

무역-환경 논의의 본질과 대응방향

崔 東 圭

통상산업부

〈다지협상담당관실 행정사무관〉

1. 서 언

환경의 보호에 대하여 반대하는 사람은 없다. 버스회사 사장이라도 매년 앞에서 웃을 수는 없다. 그러나 환경의 중요성에 대한 막연한 인식은 실제 피해가 자신에게, 그것도 구체적으로 발생하지 않는 한 경제이익 앞에 큰 역할을 하지 않는다. 서울 시내의 공기오염도가 기준치를 넘었다는 보도가 계속되더라도 보통 사람들은 서울이 살만한 곳이 못된다는 푸념을 할 뿐. 곧이어 보도되는 국제 원유가의 변동상황에 이를 연계시켜서 생각하지는 않는다. 이런 측면에서 거대한 유조선이 부산항에 입항할 때 그것이 가져올 오염에 대해 생각하는 소비자는 없다. 휘발유 소비를 줄이려는 정부의 시책도 오염저감이 목적이 아니라 교통난 해소라는 다른 사회적 이유가 더 큰 목적적이다. 정유회사의 입장에서야 휘

발유 소비를 줄이는 정책은 바람직하지 않은 것은 물론이다. 여기까지는 아직 환경은 국내 단계에 해당될 뿐 외국과의 연관을 가지는 측면을 가지고 있지 않다. 그러나 환경문제는 주변국에 대한 오염의 전이, 주권을 떠난 지구전체의 문제라는 광범위한 맥락을 동시에 지니고 있다. 이 경우 실제 문제는 더욱 심각할 수 있으나, 막상 환경보호에 대한 구체적 대응조치는 오히려 이루어지기 어렵다. 오염을 발생시킨 자와 피해자 서로 다를 때, 나아가 오염의 댓가로 다른 이익, 그것이 생산자의 판매이익이던 소비자의 효용증가이던 간에 어떤 경제적 이익을 누린자는 자신과 직접 관계가 없는 먼 남극의 주민이 피해를 입었다는 것에 대해 선뜻 책임의식을 느끼지는 않는다. 쉽게 말하자면 버스를 기다리던 사람은 여하튼 그 버스에 타면 되고 탄 다음에는 그만 태우라는 소리를 크게 지

른다. 바로 뒤에 서 있던 사람은 태우지 못하게 요구하는 사람이 몇 정거장 뒤에 서 있던 사람이 지각을 하던 말던 고려할 필요는 없는 것이다. 결국 버스가 주저앉더라도 그때 가서 정원초과 승차를 시킨 운전사를 처벌하던가 아니면 무리한 운행계획을 허가한 정부의 무책임성을 성토하면 되는 것이지 힘 좋고 재빠른 내가 버스에 타는 것은 결과와는 아무 관계가 없다. 결국 이 같은 불합리한 현상의 반복을 억제하고자 환경문제는 '92년 지구환경회의(리우회담)를 시작으로 국제적 해결의 모색을 개시하여 왔으나, 여전한 각국의 자국 이익수호 앞에 큰 성과는 보이고 있지 못하고 있다. CO₂ 가스의 배출로 해수면이 높아지더라도 당장의 자동차 주말여행을 삼가하라고 강요할 배짱있는 국가는 없다. 여기까지는 Green의 문제지 Round라고 할만한 국제무역과의 관계는 아직 논의의



본질은 아니다. 무역-환경연계 논의, 흔히 우리나라에서 GR이라고 속칭하는 문제는 이와 같이 우리가 환경을 어떻게 보호할 것인가의 문제와는 큰 차이를 달리한다. 무역-환경 논의는 어느 쪽에 중심을 두고 있는가에 따라 자유무역원칙의 측면에서 환경을 이유로한 규제가 어디까지 가능한지라는 방향과, 환경보호의 측면에서 무역을 수단으로 사용해야 한다는 또 다른 방향으로 대별될 수 있지만, 결국 이는 동전의 양면으로 주된 논의의 본질은, 환경을 더 보호하는 국가가 저보호국에 비해 손해를 보지 않는 방법을 모색하는 것이다. 따라서 무역-환경문제를 다룸에 있어서 기본목표는 환경의 보호가 아니라 국가 경쟁력의 유지라고 단언할 수 있다.

선진국의 경우는 경쟁력의 유지방법에 따라 미국을 위주로 한 공격형 국가와 EU 중심의 유인제공형 그리고 환경피해우려가 큰 복구국가 중심의 환경론으로 대별될 수 있으며, 개도국은 환경보호의 댓가로 일정한 재정지원을 요구하는 최빈개도국형과, 환경보호에 의해 개발이 억제되어서는 안된다는 산업지향적 개도국형 등으로 나누어질 수 있다. 우리나라의 경우는 가장 중간자적 입장으로 자칫하면 선진국과 개도국 모두에게 「박쥐」와 같은 존재로 인식될 수 있는 묘한 위치에 처해 있다.

앞으로 간략하게 살펴 볼 무역-환경의 논의의 본질은 이미 시작된 WTO의 무역환경위원회(WTO/C-TE)의 논의를 중심으로 알아보겠으며, 짧은 글속에서나마 GR의 본질을

인식할 수 있기를 기대한다.

2. UR결과와 환경-무역조항

가. UR협상 중 환경조항 반영 시도

미국을 중심으로 UR이 지적재산권, 서비스 등 새로운 분야를 논의대상으로 추가한 것과 동일하게 환경을 명시적 논의대상분야로 설정해야 한다는 논의가 제기되었으나, 전체 협상이 난항을 겪고 있는 가운데 일정상 무리한 것이라는 반대에 부딪혀 무산된 적이 있다. 그러나 이같은 주장은 UR의 각 협상상에 산발적으로 환경문제가 반영되는 결과를 낳았으며, 국제무역헌법이라고 할 수 있는 WTO의 규정을 greening하려 하는 시도의 출발점이 된다.

UR이 환경보호에 대하여 직접적으로 명시하고 있지는 않지만 무역의 자유화가 자연스럽게 지구환경 보호 효과를 가져올 것이라는 연구결과가 있다.

나. UR 타결의 환경측면의 의의

UR의 타결이 환경보호에 어떤 영향을 줄 것인가에 대해서 GATT 산하의 CTD(무역·개발위원회), EMIT(환경조치와 국제무역위원회)의 심층적인 연구결과가 있었다. 거시경제적 측면에서 분석된 이같은 연구들은, UR이 환경보호를 직접적으로 명시하고 있지는 않지만, 무역의 자유화가 자연스럽게 가져올 지구환경보호의 효과를 역설하고 있다. 즉, UR은 환경보호에 가장 큰 장애가 되고 있는 빈곤을 타파함으로써 개도국이 환경보호에 눈을 돌릴 수 있는 여력을 제공하여 지속 가능한 개발을 가능케 하며, 관세인하와 비관세장벽의 철폐를 통해 천연자원의 의존을 완화하는데 기여함으로써 보다 덜 환경집약적인 생산활동으로 산업구조를 전환하게 한다는 것이다. 또한 미시적으로도 개도국의 수출을 위한 시장접근을 개선시키며, 특히 개도국이 비교우위를 가진 제1차 상품의 시장접근을 대폭 개선시킴으로써 환경친화상품의 교역이 늘어날 것이라고 보고하고 있다. 우리나라의 입장에서 이와 같은 UR 타결이

가져올 환경보호의 증대는 뚜렷하지 않다. 현재 우리나라의 경제규모상 빈곤이 환경을 저해하는 이유는 아니며, 산업화에 따라 1차적 생산품으로서의 환경친화상품은 비교우위가 없는 상황이다. 따라서 UR타결이 환경보호에 도움이 될 것이라는 분석은, 우리가 선진국의 환경친화상품 수요 증가분에 얼마만큼 참여하느냐에 따라 우리에게 긍정적으로 작용할 수도 있고 또 그렇지 않을 수도 있는데 문제는 CTE와 EMIT의 분석은 개도국의 빈곤이 환경저해의 주범이라는데 분석을 집중하고 있어 선진국이 WTO를 통해 환경보호에 따른 경쟁력 저하를 상쇄하려는 경제적 무역적 의도를 전혀 고려하지 않고 있다는 점에 있다. 즉 우리에게 있어 중요한 것은 환경을 이유로 한 선진국의 무역공세이지 무역에 따른 환경보호 능력개발이 아니라는 점이 다.

다. WTO 규정 환경관련 규정 개요

① WTO 설립 협정

마라케시의 WTO 설립 협정은 환경이 무역에 준하는 중요성을 가지

고 있음을 언급하면서도 각국은 개별국의 경제발전 정도에 따라 독자적 환경정책을 수립할 수 있음을 명시하고 있다. 이는 WTO가 각국의 환경기준에 대해 관여하지 않겠다는 것으로 무역이 개입되는 한 WTO가 관할권을 가짐을 우회적으로 표현한 것으로 우리에게도 도움이 되는 사항이기는 하나, 최근에 들어 선진국은 자국 환경기준의 수립은 자유이므로 자국의 고환경기준에 대한 상대국의 불만을 억제하는 근거조항으로 이를 역이용하려는 경향이 늘고 있다.

② TBT(기술장벽협정)

TBT는 인간 및 동식물 생존 및 건강 또는 환경보호를 위해 필요한 기술규정을 들 수 있으며, PPM(생산 및 공정에 관한 기준)도 가능하다고 명시함으로써, 가장 큰 해석에 관한 논란을 남기고 있다. 즉 수입품 자체의 특성이 아니라 상품의 제조방법이 환경침해를 야기할 경우도 이를 금지할 수 있는가 및 그 범위에 대한 끝없는 논란은 선·개도국 뿐만 아니라 선진국간에도 크게 논란이 되고 있는 부분이다.

③ 농산물협정

우리에게 가장 큰 충격을 주었던 농산물협정에도 환경관련 규정이 반영되었다. 즉, 환경보호 program에 따른 보조금은 감축대상으로 부터 제외한다는 규정이 그것으로 아직 큰 논란은 없으나, 농산물 수출국이 국제 가격경쟁에서 이익을 취하기

위해 환경을 이유로 보조금을 지급할 경우 경쟁국에 의한 반발이 예상된다.

④ 보조금 및 상계관세협정

새로운 환경규제에 따라 기존 시설을 전환하기 위한 비용의 20%까지의 보조금은 상계관세 대상에서 제외키로 하여 환경보조금을 인정하고 있으나, 그 시설이 2년 이상 존재하여야 하며, 1회의 비반복성, 모든 기업에 무차별적 기회 제공, 공해방지 효과의 현저성, 기업이 부담할 수 없는 성질인 것 등 상당히 엄격한 조건이 붙어 있어 우리가 적용할 경우 세심한 주의가 요구된다.

⑤ 기타 TRIPs와 서비스 협정에도 환경관련 규정이 있으나, 이는 WTO/CTE에서 논의될 예정으로 후술한다.

3. WTO/무역환경위원회 (CTE)의 논의동향

가. 구성 배경

WTO/CTE는 일반이사회와 동격의 위원회로서, '97년 각료회의까지 무역과 환경의 관계를 명시한 권고안을 작성하는 것을 주임무로 한다. 환경보호의 강화를 위한 것이 아니라 무역과 환경의 적극적 상호작용을 고양하기 위한 새로운 규칙의 필요성을 검토하고, 보호무역의도로 환경이 이용되는 것을 억제하되, 다자간 무역 체제가 환경에 대해 일정한 반응성(responsiveness)을 갖도록 하기 위해 WTO 발족과 함께 정

우리에게 있어 중요한 것은 환경을 이유로 한 선진국의 무역공세이지 무역에 따른 환경보호 능력 개발이 아니다.



식으로 출범한 CTE는 현재 10개의 논의 대상과제 중 일부에 대해 각국의 의견을 듣는 정도로 진행되고 있으며, 대체로 금년말까지 전 의제를 1회 이상 논의함으로써 최종입장 정리를 위한 기본 구도를 확정할 예정이다.

나. 논의의 대상

① 개별다자간환경협약(MEA)에 대한 WTO 규정의 적용여부
WTO는 환경기구가 아니므로 환경에 대한 직접적인 규제는 하지 못한다. 그러나, 몬트리올의정서, 바젤

**환경목적의 일방적 무역조치는
WTO의 규정에 위배되는 것으로 내국민대우, 무차별
원칙과 아울러 최소 무역제한, 비례, 보완성 등
여러요건을 갖추지 않는 한 불가능 할 것이다.**

협약 등 가입국이 100개 이상되는 대규모 협약은 비가입국에 대한 제재와 협약의 실효성을 도모하기 위하여 무역제한, 금지규정을 두고 있으며, 이러한 환경협약상의 무역규정이 WTO의 원칙인 관세 이외의 무역제한금지원칙과 정면으로 배치될 경우 WTO 입장에서 어떻게 이를 대처할 것인가에 대한 논의가 주가 된다. GATT 20조는 환경상 필요에 의할 경우 무역원칙을 따르지 않아도 됨을 명시하고 있으나, 그것이 보호무역의도에 의한 것이 아니어야 한다는 등 여러 제한을 두고 있다. 현재까지의 논의는 MEA상의 무역제한을 WTO에서 GATT 20조를 근거로 수용하는 쪽으로 기울고 있으며, 개도국이 반대하고 있으나 뚜렷한 논리적 근거는 없어 최소무역제한의 원칙의 강조 등 남용을 막기 위한 장치를 주장할 뿐 최종 결과도 MEA를 WTO 밖의 또 다른 국제체제로 인정하는 방향이 될 것이 예상된다. 우리의 경우, WTO가 좀더 무역자유화 측면에서 활동을 강화함으로써 개별환경협약의 강화에 제동을 걸어 주었으면 하지만 이는 WTO의 한계에 관한 것으로 지나친 기대는 할 수 없는 것이 현실이다.

② 각국의 환경관련 무역조치의
WTO 적합성

거듭 말하지만 각국이 자신의 환경기준을 정하는 것은 거의 WTO가 개입을 할 여지가 없다. 그러나 환경보호를 함에 있어 이를 무역 즉 WTO가 규율하고 있는 대상에 해당하는 수단을 쓸 경우는 WTO는 이를 어디까지 수용해야 하는지가 문제가 된다. 이러한 것들 중 직접적으로 무역제한을 규정하고 있는 것은 MEA에서의 예와 마찬가지로 GATT 20조 일반예외의 해당여부에 대한 논의가 진행되고 있으나, MEA가 국제적 합의에 기초한데 비하여 이는 일국의 정책에 불과하므로 보다 엄격한 기준이 적용되어야 한다는 데 대해 대체로 의견이 모아지고 있다.

즉, 환경목적의 일방적 무역조치는 WTO의 규정에 위배되는 것으로 내국민대우, 무차별원칙과 아울러 최소무역제한, 비례, 보완성 등 여러요건을 갖추지 않는 한 불가능한 것으로 간주될 것이다. 그러나 실제 문제가 되는 것은 무역 조치가 아니면 서도 사실상 교역에 중요한 영향을 줄 수 있는 여러 경제수단들이다. 환경세, 부과금, Eco-label, 전주기 평가(LCA) 관련제도, 국경세 조정, 예

탁환불제도 등 여러 「제도」들과 일정 비율의 재활용품 사용, PPM 등 「국내기준」등은 명시적으로 무역에 관련된 것이 아니거나 WTO 규정상 이미 허용되고 있는 것들이다. 주요 선진국들이 경쟁력 유지를 위해 일방조치보다도 이에 맞먹는 효과를 가진 이러한 수단을 더 넓게 사용하려는 것은 명약관화하며 반대하는 입장에서 이들이 WTO 규정을 어기는 보호무역적 수단임을 입증하기 위해서는 우선 이러한 조치들이 정부의 규제조치이며 사실상(*de facto*)의 무역효과를 가지며, WTO의 원칙에 어긋나는 동시에 일반적 예외에 해당하지 않는다는 어려운 입증 절차를 가져야하므로 손쉬운 일이 아니다. 실제로 경제적 수단은 오염자부담 원칙이라는 환경원칙에 가장 적합하며, 환경보호에 상당한 역할을 하고 있어 장려되어야 할 것이라는 주장마저 대두되고 있다. 지금까지는 각국이 취하고 있는 환경정책 수단의 차이로 말미암아 선진국간에도 서로 견제가 이루어져옴으로써 환경기준의 강화를 우려하는 개도국에는 도움이 되었으나 최근의 OECD의 무역·환경전문가 합동회의에서는 이상과 같은 경제적 수단이 환경을 보호하면서도 무역에 장애가 되지 않는 최선의 방법임이 계속 제시되고 있어 WTO에서 이를 공인하는 결과가 예상되고 있다.

③ 기 타

이외에 환경조치의 투명성 제고

방안, 시장접근 개선, 분쟁해결절차, 서비스 지적재산권 문제 등이 논의되고 있으나, 이들 의제는 구체적 무역-환경 규정 문제가 아닌 절차상 혹은 이론적 분석에 해당되므로 긴 논의는 생략한다.

다만, 지적재산권분야와 시장접근 개선에 대해서는 선진국이 환경기준 강화의 반대급부로 개도국에 제시하는 여러 보완방법이 논의될 예정으로 이 분야에 대한 대비도 결코 소홀히 하여서는 안된다.

4. 결론 : 기업 및 정부의 대응 방안

이상과 같이, 무역-환경 논의의 본질은 환경보호가 아니라 환경을 이유로 한 무역 조치의 가능성과 범위에 대한 것이다. 우리는 이 모든 논의의 뒤에는 국가이익이 자리잡고 있다는 것을 간과해서는 안된다. 선진국의 시각은 환경보호의 *free-rider*의 존재가 환경을 저해하는 주범이라는 환경론적 관점에서 표면적 주장을 하고 있으나, 상품과 서비스의 교역제한이 거의 사라진 지금에 있어 자신이 비교 우위를 가지거나 혹은 환경의 보호추세에 따라 이익을 얻을 수 있는 분야를 실현하기 위하여 환경을 지렛대로 이용하고 있는 것이 현실이다. 이는 각국이 새로운 환경정책을 수립할 때는 그에 대응할 새로운 기술을 개발하였거나 경제산업구조의 전환을 이미 이루었

정부는 우리나라가 불필요한 의무부담을 지거나, 환경을 이유로 한 타국의 보호무역주의 성향에는 적극 저지에 나설 것이지만 현실에 안주한 기업의 요구는 크게 고려하지 않을 것이다.

다는 확신을 가졌을 때라는 점에서 쉽게 예를 찾을 수 있다.

미국이 대기정화법을 강화·개정 한 것은 이미 자국 기업이 대비책을 갖추었을 때이다. 북구국가가 탄소세를 도입한 것은 자국 산업구조가 환경친화적으로 완성된 시점이다. 따라서 우리나라가 환경관련 정책을 펴고 있어서는 항상 산업의 대응 능력을 감안하고, 이에 따른 이익을 확고히 할 수 있는 시점에 대한 분석이 선행되어야만 한다.

반대로 외국의 환경기준 강화에 대한 대비책은 정부가 해줄 수 있는 부분이 제한되어 있다. 다자간 협의 채널에서는 다자협상의 특징을 살려 일방조치 등 무리한 선진국의 입장을 완화시키는 것이 가능하겠지만 지금까지 살펴본 대로 *WTO*에서도 환경규제 확대를 근본적으로 억제하기는 어려운 점이 있고, 특히 순수 환경조치는 인정될 것이 확실하므로 기업은 수출에 있어 철저한 사전정보 파악이 요구된다. 지금부터의 환경관련 투자는 환경기준을 강화한 선진국의 기업이 반대 급부로 막대한 이익을 얻고 있고 환경산업이 각광을 받는 점을 감안할 때 아무리 늘어나도 지나친 감이 없다. 석유화학

산업은 주로 내수에 주안점을 두고 있으므로 외국의 환경기준 강화보다는 국제적 환경보호 추세에 따른 국내 환경기준의 불가피한 강화와, 또 국내 환경보호를 위한 추가 규제에 더욱 신경이 쓰일 것이다.

그러나 이것이 확실하다면 산업보호를 위한 정부의 역할에 막연한 기대를 걸기 보다는 환경친화적 생산기술의 개발에 적극 매진함이 효과적인 방법이 될 것이다.

환경기준을 맞추기 위한 대응적 비용의 총계보다는 투자를 통한 새로운 이익이 훨씬 크다는 점을 착안해 주기를 부탁한다. 정부는 외교적 차원에서 환경보호를 도외시 할 수는 없으며, 산업 측면에서도 타 분야의 원활한 수출을 위해서 일분야의 어려움만을 받아들여 줄 수는 없다. 저환경보호를 가격지지수단으로 삼는 것은 시대 착오이다. 정부는 우리나라가 불필요한 의무부담을 지거나, 환경을 이유로 한 타국의 보호무역주의 성향에는 적극 저지에 나설 것이지만 현실에 안주한 기업의 요구는 크게 고려하지 않는다. 환경을 보호하고 동시에 이에 따른 이익을 향유할 수 있는 환경경영과 환경 세일즈가 절실히 요구되는 시점이다. ♣