

발 간 등 록 번 호

11-1543000-001294-01

농식품 최신 WTO 분쟁사례 분석 및 대응연구

2016. 2.

이화여자대학교 산학협력단
(책임연구자: 최원목 교수)



농림축산식품부



농림수산식품교육문화정보원

제 출 문

농림수산식품교육문화정보원장 귀하

본 보고서를 『농식품 최신 WTO 분쟁사례 분석 및 대응연구』
최종보고서로 제출합니다.

2016. 2.

책임연구원 : 최원목 (이화여자대학교 법학전문대학원 교수)

연구기관 : 이화여자대학교 산학협력단

목 차

1. 연구의 의의 및 시사점	1
2. 미국 - 원산지표기제(COOL) 이행관련 분쟁 (DS 386)	5
3. 인도 - 특정 농산물 수입과 관련한 조치 분쟁 (DS 430)	20
4. 미국 - 아르헨티나산 동물, 육류, 기타 육류제품 수입에 영향을 미치는 조치 분쟁 (DS 447)	48
5. 페루 - 특정 농산물 수입에 대한 추가 관세 분쟁 (DS 457)	76

제1장 연구의 의의 및 시사점

과거 WTO 분쟁사례에 대한 분석은 분쟁의 사전예방 및 분쟁발생시 대응을 모색하는데 있어 필요하다. 특히 쌀시장 관세화, 미국, EU, 중국, 호주 등 주요 농산물수출국들과의 FTA 체결 등으로 농업부문의 개방과 국제화와 가속화되고 있는 현시점을 감안할 때, 농식품 분야의 WTO분쟁사례를 세밀하게 분석하여 시사점을 도출하고 타산지석으로 삼는 것은 중요한 정책적 과제다.

이러한 취지에서 WTO 출범 20년을 맞이하여, 농축산 분야 최신 국제무역분쟁 사례를 요약·분석하고 시사점을 도출함으로써 농업협상과 분쟁해결에 선제적으로 대응할 수 있는 기초자료로 활용토록 연구를 수행하였다. 2007년 1월 이후 농식품 분야 WTO 분쟁사례를 대상으로 제1차 연구¹⁾를 이미 수행하였고, 이번에는 1차 연구 이후의 시점인 2014년 이후 판결된 최신 농식품 분야 WTO 분쟁사례에 대해 사건개요, 사실관계 및 주요 쟁점, 주요 쟁점별 당사자 주장, 패널보고서 및 상소보고서 판결 요지, 해설 및 평가의 순으로 분석을 진행했다. 참고 자료는 WTO 패널 및 상소기구 보고서 원문 및 활용가능한 판례요약 자료(worldtradelaw.net 수록 자료 등)를 활용하였다.

이러한 분석을 바탕으로, 앞으로 우리나라의 농식품 정책에 참고할 수 있는 정책적 시사점을 도출하였는바, 글로벌 코리아의 국제적 위상에 걸맞은 글로벌 농업정책 추진에 기여할 수 있도록 활용되어야 할 것이다. 아울러 본 연구는 농식품 분야 각종 교육 자료로도 활용될 수 있다.

제2장에서 분석한 미국-원산지표기제 이행분쟁은 최근 본격적으로 해석되고 있는 TBT협정의 비차별조항과 필요성 조항에 관한 귀중한 분석자료를 제공해준다. 전통적인 GATT의 비차별대우 조항과 어떠한 차이점을 지니고 있는지, 필요성 원칙이 어떻게 해석되고 적용되고 있는지를 이해하기 위해 많은 시사점을 주고 있다. 특히 WTO제소를 통해 패소판정을 받은 후, 그 이행조치가 다시 동일한 의무인 TBT협정의 비차별 및 필요성 원칙 위반으로 제소된 경우이므로 더욱 그렇다.

제3장과 4장에서 각각 살펴본 인도-특정농산물 수입 조치 분쟁과 미국-아르헨티나산 동물제품 수입조치 분쟁은 SPS협정의 과학적 근거에 입각한 위협평가

1) 최원목, 농업분야 최신 WTO 분쟁사례 분석 및 대응연구, 농림수산물교육문화정보원 (2014.2).

의무가 식품위생조치에 선행되어야 함을 재확인시켜 주고 있다. 또한, 전염병 발생으로 인해 농식품 교역에 관한 국제기준이 수립되어 있는 상태에서 그러한 기준에 어긋난 SPS조치를 취하는 것의 한계와 필요조건을 명확히 인식시켜준다. 최근 들어 대표적 비관세장벽으로 지목되고 있는 자의적 SPS조치가 WTO 분쟁해결절차에 본격적으로 제소되는 새로운 경향을 읽을 수 있다. 특히, 그동안 논의되거나 문제제기 되지 않았던 지역화 승인 문제에 대한 많은 정책적 시사점과 타산지석의 교훈을 남기고 있다.

제5장의 페루-농산물 추가관세 분쟁은 농산물 시장의 관세화 이후 변동수입부과금이나 최소수입가격 등의 국내농업 보호를 위한 다양한 장벽을 설치하려는 시도에 경종을 울려주고 있다. WTO 농업협정이 대원칙으로 삼고 있는 관세화 원칙의 엄격한 해석과 적용의 또 하나의 사례를 이 분쟁에서 쉽게 찾아볼 수 있는 것이다. 특히, 이 분쟁 판례는 WTO에 위반하는 규제를 양자FTA를 통해 정당화하려는 노력의 한계를 보여주고 있는바, 다자주의와 지역주의간의 충돌 및 조화라는 다소 철학적인 주제에 대한 논의가 WTO판례 차원에서도 시작되고 있음을 느낄 수 있게 해준다.

본 연구를 포함한 일련의 WTO 농식품관련 판례연구가 교역자유화 가치와 국내의 비교열위 산업에 대한 보호 필요 문제가 충돌하는 상황에서 어떻게 합리적이고 균형 잡힌 농식품정책을 취해나가야 하는지에 관한 뼈저린 교훈을 남기기를 바라마지 않는다.

제2장 미국 - 원산지 표기제(COOL) 이행관련 분쟁 (U.S. - Certain Country of Origin Labelling Requirements, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Canada and Mexico) (WT/DS384, 386/RW)

< 요약 > 2005년부터 시행된 미국의 원산지 표기제도(Country of Origin Labeling, COOL)에 따르면, 육류의 근육부위(muscle cut)에 대해서는 생산과정이 어디에서 이루어지는지에 따라 4가지 원산지 라벨링 방법 중 하나를 의무적으로 표기해야 했다. 이에 따르면, 육류가 '미국산'으로 분류되기 위해서는 가축이 미국에서 태어나고 사육되고 도살돼야 하며, 만약 캐나다와 멕시코에서 태어나 사육되고 미국에서 도살되면 원산지 라벨 표기 내용이 달라질 뿐 아니라 사육지 및 도살지 등의 내용이 모두 원산지로 표기되어야 하는 것이었다. 이러한 미국 원산지법 강화에 대한 불만을 갖게 된 캐나다와 멕시코는 2009년 WTO에 제소하였다. 상소기구는 수입품에 가중되는 라벨링 의무로 인한 과도한 비용으로 인해 미국 생산자들이 국내산 가축만을 가공하도록 유도하게 되고, COOL이 추구하는 소비자 정보 제공의 이익에 비해 COOL이 초래하는 생산자/판매자에 대한 부담이 불비례적으로 과중하여(disproportionate) 수입육류 가공업자들에게 부당하게 불비례적인 부담을 초래하므로, 수입품에 불리한 대우를 부여하는 것을 금지하는 TBT 제2.1조를 위반했음을 판시했다.

이에 미국정부는 2013년 5월 COOL을 개정하여 국내산이든 수입산이든 상관없이 출생, 양육 및 도살과정이 발생한 지역을 모두 표시토록 의무화하였다. 이러한 개정 COOL이 WTO패소판정을 제대로 이행하지 않은 것임을 이유로 캐나다와 멕시코가 다시 WTO패널에 제소했는데, 상소기구는 개정된 COOL이 수입육류업자의 출생, 양육 및 도살지 정보의 획득 및 보관에 따른 부담을 가중시키고, 이러한 차별적 효과가 소비자 정보제공이라는 이익에 의해 상쇄되지 못할 만큼 크며, 정당한 정책목적 달성을 위한 차별의 범위를 벗어나므로, 여전히 TBT협정 제2.1조 위반임을 판시했다.

우리나라의 경우, 앞으로 농식품분야의 기술규정이 많이 등장할 것이다. 육류와 같은 민감한 품목의 경우 원산지 표기제도를 이용하여 사실상 국내산업을 보호하는 효과를 창출하려는 산업계의 압력이 행사될 가능성은 상존한다. 원산지 표기제도를 어떻게 도입하는지에 따라, 수입 육류를 취급하는 업자들이 한우 취급업자에 비해 원산지 정보 수집에 소요되는 비용을 불비례적으로 많이 지불해야 하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 영향이 전적으로 정당한 규제를 위한 제도적 구분에 해당하여 TBT 제2.1조 위반이 성립되지 않으려면, 소비자에 대한 올바른 정보 제공의 이익이 수입제품 취급업자에 대한 영업부담을 압도할 만큼 비례적으로 크게 라벨링제도가 고안되어야 한다. 또한, 국산 한우 취급업자들도 상당한 부담을 지도록 형평성 있게(even-handed) 조치가 적용되도록 해야 하며, 동 조치의 적용이 면제되는 범위를 확정하는데 있어서도 자의성(arbitrary)이 배제되어야 한다.

I. 사건개요 및 사실관계

미국 내에서 원산지 표기제도(Country of Origin Labeling, COOL)는 2005년 4월 처음 시행됐으며 초기단계에는 물고기와 조개류에만 적용되었다. 미국 정부는 식품 원산지 정보에 대한 소비자의 알 권리 확대 차원에서 원산지 표기제도를 강화하였는바, 육류에 대한 표기제도는 근육부위(muscle cut)와 다진고기(ground form)에 대해 적용되었는데 2008년 9월 30일자로 발효·시행되게 되었다. 강화된 새로운 원산지 표기제도에 의하면 특히 육류의 근육부위(muscle cut)에 대해서는 생산과정이 어디에서 이루어지는지에 따라 4가지 원산지 라벨링 방법 중 하나를 의무적으로 표기해야 했다. 이에 따르면, 육류가 ‘미국산’으로 분류되기 위해서는 가축이 미국에서 태어나고 사육되고 도살돼야 하며, 만약 캐나다와 멕시코에서 태어나 사육되고 미국에서 도살되면 원산지 라벨 표기 내용이 달라질 뿐 아니라 사육지 및 도살지 등의 내용이 모두 원산지로 표기되어야 하는 것이었다.

<2009년 미국의 육류의 근육부위(muscle cut)에 대한 원산지 표기 방법(COOL)>

라벨	표기	사유
라벨 A	미국산 (Product of the U.S.)	미국에서 출생, 사육되고 도축된 경우
라벨 B	미국 및 기타 국가산(Product of the U.S., and Country X)	태어나 성장, 도축되는 과정에서 미국 외 다른 나라를 경유한 적이 있는 경우
라벨 C	기타 국가산. 미국 가공 (Product of Country X and the U.S.)	다른 나라에서 길러진 가축을 미국이 들여와 도축한 경우로, 라벨에 해당 국가를 앞부분에 표기, 도축된 미국을 뒷부분에 표기
라벨 D	기타 국가산(Product of Country X)	식육 처리 후 수입된 경우

미국의 원산지 표기법은 생산자가 아닌 가공업체를 규제하는 것으로 원산지 표기 의무화 시행 이후 멕시코 및 캐나다 목축업자들은 가축들의 원산지 증명서류를 첨부해야 하며 소의 경우 광우병 위험이 없다는 인식표가 있어야 국경통과가 가능해졌다. 이러한 미국 원산지법 강화에 대한 불만을 갖게 된 캐나다와 멕시코는, COOL이 캐나다와 멕시코의 육류가공업자들의 미국 내 공정한 시장접근을 저해하고 있음을 주장하고, 2009년 WTO에 제소하게 되었다.

이에 WTO 상소기구인 2012년 6월 판정을 통해 COOL이 캐나다와 멕시코산 가축에 대해 차별적 효과(수입육류의 가공업체와 유통업체들에게 기록관리 부담을 가중시킴)가 있는 기술장벽이라 판정했으나, 육류의 원산지에 대한 정보를 소비자에게 전달하고자 하는 목표를 달성하는데 필요한 제도라는 점은 인정하였다.

이에 USDA는 WTO판정에 따라 원산지 표시와 관련한 연방규정 중 육류의 원산지 표시에 관한 부분을 개정하여 2013년 5월부터 시행하게 되었다. 주요 개정내용은 ①각 생산과정(born, raised, slaughtered)을 모두 표시토록 하고 (이를 ‘point-of-production labelling’이라 부름), ②서로 라벨이 다른 제품들

을 섞어서 생산한 경우 이에 대한 원산지 라벨 표시를 둘 중 어느 것으로 표시해도 괜찮도록 허용하는 제도(Commingling flexibility)을 폐지하고, 라벨 B와 C에서 국가표시 순서에 상관없이 표시토록 허용한 제도(Country order flexibility)를 폐지한 것이다.

<개정된 COOL제도와와의 비교>

적용사례	2009년 COOL	2013년 COOL
미국에서 출생, 사육, 도축한 경우(완전 미국산)	Product of the US	Born, Raised, and Slaughtered in the US
외국에서 출생한 가축을 사육하여 도축한 경우	Product of the US and Country X	Born in Country X, Raised and Slaughtered in the US
도축용으로 가축을 수입하여 도축한 경우	Product of Country X and US	Born and Raised in Country X, Slaughtered in the US
수입육류의 경우	Product of Country X	Product of Country X

이에 캐나다·멕시코는 개정된 제도가 이전의 규정보다 더 차별적이고 가공업체·유통업자들에게 기록관리 부담을 가중하여 소비자의 추가부담을 야기시킴을 지적하여 이에 대한 실망을 표하고, 2013년 8월 개정 규정이 WTO판정을 제대로 이행한 것인지에 대해 공식적인 판정을 받기 위해 이행패널(WTO분쟁해결양해 제21.5조상의 패널)의 설치를 요청하였다. 이러한 이행패널의 판정에 대한 상소과정을 거쳐, 2015년 5월 WTO 분쟁해결기구(DSB)는 개정된 미국 육류 COOL 제도가 WTO 규정 위반이라는 상소기구의 보고서를 최종 채택하였다. 이에 따라, 캐나다와 멕시코는 2015년 6월 WTO DSB에 미국에 보복관세 부과 허용을 요구하기에 이르렀다. 분쟁해결기구가 보복관세 부과를 승인하게 되자, 미국정부는 비로소 COOL제도를 폐지하기로 하고 폐지안이 2015년 12월 미국 상원을 통과하였다.

미국 COOL 분쟁의 원패널 및 상소기구보고서에 대해서는 이미 선행연구²⁾,로 정리한 바가 있으므로, 이하에서는 2015년 최종 채택된 이행분쟁의 패널 및 상소기구 보고서를 중심으로 그 핵심을 정리하고 시사점을 분석하기로 한다.

2) 최원목, 미국-원산지 표기제도 분쟁, 농업분야 최신 WTO 분쟁사례 분석 및 대응연구 (농림수산식품교육문화정보원, 2014.2).

II. 주요쟁점 및 패널/상소기구 판시 요지

1. 주요쟁점

캐나다와 멕시코는 개정된 COOL제도가 여전히 미국산 소와 돼지에 비교하여 캐나다로부터 수입된 소와 돼지 및 멕시코로부터 수입된 소에 대해 불리한 대우를 부여하고 있으므로 TBT협정 제2.1조를 위반한다고 주장했다. 또한, 정책목적을 달성하기 위해 필요한 정도보다 더 교역 제한적이기에 국제 교역에 불필요한 장애를 초래하므로 TBT협정 제2.2조를 위반한다고 주장했다. 이밖에도 GATT 제III.4조와 XXIII.1(b)조 위반 주장도 예비적으로 제기되었으나, 주요 쟁점인 TBT협정 위반여부를 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(TBT) 제2.1조를 위반했는지 여부

가. 기술규정 해당

TBT협정 부속서 제1.1조의 기술규정(technical regulation)의 정의

Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

TBT협정의 기술규정에 해당하기 위해서는 부속서 제1.1조에 명시된 (1) 당해 조치가 특정 제품이나 제품그룹에 적용되고, (2) 그 제품의 하나 또는 그 이상의 특성을 기술하며, (3) 그러한 제품특성을 준수하는 것이 의무적이어야 한다는 조건을 충족해야 한다.

원패널은 이러한 조건을 COOL에 적용한 결과, COOL은 소고기와 돼지고기와 같은 육류의 근육부위와 다진고기(ground form) 및 그 원료인 소와 돼지로 그 적용대상이 식별가능하다고 보았다. 그리고 COOL은 원산지라벨 요건을 기술하는 것이 요체인 제도인데, 제품의 “라벨링(labelling)은 제품특성(product characteristics)에 해당한다”는 EC-Asbestos사건의 판례를 원용하여 COOL은 제품의 특성을 기술한 조치라고 판시했다. 또한, COOL이 의무

적 조치로 취해졌음에 대해서는 당사국간에도 이견이 없었으므로, COOL의 제품특성을 준수하는 것은 의무적임도 판시했다. 이상의 판단내용에 입각하여, 패널은 COOL이 TBT협정상의 기술규정에 해당하므로 TBT협정의 적용을 받는다고 판시했다.

이행패널에서도 개정된 COOL의 경우 위와 같은 특성을 그대로 지니고 있으므로 TBT협정을 적용받는 것에는 변함이 없다고 보았다.

나. 국내제품에 비해 수입품이 불리한 취급을 받는지 여부

무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(TBT) 제2.1조

2.1 회원국은 기술규정과 관련하여 어떤 회원국의 영토로부터 수입되는 상품이 자기나라 원산의 동종 상품 및 그 밖의 국가를 원산지로 하는 동종 상품보다 불리한 취급을 받지 아니하도록 보장한다.

무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(TBT) 제2.1조는 GATT 제3조와 WTO협정 전반에 규정되어 있는 비차별원칙을 기술규정에 적용한 것으로, WTO 회원국의 영토로부터 수입되는 상품이 동 회원국의 원산의 동종 상품 및 그 밖의 국가를 원산지로 하는 동종 상품보다 불리한 취급을 받지 아니하도록 보장할 것을 요구한다.

소와 돼지는 어느 나라에서 자라고 도축되었는지에 상관없이 각각 자기들끼리 동종상품(like products)이므로, 문제는 개정된 COOL이 수입품에 대해 “불리한 대우(less favourable treatment)”를 부여하느냐 여부였다. 패널은 불리한 대우를 판단하는 기준은 (i) 당해 기술규정이 수입품의 시장에서의 경쟁조건을 저해하는 효과(detrimental impact)가 있고, (ii) 그러한 저해효과가 전적으로 정당한 규제를 위한 구분으로부터 발생하는 것(when such impact stems exclusively from a legitimate regulatory distinction)이 아니어야 한다고 설명했다.

제소국들은 개정된 COOL이 수입품의 경쟁조건을 저해하는 정도가 개정이전의 COOL보다 오히려 더 커졌다고 주장했다. 원패널의 개정이전의 COOL에 대한 평가를 보면, COOL 제도를 충족하기 위해서는, 가축 및 육류 가공업자들이 공급과 유통의 모든 단계에서 COOL 제도에서 요구하는 원산지 정보를

유지하고, 동 정보를 다음의 가공 단계로 보내야 한다. 따라서 이러한 절차는 국내산 육류와 수입산 육류를 원산지에 따라 분리(segregate)할 뿐 아니라 수입산 제품에 결과적으로 더 많은 비용을 부과하게 된다고 보았다. 즉, 수입품은 대개 복수의 국가제품이 연관되기 마련인데, 육류의 가공 등에 더 많은 국가가 연관되어 있다면, 더 많은 원산지 및 이에 따른 라벨이 적용되므로 결과적으로 더 많은 준수비용(compliance cost)이 요구되어, 전적으로 국내산 축산만을 사용하는 것이 COOL 제도에 합치하는 가장 비용 효율적 방법이 된다는 것이다. 결과적으로 패널은 COOL 제도가 국내산 육류를 가급적 사용하여 소매활동 하도록 인센티브를 부여하는 효과가 있어, ‘수입산 가축에 대해 공정한 시장경쟁 기회를 감소’시키는 효과를 발생시킨다고 보았다. 그러므로 COOL은 수입산 가축 및 육류를 사실상(de facto) 차별하고 있다고 보았다. 한편 다진고기(ground meat)의 경우는 근육부위(muscle cut)와는 달리 한가지의 라벨만이 존재하고(원산지를 표시하는데 있어 특별한 기재 순서가 없고, 합리적으로 파악가능한 원산지를 기재토록 되어 있으며, 60일의 라벨계속사용 허용 기간이 있기에), 동 라벨은 국내산/수입산 다진고기에 모두 동일하게 적용되기 때문에 수입상품을 동종의 국내 상품보다 불리하게 취급하고 있지 않다고 보았다.

원패널의 판정에 대해 상소기구는 수입품에 대한 해로운 영향(detrimental impact)이 있다는 결론에 동의하면서도, 이러한 영향이 있다고 해서 모두 TBT 제2.1조 위반으로 연결되는 것은 아니라는 입장을 취했다. 즉, 사실상 해로운 영향이 있더라도 그것이 “전적으로 정당한 규제목적의 구분에서 결과하는 것이라면(when such impact stems exclusively from a legitimate regulatory distinction)” 제2.1조 위반이 성립하지 않는다는 것이다. 반면, 규제목적의 구분이 자의적이고 부당한 차별을 구성하는 양태(manner)로 적용된 경우와 같이 공평성(even-handed manner)을 상실한 경우에는 수입제품에 대한 해로운 영향의 발생이 제2.1조 위반을 결과한다는 것이다. 상소기구는 COOL제도가 추구하는 소비자 정보 제공의 이익에 비해 COOL이 초래하는 생산자/판매자에 대한 부담이 불비례적으로 과중하여(disproportionate) 육류 가공업자들에게 부당하게 불비례적인 부담을 초래하고 있고, 이러한 조치가 취해지는 양태가 자의적(arbitrary)이라는 결론을 도출해낸 후, TBT 제2.1조를 위반했음을 판시했다.

이러한 원패널 및 상소기구의 방법론을 이행패널은 그대로 개정 COOL에 대

해 적용했다. 우선 경쟁조건을 저해하는 효과를 파악하기 위해, 수입품에 “다른 대우(different treatment)”가 주어지는지, 국내산 육류와 수입산 육류를 원산지에 따라 “분리(seggregate)”할 뿐 아니라 수입산 제품에 결과적으로 더 많은 “준수비용(compliance cost)”을 부과하게 되는지를 차례로 조사했다.

개정 COOL이 “미국에서 도축된 대상품목의 근육부위의 모든 원산지는 어느 동물로부터 얻어진 것인지 그 출생, 양육 및 도축의 생산단계를 명시해야 한다(*all origin designations for muscle cut covered commodities slaughtered in the United States must specify the production steps of birth, raising and slaughter of the animal from which the meat is derived that took place in each country listed on the origin designation*)”고 기본적으로 요구하고, “대상 품목을 판매상에게 공급하는 사람은 그 원산지에 관한 정보를 판매상에게 제공해야(“[a]ny person engaged in the business of supplying a covered commodity to a retailer ……provide information to the retailer indicating the country of origin of the covered commodity”)”한다고 규정하고 있으며, 개정 전 COOL조치의 기록유지 의무와 위반시의 벌칙조항을 그대로 유지하고 있다. 따라서, 가축 및 육류 가공업자들이 공급과 유통의 모든 단계에서 COOL 제도에서 요구하는 원산지 정보를 유지하고, 동 정보를 다음의 가공 단계로 보내야 하는 것은 마찬가지다. 사실 개정 COOL이 이전과 비교해 출생, 양육 및 도축에 관한 정보를 모두 기재토록 해서 더욱 상세한 원산지 표시를 요구하고 있고, Commingling flexibility 및 Country order flexibility까지 폐지함으로써 더욱 엄격한 원산지 표시를 의무화하였기에, 국내산 육류와 수입산 육류를 원산지에 따라 “분리(seggregate)”해야 할 상업적 필요성은 더욱 증폭되게 된다는 것이다.

또한, 수입품은 대개 복수의 국가제품이 연관되기 마련인데, 육류의 가공 등에 더 많은 국가가 연관되어 있다면, 더 많은 원산지 및 이에 따른 라벨이 적용되고 이에 관한 원산지기록을 보관해야 하므로 결과적으로 더 많은 준수비용(compliance cost)이 요구되어, 전적으로 국내산 축산만을 사용하는 것이 COOL 제도에 합치하는 가장 비용 효율적 방법이 되는 것도 여전히 사실이다. 더구나 Point-of-production 시스템에 따라 더욱 세분화된 원산지 정보에 관한 기록을 보관해야 하는 것은 준수비용이 증가하였음을 고려해야 한다.

결과적으로 패널은 COOL 제도가 개정되었음에도 불구하고 국내산 육류를 가급적 사용하여 소매활동 하도록 인센티브를 부여하는 효과가 지속되고 있어, 이것은 ‘수입산 가축에 대해 공정한 시장경쟁 기회를 감소’시키는 효과를 발생시킨다고 보았다. 이러한 효과는 실제 미국산 쇠고기와 캐나다산 쇠고기의 가격차이가 개정COOL의 도입시점을 기준으로 더욱 캐나다산에 불리하게 형성되고 있는 통계를 보아도 나타난다고 보았다.

다음 단계로, 이러한 경쟁기회에 대한 해로운 효과가 “전적으로 정당한 규제 목적의 구분에서 결과하는 것”인지에 관해, 패널은 비록 개정된 COOL이 소비자에게 더욱 자세한 정보를 제공하는 이익이 있는 반면, 그만큼 생산자/판매자가 획득하고 보유해야하는 정보의 양도 증가하고 있고, Commingling flexibility를 폐지하여 각 라벨간의 정보의 정확성을 증가시켰지만, 아직도 “양육(raised)지”에 대한 소비자의 오해가 있을 수 있는점(외국에서 오랫동안 양육된후 미국으로 들여와 단기간 양육한 경우도 “raised in the US”라 표기할 수 있음), 그리고 여전히 상당량의 근육부위(가공식품, 식당 제공 고기, 판매자가 아닌자가 취급하는 고기)가 개정COOL의 적용대상에서 제외되어 있는 점 등을 고려했다. 결국, COOL제도가 추구하는 소비자 정보 제공의 이익에 비해 COOL이 초래하는 생산자/판매자에 대한 부담이 불비례적으로 과중하여(disproportionate) 육류 가공업자들에게 부당하게 불비례적인 부담을 초래하는 측면이 크므로, 수입품의 경쟁기회에 대한 해로운 효과가 “전적으로 정당한 규제목적의 구분에서 결과하는 것”이라 볼 수 없음을 판시했다.

이상으로부터 패널은 개정된 COOL역시 수입산 가축 및 육류를 동종(like) a 미국산 제품에 비해 사실상(de facto) 차별하고 있어 TBT협정 제2.1조를 위반한다고 판시했다.

이러한 이행패널 판정 중 “수입품의 경쟁기회에 대한 해로운 효과가 전적으로 정당한 규제목적의 구분에서 결과하는 것이라 볼 수 없다”는 부분에 대해 상소하였다. 패널판시는 (i) 개정 COOL이 기록유지 부담을 증가시키고, (ii) 라벨 구분이 소비자에서 정확한 정보를 전달하지 않는 측면이 있으며, (iii) 근육부위의 상당량은 면제 혜택을 받고 있다는 논리에 기초하고 있는데 이러한 각각의 논리의 평가에 문제가 있다는 것이다.

이에 대해 상소기구는 이행패널의 해석, 방법론 및 분석내용이 모두 상소기

구가 여러 판례를 통해 이미 수립해놓은 바를 토대로 합리적으로 진행하고 있다고 설명하고, 미국측 주장을 모두 기각했다. 상소기구는 개정 COOL의 기록보존 및 검증의무가 불비례적으로 큰 부담을 수입품 생산자와 판매자에 부과하고 있고, 이것은 소비자에 대한 정보제공의 필요성으로 정당화될 수 없다는 패널판시를 지지했다. 특히 상소기구는 이러한 기록보존 비용부담 증가에도 불구하고, 미국에서 소비되는 쇠고기 근육부위의 57.7%에서 66.7%사이, 그리고 돼지고기 근육부위의 83.5%에서 84.1%에 대한 원산지 정보가 소비자에 전달되지 않고 있음을 지적하고, 이는 수입품에 대한 경쟁조건에 해로운 효과를 미치는 것이라 보았다.

3. 미국의 COOL 제도가 무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(TBT) 제2.2조를 위반하였는지 여부

무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(TBT) 제2.2조

2.2 회원국은 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적으로 또는 그러한 효과를 갖도록 기술규정을 준비, 채택 또는 적용하지 아니할 것을 보장한다. 이러한 목적을 위하여, 기술규정은 비준수에 의해 야기될 위험을 고려하여, 정당한 목적수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하지 아니하여야 한다. 이러한 정당한 목적은 특히 국가안보상 요건, 기만적 관행의 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강, 또는 환경의 보호이다. 이러한 위험평가지 고려할 관련 요소는 특히 이용가능한 과학적 및 기술적 정보, 관련처리 기술 또는 상품의 의도된 최종 용도이다.

무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(TBT) 제2.2조는, 기술규정이 국제무역에 불필요한 장애를 유발하는 방식으로 채택되거나 적용되어서는 안 된다는 필요성원칙을 수립하고 있다. 개정이전의 COOL에 대해 원패널은 미국의 COOL 제도가 소비자에게 전달하는 의미 있는 정보는 미미하고 오히려 라벨 B와 C는 소비자를 혼동케 하는 정보를 제공하고³⁾ 정당한 목적수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하는 것이므로 제2.2조의 필요성 요건을 충족하지 못한다고 보았다.

이에 대해 상소기구는 COOL 제도가 전반적으로 소비자들에게 유의미한 정

3) 라벨 B는 라벨 A 및 C가 부착된 육류와 혼합될 경우 원산지의 기재 순서에 상관없이 두 개 이상의 원산지를 표기하게 됨. 라벨 C는 원산지가 두 개 이상의 경우 적용되고 미국이 먼저 기재될 수 없는데, 만약 라벨 A와 B가 부착된 육류와 혼합될 경우 원산지 기재의 순서에 상관 없이 두 개 이상의 원산지를 표기하게 됨. 결과적으로 서로 다른 라벨이 붙은 육류가 혼합될 경우 라벨 B와 C의 구분이 모호해 짐으로써 COOL 제도가 표방하는 정보가 정확히 전달되지 못하고 소비자들에게 혼동을 준다고 패널이 판시함.

보를 제공하고 있는 것은 사실이고, 해당 제도가 목적을 완전히 달성하는지가 아니라 당해 목적 달성에 기여하는 정도를(degree of contribution) 패널이 고려했어야 하는데, 이를 고려치 않고 제2.2조 위반을 판시한 패널 판정에는 하자가 있다고 판시했다. 또한, 제2.2조 위반 판단시 여러 대안조치와 COOL을 비교하는 것(comparative analysis)이 필요한데, 멕시코가 제시한 대안조치들(자율적 원산지 표시제도, 실질적 변형을 기준으로 한 강제적 원산지 표시제도, 실질적 변형을 기준으로 한 자율성과 강제성이 혼합된 원산지 표시제도, 이력추적제도(trace back))를 COOL과 비교하여 교역에 덜 제한적인 제도가 어느 것인지를 판단할 만한 사실관계 파악이 제대로 되어 있지 않으므로 더 이상의 심리를 진행하지 않았다.

이러한 분석방법을 고려하여, 이행 패널은 개정된 COOL에 대해서도 실질적으로 같은 분석을 진행했다. 그 결과 개정된 COOL이 소비자 정보전달이라는 정당한 목적을 추구하고 이러한 목적을 달성하는데 상당한 기여를 하고 있으나, 생산자/판매자의 준수부담도 증가시켜 교역에 대한 제한정도를 원래의 제도보다 증가시키고 있다고 보았다.

대안조치와의 비교분석의 경우, 패널은 제소국측이 개정된 COOL보다 덜 교역제한적이면서 동일한 목적을 달성할 수 있는 대안조치로서 제시한 네가지 대안(실질적 변형을 기준으로 한 강제적 라벨링과 출생 및 양육국가에 기초한 자율적 라벨링의 혼합방식, 다진고기에 적용되는 60일동안의 라벨계속사용 허용 기간을 근육부위에도 확대적용, 이력추적제도를 사용한 강제적 라벨링 제도, 국가명칭에 추가하여 출생, 양육 및 도축지 지역의 지방명칭표시)을 심사했다. 제소국들은 자국의 주장을 뒷받침 하기 위해 각종 시뮬레이션 연구결과를 제출했는데, 패널은 이러한 연구결과들의 가정과 대상의 문제점과 신뢰성에 문제를 제기하고, 제소국들이 이러한 대안조치가 합리적으로 시행 가능한 것인지, 그리고 개정된 COOL과 비교해 목적 달성에 “동등하게 기여”하면서도 “상당히(significantly)” 덜 교역제한적인지를 입증(prima facie case)하지 못했다고 판시했다. 패널은 결국 TBT협정 제2.2조에 위반한다는 제소국들의 주장을 기각했다.

이러한 이행패널 판정에 대해 캐나다와 멕시코는 “제소국들이 대안조치가 합리적으로 시행가능한 것인지에 대해 입증하지 못했다”는 부분을 문제 삼아 상소했다. 제시된 대안이 초래할 비용부담에 대한 입증책임을 패널이 제

소국측에 과도하게 지움으로써 적절한 입증책임 배분에 실패했다는 것이다.

상소기구는 패널의 입증책임 배분은 제소국측에 지나치게 가혹한 측면이 있음을 인정했다. 예를 들어, 제소국들이 자신들이 제시한 대안인 이력추적제도 도입에 소요되는 비용의 근거로 다른 나라의 예를 들어 설명했는데, 패널은 이것이 미국의 예가 아님을 들어 “이력추적제가 합리적으로 시행가능한지에 대한 입증책임을 제소국들이 다하지 못했다”고 판단한 것은 오류라고 지적했다. 다시 말하면, 상소기구에 따르면, GATT 제XX조와 같은 예외규정상의 “필요성(necessity)”에 대한 입증책임은 그것을 원용하는 피소국측에 집중적으로 부여될 수 있으나, TBT협정 제2.2조와 같은 원칙조항에 있어서의 필요성 관련한 입증은 그것을 주장하는 제소국측에 가혹하게 부여되어서는 안되고, 일반적인 최초입증책임(prima facie burden of proof)만 지도록 한후, 피소국의 주장과 패널 독자적인 논리적 분석에 의해 결론을 내야 마땅하다는 것이다. 따라서, 상소기구는 이러한 이행패널의 판정에 오류가 있었으므로 제소국측이 TBT협정 제2.2조 위반에 대한 입증책임을 다하지 못했다는 패널판정을 기각했다. 그럼에도 불구하고, 패널이 오류를 범한 부분인 대안조치의 합리적 시행가능성에 대한 사실관계가 충분히 파악되어 있지 않음을 이유로 개정COOL이 제2.2조를 위반하는지에 대한 상소기구의 독자적 분석은 진행하지 않았다.

III. 해설 및 평가

이 분쟁은 교역에 사실상의 차별(de facto discrimination)을 초래하는 기술장벽에 대한 판결이었다는 점에서 중요성을 지닌다. 피소국인 미국은 문제된 제도가 수입품과 국산품을 동등하게 취급하고 있는 점을 부각시켰으나, WTO 패널은 이러한 주장은 형식상의 차별(de jure discrimination)이 없다는 주장에 불과할 뿐 사실상 차별(de facto discrimination)이 초래하는지에 대한 판정은 별도의 문제라 판시했다. 그동안 이러한 사실상 차별과 관련한 분쟁은 GATT의 비차별대우 의무에 대해서는 많이 있으나, 원산지 표시제도와 같은 기술장벽(technical regulation)과 관련한 TBT협정 맥락에서는 그렇지 못하다. 그러므로 이 분쟁은 드물게도 TBT협정에서의 사실상 차별(de facto discrimination)의 구체적 판단 기준을 제시하고 있다는 점에서 그 시사점이 크다.

TBT협정 제2.1조를 위반하는 ‘차별’을 구성하는 요건인 수입품에 대한 ‘불리한 대우(treatment less favorable)’가 성립하기 위해서는 (1) “수입제품에 해로운 영향(detrimental impact)이 미쳐야” 하고, (2) “이러한 영향이 전적으로 정당한 규제를 위한 제도적 구분에서 결과하는 것(when such impact stems exclusively from a legitimate regulatory distinction)이 아니어야” 한다는 것이 그 핵심 판시내용이다.

수입제품에 해로운 영향이 미치는지 여부는 전통적으로 비차별대우 의무의 위반 기준인 “경쟁조건에 불리한 영향” 여부에 의해 손쉽게 분석될 수 있다. 이 때, 본 분쟁에서 제소국들이 찾아낸 바와 같이, 수입산 제품에 불리하게 변화된 시장 상황에 대한 증거는 그 유력한 입증수단이다. 반면, 정당한 규제를 위한 제도적 구분인지 여부는 해당 조치가 자의적으로(arbitrary) 취해지지 않았는지, 비례성(proportionateness)과 형평성(even-handedness) 원칙을 충족했는지 여부에 의해 분석된다.

우리나라의 경우, 앞으로 농업분야의 기술규정이 많이 등장할 것이다. 특히 농산물의 원산지에 관한 강화된 라벨링 요건을 부과하는 시도는 언제라도 취해질 수 있다. 육류와 같은 민감한 품목의 경우 원산지 표기제도를 이용하여 사실상 국내산업을 보호하는 효과를 창출하려는 산업계의 압력이 행사될 가능성은 상존한다. 원산지 표기제도를 어떻게 도입하는지에 따라, 수입 육류를 취급하는 업자들이 한우 취급업자에 비해 원산지 정보 수집에 소요되는 비용을 불비례적으로 많이 지불해야 하는 경우가 발생할 수 있다. 사실 수입품은 대개 복수의 국가제품이 연관되기 마련인데, 육류의 가공 등에 더 많은 국가가 연관되어 있다면, 더 많은 원산지 및 이에 따른 라벨이 적용되므로 결과적으로 더 많은 준수비용(compliance cost)이 요구되어, 전적으로 국내산 축산만을 사용하는 것이 육류 원산지규정에 합치하는 가장 비용 효율적 방법이 된다.

결과적으로 WTO패널이 판시한 바와 같이, COOL 제도 및 그 개정규정이 국내산 육류를 가급적 사용하여 소매활동하도록 인센티브를 부여하는 효과가 있어, ‘수입산 가축에 대해 공정한 시장경쟁 기회를 감소’시키는 효과를 발생시키게 된다. 특히, COOL제도 시행 이후 특정 공장들과 기업들이 수입산 가축을 가공하기를 꺼린 점, 과거보다 더 적은 수의 미국 가공 업체들이

수입산 가축을 다루게 된 점, 수입산을 다루는 가공 업체의 감소로 인해 일부 수입산 가축 공급자들은 COOL 제도 시행 전 보다 더 장거리로 운송해야 했던 점, COOL 제도 시행 이후 수입산 가축 공급자들에 대한 계약 조건이 변했고 자금 상의 불이익을 야기하게 된 점 및 프리미엄 쇠고기 프로그램 (premium beef programmes)에서 수입산 소는 제외된 점에 근거하여 미국의 제도가 ‘수입산 가축에 대해 공정한 시장경쟁 기회를 감소’시킨다고 판시한 것이다.

이러한 수입품에 대한 부정적 영향에도 불구하고, 이러한 영향이 전적으로 정당한 규제를 위한 제도적 구분에 해당하여 TBT 제2.1조 위반이 성립되지 않으려면, 소비자에 대한 올바른 정보 제공의 이익이 수입제품 취급업자에 대한 영업부담을 압도할 만큼 비례적으로 크게 발생하도록 라벨링제도를 고안하는 수밖에 없다. 또한, 국산 한우 취급업자들도 상당한 부담을 지도록 형평성 있게(even-handed) 조치가 적용되도록 해야 하며, 동 조치의 적용이 면제되는 범위를 확정하는데 있어서도 자의성(arbitrary)이 배제되어야 한다. 그런데 담배나 약초류처럼 원래 인체에 대한 위험성이 높은 제품의 경우에는 소비자에 대한 원산지 정보 제공의 이익이 크다고 볼 수 있으나, 쇠고기 등과 같이 비교적 위험성이 적은 전통적 먹거리의 경우에는 위와 같은 모든 조건을 충족하면서 여러 종류로 구분된 차등적 라벨링제도를 고안해내기는 매우 어려운 일이 아닐 수 없다.

결국 이번 사건은 원산지에 관한 라벨링 제도와 같이 소비자 정보제공을 주요 목적으로 중립적으로 적용되는 경우라도 그 제도 자체가 사실상의 (de facto) 차별 및 불필요한 규제를 구성하는 기술규정이 될 수 있다는 점을 일깨워주고 있다. 우리도 이와 같은 라벨링 제도를 도입할 경우, 수입품에 대한 사실상 차별이 발생하는지 여부를 주의 깊게 살펴보아야 하고, 비자의성, 비례성, 형평성 및 필요성 원칙에 입각하여 그 적용요건과 방식을 고안하고 운영해야 할 것이다.

< WTO 분쟁해결 일지 >

2009.10.7. 캐나다, 패널 설치 요청
2009.10.9. 멕시코, 패널 설치 요청
2009.11.19. 패널 설치
2010.5.10. 패널위원 구성 완료
2011.5.20. 잠정보고서 발간
2011.7.29. 최종보고서 분쟁당사국 회람
2011.11.18. 최종보고서 회람
2012.3.23. 미국, 상소 의사 통보
2012.3.28. 캐나다, 멕시코 상소 의사 통보
2012.6.29. 상소기구 보고서 회람
2012.7.23. 상소기구 보고서 채택
2014.10.20. 이행패널보고서 회람
2015.5.18. 상소기구보고서 회람

제3장 인도 특정 농산물 수입과 관련한 조치 분쟁 (India - Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products (WT/DS430))

< 요약 > 조류독감(AI) 발생에 따라 인도는 2011년 7월 WHO 통보대상 AI가 발생한 국가들로부터 다양한 농축산물 수입을 금지하는 조치를 취했다. 미국은 자국의 축산물 및 가공류 제품이 수입금지 조치에 계속적으로 처하게 되자 인도의 가축법 및 행정조치를 대상으로 WTO에 제소하기에 이르렀다.

WTO 패널 및 상소기구는 이미 AI에 따른 농축산물 교역에 관한 국제기준이 수립되어 있는데도 인도가 이 기준에 어긋난 조치를 취한 것은 SPS협정 제3.1 및 3.2조에 합치되지 않은 것이므로, 인도가 자체적으로 수입금지의 과학적 근거를 입증해야 하는데, 인도가 위험평가를 실시하지 않고 수입금지 조치를 유지하고 있으므로 SPS협정 제5.1조를 위반한다고 판시했다. 아울러 국산 농축산물에 비해 자의적이고 부당한 차별을 설정하는 방식으로 수입품에 대해 AI규제를 가했으므로 SPS협정 제2.3조를 위반했으며, 자국의 보호수준을 달성하면서도 덜 교역제한 적인 대안이 있는데도 수입금지라는 극단적 조치를 유지한 것은 SPS협정 제5.6조를 위반했다고 보았다. 더구나, 인도는 수출국의 지역별 차이를 감안하여 SPS규제를 이에 적합화 시키는 지역화 체제를 수립하지 않고 있고, 절차적으로도 SPS조치에 대한 정보제공 등 투명성 의무를 준수하지 않았으므로 SPS협정 제6조와 부속서C를 각각 위반했음도 판정했다.

농식품의 경우 다양한 질병으로 인해 국제적으로 수입을 차단하는 경우가 종종 발생한다. 이럴 경우, SPS협정상의 여러 의무에 반하지 않도록 규제조치를 고안할 필요가 있다. SPS 협정은 WTO회원국들이 "인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치 (necessary to protect human, animal or plant life or health)"를 채택하여 시행하는 것을 주권적 권한으로 인정하고 있다. 그러나 이러한 권한을 정당하게 행사하려면, 국제 공통의 최소기준을 충족해야 하며 위생검역조치를 자의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에서 위장된 제한조치로 사용하지 말아야 한다고 규정한다.

이를 위해 각국의 SPS 보호수준 및 조치는 국제표준에 기초해서 과학적 근거 및 위해성평가 원칙을 준수해야 하고, 일관된 보호수준을 수립하고 필요한 정도의 조치를 취해야 한다, 또한, 절차적으로도 투명성 원칙과 지역화 수용 의무를 준수하는 것도 잊지 말아야 한다.

I. 사건개요 및 사실관계

세계보건기구(WHO)는 조류독감(AI)을 조류에 대한 전염력의 차이에 따라 고병원성조류독감(HPAI)와 저병원성조류독감(LPAI)으로 구분하고, HPAI의 경우에는 모든 발병사실을 통보하고, LPAI의 경우에는 몇몇 종류의 것들을 통보하도록 조치했다. 인도는 가축법(Livestock Act)을 개정하고 2011년 7월 공포된 시행규칙을 통해 이러한 WHO 통보대상 AI가 발생한 국가들로부터 다양한 농산물 수입을 금지하는 조치를 취했다. 가축법은 “전염병 전파에 책임이 있는 가축들을 좀 더 잘 관리하기 위해, 중앙정부가 판단하기에 전염병 확산에 책임이 있는 어떤 가축의 인도 내로의 수입을 적절한 방식으로 규제, 제한 및 금지할 수 있다”고 규정하였다. 이에 인도정부의 농축수산부(DAHD)는 행정조치(S.O. 1663(E))를 발동하여, WHO통보대상 AI가 발생한 국가로부터의 야생조류(양육된 것 제외), 가축 및 가금류제품(조류제품, 가금육, 조류의 알 및 알제품, 미가공 깃털, 살아있는 돼지, 조류 채취 생물제품, 가축사료용 조류기원 제품, 조류의 정액)을 수입금지하기에 이르렀다. 단, 가공된 가금류 고기의 경우에는 수출국에 의해 만족할 만한 안전성 심사가 이루어진 경우에 한해 수입을 허용했다. 아울러 인도정부는 ‘동물전염병방지 및 통제법’(The Prevention and Control of Infectious and Contagious Disease in Animals Act 1009)을 제정하기도 했다.

◇ 인도 가축법 및 이를 시행하는 행정조치상 수입금지 품목

(i) the import into India from all countries in view of Notifiable Avian Influenza (both Highly Pathogenic Notifiable Avian Influenza and Low Pathogenic Notifiable Avian Influenza), of wild birds except those reared and bred in captivity;

(ii) the import into India from the countries reporting Notifiable Avian Influenza (both Highly Pathogenic Notifiable Avian Influenza and Low Pathogenic Notifiable Avian Influenza), the following livestock products, namely:

(a) domestic and wild birds (including poultry and captive birds);

(b) day old chicks, ducks, turkeys, and other newly hatched avian species;

(c) un-processed meat and meat products from Avian species, including domesticated, wild birds and poultry;

(d) hatching eggs;

(e) egg and egg products (except Specific Pathogen Free eggs);

(f) un-processed feathers;

(g) live pigs;

(h) pathological material and biological products from birds;

(i) products of animal origin (from birds) intended for use in animal feeding or for agricultural or industrial use; and

(j) semen of domestic and wild birds including poultry:

Provided that the Central Government may allow the import of processed poultry meat after satisfactory conformity assessment of the exporting country

미국은 2004년 이래 국제수역기구(OIE)에 HPAI의 발생을 통보해오지 않다가, 2006년 1월에 미국내에서 LPAI가 발생한 사실을 OIE에 통보했다. 한편, 인도는 2003년 말부터 2013년 3월 사이에 95건의 HPAI 발생 사실을 OIE에 통보한바 있으며, LPAI는 통보한 바가 없다.

미국은 자국의 축산물 및 가금류 제품이 수입금지 조치에 처하게 되자 인도의 가축법 및 행정조치 S.O. 1663(E)를 대상으로 WTO에 제소하기에 이르렀다.

II. 주요쟁점에 대한 당사국 주장 및 패널 판시

인도의 조치가 SPS협정 제2.2, 2.3, 3.1, 5.1, 5.2, 5.5, 5.6, 6.1, 6.2, 7 및 부속서B(제2항 및 5항)에 위반하고, 아울러 GATT 제11조에 위반하는지 여부가 문제되었다.

1. SPS조치 해당여부 - SPS협정 부속서A(1)

우선 인도의 조치가 SPS협정 부속서A(1)에 정의된 “SPS조치”에 해당하는지가 문제시 되었다. 패널은 인도의 대상조치인 가축법과 S.O. 1663(E)는 SPS 부속서 A 제2문에 기술된 “법률(laws), 명령(decree) 또는 규칙(regulations)”에 해당하고, S.O. 1663(E)의 목적이 AI의 진입으로부터 인간과 동물의 건강을 보호하고 음식물 안전을 보장하려는 것이고 AI가 “질병(disease)”임은 WHO나 OIE의 AI에 대한 기술내용을 볼 때 의심할 나위가 없다고 판시했다.

이에 패널은 이러한 AI라는 질병은 동물사이에서 전염가능하므로 인도의 AI 조치는 SPS부속서A(1)(a)상의 “질병의 확산으로부터 동물의 생명과 건강을 보호하기 위한 조치”에 해당한다고 보았다. 또한, 부속서 A(1)(c)관련, 조류가 AI를 운반하는바, AI바이러스는 감염된 조류와의 직접적 접촉이나 감염물체나 조류로부터 투하된 낙하물질로 인한 간접적 접촉으로 인해 전파되며, AI가 인체에도 전염될 수 있으므로, 인도의 AI조치는 “동물에 의해 운반되는 질병으로부터 인간의 생명과 건강을 보호하기 위한 조치”에 해당됨을 판시했다. 아울러 부속서 A(1)(b)와 관련, AI바이러스는 “질병유발 조직(disease-causing organisms)”에 해당하고, 인도의 조치는 이러한 “질병유발 조직으로부터 발생하는 위험으로부터 인간이나 동물의 건강을 보호하기 위한 조치”에 해당한다는 것이다. 따라서, 인도의 해당조치는 SPS협정 부속서 A(1) (a)부터 (c)에 정의된 SPS조치에 해당함을 판시하였다.

이러한 AI조치는 수입금지 형태로 취해졌는바, 수입금지 조치는 “국제교역에 영향을 미치는 조치”이므로 SPS협정 제1조 1항의 적용요건을 충족하게 된다.

2. 국제기준 기초/합치 여부 - SPS협정 제3.1, 3.2조

SPS협정 제3조

1. SPS조치를 가능한 한 광범위하게 조화시키기 위해, 회원국은 국제기준, 지침 및 권고가 있는 경우 자국의 SPS조치를 그러한 기준, 지침 및 권고에 기초시켜야 한다. 단, 특히 아래 3항의 경우와 같이 본 협정에 달리 규정한 경우에는 예외로 한다.

2. 국제기준, 지침 및 권고에 합치하는 SPS조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 및 건강을 보호하기 위해 필요한 것으로 간주하고, 본 협정과 GATT의 관련규정에 합치하는 것으로 추정한다.

3. 회원국은 과학적 정당성이 있거나, 회원국이 특정 보호의 수준의 결과 제5조제1항부터 제8항까지의 관련 규정에 따라 적절하다고 결정하는 경우 회원국은 관련 국제기준, 지침 또는 권고에 기초한 조치에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준보다 높은 보호를 초래하는 위생 또는 식물위생 조치를 도입 또는 유지할 수 있다. (Re.2) 상기에 불구하고, 국제기준, 지침 또는 권고에 기초한 조치에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준과 상이한 보호 수준을 초래하는 모든 조치는 이 협정의 그 밖의 규정과 불일치하지 아니한다.

(Remark 2) 제3조제3항의 목적상 회원국이 본 협정의 관련규정과 합치되는 이용가능한 과학적인 정보의 조사와 평가에 근거하여, 관련국제기준, 지침 또는 권고가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 달성에 충분치 않다고 결정하는 경우, 과학적인 정당성이 존재한다.

가. 당사국 주장 요지

미국은 인도의 조치가 국제기준에 기초하지 않고 있어 SPS협정 제3.1조를 위반하고 있고, 국제기준보다 엄격한 조치를 취했을 때 그 과학적 근거를 제시하지 못했으므로 3.3조도 위반했다고 주장했다.

이에 대해 인도는 자국의 AI조치는 OIE의 육생동물보건코드(Terrestrial Animal Health Code)에 따라 취해진 것이므로 SPS협정 제3.2조에 따라 그 WTO합치성이 보장되는 것이라 주장했다.

나. 패널 보고서 요지

① WTO회원국의 3가지 선택

패널은 SPS협정 제3조는 WTO회원국들에게 3가지 선택여지를 부여하고 있

는데, (i)국제기준에 기초(base)한 조치를 취하거나 아니면 (ii)국제기준에 합치하는(conform) 조치를 취하거나, 아니면 (iii)국제기준에 어긋나는(deviate) 조치를 취하는 것이 그것이라 설명했다. 이러한 세가지 선택간에 원칙과 예외관계가 존재하는 것은 아니고 WTO회원국이 병렬적으로 선택할 수 있는 것이나, 위 (ii)의 경우와 같이 국제기준에 합치하는 조치를 취하는 경우는 조치국이 해당조치가 WTO협정에 합치한다는 추정을 받는 혜택을 누릴 수 있는데 비해, (i)의 경우와 같이 국제기준에 합치하지는 않으나 이에 기초한 조치를 취하면, WTO합치성 추정의 혜택은 없으나, 제소국측이 제3.1조 위반의 입증을 해야하는 입증책임을 지게 되며, (iii)과 같이 국제기준에 어긋나는 조치를 취해 국제기준이 전제하는 보호수준보다 더 엄격한 수준을 적용하는 경우에는 그러한 조치를 취하는 국가가 WTO합치성을 보장해야 하는 부담을 지게 되는 것이라 보았다.

본 사안에 있어, SPS협정 부속서A(3)이 확인하고 있는 OIE가 관련 국제기구로서 동물보건 문제에 있어 육생동물보건코드를 제정해놓고 있으므로, 본 사안은 관련 국제기준이 존재하는 경우라 보았다. 패널은 국제기준이 존재하고 있는지 여부에 대해서만 심의할 뿐, 해당 기준이 어떠한 보호수준을 설정하고 있는지, 그러한 기준에 대해 국제사회의 총의(consensus)가 성립되어 있는지, 그리고 어떠한 과정을 통해 해당 기준이 채택되었는지를 심사할 필요는 없음을 확인했다.

② “국제기준”의 구체적 의미와 해석

만일 해당 국제기준이 여러번 개정된 경우, 패널의 임무는 최신 기준에 입각해 판단하면 될 뿐, 해당 조치가 취해진 당시 국제기준을 참조하는 것은 아니라 판시했다. 그 이유는 SPS조치가 과학적 근거에 입각하고 있는지 여부를 판단할 때, 이를 판단할 당시의 과학에 입각하는 것이지 해당 조치가 취해진 당시의 과학에 입각해서 판단하는 것이 아니므로, 국제기준에 기초/합치 하는지 여부를 판단할 때도 동일한 원칙을 적용하여 최신 국제기준에 입각해야 하는 것이라 설명했다. 다만, 계속적으로 변화되는 국제기준에 있어 특정 시점을 설정하여 판단기준을 삼아야 제소국과 피소국간의 공정한 판정절차가 가능해지는 것이고, 패널에 대한 위임사항(terms of reference)이 설정된 시점에서 패널의 판단임무는 확정되어버린 것이므로, 위임사항이 채택된 2012년 5월 시점에 존재하고 있었던 OIE 코드인 21차 육생동물보건코드

가 본 사안에 있어 관련 국제기준이라 판시했다(당시 패널의 심리종료 시점에 이미 22차 코드가 발간되어 있는 상황이었음).

패널은 이러한 OIE 코드에 입각해 볼 때, 인도 AI조치의 대상 중 “살아있는 돼지(live pigs)”와 “조류로부터 획득한 병리학 물질 및 생물 제품(pathological material and biological products from birds)”의 경우에는 OIE 코드 자체에 포함되어 있지 않은 것들이므로, 이들에 대해서 인도의 조치가 국제기준에 합치한다는 주장은 받아들일 수 없음을 판시했다.

그리고 가금류(poultry)에 대한 수입금지 조치의 경우, 관련 국제기준인 OIE 코드 제10.4.1.10조가 “당사국은 HPAI와 LPAI 바이러스가 가금류가 아닌 조류에서 감염된 사실이 통보된 것에 대응해서 가금류 제품의 교역에 즉각적인 금지조치를 부과해서는 안된다(A Member should not impose immediate bans on the trade in *poultry commodities* in response to a notification ... of *infection* with HPAI and LPAI virus in birds other than *poultry*, including wild birds)”고 규정한 것을 이유로 미국은 인도의 가금류에 대한 수입금지조치가 국제기준을 따르지 않은 것임을 주장했다. 이에 대해 인도는 위 코드 규정은 반대로 해석해야 마땅한바, “HPAI와 LPAI 바이러스가 가금류가 아닌 조류에서 감염된 사실이 통보된 것”이 아닌 경우에는 가금류에 대해서도 수입금지를 취해도 됨을 규정한 것으로 해석해야 한다고 주장했다.

이에 대해 패널은 이 OIE기준의 취지를 OIE측에 확인하고, 그 취지가 야생 조류의 AI감염 통보로 인해 성급하게 “가금류”에 대한 교역까지 제한하는 경우를 견제하기 위한 것임을 볼 때, 위 제10.4.1.10조는 “가금류”에 대한 수입금지를 명시적이든 묵시적이든 인정하는 것으로 해석될 수 없다고 판시했다.

또한, 위 제10.4.1.10조는 “해당 제품별로 수입금지”를 해야 함을 권고하고 있는 것이 아니라서, 설령 위 기준에 해당하는 경우라 할지라도 해당 제품의 수출국 내의 생산지가 각 지역과 구역별로 AI로부터 자유로운 지역/구역으로 인정된 경우에는 그 지위에 따라 수입제한 여부를 달리하는 것을 허용하는 내용의 권고로 해석해야 한다고 판시했다.

③ 본 사안에의 적용

패널은 인도가 해석하듯이 위 OIE기준이 수입의 조건으로 AI 미발생을 수출국 전 영토단위로 요구할 수 있도록 허용하는 것이라는데 동의할 수 없음을 밝히고, 인도의 조치가 AI발생을 통보한 국가로부터 일정한 농산물까지 수입을 금지하고 있고, AI미발생 지역/구역으로부터의 수입을 허용하지 않고 있으므로, 국제기준에 어긋난(deviate) 조치에 해당한다고 결론지었다.

3. 위험평가 여부 - SPS협정 제5.1, 5.2 및 2.2조

<p>제 5 조</p> <p>위험평가 및 위생 및 식물위생 보호의 적정수준 결정</p> <p>1. 회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려하여, 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가에 기초하도록 보장한다.</p> <p>2. 위험평가에 있어서 회원국은 이용가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산 방법, 관련 검사, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생율, 병해충 안전지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 다른 처리를 고려한다.</p> <p style="text-align: center;">제 2 조</p> <p style="text-align: center;">기본적인 권리 및 의무</p> <p>2. 회원국은 위생 및 식물위생 조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위내에서만 적용되고, 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않도록 보장한다. 단, 제5조제7항에 규정된 사항은 제외된다.</p>

가. 당사국 주장 요지

미국은 인도가 위험평가 자체를 실시함이 없이 AI조치를 취했으므로 SPS협정 제5.1, 5.2 및 2.2조의 위험평가 의무를 위반했다고 주장했다. 또한 이는 제2.2조상의 과학적 근거 없이 SPS조치를 취하지 않아야 할 의무 또한 위반한다고 주장했다.

이에 대해 인도는 자국의 조치가 OIE권고를 채택한 결과이므로, 위험평가를 실시할 것이 요구되지 않으며, 다른 국가들도 유사한 수입규제를 취하고 있고, 기존의 과학적 자료 중 인도 조치에 부합하는 것이 있음을 이유로, 미국

측이 제소국으로서의 최초 입증책임(prima facie case)을 다하지 못했다고 반박했다.

나. 패널 보고서 요지

패널은 위험평가란 평가자가 가용한 과학적 증거를 고려하여 “사실과 의견을 연구하는 체계적이고, 엄격하며, 객관적인 조사와 분석하는 단계(a process characterized by systematic, disciplined and objective enquiry and analysis, that is, a mode of studying and sorting out facts and opinions)”가 존재해야 함을 설명하고, 인도가 WTO SPS위원회에서 제출한 한 과학적 자료의 간단한 요약본 및 호주의 위험평가에 대한 단순한 참조는 위험평가에 해당하지 않음을 확인했다. 인도정부 자체도 SPS협정이 요구하는 정도로의 위험평가는 실시하지 않았음을 인정했으므로, 패널은 인도가 SPS협정 제 5.1조를 위반했으며, 위험평가가 부재한 사실은 제5.2조상의 고려사항들을 위험평가시 하지 않은 것도 성립되므로, 제5.2조도 아울러 위반했음을 판시했다. 이는 또한 SPS협정 제2.2조상의 과학적 근거 없이 SPS조치를 취하지 않아야 할 의무를 위반하는 것이었다.

4. 자의적 차별 및 위장된 교역제한 여부 - SPS협정 제2.3조 및 5.5조

가. 당사국 주장 요지

SPS협정

2.3. 회원국은 자기나라 영토와 다른 회원국 영토간에 차별 적용하지 않는 것을 포함하여 자기나라의 위생 및 식물위생 조치가 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국들을 자의적이고 부당하게 차별하지 아니하도록 보장한다. 위생 및 식물위생 조치는 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방법으로 적용되지 아니한다.

5.5. 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위협으로부터의 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준이라는 개념의 적용에 있어서 일관성을 달성할 목적으로, 각 회원국은 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준에서의 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래하는 경우에는 자의적 또는 부당한 구별을 회피한다. 회원국은 이 협정 제12조제1항, 제2항 및 제3항에 따라 위원회에서 이 규정의 실제 이행을 촉진하기 위한 지침을 개발하기 위하여 협력한다. 동 지침을 개발함에 있어서 위원회는 사람들이 자발적으로 자신을 노출하는 인간의 건강상 위협의 예외적 특성을 포함한 모든 관련 요소를 고려한다.

미국은 인도가 AI에 대한 대응과 관련 자국산 제품의 판매에 대한 규제와는

매우 다른 규제를 수입제품에 대해 취하고 있으며, 이러한 차이는 AI방제노력과는 관계가 없이 수입제품에 대한 자의적인 차별을 설정하고 위장된 교역장벽을 수립하려는 노력의 일환이므로, SPS협정 제2.3조를 위반했음을 주장했다. 즉, 인도가 자국의 제품에 대해서는 발병지역으로부터 10 km 이내의 구역의 제품에 대해서만 판매를 금지하고 있는데 비해, 수입품에 대해서는 발병국가의 전역에서 생산된 제품을 수입금지하고 있고, 국산품에 대해서는 저병원성AI를 감지하기 위한 감시체제도 운영하지 않고 있는데 반해 수입품은 저병원성AI 발병국가로부터의 수입금지 제도를 운영하고 있는 것은 자의적인 차별이고 위장된 교역제한이라는 것이었다.

이에 대해 인도는 국산품의 경우에는 발병중심지가 알려져 있고 수입품의 경우에는 수출국 전역에 걸쳐 확산되어 있는 상황이라 규제범위에 있어 차이를 둔 것이므로 이를 제2.3조상의 “자의적이고 부당한” 차별이라 볼 수 없다고 반박했다. 또한 LPAI에 대한 국내적 감시체제를 운영하지 않고 있는 것은 LPAI는 전적으로 외래(exotic) 질병이라서 인도는 이를 지금까지 경험한 바가 없는 청정국가라서 이러한 체제를 운영하지 않고 있는 것이므로 이를 부당한 차별이라 볼 수 없다고 설명했다.

나. 패널 보고서 요지

① SPS협정 제2.3조와 제5.5조간의 관계

패널은 이미 인도의 조치가 국제기준에 합치하는 것이 아님을 판시했으므로, 인도 조치가 SPS협정에의 합치성 추정을 받지 못함을 상기시켰다. SPS협정 제2.3조와 제5.5조간의 관계에 대해서, 패널은 제2.3조가 제5.5조 보다는 좀더 일반적인 성격의 조항이라서 전자 위반이 반드시 후자 위반을 의미하는 것은 아니라 설명했다. 즉, 제5.5조 위반에 대한 조사 없이도 제2.3조 위반이 성립될 수도 있는 것이다. 따라서 패널은 제5.5조에 대한 심사가 반드시 제2.3조에 대한 심사에 선행되어야 하는 것은 아니므로, 제2.3조 위반에 대한 심사부터 진행하였다.

② 제2.3조의 “유사상황”에 대한 “차별” 성립

인도가 자국의 제품에 대해서는 발병지역으로부터 10 km 이내의 구역의 제

품에 대해서만 판매를 금지하고 있는데 비해, 수입품에 대해서는 발병국가의 전역에서 생산된 제품을 수입금지하고 있고, 국산품에 대해서는 저병원성AI를 감지하기 위한 감시체제도 운영하지 않고 있는데 반해 수입품은 저병원성AI 발병국가로부터의 수입금지 제도를 운영하고 있는 것은 LPAI의 위험에 유사하게 처해있는 제품간 이러한 위험이 국내에서 초래되는 것인지 또는 외국에서 초래되는 것인지를 단순한 차이에 의해 다른 대우를 하는 것이므로 SPS협정 제2.3조의 “차별(discrimination)”에 해당함을 판시했다.

③ “자의적이거나 부당한” 차별 여부

이러한 차별이 제2.3조상의 “자의적이거나 부당한(arbitrary or unjustifiable)” 차별에 해당하는 것인지에 대해, 패널은 GATT 제XX조에서와 유사한 분석을 진행하였다.

국산품의 경우에는 발병중심지가 알려져 있어 통제가능한데 반해 수입품의 경우에는 유통채널에 진입하게 되면 시장전역에 걸쳐 확산될 수 있기에 통제가 가능하지 않으므로, 양자에 대한 규제범위에 있어 차이를 둔 것이라는 인도측의 설명에도 불구하고, 패널은 인도의 제도가 수입국과 수출국간 발병의 범위 및 통제가능 정도에 차이가 없는 경우에 대한 고려 메카니즘 자체가 부재한 것임을 지적했다. 즉, AI발생 통보로 인해 수입품이 전면 수입금지 당하게 되어 있으므로, 수출국의 입장에서는 자국의 AI를 일부지역에 국한하여 통제하고 있는 경우라도 타 지역 생산 제품을 수출할 수 있는 길이 원천적으로 봉쇄되어 있다는 것이다. 더 나아가 수출국이 자국의 AI확산을 자체적으로 차단하거나 봉쇄하는 조치를 취할 수도 있는데, 이러한 가능성에 대한 고려가 배제된채 인도의 AI조치가 취해지도록 되어있다는 것이다. 따라서 인도의 AI조치는 AI발병을 통보한 수출국에서 지배적인 다른 조건(위험을 통제하고 있는 상황)에 대한 고려를 기울이지 않고 있는바, 이는 SPS협정 제2.3조상의 “부당한 차별”에 해당함을 패널이 판시했다.

패널은 또한 LPAI가 전적으로 외래질병이라는 인도측 주장은 근거가 부족하다는 전문가의 의견을 참작하여 인도측이 자신의 주장을 입증하기 위해 제출한 자료들이 그 주장을 입증하기에 불충분하므로, 인도가 자국의 LPAI에 대한 감시체계를 유지하고 있지 않은 것이 자의적이거나 부당한 차별이 아니라는 인도측의 주장을 수용할 수 없다고 판시했다.

④ 위장된 교역제한 조치 여부

패널은 인도가 수입품에 대해 자의적이고 부당한 차별을 설정하고 있으며, 국제기준에 어긋난 조치를 취하고 있고, 위험평가 자체를 실시하지 않은 사실 등을 종합해보면, SPS협정 제2.3조 제2문상의 위장된 교역제한을 구성하는 방식으로 AI조치를 취한 것으로 볼 수 있다고 판시했다.

5. 대안 조치 존재여부 및 교역제한 정도 - SPS협정 제5.6조 및 2.2조

5.6. 제3조제2항을 저해함이 없이, 위생 또는 식물위생 보호 적정수준을 달성하기 위하여 위생 또는 식물위생 조치를 수립 또는 유지하는 때에는, 회원국은 기술적 및 경제적인 타당성을 고려하여, 동 조치가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역제한적인 조치가 되지 않도록 보장한다. (Re.3)

(Remark 3) 제5조제6항의 목적상, 기술적 및 경제적인 타당성을 고려하여 합리적으로 이용 가능하고 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하면서 무역에 대한 제한이 현저히 적은 다른 조치가 없는 경우, 동 조치는 필요한 정도 이상의 무역제한조치가 아니다.

2.2. 회원국은 위생 및 식물위생 조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위내에서만 적용되고, 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 증거없이 유지되지 않도록 보장한다. 단, 제5조제7항에 규정된 사항은 제외된다.

가. 당사국 주장 요지

미국은 인도의 조치는 적절한 보호수준을 달성하기에 요구되는 것보다 더 교역제한적 조치이므로 SPS협정 제5.6조와 제2.2조를 위반했음을 주장했다. 미국에 따르면 OIE코드 자체가 인도가 금지하고 있는 제품들에 대한 안전한 수입을 권고하고 있어, 인도정부가 추구하는 목적을 달성하면서도 덜 교역제한적 대안조치를 권고하고 있는데 인도가 이를 수용하지 않았다는 것이다.

이에 대해 인도는 미국측이 막연히 OIE코드를 대안으로 지목하고 있고, 구체적으로 어떠한 대안조치가 존재하고 있는지를 제시하지 못했다고 반박했다. 또한 미국 당국에 의해 발급된 검역증명서는 믿을 만하지 않고, AI가 창궐하는 시기에 수입되는 막대한 물량의 수입품에 대처할 인도정부측 능력이 부족하므로 미국측 검역증명서에 의존하여 인도가 조치를 취하는 대안은 기술적으로나 경제적으로 선택가능한 방법이 아님을 주장했다.

나. 패널 보고서 요지

① 대안조치의 제시

패널은 우선 SPS협정 제5.6조 위반이 성립되기 위해서는 수입국이 취한 SPS조치보다 덜 교역제한적이면서 합리적으로 가용한 대안조치가 있음을 제소국측이 제시해야 함을 상기시켰다. 미국측이 제시한 대안조치인 OIE코드에 따른 조치는 인도측이 주장하듯이 막연한 것이 아니라 구체적인 조치 이기는 하나, 이 코드가 살아있는 돼지와 조류로부터 획득한 병원성물질과 생물제품은 그 적용 범위에 포함하고 있지 않으므로, 이들 제품의 수입금지 조치에 대한 대안조치를 미국측이 제시한 것은 아님을 지적했다.

패널은 인도측이 이미 수출국들의 AI 미발생 여부를 결정할 때, 수출국들의 선언이나 입증에 의존해왔음을 들어, 인도가 미국 당국의 검역증명서를 믿을 수 없다고 주장하는 것은 설득력이 없음을 설명하고, 수출국들이 AI로부터 자유로움을 OIE에 통보하게 되면 인도정부가 수입금지 조치를 해제해온 사실은 인도가 수입제품에 대한 대처능력이 있음을 보여주는 것이라 지적했다. 따라서 OIE코드의 권고내용에 입각한 조치가 인도정부가 취할 수 있는 기술적이고 경제적으로 가용한 합리적 대안에 해당함을 판시했다.

② 제시된 대안조치가 인도의 보호수준을 달성하는지 여부

인도는 자국의 보호수준(ALOP)이 (i) HPAI와 LPAI의 진입방지와 (ii) AI로부터 자유로운 국가 유지임을 설명했다. 패널은 ALOP란 “수용가능한 위험 수준(acceptable level of risk)”인 것인바, 이를 수량적으로 표현할 필요는 없으나, “보호나 위험의 강도나 정도에 관련되어 자국이 인용할 수 있는 특정치(a certain threshold that denotes the position of the relevant Member in relation to the intensity, extent, or relative amount of protection or risk that the Member deems to be tolerable or suitable)”로 제시할 수 있어야 한다고 보았다. 그런데 인도가 이러한 인용가능한 특정치를 제시한 것은 아니므로, 패널은 그동안의 판례에 입각해볼 때, 인도의 S.O. 1663(E)에서와 같은 수입금지조치가 추구하는 ALOP는 “위험도 전무(zero-risk level)”를 추구하는 것이라 보았다. 단, 일반적으로 수입금지 조치라 하더라도 위험을 완전히 없앨 수는 없고, 특히 AI의 경우는 야생조류의 이동에 의해 전파될 수도 있으므로, 인도가 설정한 ALOP는 결국 “매우 높거나 매우 보수적인(very

high or very conservative)” 수준이라 결론지었다.

그런데 미국측이 제시한 대안조치인 OIE코드는 최상급의 안전수준을 달성하도록 고안된 것으로 국제적으로 명망있는 전문가의 최신 과학적 분석을 통해 수립된 것임을 감안할 때, 인도의 ALOP인 매우 높거나 보수적인 수준과 적어도 동등한 수준의 보호를 달성할 수 있는 수준이라고 패널은 보았다. 그러므로 패널은 제소국인 미국이 충분한 과학적 근거에 기초하여 대안조치를 제시하였으며, 이러한 대안조치는 인도측의 ALOP를 달성할 수 있다고 판시했다.

③ 제시된 대안조치가 상당히 덜 교역 제한적인지 여부

패널은 인도의 AI조치는 AI를 통보한 국가로부터의 일정한 제품을 수입금지시키고 있는바, “수입에 대해 조건을 부과하는 조치는 그것이 아무리 엄격한 조건이라도 수입 자체의 금지보다는 상당히 덜 교역 제한적이다”라는 과거의 판단관례에 동의했다.

이에 비해, OIE코드는 가금류 제품에 대해 명시적으로나 묵시적으로라도 수입금지를 권고하지 않고 있고, AI가 통보된 국가의 제품일지라도 안전하게 교역될 수 있는 조건을 규정하고 있음을 주목했다. 그러므로 패널은 미국이 제시한 대안조치인 OIE코드의 권고내용에 따른 조치가 인도의 AI조치보다 상당히 덜 교역제한적인 것이라 판시했다.

이상을 고려할 때, 인도의 AI조치는 SPS협정 제5.6조를 위반한다고 결론지었다. SPS협정 제5.6조는 제2.2조와 그 취지상 일체성 있게 해석해야 하는바, 본 사안과 같이 자국의 ALOP를 달성할 수 있으며 합리적으로 가용한 덜 교역제한적인 조치가 있다는 것은 SPS협정 제2.2조에서 금지하고 있는 “필요한 정도보다 과한 조치”를 취한 것으로 추정(presumption)할 수 있는데, 인도측이 이러한 추정을 반박할 수 있는 주장을 제시하지 못했으므로 결국 인도의 조치는 제2.2조도 위반했다고 판시했다.

6. 지역화 조건 인정 여부 - SPS협정 제6.1조 및 6.2조

제 6 조 병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적용

1. 회원국은 상품의 원산지 및 도착지 - 국가의 전체, 국가의 일부와 수개국가의 전체 또는 일부의 여부에 관계없이 - 의 위생 또는 식물위생상의 특징에 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치를 적합하도록 보장한다. 어느 지역의 위생 또는 식물위생상의 특징을 평가하는데 있어서 회원국은 특히 특정 병해충 발생율, 박멸 또는 방제계획의 존재 및 관련 국제기구에 의해 개발되는 적절한 기준 또는 지침등을 고려한다.
2. 특히 회원국은 병해충 안전지역과 병해충 발생이 적은 지역의 개념을 인정한다. 이러한 지역의 결정은 지리, 생태학적 체계, 역학적 감시 및 위생 또는 식물 위생관리의 효과성등의 요소에 근거한다.
3. 자기나라의 영토내의 지역이 병해충 안전지역 또는 발생이 적은 지역이라고 주장하는 수출회원국은 이러한 지역이 병해충 안전지역 또는 발생이 적은 지역이라는 사실을 수입회원국에게 객관적으로 증명하기 위하여 필요한 증거를 제시한다. 이 목적을 위하여 요청이 있는 경우 검사, 시험 및 다른 관련절차를 위해 수입회원국에게 합리적인 접근이 부여된다.

가. 당사국 주장 요지

미국은 인도의 AI조치가 “해당 수입품이 생산된 지역의 SPS특징에 적합하도록 보장”하지 않았고, “생산지역의 SPS특징을 평가”하지 않아서 병해충 안전지역, 저 발생지역, 박멸프로그램의 존재 및 관련 OIE지침을 고려하지 않았으므로, SPS협정 제6조 1항 제1문과 2문을 각각 위반했음을 주장했다. 또한, 인도가 병해충 안전지역과 병해충 저발생 지역 개념 자체를 인정하고 있지 않아 제6조 2항 제1문도 위반하고 있고, 동조 제2문에 규정된 요소들을 고려하여 병해충 안전지역과 저발생지역을 인정받는 가능성을 차단하고 있으므로 제6조 2항 제2문도 위반한다고 주장했다.

이에 대해 인도는 미국이 SPS협정 제6조 3항에 규정된 수출국의 의무를 아직 다하지 못한 상태이므로 제6조 1항과 2항에 규정된 수입국의 의무가 발생하는 것이 아니라 대응했다.

나. 패널 보고서 요지

① SPS협정 제6조의 각 항간의 관계

패널은 우선 SPS협정 제6조의 1, 2, 3항간의 상호관계에 주목하여, 수출국은 제6조 3항에 의거하여 수입국에 지역화관련 정보를 제공하고 수입국의 일정한 검증을 용인하면서, 지역화를 인정해줄 것을 요구할 권리가 있다고 설명했다. 이 때, 수출국이 필요한 지역화 정보를 수입국에 제공하는데 실패했다 라도, 그러한 실패 자체가 제6조 1항이나 제6조 2항에서 발생하는 수입국의 의무를 면제시켜주는 것은 아님을 주의해야 한다고 보았다. 즉, 6.3조가 6.1/6.2조의 조건규정은 아닌 것이므로, 6.3조의 조건이 충족되지 못한 것과 6.1/6.2조 위반여부는 서로 독립적으로 판단해야 한다는 것이다.

② SPS협정 제6.1, 6.2조 위반 여부

본 사안의 경우에는 OIE기준이 수립되어 있는 경우이므로, 수출국의 입증은 수입국의 지역화 의무에 선행되는 조건이라 볼 수 없는바, 패널은 수입국이 제6.2조에 의거하여 지역화를 “승인(recognize)”할 의무가 있다고 보았다. 그런데 이러한 승인이 명시적 절차로 이루어져야 하는지 아니면 구체적 결정에 있어 사실상 이루어지면 되는 것인지에 대해 이견이 있을 수 있으나, 패널은 “최소한 지역화 개념이 적절한 사안에 있어 이러한 개념을 인정하는 것을 부정(deny)하거나 이에 모순되는 조치를 취해서는(contradict) 안된다”고 판시했다.

인도의 AI조치는 국가단위로 수입을 금지하고 있어, 지역화 승인제도와 모순되는(contradict) 조치를 취하고 있는 것이므로, 패널 심리과정에서 인도측 대표가 자국도 지역화개념을 인정하고 있다는 선언을 했음에도 불구하고, 이러한 구두인정을 뒷받침할 만한 증거자료가 없는 상황에서 S.O. 1663(E)에서 명시하고 있는 지역화 제도와 양립불가능한 양태의 조치들을 정당화시킬 수는 없는 것이라고 설명했다. 그러므로, 패널은 인도가 지역화개념을 인정하지 않고 있기에 SPS협정 제6.2조를 위반한다고 판시했다.

이렇게 인도정부가 지역화개념 자체를 인정하지 않고 있는 것은 AI조치를 해당지역의 SPS특징에 적합하도록 보장하는 것이 아니므로 제6.1조 또한 위반이 성립되는 것이었다.

7. SPS조치에 대한 정보의 제공여부 - SPS협정 제7조 및 부속서B

제7조 투명성

회원국은 부속서 2의 규정에 따라 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치의 변경을 통보하고 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치에 관한 정보를 제공한다.

부속서 B 위생 및 식물위생 규정의 투명성

규정의 공표.

2. 긴급한 상황의 경우를 제외하고는, 회원국은 수출회원국, 특히 개발도상회원국내의 생산자가 수입 회원국의 요구조건에 자신의 제품 및 생산방법을 적응시킬 수 있는 시간을 허용하기 위하여 위생 또는 식물위생 규정의 공표와 발효사이에 합리적인 시간적 간격을 허용한다.

...

통보절차

5. 국제표준, 지침 또는 권고가 존재하지 아니하거나, 또는 제안된 위생 또는 식물위생규정의 내용이 실질적으로 국제표준, 지침 또는 권고의 내용과 동일하지 아니하면서 동 규정이 다른 회원국의 무역에 심각한 영향을 미치는 경우에는 언제나 회원국은,

가. 이해당사회원국이 특정규정의 도입에 관한 제안을 인지할 수 있도록 조기에 이를 공고한다.

나. 사무국을 통하여 제안된 규정의 목적 및 합리적 이유에 관한 간략한 지적과 함께 동 규정의 대상 품목을 다른 회원국에게 통보한다. 동 통보는 개정이 아직 가능하고 의견이 고려될 수 있는 조기에 행하여진다.

다. 요청이 있는 경우, 제안된 규정의 사본을 다른 회원국에게 제공하고 또한 가능한 경우에는 언제나, 국제표준, 지침 또는 권고와 실질적으로 상이한 부분을 확인한다.

라. 다른 회원국이 서면으로 의견을 제시하고, 요청이 있을 경우 동 의견을 논의하고 동 의견과 논의 결과를 고려할 수 있도록 차별없이 합리적인 시간을 허용한다.

6. 그러나 회원국에 대해 건강보호상 긴급한 문제가 발생하거나, 발생할 우려가 있는 경우, 동 회원국은 필요하다고 판단하는 경우, 이 부속서 제5항의 절차를 생략할 수 있다. 단, 동 회원국은,

가. 사무국을 통하여 긴급한 문제의 성격을 포함하여 특정규정 및 대상품목을 동 규정의 목적 및 합리적인 이유에 대한 간략한 지적과 함께 다른 회원국에게 즉시 통보하고,

나. 요청이 있는 경우, 다른 회원국에게 동 규정의 사본을 제공하고,

다. 다른 회원국이 서면으로 의견을 제시하는 것을 허용하고, 요청이 있을 경우 동 의견을 논의하고 동 의견과 논의 결과를 고려한다....

가. 당사국 주장 요지

미국은 인도가 AI조치에 관한 정보를 SPS협정 부속서B에 따라 제공하지 않았으므로 동 부속서B 5항 및 협정 제7조를 위반하며, 아울러 관련 법규의 공표와 시행 사이에 합리적 시간간격을 허용하지 않았으므로 부속서B 2항을 위반한다고 주장했다.

이에 대해 인도는 자국의 조치는 국제기준에 합치한 조치이므로 부속서B의 5항의 통보대상에 해당하지 않아 통보의무가 발생하지 않는다고 반박했다. 또한 자국의 조치는 AI통보 국가들로부터 발생하는 인간 및 동물 보건에 대한 긴급한 대처의 필요에서 취해진 것이므로 부속서B 6항에 따라 5항상의 통보의무가 발생하지 않음도 주장했다.

나. 패널 보고서 요지

패널은 이미 인도의 조치는 국제기준에 어긋나는 SPS조치임을 판시했고, 가축법과 행정규칙을 통해 이루어졌으므로, 부속서B 5항에 따른 통보대상인 SPS법규에 해당함을 판시했다.

① 공표와 시행사이의 시간 간격 허용여부 - 부속서B 2항

인도가 S.O.1663(E)를 WTO사무국에 통보한 시점은 2011.10.7.이고, 이 시점은 동 조치가 시행된 2011.7.19.보다 한참 뒤였다. 인도는 2007년 이래로 유사한 AI관련 수입규제를 여러번 통보한 바가 있다. 패널은 이러한 정황을 볼 때, SPS협정 부속서B 2항에 규정된 “긴급한 상황”에 해당하는 경우라 볼 수 없다고 보았다.

해당 조치는 2011.7.19. 공표됨과 동시에 시행되었는바, 이것은 공표와 시행에 시간 간격을 전혀두지 않은 것이므로 부속서B 2항을 위반한다고 판시했다.

② 긴급한 건강보호 조치 여부 - 부속서B 6항

패널은 인도정부가 자국의 조치가 “AI통보 국가들로부터 발생하는 인간 및

동물 보건에 대한 긴급한 대처의 필요에서 취해진 긴급조치”임을 주장했으나, 이를 입증할 만한 아무런 자료도 제공하고 있지 않고 있으며, 또한 인도 정부가 이전에서 여러차례 유사한 통보를 WTO사무국에 제출한 적이 있음을 볼 때, 특별히 S.O.1663(E)의 경우에 긴급한 보건상의 필요가 있었다고 볼 수 없음을 이유로 부속서B 6항이 적용될 수 없다고 판시했다.

③ 통보절차 준수 여부 - 부속서B 5항

인도의 AI조치가 통보대상인 SPS법규이므로, 이러한 법규가 제안된 당시에 이를 공고하여 이해당사국들이 관련 제안을 인지할 수 있도록 했어야 하는데, 이를 행하지 않았으므로, 부속서B 5항(a) 위반이 성립한다.

인도가 WTO사무국에 통보한 시점은 이미 동 조치가 시행된 후였으므로, WTO사무국 통보가 해당 조치가 아직 개정이 가능한 시점에 행해져야 한다고 규정하고 있는 부속서B 5항(b) 위반이 성립한다.

인도가 AI조치의 제안단계에서 타 회원국에 통보한 적이 없으므로, 타 회원국이 이에 대해 의견을 제출할 합리적 기간을 누릴 수 없었기에 부속서B 5항(d) 위반이 성립한다.

패널은 이처럼 인도의 조치는 SPS협정 부속서B를 위반하는바, 이것은 동 협정 제7조를 아울러 위반함을 의미한다고 판시했다.

III. 상소기구 판시

패소국인 인도는 패널의 판시내용 중 SPS협정 제2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 5.1, 5.6, 6조 등 위반판정에 대해 불복하고 상소기구에 상소하였는바, 상소기구의 판시내용을 요약하면 아래와 같다.

1. 과학적 근거 및 위험평가 문제 - SPS협정 제2.2, 5.1, 5.2조

인도는 자국의 AI조치가 과학적 원칙에 근거하지 않았고, 위험평가를 거치지 않았으므로 SPS협정 제2.2, 5.1, 5.2조에 위반한다는 패널 판시내용을 기각해

줄 것을 상소기구에 요구했다. 인도측의 주장은 SPS협정 제2.2조와 5.1조는 서로 독립적인 별도의 조항임에도 불구하고 패널이 이들을 구분없이 적용하고 있는 오류가 있다는 것이다. 즉, WTO회원국은 자국의 SPS조치와 과학적 근거원칙간의 직접적인 연관관계를 입증함으로써 제2.2조를 위반하지 않고 있음을 입증할 수도 있고, 아니면 제5.1조상의 위험평가를 통해 이를 입증할 수도 있는 것인데, 패널의 논리는 전자의 가능성을 차단시키고 있다는 것이다. 한마디로 말해, 인도는 해당 당사국이 별도로 제2.2조 준수를 입증할 수 있으면 제5.1조상의 위험평가는 거칠 필요가 없는 것이라는 논리를 제시했다.

상소기구는 SPS협정 제5조가 제2조상의 일반원칙을 좀 더 특정한 방식으로 규정한 특정적인 의무를 담고 있는 것이어서 제5.1 및 5.2조 위반은 제2.2조 위반의 추정적 효과를 발생시킨다는 패널 판시내용을 지지했다. 비록 이러한 추정이 이를 부정하는 당사국에 의해 반박될 수는 있을 지라도, SPS조치를 취하는 국가가 제2.2조상의 원칙을 준수하는 우선적인 통로와 구체적 준수방식은 제5조상의 위험평가를 통해서임을 부인할 수는 없다고 확인했다. 따라서 SPS조치가 과학적 근거에 기초하고 있는지 여부는 조치를 취한 당사국이 특정한 위험을 평가하고 그러한 평가에 합리적으로 연결되는 조치를 취하였는지를 조사하는데서 비롯된다는 것이다. 그러므로 당사국이 위험평가를 실시하지 않은 경우에는 SPS조치가 과학적 근거에 합리적이고 객관적으로 근거하고 있음을 입증하는 것이 대부분 어렵다고 판시했다.

상소기구는 SPS협정 제2.2조와 제5.1조는 둘 다 준수해야 하는 의무조항인데, 인도측의 논리에 의하면 두 조항중 하나를 선택적으로 준수하면 된다는 전제가 성립되므로 이는 옳지 않은 전제임을 설명했다. 아울러 인도측이 주장한 바인 “패널은 제2.2조 준수여부에 대한 심리를 먼저 진행하고, 그 다음에 제5.1 및 5.2조 심리를 진행해야 한다”는 것에 동의하지 않음도 판시했다. 그러므로 패널의 SPS협정 제2.2, 5.1 및 5.2조간의 관계에 대한 해석에 문제가 없음을 확인했다.

다만, 위와 같은 조항간의 해석을 본 사안에 적용하는데 있어 패널이 오류를 범했음을 상소기구는 판시했다. 즉, 인도측이 LPAI를 통보한 국가들로부터 수입되는 가금류(poultry)와 알(eggs)을 수입 금지시킨 과학적 근거를 패널에 제시했음에도 불구하고, 패널이 이를 심사하지 않고, 인도정부가 위험평가를

거치지 않아서 제5.1 및 5.2조 위반했다는 사실 자체로부터 제2.2조를 위반했다고 결론지은 것은 제5조 위반이 제2.2조 위반을 추정(presumption)하는 것이 아니고 간주(irrebuttable presumption)해버리는 효과가 있게 되므로 이 부분에 대한 패널 판시는 기각한다고 판시했다.

이처럼 LPAI를 통보한 국가로부터의 가금류와 알 수입금지조치가 SPS협정 제2.2조 위반이라는 패널판시 내용이 기각되었을지라도, 제5.1조와 5.2조 준수는 별도의 문제이므로(즉, 제2.2조 준수사실이 제5.1, 5.1조 미준수를 정당화할 수는 없으므로), 위험평가를 실시하지 않아서 제5.1, 5.2조에 위반한다는 패널 판시내용에 대해서는 상소기구가 인용결정을 내렸다.

2. 국제기준 기초/합치 문제 - SPS협정 제3.1, 3.2, 11.2조

패널이 인도의 조치가 국제기준인 OIE코드의 권고에 어긋난 조치를 취한 것이므로 SPS협정 제3.1 및 3.2조에 합치하지 않는다는 판정을 내림에 있어 OIE전문가의 의견을 참조한 것에 대해 인도측은 이의를 제기하고 상소했다. 즉, 패널이 OIE 등의 전문기관의 견해를 청취하는 것은 SPS협정 제11.2조에서도 보장되어 있는 절차이기는 하나, 이것은 어디까지나 전문기관의 “과학적이고 기술적인 사항”에 대한 의견에 한정하는 것이지, 패널이 본 건의 심리과정에서 행한 바와 같이 OIE코드의 해석문제에 대한 의견을 외부전문가에게 청취한 것은 제11.2조의 권한을 넘은 행위이므로 이를 기각해야 한다는 것이다.

제11조 협의 및 분쟁해결

...

2. 이 협정에 따른 과학적 또는 기술적인 쟁점을 포함하는 분쟁시, 패널은 분쟁당사국과 협의하여 패널이 선정한 전문가로부터 자문을 구하여야 한다. 이 목적을 위하여 패널은 적절하다고 판단하는 경우에는 일방 분쟁당사국의 요청 또는 자신의 주도에 의하여 기술 전문가 자문단을 설치하거나 관련 국제기구와 협의할 수 있다.

이러한 주장에 대해 상소기구는 SPS협정 제11.2조에서 “과학적 또는 기술적인 쟁점”을 언급한 것은 SPS분쟁에 공통적인 이슈들의 타입을 언급한 것에 불과하고, 패널이 전문가에게 문의할 수 있는 사항을 제한적으로 설정하려는 취지가 아님을 지적했다. 그러므로 패널이 OIE에 OIE Code 제10.4조의 여러

조항간의 관계 및 의미에 대해 질의한 것은 SPS협정 제11.2조를 위반한 것이 아님을 판시했다.

이밖에도 인도는 패널의 OIE 코드의 해석이 조약해석의 원칙에 반한다는 주장을 펼쳤으나, 상소기구는 이를 기각했다. 이상과 같은 인도측 주장을 모두 기각하였으므로, 상소기구는 인도의 조치가 SPS협정 제3.1 및 3.2조에 합치되지 않으므로, SPS협정 합치성의 추정의 혜택을 누리지 못한다는 패널 판시내용을 그대로 인용하였다.

3. 지역화 문제 - SPS협정 제6.1, 6.2 및 6.3조

인도는 패널이 SPS협정 제6.1, 6.2 및 6.3조간의 관계를 잘못 해석한 오류가 있음을 지적하고 이를 상소했다. 인도측 주장에 의하면, 제6.1, 6.2조는 6.3조에 의해 비로소 적용가능하게 되는 성격의 조항이므로, 수출국이 제6.3조에 입각한 입증을 다한 이후에 비로소 수입국의 SPS조치의 적합성 위반행위가 제6.1, 6.2조 위반이 될 수 있는 것이라는 것이다.

상소기구는 제6.2조는 제6.1조상의 적합성(adaptation) 의무를 준수하는 특정한 방식을 규정한 것인바, 제6.1조는 일반적인 적합성 원칙을 규정한 것이고, 제6.2조는 특정한 개념을 인정할 것을 규정하고 있다. 이러한 원칙과 개념인정의 절차와 방식에 대해서는 당사국의 재량에 맡기고 있으므로, 그 위반여부는 사안별로 검토가 필요하다고 보았다. 한편, 제6.3조는 특정한 상황, 즉, 수출국이 질병 무발생/저발생 지역의 인정을 요구하고 있는 경우를 상정한 조항이라 설명했다.

따라서 제6조상의 세 조항이 모두 상호 연결되어 있어 지역화에 관한 서로 다른 측면을 다루고 있는 것이므로, 인도측이 주장하고 있는 바와 같이 제6.1조와 6.2조상의 의무가 제6.3조상의 조건의 성취를 전제조건으로 하고 있는 것은 아님을 지적했다. 그러므로 상소기구는 패널이 해석한 제6조 각항에 대한 관계는 대체적으로 수용할 수 있으므로, 이에 대한 오류가 있다고 볼 수 없음을 판시했다.

인도는 또한 패널이 S.O. 1663(E)가 지역화개념을 인정할 여지를 두고 있지 않다는 것만 보고, 가축법상의 재량규정에 의해 실제로 인도당국이 지역화

개념을 인정하는 조치를 취할수도 있는 점을 무시한 것은 SPS협정 제6.2조의 의무인 지역화 “인정(recognize)” 의무를 마치 지역화 제도를 “국내법적으로 도입”할 의무인 것처럼 해석한 것이므로 오류가 있음을 지적하고 이에 대해 상소했다.

이에 대해 상소기구는 패널이 S.O. 1663(E)만 보고 판정을 내린 것은 아니고 인도의 국내법규를 총체적으로 살펴보고 지역화 개념이 인정(recognize)되어 있지 않다는 결론에 이르렀음을 상기시키고 패널 판시를 지지했다.

이상에 입각해서 상소기구는 인도의 조치가 SPS협정 제6.1 및 6.2조에 위반한다는 판시내용을 인용했다.

4. 필요한 정도보다 더 교역제한적 조치 여부 - SPS협정 제5.6조 및 2.2조

인도는 미국측이 대안조치를 제시했다는 패널의 판시내용에 대해 상소했다. 인도의 주장에 따르면, 미국측이 “인도의 국내 감시통제조치(특히 NAP2012)에 비추어볼 때 인도의 보호수준은 매우 낮다”고 설명했는데, 패널이 스스로 조사를 통해 인도의 AI 보호수준을 “매우 높거나 보수적인 수준”으로 설정한 것이므로, 이것은 패널의 심의기준인 객관적 평가(objective assessment)를 실시하지 않은 오류가 있다는 것이다.

상소기구는 제소국인 미국은 자신의 제소내용에 대한 최초 입증책임만 지는 것이어서 자신이 판단하기에 적절한 보호수준을 제시하면 되는 것이고, 패널의 판단이 반드시 제소국의 제시내용에 국한되는 것은 아니고 패널 스스로의 조사를 통해 인도측의 보호수준이 어느 수준인지를 파악하게 되는 것임을 설명했다. 또한 문제의 핵심은 보호수준을 정확하게 도출하느냐가 아니고, 인도의 보호수준을 충족하고도 덜 교역제한적인 대안이 있는가이므로, 패널이 OIE코드에 따른 조치를 이러한 대안으로 지목하여 그것이 인도측의 보호수준을 충족함을 심사한 것은 위법이 없다고 판시했다.

5. 자의적이거나 부당한 차별 문제 - SPS협정 제2.3조

패널은 인도측이 OIE에 제출한 “인도가 LPAI 청정지역이다”는 근거를 외부

전문가들에게 심의토록 하여, 인도가 전통적으로 LPAI 청정지역이라는 충분한 근거는 없다고 판시했다. 인도는 이러한 패널의 심의 의뢰행위를 문제삼아 상소했다. 즉, OIE에 제출한 근거는 회원국이 스스로 자국의 AI상황에 대해 행하는 선언(self-certification)임을 OIE코드 자체가 인정하고 있는바, 이러한 자기선언 내용의 신빙성을 패널이 외부 전문가에게 심의 의뢰하는 것은 객관적 평가원칙에 반하는 것이라는 것이다.

상소기구인 패널절차에서 인도가 LPAI청정지역이라는 주장을 펼친 것은 사실이므로 그 여부를 심사하는 차원에서 패널이 전문가에 의견을 구한 것은 문제가 없다고 판시했다. 또한 이러한 전문가 의뢰로 인해 협정위반의 입증 책임을 제소국이 진다는 원칙이 훼손되는 것도 아니라 판시했다.

그러므로 인도가 국산품에 비해 자의적이고 부당한 차별을 설정하는 방식으로 수입품에 대해 AI규제를 가했으므로 SPS협정 제2.3조를 위반했으며, 인도가 외국과는 달리 LPAI 청정지역이므로 이러한 차별이 자의적 차별이 아니라는 반박을 수용하지 않은 패널의 판시내용은 문제가 없으므로, 상소기구는 이를 그대로 인용했다.

IV. 해설 및 평가

농식품의 경우 다양한 질병으로 인해 국제적으로 수입을 차단하는 경우가 종종 발생한다. 이럴 경우, SPS협정상의 여러 의무에 반하지 않도록 규제 조치를 고안할 필요가 있다. SPS 협정은 WTO회원국들이 "인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치(necessary to protect human, animal or plant life or health)"를 채택하여 시행하는 것을 주권적 권한으로 인정하고 있다. 그러나 이러한 권한을 정당하게 행사하려면, 국제공통의 최소기준을 충족해야 하며 위생검역조치를 자의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에서 위장된 제한조치로 사용하지 말아야 한다고 규정한다. 이를 위해 각국의 SPS 보호수준 및 조치는 다음과 같은 여덟 가지 원칙에 따라야 하는 것이다.

첫째, 과학적 근거(Scientific Evidence) 및 위해성 평가(Risk Assessment) 원칙으로 SPS 조치가 과학적 원칙과 근거에 입각하여 인간, 동물 및 식물의

생명 또는 건강에 대한 위험을 평가하고 그러한 위험에 대처하기 위해 필요한 범위 내에서만 적용되도록 해야 한다. 인도 AI분쟁에서 WTO 패널과 상소기구는 SPS협정 제2.2조의 과학적 근거원칙 조항과 제5.1조의 위험평가 조항간의 관계에 대해 의견이 갈리기는 하였으나(패널이 인도정부가 위험평가를 거치지 않아서 제5.1 및 5.2조 위반했다는 사실 자체로부터 제2.2조를 위반했다고 결론지은 것이 상소기구에 의해 기각됨), 국제기준에 어긋나는 SPS조치를 취한 국가가 위험평가를 실시하지 않은 경우에는 해당 SPS조치가 과학적 근거에 합리적이고 객관적으로 근거하고 있음을 입증하는 것이 대부분 어렵다는 점에는 동의했다. 또한, 상소기구의 입장에 따르더라도, 설령 수입국이 위험평가를 거치지 않았더라도 독자적으로 과학적 근거가 있다는 입증을 할 수 있는 가능성은 있어 제2.2조 위반은 피해갈 수 있을지라도 제5조 위반은 피해갈 수 없는 것이다.

그러므로 결국 SPS조치가 과학적 근거에 기초하고 있는지 여부는 조치를 취한 당사국이 특정한 위험을 평가하고 그러한 평가에 합리적으로 연결되는 조치를 취하였는지를 조사하는데서 비롯된다. 이때 위험평가란 평가자가 가용한 과학적 증거를 고려하여 “사실과 의견을 연구하는 체계적이고, 엄격하며, 객관적인 조사와 분석하는 단계”를 거쳐야 하는바, 남의 나라의 평가에 대한 단순한 참조나 과학적 자료의 요약본을 참조해버리는 등의 편법은 적절한 평가가 아닌 것이다.

둘째, 국제표준과의 조화(Harmonization) 원칙으로 SPS관련 국제표준(국제표준, 지침 및 권고)이 존재할 경우 각 회원국이 자국의 ‘위생 및 검역조치’를 이러한 국제표준에 합치시키게 되면 그 정당성이 인정된다. 국제표준에 근거하지 않은 위생 및 검역조치의 과학적 근거와 필요성은 동 위생 및 검역조치를 부과하는 당사국(수입국)이 독자적인 입증책임을 진다. 현재 SPS 조치관련 WTO가 인정하는 국제표준 기구로는 국제식품규격위원회(Codex), 국제수역사무국(OIE), 국제식물보호협약(IPPC) 등이 있으며, 이들이 제정한 국제표준은 동식물 위생·검역 조치의 가이드라인 역할을 수행한다.

인도 AI분쟁 패널이 “국제기준”의 구체적 의미에 대해 판시한 점은 주목할 만하다. 국제기준은 과학적 발전과 상황의 변경에 따라 여러번 개정되기 마련인데, 이때 어느 시점의 기준이 WTO분쟁패널의 판단기준이 되어야 하는지에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 패널의 임무는 가급적 최신 기준에

입각해 국제표준 합치성을 판단해야 하므로, 해당 SPS조치가 취해진 당시 국제기준이 아니라 패널의 심사 위임사항이 분쟁해결기구에 의해 채택된 시점의 국제기준이 패널 판단의 기준이 된다는 것이다. 이것은 SPS조치를 취하는 수입국은 비록 조치를 취할 당시의 국제기준 합치성 뿐만 아니라 그 후 개정되는 기준과의 지속적인 합치성을 모니터링해야 함을 의미한다.

셋째, 지역화 수용(Adaptation to Regional Conditions) 원칙으로 수출국의 지역별 특성을 고려하여 SPS 규제조치의 범위와 강도를 지역 단위로 세분화하여야 한다. 즉, 해당 지역이 타 지역에 비해 SPS 위험이 낮으면, 상대적으로 덜 엄격한 규제가 취해져야 하고, 반대의 경우는 더욱 엄격한 규제를 취하는 식으로 SPS규제의 강도를 조정해야 한다. 아울러 “병해충 미 발생 및 제한적 발생지역”을 인정해야 하는바, 이를 위해서는 (i) 해충/질병 무발생/저발생 지역 승인 가능성을 규정화해야 하고, (ii) 그러한 승인의 요건을 명시하고, (iii) 승인의 근거요건을 공포하고, 승인절차를 설명(승인 신청에 대한 평가 작업에 대한 정보, 접촉창구에 관한 정보 제공 포함)해야 할 것이다. 한 국가 안에도 기후조건이나 관계당국의 방역노력의 차이 등으로 인해 SPS 위험정도가 지역별로 다를 수 있다. 이러한 수출국의 지역별 차이를 반영하여 수입국이 SPS 조치를 취할 것을 의무화한 것이 WTO SPS협정상의 지역화 규정인 것이다. 한편, 수출국은 제6조 3항에 의거하여 수입국에 지역화관련 정보를 제공하고 수입국의 일정한 검증을 용인하면서, 지역화를 인정해줄 것을 요구할 권리가 있음도 유의해야 한다. 이 때, 수출국이 필요한 지역화 정보를 수입국에 제공하는데 실패했다라도, 그러한 실패 자체가 제6조 1항이나 제6조 2항에서 발생하는 수입국의 지역화 의무를 면제시켜주는 것은 아님을 유념해야 한다.

본 분쟁사례에서 인도가 지역화 인정을 위한 체제를 수립하지 않은 것이 제 6.2조에 위반이며, 이는 아울러 SPS 조치의 조정을 위한 제도도 미미한 셈이므로 제6.1조도 아울러 위반임이 판시된 것을 타산지석으로 삼아야 한다. 우리나라는 지역화 인정과 관련된 일반 규정은 마련하고 있고⁴⁾, 그 절차에 대해서도 수입위험분석 절차 등에 일부 절차가 흠어져 존재하고 있기는 하나, 이러한 규정들이 대부분 무기한의 재량규정 형태로 존재하고 있어, 실제로는

4) 가축전염병 예방법'상 지정 검역물에 대한 수입금지 조치는 국가가 아닌 지역 단위로 적용 가능하다. 동법 제32조(수입금지) 1. 농림축산식품부장관이 지정·고시하는 수입금지 지역에서 생산 또는 발송되었거나 그 지역을 경유한 지정 검역물.

구제역, HPAI 등 가축전염병에 대해서는 지역화를 아직까지 인정한 사례가 없다. 이에 비해, 미국, EU 등은 지역화 인정사례가 많고, 한국이 주요 농산물 수입국임에 비추어, 한국이 미국, EU 측의 지역화 인정요구를 계속 거부하는 경우, 이를 WTO에 조만간 제소할 가능성이 크다고 판단된다. 특히, 미국이 인도의 지역화체제 미비 자체를 WTO 제소의 근거로 삼은 사례를 통해서도 아시아지역에 대해 대표적인 비관세장벽인 SPS 장벽에 대해 적극적 공세를 펼칠 가능성이 있다. 따라서 위에서 제시한 제도정비 시사점에 입각하여 지역화 인정원칙 및 절차규정을 가급적 상세하게 마련할 필요가 있는 것이다.

여섯째, 보호수준의 일관성(consistency) 원칙으로 회원국은 SPS보호수준을 설정함에 있어 서로 다른 상황에서 초래되는 SPS위험을 비교검토하여 보호수준 설정에 있어 자의적이거나 부당한 차등이 발생하지 않도록 해야 한다.

일곱째, 필요성(necessity) 원칙으로 SPS조치를 선택함에 있어서는 해당 보호수준을 달성하는데 필요한 최소한도의 무역제한 효과가 발생하도록 적절한 조치를 채택해야 한다.

본 분쟁의 패널이 “수입에 대해 조건을 부과하는 조치는 그것이 아무리 엄격한 조건이라도 수입 자체의 금지보다는 상당히 덜 교역 제한적이다”라고 판시한 점을 주목해야 한다. 이것은 수입국이 수입금지라는 극단적인 형태의 SPS조치를 취하는 경우에는 다른 모든 대안이 보호수준을 달성할 수 없는 최후의 경우에만 정당화될 수 있음을 의미한다. 특히 국제기준이 이미 존재하고 있고 그 기준이 교역의 조건을 설정하고 있어 전면 수입금지 조치의 필요성을 부인하고 있는 경우에는 이러한 국제기준에 어긋나는 수입금지 조치를 취하는 것의 필요성을 입증하는 것은 매우 어려운 일임을 인정해야 한다. 인도의 AI조치처럼 국내산업 보호 및 국내정치적 동기에 의해 취하는 극단적 SPS조치가 국제적인 정당성을 인정받기는 사실상 불가능함을 시사해준다.

여덟째, 투명성(Transparency) 원칙으로 회원국은 자국의 관련 법률이나 법령을 포함하여 위생 및 검역조치가 새롭게 채택되었거나 변경되었을 때, 이를 WTO 사무국에 신속히 통보하고 관련정보를 제공함으로써 투명성을 확보하여야 한다. 특히, SPS법규가 제안된 당시 조기에 이를 공고하여 이해당

사국들이 관련 제안을 인지할 수 있도록 조치해야 하고, SPS법규의 공표와 발효사이에 합리적 시간간격을 두어야 함을 잊지 말아야 한다.

< WTO 분쟁해결 일지 >

- 2012.5.11. 미국, 패널 설치 요청
- 2012.6.25. 패널 설치
- 2013.2.18. 패널위원 구성 완료
- 2014.5.23. 잠정보고서 발간
- 2014.6.18. 최종보고서 분쟁당사국 회람
- 2014.10.14. 최종보고서 회람
- 2015.1.26. 인도 상소 의사 통보
- 2015.6.4. 상소기구 보고서 회람
- 2015.6.19. 상소기구 보고서 채택

제4장 미국 아르헨티나산 동물, 육류, 기타 육류제품 수입에 영향을 미치는 조치 분쟁 (United States - Measures Affecting the Importation of Animals, Meats and Other Animal Products from Argentina) (WT/DS447)

< 요약 > 미국은 아르헨티나에서 구제역이 발병했음을 이유로 아르헨티나의 북부지역인 리오네그로(Rio Negro)의 북쪽 지역에서 생산된 쇠고기의 수입을 금지시키고, 또한 파타고니아(Patagonia) 지역에서 생산된 육류 및 기타 동물제품을 수입금지 시켰다. 또한, 이러한 양지역을 구제역 청정지역으로 지정하여 그 지역 제품 수입을 허용해달라는 아르헨티나의 신청(2002년)에 대한 처리를 미루고 있었다. 이 당시 국제수역기구는 육생동물코드를 발간하고 위 양지역을 구제역 청정지역으로 지정하고 있었고, 백신을 접종하면서 일정한 안전조건에 합치하는 국가나 지역의 쇠고기는 안전하게 교역가능하다는 국제기준을 마련해놓고 있었다. 이에 아르헨티나는 미국의 조치에 대해 WTO에 제소하였다.

패널은 아르헨티나의 신청에 대한 처리를 11년 이상 미루어오고 있는 미국의 심사절차를 조사하고, 각 위험평가 단계에 적어도 6개월 이상의 시간 간격이 있는 경우에 대해 “지연(delay)”이 발생했다고 보고, 그 지연의 부당성을 심사했다. 그 결과 수회의 부당한 지연이 발생했고, 이는 그 자체로서 SPS협정 부속서C를 위반함을 판시했다. 또한, 미국의 조치가 국제기준에 어긋난 것이어서 SPS협정 제3.1, 3.2조를 위반했고, 부속서C 위반사실은 제3.3조 위반도 초래함을 판시했다. 또한 미국의 위험평가가 상황에 적절한 평가를 유지하고 있는 것이 아니고, 보호수준을 달성하기 위해 필요한 정도보다 과도한 교역을 제한하고 있으므로, 제5.1조와 제5.6조도 위반했는바, 미국의 조치는 제5.7조의 잠정조치에도 해당하지 않는다고 보았다. 아울러 우루과이 등 몇몇 국가와의 교역은 허용하면서 유사한 상황에 있는 아르헨티나 제품은 수입금지시키고 있는 것이 SPS협정 제2.3조의 부당한 차별에 해당함을 판시했다. 미국당국이 아르헨티나의 파타고니아 지역을 구제역청정지역으로 인정하지 않고 있는 것도 지역화 인정 원칙에 반해 SPS협정 제6조를 위반했다.

구제역과 같은 심각한 전염병 발생시 수입금지과 같은 즉각적인 대응으로 그 피해를 최소화할 수 있는 권리는 WTO SPS체제 하에서도 인정된 주권적 권리다. 그러나 이를 빌미로 비과학적 조치를 취하거나 과도한 교역장벽을 설치하거나 부당하게 교역재개 절차를 지연시키면, 국제교역의 안정성과 예측가능성이 저해 당하게 된다. 이에 WTO/SPS 협정은 SPS조치가 국제적인 최소기준을 충족하지 못하거나, 자의적 차별의 수단이나 무역제한의 도구가 되어서는 안 된다고 규정하고 있다.

이러한 원칙 중에서 본 분쟁에서 특히 주목할 만한 것은 지역화 수용 문제다. 수입국은 수출국의 지역별 차이를 반영하여 SPS 조치를 취하여야 하고, 해충/질병 무발생 지역 또는 저발생 지역 개념을 인정해야 한다.

미국처럼 지역화제도는 갖추고 있으나, 이를 적용함에 있어 부당하게 절차를 지연시키는 등 국내산업 보호주의적으로 이를 운용하는 것도 SPS협정 부속서C에 의해 금지된다. 최근 선진국들을 중심으로 지역화를 인정하는 추세이며, 농산물 수출국들이 지역화 개념의 불인정을 비관세장벽으로 지목하고 WTO 분쟁 제기를 통해 이를 타파하려는 적극적 노력을 기울이고 있다. 이는 TPP를 비롯한 높은 수준의 교역자유화와 제도조화를 추구하는 메가 FTA 시대에 이르러 SPS 지역화 관련 규정의 강화와 실질적 활용이 국제적인 추세가 될 것임을 예고하고 있다.

우리나라의 경우, 하루속히 지역화 인정의무 및 그 원칙과 절차 규정을 완비해야 하고, 현재 심의 중인 위험평가 사안들에 대해서도 앞으로 합리적 심의기간을 설정해서 그 기간 내에 심의를 완료 추진하고 판정을 내려야 한다.

I. 사건개요 및 사실관계

구제역(Foot-and-mouth disease: FMD)은 갈라진 발굽을 지닌 가축과 야생 동물사이에서 급속도로 전염되는 질병으로 특히 어린 동물 사이에서 치사율이 높다. 한때는 전세계에 퍼져있었으나 북미와 유럽지역에서는 박멸되었다.

본 사안에서는 미국이 연방규정(Title 9, US Code of Federal Regulations, Part 94)에 의해 아르헨티나의 북부지역인 리오네그로(Rio Negro)의 북쪽 지역에서 생산된 쇠고기의 수입을 금지시키고, 또한 파타고니아(Patagonia) 지역에서 생산된 육류 및 기타 동물제품(쇠고기, 돼지고기, 반추동물 제품 및 살아있는 반추동물)을 수입금지 시킨 것과, 이러한 양지역을 구제역 청정지역으로 지정하여 그 지역 제품 수입을 허용해달라는 신청에 대한 처리를 부당하게 지연시킨 데 대해, 아르헨티나가 WTO에 제소했다.

위 연방규정에 따르면, 미국 동식물보건조사국(Animal and Plant Health Inspection Service: APHIS)이 구제역 청정지역의 목록을 관리하고, 이러한 목록에 수록되지 않은 지역으로부터 수입되는 동물제품을 수입금지 시켰다. 단, 이러한 목록에 포함되지 않더라도 APHIS와 합의한 위생기준을 준수하거나 연방규정의 타 특별조항에 따른 수입은 허용되었다. 아르헨티나 쇠고기는 1997년과 2001년 사이에 이러한 특별조항에 의거해 수입이 허용되었으나, 2001년 구제역 발병으로 인해 특별조항이 삭제되고 일반적인 구제역 청정지역 목록의 적용을 받게 되었다. 패널이 설치된 시점을 기준으로 볼 때, 우루과이만이 동 목록에 포함되어 쇠고기를 미국에 수출하도록 허용되었다.

< Title 9, US Code of Federal Regulations, Part 94>

94.1 Regions where rinderpest or foot-and-mouth disease exists: importations prohibited.

(a) APHIS considers rinderpest or foot-and-mouth disease to exist in all regions of the world except those declared free of one or both of these diseases by APHIS.

(1) A list of regions that APHIS has declared free of ... foot and mouth disease are maintained on the APHIS Web site at: http://www.aphis.usda.gov/import_export/animals/animal_disease_status.shtml. ...

(2) APHIS will add a region to the list of those it has declared free of rinderpest or foot-and-mouth disease, or both after it conducts an evaluation of the region in accordance with §92.2 and finds that the disease, or diseases,

are not present. In the case of a region formerly on this list that is removed due to an outbreak, the region may be returned to the list in accordance with the procedures for reestablishment of a region's disease-free status in §92.4 of this subchapter. APHIS will remove a region from the list of those it has declared free of rinderpest or foot-and-mouth disease upon determining that the disease exists in the region based on reports APHIS receives of outbreaks of the disease from veterinary officials of the exporting country, from the World Organization for Animal Health (OIE), or from other sources the Administrator determines to be reliable.

(b) The importation of any ruminant or swine or any fresh (chilled or frozen) meat of any ruminant or swine that originates in any region where rinderpest or foot-and-mouth disease exists, as designated in paragraph (a) of this section, or that enters a port in or otherwise transits a region in which rinderpest or foot-and-mouth disease exists, is prohibited (underlining added)

94.2 Fresh (chilled or frozen) products (other than meat), and milk and milk products of ruminants and swine.

(a) The importation of fresh (chilled or frozen) products (other than meat and milk and milk products) derived from ruminants or swine, originating in, shipped from, or transiting any region designated in §94.1(a) as a region infected with rinderpest or foot-and-mouth disease is prohibited, except as provided in §94.3 and parts 95 and 96 of this chapter.

(b) The importation of milk and milk products of ruminants and swine originating in, shipped from, or transiting any region designated in §94.1(a) as a region infected with rinderpest or foot-and-mouth disease is prohibited, except as provided in §94.16.

외국의 특정지역이 동물제품을 미국에 수출할 것을 허용해달라는 신청 또는 특정지역이나 국가를 FMD 청정지로 지정해달라는 절차는 9 CFR 92.2에 기술되어 있다. 이에 따르면, 외국이 신청서 제출과 관련정보를 제공한 후, APHIS가 FMD의 진입 및 전파가능성을 평가하고, 해당 지역을 수차례 방문하여 조사한 후, 연방공보에 규제제안서가 공고되면, 이해관계자가 의견을 제출하고, 이에 기초해서 APHIS가 최종결정을 내리게 된다.

아르헨티나는 이러한 판정절차 자체를 제소대상으로 삼은 것이 아니고, 2002년 11월에 수출허용 신청을 제출하고, 2003년 8월과 2008년 12월에 각각 파타고니아와 리오네그로 지역에 대한 FMD 청정지역 지정을 신청했음에도 불

구하고, 패널이 설치된 2013년 1월 현재까지 APHIS가 결정을 내리지 않고 있는 상태를 부당한 지연으로 보고, 이에 대해 제소한 것이다.

국제수역기구(OIE)는 육생동물코드(Terrestrial Code)를 매년 개정해오고 있는바, 패널설치 당시 제21차 코드가 시행 중이었으며, 이를 패널이 참조하였다. 이 코드의 제8.5장이 FMD에 관한 국제기준, 지침 및 권고를 수록하고 있다. OIE는 2000년 아르헨티나 전역을 백신미접종 FMD 청정지역으로 인정했다가, 2000년 7월과 2001년 4월 수차레의 FMD발병으로 인해 2001년 5월 그 지위를 중지시켰다. 2003년 7월에는 리오네그로 북쪽지역을 백신접종 FMD청정지역으로 승인했다. 2003년 8월 살타(Salta) 주에서의 FMD발병으로 인해 그 지위가 중지되었다가, 2005년에 다시 승인되고 2006년에 다시 중지되었다. 그후 2007년에 이러한 북부지역에 대한 청정지위가 다시 인정된 후 매년 갱신되어 오고 있다. 2011년에는 볼리비아, 파라과이 및 브라질과의 국경지역에 설립된 국경보호지역(border protection zone)을 백신접종 FMD 청정지역으로 인정했다.

파타고니아 남방 지역은 1976년 이래로 FMD가 발병되지 않고 있는데 비해 파타고니아 북방지역은 1994년 발병되었다. 2002년에 OIE는 파타고니아 남방을 백신미접종 FMD청정지역으로 승인했고, 2007년에 동일한 지위가 파타고니아 북방지역에 부여되었다.

한편, 미국의 경우는 1929년 FMD가 발병된 이후로 무발병 상태이며 OIE에 의해 백신미접종 FMD청정지역으로 인정되어 오고 있다.

< 북부 아르헨티나 지역과 파타고니아 지역 >



II. 주요쟁점 및 패널 판시 요약

1. 주요쟁점

아르헨티나는 미국이 쇠고기 및 육류제품에 대해 수입금지를 취한 SPS조치 (9 CFR 94 및 2001 Regulations)가 SPS협정 제1.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.3, 5.1, 5.2, 5.4, 5.6 및 10.1조에 위반되며, GATT 제I.1, XI.1조에도 위반된다고 주장했다. 또한 미국정부의 아르헨티나 쇠고기의 수입에 대한 승인절차(9 CFR 92.2)가 부당하게 지연되었고 이러한 절차에 대한 표준 처리기간을 공고하지도 않고 아르헨티나 측에 통보하지도 않았으며 그 처리결과를 상세하게 전달하지 않고 아르헨티나의 요청에도 불구하고 처리상황을 통보하지도 않았으므로, SPS협정 8조 및 동 협정 부속서C(1)(a) 위반도 발생했다고 주장했다.

2. 미국의 조치가 SPS조치인지 여부

패널은 미국의 수입금지 조치인 2001 Regulations과 9 CFR 94는 법규형태로 취해졌고, 그 목적이 FMD의 진입이나 확산 위험으로부터 미국내의 반추동물과 돼지의 건강을 보호하기 위한 것이고, 이러한 목적은 조치의 문안으로부터 도출될 수 있다고 보았다. 따라서 SPS협정 부속서A(1)(a)에 규정된 목적요건을 충족한다고 설명했다.

FMD청정지역 인정절차인 9 CFR 92.2 또한 같은 SPS보호 목적을 지닌 법규이므로 SPS조치에 해당하나, 제소국인 아르헨티나가 제소의 대상으로 삼은 것은 9 CFR 92.2 자체가 아니라 그러한 법규가 적용되는 과정에서 부당한 지연이 발생한 것을 대상으로 한 것이므로, 위 법규의 “적용”(the measure as applied)이 SPS협정 부속서 상의 SPS조치에 해당하는지를 검토해야 하는데, 부속서 A(1) 제2문의 “procedures”라는 용어는 일반적인 절차뿐만 아니라 특정한 사안에 대한 절차의 특정적 적용까지 포함하는 개념으로 이해할 수 있기에, 패널은 미국이 9 CFR 92.2절차를 아르헨티나의 신청에 적용한 행위도 SPS협정상 SPS조치로 보았다.

이러한 조치가 국제교역에 영향을 미쳐야만 SPS협정이 적용되는바, 패널은 수입금지 조치는 언제나 국제교역에 영향을 미친다고 판시했다. 또한, 9 CFR 92.2도 심사의 결과가 나오기 전까지는 기존의 수입금지 조치가 지속된

다고 규정하고 있으므로, 미국의 조치는 모두 국제교역에 영향을 미치는 SPS조치이므로 SPS협정상의 권리와 의무가 적용된다고 판시했다.

3. 통제, 검사 및 승인절차

제 8 조

통제, 검사 및 승인 절차

회원국은 식품, 음료 또는 사료의 첨가제 사용 승인 또는 오염물질 허용치 설정에 관한 국내제도를 포함한 방제, 검사 및 승인절차의 운영에 있어서 부속서 3의 규정을 준수하며 또한 자기나라의 절차가 이 협정의 규정에 불일치하지 아니하도록 보장한다.

부속서 C

통제, 검사 및 승인 절차 (Re.7)

(Remark 7) 통제, 검사 및 승인 절차에는 특히, 표본추출, 시험 및 증명을 위한 절차가 포함된다.

1. 위생 또는 식물위생 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차와 관련하여 회원국은 다음의 사항을 보장한다.

a. 이러한 절차는 부당한 지연없이, 그리고 수입상품이 동종 국내상품에 비하여 불리하지 않은 방법으로 행하여지고 완료된다.

b. 각 절차의 표준처리기간은 공표되거나, 예상 처리기간이 요청시 신청인에게 통보된다. 신청서 접수시 주무기관은 구비서류의 완비 여부를 신속히 검토하여 신청인에게 서류상의 모든 하자를 정확하고 완전하게 통보한다. 주무기관은 가능한 한 조속히 절차의 경과를 정확하고 완전하게 신청인에게 전달함으로써 필요시 수정 조치가 취해질 수 있도록 한다. 신청에 하자가 있더라도 신청인의 요청이 있는 경우 주무기관은 가능한 범위내에서 절차를 진행하며, 요청시 신청인에게 지연사유를 설명하고 절차의 진행단계를 통보한다.

...

가. 통제, 검사 및 승인절차의 의미 - SPS협정 제8조

아르헨티나측이 미국의 지역화승인 절차의 지연이 SPS협정 제8조 및 부속서 C를 위반했다고 주장하였는바, 이에 대해 미국은 9 CFR 92.2 심사절차는 SPS협정 제8조상의 특정 “상품”에 대한 통제, 검사 및 승인절차와는 달리 특정 “지역”의 질병상황에 대한 전반적 결정을 내리는 절차이므로 SPS협정 제8조 및 부속서 C의 적용을 받지 않는다고 반박했다. 즉, SPS협정 제8조상의 “통제, 검사 및 승인절차”는 “특정상품(specific products)에 대한 통제, 검사 및 승인절차”만을 지칭한다는 것이 미국측의 해석이다.

패널은 SPS협정 제8조상의 “통제, 검사 및 승인절차”는 “SPS조치의 충족을

조사하고 보장하는 모든 절차(any procedure to check and ensure the fulfillment of SPS measures)”라고 기술한 부속서 C 1항에 비추어 특정한 절차에만 이 규정을 제한적으로 적용할 의도하에 제정된 조항이 아니라 설명했다. 또한, 특정 지역에 대한 승인도 결국은 그 지역에서 생산된 제품에 대한 승인인 셈이므로 양자간 구분을 지을 이유가 없다는 것이다. 따라서 9 CFR 92.2 심사절차는 FMD 의심 지역으로부터 동물이나 그 제품이 미국내로 진입하는 것을 차단하기 위한 검사절차이므로, 결국 SPS조치의 충족을 조사하고 보장하는 절차에 해당하므로 SPS협정 제8조상의 “통제, 검사 및 승인절차”에 해당한다고 판시했다.

나. 부당한 지연 - SPS협정 부속서C(1)(a)

아르헨티나는 북부지역 쇠고기를 수입해줄 것을 요구한 것이 2002년 11월이었고 그동안 미국측 조사에 성실히 임했는데도 패널이 설치된 시점에도 아무런 결정사항을 통보받지 못했고, 어느 경우에도 이미 미국에 수출한 전력이 있는 쇠고기의 재수출 문제를 놓고 미국이 아르헨티나의 FMD지위를 심사하는데 11년 이상이 걸리는 것은 문제가 있다고 주장했다. 더구나 APHIS는 북부 아르헨티나의 FMD 발병상황에 대한 역사적 조사를 실시해놓고 있는 상황임을 상기시켰다. 또한, OIE 코드에도 최근 발병후 12개월 정도의 기간이 FMD 청정지역 지위를 결정하는데 합리적인 결정기간임을 언급했다. 또한 우루과이를 FMD청정지역으로 인정하는데도 2년만에 결정을 내렸는데 우루과이와 비슷한 상황에 있는 아르헨티나에 대해 결정을 지연하고 있는 것은 부당한 지연이라는 것이다.

패널은 SPS협정 부속서 C(1)(a)에서 통제, 검사 및 승인절차가 부당한 지연 없이 “행하여지고 완료되어야 한다”고 규정한 것은 조사의 개시뿐만 아니라 종료도 합리적 기간내에 이루어져야함을 의미한다고 상기시켰다. 패널은 아르헨티나의 심사청구로부터 11년이 경과되었다는 것 자체로 부당한 지연이 있었다고 볼 수는 없으므로, 우선 그 기간 동안 절차의 “지연(delay)”이 있었는지를 조사했다. “지연”이란 “조사당국의 부작위나 불능으로 인해 절차를 진행하지 않은 기간”을 말한다고 설명했다. 2002년 11월 아르헨티나 식품안전당국(SENASA)의 신청이 이루어진 후 한달 후에 첫 번째 회합이 이루어졌고, 그 이후 당국과 SENASA간 질문과 답변과정이 수회 있었으며, 두 차례의 현장 조사가 행해졌으므로, 조사절차가 합리적 속도로 진행되었다. 다

만, 2003년 10월 APHIS가 현장조사를 요청했으나, FMD가 발병하는 바람에 조사가 취소되었고, 대신 APHIS는 추가적인 정보제출을 SENASA에 요구했다. 2004년 11월 SENASA는 답변서를 제출했다. 2005년 5월 현장조사가 실시되었으며. 그이후 추가정보 요청과 FMD재발생이 있었고, 2006년 9월 현지조사가 행해진 이후 APHIS는 4년 동안이나 아르헨티나 주정부와 교신하지 않았다. 그러다가 2010년 7월 SENASA가 우려를 표명하자 2010년 9월 APHIS는 “현재 수입을 허용하는 내용의 규정을 기안중임”을 통보하였고, 2011년 10월 미국대표가 WTO SPS위원회에서 “해당 위험평가를 완료했으며 수입을 허용하는 규정을 기안할 예정임”을 언급했다. 그러다가 2012년 11월 미국측은 SENASA에 대해 추가적인 정보제출을 요구해온 것이다. 그러다가 본 분쟁의 WTO절차가 진행중인 2013년 3월에 미국측은 새로운 현지조사가 필요함을 SENASA에 통보하였다. 2013년 11월 현지조사가 이루어지고 2014년 8월 WTO패널절차의 제2차 당사국청문회가 개시되기 며칠전에 APHIS는 위험평가 결과와 북부 아르헨티나 쇠고기 수입을 허용하는 제안규정을 공고하기에 이르렀다.

이상과 같은 그동안 사건전개 과정을 볼 때, 패널은 (i) 2003년 10월부터 2004년 11월까지의 기간과 (ii) 2006년 9월부터 2013년 3월까지의 기간동안 절차적 “지연(delay)”있다고 판단했다. 위 첫 번째 지연기간은 SENASA가 추가적 정보를 APHIS에 제공하지 않은데 기인한 것이다. 당시 APHIS는 아르헨티나의 Slata지역에서 FMD가 발병함에 따라 이 질병이 타 지역으로 확산되는 것을 아르헨티나가 통제하고 있는지에 대한 정보가 필요했다. 따라서 이러한 정보를 요구하는 것은 합리적인 조치였다고 볼 수 있다. 그러므로 패널은 이 기간 동안의 지연은 부당한 지연이라 볼 수 없다고 판시했다.

두 번째 지연인 2006.9 - 2013.3기간 동안에 북부 아르헨티나에서 2003년과 2006년에 FMD가 발병했고 2005년에는 SENASA가 파업이 발생했으므로, 아르헨티나정부의 FMD 방제 능력에 대한 우려가 제기되었다. 이러한 상황에서 APHIS가 2005년과 2006년 9월 두차례의 현지조사를 실시한 것은 합리적인 조치였다. 그렇더라도 FMD발병이후의 합리적 대기시간(waiting period)인 6개월 내지 12개월을 감안하더라도 빠르면 2007년 2월 시점에서는 평가 절차를 재개했어야 마땅하다. 그럼에도 2006년 9월 이후 APHIS가 SENASA로부터 아무런 정보를 요청하지 않았고 심의절차도 진전되지 않은 것이 사실이다. 그러므로 패널은 2007년 2월 이후부터 APHIS가 아르헨티나 북부지

역 쇠고기의 FMD 청정지위 인정 절차를 진행하지 않은 것은 “부당한 지연(undue delay)”에 해당한다고 판시했다.

패널은 이어서 파타고니아 지역에 대한 FMD 청정지역 승인절차 또한 부당한 지연이 있었는지 여부를 심의했다. 2003년 8월과 2008년 12월 각각 파타고니아 남부와 파타고니아 북부에 대한 인정신청이 있는 후, 미국측은 2달 후 첫 번째 회합을 개최하고 정보제공을 요청하였으므로, 조사절차의 개시는 지연없이 신속하게 이루어졌다. 2003년 8월과 2004년 12월 사이에 정보교환과 현지조사가 이루어졌고, 추가정보 요청과 답변이 진행되었다. SENASA가 추가정보를 제출한 시점으로부터 6개월이 경과한 시점인 2005년 6월에 APHIS가 파타고니아 남부에 대한 위험평가 결과를 발표했다 그 이후 2007년 1월에 파타고니아 남부에 대한 FMD 청정지역 지위를 인정하는 제안규정이 공고되기에 이르렀다. 그 후 APHIS는 국내외 이해관계 산업으로부터 45건의 의견제시를 접수했고, 2008년 10월 SENASA측에 또다른 현지조사가 필요함을 통보했다. 2008년 12월 아르헨티나는 파타고니아 북부에 대한 FMD청정지위 인정을 신청했고, 2009년 2월에 파타고니아 전지역에 대한 현지조사가 실시됐다. 그이후 2013년 3월 파타고니아 지역에 대한 새로운 현지조사를 요청하여 2013년 11월에 조사가 실시된 이후, 2014년 1월에 FMD 청정지역 지위를 승인하기에 이르렀다.

아르헨티나는 파타고니아 남부에 대한 심사에 있어 심사요청부터 위험평가 발표까지의 기간(2003-2005)과 위험평가 발표부터 규정제정까지의 기간(2005.6 - 2007.1)이 부당한 지연에 해당함을 주장했다. 패널은 2003-2005기간에 대해서는 정보제공과 현지조사가 수차례 행해진 사실을 고려할 때, 지연이 2003-2005간 있었다고 볼 수 없으며, 다만 2004.3부터 2004.11까지의 8개월간만 지연이 있었다고 보았다. 그럼에도 이 기간은 Salta지역에서의 FMD가 발병사실을 조사할 필요가 있었으므로 부당한 지연에 해당하지 않는다고 패널은 판시했다.

또한, 2005.6-2007.1기간에 대해서 미국측이 “국내법령 제정을 위해 필요한 국내절차에 소요된 기간”이라는 설명만 제공할 뿐 구체적인 자료를 제공하지 않았다. 따라서 패널은 이 기간동안 부당한 지연이 있었다고 판단했다.

아울러, 제안규정의 공고이후부터 현지조사 요청까지의 기간(2007.1-2008.10)

은 제안규정에 대한 코멘트를 처리하기 필요한 60일 정도의 기간을 제외하고는 지나치게 긴 기간이므로, 미국측이 그러한 오랜 코멘트 처리기간이 필요하다는 근거를 제시하지 않는 상황에서, 부당한 지연에 해당한다고 보았다.

한편, 2008.12-2009.2기간은 아르헨티나 자체가 파타고니아 북부와 남부를 하나의 구역으로 통합하는 정책적 변화를 겪었고 이에 기초하여 전체지역으로서 FMD 청정지위를 요청한 것이므로, 이러한 정책적 변화에 대한 추가조사가 필요했다는 점에서 현지조사를 다시 실시하는 등의 조치를 취한 것은 부당한 지연에 해당하지 않는다고 보았다

다만, 2009.2 현지조사와 2013.3 새로운 현지조사 요청시점 사이는 부당한 지연에 해당한다고 패널은 판시했다. 2009.2 새로운 현지조사가 실시된후 추가적 정보제공 요청도 없었고, 미국대표가 SPS위원회에서 언급한 바대로 2009년에 위험분석이 완료된 상태였으며, 2013.11 현지조사 실시 이전에 새로운 정보요청도 없는 상태에서 다소 형식적인 조사를 실시했다는 사실은 미국측이 이미 필요한 정보를 모두 보유하고 있었음을 말해준다. 그럼에도 최종결정을 미루어오고 있었던 점은 부당한 절차적 지연에 해당한다고 패널은 보았다.

다. 통제, 검사 및 승인절차의 절차요건 - SPS협정 부속서C(1)(b)

아르헨티나는 APHIS가 승인절차의 표준처리기간을 공고하지 않았고 아르헨티나의 요청에도 불구하고 예상 처리기간을 통보해주지도 않았다고 지적했다, 아울러 승인절차의 결과를 상세하게 전달해주지도 않았고, 위험분석을 완료한 시점에서도 이를 공고하거나 통보하지도 않으며, 처리상황 및 절차적 지연에 대한 사유를 통보해주지 않았다고 주장했다.

패널은 아르헨티나의 패널설치 요청서에서 미국측의 “승인절차에서의 부당한 절차적 지연(undue delays in approval)”에 대해 제소한다고 표현하고 “미국측이 부당한 지연에 대해 설명하지 않았다(the United States has also failed to explain the delays that have occurred)”고 지적하며, “SPS협정 부속서C.1을 위반하기에 SPS협정 제8조도 위반한다”고 기재했음을 주목했다. 이러한 패널설치 요청서는 부속서C(1)(a)의 부당한 지연관련 이슈를 제기한

것이며, 아울러 부속서C(1)(b)의 다섯 가지 의무(표준처리기간 및 예상 처리기간이 공표/통보, 신청서 하자 통보, 진행 절차의 경과 전달, 신청에 하자가 있더라도 요청시 가능한 범위내에서 절차를 진행, 요청시 신청인에게 지연사유를 설명하고 진행단계를 통보)중 마지막 것인 지연사유 설명의무만을 제소 대상으로 삼은 것이라고 패널은 보았다. 따라서 패널설치 요청서에 적시되지 않은 사항까지 패널이 심리할 수는 없으므로, 절차적 지연관련 이슈에 대해서만 판시하는 것이 패널의 임무임을 선언했다.

APHIS는 아르헨티나측의 요청에 대해 절차의 진행상황이나 지연의 사유를 상세히 설명하지 않고, “철저한 결정과 투명성을 보장하기 위해서는 내부적 규정제정 절차를 따라야 한다”는 답변과 이러한 규정제정을 위해서는 “기간이 걸린다(can take time)”는 식의 답변으로 일관했다. 패널은 이러한 답변은 부속서C(1)(b)에서 규정한 “신청인이 요청시 지연사유를 설명하고 진행단계를 통보”하라는 절차적 의무를 위반한 것이라 판시했다.

4. 국제기준과의 조화 - SPS협정 제3조

가. 국제기준에 기초(base)했는지 여부 - 제3.1조

아르헨티나는 미국의 9 CFR 92.2체제 자체(system as such)가 국제기준인 OIE 육생동물코드에 기초하지 않았다고 주장하지 않고, APHIS가 9 CFR 92.2를 북부 아르헨티나 생산 쇠고기에 적용한 수입금지 조치(system as applied)가 국제기준에 기초하지 않은 조치임을 주장했다.

북부 아르헨티나가 백신을 접종하는 지역이므로, OIE코드의 관련 국제기준은 제8.5.23조-8.5.25조(product-specific import recommendations to be applied to shipments of fresh (chilled or frozen) beef from countries or zones that vaccinate)인 것이다. 그런데, 아르헨티나는 FMD 질병지위에 대한 OIE의 승인 자체가 국제기준이므로 FMD 청정지역으로 인정된 지역의 쇠고기 수입을 금지하는 것 자체가 국제기준과 어긋나는 것이라는 주장을 펼쳤다. 이에 대해 패널은 FMD 질병지위는 자기 선언의 가능성도 OIE 코드가 인정하고 있으며, 수입국 자체가 수출국의 특정한 질병 지위 충족여부를 결정할 수도 있도록 하고 있음을 지적한 후, 패널의 심사대상 이슈는 미국의 수입금지조치가 OIE코드 제8.5.23조에 기초하고 있는지 여부이지 OIE FMD

질병지위 인정이 국제기준인지 여부가 아니므로 이 문제에 대한 판시는 필요하지 않다고 보았다.

이어서 패널은 백신을 접종하면서 일정한 안전조건에 합치하는 국가나 지역의 쇠고기는 안전하게 교역가능하다는 것이 국제기준(OIE Terrestrial Code 8.5.23/8.5.25)인데 반해, 미국의 CFR은 백신을 접종한 국가나 지역을 FMD-free로 인정하지 않고 FMD-infected로 간주하여 수입을 금지시킨다는 것임에 주목했다. 이러한 CFR을 아르헨티나 북부지역에 적용한 결과 그 지역 생산 쇠고기에 대한 수입금지조치가 내려진 것이다. 패널은 이처럼 상반되는 결과가 도출되는 상황이니 미국의 조치가 국제기준에 기초했다고 볼 수 없다고 판시했다.

< 쇠고기 품목에 대한 OIE 코드의 기준과 미국의 CFR 규정의 적용결과 간의 비교 >

Northern Argentina: Fresh (chilled or frozen) beef	
OIE Terrestrial Code	9 CFR 94 as applied
FMD-free where vaccination is practised	FMD-infected
8.5.23 (for fresh meat of cattle and buffaloes (excluding feet, head and viscera): Veterinary authorities should require the presentation of an international veterinary certificate attesting that the entire consignment of meat comes from animals which: 1) have been kept in the FMD free country or zone where vaccination is practised, or which have been imported in accordance with Article 8.5.12, Article 8.5.13, or Article 8.5.14; 2) have been slaughtered in an approved abattoir and have been subjected to ante- and post-mortem inspections for FMD with favourable results.	Imports are prohibited.
FMD infected countries or zones, where an official control programme for FMD, involving compulsory systematic vaccination of cattle exists	FMD-infected
8.5.25 (for fresh meat of cattle and buffaloes (excluding feet, head and viscera): Veterinary	Imports are prohibited.

authorities should require the presentation of an international veterinary certificate attesting that the entire consignment of meat:

1) comes from animals which:

a) have remained in the exporting country for at least three months prior to slaughter;

b) have remained, during this period, in a part of the country where cattle are regularly vaccinated against FMD and where official controls are in operation;

c) have been vaccinated at least twice with the last vaccination not more than 12 months and not less than one month prior to slaughters;

d) were kept for the past 30 days in an establishment, and that FMD has not occurred within a ten-kilometre radius of the establishment during that period;

e) have been transported, in a vehicle which was cleansed and disinfected before the cattle were loaded directly from the establishment of origin to the approved abattoir without coming into contact with other animals which do not fulfil the required conditions for export;

f) have been slaughtered in an approved abattoir.

i) which is officially designated for export;

ii) in which no FMD has been detected during the period between the last disinfection carried out before slaughter and the shipment for export has been dispatched;

g) have been subjected to ante- and post-mortem inspections for FMD with favourable results within 24 hours before and after slaughter;

2) comes from deboned carcasses:

a) from which the major lymphatic nodes have been removed;

b) which, prior to deboning, have been submitted to maturation at a temperature above +2°C for a minimum period of 24 hours following slaughter and in which the pH value was below 6.0 when tested in the middle of both the longissimus dorsi.

패널은 이어서 파타고니아 지역 생산 육류 및 동물제품에 대한 수입금지 조치가 국제기준에 기초하고 있는지 심사하였다. 이 문제에 대해 아르헨티나는 수입금지 조치 뿐만 아니라 지역화(regionalization or zoning) 규정 및 FMD 청정지역 설치 문제까지 제기하였다.

패널은 제4.3.2조가 수입국의 지역화 인정의무를 규정하고 있는 일반원칙조항이고, 제4.3.3조는 이러한 지역이나 구역을 정의하고 설립하는 원칙을 규정하고 있다고 보았다. 그리고 백신 미접종의 경우의 FMD 청정지역의 구체적 기준은 제8.5.4조에 규정되어 있다.

Article 4.3.2 of the Terrestrial Code in relevant part:

The exporting country should be able to demonstrate, through detailed documentation provided to the importing country that it has implemented the recommendations in the Terrestrial Code for establishing and maintaining such a zone or compartment.

The importing country should recognise the existence of this zone or compartment when the appropriate measures recommended in the Terrestrial Code are applied and the Veterinary Authority of the exporting country certifies that this is the case.

Article 4.3.3 of the Terrestrial Code in relevant part:

1. The extent of a zone and its geographical limits should be established by the Veterinary Authority on the basis of natural, artificial and/or legal boundaries, and made public through official channels.

5. Animals and herds belonging to such subpopulations need to be recognisable as such through a clear epidemiological separation from other animals and all things presenting a disease risk. For a zone or compartment, the Veterinary Authority should document in detail the measures taken to ensure the identification of the subpopulation and the establishment and maintenance of its health status through a biosecurity plan. The measures used to establish and maintain the distinct animal health status of a zone or compartment should be appropriate to the particular circumstances, and will depend on the epidemiology of the disease, environmental factors, the health status of animals in adjacent areas, applicable biosecurity measures (including movement controls, use of natural and artificial boundaries, the spatial separation of animals, and commercial management and husbandry practices), and surveillance.

6. Relevant animals within the zone or compartment should be identified in

such a way that their movements are traceable. Depending on the system of production, identification may be done at the herd, flock lot or individual animal level. Relevant animal movements into and out of the zone or compartment should be well documented and controlled. The existence of a valid animal identification system is a prerequisite to assess the integrity of the zone or compartment.

Article 8.5.4 of the Terrestrial Code

A zone seeking this status should

- 1) have a record of regular and prompt animal disease reporting;
- 2) send a declaration to the OIE stating that within the proposed FMD free zone:
 - a. there has been no outbreak of FMD during the past 12 months;
 - b. no evidence of FMDV infection has been found during the past 12 months;
 - c. no vaccination against FMD has been carried out during the past 12 months;
 - d. no vaccinated animal has been introduced into the zone since the cessation of vaccination, except in accordance with Article 8.5.10;
- 3) supply documented evidence that:
 - a. surveillance for FMD and FMDV infection in accordance with Articles 8.5.42 to 8.5.47 and Article 8.5.49 is in operation;
 - b. regulatory measures for the early detection, prevention and control of FMD have been implemented;
- 4) describe in detail and supply documented evidence that these are properly implemented and supervised:
 - c. the boundaries of the proposed FMD free zone;
 - d. the boundaries and measures of a protection zone, if applicable;
 - e. the system for preventing the entry of the virus (including the control of the movement of susceptible animals) into the proposed FMD free zone (in particular if the procedure described in Article 8.5.10 is implemented).

The proposed free zone will be included in the list of FMD free zones where vaccination is not practised only after the submitted evidence has been accepted by the OIE.

The information required in points 2, 3 and 4b)-c) above should be re-submitted annually and changes in the epidemiological situation or other significant events including those relevant to points 3b) and 4 should be reported to the OIE according to the requirements in Chapter 1.1.

Article 8.5.22 of the Terrestrial Code

Veterinary authorities should require the presentation of an international veterinary certificate attesting that the entire consignment of meat comes from animals which:

- 1) have been kept in the FMD free country or zone where vaccination is not

practised or a FMD free compartment, or which have been imported in accordance with Article 8.5.12, Article 8.5.13, or Article 8.5.14:
2) have been slaughtered in an approved abattoir and have been subjected to ante- and post-mortem inspections for FMD with favourable results.

그러므로 패널은 제8.5조를 4.3.2조와 함께 결합하여 이해하면, 수입관련 권고사항은 국가단위뿐만 아니라 지역이나 구역단위로 적용되도록 되어 있는 것이다. 수입국이 지역이나 구역단위로 규제를 취할 수 있다는 것은 수출국이 그러한 지역이나 구역을 제4.3.3조 및 8.5.4조에 의거하여 자기 영토내에 설치했음 전제한다. 그럴 경우, 수입국은 그러한 지역이나 구역으로부터의 수입을 제8.5.22조에 규정된 권고내용에 따라 허용해야 한다는 것이다.

그런데, 패널의 설치 시점을 기준으로 미국은 수입금지 조치를 아르헨티나라는 국가단위로 적용했을 뿐, 제8.5.22에 권고되어 있는 바대로 백신 미접종 FMD 청정지역 단위로 적용하지 않았다. 그 결과 파타고니아지역으로부터 수출되는 동물제품이 수입금지 조치에 포함되었던 것이다. 비록 미국이 9 CFR 92.2에 지역화 승인절차를 규정하고 있기는 하나, 아르헨티나의 신청에도 불구하고 그 심사절차를 종료하지 않고 국가단위로만 수입금지조치를 적용하고 있는 상황이다. 그러므로 패널은 미국의 조치가 국제기준에 기초하지 않고 있음을 판시했다.

나. SPS협정 제3.3조 위반

SPS협정 제3.3조는 국제기준에 기초한 SPS조치가 달성할 수 있는 보호수준보다 높은 수준의 보호수준을 설정할 수 있는 권리를 규정하고 있다. 미국은 자국의 조치가 OIE코드에 따른 조치보다 높은 보호수준을 달성하도록 취해진 것이라 주장했다.

이에 대해 패널은 이러한 독자적 보호수준 설정권리는 인정하지만, SPS협정 제3.3조는 절대적 권리가 아니라 다른 협정상 의무를 위반하지 않을 것을 조건으로 이러한 권리를 인정함을 상기시켰다. 패널은 본 사안에서 미국의 조치는 이미 SPS협정 제8조와 부속서C(1)(a)와 (b)를 위반했으므로, 제3.3조에도 합치하지 않은 것이라 판시했다.

5. 과학적 근거 원칙 - SPS협정 제2.2조 및 제5.1조

가. 제5.7조 잠정조치 해당여부

미국은 APHIS가 아르헨티나의 신청에 대해 검토를 진행하고 있는 것은 SPS협정상 의 잠정조치 규정에 입각해 심사해야 한다고 주장했다. 지역화 인정문제에 대해 SPS협정 제5.7조는 제6.3조와 결합해서 이해해야 하는바, 제6.3조에 의하면 수출국이 지역화 인정을 요구하는 경우 해당 지역이 질병으로부터 자유롭다는 입증 을 제출할 의무가 있는바, 이러한 입증 이전에는 수입국이 필요한 정보가 부족한 상태이므로 제5.7조에 의거하여 잠정적으로 수입규제 조치를 유지할 권리가 있다는 것이다.

패널은 제6.3조 절차가 진행 중이라는 사실이 제5.7조에 규정된 잠정조치의 조건의 적용을 저해하지 않는다고 보았다. 즉, 수출국이 해당지역이 질병으로부터 자유롭다는 입증 을 제출하지 않고 있다고 해서, 수입국이 제5.7조상의 “추가적 정보 획득을 위해 노력”할 의무를 면제받는 것은 아니라는 것이다. 패널은 2006년 9월의 북부 아르헨티나에 대한 현장조사 이후 패널이 설치된 이후까지 미국정부가 북부 아르헨티나에 대한 추가적 정보를 획득하려는 아무런 노력도 하지 않았고, 2009년 2월 현장조사 이후 파타고니아 지역에 대한 정보를 획득하려는 노력을 기울이지 않았음을 주목했다. 따라서 제5.7조상의 조건인 “좀더 객관적인 위험평가를 위한 추가적 정보획득을 추구해야 한다”는 조건이 충족되지 않았음을 판시했다.

또한, 미국정부가 주장하듯이 2002년 아르헨티나가 북부지역 쇠고기 수입을 허용해달라는 요청을 제출한 시점 및 2003년과 2008년 각각 파타고니아 남부와 북부에 대한 FMD 청정지역 승인요청이 접수된 시점부터 SPS협정 제5.7조상의 잠정조치가 채택이 되었다고 보더라도, 이미 패널이 판시한 바와 같이 미국의 승인절차 진행에 있어 여러번의 부당한 지연이 발생했다. 따라서 SPS협정 제5.7조의 조건인 “합리적 기간 내에 검토를 진행해야 한다”는 것이 충족되지 않았다고 판시했다.

결국 미국의 조치가 제5.7조의 잠정조치의 성격을 지니고 있는지 여부와 상관없이, 동 조항의 조건을 충족하지 못하므로, 제5.1조의 위험평가를 통한 과학적 근거에 기초하여 SPS조치를 취할 의무로부터 면제받지 못한다는 것이

다.

나. 위험평가에 기초했는지 여부 - SPS협정 제5.1, 2.2조

아르헨티나는 2001년 미국이 취한 수입금지조치가 위험평가에 기초하지 않았으며, 패널설치 시점에도 적절한 위험평가에 기초하여 유지되고 있지 않다고 주장했다.

패널은 US/Canada - Continued Suspension 분쟁의 상소기구 판시내용을 인용하며, 자신의 역할이 과학적 근거에 입각한 새로운 위험평가를 실시하여 미국측이 실시한 것이 올바른지(correct) 여부를 판단하는 것이 아니고, 단지 (i) 위험평가가 있었는지, (ii) 있었다면, 그러한 평가가 상황에 적절했는지, (iii) 위험평가의 결론을 과학적 근거가 지지하고 있는지, 그리고 (iii) 수입국의 조치가 그러한 위험평가에 기초하고 있는지를 심사하는 것이라 상기시켰다.

위험평가가 상황에 적절했는지에 대한 판단은 (i) SPS협정 부속서A(4)에 규정된 위험평가의 두종류 정의중 올바른 종류를 선택해서 진행했는지, (ii) 국제기구에 의해 개발된 평가기법을 참작했는지, (iii) 제5.2, 5.3조에 기술된 요소들을 고려해서 평가를 실시했는지 등을 당사국의 재량권과 보호수준을 고려하여 내리게 된다.

우선 미국이 June 2001 Interim Rule에서 아르헨티나의 FMD발병에 따른 위험과 경제적 영향을 실질적으로 평가하고 있고 이것이 9 CFR 94.1로 개정되었으며, 미국은 국제기준보다 높은 보호수준을 설정하여 수입금지 조치를 취한 것임을 감안할 때, SPS협정 부속서A(4)의 “probability”에 대한 위험평가를 제5.2, 5.3조에 기술된 요소들을 고려해서 진행한 점이 인정될 수 있어 상황에 따른 적절한 위험평가를 진행하여 해당 조치를 도입한 것으로 판시했다.

다음으로 패널설치 시점에도 적절한 위험평가에 기초한 조치가 유지되고 있는지 여부에 대해, 패널은 새로운 정보와 상황변경에 접하여 즉시 새로운 평가를 진행하여 기존의 조치를 변경해야 하는 것은 아니고 “합리적 기간동안(reasonable margin of time)” 이러한 조정작업을 진행하면 되는 것이라 보

았다. 미국측은 새로운 정보를 획득한 후 이를 분석하는 과정에 있으므로 기존의 수입금지 조치를 유지하고 있음을 강조하고 있으나, 패널은 이미 미국측의 심사절차에 부당한 지연이 있음을 판시한 바와 같이 북부 아르헨티나와 파타고니아 지역에 대한 새로운 과학적 정보가 획득가능한 시점에서 2001년의 위험평가를 계속 유지하고 있는 것은 상황에 적절한 위험평가를 유지하고 있는 것이 아니므로 SPS협정 제5.1조를 위반하고 그에 따라 제2.2조도 위반하는 것이라 판시했다.

6. 적절한 보호수준을 달성하기 위해 필요한 조치 - SPS협정 제5.6조

아르헨티나는 APHIS의 정책문서에 미국의 보호수준(ALOP)이 기술되어 있는데 이에 따르면 “미국의 승인제도는 사안에 따라 특정한 지역으로부터의 수입과 관련된 위험을 무시할만한 수준으로 감소시킬 수 있는 수입조건을 결정하는 것(to determine on a case-by-case basis what import conditions will reduce the risk associated with importations from a particular region to a negligible level)”을 목표로 하고 있다고 설명했다. 이는 미국이 제품이나 국가/지역에 따라 일관성 없는 ALOP를 설정하고 있고 아르헨티나 제품에 대해서는 수입금지조치를 통해 무위험(zero risk)을 달성하려 하고 있다는 것이다.

이에 대해 패널은 7 USC 8303(a)⁵⁾에 기술된 내용인, “미국내로의 가축관련 질병이 유입되거나 전파되는 것을 차단”이 미국의 ALOP임을 인정했다. 그리고 이러한 기준은 OIE코드가 설정한 ALOP보다는 높은 기준이고 “낮은 위험(low risk)”과 “무위험(zero)”간의 중간정도의 보호수준이라 보았다.

그러면 이러한 보호수준을 달성하기 위해 필요한 정도보다 더 교역제한적 조치를 취하고 있는지 여부에 대하여, 패널은 우선 제소국인 아르헨티나가 미국의 ALOP를 달성할 수 있는 대안을 제시해야 함을 상기시켰다. 아르헨티나는 파타고니아 동물제품에 대한 수입금지조치에 대한 대안으로 파타고니아 지역을 FMD-free 지역목록에 포함시키는 것을 제시했다. 또한 북부 아

5) 7 USC 8303(a): “The Secretary may prohibit or restrict - (1) the importation or entry of any animal, article, or means of conveyance, or use of any means of conveyance or facility, if the Secretary determines that the prohibition or restriction is necessary to prevent the introduction into or dissemination within the United States of any pest or disease of livestock ...”

르헨티나 지역 쇠고기 수입금지에 대한 대안으로는 OIE코드에 따라 일정한 조건에 따라 수입을 허용하는 것을 제시했다.

패널은 북부 아르헨티나와 파타고니아 지역의 높은 FMD 방제노력과 행정연구능력에 관한 자료와 FMD통제 상황, 백신접종 상황, 그리고 OIE의 FMD-free 지위 획득관련 심사자료를 검토한 후, OIE코드에 따라 일정한 조건하에 수입을 허용해도 미국이 달성하려고 하는 ALOP를 달성할 수 있다고 판시했다. 이러한 OIE기준에 따른 조치와 파타고니아지역을 FMD-free지역 목록에 포함시키는 조치는 수입금지조치보다 덜 교역제한적이고, 미국정부가 합리적으로 이용할 수 있는 정책수단이므로, 결국 미국의 수입금지조치는 SPS협정 제5.6조를 위반했다고 판시했다.

7. 자의적이거나 부당한 차별 또는 위장된 교역제한 여부 - SPS협정 제 2.3조

아르헨티나는 북부 아르헨티나산 쇠고기의 수입을 금지시키면서, 우루과이산 쇠고기에 대해서는 일정한 조건하에 수입을 허용하고 있는 미국의 조치는 두 지역이 비슷한 시기에 FMD발병했고 OIE에 의해 모두 백신접종 FMD청정지역으로 승인된 점을 감안할 때, 자의적 차별이고 위장된 교역제한이라 주장했다. 또한, 미국이 파타고니아산 동물제품은 수입금지하면서 산타카타리나(Santa Catarina)와 칠레산 제품은 일정한 조건하에 수입허용하는 것도 양지역이 모두 OIE에 의해 백신미접종 FMD청정지역으로 승인된 점을 고려할 때 SPS협정 제2.3조 위반이라는 것이다.

패널은 아르헨티나가 비교한 두 지역들(아르헨티나 북부 v. 우루과이, 파타고니아 v. 산타카타리나/칠레)이 “동일하거나 유사한 조건이 지배하는지 (where identical or similar conditions prevail)” 여부를 심사하는데 있어 OIE의 질병지위도 중요하지만 이들 지역에서 “FMD를 통제하기 위한 조치의 효과성과 신뢰성이 확보되어 있는지”에 대한 비교가 더욱 중요하다고 보았다. 그런데 위 비교대상지역들이 미국의 ALOP를 달성시킬 수 있는 유사한 능력을 보유하고 있는데도 상당히 다른 조치에 직면하고 있음에 비추어 볼 때 자의적이거나 부당한 차별이 있다는 추정이 가능하다고 했다. 이러한 차별의 정당성은 미국측이 입증해야 하는데, 미국측의 설명이 우루과이에 대한 위험평가와 산타카타리나/칠레와의 수입조건 합의는 완료되었으나 아르헨

티나에 대한 위험분석은 아직 진행 중이라는 것에 불과하므로 이는 미국측 절차진행상의 부당한 지연이 있었음을 감안할 때 이러한 차별조치의 정당화 요인이 될 수 없다고 보았다.

8. 지역화 인정 - SPS협정 제6조

아르헨티나는 미국의 파타고니아 동물제품에 대한 수입금지 조치는 수출국의 지역적 특성에 수입국의 SPS조치를 적합화하지 않은 것이고, OIE가 인정한 FMD-free 지위를 고려하지 않고 SPS조치를 취한 것이므로, SPS협정 제 6.1조와 6.2조를 위반한다고 주장했다.

이에 대해 미국은 제6.1조와 6.2조는 제6.3조의 맥락에서 이해해야 하는바, 수출국이 질병으로부터 자유로움을 주장할 때, 수입국은 그러한 주장을 평가할만한 충분한 과학적 증거가 없는 경우가 많을 것이고, 그럴 경우 새로운 평가가 행해지고 있는 합리적 기간 동안에는 기존에 취해지고 있는 조치는 제5.7조상의 잠정조치의 성격을 지니는 것이라 설명했다. 아르헨티나에서 2003년과 2006년 FMD가 발병해서 파타고니아 지역의 상황을 급변시켰고, 아르헨티나가 파타고니아 남부에 더해 북부지역도 청정지역으로 포함시킬 것을 요구해와 이에 대한 새로운 차원의 조사가 필요한 상황이었으므로, APHIS가 이러한 조사를 진행하는 단계에 있는 것이므로 이것은 제6.1조 위반 상태의 결과가 아니라 아르헨티나측이 해당지역이 청정지역이라는 입증을 객관적으로 완료하지 못하고 있는 것의 결과인 셈이라 주장했다.

패널은 수입국은 제6.1조에 의거하여 SPS 조치를 수출국 및 수입국의 특정 지역의 SPS 특성에 상응하도록 조정할 의무가 있음을 상기시켰다. 즉, 해당 지역이 타 지역에 비해 SPS 위험이 낮으면, 상대적으로 덜 엄격한 규제가 취해져야 하고, 반대의 경우는 더욱 엄격한 규제를 취하는 식으로 조정을 해야 한다는 것이다. 또한 해당물품이 수입국의 일정지역을 최종목적지로 하는 경우는 그 지역의 SPS위험이 수출국의 위험과 유사하면 그러한 수입에 대한 규제를 완화해야 하는 것이다.

미국측 주장은 수출국의 청정지위 요구로 인해 제6.3조 절차가 개시되면 제 5.7조의 잠정조치 단계가 성립되어 제6.1, 6.2조 의무준수가 잠정적으로 중지된다는 것인데, 수출국이 필요한 지역화 정보를 수입국에 제공하는데 실패했

더라도, 그러한 실패 자체가 제6조 1항이나 제6조 2항에서 발생하는 수입국의 의무를 면제시켜주는 것은 아님을 패널이 설명했다. 예를 들어 설명하자면, OIE 기준 등에 의거하여 수입국이 SPS 조치를 조정해야하는 것이 객관적으로 드러나는 경우, 6.3조의 수출국 요청절차는 필요 없이 수입국의 SPS 조치 조정 또는 지역화인정 의무가 발생하게 되므로, 6.1/6.2조 절차와 6.3조 절차는 상호 독립적인 것이다. 다만, 수출국이 해당 지역의 SPS 상황을 잘 알고 있고, 수출국의 협조 없이 해당 지역의 해충이나 질병상황을 수입국이 객관적으로 입증하는 것이 곤란한 경우에는 6.3조가 6.2/6.1조의 조건화되어 적용될 수도 있고 제5.7조의 잠정조치 상황이 전개될 수 있는 것이다. 이때에는 수출국이 이러한 필요정보를 제공치 않는 경우 수입국의 SPS 조치 조정의무는 발생하지는 않게 되는 것이고, 수출국이 필요 정보에 합리적 접근을 허용했는지 여부가 6.1/6.2조 위반의 관건이 될 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 본 사안에서는 이미 패널이 판시한 바대로 미국측 조치는 제5.7조의 조건을 충족하지 못했으므로, 제5.7조 상황 자체가 성립되지 않아, 미국측 논리의 정당성은 심의할 필요가 없다고 패널은 판시했다. 또한, 본 사안에서는 아르헨티나가 파타고니아 지역의 FMD 청정지역 상황과 근거를 적절하게 입증하고 있어 제6.3조의 입증에 실패하고 있다고 볼 이유가 없는바, 미국측 주장대로 제6.3조가 6.1조 적용의 전제조건인지 여부를 판시할 필요도 없다고 보았다. 이런 상황에서 미국이 파타고니아 지역의 특성에 맞추어 SPS규제를 완화하지 않은 것은 SPS협정 제6.1조 위반임을 판시했다. (제6.2조 위반 여부에 대해서 패널은 소송경제를 이유로 판시하지 않았다.)

9. 개도국에 대한 특별대우 - SPS협정 제10.1조

제 10 조

특별 및 차등 대우

1. 위생 또는 식물위생 조치의 준비 및 적용에 있어서, 회원국은 개발도상회원국, 특히 최빈개도국회원국의 특별한 필요를 고려한다.
2. 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준이 새로운 위생 또는 식물위생 조치의 단계적인 도입의 여지를 허용하는 경우, 개발도상회원국이 자기나라의 수출관심품목에 대한 수출기회를 유지할 수 있도록 동 품목에 대하여 보다 장기간의 준수기간이 부여되어야 한다....

아르헨티나는 미국의 조치는 개도국인 아르헨티나의 수출기회를 유지할 수 있도록 배려(SPS협정 제10.2조의 취지)하고 개도국의 특별한 필요를 고려함이 없이 취한 것이므로 SPS협정 제10.1조를 위반한다고 주장했다. 아르헨티나는 구체적인 개도국 이익 배려방법으로 (i) 선진국에 대한 절차에 비교하여 개도국에 대한 승인에 대해서는 절차적인 우선접근권을 부여, 그리고 (ii) 개도국의 부족한 SPS능력을 고려하여 필요한 도움을 제공해야 함을 제시했다.

패널은 제10.1조와 같은 “고려 의무(shall take into account of)” 조항도 제소대상으로 삼을 수 있는 적극적 의무조항임을 상기시킨 후 미국의 의무위반여부를 심의했다. 다만, 위 조항은 고려의무이지 결과 달성 의무는 아니므로 아르헨티나가 제시한 바와 같이 미국측에 의한 우선접근권 부여실패 자체가 제10.1조 위반을 입증하는 것은 아니라고 판시했다. 또한, 개도국의 부족한 SPS능력에 대한 도움제공은 개도국 원조(SPS협정 제9조의 “technical assistance”) 차원의 조치이지 제10조 해당사항이 아니므로 제소국측이 입증 책임을 다하지 못했다고 판시했다.

10. GATT 위반 여부 - GATT 제I조 및 제XI조

아르헨티나는 미국의 조치가 SPS협정을 위반함은 물론 아르헨티나 제품에 대해서만 차별을 설정했으므로 GATT 제I조의 최혜국대우를 위반했고, 수입 금지 조치이므로 GATT 제XI조를 위반했음을 주장했다.

이에 대해, 패널은 GATT 제XX(b)의 일반적 예외에 해당하는지를 판단하는 기준으로 SPS협정 합치성이 심사되고 있으며(SPS협정 제2.4조), SPS협정 위반판정을 받은 경우에 GATT위반 여부를 심사하는 것은 사안의 해결에 도움이 안되므로 소송경제를 이유로 GATT위반여부는 심리하지 않았다.

III. 해설 및 평가

구제역과 같은 가축전염병의 발생은 축산농가의 피해 감소라는 중차대한 정책적 과제를 부각시킴은 물론, 한편으로는 국내 농업을 보호하기 위한 좋은 구실을 제공해주기도 한다. 심각한 전염병 발생시 수입금지와 같은 즉각적인 대응으로 그 피해를 최소화할 수 있는 권리는 WTO SPS체제 하에서도 인정된 주권적 권리다. 그러나 이를 빌미로 비과학적 조치를 취하거나 과도한 교역장벽을 설치하거나 부당하게 교역재개 절차를 지연시키면, 국제교역의 안정성과 예측가능성이 저해 당하게 된다. 이에 WTO/SPS 협정은 SPS조치가 국제적인 최소기준을 충족하지 못하거나, 자의적 차별의 수단이나 무역제한의 도구가 되어서는 안 된다고 규정하고 있다.

이를 위해 각국의 SPS 보호수준 및 조치는 과학적 근거 (Scientific Evidence) 원칙, 국제표준과의 조화(Harmonization) 원칙, 위해성 평가(Risk Assessment) 원칙, 보호수준의 일관성(consistency) 원칙, SPS조치를 선택함에 있어서의 필요성(necessity) 원칙, 투명성(Transparency) 원칙, 지역화 수용(Adaptation to Regional Conditions) 원칙 등을 준수해야 한다.

이러한 원칙 중에서 본 분쟁에서 특히 주목할 만한 것은 지역화 수용 문제다. 지역화 인정 원칙의 취지는 한 국가 안에도 기후조건이나 관계당국의 방역노력의 차이 등으로 SPS 위험정도가 지역별로 다를 수 있으므로, 수입국은 이러한 수출국 및 수입국의 지역별 차이를 반영하여 SPS 조치를 취하여야 한다는 것이다. 또한, 수입국은 해충/질병 무발생 지역 또는 저발생 지역 개념을 인정해야 하며, 수출국은 수입국에 지역화관련 정보를 제공하고 수입국의 일정한 검증을 용인하면서, 지역화를 인정해줄 것을 요구할 권리가 있다.

최근의 유사분쟁인 인도-미국 간 AI 수입금지 분쟁에서는 인도의 지역화체계 자체가 미비한 점이 위반판정을 받았으나, 본 분쟁에서는 미국이 지역화체도는 갖추고 있으나, 이를 적용함에 있어 부당하게 절차를 지연시키는 등 국내산업 보호주의적으로 이를 운용한 것이 위반 판정을 받은 점이 차이가 있다.

본 분쟁에서의 가장 큰 시사점은 지역화 승인 절차가 SPS협정 제8조 및 부

속서 C의 “통제, 검사 및 승인절차”에 해당한다는 점이다. 패널이 “통제, 검사 및 승인절차”의 개념에는 특정 상품에 대한 안전성 승인뿐만 아니라 특정 지역의 안전성에 관한 승인도 포함된다고 넓게 해석하여, 부속서C 상의 각종 다자적 절차통제를 기할 수 있도록 판시한 점은 주목을 요한다. 우리의 경우도 외국으로부터 지역화 승인 요청이 접수되면, 부당한 지연이 발생하지 않도록 심사절차를 신속히 진행해야 하고, 표준처리기간 및 예상 처리기간을 공표하고 통보해주어야 하며, 신청서상의 하자를 통보해 보완의 기회를 부여해야 한다. 아울러, 진행 절차의 경과를 전달하고, 신청에 하자가 있더라도 상대방의 요청이 있으면 가능한 범위내에서 절차를 진행해야 하며, 절차가 지연되면 신청인에게 지연사유를 설명하고 진행단계를 통보해주어야 한다. 특히 승인 절차의 “부당한 지연”에 대한 판단에 있어 패널이 모든 심의 및 결정절차를 검토하고, 각 단계의 절차간 대략 6개월 이상의 시간간격이 있게 되면, “지연(delay)”으로 판정하고 그것의 정당성을 사실상 수입국에게 입증토록 하여 입증이 부족할 경우에는 “부당한 지연(undue delay)”로 판단하고 있는 점은 시사하는 바가 크다. SPS당국이 절차의 진행상황이나 지연의 사유를 신청인에게 통보할 경우에도 상대방의 예측가능성이 저해되는 “내부적 절차를 따라야 한다”든지 “시간이 걸린다”는 식의 형식적 답변을 하게 되면 부속서C 위반이 발생하게 되는 것이다.

SPS협정 제2.2조와 5.1조상의 과학적 근거원칙을 해석함에 있어서도 패널은 위험분석 과정에서 절차적 지연이 발생하지 않도록 해석하는데 초점을 맞추었다. 수입국이 SPS협정 제5.7조상의 잠정조치 권한을 남용하여 위험평가 과정을 지연시킬 수 있는 경우를 차단하기 위해, 수입국의 귀책사유로 부당한 지연이 발생한 경우는 제5.7조 자체의 발동요건인 “합리적 기간동안 추가적 정보 획득을 위해 노력할 것”을 충족시키지 못하는 것으로 보아 잠정조치의 예외 자체를 원용할 수 없도록 판시하고 있는 점이 그것이다.

최근 선진국들을 중심으로 지역화를 인정하는 추세이며, 농산물 수출국들이 지역화 개념의 불인정을 비관세장벽으로 지목하고 WTO 분쟁 제기를 통해 이를 타파하려는 적극적 노력을 기울이고 있다. 미국은 돼지열병, 구제역, 뉴캐슬병, 우역, 아프리카돼지열병 등 12종의 가축전염병에 대해 지역별로 발생/비발생 여부를 평가하고 있으며, 구제역의 경우 브라질의 산타까타리나주, 나미비아의 수의경계철책 북쪽지역 이외 지역 및 아르헨티나의 파타고니아 지역(본 분쟁패널의 설치 시점에 인정함)을 비발생지역으로 인정하고 있다.

유럽연합(EU)도 지역화 개념을 폭넓게 적용하여 국가/지역별로 가축전염병 발생여부를 평가하여 수입 가능한 동물·축산물 범위 결정하고 있으며, 아르헨티나, 브라질, 보츠와나, 나미비아 등에 대하여 지역화 개념을 적용하여 축산물 수입을 허용하고 있다.

2014. 12월 미국 오리건주에서 AI(고병원성 조류인플루엔자) 발생 시 많은 국가들이 발생 州 또는 카운티만 수입금지 조치하였는데 비해, 우리나라는 수출국가 별로 수입금지 조치를 취했다. 미국이 본 분쟁 이후 지역화 인정제도를 좀더 객관적으로 운영할 것으로 보이는바, 미국이 인도의 지역화체제 미비 자체를 WTO 제소의 근거로 삼은 사례를 통해서도 알 수 있듯이 앞으로 대표적인 비관세장벽인 SPS 장벽에 대해 적극적 공세를 펼쳐 나갈 것으로 전망된다. 이는 TPP를 비롯한 높은 수준의 교역자유화와 제도조화를 추구하는 메가 FTA 시대에 이르러 SPS 지역화 관련 규정의 강화와 실질적 활용이 국제적인 추세가 될 것임을 예고하고 있다.

우리나라의 경우, 하루속히 지역화 인정의무 및 그 원칙과 절차 규정을 완비해야 하고, 현재 심의 중인 위험평가 사안들에 대해서도 앞으로 합리적 심의 기간을 설정해서 그 기간 내에 심의를 완료 추진하고 판정을 내려야 한다. 그렇지 않은 경우, 본 분쟁사례에서 극명하게 판시된 바와 같이, 수출국측이 국제기준에 따라 안전성에 대한 객관적 입증은 했는데도 불구하고, 수입국이 결정을 내리지 않고 있는 상황자체(부당한 지연)가 SPS 협정위반을 바로 구성할 수 있음을 주의해야 한다.

< WTO 분쟁해결 일지 >

2012.12.6. 아르헨티나, 패널 설치 요청
2013.1.28. 패널 설치
2013.8.8. 패널위원 구성 완료
2015.2.24. 잠정보고서 발간
2015.7.24. 최종보고서 회람
2015.8.31. 패널보고서 채택

제5장 페루 특정 농산물 수입에 대한 추가 관세 분쟁 (Peru - Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products) (WT/DS457/R)

< 요약 > 페루는 우유, 옥수수, 쌀 및 설탕 수입에 대해 가격범위를 설정하고 국제가격이 이 범위를 벗어나면 추가관세를 부과하거나 관세를 상환해줌으로써 국내가격의 안정화를 유도했다. 이에 자국의 수출품에 대해 추가관세의 부과조치를 당한 과테말라가 WTO에 제소하기에 이르렀다.

패널 및 상소기구는 페루의 추가관세는 통상 관세(ordinary duties)가 갖고 있는 투명성과 예측가능성을 지니고 있지 못하고, 생애적인 가변성에 기초하고 있으므로, 농업협정 제4.2조에서 금지하는 가변수입부과금에 해당하고, GATT 제II.2조에서 양허표에 기재하지 않으면 부과가 금지되는 “여타 모든 종류의 관세 또는 부과금”에 해당함을 판시했다. 또한, 양국간 체결한 FTA에서 이러한 가격범위제도를 유지할 수 있도록 허용했다는 페루측 방어논리를 수용하지 않았다.

본 사안은 농산물 수입에 대해 가변수입부과금 제도를 유지하는 것이 농업협정 위반임을 재확인 시키고 있다. 부과금 부과나 관세환급을 통해 국내 판매가격을 안정화시키려는 체제를 유지하려 했던 것은 국내 정치적인 이유가 있었겠지만, 국제교역 체제 입장에서는 농산물 관세화가 가져다주는 최대의 이익인 교역의 안정성을 저해하는 것이었다. 농업협정 제4조 2항이 달성하려 한 목적은 일반관세 이외에 교역에 불안정성을 초래하는 국경조치를 모두 제거함으로써, 교역의 예측 가능성을 최대로 유지하는 것이기에 이러한 취지에 반하는 제도가 정당화될 수는 없는 것이다. 우리는 2015년부터 쌀 관세화를 단행한 후, 국내 이익집단들에 의해 쌀 관세화의 악영향을 줄이기 위한 다양한 정책을 정부가 취하라는 압력이 행사되고 있다. 이때, 주의할 점은 우리가 어떠한 이름으로 이러한 조치를 도입하든지 그것의 본질이 농업협정 제4.2조에서 금지한 가변수입부과금을 비롯한 각종 국경조치에 해당하는 측면이 있다면, 이를 정당화하는 것은 매우 어렵게 된다는 점이다.

이러한 점을 주목하여, 쌀 관세화 이후 그 시장개방 효과를 상쇄하기 위해 관세 및 비관세 장벽을 쌓으려는 무모한 시도를 자제해야 할 것이다. 아울러 WTO상의 의무를 오히려 후퇴시키는 식의 교역제한적 성격의 FTA조항은 그 자체로서 유효할지는 몰라도 WTO협정상의 상응조항을 해석하는 기준으로 WTO차원에서 원용될 수는 없다는 교훈도 얻을 수 있기에, FTA협상에서 가급적 WTO plus 접근방식을 준수해야 할 것이다.

I. 사건개요 및 사실관계

이 사건은 페루가 몇몇 농산물(우유, 옥수수, 쌀, 설탕)에 대해 추가관세를 부과한데 대해 과테말라가 WTO에 제소한 사안이다. 페루의 추가관세는 “가격범위체제(Price Range System: PRS)에 의해 부과된 것으로 2001년 6월 이래로 추가관세가 부과되었다. 이 제도에 따르면, 대상품목의 60개월간의 국제가격을 기준으로 가격하한선과 가격상한선의 범위를 정하고, 대상품목의 c.i.f. 국제참조가격이 가격하한선 미만인 경우 추가관세를 부과하고, 가격상한선을 초과하게 되면 관세를 상환해준다. 이러한 가격범위와 국제참조가격은 각각 6개월과 15일 주기로 계속 재계산해서 조정한다.

페루측 설명에 의하면, 이러한 PRS제도는 1991년부터 도입된 종량관세 제도의 개정판에 불과하다. 이에 대해 과테말라는 과거의 종량관세 제도는 폐지되었고, 그 대신 PRS제도가 2001년부터 새로 도입된 것이라 주장했다. 아무튼 페루정부는 2001년 6월 Supreme Decree No. 115-2001-EF을 공고하고, 쌀, 옥수수, 우유 및 설탕품목에 대해 PRS제도를 도입하였다. 이 Supreme Decree 제1조와 페루 경제재정부의 홈페이지는 “PRS제도가 대상품목의 국제가격의 변동으로부터 해당제품의 수입비용을 안정화시켜 국내생산자(가격하한선)와 소비자(가격상한선)에게 효과적인 가격을 보장하기 위해 도입되었다”고 밝히고 있다.

국제참조가격이 가격하한선보다 낮으면 부과되는 추가관세액은 양자간의 차이에 수입비용을 고려한 액수와 같도록 계산되며, 국제참조가격이 가격상한선보다 높으면 상환되는 관세액은 양자간의 차이에 수입비용을 고려한 액

수와 같도록 계산된다. 패널 보고서가 발간된 시점에 페루는 수입옥수수에 6%의 관세를 부과하고 있었으며, 여타 대상품목은 0%의 관세를 부과하고 있었다. 쌀, 설탕, 낙농품 및 옥수수에 대한 페루의 WTO양허관세율은 68%다.

II. 주요쟁점에 대한 당사국 주장 및 패널 판시

과테말라는 페루의 추가관세 조치가 WTO 농업협정 제4.2조, GATT 제 II.1(b), X.1 및 X.3(a)조에 위반한다는 주장을 골자로한 주장을 제기했다. GATT 제X조 위반여부는 패널이 소송경제(judicial economy)를 이유로 심사하지 않았으므로 여타 조항 위반여부를 살펴보면 아래와 같다.

1. 가변수입부과금 및 최소수입가격 제도 여부 - 농업협정 제4.2조

<p>제 4 조</p> <p>시 장 접 근</p>
<p>...</p> <p>2. 회원국은 제5조와 부속서 5에 달리 규정된 경우를 제외하고는 일반관세로 전환하도록 요구된 어떠한 종류의 조치(Re.1)도 유지 또는 이용하거나 동 조치로 복귀하지 아니한다.</p> <p>(Remark 1) 이러한 조치는 1947년도 GATT의 규정으로부터의 국별의무 일탈에 따라 유지되는지 여부에 관계없이 수입수량제한, 가변수입부과금, 최소수입가격, 임의적인 수입허가, 국영무역을 통하여 유지되는 비관세 조치, 수출자율규제, 일반관세 이외의 유사한 국경조치를 포함한다. 단, 1994년도 GATT나 세계무역기구 부속서 1가의 국제수지규정 또는 다른 일반적, 비농업특정적 규정에 따라 유지되는 조치는 포함하지 않는다.</p>

제소국인 과테말라는 PRS제도하에서 부과되는 관세는 농업협정 제4.2조가 금지하고 있는 “가변수입부과금(variable import levies)” 또는 “최소수입가격(minimum import prices)”이라 주장했다. 이에 대해 페루는 동 관세가 농업협정 제4.2조가 적용되지 않는 “통상 관세(ordinary customs duty)”라 반박했다.

패널은 제4.2조상의 “가변수입부과금”의 사전적 정의는 “가변성이 생래적으로 내재해있는 다양한 관세를 부과하는 제도”인바, “수입부과금의 양이 자동

적이고 계속적으로 변화하도록 하는 구조나 공식을 포함하는 조치”에는 이러한 가변성이 존재한다고 보았다. 가변수입부과금은 통상 수입관세에 비해 투명성과 예측가능성이 부족한 특성이 있음도 지적했다.

한편, 패넬은 “최소수입가격”이란 “일정한 수입품이 특정한 기준가격보다 낮은 가격으로 국내시장에 진입하지 않도록 보장하는 제도”인바, 보통 이러한 기준가격과 수입품의 거래가치 간의 차이를 기초로 수입관세를 부과하게 된다고 설명했다.

가. 가변수입부과금

패넬은 PRS제도가 2주일마다 참조가격을 조사해서 추가관세를 부과할지, 기존관세를 유지할지, 아니면 관세를 상환할지를 결정하는바, 이것은 자동적이고 계속적으로 2주마다 수입부과금의 양을 개정해나가는 구조와 공식을 내재하고 있는 제도라 보았다. 이것은 특정 통상정책의 결과 관세율이 변경될 수 있는 통상 관세제도의 가변성과는 비교할 수 없는 성격의 것이라는 것이다. 이러한 점에서 패넬은 PRS제도 하에서 부과되는 부과금은 생래적으로 “가변성(variability)을 지녔다고 판시했다.

“투명성(transparency)”과 “예측가능성(predictability)”과 관련, 패넬은 PRS제도 하에서 부과되는 추가관세가 보통 관세와 같은 정도의 투명성과 예측가능성을 부여하는지에 대해 심사했다. 비록 민간의 거래당사자들이 가용한 정보를 동원해 추가관세의 양이 얼마나 될지를 추정하는 것이 가능하기는 하나, 매 2주마다 이러한 예측을 하기위해 관련정보를 획득해야 하고, 장기계약을 하는 거래당사자들은 국제참조가격과 가격하한 및 상한선에 대한 변동성 부담을 감내한 상태에서 거래해야 하므로, 이러한 점들은 투명성과 예측가능성의 부족을 초래하게 되므로, 통상관세 제도 하에서의 투명성과 예측가능성에 비할 바가 못된다고 설명했다.

또한 패넬은 PRS제도가 단기적으로는 국제가격의 하락이 페루의 국내시장으로 전파되는 것을 막게 되고, 중기적으로는 국제가격이 국내가격으로 전파되는 채널을 왜곡시키게 됨을 지적했다. WTO농업협정의 목적이 공정하고 시장지향 농산물 교역시스템을 구축하는 것임에 비추어 PRS제도의 구조와 운영방식은 추가관세가 수입품의 가격을 왜곡시키게 되고 수입품가격의 국

내가격으로의 전과를 차단하게 되므로, 통상관세제도와는 다른 형태로 운영됨을 지적했다.

이상과 같은 이유로 패널은 PRS제도의 결과 부과되는 관세는 가변수입부과금을 구성하게 되며, 그 결과 이는 통상 관세와는 다른 조치라 판시했다.

나. 최소수입가격

과테말라는 “PRS제도가 페루시장에 가격하한선 이하로 수입품이 수입되는 것을 방지하는 효과가 있고, 추가관세를 가격하한선과 국제참조가격간의 차이에 의해 도출하며, 국제가격의 하락이 국내가격으로 전과되는 것을 차단하는 효과가 있다는 점에서 가격하한선제도는 최소수입가격에 해당한다”고 주장했다.

패널은 PRS제도하의 추가관세가 직접적으로 특정 가격 이하로 페루시장을 진입하는 것을 방지한다는 근거는 없다고 보았다. 즉, 통상 관세의 경우에도 그 관세율만큼 판매가격에 간접적 영향을 주듯이, 추가관세 부과와 유사한 효과가 발생할 뿐, 일정한 가격 이하로 수입품이 수입되는 것을 직접적으로 차단하는 제도는 아니라는 것이다.

따라서 패널은 PRS 추가관세제도가 최소수입가격 또는 이와 유사한 제도에 해당할 만큼 충분한 특징을 공유하고 있지 않다고 판시했다.

이상의 분석에 입각하여 패널은 페루가 가변수입부과금 형태로 추가관세제도를 유지하고 있고, 이것은 통상관세로 전환하도록 되어있는 가변수입부과금제도를 유지할 수 없도록 한 농업협정 제4.2조를 위반하는 것이라 판시했다.

2. “모든 그밖의 관세 및 모든 종류의 과징금(Other Duties or Charges of Any Kind)” 여부 - GATT 제2.1(b)조

제2조 양허표

1. (a) 각 계약당사자는 다른 계약당사자의 상거래에 대하여 이 협정에 부속된 해당 양허표

의 해당 부에 제시된 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다.

(b) 어떤 체약당사자에 관한 양허표 제1부에 기재된 상품으로서, 다른 체약당사자 영토의 상품이 동 양허표에 관련된 영토로 수입되는 경우, 동 양허표에 명시된 조건 또는 제한에 따라 동 양허표에 명시되고 제시된 관세를 초과하는 통상적인 관세로부터 면제된다. 이러한 상품은 이 협정일자에 부과되고 있거나 이 협정일자에 수입영토에서 유효한 법령에 의하여 이후 부과되도록 직접적이고 의무적으로 요구되는 한도를 초과하여 수입에 대하여 또는 수입과 관련하여 부과되는 모든 그밖의 관세 및 모든 종류의 과징금으로부터 또한 면제된다.

과테말라는 PRS제도 하의 관세가 GATT 제II.1(b)조에 언급된 “여타 모든 종류의 관세 또는 부과금”에 해당하며, 동 조항에 위배된다고 주장했다. 이에 대해 페루는 PRS제도 하의 관세는 GATT 제II.1(b)조에 합치하는 통상 관세라 반박했다.

패널은 GATT 제II.2조와 농업협정 제4.2조간의 관계에 대해 주목한 후, 농업협정 제4.2조의 각주1에 나열된 조치에 해당하는 부과금은 통상관세가 될 수 없음을 재확인했다. 통상관세가 아니면서 관세의 성격을 지니고 있는 국경조치이므로, 결국 GATT 제II.1(b)조상의 “수입에 대하여 또는 수입과 관련하여 부과하는 모든 그밖의 관세 및 모든 종류의 과징금”에 해당한다고 판시했다. 그런데 양허한 품목에 대해 부과되는 모든 그밖의 관세 및 과징금은 그 당사국의 양허표에 기재토록 되어 있고, 이렇게 기재하지 않고 그밖의 관세 및 과징금을 부과하는 것은 GATT 제II.1조를 위반하는 것임을 설명했다. 페루의 관세양허표의 기타 관세 및 부과금 항목에는 아무것도 기재되어 있지 않으므로, 페루의 추가관세 부과는 GATT 제II.1(b)조를 위반한다고 결론지었다.

3. 페루-과테말라 FTA가 WTO권리를 변경했는지 여부 - 페루의 방어논리

페루는 PRS가 WTO협정 위반으로 결론날 경우에 대비한 조건부 주장으로, 2011년 과테말라와 체결한 FTA를 언급하며, PRS가 WTO협정 위반이라는 결론은 양국간 FTA가 PRS를 허용하고 있는 것을 감안할 때, FTA와 WTO간의 불합치성을 초래한다고 주장했다. 페루에 의하면, 양국간의 협상의 결과 과테말라는 FTA 부속서 2.3 제9항의 규정인 “페루가 PRS를 유지할 수

있다”⁶⁾는 조항에 합의했다는 것이다. 이렇게 FTA와 WTO간의 불합치가 발생할 경우에는 FTA의 우선조항에 의거하여 FTA가 우선하여 적용된다는 것이다. 이것은 조약법에관한비엔나협약 제41조에 의거하여 양국간에 FTA에 의해 WTO상의 권리가 변경됨을 의미한다는 것이다.

패널은 페루측의 방어논리가 성립하려면 해당 FTA가 발효되어 있어야 하는데, 페루-과테말라 FTA는 서명되어 아직 발효되지 않은 단계에 있으므로 양국을 법적으로 구속하지 않음을 주목했다. 따라서 패널은 페루측 주장을 받아들일 수 없으며, FTA와 WTO간의 충돌이 발생하는지 여부를 심사하지 않는다고 판시했다.

4. 판정 이행 방법

과테말라는 패널의 판정에 대한 이행방법까지 패널이 권고해줄 것을 요구했다. 즉, 페루가 PRS제도 자체를 철폐하라는 권고를 패널이 내려줄 것을 요청한 것이다. 이에 대해, 패널은 제소국인 과테말라가 제소의 대상으로 삼은 것은 PRS제도 자체가 아니라 “PRS의 적용으로 발생하는 추가관세”이므로, 패널의 임무는 제소국에 의해 지목된 제소의 대상에 대한 심사에 한정하는 것이지 그 이외의 것에 대해 권고하지 않는 것이므로, PRS제도 자체의 철폐 여부에 대해 언급하지 않겠다고 판시했다.

III. 상소기구 판시

패널의 판시내용에 대해 페루는 농업협정 제4.2조 가변수입부과금 관련 부분, GATT 제II.1(b)조 부분 및 FTA와 WTO간의 관계에 대해 상소했고, 과테말라는 농업협정 제4.2조의 최소수입가격 관련 판시내용에 대해 상소했다.

1. 가변수입부과금 - 농업협정 제4.2조

페루는 패널의 추가관세의 “가변성” 및 여타 특성에 대한 평가에 오류가 있

6) 페루-과테말라 FTA 부속서 2.3 제9항: “Peru may maintain its Price Range System, established in Supreme Decree No. 1152001EF and the amendments thereto, with regard to the products subject to the application of the system marked with an asterisk (*) in column 4 of Peru's Schedule as set out in this Annex.”

고 통상관세와 가변수입부과금간의 상호비교에 문제점이 있음을 지적했다. 특히 페루는 패널의 논리는 PRS공식이 적용된 결과 부과되는 추가관세와 이러한 관세를 계산하는 공식을 혼동한데에 기인한다고 주장했다. 즉, 비록 공식에 산입되는 수치들은 변동가능하나, 그 결과 산출되는 추가관세는 자동적이고 안정적으로 도출되므로, 이러한 관세가 가변적이라 볼 수 없다는 것이다.

이에 대해 상소기구는 패널이 심사한 것은 추가관세 자체뿐만 아니라 추가관세를 계산하는 공식을 포함한 것이며, 이를 총체적으로 보아야 추가관세가 가변적인지 여부가 판단될 수 있다고 설명했다. 그러므로 패널이 이러한 총체적 방식에 입각해서 추가관세의 가변성을 판시한 것은 문제가 없다고 판시했다. 또한 추가관세제도의 투명성과 예측가능성 부족에 대한 패널의 판단 및 통상관세와의 비교론적 고찰도 오류가 없다고 판시했다.

2. 통상 관세 - GATT 제11.1(b)조

페루는 GATT와 농업협정은 별도의 조항인데, 패널이 추가관세가 GATT 제 II.1(b)조상의 통상관세가 아니라는 결론을 농업협정 제4.2조 위반으로부터 직접 이끌어내고 있어, 과테말라측의 GATT 제II.1(b)조 위반 주장에 대해 다른 협정 조항에 대한 심사로 대체하고 있는 위법이 있음을 지적했다.

상소기구는 패널이 GATT위반 문제를 다른 협정 규정에 대한 심사로 대체한 것이 아니고, GATT 제II.1조와 농업협정 제4.2조상에 공통적으로 사용된 용어인 “통상 관세”를 해석함에 있어 상호 참조한 것이므로, 패널의 적법한 조약해석 권한의 행사이므로 문제가 없다고 판시했다.

3. WTO와 FTA의 관계

페루는 과테말라와의 FTA에서 PRS제도를 유지하는데 합의했고, 이러한 내용을 포함한 FTA를 과테말라가 비준(ratification)했는바, 이것은 페루의 행위에 대한 일종의 의무면제(waiver)를 준것과 같다고 설명했다. 따라서, 패널이 농업협정 제4.2조를 해석할 때, 이러한 양자간의 합의에 따른 조약변경의 원칙을 적용하여 PRS가 허용되는 것으로 해석했어야 옳다고 주장했다.

상소기구는 조약의 해석원칙을 규정한 조약법에관한비엔나협약 제31조는 조약문안의 통상적 의미를 문맥(context)에 따라 해석해야 함을 규정하고 있고, 그러한 문맥과 더불어 “당사국간의 후속 합의(subsequent agreement)”나 적용관행, 그리고 당사국관계에서 적용가능한 “적절한 국제법 규칙(relevant rules of international law)”을 고려해야 한다고 규정하고 있음을 상기시켰다. 그런데 해당 FTA의 관련규정이 농업협정 제4.2조와 GATT 제II조와 동일한 사항에 관한 규정이라 볼 수 없고(페루-과테말라 FTA의 PRS허용조항이 설탕 품목에 대해서까지 적용되는가에 대한 해석의 이견이 있음), 농업협정과 GATT의 특정 조항의 해석에 있어, FTA 조항이 비엔나협약 상의 “적절한 국제법 규칙”이라 볼 수 없으므로 패널이 이를 고려하지 않은 것은 위법이 없다고 보았다. 더구나 아직 페루가 동 FTA를 비준하지 않고 있는바, 이는 페루가 동 FTA의 “당사국”이라 볼 수 없는 것이므로, PRS유지에 대한 “공통된” 이해가 성립했다고 볼 수 없으며, 동 FTA 규정의 해석에 대해서도 양국간의 의견이 갈리고 있어, “WTO협정에 불합치한” PRS제도 유지에 합의했다고 볼 수도 없다고 보았다.

설령 이러한 FTA내용에 합의했다손 치더라도, 그러한 FTA가 GATT 제 XXIV조에 합치하는 형태로 성립되어야 하는데, GATT 제XXIV조 4항의 취지(FTA는 그 당사국간 교역을 촉진할 것을 목적으로 함)를 고려할 때, FTA 규정이 WTO협정상 권리와 의무를 후퇴시키는 식으로 해석하는 근거로 활용되는 것은 GATT 제XXIV조에 대한 올바른 해석방식이 아님을 적시했다.

이상과 같은 이유로 패널이 해당 FTA 규정내용을 고려하지 않은 것은 위법이 없다고 판시했다.

4. 최소수입가격 - 농업협정 제4.2조

과테말라는 패널이 PRS 관세가 최소수입가격이 아니라는 판정을 내림에 있어 페루측이 제출한 통계적 자료(실제로 가격하한선 미만으로 수입이 행해진 사례가 있음)에만 의존하고, 동 제도자체의 전반적 구조가 “사실상의(de facto) 최소수입가격 제도”처럼 운영되고 있음을 무시했다고 지적했다.

상소기구는 패널의 심리내용이 대부분 페루측이 제출한 무역통계자료에 eoi

한 고려이고, 해당 제도의 전반적 구조에 대한 심리는 PRS제도와 일반 정량 관세제도간의 효과 비교에 그치는 등 미약했음을 인정했다. 이것은 PRS제도가 사실상의 최소수입가격제도일 수도 있다는 가능성에 대한 심리를 제대로 하지 않은 것이므로, 패널이 내린 PRS관세가 최소수입가격이 아니라는 판시 내용을 상소기구는 기각했다. 그럼에도 상소기구는 해당 조치에 대한 전반적 구조에 대한 패널 심리가 미약하고 관련 사실관계가 명확히 밝혀지지 않았으므로 스스로의 심리에 의해 PRS관세제도가 최소수입가격제도인지 여부는 더 이상 심리할 수 없기에 이에 대한 결론은 판시하지 않았다.

IV. 해설 및 평가

본 사안은 농산물 수입에 대해 가변수입부과금 제도를 유지하는 것이 농업협정 위반임을 재확인 시키고 있다. 칠레의 밀, 설탕, 유지종자에 대한 가격안정제도(Price Band System)가 가변수입부과금이라는 이유로 농업협정 제 4.2조 위반 판정(Chile - Agricultural Products, 2002)을 받은 후, 칠레는 식용유에 대해 문제의 조치를 철폐하였으나, 밀과 밀가루에 대해서는 상하한선간의 진폭을 줄이고 특별관세의 부과, 상하한가, 참조가격 등을 결정하는데 투명성과 예측가능성을 제고하는 식으로 자국의 Price Band System을 개정하여 적용하였다. 그러나 이러한 개정된 제도에 대해 다시 WTO판결 이행에 대한 중재패널에 대한 제소가 이루어져 2007년 다시 농업협정 제4.2조 위반 판정이 내려지고 말았다(Chile Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, WT/DS207/RW). 이에 따라 칠레는 2007년 6월부터 PBS제도의 적용을 전면 중단하게 되었다.

이러한 타산지석 선례가 있음에도 불구하고, 페루가 칠레의 제도와 유사한 PRS제도를 유지하고 있었던 것은 과거 일본 주세분쟁(DS8/10/11)에서 일본이 패소하는 것을 보면서도 한국이 이와 유사한 차별적 주세제도를 유지하고 있었던 사례(DS75/84)를 연상케 한다. 이는 국내산업을 보호하기 위해 한번 도입된 제도는 스스로 철폐하기가 어려움을 의미한다. 아무튼, 페루는 칠레가 펼친 것과 유사한 방어논리를 다시 한 번 패널심리 과정에서 제시했으나, 결국 칠레 패널과 유사한 판정을 받는 것을 피할 수 없었다. 페루가 칠레 사례를 바라보면서도 부과금 부과나 관세환급을 통해 국내 판매가격을 안정화시키려는 PRS체제의 근본을 유지하려 했던 것은 국내 정치적인 이유가 있었겠지만, 국제교역 체제 입장에서는 농산물 관세화가 가져다주는 최대

의 이익인 교역의 안정성을 저해하는 것이었다. 농업협정 제4조 2항이 달성하려 한 목적은 일반관세 이외에 교역에 불안정성을 초래하는 국경조치를 모두 제거함으로써, 교역의 예측 가능성을 최대로 유지하는 것이기에 이러한 취지에 반하는 제도가 정당화될 수는 없었다.

우리는 2015년부터 쌀 관세화를 단행한 후, 국내 이익집단들에 의해 쌀 관세화의 악영향을 줄이기 위한 다양한 정책을 정부가 취하라는 압력이 행사되고 있다. 이때, 주의할 점은 농산물 관세화는 교역을 제한하는 다른 어떠한 국경조치도 취하지 않을 것임을 전제로 보호가치를 모두 관세로 계산한 후, 양허표에 고율 관세를 기재하는 것이므로, 관세화 이후 교역을 제한하는 어떠한 국경조치를 취하더라도 국제사회의 공격의 표적이 된다는 것이다. 우리가 어떠한 이름으로 이러한 조치를 도입하든지 그것의 본질이 농업협정 제4.2조에서 금지한 가변수입부과금을 비롯한 각종 국경조치에 해당하는 측면이 있다면, 이를 정당화하는 것은 매우 어렵게 된다. 이러한 점을 주목하여, 쌀 관세화 이후 그 시장개방 효과를 상쇄하기 위해 관세 및 비관세 장벽을 쌓으려는 무모한 시도를 자제해야 할 것이다. 국내적 어려움은 다양한 국내 정책을 통해 해소해 나가야 하는바, 국제법상 허용되는 형태로 보조금을 지불하거나 불공정 무역이나 급격한 수입증가에 대해 각각 반덤핑이나 세이프가드 조치의 적극적 발동으로 산업피해를 줄여나가며, 농업협정상의 특별 세이프가드 조치를 정당하게 발동하여 효과적인 연착륙의 기회를 국내 쌀농가에 제공하는 식으로 대응해야 한다.

또 한가지 본 사안이 주는 교훈은 FTA에서의 양자적 합의내용이 WTO협정상의 명시적 의무 위반을 정당화하는 식으로 원용되지 못한다는 것이다. 본 사안에서 페루는 과테말라와 체결한 FTA에서의 PRS체제 유지 허용조항을 들어 WTO농업협정 제4.2조의 의무가 양자적으로 변경된 것으로 주장했으나, 패널 및 상소기구에 의해 기각되고 말았다. 패널은 아직 해당 FTA가 발효되지 않았음을 이유로 이러한 주장을 기각하는 소극적 입장을 보이고 있으나, 상소기구는 좀더 적극적으로 설령 동 FTA가 발효되었다 치더라도 “FTA 규정이 WTO협정상의 명시적 권리와 의무를 후퇴시키는 식으로 해석하는 근거로 활용되는 것은 GATT 제XXIV조에 대한 올바른 해석방식이 아니다”라는 판시를 남겼다.

이것은 한국이 페루와 체결하여 기 발효된 FTA의 유사조항과 관련해서 미

묘한 의미를 남기고 있다. 한-페루 FTA 제2.16조는 “페루가 자국의 일정품목에 대한 가격안정화제도를 유지할 수 있다(may maintain)”고 규정하고 있는바⁷⁾, 이러한 조항에도 불구하고 한국정부가 WTO에 이 문제를 제기하게 되면 WTO 승소판결(농업협정 제4.2조 위반 판결)을 받아낼 수 있음을 의미하기 때문이다. 물론 한국정부의 이러한 WTO제소는 양자FTA의 명문조항에 반하는 일종의 정치적 배신행위로 비추어질 수는 있으나, 적어도 WTO규점 입장에서는 이러한 제소가 가능한 것이다. 이점은 한-페루간의 양국관계의 진전여부(만일 페루가 국내정치적 이유로 PRS제도를 더욱 확대적용하는 경우 등)에 따라 활용가능한 카드로 고려해둘 만하다.

더 나아가 FTA와 WTO간의 관계에 대한 상소기구의 판시내용은 앞으로의 국제통상관계에 시사하는 바가 크다. 요즈음처럼 수많은 FTA가 체결되고 WTO plus적인 수많은 규정들이 양자적으로 도입되고 있는 시대에 그러한 모든 규정들이 WTO협정상의 권리와 의무를 양자적으로 변경시킨 것으로 해석되지는 않는다는 경고의 메시지를 던진 것이라 볼 수 있다. 이러한 해석이 가능하려면 적어도 그러한 FTA가 WTO협정상의 FTA의 성립요건을 갖춘 정당한 FTA이어야 하고, 특히 해당 FTA 조항이 “그 당사국간 교역을 촉진”시키는 성격의 조항이어야 한다는 것이다. 본 사안에서와 같이 농업협정상의 명시적 의무인 “관세화이후 가변수입부과금 등의 국경조치를 철폐해야 한다”는 의무를 오히려 후퇴시키는 식의 교역제한적 성격의 FTA조항은 그 자체로서 유효할지는 몰라도 WTO협정상의 상응조항을 해석하는 기준으로 WTO차원에서 원용될 수는 없다는 말이다. 다시 말하면, 진정한 의미의 “WTO plus”적인 FTA조항만 정당화될 수 있는 것이지 “WTO minus”적인 것은 WTO규범의 해석에 있어 아무런 의미도 없다는 선언을 상소기구가 최초로 국제사회에 던진 셈이다. 이러한 메시지는 우리가 기존에 체결한 FTA에서 “WTO minus”적인 조항의 국제법적 효력의 한계에 대한 인식이 필요함을 일깨워주며, 앞으로 체결할 FTA에서 가급적 WTO plus 접근방식을 준수해야할 현실적 필요성을 제공해준다.

7) ARTICLE 2.16: PRICE BAND SYSTEM

Peru may maintain its price band system established in its Supreme Decree N° 115-2001-EF and its amendments, with respect to the goods subject to the application of the system and listed in Annex 2D.

< WTO 분쟁해결 일지 >

- 2013.6.13. 과테말라 패널 설치 요청
- 2013.7.23. 패널 설치
- 2013.9.19. 패널위원 구성 완료
- 2014.8.12. 잠정보고서 발간
- 2014.10.2. 최종보고서 분쟁당사국 회람
- 2014.11.27. 최종보고서 회람
- 2015.3.25. 페루, 상소 의사 통보
- 2015.3.30. 과테말라, 상소 의사 통보
- 2015.7.20. 상소기구 보고서 회람
- 2015.7.31. 상소기구 보고서 채택

< 참고 자료 > WTO홈페이지(www.wto.org) 수록 WTO분쟁 패널/상소기구 보고서 및 Worldtradelaw.net(www.worldtradelaw.net) 수록 WTO분쟁 패널/상소기구 보고서 요약본

사건번호	사건제목, 보고서 분량 및 발간일
1. DS386	<u>미국 원산지표기제(COOL)</u> 이행패널보고서 : 83페이지(2014년) 이행상소기구보고서 : 191페이지(2015년)
2. DS430	<u>인도 특정 농산물 수입과 관련한 조치들</u> 패널보고서 : 212페이지(2014년) 상소기구보고서 : 135페이지(2015년)
3. DS447	<u>미국 아르헨티나산 동물, 육류, 기타 육류 제품 수입에 영향을 미치는 조치들</u> 패널보고서 : 235페이지(2015년)
4. DS457	<u>페루 특정 농산물 수입에 대한 추가 관세</u> 패널보고서 : 127페이지(2014년) 패널보고서(Addendum) : 86페이지(2014년) 상소기구보고서 : 61페이지(2015년)