

國際環境法의 發展과 國內法의 對應

文 俊 朝*

차 례

제1장 서 론

제2장 국제환경법의 기본 원칙과 발전동향

1. 국제환경법의 형성과정
2. 1972년 UN인간환경회의와 1992년 UN환경개발회의
3. 2002년 8월 지속가능발전세계정상회의
4. 주요 환경 분야별 국제협정 현황
5. 무역과 환경

제3장 선진국의 환경보호를 위한 국내법적 대응

1. 새로운 환경규제수단의 도입
2. 환경친화적 조세개혁
3. 국내배출권거래제도

제4장 우리나라의 대응방안

1. 의 의
2. 환경보조금의 문제
3. 환경친화적 조세제도의 도입 문제
4. 배출권거래제도의 도입문제

제5장 결 론

* 韓國法制研究院 研究委員, 法學博士

제1장 서론

환경이라 함은 포괄적으로 “인간을 둘러싸고 인간의 환경에 영향을 미치는 유형·무형의 모든 것”이라고 정의할 수 있으며¹⁾ 여러 요인들이 상호간에 부정적인 영향을 주는 유기적 상승작용을 통해 환경파괴의 심각성이 가중된다.²⁾ 또한 환경은 그 영향이 특정한 국가에만 머무르기보다는 범세계적인 영향을 미친다는 점에서 초국경적(transboundary) 성격을 갖는다. 특히 20세기 후반에 들어와 각국의 산업 발달, 자연개발 등 경제활동의 증가에 따라 환경의 오염과 파괴가 국제적으로 확산되어 가는 경향에 따라 지구환경보존에 대한 국제적 관심이 고조되어왔다.

UN도 1972년 Stockholm회의를 필두로 하여 많은 환경관련회의를 후원·개최하여 세계인구, 환경교육, 수질, 사막화, 오존층 파괴, 환경법, 재생가능한 에너지 자원, 기후변화의 위협, 유해폐기물의 국경간 이동 등의 문제를 다룬 바 있으며 특히 1992년 Rio de Janeiro UN환경개발회의에서는 『환경과 개발에 관한 리오선언』, 『Agenda 21』 및 『산림원칙』이외에 『UN기후변화기본협약』과 『생물다양성협약』이 채택되어 환경문제에 관한 범세계적인 공감대를 조성하였고 향후 구체적인 후속조치 협상의 토대를 마련하였다.

더 나아가 환경문제는 향후 새로운 무역장벽으로 작용하여 각국의 산업·경제활동 전반에 큰 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 현재도 일부 환경관련 국제협약들은 미약하나마 체약국의 의무사항을 규정하고 실효성을 확보하기 위한 무역규제조치를 포함하고 있다. 최근에는 기업들이 낮은 환경기준을 채택한 국가로 오염배출산업을 이전함으로써 빚어지는 투자왜곡현상인 오염피난지(a pollution haven)문제가 관심의 대상이 되고 있으며 선진국에서는 환경관련 무역조치를 위한 국내법 적용에 관한 논의들이 활발하게 전개되고 있다.

그러나, 아직까지 환경 전반에 관하여 통일적인 기준을 정한 국제조약은 없으며, 각국은 독자적인 환경정책과 기준을 시행하고 있다는 점에서 환경보호

1) 우리 나라 환경정책기본법에서도 환경을 자연환경과 생활환경으로 분류하고 있으며 UNEP(유엔환경기구)도 환경을 자연환경과 인간환경으로 구분하고 있다. 또한, 환경라운드에서의 환경은 자연환경, 생활환경 및 작업환경을 포함하는 종합환경(total environment)을 의미한다.

2) 환경위기의 유형은 대단히 다양한 바, (1) 지구온난화(global warming), (2) 산성비(acid rain), (3) 생태계의 감소, (4) 오존층의 파괴, (5) 열대림의 파괴, (6) 사막화(desertification), (7) 물부족(water shortages) 등을 대표적인 예로 들 수 있다.

에 관한 국제협정의 현재의 한계를 발견할 수 있을 것이다. 본고에서는 환경과 관련된 여러 분야중에서 특히 국제적인 영향력이 가장 강하다고 할 수 있는 대기오염 등 일부 분야를 중심으로 한 국제협정과 그 국내법적 대응방안에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.

제2장 국제환경법의 기본 원칙과 발전동향

1. 국제환경법의 형성과정

국제환경법의 기본원칙과 발전동향은 조약이나 국제관습법 이외에도 국제기구나 국제회의에서 채택된 결의, 선언, 권고, 행동계획 등을 통하여 확인할 수 있다. 1972년 Stockholm 회의 이전 환경문제는 주로 국제관습법에 의하여 규율되고 있었으며 그萌芽는 19세기초 국제수로법(international fluvial law)에서 찾아볼 수 있다. 이 분야에서는 선린의 원칙(principle of good neighbourliness)과 권리남용 금지원칙(principle of abuse of right)이라는 어찌보면 지극히 초보적인 원칙에 따라 국가간 분쟁을 해결하였다. 이러한 환경관련 국제관습법은 1930년에 와서 비로소 인식되었으며 환경오염으로 인한 국가책임의 원칙은 1941년 Trail Smelter Case, 1957년 the Lanoux Case 등에 의하여 확인된 바 있다.

이러한 국제관습법의 형성과 더불어 1960년대 말부터는 국내적 차원으로 규제되어 왔던 환경문제가 주로 지역적인 차원의 것이기는 하지만 환경관련 선언의 채택 및 조약의 체결이 이루어지기 시작하였다. 1968년 유럽평의회(Council of Europe)가 채택한 대기오염규제에 관한 선언(Declaration on Air Pollution Control), 유럽水憲章(European Water Charter)과 세척제 사용제한에 관한 유럽협정(European Agreement on the Restriction of the Use of Certain Detergents in Washing and Clearing Products), 동년 Africa 국가들이 채택한 자연과 자연자원보존에 관한 아프리카협약(African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources) 등이 그 예이다.

그후 1970년대부터는 환경의 범세계적 유기적 관련성 때문에 국제환경조약의 체결도 전세계적·통일적으로 이루어져야 한다는 인식이 확산되어 현재 그러한 방향으로 발전하고 있다고 할 것이다. 그 이전에도 국제적 환경보호활동

은 자연 및 자원보존을 위한 UN, UNESCO, WHO 등이 국제적인 환경보호에 관한 노력을 부분적으로 기울여 왔으나 범세계적 차원에서 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1972년 UN인간환경회의에서 비롯되었으며 1992년 UN 환경개발회의에서 큰 진전을 보게 되었다.

한편, 그 동안 여러 분야에서 국제환경조약들이 체결되었지만 아직까지는 법적 구속력이 대단히 미약할 뿐만 아니라 가입국의 의무를 구체화하기 보다는 국제사회가 나아가야 할 방향을 제시하거나 국가별 능력을 고려하여 개도국 등 일정 집단의 국가들에 대해서는 의무를 유예하거나 차별적인 의무를 두는 경향이 강하다. 먼저 일반적·추상적인 규정을 담은 기본조약이 체결되고 후속적인 의정서가 체결되어 의무의 내용을 구체화하고 그 이행을 확보하기 위한 세부적인 내용과 기준을 설정하는 방식을 채택하기도 한다. 그 만큼 환경보호의 국제적 의무 부담에 대하여 국가마다 이해관계를 달리하고 있는 것이다.

한편, 국제환경관련업무를 수행하는 보편적 기구로서는 무엇보다도 UN 환경계획(UNEP)을 들 수 있다. UNEP는 스톡홀름회의에서 UN인간환경선언의 원칙과 행동계획의 실시를 위하여 1972년 제27차 UN 총회 결의 제2997호에 의하여 UN환경계획(United Nations Environment Program : UNEP)이 설립되었으며 UN기관들의 환경보전활동을 조정하고 각국 정부, 과학 및 경제단체, NGO 등과 환경문제에 관하여 긴밀하게 협력함을 목적으로 하여 설립되었으며 모든 환경관련사항은 물론 지구감시, 지역해양계획, 기후변화, 사막화 등 제반환경문제에 대한 통합조정 및 촉매적 역할을 담당하고 있다.

2. 1972년 UN인간환경회의와 1992년 UN환경개발회의

1972년 세계 114개국의 정상들이 Sweden Stockholm에서 UN인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)를 개최하여 인간환경선언을 채택하였는 바, 당시에는 윤리규범(ethical code)으로서의 성격을 갖는데 불과하였으나 이제 상당한 부분이 국제관습법의 내용을 형성하고 있다. 이 회의에서 인간환경의 보전 및 향상을 위한 지침을 내용으로 한 26개의 원칙으로 구성된 선언(Declaration)과 환경평가, 관리 및 기타 지원조치에 대한 내용을 담은 109개의 권고(recommendations)로 구성된 행동계획(Action Plan)이 작성되었으며, UNEP 설립, 세계환경의 날(6월 5일), 제2차 인간환경회의의 개최, 핵실험금지 등 4개의 결의를 채택하였다.

그후 1992년에는 UN환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development; UNCED)가 개최되었다. UN 환경개발회의(이하 “리오 회의”라 한다)는 국가간의 이해상충, 특히 환경보호와 개발의 우선순위에 대한 선진국과 개도국간의 첨예한 의견대립으로³⁾ 기대하였던 근본적인 법적 해결 방안은 마련하지 못하였으나 국제환경법의 발달에 크게 기여하였다고 평가된다.

27개조로 구성되어 있는 리오 선언은 범세계적 환경 및 개발체제의 통합을 목표로 하는 국제적 합의를 모색하고 지구의 통합적·상호의존적 성격을 재인식할 것을 선언하고 있다. 물론 이 선언 자체가 법적 구속력을 가진 것은 아니지만 향후의 국제사회가 나아갈 바람직한 방향을 제시하고 있고 그 내용은 국제환경법의 기본원칙을 담고 있어서 국제관습법의 중요한 부분이 될 것으로 예상된다.

리오 선언의 제1원칙은 지속가능한 개발(sustainable development) 원칙을,⁴⁾ 제2원칙은 자국관할권내의 활동이 타국의 환경에 피해를 주지 않도록 할 국가의 책임을 각각 선언하고 있다. 제13원칙은 자국관할권내의 활동으로 타국의 관할권에 속하는 지역에 환경피해를 미쳤을 경우의 책임과 보상에 관한 국제법을 발전시키는 데 모든 국가가 협력하여야 할 것을 규정하고⁵⁾ 제26원칙은 UN헌장에

3) 리오 선언은 환경과 개발의 결합이라는 지속가능한 개발의 이념을 반영하는 오염자부담의 원칙(polluter-pay principle), 사전예방원칙(precautionary doctrine) 등 선진국이 주장한 것을 포함하고 있으나 개도국들이 주장하여온 개발주권과 경제적·사회적 비용을 고려한 환경기준의 완화 등 개발을 고려한 것도 많이 포함되어 있다. 한편, 개도국들은 지구환경의 파괴에 관하여 선진국이 주된 책임이 있다는 주장과 비상업적 기술이전(non-commercial transfer of technology) 및 신규의 추가적인 재정지원(new additional and adequate financial resources) 주장 등을 양보하고 선진국들은 개도국에 대해 민주적인 법·제도·절차(democratic laws, institution and procedures)의 중요성 등을 양보하는 등 타협이 이루어지기도 하였다. 그러나 여전히 선진국들은 “환경적으로 안전하고 지속가능한 개발”(environmentally safe and sustainable development)의 원칙을 강조하고 개발도상국들에게 일정 수준이상의 환경보호를 요구하고 있으며 최근에는 개발도상국들의 환경보호 여부를 통상문제와 연결시키고자 하는 움직임을 보이고 있다. 이러한 국내의적인 상황을 고려하여 볼 때, 환경보호를 위한 과학기술의 개발 및 이용의 활성화가 절실히 요구되고 있다.

4) 지속가능한 개발(sustainable development)이라는 용어가 처음 사용된 것은 IUCN(국제자연보호연합)이 UNEP, WWF(세계자연기금)의 협력으로 작성한 세계자연자원보전전략(World Conservation Strategy, 1980)에서 사용한 것이 최초이다. 1987년 세계환경개발위원회(WCED)가 Our Common Future에서 사용하여 1992년 리오 환경회의에서 지속가능한 개발(sustainable development)을 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(environmentally sound and sustainable development; ESSD)원칙으로 발전시켰다.

5) 환경보호 또는 오염규제에 있어서 환경을 오염시킨 기업 등이 그러한 오염의 희생자들에게 손해배상을 하도록 하는 것은 오래 전부터 시도되어 왔으나 그러한 손해배상을 받는데 필요한 입증책임의 어려움이 항상 문제되어 왔다.

따라 모든 환경분쟁을 평화적이고 적절한 방법으로 해결할 것을 규정하고 있다.

한편 Agenda 21은 지속적인 개발의 성취, 공평한 세계의 조성, 살기에 알맞은 세계의 건설, 효과적인 자원이용의 장려, 세계적 및 지역적 자원의 보호, 화학물질과 유해폐기물의 관리 등 일련의 우선 실천사항을 열거하고 이것을 이행할 방안을 제시하고 있다. 환경적으로 지속가능한 개발(environmentally sustainable development)을 달성하기 위한 4가지 우선실천방법은 해당 국제법의 재검토와 평가, 이행장치와 준수장치의 개발, 국제입법과정에 대한 모든 국가의 효과적인 참여 및 분쟁해결기술의 범위와 실효성에 대한 배려이다.

아직 “지속가능한 개발”이라는 용어의 정의와 실체가 명확히 구체화되어 있지는 않지만 인간의 삶과 환경의 조화를 무시한 채 경제발전 우선정책을 추진함으로 발생한 자연환경과 인간생활환경의 불균형에서 비롯된 전지구적인 환경문제를 반성하여 인간생활의 향상에 필요한 개발에 있어서 환경조화를 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 이러한 면에서 개발과 환경보존의 동시적 추구를 강조하는 것이라 할 것이다.⁶⁾

환경기술에 대하여 리오 회의에서는 이미 발생한 오염의 제거나 폐기물의 재생 또는 기타 사후 처리에 관한 기술뿐만 아니라 오염이나 폐기물의 발생을 줄이거나 사전에 방지하기 위한 기술 즉 환경적으로 건전한 기술(environmentally sound technologies)이라고 파악하였다.⁷⁾ 환경기술이용의 활성화에 있어서 환경기술정보의 중요성을 인정하여 리오 환경회의에서도 개발도상국이 환경기술과 관련 노우 하우에 관한 정보를 용이하고 신속하게 접할 수 있도록 하여야 하며 이를 위한 재정적 지원을 모색하여야 한다고 합의되었다. 다만, 그 구체적인 실천을 위해서는 상당한 국제자금을 필요로 하며 따라서 그 조달을 어떻게 할 것인가라는 문제가 남게 된다. 그러나, 리오 환경회의에서 환경기술의 중요성과 그에 관한 정보 보급 및 접근의 중요성에 대하여 주의를 환기시키고 국제적 협력에 관한 합의가 이루어졌다는 점은 대단히 큰 성과라고 보아야 할 것이다.

또한, 산림원칙선언(Principles for a Global Consensus on the Management, conservation and Sustainable Development of All Types of Forests)은 산림에 관한 최초의 세계적 합의문서이며 모든 산림에 적용되지만 법적 구속력은 없지만 향후의 산림에 관한 국제조약의 교섭의

6) Robert C. Lind and Richard E. Schuler, “Equity and Discounting in Climate-Change Decision,” *Economic and Policy Issues in Climate Change*, (Washington. D.C. Resources for the Future, 1998), pp.90~91.

7) Agenda 21, Para.34.3.

기초를 제공하게 될 것이다. 그 전문은 산림이 경제개발과 모든 형태의 생명을 유지하는데 필수적임을 선언하고 있다.

3. 2002년 8월 지속가능발전세계정상회의

지구환경을 보전하고 지속가능한 발전을 위한 구체적인 행동계획을 수립할 목적으로 2002년 8월 26일부터 9월 4일까지 남아공화국 요하네스버그에서 지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)가 개최될 예정이다. 제2차 준비회의에서의 의장보고서에 의하면 총6개의 주요의제에 대해 다루고 있는 바, WSSD는 10년전 채택된 Agenda21의 구체적 이행을 위한 내용의 수정, 보완 또는 강화에 초점을 두고 1992년 이후 새롭게 등장한 세계화, 정보기술의 발달, AID 등의 고려와 함께 지속가능한 발전을 위한 세계화 작업, 빈곤퇴치 및 지속가능한 삶, 비지속적 생산 및 소비 패턴의 변화, 지속가능발전에 의한 보건 향상, 생태계와 생물다양성의 지속가능한 관리, 세계 담수자원의 관리, 재정 및 기술이전, 아프리카를 위한 지속가능한 이니셔티브, 지속가능발전을 위한 국제적 관리 체제의 강화 등 10가지 주요의제에 대해 중점적으로 다루게 될 것이다.⁸⁾

4. 주요 환경 분야별 국제협정 현황

(1) 해양오염

해양오염은 과학적으로 정의한다면 해양생태계(marine ecosystem)가 훼손되는 것이라 할 수 있다.⁹⁾ 해양오염원은 다양하며¹⁰⁾ 오염발생국의 관할지

8) 한국환경정책·평가연구원, 『환경포럼』 제6권제2호(통권 제73호), 2002.4.15, p.3.

9) C. K. Chaturvedi, *Legal Control of Marine Pollution* (New Delhi: India Deep and Deep Publications, 1981), p.27.; 해양오염의 과학적 측면에 관한 UN 전문가그룹(UN Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution)이 1960년 작성한 초안은 『직접·간접으로 물질이나 에너지가 인간에 의하여 해양환경에 유입되어 생물자원에 대한 피해, 인간 건강에 대한 위협, 어업을 포함한 해양에 대한 방해, 해수이용을 위한 수질의 손상, 쾌적도의 감소 등과 같은 새로운 결과를 가져오는 것』을 해양오염이라고 정의하고 있다. “Comprehensive Outline for the Scope of the Long Term and Expanded Programme of Exploration and Research,” U.N. Doc. A/7750, of November 10, 1969, Part 1, Sec.3.

10) U.N., *The Sea: Preservation and Control of Marine Pollution*(Report of the Secretary General), U.N. Doc. E/5003, May 7. 1971, p.25.; 그중 육지기인오염

역을 넘어서 공해나 타국에까지 영향을 미치므로 국가간의 긴밀한 협력이 절실히 요구된다. 그러나 해양오염에 관한 관련 조약들에는 오염방지를 위한 방안들은 극히 부분적인 내용들에 불과하다.

연안국은 영해에서는¹¹⁾ 물론이고 접속수역내에서도 위생규칙을 시행하기 위하여 통제권을 통해 제한적으로 오염행위를 방지할 수 있다고 생각된다.¹²⁾ 또한 배타적 경제수역에서 해양환경의 보호 및 보존에 관하여 관할권을 가지며¹³⁾ 대륙붕과 배타적 경제수역에서의 해저활동으로부터 발생하는 해양오염과 배타적 경제수역 및 대륙붕상의 인공도서, 시설 및 구조물로부터 발생하는 해양오염을 방지·규제하기 위한 법령제정권을 가지며,¹⁴⁾ 특히 투기(dumping)에 의한 오염을 통제할 권리를 가진다.¹⁵⁾

공해상의 해양오염으로부터의 피해방지를 위한 연안국의 조치도 국제조약에 의하여 인정되고 있는 바, 1969년의 International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties) 및 1973년의 Protocol relating to the Intervention on the High Seas in Cases of Casualties involving Marine Pollution by Substances other than Oil이 그것들이다. 다만, 연안국의 피해방지 조치는 긴급한 경우에 한정되어 있어 예방적인 조치를 취할 수 없고 조약당사국에게만 구속력이 있다는 점에서 한계가 있다.

(2) 대기오염

현재까지 대기오염의 배출을 금지하는 일반국제관습법 원칙이 존재한다고

(land-based pollution)으로 생활하수, 산업 및 농경폐수등의 주로 고의적인 해중투기 또는 방류에 의한 해양오염이 75%를 차지하고 있다. 대기로부터 또는 대기로 인한 오염(pollution from or through the atmosphere)도 여기에 포함된다. C. Odidi, *Regional Control of Ocean Pollution: Legal and Institutional Problems and Prospects*(Alphen aan den Rijn, The Netherlands:1978), pp.14~19; 그 다음으로 중요한 원인은 선박기인오염(ship-generated pollution)이며 선박, 항공기, 해양설치물로부터의 고의적 投棄(pollution from dumping at sea) 또는 선박사고 기타 선박의 활동에 의하여 오염물질이 유입으로 발생한다. 핵추진군함, 핵물질운반선박, 원자력발전시설 등에 의한 핵에너지의 사용증가로 인하여 방사능 물질에 의한 오염가능성도 커지고 있다.

11) 해양법협약 제19조.

12) C.K. Chaturvedi., *op.cit.*, p.71.

13) 해양법협약 제56조.

14) 동 협약 제208조.

15) 동 협약 제210조.

보기는 어렵지만 전지구적 환경에 대한 영향을 감안하여 일정한 방향의 법의 식이 짝트고 있다. 예컨대, 대기오염에 적용될 수 국제관습법상의 원칙은 선린의 원칙(principle of good neighborliness)이다.¹⁶⁾ 현재까지 일반국제법으로는 국가가 자국영토에서 배출되는 오염에 관한 정보를 타국에 제공할 절대적인 의무가 있다고 말할 수는 없다. 다만, 오염이 실질적인 손해를 미칠 가능성이 있는 경우에는 선린의 원칙에 비추어 통지할 의무가 발생한다는 것이 최근의 국제법의 경향이라는 지적이¹⁷⁾ 없는 것은 아니지만 이러한 의무의 정확한 범위와 성질을 가려내는 것은 쉽지 않다.

한편, 국제사법재판소는 Corfu Channel사건¹⁸⁾에서 모든 국가는 타국의 권리에 반하는 행위를 위하여 자국 영토가 사용되도록 허용하여서는 아니되는 의무를 가지고 있다고 판시한 바 있다. 또한, Trail Smelter사건에서도 미국과 캐나다 중재위원회는 어떠한 국가도 타국 영토내의 재산이나 인명에 대하여 매년으로 손해를 미치도록 자국의 영토를 사용하거나 그러한 사용을 허락할 권리가 없다고 판시하였다. 스톡홀름 인간환경선언 제21원칙은 Corfu Channel 사건과는 달리 영토라는 용어 대신 환경이라는 용어를 사용하고 있다. 이것은 막연한 환경이라는 개념이 법적 구속력을 가진 개념이라는 것을 인정하려는 최초의 시도중의 하나라는 점에서 중요한 의미를 가진다.¹⁹⁾

물론 법적 구속력이 없는 국제기구의 의견 등의 존재를 근거로 국제관습법화되었다고 주장하는 것은 역시 타당하지 않다.²⁰⁾ 개발도상국들까지 참여한 일반적 국제조약이 존재하지 않기 때문이다.²¹⁾ 한편, 최근 대기오염에 적용될 관습국제

16) Irene H. van Lier, *Acid Rain in International Law*, (Sijthoff and Noordhof/Alphen Aan Den Rijn, 1981), p.103.

17) *Ibid.*, p.121.

18) Corfu Channel Case(Merits) *I.C.J. Rep.*(1949), p.22.

19) Irene H. van Lier, *op.cit.*, pp.108~109.

20) *Ibid.*, p.122.

21) 대기오염을 규제하기 위하여 최초의 다자조약인 1979년 UN유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe, ECE) 주관으로 채택된 1983년 3월 발효한 장거리 월경대기오염에 관한 협약(Convention on Long Range Transboundary Air Pollution : LRTAP)도 유럽 대부분의 국가와 미국과 캐나다가 가입하고 있을 뿐이다. 또한 이 협약은 대기오염의 허용기준치, 규제기간, 오염감소조치, 협약규정의 집행 등에 관하여 전혀 규정하고 있지 않아 국경을 횡단하는 장거리 대기오염을 감소시키는데 그리 효과적인 문서라고 볼 수는 없다. Armin Rosencranz, "The ECE Convention of 1979 on Long-Range Transboundary Air Pollution," *American Journal of International Law*, Vol. 75(1991), pp.979~980.

법이 급속하게 발달하고 있기는 하지만 이 분야의 관습법 원칙들은 막연하여 구체적인 사례에 적용되기에는 어려움이 없지 않다. 예컨대, 오염으로 인한 국가책임에 관한 관습법원칙은 구체적인 기준을 확립하지 않아 산성비와 같은 복잡한 문제를 취급하는데 있어 어려움이 있다. 그 기준의 설정과 특정성(specificity)의 확립은 양자조약이나 다자조약의 체결을 통해 해결할 수 밖에 없을 것이다.²²⁾

1985년 UNEP는 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer²³⁾을 채택하였으며 그후 1987년 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer²⁴⁾가 24개국과 유럽경제공동체에 의하여 채택되었다. 그 주요내용은 CFCs와 halon의 생산 및 소비의 단계적 감축, 비가입국에 대한 embargo, 규제수단의 재평가(assessment and review of control measures)이다. 또한 문제점으로는 규제물질의 감축일정 변경절차의 이중구조문제, 개발도상국 특례조항의 재고문제, 당사국에 대한 무역규제조치의 선택권부여문제 등을 들 수 있다. 그후 1990년 London Adjustments and Amendments to Montreal Protocol,²⁵⁾ 1992년 Copenhagen Adjustments and Amendments),²⁶⁾ 1995년 Vienna Adjustments)이 채택되는 등 오존층 파괴물질에 대한 규제에 큰 진전이 있었다.

(3) 기후변화

1992년 리오 회의에서 ‘기후변화에 관한 기본협약’(United Nations Framework Convention on Climate Change)²⁷⁾이 채택되었으며 그 후 수차례 걸쳐 2000년 이후 선진국들의 구체적인 온실가스 감축목표와 일정, 개발도상국들의 의무분담 등의 문제에 관하여 논의하여 왔으나 그에 대한 국제적 규제는 각국의 산업발전과 그 경쟁력에 지대한 영향을 미치게 되므로 각국의 이해관계가 첨예하게 대립되어 왔다.²⁸⁾

22) 盧明濬, 『國際環境法』, (서울, 博英社, 1997), p.134.

23) *International Legal Materials*, Vol. 26(1987), p.1529.

24) *Ibid.*, p.1550.

25) *International Legal Materials*, Vol. 30(1991), p.537.

26) *International Legal Materials*, Vol. 32(1993), p.874.

27) *International Legal Materials*, Vol. 31(1992), p.849.

28) 이에 관해서는 Joel B. Smith, Samuel Hug. Stephanie Lenhart, Luis Jose Mata, *Vulnerability and Adaptation to Climate Change-Interim Results from the U.S. Country Studies Program*(Dordrecht : Kluwer Academic Publishers,

기본협약상 모든 당사국은 온실가스 배출감축을 위한 국가전략을 자체적으로 수립·시행하고 이를 공개하고, 각국의 온실가스 배출·흡수 현황, 국가전략 및 그 이행조치에 관한 보고서를 당사국 회의에 제출하여야 한다(협약 제4조). 한편, 선진국을 중심으로 부담하여야 할 특별의무는 온실가스 배출감축과 개도국에 대한 지원 등이다.²⁹⁾ 그리고 감축기준으로 1인당 배출량, GDP당 배출량, 총배출량, 순배출량 등에 관하여 국가간에 논쟁이 있었으나, 각국의 입장 차이가 좁혀지지 않아 어느 기준을 정할 것인지를 명시하지 못하고 1990년 수준으로 감축한다는 기본적인 합의에 그쳤다.³⁰⁾ 또한 기후변화협약은 기술이전을 포함하여 무상 또는 양허성 조건의 재원 제공을 위한 지원체제(Financial Mechanism)를 규정하고 있다.³¹⁾

기본협약이 체결된 후 특히 제3차 당사국 회의에서 채택된 교토의정서는 2010년까지 선진국의 이산화탄소 감축목표를 새롭게 설정하고 이를 실천에 옮기기 위한 구체적인 감축정책과 수단을 확정하는 등 그 합의가 법적 구속력 있는 협약의 형식이라는 데 큰 의미가 있다.³²⁾

교토의정서는 실행가능성 및 이행확보의 확실성에 대하여도 크게 배려를 한 내용을 담고 있다. 각국은 목표기간(2008-12년)동안 목표배출량을 하회하여 과잉 삭감을 실현한 경우에는 초과삭감을 2013년 이후의 第2期 삭감량에 산입한 移越規定(banking), 배출량 목표가 부과된 선진국간의 배출허용량

1996), pp.28~35 참조; 온실효과로 인한 산업의 변화에 대한 전망에 대해서는 Pru Tayler, *An Ecological Approach to International Law- Responding to Challenges of Climate Change*, (Routledge: New York, 1998), pp.11~13.

29) Jean Chin, "The Framework Convention on Climate Change: A General Overview of Innovative Approaches to Technical Transfer," (ed.) Tim Forsyth, *Positive Measures for Technology Transfer Under the Climate Change Convention*, (London: Royal Institutes of International Affairs, 1998), pp.63~76.

30) 공동의 그러나 차별화된 책임(Common but Differentiated Responsibility) 원칙에 대해서는 Edward A. Parson and Richard J. Zeckhauser, "Equal Measure or Fair Burdens: Negotiating Environmental Treaties in and Unequal World," (ed.) Henry Lee, *Shaping National Responses to Climate Change: A Post-Rio Guide*, (Washington, D.C.: Island Press, 1995), pp.81~87.

31) 기후변화 기본협약 제4조 제3항, 제4항 및 제5항.

32) 기본협약 체결이후 교토의정서 채택에 이르기까지의 당사국회의의 내용에 대해서는 Thomas Charles Heller, "Additionality, Transnational Barriers and the Political Economy of Climate Change," (ed.) Carlo Carraro, *International Environmental Agreements on Climate Change*, (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1999), pp.203~206.

거래 규정, 선진국이 협력하여 삭감프로젝트를 수행한 경우에 여기에서 얻어진 삭감량을 참가국간에 분배하도록 한 이른바 공동실시 규정을 두고 있다. 개발도상국이 자주적으로 진행한 삭감프로젝트에 의한 삭감량을 국제적으로 인증받아, 선진국에 유료로 양도할 수 있는 청정개발(clean development) 메커니즘에 관한 규정을 둔 것도 큰 의미가 있다.

한편, 교토의정서에서 1) 조약의 궁극적인 목표에 대한 과학적인 컨센서스가 없다는 점, 2) 10년 정도의 짧은 기간의 온난화의 속도에 대하여 허용되는 상한치 등이 결정되지 못하였다는 점, 3) 선진국과 개도국에 대하여 어떠한 배출 삭감경로를 주는 것이 합리적인가의 여부가 불분명한 것 등, 자연과학적·정책 과학적 정보의 반영이 충분하지 못하였다는 점은 비판의 대상이 되고 있다.³³⁾

그후 1998년 아르헨티나 부에노스 아이레스에서 열렸던 제4차 당사국 회의에서 채택된 행동계획은 2008년부터 2012년까지 온실가스 배출량을 90년대비 총 38개국이 평균 5.25% 감축하고 130여 개발도상국은 자발적으로 감축에 참여할 것을 촉구한 교토의정서의 온실가스 감축시간표를 재확인하였다. 또한 1) 온실가스 배출기준치 이하로 온실가스를 줄인 나라가 잉여분 만큼을 다른 나라에 사고 파는 ‘배출권 거래제도’, 2) 선진국이 개발도상국에게 배출 감축시설을 설치할 경우 그 만큼을 해당 선진국의 감축분으로 인정해 주는 ‘청정개발체제’, 3) 선진국간에 온실가스 감축기술이전 등 감축노력시 그 만큼 또는 일부를 감축실정으로 인정해주는 ‘공동이행제도’ 등 이른바 ‘유연성체제’가 3가지 최선의 방식이라고 규정하였다.

그러나 배출권의 거래의 허용범위, 환경기술 이전의 구체적 방식 등 실제로 제도의 시행을 위하여 가장 중요한 문제들에 대하여 선진 각국의 이해가 엇갈려 합의를 보지 못하였다. 제5차 당사국회의가 99년 10월 25일부터 11월 5일까지 독일 본에서 개최되었다, 우리 정부는 온실가스 감축의무 부담의 시한을 최소한 10년, 길게는 20년 뒤로 미룬다는 방침을 수립하였다. 2000년 말에는 6차 당사국회의가 결렬되었으며 추가 협상을 위하여 예정에 없던 속개회의를 개최하게 되었다. 2001년 7월 독일 본에서 개최된 제6차 당사국회의 속개회의는 2001년 3월 부시행정부의 교토의정서 비준거부선언으로³⁴⁾ 비관론

33) 최근 미국의 한 환경연구팀이 내놓은 새로운 연구결과가 지구온난화 원인규명 논쟁에 불을 지피고 있다. 이 보고서는 현재까지 자연변동설과 인위적 영향설이 대립하고 있으나 후자의 정당성의 근거를 제시하고 있다. 자세한 것은 1998.12.11, 해외과학기술동향 제341호, 과학기술부 참조.

34) 미국에서는 1998년 11월 12일 교토의정서에 서명하고도 개발도상국들의 의미있는 참

이 우세한 가운데에서 EU가 일본, 캐나다 등의 요구를 수용하여 흡수원의 인정범위를 확대하고 배출권 거래에 대한 제한을 완화하는데 동조함으로써 교도 의정서의 이행을 위한 핵심 쟁점에 대한 합의도출에 성공하였다.

5. 무역과 환경

1992년 UN 환경개발회의에서도 지속가능한 개발을 위하여 국제무역과 환경정책은 서로 조화를 이루어야 한다는 점을 강조하였다. 환경보호를 목적으로 하는 무역규제조치가 자의적 또는 부당한 차별적 조치나 위장된 수단을 포함해서는 안된다는 점을 원칙 12에서 천명하였고 Agenda 21은 환경규제기준의 차이에 따른 생산비 격차에 대한 무역규제는 부당하며 국가간 또는 지구적 차원의 환경문제해결을 위한 조치는 가능한 한 국제적 합의에 기초하여야 한다고 제2장에서 규정하고 있다. 이상과 같은 리오 회의의 노력과는 달리 1994년 4월 최종의정서의 채택으로 막을 내린 우루과이 라운드 다자간 협상은 세계무역기구(WTO)에게 지속가능한 개발을 위한 임무를 부여하지는 못하였다.

한편, 국제표준화기구(International Organization for Standardization)는 1993년 환경기술위원회(Technical Committee, TC 207) 발족과 더불어 구상된 제도인 환경인증제도(ISO 14000)를 도입하여 환경경영체제, 환경감사, 환경라벨링, 환경성능평가, 수명주기평가, 용어 및 정의, 제품규격의 환경적 측면에 대한 것을 중심으로 하여 국제적 차원에서 환경보호를 위해 기업을 유도하고자 하고 있다.³⁵⁾ 북미자유무역협정(NAFTA)을 둘러싸고 전개된 환경 논쟁이³⁶⁾ 시사하는 바와 같이 개개의 국가의 환경정책과 자유무역과의 관계설정은 국제사회의 새로운 관심사항이 되고 있다.

현재도 환경관련 비관세장벽(environment-related nontariff barriers)이 존재하지 않는 것은 아니다. 예컨대, 무역에 대한 기술장벽(technical

여가 없다는 점과 온실가스의 감축이 세계경제구조의 급진적 변화를 초래하는 것은 물론 미국이 배출기준을 충족시키려 할 경우 수백만 개의 일자리가 없어지게 될 것이라는 이유로 반대론이 제기된 끝에 결국은 비준을 하지 아니할 것을 최종적으로 선언하였다.

35) 이에 대해서는 문준조, 『국제환경협약의 추이와 전망』, (한국법제연구원, 1998.10), pp.169~170 참조.

36) 이에 관해서는 Robert Housman et. al., "Enforcement of Environmental Laws Under A Supplemental Agreement to the North American Free Trade Agreements," *Georgia Environmental Law Review*, Vol. 5(1993), pp.614~615 참조.

barriers to trade, TBT)이 있다. 이것은 어떠한 상품의 기술명세(표준, 기술규정)와 기술명세에 적합한 지의 여부를 판단하는 인증에 의하여 발생할 수 있는 무역상의 장벽을 말한다. 그 밖에도, ① 공정 및 생산방법(PPMs)의 규제, ② 포장폐기물관리제도, ③ 환경마크제(eco-labeling) 및 ④ ISO 14000 환경인증제도 등이 있다. 미국의 환경관련규칙들은 수입상품, 상표부착, 포장 등에 관한 미국의 기준에 따르도록 요구할 수 있도록 하고 있고, 실제로도 미국에 제품을 수출하는 외국의 생산자들이 따라야 할 기준을 설정하고 있다. 이러한 무역제한조치들은 GATT협정상의 자유무역원칙과 잠재적인 상충문제를 제기하고 있다.³⁷⁾ 그러나, 이러한 제도들중 일부는 다른 선진국은 물론이고 자국의 환경보호를 위하여 개도국들에서도 시행되고 있는 것들이며 우회적인 수단으로 환경관련 무역규제에 사용되고 있을 뿐이다. 따라서 그 불법성과 부당성을 입증할 만한 국제법적 근거를 명확히 집어내기도 어렵다.

미국은 낮은 환경기준 국가로부터의 수입상품에 대해 환경기준 격차에 따라 절감된 생산비의 차액만큼 상계관세를 부과할 수 있도록 하는 『국제오염억제법』안 등 환경기준을 강화하는 입법을 준비하여 왔다. EU의 회원국들도 서로 다른 환경기준을 정하는 문제로 침예하게 대립하고 있다. 이들 국가는 대기오염물질의 배출을 줄이기 위해 환경기준을 강화하고 각종 환경세를 신설한데 이어 환경보호기준이 자국보다 낮은 국가에서 생산된 상품의 수입을 일방적으로 규제하거나 수출국들의 포장재 등 폐기물의 회수를 의무화하고 있다. 이러한 선진국들의 움직임은 더욱 구체화되어 가고 있다.

제3장 선진국의 환경보호를 위한 국내법적 대응

1. 새로운 환경규제수단의 도입

국내외적 환경문제를 효율적으로 대처하기 위한 정책수단으로는 첫째, 인허가, 수질 및 대기환경기준, 공정기준, 제품 기준 등의 직접규제(command and control),³⁸⁾ 둘째, 부과금, 조세, 배출거래권, 보조금, 예치금 등을 통한 시장기

37) 이에 대해서는 문준조, *op.cit.*, pp.186~188.

38) 유럽국가들간에도 command and control에 관한 입법상의 원칙간에는 다소 차이가 있다. 그 하나는 이른바 기술적 또는 배출 중심적(technically or emission-oriented) 접근방법이며 또 다른 하나는 양적 또는 영향중심적(quality - or immission-oriented)

구(market-based instrument) 즉 경제적 수단(economic instruments),³⁹⁾ 셋째, 엄격한 의무규칙, 보상기금, 강제오염보험 등의 의무 및 손해배상(liability, damage compensation), 넷째, 정보캠페인, 기술정보확산, 환경교육, 제품 라벨링, 환경지표, 환경감시 등의 교육 및 정보제공(education and information), 다섯째, 환경목표 및 환경정책수단에 대한 자발적 접근(voluntary agreement)에 의한 방법, 여섯째, 지역화(zoning), 토지이용(land use) 등에 관한 계획(planning)이 있다.⁴⁰⁾

효율적인 환경관리를 위해서는 이러한 정책수단들이 적절한 조화속에서 시행되어야 하며 특히 광범위한 오염원에 대한 직접규제에 의한 방법은 제한적으로 사용될 수 밖에 없으므로 시장기구를 통한 효율적인 환경관리에 대한 필요성이 인식되고 있다. 시장기구를 통한 환경관리수단은 첫째, 물, 에너지, 농업, 수산업, 교통분야 등의 환경 비친화적인 보조금 축소를 통한 방법, 둘째, 부가가치세, 특별소비세, 자동차세, 지역개발세 등 현행 환경관련 조세 및 부담금의 조정에 의한 방법, 셋째, 탄소세, 유황세, 질소세, 각종 부담금(배출부과금, 제품부담금) 등과 새로운 환경세의 도입에 의한 방법, 배출권거래제도, JI/CDM과 같이 오염물질의 시장개설이나 배출권들간의 협력에 의한 방법 등 크게 네 가지로 대별된다.

2. 환경친화적 조세개혁

세계 각국은 1990년대에 들어서 국내외적으로 환경문제의 중요성을 인식하게 되면서 환경문제를 효율적으로 해결하기 위한 정책수단의 하나로 환경친화적인

접근방법이 그것이다. 전자는 영국, 후자는 독일이 대표적으로 채택하고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Gertrude Lübke-Wilff, "Efficient Environmental Legislation on Different Philosophies of Pollution Control in Europe", *Journal of Environmental Law*, Vol. 13, No.1(2001), pp.80~87 참조.

39) 유럽의 환경경제학자들은 환경법이 제도로 기능하지 못하고 있으며 그 이유는 바로 환경법에서 한계경감비용(marginal abatement costs)의 차이를 고려하지 않는 command and control approach이 지배적으로 채택되고 있기 때문이라고 지적하고 이보다는 오히려 환경친화적 조세제도, 거래가능한 오염권 또는 그와 유사한 제도와 같은 경제적 수단(economic instruments)을 시행할 것을 권고한다. W.E. Oates, *The Economics of Environmental Regulation*, (Chetenham: Edward Elgar, 1996), p.30; H. Siebert, *Economic of the Environment: Theory of Policy*, (Berlin: Springer-Verlag, 1998), p.130.

40) 환경부, 『1998년 환경백서』.

조세개혁(environment-friendly tax reform)을 단행하고 있다. 외국에서는 OECD를 중심으로 생산공정 및 제조방법규제(PPM; process and production method), 무역과 환경의 연계 등을 포괄적으로 다루는 환경라운드(GR; Green Round) 출범에 능동적으로 대처할 수 있는 방안의 일환으로 에너지 관련 조세를 중심으로 환경친화적 조세제도에 대한 논의가 이루어져 왔다.⁴¹⁾

OECD 국가들이 시장기구에 의해 환경문제를 해결하기 위하여 각종 경제적 유인제도를 도입하였으나 새로운 경제적 유인제도의 도입은 기존 조세제도와 중복·상충되어 포괄적인 조세개혁의 필요성이 제기되었다. 새로운 조세의 도입은 국민들의 가처분소득의 감소를 초래하게 되어 강력한 조세저항을 유발하게 되므로 환경관련조세도입으로 국민의 총조세부담은 증가시키지 않도록 하기 위하여 기존의 소득세, 법인세, 부가가치세 등의 한계세율을 낮추어 조세체계의 효율성을 증진시키고 환경개선도 도모하고자 하였다.

또한 OECD 국가들은⁴²⁾ 지속가능한 개발을 추구하기 위해 각종 다양한 환경관련 조세 및 부담금 제도를 도입하고 있다. 환경관련세는 크게 자동차 연료세, 에너지 제품세, 자동차 관련 조세 등을 대표적으로 지적할 수 있다. 이들 각종 조세 및 부담금 중에는 다른 목적으로 도입된 경우도 있지만, 환경적인 영향을 내포하고 있는 경우가 대부분이다. 환경친화적인 조세개혁은 북구 5개국, 즉 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 핀란드, 덴마크 등에서 체계적으로 이루어졌고 다른 OECD국가들에서도 환경관련 조세를 도입하고 있다.⁴³⁾

스웨덴은 탄소세, 유황세, 질소세 등을 도입하여 환경개선을 도모하고 그 세수로 소득세의 한계세율을 인하하여 고용증진을 도모하였고, 네덜란드는 목적세 성격의 환경부담금과 일반환경부담금을 도입하였다. 그리고 1996년 이후 새로운 에너지세(regulatory tax on energy)가 소규모 에너지 소비자(가정, 소규모 상업시설, 사무실건물 등)에게 부과되었는데 이 세수로 소득세

41) 이에 관하여는 Cartinus J. Jepma, *The Climate Change Convention and Developing Countries: From Conflict to Consensus*, (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997), pp.303~304.

42) OECD의 환경 규정중 대기 및 에너지 분야에 관한 규정은 대부분 권고규정으로 되어 있다. 이에 관한 자세한 내용에 대해서는 『OECD가입과 한국의 환경정책개선방안』, (한국환경정책·평가연구원, 1994.6.) 및 한화진·강광규·윤정임, 『21세기대기환경보전정책전략수립에 관한 연구』, (한국환경정책·평가연구원, 1998.12.) 참조.

43) 노상환·임현정, 『환경친화적인 조세체제구축에 관한 연구Ⅱ - 환경비친화적 보조금 체계 및 환경친화적 조세개혁방안을 중심으로 -』, (한국환경정책·평가연구원, 1998.12.), p.28.

한계세율감소 및 사회보장분담금의 감소를 통해 조세체계의 효율성을 도모하였다. 또한 노르웨이는 에너지 연료에서 배출되는 탄소에 조세를 부과하고 소득세를 인하하였다. 그리고 덴마크도 포괄적인 조세개혁을 단행하였는 바, 기본목적은 1) 모든 소득계층에 한계세율(marginal tax)의 감소, 2) 조세부과로 인한 비효율의 제거, 3) 기존 세원에서 오염과 환경자원을 보호하는 세원으로의 점차적인 전환 등이다. 1996년 이후 산업부문에서 에너지 사용에 대한 탄소세와 유휴세를 도입하여 2000년까지 단계적으로 증가시켜 그 세입은 에너지 절약을 위한 투자와 고용주의 사회보장분담금의 삭감을 위해 보조금의 형태로 산업부문에 사용된다.⁴⁴⁾

스위스는 단계적으로 탄소세를 도입하여 에너지 절약대책, 사회보장분담금의 감소 등에 사용할 예정이며 오스트리아도 에너지세를 도입하여 소득세 감소를 도모하고 있다. 그리고 OECD 국가들에서는 소위 “환경친화적 조세위원회”(Green Tax Commission)를 설립하여 환경친화적인 조세개혁을 강화하고 새로운 환경세의 이행과정에 대한 방법을 연구하고 있다. 이 위원회는 정부주도하에 정부에서 파견된 전문가와 일반전문가, 의회의 구성원, 다른 이해당사자 그룹의 대표 등으로 구성된다. 환경친화적인 조세위원회는 벨기에, 덴마크, 네덜란드에서 구성되어 있다.

3. 국내배출권거래제도

배출권거래제도는 오염행위와 관련된 권리를 비교가능한 정량적 개념으로 정의하고 ‘오염의 권리를 거래할 수 있는 제도’이며 배출 부과금제도와 함께 환경문제를 해결하기 위한 대표적인 경제적 유인제도이다.⁴⁵⁾ 배출권 거래제도의 대표적인 장점은 비용효율성이다. 거래비용이 없다는 가정하에 배출권거래 제도는 초기배분에 관계없이 정해진 환경의 질을 최소비용으로 획득할 수 있다. 그러나 감시 및 행정비용과 거래비용이 크고, 시장의 불확실성에 따른 위험비용이 발생할 수 있으며 목표 오염총량의 내생적인 결정과정이 없다는 점이 단점으로 지적되고 있다.⁴⁶⁾ 이러한 배출권거래제도에 대한 경험은 미국에서 주로 축적되었으

44) *Ibid.*, pp.29~36.

45) 김용건, “배출권거래제도의 개념 및 특징,” 『배출권거래제도의 동향 및 향후 정책방향』, (한국환경정책·평가연구원, 1998.12.), p.1.

46) 문준조, 『기후변화협약과 국내입법방향에 관한 연구』, (한국법제연구원, 1999.12),

며 미국 환경부(EPA)는 배출권거래제도를 환경정책수단으로서 적극적으로 활용하고 있으며 가장 대표적인 것으로는 미국의 대기정화법(Clean Air Act Amendment of 1990)⁴⁷⁾ 제4장에 의한⁴⁸⁾ 산성비 프로그램과 RECLAIM이다. 그 시행과정에서 나타난 몇 가지 특징을 간단히 소개하면 다음과 같다.⁴⁹⁾

첫째, 환경규제수단에 보조적인 역할로서의 제한적인 거래허용방식(credit-based system)에서 기존 환경규제의 대체수단으로서의 자유로운 거래방식(allowance-based system)으로 점진적으로 이행하였다. 둘째, 기존 배출업소에 대한 추가적 부담을 피하기 위하여 실적기준 무상분배방식을 광범위하게 활용하고 있다. 셋째, 대기오염이나 수질악화 방지차원을 벗어나 토지개발권리, 늪지대 보호권, 신문용지 재활용의무 등 환경과 관련된 광범위한 문제영역에 적용되고 있다. 현재까지는 미국이외의 국가에서 환경문제를 해결하기 위하여 배출권거래제도를 시행한 경험은 거의 찾아보기 어렵다.

제4장 우리나라의 대응방안

1. 의 의

우리나라에서도 개발과 보전의 조화를 이루어 지속가능한 개발을 실현하기 위하여 사전협의제도를 운영하고 있는데 이는 크게 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도로 구분된다. 환경영향평가제도에 대한 시행에 따른 실효성 문제에 대한 논란은 정책계획 및 계획 수립 등과 같은 상위단계에서의 환경상의 배려가 부족하였기 때문이며 이러한 문제점을 개선하기 위하여 1999년 12월에도 환경정책기본법이 개정되어 사전환경성검토제도의 실시가 강화되었다. 그러나 이와 유사개념이 외국의 전략적 환경평가제도와 비교해서 미흡한 점이 많다고 지적되고 있다.⁵⁰⁾

pp.127~128.

47) 이에 대해서는 Bruce N. Stram, "A Carbon Tax Strategy for Global Climate Change," *Shaping National Responses to Climate Change*, (Washington, D.C. : Island Press, 1995), pp.220~223.

48) 1990년 청정공기법수정안 Titles IV Acid Rain Program에서 Allowance Trading System을 도입하였다.

49) 황진택, "미국의 배출권거래제도 적용사례 : 산성비 프로그램", 『배출권거래제도 논의 동향 및 향후정책방향』, (한국환경정책·평가연구원), pp.11~13.

50) 자세한 것은 한국환경정책·평가연구원, 『환경포럼』 제5권제11호(통권 제71호), 2001. 12.26, pp.4~7.

2. 환경보조금의 문제

WTO체제하에서 각종 무역관련 보조금과는 달리 환경보조금은 허용보조금으로 분류되고 있다. 명확한 규정은 없지만 WTO체제에서 정의된 환경보조금은 환경조건에 기존설비를 적용시키는 목적으로 지급되는 보조금으로 다음 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 일회적·비반복적이고, 둘째 적용비용의 20%이하여야 하며, 셋째 대체비용이나 운용비용은 포함될 수 없고, 넷째 기업의 계획된 오염 및 공해감소와 직접적으로 연관되어야 하며, 마지막으로 새로운 사실이나 생산공정을 채택할 수 있는 모든 기업에 혜택이 주어져야 한다.⁵¹⁾

이러한 환경친화적 보조금이외에도 환경에 비친화적 보조금에 대해서도 검토가 필요할 것이다. 예컨대, 정부가 보조금을 지급함으로써 사회적으로 바람직한 양 이상으로 생산과 소비가 이루어지는 경우 이를 축소시킬 필요가 있다.

3. 환경친화적 조세제도의 도입 문제

조세개혁이 국가경제에 미치는 영향은 광범위하고 크기 때문에 충분한 기초연구가 선행되어야 하는 바, 환경친화적인 조세개혁을 위해서는 환경관련 보조금 및 각종 조세감면의 규모를 파악하고 경제를 왜곡하는 각종 조세의 효율성 및 환경성을 준비단계에서 검토하고 그에 따라 환경세, 탄소세, 유황세, 각종 제품부담금 등의 도입가능성을 타진하여야 한다. 즉, 기후변화문제, 생물다양성의 문제, 오존층 파괴문제, 산성비 문제, 유해화학물질의 문제 등을 효율적으로 관리하기 위해서는 새로운 환경세를 도입하여 사전적으로 오염물질의 배출을 저감하고 환경·경제에 대한 국민들의 욕구를 충족시킬 수 있는지의 여부에 대한 검토가 필요하다.

일반적으로 환경세의 분류는 산업·축산폐수나 대기오염물질을 배출하는 행위에 부과되는 배출부과금, 환경을 파괴하는 생산 및 소비행위에 부과하는 각종 부과금, 중간투입재, 최종소비재에 부과되는 제품부담금, 재활용 목적으로 부과하여 적절히 처리되면 반환하는 예치금, 환경오염방지시설 설치를 장려할 목적으로 지급되는 보조금 및 조세지출이나 생산비용을 밀도는 시장가격과의 차액감소 등 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다.

51) 김준동, “보조금 및 상계관세,” 『UR 분야별 내용과 평가』, (대외경제정책연구원, 1994), p.24.

이상을 광의의 환경세라고 할 수 있는 바, 이는 환경오염 저감을 목적으로 도입되었는가 아니면 다른 목적으로 도입되었는지의 여부와 관계없이 결과적으로 환경오염 저감을 가져오는 모든 조세, 즉, 부가가치세, 특별소비세, 환경관련 부담금 등을 말하며 협의의 개념으로는 환경오염 저감을 목표로 도입된 부과금이나 사용료를 말한다. 광의의 개념의 환경세는 거의 모든 조세가 직·간접적으로 환경에 영향을 주기 때문에 그 범위를 구체적으로 설정함에 있어서 쉽지 않다. 따라서 일반적으로 환경세라 함은 협의의 개념으로 이해하고 있다. 이러한 협의의 환경세중에서도 탄소세, 에너지세 등의 도입은 대기오염과 직접적으로 관련된 것이라 할 수 있다.

한편, 화석연료의 사용으로 발생하는 이산화탄소는 인간의 건강이나 동·식물에 직접적으로 피해를 주는 오염물질은 아니지만 기후온난화의 가장 중요한 원인물질이 되는 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 이산화탄소의 배출은 현재 시행되고 있는 환경관련 부과금에 포함되고 있지 않기 때문에 그러한 배출을 규제하기 위한 국가의 정책이 절실하다는 견해가 제기되어 왔다.⁵²⁾

탄소세는 탄소의 함유량에 따라 부과되는 일종의 종량세로서 탄소배출을 억제함과 동시에 화석연료의 대체에너지 개발을 촉진하는 효과를 얻게 되는 것으로 우리 나라의 경우 그 도입 타당성이 타진되고 있는 정도이지만 향후 기후변화협약 가입국으로서 국내외적 여건을 감안해 볼 때 그 도입이 빨라질 수도 있을 것이다. 환경친화적 조세개혁을 하는 경우 탄소세의 도입이 제1차적인 검토대상이 될 것으로 예상된다.

물론, 화석연료에 대해 탄소세를 생산단계에서 부과할 것인지 아니면 소비단계에서 부과할 것인지에 따라 상당한 영향을 미칠 것이다. 또한, 우리 나라는 화석연료의 비중이 높기 때문에 탄소세의 도입은 경제 전반에 광범위한 영향을 미칠 것이기 때문에 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 면밀히 분석하는 것이 필요하다.

4. 배출권거래제도의 도입문제

우리 나라에서 환경문제를 해결한 하나의 대안으로 총량규제가 자주 거론되어 왔다. 그러나, 이 제도는 선진국의 경험에서 보듯이 효율적인 관리를 위한 상당한 기술적 노우 하우가 필요하다는 점에서 다른 환경관리수단에 비해 그 시행상의 어려움이 많다. 개발도상국들이 그 제도의 장점 때문에 검토하

52) Bruce N. Stram, *op.cit.*, pp.224~232.

여 왔음에도 그 도입에 소극적인 이유는 바로 여기에 있다. 우리 나라가 이 제도를 도입하는 경우 검토되어야 할 사항은 대단히 많지만, 배출원의 배출량에 대한 정확한 계량화 없이 총량관리를 할 수는 없으므로 무엇보다도 자동감시체계의 확립이 선행되어야 하며 부문별, 단계별 총량규제와 더불어 시도해볼 수 있을 것이다. 한편, 배출권거래 적용대상 오염물질의 선정도 대단히 중요한 문제이다. 이를 위해서는 환경개선의 혜택이 큰 오염물질을 선정하여 총량규제와 배출권거래제도를 실시하여야 한다. 외국의 경우 아황산가스, 분진, 납, 질소산화물 등이 그 주요 적용대상이었으나 그 대상범위가 광범위하여 준비단계에서 많은 시간과 비용이 필요하며, 따라서 특정한 배출시설 자체 또는 특수업종의 특수한 오염물질을 제1차 대상으로 하여 시범 실시한 후 확대하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 총량규제를 위한 배출권 거래제도는 시장기능을 통한 환경문제의 해결을 그 목적으로 하는 것이므로 배출권 거래시장이 활성화되어야 한다. 오염권을 재산권으로 보장하는 등 사회적·법적 관념의 변화가 필요하다. 특히 시장정보의 흐름, 시장규칙의 투명성, 참여자의 공정한 역할분담 등에 대한 컨센서스가 이루어져야 한다. 총량규제나 배출권 거래제도는 어떻게 그 규제관련 조항을 이루어내느냐에 따라 많은 경우의 수가 있을 수 있으므로 그 선택문제도 대단히 중요하다. LA지역의 Reclaim과 같이 오랜 동안의 준비과정을 거쳐 확정된 제도를 시행하여야 관련 당사자의 적극적 참여를 유도해내고 시행착오를 줄일 수 있다.

제5장 결 론

이상에서 지구적인 생태계의 변화와 인간의 거주환경에 위협이 되고 있는 환경문제중 특히 지역적 차원이 아니라 보편성을 지향하는 분야 특히 대기오염 및 기후변화를 중심으로 국제적인 논의동향과 조약체결현황 및 국내법적 대응에 대해 기술하였다.

우리나라가 배출권거래제를 도입하는 경우에는 실질적인 오염저감효과를 발생시키는 관련 법규의 제정이 필요하다. 그에 관한 법규는 대기와 수질로 나눌 수 있으며 전자에 대해서는 대기환경보전법의 부속조항으로 규율할 수도 있고 지구온난화방지법을 제정하여 규율할 수도 있을 것이다. 어떠한 형식을

택하든 간에 환경부 장관이 정하는 배출권거래제를 그 목적과 내용과 함께 규정하여야 한다. 아울러 오염시장의 특성상 동 제도가 적용되는 지역적 범위와 해당지역내에서의 총량규제 실시를 규정하여야 할 것이다. 나아가 오염배출권이 거래될 수 있는 시장설립을 명시하여야 한다. 또한 동 제도가 그 목적을 달성할 수 있도록 강력한 규제장치를 마련하여야 한다.

또한 시행령에서는 해당지역의 오염특성, 오염배출권거래제 대상 오염물질의 종류, 오염배출량 총량의 산정기준, 오염배출권 할당기준, 오프셋, 버블, 네팅, बैं킹 등과 같은 오염배출권의 거래방법, 신규진입 및 퇴출 관련사항 등을 규정하여야 할 것이다. 특히 기존 오염원과 신규 오염원을 구분하기 위해 제도시행시점을 기준으로 한 오염원의 성격도 규정하여야 한다. 더 나아가 시장을 구성하는 기본요소인 거래의 성격과 시점, 거래소의 정의와 기능, 결제기관의 필요성과 업무, 회원의 자격과 범위, 중개회사의 자격과 역할, 투자자의 자격과 범위, 감독기관의 필요성과 기능 등에 대해 명확한 규정을 두어야 할 것이다.

그 밖에도 에너지융합리화법, 환경영향평가법, 건축법, 산림법 등 관련법률의 개정을 추진하여야 한다. 에너지산업구조를 경쟁촉진으로 개편하여 시장경쟁의 도입이 가능한 분야는 원칙적으로 모두 자유화하여야 할 것이다. 전력, 가스 등 자연독점형 네트워크 산업에 대해서는 진입규제 완화 및 경쟁촉진을 위한 방안을 지속적으로 추진하고, 공정경쟁질서의 확립 및 가격상한제 등 유인적 가격규제제도를 마련하여 경쟁촉진에 부합되는 에너지가격규제체제를 정비하며, 에너지원간 경쟁중립성 확보를 위해 모든 에너지원에 대해 세금을 부과하는 『에너지세』 도입도 검토할 필요가 있을 것이다. 또한, 에너지융합리화 자금, 산업기반 조성자금, 환경개선 자금 등 에너지절약 관련 자금 지원을 확대하고, 세제지원을 검토할 필요도 있을 것이다.