비스 이외의 서비스에 적용되는 제한을 적용받지 않는다는 점을 공약내에 기술하는 것이다.

환경서비스는 자유무역을 증진하는 서비스와 환경적으로 건전한 발전을 증진하는 서비스를 지지하고 있기 때문에, 무역 자유화를 성취하는데 중요한 역할을 담당할 수 있다.

28. 그러나 환경서비스에 대한 GATS의 정의를 재고하는 것이 환경서비스에 대한 보다 포괄적인 이해를 가능하게 하는 면이 있기는 하지만, 2000년에 서비스에 관한 협정이 포괄적으로 이루어질 예정이고 또한 상호연관된 부문을 함께 고려하는 방식을 취할 것이므로 GATS의 정의를 재고하는 것은 불필요한 작업이 될 수 있다.

29. 환경 산업의 포괄적 무역 자유화 실현의 관점에서 보았을 때, 환경재 및 서비스를 하나의 패키지로 고려하는 것은 바람직하다. 재화와 서비스를 분리하여 고찰하는 것은 WTO의 작위적인 개입으로 비추어질 우려가 있으며, 기업들이 점차 복합(multi-disciplinary)서비스나 환경재 및 서비스를 통합한 패키지를 공급하고 있는 현 상황을 적절히 반영하지 못한다.

30. GATS 공약에 포함되는 장벽 이외에도, 다른 중요한 장벽이 조세 및 보조금 제도와 같은 영역에 남아있다. 특히 공공부문은 환경 서비스의 중요한 구매자이고, 민간기업의 수익의 원천이기 때문에, 정부 조달의 차별적인 성격에 그 특별한 중요성이 있는 것이다. 국내 법규를 통해 외국 서비스 공급자의 접근을 제한하거나 금지할 수 있는 표준을 설정하여 무역에 대한 보이지 않는 장벽을 형성할 수 있다.

VII. 개발도상국을 위한 사업기회와 사실상 또는 잠재적 제한

31. 개도국에 소재한 환경 서비스 공급자에게 사업기회를 제공하고, 동시에 기술이전 및 역량강화를 허용하는 주된 형태의 하나는 공동협력(partnership)이다. 일반적으로 공동협력은 다음의 몇가지 특징을 가지고 있다.

- 공공부문 · 민간부문의 참여
- 국내외 자본의 투입
- 공동협력은 일반적인 사업보다는 한정된 목적의 구체적인 문제를 해결하기 위함
- 국제 공여단체(donors)와 그 기관의 참여
- 지방 정부는 현물을 제공
- 지방 조건에 외국기술을 적응

이러한 종류의 공동협력은 이하의 장점을 가지고 있다.

- 국제 공여단체의 참여는 자본회수가 이루어질 때까지 동 프로젝트를 후원한다.
- 외국 민간 자본의 참여는 기금 및 고도한 기술의 제공을 수반한다.

- 공공부문의 개입은 프로젝트의 정치적 후원을 보장하는 경향이 있다.
- 공동협력은 이해관계자들 그리고 합작벤처의 파트너들간에 상호 이해를 증진한다.
- 공동협력은 지방의 공급능력 개발을 위한 기초를 창출한다.

32. 개발도상국과 선진국의 각 기업간의 공동협력이 단지 개도국에만 유익한 것은 아니다. 선진국의 기업들도 자국에 비해 환경 상황 및 사업 상황이 매우 이질적인 잠재적 신흥시장에 대한 그들의 활동을 촉진할 수 있기 때문에 공동 협력이 이로울 수 있다. 현재 일부 개발도상국 기업은 경영 기법을 습득하기 위해 선진국과 공동협력을 시작하는 중이다.

33. 공동협력과 관련한 주된 어려움은 합법성을 이양하는 지방 관리자(local champion)를 선정하는 것과 프로젝트 관리단의 연속성을 확보하는 것이다. 이러한 공동협력의 또 다른 문제는 외국자본과 국내자본의 불균등한 참여인데, 외국자본은 운영과 의사결정을 독점하는 경향이 있다. 한편 두 파트너가 완전히 다른 경제력을 가지고 있는 경우 공동협력의 적절성에 관하여 의심이 생길 수 있다. 그러나 경제력이 약한 파트너가 추후에 능력을 갖추고 교섭력을 증강하게되면 초기의 불균형한 상황은 시간이 지남에 따라 개선될 수 있다.

34. 공동협력은 여러 이유로 성사될 수 없는데, 파트너 일방의 무능력, 공동협력이 경제적 생존능력을 갖추기 전 외부 재정 지원의 중단 그리고 불측의 문제에 대한 대처능력 부족 등이 실패원인이 된다. 반면에 성공요인으로는 양 당사자의 경제적 이해관계의 석명, 투명성, 정확한 의무와 책임의 할당, 공동협력의 결과에 대한 명확한 계획 등이다.

35. 공공부문과 민간부문의 공동협력에 있어서 중요한 문제는 천연자원의 소유관계이다. 개도국에 있어서 (정부보다) 지방 사회는 천연자원의 소유권을 가지고 있고, 전통적으로 그들의 필요에 따라 사용·관리해왔다. 전통적으로 이것은 어떠한 문제도 일으키지 않았으나, 시장 규모의 확대에 의해 전통적 소유관계와 사용관계를 해체함에 따라, 소유권이 문제점으로 부상하였다. 지방 사회가 전통적 소유권을 보유하고 있는 곳에서, 중앙정부나 하위중앙정부가 공동협력을 통해 참여할 경우에는 천연자원에 대한 순조로운 접근이 보장되지 않고 또한 소유권 문제도 적절히 해결되지 않는다. 뿐만 아니라 이같은 사실은 한편으로는 지방 사회와 천연자원 관리사이의 분절(articulation)이 존재함을 증거하고, 다른 한편으로는 국내법과 국제법간의 분절 문제의 증거가 될 수 있다.

36. 환경 서비스의 개발은 단지 정부의 수요보다는 시민사회의 수요를 고려하여야 한다. 이점은 환경 관련 프로젝트를 고려함에 있어서 지방 단체의 참여의 중요성을 강조하는 것이다.

37. 일부 공여단체는 하나의 상황에 성공적으로 적용된 해법을 이용하여 유사문제를 지닌 다른 도시/지역/국가에 적용하기 위해, 자신이 금융지원을 하고 있는 프로젝트의 반복가능성(replicability)을 강조한다. 반복재생이 가능한 경우에는 개발비용이 상당히 감소할 것이다.

38. 환경정책의 반응을 필요로 하고 동시에 환경서비스의 수요를 창출할 수 있는 하나의 요인은 환경재난의 발생인데, 특별히 인간활동에 의한 재난을 가리킨다. 일반적으로 환경재난이 발생하면 해당 지방당국이 개입하고 환경서비스를 제공하게 된다. 한편 정부가 민간기업에 대해 적절한 표준을 부과하고 책임 법규를 시행하는 것은 민간기업을 감독하는 정부의 의무중의 하나이다. 그러나 감독을 실시하는 과정에서 정부는 정보와 전문지식을 필요로 하는데, 이러한 것들이 부족한 경우가 빈번하다. 민간기업 이외에는 전문지식을 구할 곳이 없으므로 정보와 전문지식의 부족문제를 해결하는 최선의 방법은 민간기업이 보유한 전문지식을 이용하는 것이다. 따라서 정부는 공공부문과 민간부문 사이에 발생할 수 있는 불필요한 갈등을 회피하도록 노력하여야 하고 또한 유화적인 수단을 사용하여 정보의 원활한 흐름을 조성하여야 한다. 결과적으로 목적은 민간기업이 신뢰성있는 정보를 제공하도록 만드는 것이며, 이러한 목적은 민간기업이 정보제공을 자신의 이익에 부합하는 것으로 인식한다면 달성가능하다. 정부는 공개요건(예: 환경영향평가), 위험관리요건과 같은 일련의 정책수단을 사용한다. 이러한 수단들은 ISO 14000 시리즈와 같은 자발적 수단을 통해 보완될 수도 있다. 기업은 자신의 영업비밀 정보가 공개되지 않도록 하여야 하고, 일반공중과 위험을 분담하거나 목적표준에 관한 정보를 공유하지 않도록 하여야 한다. 이러한 방식으로 지방사회는 자신이 노출되는 위험에 대한 인식을 하게 된다.

VIII. 환경서비스 부문의 국내역량 강화

39. 환경인프라 서비스의 관리는 천연자원의 관리와 다르다는 사실을 유념하여야 한다. 대개의 경우 두 관리는 서로 분리되어 있고 일반적으로 기업은 환경인프라 서비스의 관리에 집중하게 되는데, 이로 인해 환경서비스의 환경적·경제적 지속가능성이 위협받게 된다. 이를 예방하기 위해 천연자원에 대한 보다 포괄적인 접근법이 요청된다.

40. 일부 개도국의 성공사례에 따르면 이하의 요인들이 환경서비스 부문의 국내역량 강화에 도움이 되는 것으로 밝혀졌다.

- 다수의 환경정책수단(명령 및 통제, 시장수단 포함)을 사용한 경험을 토대로 적절한 환경법령의 제정 그리고 상당한 기간에 걸친 환경법령의 이행 및 시행.
여기에는 정치적 지도력과 일관성이 요청되고, 정책결정자와 정치인의 환경의식제고가 전제되어야 한다.

- 의제21에 정의된 전지구적 목표 달성의 체제에 국가별 노력의 포함.

- 장기적 환경의식제고 정책 및 캠페인을 통한 일반공중에 대한 훈련(예: 학교 정규교육에 포함).

- 정책결정 과정에의 참여 및 정보 공유

- 장기투자자와 인력자원 개발공약을 통한 고급인력 풀의 개발

- 연구수행, 영향평가 및 컨설팅의 경험축적

- 진보기술 숙지 및 진보기술을 지역의 상황·수요에 맞게 적용

- 지역적 환경문제와 공중보건문제, 천연자원 및 에너지 문제의 일정 정도 해결, 즉 생태계의 능력 강화가 필요

- 기술적으로 진보한 외국 기업, 기관과의 협조관계 구축

- 부분적인 자체 금융조달

- 국내외 자본에 의한 금융지원

- 민간부문의 참여

41. 상기 요인들의 대다수가 일단 존재하고, 국내역량에 상당한 개발이 이루어졌다면, 중소기업을 비롯한 개도국 기업은 해외시장에 진출하여 수출기회를 확보하는 것이 가능하다. 이러한 상황은 전형적으로 남반구에 있는 개도국 간에 발생하는데, 그곳의 개도국들은 서로 유사한 환경문제를 공유하고 있고 또한 문화적·언어적 친밀성이 있는 여건하에서 인접국가에 환경서비스를 수출하고 있다.