

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003874-01

GS&J 연구보고서 | 2021

WTO 지역화 분쟁사례 조사와 정책 시사점

WTO 지역화 분쟁사례 조사와 정책 시사점

연구기관

GS&J 인스티튜트

www.gsnj.re.kr

이정환

서진교

최원목

임정빈

우가영

연구자

이 정 환 (GS&J 인스티튜트 이사장)

서 진 교 (대외경제정책연구원 선임연구위원, GS&J 이사)

최 원 목 (이화여대 교수)

임 정 빈 (서울대 교수, GS&J 연구위원)

우 가 영 (GS&J 인스티튜트 기획지원실장)

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 'WTO 지역화 분쟁사례 조사와 정책 시사점' 최종보고서로 제출
합니다.

2021년 12월

연구책임자 : GS&J 인스티튜트 이사장 이정환

차 례

제1장 서론	1
1. 연구 배경과 목적	1
2. 연구 내용 및 방법	3
제2장 지역화 관련 WTO 규정 및 논의 검토	5
1. 지역화 관련 WTO/SPS 규정 검토	5
2. 지역화 관련 SPS 위원회 논의 검토	10
제3장 지역화 관련 WTO 분쟁사례 검토	13
1. 지역화 관련 주요 분쟁사례 검토	13
2. 소결	29
제4장 결론 및 정책 시사점	41
1. 지역화 관련 분쟁 대비 측면에서의 시사점	41
2. 지역화 관련 국내 검역제도 검토	44
3. 정책 시사점	50
참고 문헌	61

표 차례

제2장 지역화 관련 WTO 규정 및 논의 검토

표 2-1. 아르헨티나의 파타고니아 구제역 청정지역 요청 관련 일지	39
---	----

제4장 결론 및 정책 시사점

표 4-1. SPS 관련 주요 국제규범 비교	50
--------------------------------	----

그림 차례

제2장 지역화 관련 WTO 규정 및 논의 검토

그림 2-1. 제6조 세부 조항간의 연계성	9
-------------------------------	---

제4장 결론 및 정책 시사점

그림 4-1. 수입위험분석 흐름도	45
--------------------------	----

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적

가. 연구 배경과 필요성

- 최근 동식물 검역에서 국제적인 핵심 쟁점의 하나로 부상하고 있는 것이 ‘지역화 (regionalization)’ 이슈로 관련 WTO 분쟁 결과 그 판례가 쌓이고 있음.
- 지역화는 사실 지난 우루과이라운드(UR) 협상을 통해서 합의·도출된 WTO/SPS 협정에 이미 명시적으로 포함되어 있던 내용임.
 - WTO/SPS 협정은 동일 국가 안이더라도 기후조건이나 방역 당국의 노력 여하에 따라 지역별로 SPS 위험 정도가 다를 수 있기 때문에 이러한 지역별 차이를 고려하여 검역조치를 취해야 한다고 규정하고 있음(WTO/SPS 협정문 제6조).
- 그동안 지역화가 크게 부각되지 못한 이유는 지역화 규정인 SPS 6조를 적용하기 위한 구체적인 국제기준이 마련되지 않아 실제 적용에 어려움이 있었기 때문으로 사실상 유명무실한 조항으로 인식되어 왔음.
- 그러나 2008년 WTO/SPS위원회가 가축질병 및 병해충 非발생지역에 대한 범위와 인정절차에 대한 지침을 제시하고 또한 국제수역사무국(OIE)과 국제식물보호협약(IPPC) 등에서 지역화 적용을 위한 구체적인 지침이 만들어지면서 지역화 조항의 실질적 적용 가능성이 대두되었으며, 이후 관련 WTO 패널이 설치되고 판결 등이 나오면서 지역화 조항의 중요성이 크게 부각되고 있음.
 - 지역화 관련 대표적인 분쟁으로 2015년 패널이 설치된 인도-미국 조류독감 관련 가금류 분쟁(DS 430)과 미국-아르헨티나 구제역을 이유로 한 축산물 분쟁(DS 447), 그리고 2017년 러시아-EU 아프리카 돼지콜레라 발생을 이유로 한 돼지 및 돼지고기 분쟁(DS 475) 등이 있음.

- 우리나라도 지역화와 관련하여 '지정검역물 수입에 관한 수입위험분석요령'을 통해 지역화 개념을 인정하고 있으나, 다만 최근 WTO 분쟁사례에 비추어 볼 때 실제 운용에 있어 부족한 부분이 있을 수 있으므로 확인이 필요한 상황임.
- 우리나라는 기본적으로 가축전염병이 발생한 국가로부터의 축산물 수입은 3년간 해당 가축전염병이 발생하지 않아야 하는 조건을 두고 있으며, 지역화라는 개념 자체는 인정하고 있음.
- 그러나 최근 WTO 분쟁사례에 비추어 볼 때 지역화 인정을 위한 필요 요건과 승인 절차 등이 보다 엄격히 운용되어야 사전 분쟁의 소지를 예방할 수 있다고 판단됨.
 - 지정검역물 수입에 관한 수입위험분석요령 고시가 있으나, 최근 국제적인 사례에 비추어 볼 때 사안에 따라서는 수입국의 지역화를 인정하려는 적극적인 노력 측면에서는 다소 부족하게 보일 수도 있음.
- 이에 따라 우리나라의 지역화 관련 검역 제도 및 그 운용 절차의 개선 및 보완을 위하여 지역화 관련 WTO 분쟁사례를 면밀히 검토, 분석할 필요가 있음.
- 특히 최근 세계적으로 ASF/HPAI가 발생 중인 상황에서 각 국가들이 지역화 인정을 위한 평가를 요청하는 등 그 지역화 요구가 확대되고 있어, 지역화와 관련한 국제 분쟁은 언제든지 발생할 수 있으므로 WTO 분쟁해결에 따른 대책 수립을 위해서도 동 연구는 중요
- 아울러 우리나라가 서명한 RCEP이나 메가 FTA에서 지역화를 제시하고 있어 향후 어떠한 방식으로든 지역화와 관련한 SPS 사안을 다루기 위해 국내 관련 제도의 운용 개선이 필요해 관련 지역화 분쟁사례에 대한 철저한 연구가 필요함.

나. 연구 목적

- 이에 본 연구는 수입 검역에서 국제적으로 쟁점화되고 있는 지역화 문제에 대한 국내 대응 방안 도출을 위해 관련 WTO 규정 및 분쟁사례를 분석하여 국내의 관련 검역제도의 개선방향에 주는 정책 시사점을 도출하는 데 그 목적이 있음.
- 그러함에 있어 이 연구는 특히 지역화 관련 WTO/SPS 관련 규정 및 분쟁사례의 검토에 중점을 둘 것임.

2. 연구 내용 및 방법

가. 연구 내용

- 지역화 관련 WTO/SPS 규정 및 지침, 최근 관련 논의 동향 검토
 - WTO/SPS 규정 및 WTO/SPS 위원회의 지역화 관련 지침 검토
 - WTO/SPS 위원회의 지역화 관련 최근까지 WTO에서의 논의 동향 검토
- 지역화 관련 대표적인 WTO 분쟁사례 검토 및 시사점 도출
 - 대표적인 분쟁사례 의미 검토 및 시사점 도출
- 지역화 관련 우리나라의 검역제도 개선 방향 제시
 - 지역화 관련 우리나라의 준비 상황
 - 지역화 관련 우리나라 검역제도 개선방향

나. 연구 방법

- 문헌 조사 및 검토
 - WTO/SPS 규정 및 논의 회의록, WTO/SPS 분쟁사례 분석 및 검토
 - 지역화 관련 국내 검역제도 검토
 - 관련 논의에 관한 기타 자료들
- 관련 전문가 자문
 - WTO/SPS 협상 참여 및 연구, 실무 경험이 있는 전직 통상 관료나 전문가로 연구 자문단을 구성하여 중요 내용에 대한 협의 및 자문

제2장 지역화 관련 WTO 규정 및 논의 검토

1. 지역화 관련 WTO/SPS 규정 검토

□ WTO/SPS 지역화 규정(제6조)

○ 핵심 요지: 국가가 아닌 지역의 SPS 특성을 반영하여 검역조치를 취해야 함.

영문	국문
<p>Article 6 Adaptation to Regional Conditions, Including Pest- or Disease-Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence</p> <p>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.</p> <p>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,</p>	<p>제 6 조 병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적용</p> <p>1. 회원국은 그들의 위생 및 식물위생(SPS)조치가 상품의 원산지 및 도착지(특정국 전체, 또는 특정국의 일부 또는 여러 국가에 걸친 전체인지, 일부인지 관계없이)의 SPS 특성에 맞추어 적당하게 조정되고 있음을 보장해야 한다. 회원국은 어떤 지역의 위생 또는 식물위생의 특성을 평가하는데 있어 특히 특정 병해충 발생 수준, 박멸 또는 통제계획의 존재, <u>관련 국제 기구에 의해 개발된 적절한 기준이나 지침 등을 고려해야 한다.</u> (해당 지역의 SPS 특성에 적합한 조치를 취해야 함. 그리고 SPS 특성 평가시 고려할 사항을 언급)</p> <p>2. 회원국은 특히 병해충 안전지역과 병해충 발생이 적은 지역의 개념을 인정해야 한다. 이러한 지역의 결정은 지리, 생태체계, 역학적 감시, 위생 또는 식물위생관리의 효과성 등의 요소에 기초해야 한다.</p>

<p>epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.</p> <p>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 <u>in order to objectively demonstrate</u> to the <u>importing Member</u> 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.</p>	<p>(지역화 개념의 인정 : 6.1조에 선행하여 지역화 개념을 제도적으로 인정)</p> <p>3. 자기 영토내의 지역이 병해충 안전지역 또는 발생이 적은 지역이라고 주장하는 수출회원국은 수입회원국에게 그러한 지역(<u>그러할 가능성이 있을 것으로 보이는 지역 포함</u>)이 병해충 안전지역 또는 발생이 적은 지역이라는 사실을 <u>객관적으로 증명하기 위하여 필요한 증거</u>를 제시해야 한다.</p> <p>이러한 목적을 위하여 <u>요청이 있는 경우 검사, 시험 및 다른 관련절차를 (진행하기) 위해 수입 회원국에게 합리적인 접근이 주어져야 한다.</u> (수입국의 지역화 결정을 위한 수출국의 정보 제공)</p>
--	--

□ 제6.1조(지역의 SPS 특성을 반영하여 적합한 검역조치를 운영)

- 여기서 언급한 지역은 국가 단위가 아님. 따라서 하나의 국가보다 작을 수도, 같을 수도, 또는 클 수도 있음(여러 나라에 걸칠 수도 있음).
- 행정적인 국가·지역의 구분과 상이하며, 오직 SPS의 특성이라는 관점에서 지역이 결정되며 또한 구분이 된다는 의미
- 제1문: 특정 지역의 SPS 특성을 반영해 이에 적합한 검역조치를 운영해야 함.
 - 예를 들어 어떤 수출국에서 병해충이 발생했을 경우 해당 병해충 발생지역과 지리적으로 떨어져 있거나 방역 수준, 통제 계획, 관련 국제기준 등에 비추어 발생 지역과 SPS 특성의 차이가 인정되는 지역이 존재할 경우 그러한 지역에 대한 검역조치는 병해충 발생지역에 대한 검역조치와 다르게(보다 완화) 적용해야 함.
 - 이 때 검역조치는 수출국 특정 지역의 SPS 특성뿐만 아니라 수입국 내부의 SPS 특성도 함께 고려해야 함. 예를 들어 수출국 특정 지역에서 병해충이 발생해(SPS 특성) 그것을 이유로 해당 지역의 축산물 수입을 금지하거나 혹은 해당 지역 이외의 지역으로부터 축산물 수입을 허용하는 등의 조치를 취할 경우 만일 수입국에서도 같은 병해충이 발생했다면 수출국의 발병지역으로부터 축산물 수입금지가 쉽지 않음 (단 수입국에서 병해충이 발생했어도 이후 관련 박멸, 통제 수준 등 방역 능력의 차이로 수출국 발생지역과 SPS 특성의 차이가 인정된다면 수입 금지 가능)

- 한편 여기서의 조치 의무는 **일회성으로 끝나는 것이 아니라 시간에 걸쳐 지속적으로 변화되는 것으로** 해석됨.
 - 즉 시간의 변화에 따라 특정 지역의 SPS의 특성이 변할 수 있기 때문에 이러한 변화를 감안해서 SPS 조치를 동태적으로 적합하게 조정해야 한다는 의미로 해석되고 있음(DS 430).
- 제2문: 지역 SPS 특성 평가시 고려 사항
 - 제1문의 의무(SPS 특성에 적합한 검역조치 운영)를 이행하기 위해서 먼저 지역의 SPS 특성을 평가해야 하는 바 이를 위해서 고려해야 할 점을 예시
 - * 특정 병해충 발생 수준, 박멸 또는 통제계획의 존재, 관련 국제기구에 의해 개발된 적절한 기준이나 지침 등을 고려해야 함.
 - 따라서 제2문의 SPS 특성 평가는 6.1조 1문에 명시된 의무(지역의 SPS 특성에 적합한 조치의 운용)의 선행조건으로 볼 수 있음(This assessment, in turn, provides the basis, and therefore constitute a prerequisite, for the adaption of that Members' measures to such SPS characteristics pursuant to the first sentence of Article 6.1-Appellate Body Report, Russia-Pigs(EU), para. 5.59) .
- 제6.2조(병해충 안전/저발생 지역 개념의 인정과 방식 - 6.1조 의무의 구체화)
 - **지역화 개념**의 인정 방식은 국가마다 다를 수 있으며, 이를 일률적으로 규정하는 것은 적절하지 않으나, '병해충 안전/저발생 지역'의 개념 만큼은 이를 인정할 것을 **의무화**하고 있음.
 - 구체적 방식으로 이러한 '병해충 안전/저발생 지역'의 개념을 단순히 추상적으로 인정하는 것만으로는 부족하고,
 - 이를 인정하는 **일반적인 제도적 체계(general regulatory framework)**를 해당 검역 조치 시행 이전에 마련하고,
 - 병해충 안전/저발생 지역의 **인정 절차(recognition process)**를 구체적으로 마련해 실제 현실에서 그에 따라 운영되고 있다는 사실이 중요(반드시 법령의 형태가 아니더라도 실제 운영되고 있는지가 관건)
 - 특히 이러한 절차를 통해 병해충 안전/저발생 지역의 개념을 **인정 또는 불인정한 실제 사례의 존재가 6.2조의 합치성을 입증하는데 중요한 증거로 활용되고 있음.**

□ 제6.3조(수출국의 관련 정보 제공 의무)

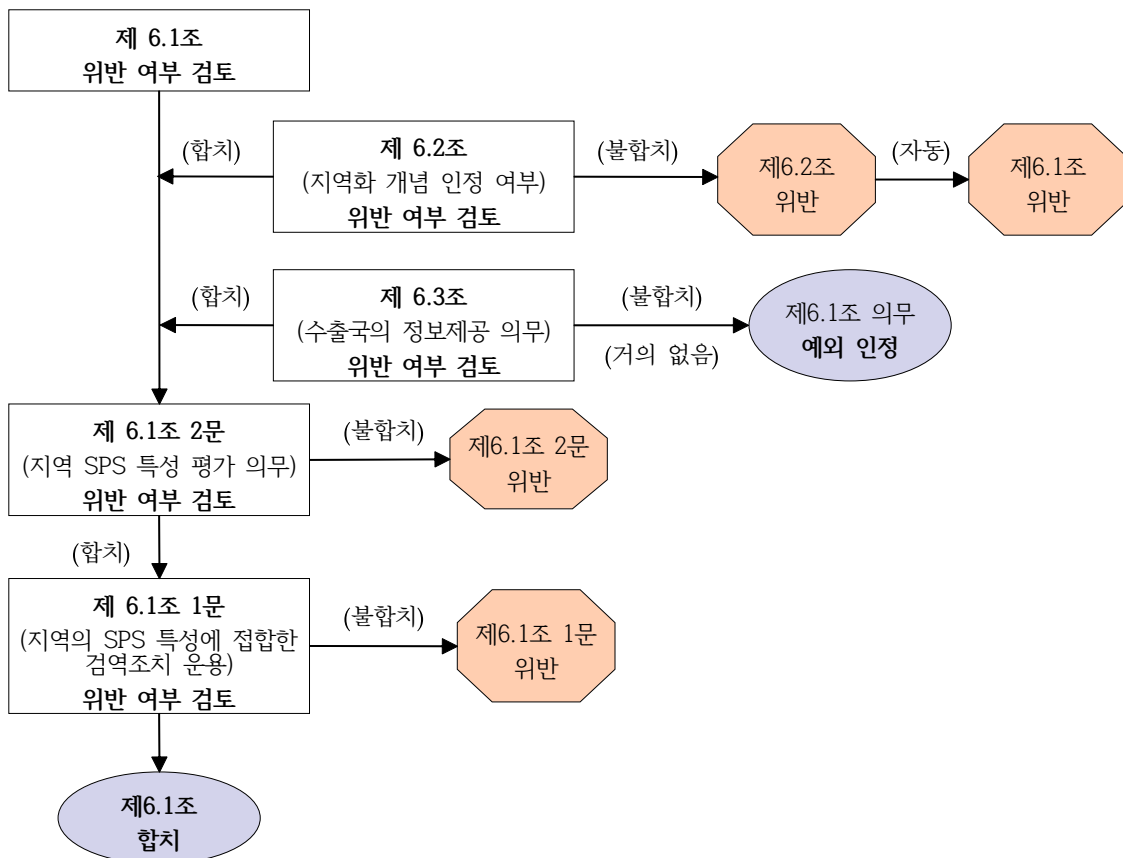
- 지역화 요청을 위해 수출국이 해당 지역이 병충해 안전 및 저발생지역임을 객관적으로 입증할(objectively demonstrate) 정보를 제공할 의무가 존재
 - 그러나 (수출국이) 수입국이 만족할만한 정보 제공에 실패했다고 해도 아주 예외적 상황* 아닌 한 그것이 6.1조나 6.2조의 지역화 개념 인정 및 그에 따른 적합한 검역조치 운영 의무를 면제받는 것은 아님.
 - * 여기서 아주 예외적인 상황이란 수출국이 수입국의 지역화 인정 여부 결정에 핵심적인 자료를 보유하고 있으며, 이러한 상황에서 이를 수입국에 제공하지 않을 경우(이하 참조)
 - 수출국이 제공하는 증거는 논리적이고 합리적인 결론이 도출될 수 있는 수준이면 되며, 특히 국제기구의 기준이 있는 경우 수출국은 해당 국제기준을 충족시키고 있다는 자료제공만으로도 6.3조를 이행한 것으로 간주됨에 주의
 - * 수출이 제공한 증거의 성격과 양, 질 등이 수입국 당국이 궁극적으로 지역화 인정을 결정하기에 충분한 것인지를 평가(The Panel will assess whether the nature, quantity, and quality of the evidence provided was sufficient to enable the importing Members's authorities ultimately to make a determination)하여 수출국의 6.3조 의무 위반 여부를 판단

□ 종합: 제6조를 이해하는 시각(6.1조, 6.2조, 6.3조 사이의 관계)

- 제6.1조의 1문은 6조 전체를 관통하는 중심적인 의무(main and overarching obligation: 지역의 SPS 특성에 적합하게끔 검역조치를 운영)를 규정하고 있음.
 - 이하 6.1조 2문이나 6.2조 및 6.3조 등은 모두 6.1조 1문의 중심적 의무를 위해 수출국 또는 수입국 시각에서 추가로 필요한 의무 또는 그러한 의무의 구체화(elaboration)로 볼 수 있음.
- 6.1조 1문의 위반 여부를 결정하기 위해 먼저 제도적 장치로서 병충해 안전/저발생 지역의 개념을 인정하고 있는지 여부를 검토(제6.2조)
 - 이러한 개념을 실질적으로 인정하지 않고 있다면, 지역의 특성에 맞는 SPS 조치를 취해야 한다는 의무도 불합치한 것으로 볼 수 있기 때문에 자연스럽게 6.1조도 위반
- 수입국이 병충해 안전/저발생 지역의 개념을 인정하고 실제 그에 맞게 운영해 왔다면 특정적 의무인 6.2조를 준수한 것으로 보고, 그 다음은 좀 더 일반적인 6.1조의 의무 이행 준수 여부를 검토(제6.1조)

- 즉, 병충해 안전/저발생 지역의 개념 인정 및 시행 차원을 넘어 모든 SPS 조치가 지역별 SPS 특성에 적합하도록 취해져 왔는지를 검토하는 것임.
- 단 이 때 6.1조에 따른 지역의 SPS 특성을 감안한 조치를 취할 경우 **수출국의 관련 정보제공 의무를 언급하고 있는 6.3조가 관계되는 것임.**
 - * 6.3조의 위반 여부 판단시 다시 6.1조 2문의 지역별 SPS 특성 평가와 6.2조 2문의 지역의 병해충 안전/저발생 인정이 관계됨.
 - 6.1조에 따른 조치 시행시 그 전제로서 6.3조가 고려될 수 있으나, 극히 예외적인 경우를 제외하고는 6.3조(수출국의 정보제공 의무) 위반으로 인정되는 경우가 드물어 6.3조가 6.1조의 전제조건이 되는 것은 아님(아주 예외적인 경우 전제가 될 수는 있음).
- 6.1조 위반 판단에 앞서 6.1조 2문의 지역 SPS 특성을 평가하기 위한 조치가 적절히 이루어지고 있는지를 먼저 검토. 이후 수출국 뿐만 아니라 수입국의 SPS 특성도 함께 고려했는지도 검토하여 6.1조 1문 위반 여부를 검토

그림 2-1. 제6조 세부 조항간의 연계성



2. 지역화 관련 SPS 위원회 논의 검토

가. 제6조(지역화)의 실질 이행을 위한 지침(가이드라인) 마련

□ 2008년 4월 SPS 위원회에서 SPS 협정문 제6조의 실질적 이행(further the practical implementation of Article 6)을 촉진하기 위한 가이드라인(G/SPS/48)을 채택

- 동 지침은 수출입국 간 투명성, 관련 정보의 교환, 예측 가능성, 신뢰 등의 개선을 통해 지역화를 실제 이행하기 위한 목적에서 작성된 것임.
- 따라서 동 지침은 WTO 회원국을 지원하기 위한 것이며, 이 지침이 WTO/SPS 협정 또는 여타 WTO 협정상의 회원국의 권리와 의무에 영향을 주지는 않음.

□ 2008년 SPS 지역화 가이드라인

- 수입국은 ① 병해충 안전지역(pest- or disease-free area)과 저발생지역(area of low pest or disease prevalence) 인정을 위한 기초(basis)와 ② (수입국의) 그러한 요청을 평가하기 위해 일반적으로 필요한 정보를 포함, (병해충 안전 또는 저발생 지역의) 인정 과정을 설명하고 공표하는 것을 장려(수입국에 대한 권고)
- (지역화) 인정 과정이 지나치게 지체되지 않게 진행되고 아울러 그 과정은 회원국간 무차별하고 투명해야 함.
- 수입국은 수출국의 요청에 의해 지역화 인정 여부를 평가하는 과정에서 수출국이 어떤 단계에 있는지를 알려주어야 함(should provide information on the stage of the exporting Member's request within its evaluation process)
- 수입국은 요청에 의거 수출국과의 토론(discussion)에 임함. 이때 토론은 수입국의 지역화 인정 절차 또는 지역화 인정을 요청하기 위해 수출국이 필요로 하는 정보 등에 관한 내용을 중심으로 진행
 - 토론은 요청을 받은 후 합리적 기간(통상 요청을 받은 이후 90일 이내 또는 상호 합의된 기간)안에 진행
 - 토론 결과에 대한 상호 오해를 피하고 이해를 돕기 위하여 수입국이 토론내용을 기록한 후 수출국에게 전달(상호 조정 가능)

○ SPS 위원회가 제시한 지역화 인정을 위한 9단계 절차

- 1단계: 수출국이 지역화 인정과 관련된 정보를 수입국에 요청
- 2단계: 수입국이 지역화 인정 절차와 요건을 수출국에게 설명
- 3단계: 수출국이 수입국이 제시한 요건을 충족하고 있다는 증명 서류를 수입국에 제출
- 4단계: 수입국이 수출국이 보내 온 서류 검토 및 평가(필요시 수출국에게 추가 정보 요청)후 검토 및 평가 결과를 수출국에게 전달
- 5단계: 수입국이 요청한 정보를 수출국이 추가로 제공, 수정, 명료화 등을 작업을 해서 다시 수입국에 제출
- 6단계: 수입국이 추가 정보를 확인하고 미흡하면 위의 4, 5단계 반복
- 7단계: 수출국이 제공한 정보의 현장 확인을 하고 그 결과를 수출국에 전달
- 8단계: 수입국이 보낸 검사보고서에 대한 수출국의 의견 제시
- 9단계: 수입국이 지역화 인정 여부를 결정(결과가 부정적일 경우 향후 수출국이 조건충족을 위해 제도를 개선할 수 있도록 부정적 결정에 대한 기술적 근거를 수출국에게 제공해야 하며, 결과가 긍정적일 경우 수입을 위한 다음 단계로 이동)

○ 경우에 따라 신속절차(위의 단계를 한 두 개 정도 건너뛰는)를 적용할 수 있으며, 이때는 다음의 요소를 고려

- 관련 국제기구에 의해 병해충 비발생 또는 저발생지역으로 공식 인정이 있었는지 여부
- 이전에 인정된 지역에서 병해충 재발생으로 (인정이) 중단되었는지 여부와 이전의 상태가 복원되었는지의 여부
- 현재 수출국 검역서비스의 운용 및 인프라가 수입국에 잘 알려져 있는지의 여부
- 이전에 병해충 발생사실이 없었는지 그리고 수출국의 검역 및 방역활동이 향후 계속 병해충 안전지역이 될 가능성이 높다는 점에 동의하고 있는지의 여부

○ 모니터링

- SPS 위원회가 정기회의에서 제6조 지역화 이행을 감시하고, 회원국은 각자 경험을 공유
- * 병해충 비발생 또는 저발생지역의 요청과 이의 승인을 SPSA 위원회 통보를 장려

나. 최근의 SPS 위원회에서의 지역화 논의

□ SPS 위원회는 2008년 채택된 가이드라인에 의거 지역화 이행에 대한 연례보고서를 준비

□ 2020년 지역화 관련 내용에서 채택된 권고는 다음과 같음¹⁾.

- 농산물의 안전한 거래에 있어 지역화의 중요성을 인정하고, 지역화 요청에 적시 반응하며, 불필요한 정보를 요청하지 않도록 권장
- 신속절차를 포함, 2008년 채택한 가이드라인을 적극적·체계적으로 사용토록 권장
- 투명성 제고 및 위원회의 지역화 논의를 위해 다음의 경험을 공유
 - 지역화 프레임워크를 개발하고 강화한 경험, 지역화 관련 승인 절차 및 과정에 관한 정보
 - 특정 식물 병해충이나 동물 질병에 대한 지역화 인정 조건,
- 2008년 채택 가이드라인을 포함하여 제6조 지역화 관련 문제를 지속적으로 논의

□ 지역화 관련 주요국 기본 입장

- EU는 가장 지역화 이행에 가장 적극적으로 다른 회원국들이 OIE 기준을 지역화의 표준으로 삼아야 한다는 입장
- 대부분의 회원국은 회원국 간 신뢰구축과 평화시기(peace-time)의 중요성, 지역별 지역화를 위한 협력을 강조

□ 시사점

- 지역화 인정이 세계적으로 점차 확대되고 있으며, 관련 논의와 경험 및 정보 공유가 활발히 이루어지고 있음.
- 한국도 관련 논의에 적극적으로 참여하여 지역화를 앞서 체계화시킨 국가의 관련 정보를 획득하고, 동시에 우리의 관련 제도에 대한 설명을 통해 불필요한 오해를 최소화하고 상호 이해와 신뢰를 높여 나가는 것이 필요

1) SPS 위원회, "Review of the Operation and Implication of the SPS Agreement-Report Adopted by the Committee on 26 June 2020" (G/SPS/64) 중 지역화 부분을 요약

제3장 지역화 관련 WTO 분쟁사례 검토

1. 지역화 관련 주요 분쟁사례 검토

가. 2015년 인도-미국 간 조류인플루엔자(AI) 발생을 이유로 한 분쟁(DS430)

1) 사건 개요

- 세계보건기구(WHO)는 조류독감(AI)이 퍼지자 조류독감을 조류에 대한 전염력의 차이에 따라 고병원성조류독감(HPAI)과 저병원성조류독감(LPAI)으로 구분하고, 전자의 경우 모든 발병 사실을 통보하고, 후자의 경우는 선별적 통보 조치
- 인도정부는 2011년 7월 AI 발생국가로부터 (다양한) 농산물 수입을 금지
 - WHO 통보대상 AI 발생한 국가로부터 야생조류(양육된 것 제외), 가축 및 가금류 제품(조류제품, 가금육, 조류의 알 및 알제품, 미가공 깃털, 살아있는 돼지, 조류 채취 생물제품, 가축사료용 조류기원 제품, 조류의 정액) 등을 수입 금지²⁾
 - 단, 가공된 가금류 고기의 경우 안전성 심사를 조건으로 수입을 허용
- 미국 정부는 2004년 이래 국제수역기구(OIE)에 HPAI 발생을 통보하지 않다가, 2006년 1월 미국 내에서 LPAI가 발생하자, 이 사실을 OIE에 통보 이후 자국의 축산물 및 가금류 제품이 인도의 수입금지 조치 대상이 되자 이를 WTO에 제소
- 인도의 조치 중 지역화 관련 이슈를 정리하면 아래와 같음.

2) 수입금지 품목에 “live pigs, pathological material and biological products from birds”가 포함된 것이 주로 문제가 되었다.

2) 지역화 조건 인정 여부(SPS협정 제6.1조 및 6.2조)

□ 당사국 주장

○ 미국

- 인도의 AI 검역조치가 “해당 수입품이 생산된 지역의 SPS 특징에 적합하도록 취해지지” 않았고, “생산지역의 SPS 특징을 평가”하지도 않았으며, 병해충 안전지역, 저발생지역, 박멸프로그램의 존재 및 관련 OIE 지침도 고려하지 않았으므로, SPS 협정 제6조 1항 제1문과 2문을 위반
- 인도가 병해충 안전지역과 병해충 저발생 지역 개념 자체를 인정하고 있지 않아 제6조 2항 제1문도 위반하고 있고, 동조 제2문에 규정된 요소를 고려하여 병해충 안전지역과 저발생지역을 인정받을 가능성도 차단하고 있으므로 제6조 2항 제2문도 위반

○ 인도

- 미국이 SPS협정 제6조 3항에 규정된 수출국의 정보제공의무(지역화 개념 인정을 위한 수출국의 정보제공)를 아직 다하지 못한 상태이므로 제6조 1항과 2항에 규정된 수입국의 의무가 발생하는 것이 아님(6.3조를 6.1조 및 6.2조의 전제 조건으로 봄).

□ 패널 판정 요지

① SPS협정 제6조의 각 항간의 관계

- 우선 SPS협정 제6조 1, 2, 3항 간 상호관계에 주목하여, 수출국은 제6조 3항에 의거하여 수입국에게 지역화 관련 정보를 제공하고, 일정한 검증을 용인하면서, 지역화 인정을 요구할 권리가 있다고 설명
- 이 때, 수출국이 필요한 지역화 정보를 수입국에 제공하는데 실패했다더라도, 그러한 실패 자체가 제6조 1항이나 제6조 2항에서 발생하는 수입국의 의무가 면제되는 것은 아님을 주의해야 한다고 보았음.
- 즉, 6.3조가 6.1 및 6.2조의 조건규정은 아니므로, 6.3조의 조건이 충족되지 못한 것과 6.1 및 6.2조 위반 여부는 서로 독립적으로 판단해야 함.

② SPS협정 제6.1, 6.2조 위반 여부

- 미국의 주장에 따르면, 인도정부가 미국내 AI 발견 지역으로부터 수 천 킬로미터나 떨어진 지역으로부터의 수출도 금지시키는 것은 미국 내 지역의 SPS 특성에 적합한 AI 조치를 취하는데 실패한 것으로 제6.1조 제1문 위반이며, 인도가 수출국의 AI “발생 정도(level of prevalence)” 및 AI “박멸 및 통제 프로그램의 존재여부(existence of eradication or control programmes)”를 고려하지도 않은 것은 제6.1조 2문 위반이라고 주장함.
- 패널은 제6.1조 1문에 위반과 관련하여 SPS조치를 지역특성에 적합화하지 못하고 있는 경우는 해당 지역의 SPS특성을 평가하는 작업도 제대로 진행하지 않은 셈이 되므로 제6.1조 2문의 고려요소도 무시한 것이어서 2문 위반도 동시에 발생함을 설명함. 아울러 제6.2조 1문을 위반하여 병해충 안전지역의 개념을 인정하지 않은 것은 동조 2문의 고려요소도 무시한 것이므로 2문 위반도 동시에 발생함을 설명.
- **패널은 좀 구체적인 조항인 제6.2조에 주목하여, 수입국이 제6.2조에 의거 지역화를 “승인(recognize)”하고 있는지 여부를 검토함.**
 - 인도의 가축법 및 시행규정(Livestock Act 및 S.O. 1663(E))에 따르면 당국에 광범위한 재량권(broad discretion inherent in the general powers)을 부여하고 있고, 당국이 이러한 재량권을 발휘해 병해충 안전지역의 개념을 인정할 여지가 있음에도 재량권이 실제로 행사되어 병해충 안전지역을 인정한 적이 없었다는 점에 주목
 - 인도 대표는 자국이 지역화를 사실상 인정하고 있으며, 6.2조의 의무는 “사후적인 결과달성의 의무”(ex post facto)에 불과한 것이라 항변하였으나, 패널은 인도 대표의 주장을 입증할 만한 증거가 부족하고, 지역화 개념 인정을 부정(deny)하거나 이와 모순되는(contradict) 규정이 존재하지 않아야 된다고 판시
 - 이에 패널은 인도의 AI에 대한 검역조치는 “국가단위로” 수입을 금지하고 있어, 지역화 승인제도와 모순되는(contradict) 체제를 유지하고 있는 셈이므로, 인도가 병해충 안전지대 개념을 인정하지 않는 것으로 볼 수 있어 SPS협정 제6.2조 1문을 위반했다고 판시함. 아울러 이러한 불인정은 제6.2조 2문상의 병해충지대 고려요소를 적절히 감안하지 않은 결과이므로 2문 또한 위반이 성립한다고 판시함.
 - 인도 정부가 병해충 안전지역 개념 자체를 인정하지 않고 있는 것은 AI에 따른 검역 조치를 해당 지역의 SPS 특징에 적합하도록 보장하는데도 실패한 것으로 볼 수 있으므로 제6.1조 또한 위반이 성립된다고 판시함.

□ 상소기구 판정 요지

○ 인도의 상소 내용 1: 패널이 SPS협정 제6.1, 6.2 및 6.3조 간의 관계를 잘못 해석

- 인도 측 주장에 의하면, 제6.1조와 6.2조는 제6.3조에 의해 비로소 적용 가능하게 되는 성격의 조항이므로, 수출국이 제6.3조에 입각한 입증의무를 다한 이후에야 비로소 수입국의 제6.1, 6.2조 위반 여부가 논의될 수 있다는 입장

○ 이에 대해 상소기구는 아래와 같이 판시함.

- 제6.2조는 제6.1조의 적합성(adaptation) 의무를 준수하는 특정한 방식을 규정한 것 인바, 제6.1조는 일반적인 적합성 원칙을 규정한 것이고, 제6.2조는 특정한 개념 인정에 관한 규정임.
- 이러한 지역화의 원칙과 개념 인정의 절차와 방식은 당사국의 재량에 맡기고 있으므로, 그 위반 여부는 사안별로 검토가 필요가 있음.
- 한편, 제6.3조는 특정한 상황, 즉, 수출국이 병해충 무발생/저발생 지역 인정을 요구하고 있는 경우를 상정한 조항임.
- 따라서 제6조의 세 조항이 모두 상호 연결되어 있으면서 지역화에 관한 서로 다른 측면을 다루고 있는 것이므로, 인도측이 주장하고 있는 바와 같이 제6.1조와 6.2조의 의무가 제6.3조상의 조건의 충족을 전제조건으로 하고 있는 것은 아님.
- 이에 입각해 볼 때, 패널이 해석한 제6조 각항에 대한 관계는 대체적으로 수용할 수 있으므로, 이에 대한 오류가 있다고 볼 수 없다고 판시(인도 주장 불수용)

○ 인도의 상소 내용 2: 패널이 SPS협정 제6.2조 의무인 지역화 “인정(recognize)” 의무를 마치 지역화를 “국내법적으로 도입” 할 의무인 것처럼 해석한 오류

- 인도는 패널이 실행규정인 S.O. 1663(E)가 지역화 개념을 인정할 여지를 두고 있지 않다는 것만 보고, 그 모법(parent legislation)인 가축법상의 광범위한 재량규정에 의해 실제로 인도 당국이 지역화 개념을 인정하는 조치를 취할 수도 있다는 점을 무시한 것은 SPS 제6.2조 의무인 지역화 “인정(recognize)” 의무를 마치 지역화 제도를 “국내법적으로 실행할(implement)” 의무인 것처럼 해석한 것이므로 오류가 있음을 지적하고, 이에 대해 상소

○ 이에 대해 상소기구는

- 패널이 S.O. 1663(E)만 보고 판정을 내린 것은 아니고, 인도의 국내법규를 총체적(collectively)으로 살펴보고, 해당 체제가 어떤 결정을 할 수 있는 잠재력이 있는지(potentially do) 보다는 실제로 어떠한 결정을 해왔는지(actually do)에 초점을 맞추어 지역화 개념이 인정(recognize)되어 있지 않다는 결론에 이르렀으므로, 실행 규정 이외의 모범을 고려하지 않은 것은 아님을 설명하며, 패널 판시를 지지
- 또한 패널이 SPS 제6.2조 의무인 지역화 “인정(recognize)” 의무를 마치 지역화 제도를 “국내법적으로 실행할(implement)” 의무와 동격인 것처럼 이해한 것도 아니고, 실행규정 자체가 병해충 안전지대를 인정하는 체제와 상충(contradicts)되어 실제로 이를 이행할 수가 없는 상황인 것을 고려하여 총체적으로 해석한 것이므로 문제가 없다고 판시
- 이상에 입각해서 상소기구는 인도의 조치가 SPS협정 제6.1 및 6.2조에 위반한다는 패널의 판시내용을 인용

나. 2015년 미국-아르헨티나 구제역을 이유로 한 축산물 분쟁(DS447)

1) 사건 개요

□ 미국이 연방규정(Title 9, US Code of Federal Regulations, Part 94)에 의거

- 아르헨티나 북부지역인 리오네그로(Rio Negro)의 북쪽 지역에서 생산된 쇠고기의 수입을 금지시키고, 파타고니아(Patagonia) 지역에서 생산된 육류 및 기타 동물제품(쇠고기, 돼지고기, 반추동물 제품 및 살아있는 반추동물)의 수입을 금지시킨 것과,
- 이러한 양 지역을 구제역 청정지역으로 지정하여 그 지역의 제품 수입을 허용해 달라는 신청에 대해서 미국이 부당하게 처리를 지연시킨 데 대해, 아르헨티나가 WTO에 제소한 사건
- 위 연방규정에 따르면, 미국 동식물보건조사국(Animal and Plant Health Inspection Service: APHIS)이 구제역 청정지역의 목록을 관리하고, 이러한 목록에 수록되지 않은 지역으로부터는 동물제품 수입이 금지되도록 되어 있음.
- 단, 이러한 목록에 포함되지 않더라도 APHIS와 합의한 위생기준을 준수하거나 연방 규정의 타 특별조항에 따른 수입은 허용

- 아르헨티나 쇠고기는 1997~2001년 동안에는 이러한 특별조항에 의거해 수입이 허용되었으나, 2001년 구제역 발병으로 인해 특별조항이 삭제되었고, 일반 구제역 청정 지역 목록의 적용을 받게 됨 (패널 설치시점을 감안할 때 우루과이만이 동 목록에 포함되어 미국으로의 쇠고기 수출이 허용됨)
- 외국의 특정 지역이 미국으로의 동물제품 수출을 허용해 달라는 신청 또는 특정지역이나 국가를 FMD 청정지역으로 지정해 달라는 절차는 9 CFR 92.2에 기술되어 있음.
- 이에 따르면, 외국이 신청서 제출과 관련 정보를 제공한 후, APHIS가 FMD의 진입 및 전파 가능성을 평가하고, 해당 지역을 수차례 방문하여 조사한 후, 연방 공보에 규제 제안서가 공고되면, 이해관계자의 의견을 수렴하고, 이에 기초해서 APHIS가 최종결정을 내리게 됨.
- 아르헨티나는 이러한 판정절차 자체를 제소대상으로 삼은 것이 아니고, 2002년 11월 수출허용신청을 제출하고, 2003년 8월과 2008년 12월에 각각 파타고니아와 리오네그로 지역에 대한 FMD 청정지역 지정을 신청했음에도 불구하고, 패널이 설치된 2013년 1월 현재까지 APHIS가 결정을 내리지 않고 있는 상태를 부당한 지연으로 보고, 이를 제소한 것임.
- 국제수역기구(OIE)는 육생동물코드(Terrestrial Code)를 매년 개정해오고 있는바, 패널 설치당시 제21차 코드가 시행 중이었으며, 패널은 이를 참조
- 이 코드의 제8.5장은 FMD에 관한 국제기준, 지침 및 권고를 수록
- OIE는 2000년 아르헨티나 전역을 백신미접종 FMD 청정지역으로 인정했다가, 2000년 7월과 2001년 4월 수차례의 FMD발병으로 2001년 5월 그 지위를 중지
- 2003년 7월에는 리오네그로 북쪽지역을 백신접종 FMD 청정지역으로 승인
- 2003년 8월 살타(Salta) 주에서의 FMD발병으로 인해 그 지위가 중지되었다가, 2005년에 다시 승인되고 2006년에 다시 중지
- 그 후 2007년에 이러한 북부지역에 대한 청정지위가 다시 인정된 후 매년 갱신되어 오고 있었던 상황
- 2011년에는 볼리비아, 파라과이 및 브라질과의 국경지역에 설립된 국경보호지역 (border protection zone)을 백신접종 FMD 청정지역으로 인정

- 파타고니아 남부 지역은 1976년 이래로 FMD가 발병되지 않고 있었는데 비하여 파타고니아 북부지역은 1994년 FMD가 발병
- OIE는 2002년 파타고니아 남부를 백신 미접종 FMD 청정지역으로 승인했고, 2007년에 동일한 지위가 파타고니아 북부지역에 부여되었음.
- 한편 미국의 경우는 1929년 FMD가 발병된 이후로 무발병 상태이며 OIE에 의해 백신 미접종 FMD 청정지역으로 인정되어 왔음.

2) 지역화 인정 여부(SPS협정 제6.1조 및 6.2조)

□ 당사국 주장

○ 아르헨티나

- 미국의 파타고니아 동물제품에 대한 수입금지 조치는 수출국의 지역적 SPS 특성에 수입국이 자신의 검역조치를 적합화하지 않은 것이고, 또한 OIE가 인정된 구제역 청정지역 지위를 고려하지 않고 SPS 조치를 취한 것이므로, SPS협정 제6.1조와 6.2조위반임.

○ 미국

- 제6.1조와 6.2조는 제6.3조의 맥락에서 이해해야 하는바, 수출국이 병해충으로부터 안전함을 주장할 때, 수입국은 그러한 주장을 평가할만한 충분한 과학적 증거가 없는 경우가 많을 것이고, 그럴 경우 새로운 평가가 행해지고 있는 합리적 기간 동안에는 기존에 취해지고 있는 조치는 제5.7조상의 잠정조치의 성격을 지니는 것임.
- 이러한 잠정조치 상황에서는 수입국이 수출국의 입증을 평가할만한 합리적 기간 동안에는 제6.1조 및 6.2조 위반이 성립되지 않는다고 보아야 SPS협정이 전체적으로 체계화될 수 있음.
- 아르헨티나에서 2003년과 2006년 FMD가 발병해 파타고니아 지역의 상황을 급변시켰고, 아르헨티나가 파타고니아 남부에 더해 북부지역도 청정지역으로 포함시킬 것을 요구해 이에 대한 새로운 차원의 조사가 필요한 상황이었음.
- 이에 APHIS가 이러한 조사를 진행하는 단계에 있는 것이므로 이것은 제6.1조의 위반의 결과가 아니라 아르헨티나측이 해당지역이 청정지역이라는 입증을 객관적으로 완료하지 못하고 있는 것의 결과인 셈이라 주장

□ 패널 판정 요지

- 패널은 수입국은 제6.1조에 의거하여 SPS 조치를 수출국 및 수입국의 특정지역의 SPS 특성에 상응하도록 조정할 의무가 있음을 상기
 - 즉, 해당 지역이 타 지역에 비해 SPS 위험이 낮으면, 상대적으로 덜 엄격한 규제가 취해져야 하고, 반대의 경우는 더욱 엄격한 규제를 취하는 식으로 조정해야 함.
 - 또한 해당물품이 수입국의 일정 지역을 최종목적지로 하는 경우 그 지역의 SPS 위험이 수출국의 위험과 유사하면 그러한 수입에 대해서는 규제를 완화해야 함.
- 미국 측 주장은 수출국의 청정지위 요구로 인해 제6.3조 절차가 개시되면 제5.7조의 잠정조치 단계가 성립되어 제6.1, 6.2조 의무준수가 잠정적으로 중지된다는 것인데, 수출국이 필요한 지역화 정보를 수입국에 제공하는데 실패했다라도, 그러한 실패 자체가 제6조 1항이나 제6조 2항에서 발생하는 수입국 의무를 면제시켜주는 것은 아님.
 - 예를 들어 OIE 기준 등이 존재하는 경우라서 수입국이 SPS 조치를 이에 적합화 할 당위성이 객관적으로 드러나는 경우, 6.3조에 따라 수출국 요청절차는 필요 없이 수입국의 SPS 조치 적합화 의무가 발생하게 되므로, 6.1조 및 6.2조 절차와 6.3조 절차는 상호 독립적인 것일 수 있음.
 - 다만, 수출국이 해당 지역의 SPS 상황을 잘 알고 있고, 수출국의 협조 없이는 수입국이 해당 지역의 해충이나 질병상황을 객관적으로 평가하는 것이 곤란한 경우에는 6.3조가 6.2조 및 6.1조의 사실상의 전제조건으로 적용될 수도 있고 제5.7조의 잠정조치 상황이 적용될 수도 있는 것임.
 - 이 경우 수출국이 필요 정보를 제공치 않는다면 수입국의 해당 지역 병해충 상황을 객관적으로 평가하는 것이 곤란할 것이므로 수입국의 SPS 적합화 의무는 발생하지는 않게 되며, 수출국이 필요 정보에 합리적 접근을 허용했는지의 여부가 6.1조 및 6.2조 위반을 결정짓는 관건이 될 수 있음.
- 다만, 본 사안에서는 이미 패널이 판시한 바대로 미국 측 조치는 제5.7조의 조건을 충족하지 못했으므로, 제5.7조 상황 자체가 성립되지 않아, 미국 측 논리의 정당성은 심의할 필요가 없다고 판시함. 또한, 본 사안에서는 아르헨티나가 파타고니아 지역의 FMD 청정지역 상황과 근거를 적절하게 입증하고 있어 제6.3조의 입증에 실패하고 있다고 볼 이유가 없는바, 미국 측 주장대로 제6.3조가 6.1조 적용의 전제조건인지 여부도 판시할 필요가 없음.

- 이런 상황에서 미국이 파타고니아 지역의 특성에 맞추어 SPS 규제를 완화하지 않은 것은 SPS협정 제6.1조 위반임을 판시 (제6.2조 위반 여부에 대해서 패널은 소송 경제를 이유로 판시하지 않음.)
 - 미국 당국이 2000년 7월과 2001년 3월 사이에 북부 아르헨티나 지역에서 구제역이 발병된 직후 채택한 2001년도 규제체제가 아르헨티나 전지역으로부터의 구제역에 취약한 동물제품의 수입을 금지해 왔음. 이러한 금지는 본 패널이 설치된 시점에도 지속되고 있음.
 - 미국 당국의 2009년 현장 조사이후, 파타고니아지역의 구제역 현황에 대한 추가적 정보 제공을 요청하지도 않았고, 2009년 4월에는 아르헨티나 당국에 편지를 보내 추가적 정보가 필요하지도 않음을 기술했음.
 - 아울러 2011년 6월과 10월, SPS위원회에서 미국 대표가 “2009년에 아르헨티나가 제공한 정보가 2005년 위험분석을 재평가하기에 충분하여 이에 기 해당 지역에서 수입하는 반추동물이 구제역에 대한 무시할만한 위험을 지니고 있다는 결론을 내렸음”을 언급하기도 함.
 - 또한 패널의 분석에 따르면 파타고니아 지역은 미국의 보호수준을 달성하기에 충분한 구제역 안전 수준을 지녔음.
 - 이러한 사항들을 종합해볼 때 아르헨티나가 파타고니아 지역의 구제역 안전 상황을 객관적으로 입증할 의무를 충족시켰다고 패널이 판단함.
 - 또한 아르헨티나는 미국 당국의 조사, 테스트 및 여타 절차 요청에 합리적 접근을 허용했는데도, 미국은 SPS협정 제8조 및 Annex C(1)(a)상 부당한 지연을 행했고 제5.7조상의 합리적 기간 내에 조치를 재검토하지도 않았음을 고려해 볼 때, 미국 측의 지역화 인정여부를 아직 검토 중이라는 입장이 제6.1조 위반을 정당화하지 못한다고 판시

다. 2017년 러시아-EU 간 아프리카돼지콜레라 발생을 이유로 한 돼지/돼지고기 분쟁(DS475)

1) 사건 개요

- 러시아는 EU지역에서 아프리카돼지콜레라(African swine fever: ASF)가 발발하자 위험확산 방지를 위한 수입 제한 조치를 단행

- EU 전역으로부터의 돼지, 돼지고기 및 다른 돼지제품의 수입을 금지
- 또한 ASF가 발생한 리투아니아, 폴란드, 라트비아, 에스토니아 등 4개국에 대해서는 돼지고기를 포함한 완제품은 물론 돼지고기 사료 등을 포함한 광범위한 제품 수입에 대해 국가별로 제한 조치를 실시
- EU는 러시아의 해당 조치가 SPS 협정상 여러 조항을 위반했다고 지적하면서 WTO에 제소

2) 지역화 인정 여부(SPS협정 제6.1조 및 6.2조)

□ 당사국 주장 요지

○ EU

- 러시아가 SPS 조치를 취함에 있어 상품 원산지인 EU 및 상품 도착지인 러시아 지역이라는 광범위한 지리적 요소의 특성에 따른 지역화 인정을 취해야 했으나 EU 전역을 대상으로 수입금지 조치를 취한 것은 제6.1조 및 제6.2조 위반임.
- 이러한 러시아의 조치는 ASF의 발병 정도, 통제 프로그램의 정도, 국제기구가 개발한 적절한 기준 등을 고려하지 못한 실패한 결과임.
- EU내 ASF와 관련한 질병 안전지대의 개념을 러시아가 인정하지 않고 있는 것은 리투아니아, 폴란드, 라트비아, 에스토니아로부터의 제품 수입을 금지하고 있는 조치로부터 입증되는 바, 이것은 제6.2조 1문 위반임.
- 이러한 수입금지 조치는 해당 지역의 지리적 특성, 생태시스템, 전염병 관리, 위생 통제의 효과성 등과 같은 요소를 고려하지 않고 취한 것이므로 제6.2조 2문도 위반
- 제6.3조 관련, EU는 러시아측에 질병 안전지대의 존재 및 지속 관련 객관적 입증 자료를 제출하였음.

○ 러시아

- Custom Union Decision No.317에서 이미 지역화라는 제도를 인정하고 있으며 EU와 러시아 간 2006 각서(memorandum)에도 지역화에 대한 규정이 있는 등 이미 제6.2조 병해충 안전지대와 저발생지역 개념까지 인정하고 있는 데도, EU 측이 이를 위한 입증책임을 다하지 못했으므로 제6.2조 위반이 성립하지 않음.

- 러시아측은 제6조의 전체적 취지와 국제기준에 맞추어 EU의 지역화 인정을 부여하지 않는 (객관적인) 결정을 내렸는바, 패널의 임무는 이러한 당사국 당국 결정을 전면 재검토하는 데(de novo examination) 있는 것이 아니고, 이러한 결정이 객관적으로 정당화할 수 있는 것인지(objectively justifiable)의 여부를 심사하는 데만 그치는 것이어야 함을 주장
- 따라서 러시아측의 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드로부터의 제품 수입 금지 결정은 합법성의 추정(presumption of consistency)을 받아야 하며, 이러한 추정을 제소국인 EU측이 반박하는 데 실패함.
- EU측이 제6.3조에 따른 지역화 인정요청에 따른 정보제공을 적절하게 제시하지 않은 것이 문제인바, 러시아는 제6.1조의 여러 요소를 고려한 객관적이고 합리적 기초에 근거하여 EU의 지역화 인정 요청을 수용하지 않았다고 주장

□ 패널 판정 요지

- ① 패널은 먼저 다음의 순서대로 심리를 진행
 - 수입국이 병해충 안전지대를 인정하는 체제를 갖추고 있지 않다면 수출국이 질병 안전지대 요청 자체가 곤란하므로, 우선 제6.2조에 따라 수입국이 이러한 안전지대 개념을 인정하고 있는지 여부 부터 검토함.
 - 만일 수입국이 병해충 안전지역과 저발생 지역의 개념을 인정하고 있다면, 그 이후 수출국이 제6.3조에 따른 객관적 정보를 제공하여 입증을 했는지를 살펴봄.
 - 그런 다음, 제6.1조에 따라 원산지와 도착지의 SPS 특성에 적합한 SPS 조치를 취했는지 여부를 검토
- ② SPS협정 제6.2 및 6.3조 위반 여부
 - 제6.2조와 관련하여, EU측은 병해충 안전지역 개념은 추상적으로 존재하는 것으로는 부족하고 실제로 SPS조치에 대하여 병해충 안전지역 개념 적용을 인정한 경우가 존재하는 실행성이 중요하다고 주장했음.
 - 이에 대해 패널은 러시아의 Custom union decision No.317 및 EU와 러시아 간의 2006 각서(memorandum)에 지역화에 대한 규정을 담고 있는 등 러시아가 ASF 관련 병해충 또는 질병의 안전 지역과 저발생지역 개념을 제도적으로 인정하고 있는 것은 사실이므로, 이 자체가 제6.2조의 위반을 구성하지는 않는다고 판시

○ 제6.3조와 관련하여

- EU측은 리투아니아, 폴란드, 라트비아, 에스토니아에서의 ASF 지역화 조치와 관련한 모든 필요 정보를 적시에 제출하여 나머지 EU지역이 병해충 안전지대임을 객관적으로 입증했고, 또한 러시아측이 조사나 검사를 할 수 있도록 합리적인 접근 기회를 제공했는데도, 러시아측이 부당한 지연 없이 지역화 인정절차를 진행하는 것에 실패했음을 주장
- 러시아는 EU측이 OIE 가이드라인에 따라 ASF 오염지역을 효과적으로 통제하는 데 실패했고, 해당 지역과 ASF 통제조치를 평가할 수 있는 정보를 적시에, 전체적으로, 정확하게 제공하지 못했다는 입장임. 또한 EU측의 제공 정보는 효과성이나 실행 조치의 정도에 대한 정보가 결여됐다고 주장하였음.

○ 패널은 제6.3조에 따라 수출국이 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 개념이 일정한 시점에 존재한다는 사실과 그러한 시점 이후에도 계속 안전지역으로 남을 것이라는 점을 모두 입증해야 한다고 설명함.

- 다만 패널은 수출국이 특정 지역에 해당 질병이 존재하지 않는다는 “실험실 수준의 과학적 증거”(laboratory-type scientific proof)까지 제공하는 것은 불가능에 가까운 바, 상황에 맞추어 케이스별로 적절한 증거를 제공하면 된다고 봄.

○ 이에 패널은 첫 번째 안전지대 존재사실의 객관적 입증을 위해 제출해야 하는 증거로서

- (i)지리적 요소(geography), (ii)생태계(ecosystems), (iii)전염병 관리상황(epidemiological surveillance), (iv)SPS 통제의 효과성(effectiveness of SPS controls), (v)특정 질병이나 해충의 전파 수준(level of prevalence of specific diseases or pests), (vi)질병 박멸이나 통제프로그램의 존재(existence of eradication or control programmes), (vii) 관련 국제기구에 의해 개발된 적절한 기준이나 가이드라인에 상응하는 정보 (information corresponding to appropriate criteria or guidelines developed by the relevant international organizations) 등을 제시

○ (i) 지리적 요소(geography)는 ASF가 발병한 장소에 관한 정보와 ASF 안전지역이라고 주장하는 지역에 대한 지리적 특성에 관한 정보를 말함.

- EU는 브뤼셀의 러시아 대표부측에 ASF가 발생한 지역의 상세한 지리적 정보에 관해 해당국가의 검역당국이 작성한 보고서를 송부하고, 각 발병국 내 신규 발병 범위에 대한 보호 및 감시지역 조정을 위해 채택한 EU 집행위 결정사항들도 통보
- 또한 ASF에 관한 발병국 지리적 상황에 대한 이해를 돕기 위한 전문가 의견 첨부

- EU 회원국 검역당국이 주단위로(weekly) 발병현황을 OIE에 보고 갱신하여 데이터베이스화하였는바, 이 데이터베이스에는 발병 지역과 지도가 표시되어 있음.
 - 패널은 이러한 점을 고려해볼 때 EU측이 러시아측에 지리적 상황과 관련한 충분한 정보를 제공했다고 판시함.
- (ii) 전염병 관리상황(epidemiological surveillance)에 관해서,
- EU측은 Council Directive 2002/60/EC의 해당조항을 비롯한 법적 체계(legal framework), EU의 ASF진단 매뉴얼, 특정 시점의 ASF 상황을 검증하기 위한 EU 통보 및 정보시스템의 신뢰성 설명, 발병국의 감시프로그램, 위험지역에 적용된 감시유형 설명 등의 자료를 러시아측에 제공했음.
 - 패널은 이러한 정보가 ASF 모니터링과 감시 매커니즘이 자리 잡고 있음을 입증하기에 충분하다고 판시
- (iii) SPS 통제의 효과성(effectiveness of SPS controls)과 관련,
- EU가 ASF 감염 지역은 물론 비감염지역에도 돼지의 이동 경로를 추적하는 조치, 돼지 사육에 동물제품을 사용하는 경우의 규제, 돼지의 EU내 거래제한, EU내로의 동물제품의 개인적 탁송물에 대한 조치, 식품위생 감시 및 검사, ASF 발병시의 대응 규정, 이웃 국가로부터의 ASF 유입 위험 완화 조치, 전염병 대응계획과 검사(audits)관련 정보 등을 러시아에 통보했고, 러시아측의 우려표명에 대해 해명하거나 답변해왔다고 주장
 - 러시아측은 ASF가 계속 발병하고 있고, 기 발병국가 이외의 지역에서도 발병하고 있는 상황에서 EU측이 계속 감염지역 범위를 다시 설정하고 있는 것은 EU의 통제조치가 효과적이지 못한 것임을 나타내 준다고 주장하고, EU측이 제공한 정보들이 시의 적절하고 완전하며 효과적인 수준의 정보에 미치지 못함을 주장함.
 - 그러나 패널은 이러한 정보들이 ASF 발병시 EU 각 해당 국가에서 채택할 조치를 명확하게 제시하고 있다고 설명함.
- (iv) 생태계(ecosystems) 정보 관련,
- 패널은 야생돼지가 관련이 되어 있는바 전문가 의견에 따르면 약간의 계절적인 이동이외 야생돼지가 서식처 주변의 20~100 km² 이내에서 머물고 있음을 주목하고, 각 국의 경계선이나 자연적 이동 장벽에 관한 정보가 제공되었다고 판시함.

- (v) 질병의 전파 수준(level of prevalence of diseases) 관련, EU가 새로운 ASF 발병이 있을 때 마다 러시아측에 통보하거나 OIE 데이터베이스 탑재를 통해 알려왔으므로 러시아측이 질병의 전파 수준을 알 수 있도록 조치해왔다고 판시함.
- (vi) 질병 박멸이나 통제프로그램의 존재(existence of eradication or control programmes)와 관련, 이러한 프로그램을 뒤늦게 러시아측에 통보하거나 질문에 응답하지 않은 경우는 있으나, 프로그램이 존재하고 있는 것은 사실임을 판시함.
- 이상의 분석에 따라, EU가 러시아에게 일정한 EU내의 지역에 기준시점에서 ASF 안전지역이 있다는 점을 객관적으로 입증했다고 패널은 결론지었음.
- 둘째로, 기준 시점 이후에도 계속 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역으로 남을 것(likely to remain)이라는 점을 EU측이 입증했는지와 관련해서는 특정 지역의 질병 안전 상태가 유지될 것임을 입증하는 것과 함께 통제조치의 효과성(effectiveness of control measures)을 제공하는 것이 필요하다고 패널은 판시함.
- 이러한 효과성 판단을 위해 (i)감시 프로그램(surveillance programme), (ii)진단 분석(diagnostic analysis), (iii)조기파악 및 대응 조치(이동 통제 포함)(measures for early detection and response, including movement control), (iv)질병 박멸(eradication of the disease) 등의 입증이 필요하다고 설명함.
 - 특히, 감시프로그램(surveillance programme)과 관련, EU측이 폴란드에서 최초 ASF 발병 이전부터 시작해 수차례 접촉을 통해 러시아측에 ASF 감시활동 현황을 통보하고, 야생돼지와 가축돼지에 대해 취한 샘플조사 감시정보를 제공했으며, 또한 ASF의 발병지역이 지정감염지역 이내거나 그 주변의 완충지역을 둘러싸고 발생하고 있는 사실 입증자료도 제출했음. 아울러 지정 발병지역 밖에서 ASF가 발병한 즉시 EU 회원국측이 지정 발병지역을 확장해 해당지역을 발병지역으로 포함시켜 왔음도 확인함.
 - EU측은 ASF 감시 및 통제관련 “명확한 법적 체제(clear legal framework)”를 갖추고 있고, “진단절차, 샘플링 및 실험실 실험 관련 일사분란한 접근방식(uniform approach to diagnostic procedures, sampling and laboratory testing to detect ASF)”을 유지하고 있음을 입증할 만한 상세한 자료와 설명을 제공했음.
 - 또한 야생 돼지와 가축 돼지에 대한 실험실 시험결과, 국경 도로지역에서의 생물학적 안전조치 강화 현황, 돼지 서식지에 대한 주기적인 조사, ASF 발병 위협에 관한 공중의 경각심을 높이는 활동 정보, ASF 관련 정보를 관련 이해관계자에게 전달하는 훈련프로그램 등을 제공했음.

- 특히 각 시기별로 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 및 폴란드에서 각각 운영한 감시 프로그램 현황을 설명했다. 이러한 정보제공은 EU가 러시아측에 충분한 감시 프로그램 정보를 제공한 것임을 판시함.
- 이러한 사항들을 모두 고려해 볼 때, EU가 기준 시점 이후에도 계속 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역으로 남을 것(likely to remain)이라는 점을 러시아 측에 입증했다고 판시함.

○ 이어 제6.1조와 관련하여

- EU는 ASF 발생 및 미발생 수준, 박멸 및 통제 프로그램의 존재, 그리고 관련 국제 기구가 개발한 적절한 기준과 가이드라인 등의 요소를 러시아가 고려하지 않고, EU전체를 대상으로 수입금지 조치를 취했고, 해당 제한 지역을 제외한 나머지 EU 지역의 안전성을 러시아가 인정하는데 실패했음을 주장
- 또한 제6.1조는 해당 제품이 원산지인 지역의 특성은 물론 목적지인 지역의 특성 또한 고려하여 이에 적절하게 SPS조치를 취해야 함을 지적하면서, 러시아내에서 야생돼지가 출현하지 않는 지역이 존재하고, 그러한 지역에서 돼지가 사육되지 않는다면 ASF 관련 위험도 발생하지 않으므로, 이런 지역의 소비자들을 위해서 (돼지) 수입이 허용되어야 함을 주장함.
- 러시아는 EU의 다양한 안전지대 개념이 “객관적으로 정당화될 수 있는지 (objectively justifiable)”를 패널이 판단해야 함을 설명하고, 패널은 각각의 증거를 자체적 판단에 의해 심의하는 것이 아니라, 상황과 증거의 총합이 러시아 결정의 객관성을 유지하기에 충분한지 여부를 판정하는 것임을 주장함.
- 그리고 OIE Terrestrial Code의 관련 조항과 SPS협정 제6조의 고려요소가 같은 맥락에 있고 국제기준은 제6조 요소를 좀 더 상세화한 것이므로, 러시아가 국제 기준에 합치하게 행동했으면 이는 제6조에도 합치함을 의미한다고 주장함.

○ 패널은

- EU가 취하고 있는 감시 및 통제 프로그램의 효과성을 지적하고 적절한 범규 프레임 워크에 의해 포괄적으로 유지되고 있으며, 야생 돼지의 행동반경이 제한되어 있어 ASF 안전지대가 계속 유지될 것임을 설명함.
- 이에 따라 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 및 폴란드 이외의 EU지역은 ASF 안전 지역인바, 러시아가 이러한 지역적 SPS 특성에 자국의 수입검역조치를 적합시킬 의무가 있다고 판시함.

- 그런데도 러시아가 EU 전체에 대해 수입금지 조치를 취한 것은 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 및 폴란드 이외의 EU지역의 특성에 SPS조치를 적합화하지 않은 것이고, 아울러 러시아 내에서도 ASF발병 지역이 부분적으로 형성되어 있음을 고려하여 제품 수입지의 상이한 특성에도 적합화하지 않은 것이므로 제6.1조의 위반을 판시함.
- 또한 패널은 러시아가 SPS협정 제5.1조상의 위험평가 자체를 실시하지 않는 사실에도 주목하면서, 위험평가를 실시하지 않게 되면 제품의 원산지에서의 SPS특성을 평가하는 능력에 제한요소로 작용하게 되므로, 제5.1조 위반이 제6.1조 위반 여부 판정시 고려될 수 있는 요소임을 시사하였음.

□ 상소기구 판정 요지

- 러시아의 상소 내용 1: EU측이 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 개념을 객관적으로 입증하기 위해서 제출한 증거는 EU측의 독단적인 것으로 러시아측의 안전성 판단을 위해 필요한 증거를 전혀 고려하지 않았으므로 6.3조에서 말하는 “객관적 입증을 위해 필요한 증거”에 해당하지 않음을 주장
- 상소기구는 제6.3조 상의 입증을 위해서는 당해 사안인 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 개념의 입증을 위한 객관적 증거이기만 하면 되고, 반드시 수입국측이 판단의 근거로 삼은 증거까지 수출국이 고려하여 증거를 제출할 필요는 없다고 보고 패널 판정을 지지
- 러시아의 상소 내용 2: 6.3조에 따른 입증책임은 다했는지 여부에 대한 고려 없이 패널이 6.1조에 따른 지역화 의무 위반을 판시한 것은 6.3조와 6.1조간의 연관성을 무시한 것으로 위법하다고 주장
- 상소기구는
 - 제6.3조 상의 수출국의 입증이 반드시 6.1조 지역화 판정의 전제조건이 되는 것은 아니나, 경우에 따라서는 수출국이 관련 안전성 정보에 관한 결정적 증거를 보유하고 있는 경우도 있을 수 있으므로, 6.3조에 따른 수출국의 증거제시가 6.1조에 따른 지역화 결정에 영향을 미칠 수도 있음을 설명
 - 그런데도 패널이 6.3조 입증책임 충족여부에 대한 고려를 6.1조 위반 판정에 전혀 감안하지 않고, 마치 별개의 조항인 것처럼 6.1조 심리에 들어간 것은 위법한 것임을 판시하고 이점에 대한 러시아 측의 상소 주장을 용인

- 그렇지만, 러시아의 조치는 수입품의 원산지뿐만 아니라 목적지인 러시아 내의 SPS 특성에도 적합하도록 취해진 것이 아닌 것을 이유로 패널이 6.1조 위반판정을 내렸는바, 이는 EU측의 라트비아 지역에 대한 안전성 입증자료 제출에 문제가 있는지와 상관없이 러시아측 조치가 6.1조를 위반했음을 의미하는 것이므로, 패널이 내린 위반판정 자체는 지지

○ 또한 상소기구는

- 제6.2조는 “추상적 개념(abstract ideas)”정도라도 지역화개념을 인정하고 있으면 합치성이 보장된다고 판시했으나, 상소기구는 이를 기각하고 “실제로 지역화를 인정하거나 부인한 사례들(specific instances of recognition or non-recognition)”이 있는지를 고려하지 않은 것은 잘못된 것임을 지적.
- 이에 패널은 “러시아가 ASF 관련 질병에 대해 병해충 안전지역이나 저발생지역 개념을 인정하고 있으므로 6.2조를 위반하지 않았다”고 판시한 부분을 기각
- 상소기구는 제6.2조 (지역화) 의무는 수입국이 수출국에게 효과적인 기회(effective opportunity)를 제공하여 병해충 안전지역이나 저발생지역 개념을 인정받을 수 있도록 하는 “관행이나 접수절차를 유지하고 있는”(maintaining a practice of, or a process for) 제도를 “운영 상태로(operational)” 보유하고 있는지가 합치성 판단의 기준임을 제시

2. 소결

가. 정책 시사점

- 농식품의 경우 다양한 질병이나 병해충으로 인해 국제적으로 수입을 차단하는 경우가 종종 발생하며 이럴 경우, WTO/SPS 협정상의 여러 의무에 저촉되지 않도록 제도적 조치를 고안할 필요가 있음.
- SPS 협정은 WTO회원국들이 “인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위해 필요 조치(necessary to protect human, animal or plant life or health)”의 채택과 시행을 주권적 권한으로 인정하고 있으나 동시에 이러한 권한의 정당한 행사를 위해 국제 공통의 최소기준을 충족해야 하며 SPS조치를 자의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에서 위장된 제한조치로 사용하지 말아야 한다고 규정하고 있음.

- 이를 위해 각국의 SPS 보호수준 및 조치는 과학적 근거 (Scientific Evidence) 원칙, 국제표준과의 조화(Harmonization) 원칙, 위해성 평가(Risk Assessment) 원칙, 보호수준의 일관성(consistency) 원칙, SPS조치를 선택함에 있어서의 필요성(necessity) 원칙, 투명성(Transparency) 원칙, 지역화 수용(Adaptation to Regional Conditions) 원칙 등을 준수해야 함.
- 이 중 지역화 원칙이란 수출국의 지역별 SPS 특성을 고려하여 SPS 규제조치의 범위와 강도를 지역 단위로 세분화하여야 함을 의미함. 특히 해당 지역이 타 지역에 비해 SPS 위험이 낮으면, 상대적으로 덜 엄격한 규제가 취해져야 하고, 반대 경우는 더욱 엄격한 규제를 취하는 식으로 SPS 규제 강도를 조정해야 함.
- 아울러 “병해충 미 발생 및 제한적 발생지역”을 인정해야 하는바, 이를 위해서는 (i) 병해충/질병 무발생/저발생 지역 승인 가능성을 규정화해야 하고, (ii) 그러한 승인의 요건을 명시하고, (iii) 승인의 근거요건을 공포하고, 승인절차를 설명(승인 신청에 대한 평가작업에 대한 정보, 접촉창구에 관한 정보 제공 포함)하는 것이 필요
- 한편, 수출국은 제6조 3항에 의거하여 수입국에 지역화관련 정보를 제공하고 수입국의 일정한 검증을 용인하면서, 지역화 인정을 요구할 권리가 있음도 유의해야 함.
 - 이 때, 수출국이 필요한 지역화 정보를 수입국에 제공하는데 실패했다라도, 그러한 실패 자체가 제6조 1항이나 제6조 2항에서 발생하는 수입국의 지역화 의무를 면제시켜주는 것은 아님을 유념해야 함.

□ 인도의 AI 분쟁사례에서

- 인도가 지역화 인정을 위한 체제(제도)를 수립하지 않은 것이 제6.2조에 위반이며, 이는 아울러 SPS 조치의 지역 특성을 감안한 적합성도 미미한 셈이므로 제6.1조도 아울러 위반임으로 판시된 것을 타산지석으로 삼아야 함.
 - 제6.1조와 제6.2조는 각각 두 개 문장으로 이루어져 있는바, 첫 번째 문장은 지역화 일반의무 및 병해충 안전지대 인정의무를 규정하고 있고, 두 번째 문장은 그 고려요소를 규정하고 있음.
 - 지역화 및 병해충 안전지대를 인정하지 않고 있다는 것 자체가 그 고려요소를 제대로 감안하지 않고 있는 결과이므로, 첫 번째 문장 위반이 두 번째 문장 위반으로도 이어짐.

- 제6.2조상의 병해충 안전지역 인정의무의 경우, 법규상 일반적인 재량조항이 존재하여 병해충 안전지역을 인정할 수도 있는 가능성만으로는 충족되지 못하고, 실행 법규에서 “국가단위로” 수입을 금지하는 제도가 명시되는 등 지역화 의무와 충돌하는 규정이 없어야 하고, 실제로 병해충 안전지대를 인정해 온 관행이 있는 등 총체적 증거가 판단기준이 됨.
- 우리나라는 지역화 인정과 관련된 일반 규정은 마련되어 있으나³⁾, 그 절차는 수입 위험분석 절차 등에 흠어져 존재하고 있음. 그러나 중요한 것은 이러한 규정이 실제 발동될 수 있다는 것을 보여주는 것이므로 실행성에 중점을 두어 수출국들이 그 실행 정도를 인식할 수 있도록 보다 구체적인 형태로 개선할 필요
 - 자칫 일반적인 재량 규정 정도로만 비취질 경우 지역화 인정의무를 준수했다고 주장할 수가 없는바, 지역 단위로 조치를 취할 수 있도록 보다 명시적인 근거를 남길 필요가 있고, 실제로 이러한 조치가 발동되는 관행을 축적해 나가야 함.
- 특히, 미국이 인도의 지역화체제 미비 자체를 WTO 제소의 근거로 삼은 사례를 통해 아시아지역에 대해 대표적인 비관세장벽인 SPS 장벽에 대해 적극적 공세를 펼칠 가능성이 있기 때문에 위에서 제시한 제도 정비 시사점에 입각하여 지역화 인정 원칙 및 절차 규정을 가급적 상세하게 마련할 필요가 있음.

□ 미국-아르헨티나 간 구제역 관련 분쟁은

- 지역화 인정 체제 자체가 미비한 인도 AI 분쟁 사례와는 달리, 지역화인정 제도는 갖추고 있으나, 이를 적용함에 있어 부당하게 절차를 지연시키는 등 국내산업을 보호하려는 의도로 이를 운용한 것이 위반 판정을 받은 점에서 차이가 있음.
- 패널 판정의 시사점을 찾아보면
 - 수입국이 해당 지역의 SPS 상황을 잘 알고 있어, 수출국의 협조 없이 해당 지역의 해충이나 질병상황을 수입국이 객관적으로 판단하여 지역화 인정여부를 판단하기 곤란한 경우에는 6.3조가 6.2 및 6.1조의 전제 조건화되어 적용될 수도 있다는 점임.
 - 이 경우 과학적 근거가 객관적으로 부족하면 SPS협정 제5.7조의 잠정조치도 원용할 수 있으며, 또한 수출국이 이러한 필요 정보를 제공치 않으면 수입국의 SPS 지역화 적합 의무는 발생하지는 않을 수도 있게 되는 것임.

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

- 그러나 수출국의 협조가 충분히 이루어지고 있고 과학적 근거가 객관적으로 부족한 상황이 아니라면, 수입국의 SPS 지역화 의무는 즉시 발생하는 것이어서 이를 지연시키는 것은 합리적으로 정당화 사유가 존재하지 않는 한 제6.1조 및 6.2조 위반이 성립되며, SPS협정 8조 및 부속서C 상의 부당한 지연금지 의무에도 위반임.
- 특히 현장 조사 이후, 추가적 정보 제공을 요청하지 않고 있는데도 심의를 지연시키는 행위, 수출국 당국에 편지 등을 보내 추가적 정보가 필요하지 않음을 자백하는 행위, 국제기구 등에서 수입국 대표가 수출국이 제출한 정보의 충분성을 확인해주는 행위 등은 제6.1조 및 6.2조 위반 및 부당한 지연 여부 판정에 있어서 수입국에게 결정적으로 불리한 증거력을 지니게 됨을 주의해야 함.
- 이는 수출국 입장에서 보면, 이러한 증거문서들을 미리미리 질문서나 국제기구 절차에서의 질의 등을 통해 기록으로 남겨둘 필요가 있음을 의미함. 물론 수출국의 조사, 테스트 및 여타 절차 요청에 수입국이 미리 합리적 접근을 허용해두는 것이 그 전제가 됨.

□ 러시아 ASF 분쟁은

- 제6.3조상 수출국이 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 개념을 객관적으로 입증하기 위해서 제출해야 하는 증거와 관련하여
 - 수출국이 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 개념이 일정한 시점에 존재한다는 사실과 그러한 시점 이후에도 계속 안전지역으로 남을 것이라는 점을 모두 입증해야 함.
- 수출국이 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 개념이 일정한 시점에 존재한다는 사실 입증에 위해 필요한 최소한의 목록이 (i) 지리적 요소(geography), (ii) 생태계(ecosystems), (iii) 전염병 관리상황(epidemiological surveillance), (iv) SPS 통제의 효과성(effectiveness of SPS controls), (v) 특정 질병이나 해충의 전파 수준(level of prevalence of specific diseases or pests), (vi) 질병 박멸이나 통제프로그램의 존재(existence of eradication or control programmes), (vii) 관련 국제기구에 의해 개발된 적절한 기준이나 가이드라인에 상응하는 정보(information corresponding to appropriate criteria or guidelines developed by the relevant international organizations)라는 점은 우리 검역제도 보완에 중요한 정보임.
 - (i) 지리적 요소(geography)는 해당 병해충이 발병한 장소에 관한 정보와 병해충 안전지역이라고 주장하는 지역에 대한 지리적 특성에 관한 정보를 말함.

- * 신규 발병 범위에 대한 보호 및 감시지역의 조정을 위해 채택한 정부의 결정사항도 통보해야 함. 이러한 지리적 상황에 대한 이해를 돕기 위한 전문가 의견도 첨부할 수 있음. 특히 상대국에 양자적으로 통보한 자료는 물론 검역당국이 주기적으로 발병현황을 관련 국제 기구에 보고 및 갱신하여 데이터베이스화한 자료도 입증력이 있음.
- (ii) 전염병 관리상황(epidemiological surveillance)에 관해서는 관련 국내법규의 해당조항을 비롯한 법적 체계(legal framework), 병해충 진단 매뉴얼, 특정 시점의 발병 상황을 검증하기 위한 통보 및 정보시스템의 신뢰성 설명, 발병국의 감시 프로그램, 위험지역에 적용된 감시유형 설명 등의 자료가 유용함.
- (iii) SPS 통제의 효과성(effectiveness of SPS controls)과 관련, 감염 지역은 물론 비감염지역에서의 위험요소의 이동경로를 추적하는 조치, 동물사육에 사용하는 재료에 대한 규제, 위험물질의 거래 제한, 개인적 탁송물에 대한 조치, 음식 위생 감시 및 검사, 발병시의 대응 규정, 이웃 국가로부터의 병해충 유입위험 완화 조치, 전염병 대응계획과 검사(audits) 관련 정보 등을 통보할 필요가 있고, 상대국의 우려 표명에 대해 해명하거나 답변을 제공한 입증자료가 필요함.
- (iv) 생태계(ecosystems) 정보 관련, 야생동물의 이동이 관련이 되어 있는 경우는 전문가 의견과 각 국의 경계선이나 자연적 이동 장벽에 관한 객관적 정보를 제공할 수 있음.
- (v) 질병의 전파 수준(level of prevalence of diseases) 관련, 새로운 발병이 있을 때 마다 상대국에 통보하거나 국제기구 데이터베이스 탑재를 통해 알려진 현황과 상대국이 질병의 전파 수준을 알 수 있도록 조치해 온 현황을 제공할 수 있음.
- (vi) 질병 박멸이나 통제프로그램의 존재(existence of eradication or control programmes)와 관련해서는 이러한 프로그램의 현황을 상세히 제공할 필요가 있음.
- 수출국이 기준 시점 이후에도 계속 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역으로 남을 것(likely to remain)이라는 점을 입증하기 위해서는 특정 지역의 질병 안전 상태가 유지될 것임을 입증하는 것과 함께 통제조치의 효과성(effectiveness of control measures) 자료를 제공하는 것이 핵심임.
- 이러한 효과성 판단을 위해 (i) 감시 프로그램(surveillance programme), (ii) 진단 분석(diagnostic analysis), (iii) 조기파악 및 대응 조치(이동 통제 포함)(measures for early detection and response, including movement control), (iv) 질병 박멸(eradication of the disease) 등의 입증이 필요

- 이러한 증거 수준에 있어서 “실험실 현장의 과학적 증거”(laboratory-type scientific proof) 수준까지 제공할 필요는 없고, 논리적이고 합리적인 결론이 도출될 수 있는 증거 수준이면 된다는 점에도 유의해야 함(상대적으로 수출국 증거 제시가 용이)
 - 수입국측이 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 판단에 대해 근거로 삼을 증거까지 수출국이 고려하여 해당 증거를 제출할 의무는 없으며, 수출국이 자체적으로 객관성을 입증할 수 있는 자료를 제출하면 된다는 점도 중요
- 6.3조에 따른 수출국의 정보제공 입증이 반드시 6.1조 지역화 판정의 전제조건이 되는 것은 아니나, 수출국이 관련 안전성 정보에 관한 결정적 증거를 보유하고 있어 이를 제공받지 않고는 수입국이 판정을 내리기가 곤란한 경우에 한해서는 6.3조에 따른 수출국의 증거 제시를 기다렸다가 이를 기초로 6.1조에 따른 지역화 결정을 내리는 방식도 용인됨.
- 6.2조에 따른 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 인정 의무는 수입국이 추상적인 수준에서 안전지역이나 저발생지역 개념을 인정하고 있는 정도로는 부족하며, 효과적인 기회(effective opportunity)를 수출국에 제공하여 실제로 이러한 지역을 인정하거나 부인한 관행이 존재해야 하고, 이러한 개념을 인정하는 구체적 절차를 실제로 운영하고 있어야 한다고 제시한 점도 우리 검역제도 개선에 중요한 시사점을 제공

나. ‘과도한 지연’ 관련 판례: 미-아르헨티나 간 관련 논쟁 검토

□ 당사국 주장

- 아르헨티나
 - 파타고니아지역의 구제역 청정지역 인정 요청에 대한 미국(APHIS)의 승인절차는 “과도한 지연”에 해당되며, 따라서 SPS협정 부록 C(1)(a) 위반이라고 주장
 - * 2003년 파타고니아를 구제역 청정지역으로 인정해 줄 것을 요청
 - * OIE : 2002년(파타고니아 남부), 2007년(파타고니아 북부 B지역) 구제역 청정지역 인정
 - 또한 미국의 2009 종합지출법안(2009 Omnibus Appropriations Act) 역시 미국이 아르헨티나의 요청 승인을 과도한 지연하는데 기여했음을 주장
 - * 미국의 2009년 종합지출법은 관련 예산이 아르헨티나에서 태어났거나 또는 사육, 도축된 모든 i) 반추동물이나 돼지 또는 ii) 그러한 동물의 신선·냉장·냉동 고기나 그 제품의 미국 수입을 허용하기 위한 활동을 수행하는 개인에 대한 급여나 비용 지불을 금지

— 아르헨티나는 다음 기간을 과도한 지연으로 주장

- * ① 2003~05 : 아르헨티나의 파타고니아 남부 구제역 청정지역 요청부터 미국의 해당 지역 위험평가 결과 공표
- * ② 2005~07 : 미국의 위험평가 결과 공표와 제시된 개정안의 발표
- * ③ 미국 APHIS의 개정안 발표 이후 최종 확정 공고로의 불이행
- * ④ 2009년 이후 미국의 파타고니아 전체지역에 대한 위험평가 절차 미완료

○ 미국

— 개요

- * 2003. 7 아르헨티나의 요청 이후 미국(APHIS)은 계속해서 아르헨티나(SENASA)와 접촉을 하면서 추가 정보의 요청, 현장방문 계획의 작성 및 현장방문 등의 활동을 해왔음.
- * 이에 APHIS는 2005. 6 파타고니아 남부에 대한 위험평가 결과를 발표했고, 2007. 1 파타고니아 남부에 대한 구제역 청정지역 인정을 위한 개정된 규칙(안)을 공표.
- * 개정 규칙(안)은 어디까지만 조건부로 파타고니아의 지리 특성과 무역활동을 고려할 때 여전히 파타고니아에 구제역 발생 가능성을 우려
- * 아울러 파타고니아 남부에 대한 위험평가 결과와 개정 규칙(안) 발표사이 1.5년은 미국내 Regulatory Flexibility Act와 Paper Reduction Act의 준수 때문으로 설명
- 이에 지연은 APHIS에 원인이 있는 것이 아니라 검토과정 전반에 걸쳐 아르헨티나의 구제역 및 관련 조건에서의 변화와 특히 추가 정보 요청에 대한 SENASA의 무반응에 기인한다고 주장
- 또한 아르헨티나가 처음 파타고니아 남부에 한정해 요청하다가 어떤 추가적인 정보의 제공도 없이 2008. 12 파타고니아 북부 B 지역으로 청정지역 확대를 요청(처음 신청 이후 5년이 지나서), 이에 미국은 이러한 재요청도 추가 기간의 필요성으로 강조
- 마지막으로 미국은 승인과정 전 기간 동안 아르헨티나의 감시규정 및 도축시설표준 규정이 계속 수정되어 온 점도 지적
- 이에 2013. 11 현장 재방문시까지 APHIS는 파타고니아 전체(남부와 북부 B지역) 지역에 대한 위험평가를 완료하기 위한 필요한 충분한 정보를 갖고 있지 못한 상황이라고 주장(특히 2013. 11 재방문은 기존 2006 남부 방문과 2009 북부방문의 결과 APHIS가 소지란 정보의 재확인과 갱신을 위해 필수적이었음)

- 한편 과도한 지연인지의 판단은 특정 전염병에 대한 적정 보호수준 판단 및 관련 결정을 위해 요청되는 정보가 회원국/지역/여건/방역 능력별로 상이할 수 있기 때문에 과도한 지연의 판단 여부는 케이스별로 모두 다름.
- 특히 (지역화의) 승인절차를 개시 또는 완료하는데 설령 어떤 지연이 있었다라도 그러한 지연이 적법화(justify)될 수 있다면, 과도한 지연에 해당되지 않음.
- 이 때 지연을 적법화할 수 있는 요인: ① 승인국 보다 신청국에 기인한 지연, ② 필요한 조건이 완전히 충족되었는지(fulfilled)에 대한 적절한 확신(adequate confidence)을 가지고 결정할 필요성, ③ 승인절차의 나중단계에서 추가적 정보의 요청 가능성 등을 주장

□ 패널의 분석

○ Annex C(1) (a) 내용

- 통제나 검사, 승인절차가 과도한 지연이 없이 개시되고 완료되도록 보장(ensure that control, inspection, and approval procedures are “undertaken and completed without undue delay”)

○ 과도한 지연의 대상은 승인절차의 개시와 완료의 해당 시점뿐만 아니라 개시부터 완료까지의 중간과정도 해당(따라서 중간과정에서 과도한 지연이 있는지도 중요) (includes not only no undue delay in the commencement of the procedure and its completion, but also in the intervening process that leads from commencement to completion)

○ 과도한 지연은 관련 활동이 없었다거나(inaction) 또는 진행할 수 없었기 (inability to proceed) 때문에 잃어버린 시간(기간)을 의미한다고 언급(a period of time lost by inaction or inability to proceed)⁴⁾

○ 그러나 동시에 승인절차(개시 및 완료)의 특성과 복잡성을 고려

- 승인과정에서 각 단계별 소요시간을 정확히 예측하지 못할 수도 있음(may not establish a precise time-frame within each step has to be conducted). 예를 들어 국내 관련 규정이 승인의 각 단계별로 반드시 준수해야 하는 정확한 시간을 설정하지 않았을 수도 있으며, 대표적으로 미국의 경우가 이에 해당

4) 패널 보고서 (EC-Approval and Marketing of Biotech Products) para. 7.1495 및 상소보고서 (Australia-Apples) para. 437 내용을 인용

- 기간은 사안별 특정 환경에 달라질 수도 있음(depend on the specific circumstances of each case).
- 따라서 단순히 신청이후 최종 판정까지의 전체 시간을 보고 판단하는 것은 부적절하며, 이에 패널은 아르헨티나가 지연이라고 확인한 기간에 관해서 과도한 지연이 있었는지를 검토(must examine each of the time-periods identified by Argentina as delay)
 - 결국 승인절차 기간중인 inaction 이나 inability to proceed 때문 승인과정이 진행되지 못했는지의 여부로 판단
- 먼저 지연으로 볼 수 있는 기간을 확인하고, 이후 해당 기간이 과도한 지연인지의 여부를 판단
 - 지연을 구성할 수 있는 기간과 패널의 판단(표 2-1 참조)
 - ① 2004년 3월 ~2004년 11월 : APHIS 추가정보 요청부터 SENASA 답변까지 8개월
 - * APHIS의 추가 정보 요청에 대한 SENASA의 대응 지연. 따라서 APHIS의 과도한 지연으로 볼 수 없음
 - ② 2005년 6월 ~ 2007년 1월 : 위험평가 종료 이후 개정안 고시까지의 1.5년
 - * 미국은 국내법에 따른 승인절차 기간임을 주장.
 - * 패널은 미국의 주장처럼 국내법 준수에 따른 필요 기간은 과도한 지연으로 볼 수 없다고 생각으나, 미국은 해당 근거를 미제시(2005.6~2007.1 APHIS가 해당 국내법규 준수를 위해 취한 조치에 관한 어떤 증거도 미제시). 따라서 과도한 지연으로 판단
 - ③ 2007년 3월 ~ 2008년 10월 : 개정(안) 고시 60일 후 APHIS 서한발송까지 1.5년
 - * 미국은 이의제기로 인해 답변 작성 및 APHIS가 정보를 update하고 최종 결론에 대해 재확인하기까지 시간이 필요했다고 주장
 - * 패널 설치 이후 미국의 승인절차(2014년 1월 개정 고시안 발표, 33개 이의 접수 후 2014년 8월 말 최종 고시까지의 5개월 소요), 우루과이나 일본 등의 요청에 대한 APHIS의 최종고시까지의 기간(4~13개월)에 비추어 1.5년은 통상기간으로 보기 어려움
 - * 특히 미국은 왜 통상보다 긴 시간이 필요했는지에 대한 근거를 제공하지 않았으며, 또한 APHIS가 정보 갱신을 위해 무엇인가를 하고 있었다는 어떤 증거도 제시하지 않았음. 따라서 과도한 지연으로 밖에 볼 수 없다고 판단

- ④ 2008년 12월 ~ 2009년 2월 : APHIS 서한 발송 이후 재방문시 까지 약 3개월
 - * 패널은 미국의 다음과 같은 주장에는 동의
 - . 파타고니아 북부 B지역으로 확대요청은 APHIS의 지연을 적법화
 - . 파타고니아의 관련 규정의 잦은 수정도 APHIS의 지연을 적법화
 - * 한편 OIE의 구제역 청정지역 승인이 있었다는 점에도 불구하고 패널은(비록 모든 위원이 동의하지는 않지만) 그러한 변경, 특히 규정 1282/2008의 경우 미국이 구제역 청정지역 요청을 재검토할 이유라고 인정하며, 이를 위해 추가적인 질의, 따라서 평가를 위해 추가적인 시간이 필요했다고 인정함. 이에 APHIS가 추가로 현장방문이 필요했다는 점을 인정. 2008년 12월~2009년 2월까지의 과도한 지연이 아니라고 판단

- ⑤ 2009년 2월 ~ 2013년 1월 : 현장 재방문 이후 패널설치 까지 약 4년
 - * 미국은 i) 아르헨티나가 파타고니아 북부 B지역까지 청정지역 확대를 요구하는 수정 요청을 했고, ii) 파타고니아의 구제역감시와 동물의 이동통제 및 도축절차에 대한 규정을 반복적으로 수정했기 때문에 2013년 11월 재방문 이전까지는 위험 평가를 완료하기 위해 필요한 정보를 충분히 갖지 못했다고 주장
 - * 그러나 패널은 다음과 같은 이유로 과도한 지연으로 판단
 - . 2009. 4: APHIS가 관련 규정을 만드는데 어떤 추가적인 정보도 필요 없음을 언급하는 서한을 발송
 - . 2010. 9 및 2011. 10의 WTO/SPS 위원회에서 행한 미국 대표의 발언에 비추어 APHIS가 위험평가를 끝낼 충분한 정보를 이미 가지고 있었다고 판단
 - . 특히 미국이 추가 정보가 필요했다면 2009년 2월 방문 이후 아르헨티나에 추가 정보를 요청했어야 하는데 패널이 설치되기 이전까지 그러한 요청이 없었음.

표 2-1. 아르헨티나의 파타고니아 구제역 청정지역 요청 관련 일지

	행위	일시	중간 기간
1	SENASA, APHIS에게 파타고니아지역을 구제역 청정지역으로 인정해 달라고 공식 요청	2003. 8. 28	
2	APHIS가 SENASA 접촉 - 2003. 12.1 현장 방문 계획 협의 - 추가 정보 요청	2003. 11. 6	2 months
3	미국(캐나다도 동행) 현장 방문 실시 - 파타고니아 남부 및 북부 완충지대 방문	2003. 12. 1-5	1 months
4	APHIS 추가 정보 요청 - 서한교환을 통해 위험평가 진행에 필요한 추가 정보	2004. 3. 2	3 months
5	아르헨티나 추가 정보 제공 - 미국의 2004. 3.2 서신에 답변	2004. 11. 16	8 months
6	APHIS 파타고니아 남부 청정지역 위험평가 진행 및 종료	2005. 6	7 months
7	APHIS 개정 규칙(안) 관보에 고시 - 파타고니아 남부 구제역 청정지역 변경을 위한 목적 - 60일 동안 이해관계자 의견 접수	2007. 1. 5	1.5 years
8	미 축산협회 등이 하원 농업소위에 서한 발송 - 2007. 1 개정 규칙(안) 관련 추가 조사 필요성 제시	2008. 1. 22	1 year
9	워싱턴 주재 아르헨 대사 미 상원에 서한 발송 - 2007. 1 개정 규칙(안) 최종 확정 촉구	2008. 3. 7	1.5 months
10	아르헨 새로운 규정 도입(148/2008) - FMD 민감동물의 파타고니아 북부 N지역에서 남부로 이동을 허용(추가 이력추적 조건하에 EU로의 수출목적) * EU는 당시 파타고니아 남부만을 구제역 청정지역으로 인정	2008. 3. 11	4 days
11	몇몇 미 상원의원의 반대 - 의회 예산처의 검토가 끝나기 전 파타고니아 남부를 청정지역으로 인정하기 위한 최종안 채택에 반대	2008. 3. 14	3 days
12	워싱턴 주재 아르헨 대사 최종 결정 촉구 서한 - Max Baucus 상원의원에 촉구 서한	2008. 3. 20	6 days
13	APHIS, SENASA 접촉 - 2007년 개정 규칙(안)을 최종 확정하기 위해 제기된 이의를 반영해야 하고, 다시 이를 위해 파타고니아 남부 위험 평가를 update할 목적의 추가 방문이 필요	2008. 10. 15	7 months
14	SENASA 구제역 청정지역 승인지연에 불쾌 서한 - 파타고니아 남부의 구제역 상황 변화 없음 - 재방문 요청을 수용할 충분한 근거가 없다고 언급	2008. 10. 22	7 days
15	SENASA 상기 동일 내용의 서한을 다시 발송	2008. 11. 11	20 days
16	SENASA 새로운 규정 도입(1282/2008) - EU가 파타고니아 북부 B 지역을 백신미접종 구제역 청정지역으로 인정함에 따른 조치 - 목적에 무관하게 파타고니아 북부 B지역에서 남부로의 이동을 허용(강화된 이동 및 이력추적 규정 준수)	2008. 12. 16	2 months

	행위	일시	중간 기간
17	SENASA, APHIS의 재방문을 승인하면서 파타고니아 북부 B지역도 구제역 청정지역 인정을 요청 - OIE도 북부 B 지역을 백신미접종 청정지역으로 인정 - 관련 자료를 추가로 제공	2008. 12. 17	1 day
18	APHIS 방문 검사 (파타고니아 남부 및 북부 B 지역)	2009. 2.23-26	2 months
19	미 의회 2009년 종합지출법안 통과	2009. 2. 26	
20	APHIS, SENASA에 서한 송부 - 개정 규정을 만드는데 추가 자료 필요치 않다고 언급	2009. 4. 27	2 months
21	2009년 종합지출법안 만료	2009. 9. 30	5 months
22	SENASA, APHIS에 서한 송부 - 지역화 인정과정에 대한 세부정보교환 요청 - 승인에 필요한 모든 기술적 단계 종료를 강조	2010. 7. 19	10 months
23	APHIS 답변 - 남부 청정지역 인정을 위한 중대한 진전 언급 - 투명한 과정을 통한 개정안 최종 확정 및 발효까지 시간이 소요될 수 있음	2010. 9. 13	2 months
24	아르헨, SPS위원회에서 STC 제기, - OIE가 2002년 파타고니아 남부를 백신미접종 구제역 청정지역으로 인정했음에도 미국은 이를 여전히 불인정 - 미국은 중대 진전이 있었고 위험이 미미하다는 결론이 날 것임이라고 언급	2011. 6. 30	2 years
25	아르헨. SPS위 52차 회의에서 동일한 문제 제기	2011. 10. 19	3.5 months
26	아르헨, 패널 전단계인 협의 요청	2012. 8. 30	10 months
27	미-아르헨 사전 협의	2012. 11. 28	3 months
28	아르헨 패널 설치 요청	2012. 12. 6	8 days
29	WTO 패널 설치	2013. 1. 28	2 months
30	APHIS가 11.28 협의에 답변을 SENASA에 송부 - 아르헨 요청 진전을 위해 북부 아르헨티나와 파타고니아 현장 재방문 희망	2013. 3. 13	1.5 months
31	아르헨 재방문 조사에 동의	2013. 7. 3	3.5 months
32	APHIS 가능한 한 빠른 방문 의사 전달	2013. 7. 15	10 days
33	패널 구성	2013. 8. 8	3 weeks
34	APHIS 파타고니아 현장 방문 및 조사	2013.11. 첫 주	4 months
35	APHIS 파타고니아 지역 구제역 청정지역 인정(고시 공표) - 파타고니아 남부 및 북부 B 지역	2014. 1. 23	2 months
36	패널 1차 미팅	2014. 1.28-29	5 days
37	APHIS 10.28부터 효력 발생(청정지역) 공표	2014. 8. 29	7 months
38	패널 2차 미팅	2014. 9 첫 주	3 days
39	효력 발생	2014. 10. 28	2 months

제4장 결론 및 정책 시사점

1. 지역화 관련 분쟁 대비 측면에서의 시사점

가. 과도한 지연의 방어 논리로서 5.7조

- 제5.7조가 6.1조(지역 SPS 특성에 맞는 검역조치 운용) 의무의 전제 조건은 아니나
 - 그럼에도 불구하고 미국-아르헨 분쟁에서 미국이 5.7조를 들어 6.3조에 의한 6.1조 의무의 일시 정지를 주장한 측면은 점은 주목할 필요가 있음.
- 미국의 5.7조(과학적 증거가 불충분할 경우 이용가능한 정보에 기초한 검역조치 운용)에 근거한 주장에 대한 패널 판단은 나름 시사하는 바가 있음.
 - 패널은 5.7조 적용을 위한 4가지 요건이 모두 충족될 경우는 6.1조의 의무 정지도 가능함을 시사. 이 때 임시적 SPS 조치를 취할 수 있는 4가지 요건은 다음과 같음.
 - i) 관련된 과학적 정보가 불충분한 경우의 조치로서, ii) 그 때까지 이용 가능한 정보에 기초한 조치이어야 하고 (조치 채택에 따른 의무)
 - iii) 더욱 객관적인 위협평가를 위해 추가적으로 필요한 정보 획득을 위한 노력을 하고, iv) 합리적으로 기간안에 해당 조치를 재검토 (조치 채택후 운용과정에서 의무)
 - 미국의 5.7조에 근거한 주장은 주로 위의 iii), iv)의 이유로 수용되지 않았음.
 - 따라서 수입국 입장에서는
 - 수출국에게 계속해서 추가 자료를 요청하고 왜 추가 자료가 필요한지의 이유, 그리고 그러한 요청의 증명 기록 등을 유지하면서, 정기적으로 해당 검역조치를 재검토 (추가 자료의 획득에 실패했어도 관련 국제기준 및 그 때까지 이용 가능한 직간접 정보 등을 이용)하고 그 실적을 유지하는 것이 과도한 지연을 적법화하는 한 방법이 될 수 있음.

○ 한편 수출국의 입장에서는

- 수입국에게 적절한 수준의 자료와 정보를 시의적절하게 제공하고 있다는 주장을 뒷받침하기 위해 다양한 수단(서신 교환이나 SPS 위원회에서 관련 사항의 언급 등)을 사용하고 있다는 점에도 주목

나. 수출국에게 요청할 입증서류의 구체화

□ EU-러시아 분쟁에서는 특히 수출국이 입증해야 할 목록이 제시된 점이 중요

- 수출국이 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역 개념이 일정한 시점에 존재한다는 사실 입증에 위해 필요한 최소한 목록으로
 - (i) 지리적 요소(geography), (ii) 생태계(ecosystems), (iii) 전염병 관리상황(epidemiological surveillance), (iv) SPS 통제의 효과성(effectiveness of SPS controls), (v) 특정 질병이나 해충의 전파 수준(level of prevalence of specific diseases or pests), (vi) 질병 박멸이나 통제프로그램의 존재(existence of eradication or control programmes), (vii) 관련 국제기구에 의해 개발된 적절한 기준이나 가이드라인에 상응하는 정보(information corresponding to appropriate criteria or guidelines developed by the relevant international organizations)를 제시
- 수출국이 기준 시점 이후에도 계속 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역으로 남을 것(likely to remain)이라는 점을 입증하기 위해서도 특정 지역의 질병 안전 상태가 유지될 것임을 입증하는 것과 함께 통제조치의 효과성(effectiveness of control measures) 자료를 제공하는 것이 핵심임.
 - 이러한 효과성 판단을 위해 (i) 감시 프로그램(surveillance programme), (ii) 진단 분석(diagnostic analysis), (iii) 조기파악 및 대응 조치(이동 통제 포함)(measures for early detection and response, including movement control), (iv) 질병 박멸(eradication of the disease) 등의 입증이 필요
- 이러한 점은 향후 우리나라의 검역 제도 보완은 물론 분쟁에 대비하여 수출국에게 요청해야 될 자료나 정보의 기초가 된다는 점에서 중요한 의미가 있음.
- 다만 이러한 증거 수준에 있어서 “실험실 현장의 과학적 증거”(laboratory-type scientific proof) 수준까지 제공할 필요는 없고, 논리적이고 합리적인 결론이 도출될 수 있는 증거 수준이면 된다는 점에도 유의(상대적으로 수출국 증거 제시가 용이)

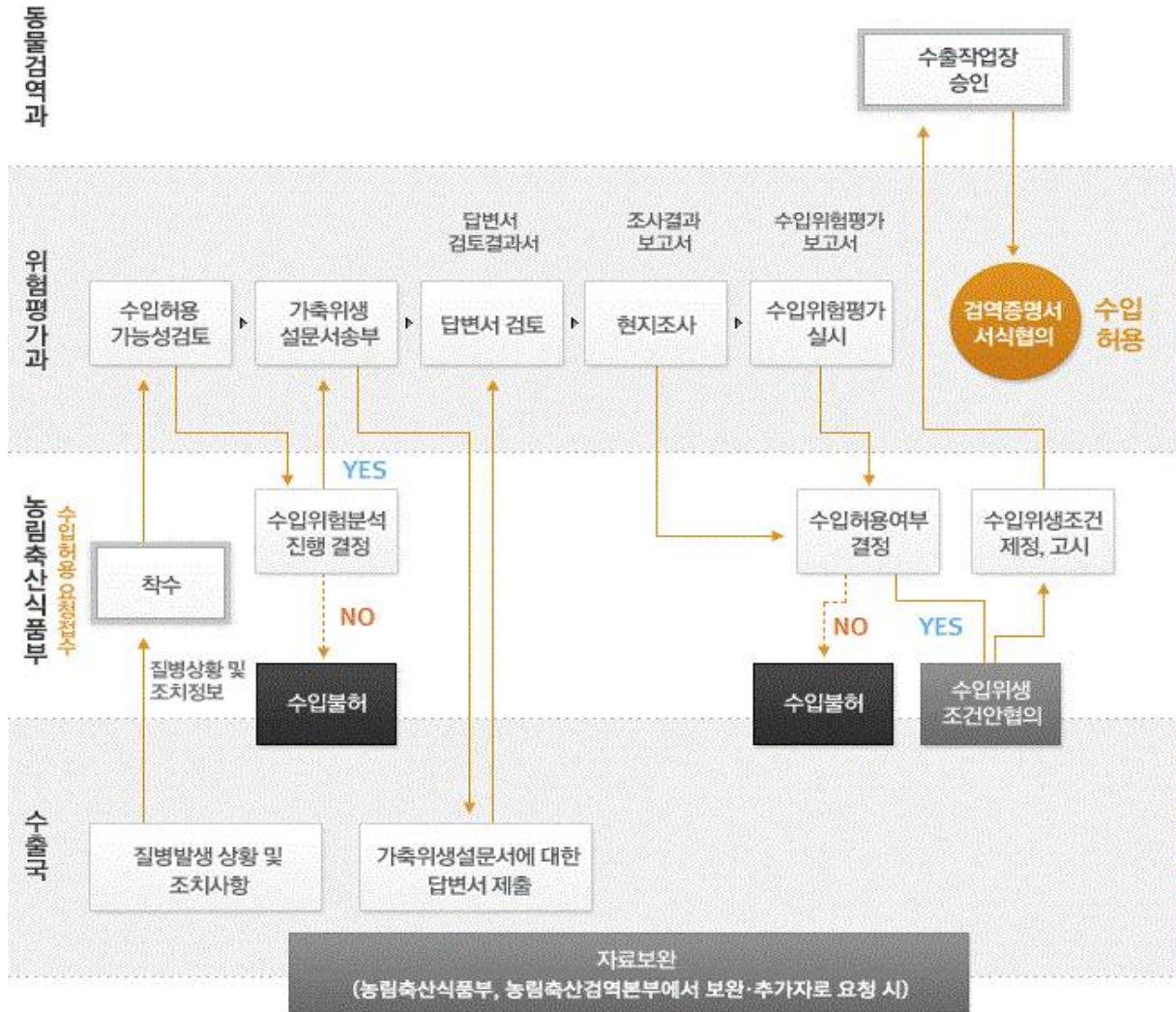
- EU-러시아 분쟁에서 EU의 정보제공 주장에도 불구하고 라트비아의 경우는 EU의 주장이 수용되지 않았다는 점도 주목할 필요
 - 패널은 특히 향후 ASF 청정지역으로 남아있을 가능성에 대한 입증에서 '통제 조치의 유효성(effectiveness of control measures)'을 가장 중요하다고 보았음.
 - 이에 라트비아에서 ASF 최초 발생(2014년 6월 26일) 이전과 이후 운용된 통제조치(감시프로그램, 진단분석, 초기 발견 및 대응조치, 박멸정책 등)를 유효성 관점에서 검토
 - ASF 최초 발생 이후 초기에 제공된 정보(ASF 발병 4개국에서 실시한 ASF 감시활동에 대한 보고서, 라트비아에 대한 보고서 등등)도 중요하지만
 - 그러나 2014년 7월 라트비아에서의 새로운 ASF 발병으로 기 수행된 통제조치의 실효성에 의문이 제기되고,
 - 특히 i) 멀리 떨어진 지역에서의 ASF 발병과, ii) 이후 관련 정보제공에 상당한 시차 존재(2015년 5월 라트비아의 박멸계획 제공 - 최초 발생 11개월 이후 등), iii) 이후에도 ASF 계속 발병 등으로 EU가 러시아에 대해 필요한 정보의 제공에 실패했다고 판시
 - 이에 수입국으로서
 - 수출국(예: EU)이 제공하는 정보나 자료 등을 해당 질병의 발병 이전과 이후로 나누어 정밀하게 비교해서 차이를 확인해 둘 필요가 있으며(발병 이후 통제조치의 유효성에 부정적 영향을 줄 요인을 발견하기 위해)
 - 특히 당초 안전하다고 설정된 지역을 벗어나는 지역에서의 신규 발병(특히 거리가 중요)은 해당 통제조치의 유효성 담보에 결정적으로 부정적 영향을 준다는 점에서 이를 활용하는 것도 중요
- 그렇다고 해도 앞서 언급한 바와 같이 수출국의 정보제공 의무는 비합치 가능성이 여전히 매우 낮다는 점에 주의해야 함.
 - 논리적이고 합리적인 결론이 도출될 수 있는 증거 수준이면 된다는 점에도 유의

2. 지역화 관련 국내 검역제도 검토

가. 수입위험분석 규정 및 절차

- 지정 검역물의 수입금지지역 해제를 위해 가축전염병예방법 제32조5항에 따라 동물 전염병 유입 가능성에 대한 수입위험분석이 필요
 - 수입위험분석은 지정검역물을 통해 동물전염병이 국내로 유입·전파될 경우 예상되는 생물학적, 경제적 피해를 사전에 평가하고, 도출된 위험을 감소시킬 수 있는 적절한 위험관리방안을 마련하는 일련의 과정을 의미
 - 수입위험분석은 ①위해요소 확인(Hazard identification), ② 위험평가(Risk Assessment), ③ 위험관리(Risk Management), ④ 위험정보교환(Risk Communication) 등으로 구성
- 수입위험분석은 다음의 규정에 의거 실시
 - 지정 검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령 (농식품부 고시)
 - 지정 검역물의 수입위험평가 세부지침 (검역본부 예규)
- 수입위험분석 절차는 크게 8단계로 구성(그림 4-1 참조)
 - 수입허용 가능성 검토 (농식품부, 검역본부)
 - 수출국이 수입금지 지정검역물의 수입허용을 요청할 경우, 상대국이 제출한 가축 위생 상황 및 OIE 정보 등을 토대로 예비 위험평가를 실시하고 그 결과에 따라 수입위험분석 진행 여부를 결정
 - 수출국 정부에 가축위생설문서 송부 (검역본부)
 - 가축위생설문서를 수출국에 송부하여 수출국의 수의조직, 가축위생 제도, 가축전염병 발생 상황 및 방역관리 등에 대한 정보 요청
 - 가축위생설문서에 대한 답변 검토 (검역본부)
 - 수출국이 제출한 답변서를 근거로 수출국의 수의조직, 가축위생 제도, 가축전염병 통제 및 진단능력 등 분석

그림 4-1. 수입위험분석 흐름도



○ 가축위생실태 현지 조사 및 수입위험평가 실시 (검역본부)

- 수출국이 제공한 정보의 정확성 확인 및 검증을 위해 현지 출장을 실시하여 가축 위생실태 조사
- 해당 품목과 관련된 가축전염병의 유입 가능성, 위험관리 여부 등을 분석하여 수입위험평가 결과 보고서 작성

○ 수입허용 여부 결정 (농식품부)

- 수입위험평가 결과 및 위험관리방안 등을 종합적으로 고려하여 수입허용 여부를 결정(필요 시 중앙가축방역협의회 자문)

○ 수출국과 수입위생조건(안) 협의 (농식품부)

- 가축전염병 국내유입 방지 및 축산물 안전성 확보를 위한 수입위생조건(안)을 마련하여 수출국과 협의

○ 수입위생조건 제정 및 고시 (농식품부)

- 수입위생조건 입안예고 등을 통해 이해 당사자 의견 수렴 및 수입위생조건 제정

○ 수출작업장 승인 및 검역증명서 서식 협의 (검역본부)

- 수출국의 수출작업장 승인 및 수입위생조건을 반영한 검역증명서 서식(안) 협의결과에 따라 수입위험분석 진행 여부를 결정

□ 체크 포인트

○ 지역화 개념의 인정과 관련 제도

- 지역화 개념을 명시적으로 인정하고 지역별 SPS의 특성에 맞추어 검역조치를 적절하게 조정한다는 내용의 법(시행령·시행규칙, 고시)이나 절차가 존재하는가?
- 혹시 다른 관련 제도나 시행령, 규칙, 고시 혹은 절차가 지역화 개념 인정과 배치되거나 모순되는 내용을 포함하고 있지는 않은가?(상호 모순되는 개념이 존재하면 지역화 위반 가능성)
- 형식적 제도나 절차가 있더라도 실제 현실에서 적용 가능하고 실제 운용에 문제가 없어야 한다는 것임. 실제 적용된 사례가 있는가?(지역화 인정 및 불인정 사례)

○ 지역화 승인 관련 절차

- 지역화 승인을 위한 위험평가 각각의 단계를 상세히 설명하고 있는가?
- 수출국의 지역 SPS 특성을 평가하기 위해 요청할 정보와 평가 방법은 규정되어 있는가?
- 대상 품목에 관계없는 공통요건과 검역대상물별/전염병별 세부 요건 필요

○ 수출국의 정보접근 편의성

- 우리나라의 ① 지역화 인정 관련 법규나 제도, ② 지역화를 인정받기 위한 (세부) 절차, ③ 지역화 인정에 필요한 요건(증명 서류 등) 등에 대한 정보접근이 용이한가?

- 수출국 요청시 관련 토론(정보제공 및 보충 설명 등)의 기회를 충분히 시의적절하게 제공하고 있는가? (요청 이후 90일 이내)

○ 지역화 승인 요청 서류 접수 이후

- 해당 서류 검토 결과(혹은 과정)에 관해 해당국에 정기적으로 통보하고 있는가?
- 서류 검토 등에 관하여 불가피할 경우를 제외하고 처리시한이 설정되어 있는가?
- 불필요한 또는 의도적인 지연을 견제할 제도적 장치나 수단은 있는가?

○ 지역화 승인 사후 상시 모니터링

- 지역의 SPS 여건 변화를 정기적으로 모니터링하고 있는가?
- 모니터링 결과를 검역조치 변경에 반영하는 제도적 장치는 있는가?

나. 지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령 검토

□ 제2조(정의) 이 고시에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지역(Region)”이라 함은 예찰·방역 및 생물학적 안전조치가 적용되는 동물의 특정 전염성 질병에 대한 위생상태가 뚜렷이 구분되는 동물 소집단(Subpopulation)을 포함하며, 자연적, 인공적 또는 행정적 경계를 이용하여 지리적으로 명확하게 구분되어 지정된 국가의 전체 또는 일부분을 말한다.(여러 국가에 걸친 경우도 고려 필요)

□ 제5조(수입허용 요청 접수)

- ① 우리나라로 지정검역물을 새로이 수출하고자 하는 외국의 정부기관(이하 ‘수출국’이라 한다)은 농림축산식품부장관에게 수출하고자 하는 지정검역물과 수출국내 주요 동물의 전염성 질병상황에 대한 정보를 첨부하여 수입허용을 요청하여야 한다. (첨부해야 될 정보를 보다 구체적인 명시할 필요)
- ② 농림축산식품부장관은 수출국으로부터 특정 지정검역물에 대한 수입허용 요청을 받았을 경우, 수출국에게 그 사실을 통보하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 수출국에 수입허용 요청 접수사실을 통보하는 때에는 다음 각 호의 자료를 수출국에게 제공할 수 있다.

1. 수입위험분석 절차의 개요

2. 연락처, 사용 언어 등에 관한 정보

(지역화 승인의 위험평가를 위해 필요한 핵심 자료나 정보 등을 여기에서 명시해 줄 필요가 있음. 또는 별표1의 위해요소 확인방법 및 절차를 이용해도 무방)

□ 제6조(수입위험분석 착수)

- ① 제5조제1항의 규정에 따라 수입허용 요청을 접수한 경우 농림축산식품부장관은 검역본부장으로 하여금 수출국이 제공한 정보 등을 바탕으로 별표 1의 위해요소 확인 방법 및 절차에 따라 위해요소를 조사·확인토록 하고, 그 결과에 따라 수입위험분석 진행 여부를 결정하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 따라 수입위험분석을 진행하기로 결정된 경우 검역본부장은 다음 각 호의 사항이 포함된 가축위생설문서를 수출국에 송부하고, 수출국으로 하여금 이에 대한 답변자료를 제출토록 하여야 한다. 다만, 제3조제2호의 규정에 따른 수입위험분석을 실시하는 경우 또는 다른 지정검역물 수입이 이미 허용된 수출국의 추가적인 수입허용 요청에 따라 수입위험분석을 실시하는 경우에는 다음 각 호 중 일부를 생략할 수 있다.

(아예 정보가 부실하여 수입위험분석을 하지 않기로 결정한 경우에 어떻게 대응할 것인지 내용이 추가될 필요가 있음. 예: 관련 근거(기술적 이유)에 대한 설명과 함께 해당국에 서면으로 통보하고 수출국이 이를 보완하거나 수정, 개선할 경우 위험분석에 착수할 수 있다는 기회를 명확히 알려줄 필요가 있음.)

□ 제8조(수입위험관리)

- ① 농림축산식품부장관은 제7조의 규정에 의한 수입위험평가 결과 위험 관리가 필요하다고 판단되는 경우에는 다음 각 호에 해당하는 사항을 고려하여 수입위험관리 방안을 마련하여야 한다.
- ② 농림축산식품부장관은 위험관리방안을 마련하는데 필요한 자료를 수출국에 요청할 수 있다.
- ③ 농림축산식품부장관은 제1항 및 제7조제7항의 규정에 따른 결과 등을 종합적으로 고려하여 해당 지정검역물의 수입허용 여부를 결정하여야 하고, 최종 결정내용을 수출국에게 통보한다.
- ④ 농림축산식품부장관은 제3항의 최종 결정내용을 바탕으로 수출국과 위생조건을 협의할 수 있다.

□ 제11조(동물 전염성 질병의 지역화 인정)

- ① 특정 동물 전염성 질병과 관련하여 지역화 인정을 요청하고자 하는 수출국은 국제기준에 부합되도록 지역을 설정하고 이를 입증할 서류를 첨부하여 농림축산식품부장관에게 지역화 인정을 요청하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 지역화 인정 요청을 접수한 경우 농림축산식품부장관은 별표3의 지역화 인정 여부와 관련된 수입위험분석시 고려사항과 이 고시에서 정한 수입위험분석 절차와 방법 등에 따라 수입위험분석을 실시할 수 있다.

[별표 3] 지역화 인정 여부와 관련된 수입위험분석시 고려사항

1. 수출국 수의당국은 살아있는 동물의 개체확인(Identification), 이력추적(Traceability)을 포함한 국제기준에 따라 해당 지역의 동물 소집단을 분명하게 규정해야 하며, 이를 공표하여야 한다.
2. 수출국 수의당국은 실험실을 포함한 자국의 수의당국의 조직 및 하부조직에 대하여 문서로서 설명하여야 한다.
3. 수출국 수의당국은 해당지역의 가축 위생상태를 보호하기 위한 적절한 조치를 취해야 하며, 해당 지역 내외로 이동되는 동물 및 축산물에 대하여도 적절한 조치를 취하여야 한다.
4. 수출국 수의당국은 자국내 해당 지역을 설정하고 유지하고 있음을 입증해야 한다.
5. 수출국은 해당 지역을 설정하고 유지하는데 필요하고 이용 가능한 자원에 대한 평가를 실시해야 한다.
6. 수출국 수의당국은 해당 지역 내에서 이동증명, 시설에 대한 정기검사, 생물안전조치, 예찰 등에 관한 서비스를 제공해야 한다.

□ 검토

○ 수출국에 요구할 기본 서류나 정보에 다음이 포함될 필요

- 병해충 안전/저발생지역 개념이 일정한 시점에 존재한다는 사실을 입증에 필요한 목록은 (i) 지리적 요소(geography), (ii)생태계(ecosystems), (iii) 전염병 관리상황(epidemiological surveillance), (iv) SPS 통제의 효과성(effectiveness of SPS controls), (v) 특정 질병

이나 해충의 전파 수준(level of prevalence of specific diseases or pests), (vi) 질병 박멸이나 통제프로그램 존재(existence of eradication or control programmes), (vii) 관련 국제기구에 의해 개발된 적절한 기준이나 가이드라인에 상응하는 정보

- 수출국이 기준 시점 이후에도 계속 병해충 또는 질병 안전지역이나 저발생지역으로 남을 것(likely to remain)이라는 점을 입증하기 위해서는 특정 지역의 질병 안전 상태가 유지될 것임을 입증하는 것과 함께 통제조치의 효과성(effectiveness of control measures) 자료를 제공하는 것이 핵심으로 이러한 효과성 판단을 위해 (i) 감시 프로그램(surveillance programme), (ii) 진단분석(diagnostic analysis), (iii) 조기과악 및 대응 조치(이동 통제 포함)(measures for early detection and response, including movement control), (iv) 질병 박멸(eradication of the disease) 등의 입증 자료가 필요(EU-러시아 분쟁사례에 근거)

3. 정책 시사점

- 본 절에서는 본 연구의 핵심인 지역화를 비롯하여 국제적인 동식물검역(SPS) 관련 규범 강화에 대비한 효과적인 국내 대응체제 구축을 위한 정책 시사점을 도출함.

가. 국제적인 SPS 규범 강화 동향

- (국제규범 동향) RCEP 등 메가 FTA의 SPS 협정문은 WTO SPS 협정이나 기체결 FTA SPS 규정보다 구체적이고 강화된 규범을 포함하고 있음.
- WTO SPS 협정에 비해 최근 합의된 RCEP 등 메가 FTA는 지역화, 동등성, 위험분석 및 평가, 투명성, 기술협의절차 등 SPS 조치 관련 핵심적 사항에 대해 무역원활화 차원에서 수입국의 절차적 이행 의무가 보다 강화되었음.

표 4-1. SPS 관련 주요 국제규범 비교

구 분	WTO	RCEP
지역화·동등성	개념을 인정	인정절차 명시
위험평가	과학에 기초	진행상황 통지
투명성	중대하고 무역에 영향 있는 규정 변경 통보	중대한 규정변경 통보
긴급조치	서면통보, 상호논의	합리적 기간 내 재검토

- (지역화 및 동등성) WTO SPS 협정도 지역화·동등성 인정의 원칙을 규정하고는 있으나 구체적인 대상이나 절차 등이 모호한 반면에 메가 FTA SPS 협정은 인정 대상, 절차, 의무 등을 보다 구체화 함.
- (지역화) ① 지역화 결정 절차와 계획 설명, ② 충분한 정보 입수 시 합리적인 기간 내 평가 개시, ③ 지역화 불인정시 근거 서면 제시 등
 - 수출국 요청시 지체없이 지역화 결정 절차·계획을 설명하고 지역화 평가단계를 통지
- (동등성) ① 동등성 인정 대상을 SPS 조치(measure)에서 SPS 체계(system)까지 확대, ② 인정절차 구체화, ③ 불인정시 근거 제시 등
 - 동등성 평가가 시작될 경우, 수입국은 동등성 결정 절차·계획을 수출국에게 즉시 제공하도록 정함 USMCA는 지체없이 평가 시작하도록 정함
- (수입금지시 통보) WTO SPS 협정은 수입검사는 신속하고 투명하게 진행토록 하고 있으나, RCEP 등 메가 FTA 규범은 수입물에 대한 불합격 시 수입자·수출국에게 통보하고 보다 적극적인 논의가 필요함
- ① 수입금지 시 수입자에게 통보하고 필요시 수출국에도 통보, ② 중대한 이유로 '불합격' 시 수출국과 재발 방지 대책 논의
- (투명성) WTO SPS 협정은 중대한 SPS 조치만 통보하도록 규정하고 있으나 메가 FTA의 새로운 규범은 수입 허용, 검역의 모든 과정에서 투명성을 강화함.
- (RCEP) ① 무역에 중대한 영향이 있는 SPS 조치를 통보, ② 60일 이상 의견 수렴, ③ 요청 시 30일 이내에 관련 규정의 영문본 제공 등
- (검역증명서) WTO SPS 협정은 증명서에 관한 명시적 규정이 없으나, RCEP 등 메가 FTA의 규범은 검역증명서 이외의 다른 수단도 명시함.
- (RCEP) ① 검역증명서의 다른 증명수단·방식도 인정 가능, ② 사전 고지되지 않은 수입 요건이 있다면 수입국은 영어로 설명
- (USMCA) 수입국은 증명서에 포함되도록 요구하는 모든 증거나 정보에 대한 근거를 제공
- 아울러, 메가 FTA SPS 규정은 기존 WTO SPS 협정의 의무를 재확인하며, 새로운 의무를 추가하고 수입국의 이행 의무를 강조하고 있음.

- (지역화 관련 구체적 인정 절차 도입) 기존의 지역화 개념에 지역화 인정 절차와 관련한 수입국의 의무를 상세히 규정함.
 - 수입국이 지역화 평가를 개시할 때, 수출국이 요청하면, 지역화 결정 절차에 대해 즉시 설명해야 하며, 수출국이 제공한 증거에 대한 평가를 통해 지역화를 불인정하는 경우에 수입국은 그 결정에 대한 근거를 수출국에 제공해야 함.
 - 지역화 기인정 지역에서 획득한 지위를 취소하거나 변경할 경우, 관련된 당사국들은 지위 회복 관련 평가에 협력해야 함을 명시
 - 지역화 인정 절차 관련 수입국 의무가 규정되어 있으며, 향후 과일, 축산물에 대해 병해충 발생이 없는 청정지역산에서 수입 허용을 요청하는 경우가 보다 증가할 것으로 예상
- (동등성 인정 관련 수입국의 절차적 의무 강화) 수입국이 동등성 요청을 받고, 수출국이 제공한 정보가 충분하다고 판단하면 합리적 기간 내에 동등성 평가를 개시해야 하고, 수출국이 자국의 SPS 조치가 수입국 SPS 조치의 목적 달성에 같은 효과가 있음을 객관적으로 증명할 경우, 수입국은 동등성을 인정해야 하며, 동등성 불인정 시, 수입국은 수출국에 근거를 제공해야 함.
 - 수입국이 동등성 평가 절차에 대해 인정해야 하며, WTO SPS 협정보다 수입국의 절차적 의무가 강화되었으므로, 수입국은 선진국(수출국)이 높은 수준의 과학적 근거에 기초하여 동등성 인정을 요구할 경우에 대비해, 대응 역량을 높일 필요가 있음.
- (국제기준과의 상이한 SPS 조치에 대한 과학적 입증 의무 강화) 수입국의 SPS 조치가 국제기준과 완벽한 조화가 아닌 한, 모든 과학적 근거와 인과관계의 기록 및 그에 대한 객관성을 확보해야 함을 명시
 - 위험관리방안을 선택하는 데에 있어 필요 이상으로 무역제한적이지 않도록 고려
 - 수출국 요청에 따라, 수입국은 위험분석 절차 진행 중 발생가능한 모든 지연요소 통보
 - SPS 조치 재검토 시, 수입이 허용된 품목은 '검토 중'이라는 단순한 이유만으로 수입금지가 어려울 수 있음
- (투명성 증진 차원에서 SPS 조치 통보의무 강화) WTO SPS 협정보다 통보 요건이 강화되어 회원국은 모든 SPS 조치를 무조건적으로 통보해야 하며, 제시된 SPS 조치가 국제기준에 부합하지 않을 경우, 요청에 따라 기록된 객관적 과학적 근거를 포함한 관련 문서를 상대국에 제공해야 함.

- 충분한 과학적 근거를 확보하지 못한 경우에는 수입국이 SPS 조치를 입안·채택·적용할 때 상대국으로부터 간섭을 받을 가능성 존재
- 향후, 국제규범과 전 세계적 동향은 과거와는 달리 과학적·합리적인 사유가 있지 않는 한 SPS를 이유로 하여 무역이나 교역을 제한하기는 어려울 것임.
- 국내농업은 투명성, 지역화, 동등성, 과학적 위험평가, 국제기준과의 조화 등 SPS 관련 핵심 규정의 무역원활화 목적의 규범으로 인해 신규 품목의 수입 확대 등 영향을 받을 수 있음
- 특히, 병해충과 가축질병의 지역화 인정, 상대국 SPS 조치의 동등성 인정, 기술적 협의 기한을 180일로 한정하는 등 강화된 SPS 규정은 수입국에 영향을 주기 때문에 주요 신선 농축산물에 적용되고 있는 기존의 SPS 조치와 관련된 통상 마찰이 증가될 수 있음.
- 우리나라를 비롯한 해외 여러 국가들은 신선 과일 중 많은 품목에 대해 자국 내에 존재하지 않는 병해충을 근거로 대부분의 주요 수출국에 대해 수입금지지역으로 지정하고 있는 상황임.
- 그 동안 수입국들은 수출국의 병해충 발생을 이유로 한 SPS 조치로 인해 사과, 복숭아 등의 신선 상태의 과일에 대한 수입을 허용하지 않았지만, 그 동안 FTA 발효에도 불구하고 직접적인 불이익이나 피해는 발생하지 않았음.
- 하지만, 앞으로 기존 WTO SPS 규정 및 기체결 FTA SPS 규범보다 강화된 SPS 규범에 따라 지금보다 수입허가 절차가 수출국에 유리한 방향으로 작동할 개연성이 있을 것으로 예상됨.
- 이런 측면에서 수입국에게 국제적인 SPS 규범 강화 동향에 효과적으로 대응할 수 있는 SPS 역량을 강화 필요가 있음.

나. SPS 역량 강화를 위한 정책과제

- 향후 SPS 규범 강화에 선제적으로 대응하기 위한 조직 및 전문인력, 시설장비의 확충이 필요함
- 우리나라를 포함하여 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 15개국이 2020년 11월 15일 최종 서명한 RCEP SPS 협정문과 향후 전세계적인 메가 FTA의 SPS 협정의 동향은

기존의 WTO SPS 협정에 비해 동등성, 조화, 위험분석, 지역화, 투명성 등 SPS 조치 관련 핵심 사항에 대해 무역원활화 차원에서 회원국의 이행 의무가 보다 강화되거나 그 범위가 확대되고 있음.

□ 우리나라의 SPS 시스템은 현행 WTO SPS 협정 이행뿐만 아니라 향후 강화된 SPS 이행 의무를 효과적으로 준수하고, 대응할 필요가 있음

○ 이는 기본적으로 미국, 호주, EU, 일본 등 검역 선진국에 비해 SPS 관련 전문 인력과 조직, 실험실, 시설·장비 등 인프라, 관련 부서 간 조율 및 조정 체계 등 기초 인프라를 확충할 필요가 있음

□ 따라서 우리나라가 SPS 조치와 관련하여 주요 이해당사국과의 통상 마찰 최소화 뿐만 아니라 다른 나라의 SPS 조치에 대한 적극 대응 차원에서도 효과적인 SPS 조직과 인력, 시설 및 장비 확충 및 보강, 그리고 검역 관련 제도 및 법규 정비 등 SPS 인프라 시스템 정비가 요구되고 있음.

– 무엇보다 국제적인 SPS 규범 강화 추세에 효과적으로 대응하기 위한 SPS 이행 체계의 점검을 통해 미국, 호주, EU 등 선진국 수준의 조직, 인력, 예산, 장비, 법규 정비 등의 기반 확충 노력이 필요함.

(1) SPS 조직 및 인적·물적 기반 투자 확대

□ 농업단체 등에서는 SPS 조치가 더이상 무역을 제한하는 조치로써의 역할이 아닌 국민 건강 및 동식물 보호, 식품안전 등을 위한 조치라는 국민적 공감대 형성과 함께 국제규범의 원활한 이행을 위한 공공재적 측면에서 접근하는 인식이 필요함.

○ SPS 조치들은 근본적으로 국민의 건강, 동식물의 보호라는 공공적 성격을 지니고 있는 동시에 농식품 무역관련 분쟁의 소지를 내포하고 있는 바, 이에 대한 중요성을 인식하고 인적 및 물적 투자를 확대해 나가야 할 것임.

– 농식품 무역이 크게 증가하는 추세에서 외래병해충 및 가축질병 유입 방지를 위한 SPS 조치의 도입과 유지는 불가피하게 무역상대국과의 통상마찰을 야기할 가능성이 높고, 이해당사국과의 SPS 조치 관련 무역분쟁의 성패는 무엇보다 과학적 증빙 능력에 의해 좌우될 것이기 때문에 SPS 관련 효과적인 조직 구축 및 전문인력의 양성과 함께 과학적 기반 확충은 필수적임.

○ 무엇보다 메가 FTA의 SPS 규범 강화 이행에 대비한 SPS 전담 조직과 인력, 검역시설 및 장비 인프라 등에 대한 선제적 보강이 필요함.

- 동등성 인정 등 신규 도입 규범을 전담할 조직 확보 및 수입허용·지역화 인정 요청 증가 시 위험분석·평가 전문가, 수입 품목·물량 증가에 대비 현장 검역·검사 인력 충원이 요청됨.
 - 국제기준에 부합한 검역·검사 실험실 시설·장비 인프라를 확충하고, 국제공인 실험실 품질보증 프로그램 인증 및 운영, 위험평가 전문성 강화를 위한 검증시스템 체계화, 동식물검역 정밀검사법 선진화 및 실험실 정도관리 강화, 정성평가 이외 정량평가 기법 개발 및 도입 등을 통해 동식물 검역선진국으로 전환이 요청됨.
- 특히 과학적 근거주의에 입각한 SPS 조치를 시행하고, SPS 조치해제를 요구하는 수출국에게 효과적 방어 논리 및 우리의 수출 관심 상품에 효과적 공세 논리를 제공하기 위해서 가장 중요한 것이 바로 SPS 조치에 대한 과학 기술적 증빙 능력과 통상 협상적 능력을 보유한 전문인력을 확보하는 것임.
- SPS 전문인력 확충을 위해 우선 해당 전공자를 보다 다양하게 선발할 수 있는 방식으로 인력 채용 방식에 탄력성을 두고, 품목별, 지역별, 분야별 전문가 육성이 필요함.
- 현재 일반 공무원 공개채용 방식과 동일한 방식으로 선발되는 검역인력 선발방식으로는 다양화하는 외래병해충 및 가축 질병 유입에 효과적으로 대응하기 위한 전문인력 확보가 어려울 수 있음.
- 물론 우리나라도 WTO SPS 협정의 이행경험이 있고, 동식물검역(SPS) 관련 조직, 전문인력과 과학기술력을 일정수준 보유한 것으로 평가받고는 있지만, 국제적인 SPS 규범강화 동향에 효과적으로 대응하기 위해서는 보다 체계적인 SPS 조직 정비와 인적·물적 기반 확충이 이루어져야 함.
- 향후 WTO SPS 협정 이행 뿐 아니라 최근 SPS 규율이 강화되고 있는 주요국과의 메가 FTA 협정 체결과 이행과정에서 SPS 분야에서 효과적으로 무역상대국을 대상으로 방어와 공세적인 정책을 추진할 수 있는 대응 역량 확보를 위해서는 효과적인 검역조직의 정비, 전문인력의 충원, 그리고 과학적, 물적 기반 확충이 요구됨.
- SPS 조치는 기본적으로 과학적 근거에 기초하기 때문에 충분한 과학적 근거에 기반한 통상 대응 조치를 위한 관련 조직, 인력 및 인프라 확충이 필수적임.
 - 특히 과학적 위험평가 분석을 담당하는 조직과 전문 인력의 보강은 물론 무역상대국과의 분쟁 발생 및 분쟁 해결 대비 SPS 관련 법률 및 경제 분석 전문가 확충 노력이 필요함.

- 향후 검역 관련 전문 인력의 확충과 전문성 유지 차원에서 연구직 공무원의 직급 체계인 연구사, 연구관 제도와 마찬가지로 검역사와 검역관으로 직급을 단순화하는 것도 하나의 방안으로 검토해 볼 필요가 있음.

(2) 국제기준, 국내 법령 및 제도에 대한 조사 및 연구 강화

- SPS 관련 다양한 국제기구의 기준, 지침, 권고와 국내 조치와의 지속적인 비교 분석을 통해 일치하지 않는 점이 있다면 이를 일치시키는 법령 및 제도 정비가 필요하고, 만일 국제기준과 불일치한 조치가 필요한 경우 이에 대한 과학적 근거 확보 및 제공 작업을 통해 설득 논리의 마련과 통상마찰 축소 노력이 요구됨.
- 세계동물보건기구(OIE), 국제식물보호협약(IPPC), 국제식품규격위원회(CODEX)등의 논의 동향을 지속적으로 파악하고, 국내 위생 및 검역 관련 규정과 제도와의 조화와 일치 여부를 지속적으로 검토해 나가야 함.
- 위생 및 검역문제는 과학기술적 문제와 통상 문제가 혼재된 복잡한 양상을 띠기 때문에 선진국의 위험분석 및 평가모델을 바탕으로 우리 실정에 맞는 객관적 위험평가분석 및 평가모델의 정립이 필요하고, 관련 상대국의 위생 및 검역 관련 정보 요청에 대응하기 위해 국내법규, 제도, 기준의 영문화 작업이 필요함.
- 또한 무역상대국의 불필요한 오해를 사전에 방지하는 동시에 지속적인 경제발전과 소득이 증가함에 따라 안전, 위생, 환경 등에 대한 국민적 요구 증대에 부합하는 합리적이고 객관적인 SPS 조치 관련 근거규정, 표준, 적합관정절차 도입이 요구됨.
- 우리나라의 농축산물 수입 관련 SPS 조치에 대해 통상마찰이나 이의가 제기될 가능성이 큰 사안에 대해서는 대응능력 증진 차원에서 사전에 과학기술적 객관적 근거 및 합리적 논리 마련이 필요하며, 우리나라가 수출하는 농축산물에 대한 상대국의 SPS 규제조치에 대해서는 적극적으로 대응할 수 있는 과학적 능력 배양이 요구됨.

(3) 주요국·지역별 맞춤형 SPS 정보 수집 및 위험평가관리 체제 구축

- 주요 농산물 수출입 국가별(지역별), 수입품목별, 수입업체에 대한 정보 구축 및 위험 평가관리 체제 구축을 통해 사전 예방조치 혹은 잠정 조치 도입에 대한 과학적, 객관적 증거를 지속적으로 수집하고, 국제적인 지역화, 동등성 인정 요구에 효과적인 대응이 필요함.

- 이러한 주요 수출국별, 지역별, 수입품목별, 수입업체에 대한 정보 수집 및 위험관리 체제 구축은 향후 농산물 수출국으로부터 꾸준히 제기되고 있는 지역화 및 동등성 수용 요구에 효과적으로 대응할 수 있는 기반이 될 것임.

(4) SPS 관련 국제기구 논의 및 무역분쟁에 3자로서 적극 참여

- SPS 관련 국제회의와 논의, 그리고 WTO 분쟁해결기구의 SPS 관련 무역분쟁에 적극 참여하여 신속히 동향을 파악하여 사전에 국내 대응책을 마련할 수 있도록 하고, 최대한 우리의 입장과 이해가 SPS 관련 국제규범 제정과정에 반영될 수 있도록 해야 할 것임.
- SPS 관련 규범제정 및 개정, 그리고 이행 관련 사항이 논의되는 국제 회의와 포럼에 적극 참여하여 우리의 입장과 목소리를 반영하기 위한 적극적 대응 노력이 필요하고, SPS 규범관련 국제적 동향과 정확한 정보 확보를 통해 선제적으로 국내 대응체제를 마련하는데 기여할 필요가 있음.
- 한편 WTO SPS 관련 통상분쟁에 제소국 혹은 피소국이 아니더라도 적극적인 제3자 참여를 통해 향후 우리나라와 관련된 분쟁 발생시 대응 능력 제고로 활용할 필요가 있음.
 - WTO 무역분쟁이 발생할 경우 제소국 혹은 피소국이 아니더라도 실질적인 관심 있는 국가는 제3자로 참여할 수 있는데, 2019년까지 총 49건의 WTO SPS 협정이 행 관련 분쟁에서 38개 국가가 제3자로 참여함.
 - SPS 관련 분쟁에 제3자로 가장 많이 참여한 국가는 EU(17건, 35%), 중국(16건, 33%)⁵⁾, 브라질(15건, 31%), 미국(14건, 29%), 대만과 호주 (13건, 27%) 등의 순이며, 우리나라의 경우 제3자로 참여한 SPS 분쟁은 7건에 불과함.

(5) SPS 관련 무역분쟁 대비 효과적 대응체제 마련

- 1995년 WTO 출범 이후 발생한 무역 분쟁의 10% 가량이 SPS 관련 사안으로, 지속적으로 주요국들은 자국 국민과 동식물 위생 및 건강을 위해 농식품 관련 SPS 조치의 도입과 운영 상황을 통보하고 있는 동시에 다른 국가의 SPS 조치에 대해 통상이의 확보 차원에서 특정무역현안을 적극 제기하고 있는 상황으로 우리나라의 경우도 SPS 조치와 관련하여 능동적으로 대응하는 체제 구축이 필요함.

5) 중국은 홍콩까지 포함할 경우 EU와 같이 17건의 SPS분쟁에 제3자로 가장 많이 참여한 국가이다.

- SPS 조치와 관련된 대부분의 무역 분쟁은 해당 조치가 위험평가에 기초한 과학적 근거 주의를 수용하고 있는지 여부와 조화(harmonization)와 투명성(transparency)의 원칙에 기초하여 적용되는지 등에 대한 것임.
- 따라서 WTO와 FTA를 통한 농산물 무역자유화 확대 추세에서 우리나라가 이들 조치를 효과적으로 이행하는 동시에 다른 나라에 대한 농산물 수출 기회 확대를 위해서도 농축산물 검역관련 조직 및 전문인력 확충을 통해 SPS 조치와 관련한 무역 분쟁에 효과적으로 대응할 수 있는 항시적 체제 구축이 요구됨.
- 무엇보다 향후 우리나라가 체결한 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, EU, 칠레, 중국 등 농산물 수출국과의 FTA 이행 심화 과정에서 우리나라의 SPS 조치로 인해 상대국의 농산물 수출 감소시, 이해 당사국은 SPS 국제규범 준수 의무 불이행을 근거로 공세적으로 우리에게 통상현안을 제기할 가능성이 있음.
- 전통적으로 공산품을 수출하고, 농산물을 수입하는 우리나라의 무역구조에서 SPS 조치에 대한 통상현안 발생은 대내적으로도 농업 관련 SPS 관련 기관에 커다란 부담으로 작용할 것이므로 SPS 조치 시행에 대한 철저한 과학적 근거와 통상 규범적 대응 논리를 효과적으로 준비하는 대응 시스템 구축이 지금보다 강화될 필요가 있음.
 - SPS 협정의 핵심적 쟁점사항의 하나인 위험평가에 대한 과학적 기반을 증진시키면서 외래 질병 및 병해충 전문가를 적극 양성하고, 국제 SPS 협상분야의 조직과 인력을 대폭 확대하고, 이들 전문가들이 적재적소에서 충분한 역할을 할 수 있도록 개선이 필요함.
- SPS 관련 무역분쟁 대비 대응체계 강화는 우리나라 수출 가능 농산물의 해외 시장 개척의 장애 요인으로 작용하고 있는 교역 상대국의 SPS 조치에 대한 공세적 대응 방안으로도 효과적일 것임.
 - SPS 관련 통상 대응 능력 강화는 또한 사전적으로 WTO 혹은 FTA 분쟁해결절차로 회부되기 전에 SPS 사안을 해결할 수 있도록 하는 데도 기여할 것임.

(6) SPS 규범의 효율적 이행을 위한 조직 신설(또는 보강) 및 법령 정비

- 지역화, 동등성, 위험평가 등 SPS 관련 핵심적 규정 이행과정에서 불가피하게 나타나는 절차적 투명성 증진 등 SPS 관련 국제규범 의무이행 강화 추세에 비추어 볼 때, 현행 우리나라 SPS 담당 부서와 인력만으로는 의무이행 준수에 어려움이 있을 것으로 판단되는 바, SPS 관련 부처 및 기관별로 대내외 협력과 규범 문제를

담당할 조직 신설이 필요하고, SPS 관련 기관 간의 긴밀한 의사소통 및 협력체계 구축이 필요함.

- 우리나라의 SPS 규범 이행 측면에 가장 큰 문제는 대외적인 SPS 투명성 증진과 관련하여 나타나는 데, 주로 부처 및 기관 간 협력 미흡, 내·외부 투명성 및 의견 수렴 활동의 미흡, 대응 인력의 부족 등인 것으로 분석됨.
 - WTO SPS 협정을 중심으로 국제적으로 강화되고 있는 SPS 조치의 투명성 이행 차원의 적절한 기한 내 SPS조치 통보문 작성, 통보문의 번역, 검토 및 관련 질의와 응답, 기술적 협의 및 결과제공 의무 등을 담당할 전문 인력이 부족한 실정임.
 - 우리나라 SPS조치에 대한 상대국 정부와의 의견 교환과 협력, 이해 당사자 등 대중으로부터의 의견 회신 및 타국 SPS조치에 대해 정보전파와 대응 의견 수렴, 상대국으로부터의 질의나 반대의견 등에 효율적으로 대응하기 위한 인력과 인프라 부족, SPS조치 통보, 관련 법적 근거, 검토 의견, 과학적 근거자료 등의 제공(웹사이트 게시 포함)을 위한 전담 관리 인력도 부족한 상황임.
- SPS 조치 관련 국제 규범 강화 움직임과 함께 위에 언급한 주요 SPS 대응역량 강화 방향의 효과적 추진을 위해서는 이를 안정적으로 총괄하면서 수행할 수 있는 전담 조직의 신설(가칭, 국제 SPS 규범 대응팀) 또는 보강과 함께 법적 근거를 마련하여 구체적이고 실질적인 기능과 역할을 부여할 필요성이 있음.
- 또한, 우리나라의 경우 일부 규정에 따라 국가 간 개별 협정으로 관리되고 있으나 지역화 적용, 평가 진행상황 정보제공 및 불인정 근거 제시 등 지역화 평가를 위한 관련 명문화된 법령, 지침 등이 미비하므로 향후 메가 FTA 규범 이행을 위한 국내 법령 정비 필요성도 있어 보임.
- RCEP 발효에 대비하여 위생검역(SPS) 규범의 지역화·수입위험분석·긴급조치 등 관련 규정 제·개정 등 정비가 요청됨.
 - (지역화·동등성) 관련 규정상의 구체적인 평가 기준 및 절차마련이 필요함.
 - (수입위험분석/위생평가) 수출국에 절차 진행상황 설명, 의견제출 기회 부여 등 의무사항을 반영하여 관련 규정에 명시할 필요가 있음.
 - (긴급조치) 긴급 수입 제한 조치시 주기적 재검토 및 그 결과를 수출국에 제공 등 절차 이행 내용을 관련 규정에 반영할 필요가 있음.

참고 문헌

- 김현정, 이길원 2020. “러시아의 돼지수입금지에 관한 WTO 판례 연구-SPS협정 제6조 지역화의 해석을 중심으로,” 『법학연구』 Vol 63, 전북대학교 부설 법학연구소
- _____ 2021. “WTO SPS협정 제6.2조 ‘병해충 안전지역 개념 인정’에 관한 연구,” 『국제경제법연구』 Vol 19(2), 한국국제경제법학회
- 이성형 외. 2016. “SPS 협정상 조류독감에 따른 수입규제에 대한 연구 - WTO 분쟁사례를 중심으로,” 『통상법률』, 통권 127호(2016.2).
- 이재형·이천기(2015), “WTO SPS위원회의 특별협의절차에 관한 연구,” 『통상법률』, 통권 122호 (2015.4).
- 임정빈·전은화(2020), “중국의 WTO SPS 분쟁 사례 분석과 정책시사점,” 『통상법률』, 통권 149호: 페이지 10-50.
- 임정빈 외(2016), 『SPS 대응역량 강화를 위한 법제화 연구』 서울대학교 산학협력단 연구보고서
- 임정빈 외(2015), 『WTO SPS 투명성 강화에 따른 행정수요 및 대응방안』 서울대학교 산학협력단 연구보고서
- 최원목(2016), “풍화되는 검역장벽, 또 다른 위협”, 『시선집중』 GSNJ 제213호, 2016.1.25.
- _____ (2016), 『농식품 최신 WTO 분쟁사례 분석 및 대응 연구』 이화여자대학교 산학협력단
- 최혜선(2016), “SPS협정상 지역화 조항의 해석 및 적용에 관한 연구”, 『한양법학』 Vol.27(3), 한양법학회
- _____ (2021), “WTO에서의 SPS관련 논의동향 중 SPS 선언문 채택에 관한 연구”, 『서울법학』 Vol.28(4), 서울시립대학교 법학연구소
- Cornelia Furculita, 2018, “Regionalization within the SPS agreement after Russia-Pigs(EU), Legal Issues of Economic Integration 45(1): 95-109
- WTO, 2008 “Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 6 of the Agreement on the Application of SPS measures,” G/SPS/48, 16 May 2008
- _____, 2015a, “India-Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products,” Panel Report WT/DS430/R and Add.1
- _____, 2015b, “India-Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products,” Appellate Body Report WT/DS430/AB/R
- _____, 2015c, “United States-Measures Affecting the Implementation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina,” Panel Report WT/DS447/R and Add.1

____, 2017a, “Russia Federation-Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from European Union,” Panel Report WT/DS475/R and Add.1

____, 2017b, “Russia Federation-Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from European Union,” Appellate Body Report WT/DS475/AB/R and Add.1

____, 2017c SPS Committee Thematic Session on Regionalization 자료 (https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/wkshop11july17_e.htm)

____, 2020, “Review of the Operation and Implementation of the SPS Agreement”, G/SPS/64, a August 2020

WTO, SPS homepage (https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm)

외교부, 조약체결을 위한 국내절차, http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3833/contents.do

United Nations, 2005, Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, (http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf)

WTO 지역화 분쟁사례 조사와 정책 시사점

인 쇄 2021. 12

발 행 2021. 12

발행처 GS&J 인스티튜트

12925 경기도 하남시 미사대로 550 현대지식산업센터 한강미사 A 9층 005호

전화 02-3463-7624 www.gsnj.re.kr

인쇄처 에이아이스토리

전화 02-6084-7317

ISBN 978-89-93118-51-3 93520

Globalization Strategy network Journal