

GATT/WTO 체제하의 환경분쟁 해결방식

金泓均*

차 례

- I. 서론
- II. GATT 원칙
- III. 예외 규정
- IV. 평가
- V. 결론: GATT 규정의 개정

I. 서론

환경관련 무역규제 조치(Environmental Trade Measures: ETMs)들로는 관세, 세금, 부과금, 생산과 공정기준, 보조금, 제재, 수출·입 금지 등이 있다. 이러한 조치는 종종 많은 국가들에 의해서 수출·입 제한 형태로 국내 자원, 환경, 국민의 건강 등을 보호하기 위하여 사용되고 있다. 이러한 조치들은 국제환경협약의 이행을 위한 수단으로도 채택되고 있다. 환경협약의 국내법적 시행을 위한 조치들은 무역 규제의 형태로 나타날 수 있다. 예컨대, 교토의정서상의 감축의무를 이행하기 위한 환경세의 부과, 에너지 효율성을 제고하기 위한 조치(예컨대, 연료의 효율성 기준, 화석 연료의 질(quality)기준, 거주용·상업용 건물의 에너지기준, 재생에너지의 사용 강제), 환경 표시, 자발적협약, 배출권거래제도 관련 규정 등은 무역 규제를 수반할 수 있다. 습지보전 차원에서 이루어지는 보조금의 지급은 자유무역 체제와 충돌할 수 있다.

나아가 일부 협약은 직접적으로 국제거래를 제한하는 규정을 두고 있다. 1973년

* 한양대학교 법학과 교수

멸종위기에 처한 야생 동·식물 국제거래에 관한 협약(CITES),¹⁾ 1987년 오존층 파괴 물질에 관한 몬트리올의정서,²⁾ 1989년 유해폐기물의 국경이동과 처리의 규제에 관한 협약(바젤협약),³⁾ 2000년 생명공학안전성 의정서(카르타헤나의정서),⁴⁾ 2001년 잔류성유기오염물질에 관한 협약(스톡홀름 협약)⁵⁾ 등이 대표적인 예이다.

이들 환경협약은 무역을 규제하는 규정을 함으로써 GATT/WTO 체제와 충돌할 가능성이 있다. 예컨대, 환경협약이 일반적으로 정하고 있는 비당사국에 대한 수출·입 제한 조치는 일정한 국가 제품에 대하여만 차별적으로 대우하고 있으며, 금전 이외의 수출·입과 같은 금지나 제한을 설정하고 있다는 점에서 GATT상의 최혜국대우원칙과 수량제한원칙을 위반할 소지가 있다. 바젤협약상 문제의 폐기물이 '환경적으로 건전한 방법(environmentally sound manner)'으로 관리되지 않을 것이라고 믿음에 상당한 이유가 있는 경우 국가간 이동을 방지할 의무가 있다는 규정⁶⁾도 사정은 비슷하다. 교도의정서상 선진 당사국(부속서 B 국가)들 사이에서만 허용되는 배출권거래제도는 부속서 B에 속하지 않는 당사국들을 차별하기 때문에⁷⁾ 최혜국대우원칙을 위반할 가능성이 있다. 바젤협약상 요구되는 사전통지동의(PIC)절차, 카르타헤나의정서상의 사전통지동의(AIA)절차 등은 수입제품을 국내제품과 달리 취급하고 있다는 점에서 내국민대우원칙을 위반할 소지가 있다. 멸종위기에 처한 야생 동·식물 국제거래에 관한 협약 당사국이 국내 야생동식물의 수입, 소지, 판매 등의 금지를 시행하지 않을 경우 상대국은 내국민대우원칙을 위반한다고 WTO에 제소할 가능성이 있다.

GATT/WTO 규범의 적용대상은 제품과 서비스 및 지적재산권 등이므로 환경협약의 규제 대상인 폐기물, 배출권 등이 이 범주에 속하는 경우에 한하여 WTO 규범이

1) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Founa and Flora(CITES), 12 I. L. M. 1085 (1973).

2) Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 26 I. L. M. 1541 (1987).

3) Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 28 I. L. M. 649 (1989).

4) Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, 39 I. L. M. 1027 (2000).

5) Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 21 Int'l Env't Rep. (BNA) 5401, 40 I. L. M. 532 (2001).

6) 바젤협약(각주 3), 제4조 제2항(g).

7) Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change, 37 I. L. M. 22 (1998), 제17조.

적용될 수 있다. 여기에서 우선 폐기물,⁸⁾ 배출권⁹⁾ 등이 제품인지 문제가 제기된다. GATT/WTO 체제에서 선례 및 이에 대한 당사국의 합의가 아직 없으므로 이 문제는 분쟁이 발생한 경우 WTO 분쟁해결기구의 판단에 남겨져 있다. 폐기물, 배출권 등이 WTO 규범의 적용대상인 제품과 서비스 및 지적재산권에 해당되지 않는다고 할 경우에는 충돌의 문제가 발생할 수 없다. 그러나 이들이 WTO 규범의 적용대상에 속한다고 할 경우에는 WTO 규범과의 충돌 가능성이 있다.

수입금지 조치를 취하는 국가는 흔히 협약상 폐기물·야생동식물 등의 수출·입 금지는 환경피해의 감소, 보호라는 강한 목적 있으므로 GATT 예외 규정에 의해 정당화되며, 부당한 차별도 위장된 제한도 아니라고 주장할 가능성이 많다. 무역규제 조치와 관련하여 심각한 논란을 제공하고 있는 것은 해당 조치가 보호주의적인 조치로 사용될 수 있다는 것이다. 구체적으로는 해당 조치가 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT),¹⁰⁾ 무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(TBT협정),¹¹⁾ 위생 및 검역조치의 적용에 관한 협정(SPS협정)¹²⁾ 등 관련 규정을 위반하였는지 다투어지고 있다.

WTO 체제하에서 TBT협정, SPS협정 등 부속협정 위반 여부도 쟁점으로 부각하면

-
- 8) 폐기물은 상업적 가치가 없고 매매될 수 없기 때문에 제품이라고 할 수 없다는 견해가 있을 수 있으나 어떤 폐기물은 상업적 가치를 가지고 재활용 또는 재사용될 수 있기 때문에 GATT 체제의 규제범위에 드는 제품이라고 보는 것이 보다 합리적이라고 생각한다. 그러나 상업적 거래를 수반하는 폐기물 거래는 폐기물 처리를 위한 서비스라고 볼 소지도 있다. 유럽사법재판소는 그 유명한 *Commission v. Belgium*에서 재활용 가능한지 여부를 불문하고 모든 종류의 폐기물은 제품의 자유로운 이동과 관련한 규정의 규율을 받는 제품을 구성한다고 판단하였다. 그 논거는 다음과 같다: 폐기물은 본질적으로 상업적 가치가 없다. 오히려 마이너스 가치(negative value)를 가지고 있다. 이러한 대상은 폐기물의 소유자 또는 발생자가 그들의 처리에 비용을 지불할 용의가 있다는 점에서 명확히 상업적 거래의 대상이 된다. Case C-2/90, 1 C. M. L. R. 365 (1992), LEXIS, ASIAPC Library, ECCASE file, 3면, 15면.
- 9) 배출권은 제품적 성질도 있지만 양도가능한 금융증권인 유가증권으로 볼 소지도 있다. 제품이라고 할 경우에는 GATT 규정이, 유가증권이라고 할 경우에는 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)이 적용된다. 한편, 배출권거래는 중개, 교환 등의 인프라 서비스를 수반할 수 있는데, 이러한 서비스는 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)의 적용 대상이 될 수 있다.
- 10) General Agreement on Tariffs and Trade, 55 U. N. T. S. 194 (1947)(GATT).
- 11) Agreement on Technical Barriers to Trade(TBT협정), http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm.
- 12) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures(SPS협정), http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15sps_01_e.htm.

서 사안이 점점 복잡해지고 있다. 그러나 사안 해결의 관건은 GATT 규정이 될 수밖에 없다. 특히 자유무역 원칙과 환경보호의 충돌 가능성은 GATT가 규정하고 있는 3개의 핵심적인 국제거래 원칙과 예외 규정의 해석 문제로 귀결된다. 흔히 일방적 무역규제 조치가 외관상으로 원칙 규정을 위반하고, 결국 해당 조치를 취한 당사국은 해당 조치의 정당성을 주장하고 나설 가능성이 많기 때문이다. GATT/WTO 체제에서 패널은 원칙 규정은 넓게 해석하고 있는 반면, 예외 규정은 좁게 해석하고 있다. 이러한 해석은 진정한 환경보호조치가 설 공간을 위축시키고 있다. 이러한 관점에서 WTO 패널의 해석이 합리적인지, 그 결정이 GATT 규정의 문맥과 취지에 부합하는지 검토할 필요가 있다. 이 글은 그 결정이 합리적이지도, 문리해석에도 맞지 않다고 결론내리고, GATT 규정의 개정 필요성과 개정 방향 및 방법에 대하여 살펴본다.

II. GATT 원칙

1. 최혜국대우원칙

GATT 제1조가 규정하고 있는 이른바 최혜국대우원칙(most-favored-nation principle: MFN)은 관세 등과 관련하여 어느 당사국에 의해 해당 제품에 부여된 호의적인 대우가 다른 모든 당사국의 영역을 원산지로 하거나 목적지로 하는 동종 제품(like product)에 대해서도 동등하게 적용될 것을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 동등한 대우는 관세(custom duties)를 포함하여 부과금(charges), 수입과 수출에 관련된 모든 규칙 및 절차, 내국세(internal taxes), 내국부과금(internal charges), 규정(regulation) 등에 걸쳐 즉시, 그리고 무조건적으로(unconditionally) 이루어져야 한다.¹³⁾

13) GATT(각주 10), 제1조 제1항.

2. 내국민대우원칙

흔히 내국민대우원칙(National Treatment Principle)이라고 알려지고 있는 GATT 제3조는 당사국으로 하여금 제품의 국내판매, 청약, 구입, 운반, 분배, 사용 등에 영향을 미치는 내국세, 내국부과금, 법, 규정, 요건 등을 국산 제품의 보호를 위하여 수입제품 또는 국산제품에 적용하지 말 것을 규정하고 있다.¹⁴⁾ 당사국으로부터 수입되는 제품은 동종 국산제품보다 불리하지 않게(no less favourable) 대우되어야 하며, 수입제품에 부과되는 내국세 및 내국부과금은 동종 국산제품에 대하여 직·간접적으로 적용되는 내국세 및 내국부과금을 초과하여서는 아니 된다.¹⁵⁾

동 원칙의 적용대상은 법, 규정, 요건 등으로 광범위하다. 교토의정서상의 감축의무를 이행하기 위한 에너지 효율성을 제고하기 위한 조치나 제품 자체의 온실가스 배출과 같은 제품 성격과 관련이 있는 국내 조치, 그리고 강제적인 환경표시제, 자발적협약, 배출권거래제도 관련 규정 등은 이러한 범위에 포함될 가능성이 많다. “영향을 미치는”과 “법, 규정, 요건 등”을 유연하게 해석할 경우 그 적용범위는 더 넓어질 것이다. WTO 패널은 이러한 원칙이 적용되기 위한 요건 예컨대, “영향을 미치는”¹⁶⁾과 “법, 규정, 요건 등”¹⁷⁾을 폭넓게 인정하고 있다. 특정 국가에 대한 제재는 흔히 최혜국대우원칙과 내국민대우원칙을 위반하며, 수출·입 제한은 일반적으로 수량제한금지원칙을 위반한다. 해당 조치가 최혜국대우원칙과 내국민대우원칙을 위반하였다

14) *Id.* 제3조 제1항.

15) *Id.* 제3조 제2항, 제4항.

16) GATT 패널은 “영향을 미치는”이라는 개념을 경쟁의 조건을 나쁘게 변경시키는 것을 내포하는 것으로 이해한다. WTO, *Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R(2000)(*한국 쇠고기 사건* 항소기구 결정), § 137. 영향을 미친다는 것은 판매, 구입 등의 조건을 직접적으로 다루는 것뿐만 아니라 경쟁의 조건을 나쁘게 변경시키는 것을 포함한다. WTO, *Canada—Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/R, WT/DS142/R (2000), § 10.80.

17) “법, 규정, 요건”은 전통적인 입법, 규정 등보다 더 넓은 개념이다. WTO 패널은 ‘요건(requirement)’이 되기 위해서는 해당 행위와 정부의 행위 사이에 정부가 그 행위에 책임을 져야 할 정도로 연결성(nexus)만 있으면 족하다고 결정한 바 있다. WTO, *Canada—Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/R, WT/DS142/R (2000), § 10.107. 해당 국가의 법상 법적 지위를 갖춘 수단을 구비하면 ‘요건’을 충족한다. *Id.* § 10.123. 이러한 광범위한 해석에 따르면 자발적협약(Voluntary Agreement)도 GATT 규정의 적용을 받을 가능성이 많다.

고 인정할 경우에는 나아가 수량제한금지원칙의 위반 여부를 살필 필요가 없다.¹⁸⁾

특기할 것은 내국민대우원칙은 앞서 최혜국대우원칙과 마찬가지로 동종 ‘제품’에 대해서만 적용되는 개념이라는 것이다. 그 결과 이들 원칙은 공정 및 생산방법(Processes and Production Methods: PPMs)에는 적용되지 않는다. 1991년 *참치-돌고래 사건*에서 패널은 미국의 수입 금지조치가 참치 자체(product as such)가 아닌 참치를 어획한 공정(process)에 적용되었기 때문에 제3조가 적용될 수 없다고 판단하면서 이를 확인하였다.¹⁹⁾ 즉 문제의 해양포유동물법(MMPA) 규정은 참치 자체에 대해서는 영향을 미칠 수 없는 포획기술에 관련된 것이었기 때문에, 참치에 대한 수입 금지조치가 내국민대우원칙 규정을 적용할 수 없다는 것이다(*참치-돌고래 사건 D*). 문제는 실제에서 제품과 공정 및 생산방법(PPMs) 간의 구별이 어렵다는 것이다. 이는 당사국들로 하여금 분쟁의 소지를 제공하고 있다.

동종 제품인지 여부를 판단함에 있어서 핵심적인 개념은 경쟁관계(competitive relationship)의 존재 여부에 있다.²⁰⁾ 2001년 *EC 석면 사건* 항소기구는 “동종성(likeness)의 판단은 본질적으로 제품간 경쟁관계의 성질과 정도에 관한 판단이다”고 적시하면서²¹⁾ 경쟁관계에 있는지 여부를 판단하는 기준으로 제품의 속성·성격·질, 최종 용도(end-use), 소비자의 기호와 습관, 관세 분류(tariff classification) 등을 들고 있다.²²⁾

그러나 그 기준은 구체적인 경우 반드시 명쾌한 것이 아니다. 예컨대, 최종 용도

18) WTO, *EC—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/R (2000)(*EC 석면 사건*), § 8.159.

19) GATT, *United States—Restrictions on Imports of Tuna*, 30 I. L. M. 1594 (1991)(*참치-돌고래 사건 D*), § 5.14.

20) Andrew Green, *Climate Change, Regulatory Policy and the WTO*, 8 J. Int'l Econ. L 143, 158 (2005).

21) WTO, *EC—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/AB/R: 40 I. L. M. 1193 (2001)(*EC 석면 사건 항소기구 결정*), § 99.

22) *Id.* § 101. *EC 석면 사건* 항소기구는 온석면(溫石綿) 섬유(chrysotile fibre)와 그 대체제인 PCG 섬유가 인 간의 건강에 미치는 위해성이 다르다면서 그 동종성을 부인하였는데, 이에 따르면 위해성의 정도도 동종성 여부를 판단하는 중요한 기준이 된다. 공정 및 생산방법(PPMs)은 소비자의 기호에 크게 영향을 미치지 때문에 패널은 소비자가 공정 및 생산방법에 기초하여 제품 차별을 할 경우 제품간의 동종성을 부인할 가능성이 있다. Andrew Green(각주 20), 160면.

는 같지만 에너지 효율 또는 오염물질 배출량에 차이가 있는 차들간에 동종성이 인정되는가? 공정 및 생산방법, 위해성 등의 차이는 소비자의 기호에 영향을 미칠 수 있으며, 소비자의 기호가 다르면 동종성이 부인될 가능성도 제기된다. 이와 관련하여 EC 석면 사건에서 항소기구는 온석면(溫石綿) 섬유(chrysotile fibre)는 발암성 물질로서 그 대체제인 PCG 섬유보다 위해성이 높기 때문에 온석면 섬유와 PCG 섬유는 물리적으로 다르다는 점을 지적한바 있다.²³⁾

내국민대우원칙의 또 다른 중요한 요건은 수입되는 제품이 동종 국산제품보다 불리하지 않게(no less favourable) 대우되어야 한다는 것이다. 수입제품이 불리하게 대우받는지 아닌지 여하는 해당 조치가 관련 시장에서 수입제품에 해를 주는 쪽으로 경쟁의 조건을 변형시키는지 여부로 평가된다.²⁴⁾ 해당 조치가 수입 제품의 가격을 올리는 경우가 좋은 예이다.

3. 수량제한금지원칙

수량제한금지원칙(general ban on quantitative restriction)을 규정하고 있는 GATT 제11조는 당사국에게 다른 당사국으로부터 제품의 수입에 관하여 또는 다른 당사국을 목적으로 하는 제품의 수출 또는 수출을 위한 판매에 관하여 관세, 세금 기타 부과금 이외의 쿼터(quotas), 수입 허가, 수출 허가 등과 같은 금지나 제한을 설정하거나 유지하지 말아야 할 의무를 부과하고 있다.²⁵⁾ 이 원칙은 쿼터 설정에만 적용되는 것이 아니라 제품의 수출·입과 관련하여 설정되거나 유지되는 “기타 조치(other measures)”에까지 널리 적용되기 때문에 환경관련 수출·입 제한은 일반적으로 수량제한금지원칙을 위반할 소지가 있다.

III. 예외 규정

23) EC 석면 사건 항소기구 결정(각주 21), § 126, § 131.

24) 한국 쇠고기 사건 항소기구 결정(각주 16), § 137.

25) GATT(각주 10), 제11조 제1항.

GATT 제20조는 제1조, 제3조 및 제11조 등 일반 의무에 대한 예외를 인정하고 있는데, 그 해석을 둘러싸고 분쟁 당사국간에 치열한 논쟁이 이루어지고 있다. 앞서 원칙 규정을 위반하지 않은 경우 예외 규정은 더 이상 검토할 필요가 없지만 흔히 일방적인 무역규제 조치가 외관상 원칙 규정을 위반할 가능성이 많아 피제소국이 예외 규정을 들어 해당 조치의 정당성을 주장하고 나서기 때문이다. 특히 같은 조 (b), (g)는 '환경'이라는 표현을 명시적으로 사용하고 있지 않지만 무역에 영향을 미치는 일정한 환경관련 조치를 정당화하는 근거로 사용되고 있다. 즉

본 협정의 어떠한 규정도 당사국이 다음의 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니 된다. 다만 그러한 조치가 동일한 조건하에 있는 국가간에 자의적(arbitrary)이거나 부당한 차별(unjustifiable discrimination)의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한(disguised restriction)의 수단을 구성하는 방법으로 적용되지 아니할 것을 조건으로 한다:

(b) 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한(necessary) 조치;
(.....)

(g) 유한 자원(exhaustible natural resources)의 보전에 관련한(relating to) 조치. 다만 동 조치가 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 결부되어(in conjunction with) 실시되는 경우에 한한다.

1. GATT 제20조(b)

제20조(b)는 해당 조치가 인간이나 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 '필요한(necessary)' 조치일 것을 요구하고 있는데, 특히 '필요성(necessity)' 요건의 해석과 관련하여 크게 다투어지고 있다.

1990년 *태국 담배 사건*에서 패널은 대체적인 조치(alternative measure)를 취하는 것이 합리적으로 예상되는 경우에는 해당 조치가 제20조(b)에서 말하는 필요한

(necessary) 조치로써 정당화될 수 없다고 판단하였다. 패널은 GATT 규정에 합치되는 조치를 취할 수 없을 경우, 해당 당사국은 합리적으로 취할 수 있는 조치들 중에서 다른 GATT 규정에 대한 불합치를 최소화하는 조치를 취하여야 한다고 지적하였다.²⁶⁾ *참치-돌고래 사건* I에서 패널은 미국이 관련 국제협정의 체결 등과 같은 GATT에 부합되는 모든 대체적인 조치를 사용하지 않았기(not exhausted all options) 때문에 미국의 수입금지 조치는 '필요성' 요건을 충족하지 못한다고 결정하였다.²⁷⁾ 또한 문제의 해양포유동물보호법은 외국 어선으로부터 예상할 수 없는 돌고래 수(예컨대, 같은 해 미국 어선에 의해 살상된 돌고래 수)의 1.25배 이상을 살상하는 것을 금지하였기 때문에 해당 조치는 제20조(b)에서 말하는 '필요한(necessary)' 조치가 될 수 없다고 지적하였다.²⁸⁾ 1994년 *참치-돌고래 사건 II*에서 패널은 해당 조치가 다른 국가들로 하여금 그들의 정책을 변경하도록 하고, 그러한 변경이 이루어져야만 효과적이라면 그러한 조치는 제20조(b)상의 '필요한'이라는 요건을 충족할 수 없다고 보았다.²⁹⁾

필요성 분석은 여러 요소의 형량을 요구한다. 이익형량 과정은 *EC 석면 사건*에서도 검토되었다.³⁰⁾ 패널은 "필요성" 분석을 위해 이른바, 2000년 *한국 쇠고기 사건*에서 제시한 기준을 원용하면서 해당 조치가 추구하는 목표는 석면에 의해 발생하는 생명 위험, 건강 위험의 제거, 감소를 통한 인간의 생명과 건강의 보전이며, 추구되는 가치는 최고도로 중요하다고 강조하였다.³¹⁾ 앞서 *한국 쇠고기 사건*에서는 '필요성(necessary)'은 여러 요소를 형량하는 과정을 포함한다고 지적하면서 그 요소로 준수 수단의 해당 조치에 대한 기여도, 해당 조치에 의해 보호되는 공동 이익 또는 가치, 해당 조치의 수출·입에 미치는 영향 등을 들었다.³²⁾

26) GATT, *Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes*, 37S/200 (1990)(*태국 담배 사건*), § 74.

27) *참치-돌고래 사건 I*(각주 19), § 5.28.

28) *Id.*

29) GATT, *United States-Restrictions on Imports of Tuna*, 33 I. L. M. 842 (1994)(*참치-돌고래 사건 II*), § 5.39.

30) *EC 석면 사건* 항소기구 결정(각주 21), §§ 170-172.

31) *Id.* § 172.

32) *한국 쇠고기 사건* 항소기구 결정(각주 16), § 164. *한국 쇠고기 사건*에서 항소기구는 대안이 합리적으로

이와 같이 GATT 패널은 '필요성(necessity)' 요건을 상당히 엄격하게 해석하여 왔다. 그렇다면 '필요성' 요건과 관련한 패널의 결정들은 합리적인가? 필요성을 충족하기 위하여 대체적인 조치가 없거나 모두 사용하였을 것을 요구하고 해당 조치가 최소한의 무역규제에 그쳐야 된다는 해석은 GATT 해당 규정을 지나치게 좁게 해석하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 엄격한 요건을 충족하기 위해서는 환경보호를 목적으로 무역규제 조치를 취하는 해당국은 큰 부담을 질 수밖에 없다. 이러한 결과는 환경보호를 목적으로 하는 무역규제조치가 대개의 경우 자유무역을 해친다는 이유로 부인될 수 있다는 것을 의미한다. 경우에 따라서는 국가의 주권에 대한 지나친 침해 를 구성한다는 비난도 감수하여야 한다.³³⁾

이러한 점을 의식하였는지 WTO 패널은 엄격한 해석이라는 기본 맥락은 그대로 유지하면서도 그 요건을 다소 완화하였다. 예컨대, 1996년 *개질 휘발유 사건* 패널과 2001년 *EC 석면 사건* 항소기구는 '필요성' 요건과 관련해서 해당 법령상의 금지에 대한 '합리적으로 이용 가능한' 대안(reasonably available alternative)이 없기 때문에 제 20조(b)상의 필요성 요건을 충족한다고 강조하였다.³⁴⁾ '합리적으로 이용 가능한'이란 '해당 조치를 모든 대체조치를 사용한 후 최후의 수단으로 사용하여야 한다는 것보다 비교적 유연한 해석이 가능할 것이다. *EC 석면 사건*에서 항소기구는 그 조치가 위해의 계속을 내포하고 있다면 어떠한 대체적 조치를 취할 것을 합리적으로 기대할 수 없다고 판단하면서 프랑스의 온석면 금지에 대한 합리적인 대안이 없다는 점을 인정하였다.³⁵⁾

이용 가능 여부를 결정하기 위한 이익형량 과정에서 고려해야 하는 한 측면은 대안이 추구하는 목적의 실현에 기여하는 정도라고 강조하였다. 나아가 추구되는 공동이익 또는 가치가 중요할수록, 이러한 목적을 달성하기 위하여 취해진 필요한(necessary) 조치로써 받아들이기 쉽다고 지적하였다. 또 한 측면은 해당 조치가 국제통상에 미치는 제한적 영향의 정도인데, 항소기구는 해당 조치가 수입되는 제품에 미치는 영향이 적을수록 강력하고 광범위하게 제한적인 영향을 미치는 조치에 비해 필요한 조치로 인정되기 쉽다고 지적하였다. *Id.* § 163.

33) P. W. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment* 711 (2nd ed. Oxford University Press, 2002).

34) WTO, *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline Treatment of Imported Gasoline and Like Products of National Origin*, 35 I. L. M. 274 (1996)(*개질 휘발유 사건*), § 6.2A. *EC 석면 사건* 항소기구 결정(각주 21), § 175.

2. GATT 제20조(g)

제20조(g)는 3가지 요건으로 구성되어 있다: ① 관련성(relating to conservation); ② 유한 자연자원(exhaustible natural resources); ③ 함께(in conjunction with).

가. 관련성

관련성 해석과 관련하여 1988년 *캐나다 청어·연어 사건*에서 패널은 제20조(g)는 필요한(necessary), 필수적인(essential)이라는 표현을 사용하고 있는 다른 규정(예컨대, (a), (b), (d), (j) 등)과 달리 보전에 “관련한(relating to)”이라는 문구를 사용하고 있다는 점을 지적하면서 해당 조치는 유한 자연자원의 보전을 위해 필요하거나 필수적일 필요는 없다고 지적하였다. 그러나 제20조(g)의 목적은 어느 국가가 취할 수 있는 제한 조치의 범위를 확대하기 보다는 당사국들로 하여금 유한자원의 보전이라는 국가 정책을 추구하도록 하는 데 있다는 점을 강조하면서 유한 자연자원의 보전과 관련하기 위해서는 해당 조치는 보전을 “주된 목적으로(primarily aimed at)” 하여야 한다고 판단하였다.³⁶⁾ *참치-돌고래 사건 I*³⁷⁾과 *참치-돌고래 사건 II*³⁸⁾패널도 이러한 해석에 동의하였다.

특히 *참치-돌고래 사건 II*에서 패널은 “주된 목적으로(primarily aimed at)”는 해당 조치의 목적뿐만 아니라 자연자원의 보전에 대한 영향도 살펴보아야 한다고 강조하였다.³⁹⁾ 구체적으로 미국이 특정 참치가 돌고래를 해치거나 해칠 수 있는 방법으로 어획되었는지를 불문하고 그 수입을 금지하였다면서, 직접적인 수입금지 조치와 중개국가에 대한 수입금지 조치 모두는 다른 국가들로 하여금 자국 관할권 내에 있는 사람이나 사물과 관련한 그들의 정책을 변경하도록 하였기 때문에 제20(g) 예외 규

35) *EC 석면 사건* 항소기구 결정(각주 21), § 174.

36) GATT, *Canada—Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, 35S/98 (1989)(*캐나다 청어·연어 사건*), § 4.6.

37) *참치-돌고래 사건 I*(각주 19), § 5.33.

38) *참치-돌고래 사건 II*(각주 29), § 5.22.

39) *Id.* § 5.22.

정의 요건을 충족하지 않는다고 판단하였다.⁴⁰⁾ 이러한 해석은 WTO 패널에서도 그대로 유지되고 있다.⁴¹⁾

이러한 요건을 충족하는 것은 쉽지 않다. “관련한(relating to)”을 “주된 목적으로 하는(primarily aimed at)”으로 해석하는 것은 지나치게 엄격한 해석이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서, 1999년 *새우-바다거북 사건*에서 관련성 요건을 “해당 목적과 합리적으로 관련이 있는”이라고 넓게 해석하고 있는 것을 주목할 필요가 있다.⁴²⁾ “주된 목적”이라는 문구 자체가 GATT 규정에 명시적으로 규정되어 있지 않음에도 불구하고 엄격히 해석하는 것은 사실상 제20조(g)에 대한 근거 없는 변경으로써, 문리해석에 반하며, 환경보호와 보전을 목적으로 취해지는 무역 규제조치보다 자유무역을 우선시하는 결과를 초래한다.

이에 GATT 규정을 개정하거나 전체 문맥에 맞게 해석할 필요가 있다는 주장을 경청할 필요가 있다. WTO 체제에서 처음 시험대에 오른 1996년 *개질 휘발유 사건*에서 항소기구는 해당 조치가 우연히(incidentally) 또는 비의도적으로(inadvertently) 유한 자연자원을 보전할 목적이 아닌, 유한 자연자원의 보전과 ‘본질적인 관계(substantial relationship)’가 있다면 자연자원의 보전과 관련이 있다고 판단하였다.⁴³⁾ 이러한 해석은 관련성을 보다 유연하고 합리적으로 해석한 것으로 앞서 GATT체제하에서 이루어진 결정들(예컨대, *참치-돌고래 사건 I*, *참치-돌고래 사건 II*)보다 환경보호에 충실할 수 있다고 판단된다.

나. 유한 자연자원

그 동안 GATT/WTO 결정에 의하면 깨끗한 공기(*개질 휘발유 사건*), 돌고래(*참치-*

40) *Id.* § 5.24.

41) *개질 휘발유 사건*(각주 34), § 6.39.

42) WTO, *United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, 38 I. L. M. 118 (1999) (*새우-바다거북 사건* 항소기구 결정), § 141. 이러한 입장에서는 수단이 목적에 비하여 그 범위가 불균형적으로 광범위한지 또는 목적과 밀접한 관련이 있는지에 주목하게 된다. *Id.*

43) WTO, *United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, 35 I. L. M. 603 (1996) (*개질 휘발유 사건* 항소기구 결정), 623면.

돌고래 사건 I, 참치-돌고래 사건 II, 바다거북(새우-바다거북 사건)⁴⁴⁾ 등 광범위한 자연자원이 제20조(g)에서 말하는 “유한 자연자원”에 해당되는 것으로 이해되고 있다. WTO 항소기구는 이 문제에 관하여 다음과 같은 입장을 취하였다: ‘자원(resource)’은 생물일 수도 무생물일 수도 있으며, 잠재적으로 ‘고갈될 수 있을(exhaustible)’ 정도로 희귀하거나 위기에 처해져 있을 필요가 없다.⁴⁵⁾ 이와 같은 관대한 해석에 따르면, 모든 생물자원 또는 무생물자원, 특히 다자간 환경 관련 국제협약의 보호대상이 되는 자원에 대해서 동 규정이 쉽게 원용될 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

다. 함께(또는 결부하여)

제20조(g)의 세 번째 요건은 해당 조치가 ‘국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 결부되어 효과적인’ 것이어야 한다는 것이다. 우선 ‘효과적’이라는 의미는 실시되는 해당 조치가 ‘효력을 발생하는(operative)’, ‘발효 중인(come into effect)’ 또는 ‘시행 중인(in force)’ 것으로 해석할 수 있다. ‘결부되어’란 ‘함께(together with)’ 또는 ‘공동으로(jointly with)’라고 해석할 수 있다.⁴⁷⁾ 전체적으로 보자면, 제20조(g) 단서는 자연 자원의 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 함께 실시되거나 시행되는 기준·규칙과 같은 정부조치를 뜻하는 것으로 판단된다. GATT 패널은 이 문제를 다음과 같이 해석하였다. 즉 1988년 *캐나다 청어·연어 사건*에서 패널은 무역규제 조치가 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 “결부되어(in conjunction with)” 실시된다고 인정되기 위해서는 이러한 국내 제한을 유효하게 하는 것을 주된 목적으로 하여야 한다고 판단하였다.⁴⁸⁾ *참치-돌고래 사건 II* 패널도 이러한 해석을 확인하였다.⁴⁹⁾

‘함께’ 또는 ‘공동으로’라는 것이 수입품에 대한 조치가 국내 생산 또는 소비에 대한 것과 동일한 것을 의미하는 것은 아닐 것이다. 이러한 해석은 *개질 휘발유 사건* 항소기

44) *새우-바다거북 사건* 항소기구 결정(각주 42), § 134. 자세한 내용은 §§ 126-133.

45) *Id.* § 131

46) P. W. Birnie and A. E. Boyle(각주 33), 709면.

47) *Id.* 710면.

48) *캐나다 청어·연어 사건*(각주 36), § 4.6.

49) *참치-돌고래 사건 II*(각주 29), § 5.22.

구 결정에서 뒷받침되고 있다. 이 사건 항소기구는 제20조(g)의 “해당 조치가 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 결부되어(in conjunction with) 실시되어야 한다”는 문장은 정부 조치가 자연자원의 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 “함께(together with)” 이루어져야 한다는 의미로 해석되어야 하며, 구체적으로 해당 조치가 수입되는 휘발유뿐만 아니라 국내 휘발유에 제한을 부과하는 요건으로 해석되어야 한다고 판단하였다.⁵⁰⁾ 나아가 항소기구는 이 규정을 해석함에 있어서 보전이라는 이름으로 유한 자연자원의 생산 또는 소비에 대한 제한을 함에 있어서, 동일 내지 동등성(identical)이 아닌, “공평성(even-handedness)”이 요구된다고 보았다.⁵¹⁾ 그 공평성은 국내 생산 또는 소비 가운데 어느 하나에 대한 제한으로 충분할 것이다. 이러한 해석은 문리해석에 충실하고, 그 요건을 명확히 하고, 합리적으로 이해하고 있다는 점에서 적절한 해석이라고 본다.

라. 제20조 모두 조항

제20조의 예외 규정은 해당 무역규제조치가 적용되는 방법에 관한 기준을 정하고 있는 모두(冒頭) 조항(*chapeau*)에 의한 제한을 받는다. 모두 조항에는 2가지의 제한 기준이 규정되어 있다: (i) 자의적이거나 부당한 차별(arbitrary or unjustifiable discrimination); (ii) 국제무역에 대한 위장된 제한(a disguised restriction on international trade).

(1) 요건

(가) 자의적이거나 부당한 차별의 금지

해당 조치(법령, 규정, 기준 등)가 자의적이거나 부당한 차별(arbitrary or unjustifiable discrimination)에 해당할 경우 그 조치는 정당화 될 수 없다. 예컨대, 같은 조건에 처해 있는 국가 간에는 차별을 하지 않고 기술 등 다른 조건이 존재하는 선·후진국 간의 폐기물 거래를 금지하는 조치는 자의적이거나 부당한 차별이라고

50) *개질 휘발유 사건* 항소기구 결정(각주 43), 624면.

51) *Id.* 625면.

할 수 없다. *새우-바다거북 항소 사건*에서는 구체적으로 자의적이고 부당한 차별의 기준으로 해당 조치의 엄격성(rigidity)과 비유연성(inflexibility),⁵²⁾ 당사국이 협상을 시도하지 않은 점 등을 들었다.⁵³⁾

(나) 위장된 제한의 금지

국제무역에 대한 위장된 제한, 즉 숨겨진 또는 비공개된 제한은 금지된다. 위장된 제한에는 '위장된 차별'이 포함될 것이다. 1982년 *캐나다-미국간 참치분쟁 사건*에서 패널은 미국의 참치 수입금지 조치는 공개적으로 천명되었기 때문에 위장된 제한이 아니라고 판단함으로써,⁵⁴⁾ '공개성'을 위장된 제한을 판단하는 중요한 기준으로 제시하고 있다. 이에 대해 공포되었다는 이유만으로 무역규제의 위장성이 면제되는 것은 부당하다는 비판이 있다.⁵⁵⁾

(2) 구체적 적용

개질 휘발유 사건 및 *새우-바다거북 사건* 항소기구는 미국의 해당 조치가 제20(g)에는 해당하나, 모두 조항(*chapeau*)의 요건을 충족하지 않아 결과적으로 제20(g) 예외 규정에 의해 정당화될 수 없다고 결정하였다. *개질 휘발유 사건* 항소기구는 미국이 외국 정유업자에 대하여 개별 기준(individual baseline)의 적용을 부인하면서 상대적으로 불리한 법적 기준을 적용하기 위한 정당화의 근거로 삼는 행정적인 문제를 완화하기 위하여 베네수엘라와 브라질과 협정을 체결하는 등 협력하는 것을 소홀히 하였으며, 법적 기준의 부과로 인하여 외국 정유업자에게 발생하는 비용을 고려하지 않았다는 점을 지적하였다.⁵⁶⁾ 이러한 차별은 예상된 것이며, 예기치 않은 것이거나 불가피한 것이 아니라면서 가솔린 규칙상의 기준 설정규칙은 부당한 차별

52) *새우-바다거북 사건* 항소기구 결정(각주 42), § 177.

53) *Id.* § 166.

54) GATT, *United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada*, 29S/91 (1982), § 4.8.

55) 최승환, "WTO 체제상 위생 및 검역규제의 합법성: '미국-EC 호르몬 사건'을 중심으로," 국제법무연구 제2호, 1999, 308면.

56) *개질 휘발유 사건* 항소기구 결정(각주 43), 632면.

(unjustifiable discrimination)이며, 국제무역에 대한 위장된 제한(disguised restriction)에 해당된다고 판단하였다.⁵⁷⁾

새우-바다거북 사건 항소 기구는 미국의 해당 조치는 특정 정책목표를 달성하기 위하여, 다른 회원국의 다른 사정을 고려하지 않고, 한 국가(미국)가 다른 회원국으로 하여금 자국에서 시행되는 것과 본질적으로 동일한 광범위한 규제 프로그램을 채택하도록 요구하기 위하여 경제적인 금수조치를 이용하는 것이라는 점에서, 국제무역관계에서 받아들일 수 없다고 판단하였다.⁵⁸⁾ 항소기구는 해당 조치의 실제 적용은 다른 회원국으로 하여금 미국 새우잡이 어선에 적용되는 것과 상응하는 것이 아니라 오히려 본질적으로 동일(same)할 것을 요구하기 때문에 제609조 적용의 효과는 엄격한(rigid and unbending) 기준을 설정하는 것이라고 보았다.⁵⁹⁾ 또한 항소기구는 관련 법 규정에도 불구하고 미국이 수입금지 조치를 취하기 전에 협상을 시도하지 않았다는 점,⁶⁰⁾ 미국이 남미 국가들과 바다거북 보호와 보전을 위한 범미주협약(Inter-American Convention)을 체결하는 등 이 사건 국가들과 달리 다른 국가들과 심각하게 협상을 시도한 점 등을 지적하면서 그 효과는 차별적인 것으로써 부당하다고 강조하였다.⁶¹⁾ 항소기구는 이러한 점을 종합하여 검토한 후 해당 조치가 부당한 차별(unjustifiable discrimination)의 수단을 구성하는 방법으로 적용되었다고 결론지었다.⁶²⁾ 또한 해당 조치의 엄격성(rigidity)과 비유연성(inflexibility)은 모두 조항에서 말하는 자의적 차별(arbitrary discrimination)을 구성한다고 지적하였다.⁶³⁾ 또한 확인 절차의 투명성과 예측가능성이 없이 심리 및 반론기회의 미제공, 승인·거부 등에 대한 서면통보절차의 미비, 심사 및 항소의 제한 등으로 자의적 차별을 초래하였다고 판단하였다.⁶⁴⁾ 결국 항소기구는 해당 조치가 동일한 조건 하에 있는 국가 간에 자의적(arbitrary)일 뿐만 아니라 부당한 차별(unjustifiable discrimination)의 수단에 이르

57) *Id.* 633면.

58) 새우-바다거북 사건 항소 기구 결정(각주 42), § 164.

59) *Id.* § 163.

60) *Id.* § 166.

61) *Id.* § 169, § 172.

62) *Id.* § 176.

63) *Id.* § 177.

64) *Id.* § 180.

는 방법으로 적용되었으므로 제20조 모두 조항의 요건을 충족하지 않아 정당화 될 수 없다고 결론지었다.⁶⁵⁾

마. 제20조 본문과 모두 조항의 적용 순서

모두 조항(*chapeau*)과 제20조(b), (g) 본문 조항 중 어느 것을 먼저 해석, 적용하여야 하는가? *개질 휘발유 사건*에서 항소기구는 제20조 전문 규정을 먼저 살피고 난 후에 모두 조항을 적용하여야 한다고 판단하였다.⁶⁶⁾ 항소기구는 2단계 분석 방법을 제시하였는데, 이에 따르면 먼저 해당 조치의 성격 때문에 제20조의 정당화 규정을 살펴 본 후, 그 조치가 해당 규정의 요건을 충족키는 경우에는 모두 조항의 요건을 충족시키는지 살펴보아야 한다. 항소기구는 모두 조항의 목적이나 취지가 일반적으로 제20조 예외 규정의 남용을 막기 위한 것이라는 것을 강조하면서 모두 조항은 문제된 조치 또는 해당 조치의 구체적인 내용이 아니라 그 조치의 적용 방법이라는 점을 지적하였다.⁶⁷⁾ 이러한 분석 방법은 *새우-바다거북 항소 사건*⁶⁸⁾과 *EC 석면사건*에서도 확인되고 있다.⁶⁹⁾ 특히 *새우-바다거북 사건*에서 항소기구는 이와 같은 분석방법이 제20조의 본질적인 구조와 논리의 귀결이라고 강조하였다.⁷⁰⁾ *개질 휘발유 사건*에서 항소기구가 도입한 이러한 이원적 분석방법은 이제 GATT 제20조 본문 조항과 모두 조항에 대한 해석방법으로 확고히 정착되었다고 할 수 있다. 이러한 분석 방법 및 순서는 제20조(b), (g)가 합법성 요건을, 모두 조항이 적용방법을 담고 있다는 점에서 타당한 것으로 보인다.

바. 역외 적용

GATT 예외 규정과 관련하여 또 하나의 쟁점은 적용영역에 있어서 제한이 있는지

65) *Id.* § 184, § 187.

66) *개질 휘발유 사건* 항소기구 결정(각주 43), 626면.

67) *Id.*

68) *새우-바다거북 사건* 항소기구 결정(각주 42), § 118.

69) *EC 석면 사건*(각주 18), § 8.167.

70) *새우-바다거북 사건* 항소기구 결정(각주 42), § 118.

이다. 국가 관할권 밖에 있는 자연자원 또는 환경을 보호하기 위한 국가의 일방적인 조치에 대해서 GATT의 예외 규정이 적용될 수 있는지에 관한 문제는 *참치-돌고래 사건*에서 처음으로 논의되었다. 이 사건에서 패널은 제20조가 해당 조치를 취하는 국가의 관할권 밖에 있는 인간이나 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 취해진 조치에는 적용되지 않는다고 결정하였다.⁷¹⁾ 제20조(g)에 대해서도 마찬가지로 이유로 그 적용을 부인하였다.⁷²⁾

그러나 이러한 입장은 문리해석(plain meaning)에 반하는 것으로써, 결국 *참치-돌고래 사건 II*에서 부인되었다. 이 사건에서 패널은 국제법상의 관할권 원칙을 살펴본 후 제20조(g) 규정이 해당 조치를 취하는 당사국의 영역 내에 소재하는 유한 자연자원의 보전과 관련한 정책에만 적용되어야 할 합리적인 이유가 없다고 하면서, 국가의 관할권 밖(동태평양)에 있는 돌고래를 보전하기 위한 미국의 정책은 제20조(g)의 적용을 받는 정책의 범위에 해당한다고 판단하였다.⁷³⁾ 마찬가지로 이유로 국가의 관할권 밖(동태평양)에 있는 돌고래의 생명과 건강을 보호하기 위한 정책은 제20조(b)의 적용을 받는 정책의 범위에 해당한다고 판단하였다.⁷⁴⁾ *새우-바다거북 사건*에서 항소기구는 제20조(g)의 적용영역에 제한이 있는지에 대하여는 분명한 입장을 밝히지 않고 있다. 다만 문제의 바다거북은 여러 국가의 수역과 공해를 왕래하는데, 이러한 왕래하는 멸종위기 군과 미국 사이에는 위 규정의 목적을 위하여 충분한 연결성(sufficient nexus)이 있다고 지적하였다.⁷⁵⁾

IV. 평가

GATT원칙에 비추어 보았을 때, 해당국이 무역규제조치를 취하면서 일방적으로 적용한 법령, 규정, 기준 등이 GATT 규정에 위반하지 않기 위해서는 그 기준 등이

71) *참치-돌고래 사건 I*(각주 19), § 5.26.

72) *Id.* § 5.31 - § 5.32.

73) *참치-돌고래 사건 II*(각주 29), § 5.20.

74) *Id.* § 5.33.

75) *새우-바다거북 사건* 항소기구 결정(각주 42), § 133.

모든 당사국에게(최혜국대우원칙) 그리고 동종 수입·국내제품에 동등하게 적용되어야 하며(내국민대우원칙), 그 목적은 보호주의적이어서는 안된다. GATT/WTO 체제에서 패널은 GATT 원칙 규정은 넓게 해석하고 있는 반면, 예외 규정은 좁게 해석하고 있다. 일방적 무역 규제조치가 정당화되기 위해서는 GATT 예외 규정(제20조)의 요건을 충족하여야 하는데, 지금까지의 패널 결정을 살펴 볼 경우 이 규정을 충족하기는 쉽지 않아 보인다. 그 규정이 모호하기 때문에 해석상 많은 논란이 제기되고 있지만 패널은 일단 그 해석을 상당히 엄격히 하고 있다.

환경과 관련한 조치들은 흔히 제20조(b) 또는 (g)에 결부되는데, 해당 규정의 표현은 매우 포괄적이고 일반적이다. 그러나 GATT/WTO 분쟁해결기구의 그 해석 및 적용은 상당히 제한적이다. 대부분의 분쟁 사건에서 해당 조치의 정당성이 대부분 부인된 것이 이를 잘 말해준다. 그 결과는 흔히 환경보호를 목적으로 한 일방적 무역규제보다 자유무역의 우위로 판가를 받고 있다. 제20조 본문상의 요건도 그렇지만 이에 못지않게 모두 조항의 요건도 충족하는 것이 쉽지 않아 보인다. GATT/WTO 패널에서 모두 조항 요건에 일치된다고 결정한 사건이 *EC 석면 사건* 등 아주 제한적이라는 것이 이를 잘 말해 준다.

이러한 평가는 GATT 예외 규정을 근거로 환경보호 조치를 정당화하기가 어렵다는 것을 암시한다. 흔히 예외 규정을 동원하는 국가는 피제소국으로서 해당 조치가 '필요한' 조치인지, '관련된' 조치인지를 입증하고, 해당조치가 '자의적이거나 부당한 차별'이 아니고 '위장된 제한'을 구성하지 않는다는 점 등을 입증하여야 한다. 이는 GATT 규정의 조문 구성이나 GATT/WTO 분쟁해결기구가 그 요건을 엄격히 해석·적용하고 있는 현실에 비추어 보았을 때 논리적 타당성을 갖는다.

이러한 귀결은 진정으로 환경보호를 목적으로 하는 조치까지 봉쇄당할 수 있다는 우려로 이어진다. 그렇다면 보호주의는 경계하되 진정으로 환경보호를 목적으로 하는 조치는 허용하는 방법이 없을까? 흔히 피제소국이 입장에 서고 있는 미국의 입장은 표면상으로 환경보호를 내세우고 있으며, 아이러니하게도 이러한 입장은 번번히 실패로 돌아가고 있다. 이러한 결론은 GATT/WTO 분쟁해결기구가 환경보호를 등한히 하고 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 불러일으킬 수 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 환경보호와 자유무역간의 경계를 분명히 설정할 필요가 있

으나 그 경계를 설정한다는 것은 생각만큼 쉬운 일이 아니다.

GATT/WTO 분쟁해결기구가 일방적 규제조치에 제동을 거는 이유는 자유무역체제의 우선, 국가주권에 대한 지나친 침해 가능성에 대한 우려 등이 복합적으로 작용한 결과라고 생각된다. 이에 더하여 GATT 예외 규정에 대한 엄격한 해석도 부인할 수 없다. 예외 규정에 대한 지나치게 엄격한 해석은 합리적 근거 없이 해당 규정의 의미 및 내용을 변경하는 것이다. 이는 환경보호와 보전을 목적으로 취해지는 무역 규제 조치보다 자유무역을 우선시하는 결과를 초래한다. 증가하는 환경문제에 효율적으로 대처하기 위해서는 예외 규정은 보다 넓게 해석되어야 한다. 이러한 유연한 해석을 통하여 환경보호와 자유무역 체제가 조화될 수 있을 것이다.

V. 결론: GATT 규정의 개정

GATT 규정의 해석·적용상의 문제점은 TBT협정이나 SPS협정 등에서 규정하고 있는 당사국의 구체적 의무 규정으로 돌과할 수 있지만 차체에 GATT 규정의 개정 등을 통하여 명확히 해결할 필요가 있다고 생각된다. 그 구체적 방법은 그동안 GATT/WTO 패널이 내린 결정을 반영하는 것으로 상당 부분 해결할 수 있을 것이다. 개정을 위한 몇 가지 방안을 제시해 보면 다음과 같다:

(1) 우선 최혜국대우원칙과 내국민대우원칙의 적용 시 흔히 문제가 되는 동종제품인지 여부에 대한 판단기준을 보다 분명히 하는 것이다. 문제의 제품이 다른 공정 및 생산방법(PPMs)을 이용하여 만들어진 경우에는 동종제품이 아니라는 규정을 두는 것을 적극 검토할 필요가 있다.⁷⁶⁾ 이러한 규정은 환경친화적인 공정과 방법으로 제조된 제품을 우호적으로 취급함으로써, 궁극적으로 환경보호에 이바지할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 조치는 자칫 보호주의를 위한 악용의 수단으로 전락할 수 있으므로 논란이 될 수 있는 공정 및 생산방법이 무엇인지 그 개념을 명료화할 필요가 있다.

(2) 예외 규정의 '필요성'과 '관련성' 등 요건을 패널의 해석에 부합하게 고치는 작

76) Anupam Goyal, *The WTO and International Environmental Law* 398 (Oxford Univ. Press, 2006).

업도 이루어져야 할 것이다. 이러한 요건과 관련한 패널의 해석은 GATT 규정의 문리해석에 맞지 않는 것으로 지나치게 엄격한 해석이다. 그러나 이러한 해석은 패널의 일관된 해석을 통해 이미 확립된 규범으로 자리잡았다고 할 것이다. 이러한 마당에 WTO 패널에게 해석을 달리 하라고 명령하는 것보다는 확립된 규범에 맞게 관련 문구를 수정하여 이를 수용하는 것이 구체적 타당성이 있다고 생각된다. 이 때 지나치게 엄격한 요건을 부과하는 것은 환경보호 수단이 설 공간을 위축시킨다는 점을 염두에 두어야 한다. 이러한 점에서 비교적 최근의 WTO 패널 결정을 주목할 필요가 있다. 예컨대, 패널은 필요성 요건을 모든 대체적인 조치를 사용하여야 한다는 의미로 해석하던 것을 약간 수정하여 ‘합리적으로 이용 가능한’ 대안(reasonably available alternative)이 없는 경우로 이해하고 있다. 같은 맥락에서 관련성 요건을 “주된 목적으로(primarily aimed at)”라고 엄격히 해석하던 입장에서 “해당 목적과 합리적으로 관련이 있는” 또는 “본질적인 관계가 있는”이라고 보다 유연하게 해석하고 있다.

(3) 마지막으로 제20조(b), (g) 예외 규정이 국가의 관할권 밖에 있는 인간, 동·식물, 유한 자연자원의 보호를 위해 취해지는 조치에 대하여도 적용된다는 점을 밝힐 필요가 있다. 예외 규정이 보전당사국의 영역 내에 소재하는 동·식물 등의 보전과 관련한 정책, 조치에만 적용되어야 할 합리적인 이유가 없으며, 이는 WTO 패널의 입장이기도 하다.

GATT 규정의 모호성은 발전하는 환경 이슈를 어떻게 해결해야 하는지를 결정함에 있어서 유용한 기능을 제공하며, WTO에게 당사국들간에 합의한 다른 협정(예컨대, 환경협약)에 대한 고려의 가능성을 높이고 해석의 보충적인 수단에 대한 의지의 폭을 넓힌다는 견해도 있을 수 있다.⁷⁷⁾ 이러한 입장은 개정의 필요성을 일축하고 있다. 그러나 모호한 규정은 적용의 일관성과 예측가능성을 해칠 수 있다. 이는 위장된 보호무역 수단을 포장할 가능성이 있다. 기존 규정에 대한 확립된 해석이 이루어지기도 전에 GATT 규정을 개정하는 것이 불필요하게 미래의 선택 폭을 줄이고 해석 및 적용의 유연성을 해칠 수 있지만 거꾸로 일관성과 예측가능성을 향상시킴으로써 효과적인 법집행을 향상시킬 것이다.

77) Bradley J. Condon, *Environmental Sovereignty and the WTO* 277, 279-280 (Transnational Publishers, 2006).

참고문헌

- P. W. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment* (2nd ed. Oxford University Press, 2002).
- Anupam Goyal, *The WTO and International Environmental Law* (Oxford Univ. Press, 2006).
- Bradly J. Condon, *Environmental Sovereignty and the WTO* (Transnational Publishers, 2006).
- Chris World et al, *Trade and the Environment* (Carolina Academic Press, 2005).
- David Hunter, James Salzman & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (2nd ed. Foundation Press, 2002).
- Alexandre Kiss & Dinah Shelton, *International Environmental Law* (3rd ed. Transnational Publishers, Inc., 2004).
- Ved P. Nanda and George Pring, *International Environmental Law & Policy for the 21st Century* (Transnational Publishers, Inc., 2003).
- Philippe Sands, *Principles of International Environmental* (2nd ed. Cambridge University Press, 2003).
- Elli Louka, *International Environmental Law: Fairness, Effectiveness, and World Order* (Cambridge, 2006).
- 최승환, "WTO 체제상 위생 및 검역규제의 합법성: '미국-EC 호르몬 사건'을 중심으로," *국제법무연구* 제2호, 1999.

[Abstract]

Environmental Dispute Resolution
under the GATT/WTO Regime

Hongkyun Kim,

GATT Article XX plays the key role of determining when trade measures may be used. GATT/WTO panels have interpreted the provision strictly. Such practices may seemingly run counter to the plain meaning. The problem of the GATT Article from the viewpoint of interpretation and application can be surmounted by the specific obligations of the countries concerned that are prescribed in the TBT Agreement and the SPS Agreement.

Most of the problem can possibly be solved by amendment of the Article reflecting the decisions have made in the GATT/WTO panels until now. The following are some of the suggested methods for the revision.

To begin with, there must be a process of clarifying the standard of judgment on “like products” that are frequently come into question when applying the most-favored-nation (MFN) and national treatment principle.

Important matters, such as, “necessary” and “relating to” referred to in the exceptional provision should be reformed so that it corresponds with the interpretations of the panel.

Finally, it is necessary to clarify that GATT Article XX(b) and (g) are applied to any measures intended to protect humans, animals and plants and limited natural resources that are not subject to the jurisdiction of the country

주 제 어 최혜국대우원칙, 내국민대우원칙, 수량제한금지원칙, GATT 제20조, 필요성, 관련성, 모
두 조항

Key Words MFN, National treatment Principle, GATT XX, necessary, relating, chapeau