

# 國際環境保護와 國際去來에 대한 一方的 規制

## Protection of Environment and Unilateral Regulations on the International Trade

韓 鐵\*

- I. 環境規制에 관한 國際規範體系
- II. 참치/돌고래 사건과 國際環境規制
- III. GATT의 원칙과 미국 MMPA
- IV. GATT 패널의 判定과 國際去來規範
- V. 自由貿易協定の 課題
- VI. 맺는말

### I. 環境規制에 대한 國際規範體系

1986년 말부터 추진되어오던 UR협상은 난항을 거듭해오다가 세계경제혼란에 대한 위기감의 확산과 北美自由貿易協定(NAFTA)이 타결되는 분위기에 상당한 영향을 받아 1993년 말에 마침내 종결되기에 이르렀다.<sup>1)</sup> UR협상의 타결 결과 새로운 國際交易規範이 정립되고 이를 출발점으로 세계자유교역의 확대와 이를 통한 세계경제의 발전이 기대되고 있다.<sup>2)</sup> 이 협상의 내

\* 한남대학교 법학과 부교수, 법학박사

1) UR 협상의 경과에 대한 역사를 담고 있는 기록으로는 Terence P. Stewart(ed.), *The GATT Uruguay Round : a negotiating history (1986-1992)*, Vol. I,II,III(1993)이 있다. 우루과이 라운드의 배경과 경과 등에 대한 우리 말 자료로는 大宇經濟研究所編, *우루과이 라운드와 韓國經濟*, 1994, 13-23면 참조. 우루과이라운드의 종합설명자료로는 韓國貿易協會編, *우루과이라운드 協定 分野別 內容과 影響*, 1994 참조. 우루과이라운드 협상문의 우리말 번역본은 經濟企劃院編, *우루과이라운드 最終協定文*, 1991. 12. 31이 있다.

2) 美행정부가 '94.9.27. 下院에 제출한 UR 履行法案은 수퍼 301조 등 美國내법과 상충할 경우 國內법이 우선토록 하는 내용을 담고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 UR 협정의 준수와 관련된 분쟁이 발생하는 경우에도 世界貿易機構(WTO) 紛爭解決委員會가 미국의 國內법을 변경하도록 명령할 어떠한 권한도 갖지 못한다고 명시한 것으로 드러났다. 이와 같이 保護主義를 강화한 UR 履行法案이 美의회를 통과하

용을 검토해 볼 때, 우리나라는 대외의존도가 GNP의 60%를 넘는 무역국으로서 무역자유화의 확대에 인한 긍정적인 효과가 상당하리라고 보는 관측이 우세한 듯하다. 과연 그러한 희망이 우리에게 현실이 되어 다가올 것인가.

빌 클린턴 미국 대통령은 1993년 7월 美무역대표부(USTR)에 「貿易規制와 環境問題」를 주로 하는 GATT 차기 라운드 대책수립을 지시해 놓고 있어 그 결과가 「그린 라운드」(GREEN ROUND)에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또 그는 1994년 1월 「UR타결이후 최대의 협상과제는 환경정책이 무역에 미치는 영향이 될 것」이라고 했다. 미국 정부는 최근 「그린 301조」를 추진하여 특정 상품에 대한 제재수준이 아니라, 환경보호가 미흡한 국가에 대하여는 전체적 금수조치까지 취할 준비를 하고 있다.<sup>3)</sup>

현재 무역규제조치와 관련된 국제적인 환경규제의 흐름은 유엔환경계획(UNEP)주관 아래 체결되고 있는 각종 「국제환경협약」과 선진국을 중심으로 이루어지는 「개별국가별 환경관련법안」 등 크게 두갈래로 분류된다.

國際環境協約의 경우 지난 1972년 「유엔환경선언」이 나온 이후 지금까지 무려 150여개가 채택되고 있는데, 이 중 「기후변화협약」이나 「생물다양성협약」과 같이 미가입국 및 의무불이행국 가들에 대해 貿易規制를 무기로 사용하고 있는 협약은 현재 18개이며, 계속 늘어나고 있는 추세이다. 그 중 우리 정부가 가입을 마쳤거나 가입검토 중에 있는 협약은 7-8개 정도이다.

국가별 環境立法活動을 보면 가장 활발하게 입법활동을 하는 나라는 미국으로 이미 멸종위기의 동식물 불법거래를 목인한 나라의 상품에 대해 규제하는 「펠리수정안」을 통과시켰다. 환경기준이 엄격하지 않은 나라의 수입제품에 대해 상계관세를 부과하는 「국제오염방지법」도 가지고 있다.

는 경우에는 WTO 체제를 함께 출범시킨 관계국들이 강력히 반발할 뿐만 아니라, WTO 체제 자체가 어떻게 변질될 것인가가 불확실한 것으로 보인다

관련 미국 UR이행법안은 제101조 (a)에서 이행법안과 행정문서는 의회의 승인을 받아야 한다고 규정하고, 제102조 (a)(1)(갈등에 있어 우위에 있는 미연방법)에서 「미국법률에 위배되는 UR협정이나 관련 규정의 적용은 어떤 것이든 효력을 갖지 못한다」고 못박았다 또 제102조 (a)(2)는 이행법안이 人間 또는 動植物의 生命과 健康保護, 環境保護, 勞動者의 安全과 관련된 미국법률을 수정 또는 변경할 수 없다고 규정하고, 특히 「이 법에 특별한 규정이 없는 한 1974년 제정된 통상법 제301조를 포함해 미국법률에 부여된 권한을 제약하는 것으로 해석되어서는 안된다」고 하여 소위 수퍼 301조의 優越的 地位를 명시하고 있다. 東亞日報 1994년 10월 13일자 1면 참조.

- 3) 미국이 '67년에 제정한 펠리수정법은 멸종위기에 처한 동물보호에 소극적인 국가에 대해 어떤 품목이나 수입금지 등 무차별 무역보복을 가할 수 있게 한다. 그리하여 「수퍼 301조」보다 강력한 위력을 가지고 있어서 「그린 수퍼 301조」라고도 한다. 또 이와 관련하여 티모시 스위스 미국무부 정책자문관은 '94 1. 3 열린 「대외교역 및 관광소위원회 청문회」에서 호랑이 뼈, 웅담 등을 거래하는 나라로 무역조치 발동기준에 해당하는 한국 등에 대하여 무역제재등의 발동을 검토 중이라고 증언한 바 있다. 東亞日報 '94 2 8일자 1면 참조.

그런가하면 北美 3국에 의한 NAFTA 및 NAFTA의 환경협력에 관한 부속협정(Side Agreement on Environmental Co-operation : AEC)에서 自由貿易과 環境規制간의 교차하는 거의 절정을 이루고 있다. NAFTA는 국내 및 국제환경규제의 무역관련측면을 다룬 최초의 자유무역협정이라는 평가를 받는다. 특히 AEC는 NAFTA보다 환경문제를 집중적으로 다루고 있으며, 국내환경법의 제정, 유지 및 시행에 관하여 立法 및 執行의 과정에 공격 참여를 확대하고, 國內法の 집행과 관련한 紛爭解決節次를 규정하고, 계약국간의 협력을 위한 메카니즘을 창조하였다.

EC는 12개 국제협약과 의정서가입을 완료한데 이어 환경보호와 산업정책을 연계, 올해부터 국제교역시 환경규제를 무역규제수단으로 이용할 움직임을 보이고 있다.<sup>4)</sup> EC는 특히 국가간 폐기물교역통제를 규정한 「바젤협약」보다 엄격한 교역방침을 세운데 이어, 「몬트리올의정서」에서 1995년말 사용금지토록 한 프레온가스 사용금지기간을 1년 이상 단축하고, 대체물질에 대한 규제를 협의하고 있다.<sup>5)</sup> 또 「멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약」(CITES)보다 보호대상 동식물의 범위를 확대하는 등 규제를 강화할 방침을 세웠다. 나아가서 EC는 범유럽적으로 환경문제에 대처하는 「유럽환경처」(Europaeisch Umweltagentur)의 신설을 추진 중에 있다.<sup>6)</sup>

이같이 최근 일련의 환경협약이나 각국의 관계법안의 성립에 의하여 선진국과의 공해방지비용의 차이 만큼이 관세로 부과될 전망이다. 뿐만 아니라 곧 출발하게 될 세계무역기구(WTO) 체제 하에서는 環境保全問題가 주요 통상문제로 대두될 전망이다. 이러한 정황을 감안해 볼 때 UR의 타결로 모처럼 만난 경제발전의 기대를 현실화하기 위하여는 이러한 상황에 대한 적절한 상황인식과 대처가 있어야만 할 것이다. 오늘날 GATT와 환경보호주의자들에 의해 제기된 국제거래와 관련된 환경규제문제는 돌고래보호(dolphin-friendly) 어로법을 요구하지 않는 국가로부

4) Stephen C. Dwyer, EC Directive 91/173 Pertaining to Dangerous Substances : When May a Member State Impose Environmental Restrictions Which are Stricter Than Those Mandated by the European Community?, 18 Boston College International & Comparative Law Review 127, 127-129(1994). EC 국가들은 교역국들이 스티로폴, 플라스틱 등 유해한 포장재를 사용하지 못하도록 하거나 폐기의무를 부과하는 등의 환경보호노력 외에 잇따라 관련법안을 통과시키고 있다.

5) Matthew I. Kupferber, Fixin' a Hole : Recent Attempts by the European Community to Preserve the Ozone Layer, 17 B.C.Int'l & Comp.L. Rev. 165, 166(1994).

6) Matthew L. Schemmel/Bas de Regt, The Court of Justice and the Environmental Protection Policy of the European Community, B.C.Intl & Comp. L. Rev.53, 56(1994). 1990. 5. 7. EC 理事會는 1985년의 環境情報에 관한 實驗事業計劃(Corine)을 승계하여 유럽 환경처와 동치기 관할하는 유럽 환경정보 감시망을 회원국들이 합의하는 날로부터 설치하도록 규정하였다(VO. v. 7.5.1990, 1210/90, ABI EG Nr. L 120 v. 11.5.1990, S 1).

터의 참치수입규제에 대하여 가트의 패널이 제동을 건 GATT의 참치/돌고래 패널의 판정이 출발점이 되었다.<sup>7)</sup> 이 글에서는 이상과 같은 배경 하에서 멕시코와 미국간의 참치/돌고래사건에 대하여 규범적 의미를 검토하여 환경문제에 대한 국제적인 규범체계의 논리구조에 접근하여 보고자 한다.<sup>8)</sup>

## II. 참치/돌고래사건<sup>9)</sup>과 國際環境規制<sup>10)</sup>

1991년 멕시코 정부는 미국측의 참치수입제한조치가 자유무역원칙을 위반하는 것이라고 주장하면서 GATT에 제소하였다. 미국의 이 규제조치는 미국의 1972년 「해상포유류보호법」<sup>11)</sup>에 따른 것이며, 이 법은 1950년 이래로 수백만마리의 돌고래의 살상을 야기해 온 어로관행에 대응하여 오랫동안 걸쳐 발달되어 온 것이다. GATT의 패널은 멕시코의 주장을 받아들여, 다른 나라에서의 생산방법에 대하여 域外的 效果를 가지는 國內環境法은 GATT 상의 책무에 위반하는 것이라고 판정하였다.<sup>12) 13)</sup>

국제공동자원의 보존에 대한 국제법의 無能性 및 그러한 보호를 위한 국내법의 利用增加趨勢를 감안하면,<sup>14)</sup> 이 판정은 세계적인 자유무역과 국제환경보호의 목표를 조화시킬 필요성을 제기하고 있는 것으로 받아들여지고 있다.

사건의 배경은 다음과 같다.<sup>15)</sup> 「노란 지느러미 참치떼」는 돌고래무리의 아래쪽에서 돌고

7) Schoenbaum, 702-703.

8) 韓 鐵, 國際去來와 環境, 大田日報 1994년 2월 23일자, 大日論壇 참조.

9) General Agreement on Tariffs and Trade : Dispute Settlement Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna, 30 International Legal Materials(ILM) 1594(1991).

10) 이 참치/돌고래사건은 오늘날의 「환경규제와 국제거래」의 관계를 다룬 지도적인 가트의 판정으로 인정되고 있다. Cf. Frederic L. Kirgis, Jr., Environment and Trade Measures After the Tuna/Dolphin Decision, 49 Washington & Lee L. Rev. 1219, 1219(1992).

11) Marine Mammal Protection Act of 1972("MMPA"), Pub. L. No. 92-522, 86 Stat. 1027(1972)( current version at 16 U.S.C. §§1361-1407(1988))(이하에서는 MMPA라 함).

12) United States - Restrictions on Imports of Tuna, Report of the Panel, paras. 1.1, 3.1-3.5, GATT Doc. DS21/R(Sept. 3, 1991)(이하에서는 Panel Report라 함).

13) Ted L. McDorman, The Gatt Consistency of U.S. Fish Import Embargoes to Stop Driftnet Fishing and Save Whales, Dolphins and Turtles, 24 Geo. Wash. J. L. & Econ. 477, 525(1991). 우루과이 라운드 협상안에는 自由貿易과 環境保護間의 긴장관계에 대한 해결책이 제시되지 않은 것으로 이해되고 있다.

14) See K. Gwen Beacham, International Trade and the Environment: Implications of the GATT for the Future of Environmental Protection Efforts, 3 Colo. J. Int'l Env't'l. L. & Pol'y 655, 658(1992).

래와 함께 이동하는 습성을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 그리하여 동부적도태평양해역(ETP)에서는 참치잡이 어선들이 대형 巾着網을 장착하고 참치의 위치를 탐색하기 위하여 돌고래무리를 찾는다. 그런데 이 대형건착망 어로법은 참치잡이에 매우 효과적인 방법이기 는 하지만, 결과적으로 많은 돌고래의 살상을 초래하게 되는 문제점이 있는 것으로 알려져 있었다. 돌고래무리는 헬기와 쾌속정에 의해 추적되며, 수마일에 걸쳐서 그물로 포위된다. 그리하여 어선은 참치를 잡기 위하여 그물을 케이블을 이용하여 끌어 올린다. 대부분의 돌고래는 그물을 올릴 때 그물을 뛰어넘을 수 있는 여지가 있지만, 상당수의 돌고래는 그물에 갇혀 죽는다. 참치잡이에 부수되는 살상으로 인하여 대형건착망 어로가 시작된 이래 이 해역에서 지난 40여년간 6백만마리 이상의 돌고래가 희생되었다.<sup>16)</sup>

이러한 어로방법을 창안 및 완성한 것은 미국이었으며, 1970년대 초반에 매년 30만 마리 이상의 돌고래가 희생되었다고 한다. 이러한 어로방법은 엄청난 반대에 부딪쳐 1972년 미국 MMPA의 성립을 보게 되었다. 1988년 MMPA 수정안은 어로관행을 더 제한하여 미국어선에게 매년 제한된 수량의 돌고래어획만을 허용하고, 다른나라의 어선에게도 미국과 유사한 제한을 요구하였으며 이를 위반하는 경우에는 무역제재조치를 취할 수 있게 하였다. 그러나 외국의 선박에 대한 MMPA 상의 규제는 1988년까지는 시행되지 않았으며, 그 결과 멕시코, 베네주엘라 등 기타의 국가들의 선박들은 매년 5만 내지 10만 마리의 돌고래를 살상했다. 그 결과로 1988년 MMPA 수정안은 외국의 어로관행을 더 제한하려고 하였다. 이 수정안은 미국어선에게 매년 제한된 수량의 돌고래 어획을 허용하였으며, 다른 나라의 참치어획선에게도 미국의 경우보다 현저하게 많지 않은 치사율을 유지할 것을 요구하였다. 그렇지 않으면 통상금지조치를 발동할 수 있게 하였다.<sup>17)</sup>

15) 이하에서와 같이 이 문제를 다룬 논문들이 근래에 활발하게 나타나고 있다. Christopher A. Cherry, Comments, *Environmental Regulation within the GATT Regime : A New Definition of [Product]*, 40 *UCLA Law Review* 1061(1993) ; Don Mayer/David Hoch, *International Environmental Protection and the GATT: The Tuna/Dolphin Controversy*, 31 *American Business Law Journal* 179(1993) ; Ralf Buckley, *International Trade, Investment and Environmental Regulation*, *Journal of World Trade* 101(1993.8) . Christopher Thomas/Greg A Tereposky, *The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation*, *Journal of World Trade* 23(1993.8) ; Thomas J. Schoenbaum, *Agora: Trade and Environment*, 86 *The American Journal of International Law* 700(1992) ; Edith Brown Weiss, *Environment as Partners in Sustainable Development: Commentary*, 86 *The American Journal of International Law* 728(1992) . Frederic L. Kirgis, Jr., *Environment and Trade Measures After the Tuna/Dolphin Decision*, 49 *Wash & Lee L. Rev.* 1219(1992) . John H. Jackson, *World Trade Rules and Environmental Policies : Congruence or Conflict?*, 49 *Wash. & Lee L. Rev.* 1237(1992).

16) Mayer/Hoch, 189-190.

대형진착망기술을 장착한 선박을 많이 보유하고 있는 멕시코는 이러한 새로운 조항을不當貿易慣行으로 간주하고 이를 GATT에 제소했다. 멕시코는 미국의 수입금지규제가 GATT의 규칙을 위반하는 一方的 保護貿易主義라고 주장하였다. 예비 패널은 이에 동의하여 「GATT 회원국들에게 그 생산이나 소비가 그 국가의 관할권 아래 있는 범위 내에서만 고갈가능성이 있는 천연자원의 생산 또는 소비에 대하여 통제」하는 것이 허용된다고 판정하였다.<sup>18)</sup>

이 판정이 GATT 평의회에서 채택되는 경우에는 국내법의 역외적용은 금지된다. 모든 국가들이 과거에는 한 국가에 국한된 환경파괴문제에 의하여 오늘날에는 근본적으로 그리고 중대하게 영향을 받는 상황을 감안하면 약간의 문제가 발생하는 것으로 볼 수 있다. 국제환경협정을 감시하고 집행하기 위한 초국가적 기관의不在는 국제환경보호를 성취하기 위하여 다자간 협정 및 자국환경법의 역외적 적용을 요구할 것이다.<sup>19)</sup>

이러한 문제를 해결할 수단에 대한 토의에 앞서, 이 글은 GATT의 이론과 실제 및 자유무역의 유익한 점에 대하여 살펴보고자 한다. GATT는 국내환경법의 역외적 적용이 특히 보호되는 자연자원이 세계적 공공자원의 일부인 경우에는 인정될 필요성이 있는지 검토되어야 할 것이다. 또 자유무역이 지속가능한 발전과 조화를 이루기 위하여, 보조금이나 관세 또는 수입금지의 형태를 포함하여 생산방법에 기초한 국내무역조치의 가능성 역시 검토를 요한다.

### III. GATT의 원칙과 미국 MMPA

#### 1. 國際去來와 GATT의 원칙

17) 이 통상규제는 미국의 시장이 세계의 연간 참치 통조림판매의 거의 절반을 점하고 있기 때문에 매우 효과적인 것으로 보였다.

18) Panel Report, para. 5 31. 환경보호주의자들은 이 패널보고서에 대하여 경악을 금치 못하였으며, 美의회는 그러한 협정이 미국의 건강, 안전, 환경 또는 노동법을 위태롭게 하는 경우에는 멕시코와의 자유무역협정 또는 UR을 위한 입법을 통과시키지 않을 것이라는 결의안을 채택하였다.

다수의 전문가들은 패널의 판정이 다음과 같은 다수의 미국연방환경법들의 合法性을 손상시킨다고 지적한다. 예컨대, The Endangered Species Act(Pub. L. No. 93-205, 87 Stat.' 884(1973)) (current version at 16 U.S.C. §§1531-1534(1988)), the Magnuson Fishery Conservation and Management Act(16 U.S.C. §§1801-1882(1988)) 및 the Pelly Amendment 등이 있다. 더 나아가서 이 판정은 오존층의 보호를 위한 「몬트올 의정서」(The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Sept 16, 1987, 26 ILM 1541:1989, 1.1. 발효)을 포함하여 현재의 국제협정과 상치되는 외관이 있다고 한다.

19) 韓 鐵, 돌고래와 참치, 大田日報 1994년 4월 20일자 大田論壇 참조.

GATT는<sup>20)</sup> 자유무역의 기반으로 발달되어 왔다. 이것은 100여개 회원국들이 무역장벽의 감소에 대하여 협상하고 회원국 간의 재화의 자유로운 이동에 영향을 미치는 무역왜곡현상에 대하여 토의하는 포럼으로서의 기능을 담당하며, 무역조건에 대한 유일한 다자간 협정으로서의 역할을 해왔다. 1930년대의 세계적 공황에 기여한 보호주의책의 법들을 제거하였으며, 1948년 이래로 세계경제의 주된 변화에 대응하여 발달해 왔다.

GATT의 주된 목표는 3가지의 기본원칙에 입각한 「세계무역의 자유화」에 있다.<sup>21)</sup> 이 원칙은 「첫째는 국제무역은 非差別的 기초 위에서 수행되어야 한다. 둘째 재화의 이동에 대한 政府 規制는 最小限으로 유지되어야 한다. 셋째 무역의 조건은 多者間 協商 틀의 안에서 합의되어야 한다」는 것이다.

非差別原則은 GATT 제1조에서 잘 표현되어 있는데 동조는 회원국에게 상호간에 「最惠國 待遇」(MFNT)를 부여할 것을 요구한다. 그리하여 회원국인양국간의 관세축소는 모든 기타의 GATT 회원국에게 자동적으로 확대된다. GATT의 비차별적 원칙의 두번째 표현은 일단 수입된 상품이 「외국 및 자국의 '同種의 產品」<sup>22)</sup>(like products)의 양자를 동등하게 대우하기 위하여, 관세가 면제되는 경우에는 체약당사국의 의무이다. 제3조는 「內國民待遇」원칙을 규정하며 여기에서 체약당사국들이 관세 및 기타의 수입요건을 가진 경우에 외국 및 국내산품을 동등하게 대우하도록 합의한다. 동조는 회원국들이 생산비에 環境費用을 포함시키는 자국산업의 경쟁력을 보호하기 위하여 관세 또는 기타의 수입제한을 적용하는 것을 금지하는 것으로 보인다.

정부규제를 최소화하도록 유지시키는 두번째 원칙은 그 당연한 결과로서 정부규제가 일반적으로 증가되기 보다는 감소되어야 한다는 관념을 가진다. 참치/돌고래 패널의 판정은 이 관념에 호소하지 않는 한편, 국내조치가 제20조에 따른 인식된 정책으로서 자격부여의 책임을 지는 일반화된 전제로서 그 관념을 채택한다.<sup>23)</sup>

제3의 원칙인 다자간 무역협상은 제28조에 따른 계속적 협상에서 나타난다. GATT의 관세 구조는 相互讓許에 의하여 회원국들이 관세를 인하하는 일련의 협상라운드를 통하여 발달하여 왔다. GATT의 전반기 20년에 6개의 일반협상이 이루어졌다. 7번째의 라운드는 1973년에 정식으로 시작되어 1979년에 종료되었고, 소위 비관세장벽의 제거에 초점이 맞추어진 「다자간 무역협

20) GATT, Analytical Index : Guide to GATT Law and Practice, 6th ed.(1994).

21) Andrea F. Lowenfeld, Public Controls on International Trade, 2d ed., 1983, 23-24.

22) 「產品」(Product)의 새로운 정의와 관련하여서는 Cherry, 1090-1097 참조.

23) Robert Housman & Durwood Zaelke, Trade, Environment, and Sustainable Development: A Primer, 15 Hasting Int'l & Comp. L. Rev. 535, 540(1992).

상 도료라운드」로 명명된 바 있다. 이 라운드는 보조금과 상계관세, 정부조달에 있어서 외국상품에 대한 차별 및 외국상품의 수입을 방해하는 상품질의 특수화, 덤핑에 관한 통일규칙 등을 다루는 일련의 특수화된 코드를 만들었다.<sup>24)</sup>

1986년 보험과 은행 및 운송과 같은 서비스 분야에 대한 규제를 다루는 다자간 무역협상의 새로운 라운드에 대한 준비가 시작되었다. 이 새로운 라운드는 「우루과이 라운드」로 알려졌다. 각각의 협상 라운드에서 보호주의의 축소가 관심사로 되었지만, 환경보호문제는 그렇지 못하였다.

이상에서 언급한 세가지 원칙에 추가하여 GATT는 참치/돌고래 사건에 대하여 직접적으로 영향을 끼친 다음의 두가지의 원칙을 포함하고 있다. 「1) 관세 이외의 금지나 제한은 허용되지 않는다. 2) 수출에 대한 보조금은 제한된다.」 두번째의 보조금의 원칙은 수출보조금이 「수입측에 대한 관세에 대하여 비교할 수 있는 왜곡효과」를 가질 수 있다는 일반적으로 인정된 경제이론과 조화된다.<sup>25)</sup>

첫째의 원칙은 할당제 또는 완전한 수입금지과 같은 수량제한이 GATT에 부합되지 않는다는 것을 의미한다. 할당제 및 수입금지는 차별적 관세와 함께 재화의 자유로운 이동과 비교이익의 작동 및 세계재화의 효과적 분배 등과 조화되지 않는 것으로 보인다.

GATT 제20조는 GATT의 기본적 및 보충적인 원칙에 대한 제한된 예외조항들이다. 이 중의 b항과 g항은 사람, 동물 또는 식물의 생명과 건강 등을 보호하기 위하여 또는 고갈가능성이 있는 자연자원의 보존을 위하여 필요한 조치를 허용한다. 그런데 GATT 원문에는 특히 「環境」이라는 文句는 어디에도 언급되어 있지 않으며, GATT의 조항은 회원국이 희귀한 자연자원의 더 나은 보존을 확보하기 위하여<sup>26)</sup> 또는 환경보호비용의 부과에 대하여 자국산업을 보호하기 위하여 수입에 대해 관세를 부과하는 것을 허용하지 않는다.

그러나 점차 미국은 예컨대 고래, 돌고래 및 바닷거북 등의 種과 관련하여 적절한 보존조치를 취하는 미국의 입장을 채택하도록 외국에 요구하기 위하여 일정한 금수조치를 이용하거나 이용할 것이라고 위협하고 있다. MMPA 및 멸종가능성이 있는 種의 보호법(ESA)에 추가하여 오존층의 보호를 위한 몬트리올 의정서를 포함하는 일련의 국제협정은 그 「산품 또는 생산방법」

24) 일반적인 설명은 다음에서 찾아볼 수 있다. John H. Jackson, Implementing the Tokyo Round: Legal Aspects of Changing International Economic Rules, 81 Mich. L. Rev. 267, 280(1982).

25) Lowenfeld, 24.

26) McDorman, 513.



(Products or Production Methods : PPMs)이 세계환경을 위협하는 국가로부터의 수입에 대하여 일방적인 무역제재를 계획하고 있다. 이러한 입장과 GATT의 입장은 상치하는 형상을 보이고 있다. 따라서 참치/돌고래 사건은 국제자유무역과 국제환경보호간의 충돌문제에 대한 중요한 문제의 제기를 하고 있는 것이다.

## 2. 미국 MMPA

### (1) 立法背景

돌고래는 매우 발달된 의사소통체계와 현저하게 창의적인 능력 및 매우 큰 두뇌를 가지고 있다고 하며, 많은 과학자들은 이를 지능의 정확한 척도라고 간주한다. 어떤 학자에 의하여 수행된 언어학적 연구에 의하면, 돌고래는 「그들에게 주어진 명령어(문장)의 구문적 및 어문적 의미를 이해할 수 있다」고 한다. 실제로 돌고래는 인간보다 우수한 의사소통수단을 가지고 있다는 것이 어느 정도 이론화되어 있다. 美해군은 돌고래의 수중음파탐지능력을 연구대상으로 삼고 있다고 한다. 돌고래에게는 상호간에 직접적으로 心像을 전달하는 능력이 있는 것으로 이해되고 있다.

그러나 지능과 의사소통능력을 가지고 있다는 점만이 돌고래의 중요한 특징은 아니다. 이것은 극히 群居的인 동물이며, 자신들 간에서 그리고 인류와의 사이에서 고도로 社會化되어 있다. 바다와 관련된 민간전승 중에는 인간을 구출한 돌고래와 관련된 우화, 사실 및 전설들이 풍부하다. 많은 사람들은 돌고래에게 「人間과 유사한 特性」이 있다고 생각한다. 그리고 이렇게 人格化하려고 하는 의지가 그에 대한 法的 保護를 부여할 것을 요구하고 있는 것이다.<sup>27)</sup>

1950년대 초반에 미국 어로선단은 돌고래의 아래에 노란 지느러미 참치가 있다는 것을 알았다. 그리고 50년대 후반에 대형견착망어로법에 있어서의 주요한 기술적인 발달을 보게 되었다. 이들 두가지의 요인의 영향은 지난 30년간 600만마리 이상의 돌고래의 죽음을 야기했다. 이 대학살은 1965년에 절정에 달하였다. 미국 선박에 의한 돌고래의 살해는 오늘날은 매년 1000마리 이하이지만, 기타 국가의 선박들은 매년 5만마리를 초과하는 것으로 추산되고 있다.<sup>28)</sup>

이 돌고래잡이 방법은 거의 ETP에서만 그리고 노란 지느러미 참치를 잡는 어선들에 의해

27) 예컨대 참치와 같은 바다의 비포유류까지 유사하게 보호할 것이 요구되는 것은 아니다.

28) Kerry L. Holland, Comment, Exploitation on Porpoise: The Use of Purse Seine Netts by Commercial Tuna Fisherman in the Eastern Pacific Ocean, 17 Syracuse J. Int'l L. & Com. 267, 269-270(1991).

서만 이용되고 있다. 그리고 이 종류의 참치는 「저지방의 육류」로 팔리는데 미국에서 참치소매 판매량의 20%에 상당한다. 돌고래 살상에 대한 공적인 관심은 美의회로 하여금 「가장 적극적으로 광범위한 환경입법 중의 하나」인 MMPA를 통과시킬 것을 설득하는 자극적인 요인이었다.

## (2) 法の 成立

이 법의 목적은 해양 포유동물을 보호하는 것이었다. 그리하여 이 동물들은 경제적 가치만이 아니라 美學的 및 休養의인 가치를 가지는 것으로 것으로 인식되고 있다. 이 목적을 달성하기 위하여 MMPA는 해양포유류의 집단 종족 또는 각 종족의 지속가능한 最適個體數(the optimum sustainable population : OSP)의 유지를 요구하고 있으며, 해양포유류의 어획과 수입 및 해양포유류 상품에 대하여 필요한 경우에 완전한 유예기간을 부여한다. 나아가서 MMPA는 「상업적 어로과정에서 허용되는 해양포유류의 부수적인 살상 또는 중대한 부수적인 상해는 '제로 살상을 및 상해율에 접근하는'(approaching a zero mortality and serious injury rate) 중요하지 않은 수준으로 감소되어야 한다」고 규정한다

이러한 일시적 조치에는 일정한 예외가 있다. 그 중의 하나는 상업적 어로활동에 부수되는 해양포유류의 어획과 관련된 것이다. MMPA는 상무장관에 돌고래와 기타 해양포유류를 보호할 책임을 부과하지만, 장관에게 그 일시적 조치로부터의 예외에 대하여 자격을 부여한 단체나 개인에게 허가를 할 수 있는 자유재량권을 규정한다.

MMPA의 금지는 미국이 MMPA의 효력발생일 이전에 당사국이 된 국제조약이나 협정 및 협약에서 규정된 경우를 제외하고는 미국의 관할권 내에 있는 수역에서의 모든 어획을 포괄한다. MMPA의 조치는 미국의 관할에 종속되는 사람 또는 선박에 의한 공해 상의 어획에 대해서까지도 확대된다.

다양한 기술을 이용하여, 참치어선은 1970년대 초기와 1960년대 말기의 높은 수준으로부터 1983-87년간에는 20,000마리 이하의 연평균어획량 수준으로 부수적 돌고래 어획량을 극적으로 감소시켰다. 1987년 시즌 동안 미국 어선은 10월말에 10,700으로 기록상 가장 낮은 어획고를 기록했으며, 현재의 수준이 더 낮은 것으로 보여진다.

## (3) 1984년법

그러나 미국 참치선단이 돌고래의 부수적 살상을 감소시키는 진보를 가져온 반면, 많은 미국 어선들은 단순히 국기만 바꾸어 다는 방식으로<sup>29)</sup> 외국의 선박을 이용함으로써 엄격한

MMPA의 규제를 피하고 있다는 비판을 받고 있다. 미국과 외국의 참치업계의 구별은 사실상 거의 불가능하다.<sup>30)</sup> 이 선박들은 거의 감시자들을 승선시키지 않으며 국내적 또는 국제적 규제 제한에 따르지 않으며, 미국이 열심히 대항해 온 그 기술을 이용하도록 요구하지 않는다.

1984년이 되어서 美의회는 에쿠아도르, 멕시코, 파나마, 바누아타 및 베네주엘라 선박들이 ETP에서의 돌고래 살상에 대하여 대부분의 책임이 있다고 인식하였다. 그들의 살상은 연간 100,000마리 이상으로 추산된다. 1989년의 추정치는 외국선박이 미국 참치어선의 5배를 살상하고 있는 것으로 나타났다.<sup>31)</sup> 매년 멕시코 어선에 의하여 살상된 돌고래의 추정치는 50,000마리에서 100,000마리에 이른다.<sup>32)</sup>

MMPA의 출발 이래로 미국은 「외국이 미국의 기준에 부합함을 입증할 수 있는 경우를 제외하고는 수입을 금지하는 基本的 政策을 유지했다」<sup>33)</sup> 그러나 그 기준을 엄격하게 외국어선에 적용하지는 않았다. 그리고 1984년에 美의회는 MMPA의 필수적인 부분과 관련하여 외국에 의한 履行證明과 관련하여 MMPA의 요건을 강화하려고 하였다. MMPA는 1989년에 미국보다 2배, 1990년에 미국보다 1.25배 이상의 살상율을 가진 국가로부터 참치수입을 금지하도록 개정되었다.<sup>34)</sup> 미국시장이 세계참치소비의 절반을 차지하는 점을 감안할 때 이 전략은 유망한 것으로 보였다. 사실 개정법은 몇몇 국가들로 하여금 미국 선원들에 의해 이용되는 돌고래구조조치를 준수함으로써 MMPA의 지침을 충족시키도록 촉구되었다.<sup>35)</sup> 1984년부터 1988년까지 美상무성은 외국 참치 어선의 돌고래 치사율이 미국의 경우보다 2-4배 높다는 믿을 만한 증거를 가지고 있음에도 불구하고, 여하한 결정도 하지 않았으며 1984년 개정법을 집행하기 위한 규제를 구체화하지도 않았다.

#### (4) 1988년법

1988년에 美의회는 MMPA수정안을 통과시켰다. 이 수정안은 세가지 기본적인 부분으로

29) Mayer/Hoch, 203.

30) 지난 10년간 미국의 대형견착망의 3분의 2는 외국선박으로 깃발을 바꿔 달았다. 미국의 선장들은 여전히 그 선박의 일을 맡고 있으며, 이 증거는 새로운 소유권은 때로는 명목상의 것에 불과하다는 것을 암시한다.

31) Holland, 279.

32) Beacham, 665.

33) McDorman, 492.

34) 16 U.S.C. § 1371(a)(2)(1988).

35) John W. Kindt, A Summary of Issues Involving Mammals and Highly Migratory Species, 18 Arkon. L. Rev. 256(1984).

되어 있다.<sup>36)</sup> 첫째는 美의회는 미국이 노란 지느러미 참치 또는 참치제품의 수입을 허용하기 전에 외국이 반드시 채택하여야 하는 규제프로그램의 종류를 개술하였다. 그렇게 함으로써 상무성의 재량은 배제되고, 강제적인 수입금지라는 용어가 삽입되었다. 이에 따라 1989년 어로서즌 동안 미국에 참치를 수출하고자 하는 국가는 미국선단의 돌고래 살해율의 두배를 초과할 수 없으며, 1990년 및 그 이후에는 미국의 1.25배를 초과할 수 없게 되었다.<sup>37)</sup>

이 수정안의 둘째의 기본요소는 그 수정안에 따라서 미국에 그러한 산품을 수출하는 것이 허용되지 않는 국가로부터 그러한 산품을 수입할 수도 있는 중개국가(intermediary nation)로부터의 노란 지느러미 참치 또는 참치제품에 대한 간접적인 수입금지였다.<sup>38)</sup>

세번째 요소는 상무장관은 노란지느러미 참치 또는 참치제품에 대한 수입금지의 부과 6개월 내에 그러한 부과초치를 대통령에게 증언하는 요건이다.<sup>39)</sup> 이 절차는 펠리 수정안에 따른 증명과 같은 자격을 부여하기 때문에 중요하며, 이 절차는 모든 어류 및 어류제품에 대한 수입금지를 이끌어 낼 수 있다.

1988년 수정안이 비록 외국선박의 어로관행에 대하여 제한을 가하려고 하는 명백한 의사를 규정하였다고 하더라도, 장관은 1990년까지는 참치수입을 허용하기 위하여 요구되는 결정을 받지 않았으며, 그러한 수입을 금지하기 위한 노력도 기울이지 않았다. 해상포유류보호에 종사하는 비영리적 단체인 Earth Island Institute는 장관이 외국의 위반자들에 대하여 정부로 하여금 MMPA의 규정을 집행하게 할 것을 요구하는 소를 제기하였다.

Earth Island Institute v. Mosbacher(Earth Island I)<sup>40)</sup> 사건에서, 제9순회재판소는 상무장관에 반대하여, 돌고래의 부수적 살상과 관련하여 멕시코가 적용하는 기준을 만족시키지 않았음에 대하여 법에 따라 요구되는 바와 같이 적극적인 결정을 장관이 내리지 아니한데 기인하여 멕시코로부터의 노란 지느러미 참치의 수입을 금지하는 예비적 강제명령(preliminary injunction)을 내렸다.<sup>41)</sup>

1991년 1월 멕시코는 GATT 제23조 2항에 따라서 분쟁해결 패널을 요청했다. GATT 분

36) Marine Mammal Protection Act Amendments of 1988, Pub. L. No. 100-711, 102 Stat. 4755(1988).

37) 16 U.S.C. § 1371(a)(2)(B)(ii)(II)(1988).

38) 16 U.S.C. § 1371(a)(2)(C)(1988).

39) 16 U.S.C. § 1371(a)(2)(D)(1988).

40) Earth Island Institute v. Mosbacher, 929 F. 2d 1449(9th Cir. 1991), aff'g 746 F. Supp 964(1990).

41) 이에 따라 수입금지는 1990. 8.28에 지방법원에 의해 명령되었으며, 1991. 2.22에 효력을 발생하였다.

쟁해결 패널은 다른 회원국에 대한 한 회원국의 불만을 청취하고 결론에 도달하며 그 보고서를 GATT 평의회에 제출한다. 평의회가 패널의 판정을 채택하는 경우에는<sup>42)</sup> 그 보고서는 법적 구속력을 가진다. 패소된 당사국은 반드시 그 보고서에 합치되는 조치를 취해야만 한다. 1991년 2월 GATT 평의회는 멕시코가 요청한 바대로 패널소집에 합의했다. 패널은 1991년 5월과 6월에 청문회를 개최하였다. 호주, EC, 인도네시아, 일본, 한국, 필리핀, 세네갈, 타이, 베네주엘라 및 노르웨이 모두는 멕시코의 입장을 지지하는 의견서를 제출하였다. 패널은 1991년 8월 미국의 수입금지는 GATT를 위반하였다고 하는 의견을 제출하였다.

#### IV. GATT 패널의 判定과 國際去來規範

멕시코는 가트에 미국의 輸入禁止規定들이 GATT 제11조에 따른 수량제한금지에 상충한다는 점과 제3조의 「同種의 產品」요건에 따라서 무효임과 1조와 9조에 따른 미국의 의무위반임을 확인해 달라고 요청했다. GATT의 패널은 직접적 및 간접적인 미국의 수입금지가 GATT의 11조에 위반된다는 것과 20조 b항 및 g항은 여기에 적용될 수 있는 예외조항이 아니라고 결론지었다.

##### 1. GATT의 關聯規定과 一方的 貿易規制措置

멕시코의 주된 주장은 MMPA의 직접적 수입금지규정은 GATT 제11조에 따른 수량제한에 대한 일반적 금지원칙과 상충된다는 점과 중개국가 수입금지규정은 제11조에 위반된다는 것이었다. 미국측은 위의 수입금지규정이 GATT의 제3조 4항과 일치하는 자국내 규제로 간주되어야 한다고 주장하였다.

그리하여 미국은 패널로 하여금 제20조 b항과 g항에 따라 제11조에 대한 예외로서의 조치를 인정하도록 촉구했다. 미국은 「중개국가」조치가 역시 제3조에 부합되며 그렇지 않다고 하더라도 제20조 b, d, g항의 범위 내에 속한다고 주장하였다. 패널은 직접적 수입금지는 GATT에 부합하지 않으며, 따라서 직접적 수입금지 역시 동일한 이유로 부합되지 않는다고 결론지었다.

42) 그렇게 되지 않은 경우는 전혀 없었다고 한다.

## (1) GATT 제11조

제11조 1항에 따라 수입에 대한 수량제한은 금지된다.<sup>43)</sup> 멕시코는 MMPA의 제101조 a항 21호 및 멕시코로부터 노란 지느러미 참치의 수입을 금지하는 것을 구체화시키는 규제는 GATT의 제11조와 상충하며, 제23조<sup>44)</sup>의 범위 내에서 무효라고 주장하였다.<sup>45)</sup>

미국은 제11조와 관련하여 상이한 법적 결론을 지원하기 위하여 여하한 주장도 제기하지 않았다.<sup>46)</sup> 그리고 패널은 멕시코로부터의 일정한 참치산품에 대한 직접적인 수입금지는 제11조에 상충된다고 판정하였다.

## (2) GATT 제3조

미국은 참치금수조치는 제3조 4항에 따라서 허용할 수 있는 「수입지점 또는 수입시점에 시행되는 미국의 규제」이기 때문에, 제11조가 적용되지 않는다고 주장하였다.<sup>47)</sup>

미국은 제3조 4항은 수입품에 대하여 국내원산의 산품보다 불리하지 않게 대우하여야 한다는 것과 외국선박에 대하여 미국선박보다 25% 더 부수적 어획이 허용되기 때문에 사실상 외국선박이 잡은 참치는 유리한 상황에 있다고 주장하였다. 미국은 또한 MMPA 및 이를 구체화하는 규제조치가 참치생산을 규율함으로써 돌고래를 보호할 목적을 가진 「산품 및 생산방법」(PPMs)이라고 주장하였다.<sup>48)</sup>

멕시코는 MMPA의 금지조항은 ETP에서 대형견착망에 의하여 잡히는 참치의 수효는 미국 측에서 그 결과가 측정될 수 있기 때문에 PPM이 아니라고 반박하였다.<sup>49)</sup> MMPA는 「프로그램과 그 결과에 관하여 정부를 겨냥하는 것이지 산품 및 생산과정이나 방법이 문제가 되는 생산

43) 동 규정은 다음과 같다. 「다른 계약국영역의 산품의 수입에 대하여 또는 다른 계약국영역으로 향하는 산품의 수출 또는 수출을 위한 판매에 대하여, 할당제나 수입허가 또는 수출허가 또는 기타 조치에 의거하여 불문하고, 관세나 조세 또는 기타 과징금을 제외한 금지 또는 제한을 설정하거나 유지하여서는 아니된다」

44) 동조는 다른 계약국이 본 협정에 따른 의무이행의 해태 등의 결과 본 협정에 따라 직접 또는 간접으로 자국에 부여된 모든 이익이 「無效 또는 侵害」(Nullification or Impairment)되는 경우 등에 대하여 규정하고 있다.

45) Panel Report, para. 3.10.

46) Id., para. 5.18.

47) 제3조 4항은 다음과 같다. 「계약국 영역의 산품으로서 다른 계약국의 영역에 수입된 산품은 동국내에서의 판매, 판매를 위한 제공, 구입, 수송, 분배 또는 사용에 관한 모든 법률, 규칙 및 요건에 관하여 국내원산의 동종의 산품에 부여하고 있는 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여하여야 한다. 본 항의 규정은 교통수단의 경제적 운영에 전적으로 입각하였으며 산품의 원산국을 기초로 하지 아니한 차별적 국내운송요급의 적용을 방해하지 않는다」

48) Panel Report, para. 3.18.

49) Id., para. 3.17.

자를 겨냥한 것이 아니다.<sup>50)</sup> 그리고 수입금지에는 일정한 참치어족에 대해 적용되는 것이지만, 외국선박에 대하여 적용되는 조치는 「참치/돌고래의 혼성의 무리 즉 돌고래와 교류하는 참치」였다.

패널은 멕시코의 견해에 동의하였으며, 미국의 조치는 산품에 대해 직접적으로 적용되지 않는다고 판정하였다. 그 조치들은 통조림참치의 내용물에 영향을 미치거나 그에 대해 규정하지 않으며, 산품으로서 참치에 대하여 효과를 가지는 참치어획방법을 규정함으로써 산품에 대하여 적용되지도 않는다. 패널은 「이 규제조치들은 직접적으로 참치판매를 규율하지 않으며 산품으로서의 참치에 영향을 미칠 수도 없기 때문에 참치산품 등에 적용된다고 볼 수 없다」고 지적했다.<sup>51)</sup> 패널은 MMPA가 「참치와 참치산품의 판매를 규율하지도 않고, 산품으로서의 참치에 대하여 효과를 가지는 어로기술을 규정하지도 않기 때문에」 제3조는 적용되지 않는다고 판단했다.<sup>52)</sup>

세계환경보호에 대한 이 판정이 가지는 의미는 상당하다. GATT가 수정되지 않는 한 「지속가능한 방식으로」 생산된 열대목재와 「지속불가능한 방식으로」 생산된 것을 차별하는 국내조치, 즉 많은 산업국가에서 검토 중에 있는 조치들을 거부하기 위하여 이용될 가능성이 있는 것이다. 패널의 이론적 근거에 따라, 용매로써 CFCs를 이용함으로써 생산된 컴퓨터 칩은 생산자체가 고가의 용매를 사용한 상품이라는 차이가 아니라 「환경적으로 정당한」 용매를 사용한 상품이기에 때문에 관세부과가 불가능하다.

결국 패널의 판정은 제3조를 좁게 해석하여 그 실제내용에 영향을 미치거나 산품에 「직접적으로」 적용되는 제한만을 허용한다. 그러한 해석은 제3조의 범위로부터 산품의 생산방법의 환경규제를 효과적으로 배제한다. 더우기 제3조의 문언에 기초한 패널의 해석은 어느 정도 부자연스러운 점이 있는 것 같다. 미국선박으로부터의 「자국내」 참치산품은 더 유리하게 취급되지 않으며, 외국선박으로부터의 참치산품은 덜 유리하게 취급되고 있지 않다. 아마도 패널의 판정은 제3조 4항의 원문의 의도에 영향을 받았겠지만 그렇다고 하더라도 그 영향은 보고서에서 명확히 되지는 않았다.

일단 미국의 제3조의 주장을 거부하고, 패널은 제11조를 검토하여 미국의 멕시코 참치에 대한 수입금지에는 제11조의 금지를 위반한다고 판단하였다.<sup>53)</sup> 제11조는 예컨대 국제적으로 매매되는 일용품 및 농산물과 같은 그 일반금지에 대하여 제한된 예외를 규정한다. 미국은 이 예외가 적용될 수 있다고 주장하지 않고, 제20조의 그 이상의 일반예외가 적용된다고 주장했다.

50) Id.

51) Id., para. 5.14.

52) Id., para. 5.10

53) Id., para. 3 1(a).

## (3) GATT 제20조 예외

미국은 제11조가 아니라 제3조가 참치무역조치에 대하여 적용되어야 한다고 주장하였다. 대신에 미국은 제11조가 적용된다고 하더라도 제20조 b, g항이 GATT와 일치되는 조치에 대하여 충분한 예외를 규정한다고 주장했다.<sup>54)</sup> 패널은 과거의 분쟁사건에서 제20조의 규정은 正當性의 立證責任을 제20조에 호소하는 당사자에게 부담시킴으로써 좁게 해석된 바 있음을 지적하였다.<sup>55)</sup>

## 1) b항

멕시코는 제20조 b항은 그 조치를 부과하는 국가의 관할권 밖에 있는 동물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 부과되는 여하한 조치에 대하여도 적용될 수 없다고 주장하였다.<sup>56)</sup> 이에 패널은 동의하였다. 패널은 또 미국의 입장은 GATT의 多者間協商이라는 틀을 손상할 것이라고 시사했다. 미국에 의해 제안된 제20조 b항의 광범위한 해석이 인정되는 경우에는 각계약당사국은 다른 계약 당사국이 GATT상의 그들의 권리를 위태롭게 하지 않고는 피할 수 없는 생명 또는 건강보호정책을 일방적으로 결정할 수 있을 것이다.<sup>57)</sup>

결국 패널은 GATT에 합치하는 조치에 의하여 그 돌고래보호목표를 추구하기 위하여 그것이 합리적으로 유용한 모든 선택을 다하지 않았기 때문에, 미국이 제20조 b항에서 언급된 「필요성」(necessity)의 요건을 완전히 만족시켰다고 인정하지 않았다.<sup>58)</sup>

## 2) g항

패널은 수입금지가 자국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 고갈가능성이 있는 자연 자원의 보존과 관계된다는 제20조 g항에 기초한 주장 역시 기각하였다. 그러나 패널은 자국내 제한과 「관련하여 채택된」 수입조치에 대하여 그 조치는 국내제한을 효과있게 만드는 것을 1차적

54) 제20조의 관계조항은 다음과 같다.

「본협정의 어떠한 규정도 계약국이 다음의 조치를 채택하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 않된다. 다만, 그러한 조치를 동일한 조건하에 있는 국가간에 임의적이며, 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 있어서의 위장된 제한을 과하는 방법으로 적용되지 않을 것을 조건으로 한다.

b) 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치

g) 유한천연자원의 보존에 관한 조치, 다만 동 조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 유효한 경우에 한한다.

55) Panel Report, para. 5 22.

56) Id., para. 5.24.

57) Id., paras. 5.26-27.

58) Id., para. 5.28.



으로 목표하여야 한다고 판단했다.<sup>59)</sup> 그렇게 함에 있어서 과거의 패널의 판정<sup>60)</sup>을 상기시켰으며, 「한 국가가 고갈가능성이 있는 자연자원을 효과적으로 통제할 수 있는 유일한 길은 그 자원이 그 나라 관할권에 있는 경우이다」라고 판단했다. 따라서 패널은 제20조 g항을 그 조치를 채택하는 국가의 관할권 내의 활동에 한정된다고 해석했다.

패널은 또 제20조가 그 제한을 가하는 당사국의 지역적 관할권으로 제한되지 않는 경우조차 MMPA의 수입금지조항은 너무나 예측할 수 없어서 「돌고래의 보존에 주된 목표가 있다고 할 수 없다」고 지적했다. 패널은 미국이 미국에 참치를 수출하기 위하여 멕시코가 일정한 기간에 준수하여야 하는 돌고래의 부수적 최대어획량을 동일기간동안 미국 어민에 대해 지적된 실제 어획량과 연결시켰다는 점을 상기시켰다. 그 결과 멕시코 당국자들은 일정한 시점에서 그들의 보호정책이 미국의 기준에 일치되는지 여부를 알 수 없었다. 패널은 그러한 豫測不可能條件에 기초한 무역에 대한 제한행위는 「1차적으로 돌고래의 보호에 목적이 있다」고 인정될 수 없다고 본 것이다.<sup>61)</sup>

제20조의 전단은 「임의적 또는 불공평한 차별」 또는 「국제무역에 대한 어떠한 위장된 제한」도 금지한다. 패널의 문언으로부터 명백한 것은 아니지만, 그 의미는 미국선박에 의한 부수적 어획량의 변동을 감안할 때 이 「예측불가능 조건」은 ETP 돌고래 개체수의 보존목표를 성취하는 상대적으로 임의적인 방법이라는 것이다.

미국의 제20조 g항에 관한 주장을 기각하면서 패널은 미국기준의 域外的 適用에 대한 반대를 반복하였으며, GATT에 따라 계약당사국들의 권리는 「각 계약당사국이 다른 당사국이 회피할 수 없는 정책을 일방적으로 결정할 수 있는 경우에」 위태롭게 될 것이라는 견해를 되풀이 했다.<sup>62)</sup>

따라서 패널은 직접적인 미국의 수입금지조치는 제3조의 범위 내에 속하지 않으며, GATT의 제11조와 합치되지도 않는다고 판단하였다. 또 미국은 제20조 b, g항에 따른 예외로서 동조치가 정당함을 입증할 책임을 다하지 않았다고 판단하였다. 패널은 이어서 매개의 또는 간접적인 수입금지 제3조의 범위 내에 해당하지 않으며, 따라서 제11조에 따른 미국의 GATT 상의 책무에 부합되지 않는다고 결론지었다. 이 때 패널은 제20조 b, g항과 관련된 판정은 「중개국

59) Id., para. 5.33.

60) GATT, Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon para. 4.6(Mar.22, 1988).

61) Panel Report, para. 5.33.

62) Id., para. 5.27.

가」의 수입금지에도 역시 적용된다고 판단하였다.<sup>63)</sup>

부수적으로 멕시코는 돌고래보호소비자정보법(DPCIA)<sup>64)</sup>과 펠리 수정안(Pelly Amendment)에 대해서도 이의를 제기했다. DPCIA는 참치산품의 생산자, 수입자, 수출자나 공급자 또는 판매자가 「돌고래보호」(Dolphin Safe)라고 하는 라벨을 참치상품에 부당하게 붙이는 행위를 연방무역위원회법(FTCA) 제5조의 위반이라고 하였다. 1967년 어민보호법 제8조 a항인 펠리 수정안은 어떤 국가가 일정기간에 MMPA 또는 Magnuson 법을 위반하였다는 상무장관의 통지가 있는 모든 어류수입의 금지를 위하여 대통령에 재량권을 부여한다.

패널은 양법에 대하여 GATT에 불합치한다고 판단하였다. 멕시코 또는 기타 국가에 대하여 미국에 대한 어떠한 이익도 「돌고래보호」 라벨을 부착한 참치에 우선권을 주기 위하여 소비자에 의한 자유로운 선택에 기초하기 때문에, 패널은 DPCIA에 대하여 상치되는 짐을 발견하지 못하였다. 더욱이 ETP에서 잡힌 참치에 라벨을 붙이는 행위에 대한 규제는 그 나라의 선박이 ETP에서 어로활동을 하는 모든 국가에 적용된다. 따라서 그 규제는 부적절하게 멕시코 원산의 상품과 기타 국가 원산의 상품을 구별하지 않는다.<sup>65)</sup> 그러나 DPCIA가 「상품 또는 생산과정이나 방법」(PPMs)에 관련된 일정기준을 만족시킴으로써만 획득될 수 있는 라벨을 부착하기 위하여 상품에 요구하는 경우에는 DPCIA는 시장접근에 영향을 끼칠 것이며 따라서 GATT를 위반하는 것으로 판단될 것이다.

## 2. 패널 判定과 國際去來規範

GATT 패널 보고서가 구속력을 가지기 위하여는 GATT의 전체평의회에 의하여 채택되어야 한다. 많은 기타의 GATT 회원국들이 그 채택에 대하여 압력을 행사하였으나, 미국과 멕시코가 NAFTA에 대한 협상을 진행 중이라는 이유로 어느 당사자도 패널 판정의 채택을 요청하지 않았다.<sup>66)</sup> 패널보고서의 비구속적 성격은 전체평의회의 비채택만이 아니라 GATT와 미국에서 실시중에 있는 조약법으로서의 후속적인 라운드의 주제가 될 여지가 있는 문제라는 점에도 기인한다. 결국 양자간의 분쟁은 1992년의 「국제돌고래보호법」<sup>67)</sup>에 맡겨졌다.

63) Id., paras. 5.35, 5.36, 5.38.

64) Dolphin Protection Consumer Information Act, 16 U.S.C §1371, 1385(1991).

65) Panel Report, para. 5.43.

66) 일반적으로 환경보호론자들은 패널의 판정에 대하여 비판적이지만, GATT 회원국들은 이를 환영하였고 EC는 GATT 평의회로 하여금 그 결정을 채택할 것을 촉구하였다 See, Mayer/Hoch, 218-219

67) 이 참치/돌고래사건은 마침내 1992년 국제돌고래보호법(International Dolphin Conservation Act

비록 패널의 판정은 구속력을 가지지는 않게 되었을지라도, 패널의 논거는 회원국의 압도적 다수에 의하여 지지되었으며 장래의 사건에 적용될 것으로 보인다. 그러므로 이 판정이 대다수의 회원국들에 의하여 현재의 GATT의 해석을 구체화하고 있으며 장래의 패널판정은 일단 이 사건의 경우와 일치될 것으로 전망할 수 있을 것이다.

이 패널보고서는 강력한 반작용을 야기하였는데, 이는 주로 그 文言이 역외적 환경문제를 다루기 위하여 국내환경조치를 명백하게 거부한다는 것이 그 이유였다. 나아가서 국제환경문제에 대한 다자간 해결책에 대한 요청에도 불구하고, 보고서의 입장은 환경보존을 위하여 무역제재를 이용하는 「몬트리올의정서」 또는 「멸종위기의 생물거래에 관한 협약」 등 현재의 조약들을 손상하는 것처럼 보인다. 판정의 표현에 따라서 「제3국으로 하여금 자국 내의 또는 국제적인 환경표준을 준수하도록 하기 위하여 무역조치를 이용하는 어떠한 법률이나 조약도 무효가 될 것이다」라고 하는 견해도 나타난다.<sup>68)</sup>

어떤 자들은 GATT 분쟁해결절차는 얼굴없는 관료에 의하여 지배되는 비밀스럽고 비민주적인 것이라고 비판하였다. 또 다른 자들은 참치/돌고래사건은 자유무역이 환경보호에 대하여 가질 수도 있는 실험되지 않은 영향에 대한 시금석으로 간주하였다. NAFTA의 영향은 기업들로 하여금 멕시코에 소재하는 것을 허용하고, 느슨한 환경법과 훨씬 느슨한 집행으로 인하여 미국에 소재하는 기업보다 比較利益을 주는 것으로 의심되었다. 다수의 GATT 회원국들은 GATT 패널 이전에 멕시코의 입장을 지지했으며, 패널의 규율을 승인하고 전체 평의회에서 채택되기를 원했다. 패널은 일방적 성질의 무역규제조치보다는 다자간 문제해결방식이 이러한 유형의 분쟁을 해결하는 최선의 수단임을 선언하고 합의하였다.

그러나 세계무역에 있어서 환경문제에 대한 새로운 규범체계에 대한 요구가 제기되고 있다. GATT는 1971년에 환경조치와 국제무역에 대한 기구를 탄생시킨 바 있었으나 이 기구는 1991년 이전에는 소집된 적이 없었다. GATT는 환경문제를 검토하기 위하여는 부적절한 집행기구로

of 1992, 16 U.S.C. §§1411-1418(Supp. 1992))을 탄생시키기에 이르렀다. 이 법에 따르면 멕시코가 돌고래치사율을 감소시키기 위한 조치를 취하고 1994년 이후 돌고래에 대한 대형친척망에 대하여 5년의 유예기간을 설정하는 경우에는 멕시코에 대한 수입금지는 해제되도록 되어 있다. 이 법은 아올리 미국과의 분쟁을 GATT 패널에 제소할 것을 고려했던 베네수엘라에도 적용된다. David J. Ross, Making GATT Dolphin-Safe: Trade and Environment, 2 Duke J. Comp. & Int'l L. 345, 360(1992). 그러나 국제돌고래보호법은 참치/돌고래사건에 의해 제기된 중대한 문제에 까지 효력을 미치지 않는다. EPA의 한 관리는 「우리는 오늘날 무역관계, 무역조약 등에 대하여 많은 주의를 기울이고 있다. 그리하여 환경고려사항이 필요하다는 것을 인정한다. --- 무역조약들이 「그린화」되어야 한다고 생각한다. 그것이 GATT를 포함해야 된다고 생각한다」고 했다. 어떠한 자유무역협정을 「그린화」하기는 참치/돌고래사건이 보여준 바와 같이 어려운 일이 될 것이다. Mayer/Hoch, 224-225.

68) Ross, 345, 351 n.67.

보는 견해도 있었다. 그러나 무역과 환경의 상호작용에 초점을 맞춘 다른 다자간 기구가 존재하지 않는다는 것이 딜레마였다.<sup>69)</sup>

국내무역규제조치가 역외적으로 적용되는 것을 패널보고서가 거부한 것은 「몬트리올의정서」 또는 기타의 「지구기후변화협약」 등과 같은 국제조약에 대하여 명백한 중요성이 있다. 몬트리올 의정서는 CFCs와 같이 통제되는 물질을 포함하지는 않으나 이것으로 생산된 물질을 서명국 내로 수입하는 것을 금지한다. 두개의 국가가 몬트리올 의정서에 서명하고, 역시 GATT의 회원국이기도 한 경우에 패널보고서는 「산품 및 생산방법」(PPMs)에 기초한 수입금지를 무효화할 것이다. 그러나 조약원칙에 관한 비엔나협약 제20조에 따르면 두개의 조약의 규정이 상충하는 경우 나중에 체결된 조약이 당사국 간에 일반적으로 우선하게 된다.<sup>70)</sup> 그러므로 몬트리올 의정서의 무역제한은 그 의정서에 서명한 회원국에 대하여 무역제한이 부과되는 국제법 하에서 우선할 것이다.

그러나 한 국가가 GATT 당사국이기는 하지만 몬트리올의정서에 서명하지 않은 경우에는 몬트리올 의정서에 대하여도 서명한 GATT 회원국은 CFCs를 이용하여 생산된 산품의 수입금지를 원할 수 있기 때문에 분쟁이 발생할 수 있다. 비엔나협약 제34조는 차후의 조약은 당사국의 동의 없이는 비당사국을 구속할 수 없다고 규정한다.<sup>71)</sup> 따라서 패널보고서는 그 판정이 국제환경조약을 체결하는 GATT 당사국의 능력을 제한하지 않는다고 하지만, 그 판정은 그러한 협정과 GATT 간의 관계를 거의 해명하지 않으며 「국제환경외교의 획기적인 사건으로 환영되는」 동협정의 의미는 잠재적으로 손상된 것으로 보인다. 더욱이 각국은 의정서로부터 탈퇴할 가능성도 있으며, 차후의 GATT 라운드들은 그것들이 패널보고서에서 해석된 GATT의 기본원칙을 구체화하는 정도까지 비엔나협약 제30조에 따라 우선할 것이다.

다른 국제협정들은 바젤협약<sup>72)</sup>, UN流網결의서<sup>73)</sup>(U.N. Driftnet Resolution) 및 멸종위기에 처한 동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)<sup>74)</sup> 등을 포함하여 GATT와 잠재적으로 충돌한다. 다시 패널보고서는 구속력은 없지만 회원국들의 GATT 규정해석에 대한 지배적 견해를 정확히 반영하고 있으며, 참치/돌고래사건에서 제기된 문제들은 환경을 보호하기 위한 국제협정

69) 1992. 6에 소집된 UNCED는 지속가능한 발전에 초점을 맞추고 기후변화와 생물다양성에 관한 조약을 탄생시켰다. 그러나 환경과 무역간의 관계를 심도있게 다루지는 못한 것으로 평가된다.

70) Vienna Convention on the Law of Treaties, opened for signature May 23, 1969, U.N. Doc A/CONF. 39/27, 8 I.L.M 679 (1980, 1. 27. 발효)

71) Housman & Zaelke, 603-604.

72) Housman & Zaelke, 582-584.

73) Ross, 357.

74) Housman & Zaelke, 582.

이 건진한 법적 체제를 확립하기 이전에 해결되어야 한다.

선진산업국가에는 환경목표의 성취를 위하여 무역규제조치에 의존하는 수 많은 법이 있다. 예컨대 오존층의 보존과 관련하여 미국 내의 연방차원에서 다수의 입법적 행정적 행위들이 7, 80년대에 대기층의 오존층의 파괴속도를 낮추기 위하여 채택되었다. 이들 조치들은 一方의 規制 措置를 담고 있으며, 몇몇 선진국에도 유사한 조치가 잇따랐다. 미국의 몇몇 州들은 이러한 경향을 띠고 있다. 1975년 오레곤주는 고압가스로서 CFCs의 사용을 금지하였다.<sup>75)</sup> 적어도 9개주와 25개 시장국이 「산품 또는 소비자산품으로써의 CFCs의 판매 및 사용을 제한」하였다.

전통적으로 각주 및 지방정부들에게는 고유한 정책권한에 따라 환경보호를 입법하기 위하여 미국 헌법에 따른 상당한 재량권이 부여되어 있다. 각주는 CFCs를 제한하려고 할 뿐만 아니라 다른 상품도 제한하려고 하며, GATT와 충돌할 가능성이 있는 방식으로 환경보호를 목적으로 하는 활동에 보조금을 주려고 한다.

GATT 패널의 판정은 환경규제에 관한 각국의 국내법에 대하여 상당한 효과를 가진다. 「국제경쟁력」은 우월적인 관념이 되었으며 환경규제는 때로는 기업의 경쟁력에 대하여 잠재적인 역효과로 추정된다.<sup>76)</sup> 「환경법들이 자국의 산품을 수입산품보다 비싸게 만듦으로써 자국의 경쟁력을 손상시키는 것으로 보이는 경우에는, 환경보호를 지지하는 여론은 자취를 감출 가능성도 있을 것이다. 이러한 여론의 변화는 현재 환경법의 효과적인 집행을 위협할 수 있으며, 지구온난화, 생물다양성 및 기타 환경문제를 다루는 법률의 입법을 위한 노력에 장애를 초래할 수 있다」고 지적되기도 한다.<sup>77)</sup> 이 역시 시장에 기초한 환경규제에 대하여 점증하는 강조를 인식한 것이다. 세계적으로 그러한 규제는 일정한 시장에서 모든 산품에 대하여 동일한 환경요구를 정해야 하지만, 대부분은 「실제로 산품의 물리적 또는 화학적 성질에 영향을 미치지」않을 것이며 그리하여 GATT를 위반하는 것으로 되지는 않을 것이다.

GATT 제20조 b항의 예외에 대한 패널의 지역적 기준의 엄격한 적용은 다른 국가 또는 인류공동의 재산에 발생하는 많은 경제활동의 국제적 효과라는 관점에서 비현실적인 것으로 보인다. 제20조의 예외에 대한 자격을 부여하는 조치를 위한 「必要性」의 엄격한 기준은 환경법에 대하여 지나친 부담을 부과할 수 있을 것이다.

75) John W. Kindt & Samuel P. Menefee, The Vexing Problem of Ozone Depletion in International Environmental Law and Policy, 24 Tex. Int'l L. J. 261, 272(1989).

76) 환경규제문제와 국제경쟁력의 문제를 다룬 글로는 Richard B. Stewart, Environmental Regulation and International Competitiveness, 102 Yale Law Journal 2039, 2039-2105(1993) 참조.

77) Housman & Zaelke, 10,275.

더 나아가서 패널은 제20조 예외에 따른 구제요건의 일종의 국제적 수준에서의 철저한 검토를 부과한다. 그리고 그 예외의 하나는 일방적 무역조치에 의존하는 국가로 하여금 다자간 합의를 획득하기 위하여 철저한 노력을 요구한다. 그러나 효과적인 환경협약들은 즉시 마련될 수 있는 것이 아니며, 이것이 마련되는 동안 예컨대 중요한 種의 멸종과 같은 회복불가능한 손해가 발생할 수도 있을 것이다. 결국 DPCIA의 라벨링 조항이 GATT 위반이 아니라는 패널보고서의 판단은 그 규정들의 비강제적 성격에서 예견된 것이었다. 패널의 원칙들이 장래의 GATT 패널에서 채택되는 경우에는 그 원칙들은 자국 내의 환경법을 지키기 위한 국제무역조치의 사용을 엄격히 제한하도록 작용할 것이다. 그러한 제한은 다른 GATT 회원국과 관계에서 GATT 회원국에 따라 다닐 것이다. 회원국이 GATT 패널의 판정을 거부한다 하더라도, 각국은 국제정치적 영향과 보복무역조치의 예상 및 자유무역문제에 대한 국제지도력의 상실 등에 직면할 것이 예상된다. 78)

1991년 「국제오염방지법」<sup>79)</sup>은 미국에 수출하는 낮은 환경기준을 가진 국가에 소재하는 기업에 대하여 활동억제를 확립하기 위하여 도입되었다. 이 법의 목적은 원산지와 무관하게 미국에서 판매되는 상품이 적어도 미국법이 生産費의 內化(internalization of production costs)를 요하는 수준까지 그 환경비용을 완전하게 반영할 것을 확보하는 것이다. 이 법은 EPA로 하여금 상위 50개 미국무역상대국의 목록을 작성할 것을 요구한다. 이 목록은 미국기준에 대한 각국의 오염통제기준을 비교한다. 이 법은 그 상품이 원산국가에서 환경정책의 비시행으로 인한 「숨은 보조금」(silent subsidy)의 혜택을 누리는 만큼 미국의 외부에서 제조된 제품에 대하여 相計關稅를 부과할 것이다.<sup>80)</sup>

## V. 自由貿易協定の 課題

참치/돌고래사건은 GATT를 「그린화」하는 새로운 다자간무역협정을 제정하기 위한 다수의 제안을 촉발하였다.<sup>81)</sup> 패널 자체는 미국이 일방적으로 성취하려고 했던 목표를 성취하기 위하

78) John H. Jackson, *Restructuring The GATT System*, 22-23(1990)

79) *The International Pollution Deterrence Act of 1991*, S.984, 102 Cong., 1st Sess.(1991).

80) 그러한 관세부과는 가트 제1, 2, 3조를 위반하는 것이며, 현재의 GATT의 상계관세조항 및 보조금 코드에 부합하지 않는 것으로 보인다.

81) 자유무역의 「그린화」에 대한 내용을 담은 근래의 글로는 Nicholas Kublicki, *The Greening of Free Trade : NAFTA, Mexican Environmental Law, and Debt Exchanges for Mexican*

여 다자간의 절차의 이용을 주장하였다. 기타의 접근법들은 GATT 규정의 수정, 규정의 포기, 부속협정의 체결 또는 GATT의 수정을 포함한다.

다자간의 협정은 일방적 규제조치에 대한 명백한 대안이기는 하지만, 이를 제정하는데는 때때로 수년이 걸리고, 무임승차자(free-riders)가 나타날 가능성이 있으며, 무역규제조치 없이는 집행하기가 어려울 것이다. 국제환경보호를 위한 가장 유망한 다자간 협정 중의 하나인 몬트리올 의정서는 거의 20년이 걸려서야 성립되었으며, 특히 그 집행을 위하여 무역조치를 요구한다.

환경목적에 보다 적합한 방향으로 GATT를 개정하려고 하는 사람들 중에서 제20조를 개정하기 위한 수정안들이 공통적으로 등장한다. 이와 관련하여 한 수정안은 역외적 효과를 가진 국내입법은 인류공동의 재산의 보호를 위하여 채택된 조치들에 대하여 유효한 것으로 간주한다.<sup>82)</sup> 또 다른 수정안은 제20조를 수정하여 규제조항이 UN의 후원 하에 초안된 조약에서 다루어진 경우에, 회원국은 일반적으로 수입규제를 도입할 수 있도록 하였다. 비엔나협약과 오존층 파괴에 관한 몬트리올의정서는 비록 그 무역조치가 GATT와 불일치하기는 하지만 그러한 유형의 조약으로 분류된다.

GATT 제20조의 「필요한」(necessary)이라는 문구에 대한 패널의 강조는 제20조가 회원국으로 하여금 특히 환경보호에 「관한」(relating to) 무역조치의 부과를 허용하는 개정안을 준비하게 하였다. 「관한」이라는 기준은 패널에 의해 해석된 「필요한」이라는 기준보다 덜 엄격하며, 「그 조치가 이를 부과하는 국가의 환경정책의 틀과 일치하는 경우에」 만족될 수 있을 것이다. 어떤 자들에게는 이는 어떠한 제한도 그것의 규정된 목표 및 수단과 관련하여 재검토되어야 한다는 것을 의미한다. 그 제한들은 「最小制限手段」(least restrictive means)과 「比例性」(proportionality)의 개념의 이용과 관련하여 재검토될 수 있다.<sup>83)</sup>

참치/돌고래 보고서에 대응하는 GATT에 대한 기타의 수정안들은 그들의 PPMs가 환경적으로 불건전한 산품에 대한 약간의 차별을 허용하기 위하여<sup>84)</sup> GATT 제3조의 「동종의 산품」개념을 명확히 한다. 그러한 수정안은 GATT 서명국의 3분의 2 이상에 의한 광범위한 재협상 및 승인을 요구한다.<sup>85)</sup> 그렇다 하더라도 GATT의 수정안은 3분의 2 이상의 동의를 얻어야 하는데

Environmental Infrastructure Development, 19 Columbia Journal of Environmental Law 59, 59-140(1994).

82) Housman/Zaelke, 604.

83) 「Danish Bottles」 사건(Case 302/86 Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark, E.C. R. 4607(1988)) 참조, 「Danish Bottles」 사건에 대하여는 Schemmel/Regt., 75-78 참조

84) Housman/Zaelke, 605

85) Ross, 360.

이 동의는 개도국들이 선진산업국가에게 환경주도적 책임<sup>86)</sup>을 인정하라고 하는 요구를 감안하면 획득하기 어려울 것이다. 그리하여 혹자는 그에 대한 대안은 「홀로서기」 또는 서명국가만을 구속하는 GATT 내의 「부속」협정에 대한 협상이 될 것이라고 한다. <sup>87)</sup>

그러한 부속협정들 중의 하나인 GATT 환경코드는 참치/돌고래 패널에 대응하여 제안되었다. 이에 따르면 각국은 자국의 환경기준을 설정하지만 그 기준에는 合理的인 科學的 根據가 있어야 하며 자국 내의 생산에 대하여도 적용되어야 한다. 그 제안의 중심적 원칙은 상이한 규제 환경에 있는 제조업자들에 대하여 「활동영역을 동등하게 하는 것」이다. 그리하여 낮은 수준의 환경보호기준을 가진 국가로 이전하려고 하는 기업에 대한 유인책을 제거하는 것이다. 이 경우 「국제적으로 인정되는 규범」을 위반하는 상품에 대하여 수입금지가 허용된다.

이 안이 「과학적 근거」에 대하여 명확히 정의하지 않았기 때문에 돌고래에 대한 대형건착 망 어로법에 대한 규제책을 규정한다는 것은 불명확하기 때문에, 이 어로방법이 아마도 「국제적으로 인정된 규범」에 위반하지 않은 것으로 판단될 것이다. 더우기 많은 개도국들은 그러한 코드를 환영하지 않을 것이다.

GATT의 제25조는 GATT에 있어서 「본 협정에 달리 규정되지 않은 예외적인 사정 하에서」 GATT 상의 책무를 포기하기 위하여 계약당사국들에 의한 共同行爲를 허용한다. GATT의 수정안이나 부속협약에서는 가능한 것으로 입증되지 않는 경우에는 당사국들은 제25조에 따른 포기를 추구할 수 있다. 그러나 이것은 무역 및 환경에 관한 GATT 보고서가 지적한 바와 같이 오직 단기간의 적용만을 위하여 의도된 「예외적」 규제책으로 간주된다.

더우기 가장 광범위한 지지를 받고 있는 몬트리올의정서와 같은 다자간협정만이 포기를 얻을 수 있을 것이다. ETP에서의 돌고래를 보호하기 위한 노력이나 열대산림자원은 보호하기 위한 노력은 동일한 수준의 합의를 요구하지는 않을 것이다. 그러한 합의가 존재하는 경우조차도 경제적 유인책은 서명국들로 하여금 다자간 무역체계로부터 탈퇴하도록 유혹할 것이다. 따라서 제25조에 일차적으로 호소하는 것은 자동적으로 합의가 획득되기까지는 일방적 조치를 무효화함으로써 환경적 관심을 부차적인 것으로 만들게 될 위험성이 있다.

한편, 참치/돌고래 사건이 북미자유무역협정(NAFTA)을 위한 협상이 진행 중일 때 전개된

86) 개도국들은 지금까지 지구를 오염시켜온 주범인 선진국들이 환경보전을 위한 신기술을 개발하자마자 대체물질사용을 강조하는 것이나 엄격한 환경보호기준을 가지고 무역규제수단으로 사용하는 것은 불공평하다고 주장한다. 이러한 의견을 반영하여 세계은행(IBRD)은 최근 개도국이 환경문제를 해결하는데 선진국이 기여해야 한다고 지적한 바 있다

87) Mayer/Hoch, 237



점을 감안하면, NAFTA<sup>88)</sup>가 환경문제를 적극적으로 반영하는 것은 놀라운 일이 아니다. 북미 자유시장의 탄생의 배후에는 강력한 무역정책적 근거가 존재한다.<sup>89)</sup> NAFTA가 명백히 가져오게 될 널리 인식된 경제적 이익에도 불구하고, NAFTA가 미국의 건강, 안보, 노동 또는 환경법을 위태롭게 한다면 NAFTA를 거부하기 위한 결의안이 제출된 바 있다. 많은 환경보호주의자들과 학자들은 멕시코의 Maquiladora<sup>90)</sup>제조활동에 대한 20년간의 경험은 환경보전에 관한 규범 체계가 NAFTA에 확립될 필요성이 있다고 보았다. NAFTA는 국제협정을 보호하는 내용을 담고 듯하다. 관계 3개국 정부는 멸종위기에 처한 種, 오존층과피물질 및 위험한 폐기물 등과 관련한 구체적인 환경협정에 따른 회원국들의 무역책무가 NAFTA와의 불일치를 최소화하기 위한 요건에 따라서 NAFTA 규정에 우선권이 있다고 선언하였다. 북미 3개국의 엄청난 교역량에도 불구하고, 효과적인 환경보호는 장차 기타의 다른 국가들에게 동일하게 적용되는 무역조치를 요구할 것으로 보인다.

#### IV. 맺는 말

GATT 패널의 보고서는 한편으로 자유무역 및 GATT의 문언에 충실하기는 하였으나, 지속 가능한 발전(sustainable development),<sup>91)</sup> 환경비용의 外部化(externality), 국제적 공동재산의 손실에 대한 국가의 책임 또는 기타 여러가지의 원칙 문제에 대한 해결책에 대하여는 언급하지 않는다. 패널이 국경을 초월한 환경보호를 위하여 사용하는 一方的 制裁의 妥當性에 대하여 문제를 삼는 것은 이해할 만하지만, 때때로 그러한 조치의 必要性이 인정되는 경우도 있는 것이며, 오로지 다자간 해결책에만 의존해야 한다는 패널의 권고는 일방적 조치의 역할에 대하여 외

88) NAFTA 협상에 대한 배경설명은 다음에서 자세히 찾아 볼 수 있다. Michael Connor, *Maquiladoras and the Border Environment - Prospects from Moving from Agreements to Solutions*, 3 *Colo. J. Int'l L. & Pol'y* 683, 706-709(1992).

89) Michael Scott Feely/Elizabeth Knier, *Environmental Consideration of the Emerging United States-Mexico Free Trade Agreement*, 2 *Duke J. Comp. & Int'l L.* 259, 261-64(1992). 1990년 9월 부시대통령은 캐나다 및 멕시코 양자와 자유무역협정을 협상하겠다고 의회에 통지하였으며, 1991년 2월 3개국 지도자들은 그러한 협정을 체결하고자 하는 의사를 밝혔다. 關稅障壁의 引下, 制當制 및 非關稅障壁의 撤廢, 自國內內容制限 및 서비스분야에서의 貿易自由化라고 하는 GATT 내에서의 그들의 멤버십보다 더 광범위하게 3개국간의 무역을 자유화하는 협정의 광대한 목표들을 가지고 있다. 의회는 1991년 5월에 부시대통령에게 나프타협상권을 부여하였다.

90) Maquiladora 프로그램은 1965년에 멕시코국경산업화 프로그램(BIP)과 함께 시작되었는데, BIP는 보세조립공장 프로그램을 만들어냈다. 'Maquiladora'라는 용어는 대부분의 미국인이 소유하는 멕시코의 공장과 관련된 것이며, 이 기업은 원료를 면세로 수입하여 부분적 또는 전체적인 완제품을 미국에 수출한다. Connor, 685-86.

91) 韓 鐵, 國際去來와 持續可能한 發展, 大田日報 1994년 6월 22일자 大日論壇 참조.

면하고 있다는 비판이 제기되는 것에 대한 주의가 필요할 것이다. 나아가서 패널 보고서는 다자간협정 및 GATT 간의 관계에 대한 중대한 문제를 제기한 것으로 볼 수 있다.

GATT 패널보고서는 많은 비판을 받았으며, GATT를 「그린화」하기 위한 다수의 제안들을 촉발하였다. 만일 회원국들이 그러한 제안을 심각하게 받아들이지 않는다면, 자유무역의 이상은 공적 지지를 상실할 것이라는 위협과 GATT 자체가 혼란에 빠질 위험에 직면하고 있다. 또한 환경보호를 위한 국제협정은 GATT에 합치되게 만들어져야 할 필요가 있다. 궁극적으로 국제사회는 비제한적 거래만이 아니라 「지속가능한」 무역의 목표를 도입하여야 할 시점에 있는 것이다.

한편 참치/돌고래 사건의 경과를 살펴본 바와 같이 환경보호주의자들은 GATT의 후원 하에 발달되어 온 국제자유무역과 환경보호 간의 모순관계가 있다는 견해를 유지하고 있다. 그러나 지금까지 여러가지 자료에 입각하면 GATT의 이상과 환경보호는 양립할 수 없는 것이 아니다. 물론 여기에는 환경보호와 자유무역 간의 현재의 긴장관계에 대하여는 많은 논의를 요하는 것으로 보인다. 자유무역은 세계경제의 발전에 필수적이며, 이 경제의 발전은 역으로 세계적인 규모로 환경적 가치의 보호를 위하여 필수적인 것이다. 환경보호를 위하여 GATT와 대결적인 입장의 保護貿易主義를 끌어들이려는 노력이 환경보호론자들에 의하여 고조되고 있다. 그러나 환경보호는 GATT를 위반하는 차별적 수입금지, 수출금지, 차별적 세금 및 일방적 무역제한 등을 통해서 보다는 다자간 협정의 체제 내에서 달성되어야 할 것이다. GATT 당국자들은 GATT의 원칙이 성립된 당시에 존재치 않았던 環境目標의 必要性 및 緊急性을 인식해야 할 것이며, GATT 규범과 환경보호 간의 관계는 해명되고 확대될 필요가 있음을 인식해야 한다. 반대로 환경보호주의자들도 UR 이행법안의 내용에 원래 UR 협정의 정신과는 달리 자국법에 협정이나 WTO보다 우월적 지위를 인정하는 내용을 담으려고 하는 등의 保護貿易主義와의 연대를 종식하고 국제적인 환경질의 제고를 위하여 다자간 규범체제로 나와야 할 것이다.

( Han, Cheol )