최근 WTO SPS 분쟁사례 및 시사점

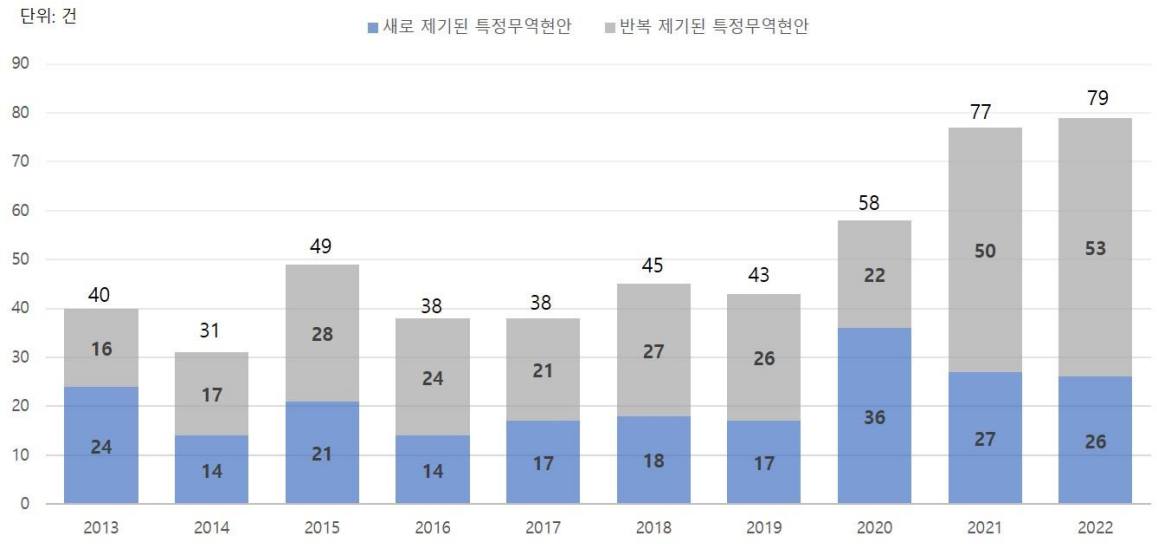
곽 혜 선*

본 고에서는 WTO의 최근 분쟁사례인 코스타리카-아보카도 분쟁(WT/DS524/R, 2022)과 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁(WT/DS484/RW, 2020)을 바탕으로 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(이하 SPS 협정)에 위반되는 SPS 조치와 판단 근거를 살펴보고 SPS 조치가 비관세장벽이 되지 않도록 적용되기 위한 시사점을 찾고자 한다.

1 서론

■ 2022년 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO) 위생 및 식물위생 조치 위원회(The SPS Committee, 이하 SPS 위원회)에 제기된 특정무역현안[1]은 총 79건으로 최근 10년간 최대 건수를 기록하였고, 위생 및 식물위생 조치(SPS(Sanitary and Phytosanitary measures) 조치)와 관련된 특정무역현안 제기 건수가 2019년부터 증가하는 추세를 보인다(그림 1).

〈그림 1〉 세계의 SPS 특정무역현안 제기 건수 추이



자료: World Trad Organizaion Trade Concerns Database 자료 재가공.

* 한국농촌경제연구원 FTA이행지원센터(hyesunk@krei.re.kr)
본 고는 WorldTradeLaw.net의 Dispute Settlement Commentary 중 "Costa Rica - Measures Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico(WT/DS524/R) Panel Report"와 "Indonesia - Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products Recourse to Article 21.5 of the DSU by Brazil(WT/DS484/RW) Panel Report"를 참고하여 작성함.

1) 특정무역현안(Specific Trade Concerns, STC)이란 SPS 위원회에 통보된 회원국의 조치에 대하여 다른 회원국이 해당 조치가 자국의 무역에 영향을 미칠 것을 우려하는 경우 공식적으로 이의를 제기한 안건을 의미함.

- 식물위생 조치가 비관세장벽이 되지 않도록 적용되기 위해서는 어떤 조건에서 식물위생 조치가 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(이하 SPS 협정)에 따라 허용되는지 살펴볼 필요가 있다. 따라서, 본 고에서는 WTO의 최근 분쟁사례인 코스타리카-아보카도 분쟁(WT/DS524/R, 2022)과 패널에 재회부된 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁(WT/DS484/RW, 2020)을 통해 SPS 협정의 위반사항을 살펴보고 시사점을 찾고자 한다.

2 SPS 협정의 적용

■ 특정 국가의 특정 조치가 SPS 협정상의 의무를 위반했는지 판단하기 전에 해당 조치가 SPS 협정의 적용 대상인지를 판단해야 한다.

- SPS 협정 제1.1조는 동 협정이 "국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 위생 및 식물위생 조치에 적용된다"고 규정하며, 동 협정 부속서 1의 제1조에 따르면 '위생 또는 식물위생 조치'는 다음과 같은 목적으로 적용되는 모든 조치를 의미한다.

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

  나. 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토 내의 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 영토 내의 인간의 생명 또는 건강의 보호,

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

■ 코스타리카-아보카도 분쟁의 패널은 코스타리카의 조치들이 SPS 협정의 적용을 받는 식물위생 조치인지 판단하기 위해서 1) 해당 조치들이 SPS 협정 부속서 1의 제1조에 제시된 위생 또는 식물위생 조치의 정의에 해당하는지 2) 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는지를 조사했다.

- 패널은 동 분쟁의 제소국인 멕시코가 코스타리카의 조치들이 위의 두 가지 조건을 모두 충족함을 입증했는지를 판단했다. 따라서, 특정 조치가 SPS 협정의 적용을 받는 조치에 해당하기 위해서는 협정상의 위생 또는 식물위생 조치의 정의에 해당할 뿐 아니라 해당 조치가 국제무역 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있어야 한다.

■ 반면, 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁의 최초 패널은 문제가 된 인도네시아의 검역증명서가 SPS 협정이 적용되는 조치(SPS 승인 절차)인지는 판단하지 않았다.[2)]

- 최초 패널이 인도네시아의 닭고기 수입 관련 검역증명서가 SPS 협정이 적용되는 조치인지 판단하지 않은 이유는 제소국인 브라질과 인도네시아 모두 검역증명서가 SPS 협정 제8조의 승인 절차임을 인정했기 때문이다. 패널도 양 당사국의 이와 같은 의견에 동의하여 SPS 협정 적용에 관해 판단하지 않았다.

- 반면, 인도네시아가 닭고기 수입에 대해 취한 조치인 특정 사용 목적 제한은 SPS 조치임에도 불구하고 패널이 SPS 협정 의무 위반을 판단할 수 없었다. WTO 분쟁해결 절차에서는 제소국이 주장하지 않는 사실과 법적 쟁점은 패널이 판단할 수 없는데, 브라질이 인도네시아의 동 조치가 SPS 조치이며 SPS 협정을 위반했다고 주장하지 않았기 때문이다.

3 코스타리카-아보카도 분쟁

3.1. 분쟁의 배경

■ 코스타리카는 아보카도 선블로치 바이로이드(Avocado Sunblotch Viroids, 이하 ASBVd)[3)]의 유입을 막기 위하여 멕시코로부터의 아보카도 수입을 제한했고, 이에 따라 멕시코는 다음의 조치에 언급된 요건들이 함께 멕시코로부터 수입되는 소비용 신선 아보카도에 대한 수입 제한을 구성하며 SPS 협정에 위반됨을 주장했다.

- 해당 분쟁과 관련하여 코스타리카는 자국의 농림축산부가 발표한 결의안 DSFE-003-2018과 DSFE-002-2018에 규정된 요건, 식물위생청이 작성한 보고서 ARP-002-2017과 ARP-006-2016, 해당 위험평가에 사용되는 질적 방법론을 포함한 설명서 NR-ARP-PO-01_M-01를 멕시코산 아보카도 수입과 관련된 위험을 예방하기 위한 취한 조치로 인정했다. 따라서, 패널은 해당 다섯 가지 조치가 SPS 협정의 적용을 받는 대상인지 판단했다.

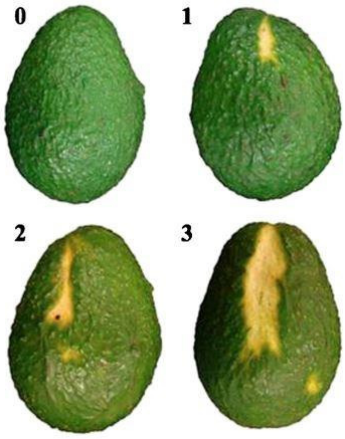
■ 패널은 문제가 된 다섯 가지 조치에 SPS 협정이 적용되는지를 판단하기 위하여 앞서 언급한 대로 SPS 협정 부속서 1의 제1조에 명시된 정의에 합치되는 조치인지와 해당 조치가 직간접적으로 국제무역에 영향을 미쳤는지 두 가지를 모두 판단했다.

2) 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁의 최초 패널 보고서(WT/DS484/R)의 7.5.2.4.1을 참고함.

3) 아보카도 선블로치 바이로이드(바이러스와 유사하나 그 크기가 훨씬 더 작은 기생체로서 돌연변이에 의해 바이러스가 될 수 있음)는 모든 아보카도 품종에 영향을 미치며 씨앗, 접지, 꽃가루, 오염된 도구 등에 의해서 전염됨. 눈에 띄는 주요 증상은 아보카도 나뭇가지와 줄기에 생기는 노란 줄무늬, 기형의 나뭇잎, 병변 및 착색과 갈라진 껍질을 가진 작고 기형적인 열매임(그림 2).

- 패널은 결의안 DSFE-003-2018과 DSFE-002-2018은 SPS 협정이 적용되는 조치라고 판단한 반면, 패널은 보고서 ARP-002-2017와 ARP-006-2016, 설명서 NR-ARP-PO-01_M-01은 SPS 협정이 적용되는 조치임을 멕시코가 입증 실패했다고 판단하였다. 다만, 패널은 결의안DSFE-003-2018과 DSFE-002-2018이 SPS 협정에 위반되는 조치인지를 검토할 때 보고서(ARP-002-2017와 ARP-006-2016)와 설명서(NR-ARP-PO-01_M-01)의 내용을 배경 정보로 같이 고려할 수 있다고 언급했다.

〈그림 2〉 아보카도 선블로치 바이로이드(ASBVd)의 증상



주: 아보카도 선블로치 바이로이드 증세의 중증도에 따라 4가지 단계로 구분함. 0단계는 무증상, 1단계는 0-7% 중증도, 2단계는 8-24%의 중증도, 3단계는 25% 이상의 중증도인 경우임.
자료: Saucedo-Carabez et al.(2014) 자료 저자 번역.

3.2. 위험평가 의무(Risk Assessment Obligations) 위반 여부

1) 사실관계 판단 및 법적 기준

■ (사실관계) 패널은 코스타리카의 식물위생 조치가 SPS 협정을 위반했는지 판단하기 앞서서 멕시코의 주장을 분석하기 위한 사실관계로서 코스타리카의 영토 내에 ASBVd가 존재함을 멕시코가 입증했는지부터 판단했다.

- 멕시코는 코스타리카 영토 내에 ASBVd가 존재하는 근거로 묘목장 근로자, 농업 기사, 경제학자 등의 선서진술서, 코스타리카의 아보카도 표본의 실험실 분석 결과, 지난 20년간 ASBVd 관련 문제없이 코스타리카와 신선 아보카도를 교역했다는 사실, 현재 ASBVd가 존재하는 국가와 아보카도를 교역한 사실, ASBVd에 감염되었을 수 있는 아보카도 번식 재료를 수입한 증거를 제시했다.

- 패널은 멕시코가 제시한 근거 중 선서진술서는 코스타리카 영토 내에 ASBVd의 존재를 입증하기에는 충분히 신뢰할만하지 못하고, 코스타리카의 아보카도 표본 실험실 분석 결과는 코스타리카에

ASBVd가 존재한다고 입증하기에는 증거가 불충분함을 지적했다.

- 패널은 멕시코가 2014년과 2015~2016년에 코스타리카에서 채취한 표본의 실험식 분석 결과라고 제- 시한 증거는 실험실 분석 결과를 포함하고 있지도 않고, 코스타리카 영토 내의 ASBVd의 존재도 입증하지 못한다고 판단했다.

- 또한, 멕시코가 주장한 지난 20년간 ASBVd 관련 문제없이 코스타리카와 신선 아보카도를 교역했다는 사실에 관해서 패널은 정황적 의심을 바탕으로 ASBVd의 존재를 확신할 수 없음을 밝혔다. 이와 같은 근거를 바탕으로 패널은 멕시코가 코스타리카 영토 내에 ASBVd가 존재함을 입증하지 못했다고 결론 내렸다.

■ **(법적 기준)** 멕시코는 코스타리카의 조치들이 SPS 협정 부속서 1의 제4조에 해당하는 위험평가에 기초하지 않았기 때문에 동 협정 제5.1조[4] 위반, 코스타리카가 위험평가에 필요한 요소들을 고려했다는 것을 입증하지 못했기 때문에 동 협정 제5.2조[5] 위반, 위험을 평가하고 조치를 결정할 때 관련된 경제적 요인을 고려하지 못하였기 때문에 동 협정 제5.3조[6] 위반, 코스타리카의 조치는 과학적 원리를 근거로 삼지 않았으며 충분한 과학적 근거 없이 조치를 유지하였기 때문에 동 협정 제2.2조[7]를 위반했다고 주장했다.

- 멕시코가 주장한 코스타리카의 SPS 협정 위반을 판단하기 위해 패널은 조항별로 고려할 사항을 다음과 같이 정리했다. 우선, 제5.1조의 준수 여부를 판단하기 위해서는 1) 관련 국제기구에 의해서 개발된 위험평가 기술을 고려하여 상황에 맞게 위험평가가 수행됐는지, 2) 위험평가가 수행되었다면, 회원국의 식물위생 조치가 동 위험평가에 기초하였는지를 고려했다.

- 제5.2조의 위험평가는 협정에 명시된 "이용 가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산 방법, 관련 검사, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생률, 병해충 안전지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 다른 처리"를 고려해야 하지만 이는 예시조항이지 열거조항이 아님을

4) "회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려하여, 자기 나라의 위생 또는 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가에 기초하도록 보장한다."(외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2023. 7. 4.).

5) "위험평가에 있어서 회원국은 이용 가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산 방법, 관련 검사, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생율, 병해충 안전지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 다른 처리를 고려한다."(외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2023. 7. 4.).

6) "동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가와 이러한 위험으로부터 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정함에 있어서 회원국은 병해충이 유입, 정착 또는 전파될 경우 생산 또는 판매에 미치는 손실을 기준으로 한 잠재적 피해, 수입국의 영토 내에서의 방제 및 박멸비용, 위험을 제한하기 위해 대안으로서 접근방법의 상대적 비용 효율성을 관련된 경제적인 요소로서 고려한다."(외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2023. 7. 4.).

7) "회원국은 위생 및 식물위생 조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위 내에서만 적용되고, 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않도록 보장한다. 단, 제5조 제7항에 규정된 사항은 제외된다."(외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2023. 7. 4.).

언급했다. 따라서 패널은 위험평가를 수행하는 주체는 이용 가능한 과학적 증거와 다른 요소를 함께 고려하여야 함을 지적했다.

- 제5.3조는 회원국이 위험을 평가하고 그 위험으로부터 적절한 위생 및 식물위생 보호수준을 달성하기 위한 조치인지를 판단할 때 관련된 경제적 요소를 고려하도록 함을 규정한다. 러시아-돼지 분쟁의 패널에 따르면 제5.3조에서 언급된 요소들은 위험평가와 해당 조치가 보호의 적정수준을 달성할 수 있는지 판단할 때 반드시 모두 판단해야 하는 열거조항이다.

- 마지막으로 제2.2조의 판단에 관해서 패널은 제2.2조 상의 패널의 의무는 위험평가와 식물위생 조치의 기반이 되는 과학적 근거의 정밀 검토를 포함함을 언급했다. 제5.1조와 제5.2조는 제2.2조에 제시된 기본적 의무를 구체적으로 적용한 조항이기 때문에 패널은 회원국이 제2조와 제5조를 모두 따를 의무가 있음을 판단했다.

■ **(법적 기준)** 또한, 패널은 멕시코가 주장하는 코스타리카의 SPS 협정 위반사항을 판단하기 위해서 각 조항을 어떤 구조로 판단할 것인지 설명했다.

- 패널은 코스타리카의 위험평가가 부속서 1의 제4조에 서술된 위험평가의 정의[8] 및 제5.1조의 기준을 충족하는지와 제5.2조와 제5.3조의 요소가 고려되었는지 판단할 것이라고 언급했다. 또한, 제2.2조를 판단함에 있어 패널은 코스타리카가 제5.1조와 제5.2조를 위반한 것으로 판단되면 제2.2조도 위반한 것임을 밝혔다.

2) 코스타리카의 위험평가 수행 여부

■ **(패널 고려사항)** 우선 패널은 코스타리카의 위험평가가 SPS 협정에 합치하는지 판단하기 위해서 코스타리카가 식물위생 조치를 채택한 주된 원인인 보고서 ARP-002-2017와 ARP-006-2016(이하 보고서)의 과학적 신뢰성을 판단했고, 코스타리카가 ASBVd와 이에 따른 질병에 대해서 명확하게 정의하지 않았다는 멕시코의 주장을 판단했다.

- 코스타리카는 인지도가 높고 기술적으로 권위 있는 국제적인 식물위생 데이터베이스와 감시 체계에 의한 표본조사를 통해서 ASBVd가 자국 영토 내에 부재함을 인증받았음을 주장했으나, 패널은 데이터베이스를 포함한 참고문헌을 통해서 얻은 정보는 ASBVd의 부재를 증명하기에 충분하지 않다고 판단했다.

8) "적용될 수 있는 위생 또는 식물위생 조치에 따라 수입 회원국의 영토 내에서 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파의 가능성과 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 평가, 또는 식품, 음료 및 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병 원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 잠재적 가능성에 대한 평가"(외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2023. 7. 4.).

- 또한 코스타리카가 감시 체계를 통해 수행한 표본조사는 표본 구성과 모니터링 계획에 정보와 기록이 부족한 점, 야생 아보카도 나무를 표본에서 누락시킨 점, 코스타리카가 보고서에 공식적으로 언급한 장소와 다른 장소의 표본을 사용한 점 등을 지적했다. 따라서 패널은 보고서에 담긴 코스타리카 영토 내에 ASBVd가 존재하지 않는다는 코스타리카의 주장은 신뢰성이 부족하며 정당하게 과학적이라고 고려할 수 없다고 결론 내렸다.

- 다음으로 멕시코의 주장을 판단하기 위해 패널은 상소기구의 선례를 언급하면서 위험평가의 첫 번째 단계로 회원국은 반드시 영토 내에 유입, 정착, 또는 전파를 막고자 하는 병해충 및 질병과 이에 따른 잠재적인 생물학적·경제적 영향을 명확히 해야 함을 언급했다. 패널이 확인한 결과, 코스타리카의 보고서는 문제가 되는 병해충과 병해충의 유입, 정착, 또는 전파에 따른 잠재적인 생물학적·경제적 결과를 명확하게 표현했기에 멕시코의 주장을 기각했다.

■ **(패널 고려사항)** 패널은 위험평가의 두 번째 단계로 코스타리카의 보고서가 확인한 병해충의 유입, 정착, 전파의 가능성과 잠재적인 생물학적·경제적 결과를 '평가했는지'를 요소별로 언급된 차례대로 판단했다.

- 우선 패널은 코스타리카의 보고서에 언급된 '원래 용도로부터의 전환과 자연 발아'의 평가 여부를 고려한 결과, 코스타리카가 '원래 용도로부터의 전환과 자연 발아'를 평가하지 않았다고 결론 내렸다. 판단의 근거로 패널은 코스타리카의 보고서에는 소비용 과실의 용도 전환과 자연 발아에 관련해서 질적인 증거조차 없었고 ASBVd의 전파를 가능하게 할 숙주 나무의 가용성 판단에 영향을 주는 요소인 발아 후 성장에 도움이 되는 토양 기후적인 조건도 고려하지 않았음을 제시했다.

- 코스타리카가 병해충의 유입 가능성을 평가했는지와 관련하여 패널은 1) 과학적 근거와 2) 위험평가자의 추리 두 가치 측면에서 결함을 발견했다. 과학적 근거 측면에서 패널은 과학적 근거 없는 주장, 주장을 뒷받침하지 않는 정보원을 언급한 주장을 결함으로 언급했다. 위험 평가자의 추리 측면에서는 분석 과정에서 각각 제시된 증거가 어떻게 결론을 뒷받침하는지에 대한 설명이 부재하며, 추리의 결론이 어떻게 사용된 방법론과 일치하는지에 대한 설명이 없는 점이 결함으로 언급되었다.

- 무엇보다도 패널은 코스타리카의 보고서는 위험평가 전 단계의 고려사항을 점수로 표시되는 수치상 확률로 나타내었고, 마지막의 누적 확률 결과를 얻기 위해 단순 합을 하는 것으로 처리했다는 점에 주목했다. 패널이 참고한 전문가 의견에 따르면 병해충의 유입 가능성은 일련의 조건과 사건들 사이의 곱의(multiplicative) 관계이지만, 코스타리카는 조건과 사건 사이의 배수 관계를 고려하지 못했다. 따라서, 패널은 코스타리카가 ASBVd의 유입 가능성에 대해 객관적으로 정당한 질적 평가를 하지 못했다고 판단했다.

- 패널은 코스타리카가 병해충의 정착 및 전파 가능성을 평가했는지와 관련하여도 유입 가능성의 경우와 비슷한 결함을 발견했고, 이에 더해 코스타리카의 위험 평가자가 병해충의 전파에 중요한 요소인 ASBVd의 번식률과 전파율을 고려하지 않았음을 지적했다. 따라서 패널은 코스타리카가 ASBVd의 정착 및 전파 가능성에 대해 객관적으로 정당한 질적 평가를 하지 못했다고 결론 내렸다.

- 마지막으로 패널은 코스타리카의 잠재적인 생물학적·경제적 결과의 평가 여부를 판단한 결과, 코스타리카의 보고서에는 설명이나 타당한 이유가 없으며, 양적 자료를 포함한 두 가지 자료원을 언급했으나 코스카리카의 상황에 어떻게 적용되는지에 대한 설명이 없음을 결함으로 언급했다. 패널은 이와 같은 결함으로 인해 코스타리카가 잠재적인 생물학적·경제적 결과의 평가를 하지 못했다고 판단했다.

- 결론적으로 패널은 코스타리카가 병해충의 유입과 정착 및 전파 가능성에 대해 질적인 평가를 하지 못했으며, 잠재적인 생물학적·경제적 결과의 평가에 흠결이 존재하기 때문에 코스타리카의 위험평가에 흠결이 있다고 판단했다.

■ **(패널 고려사항)** 다음으로 패널은 위험평가의 세 번째 단계로 도입될 수도 있는 식물위생 조치에 따라서 병해충의 유입, 정착, 전파될 가능성과 관련된 잠재적인 생물학적·경제적 결과가 고려되었는지를 검토했다.

- 패널은 일본-사과 분쟁의 상소기구 판례를 언급하면서 위험평가는 이미 수입국에 의해 취해진 조치의 검사에 한정되지 않아야 하기에 '도입될 수도 있는'이라는 조건부 시제를 쓴 점을 강조했다. 즉, 패널이 회원국은 문제가 된 위험을 다루기 위해 적용될 수 있는 다른 방법들을 확인하고 숙고해야 함을 제시한 것이다.

- 일본-사과 분쟁의 상소기구 의견에 따라 판단한 결과, 패널은 코스타리카의 보고서는 다른 위험을 관리할 수 있는 조치를 언급하거나 분석하지 못했으며 다른 조치가 적용될 가능성은 설명하지 않고 추천하는 조치만 언급했음을 지적했다. 따라서, 패널은 도입될 수 있는 식물위생 조치에 따른 병해충의 유입, 정착, 전파 가능성을 고려하지 못한 코스타리카는 위험평가의 세 번째 단계를 충족하지 못했다고 결론 내렸다.

■ **(패널 판정)** 위와 같이 패널은 세 단계를 거쳐 위험평가 자체를 검토한 후 코스타리카의 위험평가가 상황에 적합했는지를 판단한 결과, 코스타리카의 위험평가는 상황에 적합하지 못하다고 판정했다.

- 앞서 위험평가 여부를 판단하면서 패널은 코스타리카가 기후 조건, 문화적 관습, 코스타리카 영토 내의 ASBVd 발생 관련 상황, 멕시코 영토 내의 ASBVd의 존재, 잠재적 생물학적·경제적 결과 같은 상황을 고려하지 못했음을 발견했다. 따라서, 패널은 코스타리카가 협정 제5.1조의 의미에 부합하는 상황에 적합한 위험평가를 하지 못했다고 결론 내렸다.

3) 코스타리카의 위험평가 관련 의무 준수 여부

■ (제5.1조 준수 여부) 멕시코는 코스타리카가 SPS 협정 제5.1조에 명시된 대로 '국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술'을 고려하지 않았기 때문에 동 조항을 위반했다고 주장했고, 이에 패널은 코스타리카의 위험평가가 '국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술'을 고려했는지 검토했다.

- 우선 패널은 제5.1조가 "회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려하여, 자국의 위생 또는 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가에 기초하도록 보장"하도록 규정하지만, 관련 국제기구를 명시하고 있지는 않음을 언급했다.

- 하지만, 패널은 이전의 WTO SPS 분쟁 보고서에 언급된 대로 회원국 간의 '조화(harmonization)'를 위한 국제기구가 협정 제5.1조 목적상의 관련 국제기구임을 상기시켰다. 특히, 패널은 식물 건강에 관해 국제식물검역기구(International Plant Protection Convention, 이하 IPPC)의 체제 하에서 개발된 식물위생 조치를 위한 국제기준(International Standard for Phytosanitary Measures, 이하 ISPM)이 협정 제5.1조가 의미하는 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술이라고 판단했다.

- 또한, 패널은 ISPM No. 2는 해충 위험분석(Pest Risk Analysis) 과정을 기술하는 틀을 제공하고 ISPM No. 11은 식물위생 조치를 위한 해충 위험분석의 구체적인 지침을 제공하고 있음을 확인하며, 이 두 가지 ISPM이 협정 제5.1조의 의미에 부합하는 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술이라고 제시했다. 따라서, 패널은 코스타리카가 위험평가 시 고려했어야 하는 위험평가 기술인 ISPM No.2와 No.11을 고려하지 못했다고 결론 내렸다.

■ (제5.2조 준수 여부) 다음으로 패널은 코스타리카의 SPS 협정 제5.2조의 준수 여부를 판단하기 위해서 과거 패널 판례를 참고하여 협정 제5.1조와 제5.2조의 관계를 정의했고, 이를 바탕으로 코스타리카가 SPS 협정 제5.2조에 나열된 요소들을 고려했는지를 검토했다.

- 과거 패널 판례에 따르면, 협정 제5.2조는 제5.1조에 예견된 위험평가와 관련 있는 요소들을 명시하며 제5.2조는 WTO 회원국들에게 위험평가 실시 방법을 알려주기 때문에 협정 제5.1조와 제5.2조는 서로 직접적으로 영향을 미치는 관계이다.

- 코스타리카의 협정 제5.2조 의무 위반 여부에 관해 패널은 앞서 제5.1조 위험평가 의무 판단에서 코스타리카의 보고서가 과학적 근거 없는 주장, 주장을 뒷받침하지 않는 정보원을 언급한 주장 등 결함이 있었음을 언급했다. 이에 근거하여 패널은 협정 제5.1조 위반의 근거가 제5.2조에서 규정한 '이용가능한 과학적 증거'를 고려하지 못했음을 입증하기 충분하다고 판단했고, 패널은 코스타리카가 위험평가와 관련하여 제5.2조의 요소들을 고려하지 못하였기 때문에 제5.2조를 위반했다고 결론 내렸다.

■ (제5.3조 준수 여부) 마지막으로 패널은 코스타리카가 SPS 협정 제5.3조에 규정된 식물위생 보호의 적정수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정함에 있어 관련된 경제적인 요소를 고려했는지 검토했다.

- 패널은 러시아-돼지 분쟁 패널 보고서를 인용하여 회원국은 협정 제5.3조에 나열된 요소들은 고려해야 할 의무가 있지만, 제5.3조 자체가 회원국이 경제적 요소를 고려한 후 어떤 특정한 행동을 취하는 결과를 요구하는 것은 아니라고 언급했다. 따라서, 패널은 코스타리카가 제5.3조에 나열된 관련된 경제적 요소들을 '고려했는지'를 판단했다.

- 패널은 코스타리카가 식물위생 조치를 결정하기 위해 고려했어야 하는 협정 제5.3조의 요소 중 "회원국은 병해충이 유입, 정착 또는 전파될 경우 생산 또는 판매에 미치는 손실을 기준으로 한 잠재적 피해"와 "수입국의 영토 내에서의 방제 및 박멸비용"을 같이 판단하고, 그다음으로 "위험을 제한하기 위해 대안으로서 접근방법의 상대적 비용 효율성"이 고려되었는지 검토했다.

- 패널은 코스타리카의 보고서에 포함된 필요한 설명 없이 단순히 나열된 관련된 경제적 요소들은 코스타리카가 ASBVd의 위험을 평가할 때 고려했어야 하는 '관련된 경제적인 요소'가 아니라고 판단했다. 이에 따라 패널은 코스타리카가 협정 제5.3조의 앞의 두 가지 요소를 위험평가에 고려하지 못했다고 판단했다.

- 다음으로 패널은 "위험을 제한하기 위해 대안으로서 접근방법의 상대적 비용 효율성"이 코스타리카의 위험평가에 고려되었는지 판단했다. 패널은 앞서 코스타리카 위험평가의 협정 합치 여부 판단에서 언급한 대로 코스타리카의 보고서는 도입될 수 있는 대안을 확인하거나 숙고하지 않았기 때문에 "대안으로서의 접근방법의 상대적 비용 효율성"을 고려하지 못했다고 판단했다.

- 위의 판단을 종합하여 패널은 코스타리카가 협정 제5.3조에 언급된 세 가지 요소를 모두 위험평가에 고려하지 못했기 때문에 제5.3조를 위반한 것으로 결론 내렸다.

4) 코스타리카 식물위생 조치의 위험평가 기초 여부

■ 패널은 코스타리카가 행한 위험평가의 협정 합치 여부를 판단한 후에, SPS 협정 제5.1조에 따라 코스타리카의 식물위생 조치가 위험평가에 '기초한(based on)' 조치인지 여부를 판단했다.

- 상소기구 판례에 따르면 제5.1조의 '기초한'이라는 단어는 식물위생 조치와 위험평가 사이에 존재하는 지속적이며 관찰 가능한 객관적 상태를 의미한다. 패널은 제5.1조는 제2.2조와 함께 해석하면 위험평가 결과가 반드시 충분하게 식물위생 조치에 정당성을 부여해야 함을 지적하면서, 코스타리카의 보고서에 수록된 위험평가는 적법한 위험평가가 아니기 때문에 결의안에 포함된 식물위생 조치도 위험평가에 기반했다고 볼 수 없다고 판단했다.

- 이를 근거로 패널은 코스타리카의 식물위생 조치는 상황에 적합한 위험평가에 기반하지 않았기 때문에 코스타리카가 제5.1조를 위반했다고 결론 내렸다.

5) 소결

■ 패널은 앞서 제시한 패널의 논리와 판단에 근거하여 코스타리카가 SPS 협정 제5.1조, 제5.2조, 제5.3조, 제2.2조를 위반한 것으로 판단했고, 패널이 제시한 코스타리카의 각 조항 위반의 근거를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

- 코스타리카는 식물위생 요건을 포함한 결의안 DSFE-003-2018과 DSFE-002-2018의 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가에 기초하도록 보장하지 못하였기 때문에 제5.1조를 위반했다.

- 코스타리카는 이용가능한 과학적 증거와 특정 병해충의 발생율을 고려하지 못했기 때문에 제5.2조를 위반했다.

- 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험을 평가하고 그 위험으로부터 적절한 식물위생 보호 수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정하는 과정에서 관련된 경제적 요소를 고려하지 못했기 때문에 코스타리카는 제5.3조를 위반했다.

- 마지막으로 코스타리카는 결의안 DSFE-003-2018과 DSFE-002-2018의 식물위생 조치가 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 증거없이 유지되지 않도록 보장하지 못했기 때문에 제2.2조를 위반했다.

3.3. 무역 제한(Trade Restrictiveness) 여부

1) 보호의 적정수준 판단

■ (쟁점) SPS 협정 제5조 제6항은 "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 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 보장"해야 한다고 규정한다.

- 동 협정 부속서 1의 5조에 따르면 "보호의 적정수준"은 "자기 나라 영토 내의 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 위생 또는 식물위생 조치를 수립하는 회원국에 의해 적절하다고 판단되는 보호 수준"이다. 코스타리카-아보카도 분쟁에서 코스타리카는 보호의 적정수준을 '자국 영토 내에 ASBVd가 존재하지 않는 현재의 식물위생적 상황을 유지하기 위해서 국내 ASBVd

의 유입을 막기 위한 모든 합리적인 노력을 하는 것'이라고 설정했다.

■ (쟁점) 멕시코는 SPS 협정상의 "보호의 적정수준"을 근거로 코스타리카가 보호의 적정수준을 충분한 정밀성을 가지고 설정하지 않았으며, 최대 보호의 적정수준은 사실에 대한 객관적 평가와도 일치하지 않음을 주장했다.

- 멕시코는 코스타리카의 보호의 적정수준이 사실의 객관적 평가와 일치하지 않음을 근거로 하여 패널이 적정수준을 추론해야 한다고 주장했다. 또한, 멕시코는 코스타리카의 기술적, 경제적인 실현 가능성을 고려했을 때 문제의 결의안에서 채택된 조치 외에도 채택할 수 있는 대안이 있었음을 지적했다.

- 반면, 멕시코의 주장에 코스타리카는 멕시코가 코스타리카의 기술적, 경제적 실현 가능성을 합리적으로 고려하여 코스타리카의 보호의 적정수준을 달성하면서 덜 무역 제한적인 조치를 제시하지 못하였다고 대응했다.

■ (패널 고려사항) 패널은 보호의 적정수준을 판단하는 법적 기준을 논의하기 위하여 과거의 패널과 상소기구가 해석한 보호의 적정수준을 참고하였고, 보호의 적정수준 설정은 회원국의 특권이지만 충분한 정밀성에 근거하여 설정 및 표현해야 한다고 판단했다.

- WTO 회원국은 자국의 보호의 적정수준을 설정할 특권이 있다는 상소기구의 과거 판례에 따라 패널은 보호의 적정수준을 설정하는 것은 코스타리카의 특권이라고 판단했다. 그러나, 패널은 SPS 협정은 회원국이 충분한 정밀성을 가지고 SPS 협정의 조항을 적용할 수 있도록 보호의 적정수준을 판단하고 표현할 의무가 있다고 암묵적으로 제시하고 있다고 언급했다.

■ (패널 판정) 패널은 코스타리카가 식물위생 조치를 취하기 전에 보호의 적정수준을 명시한 것을 고려하여 코스타리카가 보호의 적정수준을 충분한 정밀성을 바탕으로 설정했으며 지속적으로 적정수준을 표현했다고 판단했다. 또한, 패널이 보호의 적정수준을 추론해야 한다는 멕시코의 주장을 패널의 권한을 벗어남을 근거로 기각했다.

- 다만, 패널은 ASBVd가 국내에 존재하지 않는지를 포함한 코스타리카의 위험평가에 흠결이 있었던 점과 위험평가의 흠결은 코스타리카의 보호의 적정수준 논거의 일부분임을 상기시켰다. 패널은 멕시코가 이러한 흠결이 어떻게 코스타리카의 보호의 적정수준 결정에 영향을 미치는지에 대해서는 전혀 설명한 바가 없다고 지적했다.

2) 동일한 보호 수준을 달성할 대안 존재 여부

■ (쟁점) 패널은 문제의 식물위생 조치가 필요 이상으로 무역 제한적인 조치인지 논증하기 위해서는

SPS 협정 제5.6조의 세 가지 누적 기준을 모두 충족하는 대안이 존재함을 멕시코가 입증하여야 함을 언급하고, 세 가지 누적 기준을 설명했다.

- 패널이 언급한 협정 제 5조 제6항의 조치의 세 가지 누적 기준은 1) 기술적, 경제적인 실현 가능성을 고려했을 때 합리적으로 이용 가능한 수단인지, 2) 회원국의 보호의 적정수준을 충족할 수 있는 조치인지, 3) 현저하게 덜 무역 제한적인 조치인지로 구성된다.

- 패널이 멕시코에게 대안이 존재함을 입증할 책임을 부과하였기에 멕시코는 제5.6조의 기준을 모두 충족하는 대안을 제시했다. 멕시코가 코스타리카의 보호의 적정수준을 달성할 수 있는 대안으로 제시한 조치는 1) 소비용 신선 아보카도 씨앗의 원래 사용 목적으로부터의 전환(묘목을 키우기 위한 번식 방법으로 사용되는 등)을 막기 위한 규제와 2) 코스타리카로 수입되는 아보카도가 ASBVd 증상이 없음을 증명하는 선적증명서이다.

■ **(패널 고려사항)** 멕시코가 제안한 대안이 코스타리카의 보호의 적정수준을 충족하는지 여부가 논쟁의 쟁점이기 때문에 패널은 두 번째 요소부터 판단했다. 또한, 패널은 위의 세 가지 기준은 모두 충족되어야 하는 누적 기준이기 때문에 멕시코의 대안이 코스타리카의 보호의 적정수준을 충족하지 못한다면 다른 두 기준 충족 여부는 고려할 필요가 없음을 언급했다.

- 패널은 멕시코의 첫 번째 대안이 코스타리카의 보호의 적정수준을 충족한다고 입증하기 위해서는 멕시코가 코스타리카 영토 내에 ASBVd가 존재한다는 것을 밝혀야 한다고 지적했다. 하지만, 멕시코는 코스타리카 영토 내의 바이로이드 존재 입증에 실패했고, 이에 근거하여 패널은 멕시코는 자국의 규제를 포함하는 대안이 코스타리카의 규제와 같이 동일하게 코스타리카의 보호의 적정수준 최대치를 달성하지 못한다고 판단 내렸다.

- 다음으로, 패널은 멕시코의 두 번째 대안인 선적증명서가 코스타리카가 우려하는 ASBVd 무증상 아보카도가 영토 내로의 유입을 막을 수 있는지 판단했다. 다만, 멕시코가 무증상인 ASBVd 유형이 존재하는 것을 부정하지는 않았기 때문에, 패널은 선적증명서가 무증상 아보카도의 유입을 막을 수 있는지 판단했다. 패널은 ASBVd를 가지고 있는 아보카도 중에서 무증상인 경우는 분자 기술로만 탐지가 가능하고 육안 검사를 통한 선적증명서 발급은 ASBVd의 유입을 완전히 차단할 수 없기에 보호의 적정수준을 달성할 수 있는 대안이 아니라고 판단했다.

■ **(패널 판정)** 패널은 코스타리카의 보호의 적정수준을 달성할 수 있는 이용 가능한 수단 중에 덜 무역 제한적인 조치가 입증되지 못하였기에 코스타리카가 협정 제5.6조를 위반하지 않았다고 결론 내렸다.

- 판정의 근거는 멕시코가 패널에게 제시한 대안이 제5.6조의 두 번째 판단 기준을 충족시키지 못하여 멕시코는 코스타리카의 식물위생 조치가 무역 제한적인 조치임을 입증하지 못하였기 때문이다.

3.4. 자의적이거나 부당한 차별(Arbitrary or Unjustifiable Discrimination)/국제무역에 대한 위장된 제한(Disguised Trade Restrictions) 여부

1) SPS 협정 제5.5조 위반 여부

■ (쟁점) 멕시코는 코스타리카가 적어도 세 가지의 비슷한 상황에서 상이한 식물위생 보호 수준을 채택했음을 근거로 하여 SPS 협정 제5.5조[9]를 위반한 자의적이고 부당한 보호 수준을 적용했다고 주장했다.

- 세 가지 상황은 1) ASBVd가 존재할 수도 있는 코스타리카산 아보카도와 비교하여 ASBVd가 발생한 국가에서 소비용으로 수입되는 신선 아보카도, 2) 인증서를 발급해 주는 ASBVd가 발생한 국가에서 수입한 아보카도와 비교하여 멕시코에서 수입되는 신선 아보카도, 3) 식재용 아보카도 나무와 비교하여 ASBVd가 존재하는 소비용으로 수입된 신선 아보카도이다.

■ (패널 고려사항) 패널은 멕시코의 주장을 판단하기 위해서 EC-호르몬 분쟁의 상소기구가 정립한 SPS 협정 제5조 제5항 위반을 구성하는 세 가지 요소를 언급했다.

- 세 가지 요소는 1) 분쟁의 대상이 되는 조치를 적용한 회원국이 몇 가지 다른 상황에서 자국의 적절한 보호수준을 적용했고, 2) 그 보호수준이 자의적이거나 부당한 차이를 보이며, 3) 자의적이거나 부당한 차이가 국제무역에 차별 혹은 위장된 제한을 구성하는 것이다. EC-호르몬 분쟁의 상소기구는 세 가지 요소가 누적 기준이지만 각각 개별적으로 판단되어야 한다고 언급했다.

■ (패널 판정) 패널은 EC-호르몬 분쟁의 상소기구의 의견을 참고하여 SPS 협정 제5.5조를 위반하는 세 가지 요소를 멕시코가 주장한 세 가지 상황별로 고려한 결과, 첫 번째 경우인 ASBVd가 있을 수도 있는 코스타리카산 아보카도와 비교하여 ASBVd가 발생한 국가에서 소비용으로 수입되는 신선 아보카도는 동 조항 위반으로 결정했다.

2) SPS 협정 제2조 제3항 위반 여부

■ (쟁점) 코스타리카의 식물위생 조치가 협정 제2.3조를 위반했는지와 관련하여 멕시코는 WTO 판례법은 제2.3조[10]가 제5.5조와 매우 밀접하게 연관되어 있다고 확신하기 때문에 코스타리카의 제5.5

9) "인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험으로부터의 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준이라는 개념의 적용에 있어서 일관성을 달성할 목적으로, 각 회원국은 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준에서의 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래하는 경우에는 자의적 또는 부당한 구별을 회피한다."(외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2023. 7. 4.)

10) "회원국은 자기나라 영토와 다른 회원국 영토 간에 차별 적용하지 않는 것을 포함하여 자기나라의 위생 및 식물위생 조치가 동일하거나 유사한 조건 하에 있는 회원국들을 자의적이고 부당하게 차별하지 아니하도록 보장한다. 위생 및 식물위생 조치는 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방법으로 적용되지 아니한다."(외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2023. 7. 4.)

조 위반은 제2.3조의 차별을 입증하는 수단이라고 주장했다.

- 반면, 멕시코의 주장에 대해서 코스타리카는 멕시코가 각 상황을 제시하면서 차별이 존재한다고 언급한 경우들은 비교가 가능한 비슷한 경우가 아니기 때문에 차별이 존재하지 않는다고 반박했다.

■ **(패널 고려사항)** 패널은 협정 제2.3조 위반 여부 판단을 위해 호주-연어 분쟁의 상소기구가 제5.5조와 제2.3조의 관계에 대해 언급한 내용을 인용하여 해당 분쟁에서 고려했다.

- 호주-연어 분쟁의 상소기구는 제2.3조가 의미하는 회원국 간의 차별은 제5.5조가 제시하는 바에 따라서도 정립할 수 있음을 언급하였는데, 제2.3조를 고려해서 제5.5조를 읽으면 제2.3조에 의해 판단한 것과 같은 결과에 도달하는 특정한 방법을 서술한 것으로 보인다고 제시한 것이다. 따라서, 호주-연어 분쟁의 상소기구는 제5.5조의 위반이 제2.3조의 1문과 2문의 위반을 반드시 암시한다고 결론 내렸다.

- 코스타리카-아보카도 분쟁의 패널은 위와 같은 상소기구의 해석을 코스타리카가 적용한 식물위생 조치의 SPS 협정 합치 여부를 판단하는 근거로 적용했다.

■ **(패널 판정)** 패널은 위에서 언급된 호주-연어 분쟁의 상소기구가 협정 제2.3조와 제5.5조의 관계에 대해서 정리한 내용을 강조하면서 코스타리카가 적용한 식물위생 조치인 결의안 DSFE-003-2018과 DSFE-002-2018은 SPS 협정 제2.3조의 1문과 2문을 모두 위반했다고 결론 내렸다.

- 패널은 앞서 제5.5조 위반 여부를 판단했을 때 언급되었던 대로 코스타리카의 식물위생 조치가 자국의 영토와 멕시코의 영토를 자의적이거나 부당하게 차별했음을 판단의 근거로 제시했다. 따라서, 패널은 코스타리카가 코스타리카 영토와 멕시코 영토를 자의적이거나 부당하게 차별하였고 국제무역에 위장된 제한을 구성하는 방법으로 적용되었다고 판단했다.

4 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁

4.1. 분쟁의 배경

■ 본 고에서 다루는 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁(WT/DS484/RW, 2020)은 제소국인 브라질이 DSU 제21.5조[11]에 따라 요청하여 패널 절차에 재회부된 사건으로, 브라질과 인도네시아의

11) "권고 및 판정의 준수를 위한 조치가 취해지고 있는 지 여부 또는 동 조치가 대상협정에 합치하는 지 여부에 대하여 의견이 일치하지 아니하는 경우, 이러한 분쟁은 가능한한 원패널에 회부하는 것을 포함하여 이러한 분쟁해결절차의 이용을 통하여 결정된다."((외교부, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294194, 검색일: 2023. 8. 28.)

분쟁의 배경은 처음의 패널 보고서인 WT/DS484/R에 따라서 설명하고자 한다.

- 브라질은 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁(WT/DS484/R, 2017)의 패널의 "권고 및 판정의 준수를 위한 조치가 취해지고 있는지 여부 또는 동 조치가 대상협정에 합치하는지 여부에 대하여" 인도네시아와 의견이 일치하지 않아서 다시 패널 절차를 신청했다.

■ 인도네시아는 브라질산 특정 닭고기와 닭고기 제품[12]의 수입과 관련된 조치(요건)를 적용했고, 브라질은 인도네시아의 조치로 인한 추정적인 일반적 수입 금지와 여섯 가지 특정 수입 제한에 관해 관세 및 무역에 관한 일반 협정(The General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 제3.4조(내국민 대우) 제11조(수량제한의 일반적 철폐), 제20조(일반적 예외) 위반을 주장했다.

- 인도네시아는 함께 적용되면 수입의 일반적 수입 금지 효과를 내는 몇 가지 금지 혹은 제한 사항을 닭고기와 닭고기 제품에 부과했다. 인도네시아가 부과한 금지 혹은 제한 사항은 1) 관련 규제 부속서에 포함되어 있지 않은 동물 혹은 동물성 식품 수입 금지, 2) 식품 수입 대비 국내의 식품 생산에 우선순위 부과, 3) 필수 및 전략 물품의 수입 금지 및 가격 통제, 4) 닭고기 및 닭고기 제품 수입 시 특정 사용 목적 제한(호텔, 식당, 제조 등으로 제한), 5) 가금류 제품의 검역증명서 검사 및 승인의 지나친 거부, 6) 수입 허가제도를 통한 수입의 금지 혹은 제한, 7) 할랄 방식의 도축 및 표시제 요건을 통한 수입 제한으로 구성된다.

- 인도네시아의 여섯 가지 특정 수입 제한은 위 1), 4), 5), 7)번의 네 가지 제한에 할랄 방식의 도축 및 표시제 요건의 이행 및 감시와 수입된 제품의 운송 제한으로 구성된다.

■ 원패널은 2017년 11월 22일 인도네시아의 가금류 제품의 검역증명서 검사 및 승인의 지나친 거부는 SPS 협정 제8조 및 부속서 3의 제1조 위반한 조치로 판단했고, 인도네시아는 2018년 7월 22일까지 패널 판정을 준수해야 하는 의무를 수행해야 했다.

- 브라질은 최초 패널 판정의 준수 기간이 종료된 후에 인도네시아가 최초 패널 판정의 의무를 이행하기 위해서 취한 조치에 관해 문제를 제기했다. 브라질은 검역증명서 승인과 관련된 문제를 제기했는데, 검역증명서 승인을 인도네시아가 부당하게 지연시켜 브라질이 신청한 검역증명서는 아직도 인도네시아의 승인 절차 첫 단계에 약 10년간 머물러 있음을 주장했다. 이에 따라, 패널은 인도네시아의 협정 제8조 및 부속서 3의 제1조 의무 위반 여부를 다음과 같이 판단했다.

12) 브라질의 주장에 따르면 인도네시아가 수입 관련 조치를 취한 품목은 HS codes 0207.11 (whole chicken, not cut into parts, fresh or chilled); 0207.12 (whole chicken, not cut into parts, frozen); 0207.13 (chicken cuts and offal, fresh or chilled); 0207.14 (chicken cuts and offal, frozen); 그리고 1602.32 (chicken meat, other leftover meat and blood that has been processed or preserved) 임(인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁의 패널 보고서 WT/DS484/R를 참고함).

4.2. 검역증명서(Health Certificate) 승인의 부당한 지연(Undue Delay) 여부

1) 검역증명서 승인의 지연이 부당한 지연인지 여부

■ 브라질은 인도네시아가 가금류를 수입할 때 동물 검역증명서의 승인과 관련하여 SPS 협정 제8조와 부속서 3의 제1조 의무를 위반했다고 주장했고, 인도네시아는 추후 의무를 이행했기 때문에 협정 위반이 아님을 주장했다.

- 협정 제8조는 "회원국은 식품, 음료 또는 사료의 첨가제 사용 승인 또는 오염물질 허용치 설정에 관한 국내제도를 포함한 방제, 검사 및 승인절차의 운영에 있어서 부속서 3의 규정을 준수하며 또한 자기나라의 절차가 이 협정의 규정에 불일치하지 아니하도록 보장한다"고 규정하고 있다. 제8조의 방제, 검사 및 승인절차는 부속서 3의 제1조에 따르면 위생 또는 식물위생 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차는 "부당한 지연 없이, 그리고 수입상품이 동종 국내상품에 비하여 불리하지 않은 방법으로 행하여지고 완료"되어야 한다.

■ 패널은 협정 부속서 3의 제1조 의무를 위반이 제8조 위반을 수반함을 설명하면서 부속서 3의 제1조에서 파악되는 세 가지 요소로 의무 위반 여부를 판단했다. 세 가지 요소는 1) '문제의 승인 절차가 식물위생 조치의 이행을 확인하고 보장하기 위한 SPS 관련 승인 절차'이고, 2) '회원국이 그러한 SPS 절차를 착수하거나 완료함에 있어 지연이 발생'하고, 3) '해당 지연이 부당한 지연'임으로 구성된다.

- 인도네시아는 패널이 설치된 이후로 인도네시아가 부속서 3의 제1조 의무를 이행하여 의무 위반이 아님을 주장했으나, 패널은 동 의무가 '지속적'이며 '일단 의무 위반이 발생하면 후에 부당한 지연이 없이 절차가 진행되어도 위반 사실이 치유되지 않음'을 강조했다. 하지만, 패널은 부속서 3의 제1조 의무 위반의 치유 불가능하다는 점이 회원국이 추후에 의무를 이행하지 않아도 된다고 제시하는 것은 아님을 지적했다.

- 인도네시아는 인도네시아가 최신화된 설문지를 요구하여 브라질이 제출한 설문지에 9개월 후에 답변했으므로 '지연'이 있었음에 대해서는 다투지 않았지만, 인도네시아는 인력의 부족함과 절차 자체의 문제를 들어서 브라질이 제출한 설문에 대한 답변이 늦은 것이 부당한 지연이 아님을 주장했다.

- 패널은 회원국이 WTO 협정에 정해진 의무를 수행할 수 있도록 회원국이 설정한 제도적 장치에 인력 등의 자원을 배분하는 것이 의무임을 근거로 인도네시아의 주장을 기각했다.

2) 소결

■ 패널은 인도네시아가 검역증명서 승인 절차에서 SPS 협정 제8조와 부속서 3의 제1조를 위반했다고 결론 내렸다.

- 우선, 패널은 인도네시아가 검역증명서 관련 절차를 진행할 때 지연이 발생하지 않도록 충분한 자원을 확보할 책임이 있음을 지적했다. 다음으로, 패널은 인도네시아가 승인 절차가 더 지연되지 않도록 브라질의 설문에 대한 답변 제공에 우선순위를 두었어야 했으나 인도네시아는 보통의 요청처럼 순서대로 처리했음을 지적했다.

- 위의 두 가지 사실을 바탕으로 인도네시아가 브라질의 설문을 처리하는 과정에서 발생한 지연은 정당성이 없어서 부당한 지연임을 근거로 하여 패널은 인도네시아가 협정 제8조와 부속서 3의 제1조를 위반했다고 판단했다.

5 시사점

■ 추후 SPS 분쟁에서 고려할 수 있는 시사점을 찾고자 최근 WTO SPS 분쟁사례의 패널 보고서를 바탕으로 SPS 협정 중 준수 여부가 문제가 된 사항을 정리했다.

- 회원국의 조치가 SPS 협정의 적용 대상인지, 회원국의 식물위생 조치가 협정상의 위험평가 의무를 준수했는지, 동일한 보호의 적정수준을 달성하면서 덜 무역 제한적인 조치가 존재하는지, 회원국의 식물위생 조치가 자의적이거나 부당한 조치 혹은 국제무역에 위장된 제한을 구성하는지가 있다.

- 패널이 제시한 판결의 근거 및 협정의 해석과 패널이 제소국이 입증하지 못했다고 언급한 사항을 바탕으로 추후 SPS 분쟁에서 고려할 수 있는 시사점을 찾고자 한다.

■ 우선 SPS 협정상의 의무 위반 근거로 패널 절차를 요청하는 경우, 제소국은 문제의 조치가 SPS 조치이며 SPS 협정 의무를 위반함을 주장해야 한다.

- 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁의 최초 패널 설치를 브라질이 요청할 때에는 특정 사용 목적 제한 조치와 관해 SPS 협정상의 주장을 했지만, 해당 주장을 제출하지 않았다. 따라서, 패널은 동 조치가 SPS 조치라고 생각함에도 브라질이 주장하지 않은 주장은 판단할 수 없어 인도네시아의 조치가 SPS 협정의 의무를 위반하는지 판단하지 못했다.

- 이같이 협정의 의무 위반 판정을 받을 가능성이 있음에도 제소국이 관련 주장을 제시하지 않아 패널의 판정을 받지 못하는 경우가 있다. 따라서, 위생 및 식물위생 조치를 적용받는 수출국은 수입국

의 조치를 패널 절차에 회부할 때에는 패널이 판단할 수 있도록 적용 가능한 협정의 의무 위반사항을 모두 주장하는 것을 고려해야 한다.

■ 코스타리카-아보카도 분쟁의 패널에 따르면 회원국의 위험평가가 SPS 협정에 합치하는지 판단하기 위해서는 확인, 평가, 대안의 평가의 세 가지 단계를 거친다. 따라서, 회원국은 식물위생 조치를 적용하기 위한 위험평가 시 병해충의 유입, 정착, 전파의 가능성과 잠재적인 생물학적·경제적 결과를 확인했는지에 그치지 않도록 주의가 필요하다.

- 식물위생 조치를 적용하고자 하는 회원국은 병해충의 유입, 정착, 전파의 가능성과 잠재적인 생물학적·경제적 결과를 확인한 후에는 과학적 근거와 설명을 바탕으로 해당 요소들을 평가해야 한다. 따라서, 수입국이 식물위생 조치를 적용할 때에는 조치로 과학적 근거를 바탕으로 예방하고자 하는 병해충의 유입, 정착, 전파의 가능성과 병해충에 따른 생물학적·과학적 결과를 평가해야 한다.

- 또한, 패널 판결에 따르면 회원국이 취한 식물위생 조치 외에도 도입될 수도 있는 대안 조치를 숙고해서 이에 따른 병해충의 유입, 정착, 전파될 가능성과 관련된 잠재적인 생물학적·경제적 결과를 평가해야 한다. 따라서, 식물위생 조치를 적용하고자 하는 수입국은 병해충의 유입, 정착, 전파 가능성과 잠재적인 생물학·경제적 결과를 평가하는 것에 그치지 않고 대안을 적용했을 경우의 결과를 평가해야 한다.

■ 코스타리카-아보카도 분쟁의 패널이 언급한 상소기구의 과거 판례에 따르면 WTO 회원국은 보호의 적정수준을 설정할 특권이 있으나, 암묵적으로 충분한 정밀성을 가지고 관련 조항을 적용할 수 있도록 보호의 적정수준을 판단할 의무가 있다. 따라서, 식물위생 조치를 적용하고자 하는 수입국 및 조치를 적용받는 수입국은 협정과 일치하지 않는 위험평가는 보호의 적정수준에 흠결이 발생시킨다는 점을 주의해야 할 것이다.

- 동 분쟁에서 멕시코는 코스타리카의 위험평가가 SPS 협정과 일치하지 않는 점을 보호의 적정수준의 흠결로 제시하지 않았다. 패널이 설명한 대로 멕시코가 코스타리카의 위험평가 흠결이 보호의 적정수준 결정에도 영향을 미쳤다고 주장했다면 코스타리카의 보호의 적정수준이 충분한 정밀성을 가지고 설정되었다는 패널의 판단이 달라졌을 수도 있다.

- 식물위생 조치를 적용하고자 하는 수입국은 보호의 적정수준에 흠결이 발생하지 않도록 협정에 부합하는 위험평가를 실시할 수 있도록 주의해야 한다. 반면, 식물위생 조치를 적용받는 수출국은 상대국의 해당 조치의 위험평가가 협정에 일치하지 않는 경우에는 보호의 적정수준에 흠결을 주장할 수 있다.

■ 위에 언급한 내용 외에도 패널이 멕시코가 주장했었어야 했음에도 불구하고 주장하지 않았다고 언급한 요소는 SPS 분쟁에서 협정 위반 여부 판단에 영향을 줄 수 있기에 주목할 필요가 있다.

- 멕시코가 코스타리카의 SPS 협정 제5.6조 위반을 주장하기 위해 코스타리카의 식물위생 조치보다 덜 무역 제한적인 대안의 존재를 입증할 때, 패널은 멕시코가 무증상인 ASBVd 유형이 존재한다는 코스타리카의 주장을 반박했어야 한다고 언급했다. 이를 근거로 고려해보면, 멕시코가 패널의 의견대로 증상이 나타나지 않는 ASBVd는 없음을 입증했다면 멕시코 측에서 식물위생 조치의 대안으로 주장한 선적증명서(육안으로 확인 후 발급)가 코스타리카의 보호의 적정수준을 달성하면서도 덜 무역 제한적인 조치로 판단될 가능성이 있었을 것이다.

- 멕시코의 경우와 같이 수출국이 수입국의 식물위생 조치보다 덜 무역 제한적인 대안의 존재를 입증할 때에는 수입국이 주장하는 사실관계가 대안의 보호의 적정수준 및 무역 제한 여부 판단에 영향을 미치는지 우선 고려할 필요가 있다.

■ 다음으로 인도네시아-닭고기 수입 관련 조치 분쟁 패널의 판단에 근거해 보면, SPS 협정 제8조와 부속서 3의 1조의 의무를 위반하지 않기 위해서는 식물위생 조치 관련 승인 절차를 운영하면서 부당한 지연이 한 번이라도 발생하지 않도록 주의가 필요할 것으로 판단된다.

- 제8조와 부속서 3의 1조의 의무 위반 여부를 판단하기 위해서는 절차 진행에 지연이 있었는지와 해당 지연이 부당한 지연인지를 고려해야 한다. 따라서 부당한 지연이 발생한 후에 절차를 진행하여도 의무의 위반이 치유되는 것은 아니기 때문에 식물위생 조치를 적용하는 수입국은 해당 의무를 준수하기 위해서 부당한 지연이 한 번이라도 발생하지 않도록 주의해야 할 것이다.

참고문헌

Panel Report, Costa Rica - Measures Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico, WTO Doc. WT/DS524/R (adopted Apr. 13, 2022).

Panel Report, Indonesia - Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products, WTO Doc. WT/DS484/R (adopted Oct. 17, 2017).

Saucedo-Carabez, J. R., Téliz-Ortiz, D., Ochoa-Ascencio, S., Ochoa-Martínez, D., Vallejo-Pérez, M. R., & Beltrán-Peña, H. 2014. Effect of Avocado sunblotch viroid (ASBVd) on avocado yield in Michoacan, Mexico. European Journal of Plant Pathology, 138, 799-805.

WorldTradeLaw.net. 2020. Dispute Settlement Commentary: Indonesia - Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products Recourse to Article 21.5 of the DSU by Brazil(Panel Report).

WorldTradeLaw.net. 2022. Dispute Settlement Commentary: Costa Rica - Measures Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico(Panel Report).

〈참고사이트〉

외교부(위생 및 식물위생조치의 적용에 관한 협정(WTO국문협정문))(https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181). 검색일: 2023. 7. 4.

외교부(부속서2 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(WTO국문협정문))(https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294194). 검색일: 2023. 8. 28.

World Trade Organization Trade Concerns Database(https://tradeconcerns.wto.org/). 검색일: 2023. 5. 18.