

발간 등록번호

11-1543000-002993-01

동식물 위생검역 규범에 관한 이해

2019. 11.

이화여자대학교 산학협력단

책임연구원 이화여대 최원목 교수

공동연구원 송실대 이지형 초빙교수

제 출 문

농림수산식품교육문화정보원장 귀하

본 보고서를 『국제통상 전문 교육교재 개발』 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2019. 11.

연 구 진 : 최원목 (이화여대, 책임), 이지형 (송실대)

연구기관 : 이화여대 산학협력단

※ 이 보고서의 내용은 이화여대 산학협력단에 소속되어 있는 연구진의 최종견해를 바탕으로 작성된 것이므로, 정부의 공식적인 해석이나 견해로 이해되거나 인용되어서는 안 됨을 알려드립니다.

차 례

제1부 국제통상체제 발전과 동식물 위생검역 국제규범의 동향

제1장 국제통상체제와 WTO SPS 협정	3
1. 서문	3
2. SPS 조치의 개념	9
3. 국제교역에 대한 직접적 또는 간접적 효과	15
4. SPS 협정과 GATT/TBT간의 관계	16
제2장 WTO SPS 분쟁과 WTO 분쟁해결절차	18
1. WTO 분쟁해결 절차의 개괄	18
(1) WTO 분쟁해결절차회부 (WTO 제소)	20
(2) WTO 협의	21
(3) 패널절차	21
(4) 상소절차	24
(5) 판정결과 이행	26
2. SPS 분쟁의 특수성: 과학의 중요성, 전문가의 역할	29
3. FTA상 SPS 분쟁에 관한 부연설명	33
(1) 공동위원회 절차	34
(2) 패널 구성 및 심리 절차	34
(3) 판정 및 이행절차	36
(4) 기타	37
(5) 통상분쟁 해결절차의 미래	37

제2부 동식물 위생검역 관련 국제규범의 이해

제3장 과학과 SPS: 위험평가	45
1. 과학적 원칙과 과학적 근거에 기초한 조치	46
(1) 필요한 범위 내에서만 적용	46
(2) 과학적 원칙에 근거할 것	48
(3) 충분한 과학적 근거 하에 유지	49
(4) 충분한 과학적 근거와 위험평가의 관계	52
2. 위험평가 관련 의무	53
(1) 위험평가의 정의	53
(2) 해충 또는 질병에 관한 위험평가의 요소	55
(3) 식품·음료 첨가제 등에 관한 위험평가의 요소	57
(4) 위험평가의 방법, 주체 및 시기	57
(5) 위험의 정도와 범위, 구체성	59
3. 조치가 위험평가에 기초할 의무	61
(1) SPS 조치와 위험평가 간의 합리적 관계	62
(2) SPS 조치가 위험평가의 소수의견에 기초한 경우	62
4. 유연성 및 고려사항	63
(1) 여건에 따라 적절하게	63
(2) 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려	64
(3) 위험평가에 있어서 고려해야 할 사항	65
5. 잠정적 SPS 조치	68
(1) 적용 범위 및 요건의 개괄	69
(2) 관련 과학적 증거가 불충분한 경우	70
(3) '입수가능한 적절한 정보에 근거하여' 채택	71
(4) 추가정보를 수집하도록 노력	72
(5) 합리적인 기간내에 위생 또는 식물 위생 조치를 재검토	73
(6) 입증책임	74
(7) 사전주의원칙	76

제4장 자의적 차별 금지, 적정 보호수준 설정 및 필요성 의무 79

- 1. 자의적이거나 부당한 차별 금지 80
 - (1) 자의적이거나 부당한 차별의 요소 80
 - (2) 동일하거나 유사한 조건 82
 - (3) 차별적 조치 83
 - (4) 자의적이거나 부당한 차별 84
 - (5) 입증 책임 87
- 2. 보호의 적정수준 달성을 위한 자의적이거나 부당한 구별 금지 88
 - (1) 규정체계 및 위반의 요소 88
 - (2) 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준의 위생 보호를 채택 90
 - (3) 보호수준상의 자의적이거나 부당한 구별 92
 - (4) 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래 93
- 3. 필요한 정도 이상의 무역제한 금지 및 관련 의무 94
 - (1) 무역에 미치는 부정적인 영향 최소화 목표 95
 - (2) 필요한 정도 이상의 교역제한적 조치 수립·유지 금지 95
 - (3) 실효성이 있고 합리적으로 이용 가능한 다른 SPS 조치 97
 - (4) 피소국의 보호의 적정수준 달성 99
 - (5) 교역에 대한 제한이 상당히 더 적은 대안적 조치 101

제5장 동등성 인정 및 지역화 승인 의무 102

- 1. 동등성 인정 의무 102
 - (1) 동등성 인정 조항 및 동등성 결정 104
 - (2) 동등성의 개념 및 설명 의무의 요건 105
 - (3) 동등성 인정 절차 106
 - (4) 기술 지원 107
 - (5) WTO 외의 국제협력 108
 - (6) 통지 108
 - (7) 제4조 이행 촉진을 위한 계획 108
- 2. 지역적 조건에의 적응 (지역화 승인 의무) 110

(1) 지역적 조건 적응 의무 (지역화 승인 의무)	111
(2) 청정지역 인정 의무	112
(3) 병해충 청정지역 등 증거 제시 의무	113
(4) 6조 제1~3항 간 및 다른 조항과의 관계	115
(5) 판례를 통한 정리	116

제6장 투명성 의무

1. 요건 및 적용 범위	127
2. 공표 의무와 절차	128
(1) 공표 의무의 이행	128
(2) 긴급한 상황과 일반 통보·긴급 통보의 관계	128
3. SPS 조치 변경을 통보할 의무	130
4. SPS 위원회의 권장 통보절차	131

제7장 통제, 검사 및 승인절차

1. 적용 범위	137
(1) 통제, 검사 및 승인절차의 범위	137
(2) 시간적 적용범위	140
2. 부당한 지연 금지	140
(1) 신의성실 조항으로서의 부당지연 금지	140
(2) 이행 및 완료	141
(3) 부당한 지연 없이	141
(4) 사전주의와 부당한 지연	143
3. 비차별 대우	144
(1) 비차별 대우 일반	144
(2) 시설물 위치 및 표본 선정 기준	145
4. 신청인과의 소통	145
(1) 표준처리기간 공표 혹은 예상 처리기간 통보	145

(2) 구비서류 검토, 서류상 하자 통보	146
(3) 절차의 결과 전달	146
(4) 하자 있는 신청의 처리	146
(5) 지연사유와 절차의 진행단계 통보	147
5. 정보 요구의 제한	147
(1) 필요한 사항에 국한	147
(2) 비차별 대우 및 정당한 상업적 이익 보호	149
6. 검사 요건의 제한	149
(1) 견본 통제, 검사 및 승인 요건	149
(2) 명세가 변경된 상품에 대한 절차	149
7. 수수료 규제	150

제8장 국제표준

1. SPS 조치를 국제표준에 기초할 의무	154
(1) 국제표준, 지침 또는 권고가 있는 경우	154
(2) SPS 조치가 국제표준에 기초할 것	155
2. 국제표준에 합치하는 SPS 조치에 부여되는 추정적 이익	157
3. 국제표준보다 높은 보호수준을 야기하는 SPS 조치의 채택	159
4. 제3조 제1·2·3항의 관계	160

제3부 동식물 위생검역 위원회와 국제표준 제정기구의 역할

제9장 WTO SPS 위원회의 운영	163
1. WTO 조직	163
2. WTO SPS 위원회 구성	165
3. WTO SPS 위원회 역할 (정보 교류 및 집단검토 절차)	166
4. WTO SPS 위원회 관련 규정 (제12조, 운영규정 등)	168
(1) 위원회 운영 규정	169
(2) 국제적 조화과정 감시	172
(3) 협정에 기술된 규정의 상세화	175
5. 고찰	180
제10장 국제표준 제정기구의 역할	184
1. 식품 안전: 국제식품규격위원회 (Codex Alimentarius)	184
(1) 설립 목적 및 역할(WTO SPS/TBT 협정과의 관계)	184
(2) CODEX 조직 구성	185
(3) CODEX의 의사결정 및 국제표준 개발	187
(4) CODEX 표준 현황 및 우리나라의 상품규격 개발 현황	191
(5) 고찰	193
2. 가축전염병: 세계동물보건기구 (OIE, World Organization for Animal Health)	195
(1) 설립 목적 및 조직 (WTO SPS 협정과의 관계)	195
(2) OIE의 역할	198
(3) OIE 국제표준 개정	201
(4) 고찰	202

3. 국제식물보호협약 (International Plant Protection Convention, IPPC) ...	204
(1) IPPC 개요	205
(2) 식물위생 국제표준	209
(3) 식물위생 국제표준의 이행	212
(4) 우리나라의 IPPC 대응	214
(5) IPPC 최근 논의 동향	217
(6) 시사점	221

제4부 SPS 협정 규범과 FTA에서의 발전

제11장 WTO SPS 협정 규범과 FTA에서의 발전	225
1. 지역화 승인 의무	227
(1) 메가FTA 분석	227
(2) 분석 및 시사점	231
2. 동등성 인정 의무	234
(1) 메가 FTA 분석	234
(2) 분석 및 시사점	235
3. 절차적 규율 강화	237
(1) 과학적 근거와 위험 분석(제7.9조)	237
(2) 검증, 수입검사 및 인증	240
(3) 투명성 제고	242
(4) 긴급조치(CPTPP 제7.14조, USMCA 제9.14조)	242
(5) 협력(제7조 제15항), 정보교환(제7조 제16항), 협력적 기술협약(제7조 제17항) 및 분쟁해결(제7조 제18항)	243

표 차 례

〈표 1〉 WTO 협정 체계 (상세)	4
〈표 2〉 WTO 체제하의 분쟁해결과정	19
〈표 3〉 WTO 분쟁해결절차 회부 여부 판단시 고려사항	20
〈표 4〉 CODEX의 위원회	187
〈표 5〉 CODEX 규격 설정 절차 (일반 절차)	192
〈표 6〉 WTO SPS 협정, CPTPP 및 USMCA의 SPS장 조문	226

그림 차례

〈그림 1〉 SPS 협정의 적용 범위	9
〈그림 2〉 GATT에 대한 기타 상품무역 다자협정의 우선관계	16
〈그림 3〉 WTO 분쟁해결 절차도	28
〈그림 4〉 검역 대상 쇠고기	30
〈그림 5〉 한-미FTA상의 분쟁해결 절차도 (최종보고서 제출까지)	40
〈그림 6〉 한-미FTA상의 최종보고서 이후 이행 절차도	41
〈그림 7〉 제5조 제2·3항 열거사항의 성격	68
〈그림 8〉 잠정조치를 위한 위험평가와 일반 위험평가의 관계	73
〈그림 9〉 비자의적이거나 부당한 차별 금지와 위장된 교역 제한 금지의 규정체계 ..	80
〈그림 10〉 조류 인플루엔자 바이러스 사진	85
〈그림 11〉 제2조 제3항과 제5조 제5항의 관계	88
〈그림 12〉 동등성 인정 절차도	109
〈그림 13〉 검역을 기다리는 소	120
〈그림 14〉 일반 통보와 긴급 통보의 규정 체계	129
〈그림 15〉 검역업무를 수행하는 모습	133
〈그림 16〉 WTO 조직도	164
〈그림 17〉 CODEX 조직도	186
〈그림 18〉 CODEX 규격 설정절차(운영절차)	188
〈그림 19〉 OIE 조직도	196
〈그림 20〉 OIE 표준 개정 절차	201
〈그림 21〉 IPPC의 조직도	209
〈그림 22〉 목재포장재 규제 ‘식물위생국제표준’	213
〈그림 23〉 각국의 목재포장재 소독 마크 사용 예	213
〈그림 24〉 수출 목재포장재 소독처리를 위한 안내서 (농림축산검역본부)	214
〈그림 25〉 CPM 회의 전경 (로마, FAO 본부)	216
〈그림 26〉 임규욱 의장 회의 주재 (2016년 제11차 CPM, 로마)	216
〈그림 27〉 CPM 회의 한국 개최 (인천, 대한민국)	217
〈그림 28〉 회의 참가자 단체 사진 (인천, 대한민국)	217

동식물 위생검역 규범에 관한 이해를 내며

동식물 위생 및 검역(SPS) 분야에 대한 복잡하고 전문적인 국제규범을 정확히 이해하고 정부실무에 적용하는 일은 국가적 과제이다. 우리의 SPS제도에 대한 외국의 문제제기에 대한 국제법적 대응을 위해서라도, 소관부처 담당자들이 SPS 협정문의 법적 함의, 범위와 관련 사례 등을 명확히 파악함으로써 SPS 실무와 국제 협정에 대한 이해를 접목하여 통상이슈에 대응할 필요가 있다. 이러한 이해와 사례 학습은 SPS 협정의 의무사항과 권고사항의 차이점, 의무사항 미준수 시 발생할 수 있는 SPS 통상분쟁 발생 가능성 등에 대한 판별을 위해서도 요구된다. 최근 FTA 등의 국제협정에서 SPS 관련 조항들이 강화되어 규정되고, 일부 주요국가들도 SPS관련 법령을 새롭게 제·개정하면서 비관세 장벽이 강화되고 있어, SPS 전문지식을 쌓아갈 필요성은 더욱 커지고 있다.

SPS분야가 독립적으로 존재하는 것이 아니고 WTO체제 내에서 기능하고 있는 것이므로, 제1부에서는 WTO협정 및 분쟁해결절차에 대한 기본 이해를 기술하였다.

이러한 이해를 바탕으로 제2부에서는 WTO SPS 협정상의 기본 의무를 주요 판례와 함께 정리하고 정책적 시사점을 도출하였다.

SPS규범을 발전시키고 강화하는 기능을 수행하고 있는 WTO SPS 위원회와 국제표준제정기구의 역할에 대해서 제3부에서 논의하였다.

아울러 최근 광역FTA가 다수 체결되고 있으며, SPS규범을 강화하여 규정함으로써 비관세장벽에 공동으로 대응하려는 추세가 대세인바, 이에 대한 상세한 분석과 시사점을 제4부에서 살펴보는 것으로 마무리 했다.

이러한 연구가 국제법에 합치하는 농축산식품 정책의 방향을 도출하는데 기여하고, 농축산물 분야 정부정책 수립 및 집행에 참고자료로 활용되며, 분쟁의 사전 예방 및 분쟁발생시 대응을 모색하기 위한 기본 자료로 참고되기 바란다. 아울러 우리도 농산물을 해외로 수출하는 시대에 외국의 부당한 SPS규제에 체계적으로 대응하기 위한 논리적 기반으로, 또한 다양한 목적을 위한 농축산 위생 및 검역 분야 각종 교육 자료로도 사용할 수 있을 것이다.

이러한 연구의 취지에 입각해 연구기회를 제공해주신 농림축산식품부와 농림수산식품교육문화정보원측에 감사를 드리며, 해설서의 SPS위원회의 운영과 국제표준 제정기구의 역할 부분을 직접적으로 집필해주신 농식품부 이은섭, 임규옥님께서도 감사를 드린다.

이 보고서의 내용은 연구진의 최종 견해를 바탕으로 작성된 것이므로, 정부의 공식적인 해석이나 견해로 이해되거나 인용되어서는 안 됨을 알려드린다.

2019년 11월 연구진 일동

약어표

CAC	Codex Alimentarius Commission, 국제 식품 규격 위원회
Codex	Joint FAO/WHO Codex Alimentarius Commission, 국제 식품 규격 위원회
DSU	Dispute Settlement Understanding, 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations, 유엔 식량 농업 기구
FTA	Free Trade Agreement 또는 Free Trade Area, 자유무역협정
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, 관세와 무역에 관한 일반협정
IMF	International Monetary Fund, 국제 통화 기금
IPPC	International Plant Protection Convention, 국제 식물 보호 협약
ISO	International Organization for Standardization, 국제 표준화 기구
JECFA	Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, FAO/WHO 합동 식품첨가물 전문가 위원회
JEMNU	Joint FAO/WHO Expert Meetings on Nutrition, FAO/WHO 합동 영양전문가회의
JEMRA	Joint FAO/WHO Expert Meetings on Microbiological Risk Assessment, FAO/WHO 합동 생물학적위해평가전문가회의
JMPR	Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues, FAO/WHO국제잔류농약 전문가 그룹
OIE	World Organization for Animal Health (舊 Office international des épizooties), 세계동물보건기구
SPS	Sanitary and Phytosanitary, 위생 및 식물위생
SPS 조치	위생 및 식물위생 조치
SPS 협정	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development, 유엔 무역 개발 회의
WHO	World Health Organization, 세계보건기구
WTO	World Trade Organization, 세계무역기구

...

제 1 부

국제통상체제 발전과
동식물 위생검역 국제규범의 동향

국제통상체제와 WTO SPS 협정

1 서문

위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS 협정)은 국제통상규범의 근간을 형성하는 세계무역기구(WTO) 협정에서 각 회원국에서 취하는 위생 및 식물위생 조치(SPS 조치)의 통상규범 합치 의무를 규정한 협정으로서, 국가의 고유권한이라고 할 수 있는 식품위생, 병해충 통제 등의 정책이 통상규정의 규율 하에 놓이게 되었다는 의미가 있다.

따라서 SPS 조치는 전체 WTO 체제의 맥락 내에서 이해해야 하는바, 본장에서는 WTO 협정의 체제를 먼저 설명하고 그 구조 속에서 SPS 협정을 설명하기로 한다.

국제통상규범의 근간을 형성하는 WTO 협정은 마라케쉬최종의정서, WTO설립협정, 각료결정 및 선언으로 구성된다. 최종의정서는 우루과이라운드의 결과를 집약한 선언을 담고 있으며, WTO 설립협정은 WTO의 기본조직 및 기능적 측면을 규정하고 있어 WTO의 ‘조직법’(organizational law)이라 불릴 수 있을 것이다.

WTO 설립협정에는 각 분야별 협정들인 4개의 부속협정이 부속되어 있다. 이들을 나열해보면, 제1부속서에는 상품무역에 관한 다자협정(Multilateral Agreements on Trade in Goods), 서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS) 및 그 부속서들, 무역관련지적재산권협정(Agreement on Trade-Related Aspects of intellectual Property Rights: TRIPS협정)이 속해 있다. 이 중 상품무역에 관한 다자협정에는 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)을 비롯하여 총 13개의 협정이 부속되어 있다. 이러한 협정들은 WTO 회원국들의 상품교역에 관한 권리와 의무를 실체법적으로 규정하고 있으므로 WTO 상품협정 체제의 ‘실체법’(substantive law)이라 명명할 수 있을 것이다.¹⁾

1) WTO의 전체 통상체제에 대한 더 자세한 설명은 박노형 외, (新) 국제경제법 (박영사 2018) 제1부를 참조.

〈표 1〉 WTO 협정 체계 (상세)

법원	부속서 번호	협정명칭	법적 성격
최종의정서			
WTO 설립협정			WTO 조직법
제1부속서	A: 상품무역에 관한 다자협정	GATT 1994	WTO 실체법 ①
		농업협정	
		위생및식물위생협정 (SPS 협정)	
		섬유및의류협정	
		무역관련기술장벽협정 (TBT 협정)	
		무역관련투자조치협정 (TRIMS 협정)	
		반덤핑협정	
		관세평가협정	
		선적전검사협정	
		원산지규정협정	
		수입허가절차협정	
		보조금및상계조치협정 (SCM 협정)	
	세이프가드협정		
	B: 서비스무역에관한일반협정 (GATS)		
C: 무역관련지적재산권협정 (TRIPS협정)			
제2부속서: 분쟁해결양해 (DSU)			WTO 절차법
제3부속서: 무역정책검토제도 (TPRM)			WTO 외교관계법
제4부속서: 복수국가무역협정	민간항공기협정	정부조달협정	WTO 실체법 ②
	정부조달협정		
각료결정 및 선언			

상품무역에 관한 다자협정 중 가장 기본적인 상품무역 규정을 두고 있는 GATT는 수량제한의 일반적 철폐 등 상품무역에 관한 WTO 체제의 근간을 이루는 규정을 두고 있다. 이 규정의 내용은 다음과 같다.

제XI조 수량제한의 일반적 철폐

1. 다른 회원국 영토의 상품의 수입에 대하여 또는 다른 회원국 영토로 향하는 상품의 수출 또는 수출을 위한 판매에 대하여, 쿼타, 수입 또는 수출 허가 또는 그밖의 조치 중 어느 것을 통하여 시행되는지를 불문하고, 관세, 조세 또는 그밖의 과징금 이외의 어떠한 금지 또는 제한도 회원국에 의하여 설정되거나 유지되어서는 아니된다.

수량제한의 일반적 철폐 규정에 따르면 위생검역조치에 의한 수입 금지도 위반일 수 있으나, 국민의 생명과 건강을 보호해야 할 각 국가의 권한이자 의무를 고려하면 이는 받아들일 수 없는 결과일 것이다. 제XI조 제2항에서는 이러한 수량제한 철폐 예외규정을 두고 있으나, 위생검역 조치는 이에 해당하지 않는다.²⁾

2) 제XI조 수량제한의 일반적 철폐

1. 다른 회원국 영토의 상품의 수입에 대하여 또는 다른 회원국 영토로 향하는 상품의 수출 또는 수출을 위한 판매에 대하여, 쿼타, 수입 또는 수출 허가 또는 그밖의 조치 중 어느 것을 통하여 시행되는지를 불문하고, 관세, 조세 또는 그밖의 과징금 이외의 어떠한 금지 또는 제한도 회원국에 의하여 설정되거나 유지되어서는 아니된다.
2. 이 조 제1항의 규정은 다음에 대하여는 적용되지 아니한다.
 - (a) 식품 또는 수출계약당사자에게 불가결한 그밖의 상품의 중대한 부족을 방지 또는 완화하기 위하여 일시적으로 적용되는 수출의 금지 또는 제한
 - (b) 국제무역에 있어서 상품의 분류, 등급부여 또는 판매를 위한 표준 또는 규정의 적용에 필요한 수입 및 수출의 금지 또는 제한
 - (c) 다음 목적을 위하여 운영되는 정부조치의 시행에 필요한 것으로서 어떤 형태로든 수입되는 농산물 또는 수산물에 대한 수입의 제한
 - (i) 판매 또는 생산되도록 허용된 동종 국내상품의 수량, 또는 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우에는 동 수입상품이 직접적으로 대체할 수 있는 국내상품의 수량을 제한하기 위한 것 또는
 - (ii) 동종 국내상품의 일시적인 과잉상태, 또는 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우에는 동 수입상품이 직접적으로 대체할 수 있는 국내상품의 일시적인 과잉상태를 무상 또는 당시의 시장수준보다 낮은 가격으로 일정한 국내소비자집단에 이용가능하게 함으로써 제거하기 위한 것 또는
 - (iii) 어떤 상품의 국내생산이 상대적으로 경미한 경우에 생산의 전부 또는 대부분을 그 수입상품에 직접적으로 의존하는 동물성 상품의 생산이 허용되는 물량을 제한하기 위한 것

GATT상 위생검역 조치를 정당화하는 규정은 제XI조가 아닌 제XX조의 일반적 예외규정에서 찾을 수 있다. GATT 제XX조 (b)에서는 인간이나 동식물의 생명과 건강을 보호하기 위해 필요한 조치는 GATT상의 다자통상규범 위반을 정당화할 수 있다고 규정하는 일반적 예외사유를 인정하고 있다.

제XX조 일반적 예외

다음의 조치가 동일한 여건이 지배적인 국가간에 자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단을 구성하거나 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 아니한다는 요건을 조건으로, 이 협정의 어떠한 규정도 회원국이 이러한 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되지 아니한다.

(중략)

(b) 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치

(후략)

이러한 인간과 동식물의 건강과 안전을 보호하기 위한 각종 위생검역 조치들을 합리적으로 규율하는 것은 GATT 체약당사국 간 큰 문제가 되었다. 이는 특히 WTO 설립으로 이어진 1986년-1994년 우루과이 라운드 협상에서 불거졌다. 각국마다 상이한 위생검역 기준에 따른 차이점은 농산물의 원활한 교역에 장애요소가 되었음은 물론이고, 위생검역 조치들이 국내산업을 보호하기 위해 자의적으로 취해지거나 통관의 지연을 초래하는 경우가 많았다. 이러한 복잡하고 다양한 위생관련 조치들을 GATT 제XX조 (b)의 단순한 규정으로 규율하기에는 한계가 있었으므로, 위생관련 조치들이 국제무역을 저해하지 않도록 그 한계를 명확하게 할 필요가 있었다. 뿐만 아니라 우루과이 라운드에서 힘겹게 합의에 이른 농업협정의 규율내용들의 효과가 위생관련 조치의 남용을 통해 상쇄되어버릴 위험성마저 있었다.

이 항 (c)호에 따라 상품의 수입에 대한 제한을 적용하는 회원국은 특정한 장래의 기간중에 수입이 허용될 상품의 총량 또는 총액과 이러한 물량 또는 금액에 있어서의 변경을 공고하여야 한다. 또한, 위 (i)에 의하여 적용되는 제한은, 제한이 없을 경우 양자간에 성립될 것이 합리적으로 기대되는 총국내생산에 대한 총수입의 비율과 비교하여 동 비율을 감소시키는 것이어서는 아니된다. 회원국은 동 비율을 결정함에 있어서 과거의 대표적인 기간 동안 우세하였던 비율과 당해 상품의 무역에 영향을 주었을 수도 있거나 영향을 주고 있을 수도 있는 특별한 요소에 대하여 적절한 고려를 한다.

따라서, 우루과이협상에서 각국은 농업협정과 병행하여 위생조치들을 규율하기 위한 협정을 체결하려는 노력을 적극적으로 전개하게 되었고, 그 결과 '위생 및 식물위생 조치 적용에 관한 협정'(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS 협정)이 채택되었던 것이다.

SPS 협정은 이러한 GATT 제XX조상의 예외를 상세히 규정할 것을 의도한 것인 바, SPS 협정 전문은 "SPS 조치의 사용과 관련한 GATT 1994의 규정, 특히 제 XX(b)조의 적용에 관한 규정을 상세화 하기를 희망하며"³⁾라고 규정하여 이를 뒷받침하고 있다.

SPS 협정과 농업협정의 충돌 가능성도 다음과 같은 규정으로 해결하였다.

제14조 위생 및 식물 위생조치

회원국은 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정에 효력을 부여하는 데 합의한다.

이 조항은 농산물 교역상의 SPS 사안에 대해서는 SPS 협정이 특별법적으로 적용됨을 인정하고 있다. 상대적으로 일반적이고 범위가 넓은 내용을 다루는 법을 일반법, 그에 비하여 구체적이고 특수한 내용을 다루는 법을 특별법이라고 하는데, 같은 사안에 적용되는 일반법과 특별법 규정이 충돌할 경우 특별법이 우선한다. 따라서 농업협정의 위 규정은 같은 사안에 대한 농업협정과 SPS 협정의 규정이 충돌할 경우 SPS 협정의 규정이 우선적으로 적용된다고 선언한다.

또 하나 SPS 협정과 충돌할 수 있는 협정으로는 국가안보상 요건, 기만적 관행의 방지 등의 목적으로 취하는 강제적 기술규정, 강제성이 없는 표준 등을 규율하는 무역 관련 기술 무역장벽 (Technical Barriers to Trade: TBT) 협정이 있는데, TBT 협정에서도 SPS 조치에 대해서는 TBT 협정이 적용되지 않는다는 특별법 규정을 통하여 이러한 충돌을 해결하고 있다.

3) 8문단 참조. 이 문단은 GATT 제XX(b)조에 대한 참조는 그 조항의 모두(그 이하에 규정된 모든 개별적 예외 사유를 조건지우는 서두부분)를 포함한다고 규정하고 있는 각주가 달려있다. 조약법에 관한 비엔나협약 제 31(2)조에 따르면, 전문의 규정내용들은 SPS 협정의 해석에 있어 고려할 수 있다.

무역 관련 기술 무역장벽 협정

제1조 일반규정

(중략)

1.5 이 협정의 규정은 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정의 부속서 1에 정의되어 있는 위생 및 식물 위생 조치에는 적용되지 아니한다.

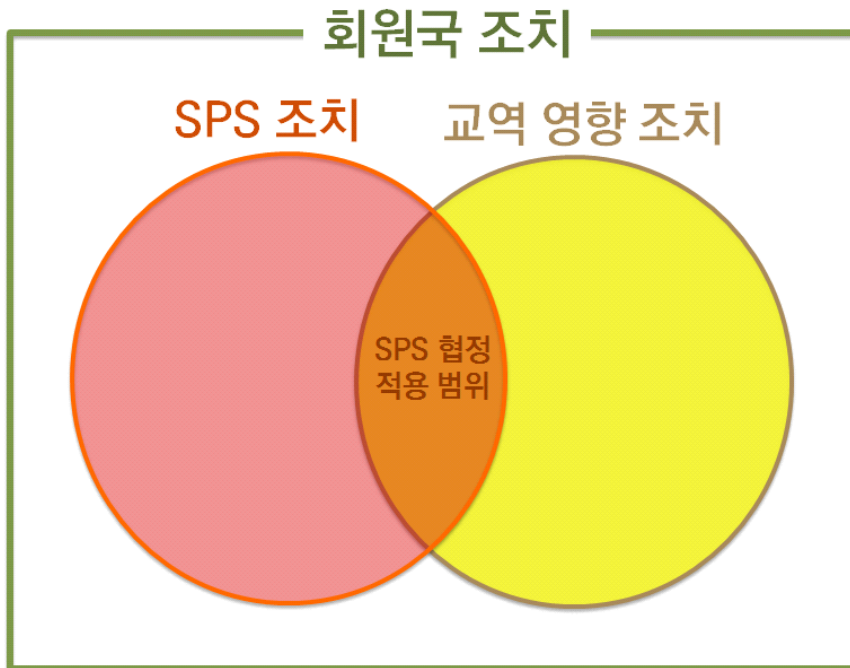
비록 GATT의 예외규정을 더욱 자세히 규정하려는 의도에서 출발하였지만 SPS 협정은 단순히 GATT의 예외의 기준을 설정함에 그치지 않고, 위생관련 규제에 대해 일정한 실제적인 규범을 마련함으로써 독립적인 법리를 형성하고 있다. 이에 따라 SPS 협정은 GATT의 위반이 전제되지 않는 독자적인 합법성 기준을 설정하고 있는 점은 주의를 요한다.⁴⁾

이렇듯 SPS 협정은 음식물이나 농산물 교역의 자유화 필요성과 각국의 음식물이나 농산물 교역에서 오는 위험요소로부터 자국 내의 인간과 동식물의 건강과 생명을 보호할 수 있는 권리 간의 상호 한계와 균형을 추구하는 규범으로 발전되어오고 있다. 보건가치와 교역가치간의 균형 유지할 수 있는 기준을 수립하는 일은 GATT 체제의 전통적인 원칙인 시장접근 보장원칙, 비차별원칙 및 공정무역원칙을 보완하여, 주로 비관세장벽의 영역에서 국제적 기준을 확립해 나가려는 미래의 국제통상법의 방향을 제시하는 것으로 주목할 만하다. 앞으로 환경, 보건, 기술, 과학 등의 여러 분야와 무역이슈가 상호 충돌하거나 조화되어 가는 미지의 분야에서 적극적으로 기능할 수 있는 교역규범이므로, 이를 미래지향적이고 국제체제 조화적으로 해석하고 적용해나가야 할 시대적 사명이 SPS 협정을 해석하고 적용하는 사람들에게 맡겨져 있는 것이다.

4) 이 점에 관해 Hormone 패널 para 8.41 참조. 그리고 SPS 협정과 GATT의 관계에 대해서는 좀 더 일반적으로 Salmon 패널, paras 8.38-8.39, Hormones 패널, para 8.42.

2 SPS 조치의 개념

SPS 조치의 개념은 SPS 협정의 적용범위와 직결되는 선결적인 문제이다. SPS 협정은 직간접적으로 국제교역에 영향을 미치는 모든 SPS 조치에 대해 적용되기 때문이다.⁵⁾ 따라서 SPS 협정의 관할범위는 두 가지 요소로 정의할 수 있다. 첫째는 SPS 조치여야 하며, 둘째는 직간접적으로 국제교역에 영향을 미쳐야 한다.



〈그림 1〉 SPS 협정의 적용 범위

5) SPS 협정 제1.1조. 이에는 SPS 협정 발효(1995.1.1.) 이전에 채택된 조치라도 계속 시행되고 있는 것이면 적용대상에 포함된다. Hormones 상소기구 보고서, para 128. 패널 설치를 요청하는 당사국이 DSU 제6.2조에 따라 분쟁사안인 특정한 조치를 적시할 의무가 있다. 이점이 2005.4.8. 판시된 EC-Biotech 패널절차의 예비적 결정에 있어 논쟁이 된 사안이다. 이에 따르면, EC가 제소국측이 그렇게 하지 않았음을 입증하는데 실패했다고 판시했는데, 이것은 비공식적 조치(사실상의 승인금지)의 경우에는 제소국측에 추가적인 관용이 부여됨을 의미하고, 패널 요청서에 적시하는 조치의 정확성의 정도에 영향을 미치는 측면을 감안한 결과다. EC - Biotech 패널보고서, para 7.24 (예비결정 para 22, 34, 45).

SPS 조치의 개념에 대해서는 SPS 협정 제1부속서가 상세한 정의조항을 두고 있다.

SPS 협정 제1부속서 1항

1. 위생 또는 식물위생 조치 - 아래 목적으로 적용되는 모든 조치

가. 병해충, 질병매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호,

나. 식품, 음료 또는 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 인간 또는 동물의 생명 또는 건강의 보호,

다. 동물, 식물 또는 동물 또는 식물로 만든 생산품에 의하여 전달되는 질병이나 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 인간의 생명 또는 건강의 보호, 또는

라. 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 회원국 영토내의 다른 피해의 방지 또는 제한

위생 또는 식물위생 조치는 모든 관련 법률, 법령, 규정, 요건 및 절차를 포함하며, 특히, 최종제품 기준, 가공 및 생산방법, 시험, 조사, 증명 및 승인절차, 동물 또는 식물의 수송 또는 수송 중 생존에 필요한 물질과 관련된 적절한 요건을 포함한 검역처리, 관련 통계방법, 표본추출절차 및 위험평가 방법에 관한 규정, 식품안전과 직접적으로 관련되는 포장 및 상표부착을 포함한다.

위 규정 내용에 따르면 SPS 조치란 인간의 생명 또는 건강, 동물의 생명 또는 건강, 그리고 식물의 생명 또는 건강을 일정한 위험요소로부터 보호하기 위한 조치인바 이를 목적별로 정리하면 아래와 같다.

- 인간의 생명 또는 건강
 - 식품, 음료 또는 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 위험
 - 동물, 식물 또는 동물 또는 식물로 만든 생산품에 의하여 전달되는 질병이나 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험
- 동물 생명 또는 건강
 - 해충, 질병, 질병운반체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여

발생하는 위험

● 식물 생명 또는 건강

- 해충, 질병, 질병운반체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험

첫째, 위에서 주의할 점은 SPS 조치는 명확한 영토적 한계에 종속되는 개념이라는 것이다. 즉, 해당국가의 영역 이외에서 관련 이익을 보호할 것을 추구하는 조치는 SPS 조치의 정의로부터 제외된다. 물론 보호의 대상(예를 들어 공중보건) 자체가 규제국의 영역 내에 위치하고 있는 것인 한, 다른 국가에서 수행하는 활동을 겨냥한 조치일지라도 제외되는 것은 아니다. 예를 들어, 수입품의 제조방식을 문제삼는 수입규제 조치일 지라도 그것이 규제국 내의 특정 이익을 보호하기 위해 적용된 것인 한, SPS 조치에 해당된다. 즉, SPS 조치에는 ‘제조 및 생산 방식’(PPMs)과 ‘동식물의 운송과 관련한 요건’이 포함된다.⁶⁾

이러한 정의들은 예시적인 것에 불과하며, 많은 핵심 개념들이 모두 정의되지 않은 채로 남아있다. 이 정의 규정에 사용된 용어들이 그 범위에 있어서 불명확하다. 제1 부속서의 각주가 도움을 주고 있기는 하다.

(각주 4) 이러한 정의의 목적상, “동물”은 어류 및 야생동물군을 포함하며, “식물”은 산림의 수목과 야생식물군을 포함하고, “해충”은 잡초를 포함하며, “오염물질”은 농약과 수의약품의 잔류물 및 외부 물질을 포함한다.⁷⁾

특히, 위 제1 부속서 1항 라호에 규정된 바와 같이 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인해 발생하는 ‘다른 피해’를 방지 또는 제한하기 위해 취한 조치의 개념은 그 목적이 포괄적이다. ‘다른 피해’라는 개념은 극도로 포괄적인 것이다. 다만, 그러한 다른 피해가 해충에 의해 유발돼야 SPS 조치가 된다는 점에서 제한적인 범주라 볼

6) 이와 관련 SPS의 정의가 TBT의 정의보다 광범위하다는 점을 주목해야 한다. TBT는 ‘제품 특성 또는 그 관련 제조 및 생산 방식’을 말한다. (TBT협정 제1 부속서 1항)

7) 제1 부속서의 각주4.

수 있다. 이것이 인간이나 동식물의 생명과 건강에 대한 피해 이외의 재산에 대한 피해, 좀더 일반적으로는 경제적 피해까지 포함하는 개념이다.⁸⁾ 마찬가지로, 다른 호가 규율하는 생물체에 대한 피해 이외의 환경피해도 규율될 수 있는 것이다.⁹⁾ 단, 생물다양성에 대한 피해는 생물체에 대한 피해를 내포하는 것이어서 ‘다른 피해’에 해당하는 것은 아니므로, 동식물의 생명과 건강에 관한 사안으로 보아야한다.¹⁰⁾ 이런 “다른 피해”의 개념에 대한 패널의 광범위한 해석과 더불어, 여타 핵심적 개념에 대한 해석이 내려진 바 있다. 이러한 해석의 사례는 아래와 같다.

- ‘해충’ 개념에 대한 확장해석을 채택했는데, 이에 동물뿐만 아니라 식물도 포함되며, 성가시고, 파괴적이거나, 피해를 발생시키는 것들이 모두 포함된다.¹¹⁾ 또한, 해충에는 생물뿐만 아니라 무생물도 포함된다.¹²⁾
- ‘동식물의 생명과 건강’ 개념도 ‘속성상 광범위’하다고 보았다. 거대 동식물은 물론 미생물(식물, 동물 포함, 예를 들어 토양조식 등), 그리고 목표종(target species)뿐만 아니라 비목표종까지 포함하는 개념이다.¹³⁾
- 제1 부속서 1항 가호상의 ‘인하여 발생하는(arising from)’의 의미는 ‘넓고 무조건적’인바, ‘발생할 수 있으나(might arise)’ 반드시 발생하지는 않는 인과관계는 물론 간접적이고 지연된 인과관계까지 포괄할 수 있도록 해석했다.¹⁴⁾
- ‘식품’은 인간이나 동물이 영양분을 섭취할 목적으로 소비하는 물질을 말하는 것으로 해석했다. 그러한 물질이 반드시 음식으로 의도된 경우가 아니더라도(예

8) EC-Biotech 패널보고서 para 7.370.

9) EC-Biotech 패널보고서 para 7.372.

10) EC-Biotech 패널보고서 para 7.372.

11) EC-Biotech 패널보고서, paras 7.238–7.240.

12) EC-Biotech 패널보고서, para 7.351. 패널이 염두에 둔 무생물체는 수확한 이후의 유전자변형식물이다.

13) EC-Biotech 패널보고서, para 7.219. 패널에 따르면 ‘비목표종(non-target species)’이란 농민들이 GMO를 배양함으로써 통제하거나 제거하고자 하는 조직체가 아니면서 GMO 배양에 의해 영향을 받는 동식물을 말한다.

14) EC-Biotech 패널보고서, paras 7.225–7.226. “발생할 수 있다”는 것의 의미에 대해서는 설명이 없다. 제3장의 과학에 기초할 의무의 적용 맥락에서 논의하는 바와 같은 종류의 특정한 최소기준을 제시하지도 않았다.

를 들어, 새가 먹어버린 GM 종자, 곤충이 소비해버린 GM 꽃가루) 식품에 해당될 수 있다.¹⁵⁾

- ‘오염물’에 대비하여 ‘첨가물’이라는 개념은 의도적으로 첨가된 물질을 말한다.¹⁶⁾ ‘독극물’은 고의로 첨가되거나 의도하지 않게 존재할 수도 있다.¹⁷⁾ 유전자는 이러한 목적의 물질일 수 있다.
- 식품 알레르겐(food allergens)은 그 소비자들의 일부에게 반응을 일으킬지라도 SPS 협정 부속서상의 독극물로 간주될 수 있다.¹⁸⁾

둘째로, SPS 조치는 협정이 규정한 이익 중 하나를 “보호하기 위해 취한(applied to protect)” 조치이다. ‘하기 위해 취한(applied to)’이라는 어구는 객관적 분석이나 주관적 분석을 의미할 수 있다.¹⁹⁾ 정부의 가변적이고 일시적인 규제 의지 보다는 최소한 해당 조치의 기술된 목적에 기반하여 이러한 보호목적 여부를 판단해야 한다. 그러하기에 EC-Biotech 분쟁에서 패널은 EC의 표시의무제도가 SPS 조치에 해당하는지에 대해, 이러한 의무가 규정된 범규의 기술된 목적을 우선 고려했다. 조치가 그 목적에 합리적으로 관련되어 있으면, ‘우리(패널)는 해당 의무가 Directive가 기술한 목적을 수행하기 위한 것임을 추정한다’는 것이다.²⁰⁾ 즉, 패널은 회원국의 주관적인 의도까지 판단할 필요가 없으며, 그 배경 목적은 객관적 고려에 입각하여 (예를 들어 표명된 목적과 해당 조치의 문언과 구조적 특성간의 객관적 관계가 있는지를 조사함으로써) 확정되는 것이라는 입장이다.²¹⁾ 패널은 문

15) EC-Biotech 패널보고서, para 7.292.

16) EC-Biotech 패널보고서, paras 7.296, 7.313.

17) EC-Biotech 패널보고서, para 7.321.

18) EC-Biotech 패널보고서, para 7.337.

19) J. Pauwelyn, 'The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three Disputes. EC-Hormones, Australia - Salmon and Japan - Varietals' (1999) 2:4 JIEL 641 주관적 분석과 객관적 분석의 차이에 관한 논의부분 참조.

20) EC-Biotech 패널보고서 para 7.385. 여기에서 패널은 합리적 관련성 개념을 SPS 조치 개념을 이해하는 맥락에서 논의한 그것과는 달리 사용하고 있음을 주의해야 한다(각주 30***참조). Hormones 에서의 용어 해석(제3장에서 논의)과 함께, 이러한 해석은 상이한 맥락에서 다른 방식으로 동일한 용어가 사용되고 해석된 예이다. 따라서 이해의 혼동을 야기할 위험이 크다.

21) EC-Biotech 패널보고서, para 7.2558.

제의 조치가 채택된 시점에서의 (표방하는) 목적이 아니라, 제소가 이루어진 시점에 실제로 해당 조치가 달성하려고 하고 있는 목적에 초점을 맞추었다.

여러 목적을 수행하는 조치의 경우 목적 중 일부가 SPS 부속서에 규정된 범위, 즉 병해충, 질병매개체, 첨가제, 오염물질 등에 대한 보호의 목적에 해당하지 않는 경우 이를 SPS 조치로 보아야 하는가? 예를 들어, 동일한 조치가 인간의 건강보호와 소비자 복지 증진이라는 두 개의 목적을 동시에 추구할 수 있다. 이러한 문제는 어렵지만 중요한 문제가 아닐 수 없다.

이러한 의문에 대하여 SPS 협정이 최우선 적용돼야 한다는 주장이 SPS 협정의 문언과 WTO의 구조를 근거로 제기될 수 있다. 이중목적 조치도 SPS 조치이며, SPS 협정의 규율범위에 속하게 되므로 TBT 협정이나 GATT의 규율범위에서 제외 되게 된다고 볼 수 있다. EC-Biotech 분쟁에서 패널은 단일 규제체제라도 WTO 규범 적용의 목적상 여러 개의 조치로 개념상 나누어 볼 수 있다고 판시하였다.²²⁾ 하나의 요건이 동시에 SPS 조치이면서, 예를 들어 TBT 조치일 수도 있다는 것이다. 즉, 어떠한 표시의무가 식품안전 보호 목적을 추구하기에 SPS 협정이 적용되지만, 동일한 표시의무가 소비자 보호 목적을 아울러 추구하는 측면에서는 TBT 협정의 규율을 받게 된다는 것이다.

셋째, 제1 부속서 1항의 마지막 호는 SPS 조치의 정의를 완성하며, 두 가지 분류의 조치를 규정하고 있다. 즉 SPS 조치는 모든 관련 법률, 명령, 규칙, 요건 및 절차(첫번째 분류)를 포함하고, 최종 제품 기준, 제조과정 및 생산방식을 포함한다(두번째 분류). EC-Biotech 분쟁에서 패널은 이러한 분류를 조치의 '법적 형식'과 '성격'에 따른 것으로 보았다. 법적 형식은 해당 조치가 '법률, 명령 또는 규칙'에 해당하는지 문제를 말하는 것이고,²³⁾ '성격'은 해당 조치가 '요건 또는 절차'의 형식을 지니는지 여부의 문제와 관련된 것이다.²⁴⁾

22) EC-Biotech 패널보고서, paras 7.172-7.173. 이렇게 볼 수 있는 조건에 대한 언급은 para 7.165 참조, 그리고 각주 88과 제6장의 관련된 부분 참조.

23) EC-Biotech 패널보고서, para 7.422.

24) EC-Biotech 패널보고서, para 7.424.

3 국제교역에 대한 직접적 또는 간접적 효과

SPS 협정 제1.1조

이 협정은 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 위생 및 식물위생 조치에 적용된다. 동 조치는 이 협정의 규정에 따라 개발 및 적용된다.

위 문구 중 “영향을 미칠 수 있는”이라는 요건은 SPS 협정의 적용 범위는 국제교역에 영향을 미칠 수 있는 개연성이 있는 조치에 한정된다는 뜻이다. 실제 교역효과가 있는 경우뿐만 아니라 잠재적인 영향이 있는 경우도 해당되며, 이러한 영향에는 수량적 기준이나 최소기준이 있는 것도 아니다.²⁵⁾ EC-Biotech 분쟁에서 승인 절차 형태의 절차적 요건은 국제교역에 영향을 미치는 것으로 판정됐다. 이러한 절차가 ‘종결되기 위해서는 시간이 필요하고, 신청자에게 정보와 문서제공 요구를 하게 되기 때문’이다.²⁶⁾ 예를 들어, 단순한 제품의 보관방법에 관한 규제일지라도 이러한 규제가 해당제품의 전반적 판매 감소와 실제적 또는 잠재적 수입의 감소를 초래할 것임을 입증할 수 있는 한, 그러한 조치는 SPS 협정의 범위에 해당할 수 있는 것이다.

25) EC-Biotech 패널보고서, para 7.2609 등. 제1 부속서 1항은 통지의무의 범위와 관련해서 제2 부속서 5항과 대조적이다. 이 조항은 ‘다른 회원국과의 교역에 상당한 영향’을 미치는 규제에 적용된다. 이에 대한 논의는 제5장을 참조. 이러한 광범위성은 GATT의 해석에 관한 분쟁해결기관들의 접근방식과 합치된다. GATT 제III.4조(재정적 조치 이외의 조치에 관한 내국민대우)와 XI조(수량적 제한)하의 심사기준에 관한 논의와 실제의 교역효과를 입증할 필요성이 없음에 대해서는 P. Mavroidis, *The General Agreement on Tariffs and Trade: A Commentary* (OUP, 2005) pp.45-46, 169-175 참조.

26) EC-Biotech 패널보고서, para 7.427. 패널은 승인요건을 ‘잠정적 시장판매 금지’라 특징지었고, 이를 최종 승인결정을 지연시키는 절차적 결정인 사실상의 승인금지와 비교했다. 패널은 교역을 제한하는 것은 승인절차이지, 그 자체로서 교역제한 효과가 없는 승인금지가 아니라고 강조했다. (para.7.1398). 이러한 논리는 잘못됐다. 패널의 입장(para 7.427) 참조. 승인을 지연시키는 절차적 결정 또한 교역에 영향을 미치지 마련인데, 그러한 조치가 SPS 조치가 아니라고 결론지을 수 있는 다른 이유가 있는 경우에도 이러한 교역영향 관계가 발생하는 것에는 변함이 없는 것이다.

4 SPS 협정과 GATT/TBT간의 관계

WTO협정 제1부속서 A에 대한 일반적 주해

GATT 1994와 WTO설립협정 제1부속서 A에 속하는 다른 협정의 규정간 충돌이 있는 경우, 그 다른 협정의 규정이 충돌되는 범위 내에서 우선한다

SPS 협정과 GATT의 관계를 우선 보면, WTO협정 제1부속서 A에 대한 일반적 주해는 ‘GATT 1994와 WTO설립협정 제1부속서 A에 속하는 다른 협정의 규정간 충돌이 있는 경우, 그 다른 협정의 규정이 충돌되는 범위 내에서 우선한다’고 규정하고 있다. SPS 협정은 제1부속서 A에 포함된 협정이기에 GATT에 우선한다.

WTO 설립협정 -제1부속서

• 1A 상품무역에 관한 다자협정

- GATT 1994
- SPS 협정
- TBT 협정
- 농업협정
- ...

우선관계

〈그림 2〉 GATT에 대한 기타 상품무역 다자협정의 우선관계

실무적으로 이러한 관계는 SPS 협정 제2.4조에 의해 해결되는 경우가 많다. SPS 협정에 합치하는 조치는 GATT의 관련규정, 특히 제XX(b)조에 합치하는 것으로 추정된다는 조항이 그것이다. 실무적 관점에서 보면, SPS 협정이 상대적으로 더 상

세한 협정이고, GATT에 합치된 조치라도 SPS 협정의 합치성 여부가 추정되지는 않기에 어쨌든 SPS 협정에 비추어 심사를 진행해야 한다는 점에서, SPS 협정 심사를 먼저 진행하는 것이 효율적인 것이다.

SPS 협정과 TBT협정간의 관계는 더 직접적이다. TBT 협정은 SPS 협정 제1 부속서에 정의된 SPS 조치에는 적용되지 않는다.²⁷⁾ SPS 협정에의 합치성에 상관없이 SPS 조치에 해당하기만 하면 TBT 협정의 적용이 고려될 여지는 없다. '[SPS 협정]의 어떠한 조항도 [SPS 협정]의 범위 내에 속하지 않는 조치와 관련하여 TBT 협정상의 회원국의 권리에 영향을 미치지 않는다'.²⁸⁾ 어떠한 단일한 요건이 동시에 SPS 조치와 TBT 조치를 구성할 수 있다. 식품 안전성과 소비자 보호를 위해 표시의무를 부과하는 것이 그 예다. 이러한 요건이 TBT 측면에서는 그 합치성이 보장될 수 있을지 몰라도 SPS 협정 위반을 피해갈 수 없는 것이다.

27) TBT협정 제1.5조.

28) SPS 협정 제1.4조. TBT협정 제1.5조와 SPS 협정 제1.4조의 요건이 상합하는 것은 아니다. 전자가 모든 SPS 조치에 대해 TBT협정의 적용을 배제하고 있는데 비해, 후자는 SPS 협정 범위에 속하지 않는 조치에 대한 TBT협정의 적용여부는 언급하지 않고 있다. 어떠한 조치가 제1부속서와 TBT 제1.5조상의 SPS 조치 일수는 있지만, 그것이 직간접적으로 국제교역에 영향을 미치지 않으면 SPS 협정이 적용되지 않는다. 제1.1조에 따라 SPS 협정이 해당 조치에 적용될 때, SPS 협정의 범위내에 속하는 조치가 됨을 의미한다. 이러한 상합성의 결여가 실제로 문제를 야기시킬 것 같지는 않다. SPS 조치가 국제교역에 영향을 미치지 않아도, TBT협정, 특히 제2.2조의 규율범위에 속할 것 같지는 않기 때문이다.

WTO SPS 분쟁과 WTO 분쟁해결절차

1 WTO 분쟁해결 절차의 개괄

1995년 1월 1일부로 WTO 체제가 출범하면서, 여러 측면에서 국제통상체제에 혁신적인 변화를 가져왔으나, 그 중 대표적인 것이 분쟁해결 제도의 변화이다. WTO 설립 이전의 GATT 1947 체제 하에서도 분쟁해결 제도가 존재했으며, 분쟁해결을 위한 기구로 소수의 전문가집단(panel)을 구성하여 이들이 분쟁당사국의 의견을 듣고 판정을 내리는 식으로 국가 간의 통상분쟁을 해결하는 관행이 자리잡아왔다. 그러나 문제는 이들의 판정내용을 GATT 계약당사국들이 채택할 때 총의제(consensus)가 적용된다는 점이었다. 총의란 특정 절차에서 지속적이고 명시적인 반대가 없는 상태를 뜻한다.¹⁾ 따라서 한 나라라도 명시적인 반대를 표명하면 패널의 판정이 GATT회원국들의 판정으로 채택되지 못하고, 패소국이 패널판정의 채택을 적극적으로 원하지 않는 경우 패널 판정이 채택되지 못한 채 통상분쟁은 다시금 다자적 규율에서 벗어나게 되는 악순환이 되풀이 되어왔다.²⁾ 이러한 단점을 극복하기 위해 WTO 체제는 패널판정의 채택을 사실상 보장하는 제도적 변혁을 이루었다.

우선, WTO는 상소기구(Appellate Body)를 두어, 패널판정에 대한 상소심을 진행할 수 있게 함으로써 분쟁해결과정에서의 법률적 분석을 강화했다.³⁾

또한, 모든 회원국이 반대할 경우에만 상소심 또는 패널 판정이 채택되지 못하고 한 회원국이라도 찬성하는 경우에는 상소심이나 패널판정의 채택이 보장되도록 했

1) Rüdiger Wolfrum and Jakob Pinchon, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, updated October 2010 <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1387>

2) John H. Jackson, The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations Second Edition (The MIT Press 1997) p. 117.

3) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제17조 제1항.

다(reverse consensus).⁴⁾

그리고, 판정의 이행과정에 대한 다자적 통제가 강화되어 채택된 판정을 패소국이 이행하기를 원하지 않는 경우 승소국과 일정한 보상을 제공하기 위한 협상을 벌여야 하며, 이러한 보상협상이 결렬되게 되면, 승소국은 WTO회원국들의 승인 하에 패소국에 대해 보복을 가할 수 있게 됐다.⁵⁾

이러한 모든 절차가 일정한 시간제한 하에 이루어지게 되므로 부당한 절차의 지연을 방지할 수 있게 됨으로 WTO체제는 국제통상분쟁을 다자적이고 국제법적으로 해결하기 위한 만반의 준비를 갖추게 된 것이다.

WTO 국제분쟁해결절차는 WTO 회원국간에 발생하는 무역분쟁에 대하여 이를 해결하는 사법적 분쟁해결절차로 일반적으로 협의, 패널, 상소, 이행의 단계로 구성된다. 각 단계마다 모든 회원국들로 구성되는 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: DSB)가 패널의 설치, 패널·상소기구보고서 채택, 패소국의 이행 감독, 승소국의 보복조치 승인 등 분쟁해결절의 전반적인 단계에 대한 감시기능을 담당한다.⁶⁾ WTO 체제하의 일반적인 분쟁해결 과정은 다음의 표와 같다.

〈표 2〉 WTO 체제하의 분쟁해결과정

기간	절차
0~60일(최소)	중재, 조정, 협의 등
~ 45일	패널 구성 및 패널위원 임명
~ 6개월(9개월)	첫 패널 보고서
~ 3주	최종 패널 보고서 회람
60일	DSB의 패널 보고서 채택 (상소 하지 않는 경우)
총 1년 (상소 하지 않는 경우)	
60~90일	상소 보고서
30일	DSB의 상소보고서 채택
총 약 1년 3개월 (상소하는 경우)	

4) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제16조 제4항.

5) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제22조 제2항.

6) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제2조.

이하에는 분쟁해결 절차를 단계별로 설명하기로 한다.

(1) WTO 분쟁해결절차회부 (WTO 제소)

통상현안을 WTO 분쟁해결절차에 회부하고자 하는 회원국은 상대국 및 WTO 분쟁해결기구에 WTO (GATT 제22조 또는 제23조) 협의를 요청하는 공한을 송부한다. 이때, WTO 협정 관련조항 및 이에 대한 위배내용 개요를 동 공한에 기술하게 된다. 일반적으로 WTO 분쟁해결절차 회부 여부는 관련 국내산업의 문제 제기 에 따라 정부부처간의 의견조율을 거쳐 결정되는바, 검토시 주로 아래 사항들이 고려된다.

〈표 3〉 WTO 분쟁해결절차 회부 여부 판단시 고려사항

<p>승소 가능성</p> <p>회부의 이익 및 손실</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우리기업들의 해외진출 촉진 효과 - 상대국 및 제3국의 무역규제에 대한 예방적 효과 - 분쟁해결절차 진행기간 동안의 기간이익 - 상대국과의 전통적 우호관계에 대한 영향 - 국내정치적 요소 <p>관련 기업들의 입장</p> <ul style="list-style-type: none"> - 회부에 대한 지지도 등 분쟁해결에 대한 태도 - 비용분담 의사 <p>예산 및 업무량: 가용예산 및 인력의 범위</p>
--

GATT 제23조에 근거하여 WTO 협의를 요청하는 경우 협의 단계에서의 제3국의 참여가 배제 되므로 제3국 참여를 유도하기 위해서는 GATT 제22조를 근거로 동 협의를 요청해야 함에 유의해야 한다.

※ WTO의 분쟁 해결절차 규정에 따라 제소가 이루어지면 피소국은 30일 이내에 ‘양자협의’에 응해야 하고, 제소 후 60일 이내에 양자협의를 의해 타결되지 않으면 제소국은 패널 설치를 요청할 수 있다.⁷⁾

7) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제4조 제3항.

(2) WTO 협의

협의 요청을 받은 회원국은 공한 접수후 10일 이내에 회신해야 한다. 이 기간내에 회신하지 않는 경우 협의 요청국은 곧바로 패널 설치를 요청할 수 있으므로, 회신하여 패널 설치일을 가급적 늦추는 것이 피소국 입장에서는 여러모로 유리하다는 점에서 대부분 회신하게 된다. WTO 협의는 요청이 접수된 후 30일 이내에 개최한다. 단, 분쟁 당사국간 합의시 30일 경과후 개최도 가능하며, 동기간내에 협의가 개최되지 않는 경우 협의 요청국은 곧바로 패널 설치를 요청할 수 있다는 점에서 피소국은 실제로 협의에 응할 유인을 갖게 된다.

WTO 협의가 GATT 제22조에 근거하여 요청된 경우, 동분쟁에 실질적인 교역 이해관계(substantial trade interest)가 있는 제3국은 협의 피요청국에 제3자 자격으로 협의에 참가할 것을 요청할 수 있다. 이러한 3자 참여를 위해서는 협의 개최 사실이 WTO 회원국에 회람되는 날로부터 10일 이내 요청 필요하며, 피요청국(피소국)이 실질적인 교역 이해관계가 있다고 판단, 이를 수락할 경우에만 제3자 참여가 보장된다. 물론, 제3차 참여 요청국은 참여가 거부된 경우에는 별도의 WTO 제소(GATT 제22조또는제23조)를 감행할 수 있다.

WTO 협의의 장소는 분쟁당사국간 합의로 결정하게 되는데, 대개 제네바의 WTO 사무국에서 개최된다. WTO 협의는 분쟁해결의 원만한 합의를 도출하는 것을 목표로 하되, 패널심리에 대비하여 사실관계 확인, 상대국의 논거 등의 파악에도 노력을 경주하게 된다. 협의 개최이전에 자문변호사와 협의 질문서를 작성하여 상대국에 전달하고 협의시 이를 기초로 진행하는 경우가 많으며, WTO 협의시 피제소국이 답변한 내용을 추후 서면으로 작성, 송부하여 줄 것을 요청하기도 한다.

(3) 패널절차

1) 패널설치요청

WTO 협의 요청이 접수된 날로부터 60일 이내에 분쟁이 타결되지 않을 경우, 협의요청국은 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 패널 설치를 요청할 수 있다.⁸⁾ 단, 60일

경과이후 협의 요청국은 패널설치 요청의 권리를 보유할 뿐, 당사국간 합의가 있는 경우 동 협의기간 연장이 가능하며, 그 이후 언제 패널 설치를 실제로 요청하는지 또는 패널 설치를 요청할 것인지 여부는 전적으로 협의 요청국의 의사에 달려있다. 협의 요청 이후 수 년이 경과된 후에 패널 설치가 요청된 사례도 있다. 패널 설치 요청서에는 제소대상이 되는 조치(specific measure)를 적시하고 요청의 법적 근거의 간략한 요약을 기술한다. 특정 조치를 적시(identify)하지 않는 경우 패널 설치 요청 자체가 각하될 가능성도 있으므로 주의를 요한다.

2) 패널설치

협의 요청국이 DSB 회의에서 패널 설치를 요청하는 경우, 늦어도 그 다음번 개최되는 DSB 회의에서는 패널 설치 반대에 대한 총의(consensus)가 성립되지 않는 한, 즉 모든 회원국이 패널 설치에 반대하지 않는 한 패널이 자동적으로 설치된다. 패널설치 요청국은 15일 이내에 상기 목적을 위한 특별 DSB 회의의 개최를 요청할 수 있다. 이때, 10일 이상의 사전공고가 필요하다.⁹⁾ 즉, 패널설치 피요청국은 패널설치 요청 이후 최초로 열리는 한번의 DSB회의에 한해 패널설치를 방지할 수 있으므로, 대개는 첫 번째 DSB회의에서는 패널설치가 이루어지지 않고 그 다음 회의에서 설치되게 된다.

3) 패널구성

패널리스트는 일반적으로 3명으로 구성되나, 패널설치 후 10일 이내에 분쟁당사국 합의시 5명도 가능하다.¹⁰⁾ 개도국-선진국간 분쟁일 경우, 개도국요청시 최소한 1명의 패널리스트는 개도국 인사로 선정되도록 되어있다.¹¹⁾ WTO 사무국이 패널리스트 후보를 추천하게 되는데, 패널 설치후 20일이 지나도록 패널리스트 선정이 되지 않을 경우에는 일방 분쟁당사국의 요청에 따라 WTO 사무총장이 DSB 의장

8) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제4조 제7항.

9) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제6조 제1항 및 5번 각주.

10) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제8조 제5항.

11) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제8조 제10항.

등과 협의하에 지명한다.¹²⁾

4) 패널진행협의

패널은 패널설치 직후 패널 심리절차 진행과 관련 운영회의를 개최한다. 이 회의에서는 서면입장서 제출, 구두변론회의 개최 등 주요 패널 심리절차의 시한을 결정하게 되는데, 당사국간 합의에 의해 사실관계부분을 패널보고서에 포함시키지 않을 수도 있으며(대신 각국의 제출서류를 보고서에 첨부), 아울러 서면이유서등 각국 제출자료의 공개여부를 결정하게 된다.

패널은 패널구성 완료 후 6월(신속절차의 경우에는 3월)내에 최종보고서를 분쟁 당사자에게 제출하는 것을 원칙으로 하되, 어떠한 경우에도 패널설치로부터 보고서 배포시까지 9개월이 초과되지 않는다.¹³⁾ 다만, 실제로 당사국들의 묵인 하에 9개월이 초과된 예도 있으며, 당사국간의 합의와 패널의 요청으로 DSB가 패널심리 기간을 연장해 준 경우도 있다.

5) 서면입장서 작성 및 제출

패널설치 요청국 및 피요청국은 각각의 주장 및 그 법적근거를 포함한 서면입장서를 작성, 시한 내에 패널에 제출한다.¹⁴⁾ 이때, 제소국은 제소자 최초입증책임(prima facie case) 충족에 유의하여 사실관계에 대한 증거 및 법적쟁점에 대한 논거를 충분히 기술할 필요가 있다. 이러한 서면입장서는 WTO 사무국에 제출되며, 당사국과 제3자 참여국에 배포된다.

6) 구두변론회의

제1차 패널심리 개최시 당사국은 상기 서면입장서를 중심으로 구두발표하고 패

12) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제8조 제7항.

13) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제12조 제9항.

14) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제8조 제6항.

널의 질문에 답변한다. 제3자 참여국은 당사국의 구두변론 회의와는 별도로(분쟁당사국 참석 하에) 회의를 개최한다.¹⁵⁾ 제3자 참여국은 패널심리 절차 중 제1차 패널심리까지만 참여가 가능하다.

제1차 심리 후 당사국은 상대국의 주장에 대한 반론(rebuttal)을 서면으로 제출한다. 이러한 양 당사국의 반론서를 기초로 제2차 구두변론회의가 개최되게 된다.¹⁶⁾

당사국들은 구두변론회의에서 패널이 질의한 사항에 대한 답변을 패널이 설정한 시한 내에 WTO사무국에 추후 제출하게 된다.¹⁷⁾

7) 잠정보고서 검토 및 패널보고서의 채택

패널은 보고서 사실부분(descriptive part) 및 잠정보고서(interim report)를 작성, 당사국에 회람하며, 이에 대해 당사국은 의견을 제출할 수 있다.¹⁸⁾ 그 후 패널은 최종보고서를 완성하여 당사국에 송부한 후, WTO 회원국에 회람한다. 패널보고서는 회원국들에게 배포된 날로부터 60일 이내에 DSB에서 채택된다.¹⁹⁾ 이때, 회원국들에게 검토시간을 주기 위해 배포일로부터 20일 이후에야 DSB에서 심의가 가능하며,²⁰⁾ 일방 당사국이 상소한 경우에는 상소절차 종료시까지 채택절차가 연기되게 된다.²¹⁾

(4) 상소절차

1) 상소제기 결정

분쟁 당사자만이 패널보고서에 대한 상소가 가능한바, 피상소자도 상소(cross

15) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제3부속서 제6항.

16) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제3부속서 제7항.

17) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제3부속서 제8항.

18) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제15조 제1·2항.

19) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제16조 제3항.

20) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제16조 1항.

21) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제16조 제4항.

apeal)할 수 있다.²²⁾ 패널판정의 승소국도 승소한 법률적 근거에 이의가 있는 경우 상소가능하며, 패소국의 상소가 확실시 되는 경우, 승소국이 바로 상소해버림으로써 패소국의 상소준비 기간을 단축시키는 전략이 사용되기도 한다. 이때, 제3자 참여국도 상소 심리절차에 참여가 가능하다.

상소를 위해서는 패널보고서 채택 전에 DSB에 통지함으로써 상소절차를 진행시켜야 한다. 상소가 결정되면 상소통지문을 작성하여 기한내 WTO 사무국에 제출해야 하는데, 제출기한은 패널보고서 배포를 기점으로 20일후 60일 이내에 동 패널보고서 채택을 위한 DSB회의 이전이다.²³⁾

2) 상소절차

상설 상소기구는 7인으로 구성되며, WTO 사무총장이 당사국과의 협의 없이 3인의 상소위원을 특정사안에 배정하여 심의한다.²⁴⁾ 상소의 대상은 패널보고서에서 다루어진 법률문제 및 패널이 행한 법률해석에만 국한된다.²⁵⁾ 상소자의 서면입장서 및 피상소자의 반박서를 제출하고 이어 구두변론 회의를 한차례 개최한다. 상소기구는 당사국에 의한 상소의사의 공식통보일로부터 60일 이내에 보고서를 배포하여야 하며, 원칙적으로 90일을 초과할 수 없다.²⁶⁾ (단, 실제로는 90일을 넘어 연장된 사례도 있음.)

3) 상소기구 보고서의 채택

상소기구의 보고서는 회원국에 회람된 후 30일 이내에, 분쟁해결기구가 채택하지 아니할 것을 총의에 의하여 결정하지 아니하는한 채택된다. 상소기구보고서 내용에 불만이있더라도 이를 수용하는 것이 관례이나, 일부국가(미국등)는 수용거부

22) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제17조 제4항.

23) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제17조 제5항.

24) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제17조 제1항.

25) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제17조 제6항.

26) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제17조 제5항.

의사를 밝히는 경우도 있다. 물론 수용거부시에도 수용 거부에대한 총의가 성립되지 않는한, 상소보고서는 채택된다.

(5) 판정결과 이행

1) 이행의사 표명

패널 또는 상소기구 보고서가 채택된 후 30일 이내에 개최되는 차기 DSB 회의에서, 패소한 국가는 판정에 대한 이행의사를 전달해야 한다.²⁷⁾ 이행을 위하여 관련법의 개정 등 국내제도의 변경이 필요한 경우, 관련부처의 의견을 적극적으로 수용하게 된다.

2) 이행기간 협의

즉각적인 이행이 현실적으로 어려울경우(impractical), 패소국은 아래 3유형 중 하나의 합리적 기간(reasonable period of time)을 부여받게 된다.

- (i) 패소국이 제시하고 DSB가 승인한 기간
- (ii) 보고서 채택 후 45일 이내에 분쟁당사국이 합의하는 기간
- (iii) 이행기간에 대한 당사국의 합의가 없는 경우 보고서 채택 후 90일 이내에 일방 당사국의 요청으로 회부된 중재(binding arbitration)에서 결정된 기간

단, 이행기간은 당사국이 별도로 합의하지 않는 한 15개월 이내이다.²⁸⁾

이행기간의 결정에 있어 주로 참조되는 사항들로서, 이행을 위해 국내 관련법령의 개정을 필요로 하는 경우, 특히 의회의 심의를 요하는 법률개정에 대하여는 국회일정을 감안하게 된다.

27) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제21조 제3항.

28) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제21조 제3항.

3) 이행적합성판정

이행여부 및 내용에 대한 이의가 승소국으로부터 제기되는 경우, 원패널이 이행의 적합성에 대한 판정을 회부일로부터 90일 이내에 내리게 된다.²⁹⁾ 이러한 판정에 대해서도 상소가 가능하다. 단, 당사국이 사전에 상소하지 않을 것을 합의하는 것은 가능하다. WTO사무국은 통상 이러한 이행적합성 판정을 원패널 또는 해당상소기구 위원에게 의뢰하는 경향이 있다.

4) 보상 또는 보복

패소국은 이행이 어려운 경우 상기 합리적 기간내에 승소국과 보상에 대한 협의를 개시할 수 있다. 보상에 대한 합의가 이행기간 종료 후 20일 내에 이루어지지 않는 경우, 승소국은 DSB에 보복조치에 대한 승인을 요청할 수 있다.³⁰⁾ DSB는 이행기간 종료 후 30일 이내에 보복조치의 정도(level)에 대해 승인하게 되는데, 이때 타방당사국이 승소국이 제시한 보복조치의 정도에 대해 이의제기시 중재에 회부할 수 있다. 중재자는 이행기간 종료후 60일 이내에 보복조치 수준에 대한 판정을 내리게 된다.³¹⁾

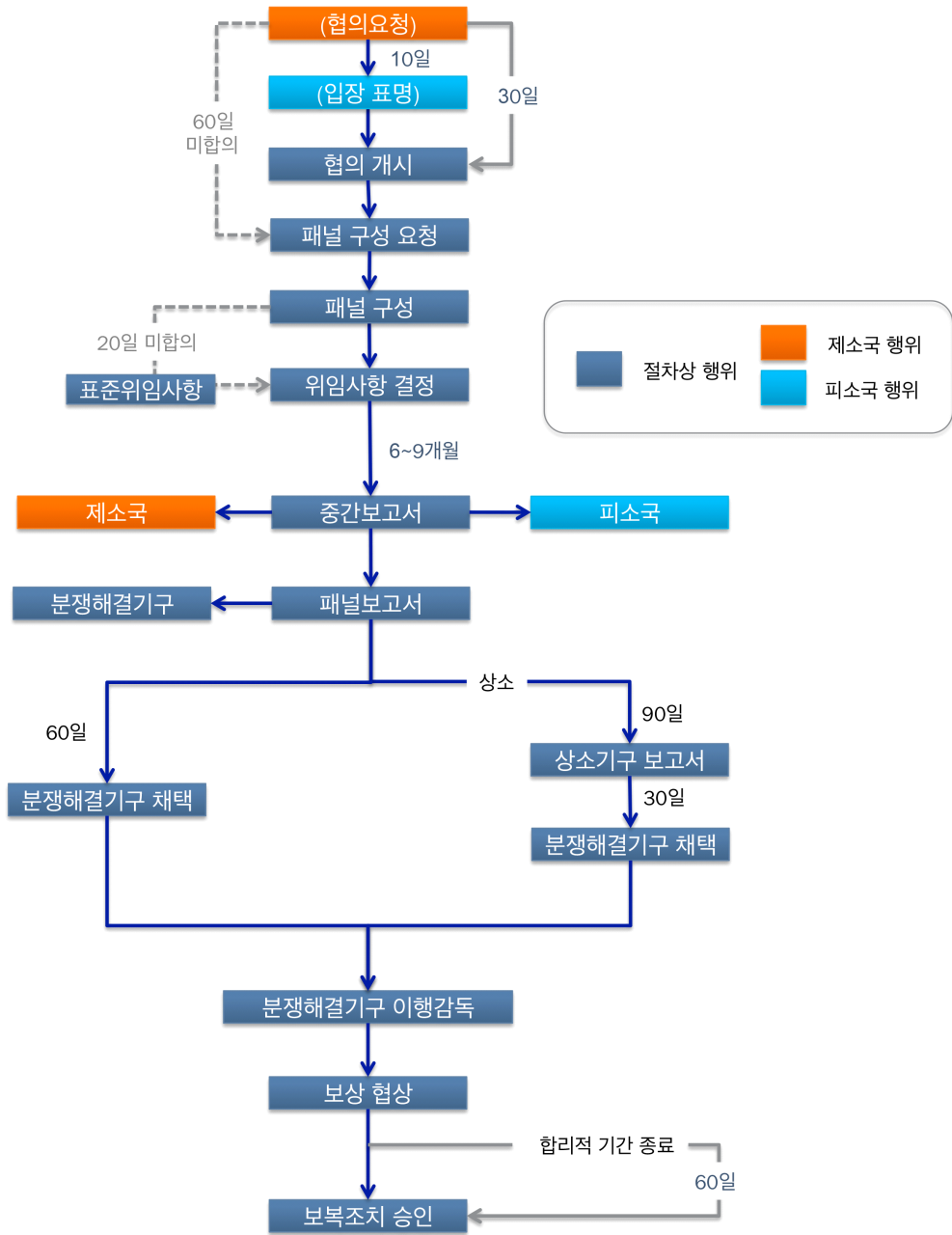
이와 관련, 승소국이 패소국의 이행에 대해 이의가 있을 경우 곧바로 DSB에 보복조치의 승인을 요청할 수 있는지 아니면 원패널에 의한 이행의 적합성 판정 절차를 거쳐야 하는지에 대해서는 논란이 있다. 이 문제가 소위 이행적합성 판정과 보복조치 승인절차간의 순서확정(“sequencing”)문제이며, 최근 양당사사간의 사전합의로 이행적합성 판정절차를 선행하되, 승소국의 보복조치 승인 요청권한은 그 이후까지 존속하는 것으로 보장하는 경향이 있다. 이 문제는 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 협상에서도 논의가 되었으며 현재도 논의가 진행 중이지만, 아직 완전한 해결에 도달하지는 못하였다.³²⁾

29) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제21조 제5항.

30) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제22조 제2항.

31) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제22조 제6항.

32) WTO, “The process - Stages in a typical WTO dispute settlement case,” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s10p2_e.htm



출처: 외교통상부

〈그림 3〉 WTO 분쟁해결 절차도

2 SPS 분쟁의 특수성: 과학의 중요성, 전문가의 역할

그동안 국제환경 문제나 보건문제 등을 해결하기 위한 국제적 노력을 국제통상법이 반영하는데 둔감하다는 비판이 많이 제기되어 왔다. WTO패널이 국제적 교역자유화에 지나친 우선순위를 두고, 위생조치나 환경보호조치에 대한 엄격한 심사기준을 적용함으로써 교역가치가 비교역가치를 지배하는 결과를 낳았다는 것이다. 국제교역의 확대와 더불어 그만큼 한 나라에서 기원하는 위생 위험요소들이 급격히 전세계로 퍼져나갈 위험도 증가했다. 교역이 부(富)를 전세계에 축적시키지만 그만큼 위험도 퍼뜨리는 것이 사실이다. 따라서 WTO협정을 해석함에 있어 교역자유화를 염두에 둔만큼이나 비(非)교역적 가치(Non-trade concerns)도 고려해야 한다.

EC - Hormone 분쟁³³⁾이 주는 교훈은 SPS 협정에서 패널이 적용해야 할 심사기준(standard of review)에 대한 유권적 해석이 드디어 내려졌다는 점이다. SPS 조치는 위험평가에 기초해야 하는데, WTO회원국이 위험평가를 진행한 결과 SPS 조치가 필요하다고 판단하여 취한 조치를 패널이 심사함에 있어 회원국의 위험평가의 적절성 여부를 어떠한 기준에 의해 심사할 수 있는가의 문제이다. 패널은 자신이 위험평가자의 입장에서 어떠한 평가를 내려야 적절한가를 판단한 후, 이를 피소국이 내린 위험평가와 비교하여 적절성여부를 판정하는 방식을 택했다. 상소기구는 이를 독단적 행위라고 신랄하게 비판하며, 패널의 임무는 WTO회원국의 판단이 옳은지 그른지를 판단하는 것이 아니고, 회원국의 평가의 일관성과 신뢰성만을 판단해야 한다는 입장을 취했다. 다시 말하면, 상소기구에 따르면, SPS 위험평가 맥락에서, SPS 조치를 취한 WTO회원국의 입장을 가급적 존중하여, 그 평가결과가 일관성을 잃거나 신뢰성이 없는 경우가 아니라면 국제기구의 패널이 함부로 그 불법성을 판정할 수 없다는 것이다.³⁴⁾

따라서 이제 우리 정부가 수입 농산물에 대한 SPS 위험평가를 진행함에 있어, 일

33) 캐나다/미국 - EC 호르몬 분쟁에 따른 계속적 양허정지 분쟁(CANADA/UNITED STATES - CONTINUED SUSPENSION OF OBLIGATIONS IN THE EC - HORMONES DISPUTE) (WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R)

34) EC - Hormones 상소기구 보고서 paras. 598, 614.

관성과 신뢰성을 유지하는 한, 그 평가결과가 WTO패널에 의해 불법으로 판정되지는 않음을 주목해야 한다. 즉, 설령 패널이 직접 위험평가를 진행하여 도출된 결론이 WTO회원국이 내린 결론과 상이하더라도, 회원국이 나름대로 신뢰성 있는 과학적 기반에 입각하여 일관성 있게 평가를 진행하면 그 국제법적 합치성을 보장받을 수 있는 것이다. 최선의 과학(best science)이 아니라, 신뢰할만한 요소가 있는 것이라면 차선의 과학에 의존한 위험평가도 그 효력을 인정받을 수 있다는 말이다.

이렇게 변화되고 있는 시대적 환경과 WTO 법리의 새로운 역할을 읽지 못하고 교역자유화에 비중을 둔 위험평가에 집착하게 되면, 상소기구의 준엄한 기각판정을 받게되는 시대가 펼쳐지고 있는 것이다. 그만큼 WTO 체제도 미래지향적으로 발전하고 있음을 보여주는 것이라 볼 수 있다. 이러한 미래지향적 국제법적 법리를 얼마나 잘 읽고 국내 정책에 신속하게 활용할지는 각국 SPS 정책 담당자들의 몫이다.



출처: 농림축산검역본부 동물검역과

〈그림 4〉 검역 대상 쇠고기

〈 캐나다/미국 - EC 호르몬 분쟁에 따른 계속적 양허정지 분쟁 요약 〉

1996년 EC는 호르몬이 투여된 육류의 판매와 수입을 금지하는 행위를 취했다. 캐나다와 미국이 이를 WTO에 제소하였으나, 패널과 상소기구는 EC의 조치가 “위험평가”에 기초하지 않아 SPS 협정 제5.1조를 위반하였음을 판시했다. EC는 합리적인 이행기간이 만료될 때까지도 해당 조치를 개정하지 않았다. 이에 따라 캐나다와 미국은 무역보복(WTO 양허의 정지)을 가하기에 이르렀다. 2003년 EC는 문제가된 조치를 수정하였는데, 새로운 조치는 다양한 호르몬이 투여된 육류에 대한 수입을 잠정적 또는 영구적으로 금지하는 내용을 포함하고 있었다. EC는 이러한 새로운 지침을 채택하기 이전에 위험평가를 수행하고, 과학적 근거에 기반한 조사와 연구를 진행하였다고 주장했다. 이에 대해 캐나다와 미국은 EC의 새로운 지침은 “과학적 근거에 기반”한 것이 아니라며 양허 정지를 철회하지 않았다. 결과적으로 EC는 미국과 캐나다가 양허 정지를 철회하지 않은 점에 대해 WTO에 제소하기에 이르렀다. 패널은 패소국이 새로운 조치를 취한 후 WTO에 통보해 판정이행을 선언했음에도 불구하고, 승소국이 계속 보복조치를 유지하는 것은 새로운 조치에 대해 일방적으로 WTO 위반 결정을 내리고 대응조치를 취하는 것과 다를 바 없으므로, DSU 제23조 위반이라고 판시했다. 이를 기각하며, 상소기구는 이행조치를 수행하는 회원국이 신의성실 원칙에 입각하여(in good faith) 이행조치를 취했다는 사실만으로 실질적인 이행이 있는 것이라 할 수 없으므로, 실제로 제대로 된 이행이 있었는지를 판단해야 미국과 캐나다가 DSU 제23조를 위반했는지를 알 수 있다는 입장을 취했다. 즉, 상소기구 판시에 따르면, WTO 패널에서 승소한 국가가 자신이 판단하기에 패소국이 완전한 이행을 했다고 여길 때까지 보복조치를 그대로 유지하는 것 자체로는 DSU 위반이 성립되지 않게 된다. 또한, SPS 위험평가 여부에 대한 패널의 심사기준과 관련, 상소기구는 SPS 조치를 취한 WTO 회원국의 입장을 가급적 존중하여, 그 평가결과가 일관성을 잃거나 신뢰성이 없는 경우가 아니라면 국제기구의 패널이 함부로 그 불법성을 판정할 수 없다는 입장을 취했다. 즉, 설령 패널이 직접 위험평가를 진행하여 도출된 결론이 WTO 회원국이 내린 결론과 상이하더라도, 회원국이 나름대로 신뢰성 있는 과학적 기반에 입각하여 일관성 있게 평가를 진행하면 그 국제법적 합치성을 보장받을 수 있는 것이다. SPS 협정 제5.7조상의 잠정조치 요건을 해석함에 있어서도, 패널이 국제표준이 존재하는 경우 기존의 과학적 증거가 불충분하다고 여겨지기 위해서는, 상당한 양(critical mass)의 새로운 증거가 기존의 지식과 증거를 불충분하게 만드는 경우로 기존 과학적 증거에 의문이 있다고 여겨지는 경우여야 한다고 판시한 내용을 전격적으로 기각하면서, 상소기구는 이러한 강화된 요건을 제5.7조에 적용하여 EC가 잠정조치 요건을 충족하지 못한다고 판정한 패널판정에 위법이 있다고 판시했다. 결국 EC가 SPS 협정 제5.1조를 위반하고 제5.7조의 잠정조치 예외를 원용할 수 없으므로 원판정을 이행하지 않고 있다고 판시한 패널판정은 모두 기각되고 말았다.

우리나라는 아직까지 WTO 판정 불이행을 이유로 무역보복을 당한 적은 없다. 그럼에도 앞으

로 국내적으로 민감한 이슈와 관련하여, 제때 이행을 하지 못하거나 불완전한 이행조치를 취하는 경우가 발생할 가능성을 배제할 수는 없을 것이다. 이런 경우, 무역보복이 지속적으로 취해지게 되고, 결국은 승소국이 만족할만한 이행조치를 취해야 무역보복을 종료시킬 수 있음을 유념해야 한다.

EC - Hormone 분쟁이 주는 또 다른 교훈은 SPS 협정에서 패널이 적용해야 할 심사기준 (standard of review)에 대한 유권적 해석이 드디어 내려졌다는 점이다. 우리 정부가 수입 농산물에 대한 SPS 위험평가를 진행함에 있어, 일관성과 신뢰성을 유지하는 한, 그 평가결과가 WTO패널에 의해 불법으로 판정되지는 않음을 주목해야 한다.

SPS 협정 제5.7조상의 잠정조치 요건을 해석함에 있어서도, 상소기구가 SPS 잠정조치를 취하는 국가의 권리보호 측면을 상당히 신경 쓰고 있음도 주목해야 한다. 아무리 국제표준이 자리 잡고 있는 경우라고 하더라도, 기존의 과학적 패러다임을 전환시킬 정도의 새로운 증거가 있는 경우에만 이에 의존하여 잠정조치를 취할 수 있다고 한다면, 요즘처럼 미지의 위험요소들이 급격하게 퍼질 가능성이 있는 시대 상황에서 WTO 회원국의 위생주권의 발동을 지나치게 저해할 가능성이 있는 점을 참작한 판시내용이라 보인다. 우리 정부도 미지의 위험요소에 대응하여 잠정조치를 취할 필요가 적지 않게 발생할 것이다. 이 때, SPS 제5.7조의 '과학적 증거의 불충분성' 요건을 충족해야 하는데, 새로운 위험요소에 대한 증거의 양보다는 질이 중요하며 소수의 연구결과라도 그것이 객관적으로 신뢰할 만한 기반에 입각한 경우에는 그와 반대되는 기존의 국제표준이 자리잡고 있는 경우라도 잠정조치를 취할 수 있음을 주목해야 한다.

이러한 WTO 상소기구의 입장변화는 그동안 국제환경 문제나 보건문제 등을 해결하기 위한 국제적 노력을 국제통상법이 반영하는데 둔감하다는 비판이 많이 제기된데 따른 반성에서 비롯된 것으로 평가된다. 따라서 WTO협정을 해석함에 있어 교역자유화를 염두에 둔만큼이나 비교역적 가치도 고려해야 하고, 변화하는 시대적 환경에 걸맞은 미래지향적 국제법적 법리를 잘 파악해서 국내 정책에 신속하게 활용해야 할 것이다.

3 FTA상 SPS 분쟁에 관한 부연설명

FTA 회원국이 협정상의 제반 의무에 위반한 경우 상대국이 신속한 절차를 거쳐 의무 위반 상태를 종료시키고 권리를 구제받을 수 있는 수단을 구축하는 것은 필수적이다. 이러한 수단이 없으면 FTA 협상을 통한 양허의 의의가 무의미해진다. FTA 분쟁해결 절차는 WTO 다자 분쟁해결 절차를 모델로 하여 그 단점을 보완하고 양자적인 맥락에서 적용하려는 노력으로부터 발전되어 왔다. 이것은 WTO 기본 분쟁해결 체제의 틀을 기초로 각국이 양자 통상관계에 맞는 신속하고 효과적인 분쟁해결 메커니즘을 FTA체결을 통해 이루어나갈 수 있는 발판이 마련되었다는 의미이다.

FTA는 WTO 협정상의 규정에 더하여 추가적인 권리와 의무를 규정하고 있다. FTA는 당사국간에 무역장벽을 철폐하는 것이 목적이므로 당사국간에는 강력한 무역자유화 의무가 부과되며 이러한 의무의 이행을 절차적으로 담보하기 위해 FTA에는 별도의 장으로 분쟁해결 절차가 마련되어 있는 것이 일반적이다. FTA의 분쟁해결 제도는 협정 당사국 사이의 분쟁을 신속하게 해결하고 FTA 의무위반 국가를 제재함으로써 의무의 이행을 확보하기 위한 절차적 수단인 것이다. FTA 위반여부에 대해서는 당사국간의 협정 해석에 이견이 있을 수 있으므로 중립적인 기구가 신속하게 법적 해석을 내림으로써 위반여부를 확정하고, 제도화된 이행강제 메커니즘에 의해 패소국이 위반상태를 해소할 수 있도록 완비된 절차규정을 마련하고 있는 것이다.

일반적으로 FTA 분쟁해결절차에 따르면, 1차적으로 정부간 협의를 통하여 문제를 해결하고, 해결되지 않을 경우 전문가패널을 통해 해결하는 메커니즘을 규정하고 있다. 이러한 패널의 구성 및 절차는 FTA마다 약간씩 차이가 있으나, 한-미 FTA의 예를 들면 아래와 같다.

(1) 공동위원회 절차

한국과 미국은 양국간 통상장관을 의장으로 “공동위원회”를 설치하여 분쟁해결을 감독함은 물론, 협정의 이행에 필요한 조치를 취하고 있다. 분쟁해결은 ①당사국간 협의 → ②공동위원회 회부 → ③패널 설치 → ④패널 판정 보고서 제출 → ⑤패널 판정의 이행의 순서로 진행한다.

(2) 패널 구성 및 심리 절차

공동위원회 절차에서 60일(부패성 제품³⁵⁾의 경우 30일) 이내에 분쟁의 해결에 양측이 합의하지 못하는 경우, 제소국의 요청에 의해 패널절차로 이행할 수 있는데,³⁶⁾ 패널은 한국과 미국이 패널회부일로부터 28일 이내에 각각 한명씩의 패널위원을 추천하여 2명의 위원을 선발한다. 이 기간 내에 추천하지 못한 경우 당사국들은 7일 이내에 회합하여 패널후보위원 명부에서 자국 국적의 한 명을 추첨으로 선발하며, 상대국이 추천한 패널위원에 대해서는 패널후보위원 명부에 없는 사람에 한하여, 14일 이내에 기피권(peremptory challenge)을 행사할 수 있다. 3번째 패널위원인 의장에 대해서는 양측이 합의하여야 하나, 두 번째 패널위원이 임명된 날로부터 28일 이내에 의장에 대해 합의할 수 없는 경우, 7일 이내에 양측이 회합하여 후보명부의 구성원 중 제3국인 중에서 추첨으로 선발한다.³⁷⁾

한-미FTA의 발효일로부터 180일 이내에, 양 당사국은 패널후보명부를 작성하여야 하는바, 각 당사국의 국민 각각 6인과 제3국인 8인을 최소한 포함해야 한다. 후보명부상의 개인은 최소 3년의 임기로 양 당사국의 합의에 따라 임명하며 당사국은 3년마다 후보명부를 검토하고, 적절한 경우 명부상의 개인을 대체 가능하다.³⁸⁾ 한-미FTA에서는 위와 같이 패널위원을 3인으로 규정하고³⁹⁾ 패널위원 추천에 대한 기

35) 부패성 상품이란 HS Chapter 1 - 24의 부패성 농수산물을 말한다. 한-미FTA 제22.9조 각주 3) 참조.

36) 한-미FTA 제22.8조 제1항.

37) 한-미FTA 제22.9조.

38) 한-미FTA 제22.9조 제3항.

39) NAFTA는 5인의 패널위원으로 패널을 구성한다. NAAEC 제27조 1항. 그러나, 여타 미국의 FTA에서는 3

피권 행사 규정을 두고 있는 것이 특징적이다. NAFTA에서는 1회에 한해 기피권 행사를 허용함에 반해 한-미FTA는 최대 3회까지 행사할 수 있도록 하여, 상대국의 패널위원 추천권을 강력히 제약하고 있는 것이다.

패널후보명부의 등재후보자의 명수도 최소 20인(6+6+8인)으로 규정하고 있어, 미-호주FTA가 10명, 미-싱가폴FTA가 5명, 미-모로코FTA가 8명으로 후보자 인원수를 확정하고 있는 것에 비교해 대규모이다. 이는 패널후보자의 인력풀을 넓게 잡음으로써 다양한 전문가들을 패널위원으로 임명하기 위한 노력의 일환이라 볼 수 있다. 패널위원이 구성되면 본격적으로 사안에 대한 심사가 진행되어 225일(180일 최초보고서 + 45일 최종보고서) 이내에 패널판정이 내려지게 된다.⁴⁰⁾ 최초 문제제기에서 최종판정이 내려지기 까지 최대 340여일 정도가 소요된다.

심리 과정에서 당사국은 최소 한 번의 구두변론의 기회와 반박서면 제출의 기회가 보장되며, 당사국 영역 내에 위치한 비정부기구가 서면의견 제출 요청을 한 경우 이를 고려(consider)할 의무가 있으며, 전문가로부터 의견을 청취 가능하다. 패널 심리(hearing)는 대중에 공개하며, 각 당사국의 서면입장, 구두진술의 서면본 및 패널로부터의 요청이나 질문에 대한 서면 답변서는 비밀정보 보호에 반하지 않는 한 7일 이내에 대중에 이용가능토록 해야한다.⁴¹⁾ 이러한 공개주의는 NAFTA에는 명시되지 않았으며 그 이후 미국이 체결한 FTA에서는 10일 이내 공개원칙을 규정하고 있으나, 한-미FTA에서는 7일 기준을 채택함으로써 3일의 기간을 단축하고 있다. 패널의 최초보고서 제출 시한은, 미-싱가폴FTA에서와 같은 150일을 채택하지 않고, NAFTA와 미-모로코, 미-호주, 미-오만FTA에서와 같이 패널의장 선임 후 180일 이내로 규정하고 있다. 최종 보고서 제출 시한은 미국이 맺은 여타FTA에서와 같은 45일을 채택하고 있다. 패널보고서의 대중에의 공표시점도 최종보고서 제출후 15일 이내이다.⁴²⁾

인으로 구성한다.

40) 한-미FTA 제22.11조.

41) 한-미FTA 제22.10조.

42) 한-미FTA 제22.11조 제4항.

(3) 판정 및 이행절차

판정에서 제소국이 패소한 경우에는 판정의 이행문제가 생기지 않게 되나, 피제소국이 패소한 경우에는 패널판정 내용대로 이행할 의무가 발생한다. 패널의 권고대로 이행하며, 구체적 이행방식과 기간은 양측이 협의한다.⁴³⁾ 패소국이 패널판정을 이행하지 않고 다른 배상(compensation)을 제공(예를 들어 승소국이 관심이 있는 다른 부분의 관세를 낮추어줌으로써 승소국의 피해를 만회해줌)할 수도 있는데, 승소국이 이를 승낙하는 경우에만 가능하다.⁴⁴⁾ 양 당사국이 최종보고서 접수 후 45일 이내에 또는 양 당사국이 합의하는 그 밖의 기간 내에 분쟁해결에 대한 합의에 이르지 못하는 경우, 피소국은 상호 수용가능한 보상(mutually acceptable compensation)을 마련하기 위하여 제소 당사국과 협상을 개시할 수 있다. 패소국이 패널판정을 이행하지도 않고 배상에 관한 합의도 성립되지 않은 경우에는 승소국은 보복을 취할 권한이 있다.⁴⁵⁾

즉, 30일 이내에 보상 합의에 이르지 못하거나 피소국이 합의 조건에 위반한 경우, 제소국은 구체적 보복(양허의 정지)수준을 명시하여 상응하는 효과를 갖는 보복조치를 취할 것을 통보할 수 있다.⁴⁶⁾ 구체적인 보복의 방식은 승소국이 정하게 되는데 대개는 패소국의 주력수출품에 대해 보복관세를 지속적으로 부과하는 방식으로 취하고 있다. 만일 제소국이 통보한 보복조치의 수준이 과도하거나 이미 판정을 이행했다고 패소국이 판단하는 경우, 패소국은 30일 이내에 패널의 재소집을 요청할 수 있고 재소집된 패널은 90일 이내에 보복수준을 판정한다.⁴⁷⁾

패소국이 금전배상(monetary assessment)을 제공함으로써 보복을 받지 않을 수 있는 권리를 마련한 점한-미FTA에 특이한 제도이다. 승소국이 보복의사를 밝히는 경우, 보복수준에 대한 패널판정이 내려진 이후 20일 이내에 피소국은 연례 과징금을 지불하겠다고 제소국에게 통보하여 보복조치의 발동을 막을 수 있다.⁴⁸⁾ 양

43) 한-미FTA 제22.12조 제1항.

44) 한-미FTA 제22.13조 제1항.

45) 한-미FTA 제22.13조 제3항 이하.

46) 한-미FTA 제22.13조 제2항.

47) 한-미FTA 제22.13조 제3항.

당사국은 30일 이내에 과징금액수에 대해 합의하며, 합의에 이르지 못하는 경우는 패널이 판정한 보복수준의 50%, 또는 패널이 보복수준을 판정하지 아니하는 경우에는 제소국이 제안한 보복수준의 50%로 과징금액이 미화로 결정된다.⁴⁹⁾ 공동위원회는 불합리한 무역장벽을 축소하거나 한 당사국이 협정상의 의무를 수행하는 것을 지원하는 것을 포함하여 당사국간 무역을 촉진할 목적을 위하여 기금을 설치, 과징금을 이에 납입하도록 결정할 수 있다.⁵⁰⁾

피소국이 과징금을 지불하지 않는 경우, 제소국은 패널이 판정한 보복수준까지(패널이 판정하지 않는 경우 제소국이 제안한 수준까지) 양허의 정지 조치를 취할 수 있다.⁵¹⁾

(4) 기타

한-미FTA는 NAFTA를 비롯한 미국이 체결한 FTA에서와 같이, 제소국에 보복절차와 과징금부과 절차의 주도권을 부여하는 대신, 피소국의 정당한 이익을 보호하기 위해, 이행여부에 관한 판정절차(compliance review)를 마련하고 있다. 피소국의 요청에 의해 패널이 90일 이내에 판정 이행여부를 판정하게 되며, 패널이 피소국의 적법한 이행이 있었다고 판정하게 되면, 제소국은 보복조치를 즉시 중단해야 하고, 더 이상 과징금 지불을 요구할 수 없게 된다.⁵²⁾ NAFTA를 비롯한 미국의 FTA에서와 같이, FTA 위반을 이유로 상대국 정부를 국내법상에서 제소할 수 없도록 규정하고 있는 것이다.

(5) 통상분쟁 해결절차의 미래

여타 FTA의 일반분쟁해결절차의 경우도 대체로 한-미FTA와 유사하게 “① 당사

48) 한-미FTA 제22.13조 제5항.

49) 한-미FTA 제22.13조 제5항.

50) 한-미FTA 제22.13조 제6항.

51) 한-미FTA 제22.13조 제7항.

52) 한-미FTA 제22.14조.

국간 협의 ② 패널 설치 ③ 패널 판정 보고서 제출 ④ 패널 판정의 이행”의 순서로 진행되나 특별분쟁해결절차를 두는 경우는 한-미 FTA, 한-EU FTA 등 소수의 예만 있다. 특정 조치가 FTA와 WTO 규범을 동시에 침해하는 경우에는 대개 FTA 절차 또는 WTO 절차 가운데 하나를 선택하되, 선택한 절차가 종료하기 전에는 나머지 절차를 개시를 허용하지 않는 조항을 두는 경우가 많다. 최근의 FTA에서는 협정의 이행 및 분쟁해결절차에서 투명성 및 대중 참여를 강화하기 위해 이해관계자의 서면의견 제출을 허용하고 패널심리 및 패널 제출문서를 원칙적으로 공개하는 경향이다.

한-EU FTA에서는 비관세장벽을 대상으로 별도의 비구속적이고 신속한 중개절차(Mediation)를 도입하고 있어 주목을 요한다. 중개절차의 적용 범위는 공산품 및 무역구제(반덤핑, 상계관세 및 다자세이프가드)에 한정시키되, WTO DDA 협상에서 합의 시 범위를 확대할 수 있도록 하고 있다.⁵³⁾ 이러한 중개절차는 기존 분쟁해결 절차 보완 차원에서 신속하고 효율적인 개선방안을 모색하는 절차로 고안되었으며, 일정한 비관세장벽을 대상으로 일률적으로 승패를 판정하는 것에 중점을 두지 아니하고 상호 만족스러운 합의점을 찾는 데 주력하고 있다.

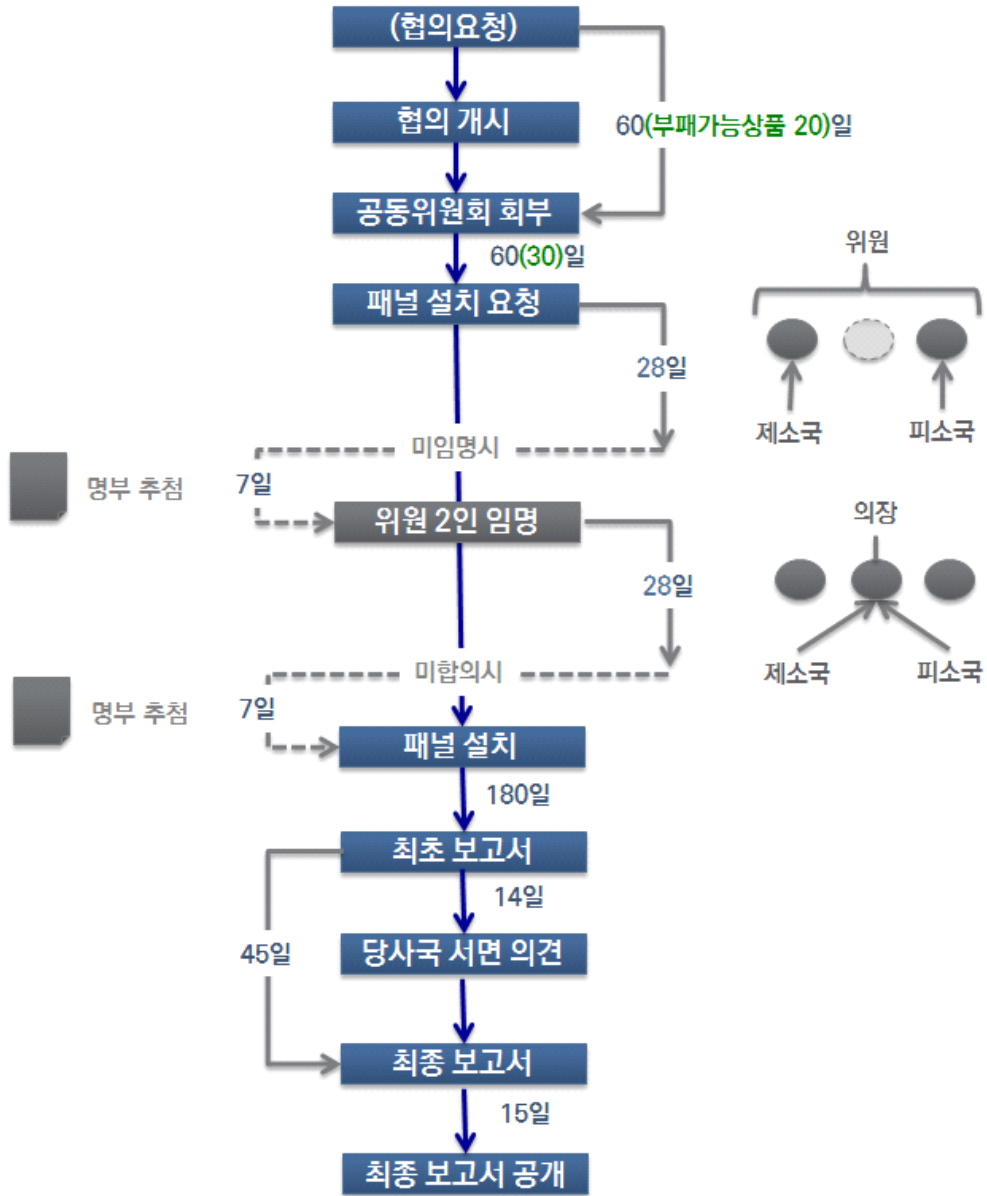
최근, 통상분쟁 해결 절차에서 보복조치에도 불구하고 패소국이 패널판정을 이행하지 못하고 있는 상태가 점점 증가함에 따라, 보복절차를 비롯한 이행절차 전반을 개혁하려는 시도가 제기된다. 즉, 미국 등 강대국들이 의회의 반발로 불법성이 확인된 법률을 개정하지 못하는 사태가 빈발하고 있어, 패널 판정의 이행에 갈음하여 금전적 배상(monetary assessment)을 대신 지불할 수 있도록 허용하자는 아이디어를 WTO 분쟁해결절차에도 도입해야 한다는 주장이 제기되고 있는바, 이러한 주장에 대해서는 현재의 보복절차의 비경제성과 비효율성에 비추어 찬성하는 견해와 재정이 풍부한 선진국에만 유리하다는 비판적 견해가 동시에 제기되고 있다.⁵⁴⁾

한편, 패널판정 이행 문제뿐만 아니라 WTO분쟁해결 절차의 전반적 비효율성과

53) 한-EU FTA 부속서 14-가 제2조, 제10조.

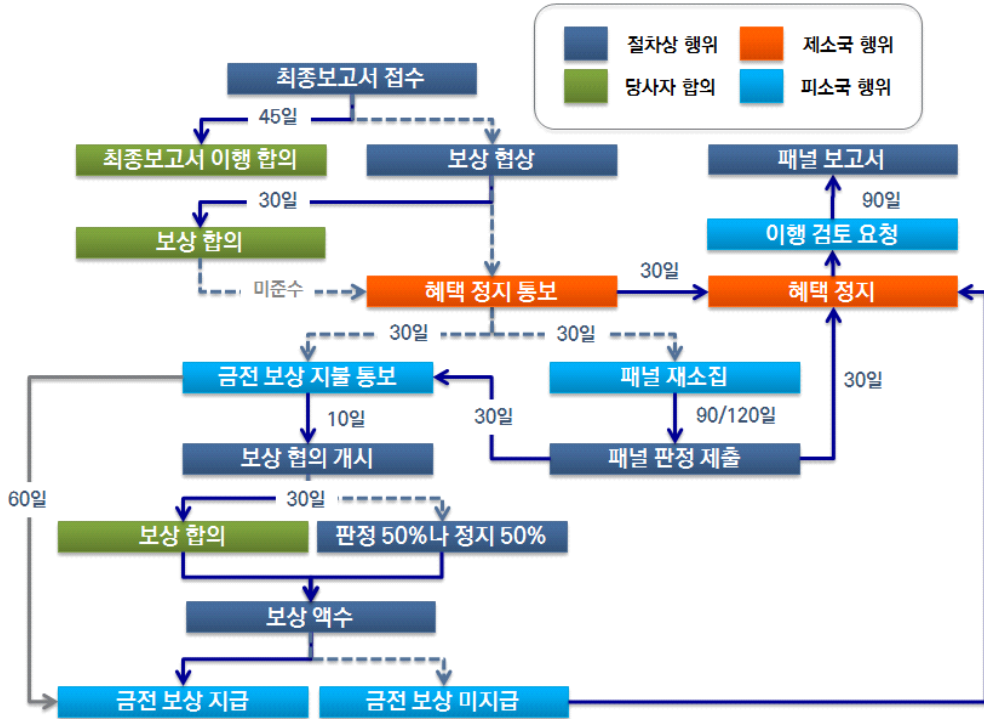
54) 예를 들어 Gregory Schaffer, Victor Mosoti, Asif Qureshi, Towards a Development-Supportive Dispute Settlement System in the WTO (International Centre for Trade and Sustainable Development 2003), 4.3.1 Prospective Damages: Monetary Fines (pp. 41-42) 논의 참조.

구조적 문제점을 개혁하기 위한 노력이 국제적으로 진행 중이다. 특히, 이행적합성 판정과 보복조치 승인절차간의 순서 확정 (“sequencing”)문제는 입법적인 해결을 요한다는데 국제사회의 공감대가 형성되고 있다. 아울러, 패널이 파악한 사실관계가 부족할 경우, 상소기구는 추가적인 사실심사를 진행하든지 아니면 사건을 패널로 환송하여 패널이 추가적 사실파악을 할 수 있도록 해야 하는데, 상소기구가 법률문제에 한해서 심사할 수 있고, 사실문제는 심사할 수 없음에도 패널절차로 사건을 파기환송(remand)할 수 없다는 점이 구조적 문제점으로 지목되고 있다. 위 두 가지 모두 금지되어 있어, 상소기구의 기능이 정상적으로 진행하지 못하는 사태가 발생할 수 있는바, 앞으로 이러한 문제점들에 대한 개선노력이 다자와 양자 차원에서 기울여질 것이고 이러한 노력들이 어떻게 상호간 영향을 주고받을지 흥미롭게 지켜볼 필요가 있다.



출처: 한미 FTA 분쟁해결 절차도를 참고하여 재작성 및 변형 <http://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=640&ccfNo=7&cciNo=2&cnpClsNo=1>

〈그림 5〉 한-미FTA상의 분쟁해결 절차도 (최종보고서 제출까지)



출처: 한미 FTA 분쟁해결 절차도를 참고하여 재작성 및 변형 <http://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=640&ccfNo=7&cciNo=2&cnpClsNo=1>

〈그림 6〉 한-미FTA상의 최종보고서 이후 이행 절차도

...

제 2 부

동식물 위생검역 관련
국제규범의 이해

과학과 SPS: 위험평가

자국 영토 내 인간과 동식물의 생명과 건강 보호를 위하여 SPS 조치를 취하는 것은 주권국가로서 WTO 회원국의 권리이다. 동시에 국가가 정당한 SPS 조치를 병자하여 교역에 대한 불필요한 장벽을 부과하거나 교역상 위장된 차별을 할 가능성도 상존한다.

따라서 SPS 협정상 회원국은 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 위생 및 식물위생 조치(이하 SPS 조치)를 취할 수 있는 권리를 갖지만, 이러한 권리는 협정상의 여러 조건에 합치하여야 한다.¹⁾ 다시 말하면 회원국은 자국의 정책목표에 부합하는 위생 보호수준을 설정하고 이를 달성할 수 있는 위생 조치를 취할 수 있으나, 이러한 보호수준은 일관되게 설정되어야 하고, 위생조치는 과학적 근거에 기초하여 필요한 정도로 취해져야 하며 국가 간의 자의적 또는 부당한 차별 또는 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방법으로 이용되지 않도록 취해져야 한다는 등 조약상 제한이 적용된다.²⁾

SPS 협정은 이렇듯 위생주권과 무역자유화라는 2가지 이익 간의 균형을 유지하는데, 과학적 근거에 기초한 SPS 조치의 수립 및 시행, 그리고 이를 위한 위험평가는 이를 위한 핵심적인 규정에 속한다. SPS 조치를 과학에 근거하여 적용 및 유지해야 한다는 원칙은 과학적 근거 없이 조치를 유지하지 않을 의무,³⁾ SPS 조치를 위험평가에 기초할 의무⁴⁾ 등에서 찾아볼 수 있다. 본장에서는 이들을 차례대로 기술한다.

1) SPS 협정 제2조 1항, “Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.”

2) SPS 협정 전문 제1문.

3) SPS 협정 제2조 제2항.

4) SPS 협정 제5조.

1 과학적 원칙과 과학적 근거에 기초한 조치

SPS 협정 제2조 기본적 권리와 의무

2. WTO회원국은 인간과 동식물의 생명과 건강을 보호하기 위해 필요한 정도로만 SPS 조치를 취할 것을 보장하고, 과학적 원칙에 기초한 조치를 취할 것과 충분한 과학적 근거 없이 이러한 조치를 유지하지 않을 것(제5.7조의 경우는 예외)을 보장한다.

2. Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.

SPS 협정 제2조 2항은 WTO회원국들이 취하는 모든 위생 및 식물위생 조치가 충족해야 할 아래 세 가지 요구사항을 규정하고 있다.

- i) 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위 내에서만 적용될 것
- ii) 과학적 원칙에 근거할 것
- iii) 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않을 것⁵⁾

(1) 필요한 범위 내에서만 적용

위 제1장 1.의 서문에서 다루었듯 SPS 협정의 연원은 GATT 제XX조의 통상법상 의무 예외규정으로 거슬러 올라간다. 따라서 해당 조항의 (b)호 등의 규정은 SPS 협정 해석론과도 관련이 깊다. 더불어 GATT 제XX조 제(d)호와 관련하여 WTO 상소기구에서 ‘필요한’이라는 용어를 해석한 예가 있는데, 상소기구에 따르

5) EC - Biotech 패널 보고서 7.1424 문단.

면 해당 조치가 반드시 목적달성에 ‘없어서는 안 될’ 정도의 필수불가결성을 의미하는 것이 아니라 해당 목적의 달성에 상당한 기여를 할 수 있는 정도의 연관성이면 족하다고 하였다.⁶⁾

GATT 제20조 일반적 예외

다음의 조치가 동일한 여건이 지배적인 국가간에 자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단을 구성하거나 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 아니한다는 요건을 조건으로, 이 협정의 어떠한 규정도 체약당사자가 이러한 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되지 아니한다.

(b) 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치

(d) 통관의 시행, 제2조제4항 및 제17조 하에서 운영되는 독점의 시행, 특허권·상표권·저작권의 보호, 그리고 기만적 관행의 방지와 관련된 법률 또는 규정을 포함하여 이 협정의 규정에 불합치되지 아니하는 법률 또는 규정의 준수를 확보하기 위하여 필요한 조치

GATT 제XX조 (b)호의 ‘필요한’이라는 용어를 적용함에 있어서도 초기의 WTO 패널은 GATT에 위반되는 무역제한조치를 취하기 전에 GATT에 위반되지 않거나 덜 위반되는 가능한 다른 모든 조치를 시도해 보았음을 입증해야 한다고 판시함으로써 XX조 (b)호상 무역제한조치가 ‘최후의 수단’일 것임을 요구하였다. 아울러 필요한 조치는 명백해야 하고 그러한 조치에 따라 행동하는 것이 예측가능 하여야 한다고 판시하기도 했다.

그러나 점차로 WTO패널은 해당 조치가 초래하는 무역제한 효과와 생명·건강보호 효과간의 비교(weighing and balancing)를 바탕으로 이용가능한(available) 정책수단들 중 최적의 수단을 선택하여 환경보호 조치를 취했을 것이 요구된다고 판시함으로써 일종의 ‘비교형량’(weighing and balancing) 및 ‘이용가능성’(availability) 기준을 적용하였다. EC-석면사건(EC-Asbestos)에서도 WTO상소기구 조치는 목적이 더 큰 가치를 보호하려 하면 할수록 필요성(necessity) 요건을

6) Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef 상소기구 보고서 제161문단; 위 제4번 각주.

충족시킬 가능성이 높아진다고 판시함으로써 이러한 비교형량 기준을 지지하였다.

따라서 SPS 협정 제2조 2항의 필요성 요건을 충족하려면, “무역제한 효과와 생명·건강보호 효과간의 비교형량을 바탕으로 이용가능한 정책수단들 중 최적의 수단을 선택하여 SPS 조치를 취하는 경우”이어야 할 것이다.

(2) 과학적 원칙에 근거할 것

아래 충분한 과학적 근거 요건과도 관련하여, 과학적 근거의 범위는 특정 조치를 취함으로써 위험을 경감하거나 제거할 수 있다는 증거뿐만 아니라 특정 위험이 발생할 수 있다는 증거도 포함한다.⁷⁾ 반면 ‘특정한’ 위험이 아닌 일반적이고 이론적인 가능성 혹은 위험의 존재를 암시하는 데 불과한 데이터는 충분하지 않다.⁸⁾

과학적 근거란 과학적 방법으로 수집한 증거를 말하는바, 역으로 말하면 과학적 방법으로 수집하지 않은 근거는 배제된다는 뜻이기도 하다.⁹⁾ 과학적 방법이란 체계적이고, 훈련되었으며, 객관적인 조사 및 분석이라는 특징을 갖춘 절차, 즉 사실과의견을 연구하고 분류하는 방법을 가리킨다.¹⁰⁾

이에 따라 근거가 충분하지 않은 정보뿐만 아니라 입증되지 않은 가설도 과학적 근거에서 제외된다.¹¹⁾ 과학적 근거 심사시 직접적 증거와 간접적 증거를 모두 고려할 수 있으며, 이들 간의 차이는 과학적 가치의 차이가 아닌 법적 의미에서 증거력의 차이이다. 간접적 증거보다 직접적 증거가 더 강한 법적 증거력을 가지는 것은 당연하기 때문이다.¹²⁾

이러한 과학적 가치를 지니는 원칙에 기초하여 SPS 조치가 취해져야 하는 것이다.

7) Japan - Apples 패널 보고서 제8.92문단.

8) Japan - Varietals 패널 보고서 8.35 및 8.42.

9) Japan - Apples 패널 보고서 제8.92문단.

10) EC - Hormones 상소기구 보고서 제187문단.

11) Japan - Apples 패널 보고서 제8.93문단.

12) Japan - Apples 패널 보고서 제8.98문단.

(3) 충분한 과학적 근거 하에 유지

특정 SPS 조치를 유지하기에 과학적 근거가 충분하다고 인정받으려면 다음과 같은 요건이 충족되어야 한다.

- 과학적 근거와 조치 사이에 합리적 관계가 있어야 한다.
- 위험의 정도를 입증하는 과학적 근거가 충분해야 한다.
- 위험 평가에 필요한 종류의 과학적 근거여야 한다.¹³⁾

위에서 논했듯 SPS 협정은 생명·건강의 보호와 국제무역 진흥이라는 목적 간의 균형을 유지하는 협정이다. 이 두 가지 목적은 때로 경합할 수도 있는데, 충분한 과학적 근거야말로 후술할 위험평가 요건과 함께 이들 목적 간의 균형 유지에 필수적인 요건이다.¹⁴⁾

그렇다면 SPS 협정의 운영에 이렇듯 핵심적인 충분한 과학적 근거란 무엇인가? 상소기구는 충분한 과학적 근거를 관계적으로 해석하여 SPS 조치와 과학적 근거 사이에 충분한, 혹은 상당한 관계를 요구하였다.¹⁵⁾ 조치와 과학적 근거 간의 관계는 합리적·객관적이어야 하며, 이러한 관계의 존재 여부는 추상적인 판단이 아닌 해당 조치의 특징과 과학적 근거의 질과 양 등 사건의 구체적인 정황에 따라 결정되는 사실적 판단이다.¹⁶⁾

조치와 과학적 근거 간의 관계는 SPS 조치를 통해 수입 상품에 요구하는 사항과 방지하려는 위험 간의 인과관계의 존재, 혹은 비례의 원칙이라는 구체적인 모습으로 나타나기도 한다.¹⁷⁾ 그 예로 아래 일본-농산물 분쟁(Japan - Agricultural Products II) 및 일본-사과 분쟁(Japan - Apples)의 판시내용을 들 수 있다.

13) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.200문단.

14) EC - Hormones 상소기구 보고서 제177문단.

15) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제73문단.

16) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제84문단.

17) Japan - Agricultural Products II 및 Japan - Apples 각 참조.

충분한 과학적 근거와 인과관계의 예: Japan - Agricultural Products II

일본은 해충이 만연한 지역이나 국가로부터 사과, 체리, 복숭아 등 해충의 숙주가 될 수 있는 식물의 수입을 금지하였다. 이때 수출국이 대안적인 조치를 통해서 일본에서 요구하는 보호 수준을 달성하고 있다고 입증하는 경우는 수입 금지조치를 해제하였는데, 이를 품종별로 (variety-by-variety) 각각 입증하여야 했기에 한 가지 품종에 대하여 대안적인 조치를 통한 보호 수준 달성을 입증하고 수입 허가를 받아도 다른 품종에는 여전히 수입 금지가 적용되었다.

이러한 품종별 시험 요건에 대하여 패널은 일부 수입 금지 식품의 경우 품종별 검사 요건을 부과할 만한 과학적 근거가 충분하지 않다고 보고 해당 식물에 대해서는 일본이 제2조 제2항을 위반하였다고 판시하였다.¹⁸⁾

패널에 자문을 제공한 과학자들은 이론적으로는 유의미한 품종 간 차이가 존재할 수 있으나 품종별 검사 요건을 뒷받침할 만한 과학적 증거가 충분하지 않다는 의견을 제시하였다. 실제로 품종 간 상이한 검사 결과도 있었으나, 이들 결과 차이의 통계적·생물학적 의미가 명확하지 않았으며, 무엇보다 이러한 검사결과 차이의 원인이 된 변수가 품종 차이라는 증거가 없었다. 품종 차이에 기인하였을 수도 있었지만 다른 변수가 원인일 수도 있었으며, 품종 차이와 검사 결과의 차이 간 인과관계를 확정하려는 노력도 없었다.

따라서 패널은 유의미한 품종간 차이를 암시하는 데이터의 존재에도 불구하고 검사결과 차이와 품종 간 차이의 인과관계를 입증하는 증거의 부재 때문에 결국 사과, 체리, 복숭아 및 호두에 적용되는 품종별 검사 요건에 대해서는 조치 유지를 위한 과학적 근거의 불충분함을 이유로 제2.2 조 위반을 판시하였다.

이렇듯 인과관계 부재를 과학적 근거의 불충분이라고 해석한 패널의 판단은 'SPS 조치와 과학적 증거 간의 합리적 관계'라는 법적 기준과 상이하다는 반박이 있었으나, 상소기구는 패널과 판단을 함께했다. 인과관계의 부재는 SPS 조치와 과학적 근거 간에 합리적인 관계가 부재하다는 예시, 혹은 그러한 관계 부재를 강하게 시사하는 사실이라는 이유였다.¹⁹⁾

18) 강민지, WTO SPS 분쟁 사례 연구, 대외경제정책연구원 연구자료 16-08, 대외경제정책연구원, 2016, pp. 73-74.

19) Joanne Scott, 위 4번 각주, pp. 87-88.

충분한 과학적 증거와 비례성의 예: Japan - Apples

이 사건에서 WTO 분쟁해결패널은 과수화상병 전파 방지를 위한 다면적 사과 격리 조치에 과학적 증거가 불충분하다고 판시하였다. 분쟁이 발생한 원인이 된 해당 조치는 재배 환경, 처리, 보관 및 인증과 관련된 10가지의 누적적인 상품 및 공정 요구사항으로 구성되어 있었는데, 이 중 완속하고 증상 없는 과실에 대한 조치가 가장 과학적 근거가 빈약하였지만, 패널은 이를 심사하는 것에 그치지 않고 일본에 불법으로, 혹은 실수로 반입될 수도 있는 미숙하거나 감염된 과실에 대한 조치 역시 살펴보았다. 완속한 무증상 과실에 대한 조치와 미숙 또는 감염 과실에 대한 조치를 모두 심사한 결과 패널은 미숙한 과실이 감염될 수 있는 것은 사실이며, 감염된 사과가 취급, 보관 및 운송의 여러 단계 중 생존할 수도 있는 박테리아를 보균할 수 있다고 인정하였다.

그러나 패널은 과수화상병이 감염된 사과 화물이 과수화상병 전파의 경로가 될 수 있다는 위험은 과학적 증거가 불충분하다는 결론을 내렸다. 박테리아가 화물 상자에서 살아남을 가능성이 희박하기 때문이다. 뿐만 아니라 감염된 사과가 일본에 수출되고 박테리아가 생존한다고 하더라도 과수화상병이 일본에 전염되려면 수입 사과에서 식물 숙주로 전염이 이루어져야 하는데, 이러한 가능성은 무시할 정도인 데다가 (negligible) 실험을 통해 증명된 사실이 없었다.

이러한 논증을 근거로 패널은 과학적 근거에 따르면 과수화상병 박테리아 전염 가능성은 희박하며, 사과가 과수화상병의 도입과 전염 경로가 될 가능성은 과학적 근거의 뒷받침이 없다는 결론을 내렸다.

이렇듯 무시할 정도의 위험과 일본이 내린 조치의 구성요소를 비교한 패널은 격리 조치가 위험에 비례하지 않는다고 판시하였으며, 따라서 조치와 과학적 증거 사이에 합리적이거나 객관적인 관계가 존재하지 않는다고 하였다. 즉, 일본의 조치는 과학적 증거로 밝혀낸 위험에 비하여 '명백히 과다하다'고 하여 과학적 증거와 조치 간의 관계를 규명할 때 비례성을 고려할 수 있다는 선례를 남겼다.²⁰⁾

과학적 근거의 충분성 판단은 소극적 판단, 즉 과학적 증거가 현저히 불충분한 경우에만 위반 판단을 하는 데 그쳐야 한다는 주장이 제기된바 있었으나, 상소기구는 이러한 소극적 해석이 문언상의 근거가 빈약하다는 이유로 받아들이지 않았

20) Joanne Scott, 위 4번 각주, pp. 88-89.

다.²¹⁾ 즉, 해당 조치가 대응하는 위험의 존재를 주어진 과학적 증거로써 적극적으로 증명할 수 있어야 충분한 과학적 증거에 의해 유지되는 조치라 볼 수 있는 것이다.²²⁾

(4) 충분한 과학적 근거와 위험평가의 관계

SPS 협정 제5조 위험평가 및 적절한 위생보호수준 결정

1. 회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려하여, 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가에 기초하도록 보장한다.

Article 5 Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection

1. Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.

위험평가 의무는 SPS 조치를 충분한 과학적 근거에 기초할 의무와 충분한 과학적 증거 없이 유지하지 않을 의무를 구체화하는 적용규정이라고 할 수 있다.²³⁾ 이렇듯 SPS 협정 제2조 제2항과 위험평가에 관한 제5조 제1항·2항은 긴밀한 관계에 있지만, 주의할 점은 양자가 완전히 동일하지는 않다는 것이다. 이들을 비교하자면 과학적 근거 조항인 제2조 제2항이 SPS 조치와 과학적 근거 간의 필수적 연관성에 초점을 맞추는 반면, 위험평가 조항인 제5조 제1항·2항은 그러한 연관성을 요구하면서도 위험평가 맥락에서만 규율하기에 SPS 조치와 과학적 근거의 관계를 좀 더 간접적으로 검토한다.²⁴⁾ 따라서 제2조 제2항은 제5조 제1항에 의미를 부

21) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제82문단.

22) Japan - Apples (Article 21.5 - US) 패널 보고서 제8.45문단.

23) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1439문단.

여하는 동시에 제5조 제1항은 제2조 제2항의 ‘충분함’ 개념에 맥락을 부여한다고 볼 수 있다.²⁵⁾

이러한 두 조항의 일반규정-특수규정 관계를 감안하면 제5조 제1항의 위험평가에 기초하지 않은 SPS 조치는 제2조 2항의 위반에도 해당할 수 있다는 것이 현재 WTO의 법리이다. 제5조 제1·2항 위반시 제2조 2항의 위반 역시 존재한다는 추정이 발생하나,²⁶⁾ 피소국은 이러한 추정을 반증할 수는 있게 된다.²⁷⁾

2 위험평가 관련 의무

(1) 위험평가의 정의

SPS 협정 제1 부속서 정의

4. 위험평가 - 적용될 수 있는 위생 또는 식물위생 조치에 따라 수입회원국의 영토내에서 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파, 그리고 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 개연성(likelihood)에 대한 평가, 또는 식품, 음료 및 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원 인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 잠재적 가능성(potential)에 대한 평가

SPS Agreement Annex A Definitions

4. Risk assessment - The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the

24) Australia - Apples 패널 보고서 제7.214문단, Russia - Pigs 패널 보고서 제7.624문단.

25) Japan - Varietals 상소기구 보고서 제74문단.

26) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.201문단.

27) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.24문단.

potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs.

SPS 조치를 과학적 근거에 기초할 의무를 준수하기 위해서는 위험평가를 거쳐 SPS 조치를 취해야 하는데, 위험평가의 정의는 SPS 협정 제1부속서 4항에 내려져 있다. 이에 따르면 '적용될 수 있는 위생 또는 식물위생 조치에 따라 수입회원국의 영토내에서 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파, 그리고 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 평가의 개연성, 또는 식품, 음료 및 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 잠재적 가능성에 대한 평가'가 위험평가인 것이다.²⁸⁾

위 정의에서는 두 가지 종류의 위험평가를 상정하고 있다는 사실을 알 수 있다.

- 1) 적용될 수 있는 위생 또는 식물위생 조치에 따라 수입회원국의 영토내에서 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파, 그리고 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 개연성(likelihood)에 대한 평가
- 2) 식품, 음료 및 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 잠재적 가능성(potential)에 대한 평가

이 둘을 아래에서 차례대로 서술하기로 한다.

28) 위험평가의 의미와 관련하여 일부 패널 사건에서는 '위험평가(risk assessment)'와 '위험관리(risk management)' 개념을 구분하여 전자는 사실적 연구에 대한 과학적 고찰이며 후자는 과학과는 무관한 정치적 과정이라고 하였으나, 상소기구에서는 이러한 해석은 문언적 근거가 없으며 위험평가를 지나치게 협소하고 경직되게 해석한다고 하여 위험평가와 위험관리의 구분을 배척하였다. (EC - Hormones 상소기구 보고서 제181문단, US/Canada - Continued Suspension 상소기구 제541-542문단에서 재확인.)

(2) 해충 또는 질병에 관한 위험평가의 요소

위 정의 중 첫 번째 종류의 위험평가, 즉 해충 또는 질병에 관한 위험평가는 다음과 같은 요소를 갖추어야 한다.

- 1) 회원국의 영토내에서 도입, 정착 또는 전파를 방지하고자 하는 질병, 또한 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과를 식별
- 2) 해당 질병의 도입, 정착 및 전파, 그리고 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 개연성(likelihood)를 평가
- 3) 적용될 수 있는 SPS 조치에 따른 해당 질병의 도입, 정착 또는 전파의 개연성을 평가²⁹⁾

단순히 위험이 존재할 수 있다는 가능성(possibility) 입증만으로는 위험평가 의무를 다했다고 할 수 없고, 위험발생 확률이 높은 개연성(probability)까지 입증해야 함을 의미한다.³⁰⁾ 이 점과 관련해서는 호주 연어사건에서 WTO상소기구가 호주정부가 SPS 조치인 열처리 요건으로 인해 연어제품으로 인한 위험감소 가능성(possibility)만을 평가함에 그치고 그 개연성(probability)을 평가하지 않은 것은 위험평가 의무를 다하지 못한 것이라 판시한 점에서 명확히 드러나고 있다. 관련 부분을 해설하면 아래와 같다.

해충 또는 질병에 관한 위험평가의 요소를 충족하지 못한 경우: Australia - Salmon

이 사건에서 수입산 연어에 대한 호주의 위험평가 결과 1995년 초안 보고서에서는 캐나다와 미국산 태평양산 야생 연어는 일정한 요건하에서만 수입되어야 한다는 결론을 내렸고, 1996년 12월의 최종보고서에서는 열처리되지 않은 캐나다 및 미국산 연어는 24가지 병원체가 발견될 수 있으므로 수입을 금지해야 한다는 결론을 내렸다. 이를 기초로 호주는 캐나다산 생연어 및 냉장

29) Australia - Salmon 패널 보고서 제121문단, Japan - Agricultural Products II 제112문단에서 재확인.

30) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3044문단.

· 냉동 연어제품의 수입을 금지하였고, 캐나다는 호주에 대하여 WTO 분쟁절차를 개시하였다.

호주가 제5조 제1항의 의무를 다하였는지 심사하기 위하여 패널은 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파의 가능성과 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 평가의 세 가지 요소를 제시하였다.

- 1) 유입과 정착 또는 전파를 방지하고자 하는 대상 해충 또는 질병의 존재를 확인
- 2) 해충 또는 질병의 유입과 정착 또는 전파의 가능성과 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과를 평가
- 3) 적용될 수 있는 SPS 조치에 따른 유입과 정착 또는 전파 가능성과 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 가능성을 평가

1996년 12월 최종보고서에서 24가지 병원체를 확인하였으며 위험평가의 첫 번째 요건을 충족하였고, 각 병원체가 유입, 정착 또는 전파될 개연성(likelihood)과 관련하여 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과를 평가하였으며 두 번째 요건을 충족, 그리고 질병별로 위험 감소 요소를 평가하였으므로 세 번째 요건도 충족하여 제1 부속서 제4항 첫 번째 종류의 위험평가를 수행하였다고 보았다. 그러나 SPS 조치와 위험평가 간에 합리적인 관련이 있는지 판단하면서 대상 조치를 연어제품의 열처리 요건이라고 보고 열처리시 어느 정도 위험이 감소하는지 실제적 평가를 하지 않았으므로 SPS 조치가 위험평가에 기초하지 않았다고 판시하였다.

호주는 패널이 판단 대상을 오인하여 수입 금지가 아닌 열처리를 대상 조치로 보고 제5조 제1항 불합치 판단을 내렸다고 상소하였고, 상소기구도 호주의 주장이 타당하다고 보고 패널의 해당 부분 판정을 파기하였다. 상소기구도 위험평가의 두 번째와 세 번째 요건에서 평가되는 개연성(likelihood)은 단순한 가능성(possibility)이 아닌 발생 확률이 높은 개연성(probability)이라고 해석하였다. 반면 호주의 최종보고서는 초안보고서에 비하여 위험평가의 알려지지 않고 불확실한 요소에 중점을 두었으며, 최종보고서의 내용은 단지 부정적 효과의 발생 가능성(possibility)에 관한 일반적이고 모호한 진술에 불과하며 개연성의 정성적·정량적 평가를 구성하지 않아 두 번째 요건을 충족하지 않는다고 판단하였다. 또한 최종보고서는 적용될 수 있는 SPS 조치에 대해 서술하기는 하였으나 이러한 조치가 전반적인 질병 위험을 축소하는 효과를 실질적으로 평가하지 않았으므로 세 번째 요건도 충족하지 못하여 호주는 제5조 제1항을 위반하였다고 판시하였다.³¹⁾

31) 강민지, 위 19번 각주, 65-67쪽.

(3) 식품·음료 첨가제 등에 관한 위험평가의 요소

제1부속서 4항에 나타나는 두 번째 종류의 위험평가, 즉 식품, 음료 및 사료에 포함된 물질에 관한 위험평가는 다음과 같은 요소를 갖추어야 한다.

- 1) 식품, 음료 및 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향을 식별
- 2) 위의 악영향이 존재하는 경우 이러한 악영향 발생의 잠재성(potential)을 평가³²⁾

WTO 상소기구는 잠재성(potential) 개념은 가능성(possibility)에 가까운 개념이고 개연성(probability) 기준보다는 낮은 정도의 연관성을 나타낸다고 판시하고 있다.³³⁾ 정리하자면, 해충 및 질병으로 인한 위험평가는 높은 위험 연관성을 요구하는 데 비해, 식품·음료·사료와 관련한 위험평가는 상대적으로 낮은 연관성만 충족해도 위험평가를 적절히 수행한 것으로 볼 수 있다는 말이다. 그 이유는 식품·음료·사료의 경우는 인간 및 동물이 직접 섭취하는 물질이기에 그 위해성이 더 직접적이기에 낮은 수준인 위험 가능성(potential)만 입증하더라도 SPS보호조치를 취할 수 있도록 하기 위함이다. 반면, 해충과 질병의 경우는 환경자체에 해롭기는 하나 아직 인체나 동식물에 직접적 위해를 미치고 있는 단계에 이르지 않을 수 있으므로, 좀더 엄격한 개념인 개연성을 입증해야 SPS 조치를 취할 수 있도록 하는 것이 타당하다고 보기 때문일 것이다.

(4) 위험평가의 방법, 주체 및 시기

SPS 협정 제5조 위험평가 및 적절한 위생보호수준 결정

2. 위험평가시 회원국은 가용한 과학적 증거, 관련 기공 및 생산 방법, 관련 검사, 표본추출 및

32) EC - Hormones 상소기구 보고서 제182-184문단.

33) EC - Hormones 상소기구 보고서 제184문단.

시험 방법, 특정 질병 또는 해충의 창궐, 해충이나 질병 무발생 지역, 관련 생태학적 및 환경적 조건, 그리고 검역 또는 여타 조치 등을 고려해야 한다.

Article 5 Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection

2. In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.

위험평가는 ‘위생 조치의 과학적 근거를 확립하기 위한 과학적 절차’라고 정의된 바 있다. 그러나 그렇다고 해서 위험평가에 고려하는 모든 변수를 정량적으로 분석할 수 있다는 의미는 아니다. 제5조 제2항에서 열거하는 변수 중 ‘가용한 과학적 증거’부터 시작하여 ‘관련 가공 및 생산 방법’ 및 ‘관련 검사, 표본추출 및 시험방법’ 등은 반드시 생화학, 약학 등의 실험실 방법론으로 조사할 수 있는 성격은 아니다. 또한, 이러한 고려사항은 제한적 열거³⁴⁾가 아니며 다른 요소도 고려할 수 있다. 즉, 제5조 제1항의 위험평가는 철저히 통제된 실험실에서 과학적으로 입증할 수 있는 성격의 위험뿐 아니라 실제 인간 사회에서 인간의 건강에 대해 발생하는 위험 역시 평가의 대상으로 한다.³⁵⁾

SPS 조치는 위험평가에 근거를 두어야 하지만 그렇다고 해서 회원국이 반드시 자체적으로 위험평가를 실시하여야 한다는 의미는 아니다. 자국이 스스로 실시한 위험평가 외에 다른 회원국 혹은 국제기구에서 실행한 위험평가에 근거하여 SPS 조치를 시행할 수도 있다.³⁶⁾

또한 위험평가의 형태는 반드시 정식 정부 보고서가 아니어도 된다. 비록 보고서

34) 제한적 열거(close list)란 열거한 사항으로 제한되는 목록을 말한다. 열거한 사항은 예시일 뿐이라는 의미의 예시적 열거와 반대되는 의미이다.

35) EC - Hormones 상소기구 보고서 제187문단.

36) EC - Hormones 상소기구 보고서 제196문단.

가 회원국의 정식 위험평가의 일부를 이루거나 회원국 정부의 공식적 정책을 대표하지 않더라도 관련된 가용한 과학적 증거를 구성하고 분쟁해결패널에 제출한 이상 위험평가의 증거로 심사된다. 중요한 것은 보고서에서 평가한 과학적 근거가 위험평가의 결론을 지지하는, 혹은 지지하지 않는 과학적·기술적 실체이며, 정식 공문서 등 행정적 형식이 아니기 때문이다.³⁷⁾ 마찬가지로 전문에 과학적 연구를 언급하는 등 구체적인 형식으로 의무 준수 여부를 판단할 수도 없다.³⁸⁾

위험평가의 시기와 관련하여, SPS 협정의 발효 이전에 취해진 SPS 조치의 경우 SPS 협정 준수를 위하여 회원국이 사후적으로 위험평가를 시행하거나 위험평가를 인용할 수도 있다. 제5조 제1항은 SPS 조치가 위험평가에 '기초'할 의무를 규정할 뿐 어느 시점에 위험평가를 진행해야 한다는 시간적 제한은 규정하지 않기 때문이다. 동시에 SPS 협정 발효 이전에 시행한 SPS 조치라고 해서 조치를 위험평가에 기초할 의무가 면제되지도 않는다.³⁹⁾

같은 맥락에서, SPS 협정 발효 이후에 취한 조치라고 하더라도 위험평가와 조치의 엄격한 사후관계가 요구되지는 않는다. 위험평가의 최종보고서가 조치가 취해진 후에 발행되거나,⁴⁰⁾ 심지어 조치가 취해진 후에 위험평가를 진행하여도 SPS 조치를 위험평가에 기초할 의무를 충족할 수 있다.⁴¹⁾

(5) 위험의 정도와 범위, 구체성

SPS 협정에서는 회원국에게 위험평가를 통하여 특정 수준의 위험 또는 최소한의 위험을 증명하라고 요구하지 않는다. 평가하는 위험은 특정 가능한(ascertainable) 위험이어야 하지만, 그 위험의 정도에 대하여 SPS는 어떠한 양적 요구사항도 부과하지 않는다. 분쟁해결패널에서는 SPS 조치가 위험평가에 기초하였는지, 즉 위험평

37) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.136문단, Japan - Apples (Article 21.5 - US) 패널보고서 제 8.129문단.

38) EC - Hormones 상소기구 보고서 제191문단.

39) EC - Hormones (Canada) 패널 보고서 제8.102문단, EC - Hormones (US) 패널 보고서 제8.99문단.

40) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 7.76-7.77문단.

41) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3030문단.

가가 해당 조치의 충분한 근거가 되거나 위험평가가 조치를 합당하게 뒷받침하는지 판단할 수 있을 뿐 위험평가를 통하여 일정 수위 이상의 위험을 증명하도록 요구할 수는 없다.⁴²⁾ (아래 '3. 조치가 위험평가에 기초할 의무' 참조) 또한, 위험평가와 보호의 적정수준 설정은 서로 별개의 문제이므로 회원국은 자국에 적정한 보호수준은 위험 제로(risk zero)라고 설정할 수도 있다.⁴³⁾

WTO 분쟁 사건에서는 위험평가의 범위와 관련하여 몇 가지 설시가 있었다. SPS 조치에 여러 성분이 관여된 경우 각 성분에 관한 위험평가가 진행되어야 한다.⁴⁴⁾ 반면 하나의 상품 분류에 관한 연구가 다른 상품 분류의 위험평가로서 관련성이 인정되기도 하며, 이 경우 해당하는 다른 상품 분류에 대한 완전히 새로운 위험평가는 불필요하다.⁴⁵⁾ 또한, 하나의 위험평가가 상이한 SPS 조치의 기초가 될 수도 있다.⁴⁶⁾

피소국에서 조치의 근거로 사용한 연구의 내용이 전반적이며 해당 사건에 구체적으로 적용되지 않는 경우에는 제5조 제1항의 위험평가에 해당하지 않는다. 전반적인 위험의 존재를 증명하는 연구라고 하더라도 해당 조치에서 문제가 되는 구체적인 위험을 다루지 않는다면 제1 부속서 제4항의 요건을 충족하는 위험평가라고 할 수 없다. 즉, 조치와 관련성을 가지는 것만으로는 부족하고, 구체적으로 적용된 조치의 맥락에서 위험평가 연구가 진행되어야 해당 조치를 위한 위험평가라고 할 수 있다.⁴⁷⁾

연구의 구체성이 부족하여 위험평가로 인정되지 않은 예: EC - Hormones와 Japan - Apples

유럽공동체는 육류에 사용한 호르몬에 의한 전반적인 발암 위험을 입증하는 연구를 제시했으나, 분쟁의 이유가 된 SPS 조치에서 대응하는 구체적인 위험, 즉 성장촉진을 위하여 호르몬이 투여

42) EC - Hormones 상소기구 보고서 제186문단.

43) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제125문단.

44) EC - Hormones 패널 보고서 제8.257문단.

45) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.58문단.

46) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3063-7.3046문단.

47) EC - Hormones 상소기구 보고서 제200문단.

된 가족에서 나온 고기의 잔류 호르몬으로 인한 발암 혹은 유전자독성 잠재성에 초점을 맞춘 연구가 아니라는 이유로 구체적인 위험평가로 인정받지 못하였다. 이들 전반적인 연구는 관련성은 있으나, 해당 사건에 충분히 구체적으로 적용되지 않았기 때문이다.⁴⁸⁾

마찬가지로 Japan - Apples 사건에서 일본은 사과에 대한 수입금지조치를 정당화하는 위험평가로서 사과의 과실을 포함한 과수화상병의 잠재적인 감염 경로를 평가한 1999년 PRA 보고서를 제시하였다. 그러나 질병의 도입, 정착 또는 전파의 위험은 구체적인 숙주 식물에 따라 크게 달라 지므로 패널과 상소기구는 모든 잠재적 숙주의 위험을 함께 평가한 해당 위험평가는 과수화상병이라는 특정 질병, 그리고 사과 과실이라는 특정 감염 경로를 통한 일본에의 과수화상병 도입, 정착 또는 전파의 가능성을 평가하기에는 구체성이 부족하다고 판시하였다.⁴⁹⁾

3 조치가 위험평가에 기초할 의무

회원국은 SPS 조치를 위에서 논한 요소를 충족하는 위험평가에 기초하여야 한다. 여기서 ‘기초하였다’고 함은 주관적으로 개인이 고려 또는 참고하는 등 최소한의 절차적 요소가 아닌, SPS 조치와 위험평가 간의 객관적 관계, 즉 지속되며 관찰할 수 있는 객관적 상황을 뜻한다.⁵⁰⁾ ‘기초하였다’는 ‘합치(conform to)’와는 상이하지만, 그렇다고 하여 SPS 조치의 대상이 되는 상품에 대한 위험평가가 있는 한 어떤 SPS 조치든 취할 수 있다는 의미는 아니며, ‘기초하였다’는 용어는 ‘충분한 근거가 있다’ ‘합당하게 뒷받침한다’ 혹은 ‘합리적인 관계가 있다’는 의미로 해석하여야 한다. 즉, SPS 조치가 위험평가에 기초하도록 보장할 의무는 실제적인 의무이며 단순히 SPS 조치가 위험평가와 함께하여야 한다는 형식적인 의무에 그치지 않는다.⁵¹⁾

48) EC - Hormones 상소기구 보고서 제200문단.

49) Japan - Apples 상소기구 보고서 제202-203문단.

50) EC - Hormones 상소기구 보고서 제189문단.

51) EC - Biotech 패널보고서 제7.3067문단.

(1) SPS 조치와 위험평가 간의 합리적 관계

위와 같이 SPS 조치가 위험평가에 기초하도록 보장할 의무는 조치와 위험평가 간에 합리적인 관계가 존재하여야 한다는 실체적 의무이다. 이러한 관계를 파악하는 데는 몇 가지 방법이 있다. 그 중 하나는 고려중인 SPS 조치에서 암시하는 과학적 결론과 위험평가에서 내린 과학적 결론의 관계를 심사하는 것이다. 그러나 그 한 가지 요소만으로 다른 요소를 배제하고 SPS 조치가 위험평가에 기초하도록 보장할 의무 이행 여부를 판단할 수는 없다. 위험평가의 결과는 해당 SPS 조치에 대한 충분한 근거가 되고 이를 합당하게 뒷받침해야 한다.⁵²⁾

(2) SPS 조치가 위험평가의 소수의견에 기초한 경우

SPS 조치가 위험평가에서 표출된 소수의견, 혹은 비주류 과학적 의견에 기초한 경우에도 위험평가에 기초하였다고 볼 수 있다는 것이 WTO 사건의 일관된 입장이다. 위험평가는 반드시 단일한 결론에 도달하지 않을 수도 있으며, 주류 과학적 의견뿐만 아니라 소수 의견도 반영할 수 있기 때문이다.

SPS 협정은 위험평가가 제5조 제1항은 반드시 위험평가가 해당 분야 과학자의 다수 의견만을 반영하도록 의무화하지는 않는다. 많은 경우 책임감 있고 민주적인 정부는 주류 과학계 의견에 기초하여 법적·행정적 조치를 취하지만, 똑같이 책임감 있고 민주적인 정부라 하더라도 자격을 갖추고 높이 평가받는 출처에서 나온 당시의 소수의견에 기초하여 법적·행정적 조치를 취할 수 있다. 특히 해당 위험이 생명에 위험이 되고 공중의 건강과 안전에 명백하고 즉각적인 위험으로 인식되는 경우에는 더욱 그러하다.⁵³⁾

위험평가상의 소수의견에 기초한 조치가 위험평가에 기초하였다고 인정받으려면 다음 두 가지 가지 요건이 충족되어야 한다.

52) EC - Biotech 패널보고서 제7.3060문단.

53) EC - Hormones 상소기구 보고서 제193-194문단.

- 1) 소수의견의 출처가 자격을 갖추고 높이 평가받는 출처여야 한다
- 2) 소수의견이 위험평가에 표현되어야 한다

위험평가에서 한 가지 의견만이 표출되었고 SPS 조치가 이 단일 의견에 기초하지 않았다면 조치가 위험평가에 기초하였다고 할 수 없기 때문이다.⁵⁴⁾

4 유연성 및 고려사항

(1) 여건에 따라 적절하게

제5조 제1항은 ‘여건에 따라 적절하게’ SPS 조치가 위험평가에 기초하도록 보장할 의무를 규정하므로 회원국의 의무 이행에는 일정한 유연성이 있다.⁵⁵⁾ 이에 따라 회원국은 위험의 원인 (동물 병원체, 화학적 오염물질 등)이나 위험의 대상 (인간, 동물, 식물 생명이나 건강), 제품, 원산지, 도착지, 각국 사정 등을 감안하여 사안별로 (case-by-case) 위험평가를 할 수 있다.⁵⁶⁾

이러한 유연성 때문에 예를 들어 독성이 있을 수도 있는 물질을 인체 실험으로 위험을 평가할 의무는 인정되지 않으며,⁵⁷⁾ 회원국은 위험평가에서 특정 가능한 위험을 발견하지 못하거나 자국에서 설정한 보호 수준에 따라 조치가 요구되지 않는다고 판단하여 SPS 조치를 취하지 않기로 결정할 수도 있는 등 재량권이 인정된다.⁵⁸⁾

반대로 여건은 시간이 경과하면서 변할 수 있으므로 관련 여건이 달라지면 위험평가가 더 이상 여건에 적절하지 않을 수도 있다. 회원국은 조치의 수립뿐만 아니라 유지시에도 위험평가에 기초하도록 보장할 의무가 있으므로⁵⁹⁾ 새로운 과학적

54) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3060문단.

55) EC - Hormones 상소기구 보고서 제129문단.

56) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.71문단.

57) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제563문단.

58) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제563문단, 제681문단.

증거 등 위협평가의 유효성에 영향을 미치는 여건 변화가 있을 경우 회원국은 제5조 제6항에 따라 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 달성에 필요한 정도 이상의 무역제한적인 조치를 유지하는 상황이 발생할 수 있다. 이때 해당 조치는 더 이상 여건에 적절하지 않으므로 제5조 제1항상 여건에 적절하게 SPS 조치를 위협평가에 기초할 의무에도 위반된다.⁶⁰⁾

그러나 '여건에 따라 적절하게'라는 문구가 SPS 조치가 위협평가에 기초하도록 보장할 의무를 면제하는 것은 아니다. 여건에 따라 적절하게 한다는 것은 위협평가를 수행하는 방식을 다룬 것이지 제5조 제7항과 같이 위협평가와 별도의 상황을 규정한 것이 아니기 때문이다.⁶¹⁾

이와 관련하여 여러 변수가 위험에 기여하는 경우에도 SPS 조치를 위협평가에 기초할 의무는 적용되지만, 여러 변수가 위험에 기여하는 경우에도 위협평가를 수행하는 주체는 각 변수의 기여도를 분리할 의무는 없다. 또한 '위험'이란 단순히 병이나 악영향의 존재만이 아니며, 위협평가는 악영향의 가능성을 선행사건 혹은 원인과 연결지어야 한다.⁶²⁾ '여건에 따라 적절하게' SPS 조치를 위협평가에 기초할 의무는 물질과 위험의 성격에 따른 방법론적 어려움도 감안할 수 있다는 뜻이지만, 평가의 대상이 되는 물질과 건강상 악영향의 연관관계 여부 평가가 면제된다는 뜻은 아니다.⁶³⁾

(2) 국제기구에 의해 개발된 위협평가 기술을 고려

국제기구에 의해 개발된 위협평가 기술을 고려할 회원국의 의무는 반드시 자국의 위협평가를 국제기구의 위협평가 기술에 기초하거나 국제기구의 위협평가 기술을 준수하여야 한다는 의미는 아니다. 또한 국제기구의 위협평가 기술 준수만으로 회원국의 SPS 협정 의무 준수가 인정되지도 않는다. 그러나 위협평가 주체가 이러한 기

59) SPS 협정 제5조 제6항.

60) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3032~7.3033문단.

61) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.57문단.

62) Japan - Apples 상소기구 보고서 제202문단 제372번 각주.

63) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제562문단.

술을 참조할 경우 분쟁시 위험평가 주체와 분쟁해결패널 모두에게 유용할 것이다.⁶⁴⁾

또한 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려한다는 문구는 SPS 조치를 위험평가에 기초할 의무를 면제하지 않는다. 이는 위험평가 수행 방법에 관한 문구일 뿐, 위험평가 수행 여부를 다루지는 않기 때문이다.⁶⁵⁾

위험평가와 보호의 적정수준은 긴밀한 관계에 있으며, 특히 회원국이 국제표준보다 높은 수준의 보호를 제공하는 경우 보호수준은 위험평가의 범위에 더욱 영향을 미치게 된다.⁶⁶⁾ 각 회원국은 자국의 보호의 적정수준을 자체적으로 설정할 수 있으므로 국제표준보다 높은 수준의 보호를 선택한 회원국은 국제기구의 위험평가 방법에 구애되지 않는다.⁶⁷⁾ 동시에 보호의 적정수준을 막론하고 위험평가는 엄격하고 객관적이어야 하며, 과학적 방법론으로 악영향을 평가하는 절차인 위험평가의 기본적인 성격은 변하지 않는다. 따라서 보호의 적정수준은 위험평가의 결과를 예정하지 않는다.⁶⁸⁾

(3) 위험평가에 있어서 고려해야 할 사항

SPS 협정 제5조 위험평가 및 적절한 위생보호수준 결정

2. 위험평가에 있어서 회원국은 이용가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산 방법, 관련 검사, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생률, 병해충 청정지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 다른 처리를 고려한다.

3. 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가와 이러한 위험으로부터 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정함에 있어 회원국은 해충이나 질병의 유입, 설립 또는 확산의 경우 생산이나 판매의 감소와 같은 잠재적 피해, 수입국 영역내에서의 통제나 박멸 비용, 그리고 위험을 제한하기 위한 대안적 접근의 상대적 비용효과성 등과 같은 관

64) Australia - Apples 상소기구 보고서 제246문단.

65) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3022문단.

66) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제685문단.

67) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제685문단.

68) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제534문단, 686문단.

련 경제요소들을 고려해야 한다.

Article 5 Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection

2. In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.

3. In assessing the risk to animal or plant life or health and determining the measure to be applied for achieving the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection from such risk, Members shall take into account as relevant economic factors: the potential damage in terms of loss of production or sales in the event of the entry, establishment or spread of a pest or disease; the costs of control or eradication in the territory of the importing Member; and the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks.

SPS 협정 제5조 제2항은 위험평가에 있어서 과학적 증거, 관련 가공 및 생산 방법 등 회원국이 고려할 사항을 나열하고 있는데, 이는 과학적 증거를 강조하며 위험평가의 과학적 성격을 재확인하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 과학적인 방법을 통해 양적으로 분석할 수 없는 사항을 제5조 제1항상 위험평가에서 제외한다는 의미로 볼 수는 없다.⁶⁹⁾ 또한 제5조 제2항의 고려사항이 제한적인 열거라고 해석할 이 유도 없으므로 열거된 ‘이용가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산 방법, 관련 검사, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생율, 병해충 청정지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 다른 처리’ 외에 다른 요소도 고려할 수 있다.⁷⁰⁾

이와 같은 제5조 제1·2항의 개방적 성격에 따라 WTO 분쟁해결패널과 상소기구에서는 실험실에서 확인할 수 있는 과학적 증거와 제5조 제2항에서 나열된 고려

69) 위 2.(4) 위험평가의 방법, 주체 및 시기 논의 참조.

70) EC - Hormones 상소기구 보고서 제187문단.

사항 이외에도 실생활에서 발생하는 다양한 위험, 즉 통제나 요건 준수의 어려움에 따른 위험,⁷¹⁾ 통제 물질의 오남용으로 인하여 발생하는 위험⁷²⁾을 위험평가의 대상으로 인정한바 있다.

또한 제5조 제3항에서는 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가와 이러한 위험으로부터 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정함에 있어 고려해야 할 경제요소를 제시한다. 이 규정은 두 가지 상황을 다루고 있다. 첫 번째는 ‘동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가’이며, 두 번째는 ‘위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정’하는 상황이다.⁷³⁾

첫 번째 상황, 즉 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가는 SPS 조치를 위험평가에 기초할 의무를 전제로 하며, 위험평가를 수행하는 방식에 관한 규정이지 위험평가 수행 여부에 관한 규정은 아니다.⁷⁴⁾ 즉, SPS 조치가 과학적 원칙과 증거에 근거할 의무(제2조 2항) 및 SPS 조치를 위험평가에 기초할 의무(제5조 제1항)를 다하고 관련 고려사항(제5조 제2항)을 지키지 않았다면 제5조 제7항 등의 상황으로 정당화되지 않는 한 제5조 제3항 역시 위반한 것이다.⁷⁵⁾

두 번째 상황, 즉 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하기 위해 적용되는 조치 결정은 필요성 요건과 무역 제한 최소화 의무를 전제로 한다. 즉, 필요한 범위 내에서만 조치를 적용할 의무(제2조 제2항), 무역에 미치는 부정적 영향 최소화 목표 고려 의무 (제5조 제4항), 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역제한적 조치가 되지 않도록 보장할 의무(제5조 제6항)를 배경으로 하여 제5조 제3항에 열거된 사항을 고려하여야 한다.⁷⁶⁾

제5조 제3항의 고려사항은 제5조 제2항과는 달리 열거한 내용으로 제한된 열거

71) EC - Hormones 상소기구 보고서 제205문단.

72) EC - Hormones 상소기구 보고서 제187, 206문단, US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제544-545, 553문단.

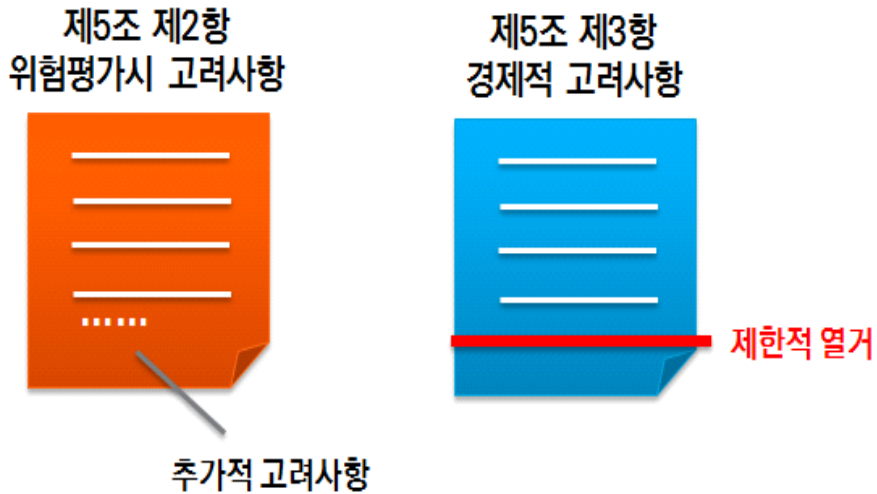
73) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.759문단.

74) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.57문단.

75) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.770문단.

76) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.771문단.

사항이며,⁷⁷⁾ 이들 요소를 고려할 의무는 알 수 없거나 불확실한 요소가 존재하는 경우에도 적용된다.⁷⁸⁾



〈그림 7〉 제5조 제2·3항 열거사항의 성격

5 잠정적 SPS 조치

SPS 협정 제5조 위험평가 및 적절한 위생보호수준 결정

7. 관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 식물위생 조치에 관한 정보를 포함, 입수가능한 적절한 정보에 근거하여 잠정적으로 위생 또는 식물위생 조치를 채택할 수 있다. 이러한 상황에서, 회원국은 더욱 객관적인 위험평가를 위하여 필요한 추가정보를 수집하도록 노력하며, 이에 따라 합리적인 기간내에 위생 또는 식물 위생 조치를 재검토한다.

77) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.759, 7.767문단.

78) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제130문단.

Article 5 Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection

7. In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.

(1) 적용 범위 및 요건의 개괄

위와 같이 SPS 조치는 과학적 원칙과 위험평가에 근거하며 충분한 과학적 증거 없이 유지해서는 안 되지만, 때로는 과학적 근거가 충분하지 않음에도 불구하고 인간과 동식물의 안전을 위하여 조치를 취해야 할 경우가 있다. SPS 협정 제5조 제7항은 이러한 상황에서 잠정적 SPS 조치를 정당화하는 규정으로서, 제2조 제2항의 적용이 제외되는 상황에 적용된다.⁷⁹⁾ 즉, 제5조 제7항은 회원국이 과학의 진보를 감안하여 SPS 조치를 개정할 상황이지만 과학적 증거가 부족하여 충분한 위험평가를 수행할 수 없는 경우에 적용된다.⁸⁰⁾

다만 제5조 7항의 권리는 무제한적인 권리는 아니며, 모든 잠정조치에 적용되는 규정도 아니다.⁸¹⁾ 어떤 조치에 제5조 제7항이 적용되려면 다음의 4가지 요건이 누적적으로 빠짐없이 충족되어야 한다.

첫째, ‘관련 과학적 증거가 불충분한’ 상황에 적용되었다.

둘째, ‘입수가 가능한 적절한 정보에 근거하여’ 채택되었다.

셋째, 회원국은 ‘더욱 객관적인 위험평가를 위하여 필요한 추가정보를 수집하도

79) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2969문단. 이는 제5조 제7항을 제한적 예외(qualified exemption)로 해석한 Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제80문단에 대한 반박이다.

80) US - Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제701호.

81) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2939문단.

록 노력'한다.

넷째, 회원국은 '합리적인 기간내에 위생 또는 식물 위생 조치를 재검토'한다.⁸²⁾

이 중 첫 번째와 두 번째 요건, 즉 제5조 제7항의 1문은 잠정적 SPS 조치의 채택 요건, 그리고 세 번째와 네 번째 요건, 즉 제5조 제7항의 2문은 잠정적 SPS 조치의 유지 요건이다.⁸³⁾ 이들을 아래에서 차례대로 설명하기로 한다.

(2) 관련 과학적 증거가 불충분한 경우

관련 과학적 증거가 불충분하다는 것은 입수 가능한 과학적 증거가 충분한 위험 평가의 수행을 정량적·정성적으로 허용하지 않는 경우를 가리킨다.⁸⁴⁾

기준에 충분했던 과학적 증거가 불충분하다고 판단하기 위해 기존 과학적 증거를 완전히 대체할 정도의 패러다임 전환이 요구되지는 않으며, 과학의 발전으로 인하여 현존하는 과학적 증거가 객관적인 위험평가에 충분한지 의문이 제기되는 것으로 충분하다.⁸⁵⁾

제5조 제7항이 적용되는 상황은 축적된 과학적 증거로도 해소할 수 없는⁸⁶⁾ 내재적이고 영구적인 과학적 불확실성과는 구분된다.⁸⁷⁾ 추가 연구와 정보수집은 언제든지 가능하므로, 그 이유만으로 관련 과학적 증거가 불충분하다고 볼 수는 없기 때문이다.⁸⁸⁾ 과학적 증거가 100% 완전하거나 완벽하지 않더라도 객관적인 위험평가의 기초가 될 수 있는 정도라면 과학적 증거는 충분하다고 볼 수 있다.⁸⁹⁾ 마찬가지로 과학계 내에서 의견 불일치가 존재한다는 이유로 과학적 증거가 불충분하다고 할 수 없다.⁹⁰⁾

82) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제89문단.

83) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3251-7.3252문단.

84) 여기서 충분한 위험평가의 기준은 SPS 협정 제5조 제1항에서 요구하며 제1 부속서에서 정의하는 것을 가리킨다. Japan - Apples 상소기구 보고서 제179문단.

85) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제725문단.

86) Japan - Apples 상소기구 보고서 제183-184문단.

87) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.95문단.

88) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제702문단.

89) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.89문단.

관련 국제표준이 존재하더라도 회원국에서 국제표준보다 높은 보호의 적정수준을 설정한 경우는 과학적 증거가 불충분하다고 볼 여지도 있다. 제5조 제7항에서도 관련 국제기구로부터의 정보를 회원국이 입수가능한 적절한 정보에 포함시키고 있다. 이로 미루어 보면 SPS 협정에서는 이미 국제표준이 존재하지만 과학적 증거가 불충분한 경우도 상정하고 있다. 국제기구로부터 입수한 정보가 위험평가를 수행하기에 불충분하다거나, 국제기구에서 활용한 과학적 증거가 더 이상 유효하지 않거나 이후의 과학기술 발달에 비추어 보면 불충분하다고 판단되는 상황 등이 그것이다.⁹¹⁾ 국제표준의 존재 및 국제기구의 위험평가 자료를 제소국이 제출하여 과학적 증거가 충분하다는 추정이 발생할 수는 있으나, 피소국은 이에 대하여 반증을 제기할 수 있다.⁹²⁾

과학적 증거가 불충분하다고 판단하는 시점은 잠정적 SPS 조치를 채택한 시점이다.⁹³⁾ 다만 제5조 7항 1문, 즉 필요한 추가정보 수집 노력을 하였는지, 또한 합리적인 기간내에 조치를 재검토하였는지 판단시 잠정조치 채택 이후의 과학기술 발전도 감안할 수 있다.⁹⁴⁾ 또한 과학적 증거의 불충분은 지속적인 상황이 아닌 일시적인 것으로서, 더욱 객관적인 위험평가의 수행을 허용하는 추가 과학적 증거를 회원국이 입수할 때까지만 지속된다.⁹⁵⁾ 비상시에 조치를 채택했다는 이유만으로 위험평가를 수행할 만한 과학적 증거가 불충분했다고 할 수 없으며, 과학적 증거의 충분성은 전술했듯 잠정조치의 채택시를 기준으로 하여야 한다.⁹⁶⁾

(3) ‘입수가능한 적절한 정보에 근거하여’ 채택

위험에 관한 정보와 잠정조치 사이에 합리적이고 객관적인 관계가 있어야 한

90) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제677문단.

91) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제694-695문단.

92) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제696-697문단.

93) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3253문단.

94) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3255문단.

95) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제679문단.

96) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.84문단.

다.⁹⁷⁾ 이는 관련 문서를 열거만 함으로써 증명할 수 없으며, 입수가능한 적절한 정보가 조치의 기초가 되었다는 입증은 피소국이 해야 한다.⁹⁸⁾

(4) 추가정보를 수집하도록 노력

제5조 제7항을 포함한 SPS 협정 조항은 수집해야 하는 추가정보의 내역이나 수집 절차를 규정하지 않는다. 뿐만 아니라 의무의 내용은 추가정보를 수집하도록 ‘노력’하는 것이므로 특정 결과를 의무화하지 않는다.⁹⁹⁾ 따라서 추가정보를 수집하려고 노력하는 회원국은 특정 결과를 보장할 의무는 없으며, SPS 조치 채택 당시에 정보 수집 노력의 결과를 예측할 필요도 없다.¹⁰⁰⁾

단, 추가정보 수집 노력의 목적인 객관적인 위험평가 의무는 규정되어 있으므로 수집하려고 노력하는 추가정보는 객관적인 위험평가와 관련이 있어야 한다는 점은 알 수 있다. 따라서 회원국이 수집하려고 노력하는 추가정보는 SPS 조치의 적절성을 판단할 수 있는 성격이어야 한다.¹⁰¹⁾

이렇듯 추가정보를 수집하기 위한 노력은 제5조 제7항의 핵심적인 요소이며 제5조 제1항의 위험평가 의무 준수에 필수적이다.¹⁰²⁾ 이러한 추가정보가 없는 상태에서 이루어지는 제5조 7항상의 위험평가는 제1 부속서 4항에서 정의한 위험평가 기준에는 미치지 않지만,¹⁰³⁾ 위험평가에 필요한 추가정보를 수집하면 해당 정의에 미치는 수준의 위험평가를 할 수 있기 때문이다.¹⁰⁴⁾

97) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제681문단.

98) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.100문단.

99) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제92문단.

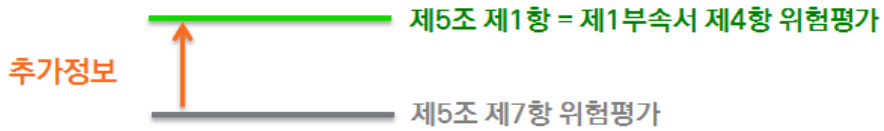
100) US/Canada - Continued Suspension 제679문단.

101) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제92문단.

102) WTO Analytical Index, SPS Agreement - Article 5 (Jurisprudence) 제201문단.

103) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2992문단.

104) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2990문단.



〈그림 8〉 잠정조치를 위한 위험평가와 일반 위험평가의 관계

(5) 합리적인 기간내에 위생 또는 식물 위생 조치를 재검토

제5조 7항에 따라 채택된 잠정조치는 일시적인 것으로서,¹⁰⁵⁾ 회원국은 합리적인 기간내에 조치를 재검토해야 하며 이러한 합리적인 기간은 정보 수집의 용이성 등 각 상황에 따라 개별적으로 정해진다.¹⁰⁶⁾ 회원국이 수집한 추가정보가 더욱 객관적인 위험평가를 수행하기에 충분할 경우, 잠정조치와 다른 내용의 조치가 보호의 적정수준을 달성할 수 있을지 정확하게 확정할 수 없다는 이유로 위험평가를 지연해서는 안 된다. 이는 합리적인 기간 내에 잠정조치를 재검토할 의무에 위반되기 때문이다.¹⁰⁷⁾ 잠정조치에 대한 재검토를 한 번도 완료한 적이 없는 경우에도 합리적인 기간 내에 재검토했다고 볼 수 없다.¹⁰⁸⁾

합리적인 기간내에 SPS 조치를 재검토할 의무를 위반한 예: Japan - Agricultural Products II

수입금지 농산물에 대하여 보호의 적정수준 달성 여부를 품종별로 검사하도록 요구한 일본의 조치와 관련하여 패널은 이미 1969년에 일본이 품종별 검사 요건을 적용하고 있었으며 문제가 된 코들링 나방 유충의 숙주가 되는 미국산 농산물에 있어서도 1978년에 수입금지를 최초로 해제하는 등, 패널의 심사 연도인 1997년-1998년 기준으로 품종별 검사와 그 과학적 근거 문제는 근 30년, 분쟁 사건에서 문제가 된 특정 제품과 해충에 있어서도 20년을 이어온 사안이라고 지적하였다. 이 기간 동안 일본은 품종별 차이와 격리 효과성과의 관계에 관하여 추가정보를 수집할 수 있었으며, SPS 협정이 1995년 1월 발효된 이래 더욱 객관적인 위험평가를 위하여 필요한 추가

105) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2971문단.

106) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제93문단.

107) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3245문단.

108) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.107문단.

정보를 수집하도록 노력할 의무를 지고 있었으므로 일본은 제5조 제7항 제2문의 의무사항을 준수하지 않았다고 패널은 판시하였으며,¹⁰⁹⁾ 상소기구도 이에 동의하였다.¹¹⁰⁾

합리적인 기간내에 SPS 조치를 재검토할 의무를 위반한 예: Korea - Radionuclides

본 사건은 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 방사능 오염의 우려가 있는 일본산 식품에 대하여 취한 일련의 조치와 관련된 분쟁이었다. 일본이 제소한 조치를 중심으로 열거하면 추가 방사성 핵종 검사, 후쿠시마산 명태와 아오모리·후쿠시마·이바라키·이와테·미야기산 대구를 포함한 특정 상품 수입 금지, 그리고 아오모리·치바·후쿠시마·군마·이바라키·이와테·미야기·도치기 8개현 산의 28개 수산물 수입 금지 등이다.¹¹¹⁾

패널은 이들 조치와 관련하여 한국의 제5조 제7항 위반 여부를 심사하면서 한국이 2013년 조치를 2014년 초에 재검토할 예정이었으나 검토를 완료하지 않았으며 검토 보류를 적법하게 정당화하지도 하지 않았다는 점을 들어 재검토 의무 위반을 판시하였다.¹¹²⁾ 단, 이 부분 판시는 제5조 제7항 입증책임에 관한 상소기구의 판시에 의하여 파기되었다.¹¹³⁾

(6) 입증책임

입증책임이란 어떤 사실이 입증되지 않으면 해당 당사자가 그 불이익을 진다는 뜻이다.¹¹⁴⁾ 입증책임의 기본 원칙은 해당 사실을 주장하는 당사자가 그 사실을 입증하는 것이므로,¹¹⁵⁾ WTO 분쟁사건을 기준으로 논하면 피소국의 의무위반은 제

109) Japan - Agricultural Products II 패널 보고서 제8.57-8.58문단.

110) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제93문단.

111) Korea - Radionuclides 패널 보고서 8번 표 참조. 이 외에도 일본이 이익을 제기하지 않은 수출 전 인증, 국경 검사, 식품 내 세슘-134 및 세슘-137 허용한계치 하향조정 등의 조치를 취하였다 (패널 보고서 2.86-2.115문단 참조).

112) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.107문단.

113) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제5.118문단. 아래 5.(5) 입증책임의 사건 분석 참조.

114) 박승수, 민사소송법연습, 2012, p. 282.

115) Legal Information Institute, Burden of Proof, https://www.law.cornell.edu/wex/burden_of_proof 참조.

소국, 의무위반에 대한 예외 적용은 피소국이 입증책임을 지게 된다. 따라서 제5조 제7항 잠정조치 조항이 SPS 조치의 수립과 유지에 충분한 과학적 근거를 요구하는 제2조 제2항에 대한 예외인지, 아니면 독자적 권리인지 여부에 따라 입증책임의 소재가 피소국 아니면 제소국으로 달라진다.

잠정조치 조항의 독자적 권리 혹은 예외 여부는 WTO 분쟁 사건 사이에도 이견이 존재했던 부분이다. 1998년의 Japan - Agricultural Products II 사건 패널은 이를 예외조항으로 해석한 반면,¹¹⁶⁾ 반면 2006년의 EC - Biotech 사건 패널은 이를 예외가 아닌 독자적 권리로 해석하였다.¹¹⁷⁾ 제5조 제7항 잠정조치 조항은 제2조 제2항의 과학적 근거 조항이 적용되지 않는 상황에만 적용되는, 적용범위가 다른 독자적인 조항이기 때문이다.¹¹⁸⁾ 따라서 피소국이 잠정조치 요건을 위반하였다는 입증책임은 일반적인 원칙에 따라 제소국이 진다. 즉, 제소국이 위 4가지 요건 중 한 가지 이상의 부재를 증명하여야만 해당 SPS 조항에 대하여 제2조 2항의 의무가 적용된다.¹¹⁹⁾

반면 잠정조치 조항이 독자적 의무라고 하더라도 피소국이 제5조 7항 각 요건의 입증책임을 지는 경우도 있다. 대안적으로 제5조 7항을 주장하는 경우 (argument in the alternative), 즉 피소국이 제2조 제2항상 SPS 조치 유지에 충분한 과학적 증거가 인정되지 않는 경우 제5조 7항상의 잠정조치라고 주장하는 경우는 해당 조항의 적용을 주장하는 당사자인 피소국이 입증책임을 부담한다.¹²⁰⁾

이 문제에서 Korea - Radionuclides 사건 상소기구는 제5조 제7항은 독자적인 권리조항으로서 제소국이 입증책임을 진다고 판단하고 관련 패널 판시를 파기하였다.¹²¹⁾ 이로써 제5조 제7항 입증책임에 관한 법리가 정리되었다고 평가할 수 있다.

116) Japan - Agricultural Products II 패널 보고서 제8.84문단 및 제8.200문단.

117) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2974문단.

118) EC - Biotech 배널 보고서 제7.2968-7.2969문단.

119) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2976문단.

120) Japan - Apples 패널 보고서 제8.210-8.212문단.

121) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제5.118문단.

잠정조치의 요건 입증책임은 제소국이 진다고 한 사례: Korea - Radionuclides

일본산 수입식품에 대한 한국의 조치를 일본이 제소한 이 사건에서 일본은 한국의 제5조 제7항 위반을 따로 주장하지 않았다.¹²²⁾ 그러나 패널은 한국이 자국의 조치를 제5조 제7항의 잠정조치 조항 하에 취하였다고 주장한 점을 들고¹²³⁾ 제5조 제7항 잠정조치 관련 의무 위반의 입증책임은 피소국에 있다는 일본의 주장을 받아들여¹²⁴⁾ 한국의 잠정조치 관련 의무 위반 여부를 심사하였다. 그 결과 첫 번째, 과학적 증거 불충분 요건과 관련하여 특정 제품 수입금지, 포괄적 수입금지 및 추가 검사요건 확장 조치에는 과학적 증거가 불충분하지 않았다고 판시하였다.¹²⁵⁾ 또한 한국은 세슘이나 요드 검출이 추가 방사성 핵종 검사 의무화의 근거가 되는 이유를 입증하지 못해 입수가능한 적절한 정보에 근거할 의무 역시 위반했다고 보았다.¹²⁶⁾ 마지막으로 한국이 일본으로부터 추가정보를 입수하려는 노력을 하였지만,¹²⁷⁾ 합리적인 기간 내에 조치를 재검토할 의무는 준수하지 않았다고 판시하였다.¹²⁸⁾

한국은 상소기구에 항소를 제기하면서 일본이 제5조 제7항 잠정조치 요건 위반을 주장하거나 입증한 적이 없는 만큼 패널은 해당 조항 위반을 판단할 권한이 없다고 하였다.¹²⁹⁾ 패널은 한국이 자국의 해당 조치가 잠정조치라고 주장하기는 하였으나 이는 면책 주장이 아닌 제2조 제3항상 동일하거나 유사한 조건하에 있는지 여부 및 제5조 6항상 필요한 정도 이상의 무역제한적 조치 여부 판단에 과학적 증거가 불충분하다는 방어였던 만큼 방어 요소에 대한 한국의 입증책임이 발생하지는 않았다고 판단하여 제5조 제7항에 관한 패널의 판시 전체를 권한 없음으로 파기하였다.¹³⁰⁾

(7) 사전주의원칙

사전주의원칙은 불확실성에 직면하였을 때 예방적 행동을 취하고, 위험이 따르는

- 122) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.70문단.
- 123) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.70문단.
- 124) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.74문단.
- 125) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.96문단.
- 126) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.100문단.
- 127) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.109문단.
- 128) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.107문단.
- 129) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제5.94문단.
- 130) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제5.117-5.118문단.

행위를 주장하는 측에 입증책임을 전가하며, 해로운 결과가 따를 수 있는 행위에 대하여 다양한 대안을 모색하고, 의사결정에 공중의 참여를 확장하는 4가지 요소를 골자로 하는 국제환경법의 원칙을 가리킨다.¹³¹⁾ 이러한 사전주의의무는 SPS 협정에 규정되어 있지는 않으나, 제5조 7항에 반영되어 있으며 이에 그치지 않고 전문 제6문 및 제3조 3항 등 다른 조항에서도 표현되어 있다.¹³²⁾

SPS 협정 전문 제6문

국제식품규격위원회, 국제수역사무국 및 국제식물보호협약 체제내의 관련 국제 및 지역기구등을 포함한 관련 국제기구에 의해 개발된 국제표준, 지침 및 권고를 기초로, 회원국에 대해 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강 보호의 적정수준을 변경하도록 요구하지 아니하면서 회원국간에 조화된 위생 및 식물위생 조치의 사용을 촉진할 것을 희망하며,

SPS 협정 제3조 조화

3. 회원국은 과학적 정당성이 있거나, 회원국이 특정 보호의 수준의 결과 제5조제1항부터 제8항 까지의 관련 규정에 따라 적절하다고 결정하는 경우 회원국은 관련 국제표준, 지침 또는 권고에 기초한 조치에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준보다 높은 보호를 초래하는 위생 또는 식물위생 조치를 도입 또는 유지할 수 있다. 상기에 불구하고, 국제표준, 지침 또는 권고에 기초한 조치에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준과 상이한 보호 수준을 초래하는 모든 조치는 이 협정의 그 밖의 규정과 불일치 하지 아니한다.

Paragraph 6 of the SPS Agreement Preamble

Desiring to further the use of harmonized sanitary and phytosanitary measures between Members, on the basis of international standards, guidelines and recommendations developed by the relevant international organizations, including the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the relevant international and regional organizations operating within the framework of

131) D Kriebel, J Tickner, P Epstein, J Lemons, R Levins, E L Loechler, M Quinn, R Rudel, T Schettler, and M Stoto, The precautionary principle in environmental science, *Environmental Health Perspectives* 109(9) 871-876 (2001).

132) EC - Hormones 상소기구 보고서 제124문단.

the International Plant Protection Convention, without requiring Members to change their appropriate level of protection of human, animal or plant life or health;

Article 3 Harmonization

3. Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5.2. Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.

그러나 이렇듯 SPS 협정 여러 조항에 부분적으로 반영된 사전주의원칙이 SPS 조치를 위협평가에 기초할 제5조 1·2항의 의무에 해석상 우선하지는 않으며,¹³³⁾ 일반적으로 SPS 조치의 제5조 7항 합치성을 심사한 경우 사전주의원칙 합치 여부를 따로 심사하지는 않는다.¹³⁴⁾

반면 제5조 제7항 요건 해석시에는 사전주의원칙을 고려해야 한다. 예를 들어 비상사태 발생시 회원국은 제한적인 정보를 근거로 하여 잠정조치를 채택하게 되므로 추가정보 수집 노력 의무 및 조치 재검토 의무도 해당 사태의 위급성을 감안하여 판단하게 된다.¹³⁵⁾

133) EC - Hormones 상소기구 보고서 제125문단.

134) EC - Biotech 패널 보고서 제7.3220문단.

135) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제680문단.

제4장

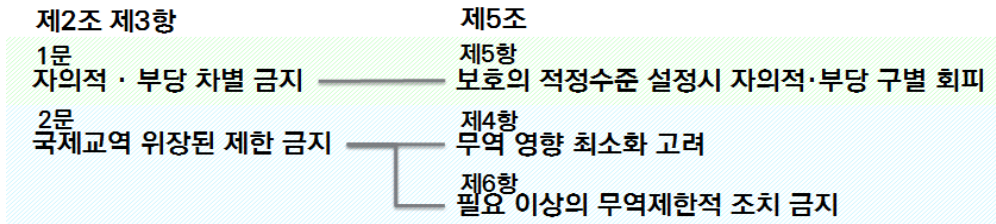
자의적 차별 금지, 적정 보호수준 설정 및 필요성 의무

앞선 장에서 살폈듯 각국의 SPS 조치가 과학적 근거와 위험평가에 기초하여 수립 및 유지된다고 하더라도 그 실제 적용에 자의성이나 차별이 있다면 이는 무역장벽이 될 수 있다.

이러한 과정에서 SPS 조치가 불필요한 무역장벽인지 판단하는 데에 필요불가결한 개념이 보호의 적정수준(appropriate level of protection)이다. 앞장에서 논했듯이 SPS 협정은 WTO 회원국의 검역주권과 무역 자유화라는 상호 긴장관계에 있는 가치 간에 균형을 유지하는 규범이다. 이 과정에서 자국의 위생상 보호수준을 설정하는 것은 각국의 주권적 권리이며, SPS 조치가 불필요한 무역장벽인지 아니면 생명과 건강을 위하여 필요한 조치인지 여부는 각국이 자유롭게 설정한 보호수준에 따라 결정된다. 이것이 앞서서 3장에서 살핀 SPS 조치를 과학적 근거에 기초할 의무와 함께 SPS 협정이 검역주권과 무역 자유화 사이에 균형을 유지하는 수단이다.

따라서 본장에서는 협정 제2조 제3항의 자의적이거나 부당한 차별 금지 의무와 국제무역에 대한 위장된 제한 금지 의무, 그리고 이를 구체화하는 보호의 적정수준 적용시 국제무역에 대한 자의적 또는 부당한 구별 회피 의무(제5조 제5항), 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목표 고려 조항(제5조 제4항), 그리고 필요한 정도 이상의 무역제한적인 조치 금지조항(제5조 제6항)을 해설한다.¹⁾

1) 조문 간의 관계를 살펴보면 제5조 4항에서 제6항은 제2조 제2항 및 제3항의 일반의무, 즉 SPS 조치가 인간과 동식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위 내에서만 적용되고 과학적 원칙에 근거할 의무, 그리고 자의적이거나 부당한 차별 금지 및 국제무역에 대한 위장된 제한 금지 의무를 구체화하는 조항이라고 할 수 있다. EC - Hormones (US) 패널 보고서 제8.99문단 및 EC - Hormones (Canada) 제8.96문단.



〈그림 9〉 비자의적이거나 부당한 차별 금지와 위장된 교역 제한 금지의 규정체계

1 자의적이거나 부당한 차별 금지

(1) 자의적이거나 부당한 차별의 요소

SPS 협정 제2조 기본 권리와 의무

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

제5조 위험평가 및 적절한 위생보호수준 결정

5. 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험으로부터의 위생 또는 식물위생의 적정한 보호수준이라는 개념의 적용에 있어서 일관성을 달성할 목적으로, 각 회원국은 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준에서의 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래하는 경우에는 자의적 또는 부당한 구별을 회피한다.

Article 2 *Basic Rights and Obligations*

3. Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar

conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.

Article 5 Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection

5. With the objective of achieving consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risks to human life or health, or to animal and plant life or health, each Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade.

제2조 제3항 1문상 회원국은 SPS 조치가 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국들을 자의적이거나 부당하게 차별하지 아니하도록 보장한다. 이러한 비차별 의무는 제5조 5항에서 보호의 적정수준 달성을 위한 구별의 일관성 유지 의무에서 구체화되어 있다.

자의적이거나 부당한 차별 금지의 위반에는 3가지 요소가 있다.

첫째, 조치가 회원국이 아닌 다른 회원국 영토 간에 차별을 하거나 자기나라 영토와 다른 회원국 영토 간에 차별을 한다.

둘째, 해당 차별이 자의적이거나 부당하다.

셋째, 비교 대상인 해당 회원국 영토가 동일하거나 유사한 조건하에 있다.²⁾

이 세 가지 요건은 서로 영향을 미치기에 어느 한 요소도 다른 두 가지로부터 완전히 분리해서 분석할 수 없으며, 특정한 분석 순서를 요구하지도 않는다. 실제로 관련 조건이 동일하거나 유사한지 판단하는 3번째 요소가 분석의 좋은 시작점이 되는 경우가 많다.³⁾ 이에 따라 이하에서는 동일하거나 유사한 조건, 차별 여부, 그리고 차별이 자의적이거나 부당한지 여부의 순서로 살펴보기로 한다.

2) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제252문단.

3) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.261문단.

(2) 동일하거나 유사한 조건

자의적이거나 부당한 차별 판단시에 유의미한 사실은 비교 대상인 회원국 영토가 동일하거나 유사한 조건하에 있는지 판단시에도 유의미할 수 있다.⁴⁾ 또한 조건의 동일성과 유사성 판단에서 고려하는 '조건'이란 조치의 구체적 성격과 사건의 구체적 정황을 고려할 때 자의적이거나 부당한 차별 여부와 관련이 있는 조건이다.⁵⁾ 어떠한 조건이 관련이 있는지 판단시 조치의 목적 역시 지침이 될 수 있다.⁶⁾

동일하거나 유사한 조건 판단에 있어서는 비교 대상 영토에 해당 위험의 존부뿐만 아니라 이러한 위험을 예방하고 통제하는 SPS 조치의 효과성과 신뢰도 역시 비교하여야 한다. 또한 피소국의 보호의 적정수준 달성 정도 역시 비교 판단하여야 한다.⁷⁾ 따라서 수출국 영토 내에서 존재하는 환경적 요인뿐만 아니라 이러한 위험에 대한 수출국의 대응 역시 비교 대상이다.⁸⁾

검역대상인 식품의 실제 오염수준 외에도 영토 내의 다른 조건도 비교해야 한다고 판단한 사례: Korea - Radionuclides

한국의 일부 일본산 식품 수입 금지조치, 추가 검사 요건 등에 대하여 분쟁해결 패널은 제2조 제3항상의 '동일하거나 유사한 조건'이란 실제 검역 대상 식품에서 검출된 오염물질 수치에 한정되며, 이러한 검사 수치가 유사한 이상 다른 영토적 조건을 이유로 한 차등적인 조치는 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국에 대한 자의적이거나 부당하게 차별이라고 판시하였다. 즉, 핵발전소 유출수로 오염된 바다라는 환경과 그렇지 않은 바다는 동일하거나 유사한 조건이라고 판시한 것이다.

이에 대하여 상소기구는 제2조 제3항상의 조건은 상품에 영향을 줄 수 있는 한 영토상 조건과 같은 관련 조건도 포함할 수 있으며, 패널은 방사능에 오염된 해양환경이 식품 오염의 잠재성을

4) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.460문단.

5) US - Animals 패널 보고서 제7.575문단.

6) US - Animals 패널 보고서 제7.572문단.

7) US - Animals 패널 보고서 제7.581문단.

8) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.266-7.276문단.

높일 수 있다는 사실이 증거에 나타나 있었는데도 이러한 영토상 조건을 고려하지 않았다는 점에서 제2조 제3항 해석 및 적용의 오류를 범했다고 보고 패널의 판시를 파기하였다.⁹⁾

(3) 차별적 조치

제2조 3항 1문상에서 금지하는 차별에는 실제적 SPS 조치뿐만 아니라 절차적 혹은 정보 요건상의 차별도 포함된다.¹⁰⁾ GATT 제XX조 도입부 역시 해당 차별금지 의무를 해석하는 맥락이 된다.¹¹⁾

GATT 제XX조 일반적 예외

다음의 조치가 **동일한 여건**이 지배적인 국가간에 **자의적이거나 정당화할 수 없는 차별**의 수단을 구성하거나 **국제무역에 대한 위장된 제한**을 구성하는 방식으로 적용되지 아니한다는 요건을 조건으로, 이 협정의 어떠한 규정도 회원국이 이러한 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되지 아니한다.

Article XX *General Exceptions*

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any WTO member of measures:

위 발췌 문구에서 강조한 부분에서도 알 수 있듯, ‘자의적’이거나 ‘부당한’ 차별을 금지하며 회원국 간에 ‘동일한 조건’을 비교하는 등 양자의 문언적 유사성, 그리고 SPS 협정 전문의 마지막 문단이 GATT 제XX조 (b)항을 중심으로 하여 제XX조

9) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제6.3-6.4문단.

10) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.174문단.

11) SPS 협정과 GATT 제XX조 해석론의 관계에 관한 규정은 제1장 1. 서문 참조.

도입부를 포함한 GATT 규정의 적용을 위한 규칙 발전을 희망한다는 점을 보아도 제XX조 도입부의 해석론은 제2조 제3항의 차별 금지 조항에 지침이 된다는 점을 알 수 있다.¹²⁾

GATT 제20조 서두 해석론을 참조하면 SPS 조치의 차별은 다음 상황에서 발생할 수 있다.

첫 번째, 동일한 조건하에 있는 회원국 간의 차별.

두 번째, 수입국의 SPS 조치 적용이 해당 조건에 대한 수출국의 규제를 고려하지 않는 경우.¹³⁾

즉, 차등적인 대우라고 해서 반드시 차별을 의미하지는 않으며, 차별 여부를 판단하는 핵심은 SPS 조치가 수출국 간에, 혹은 수입국의 국내 상품과 수출국 간에 경쟁 조건을 불리하게 변경하는지 여부이다. 따라서 조치 자체뿐만 아니라 그 적용도 분석의 중요 요소이다.¹⁴⁾ 또한 동종상품에 대한 차등적 대우에 적용되는 GATT 상의 최혜국대우나 내국민대우와는 달리 SPS 협정의 차별금지의무는 이종상품에 간의 차등적 대우에도 적용된다.¹⁵⁾

(4) 자의적이거나 부당한 차별

위에서 살펴보았듯 SPS 협정상 차별 금지 의무 해석에는 GATT 제XX조 도입부의 해석론이 참고가 된다. 도입부 해석론에 따르면 ‘자의적이거나 부당한 차별’을 판단시에는 해당 차별을 설명하는 데 사용된 근거와 조치의 목적 간에 ‘합리적인 연관관계(rational connection)’가 있는지 판단하여야 한다.¹⁶⁾ 즉, 원산지가 다른 수입품 간에, 혹은 수입품과 국산품 간에 규제상 차등이 있을 경우 이러한 차등이 조치의 목적과 합리적으로 연관되는지 살펴야 한다.¹⁷⁾

12) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.400문단.

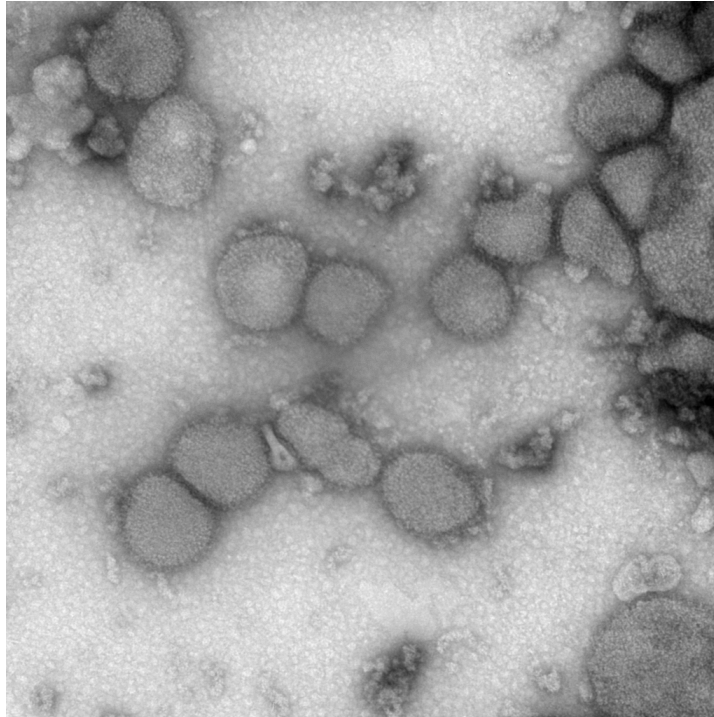
13) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.400문단.

14) US - Animals 패널 보고서 제7.573문단.

15) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제7.112문단.

16) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.428-7.429문단.

17) US - Animals 패널 보고서 제7.589문단.



5.tif
Print Mag: 203000x @ 7.0 in
5:04:46 p 10-11-16
TEM Mode: Imaging

100 nm
HV=75.0kV
Direct Mag: 100000x
AMT Camera System



출처: 농림축산검역본부 조류인플루엔자연구진단과

〈그림 10〉 조류 인플루엔자 바이러스 사진

조건의 차이를 고려하지 않는 SPS 규제의 적용으로 차별이 인정된 사례:
India - Agricultural Products

조류독감의 위협에 대응하여 국제수역사무국 (International Office of Epizootics, OIE)에서는 신고 대상 조류독감(Notifiable Avian Influenza, NAI) 체제를 운영하고 있다. 수입식품을 통한 조류독감의 전파를 염려한 인도는 NAI 신고국으로부터의 농축산물의 수입을 법과 행정명령으로 제한하였다. 미국은 인도의 해당 SPS 조치는 국제표준에 기초하지 않거나 과학적인 위험평가에

기초하지 않아 SPS 협정 위반이라고 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다.¹⁸⁾

본 사건에서 차별 금지와 관련된 미국의 주장은 다음과 같다. 첫째, 인도에 수출하는 회원국 영토에서 신고 대상 조류독감 발생시 해당 국가 전역에서 수출이 금지되나 인도 내에서 신고 대상 조류독감 발생시 발발 지역 10km 이내에서 생산된 상품만 유통을 금지하는데, 이는 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국을 자의적으로 부당하게 차별하는 대우이다. 둘째, 감지되지 않은 신고 대상 저병원성 조류독감이 인도 내에 존재하는 것이 거의 확실시되지만, 인도는 신고 대상 저병원성 조류독감을 감지하거나 막을 조치를 취하지 않았다. 이러한 상황에서 위험이 덜한 저병원성 조류독감을 보고한 국가에 대해서는 수입 제한을 하고 있는 점 역시 차별금지 위반에 해당한다.¹⁹⁾

이러한 미국의 차별 주장에 대하여 인도는 첫째, 수입품은 질병을 국내로 도입할 수 있고 국제 무역을 통해 퍼질 수 있는 반면 국내 발발시에는 진원지를 알기 때문에 위험이 오염된 지역으로 한정되므로 두 상황이 동일하거나 유사한 조건이 아니라고 하였다. 이에 대하여 패널은 동일하거나 유사한 조건이란 신고 대상 조류독감의 존재인데, 차등 대우를 정당화할 정도로 인도와 미국 사이의 질병 지위에 실질적 차이가 존재하지 않으므로 동일하거나 유사한 조건이 성립한다고 인정하였다. 둘째, 인도는 미국의 주장을 반박하면서 미국과 같은 수출국에서 질병의 존재가 보고되었고 인도에서 질병의 존재가 확인되지 않은 것은 동일하거나 유사한 건이 아니라고 하였으나, 패널은 인도에서 신뢰할 만한 감시체계를 구축하고 있지 않기에 유사한 조건이라고 판정하였으며, 상소기구도 패널의 판단을 지지하였다.²⁰⁾ 이는 SPS 협정상 차별금지 분쟁에서 해당 회원국의 영토 내에서의 질병 지위뿐만 아니라 회원국의 검역조치 등 규제환경 역시 고려하는 WTO 패널과 상소기구의 또 다른 판정례라고 할 수 있다.

위험 수준이 같은 상품을 차등 대우하여 자의적이거나 부당한 차별이 인정된 사례:
Russia - Pigs (EU)

러시아는 일부 EU 지역에서 아프리카돼지콜레라가 발발하자 EU 전역으로부터 돼지, 돼지고기 등 돼지제품의 수입을 금지하고, 아프리카돼지콜레라가 발발한 지역에서는 더욱 넓은 범위의 제

18) 강민지, WTO SPS 분쟁 사례 연구, 대외경제정책연구원 연구자료 16-08, 대외경제정책연구원, 2016, pp. 131-132.

19) 강민지, 위 14번 각주 p. 138.

20) 강민지, 위 14번 각주 p. 139.

품에 대하여 수입 제한 조치를 취하였다. EU는 이들 조치가 국제표준과의 조화, 지역화, 비차별 등의 의무에 반한다고 주장하며 WTO에 제소하였다.²¹⁾

EU는 다음과 같은 두 가지 사항에 대하여 제2조 제3항의 차별금지 위반을 판시하였다. 첫째, 러시아산 제품에 대해서는 발발 지역에 한해 제한적인 수입금지조치만 부과한데 반하여 EU는 전역에 대하여 관련 제품 수입을 금지하였다. 둘째, 우크라이나에 대해서는 국가 전체에 대한 수입금지조치를 내리지 않았으나 EU는 몇 개국에서의 질병 발발에 따라 EU 전역으로부터의 품목이 수입 금지되었다. 이는 자의적이거나 부당한 차별이라는 EU의 주장에 반박하여 러시아는 자국은 EU와 달리 국내 구역 조치를 매우 엄격하게 적용하고 있으며, 우크라이나 전역에 대하여 수입금지조치를 취하지 않은 것은 EU보다 다수의 인증 요건을 충족했기 때문이라고 주장하였다.²²⁾

패널은 전문가 의견을 참조한 후 질병 위험이 EU와 러시아 간에 동일하거나 유사한 조건이라고 판시하면서, EU산은 아프리카돼지콜레라에 감염되지 않은 지역으로부터도 수입을 금지한 것은 국내 상품과 수입 상품을 차별한 것이라고 하였다. 패널에 따르면 러시아의 통제 수단도 완전히 아프리카돼지콜레라의 전파를 막지 못하는 상황에서 EU의 통제수단이 효과적이지 않다는 러시아의 주장은 근거가 없다고 보고 이는 자의적이거나 부당한 차별을 강하게 암시한다고 보았다.²³⁾

(5) 입증 책임

부당하거나 자의적인 차별을 금지한 제2조 3항은 독자적인 의무이며, GATT 제XX조와 같은 예외규정이 아니다. 따라서 위반의 입증 책임은 제소국에 있으며, 이 점에서 의무로서 규정된 제2조 제3항은 의무에 대한 예외로 규정된 GATT 제XX조와 구별된다.²⁴⁾

21) 강민지, 위 14번 각주 pp. 138-139.

22) 강민지, 위 14번 각주 pp. 167-168.

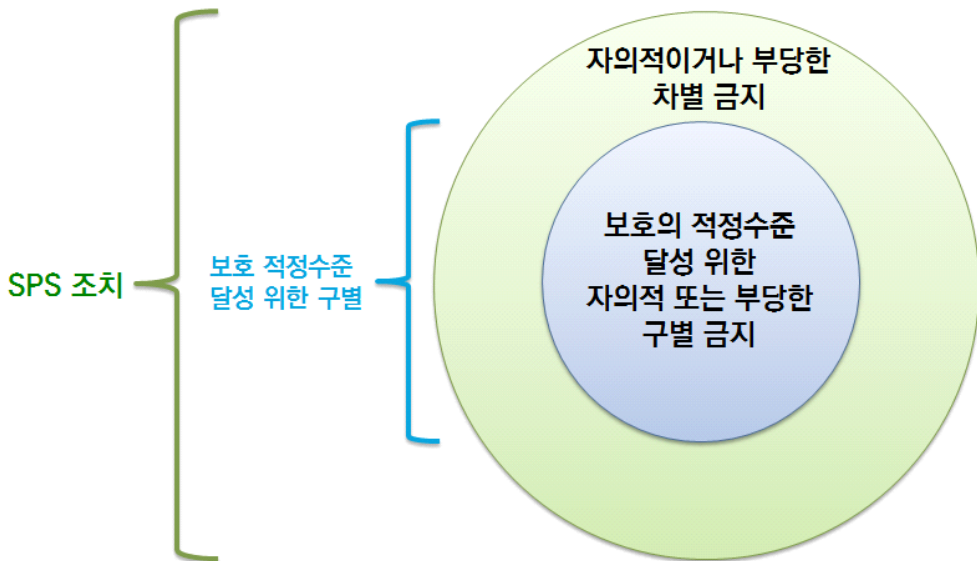
23) 강민지, 위 14번 각주 p. 168.

24) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.260문단. 입증책임의 일반론과

2 보호의 적정수준 달성을 위한 자의적이거나 부당한 구별 금지

(1) 규정체계 및 위반의 요소

보호의 적정수준 달성을 위한 구별에 있어 자의적 또는 부당한 구별을 금지하는 SPS 협정 제5조 제5항은 자의적이거나 부당한 차별 금지 일반의무를 규정한 제2조 제3항의 특수한 경우이다. 제2조 제3항상의 의무가 위생 및 식물위생 조치가 자의적이거나 부당한 차별을 하지 않도록 보장할 의무라면, 제5조 5항은 보호의 적정수준 적용을 위한 구별이라는 특정 상황에 적용하여 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래하는 경우에는 자의적 또는 부당한 구별을 회피할 의무를 규정한다.



〈그림 11〉 제2조 제3항과 제5조 제5항의 관계

이러한 일반법과 특별법적 관계 때문에 특별규정인 제5조 5항의 위반은 일반규정인 제2조 3항의 위반 역시 암시한다. 자의적이거나 부당하다고 할 수 있는 보호

의 적정수준 차등은 SPS 조치의 적용이 회원국 간에 차별을 하거나 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성한다는 간접적인 증거라고 볼 수 있으며,²⁵⁾ 제5조 5항은 SPS 조치 전반이 아닌 그 일부라고 할 수 있는 보호의 적정수준 차등을 다루고 있으므로 제5조 5항의 위반 요건이 모두 충족된다면 더 일반적인 조항인 제2조 3항의 위반도 추정할 수 있다. 그러나 제2조 3항은 제5조 5항보다 더 넓은 범위의 조항이므로 제2조 3항의 위반이 모두 제5조 5항의 위반은 아니다.²⁶⁾ 따라서 제2조 3항 위반 판시에 반드시 제5조 5항 위반 여부 판단을 거치지는 않아도 된다.²⁷⁾ 제5조 5항 위반을 판정하였다면 제2조 3항 위반도 판정한 셈이므로 소송경제상 제2조 제3항 위반을 따로 심사할 필요는 없다.²⁸⁾

제5조 5항 위반의 요소는 다음 세 가지이다.

첫째, 피소국이 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험에 대응하여 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준의 위생 보호를 채택하였다.

둘째, 이러한 보호 수준이 상이한 상황의 취급에 있어 자의적이거나 부당한 구별을 초래한다.

셋째, 자의적이거나 부당한 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래한다.²⁹⁾

제5조 5항상의 의무위반에는 이들 세 가지 요건이 모두 갖추어져야 하며, 특히 셋째 요건은 둘째 요건과 독립적으로 입증하여야 한다. 둘째 요건, 즉 자의적이거나 부당한 구별이 셋째 요건, 즉 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 암시할 수는 있으나, 이러한 제한의 존재는 자의적이거나 부당한 구별의 맥락에서 별도로 입증하여야 한다.³⁰⁾ 이들 요소를 아래에서 차례대로 살펴도록 한다.

25) EC - Hormones 상소기구 보고서 제240문단.

26) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.109문단.

27) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제252문단.

28) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.346문단.

29) EC - Hormones 상소기구 보고서 제214문단.

30) EC - Hormones 상소기구 보고서 제215문단.

(2) 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준의 위생 보호를 채택

제5조 5항 도입부의 ‘인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험으로부터의 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준이라는 개념의 적용에 있어서 일관성을 달성할 목적으로’라는 문구는 그 자체로는 일관성 달성이라는 법적 의무를 발생시키지 않는다. 또한 정부에서는 종종 적절한 보호수준을 그때그때 시간을 두고 보호의 적정수준을 결정하는 만큼 제5조 5항에서 지향하는 일관성은 절대적이거나 완벽한 일관성이 아니며, 다만 자의적이거나 부당한 비일관성을 회피할 뿐이다.³¹⁾ 보호의 적정수준 결정을 위하여 위험평가를 할 필요는 없다.³²⁾

이때 전반적인(generic) 보호의 적정수준을 여러 상이한 상황에 적용함으로써 제5조 5항의 적용을 회피할 수 있는지 하는 문제가 발생한다. 전반적인 보호의 적정수준이 광범위한 범주의 상품과 질병에 적용된다면 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준의 보호를 채택하였다는 요건의 성립을 부인하고 SPS 협정상 의무를 회피하는 결과가 될 수 있기 때문이다.³³⁾

단, 보호의 적정수준은 단순히 회원국에서 명시한 보호의 적정수준뿐만 아니라 실제 SPS 조치를 통해서 추정할 수 있는 사실상(de facto) 보호수준 역시 포함하므로 여러 상황에 한 가지 전반적이고 추상적인 보호의 적정수준을 적용함으로써 제5조 5항의 적용을 회피하기는 쉽지 않다.³⁴⁾

전반적으로 서술된 보호의 적정수준의 예: Australia - Apples

호주는 뉴질랜드 오클랜드에서 1918년 과수화상병이 발발을 이유로 이후 계속 뉴질랜드산 사과 수입을 금지하였는데, 1999년 뉴질랜드가 다시 사과시장 접근을 요청하자 최종적으로 16가지 해충관리 조치를 취할 것을 요구하였고 뉴질랜드는 SPS 협정 위반으로 호주를 WTO에 제소하였다.³⁵⁾

31) EC - Hormones 상소기구 보고서 제213문단.

32) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.125-8.126문단.

33) Australia - Apples 패널 보고서 제7.970-7.971문단.

34) Australia - Apples 패널 보고서 제7.973-7.975문단.

본 조치와 관련하여 호주가 뉴질랜드산 사과와 과수화상병 위험과 일본산 나시 배의 일본무름병 위험, 뉴질랜드산 사과와 유럽줄기마름병과 일본산 나시 배의 갈색점병이라는 여러 가지 작물과 질병에 대하여 명시한 보호의 적정수준은 ‘위험을 매우 낮은 수준으로, 그러나 0은 아닌 수준으로 감소시키는 목적으로 높은 수준의 위생 및 식물위생을 제공’하는 것이었다.³⁶⁾

분쟁해결 패널은 이렇듯 전반적으로 서술된 보호의 적정수준을 여러 작물과 질병에 적용함으로써 제5조 제5항의 적용을 회피해서는 안 된다는 점에서는 뉴질랜드와 의견이 일치하였다.³⁷⁾ 동시에 보호의 적정수준은 명시적으로 서술한 것뿐 아니라 SPS 조치 자체에서도 짐작할 수 있으므로 여러 상황에 대하여 동일한 보호의 적정수준을 명시하였다고 하더라도 실제 각 상황에 적용되는 SPS 조치에 따라 상이한 사실상 (de facto) 보호의 적정수준이 존재할 수 있는 가능성도 인정하였다.³⁸⁾

제5조 5항상의 자의성 판단은 몇 가지 상이한 상황의 비교를 요구하는데, 이를 위해서는 상황 간에 비교를 할 수 있는 공통 요소가 존재하여 비교가 가능 (comparable)해야 한다. 완전히 상이해서 비교조차 할 수 없는 상황이라면 상이한 보호의 적정수준이 자의적인지 판단할 수 없기 때문이다.³⁹⁾ 보호수준의 구별은 비교를 통해서만 판단할 수 있다.⁴⁰⁾

따라서 비교하려는 상황 간에 근본적인 차이점이 존재한다면 비교가 가능하지 않다. 예를 들어 육류 등 식품에 첨가한 호르몬과 자연적으로 발생하는 호르몬 간에는 근본적인 차이점이 존재하므로 두 가지 상황은 비교할 수 없다.⁴¹⁾

반면 같거나 유사한 질병, 혹은 같은 생물학적, 경제적 결과가 발생하는 경우에는 비교가 가능하다. 두 가지 중 하나만 충족되어도 비교가 가능하므로 질병과 생물학적·경제적 결과가 모두 동일할 필요는 없다.⁴²⁾ 따라서 두 가지 상황에서 질병

35) 강민지, 위 14번 각주 pp. 122-124.

36) Australia - Apples 패널 보고서 제7.963문단.

37) Australia - Apples 패널 보고서 제7.970문단.

38) Australia - Apples 패널 보고서 제7.973-7.957문단.

39) EC - Hormones 상소기구 보고서 제217문단.

40) EC - Hormones 상소기구 보고서 제217문단.

41) EC - Hormones 상소기구 보고서 제221문단.

42) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제146문단.

이 같거나 유사한지 먼저 비교한 후 그러한 유사성이 존재하지 않는 경우에만 생물학적·경제적 결과가 유사한지 살핀 예도 있다.⁴³⁾

설령 위험평가가 없었다고 하더라도, 구체적인 SPS 조치를 취하는 (혹은 취하지 않기로 결정하는) 위생 체제가 있는 한 이는 보호의 적정수준을 반영한 것이므로 비교가 가능하다. 위험평가가 있는 경우 더 비교가 쉬워지지만, 분쟁해결 패널은 제출된 증거를 통하여 비교를 할 수 있다.⁴⁴⁾

(3) 보호수준상의 자의적이거나 부당한 구별

조약은 조약의 문면에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다는 조약법에 관한 비엔나협약 제31조의 원칙에 따라 ‘자의적(arbitrary)’과 ‘부당한(unjustifiable)’의 해석은 우선 사전적 의미에서 출발한다. ‘자의적’의 사전적 의미는 ‘사물의 실제 본성이 아닌 단순한 의견이나 선호도에 기초한, 변덕스러운, 예측 불가능, 일관되지 않은’이다. ‘부당한(unjustifiable)’은 ‘정당화할 수 있는(justificable)’의 반대 개념으로서, 정당화할 수 있다는 사전적 의미는 ‘법적으로 혹은 도덕적으로 정당화할 수 있거나, 정당하거나, 옳거나, 결백하다고 증명할 수 있는, 방어할 수 있는’ 혹은 ‘유지, 방어, 개선할 수 있는’이다.⁴⁵⁾

제2조 3항 해석과 마찬가지로 제5조 5항에서도 GATT 제20조 도입부 해석문은 참고가 되는데, 차별이 자의적이거나 부당한지는 분쟁의 대상이 되는 조치의 적용에 따른 차별에 정당한 이유 혹은 근거가 있는지에 초점을 맞추게 된다. 또한 이러한 판단시에는 차별이 조치의 목적과 합리적인 관련이 있는지도 고려해야 한다. 즉, 모든 조치 적용에 있어서 모든 차별이 자의적이거나 부당한 것은 아니며, 자의적이거나 부당한 불일치만이 회피의 대상이 된다.⁴⁶⁾

더 낮은 보호수준이 적용되는 상황의 위험이 더 높은 보호수준이 적용되는 상황

43) Australia - Apples 상소기구 보고서 제7.944문단.

44) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.125-8.126문단.

45) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.259문단.

46) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.260-7.261문단.

과 동등하거나 그 이상일 경우 해당 보호수준의 구별은 자의적이거나 부당하다고 할 수 있다.⁴⁷⁾

(4) 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래

자의적이거나 부당한 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래한다는 두 가지 ‘경고신호’는 다음과 같다.

첫째, 상황에 따른 보호수준의 차등이 크다.⁴⁸⁾

둘째, 위험평가(제5조 제1항) 및 과학적 증거에 기초할 의무(제2조 제2항) 위반이 있다.⁴⁹⁾

이들 ‘경고신호’를 다른 변수와 종합하면 국제무역에 대한 차별적 혹은 위장된 제한 여부를 판단하는 자료가 된다.⁵⁰⁾ 단, 이들 ‘경고신호’만으로는 보호수준의 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래하였다고 증명하기에 충분하지 않으며, 이러한 제한 초래 여부는 각 개별 사건의 정황을 통하여 판단하여야 한다.⁵¹⁾ 즉, 이들 ‘경고신호’가 모두 존재한다고 하더라도 그 사실만으로 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래하였다고 할 수는 없다.⁵²⁾

47) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제158문단.

48) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.150문단.

49) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제165문단. 이 외에 해당 사건 패널 보고서에서는 첫 번째 ‘경고신호’로 ‘보호수준 구별의 자의적이거나 부당한 성격’을 들었으나, 이 부분은 상소기구에서 파기되었다. Australia - Salmon 상소기구 보고서 제167-170, 174 및 177문단 참조.

50) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제159, 161, 163, 165문단.

51) EC - Hormones 상소기구 보고서 제240문단.

52) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.280문단 및 제7.282문단.

3 필요한 정도 이상의 무역제한 금지 및 관련 의무

제5조 위험평가 및 적절한 위생보호수준 결정

4. 회원국은 SPS 보호수준 설정시 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목표를 고려해야 마땅하다.

6. 제3조 2항을 저해함이 없이, 위생 또는 식물위생 보호 적정수준을 달성하기 위하여 위생 또는 식물위생 조치를 수립 또는 유지하는 때에는, 회원국은 기술적 및 경제적인 타당성을 고려하여, 동 조치가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 교역제한적인 조치가 되지 않도록 보장한다.[각주]

[각주] 제5조 6항의 목적상, 적정 SPS 보호수준을 달성하면서 교역에 대한 제한정도가 상당히 더 적으며, 기술적이고 경제적인 실효성을 고려하여 합리적으로 가용한 다른 조치가 있지 않는 한, 해당 조치는 필요한 정도보다 더 교역 제한적이지 않다.

Article 5 *Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection*

4. Members should, when determining the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, take into account the objective of minimizing negative trade effects.

6. Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility.[FN]

[FN] For purposes of paragraph 6 of Article 5, a measure is not more trade-restrictive than required unless there is another measure, reasonably available taking into account technical and economic feasibility, that achieves the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection and is significantly less restrictive to trade.

SPS 협정 제5조 4항에 따르면 SPS 보호의 적정수준 결정시 회원국은 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목표를 고려하여야 마땅하며, 제5조 6항에 따르면 SPS 조치 수립 또는 유지시 회원국은 기술적 및 경제적인 타당성을 고려하여 동 조치가 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 교역제한적인 조치가 되지 않도록 보장한다.

(1) 무역에 미치는 부정적인 영향 최소화 목표

회원국이 보호의 적정수준 결정시 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목표를 고려하라고 규정한 제5조 제4항은 강제적 의무를 발생시키지 않는 권고조항이지만, 다른 SPS 협정의 규정을 해석할 때 고려해야 할 규정이기도 하다.⁵³⁾

이 조항은 WTO 회원국이 먼저 보호의 적정수준을 설정해야 하는 의무가 있음을 암시하기도 한다.⁵⁴⁾ 따라서 회원국이 자체적인 보호수준을 설정함에 있어, 제5조 4항의 권고를 참조해야 하는 것이다.⁵⁵⁾

이 조항은 제5조의 제5·6항과 함께 보호의 적정수준 결정 및 적용에 특히 중요한 의미가 있다. 즉, 제4항은 보호의 적정수준 결정시 무역에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 목표를 설정하고, 제5항은 해당 보호의 적정수준 적용의 일관성을 보장해야 하며, 제6항은 이러한 보호의 적정수준을 반영하는 구체적 조치를 취함에 있어 필요 이상으로 무역 제약적이지 않을 의무를 규정하고 있는 것이다.⁵⁶⁾

(2) 필요한 정도 이상의 교역제한적 조치 수립·유지 금지

제5조 6항은 SPS 조치의 수립 또는 유지시 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역제한적인 조치가 되지 않도록 보장할 회원국의 의무를 규

53) EC - Hormones (Canada) 패널 보고서 제8.169문단, EC - Hormones (US) 패널 보고서 제8.166문단.

54) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제205-207문단.

55) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제1088번 각주.

56) EC - Hormones (US) 패널 보고서 제8.99문단 및 EC - Hormones (Canada) 제8.96문단.

정한다. 이 조항은 또한 조치 수립시뿐만 아니라 조치가 유효한 전체 기간 동안 적용된다.⁵⁷⁾

이렇듯 필요 이상의 교역제한적 SPS 조치를 수립 및 유지하지 않을 의무 위반에는 3가지 요소가 있다.

첫째, 기술적이고 경제적인 실효성을 고려하여 합리적으로 가용한 다른 SPS 조치가 있어야 한다.

둘째, 이 대안적인 SPS 조치는 회원국의 SPS 보호의 적정수준을 달성하여야 한다.

셋째, 이 대안적인 SPS 조치는 교역에 대한 제한이 상당히 더 적어야 한다.

이들 세 가지 요건이 누적적으로 모두 충족되어야 위반이 성립한다. 따라서 기술적이고 및 경제적인 실효성을 고려하여 대안적 조치가 없거나, 대안적 조치가 회원국의 SPS 보호의 적정수준을 달성하지 못하거나, 대안적 조치의 교역에 대한 제한이 상당히 더 적지 않을 경우 제5조 제6항을 위반이 성립하지 않는다.⁵⁸⁾

이러한 요소에 대한 입증책임은 제소국이 부담하며,⁵⁹⁾ 이를 위해서는 과학적 증거를 제시하여야 한다. SPS 조치는 과학적 원칙에 기초하며 또한 충분한 과학적 근거없이 유지되지 않도록 보장할 의무는 대안적 조치에도 적용되기 때문이다.⁶⁰⁾

이 과정에서 과학 전문가의 의견도 참고할 수 있으나, 전문가는 분쟁 대상인 SPS 조치와 대안적 조치의 위험 수준 평가에 조력할 수 있을 뿐 대안적 조치의 위험수준이 회원국의 적정한 보호수준을 달성하는지 여부는 제5조 제6항 위반 여부를 가르는 법적 판단이므로 과학 전문가에게 위임할 수 없다.⁶¹⁾

57) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.135문단.

58) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제194문단, Japan - Apples (21.5) 패널 보고서 제8.162문단.

59) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제95문단, US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.331문단, Australia - Apples 제7.1098문단.

60) Australia - Apples 상소기구 보고서 제364문단.

61) Australia - Apples 상소기구 보고서 제384문단.

(3) 실효성이 있고 합리적으로 이용 가능한 다른 SPS 조치

‘다른 SPS 조치’의 존부 판단은 제5조 제6항과 3번 각주의 모든 요소를 고려하여 종합적으로 내려야 하며, 제소국이 제시한 대안적 조치가 원래 SPS 조치의 요소를 일부 포함한다고 하여서 그 자체만으로 다른 조치가 아니라고 할 수는 없다.⁶²⁾

회원국에서 현재 이용중인 조치는 합리적으로 이용 가능한 조치라고 할 수 있으므로, 회원국의 현재 조치에 비하여 요구사항이 적은 대안적 조치는 더욱 합리적으로 이용 가능한 다른 조치이다.⁶³⁾

합리적으로 이용 가능한 대안적 조치의 예: Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada)

호주가 미국과 캐나다산 생연어 수입을 금지한 SPS 조치를 캐나다가 WTO에서 제소한 사건에서 호주는 위험평가의 부재(제5조 제1항) 및 자의적 또는 부당한 구별 회피 의무 위반(제5조 제5항)으로 패소하였다.⁶⁴⁾ 패널은 제5조 제6항 필요 이상의 무역제한적인 조치 금지도 위반하였고 판시하였지만 항소에서 상소기구는 패널의 이 부분 이유 설시를 파기하면서 자료 부족을 이유로 판단을 유보하였다.⁶⁵⁾

호주의 패소가 확정되고 이행을 위한 합리적인 기간이 지난 후 캐나다는 호주의 판시 불이행 이유를 호주에 대한 양허 정지 허용을 신청하였고, 분쟁해결 결과 이행 여부 판단을 위한 분쟁해결양해 제21조 제5항상의 패널(이하 ‘이행 패널’)이 개최되었다.⁶⁶⁾

호주는 WTO 패소 이후 SPS 조치를 개정하여 즉시 조리할 수 있는 (consumer-ready) 연어, 예를 들어 지느러미를 제거한 토막 형태, 뼈를 발라낸 살코기, 내장과 대가리를 제거한 형태 혹은 그 이상의 가공을 거친 성어가 아닌 연어만 병해충 격리를 해제하는 조치를 발동하였다.⁶⁷⁾ 이에 대하여 캐나다는 본안 판시에서 판단이 유보되었던 제5조 제6항상 필요 이상의 무역제한적 조치 금지 위반 문제를 다시 제기하면서 4가지 대안적 조치를 들었다.

첫째, 호주의 현재 조치 중 어느 한 가지만 적용한다. 특히 내장 제거와 점검 및 등급을 함께 시행

62) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.127문단.

63) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제7.146문단.

둘째, 덜 엄격한 수입 제한, 예를 들어 내장과 대가리, 지느러미와 꼬리가 있는 연어 수입 허용 및 살갓이 붙은 살코기와 450그램 이상의 스테이크 허용

셋째, 호주 국내에서 유통되는 호주산 연어에 대한 것과 같은 제한

넷째, 즉시 조리할 수 있는 연어만 격리를 해제하는 현재의 조치 대신, 추가 가공을 위하여 수입하는 연어는 미처리 오수를 방출하지 않는 시설에서만 가공 허용⁶⁸⁾

이 중 이행 패널은 특히 네 번째 대안, 즉 가공할 수 있는 시설 제한은 즉시 조리할 수 있는 제품을 요구하는 조치보다 제약이 적으므로 현재 조치보다 더욱 기술적으로 실효성이 있고 합리적으로 이용 가능한 SPS 조치라고 하였다.⁶⁹⁾ 이 대안 조치에도 기술적 어려움, 즉 격리를 해제하여 호주 국내로 수입된 후에 소비자가 바로 이용하거나 허용되지 않는 가공시설에서 가공할 위험이 따르기는 한다. 그러나 이는 호주에서 현재 수입을 허용하는 제품에 대해서도 마찬가지로 적용되므로 캐나다가 제시한 대안 조치의 기술적 실효성과 합리적 이용 가능성을 떨어뜨리지 않는다고 보았다.⁷⁰⁾

기술적 및 경제적인 타당성 고려는 실생활을 기준으로 한다. 따라서 집행 오류의 위험 역시 기술적 타당성 판단의 일부이다. 예를 들어 사과와 특정 박테리아 감염이 발생하더라도 이로 인한 질병의 도입, 정착 및 전파는 실생활에서는 매우 발생 가능성이 낮으며, 그러한 예도 확인되지 않았다.⁷¹⁾

64) 강민지, 위 14번 각주, p. 71.

65) 강민지, 위 14번 각주, p. 70.

66) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제1.1문단-제1.3문단.

67) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제2.22문단, 제2.24문단.

68) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제7.120문단~제7.123문단.

69) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제7.146문단

70) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제7.148문단

71) Japan - Apples 패널 보고서 제8.171문단.

(4) 피소국의 보호의 적정수준 달성

1) 보호의 적정수준과 SPS 조치의 관계

회원국이 결정한 ‘보호의 적정수준’과 ‘SPS 조치’는 서로 명백히 구분된다.⁷²⁾ 보호의 적정수준은 목적이며 SPS 조치는 이 목적을 달성 또는 시행하기 위한 수단이기 때문이다.⁷³⁾ 따라서 대안적 조치가 달성해야 할 보호의 적정수준은 분쟁의 대상이 된 현재의 SPS 조치가 달성하고 있는 보호의 수준이 아니라 회원국이 결정한 보호의 적정수준이다.⁷⁴⁾ 보호의 적정수준 판단의 근거는 증거의 종합적 총체이며, SPS 조치는 보호의 적정수준 결정의 중요한 요소이다. SPS 조치는 자국 영토에 질병 도입 및 전파와 관련하여 피소국이 용인할 용의가 있는 위험 정도를 표시하는 신호이기에 더욱 그러하다.⁷⁵⁾

보호의 적정수준은 회원국의 권한으로서, 회원국이 명시한 보호의 적정수준을 SPS 조치를 통한 암묵적인 보호의 적정수준에 관한 패널이나 상소기구의 판단으로 대체할 수 없다. 보호의 적정수준 결정은 회원국의 직권이며 패널이나 상소기구의 권한이 아니기 때문이다.⁷⁶⁾ 목적인 보호의 적정수준이 수단인 SPS 조치를 결정하며, 그 반대는 성립하지 않는다.⁷⁷⁾

SPS 협정상 회원국은 보호의 적정수준을 결정할 권한이 있을뿐만 아니라 결정할 암묵적인 의무도 진다. 문의처가 답변할 요소 중 보호의 적정수준을 포함한 점 (제1 제2 부속서 제3항), 동등성 인정 조항 (제4조 제1항), 무역에 미치는 부정적 영향 최소화를 고려할 의무(제5조 제4항), 필요 이상의 교역제한적 조치 (제5조 제6항) 등이 그 예이다. 회원국이 보호의 적정수준을 결정하지 않았다는 이유로 SPS 협정의 조항 적용을 회피하는 해석은 허용할 수 없으므로 회원국이 보호의 적정수

72) EU - Hormones 상소기구 보고서 제204문단.

73) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제200-204문단.

74) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제203-204문단.

75) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.747문단.

76) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제199문단, Australia - Apples 상소기구 보고서 제342문단, Japan - Agricultural Products II 제8.81문단.

77) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제523문단.

준을 결정하지 않거나 애매할 경우 실제 적용한 SPS에 조치에 반영된 보호의 적정 수준을 패널이 판시할 수 있다.⁷⁸⁾ 그러나 위에서 논했듯 SPS 조치에 반영된 보호의 적정수준이 회원국이 명시한 보호의 적정수준보다 우선할 수 없다.

2) 대안적 조치에 의한 회원국의 보호의 적정수준 달성 여부 판단

대안적 조치가 회원국의 보호의 적정수준을 달성할지 판단하려면 첫째, 회원국이 결정한 보호의 적정수준을 식별하고, 둘째, 제소국이 제시한 대안적 조치로 달성할 수 있는 보호수준을 식별하여야 한다. 셋째, 회원국이 결정한 보호의 적정수준과 대안적 조치로 달성할 수 있는 보호수준을 비교하여 후자가 전자에 도달하거나 초과한다면 이 요건을 충족한다고 볼 수 있다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾

제소국이 제시한 대안적 조치가 피소국의 보호의 적정수준을 달성하지 못한다고 판시한 사례: Korea - Radionuclides

이 사건에서 일본은 한국의 조치가 필요 이상 교역제한적이어서 제5조 제6항을 위반한다고 주장하면서 대안적 조치를 제시하였다. 즉, 한국의 포괄적 수산물 수입금지 조치, 추가 검사 요건 등 모든 조치를 한국이 설정한 세슘 농도인 100 Bq/kg 검사 요건이라는 단일 조치로 대체할 수 있다는 것이다.⁸¹⁾

한국이 설정한 보호의 적정수준은 한국 소비자가 소비하는 식품에 함유된 방사능 수준과 관련하여 다음 3가지 요소를 포함하였다. 1) 일반 (즉, 대규모 사고로 인하여 방사능에 오염되지 않은 해수⁸²⁾) 환경에 존재하는 수준의 방사능, 2) 합리적으로 달성할 수 있는 최저치의 노출, 3) 1년간 1 mSv 노출. 이 중 패널은 3) 연간 1 mSv라는 양적 요건에만 치중하고 일본의 대안적 조치가 한국이 스스로 결정한 보호의 적정수준의 3가지 요소를 모두 충족하는지 심사하지 않은 채 한국의 조치 유지가 필요 이상 교역제한적인 조치라고 하여 제5조 제6항 위반을 판시하였다. 상소 기구는 일본이 제시한 대안적 조치가 한국의 보호의 적정수준의 3가지 요소를 모두 충족했는지 판단하지 않은 점을 들어 이 부분 패널 판시를 파기하였다.⁸³⁾

78) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제205-207문단, Australia - Apples 상소기구 보고서 제343문단.

79) Australia - Apples 상소기구 보고서 제344문단.

80) Australia - Apples 상소기구 보고서 제368문단.

(5) 교역에 대한 제한이 상당히 더 적은 대안적 조치

제소국이 제시한 대안적 조치는 또한 분쟁의 대상이 된 SPS 조치에 비하여 교역에 대한 제한이 상당히 더 적어야 한다. 예를 들어 분쟁의 대상이 된 피소국의 SPS 조치는 특정 상품의 수입을 금지하는 반면 제소국에서 제시한 대안적 조치는 해당 상품의 수입을 허용한다면 대안적 조치 쪽이 무역에 대한 제한이 현저히 적다고 볼 수 있다.⁸⁴⁾

교역에 대한 제한이 상당히 더 적은 대안적 조치의 예: Australia - Salmon

호주가 열처리되지 않은 캐나다 및 미국산 연어 수입을 금지한 이 사건에서 연어 수입금지 조치에 관한 호주 위험평가의 최종보고서에서 열처리 외에 4가지 대안적 조치를 제시하고 있었으며, 이들 대안적 조치가 호주의 보호의 적정수준을 달성할 수 있다는 캐나다의 주장을 호주가 반박하지 못하였고, 이들 4가지 대안적 조치는 수입금지가 아니므로 무역에 대한 제한이 현저히 적다고 볼 수 있는바 제5조 제6항 위반을 판시하였다.

상소기구는 보호의 적정수준 달성을 위해 필요한 정도보다 무역제한적인지 패널이 판단할 조치는 수입 금지 조치이지 열처리 조치가 아니므로 이 부분에 대한 패널의 판정을 파기하였으나, 수입을 금지하지 않는 조치가 수입을 금지하는 조치보다 무역에 대한 제한이 현저하게 적다는 패널의 논지에는 반대하지 않았다.⁸⁵⁾

81) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제5.4문단.

82) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제5.5문단.

83) Korea - Radionuclides 상소기구 보고서 제6.2문단.

84) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.182문단.

85) 강민지, 위 14번 각주, p. 70. Australia - Salmon 상소기구 보고서 제204문단 참조.

동등성 인정 및 지역화 승인 의무

앞장에서는 자의적이거나 부당한 차별을 하거나 필요 이상으로 교역제한적인 SPS 조치에 대한 규율을 논하였으나, 차별적이지 않더라도 중복적인 SPS 조치는 그 자체가 불필요한 무역장벽일 수 있다. 경우에 따라서는 수출국의 검역 조치가 수입국의 SPS 조치와 동등하거나 더 높은 보호수준을 제공할 수도 있으며, 애당초 원산지가 병해충에서 안전한 청정지역이기에 병해충 위험이 있는 지역만큼 엄격한 검역조치를 필요로 하지 않을 수도 있기 때문이다.

따라서 SPS 협정은 수입회원국의 수출회원국의 동등성 인정 요건(제4조 제1항) 및 동등성 인정 합의를 위한 협의 개시(제4조 제2항)를 규정하고 있으며, 제6조는 병해충 청정지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응을 규정한다. 이번 장에서는 이들 의무를 SPS 협정상의 추가적 의무로 다루기로 한다.

1 동등성 인정 의무

SPS 협정 제4조 동등성

1. 제품을 수출하고 있는 WTO 회원국의 SPS 조치가 수입 WTO 회원국의 그것과 다르더라도 그러한 수출국이 자국 수출품에 대해 취하는 조치가 수입국의 SPS 보호수준을 충족할 수 있다는 것을 객관적으로 입증하면, 수입국은 이러한 SPS 조치를 자국의 조치와 동등한 것으로 인정해야 한다. 이 목적상 요청이 있으면 수입국에 대해 검사, 조사 및 여타 적절한 절차에 대한 합리적 접근이 보장되어야 한다.

2. WTO회원국들은 요청이 제기되는 경우 특정 SPS 조치의 동등성을 인정하기 위한 양자 및 다자약정에 도달할 것을 목표로 상호 협의해야 한다.

Article 4 *Equivalence*

1. Members shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

2. Members shall, upon request, enter into consultations with the aim of achieving bilateral and multilateral agreements on recognition of the equivalence of specified sanitary or phytosanitary measures.

동등성 인정제도의 이행에 관한 WTO SPS 위원회 결정 요약

① 동등성은 특정 조치, 일정한 상품이나 상품카테고리 관련 조치, 또는 체제단위로 인정될 수 있는바, 이러한 동등성 인정 요청이 제기되면, 당사국은 특정 상품이나 상품카테고리 관련 조치의 동등성 인정을 추진해야 함. 필요시, 당사국은 더욱 광범위한 동등성 협정을 체결할 것을 추구할 수 있음. 단, 단일 제품 관련 조치의 동등성 인정을 위해 체제단위 동등성 합의가 반드시 요구되는 것은 아님(결정 1항).

② 수출국이 요청할 경우, 수입국은 SPS 조치의 목적(objective)과 필요이유(rationale)를 설명하고, 해당 조치가 대처하려는 위험(risks)을 명확히 확인해주어야 함. 그리고 해당 SPS 조치가 달성하고자 하는 보호수준을 제시해야 함. 이러한 설명 시 SPS 조치가 기초하고 있는 위험평가의 사본 또는 관련 국제표준에 근거한 기술적 정당성을 함께 제출해야 함. 수입국은 수출국이 동등성 입증에 위해 도움이 될 수 있는 추가 자료나 정보가 있는 경우 이를 아울러 수출국에 제공해주어야 함(결정 2항).

③ 수입국은 수출국의 동등성 인정 관련 요청에 시의 적절하게(보통 6개월 이내) 응해야(결정 3항)

④ 수출국은 자국의 조치의 동등성을 객관적으로 입증하기 위해 적절한 과학적이고 전문적인 정보를 제공해야 하는바, 이러한 정보의 예로는 관련 국제표준에 대한 참조정보 및 수입국이나 제3국이 수행한 관련 위험평가에 대한 참조정보 등을 들 수 있음(결정 4항). 수출국은 수입국이 요청 시에 자국의 검사, 시험 및 기타 적절한 절차에의 접근을 합리적으로 보장해야(SPS 협정 제4조 1항)

⑤ 역사적으로 수입되어오고 있는(historically imported) 제품에 대한 동등성 인정인 경우에는 수입국이 그 절차를 신속히 진행(accelerate)해야 함. 이 때, 수입국이 보유하고 있는 수출국 당

국에 관한 역사적 지식이나 신뢰도, 해당제품 관련 평가자료 및 관련 과학적 정보 등을 활용해야 하며, 이러한 기존정보가 더 많이 활용가능 할수록 동등성 인정절차를 더욱 신속히 진행해야 함(결정 5항).

⑥ 특정 제품에 대한 동등성 인정 요청을 수입국이 고려중이라는 사실 자체가 해당 제품의 현행 수입을 저해하거나 중단하는 이유가 되어서는 안됨(결정 6항).

⑦ 동등성 인정요청을 고려할 때, 수입국은 수출국이 제공한 과학적이고 전문적 정보를 기반으로 해당 조치가 수입국의 보호수준을 달성할 수 있는지를 심사해야 함(결정 7항)

⑧ 회원국들은 동등성 인정의무 이행관련 경험에 관한 정보를 SPS 위원회에 주기적으로 제공해야 하고, 동등성관련 협정 체결 현황을 제공해야. 회원국은 관련 국제표준 수립 작업에 적극 참여해야. 개도국에 동등성 인정관련 기술적 협력을 제공해야(결정 8-12항)

(1) 동등성 인정 조항 및 동등성 결정

동등성 제도는 WTO 회원국 간 서로 상대국의 SPS 조치가 자국의 SPS 보호수준을 충족시킬 경우 이를 자국의 SPS 조치와 동등한 것으로 인정하도록 한 것이다. 동등성 인정 제도를 통해 중복된 SPS 조치 발동에 따른 행정비용을 줄이고, 수입국이 부당하게 특정한 SPS 조치를 고집함으로써 교역의 흐름을 저해하려는 시도를 차단할 수 있게 된다.

WTO SPS 협정 제4조는 동등성 인정제도를 마련할 것을 의무화하였는바, 수출 회원국의 SPS 조치 동등성을 규정하는 제4조 제1항과 제2항은 보호의 적정수준을 결정할 회원국의 의무를 암시하는 조항에 속한다.¹⁾ 이의 구체적 이행을 위한 가이드라인을 제공하기 위해 WTO SPS 위원회는 동등성 인정제도의 이행에 관한 결정²⁾을 채택한 바 있는바, 이를 개관하기로 한다.

SPS 위원회는 2001년 10월 26일 제4조의 시행에 관한 결정(‘동등성 결정’)을 채택하여³⁾ 2002년 11월 15일,⁴⁾ 2003년 7월 15일,⁵⁾ 2004년 3월 26일,⁶⁾ 2004

1) Australia - Salmon 상소기구 보고서 제205문단.

2) Decision on the Implementation of Article 4 of SPS Agreement, G/SPS/19, 2001.10.24. as revised by G/SPS/19/Rev.2, 23 July 2004. 이러한 결정의 국제법적 성격에 관해, WTO 패널은 이것이 그 자체로 법적 구속력을 발휘하는 것은 아니나(SPS 위원회의 결정은 대개 WTO 협정상상의 권리와 의무에 영향을 미칠 의도 하에 채택되는 것이 아니므로), SPS 협정 제4조의 이행방법의 표준을 제시해주고 있다고 판시한 바가 있다(US-China Poultry 사건 패널보고서 para. 7.136 참조).

년 4월 2일⁷⁾ 및 2004년 7월 23일⁸⁾에 이를 개정하였다. 동등성 결정은 법적으로 구속력은 없지만 제4조와 SPS 협정의 관계 및 제4조의 이행에 대한 회원국의 이해를 확장한다.⁹⁾

(2) 동등성의 개념 및 설명 의무의 요건

제품을 수출하고 있는 WTO 회원국의 SPS 조치가 수입 WTO 회원국의 그것과 다르더라도 그러한 수출국이 자국 수출품에 대해 취하는 조치가 수입국의 SPS 보호수준을 충족할 수 있다는 것을 객관적으로 입증하면, 수입국은 이러한 SPS 조치를 자국의 조치와 동등한 것으로 인정해야 한다.¹⁰⁾ 동등성 결정의 서문에 따르면 이는 수입회원국의 보호의 적정수준을 달성하는 대안적 조치 수용을 요구하는 조항이며, 조치의 복제나 '동일성'을 다루는 것은 아니라고 한다.¹¹⁾

동등성은 특정 조치, 일정한 상품이나 상품카테고리 관련 조치, 또는 체제단위로 인정될 수 있는바, 이러한 동등성 인정 요청이 제기되면, 당사국은 특정 상품이나 상품카테고리 관련 조치의 동등성 인정을 추진해야 한다. 필요시, 당사국은 더욱 광범위한 동등성 협정을 체결할 것을 추구할 수 있다. 단, 단일 제품 관련 조치의 동등성 인정을 위해 체제단위 동등성 합의가 반드시 요구되는 것은 아니다.¹²⁾

또한 동등성 인정의 이행을 원활하게 하기 위해 수입회원국은 SPS 협정 제4조 제1항 단서에 따라 수출회원국의 요청을 받을 경우 자국의 SPS 조치에 대하여 다음의 요소를 포함한 설명을 한다.¹³⁾

3) G/SPS/19.

4) G/SPS/19/Add.1.

5) G/SPS/19/Add.2.

6) G/SPS/19/Add.3.

7) G/SPS/19/Rev.1.

8) G/SPS/19/Rev.2. (이하 '동등성 결정')

9) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.136문단.

10) SPS 협정 제4조 제1항

11) 동등성 결정 서문 제5문단.

12) 동등성 결정 제1문단.

첫째, SPS 조치의 목적과 근거를 설명하고, 관련 조치가 대응하려고 하는 위험을 명확하게 식별한다.

둘째, SPS 조치가 달성하려고 설계된 보호의 적정수준을 지정한다.

셋째, 설명과 함께 SPS 조치가 기초한 위험평가 사본, 또는 관련 국제표준, 지침, 혹은 권고에 기초한 기술적 정당성을 제공한다.

넷째, 수출회원국이 자국 조치의 동등성을 객관적으로 증명하는 데 도움이 되는 추가 정보가 있으면 제공한다.

(3) 동등성 인정 절차

동등성 결정은 동등성 인정을 위한 절차에 여러 가지 요건과 권장사항을 수록하고 있다. 이 중 주요한 것은 다음과 같다.

- 수입회원국은 수출회원국의 조치 동등성 인정 요청에 적절한 기간 내에 (일반적으로 6개월 이내) 응해야 한다.¹⁴⁾
- 수출회원국은 자국의 조치가 수입회원국이 식별한 보호의 적정수준을 달성한다는 객관적 증거를 뒷받침하는, 과학에 기초한 적절한 기술적 정보를 제공하여야 한다. 이러한 정보의 예로는 관련 국제표준에 대한 참조정보 및 수입국이나 제3국이 수행한 관련 위험평가에 대한 참조정보 등을 들 수 있다.¹⁵⁾
- 수출회원국은 수입회원국의 요청이 있을 경우 수입회원국에게 동등성 인정을 위한 검사, 시험 기타 관련 절차를 위하여 합리적인 접근을 허용하여야 한다.¹⁶⁾
- 동등성 인정 요청 심사시 수입회원국은 수출회원국이 SPS 조치에 관하여 제공한 과학에 기초한 기술적 정보를 심사시 자국의 관련 SPS 조치가 제공하는 보호수준을 수출회원국의 SPS 조치가 달성하는지 여부를 판단하려는 목적으로 심사하는 것이 마땅하다.¹⁷⁾

13) 동등성 결정 제2문단.

14) 동등성 결정 제3문단.

15) 동등성 결정 제4문단.

16) 동등성 결정 제4문단.

17) 동등성 결정 제7문단. 본 항은 제3·4항과는 달리 shall이 아닌 should을 사용하였으므로 표현을 달리함.

- 수출회원국으로부터 계속 수입해온 역사가 있는 제품에 관하여서는 동등성 인정 절차를 가속화하는 것이 마땅하다. 심사중인 제품 및 조치와 직접 관련이 있는, 과거로부터 쌓여온 정보와 경험을 동등성 인정에 고려하는 것이 마땅하며, 특히 이미 수입회원국이 사용가능한 정보를 다시 요청하지 않는 것이 마땅하다.¹⁸⁾
- 수입회원국은 특정 제품에 대한 수출회원국의 동등성 인정 요청을 수입국이 고려중이라는 사실 자체가 해당 제품 수입을 정지하거나 중단하는 이유가 되어서는 안 된다.¹⁹⁾ 동등성 인정 요청을 받은 수입회원국은 보호의 적정수준 달성을 위한 추가적 조치를 취할 수 있지만, 이러한 조치가 동등성 인정 요청 때문이라는 오해를 피하기 위하여 수입회원국은 이러한 조치에 영향을 받는 회원국에 조치의 이유에 대한 종합적인 설명을 즉시 제공하며, SPS 협정상의 일반 및 비상시 통지 절차에 따를 것을 권고한다.
- 수입회원국의 관련 SPS 조치가 제공하는 보호수준과 수출회원국의 SPS 조치가 제공하는 보호수준 비교시 SPS 위원회는 ‘제5조 제5항의 실제적 이행을 원활하게 하기 위한 지침 (G/SPS/15)’의 성실한 적용이 회원국의 동등성 결정에 도움이 될 수 있다고 하였다.²⁰⁾ 객관적 비교기준 혹은 관련 국제기구에서 정한 동등한 이상의 접근에 따르면 수입회원국의 SPS 조치가 보호의 적정수준과 다르다고 증명되는 경우 수입회원국의 이 차이 해소는 동등성 결정 절차와는 별개로 이루어져야 한다.²¹⁾

(4) 기술 지원

또한 각 회원국은 제4조의 이행을 원활하게 하기 위한 적절한 기술적 지원을 적극 고려한다. 개발도상국이 동등성 인정 요청을 하는 경우는 더욱 그러하다. 이러한 지원은 수출회원국이 동등하게 인정받을 수 있는 조치를 식별하고 이행하도록

18) 동등성 결정 제5문단.

19) 동등성 결정 제6문단.

20) 동등성 결정 제2번 각주.

21) 동등성 결정 제7문단.

하는 조력, 기타 시장접근 기회를 향상하는 조력을 포함하며 과학에 근거한 적절한 기술적 정보의 개발 및 제공에 관한 조력일 수도 있다.²²⁾

(5) WTO 외의 국제협력

이 부문에서 WTO 외에서도 국제협력을 향상시키기 위하여 동등성 결정은 회원국이 SPS 협정상의 국제표준제정기구인 국제식품규격위원회, 국제수역사무국, 국제식물보호협약 사무국에 회원국이 활발히 참여하기를 권고한다.²³⁾ 이와 관련하여 SPS 위원회는 이들 기구가 SPS 조치 동등성 인정 지침 등을 완성하기를 독려하고, 동등성과 관련한 활동 정보를 SPS 위원회에 제공할 것을 요청하였다.²⁴⁾ WTO 회원국들은 요청이 제기되는 경우 특정 SPS 조치의 동등성을 인정하기 위한 양자 및 다자약정에 도달할 것을 목표로 상호 협의해야 한다(SPS 협정 제4조 2항). 동등성 인정 약정을 체결하기 위한 전제조건으로 수출국내에 효과적인 적합성 평가 기구가 존재하는지, 적절한 검역체계, 실험실 인프라, 필요 인적자원 존재 여부 등을 들 수 있다.

(6) 통지

SPS 위원회는 통지 절차 권고를 개정하여 회원국 간 동등성 인정 협정을 규정하였다.²⁵⁾ 또한 회원국은 제4조 이행과 관련한 경험, 특히 양자간 동등성 협정에 관하여 SPS 위원회에 통지할 것을 권고한다.²⁶⁾

(7) 제4조 이행 촉진을 위한 계획

SPS 위원회는 특히 개발도상국이 마주하는 문제에 중점을 두어 제4조 이행을 촉

22) 동등성 결정 제8문단.

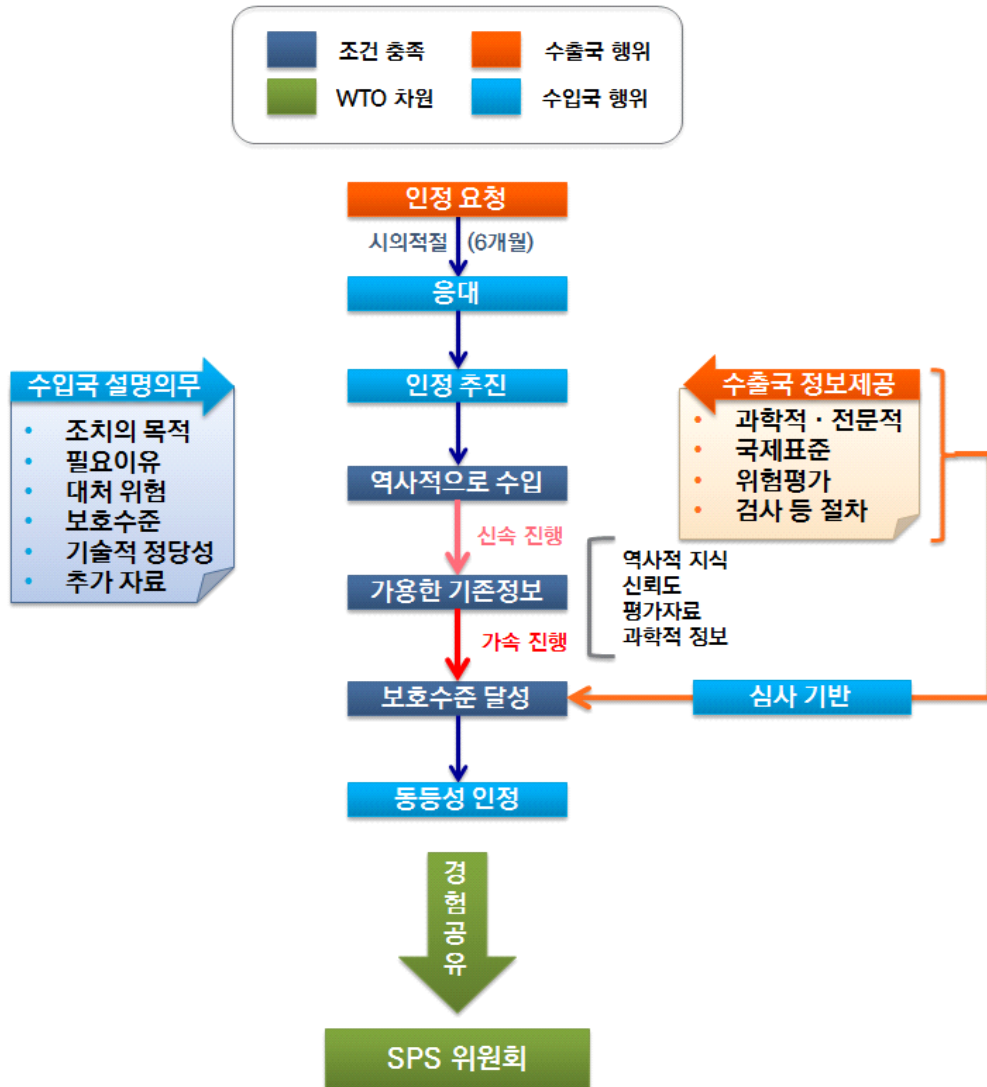
23) 동등성 결정 제9문단.

24) 동등성 결정 제9문단 및 제10문단.

25) 동등성 결정 제11항 및 G/SPS/7/Rev.2/Add.1, G/SPS/7/Rev.4 제2.40-제2.43문단에 반영.

26) 동등성 결정 제12문단.

진하는 구체적 계획을 세운다.²⁷⁾ 도하 각료회의에서도 회원국들은 SPS 위원회에
이러한 구체적 계획을 세우도록 지시하였다.²⁸⁾



〈그림 12〉 동등성 인정 절차도

27) 동등성 결정 제13문단.

28) WT/MIN(01)/17 제3.3문단.

2 지역적 조건에의 적응 (지역화 승인 의무)

제6조 병해충 청정지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응

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

Article 6 Adaptation to Regional Conditions, Including Pest- or Disease-Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence

1. Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are adapted to the sanitary or phytosanitary characteristics of the area - whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries - from which the product originated and to which the product is destined. In assessing the sanitary or phytosanitary characteristics of a region, Members shall take into account, inter alia, the level of prevalence of specific diseases or pests, the existence of eradication or control programmes, and appropriate criteria or guidelines which may be developed by the relevant international organizations.
2. Members shall, in particular, recognize the concepts of pest- or disease-free

areas and areas of low pest or disease prevalence. Determination of such areas shall be based on factors such as geography, ecosystems, epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.

3. Exporting Members claiming that areas within their territories are pest- or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence shall provide the necessary evidence thereof in order to objectively demonstrate to the importing Member that such areas are, and are likely to remain, pest- or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence, respectively. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

(1) 지역적 조건 적응 의무 (지역화 승인 의무)

SPS 협정은 지역화 개념을 인정할 것을 기본의무로 규정하고 있다. 즉, 한 회원국 영토 내에서도 기후조건이나 관계당국의 방역노력의 차이 등으로 인해 SPS 위험정도가 지역별로 다를 수 있는바, 이러한 수출국의 지역별 차이를 반영하여 수입국이 SPS 조치를 취할 것을 의무화하고 있는 것이다. 이것은 SPS 협정이 이러한 지역별 차이를 감안하여 교역제한 조치를 취할 것을 의무화함으로써 수출국 관계당국의 지역별 방역노력 강화를 위한 일종의 인센티브를 제공하는 의미도 있다. 이러한 의무는 행정능력, 인적자원 및 각종 사회환경 측면에서 지역별 차이가 심한 개도국의 경우 특히 중요한 의미가 있다.

자국의 SPS 조치가 적합하도록 보장할 원산지 및 도착지의 범위는 국가 영토보다 더 좁거나, 같거나, 더 클 수 있다.²⁹⁾ 적응 의무는 또한 계속적인 성격이므로 회원국은 위생 또는 식물위생상의 특징에 계속해서 적합하도록 자국 SPS 조치를 지속적으로 조정하여야 한다.³⁰⁾

조치의 '적응'이란 관련 지역의 위생 또는 식물위생상의 특징에 조치를 맞추어야 한다는 뜻이다. 예를 들어 제품의 원산지가 수출회원국의 다른 영토보다 위험이 낮

29) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.132문단.

30) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.132문단.

다면 해당 지역이 원산지인 제품에 대해서는 덜 엄격한 조건을 부과해야 할 것이다. 그 반대도 마찬가지이다. 적응 의무는 원산지뿐만 아니라 도착지에도 적용되므로 예를 들어 수입회원국 영토 내 특정 지역의 위생 또는 식물위생상의 현황이 원산지와 비슷하다면 (예를 들어 특정 병해충 발생율이 유사함) 수입회원국은 해당 지역으로의 수입에 대한 제한을 완화하는 식으로 조치를 맞추어야 할 수도 있다.³¹⁾

제6조 제1항 제1·2문장은 서로 논리적인 인과관계에 있다. 제2문에 따라 특히 특정 병해충 발생율, 박멸 또는 방제계획의 존재 및 관련 국제기구에 의해 개발되는 적절한 기준 또는 지침등을 고려하여 어느 지역의 위생 또는 식물위생상의 특징을 평가한 회원국은 이러한 특징에 맞추어 자국의 SPS 조치를 적용시켜야 한다.³²⁾ 제6조 제1항 제1문의 적응 의무 위반 판정은 제2문의 평가 의무 위반 판정으로 이어질 수 있다.³³⁾

(2) 청정지역 인정 의무

제6조 제2항의 병해충 청정지역과 병해충 발생이 적은 지역의 개념 인정 의무는 특정 지역을 청정지역으로 인정할 의무가 아닌, 청정지역 등의 개념을 인정할 의무이다.³⁴⁾ 제6조 제2항은 병해충 청정지역 및 병해충 발생이 적은 지역의 개념을 인정하는 특정 방법을 규정하지 않는다.³⁵⁾ 이러한 적용은 SPS 조치 채택과는 별도로 조처 채택에 우선하는 행위를 요구하지 않는다.³⁶⁾

따라서 제6조 제2항을 위반한다고 인정할 수 있는 SPS 조치는 병해충 청정지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 인정할 가능성 자체를 차단하는 조치뿐이다.³⁷⁾

31) US - Animals 패널 보고서 제7.642문단.

32) US - Animals 패널 보고서 제7.646문단.

33) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.685문단.

34) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.695문단.

35) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.698문단.

36) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.143문단.

37) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.699문단, India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.138문단.

그러나 지역화 개념을 추상적으로 인정하는 것만으로는 제6조 제2항을 준수하였다고 볼 수 없다. 수출회원국이 청정지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 주장할 수 있는 효과적인 기회를 부여해야 인정 의무를 준수했다고 할 수 있기 때문이다.³⁸⁾

(3) 병해충 청정지역 등 증거 제시 의무

제6조 제3항상 자기나라의 영토내의 지역이 병해충 청정지역 또는 발생이 적은 지역이라고 주장하는 수출회원국은 해당 지역이 병해충 청정지역 또는 발생이 적은 지역이라는 사실뿐만 아니라 앞으로도 청정지역 또는 발생이 적은 지역일 가능성이 높다고 객관적으로 입증하는데 필요한 증거를 제시할 의무를 진다.³⁹⁾

특정 지역의 병해충 현황을 객관적으로 입증하는데 필요한 증거의 종류와 분량은 수입회원국의 보호의 적정수준 등 상황에 따라 다르지만,⁴⁰⁾ 이러한 증거는 다음과 같은 제6조 제1·2항상의 정보를 포함할 것이다. ① 지리 ② 생태학적 체계 ③ 역학적 감시 ④ 위생 또는 식물 위생관리의 효과성 ⑤ 병해충 발생율 ⑥ 박멸 또는 방제계획의 존재 ⑦ 관련 국제기구에 의해 개발되는 적절한 기준 또는 지침에 관한 정보.⁴¹⁾

특정 병해충이 특정 지역에 존재하지 않는다는 증거를 실험실에서 도출되는 결과처럼 정확하게 제시하기는 불가능할 수도 있다.⁴²⁾ 즉 상황에 따라서는 병해충을 발견하려고 노력하였으나 발견하지 못했다는 사실, 병해충의 증거가 있으면 바로 보고가 되도록 보장하는 모니터링, 감시 및 보고 체계가 확립되었다는 사실, 병해충의 도입을 방지하는 조치가 가동중이라는 사실 등이 청정지역이라는 객관적 증거일 수 있다.⁴³⁾ 그러나 수출회원국이 제시한 추상적이고 전반적인 정보나 증거가 없는 주장은 충분한 정보라고 할 수 없다.⁴⁴⁾

38) Russia - Pigs (EU) 상소기구 보고서 제5.126문단.

39) US - Animals 패널 보고서 제7.649문단.

40) Russia - Pigs (EU) 상소기구 보고서 제5.65문단.

41) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.389문단, US - Animals 패널 보고서 제7.660문단 참조.

42) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.400문단.

43) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.400문단.

44) Russia - Pigs (EU) 상소기구 보고서 제5.63문단.

특정 지역이 장래에도 병해충 청정지역일 가능성이 높다고 객관적으로 증명하려면 수출회원국은 병해충 청정지역 현황이 해당 지역에서 유지될 것이라는 ‘개연성(probability)’을 증거로 뒷받침해야 한다.⁴⁵⁾ 이를 위해서는 병해충 청정지역 증명에 더하여 통제 조치의 효과성을 증명하는 증거를 제시하여야 한다. 이러한 증거의 최소 요건으로는 병해충의 도입 및 전파를 방지하기 위한 조치, 병해충 발생을 대비하여 채택한 비상 행동, 그리고 해당사항이 있을 경우 병해충이 발생한 지역에서의 박멸 프로그램이 있다.⁴⁶⁾ 이들 통제 조치의 효과성을 평가하는 한 가지 유용한 요소라면 주어진 기간 내에 실제 병해충의 전파에 관한 자료를 들 수 있다.⁴⁷⁾

제6조 3항상 패널의 평가는 수출회원국이 제시한 증거를 수입회원국의 당국이 검토하여 특정 지역의 병해충 현황에 관한 결정을 내릴 수 있는 ‘성격, 분량 및 품질’인지 판단하는 데 그친다. 즉, 패널은 제시한 증거에 근거하여 해당 지역의 병해충 현황을 스스로 판단할 필요가 없다.⁴⁸⁾ 또한 수출회원국이 제시한 정보를 평가하고 확인하는 데 필요한 시간을 제6조 제3항 분석에 포함시킬 필요도 없다.⁴⁹⁾

SPS 조치 적응 및 안전지대의 개념 인정 의무, 객관적 증거 제시 의무 위반 여부를 판시한 사례: Russia - Pigs (EU)

패널은 러시아가 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드 지역과 러시아의 아프리카돼지콜레라 관련 SPS 특성에 적합하게 조치를 취하지 않았으며 관련한 위험평가도 없다는 이유로 제6조 제1항 위반을 판시하였다. 자국법의 체제 내에서 지역화 개념을 인정하고 있으므로 제6조 제2항 위반은 인정되지 않았고, 제6조 제3항과 관련하여서 EU가 2014년 9월까지 에스토니아, 리투아니아, 폴란드가 아프리카돼지콜레라 청정지역이라는 사실을 객관적으로 증명하는데 필요한 증거를 제시하였으나 2014년 9월 이후에도 아프리카돼지콜레라가 계속적으로 발발한 라트비아에 대해서는 그러지 못했다고 판시하였다.⁵⁰⁾

45) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.406문단.

46) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.408문단.

47) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.411문단.

48) Russia - Pigs (EU) 상소기구 보고서 제5.66문단.

49) Russia - Pigs (EU) 상소기구 보고서 제5.82문단.

50) 강민지, 위 14번 각주, p. 166.

(4) 6조 제1~3항 간 및 다른 조항과의 관계

1) 제6조 제1항과 제2항 간의 관계

제6조 제2항 제1문상의 병해충 청정지역 등 개념 인정 의무를 위반하였다고 해서 반드시 제6조 제1항의 SPS 조치 적용 의무를 위반하였다고 볼 수는 없다. 병해충 청정지역과 병해충 발생이 적은 지역은 SPS 조치 적용을 필요시하는 위생 또는 식물위생상의 특징 중 일부일 뿐이기 때문이다.⁵¹⁾

2) 제6조 제3항과 제1·2항의 관계

제6조 제3항의 병해충 청정지역 또는 발생이 적은 지역이라는 사실을 객관적으로 증명하는 증거 제시는 제6조 제1항 및 제2항과는 별도의 상황에 적용된다. 제1·2항은 모든 회원국에 적용되는 반면 제3항은 자국 영토내의 지역이 병해충 청정지역 또는 발생이 적은 지역이라고 주장하는 수출회원국에만 적용된다. 제6조 제3항상 이러한 주장을 하는 수출회원국은 수입회원국에게 이를 증명할 책임이 있다. 따라서 제1항의 SPS 조치 적용 의무 및 제2항의 병해충 청정지역 등 인정 의무와 직접 관련이 없으며, 회원국에 의한 제1·2항상의 의무 이행에 지침이 되지도 않는다.⁵²⁾

경우에 따라서는 위생 또는 식물위생상의 특징 평가를 위한 제6조 제1항 제2문상의 정보와 수출회원국이 필요한 증거를 제출할 제6조 제3항 제1문상의 증거 간에 연관이 있을 수도 있다. 제6조 제3항은 이러한 증거가 어떤 정보인지 명시하고 있지 않지만 제6조 제1항의 예시적 열거가 수입회원국이 해당 지역의 위생 또는 식물위생상의 특징을 평가하는 자료가 될 수 있다. 물론 문구상 이러한 접근이 요구되지는 않는다.

또한 수입회원국이 이미 제6조 제2항 하에서 병해충 청정지역 또는 발생이 적은 지역의 개념 자체를 인정하지 않는다면 제6조 제3항의 청정지역 등 인정 요청을 수리하거나 심사할 수도 없을 것이다. 따라서 병해충 청정지역 등의 개념 인정은

51) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.143문단.

52) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.674문단.

특정 지역을 청정지역 등으로 인정하는 선제조건이다.⁵³⁾

수출회원국이 스스로 제6조 제3항상의 증거 제시 의무를 이행하지 않았다면 수출회원국 영토내의 지역을 병해충 청정지역 등으로 인정하지 않은 수입회원국의 결정이 제6조 제1항 및 제2항의 적응 의무를 위반하였다고 성공적으로 주장하기는 쉽지 않을 것이다.⁵⁴⁾ 그렇다고 해서 수출회원국이 제6조 제3항의 객관적 증명을 해야만 수입회원국의 제6조 제1항 적응 의무 위반을 판시할 수 있다는 뜻은 아니다.⁵⁵⁾ 제1항의 적응 의무 및 제2항의 청정지역 등의 개념 인정 의무는 제3항에 달려있지 않기 때문이다.

즉, 적응 의무는 원산지뿐만 아니라 도착지의 위생 및 식물위생상 특징에도 적응을 요구하는데, 도착지의 특징은 수출국의 행위와는 무관하다. 다만, 수입회원국이 국제수역사무국(OIE) 등 국제기구의 병해충 현황 지정을 받아들이는 경우 수출회원국의 요청 없이도 SPS 조치를 적응시킬 수 있다.⁵⁶⁾ 물론 상황에 따라서는 수입회원국이 조치를 취하려면 수출회원국이 제3항상의 객관적인 증명을 해야 할 수도 있다.⁵⁷⁾

수입회원국의 제1항상 적응 의무 위반이 반드시 수출회원국의 제3항상 증명 의무 준수에 달려있지는 않지만, 수출회원국의 객관적 증명을 하였다면 수입회원국이 수출회원국 영토 내 지역의 위생 또는 식물위생상 특징을 평가하고 제1항상 적응 의무를 다할 수 있는 능력은 크게 향상될 것이다.⁵⁸⁾

(5) 판례를 통한 정리

최근 WTO 인도-미국 간 농산물 분쟁(DS430)과 아르헨티나-미국간 분쟁(DS447)에서 지역화 승인 의무에 대한 상세한 해석이 내려진 바가 있다. 해당 조항과 그에

53) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.676-7.677문단.

54) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.156문단.

55) India - Agricultural Products 상소기구 보고서 제5.157문단.

56) US - Animals 패널 보고서 제7.663문단.

57) US - Animals 패널 보고서 제7.664문단.

58) Russia - Pigs (EU) 상소기구 보고서 제5.99문단.

대한 WTO 패널의 판시내용을 합체하여 주의할 점을 정리하면 아래와 같다.

- SPS 협정 제6조 1항의 SPS 조치의 조정(adaptation) 의무
 - 수입국은 SPS 조치를 수출국 특정지역의 SPS 특성에 상응하도록 조정할 의무가 있다. 즉, 해당 지역이 타 지역에 비해 SPS 위험이 낮으면, 상대적으로 덜 엄격한 규제가 취해져야 하고, 반대의 경우는 더욱 엄격한 규제를 취하는 식으로 조정을 해야한다.
 - 또한, 수입국은 SPS 협정 제6조 2항⁵⁹⁾에 따라 해충/질병 무발생 지역 또는 저발생 지역 개념을 인정해야 한다.
 - 이를 위해서는 (1) 해충/질병 무발생/저발생 지역 승인 가능성을 규정화해야 하고, (2) 그러한 승인의 요건을 명시하고, (3) 승인의 근거요건을 공포하고, 승인절차를 설명(승인 신청에 대한 평가 작업에 대한 정보, 접촉창구에 관한 정보 제공 포함)해야 한다.
 - 제6조 2항 2문에 따라, 해충/질병 무발생/저발생 지역의 결정은 지리적, 생태학적, 역학적 감시, SPS 통제 효과성 등과 같은 요소에 기초해야한다. 즉, 이러한 요소들에 대한 분석이 해충/질병 무발생/저발생 지역의 결정에 충분하고 합리적으로 반영되도록 결정을 내려야 한다.
 - 수입국이 제5조 7항의 잠정조치 절차를 진행 중이라는 사실이 제6조 위반을 정당화할 수 없다.
- 수출국은 제6조 3항⁶⁰⁾에 의거하여 수입국에 지역화관련 정보를 제공하고 수입국의 일정한 검증을 용인하면서, 지역화를 인정해줄 것을 요구할 권리가 있다.
 - 이 때, 수출국이 필요한 지역화 정보를 수입국에 제공하는데 실패했다라도,

59) SPS 협정 제6조 제2항: 회원국은 병해충 청정지역과 병해충 발생이 적은 지역의 개념을 인정한다. 이러한 지역의 결정은 지리, 생태학적 체계, 역학적 감시 및 위생 또는 식물 위생관리의 효과성 등의 요소에 근거한다.

60) SPS 협정 제6조 제3항: 지역화 인정을 요청하는 수출국은 요청사항을 객관적으로 입증하기 위한 관련증거를 제출해야 하며, 이러한 목적상 수입국의 요청에 의해 관련정보를 검사, 시험 및 여타 관련절차를 진행하기 위해 필요한 합리적 접근을 수입국에 보장해야 한다.

그러한 실패 자체가 제6조 1항이나 제6조 2항에서 발생하는 수입국의 의무를 면제시켜주는 것은 아니다. 즉, 6.3조가 6.1/6.2조의 조건규정은 아닌 것이므로, 6.3조의 조건이 충족되지 못한 것과 6.1/6.2조 위반여부는 서로 독립적으로 판단해야 한다. 예를 들어 설명하자면, OIE 기준 등에 의거하여 수입국이 SPS 조치를 조정해야하는 것이 객관적으로 드러나는 경우, 6.3조의 수출국 요청절차는 필요 없이 수입국의 SPS 조치 조정 또는 지역화인정의무가 발생하게 되므로, 6.1/6.2조 절차와 6.3조 절차는 상호 독립적인 것이다.

- 다만, 수출국이 해당 지역의 SPS 상황을 잘 알고 있고, 수출국의 협조 없이 해당 지역의 해충이나 질병상황을 수입국이 객관적으로 입증하는 것이 곤란한 경우에는 6.3조가 6.2/6.1조의 조건화되어 적용될 수 있다. 즉, 수출국이 이러한 필요정보를 제공치 않는 경우 수입국의 SPS 조치 조정의무는 발생하지는 않게 되는 것이다. 따라서 이러한 경우에는 수출국이 필요 정보에 합리적 접근을 허용했는지 여부가 6.1/6.2조 위반의 관건이 될 수 있다.

〈 지역화 승인 관련 WTO 판례 〉

가. 미국 - 인도 간 분쟁사례 (DS430)

- '12.3.6일 미국이 인도의 AI 관련 수입금지 조치가 SPS 협정을 위반하였다는 이유로 WTO 분쟁해결절차의 협의 요청
 - 인도는 OIE에 AI 발생을 통보한 모든 나라로부터 수입을 금지
 - 국제표준 또는 과학적 위험평가에 근거하지 않았다는 이유 등
 - * 위반조항: SPS 협정 2, 2.2, 2.3, 3.1, 5, 5.1, 5.2, 5.5, 5.6, 5.7, 6, 6.1, 6.2조 등
- '14.10.14일 WTO 패널 보고서 발간
 - 인도측 조치는 국제표준에 근거하지 않았고, 국제표준에 부합되지도 않으므로 SPS 협정 3.1조에 일치하지 않음
 - 인도측 조치가 질병 비발생 또는 저발생 지역 개념을 인정하지 않았고, 해당 지역의 특징에 부합되지 않았기 때문에 SPS 협정 6.2조와 6.1조에 일치하지 않음

- '15.6.4일 상소보고서도 인도측 조치가 지역화 조항을 위반했다는 패널 보고서 승인
 - 인도가 지역화 인정을 위한 체제를 수립하지 않은 것이 제6.2조에 위반이며, 이는 아울러 SPS 조치의 조정을 위한 제도도 미미한 셈이므로 제6.1조도 아울러 위반임이 판시

나. 아르헨티나 - 미국 간 분쟁사례 (DS447)

- '12.8.30일 아르헨티나는 미국의 동물, 축산물 수입금지조치가 SPS 협정을 위반하였다는 이유로 WTO 분쟁해결절차의 협의 요청
 - 아르헨티나측은 미국의 수입 금지조치, 파타고니아지역의 구제역 청정지역 불인정 및 수입허용절차상 정당하지 않은 지연을 문제제기
 - * 위반조항: SPS 협정 1.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.3, 5.1, 5.2, 5.4, 5.6, 6.1, 6.2, 8, 10.1조 등
- '15.7.24 패널보고서 발간
 - 아르헨티나의 파타고니아지역에서 그 남쪽부분은 1976년, 북쪽부분은 1994년부터 구제역이 발생하지 않고 있음이 입증되고 있음에도 불구하고, 수입국인 미국이 이들 지역에서 생산되는 동물 및 동물제품까지 수입 금지시켜 SPS 조치를 조정하지 않은 것은 6.1조 위반
 - SPS 협정 제6.2조 위반 주장에 대해서는 패널은 소송경제를 이유로 판시하지 않음. (미국이 6.1조 위반 판정을 이행하기 위해 조정조치를 취하게 되면 자연히 미국이 해당지역을 구제역 미발생 지역으로 인정하게 되는 것이므로)
 - SPS 협정 제10.1조 위반 주장에 대해서, 패널은 SPS 조치를 취함에 있어, 개도국의 특수한 상황(needs)을 고려해야할 의무는 분쟁제소의 대상이 될 수 있는 적극적 의무(positive obligation)에 해당함을 인정했지만, 이러한 의무가 반드시 이러한 개도국 상황을 고려하여 특별조치(개도국제품에 우선순위를 부여하거나 개도국 당국의 불충분한 능력을 고려하는 등)를 취해야하는 의무를 말하는 것은 아님을 판시함. 따라서 미국이 특별조치를 취하지 않았다는 사실을 아르헨티나가 주장하는 것만 가지고는 제10.1조 위반의 입증책임을 다하지 못했음을 판시함.



출처: 농림축산검역본부 동물검역과

〈그림 13〉 검역을 기다리는 소

제6장

투명성 의무

SPS 협정 제7조에 따라 WTO 회원국은 SPS와 관련된 절차적 의무로서 자국의 SPS 조치 변경을 통보하고 SPS 조치에 관한 정보를 제공할 의무를 진다. 해당 내용은 SPS 제2 부속서에서 규정하고 있다.

제7조 투명성

회원국은 제2 부속서의 규정에 따라 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치의 변경을 통보하고 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치에 관한 정보를 제공한다.

제2 부속서 위생 및 식물위생 규정의 투명성

규정의 공표

1. 회원국은 채택된 모든 위생 및 식물위생 규정(Re.5)을 이해당사회원국이 인지할 수 있도록 신속히 공표할 것을 보장한다.
(Remark 5) 일반적으로 적용되는 법률, 법령 또는 명령 같은 위생 및 식물위생 조치
2. 긴급한 상황의 경우를 제외하고는, 회원국은 수출회원국, 특히 개발도상회원국내의 생산자가 수입 회원국의 요구조건에 자신의 제품 및 생산방법을 적응시킬 수 있는 시간을 허용하기 위하여 위생 또는 식물위생 규정의 공표와 발효사이에 합리적인 시간적 간격을 허용한다.

문의처

3. 각 회원국은 이해당사회원국으로부터의 모든 합리적인 질의에 대한 답변 및 아래와 관련한 문서의 제공을 담당할 하나의 문의처가 존재할 것을 보장한다.
 - 가. 자기나라 영토내에서 채택 또는 제안된 모든 위생 또는 식물위생 규정
 - 나. 자기나라 영토내에서 운영되고 있는 모든 방제 및 검사절차, 생산 및 검역처리, 농약허용치 및 식품첨가제 승인절차
 - 다. 위험평가절차, 고려되는 요소 및 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준의 판정
 - 라. 위생 및 식물위생에 관한 국제 및 지역기구와 체제 및 이 협정의 대상 범위내의 양자 및 다

자간 협정과 약정에의 자기나라 또는 자기나라 영토내의 관련기구의 회원지위 및 참여, 그리고 동 협정문 및 약정문

4. 회원국은 이해당사회원국이 문서의 사본을 요청하는 경우 동 사본은 배달비용을 제외하고는 관련 회원국의 국민(Re.6)에 대해서와 동일한 가격(가격 지불이 필요한 경우)으로 공급되도록 보장한다.

(Remark 6) 이 협정에서 "국민"이라고 함은, 세계무역기구의 독자적인 관세영역 회원국의 경우, 동 관세영역내에 거주하거나 실제적이고, 효과적인 산업적 또는 상업적 사업장을 갖고 있는 자연인 또는 법인을 의미하는 것으로 간주된다.

통보절차

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

가. 이해당사회원국이 특정규정의 도입에 관한 제안을 인지할 수 있도록 조기에 이를 공고한다.
나. 사무국을 통하여 제안된 규정의 목적 및 합리적 이유에 관한 간략한 지적과 함께 동 규정의 대상 품목을 다른 회원국에게 통보한다. 동 통보는 개정이 아직 가능하고 의견이 고려될 수 있는 조기에 행하여진다.

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

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

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

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

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

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

7. 사무국에 대한 통보는 영어, 불어 또는 스페인어로 한다.

8. 선진국회원국은 다른 회원국의 요청이 있는 경우, 특정 통고의 대상인 문서의 사본, 또는 문서 분량이 방대할 경우에는 문서의 요약본을 영어, 불어 또는 스페인어로 제공한다.
9. 사무국은 모든 회원국 및 이해당사 국제기구에 통보서 사본을 신속히 배포하며 개발도상회원국의 특별 관심품목과 관련된 통보사항에 대하여는 개발도상회원국의 주의를 환기한다.
10. 회원국은 이 부속서의 제5항, 제6항, 제7항 및 제8항에 따른 통보절차와 관련된 규정의 국내 차원에서의 시행에 책임을 지는 하나의 중앙정부당국을 지정한다.

일반적인 유보

11. 이 협정의 어느 조항도 다음의 사항을 요구하는 것으로 해석되지 아니한다.
- 가. 이 부속서 제8항에 언급된 바를 제외하고는 회원국의 사용언어 이외의 언어로 초안의 상세사항 또는 사본의 제공 또는 문안의 공표, 또는
- 나. 공개시 회원국의 위생 및 식물위생 법률의 집행을 방해하거나, 특정기업의 정당한 상업적 이익을 침해할 비밀정보의 공개

Article 7 *Transparency*

Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B.

ANNEX B TRANSPARENCY OF SANITARY AND PHYTOSANITARY REGULATIONS

Publication of regulations

1. Members shall ensure that all sanitary and phytosanitary regulations(Re.5) which have been adopted are published promptly in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with them.
- (Remark 5) Sanitary and phytosanitary measures such as laws, decrees or ordinances which are applicable generally.

2. Except in urgent circumstances, Members shall allow a reasonable interval between the publication of a sanitary or phytosanitary regulation and its entry into force in order to allow time for producers in exporting Members, and particularly in developing country Members, to adapt their products and methods of production to the requirements of the importing Member.

Enquiry points

3. Each Member shall ensure that one enquiry point exists which is responsible for the provision of answers to all reasonable questions from interested Members as well as for the provision of relevant documents regarding:

- (a) any sanitary or phytosanitary regulations adopted or proposed within its territory;
- (b) any control and inspection procedures, production and quarantine treatment, pesticide tolerance and food additive approval procedures, which are operated within its territory;
- (c) risk assessment procedures, factors taken into consideration, as well as the determination of the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection;
- (d) the membership and participation of the Member, or of relevant bodies within its territory, in international and regional sanitary and phytosanitary organizations and systems, as well as in bilateral and multilateral agreements and arrangements within the scope of this Agreement, and the texts of such agreements and arrangements.

4. Members shall ensure that where copies of documents are requested by interested Members, they are supplied at the same price (if any), apart from the cost of delivery, as to the nationals (Re.6) of the Member concerned.

(Remark 6) When "nationals" are referred to in this Agreement, the term shall be deemed, in the case of a separate customs territory Member of the WTO, to mean persons, natural or legal, who are domiciled or who have a real and effective industrial or commercial establishment in that customs territory.

Notification procedures

5. Whenever an international standard, guideline or recommendation does not exist or the content of a proposed sanitary or phytosanitary regulation is not substantially the same as the content of an international standard, guideline or recommendation, and if the regulation may have a significant effect on trade of other Members, Members shall:

(a) publish a notice at an early stage in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with the proposal to introduce a particular regulation;

(b) notify other Members, through the Secretariat, of the products to be covered by the regulation together with a brief indication of the objective and rationale of the proposed regulation. Such notifications shall take place at an early stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account;

(c) provide upon request to other Members copies of the proposed regulation and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from international standards, guidelines or recommendations;

(d) without discrimination, allow reasonable time for other Members to make comments in writing, discuss these comments upon request, and take the comments and the results of the discussions into account.

6. However, where urgent problems of health protection arise or threaten to arise for a Member, that Member may omit such of the steps enumerated in paragraph 5 of this Annex as it finds necessary, provided that the Member:

(a) immediately notifies other Members, through the Secretariat, of the particular regulation and the products covered, with a brief indication of the objective and the rationale of the regulation, including the nature of the urgent problem(s);

(b) provides, upon request, copies of the regulation to other Members;

(c) allows other Members to make comments in writing, discusses these comments upon request, and takes the comments and the results of the discussions into account.

7. Notifications to the Secretariat shall be in English, French or Spanish.

8. Developed country Members shall, if requested by other Members, provide copies of the documents or, in case of voluminous documents, summaries of the documents covered by a specific notification in English, French or Spanish.

9. The Secretariat shall promptly circulate copies of the notification to all Members and interested international organizations and draw the attention of developing country Members to any notifications relating to products of particular interest to them.

10. Members shall designate a single central government authority as responsible for the implementation, on the national level, of the provisions concerning notification procedures according to paragraphs 5, 6, 7 and 8 of this Annex.

General reservations

11. Nothing in this Agreement shall be construed as requiring:

(a) the provision of particulars or copies of drafts or the publication of texts other than in the language of the Member except as stated in paragraph 8 of this Annex;
or

(b) Members to disclose confidential information which would impede enforcement of sanitary or phytosanitary legislation or which would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises.

1 요건 및 적용 범위

회원국은 채택된 모든 SPS 규정을 이해당사 회원국이 인지할 수 있도록 신속히 공표할 것을 보장한다.¹⁾ 해당 공표 의무가 발생하는 요건은 다음과 같다.

첫째, 규정이 채택되었다.

둘째, 해당 규정이 위생 및 식물위생 규정이다.

셋째, 규정이 일반적으로 적용된다.²⁾

첫 번째 ‘모든 SPS 규정’의 범위는 ‘일반적으로 적용되는 법률, 법령 또는 명령 같은 SPS 조치’인데,³⁾ 여기서 ‘같은 (such as)’이라는 표현이 지칭하듯이 이는 제한적인 열거가 아니며 여기에 포함되지 않는 문서에도 통보 의무는 적용된다. 예를 들어 ‘실험 지침’과 같이 법적 강제성이 발생하지 않아도 일반적으로 적용되며 ‘법률, 법령 또는 명령’이라는 예시적 열거와 성격이 유사한 문서 역시 통보하여야 한다.⁴⁾

두 번째, 위생 및 식물위생 규정은 SPS 조치의 부분집합, 즉 SPS 조치 중에서 일반적으로 적용되는 것으로 이해할 수 있다.⁵⁾ 반면 SPS 조치 적용 및 행정에 관한 사항은 일반적으로 적용되더라도 SPS 조치에 해당하지 않는다.⁶⁾ 예를 들어 모든 바이오테크 제품 승인에 대한 일반적인 유예는 SPS 조치가 아니며, 따라서 SPS 협정상 공표 의무가 발생하는 SPS 규정에 해당하지 않는다.⁷⁾

세 번째, 위 첫 번째 요건에서 논했듯 규정은 일반적으로 적용되며 특정 사안에만 적용되는 일회성 조치가 아니다.

1) SPS 협정 제2 부속서 제1항.

2) Japan - Agricultural Products II 패널 보고서 제8.109문단.

3) SPS 협정 제5번 각주.

4) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제104-105문단.

5) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1455문단, SPS 협정 제5번 각주.

6) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1459문단.

7) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1461문단.

2 공표 의무와 절차

(1) 공표 의무의 이행

공표 의무가 적용되는 상황에서 해당 의무의 이행은 단순한 정보 제공에 그치지 않으며, '이해당사회원국이 인지할 수 있도록 신속히 공표'하는 조건을 충족하여야 한다. 예를 들어 조치를 채택한 회원국이 해외 식물 격리 담당 당국에 지침을 배포하고 질문에 답하는 것만으로는 이해당사회원국이 인지할 수 있도록 하는 신속한 공표라고 할 수 없으며, 고도로 기술적인 내용이라고 해서 공표 의무가 면제되는 것도 아니다.⁸⁾

공표 의무를 이해하려면 적절한 매체를 통하여 조치를 일반적으로 알리거나 접근 가능하도록 해야 하며, 상품에 적용되는 조건 (특정 원칙과 방법 포함)을 수입회원국이 인지하기에 충분한 내용이 갖추어져야 한다. 따라서 제2 부속서 제1항의 내용은 단순히 웹사이트 공고에 그치지 않고 수입업자에게 일반적으로 알려야 하며, 인지할 수 있을 만한 내용이 충분해야 한다.⁹⁾

(2) 긴급한 상황과 일반 통보 · 긴급 통보의 관계

제2 부속서 제2항은 일반적으로는 회원국에 SPS 규정의 공표와 발효 사이에 합리적인 시간적 간격을 허용할 의무를 부여한다. 공표 당일 조치가 발효하는 경우는 전혀 시간적 간격이 없는 경우이며,¹⁰⁾ 합리적인 시간적 간격은 일반적으로 6개월 이상으로 이해해야 한다.¹¹⁾ 그러나 긴급한 상황의 경우는 해당 의무에 예외가 발생한다.

이러한 규정 체계를 반영하여 제2 부속서 제5항에는 조기 공고 및 대상 품목 통

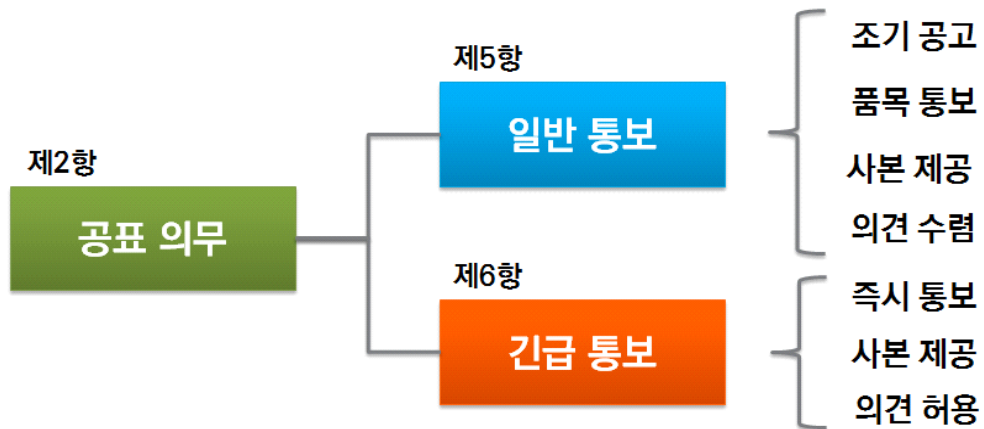
8) Japan - Agricultural Products II 패널 보고서 제8.115문단.

9) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.464문단.

10) India - Agricultural Products 제7.757-7.758문단.

11) WT/MIN(01)/17 제3.2문단.

보를 골자로 하는 일반 통보, 제6항에서는 ‘건강보호상 긴급한 문제가 발생하거나, 발생할 우려가 있는 경우’ 일반 통보 절차를 생략하되 긴급한 문제의 성격 등을 즉시 통보, 규정의 사본 제공, 서면으로 의견 제시 허용을 의무화하는 긴급 통보 절차 관련 의무를 규정하고 있다.



〈그림 14〉 일반 통보와 긴급 통보의 규정 체계

제5항의 일반 통보 절차와 긴급 통보 절차 중 어느쪽이 적용되는지 판단시 제2 부속서 제6항상 ‘건강보호상 긴급한 문제’가 존재하는지 심사하고, 이러한 긴급한 문제가 존재하는 경우 제2 부속서 제5항의 조건이 면제된다.¹²⁾

일반 통보의 경우 통보 대상은 이미 발효한 규정이 아닌 제안된 규정이다. 이 점은 제2 부속서 제5항 제b호의 문언뿐만 아니라, 규정의 완전한 초안이 갖추어진 시점에서 통보를 권장하는 SPS 위원회의 투명성 절차에서도 확인할 수 있다.¹³⁾

제6항의 긴급 통보 절차와 관련하여 유사한 위험을 몇 년 전에 통보했던 사실은 건강보호상 긴급한 문제의 즉시 통보에 해당하지 않으며, 조치가 발효한지 약 3개월 후에 한 통보도 즉시 통보라고 할 수 없다.¹⁴⁾

12) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.744-7.748문단.

13) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.788문단.

14) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.763문단.

3 SPS 조치 변경을 통보할 의무

SPS 조치 변경시 제7조 하에 통지 의무가 발생하는 요건은 다음과 같다.

첫째, 국제표준, 지침 또는 권고가 존재하지 아니하거나, 또는 제안된 위생 또는 식물위생규정의 내용이 실질적으로 국제표준, 지침 또는 권고의 내용과 동일하지 아니하다

둘째, 동 규정이 다른 회원국의 무역에 심각한 영향을 미친다.¹⁵⁾

이 중 두 번째 요건을 판단하는 기준은 다음과 같다.

첫째, 조치의 변경이 시장 접근에 영향을 미치는가? 즉, 이전 조치에 부합하는 상품이 조치 변경 이후에도 수입국 영토 내 반입이 허용되는가? 상품 수입 금지는 무역 조치 중에서도 가장 제약적인 것에 해당한다.¹⁶⁾

둘째, 시장 접근에 영향을 미치지 않는 경우 회원국의 무역에 다른 방법으로 심각한 영향을 미칠 잠재성이 있는지 판단하여야 한다. 예를 들어 처리 요건이 더 엄격해지거나 행정 절차가 더 오래 걸리는 등 제조, 포장, 판매 비용이 증가하는지 고려할 수 있다.¹⁷⁾

조치 변경을 통보할 의무는 SPS 조치에 관한 정보를 제공할 의무와 유사하며,¹⁸⁾ 모든 법령 개정에 대한 통보가 요구되지는 않는다.¹⁹⁾ 즉, 법령 개정이 수입 상품에 대하여 새로운 반입 요건을 부과하는 등 다른 회원국의 무역에 심각한 영향을 미치지 않는다면 통보할 의무가 발생하지 않는다.²⁰⁾

그 외에 각 회원국은 질의 답변 및 관련 문서 제공을 담당할 문의처를 두어야 하는데, 문의처를 둘 의무는 단순히 형식적으로 충족되어야 하는 것이 아니라 합리적인 질의에 대한 정보와 답변 제공으로써 충족된다.²¹⁾ 동시에 문의처와의 연락은 반

15) Japan - Apples 패널 보고서 제8.310문단, 제2 부속서 제5항.

16) India - Agricultural Prdoucts 패널 보고서 제7.773문단.

17) Japan - Apples 패널 보고서 제8.313-8.134문단.

18) EC - Biotech 제7.47문단 제85호.

19) Japan - Apples 패널 보고서 제425번 각주.

20) Japan - Apples 패널 보고서 제8.322문단.

복적인 과정으로서 처음부터 완벽한 답변이 요구되는 것은 아니며, 단일 답변이 불완전하거나 단일 문서가 제공되지 않았다고 해서 바로 위반이 발생하지는 않는다. 그러나 전혀 답변을 하지 않는다면 문의처 규정을 위반했다고 할 것이다.²²⁾

4 SPS 위원회의 권장 통보절차

SPS 위원회는 1995년 3월 29-30일 회의를 개최하여 ‘SPS 협정의 투명성 의무 이행을 위한 권장 통보절차’를 채택하였으며,²³⁾ 이를 1996년,²⁴⁾ 1999년,²⁵⁾ 2002년,²⁶⁾ 2008년,²⁷⁾ 2018년²⁸⁾에 다시 개정하였다. 특히 2008년 및 2018년의 개정은 SPS 정보관리 시스템의 개정을 반영하였다.²⁹⁾ 이 지침은 SPS 협정 기타 WTO 협정상 회원국의 기존 권리와 의무를 추가하거나 축소하지 않으며, SPS 협정의 법적 해석이나 개정도 아니다.³⁰⁾

또한 2001년 채택하고 2004년 개정한 동등성 결정에서는 SPS 조치의 동등성을 인정하는 협약 체결 통보를 위한 절차를 권장 통보절차에 추가하기로 하였으며,³¹⁾ SPS 협정 제2 부속서 제3항 제라호에 규정된 양자 및 다자간 협정과 약정에의 자기나라 또는 자기나라 영토내의 관련기구의 회원지위 및 참여에 관한 정보 요청시 국가 문의처에서 이를 제공할 의무를 더욱 강화하기로 하였다.³²⁾

21) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.510문단.

22) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.507문단.

23) G/SPS/R/1 제8-11문단, PC/IPL/6.

24) G/SPS/R/5 제16문단, G/SPS/7.

25) G/SPS/7/Rev. 1.

26) G/SPS/7/Rev. 2 및 G/SPS/7/Rev.2/Add.1.

27) G/SPS/7/Rev.3.

28) G/SPS/7/Rev.4.

29) G/SPS/7/Rev.4 제1번 각주.

30) G/SPS/7/Rev.4 제3문단.

31) G/SPS/7/Rev.2 및 Rev.2/Add.1.

32) G/SPS/7/Rev.2 제11문단.

2004년 10월 27일 회의에서 SPS 위원회는 개발도상국 회원을 위한 특별 및 차등 대우의 투명성 향상³³⁾ 절차를 채택하여³³⁾ SPS 통보 회람시 특별 및 차등 대우 및 기술지원에 관한 사항을 명시한 부록 추가를 규정하며, SPS 위원회에서는 이러한 부록의 양식도 채택하였다.³⁴⁾

위원회에서는 제2 부속서 제10항에 따라 회원국은 통보 절차 규정을 중앙정부 단위에서 이행시 단일 정부 기관을 지정해야 한다고 하였으며,³⁵⁾ 제2 부속서 제5항 및 제6항의 의무 이행을 위한 규정 통보시의 절차를 권장하였다.³⁶⁾ 규정이 SPS 조치와 무역에 대한 기술장벽 조치를 모두 포함시 SPS 협정과 무역에 대한 기술장벽에 관한 협정상의 규정 양자 모두를 준수하여 통보하여야 하며, 규정의 어느 부분에 어느 협정이 적용되는지 지정하면 더욱 좋다.³⁷⁾

권장절차는 또한 일반 통보와 긴급 통보 양식을 제공하며,³⁸⁾ 각각에 대한 부속,³⁹⁾ 개정⁴⁰⁾ 및 정정 양식⁴¹⁾ 또한 제공한다.

33) G/SPS/33 및 Add.1.

34) G/SPS/33 제1 부속서. 이후 이 절차는 2009년 12월 18일 G/SPS/33/Rev.1로 개정되었다.

35) G/SPS/7/Rev.4 제1.1-1.2문단.

36) G/SPS/7/Rev.4 제2문단.

37) G/SPS/7/Rev.4 제2.39문단.

38) G/SPS/7/Rev.4 제1-1 및 제2-1 부속서.

39) G/SPS/7/Rev.4 제1-2 및 제2-2 부속서

40) G/SPS/7/Rev.4 제1-3 및 제2-3.부속서

41) G/SPS/7/Rev.4 제1-4 및 제2-4 부속서

제7장

통제, 검사 및 승인절차

제4장, 제5장에서 SPS 조치의 실제적 의무를 다루었고 제6장에서는 SPS 조치 공표 및 통지 절차의 투명성을 다루었다면, 이번 장에서는 SPS 조치를 실제 적용하기 위한 절차를 다루기로 한다. SPS 조치 자체는 실제적 의무에 부합한다고 하더라도 통제, 검사 및 승인절차를 통한 차별로 인하여 우회적인 위반이 발생할 수 있기 때문에 SPS 협정에서는 이들 절차에 관한 의무를 제3 부속서에 규정하고 제8조에서 이를 따르도록 하고 있다. 특히 이들 절차를 부당하게 지연하거나 차별적으로 적용하여 숨은 무역 장벽이 되지 않도록 하고 있으며, 신청인에 대한 통보 의무와 정보 요구의 제한을 통하여 통제, 검사 및 승인을 이행하는 주체의 행동에도 일정한 기준을 두고 있다.



출처: 농림축산검역본부 동물검역과

〈그림 15〉 검역업무를 수행하는 모습

제8조 방제, 검사 및 승인 절차

회원국은 식품, 음료 또는 사료의 첨가제 사용 승인 또는 오염물질 허용치 설정에 관한 국내제도를 포함한 방제, 검사 및 승인절차의 운영에 있어서 제3 부속서의 규정을 준수하며 또한 자기나라의 절차가 이 협정의 규정에 불일치하지 아니하도록 보장한다.

제3 부속서 통제, 검사 및 승인 절차 (Re.7)

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

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

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

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

다. 정보의 요구는 첨가제 사용의 승인 또는 식품, 음료 또는 사료내의 오염물질 허용치의 설정을 포함, 적절한 통제, 검사 및 승인절차를 위하여 필요한 사항에 국한된다.

라. 통제, 검사 및 승인으로부터 발생하거나 이와 관련하여 제공되는 수입상품에 관한 정보의 비밀성은 국내 상품보다 불리하지 않은 방법으로, 또한 정당한 상업적 이익이 보호되도록 존중된다.

마. 상품의 개별적인 견본의 통제, 검사 및 승인을 위한 요건은 합리적이고 필요한 사항에 국한된다.

바. 수입상품에 대한 절차를 위하여 부과되는 수수료는 국내의 동종 상품 또는 그 밖의 회원국을 원산지로서는 상품에 부과되는 수수료와 비교하여 형평을 이루어야 하며, 서비스의 실제 비용보다 높지 아니하여야 한다.

사. 신청인, 수입자, 수출자 또는 그들의 대리인에 대한 불편을 최소화하기 위하여, 절차에 사용되는 시설물의 위치 및 수입품의 표본 선정시 국내상품에 적용되는 기준과 동일한 기준이 사용되어야 한다.

아. 적용되는 규정에 비추어 통제 및 검사이후 상품의 명세가 변경되는 경우에는 언제나 변경된 상품에 대한 절차는 동 상품이 관련 규정을 계속 충족시키는지에 대한 충분한 신뢰의 존재 여부를 결정하는데 필요한 범위에 국한된다. 또한,

자. 이러한 절차의 운영에 관한 이의제기를 검토하고 동 이의제기가 정당한 경우 시정조치를 취하기 위한 절차가 존재한다. 수입회원국이 식품, 음료 또는 사료내의 식품첨가제 사용승인제도 또는 오염물질의 허용기준치 설정에 관한 제도로서 동 승인 미취득시 국내 상품시장에 대한 접근을 금지 하거나 제한하는 제도를 운영하는 경우, 수입회원국은 최종판정이 내려질때까지 접근의 근거로서 관련 국제표준의 사용을 고려한다.

2. 위생 또는 식물위생 조치가 생산단계에서의 통제를 명시하는 경우 자기나라의 영토내에서 동 생산이 이루어지는 회원국은 이러한 통제 및 통제당국의 작업을 촉진하기 위한 필요한 지원을 제공한다.

3. 이 협정의 어떠한 규정도 회원국이 자기나라 영토내에서 합리적인 검사를 실시하는 것을 방해하지 아니한다.

Article 8 *Control, Inspection and Approval Procedures*

Members shall observe the provisions of Annex C in the operation of control, inspection and approval procedures, including national systems for approving the use of additives or for establishing tolerances for contaminants in foods, beverages or feedstuffs, and otherwise ensure that their procedures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

ANNEX C CONTROL, INSPECTION AND APPROVAL PROCEDURES (Re. 7)

(Remark 7) Control, inspection and approval procedures include, inter alia, procedures for sampling, testing and certification.

1. Members shall ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfilment of sanitary or phytosanitary measures, that:

(a) such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products;

(b) the standard processing period of each procedure is published or that the anticipated processing period is communicated to the applicant upon request; when receiving an application, the competent body promptly examines the completeness of the documentation and informs the applicant in a precise and complete manner of all deficiencies; the competent body transmits as soon as possible the results of the procedure in a precise and complete manner to the applicant so that corrective action may be taken if necessary; even when the application has deficiencies, the competent body proceeds as far as practicable with the procedure if the applicant so requests; and that upon request, the applicant is informed of the stage of the procedure, with any delay being explained;

(c) information requirements are limited to what is necessary for appropriate control, inspection and approval procedures, including for approval of the use of additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs;

(d) the confidentiality of information about imported products arising from or supplied in connection with control, inspection and approval is respected in a way no less favourable than for domestic products and in such a manner that legitimate commercial interests are protected;

(e) any requirements for control, inspection and approval of individual specimens of a product are limited to what is reasonable and necessary;

(f) any fees imposed for the procedures on imported products are equitable in relation to any fees charged on like domestic products or products originating in any other Member and should be no higher than the actual cost of the service;

(g) the same criteria should be used in the siting of facilities used in the procedures and the selection of samples of imported products as for domestic products so as to minimize the inconvenience to applicants, importers, exporters or their agents;

(h) whenever specifications of a product are changed subsequent to its control and inspection in light of the applicable regulations, the procedure for the modified product is limited to what is necessary to determine whether adequate confidence exists that the product still meets the regulations concerned; and

(i) a procedure exists to review complaints concerning the operation of such procedures and to take corrective action when a complaint is justified.

Where an importing Member operates a system for the approval of the use of food

additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs which prohibits or restricts access to its domestic markets for products based on the absence of an approval, the importing Member shall consider the use of a relevant international standard as the basis for access until a final determination is made.

2. Where a sanitary or phytosanitary measure specifies control at the level of production, the Member in whose territory the production takes place shall provide the necessary assistance to facilitate such control and the work of the controlling authorities.

3. Nothing in this Agreement shall prevent Members from carrying out reasonable inspection within their own territories.

1 적용 범위

(1) 통제, 검사 및 승인절차의 범위

통제, 검사 및 승인절차 규율은 어떠한 조치에 적용되는가? 제3 부속서의 제1항은 ‘SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차와 관련하여’ 회원국에 이후 각 호의 의무를 지우고 있으며, 해당 내용은 제3 부속서의 대부분을 이루고 있다. 따라서 이러한 이행 점검·보장 절차의 범위는 제3 부속서 제1항 적용 범위의 핵심이다.

적용 범위의 문제는 조치를 종류별로 나누어 어떠한 종류에 대해서는 적용하고 어떠한 종류에 대해서는 적용을 배제하는 방식으로는 해결할 수 없다. SPS 협정은 조치의 종류에 따라 제3 부속서의 적용을 선형적으로 배제하는 것이 아니라, SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 어떠한 절차라도 (any procedure) 적용 대상이 되는 접근을 취하기 때문이다.¹⁾ 다른 말로 하면 제1 부속서 제1항에서 규

정하는 SPS 조치의 목적을 달성하려고 적용하는 조치가 완전히 이행되도록 보장하는 어떠한 절차라도 통제, 검사 및 승인절차에 해당한다.²⁾ 이때 통제, 검사 및 승인 절차와 해당 조치를 통하여 이행을 점검하고 보장하려는 SPS 조치 간에는 연관관계가 있어야 한다.³⁾

이렇듯 SPS 협정에서 이행 점검 및 보장 절차에 관한 규율을 종류별로 한정하고 있지 않는 만큼 그 적용 범위는 상당히 넓을 수 있다.⁴⁾ 예를 들어 개별 상품 수입을 위한 위험평가 역시 SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차에 해당하여 제3 부속서의 규율을 받을 수 있으며,⁵⁾ 조치를 취하는 회원국이 해당 조치에 ‘동등성 결정 절차’ 등 다른 명칭이나 성격을 부여하더라도 이행 점검 및 보장 절차에 해당할 수 있다.⁶⁾ 마찬가지로 실제적 SPS 요건 규정과 집행이 단일 조치로 이루어진다고 하더라도 후자는 통제, 검사 및 승인 절차에 해당한다.⁷⁾ 실제적 SPS 조치와 함께 규정되었다는 이유로 제8조와 제3 부속서의 적용을 피할 수 있다면 우회적 위반의 소지가 생기기 때문이다.⁸⁾

회원국의 명칭이나 분류와 무관하게 제3 부속서 적용을 인정한 사례: US - Poultry (China)

미국 가금류 사건에서 미국은 식품안전검사국의 동등성 조치를 통하여 가금류 수입을 허용하였다. 즉, 미국으로의 가금류 수출을 희망하는 신청국마다 가금류 검사 체제가 미국과 동등한지 조사하고, 동등하다는 결론을 따라 해당 국가의 가금류 수입 허용시 해당 수출국의 가금류 안전 기준이 미국의 기준과 동등한지 매년 확인하였다.⁹⁾

- 1) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.363문단. 같은 맥락에서 특정 지역의 질병 현황 결정 등은 제외해야 한다는 주장도 배척된바 있다. US - Animals 패널 보고서 제7.69문단, Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.515문단.
- 2) US - Animals 패널 보고서 제7.73문단.
- 3) Korea - Radionuclides 제7.378문단.
- 4) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.372문단.
- 5) Australia - Apples 패널 보고서 제7.1463문단.
- 6) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.372문단.
- 7) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.377문단.
- 8) 위 각주.
- 9) US - Poultry (China) 패널 보고서 제2.6-2.7문단.

중국은 이 동등성 인정 절차에 따라 가금류 수입 허용 신청을 하였고, 미국 식품안전검사국에서는 중국의 가공 가금류 제품 생산 체제가 미국과 동등하다고 인정하고 2007년 12월 20일 중국에 수출 인증을 받을 생산지 목록을 요청하였다.¹⁰⁾ 중국은 2008년 3월 12일 이에 답변하였고, 식품안전검사국은 중국이 미국에 가금류 제품 수출을 허용받았다고 공표하였다.¹¹⁾ 그러나 미국 의회에서는 2008년 예산지출 법을 통하여 중국 가금류 제품의 미국 수입을 허용하는 규칙의 제정 혹은 시행에 예산지출을 금지하고 있었으며,¹²⁾ 식품안전검사국의 가금류 허용 공표에서도 이 사실을 명시하고 있었다.¹³⁾

이어 미국 의회는 다시 2009년 예산지출 법에서도 같은 문구를 통하여 식품안전검사국이 중국 가금류 제품의 미국 수입을 허용하는 규칙의 제정 혹은 시행을 방지하였고,¹⁴⁾ 해당 제약은 2010년에도 유지되었다.¹⁵⁾

이에 중국은 미국에 대하여 WTO 분쟁 절차를 개시하면서 미국의 해당 조치는 SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차의 부당한 지연에 해당하여 SPS 협정 제3 부속서 제1항 a호를 위반하였다고 주장하였다.¹⁶⁾

이에 대하여 미국은 문제가 된 식품안전검사국의 동등성 인정 절차는 SPS 협정 제4조상 동등성 결정 절차에 해당되므로 통제, 검사 및 승인 절차에 적용되는 제3 부속서는 적용되지 않는다고 반박하였다.¹⁷⁾

이에 대하여 패널은 식품안전검사국의 동등성 결정이 미국에 가금류 제품 수출 허가를 받을 유일한 방법인 만큼 이러한 동등성 결정은 제3 부속서 제1항의 '승인 절차'에 해당한다고 하였다.¹⁸⁾ 또한 수입 허가의 효과를 가진 동등성 결정을 제3 부속서 제1항에서 제외한다면 우회적 위반으로 인한 위장된 보호주의의 여지가 지나치게 커진다고도 실시하였다.¹⁹⁾

10) US - Poultry (China) 패널 보고서 제2.22-2.23문단.

11) US - Poultry (China) 패널 보고서 제2.26문단.

12) Section 733 of the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act of 2008.

13) US - Poultry (China) 패널 보고서 제2.28문단.

14) Section 727 of the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act of 2009.

15) US - Poultry (China) 패널 보고서 제2.29문단.

16) US - Poultry (China) 패널 보고서 제3.1문단 제ix호. 이 외에도 GATT 제조 제1항, 제XI조 제1항, SPS 협정 제2조 제3항, 제5조 제1·2·6항 등의 위반을 주장하였다.

심지어는 ‘통제, 검사 및 승인 절차’가 아닌 조치도 관련 조항 위반을 구성할 수 있다. 통제, 검사 및 승인 절차의 부당한 지연 없는 시행과 완료를 금지하거나 방해하는 조치, 부당한 지연 없이 행동할 의무를 위반하는 부작위 등도 통제, 검사 및 승인 절차의 부당한 지연을 유발하여 부속서 제3 제1항 a호와 제8조를 위반할 수 있기 때문이다.²⁰⁾ US - Poultry (China) 사건에서 식품안전검사국이 사실상 중국산 가금류 수입 허가를 할 수 없도록 막은 미국 의회의 예산지출 법이 그 예이다.

(2) 시간적 적용범위

시간적 적용범위와 관련하여, SPS 조치는 해당 통제, 검사 및 승인 절차 이전에 존재하여야 한다. 제3 부속서 제1항에서 다루고 있는 절차는 SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차이므로 이러한 절차의 이행 및 완료에 앞서 선행적으로 존재하는 SPS 조치의 존재를 전제하기 때문이다.²¹⁾

2 부당한 지연 금지

(1) 신의성실 조항으로서의 부당지연 금지

‘위생 또는 식물위생 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차’를 ‘부당한 지연없이’ 행하고 완료하겠다는 보장은 SPS 조치상 요건을 충족하였다고 충분히 점검하고 보장하는 데 필요한 시간을 들이면서도 되도록 신속하게 승인 절차를 진행하겠다는 의미의 신의성실 (good faith) 조항이라고 할 수 있다.²²⁾ 따라서 WTO 협정에 부합하는 SPS

17) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.344문단.

18) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.370문단.

19) US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.374-7.375문단.

20) Australia - Apples 상소기구 보고서 제438문단.

21) Australia - Apples 상소기구 보고서 제436문단.

조치의 이행 점검·보장을 위하여 정당화되는 지연은 부당한 지연이라고 할 수 없다.²³⁾

(2) 이행 및 완료

‘이행’이란 회원국이 승인 신청을 수리한 후 승인 절차를 시작한다는 의미이며, ‘완료’란 승인을 마친다는 뜻이다. 따라서 ‘이행하고 완료’라는 표현은 승인 절차의 모든 단계를 가리키며, 승인 신청을 수리한 후 승인 절차에 착수하고 처음부터 끝까지 완료할 의무를 규정한다.²⁴⁾ 또한 절차의 착수와 완료뿐만 아니라 그 사이의 중간 절차에도 부당한 지연이 없어야 한다.²⁵⁾

(3) 부당한 지연 없이

부당한 지연을 증명하려면 먼저 지연이 있다는 사실을, 그리고 그 지연이 부당하다는 사실을 제소국이 입증하여야 한다.²⁶⁾

그렇다면 부당한 지연이란 무엇인가? ‘부당한 지연 없이’라는 표현은 ‘이행’과 ‘완료’ 모두를 수식하는 만큼²⁷⁾ 부당한 지연 금지의 통제, 검사 및 승인 절차의 각 단계에 적용되며, 회원국이 승인 절차의 전 단계를 예상보다 빨리 완료했다고 하더라도 다른 단계에서 부당한 지연이 발생하였다면 이는 위반에 해당한다.²⁸⁾ 절차의 일부 단계를 단축함으로써 일부 단계의 부당한 지연을 상계할 수 있다고 한다면 상황에 따라서는 불필요한 승인 절차 지연 완료가 허용된다는 뜻이기 때문이다.²⁹⁾

22) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1498문단. 이는 SPS 협정 전문 제4문에서 ‘위생 및 식물위생 조치가 무역에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위하여 동 조치의 ... 집행을 지도하기 위한 다자간 규칙 및 규율의 틀을 설정’한다는 SPS 협정의 목적과도 같은 맥락이다. EC - Biotech 패널 보고서 제7.1499문단.

23) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1498문단.

24) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1494문단, US - Poultry (China) 패널 보고서 제7.353문단.

25) US - Animals 패널 보고서 제7.112문단.

26) US - Animals 패널 보고서 제7.115문단.

27) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1501문단.

28) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1502문단.

29) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1502문단.

위에서 논하였듯 모든 지연이 부당한 것은 아니며, SPS 조치의 이행의 점검과 보장에 필요한 시간을 들이는 것은 위반이 아니다. 이렇듯 정당하게 절차에 들이는 시간과 구분되는 부당한 지연의 기준은 정당화할 수 없는 시간 손실이며,³⁰⁾ 지연되는 기간 자체가 아니다.³¹⁾

즉, 회원국은 관련 절차를 적절한 시간 내에 이행하고 완료하여야 하며, 불필요하거나, 지나치거나, 형평에 맞지 않거나, 정당화할 수 없는 시간을 들여서는 안 된다.³²⁾ 구비서류 완비 여부 검토, 하자 통보, 조치 경과 전달 등의 요건으로 미루어 보아³³⁾ 정상적인 절차가 진행되는 동안 당국은 신청의 내용과 관련하여 신청인과 활발하게 연락을 취할 것이므로, 신청을 받고도 그 내용에 관하여 아무 행동을 취하지 않거나 취할 수 없는 경우는 정상적인 절차 이행이 아닌 부당한 지연이라고 보아야 할 것이다.³⁴⁾

과학적 근거가 없는 조치 때문에 지연이 발생할 경우 해당 지연은 부당하다고 보아야 하는가? 과학적 근거가 없는 조치에 의한 지연이 부당한 지연이라고 인정될 경우가 있겠지만, 과학적 근거가 없다는 사실만으로 부당한 지연이라고 할 수는 없다. 예를 들어 행정부 폐쇄나 갑작스럽고 예기할 수 없었던 신청 건수 증가와 이에 따른 기존 정부 자원의 재배치나 증가와 같은 불가피한 사정에 의한 지연도 있을 수 있기 때문이다. 이러한 경우 과학적 근거가 없는 정부의 행위 또는 부작위에 따른 지연이 발생한 것이지만, 회원국이 SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위하여 필요한 지연이므로 부당한 지연은 아니라고 할 수 있다.³⁵⁾

이와 같이 부당한 지연이란 선형적이거나 추상적으로 내릴 수 있는 판단이 아니며, 적절한 시간 내에 절차를 처리하지 못한 이유가 정당한지 사건마다 개별적으로 판단하여야 한다.³⁶⁾

30) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1495문단.

31) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1496-7.1497문단, Australia - Apples 상소기구 보고서 제441문단.

32) Australia - Apples 상소기구 보고서 제437문단.

33) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제b호.

34) US - Animals 패널 보고서 제1.113문단.

35) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1500문단.

36) Australia - Apples 상소기구 보고서 제437문단.

부당한 지연은 통제, 검사 및 승인 절차에 관한 다른 규정 위반으로 인하여 발생할 수도 있다. 예를 들어 상황에 관한 실체적 판단을 위해 요구되는 정도를 크게 초과하는 불필요한 정보 요구로 인해 절차 이행과 완료가 저해된다면 이는 부당한 지연 금지 위반에 해당한다.³⁷⁾

(4) 사전주의와 부당한 지연

회원국은 부당한 지연 금지를 준수하면서도 얼마든지 신중한 사전주의적 접근을 취할 수 있다. 신청에 대하여 신중한 사전주의적 접근을 취하려는 회원국은 추가 정보나 설명을 요구할 수 있으며, 이로 인한 지연이 정당한지는 모든 관련 사실과 정황에 비추어 판단한다.³⁸⁾

이렇듯 부당한 지연 금지와 사전주의 접근은 서로 공존할 수 있지만, 사전주의 접근이 부당한 지연 금지를 압도하지 않도록 합리적인 제한을 가해야 한다. 회원국이 주의와 신중성을 들어 끝없이 실체적 결정을 미룰 수 있다면 부당한 지연 금지 조항은 의미를 상실할 것이기 때문이다. 따라서 부당한 지연 금지는 근본적으로 신청에 관한 결정을 내릴 의무를 암시한다.³⁹⁾

해당 분야의 과학적 결론이 변화 중이거나 과학적 증거와 데이터가 제한적이라고 해도 그 자체만으로는 승인 절차 지연을 정당화할 수 없다. 사전주의 접근을 취할 경우 과학적 증거가 불충분하거나 불확실한 상황에서는 제5조 제7항의 규정에 의거하여 잠정적 SPS 조치를 채택할 수 있으며, 관련 과학적 증거가 위험평가를 하기 위해 충분하다면 위험평가에 근거하여 SPS 조치를 취해야 하기 때문이다.⁴⁰⁾ 혹은 승인/불승인 중 한 가지를 명확히 선택할 수 없는 경우 일시적 승인, 혹은 조건부 승인, 상황이 변할 경우 재심 가능한 불승인 결정 등을 내릴 수도 있다.⁴¹⁾ 어느 쪽이든 회원국은 실체적 결정을 내릴 의무가 있으며, 과학적 불확실성을 이유로 결정을

37) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.583문단.

38) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1522문단.

39) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1523문단.

40) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1524-7.1525문단.

41) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1527문단.

무기한 연기할 수는 없다.⁴²⁾

또한 승인 관련 법안을 조정하고 개정할 필요성도 지연을 정당화할 수는 없다. 과학적 지식과 증거는 언제나 발전하고 확장되는 만큼 SPS 조치 관련법도 지속적으로 변화해야 하는데, 승인 법을 개정할 때마다 최종 승인을 유예하고 연기할 수 있다면 그때마다 지연이 발생할 것이기 때문이다.⁴³⁾ 뿐만 아니라 국내법이 유리한 방향으로 바뀌기를 기다리는 등 회원국이 위험평가의 수단으로 지연을 이용할 가능성도 배제할 수 없다.⁴⁴⁾

3 비차별 대우

(1) 비차별 대우 일반

WTO 회원국은 통제, 검사 및 승인 절차를 수입상품이 동종 국내상품에 비하여 불리하지 않은 방법으로 이행하고 완료할 의무가 있다.⁴⁵⁾ 이러한 의무의 위반을 주장하려면 제소국은 첫째, 수입상품이 국내상품에 비하여 불리한 취급을 받았으며, 둘째, 이러한 불리한 취급을 받았다고 주장하는 수입상품이 국내상품과 동종상품이라고 증명해야 한다.⁴⁶⁾

첫 번째 요건인 불리한 취급과 관련하여, 동종상품을 차등적으로 대우하였다고 해서 반드시 수입상품에 대한 불리한 대우라고 할 수 없으며, 수입상품에 불리한 결과가 나왔다는 사실만으로 동종 국내상품에 비하여 불리한 대우를 받았다고 할 수도 없다.⁴⁷⁾

두 번째 동종상품 요건과 관련하여, SPS 협정 제2조 제3항의 '동일하거나 유사

42) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1526문단.

43) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1516문단.

44) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1517문단.

45) SPS 협정 제3 부속서 제1항 가호 제2문.

46) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2400문단.

47) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2408문단.

한 조건하에 있는 회원국'이라는 문구는 제3 부속서의 동종상품 요건을 해석하는 맥락을 이루기는 하지만,⁴⁸⁾ 동일하거나 유사한 조건이란 상품, 위험, 영토상 차이 (예를 들어 해충이나 질병의 존재) 등을 포괄하는 폭넓은 개념이다.⁴⁹⁾ GATT 협정 제III조 제4항의 동종상품 요소가 여기에서도 적용된다.⁵⁰⁾

(2) 시설물 위치 및 표본 선정 기준

신청인, 수입자, 수출자 또는 그들의 대리인에 대한 불편을 최소화하기 위하여, 절차에 사용되는 시설물의 위치 및 수입품의 표본 선정시 국내상품에 적용되는 기준과 동일한 기준을 사용하는 것이 마땅하다.⁵¹⁾ 마땅하다(should)라는 문구 때문에 이 규정이 단순 권고적인 규정인지 아니면 의무적인 규정인지 문제가 될 수 있는데, 이 경우 규정의 맥락 및 상소기구가 해당 규정을 제3 부속서 제1호상의 의무에 열거했다는 점을 고려하여 이는 단순 권고가 아닌 회원국의 의무로 해석된다.⁵²⁾ 수입품 표본 선정 기준이란 상품 적하물을 대표하며 이후 통제, 검사 및 승인 절차의 일부로 실험할 물질 선택을 위한 회원국의 규칙을 가리킨다.⁵³⁾

4 신청인과의 소통

(1) 표준처리기간 공표 혹은 예상 처리기간 통보

회원국은 각 절차의 표준처리기간을 공표하거나, 요청시 신청인에게 예상 처리기

48) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2407문단.

49) Korea- Radionuclides 패널 보고서 제7.392문단.

50) Korea- Radionuclides 패널 보고서 제7.393문단.

51) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제사호.

52) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.429-7.433문단.

53) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.439문단.

간을 통보한다.⁵⁴⁾ 표준처리기간 공표는 설사 승인 절차가 유예된 상태라고 하여도 별도로 공표 가능하다.⁵⁵⁾ 예상 처리기간 통보는 신청인이 요청시 하는 것이므로 회원국이 이 의무를 위반하였다고 증명하려면 첫째, 신청인이 예상 처리기간 통보를 요청하였다는 사실과 둘째, 해당 요청이 거부되었다는 사실을 증명하여야 한다.⁵⁶⁾

(2) 구비서류 검토, 서류상 하자 통보

신청서 접수시 주무기관은 구비서류의 완비 여부를 신속히 검토하여 신청인에게 서류상의 모든 하자를 정확하고 완전하게 통보한다.⁵⁷⁾ 승인 절차 자체가 유예된 상태라고 하여도 서류의 완비 여부 검토 및 서류상 하자 통보는 별도로 가능하다.⁵⁸⁾

(3) 절차의 결과 전달

주무기관은 가능한 한 조속히 절차의 결과를 정확하고 완전하게 신청인에게 전달함으로써 필요시 수정 조치가 취해질 수 있도록 한다.⁵⁹⁾

(4) 하자 있는 신청의 처리

신청에 하자가 있더라도 신청인의 요청이 있는 경우 주무기관은 가능한 범위내에서 절차를 진행한다.⁶⁰⁾

54) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제나호 제1문.

55) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1587문단.

56) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1589문단.

57) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제나호 제2문.

58) EC - Biotech 패널 보고서 제7.1592문단.

59) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제나호 제3문.

60) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제나호 제4문.

(5) 자연사유와 절차의 진행단계 통보

주무기관은 요청시 신청인에게 자연사유를 설명하고 절차의 진행단계를 통보한다.⁶¹⁾

5 정보 요구의 제한

(1) 필요한 사항에 국한

정보의 요구는 첨가제 사용의 승인 또는 식품, 음료 또는 사료내의 오염물질 허용치의 설정을 포함, 적절한 통제, 검사 및 승인절차를 위하여 필요한 사항에 국한된다.⁶²⁾ 이 의무는 SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차에 적용되며, 실제적 SPS 조치 자체에는 적용되지 않는다.⁶³⁾ 이러한 정보 요구의 필요성 기준은 이행을 점검하고 보장하기 위해 필요한지 여부이며, 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역제한이 아니다.⁶⁴⁾

실체적 SPS 조치에 정보 요구의 제한이 적용되지 않은 사례: Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada)

호주는 검역 과정에서 캐나다산 연어에 대하여 다음 세 가지 정보를 증명하라고 요구하였다. (1) 건강 모니터링과 감시 체제가 적용되는 개체군에서 파생된 개체임, (2) 치어나 성적으로 성숙한 개체가 아님, (3) 공식적 질병 통제 조치의 일환으로 도축한 개체군에서 파생된 개체가 아님. 캐나다는 제3 부속서 제1항 제다호를 들어 이러한 정보 요청은 적절한 통제, 검사 및 승인절차를 위하여 필요한 사항에 국한되지 않는 정보요구라고 주장하였으나, 제21조 제5항 이행 패널은 이 세 가지 요건은 모두 그 자체가 실체적 SPS 조치이며 SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위

61) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제나호 제4문.

62) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제다호.

63) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제7.154-7.157문단.

64) Korea - Radionuclides 패널 보고서 제7.419문단. SPS 협정 제5조 제6항과 비교.

한 절차와 관련하여 요구된 정보가 아니라고 하였다. 캐나다가 제3 부속서 제1항 제다호 외에 다른 조항의 위반을 주장하지도 않았으므로 패널은 이 부분에 대한 캐나다의 청구를 기각하였다.⁶⁵⁾

불필요한 정보 요구가 인정된 사례: Russia - Pigs (EU)

러시아가 EU 내 아프리카돼지열병(ASF) 청정지역을 확인하는 과정에서 필요한 정보는 (1) ASF 감시 조치, (2) ASF의 도입과 전파를 방지하는 조치, (3) ASF 발생시 예상하는 조치, (4) 사육 및 야생 돼지 개체군에 관한 정보였다.⁶⁶⁾

반면 러시아가 요구한 정보는 (1) 생산량에 따라 등급을 매긴 돼지농장에 관한 정보, 돈육 가공 공장, 반제품에 관한 정보, (2) 멧돼지 사냥과 이후 활용 (식용, 전시 등)에 관한 규정, (3) 멧돼지 고기와 전시물 수출 규제, 멧돼지 도살 수 및 수출 고기와 전시물 현황, (4) 국가와 지역별로 멧돼지 사냥을 위하여 입국한 수렵인에 대한 상세한 정보, (5) 국가와 지역별로 공급자(수, 국가, 지역)와 생산량에 관한 정보를 포함하여 EU로 동물과 제품을 운송 승인을 받은 돼지농장과 돈육 가공 공장에 관한 상세한 정보, 그리고 (6) EU의 영토로 운송 승인을 받은 업체의 동물위생 상태 등급에 따른, 지역과 생산량 등급을 매긴 대체적인 추산이었다. 뿐만 아니라 다른 일부 정보에 있어서도 (1) 각 지역별 상세한 멧돼지 개체수 밀도, (2) 산업과 부수 농업 부문에서 지역별로 상세한 돼지 개체수 밀도, (3) 지역별로 돼지와 멧돼지 감시 연구의 수 등 지나치게 상세한 정보를 요구하였다.⁶⁷⁾

또한 러시아는 EU 내에 ASF가 존재하지 않는다는 증거나 다른 EU 회원국으로부터 ASF 바이러스 감염 고기 유통이 불가능하다는 증거를 요구하기도 하는 등 이미 EU에서 제공한 감시와 통제 프로그램과 무관할 뿐만 아니라 사실상 제공이 불가능한 정보를 요구하기도 하였다.⁶⁸⁾ 이러한 여러 사정을 근거로 패널은 러시아가 제3 부속서 제1항 다호를 위반하였다고 판시하였다.⁶⁹⁾

65) Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada) 패널 보고서 제7.154-7.157문단.

66) Russia - Pigs (EU) 제7.567문단.

67) Russia - Pigs (EU) 제7.568문단.

68) Russia - Pigs (EU) 제7.569문단.

69) Russia - Pigs (EU) 제7.571문단.

(2) 비차별 대우 및 정당한 상업적 이익 보호

통제, 검사 및 승인으로부터 발생하거나 이와 관련하여 제공되는 수입상품에 관한 정보의 비밀성은 국내 상품보다 불리하지 않은 방법으로, 또한 정당한 상업적 이익이 보호되도록 존중된다.⁷⁰⁾

6 검사 요건의 제한

(1) 견본 통제, 검사 및 승인 요건

상품의 개별적인 견본의 통제, 검사 및 승인을 위한 요건은 합리적이고 필요한 사항에 국한된다.⁷¹⁾ 이 규정은 승인을 구하는 특정 상품에 관한 규정이 아닌, 개별적인 견본에 관한 규정에 적용된다.⁷²⁾ 이 규정의 목적은 통제, 검사 및 승인 요건을 통하여 개별 견본을 비합리적이거나 불필요한 방식으로 취급하지 못하도록 막는 것이다.⁷³⁾

(2) 명세가 변경된 상품에 대한 절차

적용되는 규정에 비추어 통제 및 검사이후 상품의 명세가 변경되는 경우에는 언제나 변경된 상품에 대한 절차는 동 상품이 관련 규정을 계속 충족시키는지에 대한 충분한 신뢰의 존재 여부를 결정하는데 필요한 범위에 국한된다.⁷⁴⁾ 이는 명세 변경을 통하여 상품에 대한 중복적인 통제 및 검사절차 실시를 방지하는 목적이라고 할 수 있다.

70) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제라호.

71) SPS 협정 제3 부속서 제1항 제마호.

72) EC - Biotech 패널 보고서 제7.2494문단.

73) Korea - Radionuclides 제7.419문단.

74) SPS 협정 제3 부속서 제1항 아호.

7 수수료 규제

수입상품에 대한 절차를 위하여 부과되는 수수료는 국내의 동종 상품 또는 그 밖의 회원국을 원산지로 하는 상품에 부과되는 수수료와 비교하여 형평을 이루어야 하며, 서비스의 실제 비용보다 높지 아니하여야 한다.⁷⁵⁾ ‘형평을 이룬다’는 문구는 ‘동일한 기준’보다는 완화된 요건으로서, 국내의 동종 상품 또는 다른 회원국 원산지 상품에 비하여 수수료에 차등을 둔다고 해서 반드시 형평에서 벗어난다고 할 수는 없지만, 서로 다른 상황을 고려하되 이들 상황에 비하여 수수료가 크게 형평에 어긋난다면 위반이 발생할 것이다. 이때 서비스의 실제 비용보다 높지 아니하여야 한다는 요건이 수수료에 대한 하나의 제한이며 기준이 될 수 있다.

75) SPS 협정 제3 부속서 제1항 마호.

제8장

국제표준

제3조 조화

1. 위생 및 식물위생 조치를 가능한 한 광범위하게 조화시키기 위하여, 이 협정에 달리 규정된 경우, 특히 제3항에 규정된 경우를 제외하고, 회원국은 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치를 국제표준, 지침 또는 권고가 있는 경우 이에 기초하도록 한다.

2. 관련 국제표준, 지침 또는 권고에 합치하는 위생 또는 식물위생 조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 것으로 간주되며, 이 협정 및 1994년도 GATT의 관련 규정에 합치하는 것으로 추정된다.

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

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

4. 회원국은 관련 국제기구 및 그 보조기관, 특히 국제식품규격위원회, 국제수역사무국 및 국제식물 보호협약의 체제내에서 운영되는 국제 및 지역기구내에서 위생 및 식물위생 조치의 모든 측면과 관련된 기준, 지침 또는 권고의 개발 및 정기적인 검토를 이들 기구내에서 촉진하기 위하여 자기나라의 자원의 범위내에서 충분한 역할을 한다.

5. 제12조제1항부터 제4항까지에 규정된 위생및식물위생조치위원회(이 협정에서는 "위원회"라 한다)는 국제적인 조화의 과정을 감독하는 절차를 개발하고, 관련 국제기구와 이와 관련한 노력을 조정한다.

Article 3 *Harmonization*

1. To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.

2. Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.

3. Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5.(Re. 2) Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.

(Remark 2) For the purposes of paragraph 3 of Article 3, there is a scientific justification if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve its appropriate level of sanitary or phytosanitary protection.

4. Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the relevant international organizations and their subsidiary bodies, in particular the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the international and regional organizations operating within the framework of the

International Plant Protection Convention, to promote within these organizations the development and periodic review of standards, guidelines and recommendations with respect to all aspects of sanitary and phytosanitary measures.

5. The Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures provided for in paragraphs 1 and 4 of Article 12 (referred to in this Agreement as the “Committee”) shall develop a procedure to monitor the process of international harmonization and coordinate efforts in this regard with the relevant international organizations.

모든 WTO 회원국은 자국민의 생명과 건강을 보호할 권리와 의무가 있다.¹⁾ 그러나 정당한 SPS 조치의 목적을 빙자하여 무역상의 차별이나 숨은 무역장벽으로 이용할 위험은 상존한다. 그렇지 않더라도 국가마다 다른 SPS 조치에서 발생하는 혼란과 준수 비용은 그 자체 무역장벽으로 작용할 수 있다.

따라서 SPS 협정은 원칙적으로 관련 국제표준을 따르게 하여 국가 SPS 조치를 되도록 조화시키도록 한다. 이러한 목적은 SPS 협정 전문에도 드러나듯 SPS 협정의 주요 목적 중 하나이기도 하다.

국제식품규격위원회, 국제수역사무국 및 국제식물보호협약 체제내의 관련 국제 및 지역기구등을 포함한 관련 국제기구에 의해 개발된 국제표준, 지침 및 권고를 기초로, 회원국에 대해 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강 보호의 적정수준을 변경하도록 요구하지 아니하면서 회원국간에 조화된 위생 및 식물위생 조치의 사용을 촉진할 것을 희망하며,
- SPS 협정 전문 제6문

단, 이러한 조화는 무조건적인 의무는 아니며, 회원국이 보호의 적정수준을 결정할 권리를 침해하지 않는다.²⁾ 이번 장에서는 국제표준을 따를 의무와 더 높은 보호의 적정수준을 정할 경우의 요건을 해설한다.

1) EC - Hormones 상소기구 보고서 제177문단. “제3조는 궁극적으로 SPS 조치가 회원 간의 자의적이거나 정당화할 수 없는 차별, 또는 국제무역에 대한 위장된 제한을 위하여 이용되지 않도록 방지하는 것을 목적으로 한다.

2) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제690문단.

1 SPS 조치를 국제표준에 기초할 의무

WTO 회원국은 SPS 조치를 국제표준, 지침 또는 권고가 있는 경우 이에 기초하여야 한다.³⁾ 단 SPS 협정에 다른 규정, 특히 제3항에 규정된 경우는 제외한다.⁴⁾

SPS 협정을 국제표준에 기초하였다는 판단은 다음 2단계로 이루어진다.

첫째, SPS 협정에서 인정하는 위 국제표준 제정 기구 중 하나가 조치와 관련성이 있는 표준, 지침 및 권고(이하 '국제표준')를 공표했는지 확인하여야 한다.

둘째, 이러한 관련 국제표준이 존재한다면 SPS 조치와 이들 국제표준 등을 비교하여 조치가 국제표준에 기초하였다고 할 수 있는지 판단해야 한다.⁵⁾

(1) 국제표준, 지침 또는 권고가 있는 경우

SPS 조치를 국제표준 등에 기초하는 의무는 국제표준 등이 '있는 경우'에 발생한다. SPS 협정상 국제표준으로 인정되는 표준은 제1 부속서 제3항, 국제표준, 지침 및 권고에 수록하고 있다.⁶⁾

가. 식품안전의 경우, 식품첨가제, 수의약품과 농약의 잔류물, 오염물질, 분석 및 표본추출방법, 위생 관행의 규약 및 지침에 관한 국제식품규격위원회에 의해 수립된 표준 지침 및 권고
나. 동물위생 및 동물성전염병의 경우, 국제수역사무국의 후원하에 개발된 표준, 지침 및 권고
다. 식물위생의 경우, 국제식물보호협약의 틀내에서 운영되는 지역기구와의 협조와 국제식물보호협약 사무국의 후원하에 개발된 국제표준, 지침 및 권고, 그리고
라. 위의 기구의 대상이 아닌 사항의 경우, 모든 회원국에게 가입이 개방된 다른 관련 국제기구에 의해 공표된 적절한 표준, 지침 및 권고로서 위원회에 의해 확인된 것

3) SPS 협정 제3조 제1항.

4) SPS 협정 제3조 제1항.

5) US - Animals 패널 보고서 제7.222문단.

6) 이를 분쟁해결사건에서 인용한 예로는 US/Canada - Continued Suspension 상소기구 제693문단 참조.

제1 부속서 제3항의 기구에서 정한 국제표준 등이 존재한다는 사실만으로도 이러한 국제표준이 있다는 요건은 충족되며,⁷⁾ ‘표준’, ‘지침’과 ‘권고’ 간의 세부적인 차이는 중요하지 않다.⁸⁾

그러나 SPS 조치를 국제표준에 기초할 의무가 발생하려면 양자 간에는 일정한 관련성은 존재해야 할 것이다. 특히 해당 SPS 조치에서 방지하려는 위협의 전체에 관련된 국제표준은 없지만 일부와 관련된 국제표준이 존재하는 경우가 문제된다. 이와 관련하여 SPS 조치가 유입, 확산 등을 방지하려는 모든 질병에 대하여 국제표준이 존재하지는 않더라도 일부에 대해서라도 국제표준이 있으면 해당 조치에 대한 관련성을 판단할 수 있다.⁹⁾

이렇게 SPS 조치 전체 또는 일부에 관련되는 국제표준의 ‘존재’라는 조건이 충족된다고 하더라도 국제표준도 새로운 과학적 발견에 따라 수정될 수 있다. 이때 조치가 어느 시점의 국제표준에 기초해야 하는지가 문제가 된다. WTO 분쟁사건에서는 되도록 최신의 과학적 증거를 반영하면서도 절차의 공정성을 기하기 위하여 제소국이 주장을 펼치면서도 피소국이 방어를 할 수 있는 가장 늦은 시점을 기준으로 한다.¹⁰⁾

(2) SPS 조치가 국제표준에 기초할 것

국제표준에 기초하였다는 판단은 어떻게 하는가? ‘기초하다(based on)’는 것은 완전히 다르거나 일치한다는 의미는 아니다. 제3조 제1항에서는 SPS 협정상 조화의 목표를 규정하면서 ‘위생 및 식물위생 조치를 가능한 한 광범위하게 조화시키기 위하여’라고 하는데, 이 문구로 미루어보면 국제표준 등에 SPS 조치를 기초함으로써 달성하려는 조화는 장래지향적인 목표이지, 회원국이 의무적으로 국제표준을 따

7) 국제표준이 권장하는 보호수준이나 SPS 조치 또는 조치의 종류 반영 여부, 표준 채택시 총의(consensus) 혹은 다수결 요구 여부, SPS 협정 발효 전 또는 후에 논의 혹은 채택 여부 등은 관련이 없다. EC - Hormones (Canada) 패널 보고서 제8.72문단 및 EC - Hormones (US) 패널 보고서 제8.69문단 참조.

8) US - Animals 패널 보고서 제7.231문단.

9) Australia - Salmon 패널 보고서 제8.46문단.

10) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.265문단.

르게 함으로써 지금 당장 달성하려는 상태는 아니다.¹¹⁾

뿐만 아니라 후술하듯 국제표준에 합치하는 SPS 조치에 대한 규정은 제3조 제2항에 두고 있으며 법적 효과도 다르다. 따라서 국제표준에 ‘기초하는’ SPS 조치와 ‘합치하는’ SPS 조치를 같은 의미로 이해하면 제3조 제1항과 제2항의 구분이 무의미하게 된다.¹²⁾

국제표준에 기초한다는 것이 다르거나 합치하는 것과는 다르다면 이는 어떤 의미로 해석해야 하는가? TBT 협정에서 이에 대응하는 규정이라면 국제표준을 ‘기술규정의 기초로서 사용’한다는 부분이 있다.¹³⁾ 상소기구에서는 국제표준과 기술규정이 서로 모순되는 경우는 국제표준을 기술규정의 기초로서 사용하였다고 볼 수 없다고 판정한 사례가 있는데, 이는 SPS 협정 해석에도 원용할 수 있다.¹⁴⁾

단, SPS 조치의 한 가지 요소가 국제표준의 일부에서 벗어나거나 일탈한다고 해서 반드시 국제표준과 모순된다고 할 수는 없다. 이러한 일탈이 모순이라고 할 수 있는 수준인 경우에도 해당 조치의 다른 요소, 예를 들어 다른 제품에 적용되는 규정은 국제표준에 기초할 수도 있기 때문이다.¹⁵⁾ 따라서 SPS 조치의 일부는 국제표준에 기초하여 제3조 제1항 추정 of 혜택을 받는 반면 또 다른 부분은 국제표준에 기초하지 않아 그러한 추정을 받지 못할 수도 있다.¹⁶⁾ 마찬가지로 SPS 조치가 국제표준의 일부만을 채택하여도 국제표준에 기초하였다고 할 수도 있다.¹⁷⁾

또한 SPS 조치가 국제표준에 기초한다는 요건은 국제표준과 다른 보호의 적정수준을 정할 회원국의 권리를 침해하지 않는다. 제3조 제1항은 ‘이 협정에 달리 규정된 경우, 특히 제3항에 규정된 경우를 제외하고’라고 하여 특히 제3항을 적용에서

11) EC - Hormones 상소기구 보고서 제165문단. 이 사건 상소기구는 또한 SPS 협정의 문언에서 이렇듯 국제 표준 등에 높은 정도의 기속을 받으려는 의도를 엿볼 수 없는 이상, 문언보다 더 엄격한 의무를 지기로 주권 국가끼리 합의하였다고 쉽게 추론할 수 없다고 하였다.

12) US - Animals 패널 보고서 제7.239문단.

13) TBT 협정 제2조 제4항.

14) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.266-7.271문단.

15) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.256문단. 뿐만 아니라 수출 회원국의 1회성 혹은 계속되는 행위를 조건으로 하는 국제표준도 있으며, 이럴 경우에는 시간적 고려 혹은 추가 반응과 행동이 요구된다.

16) Russia - Pigs (EU) 패널 보고서 제7.259문단, EC - Hormones 상소기구 보고서 제171문단.

17) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.202문단.

배제하고, 제3항은 본문에서 회원국이 국제표준보다 높은 보호수준을 반영할 수 있게 하기 때문이다.¹⁸⁾ 또한 SPS 조치에서 반영하는 보호수준이 다른 경우에도 국제표준에 기초하였다는 요건을 충족할 수 있다.¹⁹⁾

SPS 조치가 국제표준과 모순되는 경우에는 국제표준 등에 기초하였다고 할 수 없다는 것이 최소한의 판단 기준이라면, 모순까지는 되지 않지만 완전히 합치하지도 않는 경우는 어떻게 판단해야 하는가? SPS 조치가 관련 국제표준에 기반을 두고 있거나(founded on), 국제표준을 근거로 만들어졌거나(built on), 국제표준의 뒷받침을 받는(supported by) 경우, 즉 국제표준이 SPS 조치의 주요 요소나 근본적 원리로 기능하는 경우 국제표준에 기초하였다고 할 수 있다.²⁰⁾

2 국제표준에 합치하는 SPS 조치에 부여되는 추정의 이익

국제표준에 합치하는 SPS 조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 것으로 간주되며, 관련 SPS 협정과 GATT 규정에 부합한다는 추정을 받는다.²¹⁾ 추정을 받는다는 것은 법적으로는 상대방이 반증을 제기하지 않는 이상 추정이 결론으로 유지된다는 뜻이며, 간주는 반증이 허용되지 않고 그렇게 여겨진다는 뜻이다.²²⁾

이와 같은 필요성 간주와 규정 부합 추정은 국제표준에 합치하는 SPS 조치에만 적용되는 이익으로서, 아래 논할 국제표준보다 높은 수준의 보호수준을 추구하는 상황에는 적용되지 않는다.²³⁾

위에서 논하였듯 ‘합치’한다는 것은 ‘기초’하였다는 것과는 상이한 요건이다. SPS

18) SPS 협정 제1항·3항 참조.

19) EC - Hormones 상소기구 보고서 제168문단.

20) US - Animals 패널 보고서 제7.233문단.

21) SPS 협정 제3조 제3항.

22) <https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlng/jdgStd/info?astSeq=19&astClsCd=CF0101>

23) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제694문단.

조치가 관련 국제표준에 기반을 두고 있거나, 국제표준 등을 근거로 만들어졌거나, 국제표준의 뒷받침을 받는 경우 국제표준에 기초하였다고 볼 수 있다.

반면 국제표준 등에 합치한다고 판단하려면 그 이상이 요구된다. 합치한다는 것은 ‘형태나 방식의 상응성’, ‘준수’ 및 ‘따르다’는 의미로서 이는 ‘기초’보다 더 나아간 것이다. 따라서 국제표준에 합치하는 조치는 기초하였다는 요건도 충족하지만, 국제표준에 기초한 조치는 국제표준의 일부만을 조치에 사용할 수도 있으므로 합치하지 않을 수도 있다.²⁴⁾ 이렇듯 제3조 제1항과 2항이 ‘기초’와 ‘합치’라는 상이한 표현을 쓰는 것은 의도적인 차이라고 보아야 하며, 우연이라고 볼 근거는 희박하다.²⁵⁾

또한 위 논의 제3조 제2항상 국제표준에 합치한다는 요건은 1항상 국제표준에 기초한다는 요건보다 엄격하다. 국제표준을 완전히 체화하는 SPS 조치만이 국제표준에 ‘합치’한다고 인정할 수 있는 반면, 국제표준의 일부만을 채택한 SPS 조치도 국제표준에 ‘기초’하였다고 인정받을 수 있다. 따라서 국제표준에 기초하지 않는 SPS 조치는 국제표준에 합치할 수도 없으며,²⁶⁾ SPS 협정을 준수한다는 추정을 받을 수도 없다.²⁷⁾

따라서 SPS 조치가 제소의 대상이 될 경우, 해당 조치가 SPS 협정에 반한다는 추정을 반복할 만한 증거를 제소국이 제기하지 않는 한 SPS 조치의 위반을 입증하기 어려울 것이다.²⁸⁾ 그 결과 제3조 제2항은 SPS 조치를 국제표준 등에 합치시킬 동기부여(incentive) 기능을 하지만, SPS 조치를 국제표준에 합치시키지 않는다고 해서 피소국에 특별한 입증책임을 지우는 등 벌칙을 부과하지는 않는다.²⁹⁾

24) EC - Hormones 상소기구 보고서 제163문단.

25) EC - Hormones 상소기구 보고서 제164문단.

26) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.202문단.

27) India - Agricultural Products 패널 보고서 제7.275문단.

28) EC - Hormones 상소기구 보고서 제170문단 참조.

29) EC - Hormones 상소기구 보고서 제102문단.

3 국제표준보다 높은 보호수준을 야기하는 SPS 조치의 채택

회원국은 관련 국제표준에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준보다 높은 보호를 초래하는 위생 또는 식물위생 조치를 도입 또는 유지할 수 있다.³⁰⁾ 자국이 원하는 보호의 적정수준을 선택할 권한은 SPS 협정에서 지속적으로 강조하는 회원의 권리이다.³¹⁾ 따라서 국제표준보다 더 높은 보호수준을 정하는 것도 회원국의 자율적인 선택이다.³²⁾

단, 보호의 적정수준을 정할 회원국의 권리는 절대적이거나 무제한적인 권리는 아니다.³³⁾ 국제표준보다 높은 보호수준을 정할 때는 과학적 정당성이 있거나, 아니면 제5조에 따라 위험평가를 거쳐 과학적 증거에 근거하여 적절하다고 결정해야 한다.³⁴⁾

과학적 정당성과 위험평가를 거쳐 과학적 증거에 기초하였다는 위 두 가지 요건은 별도의 상황처럼 규정되어 있지만, 첫 번째 상황인 과학적 정당성을 정의한 2번 주석을 보면 과학적 정당성이 있다고 판단하려는 경우에도 제5조의 규정을 따라야 한다는 사실을 알 수 있다. ‘본 협정의 관련규정과 합치되는 이용가능한 과학적인 정보의 조사와 평가에 근거하여, 관련 국제표준, 지침 또는 권고가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 달성에 충분치 않다고 결정하는 경우’ 과학적인 정당성이 존재하기 때문이다. 뿐만 아니라, SPS 협정 제3조 3항 단서에 따르면 국제표준과 상이한 보호 수준을 초래하는 모든 조치는 SPS 협정의 기타 규정을 따라야 하므로 여기에는 제5조도 포함되므로 역시 위험평가와 과학적 증거를 요구하는 규정 준수 의무를 벗어날 수 없다.³⁵⁾

과학적 정당성은 어떤 상황에 존재하는가? 위 과학적 정당성과 SPS 협정과 관련

30) SPS 협정 제3조 제3항.

31) SPS 협정 전문 제6문단, 제4조 제1항, 제5조 제3·4·5·6항, 제10조 제2항, 제1 부속서 제5항 등.

32) EC - Hormones 상소기구 보고서 제104문단.

33) EC - Hormones 상소기구 보고서 제173문단.

34) SPS 협정과 과학에 관한 제3장 참조.

35) EC - Hormones 상소기구 보고서 제173문단 및 제175문단.

된 과학적 의무의 관계로 미루어보면, 제2조 제2항과 제5항의 과학적 증거 해석론을 적용할 수 있을 것이다. 따라서 SPS 조치와 이용가능한 과학적 증거 사이에 합리적인 관계가 존재할 경우 과학적 정당성이 있다고 할 수 있다.³⁶⁾

4 제3조 제1·2·3항의 관계

제3조 제1·2·3항의 관계는 단순한 원칙과 예외의 관계라고 할 수 없으며, 제3조 제1항과 제2·3항은 적용상황이 다르므로 제1항이 적용되는 경우 제2·3항은 적용이 배제될 뿐이다.³⁷⁾ 회원국이 제2항에 따라 국제표준에 합치하는 SPS 조치를 취하여 국제표준을 국내 규범으로 전환하거나,³⁸⁾ 국제표준보다 더 높은 보호수준을 정하는 것은 모두 회원국의 자율적인 선택이다.³⁹⁾

회원국이 국제표준보다 높은 수준의 보호수준을 정하는 경우는 위험평가를 하기에 과학적 근거가 충분하다는 제3조 제2항상의 추정을 받을 수 없다.⁴⁰⁾ 국제표준과 합치한다는 것은 위에서 살펴보았듯 국제표준에 상당한 정도 따른다는 뜻이다. 따라서 국제표준보다 높은 보호수준을 반영하는 SPS는 이 요건을 충족할 수 없다.

36) Japan - Agricultural Products II 상소기구 보고서 제79문단.

37) EC - Hormones 상소기구 보고서 제104조.

38) EC - Hormones 상소기구 보고서 제171문단 참조.

39) EC - Hormones 상소기구 보고서 제104문단.

40) US/Canada - Continued Suspension 상소기구 보고서 제694문단.

...

제 3 부

동식물 위생검역 위원회와
국제표준 제정기구의 역할

WTO SPS 위원회의 운영

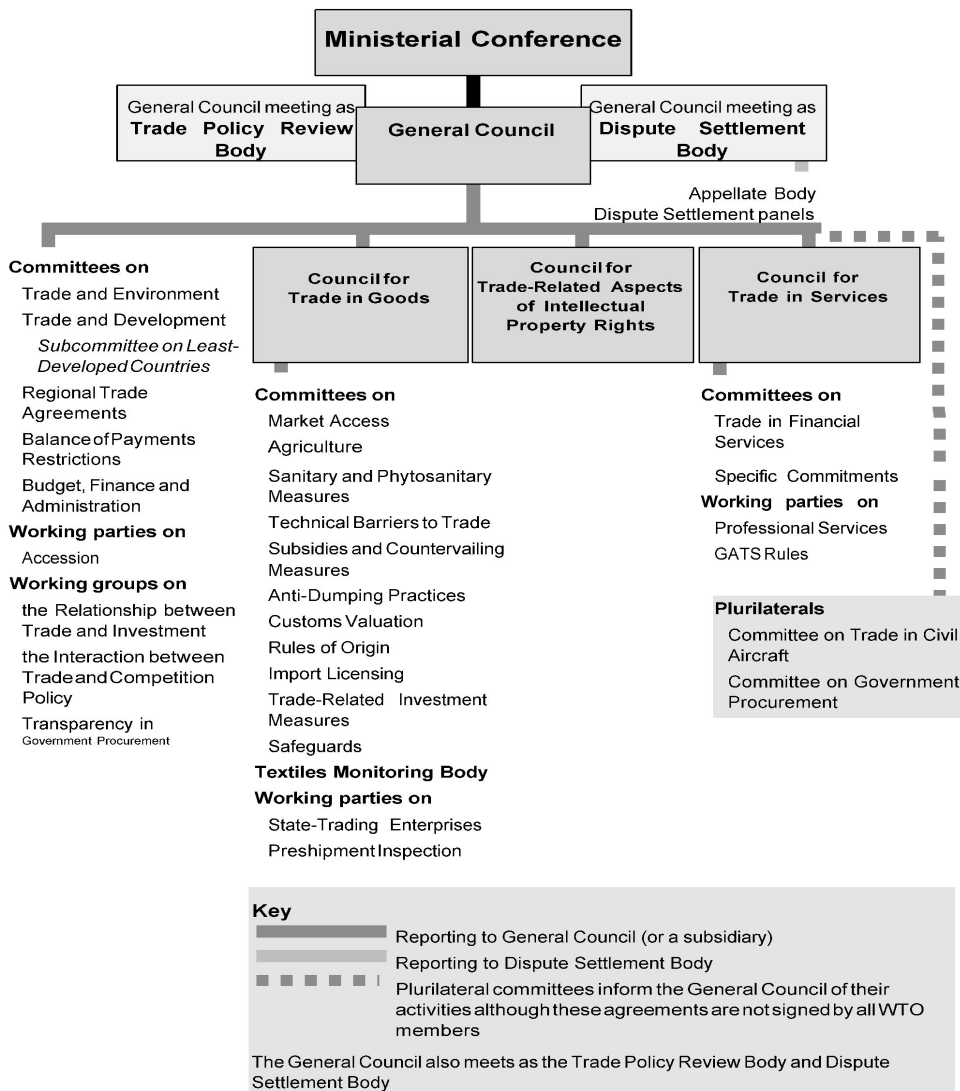
1 WTO 조직

WTO의 기본조직도는 WTO 설립협정 제IV조에 나와 있다. WTO에는 총70개의 기관이 있으며, 이중 34개 기관은 상설기구이다. WTO는 아래 그림에서와 같이 피라미드형 단계적 구조를 가지고 있다. 즉 각료회의-일반이사회, 분쟁해결기구, 무역정책검토 기구-상품무역이사회, 서비스무역이사회, 무역관련지적재산권이사회와 같은 전문 이사회가 단계별로 있다. 모든 WTO회원국은 상소기구, 패널, 그리고 복수국간 위원회를 제외하고 모든 이사회와 위원회에 참여할 수 있다.

각료회의(Ministerial Conference)는 WTO의 최고 결정기관으로 모든 회원국의 고위급 대표로 구성되어 있고 매 2년마다 1차례 이상 회합한다. 일반이사회(General Council)는 회원국의 대표로 구성되어 있는데, 일반이사회는 필요하다고 생각하는 시기마다 개최할 수 있다. 특히 일반 이사회는 각료회의가 열리지 않는 동안 각료회의의 모든 기능을 대신 수행한다. 그리고 일반이사회 산하에는 상품무역이사회(Council for Trade in Services), 서비스무역이사회(Council for trade in Services), 무역관련 지적재산권이사회(Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)가 설치되어 있다. 이들 이사회 역시 모든 회원국의 대표들로 구성되는데, 각 관련된 협정상의 임무와 일반이사회가가 부과한 기능을 수행하고 있다.

상품무역이사회에는, 시장접근위원회(Committee on Market Access), 위생 및 식물위생위원회(Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures), 기술장벽위원회(Committee on Technical Barriers to Trade), 반덤핑관세위원회(Committee on Anti-dumping Practices), 원산지규칙위원회(Committee on Rules of Origin), 투자조치위원회(Committee on Trade-Related Investment),

농업위원회(committee on Agriculture), 보조금위원회(Committee on subsidies and Countervailing Measures), 관세평가위원회(Committee on Customs Valuation), 수입허가위원회(Committee on Import Licensing), 세이프가드위원회(Committee on safeguards)가 있다.



〈그림 16〉 WTO 조직도

2 WTO SPS 위원회 구성

SPS 위원회는 WTO 회원 대표들로 구성되며,¹⁾ 이들은 제네바의 UN이나 WTO 대표부에 파견되어 있는 외교관들이나 SPS 분야의 관련 부처에서 출장 온 전문가들²⁾이다. 의장은 1년 단위로 임명된다.³⁾ 위원회는 사무국이 지원한다.⁴⁾ 우리나라도 1995년 WTO SPS 협정 체결 이후, 1995년 3월에 개최된 제1차 위원회부터 적극적으로 참석하고 있다.

WTO SPS 위원회는 운영에 있어 투명성⁵⁾을 유지하고 있다. SPS 위원회의 활동에 관한 정보는 언제라도 구득할 수 있다. 위원회의 연례보고서는 풍부한 평가자료를 제공하고 있는바, 의장의 책임하에 회람되고, 이전년도의 위원회 활동과 결정을 요약하고 있다.⁶⁾

- 1) 일반이사회 절차규칙 제8조는 매 회원국은 대표를 승인하여 일반이사회를 구성한다고 규정하고 있다. 이러한 대표는 자신이 필요한 대로 교체대표와 자문인을 동반할 수 있다(제9조). 회원국은 사무국에 참석하는 회원국 대표의 신원을 통보해야 한다. 회원국이 민간부문의 인사들(생산자협회 구성원 등)을 대표단의 일원으로 포함 시키는 일이 없지는 않으나 보편적 관행은 아니다.
- 2) 우리나라는 주제네바대한민국대표부에 농림축산식품부에서 파견된 농무관과 농림축산식품부, 식품의약품안전처, 농림축산검역본부 등 유관 부처에서 대표단을 구성하여 참석하고 있다.
- 3) 의장은 상품교역이사회에서 위원회와 협의를 거쳐 선발한다. 실제로 위원회가 후보자 명단을 이사회에 제출한다. 의장은 이 명단에서 선발되는 것이 원칙이다. 많은 WTO 위원회에서 의장을 선발하는데 있어 국적에 대한 고려가 중요하다. 의장은 회원국 대표로서 위원회 절차에 참여해서는 안되는 것이 통상의 관례이다. 그러나, 참여를 허락 받게 되면 참여할 수도 있다. 이사회절차규칙 제15조. (WT/L/161).
- 4) WTO 사무국에 대한 정보는 http://www.wto.org/ENGLISH/tratop_e/sps_e.htm. SPS 위원회는 4명의 사무차장중 한명이 감독하는 Agriculture and Commodities Division이 지원한다.
- 5) 대한민국 농식품부는 투명성 원칙 적용을 강화하기 위해 웹기반 SPS 정보 관리 시스템을 구축. 농식품부내 SPS 담당자들 대상 통보문 관련 통계 데이터 제공을 위해 2013년에 처음으로 도입, 2014~2015 기간 동안 이메일로 사용자에게 선별된 통보문 송부, 주요 통보문 대응기록 관리, 적시에 의견을 제출할 수 있도록 사전에 경보하는 기능을 구축, 2016년부터 한글과 영어로 대국민 대상 공개 및 관련 전문가로부터 의견 수렴을 위해 2016년부터는 자동 메일링 서비스도 제공 중에 있다(G/SPS/GEN/1447).
- 6) docs.wto.org 사이트에서 G/L/1336(2019.11월까지 SPS 위원회 활동 보고서)이 올라와 있다.

3 WTO SPS 위원회 역할 (정보 교류 및 집단검토 절차)

사무국의 보조를 받는 SPS 위원회는 정보교환 네트워크의 중심에 위치해 있다. 회원국들은 SPS 관련 진전사항에 관한 활동보고서를 제출한다. 협정의 투명성 조항의 집행에 있어서의 어려움을 지적하고, 국제표준 사용 여부에 대한 지적사항도 제기된다. 기술지원 제안을 파악하고, 상응하는 수요에 이를 접목시킨다. 참관기구들은 각자 업무에서 발생하는 관심사항에 대해 보고한다.

정보교류에 있어서, 위원회제도 내에서 자생적으로 성장한 한 가지 중요한 장치는 회원국의 특정 조치에 관한 사안을 토의하는 ‘특정 교역관심사항(special trade concerns)’에 대한 일상적인 검토제도이다.⁷⁾ 회원국들은 매 회의마다 새로운 관심사항을 고려하고, 이전에 제기된 사항들도 다시 논의한다. 이러한 관심사항들은 사무국에 공식적으로 통보된 조치와 관련된 것일 수도 있고 그렇지 않은 것일 수도 있다.⁸⁾ 그러한 이슈를 제기하는 회원국은 다른 회원국의 지지를 접수할 수 있다. 관심사항은 절차적이거나 실제적인 사항일 수 있으며, 절차적 사항은 예를 들어 SPS 조치의 미통보, 의무준수 확인요건의 엄격함에 관한 우려 등이고, 실제적 사항이란 규제의 과학적 근거의 적절성에 대한 우려나 차별조치 등을 말한다.

위원회는 회원국들이 자국의 조치(안)를 설명하거나 정당화할 것을 요청받는 다자포럼으로 운영되며, 다른 회원국들의 주시를 받으며 분쟁해결체제에 제기될 수 있다는 무언의 압력이 작용하게 된다. 위원회에서의 논의는 양자협약이 수반되며, 문제가 해결되면 당사국은 위원회에 보고해야 한다.⁹⁾ 이러한 제도의 투명성이야말로 위원회 운영의 핵심이며, 회원국들이 편안하게 현안을 제기하면서도 조치에 대

7) 위원회의 특정 교역관심사항에 관련한 기능이 어떻게 증진될 수 있는지에 관해 회원국간 오랜 기간 논쟁이 있었고 특별협의절차(G/SPS/61, 2014) 이용실적에 대해 사무국에서 위원회에 보고하여야 한다.

8) 관심사항이 통보된 사항과 관련 되게 되면, 위원회의 실무절차에 따르면 그러한 이슈를 제기한 회원국이 통보 국가와 사무국에 이슈제기 의향을 회의일 이전에 통보하고 그 관심사항의 개요를 제공해야 한다. (G/SPS/1, para 3). 관심사항이 통보된 사항과 관련되지 않으면, 그러한 관심사항을 제기한 당사국이 이를 의제에 올릴 것을 요구하고, 관련 자료를 회의개최 공지가 발표되는 말 이전에 회람해야 한다. (WT/L/161, 제3조).

9) 회원국들이 이를 위원회에 보고하지 않는 경우도 있는바, 이것이 이 체제의 결함으로 지적되기도 한다. 사무국은 이러한 보고의무를 이행하도록 적극적으로 회원국들을 설득하고 있다.

한 정당성의 형태가 회원국을 제약할 수 있는 것과, 이러한 정당화에 대해 문제를 제기할 수 있는 것도 결국은 투명성 절차의 혜택인 것이다.

2000년부터 WTO 사무국은 위원회의 요청에 의해 1995년 이래로 위원회의 주의를 환기시킨 특정 교역관심사항들을 요약한 연례 보고서를 준비해왔다. 이러한 보고서는 매년 전년도 것을 개정하는 형태로 발간되고 있다.¹⁰⁾ 보고서는 2개의 부분으로 나누어져 있는데,¹¹⁾ 이것은 정보검색에도 도움이 될 뿐만 아니라 어떤 이슈가 해결되었고 아니면 현안으로 남아있는지 현황을 보여주고 있고, 이전에는 해결되었다고 여긴 이슈들이 위원회에서 더 이상 논의의 대상이 되지 않고 있다는 사실이 보여준다. 보고서는 특정 교역관심사안이 통보내용에 관련된 연결고리를 파악할 수 있게 해주는 것이다.

위원회의 정보교환/집단검토 활동은 외부적 책임성 측면에서 살펴볼 수 있다. 특정한 교역관심사항을 제기하는 것은 대화를 위한 촉진제 역할을 하고, 종종 여러 회의를 걸쳐 주고받기식의 협상이 이루어진다. 문제를 제기한 회원국은 해당 규제가 자신에게 미치는 영향을 설명해야 하므로, 해당규제에 대한 정보와 해명을 요구하거나 규제조치의 근거를 제시할 것을 요구하기도 한다. 공격과 방어의 공방이 이루어지며, 회의요록을 작성하여 회원국들의 요구항과 주장의 성격과 내용을 기록한다.¹²⁾

위원회에서의 협의는 협정이 규정하고 있는 구속력 있는 표준과 CODEX가 채택하고 있는 것과 같은 비구속적 국제표준을 참조하여 진행된다.¹³⁾ 위원회에서의 의

10) G/SPS/GEN/204/Rev.14까지 갱신됨. 1995년 이후 2018년까지 특정무역현안과 2018년에 제기된 특정 무역현안에 대해 정리되어 있다.

11) 이러한 구성은 SPS 위원회의 요청에 의한 것이다. 제1부는 1995년 이후 위원회에 제기된 교역관심사항에 대한 요약통계와 그래프가 포함되어 있다. 제2부는 이전년도에 제기된 새로운 '현안' 이슈에 관한 정보, 이전에 제기된 이슈이지만 관련 논의나 활동이 이전년도에 있었던 이슈에 대한 정보 및 1995-이전년도 사이에 제기된 모든 이슈 중 해결이 보고된 것에 관한 정보를 포함하고 있다.

12) 위원회에서의 다자적 협의는 위원회 밖에서의 양자 협의로 연결되기도 한다. 위원회 위원장이 이러한 양자 협의를 주선한다(G/SPS/36). 양자협회는 투명성이 떨어지므로 책임성 확보 측면에서 단점이 있다. 이러한 양자협회의 결과를 위원회에 보고하는 것이 관례이며, 무역현안 해결촉진을 위한 협의절차(G/SPS/61)가 마련되었다.

13) Understanding the CODEX(Codex 홈페이지 : www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en)에서 이 국제조직에 관한 연대기적 상세정보를 포함하고 있다. CODEX의 규칙과 절차는 CODEX 홈페이지 참조.

사소통은 이성적 토론을 통해 이루어지지 힘의 대결이 아니다. 이 과정에서 과학, 교역효과의 완화, 비차별 등과 같은 기준들이 협의를 이끌게 되지만, 이에 기반해 문제를 결정적으로 해결하는 경우는 드물다.

집단 검토에서 검토기준으로 삼는 것은 극도로 다양하다. 이러한 기준들은 분쟁 해결과정에서는 상세히 제시되기 마련이지만, 집단검토에서 분쟁사례들은 법률관계 보다는 사실관계 위주로 기술되기 마련이어서 나중에 선례로서의 가치를 발견할 수 있는 부분은 그리 많지 않다. 이러한 환경을 헤쳐 나가기 위해, 위원회는 검토기준과 관련하여 수동적 역할에만 머물지는 않는다. 검토기준들을 상세화 하려 노력하기도 하고, 특정 문제들을 심의해 가는 과정에서 검토기준이 드러나도록 하는 장으로 기능하기도 한다. 이러한 상호작용을 반복하다 보면, 회원국들이 협정의 조항에 대한 문맥상의 의미에 대해 상호 동의(분쟁해결기구 입장에서 볼 때의 권위적 해석은 아닐지라도)할 수 있는 상태에 도달하게 된다. 집단 검토 활동은 또한 국내규제에 있어 수용할 수 있는 것이 무엇인지에 대한 윤곽을 잡아나가는데 도움이 된다.

4 WTO SPS 위원회 관련 규정 (제12조, 운영규정 등)

SPS 협정 제12조는 SPS 위원회를 설립하고, 그 임무를 규정하고 있다.¹⁴⁾ 협의를 위한 정기 모임을 제공하고, 협정의 이행과 그 목적 달성을 위해 필요한 기능을 수행하도록 되어 있다. 협정은 위원회와 관련하여 상세히 규정하지 않고, 그 구성, 역할 및 운영방식에 대해 대략적인 틀만 언급하고 있다. 위원회는 총의(consensus)에 입각하여 운영되는 것이 원칙이다.¹⁵⁾ 그런 만큼, 위원회는 스스로 깊이를 더하면서

14) SPS 협정 제3.3, 5.5조에서 위원회의 추가적인 임무를 규정하고 있다.

15) 총의(consensus)는 어떠한 회원국도 공식적으로 반대하지 않는 경우에 형성된다. 위원회는 종종 어떤 정해진 일자까지 반대가 제기되지 않으면 결정을 채택한다는 식의 잠정결정 형태로 의사결정을 내린다. 예를 들면, 위원회의 동등성 결정에 있어 이러한 총의(consensus) 방식은 위원회 위원장이 회원국과 협의하는데 적극적 역할을 수행하게 됨을 의미한다. 즉, 회원국들의 염려를 경감시키고 적극적인 해결방안을 모색하는 노력이 사전에 수행되게 된다. 동등성 결정의 경우, 이것은 para 1에 각주를 도입하도록 했다. G/SPS/19/Rev.2 참조

진화해가는 유기적인 모습을 보인다.

위원회는 두 가지 주요기능을 수행하는 네트워크를 구성하고 있다. 첫째, 정보교환과 집단 검토를 위한 모임을 제공한다. 둘째, 규범의 상세화 기능을 수행한다. 전자의 기능은 약간 무미건조한 것으로 간주되었으나, 정보교환과 집단 검토체제가 결국은 국가들간의 책임성과 연대의식이라는 다자주의의 핵심 가치를 주입시키는데 기여했다.

규범 상세화 개념은 반대로 전세계 거버넌스에 있어서 무미건조하다고 여겨지는 않을 것인바, 특히 위원회의 임무와 운영형식이 정의되지 않고 있는 상황에서는 그렇다. 위원회는 그 스스로의 운영에 관한 규범을 상세화할 뿐더러, 협정상의 회원국의 의무의 형태와 의미를 부여하고 있다. 공식적으로는 그 권한이 모호하고 미약한 용어로 기술되어 있지만, 실제로는 위원회가 입법기능에 가까운 기능을 행사하고 있다고 보는 것이 과장이 아닌 것이다.

(1) 위원회 운영 규정

위원회는 운영절차를 채택했는데,¹⁶⁾ 이에 따르면 매년 적어도 2차례의 회합을 갖는다. 실제로는 연 3회 정도 정기모임이 열리고, 잠정적인 시간표가 미리 마련된다. 위원장이 자신의 직권으로 또는 회원국의 요청에 의해 특별회의를 개최할 수 있는데, 이는 상당히 중요하거나 긴급한 사안을 논의하기 위한 것이다. 비공식적 모임이 정식모임 이전에 열리게 되며, WTO 사무국이 회의시기와 안전을 미리 통지한다. 회원국은 서면으로 의제에 포함될 사안을 제안할 수 있고,¹⁷⁾ 일정한 의제들은 시간이 지남에 따라 지속적 사안으로 인정되어 매 위원회 회의마다 논의되고

16) 위원회의 운영절차에 관한 상황이 항상 명백한 것은 아니다. 1997년 일반이사회 회의절차 규칙이 위원회 회의에도 적용된다고 합의한 바 있다(WT/L/161). 그러나, 이것은 두가지 조건을 전제로 한 것이다. 즉, 1995년(G/SPS/1)과 1997년(G/L/170)에 각각 채택한 운영규칙에 규정된 바가 없을 때 그렇다는 것이다. 전체를 통합한 단일 규칙은 없는 것으로 보인다.

17) G/SPS/1(운영절차), para 2. 이러한 요청은 모임을 알리는 통지일 이전까지 제출되어야 하지만, 실제로는 이러한 통지일 이후에도 요청을 접수시킬 수는 있다. 심지어는 회의가 열리는 날까지 제출하는 경우도 있다. 의제안건을 제안하는 국가는 관련 서류를 동봉하여 사무국에 제출해야 한다. 서류는 회의일 10일 이전에 회람되지만, 실제로는 회의 개시 직전에 제출되어 오는 경우도 있다.

있다.¹⁸⁾

절차규칙에 더해, 위원회는 협정이 위임한 의무의 수행을 위한 규칙을 수립했다. 예를 들어, SPS 협정 제12.4조는 위원회가 국제적 조화와 국제표준의 사용 과정을 감시하는 절차를 개발할 것을 규정하고 있다. 이를 위해 위원회는 잠정절차를 채택하는 결정을 내렸으며 2004년 개정된¹⁹⁾ 이 결정에 따르면, 위원회는 국제조화에 관한 연례 보고서를 발간하도록 되어 있다. 또한, 제12.7조는 위원회가 협정 발효 3년 이후 시점 및 그 이후에는 필요에 따라 협정의 운영과 이행을 검토하도록 되어 있다.²⁰⁾ 위원회는 이러한 검토를 위한 절차규칙을 제정했고²¹⁾, 제1차 보고서는 1999년, 제2차 보고서는 2005년, 제 3차보고서는 2010년, 제4차 보고서는 민간 상업표준과 관련하여 회원국간 오랜 논쟁으로 2017년에²²⁾ 채택되었으며, 현재 제 5차 보고서 내용에 대해 검토 중이다.

위원회는 자신의 활동과 절차에 대해서도 매우 신경 써서 검토를 진행하고 있다. 획득한 경험을 바탕으로 정식 검토 및 회기 중간 평가를 통해 이러한 검토를 진행한다. 위원회가 스스로의 운영방식을 만들어가고 있음은 참관기관(observers) 제도를 통해서도 확인된다. 어떤 기관은 위원회의 결정 없이도 참관기관으로서의 지위를 누리고 있다.²³⁾ 위원회보다 상위 WTO기관에서 참관기관 지위를 누리는 정부가 이에 포함된다.²⁴⁾ 이에 더해, 몇몇 국제(지역)기구들이 위원회에 초청되어 정규 참관인 자격을 누리는데, 국제표준 수립기구들이 이에 해당한다.²⁵⁾ 다른 기구들은

18) 예를 들어, 개도국에 대한 동등성 대우와 특별대우 의제, 민간상업표준에 대한 의제가 그것이다.

19) G/SPS/11/Rev.1.

20) 도하각료회의 결정문(WT/MIN/1/17), para 3.4에 따르면 위원회가 매 4년 단위로 협정의 이행현황을 검토하도록 지시하고 있다.

21) G/SPS/10.

22) 제1차(1999.3.11, G/SPS/12), 제2차(2005.7.11, G/SPS/36) 및 제3차(2010.5.3, G/SPS/55), 제4차 검토 보고서는 2017.7.25.(G/SPS/62)에 채택

23) WTO 일반이사회는 국제 정부간기구의 참관인 지위에 대한 지침을 개발했으나, 그 산하조직의 결정이 있으면 그것이 우선하게 된다. G/SPS/W/98, attachment 1. 그 paragraph 7은 “어느 한 WTO조직에서 참관인 지위를 부여받은 조직일지라도 다른 WTO기관에서 자동적으로 그 지위를 인정받는 것은 아니다”고 규정하고 있다.

24) 참관인 정부는 WTO가입을 준비하고 있는 정부를 말한다. 이들은 적극적인 참여자들은 아니나 의장의 초청에 의해 발언할 수도 있고 관련 문서의 사본을 제공받는다.

사안별로 참여하는 특별 참관인의 지위를 보유한다.²⁶⁾ 실제로는 이러한 특별 참관 기구들도 지속적으로 참석하는 것이 관례화되어 있다. 단, 비정부간 기구는 참여가 배제된다.²⁷⁾

1998년 3월에 위원회는 참관인 제도에 대해 사안별로 결정을 내리던 관행으로부터 탈피하여, 회원국들이 이와 관련한 결정을 내리는 데 있어 좀더 원칙에 입각해 예측가능한 결정을 내릴 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 의견에 도달했다.²⁸⁾ 이를 위해, 위원회는 비공식적 협의를 거쳐 일정한 기준을 제시하기로 했다. 이러한 기준으로 제시된 것은 해당 기관의 위임사항, 업무범위 및 영역, 그리고 상호성에 대한 고려이다. ‘SPS 협정의 수행과 이행에 객관적으로 기여한 기관에게는 참관인 자격이 주어져야 한다’는 원칙도 수립 됐다.²⁹⁾ 2012년 6월 위원회는 1) 참관인 지위 부여 및 유지요건, 2) 참관인의 역할에 대해 합의하였다.³⁰⁾ 이후 이 기준을 통과한 기구들이 회의별로 초청됐으며, 이러한 참관인 자격은 이전과 달리 한번 인정 받았더라도, 1년 이상 SPS 회의에 참석하지 않을 경우 경고 및 계속 참여여부 의사 확인 후 참관인 자격을 상실할 수 있도록 바뀌었다.

위원회에는 참관인 자격을 신청하는 여러 단체들이 계류되어 있다. 오래전부터 이를 신청한 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity, CBD)과 바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서(Cartagena Protocol on Biosafety, 카르타헤나 의정서)는 그 대표적인 예이다.³¹⁾ CBD(카르타헤나 의정서 포함)를 배제하고 있는 것은 상당히 주의를 요하는 중요한 사안이다. 이 기구가 참관인 자격에 대한 잠정기준을 충족함에는 의심의 여지가 적으나, WTO에서의 정치적인 긴장관계를

25) FAO, IPPC, ISO, OIE, UNCTAD, WHO, IMF 등.

26) OECD, ACP, EFTA, SELA, IICA, OIRSA 등.

27) 회원국들은 자신의 대표단에 누구든지 포함시킬 수 있다. 사무국에 그 신분을 통보해야 한다. 회원국이 NGO관계자를 포함하는 경우도 있는데, 브라질이 생산자협회 대표를 정부대표단에 포함시킨 사례도 있다.

28) G/SPS/W/98.

29) G/SPS/W/98, para 7.

30) G/SPS/GEN/1157, 임시 참관인은 현행과 같이 위원회로부터 회의참석 여부를 매년 승인받아야 하며, 1년 이상 SPS 회의에 참석하지 않을 경우 경고 및 계속 참여여부 의사 확인후 참관인 자격 상실 가능하다.

31) 2002년에 신청되었다. 아울러 Asian Pacific Coconut Community(APCC)와 International Organization of Vine and Wine (OIV)도 참관인 신청을 제출한바 있다.

반영한 것이다. 아랍 연맹은 일반이사회에서의 참관인 자격을 신청했으나, 미국과 이스라엘이 이 기구가 경제기구가 아니라 정치기구임을 들어 반대했다. 이에 대한 보복으로 아랍국가들이 WTO 기구에 새로운 참관인 지위를 인정하는 것을 지속적으로 반대해 오고 있다. CBD와 카르타헤나 연맹은 그 희생양인 셈이다.

사무국과 위원회는 이 사태를 실용주의적으로 대응해나가고 있다. CBD가 정보를 제출하도록 초청했고 CBD 사무국과 비공식적인 정보교환 세션을 개최해오고 있다.

(2) 국제적 조화과정 감시

SPS 협정 제3.5조는 SPS 위원회가 국제조화 과정을 감시하기 위한 절차를 개발하고, 이와 관련하여 관련 국제기구들과의 조정노력을 기울일 것을 의무화하고 있다.³²⁾ 이를 상세화하여, 제12.4조는 위원회가 관련 국제기구와 함께 주요교역 영역이 발생한다고 판단하는 SPS 조치와 관련된 국제표준의 목록을 작성해야 한다고 규정하고 있다. 더 나아가, 그러한 표준목록에는 회원국들이 수입의 조건으로 적용하는 국제표준이나, 표준에 합치되는 수입품이 자국시장에 접근하는 것을 허용할 수 있는 정도의 국제표준상 기초를 적시해야 한다고 규정하고 있다.

수입의 조건에 국제표준을 사용하지 않는 경우에는 수입국이 그 정당성에 대한 입증 부담이 있게 되어 그 근거를 적시해야 하며, 특히 국제표준이 SPS적정 보호수준을 달성하기에 충분히 엄격하지 않다는 입증을 제공해야 하는 것이다. 만일 회원국이 수입조건으로서의 국제표준 사용에 대한 자국의 적시내용을 변경할 경우에는 그 변경사실을 사무국과 관련 국제기구에 통보하고 그 이유를 설명해야 한다. 단, 협정 제2 부속서의 투명성절차에 의해 통지와 설명이 이미 이루어진 경우에는 그렇지 않다.

1997년 위원회는 이러한 절차를 잠정적으로 시행하고, 18개월 이후에 계속 적용하든지, 개정하든지, 아니면 새로운 규칙을 제정하든지 결정하기로 했다.³³⁾ 이후

32) 3개의 관련 기구들은 CODEX Alimentarius Commission (식품안전), OIE(동물위생과 가축전염병), 그리고 IPPC(식물위생)이다.

2004년에 위원회는 이 절차를 개정하면서³⁴⁾ 2006년 6월까지 적용을 무기한 연장하면서 SPS 협정 12.7조에 따른 SPS 협정 이행 및 운영 검토에 포함시키기로 결정하였다.³⁵⁾

이 절차의 목적은 국제표준을 사용하지 않아서 발생하는 주요 교역영향을 파악하고 관련 표준을 사용하지 않는 이유를 결정하기 위함이다. 이것은 또한 관련 국제기구를 위해, 국제표준이 필요한 경우와 그 목적 및 사용이 적절치 않은 경우를 파악하는 데 도움이 되기 때문이다. 이를 위해서는 관련 국제표준의 파악과 그러한 표준이 요구되는 경우를 인식해야 하며, 회원국들이 이를 사용하거나 사용하지 않는 경우에 대한 정보와 그 사유를 알아야 하는 것이다. 회원국들이 국제표준을 사용하지 않는 것과 관련하여 제공한 이유에 비추어 위원회는 관련 국제표준제정기구로 하여금 기존의 표준을 재검토하도록 유도할 수도 있는 것이다.

현재는 이러한 감시 절차는 세 개의 지정 국제표준제정기구에 의해 수립된 표준과 관련해서만 운영되고 있다. 앞으로 추가적인 필요가 발생하면, 여타 국제기구가 수립한 표준에 대해서도 위원회가 고려할 수 있을 것이다. 감시대상 국제표준은 이러한 기구들이 위원회에 제출하는 목록에 기초해서³⁶⁾ 국제교역에 주요 영향을 미치는 것들로 한정해야 한다. 교역에 대한 영향은 주로 회원국들이 그러한 표준을 사용하는 정도와 그 표준이 적용대상으로 하고 있는 상품 교역에서 발생하는 문제의 빈도와 강도에 따라 판단해야 할 것이다.³⁷⁾

이 절차가 운영되는 방식은 아래와 같다. 회원국이 정기 SPS 위원회 회의 개최 이전 10일까지 국제표준의 사용이나 미사용과 관련되어 있다고 믿으며 심각한 교역영향이 발생하는 문제라 판단하는 구체적 사례를 제시해야 한다. 이러한 교역문제의 성격을 묘사하고 그것이 국제표준의 미사용 또는 기존 표준의 부재나 부적절

33) G/SPS/11.

34) G/SPS/11/Rev.1. 이 개정에 따라, 회원국이 관심이슈를 제기해야하는 시한이 회의전 30일로부터 회의전 10일로 변경되었다.

35) G/SPS/14, G/SPS/17, G/SPS/25, G/SPS/11/Rev.1. 이것은 아직도 정기적 검토대상이 되고 있는바, 2009년에 최초 검토이후 4년마다 검토가 진행된다.

36) G/SPS/GEN/512(OIE), G/SPS/GEN/513(IPPC), G/SPS/GEN/514(Codex).

37) G/SPS/11/Rev.1, para. 5.

성으로 인해 발생한 결과인지 여부에 대해 설명을 제공해야 한다.³⁸⁾

이렇게 해당 회원국이 파악한 국제표준은 위원회 회의의 의제에도 적시되게 된다. 사무국은 가능한 한 회의가 열리기 이전에 제출된 자료를 모든 회원국에게 회람하여 관련된 회원국이 국제표준을 사용했는지 여부와 그 이유에 대한 언급사항을 준비할 수 있는 기회를 제공한다. 회원국들이 제출한 정보와 위원회 논의내용을 바탕으로 국제교역에 주요 영향을 미치는 표준의 목록을 위원회가 작성하게 된다. 이 목록은 매 위원회 회의에서 검토되어야 한다. 회원국들은 매 표준마다 관련 교역영향 및 사용여부와 사유에 관한 정보를 제공해야 한다.³⁹⁾ 위원회는 관련 국제표준제정기구를 초청해서 관련 표준을 검토하도록 요청할 수 있고, 국제표준제정기구가 채택을 고려중인 표준(표준 개정이나 개정진행사항 포함)에 관한 정보를 제공하거나 위원회 정기 회의에서 설명을 제공하도록 요구할 수 있다.

WTO사무국은 이러한 감시절차에 대한 연례보고서를 준비한다.⁴⁰⁾ 위원회는 이 보고서를 관련 국제기구에도 전달한다. 회원국들이 이러한 국제기구 절차에 참여하기에 그 업무우선순위를 수립함에 있어 이러한 정보를 고려하게 된다.⁴¹⁾

앞으로의 발전방향과 관련, 추가적 활동에 관한 통지사항은 위원회가 ‘더 초점을 맞춘 감시절차의 필요성을 고려할 시기가 올 수 있다’고 기술하고 있다. 회원국들이 정보를 제공하는 표준 형식을 개발함과 더불어, 국제교역에 주요 영향을 미치고 회원국의 주요관심대상인 국제표준을 대상으로 회원국들이 그러한 표준을 어떻게 다루고 있는지 정보를 수집하는 시범사업도 고려대상이다.⁴²⁾

38) G/SPS/11/Rev.1, para. 6. 이러한 제출자료의 형식이 정해진 것은 아니지만, G/SPS/W/87에서 제안된 형식이 회원국들의 상당한 지지를 받은 바 있고 널리 사용되고 있다.

39) G/SPS/11/Rev.1, para.7. 사무국은 국제표준 사용에 관한 회원국들로부터의 정보제공 요청에 관한 통지문을 작성한 바 있다(G/SPS/W/100). 이 문서는 수입대상 정보와 관련된 질문사항을 기록한 부속서가 첨부되어 있다.

40) G/SPS/11/Rev.1, para 10. Para 7은 회원국의 요청에 의해 사무국이 연례보고서에 회원국이 제기한 특정이슈를 포함시키지 않을 수 있는 시점에 대해 규정하고 있는바, 이것은 다른 국가가 추가적 코멘트를 제공할 기회가 부여되고 그 문제가 제기된 회의 이후에 개최되는 위원회 회의에서 당해사항을 논의할 기회를 제공받을 때까지이다. G/SPS/13(제1차 연례보고)이후 2019.6월 G/SPS/gen/1710까지 21회 연례 보고되었다.

41) G/SPS/11/Rev.1, para 10.

42) G/SPS/11/Rev.1, para 11.

국제표준 감시와 관련한 위원회의 연례보고서를 보면, 여러 이슈들이 제기되고 있으며, 대부분은 감시절차 운영 첫해에 제기된 것이다. 이렇게 제기된 이슈는 관련 국제기구에 의해 검토되어 최소한 3회 국제표준의 신규제정 또는 개정을 이끌어 낸 바 있다.⁴³⁾ 기타 다른 경우에 있어서는 관련 국제기구가 전문과학 검토 절차 구성과 신규 표준 채택 관련 진행 중인 작업의 현황을 위원회에 보고한 바가 있다. 최소한 한 건에 있어서는 해당 국제기구가 관련 표준을 수립할 필요성을 부인하였고,⁴⁴⁾ 다른 건에 있어서는 'OIE 국제표준, 그 적용 및 해석의 성격과 목적에 대한 명백한 몰이해'를 지적하는 것을 목적으로 통보문을 송부한 경우가 있다.⁴⁵⁾

이제 우리가 알아야 할 것은 위원회에서의 집단검토가 회원국 간의 상호 감시기능에 한정되어 있지는 않다는 것이다. 위원회와 관련 국제표준제정기구간의 수평적인 관계에서도 작동하는 것이다. 이것은 서로 다른 기구들간의 업무조정을 유도하고 촉진하는 효과뿐만 아니라, 이들의 활동에 대한 투명성 제고와 감시기능을 획기적으로 높일 수 있는 효과를 가져오고 있다.

(3) 협정에 기술된 규정의 상세화

위원회의 규범제정 역량은 회원국의 활동과 관련해서도 또한 발휘된다. 위원회는 협정에 규정된 기본적인 기준들을 상세화하는 행동규범을 채택해왔다. 이러한 규범들은 지침, 권고 및 결정과 같은 다양한 형태를 띠고, 다양한 제정배경을 지닌다. SPS 협정에 의거하여 채택될 수도 있고, 일반이사회의 요청이나 위원회의 주도에 의해 제정될 수도 있다.

첫째, 협정에 따라 제정되는 경우로, 위원회는 제5.5조 합치성 요건을 실무적으로 이행하기 위한 지침을 채택했다.⁴⁶⁾ 위원회에서 이러한 지침을 개발할 의무는

43) 제7차 연례보고서(G/SPS/37), para 11, 제3차 연례보고서(G/SPS/18), paras 8 & 10참조.

44) 제2차 연례보고서(G/SPS/16), para 12 (육류에 병원균이 없음을 입증하는 인증서를 제출하는 것이 과학적으로 불가능지 여부에 관한 사항).

45) 제6차 연례보고서 (G/SPS/31), para 4.

46) G/SPS/15. 이것은 잠정적으로 채택되었는바, 반대하는 국가들은 특정 날짜까지 의사표시를 하도록 되어 있었다. 반대여사가 없자, 위원회는 협정 제5.5조(몇몇 관련요소를 규정하고 있음)에 의해 이를 채택함을

Biotech분쟁 패널에 따르면 집단적 의무로 판시되고 있다.⁴⁷⁾

둘째, 위원회는 통보절차에 대한 권고를 마련했다.⁴⁸⁾ 이것은 SPS 협정 제7조와 제2부속서의 관련 요건으로 구성되는 투명성의무를 상세화한 것이다.⁴⁹⁾

셋째, 위원회는 동등성에 관한 결정을 채택했는데, 이것은 SPS 조치의 동등성에 대한 개도국들의 우려에 대해 조사할 것과 이러한 우려를 반영하기 위한 구체적 방법들을 개발할 것을 요청한 일반이사회 요구에 의한 것이다.⁵⁰⁾

넷째, 위원회는 개도국의 이익을 위한 특별대우의 투명성을 제고하기 위한 절차를 수립하는 결정을 채택했다.⁵¹⁾ 이것은 캐나다와 이집트가 제안한 바에 의한 것인 바, 통보절차에 대한 권고를 발전시킨 것이다.

국제법적인 지위문제는 잠시 차치하고서, 위원회의 활동이 협정체제에 동태적 활력을 불어넣고 있고, 이러한 자신의 역할을 위원회가 주시하고 있음은 확실하다. 다양한 조치들이 협정상 의무사항을 상세화하고 있고, 주기적으로 최근 경험을 반영하여 추가나 개정작업이 이루어지고 있다.⁵²⁾ 위원회와 사무국은 회원국으로부터 정보를 파악해내는 일에 적극적이다. 2005년 채택된 제2차 검토보고서를 보면

밝혔다.

47) EC-Biotech 패널보고서, para 84 (패널의 DSU 6.2조에 관한 예비적 판정, 패널보고서 para 7.47참조). 이러한 판시가 무엇을 의미하는지는 명백하지 않다. 만일 한 국가가 위원회 절차에서 협조하지 않았음에 대해 문제를 제기하는 것이 가능한지에 대한 시사점도 분명치 않다. 협정이 지시한 결과(지침의 개발 등)를 달성하는데 실패한 책임을 개별 회원국이 진다고 볼 수는 없지만, 패널이 개별회원국이 협상에서 수행한 역할을 조사하고 신의성실원칙에 입각한 참여여부에 대한 판단을 내릴 수는 있는 것으로 보인다. Shrimp/Turtle 분쟁에서의 상소기구의 접근방식을 보면, 비록 본 사안과는 다른 문제이긴 하지만, 일정한 환경하에서 신의성실원칙에 입각하여 협상을 수행할 의무를 인정하는 입장을 취하고 있다. 어쨌든 이러한 합치성지침은 채택되었다. 그래도 이러한 이슈는 다른 맥락에서 제기될 수 있는바, 특히 위원회에 부과된 의무가 지속적인 것인 경우 그 자신의 심의의 결과를 정기적으로 재검토할 의무를 내포하는 것으로 볼 수 있기에 이 이슈가 내재해있는 것이다.

48) G/SPS/2, G/SPS/7.

49) 협정은 이 점과 관련하여 위원회에 특별히 위임하고 있지는 않다.

50) G/SPS/19.

51) G/SPS/33.

52) 예를 들어, 특별대우 결정(G/SPS/33) para 4를 보면, 위원회가 관련 통보과정을 검토하고 그 이행을 평가하며 변경이 필요하거나 특별대우의 지속이 타당한지 여부를 결정한다고 규정되어 있다. 특정 조치가 주기적 검토/수정 요건을 규정하지 않고 있는 경우에도, 통보절차에 관한 권고와 관련한 경험이 입증해주듯이, 이러한 검토작업은 이루어지고 있는 것으로 보인다.

이러한 점이 잘 드러난다.⁵³⁾

이 보고서는 회원국들이 자신의 협정 이행관련 경험에 대한 정보를 제공하고 위원회가 고려할 수 있는 특정한 제안을 제출할 것을 반복적으로 ‘독려’하고 ‘요청’하고 있다.

위원회 작업의 동태적 특성은 동등성에 관한 결정에 있어서도 잘 나타난다. 이 결정을 채택하자 위원회는 이 주제와 관련한 추가적 작업을 위한 장기 프로그램을 마련했다. 이에 이어 동등성에 관한 정기적 비공식회의가 개최되었고, 이를 통해 회원국과 관련 국제기구가 제출한 정보를 고려하기 위한 반복적 기회가 마련되었다. 이것은 또한 동등성 결정문을 좀 더 명확화하는 문안을 채택하고, 이 결정 자체를 재검토할 수 있는 협의 채널을 의미했다.⁵⁴⁾ 이러한 프로그램이 종료된 지금 동등성 이슈가 위원회 의제의 상시 의제로 자리하고 있다.

위원회가 채택한 규정이 회원국에 대해 어떠한 지위를 누리는지가 종종 전면에 부각되기도 한다. 동등성 결정은 예외로 하고, 이 점과 관련하여 위원회의 태도는 상당히 회원국들의 권리를 존중하는 경향이 있다. 통보절차에 관한 권고는 말 그대로 권고 수준에 머무는 규정이다. 이러한 규정들에 대한 합치성 문제에 위원회가 개입하는 경우에도 그것은 지침의 명목으로 이루어질 뿐이고, 위원회의 권위를 내세우지도 않는다. 회원국들에게 지원을 제공하는 차원임이 강조되며, 위원회의 언급내용들은 단순히 사례나 확인을 제공하여 지침에 대한 이해를 촉진할 의도 하에 이루어짐을 재확인하고 있다. 이러한 지침들은 회원국들이 이미 누리는 권리와 의무에 아무것도 추가하거나 벗어나지 않음을 강조하며, 협정에 대한 법적 해석이나 수정을 가하지 않음을 항상 확인하는 경향이 있다.

그렇다면, 위원회가 채택한 두 가지 결정(decisions)의 경우는 어떤가? 이들 모두 그것이 예시적 성격인지 아니면 지시적 성격인지 극도로 조심스러운 문구를 사용하고 있다. 개도국 특별대우에 있어서의 투명성 관련 결정은 기존 통보의무 관련

53) G/SPS/36.

54) 이 결정을 채택하고 나서 3년 이내에 위원회가 그동안의 경험을 바탕으로 이 결정을 재검토하도록 되어 있다. 이 결정은 세 번의 규정 추가와 두 번의 개정작업을 거쳤다. 동등성 관련해서 제5차 협정 이행 및 운영 검토의 일환으로 시스템 동등성 인정 등 관련 논의가 활발해지고 있다.

지시적(의무적) 문구(즉 'shall')를 사용하고 있다. 이러한 의무는 협정에 포함된 사항에 근거하고 있기에 법적 구속력을 지닌다. 그렇지 않다면 그러한 결정을 회원국들에게 부과함에 있어, 비구속적 용어인 'should'(때로는 'would')를 사용했어야 했다. 이와 더불어, 이 결정은 '절차적 제안(proposed procedure)'을 규정하고, 이것이 협정 제10.1조(개도국 특별대우)상의 회원국의 권리와 의무에 영향을 미치지 않음이 명시되어 있다. 이러한 규정은 비록 권고나 지침이 아닌 결정의 일환으로 속해있기는 하나, 그것이 새롭게 법적 구속력을 지니며 집행할 수 있는 권리와 의무를 창출할 의도하에 합의된 것이라 볼 수는 없을 것이다.

반대로 동등성에 관한 결정은 그 형식상 입법적 조치의 형식을 갖추고 있다.⁵⁵⁾ 이 결정문은 그 배경 및 기능, 그리고 그 제정을 둘러싼 기본전제사항을 기술한 전문을 포함하고 있다. 그리고 그 제정을 위한 권한을 단호하게 선언하고 있다. 이 결정에 따르면, 회원국들이 그렇게 요청을 받게 되면 동등성을 수용하는 길을 택해야 할 의무가 있고,⁵⁶⁾ 동등성 인정 요청에 대해 적시에 답변을 제공해야 한다.⁵⁷⁾ 수출국은 자국의 동등성 인정 주장을 뒷받침할 수 있는 적절한 과학적이고 기술적인 정보를 제공해야 하고, 수입국이 이를 조사, 검사 및 여타절차를 통해 검증할 수 있도록 합리적인 접근조치를 취해주어야 한다.⁵⁸⁾ 그 외에도, 이 결정은 회원국들이 준수(*should*)해야 할 것들을 규정하고 있다. 협정에 언급되지 않은 시간적 측면(회원국이 적시에 답변을 제공할 의무)을 추가하고 있고, 과학과 기술정보를 언급하여 협정의 객관성 개념을 부각시키고 있는 점 등을 주목할 수 있다.⁵⁹⁾

위원회가 채택한 조치를 이해할 수 있는 한가지 방법은 그 문구에 깃든 양면성(hybridity)을 이해하는 것이다. 이는 구속력 있는 의무를 구속력 없는 언어로 상세화 하는 노력을 가리킨다. 문제의 구속적 의무의 범위가 애매하고 그 성격이 논란

55) 사무국 직원과의 인터뷰에 따르면, 동등성 결정은 법률국장이 기안했고, 특별대우관련 결정은 캐나다정부가 제출한 제안서에 기초해서 합의되었다.

56) G/SPS/19/Rev2, para 1.

57) G/SPS/19/Rev2, para 3.

58) G/SPS/19/Rev2, para 4.

59) SPS 협정 제4조는 수출국이 자국의 조치가 수입국의 적정 보호수준을 달성할 수 있음을 객관적으로 입증해야 함을 규정하고 있다.

이 많은 경우, 구속적 의무와 비구속적 의무간의 구분을 지우는 것은 종종 어려운 일이 아닐 수 없다. 해당 조치를 ‘비구속적’이라 규정한다고 해서 그 효과가 약하다는 것을 반드시 내포하지는 않음을 주의해야 한다. 특히, 통보절차는 회원국들이 투명성의무를 이행함에 있어서 거의 (예외가 있기는 하지만) 준수하는 일종의 표준 절차가 되었다. 위원회 또한 협정에 규정된 의무 준수여부를 상세히 판단하는데 하는데 있어 절차적 수단에 의존하는 측면이 있음은 뚜렷하다. 회원국들을 의무준수 쪽으로 몰고 가는데 있어, 정부 부처간의 조정기능의 향상과 같은 조직적 역량을 강화하고,⁶⁰⁾ 의사결정에 있어서 의무사항에 대한 숙고체계를 수립하도록 하는 접근 방식을 취하고 있는 것이다.⁶¹⁾

이러한 조치들의 실무적인 영향을 논할 때, 분쟁해결체제에 의해 행해지는 규범 상세화와 위원회가 행하는 그것간의 관계에 대한 의문점들이 무시되는 경향이 있다.⁶²⁾ 위원회가 분쟁해결기구의 판정을 위원회 조치의 문구로 원용하는 등 이를 참조하여 결정을 내리는 반면,⁶³⁾ 분쟁해결기구의 입장은 애매모호하다. Japan - Apples 분쟁에서 패널은 ‘심각한 교역영향’ 개념을 해석함에 있어 위원회의 통보 절차 권고에서 논의된 해당 개념에 대한 ‘토의내용’을 참조로 했다.⁶⁴⁾ 이러한 토의 내용이 그 해석의 독립적인 근거로 원용된 것은 아니고 패널의 해석을 뒷받침하기 위한 자료로 인용된 것이다. EC - Biotech 분쟁에서는 패널이 일관성 요건의 목적상 SPS 조치의 범위를 정의하는데 있어 위원회의 일관성 지침을 고려했다.⁶⁵⁾

분쟁해결기구에서의 위원회의 지위문제는 난해한 사안이다. 최소한 위원회의 조

60) 일관성 지침(G/SPS/15) para B.1 참조. 이 지침에서는 회원국들이 ‘적정 보호수준을 결정하는 책임을 진 관계당국간 정보교환과 소통체계를 명확하고 효과적으로 수립할 것’을 요구하고 있다.

61) 특별대우에 관한 결정(G/SPS/33)과 일관성 지침(G/SPS/15)에 따르면, 회원국들은 보호수준의 차이를 고려해야 하고, 이러한 차이가 자의적이고 부당한지, 교역에 차별이나 위장된 제한을 초래하는지를 고려하도록 요구하고 있다. (para. A.2).

62) 이러한 관계에 대해서는 쌍방향으로 작용하고 있다는 점을 유념해야 한다. Hormones 분쟁에서 상소기구가 내린 판결이 위원회의 일관성 지침에 암암리에 영향을 미치고 있다.

63) 예를 들어, 일관성 지침(G/SPS/15)이 Hormones와 Salmon 분쟁의 패널과 상소기구의 접근방식을 실질적으로 반영하고 있음을 참고.

64) Japan Apples 패널보고서, 각주 422.

65) EC-Biotech 패널보고서, para. 7.1415.

치들이 조약법에관한비엔나협약의 조건하에서 SPS 협정을 해석하는데 관련될 수 있다는 정도의 주장은 가능할 것이다.⁶⁶⁾ 하지만 이러한 주장은 딜레마를 발생시킨다. 한편으로는 위원회의 조치들의 권위를 인정할 충분한 이유가 있다. 위원회라는 자기 성찰적이고 투명한 절차를 통해 모든 회원국들의 총의⁶⁷⁾에 의해 채택되기 때문이다. 위원회의 책임성이 그 회원국들의 참여와 외부로부터의 상시비판에 의해 담보되고 있는 것이다. 개도국들의 참여를 특히 포함하여 가급적 넓은 범위의 참여를 확보하려는 노력이 이러한 결론을 강화시켜준다. 그러나 총의라는 방식은 위원회의 적극적 활동에 제약요인이 되고 있다. 위원회의 결정이 정식 분쟁해결절차에서 특정한 권위를 부여받게 되면, 이것이 위원회 활동을 촉진시키지 않고 오히려 이를 저해하게 될 것이다. 회원국들은 위원회 조치가 그들에게 미치는 영향을 면밀히 검토하려 할 것이고, 미래에 발생할지 모르는 분쟁해결절차에서 자신에게 불리하게 작용할지 모르는 어떠한 결정에도 반대의사를 표명하려 할 것이다.⁶⁸⁾ 이러한 위원회제도의 양면성이 바로 그 약점이자 강점인 것이다.

5 고찰

WTO SPS 협정은 식품 안전과 동·식물위생요건에 관한 기본 규칙을 정하고 있다. “SPS 협정”은 국가별로 자체적인 기준을 설정할 수 있도록 허용한다. 다만 그 규정은 과학적 결과에 기초하여야 하며 사람, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을

66) 1969년 비엔나협약 제31(3)(b)조하에서, 조약문안의 해석에 관한 당사국들의 합의에 해당하여 조약을 적용하는데 관련된 국가들의 후속적 관행의 일부를 형성한다고 볼 수 있을 것이다.

67) 총의(consensus)는 아무도 공식적 반대를 제기하지 않았음을 의미한다.

68) WTO협정 체제에서 국제표준의 권위가 향상되고 있는 점이 바로 국제표준제정기구의 효과성의 하락을 가져왔고, 표준을 채택하는데 어려움을 가중시키고 있다는 견해가 제기되고 있다. F. Veggeland & S.O. Borgen, ‘Changing the CODEX: The Role of International Institutions’ (Norwegian Agricultural Economics Research Institute, 2002) D. Victor, ‘The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment After Five Years’ 32 NYU J Int’l Law & Pol 865(2000), p. 873.

보호하는데 꼭 필요한 수준으로만 적용되어야 한다. 그리고 여건이 비슷한 국가를 부당하게 차별해서는 안 된다.

WTO 회원국들은 관련 국제기구가 개발한 기준이 존재하는 경우 항상 그 기준을 적용하도록 권유된다. 그러나 적절한 위험 평가에 근거한 기준을 일관되게 적용하고 자의적으로 적용하지 아니하는 한, 회원국은 국제표준보다 더 엄격한 수준의 건강보호 조치를 적용할 수 있다. “SPS 협정”은 회원국들이 취할 수 있는 조치에 대한 골조(framework)를 정하고 있을 뿐, 회원국이 위생기준을 적용하는 방법이나 제품을 검사하는 방법을 규정하지는 않는다.

모든 국가는 소비자에게 안전한 식품을 보장하고 동·식물 병해충의 전파를 막기 위한 일련의 조치를 취한다. 이러한 위생 및 식물위생 조치는 병해충 청정지역에서 유래한 제품 요건, 제품의 검사, 제품의 특별한 처리 또는 가공, 농약 잔류허용기준 설정, 식품첨가물의 사용제한 등 다양한 형태를 취할 수 있다. 위생(사람과 동물의 위생) 및 식물위생(식물의 위생) 조치는 국내생산 식품, 지역(local) 동·식물질병 뿐 아니라 외국산 제품에도 적용된다.

위생 및 식물위생 조치는 본질적으로 무역제한을 야기할 수 있다. 식품안전과 동·식물위생 보호를 위해 일정 부분 무역제한이 필요하다는 점은 모든 국가가 인정하는 바이다. 그러나 어떤 나라들은 때로 위생보호에 필요한 수준 이상으로 압박을 가하기도 하며, 경제적 경쟁에서 자국 생산자를 보호하기 위해 위생 및 식물위생 제한(restriction)을 가하기도 한다. 실제로 건강(health)을 이유로 들지 않는 위생 또는 식물위생 제한은 매우 효과적인 보호주의 장치이며, 그 기술적 복잡성 때문에 이의를 제기하기 어려운 ‘기만적이고 난해한 장벽(deceptive and difficult barrier)’이 될 수 있다.

SPS 협정은 무역보호를 목적으로 한 ‘위생 및 식물위생 조치’의 부당한 이용을 제한한 ‘이전 GATT 규칙(previous GATT rules)’에 기초를 두고 있다. SPS 협정의 기본 목적은 어떤 국가가 적정하다고 여기는 건강보호수준을 제시할 수 있는 주권을 유지하되, 이 주권을 보호주의 목적으로 남용하지 아니하게 하며, 국제교역에 있어 불필요한 장벽을 세우지 않도록 하는 것이다. 다시 말해, SPS 협정은 국가가 건강을 보호할 권리와 국제교역을 원활히 하고자 하는 바람 간의 균형을 유지하게

해준다.

이와 같이 SPS 협정은 회원국 정부가 위생 및 식물위생을 적절히 보호할 수 있도록 허용한다. 동시에 자의적 결정을 내릴 가능성을 낮추고 일관성 있는 의사결정을 권유한다. 위생 및 식물위생 조치는 식품 안전 확보, 동·식물 건강의 확보 또는 병해충으로부터 영토 보호 이외의 다른 목적으로 이용되어서는 안 된다. SPS 협정은 위험을 평가할 때 어떤 인자(factor)를 고려해야 하는 지에 특히 분명히 하고 있다. 식품안전 확보와 동·식물 건강보호를 위한 조치는 가능한 한 객관적이고 과학적인 자료의 분석 및 평가에 근거하여야 한다.

SPS 협정은 회원국에 국제표준, 지침, 권고와 일치하는 SPS 조치를 적용하도록 권유한다. 이 과정을 종종 “조화(harmonization)”라고 일컫는다. WTO는 스스로 기준을 개발하지는 않으며, 앞으로도 그러할 것이다. 그러나 대부분의 WTO 회원국 정부들은 이 분야 과학자와 건강보호 전문가들이 이끄는 여타 국제기구의 기준 개발에 참여하고 있다. 이 기준들은 국제적인 조사 및 검토 과정을 거친다.

국제표준들은 때로 개발도상국을 포함하는 많은 국가들이 실제로 적용하는 조치보다 더 엄격하다. 하지만 SPS 협정은 회원국 스스로 조치를 결정할 수 있게 허용하고 있다. 다만, 회원국이 정한 요건이 무역을 크게 제한하는 경우, 무역상대국이 요구하면 그 회원국은 관련 국제표준만으로는 자신이 적절하다고 여기는 건강보호 수준을 달성하지 못함을 과학적으로 입증하여야 한다.

국가별로 기후, 해충이나 질병의 존재, 식품안전 상황 등이 다르기 때문에, 상이한 국가의 식품 또는 동·식물 생산품에 대해 동일한 위생 및 식물위생요건을 부과하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 그러므로 위생 및 식물위생 조치는 관련 식품 또는 동·식물 생산품의 원산지 국가 또는 목적지 국가의 위생 상황에 따라 달라지기도 한다. SPS 협정은 이러한 상황을 감안하고 있다.

회원국 정부는 병해충 청정지역이 정치적 경계와 일치하지 않을 수 있음을 인정하고, 자국의 요건을 이들 지역에서 유래한 제품에 적합하게 조정하여야 한다(이러한 방식을 “지역화”라고 함). SPS 협정은 위생 및 식물위생 조치의 적용에 있어 국내 생산자를 외국 공급자보다 유리하게 대우하는 부당한 차별행위를 금지하고 있다.

위험에 대한 적정보호수준은 여러 가지 방법으로 달성될 수 있다. 회원국은 기술적으로나 경제적으로 실현가능하며 동등한 수준의 식품안전 또는 동·식물 건강보호를 확보할 수 있는 여러 대안 가운데서 자국의 건강목표를 달성하는데 필요한 수준 이상으로 무역을 제한하지 아니하는 방법을 선택해야 한다. 또한 다른 나라가 적용하는 조치가 동일한 건강보호수준을 제공하고 있음이 입증된 경우, 동등한 조치로 받아들여야 한다. 이는 적정수준의 보호를 유지하는 한편 소비자에게 안전하고 다양한 식품을 최대한 많이 제공하고, 생산자가 안전한 원료(input)를 원활히 이용할 수 있게 해주며, 건전한 경제적 경쟁을 가능하게 해준다. “동등성(Equivalence)”은 SPS 위원회에서 정기적으로 토의되는 주제(subjects) 중 하나이다.

회원국의 SPS 조치는 실제 위험에 대한 적절한 평가에 기초하여야 한다. 다른 국가로부터 위험평가에 대한 문의를 받은 국가는 위험평가지 고려한 인자(factor), 적용한 평가방법, 허용가능하다고 결정한 위험수준에 대한 정보를 제공해야 한다.

SPS 협정은 위생 및 식물위생 조치를 더욱 투명하게 만든다. 회원국 정부가 무역에 영향을 미치는 위생 및 식물위생 요건을 신설하거나 개정하면 그 사실을 WTO 사무국을 통해 다른 회원국에 통보하여야 한다. 각각의 WTO 회원은 신설한 SPS 조치나 현행 SPS 조치에 대한 추가 정보(요건의 정당성, 식품안전과 동·식물위생 규정의 적용방법 등) 요청에 대응할 수 있는 사무소(“문의처(Enquiry Points)”라 함)를 설치하여야 한다. WTO 회원국 정부는 체계적인 정보 공유 및 경험 교류를 통해 자국의 기준을 개선할 수 있다. 투명성이 향상되면 불필요한 기술요건에 감춰진 보호주의로부터 소비자와 무역상대국을 보호할 수 있다. 이러한 정보는 현재 온라인 데이터베이스인 “SPS 정보관리시스템(<http://spsims.wto.org>)”에서 입수 가능하다.

SPS 위원회는 WTO 내에 설치된 특별위원회로써 회원국 정부들이 SPS 협정 이행에 관한 정보를 교환할 수 있는 포럼 역할을 한다. SPS 위원회는 회원국의 SPS 협정 준수에 대해 검토하고, 무역에 영향을 미칠 수 있는 이슈에 대해 토의하며, 현장의 기술 기구들과 긴밀히 협력한다. 위생 또는 식물위생 조치에 대한 법적 분쟁이 발생할 경우 SPS 위원회는 WTO 분쟁해결절차에 따라 분쟁을 해결하며, 필요시 전문가의 조언을 구할 수 있다.

국제표준 제정기구의 역할

1 식품 안전: 국제식품규격위원회 (Codex Alimentarius)

(1) 설립 목적 및 역할(WTO SPS/TBT 협정과 관계)

CODEX는 통상 CODEX Alimentarius Commission(CAC)의 약칭으로 국제식품규격위원회를 의미한다. 소비자 건강보호 및 식품의 공정한 무역을 보장할 목적으로 FAO와 WHO가 공동으로 1963년에 설립하였다. 2019년 현재 189개 회원국 및 1개 국제기구가 가입된 정부간기구(IGO)이다. 우리나라는 1971년 북한은 1981년 각각 CODEX에 가입하였다. 국제 식품규격에 관심이 있는 FAO 및 WHO의 모든 회원국 및 참관인은 본 위원회의 회원이 될 수 있다.

CODEX의 업무는 무역이 이루어질 수 있는 기반과 함께 식품안전과 영양 등 공중보건 목표를 달성하기 위해 각국 정부에 귀중한 자원을 제공하는 것이다. WTO는 다자간 무역을 위한 규정에 기반하여 분쟁을 해결하고 새로운 규정을 협상하기 위한 장이다. 원활한 무역을 위해서는 표준이 필수적이므로 WTO 협정은 정부가 국제표준에 따라 요건을 조화시키도록 강력히 권고한다. WTO의 SPS 협정과 TBT 협정은 식품안전 및 품질 분야에서 CODEX 표준을 통일성(harmonization)을 위한 기준으로 삼아 의존한다¹⁾.

생산자가 여러 시장에서 서로 다른 표준을 준수할 필요성을 줄임으로써 통일성은 무역의 비용을 줄이고 무역을 더 포용적으로 만드는 강력한 도구가 된다. 각국 정부는 국제표준에 구현된 최고의 과학적 지식에 의존할 수 있게 되므로, 이는 자국의 식

1) WTO TBT 협정 제2조 제4항 국제표준을 자국의 기술규정에(강제문서)의 기초로 사용 및 WTO SPS 협정 제3조 제1항 SPS 조치를 취할 경우 국제규격, 지침 또는 권고에 기초해야 한다. 식품안전에 관한 국제규격, 지침, 권고사항은 CODEX가 정한 기준을 말한다(SPS 협정 부속서 A, 3(a)항)

품안전 요건 개발 투자에 필요한 재원 충당에 어려움을 겪는 정부에 도움이 된다.

CODEX와 WTO에서 회원국들의 주도하에 이루어지는 매우 기술적인 업무가 식품표준 체계 및 무역 규정을 뒷받침한다. 이 같은 업무에 참여하는 것은 종종 드러나지는 않지만, 표준이 현실을 반영하고 각기 다른 국가의 요구를 해결하도록 보장하는 데 필수적이다. 불가피하게 발생하는 무역 마찰을 해결하고 당면 과제에 뒤처지지 않도록 무역 규정을 최신 상태로 유지하는 데에도 참여가 요구된다. 국제적으로 참여하고 관여하기 위해 국가는 식품안전과 식품관리에 적절히 투자할 필요가 있으며, 정부는 모든 이해관계자들 사이에서 효과적인 조정 능력을 자국 내에서 갖추어야 한다. 이는 CODEX와 WTO에서 표준과 무역 규정을 정하는데 영향력을 가지기 위한 것이며, 이 체계가 제공하는 도구를 활용하여 국내 식품안전을 개선하고 수출 기회를 확대하기 위한 것이다.

(2) CODEX 조직 구성

CODEX는 의사결정기관으로 총회(사무국 : FAO 식품영양국²) 및 집행이사회가 있고, 하부조직으로 일반주제분과위원회(10개 : 식품표시, 잔류농약, 오염물질 등), 상품별분과위원회(12개 : 가공과채류, 신선과채류, 향신료 등), 지역조정위원회(6개: 아시아, 근동, 유럽, 아프리카, 중남미, 북미), 임시특별작업반(8개 : 항생제내성, 동물사료, 생명공학유래식품, 과채류주스, 급속동결식품취급 및 가공 등²)이 운영중이었거나 운영중이다.

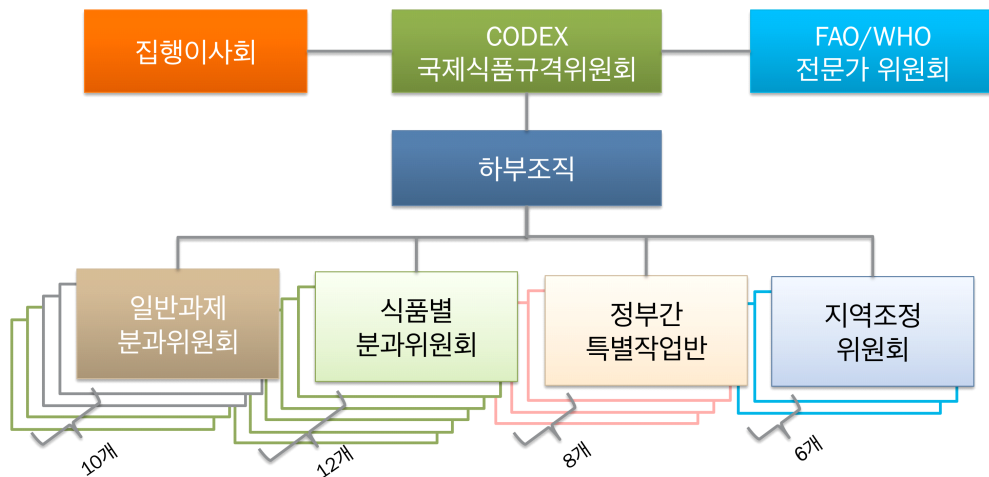
총회는 매년 제네바 또는 로마에서 번갈아 개최된다³). FAO/WHO 사무총장과 집행이사회 협의 후 추가회의를 개최할 수 있다. 날짜 및 장소는 최소 회의 개최 2개월 전에 모든 회원국에 통보된다. 집행이사회는 의장, 부의장, 지역조정관 및 지역대표 7명(아프리카, 아시아, 유럽, 라틴아메리카 및 카리브해, 근동, 북미, 남서태평양)으로

2) 단, 나머지 작업반은 2019년 12월 현재에는 폐지, 논의종료 등을 거쳐 현재는 항균제에 대한 내성 작업반만 운영중이다. 아래 표 참조.

3) 1999년 이전에는 매년 순환하였으나 2000년 이후, 격년단위로 CODEX설립 시 WHO와 FAO가 공동설립하여 각 기구의 본부가 소재한 곳에서 순환개최하고 있다.

구성되며, 기본방향 및 전략계획 제시, 특정 문제 검토, 총회 규격개발 프로그램 관리, 지출 등에 대해 책임진다. 일반주제분과위, 상품분과위는 매년 분과위원장 소속 국가 또는 지명국에서 해당 분야에 대한 심의를 진행한다. 지역조정위원회는 매2년마다 지역조정관 소속국가 또는 지명국에서 해당 분야에 대한 심의를 진행한다.

국제 정부 간 기구, 국제 비정부기구 및 UN 기관은 국제식품규격위원회에서 참관인 자격을 부여받을 수 있다. 자격조건 중 하나는 해당 기관이 국제식품규격위원회의 목적 추진에 상당한 기여를 할 수 있다는 요건이다. 국제식품규격위원회의 비정부기구 참관인은 200여 기구가 넘는다.⁴⁾ 이들 중 대다수는 산업협회 형태이다. 국제식품규격위원회에 대한 비판적인 평가에 따르면 '산업 참관인은 소비자가 국제 식품규격위원회에서 약간 지나친 영향력을 행사하는 반면 산업의 영향력은 적다고 생각하고, 소비자는 소비자의 영향력은 적고 산업의 영향력은 과대하다고 본다. 정부는 양측의 균형이 대체로 맞는다고 생각한다.'⁵⁾



〈그림 17〉 CODEX 조직도

4) CODEX 홈페이지 observer항목에 목록이 게재되어 있다.

5) 국제식품규격위원회 및 식량농업기구와 세계보건기구의 기타 식품표준작업 평가보고서 (Report of the Evaluation of the CODEX Alimentarius and Other FAO and WHO Food Standards Work) (FAO/WHO, 2002), para. 146.

〈표 4〉 CODEX의 위원회

·일반원칙(프랑스)	·가공과일및채소류(미국)	·동물사료(스위스)*	·아프리카(케냐)
·식품 수출입 검사 및 증명제도(호주)	·신선과일및채소류(멕시코)	·유및유제품*	·아시아(인도)
·식품표시(캐나다)	·향신료및요리용허브(인도)	·과일주스*	·유럽(카자흐스탄)
·식품위생(미국)	·어류및어류제품(노르웨이)*	·급속냉동식품*	·남미 및 카리브해 (칠레)
·동물용의약품잔류(미국)	·유지류(말레이시아)	·항생제내성(한국)	·북미 및 남서태평양 (바누아투)
·식품첨가물(중국)	·당류(콜롬비아)	·생명공학관련식품(일본)*	·근동(이란)
·식품중 오염물질(네덜란드)	·식육위생(뉴질랜드)*	·과일및채소주스(브라질)*	
·농약잔류(중국)	·유및유제품(뉴질랜드)	·급속냉동식품관리(태국)*	
·분석및시료채취(헝가리)	·코코아제품및초콜릿 (스위스)		
·영양및특수용도식품(독일)	·곡류및두류(미국)*		
	·식물성단백질(캐나다)*		
	·천연광천수(스위스)*		

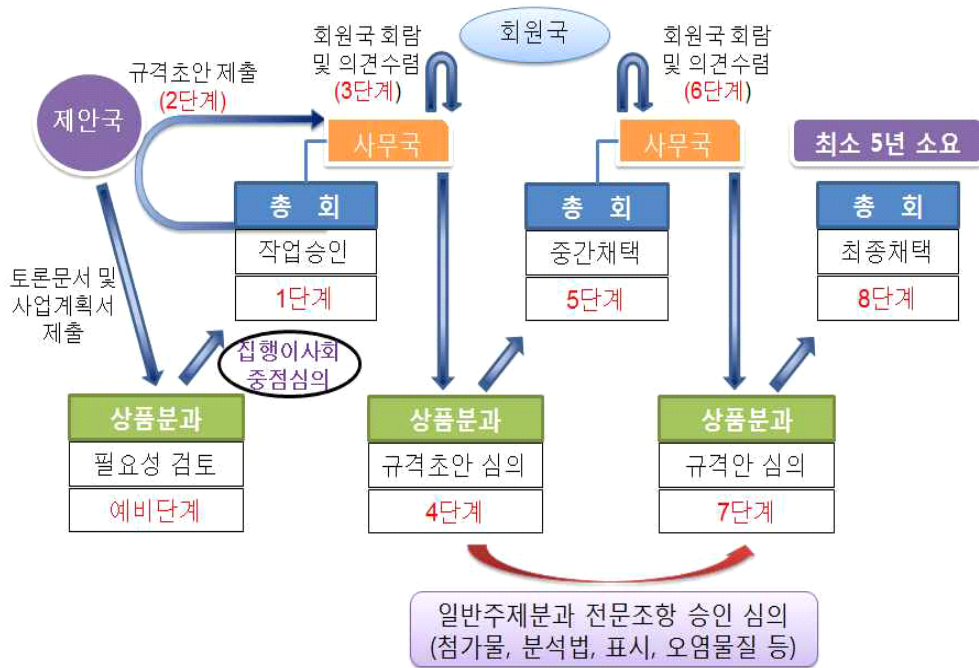
*휴회중인 회의, *폐지된 회의, *논의종료된 회의, ()은 주관국

(3) CODEX의 의사결정 및 국제표준 개발

국제식품규격위원회의 작업프로그램은 WHO 및 FAO의 일반예산에서 기금을 받으며, 모든 작업은 FAO 및 WHO 승인을 받아야 한다. 국제식품규격위원회는 농약 잔류, 첨가제, 오염물 등의 최대 허용치에 관련된 표준, 공정과 절차 지침 형태의 표준, 특정 상품을 정의하는 상품/제품 표준, 그리고 종종 등급 기준을 포함하는 품질 사양 등 다양한 표준을 제정한다. 국제식품규격위원회의 작업 중 상당 부분은 개별 위원회에서 한다(예를 들어 식품첨가제와 오염물 위원회와 가공과일과 채소 위원회 등). 표준은 회원국에게 반복적으로 제안에 대한 의견제출 기회를 부여하는 엄중한 8단계 절차를 거쳐서 채택한다. 표준의 대다수는 CODEX 위원회(회원국 대표로 구성된 연간 총회)에서 총의(consensus)로 채택한다. 국제식품규격위원회 절차편람에서는 코덱스 위원회는 ‘모든 노력’을 동원하여 합의에 도달하라고 규정하며, 총의 달성 노력이 실패하였을 때에만 단순 다수결로 표준을 채택한다.

1) CODEX의 표준 개발 절차

CODEX 총회에서 회원국이 제출한 프로젝트 문서를 검토하고, 제안된 대로 표준을 개발해야 하는지 여부를 결정한다. 새로운 작업이 승인되면, CODEX 사무국은 제안된 표준의 초안을 준비하고, 회원국 및 참관 회원에게 배포하여 2차례 의견을 수렴한다. 제안된 표준의 초안은 라벨부착, 위생, 첨가제, 오염 물질, 또는 이러한 분야의 특별 자문을 보증하기 위한 분석 방법 등의 문제를 다루는 CODEX의 다른 위원회에도 전달된다. CODEX가 채택한 CODEX 표준은 국제식품규격에 추가되어 웹 사이트에 게시된다.



〈그림 18〉 CODEX 규격 설정절차(운영절차)

오늘날 대부분 국가는 특히 상품에 대해 1970년대와 1980년대에 개발된 표준보다 덜 규범적인 표준을 요구한다. CODEX는 변화를 파악하여 오래되고 세부적인

표준을 새롭게 일반적인 표준으로 통합했다. 이러한 접근방식의 이점은 범위가 광범위해지면서 새로운 식품 개발에 혁신을 가져올 수 있다는 점이다. 표준 개발 과정에 한 국가가 효과적으로 참여한다면, 그 국가에 중요한 분야에서 표준을 개발하는 데 영향력을 행사할 국가적 능력이 향상된다.

국제식품규격에서 발표된 표준은, 안전한 것으로 간주되는 식품과 합의되고 수용 가능한 품질에 대한 회원 간의 공통된 이해를 체계화하여 식품 무역에서 공정한 관행을 보장한다. WTO 설립 이전에도 CODEX 표준은 식품 무역의 기준이 되었다.

CODEX가 SPS 협정을 통해 WTO와 연결되었을 때 회원국들은, 예를 들면 CODEX 신탁기금을 통해, 보다 균형적인 참여가 보장될 필요가 있다는 점을 인정했다. CODEX 회원국 대다수가 표준 제정에 적극적으로 참여하지 않는다면 결과적으로 표준은 국가별 내용 및 이해 측면에서 보편적인 관련성이 부족할 수 있다.

CODEX는 연중 5개 대륙에서 개최되는 세계적인 프로세스이므로 참여가 쉽지 않은 국가도 많다. CODEX는 연례총회 외에, 17개 위원회, 6개 지역조정위원회 및 임시 특별작업반으로 구성된다. 또한, 어떤 경우에는 회의에 많게는 100개의 전자적 및 물리적 실무단이 포함된다. 때때로 실무단에서는 CODEX에서 사용되는 모든 언어를 사용하여 운영되지 않으며, 실무단 수의 증가는 개발도상국 참여에 있어 주요 장벽으로 간주된다. 이런 이유로 회의에 참석하는 것만으로는 충분하지 않다. 각국은 입장을 전개해야 하며, 국가 대표자는 기술국제포럼에 국익을 효과적으로 제시할 준비가 되어 있어야 한다. 주요 의사 결정기구인 국제식품규격위원회에 참여하는 것이 필수적이지만, 각국은 참가 비용과 혜택을 평가하여 전략적으로 참석할 기구를 계획해야 한다.

FAO 및 WTO가 제공하는 훈련과 역량강화는 개발도상국에 의한 체계의 효과적인 사용에 필수적인 역할을 한다. FAO 및 WTO는 표준 및 무역개발기구(Standards and Trade Development Facility)(OIE, WHO, 세계은행, FAO 및 WTO가 참여하는 파트너십)을 통해 훈련과 역량강화 기회를 제공한다.

2) 전문가 기구 및 협의회

CODEX 표준의 기초는 위해성평가에서 얻은 건전한 과학적 증거를 토대로 위해성관리 조치를 개발하는 것에 달려있다. FAO 및 WHO의 전문가 자문 기관은 투명하고 독립적이다. 이 전문가 자문 기관들은 신뢰할 수 있는 출처로, 식품 관련 위해성평가, 과학 연구 및 조사를 수행하기 위한 전 세계적인 데이터 요구에 대응할 수 있다.

FAO와 WHO의 위해성평가 전문가 기구들은 CODEX 표준에 대한 과학적 근거를 수립한다. 이러한 전문가 기구는 CODEX 위원회와 CODEX 부속기구로부터 독립되어 있어, 전문가 기구의 업무는 CODEX 위원회 자체 업무의 과학적 신뢰성에 크게 기여한다. CODEX는 확립된 위해성분석 원칙을 엄격히 준수하며, 이 원칙에 따라 과학적 위해성평가(대체로 과학 자문 형태로 제공)는 위해성관리의 실질적인 현실로부터 독립성이 보장될 수 있다.

3) 세계 전문가 선정

이러한 전문가 기구 회원들의 역량과 중립성은 매우 중요하다. 결론 및 권고사항은 이를 제시하는 전문가의 객관성, 과학 기술 및 전반적인 능력에 크게 의존한다. 이러한 이유로, 참여 및 초청 전문가 선발 과정에서 발생할 수 있는 잠재적 이해관계를 파악하고 방지하기 위해 많은 주의를 기울여 전문가의 성취도를 평가하고 엄격한 정책을 적용한다. 이는 FAO/WHO 과학위원회에서 제공하는 자문의 타월성, 독립성 및 투명성을 확보하기 위한 절차를 통해 이루어진다. 전문가는 자신의 분야에서 저명한 전문가여야 하며 공정성과 명백한 객관성을 기초로 판단해야 한다. 전문가는 정부, 기관, 또는 기구의 대표자로서가 아니라 개인적인 능력으로 임명되며, 전문가 의견은 대표자로서가 아니라 개인으로서 제시된다.

모든 CODEX 회원국은 적극적으로 데이터 제공에 참여하고, 독립적인 전문가가 CODEX 과학 자문기구에 원활하게 참여할 수 있도록 장려하도록 권장된다. 투명하고 강력한 위해성평가 과정은 세계 유수의 과학자들을 활용하고 전 세계에서 제공된 데이터를 고려하여 CODEX 표준의 기초가 되는 과학 자문의 건전성을 보장한다.

4) 과학적 자문

유수의 전문가 단체인 FAO/WHO 국제잔류농약전문가그룹(JMPR)과 FAO/WHO 합동 식품첨가물전문가위원회(JECFA)은 수년간 국제적으로 인정받은 위해성평가를 개발해왔으며, 이는 CODEX 위해성관리의 기반이 되었을 뿐만 아니라 전세계 정부들, 산업계, 및 연구자들 사이에서 널리 사용되었다. 이 두 기구에서 수행하는 위해성평가와 안전성평가는 이용가능한 최상의 과학적 정보를 기반으로 하며, 많은 권위있는 출처로부터 의견을 수집하고, 국제적인 참조 자료로 간주되는 간행물을 발간한다.

CODEX에 전문 과학 자문을 제공하는 다른 독립적인 과학 기구로는 FAO/WHO 합동 생물학적인해평가전문가회의(JEMRA)와 FAO/WHO 합동영양전문가회의(JEMNU)가 있다. 또한, FAO와 WHO는 이들 과학 기구의 권한에 속하지 않는 문제를 다루기 위해 임시 협의회나 전문가 회의를 구성한다.

(4) CODEX 표준 현황 및 우리나라의 상품규격 개발 현황

CODEX 표준은 Standards(규격)⁶⁾, Guidelines (지침서)⁷⁾, Code of Practices (실행규범)⁸⁾, MRLs(최대잔류허용기준)⁹⁾, Miscellaneous (기타 참고문서)¹⁰⁾로 이루어져 있다.

CODEX 상품규격개발 요건은 다음과 같다. ① 일정규모의 생산량, 소비량 및 교역량을 갖는 품목이어야 한다. ②국가 법령의 다양성 등으로 교역상에서 명백한 또

6) 규격은 최소한의 품질 및 안전하며 건강상 위해가 없는 제품을 소비자가 얻을 수 있도록 함. 상품규격과 일반 규격(표시, 첨가물, 오염물질 등), 지역규격과 세계규격으로 구분한다. standard for Kimchi(CODEX STAN 223-2001) 등 333개가 있다.

7) 미생물 기준, 위험평가 수행 및 분석등에 안내서, Guidelines for use of nutrition claims(CAC/GL 23-1997) 등 92개가 있다.

8) 섭취하는데 적합하고 안전한 식품생산의 기준을 제공을 위한. 대부분이 위생실행규범으로 이루어져 있음. Code of hygienic Practice for Canned fruit and vegetable Product(CAC/RCP 2-1969) 등 79개가 있다.

9) 농약 227종, 수의약품 79종

10) Classification of foods and animal feeds(CAC/MISC 4-1989) 등 4가지가 있다.

는 잠재적 장애요소를 갖는 품목이어야 한다. ③ 시장잠재력이 있고 규격화가 용이한 품목이어야 한다. ④ 기존 규격이나 다른 국제기구에서 다루지 않는 품목이어야 한다.

최근에는 일반명칭에 의한 포괄적 내용으로 상품 규격 개발을 해야 하며 따라서 특정국가의 특정품목에 대한 상품 규격 개발은 지양되고 있다.

CODEX 상품규격 등 제정 시 8단계(또는 5/8단계)를 거쳐서 표준이 설정 되나 지침서, 실행규범 및 최대잔류허용기준은 긴급 시 5단계(급행절차)로 표준을 개발하고 있다.

제안국에서 상품분과위의 필요성 등 예비검토를 거쳐 분과위에서 해당 상품규격 개발 제안서를 집행이사회에 제출하면 집행이사회에서 중점심의 후 총회에서 신규작업을 승인하게 된다(1단계). 제안국이 규격초안을 작성하여 사무국에 제출하면(2~8단계)를 거쳐서 최종 상품규격으로 확정되게 되며 최종 승인까지 최소 5-8년이 소요되며, 필요시 5단계에서 바로 최종규격으로 신속채택이 가능하다.

우리 전통식품의 수출경쟁력을 강화하고 세계 식품화를 도모하기 위해 1995년부터 농림축산식품부에서 우리 전통식품에 대한 CODEX 식품규격화를 추진하였고, 김치(2001, 세계규격), 인삼제품(2015, 세계규격), 된장, 고추장 및 인삼제품(2009, 아시아 지역 규격), 김제품(2017, 아시아 지역규격) 등이 CODEX 상품규격으로 등재되었다.

다음은 CODEX 규격 설정관련 일반 절차를 정리한 것이다.

〈표 5〉 CODEX 규격 설정 절차 (일반 절차)

단계별	주요 내용
1단계	○ 집행이사회 및 총회에서 규격 제정/개정 작성 진행 여부를 결정 - 분과위원회에서는 규격 제정·개정 필요성 제안 - 규격화가 시급한 경우 참석회원국의 2/3이상 찬성으로 급행 수순여부 결정
2단계	○ CODEX 사무국에서 제출된 규격초안(Proposed draft standard)을 편집
3단계	○ 각 회원국에 규격초안 발송, 회원국의 의견을 수렴
4단계	○ CODEX 사무국은 수렴된 각 회원국 의견을 관련 분과위원회 또는 관련 전문가 그룹에 송부, 규격초안 심의

단계별	주요 내용
5단계	○ CODEX 위원회에서 규격안(Draft standard)으로 확정 - 급행수순인 경우 총회에서 심의후 CODEX 규격(Standard)으로 확정
6단계	○ CODEX 규격안을 회원국 및 관련 국제기구에 다시 송부하여 의견수렴
7단계	○ CODEX 사무국은 각 회원국의 의견을 수렴하여 분과위원회 또는 관련 전문가 그룹 등에 송부하여 규격안을 심의
8단계	○ 총회에서 CODEX 규격으로 최종확정

(5) 고찰

CODEX 표준, 지침 및 실행규범은 본질적으로 자문이다. 법적으로 집행이 가능하게 되려면 국가는 자발적으로 이를 국가의 법률 또는 규정으로 바꾸어야 한다. 모든 CODEX 문서는 CODEX 웹사이트에서 무료로 제공되며 누구든지 이용할 수 있다. CODEX 상품표준은 사과, 밀, 냉동 생선, 및 생수에 이르기까지 거의 200개에 달하는 무역 상품의 물리적 및 화학적 특성을 정의한다. 예를 들어, 식품표기에 대한 CODEX 지침은 한편으로는 식품 생산자와 공급자 사이에서, 그리고 다른 한편으로는 구매자와 소비자 사이에서 소통을 가능하게 한다. 식품위생에 대한 실행규범은 1차 생산에서부터 최종 소비에 이르는 식품사슬에 필요한 관리를 설명한다. 따라서 농부, 재배자, 제조업자, 가공업자, 식품 취급자, 및 소비자를 포함한 모든 사람이 책임지고 식품이 안전하고 식용에 적합한지 보장하게 된다. CODEX의 오염물질에 대한 일반 기준은, 안전한 국제무역 상품의 대상인 식품 및 사료 내 오염물질 및 자연 독성물질의 허용기준 및 관련 표본 추출 계획 목록을 제공한다. 식품첨가물에 관한 CODEX 데이터베이스는 허용된 식품첨가물이 모든 식품에 사용될 수 있는 조건과 허용기준을 포함한다.

CODEX 임무의 본질은 협력, 포용성, 총의 형성 및 투명성의 핵심가치이다. 국제식품규격위원회 연례 회의에는 평균 130개국 이상의 회원국과 민간 부문, 학계, 시민사회단체 및 기타 이해관계자 단체를 대표하는 약 50명의 국제 참관회원들이

참석한다. 참가자들은 회의에서 새로운 CODEX 문서를 채택하거나 기존 문서를 개정한다. 이 정도 수준의 참여와 합의 도달 능력은 CODEX 표준 제정 과정의 성공을 입증한다. 개발도상국의 참여를 강조하고 회원국 및 참관회원이 20개 이상의 다른 위원회에서 최대 6개 언어로 의사 소통할 수 있게 하는 투명한 실무 관행은 대표자들이 협력하여 식품이 안전하고, 기대에 부응하는 품질을 유지하며, 거래되는 것을 보장하는 최선의 방법에 동의할 수 있도록 한다. 포용성은 CODEX 시스템을 작동시키는 데 필수적인 요소이다. CODEX 시스템에 대한 투자는 광범위한 참여와 충의를 통해 정해진 표준의 품질과 효과를 향상시킨다.

식품교역에 기준이 없다는 것은 생각하기 어렵다. 식품표준은 소비자가 먹는 식품의 안전성, 품질 및 진품성에 대해 확신을 갖게 한다. 식품의 다양한 측면에 대한 공통된 이해를 소비자, 생산자, 및 정부에 제시함으로써 국제표준을 기초로 한 조화(harmonization)는 무역 비용을 줄이고 무역 자유화를 증진한다. 식품표준과 무역은 증가하는 세계 인구를 위해 안전하고 영양가 있는 식량을 충분히 확보하는 데 밀접하게 연관된다. FAO와 WTO는 함께 국제적으로 합의된 식품표준에 기초하여 무역을 촉진하기 위한 기본 체계를 마련하는 수단을 정부에 제공한다. FAO와 WHO가 공동으로 운영하는 국제식품규격위원회(CODEX)를 통해 각국 정부는 과학에 기초한 국제식품표준을 확립하며, 이러한 식품표준은 식량안전과 영양 등 공중보건 목표를 달성하기 위해 기초를 제공한다. 원활한 무역을 위해서는 표준이 필수적이므로 WTO SPS 및 TBT 협정은 정부가 국제표준에 따라 요건을 조화시키도록 강력히 권고한다.¹¹⁾

11) 국제식품안전규격과의 조화란 회원국의 요건이 FAO/WHO 국제식품규격위원회(Codex)가 개발한 기준에 기초를 두고 있음을 의미한다. (Codex는 식품품질, 영양, 표시 기준을 개발하기도 한다. 이 기준들은 SPS가 아닌 TBT 협정에 속한다.) CODEX 규격은 “최소공통 분모(lowest common denominator)”가 아니다. CODEX 규격은 식품안전 분야의 선도과학자와 회원국 전문가들의 의견(input)을 기초로 한다. 이들은 국가식품안전기준 개발을 담당하는 회원국 정부의 전문가이기도 하다. 예를 들어, 잔류농약과 식품첨가물에 대한 권고는 보수적이고 안전에 입각한 추정을 적용하며, 정치적 방해 없이 활동하는 국제과학자단체가 CODEX를 위해 마련한 권고이다. 많은 경우, CODEX가 개발한 규격은 선진국을 포함하는 개별국가의 기준보다 엄격하다. 그럼에도 불구하고 회원국 정부는 국제표준이 자국의 건강보호 수요(needs)를 충족하지 못한다고 판단되면 국제표준보다 더 엄격한 기준을 적용할 수 있다.

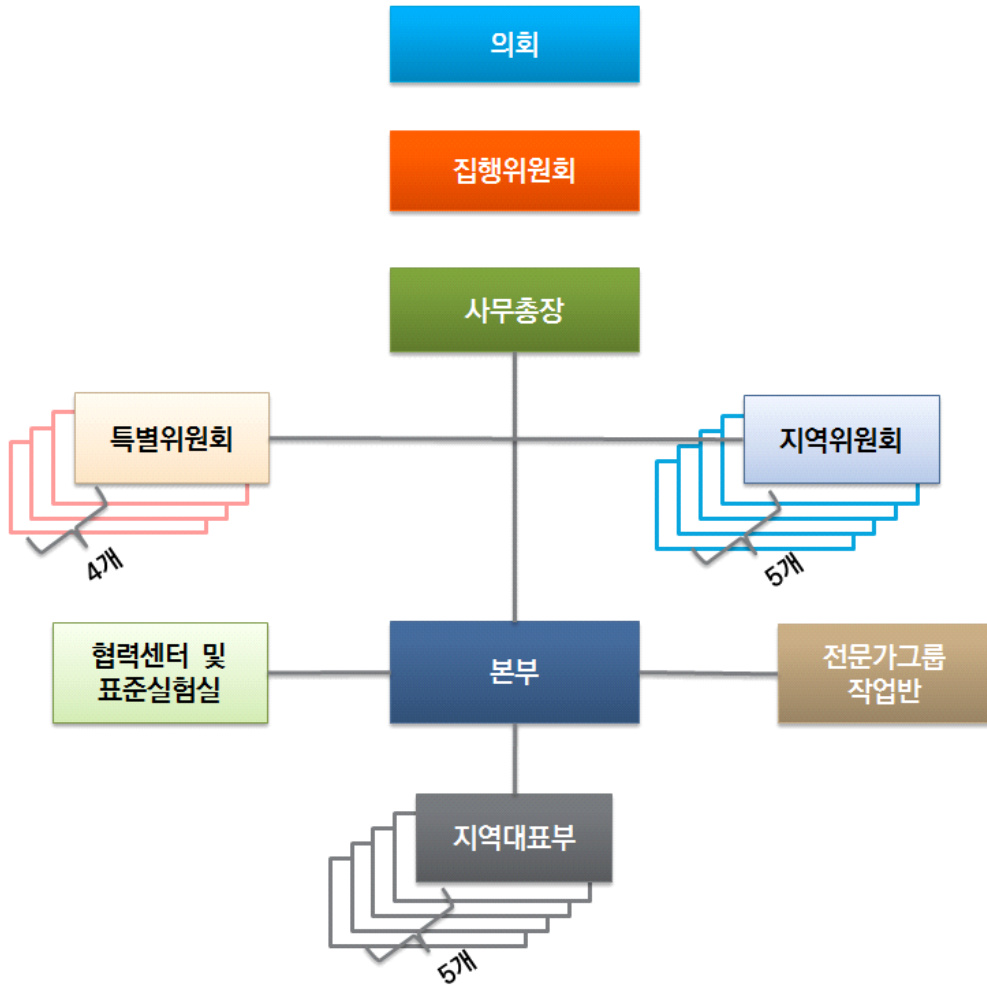
2 가축전염병: 세계동물보건기구 (OIE, World Organization for Animal Health)

(1) 설립 목적 및 조직 (WTO SPS 협정과 관계)

범세계적인 차원에서의 협력을 통해 동물 질병에 대항하기 위하여, 1924년에 체결된 국제 협약을 통해 OIE(Office international de epizootics)가 탄생하게 되었다. 당시 28개국의 창립 국가들은 우역 등 가축 전염병에 종지부를 찍기 위해 다함께 노력할 수 있는 국제 협약 이행을 희망하였다.¹²⁾ 특히 중요한 동물위생 상황 발생시 이를 알리고 보호 조치를 취할 수 있는 방법을 모색하였다. 또한 고위험 동물 질병에 대하여 통제가 가능한 효과적인 방법과 관련된 정보 획득을 희망하였다.

이를 바탕으로 탄생한 OIE는 1995년 WTO SPS 협정의 위임하에 동물 및 축산물의 국제 교역과 관련한 위생규약을 제정하고 있는 국제기구로 자리매김하고 있으며 2003년 세계동물보건기구(World Animal Health Organization)으로 영문 명칭을 채택하면서 OIE라는 불어 약칭은 그대로 사용하기로 하였다. 2019년 현재 OIE 회원국은 총 182개국이다. 우리나라는 1953년, 북한은 2001년에 가입하였다.

12) 우역(rinderpest)에 대해 2011년 전 세계적으로 종식선언을 하였다.



〈그림 19〉 OIE 조직도

특별위원회(4) : 육상동물 위생규약위원회, 동물질병에 관한 과학위원회, 생물학적 기준 위원회, 수생동물 위생규약 위원회

지역위원회(5) : 아프리카, 아메리카, 아시아·극동·오세아니아, 유럽, 중동

지역대표부(5) : 아프리카, 아메리카, 아시아·태평양, 유럽, 중동

OIE는 회원국 대표(Delegate)로 구성된 의회, 집행위¹³⁾, 지역위원회(5개)와 OIE 직원들로 구성된 사무총장¹⁴⁾, 본부, 지역대표부¹⁵⁾가 있으며, 특별위원회(4개) 및 작업반(3개, 야생 동물, 식품안전, 동물복지)¹⁶⁾을 두고 있다. 운영자금의 대부분은 가입국의 분담금으로 충당하고 있다.¹⁷⁾

의회는 각국의 대표인 CVO¹⁸⁾가 참여하는 OIE 최고 의사결정기구이며, 의회내 투표시 1 국가 1 표 원칙이 적용된다. 의회의 역할은 국제표준 채택, 주요 동물질병통제에 관한 결의문 채택, 의장, 부의장, 사무총장 등의 선출, 회계보고서 검토 및 승인 등이다.

집행위원회는 총회가 열리지 않는 기간 동안 의회를 대표하며, 의장, 부의장, 前의장 및 각 지역을 대표하는 6명의 대표로 구성, 3년 임기로 선출된다. 연 2회 이상 회의를 통해 기술적·행정적 문제등을 검토한다.

본부는 사무총장의 명을 받아 의회에서 결정된 질병 정보, 기술협력, 과학활동 등을 이행, 조정하고 있다. 사무총장은 의회의 비밀투표를 통하여 5년 임기로 선출된다.¹⁹⁾ 지역 대표부는 지역별 예찰, 동물질병관리 강화 등을 목적으로 하며 지역 대표부와는 별도로 7개의 하부지역 대표부를 설치하고 있다. 아태지역 본부는 일본 동경에 소재하고 있다.

지역위원회는 아프리카, 아메리카, 아시아·극동·오세아니아, 유럽 및 중동 지역

13) 의회 의장, 부의장, 전임 의장과 각 지역을 대표하는 6인 모두 9명으로 구성된다.

14) 사무총장은 5년 임기 선출직이다.

15) 본부는 프랑스 파리 소재, 2명의 사무총장(행정·인산 담당, 동물위생 및 국제표준 담당 각1명)과 과학기술국, 국제교역국, 동물위생정보국, 지역활동국, 지원부서가 있으며, 지역대표부는 아프리카(말리), 아메리카(아르헨티나), 아시아·태평양(일본), 유럽(러시아), 중동(레바논)에 있으며 아태 지역 경우 하부 동남아 지역대표부(방콕)를 운영 중이다.

16) 사무총장에 의해 필요한 경우 특별위원회 및 작업반에 권고사항을 마련하기 위해, OIE 협력센터 소속 등 국제적으로 알려진 전문가로 구성된다.

17) 우리나라는 3등급이었다가 2013년 이후 1등급으로 분담금을 상향하였다. 1등급 국가는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본, 프랑스, 이탈리아, 아르헨티나, 콜롬비아 등 16개국이다.

18) CVO : Chief Veterinary Officer, 우리나라는 농림축산식품부 방역국장이 CVO임. CVO는 각국의 대표로서 OIE에서 국제수역기준 협상을 책임지며 OIE에 동물질병상황을 보고한다.

19) 프랑스 출신 Dr. Bernard Vallat는 2001년 최초 선출되어 2015년까지 3선을 역임한 바 있다. 현재 사무총장은 프랑스 출신 Dr. Monique Eloit로 2016년 5년 임기로 선출되었다.

위원회가 있으며 3년 임기로 의장, 부의장(2), 사무총장을 선출한다.

특별위원회는 동물질병의 역학, 방제, 관리에 관한 문제를 연구하고, 국제표준을 개발·개정하거나 과학적·기술적 문제에 대처함에 있어 최신의 과학적 정보를 이용하기 위하여 설립되었다. 4개의 위원회가 구성·운영되고 있으며, 의장은 3년임기로 선출된다. 각 위원회는 필요에 따라 전문가 그룹(ad-hoc group)을 구성·운영할 수 있다.

육상동물 위생규약 위원회(1960년 설립)는 국제 교역 보호와 동물 질병/인수공통전염병에 관한 예찰 방법에 있어 최신 과학적 정보를 반영한 위생규약 제개정을 담당한다. 위생규약에 새로운 조항을 추가하거나, 개정하기 위하여 세계적으로 저명한 전문가들 및 최신 과학정보를 이용하기 위하여 생물학적 기준위원회, 동물질병 과학위원회 등과 협력하고 있다.

동물질병 과학 위원회(1964년 설립)는 질병 방제와 통제에 있어 가장 적합한 전략과 수단을 마련하고 있으며, 특정 질병에 대한 회원국의 비발생 여부 평가 업무를 담당한다.

생물학적 기준 위원회(1949년 설립)는 포유동물, 조류, 벌 관련 질병 진단 방법을 만들거나 승인하고 가장 효과적인 생물학적 제품을 승인하는 업무를 담당하며 육상동물 진단법과 백신 매뉴얼 제작 및 OIE 표준실험실²⁰⁾을 인정하고 있다.

수생동물 위생규약 위원회(1960년 설립)는 수생동물 질병에 관한 위생규약 제정, 진단 매뉴얼을 제작하고 있다.

(2) OIE의 역할

OIE는 구제역, 소해면상뇌증, 돼지열병 등 가축전염병별 위생규약 제정, 가축전염병 발생상황 및 과학적 정보 수집·배포, 일부 가축전염병(구제역, 소해면상뇌증, 돼지열병, 가성우역, 아프리카마역, 우폐역)에 대한 지위 평가를 실시하고 있으며,

20) 표준실험실은 254개소(37개국, 106개 질병) 및 협력센터 58개(28개국, 50개 분야)가 있다. 2019년까지 우리나라는 OIE 표준실험실 8개소[농림축산검역본부 7개소(브루셀라, CWD 등), 국립수산물품질관리원 1개소(VHS)]가 인증되었다.

다음의 6가지 목적²¹⁾을 위해 노력한다. 나아가 수의서비스가 사회를 보호하기 위한 중요한 역할을 수행할 수 있도록 지원하고 있다.

투명성: 전 세계 동물 질병 상황의 투명성 확보

회원국에 관련 정보를 유포하여 필요한 예방 조치를 사전에 취할 수 있다. 해당 정보에는 사람에게 전염되는 질병과 병원균의 의도적인 도입이 포함된다. 관련 정보는 질병의 심각성에 따라 즉시 또는 주기적으로 발송된다. 발송은 자연 발생적이거나 의도적으로 발생하는 질병 발생에 적용되며 정보 전달은 이메일, 질병 정보 및 세계 동물 건강 정보 시스템 인터페이스(WAHIS 인터페이스)를 통해 이루어진다.

과학적 정보: 수의학 과학 정보 수집, 분석 및 보급

OIE는 동물 질병 통제에 관한 최신 과학 정보를 수집하고 분석한다. 이러한 정보를 회원국이 이용할 수 있게 함으로써 이들 질병을 통제하고 근절하기 위한 방법을 개선할 수 있다. OIE에서 발행하는 가이드라인은 전 세계 312개의 OIE 협업센터 및 실험실 네트워크에서 준비한다. 과학적 정보는 또한 OIE에 의한 다양한 작업 및 정기 간행물, 특히 과학 및 기술 검토(Scientific and Technical Review) (1년에 3회 발간)를 통해 전파된다.

국제 연대: 동물 질병 통제의 국제적 연대를 장려

OIE는 인간에게 전염될 수 있는 질병을 포함하여 동물 질병 통제 및 박멸 활동에 대한 지원을 요청하는 회원국에 기술 지원을 제공한다. OIE는 특히, 가축 손실을 유발하고, 대중의 건강에 위해가 되고, 다른 회원국에게 위협을 야기하는 동물 질병의 통제를 돕기 위해 최빈국에 전문성 등 관련 자원을 제공한다. OIE는 동물

21) 제6차 전략계획(2016-2020)에는 ① 적절한 위험관리로 동물건강 및 복지 개선, ② 투명성을 통한 신뢰 강화, ③ 수의서비스 지원 및 강화 추진 내용 등이 보고되었다.

질병 및 인수공통전염병의 통제에 더 많은 투자를 유치하기 위해 국제 지역 및 국가 금융 기관에 지속적으로 접촉해왔다.

위생 안전: 동물 및 동물제품의 국제교역을 위한 위생기준 제정

OIE는 회원국이 부당한 위생 장벽을 설정하지 않으면서 질병 및 병원균의 국내 반입으로부터 자국을 보호하기 위해 사용할 수 있는 규칙과 관련된 규범 문서를 개발한다. OIE가 발간하는 주요 표준 작업은 육상동물 위생규약, 육상 동물에 대한 진단 검사 및 백신 매뉴얼, 수생동물 위생규약 및 수생 동물 진단 검사 매뉴얼이다. OIE 표준은 세계무역기구(WTO)에 의해 참조 국제 위생기준으로 인정된다. OIE 표준들은 선출된 전문가위원회와 국제적으로 유명한 과학자들을 바탕으로 한 실무 그룹에 의해 준비되며, 이들 대부분은 OIE의 과학적 목표에 기여하는 협력 센터²²⁾ 및 국제 표준실험실²³⁾ 네트워크의 전문가들이다. 이들 표준은 총회에서 세계 대표단에 의해 채택된다.²⁴⁾

수의학 서비스의 진흥: 국가 수의(veterinary) 서비스의 자원과 법적인 구조 개선

WTO 동식물 위생검역협정(SPS 협정)을 통해 자국이 혜택을 받을 수 있도록 필요한 인프라, 자원 및 역량을 제공하기 위해서는, 개발도상국 및 협정이행국에게 '수의학 서비스 및 실험실'과 관련한 지원이 신속히 제공되어야 한다. 이는 동시에 동물 및 공중 보건에 광범위한 보호를 제공하며 질병이 없는 타 국가의 위험을 감경시킨다. OIE는 수의학 서비스를 국제 공공의 이익으로 간주하고, 국제표준(구조, 조직, 자원, 역량)과 회원국의 기준을 부합시키기 위하여 공공 투자에 우선순위를 두고 있다.

22) 동물 위생 관련 전반(예찰, 역학, 사료안전성, 동물복지 등)에 대한 전문적 지원 및 회원국 협력을 위해 운영된다.

23) OIE로부터 인증받은 동물질병에 대해 OIE를 대표하여, 회원국의 의뢰시료에 대한 최종진단, 표준진단액 개발 및 보급, 회원국에 대한 과학기술 자문 및 교육, 훈련 제공 등 역할을 수행하고 있다.

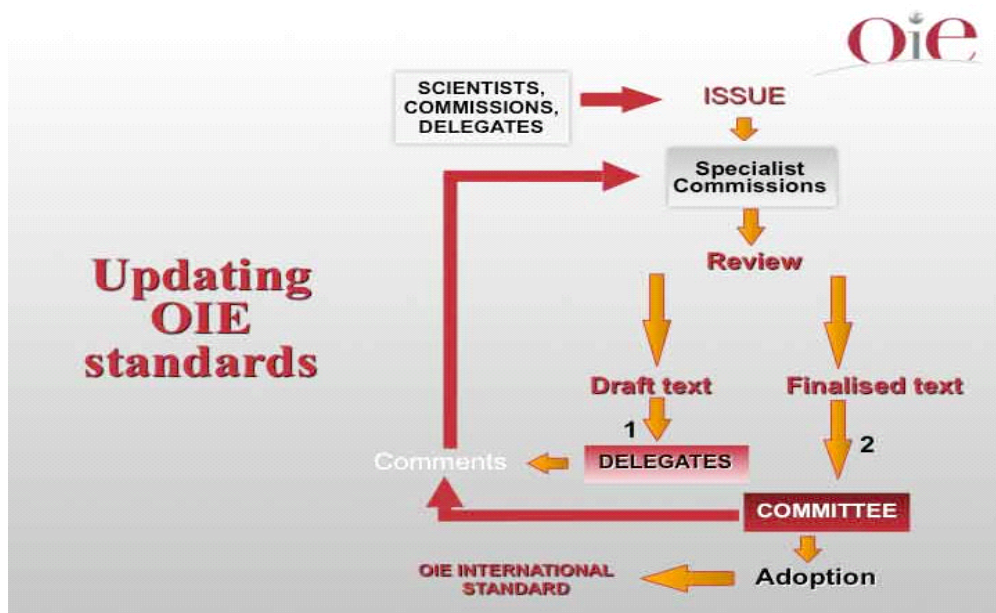
24) 총회는 매년 5월 마지막 주에 개최되며, FAO, WTO, WHO, CODEX 등 OIE와 협력하고 있는 75개 국제기구 및 참관인도 참석한다.

식품 안전 및 동물 복지: 동물 유래 식품 안전성 보장 및 과학적 접근을 통한 동물 복지 증진

OIE 회원국은 OIE와 CODEX 활동 간에 상승작용을 창출함으로써, 동물에서 유래한 식품의 안전성을 보다 확실하게 보장하기로 결정하였다. 이 분야에서 OIE의 표준 설정 활동은 동물 학살 또는 소비자의 위협의 원천이 될 수 있는 제품(육류, 우유, 달걀 등)의 주요 가공 이전에 존재할 수 있는 잠재적 위험을 제거하는 데 중점을 둔다.

OIE는 설립 이후 동물 건강을 위한 유일한 국제적인 참조기구로서의 역량 확보 및 국제적인 인정을 받았으며, OIE 회원국의 수의학 서비스와 직접 협력함으로써 관련 이익을 확보하였다. 또한 회원국의 요청에 따라 동물 건강과 밀접한 관련이 있는 동물 복지를 위한 선도적인 국제기구가 되어가고 있다.

(3) OIE 국제표준 개정



〈그림 20〉 OIE 표준 개정 절차

OIE는 동물 건강 및 인수공통전염병에 관한 표준에 대한 WTO SPS 협정에서 인정한 자매기구이다. 동축산물 교역시 불필요한 제한을 피하기 위해, WTO SPS 협정은 WTO 회원국들이 자국의 SPS 조치를 국제표준에 조화시킬 것을 권장하고 있다.

OIE는 WTO 회원국들을 위하여 육상 및 수생동물을 위한 2종의 규정(Code) 및 2종의 매뉴얼(Manual)을 발행한다. 육상동물 위생규정 및 수생동물 위생규정은, 각각 '육상동물과 수생동물, 그리고 이러한 동물과 관련된 제품'에 대한 국제 무역의 위생 안전을 보장하는 것을 목표로 한다. 육상동물 위생규정은 1968년에 처음 발간되었으며 수생동물 위생규정은 1995년에 대중에게 소개되었다. 해당 규정들은 전통적으로 동물 건강 및 인수공통전염병을 다루었지만, 최근에는 동물 복지, 동물성 식품안전으로 확장된 범위를 다루고 있으며, '전 세계 동물의 건강 향상'이라는 OIE의 확장된 위임(mandate)과도 일치하는 것이다.

육상 및 수생 동물 진단 검사 매뉴얼은 국제적으로 합의된 진단 기법을 기술하는 것에 의해 질병 진단의 조화된 접근을 제공하기 위한 것이다. 이들 매뉴얼은 각각 1989년 및 1955년에 공개되었다.

OIE는 새로운 과학적 정보가 밝혀지는 대로 정기적으로 투명하고 민주적인 절차를 통해 위생규약 및 진단 매뉴얼등 국제표준을 갱신한다. 표준을 채택하는 유일한 방법은 매년 5월 총회에서 세계 대표단이 참석하는 의회에서 승인²⁵⁾을 받는 것이다.

(4) 고찰

OIE 표준은 전문가위원회와 과학 작업반에서 초안을 작성하며, 검토의견과 회원국 대표로 구성된 의회에서의 초기 논의를 위해 회람한다. 전문가위원회는 검토의견을 받아 초안을 수정하며, 의회가 다음 회의에서 표준 채택여부를 결정한다. 표준 초안을 작성하는 과학자는 대부분 세계동물보건기구와 연계망을 이루는 협력 센터와 표준 실험실 소속이다. 10개국 이상의 회원국이 반대하지 않는다면 표준을 채

25) 의회는 1년에 한번 절차 등 개정 내용, 회원국 질병 지위 등에 대해 결의안의 형태로 채택한다.

택할 수 있다.

OIE는 국제 정부 간 기구 및 비정부단체에 참관인 자격을 개방하고 있다. 관련 산업계의 참여도는 높지만 비산업 비정부 단체 참관은 활발하지 않은 상황이다.

OIE와 CODEX의 업무 간에는 중첩되는 부분이 있다. CODEX는 식품안전 표준을 제정하는데, 이는 생산 공정 뿐만 아니라 상품 표준의 형태를 띤다. OIE 역시 식품안전, 특히 그중 동물생산 측면에 관심을 기울이는 경향을 보인다. 사료 안전성, 수의약품 잔류와 관련한 동물 제품 안전성, 병원균 감소를 위한 우유 열처리, 동물 생물공학 식품안전성 측면 등 다양한 사안이 양쪽 기구의 업무에 속한다.²⁶⁾ 이렇듯 중첩도 많으나 간극 또한 발생하였다. 도축 이전 동물에게 발생하는 식품전염성 관련 식품안전성 표준이 그 예이다.²⁷⁾

중첩과 규제 간극을 인식한 OIE는 식품안전성 임무를 명확하게 하고자 OIE의 목적은 동물로부터 발생하는 위험에 의한 인간 건강에의 식품전염성 위험 감소를 적절한 국제기구와 협력하여 이루는 것이라고 하였다. 이를 위하여 OIE는 식품안전 활동을 조정하는 동물생산 식품안전성 상시작업반을 설립하였다. 이 작업반에는 OIE와 CODEX 전문가도 있다. 작업반은 도축 전 문제, 동물상품의 첫 변형 이전 문제 등을 대상으로 하며 농장 단계에서 적용되는 식품안전 조치에 일차적으로 집중하는 표준 개발을 위한 상세한 작업계획을 작성하였다. 작업반은 또한 CODEX와 OIE의 표준을 공동으로 검토하여 간극과 중복을 발견하는 작업, 그리고 공통·연계표준 및 상호인정을 위한 절차개발 작업을 우선순위로 지정하였다. OIE와 CODEX문서를 상호 참조하며, 동물생산의 식품안전성 관련, ‘농장 모범관행 지침’을 발간하여 농장 단계에서 발생하는 공중보건 위험을 다룬다. 참관인으로서 OIE는 몇몇 CODEX 하위 위원회의 작업에 기여한다.

26) 국제식품규격위원회 및 식량농업기구와 세계보건기구의 기타 식품표준작업 평가보고서 (Report of the Evaluation of the CODEX Alimentarius and Other FAO and WHO Food Standards Work) (FAO/WHO, 2002)평가보고서, para. 90.

27) 평가보고서, para. 89.

참고문헌

1. Joanne Scott 'The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures : A Commentary' (Oxford University Press, 2009)
2. The WTO Agreement Sseries Sanitary and Phytosanitary Measures, 2010
3. 국제식품규격위원회의 이해(Understanding the CODEX Alimentarius), 2018
4. 무역과 식품표준(Trade and Food Standards), 2017
5. SPS 게이트웨이, http://www.wto.org/ENGLISH/tratop_e/sps_e.htm
6. CODEX 사이트, <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/>
7. OIE 사이트, <http://www.oie.int>

3 국제식물보호협약 (International Plant Protection Convention, IPPC)

식물위생 관련 국제표준을 제정하는 국제기구는 「국제식물보호협약(International Plant Protection Convention, IPPC)」이다. IPPC는 식물위생 국제표준(International Standards on Phytosanitary Measures, ISPMs)을 제정하고 그 이행을 지원하는 UN 산하 국제기구로 이태리 로마 FAO 본부에 사무국을 두고 있다. 2019년 현재 IPPC의 회원국은 183개국이다. 이들 회원국은 IPPC 협약에 따라 국가 공식 연락처를 지정하게 되어 있고 이 공식 연락처를 통하여 모든 공식적 의사소통이 이루어지게 된다. 우리나라의 공식연락처는 농림축산검역본부 식물검역부의 수출지원과이다.

식물위생조치는 한 국가 내의 식물을 보호하기 위하여 검역병해충의 유입 또는 확산을 방지하기 위한 법률, 규제 등을 포함하는 공식적인 절차를 말한다. 식물위생조치에는 수입 금지, 수입국 국경에서 수입검역검사, 수출국에서 수출검역검사, 소독, 재배지에서 검사 등이 포함된다. 여기서 식물은 재배되는 작물 뿐 아니라 산

림, 자연 환경에 있는 식물도 포함하는 개념이다. 또한 병해충(pest)은 식물병과 해충뿐 아니라 잡초와 자연 환경에 방출되어 식물에 해를 미칠 수 있는 살아있는 유전자변형식물(Living Modified Organisms)도 포함한다. 검역병해충은 해당 지역에 분포하지 않거나 또는 널리 분포하지 않으면서 공식적 방제가 이루어지는 잠재적으로 경제적으로 중요한 병해충을 말한다.

IPPC 협약에 따라 대부분의 농산물은 수출국이 식물검역 검사를 실시하고 국가가 발행하는 식물위생증명서를 첨부해야 수출할 수 있도록 되어 있다. 수입국은 식물위생증명서의 유효성과 내용을 점검하고 국내 규정에 따라 수입검사를 실시할 수 있다. 특히 IPPC 협약의 부속서로 표준화된 식물위생증명서가 포함되어 있어, 모든 체약국은 동일한 양식의 식물위생증명서를 사용하고 있다.

우리나라를 포함하는 많은 국가들은 농산물 수입에 식물위생 수입요건을 적용하는 등 수입 농산물을 통하여 검역병해충이 유입되지 않도록 다양한 조치를 취하고 있다. 특히 과일, 채소, 종자, 묘목 같은 식물은 병해충유입의 위험이 높아 상대적으로 엄격한 수입요건이 적용되는 경우가 많다. 이러한 조치들은 과학적으로 정당성이 있어야 하며, 이와 같은 정당성은 식물위생 국제표준으로부터 얻어지는 경우가 대부분이므로 많은 국가들은 자국의 정당한 식물위생조치 시행을 위하여 IPPC의 국제표준 주제의 선정 및 내용에 많은 관심을 가지고 참여하고 있다.

IPPC는 식물위생 국제표준을 제정할 뿐만 아니라 체약국들이 식물위생 국제표준을 이행할 수 있도록 지원하는 활동도 같이 실시하고 있다.

(1) IPPC 개요

1) IPPC의 목적

IPPC 협약의 주요 목적은 식물 병해충의 국제적인 확산과 유입을 방지하며, 그들의 방제를 위한 적절한 식물위생조치를 촉진시키기 위한 공통적이고 효과적인 조치를 확보하는 것이다. 이와 같은 목표를 위하여 UN 산하 세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)에 국제식물보호협약이 설립되어 활동 중

이다.

2) IPPC의 역사

식물보호와 관련된 국제적 협약은 1881년에 시작되었다. 1860년대에 북미에서 수입된 포도 묘목을 통하여 유럽으로 전파된 phylloxera라는 진딧물 종류가 유럽 포도주 생산에 막대한 영향을 미치자, 유럽의 5개 포도주 생산 국가들이 모여 외래 식물병해충의 유입을 방지하기 위하여 국가 간 협력을 위한 협약에 서명함으로써 식물위생조치의 개념이 만들어졌다.

이후 1929년에 로마에서 국제식물보호협약이 서명되었고, 1951년 UN 산하의 세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)에서 국제식물보호 협약(IPPC)이 채택됨으로써 본격적인 국제기구가 발족되었으며, 1952년 4월 IPPC 협약의 효력이 시작되었다. 우리나라는 초기인 1953년 IPPC 체약국이 되었다.

이후 IPPC는 식물보호를 위한 국제적인 협력을 도모하는 기구로 존재하다가, 우루과이 라운드 협상이 시작되면서 1989년 '위생 및 식물위생 적용에 대한 합의(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)'에서 식물위생 분야 기준 작성 국제기구로 인정을 받았다. 1992년 FAO 본부가 있는 이태리 로마에 IPPC 사무국이 설립되었고 국제표준을 작성하는 국제기구로서 본격적이 활동이 시작되었다. 1995년 3개의 식물위생조치에 대한 국제표준이 처음으로 채택되었다. 또한 1995년 세계무역기구(World Trade Organization)의 발족과 SPS 협정이 효력을 가짐에 따라 새로운 식물위생 추세에 맞도록 IPPC 협약의 개정이 필요하게 되어, 논의를 거쳐 1997년 협약 개정이 합의되었다. 개정된 협약은 2005년 회원국 2/3의 동의에 따라 발효되었다.

3) IPPC의 조직 및 예산

IPPC는 FAO에 사무국을 두고 있으나 FAO 일반규칙 14조에서 인정하는 부분적 독립성을 가지는 특별 조직이다. 이에 따라 별도의 사무국이 운영되며, 체약국들이 모여 의사결정을 하는 위원회(Commission on Phytosanitary Measures, CPM)

가 매년 개최되어 주요 사항을 결정하는 총회 역할을 한다. 총회는 보통 매년 3~4월에 개최되며 회원국의 1/2 이상이 참가해야 의결정족수가 충족된다. 체약국을 대표하는 대표단은 자국의 외교부 또는 농업부 장관의 신임장을 제출하여야 대표단으로 인정받는다.

체약국들은 FAO 지역 구분에 따라 7개 지역으로 나누어지며(아시아, 남서태평양, 카리브안 및 라틴, 북미, 유럽, 아프리카, 근동), 각 지역을 대표하는 의장단이 선출된다. 의장단은 보통 년 4회 회의를 개최하여 총회 기간 외에 필요한 행정, 재정 및 사업을 총회에서 정한 방침에 부합하도록 관련 검토 및 결정한다. 의장단 밑에는 예산 관련 계획을 검토하고 집행을 감독하여 재정 투명성을 높이기 위하여 설립된 재정위원회가 있다.

CPM의 사업 방향 설정을 지원하기 위하여 전략기획그룹회의가 매년 개최된다. 전략기획그룹회의는 관심 있는 체약국 대표가 참가할 수 있으며 매년 10월 개최되고 보통 20여개국 30여명이 참가한다.

또한 IPPC의 주요 활동을 추진하기 위하여 CPM 밑에 기준위원회와 이행 및 능력개발 위원회가 공식적 보조기구로 설립되어 있다. 기준위원회는 25명으로 구성되며 기준위원들은 전문성, 지역과 선진국/개도국 안배를 고려하여 선정되고 년 2회 회의를 개최하여 식물위생 국제표준 관련 논의와 초안 검토, 채택을 위한 총회 상정 여부 등을 결정한다. 기준위원회 밑에는 분야별 전문가 기구인 기술패널이 있다. 현재, 용어, 식물위생 소독처리, 병해충 진단 등 4개 분야 기술패널이 활동 중이다.

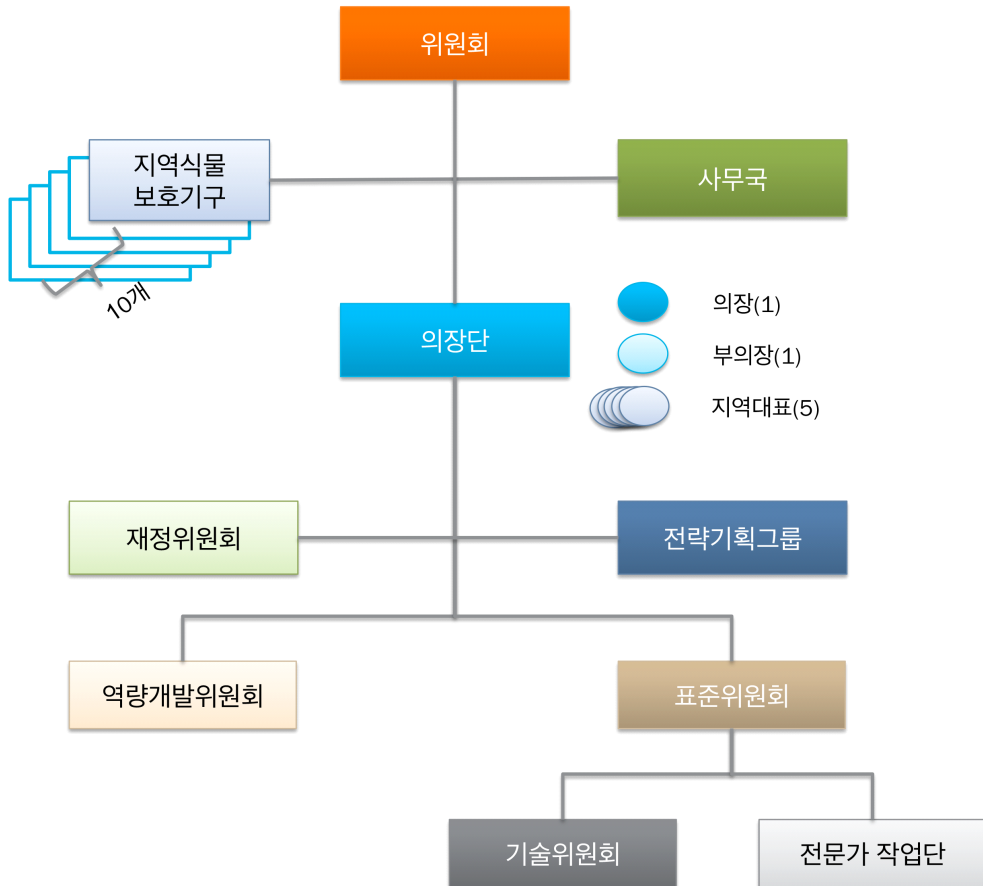
이행 및 능력개발 위원회는 기존의 능력개발위원회의 기능을 확대하여 2017년 새로 설립된 보조기구로 전문성, 지역과 선진국/개도국 안배를 고려한 12명의 전문가로 구성되고 년 2회 회의를 개최한다. 이행 및 능력개발 위원회는 IPPC 협약과 국제표준의 이행을 위한 체약국의 능력 개발을 지원하기 위한 각종 활동을 계획하고 실시 및 평가한다. 이해 및 능력개발위원회 밑에는 현안에 따라 분야별 운영위원회 등이 구성될 수 있는데 현재는 전자증명서(ePhyto) 관련 운영위가 구성되어 있고, 해상컨테이너 청결 TF 등의 활동이 진행 중이다.

IPPC의 재정은 별도의 부담금 없이 FAO의 정규예산과 체약국들이 기여하는 신

탁기금으로 운영된다. FAO 정규예산은 주로 사무국 정규 직원들의 인건비, 여비, CPM 개최 비용, 국제표준 작성 등에 사용된다. IPPC는 FAO 내에 사무국을 두고 회의장 등 FAO 시설을 이용하기 때문에 상당한 예산을 절감할 수 있는 이점이 있다. 그러나 대규모 UN 국제기구인 FAO의 인력채용, 예산 집행 방침 등을 따라야 하므로 관리의 유연성 등이 확보되기는 어려운 실정이다. 체약국들이 기여하는 신탁기금 등은 계약직 직원들의 인건비, CPM이 승인한 사업 중 FAO 정규 예산으로 충당이 어려운 사업비용 등으로 사용된다. 체약국들은 신탁기금을 기여하면서 희망하는 사업과 용도를 지정할 수도 있다.

4) 지역식물보호기구

IPPC 협약에는 각 지역에 만들어진 지역식물보호기구를 파트너로 인정하고 있다. 현재 11개의 지역식물보호기구가 있으며, 각 지역에 따라 다양한 형태로 운영된다. 예를 들면 아태지역식물보호기구(Asia and Pacific Plant Protection Organization, APPPC)는 FAO 내에 설립된 독립된 지역기구로 아시아 및 태평양지역의 지역식물 보호기구 역할을 같이 수행하고 있다. 그러나 북미식물보호기구(North American Plant Protection Organization)은 IPPC 지역식물보호기구 역할을 수행하기 위하여 별도로 설립된 기구이며 회원국들의 분담금에 의해 운영된다. 또한 하나의 국가가 필요에 따라 복수의 지역식물보호기구에 가입할 수도 있다. 호주, 뉴질랜드 등 서남태평양국가들은 APPPC의 회원국이면서 별도의 태평양식물보호기구에 가입되어 활동하고 있다.



〈그림 21〉 IPPC의 조직도

(2) 식물위생 국제표준

1) 식물위생 국제표준의 개요

IPPC가 제작하는 식물위생 국제표준은 식물위생 국제표준(International Standards for Phytosanitary Measures, ISPMs)이라고 불린다. 식물위생 국제표준의 작성과 채택은 IPPC의 가장 중요한 업무에 속한다. 식물위생 국제표준은 2018년 말 현재 43개가 채택되어 있으며 각 기준에 따라 보충서, 부속서, 부록이 첨부되어 있

어 전체 약 110여개의 국제표준이 있다. IPPC 회원국은 국제표준 작성에 참여할 의무가 있고 채택된 국제표준을 최선을 다하여 이행하여야 한다. 채택된 식물위생 국제표준은 IPPC 웹사이트에서 찾아볼 수 있다.

국제표준 자체는 법적인 강제성을 띠지는 않지만 각국의 식물위생조치에 과학적 정당성을 부여한다. 국제표준에 부합하지 않는 식물위생조치를 적용한 국가는 그 과학적 정당성을 스스로 입증해야한다. 또한 식물위생국제표준은 WTO 분쟁 등이 발생한 경우 판정의 근거로 사용된다.²⁸⁾

2) 식물위생 국제표준의 제·개정 절차

IPPC의 식물위생 국제표준은 다음과 같은 매우 투명한 절차에 의하여 작성되고 작성 과정 중에 다양한 의견수렴을 거친다. 이와 같은 절차를 거치기 때문에 국제 표준을 최종 채택하는 데에는 최소 4~5년 정도의 기간이 소요된다.

1단계: IPPC 표준의 주제 목록 작성

IPPC 사무국은 2년마다 체약국들과 지역식물보호기구에 국제표준 제·개정이 필요한 주제를 제출해 줄 것을 요청한다. 주제를 제출할 경우에는 국제표준의 범위, 주요 내용 등이 포함된 작업지시서 초안과 제·개정이 필요한 이유, 관련 문헌 등을 첨부해야 한다. 또한 다른 체약국 또는 지역식물보호기구에서 지지를 받는 것이 권장된다.

수집된 주제에 대하여 표준위원회는 IPPC의 중장기 계획과 제안된 주제의 정당성과 우선순위 작성 기준에 따라 검토한 후 주제 목록 추가 여부를 결정하고 우선순위를 권고한다. 작성된 목록은 CPM에 제안된다. 이는 CPM 회의 의제로 논의되고 수정될 수 있고 CPM에 의해 승인된다.

표준위원회는 매년 기준의 주제 목록을 검토하고 변경을 제안한다. CPM은 표준위원회가 제안한 목록을 검토하고 수정할 수 있다.

28) SPS 협정과 국제표준의 관계는 제8장 참조.

2단계: 초안 작성

표준위원회는 각 주제별로 간사와 부간사를 지정한다. 보통 간사는 기준위원 중에서 지정되고 부간사는 기준위원이 아닌 전문가가 선정될 수도 있다. 기준위원회는 작업지시서 초안을 검토하고 수정하여 승인한다. 사무국은 체약국, 지역식물보호기구, 관련 국제기구와 산업체 등에 승인된 작업지시서에 대한 의견 수렴을 60일간 실시한다. 사무국은 수집된 의견을 정리하여 간사와 기준위원회에 제출한다. 표준위원회는 수집된 의견을 검토하여 수정하고 웹사이트를 통하여 공개한다.

국제표준 초안을 작성할 전문가작업단을 구성하기 위하여 체약국, 지역식물보호기구, 관련 국제기구와 산업체 등에 전문가 추천을 의뢰하고 추천된 전문가들은 표준위원회의 심의를 거쳐 7~10명이 선정된다. 선정된 전문가작업단은 보통 1회, 필요시 추가의 회의에 참석하여 국제표준 초안을 작성하고 초안은 표준위원회에 제출된다. 초안은 대부분 영어로 작성된다.

표준위원회 또는 표준위원회 내 작업단은 작성된 초안을 검토하고 수정하여 회원국 의견수렴을 받을지 결정한다. 의견수렴을 받기에 부족한 경우 간사 또는 전문가작업단에 반송하여 초안을 수정하도록 요청한다.

또한 국제표준 중 일부 분야는 전문가 작업단을 구성하지 않고 표준위원회 밑에 전문분야 별로 구성된 패널에 의해 초안이 작성되는 경우도 있다. 현재는 용어, 소독처리, 진단법, 산림검역 기술 패널이 활동하고 있다.

3단계: 의견수렴과 검토

표준위원회가 의견수렴을 승인하면 IPPC 사무국이 1차 의견수렴을 90일간 실시한다. 의견은 체약국, 지역식물보호기구, 관련 국제기구와 산업체 등이 제출할 수 있으며 IPPC가 개발한 온라인 의견수렴 프로그램을 이용하여 의견을 제출한다. 의견 수렴 기간 만료 후에는 제출된 의견들이 온라인 의견수렴 프로그램을 통하여 공개된다. 수집된 의견을 간사가 검토하여 의견에 대한 검토의견을 작성하여 제출한다. 이들을 표준위원회 내 소규모 작업단에서 검토하여 수정한 후 표준위원회 회의에 의제로 상정한다. 수정된 초안은 공개되며, 기준위원회가 검토하고 수정한다.

수정된 국제표준 초안이 상당히 수정되어 2차 의견수렴이 필요하다고 표준위원회가 판단할 경우, 1차와 유사한 절차로 90일간 2차 의견수렴을 거친다. 수집된 의견은 1차와 유사한 절차로 수정되어 최종안이 작성된다. 최종안에 대하여 기준위원회가 CPM에서 채택하기 위한 상정을 승인하게 되면 사무국은 CPM 의제로 제출한다. 초안이 채택되기에 부족한 경우 표준위원회는 간사 또는 전문가작업단에 수정을 요청할 수 있다. 이 경우 추가의 의견수렴을 할 수도 있다.

4단계: 채택과 공포

사무국은 CPM 개최 최소 6주전에 최종 초안을 공개한다. 이 초안들은 FAO 공식 언어인 6개 언어(영어, 프랑스어, 스페인어, 아랍어, 중국어, 러시아어)로 번역되어 공개된다. 채택에 반대하는 체약국은 반대에 대한 기술적인 정당성과 개선 방안을 첨부하여 CPM 개최일 최소 3주 전에 제출하여야 한다. 공식적인 반대는 CPM에서 논의되어 향후 추진 방향을 결정한다. 공식적인 반대가 없는 경우 CPM은 논의 없이 표준을 채택한다. 채택된 국제표준은 번역 수정 및 편집을 거쳐 IPPC 웹사이트에 게시된다. FAO 공식언어 이외의 언어는 해당 국가가 FAO 언어 담당실과 '지역 언어 협의'를 맺고 비공식 번역본을 제출할 수 있다. 우리나라도 한국어 번역 협의를 맺어 새로운 국제표준이 채택되면 한국어로 번역하여 비공식 번역본을 제출하고 있고 이는 IPPC 웹사이트 국제표준 부분에 게시된다. 또한 한글 비공식 번역본은 농림축산검역본부 웹사이트에서 찾아볼 수 있다.

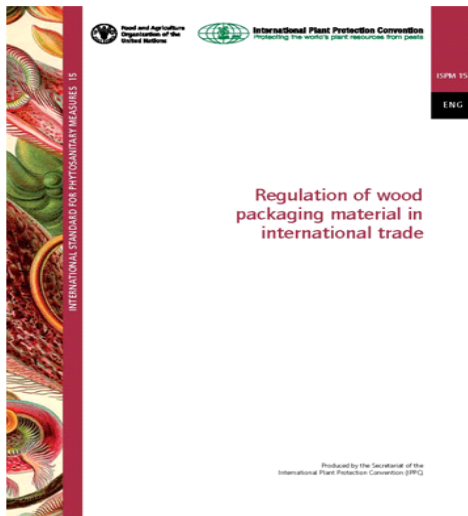
기술패널이나 기준위원회가 이미 채택된 국제표준에 경미한 업데이트가 필요하다고 결정한 경우 수정하여 최소 CPM 6주 전에 공개하고 CPM에서 승인된다.

(3) 식물위생 국제표준의 이행

국제표준 초안이 작성되고 의견수렴을 위하여 공개되면 체약국들은 해당 국제표준의 이행을 적극적으로 고려하여야 한다. 국제표준이 채택되면 체약국은 해당 국제표준의 이행을 위하여는 법률 제·개정, 제도 정비 같은 후속 작업이 필요하기도

하다.

예를 들면 ISPM 15번인 ‘국제적 무역에서 목재포장재의 규제’는 이전에는 식물 검역 대상이 아니었던 목재포장재를 소독처리하고 표시를 해야 하는, 무역에 대한 영향이 상당히 큰 국제표준이다. 이 국제표준은 목재포장재를 통하여 새로운 해충이 유입되어 막대한 피해를 입은 북미국가들이 제안하여 제정되었다. 목재포장재는 농산물뿐 아니라 대부분의 수입물품에 사용되므로 이를 이행하기 위하여는 새로운 시스템이 필요하게 되었다. 2002년 ISPM 15가 채택됨에 따라 많은 국가들이 수입되는 목재포장재의 소독처리를 요구하게 되었다. 우리나라도 수입되는 목재포장재의 소독처리를 요구하고, 수출되는 목재포장재 소독처리를 위하여 식물방역법 등 관련 법률 개정과 더불어 목재포장재 소독처리 업체를 등록하고 관리하는 시스템을 새로 만들었다. 현재 우리나라에는 700여개의 목재포장재 소독처리 업체가 등록되어 있으며 검역본부에서 소독처리 과정을 실시간 모니터링할 수 있는 시스템이 구축되어 있다.



〈그림 22〉 목재포장재 규제
‘식물위생국제표준’



〈그림 23〉 각국의 목재포장재 소독 마크
사용 예



〈그림 24〉 수출 목재포장재 소독처리를 위한 안내서 (농림축산검역본부)

또한 식물위생증명서에 관한 ISPM 12는 전자증명서도 종이증명서와 동일한 효력을 가질 수 있도록 부록1 ‘전자 식물위생증명서, 표준 XML shemas 정보와 교환 기작’을 2014년 채택하였다. 이에 따라 우리나라도 전자증명서를 인정할 수 있도록 식물방역법을 2017년 12월 개정하였으며, IPPC가 구축하는 글로벌 허브를 통하여 교환할 수 있도록 8개국이 참여하는 시범사업에 참가하였고, 일부 국가와 시범적으로 글로벌 허브를 통한 식물위생증명서 교환을 하며 시스템을 보완하고 있다.

(4) 우리나라의 IPPC 대응

1) IPPC 활동 참여

우리나라는 1953년 IPPC 협약에 가입하였고 1998년부터 개최된 ICPM(발효 이전에는 Interim Commission on Phytosanitary Measures, ICPM)부터 매년 총

회에 참가하여 왔으며, 그 활동을 점차 확대하여 2006년도부터 4년간 당시 보조기구였던 분쟁해결보조기구 위원으로 활동하였다.

우리나라는 2006년부터 동남아시아지역 개발도상국을 대상으로 하는 식물검역 연수사업과, IPPC의 국제표준 초안에 대한 국가 의견 작성을 위한 아시아지역 워크숍을 개최하기 시작하여 아시아지역에서 입지를 강화해왔다. 이 워크숍을 통하여 아시아지역의 국제표준 초안에 대한 검토 능력을 높이고 아시아지역 체약국들의 의견을 효과적으로 반영할 수 있게 되었으며, 특히 우리나라의 국제표준에 대한 영향력을 강화할 수 있게 되었다. 국제표준 초안에 대한 아시아지역 워크숍은 우리나라에서 매년 개최되고 개도국의 참가비를 우리나라가 지원하고 있으며, 아시아지역에서 시작된 이 워크숍은 현재 'IPPC 지역 워크숍'으로 정착하여 매년 8~9개 지역에서 개최되고 있으며 우리나라의 지속적인 지원은 IPPC 내에서 가장 영향력 있고 효과적인 지원으로 인정되고 있다.

이와 같은 활동을 바탕으로 2010년에는 농림축산검역본부 식물검역부 임규옥 연구관은 아시아지역 국가들을 대표하는 의장단으로 선출되었다. 이후 활발한 활동에 힘입어 그간 상대적으로 미미하였던 IPPC 내 아시아지역의 위상과 기여가 크게 높아지게 되었다. 임규옥 연구관은 2012년 만들어진 재정위원회 좌장, 전략기획그룹 회의 좌장 등 활동을 확대하고, 농림축산검역본부는 제1차(2011년) 및 2차(2015년) IPPC 글로벌 ePhyto 심포지엄 한국에서 개최 및 개도국 참가 지원, 병해충 예찰 글로벌 심포지엄(2012년) 개최 및 개도국 참가 지원, 이해당사자 관련 매뉴얼 작성 전문가 회의 개최(2013년)하는 등 다양한 기여를 하면서 아시아지역에서 가장 영향력이 큰 나라로 자리 잡았다.

2) IPPC 의장 활동 및 총회 한국 개최

IPPC 내 아시아지역의 위상 강화를 바탕으로 2014년 농림축산검역본부 식물검역부의 임규옥 연구관은 아시아 최초로 IPPC 의장으로 선출되었다. 의장 임기 중에는 사무국 역량강화를 위한 외부 평가를 실시하여 사무국의 구조를 재편성하는 기틀을 마련하고, 재정위원회 운영, 총회에서 구체적인 재정보고 등 재정을 증대할

수 있는 기초를 만들었으며, ePhyto를 실용화하기 위한 운영위를 구성하고 재원 확보를 위한 방안을 강구하고 2020년 국제식물건강의 해 추진의 논의를 시작하는 등 IPPC의 활동을 확대하고 효율적으로 관리하기 위한 다양한 노력이 성과를 거두었다.

우리나라 농림축산식품부는 IPPC 활동을 지원하기 위하여 2011년부터 자발적 신탁기금을 공여를 시작한 후 그 액수를 증대시켜 2019년에는 16만 달러를 기여하였다. 또한 의장선출을 계기로 의장이 IPPC의 다양한 회의 및 활동에 참여할 수 있도록 지원하였으며, 2015년 IPPC 글로벌 ePhyto 심포지엄을 한국에서 개최하여 IPPC의 새로운 활동인 ePhyto 분야를 적극 지원하였다.

IPPC 총회는 재정적 부담, 회의 관리 등을 이유로 FAO 본부가 있는 이태리 로마에서만 개최되었으나 우리나라는 의장을 맡고 있었던 2015년 한국 개최를 제안하여 체약국들의 높은 지지를 받아 2017년 12차 총회(2017. 4. 5.~12일)를 체약국 최초로 한국에서 개최하게 되었다. 2017년 총회에는 약 120여 국가의 300여명이 참가하여 성황리에 개최되었으며, FAO 아태지역 사무소 소장이 개최하고 한국 농식품부 장관의 환영사에 이어 세계관세기구(World Customs Organization) 사무총장이 관세기관과 식물검역 기관 간의 협력에 대하여 기초연설을 하였다.



〈그림 25〉 CPM 회의 전경
(로마, FAO 본부)



〈그림 26〉 임규옥 의장 회의의 주재
(2016년 제11차 CPM, 로마)

회의 기간 중에는 농림축산 장관 주재 만찬, IPPC 협약 65주년 기념 리셉션이 개최되었고, 한국의 우수 농산물을 적극적으로 소개하여 좋은 평가를 받았다. 회의장 밖에 다양한 홍보 부스를 설치하여 한국의 식물검역을 소개하고 한국의 우수 농산물 시식과 안전한 농산물 생산 및 관리 시스템을 소개하였다. 또한 식물검역 관련 연구 결과 포스터를 60여개 전시하여 과학적인 연구에 기초를 둔 식물검역 기술 발전을 소개하여 많은 관심을 받았다. 회의 기간 중 열린 사이드세션에서는 우리나라의 식물검역 발전사를 소개하여 많은 국가들로부터 공감을 받았다. 한국에서 CPM 개최는 매우 성공적이고 체약국에서 개최되는 장점을 십분 살린 역사적인 회의로 평가되고 있다.



〈그림 27〉 CPM 회의 한국 개최
(인천, 대한민국)



〈그림 28〉 회의 참가자 단체 사진
(인천, 대한민국)

(5) IPPC 최근 논의 동향

1) 2020~2030년 중장기 계획 수립

2020~2030년 중장기계획을 수립하기 위한 논의가 2017년부터 시작되어 2019년 14차 총회에서 가승인되었다. 이 중장기계획은 2020년 장관급 총회에서 최종 승인될 예정이다. 주요 내용은 세계 식량 안보와 식물위생조치, 무역촉진과 식물위

생조치, 환경 및 생물다양성 보존과 식물위생조치, 체약국 식물위생능력 발전을 기본으로 한다.

2) IPPC 글로벌 허브를 통한 식물위생 전자증명서 교환 실용화

IPPC 협약에는 통일된 양식의 식물위생증명서가 부속서로 첨부되어 있어 전세계 국가들은 동일한 양식의 식물위생증명서를 사용하고 있다. 식물위생증명서는 초기에는 종이에 수기한 것으로 시작하여 현재는 프린트 되고 위조를 방지하기 위하여 특수 용지, 봉인, 바코드 등 다양한 방법을 이용하고 있다. 종이 식물위생증명서는 수출국의 식물검역기관이 수출 검사 후 발급하여 수출 컨테이너 등에 부착하거나 수입자가 직접 제출하여 수입국의 식물검역기관에 전달되고 이를 토대로 수입 검사가 실시되고 있다. 전산 시스템의 발달에 따라 현재 대부분의 국가들은 식물위생증명서를 발급하고 관리하는 전산 시스템을 구축하여 활용하고 있다. 그러나 이러한 종이 식물위생증명서는 종이에 프린트 하여 발급 후 원본이 수입자에 전달되고 수입국의 식물검역기관에 제출되어야 하므로 여전히 위조, 분실, 조작 등의 위험이 있게 된다.

이와 같은 종이문서의 문제를 해결하기 위하여 수출국이 암호화된 전자 양식으로 식물위생증명서를 발급하고 수입국의 기관 서버로 직접 송부하는 전자 식물위생증이 일부 선진국을 중심으로 실용화되고 있다. 우리나라도 네덜란드산 종자 화물에 국한하여 전자 식물위생증명서를 받고 있다. 그러나 이러한 일대일 전자 위생증 교환은 양국의 전자 송수신 방법을 호환할 수 있도록 수정하기 위하여 양국간 다양한 협의를 장시간에 걸쳐 진행해야한다. 또한 통일된 전자 양식이 없이 각국이 개별적으로 개발한 전자 양식을 다수의 국가와 호환되도록 전자 식물위생증을 교환하는 것은 현실적으로 어려운 실정이다. 또한 전자시스템을 개발하기 어려운 개발도상국가들은 이와 같은 전자 식물위생증 개발과 사용에서 소외될 수밖에 없는 실정이다.

IPPC는 다양한 장점을 가지고 있는 전자 식물위생증명서를 많은 국가들이 사용할 수 있도록 식물위생 국제표준 12번 '식물위생증명서' 부록으로 통일된 전자증명서 양식을 채택하였다. 또한 전자 식물위생증명서를 'ePhyto'로 통일하여 지칭하기

로 하였다. 더 나아가 전자 식물위생증을 교환할 수 있는 글로벌 허브를 개발하고 자체 전자 식물위생증을 발급 시스템이 없는 체약국들이 간단하게 이용할 수 있도록 웹에 기반한 generic system을 개발하였다. 글로벌 허브 프로토타입을 개발하여 시범 교환하도록 10개국을 선정하였는데 우리나라도 시범국가로 참여하였다.

IPPC 허브를 통한 전자증명의 교환은 이미 여러 나라에서 실용화되고 있으며 우리나라도 미국 등 국가들과 시범교환을 통하여 시스템을 안정화하고 있다.

3) 해상 컨테이너를 통한 식물병해충 유입 방지

매년 17억톤 이상의 화물이 해상 컨테이너를 통하여 교역되고 있으며 컨테이너는 지속적으로 재사용되면서 전세계를 이동한다. 이러한 해상컨테이너의 특징 때문에 컨테이너는 식물병해충의 이동 경로가 될 수 있다. 대부분의 컨테이너는 화주에게 배달되기 전 실내는 청소되거나 병해충이 부착되기 쉬운 외부는 상대적으로 세척이 소홀하고 화물을 싣는 과정 중에 흙에 놓여지거나 식물병해충이 부착되기 쉬운 환경에 노출되는 경우가 있다. 실제로 중국, 호주, 뉴질랜드, 미국 등에서 조사한 바에 의하면 컨테이너를 통하여 흙, 해충 알집, 잡초 종자, 병원체에 감염된 식물체 등이 이동되고 있다.

이러한 해상 컨테이너를 통한 식물병해충의 유입을 감소시키기 위하여 IPPC는 식물위생 국제표준 제정을 검토하였다. 두 번에 걸친 전문가 작업단 회의가 개최되었고 초안이 CPM에서 논의되는 등의 과정을 통하여 해상 컨테이너를 통한 식물병해충의 위험이 크다는 것은 인정하였으나, 해상 컨테이너 물류 특징을 고려할 때 컨테이너를 효과적으로 세척하고 검사할 수 있는 시스템을 구축하는 것은 다양한 국가 기관과 산업체가 연관되어 매우 복잡하고 무역에 대한 영향이 막대하다는 사실 또한 인정되었다. 이와 같은 현실적인 문제점을 고려하여 IPPC는 국제해상기구(International Maritime Organization), 국제노동기구(International Labor Organization) 등이 공동으로 개발하고 사용하고 있는 컨테이너 관리 매뉴얼에 식물병해충위험을 경감할 수 있는 방안을 추가하고 그 이행을 촉구하도록 해상 컨테이너 청결 관련 CPM 권고문을 채택하였다. 또한 지속적인 논의를 위하여 작업단

을 구성하고 병해충 위험 모니터링, 컨테이너 관리 매뉴얼 이행 평가 등을 논의하고 있다.

우리나라에서도 2017년 해상 컨테이너를 통하여 유입된 것으로 추정되는 외래붉은불개미가 부산 감만부두 등에서 발견되어 대대적인 박멸작업이 수행되었으며, 이로 인하여 강화된 위험지역 예찰이 실시되고 있다.

4) 특정 상품 관련 식물위생 국제표준 제정

IPPC 식물위생 국제표준은 대부분 식물위생의 주요 요인 또는 활동에 대한 개념을 정의하고 가능한 식물위생 조치에 대한 지침을 제공하는 기준들이었으나, 최근 특정 상품에 대한 기준 마련의 필요성이 강하게 대두되고 있다. 상품관련 기준 작성을 위한 정의, 내용, 양식 등을 논의하기 위하여 TF가 운영되고 있다. IPPC의 2020~2030년 중장기계획에는 상품 관련 식물위생 국제표준 작성이 포함되어 있다.

한편 아시아·태평양 지역 식물보호기구인 APPPC는 2017년 30차 총회에서 망고 생과실 관련 지역기준을 작성하기로 결정하고 초안 작성 및 의견수렴을 통하여 2019.11월 31차 총회에서 채택할 예정이다. 이 망고 생과실 지역기준에는 주요 병해충 목록, 병해충 관리를 위한 다양한 관리 방안과 국제적으로 사용되는 소독방법 등이 포함되어 있다. 이 지역기준은 IPPC가 상품 관련 국제표준을 작성하는데 참고자료로 활용되고 있다.

5) 2020년 UN 세계 식물건강의 해 추진

건강한 식물은 안정적인 식량 생산, 환경 보호, 원활한 농산물무역에 중요한 요인이다. 이와 같은 식물건강에 대한 일반 대중의 인식을 제고하고 식물 건강과 관련된 정부 기관, 학계, 산업체 등과의 협력을 강화하는 계기를 마련하기 위하여 IPPC는 2020년 UN 세계 식물건강의 해를 추진하여 2018년 12월 UN 총회에서 승인받았다.

UN 세계 식물건강의 해와 관련된 ‘식물건강’은 ‘국제무역과 같은 인간의 활동을

통하여 병해충, 잡초가 새로운 지역으로 확산하는 것을 방제/방지하기 위한 다양한 조치를 사용하는 활동'으로 정의되어 있다.

IPPC는 2020년을 계기로 다양한 활동을 계획 중이다. 또한 각 국가와 지역식물 보호기구도 2020년 국제 식물건강의 해를 기념하고 식물건강의 중요성 인식을 확대하는 계기로 삼을 수 있도록 다양한 활동을 계획할 것을 권장하고 있다. IPPC는 2020년 CPM을 장관급 회의로 격상하여 개최하고, 로고 제작, 홍보 대사 선정, 연구 전문가들의 참여를 확대하는 '세계 식물건강 회의' 개최, 세계 식물보호 상태에 대한 서적 발간, SNS를 포함하는 다양한 홍보 등을 계획하고 있다.

(6) 시사점

세계 농산물 무역은 지속적으로 증가하고 있다. 선진국뿐만 아니고 개도국들의 농산물 수출입도 증가하고 있으며 특히 개도국들은 자국의 경제 발전을 위하여 고부가가치 농산물의 수출을 전략적으로 육성하고자 노력하고 있다. 또한 소비수준이 높아지고 다양한 농산물에 대한 요구가 높아지면서 교역되는 농산물의 종류도 증가하고 있다. 반면 많은 국가들은 자국의 농업과 자연 환경 보호에 대한 관심이 높아지면서 수입되는 농산물을 통하여 외래 병해충이 유입되지 않도록 식물위생조치가 다양화되고 강화되고 있는 추세이다. 특히 아시아 개도국들의 식물위생 역량이 급속히 증대되면서 이들 국가들도 병해충위험분석 제도를 도입하고 식물위생 요건을 적용하고 있다.

우리나라는 주로 농산물을 수입하는 국가였으나 최근에는 우수한 신선 농산물을 수출하고자 공격적으로 시장을 개척하고 수출협상을 추진하고 있다. 또한 항공을 이용한 농산물 수출이 증대하면서 딸기 등 신선도가 중요한 농산물도 다양한 국가로 수출하고 있다. 그러나 우리나라뿐 아니라 우리나라의 경쟁국이 되는 일본, 중국도 신선 농산물의 수출을 강화하고 있어 국제적 경쟁은 더욱 증가할 것이다.

이와 같이 농산물 무역이 다양화되고 증가하면서 수출, 수입국들이 과학적인 식물위생조치를 적용하고, 식물위생조치를 비관세 무역장벽으로 이용하지 못하도록 표준화된 지침을 제공하는 국제기구의 역할이 중요해지고 있다. 식물위생관련 국제

표준을 개발하는 유일한 국제기구로서 IPPC는 기존에 주로 개발되었던 개념적인 국제표준에서 상품별로 표준화된 요건을 작성할 수 있는 국제표준을 개발하는 방향으로 움직이고 있다. 또한 ePhyto와 같이, 선진국뿐만 아니라 모든 체약국이 참여할 수 있는 새로운 기술을 개발하고 실용화하는 역할이 증대하고 있다.

식물검역의 분야가 확대되고 식물병해충 유입 경로가 다양해짐에 따라 대부분의 식물검역 기관들은 인력, 예산 및 역량의 부족이 문제가 되고 있다. 이와 같은 문제점 해결에 도움이 되기 위하여 IPPC는 제3차를 활용한 식물위생 활동, 위험에 근거한 수입 검사 등의 국제표준 또는 매뉴얼화를 추진하고 있다.

우리나라는 변화하는 국제 추세에 따라 우리나라의 입장을 잘 대변할 수 있도록 국제기구 논의에 초기 단계부터 적극 참여하고 국제표준 등에 대한 이해도를 높여야 한다. 상대국과의 기술적인 전문성과 신뢰를 바탕으로 다양한 다자간 및 양자간 채널을 통한 공식·비공식 협의를 활성화하여 무역분쟁을 최소화하여야 한다. 또한 채택되는 식물위생국제표준을 적극 이행하기 위한 노력이 필요하다. 확보된 국제적 위상을 더욱 강화하기 위하여 다양한 분야의 전문가를 육성하고 국제기구 활동에 재정적, 기술적, 인적 기여를 지속적으로 해 나가야 할 것이다.

참고

국제식물보호협약(www.ippc.fao.org)

임규옥. 2018. 국제식물검역기구(IPPC) 동향. 세계농업 제211호 3월호 93-108. 한국농촌경제연구원.

...

제 4부

SPS 협정 규범과
FTA에서의 발전

WTO SPS 협정 규범과 FTA에서의 발전

자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)은 WTO협정상의 교역자유화보다 더 나아간 자유화를 추구하기 위해 관세를 철폐함은 물론 비관세장벽을 규율하기 위한 규범도 발전시켜나가고 있다. 단 위생검역관련 규범은 조심스런 접근방식을 취해 주로 WTO SPS 협정상의 권리와 의무를 FTA 회원국끼리 확인하고, SPS관련 분쟁은 FTA상의 위원회를 통해 협의해나가되, 패널절차는 WTO 절차에 의해 수행하도록 규정하는 경향이다. 즉, WTO 출범 이후 체결된 FTA 중 다수는 SPS 장을 마련하면서 SPS 협정을 준용하거나 극히 일부 내용을 신규로 채택하고 있다. 2012년 발효된 한미 FTA SPS장 역시 “위생 및 식물위생 사안에 관한 위원회”(제8.3조)의 의미 있는 내용을 규정하지 않고 있다. 따라서 양자 FTA상의 SPS 규범을 분석하는 것은 크게 의미가 없다고 할 수 있다.

다만, 최근에는 지역단위의 광역 FTA가 체결되고 있고, 이에 WTO SPS 규범을 획기적으로 발전시킨 형태의 규범들이 속속 도입되고 있는 경향을 보이고 있다. 이것은 WTO SPS 협정의 관련 내용을 바탕으로 SPS 규범의 이행력을 높이며, SPS 관련 이슈에 대하여 수출국 입장에서 해결방안을 모색할 수 있는 방안을 도입하려는 움직임이라 볼 수 있다.

포괄적·점진적 환태평양경제공동체협정(CPTPP)과 미국·멕시코·캐나다 자유무역협정(USMCA)과 같은 메가 FTA의 SPS챕터는 당사국들이 WTO SPS 협정 하에서 보유한 기본 권리와 의무는 그대로 인정하면서, 이를 좀더 상세화하고 투명성을 강화하기 위한 추가적 의무사항을 규정하고 있다. 이러한 추가적 규율을 지역화 승인, 동등성 인정, 과학적 근거 원칙 적용과 위험 분석 실시, 검증·수입검사·인증제도 운영, 긴급조치 제도 시행, 각종 협력·정보교환·협력적 기술협의 제도 운영 등과 관련하여 규정하고 있다. 이러한 규정의 이행현황을 연례적으로 개최되는 메가FTA 하의 SPS 위원회가 감시하고, 아울러 당사국이 SPS 이슈 관련 접촉선과

관계당국에 관한 정보를 상호 교환토록 함으로써 상호 연락 및 감시체제 구축을 통해 이행하도록 하고 있다. 따라서 아래에서는 대표적인 광역 FTA인 CPTPP와 USMCA를 중심으로 SPS규범의 발전방향을 분석하고 우리나라에의 시사점을 도출하기로 한다.

〈표 6〉 WTO SPS 협정, CPTPP 및 USMCA의 SPS장 조문

WTO SPS		CPTPP		USMCA	
Article(조문) 제목	수	Article(조문) 제목	수	Article(조문) 제목	수
전문	1				
1: 총칙	4	7.1: 정의	2	9.1: 정의	2
2: 기본 권리의무	4	7.2: 목표	1	9.2: 범위	1
3: 조화	5	7.3: 범위	2	9.3: 목표	1
4: 동등성	2	7.4: 총칙	2	9.4: 총칙	3
5: 위해평가	8	7.5: SPS 위원회	5	9.5: 책임당국 및 연락처	3
6: 지역화	3	7.6: 책임당국 및 연락처	1	9.6: 과학 및 위해분석	15
7: 투명성	1	7.7: 지역화-구역화	11	9.7: 양립성 개선	2
8: 방제, 조사, 승인절차	1	7.8: 동등성	9	9.8: 지역화-구역화	15
9: 기술지원	2	7.9: 과학 및 위해분석	10	9.9: 동등성	17
10: 특별 및 차등대우	4	7.10: 검증	8	9.10: 검증	13
11: 자문 및 분쟁	3	7.11: 수입확인	10	9.11: 수입확인	13
12: 관리(위원회)	7	7.12: 인증	7	9.12: 인증	8
13: 이행	1	7.13: 투명성	13	9.13: 투명성	14
14: 최종조항	1	7.14: 비상조치	2	9.14: 비상조치	2
ANNEX A: 정의	7	7.15: 협력	2	9.15: 정보교환	1
ANNEX B: 투명성	11	7.16: 정보교환	1	9.16: 협력	5
ANNEX C: 방제·조사·승인절차	3	7.17: 협력적 기술자문(CTC)	8	9.17: SPS 위원회	6
		7.18: 분쟁해결	2	9.18: 기술작업반	7
				9.19: 기술자문(TC)	6
				9.20: 분쟁	1
	68		96		135

1 지역화 승인 의무

(1) 메가FTA 분석

SPS 협정은 한 회원국 안에도 기후조건이나 관계당국의 방역노력의 차이 등으로 인해 SPS 위험정도가 지역별로 다를 수 있음을 인정하여 이러한 수출국의 지역별 차이를 반영하여 수입국이 SPS 조치를 취할 것을 의무화하고 있다. 이러한 기본 의무에 대해 CPTPP와 USMCA는 당사국간 지역화(regionalisation) 개념을 인정할 것은 물론, “지역” 개념보다 좀 더 세분화된 개념인 구역화(zoning and compartmentalisation) 개념까지 인정할 것을 규정하고 있다(CPTPP 제7.7조, USMCA 제9.8조). 최근 체결된 EU-Japan EPA에서도 구역화개념(Zone and compartment)을 인정하고 있는바, “OIE Terrestrial Animal Health Code”와 “OIE Aquatic Animal Health Code”에 규정된 바대로의 구역화개념을 인정한다고 규정하여, OIE기준에 따라 구역화 의무를 부과함을 명시하고 있다. 또한 이러한 Codes가 언급하고 있는 질병 이외의 것들에 대해서도 구역화에 대해 상호 합의할 수 있도록 하고 있다(제6.10조).

CPTPP와 USMCA는 당사국들이 WTO SPS 위원회가 발급한 관련 안내, 국제표준 및 권고를 고려(take into account)해야 할 의무를 부과한다. 2008년 SPS 위원회는 지역화 적용이 농축산물 교역에 있어 매우 중요하나, 실제 이행은 저조하다는 점을 고려하여 지역화 인정의 구체적인 표준절차를 가이드라인¹⁾ 형태로 제시한 바가 있다. 이러한 가이드라인을 통해 회원국의 준수여부를 지속 모니터링하고 있는바, 가이드라인의 주요내용을 요약하면 아래와 같다.

○ 일반적 고려사항

- ① 지역화 인정의 근거, 절차, 심의기준, 접촉선 등을 공표해야 한다.

1) Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 6, G/SPS/48.이 가이드라인은 WTO 협정상의 권리와 의무에 영향을 미치지 않으며 WTO 협정상의 규정을 법률적으로 해석하거나 수정할 것을 의도하지 않음(가이드라인 2항).

- ② 부당한 지연 없이 인정절차를 진행해야 한다.
 - ③ WTO 회원국 간 차별 없이 절차를 진행해야 한다.
 - ④ 절차의 전 과정에서 투명성을 유지하도록 노력해야 한다.
 - ⑤ 수입국의 SPS 보호기준에 수출국의 SPS 정책능력과 신뢰성이 합치하는지를 심의해야 하는바, 수출국이 이러한 점을 입증할 수 있도록 기회를 부여해야 한다.
 - ⑥ 수입국은 수출국 당국이 보유한 관련 지식과 경험을 고려해야 한다.
 - ⑦ 수출국이 지역화 인정 요청을 재제출하면, 수입국은 이미 제공된 각종 정보가 아직도 유효한 경우 이를 고려해야 한다.
 - ⑧ 수출국이 복수의 요청을 제출하는 경우는 그 우선순위를 지정해야 한다.
 - ⑨ 수출국이 요청시, 수입국은 구체적 지역화 심사 단계에 관한 현황정보를 그 심의기간 내에 제공해야 한다.
- 최초 협의단계
- 수출국 요청에 따라 수입국의 지역화 인정절차와 필요 정보 확인목적의 협의를 개시해야 한다. 협의시 지역화 인정 요청에 대한 평가 절차, 필요 정보, 접촉선 및 사용언어(WTO 공식 언어 한 개 포함) 등에 관한 정보교환, 그리고, 가능하면 인정절차의 완료에 소요되는 예상기간 등을 논의해야 한다.
 - 협의는 달리 합의하지 않는 한, 통상 90일 이내의 합리적 기간 동안 진행한다.
 - 협의 과정에서 이루어진 확인사항은 필요시 수입국이 기록한 후 수출국에 송부하여 지역화인정 절차에 대한 오해를 회피할 수 있다.
 - 수입국이 지역화인정에 관한 신규요청을 처리할 자원이 부족한 경우, 합리적 기간 동안 협의를 연기할 수 있다. 수입국은 이러한 기간연기 여부를 결정하는데 있어, 지역화 인정 요청 접수건수, 복수 요청이 제기된 경우 수출국이 부여하는 우선순위, 그리고 신규요청을 처리할 수 있는 능력 등을 고려해야 한다. 수입국이 협의를 연기한 경우 서면으로 그 사유를 통보해야 한다.

○ 지역화 승인 절차

- ① 수출국이 지역화 인정절차와 승인에 관한 정보를 요청 - 승인 요청 이전에 정보제공을 요구할 수도 있고, 승인 요청과 동시에 요구(이때, 자국의 SPS 현황에 관한 자료 제공)할 수도 있다. 승인 요청은 관련 과학적, 전문적 정보를 수반할 수 있는바, 수출국과의 접촉을 위한 창구를 지정해야 하며, 수입국 또한 창구를 지정할 것을 요구할 수 있다.
- ② 수입국이 승인요건과 절차를 설명 - 이러한 설명시 수입국은 특정 질문사항에 대한 답변을 요구할 수 있다.
- ③ 수출국이 필요서류를 제출 - 수출국이 수입국에 의해 요구된 요건을 준수하고 있다는 입증서류(국제표준 충족여부 포함)를 제출한다.
- ④ 수입국이 제출된 서류를 심사하고 필요시 추가정보 제공을 요청 - 수입국은 수출국이 제출한 서류의 접수를 확인하고, 이를 심의하며, 추가정보 제공필요성 및 현장검증이 필요한지 여부를 결정하여 통보한다.
- ⑤ 이러한 통보에 대한 수출국의 답변 - 수입국 측의 확인요청, 추가정보 요청 및 수정요청에 대해 수출국이 답변을 제공한다.
- ⑥ 수입국이 추가정보를 평가하고 필요시 추가적 확인 작업을 진행한다.
- ⑦ 수입국이 현지실사를 통해 검증작업을 진행 - 수입국은 현지실사를 진행할 수 있는바, 수출국 현지의 행정규제 구조, SPS 집행 프로그램, 수의당국의 능력과 신뢰도 등을 검증할 수 있다. 수입국은 현지실사 보고서를 수출국에게 제공해야 한다.
- ⑧ 수출국이 제공받은 실사보고서에 대해 확인, 추가하거나 수정답변을 제출한다.
- ⑨ 수입국이 지역화 승인여부 결정 - 불승인 결정시, 수입국은 수출국측에 그 결정의 전문적 근거를 명시해야 한다. 승인결정시, 수입국은 해당 수출국으로부터의 교역을 활성화시킬 조치를 취해야 한다.

- 신속 승인절차 마련 및 WTO SPS 위원회의 감시
 - 국제기구가 인정한 지역화를 수입국이 승인하는 경우, 이미 인정된 지역화를 중단한 이후 다시 국제표준에 따라 그 지역화 인정효력을 복귀하는 경우, 수출국의 관세 인프라나 서비스가 수입국 측에 이미 친숙한 경우, 아직 해당 병해충 발생 이력이 없고 수출국에 의해 시행된 감시절차가 해당 병해충 무발생을 확인하고 있는 경우 등에는 일반적인 지역화 승인절차 중 몇 단계를 생략하고 신속한 인정절차를 진행할 수 있다.
 - 지역화 인정현황과 경험은 WTO SPS 위원회에 제공되어야 하며, 위원회가 정기적으로 모니터링하여 연례보고서를 발간한다.

또한 CPTPP와 USMCA 당사국들은 서로간 병해충 미발생/저발생 지역 개념 인정을 위해 협력하도록 노력해야 하는바, 구체적인 지역화 인정 절차를 대체로 아래와 같이 규정하고 있다.

- 수입당사국이 수출당사국의 지역화 승인 요청을 접수하면, 수출국이 제공한 정보의 충분성을 심사한 후 합리적 기간 이내에 평가를 실시 한다.
 - 수입국이 평가 절차를 시작하는 경우, 수출국이 요청하면 즉시 지역적 조건의 결정 절차를 설명해야 한다.
 - 수출국이 요청시 수입국은 평가 진행 현황에 대한 정보를 제공해야 한다.
- 수입국이 지역화관련 특정한 조건을 부과하는 조치를 취하는 경우, 서면으로 수출당사국에 통보하고 합리적 기간 내에 집행해야 한다(CPTPP).
- 특정한 지역화 결정과 관련하여 수출입 당사국은 양측이 합의하여 동 결정을 위원회에 보고할 것을 권장하며, 이러한 결정과 관련된 상황이 변경시 양자교역에 적용될 위험관리조치를 사전에 채택해야 한다.
- 수출국이 제공한 증거에 대한 평가가 병해충 미발생/저발생 판정에 이르지 못한 경우, 수입당사국은 그 판정의 이유를 수출당사국에 제공해야 한다.
 - 병해충 미발생/저발생 판정시 수입국은 이 결정을 수출국에 서면통보하고 부당한 지연 없이 판정을 적용해야 한다(USMCA).

- 수입국이 지역화 판정을 수정하거나 철회하는 경우, 수출국의 요청에 의해 지역화 판정을 다시 도입할 수 있을지 여부에 대한 평가 작업에 협력해야 한다.

(2) 분석 및 시사점

SPS 협정에 지역화 승인에 관한 기본의무가 규정되어 있음에도 불구하고, 그동안 WTO 회원국들의 수입제품에 대해 지역화 개념 인정은 분야별로 상당한 차이가 있다. 일부 분야에서는 지역화 인정이 원활하지 않음에도 그동안 상호 정치적 억제(mutual political restraints)에 입각해 국제적으로 클레임이 많이 제기되지는 않았다. 그러나 최근 선진국들을 중심으로 지역화를 인정하는 추세가 증가하고 있으며, 농산물 수출국들이 지역화 개념의 불인정을 비관세장벽으로 지목하고 WTO 분쟁 제기를 통해 이를 타파하려는 적극적 노력을 기울이고 있다. 미국은 돼지열병, 구제역, 뉴캐슬병, 우역, 아프리카돼지열병 등 12종의 가축전염병 발생/비발생 여부를 평가하고 있으며, 대부분 가축전염병에 대하여 발생/비발생 지역까지 평가·인정하고 있다. 유럽연합(EU)도 지역화 개념을 폭넓게 적용하고 있다. 즉, 가축전염병 발생여부를 평가하여 국가/지역별로 수입 가능한 동물·축산물 범위 결정하고, 아르헨티나, 브라질, 보츠와나, 나미비아 등에 대하여 지역화 개념을 적용하여 수입을 허용하고 있다. 또한 실제로 '14.12월 미국 오리건주에서 고병원성 조류인플루엔자 발생 당시 우리나라, 일본 등 44개 국가가 수입금지 조치를 취하였는바, 많은 국가들이 발생 州 또는 카운티만 수입금지 조치한 바가 있다. 즉, 일본, 대만, 사우디아라비아, 코스타리카 등은 HPAI 발생 州, 캐나다, 홍콩, 카자흐스탄은 해당 카운티를 수입 금지했다. 이에 비해 우리나라, 남아공, 태국, 스리랑카 및 중국만 국가 전체에 대하여 수입을 금지시킨 바가 있다.

반면 식물 농산물에 대한 지역화는 오랜 기간 동안 활발하게 인정되고 있다. 우리나라는 미국과 호주의 일부 주에 대한 과실파리 무발생, 호주의 일부 주에 대한 감자시스트 선충 무발생, 미국 일부 주에 대한 제브라칩병 무발생 인정 등 다양한 병해충에 대한 무발생을 인정하고 있다. 무발생지역을 인정하기 위하여는 해당 국가의 공식적 예찰 결과, 관련 학술지 보고, 다른 국가가 무발생 지역을 인정한 경

우, 현지조사 결과를 분석하며, 무발생 지역을 유지할 수 있는 상시 예찰 시스템과 발견 시 대응할 수 있는 긴급 대응 시스템 작동 여부 등을 고려한다. IPPC의 식물 위생 국제표준은 넓은 지역의 병해충 무발생지역 뿐 아니고, 병해충위험분석을 통하여 과학적으로 정당한 경우 병해충 무발생 생산장소 더 나아가서는 무발생 포장도 인정할 수 있도록 지침을 제공하고 있다. 우리나라도 병해충의 특성을 감안하고 일부 병해충의 경우에는 무발생 생산장소, 무발생 포장을 인정해 주기도 한다. 또한 우리나라도 사과·배가지검은마름병이 중남부 지방에는 분포하지 않는다는 것을 병해충 예찰로 입증하여 사과와 배를 지역화 조건으로 호주 등지에 수출하고 있다.

다양한 FTA가 체결되면서 다양한 무발생지역 인정의 요청이 증대할 것으로 예상되고 있으며, 이에 대한 과학적 위험을 충분히 분석할 수 있는 시스템과 전문가 확보가 필수적일 것이다.

지역화 인정이 부족하다는 인식을 반영하여 농산물 수출국들이 아태지역에서 지역화 승인제도의 실효성을 확보하고 구체적으로 집행해나가기 위한 노력이 CPTPP와 USMCA, 그리고 일본-EU EPA의 지역화 관련 조항에 반영된 것이라 볼 수 있다. 미국이 인도의 지역화체제 미비 자체를 WTO 제소의 근거로 삼은 사례를 통해서도 알 수 있듯이 앞으로 메가 FTA의 강화된 지역화 조항을 수단으로 아태지역에 대해 대표적인 비관세장벽인 SPS 장벽에 대해 적극적 공세를 펼쳐 나갈 것으로 전망된다. 이는 높은 수준의 교역자유화와 제도조화를 추구하는 메가 FTA 시대에 이르러 SPS 지역화 관련 규정의 강화와 실질적 활용이 국제적인 추세가 될 것임을 예고하고 있는 것이다. 또한 지역화 관련 업무 수행시 WTO SPS 위원회가 발급한 관련 안내, 국제표준 및 권고를 고려해야 할 의무가 규정되었으므로, CPTPP와 USMCA 당사국들은 SPS 위원회의 권고와 지침을 항상 실제 업무에 참조하여 업무를 수행해야 하는 부담을 지게 된다.

우리나라는 동물위생 관련 지역화 인정을 위한 일반 규정은 마련하고 있고, 그 절차에 대해서도 수입위험분석 절차 등에 일부 절차가 흩어져 존재하고 있기는 하다. 즉, ‘가축전염병 예방법’상 지정 검역물에 대한 수입금지 조치는 국가가 아닌 지역 단위로 적용 가능하고(법 제23조), ‘지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령’²⁾과 ‘지정검역물의 수입에 관한 수입위험평가 세부지침’³⁾이 제정되어 지역화

인정요청에 따른 수입위험분석 절차 및 방법도 마련되어 있다. 수입위생조건상에서도 가축전염병의 발생빈도, 발생 시 전파속도, 발생에 따른 경제적 피해정도 등을 고려, 국가/지역/농장 비발생 조건 달리 적용할 수 있도록 되어 있다.

이처럼, 지역화 인정과 관련된 국내 법적절차 및 방법의 기본 틀은 마련되어 있으나 이러한 규정들이 대부분 무기한의 재량규정 형태로 존재하고 있고, 그 상세규정이 미비하다. 그 결과 구제역, HPAI(고병원성AI) 등 국제교역상 중요한 가축전염병에 대해서는 아직 위험평가가 진행 중인바 지역화를 인정한 사례는 아직 없다. 최근 미국, EU 등에서 구제역, HPAI에 대한 지역화 인정 요구가 거세지고 있어, 농산물 수출국들이 우리정부를 WTO에 제소하는 경우, 미국-인도간 분쟁사례의 경우에서 보듯이, 우리측이 SPS 조치의 조정(adaptation)의무를 명시한 규정이 없는 것 자체가 SPS 협정 제6조 1항 위반 판정을 받을 수 있음 주의해야 한다. 또한, 지역화 인정의 근거규정은 우리법규에서 존재하고 있으나, 그 인정을 위한 기본적 절차 및 요건에 대한 규정이 미비할 경우에도 SPS 협정 제6조 2항이나 3항 위반이 성립될 수 있다.

이러한 문제점을 해결하고 통상분쟁을 예방하기 위해서는 국내 지역화 인정 절차 및 제도의 WTO 협정 및 OIE 등 그 밖의 국제법상 위반 소지 여부 종합검토가 필요하며, SPS 지역화 승인을 위한 국내제도를 갖출 필요가 있다. 이는 WTO 협정상의 의무 이행은 물론 우리가 그동안 체결한 FTA 중 지역화 의무규정을 포함하고 있는 한-칠레, 한-페루 FTA를 이행하는 의미도 있다. 아울러 SPS 조치의 조정(adaptation) 원칙을 명시적으로 규정하고, 지역화 인정의무 및 그 원칙과 절차 규정을 완비해야 한다. 현재 심의 중인 위험평가 사안들에 대해서도 앞으로 합리적 심의기간을 설정해서 그 기간 내에 심의를 완료 추진하고 판정을 내려야 한다. 그렇지 않은 경우, 미국-아르헨티나 분쟁사례에서 판시된 바와 같이, 수출국측이 국제표준에 따라 안전성에 대한 객관적 입증은 했는데도 불구하고, 수입국이 조정결정을 내리지 않고 있는 상황자체(부당한 지연)가 SPS 협정 제6조 1항이나 2항 위반을 구성할 수 있음을 주의해야 한다. 이 점과 관련해서, 수입국이 제5조 7항의

2) 농식품부 고시 제2013-235호.

3) 검역본부 예규 제20호

잠정조치 절차를 진행 중이라는 사실이나 주장도 제6조 위반을 정당화할 수 없음도 유의해야 한다. 그리고 아울러, CPTPP, CPTPP 협정 등 높은 수준의 교역자유화와 제도조화를 추구하는 메가 FTA 시대의 동등성과 지역화 관련 규정의 실질화에 대비하고, 우리가 앞으로 이러한 체제에 가입하기 위한 준비차원에서도 필요한 것이다.

2 동등성 인정 의무

(1) 메가 FTA 분석

WTO SPS 협정 제4조는 동등성 인정제도를 마련할 것을 의무화하였는바 동등성 제도는 WTO 회원국 간 서로 상대국의 SPS 조치가 자국의 SPS 보호수준을 충족시킬 경우 이를 자국의 SPS 조치와 동등한 것으로 인정하도록 한 것이다. CPTPP와 USMCA는 SPS 협정 제4조의 기본 의무에 더해, 실행가능하고 적절한 한, 동등성을 일련의 조치집단들(a group of measures)이나 체제단위(a system-wide basis)로 인정해야 할 의무를 규정하고 있는 점이 특징이다(CPTPP 제7.8조, USMCA 제9.9조). 이러한 동등성을 인정함에 있어 WTO SPS 위원회의 지침 및 국제표준과 권고를 고려해야 한다. 일본-EU EPA는 동등성을 조치집단들이나 체제단위로 인정해야 할 의무는 규정하지 않고 있으나, WTO SPS 위원회의 지침 및 국제표준과 권고를 고려해야 할 의무는 규정하고 있다.(제6.14조)

수출국의 요청시 수입국은 SPS 조치의 목적과 의의를 설명하고 해당 조치가 대처하려는 위험을 명확히 제시해야 한다. 수입국이 동등성평가 요청을 접수하고 수출국이 제공한 정보가 충분하다고 판단하는 경우, 합리적 기간 내에(CPTPP) 또는 부당한 지연 없이(USMCA) 동등성 평가를 개시해야 한다. 평가가 개시되면, 즉시 수출국의 요청에 의해 동등성 평가 과정 및 판정절차를 설명하고, 동등성 인정판정이 내려지는 경우의 교역진행 절차를 설명해야 한다. 동등성을 판정함에 있어, 수

입국은 이용 가능한 지식, 정보 및 관련 경험은 물론 수출국의 규제 능력을 고려해야 한다(CPTPP). 수출국이 자국의 조치가 수입국의 조치와 같은 동일한 보호수준을 달성할 수 있음을 객관적으로 입증하는 경우, 수입국은 해당 조치의 동등성을 인정해야 한다(USMCA). CPTPP는 이에 더해 수입국의 조치가 추구하는 목적을 달성하는 동일한 효과가 있음을 객관적으로 입증하는 경우에도 수입국은 해당 조치의 동등성을 인정해야 한다고 규정하고 있다(CPTPP). 즉, CPTPP하에서는 효과지향적 동등성 개념도 인정되는 것이다. 단, 이러한 효과지향적 동등성 인정 사유와 관련해서는 CPTPP 분쟁해결 챕터의 적용을 배제하고 있다.

수입국이 수출국의 특정 SPS 조치, 조치집단 또는 체제단위의 동등성을 인정하는 조치를 취한 경우, 그러한 조치를 수출국에 서면으로 통보하고 합리적 기간 내에 집행해야 한다. 동등성을 인정하는 판정과 관련된 당사국들은 상호 합의해서 위원회에 그 결과를 보고할 것을 권장한다. 동등성을 부인하는 판정이 내려진 경우, 수입국은 수출국에 그 판정의 근거를 부당한 지연 없이 설명해야 한다.

이 밖에도 USMCA는 동등성 인정조치를 수정하거나 철회하는 경우에도 상대국들에게 통보하여 코멘트를 접수한 후 이를 고려하여 조치를 취할 것을 규정하고 있고, 수정된 체제하의 보호수준을 여전히 달성하는 경우에는 그 동등성 인정의 효력을 계속 적용토록 규정하고 있다.

일본-EU EPA는 동등성 인정이 결정된 경우, 국제표준이나 권고를 고려하여 대체적 수입조건이나 간소화된 승인절차를 적용하기로 서로 합의할 수 있다고 규정하여, 추가적 교역활성화를 꾀하고 있다.

(2) 분석 및 시사점

SPS 협정에 동등성 인정에 관한 기본의무가 규정되어 있음에도 불구하고, 그동안 WTO 회원국들이 수입제품에 대한 동등성 개념을 인정을 꺼려온 측면이 있다. 특히, 동등성 인정은 선진국들 간에 주로 이루어지고 선진국과 개도국 간에 이루어지는 경우가 매우 드문 상황이다. 동등성 인정을 통해 개도국은 선진국 시장접근의 혜택이 큰 반면, 선진국 입장에서는 그 이익에 비해 관련 협상에 소요되는 비용과

시간이 크므로 동등성 인정약정에 소극적인 경향이다. 개도국들의 주장에 따르면, 선진국들이 동등성이 아닌 선진국 기준 준수(sameness/compliance)를 요구하고 있어 개도국들의 정책재량의 여지가 저해되고 있다. 또한 만일 수출국에서의 위험도가 수입국에서의 그것보다 낮은데도 동일한 조치를 요구하게 되면, 오히려 수출국을 부당하게 불리한 경쟁조건에 처하도록 하는 셈이다.

그럼에도 그동안 상호 정치적 억제(mutual political restraints)에 입각해 국제적으로 클레임이 많이 제기되지는 않았다. 그러나 최근 선진국들을 중심으로 동등성 인정 요구가 제기되고 있으며, 농산물 수출국들이 아태지역에서 이러한 동등성 인정제도의 실효성을 확보하고 구체적으로 집행해나가기 위한 노력이 CPTPP와 USMCA의 동등성 관련 조항에 반영된 것이라 볼 수 있다. 이는 높은 수준의 교역 자유화와 제도조화를 추구하는 메가 FTA 시대에 이르러 SPS 동등성 개념이 지역화 관련 규정과 더불어 강화되고, 이의 실질적 활용이 국제적인 추세가 될 것임을 예고하고 있는 것이다.

특히 식물위생 분야는 동등성 인정이 활발한 편이다. 동일 병해충에 대하여도 병해충위험분석을 통하여 과학적으로 입증될 경우 다양한 관리방안이 인정된다. 예를 들면 우리나라는 호주에 분포하는 퀸슬랜드 과실파리를 사멸시키기 위하여 망고의 경우 높은 온도에서 증기를 처리하는 증열처리를 인정하고, 감귤의 경우 과실파리가 사멸하는 저온처리를 인정하기도 한다. 또한 양벚에서는 메칠브로마이드로 훈증하여 퀸슬랜드 과실파리를 사멸하는 방법을 인정하고 있다. 또한 망고 생과실을 가해하는 일부 과실파리에 대하여는 과실파리 무발생지역, 증열처리, 온탕침지처리 등의 동등성을 인정하고 있다.

우리나라는 유기가공식품의 인증에 관한 동등성 인정 절차(농림축산식품부 소관 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리 및 지원에 관한 법률)와 의약품의 안전성 입증을 위한 생물학적 동등성 인정절차(약사법)가 마련되어 있으나, 농산물의 교역과 관련한 일반적인 의미의 SPS 동등성 인정제도는 마련되어 있지 못하다. 이러한 문제점을 해결하고 통상분쟁을 예방하기 위해서는 국내 동등성 인정 절차 및 제도의 WTO 협정 및 OIE 등 그 밖의 국제법상 위반 소지 여부 종합검토가 필요하며, SPS 동등성 인정을 위한 국내제도를 갖출 필요가 있다. 이는 WTO 협정상의

의무 이행은 물론 우리가 그동안 체결한 FTA 중 동등성 규정을 포함하고 있는 한-칠레, 한-페루 FTA를 이행하는 의미도 있다. 특정 조치, 일정한 상품이나 상품분류 관련 조치, 또는 체제단위로 동등성 인정 요청을 제기할 수 있음을 규정하고, 아울러 더욱 광범위한 범위의 동등성을 인정하기 위해 양자 또는 다자차원의 동등성 인정 약정을 체결할 수 있음도 규정할 수 있다. 그리고 아울러, 높은 수준의 교역자유화와 제도조화를 추구하는 메가 FTA 시대의 동등성 관련 규정의 실질화에 대비하고, 우리가 앞으로 이러한 체제에 가입하기 위한 준비차원에서도 필요한 것이다.

3 절차적 규율 강화

(1) 과학적 근거와 위험 분석(제7.9조)

WTO SPS 협정 체제에서도 위험평가에 관한 SPS 위원회의 지침(Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 5.5, G/SPS/15, 18 July 2000)이 있고, 이 밖에도 WTO 사무국이 위험평가에 관한 토론회의 결과를 정리한 문서인 Summary Report on the SPS Risk Analysis Workshop (G/SPS/GEN/209, 3 November 2000)에서도 위험평가 절차에 관한 상세한 설명이 포함되어 있다. 이러한 지침에 따르면, 아래와 같은 위험평가 관련 사항이 권고되어 있다.

- WTO회원국은 SPS 보호수준을 명확하게 제시해야 한다.
- 적절한 보호수준을 결정할 때, 전체적인 정책 목적 또는 특정상황에 입각하여 현재 고려중인 보호수준과 여타 상황에서 결정된 보호수준간의 차이가 있는지 여부를 고려해야 하고, 그러한 차이가 있다면 그것이 자의적이거나 부당한지 여부 및 국제교역에 차별이나 위장된 제한을 가하는지 여부를 고려해야 한다.
- 적정 보호수준을 결정할 권한이 있는 당국간에 명확하고 효과적인 의견교환과 정보교류 체제를 수립해야 한다.

- 이전에 고려한 보호수준과 현재 제안된 수준간의 비교를 거쳐야 한다.
- 보호수준을 새로 채택하거나 수정하는 경우, 이전 수준에 대한 검토작업을 SPS 제5.5조의 목적과 국제표준이나 결정에 입각하여 진행하고, 전문가의 조언을 구할 것을 고려해야 한다.
- 예외적으로 낮은 보호수준을 정당화하기 위해서는 인간이 자발적으로 위험에 노출되는 경우의 건강문제에 대한 고려를 명확히 제시할 수 있어야 한다.
- 보호수준을 설정하고 이를 달성하기 위한 조치를 선택하고 집행하는 관계 당국간의 효과적인 소통과 정보교류 체계를 수립해야 한다.
- 위험을 평가하고 바람직한 보호수준을 달성하기 위해 필요한 조치를 평가하는 관계당국이 사용할 공통의 일관된 절차를 수립해야 한다.
- 제안된 조치들을 특정 상황에 비추어 비교할 수 있도록 공통적인 요소에 기반하여 SPS 상황을 기술할 수 있는 체제를 구축해야 한다.
- 기존의 SPS 조치가 보호수준을 달성할 수 있는지 여부에 대한 주기적인 재검토를 진행해야 한다.
- 보호수준을 달성할 수 있는 조치를 고려함에 있어 국제표준과 권고가 있으면 그를 채택하는 것이 해당 보호수준을 달성할 수 있는지에 관한 결정을 내려야 한다.
- 특정한 상황에서 SPS 조치를 고려하는 경우, 그와 유사한 위험이나 상황에 처해 다른 회원국들이 적용한 조치를 심의하는 것이 도움이 될 수 있다.
- 일정한 보호수준을 달성할 수 있는 조치를 선택하는데 있어 전문가 조언을 구하는 것을 고려할 수 있다.

이러한 권고들은 WTO회원국들을 구속하는 의무사항들은 아니기에, 위험평가의 구체적인 기준이나 절차에 있어 회원국들의 상당한 재량이 인정되어 온 셈이다. CPTPP와 USMCA는 기본적으로 SPS 협정상의 과학적 근거 원칙을 확인하고 있다. 즉, 당사국은 자국의 SPS 조치가 국제표준이나 권고에 합치하거나, 아니면 해당 조치와 합리적으로 연관된 객관적인 과학적 증거에 기초하도록 보장할 의무를 진다. 단, CPTPP에서는 이 의무 위반에 대해서는 분쟁해결 챕터의 적용을 배제하

고 있다.

각 당사국은 자국이 적절하다고 판단하는 보호수준을 설정하고, 시장접근을 허용하기 이전에 위험평가를 조건으로 한 승인절차를 유지하며, 잠정적으로 SPS 조치를 채택할 권리를 보유한다. 동일하거나 유사한 조건이 지배하는 당사국간 자의적이거나 부당하게 차별을 가하지 않으며, 위험분석시 이해관계자나 여타 당사국들에게 코멘트를 제출할 기회를 부여해야 한다.

CPTPP와 USMCA는 이러한 원칙을 구체적으로 실현하는 절차인 위험평가와 관련하여는 아래와 같은 상세한 규정들을 마련함으로써 투명성과 예측 가능성을 높이는 동시에 위험평가 수행에 있어 수입국의 재량을 축소하고 있다.

- 당사국들은 위험평가를 해당 위험 상황에 적절한 방식으로 진행하며, 합리적으로 가용하고 적절한 자료(수량적/질적 정보 포함)를 고려할 것을 보장해야 한다.
 - 위험평가는 WTO SPS 위원회의 지침과 국제표준 및 권고를 고려해서 수행하고, 설정된 보호수준을 달성하기 위해 필요한 정도보다 더 교역제한적이지 않은 위험관리수단들을 고려하며, 해당 SPS 조치를 달성하는데 필요한 정도보다 더 교역제한적이지 않은 위험관리수단을 선택해야 한다.
 - 수입국이 수출국의 상품 수입 승인요청을 평가하기 위해 위험평가 제도를 도입하는 경우, 수출국의 요청에 의해 이러한 평가에 필요한 정보를 설명해야 하며, 수출국으로부터 그러한 정보를 접수받은 경우 수입국은 자국의 법규 및 정책에 입각해 그 평가작업을 신속히 진행하도록 노력해야 한다(CPTPP).
 - 수출국의 요청시, 수입국은 특정 위험평가 절차의 진행현황과 그 지연상황에 대해 수출국에 대해 통보해야 한다.
 - 아무런 조치도 취하지 않는 것이 오히려 수입국의 적절한 보호수준을 달성하는 경우라면 조치를 취하지 않을 것을 위험관리 수단으로 선택할 것을 고려해야 한다 (USMCA).
 - 위험평가의 결과 교역을 개시하거나 재개하기로 결정하는 경우, 수입국은 합리적 기간 내에 이를 집행해야 한다.

- 비상조치의 경우를 제외하고, 수입국은 이미 수입이 허용된 제품에 대해 자국의 SPS 조치를 검토하고 있다는 것을 이유로 수입을 중단해서는 안 된다.

이에 반해, 일본-EU EPA에서는 WTO SPS 협정에 따른 위험평가 원칙을 보장해야 한다고만 규정하고 있어, WTO 규범의 재확인 수준에 머물고 있다.

(2) 검증, 수입검사 및 인증

CPTPP와 USMCA는 SPS 절차 중 검증, 수입검사 및 인증에 대해서 상세한 절차적 규율을 하고 있다(CPTPP 제7.10 - 7.12조, USMCA 제9.10 - 9.12조). 검증(Audits) 관련, 수출국의 SPS관련 설비가 수입국의 SPS 요건에 합치하는지를 검사하기 위해, 수입국이 수출국의 관계당국 및 관련 검사체계를 조사할 수 있는 권리를 인정해야 한다. 이러한 검증은 관계당국의 통제프로그램, 농산물생산 지역 등에 대한 현장검증을 포함한다. 이러한 검증은 체제적 검증을 기초로 이루어져야 하며, 수출국 관계당국의 규제통제체제의 효과성을 검사하도록 고안해야 하며, 검증 관련 SPS 위원회 지침과 국제표준 및 권고를 고려해야 한다. 검증작업의 개시 이전에 수입국과 수출국은 검증의 근거, 범위, 기준, 절차에 대해 협의해야 한다. 검증 당사국이 일정한 결정을 내리고 행동을 취하기 이전에 피검 당사국에 검증을 통해 도출된 사항에 대해 코멘트를 할 기회를 부여해야 하며, 피검 당사국이 요청시 합리적 기간 내에 검증 결과를 서면으로 제공해야 한다. 검증의 결과 채택된 결정이나 행동은 객관적 증거와 검증가능한 자료에 기초해야 하며, 이러한 증거는 피검 당사국의 요청에 의해 제공해야 한다. 한 당사국이 다른 당사국의 검증체제를 동등한 것으로 인정했으면, 양 당사국의 관계당국들이 해당 시스템에 대한 검증계획을 논의할 수 있다(USMCA). 검증 비용은 당사국들이 달리 합의하지 않는한 검증 당사국이 부담한다. 양 당사국은 검증과정에서 획득한 비밀정보의 누출방지를 위한 절차를 보장해야 한다.

일-EU EPA도 검증관련 조항(제6.8조)을 두고 있는바, SPS 협정에 따른 권리와 의무를 확인하는 수준이고, 현장검증의 경우 사전에 양당사국이 합의하에 조건을

설정해야 할 의무, 수출당국이 검증결과에 대해 코멘트할 권리 및 그 코멘트 내용을 수입당국이 고려해야 할 의무 등을 규정하고 있다. 또한 수입당국이 요청하면 수출당국은 수입당국 수입기준에 적합한 시설 및 작업장의 목록을 지속적으로 유지하여 제공해야 한다. 이러한 시설 및 작업장으로부터 수출된 제품은 부당한 지연 없이 수입된다.

수입검사(import checks) 관련, 수입검사는 수입과 관련한 위험도에 기초해야 하며, 부당한 지연 없이 수행되어야 한다. 당사국은 타방 당사국의 요청에 의해 자국의 수입절차와 수입검사의 성격 및 빈도 결정의 기준에 관한 정보, 그리고 분석 기법, 품질관리, 표본조사절차 및 설비에 관한 정보를 제공해야 하며, 수입검사를 통한 경험과 타방 당사국과의 협의의 결과를 반영하여 그 빈도를 조정해나가야 한다. 수입국은 자국의 SPS 조치에 불합치한다는 판정을 내린 경우, 그러한 판정이 합리적이고 필요한 정도로 국한되어야 하며, 가용한 과학적 근거에 합리적으로 관련되어야 한다. 수입국이 수입검사에 따른 부정적 판정의 결과 수입을 금지하거나 제한하는 경우, 그 사실을 이해관계자에 통보해야 하며(6항), 이러한 통보는 판정의 근거, 법적 근거 및 해당 제품의 현황에 대한 정보를 포함해야 하고, 금지 및 제한 결정을 내린 후 7일 이내(CPTPP) 또는 5일 이내(USMCA)에 행해져야 한다(세관에서 압수한 경우는 예외). 이러한 부정적 결정에 대해서는 재심의 기회를 제공해야 한다. 수입당사국이 수출당사국의 SPS 조치 지속적 미준수 패턴을 판정한 경우, 이를 수출당사국에 통보해야 한다(USMCA). 일본-EU EPA에서는 수입검사관련 Codex Alimentarius, OIE, 그리고 IPPC와 같은 국제표준에 따른 각종 절차가 이루어질 것을 강조하고 있다.

인증(certification)과 관련하여, SPS요건 충족에 대한 인증제도를 운영하는 경우, WTO SPS 위원회의 지침과 국제표준을 고려해야 하며, 인증을 위한 필요 정보를 필수정보에 한정해야 하고, CPTPP차원의 모델 인증제도의 개발을 위해 협력할 것을 규정하고 있다(CPTPP). 수입당사국이 인증서에 포함할 것을 요구한 입증근거나 정보에 대해서는 다른 당사국이 요구하면 이를 제공해야 한다(USMCA). 당사국들은 교역을 증진하기 위해 전자적 인증이나 여타 기술을 적용하는 것을 장려해야 한다(USMCA).

(3) 투명성 제고

CPTPP와 USMCA는 SPS 조치의 투명성 제고를 위한 상세한 규정을 두고 있다 (CPTPP 제7.13조, USMCA 제9.13조). 제안중인 SPS 조치를 교역영향을 받는 상대국에 통보하고, 통상 60일 이상의 기간을 설정하여 이해관계자의 코멘트를 접수하며, 서면 코멘트에 대해 적절히 답변해야 한다. 이러한 제안 조치, 그 법적 근거, 그리고 접수된 코멘트는 모두 공표해야 한다. SPS 조치 도입을 제안한 당사국은 타방 당사국의 요청에 의해 당해 조치와 관련한 과학적 또는 교역관련 문제점 및 다른 대안의 가용성에 관해 협의해야 한다. 긴급한 경우를 제외하고는 SPS 조치의 공표와 그 시행 사이에 6개월 이상의 시간 간격을 두어야 한다. 당사국은 다른 당사국이 요청하면 자국으로의 상품수입관련 모든 SPS 조치 정보를 제공해야 한다 (USMCA).

이상과 같은 규정들은 WTO SPS체제에서는 위원회 권고형식으로 제안되어 있는 것을 협정상의 의무규정으로 명문화한 의의가 있다. ‘제안 중인 조치’를 통보토록 한 것은 SPS 협정 부속서B 5항에서 “도입제안(proposal to introduce, proposed regulation)” 단계의 조치에 대한 통보의무가 규정되어 있는 것을 확인한 것에 불과하나, 60일 이상의 코멘트 기간을 부여할 의무는 SPS 위원회의 권고⁴⁾를 협정 규정화한 것이므로 투명성을 강화한 것이다. 그리고 당사국들간의 정보제공의 의무가 강화되었다.

(4) 긴급조치(CPTPP 제7.14조, USMCA 제9.14조)

긴급조치(emergency measures)를 채택하는 경우 접촉선을 통해 즉시 상대국에 통보해야 하며, 이에 대해 상대국이 제공하는 정보를 고려해야 한다. 긴급조치를 채택한 경우 6개월 이내에 그 과학적 근거를 검토하여 상대국 요청시 그 결과를 공표해야 한다. 6개월 이후에도 해당 조치를 유지할 경우 주기적으로 해당조치를 재검토해야 한다.

4) G/SPS/7/Rev3(Recommended Procedures for Transparency)

긴급조치의 정의가 “인간 및 동식물의 건강에 대한 위급한 문제에 대처하기 위한 조치”라고 내려져 있어, SPS 협정 제5조 제7항상의 잠정조치(provisional measure) 개념보다도 더 포괄적으로 되어 있음을 주의해야 한다. 즉, 과학적 불충분성 여부를 불문하고, 위급한 상황에 취한 조치가 모두 긴급조치에 해당하게 된다. 이러한 경우 즉시 통보하고 6개월 이라는 정해진 기간 동안 과학적 근거 원칙에 합치하는 조치로 복귀하도록 한 것이다. 긴급 조치 표준기간을 명시함으로써 남용될 가능성을 방지하고 있다.

(5) 협력(제7조 제15항), 정보교환(제7조 제16항), 협력적 기술협의(제7조 제17항) 및 분쟁해결(제7조 제18항)

당사국은 교역원활화, 기술원조 등의 분야에서 협력기회를 추구해야 한다. 당사국은 각종 정보를 상대국에 요청할 권리를 보유하며, 요청을 받은 당사국은 합리적 기간 내에 가용한 정보를 제공하도록 노력할 의무가 있다. 당사국간의 협력적 기술 협의(Cooperative Technical Consultation) 체계를 구축하고 상호 문제를 이 채널을 통해 해결토록 노력해야 한다. 협의 요청은 서면으로 그 사유를 제시하여 제기하며, 요청을 받은 당사국은 7일 이내에 이를 확인해주며(CPTPP), 그 이후 30일 이내에 협의를 개최하여, 요청제기일로부터 180일 이내에 해당 사안을 해결할 것을 목표로 협력한다. 이러한 CTC 절차가 요청일로부터 37일 이내에 개시되지 않거나 CTC 협의를 개최된 경우에 요청국은 CTC 절차를 중단하고 TPP 분쟁해결절차에 문제를 제기할 수 있다(CPTPP). USMCA의 경우는 30일 이내 개최된 협의 이후, 또는 협의를 개최되지 않은 경우, 협의 요청당사국은 CTC를 중단하고 분쟁해결절차에 문제를 회부할 수 있다(USMCA). SPS사안에 따라 CPTPP 분쟁해결 챗터는 1년(동등성, 검증, 수입검사 사안) 또는 2년(과학적 근거 및 위험평가)의 유예기간 이후에 적용된다.