

EU환경정책의 원칙 및 고려사항

— 2009년 12월 1일 발효된 TFEU 제191조 제2항 및 제3항을 중심으로 —

I. 서 언

오늘날 환경문제는 인간의 건강문제와 직접적인 관련이 있는 것으로서 한 국가 내에서뿐만 아니라 지역적·보편적 국제사회에서 매우 중요하게 다루는 관심 영역이 되었다. 특히 환경이라는 주제는 지구적 차원의 초국경적 사항으로서 그 다루는 내용이 어느 사회 또는 공동체에서든지 유사한 성질을 갖고 있는 내용이다. 따라서 환경 문제는 국가의 ‘주권적’ 사항이라는 측면과 국제사회의 ‘초국경적’ 문제라는 양 측면에서 다루어진다. 결국 환경문제는 다른 국제문제와 같이 국제사회가 성숙되고 국제법이 발전함에 따

라 점진적으로 해결해야 할 문제이다. 이러한 차원에서 유럽연합(European Union: EU)의 환경법은 어떤 특별한 성질을 갖는 것이라기보다는, 일반 국내사회 또는 국제사회에서 다루는 내용의 EU법의 한 영역이라고 이해할 수 있다.¹⁾

그런데 국내외적으로 주요 관심사로 떠오른 환경 관련 이슈에 대한 논의의 초점은 일반적으로 온실가스감축, 탄소배출권거래제도, 친환경 기술개발 등에 맞추어져 있다. 반면에 환경보호를 위한 환경정책의 기본 ‘원칙들’은 중요하지만 크게 논의되고 있지 않아 환경에 대한 전반적인 인식 제고에 한계를 보이기도 한다. 즉 환경정책을 추진하되 구체적으로 어떠한 기본 ‘원칙

1) 오늘날 기후변화로 인한 리스크에 국제사회가 초국가적으로 대처하는 모습을 보이고 있는 양상과 마찬가지로, 국제사회에서 국가의 국내시장이 개방됨에 따라 초래되는 식품안전의 문제도 오늘날 매우 중요한 사안이 되었다. EU도 EU식품법의 목적들 중에 ‘경쟁력(competitiveness)’을 고려할 목적으로 다루고 있지 않다. Bernd van der Meulen, *Reconciling food law to competitiveness*(Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2010), pp.24~25; 결국 기후변화에 대처하는 국제사회의 노력은 경쟁적 관점에 따른 국제통상장벽의 차원에서 논할 것이 아니라, 과연 인류가 기후변화로 인한 위기를 모면할 수 있을가에 초점이 맞추어져야 할 것이다. Richard G. Hildreth · David R. Hodas · Nicholas A. Robinson · James Gustave Speth, *Climate Change Law: Mitigation and Adaptation*(St. Paul: West, 2009), pp.6~7 참조.

들' 하에 추진하는 것이 진정으로 환경을 보호하고 인류를 위하는 것인지가 중요하지만, 다양한 이해관계가 존재하는 상황으로 인해 이러한 기본적 내용에 소홀하기 쉽다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 EU의 환경관련 규범과 몇몇 사례를 통해 EU가 환경정책상 어떤 기본 '원칙들'에 따라 역내 환경보호를 추구하는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 EU의 환경관련 기본 규정인 EU기능조약(TFEU)²⁾ 제191조,³⁾ 그리고 2차 입법에 해당하는 여러 지침 및 EU사법기관의 판례를 검토함으로써 EU의 환경정책의 기본 '원칙들'에 관하여 고찰하고자 한다. 이로서 국내외적으로 관심 받고 있는 환경정책의 기본 목적, 즉 “환경의 질적 보존과 보호 및 향상, 인간건강의 보호, 천연자원의 신중하고 합리적인 사용, 지역적·지구적 환경문제 극복을 위한 국제적 차원의 기여”의 달성을 위해 필요한 중요한 기본 '원칙들'이 무엇인지를 심도 있게 이해하고 국내 환경정책을 수립하는 데 중요한 참고가 될 수 있을 것이다.

II. EU 환경정책상의 기본 원칙들

EU의 환경정책은 TFEU 제191조 제2항에 규정된 원칙에 따라 시행되어야 하며, 이 원칙들은 높은 수준의 보호원칙(high level of protection principle), 사전예방의 원칙(precautionary principle), 방지의 원칙(prevention principle), 근원의 원칙(source principle), 오염자부담의 원칙(polluter pays principle), 세이프가드(safeguard clause)가 있다.

EU 모든 회원국들은 이러한 원칙들에 따라 형성된 EU 환경입법에 대한 법적 의무를 이행해야 하고, EU의 환경관련 규칙과 지침은 이러한 기본 원칙들에 입각해 해석되어야 한다.

1. 높은 수준의 보호원칙

1) 개념

TFEU 제191조 제2항에서 EU 환경정책은 “다양한 회원국들의 지역적인 상황을 고려하여

2) 2007년 12월 13일 채택되어 2009년 12월 1일 발효된 리스본조약(Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ 2007 C306/1)에 의해 개정된 “Treaty on the Functioning of the European Union”을 말한다. 개정된 통합본(Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ 2008 C115/1)은 별도로 공표되었다.

3) EU의 환경 관련 기본법의 체계는 1987년 발효된 단일유럽의정서(Single European Act: SEA)에 의한 당시 EEC조약 제 130r조에서 마련되었으며, 동조에 규정된 환경정책의 목적과 원칙 및 고려사항이 이후 EU의 환경법의 발전에 영향을 미쳐왔다. Andrew Jordan, *Environmental Policy in the European Union*(London: Earthscan, 2007), pp.35~37 참조.

‘높은 수준의 보호’를 목적으로 해야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 ‘높은 수준의 보호원칙’은 EU 환경정책의 가장 중요한 본질적 원리 중 하나이다. 그럼에도 불구하고 ‘높은 수준의 보호원칙’은 ‘최고로 가능한 수준의 보호’와는 다른 의미(개념)로 해석되어야 할 것이다.⁴⁾ 유럽사법법원(ECJ)은 Case C-284/95, *Safety Hi-tech*⁵⁾에서 보호수준은 반드시 ‘최고로 가능한 보호수준’일 필요는 없고 ‘높은 수준의 보호’로 행해지면 된다고 판결하였다.

2) 적법절차에 따른 개념의 합치성

그러나 그 기준이 명확하지 않아 비판을 받을 우려가 있다. 따라서 ‘높은 수준의 보호’에 적합하지 않은 EU위원회의 입법 제안은 최종 의결기관인 이사회에서 배제될 수 있다. 그런데 문제는 동 조항이 ‘어느 한도’의 의무까지 법원에 의하여 인정될 수 있는지가 불명확하다는 것이다. 통상 2차 법안의 채택과정이 TFEU 제114조 제3항에 의거 위원회의 입법 제안에 따라 이사회가 의결하는 것을 고려하여 볼 때, 절차상의 흠이 없는 한 높은 수준의 보호 원칙에 기초하지 않고 채택된 결정이 법원에서 무효가 되는 경우는 없다고 보아야 한다. 즉 적법절차에 따라 철저한 과정에 의해 채택된 법규는 사실상 취소되지 않는

다고 볼 수 있다.⁶⁾

TFEU 제114조 제3항은 “위원회는 건강, 안전, 환경, 소비자보호 영역의 입법제안에 있어서 ‘높은 수준의 보호’를 기본으로 하여, 어떠한 특정의 새로운 과학적 사실에 기초한 개발을 고려하여야 하고, 유럽의회와 이사회도 그 권한 내에서 목적 달성을 위해 노력할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 높은 수준의 보호 원칙은 단지 위원회에서의 제정이 아닌 유럽의회와 이사회 입법적 권한 내에서 이루어진다고 할 수 있다. 그러나 TFEU 제114조 제3항상의 ‘달성을 위해 노력’이라는 입법방식은 여전히 이 조항이 이사회가 채택한 합법성 평가에 대한 이의 제기를 위한 법원의 심사 대상이 되는지에 대한 의문을 야기한다. 그런데 위원회의 입법제안이 높은 수준의 환경보호에 기초하지 않은 경우, 유럽의회는 TFEU 제263조에 따라 위원회에 대하여 권한의 남용 또는 절차규정의 위반을 이유로 법원에 제소하는 등 일정한 조치를 취할 수 있는 권한이 있다.⁷⁾

2. 사전예방의 원칙

1) 개념

1992년 2월 7일 채택된 EU조약(Maastricht 조

4) *Ibid.*, p.36 참조.

5) Case C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl v. S. & T. Srl*, [1998] ECR I-4301, para.49.

6) Jan H. Jans and Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law*(Europa Law Publishing, 2008), p.36 참조.

7) *Ibid.*, p.37 참조.

약)은 EU의 환경정책의 원칙으로 '사전예방원칙'을 도입하였다. 이 원칙은 독일환경법상의 Vorsorgeprinzip(소위 '사전배려의 원칙')에서 유래되었다. 이에 따르면 만약 어떠한 활동이 환경에 대한 위협적인 결과를 가져올 것이라는 강한 의구심이 있는 경우, 그 활동에 대하여 감당할 수 없을 정도의 결과에 대한 '과학적 근거'의 연관성(causal link)이 명확해지기 전까지 기다리기보다는 '너무 늦기 전'에 조치를 취하는 것이 낫다는 것이다.⁸⁾ 다시 말해서, '사전예방의 원칙'은 비록 일반적 연관성에 대한 '과학적 증거'가 명백하게 규명되지 않았더라도 어떤 경우에는 환경손해를 방지하기 위하여 '예방적 조치의 정당성'이 인정된다는 것이다. 이 원칙의 목적은 환경에 대한 '잠재적인 위협'을 피하기 위함이며,⁹⁾ 최소한 EU위원회에 따른 예방조치는 EU가 환경, 인간, 동물 및 식물의 상태에 적합하다고 간주될 수 있는 보호의 수위를 정할 수 있는 권한을 보유하고 있다는 것을 의미하는 것이다.¹⁰⁾

2) 허용 요건

위원회에 의하면 사전예방정책에 대한 가이드라인은 모두 '위험관리'에 대한 것이고, 모든 위험들이 반드시 '제로(0)' 수준이 되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다.¹¹⁾ 어떠한 위험의 수준이 사회에 대하여 용납가능한가에 대하여는 '정책적인 부분'에 맡겨져 있다. 어떠한 조치가 필수적으로 취해질 수밖에 없는 것으로 간주되어야 하는지에 대해서는 사전예방원칙과 그 보호수준과의 '조화'의 정도를 기초로 평가되어야 하고, '비차별적' 적용이어야 하며, 과거의 조치들과 비슷하게 취해져 모순되지 않아야 하고, 조치에 대한 작위·부작위에 대하여 잠재적인 이익과 조치의 경제적 비용의 측면 그리고 과학적인 기록을 고려해 결정해야 한다.¹²⁾

사전예방의 원칙은 유럽사법법원(ECJ)의 사례¹³⁾에서 적용된 바 있는데, 인간의 건강에 대한 위협의 존재 또는 위협의 확장이 불명확한 경우

8) 같은 취지에 관하여 박균성·함태성, 『환경법』(서울: 박영사, 2006), p.53; 홍준형, 『환경법』(서울: 박영사, 2005), pp.100~101; Philippe Sands, *Principles of international environmental law*(Manchester: Manchester Univ. Press, 1995), pp.208~209; Elli Louka, *International Environmental Law*(Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006), pp.50~51; Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law*(Oxford: Oxford Univ. Press, 2006), pp.70~73.

9) Case T-229/04, *Sweden v. Commission*, [2007] ECR II-2437, para.161.

10) Jans and Vedder, *supra* note 6, pp.37~38 참조; 미국의 경우 환경청(Environmental Protection Agency) 산하에 과학자문위원회(Science Advisory Board)를 설치하여 환경 관련 과학적 조언을 제공하도록 하고 있다. Richard L. Revesz, *Environment Law and Policy: Statutory and Regulatory Supplement*(New York: Foundation Press, 2007), p.I-12.

11) COM (2000) 1, Commission guidelines on how to apply the precautionary principle.

12) Jans and Vedder, *supra* note 6, p.38 참조.

13) Case C-157/96, *National Farmers' Union a.o.*, [1998] ECR I-2211, para.63; Case C-180/96, *UK v. Commission*, [1998] ECR I-2265, para.99.

에도 EU기관(institutions, 통상 EU위원회를 의미함)은 이러한 ‘위험의 존재’와 ‘심각성’이 완전히 명백해지기 전에 사전예방조치를 취할 수 있다. 이 사례는 TFEU 제191조 제3항의 첫 번째 문장의 판단을 위한, 즉 환경정책에 대한 준비에 있어서 EU는 이용가능한 과학적·기술적 자료를 고려해야 한다는 것에 대하여 사전예방의 원칙을 취할 수 있음을 보여 준다. 과거에는 이것이 환경적인 결과에 대해 지양할 만한 확실한 근거가 있기 전까지는 EU가 조치를 취하지 않는 절대적인 근거가 되었으나, 오늘날에는 사전예방의 원칙에 대한 이와 같은 해석은 적합하지 않다고 할 수 있다.

그러나 유럽사법법원(ECJ)은 ‘증명책임’에 대하여 무제한적인 면제를 허용하는 것은 아니며, 관련 조치가 취해지기에는 ‘잠재적인 위험’이 매우 낮은 경우에까지 백지위임을 부여하는 것은 아니다. 오직 ‘위험평가’가 사전예방의 원칙의 측면에서 ‘명백하여’ 특정 개별상황의 발생 가능성이 ‘완벽하게’ 실현되었을 때 ‘인간건강과 환경’에 해가 될 우려가 있는 상황에서 보호조치의 실행의 필요성이 인정된다. TFEU 제36 조상의 예외를 인정받는 회원국의 권한과 ‘합리성 이론(rule of reason)’도 같은 방식으로 해석되어야 한다.¹⁴⁾

3. 방지의 원칙

1) 개념

EU의 환경정책은 ‘방지조치’가 취해지는 것을 기본적 원칙으로 추진되어야 한다. ‘방지 조치의 원칙’은 이미 1986년에 채택된 단일유럽의 정서(Single European Act: SEA)에 포함된 내용으로, 간략하게 말하자면 ‘방지가 치료보다 더 낫다’는 의미이다. 방지의 원칙은 환경보호를 위해서는 애초의 시작단계에서부터 필요한 조치가 취해지는 것을 허용하는 것을 의미한다. 이는 피해가 발생한 후에 그 피해의 복구를 다루는 문제가 아니라, 그 대신 ‘문제가 발생하는 것 자체를 방지하는 조치를 요구’하기 위한 EU 환경정책상의 원칙이다.¹⁵⁾

2) 적용 요건

EU의 제3차 환경행동계획(Third Environment Action Programme)¹⁶⁾은 방지의 원칙을 중점적으로 다루었던바, ‘치료보다는 방지’가 이 제3차 환경행동계획의 주요 주제였다. 이 제3차 환경행동계획에 따르면 방지의 원칙이 충분한 효과가 있을 경우에는 반드시(inter alia) 다음

14) Jans and Vedder, *supra* note 6, p.39 참조.

15) *Ibid.*, pp.40~41 참조; Sands, *supra* note 8, pp.194~195; Louka, *supra* note 8, p.50.

16) OJ 1983 C46/1.

의 상황이 적용되어야 한다고 하였다. 첫째, 방지의 원칙의 적용과 관련된 지식과 정보는 필수 요건이며, 동 원칙의 적용을 위해서 결정권자들과 대중이 정당하고 손쉽게 이용할 수 있어야 한다.¹⁷⁾ 둘째, 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 활동들(주로 개발활동)에 대한 결정에 있어서는 적합한 사실들을 미리 고려하여 정책결정판단에서 활용될 수 있는 절차가 마련되고 도입되어야 한다. 환경정책 ‘초기단계에서’ 가능한 한 결과에 대한 계획과 결정의 수립이 고려되어야 한다. ‘환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA)’는 ‘방지의 원칙’에 있어서 매우 중요하고도 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 환경영향평가지침 85/337(EIA지침)¹⁸⁾의 전문은 “최고의 환경정책은 차후적으로 대응하려는 노력보다는 환경의 오염이나 저해 행위를 ‘그 근원으로부터 방조하는 것을 방지하는 것’으로 형성된다”라고 언급하고 있다. 셋째, 채택된 방지 조치의 이행은 반드시 정확하고 올바르게 적용되어야 하며, 새로운 상황들이나 새로운 지식이 요구되는 경우에는 이를 방지 조치에 반영해야 한다. 이와 관련된 어떤 지침을 채택·이행하는 경우에는 관련된 새로운 과학적·기술적 표준을 채택하여 반영해야 한다.

다른 예로, ‘지하수보호’에 관한 지침 80/68¹⁹⁾

은 회원국의 권한 있는 관할기관이 어떤 권한을 부여하기 전에는 반드시 사전에 상세한 ‘환경영향평가’를 실시하도록 하여, 회원국의 강력한 감독과 검사를 요구하고 있다.

4. 근원의 원칙

1) 개념

‘근원의 원칙’이란 환경피해를 ‘그 근원지부터 우선적으로 바로잡는 것’을 의미하며, EU의 환경정책은 이러한 근원의 원칙을 기본으로 하여 입안되어야 한다. 또한 이 근원의 원칙은 특히 ‘대기오염’과 ‘물오염’을 다루는 것으로써 환경의 질적 기준보다는 ‘배출에 대한 기준’이 선호됨을 의미한다.²⁰⁾

2) 적용 요건

그런데 오염의 ‘배출 감소’를 위해 회원국에게 요구되는 환경 지침은 일반적으로 배출이 발생하는 ‘지역상의 환경적 상황’에만 의존하지는 않는다.

이 원칙은 Walloon Waste 사건²¹⁾에서 제시된 바 있다. 이 사건에서 ECJ는 어떠한 범위의 외

17) Directive 2003/4 on public access to environmental information(OJ 2003 L41/26).

18) OJ 1985 L175/40.

19) OJ 1980 L20/43.

20) Jans and Vedder, *supra* note 6, p.42 참조.

21) Case C-2/90, *Commission v. Belgium*, [1992] ECR I-4431, paras.14, 34, 20~21, 35~36.

국의 쓰레기 수입제한이 차별적인지에 대해 심사하였다. 이에 법원은 모든 지역, 지방자치, 지역적 관할기구는 반드시 그 자체의 폐기물 제거 절차와 수용이 확실히 준비된 경우에 그 이행이 가능하다고 판시하였다. 이 사건에서 Walloon 지방정부의 관련 법률 75/442(폐기물관리)와 84/631(폐기물 국경선적의 감독과 통제)에 따르면 Walloon 지방의 폐기물 창고는 '환경적 이유'에서 '외국폐기물'을 저장, 처리 및 투기하는 것을 원칙적으로 금지하면서 동시에 벨기에의 다른 지역으로부터 발생한 폐기물의 저장, 처리 및 투기도 금지하고 있었다. 그런데 '폐기물'은 반드시 가능한 한 이송의 제한을 위해서 '가능한 가까운 장소에 배치'되어야 한다. 결론적으로 법원은 다양한 장소에서 발생한 폐기물과 그 생산장소와의 차이점에서, Walloon의 폐기물수입제한은 차별적이라고 간주되지 않는다고 판시하였다. 이 사건에서 근원의 원칙은 '근접의 원칙'과 유사한 의미라고 할 수 있다. 즉 이 판결에서 ECJ는 '환경에 대한 손해'는 '손해의 발생원'에서 회복되어야 한다는 TFEU 제191조 제2항이 정한 '근원의 원칙'에 따라 각 지방자치단체가 폐기물의 회수 및 처리를 위해 적절한 조치를 취해야 하며, 폐기물은 가능한 한 '폐기물의 발생지에서 가까운 장소'에서 처분

되어야 한다는 것을 의미하기 때문에, Walloon 정부의 규제 조치는 '차별적이지 않다'고 판시하였다.

한편 Sydhavnens Sten & Grus의 폐기물 사건²²⁾에서 ECJ는 문제의 폐기물이 '환경에 해로운 경우가 아닌 한' 폐기물 수출에 대한 제한을 정당화할 수 없음을 명백히 하였다. 즉 회원국은 '환경보호를 위해 반드시 필요한 경우에만' 폐기물의 수출제한조치가 가능하게 된다.

5. 오염자부담의 원칙

1) 개념

'오염자부담의 원칙'이란 환경오염에 책임이 있는 자에게 '환경보호비용'을 부담시키는 것을 말하며, EU의 환경정책은 오염자부담의 원칙에 기초해야 한다. 이런 오염자부담의 원칙은 EU의 1차 법원에 해당하는 조약상의 환경정책에 포함되기 전에 이미 유럽 환경정책의 초석 중의 하나였으며, EU의 제1차 환경행동계획²³⁾에서 EU 환경정책의 하나로서 언급되었다. 간략하게 말하자면 이 원칙은 환경상의 '오염을 초래한 자'에게 그 환경보호절차에 대한 '비용'을 부담시키는 것을 말한다.²⁴⁾

22) Case C-209/98, *Sydhavnens Sten & Grus*, [2002] ECR I-3743, para.48.

23) OJ 1973 C112/1; *Sands*, *supra* note 8, pp.215~216 참조.

24) *Ibid.*, p.213; *Louka*, *supra* note 8, p.51.

2) 적용 효과

이 환경오염유발자의 비용부담의 원칙은 EU 위원회와 이사회의 환경문제의 해결비용 할당에 대한 1975년의 통보²⁵⁾(Communication)에서 확립되었다. 1975년의 통보는 여전히 환경정책적 측면에서 원칙적 기초가 되고 있다. 이러한 통보는 EU법상 법적 구속력이 없으나, 이사회는 회원국에게 통보에 포함된 '원칙'의 실행을 권고할 수 있다. 이 제1차 환경행동계획은 환경오염유발자에게 환경보호조치에 대한 비용을 부담시킴으로써 이들이 환경오염을 '줄일 수 있도록 노력함'과 '환경오염을 덜 시킬 수 있는 제품과 기술력'을 찾게 하기 위해 추진되었다. 이는 회원국들의 부족한 환경자원에 대한 합리적인 사용이 가능하도록 한다. 또한 환경보호비용 부과는 별개로 하더라도, 이 원칙은 '환경기준'을 부과할 수 있다는 데 의미가 있다. 만약 관련 법규에 따라 환경기준의 준수가 필요한 회사는 그들의 '생산 또는 공정 절차'에 대하여 다양한 투자를 해야 한다. 이런 방법으로 환경기준을 확립함으로써 환경오염 부담자는 오염비용을 줄이는 데 도움이 된다.²⁶⁾

3) 발전적 방향

따라서 EU는 특히 명확한 기준에 의하여 환경오염에 대한 보호비용의 책임을 지는 사람의 '환경보호비용 부과체계'를 확실히 해야 한다. 또한 이 환경오염 유발자의 비용부담의 원칙은 환경오염에 가담하지 않은 사람에게는 오염의 제거를 위한 부담을 부과해서는 아니 된다는 것을 의미한다.²⁷⁾ EU위원회에 따르면 환경보호와 관련된 비용은 다른 생산비용과 같이 회사에 의하여 내부적으로 책정되어야 한다. 그만큼 이제 기업들도 '생산비용'이 책정되듯 '환경부담금'을 책정하는 방향으로 경영을 해야 하고, 환경오염유발자책임을 엄격하게 적용하는 것이 일반적으로 지지되고 호응을 받아야 한다는 것이다. 결국 '얼마만큼 엄격한 책임'을 묻는 환경정책을 추진하느냐에 따라 '지속가능한 발전'의 논리에 있어서 '환경지향적인' 사회인지 '개발지향적인' 사회인지 보다 분명하게 나타난다고 할 수 있다. 그런데 이러한 오염자부담의 원칙은 환경침해의 방지·제거 및 손실전보에 관한 '단순한 비용부담'에 관한 원칙이 아니라, 환경책임 일반에 대한 '실질적 책임'의 원칙으로 이

25) OJ 1975 L194/1.

26) Jans and Vedder, *supra* note 6, pp.43~44 참조.

27) *Ibid.*, p.44 참조.

해되어야 한다.²⁸⁾

6. 세이프가드 조항

1) 개념

‘세이프가드 조치’란 예측할 수 없는 상황의 발생으로 인해 특정 물품의 수입이 급증하여 수입국의 국내 산업이 입는 막대한 피해를 일시적으로 구제하기 위한 국내적 수단을 말하며, 이를 ‘긴급수입제한조치’라고도 한다. 즉 이러한 논리에 따르면 ‘인간과 동물의 건강’ 또는 ‘환경’에 위험이 있는 경우 그 상품의 판매나 사용을 그 회원국의 영토에서 제한하거나 금지할 수 있다.

2) 적용 요건

그런데 환경보호의 필요에 따른 세이프가드 조치의 요청은 ‘조화’의 측면에서 평가되어야

하는바, TFEU 제191조 제2항의 세이프가드 규정은 EU회원국이 취하는 ‘잠정적인’ 조치로써의 성격을 가져야 하며, 비경제적 차원의 ‘환경적 이유’에 의해서 이행되어야 한다. 이 조항은 위에서 명시한 다른 원칙들과는 명백하게 다른 체계를 취하고 있는데, TFEU 제191조 제2항의 2번째 문단은 ‘지침 또는 규칙’을 통해 회원국에게 긴급한 환경보호의 조치로써 세이프가드 조항을 취할 수 있음을 명시하고 있다.²⁹⁾

III. EU 환경정책상의 고려사항들

EU는 환경정책을 입법 제안함에 있어서 TFEU 제191조 제3항에 따라 일정한 사항을 고려해야 하는데, 이에에는 환경정책과 관련된 유용한 과학적·기술적 자료, EU의 다양한 지역의 환경적 조건들, 입법의 작위 또는 부작위의 경우의 잠재적인 이익과 비용 간의 균형, 해당지역의 균

28) 우리나라 ‘환경정책기본법’ 제7조는 “자기의 행위 또는 사업 활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기하는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”라고 규정하여 ‘오염원인자 비용부담원칙(polluter-pays principle: PPP)’을 천명하고 있다. 이는 ‘환경정책’이라기보다는 오염정화비용을 분담하고자 하는 ‘경제정책’의 하나로 사용되기 시작하였던 것이다. 홍준형, *supra* note 8, p.104; 박균성·함태성, *supra* note 8, pp.56~58; 조은래, 『환경책임법』(부산: 세종출판사, 2007), pp.244~247 참조; 우리나라 ‘환경정책기본법’은 ‘환경’을 이용한 ‘경제개발’에 대응해 ‘환경보전’을 위한 국가의 ‘기본적인 환경정책’을 제시하고 ‘환경보전대책’을 강화함으로써 헌법상의 ‘환경권’을 국민이 향유하도록 하기 위하여 제정된 법이다. 이 법은 1990년 8월 1일 법률 제4492호로 제정된 후, 2002년 12월 30일 법률 제6846호로 개정되어 ‘지속가능한 발전’을 위해 환경과 개발의 조화를 도모하고자 하였고, 2005년 5월 31일 법률 제7561호로 개정되어 ‘사전환경성검토제도’를 시행하는 등 역할을 수행하고 있다. 또한 이 법은 규제법이나 집행법이 아닌 환경에 대한 ‘정책법’적 성질을 갖는 개별 환경관련법들에 대한 ‘기본법’ 또는 ‘근본법’이라고 할 수 있다. 이 법은 사업자의 환경책임, 오염원인자책임, 사전예방의무, 사전환경성검토, 환경오염피해에 대한 무과실책임 등에 관해 규율하고 있다.

29) Jans and Vedder, *supra* note 6, p.45 참조; Ludwig Krämer (ed.), *European Environmental Law*(Aldershot: Dartmouth, 2003), pp.98~99 참조.

형 잡힌 발전이 있다.

그런데 TFEU 제11조의 ‘통합의 원칙(must to be integrated)’에 비하면, 이 TFEU 제191조 제3항의 ‘고려한다(take account of)’라는 용어는 법적 강제력이 부족하다. 사실상 회원국들은 회원국에 맞지 않는 환경정책들의 이행을 지연시키기 위해 이러한 고려사항들을 ‘자의적으로’ 이용할 수도 있기 때문이다.³⁰⁾ 이는 ‘EU의 환경정책’이 ‘회원국의 환경정책’대로 쉽게 이행될 수 없음을 의미한다. 즉 회원국 간의 상이한 경제수준, 환경정책의 추진상황 및 환경정책에 대한 인식 정도의 차이로 인해 ‘통일된’ 환경정책과 법의 집행이 수월하지 않다는 문제점이 제기될 수 있다는 의미이다.

1. 유용한 과학적·기술적 자료

EU는 역내 활동과 생산이 환경적으로 해로운 결과를 초래할 것이 과학적·기술적 자료에 의해 증명될 수 있을 경우에 해당 환경보호를 위해 법규를 제정할 수 있다. 예를 들면, 에어로졸에 포함된 프레온가스(CFCs)가 환경에 악영향을 미쳐 오존층 파괴를 유발시킨다는 사실을 증명할 수 있는 과학적·기술적인 증거자료가 있어야 이와 관련된 규제정책의 시행이 가능하다. 이는 ‘사

전예방의 원칙’에서 살펴본 바와 같이 환경규제를 회피하기 위한 수단이 아니라 환경보호의 수단으로 그 해석의 관점이 달라져야 하는데, 그 이유는 현대사회에서 EU는 어떤 정책을 실행하기 위해 필요한 모든 직접적·간접적인 과학적 자료들을 제공할 능력을 갖추었다고 여겨지기 때문이다.³¹⁾

2. 다양한 지역의 환경적 조건들

EU는 각 회원국 및 지역의 ‘환경의 질’이 각각 상이함으로 인해 일률적으로 환경정책을 수행할 수 없다. 따라서 해당 지역의 ‘환경의 질’의 수준에 따라 적절한 환경정책이 추진되어야 한다. 이는 환경의 질에 따라 오염물질의 배출의 정도가 다르게 결정될 수 있기 때문에, 해당지역의 환경수준에 기초해 적절한 환경정책이 입안되고 시행되어야 함을 의미한다.³²⁾

따라서 이러한 여러 상황들을 고려하여 환경정책을 입안해야 하는 EU의 환경정책에 관한 입법 활동은 쉬운 일이 아니다. 특별한 보호가 필요한 곳에서는 환경기준을 높게 설정할 필요가 있는데, 이 경우에는 입법 과정에서 특히 관련된 회원국의 동의를 이끌어 내야 하기 때문이다.

30) Jans and Vedder, *supra* note 6, p.46 참조.

31) *Ibid.*, p.46 참조.

32) *Ibid.*, p.47 참조.

3. 입법의 작위 또는 부작위의 경우의 잠재적인 기대이익과 비용 간의 균형

EU는 환경정책을 추진함에 있어서 환경관련 정책시행으로 발생하는 잠재적인 기대이익과 이행비용 간의 균형을 고려해야 한다. 이 경우 TEU 제5조에서 언급하고 있는 ‘비례의 원칙’이 적용되어야 한다. 예를 들면, 일찍이 시행된 바 있는 ‘산업공장에서 나오는 대기오염물질의 억제’를 다룬 지침 84/360³³⁾ 제4조를 들 수 있다. 이에 따르면 해당 정책의 허가는 관련 당국이 대기오염을 방지하기 위한 모든 조치들이 취해졌다고 인정하는 경우에 가능한 것이고, 여기에서 모든 조치에는 ‘큰 비용적인 부담이 되지 않는 한’ 도입 가능한 최신 기술도 포함된다.

4. 해당지역의 균형 잡힌 발전

EU 회원국들은 경제적, 사회적 발전 정도에 따라 서로 다른 속도의 환경정책이 시행될 수 있다. 이는 TFEU 제27조에 포함된 일반원칙보다 상세하게 부연 설명된 면이 있다. 이는 EU의 환경정책은 어떤 경우에는 EU에 의한 환경정책적인 ‘지원’이 있을 수 있음을 의미한다.

예를 들면, ‘서식지지침’ 92/43³⁴⁾의 제8조는 보호대상이 되는 서식지와 동물종의 보호가 시

행 회원국에게 큰 재정적 부담이 되는 경우, EU가 함께 해당 회원국과 ‘공동으로 자금을 충당’할 수 있는 시스템을 구축하도록 규정하고 있다. TFEU 제192조 제1항과 제5항에 의하면, EU는 이사회가 환경조치를 채택하는 경우 환경보조금의 형식으로 TFEU 제177조상의 기금(Community’s Cohesion Fund)을 활용할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 거대한 연소공장에서 나오는 ‘대기오염물질 배출 제한’에 관한 지침 88/609³⁵⁾ 제5조에서 스페인은 잠정적으로 ‘보다 덜 강화된 기준치를 도입’해도 된다고 규정하였다. 이는 지침의 전문에서도 언급되었는데, 즉 스페인은 에너지 및 산업 성장을 위해 새로운 발전용량이 필요한 국가라는 것이 그 이유였다.

IV. 결 언

본문에서 살펴본 바와 같이 TFEU 제191조 제1항이 EU 환경정책의 ‘목적’인 환경의 질적 보존·보호·개선, 인간 건강의 보호, 자연자원의 신중하고 합리적인 이용, 지역적 또는 국제적 환경문제 해결의 촉진을 규정한 후, 이러한 환경정책의 목적을 달성하기 위하여 TFEU 제191조 제2항에서 환경정책의 기본 ‘원칙’에 대해 규정하

33) OJ 1984 L188/20.

34) OJ 1992 L206/7.

35) OJ 1988 L336/1. 이 지침은 지침 2001/80(OJ 2001 L309/1)에 의해 폐지되었다.

고 있는데, 이에 따르면 EU의 환경정책은 높은 수준의 보호, 사전예방의 원칙, 방지의 원칙, 근원의 원칙, 오염자부담의 원칙에 기초하여야 하며, 긴급한 보호가 필요한 경우에는 세이프가드 조치를 취할 수 있다. 이러한 EU 환경정책상의 기본 '원칙'에 기초하여 2차 법령인 규칙과 지침이 제정되어 적용되어야 한다. 이로써 회원국의 국내 환경정책의 목적과 EU의 환경정책의 목적이 EU 역내에서 '조화' 있고 통일적으로 규율되고 실행될 수 있다. 한편 EU는 환경정책을 입법 제안함에 있어서 TFEU 제191조 제3항에 따라 유용한 과학적·기술적 자료, 다양한 지역의 환경적 조건들, 입법의 작위 또는 부작위에 따른 잠재적인 이익과 비용 간의 균형, 해당지역의 균형 잡힌 발전 등을 고려해야 하나, 여기에서 '고려한다'는 용어는 법적 강제력이 약하다는 데 문제가 있다.

오늘날 EU는 국제사회의 환경정책과 규제를 주도할 만큼 '환경보호'에 관심을 많이 갖고 있으며, 전통적으로 자신의 환경정책을 '역내지역'뿐만 아니라 '역외지역'을 고려하여 추진하는 경향을 보이고 있다. 이는 '지역적 국제사회'를 유럽통합으로 경험하고 있는 EU가 환경 및 환경문제라는 영역이 '초국경적'이고 '국제적인 차원'에서 다루어야 할 대상임을 일찍부터 인식해 왔기 때문이다. 그런데 유럽에서 다루고 있는 환경보호에 관한 EU법상의 원리들은 EU만의 독특한 내용이라기보다는 국제사회에서, 그리고 국내사회에서 환경문제를 다룰 때 일반적으로 염두에 두어야 할 사항이라고 할 수 있다.

2009년 12월 1일 발효된 리스본조약에 의해 개정된 TFEU 제191조의 제1항에서도 환경정책의 네 번째 목적과 관련하여 '특히 기후변화에 대응하기 위하여(in particular combating climate change)'라는 표현을 추가하여 사용함으로써 환경문제가 '국제적인 문제'임을 함축하고 있다. 이는 오늘날 국제사회에서 다루는 탄소배출권 거래제도, 탄소세 등 기후변화관련 문제를 EU가 TFEU에서 중요하게 다루고 있다는 점에서 흥미롭다고 하겠다. 그리고 EU가 지구적 기후변화문제에 대응하기 위해 자신의 규범을 어떻게 역외적용하려고 시도할지도 흥미롭게 지켜볼 일이다.

한·EU FTA가 발효된 우리나라도 특히 대외 경제통상활동에 있어서 EU와 어떤 통상마찰 또는 분쟁이 발생하지 않도록 하기 위해서 TFEU 제191조에서 제193조까지의 규정 등 EU의 환경관련 규범에 대한 깊이 있는 이해가 필요하다. 나아가 우리나라도 국내외적으로 적용 가능한 환경규범을 어떻게 선도적·주도적으로 확립해 나갈지 신중하게 검토해야 할 것이다. 결국 우리나라의 환경의식과 구체적인 환경정책수준에 대한 인식 제고가 필요하며, 물론 이는 국제경제법 질서에 합치되는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 끝으로 이러한 환경정책상의 원칙에 대한 기본적 이해는 구체적인 환경규범을 이해하는 데 중요한 초석이 될 것이다.

김 두 수

(해외입법조사위원, 한국외대 법학전문대학원)