

외국법제분석 95-1

유럽聯合(EU)의 環境法制와 商品의 自由移動

1995. 5.

研究者 : 崔哲榮 (先任研究員)

한국법제연구원

목 차

I . 머리말	5
1. 環境政策과 通商政策	5
2. EU의 法體系와 環境法制	6
II . EU環境法制的 發展	9
1. 初期段階	9
2. 單一유럽法(Single European Act)	13
3. 유럽聯合條約(Maastricht Treaty)	16
4. EU環境法制와 國際環境法	18
III . EU環境法制的 內容	24
1. EU環境法制에 있어 '環境'의 意味	24
2. EU環境法の 目標-제130r조	26
3. EU環境立法의 根據	31
4. EU環境法の 基本原則	44
IV . EU의 部門別 環境指針	57
1. 水質관련措置	57
2. 大氣保存관련措置	60
3. 騒音관련措置	63
4. 化學物質관련措置	64
5. 自然保存措置	68
6. 廢棄物관련措置	69
7. EU가 締結當事者인 國際環境條約	73
8. 指針의 履行確保	74

V. EU環境法制과 商品의 自由移動	75
1. 商品의 自由移動	75
2. 商品의 自由移動에 대한 例外	76
3. EU環境法과 貿易에 관한 유럽法院의 判例	84
4. EU競爭法과 環境保護	100
5. EU의 環境관련貿易規制에 대한 評價	107
VI. 맺는말	110

I. 머리말

1. 環境政策과 通商政策

통상정책과 환경의 질(quality) 사이의 상호작용은 국내적 차원에서 뿐만 아니라 세계적 차원에서도 매우 복잡하다. 환경을 전통적인 국제통상의 틀에 통합시키려는 접근은 여러방면에서 이루어져 왔으며 환경보호를 목적으로 하는 무역규제조치가 일방조치 또는 다자간환경협정(MEA)의 무역조항형태로 이미 광범위하게 확산되고 있다. 그러나 그 내용에 있어 기존의 다자간무역규범과 상충되거나 환경보호를 위한 요청에 부응하지 못하는 요소도 상당히 있기 때문에 환경과 무역의 연계문제는 최근 국제통상과 관련하여 최대 쟁점으로 부상하고 있으며 다자간무역협상논의의 중심이 될 것으로 예상되고 있다.

특정분야상품의 비교우위를 변화시키고 시장진입에 장애를 만들어 내는 환경보호조치의 시장분화효과는 대체로 한 국가내에서 특정제품의 기준을 설정함으로써 발생한다. 만약 이 기준이 세계의 다른 국가와 다르다면 환경의 이용방법을 제한하게 되고 특정 제품의 가격요소를 상승시키며 간접적으로 가격을 올리는 효과를 가져오게 된다. 그와 같은 기준을 충족시키는 것이 외국의 수출업자들에게 수용가능한 정도를 넘어서 비용을 증가시키게 되면 당해 제품의 수출산업이 시장을 잃고 수입산업이 국내시장지분을 잃게 되는 반면에 기준을 충족시키는 것이 용이한 자국산업은 보호를 받게 되고 국내시장지분을 확보하게 되어 종국적으로는 다른 국가와의 경쟁에서 자국산업을 보호하는 효과를 가져온다. 결국 당해 제품은 자유롭게 이동할 수 없게되며 비록 환경정책이 이를 목적으로 하지 않았다고 하더라도 자유교역을 제한하게 된다. 이 경우에 당해 제품을 생산하는 기업과 국가는 제품기준을 반대하거나 각국간에 제품기준의 조화를 요구하게 된다. 따라서 이와 같은 정책들은 ①환경정책을 가장한 무역정책 ②비관세장벽의 형성에 이용되어 질 수 있는 비효과적 정책 ③무역정책에 의해 지원되어야 하는 환경정책 ④비교우위와 무역패턴에 대한 환경정책의 효과 등의 측면에서 타당성이 검토되어 질 것이며 각국정부는 국제적인 제품기준의 마련을 위한 적극적인

움직임을 보이게 될 것이다.

자유무역원칙을 기초로 한 세계 최대의 단일시장인 유럽연합(European Union : 이하 EU라 한다)에 있어서도 공동체와 회원국정부 그리고 민간기업 사이에 환경법제와 상품의 자유이동의 관계에 대한 이해가 상호 다르다는 것이 증명되어 왔으며 단일유럽시장의 형성은 환경보호와 상품의 자유이동 및 경쟁의 관계에 있어 더욱 다양한 상황을 만들어 내고 있다. EU에서의 단일시장의 형성은 상품이동 뿐만 아니라 인력, 자금흐름 등의 거래비용을 상당히 감소시키는 한편으로 교역증가로 인한 환경침해의 가능성을 높이고 있기 때문에 이를 규제하기 위한 유럽공동체내에서 환경정책의 확대는 유럽연합회원국간의 교역뿐만 아니라 유럽연합과 비회원국간의 교역에도 영향을 미치는 것이다.¹⁾

따라서 유럽연합의 공동체환경법제와 역내 회원국간의 자유무역에 대한 환경관련규제는 앞으로 전개될 세계적 규모의 환경과 무역논의에 중요한 시사점을 제공할 것이다. 이 글에서는 최근의 EU설립을 위한 마스트리히트조약에 이르기까지 유럽연합환경법제의 발전과정, 새로운 조약에 의해 제시된 환경목표와 개정된 분야별 지침의 주요내용과 입법의 근거, 관련지침의 연혁, 분야별 관련판례 등을 분석하였으며 민간기업의 환경보호활동과 이에 대한 EC경쟁법의 태도를 고찰하였다. 그리고 유럽연합 환경법제의 발전과 내용의 확대·강화는 유럽법원에 의해서도 상당부분 이루어져 왔으므로 상품의 자유이동과 환경보호간의 충돌 문제에 대한 유럽법원의 판결을 검토한다. 이러한 고찰을 통해서 직접적으로는 유럽연합의 환경보호를 근거로한 통상규제조치에 대응할 수 있도록하고, 간접적으로는 향후 전개될 범세계적 차원의 다자간 환경과 무역에 관한 논의에 있어 참고가 될 수 있는 논거들을 제시하고자 한다.

2. EU의 法體系와 環境法制

EU에서의 환경법제는 90년대에 들어오면서 본격적으로 강화되기 시작하였

1) Gernot Klepper, 'The Political Economy of Trade and the Environment in Western Europe', *International Trade and the Environment*, Patrick Low(ed.), The World Bank, 1992, pp.247~261.

다. EU에서의 환경법제를 이해하기 위해서는 먼저 EU의 입법체계를 이해하여야 한다.

EU법의 기본이 되는 1차적 법원(Sources of Law)은 유럽석탄철강공동체(ECSC)설립을 위한 1951년의 파리조약과 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(Euratom)설립을 위한 1957년의 두 로마조약, 1965년의 각 공동체의 기관을 통합하는 통합조약(Merger Treaty), 유럽단일시장완성을 위한 1987년의 단일유럽법(Single European Act), 그리고 유럽연합설립을 위한 1992년의 유럽연합조약(Maastricht Treaty) 등이다. 이러한 EU의 1차적 법원을 근거로 하여 공동체기관들은 제2차적 법원으로서 규정(Regulation), 지침(Directive), 결정(Decision) 등의 법규를 제정한다. 공동체기관은 이러한 2차적 법원의 제정행위를 통해 공동체의 환경보호를 위한 입법권(Legislative Power)을 행사하고 있다. 공동체기관의 법률행위는 공동체설립조약에 근거하여 이루어지는 2차적인 법원이긴 하지만 회원국과 공동체주민의 실제생활을 규율한다는 면에서 보면 가장 중요한 공동체법의 법원이라고 할 수 있다.

유럽공동체기관이 제정한 규정, 지침 및 결정의 효력을 알기 위해서는 조약규정의 직접적용성과 직접효력을 이해해야 한다. 조약규정이 그 자체로 국내법질서의 일부를 형성할 때 그 규정은 직접적용성(direct applicability)이 있다고 한다. 또한 직접적용성있는 조약규정이 개인에게 권리를 부여하거나 또는 의무를 부과하기에 충분할 때 그 규정은 직접효력(direct effect)이 있다고 한다. 따라서 직접효력은 직접적용성을 전제로 한다. 공동체법의 직접효력원칙은 처음에는 회원국대 개인차원에서 전개되었으며 이를 수직적 직접효력(vertical direct effect)이라고 한다. 이 원칙이 정착된 후 공동체법의 효력은 개인과 개인간의 문제에도 인정되기 시작하였으며 이를 수평적 직접효력(horizontal direct effect)라고 부른다.²⁾ 유럽공동체의 규정은 일반적인 적용범위를 가지며 각 회원국내에서 별도의 입법없이 법적 구속력을 가진다. 지침은 일정한 기간내에 달성되어야 하는 목표를 설정하고 이에 대하여 그 대상 회원국을 구속한다. 지침이 요구하는 목표의 달성을 위한 방법의 선택은 각 회원국정부에 맡겨진다. 지침이 제정된 후 각 회원국은 지침의 이행을 위한 국내법을 제정하여야 한다. 유럽공동체의 환경

2) 김대순, 유럽공동체법, 1988, 189~209면 참조.

보호를 위한 입법은 주로 이러한 지침의 형식으로 이루어진다.³⁾ 결정은 개별 사안에 대한 것으로 회원국정부, 기업 및 개인에 대하여 전체로서 구속력이 있다. 그리고 유럽법원은 EU설립조약의 해석을 통하여 판례법을 형성하고 EU법체계 내에서 점차 그 역할의 범위와 강도를 높여오고 있다.

EU환경법제의 입법절차는 먼저 공동체위원회(Commission)에서 환경규제에 관한 입법안을 만들게 되는데 그 형식은 회원국에 직접적 효력을 갖는 규칙(Regulation)의 형식이 아니라 지침(Directive)의 형식으로 만들어져 왔다. 이러한 지침은 최종적인 입법기관인 이사회(Council)에서 만장일치 또는 가중다수결투표방식으로 통과되어야 하고 지침이 통과되면 회원국이 그에 따라 국내입법을 함으로써 입법절차가 완료된다. 이러한 지침은 국내입법절차를 완료하지 못할 경우 효력을 갖지 않는 것이 원칙이다. 그러나 최근 유럽법원(European Court of Justice)은 이러한 원칙을 수정하여 지침의 직접효력을 인정해 가는 판례를 남기고 있다. 즉 어떤 지침이 충분히 명백하고 무조건적인 의무를 회원국에 부과하고 있다면 비록 각 회원국이 정해진 기간내에 국내입법절차를 완료하지 않았다고 할지라도 각 개인이나 기업은 그 국가와의 관계에서는 그 지침을 신뢰하여 행동할 수 있다는 것이다.⁴⁾ 이러한 판례에서 한 걸음 더 나아가 개별 회원국이 지침을 일정기간내에 국내입법화하지 못한 결과로 입은 손해에 대해서 그 국가가 배상하여야 한다는 판결도 나오고 있다.⁵⁾ 이러한 입법체제로 인하여 EU는 미국과 달리 환경규제입법에 많은 시간과 절차를 요하며 회원국내의 국내입법간에도 약간의 차이가 있다.

EU는 상품, 서비스, 자본, 노동의 자유이동을 확보하는 공동시장을 출범시켰음에도 불구하고 환경보호를 이유로 하는 무역규제는 오히려 강화하고 있는 경향이다. EU는 최근 대기오염, 수질오염, 폐기물에 대한 규제를 강화하는 지침들을 연속적으로 제정하고 있다. 최근 논의의 핵심이 되었던 환경문제는 이산화

3) T. Mounteer, Proposed European Community Directive for Damage to the Environment Caused by Waste, *Environmental Law*, 1993, vol.23., pp.110~117 참조.

4) 박상열·황창식, 환경규제와 국제거래, 국제거래법연구 제2집(1993), 국제거래법학회, pp.127~129.

5) Clifford Chance, *European Environmental Law Guide*, 1992, p.7.

탄소에 의한 대기오염이다. EU가 지구온난화방지를 위해 도입하려던 에너지·탄소세안은 결국 각회원국의 이해관계를 조절하지 못하여 철회되기는 하였으나 향후 2000년까지 이산화탄소배출량을 1990년 수준으로 감소시킨다는 기본목표 아래 화석연료, 알코올 및 전기의 생산, 수입 등에 대하여 이산화탄소세를 부과하도록 규정한 안이었다.⁶⁾ EU의 폐기물규제는 개정된 폐기물 지침(Directive 75/442)와 1990년 5월 유럽의회에서 채택된 폐기물정책에 관한 선언(Statement on Waste Policy)을 기본으로 하고 있다. 동 선언에서는 폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 극대화하며 폐기물의 처리장소를 발생장소에 근접시킨다는 목표를 수립하였다. 이러한 전략에 따라 폐기물 생산자의 환경피해에 대한 무과실 책임을 부과하고 생산자의 개념에 유해물질의 수입자 및 운반자를 포함시키고자 하는 규정들이 제안되고 있는 것을 비롯하여 운반, 처리 및 재활용기준을 강화하는 지침들이 제정되었다.⁷⁾ 유럽환경관련장관들은 향후 EU차원의 환경보호마크인 ECO라벨의 부착을 의무화하도록 결정하였는데 EU는 이러한 결정을 수행하기 위한 기초작업으로 소비자, 생산자, 전문가 등으로 구성된 위원회를 설립, 이를 통해 동 마크를 획득할 수 있는 요건을 설정하게 될 것으로 보인다.⁸⁾ 그리고 이러한 의무는 역내 생산품 뿐만 아니라 수입품에도 적용되도록 할 예정이다.

II. EU環境法制의 發展

1. 初期段階

1958년 벨지움, 프랑스, 독일, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드 등 6개의 회원

6) 한학수, EU의 에너지/탄소세안 철회와 향후 탄소세의 국제적 통합방안 및 우리의 대응, 산업경영, 95. 2., 20~30면 참조.

7) 1991년 12월 EC위원회는 유해폐기물에 대하여 Directive 78/319를 대체하는 Directive 91/689를 제정한 바 있는데 동 지침은 1993년 12월 12일까지 국내입법을 완료할 것을 요구하고 있다.

8) Clifford Chance, op. cit., 1992, pp.18~20.

국으로 출발한⁹⁾ 유럽공동체는 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽원자력공동체(Euratom) 및 유럽경제공동체(EEC)등에 대한 통칭이다.¹⁰⁾ 유럽공동체는 이후 1986년의 단일유럽법(Single European Act)과 1992년의 Maastricht조약을 거쳐 유럽연합(European Union)으로 발전하기에 이르렀다.

공동체설립을 위한 최초의 세 조약은(ECSC, EEC, EURATOM조약) 어디에서도 '환경'이라는 용어조차 언급하지 않았다. 그러나 로마조약이 체결되던 1957년에는 대체로 환경보호에 대한 인식이 존재하지 않았기 때문에 최초 회원국의 환경에 대한 인식결여를 비난할 수는 없다.¹¹⁾ 유럽공동체형성의 잠정적 단계의 종료로 경제적 장벽이 제거되고 환경오염역학에 대한 관심이 증가됨에 따라 회원국들은 각 회원국에 의한 조치들이 더 이상 충분하지 못하며 공동체수준에서 환경보전을 위한 메카니즘이 필요하다는 것을 깨달았다. 따라서 일련의 지침(directives)과 프로그램 뿐만 아니라 유럽법원의 판결을 통해서 환경보호는 단일유럽법에 앞서 '상품의 자유이동과 경쟁과 같은 기본적인 법원칙으로부터의 완화(derogation)'를 정당화하는 EC의 기본적인 목표가 되었다. 설립조약들이 환경정책에 대한 규정을 두고있지 않았기 때문에 공동체기관의 지침, 프로그램 그리고 유럽법원의 판결을 통해 환경보호가 공동체의 목표로 표현되어야만 했던 것이다. 공동체에 의해 채택된 최초의 환경조치는 EEC조약의 경제적 접근방식을 반영하였다. 이 조치들은 시장통합에 대한 의지를 반영한 것들이었다.

즉 최초 환경조치의 주된 목적은 회원국간의 교역에 대한 장애를 폐지하기 위

9) EC의 회원국수는 1973년(덴마크, 아일랜드, 영국), 1981년(그리스), 1986년(포르투갈, 스페인) 그리고 1995년(오스트리아, 핀란드, 스웨덴)의 4차에 걸친 신규회원국 가입조약을 통해 회원국의 수가 15개국으로 확대되었다. 유럽연합은 현재 공식적으로 가입신청을 한 국가들(터키, 키프러스, 헝가리, 말타, 폴란드) 외에 발트 3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아) 등과 가입협상을 계획하고 있으며 중부유럽의 국가들(불가리아, 체코공화국, 루마니아, 슬로바키아 등)에게는 완전한 EU회원국자격을 갖추기 위한 준비 단계로 단일시장에 통합시키기 위한 계획안을 마련하고 있다. 따라서 이제 5년 후면 들어서게 될 21세기에는 EU의 회원국수가 30개국(슬로베니아 포함)에 이를 것으로 전망된다.

10) 이 세계의 공동체는 1965년 소위 통합조약(Merger Treaty)이라고 불리우는 브뤼셀조약에 따라 단일의 EC이사회 및 EC위원회로 통합됨으로서 진정한 의미의 유럽공동체가 형성되었다.

11) Vandermeersch, *The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community*, 12 ELRev., 1987, p.408.

한 것이었다. 공동체에 의해 채택된 환경조치들은 그 자체의 합법성을 획득하고 있으며 더 이상 경제적 이해관계에 의해 주된 동기가 부여되고 있지 않다.¹²⁾ 따라서 위험물질의 분류, 포장, 라벨링에 관한 지침,¹³⁾ 소음의 수준 및 자동차의 공해물질 배출을 다루는 지침,¹⁴⁾ 세제의 분해성,¹⁵⁾ 특정화석원유의 유황성분에 관한 지침¹⁶⁾ 같은 초기의 환경조치들은 조약 제100조에 근거한 '공동체내의 무역에 대한 기술적 장벽제거를 위한 종합프로그램'에 따라 채택되었다. 근본적으로 EEC환경활동의 첫 기간은 회원국권한이나 다른 EC의 목표에 대한 도전보다는 EC환경활동의 기초확립에 중점이 놓여졌다. 사실 단일유럽법 이전의 환경지침과 규칙은 일반적으로 회원국의 엄격한 조치를 허용하는 조항을 포함하고 있었다. 단 회원국의 엄격한 조치는 조약을 위반해서는 안된다는 조건이 달려 있었다. 한걸음 더 나아가 덴마크와 독일같은 회원국은 EC의 주도적인 조치를 기다리지 않고 자국의 환경정책을 지속적으로 추진해왔다. 이 시기에 주된 문제는 공동체차원의 조치를 행할 수 있는 공동체의 권한을 확립하는 것이었다. 공동체와 회원국 양자 모두의 공동권한으로 인정된 것이 있었지만 엄격하게 정의되지는 않았다. 시장통합을 위한 공동체의 행동은 회원국의 환경주도권추구에 의해 위협되는 것으로 간주되었다. 지침 73/404의 제1조와 제2조에 의해 입증된 바와 같이 공동체는 재화의 자유이동에 영향을 미치는 회원국의 조치에 대해 우려하였으며 그와같은 모든 조치에 대해 회원국이 공동체와 의견을 교환할 것을 요구하였다.

Commission v. Italian Republic사건에서¹⁷⁾ 유럽법원은 세제의 세균분해 가능성에 관한 지침73/404의 근거를 적극적으로 인정하였으며 이탈리아의 청구를 기각하였다. 동 사건에서 유럽법원은 문제된 공동체의 권한에 관한 이탈리아 정부의 이의제기와 관련하여 "지침은 환경에 관한 공동체의 행동계획의 범위내에서 채택되었을 뿐만 아니라 회원국의 법률, 규칙 또는 행정행위에 의해 제정된

12) *Ibid.*, p.408~409.

13) Dir. no. 67/548, O.J. L196/1 of 27 June 1967.

14) Dir. no. 70/157, O.J. L42/6 of 6 February 1970.

15) Dir. no. 73/404, O.J. L347/51 of 22 November 1973.

16) Dir. no. 75/716, O.J. L307/22 of 24 November 1975.

17) Case 91/79, [1980], ECR 1099 이하.

규정들간의 相違에 의한 기술적 무역장벽의 제거를 위해 1969년 5월 28일 이사회에 의해 채택된 일반계획(General programme)에도 해당되는 것이다. 이러한 의미에서 이는 제100조에 유효하게 근거하게 된다. 더욱이 이는 조약 제 100조에 근거하고 있는 환경관련조항을 배제하지 않는다. 환경과 보건에 관한 고려에 의해 필요해진 조항은 이 조항들이 적용될 기업에 부담이 되며 이 문제 관한 각국 국내법조항간의 조화가 이루어지지 않는다면 경쟁은 눈에 띄게 왜곡될 것이다.”라고 판결하였다.¹⁸⁾ 동 판결에서 유럽법원은 분명하게 환경법의 경제적 영향력을 인정하였다.¹⁹⁾ 더욱이 ‘환경에 관한 조항이 제100조에 근거할 수 있음은 결코 배제되지 않는다’고 한 표현은 본질적으로 공동체에게 환경문제에 관한 全權(cartre blanche powers)을 부여한 것이다. 결국 ‘환경과 관련한 특정한 조약조문의 부재속에서 각료이사회는 점차적으로 기본적 원칙들을 자유롭게 창안해왔으며 이는 EEC환경법의 발전에 가이드가 되어 왔다.’²⁰⁾

유럽환경법의 입법은 1972년 스톡홀름에서 개최된 인간환경회의라는 외부적 동기에 의해 이루어지게 되었다. 이에 따라 1973년 파리에서 유럽정상회담이 개최되었으며 이 회담은 1973년 7월 말까지 공동체환경정책을 위한 행동계획을 확정하기 위해 개최된 것이었다. 이 회담에서 경쟁정책은 양적 성장이 아니라 생활수준과 생활의 질이 우선되어야 하며 환경보호와 같은 보이지 않는 가치에 높은 관심을 두어야 한다고 선언하였다.²¹⁾ 이에 따라 통합시장의 보존이나 달성에 대한 어떠한 언급도 없이 「환경에 관한 유럽공동체행동계획」(Programme of Action

18) David A. Demiray, 'The Movement of Goods in a Green Market', Legal issues of European integration, 1994.1., p.80.

19) 이와 관련하여서는 Case 92/79, Commission v. Italy, [1980], ECR 1115 이하 참조; Krämer는 이 판결이 절차적 혁명과 같다고 한다. 즉 법원판결의 올바른 이해는 만약 공동체가 행동계획을 채택함으로써 공동체입법에 속하는 수단에 관한 정치적 견해를 문서화했다면 공동체의 행위를 위한 더 이상의 필요성입증은 요구되지 않는다는 것이다; Krämer, EEC Treaty and Environmental Protection, 1990, p.65.

20) Vandermeersch, op. cit., p.414 ; 제235조와 관련하여서는 이와 유사한 판결이 없다.

21) EC이사회와 회원국정부대표의 회동에 의한 선언의 채택이라는 절차는 회원국들 특히 프랑스가 환경에 대한 공동체의 정책보다는 정부간협력에 의한 방식을 더욱 선호하기때문에 이용된 것이다. 더우기 이는 문제가 부분적으로 공동체의 권한밖에 있는 경우 통상적으로 사용되는 형식이다. 어떤 경우에건 처음부터 공동체의 환경계획이 회원국의 권한과 이익을 인정해 왔다는 것은 논의의 여지가 있는 것이다.

of the European Communities on the Environment)이 만들어 졌다. 이 계획은 계획의 법적 근거 또한 지적하고 있지 않다. 이 계획은 “조약의 제2조에 따라 EEC의 과업은 계속해서 조화로운 경제활동의 발전과 균형있는 확대”를 추진하는 것이다. 이는 공해 및 환경오염물질과의 전쟁에 대한 효과적인 캠페인이 없이는 상상할 수 없는 일이다. 삶의 질 개선과 자연환경의 기본적 보호는 공동체의 기본적 과업이다.²²⁾ 첫번째 행동계획은 시한내에 원칙적인 합의가 이루어졌지만 후속 행동계획은 1977년과 1983년에 이루어졌으며 마지막의 것은 단일유럽법이 효력을 발생한 1987년에 이루어졌다. 각 계획은 성공적으로 동일한 형식을 따라 이루어졌다.²³⁾

환경정책은 경제적, 상업적 조화라는 목적으로부터 대체로 자유로웠으며 환경보호라는 목적 자체를 추구해왔다. 사실 1983년의 세번째 행동계획에서 이사회는 공동체의 환경정책 그 자체로 우선권을 가지며 부침하는 경제상황속에서의 단기적인 변동에 의해 영향받지 않는다고 선언하였다.²⁴⁾ 행동계획이 공동체환경조치를 위한 법적 기초를 형성하지는 못했지만 이는 단순한 환경보호의 필요성 인정과 환경문제를 알리기 위한 선언 이상의 것을 나타내는 것이었다. 이들 계획은 공동체 전체의 환경과의 관련속에서 목표를 도입하였다. 더욱이 아무런 공식적인 법적 권한이 없음에도 불구하고 공동체법원이 공동체계획을 언급하며 공동체 환경행동을 정당화한 것처럼 공동체행동계획은 법률적 영향력을 갖고 있었다.²⁵⁾

2. 單一유럽法(Single European Act)

EC의 환경권한은 단일유럽법안을 채택하면서 확고히 자리잡았다. 공동체 회원국들은 환경권한이 기본적인 공동체의 목적의 하나였음을 밝히기 위해 조약의

22) EC이사회와 회원국정부대표의 선언, O.J. C112/1 of 22 November 1973; 제2조는 또한 공동체가 공동체시장을 설립하고, 적극적으로 회원국경제를 조화시키며, 계속해서 경제행위의 발전을 촉진하고, 안정을 증진하며, 삶의 기준과 회원국간의 긴밀한 협력향상을 촉진하도록 하고 있다.

23) Haagsma, 'The European Community's Environmental Policy: A Case Study in Federalism', 12 Fordham International Law Journal, 1989, p.317.

24) O.J. C461/16, 7 February 1983 참조.

25) Case 91/79, Commission v. Italian Republic, [1980], ECR 1099 para.8 참조.

제2조와 제3조를 개정하지는 않았다. 이는 단일유럽법의 기초자들이 설립조약 하에서 환경보호가 이미 공동체에 의해 추구되는 목표의 하나였다는 개념을 보존하려는 의도에서였을 것이다. 단일유럽법은 공동체의 제100a조에서 환경문제에 관한 EC집행위의 제안이 기본적으로 높은 환경보호수준을 규정하도록 요구하는 환경보호입법권한을 부여함으로써 환경정책을 EC공동정책의 하나로 명문화하고 있다. 또한 환경에 관한 장(Title)을 도입하고 환경에 관한 권한과 관련하여 제130r조 제130s조, 제130t조의 3개 조항을 EEC조약에 규정함으로써 EC환경입법의 구체적 근거를 제공하였다.

이 3개 조항은 다음과 같이 공동체권한의 범위, 입법된 공동체 환경입법에 따른 투표절차, 각 회원국이 유지할 수 있는 자국 환경정책의 범위 등을 다루고 있다.

첫째, 제130r조에서 환경정책의 목표로서 환경의 보전, 보호 및 개선과 인간 건강보호 및 자연환경의 합리적 이용 등 세가지의 목적을 설정하고 있다. 이들 중 첫번째 목적은 환경의 보호와 공동체시장의 달성사이에 어떤 관련성을 보여야 할 필요성을 제거하고 있다. 두번째 목표는 넓은 의미로 해석한다면 공동체의 보건정책을 향한 문호를 개방한 것이다. 세번째 목표는 석탄과 철강이 공동체내에서 가장 중요한 자연자원이기 때문에 사실상 에너지정책과 분명한 관련을 유도하는 것으로 보인다. 그러나 단일유럽법에 추가된 선언은 환경분야에서의 공동체의 행위가 각국의 에너지자원의 개발과 관련된 국내정책을 방해해서는 안된다는 점을 확인하고 있다. 또한 환경보호원칙으로서 환경과 관련된 행위를 할 때는 환경오염측면을 고려하고 환경손실을 계상하여야 한다는 사전예방원칙 및 오염자부담원칙 그리고 환경보전요건은 EC의 모든 정책의 한 요소가 된다는 원칙을 천명하였다.²⁶⁾

둘째, 제130s조에서 환경의 질향상을 위한 법적 절차규정을 두었다. 제130s조에 의해 규정된 투표절차는 근본적으로 만장일치제이다. 즉 각료이사회 전원의 만장일치를 명백히 요구하고 있는 이전의 제100조 및 제235조와 실질적으로 다른 것이 없다. 그러나 제130s조의 두번째 문단은 공동체이사회가 가중다수결 방식에 의해 결정해야하는 문제들의 판단기준을 제정할 권한을 부여하고 있다.

26) 환경보전정책연수단, 유럽주요국의 환경정책, 1993, 31면.

여기에 융통성의 가능성이 존재한다. 이와같은 제130s조에 의해 채택된 제도적으로 가장 중요한 법제는 유럽환경청(European Environment Agency:EEA)의 설립에 관한 지침이다.²⁷⁾ 환경관련 조치는 EEC조약 제100a조와 제130s조(환경보호를 위한 조치)를 근거로 채택될 수 있으나 후자는 만장일치로 채택된다. 후자의 경우 공동체조치가 채택되었다해도 공동체기준보다 엄격한 국별기준을 채택할 수 있다.

세제, 제130t조에서는 회원국에 대해 공동체 규정보다 엄격한 환경규정을 채택할 수 있도록 규정하였다.

이것은 공동체의 환경정책에 명시적으로 법적인 토대를 처음으로 제공하는 것이었으나 1975년, 1977~81년 그리고 1982~86년의 행동계획들은 이미 단일유럽법에 도입된 일부원칙의 근거를 제공하고 있었다.

단일유럽시장의 달성을 위해 보조성의 원칙은 중요한 역할을 한다. 보조성의 원칙은 예컨대 환경같은 특정한 문제는 가장 우선적인 중요성이 부여되어 다루어져야 하며 정책결정권은 가장 낮은 정치적 위계단계(the lowest level of the political hierarchy)에 주어져야 한다고 한다. 이는 그 만큼 당해 문제의 결정에 정치적 고려를 배제하고자 하는 것으로 보여진다. 환경정책의 측면에서 보면 이 원칙은 환경문제를 효과적으로 공동체 내부분제화할 수 있는 가장 밀접한 행정당국에 위임하고 있다. 이론적으로는 당해 문제가 공동체 차원에서 적절하게 해결될 수 있을 때 공동체가 환경문제에 간여할 수 있다.

환경정책과 관련해서, 비록 단일유럽법이 실질적으로 무엇인가를 변경하기보다는 확인해온 것으로 평가되지만 몇몇 측면에서 단일유럽법은 처음의 EEC조약을 수정하였다. 첫째, 이미 언급한 바와같이 조약 제3부의 새로운 장은 제130r조 내지 제130t조에서 특별히 환경을 다루고 있다. 두번째, 제100a조는 회원국 국내환경법의 조화는 높은 환경보호기준을 채택하여야 한다고 규정하고 있다. 단일유럽법은 또한 법의 조화와 관련하여 가중투표제(qualified majority voting)를 도입하였을 뿐 만아니라 환경의 장(Title)내에 가중투표제를 위한 근거를 규정하였다.²⁸⁾

27) 이사회지침 (EEC) 1210/90, O.J. L120, of 5 November 1990.

28) 제130s조의 두번째 문단은 이사회가 '앞의 문장내에 규정된 조건하에서 가중투표에 의하여 결정을 채택할 수 있는 문제들을 정할 수 있다.'고 규정하고 있다.

3. 유럽聯合條約(Maastricht Treaty)

유럽인들 사이에 좀 더 긴밀한 연합(union)을 창설하기 위한(제2조A) 마스트리히트조약은 단일유럽법의 환경조항을 근본적으로 변화시키지는 않았다. 마스트리히트조약은 그 보다는 환경조항의 중요성을 더욱 강력하게 강조하였다. 예컨대, 단일유럽법의 기초자들이 했던 것처럼 환경보호가 공동체의 기본적인 목적의 하나라는 묵시적인 이해에 의존하는 대신에 마스트리히트조약은 환경보호를 유럽연합 목적의 최우선 순위로 격상시켰다. 또한 마스트리히트조약은 공동체목적을 단순한 경제성장으로 부터 환경을 보호하는 지속가능한 개발로 대체했으며(제2조) 이러한 목적을 달성하는 수단으로 상품의 자유이동, 경쟁정책 등과 함께 환경정책을 명시하였다.(제3조) 그리고 회원국은 자국이 필요하다고 판단하는 수준의 환경조치를 취할 수 있는 보다 확실한 근거를 가지게 되었을 뿐만 아니라 대부분의 환경조치를 가중다수결 방식으로 채택할 수 있게 되어 공동체차원에서 환경문제를 보다 효과적으로 대처할 수 있게 되었다. 마스트리히트조약은 또한 환경보호를 위한 요건이 '공동체의 다른 정책의 구성요소'이며 '공동체의 다른 정책의 정의와 이행에 포함되어져야 한다'고 규정하고 있으며(제130r조 2항) 더 나아가 '환경에 관한 공동체의 정책은 높은 수준의 보호를 목표로 하여야한다...'는 요건을 부가하고 있다. 이와 같은 변화는 환경보호의 윤곽과 정당화를 확대할 것이므로 의미론적인 차이 이상의 것이다.²⁹⁾

단일유럽법을 채택하면서 공동체는 제7장(제130r조 내지 130t조)에서 환경보호를 추진하기 위한 기초를 마련했을 뿐만 아니라 환경보호요건이 반드시 공동체의 다른 정책의 한 구성요소가 되도록하였다. 마스트리히트조약 제130r조 제2항(2)는 이 조항을 더욱 강력하게 '환경보호요건은 반드시 다른 공동체의 정책의 定義와 이행에 포함되어 있어야 한다'고 규정하고 있다. 즉 모든 EEC의 조치들은 반드시 환경적 논의를 고려해야하며 실제에 있어서도 환경보호를 증진하

29) David A. Demiray, 'The Movement of Goods in a Green Market', Legal issues of European integration, 1994.1., p.97.

여야 한다.³⁰⁾ EC조약의 어디에도 환경보호를 위한 정책적 고려를 위한 이와 유사한 원칙이 존재하지 않는다.

마스트리히트조약은 이전의 단일유럽법처럼 환경보호를 지리적으로 제한하고 있지 않으며 단지 공동체의 역내에만 관심을 두고 있지 않다. 마스트리히트조약 제130r조제1항(4)는 '환경에 관한 공동체의 정책은 국제적인 차원에서 지역적 또는 범세계적 환경문제를 다루기 위한 수단을 증진하는데 기여하여야 한다'고 명규하고 있다. 제100a조제3항은 역내시장의 달성에 따라 각국의 환경보호 관련법이 반드시 '높은 수준의 보호'(high level of protection)를 기초로 채택할 것을 지시하고 있다. 새로운 제130r조의제2항은 공동체환경입법의 목표로 간주되는 이와 동일한 용어를 포함하고 있다. 이에 따라 환경보호는 비록 정확하지는 않지만 공동체의 조치(action)을 위해 마스트리히트조약이 질적 수준을 요구하는 여러 영역의 하나를 구성하고 있다.³¹⁾

마스트리히트조약의 제130s조는 "제130r조에 근거한 조치는 공동결정절차에 의해 공동체법으로 채택된다"고 규정하고 있다. 마스트리히트조약초안의 계속되는 논의과정에서 스페인에 의해 처음으로 완화조항의 도입이 주장되었으며 이는 결국 제130s조제5항으로 법제화되었다. 결국 마스트리히트조약은 1987년 단일유럽법에 의해 제7장 "환경"으로 EEC조약에 새로이 포함되었던 제130r조 내지 제130t조의 3개조에 상당한 개정을 가했으며 그 체계상의 위치도 제14장으로 옮겼다.

이상의 유럽환경정책의 시대적 특징을 개관해보면 1970년대에는 각종 지침을 통한 직접 규제방식의 도입단계로서 주로 대기, 수질, 유해화학물질 등에 대한 규제입법의 토대가 마련되었으며, 1980년대에는 단일유럽법을 통해 모든 정책분야에 환경요소를 도입함으로써 지속가능한 성장을 추구하는데 역점을 두었고, 1990년대에는 마스트리히트조약을 통해 지구환경문제해결을 위한 공동대응 및 책임분담에 주안점을 두고 있다고 볼 수 있다.

30) C-Case 62/88, Hellenic Republic v. Council, [1990], ECR 1527 para.20; C-Case 300/89, Commission v. Council(Titanium Dioxide Case), [1991], ECR 2867 para.23 참조.

31) David A. Demiray, op. cit., pp.105~106.

4. EU 環境法制와 國際環境法

(1) 국제적 차원의 조치

최근 수년간 환경문제와 관련한 EU정책의 국제적 중요성은 급속히 증가되어 왔다. EU의 역내환경정책은 과거에 비해 보다 다양해지고 강화됨으로써 이제 EU는 이 분야에서 국제적 논의를 주도하고 있다. 단일유럽법과 마스트리히트조약으로 수정된 EEC조약도 환경문제와 관련한 EU의 국제적 중요성을 강조하고 있다. 동조약 제130조에서는 EU와 개별회원국이 환경문제에 대해 자국의 능력 범위내에서 제3국 및 유관국제조직과 상호협력하도록 규정하고 있다. 국제적 환경조치와 관련하여 EU의 역할이 그 중요성을 더해 가고있다는 것은 EU가 이 분야의 국제회의에 참석하는 횟수가 점차 증가하고 있다는 데에서도 잘 나타나고 있다.³²⁾

EU는 내부적 우선순위를 정함에 있어 국제적 차원에서 제기된 조치들을 충분히 고려하고 있으며 초기단계에서부터 국제적 협상에 적극 참여하고 있다. 만약 EU가 국제적 합의과정에서 상호협의를 찾지 못한다면 이는 일관성을 저해함으로써 역내시장의 완성에도 심각한 어려움을 초래하게 될 것이다.

특히 EU는 현재 진행되고 있는 기상변화에 관한 국제협약에 세심한 주의를 기울이고 있는데 이는 선진국들이 대기오염에 주된 책임이 있다는 이유로 동 협약의 결과 취해질 여러 조치들이 EU의 산업에 심각한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 실제로 EU는 유엔환경계획(UNEP)과 WHO의 후원으로 설립된 기상변화에 관한 정부간 협의회(Intergovernmental Panel on Climate Change)에 적극 참여하고 있다. 이러한 EU의 적극적 참여는 동 협약에 대한 서명들을 통해 향후 보다 강화될 것이다.

이러한 국제적 회의나 협약에 적극적으로 참여하는 것과는 별개로 EU는 환경보호, 인구문제, 지속적인 경제개발 등의 문제와 관련하여 많은 유관기구들과 보다 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 특히 현재 전세계가 당면하고있는 새로운 환경문제에 대처하기 위한 국제협력을 유도하는데 크게 이바지 하고 있는

32) IV. 7. EU가 체결당사자인 국제적환경조약, 참조.

UNEP, OECD, ECE(Economic Commission for Europe) 등 국제기구들과 협력관계를 강화하는 것은 좋은 예라고 하겠다. 또한 현재 제3세계를 괴롭히고 있는 환경문제 예컨대 산림황폐화, 도시환경 악화 등의 문제는 현재 세계가 당면하고 있는 문제들 중에서도 가장 위험스럽고 우려할만한 문제임이 분명하다. 더구나 이러한 문제점들은 개도국경제가 성장하는 경우 지금보다 훨씬 더 예민한 문제로 부각될 것이다. 제3세계의 환경문제를 등한시할 경우 지구의 생태학적 균형은 극단적으로 파괴될 것이며 이에 따라 EU는 물론 여타 선진국들의 환경에도 극히 부정적인 영향을 미치게 될 것인데 특히 기상변화의 문제는 우려할 만한 상황에 이르고 있다. 이런 점이 EU가 개도국과의 협력을 강화해야 하는 또 하나의 이유로서 이러한 협력을 통해 EU는 개도국의 환경을 적절히 보존할 수 있도록 도와줄 수 있을 뿐만 아니라 개도국이 환경정책을 수립하고 시행함에 있어 환경적 요인을 충분히 고려하도록 유도할 수 있다.

따라서 최근 몇년 동안 환경문제는 EU의 개발원조정책에 있어 그 중요성을 더해 왔다. 제3차 로메협정에 따라 1986년 및 1987년 EC가 기술진흥, 산림관리법의 도입, 인공림조성 등을 강조했다는 사실을 주목해야 한다. 이러한 EU의 정책은 산림보호전략외에도 산업폐기물을 줄일 수 있는 기술이전이나 도시환경개선, 폐기물 관리 등 여타 환경분야에도 적용될 수 있다. 이러한 측면에서 EU의 환경정책이 급속하게 발전되면 이에 따라 개도국들도 이러한 기술발전의 이익을 얻을 수 있을 것이다.

(2) 국제적 차원에서의 환경과 무역논의 동향

현재 통상분야의 세계적 추세는 생산의 범세계화(globalization)의 진전으로 큰 변화를 경험하고 있다. 이러한 변화는 국가경제간의 상호의존성을 증대시켜 지금까지는 주로 국내 정책적 차원의 문제로 간주되어왔던 환경정책, 노동정책, 경쟁정책 등의 무역파급효과가 점차 국가간 마찰과 갈등의 대상이 되었다.³³⁾ 즉 경제의 범세계화와 서비스, 지적재산권 등으로의 국제무역의 영역 확대에 따라 공정한 경쟁조건(level playing field)의 확립과 시장접근(market access)

33) 주요국제문제분석, UR이후 국제무역의 주요쟁점분석과 전망 : 「뉴라운드」의 배경, 쟁점 및 전망, 외교안보연구원, 1994, 5면.

의 개선차원에서 환경, 노동, 기술 등의 새로운 문제들이 부각되고 이를 둘러싼 경제정책 및 국가주권의 상호조화를 위한 협상의 필요성이 제기되었다.

이에 따라 환경과 무역의 연계문제는 최근 국제무역관계의 최대쟁점으로 부상하고 있으며 지구환경보호 문제의 절박성에 대한 인식이 확산됨에 따라 GATT를 비롯한 각종의 포럼에서는 무역정책과 환경정책의 상관관계에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 1992년 6월의 유엔환경개발회의(UNCED)는 무역과 환경문제에 대한 방향을 제시한 바 있으며 리우선언의 제12원칙은 이 문제에 대해 첫째, 환경목적을 위한 무역정책수단은 국제무역에 대한 자의적 또는 부당한 차별조치나 위장된 제약이 되어서는 안되며 둘째, 수입국 관할지역밖의 환경문제(extraterritorial environmental problems)에 대응하기 위한 일방조치는 피해야 하며 셋째, 국제환경문제(IEPs)에 대처하는 조치는 가능한 국제적 합의에 기초해야 한다고 규정하였다. 한편 「의제 21」은 특정 환경목표달성을 위한 국내조치의 효율성을 높이기 위해서 무역규제조치의 시행이 가능하다고 하여 일방규제의 허용을 시사하고 있다. 이 밖에도 OECD, 국제표준화기구(ISO) 등에서도 무역과 환경문제에 관해 심도 깊은 논의가 이루어지고 있는 실정이다.

이와같이 환경과 무역의 상호관계는 복잡한 양상으로 나타나고 있으나 가장 중요한 관련 쟁점은 첫째, 수입품에 대한 환경기준의 적용문제, 둘째, 국별 환경기준의 차이를 이유로한 무역규제(경쟁력문제) 셋째, 다자간 환경협정상의 무역규제 의무와 GATT원칙과의 상충문제 등이 될 것이다. 무역과 환경문제중 특히 논란이 되는 것은 국별환경기준의 차이를 이유로 한 무역규제 논의이다. 국가에 따라 국내환경정책이나 환경기준은 상이하며 이러한 차이는 제품의 생산비용에 반영되어 최종가격의 차이를 유발하므로 이 경우 엄격한 환경기준을 설정한 국가의 기업은 환경기준이 낮은 국가의 기업에 비해 제품의 가격경쟁력에서 뒤지게 된다. 이에 따라 엄격한 환경기준으로 인해 가격경쟁력이 약화된 국가는 환경기준의 차이를 불공정교역의 한 형태로 보고 무역규제를 통해 대응하려고 하는 것이다.³⁴⁾

34) 1991년 9월 미 상원 국제통상소위원회 의장 Max Baucus의원은 각국의 환경준수비용이 그 나라 대외경쟁력을 좌우하는 중요변수가 되었음을 지적하고 환경기준이 낮은 국가의 불공정생산비용의 이익을 상계하기 위해 환경관세의 도입을 주장하였다. 이에따라 환경기준의 차이가 주는 무역과급효과에 대처하기 위한 방안으로 환경기준이 낮은 국가의 환경기준제고(국제기

(3) WTO협정에서의 환경관련규정

1993년 12월 15일 우루과이라운드의 타결로 체결된 세계무역기구(World Trade Organization)설립을 위한 마라케쉬협정(WTO협정)은³⁵⁾ 환경분야에 있어서 국제무역의 자유로운 흐름을 방해하는 국내환경조치에 대한 규제를 강화하고 있다.

WTO협정은 무역과 환경의 조화문제를 본격적으로 다루지 못하고 단지 협정 전문에서 “본 협정의 당사자들은 …… 상이한 경제개발단계에서의 각각의 필요와 관심에 일치하는 방법으로 환경을 보호하고 보존하며 이를 위한 수단의 강화를 모색하면서 지속가능한 개발이라는 목적에 일치하는 세계자원의 최적이용을 고려하는 한편 ……”이라고 선언하였다. 그러나 우루과이협상타결 이후에 미국 등 선진국들이 환경론자들의 주장을 배경으로 무역과 환경의 연계를 통하여 자국산업의 경쟁력을 높이기 위해 WTO내에 무역환경위원회(Committee on Trade and Environment)의 설치를 요구하여 1994년 4월 14일 모로코 마라케쉬에 모인 각국의 각료들은 무역환경위원회를 설치하기로 합의하였다.³⁶⁾ 또한 WTO협정의 제1부속서에 포함되어 있는 다자간 무역협정중에서 무역에관한기술장벽협정(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT협정)과 위생및검역조치협정(Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS협정)은 상품표준에 관한 규정을 두고 있으며 환경보호와 공중위생에 관한 사항을 규율하고 있다.³⁷⁾

준의 제정), 환경기준이 낮은 국가로부터의 수입품에 대한 관세부과(환경상계관세), 자국산업에 대한 보조금지급(환경보조금) 등이 논의되고있다: 주요국제문제분석, UR이후 국제무역의 주요쟁점분석과 전망:「뉴라운드」의 배경, 쟁점 및 전망, 외교안보연구원, 1994, 8면.

35) WTO협정에는 본협정외에 상품교역에 관한 다자간협정, 서비스무역에 관한 일반협정, 무역관련 지적재산권협정 등 다자간무역협정(MTA)을 포함하는 제1부속서, 분쟁해결절차및 규칙에 관한 양해각서(DSU)를 내용으로하는 제2부속서, 무역정책검토제도에 관한 제3부속서 그리고 민간항공기무역에 관한 협정, 정부조달협정, 국제낙농협정, 국제우육협정 등 4개의 복수국가간무역협정을 내용으로 하는 제4부속서 등이 포함되어있다.

36) MTN.TNC/MIN(94)1/Rev.1.

37) 이인규, WTO협정과 환경, 통상법률(창간호), 1995.2., 111면~125면.

가. WTO무역환경위원회의 설립

WTO가 산하에 무역환경위원회(Committee on Trade and Environment)를 설치한 목적은 첫째, 지속가능한 개발을 촉진시키기 위하여 무역조치와 환경조치와의 관계를 정립하고 둘째, 공개적이고 형평에 맞으며 비차별적인 다자간 무역체제에 일치하는 범위안에서 동체제의 규정에 수정이 필요한지 여부에 관하여 적절한 권고를 하는데 있다. 무역환경위원회는 ①다자간무역체제의 규정들과 다자간 환경협약에 따른 조치를 포함한 환경목적을 위한 무역조치와의 관계 ②무역과 관련된 환경정책 및 중대한 무역효과를 지닌 환경조치와 다자간 무역체제의 규정들과의 관계 ③다자간무역체제의 규정들과 환경목적을 위한 부과금 및 세금, 표준, 기술규정, 포장, 분류표시, 재활용과의 관계 ④환경목적을 위한 무역조치와 중대한 무역효과를 지닌 환경조치 및 규정의 투명성에 관한 다자간무역체제의 규정들 ⑤다자간무역체제의 분쟁해결구조와의 관계 ⑥개도국 특히 최빈개도국과 관련하여 환경조치가 시장접근에 미치는 영향과 무역제한 및 왜곡을 제거하는 것의 환경에 미치는 효과 등에 관한 문제를 다룰 예정이다.

나. TBT협정

TBT협정은 국제표준이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우, 그러한 국제표준 또는 그 관련부분이 추구된 정당한 목적(legitimate objective)을 달성하는데 비효과적이거나 부적절한 수단일 경우를 제외하고는 그 국제표준을 각국의 기술규정의 기초로 사용할 것을 규정하고 있다.(TBT협정 제2조제4항) 여기에서 '정당한 목적'이라는 용어의 개념에는 공중보건 또는 환경보호가 포함되어 있다. 한편 각국은 국제표준을 사용하지 않을 수도 있다. 그러나 독자적인 환경규제를 적용하기 위하여는 기본적으로 2가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 내국민대우 및 최혜국대우에 관한 GATT규정을 충족시켜야 한다. 둘째, WTO협정은 소위 '최소무역제한원칙(또는 비례성의 원칙)'을 적용하고 있다. 즉, TBT협정에 의하면 각국의 기술규정 비준수에 의하여 야기될 위험을 고려하여 정당한 목적수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하지 않아야 한다.(TBT협정 제2조제2항) '최소무역제한 원칙'은 주정부의 법률에 관한 미국의 법제와 유럽연합(EU)의 법제로부

터 도입된 것이다.³⁸⁾ 양 대륙에서 경제적 국경없는 단일시장은 책임있는 정치체제의 통제하에서 형성되었으나 우루과이라운드에서 새로 등장한 사고방식 중의 하나인 '최소무역제한원칙'은 책임있는 정치체제가 존재하지 않는 곳에서도 적용될 수 있게 되었다. 즉 미국의 의회나 대법원이 미국내거래에 대하여 내린 판단이나 EU위원회 또는 유럽법원이 유럽내의 거래에 대하여 내린 판단은 국제거래에 대하여 세계무역기구에 의하여도 내려질 수 있게 되었다.

다. SPS협정

SPS협정은 국산품과 수입품에 똑같이 적용되는 상품표준과 공중보건관련 수입제한을 다루고 있다. SPS협정도 '국제적 대우(international treatment)'에 기초를 두고 있다. 각국은 동 협정에 달리 규정된 경우를 제외하고는 자국의 위생 및 검역조치를 국제기준, 지침 또는 권고가 있는 경우 이에 기초하도록 하여야 한다. (SPS협정 제3조제1항) 국제기준에 합치되는 조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 것으로 추정된다. 식품의 안전을 위한 국제기준은 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission)에서 제정한 것을 의미한다.³⁹⁾ 그러나 다른 한편으로 SPS협정은 각국의 개별조치에 관하여 '보호수준'에 관한 제한과 선택된 보호수준을 달성하기 위한 '조치'에 관한 제한을 가하고 있다. 각 회원국은 자신들이 원하는 '보호수준'을 선택할 권리를 가진다. 다시 말하면 각국은 자국민이 부담해야 할 위험의 수준을 결정함에 있어서 국제기준을 따를 필요는 없다.⁴⁰⁾ 그러한 권한은 한가지 제한을 받는다. 각 회원국은 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단되는 수준의 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장적 제한을 초래하는 경우에는 자의적 또는 부당한 구별을 피하여야 한다. 여기서 차별이라는 용어는 GATT법제상 특별한 의미를 가지고 있다. 즉 외국상품을 사실상 불리한 위치에 놓는 어떠한 규정 또는 세금도 차별적인 것이 될 수 있다. 따라서 최대허용위험수준에 있어서 자의적이거나 또는

38) 후술 V. 3. (2)공동체입법이 없는 상태에서의 회원국의 환경입법 : 합리성의 원칙 참조.

39) SPS협정 부속서A 3(a)항.

40) SPS협정 제5조제5항 : 이는 마스트리히트조약 제130t조에 의한 회원국의 보다 엄격한 보호조치채택허용과 관련을 갖는다 ; 후술 III.3.(5) 회원국의 엄격한 환경보호조치 참조.

정당화될 수 없는 환경기준을 지닌 국가는 제5조제5항에 비추어 문제가 될 수 있다.

라. WTO협정과 기존국제환경조약의 관계

우루과이라운드에서 논쟁의 대상이 되어온 쟁점은 WTO협정과 무역제한조치를 사용하고 있는 오존층파괴물질에 관한 몬트리올의정서, 바젤협약 등 국제환경조약과의 관계이다. 이 문제는 GATT의 환경조치 및 국제무역에 관한 실무작업반의 보고서에 의해 강조되었다.⁴¹⁾ 위와같은 국제환경조약은 GATT에 위반되는 것처럼 보이기 때문에 국제법상의 법원(sources of law)인 법의 일반원칙(general principles of law)으로써 '후법우선의 원칙'에 의하여 국제환경협약이 1947년 GATT에 우선한다고 주장해왔다. 그러나 WTO협정은 GATT의 체결시기를 1994년으로 재조정함으로써 그러한 주장을 배척하고 있다. 따라서 WTO협정은 무역제한조치를 포함하고 있는 모든 환경협약에 우선할 수 있게 되었으며 세계무역기구는 WTO협정과 관련된 그러한 환경협약의 실제적 관계에 관하여 판단할 수 있게 되었다.⁴²⁾

Ⅲ. EU環境法制의 內容

1. EU環境法制에 있어 '環境'의 意味

마스트리히트조약 제14장의 표제이며 제130r조 내지 제130t조에 언급된 환경이라는 용어는 특별히 정의되어 있지 않다. 이 용어는 제2조에 "환경을 고려한 지속가능하고 인플레이션없는 성장", 제3조(k)항의 "환경분야의 정책"을 포함한 공동체의 활동, 제130d조의 "환경분야"에 있어 계획을 위한 재정적 기여 등

41) Trade and Environment, News and Views from the GATT, TE 002, 3 June 1993.

42) S. Charnovitz, The World Trade Organization and Environmental Supervision, 17 International Environment Reporter, 1994, p.91.

으로 또한 나타나 있다. 제100a조제3항은 “환경보호”를 표현하고 있으며 제100a조제4항도 “환경의 보호”를 언급하고 있다. 마스트리히트조약의 전문(Preamble)은 경제적, 사회적 성장이 “환경보호”와의 관계속에 추진되어야 한다고 언급하고 있다. 또 한편으로 100a조제4항과 제118a조는 “작업환경”을 언급하고 있고 ‘산업’을 규율하고 있는 제130조는 기업의 경쟁과 발전에 있어서 환경우호적 자세와 환경우호적 기업간 상호협력을 요구하고 있다.

단일유럽법에 ‘환경’의 개념을 처음 도입했을 때 제130r조제1항이 ‘자연환경’을 언급하는 것인지 ‘자연 및 인공환경’을 언급하는 것인지에 대한 논의가 있었으나 별다른 결론없이 논의가 중단되었다. 마스트리히트조약 협상과정에서는 ‘환경’을 정의하기 위한 별다른 논의가 아예 없었다. 제130r조제1항과 제130s조제2항에 따르면 환경은 인간, 도시 및 농촌계획, 토지사용, 폐기물과 물관리 그리고 에너지와 같은 자연자원의 이용 등을 포함하는 것이다. 이 목록은 기후 뿐만 아니라 자연자원의 일부인 동·식물 등 환경의 모든 측면을 포함하는 것이다. 도시 및 농촌계획의 포함은 ‘환경’이 자연환경에 한하는 것이 아님을 분명하게 보여 주는 것이다.

이 개념은 제100a조와 제118a조에서 사용된 “작업환경”이라는 개념과 구분된다. “작업환경”의 개념은 분명히 작업장에서의 대기오염, 소음, 사고위험 등과 같은 작업조건과 관련되어 있다. EU의 환경정책은 이 두개념에 대해 구별하고 있지 않았고⁴³⁾ 일부 지침도 이를 정확하게 구분하도록 허용하지 않았만⁴⁴⁾ 작업장의 특별한 조건은 “환경”과 “작업환경”에 대한 상이한 취급을 정당화한다. 따라서 작업환경관련지침들은 제118a조에 근거하여 채택되어야 한다.⁴⁵⁾

제130조에 사용된 “환경” 개념은 조약의 다른 규정에서 사용된 환경개념과 아무런 관련도 갖고 있지 않다. 사실 제130조의 “환경”이라는 용어는 “일반적 조건”(general conditions)을 의미하는 것으로 이해되어야 한다. 왜냐하면 당해 조항은 공동체 전체를 통하여 기업간의 상호협력과 발전을 장려하는 여건(climate)을 형성하는데 목적이 있기 때문이다. ‘환경’의 개념은 환경행동의 목

43) First Environmental Action Programme : [1973] O. J. C112/1, p.43 참조.

44) 예컨대 주요사고위험의 방지에 관한 Dir. 85/501, [1982], O.J. L230/1.

45) Ludwig Krämer, EC Treaty and Environmental Law, Sweet & Maxwell, 1995, p.41이하.

표와 구분되어 고찰될 수 없다. 제130r조는 자연자원의 신중한 사용과 환경문제를 해결하기 위한 국제적 차원에서의 촉진조치에 의한 환경수준의 보존, 개선을 언급하고 있다. 제130t조는 회원국이 보다 엄격한 보호조치를 유지하거나 도입할 수 있게 함으로써 이를 받아들이고 있다. 또한 제100a조제3항과 제4항은 환경보호를 위한 조치를 언급하고 있다. 제2조는 경제가 지속적으로 환경을 고려할 것을 요구하고 있다.

환경은 지리적인 경계를 갖지 않는다. 단일유럽법의 초안을 마련하는 과정에서 공동체환경에 대한 조건의 범위를 설정하려는 시도가 있었으나 실패하였다. 제130r조제1항은 공동체지역밖의 환경문제들이 '환경'에 포함되어 있음을 분명히 하고 있다. 결과적으로 공동체는 오존층보호를 위한 조치, 기후변화 및 사막화에 대한 조치, 더 나아가 아프리카코끼리를 보호하기 위한 조치나 고래, 바다표범의 새끼 또는 모피동물의 포획방법 등에 관한 조치와 같이 EU회원국이 아닌 국가의 환경보호를 위한 조치를 채택할 수 있다. 공동체가 순수하게 지역적인 환경문제만을 다루는 것인가에 대한 의문은 보조성의 일반원칙에 의해 해결되었다. 마스트리히트조약이 효력을 발생하기 전에도 위원회는 국지적 차원에서 그와같은 문제가 해결되는 것이 효율적이라는 주장을 거부하였다.⁴⁶⁾

환경과 관련된 공동체의 조치는 '정책'(policy)을 형성한다. 단일유럽법은 단지 '환경과 관련한 행동'이라고 언급한데 반하여 마스트리히트조약은 '정책' 개념을 도입하였다. '정책'은 일반적 성향과 특정한 목표의 달성목적에 의해 하나로 묶여지는 밀접하고 일관된 상당 수의 행동을 의미한다.

2. EU環境法の目標 - 제130r조

제130r조는 공동체환경정책의 목표를 언급하고 있다. 이 목표들은 단일유럽법에 의해 설정되었으며 마스트리히트조약에 의해 약간의 변화가 이루어 졌다. EC조약의 제2조는 '공동체 전체를 통하여 조화되고 균형있는 경제활동의 발전, 환경을 고려한 지속가능하고 인플레이션없는 성장을 촉진'하는 것이 공동체의 과업임을 밝히고 있다. 제2조가 밝히고 있는 공동체 과업으로서 환경의 존중은

46) *Ibid.*, p.41.

목적과 동의어이다. 이러한 해석은 마스트리히트조약의 전문과 제B조(Article B)에 의해 확인된다.⁴⁷⁾

목적상호간에는 어떠한 위계도 설정될 수 없다. 조약에 의하면 공동체의 과업은 공동체의 모든 목표를 달성하는 것이다. 개개의 목표가 상충되는 경우에 공동체 기관은 구체적인 상황에서 요구되는 목표에 우선권을 두어야 할 것이다. 특히 다른 목표와 환경목표가 상충되는 경우에 환경목표가 우선한다는 원칙을 제130r조제2항(2)에서 연역해내는 것은 가능하지 않다. 목표상호간의 우선순위는 조약에 명백한 표현이 필요하다. 제130r조제1항의 처음 세가지 목표는 마스트리히트조약에 의해 거의 변경되지 않았으며 단지 네번째 목표가 추가되었다.

(1) 질적인 측면에서 환경의 보존, 보호 및 개선

이 표현은 모든 공식적인 용어에서 동일한 의미를 갖지 않는다.⁴⁸⁾ 이 목표는 매우 광범위하며 공동체행동을 위해 거의 무제한한 가능성을 남겨놓고 있다. '환경'은 자연 및 인공환경이다. 제3세계 국가의 환경보호를 위한 조치는 이러한 목표에 해당되지 않는다. 그러나 조약의 본문은 어떠한 제한도 포함하고 있지 않으며 공동체의 관행도 다르다. 국제법에 근거한 이러한 주장은 마스트리히트조약의 체결 이전부터 전개되어 왔다. 아프리카 코끼리의 보호를 위해 상아의 수입을 금지하는 공동체의 조치는 특정한 동물의 종을 보호하는데 목적을 둔 것이다. 환경에는 국경이 없으며 이는 국제법에 의해서도 국가별로 세분화될 수 없다. 상아의 수입금지에는 국가간의 경계와 무관하게 코끼리를 보호한다. 이것이 오존층, 바다, 자연, 열대숲과 같은 국제적 환경문제들을 언급할 때 '지구적 공동이해'를 이야기하는 이유이다.

개념간의 경계가 분명치 않기 때문에 '보호'는 '보존'과 '개선'을 포함하는 충분히 넓은 개념이라는 주장은 어느 정도 사실이다. 따라서 제130t조는 다른 두 단어를 반복사용하지 않고 단지 '보호'라는 단어만을 사용하고 있다. 환경의 질의 보존, 보호 및 개선을 위한 조치는 오염이 발생한 이후에 이를 제거하기 위한 계

47) Ludwig Krämer, EC Treaty and Environmental Law, 1995, p.45.

48) 독일어를 제외한 다른 언어로 이 원칙은 '환경의 질의 보존, 보호 및 개선'으로 이해되지만 독일어로는 '환경의 보존과 보호 그리고 그 질의 개선'으로 번역되어있다.

획, 오염방지를 위한 행동과 환경상태개선을 위한 일반적 계획 또는 기타 조치를 포함한다. 예컨대 건물의 보수 또는 위험에 빠진 생물 종의 보호를 위한 계획과 같은 보존조치는 환경을 보호하며 바다에 대한 폐기물 투기에 대한 금지와 같은 바다를 보호하기 위한 조치는 해양동식물의 보존과 관련이 깊다.

이러한 목표들은 입법조치를 위한 구체적인 요구로 연계되어 있지 않다. 그러나 이 목표들은 역동적인 정책이 뒤따르는 공동체기관에 의한 행동을 요구하고 있다.⁴⁹⁾

(2) 인간건강의 보호

이 목표는 단일유럽법에 의해 도입되었으며 마스트리히트조약에 의한 수정은 거의 없다. 환경질의 보존, 보호 및 개선을 위한 조치는 종종 인간건강의 보호를 위해 기여하기 때문에 이 목표는 어느정도 동어반복적이다. 하지만 이 목표의 명시는 공동체역내시장의 완성을 목표로하지 않는 법규가 제130r조와 제130s조에 근거할 수 있는가하는 의심을 제거하여 준다.⁵⁰⁾

예컨대 인간건강의 보호를 위한 법제는 납 또는 다른 오염물질의 생물학적 검사에 관한 지침의 형태로 이루어 질 수 있다. 이는 이 목표가 단순한 인간건강의 보호가 아니라 공공보건일반에 관한 조치를 포함할 수 있음을 보여준다. 다른 예는 특정 위해화학물질에 대한 공동체로부터의 수출과 수입에 관한 이사회규정 2955/92가 있다.⁵¹⁾ 이와같은 공동체법규는 당해 규정에 해당하는 화학물질의 판매와 사용을 금지하거나 제한하고 있다. 이 규정은 당해 화학물질이 공동체로부터 수출되는 경우에는 수입국가를 반드시 알리도록 규정하고 있기 때문에 이는 상품의 자유이동을 촉진하는 것이라고 할 수 없으며 따라서 제100a조에 근거할 수 없다. 이사회는 당해 규정의 근거를 제130r조에 두고 있다.

제129조(공공보건), 제129a조(소비자보호) 그리고 제100a조(소비자의 건강과 안전을 보호하기 위한 역내시장조치) 등에 의한 조치들 또한 인간건강의 보호에 기여하고 있다.

49) Ludwig Krämer, op. cit., p.46.

50) 음용수관련 규정과 수영자의 오염방지를 위한 법규가 그러한 예이다.

51) Reg. 2455/92 [1992] O.J. L251/13.

(3) 자연자원의 신중하고 합리적인 이용

이 목표는 단일유럽법에 의해 도입되었으나 마스트리히트조약에 의해 약간 수정되었다. “자연자원”은 매우 모호한 개념이다. 이는 동, 식물, 목재, 광물자원, 물, 원유와 천연가스 및 화학물질 등 환경에서 발견되는 모든 자원에 대한 관리를 포함한다. 단일유럽법 이전에 이 개념의 사용은 용어와 개념내용의 다양성으로 인하여 더 이상 진전되지 못했다. 자원의 신중한 이용은 자연자원의 파괴와 완전한 고갈을 피하는 지속가능하고 조심스러운 사용을 위해 노력할 것을 의미한다.

제130s조제2항에 따르면 공동체의 에너지정책은 다양한 에너지자원과 에너지공급의 일반적 체계사이에서 회원국이 갖는 선택에 영향을 미친다. 따라서 공동체환경정책에 관한 회원국에너지정책의 우선권에 대한 의문은 해소되었다. 회원국의 이익은 만장일치를 통한 결정채택요건에 의해 보호되어진다.⁵²⁾

(4) 환경문제해결을 위한 국제적 조치의 촉진

이 목표는 위원회의 제안에 근거하여 마스트리히트조약에 의해 삽입되어졌다. 국제적인 조치는 앞의 세 가지 목표에 포함되어 있기 때문에 실제에 있어 이 목표는 별다른 새 내용을 추가하고 있지 못하다. 이미 과거에도 위원회는 지역적 또는 범세계적 조치를 다루기 위해 국제적 조치를 추진하여왔다. 지역적인 조치로는 지중해, 북해, 발트해, 라인강, 다뉴브강 등을 위한 조치를 예로 들 수 있다.⁵³⁾

(5) 높은 수준의 보호

제130r조제2항의 이 내용은 유럽연합조약인 마스트리히트조약에 의해 조약에 도입되었다. 이는 ‘위원회는 - 보건, 안전, 환경보호 및 소비자보호에 관련한 제안을 함에 있어 높은 수준의 보호(a high level of protection)를 기준으로

52) Ludwig Krämer, op. cit., p.74.

53) 공동체가 당사자로 되어 있는 주요 국제조약은 IV. 7. 공동체가 당사자인 국제환경조약 참조.

채택한다'고 규정하고 있는 제100a조제3항과 유사하다. 그러나 두 규정은 그 중요성에 있어 매우 다르다. 제100a조제3항은 역내시장의 달성에 관련된 특정하고 구체적인 규정이다. 이에 비하여 제130r조제2항은 일반적으로 환경정책에 관한 것이다. 제100a조제3항은 위원회가 제안을 하는 경우 높은 수준의 환경보호를 기준으로할 것을 요구하고 있으며 제130r조제2항은 공동체 일반 특히 이사회에 의해 채택되는 조치를 다루고 있다. 제100a조제3항하에서 이사회는 환경보호의 수준에 관한 어떠한 의무도 갖지 않는다. 제100a조제3항의 기능은 제100a조제4항과 함께 다수결방식을 통해 회원국내에서 환경보호수준을 낮추는 것을 방지하는 것이다. 제130r조제2항은 그러한 기능이 없지만 일반적으로 높은 수준의 보호달성을 목표로 하고있다.

그러나 제100a조제3항이나 제130r조제2항은 무엇이 높은 수준의 보호인지에 관해서는 정해 놓고 있지 않다. 높은 수준은 생각할 수 있는 최고 수준이 아니라 일반적으로 높은 수준의 환경보호를 하고 있는 덴마크, 네덜란드, 독일 등 회원국과 유럽연합 회원국이 아니지만 높은 수준의 환경보호정책을 갖고 있는 국가들의 환경기준을 고려하여 결정할 수 있을 것이다.⁵⁴⁾ 국내적 또는 국제적으로 환경기준이 설정되어 있지 않은 분야에서는 정책결의 및 목표가 중요한 지표(indicator)가 될 수 있을 것이다. 또한 공동체환경정책의 전체적 목표는 환경의 질의 개선에 있음을 유의해야 한다. 따라서 높은 수준은 현재의 상태에서 가능한한 개선하는 것을 목표로 하여야 한다.

환경보호의 높은 수준에 달성하려는 목표는 공동체내 상이한 지역이 갖는 다양한 현실을 반드시 고려해야 한다. 제130r조제2항에서 지역적 다양성의 언급은 공동체정책이 어느 한 회원국에서 목표로 하고 있거나 이미 달성한 가장 높은 보호수준을 채택해서는 안된다는 중요한 의미를 갖고 있다.

제130r조제2항이 강행성을 갖는가에 대해서는 의문이 제기된다. 이 정책은 아직 달성되지 않은 수준을 전제로 하여 높은 수준의 보호를 목표로 하고 있다. 사실 이 정책은 단지 높은 수준을 목표로하고 있는 것이며 이는 어느 회원국도 자국이 현재 그 목적을 향해 나아가고 있다고 주장할 수 있도록 해주는 것이다.

이에 반해서 제100a조제3항은 강행성을 갖는다. 어떤 공동체 제안이 환경보

54) Ludwig Krämer, op. cit., p.50.

호의 높은 수준에 근거하고 있지 않다면 유럽의회는 이에 대해 유럽법원에 제소할 수 있다. 이는 제189a조와 제189b조의 절차에 따른다. 이사회는 오로지 만장일치에 의해서만 위원회의 제안과 다른 입장을 취할 수 있으나 위원회의 제안이 낮은 보호수준에 근거한 것인 경우에는 가중다수결투표에 의하여 위원회와 다른 입장을 취할 수 있다. 이러한 이사회와 위원회의 입장은 유럽의회의 절대 다수결에 의해서만 이의가 제기될 수 있다. 따라서 유럽의회가 환경보호의 높은 수준을 확보하고자 하는 경우에 높은 수준에 근거한 위원회의 제안에 대하여는 그 통과를 용이하게 하고 낮은 보호수준에 근거한 위원회의 제안에 대하여는 그 통과를 어렵게 함으로서 목적을 달성할 수 있다.

제130r조는 단일유럽법에 의해 도입되었으나 동조 제4항은 마스트리히트조약에 의해 삭제되었으며 동조 제5항이 제4항으로 바뀌었다. 동조항은 공동체가 국제적 환경협약을 체결할 수 있는 권한이 있음을 명시하였다. 동조항은 보조성 원칙(subsidiarity principle)에 대해서도 상세히 규정하고 있다. 즉 이러한 제반목적의 성취가 개별회원국 차원에서 보다 공동체차원에서 더욱 용이할 경우에는 공동체차원에서 조치가 취해져야 한다는 것이다. 또한 동조는 역외국 및 국제기구와의 협력을 위해 공동체와 회원국간의 역할 분담에 대해서도 규정하고 있다. 공동체법률안을 입안할 때는 과학과 기술정보, 환경여건, 조치시행 또는 조치부재에 따른 잠정적 혜택 및 비용, 그리고 공동체전체 차원에서의 개발 및 역내지역간의 균형있는 개발 등을 고려하여야 한다.

마스트리히트조약은 회원국에게 일정한 조건하에서 공동체입법에 의해 규율되는 사항에 대한 잠정적 보호조치를 채택할 수 있도록하는 제130r조제2항(2)를 도입하였다. 이러한 보호조항은 제130s조의 제1항과 제2항에 의해 채택된 조치에 적용된다.

3. EU環境立法의 根據

(1) 공동체법과 회원국 국내법의 조화 - 제100조

EEC조약 제100조에 따르면 이사회는 위원회의 제안에 대해 공동체시장의 설립 또는 기능에 직접적 영향을 미치는 회원국내에 법률, 규칙 또는 행정조치에 의해 제정된 조항들을 조화하기 위한 지침을 만장일치로 공포하여야 한다. 이 조

항은 조화되어야 할 국내적 조항이 있어야 하며 이 조항들은 공동체시장의 설립 또는 기능에 직접적으로 영향을 미치는 것이어야 한다는 두 가지 비절차적 측면을 포함하고 있다.⁵⁵⁾

EEC조약의 제3f조는 회원국간의 상이한 환경입법이 제품의 생산원가와 마케팅가격에 영향을 미침으로서 여러 회원국의 생산자들 사이에 불공평한 경쟁조건을 발생시키기 때문에 공동체 전체를 통하여 모든 생산자들이 동일한 원칙에 의해 규율될 수 있도록할 것을 요구하고 있다. 서로 다른 차원의 환경보호기준에 따른 경쟁의 왜곡을 회피하기 위해 제100조를 이용하는 것은 독특한 것이 아니다. 이와 유사한 주장이 공동체의 소비자보호입법을 정당화하기 위해 사용되어져 왔다. 반면에 제235조는 공동체시장의 운영과 공동체목표달성의 과정에서 공동체에 의한 행동은 필요성을 입증하여야 함을 규정하고 있으며, 공동체 조약은 유럽이사회가 공동체위원회에 의해 제기된 안에 대한 만장일치 및 유럽의회와의 협의를 통하여 적절한 조치를 채택할 명백한 권한을 규정하고 있지 않다.

EU환경법제내에서 제100조와 제235조를 구별하는 것은 가능하다. 제100조는 모든 잠재적 오염자들에게 동일한 의무를 부과함으로써 불공평한 경쟁조건을 창설하지 않으면서 환경문제를 다루고 있는 지침에서 통상적으로 언급되어 왔다. 예컨대 가정용품에서 발생하는 소음에 관한 이사회지침 85/594(EEC)은 제100조에만 근거하여 채택되었다.⁵⁶⁾ 반면에 유럽내에 야생 및 자연서식물의 보호에 관한 조약에 대한 이사회결정 82/72(EEC)처럼 순수한 환경입법들은 제235조에만 근거를 두고 채택되었다.⁵⁷⁾ 더우기 환경입법이 특정 회원국이 누리고 있는 자연적 혜택을 고려하고 있으며 획일적인 배출기준이 아닌 달성되어야 할 환경보호의 획일적 기준을 요구하고 있는 한 오로지 제235조만이 그와같은 입법을 정당화할 수 있다. 이러한 접근의 한 예는 수중에 버려지는 유해물질에 관한 이사회지침 76/464(EEC) 제6조에서 발견된다. 이 규정은 개별적인 배출을 제

55) 예컨대 지침75/439의 전문은 제100조를 언급하며 '법의 조화는 폐유(waste oil)의 처분에 있어 필요하다. 왜냐하면 그와 같은 조항의 상위는 불공평한 경쟁조건을 만들게되어 공동체시장의 기능에 직접적 영향을 주기 쉽기 때문이다'라고 하였다. Dir. no. 75/439 L42/43, 16 June 1975.

56) O.J. L344/24, 31. Dec. 85.

57) O.J. L38/1, 2. Oct. 82.

한하기 보다는 일정한 수질 기준을 유지할 것을 확보하는데 기본적인 목표를 두고 있다.

제100조가 표면상 공동체시장의 설립과 기능에 직접적 영향을 미치는 조치들에 관련된 경우에만 이용되고 제235조는 공동체목표의 하나를 달성하는데에만 이용됨에도 불구하고 공동체이사회는 공동체의 권한을 확대하여 왔다는 증거가 유럽의회에 대한 유럽이사회의 서면답변속에서 발견된다. 질문은 국내무역기준과 공동체입법의 더욱 유기적인 조화에 관련한 공동체이사회의 입장을 묻는 것이었다. 공동체이사회의 답변은 공동체시장의 기능이나 환경적 또는 소비자보호와 같은 다른 고려를 위한 입법을 하겠다는 것이었다. 이러한 답변은 지금까지 공동체입법을 정당화해온 공동체시장의 적절한 기능이라는 것과 환경정책이 관련성을 갖고 있어야 할 필요가 없음을 밝히는 것이었다. 그러나 유럽법원은 폐유처리에 관한 지침의 해석 및 효력에 관한 ADBHU사건에서 당해 지침은 공동체의 본질적 목표의 하나인 환경보호의 차원에서 검토되어야 한다고 하였다. 이와 같은 결론은 문리해석원칙에 따른 EEC조약의 해석에 의해서는 근거를 입증할 수 없지만 환경의 보호는 단일유럽법시행 이전에도 공동체의 본질적 목표의 하나였으며 제100조와 제235조에 명백히 근거하는 것으로 정당화된다. 유럽법원의 판결은 단순한 공동체권한의 확대라기 보다 환경을 보호하기 위한 진정한 관심을 반영하고 있는 것이다. 왜냐하면 환경보호를 목적으로 이루어진 회원국의 국내입법이 다른 회원국으로부터 수입을 막는 효과를 가져올 때 동법은 *Cassis de Dijon*사건⁵⁸⁾ 통해 확립된 판례법인 "강제요건" (mandatory requirements)의 하나로서 수입품과 마찬가지로 국내제품에도 동일하게 적용되어야 한다고 하였기 때문이다.⁵⁹⁾

(2) 단일시장의 완성 - 제100a조

제100a조는 상품과 서비스, 인력과 자본의 단일시장완성을 의도한 조항으로서 보건, 안전, 환경보호 또는 소비자보호에 관한 사항이 역내시장에 관한 것이

58) III. 4. (6) 합리성의원칙 참조.

59) David Vaughan(ed.), *EC Environment and Planning Law*, Butterworths, 1991., p.7.

라는 점을 근거로 이에 대한 법률을 채택할 수 있는 권한을 공동체에 명확하게 부여하고 있다. 그리고 이에 관한 법률제안시 집행위원회는 고도의 보호수준을 기준으로 제시할 수 있다는 단서조항을 두고 있다. 이 조항은 단일유럽법에 의해 도입되었으며 마스트리히트조약에 의해 수정되지 않았다. 제100a조제4항은 역내시장에 관한 조항이기 때문에 이는 역내시장의 완성에 기여하는데 목적이 있다. 따라서 이 규정은 만장일치에 의해 채택된 결정에는 적용될 수 없다. 그리고 어떤 회원국이 특정 제안에 대해 반대할 수 있다는 필수적 법적 근거가 존재하기 않기 때문에 회원국은 다수결의 경우에 제100a조제4항을 이용할 수 없다. 회원국은 오로지 현행 국내적 조치를 적용하는 것만이 허용되며 새로운 법제를 도입할 수 없다. 이는 두가지의 '보호'조항을 통해 회원국들에게 건강이나 환경의 보호를 위해 보다 엄격한 국별규제를 도입할 수 있는 권한을 부여함으로써 시행되고 있다. 다만, 그러한 국별규제가 역내국간 자의적인 차별이나 무역을 제한하는 위장된 수단으로 사용되어서는 안된다. 통보절차에는 집행위원회가 그러한 조치를 검토할 수 있도록 규정하고 있으며 그러한 권한이 부당하게 사용되고 있다고 판단될 경우 집행위원회나 회원국은 유럽법원에 직접 제소할 수 있다.

제100a조에 도입된 새로운 협력절차는 이사회가 다수결 원칙에 의거하여 법률을 채택할 수 있도록 규정하고 EC의회의 권한을 강화시켜 제안된 법률에 관한 심의권(reading)을 의회에 부여함으로써 의회의 의견과 배치되는 법률을 채택할 수 있는 이사회에 권한을 제한하고 있다. 사실 아직까지 제100a조제4항이 공동체의 조화를 촉진하고 있는지는 분명치 않다. 조약의 새로운 이 조항은 특히 상품의 자유이동에 관해 미칠 수 있는 효력과 관련하여 상당한 논란을 발생시키고 있다. 더욱 중요한 것은 제100a조제4항은 예외의 근거로 환경을 추가하였다.⁶⁰⁾ 이미 언급한 것처럼 제100a조제4항은 회원국이 환경과 관련하여 가중다수결투표에 의해 합의한 조화된 공동체기준을 완화하고 더욱 엄격한 기준을 적용하는 것을 허용하고 있다. 요컨대 제100a조제4항은 완전한 조화체계가 확립된 이후에도 제36조에 의존하는 것을 허용하고 있다.⁶¹⁾ 국내환경법의 조화와 관련하여

60) Vandermeersch, *The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community*, 12 *ELRev.*, 1987, p.427.

61) Kapteyn and VerLoren Van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1990, p.404.

제100a조제3항은 공동체가 높은 수준의 환경기준을 채택할 것을 지시하고 있다. 하지만 어느 정도가 높은 기준인가에 대하여는 분명히 밝히고 있지 않다.

마스트리히트조약도 또한 공동체 자체의 환경 주도권과 관련하여 동일한 용어를 사용하고 있다. 마스트리히트조약 제130r조제2항이 조화조치에 대해 명백히 언급하고 있음은 유념하여야 한다. 본문에서 요건을 갖추고 있는 조화조치는 적절한 곳에서 회원국이 비경제적 환경적이유를 위하여 공동체의 조사절차에 종속되는 잠정적 조치를 채택할 수 있는 보호조항(safeguard)을 포함하고 있어야 한다.

더욱이 회원국이 새로운 조항을 도입할 수 있는지 아니면 단지 현재 존재하는 것을 적용할 수만 있는지도 불분명하다. 새로운 조항의 도입과 관련하여 '제100a조제4항은 회원국이 당해 조치를 채택한 이후에도 자국의 기준을 높이는 것을 원할 가능성을 결코 배제하지 않는다. 반대로 그러한 상황은 조문의 문구나 초안작성자들의 의도에 완전히 꼭 들어맞는 것이다. 이를 다르게 해석하는 것은 허용되지 않는다. 그와 같은 사건의 발생상황을 상정하는 것은 어려운 일이 아니다. 예컨대 환경보호선거공약에 따라 환경론자들의 지지에 의해 새로운 정부가 권력을 획득하는 경우가 있다.'⁶²⁾ 이에 반하여 '제8a조에 따라 영구적이고 기능적인 전공동체적 범위의 역내시장을 창설하고자 하는 정치적, 법률적 목표는 만약 회원국이 환경보호 또는 제100a조제4항에 나열된 다른 가치를 위해 새로운 조항을 도입할 수 있는 무제한한 권한을 갖는다면 결국에 가서는 좌절될 것이며 그에 따라 역내시장의 기능에 새로운 장벽을 창설하게 된다. 제100a조제4항의 목적은 이사회에 다수에 의한 결정에 따라 회원국이 현존하는 높은 수준의 보호를 낮추도록 강제되는 것을 방지하는 것이다.'라는 주장도 제기되고 있다.⁶³⁾

어떠한 유럽법원의 판결도 이 문제를 해결하지 못했다. 분명히 위의 논쟁은 국내적 환경입법의 조화와 상품의 자유이동에 대한 심각한 의견의 분열을 반영하는 것이다. 최소한 '이는 역내시장의 완성에 대한 기대를 가지고 이루어진 투자가 1985년 6월의 백서에 공표된 공동체입법계획의 효과적인 적용에 의해 정

62) James Flynn, How Will Article 100a(4) Work? A Comparison with Article 93, 24 CMLRev, 1987, p.696.

63) Krämer, op.cit., p.62.

당화되어질 것이라는 공동체기업에 대한 모든 보장을 약화시키고 있다.’⁶⁴⁾ 이러한 논의의 측면에서, 비록 제100a조가 근본적으로 국내법의 조화에 관련있다고 할지라도 동 조항은 또한 환경행동을 위한 근거를 제공하고 있다는 더욱 기본적인 문제가 발생한다.

제100a조제3항은 회원국이 법의 조화를 위한 공동체의 조치를 이행함에 있어서 공동체가 환경보호관련 문제에 높은 수준의 보호기준을 채택할 것을 요구하고 있음을 유의하여야 한다. 따라서 동 조항은 명백히 제130r조에서 언급한 환경보호의 목표가 제100a조에 근거하여 채택된 조화조치를 통해서 효과적으로 추진되어질 것이라는 점을 지적하고 있다. 그러나 Titanium Dioxide 사건에서⁶⁵⁾ 법적 기초의 차이는 절차적인 문제일 뿐만 아니라 실질적인 문제이기도하다는 사실이 지적되었다.⁶⁶⁾ 유럽법원은 기업을 규제하는 회원국의 개별적 환경법이 경쟁왜곡을 초래할 수 있으므로 제100a조가 통일된 공동체법제를 창설하는 올바른 근거라는 집행위원회의 주장을 수용하여 지침 89/428/EEC를 폐기시켰다. 제100a조제3항에는 환경에 영향을 미치는 법률이 ‘높은 보호수준(a high level of protection)’을 설정하여야 한다고 기술되어 있기 때문에 제130r조에 기술된 환경보호라는 목표는 제100a조에 의거한 통일된 조치를 통해 효과적으로 달성될 수 있음이 분명하다고 유럽법원은 판결하였다. 유럽법원의 판결은 협약이 발효된 1987년 7월 이래 현안이 되고 있는 어려운 문제를 명료하게 해결하였다. 이에 따라 집행위원회는 이사회에 판정거부에 대한 우려없이 제100a조에 의거하여 기타의 환경적 제안을 할 수 있게 되었다.

유럽법원이 Titanium Dioxide사건에서 제130s조의 한계를 인정한 것처럼 제100a조를 공동체환경행동의 근거로 이용하는데 대해서는 일부 비판이 있다. 획일적인 원칙을 도입하는 많은 입법이 경쟁의 조건을 조화하기 위한 것으로 변명될 수 있기 때문에 유럽법원은 EEC 제130s조에 대해 그 한계를 확정해온 것

64) Kapteyn and Van Themaat, *op. cit.*, p.404.

65) Titanium Dioxide사건에서 공동체위원회는 이산화티타늄산업에 있어 경쟁조건의 개선 추구에 관한 이사회에 지침에 대하여 비록 당해 지침이 단지 2차적으로 환경보호에 기여하는 것이었음에도 이의를 제기하였다. Case 300/89, *Commission v. Council*, [1991], ECR 2867, para. 24.

66) 역내시장의 달성을 목적으로한 법규의 조화에 관한 조치들은 환경보호의 목적에 기여하고 있다; Krämer, *op. cit.*, p.40.

같다. 단일유럽법에 의해 의도적으로 도입되고 강제적 요건을 표현하고 있는 규정이 법적 근거에서 대체로 불필요한 것으로 선언되었다는 것은 이해하기 어려운 일이다. 공동체위원회가 제안한 문제 가운데 가중다수결원칙에 의한 결정이 이루어져야 할 문제를 규정하는 EEC 제130s조의 두번째 문장에 근거한 공동체이사회의 의무가 공동체위원회의 정책과 현안에 대한 판결의 일관성결여로 인하여 사문화되어가고 있다는 사실 또한 놀라운 일이다.⁶⁷⁾

동식물의 보호를 위한 조치는 제100a조가 아니라 제130s조에 근거하여야 한다. 동식물은 일부 회원국의 법률상 물건으로 간주되며 그 결과 상품의 자유이동에 관한 원칙에 따라야 한다. 그러나 공동체법의 원칙에서 보면 이 문제는 '상품의 자유이동'부분 보다 '환경'부분에 더 밀접하게 관련되어 있다. 동물과 식물은 제조물과 동일할 수 없다.⁶⁸⁾ 이에 대해 일부 회원국이 이미 동식물을 상품으로 다루고 있는데 왜 공동체법이 동일하게 다루지 못하느냐는 의문이 제기된다.

단일유럽법은 연구개발에 관하여 통합된 조항을 EEC조약에 도입하였으나 마스트리히트조약은 이 내용을 "연구 및 기술개발"이라는 제목으로 제130f조 내지 제130o조로 법제화하였다. 그리고 단일유럽법하에서는 제130q조였던 제130o조는 이사회가 공동체차원의 연구, 기술개발 및 환경계획수행을 위한 기업 결합 및 기타 조직의 설립에 관한 제130n조에 근거한 조치를 만장일치로 결정한다고 규정하였다. "모든 공동체행동은 이 장의 규정에 따라 결정되고 이행되어야 한다"는 제130f조의 규정에 따라 환경에 관한 연구 및 기술개발계획은 제130s조가 아닌 제130o조에 근거하여 채택된다.

(3) 환경정책의 통합요건 - 제130r조

단일유럽법은 '환경보호요건은 공동체의 다른 정책의 구성요건이어야 한다'고 규정하고 있다. 이 규정은 공동체기구의 장래의 조치에 대해 이러한 요건의 이행을 위한 시간 및 형식의 특정없이 그리고 불이행에 대한 결과를 정하지 않은 상태에서 일반적으로 강제된다. 이와 유사한 통합요건은 문화와 보건 그리고 환경이 개별적 정책고려에 의해서 해결될 수 없는 공동체의 핵심적인 요소라는 명백

67) David A. Demiray, op. cit., p.101.

68) Krämer, op cit., p.45.

한 표현을 통해 조약의 문화 및 보전에 관한 분야에서 발견된다.⁶⁹⁾

통합요건의 의도는 환경측면이 다른 정책의 기획, 입안 및 이행단계에서 무시되어서는 안된다는 것을 확고히하기 위해서이다. 이 규정은 조약에 언급된 공동체정책에 제한되지 않으며 조약에 의해 '정책'으로 호칭되는 분야의 활동에 제한되지 않는다. 이는 일반원칙으로 표현하는 대신에 모든 공동체의 활동이 반드시 환경보호요건을 고려하도록 하였다. "환경보호요건"은 제130r조제1항과 제130r조제2항에 규정되어 있다. 따라서 공동체환경정책의 특정한 목표는 다른 정책의 기본구도내에 고려되어야 한다.

그러나 이 원칙은 환경침해를 피하기 위해 예방조치가 취해져야 한다는 환경정책을 요구하면서 예방조치의 필요성을 무시하고 운송, 농업, 에너지정책을 허용하기 때문에 별다른 의미가 없다. 대부분의 환경침해나 파괴는 환경정책의 체계에 속하는 조치에 의해 발생하는 것이 아니라 운송, 농업, 에너지, 산업개발 및 다른 정책분야의 정책에 의해 발생하기 때문에 사실 통합원칙은 제130r조 2항의 원칙들이 다른 정책에 고려되어야만 운영될 수 있다. 그러나 통합요건은 단지 원칙일 뿐 모든 경우에 대한 법적 구속력있는 규칙이 아니기 때문에 공동체의 다른 정책분야의 개별조치들이 이 원칙에 따라야 한다는 요구는 지나친 것이다. 공동체기구는 이 원칙의 실행에 있어 매우 광범위한 재량권을 갖고 있다. 통합원칙은 1987년의 단일유럽법과 달리 더 이상 단순한 사실의 서술이 아니라 장래에 공동체행위에 의해 확보되어야 하는 목표를 정한 것이기 때문에 통합요건을 철저히 운영하려는 공동체기구의 정치적 의지에 거의 전적으로 의존한다. 정책간의 통합원칙은 동조에서 특히 가장 중요한 규정인데 환경보호는 EC정책상 그러한 포괄적 요건이 부과되는 유일한 영역으로 공동체는 이를 시행하고 발효하는 절차를 채택하여야 한다.

제130r조는 또한 환경, 경제 및 사회적 발전정도의 차이를 고려한 상이한 지역에 대한 상이한 원칙과 같이 '차별성'으로 언급되는 것들을 때때로 허용하고 있다. 예컨대 지침 78/611의 제7조는 아일랜드에게 자국내에서 사용되는 가솔린내에 높은 비율의 납을 포함할 수 있도록 허용하였다. 왜냐하면 아일랜드는 이에 관한 기술적 능력을 갖고 있지 못하며 상대적으로 깨끗한 환경을 갖고 있기 때문

69) EEC조약 제128조 및 129조.

이다.⁷⁰⁾ 마스트리히트조약은 제130r조제2항에서 공동체가 반드시 공동체 각 지역에 있어 상황의 다양성을 고려하도록 명백히 밝힘으로써 이를 확인하였다. 그와같은 조항은 명백히 지역적 조건을 고려한 차별적인 환경정책을 주장하는 회원국의 지위를 강화시켜주는 것이다. 따라서 이 조항은 장차 EU환경법제의 발전에 있어 중요한 역할을 할 것이다.⁷¹⁾ 아직까지 어느 누구도 이 기준에 근거한 원칙에 이의를 제기하지 않았으며 유럽법원의 결정도 이 조항의 기준을 심리하지 않았다. 그럼에도 불구하고 회원국에게 차별성이 경쟁적인 이익을 제공하는 상황을 상상하는 것은 어려운 일이 아니다. 예컨대 만약에 산업오염에 관련한 어떤 공동체의 환경조치가 차별성으로 인하여 회원국에게 적용되지 않는다면 당해 회원국의 제품생산비용은 상당히 낮아질 것이며 따라서 더욱 경쟁력을 갖추게 될 것이다. 그러한 상황은 갈등의 원인이 될 것이다.

(4) EU환경법의 입법절차 - 제100a조, 제130s조

제130s조는 기본적인 입법절차와 대안에 대해 규정하고 있다. 이 조항은 단일유럽법에 의해 처음 EEC조약에 도입되었으며 이후 마스트리히트조약이 채택되기전까지 만장일치체에 의하여 결정이 이루어졌다. 즉 제130s조에 근거한 입법은 공동체이사회에서 만장일치로 통과되어야 하고 그 채택에 있어서 유럽의회는 자문역할만 수행할 뿐 정책을 결정하는 것은 아니나 이사회가 만장일치로 특정 분야에 관한 정책결정에 있어서 다수결원칙으로 결정하도록 위임할 수 있다고 하였었다. 그러나 마스트리히트조약에 의하면 제189c조에 근거하여 특정 회원국에 대한 일정한 조항을 내용으로 하는 결정은 다수결에 의해 결정하도록 규정하고 있다. 그리고 만장일치에 의해 채택되어야 하는 사항들은 특별히 예시하였으며⁷²⁾ 다수결에 의해 결정되어야 하는 사항은 만장일치로 결정하도록 하였다.

70) Dir. No. 78/611 O.J. L197/19 of June 1978; 사실 이 지침은 단일유럽법에 앞서 제정되었지만 그럼에도 불구하고 차별성의 의미를 시사하고 있다. 또한 Dir. 88/609 O.J.L 336/1 of 24 November 1988 참조.

71) Vandermeersch, op. cit., p.420.

72) 재정적 성질을 갖는 규정, 도시 및 농촌계획, 토지사용, 수자원관리, 에너지 자원의 선택과 에너지 공급 등; 제130s조제2항

따라서 새로운 제130s조는 첫째, 제189c조에 언급된 협력(cooperation) 둘째, 만장일치에 의한 협의(consultation) 셋째, 가중투표제에 의한 결정사항을 선택하기 위한 만장일치투표(unanimous vote) 넷째, 공동결정(co-decision) 등 4 가지의 입법절차를 도입하였다.⁷³⁾ 그러나 집행위원회와 유럽법원은 공동체의 환경입법이 최소한도의 기준을 설정하되 회원국들에 의해 남용되지 않도록 하여야 한다는 점을 명확히 하였다. 즉 판례에서 '제130s조에 따라 공동으로 채택된 보호조치로 인해 어떤 회원국이 본 조약과 양립될 수 있는 보다 엄격한 보호적인 조치를 도입하는 것을 방해받아서 안된다'고 하였다.

1987년 6월 유럽법원은 이산화티타늄 폐기물의 처리를 위한 단계별계획에 대한 지침 89/428/EEC의 법률적 근거에 관해 판결하였다. 동 판결에서 유럽법원은 공동체가 산업에 영향을 미치는 환경입법을 만장일치 대신에 다수결로 채택할 수 있음을 명백히 하였다.

집행위원회는 시장단일화를 심화시키는 조치에 관해 규정한 협약 제100a조를 지침안의 근거로 삼았으나 이사회는 그 법률적 근거를 제130s조의 환경조항으로 바꾸었다. 협약 제100a조에 따를 경우 의회는 다수결로 채택될 수 있는 법률안에 관해 두 가지의 권한을 갖는다. 관행에 따라 제100a조에 근거하여 입법할 경우보다 환경적인 면에서 진전된 권한을 유럽의회에 부여하게 되고 최종안에 대한 이사회에 영향력을 보다 증대시키게 되지만 이러한 관행은 유럽의회의 권한증대와 국별 입법권의 공동체에 대한 이양 및 상실에 대해 우려하는 일부 회원국들의 반발을 사고 있다.

제130s조에 의거할 경우 의회는 '자문(consultive)'역할이라는 한 가지 권한만 갖게되고 이사회는 만장일치로 의결하여야 하기 때문에 목적달성이 어려운 경우가 많다.

73) 이같은 조문이 있음에도 제100조와 제235조는 아직 환경조치를 위한 유효한 법적 근거로 남아 있다; Case 62/88 Hellenic Republic v. Council [1990] ECR 1527 para 19.; 그러나 이 두조항은 새로운 규정의 측면에서 그 중요성이 삭감되고 있는 것 같다; Krämer, The Single European Act and Environmental Protection: Reflections on Several New Provisions in Community Law, 24 CMLRev, 1987, p.682.

(5) 회원국의 엄격한 환경보호조치 - 제130t조

제130t조는 EEC조약 제36조에 근거한 과거의 관행을 재확인하여 로마조약에 위배되지 않는 한 회원국들이 환경을 보호하기 위해 공동조치보다 엄격한 조치를 채택할 수 있도록 규정하고 있다. 제130t조는 유럽공동체와 회원국 국내법 간의 관계에 관한 규정으로 단일유럽법에 의해 도입되었으며 처음의 EEC조약(the original Treaty)하에 채택된 많은 환경관련조치 속에서 발견되는 원칙들을 포함하고 있다. 제130t조는 관련된 부분에서 '제130s조에 근거하여 채택된 보호조치는 회원국이 보다 엄격한 보호조치를 유지하거나 도입하는 것을 막지 못한다. 그와같은 조치는 이 조약과 양립할 수 있어야 하며 위원회에 통고되어야 한다'고 규정하였다. 마스트리히트조약은 공동체에 통보되어야 하는 국내법에 의해 도입되고 유지될 수 있는 조치를 추가하였으며 첫 문단의 끝에 있던 '이 조약과 양립하는'이라는 문구를 삭제하였다. 제130t조는 공동체가 만장일치 또는 가중다수결방식에 의해 채택한 규칙에 대해 회원국이 채택할 수 있는 법률적 조치의 전제조건을 규정하고 있다. 제130t조는 회원국이 환경보호를 위한 조치를 채택함에 있어 공동체에 의한 조치를 기다릴 필요가 없음을 의미한다. 이는 또한 공동체가 제130r조제1항에 규정된 목표의 달성을 위해 어떤 회원국이 이와 유사한 조치를 채택하였는가를 고려하지 않고 조치를 채택할 수 있음을 의미한다. 이 조항은 최소한의 조화기준을 부과하여 회원국에게 보다 엄격한 관련 기준을 추진할 자유를 남겨 놓은 것이다. 이러한 완화는 제130s조에 근거한 환경지침과 규칙에 제한된다. 비록 충분히 명백한 듯이 보이지만 어떤 종류의 보호조치가 허용되는가에 관해서는 다양한 의견이 존재한다.

마스트리히트조약은 공동체 또는 회원국에게 어떤 특정한 환경법제분야를 배타적으로 법제화할 수 있는 권한을 부여하지 않았다. 결국 공동체의 권한과 회원국의 권한 사이의 상호관계는 유동적이며 보완적인 것이다. 제130t조는 공동체가 130s조에 의거하여 채택한 규칙에만 적용된다. 제130t조는 일반적으로 회원국이 더욱 엄격한 '보호조치'를 채택할 수 있도록 허용하고있기 때문에 보호조항이 적용되는 분야는 상대적으로 제한되어있다. '보호조치'라는 용어가 제130r조에 열거된 다른 목표의 '개선'을 목적으로하는 조치에 반하는 회원국의 보호행위를 제한하는 것인지 아니면 '보존'을 목적으로하는 조치에 반하는 회원국의 보호

행위를 제한하는 것인지 하는 문제에 대하여 이 조약과 양립할 수 있는 보호조치는 제30조 내지 제36조에 근거해야 하지만 최소한의 조화는 상품의 자유이동에 관련되지 않는 상황에 만 적용될 수 있다고 말할 수 있다.⁷⁴⁾ 제130t조는 공동체의 목표가 환경의 보호 뿐만 아니라 상품의 자유이동과 같은 것도 포함하고 있다면 보다 엄격한 국내조치를 허용하지 않는 것으로 이해되어야 할 것이다.⁷⁵⁾

반면에 비록 공동체입법이 상품의 자유이동을 방해한다고 할지라도 제130t조가 보다 엄격한 국내적 조치를 허용한다는 주장도 있다. '제130r조 내지 제130t조는 근본적으로 환경보호를 위해 획일화된 전공동체적 원칙을 만들어내고자 한 것이 아니다. 이는 제130t조가 공동체내에서 다른 수단들이 가능하며 또한 필요함을 분명하게 인정한 것에서 명백히 드러나 있다.'⁷⁶⁾ 제130t조의 사용은 공동체가 환경의 보호를 상품의 자유이동 보다 중요하다고 결정한 정치적 선택을 반영하는 것으로 볼 수 있다는 것이다.

제130t조와 제100a조제4항은 제130s조와 제100a조하에서 투표요건에 대한 일부 회원국의 우려를 반영하고 있다. 조화를 위한 가중투표제와 함께 회원국은 환경문제에 관한 투표권박탈과 이에 따른 자국의 높은 기준을 상실할 가능성에 직면하였다.⁷⁷⁾ 환경의 장에 포함된 만장일치제에 있어서 예컨대 환경분야에 있어 높은 보호기준을 갖고 있는 회원국은 자국의 국내적 기준을 대체하게 될 공동 합의에 의한 기준이 낮은 수준의 보호를 제안하는 것이 아닌가하는 우려를 갖고 있었다.⁷⁸⁾ 즉 만장일치를 획득하기 위해서 고도로 발달된 환경법을 갖고 있는 회원국들은 자신들의 높은 기준을 공동체의 타협을 위해 낮추어야 하는 것이 아닌가하는 우려를 가졌었다. 따라서 이들 국가는 새로운 조약에 단일시장을 향한 공동체의 입법을 막지않는 한편으로 일정한 조건하에서 회원국이 엄격한 환경기준을 갖는 것을 허용하는 보호조치(safeguard measure)가 포함되도록 하기 위해 강력히 로비하였다. 이와같은 외면조항(opt-out provisions)은 제130s조

74) 제130r조제1항에 따르면 환경에 관한 공동체의 정책은 ①환경의 질의 보존, 보호 및 개선 ②인류보건의 보호; 천연자원의 신중하고 합리적인 이용 ③지역적 또는 세계적 환경문제를 다루기 위한 국제적 차원의 조치추진 등의 목적달성에 기여하여야 한다.

75) Haagsma, op. cit., p.348.

76) Krämer, op. cit., p.41.

77) Vandermeersch, op. cit., p.417; Haagsma, op. cit., p.338.

78) Haagsma, op. cit., p.336.

하에서 환경보호조치를 위한 제130t조와 단일유럽시장을 창설하기 위한 회원국 국내법의 조화에 관한 제100a조제4항 등과 같이 단일법이 다양한 목적을 위한 역할을 수행하도록 한다. 후자와 관련해서는 ‘이와같은 공동체 조치의 환경측면들은 예컨대 역내시장의 달성과 같은 그 주된 목표에 대해 2차적인 것이다.’⁷⁹⁾ 그러나 예에 의하면 이 두 조항간의 실제적 차이들은 결과적으로 상품의 자유이동에 관해 일어날 몇몇의 잠재적 문제를 혼란스럽게 한다.

(6) 제235조에 의한 보완

제100조의에도 제235조가 조화의 범위를 넘는 공동체환경행동에 대한 법적 근거를 제공해 왔다. 예컨대 이사회는 야생조류 및 철새류와 자연서식지를 보호하기 위한 이사회지침의 근거를 제235조에 두었다. 제235조는 “만약 공동체시장의 운영과정에서 공동체의 행위가 공동체의 목적중의 하나를 달성하기 위해 필요한 것으로 입증되고 이 조약이 그에 필요한 권한을 규정하고 있지 않은 경우 이사회는 유럽의회의 자문을 받은 후 위원회의 제안에 대하여 만장일치로 적절한 조치를 취할 수 있다”고 규정하고 있다.

절차적 요건을 제외하면 제235조의 기준은 세가지 요소로 축소된다. ①공동체의 행동은 필요한 것임이 입증되어야 한다. ②공동체의 행동은 공동체시장의 운영과정에서 행해져야 한다. ③공동체의 행위는 공동체시장의 목표중의 하나를 달성하는 것이어야 한다. 따라서 제100조와 마찬가지로 환경조치는 공동체의 발전과 관련된 방식의 하나이어야 한다. 비록 위원회와 이사회가 환경의 보호가 기본적인 공동체의 목표라고 선언했지만 환경보호는 정도의 차이가 있을 뿐 아직까지 경제적 관련성을 갖고 있다. 예컨대 야생조류의 보호에 관한 지침은 야생조류의 포획 또는 조류알의 수거와 같은 경제적 행위를 포함하고 있고 자연서식지 보호에 관한 결정은 그와 같은 서식지가 경제적 목적으로 사용되어서는 않된다고 선언하고 있다.⁸⁰⁾

79) Vandermeersch, op. cit., p.417.

80) 그러나 모든 환경조항이 공동체시장에 명백한 직접효력을 갖는 것은 아니다. 상품, 용역, 노동 또는 자본시장에 대한 접근이나 행동을 규율하기 위한 조치는 회원국간의 교역에 쉽게 구별되는 직접효력이 있으나 환경보호적 조치는 종종 그러한 분명한 목표를 갖고 있지 않다.

제235조에 의한 행위를 정당화하기 위해 이사회는 조약의 전문과 제2조 및 제3조의 용어의 의미를 확대하였으며 같은 용어를 계획의 전문에 상당히 많이 사용하였다.⁸¹⁾

4. EU環境法の 基本原則

제130r조제2항은 공동체환경정책을 위한 여러가지 기본적 요소로서 목적과 원칙을 열거하고 있다. 이에 앞서 제1조 내지 제7조는 공동체를 설립하고 운영하는데 있어 기초가 되는 여러 원칙들을 “원칙”(principles)라는 표제로 포함하고 있다. 제130r조제2항은 제1조 내지 제7조보다 명확한 표현은 아니지만 ‘목적으로하여’ 또는 ‘근거하여’라는 표현을 통해 이러한 일반적 원칙에 환경분야에 있어 특정한 원칙을 추가하고 있다. 본질적으로 모든 원칙은 예외나 완화를 허용하고 있다. 그 결과 제2항에 규정되어 있는 원칙들은 모든 공동체조치에 대한 기초로서 반드시 고려되어야 하는 법적인 구속력있는 원칙은 아니다. 하지만 유럽법원은 제130r조제2항의 원칙들이 각 개별 조치에 의해 실현되어야 한다는 판결을 내려왔다.⁸²⁾ 또한 마스트리히트조약은 제130r조제2항에 있어 강조점을 ‘행동’에서 ‘정책’으로 무게중심을 옮겼다.

제130r조제2항의 원칙들은 어느 정도 법적인 의미를 갖는다. 동조의 원칙들은 공동체의 행위가 동 원칙들에 근거하도록 의무를 부과하였다. 유럽법원은 제130r조제2항의 원칙들을 판결에 이용하였다. 제130r조제2항의 원칙들은 예시된 것이기 때문에 이전에 채택되고 적용된 원칙들은 대체되지 않고 계속 존속한다.⁸³⁾

제1차 환경행동계획 및 제4차 환경계획에 나타난 원칙들은 다음과 같다.

81) 에컨대 야생조류의 보존에 관한 지침과 생활여건의 개선에 관한 지침에서 이사회는 공동체 전체 경제활동의 조화로운 발전 그리고 계속적인 균형있는 확대라는 표현을 하였다; Dir. no. 82/461, O.J. L210/10 of 24 June 1982; 유사한 용어의 사용은 다른 지침에서도 발견된다; Dir. no. 79/409, O.J. L103/1 of 2 April 1979.

82) Case C-2/90, Commission v. Belgium [1992], IE.C.R. 4431, [1993] 1 C.M.L.R. p.365.

83) Ludwig Krämer, EC Treaty and Environmental Law, 1995, p.45.

- ①오염 또는 생활방해요소(nuisances)는 그 결과가 발생한 이후에 추후적으로 대처하기 위해 노력하기 보다는 원천에서부터 예방되어야 한다.
- ②환경에 대한 영향은 모든 기술적 기획과 의사결정절차의 가능한 한 가장 빠른 단계에서부터 고려되어야 한다.
- ③생태학적 균형에 중대한 피해를 유발하는 자연자원 또는 자연의 개발은 반드시 회피되어야 한다.
- ④공동체내에서 과학적 및 기술적 정보의 기준은 환경을 보존하고 개선하기 위한 효과적인 조치의 채택이라는 견지에서 개선되어야 하며 이 분야에 있어 연구는 장려되어야 한다.
- ⑤생활방해요소의 방지와 제거비용은 원칙적으로 오염자로부터 지출되어야 한다.
- ⑥한 국가내에서 이행되는 조치는 다른 국가내에 어떠한 완화를 유발해서는 안된다.
- ⑦환경정책은 가능한 한 그 상반된 결과를 방지하거나 감소시키기 위한 견지에서 개발도상국의 이해를 고려하여야 한다.
- ⑧국제적 차원에서 공동체노력의 효과는 유럽환경정책에 대하여 명백하게 정의된 장기적 개념(long-term concept)에 의해 증가되어야 한다.
- ⑨환경의 보호는 공동체 모두를 위한 문제이며 따라서 모두는 환경보호의 중요성을 깨달아야 한다.
- ⑩각기 상이한 오염의 범주내에서 오염의 유형에 적합한 조치의 수준을 설정하는 것이 필요하다.
- ⑪개별국가에 있어서 환경정책의 주된 방향은 더 이상 고립적으로 계획되어서는 안된다. 개별적 국내정책은 국내적 차원의 발전을 방해하지 않는 범위내에서 가능한 한 상호조절되고 조화되어야 한다.⁸⁴⁾

(1) 예방적 조치의 채택

예방적 조치는 환경보호를 위한 조치가 보다 빠른 단계에서 채택되도록 하기

84) First Environmental Action Programme [1973], O.J. C112/1, Forth Programme, [1987] O.J. C328/1 annex 1.; 그러나 이 원칙들은 마스트리히트조약에 표현된 원칙들보다 그 중요성이 약화되고 있다.

위한 것으로서 다른 어떤 환경정책보다 중요한 조치이다. 환경파괴가 발생한 이후에 이를 복구하는 것은 더 이상 최선의 조치가 아니다. 따라서 예방적 조치의 원칙은 피해를 예방하기 위해 사전에 조치를 채택할 것을 요구하고 있다. 더욱이 예방적 조치는 경제적 측면에서도 환경침해가 발생한 후에 이를 제거하기 위해 드는 비용보다 적게 들기 때문에 의미를 가진다. 어떤 형태의 예방적 조치가 채택되어야 하는가에 대해서는 정해져 있지 않지만 환경침해를 피하기 위해 공동체가 그동안 채택해온 조치에는 다음과 같은 것들이 있다.

- ① 공동체 전영역이 특정회원국 국내입법안에 상응하는 법제를 채택하도록 하기 위해 당해국이 추진중인 국내입법안통지⁸⁵⁾
- ② 중요한 국내기간산업계획에 대한 환경영향평가⁸⁶⁾
- ③ 산업계에 대한 주요사고 예방조치채택 의무부과⁸⁷⁾
- ④ 제품의 판매전 또는 제3국수출전 공공당국에 대한 통지의무⁸⁸⁾
- ⑤ 공동체내에서 폐기물운송에 대한 제한 및 금지조치와 폐기물수출제한조치⁸⁹⁾

(2) 오염원에서부터의 환경피해방지

이 원칙은 단일유럽법에 의하여 EC조약에 삽입되었으며 마스트리히트조약에 의한 개정은 없다. 이 원칙은 환경에 대한 침해가 발생한 경우에 당해 침해가 확대되기 전에 가능한 한 빠르게 복구될 것을 요구하고 있다. 이 원칙은 타국내에서 발생한 환경오염의 결과가 타국에 영향을 미치는 초국경적 오염의 경우에 특히 중요한 의미를 갖는다. 그러나 일반적인 자동차증가로 인한 대기오염, 소음 등을 원천에서부터 방지하는 것은 자동차를 없애는 것을 의미하기 때문에 이에 대한 적용은 곤란하다. 그외에도 타국의 환경침해로 인한 기후변화, 바다오염, 삼림축소로 유발되는 환경침해 등도 이와 유사하다. 이 원칙에 따르면 공동체는 환경의 목표수준을 채택하기보다는 배출기준을 우선적으로 채택하여야 한다.

85) Dir. 83/189, [1983], O.J. L109/8.

86) Dir. 85/337, [1985], O.J. L175/40.

87) Dir. 82/501, [1982], O.J. L230/1.

88) Dir. 92/32, [1992], O.J. L154/1; Dir. 90/220, [1990], O.J. L177/15.

89) Reg. 259/93, [1993], O.J. L301/1.

그러나 배출기준의 요구는 모든 인간활동이 환경에 영향을 미친다는 사실을 간과한 것이다. 그리고 이는 환경의 自淨能力을 고려하지 않은 것이다. 환경의 목표수준이 낮게 유지되고 있으며 오염의 정도가 환경의 자정능력을 초과하지 않는 경우에 환경의 자정능력은 배출기준을 무의미하게 만든다. 따라서 이 원칙은 오로지 실제적 환경침해가 발생한 경우에 적용된다.

환경의 목표수준은 지역적, 국가적 차이를 허용하지만 배출기준은 모든 공동체국가에게 공정한 경쟁상황을 설정하므로 경제력이 있는 회원국이 선호한다. 만약 정치적 의지가 있다면 공동체는 예외와 완화 그리고 특정한 상황하에서 과도기를 인정하면서 이 원칙을 배출기준의 강화를 위해 이용할 수 있을 것이다. 그러나 공동체는 폐기물의 소각, 휘발성유기화합물의 배출 등 특정한 위험행위에 대해서만 배출기준을 강화하였다.

유럽법원은 이 원칙에 근거해서 타국으로부터의 폐기물 수입금지조치를 정당화하였다. 법원의 판결은 폐기물의 처리가 가능한 한 당해 폐기물의 발생지에서 가까운 곳에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

(3) 오염자부담원칙

EC이사회의 권고에⁹⁰⁾ 의해 규정된 오염자부담의 원칙은 1987년 단일유럽법 제130r조에 의해 확인된 원칙이다. 동 원칙에 따르면 직·간접적으로 환경을 손상시키거나 그러한 손상을 야기하는 여건을 조성한 자연인 또는 법인은 당해 오염을 제거하거나 공공기관이 설정한 기준 또는 상응한 조치에 부합될 수 있도록 오염도를 경감하는데 필요한 조치의 비용을 부담하여야 한다. 그러나 오염자가 부담하는 것이 불가능하거나 너무 어렵다고 입증하거나 특히 오염원인이 누적오염(cumulative pollution) 또는 오염사슬(pollution chain)로 발생한 경우에는 오염사슬 또는 오염과정상의 특정시점에서 법률적 또는 행정적 수단에 의해 오염방지 비용을 부과한다.

이 경제적 원칙은 이제 법원칙으로서 해석되고 있다. 실제에 있어 이 원칙은 환경침해와 오염피해의 회복비용이 사회의 세금에서 지불되어서는 안되며 환경

90) Council Recommendation 75/436/EURATOM, ECSC, EEC.

침해와 오염은 이를 발생시킨 개인이 그 비용을 부담해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 원칙적으로 환경오염을 제거하기 위한 국가지원은 궁극적으로 납세자가 그 비용을 부담하기 때문에 이루어져서는 안된다. 대신에 법적 구속력있는 규칙에 의해 어떤 상황에서 환경에 피해를 주는 배출이 발생하며 이러한 배출에 대해 어떻게 책임을 져야 할 것인가가 확정되어야 한다. 그리고 공동체 또는 회원국의 국내적 기준준수는 강력히 강제되어야 한다. 왜냐하면 기업이 이 기준을 준수하지 않는 것은 당해 오염기업에 대한 경제적 보조를 의미하기 때문이다.

환경피해복구는 오염자의 확인여부에 관계없이 공공당국의 업무이다. 그러나 지표수나 해안의 오염, 삼림의 감소, 침식, 사막화, 기후변화, 도시밀집지역의 스모그 등의 경우에는 그 오염자가 누구인지 확인하는 것이 점차 불가능하게 되었다. 따라서 공공기관은 종종 오염제거의 유일한 책임자가 된다. 환경에 대한 새로운 오염물질의 배출 및 처분과 관련해서 공공기관은 비용면에서 부담을 안게된다. 대신에 환경에 대한 접근은 더욱 많은 물질을 배출하거나 처분하고 더 많은 환경을 사용하게 되면 환경을 보존하기 위한 비용은 더욱 많이 필요하게 된다. 현재까지 이 비용을 부담하는 주체는 오염자가 아니라 오염이다. 즉, 환경보존비용의 부담을 위해 더 많은 환경의 오염이 이루어지고 있다.

오염방지를 위해 공공기관이 취할 수 있는 가장 효율적인 조치는 환경보호기준의 설정 및 과징금부과 또는 양자를 결합한 수단이다. 이를 위해 여러가지 유형의 환경보호기준, 과징금부과목적 및 절차, 원칙에 대한 예외, 원칙에 위배되지 않는 특정유형의 공공자금지원 등에 대한 규정이 있다. 이들 원칙을 적용함에 있어서 회원국들은 환경오염이 자국에 영향을 미치는지 다른 회원국에게 영향을 미치는지에 따라 어떠한 차별을 두어서도 안된다.

오염자부담원칙은 원칙으로서 요구되는 것이기 때문에 예외와 적용완화를 허용한다. 위원회는 정책수행의 초기부터 기업들이 국가보조를 받는 것을 허용해왔을 뿐만 아니라 그러한 보조의 일반원칙까지 규정하였다.⁹¹⁾ 오염자부담원칙이 조약에 포함됨으로써 국가보조가 줄어들기 보다는 증가되었다. 이는 회원국에 대해 주어지는 공동체의 환경지원금도 마찬가지이다.

91) Court of Auditors, [1992], O.J. C245/1.

(4) 보조성원칙

단일유럽법은 “공동체는 제1항에 언급된 목적들이 개별회원국의 차원에서보다 공동체차원에서 더욱 효과적으로 달성될 수 있도록 하기 위한 범위내에서 환경에 대한 조치를 채택하여야 한다”고 제130r조제4항에 규정하였다. 그러나 제130r조제4항은 공동체와 회원국의 상대적 권한영역을 정확하고 영구적으로 정의하는 법적 규범으로써 보다는 공동체를 위한 정치적 지침으로써 간주되어 보조성을 확립하지 못했다고 비판되었다.⁹²⁾ 마스트리히트조약은 제130r조제4항을 전체적으로 폐지시키고 제3b조를 채택함으로써 이 논쟁을 해결하였다. 1987년부터 마스트리히트조약의 효력발생전까지 있었던 이 조항은 마스트리히트조약 제3b조제2항에 의해 대체되었다. 즉 제3b조제2항에 따르면 “공동체의 배타적 권한범위에 해당되지 않는 분야에서 제안된 행동의 목표가 그 범위와 효력을 이 유로하여 공동체에 의해 더욱 효과적으로 달성되고 회원국에 의해 충분히 달성되어질 수 없는 경우에 한하여 공동체는 보조성의 원칙에 따라 행동을 취할 수 있다.” 이 원칙은 많은 법률문헌에서 언급되고 있으나 실제에 있어 이사회가 이 원칙에 근거하여 어떤 조치를 채택한 바는 없다.

마스트리히트조약의 제3b조는 분명히 단일유럽법 제130r조제4항에 의해 암시된 것이다. 어떤 환경보호목표가 회원국에 의해 충분히 달성될 수 없으며 따라서 공동체차원에서 더 효과적으로 달성될 수 있는가하는 문제는 해석에 달려있다. 제3b조의 원칙은 권한에 관한 원칙이 아니라 공동체의 행위를 미리 결정하는 원칙이다. 공동체기구는 어떤 조치를 채택하는 경우에 제3b조에 의해 부과된 조건이 완전히 준수되었는가를 증명해야한다.

회원국의 국내환경보호정책이 개별회원국에 관련된 환경을 직접적으로 향하고 있는데 반하여 공동체의 환경정책은 공동체 전체의 환경에 관련되어 있다. “더욱” 효과적인 정책조항은 누구에게 환경보호의 책임이 있는가 보다는 환경의 가장 효과적인 보호방법은 무엇인가에 관한 것이다.

이 원칙의 과업은 공동체내에서 그리고 공동체를 넘어 공해와 대기 또는 비공동체국가의 환경을 보호하기 위해 공동체가 조치를 채택하는 것이 적절한 경우

92) Haagsma, op. cit., p.342.

에 제130r조 1항에 규정된 목표를 가능한한 가장 성공적으로 달성하는 것이다.

과거 제130r조 4항에 대해서 다음과 같은 사항들이 국내적 차원에서보다 공동체차원에서 환경기준이 설정되는 것이 더욱 적절하다고 열거되었다.⁹³⁾

- ① 행정적으로 공동체의 행동이 더욱 효과적인 경우
- ② 환경문제가 초국경적 성격을 갖는 경우
- ③ 당해 환경문제가 외부 “확산”(spillover)효과를 야기하는 경우
- ④ 일부 회원국이 특정 환경문제를 해결하기 위해 조치를 취하지 않는 경우
- ⑤ 국가간 기준의 차이가 심각한 투자의 변화 또는 삶의 질의 저하를 야기하는 경우
- ⑥ 국가적 활동의 조정이 규모의 경제(advantages of scale)로 귀결되는 경우
- ⑦ 범세계적 환경문제가 국제적 또는 공동체적 범위의 조정을 요구하는 경우
- ⑧ 공동체유산의 보호를 위한 필요가 있는 경우
- ⑨ 공동체의 조치가 국내적차원에서 가장 낮은 보호수준보다 더욱 효과적인 보호를 초래하는 경우⁹⁴⁾

하지만 다음과 같은 경우에는 보조성의 원칙에 근거하여 공동체차원에서 조치를 취할 필요가 없는 것으로 공동체위원회는 유럽의회의 질의에 답변했다.

- ① 도시내에서 자전거의 이용을 촉진하기 위한 조치⁹⁵⁾
- ② 디스코음악의 소음에 대한 조치⁹⁶⁾
- ③ 음식점에서 플라스틱냅킨의 사용규제에 대한 조치⁹⁷⁾

그러나 제3b조는 그 자체에 문제를 안고 있다. ‘단지 만약 그리고 일정한 경우에 한해서만’이라는 표현은 이전의 단일유럽법 제130r조제4항에서 발견되지 않는 요소를 부가하고 있다. 이 조건에 따르면 새로운 요건은 공동체에게 공동체의 환경조치를 정당화하기 위한 더욱 무거운 부담을 부과하고 있는 것 같다. 이 문제가 상품의 자유이동에 미치게 될 충격을 결정하는 것은 어려운 일이며 특정

93) J. Sevenster, *Europees Milieubeleid*. 1992, p.139 이하 참조.

94) 음용수의 수질에 관한 지침 80/778은 위에 언급된 기준 중에 최소한 ①④⑤ 및 ⑥의 기준을 이행하였다; Dir. 80/778, [1980], O.J. L229/11.

95) Commission, Written Question 3103/91, [1992], O.J. C209/34.

96) Commission, Written Question 849/91, [1992], O.J. C202/3.

97) Commission, Written Question 827/93, [1993], O.J. C301/5.

한 조치가 회원국차원에서 더 훌륭히 수행되어 진다는 원칙에 근거하여 소송을 고려하는 것은 더욱 어려운 일이다. 극단적으로 상상할 수 있는 결과의 하나는 다른 회원국과는 달리 일부 회원국에게 행동을 수행할 능력이 없거나 수행을 거부하는 것에 대한 공동체의 환경행동이 정당화되어지고 따라서 합법적인 것이 된다는 것이다. 이는 공동체권한의 다양한 차원 뿐만 아니라 법령의 기능에 대한 광적인 믿음으로 귀결된다. 이는 공동체법원이 따를 수 없는 정치적인 관련 과정이다. 어떤 경우에서건 회원국의 권한과 관련한 집착을 고려하면 보조성문제는 장래에 있어 긴장의 원천이 될 것이다.

실제에 있어 보조성의 원칙에 따른 상이한 환경규제는 상반된 결과를 발생시킨다. 제품공정에 관련된 규제는 국내산업의 경쟁력과 투자지역으로서 국가의 흡인력을 약화시키는 반면에 시장분할을 가져올 가능성이 있는 제품기준에 관한 규제는 외국의 경쟁들에 대해서 국내기업의 경쟁적 지위를 개선해 준다. 따라서 환경서비스를 이용하는 모든 산업은 상대적으로 강력하게 제품공정에 관련한 규제를 반대한다. 그러나 제품기준에 관련해서 순수하게 수입국인 국가에 대해 수출제품을 생산하는 기업들은 생산제품의 일정한 부분만을 수출하는 기업들보다 시장의 분할을 환영할 것이다. 제품기준에 대한 한 예는 독일의 세금환불을 위한 자동차에 사용되는 촉매변환기사용에 관한 규정이다. 이 규정에 대해 독일의 기업들은 반대하지 않았지만 자국내에서 촉매변환기의 장착없이 자동차를 판매해 오던 프랑스와 이탈리아의 자동차수출업자들은 강력하게 이의를 제기하였다.

보조성의 원칙에 따른 분권화된 환경정책은 단기적으로 볼 때 각국 정부가 낮은 수준의 환경기준을 채택하도록 할 것이다. 그러나 궁극적으로 지역적 그리고 제도적 경쟁은 각국의 규제와 기준을 평준화하게 될 것이다. 왜냐하면 각국은 엄격한 환경기준을 갖고 있는 국가로부터 환경오염산업이 자국으로 들어오게 됨에 따라 자국의 환경이 오염되는 것을 원하지 않을 것이고 자국을 장래에 있어 투자의 적지로서 유지하기 위해 자국환경에 대한 높은 선택의 가치를 부여하기를 원하기 때문이다. 그러나 미국의 경우를 살펴보면 그와같은 분권화된 정책은 성공적이지 못했다.⁹⁸⁾

98) Gernot Klepper, 「The Political Economy of Trade and the Environment in Western Europe」, Patrick Low(ed.), International Trade and the Environment, The World Bank, 1992, p.252.

보조성의 원칙적용으로부터 발생하는 또 다른 문제는 환경의 질경쟁과 관련이 있다. 이 문제는 만약 가장 환경적인 정책이 분권화되어 남아 있다면 가장 엄격하지 않은 규제를 하고 있는 국가가 국내시장에 투자를 유치하는데 가장 성공적일 것이라는 것이다. 이는 각국의 정부들이 현재의 환경기준을 낮추거나 필요이하로 부과하도록 유도하게 된다. 즉 각국 정부는 전세계적으로 무역과 투자에 대한 장벽없이 그리고 환경규제를 분권화시킴이 없이 산업정책과 환경정책 사이의 균형을 확보할 것이 요구된다.

(5) 지속가능한 성장의 원칙

마스트리히트조약 제B조는 “균형있고 지속가능한 경제적 및 사회적 진보의 촉진”을 규정하고 있다. 마스트리히트조약에 의해 개정된 EEC조약의 제2조는 공동체의 과업을 “지속가능하고 비인플레이션적인 성장”이라고 규정하고 있다. 제130u조는 개발조정분야에 있어 공동체의 정책은 “개도국의 지속가능한 경제적 및 사회적 발전”을 육성해야 한다고 하였다. 조약에는 지속가능한 성장이 무엇을 의미하는지 그리고 ‘지속가능한 성장’, ‘지속가능한 진보’ 및 ‘지속가능한 발전’ 사이에 어떤 차이가 있는지 아무런 정의도 내리고 있지 않다. 그러나 “지속가능”이라는 단어는 일정한 환경적 함의를 갖고 있다. 1987년 국제연합내에 「환경과 발전에 관한 세계위원회」가 설립되었으며 당해 위원회의 위원장인 G. Brundtland는 지속가능한 발전에 대한 필요를 강조한 저서 “인류 공동의 미래”(Our Common Future)를 발간한 바 있다. 여기에서 지속가능한 개발은 “미래세대가 그들 자신의 필요에 부응하기 위한 능력을 위협함이 없이 현재의 필요에 부응하는 발전”으로 정의되었다. 그 이후 지속가능한 개발의 개념은 계속 이러한 의미로 사용되었다.⁹⁹⁾ 환경에 대한 다른 규정들과 함께 조약내에 이를 포함한 것은

99) 1992년의 리우선언과 의제21에 의해서도 확인된 지속가능한 개발은 ‘미래세대자신의 필요를 충족할 능력에 손상을 주지않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 개발’로서 「환경과 발전에 관한 세계위원회」(WCEP)에서 정의되었으며 구체적으로는 “특정지역이나 국가 또는 전지구의 경제개발이 인적자원, 물적재생가능자본, 환경자원, 고갈성자원의 총 殘存량을 시간에 따라 감소시키지 않을 때 지속가능한 개발”이 이루어 지는 것으로 재정의되었다. : Bojo/Måler/Unemo (1990); 한택환, 의제21과 우리나라의 지속가능개발전략, 대외경제정책연구원, 1994, 13면.

미래세대의 환경에 대한 이해를 고려하여 환경자원을 신중하게 이용할 것을 확보하기 위한 신호이다.

미래의 세대가 유럽조약의 법률적 문서에 언급된 것은 처음이다. 이에 의하면 장래의 세대에 영향을 미칠 것이 분명한 핵폐기물의 발생을 가져오는 핵에너지의 사용은 지속가능하지 않다. 또 하나의 예는 수십년 후에 당해 지표수가 사용되는 때에 그 효과를 알게되는 지표수의 오염이다. 일반적으로 정확하게 언제 미래의 세대가 그들의 필요에 부응할 수 없게되는 지를 결정하는 것은 법률적으로 불가능하다. 따라서 이 원칙에 근거하여 법률적인 결론을 이끌어내는 것은 곤란하다. 오히려 이 원칙은 자연자원의 신중하고 합리적인 이용을 규정한 제130조 제1항의 요건을 지원하고 강화하는 공동체행위에 대한 지침으로 파악되어야 한다.

(6) 합리성의 원칙

합리성의 원칙은 판례법에 의해 창설되었다. Cassis de Dijon사건에서 유럽 법원은 '문체된 제품의 판매와 관련된 국내법의 상위로 인해 발생하는 당해 제품의 공동체역내의 이동에 대한 장애는 당해 조항이 특히 재정관리의 유효성, 건강의 보호, 상업적 교역의 공정성과 소비자보호에 관련된 강제요건을 충족하기 위해 필요한 것으로 인정되는 한 받아들여져야 한다'¹⁰⁰⁾는 합리성의 원칙을 표현하였다.

Cassis de Dijon사건은 인간, 동식물의 생명 및 건강보호를 위한 예외의 적용에 관한 원칙을 규정한 첫번째 판결이었다. 이 판결에 따르면 회원국은 예외에 해당하는 사유가 있고(mandatory requirement) 이에 관한 공동체차원의 입법이 없는 경우 공동체내부교역을 저해하는 조치라도 채택할 수 있다. 이 경우 관련 조치는 수입품과 국내제품에 무차별적으로 적용되어야 하며, 또 목적에 비례하는 조치(비례성의 요건)이어야 한다. 이 Cassis de Dijon사건판결이 국내제품과 수입된 제품에 평등하게 조치를 적용하는 경우 회원국들이 제36조에 특별히 언급된 것외의 사유로 인한 수입제한을 할 수 있음을 인정하고 있음은 분명하다.

100) Case 120/78, Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, [1979], ECR p.662.

1980년에 유럽위원회는 조약 제30조에 포함된 원칙에 대한 잠재적 제한으로서 환경보호의 중요성을 강조했다. 이는 공동체내에서 상품의 자유이동과 환경보호조치 사이의 상충문제를 처음 다룬 Waste Oils사건에서 유럽법원에 의해 인정되었다. Waste Oils사건에서 유럽법원은 회원국의 환경조치를 평가하려고 하지 않고 폐유의 처분에 관한 1975년 6월 16일의 이사회지침 75/439/EEC가 자유무역, 상품의 자유이동 및 자유경쟁의 원칙과 일치하는가를 판단하였다. 특히 당해 문제에 있어서 폐유처리업자들에게 배타적인 지역의 양여가능성을 예정하고 있는 지침의 규정은 처분에 대한 책임이 있는 기업에 대한 우선적인 승인과 기업에 부여되어 있는 손해배상의 가능성을 담고 있다. 법원은 상품의 자유이동과 자유경쟁원칙은 기본적인 권리로서 자유무역원칙과 함께 공동체법의 일반원칙이라고 하였다. 그러나 법원은 “자유무역원칙은 절대적인 것이 아니며 공동체에 의하여 추구되는 일반적인 이익의 목표에 의해 정당화되는 일정한 제한에 종속된다. 지침이 이러한 제한을 넘어섰다고 결론을 내릴 아무런 근거도 없다. 지침은 공동체의 기본적 목표인 환경보호차원에서 검토되어야 한다.”고 하였다.

Waste Oils사건의 판결은 하나의 이정표로 간주되어진다. 환경보호를 고려한 국내적 조치는 조약 제30조의 적용을 제한하는 것으로서 Cassis de Dijon사건에서 인정된 ‘강제요건’을 구성할 수 있다. 이는 Danish Bottles사건에서 확인되었다.

(7) 필요성기준

제36조 또는 합리성의 원칙에 의해 정당화될 수 있는 조치는 최소한 ‘필요성’의 원칙을 충족시켜야 한다. 유럽법원의 판례법에 따르면 조약 제36조 또는 합리성의 원칙에 의해 정당화될 수 있는 조치들은 직접관계가 있는 것이어야 한다. 예컨대 채택된 조치와 추구되는 목표의 달성사이에는 인과관계(causal connection)가 있어야 하며 당해 조치는 목표달성에 최소한의 제한적인 방법이어야 한다.

Gilli사건은 이러한 요건에 관한 사건이다. 당해 사건에서 유럽법원은 양조식초가 아닌 식초의 판매를 금지하는 이탈리아의 법률은 양조식초와의 다른 종류의 식초가 사람의 건강에 해를 주는 것이 아니기 때문에 정당화될 수 없다고 하였다. 유럽법원은 ‘공공의 보건과 상업적 교역의 공정성 또는 소비자보호의 관점에서 볼 때 문제된 제품의 수입에 대한 제한을 정당화할 수 있는 어떠한 요소도

존재하지 않는다'고 판결하였다.¹⁰¹⁾ 이탈리아의 조치는 양조식초가 아닌 식초에 대한 수입금지를 내용으로 하는 일방적인 한 국가의 조치와 공공의 보건 및 상업적 교역의 공정성보호라는 추구되는 목표사이의 인과관계를 발견할 수 없기 때문에 철회되었다.¹⁰²⁾

De Peiper사건은 최소 제한적인 대안의 기준에 대한 좋은 사례이다. 네덜란드의 법률은 약품의 수입업자들에게 보건당국에 약품의 생산자 또는 약품생산자가 지정한 공급업자로부터만 받을 수 있는 일정한 서류를 제출하도록 규정하고 있었다. 이 규정의 효력은 모든 약품의 수입업자들은 생산자나 공식적인 공급업자들의 선의(goodwill)에만 의존하게 하였다. 유럽법원은 공공보건은 네덜란드 정부와 문제된 약품이 제조된 회원국 사이에 상호협력과 같은 상대적으로 덜 제한적인 조치에 의해 효과적으로 보호되어질 수 있기 때문에 그러한 규제가 제 36조에 규정된 예외에 해당되지 않는다고 하였다.¹⁰³⁾

(8) 기타 원칙

가. 사전주의의 원칙

마스트리히트조약은 공동체환경정책이 사전주의의 원칙(precautionary principle)에 근거하여야 한다는 요건을 도입하였다. 이 원칙의 기원과 내용은 명확하지 않다. 독일의 학자들은 사전예방의 원칙과 사전주의의 원칙을 구별없이 사용하고 있으며 두 개념사이의 구분을 영미법에 기원을 두고 있는 것으로 보고 있다.¹⁰⁴⁾ 이에 비하여 영미법국가 학자들은 사전주의원칙의 기원을 독일법에 두고 있는 것으로 보고 있다. 조약에는 어떠한 구분도 존재하지 않기 때문에 이

101) Case 788/79, Criminal Proceedings against Herbert Gilli and Paul Andres, [1980], E.C.R.2071.

102) Damien Geradin and Raoul Stewardson, 'Trade and Environment : Some Lessons From Castlemaine Tooheys(Australia) and Danish Bottles(European Community)', International and Comparative Law Quarterly, Vol.44, 1995, Jan. pp.41~43.

103) Case 104/75, Adriaan de Peiper, Managing director of Centrafarm BV, [1976], E.C.R., p.613.

104) W. Khal, Umweltprinzip und Gemeinschaftrecht, 1993, p.21.

원칙은 광범위한 해석이 가능하다. 따라서 사전주의의 원칙은 실제적이고 특정한 문제로부터 독립한 일반적 조치에 관한 것으로 여겨진다. 만약 조약내 사전주의의 원칙삽입에 대한 법적인 가치가 부여되지 않는다면 이 원칙은 이 원칙에 의해 강화되는 예방행위와 같게 될 것이다. 사전주의의 원칙은 환경정책 전체에 적용되는 반면에 제130r조제2항의 예방원칙은 개별적인 행동에 적용된다.

나. 환경보호 최적화 원칙

이 원칙은 조약내에서 분명하게 발견되지 않으며 독일의 학자들에 의해 개발되어 법원칙으로 선언되었다. 처음으로 이 원칙을 사용한 Zulleeg는 “공동체가 환경보호를 위한 조치를 채택하였다도 회원국이 더욱 효과적인 환경보호를 도입하거나 유지할 수 권리”라고 정의하였다.¹⁰⁵⁾ 이 원칙의 법적 근거를 든다면 제130s조를 들 수 있으나 이것이 원칙이라면 마스트리히트조약에 좀 더 구체적인 표현이 있어야 할 필요가 있다. 이 원칙은 환경적 최적화에 대한 관심보다는 국가주권에 대한 관심에 의해 동기가 부여된 것으로 여겨진다.

다. 법률적, 경제적 효율성과 최소비용의 원칙

이는 공동체환경보호를 위해 사용되는 법률적 장치는 쉽게 적용할 수 있고 집행력이 있어야 한다는 것과 경제발전에서 정태적 효율성의 기준으로 볼 때는 가장 저렴한 비용으로 환경보전목표를 달성해야 하며 동태적 효율성기준으로는 환경보전을 위한 적절한 경제적 인센티브를 채택하는 것을 말한다.

라. 비용분담의 원칙

이사회 권고 79/3/EEC는 회원국들이 산업에 대해 수질오염, 대기오염, 소음 및 진동, 토양 또는 액체폐기물 등의 분야에 대한 환경오염을 방지하도록 하는 규제조치의 비용을 평가하고 EC집행위원회에 그러한 연구결과를 보고할 것을 제안하고 있다. 이 권고의 목적은 회원국으로부터 수집된 정보를 종합하여 이러

105) M. Zulleeg, "Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes", Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1987, p.280.

한 제반비용을 EC전역에 걸쳐 계산해내는 방법을 개발하기 위한 것이다.

IV. EU의 部門別 環境指針

1. 水質관련措置

공동체는 수질환경의 보호와 개선을 위하여 광범위한 규정을 채택하여 왔다. 최초의 지침은 특정용도를 위한 물의 수질목표를 규정한 것이었다. 이들 지침에는 음용수, 온천수, 어류생존을 위한 수질, 지표수 등이 포함되어 있다. 지침은 해당목적에 사용하기 위하여 요구되는 최소한의 수질, 표본조사빈도와 측정방법 등을 정하고 있다. 회원국들은 정해진 수질을 확보하기 위한 조치를 취하고 프로그램을 준비할 것이 요구되며 지침이 정한 5년내지 10년의 기한내에 이를 달성하여야 한다.

공동체는 1980년대 이래 회원국에게 자국의 책임을 이행하도록하고 공동체 지침에 나타나 있는 목표의 이행을 위한 더욱 높은 수준의 노력을 확보하기 위해서 제169조에 따라 조약위반절차의 적용을 늘리고 있다.

(1) 입법근거¹⁰⁶⁾

○ 수질에 관한 모든 조치 - 제130s조

(2) 관련지침 입법연혁

A. 세 제

- 이사회지침 73/404/EEC; 이사회지침 82/243/EEC; 이사회지침 83/242/EEC; 이사회지침 86/94/EEC

106) 2차적 法源으로서 EU의 환경관련 규정과 지침의 근거를 제100a조와 제130s조의 두 조 문중 어디에서 구할 것인가하는 문제에 관한 대표적인 판례로는: Case C-300/89, E.C. Commission supported by the European Parliament v. E.C. Council [1991] I, E.C.R. 2867가 있다.

- B. 육지로부터의 해양 오염
- 이사회결정 75/437/EEC; 이사회결정 85/613/EEC; 이사회결정 87/57/EEC
- C. 식수용지표수
- 이사회지침 75/440/EEC; 이사회지침 79/869/EEC; 이사회지침 90/656/EEC
- D. 온천수
- 이사회지침 76/160/EEC; COM(94) 36 final 94/0006(SYN) 1995년 12월 31일까지 이행 1994 O.J. C112/3
- E. 위험 물질의 방출
- 이사회지침 76/464/EEC; 이사회지침 82/176/EEC; 이사회지침 83/513/EEC; 이사회지침 84/156/EEC; 이사회지침 84/491/EEC; 이사회지침 86/280/EEC; 이사회지침 90/415/EEC
- F. 라인강
- 이사회결정 77/586/EEC; 이사회결정 82/460/EEC; 이사회결정 85/336/EEC; 이사회결정 88/381/EEC
- G. 지표수에 관한 정보 교환
- 이사회결정 77/795/EEC; 이사회결정 86/574/EEC
- H. 물고기를 위한 담수수질
- 이사회지침 78/659/EEC; 이사회지침 90/656/EEC
- I. 식수의 측정 방법
- 이사회지침 79/869/EEC; 이사회지침 90/656/EEC
- J. 갑각류를 위한 수질
- 이사회지침 79/923/EEC;
- K. 지하수
- 이사회지침 80/68/EEC; 이사회지침 90/656/EEC

L. 식용수

- 이사회지침 80/778/EEC; 이사회지침 90/656/EEC

M. 지중해

- 이사회결정 81/420/EEC; 이사회결정 83/101/EEC; 이사회결정 84/132/EEC

N. 수은 방출

- 이사회지침 82/176/EEC; 이사회지침 84/156/EEC; 이사회지침 90/656/EEC

O. 세제의 실험

- 이사회지침 82/242/EEC

P. 카드뮴 방출

- 이사회지침 83/513/EEC; 이사회지침 90/656/EEC

Q. 북해

- 이사회결정 84/358/EEC

R. 헥사 클로로 사이클로 헥산(HCH)의 방출

- 이사회결정 84/491/EEC

S. 수은과 카드뮴에 의한 해양 오염

- 이사회결정 85/613/EEC; 이사회지침 92/112/EEC

W. 기름의 유출

- 이사회결정 84/132/EEC; 이사회결정 86/85/EEC

X. 위험 물질의 방출

- 이사회지침 86/280/EEC; 이사회지침 88/347/EEC; 이사회지침 90/415/EEC

Y. 생태수질

- COM(93) 680 final 94/0152(SYN) 1997년 12월 31일 까지 이행,
1994. O.J. C222/6

(3) 관련판례

A. Judgment of the Court of July 5, 1990 in Case C-42/89
E.C. Commission v. Belgium [1990] I E.C.R. 2821

B. Judgment of the Court of November 25, 1992 in Case C-337/89
E.C. Commission v. United Kingdom [1992] I E.C.R. 6103

2. 大氣保存관련措置

공동체는 대기오염관련입법을 다양한 접근방법에 근거하고 있다. 특정한 제품에 관련된 첫번째 그룹의 규정들은 자동차 등에 의한 오염물질의 배출을 감소시키기 위해 입안되었다. 자동차 등에 의한 오염물질을 감소시키기 위해 1970년대에 채택된 조치들은 1980년대에 들어서면서 더욱 강화되었다.

대기오염을 야기하는 환경침해의 정도가 회원국에 따라 다르기 때문에 공동체는 촉매변환기의 사용을 필요로 할 만큼 자동차의 배출기준을 엄격하게 설정하였다. 1987년과 1988년에 다수결로 채택된 이 기준은 1993년 이후의 모든 새로운 차종에 대하여 촉매변환장치를 장착하도록 요구하고 있다. 현재 운행 중인 자동차에 대하여는 아무런 원칙도 존재하지 않는다. 촉매변환기 장착을 장려하기 위한 회원국의 경제적 촉진책은 잠정적 기간내에서 당해 장치가 장착되지 않은 자동차보다 더욱 비싼 가격을 유지하도록 한다는 엄격한 조건하에서만 승인된다. 공동체의 기준은 트럭을 제외한 디젤엔진 자동차에 대하여도 정해져 있다.

(1) 입법근거

- 자동차에 의한 배기가스배출 - 제100a조
- 휘발유의 성분 - 제100a조
- 각종 설비로부터의 배출제한 - 제130s조

(2) 관련지침 입법연혁

A. 자동차 배기가스

- 이사회지침 70/220/EEC; 위원회지침 77/102/EEC; 이사회지침 83/351/EEC; 이사회지침 88/76/EEC; 이사회지침 88/436/EEC; 이사회지침 88/458/EEC; 이사회지침 89/548/EEC; 이사회지침 91/441/EEC; COM(93)626 final-COD448에 의해 개정, O.J에 게재된 후 20일 경과후 효력발생 O.J. C345/13

B. 자동차의 연료소비

- 이사회지침 80/1286; 이사회지침 93/116에 의해 개정, 1993 O.J. L 329/39

C. 디젤엔진 배기물

- 이사회지침 88/77/EEC; 이사회지침 72/306/EEC; 이사회지침 89/491/EEC

D. 연료의 황성분

- 이사회지침 75/716/EEC; 이사회지침 87/219/EEC; 이사회지침 90/660/EEC; 이사회지침 93/12/EEC

E. 오존층 보호

- 이사회결정 EEC/80/372; 이사회결정 82/795/EEC; 이사회결정 88/540/EEC; 이사회규칙 EEC/91/594; 이사회결정 91/359/EEC; 이사회지침 92/72/EEC

F. 아황산 가스 및 분진

- 이사회지침 80/779/EEC; 이사회지침 81/857/EEC; 이사회지침 89/427/EEC

G. 대기오염의 국경이동

- 이사회결정 81/462/EEC; 이사회지침 86/277/EEC

H. 정보교환

- 이사회결정 82/459/EEC; 이사회지침 85/441/EEC; 이사회지침 90/1210/EEC

I. 대기중의 납성분

- 이사회지침 82/884/EEC; 이사회지침 90/696/EEC

J. 산업설비

- 이사회지침 84/360/EEC; 이사회지침 87/217/EEC; 이사회지침 90/656/EEC

K. 이산화질소

- 이사회지침 85/203/EEC; 이사회지침 85/508/EEC; 이사회지침 90/696/EEC

L. 개솔린의 납성분

- 이사회지침 85/210/EEC; 이사회지침 87/416/EEC

M. 대기오염의 국경간 이동

- 이사회결정 86/277/EEC

N. 대형연소설비

- 이사회지침 88/609/EEC

O. 새로운 도시쓰레기 소각설비

- 이사회지침 89/369/EEC; 이사회지침 89/429/EEC

P. 독일내에서 적용되는 잠정조치

- 이사회지침 90/656/EEC; 이사회지침 90/660/EEC

(3) 관련판례

A. Judgment of the Court of May 30, 1991 in Case C-361/88

E.C. Commission v. Germany [1991] I E.C.R. 2567

3. 騒音관련措置

공동체의 소음보호조치는 운송수단, 건축장비, 가정용기기 등과 같은 특정 제품에 대해 상당히 배타적인 기준을 채택하고 있다. 이들 제품분야에 관한 지침들은 선택적이다. 따라서 이들 지침은 역내교역에 관련된 이들 제품에 대한 최대소음배출기준만을 정하고 있다. 이에 비해서 회원국들은 오로지 국내시장만을 겨냥한 제품에 대한 독립적인 소음배출기준을 정하고 있다. 음속이하 항공기로부터 배출될 수 있는 최대소음량은 국제민간항공기구(ICAO)가 정한 기준을 수용한 3개의 지침에 의해 규율되고 있다.

국제적인 기준설정기관의 작업에 근거를 두고 있는 지침들은 새로운 제품에 대한 최대소음배출기준만을 정하고 있으며 제품의 전 사용기간을 통해 지켜져야 할 소음배출기준에 대해서는 어떠한 기준도 두고 있지 않다. 이는 채택된 규제의 기본적인 목표가 역내자유시장의 설립과 기술적 장벽의 제거에 있다는 사실을 상기하면 이해할 수 있는 것이다. 그러나 공동체는 아직까지 도시밀집지역, 공항, 병원 또는 주거지역주변의 소음배출기준을 정하지 못하고 있다.

(1) 입법근거

- 자동차, 모터사이클, 기계로부터의 소음 - 제100a조
- 항공기로부터의 소음 - 제84조(2)

(2) 관련지침 입법연혁

A. 자동차 소음에 관한 기준

- 이사회지침 70/157/EEC; 위원회지침 73/350/EEC; 이사회지침 77/212/EEC; 이사회지침 84/424/EEC; 위원회결정 84/372/EEC; 위원회지침 89/491/EEC

B. 모터사이클

- 이사회지침 78/1015/EEC; 이사회지침 87/56/EEC; 이사회지침 89/235/EEC

- C. 건설장비에 대한 규정
 - 이사회지침 79/113/EEC; 이사회지침 81/1051/EEC
- D. 압축기에 대한 기준
 - 이사회지침 84/533/EEC
- E. 크레인에 대한 기준
 - 이사회지침 84/534/EEC
- F. 용접기에 대한 기준
 - 이사회지침 84/535/EEC
- G. 동력기에 대한 기준
 - 이사회지침 84/536/EEC
- H. 콘크리트로 만든 분쇄기와 기증기에 대한 기준
 - 이사회지침 84/537/EEC; 위원회지침 87/405/EEC
- I. 잔디깎는 기계
 - 이사회지침 84/538/EEC; 이사회지침 88/180/EEC; 이사회지침 88/181/EEC
- J. 가정기기에 대한 기준
 - 이사회지침 86/594/EEC
- K. 굴착기, 불도저 및 적하기에 대한 기준
 - 이사회지침 86/662/EEC; 위원회지침 87/405/EEC

4. 化學物質관련措置

화학물질분야에 있어 공동체의 조치는 특정한 제품 또는 제조과정에 목표가 맞추어져 있다. 1967년부터 화학제품에 대한 분류, 포장 그리고 라벨링을 공동체차원에서 규제하였다. 이 지침의 제6차개정 이후 만들어진 새로운 화학물질 즉 1981년 9월 18일 현재 공동체에서 유통되지 않는 새로운 화학물질은 시장에

유통되기 전에 공동체위원회에 통지되어야 한다. 통지에는 당해 물질이 인간과 환경에 미칠 수 있는 잠재적 위험에 대한 평가가 이루어져 있는 실험결과를 첨부하여야 한다. 이러한 관점에서 1986년 이래의 지침은 화학물질실험에 대한 실험 실시원칙(principle of good laboratory practice)을 규정하였다. 통지는 다른 회원국이 조건부수락을 밝히거나 다른 실험을 요구할 수 있는 기회를 부여하기 위해 모든 회원국에 대하여 이루어져야 한다.

새로운 물질은 통지 이후 45일이 지나지 않으면 시장에 유통될 수 없다. 만약 다른 회원국에 의한 추후심사가 장기화되면 통지측에 의한 배상요구가 있을 지라도 사전예방적 조치로서 심사의 종료가 있는 이후에나 유통이 허용될 수 있을 것이다.

위험물질은 지침의 제1부속서에 포함되어 있으며 공동체 전체에 적용되는 공통조건에 근거하여 전 회원국의 시장에 배포된다. 1993년 중반까지 약 2,500가지 물질이 공동체에 통지되었다. 약 10만 가지에 이르는 재래물질들은 제조자 또는 공동체내 수입업자에 의해 잠재적 위험에 따라 분류, 포장, 라벨링되며 공동체내에 자유롭게 유통된다. 공동체조치에 의해 금지되거나 엄격히 제한되는 화학물질의 수입과 수출은 규정2455/92에¹⁰⁷⁾ 의해 규율된다. 수출은 수입국이 당해 화학물질의 수입에 동의를 한 경우에만 이루어지며 수입국의 동의는 수입되기로 한 화학물질에 관한 정보와 당해 물질에 현존하는 위험을 수입국이 통지받은 이후에만 주어져야 한다. 위험화학물질의 공동체로의 수입은 명시적으로 승인된 경우에 이루어진다.

(1) 입법근거

- 화학물질 및 제품 - 제100a조
- 오존층파괴물질 - 제130s조
- 생명공학의 시장기준 - 제100a조
- 생명공학의 연구기준 - 제130s조
- 설비의 사고예방 - 제130s조
- 환경감시, 라벨링 계획 - 제130s조

107) Reg.2455/92, [1992], O.J. L251/13.

○ 화학물질사용의 금지 및 제한(CFC의 금지제외) - 제100a조

(2) 관련지침 입법연혁

A. 통보 및 라벨링

- 이사회지침 67/548/EEC; 이사회지침 70/189/EEC; 이사회지침 71/144/EEC; 이사회지침 73/146/EEC; 이사회지침 75/409/EEC; 위원회지침 76/906/EEC; 위원회지침 79/370/EEC; 이사회지침 79/831/EEC; 위원회지침 84/449/EEC; 이사회지침 80/1189/EEC; 위원회지침 81/957/EEC; 위원회지침 82/232/EEC; 위원회지침 83/467/EEC; 위원회지침 84/449/EEC; 위원회지침 86/431/EEC; 이사회지침 87/432/EEC; 위원회지침 88/302/EEC; 위원회지침 88/490/EEC; 위원회지침 90/420/EEC; 이사회지침 90/660/EEC; 이사회지침 91/325/EEC; 위원회지침 91/326/EEC; 위원회지침 91/410/EEC

B. 위험물질의 판매 및 사용

- 이사회지침 76/769/EEC; 이사회지침 79/663/EEC; 이사회지침 82/806/EEC; 이사회지침 82/828/EEC; 이사회지침 83/264/EEC; 이사회지침 83/478/EEC; 이사회지침 85/467/EEC; 이사회지침 85/610/EEC; 이사회지침 89/677/EEC; 이사회지침 89/678/EEC; 이사회지침 91/157/EEC; 이사회지침 91/173/EEC; 이사회지침 91/338/EEC; 이사회지침 91/339/EEC

C. 산업재해 및 비상대책

- 이사회지침 82/501/EEC; 위원회지침 87/216/EEC; 이사회지침 88/610/EEC

D. 통보된 위험물질

- 위원회 결정 85/71/EEC

E. 상품 실험

- 이사회지침 87/18/EEC; 이사회지침 88/320/EEC; 이사회지침 89/569/EEC

F. 석면

- 이사회지침 87/217/EEC

G. 위험 조제품(Preparations)

- 이사회지침 88/379/EEC; 위원회지침 89/178/EEC; 위원회지침 90/492/EEC

H. 위험화학물질의 수출입

- 이사회규정 EEC/1734/88

I. 특정 화학제품의 수출

- 이사회규정 EEC/428/89

J. 유전자의 사용

- 이사회결정 90/219/EEC

K. GMOs의 방출

- 이사회지침 90/220/EEC

L. 화학물질의 분류

- 위원회결정 90/420/EEC

M. 독일내에서의 잠정조치

- 이사회지침 90/656/EEC

N. 안전 서류(Safely Data Sheets)

- 위원회지침 91/155/EEC

O. 건전지 및 축전지

- 이사회지침 91/157/EEC

(3) 관련판례

A. Judgment of the Court of October 14, 1987 in Case 278/85

E.C. Commission v. Denmark [1987] E.C.R. 4069

5. 自然保存措置

이사회는 동식물의 보호와 관련하여 야생조류의 보호에 관한 지침을 채택하였다. 당해 지침은 야생조류와 그 서식지에 대해 광범위하게 유럽연합차원의 보호를 제공하고 있다. 지침은 특히 위협받고 있는 175종의 조류서식지를 보호하고, 수렵 또는 상업적 교역의 대상이 되는 조류의 수를 제한하고 있으며, 일정한 수렵 및 교역방법을 금지하고 있다. 이 지침의 완전한 적용은 모든 회원국내에서 상당한 어려움에 직면해 있다. 주된 문제점은 농업 및 관광과 같은 인간을 위한 행위 그리고 조류의 보호를 위한 적절한 조치채택의 실패 등에 관련되어 있다. 또한 1993년에는 이 지침에 해당하는 약 1600여 곳의 서식지중 반수 이하만 지침에 의해 보호되는 지역으로 지정되어 조류의 수렵이 계속되고 있다. 또 하나의 문제는 지침에 의해 허용되는 엄격한 완화조건에 대한 보다 관대한 해석이 지역적 또는 국가적 차원에서 이루어지고 있다는 것이다. 자연서식지 및 동식물의 보존에 관한 일반적 지침은 1992년에 채택되었다. 서식지의 지정 및 보호조치를 포함하는 보호체계는 6년 이내에 점진적으로 설정되도록 되어있다.

(1) 입법근거

- 동식물 종의 무역에 대한 제한, 금지 - 제130s조
- 서식지보존, 기타조치 - 제130s조

(2) 관련지침 입법연혁

A. 야생조류

- 이사회 지침 79/409/EEC; 이사회지침 85/411/EEC; 위원회지침 91/244/EEC

B. 고래류

- 이사회규정 EEC/348/81; 이사회규정 EEC/3626/82

C. 남극 해양자원

- 이사회결정 81/691/EEC

D. 야생생물 및 서식처

- 이사회결정 82/72/EEC

E. 멸종위기에 처한 생물의 교역에 대한 협약

- 이사회규칙 EEC/3626/82

(3) 관련판례

A. Judgment of the Court of April 27, 1988 in Case 252/85

Commission v. France [1988] E.C.R. 2243

B. Judgment of the Court July 8, 1987 in Case 262/85

E.C Commission v. Italy [1987] E.C.R 3073

C. Judgment of the Court of November 29, 1990 in Case C-182/89

E.C. Commission v. France [1990] I E.C.R. 4337

D. Judgment of the Court of February 28, 1991 in Case C-57/89

E.C. Commission v. Germany supported by the United Kingdom
[1991] I E.C.R. 883

6. 廢棄物관련措置

공동체는 1975년이래 폐기물에 관한 입법을 계속해 오고 있다. 그러나 통합된 폐기물관리라고 하는 공동체입법의 목표는 아직까지 달성되고 있지 않다.

기본적인 지침인 지침75/442는¹⁰⁸⁾ 폐기물의 개념을 정의하고 폐기물발생의 방지 및 축소의무, 폐기물의 재생 및 안전한 처리의 촉진의무를 포함하는 폐기물

108) Dir. 75/442, [1975], O.J. L194/23; Dir. 91/156, [1991], O.J. L78/32에 의해 개정되었다.

관리에 관한 일반적 의무를 규정하고 있다. 재생 및 안전한 처리는 인간의 건강에 대한 위협과 환경에 대한 위해없이 이루어져야 한다. 회원국들은 반드시 폐기물관리계획을 수립해야 한다. 모든 폐기물처분 및 재생활동은 반드시 승인되어야 하며 폐기물관련 시설은 정기적으로 조사되고 폐기물의 유치기록과 운반을 비롯하여 수 많은 의무를 이행하여야 한다. 독성폐기물 및 위험폐기물에 관한 지침 78/319는 위해폐기물(hazardous waste)에 관한 지침91/689에 의해 대체되었다. 이 새로운 지침은 위해폐기물의 정의를 내리고 있으며 회원국에게 위해폐기물을 인간이나 환경에 대한 피해없이 처리하도록 의무를 부과하고 있다. 이 지침은 위해폐기물을 관리하거나 처리하는 시설에 대한 승인제도를 도입하고 처리되어야 할 폐기물에 대한 처리계획을 요구하고 있다.

공동체내에서 통합된 폐기물관리의 목표에 대한 달성도가 상대적으로 낮은 이유는 첫째, '폐기물'과 '위해폐기물'에 대한 확일적 정의가 이루어지고 있지 않기 때문이다. 예컨대 독일의 경우 1994년 중반까지 재생가능한 폐기물은 폐기물이 아닌 2차천연자원으로서 간주되어 폐기물에 관한 법규가 적용되지 않았다. 일반적으로 폐기물과 비폐기물 사이의 구분은 충분히 정확하지 않다. 둘째, 유럽법원에 의한 상당수의 결정에도 불구하고 유럽연합과 회원국 사이의 책임의 재분배가 분명하지 못하였다. 셋째, 폐기물관리계획들이 거의 작성되지 않았거나 위원회에 제출되지 않았다. 넷째, 회원국에 폐기물의 재생이나 처리시설이 부족했다. 그와같은 폐기시설설치에 대한 지역적 반대는 통제없이 이루어지는 처분, 다른 지역으로의 운송 그리고 통제없이 또는 통제하에서 이루어지는 소각 등을 선호하도록 하였다. 다섯째, 지침의 이행을 감시할 공동체의 수단이 충분치 않다. 회원국들은 통일적 방법으로 행동하기를 꺼리며 때때로 지침의 요건들은 구속력있는 의무로 보다는 권고로 간주하고 있다. 위원회는 엄격한 준수를 강요하거나 전공동체차원에서 철저히 지침의 이행을 감시하지 못하였다.

1987년 단일유럽법이 채택되기 전까지 폐기물관련지침은 조약 제100조와 제235조에 동시에 근거하고 있었다.¹⁰⁹⁾ 1987년 이래 위원회는 국내폐기물의 소각에 관한 안을 제외하고는 위원회안의 근거를 조약의 제100a조에 두었다. 이사회는 폐기물, 위해폐기물에 관한 지침과 폐기물의 운송에 관한 규정을 제130s조에

109) 다만 지침 85/339는 제235조에만 근거를 두고 있었다.

근거하여 채택하였고 배터리에 관한 지침을 제100a조에 근거하여 채택하였다.
유럽법원은 폐기물이 조약 제30조에 해당한다고 하였다.

(1) 입법근거

- 특정폐기물에 관한 조치 - 제100a조
- 그외의 모든 조치 - 제130s조

(2) 관련지침 입법연혁

A. 폐 유

- 이사회지침 75/439/EEC; 이사회지침 78/319/EEC; 이사회지침 87/101/EEC; 이사회지침 90/656/EEC

B. 폐기물에 관한 프레임 워크

- 이사회지침 75/442/EEC; 이사회지침 90/656/EEC; 이사회지침 91/ /EEC

C. PCB 와 PCT

- 이사회지침 76/403/EEC

D. 이산화 티타늄

- 이사회지침 78/176/EEC; 이사회지침 82/883/EEC; 이사회지침 83/29/EEC

E. 유독 및 위험 폐기물

- 이사회지침 78/319/EEC; 이사회지침 91/689/EEC; 이사회지침 94/31/EEC

F. 폐기물의 국경이동

- 이사회지침 84/631/EEC; 위원회지침 85/469/EEC; 이사회지침 86/279/EEC; 위원회지침 87/112/EEC; 이사회결정 90/170/EEC

G. 음료 용기

- 이사회지침 85/339/EEC

H. 하수 찌꺼기

- 이사회지침 86/278/EEC

I. 자치도시의 신규 소각로

- 이사회지침 89/369/EEC

J. 자치도시의 기존 폐기물소각로

- 이사회지침 89/429/EEC

L. 독일내의 잠정 조치

- 이사회지침 90/656/EEC

동 지침은 환경지침의 이행기한과 관련하여 독일에게 일시적 이탈을 허용하기 위해 독일통일 후 2달만에 채택되었다. 이 지침에 따르면 구 동독지역에 대한 EC규정의 일관적 적용보장을 위한 명백한 허점의 보완 및 기술적 조정을 허용하고 있다. 그러나 이행기한은 1995년 12월 31일 이후까지 연장될 수 없다.

M. 도시 폐수의 처리

- 이사회지침 91/271/EEC

(3) 관련판례

A. Judgment of the Court(First Chamber) of March 28, 1990 in Joined Cases C-206/88 and C-207/88(Preliminary ruling in criminal proceeding pending before the Pretura di Asti against G.Vessoso and G.Zanetti [1990] I E.C.R. 1461)

B. Judgment of the Court of June 13, 1990 in Case C-162/89(E. C. Commission v. Belgium [1990] I E.C.R. 2391)

C. Judgment of the Court of March 17, 1993 in Case C-155/91(E.

C. Commission, supported by the European Parliament v. E. C. Council supported by Spain; 아직 E.C.R.에 공식적으로 공표되지 않았음.)

D. Judgment of the Court of May 20,1992 in Case C-190/90(E.C. Commission v. The Netherlands [1992] I E.C.R. 3265)

7. EU가 締結當事者인 國際環境條約

유럽연합은 옵서버자격으로 국제환경 협약과 관련된 회의에 참석하고 있다. 마스트리히트조약의 제130r조제4항은 공동체가 국제적 환경협약을 체결할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 실제에 있어 이 협약들은 공동체의 책임을 부담해야하는 조약내용에 대해 사실상 아무런 감독도 하지 않고 있기 때문에 공동체에 실질적 영향을 주지않고 있다. 결과적으로 각 회원국들은 협약상의 규정들을 회원국의 관행에 따라 적용하고 있다.

유럽공동체는 현재 다수의 국제환경협약과 관련 의정서의 당사자이다. 현재 유럽공동체가 가입당사자로 되어있는 환경관련 주요국제조약에는 다음과 같은 것들이 있다.

- 육지로부터의 해양오염방지를 위한 1974년 파리협약
(Dec. 75/437:(1975) O.J. L194/5)
- 오염으로부터 지중해를 보호하기 위한 1976년 바르셀로나협약
(Dec. 77/585:(1977) O.J. L240/1)
- 화학적 오염으로부터 라인강을 보호하기 위한 1976년 본협약
(Dec. 77/586:(1977) O.J. L240/51)
- 장거리국경이동대기오염에 관한 1979년 제네바협약
(Dec. 81/462:(1981) O.J. L171/11)
- 이동성야생동물의 보존에 관한 1979년 본협약
(Dec. 82/461:(1982) O.J. L210/10)
- 유럽지역 야생생물과 자연서식지보존에 관한 1979년 베른협약
(Dec. 82/72:(1982) O.J. L38/1)

- 오존층보호를 위한 1986년 비엔나협약
(Dec. 88/540:[1988] O.J. L297/8)
- 오존층을 파괴하는 물질에 관한 1987년 몬트리올의정서
(Dec. 88/540:[1988] O.J. L297/8; 이는 Dec. 91/690:[1991] O.J. L 377/28과 Dec. 94/68:[1994] O.J. L33/1에 의해 개정되었음)
- 위해폐기물의 운송통제에 관한 1989년 바젤협약
(Dec. 93/98:[1993] O.J. L39/1)
- 생물학적 다양성에 관한 1992년 리우협약
(Dec. 93/626:[1993] O.J. L309/1)
- 기후변화에 관한 1992년 리우협약
(Dec. 94/69:[1994] O.J. L33/11)

8. 指針의 履行確保

회원국들은 다양한 이유로 정해진 시간내에 지침을 이행하는 것을 꺼려왔다. 지침이행의 의무수행에 대한 회원국의 기피는 EC입법절차가 갖는 중요한 문제점이다. 이러한 상황은 지침의 지연이행과 국내법의 법적 불충분성으로 특징지어진다. 만약 회원국이 지침이행에 대한 자국의 의무를 준수하지 않을 경우에는 공동체위원회가 EEC 제169조에 의한 절차를 개시할 수 있다. 그러나 이 절차는 매우 적절치 못하며 많은 시간이 소요된다. 따라서 환경보호를 위한 조치의 채택은 그 조치가 회원국내에 적용되어 질 수 있다는 것만으로 보장되지 않는다.

어떤 지침이 최종적으로 정확하게 국내법에 이행되어졌을 때 이 새로운 입법은 효력을 발생하게 된다. 최근 몇년간의 경험은 환경입법의 집행이 종종 가장 어려운 분야임을 보여주고 있다. 어려움의 이유는 다양하다. 첫째, 환경보호조치는 일반적으로 조치의 대상에게 비용을 부담하도록하고 있음을 고려하여야 한다. 둘째, 집행의 책임은 주로 행정기관에게 있다. 환경법은 일반적으로 개인에게 집행권을 주지 않으므로 환경법의 집행에 있어 개인의 역할은 매우 제한되어 있다. 그러나 환경법이 개인에게 집행권을 준다고 하더라도 그들이 그와 관련하여 충분한 이익을 갖지 않으므로 개인이 그와같은 권한을 효과적으로 사용할 수 있을지는 확실하지 않다. 집행의 책임은 국내행정기관에 있지만 국내행정기관은 항상 집행에 필요한 수단을 갖추고 있지는 않다. 공동체차원에서 위원회는 회원국이

EEC의 환경법을 올바르게 집행할 수 있도록 담보하고 있어야 하지만 환경법의 이행을 조사할 수 있는 위원회의 권한은 매우 제한되어 있다. 위원회는 환경분야에 있어 환경감독관이나 특별 조사권을 갖고 있지 않다. 사용가능한 유일한 수단 은 EEC 제169조에 의한 절차이다. 이 절차가 환경보호임무의 수행에 적절하지 않음은 이미 언급했지만 최근에 이르러 환경법분야에 있어서 EEC 제169조 관련 사건의 분량이 급격히 증가하였으며 위원회는 자신의 집행력을 강화하고 있다.

이행과 집행의 곤란성을 고려하면 민간차원의 행동이 기대된다는 점은 특히 공동체적인 관점에서 분명하다. 만약 민간기업이 자발적으로 환경친화적 태도로 기업활동을 한다면 환경보호의 목적은 더욱 효과적으로 달성될 것이다. 그리고 이행과 집행에 관련된 문제는 줄어들게 될 것이다. 더욱이 환경입법은 종종 제안이 이루어진 이후 곧바로 공격을 받아왔다. 어떤 법률의 법적 성격에 관한 결정을 하기 위한 사법적 절차는 시간 소비적이며 당해 법률의 효력발생을 방해할 수 있다. 공동체의 입법자들은 환경분야에서 가장 좋은 결과는 종종 기업과의 협력을 통해서 달성되며 과거에는 지나치게 '명령과 통제'형식의 규제가 행해졌음을 깨닫게 되었다. 제5차 환경행동계획(Fifth Environmental Action Programme)은¹¹⁰⁾ 기업이 법률에 의한 강제없이도 환경적으로 건전한 자세로 행동하여야 한다는 '책임의 분담'개념을 강조하였다. 최근의 몇몇 입법은 기업의 자발적인 참여에 근거하여 이루어 졌다.¹¹¹⁾

V. EU環境法制와 商品의 自由移動

1. 商品의 自由移動

EEC조약은 역내무역의 장애물을 금지하기 위해 의도된 다양한 규정을 두고

110) 환경 및 지속가능개발에 관련한 정책 및 행동에 대한 공동체계획에 관한 Council Res., O.J. C138/1, 1993, p.80.

111) 예컨대 공동체환경라벨부여계획에 관한 Council Reg. 880/92/EEC, 23 March 1992; 공동체 환경관리 및 감사계획에 있어 산업분야기업의 자발적 참여를 허용하는 Council Reg. 1836/92/EEC, 29 June 1993, O.J. L168/1 1993 등 참조.

있다. 수입제한에 관련된 중심규정은 수입에 대한 수량제한을 두거나 이와 동일한 효과를 갖는 모든 조치를 금지하는 제30조이다. 제30조는 공동체의 가장 기본원칙인 상품의 자유이동을 보장하고 있으며 유럽법원은 이 조항을 내부교역을 직·간접적으로 저해하는 회원국의 모든 무역관련 규정을 금지하는 것으로 해석하고 있다.¹¹²⁾ 수입제한과 동일한 효과를 갖는 조치의 개념은 유럽법원의 “실질적이며 잠재적으로 그리고 직접적 또는 간접적으로 역내교역을 방해할 수 있는 회원국에 의해 입안된 모든 교역원칙”을 다룬 Dassonville사건에 대한 판결례에 의해 해석되어진다. 이 판례에 따르면 어떤 조치가 제30조에 해당되는가를 결정함에 있어서 당해 조치의 ‘효과’를 고려해야 하며 그 ‘목적’을 고려해서는 안된다는 점을 분명히 하고 있다. 결과적으로 이론적으로는 국내제품의 판매보다 다른 회원국으로부터의 상품의 수입을 더욱 어렵게하거나 더욱 많은 비용을 들게하는 환경조치는 유럽법원이 내린 정의에 해당한다. 그러나 이 금지는 절대적인 것이 아니다. 회원국은 두가지 범주의 예외를 이용할 수 있다. 하나는 제36조에 의해 이끌어내지는 것이며 다른 하나는 Cassis de Dijon사건에 의해 확립된 법원칙으로부터 나온다. 우선 일방적인 환경조치가 어느 정도 이와같은 예외에 근거할 수 있는가하는 문제가 검토되어야 한다. 그리고 이러한 두가지 예외의 이용을 충족시켜야 하는 필요성의 요건에 충족점을 맞추어야 한다.¹¹³⁾

2. 商品의 自由移動에 대한 例外

(1) 자유무역원칙의 제한

일정한 조건을 충족시킨다는 전제하에서 제36조는 회원국에게 공공의 질서와 안전 그리고 인간의 건강과 동식물의 보호와 같은 일련의 비경제적 가치를 보호하기 위해 상품의 자유이동을 제한하는 조치를 채택하는 것을 허용하고 있다.

112) 외교안보연구원, 환경관련 무역규제의 동향, 주요국제문제분석, 1994, 15면.

113) Damien Geradin and Raoul Stewardson, Trade and Environment: Some Lessons From Castlemaine Tooheys(Australia) and Danish Bottles(European Community), International and Comparative Law Quarterly, Vol.44, 1995, Jan, p.53.

유럽법원은 제36조가 반드시 엄격하게 해석되어야 하며 당해 조항내에 언급되지 아니한 것에 대해서까지 정당화가 확대되지 않는다는 점을 분명히 하고 있다.¹¹⁴⁾

제36조에 환경보호라는 문구는 보이지 않는다. 그러나 환경보호조치는 제36조에 언급된 가치를 보호하기 위해 빈번히 입안되어진다. 예컨대 회원국은 인간의 생명을 보호하기 위한 목적을 갖는 환경보호조치를 제36조를 근거로 정당화할 수 있다. 따라서 제36조는 인간에게 유해한 물질의 교역을 통제하거나 제한하기 위한 목적을 갖는 조치를 정당화하기 위한 근거로서 사용되어 질 수 있다. 더욱이 환경목표들은 때때로 동식물의 생명보호와 관련될 수 있다. 제36조는 동식물의 種을 위태롭게하는 무역을 금지하는 규제를 정당화한다. 예컨대 Van den Burg사건에서 네덜란드 정부는 네덜란드내에 붉은 뇌조류의 수입을 금지하고 보호하는 조치를 정당화하기 위해 제36조를 이용하려고 하였다. 비록 유럽법원은 판결에서 제36조를 언급하지 않았으나 조류의 보호가 제36조에서 유추되는 법의 즉 인간의 보건과 동식물보호의 범위내에 해당되는 것으로 간주될 수 있음은 의심의 여지가 없다. 그 일반적인 성격에도 불구하고 '공공정책'과 '공공안전'의 개념을 환경보호조치를 정당화하기 위해 사용하는 것은 더욱 어렵다.

한편 조약 제36조는 상품의 자유이동에 대한 예외로 인정할 수 있는 것으로 ①공공질서와 선량한 풍속 및 공공안전의 유지 ②인간, 동식물의 건강 및 생명보호 ③예술적, 역사적, 고고학적 가치를 지닌 국가보물의 보호 ④산업 및 상업재산권의 보호에 필요한 조치 등 네가지를 열거하고 있다. 유럽연합의 환경과 무역관련 논의는 주로 두번째 예외조치와 관련하여 발전해 왔다.

(2) 역내자유교역에 대한 제한

가. 역내시장통합과 환경보호

유럽연합은 무역과 환경간의 문제에 있어 중요한 교훈을 준다. 우선 유럽연합

114) Case 95/81, Commission of the European Communities v. Italian Republic, [1982] E.C.R. 2187.

의 경험을 보면 역내교역자유화를 통한 경제성장은 이 과정에서의 환경침해에 대해 반성할 기회를 주었으며 유럽연합의 환경법제는 이에 부응해 왔다. 둘째, 유럽연합 역내무역에 부담을 주는 환경보호조치의 예를 보여주고 있다. 환경과 무역의 상반된 입장에도 불구하고 유럽연합은 두 분야 모두에서 상당한 수준의 통합을 이루었다. 유럽연합의 경험은 자유무역론과 환경보호론의 균형가능성을 지원하는 증거를 제공한다.¹¹⁵⁾

유럽통합에 따른 환경에 대한 영향은 정적효과, 공간적효과, 동적효과로 세가지 유형으로 나타난다.

정적인 효과(static effects)는 기술적 기준과 규제의 조화, 시장진입장애요소의 축소, 공공조달시장의 개방에 기인한 국경통제의 제거로부터 발생한다. 국경통제는 핵물질과 위해폐기물의 이동을 통제하고 드물게는 무역에 관련된 국제조약하에서의 의무를 충족시키는데 사용되었다. 이와 유사하게 기술적 기준과 규제는 제품이 환경적으로 수용가능하도록 하고, 조화조치는 반드시 이러한 보호를 유지하도록 확고히 하는데 이용되었다. 따라서 이러한 국경통제가 제거되거나 조정되었음에도 이를 대체할 정책조치가 마련되어 있지 않다면 환경침해를 유발할 수 있는 수 많은 요소들 즉, 대규모 관광, 엄격한 환경기준을 갖고 있지 않은 국가에서 제조된 제품의 유통, 도로 및 항공운송물량의 증가를 가져오는 시장진입 그리고 도로사용통제의 완화 등이 발생하게 된다.

공간적 효과(spatial effects)는 운송이나 관광 등과 같은 경제활동의 지리적 배분에 있어 변화와 관련이 있다. 예컨대 운송분야 특히 도로 및 항공운송분야에서 예상되는 성장은 도로주변 및 공항주변의 환경여건에 변화에 영향을 주게된다.

동적인 효과(dynamic effects)는 경제적 성장, 자본, 토지, 노동력의 더욱 효율적인 이용, 더욱 빠른 기술적 진보와 같은 경쟁의 심화에 기인하여 발생하는 변화이다. 환경에 대한 주된 영향은 에너지사용의 증가, 운송분야활동, 그리고 국내 및 상업적 폐기물, 토지사용용도의 변경 등을 통하여 발생한다.

이러한 효과는 다음의 세가지 방식중 한가지 방식으로 환경에 대한 침해를 받

115) 자유무역론과 환경보호론의 내용에 관해서는 문준조, 외국의 미온적 환경규제에 대한 무역규제를 위한 국내입법, 1994, 17면~19면 참조.

생시킨다. 첫째, 오염과 결부되어 있는 교역되는 상품과 서비스 량의 급격한 증가로 인해 발생한다. 둘째, 통합에 따른 산업구조의 변화와 함께 환경오염산업이 먼저 성장하고 유럽연합의 내부 또는 외부에 대체장소를 발견하게 될 것이다. 마지막으로 환경오염의 통제를 포함하여 과거의 기술은 사라져가고 새로운 기술들이 모든 분야에서 등장하는 등 유럽연합내에서 환경규제의 변화이다. 궁극적으로 무역시장통합의 환경에 대한 영향은 정적, 공간적, 동적효과 사이의 복합적 상호작용과 교역의 규모, 산업구조 그리고 사용되는 기술 등에 의하여 결정된다.

나. 위험폐기물의 국가간 이동

위험폐기물을 국제적으로 이동하는 것은 아주 특별한 문제를 야기시킨다. 지난 수년동안 이러한 위험폐기물의 범주에 속하는 것은 그 자체가 내포하는 위험성으로 인해 다른 재화와 동일한 기준으로 취급할 수 없다는 것이 명백해 졌다. 따라서 이러한 위험폐기물의 국제적 이동을 엄격히 통제하기 위한 제도적 장치의 필요성이 상존해 왔다. EU는 지난 1984년 위험폐기물의 국제적 이동을 감시하고 통제하기 위한 지침을 채택함으로써 이 분야에서 선도적 역할을 했다. EU는 또한 1989년 3월 산업폐기물의 국제적 이동과 처리를 통제하기 위한 바젤협약을 채택하는데 크게 이바지 하였다. EU가 이미 조인한 바젤협약은 크게 세가지 원칙에 기초를 두고 있다. 즉 첫째, 동 협약에 가입하고 있지 않은 국가로의 산업폐기물의 수출금지 둘째, 산업폐기물 수입국의 사전동의 획득 셋째, 산업폐기물 수입국에서 산업폐기물을 처리할 수 있는 기술제공 등에 관한 원칙에 기초를 두고 있다.

한편 바젤협약에는 여타 관련 협정으로 위험폐기물을 포함하여 산업폐기물이 환경적으로 바람직하게 관리되어야 한다는 원칙을 저해하지 않는 한 바젤협약의 체약국이 타국과 위험산업폐기물의 국제적 이동에 관한 쌍무협정이나 다자간 협정 또는 지역협정에 가입하는 것을 허용하고 있다. 더욱이 바젤협약에는 타협정들이 개도국의 이익을 고려하여 바젤협약의 규정에 비해 덜 엄격한 규정을 채택하지 않도록 명시하고 있다.

이에 따라 제4차 로메 협정에는 EC와 ACP국가간의 위험폐기물의 국제적 이동금지에 관한 규정이 있다. 또한 지중해연안 국가들과도 이들 지역에서 위험폐기물의 국가간 이동을 방지할 수 있는 제도적 장치의 마련에 관심을 기울이고

있다. EU는 위험폐기물의 국가간 이동에 대한 통제를 점차 강화하여 나가고 있다. 따라서 EU지역의 산업생산자에서 비롯되는 산업폐기물에 대한 적절한 관리 및 재생과 EU에서 배출되는 산업폐기물은 원칙적으로 역내에서 처리하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다.¹¹⁶⁾ 이런 점에서 EU역내산업에서 발생한 산업폐기물의 관리와 처리에 관한 EU산업의 특수한 책임문제가 오염자부담원칙에 따라 명시적으로 강조될 것이다. 반면 산업폐기물을 줄일 수 있는 신기술의 개발을 촉진시킬 수 있는 조치를 강구함으로써 EU가 바젤협약을 시행하는데 따른 경제적 충격을 완화시킬 수 있을 것이다.

다. 위험화학물질의 수출

위험화학물질의 국제적 교역 또한 산업폐기물을 국제적으로 교역하는 것과 유사한 문제를 야기시킨다. 이미 이들 물질의 국제적 이동에 관한 정보 및 정보 제공을 위한 다양한 계획들이 수립되어 왔고 EU는 이러한 문제들을 해결하기 위한 국제기구인 OECD, UNEP, FAO 등의 기구에 적극적으로 참여해 왔다. EU는 이미 역내에서 유통이 금지되거나 엄격히 제한되는 위험화학물질의 수출에 관한 법률을 채택한 바 있다. 특히 1988년 6월 EC 이사회규정을 통해 특정 위험폐기물을 EC역내로 수입하거나 EC로부터 수출하는 행위에 관한 규정을 제정, 각 회원국이 이들 물질을 수출할 때 제3국가에 이를 통지토록 의무화하는 공동통지절차를 마련하였으며 EC내에서 유통이 금지 또는 엄격히 제한되는 화학물질을 포장하거나 라벨링할 때 적용되는 규정은 이들 화학물질을 수출하고자 할 때에도 동일하게 적용되도록 하고있다.¹¹⁷⁾

(3) 무역정책과 환경정책간의 균형

공동체의 조치는 당연히 공동체역내교역에 어떠한 장애도 만들지 않기 때문에 예 오로지 제36조와 제130s조에 따른 규제만이 상품의 자유이동과 충돌하게 된

116) 환경보전정책연수단, '유럽연합의 환경정책', 유럽주요국의 환경정책, 1993, 41면.

117) 상계서, 1993. 42면.

다.¹¹⁸⁾ 이 규제는 실제적 또는 잠정적으로, 직접적 또는 간접적으로 상품의 자유 이동을 제한하는 모든 조치를 금지하는 제30조 규정을 반드시 고려하여야 한다. 국내적 규제가 제30조의 요건을 충족하고 있는지에 대한 결정은 유럽법원에 맡겨져 이미 많은 판결이 내려 졌다.

거의 모든 유럽법원 판결의 기본적인 철학에 따르면 제36조와 제130s조에 따른 조치는 이 조치들이 외국의 공급업자들에 대해 차별적이지 않은 한 그리고 덜 차별적인 더 훌륭한 정책이 이행되지 않는 한 합법적인 것이다. 즉 최선의 정책 (first-best policy)이 입안되지 않는 부문에는 차별적일지라도 차선의 정책 (second-best policy)을 받아들여야 한다는 것이다. 따라서 그와같은 상황에서는 공동체 내부와 역외의 제3국에 대한 무역장벽이 사용되어 진다. 예컨대 이탈리아는 청정제내에 인산염의 함유량을 지침을 통해서 제한하였다. 이 규제는 실질적인 환경문제였고 국내공급업자와 외국의 공급업자를 차별하지 않았으며 대체 청정제가 존재했었기 때문에 제30조를 위반한 것이 아니다. 반면에 아일랜드는 알루미늄 캔이 환경문제를 발생시킨다는 주장에 근거하여 캔 맥주를 금지하는 계획을 수립하였다. 그러나 청량음료와 같이 캔에 들어있는 다른 음료수들도 동일한 문제를 발생시키기 때문에 이에 대해서는 규제에 다른 의도가 포함되어 있다는 의심이 제기된다.¹¹⁹⁾ 이와 유사하게 독일은 플라스틱 용기에 들어있는 음료에 대한 예치/반환금 제도를 고려하였다. 그러나 독일은 공동체당국이 이 지침에 대하여 공동체법원에 제소할 의사를 보이지자 제도도입을 포기하였다. 공

118) 무역과 환경에 관한 논쟁에 있어서 쟁점들은 국산품과 수입품에 동시에 부과되는 각국의 상품표준조건들과 관련되어 있으며 이는 불필요한 무역장벽을 제거하려는 자유무역론자와 필요한 환경보호에 관한 법령을 제정하고 시행하려는 환경보호론자 사이의 갈등에 근거하는 것이다. 상품분야에 있어서 자유무역론자와 환경보호론자 사이의 갈등은 크게 3가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 환경기준의 조화문제, 둘째, 상품의 공정 및 생산방법(Process and Production Methods)에 있어서 차이를 이유로 상품을 차별하는 상품표준의 사용문제 셋째, 환경기준의 무역의무위반여부를 결정하는데 있어서 사용될 무역규제문제이다; 이 인규, WTO협정과 환경, 통상법률(창간호), 1995.2., 법무부, 114면.

119) 캔포장재를 금지하고 유리병포장재를 사용하도록 하는 규칙을 제정하게 되면 장거리 수송에 있어 유리병포장재가 더 많은 비용을 필요로 하기 때문에 결과적으로 지역음료생산자들에게 이득을 주게된다; Case 302/86, Commission v. Denmark, [1988] ECR 4607 이하 참조.

동체위원회의 입장은 이탈리아와 프랑스의 광천수가 이 규제에 의해 주로 통제된다는 사실에 영향을 받았다. 특히 알루미늄 캔과 같이 환경적으로 유해한 용기는 규제를 받지 않았기 때문에 이 제도는 환경정책목표를 대신하는 무역정책으로 의심을 받았다. 그러나 'Danish Bottles' 사건에서 유럽법원은 환경적 이유로 수입되는 음료가 반환가능용기를 사용하여 판매되어야 한다는 덴마크정부의 결정을 지지하였다. 법원은 환경을 보호하려는 의도를 넘어선 특정한 용기형태나 특정한 생산자의 차별을 고려하지 않았다. 폐기물관리에 관한 이와 유사한 독일의 規程이 유럽공동체 회원국간에 논란의 대상이 되었다. 포장폐기물의 관리에 관한 '이원적 제도(Dual System)'는 음료에 적용되는 재사용용기의 사용에 대한 최소한의 비율을 규정하고 있었다. 외국의 공급업자들은 재사용 용기의 사용이 외국의 공급업자들에게 높은 수송비용을 부담하게 함으로써 이윤을 낮추므로 이러한 비율이 무역장벽을 설립한 것이라고 주장하였다. 사실 독일의 일회용 용기생산업자들은 수입량을 제한함으로써 국내시장의 지분을 늘리려는 의도가 있었다. 비록 '이원적 제도'가 덴마크의 규정보다 상대적으로 덜 제한적이었지만 독일 국내의 음료수공급업자들이 당해 규정을 무역장벽을 부과하려는 의도로 이용하였음이 분명하다. 유럽공동체의 판결은 지역적 또는 국내적 문제는 기준의 설정과 같은 지역적 또는 국내적 차원의 해결방법에 의해 해결되어야 한다는 보조성의 원칙과 유럽공동체 정책의 지침인 상품의 자유이동 사이에 본질적인 충돌이 있음을 인정하였다. 유럽법원에 계류중인 사건들은 외국의 공급업자에 대한 잠재적 차별에 관한 철저한 심사를 받게된다. 더욱이 시장분리는 항상 좋은 전략이 아니다. 특히 수출지향인 산업의 경우 이는 분명히 좋지 못한 전략이다.¹²⁰⁾

회원국과 공동체의 고유권한 사이의 균형은 상품의 자유이동과 유럽단일시장이라는 목적을 위해 중대하게 분화된다. 환경법은 그 본질적 성격에 의해 직·간접적으로 경제적 문제와 충돌한다. 정도에 있어서 차이는 규율되는 문제가 무엇인가에 따라 달라진다. 예컨대 어떤 제품의 생산기준은 청정수질기준(clean water standard)보다 더욱 직접적으로 그 대상에게 영향을 주게된다. 사실 상

120) Gernot Klepper, 'The Political Economy of Trade and the Environment in Western Europe', Patrick Low(ed.), International Trade and the Environment, The World Bank, 1992, pp.247~261.

품의 자유이동에 관한 경제적 관심은 초기에 보여준 공동체의 환경관련 조치를 정당화해준다. 무엇보다도 개인 또는 기업이 사업을 수행하는데 영향을 미치는 모든 입법, 규칙, 지침은 경제적 효과를 갖게 된다. 이는 회원국간에 무역왜곡과 경쟁적인 규제조건을 창설할 가능성이 있고 그 결과 무역에 있어 기술적 장벽으로 존재하게 되는 환경기준과 특히 관련이 있다.¹²¹⁾ 이 문제는 당연히 각 회원국이 단일시장에 도움이 되지 않는 개별적 환경기준을 유지할 수 있는가에 대한 논의를 제기한다. 즉 소수의 회원국은 독립적이고, 명확하며, 중립적인 장기적 환경정책을 갖고 있으나, 반대로 거의 절반의 회원국에서는 환경보호를 위한 입법 조치를 함에 있어서 공동체에 의해 채택되거나 채택과정에 있는 조치의 이행에만 유일하게 관심을 갖는 경우를 고려할 때 이 문제는 매우 실질적인 중요성을 갖게 된다.¹²²⁾

이렇듯 상이한 국내적 기준은 공동체내부의 무역을 제한하게 될 것이며, 그 결과 제30조 또는 제34조와 충돌하거나 다른 방식으로 역내시장의 통합을 위협하게 된다. 제30조는 부분적으로 “회원국간에 수입에 대한 「수량적」제한 그리고 이와 동일한 효력을 갖는 모든 조치는 금지된다”고 규정하고 있으며 제34조는 “회원국 간에 수출에 관한 수량적 제한 그리고 이와 동일한 효력을 갖는 모든 조치는 금지된다”고 규정하고 있다. ‘Dassonville’사건에서¹²³⁾ 유럽법원은 ‘역내 교역을 직접적 또는 간접적으로 그리고 실제적 또는 잠재적으로 방해할 가능성이 있는 회원국에 의해 제정된 모든 법규는 수량적 제한과 동일한 효력을 갖는 조치로 간주된다’고 판결하였다. 확실히 환경법규는 수량제한과 동일한 효력을 갖는 조치로 평가될 수 있다. EEC조약은 모든 조약의 목표가 달성되거나 달성을 위해 회원국이 노력할 것을 요구하고 EEC는 그 이해관계가 일치하지 않는 두개의 목표를 추진하고자 하기 때문에 유럽공동체가 상호경쟁적인 이해관계를 절충하거나 최소한 잠정적 합의(modus vivendi)를 이끌어 내는 기준을 발전

121) Haagsma, The European Community's Environmental Policy: A Case Study in Federalism, Fordham International Law Journal, Vol.12(1989), pp.316~327.

122) Krämer, EEC Treaty and Environmental Protection, 1990, p.25.

123) Case 8/74, Procureur du Roi v. benoit and Gustav Dassonville, [1974] ECR 837, para 5.

시키는 것은 매우 중요하다.

그러나 분명한 것은 공동체가 사건을 예견하기 위한 틀을 만들어 내기 보다는 단지 사건에 반응해 왔다는 것이다. 판례법과 조약은 두가지의 이해관계에 적절한 균형을 유지하는 제도(메카니즘)을 제공하지 못하였다. 판례는 그 수가 아직 너무 적고 애매모호하며 단일유럽법은 상반된 두가지 목표를 적절하게 설명함이 없이 명백하게 공식화하였다. 더욱이 마스트리트조약은 이러한 상황을 거의 개선시키지 못하였다.

공동체환경정책과 공동체자체의 역사를 보면 현 상태는 그리 놀란만한 것이 아니다. 단일시장을 창설하기 위한 노력속에서 해결하기 어려운 문제들은 기피되었으며 단일유럽법에 대한 전회원국의 이의없는 지지를 획득하기 위한 타협이 이루어졌다. 유럽법원 또한 단일시장내에서의 환경적 이해관계를 평가하는 심도 있는 분석을 피해왔다. 이러한 외면은 환경문제가 중요성을 획득해 감에 따라서 환경문제가 단일시장을 붕괴시킬 잠재력이 커지기 때문에 더욱 EU를 이에 매달리게 할 것이다.

3. EU環境法과 貿易에 관한 유럽法院의 判例

위에서 본 것처럼 공동체는 환경권한을 창설해왔지만 다른 확립된 공동체의 목적과 마찬가지로 재화의 자유로운 이동과 관련하여 공동체의 활동범위를 결정 짓지 못하였었다.¹²⁴⁾ 사실 이사회와 회원국들은 의미의 함축을 통해 조약을 효과적으로 수정하였다. 환경분야는 EEC의 틀에 통합되었다기 보다는 접목되어졌다. 따라서 EEC의 두개의 경쟁적 이해관계 사이의 균형을 찾는 문제는 유럽법원에 맡겨졌다. 본질적으로 사건들은 공동체의 지침이나 규칙에 따른 회원국의 조치 또는 공동체의 입법없이 이루어지는 회원국의 조치를 다루는 것들이다. 어느 것이건 판례법은 그리 광범위하지 않다.

124) 공동체는 '재화'를 "돈으로 평가될 수 있는 모든 제품으로서 상업적 교역의 대상물이 될 수 있는 형태를 띠고 있는 것"으로 정의해 왔다: Case 7/68, Commission v. Italy, [1968] ECR 633; Case 2/90, Commission v. Belgium, [1992] ECR para. 26.은 좀더 넓은 정의를 포함하고 있다.

(1) 공동체지침에 따른 회원국의 환경조치

'Inter-Huiles'사건에서¹²⁵⁾ 유럽법원은 상품의 자유이동과 환경보호조치 사이의 잠재적인 충돌을 다루기는 했지만 철저히 탐구해 내지는 못했다. 동 사건에서 유럽법원은 다른 회원국내에서 폐유처리 및 재생승인을 받은 기업에 폐유를 수출하는 것을 금지하는 프랑스의 법률이 상품의 자유이동에 반하는 것인지 심리하였다. 프랑스는 각 회원국이 자국내에 폐유를 수집하고 처리하기 위한 설비를 설치할 수 있는 권한을 부여한 이사회 지침75/439에 근거하여 법안을 통과시켰다. 유럽법원은 *Commission v. Italian Republic*사건¹²⁶⁾을 참고하여 환경보호를 위한 공동체의 권한을 재확인하고 지침에 의한 권리가 자동적으로 회원국 정부에게 교역의 장벽을 만드는 권한을 부여하는 것은 아니라고 하였다. 'Inter-Huiles'사건에서 유럽법원은 환경보호의 미명하에 상품의 자유로운 이동을 방해할 수 있는 회원국의 행동을 조사하는 것은 피했지만 그 대신에 지침의 목적이 '효과적이고 긴밀한 폐유처리 체계는 역내교역의 장벽을 창설하지 않을 것이며 역내무역의 장벽들은 공동체의 지침에서 발견되어지지 않고 공동체에 의해 세워진 목표와도 양립할 수 없다'고 했음을 언급하며, 지침이 교역을 방해하려고 의도하지 않았음을 설명하였다. 더 나아가 공동체법원은 "이러한 결론은 교역의 양적 제한과 동일한 효과를 갖는 모든 조치를 금지하는 EEC조약의 제34조에 의해 뒷받침되어진다. 법원이 반복적으로 판결해온 바와 같이 EEC조약 제34조에 의한 금지는 일정한 대상이나 효과를 갖는 조치가 교역의 형식을 제한하고 이에 따라 당해 문제에 있어 국내생산물 또는 회원국 국내시장에 특별한 이익을 제공하는 것과 같은 방식으로 회원국 국내교역과 대외교역간에 대우의 차별을 가져오는 각 회원국의 모든 국내적 조치와 관련이 있다. 결과적으로 이와 같은 원칙에 위반되는 조항들은 조약 제34조에도 또한 위반되는 것이다."라고

125) Case 172/82, *Syndicat National des Fabricants Raffineurs D'Huile de Graissage and Others V. Groupement d'Interet Economique 'Inter-Huiles' and Others* [1983] ECR 555 이하.

126) Case 91/79, *Commission v. Italian Republic*, [1980] ECR 1099 이하.

판결하였다.¹²⁷⁾

프랑스의 계획에 대한 판결에서 유럽법원은 '환경은 폐유가 생산된 회원국 국내에서 처리되는 경우나 다른 회원국의 허가받은 폐유처리 및 재생기업에 판매하는 것이나 동일하게 보호된다'는 환경적 정당화주장을 기각하였다. 프랑스의 입법은 설정된 목표의 달성에 전혀 불필요하고 과도한 부담을 지우는 것이었다. 즉 비록 환경과 자유무역의 중요성은 재확인되었지만 유럽법원은 경쟁적 이해의 균형문제는 회피하였다.

환경과 자유무역의 균형문제는 ADBHU사건에서야¹²⁸⁾ 다루어 졌다. 유럽법원은 ADBHU사건에서 환경보호가 상품의 자유이동을 제한할 수 있는 기본적인 공동체의 목적이라는 이정표적인 결정을 내렸다. 이 사건은 각 회원국의 행정 당국에게 당국에 의해 승인되고 폐유의 수거와 처리에 대한 책임을 지는 한개 또는 그 이상의 기업에게 지역을 확정하여 할당하는 권한을 부여하고 있는 폐유에 관한 지침 조문의 다른 측면을 고려하였다. 그외에도 유럽법원은 당해 지침이 폐유의 소각금지를 정당화하는 법적 근거를 규정하고 있는 지에 관해 고찰하였다. 원고는 보조금의 지급 뿐만 아니라 프랑스의 계획에 대해서도 자유무역, 상품의 자유이동, 자유경쟁에 위반하는 것이라고 이의를 제기하였다.

유럽법원은 상품의 자유이동의 중요성을 재확인하고 '지침의 조항들은 그와 같은 원칙의 측면에서 검토되어야 한다'고 하였다. 그러나 검토의 결과 '만약 문제의 권리가 실제로 불공평하다면 자유무역의 원칙이 절대적인 것으로 볼 수 없으며 공동체에 의해 추구되는 일반적 이익(general interest)의 목표에 의해 정당화되는 일정한 제한에 종속된다'고 밝혔다. 결국 상품의 자유이동에 충격을 주는 환경보호를 위해서는 환경보호가 유럽법원이 아무런 문제도 발견할 수 없는 기본적인 공동체의 목표를 이루고 있어야 한다. '지침은 공동체의 기본

127) 비록 이 결정이 조약 제34조에 의거하여 내려진 것 같이 보이지만 사실은 전적으로 지침의 규정과 목적에 근거한 것이다. 제34조에 의한 차별기준언급은 순전히 부수적인 것이다; Laurence Gormley, *Prohibiting Restrictions on Trade within the EEC*, 1985, p.104.

128) Case 240/83, *Procureur de la Republicque v. Association de Dfense des Brleurs d'Huiles Usages*, [1985] ECR 531 이하.

적인 목표중의 하나인 환경보호의 측면에서 이해되어야 한다.¹²⁹⁾ 이후에 유럽법원은 문제된 입법의 목표와 범위를 심사하고 '만약 이러한 제한이 필요하다고 입증된다면 비례성의 원칙과 무차별원칙은 준수되어야 한다. 특히 지침의 제5조는 지침에 나타난 목표가 다른 방법으로 달성될 수 없는 곳에 지역권제도를 설립하는 것을 허용하고 있다'고 판결하였다.

과거의 폐유사건과 유사하게 유럽법원은 지침이 공동체역내무역의 장애를 창설하려고 의도하지 않았음을 설명하기 위해 노력하였다. 유럽법원은 판결문에서 '지침에 규정된 조치들은 역내무역의 장애를 창설하는 것이 아니며 무역을 제한하는 지역제도(zonal system)정도는 차별적이지 않으며, 보편적 이익이라 할 수 있는 환경보호의 목표추구에 의해 정당화되는 불가피한 제한을 넘어서지 않는다'고 하였다.¹³⁰⁾ 즉 법원은 비차별적이며, 추구되는 목적에 엄격히 적합하고 비례적인 제한이라면 공동체 역내무역에 대한 제한이라도 허용한다는 것이다.

비록 *Gourmetterie Van den Burg*사건이¹³¹⁾ 단일유럽법을 언급하거나 동법에 근거하고 있지는 않지만 이 사건은 현재 법원이 어떤 생각을 갖고 있는지를 보여주고 있다. 이 사건은 네덜란드가 특정종류의 야생조류를 보다 효과적으로 보호하기 위해 공동체 지침79/490에 규정된 것 보다 더욱 엄격한 기준의 야생조류보호기준을 적용한 문제와 관련된 것이었다.

지침의 제14조가 회원국에 대하여 엄격한 조항을 입법하는 것을 허용하고 있기 때문에 문제는 영국에서 합법적인 사냥으로 얻어진 야생조류와 뇌조류(grouse)의 수입 및 소비를 금지한 네덜란드의 조치가 과연 지나치게 엄격한 것이었는가 하는 것이다.

이 문제는 제36조에 해당되지 않는다. 왜냐하면 공동체가 이미 이 분야에 대해서 회원국이 제36조에 호소하지 못하도록하는 입법을 하였기 때문이다. 대신에 유럽법원은 공동체입법이 초안했던 철새류는 공동체의 공동유산이며, 당해

129) 법원에 제기된 문제의 핵심은 환경보호정책이 상품의 자유이동의 예외를 정당화하는가 하는 것이었다. 그리고 이 문제를 해결하기 위해 법원은 환경보호가 공동체의 기본적인 목표임을 밝힐 필요는 없었다; Haagsma, op. cit., p.324.

130) Case 240/83, Procureur de la Republicque v. Association de Dfense des Brleurs d'Huiles Usages, [1985] ECR 531 para 14.

131) Case 169/89, [1990] ECR 2143 이하.

철새류는 지침의 부속서에 열거되어 있어야 한다는 원칙기준에 의존했다.

공동체법원은 지침의 일반적 목적을 고려하여 다음과 같이 판결하였다. “지침 79/409에 의해 보호되는 다른 조류와 관련하여 회원국들은 지침의 이행에 필요한 법률, 시행령 그리고 시행규칙의 효력을 발생시킬 것이 요구되었으나 자국의 영역내에서 서식하는 조류를 제외하고는 지침에 의해 규정된 것 이상으로 엄격한 보호조치를 채택할 권한은 부여되지 않았다.” 유럽법원은 또한 당해 뇌조류가 철새도 아니고 위험에 처하지도 않았음을 언급하고 다음과 같이 결론을 내렸다. “위에서 고찰한 바에 따라 지침의 제14조는 회원국들에게 철새도 아니고 위험에 처하지도 않은 특정종류의 조류를, 수입과 판매를 금지하는 방법에 의해서 자국의 영역내에 문제된 조류가 서식하고 있으며 지침 79/409의 규정에 일치되는 법제를 갖고 있는 회원국의 법제에 의해 규정된 것보다 엄격하게 (다른 회원국이 문제된 조류들)보호할 수 있는 권한을 부여하지 않았다.” 즉 회원국은 지침의 관심분야 밖에 있는 어떤 조류 특히 당해 조류가 다른 회원국의 영역내에서 서식하는 경우 이를 보호하기 위해 자국의 국내법을 확대할 수 없다.

이 판결은 회원국에게 인간 및 식물과 동물의 건강과 생명을 보호할 수 있도록 허용하고 있는 제36조에 의해 회원국이 갖고 있는 권리와 상충된다. 이 권리는 권리를 주장하는 회원국의 영역내로 제한되지 않는다. “자연의 보호 더욱 일반적으로는 환경의 보호는 EEC조약에 의해 지리적으로 제한되지 않는다. 회원국의 일방적 행위에 의한 오존층 또는 지구대기의 보호는 허용하고 자연보호의 경우에는 그러한 행위를 허용하지 않는 것은 상호모순되는 것 같다. 만약 식물이나 동물의 생명이 위협받고 있다면 회원국은 다른 회원국에 있는 동물이나 식물을 보호할 수 있어야 할 것이다. 더욱이 모든 야생조류를 보호하기 위한 지침79/409의 목적은 영국에게 부여된 예외에 대한 더욱 엄격한 해석으로 이어져야 한다. 유럽법원은 모든 조류가 반드시 보호되어야 한다는 지침 79/409의 기본적 철학을 고려함이 없이 이번 조류문제를 단지 다른 제조물품의 경우처럼 다루었다. 이에 따라 모든 조류의 보호에 대한 예외는 반드시 엄격하게 해석되어야 한다.”¹³²⁾

132) Krämer, op. cit. pp.119~120 ; *Ministre public v. Muller*. [1986] ECR 1511 para. 21.

Commission v. Netherlands사건에서 지침 79/409는 공동체위원회와 네덜란드 사이에 서로 다른 행위의 근거를 제공하였다. 비록 상품의 자유이동에 관한 사건은 아니지만 이 사건은 공동체의 환경지침이행에 대한 유럽법원의 엄격한 접근을 보여 주고 있다. 이 행위에서 위원회는 네덜란드가 특정 조류를 위한 적절한 보호조치를 마련하지 못하였다고 주장하였다. 특히 네덜란드정부는 지침의 제7조가 보호하는 조류인 까마귀, 갈까마귀, 까치, 견조류의 사냥을 허용하였다. 법원은 그와 같은 조류의 사냥이 농업에 대한 지나친 피해를 방지한다는 네덜란드의 주장을 받아들이지 않았다.

그러한 완화는 최소한 지침의 제9조제1항에 명백하게 열거된 사유중 하나에 근거하고 있어야만 하며, 엄격히 요구되는 조건에 대한 완화를 제한하고 위원회가 그 기준을 감독할 수 있도록 하는 것을 목적으로하는 제9조제2항이 규정하고 있는 (완화인정) 기준에 적합한 것이어야만 한다. 그러나 문제된 국내적 규정은 이러한 조건을 충족시키고 있지 못하다. 기준완화의 근거로서 지침의 제9조에 의해 규정된 심각한 피해 또는 다른 어떤 사유가 네덜란드의 입법에는 나타나지 않는다는 점을 주목해야 한다. 지침에 규정되어있는 금지로부터의 완화를 위해 회원국이 충족시켜야하는 기준은 특정한 국내법규정을 통해 반드시 재규정되어야 한다. 회원국 각국의 영역내에 존재하는 공동의 유산으로서 자연자원의 관리가 회원국에게 맡겨져 있는 경우에 신뢰할 수 있는 자연자원의 이동이 특히 중요하기 때문이다.

더욱이 유럽법원은 네덜란드가 비록 네덜란드내에서 사용되는 사냥방법은 아니지만 특정한 사냥방법에 대한 입법을 하지않음으로써 지침에 따르지 않았다고 판결하였다. 지침과 양립될 수 없는 관행이 수행되지 않고 있다는 사실이 문제의 회원국을 지침의 규정이 적절하게 이행되는 것을 확보하기 위해 법률 또는 행정규칙을 채택할 의무로부터 해방시켜주는 것은 아니다.

위에서 본 것처럼 유럽법원은 환경에 대한 관심이 상품의 자유이동에 영향을 주게된다는 것을 소극적으로 인정하였다. 유럽법원은 상품의 자유이동에 우선순위를 두었고 환경보호조치를 상품의 자유이동에 어떻게 영향을 미치는가하는 측면에서 평가하였다. 즉 환경조치들은 EEC의 근본적이고 명백한 통상현상으로부터 불가피한 완화로서 평가하였다. 따라서 유럽법원은 그와같은 완화를 엄격하게 심사하였다. 공동체입법에 따른 회원국의 조치는 공동체입법의 목적이 추구하는 바에 적합하고 균형을 이루고 있으며 비차별적인 조치인 한 어느 정도 독

립적인 조치를 추구할 수 있다. 조치는 반드시 합리적이고 무역에 대한 최소한의 제한이어야 한다.

Gouretterie Van den Burg사건, Commission v. Netherlands사건, ADBHU사건에서 보여지는 것처럼 유럽법원은 사실관계와 입법의 목적파악에 엄격한 심사를 하고 있다.¹³³⁾

(2) 공동체입법이 없는 상태에서의 회원국의 환경입법 : 합리성의 원칙

가. 제34조

제34조는 관련 부분에서 '수출에 관한 수량제한과 이와 동일한 효력을 갖는 모든 조치는 회원국간에 금지된다'고 규정하고 있다. 다른 한편으로 제34조는 단지 수출에 대해서만 적용할 수 있는 조치를 처리하는 경우 제30조처럼 Dassonville분석방법을 이용하고 있으며, 상품의 행선지와 관계없이 적용되는 조치와 관련하여 유럽법원은 차별적 기준을 사용하고 있다.

제34조는 수출형태의 제한에 그 자체의 특정한 목표 또는 효력을 갖고 있으며 따라서 문제된 국가의 국내시장 또는 국내제품에 대하여 특정한 편익을 제공하는 방법으로 회원국의 국내적 교역과 대외교역의 처리에 차별을 두고 있는 국내적 조치와 중요한 관련이 있다. 그러나 환경보호조치에 대한 제34조의 적용가능성은 그와같은 조치가 수출과 수입 사이에 차별을 하고 있지 않기 때문에 제한되어있다. 따라서 어떤 환경보호조치가 제34조에 의한 분석대상이 되는 경우는 생각하기 어렵다.

나. 제30조

제34조와 달리 제30조는 차별을 금지된 본질적 해악으로 보지않고 공동체시장에 대한 간섭으로 보았으며 조항의 성격상 유통과 매매문제를 다루고 있다.¹³⁴⁾ 이와같은 이유로 회원국의 환경조치는 대체로 제30조와 관련하여 심의되어질

133) David A. Demiray, *The Movement of Goods in a Green Market, Legal issues of European integration*, 1994, p.86.

134) Gormley, *op.cit.* p.106.

것이다.

그러나 제36조는 비경제적 이유를 목적으로 제30조로부터의 어떤 특정한 완화를 허용하고 있다. 제36조는 “제30조내지 제34조의 규정은 공공도덕, 공공정책 또는 공공안전, 사람과 동식물의 보건 및 생명의 보호를 근거로 정당화될 수 있는 수입, 수출, 운송중인 상품에 대한 금지를 배제하지 않는다... 그러나 그와 같은 금지 또는 제한은 회원국간의 무역에 대한 자의적 또는 기만적 제한의 수단이어서는 안된다.”고 규정하고 있다. 유럽법원은 제36조를 엄격하게 해석하고 있으며 유럽법원이 인정한 예외를 넘어서지 않는다. 예컨대 *Commission v. Italy* 사건을¹³⁵⁾ 보면 환경문제들은 언급되지 않았다. 사람과 동식물의 생명과 보건은 환경조치를 통해 보호되어야 한다고 하지만 제36조 기준의 그와같은 확대적용은 제36조에 대한 유럽법원의 엄격한 해석을 넘어서는 것이다. 공동체의 일부 환경조치들은 사람의 건강과 동식물의 생명의 보호를 목적으로하고 있지만 대부분의 환경조치들은 제36조에 포함시킬 수 없을 것이다. 어떤 조치가 생명과 보건의 보호를 목적으로하고 있는지 아닌지에 대한 기준은 조치의 ‘직접효력’에 놓여 있다. 인간과 동식물의 보호에 직접적으로 영향을 미치는 조치는 제36조에 의해 정당화될 수 있을 것이다. 유럽법원은 제30조를 해석하면서 생명과 보건을 보호하기 위한 조치와 다른 환경조치를 차별화하는 방법을 발견해 왔다.¹³⁶⁾

환경보호를 목적으로 제30조를 완화하기 위해 유럽법원은 *Cassis de Dijon* 사건과¹³⁷⁾ *Dassonville* 사건에서¹³⁸⁾ 발전되고 *Commission v. Denmark* 사건에¹³⁹⁾ 적용하였던 원칙들을 확대해야만 했다. 판례법의 발전에 의한 합리성의 원칙은 회원국들이 제36조에 명시된 예외를 넘어서는 것을 허용하고 있다. 합리성 원칙의 본질적 특성들을 보면 다음과 같다. *Dassonville* 사건의 원칙에 따르면 역내무역을 직접·간접으로 그리고 적극적·소극적으로 방해할 가능성이 있는 모든 무역원칙들은 수량적 제한과 동일한 효력을 갖는 조치로 간주될 수 있다.

135) Case 95/81, *Commission v. Italy*, [1982] para.27.

136) Krämer, op. cit. p.118.

137) Case 120/78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, [1979] ECR 649.

138) Case 8/74, [1974] ECR 837.

139) Case 302/86, [1988] ECR 4607.

Dassonville사건에서 유럽법원은 그와 같은 제한은 ①공동체의 조치가 존재하지 않고 ②회원국의 조치가 합리적이며 ③모든 회원국 국민이 회원국에 의해 도입된 요건에 접근할 수 있고 공동체역내 무역을 방해하지 않을 경우에만 허용된다고 판결하였다. 어떠한 조치가 정당화되는가에 대한 판단을 함에 있어서 유럽법원은 진정한 필요성(genuine need)의 입증을 요구하였다. 더욱이 당해 조치는 추구하고자 하는 목적에 적절하고 적합한 것이어야 한다. 더 나아가 법원은 '그와 같은 조치가 제36조에 포함되는가는 검토하지 않는다 할지라도 그 조치들이 회원국간의 무역에 대한 자의적인 차별이나 기만적인 제한의 수단이어서는 안된다'고 판결하였다. Cassis de Dijon사건에서 유럽법원은 제30조로부터의 허용된 완화를 확대하였고 분명하게 제36조에 의해 규정된 것과는 다른 근거를 포함하였다. 유럽법원은 '그럼에도 불구하고 공동체역내 무역을 방해할 수 있는 무역규칙들이 재정관리의 효율성, 공공보건의 보호, 상업적 교역의 공정성 그리고 소비자의 보호와 관련된 강제적 규정(mandatory requirements)들을 충족시키는데 필요하다면 제30조하에서 허용되어진다'고 판결하였다. 또한 비례성(proportionality)이 반드시 존재해야 한다.¹⁴⁰⁾

후속의 판례법은 그와같은 강제적 요건이 불분명하게 적용되는 조치에만 적용된다고 판결하였다.¹⁴¹⁾

A. 덴마크 유리병사건(Danish Bottle Case)

Commission v. Denmark사건은¹⁴²⁾ 상품의 자유이동에 제한을 가하는 회원국의 환경정책에 어려운 문제를 제기하였다. 이 사건에서 위원회는 음용수업자들이 오로지 재활용가능한 용기에 담아서만 맥주와 청량음료(soft drink)를 팔도록 요구한 덴마크의 특정 법률에 대해서 이의를 제기하였다. 덴마크의 법률에 따르면 용기는 반드시 국가환경보호처에 의해 승인되어야하며, 국가환경보호

140) 예컨대 Case 66/82, Fromanais SA v. Fonds d'Orientation et de Regularisation des Marchs Agricole(FORMA), [1983] ECR 395 para. 8; Case 116/82, Commission v. Germany, [1986] ECR 2519 para.21. 참조.

141) Case 788/79, Criminal Proceedings against Gilli Andres, [1980] ECR 2071 para. 6.

142) Case 302/86, Commission V. Denmark, [1988] ECR 4607 이하.

처는 특히 새로운 종류의 용기가 기술적으로 용기의 회수체제에 적합하지 않거나 예상된 그 회수체제가 충분한 비율의 용기가 실제로 재활용됨을 보장하지 못하는 것으로 간주되는 경우, 또는 동일한 용도에 사용되기에 적합한 동일한 용량의 용기가 이미 승인된 경우에 새로운 종류의 용기승인을 거부할 수 있다. 공동체위원회가 이 분야에 대해서 아무런 규율을 하고있지 않았기 때문에 사건의 분석은 조약 제30조 내지 제36조에 의해 발전된 법리를 따랐다.

확실히 덴마크의 법률은 덴마크외에 다른 회원국에서 합법적으로 판매되는 맥주와 청량음료 용기의 사용을 제한하거나 잠재적으로 방해하는 것이었다. 예치금, 수거, 재활용 등의 요건은 공동체내에서 상품의 이동을 제한하는 것과 같다. 유럽법원은 이용될 수 있는 상품의 포장유형에 관한 요건이 회원국간의 무역에 영향을 미칠 수 있는 국내적 조치임을 이미 분명히 했다.¹⁴³⁾ 따라서 분명히 그와같은 국내적 조치는 합리성의 원칙에 의해 발전되어온 예외에 해당되지 않는 한 제30조에 위반된다. 그와같은 경우에 입증책임은 예외를 주장하는 회원국에 있다.¹⁴⁴⁾

유럽법원은 “이 분쟁에서 해결해야 할 첫번째 문제점은 서로 다른 회원국 국내법의 내용으로 인해 발생하는 공동체내의 상품의 자유이동에 대한 장애는 문제된 상품의 판매와 관련한 공동의 규칙이 없는 경우... 확립된 본 법원의 판례법에 따라 공동체법에 의해 인정되는 강제규정을 만족시키기 위해 필요한 것으로 인정되어질 수 있는 무차별적이고 국내상품과 수입상품에 적용될 수 있는 규칙이라면 수용되어야 한다. 그와같은 원칙들은 검토되고 있는 목적에 적합한 것이어야 한다. 만약 회원국이 동일한 목적의 달성을 위해 다양한 조치들 가운데 하나를 선택해야 한다면 상품의 자유이동을 최소한으로 제한하는 수단을 선택하여야 한다.”고 판결하였다.

유럽법원은 환경의 보호는 상품의 자유이동원칙에 대한 일정한 제한을 정당화할 수 있는 공동체의 기본적 목표의 하나라는 과거의 판결을 답습하였다. 유럽법원은 또한 판결에 있어 단일유럽법에 근거하기 보다는 동법을 참고하였다. 판결문은 단일유럽법이 환경이 공동체의 기본적인 목표였다는 견해를 확인하고 있

143) Case 261/81, Walter Rau Lebensmittelwerk v. De Smedt PvbA, [1982] ECR 3691 para. 12.

144) *Ministre public v. Muller*, [1986] ECR 1511, para. 25.

다고 하였다. 즉 단일유럽법은 실제로 아무것도 변화한 것이 없이 단지 현실을 확인하였다. 따라서 환경의 보호는 조약 제30조의 적용을 제한하는 강제규정이다.

그럼에도 불구하고 환경보호를 위해 채택되는 조치들은 환경보호의 목적추구에 의해 정당화되는 불가피한 제한 이상이어서는 안된다. 따라서 상품의 자유이동에 부과되는 규칙의 형태를 띄고 있는 모든 제한들이 그와같은 규칙에 의해 추구되는 목적을 달성하기 위해 필요한 것인지 조사하는 것이 필요하다. 즉 모든 것은 법률에 규정된 목적에 대한 언급된 법률의 적절성에 의존한다.

빈용기를 위한 일정금액의 예치 및 반환제도의 설립의무와 관련하여 유럽법원은 다음과 같이 결론지었다. “이 규정은 용기의 재사용을 확보하기 위한 제도의 필수적 요소이며 경합되는 원칙에 의해 추구되는 목적의 달성에 필요하다. 그러한 이유로 상품의 자유이동에 부과되는 제한은 부적당한(disproportionate) 것으로 간주될 수 없다.” 따라서 덴마크는 비록 그 실제적 효과가 덴마크에서 만들어지지 않은 제품에 더욱 큰 영향을 미침에도 불구하고 일정금액의 예치 및 반환제도와 같은 효과적인 폐기물제도를 확립할 수 있었다.

그러나 덴마크는 여기에서 더 나아가 빈 용기들이 음료수의 소매상들에게 회수되어짐으로써 재사용 비율의 극대화 및 매우 높은 정도의 환경보호를 확보하기 위해 오직 공인된 용기만이 사용되어야 한다고 하였다. 이는 유럽법원이 비록 수입업자가 회수된 용기의 재사용을 보증한다고 할지라도 덴마크정부는 승인을 거부할 수 있다고 한 것보다 한결음 더 나아간 것이다. 이러한 상황에서 외국의 청량음료 제조업자들은 자신들의 상품을 덴마크에서 팔기 위해 이미 승인된 용기를 구매하거나 제조할 수 밖에 없다. 덴마크정부는 만약 일정금액의 예치 및 반환제도가 도입되면 음료수제조업자가 30만리터의 맥주 또는 청량음료를 승인되지 않은 용기에 담아 판매하는 것을 허용함으로써 이 문제를 피하려고 노력하였다. 그러나 유럽법원은 “비승인 용기의 회수를 위한 예치금제도는 환경을 보호하는 측면이 있기는 하지만 용기가 회수가능해야 한다는 조건을 수입업자들에게 부과함으로써 제한적 효과를 가져와 덴마크내에서 소비되는 음료수의 양에 비하여 단지 제한된 양의 음료수에 영향을 미친다. 이러한 상황에서 수입업자들에 의해 판매되는 제품의 수량제한은 추구되는 목표에 부적합한 것이다.”라고 판결하였다. 즉, 비록 덴마크의 제도가 좀 더 효과적인 환경보호를 가져올 수 있다고 할 지라도 유럽법원이 그러한 제도가 필수적인 것이 아니라고 결정함으로써

써 이는 과도한 것이 되었다. 유감스럽게도 유럽법원은 왜 이 제도가 과도한 제도인지에 대해서 어떠한 지침도 제시하지 않았다. 사건302/86에 대한 유럽법원 결정의 모호성은 수 많은 서로 다른 해석으로 이어졌다. 가장 복잡한 문제의 하나는 공동체의 입법부재상태에서 회원국 자신이 자국 영역내에서 달성하고자 하는 환경보호의 정도를 결정할 수 있는가하는 것이다. 판결의 일부를 보면 회원국은 단지 '합리적'인 정도의 환경보호를 도입할 수 있다고 결론을 내리게 될 것이다.¹⁴⁵⁾ 더욱이 이 결정은 제100a조제4항과 제130t조의 해석에 있어서 불확실성을 발생시켰다. 이 조항들은 회원국들에게 이들 조항에 의해 도입된 공동체의 환경조치보다 엄격한 국내적 조치의 적용을 허용하였다. 또한 이들 두 조항 중 어느 조항도 좀 더 엄격한 국내적 조치를 선택함에 있어서 기준의 합리성을 요구하지 않았다. 그러나 이는 유럽법원이 제36조의 '자의적 차별'과 '무역에 대한 기만적 제한'이 비례성(proportionality)의 원칙을 표현하는 것으로 해석해왔기 때문에 유럽법원은 제100a조제4항에 다시 표현된 이 용어에 대하여도 같은 의미로 간주하고 있다. 따라서 Commission v. Denmark사건은 환경보호 수준의 결정에 있어 회원국의 독립성을 약화시켰다. 이는 단일유럽법의 정신에 위배되는 것이었다. 이 판결 이후 환경보호를 목적으로 스모그 경고시 촉매변환기 장착 자동차에만 주행을 허용한 1988년 독일법, 세제의 인산성분 규제 및 생물학적 용해가 불가능한 플라스틱 가방의 판매를 금지한 1988년 이태리법, 와인·양주 등에 납뚜껑 사용을 금지한 독일법 등 유사한 조치들이 뒤를 이었으며 예외없이 정당성이 인정되었다.

비록 Commission v. Denmark사건이 환경보호는 강제규정으로서 요건을 갖추어야 하고 일정한 경우에 상품의 이동을 제한할 수 있다고 선언했지만 어느 정도까지 제한할 수 있는지는 불분명하다. 유럽법원은 합리성의 원칙을 적용하였지만 합리성의 내용이 무엇인지는 설명하지 않았다.

B. Commission v. Belgium

Commission v. Belgium사건에서도 유럽법원은 Commission v. Denmark 사건에서 도입된 강제요건에 의한 분석을 채택하고 '환경에 대한 관심'이라는 이

145) Krämer, op. cit., pp.122~123; L. Hanscher, H. Sevenster, 'Commission v. Belgium,' 30 CMLRev, 1993, p.360.

름하에 깊이 있는 변화를 보여주었다. Commission v. Belgium사건에서 국내적 조치보다는 제품의 성질에 초점을 두으로써 유럽법원은 공공연하게 다른 회원국제품과 자국산 제품을 차별하는 Wallonia의 조치를 허용하였다.

이러한 판결은 Wallonia지역행정관청에 의해 제정된 규칙과 명령이 다른 회원국으로부터 유입된 쓰레기의 '저장·폐기'를 금지하고, 벨기에의 다른 지역에서는 실제적, 경제적으로 정당화되는 과정으로 수행되고 있는 당해 쓰레기매립지역에서의 처리를 다른 회원국에서 유입된 것에 대해서는 금지함으로써 공동체의 법규를 위반하고있다는 공동체위원회의 이의제기로부터 나온 것이다. Wallonia의 규칙과 명령은 근본적으로 Wallonia로 수입되는 모든 쓰레기에 대한 전면적 금지를 입법화하였다.¹⁴⁶⁾ 위원회는 그와같은 금지가 제36조를 근거로 정당화될 수 없다고 주장하였다. 왜냐하면 폐기물의 처리와 관련한 지침 75/442와 84/631이 폐기물관리에 관한 통일적이며 조화된 공동체 정책을 수립하였기 때문이다.¹⁴⁷⁾ 더욱이 그와같은 금지는 Wallonia지역에서 생산되지 않은 쓰레기에 대해서 자의적인 차별을 하기 때문에 제36조는 적용되지 않는다. 왜 외국의 쓰레기가 Wallonia 쓰레기 보다 더 나쁜가? 유럽법원은 지침75/442가 폐기물의 선적과 아무 관련이 없다고 판결하는 한편 Wallonia의 법률이 위험폐기물에 관한 지침 84/631과 양립할 수 없다는 위원회의 주장을 지지하였다. 지침84/631이 이미 '위험폐기물의 처리를 위한 국외운송선적에 관한 완전한 제도를 확립'하였기 때문에 이 제도가 회원국이 그러한 운송을 일반적으로 금지할 권한을 갖는다는 의미는 아니다. 이는 제30조와 제36조에 의해 평가되어야 할 위험하지 않은 폐기물에 관한 조치를 남겨두고 있다.

그러나 유럽법원은 폐기물의 특정한 성격을 지적함으로써 폐기물의 축적이 '폐기물을 받아들이기 위한 각 지역의 수용능력제한으로 인해 이전에는 단지 건강에 위협한 것이었던 것 조차도 지역환경에 대한 위험요소를 구성하게 되었으므로' 경합된 조치들은 환경보호와 관련된 강제조치에 의해 정당화되는 것으로 간주되어야 한다고 하였다. 비록 유럽법원은 강제조치가 국내생산제품과 수입제

146) 유럽법원은 상품에 대한 광범위한 정의를 수용하였다: 상업적 거래를 목적으로 국경을 통과하는 물건은 거래의 성질에 관계없이 제30조에 의해 규율된다: Commission v. Belgium, [1992] ECR nyr para. 26.

147) Commission v. Belgium, [1992] ECR nyr paras. 11~21.

품에 대해 무차별적으로 적용되는 조치의 사례에 근거해야 한다고 반복적으로 판결하였지만 유럽법원은 문제된 조치가 차별적이었는지를 결정하기 위해 폐기물의 특정한 성질을 우선 고찰함으로써 이 장애물을 우회하였다. 이와같은 심의를 통하여 유럽법원은 환경편(Environmental Title)의 제130r조제2항에 다르게 되었다. 제130r조제2항은 환경파괴는 반드시 그 근원에서부터 교정되어야 한다는 원칙을 선언하였다. 유럽법원에 따르면 이 원칙은 각 지역, 공동체 또는 다른 관청이 자체에서 발생한 폐기물의 수용·처리·폐기를 보장하기 위한 적절한 조치를 채택해야 함을 의미한다. '결과적으로 폐기물은 운송되는 폐기물이 최소한이 될 수 있도록 폐기물이 발생한 지역으로부터 가능한 가까운 곳에서 처리되어야 한다.' 유럽법원은 또한 유럽공동체가 한 당사자로 되어 있는 바젤협약이 규정하고 있는 위험폐기물의 국경이동통제에 관한 '자체충족 및 근접성'(self-sufficiency and proximity)의 원칙을 언급하였다. 이 판결은 많은 문제의 소지를 함축하고 있다. 제품의 성격에 따른 차별성의 분석은 한 지역에서 제조된 제품과 다른 지역에서 제조된 제품 사이의 본질적 차이와 당해 지역성과의 관련으로 인해 잠재적으로 차별적인 국가적 조치는 제30조의 범위밖에 해당하는 것으로 간주되어야 한다. 즉, 차이는 특정한 제품의 본질적 특성과 제품이 만들어진 장소에 기인하여야 한다는 논의의 이행 가능성은 이 두가지 기준을 충족시키는 수 많은 제품의 수 만큼 무한하다.¹⁴⁸⁾

더욱이 상품의 성질에 초점을 둠으로써 유럽법원은 전체적으로 강제조치분석의 비례성요소(proportionality element) 검토를 회피하였다. 한 걸음 더 나아가 유럽법원의 판결은 폐기물의 특성에 따른 것이 아니라 폐기물의 양이 생태학적인 위협을 발생시키고 있음을 지적하였다. 그러나 과연 '다른 형태의 잠재적 폐기물 예컨대 재활용할 수 없는 음료수용기 또는 처리불가능한 형태의 포장과 같은 폐기물의 축적이 수입금지를 정당화할 수 있다고 주장될 수 있는가?'¹⁴⁹⁾

유럽법원이 제30조 관련 사건에서 제130r조제2항에 근거한 것은 흥미로운 것이다. 만약 제130r조 내지 제130s조가 공동체환경행동의 기초를 형성하며 회원국행동의 우선권을 판단하는 것을 의미하지 않는다고 생각한다면 약간 문제가 있다. 제130r조에 환경의 질에 대한 보존, 보호 및 개선 또는 인간보건의 보호를

148) L. Hancher, H. Sevenster, *op. cit.*, p.364.

149) *Ibid.*, p.363.

위한 기여 등 다른 광범위한 원칙들이 포함되어 있다면 환경보호를 이유로 내국 상품에 우호적이며 공동체상품에 대해 공공연하게 차별적인 많은 조치들이 Commission v. Belgium사건하에서 정당화되어 질 수 있다. 본질적으로 이 결정은 만약 상품의 특성이 환경적인 문제를 발생시키거나 관련있다면 차별적 효과와 관련된 확립된 분석이 적용될 필요가 없음을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 마치 Wallonia의 법령이 분명하게 Wallonia지역에 발생되지 않은 폐기물에 영향을 미친 것처럼 이 행위는 제130r조에 공표된 원칙의 하나에 해당하기 때문에, 그와같은 차별은 아무런 관련이 없을 뿐 아니라 존재하지도 않는다. 아직까지 유럽법원은 다른 사건에 대해 원칙의 문제를 밝히고 있지 않으며 실질적인 해결을 회피하고 있다. 분명히 유럽법원은 이 결정을 내리는 과정에서 환경정책을 최우선 순위에 놓으려고 노력하였다. 이는 분명히 평가받을 일이지만 이 사건에서 취해진 접근방법은 공동체법에 중요한 문제를 제기하고 있다.

Commission v. Denmark사건과 Commission v. Belgium사건에서 제기되는 몇몇 문제에도 불구하고 어느 정도 전체적인 고찰이 가능하다. 두 사건은 일정한 심리의 방법론을 보여주고 있다. 이 두 사건은 공동체의 입법이 없는 상태에서 국내적인 환경조치가 상품의 자유이동을 제한하려면 첫째, 국내적 조치는 반드시 실질적으로 환경보호를 위한 것이어야 하며 환경보호를 가장하여 다른 목적을 추구하는 것이어서는 안된다. 둘째, 만약 국내적 조치가 특정국 또는 특정지역의 이익을 위해 차별을 하고 있다면 상품의 특성을 고려하여 조약의 어느 환경원칙이 차별을 정당화하는지 결정하여야 하며 그렇지 않은 경우에는 당해 국내조치는 한 국가의 상품을 위해 다른 국가의 상품과 차별함이 없이 법률상 또는 사실상(de jure or de facto)으로¹⁵⁰⁾ 모든 상품에 동일하게 영향을 미치는 것이어야 한다. 셋째, 만약 당해 국내조치가 무차별적으로 적용될 수 있는 것이라면 당해 조치는 상품의 자유이동에 대해 최소한으로 제한적이어야하며 목적달성을 위해 적절하여야 한다. 즉 당해 조치는 비례성의 원칙을 준수하며 합리적인 것이어야 한다.

150) Case 113/80, Commission v. Ireland, [1981] ECR 1625, Para.10; Case 6/81, BV Industrie Diensten Groep v. J.A. Beele Handalmaasthappij BV, [1982] ECR 707, para.7; Case 207/83, Commission v. United Kingdom, [1985] ECR 1201, paras19~22.참조.

의문의 여지없이 유럽법원은 회원국이 일정한 상황하에서 환경을 보호하기 위해 상품의 자유이동을 제한할 수 있다고 하였으며 과거의 사건에서와는 달리 더욱 적극적인 자세로 환경에 대한 관심을 받아들이고 있음을 보여주고 있다. 그러나 이 두 판결은 회원국이 어느 정도까지 그와 같은 조치를 취할 수 있는지는 알려주고 있지 않다. Commission v. Denmark사건에 대한 반응은 긍정적입장과 부정적입장이 동시에 존재한다.¹⁵¹⁾

환경전문가들도 Cassis de Dijon사건이 환경보호에 영향을 미칠 것인지에 대해 결정을 내리지 못하고 있다. 환경오염국가의 상품이 환경보호국가의 시장에 자유롭게 접근하게 되는 것은 환경보호국가에게 조화로운 해결방안추구를 위한 강력한 동기를 부여함으로써 이론적으로는 Cassis de Dijon사건에서 채택된 접근방법의 확대가 환경관련제품규제의 통합을 촉진할 것이다. 그러나 Cassis de Dijon사건의 접근방법은 동시에 환경오염국가들이 그와같은 해결방법에 대해 동의해야 할 동기를 제거하였다. 공동체의 정치적 경험은 진보적인 국내적 해결방안이 종종 공동체해결방안을 위한 속도를 정하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 각국의 다양성은 통합을 위한 힘이 될 수 있다. 국내적 통제를 제거함으로써 소극적인 확실성을 강요하는 것은 환경보호와 관련하여 반생산적인 효과(counter-productive effect)를 갖는다고 할 수 있다.¹⁵²⁾ 또한 비록 제30조가 엄격한 해석을 요구한다 하더라도 최근의 판례법은 합리성원칙의 범위에 관한 불확실성의 확대를 보여주고 있다.

유럽법원은 사례에 따른 해결이라는 기초에서 문제의 처리를 계속하고 있다. 유럽법원은 원칙에 관한 문제에 있어서 만족할 만한 해결방법이 발견되었다고 확신하고 있다고 여겨진다.¹⁵³⁾

Commission v. Belgium사건에 대한 유럽법원의 판결에 대해 환경보호그

151) 브루셀의 일부 집단은 국내적 환경조치를 통한 공동체의 파괴와 어두운 미래 그리고 시장 분열을 경고하였으며 다른 집단은 유럽법원이 덴마크제도의 핵심을 지지하고 있음을 환영하였다.: Gormley, Recent Case Law on the Free Movement of Goods: Some Hot Potatoes, 27 CMLRev(1990), p.846.

152) Rehbindler and Stewart, op. cit., p.328.

153) Steiner, Drawing the Line: Uses and Abuses of Article 30 EEC, 29 CMLRev, (1992) p.750.; 또한 White, In Search of the Limits to Article 30 of the EEC Treaty, 26 CMLRev, (1989), pp.235~280.

롭은 위험하지 않은 폐기물의 국내적 운송은 정당한 사유가 있어야 한다고 하면서도 위험한 폐기물의 자유이동은 허용하는 비논리적 판결이라고 즉각 비난하였다.¹⁵⁴⁾

4. EU 경쟁법과 環境保護

(1) EU 경쟁법과 환경법제

EU 경쟁정책은 오랜 전통을 갖고 있다. 경쟁은 로마조약의 초기에서부터 공동체의 기본적 목표의 하나로 논의되어 왔으며, 공동체시장에서 그 중요성은 더 이상 의문의 여지가 없다. 다른 한편으로 환경은 최초의 조약에서 언급조차 되지 않았지만 한 단계씩 그 중요성이 확보되고 있다. 1972년의 파리정상회담에서 각국 정상들은 경제적 팽창이 환경보호의 요구와 연계되어야 한다는 점을 인정하였다. 그로부터 13년 후 유럽법원은 환경보호가 공동체의 기본적 목표라는 판결을 내렸다.¹⁵⁵⁾ 1987년에는 단일유럽법에 의해 환경보호를 위한 특별규정이 조약에 포함되어졌으며 현재는 유럽연합설립을 위한 마스트리히트조약에 의해 환경보호가 중요한 공동체의 목표임이 확립되어졌다.

경쟁법과 환경법의 두 분야는 여러 해 동안 평화적으로 공존하며 발전해왔지만 최근에는 확고하게 강화되는 환경입법에 직면한 기업들이 자신들의 상업적 자유를 제한하고 있는 조치를 피하기 위한 새로운 방안을 모색하기 시작했다. 그리고 기업들은 자신들의 행동을 자발적으로 변화시키는 것이 이익이라는 결론을 내리게 되었다. 환경입법의 이행과 관련된 문제들을 제거하기 위한 자발적 행위의 규모는 상당히 증가하였다. 그러나 이러한 사적인 행위들은 생태학적 관점에서 바람직스러운 것이지만 이는 경쟁력에 영향을 미친다. 기업들이 자신의 행위를 일정한 틀에 묶어버리기 때문에 경쟁은 부분적으로 제한된다. 만약 그러한 조치들이 허용되어진 것이라면 환경보호가 경쟁법의 원칙을 지배하게 될 것이다. 그리고 공동체의 목표로서 환경보호의 중요성은 눈에 띄게 증가하였으며 생태학

154) L. Hancher, H. Sevenster, op. cit., p.368.

155) Case 240/83, Procureur de la Republicque v. ADBHU, [1985], ECR p. 549. para.13.

적 고려는 경쟁법의 원칙에 중대한 영향을 주었다.

EEC제3조(f)는 공동체시장내에서 경쟁은 왜곡되어서는 안된다고 규정하고 있다. 경쟁원칙은 효율적인 경쟁을 보호하는데 목표를 두고 있다. 다른 전형적인 경쟁원칙의 목표는 무역장벽을 방지하고 개인의 경제적 자유를 확보하는 것이다. 문제는 이와같은 것이 경쟁정책에 의해 추구되는 유일한 목표인가 아니면 다른 공동체의 목표를 위해 이용되어 질 수 있는가 하는 문제이다.

단일유럽법 이전에도 환경보호는 공동체의 기본적인 목표의 하나로 받아들여졌으며 단일유럽법의 제130r조제2항은 '환경보호요건은 공동체의 다른 정책의 한 요소이다'라고 하였다. 이 규정은 전체 조약내에서 독특한 것이며 공동체내에서 환경보호의 중요성에 관한 확고한 표현이다. 이 규정은 모든 다른 공동체 정책을 정의하고 수행함에 있어 환경보호가 고려되어야 함을 의미하는 것이다. 이는 경쟁정책에 대하여도 또한 적용된다고 일반적으로 받아들여졌다. 제130r조제2항은 다른 정책들이 확정되었을 때에만 적용되는 것이 아니라 다른 정책의 모든 단계 즉 계획입안과 제출 그리고 이행시에 이루어져야한다. 환경보호가 EEC경쟁법목표의 하나라는 사실이 환경보호가 바로 경쟁법의 목표라는 것을 의미하는 것은 아니다. 비록 조약이 환경보호의 중요성을 선언하고 있지만 이미 언급한 바와 같이 제130r조제2항은 자동적으로 환경보호가 공동체의 다른 정책에 우선하도록 한 것은 아니다.

(2) 민간기업에 의한 환경보호

환경을 보호하기 위한 민간기업의 자발적인 행동은 더욱 중요해지고 있다. 공동체, 회원국 그리고 회원국의 각 지역의 모든 차원에서 그와같은 행동을 장려하고 있다. 다른 한편으로 그와같은 행동은 환경관련법의 내용과 집행의 엄격성이나 경직성을 줄일 수 있는 방법이기도 하다.

환경을 보호하기 위한 사적인 행위는 매우 다양한 형태로 발생한다.

수평적 환경보호행위들은 기업간에 이루어지는 모든 형태의 협력으로 정의할 수 있다. 공통적인 형태는 환경에 무해한 제품 및 생산방법 또는 재활용수단의 공동개발을 목적으로 이루어지는 연구개발분야에서의 협력이다. 공동행위에는 공동폐기물처리, 공동수거 및 재활용행위 그리고 운송에 의한 환경피해를 줄이기 위한 공동배송 등과 같이 환경을 위한 다른 형태의 협력도 존재할 수 있다. 제

3의 범주는 공동생산기준 또는 환경에 유해한 제품의 생산금지를 위한 합의와 같이 환경보호를 위한 모든 종류의 협정으로 정의될 수 있다. 그리고 독립된 기업들이 생태학적 입장에서 하나로 통합되거나 합작기업을 설립할 수도 있다.

수직적 환경보호 행위는 제품생산 또는 배송의 전후단계에서 기업의 행위에 영향을 미치려는 하나 또는 그 이상의 기업의 노력으로 특징지어진다. 이는 만약 어떤 기업이 시장장악력을 갖고 있고 제품의 공급업자들의 제품의 상태에 대해 어느 정도 감독능력을 갖는 경우에 발생한다. 공급자들은 자신들의 제조행위가 환경적으로 건전한 방법으로 수행되거나 생태학적으로 높은 수준의 제품을 제조할 것을 요구받게 될 것이다. 이와 유사한 제한은 제품의 소비자들로부터도 요구된다. 또한 환경보호의지가 있는 기업은 자사의 제품을 배송하는 기업들에게 환경기준을 준수하도록 요구할 수 있다. 프랜차이즈 본부는 프랜차이즈 사업자에게 환경적으로 건전한 방식으로 영업을 수행하도록 요구하게되며 프랜차이즈 라이선스부여의 조건으로 달 수 있다.

다양한 행동의 가능성은 무한하다. 환경을 보호하기 위한 민간기업의 자발적 행위는 언제나 사적인 계기에 의존하는 것은 아니다. 행정당국은 환경보호를 위한 자발적 행동에 중요한 역할을 한다. 환경보호분야에서 공동체차원의 공동연구와 개발을 장려하는 몇몇 프로그램이 있다.¹⁵⁶⁾ 회원국의 행정당국은 자발적 합의기구를 마련해 왔으며 민간기업들은 자사의 행동을 자발적 차원에서 하도록 권고받고 있다. 기업간의 그와같은 자발적 협정이 일반적으로 바람직스러운 것이기는 하지만 경쟁법외의 공동체법체계는 회원국이 기업에게 그와같은 권고를 하는 것에 부가적인 한계를 두고 있다. EEC의 제3조(f)와 함께 제5조는 회원국에게 EEC 제85조와 제86조의 효력을 상실하게하는 조치를 채택하거나 유지하지 못하도록 하고 있다.¹⁵⁷⁾ 따라서 만약 회원국이 환경보호를 위해 기업간의 경쟁에 영향을 미치는 합의를 요구하거나 선호한다면 회원국은 EEC 제5조에 근거한 의무를 이행하지 못하게 될 것이다. 그러한 행동에 대한 다른 제한은 EEC 제30조에 의해 정해진다. EEC의 제30조와 제34조는 공적인 조치와 관련되며 민간기업의 행위와는 관련이 없다. 그러나 만약 행정당국이 상품의 자유이동을

156) 이사회 결정 91/354/EEC, June 7, 1991은 환경분야에서 특정한 연구 및 기술개발계획을 채택하였다. O.J. L192/29 1991.

157) Case 311/85, Vlaamse Reisbureaus v. VZW, [1987], ECR 3826, para. 10.

제한하는 기업의 행동을 요구하거나 장려한다면 회원국은 EEC의 제30조와 제34조를 위배하는 것이다.¹⁵⁸⁾ 행정관청의 행위가 합리성의 원칙이나 EEC 제36조에서 언급된 근거에 의해 정당화되어 질 수 없는 한 그와 같은 행위는 EEC조약과 양립할 수 없다. EEC 제36조는 EEC 제30조의 원칙으로부터 벗어나기 위한 근거로서 인간과 동식물의 생명과 건강보호를 명백하게 언급하고 있다.¹⁵⁹⁾

민간기업들은 여러가지 이유로 환경적으로 건전한 입장에서 행동한다. 만약 자발적인 행동이 성공적이라면 행정당국의 상품의 자유이동에 제한적인 입법을 회피할 수 있다. 따라서 '환경적 친근성'이 중요한 마케팅의 주제가 되었다. 소비자들은 제품이나 서비스의 환경에 대한 영향을 고려하고 있다. 이것이 기업들이 환경적으로 우호적인 태도를 갖게하는데 자극제가 되었다. 최근의 입법은 '과도한 비용을 수반하지 않으면서 가장 유용한 기술'이라는 개념을 도입하였다. 환경보호는 기업에게 아무런 이익을 주지 못하는 단순한 비용요소로 간주되어왔으나 이러한 태도는 변화하고 있다. 기업가들은 환경적으로 우호적인 기술이 커다란 잠재력을 갖고 있는 새로운 시장이라는 사실을 깨닫게 되었다.

그러나 민간기업에 의한 환경행동은 문제를 일으킬 수 있으며 법적인 안정성과 사법적 통제의 가능성이 위협받을 수도 있다. 따라서 사기업의 환경보호행동은 전통적인 환경입법을 전적으로 대체할 수 없다. 그럼에도 가까운 장래에는 기업의 행동이 중요한 환경보호수단이 될 것이다.

(3) 민간차원의 환경보호와 EC경쟁법의 적용

환경보호가 공동체법의 기본적 목표의 하나이므로 환경보호를 위한 조치가 공동체경쟁법으로부터 면제될 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 이 문제에 답하기 위해서는 환경산업과 그외의 요소라는 두가지 요소를 구분하여야 한다.

가. 환경산업

EC의 경쟁법이 환경산업에도 적용되는가 아니면 적용이 면제되는가하는 문

158) Case 249/81, Commission v. Ireland, [1982], ECR 4005.

159) Case 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV, [1981] ECR 3291, para. 13.

제에 답하기 위해서는 공동체경쟁법원칙의 적용범위를 고찰해보아야 한다. 공동체경쟁법은 특별히 제외되는 경우 외에는 모든 경제분야에 적용된다.¹⁶⁰⁾ 면제되는 분야는¹⁶¹⁾ 석탄 및 철강(EEC조약 제232조제1항), 군수산업(EEC조약 제223조제1항(b)), 농업(EEC조약 제42조) 그리고 일정한 범위의 운송업(EEC조약 제74조, 제84조)이다. 이 모든 면제는 특정조약의 규정으로부터 기인하는 것이거나 그러한 규정에 근거한 규칙에 기인하는 것이다. 환경산업에 대하여는 그와같은 규정이 존재하지 않기 때문에 경쟁원칙은 적용가능하다. 환경보호의 관점에서 보면 환경산업은 가장 낮은 가격으로 가장 높은 수준의 제품을 제공하여야 한다. 이는 EEC공동정책의 목표의 하나이다. 효율적인 경쟁은 일반적으로 자원을 가장 효율적으로 분배한다.

나. 다른 분야

두번째 범주의 문제는 조금 다르다. 이 문제를 해결하기 위해서는 관련 조약의 내용이 일반적 면제를 정당화할 수 있는 특별한 원칙을 포함하고 있는지를 고찰해야 한다. 그러한 규정이 발견되지 않는다면 다른 측면을 살펴보아야 한다. 제130r조제2항의 두번째 문단은 환경보호요건이 다른 공동체 정책의 요소이어야 함을 규정하고 있다. 경쟁정책은 여기서 언급하는 다른 공동체정책이기 때문에 환경보호를 위한 조치는 경쟁원칙에 의해 방해될 수 없다.¹⁶²⁾

그러나 만약 이것이 제130r조제2항의 올바른 해석이라면 환경보호의 목표는 다른 공동체목표보다도 우월적 지위에 있다고 보아야 한다. 동 조항은 단지 환경보호가 다른 공동체정책의 요소이어야 하며 그 목적이어야 한다고는 하지않고 있다. 동조항은 단지 환경보호가 다른 정책분야에서 고려되어야하며 저촉되는 목표와 균형을 이루어야 함을 의미한다. 그러나 조약이 환경보호는 공동체에 의해 추진되어야한다고 규정하고 있음을 유의해야한다. 그럼에도 불구하고 EEC

160) Case 45/85, *Verband der Sachversicherer v. Commission*, [1987], ECR p.451 para.11~14.

161) 여기에서 '면제'의 의미는 EEC조약의 경쟁원칙의 적용이 부분적 또는 전면적으로 배제되거나 수정된다는 것이다.

162) Reto Jacobs, *EEC Competition Law and the Protection of the Environment*, Legal Issues of European Integration, 1993, p.45.

제130r조제2항은 환경보호조치를 위해 경쟁원칙으로부터 완전한 면제를 부여하기 위한 기초가 될 수 없다. 일부 경쟁원칙은 그 자체가 면제에 관해 규정하고 있다는 사실은 일반적 면제에 대응한 더 많은 논란을 제기하고 있다. 만약 환경영향이 고려된다면 이와 같은 규정의 틀에서 이루어져야 할 것이다. 끝으로 공동체의 환경정책이 오염자부담원칙에 근거하고 있음을 고려하여야 한다. 이 원칙의 활발한 이행은 외부적 환경효과를 완전히 국제화하기에 이르렀다. 결과적으로 제품의 환경생태적 영향은 그 가격내에 반영되어야 한다. 만약 이와같이 된다면 경쟁원칙은 실제로 가격경쟁이 발생하는 곳에 확실히 적용되어야 한다. 따라서 경쟁원칙은 효과적인 환경보호에 실제로 기여할 수 있으며 일반적인 면제는 환경생태학적 측면에서 바람직스럽지 않게 될 것이다.

환경보호를 위한 조치들이 경쟁원칙으로부터 면제되어야 할 것인가하는 문제에 대한 답변은 부정적이다. 이는 또한 공동체 위원회와 이사회의 입장이기도 하다. 이사회는 기업에 의한 자발적인 행동이 효과적으로 이행되고 EEC조약의 경쟁원칙과 양립될 수 있다면 강제적 환경보호규정 보다도 더욱 효과적일 것이라고 하였다.¹⁶³⁾

다. EC경쟁법의 적용면제

EEC 제130r조제2항의 두번째 문단은 경쟁원칙이 생태학적으로 건전한 방식에도 적용되어질 것을 요구한다. 결과적으로 제품의 생태학적 이력(record)은 품질의 한 부분을 차지한다. 기업의 조화적인 행동에 의한 환경보호활동은 EEC 제85조제1항의 금지에 해당한다. 그러나 그와같은 조치가 제품의 생태학적 이력과 품질을 개선하기 때문에 EEC 제85조제3항에 따른 면제에 해당된다고 주장되고 있다.

시장지배적 위치에 있는 기업은 자사제품의 공급자에게 생태학적으로 건전한 행동을 요구할 수 있다. 시장지배적 기업이 좀더 나은 '생태학적 이력'을 요구하기 때문에 그와같은 요구는 EEC 제86조의 측면에서 남용적이지 않다. EEC 제130r조의 두번째 문단은 일반적인 경쟁원칙의 적용에 대하여 다른 해답을 갖고 있다. 생태학적 고려는 경쟁원칙의 적용에 있어 고려되어야하기 때문에 상당히

163) 기업간의 경쟁과 환경보호에 관한 Council Res. 3 Dec. 1992. O.J. C331/5 1992.

부정적인 환경영향을 미치는 조치들은 다른 이익에 의해 정당화되지 않는 한 허용되지 않는다. 그와같은 다른 이익이 환경에 유해한 조치보다 우위에 있는지를 결정함에 있어서 공동체가 환경보호를 기본적 중요성을 갖는 목표로 간주하고 있음을 유의하여야 한다.

이와같은 경쟁원칙의 해석을 받아들인다면 경쟁법은 효과적인 환경보호에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 법적 안정성과 관련하여 이는 입법자들이 입법을 하는 것이 바람직스럽다 할 것이다.

(4) 경쟁정책에 있어서 환경요건의 통합

환경문제에 관한 기업간의 협력은 제85조의 범위에 해당하는 것이지만 제85조제3항에 따른 완화가 가능하다.¹⁶⁴⁾ 공동체위원회는 최근까지 환경보호의 목적이 제85조제3항의 적용을 정당화하는가하는 문제에 답해왔다. 기업간 또는 기업과 행정당국간의 약정 또는 협정은 제85조에 반하는 것으로 평가되어진다. 환경정책에 있어 이러한 조치의 형태에 대한 위원회의 접근은 제5차환경행동계획(the Fifth Environmental Action Programme)을¹⁶⁵⁾ 통해서도 아직까지 세부화되지 않았다.

그러나 국가보조에 관해서 위원회는 제92조에 의한 원칙적 금지와 오염자부담원칙에 반하여 1974년 이래 환경적 목적을 갖는 국가보조를 허용해 왔다. 이와같은 보조는 전체투자의 일정비율을 초과하지 못한다. 제92조제3항(b)의 요건외에도 모든 다른 조건을 이행하고 있어야 하며 제92조제3항(a)와 (c) 또한 환경적 목적의 지원에 적용된다. 처음에 6년의 과도기로 제한되어있던 제92조로부터의 완화는 1980년 추가로 6년의 과도기를 연장하였다. 허용되는 국가보조의 최대합계는 전체투자의 15%를 넘지 못하며 제조공장을 2년이상 가동한 기업에게만 부여된다. 1986년에 위원회는 환경적 목적의 국가보조가 부여될 수 있는 과도기로 추가로 6년을 다시 연장하였다.

1993년말에 환경보호를 위한 새로운 공동체가이드라인이 채택·공포되었다.

164) 제85조는 기업간의 협정이나 담합에 의한 경쟁제한을 금지하고 있다. Reto Jacobs, op. cit., pp.59~60.

165) [1993] O.J. C138/5.

이 가이드라인은 1999년까지 EC조약에 의해 다루어지는 모든 분야에 적용되며 경제기구가 환경정책에서 수행할 수 있는 역할을 반영하고 있다.

면제의 기초는 제92조제3항(c)이지만 제92조제3항 (a)와 (b)도 특정한 경우에 적용될 수 있다. 구체적인 면제의 기초는 다음과 같다.

- ①기업이 새로운 강제적 기준을 채택하는 것을 돕기위하여 지원이 부여되는 경우, 토지, 건물, 공장 및 장비 등의 투자에 대한 지원은 적정 비용총액의 15%까지 승인되며 중소기업에 대하여는 추가로 10%를 지원하는 것이 허용된다. 오염자부담원칙을 유지하기 위해서 새로운 공장이 강제적 기준을 준수하기 위한 비용에 대해 통상적인 지원이 이루어져서는 안된다. 기업에게 강제조건보다 상당히 높은 수준을 확보하도록 장려하기 위한 지원은 적정 비용의 30%까지 인정될 수 있다. 중소기업에 대하여는 추가로 10%를 지원할 수 있다. 이러한 수치는 환경을 보호하기 위한 강제적 기준이나 다른 법적의무가 없는 경우에도 또한 적용된다.
- ②전체적으로 제92조제1항에 해당되는 정보안내활동·훈련 및 권고서비스를 위한 지원은 통상적으로 당해 조항으로부터 면제될 수 있다.
- ③오염이나 생활방해로 인해 발생하는 비용으로부터 기업을 구제하기 위한 운영지원은 폐기물관리분야 또는 새로운 환경세로부터의 일시적 구제에 해당하는 예외적인 경우에만 위원회에 의해 승인된다.
- ④최종소비자들이 환경적으로 무해한 제품을 구매하도록 장려하기 위한 조치는 그러한 조치가 특정한 기업에 대하여 재정적 지원을 주는 것이 아니기 때문에 통상적으로 금지되지 아니한다. 만약 재정지원이 차별없이 부여되었거나 추가적 환경비용의 100%를 넘지않는다면 이런 경우에 그와같은 재정지원은 승인된다.

5. EU의 環境관련貿易規制에 대한 評價

다양한 해석이 가능한 혼란상태의 환경정책은 누구에게도 아무런 의미가 없다. 강제요건과 관련하여 결국 현재 공동체법에서 법적인 승인이 주어진 이익과 가치의 보장은 공동체입법에 의한 분명하고 통일적인 기초에서만 확보되어 질 수 있다. 그와같은 접근은 공동체역내무역에 관계하고자 하는 사람들의 임무를

상당히 용이하도록 할 것이다. 문제의 초점은 단일시장을 추진함에 있어 공동체의 이익과 자국의 환경기준을 보존 또는 추구함에 있어 회원국의 이익간에 균형을 유지하는 것이었다. 공동체지침에 따라 행동하는 회원국에 대하여는 어떠한 문제도 제기되지 않는다. 왜냐하면 공동체는 권한과 강제력을 갖고 있으며 회원국은 공동체에 의한 합법적인 위임에 따라 행동하기 때문이다. 두개의 경쟁적 권한사이에는 문제가 존재하지 않는다. ADBHU사건과 Gourmetterie Van den Burg사건은 합의된 공동체목표를 달성하기 위한 적절한 방법을 다루고 있다. 이들 국가의 행동은 상품의 자유이동을 제한하는 한편으로 공동체의 지침을 따르고 있다. 문제는 중요한 회원국이익에 대한 균형추구보다는 추구된 행동이 상품의 자유이동에 관해 최소한의 침해를 주면서 특정한 목적을 달성하기 위한 최선의 방법이 어떤 것인가 하는 것이다. 이 문제를 해결하기 위해 유럽법원은 두가지 이익의 균형을 위한 '비례성'과 '무차별'이라는 확실한 지도원칙(guiding principles)을 도입하였다.

다른 한편으로 Commission v. Denmark사건과 Commision v. Belgium사건 그리고 단일유럽법과 마스트리히트조약에 의해 개정된 EEC조약은 회원국과 공동체환경권한 사이의 긴장을 구체화하기는 했지만 이를 해결하지 못하였기 때문에 더 큰 문제점을 제기하였다. 여기에 공동체 회원국간에 갈등의 가능성이 존재한다.

EEC조약은 회원국의 주권을 보호하면서 공동체환경정책의 추진을 동시에 이루고자 시도하고 있다. 사실 1992년까지 역내시장을 달성하고자하는 정치적 타협속에서 공동체는 회원국의 자치권을 강화하였다. EEC조약하에서 회원국은 상품의 자유이동에 방해가 될 수 있는 독자적인 엄격한 환경기준을 추진할 수 있다. 마스트리히트조약 이전에 회원국은 만장일치를 이끌어내기 위해 힘든 협상을 해야만 했다. 회원국이 환경법의 조화를 외면하고 공동체보다 엄격한 기준을 추구하는 것을 이해하지만 이제는 신속하고 효율적으로 통합시장을 달성하는 것이 가능하다. 또한 이전에는 회원국이 환경문제를 규율하기 위한 권한을 갖는다는데 이해가 이루어져 있었다. 그러나 이는 공동체가 필요하다고 판단할 때 공동체의 권한을 확대하는 것을 막지 못한 모호한 이해였다. 마스트리히트조약은 공동체회원국 전체가 함께가 아니라도 공동체가 전진할 수 있도록 허용하였기 때문에 환경관련 지침의 제정에 있어 더 이상 만장일치를 이끌어 내기 위한 협상에 최선을 다할 필요가 없다. 그리고 회원국은 자국만의 환경법제를 추진할 수 있다

는 사실을 알고 있는 한 환경법제의 질에 관한 염려를 할 필요가 없다.

환경에 대한 광범위한 이해관계와 법규 그리고 Commission v. Denmark 사건 및 Commision v. Belgium 사건과 같은 사건들은 단지 시작에 불과하다. 유감스럽게도 유럽법원은 상품의 자유이동에 충격을 주는 회원국 환경보호조치의 범위를 평가하기 위한 광범위한 분석들을 발전시키려는 의지를 보여주고 있지 못하다. 여기에는 예측을 위한 어떠한 근거도 없다. 앞의 사례들은 잠재적으로 많은 것을 의미하고 있지만 모호한 추론은 이를 말하기 어렵게 만든다. 회원국들이 강력한 환경정책을 입안하고 이 엄격한 환경기준을 충족하지 못하는 방법으로 제조된 상품에 대하여 제한을 부과함으로써 이의가 제기된다. 예컨대 만약 독일이 제100a조 또는 제130t조에 근거한 공동체입법을 무시하고 자동차매연에 관한 엄격한 기준을 제정한다면 이는 엄격한 매연배출기준을 충족시키지 못하는 다른 회원국의 자동차를 독일내에 판매하는데 효율적인 장벽으로 기능할 것이다. 공동체조약은 명확하게 회원국조치의 한계를 정하지 않았으며 이에 기준이 될 판례법도 존재하지 않는다. 더욱이 제36조가 회원국이 다른 회원국내의 동식물의 생명과 보건을 보호하기 위한 조치를 제한하지 않는다면 회원국들은 자신이 제36조의 범익을 위협하는 것으로 판단한 상품의 시장판매를 합법적으로 거부할 수 있다. 이로부터 분명히 암시되는 것은 EEC가 단일시장이 아니라는 것이다.

또 다른 문제는 제도적인 것에 있다. 주변 여건의 변화로 인해 환경적 역할을 채택하기는 했지만 근본적으로 공동체는 자유무역에 기여하기 위한 경제적 기구였다. 단일유럽법 이전의 환경법과 정책의 진보는 근본적으로 상품의 자유이동이라는 기본원칙의 엄격한 적용이 일정한 상황하에서는 환경오염이라는 불의의 결과로 이어지는 것을 인정하는 발전이었다. 그리고 경제적 목적과 환경적 목적은 때로 상호 충돌하며 환경법은 본질적으로 경제적 틀과 적절히 조화되지 않는다. 어떤 목적이 다른 목적보다 우월해야한다는 것은 내포된 모든 원칙에 대한 손쉬운 변형을 불가능하게 만든다. 이는 매우 포괄적인 분석을 공식화하는 것에 대한 유럽법원의 거부감 뿐만 아니라 단일유럽법내에서 다양한 환경관련이해를 공식화하는 과정에서 발생하는 일부 문제를 설명하고 있다. 환경정책의 중요성은 점차적으로 이해되어 가고있다.

사실 상업적 목표보다 환경보호목표가 우월성을 갖는다는 것을 공동체가 분명히 선언하도록 요구되고 있다. 이는 제130r조제2항이 '환경보호요건은 공동체

의 다른 정책에 대한 정의와 이행과정에 통합되어야 한다'고 규정하고 있다는 주장의 토대로 자리잡고 있다. 이미 언급한 바와같이 상품의 자유이동을 포함해서 다른 어떤 EEC의 목적도 이와 유사한 지위를 누리고 있지 못하다. 더욱이 제 2조는 공동체가 '환경을 고려하여' 추진하도록 명령하고 있다. 처음에는 환경정책이 어떻게 상품의 자유이동에 영향을 주는가하는 방식으로 환경조항이 평가되었으나 지금은 통상관계가 어떻게 환경에 영향을 미치는가에 의해 통상관계가 평가되고있다.

유럽법원은 이미 Commission v. Belgium사건에서 일정한 상황하에서 환경에 관한 배려가 전통적인 강제요건분석보다 우위에 있다는 것을 묵시적으로 인정하였다.

상품의 자유이동은 추구되어야 할 바이지만 시장 자체를 오염시키는 비용을 치러서는 안될 것이다. 따라서 일단 한 회원국이 어떤 상품에 대하여 생태학적인 위험을 포함하는 특정한 성격을 갖는 것으로 충분히 정의해 왔다면 당해 상품을 규율하는 규정은 단순히 동일한 효력을 갖는 다른 조치로 판단되어서는 않된다. 유럽법원은 생태학적 목적의 맥락에서 교역에 영향을 미치는 규정들을 고려하여야 한다. 모든 상품이 동일하지 않다는 것을 인정하면 유럽법원은 법적 분석을 왜곡함이 없이 환경을 보호하는 것이 용이하다는 것을 발견하게 될 것이다.

VI. 맺는말

GATT규범의 개정을 위해 1986년 시작한 우루과이라운드 협상은 마라케쉬 각료회의를 통한 WTO협정체결로 공식적으로 종료되었으며 무역자체에 관한 논의를 일단락지었다. 이는 상품과 서비스를 포함하는 유,무형의 무역에 관한 전반적인 규범들의 정립을 의미하는 것으로 이에 따라 세계무역의 관심은 무역자체에 관한 논의로부터 무역에 영향을 미치는 관련 요인 즉, 환경·노동 및 경쟁정책 등을 무역과 연계시키는 이른바 「뉴라운드」(New Round)에 관한 논의로 그 중심을 옮겨가고 있다. 이의 연장선상에서 마라케쉬 각료회의는 무역과 환경에 관한 결정을 채택하고 WTO 제1차 이사회에서 무역환경위원회를 설치하여 지속가능한 개발을 위한 무역과 환경의 상관관계를 다루기로 하였다.

이러한 국제적 차원의 환경과 무역에 관한 논의속에서 유럽연합은 공동체내 부교역의 자유화에도 불구하고 환경보호를 이유로한 무역규제를 공동체조약과 공동체기관에 의한 입법 그리고 유럽법원의 판례를 통해 점차 강화해가는 경향을 보여주고 있다. 특히 유럽연합설립을 위한 마스트리히트조약은 공동체기준보다 높은 환경보호수준의 결정권을 회원국에 부여하고 있는 한편으로 공동체설립의 기본목적인 상품의 자유이동을 제한할 수 있는 상위의 목적으로 환경보호를 인정하고 있어 앞으로 전개될 환경과 무역에 관한 논의의 방향을 시사하고 있다. 이와같은 EU의 동향은 환경보호를 자유무역보다 우위에 두고 있는 최근 선진국들의 입장을 반영하고 있으며 이러한 동향을 감안할 때 효과적인 환경보호에 미흡한 것으로 인식되고 있는 현행 GATT체제의 향후 개정·보완작업 과정에서 환경선·후진국이 공존하고 있는 EU의 무역관련 환경법제의 선례는 중요한 지침이 될 것이다.

환경관련 무역규제에 관한 다자간 규범의 제정은 문제의 광범위성과 다양성으로 인해 협상타결에 상당한 시간이 소요될 것이고 파급효과 또한 심대한 것으로 예상되고 있다. 그러나 원칙적으로 선진·개도국간의 합의에 의해 제정되는 규범인 만큼 비교적 중도적인 내용을 담을 가능성이 크며 궁극적으로 선진국의 자국환경법에 의한 일방적인 무역규제 움직임을 억제하는 역할을 하게 될 다자간 규범에 대비하기 위해서는 현행 GATT규범보다는 진일보한 것이지만 극단적인 조치는 배제하는 등 신중한 입장을 취하고 있어 비교적 균형잡힌 방향으로 나아가고 있는 것으로 평가되고 있는 EU환경법제의 동향에 대한 보다 적극적인 검토가 요구된다.

또한 환경관련 무역규제는 기술장벽문제, 경쟁력 문제, 환경보호를 위한 무역규제문제 등 내용상 성격이 다른 문제들이 혼재되어 있는 분야이므로 이 분야의 규범제정 작업에 대비하기 위해서는 무엇보다도 환경관련 무역규제를 개념적으로 정확히 분석하고, 리우선언과 議題21에서 자원과 환경개발의 원칙으로 선언되었고 마스트리히트조약에 의해서 법원칙으로 인정된 '지속가능한 성장'이라는 개념하에서 수용가능한 환경관련무역제한조치를 검토해야 할 것이다. 환경관련 무역정책은 이러한 분석을 바탕으로 무역최소제한의 원칙에 따라 환경보호와 자유무역을 조화할 수 있는 합리적이고 적절한 수준 즉, 비례성과 무차별의 지침하에서 정책방향이 수립되고 결정되어야 한다.

EU는 또한 민간기업의 환경보호를 장려하기 위해 공동체차원의 공동연구와 개발을 위한 프로그램을 마련하고 있으며 유럽연합의 민간기업들도 환경의 보호를 위해 환경에 무해한 제품생산방법·재활용수단의 공동개발, 폐기물의 공동처리, 공동운송 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 따라서 우리나라의 기업들도 국내적으로 환경의 보호를 위해 화학물질과 폐기물에 의한 수질 및 대기의 오염을 방지하기 위한 기술개발에 우선순위를 두고 경영전략을 수립·추진해야 할 것이며, 그 일환으로 기업들간에 공동의 환경기술개발과 폐기물의 공동처리를 통해 비용을 줄이고 정부에 의한 규제 이전에 기업간에 환경보호를 위한 공동기준을 설정하여 준수하여 나감으로써 보다 능동적으로 환경과 무역문제에 대응해야 할 것이다. 또한 WTO협정의 제1부속서에 포함되어 있는 TBT협정과 SPS협정을 고려하여 국제표준기구(ISO), 국제식품규격위원회(CAC) 등의 국제표준을 획득하여 환경을 근거로 한 무역규제의 대상이 되지 않도록 해야 할 것이다.

끝으로 환경문제는 한 국가에 의한 일방적 접근으로는 해결할 수 없을 뿐만 아니라 당해 국가의 국제적 경쟁력을 심각하게 변화시킬 수 있는 요인이다. 따라서 정부는 환경보호문제에 대한 장기적인 관심을 갖고 선진국들로부터 환경보호 기술의 이전방안을 모색하고, 환경분야가 국제무역상 새로운 기술장벽으로 작용하지 않도록 EU를 포함한 교역대상국과의 환경분야 협력관계를 보다 긴밀히 해 나가야 할 것이다. 이와 동시에 환경기준의 강화가 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 높일 수 있을 뿐만 아니라 국가경쟁력의 강화에도 도움이 된다는 인식하에서 국내기업이 환경을 중심으로한 마케팅전략을 수립하고, 기업간 합의에 의한 민간차원의 환경보호기준설정을 지원하며, 수출가능한 환경기술의 개발을 촉진할 수 있도록 기업의 자율성을 보장하고 금융과 세제측면에서 혜택을 주는 관련법제의 정비가 요구된다.

외국법제분석 95-1

유럽연합(EU)의 環境法制와 商品의 自由移動

1995년 5월 25일 印刷

1995년 5월 30일 發行

發行人 白 南 辰

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (주) 한국컴퓨터산업

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

값 4,000 원

