

WTO, EU의 GMO 규제 위법 판정

김 상 현*

2006년 5월 WTO 분쟁 패널은 미국, 캐나다, 아르헨티나 등이 제소한 EU의 새로운 생명공학식품(Biotech Product) 승인에 대해 잠정 중지조치(moratorium)가 위생 및 검역조치(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)에 관한 WTO 규정에 위배된다는 최종 판결을 발표했다. 이번 사건에 대한 전반적인 내용을 정리한다.

1. 개관

2003년 5월 미국, 캐나다, 아르헨티나 등은 EU의 새로운 유전자변형식품(Genetically Modified Organisms, GMOs)의 승인에 대한 잠정 중지조치와 프랑스, 독일, 오스트리아, 이탈리아, 룩셈부르크, 그리스 등이 취한 유통 및 수입 금지 조치(세이프가드 조치)에 대해 WTO에 제소했다.

EU는 1998년 이후 상업용 GMOs 신청에 대한 신규 승인심사를 잠정 중단했는데, 이는 다수 가맹국이 표시제(labeling)와 농산물이력추적관리제(traceability)의 새로운 규정을 채택하기에 앞서 신규 심사절차를 잠정 중단하도록 요청함에 따라 이뤄졌다. 2004년 4월 해당 규정들이 채택되어 발효된 이후 유럽 집행위원회(European Commission)는 다수의 GMOs를 승인했다.

* 한국농촌경제연구원 ksh3615@krei.re.kr 02-3299-4369

2. 사실관계

분쟁과 관련하여 미국은 현대의 생명공학기술이 가져다주는 혜택과 안전성에 초점을 맞췄다. 미국과 캐나다는 환경 위해성과 건전성 측면에서 GMOs와 전통적인 식품 사이에는 고유한 차이점이 존재하지 않는다고 거듭 강조했다.

더욱이 미국은 도덕적인 주장을 강조하기 위해서 개도국에 미치는 영향력을 강조하면서, 유럽이 취한 관련 조치가 생명공학식품의 수출을 막는 동시에 생명공학기술에 의해 파생된 종자의 수입과 재배를 저해함으로써 개도국의 농업과 경제 성장을 억제했다고 주장했다.

EU는 생명공학식품의 잠재 위해성뿐만 아니라 GMOs와 전통식품 간의 위해성에 대한 국제사회의 인식을 강조함으로써 미국의 주장을 반박했다. 또한 무역통계 분석에 따르면, EU의 역내 정책이 대 EU 개도국 수출을 제약하고 있지 않다는 점을 강조했다.

3. 쟁점조치

이런 광범위한 주장에도 불구하고, 분쟁의 법적 주장은 주로 절차상의 문제에 있었다. 제소국(complainant)은 주로 ① EU의 승인절차에 대한 잠정 중지조치(moratorium), ② 특정 품목에 대한 잠정 중지조치, ③ 가맹국의 유통 및 수입 금지 관련 내국민조치(National Measures) 등에 초점을 맞췄다.

EU는 이런 잠정 중지조치를 부인하면서, 미국에게 명시적으로 해당 조치를 입증할 수 있는 근거자료를 제공하도록 이의를 제기했다.

내국민조치와 관련하여 EU는 자신의 입장을 옹호하기 위해서 WTO의 SPS 협정의 예방적 조치를 참고했다. 이 협정에 따르면 과학적 증거가 불충분한 경우 잠정 조치가 허용된다.

4. 관련 법적 근거

미국은 내국민조치와 관련된 1994년 GATT 규정과 함께 WTO SPS 협정을 근거로 제소하면서, 잠정 중지조치와 내국민조치가 SPS 협정에 준한다는 주장을 옹호하기 위해서는 EU 가맹국의 국내 법안의 목적이 인건의 건강과 환경을 보호하는 것이어야 한다는 점을 강조했다.

캐나다는 포괄적인 주장을 하면서, 특정 품목에 대한 조치와 내국민조치가 SPS 협정뿐만 아니라 무역에 관한 기술장벽협정(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT)과 1994년 GATT에 위배된다는 점을 강조했다.

EU는 잠재 위해성을 내포하는 GMOs에 대한 SPS 협정의 적절성을 인지하는 동시에, SPS 협정과 1994년 GATT가 언급하지 않는 부문에 대해서는 TBT 협정의 환경 및 관련 목적에 대한 규정을 언급했다.

EU는 WTO 협정 이외에 생명공학 안전성 의정서(Biosafety Protocol)에 반영된 사전 예방원칙과 위해성 평가에 관한 국제법의 규범을 포함하여 의정서의 적절성을 지적했다.

4.1. 동종식품(Like Product)

미국과 달리 캐나다와 아르헨티나는 GMOs가 본질적으로 전통식품과 다르게 취급될 이유가 없다는 견해를 피력하면서 EU가 동종식품을 차별화한다고 비난했다.

특히 캐나다와 아르헨티나는 특정 품목에 대한 금지조치와 내국민조치의 결과, 생명공학식품이 GMOs가 아닌 수입식품이나 전통 국내식품보다 불리하게 취급되었다고 주장했다.

또한 양국은 동종성을 입증하기 위해서 GMOs 식품이 특성, 최종용도, 소비자의 기호 및 식습관, 관세분류 등 4가지 일반 기준에서 일반 식품과 다르지 않다는 점을 강조했다.

EU는 양국의 주장에 대해서 전통식품 이외에 특정 식품은 모두 승인절차 대상이어야 하며, 국제사회도 생명공학 안정성 의정서에 의거 GMOs 식품에 대한 고유한 승인절차를 요구한다는 점을 강조했다.

4.2. 위해성 및 예방조치

제소국들은 잠정 중지조치와 내국민조치가 SPS 협정의 부속서 A(Annex A)에 정의된 위해성 평가와 과학원칙에 근거를 두지 않는다는 점과 해당 조치가 충분한 과학적 증거 없이 취해졌다는 점을 특히 강조하고 있다.

생명공학 안전성 의정서를 참고한 EU에 대해 미국은 의정서를 이행한다고 해서 다른 국제 의무이행을 무시해서는 안 된다는 점을 강조했다. 이에 대해 EU는 예방조치와 위해성 평가에 대한 의정서 규정을 언급하면서, 관련 WTO 규정의 의미와 효과를 인지해야 한다는 점을 지적했다.

5. 법정의견서

분쟁에 관심이 있는 이해 당사국들은 패널이 고려할 수 있도록 법정의견서(amicus curiae brief)를 제출했다. 이해 당사국 가운데, CIEL, FOE-US, Defenders of Wildlife, IATP, OCA-USA 등 5개 민간단체의 그룹은 GMOs의 위해성을 둘러싼 과학적 불확실성에 초점을 맞춰 의견서를 제출했다.

의견서에 따르면, 이런 불확실성은 너무 본질적인 문제여서 GMOs의 위해성을 적절히 고려하는데 장애가 되며, 이에 따라 SPS 협정 제5.7조와 국제법의 관련 규정과 원칙에 준해서 사전 예방적인 의사결정을 취해야 한다.

15개 공익단체로 구성된 공익법정대리연합(Public Interest Amicus Coalition, PIAC)은 사실상의 잠정 중지조치가 WTO 규정 대상 조치가 아니라 정치적 의향의 표명이라는 EU의 주장을 지지했다. PIAC는 패널이 잠정 중지조치와 내국민조치가 WTO 협상의 범위에 포함된다고 평결했을지라도, 관련 조치들이 사전 예방 원칙과 무차별성, 투명성, 공정성을 유지한 국제 위해성 평가 기준을 근거로 취해졌다고 제소국의 주장을 반박했다.

일부 학술단체는 과학, 위해성 평가, 사전예방과 관련된 이슈에 초점을 맞춘 의견서를 통해서 위해성 평가의 고유한 복잡성을 지적했다. 또한 위해성 평가가 단일 개념이 아니라 전후관계와 의사결정 문화에 따라 다양한 개념이라는 사실을 인지하도록 패널에 요청했다.

6. 패널 평결

패널은 2006년 2월 미국 등 3국의 제소 건에 대한 잠정보고서 발표했다.

잠정보고서를 통해서 패널은 프랑스 등 6개국이 GMOs 식품에 대해 부과한 EUcml 일반적인 잠정 중지조치와 세이프가드를 언급했다. 하지만, 패널은 GMOs 식품이 일반적으로 안전한지, 동종식품으로 간주될 수 있는지, 승인절차와 해당 조치와 관련된 EU의 규정이 WTO 규정에 합치되는지의 여부에 대해서는 언급하지 않았다.

패널은 잠정 중지조치가 1999년 6월부터 2003년 8월까지 발효되었지만, 해당 조치 자체가 SPS 협정에 준하는 조치가 아니라고 평결했다. 대신 잠정 중지조치는 SPS 조치를 적용하는 과정(즉 EU가 적용한 승인절차)에서 부적절

한 지연을 초래했다고 평결했다. 이에 따라 EU는 SPS 협정의 부속서 C와 제 8조의 WTO 의무이행을 위반했다는 것이다. 또한 패널은 특정 품목에 대한 조치를 심사하는 과정에서 유사한 결론에 도달했는데, 이는 승인절차의 잠정 중지제에 따라 24~27개에 달하는 생명공학식품의 승인이 부적절하게 지연되었다는 것이다.

프랑스 등 6개국이 취한 세이프가드 조치와 관련하여, 패널은 해당 식품에 대해 EU의 관련 과학위원회가 인간의 건강과 환경에 대한 잠재 위해성과 관련 가맹국이 제시한 주장을 이미 평가했다고 잠정 평결했다. 이에 따라 가맹국들은 SPS 협정의 제5조 1항에서 규정한 위해성 평가를 수행하는데 충분한 과학적 증거를 이용할 수 있었다.

결국 세이프가드 조치는 과학적 증거자료가 불충분한 경우에만 잠정적으로 SPS 조치를 채택하도록 허용한 SPS 협정의 제5조 7항의 요건에 위배된다는 것이다. 더욱이 패널은 해당 가맹국이 어떤 위해성 평가도 수행한 바가 없기 때문에 SPS 협정의 의무이행을 준수하지 못했다고 평결했다.

또한 패널은 2004년에 해당 생명공학식품의 승인과 함께 잠정 중지조치가 이미 완료된 것으로 판단하여 EU에게 어떤 권고조치도 하지 않았다. 한편 품목특정 조치와 관련하여, 패널은 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, DSB)가 EC에게 WTO SPS 협상에 일치하는 조치를 도입하도록 요청했다고 권고한 바 있다.

3개월 뒤인 2006년 5월 10일 패널은 EU의 새로운 생명공학식품 승인에 대해 잠정 중지조치가 WTO 위생 및 검역조치에 위배된다는 잠정보고서의 내용과 큰 차이가 없는 최종보고서를 발표했다. 최종보고서를 통해서, 패널은 EU가 1999년 7월~2003년 8월 동안 생명공학식품의 승인 절차에 대해 취한 잠정 중지조치가 WTO의 SPS 협정에 위배된다고 최종 평결했다.

또한 프랑스 등 6개국이 유통 및 수입 금지를 위해서 취한 생명공학식품에 대한 세이프가드(safeguard measure)가 WTO 규정에 위배된다고 최종 판결했다. 패널에 따르면, EU의 과학위원회(scientific committee)가 해당 식품이 안전한 것으로 이미 판결했으며, 해당 국가들도 관련 조치를 정당화시킬 수 있는 추가적인 위해성 평가(risk assessment)를 수행하지 않았기 때문이다.

자료 : <http://www.ictsd.org/biores/06-05-19/inbrief.htm>