

碩士學位論文

植物檢疫관련 WTO紛爭事例研究

指導教授 崔昇煥

慶熙大學校 國際法務大學院

通商法務學科

鄭永哲

2005年 2月 日

植物檢疫관련 WTO紛爭事例研究

指導教授 崔昇煥

이 論文을 法學碩士學位 論文으로 提出함

慶熙大學校 國際法務大學院

通商法務學科

鄭永哲

2005年 2月 日

鄭永哲의 法學碩士學位 論文을 認准함

主審教授 _____ 印

副審教授 _____ 印

副審教授 _____ 印

慶熙大學校 國際法務大學院

2005年 2月 日

약 어 표

- CT : Concentration and Time (농도 및 시간)
- DMT : Dose Mortality Test (약량치사시험)
- DSB : Dispute Settlement Body (분쟁해결기구)
- DSU : Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (분쟁해결양해: 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해)
- EC : European Community (유럽공동체)
- EU : European Union (유럽연합)
- FAO : Food and Agriculture Organization (유엔식량농업기구)
- GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (관세 및 무역에 관한 일반 협정)
- IPPC : International Plant Protection Convention (국제식물보호협약)
- ICPM : Interim Commission on Phytosanitary Measures (잠정식물위생조치 위원회)
- ISPM : International Standard for Phytosanitary Measures (식물검역국제기준)
- LD : Lethal Dose (치사약량)
- OIE : International Office of Epizootics (국제수역사무국)
- PRA : Pest Risk Analysis (병해충위험분석)
- SPS : Sanitary and Phytosanitary Measures (위생 및 식물위생조치)
- UR : Uruguay Round (우루과이라운드)
- WTO : World Trade Organization (세계무역기구)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 식물검역의 연혁과 의의	5
제1절 연혁	5
제2절 의의	6
1. 정의	6
2. 병해충 종류	7
제3장 식물검역관련 국제규범	9
제1절 SPS협정	9
1. 제정배경 및 경과	9
2. 위생 및 식물위생조치의 개념	10
3. 주요 내용	11
4. SPS위원회의 운영현황 및 전망	19
5. 소결	22
제2절 IPPC	23
1. 주요 내용	24
2. 식물검역관련 국제기준	29
3. 소결	38
제4장 주요 국가의 식물검역제도	40
제1절 우리나라	40
1. 식물검역기관의 조직과 임무	40

2. 식물방역법령의 주요 내용	43
3. 소결	50
제2절 일본	51
1. 식물검역기관의 조직과 임무	51
2. 식물방역법의 주요내용	53
3. 소결	58
제3절 미국	59
1. 식물검역기관의 조직과 임무	59
2. 식물방역법의 주요내용	61
3. 소결	66
제4절 EU	67
1. EU식물검역지침의 목적	67
2. 주요 내용	67
3. 소결	72
제5장 식물검역관련 WTO분쟁사례	73
제1절 서론	73
제2절 일본-농산물에 영향을 미치는 사건	76
1. 개요	76
2. 사실관계	77
3. 분쟁대상조치	78
4. 당사국의 주장과 패널평결 분석	80
5. 상소기구의 평결분석	94
6. 판결의 이행	102
7. 패널 및 상소기구보고서의 의의	102
8. 소결	103

제3절 일본-사과 수입에 영향을 미치는 조치사건	109
1. 개요	109
2. 사실관계	109
3. 분쟁대상조치	111
4. 당사국의 주장과 패널평결 분석	113
5. 상소기구의 평결 분석	126
6. 판결의 이행	134
7. 패널 및 상소보고서의 의의	134
8. 소결	135
제6장 식물검역 분쟁사례에서 나타난 SPS협정의 해석 및 적용방향 ...	140
제1절 충분한 과학적 증거	140
제2절 과학적 정당성	144
제3절 위험평가	146
제4절 최소한의 무역 제한적인 조치	148
제5절 잠정적인 조치	150
제6절 투명성	153
제7장 결론	155
참고문헌	158
Abstract	164
부 록1	167
부 록2	179

<표 목차>

<표1> 전 세계에 분포하는 식물병해충과 국내 분포병해충의 종수 비교	7
<표2> 식물검역관련 WTO 제소사건	75
<표3> 사건일지	79
<표4> 사건일지	112

<그림 목차>

<그림1> 우리나라의 식물검역 조직	41
<그림2> 우리나라의 수입식물검역 절차	47
<그림3> 일본의 식물검역 조직	52
<그림4> 미국의 식물검역 조직	60

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라는 농산물 자급률이 67% 정도에 불과하며 나머지는 대부분 외국으로부터 수입에 의존하고 있다.¹⁾ 그와 같은 수입의존도는 농산물 시장개방화 추세와 소비자들의 다양한 식품소비 욕구증가 등으로 앞으로 더욱 높아질 것으로 예상된다. 수입농산물중 식물검역대상 식물의 종류와 수입물량은 2003년 기준으로 각각 1,470종, 2,300만 톤이었으며 수입되는 식물의 종류와 수입량은 매년 증가추세에 있다.²⁾ 이에 따라 식물에 해로운 외국의 병해충 유입가능성은 더욱 높아지고 있어 이를 예방하기 위한 식물검역의 필요성과 중요성이 증대되고 있다.

한편, 식물검역관련 국제규범인 “위생 및 식물위생조치의 적용에 관한 협정”³⁾ (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: 이하 “SPS협정”이라 약함)에서는 회원국이 ‘위생 및 식물위생조치’(Sanitary and Phytosanitary Measures: 이하 “SPS조치”라 약함)를 취할 주권을 인정하고 있다. 식물병해충의 특성상 일단 병해충이 유입·정착하면 이를 방제하는데 많은 비용이 들 뿐만 아니라 대부분의 경우에는 박멸자체가 어려워 이로 인한 생태계 파괴는 물론 관련된 농산물의 생산 및 수출까지도 손해를 야기할 수 있으므로 ‘SPS협정’에서 회원국들이 자국의 자연생태계와 농작물을 보호하기 위해 식물검역조치를 취할 주권을 인정하고 있음은 당연한 처사라 할 수 있다.

그러나, ‘SPS협정’은 그러한 조치가 과학적 증거와 국제기준에 따른 “위협”⁴⁾평가에 근거하여 실시되고 인간 및 동·식물을 보호하는데 필요한 범위

1) 농림부, 「농림업 주요통계」, 2004, 287면.

2) 국립식물검역소, 「식물검역연보」, 2003, 27면, 155-179면.

3) ‘SPS협정’은 1995년 발효된 ‘세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정’(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) 부속서 1A의 하나의 협정으로 포함되었다.

내에서만 적용되어야 하며, 무역에 대한 제한을 최소화하고 차별 없이 투명하게 적용될 것을 요구하고 있다. 또한 ‘SPS협정’에서는 협정의 이행에 관한 회원국간 협의의 장을 마련하기 위하여 ‘위생 및 식물위생조치위원회’(Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures: 이하 “SPS위원회”라 약함)를 설치·운영하고 있으며 분쟁 발생시는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)체제내의 분쟁해결절차를 이용토록 하여 신속하고 구속력 있는 해결을 도모하고 있다. 이에 따라 농산물의 수출입국가간에는 SPS조치에 관한 통상마찰이 끊임없이 발생하고 있다. 특히 농산물 수출국들은 수입국의 수입금지나 제한 또는 검역제도 등을 문제 삼아 SPS위원회에서의 협의를 요청하거나 WTO에 제소를 하고 있다.⁵⁾ 우리나라의 경우에도 식물검역제도와 관련하여 1995년과 1996년 두 차례에 걸쳐 미국으로부터 제소당한 바 있다.⁶⁾ 농산물의 수입의존도가 큰 우리나라로서는 앞으로 그와 같은 통상마찰의 증가가 예상되는 바, 통상마찰을 사전에 예방하고 분쟁 발생시에는 효과적으로 대처하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

따라서 본 논문은 식물검역관련 국제규범과 WTO분쟁사례에 대한 분석을 통해 식물위생조치와 관련한 외국과의 통상마찰을 예방하고, 우리나라의 자연생태계와 농작물을 외국 병해충으로부터 보호코자 하는 식물검역업무를 보다 효과적으로 수행하기 위한 법적·제도적 방안을 모색하는데 목적이 있다.

4) 일반적으로 ‘위해성’ 또는 ‘위해도’로 번역되는 ‘risk’란 식품안전과 관련된 경우 “식품위험에 수반된, 건강에 미치는 악영향과 동 영향의 심도의 가능성 함수”(a function of the probability of an adverse health affect and the severity of that effect, consequential to a hazard(s) in food)를 의미하지만(Codex Alimentarius Commission, Procedural Manual, p.52), 식물검역실무에서는 이를 ‘위험’이라 칭한다.

5) WTO체제 출범 후 2004년 10월말까지 ‘SPS조치’와 관련하여 WTO에 제소된 건수는 총 30건으로 WTO 제소건수의 약 10%를 차지하고 있다. WTO, G/SPS /GEN/510, 2004.10.

6) 예컨대, 미국은 1995년 4월 우리나라의 수입검역제도중 ‘부패과실 선별제도’와 ‘일반병해충에 대한 훈증소독제도’를 제소(WT/DS3: Korea-Measures concerning the testing and inspection of agricultural products)하였으며, 1996년 5월 두 번째로 이들 제도 외에 ‘감귤류에 대한 향온기배양검사제도’를 추가하여 제소(WT/DS41: Korea-Measures concerning inspection of agricultural products)하였다. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm#1995, 2004년 11월 3일 방문.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 식물검역관련 WTO분쟁사례를 체계적으로 분석하기 위하여 식물검역관련 국제규범과 주요 국가의 식물검역제도를 파악하고 WTO분쟁사례를 검토하는데 중점을 두었다.

이에 따라 제2장에서는 먼저 식물검역 전반에 대한 이해를 높이고자 식물검역의 연혁과 의의에 대해 식물검역관련 국내외 자료와 국립식물검역소에서 발행한 해외연수 및 조사결과보고서를 검토하였다. 제3장에서는 식물검역관련 분쟁사례에 대한 분석을 원활히 하고자 WTO와 우리나라의 농림부 및 외교통상부에서 발행한 자료를 통해 ‘SPS협정’의 채택배경, 경과 및 주요 내용을 알아보고 농림부 실무담당자와의 면담을 실시했다. 아울러 1995년부터 ‘SPS협정’의 이행상 문제점을 검토하기 위해 매년 3차례 스위스 제네바의 WTO본부에서 개최되고 있는 SPS위원회의 운영현황과 전망을 고찰하기 위해 SPS사무국과 농림부에서 발행한 SPS위원회 회의관련 자료 및 국립식물검역소에서 보관중인 SPS위원회 회의참석 결과보고서 등을 검토하였다.

제4장에서는 식물검역관련 국제규범인 ‘국제식물보호협약’(International Plant Protection Convention: IPPC)의 주요내용과 관련 국제기준에 대해 살펴보고자 ‘IPPC’사무국과 국립식물검역소에서 발행한 자료와 ‘IPPC’ 회의참석 결과보고서를 검토하였다.⁷⁾ 또한 주요국가의 식물검역제도를 분석하기 위해 먼저 국립식물검역소가 2004년에 발행한 식물검역규정집을 토대로 우리나라의 식물방역관계법령과 조직에 대해 알아보고 국립식물검역소의 홈페이지를 방문하였다. 그리고 일본·미국·유럽연합(European Union: EU) 등의 검역관련 법규와 조직을 알아보기 위하여 인터넷을 통해 관련기관의 홈페이지를 방문하고 그동안

7) ‘IPPC’는 1951년 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)에서 30개국의 참여하에 제정되었으며, 1979년 및 1997년 2차례 개정되었다. 우리나라는 ‘IPPC’에 1953년 가입하였으며 2004년 11월 말 기준 총 회원국수는 106개국이다.

국내외에서 발행된 자료와 연구보고서 등을 검토하였다.

제5장에서는 식물검역관련 분쟁사례에 대한 분석을 실시하기 위하여 그동안 패널과 상소기구에서 분쟁절차가 다루어진 2건의 사건, 즉 ‘일본-농산물에 영향을 미치는 조치사건’과 ‘일본-사과수입에 영향을 미치는 조치사건’을 대상으로 쟁점사안별로 당사국의 주장 내용과 패널 및 상소기구의 평결내용에 대한 분석을 실시하였다.

제6장에서는 본 논문에서 검토된 분쟁사례를 토대로 나타난 ‘SPS협정’의 조항별 해석내용을 종합적으로 검토하고 SPS조치와 관련된 WTO분쟁사례와 관련하여 그동안 제시된 논문과 인터넷 등을 통해 자료 검토를 실시하여 앞으로의 적용방향을 제시했다. 마지막 장의 결론에서는 외국 병해충의 국내유입을 막기 위한 식물검역업무를 보다 효과적으로 수행하면서 식물검역과 관련된 통상마찰이나 무역분쟁을 예방하기 위하여 우리나라가 식물검역 정책이나 제도를 수행함에 있어 유의해야 할 사항을 검토했다.

제2장 식물검역의 연혁과 의의

제1절 연혁

농업과 관련하여 최초의 “검역”⁸⁾활동이 전개된 곳은 1660년 프랑스의 로우엔(Rouen)지방이었다. 당시 로우엔 지방정부는 매발톱나무(barberry) 재배억제를 위한 칙령(edict)을 공포하였는바, 이는 밀에 발생하는 밀녹병(wheat rust)의 대체기주식물(alternative host)인 매발톱나무의 재배를 억제하기 위한 조치로 밀과 매발톱나무가 함께 재배될 경우 생산량이 감소한다는 한 농민의 관찰결과를 근거로 한 것이었다. 한편, 미국에서는 1726년 코네티컷주에서 매발톱나무의 발생억제를 위한 칙령을 공포하였다. 독일에서는 1805년 ‘매발톱나무억제법’이 제정되었는바 이는 국가차원에서 식물병해충의 방제를 위해 제정된 최초의 법률이었다.⁹⁾ 1859년 프랑스에서는 포도나무의 잎과 뿌리를 가해하는 피록셀라(Daktulosphaora vitifoliae)와 포도뿌리혹병(Agrobacterium tumefaciens)의 대발생이 있었다. 이들 병해충은 10여년의 짧은 기간에 프랑스 전역으로 확대되어 큰 피해를 줌으로써 포도밭이 황폐화되었다. 이에 따라, 독일은 1872년 ‘포도해충 예방령’을 제정·고시하여 번식용 포도나무의 수입을 금지하였는데 이것이 특정품목을 대상으로 한 최초의 식물검역이었다.¹⁰⁾

8) ‘검역’(檢疫)의 어원은 1384년 유럽지역에서 흑사병(페스트)이 대유행 했을 때 이탈리아의 베니스항과 제노바항에서는 외국에서 들어오는 선박을 40일간 외항에 억류시켜 놓고 흑사병이 발생하는지의 여부를 확인한 후 병에 걸리지 않은 선원의 상륙만을 허가하였다. 이와 때를 같이 하여 북독일의 바루도항 연안의 각 항구도시에서도 선박과 선원들을 40일간 억류시킨 뒤 흑사병이 발생하지 않을 때 비로소 목적지까지 가도록 허가하였다. 검역을 영어로는 ‘quarantine’이라 사용하는데, 이 어원은 라틴어로 40을 ‘quarantum’이라고 하는데서 유래한 것이다. 조남길, 「식물검역」, 대흥문화사, 1991, 3면.

9) 안광욱, 「미국의 식물검역제도」, 농림부, 1996, 16면.

10) 조남길, 전계서, 6면.

제2절 의의

1. 정의

‘식물검역’이란 일반적으로 수출입되는 식물과 국내식물에 대하여 병해충의 잠복 또는 부착여부를 검사하고, 그 병해충의 제거를 위하여 소독 또는 폐기 등의 조치를 취하는 것을 말한다.¹¹⁾ 이와 관련하여 ‘IPPC’에서는 ‘식물검역’의 개념을 “검역병해충(quarantine pest)의 유입 또는 확산을 방지하기 위하여 또는 공적 방제를 보증하기 위하여 계획된 모든 활동”¹²⁾ 이라고 정의하였다.¹³⁾

1932년, 미국의 ‘식물위원회’(National Plant Board)는 “식물검역이란 국가가 정하는 제도로서, 그 권한에 의하여 식물 및 植物性産物의 생산행위와 이동제한 금지, 제한, 병해충의 침입·만연방지 또는 이미 침입된 병해충을 박멸하거나 제압하는 것”이라고 하여 국가의 권력에 의한 국가목적 달성을 위한 행위를 명확히 하고 있다. 일본의 식물검역 전문가인 하촌정지조(河村貞之助)는 “자국의 공·항만에서 실시되고 있는 식물검역이란 국내의 농림작물에 대하여 그들 작물이 광의의 병균, 해충에 의하여 발생하는 국민의 직접 또는 간접의 손해를 미연에 방지하거나 또는 그를 배제하기 위하여 국법의 발동에 의하여 행하여지는 행위”¹⁴⁾라고 정의하였다.

이들을 종합하여 식물검역의 개념을 정리해 보면 국가식물보호기관이 자국에 분포하지 않는 식물의 병해충, 또는 일부 지역에 분포는 하지만 정부기관에

11) 상계서, 4면.

12) 식물검역 국제기준(International Standards for Phytosanitary Measures: 이하 “ISPM”이라 약함) No. 5, ‘Glossary for Phytosanitary Terms’의 원문에서는 다음과 같이 ‘식물검역’을 정의하고 있다. “All activities designed to prevent the introduction and /or spread of quarantine pests or to ensure their official control”.

13) ‘검역병해충’이란 “위험지역에 잠재적인 경제적인 중요성이 있으며, 그곳에 존재하지 않거나, 존재하지만 광범위하게 분포하고 있지 않으며 공식적으로 방제되고 있는 병해충”을 말한다. ISPM No.5, ‘Glossary for Phytosanitary Terms’.

14) 조남길, 전계서, 5면에서 재인용.

의해 방제조치가 취해지고 있는 병해충의 유입이나 확산을 방지하기 위하여 식물이나 植物性産物 또는 여타 물품에 대한 검사, 이동금지, 제한, 소독 및 폐기 등의 조치를 행하는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

2. 병해충 종류

전 세계적으로 분포하는 식물병해충은 <표1>에서 보는 바와 같이 100,600종 정도이며, 우리나라에 분포하고 있는 병해충은 4,055종으로 아직까지는 상대적으로 적게 분포하고 있다. 그에 따라 국내에 분포하지 않는 많은 외국 병해충의 유입가능성이 상존하고 있다. 또한 우리나라는 지리학적으로 한대지역부터 아열대지역까지 위치하고 있으며 자생식물 및 재배식물의 종류가 많고 다양하다. 이에 따라 새로운 외국 병해충이 침입하면 쉽게 정착할 가능성이 크며 새로운 병해충의 침입시에는 자연생태계 내에 존재하는 천적 등이 별로 없을 뿐만 아니라 방제약제도 개발되어 있지 않아 병해충이 쉽게 확산될 수 있다.

<표1> 전 세계에 분포하는 식물병해충과 국내 분포병해충의 종수 비교

분 포	계	병 균	해 충
세 계	100,600종	10,600	90,000
우리나라	4,055 종	1,539	2,516

출처 : 우리나라의 병해충 종수는 '한국식물보호학회'가 1986년 발행한 「한국 식물 병해충잡초명감」을 참조하고, 세계의 병균 종수는 George N. Agrios의 *Plant Pathology*, 1997, p.245, pp.408~409, p.479를 참조하고, 해충 종수는 Larry P. Pedigo의 *Entomology and Pest Management*, 1989, p.1 및 Ralph H. Davidson의 *Insect Pests*, 1979, p.2를 참조하여 필자가 재작성.

병해충의 침입 또는 전파방법은 크게 3가지로 나눌 수 있는 바, i) 병해충 스스로 직접 비산·전파하거나, ii) 비, 바람에 의한 간접전파, iii) 화물의 무역이나 운송수단에 의한 전파가 있는 바, 식물검역에서는 국제교역과 관련된 화물이나 운송수단에 의한 전파를 주요 대상으로 하고 있다.

1988년경 수입화물의 목재포장재를 통해 우리나라에 침입한 것으로 추정되는 소나무재선충은 한번 감염시 치료가 불가능하므로 ‘소나무의 에이즈’로 불리고 있으며, 산림청에서는 이를 방제하기 위하여 매년 60억 원 이상의 방제비용을 지출하고 있지만 그 피해는 날로 확산되고 있는 실정이다.¹⁵⁾

또한, 미국의 경우에는 자국의 농산물의 안전한 생산과 수출을 목적으로 외래병해충인 감귤궤양병의 유입예방 및 박멸을 위해 2001년 1억4천5백만 불의 예산을 투입하는 등 많은 노력을 기울이고 있지만 박멸은 아직 요원한 실정이다.¹⁶⁾

결론적으로, 식물검역은 그와 같은 외국병해충이 국내에 유입, 정착 또는 확산하는 것을 방지함으로써 자국의 농림산업 및 자연자원을 보호하는데 커다란 의의가 있다.

15) 산림청, 소나무재선충병 방제관련자료, 2007.7.21, 7면.

16) Tim S. Schubert, Shabbir A. Rizvi, Xiaoran Sun, et al., “Meeting the Challenge of Eradicating Citrus Canker in Florida-Again”, *Plant Disease*, Vol.85, No.4, 2001, p.350.

제3장 식물검역관련 국제규범

제1절 SPS협정

1. 제정배경 및 경과

‘관세 및 무역에 관한 일반협정’(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)체제하에서 SPS조치는 제20조(b)호에 따라 일반적 예외조치로 인정되고 있었다. 이에 따라, 체약당사국은 국가간에 자의적이거나 정당화되지 않는 차별의 수단 또는 국제무역에 위장된 제한을 하는 방법으로 적용되지 않는 한, 인간이나 동·식물의 생명과 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치를 제정하고 수행할 수 있었다. 그러나, 1960-70년대 들어 전 세계적으로 산업보호주의가 팽배해지면서, 각국은 SPS조치를 자의적으로 사용하거나, 국내산업 보호수단으로 남용하는 사례가 증가함으로써 무역분쟁의 원인을 제공하였다. 이에 따라 위생조치에 관한 기준을 국제적으로 조화시키기 위한 국제규범의 필요성이 대두되었다.

특히, WTO ‘농업협정’(Agreement on Agriculture)의 발효에 따른 농산물 시장개방의 확대로 수입농산물에 대한 자의적이고 차별적인 위생규제가 예상됨에 따라 위생조치의 남용으로 인한 농산물 무역에 대한 부정적 영향을 방지하기 위한 객관적이고 구체적인 국제규범을 제정하자는 합의가 UR농산물 협상 과정에서 형성되었다.¹⁷⁾ 1986년 9월 20일 우루과이의 Punta del Este에서 개시된 UR협상에서 각료선언을 통해 농산물 무역에 미치는 부정적인 영향을 최소화시킬 것에 합의하였고, 1988년 9월 13일 UR농산물 협상그룹은 ‘위생 및 식물위생조치에 관한 작업단’을 설치하였다. 1991년 12월 20일 GATT 사무총장이 마련한 UR최종 의정서 초안의 농업협정안에 상기 작업단의 회의 결과를 반영한 ‘위생 및 식물 위생조치의 적용에 관한 UR체약국간 결의문’이 포함될 예정이었으나, 미국과

17) 최승환, 「국제경제법」, 제2판, 법영사, 2003, 253면.

유럽공동체(European community: EC) 등이 그중요성을 감안하여 별도의 'SPS협정'을 제정하자고 주장하여, 1993년 12월 15일 'UR협정' 타결시 '농업협정'과 별도로 'UR최종의정서 초안'에 'SPS협정'이 포함되었다.¹⁸⁾

1994년 4월 15일 마라케시에서 개최된 각료회의에서 'UR최종의정서'가 서명되었고 'SPS협정'을 포함한 WTO의 여타 규범들은 1995년부터 발효되었다.¹⁹⁾

2. 위생 및 식물위생조치의 개념

SPS조치의 개념에 대해 'SPS협정'에서는 다음 사항을 목적으로 적용되는 모든 조치로 정의하고 있다.

- (i) 병해충, 질병, 질병매개체 또는 질병 원인체의 유입, 정착, 확산으로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호
- (ii) 식품, 음료, 또는 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병 원인체로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 인간 또는 동물의 생명, 건강의 보호
- (iii) 동물, 식물 또는 동물이나 식물로 만든 생산품에 의하여 전달되는 질병이나 해충의 유입, 정착 또는 확산으로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 인간의 생명 또는 건강의 보호
- (iv) 병해충의 유입, 정착 또는 확산으로 인한 회원국 영토내의 기타 피해의 방지 또는 제한

위생 또는 식물위생조치는 특히, 최종제품기준, 가공 및 생산방법, 시험, 검사, 인증 및 승인절차, 동물이나 해충의 운송 또는 운송중 이들의 생존에 필요한 물질에 관련되는 요건을 포함하는 검역처리, 관련 통계방법, 표본추출절차와 위험 평가방법 및 식품안전에 직접적으로 관련되는 포장과 상표부착 요건을 포함하는 모든 관련 법률, 법령, 규정, 요건 및 절차를 포함한다.²⁰⁾

18) 이수연, "WTO SPS협정상 위해성평가 및 위생보호수준의 적절한 수준결정문제에 관한 국제법적 연구", 고려대학교 대학원, 석사학위논문, 2001, 9면.

19) 외교통상부, 「WTO이해하기」, 으뜸시스템, 1999, 2면.

3. 주요내용

가. 회원국의 기본적 권리와 의무

회원국은 자국의 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 위생 및 식물위생조치를 취할 수 있는 권리를 가진다.²¹⁾ 그와 같은 조치는 과학적 원리에 기초하여 필요한 범위 내에서만 적용되고, 충분한 과학적 근거 없이 유지되지 않도록 해야 한다. 다만, 관련 과학적 증거가 불충분한 경우에는 입수가 가능한 적절한 정보에 근거하여 잠정적으로 위생 및 식물위생조치를 취할 수 있다. 또한, 회원국은 자기나라 영토와 다른 회원국 영토 간에 위생 및 식물위생조치를 차별적용하지 않아야 하며, 자기나라의 위생 및 식물위생조치가 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국들을 자의적이고 부당하게 차별하지 않도록 보장하여야 한다.²²⁾

나. 조화

(1) 국제기준과의 조화

회원국은 위생 및 식물위생조치를 가능한 광범위하게 조화(harmonization) 시키기 위하여 자기나라의 위생 또는 식물위생조치를 국제기준(international standards), 지침(guidelines) 또는 권고(recommendations)에 기초하여야 한다.²³⁾ 이 경우 관련 국제기준, 지침 또는 권고에는 i) 식품안전의 경우, 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission: 이하 “Codex위원회”라 약

20) SPS협정 부속서 A의 1항.

21) SPS협정 제2.1조.

22) SPS협정 제2.3조.

23) SPS협정 제2.1조.

함)에 의해 수립된 기준, 지침, 권고, ii) 동물위생 및 동물성 전염병의 경우, 국제수역사무국(International Office of Epizootics: 이하 “OIE”라 약함)사무국의 후원 하에 개발된 기준, 지침, 권고, iii) 식물위생의 경우 ‘IPPC’의 틀 내에서 지역식물보호기구들과의 협력 및 IPPC사무국의 후원 하에 개발된 기준, 지침, 권고가 포함된다.²⁴⁾

관련 국제기준, 지침 또는 권고에 부합하는 위생 및 식물위생조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 것으로 간주되며, ‘SPS협정’ 및 ‘1994년 GATT’(General Agreement on Tariffs and Trade of 1994)의 관련 규정과도 부합하는 것으로 간주된다.²⁵⁾

(2) 국제기준보다 높은 수준의 식물 위생조치 도입

회원국들은 ‘SPS협정’ 제3.3조에 따라 과학적 정당성이 있거나, 또는 위험 평가 및 적정보호수준에 대한 검토결과 걱정하다고 판단되는 경우에는 관련 국제기준, 지침 또는 권고보다 높은 수준의 조치를 도입하거나 유지할 수 있다. 과학적 정당성은 회원국이 ‘SPS협정’의 관련규정과 합치되는 이용가능한 과학적인 정보의 조사와 평가에 근거하여 관련 국제기준, 지침 또는 권고가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 달성에 충분치 않다고 결정하는 경우 존재하는 것으로 본다.²⁶⁾

또한, SPS위원회는 국제적인 조화의 과정을 감독하는 절차를 개발하고, 관련 국제기구와 이와 관련한 노력을 하여야 한다.²⁷⁾ 이와 관련 회원국들은 1997년 SPS위원회에서 “국제적 조화의 과정과 국제기준, 지침, 권고의 이용과정을 감독할 잠정절차”²⁸⁾(Preliminary Procedure to Monitor the Process of

24) SPS협정 부속서 A의 3항. ‘IPPC’의 경우 2004년 10월 까지 총21개의 국제기준을 개발해 왔으며, 앞으로도 지속 개발해 나갈 예정으로 있다.

25) SPS협정 제2.2조.

26) SPS협정 제2.3조.

27) SPS협정 제5.5조.

International Harmonization and the Use of International Standards, Guidelines or Recommendations)를 채택한 바 있다. 회원국은 그러한 기준을 개발하고 정기적인 검토를 촉진하기 위하여 관련 국제기구 및 보조기관의 활동에 적극적으로 참여하여야 한다.²⁹⁾

다. 동등성 개념의 인정

수출회원국이 자기나라의 조치가 수입회원국의 위생 및 식물위생보호의 적정수준을 달성한다는 것을 수입국에게 객관적으로 증명하는 경우, 회원국은 다른 회원국의 위생 또는 식물위생조치가 자기나라 또는 동일품목의 무역에 종사하는 다른 회원국이 사용하는 조치와 다를 지라도 이를 동등한 것으로 인정해야 한다. 이 목적을 위하여 요청이 있는 경우 검사 시험 및 기타 관련절차를 위하여 수입회원국에게 합리적인 접근이 부여되어야 한다.³⁰⁾

또한 회원국은 동등성(equivalence)과 관련한 요청이 있는 경우 위생 및 식물위생조치의 동등성 인정에 관한 양자 및 다자간 합의를 달성할 목적으로 협의를 개시하여야 한다.³¹⁾

28) WTO, G/SPS/W/149, 2004.10.

29) SPS협정 제3.5조.

30) SPS협정 제4.1조.

31) SPS협정 제4.2조. SPS위원회는 동등성의 증진을 위하여 2000년 10월 SPS회의시 ‘SPS협정 제4조의 이행을 위한 결정문’(Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)을 채택하고, 2004년 3월에는 동 회의시 그 결정문의 조항에 대한 설명서가 포함된 작업계획을 완성했다. 또한, 국제기준 제정기구인 Codex위원회는 ‘식품 수출입 검사 및 증명시스템에 관한 동등성 협정 개발원칙’(Principles for the Development of Equivalence Agreements Regarding Food Import and Export Inspection and Certification Systems)과 ‘동등성 판정지침’(Guidelines on the Judgement of the Equivalence)을 채택하였으며, OIE는 ‘위생조치의 동등성 판정에 관한 지침’(Guidelines for Reaching a Judgement of the Equivalence of Sanitary Measures)을 개발하였고, ‘IPPC’사무국은 식물위생조치의 동등성에 관한 기준을 개발중에 있다고 발표하였다. WTO, G/SPS/GEN/510, 2004.10.

라. 위험평가 및 적정보호수준의 결정

(1) 위험평가

회원국은 가능한 한 자기나라의 위생 및 식물위생조치를 관련국제기구에 의해 개발된 위험평가에 근거해서 실시하여야 한다.³²⁾ 위험평가지 회원국은 이용가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산방법, 검사, 표본추출, 시험방법, 특정 병해충의 발생률, 병해충 무발생 지역의 존재, 생태학적 및 환경적 조건, 검역 및 소독처리를 고려해야 한다.³³⁾

(2) 적정보호수준 및 일관성

회원국은 상기 평가결과를 토대로 그 위험에 상응한 적절한 위생 또는 식물위생 보호수준을 결정해야 하며, 이때 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화해야 한다. 또한, 각 회원국은 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 위험으로부터 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준(appropriate level of sanitary or phytosanitary protection)이라는 개념 적용에 있어 일관성(consistency)을 달성할 목적으로 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준의 차별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래한 경우에는 자의적 또는 부당한 차별을 하지 않아야 한다.³⁴⁾

32) SPS협정 제5.1조. 'IPPC'의 경우 위험평가와 관련한 2개의 ISPM을 가지고 있다. 하나는 '병해충 위험분석지침'(Guidelines for Pest Risk Analysis: ISPM No.2)이고, 다른 하나는 '환경적 위험과 유전자 변형생물체에 대한 분석을 포함한 검역병해충에 대한 병해충 위험분석'(Pest Risk Analysis for Quarantine Pests Including Analysis of Environmental Risk and Living Modified Organisms: ISPM No.11)이다.

33) SPS협정 제5.2조.

34) SPS협정 제5.3조~5.6조. SPS위원회는 일관성(consistency)의 증진을 위하여 2000년 7월 'SPS협정 제5.5조의 실질적인 이행을 구체화하기 위한 지침'(Guideline to Further the Practical Implementation of Article 5.5: WTO, G/SPS/15)을 개발하여 회원국들이 적정보호수준을 달성하는데 있어 SPS조치를 자의적 또는 불공정하게 적용하는 것을

(3) 잠정적인 조치의 채택

회원국은 관련 과학적 증거가 불충분할 경우 관련국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 정보를 포함한 입수 가능한 적절한 정보에 근거하여 ‘잠정적으로’ 위생 또는 식물위생조치를 취할 수 있다. 그와 같은 경우에도 객관적인 위험평가를 실시하고 합리적인 기간 내 재검토를 하기 위해 추가적인 자료의 수집에 노력하여야 한다.³⁵⁾

마. 병해충 무발생 지역 및 병해충 발생이 적은 지역의 인정

회원국은 자기나라의 위생 또는 식물위생조치가 상품의 원산지 및 도착지(한 국가의 전체 또는 일부, 여러 국가의 전체 또는 일부 여부에 관계없이)의 위생 및 식물위생상의 특징에 적합하도록 하여야 한다. 이를 위하여 회원국은 ‘병해충 무발생 지역’과 ‘병해충 발생이 적은 지역’에 대한 개념을 인정해야 하며, 그러한 지역은 지리, 생태, 역학적 감시 및 관리의 효과요소에 근거한다.³⁶⁾

자기나라가 병해충 무발생 지역임을 주장하는 수출회원국은 수입회원국에게 객관적으로 필요한 증거를 제공하고, 수입회원국이 요청할 경우 검사, 시험 및 기타 관련 절차에 대한 합리적인 접근을 보장하여야 한다.³⁷⁾

방지토록 하고 있다.

35) SPS협정 제5.7조.

36) 우리나라의 경우 칠레산 포도, 키위 및 레몬에 대해 병해충 무발생 지역을 인정한 사례가 있다. 농림부 고시 제2004-50호, 2004.7.30.

37) SPS협정 제6조. SPS위원회는 병해충 무발생 지역의 인정과 관련하여 검토에 장시간이 걸린다는 회원국의 지적에 따라, SPS위원회 차원에서 시간단축을 위하여 관련 지침을 개발 중에 있다. WTO, G/SPS/GEN/510, 2004.10.

바. 투명성의 보장

회원국은 자기나라의 위생 또는 식물위생조치의 제정 또는 개정 등 변경시 ‘SPS협정’ 부속서 B의 규정에 따라서 통보하고, 관련정보를 제공하여야 한다.³⁸⁾ 이하에서는 통보에 관한 구체적인 방법에 대해서 살펴본다.

(1) 규정의 공표

회원국은 채택된 모든 위생 및 식물위생 규정을 이해당사국이 인지할 수 있도록 신속히 공표하여야 하며, 긴급한 상황을 제외하고는 수입회원국이 적용할 수 있는 기간을 부여하기 위하여 공표와 발효사이에 합리적인 기간을 주어야 한다.³⁹⁾ ‘합리적인 시간적 간격’과 관련하여 WTO각료회의에서는 ‘6개월 이상’(not less than 6 months)이라고 결정하였다.⁴⁰⁾

(2) 문의처 설치

회원국은 위생 및 식물위생조치와 관한 모든 합리적인 질문에 답변하고 관련 문서를 제공할 문의처(enquiry point)를 지정하여야 한다.⁴¹⁾

(3) 규정의 통보

국제표준 등이 존재하지 않거나, 제안된 위생 또는 식물위생규정의 내용이 국제기준 등과 동일하지 않고, 동 규정이 다른 회원국의 무역에 상당한 영향을

38) SPS협정 제7조.

39) SPS협정 부속서 B의 2항.

40) WTO, Ministerial Conference Fourth Session: Implementation-Related Issues and Concerns(WT/MIN(01)/W/10), 2001.11.14.

41) SPS협정 부속서 B의 2항. 우리나라의 경우, 농림부는 통상협력과, 보건복지부는 무역정책과, 해양수산부는 무역진흥과가 문의처로 지정되어 있다. WTO, G/SPS/ ENQ/17, 2004.10.

미치는 경우에는 회원국은 다른 회원국이 인지할 수 있도록 통보(notification) 하여야 한다. 현실적으로 대부분의 회원국들은 규정의 제정 또는 개정사항을 SPS사무국에 통보하는 것으로 개별회원국에 대한 통보를 가름하고 있다.⁴²⁾

사. 통제, 검사 및 승인절차

식품, 음료 또는 사료의 첨가제 사용승인 또는 오염물질 허용제도를 포함한 통제(control), 검사(inspection) 및 승인절차(approval procedures)의 운영에 있어서 회원국은 'SPS협정'의 부속서 C의 규정을 준수하여야 한다. 이에 따라 회원국은 첫째, 수입상품에 대한 수입절차가 동종의 국내 상품보다 부당한 지연이나 불리하지 않는 방법으로 이루어져야 함을 보장해야 한다. 둘째, 회원국은 각 절차의 표준처리시간을 공표하고, 요청시 예상처리시간을 통보하여야 한다. 셋째, 정보의 요구는 첨가제의 사용승인 또는 식품, 음료 또는 사료내의 오염물질 허용치 설정을 포함한 적절한 통제, 검사 및 승인절차를 위하여 필요한 사항으로 제한되어야 한다. 넷째, 회원국은 수입상품의 정당한 상업적 이익이 보장되도록 정보의 비밀을 보장해야 한다. 다섯째, 수입상품에 부과된 수수료는 동종의 국내 상품 또는 다른 회원국을 원산지로 하는 상품에 부과된 수수료와 비교하여 형평을 이루어야 하며 서비스의 실제비용보다 높지 않아야 한다. 여섯째, 개별건본에 대한 통제, 검사 및 승인에 대한 요건은 합리적이고 필요한 경우에 한하여야 한다.⁴³⁾

42) SPS협정 부속서 B의 5항. SPS위원회는 통보의무의 이행을 원활히 하기 위하여 1999년 '권고된 통보절차'를 채택하고, 1999년, 2002년 및 2004년 각각 개정하였다. 이와 관련, 2004년 9월까지 WTO사무국에 통보되어 회원국에 회람된 통보건수는 4,100건이 있다. WTO, G/SPS/GEN/510, 2004.10.

43) SPS협정 부속서 C.

아. 개발도상국과 최빈개도국에 대한 특별 및 차등대우

‘SPS협정’ 제10조는 회원국이 위생 또는 식물위생 조치를 준비함에 있어 개발도상 회원국(developing country Members) 특히 최빈개도국(least-developed country Members)에 대한 특별한 고려를 하도록 하고 있다. 이는 그 국가들에 있어 SPS조치의 이행상의 어려움을 고려한 것으로, 회원국들은 개발도상국들이 수출관심품목에 대한 수출기회를 유지할 수 있도록 장기간의 이행준비기간을 부여해야 한다.⁴⁴⁾ 또한, ‘SPS협정’ 제14조에서는 최빈개도국이 수입 또는 수입상품에 영향을 주는 자기나라의 SPS조치에 대해 ‘WTO협정’ 발효 후 5년간 규정의 적용을 유예할 수 있도록 하였으며, 개발도상 회원국의 경우는 2년을 유예할 수 있도록 하고 있다.⁴⁵⁾ 우리나라의 경우 개발도상 회원국의 지위를 인정받아 ‘SPS협정’을 1997년부터 적용하고 있다.

자. 협의 및 분쟁해결절차

SPS조치와 관련한 협의 및 분쟁해결은 ‘SPS협정’에서 명시적으로 달리 규정된 경우를 제외하고는, ‘분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해’(Understanding on Rules and Procedures Covering the Settlement of Disputes: 이하 “DSU”라 약함)에 의하여 개발되고 적용된 ‘1994년 GATT’ 제22조와 제23조의 규정이 적용된다.⁴⁶⁾ 따라서, 위생 및 식물위생조치에 관한 무역분쟁이 발생하는 경우 당사국은 WTO분쟁해결절차를 이용할 수 있다.

패널은 분쟁의 성격이 과학적 또는 기술적인 쟁점을 포함하는 경우 분쟁당사국과 협의하여 패널이 선정한 전문가로부터 자문을 구하여야 하며, 필요시 기술전문가 자문단을 설치할 수 있다.⁴⁷⁾

44) SPS협정 제10조.

45) SPS협정 제14조.

46) SPS협정 제11.1조.

47) SPS협정 제11.2조.

차. SPS위원회의 설치운영

회원국들은 ‘SPS협정’의 목적 달성을 위하여 정기적인 협의의 장인 SPS위원회를 설치하였다. 동 위원회는 특정 위생 또는 식물위생사안에 대해 회원국간 특별협의 또는 협상을 장려하고 관련 국제기준, 지침, 권고의 사용을 장려하며 이와 관련된 기술적인 협의 및 연구를 한다. 또한 위원회는 국제적인 조화의 과정 및 국제기준, 지침, 권고의 이용 상황을 감시하기 위한 절차를 개발하는 역할을 수행해 왔으며, 위원회의 의사결정은 ‘總意制’(consensus)로 하고 있다.⁴⁸⁾

4. SPS위원회의 운영현황 및 전망

SPS위원회는 스위스 제네바의 WTO본부에서 매년 3회 정례적으로 회의가 개최되고 있다. 동 회의는 공식회의와 비공식회의로 구성되며, 공식회의에서는 SPS조치와 관련한 회원국의 특정 무역현안사항을 논의하고, ‘SPS협정’의 원활한 이행을 위한 주요 조항과 관련하여 투명성, 특별 및 차등대우, 동등성, 병해충 무발생 지역, 기술협력, 국제기준의 사용감시에 대한 협의를 해왔다. 비공식회의에서는 공식회의를 원활히 하기 위하여 공식회의에서 결정된 주요내용에 대해 사전협의를 하고 그 결과를 공식회의에서 보고한다.

이에 따라, SPS위원회는 1995년 3월 SPS위원회의 ‘의사규칙’을 제정하고, 문의처(enquiry point) 지정, 위험평가, 옴저버 지위 인정문제, 국제기준 모니터링 등 협정내용의 구체화를 위한 논의를 개시하였다. ‘SPS협정’ 제5조의 ‘일관성’(consistency)과 관련해서는 2000년 7월 “제5.5.조의 실질적인 이행을 구체화하기 위한 지침”⁴⁹⁾을 개발하였다. 이 지침의 개발로 회원국들은 자국의

48) SPS협정 제12.1조. SPS위원회는 2004년 10월까지 총 31차례 개최되었다.

49) WTO, G/SPS/15, 2000.7.

SPS조치를 동 지침에 따라 일관성있게 유지해야 할 의무를 부담하게 되었다.⁵⁰⁾

‘SPS협정’ 제4조의 ‘동등성’(equivalence)과 관련해서는 2000년 10월 “SPS협정 제4조의 이행에 관한 결정문”⁵¹⁾을 채택하고 2004년 3월 “동등성의 결정문에 관한 설명서”⁵²⁾(Clarification on the Decision on Equivalence)를 작성하였다. 이에 따라 호주, 일본, EU 등 일부 회원국들은 자국의 동등성 인정사례나 경험을 회원국들의 정보공유 차원에서 SPS위원회에서 발표하고 있으며, SPS사무국은 회원국들이 보다 적극적으로 SPS조치에 있어 동등성 개념을 수용해 줄 것을 요청하고 있다.

‘SPS협정’ 제6조의 ‘지역화’(regionalization)와 관련해서는 SPS위원회차원에서 1999년부터 ‘병해충 무발생 지역’ 또는 ‘병해충 저발생 지역’의 인정에 대한 필요성이 제기되었다. 이와 관련 칠레, 페루 등 수출국들은 일부 수입국들이 ‘병해충 무발생 지역’ 또는 ‘병해충 저발생 지역’의 인정을 위한 검토에 너무 많은 시간을 소요하고 있어 수출에 실질적인 지장이 있음을 토로하고, 이를 해결하기 위해 SPS위원회 차원에서 지침을 개발하자고 제안하였다. 그러나 동 제안에는 병해충 무발생 지역 인정절차와 관련한 단계별 검토시한 설정 등의 독소조항이 있어 우리나라를 비롯한 EU, 일본 등의 수입국들이 쉽게 받아들여지는 어려울 것으로 보인다. 이와 관련 우리나라를 비롯한 미국, 일본, 중국 등은 지역화의 인정은 국제기준제정관련 3대 자매기구 즉, Codex위원회, OIE, ‘IPPC’차원에서 지역화에 관한 기준을 개발하고, SPS위원회는 이를 국제기준의 모니터링차원에서 다룰 것을 제안하였다.⁵³⁾

50) 예컨대, 회원국들은 위협의 종류 또는 검역조치에 대한 각각의 보호수준을 정리 비교하고, 보호수준의 비교결과 유사한 위협에 대한 보호수준이 뚜렷하게 차이 나는 경우와 특정품목에 대한 무역차별 또는 위장된 제한을 초래하는 경우는 보호수준을 재평가해야 하며, 새로운 적정보호수준 설정 및 SPS조치 도입시 적정보호수준을 공표하고, 차별·제한 초래 여부 등을 평가하여야 하며 기존의 적정보호수준 및 SPS조치와 비교하고, 관련 국제기준과 타 회원국의 결정사항을 고려해야 한다.

51) WTO, G/SPS/19, 2000.10.

52) WTO, G/SPS/19/Rev.2, 2004.3.

53) 국립식물검역소, 제31차 WTO/SPS회의 참석결과 보고서, 2004.11.1.

‘SPS협정’ 제7조와 부속서 B의 ‘투명성’(transparency)과 관련해서는 1999년 통보양식을 개발하여 현재 많은 회원국들이 활용하고 있으며, 2002년에는 투명성 의무이행을 촉구하기 위한 통보절차를 개정하였다.⁵⁴⁾ 2004년 10월에는 회원국들이 제·개정하는 SPS조치의 통보와 관련하여 개도국의 요청이 있는 경우 특별 및 차등대우를 부여할 수 있도록 하는 문서를 채택하였다.⁵⁵⁾

‘SPS협정’ 제3.5조의 ‘국제기준의 사용감시’와 관련해서는 1997년 “국제기준, 지침 및 권고사항의 이용과 국제적인 조화의 과정을 감시하기 위한 예비적 절차”⁵⁶⁾를 채택하여 운영하고 있다. ‘SPS협정’ 제9조의 ‘기술원조’와 관련해서는 각종 워크숍이나 세미나 개최 또는 CD-ROM 개발·보급과 함께 세계은행, 세계보건기구, FAO, OIE 등 국제기구와 선진회원국의 자발적인 자금지원을 통해 개발도상국 또는 최빈개도국의 SPS조치 이행을 돕고 있다.⁵⁷⁾

그밖에도, SPS위원회는 회의 상설의제로 ‘특정무역 현안사항’(specific trade concerns)을 논의함으로써 회원국간 무역마찰 해결의 장으로서의 역할을 하고 있다. 이에 따라 회원국들은 타 회원국의 과도한 SPS조치나 제도에 대해 이의를 수시로 제기하고 있다. 1995년부터 2003년 10월 말까지 총 183건의 특정무역 현안사항이 제기되었는 바, 그 중 식품검역, 식물검역, 동물검역사안은 각각 27%, 29%, 41%를 차지했으며, 위생증명 또는 번역 등의 기타 문제가 2%를 차지했다. 183건 중 완전히 해결된 사례는 29건이었으며, 그중 15건은 부분적으로 양국간에 해결되었다.⁵⁸⁾

결론적으로, SPS위원회 차원에서 협정 규정의 해석이나 적용과 관련한 지침이나 문서의 개발은 ‘지역화’와 ‘개발도상국 특별 및 차등대우’를 제외하고는 대부분 마무리된 것으로 보인다. 따라서, 앞으로 SPS위원회는 지금까지 협정

54) WTO, G/SPS/7, 1999.3, G/SPS/7/Rev.1, 2002.3.

55) WTO, Elaboration of the Proposal to Enhance Transparency of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Country Member, G/SPS/W/155, 2004.10.

56) WTO, G/SPS/11, 1997.10.

57) WTO, G/SPS/GEN/510, 2004.10.

58) WTO, G/SPS/GEN/204/Rev.4, 2003.10.

의 이행과 관련된 경험 및 이미 개발된 지침이나 문서를 토대로 나타난 문제 점을 개선·보완해 나갈 것으로 보이며, 특히 양국간 특정무역현안의 해결에 중심이 쏠릴 것으로 예상된다. 그러므로 우리나라로서는 SPS조치를 실시함에 있어 ‘SPS협정’은 물론 SPS위원회 차원에서 개발된 각종 지침이나 문서와 합치하여 운영하되, SPS조치의 제·개정시 WTO는 물론 상대국에 사전에 통보해 주도록 함으로써 투명성있는 검역제도를 유지할 필요가 있다.

5. 소결

‘SPS협정’에서는 회원국들이 자국의 인간이나 동·식물의 생명과 건강의 보호를 위해 SPS조치를 취할 권리를 인정하면서, 그러한 조치가 필요한 범위 내에서만 이루어져야 하고, 과학적 정당성이 있어야 할 것을 요구하고 있다. 또한, 그러한 조치가 자의적 또는 차별적으로 적용되어서는 아니 되며 무역에 미치는 영향이 최소화되어야 함을 요구하고 있다.

그밖에도, ‘SPS협정’에서는 SPS조치를 관련국제기구가 개발한 국제기준과 조화하여 투명성있게 시행할 것을 명시하고 있으며, 회원국들이 SPS조치의 도입시 관련국제기구가 개발한 국제기준을 고려한 위험평가를 실시하고, 적정 보호수준을 일관성있게 적용하여야 하며, 동등성과 병해충 무발생 지역 등의 개념을 인정할 것을 요구하고 있다.

또한, ‘SPS협정’의 목적 달성을 위한 정기적으로 협의를 해오고 있는 SPS 위원회에서는 그동안 동 협정의 이행에 필요한 지침이나 문서를 개발하여 제공함으로써 회원국들의 협정 내용에 대한 이해를 높이고 이행을 원활히 할 수 있도록 하였으며, 특히 회원국들이 도입하고자 하는 또는 이미 도입한 특정 위생 또는 식물위생사안에 대해 회원국간 협의의 장을 마련함으로써 무역마찰을 예방하는 역할을 수행해왔다. 다만, SPS위원회가 總意制에 의해 운영됨으로써 주요한 사안에 대한 의사결정 과정에서 이해당사국의 의견 대립이 있는 경우

쉽게 결말을 내지 못하는 측면이 있는 바 이는 앞으로 개선되어야 할 것이다.

결론적으로 회원국들은 ‘SPS협정’의 시행으로 자국의 SPS조치를 동 협정에 합치시켜야 하는 의무를 부담하게 되었으며, 그와 같은 의무의 위반 시에는 SPS위원회에서의 협의절차에 부치거나 또는 WTO에 제소될 수 있으므로 회원국들의 자의적 또는 부당한 수입검역 규제조치는 감소하고 있는 것으로 보이며, 그 결과 국제농산물 교역증진에도 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

제2절 IPPC

식물검역과 관련하여 ‘SPS협정’상 인정되고 있는 국제기구는 ‘IPPC’사무국이다.⁵⁹⁾ ‘IPPC’는 식물병해충의 유입 및 확산을 방지하기 위한 체결된 국제협약이다. 체결당사국들은 협약의 목적을 보다 효과적으로 수행하기 위하여 ‘1997년 IPPC’(International Plant Protection Convention of 1997)에서 모든 회원국들이 참여하는 ‘잠정식물위생조치위원회’(Interim Commission on Phytosanitary Measures: ICPM)를 설치·운영하고 있다.⁶⁰⁾ 이 위원회는 식물검역관련 국제기준의 제정업무를 담당하고 있으며, 2004년 10월까지 총 21개의 식물검역관련 국제기준을 제정하였다. 이하에서는 식물검역분야의 국제규범인 ‘1997년 IPPC’와 식물검역관련 국제기준중 “국제교역과 관련된 식물검역 원칙”⁶¹⁾(Principles of Plant Quarantine as Related to International Trade)과 “병해충 위험분석지침”⁶²⁾(Guidelines for Pest Risk Analysis)의 주요 내용에 대해 살펴보고자 한다.

59) SPS협정 부속서 A의 4항.

60) 현재 발효 중인 ‘IPPC’는 1979년 11월 채택되고 1991년 4월 발효된 협정이며, 1997년 개정된 ‘IPPC’는 아직 발효되지 않아 잠정이라는 용어를 사용하고 있다. 우리나라는 2000. 11월 ‘IPPC’ 개정문을 수락하였다. <http://www.ippc.int> 2004년 11월 3일 방문.

61) ISPM No 1.

62) ISPM No.2.

1. 주요내용

가. 목적 및 의무

체약당사국들은 “식물”⁶³⁾ 및 “植物性産物”⁶⁴⁾의 병해충이 국경을 넘어 유입되거나 만연하는 것을 방지하기 위해 ‘IPPC’에 규정된 법적, 기술적, 행정적 의무를 수행해야 한다. 따라서 체약당사국들은 식물의 병해충이 자국내 유입 및 확산을 방지하고, 국내에 있는 병해충을 방제하기 위한 필요한 제반 조치를 강구해야 한다. 또한, ‘IPPC’는 식물 및 植物性産物 뿐 만 아니라 저장장소, 포장, 수송수단, 컨테이너, 흙 및 국제수송과 관련되어 병해충을 잠복시키거나 전파시킬 수 있는 여타 생물체, 물품 또는 물질에 까지도 확대 적용될 수 있다.⁶⁵⁾

나. 국가식물보호기관의 설치 및 임무

체약당사국들은 식물, 植物性産物 및 “규제물품”⁶⁶⁾의 수출입과 관련한 검사, 감시, 증명, 소독, 병해충 위험분석업무를 수행할 공식 국가식물보호기관을 설치하여야 한다.⁶⁷⁾ 이에 따라 국가식물보호기관은 i) 식물위생과 관련한 증명서의 발행, ii) 병해충의 발생 및 확산에 대한 감시, iii) 수출입되는 식물 및 식물성 산물에 대한 검사, 소독, 증명서의 발급, iv) 병해충 위험분석의 실시, v) 식물검역 인력에 대한 교육훈련의 업무를 수행하여야 한다.⁶⁸⁾

63) 1997년 IPPC’ 제2조. ‘식물’이라 함은 “중자 및 생식질을 포함한 살아있는 식물체 및 그 일부”를 말한다.

64) 1997년 IPPC 제2조. ‘植物性産物’이라 함은 “식물에서 생산된 미가공된 물질 및 원래 또는 가공의 특성상 병해충 전파의 위험성을 야기시킬 수 있는 가공품”을 말한다.

65) 1997년 IPPC 제1조.

66) 1997년 IPPC 제2조. ‘규제물품’이라 함은 “국제수송과 관련하여, 병해충이 잠복 또는 전파될 수 있는 식물 또는 식물, 식물성 산물, 저장장소, 포장, 수송수단, 컨테이너, 흙 및 여타의 생물체, 물품 또는 물질로서 식물위생조치가 필요한 것으로 간주되는 것”을 말한다.

67) 우리나라의 경우에는 국립식물검역소가 국가식물보호기관이며, 미국은 동·식물검역소, 일본은 식물방역소, 호주는 호주검역검사소가 담당하고 있다.

다. 식물위생증명서의 발행

계약당사국들은 수출되는 식물, 식물성 산물 및 다른 규제물품에 대한 검사증명을 국가식물보호기관의 공무원의 권한 또는 그의 권한 하에서만 수행해야 한다. 또한, 수입회원국이 식물위생증명서를 신뢰할 만한 문서로서 수용할 수 있도록 기술적으로 자격을 갖추고 정당한 공무원이 발행하여야 한다. 식물위생증명서는 '1997년 IPPC'의 부록에 있는 양식을 사용하여야 하며, 증명서의 기재사항을 임의로 정정하거나 변경하여서는 않된다.⁶⁹⁾

라. 적용대상 병해충

'1997년 IPPC'는 식물위생조치의 적용대상 병해충을 "규제병해충"⁷⁰⁾(regulated pest)으로 한정하고, 계약당사국들이 "비규제병해충"⁷¹⁾(non-regulated pest)에 대해서는 식물위생조치를 요구할 수 없도록 하였다. 또한, 규제병해충에 대해서도 i) 동일한 병해충이 자국내 존재할 경우 이에 대해 적용되는 조치보다 엄격하지 않을 것, ii) 식물건강의 보호 및 사용용도의 보호에 필요하며, 관련 회원국에 의해 기술적으로 정당화될 수 있어야 할 것을 조건으로 식물검역규제조치를 취할 수 있도록 하고 있다.⁷²⁾

68) 1997년 IPPC 제4조.

69) 1997년 IPPC 제5.2조.

70) '규제병해충'에는 '검역병해충'(quarantine pest)과 '규제비검역병해충'(regulated non-quarantine pest)이 있다(1997년 IPPC 제2조). '검역병해충'의 정의는 본 논문 주석 No.12를 참조하기 바라며, '규제비검역병해충'은 "재식용 식물에 존재할 경우 식물의 사용용도에 경제적으로 수용할 수 없는 영향을 끼쳐 수입계약국의 영토 내에서 규제되는 비검역병해충"을 말한다. ISPM No.5.

71) '1997년 IPPC'는 비규제병해충에 대해서 정의를 두고 있지 않지만, 식물검역 실무상 규제병해충을 제외한 기타 병해충을 의미하는 것으로 보고 있다.

72) 1997년 IPPC 제6조.

마. 수입과 관련한 요건의 제정

(1) 식물위생조치에 관한 주권적 권한

체약당사국들은 규제병해충의 자국내의 유입 및 확산을 방지하기 위하여 적용가능한 국제협정에 따라 식물, 植物性産物 및 규제물품의 수입을 규제할 ‘주권적 권한’(sovereign authority)을 가진다. 이에 따라 체약당사국들은 식물, 植物性産物 및 규제물품의 수입과 관련하여 검사, 수입금지, 소독처리, 이동제한, 반입거부, 폐기·반송 등에 대한 조치를 취할 수 있다.⁷³⁾

(2) 주권적 권한 행사시 고려할 사항

체약당사국은 식물, 植物性産物 및 규제물품의 수입규제를 실시함에 있어 국제무역에 대한 방해가 최소화되도록 하여야 한다. 이를 위해 체약당사국은 i) 조치에 대한 기술적 정당성을 확보하고, ii) 조치의 채택시 공표 및 직접적으로 영향을 받는 타 체약당사국에게 그 내용을 통보하며, iii) 타 체약당사국의 요청이 있는 경우 사유를 제공하고, iv) 특정 수입항구 지정시 공표하고 관련회원국에 통보하며, v) 상품의 부패가능성을 고려하고, vi) 위반사항에 대해서는 상대국에 통보하여야 하며, vii) 병해충의 위험수준에 상응하고 기술적으로 정당하며 사용가능한 최소한의 조치가 이루어지도록 해야 한다.⁷⁴⁾

그밖에도 회원국은 자국내 영토에 정착할 수는 없지만 유입되면 경제적 피해를 줄 수 있는 병해충과 자국의 영토를 경유하는 화물에 대해서도 기술적으로 정당한 경우에 상기의 검역조치를 도입할 수 있다⁷⁵⁾.

73) 1997년 IPPC 제7.1조.

74) 1997년 IPPC 제7.2조.

75) 1997년 IPPC 제7.3조. ‘병해충 위험분석지침’(ISPM No. 2)에서는 자국내 정착 가능성이 없는 병해충에 대해서는 조치를 취할 수 없도록 하고 있지만, 특정국가나 지역에서

바. 국제협력 및 지역식물보호기구

체약당사국들은 'IPPC'의 목적을 달성하기 위하여 식물병해충의 발생, 확산 등 정보교환과 긴급 상황에 대처하기 위한 특별활동 및 병해충 위험분석에 대한 기술적·생물학적 정보제공에 있어 협력하여야 하며, 정보교환을 위한 연락창구를 지정해야 한다.⁷⁶⁾ 체약당사국은 'IPPC'의 목적달성을 위하여 지역식물보호기구(Regional Plant Protection Organization)를 설치하는데 상호 협력하여야 한다.⁷⁷⁾ 'IPPC'는 이를 위하여 매년 지역식물보호기구간 회의를 개최하고 그 결과를 ICPM회의에 제출토록 하여 검토하고 있다.

사. 국제기준의 제정

'IPPC'와 관련된 활동을 보다 구체적으로 수행하기 위하여 체약당사국은 ICPM이 채택한 절차에 따라 국제기준을 제정하는 것에 대해 협력해야 한다.⁷⁸⁾ 이와 관련 ICPM은 '기준위원회'(standard committee)를 구성하여 운영하고 있으며, 여기에서 식물검역과 관련된 각종 국제기준의 개발업무를 수행하고 있다. 기준위원회의 승인절차를 거친 국제기준(안)은 회원국들의 회람절차를 거쳐 모든 'IPPC'회원국의 참여하에 매년 개최되는 ICPM에 의해 최종 채택된다.⁷⁹⁾

특정병해충이 일시적으로 유입·발생하여 대상 식물의 생산 및 수출에 경제적인 피해를 줄 수 있는 경우에는 규제조치를 할 수 있다.

76) 1997년 IPPC 제8조.

77) 1997년 IPPC 제9조. 'IPPC'산하에 9개의 지역식물보호기구가 있으며, 우리나라는 1983년 '아시아태평양지역식물보호기구'(Asia and Pacific Plant Protection Organization)에 가입하였다.

78) 1997년 IPPC 제10조.

79) SPS위원회는 2004년 10월까지 총 21개의 국제기준 및 관련 부속서를 채택하였으며, 기준위원회는 각 지역식물보호기구를 대표하는 25명으로 구성되었다. FAO, Report of the Sixth Interim Commission on Phytosanitary Measures, 2004.4.

아. 식물위생조치위원회의 설치 및 운영

ICPM은 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)체제 내에 설치하며, i) 식물병해충의 국제적 확산 및 유입규제 조치의 필요성 검토, ii) 국제기준의 개발 및 채택, iii) 위원회의 보조기구 설치, iv) 분쟁해결 규칙과 절차의 제정, v) 지역식물보호기구의 승인에 관한 지침채택, vi) 다른 국제기구들과의 협력, vii) 동 협약의 목적달성에 필요한 여타의 기능을 수행한다.⁸⁰⁾ 이에 따라 동 위원회는 매년 회의를 개최해 왔으며, 지금까지 21개의 국제기준을 채택하였다. ICPM의 의사결정은 ‘總意制’(consensus)로 하며 합의에 도달하지 못한 경우에는 회원국 3분의 2 이상의 참석 및 투표로 결정한다.⁸¹⁾

자. 분쟁의 해결

‘IPPC’의 해석이나 적용에 관한 분쟁이 있는 경우, 관련채약당사국들은 동 분쟁의 해결을 위해 상호 신속히 협의하여야 한다. 협의에 의해 해결되지 않을 경우 FAO사무총장에게 전문가위원회의 구성을 요청할 수 있다. 전문가위원회는 관련회원국이 제시하는 모든 문서 및 다른 형태의 증거를 고려하여 분쟁사안을 검토하고, 분쟁의 기술적 측면에 관한 보고서를 작성하여 FAO사무총장에게 제출하며, FAO사무총장은 이를 관련회원국에 전달한다. 이와 같은 전문가의 권고사항은 구속력은 없으나 관련회원국들에 의한 재검토의 근거가 된다.⁸²⁾

80) 1997년 IPPC 제11.1조~11.2조.

81) 1997년 IPPC 제11.5조.

82) 1997년 IPPC 제13조. IPPC산하에 분쟁관련 업무를 수행하기 위하여 ‘분쟁해결에 관한 보조기구’(Subsidiary Body on Dispute Settlement)를 2003년 설치하였지만 권고사항의 구속력이 없어 현재까지 회원국들이 이용한 실적이 없다. FAO, Report of the Sixth Interim Commission on Phytosanitary Measures, 2004.4.

2. 식물검역관련 국제기준

‘IPPC’하의 국제기준은 크게 ‘개념적인 기준’(conceptual standard)과 ‘기술적인 기준’(technical standard), ‘참고자료’(reference) 등 3가지의 기준으로 구분되며, 2004년 11월까지 총 21개의 국제기준이 제정되어 있다. 그중 분쟁과 관련하여 널리 원용되고 있는 두 가지의 기준에 대해 알아본다.

가. 국제무역과 관련된 식물검역원칙

‘국제무역과 관련된 식물검역원칙’은 1993년 11월 제27차 ‘FAO총회’에서 승인되었으며, 일반원칙 8개항 및 특별원칙 8개항 총 16개항으로 구성되어 있다. 주요 제정목적은 식물검역관련 국제기준의 개발을 촉진하고 체약당사국들이 이 원칙을 적용함으로써 식물위생조치가 무역에 장벽이 되는 것을 축소하거나 배제하는데 있다.⁸³⁾

(1) 일반원칙

(가) 주권

영토 내로 검역병해충의 유입을 방지할 목적으로, 각국은 식물의 병해충이 숨어들어 올 수 있는 식물, 植物性産物 및 기타 규제물품의 수입을 규제하기 위한 식물위생조치를 사용할 주권(sovereignty)이 인정된다.⁸⁴⁾

83) ISPM No. 1. 개요(outline of reference).

84) ISPM No. 1의 1항.

(나) 필요성

각국은 검역병해충의 유입을 방지하기 위해, 식물위생적 측면에서의 검토에 의해 필요한 경우에만 제한적인 규제조치를 제정하여야 한다.⁸⁵⁾

(다) 최소 영향

식물위생조치는 관련 병해충이 내포하고 있는 위험과 일치하여야 하며 사람, 화물 및 수송 수단의 국제적 이동에 최소한의 장애가 되도록 이용 가능한 최소의 제한조치로 하여야 한다.⁸⁶⁾

(라) 수정

여건이 변하고 새로운 사실이 이용될 수 있을 때, 수입금지, 제한 또는 요건을 추가하거나, 불필요한 것으로 밝혀진 사항을 제거하는 등 식물검역조치를 신속히 수정하여야 한다.⁸⁷⁾

(마) 투명성

각국은 식물검역상의 수입금지, 제한 및 요건을 공포하거나 배포하여야 하며, 요청이 있는 경우에는 그러한 조치들에 대한 사유를 제시하여야 한다.⁸⁸⁾

(바) 조화

식물위생조치들은 가능한 한 'IPPC'체제 내에서 개발된 국제기준, 지침 및 권고에 근거하여야 한다.⁸⁹⁾

85) ISPM No. 1의 2항.

86) ISPM No. 1의 3항.

87) ISPM No. 1의 4항.

88) ISPM No. 1의 5항.

89) ISPM No. 1의 6항.

(사) 동등성

각국은 동일하지는 않지만 동일한 효과를 갖는 식물위생 조치들을 서로 동등한 것으로 인정하여야 한다.⁹⁰⁾

(아) 분쟁 해결

식물위생조치와 관련된 양국간의 분쟁은 양자간의 기술적인 차원에서 해결 되는 것이 바람직하다. 만일 합리적인 기간 내에 해결이 이루어지지 않는다면 다자간 해결제도에 의해 추가 조치가 취해질 수 있다.⁹¹⁾

(2) 특별 원칙

(가) 협력

각국은 검역병해충의 유입 및 확산을 방지하고 이들에 대한 공식적인 방제 조치를 증진하기 위하여 협력하여야 한다.⁹²⁾

(나) 기술적 기구

각국은 정부차원의 식물보호기구를 설치하여야 한다.⁹³⁾

90) ISPM No. 1의 7항.

91) ISPM No. 1의 8항.

92) ISPM No. 1의 9항.

93) ISPM No. 1의 10항. 우리나라에는 '국립식물검역소'가 설치되어 있다.

(다) 위험분석

어떤 병해충이 검역병해충인지 밝혀내고 그들에게 취해져야 할 조치의 강도를 결정하기 위하여, 각국은 가능한 한 'IPPC'체제 내에서 개발된 절차에 따라 생물학적 및 경제적 증거에 근거한 병해충 위험분석 방법을 사용해야 한다.⁹⁴⁾

(라) 위험 관리

검역병해충이 유입될 위험은 항상 존재하고 있으므로, 각국은 식물위생 조치를 제정함에 있어 위험관리를 위한 정책에 동의하여야 한다.⁹⁵⁾

(마) 병해충무발생지역

각국은 어떤 특정 병해충이 발생하고 있지 않는 지역의 상황을 인정해야 한다. 요청이 있을 경우, 영토 내에 병해충 무발생지역을 가지고 있는 국가들은 'IPPC'체제 내에서 개발된 이용 가능한 절차에 따라 이러한 상태를 증명하여야 한다.⁹⁶⁾

94) ISPM No. 1의 11항. 이와 관련 'IPPC'는 ISPM No.2, '병해충 위험분석지침' (Guidelines for Pest Risk Analysis)과 ISPM No.11, '환경적 위험과 유전자 변형생물체에 대한 분석을 포함한 검역병해충에 대한 병해충 위험분석'(Pest Risk Analysis for Quarantine Pests Including Analysis of Environmental Risks and Living Modified Organisms)을 개발하였다. <https://www.ippc.int> 2004년 11월 3일 방문.

95) ISPM No. 1의 12항.

96) ISPM No. 1의 13항. 이와 관련 'IPPC'는 ISPM No.4, '병해충 무발생 생산지역 요건' (Requirements for the Establishment of Pest Free Areas)과 ISPM No.10, '병해충 무발생 생산장소 및 병해충 무발생 생산포장의 설정요건'(Requirements for the Establishment of Pest Free Places of Production and Pest Free Production Sites)을 개발하였다. <https://www.ippc.int> 2004년 11월 3일 방문.

(바) 긴급조치

각국은 새로운 또는 예기치 못한 식물위생상의 상황에 직면한 경우, 예비 병해충 위험분석을 근거로 즉각적인 긴급조치를 취할 수 있다. 이러한 긴급조치의 적용은 임시적이어야 하며, 그 조치의 타당성에 대해서 가능한 조속히 정밀 병해충 위험분석을 수행하여야 한다.⁹⁷⁾

(사) 위반사항 통보

수입국은 식물검역상의 수입금지, 제한 및 요구조건에 대한 위반사항을 수출국에 신속히 통보하여야 한다.⁹⁸⁾

(아) 비차별 대우

각국은 병해충 위험관리에 있어서 동일한 또는 동등한 식물위생조치를 적용하고 있음을 증명할 수 있는 동일한 식물위생 상태의 국가들 간에는 식물위생조치를 차별 없이 적용하여야 한다. 국내에 분포하고 있는 검역병해충에 대해서는 국내 상품과 수입 상품 사이에 검역조치를 차별 없이 적용하여야 한다.⁹⁹⁾

나. 병해충 위험분석 지침

‘병해충 위험분석 지침’은 어떤 병해충이 검역병해충인가를 결정하고 그 병해충의 위험에 상응한 검역조치를 취할 수 있도록 하기 위하여 ‘IPPC’차원에

97) ISPM No. 1의 14항.

98) ISPM No. 1의 15항. 이와 관련 ‘IPPC’는 ISPM No.13, ‘위반사항 및 비상조치 통보에 관한 지침’(Guidelines for the Notification of Non-Compliance and Emergency Action)을 개발하였다. <https://www.ippc.int> 2004.11.3. 방문.

99) ISPM No. 1의 16항.

서 초안을 개발하였으며, 1995년 11월 제 28차 FAO총회에 의해 승인되었다. 동 지침은 병해충 위험분석 착수, 병해충 위험평가 및 병해충 위험관리의 3단계로 구성되어 있다.¹⁰⁰⁾

(1) 제 1 단계 : 병해충 위험분석 착수 단계

병해충 위험분석은 일반적으로 검역병해충의 유입 및/또는 확산을 허용할 수 있는 경로(보통의 경우는 수입되는 상품)의 확인 또는 검역병해충으로 분류할 수 있는 어떤 병해충의 확인으로부터 시작된다. 이 두 경우 모두에 있어서 병해충 위험분석(Pest Risk Analysis : 이하 “PRA”라 약함) 대상지역에 존재하지 않는 병해충뿐만 아니라 PRA 대상지역에 이미 존재하지만 광범위하게 분포하지 않으며 공식적으로 방제가 실시되고 있는 병해충도 포함될 수 있다.¹⁰¹⁾

(2) 제 2 단계 : 병해충 위험평가

제2단계는 제1단계를 통과한 각각의 병해충에 대해서 다음과 같이 검역병해충으로의 판단 기준에 적합한지 여부를 조사한다.

(가) 지리적 분포와 규제의 기준

PRA대상 병해충의 PRA대상지역내 존재여부와 생태적 범위의 한계를 검토하여 검역병해충의 정의에 부합한지의 여부를 판단한다. 대상병해충이 PRA 대상지역에 존재하지 않거나, 존재하더라도 제한적으로 존재하여 공식적인 방제조치가 취해지고 있다면 PRA의 다음단계를 실시한다. 반대로, 대상병해충

100) ISPM No. 2. 요건의 개요(outline of requirements).

101) ISPM No. 2의 1항.

이 PRA대상지역에 널리 분포하거나 또는 널리 분포하지 않으면서 공식적인 방제조치가 취해지지 않고 있다면 PRA는 이 단계에서 중지한다.¹⁰²⁾

(나) 경제적 중요성의 기준

잠재적인 경제적 중요성이 나타나기 위해서는, 병해충이 반드시 정착되어 확산되어야 한다. 이와 같이 유입되어, PRA대상지역에 정착 및 확산된 어떤 병해충의 위험은 반드시 구체화되어야 하며 검토되어야 할 요인들이다.¹⁰³⁾

① 정착가능성

어떤 병해충의 정착가능성을 판단하기 위해서는 현재 그 병해충이 발생하는 지역에서 믿을 만한 생물학적 정보 즉, 생활사, 기주범위, 생존가능성 등에 관한 정보를 확보해야 한다. 구체적으로 병해충의 정착가능성 판단과 관련하여 검토해야 할 요소로는 i) PRA대상지역의 기주식물 존재 여부, 수량 및 분포, ii) PRA대상 지역의 환경 적합성, iii) 병해충의 적응 가능성, iv) 병해충의 번식 전략, v) 병해충 생존방법이 있다.¹⁰⁴⁾

② 정착후의 확산 가능성

병해충의 확산가능성을 판단하기 위한 요소로는 i) 병해충의 자연적 확산에 대한 자연적 또는 관리된 환경에서의 적합성, ii) 상품 또는 수송수단에 의한 이동, iii) 상품의 용도, iv) PRA대상지역에서의 병해충의 잠재적 매개체, v) PRA대상지역에서의 병해충의 잠재적 천적이 있다.

102) ISPM No. 2의 2항.

103) ISPM No. 2의 2.1항.

104) ISPM No. 2의 2.2.1항.

③ 잠재적인 경제적 중요성

PRA의 다음단계로서 그 병해충이 PRA대상지역에서 잠재적인 경제적 중요성이 있는지를 결정하는 것이다. 잠재적인 경제적 중요성을 산정하기 위하여 그 병해충이 현재 발생하고 있는 지역으로부터 정보를 확보해야 하며, 또한 피해의 형태, 농작물의 손실, 수출시장의 손실, 방제 비용의 증가, 병해충 종합방제 프로그램에 대한 영향, 환경적인 피해, 다른 병해충에 대한 매개체로 작용할 능력, 실업과 같은 인지된 사회적 비용도 고려해야 한다.¹⁰⁵⁾

(다) 유입 가능성

평가의 마지막 단계로서 수출국에서 도착지까지의 경로 및 이와 연관된 병해충의 발생빈도 및 발생량과 관련되는 유입가능성과 관련된다.

유입(entry) 가능성에 대한 평가 시에는 i) 병해충에 의해 상품 또는 수송 수단이 오염될 기회, ii) 수송 환경조건에서의 병해충의 생존가능성, iii) 수입 검사에서 병해충 검출의 용이성 또는 지난 여부, iv) 자연적인 수단에 의한 PRA 대상지역으로의 병해충 이동빈도 및 양, v) 지정된 반입 항을 통해 다른 국가로부터 유입되는 사람의 빈도와 숫자를 검토하여야 한다.

또한, 정착(establishment) 가능성에 대한 평가 시에는 i) 상품 화물의 수 및 빈도, ii) 수송 수단과 관련된 어떤 주어진 병해충의 개체 수, iii) 상품의 용도, iv) PRA 대상지역에서 수송 중 및 목적지에서의 환경적 조건 및 기주 식물 이용 가능성을 검토하여야 한다.¹⁰⁶⁾

105) ISPM No. 2의 2.2.2항.

106) ISPM No. 2의 2.3항.

(3) 제 3 단계 : 병해충 위험관리

병해충 위험관리는 병해충 위험평가에서 확인된 병해충에 대한 위험도에 비례해야 하며, 위험지역을 효과적으로 보호하기 위해 필요한 최소한의 지역에 대해 적용하여야 한다.¹⁰⁷⁾

(가) 위험관리 대안

위험도를 허용가능한 수준까지 낮추기 위한 대안은 주로 경로 즉, 수입상품과 관련하여 이루어지고 있으며, 위험관리 대안으로는 금지병해충 목록에 포함, 수출 전 식물위생 검사 및 증명, 수출 전에 충족되어야 할 요건 제정(예 : 소독처리, 병해충 무발생 지역산 증명, 재배기간 중 검사, 증명계획), 반입시점의 검사, 반입 항, 검역장 또는 적절한 경우 목적지에서의 소독처리, 격리재배검역, 반입 후 조치(상품의 이용제한, 규제조치), 특정 지역산 특정상품의 수입 금지 등이 있다.¹⁰⁸⁾

(나) 대안의 효과 및 영향

위험도를 줄이기 위한 여러 대안들의 효과와 영향은 생물학적 효과, 이행에 따른 비용/이익, 기존의 규정에 대한 영향, 상업적 및 사회적 영향, 식물위생 정책적 고려, 새로운 규정을 이행할 시점, 다른 검역병해충에 대한 대안의 효력, 환경적 영향 등에 대해 장·단점을 파악하고 평가하여야 한다. 회원국들은 그와 같은 식물위생조치를 사용함에 있어서도 국제무역에 최소한의 영향을 주도록 해야 한다.¹⁰⁹⁾

107) ISPM No. 2의 3항.

108) ISPM No. 2의 3.1항.

109) ISPM No. 2의 3.2항.

(4) 병해충 위험분석 과정의 문서화

각국은 식물위생상의 분쟁이 발생하였을 경우 PRA에 근거하여 실시된 식물검역조치들의 대안에 대한 근거와 정보원을 명확히 제시할 수 있도록 문서화하여야 한다.¹¹⁰⁾

3. 소결

식물 및 植物性産物의 병해충의 유입 및 확산을 방지하기 위하여 1951년 FAO의 회원국사이에 제정된 ‘IPPC’는 1979년과 1997년 두 차례 개정되었다. 1979년 1차 개정에서는 검역병해충(quarantine pests)의 개념을 도입하여 국제 교역되는 식물 및 植物性産物의 경우 검역병해충을 대상으로 검역조치를 하도록 하고 재수출식물에 대한 위생증명서의 서식을 새로 제정하였다. 1997년 2차 개정에서는 ‘SPS협정’에 따라 식물검역조치가 과학적 근거와 국제기준에 따라 투명성 있게 실시됨을 보장하기 위하여 병해충 위험분석, 규제병해충, 규제비검역병해충 등의 개념을 새로 도입하고, 새로운 국제기준의 개발 및 ‘IPPC’의 원활한 운영을 위하여 전 회원국으로 구성된 ICPM을 설치하였다. ICPM은 1995년부터 2004년까지 총 21개의 식물검역관련 국제기준을 제정하여 회원국들이 활용할 수 있도록 해 왔으며, 앞으로 개발해야 할 국제기준 140여개를 확인하고 관련국제기준을 신속히 제정하기 위한 절차와 제도를 마련하는 등 많은 노력을 경주하고 있다.

따라서, ‘IPPC’는 회원국들이 ‘IPPC’의 규정에 따라 자국의 수입검역요건을 제정하고 검사, 소독, 폐기를 실시하며 각종 증명 등의 조치를 수행하는 것을 돕고 있으므로 식물검역에 관한 국제규범으로서 역할을 충실히 하고 있다고 평가할 수 있다. 다만, ‘IPPC’차원에서 앞으로 개발하여야 할 세부적인 국제기

110) ISPM No. 2의 4항.

준이 140여개인 점을 감안하여 이들 기준이 조속히 제정될 수 있도록 모든 노력을 경주하여야 할 것이다. 아울러, 'IPPC'의 규정과 관련하여 새로운 검역조치의 도입 시 'IPPC'사무국 및 관련회원국에 대한 통보의무의 이행과 분쟁해결절차에 관한 사항은 회원국들의 활용이 거의 없는 실정이므로 회원국간 원활한 정보공유와 분쟁예방을 위하여 이에 대한 회원국들의 적극적인 참여와 이행이 요망된다.

제4장 주요국가의 식물검역제도

제1절 우리나라

1. 식물검역기관의 조직과 임무

가. 조직

우리나라는 1961년 12월 30일 ‘식물방역법’을 제정·공포하였으며 농림부 산하에 식물방역사무소를 설치하고 식물검역을 실시해 왔다. 1978년 4월 12일 대통령령 제8930호로 ‘농수산부 국립식물검역소 직제령’이 공포됨에 따라 국립식물검역소를 설치하였다.¹¹¹⁾ 현재 국립식물검역소는 본소와 지소, 출장소 및 격리재배관리소로 구성되어 있으며, 본소에는 사무과, 검역기획과, 국제검역협력과, 위험평가과, 방제과가 있다.

지소는 인천공항, 인천, 부산, 군산, 제주 5곳에 설치되어 있으며, 5개 지소 밑에는 총 21개의 출장소가 있어 전국적인 조직망을 갖추고 있다. 또한 수원과 김해에 중부격리재배관리소와 남부격리재배관리소를 각각 설치 운영하고 있다.

2004년 10월말 기준으로 총 정원은 411명으로 계약직1, 행정직24, 검역직 314, 농업직5, 연구직13, 전산직8, 기능직46명으로 구성되어 있다.

2001년 1월 1일자로 국립식물검역소는 ‘책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률’¹¹²⁾에 따라 책임운영기관으로 지정되었다.¹¹³⁾ 이에 따라 국립식물검역소

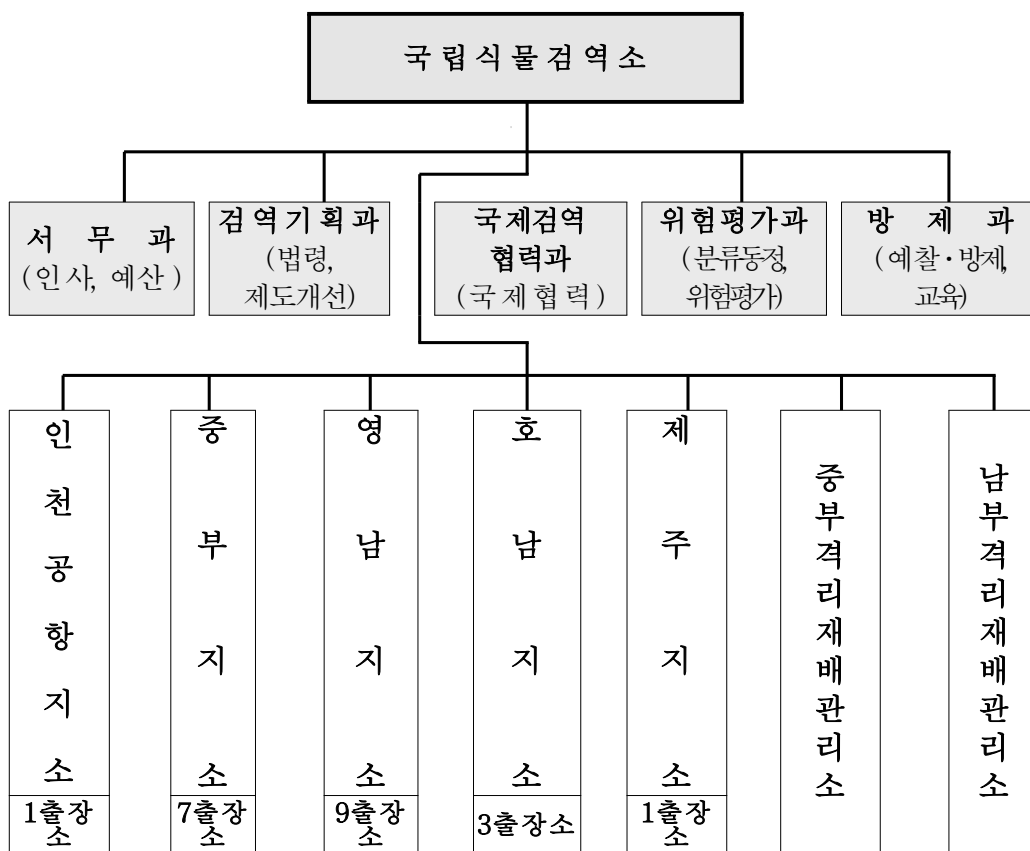
111) 한국농촌경제연구원편찬, 「한국농정50년사」, 농림부, 1999, 1113면.

112) 법률 제6666호, 2002.3.25.

113) ‘책임운영기관’이라 함은 “정부가 수행하는 사무중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관”을 말한다. ‘책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률’ 제2조(정의).

장은 책임운영기관의 장이 되며, 공모절차를 거쳐서 채용되고 있으며, 2004년부터 제2기 책임운영의 기관의 장이 임명되어 직무를 수행하고 있다.

<그림1> 우리나라의 식물검역 조직



* 출처 : 국립식물검역소, 2004년도 주요업무계획, 2004, 19면.

나. 임무

식물검역의 목적은 수출입되는 식물에 대한 철저한 검역을 실시하여 해외 병해충의 유입 및 확산을 방지함으로써 우리나라의 농림자원과 자연생태계를 보호하는데 있다. 이를 위하여 국립식물검역소에서는 ‘식물방역법’을 비롯한 시행령, 시행규칙 및 수입금지식물의 해제에 관한 농림부고시의 제·개정업무를 실질적으로 담당하고 있다.¹¹⁴⁾ 그밖에도 국립식물검역소 본소에서는 수입 식물의 검역요령 등 수출입 식물검역과 관련된 각종 식검 고시, 예규, 훈령 등의 제·개정업무를 담당하고 있다.

좀더 구체적으로 살펴보면, 서무과에서는 일반행정, 인사관리, 교육훈련 및 예산을 담당하고 있으며, 검역기획과는 수출입 식물검역업무의 수행과 관련된 제반 규정을 제정하고 일선업무에 대한 지도감독업무를 수행하고 있으며, 국제검역협력과의 경우는 ‘SPS협정’ 및 ‘IPPC’ 등을 포함한 다자관련 국제기구와의 협력활동, 양국간 현안사항에 대한 협력활동 및 수입금지식물의 수입허용요청과 관련된 수입위험분석 업무를 수행하고 있다. 위험평가과의 경우에는 개별병해충에 대한 위험분석 및 분류동정, 수입금지품의 지정 및 해제 등에 관한 업무를 맡고 있으며, 방제과의 경우는 외국에서 유입된 해충에 대한 예찰 및 방제활동과 식물검역관에 대한 전문교육훈련 그리고 식물검역과 관련된 소독처리방법의 개발업무를 담당하고 있다.

한편 지소나 출장소에서는 수출입 식물에 대한 병해충 부착유무검사, 소독 및 폐기 등의 민원업무를 주로 수행하고 있으며, 격리재배관리소에서는 격리재배대상 식물에 대해 일정기간동안 격리재배를 실시하면서 잠복병해충의 부착유무에 대한 검사를 실시하고 있다.

114) 식물방역법, 시행령, 시행규칙 제·개정업무는 농림부 농산경영과에서 담당하고 있으며, 수입금지의 해제에 관한 농림부고시는 통상협력과에서 담당하고 있다.

2. 식물방역법령의 주요내용

가. 식물방역법의 목적

수출입식물과 국내식물을 검역하고 “식물”¹¹⁵⁾에 해를 끼치는 동·식물의 방제에 관하여 필요한 사항은 규정함으로써 농림업 생산의 안전과 증진에 이바지함을 목적으로 한다.¹¹⁶⁾

나. 식물 및 식물성 산물의 수입제한

(1) 식물위생증명서의 첨부

식물류를 수입하고자 하는 자는 식물에 ‘수출국의 정부기관이 발행하는 검사증명서’(이하 “식물위생증명서”라 약함) 또는 그 사본을 첨부하지 않으면 수입할 수 없도록 하고 있다. 다만, 식물검역에 관한 정부기관이 없는 국가로부터의 식물류를 수입하거나 또는 휴대나 우편으로 식물류를 수입하는 경우 및 농림부령으로 정한 경우에는 식물위생증명서나 그 사본 없이 수입할 수 있다.¹¹⁷⁾ 농림부령에서는 목재류 또는 죽재류의 수입, 수입허가를 받은 수입금지식물의 수입, 파종·재식용이 아닌 無換식물의 수입, 세관 공매처분, 식물검역소장이 고시하는 기준에 적합하게 가공된 식물의 수입, 수출한 식물이 수입국에서 통관되지 못하고 반송되는 경우에는 식물위생증명서의 첨부가 필요하지 않다.¹¹⁸⁾

115) ‘식물방역법’상 ‘식물’이라 함은 “종자식물, 양치식물, 이끼식물, 버섯류와 그 종자 과실 및 가공품(식물의 본래 성질을 변화시키지 아니하는 정도로 단순히 가공한 것으로서 농림부령이 정하는 것을 말한다)으로서 동법 제2조 제3항의 ‘유해식물’을 제외한 것을 말한다.” 식물방역법 제2조(정의).

116) 식물방역법 제1조.

117) 식물방역법 제6조.

118) 식물방역법 시행규칙 제6조.

(2) 수입장소의 제한

식물류는 우편물로 수입하는 경우를 제외하고는 농림부령이 정하는 항구·공항·기차역 등 농림부령이 정하는 장소이외의 장소(이하 “검역장”이라 함)를 통하여 수입하지 못한다. 119) 이에 따라 농림부령에서는 수입이 허용되는 검역장을 i) ‘개항질서법’ 시행령 제2조제1항의 규정에 의한 개항과 해양수산부장관의 허가를 받은 항만 또는 ‘관세법’ 시행령 제156조의 규정에 따라 세관자의 출입허가를 받은 항만, ii) ‘항공법’ 제2조제5호의 규정에 의한 공항중 국제항공노선이 개설된 공항과 동법 시행규칙 제209조제3항의 규정에 의하여 지방항공청장에게 비행계획의 변경승인을 얻거나 통지한 공항, iii) ‘관세법’ 제148조의 규정에 의한 통관역 또는 통관장으로 한정하고 있다. 120)

(3) 긴급수입제한조치

농림부장관은 외국의 특정지역에서 규제병해충이 발생하여 국내에 유입할 우려가 있다고 인정할 때에는 당해지역에서 생산된 식물 또는 그 지역에서 발송되었거나 그 지역을 경유한 식물은 일시적으로 수입을 제한할 수 있다.121) 이와 관련하여 ‘식물방역법’ 시행령에서는 긴급수입제한조치를 신속히 취할 수 있도록 농림부장관의 권한을 국립식물검역소장에게 위임하고 있다.122)

119) 식물방역법 제6조제2항.

120) 식물방역법시행규칙 제7조.

121) 식물방역법 제6조제4항.

122) 식물방역법 시행령 제17조제2항. 이에 따라 국립식물검역소장은 과실파리 등 식물방역법상 금지병해충이 새로운 지역에서 발생되었을 경우에는 위험평가를 거쳐 긴급수입제한조치를 발동할 수 있다.

(4) 재배지검사 또는 소독 미이행 식물의 수입제한

농림부장관은 규제병해충이 분포한 국가에서 수입되는 식물에 대하여는 정한 재배지검사 또는 소독조치를 하도록 수입국에 요구할 수 있다. 또한, 그와 같은 재배지검사 또는 소독조치를 이행하지 않은 국가의 식물은 수입을 제한할 수 있다.¹²³⁾

다. 수입금지

병해충 위험분석결과 국내에 유입될 경우 국내 식물에 피해가 크다고 인정되는 병해충이 분포되어 있는 지역에서 생육하고 있는 식물과 당해 지역을 경유한 식물을 농림부령으로 정하여 수입을 금지하고 있으며, 그밖에 유해동물 또는 유해식물 그 자체, 흙 또는 흙이 부착된 식물 및 금지품의 용기와 포장물을 수입금지하고 있다.¹²⁴⁾

다만, 상기의 수입금지품일지라도 i) 시험연구용 또는 정부가 인정하는 국제박람회용으로 식물검역소장의 허가를 받은 경우, ii) 수출국상대국이 우려병해충을 사멸시키는 방법을 제시하고, PRA결과 국내식물에 피해를 줄 우려가 없다고 인정한 식물로서 상대국과의 검역약정에 의해 농림부장관이 조건부로 수입을 허용하는 경우, iii) PRA결과 생물학적 방제용, 화분매개용, 교육용 또는 전시용으로 국립식물검역소장이 수입을 허용하는 경우에는 수입할 수 있다.¹²⁵⁾

라. 병해충 위험분석

농림부장관은 다른 나라로부터 병해충이 국내에 유입되는 경우 농작물·자연환경 등에 미칠 수 있는 경제적 손실 등을 방지하기 위하여 그 위험의 정도를 평가하고 그 위험의 정도를 줄일 수 있는 방안을 강구하는 병해충 위험

123) 식물방역법 제6조제5항 및 제13조제4항.

124) 식물방역법 제7조.

125) 식물방역법 제7조제2항.

에 관한 분석 및 평가를 실시하여야 한다.¹²⁶⁾

좀더 구체적으로 병해충 위험분석 대상은 i) 식물에 해를 끼치는 무척추동물인지 또는 유해식물인지의 여부를 결정하는 경우, ii) 규제병해충 및 비검역병해충을 정하거나 조정하는 경우, iii) 일시적으로 수입제한조치 또는 해제여부를 결정하는 경우, iv) 수입금지병해충·지역 및 대상식물을 결정하거나 조정하는 경우, v) 수입금지식물에 서식하는 병해충을 사멸시키는 방법에 대한 타당성 검증을 거쳐 제한적으로 식물의 수입을 허용하는 경우, vi) 생물학적 방제용 병해충 등의 수입허용여부를 결정하는 경우, vii) 규제 및 “잠정규제병해충”¹²⁷⁾에 대한 처분·소독방법을 결정하는 경우, viii) 규제병해충 및 비검역병해충 외의 병해충이 수입검역과정에서 처음 발견되는 경우, ix) 특정병해충이 수입검역시 자주 발견되는 등 국내유입 가능성이 높아져 관리방법을 조정하는 경우, x) 검역의 과학적 기준결정 등 기타 PRA가 필요하다고 인정되는 경우로 하고 있다.¹²⁸⁾

마. 검사의 절차와 방법

(1) 검사의 신청

식물이나 금지품을 수입한 자는 지체없이 식물검역소에 신고하고 수입금지 및 제한 여부 또는 규제병해충의 유무에 대해 식물방역관의 검사를 받아야 한다. 따라서, 식물을 수입하는 자는 선박의 입항 또는 항공기 착륙시 지체없이 공·항만 관할 식물검역소 지·출장소장에게 검사신청서를 제출하여야 한다. 그러나, 휴대식물의 경우에는 여행자 휴대품신고서 또는 구두로 신고가 가능하다.¹²⁹⁾

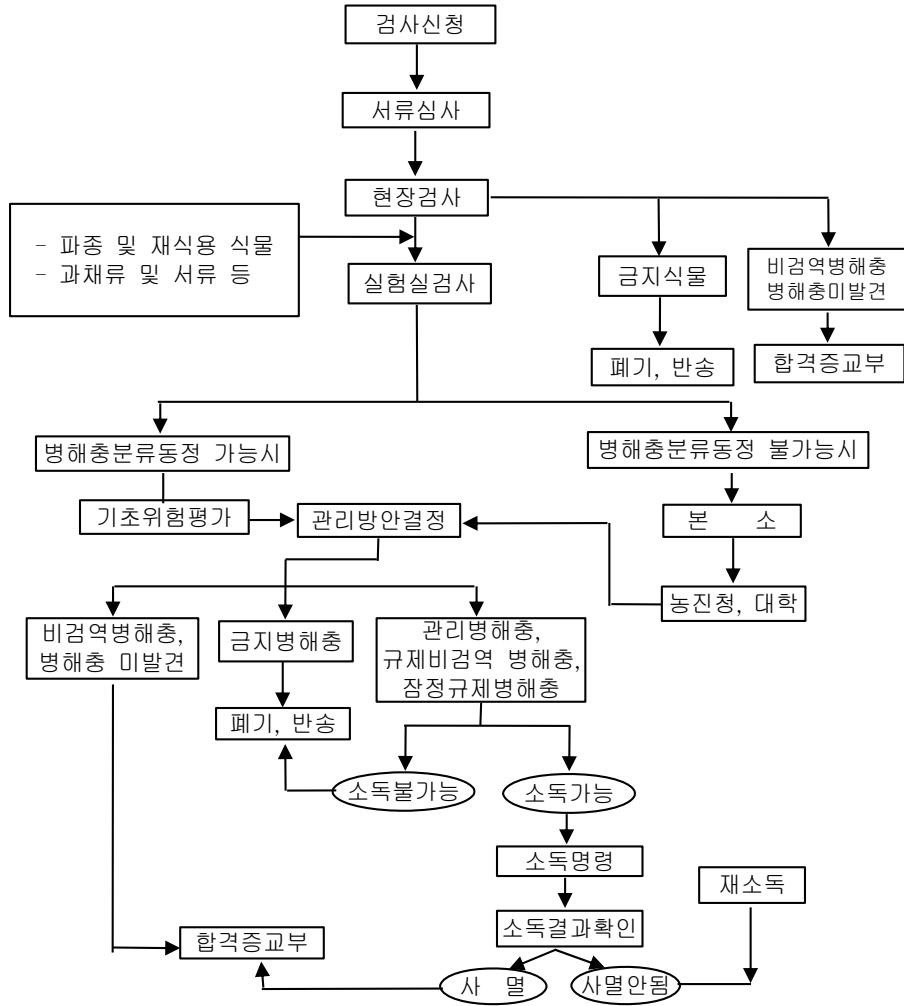
126) 식물방역법 제8조.

127) ‘잠정규제병해충’은 “수입식물검역과정에서 처음 발견되었거나 제8조의 규정에 의하여 병해충 위험분석을 실시중인 병해충으로서 규제병해충에 준하여 잠정적으로 소독, 폐기 등의 조치를 취하는 병해충”을 말한다. 식물방역법 제2조(정의).

128) 식물방역법시행령 제11조.

129) 식물방역법 제9조제1항.

<그림2> 우리나라의 수입식물검역 절차



출처 : <http://www.npqs.go.kr> [2004년 11월 22일 방문] .

(2) 검사방법

수입검사는 현장검사, 실험실검사, 격리재배검사로 구분하여 실시한다.¹³⁰⁾ 현장검사는 품목별로 규정된 검사수량을 채취하고, 육안 또는 간이 검사기구를 이용하여 규제병해충 유무를 검사한다.

실험실검사는 병해충의 부착가능성이 높은 식물 또는 현장검사에서 병해충의 부착혐의가 있는 식물 등은 정밀검사 시료를 채취한 후 병해충의 특성을 감안하여 현미경검사, 향온기배양검사 등 정밀검사를 실시한다.

(3) 우편물의 검사

통관우체국은 식물 등이 들어있는 우편물이 있는 경우에는 식물검역소에 통지하여야 한다. 식물검역을 받지 않은 우편물을 받은 자는 지체없이 식물검역소에 신고하여야 한다.¹³¹⁾

바. 검사결과 조치

식물방역관은 검사결과 수출국의 검사증명서가 첨부되지 않았거나 수입금지품을 수입하였거나 또는 수입제한을 위반한 경우에는 당해 식물 등이나 금지품의 소유자 또는 그 대리인에 대하여 폐기 또는 반송할 것을 명하여야 한다.¹³²⁾

식물방역관은 수입식물에 대한 검사결과 규제병해충이 검출된 경우에는 병해충 위험분석결과 결정된 처분내용에 따라 그 식물과 용기 포장의 소유자나 대리인에게 소독, 폐기 또는 반송을 명하여야 하며, 잠정규제병해충이 검출된

130) 식물방역법시행규칙 제16조제1항.

131) 식물방역법 제9조4항.

132) 식물방역법 제10조제1항.

경우에는 그 식물과 용기 포장의 소유자나 대리인에게 소독, 폐기 또는 반송을 명할 수 있다.¹³³⁾

사. 수출식물의 검사

식물을 수출하고자 하는 경우에는 당해 식물 등이 수입국의 요구사항에 적합한지의 여부에 관하여 식물방역관의 검사를 받아야 하며, 그 검사를 받은 결과 합격한 것이 아니면 수출하지 못한다. 다만 우편물로 수출하거나 수입국이 검사 합격증명서를 요구하지 아니한 식물 등 기타 농림부령으로 정하는 식물 등의 경우에는 그러하지 아니한다.¹³⁴⁾ 이에 따라 농림부령에서는 i) 생약재로서 가공하여 병해충이 사멸된 식물, ii) 냉동 처리하여 병해충이 사멸된 식물, iii) 휴대하여 수출되는 식물에 대해서는 수출검사 대상에서 제외하고 있다.¹³⁵⁾

아. 국내검역

농림부장관은 처음 국내에 유입되었거나 이미 국내 일부 지역에 발생되어 있는 병해충이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요한 경우에는 식물에 대하여 검역을 실시하고, 당해식물의 소유자 또는 대리인에게 소독, 폐기 등을 명하거나 이동제한 등의 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 검역의 대상식물, 대상지역 및 방법은 농림부장관이 정하여 고시한다.¹³⁶⁾

133) 식물방역법 제10조제4항.

134) 식물방역법 제11조제1항.

135) 식물방역법시행규칙 제22조.

136) 식물방역법 제14조.

3. 소결

우리나라의 식물검역제도는 1961년 ‘식물방역법’이 제정·시행됨으로써 법적 체계를 갖추었으며, 1978년 국립식물검역소를 설치하여 본격적인 식물검역을 실시함으로써 외국 병해충으로부터 우리나라의 농작물과 자연자원을 보호하는 역할을 충실히 수행해 왔다. ‘식물방역법’은 그동안 부분개정을 해왔으나, 1995년 WTO체제 출범후 1996년, 1999년, 2002년 대폭적인 개정을 하게 되었다.

그와 같은 개정을 통해 우리나라는 첫째, ‘식물방역법’에 검역병해충과 규제병해충의 개념을 도입하고, 식물검역조치를 도입함에 있어 반드시 위험평가를 실시하도록 함으로써 검역규제조치의 과학적 근거를 확보하고 국제기준에 맞는 검역조치를 실시했다. 둘째, 특정지역에서의 문제병해충 발생시 일시적으로 수입을 제한할 수 있는 근거조항을 마련하고 상대국에서 재배지검사 및 사전 소독처리를 요하는 조항을 마련함으로써 우려 병해충의 유입을 방지하기 위한 조치를 신속히 도입할 수 있도록 했다. 셋째, ‘식물방역법’을 경미하게 위반한 자에 대한 과태료 조항을 신설하고, 중대한 위반자에 대해서는 수사권을 확보함으로써 식물검역 위반사범에 대한 효과적인 예방과 단속을 할 수 있게 되었다. 넷째, 북한을 육로나 철도로 경유하는 식물이나 植物性産物에 대한 검역실시를 위한 근거규정을 마련함으로써 유럽이나, 중국, 러시아 등으로부터 수출입되는 식물 등에 대한 검역적 안전성을 확보할 수 있게 되었다. 다섯째, 식물검역의 역량을 강화하기 위하여 지속적으로 전문 인력과 첨단검사 기자재를 보강하고, 전문화 교육훈련 프로그램을 실시함으로써 과학적인 검역의 기반을 구축하는데 기여하였다.¹³⁷⁾

그 결과 우리나라는 국제기준에 비추어 손색없는 식물검역제도와 기반을 갖추고 유해병해충의 국내유입방지를 위한 업무를 원활히 수행해 왔다고 평가할 수 있다. 다만, 식물검역관련 국제기준이 꾸준히 새로 제정되고 있는 점을 감안하여

137) 1998년도부터 신규 채용자는 검역업무와 관련된 농생물학, 원예학, 농학, 잡초학, 산림학, 농화학 등을 전공한 석·박사학위 취득자를 대상으로 특별채용을 실시하고 있다.

국제기준 제정작업시 우리 전문가가 초기단계부터 적극 참여하여 우리나라의 입장이나 의견을 충분히 반영토록 하되, 국제기준 제정 후에는 국내 법규와의 마찰이 없도록 지속적으로 점검해 나가는 시스템을 구축해야 할 것이다. 아울러, 수입 식물에 대한 검사결과와 관련하여 소독, 폐기 등의 조치를 취한 경우에는 상대국과의 통상마찰에 대비하여 일정기간 관련 근거를 확보하여야 할 것이다. 또한 식물검역업무는 많은 나라의 제도와 법규 및 식물병해충을 다루는 문제이므로 일선의 검역관들이 현장에서 쉽게 활용할 수 있도록 외국의 검역규정, 병해충자료를 데이터베이스로 작성하여 활용하되 지속 보완해 나가야 한다. 마지막으로, 최근 들어 수출입물량 대폭 증가와 함께 부산 신항만 건설, 남북철도개설에 따른 검역장 개설 및 유전자 변형농산물 등 새로운 검역실시 등 검역수요가 지속 증가하고 있어 이에 따른 검역인력의 대폭적인 충원이 뒤따라야 할 것이다.

제2절 일본

1. 식물검역기관의 조직과 임무

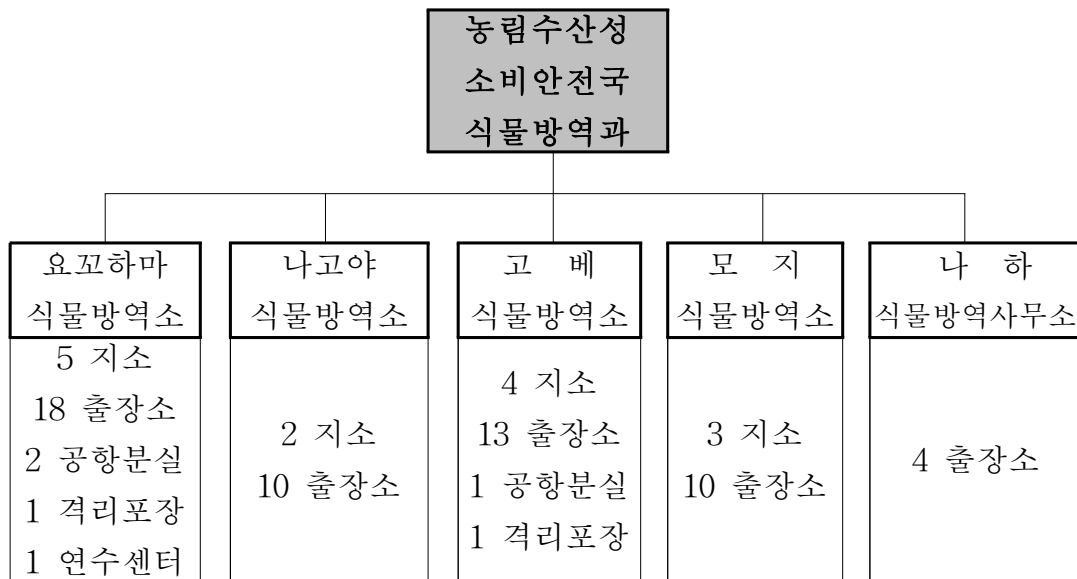
가. 조직

일본은 1913년 8월 18일 ‘수출식물검역증명규정’(농상무성고시)을 제정해 요코하마와 고오베에 농상무성 수출식물검사관리소를 신설하고 수출식물에 대한 검사증명을 개시했다. 1914년 3월 25일 법률 제11호로 ‘수출입식물법’을 제정하여 수출입검역을 개시하였으며, 이때 요코하마에 농상무성 식물검사소를 설치하고 지소5개소와 출장소2개소 및 파출소12개소를 설치하였다. 그 뒤 1947년 농림성 동·식물검역소를 신설하고 3개 본소(요코하마, 고오베, 모지)를 설치하였다.¹³⁸⁾ 1950년에는 ‘식물방역법’을 제정하고 1952년에는 동·식물

138) 최세균·이광, 「동식물검역 효율화방안 및 WTO/SPS협상전략에 관한 연구」, 농림부, 2003. 77-78면.

검역소에서 식물방역소를 분리하고 식물검역소는 본소2, 지소6, 출장소11개를 설치하였다. 이후 조직을 지속 확대하여 2003년 4월에는 그림3에 나타난 바와 같이 농림수산성 식물방역과 밑에 5개식물방역사무소, 14개지소, 55개출장소, 4공항분실, 2격리재배포장, 1연수센터를 두고 있으며, 식물방역관의 총원은 837명이다.

<그림3> 일본의 식물검역 조직



* 출처 : <http://www.pps.go.jp>의 내용을 참조하여 필자가 재작성 [2004년 11월 22일 방문] .

나. 임무

일본의 식물검역 목적은 수출입식물 및 국내식물을 검역하여 유해병해충의 만연을 방지함으로써 농업생산의 안전을 도모하는데 있다. 이에 따라 식물

검역은 농림부 식물방역과와 5개의 식물검역소에서 담당하고 있다. 식물방역과에서는 ‘식물방역법’을 비롯한 시행령, 시행규칙, 수입식물검역규칙, 수출식물검역규정 등의 각종 규정의 제·개정업무를 담당하며, 외국과의 식물검역관련 협상, 수입금지품에 대한 수입금지 해제검토 및 ‘SPS협정’ 및 ‘IPPC’등 국제규범과 관련된 업무를 수행하고 있다. 현장업무는 지소와 출장소 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 특히 요코하마식물방역소는 병해충분류동정, 병해충 위험분석, 식물방역관에 대한 교육훈련 등 기술적인 업무를 담당하고 있다.

2. 식물방역법의 주요내용

식물검역관련 기본법은 1950년 5월 4일 제정·공포된 ‘식물방역법’이며, 1985년 및 1997년 2차례 대폭 개정되었다. 이에 따라 수입금지식물, 검사방법, 검사결과 행하는 처분의 기준 등 세부적인 사항은 ‘식물방역법’시행령 및 동법시행규칙, 수입식물검역규칙, 수출식물 검역규정 등에서 다루어지고 있다. 이하에서는 ‘식물방역법’의 주요 내용을 중심으로 살펴본다.

가. 목적

수출입식물 및 국내식물을 검역하고, 또 식물에 유해한 동·식물을 구제하여 만연을 방지함으로써 농업생산의 안전 및 조장을 도모하는 것을 목적으로 한다.¹³⁹⁾

나. 검역유해동·식물의 정의

‘검역유해동·식물’이라 함은, 만연할 경우에 유용한 식물에 손해를 끼칠 우려가 있는 유해동물 또는 유해식물 가운데 i) 국내에 존재하는 것이 확인

139) 식물방역법 제1조.

되지 않은 것, ii) 이미 국내 일부에 존재하고 있거나 또는 국가에 의해서 발생예찰사업, 기타 방제에 관하여 필요한 조치를 취하고 있는 것으로써 省습으로 정한다. 농림수산대신은 省습을 정하고자 할 때에는 사전에 공청회를 열어 이해관계인 및 학식경험이 있는 자의 의견을 듣도록 하고 있다.¹⁴⁰⁾

다. 수입의 제한

(1) 수출국검사증명서 첨부

수입하는 식물 및 그 용기포장은, 수출국정부의 검사결과, 유해동·식물이 부착되지 않았음이 확인되어야 하며, 그 사실을 기재한 검사증명서 또는 그 사본이 첨부되어 있어야 수입할 수 있다. 다만, i) 식물검역에 관한 정부기관이 없는 국가로부터 수입하는 식물 및 그 용기포장, ii) 省습으로 정한 국가로부터 수입하는 식물 및 그 용기포장에 있어서, 검사증명서 또는 그 사본에 기록하여야 할 사항이 당해국의 정부기관으로부터 전기통신회선을 통하여 전자계산기에 송신되어, 당해 전자계산기에 비치된 파일에 기록된 것의 경우에는 그러하지 아니하다.¹⁴¹⁾

(2) 재배지검사의 실시

省습에서 정한 지역으로부터 발송된 식물에 대하여 검사를 실시하기 위해 그 재배지에서 검사를 실시할 필요가 있는 것으로써, 省습으로 정한 것에 대해서는 전항의 규정 이외에, 수출국정부기관에 의해 그 재배지에서 실시한 검

140) 식물방역법 제5조. 일본은 ‘검역유해동·식물’의 정의에서 국제기준(ISPM NO.5)과 달리 ‘국가에 의해서 발생예찰사업, 기타 방제에 관하여 필요한 조치를 취하고 있는 병해충’을 포함하고 있어 논란이 되고 있다. WTO, AIR/2416, 2004.10.

141) 식물방역법 제6조제1항.

사결과, 省습으로 정한 검역유해동물이 부착하여 있지 않음을 확인하였다는 사실을 기재한 검사증명서 또는 그 사본이 첨부되어 있지 않으면 수입할 수 없다.¹⁴²⁾

(3) 수입장소의 제한

식물과 수입금지품은 우편물로 수입되는 경우를 제외하고, 省습으로 정한 항구 및 비행장 이외의 장소로 수입하지 못한다.¹⁴³⁾ 또한, 식물과 수입금지품은 소형포장물 및 소포우편물 이외의 우편물로는 수입할 수 없다.¹⁴⁴⁾

라. 수입의 금지

일본의 '식물방역법'에서는 i) 省습으로 정한 지역에서 발송되거나, 당해지역을 경유한 식물로써 省습으로 정한 것, ii) 검역유해동·식물, iii) 흙 또는 흙이 부착된 식물, iv) i ~ iii에서 언급한 물품의 용기포장을 수입금지품으로 정하고 있다. 다만, 그와 같은 수입금지품일지라도 시험연구용으로 제공하기 위하여 농림수산대신의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.¹⁴⁵⁾

마. 수입식물의 검사

식물 또는 수입금지품을 수입한 자는 지체없이, 그 식물 또는 수입금지품 및 용기포장을 식물방역소에 신고하여, 그 식물 또는 수입금지품 및 용기포장 원래 상태대로, 식물방역관으로부터 법 제6조제1항 및 제2항의 규정에 위반하

142) 식물방역법 제6조제2항.

143) 식물방역법 제6조제3항.

144) 식물방역법 제6조제4항.

145) 식물방역법 제7조제1항.

지 않았는지, 수입금지품이 있는지, 또는 검역유해동·식물이 있는가에 대해서 검사를 받아야 한다.¹⁴⁶⁾

省습으로 정한 종묘에 대해서는, 식물방역관은 검역유해동·식물이 있는가를 판정하기 위해서 필요할 때에는, 省습으로 정한 바에 의거 당해식물의 소유자에게 격리재배를 명령하여, 그 재배지에서 검사를 실시하거나, 또는 스스로 격리재배를 실시하도록 할 수 있다.¹⁴⁷⁾

바. 폐기·소독 등의 처분

수입식물에 대한 검사결과, 검역유해동·식물이 있을 때에는 식물방역관은 그 식물 및 용기포장을 소독하거나 폐기 할 수 있으며, 또는 소유자나 관리하는 자에게 식물방역관 입회하에 소독하거나 폐기하도록 명령할 수 있으며, 수입금지품이 있을 때에는 식물방역관은 이것을 폐기하여야 한다.¹⁴⁸⁾

사. 수출식물의 검사

수입국이 수출국의 검사증명을 필요로 하고 있는 식물 및 그 용기포장을 수출하고자 하는 자는, 당해식물 및 용기포장에 대하여 식물방역관으로부터 당해 수입국의 요구에 적합여부에 대한 검사를 받아 합격한 후가 아니면 수출하지 못한다.¹⁴⁹⁾

수입국이 그 수입에 있어, 재배지에서의 검사를 요구하고 있는 식물, 기타 다른 省습에서 정한 식물에 대해서는, 사전에 그 재배지에서 식물방역관의 검사를 받아, 검사에 합격한 후가 아니면 수출하지 못한다.¹⁵⁰⁾

146) 식물방역법 제8조제1항.

147) 식물방역법 제8조제7항.

148) 식물방역법 제9조제1항 및 제9조제3항.

149) 식물방역법 제10조제1항.

150) 식물방역법 제10조제3항.

아. 국내검역

농림수산대신은 새롭게 국내에 침입하거나, 또는 이미 국내 일부에 존재하고 있는 유해동물이나 유해식물의 만연방지를 위하여 검역을 실시하여야 한다.¹⁵¹⁾

(1) 종묘검사

농림수산대신이 지정하는 번식용에 제공하는 식물을 생산하는 자는 매년 생산할 종묘에 대해서, 그 재배지에서 재배중에 식물방역관의 검사를 받아야 한다.¹⁵²⁾

(2) 식물 등의 이동제한 및 금지

省습에서 정하는 지역 내에 있는 식물로써, 유해동물 또는 유해식물의 만연방지를 위해 타 지역으로 이동을 제한 할 필요가 있는 것에 대해서, 省습에서 정하는 것 및 그 용기포장에 대해서는, 省습에서 정한 경우를 제외하고, 식물방역관이 검사한 결과, 유해동물 또는 유해식물의 부착이 확인되지 않았거나, 또는 省습에서 정한 기준에 따라, 소독되었다는 것이 확인된 내용표시를 부착하지 않으면, 타 지역으로 이동하지 못한다.¹⁵³⁾

省습에서 정하는 지역 내에 있는 식물, 유해동물, 유해식물, 흙으로서 유해동물 또는 유해식물의 만연방지를 위해 다른 지역으로 이동을 금지할 필요가 있는 것으로서, 省습으로 정한 것이나 이들의 용기포장은 타 지역으로 이동하지 못한다.¹⁵⁴⁾

151) 식물방역법 제12조.

152) 식물방역법 제13조제1항.

153) 식물방역법 제16조제2항.

154) 식물방역법 제16조제3항.

자. 긴급방제

새롭게 국내에 침입하였거나, 이미 국내의 일부에 존재하고 있는 유해 동·식물이 만연하여 유용한 식물에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있을 경우, 유해동물 또는 유해식물로부터 유용한 식물의 수출이 저해될 우려가 있을 경우에, 이것을 구제 또는 만연방지를 할 필요가 있을 때에는 농림수산대신은 30일전까지 i) 방제를 실시할 구역 및 기간, ii) 유해동물 또는 유해식물의 종류, iii) 방제의 비용, iv) 기타 필요한 사항을 고시하여야 한다.¹⁵⁵⁾

3. 소결

일본은 우리나라와 마찬가지로 수입의존도가 높은 나라이며 세계 최대의 농산물 수입국이다. 일본은 1950년 ‘식물방역법’을 제정하여 시행해오다 WTO 체제의 출범에 맞춰 1996년 ‘식물방역법’을 대폭적으로 개정하였다. 주요 내용은 크게 검역병해충의 범위와 검역조치, 검역절차의 전산화, 재배지검사의 도입이 있으나 문제가 되고 있는 것은 검역병해충의 정의다. 검역병해충의 정의와 관련하여 일본은 국제기준과는 달리 국내에 있는 병해충에 대해서도 예찰과 방제조치가 취해지고 있으면 검역병해충이라고 정의하고 있다. 이와 관련 뉴질랜드, 미국, EU 등 회원국은 SPS위원회 회의에서 일본이 국제기준의 정의에 부합하는 조치를 취해줄 것을 요구하고 있다. 일본은 아직까지 식물방역법의 개정문제를 검토하지 않고 있으며 PRA를 거쳐 비검역병해충의 확대지정을 통해 회원국들의 불만을 잠재우려고 하고 있어 앞으로도 이 문제는 계속 회원국들이 제기할 것으로 보인다. 우리나라의 경우에는 한국과 일본에 공통으로 분포하는 병해충에 대해서는 검역조치를 취하지 않도록 일본측에 외교부, 농림부 등 여러 경로를 통해 요청해 왔지만, 일본은 2004년 7월 안양에서

155) 식물방역법 제18조1항 및 제2항.

개최된 제6차 한·일 식물검역실무자회의에서 품목별로 비검역병해충을 확대·지정해 갈 계획이라는 입장을 표명하였다.

또한 일본은 'SPS협정'에 따른 위험평가업무를 수행하기 위하여 1996년 5월 요코하마식물방역소 조사연구부에 '병해충 위험평가담당'을 신설하고 각 식물방역소에는 신속한 동정기술 확립과 지도를 위하여 '병해충 동정진단담당'을 신설하고 증원하는 등 수입검사시 위험분석체계를 확립하였다. 또한 늘어나는 업무량에 대처하기 위하여 1996년 5월 조직체계를 종전의 과장, 계장 계원의 라인형태에서 식물방역관, 조사과, 동정관 등의 팀제로 재편함으로써 검역업무의 효율성과 유연성을 제고하였다.¹⁵⁶⁾ 하지만 일본과 관련된 2건의 WTO분쟁 사례(일본-농산물사건과 일본-사과사건)에서 보는 바와 같이 일본의 위험평가 제도나 방법은 아직도 국제기준과는 달리 적용되는 부분이 있어 이에 대한 개선이 요망된다.

제3절 미국

1. 식물검역기관의 조직과 임무

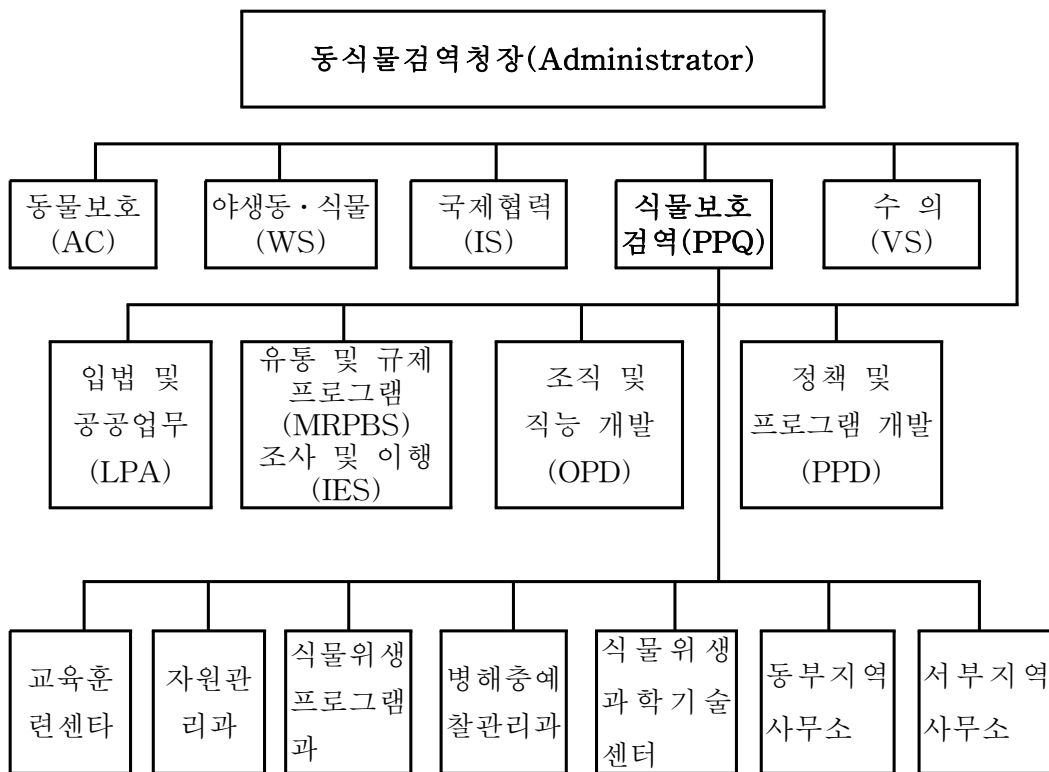
가. 조직

미국은 1912년 '식물검역법'(Plant Quarantine Act)을 제정하고 1972년 4월 농무성 산하 농업연구소(Agricultural Research Service) 산하기구였던 동·식물위생소(Animal and Plant Health Service)를 농무성 산하 유통 및 규제프로그램(Marketing and Regulatory Program) 담당 차관보 산하에 소속되면서, 현재의 동물 및 식물검역청(Animal and Plant Health Inspection Service: 이하 "동식물검역청"이라 약함)으로 개칭하였다. 2004년 10월 현재

156) 최세균·이광, 전게서, 94면.

동식물검역청은 그림4에서 보는 바와 같이 식물보호 및 검역부, 수의부, 국제부 등 9개 부서가 있으며, 식물보호 및 검역부 내에는 교육훈련센터(Professional Development Center), 자원관리과(Resource Management), 식물위생프로그램과(Plant Health Programs), 병해충예찰관리과(Pest Detection Management Programs), 식물위생과학기술센터(Center for Plant Health Science and Technology), 동부지역사무소(Eastern Region), 서부지역사무소(Western Region)를 두고 있으며, 총 1,693명의 식물방역관이 종사하고 있다.

<그림4> 미국의 식물검역 조직



*출처 : <http://www.aphis.usda.gov>를 참조하여 필자가 재작성 [2004년 11월 23일 방문] .

나. 임무

미국 동식물검역청의 임무는 동·식물의 건강을 보호하고 이에 필요한 조치를 강구함에 있어 지도적인 역할을 수행하여 농업의 생산성과 경쟁력을 제고시키는 동시에 국가경제발전과 국민의 건강을 증진시키는데 있다. 동식물검역청의 식물 보호 및 검역부는 우리나라의 식물검역소에 해당하는 기능을 수행하고 있으며, 식물 병해충과 유해잡초의 유입, 정착 또는 확산 방지를 통해 미국의 농업자원 및 자연자원을 안전하게 보호하는 역할을 하고 있다. 그중 교육훈련센터는 식물 검역관의 교육 및 훈련을 맡고 있으며, 이를 위하여 식물검역관 훈련용 교재, 식물검역 업무용 편람 및 자료 등을 발간하고 있다. 자원관리과에서는 행정, 재정 및 시설지원업무를 맡고 있으며, 식물위생과학기술센터에서는 유전자원관리, 병해충검출 및 동정업무, 병해충 위험분석, 생물적 방제, 잡초관리, 소독처리기술 개발 등의 업무를 수행하고 있다. 그밖에 동부와 서부에는 각각 1개의 지역사무소가 있으며 그 산하에 지소 또는 출장소를 두고 있다. 하부기능인 지소 및 출장소의 경우에는 2003년 3월 4일 신설된 국토안보부(Department of Homeland Security)의 세관 및 국경보호국(Bureau of Customs and Border Protection)으로 소속이 바뀌었다.

2. 식물방역법의 주요내용

미국의 식물검역관련 기본법은 2000년 6월 20일 제정·공포된 ‘식물방역법’(Plant Protection Act)이다.¹⁵⁷⁾ 이에 따라 미국 ‘식물방역법’에서는 미국의 농업, 환경 및 경제를 식물병해충 또는 잡초로부터 보호하기 위하여 식물병해충

157) 미국의 식물검역기본법은 1912년 8월 20일 제정된 ‘식물검역법’(Plant Quarantine Act)였으나, 2000년 ‘연방식물병해충법’(Federal Plant Pest Act), ‘연방유해잡초법’(Federal Noxious Weed Act) 등의 일부내용을 통합하여 ‘식물방역법’(Plant Protection Act)을 제정하였다.

에 대한 이동제한, 식물·植物性産物·생물적 방제매개체·유해잡초·물품 및 수송수단에 대한 요건, 유해잡초에 대한 요건, 새로운 식물병해충 및 유해잡초에 대한 조치, 수출증명 등에 관한 사항을 총괄적으로 규정하고 있다. 그밖에도 수입금지품, 격리재배대상식물, 국가별, 품목별 수출입규제에 관한 세부적인 사항은 연방 규정(Federal Regulation)에서 정하고 있다.¹⁵⁸⁾ 또한 미국은 우리나라와는 달리 식물이나 植物性産物의 수입시 사전 수입허가제(import permit)제를 유지하고 있어 수입허가 과정에서 검역적인 안전성을 확보할 수 있는 시스템을 구축하고 있다.¹⁵⁹⁾ 이하에서는 미국 ‘식물방역법’의 주요 내용을 중심으로 살펴본다.

가. 목적

미국내 유입 및 확산을 방지를 위하여 식물 및 植物性産物에 대한 검역을 실시하고, 식물병해충 및 규제물품의 이동을 제한하는데 있다.¹⁶⁰⁾

나. 식물병해충에 대한 이동 제한

식물병해충의 미국내 유입 및 확산을 방지를 위하여 농무부장관이 정한 규정에 따라 일반허가 또는 특별허가를 받지 않고서는 아무도 식물병해충을 수입, 수출, 반입하거나 또는 州間(interstate) 무역을 위해 이동하지 못한다.¹⁶¹⁾

158) Code of Federal Regulation, Agriculture, 7 Parts.

159) 안광욱, 「미국의 식물검역제도」, 농수산부 국립식물검역소, 1996.

160) 미국식물방역법 제411조 (a)항의 원문은 다음과 같다. “Prohibition of unauthorized movement of plant pest.-Except as provided in subsection(c), no person shall import, enter, export, or move in interstate commerce any plant pest, unless the importation, entry, exportation, or movement is authorized under general or specific permit and is in accordance with such regulation as the Secretary may issue to prevent the introduction of plant pests into the United States or the dissemination of plant pests within the United States.”

161) 미국식물방역법 제411조 (a)항.

이를 위하여 농무부장관이 정한 규정에서 i) 장관의 허가서 첨부, ii) 해당국
가나 州의 검사증명서첨부, iii) 당해 병해충이 다른 병해충에 감염되어 있는
지의 여부와 미국내 식물이나 植物性産物에 대한 피해가능 여부 및 유해잡초 여
부에 대해 판단하기 위하여 격리검역 조건부여에 관한 내용을 포함할 수 있다.¹⁶²⁾

다. 식물·植物性産物·생물적 방제매개체·유해잡초·물품 및 수송수단에 관한 규정

농무부장관은 식물병해충 또는 유해잡초의 미국내 유입 및 확산을 방지하기
위하여 필요하다고 판단될 경우, 식물·植物性産物·생물적 방제매개체·유해잡초·
물품 및 수송수단(이하 “식물 등”이라 약함)의 수입·반입·수출 또는 州間이
동을 금지하거나 또는 제한할 수 있다.¹⁶³⁾ 이를 위하여 농무부장관은 허가서 및
검사증명서 첨부, 시정조치 및 격리재배 조건 등 필요한 규정을 정할 수 있다.¹⁶⁴⁾

또한 농무부장관은 이 법의 제정 후 1년 내에 수입요청에 대한 검토를 하
기 위한 절차와 기준에 관한 고시를 하여야 한다.¹⁶⁵⁾ 그 외에도 농무부장관은
식물이나 植物性産物을 수입하기 위한 제안과 관련하여 미국으로 병원균이 유
입되는 것을 방지하기 위하여 고안된 통합적 방제시스템(systems approaches)
의 적용과 역할에 대한 연구를 수행하여야 한다. 그러한 연구에는 州 농무성,
학계, 민간분야, 미국농업연구소의 전문가 참여가 보장되어야 하며, 장관은 이
법의 제정 후 2년 내에 그 결과를 ‘미국 상원 농업·영양·산림위원회’와 ‘미
국하원 농업위원회’에 제출하여야 한다.¹⁶⁶⁾

농무부장관은 미국으로 반입 또는 미국내에서 이동을 금지 또는 제한하는 유
해잡초 및 생물적 방제매개체 목록을 규정으로 제정할 수 있다.¹⁶⁷⁾

162) 미국식물방역법 제411조 (e)항

163) 미국식물방역법 제412조 (a)항.

164) 미국식물방역법 제412조 (c)항.

165) 미국식물방역법 제412조 (d)항.

166) 미국식물방역법 제412조 (e)항.

167) 미국식물방역법 제412조 (f)항, (g)항.

라. 식물 등의 도착시 통지 및 보류요건

(1) 재무부장관의 의무

재무부장관은 식물 등의 도착상황을 농무부장관에게 신속히 통보하여야 하며, 농무부장관이 검사 후 반입을 허용할 때까지 통관을 보류하여야 한다. 다만, 농무부장관이 정한 국가나 지역에서 수입된 경우에는 예외를 인정하고 있다.¹⁶⁸⁾

(2) 책임당사자의 의무

수입식물 등에 책임있는 자는 상기 물품의 도착시 농무부장관 또는 농무부장관이 지시에 따라 州정부의 적절한 공무원에게 통지하여야 한다.¹⁶⁹⁾

(3) 물품의 이동금지

수입된 식물 등은 검사후 합격되거나 경유이동 허가를 받지 않고서는 반입항에서 또는 주 정부간에 이동할 수 없다.¹⁷⁰⁾

마. 새로운 식물병해충 및 유해잡초에 대한 일반적인 제거조치

농무부장관은 필요하다고 판단될 경우, 식물 등을 통관 보류, 압류, 검역, 소독 및 폐기 등의 조치를 취할 수 있으며, 소유자에게 이를 명할 수 있다.¹⁷¹⁾

168) 미국식물방역법 제413조 (a)항.

169) 미국식물방역법 제413조 (b)항.

170) 미국식물방역법 제413조 (c)항.

171) 미국식물방역법 제414조 (a)항, (b)항.

바. 긴급조치의 선언 및 후속조치 권한

농무부장관은 미국에 없거나 또는 미국내 제한적으로 분포하지만, 발생시 미국의 식물이나 식물성 산물에 큰 피해를 주는 병해충의 발생으로 인해 긴급조치가 필요하다고 판단하면, 식물 등을 보류, 압류, 검역, 소독, 또는 다른 제거조치를 실시할 수 있으며, 그 병해충에 감염된 州 또는 한 州의 일부 지역을 격리하고, 식물 등의 이동금지나 제한을 실시할 수 있다.¹⁷²⁾

농무부장관은 긴급조치로 인하여 경제적인 손실을 입은 자에 대한 보상을 할 수 있다. 본 조항에 따라 받게 되는 보상액에 대한 농무부장관의 결정은 최종적이며, 사법심사의 대상이 되지 않는다.¹⁷³⁾

사. 수출증명

농무부장관은 수출될 식물, 식물성 산물, 생물적 방제매개체에 대한 수출상 대국가의 식물위생 및 여타 요건에 따라 그 물품에 식물병해충이나 유해잡초가 없으며, 그들에 노출되지 않았음을 증명할 수 있다.¹⁷⁴⁾

아. 식물위생문제의 해결

농무부장관은 과학적 근거와 적용 가능한 국제 협약에 따라 수출입산물과 관련된 식물위생문제를 해결하여야 한다. 이를 위하여 농무부장관은 i) 타국의 관련 공무원과 직접 협상을 수행하고, ii) 요청이 있을 경우, 타국에 대하여 농업위생 보호 및 수출입 시스템에 관한 기술적인 협조, 훈련 및 지침을 제공해야 하며, iii) 타국을 돕기 위한 식물위생 및 검역 전문가를 보유토록 하고 있다.¹⁷⁵⁾

172) 미국식물방역법 제415조 (a)항.

173) 미국식물방역법 제415조 (e)항.

174) 미국식물방역법 제418조.

175) 미국식물방역법 제431조 (e)항.

3. 소결

미국은 자국의 농업, 환경 및 경제를 보호하기 위하여 2000년 ‘식물검역법’, ‘연방식물병해충법’, ‘연방유해잡초법’ 등의 일부내용을 통합하여 ‘식물방역법’(Plant Protection Act)을 제정하였다. 미국은 개정된 ‘식물방역법’의 제정목적에 ‘환경’과 ‘경제’의 개념을 직접 도입함으로써 식물병해충으로부터 자국의 농업과 환경보호를 강화하는 한편 식물병해충의 유입 및 박멸에 따른 경제적 피해를 최소화하고 미국산 농산물의 수출 지원을 적극 도모하는 있는 것으로 평가된다.

미국은 모든 농산물의 수입과 관련하여 사전 수입허가제(import permit)를 운영하고 있다. 즉, 수입가능한 농산물일지라도 원칙적으로 사전에 미국 동·식물검역소에 수입사실을 신고하여 허가를 받아야만 수입할 수 있다. 그와 같은 검토과정에서 미국은 해당 농산물이 검역상 문제가 있는 지를 검토하고, 특정항구로의 수입제한, 사전 소독실시 및 도착 즉시 신고의무 등의 허가조건을 부여함으로써 검역적 안전성을 꾀하고 있다. 이와 같은 제도는 수입자에게는 부담이 될 수 있겠지만 자국의 농업 및 환경을 식물병해충으로부터 보호하기 위해서는 바람직한 제도로 사료되므로 우리나라도 장기적으로 이 제도의 도입을 추진해야 할 것이다.

또한, 미국은 주요 농작물이나 신선과실 및 채소류를 수입금지식물로 지정하고 해당국가의 수입허용요청이 있으면 위험평가를 통해 품목별로 수입허용 여부를 결정함으로써 위험평가분야에 많은 경험과 노하우가 축적되어 있으며 관련전문가를 확보하고 있다. 위험평가분야에 관한 우리전문가의 경험축적과 정보공유를 위해서는 우리나라와 미국 양쪽 전문가간 활발한 정보교류와 협력 활동이 요청된다.

제4절 EU

EU의 식물검역관련 기본법은 2000년 5월 8일 제정된 ‘공동체내의 식물 및 식물성 산물에 해로운 생물체의 유입 및 공동체내 확산에 대한 보호조치에 관한 위원회 지침’(Council Directive on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants and plant products and against their spread within the Community : 이하 “EU식물검역지침”이라 약함)이다. 동 지침은 29개 조항으로 구성되어 있으며, 유해생물체의 도입금지, 식물 및 식물성 생산물의 도입금지, 조건부 도입금지, 역내 및 제3국산 회원국산 수입 식물에 대한 검사 규정, 식물위생증명서 및 식물통행증의 발행, 유해생물체의 발생시 통보 및 협력에 관한 사항을 규정하고 있다. 이하에서는 지침의 주요한 내용을 중심으로 살펴본다.

1. EU식물검역지침의 목적

‘EU식물검역지침’은 식물이나 식물성 산물에 해를 주는 생물체들이 다른 회원국가 또는 비회원국가로부터 회원국가내로 유입되는 것에 대한 보호조치를 취하는데 있다.¹⁷⁶⁾

2. 주요내용

가. 유해생물체의 도입금지

회원국들은 ‘EU식물검역지침’의 부록1의 A에 있는 유해생물체가 자국으로 유

176) EU식물검역지침 제1.1조의 원문은 다음과 같다. “This Directive concerns protective measures against the introduction into the Member States from other Member States or third countries of organism which are harmful to plant or plant products.”

입되는 것을 금지해야 한다. 회원국들은 부록2의 A에 있는 식물 및 식물성 산물이 동 부록에 있는 유해생물체에 오염된 경우에는 자국영토로의 도입을 금지한다.¹⁷⁷⁾

그러나, ‘EU식물검역지침’ 제17조에 따라 식물위생분야의 회원국가를 대표하는 기관들의 합의하에 이미 선정된 생물체가 비재식용 식물에 약간 오염(slight contamination)된 경우에는 도입금지를 적용하지 않는다.¹⁷⁸⁾

회원국들은 1993년 6월 1일부터 ‘EU식물검역지침’의 부록1의 B에 있는 유해생물체 및 부록2의 B에 있는 식물 및 식물성 산물이 동 부록에 있는 유해생물체에 오염된 경우 적절한 “보호지역”¹⁷⁹⁾(protected zones)으로 도입되는 것을 금지해야 한다.¹⁸⁰⁾

나. 식물 및 식물성 산물의 도입금지

회원국들은 ‘EU식물검역지침’의 부록3의 A에 있는 식물 및 식물성 산물이 동 부록의 관련국가로부터 생산된 경우 도입을 금지해야 한다. 회원국들은 1993년 6월 1일부터 부록3의 B에 있는 식물 및 식물성 산물과 다른 물질이 적절한 ‘보호지역’(protected zones)으로 도입되는 것을 금지하는 규정을 정해야 한다.¹⁸¹⁾

다. 조건부 도입금지

회원국들은 ‘EU식물검역지침’의 부록4의 A에 있는 특별요건을 부합하지 않는 식물이나 식물성 산물 또는 여타물품을 자국내로 도입을 금지해야 한다. 회원국들은 1993년 6월 1일부터 부록4의 B에 있는 식물 및 식물성 산물과 다른 물품이

177) EU식물검역지침 제3.1조.

178) EU식물검역지침 제3.3조.

179) ‘보호지역’이라 함은 “본 지침에서 언급한 하나 이상의 유해생물체가 공동체내의 하나 이상의 지역에 정착했지만 공동체에서 정착조건이 양호함에도 불구하고 널리 퍼지지 않거나 정착되지 않은 지역”을 의미한다. EU식물검역지침 제2조.

180) EU식물검역지침 제3.5조.

181) EU식물검역지침 제4.1조~4.2조.

동 부록에 부합하지 않는다면 적절한 ‘보호지역’(protected zones)으로 도입되는 것을 금지해야 한다.¹⁸²⁾

라. 역내 회원국산 수입식물에 대한 검사규정

회원국들은 적어도 ‘EU식물검역지침’의 부록5의 식물 및 植物性産物 또는 다른 물품이 다른 회원국으로의 도입이라는 관점에서 그들이 i) 부록1의 A에 있는 유해생물체에 의해 감염되지 않았으며, ii) 부록2의 A에 있는 식물 및 식물성 산물이 동 부록에 있는 유해생물체에 의해 감염되지 않았으며, iii) 부록4의 A에 있는 식물 및 植物性産物 또는 다른 물품이 동 부록의 특별요건에 부합하는가에 대해 공식적인 차원에서 전체적으로 또는 샘플채취에 의해 조심스럽게 검사되고, 필요시 그것을 수송하는 차량도 공식적으로 검사받아야 함을 규정해야 한다.¹⁸³⁾

마. 식물위생증명서의 발행

검사결과 규정에 기재된 조건들이 충족되었다고 간주될 때에는 공동체의 공용어중의 하나로 ‘EU식물검역지침’의 부록 7의 A에 있는 식물위생증명서를 발행할 수 있다. 스탬프와 서명을 제외하고는 대문자 또는 타자체로 기재하고, 가능하면 수입회원국의 공용어로 기재한다. 회원국들은 부록5의 A에 있는 식물이나 식물성 산물 또는 다른 물품이 식물위생증명서 없이 다른 회원국으로 들어올 수 없다고 규정해야 하며, 식물위생증명서는 수출회원국에서 발행한지 14일 이상 지나서는 안 된다.¹⁸⁴⁾

182) EU식물검역지침 제5.1조~5.2조.

183) EU식물검역지침 제6.1조.

184) EU식물검역지침 제7.1조~7.2조.

바. 역내 수입된 식물의 이동

회원국들은 ‘EU식물검역지침’의 부록5의 A에 있는 식물 또는 植物性産物이나 다른 물품들이 부록7의A에 있는 식물위생증명서 양식에 따라 작성된 다른 회원국의 식물위생증명서가 첨부된 경우에는 제6조에 부합하는가에 대해 더 이상 검사를 받지 않는 점을 규정해야 한다.¹⁸⁵⁾

사. 특별요건

‘EU식물검역지침’의 부록4의 A에 규정된 특별요건들이 적용되는 식물 植物性産物 또는 기타 물품 등의 경우에는 제7조에서 요구되는 식물위생증명서가 생산국에서 발급되어야 할 것이다.¹⁸⁶⁾

아. 식물 통행증의 발행

1993년 6월 1일 발효와 함께 ‘EU식물검역지침’ 제6조제1항, 제2항 및 제3항과 제6조제5항에 따라 실시된 검사에 근거하여 동 요건이 충족되었다고 간주될 경우에는 식물위생증명서 대신에 식물통행증(plant passport)을 발행하여야 한다.¹⁸⁷⁾

자. 제3국산 식물, 식물성 산물 또는 여타물품에 대한 검사규정

회원국들은 적어도 제3국에서 들어온 ‘EU식물검역지침’의 부록5의 식물 및 植物性産物 또는 다른 물품이 자국 영토로의 도입이라는 관점에서 그들이 i) 부록

185) EU식물검역지침 제8조.

186) EU식물검역지침 제9조.

187) EU식물검역지침 제10조.

1의 A에 있는 유해생물체에 의해 감염되지 않았으며, ii) 부록2의 A에 있는 식물 및 植物性産物이 동 부록에 있는 유해생물체에 의해 감염되지 않았으며, iii) 부록4의 A에 있는 식물 및 植物性産物 또는 다른 물품이 동 부록의 특별요건에 부합하는가에 대해 공식적인 차원에서 전체적으로 또는 샘플채취에 의해 조심스럽게 검사되고, 필요시 그것을 수송하는 차량도 공식적으로 검사받아야 함을 규정해야 한다.¹⁸⁸⁾

회원국들은 ‘EU식물검역지침’의 부록5의 B에 있는 식물, 植物性産物 또는 여타 물품이 들어 있음을 신고하지 않은 제3국산 수입화물은 규정을 위반해 왔다고 믿을 만한 상당한 이유가 있을 경우 공식적으로 검사를 받아야 함을 규정할 수 있다.¹⁸⁹⁾

검사결과 요건이 충족되지 않은 것으로 간주될 경우에는 i) 적절한 소독처리, ii) 화물로부터 감염된 상품의 제거, iii) 검사결과 또는 공식시험이 실시될 때까지 격리기간 부과, iv) 공동체 밖의 목적지로 상품을 보내기 위해 허가의 거절, v) 폐기 등의 조치를 즉시 실시하여야 한다.¹⁹⁰⁾

차. 병해충 발생의 통보

회원국들은 ‘EU식물검역지침’의 부록1의 A. 1항, 부록2의 A. 1항의 유해생물체가 자국내 발생하였거나 또는 부록1의 A. 2항, 부록2의 A. 2항에 있는 유해생물체가 자국내 새로운 지역에서 발생했을 경우 ‘위원회’와 다른 회원국에 통보하여야 하며, 박멸을 위한 모든 조치를 취하고, 박멸조치가 불가능하다면 해당 유해생물체의 전파를 방지하여야 한다.¹⁹¹⁾

188) EU식물검역지침 제13.1조.

189) EU식물검역지침 제13.2조.

190) EU식물검역지침 제13.11조.

191) EU식물검역지침 제16.1조.

3. 소결

EU는 식물이나 植物性産物에 해를 주는 생물체들이 다른 회원국가 또는 비회원국으로부터 회원국내로 유입되는 것에 대한 보호조치를 취하기 위하여 2000년 5월 8일 ‘EU식물검역지침’을 제정하였다. 이에 따라 ‘EU식물검역지침’은 회원국들이 자국으로 유입되는 것을 금지해야 하는 유해생물체, 식물 및 植物性産物을 지정하고 조건부 수입요건 등을 규정하고 있다. 역내 회원국산 또는 제3국산 수입식물이나 植物性産物에 대해서는 상기 유해생물체 부착여부, 조건부 수입요건 충족여부 등에 대해 동일한 검사를 받으며, 요건이 충족되었을 경우에는 공동체의 공용어중의 하나로 식물위생증명서를 발행한다. 역내에 일단 수입된 식물이 타 회원국가로 이동될 경우에는 최초 도착지국가에서 검사를 받은 식물위생증명서가 있는 경우에는 추가적인 검사를 받지 아니 한다.

EU는 제도상으로는 식물검역이 가장 먼저 발전했으나, 현재는 회원국간의 인적·물적 이동이 자유로워 이에 따른 병해충의 유입·확산 가능성이 어떤 지역이나 국가보다도 높은 것으로 평가된다. 따라서, EU는 그에 대한 적절한 검역적 안전성 확보방안을 마련하여야 할 것이다.

제5장 식물검역관련 WTO분쟁사례

제1절 서론

WTO체제에서는 ‘SPS협정’ 관련 분쟁발생시 신속하고 구속력있는 해결을 도모하기 위하여 WTO의 분쟁해결절차를 적용하도록 하고 있다. 이에 따라 수출회원국들은 SPS조치와 관련한 수입회원국의 부당하거나 엄격한 조치에 대해 WTO차원에서 해결을 적극 추진하고 있다.

WTO체제출범이후 2004년 10월까지 WTO에 제소된 건수는 총 317건이 있으며, SPS조치에 관한 건수는 30건이 있다. 제소된 SPS조치 중 식물검역과 관련한 건수는 10건에 달한다(표2 참조). 그중 패널설치까지 이루어진 사건은 4건이 있으며 2건은 패널절차와 상소기구 절차를 거쳐 사건이 종결되었다.

우리나라의 경우 식물검역검사제도와 관련하여 미국이 1995년 4월 부패과실 선별제도 및 일반병해충에 대한 훈증소독제도를 제소한 바 있으며, 1996년 5월에는 이들 외에 감귤류 등에 대한 항온기 배양검사제도를 추가로 제소하였다.¹⁹²⁾ 두 사건 모두 미국과의 협의단계(consultation)에서 아국의 법규개정 등

192) 부패과실 선별제도는 신선한 과실의 운송·보관중 압상이나 상처 등으로 인하여 부패된 과실을 선별하여 제거한 후 통관시키는 제도로서 우리나라는 국가기관의 검사를 필한 화물에서 부패과가 나오는 것을 최소화하고 소비자의 권익을 보호하기 위하여 동 제도를 유지하였다. 일반병해충에 대한 훈증소독은 1979년 개정된 ‘IPPC’의 발효 전까지 일반병해충에 대한 검역조치를 실시하는 것이 허용되어 있어 우리나라는 일본 등 다른 나라와 마찬가지로 수입화물에서 일반병해충 발견 시에도 훈증소독을 실시하였다. 항온기 배양검사제도는 미국 캘리포니아지역에서 우리나라의 검역병해충인 지중해과실과리(Mediterranean fruit fly), 과일과리(Oriental fruit fly) 등이 간헐적으로 발생함에 따라 동 해충의 유입방지를 위하여 우리나라는 캘리포니아산 감귤류 수입시 샘플을 채취하여 의무적으로 항온기 배양검사(23-28℃, 3일간)를 실시하였다. 우리나라는 개정된 ‘IPPC’에 따라 1996년 12월 ‘식물방역법’ 및 동법 시행규칙의 개정하여 부패과실 선별제도를 없애고 검역병해충에 대해서만 조치를 실시하고, 감귤류 등에 대한 항온기 배양검사는 1996년 7월 미국캘리포니아 지역에서의 과실과리 박멸선언에 따른 미국 측의 제한조치 해제요청에 따라 국립식물검역소는 1996년 10월 수입

에 의해 실질적으로 해결되었지만, 미국은 현재까지 사건자체를 보류상태로 두고 있다.

식물검역조치와 관련하여 패널 및 상소기구까지 간 사례는 미국이 일본을 상대로 제기한 ‘일본-농산물에 영향을 미치는 조치사건’과 ‘일본-사과수입에 영향을 미치는 조치사건’이 있다. 이하에서는 두 사건의 개요, 사실관계, 분쟁 대상조치, 패널보고서 및 상소기구보고서의 내용에 대해 구체적으로 고찰하고자 한다.

식물의 검역요령(국립식물검역소고시제1996-3호)의 별첨4(미국산 과실류 검사방법)를 개정함으로써 미국 캘리포니아지역산 감귤류(오렌지, 자몽, 레몬, 라임 등)와 키위, 페론, 포도 및 아보카도 과실에 대한 항온기배양검사를 해제하였다.

<표2> 식물검역관련 WTO 제소사건

사건명(번호)	제소국	제소일	제소내용	비고
한국-농산물의 검사 및 시험에 관한 조치(WT/DS/3)	미국	1995.4.4	신선과실류에 대한 검사검역조치(부패과실 선별, 일반병해충에 대한 훈증소독)	보류
한국-농산물의 검사에 관한 조치(WT/DS41)	미국	1996.5.24	신선과실류에 대한 검사검역조치(부패과실 선별, 일반병해충에 대한 훈증소독, 향온기배양검사)	보류
일본-농산물(WT/DS76)	미국	1997.4.9	신선과실류에 대한 품종별 시험요건	일본 패소
E C - 소 나 무 재 선 충(WT/DS137)	캐나다	1998.6.24	소나무재선충관련 소나무제재목에 대한 수입제한	보류
터키-신선과실수입절차(WT/DS237)	에쿠아도르	2001.9.10	에쿠아도르산 신선과실류에 대한 수입제한	협의 해결
일본-사과(WT/DS245)	미국	2002.3.6	미국산 신선사과에 대한 수입제한	일본 패소
호주-신선과실 및 채소류(WT/DS270)	필리핀	2002.10.23	필리핀산 바나나를 포함한 신선과실 및 채소류에 대한 수입제한	패널 설치 (2003.8)
호 주 - 파 인 애 플(WT/DS271)	필리핀	2002.10.23	필리핀산 파인애플에 대한 수입제한	보류
멕시코 - 검은콩(WT/DS284)	니카라과	2003.3.20	니카라과산 검은콩에 대한 수입제한	협의 해결
호 주 - 검 역 제 도(WT/DS287)	EC	2003.4.9	엄격한 호주의 검역제도	패널 설치 (2003.11)

*출처 : 제31차 SPS위원회 회의자료(WTO, G/SPS/GEN/510, 2004.10.)에 있는 내용을 참조하여 필자가 재작성.

제2절 일본-농산물에 영향을 미치는 조치사건

1. 개요

“일본-농산물에 영향을 미치는 조치사건”¹⁹³⁾(이하 “일본-농산물사건”이라 약함)은 미국이 제소국, 일본이 피소국으로 그리고 브라질, EC, 헝가리가 제3 당사국으로 참여한 사건으로 일본의 농산물 품종별 시험요건(varietal testing requirement)이 ‘충분한 과학적 증거’에 관한 ‘SPS협정’ 제2.2조, ‘위험평가 및 위생 보호의 적절한 수준의 결정’에 관한 ‘SPS협정’ 제5.1조, 제5.6조, 제5.7조와 ‘투명성’에 관한 ‘SPS협정’ 제7조, 부속서 B 및 방제, ‘검사 및 승인절차’에 관한 ‘SPS협정’ 제8조, 부속서 C에 일치하는지 여부가 문제시되었다.

패널보고서에서는 일본의 사과, 양벚, 넥타린, 호두에 관한 품종별 시험요건이 ‘충분한 과학적 증거’에 관한 ‘SPS협정’ 제2.2조 및 ‘위험평가 및 위생보호의 적절한 수준의 결정’을 위한 ‘SPS협정’ 제5.6조에 위반하였고, 모든 분쟁대상인 상품에 관한 품종시험요건이 투명성에 관한 ‘SPS협정’ 제7조와 부속서 B에 위반된다고 결론내렸다.

또한 상소기구에서는 일본의 사과, 양벚, 넥타린, 호두에 관한 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제2.2조, 제5.7조에 위반한다는 패널의 평결에 동의하나, 제5.6조에 관한 패널의 평결을 파기하고, 모든 분쟁대상인 상품에 관한 품종시험요건이 ‘SPS협정’ 제7조와 부속서B에 위반된다는 패널의 평결을 지지하였다.

193) Japan-Measures Affecting Agricultural Products, Report of the Panel, WT/DS/76/R, 27 October 1998[이하 “일본-농산물사건 패널보고서”라 약함], Report of the Appellate Body, WT/DS/76/AB/R, 22 February 1999[이하 “일본-농산물사건 상소기구보고서”라 약함].

2. 사실관계

일본은 미국에 분포하고 있는 코드린나방의 유입을 방지하기 위해 ‘식물 방역법’에 의거 미국산 양벚, 호두, 넥타린, 사과 등의 과실류에 대한 수입을 금지하고 있었다. 미국은 과실류의 소비량이 많아 수출시장으로서 매력적인 일본 진출을 위하여 많은 노력을 경주하였다. 그러한 노력의 결과 미국과 일본은 1978년 1월 미국산 양벚의 3품종(Bing, Van, Lambert)에 대해 메칠브로마이드 훈증소독조건부 수입금지 해제에 합의하였다. 이어서 1986년에는 미국산 호두 3품종(Hartley, Payne, Franquette)에 대해 메칠브로마이드 훈증소독조건부로 수입금지를 해제하였다.¹⁹⁴⁾

또한, 미국은 일본에 1986년 미국산 사과 7종 및 넥타린 10종에 대한 수입금지해제를 요청하였다. 사과는 일본에서도 중요한 과수산업이고 소비품목이었다.¹⁹⁵⁾ 이와 관련 일본은 1987년 2개의 지침을 만들어 시행하였는데 하나는 ‘수입금지 해제 실험지침’(Experimental Guideline for Lifting Import Ban)이고 또다른 하나는 ‘품종별 비교시험을 위한 실험지침’(Experimental Guideline for Cultivar Comparison Test)이다.¹⁹⁶⁾

일본은 1994년 5월 미국산 사과 2품종(레드딜리셔스, 골든딜리셔스)에 대해 메칠브로마이드 훈증조건부로 수입금지를 해제하였으며, 이들 사과에 대한 일본내 시장성이 떨어지자 미국은 1996년 일본시장에서 시장성이 있을 것으로 예상되는 후지(Fuji), 갈라(Gala), 그라니스미스(Granny Smith) 등의 대일 수출을 희망하였다.¹⁹⁷⁾ 미국은 추가 수입허용 요청품종에 대한 일본의 수입금지해제조치가 여의치 않자 일본의 ‘살충에 관한 품종별 비교시험을 위한 실험

194) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.20.

195) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.21. 일본의 1995-1996년간 사과생산량은 879,100톤, 소비량은 796,883톤이었다.

196) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.33.

197) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.22.

지침'을 문제 삼고 일본의 조치가 'SPS협정'과 '1994년 GATT' 및 '농업협정' 상의 의무와 일치하지 않는다고 1997년 11월 WTO에 협의를 요청하였다.¹⁹⁸⁾

3. 분쟁대상 조치

코드린나방(*Cydia pomonella*)은 일본의 식물검역상 중요한 검역병해충으로 일본의 '식물방역법'에서는 동 해충의 국내유입을 방지하기 위하여 미국을 포함한 동 해충이 분포하는 국가로부터 그 기주식물의 수입을 금지하고 있다. 이에 따라 일본은 미국산 양벚, 호두, 넥타린, 사과 등의 과실류에 대한 수입을 금지하고 있었다. 일본은 그와 같은 수입금지과실을 메칠브로마이드 훈증조건부로 해제함에 있어 품종별 시험을 요구하였다.¹⁹⁹⁾ 미국은 일본이 상기 과실에 대해 메칠브로마이드 훈증조건부로 수입을 허용함에 있어 품종별로 시험성적을 요구하는 조건에 대해 이의를 제기하였다.²⁰⁰⁾

코드린나방은 분류학상 나비목(Lepidoptera), 잎말이나방과(Tortricidae)에 속하는 날개 길이 16-22mm정도의 다갈색 해충으로 사과, 양벚, 넥타린 및 다른 과실류에 피해를 준다. 코드린나방의 연간 발생횟수는 지리 및 기후적인 조건에 의해 좌우되지만 북미대륙의 경우 북부는 1회, 중부는 2회 남부는 3-4회 발생하고, 기후 적응력이 뛰어나다. 최적의 조건에서 코드린나방은 알에서부터 성충까지 약 30-40일 정도 걸리며, 유충의 형태로 월동한다. 암컷성충은 평균 50-70개의 알을 산란하며, 부화된 어린 유충이 과실을 뚫고 들어가서 과실 내부를 가해함으로써 과실은 조기 낙과 등의 피해를 받게 됨으로써 큰 피해를 야기한다. 미국에서는 사과와 호두에 있어 주요한 해충이며 넥타린, 양벚, 살구, 자두, 배, 마르멜로 등도 기주식물로 알려져 있다.²⁰¹⁾

198) 일본-농산물사건 패널보고서, para.3.2.

199) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.4.25-4.33.

200) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.24.

201) 국립식물검역소, 「식물검역병해충편람」, 1994, 22면.

<표3> 사건일지

일자	수행사항
1997.04.07	미국, 협의절차 요청하여 1997.6.5 수행
1997.10.03	미국, 패널설치 요청
1997.11.18	패널설치
1997.12.18	패널구성(Kari Bergholm, Germain Denis, Eirkur Einarsson)
1998.06.23	과학전문가 자문
1998.08.06	중간보고서 제출
1998.10.06	패널보고서, 당사국에 통보
1998.10.27	패널보고서, 회람
1998.11.24	일본, 상소통고
1999.01.19	상소기구 구두심리
1999.02.22	상소보고서 회람
1999.03.19	상소보고서 및 수정된 패널보고서 채택
1999.06.04	당사국 상호 합의
합리적 이행기간	9개월 12일 (1999. 3. 19 - 1999. 12. 31)

* 출처 : ‘일본-농산물사건’의 패널 및 상소기구보고서를 참조하여 필자가 재작성.

4. 당사국의 주장과 패널평결 분석

가. 과학적 증거 : SPS협정 제2.2조

(1) 골자

회원국은 위생 및 식물위생조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위내에서만 적용되고, 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 증거없이 유지되지 않도록 보장한다. 단, 제5.7조항에 규정된 사항은 예외로 한다.

(2) 당사국의 주장

(가) 미국의 주장

미국은 일본의 “동일한 소독조치가 다른 품종에 적용되었다 할지라도 소독효과에 차이가 있을 수 가능성이 있다”는 주장에 대하여, 이는 그동안 실시된 코드린나방에 대한 검역상의 소독처리 시험결과에 대한 과학적 연구의 결과를 무시한 것이라며 품목별로 한 종에 대해 승인된 효과적인 소독처리가 7종의 사과, 9종의 양벚, 3종의 호두 및 10종 넥타린에 대한 시험결과와 결코 다르지 않았음이 입증되었다고 주장하였다.²⁰²⁾

미국은 또한, 일본이 제시한 연구자료는 소규모시험인 ‘약량-치사시험’(Dose-Mortality Test: 이하 “DMT”라 약함)에서의 차이임을 지적하고 그와 같은 차이는 품종간 또는 동일한 품종일지라도 해에 따라 다르게 나타나는 DMT의 특성이기 때문에 품종별 시험요건에 대한 유효한 과학적 증거가 될 수 없다고 주장하였다.²⁰³⁾

202) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.58.

203) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.59.

미국은 회원국들이 ‘SPS협정’ 제2.2조의 ‘과학적 원리’에 기초하기 위하여 충분한 과학적 증거하에 조치를 취하도록 요구하고 있음을 주목하면서, ‘과학적 원리 입각’에 정의를 하고 있지 않지만 최소한 과학적 원리에 근거해서 회원국들이 그 조치가 보호하고자 하는 특정한 위험의 확인을 요구하고 있으며, 그 조치가 실제로 그 위험에 대한 책임을 증명하기 위한 과학적 증거나 또는 여타의 적절한 과학적 정보의 검토를 해야 할 것을 요구하고 있다고 주장하였다. 미국은 일본이 한 품목의 각 품종에 대한 시험이 왜 필요한지에 대한 설명을 한번도 제공하지 않았으며 그동안의 메칠브로마이드 훈증시험결과는 품종에 관계없이 동일하게 효과적이었으며, 따라서 일본이 요구하고 있는 품종별 추가시험은 결코 필요한 것으로 입증되지 않았다고 주장하였다.²⁰⁴⁾

(나) 일본의 주장

이에 대해 일본은 동일한 품목의 품종별로 알려진 소독조치의 효과가 통계적으로 상당한 차이가 있을 가능성이 있음을 언급한 충분한 량의 이용가능한 문헌과 과학적 자료에 근거하고 있음을 주장하였다.²⁰⁵⁾

(3) 프로빗9 및 시험결과

(가) 미국의 주장

미국은 DMT가 상업적 소독처리에 있어 효과가 있는가를 결정하기 위한 중요한 도구임을 지적하면서, DMT는 동일한 품종에서 동일한 해충을 가지고 시

204) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.59.

205) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.60. 미국은 동 자료가 코드린나방의 중요성, 피해, 일본의 유입, 정착가능성, 피해, 방제, 유입시의 수출시장 손실 등에 관한 자료로 금번 분쟁의 핵심쟁점이 ‘코드린나방에 대한 메칠브로마이드 소독처리효과가 품종별로 영향을 받는가’이므로 별 관련이 없다고 주장하였다.

험을 해도 시험마다 다를 것임을 지적하였다. 또한 공시충 밀도의 자연적인 변이와 하나의 DMT가 다른 경우에도 정확하게 동일하게 나타나지 않는다는 요인 때문에 품종별 차이가 약량반응결과에 있어서의 차이에 대한 설명이라고 결론짓는 것은 불가능하다고 주장하였다.²⁰⁶⁾

미국은 과학자들이 일본의 의하여 요구되는 보호수준을 달성할 것이라고 생각하는 DMT에서 관찰되는 ‘최소약량’(highest minimum dose)은 동 시험의 두 번째 단계인 확인시험에서 10-20%의 보충투약에 의해 보완된다고 하며, 그 보충투약은 DMT상의 모든 변동을 상쇄한다고 주장하였다.²⁰⁷⁾

미국은 확인시험이 초기에는 필요하지만 동일한 품목의 새로운 품종에 대해서는 필요치 않으며, 30,000마리의 코드린나방은 약량 살충효과시험이나 대일본 수출 후보품목으로서 제안된 미국 상품의 실제 조건에서 일어날 수 있었던 것보다도 실질적으로 많은 숫자에 해당한다고 주장하였다. 따라서 한번의 소독처리로 30,000마리의 코드린나방을 죽일 수 있는 소독처리라면 특정한 선적화물에서 드물게 있는 코드린나방을 죽이는데 어려움이 없을 것이며, 또한 30,000마리의 해충에 대한 성공적인 확인시험이 기주식물의 모든 품종에 동일하게 성공적이지 못하다는 점을 지적하는 문헌이나 과학적인 자료가 없다고 미국은 주장하였다.²⁰⁸⁾

(나) 일본의 주장

이에 대해 일본은 동일한 상품의 품종에 대한 알려진 해충구제조치의 효능상에 현저한 통계학적 차이의 존재 가능성을 나타내는 충분한 논문과 과학적 자료가 존재한다고 대응하였다. 즉, 일본은 i) 코드린나방의 알에 대한 메칠브로마이드 훈증시험결과 품종별로 “농도-시간積”²⁰⁹⁾(concentration-time value

206) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.4.75-78.

207) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.19.

208) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.80.

209) ‘CT積’이라 함은 소독처리의 농도(concentration)와 시간(time)을 곱하여 나온 수치를 말하며, 검역실무상 이 수치를 활용하여 소독처리의 기준과 방법을 정한다.

: 이하 “CT積”이라 약함)의 차이가 있음을 주장하고, ii) 넥타린의 경우 품종별로 “중위치사약량”²¹⁰⁾(Lethal Dose 50: 이하 “LD50”라 약함)이 6.3g/m³에서 18.8g/m³까지 다양하게 나타나는 DMT에 관한 연구결과를 제출하였다. 또한 일본은 자신의 품종별 실험정책이 실험적 자료에 의해 지지되는 과학적 가설에 기초하며, ‘SPS협정’ 제2.2조의 의무와 충분히 부합한다고 주장하고, 미국이 주장한 대로 보충투약이 최소약량에 항상 추가되지는 않는다고 주장하였다. 결국 일본은 미국이 모든 품종에 대한 처리의 효능을 입증하기 위해 요구된 증명을 수행하지 않았다고 지적하였다. 마지막으로 일본은 코드린나방이 검역상 중요한 검역해충이므로 그 유입을 방지하기 위하여 메칠브로마이드 훈증소독 처리시 완전한 살충효과를 얻어야 하며, 이를 위하여 “프로빗9”²¹¹⁾(Probit9)를 활용하였음을 주장하였다.²¹²⁾

(4) CT積

(가) 일본의 주장

일본은 메칠브로마이드 훈증의 경우에 훈증소독효과와 품종차이와의 연계는 CT積의 차이에 의해 구체화될 수 있다고 주장하였다. 소독은 통상 훈증상 내에서 가스투입으로 이루어지는데, 소독중 과육이나 과실의 표피에 의해 흡착이 이루어지며, 흡착이 품종별로 다르다면 훈증상내의 가스농도가 낮아져 소독효과는 흡착과는 반대로 나타나게 된다. 이와 관련하여 일본은 호두, 양벚 및 넥타린 품종별로 달리 나온 CT積을 제시하면서 살충효과에 영향을 줄 수 있다고 주장하였다.²¹³⁾

210) 생물학적 용어로서 어떤 생물을 ‘50% 치사시키는 약량 수준’을 말한다.

211) ‘프로빗’(Probit)은 어떤 생물체에 대한 소독처리결과 치사율과 관한 생물통계학적 실험분석기술로서, ‘Probit9’은 목표치사율 수준 또는 소독처리효과 수준이 99.9968%임을 의미한다. 따라서 소독처리 효과에 있어 ‘Probit9’을 적용하였을 경우 대상해충이 살아남을 확률은 0.0032%에 해당한다. 일본-농산물사건 패널보고서, paras.2.14-2.15.

212) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.4.81, 8.20-8.25.

(나) 미국의 주장

미국은 시험할 때 마다 약간의 CT積 차이가 품종별로 나타날 수 있으며, 동일 품종이라도 시즌별로 CT積이 달리 나타나고 있음을 지적하면서 미국은 CT積이 품종별로 다른 것은 중요치 않으며, 소독의 목적이 우려 병해충의 제거를 통해 수출국인 미국이 일본의 적절한 보호수준을 충분히 달성할 수 있느냐에 달려 있음을 주장하였다. 214)

(5) 여타 상품과의 비교

(가) 일본의 주장

일본은 미국의 태국산 망고에 대한 증열처리(46.5℃, 10분) 조건부 수입허용시 품종별로 허용한 사례가 있으며, 한국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 품종별로 수입을 허용하고 있다고 주장하였다.215)

(나) 미국의 주장

이에 대해 미국은 태국산 망고의 경우 과일의 크기, 형태는 증열처리기준에 있어 중요한 요소임을 지적하고 캐나다, 뉴질랜드, 호주는 품종별로 요구하지 않고 있음을 회신하였다고 주장하였다.216)

213) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.109. 우리나라의 경우에는 통상 양자간 차원에서 품목 또는 품종을 결정하여 약정을 체결하고 있으며, 품종별로 별도의 시험을 요구하지 않는다.

214) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.132.

215) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.138.

216) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.141.

(6) 과학적 증거에 대한 패널의 결정

패널의 자문과학전문가들(이하 “전문가”라 약함)은 우선, 검역처리의 효과를 검토할 목적으로 시험결과에 첨부될 CT積과 LD50의 수치에 대해 의문을 제기하면서 약량치사시험에서 나온 LD50수치가 품종별 검역처리의 효과를 비교하는데 사용될 수 있을 지에 대해 의문을 표하고, 비록 CT積과 LD50이 관련된 시험결과가 품종간 통계학적 차이를 보여주는 경우조차 그러한 차이에 대해 생물학적 의미에서 발표된 자료가 없음을 지적하였다.²¹⁷⁾

또한, 전문가들은 이러한 차이가 품종적 차이에 기인하였다는 증거가 패널에 제출되지 않았고, 지금까지 품종간 차이가 실제로 시험결과상의 차이를 유발하는 요소를 구성하는지를 결정하기 위한 어떠한 시도도 없었음을 지적하였다.²¹⁸⁾

결론적으로 패널은 제출된 증거와 전문가들의 의견에 기초하여 일본이 제출한 과학적 증거와 품종별 시험요건 사이에 합리적이고 객관적인 관련성이 있음이 충분하게 증명되지 않음을 이유로 사과, 양벚, 넥타린 및 호두와 관련한 품종별 시험요건의 유지가 ‘SPS협정’ 제2.2조에 따른 의무를 위반하였다고 판결하였다.²¹⁹⁾

나. 위험평가 : SPS협정 제5.1조

(1) 골자

회원국은 자기나라의 위생 또는 식물위생조치가 가능한 한, 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가기술을 고려하여 인간, 동·식물의 생명이나 건강에 대한 위험평가에 근거하도록 보장한다.

217) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.38.

218) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.38-8.41.

219) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.42-8.43.

(2) 미국의 주장

미국은 일본의 품종별 시험요건이 국제기준에 따른 위험분석을 실시하지 않았으며 일본은 단지 코드린나방이 검역상의 중요성이 있다는 이유만을 주장하였으며 그 조치가 ‘SPS협정’ 제5.1조의 위험평가에 근거하지 않았다고 주장하였다.²²⁰⁾

(3) 일본의 주장

이에 대해 일본은 1996년 식물검역상의 안전을 보장하기 위한 정식 대규모 시험을 통해 위험평가를 실시했으며, 그 과정에서 유입가능성 및 정착가능성, 잠재적인 경제적 측면, 조치의 적용가능성 등을 평가하였다고 주장하였다.²²¹⁾

(4) 패널의 평결

패널에서는 일본의 품종별 시험요건이 협정문 제2.2조를 위반하였다고 평결했으므로 동 요건이 제5.1조나 제5.2조에 따랐는가를 추가적으로 조사할 필요가 없다고 결정하였다.²²²⁾

다. 최소한의 무역 제한적인 조치 : SPS협정 제5.6조

(1) 골자

위생 또는 식물위생보호수준의 적정 수준을 달성하기 위하여 위생 또는 식물위생조치를 수립 또는 유지하는 때에는 회원국은 기술적 경제적인 타당성을

220) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.144.

221) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.145.

222) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.63.

고려하여, 동 조치가 위생 또는 식물위생 보호의 적정 수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 보장한다.

(2) 미국의 주장

미국은 일본의 품종별 시험요건이 일본의 '적정식물보호수준'을 달성하는데 소요되는 요건보다 더 무역 제한적이므로 'SPS협정' 제5.6조를 위반하고 있다고 주장하였다. 즉, 검역상의 소독처리의 효과에 영향을 미치는 품종간에 차이가 없으므로, 규정된 그 소독기준은 모든 품종에 대한 '적정보호수준'을 달성한다고 주장하였다. 대규모 확인시험결과를 통해 적절한 보호수준의 달성이 가능하며 어느 나라도 품종별로 시험을 요구하고 있지 않으며, 품종별 시험시 2-4년의 긴 시간이 소요되며 고비용이 들어감으로써 시장접근에 있어 심각한 지연을 초래한다고 주장하였다. 미국은 대안으로 품목별 시험을 제안하였다.²²³⁾

(3) 일본의 주장

이에 대해 일본은 수입금지의 해제조치가 제5.6조에 따른 의무의 이행이며, 동일품목에 대한 메칠브로마이드 훈증소독결과 품종별로 차이가 있음을 설명한 자료를 제출하면서 그와 같은 토대위에 품종별 시험을 요구하고 있다고 주장하였다. 또한 일본은 수출국의 부담을 줄이기 위한 노력의 일환으로 한 품목의 5가지 품종에 대한 수입요청시 대규모 확인시험은 5가지 품종중 1품종(약량치사시험에서 가장 민감한 품종)에 대해서만 요구하고, 추가 품종 수입허용시는 대규모 확인시험시 코드린나방 해충의 수를 30,000마리에서 10,000마리로 축소하여 실시하였음을 주장하였다.²²⁴⁾

223) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.64.

224) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.69.

(4) 패널의 평결

패널은 이 사건에서 ‘SPS협정’ 제5.6조 각주에 규정한 i) 기술적 및 경제적 타당성을 고려하여 합리적으로 이용 가능한 조치 ii) 식물위생보호의 적절한 수준을 달성하는 조치 iii) ‘품종별 시험요건’보다 무역에 대하여 현저히 덜 제한적인 대체조치가 존재하는 경우 ‘품종별 시험요건’은 ‘요구된 것보다 더 무역 제한적인’ 것으로 간주된다고 언급하였다.²²⁵⁾

품종별 시험을 대신하여 미국에 의해 패널에 제출된 첫 번째 대체조치는 품종별이 아닌 ‘상품별 시험’(testing product by product)에 관계되며, 동 시험에 따라 상품의 한 품종이 승인되면 동 상품의 여타 품종에 대해서는 추후의 시험이 전혀 요구되지 않게 된다. 일본은 ‘상품별 시험’이 제5.6조의 첫 번째 요소와 세 번째 요소를 충족하였다는데 이의를 제기하지 않고 오직 제5.6조의 두 번째 요소, 즉 ‘상품별 시험’이 일본의 식물위생보호의 적절한 수준을 달성하는 대체 조치인지에 대해서만 이의를 제기하였다.²²⁶⁾

패널은 ‘SPS 협정’ 부속서A의 5항이 ‘식물위생보호의 적절한 수준을 회원국 영토 내에서... 식물의 생명과 건강을 보호할 식물위생조치를 수립하는 회원국에 의하여 적절하다고 간주되는 보호수준’으로 정의한 점에 주목하고, 코드린나방에 대한 일본의 치사율 수준이 일본의 적절한 보호수준이 될 수 있다고 보았다. 그러나 대체적인 ‘상품별 시험’에 대하여 패널은 상품의 최초의 품종에 대하여 승인된 처리가 동일한 보호수준, 즉 동 상품의 기타 모든 품종에 대하여 3만 개의 코드린나방에 관한 광범위한 시험상의 완성된 치사율을 충족할 수 있는지를 검토하였는데, 패널은 전문가의 견해²²⁷⁾와 패널에 제출된 모

225) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.72.

226) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.73-8.80.

227) Dr. Ducom은 입수가 가능한 모든 품종에 대한 자료에 의거한 추정방법(extrapolation)은 일본의 반대주장보다 과학적이지 못하며, 과학적 증거를 제출하기 위한 연구프로그램이 존재하지 않는다고 언급하였다. 또한 그는 모든 품종에 대한 미국의 대체적 단일 처리는 과학적 기초가 미흡하다고 하였다. 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.83.

든 증거를 검토한 결과 상품별 시험이 분쟁대상인 상품에 대한 일본의 적절한 보호수준을 달성할 것이라고 평결할 과학적 증거의 존재를 확신할 수 없다고 평결하였다.²²⁸⁾

또한, 전문가들은 “수착”²²⁹⁾ 상의 가능한 차이의 시험에 근거하는 또 다른 대체조치를 제안하였으며, 패널은 전문가들이 품종간의 차이가 과일의 상이한 수착수준과 관련되므로 가능한 품종간의 차이를 통제하기 위하여 품종시험요건의 대체로써 분쟁대상 상품의 상이한 품종의 수착 성질을 감독하거나 또는 시험할 수 있음을 고려하였다.²³⁰⁾

먼저 패널은 예정된 CT積의 감독과정이 제5.6조의 첫 번째와 세 번째 요건을 충족하므로 즉, 기술적 및 경제적 타당성이 있으며 현행 체제보다 현저히 덜 무역 제한적이라고 판단하고, 전문가들의 견해에 따라 동 대체조치는 가능한 품종간의 차이뿐만 아니라 현행 체제에서 고려되지 않은 차이인 동일한 품종내의 작물과 작물의 연도별 차이와 같은 기타 변수에도 상관없이 검역 효능을 보장할 것이라고 결론내렸다.²³¹⁾

또한, 패널은 추가 품종의 수착수준이 이미 승인된 품종과 구별되는지 여부에 대하여 최초의 품종은 기존 시험요건의 적용을 받을 것이며, 추가 품종에 대해서는 동 추가 품종의 수착성질이 이미 승인된 품종과 구별되는지만 결정하면 되므로 전문가들이 이러한 결정은 각각의 추가 품종에 대하여 한번의 시험만을 요구할 것이므로 상대적으로 용이하다고 판단하였다. 따라서 수착시험 결과 추가 품종의 수착수준이 최초 품종의 수착수준보다 높지 않은 경우,

228) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.82-8.84.

229) ‘수착’이란 흡착(adsorption), 흡수(absorption) 및 화학적 수착(chemisorption)의 총괄적 표현으로서, 흡착은 훈증소독실 내의 상품의 표면이나 기타 물질에 대한 분자의 흡인에서 기인하는 물리적 표면장력이고, 흡수는 화학상품이 훈증소독실 내의 상품의 표면이나 기타 물질에 유입하는 물리적 과정이다. 또한 화학적 수착은 훈증소독된 상품이나 물질에 잔류하는 잔류물의 역전 불가능한 반응을 의미한다. 해충이 상품 내의 훈증제 또는 과일 표면의 훈증제를 흡수하는 경우 해충은 소멸될 수 있다. 일본-농산물사건 패널보고서, para.2.16.

230) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.75.

231) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.89-8.90.

추후의 시험이나 확인 없이 양 품종에 동일한 처리가 적용될 수 있으므로, 패널은 추가 품종의 수확수준을 결정하는 과정은 제5.6조상의 첫 번째 요건을 충족하였음이 추정된다고 평결하였다. 또한 패널은 동 대체조치에 따르면 대부분의 추가 품종에 대한 시험이 수확시험에 제한될 것이므로, 현행 체제보다 용이한 상황에서 시장접근이 이루어질 것임을 지적하고 추가 품종의 수확수준을 결정하는 과정이 제5.6조상의 세 번째 요건을 충족하였음이 추정될 수 있고, 일본이 식물위생보호수준을 결정하는데 있어서 동 사건에서 코드린나방에 대한 치사율이 분쟁대상이 아니라고 주장한 점을 고려하여 패널에 제출된 증거와 전문가들의 견해에 기초하여 패널은 추가 품종의 수확수준을 결정하는 과정이 제5.6조상의 두 번째 요건도 충족됨이 추정된다고 평결하였다.²³²⁾

마지막으로, 패널은 ‘SPS협정’ 제2.2조의 위반여부에 관계없이 ‘SPS협정’ 제5.6조의 위반여부가 검토되어야 한다고 지적하고 패널에 제출된 증거와 전문가들의 견해에 기초하여 일본의 ‘품종별 시험요건’외에 ‘SPS협정’ 제5.6조상의 모든 요건을 충족시킬 대체조치인 추가 품종의 수확수준을 결정하는 조치가 존재한다고 평결하였다. 따라서, 패널은 일본의 ‘품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제5.6조의 의미 내에서 요구되는 것보다 더 무역 제한적이라는 결론을 내리고 패널에 제출된 증거에 따라 이러한 결론이 사과, 양벚, 넥타린 및 호두에만 해당된다고 평결하였다.²³³⁾

라. 잠정적인 조치 : SPS협정 제5.7조

(1) 골자

관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 식물위생에 대한 정보를 포함한 입수

232) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.92-8.101.

233) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.102-8.104.

가능한 적절한 정보에 근거하여, 잠정적으로 위생 또는 식물위생조치를 채택할 수 있다. 이러한 경우, 회원국은 좀 더 객관적으로 위험을 평가하고 이에 따라 합리적인 기간 내에 위생 또는 식물 위생조치를 재검토하기 위하여 필요한 추가정보를 수집하기 위하여 노력한다.

(2) 일본의 주장

일본은 품종별 시험요건이 잠정적인 조치이며, 그 조치가 위험평가에 관한 국제기준에서 정해진 바와 같이 적절한 이용가능한 정보에 근거했음을 주장하였다.²³⁴⁾

(3) 미국의 주장

미국은 품종별 시험요건이 잠정적인 조치가 아니며, 제2.2조에 대한 예외적 조치로 제5.7조를 열거하고 있음을 주장하였다. 즉, 제5.7조에서는 충분한 과학적 근거가 없는 경우 적용할 잠정적인 조치를 허용하고 있는 바, 관련 과학적 근거가 불충분한 경우에만 적용되어야 한다고 주장하였다. 수입금지와 관련하여 제2.2조 및 제5.1조의 요건을 충족하기 위한 충분한 근거가 있다는 일본의 주장은 제5.7조의 한계요건을 충족하지 못하고 있다고 주장하였다.²³⁵⁾

(4) 패널의 평결

이에 대해 패널은 ‘SPS 협정’ 제5.7조 1문에 따라 위생조치가 관련 과학적 정보가 불충분하고, 이용가능한 적절한 정보에 기초하여 채택된다는 두 가지 요건이 충족되는 경우 회원국이 동 위생조치를 잠정적으로 채택하도록 허용한다고 밝히면서 그러한 경우에도 제5.7조 2문에서 규정한 i) 보다 객관적인 위

234) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.50.

235) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.52-8.53.

협평가를 위하여 필요한 추가적 정보를 획득하려고 노력하고, ii) 합리적 기간 내에 식물위생조치를 검토하여야 한다는 추가적 의무를 부담한다고 밝혔다.²³⁶⁾

패널은 첫 번째 추가적 의무와 관련하여, 시장접근을 신청하는 수출국이 추가적 정보를 제공해야 한다는 일본의 주장을 언급하고, 수출국이 제공한 연구는 품종별 시험요건에 부합하도록 고안되거나 수행되었음을 주목하였으며, 동 연구는 품종별 시험요건이 적합성을 검토한 것이 아니고 패널에 제출된 농림수산성의 연구반이 수행한 두 개의 보고서도 품종시험요건의 적합성을 검토하지 않았으며 더 이상의 정보나 증거가 패널에 제출되지 않았다고 밝혔다.²³⁷⁾

두 번째의 추가적 의무와 관련하여, 패널은 ‘식물방역법’에 의해 부과된 수입금지를 해제하기 위한 품종별 시험이 1969년 처음 적용되었으며, 코드린나방의 기주이자 분쟁대상인 미국 상품에 대하여 1978년 처음으로 수입금지가 해제되었음을 주목하고, 분쟁대상 상품과 해충에 대하여 품종시험이 충분히 과학적으로 정당화되는지의 문제가 20년간 지속되었다고 밝혔다.²³⁸⁾ 따라서 패널은 일본이 위의 두 가지 추가적 의무를 이행하였다는 증거가 없으므로 미국은 일본이 ‘SPS협정’ 제5.7조 2문에 규정된 요건을 충족하지 못하였다고 판결하였다.²³⁹⁾

마. 투명성 : 제7조 및 부속서 B의 1항

(1) 골자

회원국은 ‘SPS협정’ 부속서 B의 규정에 따라 자국의 위생 및 검역조치의 변경을 통보하고, 자국의 위생 및 검역조치에 관한 정보를 제공해야 한다.²⁴⁰⁾

236) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.54.

237) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.56.

238) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.57.

239) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.59.

240) 부속서 B의 1항은 회원국은 채택된 모든 위생 및 식물위생규정을 이해 당사자 회원국이 인지할 수 있도록 신속히 공표할 것을 요구하고 있다.

(2) 미국의 주장

미국은 일본이 품종별 시험요건과 관련하여 문의처를 통해 관련 자료를 제공한 바 없으며, 관련 자료를 공표하지도 않았으므로 투명성이 없다고 주장하였다.²⁴¹⁾

(3) 일본의 주장

이에 대해 일본은 동조치가 농림수산성에 의해 개발되었으며 명료성 차원에서 배포하였음을 주장하였다. 또한 동 지침이 의무적인 것은 아니며 수출국이 여러 소득기준을 선택하도록 하는 지침(guideline)이므로 부속서 B의 1항에 있는 규정(regulation)은 아니라고 주장하면서 일본의 문의처를 통해 입수 가능함을 주장하였다.²⁴²⁾

(4) 패널의 평결

패널은 위생조치가 부속서 B의 공표요건을 충족하기 위하여 i) 조치가 채택되었고 ii) 조치가 ‘위생규정’ 즉 법률, 명령 또는 조례인 식물위생조치이며 iii) 조치가 일반적으로 적용될 수 있어야 한다고 밝히면서, 우선 ‘실험지침’에 규정된 품종별 시험요건이 부속서 B의 1항의 ‘위생규정’에 해당하고, 동 지침이 시험모델에 불과하며 수출회원국은 기타 수단에 의하여 처리의 효능을 증명하도록 선택할 수 있다는 일본의 주장에 대하여 패널은 지금까지 수출국 정부가 그러한 기타 수단을 제안하지 않았고 일본은 어떠한 대체 수단도 수락하지 않았음을 지적하면서 패널은 품종시험요건이 부속서 B의 1항 상의 공표요건의 적용을 받기 위한 상기 세 가지 요건을 모두 충족하였다고 판단하였다.²⁴³⁾

241) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.105.

242) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.106.

243) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.109-8.114.

패널은 ‘SPS협정’ 부속서 B의 1항에 따라 품종별 시험요건은 이해관계 회원국으로 하여금 숙지할 수 있게 하는 방식으로 즉시 공표되어야 함을 지적하면서, 일본이 품종별 시험요건을 공표하지 않았음을 인정하였고, 일본이 실험 지침을 외국의 식물검역당국에 배포하였다는 사실이 공표의 결여를 완화하지 않으며, 품종시험요건의 기술적인 성격에 의해서도 일본의 공표는 면제될 수 없다고 판단하고 일본이 ‘SPS협정’ 제7조에 따른 의무에 일치하지 않았다고 평결하였다.²⁴⁴⁾

5. 상소기구의 평결분석

가. 과학적 증거

(1) 일본의 상소

일본은 패널의 ‘SPS협정’ 제2.2조상의 ‘충분한 과학적 증거’라는 문구의 해석에 이의를 제기하면서, i) 제2.2조상에 규정된 과학적 증거에 관한 기본적 권리와 의무는 원칙적으로 제5.1조와 제5.2조에서 구체화되며, 미국이 일본의 조치가 제2.2조에 따른 요건에 명백히 불일치한다는 증거를 제공하지 않았으므로 패널은 제5.1조와 제5.2조에 따라 본 분쟁에 제기된 쟁점을 다루어야 하며, ii) 패널이 ‘EC-호르몬사건’과 ‘호주-연어사건’에서 인정된 ‘사전주의 원칙’(precautionary principle)을 정당하게 고려하지 않았다고 주장하였다.²⁴⁵⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 충분한 과학적 증거 없이 SPS 조치를 유지하지 않을 제2.2조상의 의무를 해석하기 위하여 패널이 제공한 “충분한 과학적 증거 없이 유지

244) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.115-8.116.

245) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.6-10.

된 위생조치는 분쟁대상조치, 즉 품종별 시험요건과 패널에게 제출된 과학적 증거간의 합리적 관계의 결여를 요한다”는 평결²⁴⁶⁾에 동의하고 또한 상소기구는 ‘충분한’이라는 용어의 의미에 대하여 ‘호주-연어사건’의 상소기구가 “위험 평가는 다소의(some) 가능성(likelihood)의 평가로는 충분하지 않다”고 고려한 점을 주목하면서, 분쟁대상조치와 이용가능한 과학적 정보간의 합리적 관계가 있는 경우, SPS조치에 대한 ‘과학적 정당성’(scientific justification)이 존재한다고 판단하였다.²⁴⁷⁾

상소기구는 충분한 과학적 증거 없이 SPS 조치를 유지하지 않아야 하는 제2.2조의 요건이 사전주의 원칙의 견지에서 해석되어야 한다는 일본의 주장에 대하여, ‘EC-호르몬사건’의 상소기구가 “사전주의 원칙은 ‘SPS협정’상 회원국의 의무와 일치하지 않는 SPS조치를 정당화하는 근거로서 ‘SPS협정’에 규정된 것은 아니다”라고 언급한 점을 지적하면서, 이 문제에 대한 일본의 주장을 기각하고 일본이 사과, 양벛, 넥타린, 호두에 적용되는 품종별 시험요건을 제2.2조상의 충분한 과학적 증거 없이 유지하였다는 패널의 평결을 지지하였다.²⁴⁸⁾

나. 잠정적 조치

(1) 일본의 상소

일본은 패널이 제5.7조의 적용과 자국이 제5.7조 2문의 요건에 충족되지 못하였다는 평결에 오류가 있었다고 주장하면서, 제2.2조상의 “5.7조에 규정된 경우를 제외하고”라는 문구가 제5.7조 1문과 관련하여 해석되어야 하며 제5.7조 1문의 요건을 충족한 회원국은 제2.2조상의 의무로부터 면제를 청구하도록 허용되어야 한다고 주장하였다. 또한 일본의 품종별 시험요건이 제5.7조 1문과 2문의 요건을 모두 충족시켜야 한다고 주장하였다.²⁴⁹⁾

246) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.29.

247) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.79.

248) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.31-32.

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 제5.7조의 네 가지 요건은 성격상 명백히 누적적이며 동 규정의 일치여부를 결정함에 있어서 균등하게 중요하므로 이들 요건 가운데 한 가지라도 충족되지 않는 경우, 분쟁대상조치는 제5.7조에 일치하지 않는다고 판단하였다.²⁵⁰⁾ 따라서, 상소기구는 패널이 일본의 품종별 시험요건이 제5.7조 2문의 요건을 충족하는지를 검토함으로써 제5.7조의 적용에 있어서 오류를 범하지 않았다고 결론을 내리고, 제5.7조 2문의 요건이 충족되지 않았음이 확인된 다음에 패널이 동조 1문의 요건을 검토할 필요가 없다고 밝혔다.²⁵¹⁾

또한, 상소기구는 일본이 보다 객관적인 위험평가에 필요한 추가 정보를 획득하기 위하여 노력하지 않았고, 또한 일본의 품종별 시험요건이 제5.7조 1문에 일치하여 채택된 잠정조치로서 고려된 경우에도 일본이 제5.7조 2문의 요건을 충족하지 않았다는 패널의 평결을 지지하였다.²⁵²⁾

다. 최소한의 무역 제한적인 조치

(1) 미국의 상소

미국은 패널이 ‘상품별 시험’(testing by product)이 일본의 적절한 보호수준을 달성한다고 평결하는 데 실패함으로써 법률상의 오류를 범하였다고 주장하였다.²⁵³⁾

249) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.11.

250) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.89. 상소기구는 4가지 요소로 i) 조치가 관련 과학적 증거가 불충분한 상황에서 부여되고, ii) 조치가 이용가능한 적절한 정보에 근거해서 채택되며, iii) 조치를 택한 회원국은 좀 더 객관적인 위험평가를 위해 필요한 추가정보를 구해야 하며, iv) 적절한 시간 이내에 그 조치를 재검토할 것을 언급하였다.

251) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.91.

252) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.94.

253) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.97.

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 ‘상품별 시험’에 관한 패널의 결론이 패널에게 제시된 모든 증거와 전문가의 의견을 신중히 검토하여 내려졌으며, ‘호주-연어사건’에서 상소기구가 “패널에게 제출된 증거의 검토와 숙고는 패널의 사실의 평가에 관련되어서 DSU 제17.6조에 따른 상소기구의 심사의 범위 밖의 사항”이라고 언급하였음을 지적하면서 미국의 상소를 기각하였다.²⁵⁴⁾

라. 투명성 및 통보규정

(1) 일본의 상소

일본은 ‘SPS협정’ 부속서 B의 1항에 언급된 규정(regulations)은 법적으로 집행할 수 있는 문서에 한정되며 실험지침에 규정된 품종별 시험요건은 법적으로 집행할 수 있는 문서가 아니므로 ‘SPS협정’ 부속서 B의 1항의 공표요건의 적용범위에 해당하지 않는다고 주장하였다.²⁵⁵⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 i) 부속서 B의 1항 각주에 포함된 문서의 목록은 성격상 예시적이고 ii) 공표요건의 적용범위는 ‘법률, 명령 또는 규칙’(law, decrees or ordinances)에 한정되지 않으며 일반적으로 적용가능하고 부속서 B의 1항 각주의 예시적 목록에 명시적으로 언급된 문서와 성격상 유사한 기타 문서를 포함한다고 결론지었다. 또한 상소기구는 품종별 시험요건이 일반적으로 적용가능한 점이 분명하고 수출국에 대한 품종별 시험요건의 사실상의 영향의 견지에서 상소기구는 동 문서가 부속서 B의 1항 각주에서 명백히 언급된 문서인

254) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.98-100.

255) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.15, para.104.

법률, 명령 또는 규칙과 유사한 성격의 문서라고 판단하였다. 따라서 상소기구는 실험지침에 규정된 품종별 시험요건이 부속서 B의 1항의 의미 내의 식물 위생규정이라는 패널의 견해에 동의하고, 일본이 ‘SPS협정’ 부속서 B의 1항과 ‘SPS협정’ 제7조에 위반하였다는 패널의 평결을 지지하였다.²⁵⁶⁾

마. 위험평가

(1) 미국의 상소

패널은 일본의 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제5.1조에 일치하였는지에 관한 평결을 내리지 않았는데, 이에 미국은 상소기구가 제2.2조에 따른 패널의 평결을 살구, 배, 자두 및 모과에까지 확장하지 않거나 또는 사과, 버찌, 넥타린 및 호두에 적용되는 품종별 시험요건이 제2.2조에 일치하지 않는다는 패널의 평결을 번복하는 경우, 제5.1조의 분석을 완료하고 품종별 시험요건이 동규정을 위반하였다고 평결할 것을 상소기구에 요청하였다.²⁵⁷⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 일본의 ‘SPS협정’ 제2.2조에 위반한다고 평결되어 동 조치가 ‘SPS협정’ 제5.1조와 제5.2조에 일치하여 위험평가에 기초하였는지 여부를 검토할 필요가 없다는 패널의 평결상의 논리에 오류가 있다고 지적하였다. 그러나 제2.2조의 위반에 대한 패널의 평결은 사과, 양벚, 넥타린 및 호두에 적용되는 품종별 시험요건에만 관련되고, 살구, 배, 자두 및 모과에 적용되는 품종별 시험요건에 대해서 패널은 동 조치가 제2.2조에 일치하지 않는다고 결론은 내리기 위하여 패널에 제출된 증거가 충분하지 않으므로 제5.1조에 일치여부를 검

256) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.105-108.

257) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.110.

토함이 적절하다고 판단하였다.

상소기구는 일본이 패널에게 자국의 품종별 시험요건이 제5.1조에서 요구하는 위험평가로서 ‘1996년도 코드린나방의 병해충 위험평가’(1996 pest risk assessment of Codling Moth: 이하 “1996년 위험평가”라 약함)에 기초하였음을 주장을 지적하였으나, ‘1996년 위험평가’가 품종별 시험요건 또는 위험을 감소하기 위하여 취해질 수 있는 식물위생조치를 논의하거나 언급하지 않았음을 지적하고 살구, 배, 자두 및 모과에 적용되는 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제5.1조에 일치하지 않는다고 평결하였다.²⁵⁸⁾

바. 입증책임의 분배

(1) 일본의 상소

일본은 수착수준(sorption levels)의 결정이 ‘SPS협정’ 제5.6조상의 대체조치라는 결론이 입증책임을 부담하는 당사국에 의하여 주장되거나 증명되지 않은 사실의 판단에 기초함으로써 ‘미국-짚 모직 셔츠와 블라우스 수입에 영향을 미치는 조치사건’의 상소기구가 수립한 입증책임에 관한 원칙을 위배하였다고 주장하였다.²⁵⁹⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 일본의 주장을 받아들여 패널의 결정이 입증책임에 관한 원칙에 일치하지 않았다고 결정하고 수착수준의 결정이 제5.6조상의 요소를 충족한 대체조치라는 패널의 평결을 파기하였다.²⁶⁰⁾

258) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.111-114.

259) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.16.

260) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.131.

사. DSU 제11조

(1) 일본의 상소

일본은 패널에 의한 증거의 적절한 검토가 결여되었고, 패널이 자의적인 방식으로 전문가의 의견을 인용하였으며, 증거의 평가가 모순되어 ‘SPS협정’ 제2.2조에 따른 패널의 평결은 패널에게 제출된 증거를 간과하거나 왜곡하였으므로 패널의 기능에 관한 DSU 제11조에 위배된다고 주장하였다.²⁶¹⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 품종별 시험요건의 ‘SPS협정’ 제2.2조와의 일관성에 대한 검토에 있어서 패널이 DSU 제11조를 위반하였다고 발견하는 데 요구되는 ‘중대한 오류’를 범하였다고 판단하고, 상소기구는 패널이 DSU 제11조의 요건에 위배하여 재량을 남용하지 않았다고 평결하였다.²⁶²⁾

아. 상소기구의 결론 및 권고

상소기구는 i) 사과, 양벚, 넥타린, 호두에 적용되는 일본의 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제2.2조의 의미내에서 충분한 과학적 증거없이 유지되었다는 평결을 지지하고, ii) 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제5.7조의 1문에 일치하여 채택된 잠정조치일지라도 일본이 동조 제2문의 요건을 충족하지 않았다는 패널의 평결을 지지하며, iii) 상품별 실험요건이 일본의 적절한 보호수준을 달

261) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.19.

262) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.142.

성한다는 미국의 주장을 지지할 증거에 대한 검토와 고려는 패널의 사실 평가와 관련되므로 상소기구의 심사범위가 아니라는 결론을 내리고, iv) ‘SPS협정’ 제5.6조의 불일치에 관한 패널의 평결을 파기함에 따라, 제2.2조와 제5.6조간의 패널의 불일치 평결간의 관련성에 대한 문제를 다룰 필요가 없으며, v) 실험 지침(Experimental Guide)에 규정된 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 부속서 B의 1항내의 식물위생규정이며, 일본은 동 규정과 ‘SPS협정’ 제7조와 불일치하게 운영하였다는 패널의 평결을 지지하고, vi) 살구, 배, 자두, 마르멜로에 적용하는 품종별 시험요건은 위험평가에 근거하지 않았으며 따라서 ‘SPS협정’ 제5.1조에 불일치하였다고 평결하였으며, vii) ‘SPS협정’ 제2.2조에 관한 패널의 평결을 지지하므로 ‘SPS협정’ 제8조와 부속서 C의 1(c)항과의 불일치 여부를 다룰 필요가 없다고 결론내리고, viii) 흠착수준의 결정이 ‘SPS협정’ 제5.6조상의 세가지 요소를 충족하는 대안적 SPS조치라고 추정될 수 있으며 패널의 평결을 파기하고, ix) 패널이 살구, 배, 자두 및 마르멜로에 적용되는 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제2.2조와 불일치하다고 그 평결을 확대하는데 법률상 오류가 없으며, 이미 상소기구가 패널의 평결이 ‘SPS협정’ 제5.6조와 불일치하다고 평결했으므로 이 평결의 확대문제는 결정을 하지 않기로 결론내렸으며, x) 패널이 DSU 제11조의 요건을 위반하여 재량을 남용하지 않았다고 결론내렸다.²⁶³⁾

상소기구는 DSB가 상소기구보고서와 상소기구보고서에 의하여 수정된 패널보고서에서 ‘SPS협정’에 일치하지 않는다고 평결된 일본의 ‘품종별 시험요건’을 ‘SPS협정’에 따른 의무와 부합시키도록 일본에 요청할 것을 권고하였다.²⁶⁴⁾

263) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.143.

264) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.144.

6. 판결의 이행

DSB는 1999년 3월 19일 ‘일본-농산물사건’의 상소기구보고서와 수정된 패널보고서를 채택하였다. 미국은 상소기구의 결정에 대한 찬성의 의사를 표시 하면서, 이 사건은 검역조치가 과학에 기초하여야 한다는 중요한 원칙을 수립 하였으며, 보호주의적 조치는 받아들여 질 수 없다는 입장을 표명하였다. 또한 미국은 이 사건에 의하여 미국산 사과와 기타 농산물의 일본에 대한 수출이 연간 500만 달러 이상 증가할 것으로 전망하였다.²⁶⁵⁾

일본과 미국 정부는 1999년 6월 4일 DSB의 권고와 결정의 ‘합리적 이행기간’을 DSB의 패널 및 상소기구보고서의 채택일로부터 9개월 12일 뒤인 1999년 12월 31일로 상호 합의하였다.²⁶⁶⁾

7. 패널 및 상소기구보고서의 의의

‘일본-농산물사건’의 의의는 식물검역분야의 분쟁으로 패널과 상소기구 절차를 거친 최초의 사례로서, 여기에서 도출된 ‘SPS협정’과 관련한 많은 해석 및 적용기준은 향후 식물검역분쟁사례에 있어 중요한 자료로서 활용될 것이라는 점이다.

또한, 동 사건은 ‘SPS협정’ 제2.2조가 단독으로 회원국의 SPS조치의 적법성 판단의 기초로 인용되었다는 점이다.²⁶⁷⁾ ‘SPS협정’이 적용된 ‘EC-호르몬사건’과 ‘호주-연어사건’에서는 제소국이 위험평가에 관한 제5조를 위반하였다고 판정함으로써 과학적 증거에 관한 제2.2조의 위반을 적시할 수 있었다. 특히, 패널과 상소기구는 제2.2조의 ‘충분한 과학적 근거’가 SPS조치와 과학적 증거 간에 ‘합리적 또는 객관적인 관련성’을 의미하며, 그와 같은 측면에서 일본의

265) 최승환·박현석, 전계서, 88면.

266) WTO, WT/DS76/9.

267) 최승환·박현석, 전계서, 91면.

품종별 시험요건은 합리적 관련성이 없다고 평결하였으며, 또한 ‘합리적 또는 객관적인 관련성’은 사안별로 조치의 성격과 과학적 증거의 양 및 질을 포함한 당해 사안의 상황에 달려 있다고 평결하였다.²⁶⁸⁾

동 사건의 또 다른 의의는 과학적 증거가 충분하지 않은 경우에 SPS조치를 잠정적으로 채택하기 위하여 제5.7조를 원용하고자 하는 회원국은 관련 정보를 구하고 합리적인 기간내 당해조치를 재검토할 것이 요구된다는 점이다. 일본은 보다 객관적인 위험평가를 수행하기 위하여 추가적인 정보를 구하지 않았고 합리적 기간 내에 당해 조치를 재검토하지 않았음이 확인되었다.²⁶⁹⁾

결론적으로 ‘일본-농산물사건’은 회원국들이 SPS조치를 실시함에 있어 과학적 증거에 기초하되, SPS조치와 과학적 증거간에 합리적 또는 객관적인 관련성을 유지할 것이 요구되며, 과학적 증거가 불충분하여 SPS조치를 잠정적으로 채택하는 경우에는 객관적인 위험평가를 위해 추가적인 정보를 구하고 합리적인 기간내 그 조치를 재검토해야 함이 확인되었다.

본 사건의 결과와 관련하여 모든 WTO회원국들은 SPS조치의 운영시 품목별이 아닌 품종별 시험요건을 고수하기는 어려울 것이므로 관련 법규나 정책의 개정을 통해 이를 적절히 반영해 나가야 할 것으로 판단된다.

8. 소결

가. 과학적 근거

회원국은 ‘SPS협정’ 제2.2조에 따라 자국의 SPS조치를 취함에 있어 과학적 근거하에 실시해야 할 의무가 있다. 일본은 품종별 시험요건과 관련하여 동일한 소독조치가 다른 품종에 적용되었을 지라도 소독효과에 차이가 있을

268) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.42-8.43.

269) 최승환·박현석, 전게서, 92면.

수 있음을 주장하면서 품종별로 다른 CT積과 LD50에 관한 자료를 제공하였으나, 패널의 전문가들은 그와 같은 수치가 품종별 검역처리의 효과를 비교하는데 사용될 수 있을지에 의문을 제기하고, 비록 그와같은 품종간 통계학적 차이를 보여주는 경우조차 그러한 차이가 생물학적 의미에서 발표되지 않았으며, 그러한 차이가 품종적 차이에 기인하였다는 증거를 패널에 제출하지 않았음을 지적하였다. 그 결과 패널은 그와 같은 전문가의 의견에 기초하여 일본이 제출한 과학적 증거와 품종별 시험요건 사이에 합리적이고 객관적인 관련성이 결여되었음을 이유로 사과, 양뿔, 벡타린, 호두와 관련한 일본의 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제2.2조를 위반하였다고 평결하였다.²⁷⁰⁾

따라서, 회원국들은 식물검역조치를 도입함에 있어 충분한 과학적 증거를 확보하여야 하며, 이를 위하여 i) 해당조치에 대한 과학적 증거나 정보는 과학적인 방법을 통해 획득하여야 하고, ii) 조치를 검토하고 평가하는데 필요한 적절한 분량이나 내용 또는 범위를 가져야 하며, iii) 그 조치와 과학적 증거사이에는 합리적 또는 객관적인 관련성이 있어야 할 것이다.

나. 위험평가

‘SPS협정’ 제5.1조는 회원국들이 자국의 SPS조치를 실시함에 있어 가능한 관련국제기구가 개발한 국제기준에 의해 개발된 위험평가기술을 고려하여 위험평가를 실시할 것을 요구하고 있다. 미국은 일본이 ‘1996년 PRA’를 실시함에 있어 국제기준에 따른 위험평가를 실시하지 않고 단지 문제의 해충인 코드린나방의 중요성에 대해서만 언급하였다고 주장하였다.²⁷¹⁾

이와 관련하여 패널은 일본의 품종별 시험요건이 ‘SPS협정’ 제2.2조를 위반하였다고 평결했으므로 추가적으로 제5.1조와 제5.2조를 위반했는가를 조사할 필요가 없다고 하였다.²⁷²⁾ 이에 대해 상소기구는 그와 같은 패널의 평결에

270) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.38-8.43.

271) 일본-농산물사건 패널보고서, para.4.144.

논리상의 오류가 있음을 지적하고 제2.2조의 위반에 대한 패널의 평결은 사과, 양벚, 넥타린 및 호두에만 적용되는 품종시험요건에만 관련되고, 살구, 배, 자두 및 마르멜로에 적용되는 품종별 시험요건에 대해서 패널이 제2.2조에 일치하지 않는다고 결론을 내리기 위하여 패널에 제출된 증거가 충분하지 않으므로 제5.1조에 일치여부를 검토함이 타당하다고 판단하였다. 상소기구는 일본이 패널에 제출한 '1996년 위험평가'가 품종시험요건 또는 위험을 감소하기 위하여 취해질 수 있는 식물위생조치를 논의하거나 언급하지 않았음을 지적하고 살구, 배, 자두, 마르멜로에 적용된 품종별 시험요건이 'SPS협정' 제5.1조에 위반된다고 평결하였다.²⁷³⁾

따라서 회원국들은 검역조치를 도입하고자 할 경우에는 'SPS협정'과 관련국 체기구에 의해 개발된 국제기준을 고려하여 실시한 위험평가에 근거하여야 한다. 위험평가를 실시함에 있어서는 우려대상 병해충을 구체적으로 명시하여야 하고, 그 병해충의 유입, 정착 및 전파에 따른 잠재적인 생물학적 결과와 가능성을 확인하고 평가해야 하며, 적용되어질 조치에 따른 우려 병해충의 유입, 정착 및 전파 가능성을 평가해야 한다.

다. 잠정적인 조치

회원국들은 'SPS협정' 제5.7조에 따라 충분한 과학적인 증거가 불충분할 경우 입수가 가능한 정보에 근거하여 잠정적으로 식물위생조치를 취할 수 있다. 그와 같은 경우 회원국은 좀더 객관적인 위험평가를 위하여 추가적인 정보를 수집하여야 하고 합리적인 기간내에 잠정조치를 재검토해야 한다. 일본의 경우에는 잠정적인 조치를 취했다 하더라도 추가적인 정보를 획득하기 위해 노력하지 않았으며 또한 합리적인 기간내에 이를 재검토하지 않아 제5.7조를 위

272) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.63.

273) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.111-114.

반하였다고 패널과 상소기구는 평결하였다.²⁷⁴⁾ 아울러, 상소기구는 제5.7조의 잠정식물위생조치를 채택하고 유지하기 위하여 충족되어야 할 4가지 요소로 i) 조치는 ‘관련 과학적 증거가 불충분한’ 상황에서 부여되고, ii) 조치는 ‘이용가능한 적절한 정보에 근거해서’ 채택되며, iii) 조치를 취한 회원국은 ‘좀 더 객관적인 위험평가를 위해 필요한 추가정보를 구해야 하며 iv) 조치를 취한 회원국은 적절한 시간 이내에 조치를 검토해야 하며, 이 요건중 하나라도 충족하지 않을 경우 그 조치는 제5.7조에 위배된다고 결론지었다.²⁷⁵⁾

우리나라의 경우도 외국의 병해충의 유입을 방지하기 위하여 필요한 경우에는 제5.7조를 적극적으로 원용할 필요가 있다. 즉, 특정 병해충이나 농산물에 대한 과학적 정보가 불충분한 경우일지라도 병해충의 유입을 방지하기 위하여 우선 잠정적으로 이용가능한 정보에 근거하여 조치를 취하되, 그와 같은 조치의 도입후에는 위험평가를 위하여 추가적인 정보를 입수하기 위하여 노력해야 하며, 합리적인 기간 내에 이를 재검토해야 할 것이다.

라. 최소한의 무역 제한조치

회원국들은 SPS조치를 도입함에 있어 자국의 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 해야 한다. 이와 관련하여 패널은 ‘SPS협정’ 제5.6조의 각주에 규정된 바와 같이 기술적 경제적 타당성을 고려하여 합리적으로 이용가능하고, 식물위생보호의 적절한 수준을 달성하는 조치이며 품종시험요건보다 무역에 대하여 현저히 덜 제한적인 대체조치가 존재하는 경우 무역 제한적인 조치로 간주된다고 언급하면서, 일본의 경우에는 대체조치로 수확수준을 결정하는 조치가 존재한다고 결정하고 일본의 조치가 ‘SPS협정’ 제5.6조의 의미내에서 요구되는 것보

274) 일본-농산물사건 패널보고서, para.8.59, 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.11.

275) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.89.

다 무역 제한적이라는 평결하였다.²⁷⁶⁾

따라서, 회원국들은 식물검역조치를 취함에 있어 자국의 검역조치가 요구된 것보다 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 하기 위해서는 자국의 적정보호 수준을 달성하면서도 합리적으로 이용가능하며 무역에 대한 제한이 가정 적은 조치를 채택하여야 할 것이다. 또한, 도입코자 하는 검역조치의 내용과 사유를 사전에 상대국 검역기관에게 알리고 필요시 양국 검역기관이 전문가간 또는 실무협의를 통해 상호 만족스러운 해결방안을 모색해 나가는 것이 바람직하다.

마. 입증책임

일본은 패널이 수확수준의 결정은 ‘SPS협정’ 제5.6조 상의 대체조치라는 결론이 입증책임을 부담하는 당사국에 의하여 주장되거나 증명되지 않은 사실 판단에 기초함으로써 ‘미국-짤 모직셔츠와 블라우스 수입에 영향을 미치는 조치사건’의 상소기구가 확립한 입증책임에 관한 원칙에 위배하였다고 주장하였다. 이와 관련 상소기구는 입증책임 규칙상 제5.6조의 요건을 충족하는 대체조치가 존재한다는 ‘일견 위반사건’(prime facie case)을 확립하는 것은 미국의 책임이나, ‘수확수준의 결정’이 그러한 대체조치에 해당된다는 주장은 물론 하지 않았기 때문에 ‘일견 위반사건’은 성립되지 못했으며, 이점에 대한 패널의 사실 확인은 오류라고 평결하였다. 즉, 상소기구는 패널의 사실 확인은 최소한 당사국 일방의 주장 및 논의에 근거해야 함을 명백히 하였다.²⁷⁷⁾

바. 투명성

회원국은 투명성의 확보를 위하여 제·개정되는 모든 위생 및 식물위생규정을 이해당사국이 인지할 수 있도록 신속히 공표해야한다. 이와 관련 일본은

276) 일본-농산물사건 패널보고서, paras.8.102-8.104.

277) 최승환·박현석, 전게서, 89면.

일본의 품종별 실험지침이 의무적인 것이 아니며, 수출국이 여러 가지 소독기준을 선택하도록 하는 지침(guideline)이므로 부속서 B의 1항에 있는 규정은 아니라고 주장하였다. 이와 관련 상소기구는 부속서 B의 1항에 있는 문서의 목록은 성격상 예시적이며, 공표대상은 법률, 명령, 조례에 한정되지 않으며, 그와 성질상 유사한 기타 문서도 포함되며 따라서, 수출국에 대한 실제 영향을 고려해 볼 때, 품종별 시험요건은 법률, 명령, 또는 조례와 유사한 성격의 문서에 해당한다고 평결하였다.²⁷⁸⁾

따라서 회원국들은 무역에 영향을 미칠 수 있는 검역조치를 제·개정할 경우 관련 법률, 명령, 조례, 고시, 지침, 예규 등의 문서를 공표하고, 이해당사국이 이를 사전에 인지할 수 있도록 통보하여야 한다.

278) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.105-108.

제3절 일본-사과 수입에 영향을 미치는 조치사건

1. 개요

“일본-사과수입에 영향을 미치는 조치사건”²⁷⁹⁾(이하 “일본-사과사건”이라 약함)은 미국이 제소국, 일본이 피소국으로 그리고, 호주, 브라질, EC, 뉴질랜드, 대만이 제3당사국으로 참여한 사건으로 일본의 미국산 사과에 대한 화상병(fire blight)과 관련한 식물검역조치가 ‘충분한 과학적 증거’에 관한 ‘SPS협정’ 제2.2조, ‘잠정적인 조치’에 관한 ‘SPS협정’ 제5.7조, 위험평가에 관한 ‘SPS협정’ 제5.1조 및 제5.2조, ‘적정보호수준’에 관한 ‘SPS협정’ 제5.6조 및 ‘투명성’에 관한 ‘SPS협정’ 제7조 및 부록 B에 일치하는지의 여부가 문제되었다.

패널은 일본의 미국산 사과에 대한 검역요건이 ‘충분한 과학적 증거없이’ 유지되어 ‘SPS협정’ 제2.2조에 위반되고, ‘SPS협정’ 제5.7조의 ‘과학적 증거가 불충분한 경우에 이루어지는 잠정적인 조치’에 해당되지 아니하며, ‘SPS협정’ 제5.1조에 따른 위험평가에 근거하지 않았다고 판결하였다.

상소기구는 일본의 미국산 사과에 대한 검역요건이 i) 충분한 과학적 근거없이 유지되고, ii) 과학적 근거가 불충분한 상태에서의 잠정적인 조치 아니며, iii) 위험평가에 근거하지도 않았다는 패널의 판결을 지지하였다.

2. 사실관계

‘일본-사과사건’은 화상병의 유입으로부터 국내의 사과산업을 보호하기 위한 일본의 정책과 관련되어 있으며, 미국은 화상병의 유입가능성을 이유로 미

279) Japan-Measures Affecting the Importation of Apples, Report of the Panel, WT/DS/245/R, 15 July 2003[이하 “일본-사과사건 패널보고서”라 약함], Report of the Appellate Body, WT/DS/245/AB/R, 26 November 2003[이하 “일본-사과사건 상소기구보고서”라 약함].

국산 사과에 대해 일본이 취한 수입검역제한조치에 대해 WTO에 2002년 3월1일 제소했다.²⁸⁰⁾

일본은 1950년 제정된 ‘식물방역법’과 동법 시행령 및 동법 시행규칙 등에 따라 화상병을 포함한 15개 검역병해충이 분포한 국가의 기주식물 수입을 전면 금지하고 있었다. 일본은 그와 같은 수입금지식물에 대해 다음과 같은 관행에 따라 사안별로 검토를 실시하여 수입금지를 해제해 왔다. 즉, 외국정부가 대안적 조치를 제안하고, 제안된 조치의 보호수준이 수입금지와 동등한 보호수준이며, 요구된 보호수준의 달성에 대해 수출국 정부가 입증하는 경우 등의 요건을 충족하는 경우 수입이 허용될 수 있다.²⁸¹⁾

이와 관련 미국은 무발생 지역산 사과의 수출을 조건으로 일본과 협의를 진행해 왔으며, 일본은 1991년부터 1994년까지 미국산 사과에 대한 병해충위험평가를 통해 1994년 8월 10개의 조건부로 수입을 허가했다. 동 조건부 주요 수입허용요건에는 화상병이 발생된 과수원산 사과 수입금지, 수출지정과수원에 대한 연간 3회의 재식용 과수원 주변 500m이내의 완충지역에서 화상병이 발생하면 대일본 수출금지, 수출사과에 대한 수확후 염소처리 등이 포함되어 있다.²⁸²⁾

미국은 상기와 같은 요건들이 ‘1994년 GATT’ 제11조, ‘SPS협정’ 제2.2조, 2.3조, 제5.1조, 제5.3조, 제5.6조, 제6.1조, 제6.2조, 제7조 및 부속서 B, ‘농업협정’ 제14조 등을 위반하였다고 주장하였다. 2002년 3월1일, 미국은 DSU 제11조와 제4조, ‘1994년 GATT’ 제23조, ‘SPS협정’ 제11조 및 제19조 등에 따라 미국산 사과 수입에 대한 제한조치에 대해 일본과 협의를 요청하였다.²⁸³⁾

280) 일본-사과사건 패널보고서, para.1.1.

281) 일본-사과사건 패널보고서, para.2.18.

282) 일본-사과사건 패널보고서, para.2.19.

283) 일본-사과사건 패널보고서, para.1.2.

3. 분쟁대상 조치

화상병(*Erwinia amylovora*)은 일본의 식물검역상 중요한 검역병해충으로 일본의 '식물방역법'은 동 병의 국내유입을 방지하기 위하여 미국을 포함한 동 병이 분포하는 국가로부터 그 기주식물의 수입을 금지하고 있었다. 이에 따라 일본은 미국산 사과를 비롯한 배 등의 묘목과 과실류에 대한 수입을 금지하였으며, 1994년 미국산 사과를 수입금지 해제하면서 화상병과 관련하여 i) 화상병이 검출된 과수원산 사과의 수입금지, ii) 연간 3회 재배지검사, iii) 완충지역 500m이내에서 화상병 발견 과수원 수출자격 박탈, iv) 수출과실에 대한 수확후 염소 소독처리요건 등의 제한 조치를 취하였다.²⁸⁴⁾ 미국은 그와 같은 제한조치가 'SPS협정'과 '1994년 GATT' 및 '농업협정'상의 의무와 일치하지 않는다고 주장하였다.²⁸⁵⁾

화상병은 세균성 병으로 북미, 뉴질랜드, 유럽, 중국 등의 지역에 분포하며, 배, 사과 및 장미과 식물 등의 잎, 줄기, 묵은 가지, 꽃, 열매에 피해를 준다. 피해를 받은 잎은 시들어서 갈색으로 변하거나 흑색으로 변해서 말라 죽는데 마치 불에 타서 화상을 입은 것 같은 증상을 보여 화상병이라 부른다.

화상병은 주로 가지나 줄기의 병환부에서 월동하고 다음해 봄에 곤충(진딧물, 개미, 파리, 벌, 딱정벌레 등)에 의해 매개되며, 날씨가 습할 때는 병환부 표면의 세균점액(ooze)이 누출하여 비바람에 의해 전파되기도 한다.²⁸⁶⁾

284) 일본-사과사건 패널보고서, paras.2.18-2.19.

285) 일본-사과사건 패널보고서 para.1.2.

286) 국립식물검역소, 「식물검역병해충 편람」, 1994, 40면

<표4> 사건일지

일자	수행사항
2002. 04. 08	미국, 협의절차 요청하여 2002.04.18 수행
2002. 05. 07	미국, 패널설치 요청
2002. 06. 03	패널설치
2002. 07. 16	패널구성(Michael Cartland, Christian Haberli, Kath-Ann Brown)
2002. 10. 21-21	패널 1차심리
2003. 01. 16	패널 2차심리
2003. 03. 20	패널 잠정보고서 제출
2003. 06. 25	최종 패널보고서, 당사국 회람
2003. 07. 15	패널보고서 회원국 회람
2003. 08. 28	일본, 장소통보
2003. 10. 13	상소기구심리
2003. 11. 26	상소보고서 회람
2003. 12. 10	상소보고서 채택

*출처 : ‘일본-사과사건’ 패널보고서 및 상소기구보고서를 참조하여 필자가 재작성.

4. 당사국의 주장과 패널평결 분석

가. 입증책임

(1) 일본의 주장

일본은 화상병이 분포하고 있는 수출국가인 미국이 화상병에 대한 보다 많은 정보를 갖고 있으므로 미국에게 입증책임이 있다고 주장하였다. 그밖에, 일본은 미국이 제2.2조상의 청구를 하기 위해서는 과학적 증거의 불충분성을 적극적으로 입증해야 한다고 주장하였다.²⁸⁷⁾

(2) 미국의 주장

미국은 일본의 화상병 관련 조치가 i) 충분한 과학적 증거없이 유지되고, ii) 여건에 적절한 위험평가를 실시하지 않았으며, iii) 일본의 적정보호수준을 달성하기 위해 필요한 최소한의 무역 제한조치가 아니며, iv) ‘SPS협정’ 7조 부속서 B에 따른 통보를 하지 않았음과 성숙하고 병징없는 사과는 화상병의 전염경로가 아니며 일본의 조치는 정당성이 없음에 관한 과학적 증거를 제출하였다고 주장하였다.²⁸⁸⁾

(3) 패널의 평결

패널은 이러한 일본의 주장을 기각하면서 수출국의 보다 많은 전문성이 자동적으로 입증책임을 전환시키는 요인으로 볼 수 없다고 판정하였다. 패널은

287) 일본-사과사건 패널보고서, paras.7.1-7.5, 8.44-8.46.

288) 일본-사과사건 패널보고서, para.4.34.

일본이 제3국에서 화상병에 대한 연구작업을 수행할 수 있었을 것이라고 지적하였다.²⁸⁹⁾

패널은 문제의 조치가 충분한 과학적 증거에 의해 지지되지 않음을 증명하기 위한 과학적 연구나 보고서가 없는 것을 추정하게 한다고 판단하였다. 그래서, 일본이 이러한 추정을 반박하는 증거를 제출하면 패널은 관련 증거를 심사해야 할 것이라고 지적하였다. 패널은 제5.7조를 원용하는 당사국으로서 일본에게 입증책임이 있다고 판정하였다.²⁹⁰⁾

나. 충분한 과학적 증거없이 유지 : SPS협정 제2.2조

(1) 골자

회원국은 위생 및 식물위생조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위내에서 만 적용되고, 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 증거없이 유지되지 않도록 보장한다. 단, 5조7항에 규정된 사항은 예외로 한다.

(2) 미국의 주장

미국은 수입상품 즉 성숙한 사과 과실은 화상병을 전염하였거나 또는 화상병의 유입경로였음에 관한 과학적 증거가 없으며, 일본의 조치가 충분한 증거없이 유지되고 있기 때문에 ‘SPS협정’ 제2.2조에 위반된다고 주장하였다.²⁹¹⁾

289) 일본-사과사건 패널보고서, paras.7.1-7.5, 8.44-8.46.

290) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.106, 8.108, 8.212.

291) 일본-사과사건 패널보고서, para.4.48.

(3) 일본의 주장

일본은 미국이 증거자료로 제시한 반 데르 츠벳(van der Zwet)의 논문(1990)과 톰슨(Thomson)의 서한이 시험당시의 사과가 성숙(mature)사과인지 또는 미성숙(immature)사과를 명확히 구분해서 사용하지 않았음을 지적하였다.²⁹²⁾

일본은 과실을 통한 화상병의 유입위험도와 관련하여 과학적 증거가 반드시 직접적일 필요는 없다고 하면서 화상병은 미국에서 뉴질랜드(1919년), 영국(1957년), 이집트(1957), 미국 본토에서 하와이(1965)로 전파되었으며, 그 경로는 밝혀진 바 없으나 이는 과실을 통한 전파도 배제할 수 없는 것을 의미한다고 주장하였다.²⁹³⁾ 또한 화상병균의 생태, 특성, 생존도와 관련하여 화상병균은 광범위한 온도 범위에서 생존이 가능하고, 혐기상태에서도 생존이 가능하며, 탄수화물원으로 포도당, 과당 등을 이용할 수 있으므로 과실 내부 또는 표면에서 생존할 가능성이 있다고 주장하였다.²⁹⁴⁾

또한 일본은 반 데르 츠벳 등의 논문(1990)에서는 사과의 내부에서도 화상병균이 검출되었다고 발표한 것과 관련하여 반 데르 츠벳은 그 사과들이 미성숙사과였다고 진술하였지만 다른 공동저자들은 다른 논문에서 그사과가 성숙된 사과였음을 언급하였으며, 과실표면 특히 방제가 어려운 성숙하고 병징없는 사과과실의 꽃받침(calyx) 부분에서 병원균이 검출된 사례가 있음을 주장하였다.²⁹⁵⁾

292) 일본-사과사건 패널보고서, para.4.51. 반 데르 츠벳 등은 그의 논문에서 “웨스트버지니아주산 성숙한 Rome Beauty종 사과는 37-121일간의 저온 저장후 내부에서 화상병징이 나타났으며, 웨스트버지니아주에서 7-8월에 수확된 병징없는 Red Rome종 사과의 21%이상이 내생형 세균(endophytic bacteria)을 가졌으며, 지리적인 조사결과, 화상병균은 유타주에서 7-9월중에 채취된 병징없는 14개의 사과 과실에서 검출되었다”고 보고하였으나, 유타주립대학교수인 톰슨과의 서신에서는 실험당시 사용된 과실은 미성숙 과실이었다고 언급하였다. 일본-사과사건 패널보고서, paras.4.92-4.93.

293) 일본-사과사건 패널보고서, para.4.68.

294) 일본-사과사건 패널보고서, para.4.92.

295) 일본-사과사건 패널보고서, para.4.104.

결론적으로, 일본은 내부에 감염된 세균은 검사, 소독 등의 조건으로는 검출될 수 없으므로 재배단계에서 관리방안이 필요하며, 무발생 지역 및 완충지역의 설정은 화상병 분포국에서의 재배중 관리방안이라고 주장하였다. 또한, 일본의 조치는 ‘IPPC’의 국제기준의 하나인 ‘종합적 관리’²⁹⁶⁾(systems approach)에 적합하며, 무발생 포장임을 증명하기 위하여 재배지에서의 3회 검사 및 과실의 수송, 세척 및 선별 중 감염가능성을 제거하기 위하여 수확 후 염소처리가 실시되어야 함을 주장하였다.²⁹⁷⁾

(4) 패널의 평결

패널은 어떤 사항이 ‘실질적으로’ 입증되어야 하는가와 관련하여 다음의 5가지 요소를 평가할 것이라고 언급하였다. 즉, i) 선결적 사안으로서 성숙하고 병징없는 사과과실의 개념이 과학적으로 지지되고 있는가와 문제의 조치에 대한 검토를 성숙하고 병징없는 사과로 적용을 제한하는 것이 적절한가, ii) 성숙한 사과 과실은 감염될 수 있는가, iii) 내부서식 세균은 성숙한 과실에서 발견될 수 있는가 iv) 성숙한 사과 과실은 내부서식 세균이 숨을 수 있는가, v) 내부서식 또는 외부서식 세균이 숨어 있는 감염된 사과 과실이 화상병 전염경로를 완성시킬 수 있는가, 즉, 세균은 상업적인 취급, 보관 및 수송에서 살아남을 수 있는가와 일본에 일단 들어와서 기주식물에 세균을 전파할 수 있는가가 그것이다.²⁹⁸⁾

충분한 과학적 증거의 존재 또는 부존재를 증명하는 방법에 관하여 패널은 ‘과학적 증거’와 ‘충분한’이라는 두 가지 용어의 의미를 고려하였다. ‘과학적’이라는 용어에 대해 패널은 ‘과학적 방법’을 통해 증거를 수집하는 것이며, 과학

296) ISPM No. 14, ‘The Use of Integrated Measures in a Systems Approach for Pest Risk Management’.

297) 일본-사과사건 패널보고서, paras.4.107-4.109, 4.122-4.126.

298) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.89.

적 방법을 통해 습득되지 않은 정보를 배제해야 한다고 해석하였다. ‘증거’라는 용어에 대해, 패널은 협상에 참여자들이 ‘어떤 자료’를 의미하는 것으로 사용하였다면 정보란 용어를 사용할 수 있었을 것이라고 지적하였다. 따라서, ‘과학적 증거’라는 용어는 ‘불충분하게 구체화된 정보’ 뿐만 아니라 ‘입증되지 않은 가설’을 모두 배제하는 것이다, 따라서 패널은 과학적이라고 판단 될 수 있는 모든 관련 증거를 고려할 것이며, 과학적인 한 ‘적절한 선행적 간접증거’를 배제하지 않을 것이라고 판정하였다.²⁹⁹⁾

‘충분한’이라는 용어와 관련하여 패널은 ‘일본-농산물사건’에서의 상소기구 판단을 인용하면서 ‘충분한’의 통상적인 의미는 ‘특정목적이나 목표에 적절한 양과 정도 및 범위에 관한 것’이라고 판단하였다. 즉 ‘충분성’이라는 용어는 위생 및 검역조치와 과학적 증거 간에 충분하고 적절한 관련성의 존재를 요구하는 ‘관계적 개념’(relational concept)이라고 판단하였다. 따라서 패널은 사과수입의 규제와 관련된 과학적 증거 간에 ‘적절한 관련성’(adequate relationship)이 요구되며, 적절한 관련성은 양자간에 ‘합리적 또는 객관적인 관련성’(rational or objective relationship)을 요구한다고 판정하였다.³⁰⁰⁾

패널은 ‘SPS협정’ 제2.2조의 법률적 검토를 수행하기 전에 실질적으로 증명되어야 할 것의 내용에 대해 검토하고, 성숙하고 병징없는 사과에서 외부서식 세균이 발견될 수 있음을 암시하는 과학적 증거가 있지만 심하게 화상병이 발생한 과수원에서 외부서식세균에 감염된 과실의 숫자는 ‘매우 적은 정도’(very small percentage)였으며, 이런 유형의 세균이 실제로 기주식물에 병을 전파할 수 있는지에 대해서는 명확하지 않다고 언급했다. 패널은 전문가들의 의견을 듣고 나서 사과를 통한 화상병의 전염경로가 완성될 가능성에 대해 ‘무시할 만한’(negligible) 위험이라고 판단했다. 패널은 성숙하고 병징없는 사과 과실에 대해서는 감염된 사과는 상업적인 취급, 보관 및 수송단계를 통하여 생존할 수 있는 세균이 숨을 수 있으며 따라서, ‘취급의 실수 또는 불법적인 행위’

299) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.91-8.99.

300) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.113-8.118.

로 일본으로 수출될 위험성은 있다고 결론지었다.³⁰¹⁾

이와 같은 결론을 토대로 패닐이 입수가 가능한 정보에 입각해 볼 때 비록 약간의 오염가능성은 전적으로 배제할 수 없지만 사과가 일본내에서 화상병의 도입·정착 및 확산의 경로로 이용될 것 같다는 사실 확인에는 ‘충분한 과학적 근거’가 없다고 패닐은 판정하였다.³⁰²⁾

또한, 패닐은 2.2조와의 부합성 여부에 관해 입수가 가능한 과학적 증거와 문제의 조치 간에 합리적 관련성이 있는 지 여부를 검토하였다. 패닐은 하나 이상의 어떤 조치의 요소가 문제의 위험에 관한 적절한 과학적 증거에 의해 정당화되지 않는다면 ‘충분한 과학적 증거 없이’ 유지되는 것으로 간주되어야 한다고 언급하면서, 일본의 조치가 확인된 위험과 비례하지 않는다고 판정하였다. 특히, i) 500m이내 완충지대(buffer zone)이내에서 화상병이 발견될 경우의 수입금지, ii) 연간 3회 수출과수원에 대한 검사 실시요건은 과학적 증거와 합리적 관련성이 없다고 판정하였다. 특히, 완충지역요건은 수입에 따른 그 병의 유입방지를 목적으로 하는 것이 아니라 통상 ‘박멸목적’으로 취해지는 조치라고 판정하였다. 또한 패닐은 비록 문제의 조치가 효과적이라고 하더라도 수출시 당해 과실이 화상병에 감염되지 않았음을 보장하기 위한 다른 요건들이 있음을 고려해 볼 때 일본의 조치는 과도한 것이라고 판정하였다.³⁰³⁾

결론적으로 패닐은 문제의 조치가 확인된 위험에 명백히 비례하지 못하며 (clearly disproportionate), 충분한 과학적 증거에 의해 지지되지 못한다고 평결하였다. 따라서, 패닐은 잠정적으로 동 조치는 전반적으로 ‘SPS협정’ 제2.2조의 의미내에서 ‘충분한 과학적 증거없이 유지’되었다고 결론내렸다. 그렇지만, 패닐은 제5.7조의 적용성에 대한 심사를 완료하기까지는 제2.2조 위반에 대한 최종 판정을 유보할 것이라고 지적하였다.³⁰⁴⁾

301) 일본-사과사건 패닐보고서, paras.8.144-8.161.

302) 일본-사과사건 패닐보고서, para.8.176.

303) 일본-사과사건 패닐보고서, para.8.177.

304) 일본-사과사건 패닐보고서, paras.8.198-8.201.

다. 잠정적 조치 : SPS협정 제5.7조

(1) 골자

관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 식물위생에 대한 정보를 포함한 입수 가능한 적절한 정보에 근거하여, 잠정적으로 위생 또는 식물위생조치를 채택할 수 있다. 이러한 경우, 회원국은 좀더 객관적으로 위험을 평가하고 이에 따라 합리적인 기간 내에 위생 또는 식물 위생조치를 재검토하기 위하여 필요한 추가정보를 수집하기 위하여 노력한다.

(2) 일본의 주장

일본은 수입금지조치가 충분한 과학적 증거없이 유지되고 있다고 패널이 관정할 경우 제5.7조상의 '잠정적 조치'로 간주될 수 있다고 주장하였다.³⁰⁵⁾

(3) 미국의 주장

미국은 제5.7조상의 '잠정적 조치'는 '적절한 과학적 정보가 불충분한 경우'에만 부과되어야 함을 주장하면서 일본은 관련 과학적 증거가 불충분함을 입증하지 않았다고 주장하였다.³⁰⁶⁾

(4) 패널의 평결

패널은 '일본-농산물사건'의 상소기구가 제5.7조상의 잠정적인 조치의 요건에 부합하기 위한 4가지의 요소 즉 i) 조치를 과학적 증거가 불충분할 때 부

305) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.203.

306) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.204.

과, ii) 이용가능한 적절한 정보를 채택, iii) 보다 객관적인 위험평가를 위하여 필요한 추가적인 정보 추구, iv) 합리적인 기간 내 조치를 재검토해야 함을 언급하고, 4가지 요건중 하나라도 충족되지 않을 경우에 문제의 조치는 제 5.7조에 위반된다고 하였음을 고려하였다. 패널은 이들 4가지 요건 중 첫 번째 요건이 충족되지 않았으며, 제5.7조의 요건은 공통으로 적용되어야 할 사항이므로 문제의 위생조치가 제5.7조상의 잠정적 조치라는 사실을 일본이 입증하지 못했다고 평결하였다.³⁰⁷⁾

(5) SPS협정 제2.2조에 대한 최종판정

일본의 조치가 제5.7조에 따른 잠정적인 조치가 아닌 것으로 평결되었으므로, 패널은 충분한 과학적 증거없이 수입금지조치를 유지함으로써 일본이 제 2.2조를 위반하였다고 평결하였다.³⁰⁸⁾

라. 위험 평가 : SPS협정 제5.1조 및 제5.2조

(1) 골자

회원국은 자기나라의 위생 또는 식물위생조치가 가능한 한, 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가기술을 고려하여 인간, 동물 또는 식물의 생명이나 건강에 대한 위험평가에 근거하도록 보장한다(제5.1조).

위험평가에 있어서 회원국은 이용가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산 방법, 관련 검사, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생률, 병해충 무발생 지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 기타 소독처리를 고려한다(제5.2조).

307) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.221-8.222.

308) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.224.

(2) 미국의 주장

미국은 일본의 '1999년 PRA'가 화상병의 일본내 유입, 정착, 전파 가능성을 평가하지 않았으며, 특히 사과와 관련된 과학적 증거에 초점을 두는데 실패했기 때문에 'SPS협정' 제5.1조 및 제5.2조를 동 규정을 위반하였다고 주장하였다.³⁰⁹⁾

(3) 일본의 주장

일본은 미국의 주장에 근거가 없으며, '1999년 PRA'가 이용가능한 증거를 반영했고 현행의 식물검역요건을 합리적으로 지지해 주고 있으며, 또한 이론상의 가능성이 아닌 사과 과실을 통한 화상병의 유입 및 전파 가능성을 포함하고 있다고 주장하였다.³¹⁰⁾

(4) 패널의 평결

패널은 제5.2조는 위험평가 실시에 관한 제5.1조에 포함된 일반적인 의무이므로 검토를 별도로 하지 않고 제5.1조와 같이 실시하였다.³¹¹⁾ 패널은 관련규정에 따라 위험 평가가 i) 적용될 수 있는 위생 및 검역조치에 따라 수입회원국의 영역 내에서 해충 또는 질병의 유입, 정착 또는 전파와 이와 관련된 잠재적인 생물학적 경제적 결과의 가능성을 평가하였는지('SPS협정' 부속서 A의 4항), ii) 여건에 따른 적절한 것인지, iii) 관련 국제기구에 의해 개발된 위험 평가기술을 고려하였는지를 심사하였다.

패널은 두 번째와 세 번째 요건이 전체 평가를 좌우한다고 지적하면서 두

309) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.228, 8.254.

310) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.255.

311) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.232.

번째 요건부터 검토하였다. 위험평가가 ‘여건에 따른 적절한 것인지’에 대해 패널은 문제의 조치가 ‘위생조치’이며 ‘식물의 건강과 생명’에 관한 위험이기 때문에 위험평가는 여기에 초점을 두어야 한다고 판단하였다. 또한 패널은 관련된 ‘여건’이란 일본이 ‘화상병이 없는’ 지역임을 고려한다는 것과 화상병이 유입될 경우 일본의 특이한 기후적 조건이 화상병의 전파에 유리한 환경을 조성한다는 사실을 지적하였다.

‘관련국제기구에 의해 개발된 국제적인 위험평가 기술’에 관하여 패널은 ‘고려하였는지’(taken into account)란 용어는 ‘입각한’(based on) 또는 ‘부합되는’(in conformity with)이란 용어와 구별됨을 지적하였다. 따라서 패널은 그러한 기술은 적절히 고려되어야 한다는 의미이지, 그들 각각 및 모든 측면을 존중하지 않았다고 해서 그러한 위험평가에 입각한 조치 그자체가 필연적으로 제5.1조를 위반한 것을 의미하는 것은 아니라고 판정하였다.³¹²⁾

이어서 패널은 ‘호주-연어사건’에서와 같이 위험평가지 고려해야 할 세 가지 요소를 지적하였다. 즉, 패널은 위험평가지 i) 회원국이 자국영역 내에서 유입, 정착 또는 전파를 방지하고자 하는 질병과 이와 관련된 잠재적인 생물학적·경제적 결과를 확인하고, ii) 질병의 유입, 정착 또는 전파 및 이와 관련된 잠재적인 생물학적·경제적 결과의 가능성을 평가하고, iii) 적용되어야 할 위생 및 검역조치에 따라 수행되어야 할 질병의 유입, 정착 또는 전파가능성에 대한 평가를 요구한다고 언급하면서, 일본의 조치는 상기 요건 중 두 번째 즉, 화상병의 유입, 정착 또는 전파가능성을 평가하지 못했으며, 특히 문제의 제품과 위험 출처간의 관련성에 대한 ‘특정성’(specificity)이 결여되어 있고, ‘1999년 PRA’는 화상병을 포함한 다양한 병해충을 언급하고 있으므로 충분히 특정적이지 못하다고 판정하였다.³¹³⁾

또한 패널은 세 번째 요건과 관련하여 일본이 기존조치외의 다른 대체적 조치들을 적절히 고려하지 못하였으며 ‘1999년 PRA’에는 적용될 수 있는 개별

312) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.241.

313) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.250.

조치들이 고려되고 언급되었지만, 간략한 결론이 기술되었을 뿐 이라고 지적하였다. 패널은 일본의 '1999년 PRA'가 제5.1조와 부속서 A의 4항에 의한 위험평가 요건을 충족시키지 못했으므로 일본의 조치가 위험평가에 입각하지 않았다고 평결하였다.³¹⁴⁾

마. 최소한의 무역 제한적인 조치 : SPS협정 제5.6조

(1) 골자

위생 또는 식물위생보호의 적정수준을 달성하기 위하여 위생 또는 식물위생조치를 수립 또는 유지하는 때에는 회원국은 기술적 경제적인 타당성을 고려하여, 동 조치가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 보장한다.

(2) 미국의 주장

미국은 일본의 조치가 적정보호수준을 달성하기 위해 요구되는 것보다 '더 무역 제한적'이라는 점에서 제5.6조에 위반된다고 주장하면서 4가지의 대안, 즉, i) 수출화물에 대한 화상병 무발생 증명, ii) 워싱턴주나 오레곤주에서 재배된 성숙하고 병징없는 과실의 수입, iii) 감염원으로부터 적어도 10m이상 떨어진 곳의 성숙하고 병징없는 과실 수입, iv) 수입과실을 염소로 소독처리하는 것을 제시하였다.³¹⁵⁾

314) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.281-8.289.

315) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.293-8.294.

(3) 일본의 주장

일본은 성숙하고 병징없는 사과과실의 수출이 일본의 적정보호수준을 달성하는 것이 아니며 미국이 주장한 4가지의 대안은 과학적 증거가 없다고 주장하였다.³¹⁶⁾

(4) 패널의 평결

패널은 ‘호주-연어사건’의 상소보고서를 인용하면서, 분쟁에 대한 긍정적이고 효과적인 해결을 확보하기 위하여 분쟁해결기구가 충분히 정확한 권고와 판정을 내리는 데 필요한 심사를 수행하여야 한다고 지적하였다. 본 사건에서 패널은 문제의 조치를 ‘전반적으로’ 심사하는 것이지 특정요소만을 심사하는 것이 아니라고 판단하였다. 이미 일본은 제2.2조를 위반하였기 때문에 동조치는 더 이상 유지될 수 없다고 판정하였다. 따라서 패널은 제5.6조상의 판정은 법적 암시라는 측면에서 여하한 것도 추가하는 것이 아니라고 판정하였다. 이러한 관점에서 패널은 제5.6조상의 청구를 소송경제상의 이유로 심사하지 않기로 결정하였다.³¹⁷⁾

바. 위생 및 검역조치의 변경 통보 : SPS협정 제7조 및 부속서 B의 5항

(1) 골자

회원국은 부속서 B의 규정에 따라 자국의 위생 및 검역조치의 변경을 통보하고, 자국의 위생 및 검역조치에 관한 정보를 제공한다(제7조).

316) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.296-8.297.

317) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.303-8.304.

실질적으로 국제표준과 동일하지 아니하면서, 동규정이 다른 회원국의 무역에 ‘중대한 영향’을 미치는 경우에는 위생 및 검역조치를 사무국을 통하여 규정의 목적과 합리적 이유에 관한 간략한 지적과 함께 대상품목을 다른 회원국에게 통보하도록 규정하고 있다(부속서 B의 5항).

(2) 미국의 주장

미국은 화상병 조치의 변경을 1995년 1월에 ‘SPS협정’이 발효된 이후 통보하지 않음으로써 동 협정 제7조와 부속서 B를 위반하였다고 주장하였다. 일본은 특히 1997년 3월 10일 공포된 농림수산성 고시353호 ‘미국산 사과에 대한 세척’(이하 “사과 세척”이라 약함)에 의해 시행된 변경을 일본의 화상병 규정을 개정하고 국제표준에 입각하지 않은 규제조치를 취했기 때문에, WTO사무국을 통해 관련 회원국에 통보했어야 했다고 주장하였다.³¹⁸⁾

(3) 일본의 주장

일본은 1995년 ‘SPS협정’ 발효후 화상병 조치에 관한 실질적인 변경이 없었다면서 미국의 주장을 반박하였다. 또한 일본은 1997년 4월 1일자 수입금지병의 하나로 화상병을 지정하였음을 통보하다고 언급하면서, 1997년의 일본의 사과세척 개정고시가 화상병의 지정에 따른 규정의 기술적인 수정(technical rephrasing)이며, 화상병에 대한 식물검역요건을 어떠한 방법으로 개정한 것이 아니라고 주장하였다.³¹⁹⁾

318) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.305-8.306.

319) 일본-사과사건 패널보고서, para.8.307.

(4) 패널의 평결

패널은 통보와 관련하여 소를 제기한 당사자가 충분한 증거를 제공하여야 함을 지적하면서, 새로운 규정이 이전의 규정과 다른 점을 미국이 구체적으로 명시하지 못했으므로 제7조와 부속서 B에 관해 일견 위반사건을 확립하지 못했다고 평결하였다.³²⁰⁾

5. 상소기구의 평결 분석

가. 패널의 권한

(1) 미국의 상소

미국은 단지 ‘성숙하고 병징없는’ 사과에 관련되어 있기 때문에, 패널이 이러한 확인된 상품 이외의 것과 관련된 조치를 분석하는 잘못을 범했으며, 미성숙 사과와 미국 수출관리절차와 관련하여 분석을 실시하고 판정을 하는 것은 패널의 권한을 초과했다고 주장하면서, 상소기구가 “패널의 법적 판정을 번복하고, 패널의 진술은 법적 효력이 없는 상태에서 유래되었다”고 판정해 줄 것을 요청하였다.³²¹⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 패널의 구성목적 즉, ‘화상병 또는 화상병의 원인균과 관련하여 미국 사과 수입을 제한하는 조치’가 i) 미국에서 생산된 사과 과실에 적용되지 성숙하고 병징없는 상태에 한정된 것은 아니며, ii) 미국의 요청이 ‘미

320) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.316-8.318.

321) 일본-사과사건 패널보고서, paras.130-132.

국산 사과'로 언급하였으므로 패널의 임무가 성숙하고 병징없는 사과에 한정되지 않는다고 결론지었다. 또한, 미국이 미성숙 사과에 대한 요청을 하지 않았기 때문에 패널이 미성숙사과에 대한 평결 및 결론을 도출할 권한이 없다고 주장한 건에 대해서, 상소기구는 제소국이 요청한 것과 관련되고 피소국이 제기한 사실에 대한 논쟁 및 주장에 대해 평결을 내리고 결론을 도출할 권한을 패널이 가지고 있으므로 본 건과 관련한 패널의 권한 내에서 이루어진 정당한 행위라고 평결하였다.³²²⁾

마지막으로, 미국은 성숙하고 병징없는 사과의 수출을 금지하기 위한 미국의 관리요건 준수를 확실하게 할 미국 절차의 실패 또는 미국의 수출관리 절차에 대한 증거가 없는 상태에서 패널이 감염된 사과가 일본으로 수입될 수 있다는 사과 선별과정에서의 실수 또는 불법에 의한 위험을 합법적으로 검토하고 결론지을 권한이 없다는 주장에 대해 상소기구는 패널이 일반적인 취급 부주의 또는 불법행위에 근거하여 적용하였으며, 그와 같은 위험의 성격과 식물검역검사가 100%의 유효성을 보장하는 것이 아니라는 전문가들의 의견을 고려하여 증거가 없다는 미국의 주장을 기각하고 패널은 미성숙사과를 포함한 모든 미국의 사과와 관련한 평결을 내리고 결론을 도출한 권한을 가지고 있다고 평결하였다.³²³⁾

나. 과학적 증거

(1) 일본의 상소

일본은 패널이 'SPS 협정' 제2.2조에 관한 미국의 주장을 검토할 때, 감염 과일 또는 성숙하고 병징없는 사과에 적용되고 있는 일본의 조치가 충분한 과학적 증거없이 유지되고 있다고 결론 내린 것에 잘못이 있다고 지적하면서 패

322) 일본-사과사건 패널보고서, para.133.

323) 일본-사과사건 패널보고서, paras.137-140.

널의 결정번복을 요청하였다. 특히, 일본은 감염된 과일 또는 성숙하고 병징없는 사과를 통한 화상병 전염경로 완결의 위험에 관한 제2.2조상의 ‘일견 명백한 사건’(prima facie case)을 설정하기 위해서는 미국이 i) 감염된 사과가 일본으로 수출된다 하더라도 경로가 완결되지 않으며, ii) 그 위험에 대한 일본의 과학적 근거가 문제의 조치에 대해 불충분함을 증명해야 하는데 패널은 그러한 증명의무를 일본에 있다고 전제했기 때문에 그와 같은 실수를 했다고 주장하였다.³²⁴⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 ‘성숙하고 병징없는 사과이외의 사과’와 ‘성숙하고 병징없는 사과’에 대해 검토를 실시하였다. ‘성숙하고 병징없는 사과이외의 사과’에 대해서는 다음과 같은 이유로 패널의 결정을 지지하였다. 첫째, 미국이 제기한 요청은 일본의 조치가 미국에서 일본의 수출된 성숙하고 병징없는 사과들에 적용되는 정도에 대한 충분한 과학적 근거없이 유지되었으며, 일견 명백한 사건을 증명하는데 요구되는 것은 제소국에 의해 제기된 요청의 성격 및 범위에 반드시 영향을 주는 것이며, 제소국은 요구하지 않은 주장을 증명할 필요는 없다. 둘째, 패널은 미국에서 일본으로 통상 수출되는(normally exported) 상품은 ‘성숙하고 병징없는 사과’이며, ‘성숙하고 병징없는 사과이외의 사과’가 실제 일본으로 수입될 수 있는 것은 인간 또는 기술적인 실수 또는 불법행위로 인하여 일어날 수 있는 위험이라고 지적했고, 전문가들은 취급 부주의 또는 불법행위들은 ‘작은’(small) 또는 ‘논쟁할 만한’(debatable) 위험이라고 언급했다. 상소기구는 그러한 위험의 특성을 고려하여 패널이 단지 성숙하고 병징없는 사과 과실에 근거한 논쟁을 통해 미국이 ‘SPS협정’ 제2.2조에 위반하여 일견 명백한 사건을 증명할 수 있다고 간주하는 것은 잘못이 없다고 판단하였다. 셋째, 기록에는 취급 부주의 또는 불법행위로 인하여 ‘성숙하고 병징없는 사과이

324) 일본-사과사건 패널보고서, para.17.

외의 사과'가 미국에서 일본으로 수출되었음을 나타내는 증거가 없었다고 상소기구는 결론지었다.³²⁵⁾

또한 상소기구는 'SPS협정' 제2.2조상의 '충분한'이라는 용어는 '합리적 또는 객관적인 관계'를 의미하며, SPS조치와 과학적 증거간의 합리적 관계는 문제의 조치의 성격 및 과학적 증거의 질이나 양을 포함한 사건의 특정한 환경에 달려 있다고 판단했다. 따라서, 상소기구는 그와 같은 접근방법을 이용하여 사과 과실이 일본에서 화상병의 유입, 정착 또는 전파경로로서 역할을 할 것 같지 않으며, 일본의 조치가 이용가능한 과학적 증거의 근거로 확인된 위험과 '합리적 또는 객관적인 관계'가 없어 '충분한 과학적 증거없이' 유지되고 있다는 패널의 평결을 지지하였다.³²⁶⁾

다. 잠정적인 조치

(1) 일본의 상소

일본은 패널이 제5.7조를 너무 좁게 해석하고 그로 인해 미국산 사과의 화상병이 일본에 있는 식물에 전염될 위험성을 제5.7조에서 요구한 바와 같이 '적절한 과학적 증거가 불충분한 경우'를 구성하지 않는다는 결정에 대해 항소하였다. 특히 일본은 제5.7조가 '새로운 불확실성' 뿐만 아니라 '미해결된 불확실성'의 상황도 다루려는 의도가 있으므로 본건에서 패널이 200년 동안의 화상병에 대한 경험에도 불구하고 감염된 과일의 선적 위험에 관해 '미해결된 불확실성'이 남아 있음을 확인했음에도 이를 고려하지 않았다고 주장하였다. 또한, 패널이 제5.7조상의 임시조치를 위한 4개의 전제 조건 중 첫 번째(관련 과학적 증거가 불충분함) 조건만을 검토하여 부합되지 않는다고 결정하였는바, 나머지 3개도 충족여부를 조사해야 한다고 주장하였다.³²⁷⁾

325) 일본-사과사건 패널보고서, paras.159-160.

326) 일본-사과사건 패널보고서, para.164.

327) 일본-사과사건 패널보고서, paras.29-38.

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 ‘일본-농산물사건’에서의 상소기구의 결정³²⁸⁾을 고려하면서, 관련 과학적 증거의 불충분성에 대하여 미국이 제시한 증거는 부속서 A에 정해진 위험평가를 실시하는데 양적 및 질적인 의미로 이용가능한 과학적 증거가 충분하므로 일본의 주장과 같이 제5.7조의 의미에서 관련 과학적 증거가 불충분하지 않다는 패널의 결론을 지지하였다. 아울러 다른 3가지 요건에 대한 검토를 완결해 달라는 일본의 요구에 대해서도 제5.7조의 4가지 요건이 공통적으로 충족되어야 하며 그중 하나를 충족하지 못했을 경우 자동으로 제5.7조에 위배되므로 검토할 필요가 없다고 평결하였다.³²⁹⁾

상소기구는 일본이 주장한 ‘과학적 불확실성’에 대하여 제5.7조의 적용은 과학적 불확실성의 존재에 의해 발동되는 것이 아니라 ‘과학적 증거의 불충분성’(insufficiency of scientific evidence)에 의해 발동되는 것이며, 과학적 증거가 불충분한 것과 과학적 불확실성의 두 개념을 상호 교환해서 사용할 수 없다고 결론지었다.³³⁰⁾ 또한 일본이 미국은 200년 동안의 연구와 경험에 근거한 제5.7조의 적용에 대해 어떠한 반대를 하지 않았기 때문에 패널이 200년의 연구와 경험에 근거하여 판정할 권한이 없다고 주장한데 대해, 상소기구는 패널의 언급은 논쟁에 있어 적절했으며, 패널에 제출한 증거에 근거했다면서 일본의 주장을 받아들이지 않았다.³³¹⁾

328) ‘일본-농산물사건’에서 상소기구는 제5.7조의 잠정식물위생조치를 채택하고 유지하기 위하여 충족되어야 할 4가지 요소로 i) 조치는 관련 과학적 증거가 불충분한 상황에서 부여, ii) 조치는 이용가능한 적절한 정보에 근거해서 채택, iii) 조치를 택한 회원국은 ‘좀더 객관적인 위험평가를 위해 필요한 추가정보를 구하며 iv) 조치를 채택한 회원국은 적절한 시간 이내에 조치를 재검토를 언급하였으며, 이 요건중 하나라도 충족하지 않을 경우 그 조치는 제5.7조에 위배된다고 결론지었다. 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.89.

329) 일본-사과사건 상소기구보고서, para.188.

330) 일본-사과사건 상소기구보고서, para.184.

331) 일본-사과사건 상소기구보고서, paras.186-187.

라. 위험평가

(1) 일본의 상소

일본은 패널이 일본의 위험평가에 대한 검토 시 제5.1조와 위반되게 위험평가를 실시했다고 판정한 것에 대해 잘못했다고 지적하였다. 특히 일본은 패널이 i) 위험평가가 ‘특정하게’ 이루어져야 하며, ii) 현행의 조치가 아닌 다른 대안적 조치를 검토해야 하며, iii) 위험평가 후 이용가능한 일본의 위험평가에 관한 정보를 부적절하게 평가했다고 주장하였다.³³²⁾

(2) 상소기구의 판결

상소기구는 일본의 ‘1999년 PRA’는 ‘전염가능한 수단에 대한 전체적인 평가에 기초’했으며, 그와 같은 PRA는 사과과실을 통한 화상병의 일본으로의 유입, 정착, 전파 가능성을 평가하지 못했으므로 ‘SPS협정’ 부속서 A의 위험평가 정의를 충족하지 못한다고 함으로써 패널의 결정을 지지하였다. 또한 상소기구는 ‘1999년 PRA’는 여러 가지의 각각의 적용될 요건들에 대한 각각의 효과에 대한 평가는 이루어지지 않고 조치가 종합적으로 이루어져야 함을 기초로 하고 있어 조치들이 각각의 효과 및 병의 유입, 정착 및 전파가능성을 줄이거나 제거하는데 왜 모든 조치들이 함께 요구되어야 하는지에 대한 분석이 없어 일본이 적용될 수 있는 SPS조치에 따라 유입가능성을 적절하게 평가하지 않았다는 패널의 결정을 지지하였다. 마지막으로 상소기구는 일본이 ‘1999년 PRA’ 이후에 나온 증거를 패널에 제출하는데 실패했기 때문에, 이에 대한 견해를 언급할 필요가 없다고 하였다.³³³⁾

332) 일본-사과사건 상소기구보고서, paras.40-43.

333) 일본-사과사건 상소기구보고서, paras.209-216.

마. DSU 제11조

(1) 일본의 주장

일본은 패널의 결정에 대해 DSU 제11조³³⁴⁾상 2가지에 대해 항소를 하였는 바, 하나는 ‘SPS협정’ 제2.2조상에 대한 패널의 분석에 관한 것이고 다른 하나는 동 협정 제5.1조상의 패널의 분석과 관련된 것이다. ‘SPS협정’ 제2.2조에 대한 분석과 관련하여 일본은 사과 과실에서 다른 식물로의 화상병 전파경로는 완성될 것이라는 가능성에 대한 패널의 분석에 이의를 제기하였다. 특히 일본은 패널이 화상병의 유입경로의 완성과 관련한 실험적 증거에 대한 사실적 오류, 패널이 성숙하고 병징없는 사과 과실에만 중점을 둔 점, 전문가들의 주의(caution) 진술 무시, 그리고 경로의 완성에 있어서 사실에 대한 객관적인 평가가 미흡했음을 지적하였다.³³⁵⁾

(2) 상소기구의 평결

상소기구는 우선 ‘SPS협정’ 제5.1조에 대한 항소에 대해서는 상소기구의 보고서(항소통지의 충분성)에서 일본의 미국에 대한 항소통지가 충분하지 않은 것으로 판단했기 때문에 검토를 거절하였다. ‘SPS협정’ 제2.2조에 대한 항소와 관련하여 상소기구는 패널이 실험적 증거를 충분히 검토하지 않았다고 한 일본의 주장에 대해 패널은 패널에게 주어진 관련증거를 토대로 경로의 마지막 단계를 평가한데 대하여 패널이 재량의 범위를 벗어나지 않았다고 하였다.

또한 상소기구는 패널이 성숙하고 병징없는 사과 과실에 중점을 둠으로써 검토한 증거와 화상병의 전파경로 완성에 대한 패널의 결정에 대해 연관 관계

334) DSU 제11조는 패널의 사실에 대한 객관적인 평가 및 그러한 증거에 기초한 사실적 판결을 해야 할 의무를 규정하고 있다.

335) 일본-사과사건 상소기구보고서, para.218.

가 부족하다는 일본의 주장에 대해 비록 패널이 주어진 증거를 성숙하고 병징 없는 사과 과실과 관련된 경로에 중점을 두었지만, 감염된 사과 과실에 의한 화상병 전파의 경로 완성과 관련된 전반적인 증거를 검토하여 판단했으므로 패널이 DSU 제11조상의 의무를 위반하여 행동하지 않았다고 결론지었다.

전문가들이 언급한 ‘사전주의 원칙’을 패널이 충분히 고려하지 않았다는 일본의 주장에 대하여 상소기구는 전문가들의 우려가 화상병의 전파경로가 완성될 수 있는지의 여부에 대해 언급하지 않았음을 지적하면서, 패널이 일본의 식물위생조치에 대한 전문가들의 사전주의원칙에 관한 진술을 선호하는데 중점을 주지는 않았을 지라도 패널이 재량의 범위를 초과했다고는 보지 않았다. 경로의 완성과 관련하여 패널이 사실에 대한 객관적인 평가를 실시해야 할 의무를 위반하였다는 일본의 주장에 대해, 상소기구는 전문가들이 언급한 예방주의를 ‘이론상 위험’(theoretical risk)에 해당한다고 미국이 주장한데 대하여 반대하면서, 사과 과실을 통한 화상병 전파 위험은 ‘무시할 만한’(negligible)하므로 이는 DSU 제 11조에 위배되지 않는다고 결정하였다.³³⁶⁾

바. 결론 및 권고

상소기구는 i) 패널이 미성숙 사과를 포함하여 미국산 모든 사과에 대한 판정을 하고 결론을 내릴 권한이 있다고 판정하고, ii) 문제의 일본 식물위생조치는 ‘SPS협정’ 제2.2조에서 의미하는 범위 내에서 충분한 과학적 증거없이 유지되고 있다는 패널의 판결을 지지하며, iii) 일본의 식물위생조치는 ‘관련 과학적 증거가 불충분할 때’의 경우와 관련하여 부과된 것이 아니며, 따라서, ‘SPS협정’의 제 5.7조상의 정당화된 조치가 아니라는 패널의 판결을 지지하고, iv) 일본의 ‘1999년 PRA’는 ‘SPS협정’ 부속서 A의 4항에서 정한 ‘위험평가’의 정의에 따라 실시하지 않았기 때문에 위반했다는 패널의 판정을 지지하며, 그

336) 일본-사과사건 상소기구보고서, paras.223-242.

에 따라 상소기구는 일본의 식물위생조치가 ‘SPS협정’ 제5.1조에서 요구되는 위험평가에 ‘기초하지’ 않았다는 패널의 결정을 지지하며, v) 패널이 ‘SPS협정’ 제2.2조에 관한 미국의 요청에 대한 판결의 분석과 관련하여 DSU 제11조에 위반되게 행하지 않았다고 평결하고, vi) ‘SPS협정’ 제5.1조에 관한 미국의 요청에 대한 패널의 분석과 관련하여 패널의 DSU 제11조 부합성 문제는 일본이 상소하지 않았으므로 상소기구는 이 문제를 다루지 않았다고 평결하였다.³³⁷⁾

따라서, 상소기구는 DSB가 ‘SPS협정’상의 의무에 위반되는 일본의 조치들 중 협정문과 일치하도록 일본 측에 요청할 것을 권고한다.³³⁸⁾

6. 판결의 이행

일본은 DSB의 권고에도 불구하고, 미국과의 협의절차 없이 자발적으로 관련법규를 개정하여 시행중에 있으며, 현재 미국은 WTO차원에서 재협의를 추진중에 있다.³³⁹⁾

7. 패널 및 상소기구보고서의 의의

‘일본-사과사건’은 식물검역분야의 특정 병(화상병 : fire blight)과 관련하여 제기된 최초의 사건으로 ‘일본-농산물사건’과 함께 향후의 식물검역 분쟁사례에 있어 유용한 근거로 활용될 것으로 보인다.

본 사건의 의의는 패널과 상소기구가 ‘SPS협정’ 제2.2조의 ‘과학적 증거’와 관련하여 ‘무시할 만한 위험’(negligible risk)의 개념을 정립한 데 있다. 즉, 패널은 일본이 제시한 사과 과실을 통한 화상병의 전염가능성에 대해 미성숙 사과의 경우 과실자체에 화상병이 존재할 가능성은 있으나, 성숙한 사과가 수

337) 일본-사과사건 상소기구보고서, para.243.

338) 일본-사과사건 상소기구보고서, para.244.

339) WTO, WT/DS245/1.

출입 되어지는 현실을 고려할 경우 과실을 통한 화상병의 전파경로 완성에 의문을 나타내고 그 위험은 ‘무시할 만한’(negligible) 하다고 결론내리고, 일본의 조치가 과학적 증거없이 유지되었다고 평결하였다. 따라서 회원국들은 위험분석시 객관적인 위험평가를 실시하고 분석결과 그 위험이 무시할 만한 위험인지의 여부를 판단하여 그와 같은 위험에 대해 검역조치를 취하는 것은 신중히 해야 할 것이다.

‘SPS협정’ 제5.1조의 위험평가와 관련하여 패널과 상소기구는 문제의 대상 병해충에 대한 유입, 정착 및 전파가능성을 평가하지 않고 모든 조치가 왜 요구되는지에 대한 분석을 실시하지 않았음을 지적하였는바, 회원국들이 향후 PRA를 실시함에 있어 고려해야 할 사항을 적시했다는데 의의가 있다. 요컨대 패널은 1999년 일본의 PRA가 개별병해충에 대한 유입·정착 가능성과 그에 따른 피해가능성을 평가하지 않고 ‘전염 가능한 수단에 대한 전체적인 평가에 기초’하여 실시되었으므로 ‘SPS협정’ 제5.1에 따른 PRA를 실시하지 않았다고 평결하였다.³⁴⁰⁾

결론적으로 일본의 화상병과 관련한 미국산 사과에 대한 수입제한 제도는 WTO에 위반되는 것으로 판정을 받았으므로 미국과의 적절한 협의절차를 거쳐 법규의 개정을 통해 현재보다는 완화된 수입검역제도를 운영해야 할 것으로 보인다.

8. 소결

가. 입증책임

일본은 수출국가인 미국에 화상병이 분포하고 화상병에 관한 정보를 많이 가지고 있으므로 사과 과실을 통한 화상병의 유입가능성에 대한 과학적 증거

340) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.281-8.289.

에 대한 입증책임은 미국에 있다고 주장하였다. 이와 관련하여 패널은 수출국이 보다 많은 전문성을 가지고 있다고 해서 자동적으로 입증책임을 전환시키는 요인으로 볼 수 없다고 판정하고, 제5.7조를 원용하는 당사국으로서 일본에게 책임이 있다고 하였다.³⁴¹⁾ 현실적으로 우려 병해충이 특정국가내 전혀 분포하지 않거나 관련분야의 전문가가 없는 국가의 경우에는 과학적 증거를 입증하는데 한계가 있으므로 입증책임을 수출국으로 전환할 수 있도록 ‘SPS협정’을 개정하는 방안이 강구되어야 한다.

나. 과학적 증거

회원국은 ‘SPS협정’ 제2.2조에 따라 자국의 SPS조치를 취함에 있어 과학적 근거 하에 실시해야 할 의무가 있다. 일본은 화상병균의 생태나 특성, 생존가능성과 관련하여 과실내부 또는 표면에서 생존할 가능성 있음을 주장하고, 사과과실의 내부에서 화상병균이 검출되었다는 논문을 제출하였다. 이에 대해 패널은 전문가들의 의견을 고려하여 사과 과실을 통한 화상병의 전파가능성은 무시할 만한(negligible) 수준이라고 판단하고, 비록 약간의 오염가능성은 배제할 수 없지만 일본 내 화상병의 유입, 정착 및 확산의 경로로 이용될 것 같지 않으므로 일본의 조치는 ‘충분한 과학적 증거’가 없다고 평결하였다. 또한 패널은 일본의 수입제한조치는 확인된 위험에 명백히 비례하지 못하며, 충분한 과학적 증거 없이 유지되고 있다고 결론내렸다. 상소기구도 일본의 조치는 이용가능한 과학적 증거의 근거로 확인된 위험과 ‘합리적 또는 객관적인 관계’가 없으므로 충분한 과학적 증거없이 유지되었다고 평결하였다.³⁴²⁾ 따라서 회원국들은 SPS조치를 도입함에 있어 충분한 과학적 원리에 근거해야 하며, 위험평가결과 위험과 조치사이에는 합리적 또는 객관적인 관계를 가져야 할 것이다.

341) 일본-사과사건 패널보고서, paras.7.1-7.5.

342) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.198-8.201.

다. 잠정적 조치

회원국들은 ‘SPS협정’ 제5.7조에 따라 충분한 과학적인 증거가 불충분할 경우 입수가 가능한 정보에 근거하여 잠정적으로 식물위생조치를 취할 수 있다. 이와 관련하여 일본은 미국산 사과에 대한 수입제한조치에 대해 패널이 ‘SPS협정’ 제2.2조상의 충분한 과학적 증거없이 유지되고 있다고 판정할 경우 제5.7조에 따라 ‘잠정적인 조치’로서 간주될 수 있다고 주장하였다. 이에 대해 패널과 상소기구는 ‘일본-농산물사건’의 상소기구가 제5.7조상의 잠정조치요건에 부합하기 위한 4가지 요소 즉, i) 조치는 ‘관련 과학적 증거가 불충분한’ 상황에서 부여되고, ii) 조치는 ‘이용가능한 적절한 정보에 근거해서’ 채택되며, iii) 조치를 취한 회원국은 좀 더 객관적인 위험평가를 위해 필요한 추가정보를 구하고, iv) 조치를 취한 회원국은 적절한 시간 이내에 조치를 검토해야 하며, 이 요건중 하나라도 충족하지 않을 경우 그 조치는 제5.7조에 위배된다고 하였음을 고려하면서 이들 요건 중 첫 번째가 결여되어 제5.7조상의 잠정조치가 아니라는 평결을 하였다.³⁴³⁾

농산물의 수입국 입장에 있는 우리나라로서는 외국병해충의 유입으로부터 우리나라의 자연생태계와 농림산물을 보호하기 위하여 제5.7조상의 잠정적 조치를 적극 활용할 필요가 있다. 이를 위하여 외국에서의 병해충 발생상황에 관한 정보를 신속히 수집하는 체계를 갖추어야 하며, 입수된 정보를 토대로 위험평가를 실시하여 필요한 검역조치를 취하되, 관련 병해충에 대한 과학적 증거가 불충분할 경우에는 잠정적으로 긴급수입제한조치를 취하거나 국경검역을 강화해야 할 것이다.

343) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.221-8.222.

라. 위험평가

‘SPS협정’ 제5.1조는 회원국들이 자국의 SPS조치를 실시함에 있어 가능한 관련국제기구가 개발한 국제기준에 의해 개발된 위험평가기술을 고려하여 위험평가를 실시할 것을 요구하고 있다. 이와 관련하여 미국은 일본의 ‘1999년 PRA’가 화상병의 일본 내 유입, 정착, 확산가능성을 평가하지 않았고 특히 사과와 수입과 관련된 과학적 증거에 초점을 두지 않았다고 주장하였다. 이에 대해 패널은 일본의 위험평가가 화상병의 유입, 정착 및 전파 가능성을 평가하지 못하였다고 평결하였으며, 일본의 ‘1999년 PRA’가 화상병을 포함한 다양한 병해충을 포함하고 있어 충분한 특정성이 없다고 판정하였다.³⁴⁴⁾ 따라서 회원국들은 위험평가와 관련하여 ‘호주-연어사건’에서 패널이 고려한 세 가지 요소 즉, i) 회원국이 자국 영역 내에서 유입, 정착 또는 전파를 방지하고자 하는 질병과 이와 관련된 잠재적인 생물학적·경제적 결과를 확인하고, ii) 질병의 유입, 정착 또는 전파와 이와 관련된 잠재적인 생물학적·경제적 결과의 가능성을 평가하고, iii) 적용되어야 할 위생 및 검역조치에 따라 수행되어야 할 질병의 유입, 정착 또는 확산가능성에 대한 평가를 해야 할 것이다.

마. 패널의 권한

미국은 ‘일본-사과사건’이 ‘성숙하고 병징없는 사과’와 관련이 있으므로, 패널이 미성숙 사과와 미국의 수출관리절차와 관련하여 분석을 실시하고 판정하는 것은 패널의 권한을 초과했다고 주장하였다. 이에 대해 상소기구는 패널의 구성목적이 화상병과 관련하여 미국사과를 수입하는 제한조치가 미국에서 생산된 사과 과실에 적용되지 성숙하고 병징없는 것에 한정되지 아니하며, 미국의 요청이 미국산 사과라고 언급했으므로 패널의 임무가 성숙하고 병징없는

344) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.250, 8.281-8.289.

사과에 한정되지 않는다고 결론짓고 패널은 미성숙 사과에 대한 결론 및 평결 권한이 있다고 평결하였다. 또한 성숙하고 병징없는 사과와 관련한 미국의 선별과정에서의 실수 또는 불법행위에 의한 위험에 대해서도 패널이 일반적인 취급 부주의 또는 불법행위에 근거하여 검토할 권한이 있다고 평결하였다.³⁴⁵⁾

345) 일본-사과사건 상소기구보고서, paras.137-140.

제6장 식물검역 분쟁사례에서 나타난 SPS협정의 해석 및 적용방향

제1절 충분한 과학적 증거

‘SPS협정’ 제2.2조는 회원국이 SPS조치를 도입함에 있어 인간, 동·식물의 건강과 보호에 필요한 범위 내에서 적용하고, 과학적 원리에 근거하여야 하며, ‘충분한 과학적 증거’없이 유지하지 않도록 보장할 것을 요구하고 있다. 따라서 과학적 증거가 결여된 SPS조치는 필요한 범위밖에 있는 조치로서 이른바 필요성의 요건(necessity requirement)을 위반한 것으로 판정될 수 있다.³⁴⁶⁾

‘일본-농산물사건’에서 제2.2조상의 ‘충분한’(sufficient)라는 용어에 대하여 상소기구는 두 요소간의 ‘적절한 관련성’(adequate relationship)을 요구하면서 ‘충분한’의 일반적 의미는 ‘특정한 목적 또는 대상에 대한 적절한 양, 내용 또는 범위’라고 하였다. 또한 ‘충분성’은 관계적(relational) 개념으로 동 조항에서 ‘충분성’은 SPS조치와 과학적 증거간의 충분하고 적절한 관계의 존재를 요구한다고 판단했다. 동 상소기구는 ‘호주-연어사건’에서의 상소기구가 “위험평가는 다소(some)의 개연성(likelihood)의 평가로는 충분하지 않다”고 고려한 한 점을 주목하면서 분쟁대상조치와 이용가능한 과학적 정보간의 합리적 관계가 있는 경우 SPS조치에 대한 과학적 정당성이 있다고 평결하였다.³⁴⁷⁾

또한, ‘일본-사과사건’에서 패널은 ‘충분한’이라는 용어에 대해 ‘일본-농산물사건’에서의 상소기구의 평결을 인용하여 충분한 통상적인 의미는 특정 목

346) 최승환, “국제통상규범의 발전에 있어 과학의 역할과 한계”, 「국제법학회논총」, 통권 제98호, 2004, 17면.

347) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.73-74.

적이나 목표에 적절한 양과 정도 및 범위에 관한 것이라고 판단하면서 충분성이라는 용어는 위생 및 검역조치와 과학적 증거 간에 충분하고 적절한 관련성의 존재를 요구하는 ‘합리적 개념’(rational concept)이라고 판단하였다.

그리고 패널은 사과 수입규제와 관련된 과학적 증거 간에 ‘적절한 관련성’이 요구되며, 적절한 관련성은 양자간에 ‘합리적이고 객관적인 관련성’(rational and objective relationship)을 요구한다고 판정하였다.³⁴⁸⁾ 또한, 상소기구는 제 2.2조가 ‘SPS조치와 과학적 증거간의 합리적 또는 객관적인 관계’를 요구하며, 그와 같은 요건은 사안별로 결정되며 그 사건의 구체적 상황(문제된 조치의 특성 및 과학적 증거의 질과 양 포함)에 달려 있다고 결론지었다.³⁴⁹⁾

‘일본-사과사건’에서 패널은 ‘과학적’이라는 용어에 대해 ‘과학적 방법’(scientific method)을 통해 증거를 수집하는 것이며 과학적 방법을 통해 습득되지 않는 정보를 배제해야 한다고 해석하였다. 패널은 ‘증거’라는 용어에 대해 약정 작성자들이 여하한 자료(any material)를 의미하는 것으로 사용하였다면 정보(information)란 용어를 사용할 수 있었을 것이라고 지적하였다. 따라서 ‘과학적 증거’라는 용어는 불충분하게 구체화된 정보와 입증되지 않은 가설을 모두 배제하는 것이며, 과학적이라 판단될 수 있는 모든 관련 증거를 고려하되, 과학적인 한 ‘적절한 선택적 증거’를 배제하지 않을 것이라고 판단하였다.³⁵⁰⁾

일본은 과실을 통해 화상병이 국내에 유입·확산될 위험이 있어 수입제한 조치가 불가피하다고 주장했으나, 패널은 전문가의 의견을 고려하여 사과과실을 통한 유입 가능성은 있지만 전파될 가능성은 낮아 그 위험은 무시할 만(negligible) 하며, 일본의 조치는 확인된 위험과 비례하지 못하였으므로 과학적 증거가 없다고 평결하였다.³⁵¹⁾ 따라서, 회원국들은 위험분석 시 무시할 만한 위험인지의 여부를 명확히 판단하고 무시할 만한 위험에 대해 검역조치를

348) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.101-8.103.

349) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.84.

350) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.91-8.99.

351) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.1444-8.161.

도입하는 것은 신중을 기해야 할 것으로 사료된다.

요컨대, 회원국들은 식물검역조치를 도입함에 있어 충분한 과학적 증거를 확보하기 위해서는 i) 해당조치에 대한 과학적 증거나 정보를 과학적인 방법을 통해 획득하여야 하며, ii) 조치를 검토하고 평가하는데 필요한 적절한 분량이나 내용 또는 범위를 가져야 하며, iii) 그 조치와 과학적 증거사이에는 합리적 또는 객관적인 관련성을 가져야 할 것이다. 또한, 회원국들은 SPS조치를 도입함에 있어 적용 ‘SPS협정’ 제2.2조에서의 ‘충분한’이라는 단어와 ‘충분한 과학적 증거없이 유지’되었다는 문구의 의미는 제5.1조를 비롯해서 제3.3조 및 제5.7조에도 적용하여야 할 것이다.

일반적으로 SPS조치를 포함한 환경-통상 연계조치에 대한 WTO협정상 통제는 자유무역가치와 환경보호조치간의 이해충돌을 적절히 조정하기 위한 것인데 환경규제가치가 자유무역이익을 훼손하는 것을 방지하는 제도적 장치가 ‘과학적 증거요건’이다. ‘과학적 증거주의’는 환경규제의 남용을 방지하고 자유무역과 환경보호 이익 간에 균형을 적절히 유지함으로써 자유무역이익과 환경보호이익을 모두 실현하기 위한 ‘합리적인’ 법원칙으로서 기능한다. ‘과학적 증거’가 결여된 환경-통상 연계조치는 위장된 무역 제한이나 불필요한 무역장벽으로서 WTO협정상 정당화될 수 없는 비합리적이고 불법적인 규제조치로 판정받게 된다. 또한 최근의 광우병 파동과 조류독감 사례 등에서 알 수 있듯이 식품안전에 따른 소비자의 관심증대는 수입농산물 및 식품에 대한 규제당국의 철저한 통제를 요구하고 있다. 그러나 단순히 일반대중의 불안을 이유로 농산물과 식품의 수입을 규제한다면 WTO체제상 정당성을 확보할 수 없으며 자유무역질서를 손상시킬 수 있다. ‘과학적 증거’를 합리적으로 고려하는 것은 위험에 대한 민주적 통제의 질을 제고할 수 있기 때문에 ‘과학적 증거’에 입각한 합리적·민주적 통제는 WTO체제에 손상을 주지 않으면서 국내외적으로 ‘정당성’을 확보할 수 있을 것이다. 아울러, ‘과학적 증거주의’는 자의적이거나 부당한 통상제한을 금지하는 역할을 수행할 수 있다. 과학적 정당성 및 과

학적 증거가 결여된 SPS조치는 자의적이거나 부당한 통상규제로서 자유무역 질서를 손상시키는 결과를 초래할 것이다. 이에 반해 과학적 증거에 입각한 SPS조치는 주관성이 배제된 객관성이 확보된 조치이므로 자의적이거나 부당한 통상제한금지 요건을 충족하는 것으로 간주될 수 있기 때문이다. 그리고 ‘과학적 증거주의’는 통상규제의 위장성 여부를 판정하는 기준 또는 요건의 하나로써 위장된 통상제한 및 국내산업보호를 금지하는 역할을 수행한다.³⁵²⁾

그러나, 과학은 절대적 확실성을 결코 보장할 수 없으며 본질적으로 불확실하다. 현재의 과학 기술이나 위험평가방법으로 검역상 안전한 것으로 확인되었을 지라도 새로운 과학기술 또는 위험평가방법에 의해 새로운 위험이 확인되거나 나타날 수 있다. ‘과학적 증거주의’는 식물검역관련 WTO분쟁사례에서 나타난 바와 같이 일부 선진회원국들의 경우에도 이를 제시하는데 어려움을 겪고 있는 실정을 감안해 볼 때, 개도국을 비롯한 과학기술이 낙후된 대부분의 회원국들에게는 불공평한 부담이 될 수 있다. 또한, 자유무역에 따른 인체 및 생태계 위험을 방지하기 위해서는 사전주의원칙이 필수적으로 고려되어야 한다. 특정물질의 위험은 새로운 과학기술의 발전에 따라 나중에 인지되는 경우가 많으며, 위험에 대한 충분한 과학적 증거가 입증되기 전까지 그 특정 물질을 규제하지 않는다면 회복할 수 없는 엄청난 재앙이 초래될 수 있기 때문이다. 인체 및 생태계에 유해하다는 ‘충분한’ 과학적 증거가 입증될 때까지 모든 물질이 안전하다는 이론은 자유무역가치를 위하여 생명 및 환경가치를 포기하는 철학이라 하겠다.³⁵³⁾

그와 같은 ‘과학적 증거주의’의 한계를 극복하기 위해서는 위험평가에 있어 소수 과학자의 의견을 존중하고, 개도국들이 과학적 증거에 입각한 SPS조치를 취할 수 있도록 개도국에 대한 선진국들의 기술이전이나 지원이 뒷받침되어야 하며, 사전주의원칙의 적용을 확대하기 위하여 ‘SPS협정’ 제5.7조를 보다 유연하게 해석할 필요가 있다.

352) 최승환, 전계논문, 34-35면.

353) 상계논문, 33면.

제2절 과학적 정당성

‘SPS협정’ 제3.3조는 ‘과학적 정당성’(scientific justification)이 있거나 또는 ‘적절한 위생 또는 검역보호수준의 결정과 위험평가지향’(제5조)에 따라 필요한 보호수준이라고 결정하는 경우에는 개별회원국이 관련 국제기준에 근거한 보호수준보다도 높은 수준의 위생 및 검역조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 제3조의 목적상 과학적 정당성은 ‘SPS협정’의 관련 규정과 합치되는 이용 가능한 ‘과학적 정보’(scientific information)의 조사와 평가에 근거하여 관련 국제기준이 위생 또는 검역보호의 ‘적절한 수준’(appropriate level) 달성에 충분하지 않다고 결정하는 경우에 존재한다. 여기서 위생 또는 검역보호의 적절한 수준이란 “자국영역내의 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 위생 또는 검역조치를 수립하는 회원국에 의하여 적절하다고 간주되는 보호수준”을 말한다.³⁵⁴⁾

‘일본-농산물사건’에서 상소기구는 ‘SPS협정’ 제3.3조의 의미 내에서 SPS조치에 대한 ‘과학적 정당성’은 당해 SPS조치와 이용가능한 과학적 정보간에 합리적인 관계가 있는 경우 과학적 정당성이 있다고 판단하였다.³⁵⁵⁾

“EC-육류 및 육류제품에 관한 조치(호르몬)사건”³⁵⁶⁾(이하 “EC-호르몬사건”이라 약함)에서 EC는 인체에 허용되는 일정한 위험수준보다는 ‘호르몬 잔류물이 전혀 없는 것’(no residue of added hormones)을 적절한 보호수준이라고 하면서, 성장호르몬이 투여된 쇠고기의 섭취로부터 야기되는 극소량의 증가는 암을 유발한다는 이유로 기준 국제기준보다 높은 수준의 위생조치를 취한 EC의 조치는 ‘과학적 정당성’이 존재한다고 주장하였다. 패널은 EC가 제출

354) 최승환·박현석, 전계서, 38-39면.

355) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.79.

356) EC-Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones), Report of the Panel, WT/DS26/R/USA, 18 August 1997[이하 “EC-호르몬사건 패널보고서”라 약함], paras.8.83, 8.89, 8.137.

한 과학적 근거는 ‘건전한 관행’(good practice)에 따라 사용되는 한 성장촉진 호르몬이 인체에 안전하다는 것을 보여주고 있으며, EC의 적절한 보호수준은 제5조상의 위험평가에 따라 결정되지 않았기 때문에 제3.3조상의 예외 규정을 원용할 수 없다고 평결하였다.³⁵⁷⁾ 상소기구 또한 각 회원국은 국제기준보다 높은 수준의 위생조치를 취하는 경우 위험평가와 과학적 증거에 기초한 정당성에 입각한 조치라는 것을 입증하여야 한다고 평결하였다.³⁵⁸⁾ 과학적 정당성의 입증책임과 관련하여 상소기구는 위생 및 검역조치가 ‘SPS협정’(제3.1조, 제3.3조, 제5.1조, 제5.5조 등)에 불일치함을 제소국이 입증하여야 하며, 그러한 판정을 패널이 내리고 난 후에야 비로소 제소국의 주장을 배척하는 주장과 근거를 제시할 책임이 피제소국에게 이전된다고 하였다.³⁵⁹⁾

‘SPS협정’상의 과학적 증거에 관한 규제국가의 입증책임은 보호주의적 조치의 남용을 규제하기 위한 제도이지만, 고도의 선진기술이 요구되는 위험평가의 경우 개도국에게는 불리한 결과를 초래할 수 있다. 규제국가의 입증책임은 개도국의 경우 상당한 부담이며 과학적 정당성을 입증하지 못하는 경우 WTO협정에의 합치성을 인정받기 어려울 것이다. 예컨대 GMO 관련 농작물이나 식품의 경우 인체 및 생태계에 대한 위해성을 입증할 수 있는 과학적 증거를 제시하기가 사실상 불가능한 것으로 알려져 있다. 요컨대 ‘일본-농산물사건’ 등에서 판시된 바와 같이 위해성 여부에 대한 과학적 증거의 제시는 선진국의 경우에도 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서, SPS조치에 있어 ‘과학적 증거주의’의 요구는 과학기술이 낙후된 개도국의 입장에서는 매우 불공평한 것인데, 특정 농산물의 위험평가와 관련하여 개도국이 수입국 또는 수출국인 경우에는 ‘SPS협정’상의 개도국 특별 및 차등대우 원칙을 고려하여 선진 수출입국에게 안전성에 관한 과학적 증거를 입증할 책임을 지을 수 있도록 개정하여야

357) EC-호르몬사건 패널보고서, paras.8.83, 8.89, 8.137.

358) EC-Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones), Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, 16 January 1998[이하 “EC-호르몬사건 상소기구보고서”라 약함], para.177.

359) EC-호르몬사건 상소기구보고서, para.109.

하며, 위험평가에 관련된 기술을 개도국에게 적극 이전하도록 의무화하여야 할 것이다.³⁶⁰⁾

결론적으로, 회원국들은 자국의 검역조치에 대해 과학적 정당성을 확보하기 위해서는 도입하고자 하는 검역조치에 대한 과학적 증거를 확보하거나 국제기준에 따른 위험평가의 실시를 근거하여야 하며, 그 조치와 과학적 증거 또는 위험평가 사이에 합리적인 관계를 유지하여야 한다. 과학적 정당성이 있는 경우 ‘SPS협정’에서는 국제기준보다 높은 검역조치의 도입을 허용하고 있으므로 농산물 수입국의 입장에 있는 우리나라로서는 국내의 농작물과 자연생태계를 보호하기 위하여 이를 적극 활용할 필요가 있다.

제3절 위험평가

‘SPS협정’ 제5.1조에서는 회원국들이 자국의 위생 또는 식물위생조치가 가능한 한 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가기술을 고려한 위험평가에 근거할 것을 요구하고 있다.

‘일본-농산물사건’에서 상소기구는 일본의 ‘1996년 위험평가’가 위험을 감소하기 위하여 취해질 수 있는 ‘품종별 시험요건’이나 기타 식물위생조치를 논의하거나 언급하지 않았으며, 제5.1조의 의미 내에서 적용될 수 있는 SPS조치에 따라 코드린나방에 대한 유입과 정착 및 전파 가능성을 평가하지 못하였기 때문에 결과적으로 제5.1조상의 위험평가에 해당되지 않는다고 판결하였다.³⁶¹⁾

‘일본-사과사건’에서 패널은 ‘호주-연어사건’을 인용하면서 위험평가 시 확인해야 할 사항으로 i) 회원국이 자국 영역 내에서 유입, 정착 또는 전파를 방지하고자 하는 질병 및 그와 관련된 잠재적인 생물학적 경제적 결과를 확인하고, ii) 질병의 유입, 정착 또는 전파와 관련된 잠재적인 생물학적·경제적

360) 최승환, 전제논문, 30-31면.

361) 일본-농산물사건 상소기구보고서, paras.111-114.

결과의 개연성(likelihood)을 평가하고, iii) 적용되어질 SPS조치에 따른 이들 질병의 유입, 정착, 전파가능성을 평가해야 한다고 고려하였다. 패널은 일본의 '1999년 PRA'가 상기 세 가지 요소 중 두 번째와 세 번째의 요건을 충족하지 않았으며, '여러 가지의 화상병의 기주가 될 수 있는 연구'로서 사과 과실을 통한 그 질병의 유입을 별도로 언급하지 않았으므로 제5.1조의 위험평가를 실시하지 않았다고 평결하였다.³⁶²⁾

'일본-사과사건'에서 패널은 '관련국제기구에 의해 개발된 국제적인 위험평가 기술'에 관하여 '고려하였는지'(take into account)란 용어는 '입각한'(based) 또는 '부합되는'(in conformity with)이란 용어와는 구분됨을 지적하였다. 따라서 그러한 기술은 적절히 고려되어야 한다는 의미이지, 그들 각각 및 모든 측면을 존중하지 않았다고 해서 그러한 위험평가에 입각한 조치 그 자체가 필연적으로 제5.1조를 위반한 것은 아니라고 판정하였다.³⁶³⁾

요컨대 회원국들은 검역조치를 도입하고자 할 경우에는 'SPS협정'과 관련국제기구에 의해 개발된 국제기준을 고려하여 실시한 위험평가에 근거하여야 한다. 위험평가를 실시함에 있어서는 우려대상 병해충을 구체적으로 명시하여야 하고, 그 병해충의 유입, 정착 및 전파에 따른 잠재적인 생물학적 결과와 가능성을 확인하고 평가해야 하며, 적용되어질 조치에 따른 우려 병해충의 유입, 정착 및 전파 가능성을 평가해야 한다.

위험평가와 관련하여 'SPS협정' 제5.1조는 가능한 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가기술을 고려한 위험평가에 근거할 것을 요구하고 있는 바, 이는 과학적 근거를 입증하기 위한 과학적 검토과정이다. 그러나, '일본-농산물사건'이나 '일본-사과사건'에서 보는 바와 같이 일본과 같은 선진국의 경우에도 위험평가에 관한 과학적 증거를 입증하기가 쉽지 않다. 'EC-호르몬사건'에서 상소기구는 'SPS협정' 제5.1조상의 위험평가는 엄격히 통제된 조건 속에서 수행되는 과학 실험실에서 확인될 수 있는 위험뿐만 아니라 실제로 존재하는

362) 일본-사과사건 패널보고서, paras.8.281-8.89.

363) 최승환·박현석, 전제서, 98-99면.

인간사회 즉 사람들이 살고, 일하고, 죽은 현실세계에서의 인간 건강에 대한 악영향의 실제가능성을 포함한다고 평결하였다.³⁶⁴⁾ 상소기구는 과학적 의견의 주류를 대표하는 ‘지배적 견해’(prevailing view) 뿐만 아니라 ‘다른 견해’(divergent view)를 갖는 과학자들의 견해에 위험평가가 근거할 수도 있다고 평결하였다.³⁶⁵⁾ 요컨대 위험평가는 인간이나 동·식물의 생명이나 건강에 미치는 악영향의 잠재적 가능성에 대한 평가이며, 과학은 절대적이지 않고 상대적이며, 엄격한 과학주의에 입각한 자유무역 우선주의는 돌이킬 수 없는 환경재난을 초래할 수 있다는 점, 과학적 불확실성이 존재하는 경우에 ‘SPS협정’ 제5.7조에서 잠정적 규제조치를 허용하고 있다는 점을 고려해 볼 때 특정제품 및 병해충의 위험평가에 대한 소수 견해 또한 위험평가에 대한 과학적 판정의 긍정적 증거로 인용될 수 있어야 할 것이다.³⁶⁶⁾

또한 보다 객관적이고 과학적인 위험평가를 실시하기 위하여 회원국들은 위험평가기술을 지속적으로 개발하여야 하고 필요한 전문 인력을 확보해야 한다. 또한, 위험분석분야의 선진국은 위험분석절차나 방법에 대한 정보공유 차원에서 ‘SPS위원회’나 ‘IPPC’ 차원에서 워크숍이나 세미나 등을 적극 개최하고, 개도국에 대한 기술이전을 의무화 하도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

제4절 최소한의 무역 제한적인 조치

‘SPS협정’ 제5.6조는 회원국들이 위생 또는 식물위생 보호의 적정보호수준을 달성하기 위하여 위생 또는 식물위생조치를 수립하거나 유지할 때는 적정보호수준을 달성하는데 필요한 정도이상의 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 보장할 것으로 요구하고 있다. 적정보호수준은 회원국이 적정하다고 간주하는

364) EC-호르몬사건 상소기구보고서, para.188.

365) EC-호르몬사건 상소기구보고서, para.194.

366) 최승환, 전계논문, 29면.

보호수준이며, 회원국이 ‘수용할 수 있는’(acceptable) 위험수준이다.³⁶⁷⁾

‘일본-농산물사건’에서 패널은 ‘SPS협정’ 제5.6조의 각주에서 규정한 내용에 따라 i) 기술적 및 경제적 타당성을 고려하여 합리적으로 이용가능한 조치 ii) 식물위생보호의 적절한 수준을 달성하는 조치 iii) 품종별 시험요건보다 무역에 대하여 현저히(significantly) 덜 제한적인 대체조치가 존재하는 경우 ‘품종별 시험요건’은 ‘요구된 것보다 더 무역 제한적인’ 것으로 고려된다고 결론지었다.³⁶⁸⁾ 동 사건에서 패널은 일본의 품종별 시험요건외에 ‘SPS협정’ 제 5.6조상의 모든 요건을 충족시킬 대체조치인 ‘수확수준을 결정하는 조치’가 존재한다고 결론내리고, 일본의 조치가 요구되는 것보다 무역 제한적이라고 판단하였다.³⁶⁹⁾

동 조항의 ‘적정보호수준’과 관련하여 패널은 ‘SPS협정’ 부속서 A의 5항에 따라 일본이 적정한 것으로 간주하고 있는 보호수준을 적정보호수준으로 정하는데 동의하였다³⁷⁰⁾. 따라서 회원국들은 자기나라 영토내의 식물을 보호하기 위하여 적절하다고 판단되는 적정보호수준을 자체적으로 정할 수 있다. 그러나, 회원국들은 적정보호수준의 결정시 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화해야 하며, 개념의 적용에 있어 일관성을 유지해야 하고 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래해서는 안 된다.

결론적으로, 회원국들은 식물검역조치를 취함에 있어 자국의 검역조치가 요구된 것보다 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 하기 위해서는 자국의 적정보호수준을 달성하면서도 합리적으로 이용가능하며 무역에 대한 제한이 가장 적은 조치를 채택하여야 할 것이다. 또한, 무역 제한조치와 관련한 무역마찰을 예방하기 위해서는 도입코자 하는 검역조치의 내용과 사유를 사전에 상대국 검역기관에게 알리고 필요시 양국 검역기관이 전문가간 또는 실무협의를 통해 상호 만족스러운 해결방안을 모색해 나가는 것이 바람직하다.

367) SPS협정 부속서A의 5항.

368) 일본-농산물 패널보고서, para.8.72.

369) 일본-농산물 패널보고서, paras.8.102-8.104.

370) 일본-농산물 패널보고서, para.8.81.

제5절 잠정적인 조치

회원국은 ‘SPS협정’ 제5.7조에 따라 관련 과학적 증거가 불충분한 경우 입수 가능한 적절한 정보에 근거하여 잠정적으로 위생 및 식물위생조치를 취할 수 있다. 다만 이 경우 회원국은 더욱 객관적인 평가를 위하여 필요한 추가정보를 수집하도록 노력하여야 하며, 이에 따라 합리적 기간 내 SPS조치를 재검토해야 한다. 이와 같은 잠정적 조치의 허용은 국제환경법상의 ‘사전주의 원칙’(precautionary principle)을 채택한 것이라 하겠다.³⁷¹⁾

잠정적인 조치와 관련하여 ‘일본-농산물사건’에서 상소기구는 제5.7조는 충분한 과학적 증거 없이 SPS조치를 유지할 수 없다는 제2.2조상의 의무에 대한 ‘조건부 면제’(qualified exemption)로서 그 기능을 한다고 언급하면서 그 의무에 대해 지나치게 광범위하고 유동적인 해석은 제5.7조를 무의미하게 할 것이라고 판결하였다.³⁷²⁾

상소기구는 제5.7조와 관련하여 회원국이 동 조항을 원용하기 위해 부여되는 4가지 요건을 밝혔으며 이러한 요건들은 성질상 누적적으로 적용된다고 하였다. 여기에는 i) 관련 과학적 증거가 불충분한 경우에 부과하고 ii) 입수가능한 적절한 정보에 근거하여 채택하며, iii) 채택 후에는 더욱 객관적인 위험 평가를 위해 필요한 추가정보 수집에 노력하고, iv) 합리적인 기간 내에 위생 또는 식물위생 조치를 재검토하는 것이 포함되어 있으며, 이러한 4가지 요건

371) ‘사전주의 원칙’이란 “과학적 불확실성((scientific uncertainty)이 존재하는 경우 사전적 규제조치를 정당화하는 원칙으로, 심각하거나 회복할 수 없는 피해의 우려가 예상되는 경우 완전한 과학적 확실성의 결여가 환경피해를 방지하기 위한 규제조치를 연기하는 사유가 되어서는 아니 된다는 원칙”을 의미한다. 사전주의 원칙은 1992년 브라질의 유엔환경개발회의에서 채택된 ‘환경과 개발에 관한 리오선언’의 ‘원칙15’와 ‘유엔기후변화협약’(제3.3조), ‘생물다양성협약’(전문)등에 규정되어 있으며, 특히 2003년 9월 11일 발효된 ‘생명공학안전의정서’(Cartagena Protocol on Biosafety)는 사전주의 원칙에 입각하여 유전자변형생물체의 국가간 이동을 규제할 수 있는 수입국의 권능을 인정하고 있다. 최승환, 전계논문, 31면.

372) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.80.

들 중 하나를 충족하지 못하는 경우 해당 조치는 제5.7조에 불일치한다고 상소기구는 평결하였다.³⁷³⁾

이와 관련 ‘일본-농산물사건’의 상소기구는 일본의 주장을 기각하면서 제 5.7항에 규정된 사항은 제외된다는 제2.2조의 규정이 제5.7조 제1문에만 해당하고 그래서 회원국은 제1문의 요건만 충족하면 제2.2조상의 의무로부터 면제를 받을 수 있다는 일본의 주장은 제2.2조 또는 제5.7조 규정 어디에도 그 근거가 없다고 평결하였다.³⁷⁴⁾

또한 상소기구는 제5.7조에 대한 패널의 소송경제 적용을 확인하였다. 상소기구는 패널이 품종별 시험요건(varietal testing requirement)에 대한 제5.7조 제 2문의 충족 여부를 먼저 조사한 것은 제5.7조를 적용함에 있어 잘못이 아니라고 결론을 내렸다. 제5.7조 제2문의 요건을 충족하지 못하는 경우 제1문의 요건을 조사할 필요성은 없다고 평결하였다.³⁷⁵⁾

‘추가적 정보를 수집하기 위한 노력’과 관련하여, ‘일본-농산물사건’에서 상소기구는 제5.7조상의 세 번째 요건과 관련하여 수집되는 추가적 정보는 더욱 객관적인 위험평가를 수행하기 위해 ‘적절하여야’ 한다고 언급하고, 제5.7조 또는 다른 어떤 SPS 조항에도 수집될 추가적 정보 또는 특정 수집절차에 관해서는 명확히 밝히고 있지 않음을 지적하였다. 따라서, 동 요건은 달성되어야 할 실질적 결과를 명시하지 않고 있으며 ‘추가적 정보를 수집하기 위한 노력’을 기울일 것을 요구하고 있다고 볼 수 있다. 상소기구는 일본이 수집한 정보는 해당 SPS조치의 ‘적절성에 대한 조사’를 하지 않았으며, ‘품종별 특성이 검역효과에 있어 차이(divergency)를 초래하는가’ 여부에 관한 핵심문제를 조사하지 않았다는 패널의 평결에 주목하면서 일본이 더욱 객관적인 위험평가를 위해 필요한 추가적 정보를 입수하기 위한 노력을 다하지 않았다는 패널의 견해에 동의한다고 평결하였다.³⁷⁶⁾

373) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.89.

374) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.90.

375) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.91.

‘일본-사과사건’에서 상소기구는 제5.7조에서 말하는 ‘과학적 증거의 불충분성’(insufficiency of scientific evidence)은 과학적 증거가 불충분한 경우를 말하며, 일본이 주장한 ‘과학적 불확실성’(scientific uncertainty)과는 개념이 다르다고 결론짓고 이 두 개념은 상호 교환해서 사용할 수 있는 용어가 아니라고 평결하였다.³⁷⁶⁾

‘합리적인 기간 내에 재검토’와 관련하여 ‘일본-농산물사건’의 상소기구는 합리적 기간은 사례별로 설정되어야 하며, 이는 검토에 필요한 추가적인 정보의 획득의 곤란성 및 잠정적인 SPS조치의 특성을 포함한 각 사안의 구체적인 상황에 달려 있다고 결론지었다. 상소기구는 패널이 필요한 추가적인 정보를 수집하는 것은 상당히 쉽다고 고려한 점을 상기하면서, 일본이 합리적인 기간 내 품종별 시험요건을 재검토하지 않았다는 패널의 평결에 동의하였다.³⁷⁷⁾

우리나라의 경우도 외국의 병해충의 유입을 방지하기 위하여 필요한 경우에는 잠정적 조치를 적극적으로 원용할 필요가 있다. 이를 위하여 외국에서의 병해충발생 및 피해상황 등에 관한 정보를 신속히 수집하는 체계를 수립하여야 하며, 수집된 정보에 대한 신속한 위험분석을 실시하여 위험에 상응한 적절한 보호수준을 정하여 조치하되, 그에 관한 과학적 정보가 불충분한 경우에는 병해충의 유입을 방지하기 위하여 우선 잠정적으로 이용 가능한 정보에 근거하여 조치를 취할 수 있다. 다만, 그와 같은 조치를 도입한 후에는 위험평가를 실시하기 위해 추가적인 정보를 입수하기 위하여 노력하여야 하며, 합리적인 기간 내에 이를 재검토해야 할 것이다.

376) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.92.

377) 일본-사과사건 상소기구보고서, para.184.

378) 일본-농산물사건 상소기구보고서, para.94.

제6절 투명성

회원국들은 ‘SPS협정’ 제7조와 부속서 B에 따라 채택된 모든 식물 위생 및 식물위생규정을 이해당사국이 인지할 수 있도록 신속히 공표하여야 한다. 또한 회원국은 긴급한 경우를 제외하고는 공표와 발효사이에 합리적인 시간적인 간격을 허용하여야 한다.

‘일본-농산물사건’에서 패널은 부속서 B의 공표요건을 충족하기 위해서는 i) 조치가 채택되고, ii) 조치가 ‘식물위생규정’ 즉 법률, 명령 또는 조례와 같은 식물위생조치이며, iii) 조치가 일반적으로 적용될 수 있어야 한다고 밝히면서 일본의 실험지침은 부속서 B의 식물위생규정에 해당된다고 판단하였다.³⁷⁹⁾ 상소기구도 i) 부속서 B의 각주에 포함된 문서의 목록은 성격상 예시적이고 ii) 공표요건의 적용범위는 ‘법률, 명령 또는 조례’에 한정되지 않으며, ‘일반적으로 적용 가능한’ 부속서 B의 각주의 예시적 목록에 명시적으로 언급된 문서와 성격상 유사한 기타 문서를 포함한다고 평결하였다.³⁸⁰⁾ ‘일본-농산물사건’에서 일본은 품종별 시험요건에 관한 실험지침이 의무적인 것이 아니며, 수출국이 여러 소독기준을 선택하도록 하는 지침이며, 회원국들은 일본의 문의처를 통해 입수 가능함을 주장하였지만, 패널과 상소기구는 동 지침이 통보대상에 포함되며 일본은 통보의무를 지키지 않았다고 평결하였다.³⁸¹⁾

또한, 투명성을 증진하기 위하여 회원국들이 조치의 공표와 발효사이의 ‘합리적인 시간적 간격’을 부여해야 하는 것과 관련하여 WTO각료회의에서는 6개월 이상이라고 결정한 바 있으므로³⁸²⁾, 회원국들은 긴급한 경우를 제외하고는 조치를 도입한 시점으로부터 적어도 6개월이 지난 후에 시행하도록 해야 한다.

379) 일본-농산물사건 패널보고서 paras.8.109-8.114.

380) 일본-농산물사건 패널보고서 paras.8.115-8.116.

381) 일본-농산물사건 상소기구보고서 paras.105-108.

382) 본 논문의 주석 No.40 참조.

결론적으로, 회원국들은 새로운 검역조치를 도입하거나 기존의 검역조치를 개정함에 있어 그 조치가 무역에 영향을 줄 수 있는 경우에는 법률, 명령, 규칙, 조례, 고시와 관련 지침 등의 문서를 공표하고 이해당사국이 이를 사전에 인지할 수 있도록 통보하고 이행에 필요한 합리적인 기간을 부여해야 한다.

제7장 결론

식물검역에 관한 국제규범인 ‘SPS협정’에서는 회원국들에게 자국의 식물보호를 위하여 필요한 식물검역조치를 취할 식물검역 주권을 인정하고 있다. 그러나, 그와 같은 검역조치는 과학적 증거와 투명성이 있어야 하고, 자의적이거나 부당한 차별이 있어서는 아니 되며 무역에 미치는 영향이 최소화 되어야 할 것을 요구하고 있다. 한편, 각국은 자국의 자연생태계와 농작물을 검역병해충으로부터 보호하기 위한 식물검역활동을 강화하고 있어 농산물의 수출입국 사이에 크고 작은 통상마찰이 끊이지 않고 있다.

농산물의 수입국 입장에 있는 우리나라로서는 그와 같은 통상마찰을 예방하면서 식물검역 본연의 업무를 원활히 수행하기 위하여 식물검역관련 국제규범인 ‘SPS협정’과 ‘IPPC’ 등을 위반하지 않으면서, 그 범위 내에 있는 정당한 권리는 적극 활용해야 한다. 이를 위해서는 관련국제규범에 대한 정확한 이해가 우선 되어야 하며, 아울러 우리나라의 검역제도와 규정을 국제기준과 조화시키는 노력을 꾸준히 전개할 필요가 있다. 좀더 구체적으로, 향후 우리나라가 식물검역제도나 조치를 도입하거나 실시함에 있어서 다음과 같은 사항에 유의해야 할 것으로 본다.

첫째, 모든 식물검역조치는 과학적 증거를 확보하여야 한다. 과학적 증거를 확보하기 위해서는 과학적인 방법으로 수집된 정보에 근거해야 하며, 도입하고자 하는 식물검역조치와 ‘충분한 과학적 증거’ 사이에 ‘합리적 또는 객관적인 관련성’이 존재해야 한다. 과학적 증거가 없거나 불충분한 상태에서 식물위생조치를 유지한 경우에는 일본의 ‘일본-농산물사건’처럼 WTO에서 패소할 가능성이 크다. 또한, 과학적 정당성이 있는 경우에는 국제기준보다 엄격한 조치의 도입이 가능하므로 회원국들은 자국의 자연자원과 식물보호를 위해 이를 적절히 활용하는 것이 바람직하다.

둘째, 국내검역규정과 제도는 가능한 국제기준과 합치하여 운영하여야 한다. 국제기준과 합치하는 식물위생조치는 식물의 건강을 보호하는데 필요한 것으로 간주되며 ‘SPS협정’ 및 ‘1994년 GATT’와도 합치하는 것으로 간주되므로 통상분쟁을 사전에 예방할 수 있다. 또한, 국내 규정을 국제기준과 원활히 합치·운영하기 위해서는 국제기준의 제정 초기단계부터 우리나라의 대표를 적극 참여시켜 우리나라의 입장을 최대한 반영토록 해야 하며, 기준 제정 후에는 국내제도와 규정을 국제기준과의 조화여부를 지속적으로 점검하고 조화시켜 나가는 시스템을 구축하여야 한다.

셋째, 식물검역조치는 관련국제기구가 개발한 국제기준을 고려하여 위험평가에 근거해서 실시해야 한다. 위험평가는 SPS조치와 관련한 대부분의 분쟁사례에서 문제가 되고 있으므로 식물검역조치의 도입 시 반드시 위험평가에 근거하여야 한다. 또한 과학적이고 객관적인 위험평가의 실시를 위한 위험평가기술을 지속적으로 개발하여야 하며, 이에 필요한 전문 인력을 꾸준히 양성하고 관련예산을 대폭 확대하여야 할 것이다. 일본의 경우에는 ‘일본-농산물사건’ 및 ‘일본-사과사건’에서 ‘SPS협정’ 제5.1조상의 위험평가에 근거하였다는 것을 입증하지 못했기 때문에 패소하였다.

넷째, 식물검역조치는 적정보호수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 되어서는 안 된다. 무역 제한적인 조치가 되지 않게 하기 위해서는 적정보호수준을 달성하고 합리적으로 이용가능하며 무역에 대한 제한이 현저히 적은 다른 조치가 없어야 한다. ‘일본-농산물사건’에서 패널은 ‘품종별 시험요건’을 대체할 만한 무역에 대한 제한이 현저히 적은 조치인 ‘수확 수준의 결정’이 존재한다고 결론내리고 일본의 조치가 ‘SPS협정’ 제5.6조상의 요구되는 것보다 무역 제한적인 조치라고 평결하였다.

다섯째, 검역조치를 잠정적으로 도입하고자 할 경우에는 과학적인 증거가 불충분하고 입수 가능한 정보에 근거해서 실시하여야 하며, 적용 후에는 추가적인 정보의 수집에 노력해야 한다. 또한 합리적인 기간 내에 이를 재검토해

야한다. ‘일본-농산물사건’에서 패널과 상소기구는 일본이 관련 과학적 정보가 충분하고 또한 추가적인 정보수집 또는 재검토를 하지 않아 ‘SPS협정’ 제5.7조를 위반하였다고 판결하였다. 농산물의 수입국에 있는 우리나라로서는 통상마찰에 대비하여 과학적 증거가 불충분할 경우 잠정적으로 조치를 취할 수 있는 권리를 부여하고 있는 ‘SPS협정’ 제5.7조를 필요시 적극 원용할 필요가 있다.

여섯째, 무역에 영향을 미칠 수 있는 식물검역조치의 제정 또는 개정시 SPS사무국에 통보하여야 한다. 따라서 회원국들은 식물검역조치에는 무역에 영향을 미칠 수 있는 법률, 명령 외에도 일반적으로 적용가능하고 성격상 그와 유사한 시행규칙, 조례, 고시, 지침 등의 제정 또는 개정 시 통보를 하여야 한다. ‘일본-농산물사건’에서 일본은 ‘품종별 시험요건에 관한 실험지침’이 의무적인 것이 아니며, 수출국이 여러 소독기준을 선택하도록 하는 지침이며, 회원국들은 일본의 문의처를 통해 입수 가능함을 주장하였지만, 패널과 상소기구는 동 지침이 통보대상에 포함되며 일본은 통보의무를 지키지 않았다고 판결하였다. 투명성과 관련하여 식물검역제도나 법규를 제·개정할 경우에는 다자차원의 통보절차외에도 양국 식물검역기관간의 연락체계 구축을 통한 통보제도를 적극 활용하는 것이 통상마찰을 예방하는데 있어 중요하다.

결론적으로 우리나라의 자연생태계와 농작물을 검역병해충으로부터 보호하고자하는 식물검역의 목적을 원활히 달성하면서 그 과정에서 일어날 수 있는 외국과의 통상마찰을 효과적으로 예방하기 위하여는 검역제도와 법규의 제·개정 시 과학적 증거와 투명성을 확보하여야 하며, ‘SPS협정’과 ‘IPPC’ 등 관련 국제규범과 조화시키고자 하는 노력을 꾸준히 전개해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 안광욱, 「미국의 식물검역제도」, 농수산부 국립식물검역소, 1996.
- 조남길, 「식물검역」, 대흥출판사, 1991.
- 최세균·이광, 「동·식물검역 효율화방안 및 WTO/SPS 협상전략 수립에 관한 연구」, 농림부, 2003.
- 최승환, 「국제경제법」, 제2판, 법영사, 2003.
- 최승환·최현석, 「위생 및 검역규제에 따른 국제통상분쟁의 유형별 분석과 대응 방안」, 국회통일외교통상위원회, 2003.
- 경희대학교 국제법무대학원편, 「국제법무학개론」, 동림사, 2000.
- 국립식물검역소, 「식물검역규정집」, 2004.
- _____, 「식물외래병해충도감」, 1999.
- _____, 「식물검역관련 국제기준」, 2002.
- _____, 「식물검역연보」, 2003.
- _____, 「식물검역병해충 편람」, 1994.
- _____, 「식물검역관련 해외연수 및 조사보고서」, 제1권, 제7권, 제9권, 제10권, 1992~2004.
- _____, 「식물검역규정집」, 2004.
- 농림부, 「식물방역법령 및 해설집」, 동양문화인쇄주식회사, 1999.
- _____, 「WTO/SPS위원회 회의결과」, 2002.3.
- 농림수산부, 「세계무역기구업무편람」, 1996.7
- 법무부, 「WTO 농산물 무역분쟁사례연구」, 문중인쇄주식회사, 2003.
- 외교통상부, 「WTO이해하기」, 으뜸시스템, 1999.
- 한국농촌경제연구원편, 「한국농정50년사」, 제1권, 농림부, 1999.
- 한국식물보호학회, 「한국 식물병해충잡초명감」, 이우인쇄사, 1986.

나. 논문

- 박명성 · 주문배, “WTO체제하의 식품안전성과 SPS협정에 관한 연구”, 「통상법률」, 통권 제44호, 2002.4.
- 이남복, “우리나라 외래 식물병원체의 검출결과 분석”, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2003.
- 이수연, “WTO SPS협정상 위해성 평가 및 위생보호의 적절한 수준의 결정 문제에 관한 국제법적 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2002.
- _____, “일본-농산품에 영향을 미치는 조치”, 「통상법률」, 통권 제30호, 1999.12.
- 이태호, “SPS조치에 관한 WTO 사건 분석”, 「통상법률」, 통권 제43호, 2002.2.
- 우건석, “농산물 수입증대에 따른 검역기구개선방안” 「우리농업 살리기 대토론회」, 한국농업과학협회, 1994.
- 주진열, “유전자변형식품과 SPS협정상의 과학적 리스크 평가”, 「통상법률」, 통권 제52호, 2003.8
- 최승환, “국제통상규범의 발전에 있어 과학의 역할과 한계”, 「국제법학회 논총」, 통권 제98호, 2004.2.
- _____, “유전자변형식품에 대한 국제법상의 위생 및 검역규칙”, 「통상법률」, 통권 제28호, 1999.8.
- _____, “한-중 마늘분쟁해결의 법과 정책”, 「통상법률」, 통권 제34호, 2000.8

2. 외국문헌

가. 단행본

- Agrios, George N., *Plant Pathology*, Academic Press, 1997.
- Berg, George H., *Plant Quarantine Theory and Practice*, OIRSA, 1991.
- Davidson, Ralph H., *Insect Pests*, John Wiley & Sons, 1979.

Pedigo, Larry P., *Entomology and Pest Management*, Macmillan Publishing Company, 1989.

Waincymer, Jeff, *WTO Litigation I, II, Procedural Aspects of Formal Dispute Settlement*, Cameron May, 2002.

WTO, *WTO Analytical Index, Guide to WTO Law and Practice*, First Edition, 2003.

農林水産省 共編、「日本の植物検疫」, 第一法規出版株式會社, 1984.

나. 논문

Bhala, Raj and Gantz, David A., "WTO Case Review 2003", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol.21, 2004.

Chang, Howard F., "Risk Regulation, Endogenous Public Concerns, and the Hormonee Dispute : Nothing to Fear But Fear Itself?", *Southern California Law Review*, Vol.77, 2004.

Howse, Robert, "Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization", *Michigan Law Review*, Vol.98, 2000.

Hughes, Layla, "Limiting the Jurisdiction of Dispute Settlement Panel : the WTO Appellate Body Beef Hormone Decision", *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol.10, 1998.

McGinnis, John O., "The Appropriate Hierarchy of Global Multilateralism and Customary International Law: the Example of the WTO", *Virginia Journal of International Law*, Vol.44, 2003.

Peel, Jacqueline, "Science and Risk Assessment in International Environmental Law: Learning from the WTO SPS Experience", *American Society of International Law Proceedings*, Vol.98, 2004.

- Schubert, Tim S., Rizvi, Shabbir A., Sun, Xiaoan, Gottwald, Tim R., Graham, James H., Dixon, Wayne N., "Meeting the Challenge of Eradicating Citrus Canker in Florida-Again", *Plant Disease*, Vol.85. No.4, 2001.4.
- Sykes, Alan O., "Domestic Regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View", *Chicago Journal of International Law*, Vol.3, 2002.
- Vallely, Patrick J., "Tension between the Cartagena Protocol and the WTO: the Significance of Recent WTO Developments in an Ongoing Debate", *Chicago Journal of International Law*, Vol.5, 2004.
- Walker, Vern R., "Keeping the WTO from Becoming the "World Trans-science Organization": Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute", *Cornell International Law Journal*, Vol.31, 1998.
- Wirth, David A., "The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines", *Cornell International Law Journal*, Vol.27, 1994.

3. 기타자료

- 국립식물검역소, 제31차 WTO/SPS위원회 회의참석 결과보고서, 2004.11.
- _____, 제6차 IPPC/식물위생조치위원회 회의참석결과보고서, 2004.4.
- _____, 2004년 주요업무계획, 2004.
- 농림부, WTO/SPS위원회 회의결과, 2002.3.
- 산림청, 소나무재선충병 방제관련 자료, 2004.7.21.
- 日本 植物防疫法, 1997.
- US Plant Protection Act, 2000.

- EC Council Directive on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants and plant products and against their spread within the Community, 2000.
- FAO, International Plant Protection Convention, 1997.
- FAO, Principles of Plant Quarantine as related to International Trade, ISPM Publication No.1, 1995.2.
- FAO, Guideline for Pest Risk Analysis, ISPM Publication No.2, 1996.2
- FAO, Report of Sixth Interim Commission on Phytosanitary Measures, 2004.4.
- WTO, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 1995.
- WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures–Meeting of 27–28 October 2004(WTO/AIR/2416,G/SPS/W/159), 2004.10.15.
- WTO, Ministerial Conference Fourth Session: Implementation–Related Issues and Concerns(WT/MIN(01)/W/10), 2001.11.14.
- WTO, Review of the Operation and Implementation of the SPS Agreement(G/SPS/W/149, G/SPS/GEN/510), 2004.10.

4. WTO Panel / Appellate Reports

- Japan–Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/R, 27 October, 1998; WT/DS76/AB/R, 22 February 1999.
- Japan–Measures Affecting the Importation of Apples, WT/DS245/R, 15 July 2003; WT/DS245/AB/R, 26 November 2003.
- EC–Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones), WT/DS26/R, 18 August 1997; WT/DS26/AB/R, 16 January 1998.

5. 인터넷 방문

http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm

http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

<https://www.ippc.int/IPP/En/default.htm>

<http://www.npqs.go.kr>

<http://www.pps.go.jp>

<http://www.aphis.usda.gov>

<http://web2.westlaw.com/signon/default.wl?newdoor=true>

Abstract

Study on WTO Dispute Cases Related with Plant Quarantine

Young-Chul Jeong
Graduate School of
International Legal Affairs
Kyung Hee University

The objective of this study is to prevent trade disputes related to plant quarantines and to take counter measures effectively when trade disputes occur by analysing WTO dispute cases and international norms such as the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) and the International Plant Protection Convention (IPPC). Although the SPS Agreement recognizes that members have the right to take the phytosanitary measures necessary for the protection of plant health, those measures are required to be taken transparently, based on scientific evidence, and should not arbitrarily or unjustifiably used to discriminate in order to minimize negative trade effects.

On the other hand, some members have strengthened plant quarantine activities to protect their environment and agriculture from the threat of quarantine pests. Hence, there is no cease-fire in trade disputes between the countries importing and exporting agricultural products.

As an importing country of agricultural products, Korea should make active use of the right justified within the relevant international norms, without conflict with those norms, to perform plant quarantine activities smoothly while preventing trade

disputes. For this, it is necessary to have an exact understanding of those international norms, and to continuously harmonize the domestic plant quarantine system and regulations with them. In this regard, I would like to suggest some ideas to be considered when we introduce any plant quarantine system or take phytosanitary measures:

First, all phytosanitary measures should be based on scientific evidence. In accordance with this, measures should be based on the information collected by scientific method, and the measures should have sufficient reasonable or objective relevancy to the evidence. When there is a scientific justification, it is possible to introduce a higher level of phytosanitary protection than required by international standards. Therefore, it is desirable to use appropriately this provision of the SPS Agreement when we introduce new measures or methods to protect our national resources and agriculture.

Second, the domestic plant quarantine system and regulations should be harmonized with international standards as far as possible. Phytosanitary measures harmonized with international standards could contribute to the prevention of trade disputes since these standards are deemed necessary for protecting plant health and being in compliance with the SPS Agreement and GATT 1994. For this, we should participate in the international standard setting process from the initial stage to reflect our own opinions as much as possible. Also we have to establish a system to continuously monitor domestic regulations and to harmonize them with international standards.

Third, phytosanitary measures should be based on risk assessment, considering international standards developed by relevant international organizations. Since the risk assessment has been an issue in most of the SPS dispute cases, it should precede the introduction of any phytosanitary measure. For this, it is required to develop scientific and objective risk assessment techniques and to continuously consult experts.

Fourth, phytosanitary measures should not be more trade-restrictive than required to achieve the appropriate level of protection. In order that they not be more trade restrictive, it is recommended that there should be alternative measures that are technically and economically feasible, that achieve the appropriate level of protection, and are significantly less restrictive to trade.

Fifth, when we adopt phytosanitary measures provisionally because of insufficient scientific evidence, the measures should be based on the pertinent information that is available at that time. In such circumstances, we have to seek the additional information necessary for a more objective assessment and review it within a reasonable period of time. I emphasize that importing countries of agricultural products could use to the utmost the provisional measures under Article 5.7 of the SPS Agreement in case the relevant scientific evidence is insufficient.

Sixth, in order to keep a transparent quarantine system, we have to notify WTO changes in phytosanitary measures which may affect international trade. These changes include not only laws, decrees or ordinances, but also other instruments such as rules, notifications, guidelines, directives, etc. which are applicable generally and are similar in character to those instruments. To achieve more transparency, it is recommended to actively utilize a notification system on a bilateral as well as a multilateral basis.

In conclusion, in order effectively to achieve the purpose of plant quarantine to protect our natural resources and agriculture from quarantine pests while preventing trade disputes, we have to carry out plant quarantine based on scientific evidence and transparency, and continuously make an effort to harmonize the domestic quarantine system and regulations with relevant international norms and standards.

Key words: SPS Agreement, IPPC, trade dispute, plant quarantine, phytosanitary measures

부 록1

*Publication No. 1
February 1995*

INTERNATIONAL STANDARDS FOR PHYTOSANITARY MEASURES

***PRINCIPLES OF PLANT QUARANTINE AS
RELATED TO INTERNATIONAL TRADE***



Secretariat of the International Plant Protection Convention
Food and Agriculture Organization
of the United Nations
Rome, 1995

The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form by any means, electronic, mechanical, photocopying or otherwise, without the prior permission of the copyright owner. Applications for such permission, with a statement of the purpose and extent of the reproduction, should be addressed to the Director, Information Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy.

© FAO 1995

CONTENTS

<i>Endorsement</i>	1
<i>Review and amendment</i>	2
<i>Distribution</i>	3

INTRODUCTION

SCOPE	4
REFERENCES	4
DEFINITIONS AND ABBREVIATIONS	4
OUTLINE OF REQUIREMENTS	6

PRINCIPLES OF PLANT QUARANTINE AS RELATED TO INTERNATIONAL TRADE

<i>GENERAL PRINCIPLES</i>	7
<i>SPECIFIC PRINCIPLES</i>	8

Endorsement

International standards for phytosanitary measures are prepared by the Secretariat of the International Plant Protection Convention as part of the United Nations Food and Agriculture Organization's global programme of policy and technical assistance in plant quarantine. This programme makes available to FAO Members and other interested parties these standards, guidelines and recommendations to achieve international harmonization of phytosanitary measures, with the aim to facilitate trade and avoid the use of unjustifiable measures as barriers to trade.

The following standard was endorsed by the 27th Session of the FAO Conference in November 1993.

Jacques Diouf
Director-General
Food and Agriculture Organization of the United Nations

Review and amendment

International standards for phytosanitary measures are subject to periodic review and amendment. The next review date for this standard is December 1996, or such other date as may be agreed upon by the Commission on Phytosanitary Measures.

Standards will be updated and republished as necessary. Standard holders should ensure that the current edition of this standard is being used.

Distribution

International standards for phytosanitary measures are distributed by the Secretariat of the International Plant Protection Convention to all FAO Members, plus the Executive/Technical Secretariats of the Regional Plant Protection Organizations:

- Asia and Pacific Plant Protection Commission
- Caribbean Plant Protection Commission
- Comité Regional de Sanidad Vegetal para el Cono Sur
- Comunidad Andina
- European and Mediterranean Plant Protection Organization
- Inter-African Phytosanitary Council
- North American Plant Protection Organization
- Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
- Pacific Plant Protection Organization.

INTRODUCTION

SCOPE

This reference standard describes the general and specific principles of plant quarantine as related to international trade.

REFERENCES

Glossary of phytosanitary terms, 1997. ISPM Pub. No. 5, FAO, Rome.¹
International Plant Protection Convention, 1992. FAO, Rome.

DEFINITIONS AND ABBREVIATIONS

Area	An officially defined country, part of a country or all or parts of several countries.
Introduction	Entry of a pest resulting in its establishment.
IPPC	International Plant Protection Convention, as deposited in 1951 with FAO in Rome and as subsequently amended.
National Plant Protection Organization (NPPO)	Official service established by a government to discharge the functions specified by the IPPC.
Official	Established, authorized or performed by a National Plant Protection Organization.
Pest	Any species, strain or biotype of plant, animal or pathogenic agent, injurious to plants or plant products.
Pest free area	An area in which a specific pest does not occur as demonstrated by scientific evidence and in which, where appropriate, this condition is being officially maintained.
Pest risk analysis	Pest risk assessment and pest risk management.
Pest risk assessment	Determination of whether a pest is a quarantine pest and evaluation of its introduction potential.

¹ The terms and definitions published in 1995 in this standard conform to this edition of the *Glossary of phytosanitary terms*.

Pest risk management	The decision-making process of reducing the risk of introduction of a quarantine pest.
Phyosanitary measure	Any legislation, regulation or official procedure having the purpose to prevent the introduction and/or spread of quarantine pests.
Phyosanitary regulation	Official rule to prevent the introduction and/or spread of quarantine pests, by regulating the production, movement or existence of commodities or other articles, or the normal activity of persons, and by establishing schemes for phyosanitary certification.
Quarantine pest	A pest of potential economic importance to the area endangered thereby and not yet present there, or present but not widely distributed and being officially controlled.
Spread	Expansion of the geographical distribution of a pest within an area.

OUTLINE OF REFERENCE

The primary aim in formulating the following principles is to facilitate the process of developing international standards for plant quarantine. It is envisaged that implementation of these principles by the relevant phytosanitary authorities will result in the reduction or elimination of the use of unjustifiable phytosanitary measures as barriers to trade.

Furthermore, in addition to general principles there are others specific to particular areas of quarantine activity. The general principles indicate the process of development of phytosanitary measures as applicable to international commerce. These general principles should be read as a single entity and not interpreted individually. The specific principles either directly support the International Plant Protection Convention (IPPC) or are related to particular procedures within the plant quarantine system. This relationship is indicated in the tabulation.

It is expected that the principles will be subject to continuing review and should reflect changing quarantine concepts and technologies.

**PRINCIPLES OF PLANT QUARANTINE
AS RELATED TO INTERNATIONAL TRADE**

GENERAL PRINCIPLES

1. Sovereignty

With the aim of preventing the introduction of quarantine pests into their territories, it is recognized that countries may exercise the sovereign right to utilize phytosanitary measures to regulate the entry of plants and plant products and other materials capable of harbouring plant pests.

2. Necessity

Countries shall institute restrictive measures only where such measures are made necessary by phytosanitary considerations, to prevent the introduction of quarantine pests.

3. Minimal impact

Phytosanitary measures shall be consistent with the pest risk involved, and shall represent the least restrictive measures available which result in the minimum impediment to the international movement of people, commodities and conveyances.

4. Modification

As conditions change, and as new facts become available, phytosanitary measures shall be modified promptly, either by inclusion of prohibitions, restrictions or requirements necessary for their success, or by removal of those found to be unnecessary.

5. Transparency

Countries shall publish and disseminate phytosanitary prohibitions, restrictions and requirements and, on request, make available the rationale for such measures.

6. Harmonization

Phytosanitary measures shall be based, whenever possible, on international standards, guidelines and recommendations, developed within the framework of the IPPC.

7. Equivalence

Countries shall recognize as being equivalent those phytosanitary measures that are not identical but which have the same effect.

8. Dispute settlement

It is preferable that any dispute between two countries regarding phytosanitary measures be resolved at a technical bilateral level. If such a solution cannot be achieved within a reasonable period of time, further action may be undertaken by means of a multilateral settlement system.

SPECIFIC PRINCIPLES

9. Cooperation

Countries shall cooperate to prevent the spread and introduction of quarantine pests, and to promote measures for their official control.

10. Technical authority

Countries shall provide an official Plant Protection Organization.

11. Risk analysis

To determine which pests are quarantine pests and the strength of the measures to be taken against them, countries shall use pest risk analysis methods based on biological and economic evidence and, wherever possible, follow procedures developed within the framework of the IPPC.

12. Managed risk

Because some risk of the introduction of a quarantine pest always exists, countries shall agree to a policy of risk management when formulating phytosanitary measures.

13. Pest free areas

Countries shall recognize the status of areas in which a specific pest does not occur. On request, the countries in whose territories the pest free areas lie shall demonstrate this status based, where available, on procedures developed within the framework of the IPPC.

14. Emergency action

Countries may, in the face of a new and/or unexpected phytosanitary situation, take immediate emergency measures on the basis of a preliminary pest risk analysis. Such emergency measures shall be temporary in their application, and their validity will be subjected to a detailed pest risk analysis as soon as possible.

15. Notification of non-compliance

Importing countries shall promptly inform exporting countries of any non-compliance with phytosanitary prohibitions, restrictions or requirements.

16. Non-discrimination

Phytosanitary measures shall be applied without discrimination between countries of the same phytosanitary status, if such countries can demonstrate that they apply identical or equivalent phytosanitary measures in pest management. In the case of a quarantine pest within a country, measures shall be applied without discrimination between domestic and imported consignments.

Principles of plant quarantine as related to international trade / 9

For further information on international standards, guidelines and recommendations concerning phytosanitary measures, and the complete list of current publications, please contact the:

Secretariat of the International Plant Protection Convention

By mail: IPPC Secretariat
Plant Protection Service
Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italy

Fax: + (39) (06) 57056347

Email: ippc@fao.org

Or visit our WEB site at:

<http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPP/PQ/Default.htm>

부 록2

*Publication No. 2
February 1996*

INTERNATIONAL STANDARDS FOR PHYTOSANITARY MEASURES

GUIDELINES FOR PEST RISK ANALYSIS



Secretariat of the International Plant Protection Convention
Food and Agriculture Organization
of the United Nations
Rome, 1996

The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form by any means, electronic, mechanical, photocopying or otherwise, without the prior permission of the copyright owner. Applications for such permission, with a statement of the purpose and extent of the reproduction, should be addressed to the Director, Information Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy.

© FAO 1996

CONTENTS

<i>Endorsement</i>	1
<i>Review and amendment</i>	2
<i>Distribution</i>	3
INTRODUCTION	
SCOPE	4
REFERENCES	4
DEFINITIONS AND ABBREVIATIONS	4
OUTLINE OF REQUIREMENTS	6
GENERAL REQUIREMENTS FOR PEST RISK ANALYSIS (PRA)	
1. STAGE 1: INITIATING THE PRA PROCESS	7
1.1 PRA Initiated by a Pathway	7
1.2 PRA Initiated by a Pest	9
1.3 Review of Earlier PRAs	9
1.4 Conclusion for Stage 1	9
2. STAGE 2: PEST RISK ASSESSMENT	11
2.1 Geographical and Regulatory Criteria	11
2.2 Economic Importance Criteria	12
2.2.1 Establishment potential	12
2.2.2 Spread potential after establishment	13
2.2.3 Potential economic importance	13
2.3 Introduction Potential	14
2.4 Conclusion for Stage 2	15
3. STAGE 3: PEST RISK MANAGEMENT	17
3.1 Risk Management Options	17
3.2 Efficacy and Impact of the Options	17
3.3 Conclusion for Stage 3	18
4. DOCUMENTING THE PRA PROCESS	18
<i>Figure 1. PRA Stage 1: Initiation</i>	8
<i>Figure 2. PRA Stage 2: Assessment</i>	10
<i>Figure 3. PRA Stage 3: Management</i>	16

Endorsement

International standards for phytosanitary measures are prepared by the Secretariat of the International Plant Protection Convention as part of the United Nations Food and Agriculture Organization's global programme of policy and technical assistance in plant quarantine. This programme makes available to FAO Members and other interested parties these standards, guidelines and recommendations to achieve international harmonization of phytosanitary measures, with the aim to facilitate trade and avoid the use of unjustifiable measures as barriers to trade.

The following standard was endorsed by the 28th Session of the FAO Conference in November 1995.

Jacques Diouf
Director-General
Food and Agriculture Organization of the United Nations

Review and amendment

International standards for phytosanitary measures are subject to periodic review and amendment. The next review date for this standard is 2001, or such other date as may be agreed upon by the Commission on Phytosanitary Measures.

Standards will be updated and republished as necessary. Standard holders should ensure that the current edition of this standard is being used.

Distribution

International standards for phytosanitary measures are distributed by the Secretariat of the International Plant Protection Convention to all FAO Members, plus the Executive/Technical Secretariats of the Regional Plant Protection Organizations:

- Asia and Pacific Plant Protection Commission
- Caribbean Plant Protection Commission
- Comité Regional de Sanidad Vegetal para el Cono Sur
- Comunidad Andina
- European and Mediterranean Plant Protection Organization
- Inter-African Phytosanitary Council
- North American Plant Protection Organization
- Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
- Pacific Plant Protection Organization.

INTRODUCTION

SCOPE

This standard describes the process of pest risk analysis for plant pests for the purpose of preparing phytosanitary regulations by National Plant Protection Organizations.

REFERENCES

- Glossary of phytosanitary terms*, 1997. ISPM Pub. No. 5, FAO, Rome.*
International Plant Protection Convention, 1992. FAO, Rome.
Principles of plant quarantine as related to international trade, 1995. ISPM Pub. No. 1, FAO, Rome.

DEFINITIONS AND ABBREVIATIONS

Area	An officially defined country, part of a country or all or parts of several countries.
Endangered area	An area where ecological factors favour the establishment of a pest whose presence in the area will result in economically important loss.
Entry (of a pest)	Movement of a pest into an area where it is not yet present, or present but not widely distributed and being officially controlled.
Entry potential	Likelihood of the entry of a pest.
Establishment	Perpetuation, for the foreseeable future, of a pest within an area after entry.
Establishment potential	Likelihood of the establishment of a pest.
Introduction	Entry of a pest resulting in its establishment.
Introduction potential	Likelihood of the introduction of a pest.
IPPC	International Plant Protection Convention, as deposited in 1951 with FAO in Rome and as subsequently amended.

* The terms and definitions published in 1996 in this standard conform to this edition of the *Glossary of phytosanitary terms*.

National Plant Protection Organization (NPPO)	Official service established by a government to discharge the functions specified by the IPPC.
Official	Established, authorized or performed by a National Plant Protection Organization.
Pest	Any species, strain or biotype of plant or animal or any pathogenic agent, injurious to plants or plant products.
Pest free area	An area in which a specific pest does not occur as demonstrated by scientific evidence and in which, where appropriate, this condition is being officially maintained.
Pest risk analysis (PRA)	Pest risk assessment and pest risk management.
Pest risk assessment	Determination of whether a pest is a quarantine pest and evaluation of its introduction potential.
Pest risk management	The decision-making process of reducing the risk of introduction of a quarantine pest.
Phytosanitary measure	Any legislation, regulation or official procedure having the purpose to prevent the introduction and/or spread of quarantine pests.
Phytosanitary regulation	Official rule to prevent the introduction and/or spread of quarantine pests, by regulating the production, movement or existence of commodities or other articles, or the normal activity of persons, and by establishing schemes for phytosanitary certification.
PRA area	Area in relation to which a pest risk analysis is conducted.
Quarantine pest	A pest of potential economic importance to the area endangered thereby and not yet present there, or present but not widely distributed and being officially controlled.
Spread	Expansion of the geographical distribution of a pest within an area.
Spread potential	Likelihood of the spread of a pest.

OUTLINE OF REQUIREMENTS

Pest risk analysis (PRA) consists of three stages: initiating the process for analyzing risk, assessing pest risk, and managing pest risk (See Figures 1-3).

Initiating the process involves identification of pests or pathways for which the PRA is needed. Pest risk assessment determines whether each pest identified as such, or associated with a pathway, is a quarantine pest, characterized in terms of likelihood of entry, establishment, spread and economic importance. Pest risk management involves developing, evaluating, comparing and selecting options for reducing the risk.

PRA is only meaningful in relation to a defined "PRA area" considered to be at risk. This is usually a country, but can also be an area within a country, or an area covering all or parts of several countries [e.g. the area covered by a Regional Plant Protection Organization (RPPO)].

GENERAL REQUIREMENTS FOR PEST RISK ANALYSIS (PRA)

1. STAGE 1: INITIATING THE PRA PROCESS

There are generally two initiation points for a pest risk analysis (see Figure 1):

- the identification of a pathway, usually an imported commodity, that may allow the introduction and/or spread of quarantine pests
- the identification of a pest that may qualify as a quarantine pest.

Either can involve pests already present in the PRA area but not widely distributed and being officially controlled, as well as pests absent from the PRA area, since both are covered by the quarantine pest definition.

1.1 PRA Initiated by a Pathway

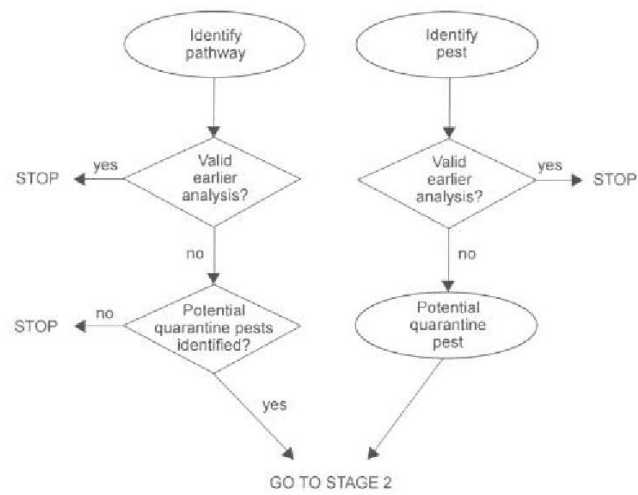
A requirement for a new or revised PRA originating from a specific pathway will most frequently arise in the following situations:

- International trade is initiated in a new commodity (usually a plant or plant product) or a commodity from a new origin. The PRA may be triggered by a request for import, or by the appearance in trade of consignments of a commodity. The pathway may concern a single area of origin or several.
- New plant species are imported for selection and scientific research purposes
- A pathway other than commodity import is identified (natural spread, mail, garbage, passenger's baggage etc.)
- A policy decision is taken to establish or revise phytosanitary regulations or requirements concerning specific commodities
- A new treatment, system or process, or new information impacts on an earlier decision.

The pests which are likely to follow the pathway (e.g. be carried by the commodity) are then listed, and each is then subjected to Stage 2 in the PRA process¹. If no potential quarantine pests are identified as likely to follow the pathway, the PRA stops at this point.

¹ The list of pests may be generated by any combination of databases, literature sources, or expert consultation. Once the list of pests has been established, it is preferable to prioritize it by using expert judgement before the next step. According to the results obtained, it may or may not be necessary to conduct a risk assessment on all pests on the list.

FIGURE 1
PEST RISK ANALYSIS
Stage 1: Initiation



1.2 PRA Initiated by a Pest

A requirement for a new or revised PRA originating from a specific pest will most frequently arise in the following situations:

- An emergency arises on discovery of an established infestation or an outbreak of a new pest within a PRA area
- An emergency arises on interception of a new pest on an imported commodity
- A new pest risk is identified by scientific research
- A pest is introduced into a new area other than the PRA area
- A pest is reported to be more damaging in a new area other than the PRA area itself, than in its area of origin
- Audits reveal that a particular pest is repeatedly intercepted
- A request is made to import, as such, an organism, for example by researchers, educators, biological practitioners, businesses (pet store owners), the food industry (snails for consumption) or hobbyists (aquatic plants for aquaria)
- A policy decision is taken to revise phytosanitary regulations or requirements concerning specific pests
- A proposal is made by another country or by an international organization (RPPO, FAO)
- A new treatment system, process, or new information impacts on an earlier decision.

The specific pest identified is then subjected to Stage 2 in the PRA process.

1.3 Review of Earlier PRAs

Prior to proceeding with a new PRA, a check should be made as to whether the pathway or pest has already been subjected to the PRA process, either nationally or internationally. If a PRA exists, its validity should be checked as circumstances may have changed. The possibility of using a PRA from a similar pathway or pest, that may partly or entirely replace the need for this PRA, should also be investigated.

1.4 Conclusion for Stage 1

At the end of Stage 1, pests have been identified as potential quarantine pests, individually or in association with a pathway.

2. STAGE 2: PEST RISK ASSESSMENT

Stage 1 has identified a pest, or list of pests (in the case of initiation by a pathway), to be subjected to risk assessment. Stage 2 considers these pests individually (see Figure 2). It examines, for each, whether the criteria for quarantine pest status are satisfied:

"a pest of potential economic importance to the area endangered thereby and not yet present there, or present but not widely distributed and being officially controlled".

In this context, "area" should be understood to mean:

"an officially defined country, part of a country, or all or part of several countries",

and "endangered area" should be understood to mean:

"an area where ecological factors favour the establishment of a pest whose presence in the area will result in economically important loss".

In doing so, the PRA considers all aspects of each pest and in particular actual information about its geographical distribution, biology and economic importance. Expert judgement is then used to assess the establishment, spread and economic importance potential in the PRA area. Finally, the potential for introduction into the PRA area is characterized.

In characterizing the risk, the amount of information available will vary with each pest and the sophistication of the assessment will vary with available tools. For example, one country may have elaborate pest databases and geographical information systems, another may depend on books, printed soil maps, and climate maps. In some cases, virtually no information may be available, or research may be needed to obtain it. Assessments will be limited by the amount of information available on the biology of a particular pest. Countries where the pest is present may provide available information for the country conducting the PRA, on request.

2.1 Geographical and Regulatory Criteria

For each pest subjected to the PRA process, the geographical and regulatory criteria in the quarantine pest definition should be considered:

- If the pest is present in the PRA area and has reached the limits of its ecological range (i.e. is widely distributed), then the pest does not satisfy the definition of a quarantine pest and the PRA for the pest stops at this point
- If the pest is present in the PRA area and has not reached the limits of its ecological range (i.e. not widely distributed), and the pest is subject to official control in the PRA area, then the pest satisfies this aspect of the definition of a quarantine pest

- If the pest is not widely distributed but is under consideration of future official control in the PRA area, then the PRA will determine whether the pest should be placed under official control. If the conclusion is reached that the pest should be subject to official control, then the pest satisfies this aspect of the definition of the definition of a quarantine pest.
- If the pest is not widely distributed but is not subject to official control or consideration of future official control in the PRA area, then the pest does not satisfy the definition of a quarantine pest and the PRA for the pest stops at this point
- If the pest is absent from the PRA area, then it satisfies this aspect of the definition of a quarantine pest.

2.2 Economic Importance Criteria

For potential economic importance to be expressed, a pest must become established and spread. Thus the risk of a pest, having entered, becoming established and spreading in the PRA area must be characterized. The factors to be considered are set out below².

2.2.1 Establishment potential

In order to estimate the establishment potential of a pest, reliable biological information (life cycle, host range, epidemiology, survival etc.) should be obtained from the areas where the pest currently occurs.

The situation in the PRA area can then be carefully compared with that in the areas where it currently occurs and expert judgement used to assess the establishment potential. Case histories concerning comparable pests can usefully be considered. Examples of the factors to consider are:

- availability, quantity and distribution of hosts in the PRA area
- environmental suitability in the PRA area
- potential for adaptation of the pest
- reproductive strategy of the pest
- method of pest survival.

If a pest has no potential for establishment in the PRA area, then it does not satisfy the definition of a quarantine pest and the PRA for the pest stops at this point.

² Fuller checklists of information which can usefully be considered in assessing the potential for establishment, spread and economic importance, are available from national and international sources.

2.2.2 Spread potential after establishment

In order to estimate spread potential of the pest, reliable, biological information should be obtained from areas where the pest currently occurs.

The situation in the PRA area can then be carefully compared with that in the areas where the pest currently occurs and expert judgement used to assess the spread potential. Case histories concerning comparable pests can usefully be considered. Examples of the factors to consider are:

- suitability of the natural and/or managed environment for natural spread of the pest
- movement with commodities or conveyances
- intended use of the commodity
- potential vectors of the pest in the PRA area
- potential natural enemies of the pest in the PRA area.

The information on spread potential is used to estimate how rapidly a pest's potential economic importance may be expressed within the PRA area. This also has significance if the pest is liable to enter and establish in an area of low potential economic importance and then spread to an area of high potential economic importance. In addition it may be important in the risk management stage (see Figure 3) when considering the ease with which an introduced pest could be contained or eradicated.

2.2.3 Potential economic importance

The next step in the PRA process is to determine whether the pest is of potential economic importance in the PRA area.

In order to estimate the potential economic importance of the pest, information should be obtained from areas where the pest currently occurs.

For each of these areas, note whether the pest causes major, minor or no damage. Note whether the pest causes damage frequently or infrequently. Relate this, if possible, to biotic and abiotic effects, particularly climate.

The situation in the PRA area can then be carefully compared with that in the areas where the pest currently occurs. Case histories concerning comparable pests can usefully be considered. Expert judgement is then used to assess the potential for economic importance. Examples of the factors to consider are:

- type of damage
- crop losses
- loss of export markets
- increases in control costs
- effects on ongoing integrated pest management (IPM) programmes
- environmental damage
- capacity to act as a vector for other pests

- perceived social costs such as unemployment.

If a pest has no potential economic importance in the PRA area, then it does not satisfy the definition of a quarantine pest and the PRA for the pest stops at this point.

2.3 Introduction Potential

The final stage of assessment concerns the introduction potential which depends on the pathways from the exporting country to the destination, and the frequency and quantity of pests associated with them. Documented pathways for the pest to enter new areas should be noted. Potential pathways which may not currently exist should be assessed if known.

The following is a partial checklist that may be used to estimate the introduction potential divided into those factors which may affect the likelihood of entry and those factors which may affect the likelihood of establishment.

Entry:

- opportunity for contamination of commodities or conveyances by the pest
- survival of the pest under the environmental conditions of transport
- ease or difficulty of detecting the pest at entry inspection
- frequency and quantity of pest movement into the PRA area by natural means
- frequency and number of persons entering from another country at any given port of entry.

Establishment:

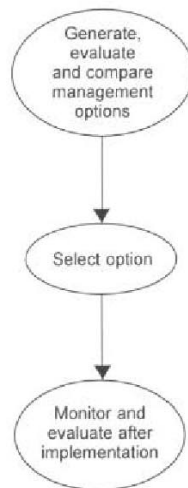
- number and frequency of consignments of the commodity
- number of individuals of a given pest associated with the means of conveyance
- intended use of the commodity
- environmental conditions and availability of hosts at the destination and during transport in the PRA area.

2.4 Conclusion for Stage 2

If the pest satisfies the definition of a quarantine pest, expert judgement should be used to review the information collected during Stage 2 to decide whether the pest has sufficient economic importance and introduction potential, i.e. sufficient risk, for phytosanitary measures to be justified. If so, proceed to Stage 3; if not, the PRA for the pest stops at this point³.

³ Decision-making schemes, or expert systems, may be useful at this stage to assist expert judgement.

FIGURE 3
PEST RISK ANALYSIS
Stage 3: Management
from Stage 2



3. STAGE 3: PEST RISK MANAGEMENT

Pest risk management (see Figure 3) to protect the endangered areas should be proportional to the risk identified in the pest risk assessment. In most respects it can be based on the information gathered in the pest risk assessment. Phytosanitary measures should be applied to the minimum area necessary for the effective protection of the endangered area.

3.1 Risk Management Options

A list of options for reducing risks to an acceptable level should be assembled. These options will primarily concern pathways and in particular the conditions for permitting entry of commodities. Examples of the options to consider are:

- inclusion in list of prohibited pests
- phytosanitary inspection and certification prior to export
- definition of requirements to be satisfied before export (e.g. treatment, origin from pest free area, growing season inspection, certification scheme)
- inspection at entry
- treatment at point of entry, inspection station or, if appropriate, at place of destination
- detention in post-entry quarantine
- post-entry measures (restrictions on use of commodity, control measures)
- prohibition of entry of specific commodities from specific origins.

They may also, however, concern ways of reducing the risk of damage, for example, introduction of a biological control agent, or ease of eradication or containment.

3.2 Efficacy and Impact of the Options

The efficacy and impact of the various options in reducing risk to an acceptable level should be evaluated, in terms of the following factors:

- biological effectiveness
- cost/benefit of implementation
- impact on existing regulations
- commercial impact
- social impact
- phytosanitary policy considerations
- time to implement a new regulation
- efficacy of option against other quarantine pests
- environmental impact.

The positive and negative aspects of the options should be specified. While it is recognized that countries according to the sovereignty principle may exercise their sovereign right to utilize phytosanitary measures, countries should also take particular note of the "Minimal impact" principle:

Phytosanitary measures shall be consistent with the pest risk involved, and shall represent the least restrictive measures available which result in the minimum impediment to the international movement of people, commodities and conveyances.

Article VI.2(f) of the International Plant Protection Convention makes a similar but less comprehensive provision. Phytosanitary measures recommended should be based on all of the above factors.

In order to determine which options are appropriate, it may be advisable to communicate with interested and affected groups within and outside the PRA area.

3.3 Conclusion for Stage 3

At the end of Stage 3, the appropriate phytosanitary measures concerning the pest or pathway have been decided. Completion of Stage 3 is essential; it is in particular not justified to complete only Stages 1 and 2 and then take phytosanitary measures without proper assessment of risk management options. After implementation of the phytosanitary measures, their effectiveness should be monitored and the risk management options should be reviewed, if necessary.

4. DOCUMENTING THE PRA PROCESS

A PRA should be sufficiently documented so that when a review or a dispute arises, the PRA will clearly state the sources of information and the rationales used in reaching a management decision regarding phytosanitary measures taken or to be taken.

For further information on international standards, guidelines and recommendations concerning phytosanitary measures, and the complete list of current publications, please contact the:

Secretariat of the International Plant Protection Convention

By mail: IPPC Secretariat
Plant Protection Service
Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italy

Fax: + (39) (06) 57056347

Email: ippc@fao.org

Or visit our WEB site at:

<http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPP/PQ/Default.htm>

감사의 글

평소 식물검역업무를 수행하면서 늦게나마 배우고자 했던 학문의 길에 뜻을 두고 열정을 불태웠던 때가 엇그제 같은데 벌써 과정을 마치고 이제 막 논문을 마무리하게 되었습니다. 제가 학위를 하고 논문을 마무리하는 과정 내내 앞에서 끌어 주고 뒤에서 밀어 주셨던 많은 분들께 이 글을 통해서나마 고마움을 전하고 싶습니다.

먼저 학위과정동안 세심한 배려와 따뜻한 격려로 국제통상법을 가르쳐 주시고, 이 논문이 완성되기까지 정성껏 지도해 주신 최승환 지도교수님께 진심으로 감사드립니다.

또한, 바쁘신 중에도 논문심사를 맡아 친절하고 세심한 지도와 격려를 아끼지 않으신 박훤일 교수님, 이재협 교수님께 감사의 말씀을 올립니다.

학위과정에 입문하고 학업에 열중할 수 있도록 배려해 주신 농림부 국립식물검역소 안광욱 소장님, 그리고 논문이 완성될 수 있도록 많은 배려를 해주신 백종호 과장님, 양규만 선배님과 국제검역협력과 직원 모두에게도 고마운 마음을 전합니다.

저의 학위과정에서 WTO분쟁사례를 공부하는데 있어 직접 또는 간접적으로 많은 도움을 주셨던 안호영 교수님, 안덕근 교수님, 그리고 논문 작성에 필요한 자료와 조언을 제공해 주신 보건산업진흥원의 김수웅님 에게도 감사의 말씀을 올립니다.

마지막으로 어려운 여건속에서도 일과 학업을 병행할 수 있도록 묵묵히 뒷바라지 해준 사랑하는 아내 이연희님과 아빠의 만학을 항상 자랑스럽게 여기고 든든한 힘이 되어 주었던 딸 정진, 아들 정민, 그리고 자식의 학위취득을 무사히 마칠 수 있도록 격려해 주셨던 부모님과 이 기쁨을 함께 나누고 싶습니다.