

WTO 체제의 출범과 무역·환경논의 동향(上)

이 자료는 지난 5월 25일 상공회의소에서 열린 '국내외 환경동향과 한국산업의 선택'에 관한 토론회에서 발표된 내용을 옮긴 것이다. <편집자註>

金 峻 韓 산업연구원 환경·소제산업연구실장

1. WTO체제의 출범과 무역·환경 이슈

지난해말 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)회의에서 세계무역기구(WTO)의 출범시점을 금년 초로 최종 확정함으로써 이제 본격적인 WTO시대가 개막되었다. 이로써 그동안 국제무역을 관장해 왔던 GATT는 공식적으로 막을 내렸다. WTO체제의 출범은 단순히 세계무역의 주관기관이 변경되었다는 수준을 넘어 세계경제질서의 재편을 예고하는 것이라고 할 수 있다. 그 이유는 GATT에 비해 한층 강화된 WTO의 기능과 위상에서 찾아 볼 수 있다.

우선 지금까지의 GATT는 국제기구가 아닌 협정에 불과하여 국제

무역을 규율하는데 한계를 가지고 있었던 것이 사실이다. 이에 반해 WTO는 법인격을 가짐으로써 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD)과 함께 세계경제를 주관하는 3대 기구중 하나로써 명실상부한 역할을 수행하게 될 것이다. 또한 포괄하는 영역도 종래의 제조제품을 중심으로한 상품에서 서비스, 지적재산권 등으로 확장되었다. WTO의 조직을 보면 기존의 GATT를 상품협정이사회란 하부기구로 하는 동시에 서비스교역을 관장하는 서비스협정이사회(GATS)와 지적재산권교역협정이사회가 추가 설치되는 것으로 되어 있다. 무엇보다도 두드러

진 특징은 강제권을 가지게 되었다는 점이다. GATT에서도 무역분쟁이 발생할 경우 사안별로 패널을 설치하여 검토해 왔으나 그 결과가 판정이라기 보다는 견해를 표명한 수준에 그침으로써 구속력을 가지지 못하였다. 그러나 WTO내에는 분쟁해결기구(DSB)라는 상설기구가 설치되어 있으며 사법권도 부여되어 있다. 또한 신속한 판정을 위해 분쟁처리기한도 설정해두고 있다. 이처럼 무역주관기구의 기능과 권한이 대폭 강화된데다 UR이 타결됨에 따라 앞으로 세계경제질서는 크게 달라질 것으로 예상된다. 자유화의 대상범위가 확대되고 관세 및 비관세장벽도 완화됨으로써 세계경제는 명

실상부한 무한경쟁의 시대에 돌입하게 된 것이다. 게다가 보조금의 지급대상과 범위가 엄격히 규정됨에 따라 정부역할도 크게 축소될 수 밖에 없다. 또한 생산요소의 국경간 이동이 자유화되기 때문에 이제 시장에서 우위를 유지하려면 절대적인 경쟁력을 가져야 한다. 따라서 국제무역의 이론적 기반이 되어온 개념은 비교우위에서 절대우위로 전환된다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 환경, 노동, 경쟁, 기술 등이 이른바 라운드란 이름으로 국제무역의 새로운 이슈로 대두되는 것은 필연적이라고 하겠다.

이미 지난해 4월에 개최된 마라케시 각료회에서는 UR이후 다자간 협상의 의제로서 논의되어야 할 분야가 제시되었다. 미국의 캔터 무역대표는 자유무역과 생활수준의 향상은 상호 밀접한 관계를 가지고 있으므로 WTO내에서 환경과 노동문제가 다루어져야 함을 강조하였다. 그리고 EU의 브리탄 집행위원은 환경 노동문제 외에도 무역과 금융제정정책과의 관계, 경쟁정책 등도 논의되어야 한다고 주장하였다.

한편 일본의 하타 당시 외상은 WTO에서 투자자유화와 지역주의 문제를 심도있게 논의할 것을 제의하기도 하였다.

반면에 인도의 상무장관은 다국적

기업의 불공정관행과 노동인력의 자유로운 이동문제가 새로운 의제에 포함되어야 한다고 주장한 바 있다. 이중 환경문제의 경우는 WTO출범이전인 지난해 7월부터 무역환경위원회(CTE)를 설치하여 검토하고 있음에 비추어 볼 때 조만간 논의가 본격적으로 시작될 것으로 예상된다. 논의의 초점은 환경보호를 위한 무역규제조치를 어느 수준까지 인정 할 것인가, 그리고 공정 및 생산방식(PPMs)에 대한 규제 수용여부에 모아질 것으로 예견된다.

그리고 환경보전과 자유 무역의 기본적인 관계는 WTO/GATT의 기본원칙인 무차별원칙과 내국민 대우원칙에 환경규제가 저촉되지 않는 선에서 정립될 것으로 보인다. 즉, 환경규제조치는 자국산품과 수입품을 불문하고 동일한 수준에서 적용되어야 한다는 것이다. PPMs에 대한 규제는 선진국들이 공정무역의 차원에서 주장하고 있다. 저오염공정을 채택하게 되면 대부분의 경우 추가적인 코스트부담을 유발하게 되므로 비교우위에 악영향을 주게 된다는 것이 그 근거이다.

그리고 한편으로는 지구환경보호란 명분과 공정무역의 차원에서 환경상계관세를 부과하는 주장도 대두되고 있다. 이는 국별로 환경기준 차이에 따른 경쟁력격차를

보정하자는 데서 출발하고 있다. 이하에서는 이러한 공정 및 생산방식에 대한 규제와 더불어 WTO체제의 출범을 전후하여 주요 무역-환경 이슈로 대두되고 있는 ISO 14000시리즈, 그리고 기후변화협약과 관련한탄소세제 도입에 대한 논의동향을 중점적으로 살펴보고자 한다.

I. 공정 및 생산방식(PPMs)에 대한 규제

1. PPMs의 개념

지구환경보전의 필요성이 커짐에 따라 완성된 상품 뿐만이 아니라 제품을 만드는 생산과정에서 야기되는 환경문제에 대한 관심도 증대하고 있다. 이러한 맥락에서 제기된 이슈가 공정 및 생산방식 (PPMs: Process and Production Methods)에 관한 논의와 규제 움직임이다. PPMs란 원료의 취득에서부터 완제품이 생산되어 출하될 때까지의 생산공정 및 방법 등 모든 생산행위를 지칭하는 것이다. 그리고 PPMs규제는 이러한 생산의 어느 단계에서든 환경오염문제가 발생하면 이를 규제하여야 한다는 것이다. PPMs 규제수단으로는 소수의 특정 PPMs를 선정하여 이의 사용을 강요하거나 특정 PPMs의 사용을 금지하는 방법, 생산공

정에서 특정물질의 사용을 금지하는 방법, 또는 배출기준을 설정하여 이 기준을 만족시키는 PPMs의 선택을 강요하는 방법 등을 들 수 있다. PPMs규제는 환경보호 측면에서는 상당한 효과가 있을 것으로 기대되고 있다.

생산단계에서의 오염물질배출이 줄어들 뿐만 아니라 유통, 폐기단계에서의 환경부하도 경감시킬 수 있기 때문이다. 또한 생산단계에서부터 환경오염방지를 위한 투자가 이루어짐으로써 환경비용의 내부화가 촉진될 수 있고, 환경관련 기술개발 및 환경친화적인 소비패턴으로의 전환 등을 가속화시키는 부수적인 환경개선효과도 얻을 수 있다. 그러나 PPMs규제가 수입제품에 적용될 경우 이는 새로운 무역장벽으로 작용하게 된다. 현재 논의되고 있는 수입규제의 형태에 의하면 PPMs규제를 만족시키지 않을 경우 해당제품의 수입을 금지하거나 제한할 수 있고, 해당국의 다른 수출품에 대해서도 무역제한조치를 취할 수 있게 된다. 또한 환경에 해로운 방법으로 생산된 제품의 수입에 관세를 부과하거나 PPMs기준을 만족시키는 제품에 대해 관세를 감면시켜 주는 녹색관세제도(Green Tariff

Preference)등도 논의되고 있다. 그밖에 국내부과금에 상응하는 세금을 수입품에 부과하거나 수출품에 대해 세금을 환급하여 주는 국경세조정문제(Border Tax Adjustment), 수입국의 PPMs기준을 수출국이 준수하지 않은 만큼을 부담한 환경보조금 (Implicit Environmental Subsidies)으로 간주하여 해당 수입품에 상계관세를 부과하는 방안, 그리고 수입품에 대해 특정한 환경적 PPMs에 따라 생산되었음을 표시하도록 의무화하는 방안 등도 검토되고 있다.

이러한 방안들이 무차별적으로 적용되면 각국별로 상이한 경제적, 환경적 여건으로 인해 그 영향도 다르게 나타나게 될 것이다. 특히 그동안 환경요인에 대한 관심이 상대적으로 미약하였던 개도국들의 수출은 상당한 타격을 받게 될 가능성이 크다고 할 수 있다. 즉, 선진국이 개도국에 대해 취하는 무역규제조치는 매우 효과적으로 활용될 수 있으나 개도국의 대응은 극히 제한적일 수 밖에 없는 것이다. 물론 PPMs규제를 수입품에 적용하는 데는 선결되어야 할 과제가 많이 남아 있다.

먼저 제품특성에 관계 없이 단순

히 PPMs에 근거하여 일방적으로 무역규제를 취하는 것은 GATT규범에 위배되고, 국제환경협약에 근거하여 비가입국에 대해 무역규제조치를 취하는 것도 합법성 여부에 논란의 소지가 있다.

또한 PPMs규제가 환경보호보다는 자국산업을 보호하는 수단으로 이용될 여지가 많은 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 PPMs규제를 수입품에 적용하는 것은 이미 일부 국가에서 국제환경협약 등에 근거하거나 일방적인 국내조치로 시행되고 있고, 앞으로 더욱 확산될 것으로 예상된다.

PPMs규제는 국경을 초월하는 산성비, 대기오염 등의 문제와 지구온난화, 오존층 파괴 등 지구환경문제 해결에 중요한 수단으로 이용될 수 있고, 특정한 동식물의 채취, 가공을 제한함으로써 야생동식물보호 및 생물다양성보전에도 도움이 되기 때문이다. 특히 PPMs규제가 수입품에 적용되는 경우 적용단계에 따라 지역내 및 범지구적 환경개선효과를 얻을 수 있는 데다가 조치실행 이전에 예고만으로도 효과를 기대할 수 있고, 해당산업 뿐만 아니라 연관산업에의 파급효과도 클 것으로 예상되고 있다.

2. PPMs 규제의 유형

PPMs 규제는 제품의 특성에 영향을 미치느냐에 따라 크게 두가지로 나누어 분석할 수 있다.

(1) 제품의 특성에 영향을 미치는

제품 관련(Product-related) PPMs 제품의 생산방식이 제품의 특성을 변화시켜 그것이 사용될 때 환경을 오염시키게 되는 경우이다. 이때 환경피해는 수입국에서 소비를 할 때의 외부효과(Consumption Externalities)로 나타나게 된다.

여기서는 제품의 함유물질이나 성분을 환경친화적으로 전환시키기 위하여 제품의 특성을 변화시키는 PPMs의 채택이 중요한 이슈가 된다. 예를들어 제품의 재생물질 함유기준을 설정하는 문제가 있는데 미국은 신문용지에 일정비율의 폐지사용을 의무화하여 캐나다와 분쟁이 발생한 바 있다. 또다른 문제로는 제품의 폐기단계에서 환경오염을 줄이기 위해 재활용이 가능한 포장용기의 사용, 적절한 폐기를 위한 구조 및 재질개선 등의 문제를 규제할 수도 있다. 그 밖에 인간 및 동물의 건강보호와 관련하여 상품의 유해성을 방지하는 방법으로 우유의 살균기준, 소고기 호르몬 사용, 그리고 농작물재배시 살충제사용량

등을 들 수 있다.

(2) 제품의 특성에 영향이 없는 제품비

관련(Non-Product related) PPMs 이는 PPMs에 의한 환경피해가 제품 자체에 이전된 것이 아니라 생산과정에서 발생하는 다시 말하면생산에서의 외부효과(Production Externalities)가 있는 경우를 말하며, PPMs에 의거한 무역규제는 주로 제품비관련 PPMs에 국한되고 있다. 제품비관련 PPMs는 다시 다음의 4가지로 나누어 볼 수 있다.

① 초국경적 공해(Transboundary Pollution)를 유발하는 PPMs

여기에서는 주로 인접한 지역에 대기오염, 산성비, 강 및 연근해 오염 등이 문제가 되기 때문에 지역협정의 형태로 규제가 이루어진다. 예를 들어 유엔유럽경제위원회(ECE)를 중심으로 1979년 「역내 대기오염 장거리 이동협약」, 그리고 1994년 「유황의정서」 등이 체결된 바 있고 최근에는 배출한계를 지정하는 임계부하접근방식이 채택되고 있다.

② 공유생물다양성 관련 PPMs

생물의 다양성을 보호하기 위해 공해상의 어족자원, 희귀동식물 등 특정 동식물의 채취를 제한

하는 형태로 규제가 이루어진다. 예를 들어 1980년 「남극해양생물자원 보호에 관한 협약」에서는 새우와 게의 어획을 제한하도록 특정 PPMs 규제를 포함시켰으며, 1989년 「웰링턴협약(남태평양에서의 장유자망어업 금지)」등에서는 공해상에서의 대규모 유자망어업과 가공제품의 수입을 금지하고 있다. 또한 미국은 「해양포유동물보호법」에 의거 참치잡이 방식을 제한하고 있다.

③ 지구환경문제 관련 PPMs

오존층파괴, 지구온난화현상, 생물종의 감소 등 범세계적 환경문제(Global Concerns)와 관련하여 국제환경협약에서는 지구환경보존에 도움이 되도록 PPMs에 의한 무역규제조치들을 포함하고 있다.

몬트리올의정서에서는 오존층파괴물질의 교역 감축과 비협약국으로부터 이러한 물질을 함유한 제품의 수입을 제한하는 것을 규정하고 있으며, 실제 선진국들은 냉장고, 자동차 등 오존층파괴물질을 사용하는 제품의 수입을 제한하는 추세를 보이고 있다. 한편 열대산목재의 무분별한 채취를 억제하기 위해 '지속적으로 생산이가능하도록 관리되지 않는 삼림'에서 생산된

목재의 무역을 규제하려는 논의도 대두하고 있다. 네덜란드에서는 이러한 목재의 사용을 금지하고 열대산목재의 라벨을 부착하는 규제를 1995년부터 의무화하고 있다.

- ④ 국내에 환경영향이 한정되는 PPMs 국경을 넘지 않는 대기, 수질, 토양 등의 오염에 대해서도 생산단계에서 유해물질을 배출하는 특정공정을 금지 또는 제한하는 등 환경오염을 규제하고 이를 수입상품에 적용하는 방안도 강구되고 있다. 생산공정기준(PPMs Standards)이 국가별로 상이할 경우 이 기준이 느슨한 국가는 암묵적인 보조금을 받고 있는 것과 동일하므로 이에 상응한 상계관세를 부과하여야 한다는 것이다. 동시에 제품의 제조단계에서 부과되는 오염부과금이 국별로 다를 경우 이의 보상방안(국경세조정허용, 상계관세등)도 제기되고 있다.

3. PPMs규제와 관련한 논의 동향
PPMs규제는 지구환경보호에 중요한 의미를 가지는 한편 이것이 수입규제에 적용될 경우 상당한 무역규제효과를 갖게 되기 때문에 GATT를 비롯한 여러 국제기구에서 논의가 진행되고 있다.

(1) GATT/WTO

GATT의 기본원칙은 수입제품이 국내제품과 차별을 받지 않아야 한다는 것이다. 따라서 무역규제를 최종 제품의 특성과 무관한 PPMs 까지 확대하는 것은 불공정한 무역행위로 간주하고 있다. 그러나 최근 분쟁해결과정에서 국내산업을 보호할 목적이 아닌 다른 정당한 목적을 위해서라면 어느 정도의 수입규제조치를 허용하는 방향으로 전환하고 있다. UR협정서에는 「무역에 대한 기술장벽협약」에 제품의 특성과 관련된 PPMs를 대상으로 포함시켰으며, WTO산하의 무역환경위원회(CTE)를 중심으로 환경과 관련된 국제무역질서를 확립한다는 취지에서 PPMs규제의 수용범위와 방안 등이 논의될 예정이다. 여기에는 포장규제, 환경마크, 표준, 기술규정 등 환경정책수단으로 PPMs가 적용될 경우 국제무역규범과의 상충문제와 국제환경협약 등 국제적인 합의에 의해 PPMs규제가 합의될 경우 국제무역규범으로 수용하는 방안 등이 논의될 것으로 보인다.

(2) CSD

유엔지속개발위원회(CSD)는

생산 및 소비패턴의 전환과 관련하여 제품 가격의 Life Cycle 비용과의 연계, 환경친화적인 공정에서 생산된 제품의 소비, 확대라는 측면에서 제품의 PPMs개선을 강조하고 있다. 특히 국제적인 합의에 의한 지구환경문제에 또는 국경과 관련된 무역조치의 필요성은 인정하고 있어 PPMs규제가 가능한 것으로 간주하고 있다.

(3) OECD

OECD의 무역·환경공동위원회는 10개 대상분야를 선정하고 이중 PPMs규제에 대한 전문가회의를 수차례 개최하여 상당한 진전을 보고 있는데 일부 과제에 대한 분석보고서를 1995년 각료이사회에 제출할 예정으로 있다. 동위원회에서는 제품 특성을 기준으로 한 PPMs 구분 및 분석내용을 제시하고 관련자료를 수집하는 등 개념의 정립을 추진하고 있으며, 1994년 개최된 신흥공업국과의 무역환경관련 워크숍에서도 PPMs와 관련된 선진국과 개도국간의 입장차이를 논의한 바 있다. OECD는 PPMs규제를 환경보전에 대한 동기부여 측면, 환경적 효과, 실현 가능성, 효율성 측면 등에서 접근하고 있으며, PPMs규제를 위한 대안으로

PPMs기준의 조화, 재정적·기술적 협력, 인증 및 표시제도, 혜택부여방안등을 제기하고 있다.

(4) EU

EU에서는 이미 동종제품에 대해서는 제품특성관련 PPMs를 광범위하게 규제하고 있으며, 최근에는 지구환경문제에 대응한 공동체 차원의 PPMs규제 대책을 마련하는 추세이다.

1994년에 채택된 유황의정서의 경우 특정 생태계가 감내할 수 있는 수준을 근거로 각국에 유황배출한도량을 설정하고 있다. 특히 유럽사법재판소(ECJ)에서는 GATT와 달리 생산공정, 원료 등과 같은 PPMs규제를 인정하는 경향을 보이고 있으며, 무역분쟁의 판정은 보호주의적인 의도가 있는지의 여부에만 초점을 맞추고 있다 또한 부가세제도의 변화로 제품관련세가 최종제품에 직접 부과됨으로써 국경세의 조정범위가 확대되었다. 제품관련세에 생산단계의 세금을 부과하게 되면 PPMs에 근거한 국경세조정이 가능하게 되는 것이다.

(5) NAFTA

NAFTA에서는 각 국의 결정에 따른 환경기준을 수용하고 이 기준을 준수하지 않은 국가

로부터의 상품수입을 금지시킬 수 있다. 이는 앞으로 논의될 환경관련 무역협정에 많은 영향을 줄 것으로 예상된다. 또한 국제환경협약에 의한 무역규제조치가 NAFTA에 위배될 경우 NAFTA규정을 적용하지 않게 되는데, PPMs 규제의 경우에도 국제적인 합의가 되면 환경목적의 무역조치를 인정하게 된다.

(6) 미국

미국은 환경단체의 압력과 막대한 시장, 그리고 강력한 보복법안을 최대한 활용하여 PPMs에 근거한 무역규제에 매우 적극적인 입장을 보이고 있다. 특히 펠리수정법등 개정된 수산관계법에서는 수입금지 대상품목을 해당 어획물 및 그 가공품에 한정하지 않고 규제대상을 자의적으로 선정하여 수입금지조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

(7) 개발도상국

개도국들은 기본적으로 각국의 경제적인 능력과 산업구조, 환경자정능력 등의 차이를 고려하지 않은 일률적 또는 일방적인 PPMs기준의 채택에 반대하고 있다. 새로운 PPMs규제는 개도국의 경쟁력과 경제성장을 저해하여 장기적으로 개도국의 환

경개선 능력을 오히려 약화시킨다는 것이다. 대신 지구환경문제, 특히 타국의 환경문제는 PPMs에 의한 무역규제보다는 개도국에 대한 지원과 협력을 통해 해결되어야 함을 주장하고 있다. PPMs 개선을 위해 개도국들이 제시하고 있는 대안으로는 선진국이 개도국의 경제발전을 위해 제공하고 있는 특혜관세제도에 환경요건을 추가하는 「녹색일반특혜관세제도(Green GSP)를 도입하는 방안, PPMs에 의한 일방적, 직접적인 규제보다는 환경마크제도와 국제인증제도 등 간접규제제도를 보완하여 시행하는 방안, 그리고 PPMs규제에 개도국들이 적용할 수 있는 재정적인 지원과 생산기술에서의 청정기술 이전 방안 등이 있다.

4. PPMs관련 주요 무역규제사례

(1) 제조공정에서 특정물질의 사용규제

상품의 제조공정에서 특정물질을 사용할 경우 수입을 규제하는 경우이다. 대표적인 사례로는 스웨덴이 표면처리나 안정제 혹은 착색제용으로 카드뮴물질을 공정에서 사용하여 제조한 제품의 수입을 금지하는 케이스, 몬트리올의정서에서 협약국이 비협약국으로부터 CFC, 할

른 물질을 공정에 사용하여 제조한 제품의 수입을 금지하기로 한 케이스(이는 1993년 방콕회의에서 일단 보류되었음), 미국이 쓰레기매립장의 부족을 해소하고 재활용을 촉진시키기 위하여 신문용지 제조공정시 일정비율 이상의 폐지사용을 강요하여 주요수출국인 캐나다와 분쟁이 진행 중인 케이스, 그리로 각종 종이제조시 사용되는 표백제로 악취와 악성폐수를 다량 발생시키는 염소 대신 이산화탄소의 사용을 요구하는 케이스 등을 들 수 있다.

여기에서의 쟁점은 제품의 생산과정에서 사용된 특정물질로 인하여 발생한 오염이 생산국에 국한되는데도 규제가 가능한지의 여부, 그리고 소비외부효과가 아닌 생산외부효과로 나타나는 공정을 이유로 한 수입규제는 불가능하다는 GATT 규정과의 관계 등을 들 수 있다.

OECD 무역·환경전문가회의에서 대부분의 국가들은 PPMs 논의시 제품의 생산공정을 개선하기 위한 수입규제를 포함시키는 것에 반대하였다.

즉, 외국의 환경개선을 위한 PPMs규제가 순수히 환경보호를 위한 것인지 또는 자국산업을 보호하기 위한 것인지의 구분이 곤란하다는 것이다.

또한 WTO/GATT의 무역·환경작업반에서도 외국으로의 확산효과가 없는 환경문제는 그 국가의 정책적인 판단에 맡겨야 하고, 외국으로의 확산효과가 있는 환경문제도 일방적인 조치가 아니라 국제적·지역적인 협력을 통해 해결하여야 한다는 입장을 보이고 있다.

(2) PPMs를 적용한 환경마크제도

자발적인 규범인 환경마크제도에서 부여조건을 PPMs까지 확대하여 사실상 강제적인 규범으로 운용하는 문제이다. 주요 사례로는 캐나다가 수성 페인트의 마크 부여기준으로 제조공정에서 포름알데히드, 유기용제, 방향족탄화수소의 사용을 규제하는 케이스, 일본이 건축용 단열재의 제조공정에 프레온가스 및 석면 등 환경유해물질의 사용을 금지하는 케이스, 독일이 종이제조시 폐수가 다량 발생하고 많은 양의 에너지를 소비하거나 섬유제품의 생산과정에서 환경에 유해한 특정염색제나 염소매개물질을 사용하는 경우 마크부여를 금지하는 케이스 등을 들 수 있다.

PPMs를 적용한 환경마크제도가 국제무역과 관련하여 이슈가 되는 이유는 환경마크제도의 요건을 자국산업에 유리하게 적용

하여 수출자에게 정보를 차단하는 경우(투명성 문제)와 차별적인 PPMs를 적용할 때 GATT 규범과의 적합성 여부가 문제가 되기 때문이다.

1994년 6월 UNCTAD에서 개최한 「환경마크와 국제무역에 관한 워크숍」에서는 공정과 관련된 환경마크요건은 개도국의 입장을 고려하여 설정해야만 개도국의 제조공정을 실질적으로 개선시킬 수 있고 환경적 적합성을 얻을 수 있음이 지적되었다. 그러나 같은해 10월 OECD에서 개최된 워크숍에서는 환경마크요건이 PPMs 뿐만 아니라 LCA까지도 확대되어야 한다는데 공감대가 형성되었으며, ISO에서 제정을 추진 중인 국제환경마크표준제도는 상당 부분 PPMs를 근거로 부여기준을 마련할 것으로 전망된다.

앞으로 선진국들은 환경규제기준에 근거한 제품의 PPMs 적용을 확대할 것으로 전망되며, ISO는 이에 대한 국제표준에 LCA기법을 활용할 것으로 보인다. 하지만 환경마크가 국제표준화되고 시행범위가 확대되면 비관세무역장벽의 역할을 하게 되므로 이의 공정성을 확보하는 문제, 특히 PPMs기준의 적용이 상대국의 여건을 고려하지 않은 일방적 무역조치인지에

대한 논의가 계속될 것으로 예상된다.

(3) 환경친화적 PPMs에 대한 인증제도와 관련한 사례로는 오스트리아가 지속가능한 방법으로 관리되지 않는 산림에서 벌채된 열대원목 및 사용제품에 대해 「열대원목으로 제조」라고 하는 표시인증을 요구하여 주요수출국인 인도네시아, 말레이시아 등과 분쟁을 겪은 케이스와 네덜란드가 1995년부터 이러한 목재의 사용 및 수입을 규제하고 표시부착을 의무화하기로 한 케이스 등을 들 수 있다. 여기서 문제가 되는 것은 PPMs 요건인 지속 가능한 산림관리(Sustainable Forest Management) 및 지속가능성(Sustainability)에 대해 국제적으로 합의된 개념과 기준이 없는 상태에서 환경보전을 이유로 무역규제를 하는 것이 가능한가 하는 점이다. 또한 수입제품을 대상으로 PPMs 규제 기준의 충족여부를 검사하는 것은 기술적, 경제적으로 불가능하므로 이에 대한 국제적인 인증제도가 필요하며, 환경적으로도 소비자의 인식을 바탕으로 환경친화적인 생산활동을 유도하기 위해서는 공인된 판단기준이 필요하다고 할 수 있다.

위의 사례에서도 알 수 있듯이 이 이슈는 공산품보다는 천연자원보호를 위한 인증제도 마련에 국한될 가능성이 크다. 현재 국제열대목재위원회(ITTO)에서는 지속가능한 삼림관리를 위한 인증 및 라벨부여에 대한 작업을 진행 중이다. 목재에 대한 인증내용으로는 원산지에서의 삼림관리와 부수적인 환경파괴여부, 원목의 채취, 수송, 저장, 가공, 화학처리 등 제조공정의 평가 등이 검토되고 있다. 반면 일반 공산품에 대해서는 기술적으로 인증방안 마련이 어렵고 무역에의 영향이 매우 크므로 실현가능성이 희박할 것으로 예상된다.

한편 국제표준화기구(ISO)에서 작업중인 ISO 14000 시리즈에서 환경관리체계, 환경감사, 환경성적평가 등의 국제표준이 제정됨에 따라 이에 적합한 상품에 대한 비강제적인 인증제도의 마련문제도 대두되고 있다.

(4) 멸종위기 동식물 및 어류 보호
멸종위기에 있는 동식물 및 어류를 보호하기 위해 수산물의 특성 뿐만아니라 어획방법까지 규제하려는 것이다. 대표적인 사례로는 미국이 멕시코산 참치 및 참치제품의 수입을 금지시킨 경우를 들 수 있다. 1972년

미국은 참치와 함께 이동하는 돌고래의 보호를 위해 유자망(저인망)을 사용하여 잡은 참치 및 참치가공품의 수입을 제한하였고 멕시코는 이에 반발하여 GATT에 제소한 바 있다. 또한 미국은 멸종 위기에 처한 바다거북이의 보호에 부정적인 영향을 주는 상업적인 어획기술을 이용하여 어획된 새우 및 새우제품의 수입을 금지시키고 있다. EU는 텃의 사용을 금지하지 않은 국가로부터의 모피수입을 금지하는 조치를 1991년 제정하여 1995년에 발효시켰으며, 미국, 호주, 뉴질랜드, 기타 남태평양 6개국이 가입한 1989년의 웰링턴협약에서는 유자망을 이용하여 포획한 어류 및 그 가공품의 수입을 금지시키고 있다. 여기서 문제가 되는 것은 상품의 특성이 아니라 어획방법을 규제하는 것이 GATT규범에 합당한지의 여부와 자국의 관할권 밖에 있는 동물이나 유한천연자원의 보호를 위해 자국법을 적용하는 것이 GATT규정 제 20조에 의해 정당화될 수 있는지의 문제 등이다. GATT패널에서는 미국과 멕시코 및 EU간의 참치-돌고래분쟁 해결과정에서 수출국과 수입국간 생산공정의 차이를 이유로 무역제제조치를 취하는 것은

GATT규정 제3조에 위배된다고 잠정결정한 바 있다. 즉, 자국의 관할권 밖의 환경보호를 이유로 한 무역제한조치는 정당화될 수 없다는 것이다. 그러나 미행정부와 의회는 GATT패널의 결정에 동의할 수 없다고 강력히 이의를 제기하였으며, 특히 미국의 환경단체들은 GATT의 판정이 미국의 환경보호노력과 능력을 제약하고 있으며, GATT가 지구환경을 보호하려는 미국의 법규를 침해한다는 점에서 GATT조치 자체를 부정적으로 평가하고 있다. OECD 무역·환경전문가회의에서도 미국의 PPMs규제가 자국산업의 보호를 위한 것인지 환경보전을 위한 것인지 구분이 어렵다는 사무국의 보고서를 검토한 바 있다. 여기서 미국은 PPMs규제가 환경보전을 위한 것이라고 주장하며 동보고서의 문구를 삭제할 것을 강력히 요구하였으나 멕시코 영국 등은 실질적으로 자국산업의 보호에 가깝다고 주장하여 선진국간에도 상당한 의견대립을 보여 주었다.

(5) 환경비친화적인 생산공정의 규제
 도금, 염색, 피혁, 제지산업 등은 생산과정에서 악성폐수와 특정 폐기물이 다량으로 발생하고 화학물질을 과도하게 사용하는 등

환경오염요인을 많이 안고 있다. 선진국들은 이들 공정이 지구환경을 위협할 뿐만 아니라 환경비용이 외부화되는 만큼 환경친화적인 제품의 국제경쟁력이 저하된다는 점에서 관련 PPMs를 규제하여야 한다고 주장하고 있다. 규제수단으로는 환경기준, 또는 환경관련 투자의 차이 만큼을 환경관련덤핑으로 간주하여 상계관세를 부과하는 것이다.

이에 대해 GATT는 앞에서도 지적하였듯이 아직까지는 제품특성과 무관한 PPMs규제를 인정하지 않고 있으며, UNCTAD 역시 각국의 상이한 환경기준 등이 환경규제정책이 없거나 불공정경쟁을 의미하는 것은 아니라는 입장을 취하고 있다. OECD 무역·환경전문가회의의 PPMs논의에서도 미국은 상계관세조치가 가능하다고 주장하였으나 영국 등은 근거가 미약하고 실제 적용사례도 없다는 점에서 미온적인 입장을 취하였다. 실제로 PPMs의 다양성, 복잡성과 각국의 여건 차이 등을 감안할 때 환경비친화적인 생산공정에 상계관세를 부과하는 문제에 대한 국제적인 합의를 얻는 것은 거의 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 또한 상계관세는 수출품에

만 영향을 미치고 국내소비제품에의 영향은 작기 때문에 환경개선효과 자체도 의문이다. 따라서 GATT 등 국제기구에서는 국내환경기준 등 환경정책의 차이에 대한 논의보다는 제품특성과 관련된 PPMs, 투입물, 국제환경협약을 확대하는 논의가 당분간 계속될 것으로 예상된다. 다만 일부 선진국 및 환경단체를 중심으로 상계관세조치의 필요성은 계속 주장될 것이고, 이 경우 환경과 무역을 연계하는 무역협상에서 협상무기로 사용될 가능성은 크다고 하겠다.

5. PPMs관련 무역규제의 주요 쟁점사항

(1) PPMs규제조치와 관련한 일반적 쟁점
 PPMs규제조치와 관련한 일반적 쟁점으로는 먼저 국내의 동종제품에 대해서는 차별대우를 할 수 없도록 규정된 GATT의 최혜국대우원칙(제1조)과 내국민대우원칙(제3조)에 위배된다는 것이다. 즉, 제품의 특성과 관련되지 않은 PPMs규제는 동종상품에 대해 생산방식이 다르다는 이유로 무역상 차별대우를 하는 것으로 간주할 수 있으므로 상기의 GATT규정과 상충되게 된다.
 둘째, 타국관할권내 지역의 환

경오염을 이유로 생산방식을 규제하는 것은 상대국의 주권침해로 간주할 수 있다는 점을 들 수 있다. 여기에 대해서는 일부 국가에서 지구환경보호를 위한 국제경찰론을 제기하고 있다.

셋째, PPMs규제가 무역상대국 간의 시장규모, 소득수준, 대외 의존도 등의 경제여건과 환경정책 수준, 환경기술 수준 등의 환경적 여건을 고려하지 않고 일반적으로 취해지는 무역규제조치라는 점에서 논란이 되고 있다. 넷째, PPMs규제가 환경보존을 위한 것이 아니라 자국산업의 경쟁력을 확보하기 위한 수단으로 악용될 수 있다는 점이다. 환경과 관련된 PPMs는 그 범위가 넓고 방법이 다양하여 환경친화성도에 대한 과학적인 근거를 제시하기가 쉽지 않고, 각국의 주관적인 판단에 의해 규제할 가능성이 크기 때문이다.

다섯째, 수입상품의 생산공정을 판별하거나 추적하는 것이 기술적, 경제적으로 가능한가 하는 문제와 이에 대한 객관적인 기준의 설정이 어렵다는 점도 주요쟁점으로 지적될 수 있다.

여섯째, PPMs규제의 효율성은 환경보호효과와 이를 위해 지불하게 되는 직접적인 비용, 그리고 이에 따른 무역왜곡 등 간접적인 부정적 효과를 상호비교하

여 결정되게 되는데 이 역시 그리 쉬운 일은 아니라고 할 수 있다.

(2) GATT관련규정의 PPMs규제 적용

GATT의 무역에 관한 기술장벽협정(TBT협정)에서는 환경을 목적으로 하는 상품관련기술 규정 등에 의한 규제가 허용되며, 기준에 미달할 때에는 수입규제조치를 취할 수 있다. 또한 기술규정 및 표준의 대상에는 제품특성과 관련된 PPMs가 포함되어 있어 TBT협정을 통해 제품관련 PPMs의 규제가 가능하다. 다만 이 경우에도 수입국이 자의적이거나 불공정한 차별수단을 남용하여서는 안되게 되어 있다. 그밖에 위생 및 검역규제 적용에 관한 협정(SPS협정)에서도 인간, 동물, 식물의 건강과 생명을 보호하기 위하여 필요한 경우 PPMs규제가 가능하도록 되어 있다. 그러나 PPMs규제에 대해 GATT 제20조(일반적 예외)를 적용할 수 있는지는 여전히 문제로 남아 있다. 즉, 자국의 관할권 밖에 있는 인간이나 동식물의 생명과 건강, 그리고 천연자원 보호를 위해 자국의 PPMs규제 관련법을 시행하는 것이 GATT 제20조에 의해 정당화될 수 있는냐는 것이다. 특히 국제환경협약에서 규정한

PPMs규제에 대해 GATT 제 20조를 적용하자는 논의가 활발히 진행되고 있다.

GATT패널은 참치분쟁과 관련한 멕시코의 제소건에 대해서는 PPMs규제 자체를 인정하지 않았을 뿐만 아니라 환경보호를 위한 국가관할권 밖의 무역규제도 인정하지 않았다. 그러나 EU국가의 제소건에 대해서는 PPMs규제 자체는 반대하지만 환경보호를 위해 무역규제를 국가관할권 밖에서 무역규제를 하는 것은 인정하는 방향으로 바뀌고 있다.

(3) PPMs와 동종상품(Like Products)의 관계
환경보호를 목적으로 한 무역규제조치 역시 GATT규범에 따라 국내의 동종상품에 대해서는 차별을 두어서는 안된다. 동종상품에 대한 지금까지의 지배적인 견해는 생산방법이 아니라 상품의 본질과 관련되어야 한다는 것이다. 따라서 상품의 유해물질함유와 같이 제품의 본질과 관련된 PPMs에 대한 규제는 GATT규범에 적정한 것으로 볼 수 있다. 그러나 최근에는 환경에 유해한 공정을 통해 생산된 제품은 환경친화적으로 생산된 제품과 구별되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 즉, 환경유해성도에 의거하여 판단

한 생산방식의 차이에 따라 제품을 차등화하는 것이 GATT의 원칙에 벗어나지 않는다는 것이다.

실제로 WTO/TBT협정에서는 제품의 특성과 관련된 PPMs 규제와 상품에 포함된 투입물의 규제를 정당화시키는 등 제품관련 PPMs적용을 명문화하였고, 보조금 및 상계관세조치 협정에서는 상품의 범위에 투입물을 포함시키고 있다.

실제 동종상품의 정의에 대한 해석사례를 살펴보면, 먼저 일본과 미국의 알콜제품 사례를 들 수 있다. 일본은 1987년 소주와 보드카와 같이 주류의 종류에 따라 상이한 세금을 적용한 바 있는데 이에 대해 GATT는 소주와 보드카의 경우가 같이 물리적 차이가 없는 경쟁제품에 대해 상이한 세금을 적용하는 것은 보호주의적인 효과가 있고, 소비자의 관습을 이유로 동종제품을 차별하는 것이라고 결정하였다. 또한 미국은 1992년 자국내 특정지역의 소규모 사업자가 제조한 포도주에 대해 세금우대조치를 취하였는데 이에 대해서도 GATT는 규모차이를 이유로 동종제품을 차별할 수 없다고 결정하였다. 다음으로 1988년 미국이 국내화학제품에 대해 Superfund세를 부

과하고 그 화학제품에 물리적으로 함유된 투입물질을 수입할 때에도 이에 상응하는 세금을 부과한 예를 들 수 있다.

이에 대해 EU는 투입물질에 대한 과세는 오염을 발생시키는 생산국의 규범에 따라야 한다고 주장하였다. 그러나 GATT는 투입물질에 부과된 세금이 미국내 동종제품에 부과된 세금과 동일하므로 GATT규정에 적합하다고 인정함으로써 투입물도 동종상품의 범위에 포함시켰다. 또다른 예로는 1981년 이탈리아가 에너지보전을 이유로 농업제품을 원료로 하여 재래식 공법으로 제조한 알콜제품에 비해 합성과정을 이용하여 단기간에 다량으로 제조할 수 있는 알콜제품에 대해 세금우대조치를 취한 것을 들 수 있다. 이에 대해 유럽사법재판소(ECJ)는 무역상의 차별대우라고 인정할 만한 객관적이고 정당한 사유가 없기 때문에 동조치는 EU법안에 일치한다고 판결하였다.

앞으로 동종상품을 제품의 특성뿐만 아니라 생산과정의 차이까지 감안하여 정의할 것인지에 대한 논의는 WTO를 중심으로 OECD, UNCTAD 등 각종 국제기구에서 폭넓게 검토될 것으로 예상된다. 이 경우 동종상품으로 간주할 수 있는 생산방

식의 범위를 어디까지 인정하고 정당한 무역규제조치는 어디까지 가능한지에 대해 상당한 논란이 있을 것으로 보인다. 또한 이 문제는 상품교역에 있어 국경세조정의 대상과 범위, PPMs 규정에 근거한 환경관련 기술규정 및 표준의 제정 등 관세·비관세 무역규제 수단과 연계하여 적용될 가능성이 크다.

(4) PPMs와 국경세조정문제

GATT에서는 제품에 부과되는 간접세에 대하여는 국경세 조정을 인정하고 있지만, 생산단계에서 부과되는 직접세에 대해서는 국경세 조정을 인정하지 않고 있다. 따라서 국가간의 직접세 차이를 근거로 수입제품에 세금을 부과하거나 국내제품을 수출할 때 이미 부과된 직접세를 환급해 주는 것은 부당한 조치로 간주된다. 그런데 보조금 및 상계조치에 관한 협정에서 명시된 제품투입물의 범위가 논란이 되고 있다 투입물에 에너지, 연료 등이 포함되어 있으므로 제품제조시 사용된 투입물에 부과된 세금차이를 근거로 국경세조정이 가능하게 되는데, 이는 투입물, 특히 제품제조에 소비된 에너지, 연료 등에 대한 국경세조정은 제품비관련 PPMs에 근거한 무역조치와 유사하

고, 제품특성과 무관한 PPMs 규제를 수입상품에 적용하는 것은 GATT규범에 위배되기 때문이다.

앞으로 이 문제는 국경세 조정의 대상을 국제적인 합의 또는 지구환경보전을 목적으로 하는 경우까지 확대하는 방향으로 논의가 진행될 가능성이 크며, 생산단계에서 발생한 오염으로 지구환경문제가 야기되는 경우 생산단계에서 부과된 세금에 대해 국경세를 조정하는 문제를 둘러싼 논란도 예상된다.

6. 우리나라에 미치는 영향

PPMs규제가 무역과 연계되면 우리나라의 대선진국수출은 상당한 타격을 받을 것으로 예상된다. 특히 오염물질을 많이 발생시키는 산업들은 경쟁력이 크게 약화될 것으로 우려되고 있다.

PPMs규제의 영향을 많이 받게 될 산업으로는 I) 생산공정에서 특정유해물질을 사용 또는 배출하는 도금, 피혁, 염색, 제지 산업, II) 중금속함유 분진, SOx 등 대기오염물질 또는 기후변화물질을 다량 배출하는 제철, 제강, 시멘트, 비료산업, III) 폐수에 중금속 등 수질오염물질을 다량 함유하고 있는 금속, 기계, 화학제품, 섬유산업, IV) 제조후

유해폐기물을 다량 배출하는 화학제품, 제지, 금속, 음식료품제조업 등을 들 수 있다.

우리나라의 경우 선진국에 비해 전반적으로 환경기준이 낮고 청정기술개발 등의 환경관련 투자가 부족한 것이 현실이다. 따라서 PPMs규제기준이 설정, 강화되면 공정 개선 및 설비대체에 막대한 환경투자가 필요하다. 이러한 투자는 생산원가의 상승과 직결되어 전반적인 경쟁력 약화를 초래할 수 있으며, 특히 주요수출산업 중오염물질을 과도하게 배출하는 공해집약적인 산업은 경쟁력이 상당히 약화될 것으로 예상된다.

또한 특정물질의 사용이 제한됨으로써 공정상 필요한 원료 및 원자재의 조달에도 어려움이 커지는 데다, PPMs규제가 제품을 가공·처리하여 재수출하는 중계국에도 타격을 받을 것으로 예상된다. 게다가 선진국들이 PPMs규제를 높은 수준의 환경청정기술 및 대체기술과 연계하게 되면 선진국에 비해 기술수준이 낮은 우리나라는 시장접근 자체가 어려워질 가능성도 있다.

그러나 국내 환경개선추진면에서는 환경선진화의 계기로 작용할 수 있을 것으로 기대된다.

PPMs규제는 사후처리보다는 사전적이고 근원적인 처방을 추구하므로 국내 환경보전을 위한 예방적 인식이 증폭될 수 있고, 환경청정기술 등 환경기술에 대한 투자 확대는 장기적으로 환경산업의 내실화와 경쟁력확보에 도움이 될 것이기 때문이다.

7. 대응방안

이상에서 살펴본 바와 같이 PPMs규제가 무역규제조치로 연결될 경우 우리나라의 대외경쟁력은 상당한 영향을 받을 것으로 예상된다. 따라서 이와 관련된 국제적인 논의에 적극적으로 참여하여 우리의 입장을 최대한 반영하는 한편 내부적으로는 그 충격을 최소화할 수 있는 구체적인 대응방안을 마련하여야 할 것이다.

특히 PPMs규제의 영향이 클 것으로 예상되는 산업과 공정을 오염 영향별로 구분하여 중장기 대응방안을 마련함과 동시에 이들 부문에서 환경청정기술을 개발하고 확보할 수 있도록 기술개발 지원을 확충하고, 국내기업의 공정개선 및 환경비용의 내부화를 촉진시킬 수 있는 규제 및 유인제도를 마련할 필요가 있을 것이다. 구체적인 대응방안들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

(1) PPMs규제에 관한 세부분석 및 대응방안 수립

PPMs규제와 관련되는 국내공정 및 산업을 세부적으로 조사 분석하여 환경청정기술을 개발할 수 있는 장기계획을 수립하여야 할 것이다. 이는 이미 환경기술개발원의 연구과제로 추진중에 있는데, 여기에는 국내 주요 산업별·공정별로 발생하는 오염물질과 그 요인을 조사·분석하는 것, 오염공정별로 공정을 개선하고 청정기술을 도입하는 방안, 그리고 이들의 경제적 파급효과 분석 등이 포함되어 있다.

또한 PPMs규제가 우리나라 경제에 미치는 영향을 분석하고 외국의 관련사례 및 외국산업과의 비교를 통해 부문별로 종합적인 세부대응방안을 수립해야 할 필요도 있다. 즉, 상대적으로 큰 영향을 받게 될 국내 산업 및 공정, 여기에 적용될 것으로 예상되는 PPMs규제의 유형과 수단, 그리고 이것이 무역규제로 연결될 가능성 등을 검토하고, 규제예상 유형별로 제도, 기술 및 경제적 대응방안이 마련되어야 할 것이다.

(2) 주요 오염산업 및 공정별로 권장 가이드라인 설정

PPMs규제의 논의 수준과 국

내환경여건을 고려하여 공정별 개선 가이드라인 혹은 권장규격을 정하고, 이를 해당 기업체에 권고하는 것도 효율적인 대응방안으로 지적될 수 있다. 권장규격은 정부 및 관련 산·학·연이 공동으로 작성하되 ISO 14000 시리즈 등 국제표준화에 상응하는 PPMs 및 LCA에 의한 국내공정의 표준화를 감안할 필요가 있을 것이다.

(3) 오염공정 및 산업의 규제 등 환경관리 강화

PPMs규제의 영향을 최소화하는 근본적인 처방은 결국 국내에서 환경관리를 강화하는 것이다. 물론 단기간에 이러한 목표가 달성되기는 어렵지만 주요 오염공정 및 산업을 지정하여 이들을 별도로 관리하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 이를 위해서는 악성폐수배출공정, 유해물질 함유공정, 대기·매연 및 특정 폐기물을 다량 배출하는 오염산업 등에 대한 지도와 관리를 더욱 강화해 나아가고, 공정한 관리를 위해 필요하다면 제도적, 법적 규제방안을 마련할 수도 있을 것이다.

(4) 환경청정기술 개발의 촉진

환경청정기술의 개발을 촉진하기 위해 현행 G-7프로젝트중 환경공학기술개발을 청정기술

개발 중심으로 확대하여 추진하는 것도 필요하다. 생각할 수 있는 주요공정으로는 유리산업에서의 폐수무방류 공정시스템의 개발, 도금공정에서 유가금속 회수 등에 의한 오염을 줄이는 공정개발, 금속가공공정에서 오일함유폐액의 감량 및 재이용 시스템 개발 등을 들 수 있다.

(5) 환경마크제도에 PPMs요건 설정

국내 환경마크제도를 국제환경표준규격중 국제 환경마크요건에 상응하도록 강화하고, 독일, 캐나다, 일본 등 선진국의 환경마크요건에 포함되어 있는 PPMs고려사항을 국내 기술수준 및 여건과 비교하여 국내제도에 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(6) 국제기구의 관련논의에 적극 참여

OECD 및 GATT, UNCTAD 등 국제기구는 앞으로도 전문가회의, 워킹 그룹 등을 통해 PPMs 분야 및 이와 연관되는 환경마크, 무역·환경분야 등과 관련된 국제규범을 만들어 나아가게 될 것이다. 따라서 이와 관련한 국제회의에 보다 적극적으로 참여하여 우리나라의 입장을 최대한 반영하도록 노력하여야 할 것이다. ♣