R 875 | 2019. 10. |

보호무역주의 확산에 따른 농식품 통상분쟁 실태와 정책과제

Agri-food Trade Disputes in the WTO: Issues and Policy Tasks

김상현 조성주 오새라 박수연

한국농촌경제연구원

R 875 | 2019. 10. |

보호무역주의 확산에 따른 농식품 통상분쟁 실태와 정책과제

Agri-food Trade Disputes in the WTO:
Issues and Policy Tasks

김상현 조성주 오새라 박수연

한국농촌경제연구원

연구 담당

김상현 | 부연구위원 | 연구총괄, 농업협정 통상분쟁, 제3~5장 집필
조성주 | 부연구위원 | 국제통상환경 변화, 제2장 집필
오새라 | 연구원 | SPS 통상분쟁, 제3~5장 집필
박수연 | 연구원 | 문헌 및 통계자료 분석

연구보고 R875
보호무역주의 확산에 따른 농식품 통상분쟁 실태와 정책과제

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 | 2019. 10.
발 행 인 | 김홍상
발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션
I S B N | 979-11-6149-321-3 93520

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

머리말

WTO 다자통상체제의 핵심 역할 가운데 하나는 회원국 사이에 발생한 통상분쟁을 원만히 해결하는 데 있다. 회원국 사이의 협상을 통해 마련된 통상규범을 근간으로 하는 통상체제가 통상분쟁을 해결할 수 없다면 그 규범을 이행하는 의미가 없기 때문이다. 이에 따라 WTO는 분쟁해결을 위한 규칙과 절차를 마련하여 분쟁해결기구의 판정결정 이행에 강제성을 부여함으로써 국제무역 흐름의 안정성과 예측가능성을 보장하고 있다. 또한 이런 통상분쟁의 결과는 한 회원국들의 국내정책에 직·간접적인 변화를 초래하고 분쟁 당사국 사이의 통상규범에 기초한 분쟁해결 방향을 제시하며, 미래 정책방향을 설계하는 데 중요한 사례를 제공한다.

본 연구는 농업부문과 관련성이 높은 WTO 농업부문 통상분쟁을 연구대상으로 한정하여 각 통상분쟁과 WTO 농업협정 및 SPS 협정의 관계에 중점을 두고 접근하였다. 특히, 농업부문에 특화하여 분쟁해결기구에 회부된 WTO 협정 및 규정별 통상분쟁 사례를 종합적이고 체계적으로 분석하였다. 이를 통해 각 WTO 협정별 분쟁사례에서 제시된 쟁점사항과 관련성이 높은 국내 농정 현안을 검토하고 농업통상 분쟁 대응을 위한 정책 시사점을 제시하는 데 그 목적을 두었다.

우리나라가 대외개방과 무역을 통해 성장 전략을 추진하는 가운데, 수세적인 입장인 농업부문은 통상 분야에서 상대적으로 취약한 실정이다. 아무쪼록 이 연구의 결과가 과거의 통상분쟁 사례를 재조명하고, 국제통상 환경의 변화에 따른 새로운 농업통상 분쟁 현안을 규명하여 농업부문 통상분쟁에 효율적으로 대응하는 데 필요한 기초자료로써 활용되기를 바란다. 연구를 진행하는 데 아낌없는 조언과 충고 그리고 격려를 해주신 원·내외 자문위원께 감사를 드린다.

2019. 10.

한국농촌경제연구원장 **김 홍 상**

요 약

연구 배경과 목적

○ 세계 각국의 글로벌 가치사슬 참여와 무역이 확대됨에 따라 무역의 복잡성 또한 증가하고 있다. 특히, 미국 등 주요 선진국을 중심으로 동식물 검역 등 비관세조치에 대한 통상압박을 예고하고 있어 무역의 공정성과 투명성을 보다 강조하는 글로벌 통상기조 아래 국가 간 통상마찰의 가능성이 고조되고 있다.

○ 농업부문 통상분쟁들은 각 회원국들의 주요 농정에 대한 직접적인 변화를 초래하고, 분쟁당사국들 간 통상규범에 기초한 분쟁해결 방향을 제시하며, 미래 정책 도입에 중요한 사례를 제공한다. 따라서 과거의 분쟁사례를 재조명하고, 국제 통상환경의 변화에 따른 새로운 분야의 통상분쟁 현안을 규명하여 우리나라 농업정책의 글로벌 호환성을 제고하고 이를 지원하는 노력이 요구된다.

○ 본 연구는 WTO 통상분쟁에 대한 기초 배경을 바탕으로 WTO 분쟁해결기구에 회부된 농업부문 통상분쟁의 사례를 종합적이고 체계적으로 분석하고자 한다. 분쟁에서 제기된 주요 쟁점을 파악하고, 이러한 쟁점이 우리나라 농업부문에 주는 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

연구 방법

○ 농축산물 교역과 직결된 협정인 WTO 농업협정(WTO Agreement on Agriculture(AoA), 이하 농업협정)과 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관

한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement), 이하 SPS 협정)에 관련된 분쟁을 연구범위로 한다. 각 협정별로 검토할 대상 분쟁은 각 협정의 특성과 본 연구의 목적인 정책적 시사점 도출과의 연계성을 고려하여 선별하였다.

○ 농업부문 통상분쟁의 실태와 정책적 시사점을 도출하기 위해서 통계자료 분석과 문헌검토를 활용하였다. 주요 검토 문헌은 WTO 농업위원회와 SPS 위원회의 회원국 간 논의자료, WTO 분쟁 문서이다. 연구결과 내실화를 위해 농업정책 전문가, 통상 분야 전문가 협의회를 개최하여 전문가 의견을 청취하고 연구에 반영하였다.

주요 연구 결과

○ 국제통상환경의 변화와 과제

- 최근의 국제통상환경은 비관세조치를 활용한 보호무역주의가 확대되고 있으며, 거대경제권과의 Mega FTA 추진이 활발하게 나타난다. Mega FTA는 당사국 간 무역 규범을 현대화하고 협정 내 분쟁해결제도 적용 범위를 확대하고 있다. 이러한 움직임은 WTO 체제의 한계와 개혁 논의와 맞물린다고 볼 수 있다. WTO 개혁 논의의 주요 쟁점은 규범의 현대화와 분쟁해결제도 개선이다.
- 국제사회에서 무역 규범의 변화와 강화가 요구되고 국가들의 글로벌 가치사슬에 참여가 활발해짐에 따라 국가 간 이해관계는 더욱 다양한 부문에서 대립될 수 있다.

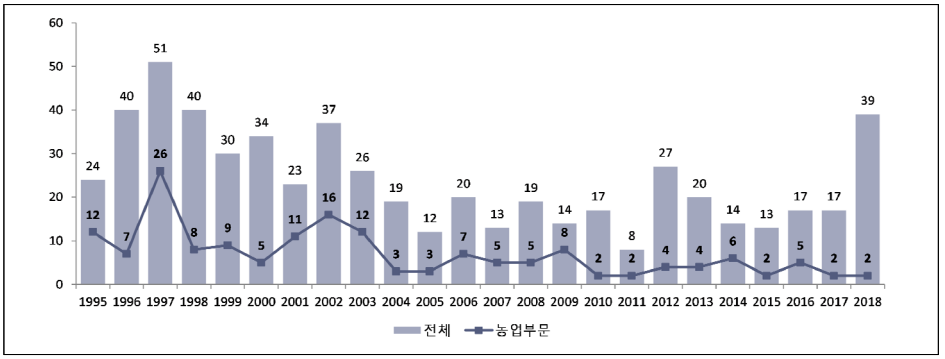
- 이러한 국제통상질서 변화 속에서 기존 통상분쟁을 분석하여 미래 농식품 통상분쟁에 효과적으로 대응할 수 있는 국경 간 및 국내 정책기반을 마련하는 것이 필요하다.

○ WTO 통상분쟁 현황과 특징

- (WTO 통상분쟁 현황) 통상분쟁 발생 누적 건수는 과거 GATT 체제 50년 동안 316건에서 1995년 WTO 다자무역체제 출범 이후 2018년까지 24년 동안 574건으로 증가했다. 농식품(수산물 제외) 관련 분쟁 건수는 같은 기간 136건에서 166건으로 증가했다. 농업협정과 관련하여 제기된 분쟁 건수는 81건(전체 분쟁의 14%), SPS 협정과 관련하여 제기된 분쟁 건수는 48건(0.8%)이며 주요 당사국은 미국, EU 등이다. 한국의 주요 분쟁 대상국은 미국, EU, 일본 등이다. 농식품 또는 농업협정 관련 분쟁 제소 사례는 일본을 대상으로 한 1건인 반면, 피소를 당한 건수는 7건으로 미국 4건, 호주, 캐나다, EU 각각 1건이다.

요약 그림 1 WTO 출범 이후 통상분쟁 발생 건수

단위: 건수



- (WTO 통상분쟁 특징) 첫째, 개도국들이 분쟁해결기구를 적극 활용하고 있다. 둘째, 분쟁해결절차상 상위 단계(협의, 패널, 상소, 이행패널, 중재회부)로 갈수록 회원국들의 활용도가 낮다. 이는 WTO 분쟁해결제도가 성공적으로 운영되고 있다고 평가할 수 있다. 셋째, WTO 출범 후 전체 통상분쟁 발생 건수 가운데 농업부문에서 발생한 분쟁 건수가 22% 증가하였다. 이는 DDA 농업협상 정체에 따라 회원국들이 통상마찰을 해결하기 위한 수단으로 분쟁해결기구를 적극적으로 활용해 왔다고 해석할 수 있다.
- (WTO 농업위원회 및 SPS 위원회 주요 현안) 농업위원회와 SPS 위원회는 분쟁의 소지가 있는 사안에 대해 회원국 간 질의응답(농업위원회), 특정무역현안(SPS 위원회) 논의 기회를 제공한다. 농업위원회에서의 주요 질의 내용은 국내보조, 시장접근과 관련된다. 국내보조 질의는 대부분 허용보조(Green Box)에 대한 것이며, 시장접근 질의의 대부분은 TRQ 운용에 대한 것이다. SPS 위원회에서 특정무역현안으로 주로 논의되는 사항을 주요국(미국, 중국, 일본) 중심으로 살펴보면, 질병 또는 병해충 유입 및 발생위험에 따른 수입금지조치, 살충제·의약품·첨가물 등의 잔류허용기준(MRL), 생명공학기술, 생명공학 제품(유전자변형식품 등) 수입규제와 관련한 규제의 타당성에 대한 것이다.

○ WTO 농업부문 통상분쟁 쟁점분석

- (WTO 농업협정 관련 통상분쟁 쟁점분석) 국내보조 관련 분쟁에서는 주로 AMS 산출방식 매개변수의 해석 차이, 국내보조의 평화조항 대상 여부 등을 판단하는 것이 주요 쟁점이 되었다. 시장접근 관련 분쟁에서는 특별긴급수입제한조치, 비관세조치, 시장접근물량(TRQ) 운용방식의 적절성이

나 합법성이 쟁점이 되었다. 수출경쟁 관련 분쟁에서는 수출보조금과 국내보조의 차별성과 감축 대상 수출보조의 WTO 협정 합법성에 대한 논의가 주요 쟁점이 되었다.

요약 표 1 WTO 농업협정 관련 분쟁 쟁점정리

분야	주요 쟁점	주요 통상분쟁 사례
국내보조	○ AMS 산출방식 매개변수 해석차이 ○ 국내보조의 평화조항 대상 여부	○ 중국-보조금 분쟁(2019) ○ 한국-쇠고기 분쟁(2001) ○ 미국-면화 분쟁(1998)
시장접근	○ 특별긴급수입제한조치의 적절성 ○ 비관세조치의 WTO협정 합법성 ○ TRQ 운용방식의 합법성	○ EC-가금육 분쟁(1998) ○ 인도-수입수량제한 분쟁(1999) ○ 한국-쇠고기 분쟁(2001) ○ 칠레-농산물가격안정화제도 분쟁(2002) ○ 터키-쌀수입 분쟁(2007)
수출경쟁	○ 수출보조금과 국내보조의 차별성 ○ 감축대상 수출보조의 WTO협정 합법성	○ 캐나다-우유/낙농품 분쟁(1999) ○ EC-설탕 분쟁(2005) ○ 미국-면화 분쟁(1998)

- (SPS 협정 관련 통상분쟁 쟁점분석) WTO SPS 협정 관련 통상분쟁은 축산물 분쟁에서 특징적으로 나타나는 SPS 협정 제3조(조화)와 제6조(병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응)와 관련된 내용을 중심으로 검토하였다. 제3조와 관련한 논의는 회원국의 조치가 국제기준에 기초하는가, 합치하는가를 중심으로 전개된다. 특히 축산물 분쟁 사례에서는 수입제한조치가 지역화 관련 국제기준을 반영하고 있는지가 주요 쟁점이 되었다. 제6조에서의 쟁점사항은 지역적 조건을 인정하였고 이에 적합한 조치인가를 판단하는 데 있었다.

요약 표 2 본 연구에서 검토한 SPS 협정 관련 분쟁 사례 주요 쟁점

관련 SPS 협정조항	주요 쟁점	주요 통상분쟁 사례
제3조 조화	❍ 국제기준과의 조화(국제기준에 기초하는 것과 합치하는 것) ❍ 수입제한 조치가 지역화 관련 국제기준을 반영하였는지 여부	❍ EC-호르몬 분쟁(1996) ❍ 인도-농산물 분쟁(2012) ❍ 미국-축산물 분쟁(2012) ❍ 러시아-돼지 분쟁(2014)
제6조 병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응	❍ 병해충 안전지역 또는 병해 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건을 인정하는지와 이러한 조건에 적응한 조치인지의 여부	❍ 인도-농산물 분쟁(2012) ❍ 미국-축산물 분쟁(2012) ❍ 러시아-돼지 분쟁(2014)

- (WTO 농업협정 관련 대응과 정책과제) 한국은 주요 교역국 내지는 분쟁 대상국들이 양자 또는 다자 FTA 대상국으로 통상마찰 우려 시 FTA 이행위원회를 통해서 이를 해소하고 있는 것으로 파악된다. 따라서 주요 쟁점 가운데 WTO 농업협정 이행의 핵심 부문인 국내보조와 시장접근 쟁점 중 TRQ 이행을 중심으로 관련하여 정책과제를 제시하였다.

① 감축대상보조 이행 합치성: 국내보조 관련 통상분쟁의 결과 AMS는 WTO 농업협정문의 AMS 산출방식을 우선 적용하여 계산하고, 부수적으로 회원국의 이행계획서상에 통합된 보조자료의 구성자료와 방법론을 고려하여 계산하도록 명확히 규명하고 있다. 따라서 우리나라처럼 AMS 산출방식과 구성자료와 방법론이 상이한 품목의 AMS가 존재할 경우 분쟁발생 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 한국-쇠고기 분쟁(2001)과 중국-보조금 분쟁(2019)에서처럼 패널과 상소기구의 AMS 산출방식 오류 판정을 인정할지라도 우루과이라운드(UR) 농업협상 타결 결과에 따른 국내보조 감축 약속을 일관적으로 준수하는 등 시장개방 개혁을 꾸준히 추진해 오고 있다는 논리로 대응해야 할 것이다.

② 국내보조 규범 강화: WTO 농업협상에서 국내보조 규범과 관련하여 회원국들은 감축 대상 국내보조가 수출보조에 이어 무역과 생산을 크게 왜곡하는 개혁의 대상이다. 차기 WTO 농업협상에서 감축 대상 국내보조의 대폭적인 감축 기조와 허용보조의 규범 강화 기조를 감안할 때, 현재 추진하고 있는 쌀 변동직불금의 존속 여부, WTO 허용보조 규범에 합치하는 기존의 개별 허용보조 사업에 대한 분류작업과 함께 최근 주목을 받는 공익형 직접지불의 설계와 도입 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

③ 시장접근물량(TRQ) 관리 강화: 2013년 WTO 제9차 발리 각료회의에서 회원국들은 TRQ 관리방안을 개선을 위한 미소진 메커니즘 도입에 합의하였다. 이에 따라 회원국들은 TRQ 소진율이 3년 연속 65% 미만이거나 또는 TRQ 소진율을 통보하지 않을 경우 현행 TRQ 관리방식을 시장지향적인 선착순 또는 비조건부 허가방식으로 변경하도록 되어 있다. 한국의 3개년 연속 소진율이 65% 미만인 품목 가운데 선착순 배정방식이 아닌 품목은 감자(종자용 이외), 고추, 인삼, 종계, 종돈 등이며 이들 품목의 관리방법에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

- (SPS 협정 관련 대응과 정책과제) 축산물 분쟁에서는 병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건, 즉 지역화에 대한 개념을 인정하고 이를 제도에 적절히 반영하여 실행하고 있는가가 주요한 쟁점이 된다고 볼 수 있다. 지역·구역화 인정과 관련된 핵심 사항이 한국의 제도에 반영되어 있는지, 제도상 지역화 인정 실태는 어떠한지 등을 검토하였고 다음의 정책과제를 제시하였다.

① 지역화 인정: 동물검역과 관련하여 국내법과 제도는 지역화의 정의를 반영하고 있고 수출국의 지역화 인정 요청을 수용하고 필요한 수입위험분석 절차 등을 운영하기 위한 제도적 기반은 갖춘 것으로 보인다. 그러나 최근 SPS 특정무역현안으로 제도의 실행에 대한 회의적 지적이 제기된 바 지역화 제도의 실행을 위한 조직체계 및 전문인력, 행정절차, 관련 부서 간 효율적 협업 관계에 대한 심층적 점검이 필요하다.

② 국제기준과의 조화: 특정 동물 질병과 관련한 동물 및 축산물의 교역에 있어 국제수역사무국(OIE)이 수입을 가능하게 하는 조건에 대해 기준을 규정하고 있다면, 해당 질병 지위의 속성, 질병의 국가, 지역 또는 구획의 청정지위와 관련된 증명사항 요구 등의 권고를 고려하지 않은 무조건적 수입제한은 무역 갈등 또는 분쟁의 소지가 될 수 있다. 더불어 한 국가의 위생조치가 국제기준보다 높은 보호 수준을 초래할 수는 있으나, 과학적 정당성과 위험평가에 근거한 조치여야 함을 염두에 두고 SPS 정책을 발전시켜나가야 한다.

ABSTRACT

Agri-food Trade Disputes in the WTO: Issues and Policy Tasks

Research Background

Along with the expansion of the world's participation in global value chains and trade, the complexity of trade has also increased. Notably, major developed countries such as the United States foretell trade pressure on non-tariff measures such as animal and plant quarantine, raising the possibility of trade conflicts among countries under a global trade keynote that emphasizes fairness and transparency in trade.

Trade disputes in the agricultural sector bring about direct changes in the major agricultural policy regimes of each member country, suggest directions for dispute resolution based on trade norms among the parties to the dispute, and provide meaningful examples for the introduction of future policies. Hence, analyzing the WTO dispute cases and identifying key findings will give us lessons to resolve various trade conflicts while maintaining the state’s sovereign rights and maximizing the benefit of trade.

This study conducts comprehensive analysis on the cases of trade disputes referred to the WTO Dispute Settlement Body to identify the major issues raised in the disputes and draw policy implications for the agricultural sector in Korea

Research Methodology

This study conducts a comprehensive analysis on the cases of trade disputes referred to the WTO Dispute Settlement Body to identify the major issues raised in the disputes and draw policy implications for the agricultural sector in Korea.

In order to examine the current condition of trade disputes in the agricultural sector and to derive policy implications, we use statistical analysis and review literature, including the WTO dispute documents and the papers of the Committee on Agriculture and the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Committee) in the WTO. To ensure the quality of findings, we hold consultations with experts on agriculture policy and trade to reflect their opinions in the study.

Findings

○ Changes and Challenges in the International Trade Environment

In recent years, the protectionism using non-tariff measures is expanding, and the Mega FTAs are rising. The Mega FTAs contain modernized trade rules between the related parties and expanding the scope of the dispute settlement system in the Agreements. This movement is in line with the discussions on the limitation and reformation of the WTO system. The main issues in the discussion on reformation of the WTO system are the modernization of regulations and the improvement of the dispute settlement system.

As the international community calls for changes and reinforcement of trade norms and countries are actively participating in the global value chains, interests among the countries may be conflicted in more diverse sectors.

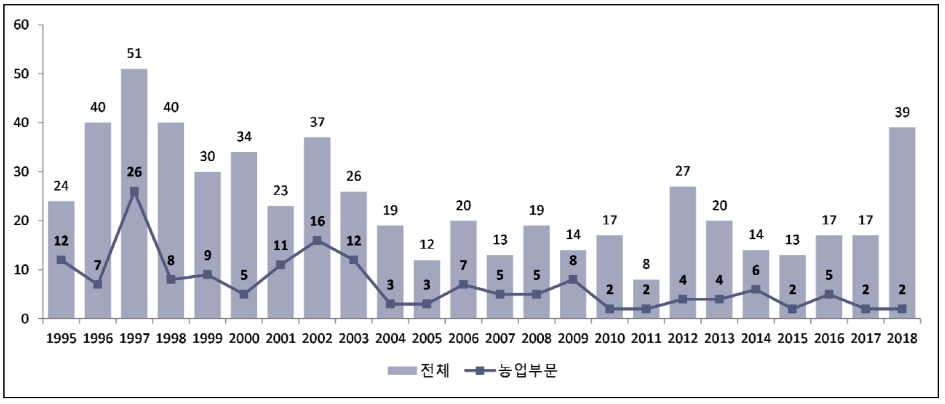
In such changes in international trade rules, it is necessary to analyze existing trade disputes and establish cross-border and domestic policies that can effectively respond to future disputes in the agricultural sector.

○ Current Conditions and Characteristics of WTO Trade Disputes

The cumulative number of trade disputes had increased from 316 in the past 50 years of the GATT regime to 574 in 24 years until 2018 since the launch of the WTO multilateral trade system in 1995. The number of disputes involving agri-food (excluding seafood) increased from 136 to 166 in the same period. The number of disputes raised in relation to the Agreement on Agriculture is 81 (14% of all disputes), and the number of disputes raised in relation to the SPS Agreements is 48 (0.8%). The main parties to these disputes are the United States and the EU. Korea's main parties to the dispute are the United States, the EU, and Japan. There is only one dispute case Korea filed concerning agri-food, which was against Japan. On the other hand, Korea was sued in seven cases: four by the US, and one each by Australia, Canada, and the EU.

Figure 1 Number of Trade Disputes after the Launch of the WTO

Unit: No. of Cases



First, developing countries actively use the WTO dispute settlement system. Second, the higher the level of dispute resolution procedures (consultation, panel, appeals, panel for compliance proceeding, and arbitration) goes up, the lower the number of cases filed gets. Namely, the WTO dispute settlement system is successfully operating. Third, among the total number of trade disputes occurring after the launch of the WTO, the number of disputes in the agricultural sector increased by 22%. The increase indicates that the member countries have made active use of the dispute settlement body as a means of resolving trade conflicts following the stagnation of DDA agricultural negotiations.

The Agricultural Committee and the SPS Committee provide opportunities for question-and-answer (Agricultural Committee) and discussion of specific trade concerns (SPS Committee) between the member countries on controversial issues. Central questions in the Agricultural Committee are related to domestic supports and market access. The questions regarding domestic supports are mostly for Green Box, and those related to market access are for Tariff Rate Quota (TRQ) operation. Most of concerns raised by major countries (the US, China, Japan) in the SPS Committee are related to the ban on imports due to the risk of diseases and pests, Maximum Residue Limit (MRL) on pesticides, drugs, and additives, and import regulations for biotechnology and biotech products such as genetically modified foods.

○ Analysis of Trade Dispute related to WTO Agreement on Agriculture (AoA)

Concerning the disputes related to domestic supports, the main issues included the different interpretations of parameters for AMS calculation and

how to determine whether domestic supports were subject to peace provisions. Of the disputes related to market access, the main issues were the adequacy and legitimacy of Special Safeguards, non-tariff measures, and the TRQ operation. In cases of disputes related to export competition, the main issue was the differences between export subsidies and domestic supports and the legitimacy of the AMS under reduction commitment.

Table 1 Main Issues in Disputes related to the WTO Agreement on Agriculture

Categories	Main Issues	WTO Dispute Cases
Domestic supports	○Differences in the interpretation of parameters for AMS calculation ○Determination of whether domestic supports are subject to peace provisions	○China-Agricultural Producers(2019) ○Korea-Various Measures on Beef(2001) ○US-Upland Cotton(1998)
Market Access	○Adequacy of special emergency import restriction measures ○Legitimacy of non-tariff measures, in terms of the WTO Agreement ○Legitimacy of the manner of TRQ operation	○EC-Poultry(1998) ○India-Quantitative Restrictions(1999) ○Korea-Various Measures on Beef(2001) ○Chile-Price Band System(2002) ○ Turkey-Rice(2007)
Export Competition	○Differences in export subsidies and domestic supports ○Legitimacy of the export subsidies under reduction commitment	○Canada – Dairy(1999) ○EC – Export Subsidies on Sugar(2005) ○US-Upland Cotton(1998)

We reviewed the trade disputes related to the WTO SPS Agreement with a focus on Article 3 (Harmonization) and Article 6 (Adaptation to Regional Conditions, including Pest- or Disease-Free Areas of Low Pest or Disease Prevalence), as these articles were particularly mentioned in the disputes regarding livestock products. The discussion related to Article 3 focuses on whether the actions of a member country are based on or conform to international standards. Notably, in the case of disputes on livestock products, the main issue was whether import restrictions reflected the

international standards about regionalization. The issue related to Article 6 was to determine whether regional conditions were recognized and whether actions taken were appropriate to those conditions.

Table 2 Main Issues in Disputes related to the SPS Agreement

Related Article	Main Issues	WTO Dispute Cases
Article 3 Harmonization	❍Harmony with international standards (being based on and conforming to international standards) ❍Whether the import restriction measures reflect international standards	❍EC-Hormones(1996) ❍India-Agricultural Products(2012) ❍US-Animals(2012) ❍Russia-Pogs(EU)(2014)
Article 6 Adaptation to Regional Conditions, including Pest- or Disease-Free Areas of Low Pest or Disease Prevalence	❍Whether regional conditions including pest safe areas or areas with low pest incidence are recognized and whether actions taken were appropriate to those conditions	❍India-Agricultural Products(2012) ❍US-Animals(2012) ❍Russia-Pigs(EU)(2014)

○ Implication for Agricultural Policy in Korea

[Implication from the disputes related to the WTO AoA]

We identified that when concerned about a trade friction with FTA partner(s), Korea tends to resolve this through the corresponding FTA Executive Committee. Therefore, we present policy tasks with a focus on the implementation of TRQ, which is a core part of the implementation of the WTO AoA including domestic support and market access.

① Conformance to the implementation of Amber Box: As a result of trade disputes related to domestic support, it is clearly specified that the AMS shall be calculated with the AMS calculation method of the WTO AoA being applied first and then the composition data and methodology of supplementary data integrated in the member countries' implementation

plans being considered additionally. If there exists AMS of items of which AMS calculation method, composition data, and methodology are different, the possibility of dispute cannot be excluded. Therefore, although it is admitted that the ruling of the Panel and the Appellate Body on the AMS calculation method, as in the cases of Korea-Various Measures on Beef(2001) and China-Agricultural Producers(2019), we should respond with the logic that we have been pursuing the reformation for market opening as consistently complying with the concessions of domestic support according to the agreements of the Uruguay Round (UR).

② Conforming to the regulation for domestic support: Concerning domestic support in the WTO AoA, the Amber Box is a target of reformation, which is considered to distort trade and production along with export subsidies. Considering the keynote of significant reduction of Amber Box and strengthened regulation for Green Box in the next WTO AoA, we need to determine whether or not to continue the current variable direct payment for rice, classify the existing subsidies that meet the WTO standards on Green Box, and actively work to design and introduce a public direct payment which has recently received attention.

③ Improving Tariff Rate Quota (TRQ) management: At the 9th WTO Ministerial Conference in 2013, member countries agreed to initiate the underfill mechanism to improve TRQ management. As a result, if the TRQ fill rate is less than 65% for three consecutive years or if it is not reported, member countries are required to change their current TRQ management to a market-oriented first-come, first-served basis or unlimited license. Among Korea's items of which three consecutive years of fill rate is less than 65%, non-first-come-first-served items are potatoes (other than seeds), hot

pepper, ginseng, breeding chickens, and breeding pigs. For these items, it is necessary to change TRQ management methods.

[Implication from the disputes related to the WTO SPS Agreement]

In the disputes on livestock products, the main issue seems to be whether the concept of regionalization, i.e., the regional conditions including pest free areas and areas with low pest prevalence, is recognized, reflected, and adequately implemented in the system. After reviewing the issues and status related to the regionalization and compartmentalization in the system in Korea, we suggest the following policy tasks.

① Recognition of regionalization: Concerning animal quarantine, domestic laws and systems reflect the definition of regionalization. It seems that an institutional foundation for accommodating the exporting countries' request for recognition of regionalization and operating necessary procedures for import risk assessment has been in place. However, as concerns about the implementation of the system has emerged recently as one of the SPS-specific trade issues, an in-depth review of the organization, experts, administrative procedures, and effective cooperation among the relevant departments is required for the implementation of the regionalization system.

② Harmonization with the international standards: While the Organization for Animal Health (Office International des Epizooties: OIE) provides criteria for imports in the trade of animals and livestock products about certain animal diseases, any unconditional import restriction that does not take into account recommendations, such as the requirement for nature of the corresponding disease status and certification of cleanliness status of a country, region or area of the disease, may be a cause of trade conflicts or

disputes. Also, though sanitary measures may result in a level of protection higher than that of international standards, the Korean government should develop SPS policies, keeping in mind that those measures should be based on scientific validity and risk assessment.

Researchers: Kim Sanghyun, Cho Sungju, Oh Saera, Park Suyeon
Research period: 2019. 1. ~ 2019. 10.
E-mail address: sanghyun@krei.re.kr

차 례

제1장 서론 ····· 1

1. 연구 필요성과 목적 ····· 3
2. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 8
3. 연구 내용 및 방법 ····· 15

제2장 국제통상환경의 변화와 과제 ····· 19

1. 보호무역주의 확산 ····· 21
2. WTO 다자통상체계 개혁 논의 ····· 23
3. 지역무역협정 및 메가 FTA 현황 ····· 25
4. WTO와 FTA의 분쟁해결제도 ····· 28
5. 소결 ····· 34

제3장 WTO 통상분쟁 현황과 특징 ····· 37

1. WTO 통상분쟁 현황과 주요 특징 ····· 39
2. WTO 농업위원회 및 SPS 위원회 주요 현안 및 특징 ····· 59

제4장 WTO 농업부문 통상분쟁 쟁점분석 ····· 85

1. WTO 농업협정 관련 통상분쟁 쟁점 ····· 87
2. SPS 협정 관련 통상분쟁 쟁점 ····· 121

제5장 농업 통상분쟁 대응과 정책과제 ····· 143

1. WTO 농업협정 관련 대응과 정책과제 ····· 145
2. SPS 협정 관련 대응과 정책과제 ····· 160
3. 소결 및 시사점 ····· 168

부록

1. 우리나라 농업 관련 분쟁 사례 현황 ····· 173
2. SPS 협정 3조, 6조 원문 및 국문 번역본 ····· 175
3. 한국에 돼지고기, 소고기, 관련 육가공품에 대한 수입금지 해제를 요청한 국가들 중 구제역과 광우병 관련 OIE 청정지위를 인정받은 국가 ····· 179

참고문헌 ····· 183

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 선행연구 분류 ····· 15

제2장

〈표 2-1〉 기체결 FTA 분쟁해결제도 적용범위와 절차 ····· 31

제3장

〈표 3-1〉 국가 그룹별 제소-피제소 현황 ····· 44
〈표 3-2〉 주요 회원국별 WTO 통상분쟁 현황 ····· 45
〈표 3-3〉 우리나라 분쟁 대상국 현황 ····· 45
〈표 3-4〉 WTO 농업협정문별 통상 분쟁 현황 ····· 50
〈표 3-5〉 WTO 농업협정 관련 국별 통상분쟁 현황 ····· 52
〈표 3-6〉 WTO 농업협정 관련 분쟁에서 검토된 회원국의 주요 쟁점 ····· 53
〈표 3-7〉 SPS 협정별 통상 분쟁 현황 ····· 54
〈표 3-8〉 WTO SPS 관련 국별 분쟁 현황 ····· 56
〈표 3-9〉 WTO SPS 관련 검토된 회원국의 주요 쟁점 ····· 57
〈표 3-10〉 1995~2018년 Q/A 10위권 국가 정리 ····· 61
〈표 3-11〉 1995~2018년 Q/A 제기 대상 현황 ····· 62
〈표 3-12〉 1995~2018년 Q/A 협상쟁점별 구분 ····· 62
〈표 3-13〉 1995~2018년 국내보조 관련 질의 분류 ····· 63
〈표 3-14〉 1995~2018년 시장접근 관련 질의 분류 ····· 63
〈표 3-15〉 1995~2018년 수출경쟁 관련 질의 분류 ····· 64
〈표 3-16〉 주요 기간별 Q/A 5위권 국가 정리 ····· 65
〈표 3-17〉 1995~2018년 Q/A 관련 제기된 조항별 비율 ····· 66
〈표 3-18〉 기간별 Q/A 부류 구분 ····· 66
〈표 3-19〉 기간별 국내보조 관련 질의 분류 ····· 67
〈표 3-20〉 기간별 시장접근 관련 질의 분류 ····· 67

〈표 3-21〉 기간별 수출경쟁 관련 질의 분류 ····· 68
〈표 3-22〉 미국이 제기한 SPS STC(1995~2018년) ····· 74
〈표 3-23〉 중국이 제기한 SPS STC(1995~2018년) ····· 78
〈표 3-24〉 일본이 제기한 SPS STC(1995~2018년) ····· 80
〈표 3-25〉 한국이 지지국으로 참여한 SPS STC(1995~2018년) ····· 81
〈표 3-26〉 한국이 제기 받은 SPS STC(1995~2018년) ····· 83

제4장

〈표 4-1〉 국내보조 분쟁사례별 농업협정 관련 규정 ····· 91
〈표 4-2〉 중국-국내보조 분쟁(2019년)(DS511) 요약 ····· 92
〈표 4-3〉 한국-쇠고기 분쟁(2001년)(DS161, DS169) 요약 ····· 93
〈표 4-4〉 시장가격지지 관련 분쟁 세부 쟁점 정리 ····· 97
〈표 4-5〉 미국-면화 분쟁(2005년)(DS267) 요약 ····· 98
〈표 4-6〉 미국-면화 분쟁(2005년) 관련 세부 쟁점 정리 ····· 99
〈표 4-7〉 시장접근 분쟁사례별 농업협정 관련 규정 ····· 102
〈표 4-8〉 EC-가금육 분쟁(1998년)(DS69) ····· 103
〈표 4-9〉 인도-수입수량제한조치 분쟁(1999)(DS90) ····· 105
〈표 4-10〉 칠레-PBS 분쟁(2002년)(DS207) ····· 106
〈표 4-11〉 터키-쌀 수입 분쟁(2007년)(DS334) ····· 111
〈표 4-12〉 농업협정 감축대상 수출보조 유형 ····· 114
〈표 4-13〉 수출경쟁 분쟁사례별 농업협정 관련 규정 ····· 114
〈표 4-14〉 캐나다-우유/낙농품 분쟁(1999년)(DS103, 113) ····· 115
〈표 4-15〉 EC-설탕분쟁(2005년)(DS265, 266, 283) ····· 117
〈표 4-16〉 WTO 농업협정 관련 분쟁 쟁점정리 ····· 120
〈표 4-17〉 농축산물 관련 SPS 분쟁 요약 ····· 123
〈표 4-18〉 농축산물 관련 SPS 분쟁(8건) 쟁점 조항 ····· 124
〈표 4-19〉 분쟁 품목별 제소 조항 ····· 125
〈표 4-20〉 분쟁 품목별 패널 또는 상소보고서 판시 조항 ····· 126

〈표 4-21〉 EC-호르몬 분쟁(1996년) 요약 ····· 130
〈표 4-22〉 인도-농산물 분쟁(2012년) 요약 ····· 132
〈표 4-23〉 미국-축산물 분쟁(2012년) 요약 ····· 134
〈표 4-24〉 러시아-돼지 분쟁(2014년) 요약 ····· 135
〈표 4-25〉 본 연구에서 검토한 SPS 협정 관련 분쟁사례 주요 쟁점 ····· 142

제5장

〈표 5-1〉 우리나라 이행계획서 최종양허 AMS 통보 사항 ····· 148
〈표 5-2〉 국내보조별 통보양식 ····· 150
〈표 5-3〉 한국의 감축대상 국내보조(AMS) 사업 분류 ····· 151
〈표 5-4〉 한국의 허용보조 사업 내역 ····· 153
〈표 5-5〉 한국의 TRQ 대상품목 운영계획 ····· 155
〈표 5-6〉 최근 3개년 품목별 TRQ 물량 소진 현황(2013~15년) ····· 157
〈표 5-7〉 미소진 메커니즘 작동 대상(소진율 65% 미만) 품목 ····· 159
〈표 5-8〉 지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령 제11조 ····· 161
〈표 5-9〉 지정검역물의 수입위험평가 세부지침 제9조 ····· 162
〈표 5-10〉 수입금지식물의 수입허용과 관련된 병해충위험분석 실시요령 ····· 163
〈표 5-11〉 동물의 생산물중 육류(육가공품을 포함)의 수입금지지역 ····· 166
〈표 5-12〉 분쟁사례를 통한 농업 통상분쟁 대응과 정책과제 도출 ····· 169

그림 차례

제1장

〈그림 1-1〉 연구범위 및 연구추진체계 ····· 17

제2장

〈그림 2-1〉 관세율 및 비관세조치 동향(2000~2017년) ····· 22
〈그림 2-2〉 지역무역협정 체결 건수 및 세계 교역액 동향(1970~2018년) ····· 26
〈그림 2-3〉 WTO 분쟁해결절차 ····· 29

제3장

〈그림 3-1〉 WTO 출범 이후 통상분쟁 발생 건수 ····· 41
〈그림 3-2〉 WTO 협정 분야별 분쟁 현황 ····· 42
〈그림 3-3〉 국가 그룹별 분쟁 현황 ····· 43
〈그림 3-4〉 분쟁개시, 패널 및 상소 통보 현황 ····· 47
〈그림 3-5〉 패널 및 상소기구 권고 및 판정의 합리적 이행 중재 대상 분쟁 현황 ····· 48
〈그림 3-6〉 이행패널 분쟁발생 현황 ····· 49
〈그림 3-7〉 의무불이행에 따른 중재 현황 ····· 50
〈그림 3-8〉 연도별 SPS STC 제기 현황(신규) ····· 69
〈그림 3-9〉 국가별 SPS STC 건수(1995~2018년 누적) ····· 70
〈그림 3-10〉 국가 개발 수준별 SPS STC 참여 변화 ····· 71
〈그림 3-11〉 SPS STC 목적별 논의 동향 ····· 72

제4장

〈그림 4-1〉 농업협정문 국내보조 구조 ····· 89

제1장

서론

제1장

서론

1. 연구 필요성과 목적

최근 세계 통상환경은 급격히 변화하고 있다. 세계 각국이 글로벌 가치사슬에 적극 참여하여 무역을 확대함으로써, 무역의 복잡성 또한 증가하고 있다. 이와 함께 양자 간 또는 복수국 간의 메가 FTA의 확산에 따라 관세장벽은 낮아진 반면, 비관세장벽은 상대적으로 증가하는 추세이다. 특히, 미국 등 주요 선진국을 중심으로 동식물 검역 등 비관세조치에 대한 통상압박을 예고하고 있어 무역의 공정성과 투명성을 보다 강조하는 글로벌 통상기조 아래 국가 간 통상마찰의 가능성이 고조되고 있다.

WTO 다자통상체제는 GATT 체제와는 달리 서비스, 동식물 검역, 지적재산권 등 새로운 비농업부문뿐만 아니라 농업부문을 국제 통상규범의 관할권 내에 포함시켰다. 이에 따라 WTO 회원국들은 일방적·자의적인 국내 무역제한조치를 시행함에 있어 분야별로 마련된 구체적인 협정문의 제약을 받게 되었다. 반면, WTO 다자 간 무역협정 자체는 선진국·개도국, 수출국·수입국 등 이해관계가 상반된 회원국 사이에 협상을 통해 도출된 정치·경제적 타협의 결과물이기 때문에 WTO 협정문 규정의 해석과 적용에 회원국들 사이의 이견이 발생하고 있다(강민지 2016;

심영규 2014). 따라서 국제무역의 증가, 다양한 분야에 걸친 국제 교역의 출현 등 국제통상환경의 변화로 무역을 둘러싼 회원국들 간의 통상분쟁은 필연적이다.

WTO 다자통상체제의 핵심 기능 가운데 하나는 협상(negotiation)이다. 회원국들은 협상을 통해 통상환경에 맞는 회원국들의 권리와 의무를 규정하는 다자통상규범을 마련하고 이를 명문화한 협정문을 도출하는 입법 기능을 수행한다. 명문화된 규범은 회원국 사이의 경제·정치적 타협의 결과이기 때문에 개별 협정문의 각 조항의 적용과 해석에 의견이 충돌하며, 이에 따라 언제든지 통상분쟁의 가능성이 내재해 있다. 이에 따라 WTO는 규범적이고, 공정하며, 시장지향적인 분쟁해결기구를 두어 규정과 절차에 따라 신속하고 공정한 통상분쟁을 해결하는 사법기능을 또한 수행한다. 이런 분쟁해결 기능이 두 번째 핵심기능이다. WTO 분쟁해결기구는 불분명한 협정문 각 조항을 재해석하고 명료화한다. 이 과정에서 새롭게 제기된 통상현안은 다시 차기 협상의 주요 쟁점이 되어 회원국들은 통상환경에 부합하는 새로운 규범을 마련함으로써 WTO 협정문을 발전시켜 나간다.

WTO가 입법·사법적 순환기능을 수행하는 과정에서 분쟁해결에 적용되는 협정, 일명 대상협정은 크게 상품무역협정, 서비스협정, 지적재산권협정으로 구분된다. 다자통상협정으로 알려진 상품무역협정은 농업에 관한 협정(농업협정), 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS 협정) 등을 포함한 13개의 다양한 협정으로 구성되어 있다. 상품무역 관련 통상분쟁에서는 이러한 개별 협정의 조항뿐만 아니라 13개 협정의 각 조항이 상호 결합하여 적용된다. 이처럼 통상분쟁은 WTO 협정 전반뿐만 아니라 나아가 각 협정의 조항이 만들어진 배경에 대한 이해가 필요한 포괄적이고 포용적인 영역이다.

WTO는 지속가능한 다자간 무역체제의 발전을 위한 WTO 설립협정과 다자간 무역협정의 이행, 관리 및 운영을 촉진하고 그 목적을 증진하는 것 이외에 WTO 설립협정의 부속서에 분쟁해결 규칙 및 절차에 적용되는 규범을 중심으로 회원국들 사이의 통상분쟁을 관할한다. 통상분쟁 해결은 다자무역체제의 핵심요소 중 하나이며, 통상규범에 기초한 통상체제가 회원국들 사이의 통상분쟁을 해결할 수 없다면 그 규범을 이행할 수 없기 때문에 국제무역의 안전성과 예측가능성을 확보

하기 위한 공정하고 신속하며 효과적인 통상분쟁 해결절차를 마련하고 있다(김의수 2000). WTO 분쟁해결기구 판결 결정의 이행은 강제성이 부여됨으로써 국제무역과 한 국가의 농업정책에 지대한 영향을 미치고 있어 협정 및 규정에 대한 이해가 매우 중요하다.

회원국 사이의 통상분쟁은 당사국 간의 무역협정상의 구제조치나 당사국 내의 국제무역법원 등을 통해 해결하는 것이 일반적이지만, 이는 시간적으로나 금전적으로 많은 비용이 소요된다. 특히, 최근 WTO 다자통상체계에 대한 개혁 논의 가운데 분쟁해결제도 개혁 논의가 활발하게 이뤄지고 있음에도 불구하고 보다 신속하고 공정한 분쟁해결을 위해서 대다수 회원국들은 여전히 WTO 분쟁해결기구에 의존하고 있는 실정이다.

우루과이라운드(Uruguay Round: UR)협상 결과 다자간 무역규범의 규율 아래 놓인 농업부문은 WTO 분쟁 건수에서 높은 비중을 차지하고 있어 국제통상 분쟁의 주요 현안으로 부상하고 있다. 세계 상품교역에서 차지하는 농산물 교역의 비중은 상대적으로 낮고 지속적으로 하락하는 추세(1995년 11.6% → 2017년 9.8%)이지만, 농산물 교역의 절대 규모는 꾸준히 증가하고 있다. 또한 WTO 다자통상체제 출범 이후 농업부문 통상분쟁이 전체 통상분쟁에서 차지하는 비중은 하락하지 않고 여전히 높은 수준이다(Josling 2009). 이는 농업부문이 회원국들의 정치·경제적 이해관계가 민감한 영역이기 때문이라 해석된다. 특히, WTO 체제 출범 이후 제기된 농산물 무역 통상분쟁은 과거 GATT 체제보다 크게 증가해 왔다. 이는 UR 협상의 최대 성과 중 하나로 평가되는 분쟁해결 규칙과 절차에 관한 규범(DSU)이 WTO 협정문의 일부가 됨에 따라 WTO 회원국들이 농산물 무역분쟁을 해결하는 데 규범에 기초한, 즉 DSU를 적극 활용한 결과이다.

농업부문 통상분쟁들은 각 회원국들의 주요 농정에 대한 직접적인 변화를 초래하고, 분쟁당사국들 간 통상규범에 기초한 분쟁해결 방향을 제시하며, 미래 정책조치 도입에 대한 중요한 사례를 제공한다. 특히, 이런 농업부문 통상분쟁 사례들은 각 회원국들이 농정을 설계하고 실행하는 데 있어서 WTO 규범 이행 합법성을 필수적으로 검토하도록 함으로써 농업협상의 기능을 보완하는 측면도 있다.

농업부문 통상분쟁은 농산물 시장 개방 확대와 식품안전에 대한 소비자의 관심이 증대됨에 따라 향후 더욱 증가할 전망이다. 또한, GATT 체제와 WTO 출범 초기 영향력이 미미했던 개도국들의 분쟁제기 사례가 증가하고 있어 향후 우리나라의 농식품 시장에 관심이 있는 농산물 수출 개도국들의 통상분쟁 제기 가능성도 배제할 수 없다.

또한, WTO 농업부문 통상분쟁 발생의 원인이 현재 진행 중인 WTO 협상에서 선진국과 개도국, 농산물 수출국과 수입국 사이의 주요 쟁점들과 관련이 있다는 점에 주목해야 한다. 가령, 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 WTO 농업협상의 3대 쟁점분야 이외에 TRQ 개선 규정, 나아가 동식물 위생검역 등에 관한 통상분쟁은 동 조치들에 대한 구체적인 규범의 결여 또는 개정 요구에 기인한 부분이 있다. 이에 따라 WTO 농업협상에서 논의되고 있는 주요 쟁점들은 향후 농업부문 통상분쟁의 방향을 예고하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 나아가 통상 분쟁해결에 따른 판결 및 권고사항은 농정개혁을 촉진하는 동시에 향후 농업협상에도 지대한 영향을 미칠 것으로 보인다.

따라서 WTO 회원국들의 농업부문 통상분쟁 사례를 비교·분석하고, 그 특징을 파악함으로써 향후 우리나라가 WTO 국제규범의 선진화를 통해서 통상압박으로부터의 부담을 최소화하기 위한 노력이 요구된다. 그러나 기존 통상분쟁 사례에 대한 연구는 비농업부문의 특정분야나 개별 분쟁 사안에 집중하여 그 내용을 파악하고 시사점을 도출하는 수준에 머물러 있다. 특히 농업부문에 특화하여 협정/규범별 WTO 통상분쟁 사례에 대한 체계적이고 종합으로 정리한 선행연구가 미미한 실정이다. 특히, 우리나라는 대외개방과 무역을 통한 성장 전략을 추진하는 가운데 수세적인 입장인 농업부문은 통상 분야에서 상대적으로 취약한 실정이다. 따라서 과거의 분생사례를 재조명하고, 국제통상환경의 변화에 따른 새로운 분야의 통상분쟁 현안을 규명하여 농식품 통상분쟁에 효율적으로 대응해야 한다.

1.2. 연구 목적

본 연구는 WTO 통상분쟁에 대한 기초 배경을 바탕으로 농업부문 WTO 통상분쟁을 연구대상으로 하고 있으며 각 통상분쟁과 농업부문과 직결되어 있는 WTO 협정의 관계에 중점을 두고 접근하였다. 특히, 농업부문에 특화하여 분쟁해결기구에 회부된 WTO 협정 및 규정별 관련 통상분쟁 사례를 종합적이고 체계적으로 분석하고자 한다. WTO 회원국 사이의 협상을 통해 도출된 다자무역협정에 대한 정확한 이해 없이는 통상분쟁의 결과를 예측할 수 없으며, 더욱이 통상분쟁 결과에 대한 이해는 차기 협상 진전을 이해하는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 따라서 WTO 통상분쟁에서 제기된 농업부문의 주요 쟁점을 파악하고, 이러한 쟁점이 우리나라 농업부문에 주는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

WTO 통상분쟁 자체의 주요 이슈와 쟁점에 중점을 두고 이뤄지는 접근방식은 거의 모든 통상분쟁이 13개의 협정에 달하는 다자무역협정과 밀접하게 연계되어 있어 농업부문만의 특성을 파악하기 어렵다. 따라서 개별 통상분쟁 사례에 대한 판례 해석에 집중된 기존 연구와 차별화하여 WTO 협정과 농업부문과의 연계성에 집중함으로써 WTO 협정의 이해를 높이고, 관련 통상분쟁의 쟁점이 우리나라에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 현안을 식별하여 이에 대응할 수 있는 과제를 제시하고자 한다. 이를 위해서 농축산물 교역과 직결되어 있는 WTO 농업협정을 중심으로 제기된 통상분쟁의 주요 쟁점을 면밀히 파악하였다. 나아가 인간, 동·식물의 건강과 안전에 대한 관심이 고조되고 있는 SPS 협정과 관련된 통상분쟁의 쟁점을 개괄적으로 살펴보고, 우리나라에 주는 정책시사점을 도출하는 데 그 목적을 두었다.

2. 선행연구 검토 및 차별성

2.1. 선행연구 검토

2.1.1. 일반 통상분쟁 사례연구

일반 통상분쟁의 사례연구로 권영민(1998)은 1996~98년 3년간의 WTO 통상분쟁 사례에 기초한 통계조사, 그리고 최종 판결이 내려진 3건의 분쟁사례(미국-휘발유 환경기준, 일본-주류조세, EU-바나나 수입·유통·판매에 관한 체계)에 대한 분석을 통해 정책 시사점을 도출하였다. 기초 통계자료 분석 결과 개도국보다는 미국, EU 등 선진국들의 WTO 분쟁해결절차의 활용도가 높고 다른 회원국들보다 분쟁해결기구의 절차(제소와 피소)에 적극적인 공세를 취하고 있는 것으로 분석되었다. 분쟁해결 사례분석에서 나타난 분쟁당사국들 사이의 분쟁 형태와 이를 해결하기 위한 절차나 논리의 복잡성을 고려할 때, 분쟁해결의 적극적인 참여와 국익을 위해 전문적인 조직의 필요성과 각 분야별 협상전문가들의 의견이 반영될 수 있는 효율적인 통상대응 구축이 필요함을 제시하였다.

채욱·서창배(2001)는 WTO 출범 이후 6년 동안의 비농업부문 통상분쟁의 건수를 국가별, 연도별, 관련 협정별, 산업별로 분류하여 WTO 통상분쟁의 추이와 특징을 분석하고 통상분쟁 정책 대응과제를 제시하였다. 분석을 통해 향후 우리나라 통상분쟁 증가 가능성을 전망하고 정책과제를 제시하였다. 특히 미국, EU, 일본, 중국 등 통상정책에 대한 면밀한 분석을 통한 분쟁 예방, 현행 WTO 분쟁해결제도의 효과적 활용, 통상분쟁 발생 시 분쟁국 간 불필요한 마찰을 줄이고 양자합의 가능성을 극대화 할 수 있는 적극적인 FTA 정책 추진 등을 강조하였다.

최정순(2009)은 위생 및 식물위생 조치(SPS) 관련 WTO 분쟁해결절차상의 SPS 분쟁의 대부분을 차지하는 식품안전 분쟁사례(EC-호르몬 분쟁, EC-생명공학제품 분쟁, 한국-캐나다 쇠고기 분쟁)와 연계하여 국내외 SPS 정책을 검토하고,

개선사항을 도출하여 SPS 정책 개선방향을 제시하였다. 소비자 건강보호와 농식품 무역의 지속가능성 확보라는 상충되는 상황 속에서 SPS 정책 개선방안을 제시하였다. 첫째, 국민건강 보호를 위한 SPS 법령과 정책 입안과 이행 단계에서의 일관성과 투명성을 확보한다. 둘째, 식품안전사고 발생 시 국민우려 해소를 위한 사전·사후 홍보를 체계화한다. 셋째, 적정 국민 건강보호 수준의 객관성 확보, 법령과 정책의 실효성 제고를 위해 적정 보호수준 조정을 위한 공식·비공식 관계부처 간 협력을 증진한다.

서창배(2017)는 중국의 WTO 분쟁사례 분석이 향후 발생 가능한 한·중 사이의 무역마찰 요인을 사전에 예방하고 그 대응방안을 마련하는 데 매우 중요하다는 인식 아래 중국의 WTO 분쟁사례를 제소 및 피제소, 산업 또는 품목, WTO 협정 등으로 구분하여 분석하고 중국 통상분쟁의 특징을 제시하였다. 중국의 통상분쟁 특징은 선진국에 집중되어 있고, 패널 단계로 진행된 분쟁이 양자 간 합의를 통해 해결된 경우는 전무한 것으로 분석되었다. 또한, 중국과 관련된 통상분쟁은 증가할 전망이며, 중국 정부가 WTO 분쟁에 대응하는 자세가 소극적 대응에서 적극적 대응으로 전환되고 있다고 분석하였다.

분쟁 관련 연구는 대부분 사례연구 중심으로 수리적 모형이나 계량경제 방법론을 활용한 연구는 드물다. Kuenzel(2017)은 WTO 회원국 간 분쟁의 원인을 제소국과 피제소국의 관세구조의 특징(양국 간 상이한 양허관세와 실행관세의 차이)에서 살펴보고, 이를 이론적, 실증적으로 분석하였다. 분석 결과 제소국과 피제소국의 양허관세와 실행관세의 차이가 작을수록 협정 위반 및 WTO 제소 결정 확률이 증가함을 제시하였다. 본 연구는 무역협정의 대표적인 경제학 이론인 교역조건이론에 바탕을 두고 있다. Kuenzel(2017)은 교역조건이론 기본 골격에 정치·경제적 측면과 국가비대칭성을 반영한 확장모형을 사용하였으며, 양허관세와 실행관세의 차이가 존재하는 상황에서 무역자유화와 생산성 충격이 국가의 정책결정에 미치는 영향을 고려하여 국가의 협정 위반 여부 및 상대국의 제소결정에 대한 이론적 모형을 구축하고 이에 대한 실증분석을 진행하였다.

2.1.2. 분쟁해결기구의 효과적인 활용방안 연구

분쟁해결기구의 효과적인 활용방안에 대한 연구로 문돈(2007)은 우리나라의 통상분쟁에 대한 현황과 특징을 분석하고, 법적 분쟁해결에 대한 법경제학의 이론을 활용하여 우리나라의 WTO 통상분쟁 사례와 분쟁해결 전략을 분석하였다. WTO 분쟁해결제도가 무역제한조치 도입의 사전예방이 어렵고, 신속하고 효율적인 합의 종결을 제시하는 데 한계가 있으며, 항소의 남용과 판정 불이행에 대한 제재가 어렵다는 사실에도 불구하고 우리나라는 WTO 분쟁해결제도에 성공적으로 적응해 온 것으로 평가하였다.

최승환(2004)은 WTO 농산물 통상분쟁 패널보고서와 상소보고서의 사례를 바탕으로 법률적 관점에서 농업협정과 동식물위생검역(SPS)협정의 역할과 문제점을 파악하고 농산물 통상분쟁 해결에 있어서 분쟁해결기구의 효과적 활용을 위한 정책 방안을 제안하였다. SPS 조치 관련 통상분쟁에서 자국민의 건강보호를 위해 회원국들이 취할 수 있는 대응조치로 수입허가제, 표시제 등을 제시하였다. 특히 동 조치의 시행과 관련하여 표시, 특히 안전성 여부에 대한 검증방법의 과학적 정확성을 확보함으로써 표시에 대한 소비자의 신뢰성 확보가 중요하다고 강조하였다. 효과적인 분쟁해결 방안은 개도국 또는 선진국 그룹으로 구분한 전략적인 접근방법이 필요하고, 농업부문의 분쟁은 협의를 바탕으로 한 분쟁당사국 사이에 절충 가능한 합의점 모색이 무엇보다 중요함을 지적하였다.

나희량(2016)은 연도별, 시기별, 제소 및 피제소, 분쟁 분야 등으로 구분하여 동남아시아의 WTO 통상분쟁 현황과 특성을 파악하였다. 이를 통해 통상분쟁 주요 사안, 특성, 그리고 핵심쟁점을 도출하고, 베트남의 통상분쟁 사례를 심층 분석하여 WTO 통상분쟁절차 활용방안을 제시하였다. 동남아시아의 WTO 통상분쟁도 여타 국가들과 비슷한 양상을 보이고 있으며, WTO 분쟁해결절차를 적극적으로 활용함으로써 무역의 이익을 극대화하는 것으로 분석하였다. 동남아시아의 역내 무역이 꾸준히 증가하고 있고, 경제적 상호밀집도와 상관성 또한 높아지고 있다. 따라서 WTO 분쟁이 발생할 경우 개별 국가의 분쟁사례에 대한 이해가 해당 국가

의 차원을 넘어 글로벌 가치사슬로 묶여 있는 역내 국가들에도 유용하게 적용될 수 있음을 강조하였다.

2.1.3. 농업부문에 특화한 통상분쟁 사례연구

농업부문에 특화한 통상분쟁 사례연구로 양승룡·임송수(2006)는 WTO 출범 이후 10년 동안 발생한 농업부문 통상분쟁 현황과 최종 판결을 받은 통상분쟁 결정 내용을 정리하고, WTO 분쟁해결 절차를 효과적으로 활용하기 위한 정책적 시사점을 제시하였다. 우리나라는 통상 전문가의 부족, 정보와 경험의 부족, 선진국의 무역보복에 대한 과도한 우려와 통상분쟁 자체에 대한 거부감 등으로 미국, EU 등 선진국에 비해 분쟁해결기구를 통해 통상마찰을 해결하려는 노력이 상대적으로 미흡했다는 의견을 제시하였다. 또한 WTO 분쟁국 간 불필요한 마찰을 줄이고 양자합의 가능성을 극대화하기 위한 선결과제로 농업부문 통상 전문가 양성체계 구축, 분쟁해결기구를 활용한 적극적인 통상대응, 통상분쟁에서의 패소 가능성에 대한 과민한 대응 지양 등의 정책적 시사점을 제시하였다. 양승룡·임송수(2006)와 문돈(2007)의 연구는 대조적인 결과를 제시하는데 이는 분석대상 기간, 통상분쟁 분석 대상(농업, 비농업 또는 전체) 등에 영향을 받고 있는 것으로 판단된다.

전정기(2015)는 최근 WTO의 분쟁해결절차의 활용 빈도가 높아지고 있는 중국이 제소한 분쟁사례를 중심으로 핵심 쟁점을 개괄하고, 이들 분쟁 가운데 미국- 가금류 사건을 심층 분석(분쟁의 본질, 핵심쟁점, 당사국의 주장과 패널의 판정 및 결정)하여 향후 대중국 통상분쟁을 대비할 수 있는 정책적 함의와 시사점을 제시하였다. 2015년 기준 중국이 제소한 10건의 소송 가운데 1건을 제외한 9건의 소송에서 승소한 것으로 분석된다. 이는 중국이 많은 WTO 분쟁에 제3자로 참여하며 쌓은 WTO 분쟁해결제도 학습효과의 결과이며, 다양한 피소 소송을 경험함으로써 WTO 분쟁을 효과적으로 수행할 수 있는 대응 능력을 갖춘 것으로 분석하였다.

Josling(2009)은 1995~2007년 동안의 농산물 통상분쟁의 현황 및 특징을 분석하고 주요 분쟁사례(유럽연합-바나나, 유럽연합-호르몬, 유럽연합-지리적 표시)

와 농업보조금 분쟁사례(캐나다-낙농, 미국-면화, 유럽연합-설탕)를 분석하였다. WTO 농산물 통상분쟁의 확산은 관련 분쟁의 다자통상규범의 내재적인 모순과 자국의 이해관계에 있는 농산물 교역 자체의 특성에 기인한다고 분석하였다. 또한 선진국들의 주요 농업정책의 허점과 농업협정과 보조금상계조치(ASCM)의 이행 적합성의 결여 등으로 주요 분쟁대상이 되고 있음을 지적하였다. 향후 WTO의 분쟁해결절차와 농업 보조금 협상의 규정 강화는 미국 농가보조정책 개혁을 주도하는 주요 요인이고, 농산물 교역은 여전히 WTO 농업협상과 분쟁해결기구의 쟁점 이슈가 될 것이라고 전망하였다.

송주호 외(2013)는 국내보조와 수출보조 등 WTO 농업보조 관련 주요 분쟁사례에 대한 개요와 배경을 제시하고 주요 분쟁내용을 분석하였다. EU 설탕 분쟁, 캐나다 유제품 분쟁, 미국 면화 분쟁, 중국 브랜드 상품 수출보조 분쟁, 미국 옥수수 분쟁, 한국 쇠고기 분쟁 등 6건의 분쟁사례를 중심으로 분석하고 미국과 EU의 농정개혁에 대한 시사점을 제공하였다.

권영민(2015)은 WTO 분쟁 중 농산물에 관련된 분쟁의 현황과 전개과정을 기초 통계분석과 계량경제학적 방법을 활용하여 실증분석하였다. WTO 분쟁 제소는 농산물 주요 수출국인 케언즈 그룹과 미국을 중심으로 이루어지며, WTO 농업협정, 동식물 위생 및 검역, 수입면허 협정과 관련된 분쟁의 비중이 증가하는 것으로 나타났다. 실증분석을 통해 분쟁이 분쟁절차상 협의단계에서 합의에 이르거나 본격적인 패널절차로 이행되는 데 영향을 미치는 주요 요인을 규명하였다. 분석결과에 따르면, 인접국가 간의 분쟁은 보류상태로 남는 경우가 많으며, 농산물 분야의 경쟁력 차이가 클수록 양자합의에 긍정적 효과를 미친다. SPS 협정은 패널절차를 거치는 경우가 많은 반면, 농업협정은 보류상태, 수입면허 협정은 양자합의의 가능성이 높은 것으로 분석하였다.

최원목(2016)은 최근 농식품 관련 WTO 통상분쟁 사례를 요약 분석하고 시사점을 도출함으로써 분쟁연구에 활용할 수 있는 기초자료를 제공하였다. WTO 패널 및 상소기구 보고서의 원문과 활용 가능한 판례 요약 자료 등을 활용하여 미국-원산지표기제 이행 분쟁, 인도-농산물 수입제한조치 분쟁, 미국-아르헨티나 동물·

육류·기타 육류제품의 수입에 영향을 미치는 조치 분쟁, 페루-특정 농산물 수입에 대한 추가 관세 분쟁사례를 법리적 관점에서 분석하였다.

강민지(2016)는 WTO SPS 분쟁에 대한 현황 분석과 주요 사례 검토를 통해 SPS 조치 관련 쟁점과 동향을 파악하여 정책적 시사점을 제시하였다. 주요 SPS 분쟁사례 13건의 진행상황과 판례 분석을 통해 주요 쟁점 사항을 정리하였다. 기존 분쟁은 주로 해당조치가 위험평가에 근거하는지, 적정보호수준의 범위, 자의적이거나 부당한 구별이 있었는지 등을 판단하는 것이 주요 쟁점이었으나, 최근에는 국제 기준 및 지역화 조항과 관련한 병해충 안전지역 및 저발생지역 인정의 문제가 주요 쟁점으로 부각되고 있다고 설명하였다.

구양준·윤주영(2017)은 WTO 다자통상체제 출범과 이후 전개된 DDA 협상의 미해결 쟁점사항을 살펴보고 농업보조금 관련 주요 분쟁사례(미국-면화, EC-설탕)에 집중하여 분석하였다. 패널과 상소기구 보고서를 바탕으로 2건의 분쟁사례에 대한 제소배경, 분쟁당사국의 주장, 판결내용 및 판정 이후 당사국 간 합의내용 결과를 제시하였다.

Saggi and Wu(2017)는 미국이 인도의 가금육 등의 축산물 수입제한조치를 SPS 협정 위반으로 제소한 사례를 분석하였다. 또한 동물질병 발생 시 수입국이 질병발생국가로부터 수입금지 조치를 취하는 것이 경제적으로 후생을 극대화하는 유일한 선택이 아닐 수 있음을 간단한 모형을 통해 설명하였다. 해당 분쟁은 인도의 조치가 국제적 기준에 부합하며 위험평가가 과학에 근거하는지를 판정하는 것이 중요한 관건이었으며, 위 연구는 이 판례가 SPS 협정 해석의 적용에 좋은 사례가 될 수 있다고 평가하였다.

Orden and Brink(2018)는 2016년 미국이 제소한 중국의 국내보조 관련 분쟁사례를 분석하였다. 미국은 중국의 밀, 쌀, 옥수수에 대한 국내보조가 농업협정문상 한도를 초과하는 범위에서 이루어지고 있다는 점을 지적하며 중국을 제소한 사례를 분석하였다. 패널보고서 공개 전 패널검토 단계에서 제출된 미국 측 입장자료, 농업협정문, 중국의 WTO 가입문서, 중국의 WTO 국내보조 통보, 중국의 지지수준에 대한 경제분석을 통해 분쟁을 평가하였다. 이 연구는 분쟁의 핵심 사항인 적

용 대상물량(eligible production)의 계산과 고정외부참조가격(fixed external reference price) 기준연도 설정 관련 패널 평가의 방향에 대해 예상하고, 중국의 지지수준을 WTO 방식과 OECD 방식으로 계산하여 비교하며 지지수준의 한도초과 여부에 대해 분석하였다. 해당 분쟁(DS511)은 농업협정문의 핵심 조항에 의거하여 중국의 곡물지지 정책을 해석하고 이에 대한 함의를 도출할 수 있는 사례이며, 나아가 많은 저소득, 중저소득 국가들의 국내보조를 평가하는 데에도 적용할 수 있는 사례라는 점에서 중요한 분쟁이라 평가하였다.

2.2. 선행연구와의 차별성

대부분의 선행연구들은 WTO 분쟁해결절차를 통해 최종판결이 내려진 개별 통상분쟁 사례에 관한 판례를 중심으로 분석하거나, 분쟁해결기구의 효과적인 활용방안 제시, 개별 협정문별 문제점 등을 제시하는 연구가 대부분이며, 우리나라 농정과 관련되거나 협정문의 조치와 직·간접적으로 연계되는 분석은 미미한 실정이다. 이들 대부분의 연구들은 농업 부분에 특화하지 않고 농업, 비농업부문의 통상분쟁 사례를 분석하고, 주로 판결문의 법리적인 해석에 의존하여 각 분쟁사례에 대한 시사점을 도출하고 있다. 특히, 최승환(2004)과 Josling(2009)은 본 연구의 출발점이라고 할 수 있지만, WTO 다자통상체제 출범 이후 짧은 기간의 통상분쟁 사례만을 다루고 있어, 최신의 통상분쟁 정보를 제공하지 못하고 있다. 더욱이 동 논문은 해당 기간의 통상분쟁 결과(패널 및 상소 보고서)의 주요 내용과 판결의 법리적 해석에 집중하거나 협정문의 문제점 위주로 분석하는 한계가 있다.

따라서 본 연구는 농업부문에 특화하여 WTO 협정 및 규정별 관련 분쟁사례를 종합적이고 체계적으로 분석함으로써 국제협정 및 규정에 대한 이해를 높이고, 분석결과를 바탕으로 우리나라 농식품 통상분쟁에 효과적으로 대응할 수 있는 정책과제를 제시하는 데 차별성을 둔다. WTO 통상분쟁 데이터베이스를 활용하여 농업부문의 통상분쟁의 추이와 특징을 파악하고 농업부문 협정 또는 규정별로 검

표 1-1 선행연구 분류

주요 내용	선행연구
일반 통상분쟁	권영민(1998), 서창배(2017), 채욱·서창배(2001), 최정순(2009), Kuenzel(2017)
분쟁해결기구 효과적인 활용방안	나희량(2016), 문돈(2007), 최승환(2004)
농업부문에 특화한 통상분쟁	강민지(2016), 구양준·윤주영(2017), 권영민(2015), 송주호 외(2013), 양승룡·임송수(2006), 전정기(2015), 최원목(2016), Josling(2009), Orden and Brink(2018), Saggi and Wu(2017)

자료: 저자 작성.

토하며, 주요 통상분쟁 결과에 대한 분쟁당사국 간 제시된 쟁점을 중심으로 검토하고 향후 우리나라와 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 현안을 식별하여 이에 대응할 수 있는 정책과제를 제시하고자 한다.

3. 연구 내용 및 방법

3.1. 연구 범위

UR 협상의 결과 WTO 다자통상체제에 편입된 "분쟁해결에 적용되는 규칙 및 절차에 관한 양해 (DSU)"는 WTO 설립협정을 비롯하여 1994년 GATT와 이에 부속된 모든 상품무역 관련 협정, 서비스무역에 관한 협정(GATS) 및 무역관련 지적재산권 협정(TRIPS) 등 WTO 협정 전반(이하 대상협정)의 모든 부분에 걸쳐 발생하는 회원국들 간의 분쟁을 총괄적으로 관할하고 있다. 따라서 집중도 높은 연구를 수행하기 위해서 본 연구는 농식품 통상분쟁 대상 범위를 농업부문과 직결된 WTO 농업에 관한 협정(Agreement on Agriculture(AoA), 이하 농업협정)과 농식품 부문과 관련성이 높은 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures(SPS Agreement), 이하 SPS 협정)에 초점을 맞춰 추진하고자 한다.

3.2. 연구 내용

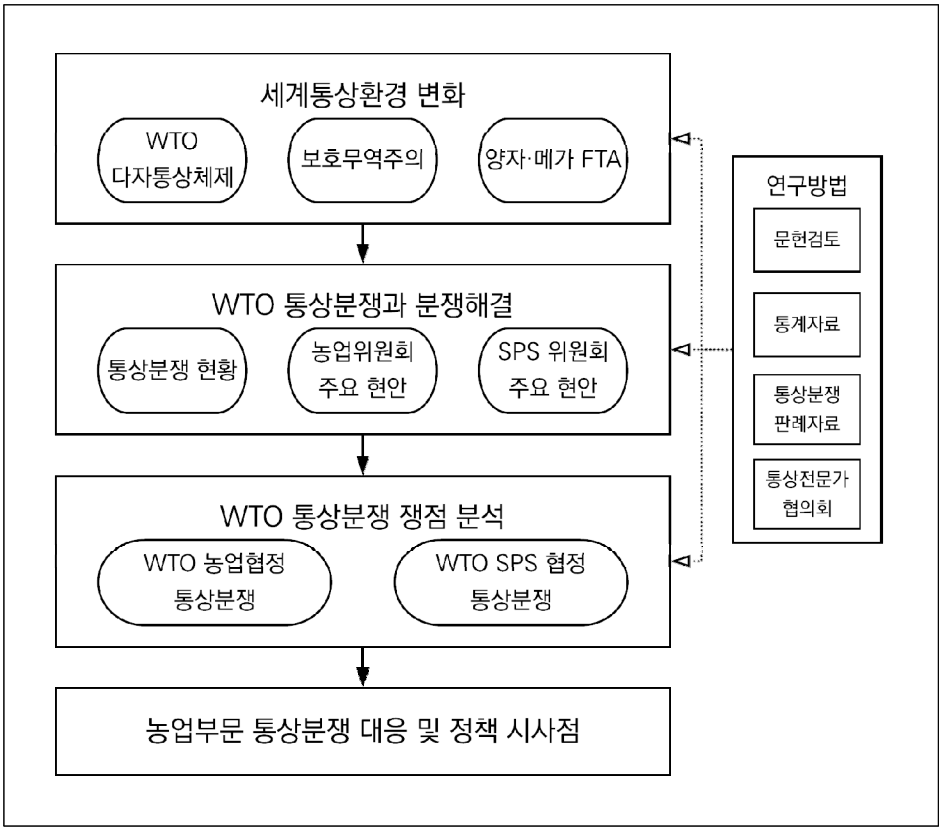
제1장 서론을 시작으로 제2장에서는 양자 및 복수국가 사이의 메가 FTA와 WTO 다자통상체제의 측면에서 국제 통상환경이 어떻게 변화되었는지 살펴보았다. 또한, 국제 통상환경의 변화 흐름 속에서 WTO와 FTA의 분쟁해결제도의 특성과 차이점을 살펴보았다. 제3장에서는 WTO 통상분쟁 현황과 특징을 농업협정과 SPS 협정으로 나누어 국가별, 국가 그룹별 통상분쟁 현황을 살펴보았다. 특히 분쟁 현황을 WTO 분쟁해결절차에 따라 순차적으로 협의, 패널, 상소 현황, 이행패널 현황, 중재패널 등으로 나누어 정리하여 통계자료를 통해 분쟁해결절차를 이해할 수 있도록 하였다. 또한, 통상 분쟁으로 이어질 소지가 있는 사안에 대해 살펴보고자 WTO 농업위원회와 SPS 위원회에서 이루어지는 회원국 간 논의를 살펴보았다. WTO 농업위원회와 SPS 위원회는 분쟁의 소지가 있는 사안과 관련하여 회원국들에 논의의 기회를 제공하고 있으며 간접적으로 분쟁해결 기능을 수행하는 바, 각 위원회에서 논의된 주요 쟁점을 검토하였다. 제4장에서는 WTO 농업협정과 SPS 협정과 관련하여 제기된 분쟁사례 가운데 패널이나 상소기구 보고서가 배포되거나 채택된 분쟁사례를 중심으로 분쟁에서 제시된 쟁점을 분야별, 유형별로 구분하여 심층 분석하였다. 각 협정별 특성에 따라 분쟁 전개 내용이 상이한 바, 각 절로 구성하여 분석을 수행하였다. 제5장에서는 제4장에서 제시된 WTO 농업협정과 SPS 협정 관련 분쟁사례의 주요 쟁점을 바탕으로 우리나라 농업부문과 밀접한 관련성이 높은 사안을 검토하고, 이에 대한 정책 시사점을 제시하였다.

3.3. 연구 방법 및 연구추진체계

농업부문 통상분쟁의 실태와 정책 시사점을 도출하기 위해서 통계자료 분석과 문헌검토를 활용하였다. 먼저 해외 통상분쟁 전문 웹사이트(WTO Dispute Settlement와 Agriculture 및 SPS의 Information Management System(Ag-IMS,

SPS-IMS), WorldTradeLaw)에서 제공하는 통계자료를 활용하여 국제통상환경의 변화와 농업부문 WTO 통상분쟁 현황과 특징을 파악하였다. 또한, WTO 통상분쟁 판례 자료를 활용하여 농업협정과 SPS 협정별 분쟁사례를 검토하였다. 농업협정과 SPS 협정에서 농업 관련 분쟁의 대상이 되는 주요 조항을 중심으로 쟁점사안을 발굴하여 유형화한 후, 유형별로 분쟁사례를 검토하였다. 마지막으로 외부 통상 전문가 협의회를 개최하여 전문가의 의견을 적극 반영함으로써 연구결과를 내실화하였다<그림 1-1>.

그림 1-1 연구범위 및 연구추진체계



자료: 저자 작성.

제2장

국제통상환경의 변화와 과제

제2장

국제통상환경의 변화와 과제

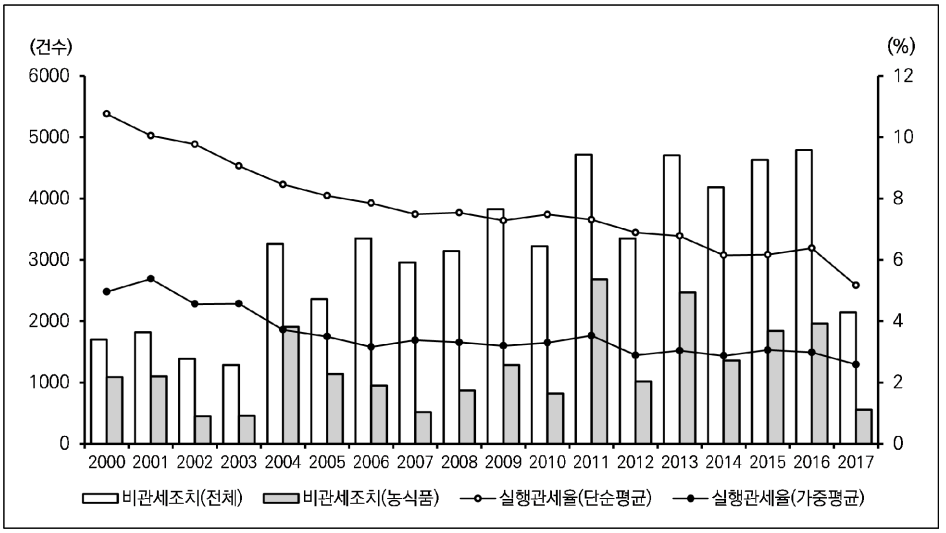
1. 보호무역주의 확산

최근 보호무역주의는 관세·비관세장벽으로 자국 산업 보호를 추구하였던 1970~80년대에 비해 비관세조치의 적극적인 활용으로 자국 산업 및 일자리 보호를 추구하는 것을 특징으로 한다. 따라서 관세조치 측면에서 보면, 전세계 실행관세율(가중평균 기준)은 2000년 4.96% 수준에서 2017년 2.59% 수준으로 대체로 하락하였다. 2008년 경제위기 이후 관세율은 다소 상승하였으나 그 이후 하락 추세를 이어가고 있으며, 전반적으로 관세장벽은 낮아지고 있는 추세이다.

하지만 비관세조치 통보건수는 전체 기준 2000년 1,702건에서 2016년 기준 4,790건으로 크게 증가하였다가 2017년에 2,145건 수준으로 감소하였다. 글로벌 금융위기를 겪은 2008년 이후에는 통보건수가 4,500건을 넘어가는 경우가 나타나고 있어 전반적으로 과거에 비해 비관세조치가 확대되는 추세라 할 수 있다.

농식품에 적용되는 비관세조치 통보건수 또한 마찬가지로 2000년 1,087건에서 2016년 1,961건 수준으로 증가하였다가 2017년에 559건 수준으로 감소하였다. 특히 2008년 이후 2,400건이 넘는 등 통보건수가 크게 증가한 것으로 나타나 농식품에 적용되는 비관세조치 또한 전반적으로 확대되는 추세이다<그림 2-1>.

그림 2-1 관세율 및 비관세조치 동향(2000~2017년)



주: 실행관세율은 단순평균이나 교역액에 따라 가중평균한 전세계 관세율을 나타내며, 비관세조치 건수는 해당 연도의 "in force" 단계의 건수를 집계한 값이다. 비관세조치(농식품)은 HS 01~24류(03류 제외)에 적용되는 비관세조치 건수를 나타낸다.

자료: World Bank WDI. UNCTAD TRAINS(검색일: 2019. 9. 17.).

비관세조치는 관세조치에 비해 정량화나 모니터링이 용이하지 않고, WTO 체제의 범주 안에서 무역장벽의 성격으로 규정하기 모호한 경우가 많다. 비관세조치는 SPS(위생 및 식물위생), TBT(무역상 기술장벽) 등의 기술적 조치와 임시무역보호조치(무역구제조치: 반덤핑, 상계관세 등), 수량조절, 가격조절 등의 비기술적 조치로 나눌 수 있으며, 세부적인 하위유형들의 조치들이 다양하게 존재한다. 비관세조치의 유형과 상황에 따라 무역저해뿐만 아니라 국가 간 상호인정 등으로 인한 양자 간 무역촉진 효과를 가져오는 경우도 있어 해당 조치가 무역장벽으로 작용하는지에 대한 판단이 어렵다.

최근의 보호무역주의하에서는 선진국이 주도하여 비관세조치나 무역구제조치를 적용하면 신흥국들이 동참하는 경향을 보이고 있다. 과거의 보호무역조치는 대부분 선진국이 신흥국을 견제할 목적으로 시행되었으나, 최근에는 자국의 상황에 따라 신흥국들도 비관세조치를 중심으로 한 보호무역조치를 적극적으로 활용하는 추세이다.

2. WTO 다자통상체계 개혁 논의

WTO 체제 개혁 논의는 2003년 제5차 WTO 각료회의(칸쿤)가 결렬되고, 2006년 WTO 사무총장(Pascal Lamy)의 DDA 협상 중단 선언을 계기로, 개혁 필요성이 구체화되고 현재까지 그 논의가 이어지고 있다. WTO 의사결정 방식이 가져오는 여러 가지 제약[1]이 지적되고 분쟁해결절차 개선 필요성이 요구되어왔다. 양자 간 또는 복수국 간 지역무역협정(RTA)이 확산되면서 WTO의 다자주의체제의 무역질서 수립 기능이 한계에 도달했다는 평가가 제기되었다. 특히 2017년 도널드 트럼프가 미국 대통령으로 당선된 후, 트럼프 행정부의 WTO 탈퇴 언급과 불만 표출이 반복됨에 따라, 미국 등 선진국 중심의 WTO 체제 개혁 논의가 재점화되었다.

2018년의 WTO 개혁 논의는 EU 구상안(EU 2018), 캐나다 토론문서(WTO 2018c), 캐나다 주관 소그룹 장관급 회의, G20 정상 WTO 개혁 내용을 담은 공동성명 채택 등 미국을 포함한 핵심 선진국 및 선진국 그룹에서 논의가 이루어지고 있는 점이 특징이라 할 수 있다. 기존의 WTO 개편 논의와의 큰 차이점은 개혁에 대한 구상안, 토론문서 등 구체적인 제안서에 기반한다는 점이다. 특히 투명성, 분쟁해결제도, 새로운 무역 규범, DDA 이슈 등(개도국 세분화 포함) 특정 주제를 중심으로 구체적 사항들이 논의되고 있다.

최근 재점화된 WTO 개혁의 핵심내용은 투명성 및 통보의무 강화, 분쟁해결제도 개선, 무역규범 현대화 필요성, 기존 DDA 이슈로 구분할 수 있다. 미국의 제안

---

1) 장학수(2014)의 정리에 따르면 WTO 체제하에서 이루어지는 의사결정은 "다양한 문제들에 대한 결정, WTO협정과 다자간무역협정(MTA)의 해석에 관한 결정, WTO협정과 MTA에 따른 책임면제에 대한 결정, WTO협정과 MTA의 개정에 관한 결정과 새로운 MTA의 협상 등"으로 나눌 수 있으며 회원국 간 분쟁에 대한 의사결정 또한 포함됨. WTO 의사결정 방식의 개선 필요성이 대두되며 핵심적으로 지적되는 사항은 총의에 의한 의사결정 방식(consensus), 일괄수락 방식(single undertaking)으로 요약할 수 있으며, 공식적인 WTO 각료회의 또는 일반이사회 전에 비공식적으로 이루어지는 일부 회원국 간 회의(예: Green Room 회의)가 WTO의 공식적 결정에 영향을 미치고 있다는 점임(서진교 외 2008; 장학수 2014).

서 및 EU, 캐나다의 개혁 구상안은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

첫째, 투명성 관련 논의는 미국이 2017년 10월(WTO 제11차 각료회의 시점) 제출한 제안서(WTO 2017c)에 기반한다. 2018년 WTO 개혁안의 일환으로 발표된 EU의 구상, 캐나다의 토론문서에도 투명성 내용이 포함되어 있으며, 같은 해 11월 미국은 아르헨티나, 코스타리카, 유럽연합, 일본과 함께 투명성 및 통보의무 강화에 대한 공동제안서(WTO 2018b)를 제출하였다. 통보 대상 범위는 미국과 캐나다가 가장 포괄적이며, EU와 미국은 미통보 시 징벌 조치를 제안하였다. 캐나다는 통보 유인 필요성과 통보한 조치에 대해 회원국들의 평가 강화를 강조하였다. 공통적으로 제안서 모두 역통보를 장려하고 있다(서진교 외 2018; 조성주 외 2019).

둘째, WTO 분쟁해결제도 개선은 미국과 WTO 간 갈등의 핵심 문제로 상소기구 운영에 대한 것이 주요 쟁점이다. EU와 캐나다의 개혁 논의는 전반적으로 미국의 의견을 반영하며, 상소기구 운영을 포함한 분쟁해결제도의 본질적 개선이 필요하다고 주장한다. 미국은 상소심 심리시한 준수, 임기만료 상소위원의 심리개입 금지 등을 주장하였다. EU는 대부분 미국의 주장과 맥락을 함께하나, 합의 시 또는 특정 사안에 대해서는 예외 조항을 둘 것을 제안하였다. 캐나다는 상소기구의 부담 경감 및 상소기구의 결정에 대한 감시 강화의 필요성을 강조하였다(서진교 외 2018; 조성주 외 2019).

셋째, 무역규범 현대화와 관련하여 특히 디지털무역 관련 규범 마련 및 무역장벽 해소(미국, EU, 캐나다), 서비스 및 투자 부문 차별적 조치 해소(EU), 포용적 무역, 지속가능 개발, 중소기업, 국내규제 등에 대한 규범 제정(캐나다) 등이 논의되고 있다(서진교 외 2018; 조성주 외 2019).

또한, 기존 DDA의 이슈도 지속적으로 논의되고 있다. 개도국 논의 관련 거대경제 개도국에 개도국 우대 부여 반대(미국), 개도국 세분화 및 졸업(EU), 개도국 우대조항에 의무/국가/유예기간별 차등 접근(캐나다) 등이 제안되고 있다.[2] 협상

2) 2019년 상반기 미국은 WTO 개도국지위 결정의 문제점과 앞으로의 협상에서 개도국우대조항(S&D)을 활용하지 않아야 하는 회원국의 기준을 제안하는 제안서들을 제출하였음. 미국의 4가지 기준은 1) OECD 회원국, 2) G20 국가, 3) 고소득국가(세계은행), 4) 세계 무역비중 0.5% 이상이며,

방식 논의에서는 일괄타결 방식과 병행하여, 일부 분야(전자상거래, 투자원활화 등)에서는 신속한 협상을 위해 복수국 간 협상 방식 활용이 제시되고 있다(서진교 외 2018; 조성주 외 2019).

3. 지역무역협정 및 메가 FTA 현황[3)]

WTO 다자주의의 한계를 보완하고 당사국의 상호이익을 증진하기 위해 지역무역협정(Regional Trade Agreements: RTA)은 1990년 이후 빠르게 증가하였다. 1990년 22건이었던 RTA는 2018년 299건으로 12배 이상 크게 증가하였다<그림 2-2>. 대체로 상품분야의 RTA 통보가 서비스분야의 통보보다 많으며, 이는 일부 서비스분야 협정이 진행 중이거나 상품분야 협정 이후 체결되는 예도 있기 때문인 것으로 보인다.

2015년 이후 지역무역협정 체결 증가세는 다소 둔화되었다. 주요 교역국들의 양자 간·복수국 간 무역협정이 이미 다수 체결되어 더 이상의 지역무역협정이 상호이익 증진에 미치는 영향이 감소되었기 때문으로 보인다. 또한, 지역무역협정의 수가 증가함에 따라 한 국가가 다수의 RTA에 가입되어 있는 경우 협정 간 효과가 상쇄되는 등 양자 간 무역협정의 한계 또한 노출되었다.

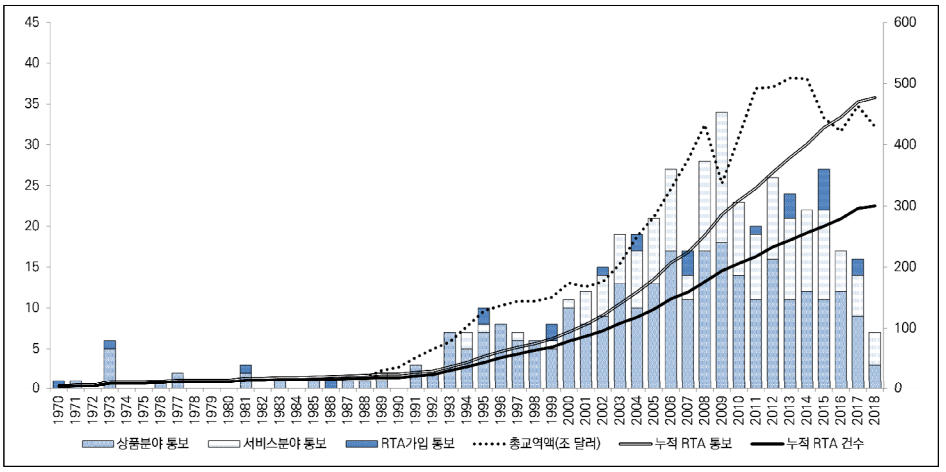
이렇듯 양자 간 무역협정의 한계로 인해 거대경제권역별로 지역무역협정을 체결하는 경향이 증가하고 있다. 하나의 복수국 간 무역협정은 복수의 양자 간 무역협정보다 회원국 및 세계경제에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 또한, 복수국 간 협정은 다수의 양자협정에서 발생하는 규범의 복잡성을 완화하고 회원국 간 일관된 규범으로 인한 무역원활화 및 효율성 증가 등의 장점을 가지고 있어 소위 메가 FTA의 체결과 확대 가능성은 증대되고 있다고 볼 수 있다.

한국은 모든 조건에 해당하는 국가임(서진교 외 2019).

3) 조성주 외(2019)를 참고하여 작성함.

그림 2-2 지역무역협정 체결 건수 및 세계 교역액 동향(1970~2018년)

단위: 조 달러(좌축), 누적 건수(우축)



주: 좌축-RTA 연도별 통보건수 및 교역 총액(조 달러), 우축-RTA 누적 건수
자료: WTO RTA Database(검색일: 2019. 10. 6.); UN Comtrade(검색일: 2019. 10. 6.).

3.1. CPTPP

포괄적·점진적 환태평양동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP)은 미국이 TPP 탈퇴를 공식적으로 선언한 후, 2018년 3월 8일 아시아-태평양 지역 11개국(미국 제외)이 참여하여 체결되었으며, 같은 해 12월 30일 발효되었다. 신속한 발효를 위해 기존 TPP 협정 내용 중 지식재산권, 투자자-국가 간 분쟁해결(Investor State Dispute Settlement: ISDS), 정부조달 등 22개 사항을 유예하였으며, 발효요건 및 추가 가입국 가입조항을 단순화하였다. CPTPP는 전자상거래, 국영기업, 경쟁정책, 환경, 노동, 중소기업 등 다양한 신 통상이슈들을 포함하고 있어, 기존의 상품, 서비스, 투자 등에 더해 새로운 국제통상규범의 방향을 제시하고 있다.

CPTPP 협정문상의 기존 규범 분야(가령, SPS, TBT)는 그 범위를 확대하여 논의가 이뤄졌으며, 각 규범에서 규정하는 회원국들의 의무 및 권리도 강화되었다(조성주 외 2019). 특히 CPTPP SPS 장은 WTO SPS와 기체결 FTA SPS 장에는 포

함되어 있지 않은 새로운 조항들을 포함하며, 기존 조항들의 의무와 책임 요소가 강화된 것으로 평가된다. 과학적 근거에 기초한 합리적 조치 도입과 투명성을 강조하고 있으며, 통보 의무도 강화되었다. 또한, SPS 현안이 발생할 경우 기술 협의 메커니즘을 설립하여 이를 신속하게 해결하도록 명시하였다.

3.2. USMCA

미국-멕시코-캐나다 무역협정(United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA)은 기존 세 국가가 체결한 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement: NAFTA)을 대체할 새로운 협정으로 2018년 9월 출범하였으며, 2018년 11월 3개국이 USMCA에 서명하여 각각의 의회 비준이 완료되면 발효될 예정이다. 미국 무역대표부(United States Trade Representative: USTR)는 캐나다, 멕시코와 함께 NAFTA의 현대화를 명분으로 2017년 8월 NAFTA 재협상을 개시하였다. 이후 당사국 간 의견 차이를 좁히지 못하다가 2018년 8월 미국과 멕시코가 양자 간 원칙적 합의를 발표한 후 9월 캐나다가 합의안에 동의하며 USMCA 협정이 출범하였다.

NAFTA 재협상 시 주요 쟁점 사안은 자동차 원산지규정, 캐나다 유제품 시장 개방, NAFTA 분쟁해결조항 등이었다. 또한, 지식재산권, 디지털 무역, 노동 등의 부문에서 무역규범이 강화되고, 환율, 거시경제 정책, 비시장경제국과의 FTA 체결조건 등 신규 조항이 추가되었다. USMCA SPS의 경우 CPTPP의 경우와 유사하게 과학적 근거에 기반한 합리적 조치와 투명성 강화, 기술 협의 메커니즘 도입 등을 명시하였다.

3.3. RCEP

역내포괄적경제동반자협정(RCEP)은 16개국(ASEAN 10개국 및 한국, 일본, 중국, 인도, 호주, 뉴질랜드 등 6개국)이 참여하는 메가(mega) FTA이며, 2020년 타결을 목표로 하고 있다. 2012년 협상 개시를 선언한 이후로 2018년 11월 제2차 정상회의에서 2019년 연내 타결을 위한 공동성명을 채택하였다.

2019년 11월 4일 제3차 RCEP 정상회의에서 인도를 제외한 15개국은 상품, 무역구제, 서비스(금융, 통신, 전문서비스 부속서), 인력이동, 전자상거래, 투자, 원산지, 통관, 위생 및 검역조치(SPS), 기술규제 및 적합성평가(STRACAP), 지식재산권, 경쟁, 정부조달, 중소기업, 경제기술협력, 총칙 5개 챕터(예외, 분쟁해결 등)의 협상을 마무리하였고 협정문 타결이 선언되었다.[4] 상품, 서비스, 투자 부문의 구체적인 시장개방 협상은 잔여 쟁점에 대한 양자 간 합의를 남겨두고 있으며 인도의 참여 여부에 따라 향후 협정 타결의 시기가 결정될 것으로 예상된다.

4. WTO와 FTA의 분쟁해결제도

4.1. WTO의 분쟁해결제도 및 개선 논의

WTO는 분쟁당사국 간의 협의(consultation)를 통해서 대상협정과 합치하고, 상호 수락 가능하며 합의된 해결책을 모색할 것을 권고하고 있다. 일반적으로 분쟁은 이러한 공식 협의요청을 통해서 개시된다.

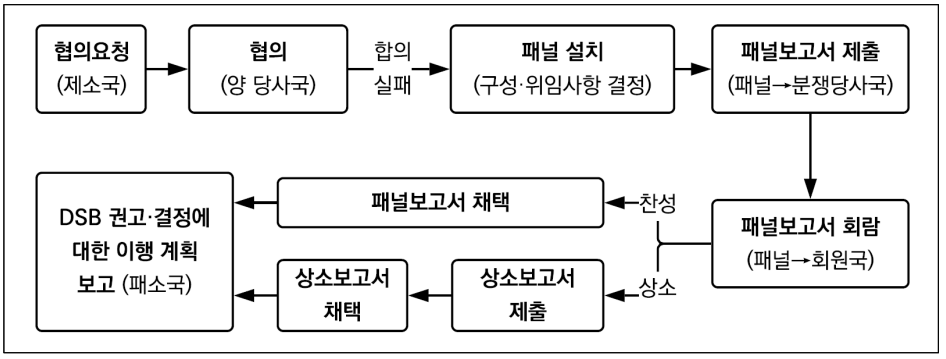
WTO 분쟁해결제도는 패널과 상소 절차를 바탕으로 한 2심제의 사법판결 절차

4) 제3차 RCEP 정상회담 선언문 원문을 발췌하면 다음과 같음. "We noted 15 RCEP Participating Countries have concluded **text-based negotiations for all 20 chapters** and **essentially all their market access issues**; and tasked legal scrubbing by them to commence for signing in 2020."

를 도입하고 있다. 먼저, 분쟁당사국들이 협의에 의한 상호 합의된 해결책을 모색하지 못할 경우 제소국은 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: DSB)에 패널(Panel)의 설치를 요청할 수 있다. 분쟁해결기구는 DSU에 설정된 기간과 절차에 따라 패널위원을 구성하여 분쟁의 사실부분에 대한 객관적인 평가와 관련 대상협정의 적용가능성 및 합법성 등과 관련된 사안에 대한 패널의 객관적인 평가 결과를 바탕으로 분쟁해결을 위한 권고 또는 판정을 신속하게 이행한다.[5)]

분쟁당사국(제소국과 피제소국)은 패널의 권고나 판정에 이의가 있을 경우 상설 상소기구(Appellate Body: AB)에 상소할 수 있다. 이에 상소기구는 패널에서 다루어진 법률문제와 패널이 수행한 법률해석에만 국한하여 심의(review)하고, 패널의 조사결과와 결론을 확정(uphold), 수정(modify), 파기(reverse)만 할 수 있으나 원 패널(original Panel)로 환송하는 권한은 없다.

그림 2-3 WTO 분쟁해결절차



자료: 외교부 WTO 분쟁(http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3892/contents.do: 2019. 10. 7.) 자료 참고하여 저자 작성.

미국은 WTO의 상소기구 운영에 관해 지속해서 문제를 제기하였으며, 분쟁해결제도에 대한 개혁의 필요성도 꾸준히 지적하였다. EU와 캐나다는 대체로 미국의 주장과 같이 분쟁해결제도의 개정을 통한 상소기구의 본질적 개혁을 제안하였다.

---

5) 분쟁해결기구는 패널 절차 동안 언제든지 분쟁당사국과의 정기적인 협의를 통해서 분쟁당사국들에게 상호 만족할 만한 해결책을 모색하기 위한 적절한 기회를 제공하고 있음(WTO DSU 제11조).

미국은 상소기구의 역할 재정립, 임기 만료 상소위원의 상소심 관여 금지, 90일 심리기한 준수, 선례 적용 불가 등을 제안하였다. EU는 미국의 제안에 대체로 동의하나 특정 사건에 한정하여 임기 만료 상소위원의 상소심 관여 가능, 합의 시 심리기한 연장 가능 등의 예외 조항을 제안하였다. 캐나다는 회원국의 상소기구 결정에 대한 감시 강화, 상소기구 부담 경감을 위한 대체제도를 마련 및 상소행위 자제 등의 방안을 제시하였다(조성주 외 2019).

4.2. FTA의 분쟁해결제도와 특징

4.2.1. FTA 분쟁해결제도 특징[6)]

한국의 기체결 FTA에서의 분쟁해결제도는 WTO 분쟁해결제도에 비해 다음과 같은 특징을 가진다. (1) 협의, 공동위원회 등 비사법적 절차가 필수적으로 요구되기 때문에 정치적이거나 비사법적인 분쟁해결을 신속하게 해결하기에 용이하다. (2) 단심제 운영을 통해 항소절차가 존재하는 WTO 제도에 비해 신속한 분쟁해결이 가능하다. (3) 일반적으로 제3국의 개입으로 인한 분쟁해결지연 등의 문제가 발생하지 않는다(민한빛 2018). 따라서 FTA의 분쟁해결제도는 WTO의 제도에 비해 당사국들의 특성과 목적에 맞게 운영하는 데 상대적으로 유리하다. 또한, 위와 같은 특징으로 인해 FTA의 분쟁해결절차는 WTO의 절차에 비해 비교적 신속히 이루어질 수 있다는 장점을 가진다.

FTA 분쟁해결제도는 WTO 분쟁해결제도와 동시에 적용되는 사안의 경우 관할권 경합을 방지하기 위해 제소 당사국에 둘 중 선택할 수 있는 '법정선택조항' 규정을 포함하고 있다. 공통적으로 선택하지 않은 관할을 배제하며, 동일한 사안에 대해 동시에 여러 분쟁해결절차를 진행하는 것은 방지하고 있다. 다만 한-미 FTA 유형과 달리 한-EU FTA 유형의 분쟁해결절차에서는 동일한 사안에 대해 하나의 절

6) 민한빛(2018)을 참고하여 작성함.

차가 완료되더라도 다른 절차를 활용할 수 있도록 규정하고 있다(민한빛 2018).

4.2.2. 기체결 FTA 분쟁해결제도 적용범위[7)]

민한빛(2018)은 분쟁해결 챕터의 일반적 적용범위를 적시의 구체성에 따라 크게 한-미국 FTA 유형과 한-EU FTA 유형으로 구분하였다. 한-미국 FTA 유형(미국, 중국, 콜롬비아, 페루, 칠레, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 베트남, 인도)의 분쟁해결 적용범위는 1) 다른 쪽 당사국의 조치가 이 협정상의 의무와 불합치한 경우, 2) 다른 쪽 당사국이 이 협정상의 자국의 의무를 달리 이행하지 못한 경우, 3) 비위반제소(이 협정에 불합치하지 아니하는 조치의 결과로서 자국에 발생할 것으로 합리적으로 기대할 수 있었던 혜택이 무효화되거나 침해되는 경우)로 규정하고 있다(민한빛 2018; 법제처 2019; 한-미 FTA 협정문 제22.4조).

표 2-1 기체결 FTA 분쟁해결제도 적용범위와 절차

FTA/CEPA	일반적 적용범위	비위반제소 적용범위	분쟁해결절차
한-칠레	구체적	상품, 서비스, 정부조달	협의→패널
한-싱가포르	포괄적	-	협의→패널
한-EFTA	포괄적	-	협의→패널
한-ASEAN	포괄적	-	협의→패널
한-인도	구체적	상품, 원산지, 서비스	협의→패널
한-EU	포괄적	-	협의→패널
한-페루	구체적	미규정	협의→공동위원회(선택)→패널
한-미국	구체적	상품, 농업, 섬유, 원산지, 서비스, 정부조달, 지재권	협의→공동위원회→패널
한-터키	포괄적	-	협의→패널
한-호주	구체적	상품, 원산지, 통관·무역원활화, 서비스, 정부조달	협의→공동위원회→패널
한-캐나다	구체적	상품, 원산지, 원산지절차 및 무역원활화, 무역구제, 서비스, 정부조달	협의→패널
한-중국	구체적	미규정	협의→패널
한-뉴질랜드	구체적	상품, 원산지, 통관 및 무역원활화, 서비스, 정부조달	협의→패널
한-베트남	구체적	미규정	협의→패널
한-콜롬비아	구체적	상품, 원산지, 서비스, 정부조달	협의→공동위원회(선택)→패널

자료: 민한빛(2018: 76, 89)을 참고하여 정리함.

7) 민한빛(2018)을 참고하여 작성함.

한-EU FTA 유형(터키, ASEAN, EFTA, 싱가포르)의 적용범위는 포괄적으로 FTA 협정의 해석과 적용에 관한 분쟁으로 규정하고 있다. 한-미국 FTA 유형과 달리 포괄적인 적용범위로 인해 협정에서 달리 규정하고 있지 않은 이상 원칙적으로 협정 해석 및 적용에 대한 분쟁에서 패널절차가 가능하다고 볼 수 있다.

일반적으로 SPS, 경쟁, 환경, 지속가능발전, 무역구제(반덤핑, 상계관세, 다자세이프가드 등), 협력, 지재권 등은 기체결 FTA의 분쟁해결절차의 일반적 적용범위에서 배제된다. 비위반제소 적용범위가 구체적일 경우 선진국과의 FTA에서는 범위가 넓은 편이고, 개도국과의 FTA에서는 규정이 없거나 상대적으로 범위가 좁은 편이다. 이는 비위반제소의 적용범위가 넓은 경우 협정 위반이 아닐지라도 당사국이 분쟁을 활용해 상대국 정책의 자율성을 침해할 가능성이 비교적 높기 때문인 것으로 보인다(민한빛 2018).

4.2.3. 기체결 FTA 분쟁해결절차[8)]

비사법적인 협의 및 공동위원회 회부가 패널절차로 가기 위한 필수적 전치(前置)절차인지 여부에 따라 세 가지 유형으로 분류할 수 있다(민한빛 2018).

첫 번째 유형인 협의 후 공동위원회 회부가 패널절차로 가기 위해 필수적인 경우이다. 한-미국 및 한-호주 FTA에서는 공동위원회 회부를 위해 협의가 필요하며 패널절차를 위해 공동위원회 회부가 필요하기 때문에 분쟁해결절차의 세 가지 단계가 순서대로 진행되어야 한다. 협의 및 공동위원회에서 분쟁이 해결되지 않는 경우 패널 제소는 최대 120일이 경과해야 가능하다.

두 번째 유형인 협의 후 패널절차로 가기 위해 공동위원회 회부가 선택적인 경우이다. 한-페루와 한-콜롬비아 FTA는 협의 후 공동위원회에서 분쟁이 해결되지 않거나 기한이 지난 경우 패널을 설치할 수 있다. 한-페루 FTA는 협의만 할 경우 최대 60일(긴급사안 25일), 공동위원회 회부를 할 경우 최대 20일(긴급사안 10일)

8) 민한빛(2018)을 참고하여 작성함.

이 패널절차를 위해 요구된다. 한-콜롬비아 FTA에서는 협의만 할 경우 최대 45일(긴급사안 20일), 공동위원회 회부를 위해서는 협의 요청 후 최대 60일(긴급사안 20일)이 패널절차를 위해 요구되기 때문에 협의 후 바로 패널절차로 진행하는 것이 신속한 분쟁해결을 위해 유리하다.

마지막으로 가장 많은 분쟁해결절차 유형은 협의 후 바로 패널절차를 개시할 수 있는 유형이다. 한-미국, 한-호주, 한-페루, 한-콜롬비아 FTA를 제외한 나머지 기체결 FTA에서의 분쟁해결제도는 공동위원회가 존재하지 않으므로 협의 과정에서 분쟁이 해결되지 않은 경우 패널절차를 개시할 수 있도록 규정하고 있다. 보통 패널절차를 위해 최대 30일에서 60일 정도가 필요하다.

FTA의 분쟁해결절차에서 패널설치 요청 이후 일정 기간 내에 패널을 구성하고, 다른 합의가 없는 한 모범절차규칙에 따라 그 절차를 수행한다. 이후 일정 기간 내에 최초보고서를 제출한 후 최종보고서를 제출하여야 한다(한·미 FTA 협정문 제22.11조). 패널보고서 이행은 "협정상 의무에 불합치하거나 무효화 또는 침해를 초래하였다고 패널이 판정한 경우, 피소국은 해당 불합치/무효화/침해를 제거해야 할 의무"를 이행하는 것을 의미한다(한·미 FTA 협정문 제22.12조). 패널보고서의 이행 조치가 합리적인 기간 내에 취해지지 않거나, 이행할 의사가 없는 경우, 제소국의 요청에 따라 보상협의를 개시한다. 보상으로도 양 당사국 간 만족할 만한 합의가 이루어지지 않았을 경우엔 제소국은 피소국에 대해 FTA상 혜택의 정지조치를 취할 수 있다. 다만 피소국은 제소국이 정지한 혜택의 수준이 과도하다고 판단할 경우, 원심패널이 동 사안에 대해 검토하는 것이 가능하다. 패널이 피소국이 불합치, 무효화 또는 침해를 제거하였다고 판정하는 경우, 제소국은 정지했던 혜택을 복원한다(한·미 FTA 협정문 제22.13조).

4.2.4. 메가 FTA에서의 분쟁해결제도[9)]

미국은 당사국 패널 구성과 관련하여 NAFTA 분쟁해결조항에 지속적으로 불만을 표하며 폐기를 주장했으나, 캐나다가 낙농시장 개방에 미국의 의견을 일부 수용하면서 NAFTA 조항을 유지하기로 합의하였다. USMCA의 분쟁해결제도의 범위와 패널 정족수는 CPTPP나 한-미 FTA[10)]에 비해 확대되었다.

USMCA의 분쟁해결 절차의 적용범위는 농업, SPS, TBT, 관세행정 및 무역원활화, 지식재산권 등으로 확대하여 적용되었다(조성주 외 2019). CPTPP는 농업을 분쟁해결절차 적용범위에서 제외하였고, 지식재산권의 적용범위 포함여부는 발효시점으로부터 6개월 이내에 결정하도록 규정하였다. 한-미 FTA는 분쟁해결절차 적용범위에 SPS, TBT, 관세행정 및 무역원활화를 포함하지 않는다. 다른 협정에서 3명의 패널로 분쟁해결절차가 진행되는 것과 달리 USMCA에서는 5명의 패널을 구성하도록 하고 있다.

5. 소결

최근 국제 통상환경은 비관세조치를 중심으로 한 보호무역주의가 확대되고 있으며, 선진국뿐만이 아니라 신흥국의 동참으로 비관세조치 적용의 지리적·경제적 범위 또한 확대되고 있다. 더불어 WTO 다자주의의 한계가 노출됨에 따라 상호주의 원칙의 지역무역협정이 급격히 증가하였고, 최근에 그 증가세가 완만하기는 하나 거대경제권을 중심으로 한 Mega FTA가 체결되고 있다. Mega FTA에서는 무역규범 현대화, 협정 내 분쟁해결제도에 적용되는 규범의 범위를 확대하고 있

9) 조문희 외(2018) 및 조성주 외(2019)를 참고하여 작성함.

10) 3개 협정문 모두 분쟁해결절차 대상에 '상품에 대한 내국민대우 및 시장접근,' '섬유 및 의류,' '원산지규정 및 원산지절차,' '국경 간 서비스무역,' '정부조달'을 포함하고 있음.

다. Mega FTA 당사국들이 WTO Plus적 규범 요소에 대해 Mega FTA 협정 내에서 합의하고, 협정 내 분쟁해결제도의 활용 범위를 확대하고자 하는 움직임은 WTO 체제 개혁 논의와도 맞물린다고 볼 수 있다. WTO 체제의 한계에 따른 개혁 논의의 주요 쟁점은 규범의 현대화와 분쟁해결제도 개선이다.

국제사회에서 무역규범의 현대화와 강화가 요구되고 세계 각국의 글로벌 가치사슬 참여가 활발해짐에 따라 국가 간 이해관계는 더욱 다양한 부문에서 대립될 수 있다. 이로 인해 향후 무역분쟁은 다양화되고 복잡한 양상을 보일 것으로 예상된다. 이러한 국제통상질서 변화 속에서 미래 농식품 통상분쟁에 효과적으로 대응하기 위해서는 과거와 현재의 통상분쟁 고찰을 통해서 글로벌 규범의 호환성을 제고하고 이를 적극 지원하는 국내 정책기반을 마련해야 한다.

제3장

WTO 통상분쟁 현황과 특징

제3장

WTO 통상분쟁 현황과 특징

1. WTO 통상분쟁 현황과 주요 특징

1.1. WTO 통상분쟁 추이와 현황

WTO 회원국은 다른 회원국의 영토 안에서 취해진 조치로 인해서 WTO 협정 준수에 따른 직·간접적 혜택이 무효화(nullification) 또는 침해(impairment)되거나 대상협정의 목적달성이 방해되었다고 인정하는 경우 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: DSB)의 분쟁해결 규칙과 절차에 관한 규범(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU)에 따라 해당 분쟁 사안을 해결한다.[11] 이런 WTO의 분쟁해결제도는 회원국 간 분쟁 사안을 신속하고 공정하게 해결함으로써 WTO의 효과적인 기능수행과 회원국의 권리와 의무 간의 적절한 균형을 유지하며, 나아가 다자간 무역체제에 대한 안전과 예측가능성을 제고한다(박웅용 2011).

11) 여기서 대상협정은 DSU 부속서 1에 명시된 세계무역기구설립협정, 다자간 무역협정으로써 상품무역협정, 서비스무역협정, 무역관련 지적재산권협정, DSU, 복수국 간 무역협정 등 WTO 회원국의 권리와 의무를 규정하는 WTO 협정문 전반을 포함함.

WTO 회원국 사이의 통상분쟁은 일반적으로 공식 협의 요청을 통해 개시되며, DSB는 분쟁당사국 간의 협의(consultation)를 통해서 대상협정과 합치하고, 상호 수락가능하며 합의된 해결책을 모색할 것을 권고한다. DSB에 회부된 분쟁소송은 정치·경제적으로 민감한 사안이 포함되어 있어 선진국, 개도국, 농산물 수출국, 수입국 모두 협의(제소), 패널, 상소 절차 등 일련의 분쟁절차에 적극 참여하여 자국의 입장을 개진하는 추세이다.

WTO에 따르면 2018년 기준 164개 회원국 가운데 51개 회원국이 제소국의 입장에서 적어도 한 개의 분쟁을 개시하였고, 60개 회원국이 적어도 한 개 분쟁에서 제소를 당했으며, 88개 회원국이 제3자(third party)의 자격으로 분쟁에 참여하였다. 이는 전체 회원국 가운데 67%에 달하는 110개 회원국이 분쟁의 당사국(제소국, 피제소국) 또는 제3자로서 분쟁해결절차에 활발히 참여하고 있다는 것을 의미한다.[12] 이어서, WTO 통상분쟁 추이와 현황을 분쟁절차에 따라 협의(제소), 패널 및 상소, 이행 단계로 나누어 살펴본다.

1.1.1. 협의 단계

WTO 회원국이 공식 요청한 협의 발생 건수를 기준으로 할 때, 통상분쟁 발생 누적건수는 지난 GATT 체제 50년 동안 316건인데 반해, 1995년 WTO 다자통상체제 출범 이후 24년 동안 574건으로 82%나 증가했다<그림 3-1>.

전체 통상분쟁 발생 건수 가운데 수산물을 제외한 농식품 관련 분쟁 건수 또한 같은 기간 136건에서 166건으로 22% 증가했다(WTO 2018a). 이런 분쟁 추이는 무엇보다 GATT 체제 아래 선진국을 중심으로 대부분의 분쟁이 제기된 반면, WTO 다자통상체제 아래 정비된 DSU를 통해 개도국이 통상분쟁을 주도하는 사례가 빈번하게 이뤄졌기 때문인 것으로 판단된다(대한무역투자진흥공사 1998).[13]

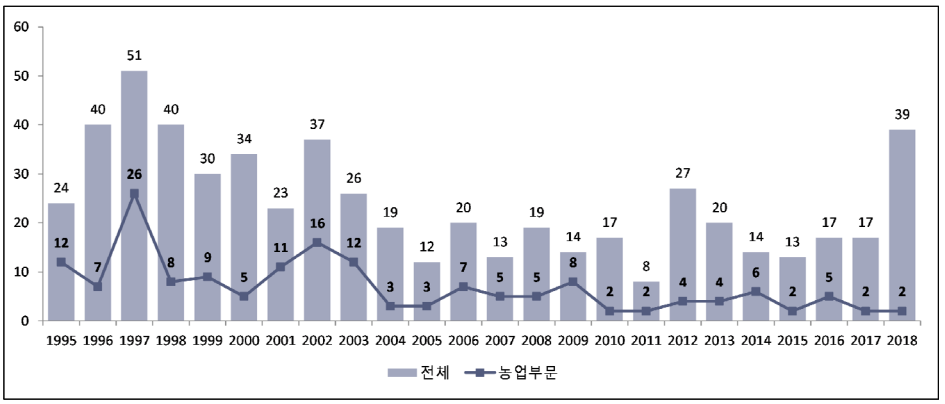
---

12) WTO. Dispute Settlement(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm, 검색일: 2019. 5. 21.).

13) 1995~2003년 상반기까지 295건의 협의 요청 가운데 42%에 달하는 124건을 개도국이 제기함.

그림 3-1 WTO 출범 이후 통상분쟁 발생 건수

단위: 건수

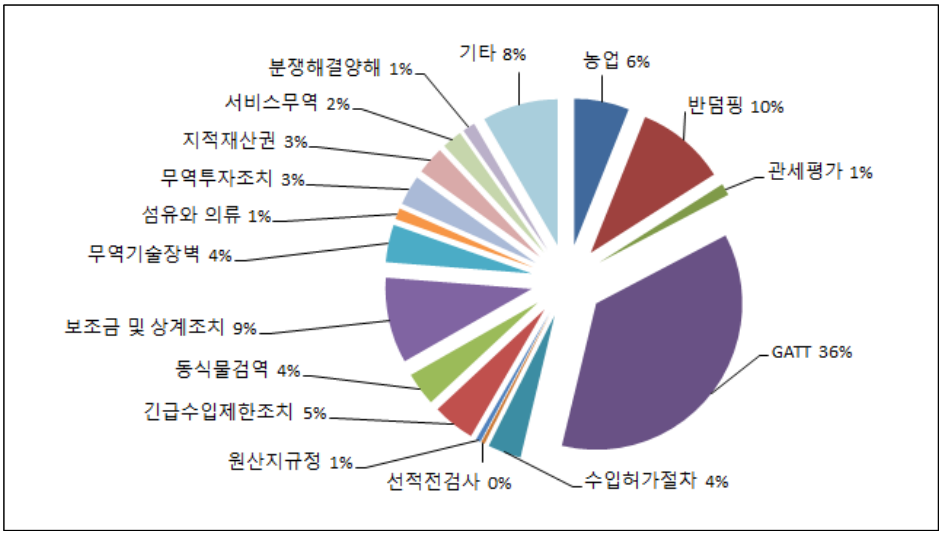


주: 농업부문 통계는 WTO 전체 통상분쟁을 관련 협정문과 품목에 기초하여 재분류함.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 2. 11.).

WTO 출범 이후 1995~2004년 동안 발생한 농업부문 분쟁 건수는 109건으로 연평균 11건인 반면, 2005년 이후 57건으로 연평균 4건으로 감소하였다. WTO 출범 초기 GATT 체제와 달리 보다 간결하고 효과적인 WTO 분쟁해결기구의 규칙과 절차가 마련됨에 따라 WTO 회원국, 특히 개도국들의 적극적인 활용이 증가했다. 그 이후 분쟁 건수가 감소한 이유는 WTO DDA 농업협상이 난항을 겪으면서 WTO 다자통상체제에 대한 신뢰성에 의문을 제기하는 많은 회원국들이 양자·다자 FTA로 관심이 전환되었다는 점, 세계 농산물 교역량이 WTO 출범 초기보다 그 이후 크게 증가했다는 점 등이다. 특히, 세계 농산물 교역량이 1995~2004년 연평균 3.2%(1995~2000년 1.4% 감소) 증가한 반면, 2005~17년 연평균 6.2%(2001~17년 7.4%)로 대폭 증가했다는 사실에 비춰볼 때, WTO 회원국들이 통상분쟁을 제소할 동력을 상실한 데 기인하는 것으로 판단된다.

(WTO Dispute Settlement: 2019. 2. 11.).

그림 3-2 WTO 협정 분야별 분쟁 현황

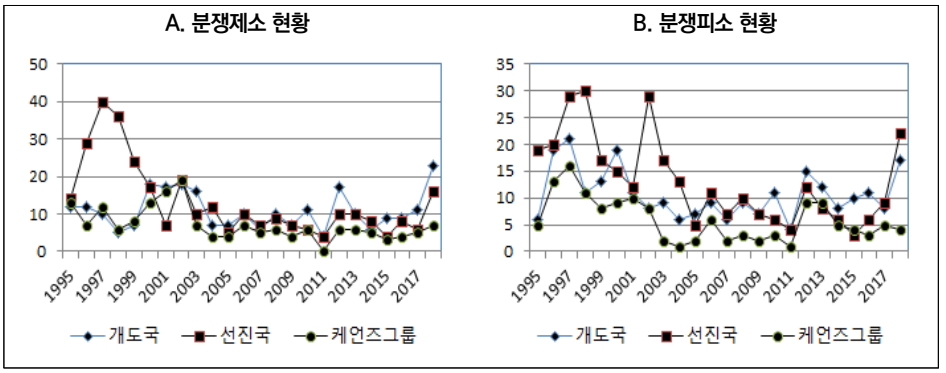


주: 기타는 WTO 설립협정, 가입의정서, 무역원활화, 정부조달 등의 협정이 포함됨.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 5. 20.).

WTO 분쟁해결제도는 통합된(integrated) 사법판정제도로서 동일 분쟁사안(dispute matter)에 대해 다양한 협정이 적용된다. 이는 WTO 체제가 상품무역 이외에 서비스와 지적재산권 무역, 동식물 검역 등을 포괄하는 데서 비롯되고 있다 <그림 3-2>. 전체 분쟁 발생 건수 가운데 GATT 1994년을 위반한 제소가 가장 많고, 다음으로 반덤핑 협정(GATT 1994년 제6조의 이행), 보조금 및 상계조치에 대한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: ASCM), 농업협정, 긴급수입제한조치에 관한 협정, 무역관련 기술장벽에 관한 협정, 수입허가 절차에 관한 협정과, SPS 협정 등의 순이다. 단순히 상품의 교역을 관할하는 협정 범위를 벗어나 제품의 기술규격, 지적재산권 보호, 사람과 동식물의 건강과 생명을 보호하는 조치 등으로 확대되는 추세이다.

그림 3-3 국가 그룹별 분쟁 현황

단위: 건수



주 1) United Nations(2019)의 국가분류에 따라 EU-28, 미국, 캐나다, 일본, 아이슬란드, 스위스, 호주, 뉴질랜드를 선진국으로, 그 밖의 국가를 개도국으로 분류함.

2) 케언즈 그룹(Cairns group)은 농산물 수출국 그룹으로서 아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 파키스탄, 파라과이, 페루, 필리핀, 남아공, 태국, 우루과이, 베트남 등 19개국을 의미함(https://cairnsgroup.org/: 2019. 5. 20.).

자료: WorldTradeLaw.net Dispute Settlement Statistics and Tables의 자료를 활용하여 재분류함. (http://www.worldtradelaw.net/static.php?type=dsc&page=stats: 2019. 5. 10.).

GATT 체제 분쟁사례의 대부분이 선진국인 미국, 유럽공동체(European Community: EC. 현재의 유럽연합(European Union: EU)), 캐나다, 일본 등에 의해 주도된 반면, WTO 다자통상체제 아래에서 브라질, 멕시코, 인도, 중국 등 개도국의 분쟁제소 사례가 증가하고 있다(대한무역투자진흥공사 1998). WTO의 출범 이후 최근까지 개도국의 제소 및 피소 비중은 각각 45.2%, 44.8%를 차지할 정도로, 개도국들은 사법적인 성격이 강화되고 합리적인 절차가 도입된 WTO 분쟁해결제도를 적극 활용하는 것으로 나타났다<그림 3-3>. 개도국의 세계무역에서 차지하는 비중이 WTO 출범 이후 5개년(1995~99년) 28.4%에서 최근 5개년(2014~18년) 46.3%로 증가하는 등 개도국들이 세계 무역에서의 세력 확대에 대응한 선진국들의 이해관계가 작용한 것으로 판단된다.[14]

분쟁 현황을 선진국과 개도국, 캐언즈 그룹(농산물 수출국 그룹)으로 나눠 비교

14) 개도국들의 세계 무역비중은 WTO DATA(https://data.wto.org/: 2019. 5. 21.)에서 제공하는 개도국(Developing and Emerging Economics)의 세계 상품무역에서 차지하는 비중임.

해 보면 <표 3-1>과 같다. 선진국-선진국 간의 분쟁 제기 사례가 가장 많으며, 다음으로 개도국-선진국, 선진국-개도국, 개도국-개도국 간의 분쟁사례가 많은 것으로 나타났다. WTO 회원국 전체의 2/3 정도가 개도국임을 감안할 때 여전히 선진국들은 WTO 분쟁해결제도를 개도국보다 적극적으로 활용하고 있다.

표 3-1 국가 그룹별 제소-피제소 현황

단위: 건수

분류		제소			
		선진국	개도국	케언즈 그룹	전체
피제소	선진국	169	154	109	432
	개도국	149	108	64	321
	케언즈 그룹	77	64	48	189
	전체	395	326	221	942

주 1) 선진국과 개도국의 공동제소의 경우 각각 개별 분쟁으로 분류함.
2) 케언즈 그룹(Cairns group)은 농산물 수출국 그룹으로서 아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 인도네시아, 말레이시아 뉴질랜드, 파키스탄, 파라과이, 페루, 필리핀, 남아공, 태국, 우루과이 베트남 등 19개국을 의미함.

자료: WorldTradeLaw.net Dispute Settlement Statistics and Tables의 자료를 활용하여 재분류함. (http://www.worldtradelaw.net/static.php?type=dsc&page=stats: 2019. 5. 10.).

1995~2018년 WTO 분쟁해결기구에 제소된 통상분쟁을 주요 국가별로 살펴보면 <표 3-2>와 같다. 가장 제소를 많이 한 회원국은 미국으로 전체 통상분쟁 가운데 21%를 차지한다. 다음으로 EU, 캐나다, 브라질 등의 순이며, 이들이 전체 분쟁건수 가운데 차지하는 비중은 50% 이상이다. 피제소된 분쟁의 경우, 제소를 많이 하는 회원국들이 제소를 많이 당하는 것으로 보인다. 미국, EU, 중국, 인도 등의 순으로 이들이 차지하는 피소 점유율은 50% 이상이다. 우리나라는 전체 회원국 가운데 제10위의 제소국이며, 제7위의 피제소국이다.

표 3-2 주요 회원국별 WTO 통상분쟁 현황

순위	제소 현황(A)			피소 현황(B)		
	국가	건수	누적비중	국가	건수	누적비중
1	미국	123(21.4%)	(21.4)	미국	152(26.5%)	(26.5)
2	EU	99(17.2%)	(38.7)	EU	85(14.8%)	(41.3)
3	캐나다	39(6.8%)	(45.5)	중국	43(7.5%)	(48.8)
4	브라질	32(5.6%)	(51.0)	인도	25(4.4%)	(53.1)
5	일본	25(4.4%)	(55.4)	캐나다	23(4.0%)	(57.1)
6	멕시코	25(4.4%)	(59.8)	아르헨티나	22(3.8%)	(61.0)
7	인도	24(4.2%)	(63.9)	한국	18(3.1%)	(64.1)
8	아르헨티나	21(3.7%)	(67.6)	브라질	16(2.8%)	(66.9)
9	중국	20(3.5%)	(71.1)	호주	16(2.8%)	(69.7)
10	한국	20(3.5%)	(74.6)	일본	15(2.6%)	(72.3)

주: 2018년 12월 기준 WTO 회원국들의 통상분쟁 건수임.
자료: WorldTradeLaw.net Dispute Settlement Statistics and Tables의 자료를 활용하여 재분류함.
(http://www.worldtradelaw.net/static.php?type=dsc&page=stats: 2019. 5. 10.).

우리나라의 주요 분쟁 대상국은 미국, EU, 일본 등이다<표 3-3>. 농산물 또는 농업협정 관련 분쟁 제소 사례는 일본을 대상으로 한 1건인 반면, 피소를 당한 건수는 7건으로 미국 4건, 호주, 캐나다, EU 각각 1건이다<부록 1>.

표 3-3 우리나라 분쟁 대상국 현황

제소 현황		피소 현황	
대상국	건수	대상국	건수
미국	14(70.0%)	미국	6(33.3%)
EU	3(15.0%)	EU	4(22.2%)
일본	2(10.0%)	일본	4(22.2%)
필리핀	1(5.0%)	캐나다	2(11.1%)
-	-	호주	1(5.6%)
-	-	인도네시아	1(5.6%)
소계	20		18

주: 2018년 12월 기준 WTO 회원국들의 통상분쟁 건수임.
자료: WorldTradeLaw.net Dispute Settlement Statistics and Tables의 자료를 활용하여 재분류함.
(http://www.worldtradelaw.net/static.php?type=dsc&page=stats: 2019. 5. 10.).

1.1.2. 패널 및 상소 단계

WTO 분쟁해결제도는 패널과 상소 절차를 바탕으로 한 2심제의 사법판결 절차를 도입하고 있다. 먼저, 분쟁당사국들이 협의에 의한 상호 합의된 해결책을 모색하지 못할 경우 제소국은 분쟁해결기구(DSB)에 패널(Panel)의 설치를 요청할 수 있다(DSU 제6조 패널설치). 분쟁해결기구는 DSU에 설정된 기간과 절차에 따라 패널위원을 구성하여 분쟁의 사실부분에 대한 객관적인 평가와 관련 대상협정의 적용가능성 및 합치성 등과 관련된 사안에 대한 패널의 객관적인 평가 결과를 바탕으로 분쟁해결을 위한 권고 또는 판정을 신속하게 이행한다.[15] 분쟁당사국(제소국과 피제소국)은 패널의 권고나 판정에 이의가 있을 경우 상설 상소기구(Appellate Body: AB)에 상소할 수 있다. 이에 상소기구는 패널에서 다루어진 법률문제와 패널이 수행한 법률해석에만 국한하여 심의(review)하고, 패널의 조사결과와 결론을 확정(uphold), 수정(modify), 파기(reverse)만 할 수 있으나 원 패널(original Panel)로 환송하는 권한은 없다(박웅용 2011).

패널 및 상소 절차 현황은 <그림 3-4>와 같다. 분쟁해결기구는 분쟁당사국 간 협의를 통한 상호 만족할 만한 해결책을 찾는 것을 권장하고 있지만, 분쟁개시 건수 대비 패널설치 건수의 비중이 증가하는 추세에 있다. 한편, 2018년 12월 현재까지 설치된 패널이 담당한 분쟁 건수는 336건으로 이는 개시된 모든 분쟁 건수의 58.5%에 달한다. 이들 분쟁 가운데 분쟁당사국을 포함한 회원국에 배포된 패널보고서에서 다룬 분쟁 건수는 249건에 달한다.[16] 일방 분쟁당사국이 통지한 상소에서 다룬 분쟁 건수는 배포된 패널보고서에서 다룬 전체 분쟁의 66.7%에 달하는 166건에 달한다.[17] 상당 부분의 통상분쟁이 분쟁당사국 사이의 협의를 통해서 원

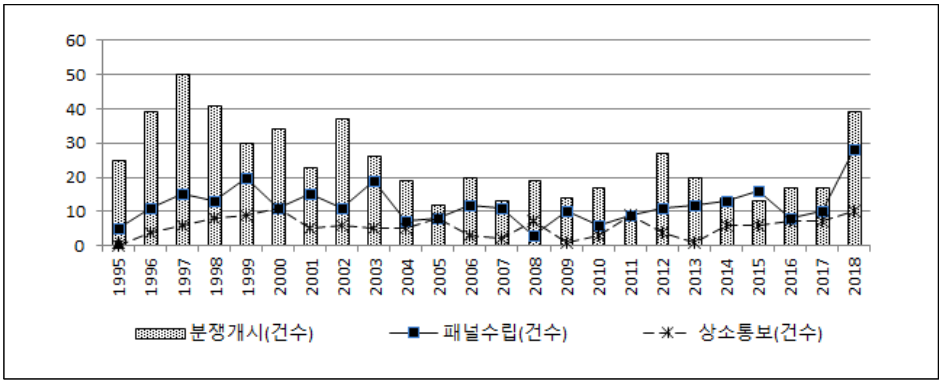
15) 분쟁해결기구는 패널 절차 동안 언제든지 분쟁당사국과의 정기적인 협의를 통해서 분쟁당사국들에 상호 만족할 만한 해결책을 모색하기 위한 적절한 기회를 제공하고 있음(WTO DSU 제11조).

16) 분쟁당사국은 패널 설치 또는 상소 통지 이후에도 분쟁을 종료할 수 있기 때문에 패널이 설치된 모든 분쟁의 패널보고서나 상소기구보고서를 채택하지 않을 수 있음.

17) WTO. Dispute Settlement: The Disputes. Dispute Settlement Activity-Some Figure (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm: 2019. 5. 22.).

만히 해결되고 있는 반면, WTO 회원국들이 분쟁해결기구를 활발히 이용하고 있음을 알 수 있다.

그림 3-4 분쟁개시, 패널 및 상소 통보 현황

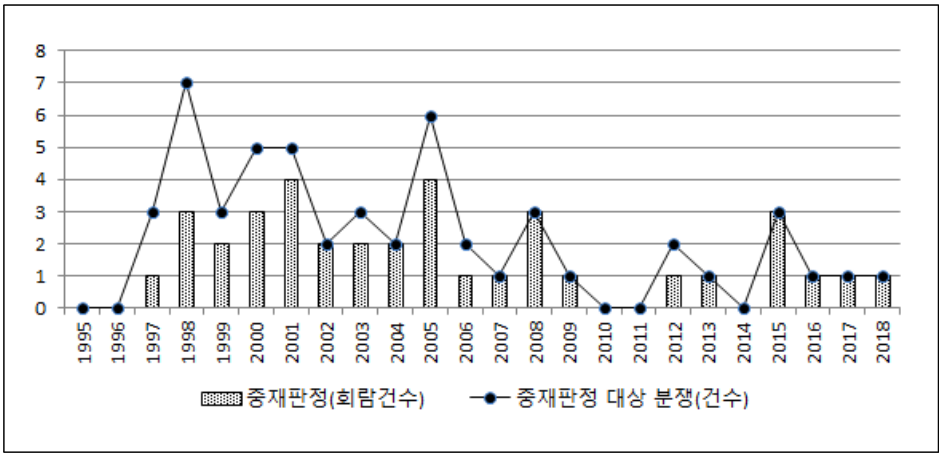


주: 분쟁개시는 본문에서 언급한 것처럼 협의 요청 건수를 의미하며, 개시된 분쟁 건수보다 패널수립 건수가 적은 것은 분쟁당사국 간 상호 합의된 해결책을 찾은 경우, 제소국이 통보를 철회한 경우, 또는 협의 요청이 지속되는 경우에 해당함.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 5. 20.).

1.1.3. 이행 단계

분쟁당사국 상호 이익 증진을 통한 효율적 통상마찰 해소의 필수조건은 분쟁해결기구의 권고(recommendations)와 판정(rulings)을 신속하게 이행하는 것이다. 분쟁에서 패소한 회원국은 패널 및 상소기구 보고서가 채택될 경우 분쟁해결기구의 권고와 판정을 준수하고, 분쟁해결 대상 조치가 대상협정에 합치하도록 이행해야 한다(DSU 제21조). 그러나 이런 권고 및 판정의 신속한 이행이 실현 불가능한 경우, 패소한 회원국은 분쟁해결기구의 승인을 조건으로 분쟁당사국이 제의하는 기간 또는 상호 합의하는 기간을 부여 받거나 또는 기속적인(binding) 중재(DSU 제21조 3항(C))를 통해서 합리적인 이행기간(reasonable period of time: RPT)을 부여받을 수 있다. 아래 <그림 3-5>는 합리적인 이행기간 설정을 위한 중재 현황을 보여주고 있다. 2018년 12월 현재까지 합리적 이행기간을 결정하기 위해 중재가 개최된 분쟁 건수는 52건에 달하는 것으로 나타났다.

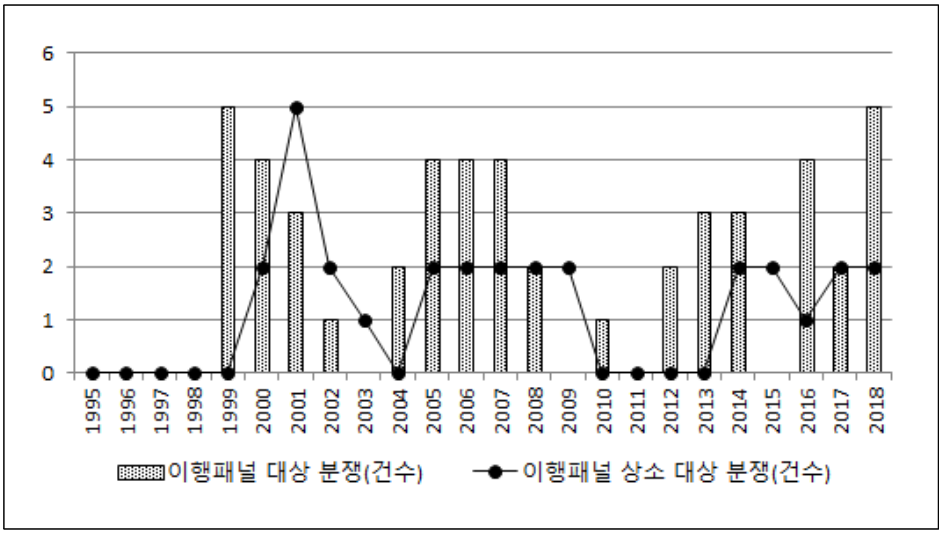
그림 3-5 패널 및 상소기구 권고 및 판정의 합리적 이행 중재 대상 분쟁 현황



자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 5. 20.).

분쟁해결기구는 패소한 회원국이 합리적 이행기간에 패널과 상소기구의 권고나 결정을 준수하는 조치가 취해지고 있는지의 여부 또는 해당 조치가 대상협정에 합치하는지 여부에 대하여 분쟁당사국 간 의견이 일치하지 않는 경우, 분쟁당사국은 추가적인 이행패널(Compliance Panel) 절차를 통해서 해결할 수 있다(DSU 제21조 5항). 이러한 분쟁은 가능한 한 원 패널(original panel)에 회부되며 어떤 분쟁당사국도 이행패널의 결정사항에 대해 상소할 수 있다. 2018년 12월 현재, 설치된 이행패널이 다룬 분쟁 건수는 49건으로 배포된 패널보고서(249건)의 20%에 달하다. 이 분쟁 건수 가운데 29건(이행패널이 설치된 분쟁의 59.2%)의 이행패널 보고서가 상소되었다<그림 3-6>. 이는 이행패널에서 패소한 분쟁당사국이 아래에서 설명할 중재요청을 염두에 두고 당사국과의 만족할 만한 합의점을 모색하거나 분쟁 대상 조치를 대상협정에 합치할 수 있는 시간적인 여유를 확보하기 위한 전략으로 생각된다.

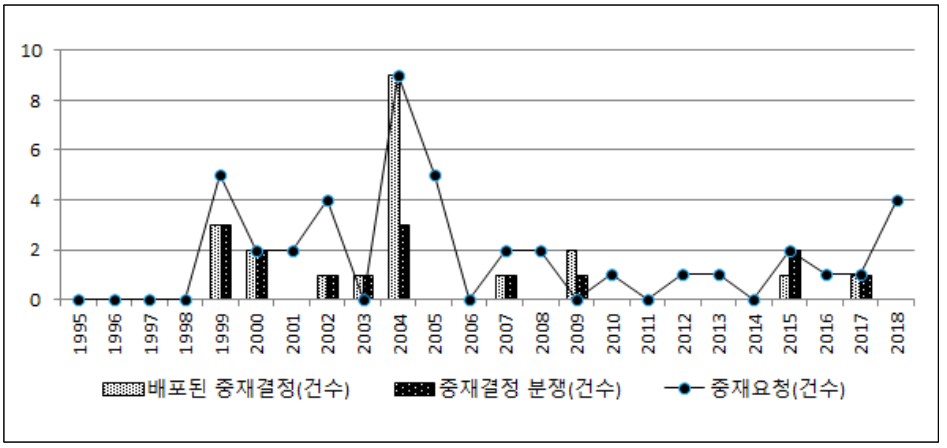
그림 3-6 이행패널 분쟁발생 현황



자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 5. 20.).

분쟁당사국이 합리적인 이행기간 내에 분쟁해결 대상 조치를 대상협정에 합치시키지 않거나, 권고 및 판정의 이행을 준수하지 않을 경우, 분쟁해결절차에 호소한 분쟁당사국은 잠정적인 조치로써 상호 수락 가능한 보상이나 패소한 회원국에게 부여된 대상협정에 따른 양허(concessions) 또는 그 밖의 의무를 중단하도록 분쟁해결기구에 요청할 수 있다(DSU 제22조 6항). 또한 관련 당사국이 제안된 양허 및 의무 정지 수준에 대하여 이의를 제기하는 경우 중재에 회부하여 양허 및 의무 정지의 허용 가능한 수준을 결정할 수 있다. 2018년 12월 현재까지 이런 허용 가능한 정지의 수준을 결정하기 위한 중재가 단지 15건의 분쟁(중재요청 건수의 35.7%)에서만 개시되어 그 활용도는 낮은 실정이다<그림 3-7>. 피제소된 분쟁당사국은 중재에 회부되는 기간 동안 자신의 양허 또는 그 밖의 의무가 정지되지 않기 때문에 시간적인 여유를 갖고 제소국과 원만한 합의에 따라 적절한 보상을 제공할 여지가 있다. 또한 분쟁이 개시되는 협의에서 중재에 회부될 때까지 상당한 시간적인 여유를 확보한 상태에서 분쟁대상 조치를 개혁하거나 극단적으로 폐지하는 절차를 고려할 수 있다.

그림 3-7 의무불이행에 따른 중재 현황



자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 5. 20.).

1.2. WTO 농업협정 유형별 통상분쟁 현황

WTO 통상분쟁 자료에 따르면 농업협정과 관련하여 제기된 분쟁 건수는 81건으로 전체 분쟁 건수에서 차지하는 비중은 14%에 달한다. 이 81건을 농업협정의 개별 조항에 따라 분류하면 <표 3-4>와 같으며, 농업협정 전반에 걸쳐 매우 다양하게 분쟁이 제기되었다.

표 3-4 WTO 농업협정문별 통상 분쟁 현황

조항			통상 분쟁	건수
제1조		용어의 정의	**DS108**, DS111	2
제3조 제3.2조 제3.3조		양허 및 약속의 통합	**DS103**, **DS108**, **DS113**, **DS161**, **DS169**, DS387, DS388, DS390, DS451	9
			DS357, DS365, DS507, **DS511**	4
			DS35, **DS265**, **DS266**, **DS267**, **DS283**, DS357, DS365, DS507	8
시장접근	제4조 제4.2조	시장접근	DS3, DS5, DS26, DS41, DS48, **DS69**, DS74, DS76, DS92, DS102, **DS103** DS111, DS134, DS143, DS144, DS148, **DS161**, **DS169**, DS180, **DS207**, DS210, DS220, DS237, DS289, DS291, DS293, DS298, DS329	28

(계속)

조항			통상 분쟁	건수
			DS90, DS91, DS93, DS96, DS149, DS166, DS183, DS197, DS198, DS203, DS237, DS245, DS275, DS279, DS291, DS292, DS293, **DS323**, **DS334**, DS389, DS392, **DS400**, **DS401**, DS438, DS446, DS455, **DS457**, DS465, DS466, DS477, DS478, **DS484**, DS506, DS568	34
	제5조	특별긴급수입제한규정	**DS69**	1
국내보조	제6조 제6.1조 제6.3조	국내보조 약속	**DS161**, **DS169**, DS357	3
			DS365	1
			DS507, **DS511**	2
	제7조 제7.1조 제7.2(b)조	국내보조에 관한 일반규율	**DS161**, **DS169**	2
			DS267	1
			DS511	1
수출경쟁	제8조	수출경쟁 약속	**DS103**, DS104, **DS108**, **DS113**, **DS265**, **DS266**, **DS267**, **DS283**, DS357, DS365, DS390, DS507	12
	제9조 제9.1조	수출보조금 약속	**DS103**, DS104, **DS108**, **DS113**, DS387, DS388, DS390, DS451	8
			DS265, **DS266**, **DS267**, **DS283**, DS357, DS365, DS507	7
	제10조 제10.1조 제11조	수출보조금 약속의 우회방지	**DS103**, DS104, **DS108**, **DS113**, DS387, DS388, DS390, DS451	8
			DS265, **DS266**, **DS267**, **DS283**, DS357, DS365, DS507	7
		원료농산물	DS104, **DS265**	2
제13조		적절한 자제	**DS22**, DS167, **DS267,** DS314, **DS341**	4
제14조		위생 및 식물 위생조치	DS245, DS256, **DS484**, DS506	4
제15조		특별 및 차등대우	DS111	1
제19조		협의 및 분쟁해결	**DS27**	1
제21.1조		최종조항	DS314, **DS341**	2
제5부		제8조~제11조	DS35	1

주: 진하게 밑줄 친 분쟁사례는 패널 및 상소보고서가 회람되거나 채택됨.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 2. 11.) 협정별 분쟁자료를 바탕으로 재분류함.

WTO 농업협정문(Agreement on Agriculture: AoA)과 관련된 분쟁을 제소한 회원국은 20개국이며, 제소를 당한 회원국은 22개국인 것으로 나타났다. 분쟁 건수로 보면, 제소건수는 90건, 피소건수는 81개에 달한다. 이 가운데 제소와 피소를 가장 많이 한 회원국은 미국과 EU가 차지하고 있다<표 3-5>. 해당 분쟁을 가장 많이 제소한 회원국은 미국(30.0%)이며, 다음으로 EU(10.0%)와 캐나다(10.0%), 브라질(8.9%), 과테말라(5.6%) 등의 순이며, 이들 회원국들이 제소한 전체 분쟁에서

차지하는 비중은 60% 이상을 차지한다. 최대 제소를 당한 회원국은 EU(19.8%)이며, 다음으로 미국(12.3%), 인도(8.6%)와 인도네시아(8.6%), 중국(7.4%), 한국(6.2%) 등의 순이며, 이들 회원국들이 전체 피소된 분쟁에서 차지하는 비중은 60% 이상을 차지한다. 우리나라의 경우, 호주(1건)와 미국(4건)으로부터 5건의 분쟁 제소를 받은 바 있으며, 일본(1건)을 대상으로 분쟁을 제기한 경험이 있다.

표 3-5 WTO 농업협정 관련 국별 통상분쟁 현황

순위	제소 현황			피소 현황		
	국가	건수	누적비중	국가		누적비중
1	미국	27	(30.0)	EU	16	(19.8)
2	EU	9	(40.0)	미국	10	(32.1)
3	캐나다	9	(50.0)	인도	7	(40.7)
4	브라질	8	(58.9)	인도네시아	7	(49.4)
5	과테말라	5	(64.4)	중국	6	(56.8)
6	뉴질랜드	5	(70.0)	한국	5	(63.0)
7	아르헨티나	4	(74.4)	멕시코	4	(67.9)
8	호주	4	(78.9)	브라질	3	(71.6)
9	멕시코	4	(83.3)	일본	3	(75.3)
10	헝가리	3	(86.7)	터키	3	(79.0)
11	에콰도르	2	(88.9)	아르헨티나	2	(81.5)
12	태국	2	(91.1)	캐나다	2	(84.0)
13	중국	1	(92.2)	칠레	2	(86.4)
14	인도	1	(93.3)	체코	2	(88.9)
15	한국	1	(94.4)	필리핀	2	(91.4)
16	노르웨이	1	(95.6)	벨기에	1	(92.6)
17	필리핀	1	(96.7)	헝가리	1	(93.8)
18	폴란드	1	(97.8)	페루	1	(95.1)
19	우루과이	1	(98.9)	루마니아	1	(96.3)
20	온두라스	1	(100.0)	슬로바키아	1	(97.5)
21	-	-	-	태국	1	(98.8)
22	-	-	-	베네수엘라	1	(100.0)

주: 동일한 사안에 대해서 복수국가가 제소한 경우 개별 분쟁 건수로 계산함. 가령, 6개국이 동일 분쟁사안에 대해서 제소한 경우 6건의 분쟁으로 계산함.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 2. 11.) 협정별 분쟁자료를 바탕으로 재분류함.

UR 협상 결과에 따라 2001년 출범한 도하 개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상은 UR 농업협상에서와 같이 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 세 가지 부문을 중심으로 협상이 진행되었으나, 선진국과 개도국, 농산물 수출국과 수입국 간의 첨예한 이견과 이해관계가 크게 대립되어 난항을 겪고 있다.

분쟁해결기구를 통해 농업협정 관련하여 제기된 통상분쟁 또한 시장접근, 수출경쟁, 국내보조 등 핵심 이슈를 중심으로 제기되고 있다<표 3-6>. WTO 농업협정 관련 분쟁에서 회원국들이 검토한 주요 쟁점은 시장접근(60건), 수출경쟁(50건), 국내보조(10건) 등의 순으로 나타났다. 미국, EU, 캐나다 등 주요 선진국이 분쟁사건에서 보인 주요 쟁점도 크게 다르지 않다. WTO 회원국들의 권리와 의무가 농업협정문에 근거하여 규정되어 있지만, 관련 규정을 해석하고 적용함에 있어서 회원국 간에 상충되는 의견 차이로 분쟁소지가 발생하고 있기 때문이다. 또한 2001년 출범한 DDA 농업협상이 제 기능을 다하지 못함에 따라 회원국들은 농업협상을 대신하여 DSB에 의한 소송을 통해서 분쟁소지를 해소한 것으로 판단된다(심영규 2014).

표 3-6 WTO 농업협정 관련 분쟁에서 검토된 회원국의 주요 쟁점

단위: 건수

구분	용어의 정의 (제1조)	양허 및 약속의 통합 (제3조)	시장 접근 (제4조)	SSG 규정 (제5조)	국내 보조약속 (제6조~제7조)	수출 경쟁약속 (제8조~제11조)	적절한 자세 (제13조)	특별 차등대우 (제15조)	기타 조항
미국	0	5	22	0	3	10	0	0	1
EU	1	1	6	0	0	3	2	0	2
캐나다	0	2	6	0	1	4	1	0	0
브라질	0	6	4	1	4	12	0	0	2
과테말라	0	1	3	0	0	3	0	0	1
뉴질랜드	0	2	3	0	0	4	0	0	0
아르헨티나	1	1	4	0	0	1	0	1	0
호주	0	3	2	0	2	5	0	0	0
멕시코	0	2	1	0	0	4	0	0	2
헝가리	0	0	2	0	0	0	0	0	1
기타회원국	0	2	7	0	0	4	1	0	1
합계	2	25	60	1	10	50	4	1	10

주: 기타조항은 위생 및 식물위생조치(제14조), 협의 및 분쟁해결(제14조), 최종조항(제21조)을 의미함.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 2. 11.) 협정별 분쟁자료를 바탕으로 재분류함.

1.3. SPS협정 유형별 분쟁 현황

WTO SPS 협정과 관련하여 제기된 분쟁 건수는 48개로 전체 547개 분쟁에서 차지하는 비중이 0.8%로 낮은 수준이다.

표 3-7 SPS 협정별 통상 분쟁 현황

조항		통상 분쟁	건수
제1.1조	일반규정	**DS447**, DS448	2
제2조	기본적인 권리 및 의무	DS3, DS5, **DS18**, DS20, DS21, **DS26**, DS41, **DS48**, **DS76**, DS96, DS100, DS134, DS135, DS137, DS144, DS205, DS256, DS270, DS271, DS279, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS384, DS386, DS406, **DS430**, DS525	28
제2.1조		DS284, **DS367**, **DS392**, DS506, DS524	5
제2.2조		DS203, **DS245**, DS270, DS284, DS287, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS297, **DS367**, DS389, **DS391**, **DS392**, **DS430**, **DS447**, DS448, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS506, DS524, DS532, DS540	23
제2.3조		DS203, DS237, **DS245**, DS270, DS284, DS287, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS297, **DS367**, **DS391**, **DS392**, **DS430**, **DS447**, DS448, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS506, DS524, DS532, DS540	23
제3조	조화	**DS18**, **DS26**, **DS48**, DS96, DS100, DS135, DS137, DS144, DS203, DS205, DS270, DS271, DS279, DS406, DS525	15
제3.1조		DS270, DS297, **DS391**, **DS392**, **DS430**, **DS447**, DS448, **DS475**, **DS484**, DS506, DS524	11
제3.2조		**DS475**, DS506	2
제3.3조		DS287, **DS391**, **DS392**, **DS447**, DS448, **DS475**, DS506	7
제4조	동등성	**DS76**, DS100, DS137, DS144, DS270, DS271, **DS495**	7
제4.1조		DS287, DS540	2
제5조	위험평가 및 위생 및 식물 위생 보호의 적정수준 결정	DS3, DS5, **DS18**, DS20, DS21, **DS26**, DS41, **DS48**, **DS76**, DS96, DS100, DS133, DS135, DS137, DS144, DS205, DS256, DS270, DS271, DS279, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS384, DS386, DS389, DS406, **DS430**, **DS484**, DS525	30
제5.1조		DS203, **DS245**, DS270, DS284, DS287, **DS291**, **DS292**, **DS293**, **DS367**, DS389, **DS391**, **DS392**, **DS430**, **DS447**, DS448, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS506, DS524, DS532, DS540	22
제5.2조		**DS245**, DS270, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS297, **DS367**, DS389, **DS392**, **DS430**, DS448, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS506, DS524, DS532	17
제5.3조		**DS245**, DS270, DS297, **DS367**, **DS392**, **DS475**, DS524, DS532, DS540	9
제5.4조		**DS392**, **DS447**, DS448, **DS475**, DS506, DS524, DS532	7

(계속)

조항		통상 분쟁	건수
제5.5조		**DS245**, DS270, **DS291**, **DS292**, **DS293**, **DS367**, **DS391**, **DS392**, **DS430**, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS524, DS532	14
제5.6조		DS203, **DS245**, DS270, DS287, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS297, **DS367**, **DS391**, **DS392**, **DS430**, **DS447**, DS448, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS506, DS524, DS532, DS540	21
제5.7조		DS287, **DS391**, **DS392**, **DS430**, **DS475**, **DS495**, DS506, DS524	8
제5.8조		**DS495**, DS524	2
제6조	병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적용	DS137, DS144, DS256, DS270, DS271, **DS430**	6
제6.1조		**DS245**, DS270, DS297, **DS391**, **DS430**, **DS447**, **DS475**, DS506, DS524	9
제6.2조		**DS245**, DS270, DS297, **DS430**, **DS447**, **DS475**, DS506, DS524	8
제6.3조		**DS475**, DS506	2
제7조	투명성	DS21, **DS76**, DS203, DS237, **DS245**, DS256, DS279, DS284, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS297, DS384, DS386, DS389, DS406, **DS430**, DS448, **DS475**, **DS495**, DS506, DS524, DS525, DS532	24
제8조	방제, 검사 및 승인 절차	DS21, DS41, **DS76**, DS100, DS203, DS237, DS279, DS287, **DS291**, **DS292**, **DS293**, **DS367**, DS389, **DS391**, **DS392**, **DS447**, DS448, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS506, DS524, DS525, DS532, DS540	25
제10조	특별 및 차등대우	DS270, DS271, **DS293**	3
제10.1조		**DS293**, **DS447**, DS448	3
제13조	이행	DS144	1
부속서B	위생 및 식물위생 규정의 투명성	DS144, DS205, DS237, **DS245**, DS256, DS284, **DS291**, **DS292**, **DS293**, DS297, DS389, **DS430**, DS448, **DS475**, **DS495**, DS524, DS525	17
부속서B para. 1		DS532	1
부속서C	통제, 검사 및 승인 절차	DS144, DS237, DS287, **DS291**, **DS292**, **DS293**, **DS367**, DS389, **DS391**, **DS447**, DS448, **DS475**, **DS484**, **DS495**, DS506, DS524, DS525	17
부속서C para. 1(a)		DS532, DS540	2
부속서C para. 1(b)		DS532	1

주: 진하게 밑줄 친 분쟁사례는 패널 및 상소보고서가 회람되거나 채택됨.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 2. 11.).

SPS 협정과 관련하여 분쟁을 제소한 회원국은 20개국이며, 제소를 당한 회원국은 15개국인 것으로 나타났다. 이 가운데 제소를 가장 많이 한 회원국은 미국(22.9%)이고, 다음으로 캐나다(18.8%), EU(10.4%) 순이다. 피소를 가장 많이 당한 회원국은 EU(18.8%)이고, 다음으로 미국(18.7%), 호주(12.5%) 등의 순이다 <표 3-8>. 우리나라의 경우, 제소건수는 없지만, 미국(3건), 캐나다(2건), 일본(1건)으로부터 6건의 제소를 당한 경험이 있다.

표 3-8 WTO SPS 관련 국별 분쟁 현황

순위	제소 현황			피소 현황		
	국가	건수	누적비중	국가		누적비중
1	미국	11	(22.9)	EU	9	(18.8)
2	캐나다	9	(41.7)	미국	9	(37.5)
3	EU	5	(52.1)	호주	6	(50.0)
4	아르헨티나	3	(58.3)	한국	6	(62.5)
5	브라질	2	(62.5)	인도	3	(68.8)
6	헝가리	2	(66.7)	인도네시아	2	(72.9)
7	멕시코	2	(70.8)	일본	2	(77.1)
8	필리핀	2	(75.0)	멕시코	2	(81.3)
9	중국	1	(77.1)	러시아	2	(85.4)
10	일본	1	(79.2)	터키	2	(89.6)
11	인도	1	(81.3)	코스타리카	1	(91.7)
12	인도네시아	1	(83.3)	크로아티아	1	(93.8)
13	에콰도르	1	(85.4)	이집트	1	(95.8)
14	뉴질랜드	1	(87.5)	슬로바키아	1	(97.9)
15	니카라과	1	(89.6)	우크라이나	1	(100.0)
16	러시아	1	(91.7)	·	·	·
17	스위스	1	(93.8)	·	·	·
18	태국	1	(95.8)	·	·	·
19	우크라이나	1	(97.9)	·	·	·
20	베트남	1	(100.0)	·	·	·
전체	20개국	48	-	15개국	48	-

주: 동일한 사안에 대해서 복수국가가 제소한 경우 개별 분쟁 건수로 산출함. 가령, 6개국이 동일 분쟁사안에 대해서 제소한 경우 6건의 분쟁으로 산출함.
자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 2. 11.) 협정별 분쟁자료를 바탕으로 재분류함.

분쟁 제소국이 WTO SPS 분쟁과 관련하여 가장 많이 제기한 쟁점은 국제기구에서 제시하는 과학적 위험평가와 고려요소(제5.1조, 제5.2조), 적정보호수준 달

성을 위한 무역제한조치 보장(제5.6조), 적정수준의 일관성 달성 및 차별적, 위장된 국제무역 제한 금지(제5.5조) 등을 포함한 위험평가와 위생 및 식물위생 보호의 적정수준 결정(제5조)에 관한 규정이다. 다음으로 SPS 조치에 대한 회원국의 권리와 의무에 대한 규정(제2조), 지역화 인정(제6조), 식료품 및 사료 첨가제 사용 승인과 오염물질 허용치 설정에 관한 국내조치를 포함한 방제와 검사 및 승인 절차에 관한 규정(제8조) 등의 순이다<표 3-9>.

표 3-9 WTO SPS 관련 검토된 회원국의 주요 쟁점

구분	일반 규정 (제1조)	기본 권리 의무 (제2조)	조화 (제3조)	동등성 (제4조)	위험 평가 (제5조)	지역화 (제6조)	투명성 (제7조)	방제, 검사 및 승인 절차 (제8조)	특별 및 차등 대우 (제10조)	이행 (제13조)	부속서B	부속서C
미국	0	17	3	1	27	5	7	6	0	0	4	2
캐나다	0	12	7	2	16	3	2	2	0	1	2	3
EU	0	7	6	2	13	3	2	4	0	0	1	2
아르헨티나	2	7	4	0	12	2	2	3	4	0	2	3
브라질	0	5	4	0	10	3	1	2	0	0	0	2
헝가리	0	3	1	0	4	3	2	0	0	0	2	0
멕시코	0	4	1	0	9	2	2	1	0	0	1	1
필리핀	0	4	3	2	7	4	0	0	2	0	0	0
중국	0	3	2	0	7	0	0	1	0	0	0	0
일본	0	2	0	1	6	0	1	1	0	0	1	1
기타회원국	0	15	3	1	19	0	5	5	0	0	5	6
합계	2	79	34	9	130	25	24	25	6	1	18	20

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 2. 11.) 협정별 분쟁자료를 바탕으로 재분류함.

1.4. WTO 통상분쟁 주요 특징

WTO 통상분쟁은 분쟁해결을 위한 원칙과 절차에 적용되는 대상협정의 범위가 넓으며, 상품무역, 서비스, 지적재산권 등 각 분야의 협정뿐만 아니라 개별 협정의 조항들이 상호 복잡하게 얽혀 적용되는 포용적이며 포괄적인 영역이다. 회

원국들은 분쟁해결 과정에서 제시된 협정문상의 불분명한 규정의 조항을 새롭게 정립하거나 명료화함으로써 협정에 반하는 국내조치를 개혁하도록 촉구한다. 또한 분쟁해결기구에 의해서 재해석된 사안은 진행 중인 WTO 협상에서 주요 쟁점으로 부각되어 새로운 규범을 만드는 데 기여한다.

WTO 통상분쟁의 주요 특징 중 하나는 개도국들이 분쟁해결기구를 적극 활용하고 있다는 사실이다. WTO 다자통상체제 출범 이후 전체 통상분쟁 발생 건수는 지난 GATT 체제보다 82%나 증가했다. 이는 GATT 체제 아래 대부분의 통상분쟁이 선진국을 중심으로 전개되었다면, WTO 출범 이후 선진국뿐만 아니라 개도국들이 분쟁해결기구를 적극적으로 활용하고 있기 때문이다. 또한 세계무역을 통해 경제성장을 달성한 신흥 개도국이 다자통상체제에 급부상하면서 세계 통상의 패권을 차지하려는 선진국들과의 이해관계가 작용한 결과로 판단된다. 앞 절에서 살펴본 통상분쟁의 국별, 그룹별 통계에서 보듯이, 미국, EU 등 거대 교역국이자 선진국들이 가장 많은 분쟁을 제기한 동시에 가장 많은 제소를 당했다. 다음으로 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 중국 등 신흥 개도국들의 통상분쟁 제소 및 피제소 사례도 증가하고 있다. 이러한 양상은 GATT 체제에 비해 WTO 다자간 통상규범이 보다 체계화되고, 분쟁해결을 위한 원칙과 절차를 통한 성공적인 해결을 경험한 개도국들이 분쟁해결기구의 적극적이 활용에 자신감과 신뢰성을 가지게 된 것으로 평가된다(심영규 2014).

둘째, 통상분쟁 해결을 위해 분쟁해결기구의 상위 절차(협의, 패널, 상소, 이행패널, 중재회부)로 갈수록 회원국들의 활용도가 낮다는 점이다. 이는 분쟁해결기구가 권고하는 분쟁당사국 사이의 협의를 통해 상호 만족할 만한 합의점에 도달함으로써 분쟁당사국들이 분쟁의 확대를 원하지 않았다는 점, 그리고 보복조치(양허 및 의무 정지와 양허 및 의무 정지 수준)가 결정되기 이전 피제소국이 분쟁대상조치를 대상협정에 합치하려는 노력이 있었다는 점 등을 감안할 때 WTO 분쟁해결제도가 성공적으로 운영되었다고 평가할 수 있다(심영규 2014).

셋째, 전체 통상분쟁 발생 건수 가운데 농업부문에서 발생한 분쟁 건수 또한 22% 증가했다. 이는 앞에서 언급한 것처럼 WTO의 협상기능과 분쟁해결기능이

상호 보완적인 순환기능을 한다는 데 기인한다. 즉, 선진국·개도국, 농산물 수출국·수입국 간 첨예한 의견대립과 이해관계로 DDA 농업협상이 정체됨에 따라 회원국들이 통상마찰을 해결하기 위해서 분쟁해결기구를 적극 활용하고 있다는 점이다.

농업분야는 WTO 회원국이 갖는 자체의 특수성과 복잡성, 정치·경제적 민감성 등으로 지난 GATT 체제의 규율 대상에서 제외된 반면, UR 협상의 출범과 함께 다자통상체제에 편입되면서 직접적인 규율의 대상이 되었다. 이에 따라 WTO 농업협상은 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 3대 쟁점을 중심으로 진행되었으며, 농업부문 관련 통상분쟁 또한 이들 3대 쟁점을 중심으로 제기되고 있다. 농업부문 통상분쟁 또한 시장접근, 수출경쟁, 국내보조 등의 순으로 제기되고 있으며, 미국, EU, 캐나다 등 주요 선진국들이 통상분쟁에서 보인 주요 관심사안 또한 크게 다르지 않은 것으로 나타났다.

마지막으로 농업부문 WTO 통상분쟁의 주요 특징 중 하나는 농업위원회와 SPS 위원회가 각 협정에 규정된 개혁계획에 따른 약속의 이행과 관련하여 논의함으로써 통상분쟁의 소지를 사전에 방지할 수 있는 논의의 장(forum)을 제공한다는 점이다. 이와 관련된 내용은 제2절에서 자세히 다루고자 한다.

2. WTO 농업위원회 및 SPS 위원회 주요 현안 및 특징

WTO 농업위원회와 SPS 위원회는 농업협정과 SPS 협정에 근거하여 권리를 행사하거나 의무를 이행하는 데 회원국 사이의 견해 차이를 원만히 해결하고, 분쟁 소지가 있는 사안과 관련하여 논의의 기회를 제공함으로써 간접적으로 분쟁을 해결하고 있다. 본 절에서는 농업위원회와 SPS 위원회에서 논의된 주요 현안을 정리하였다.

2.1. WTO 농업위원회 주요 논의 동향과 특징

농업협정문 제17조에 따라 설치된 WTO 농업위원회(Committee on Agriculture: CoA)는 1995년 1월 일반이사회(General Council)의 결정에 따라 농업협정의 이행과 회원국들의 약속을 관리·감독한다. 또한 농업협정문에서 규정된 약속의 이행뿐만 아니라 농산물 무역자유화 이슈에 대해 회원국 간에 협의할 수 있는 토론의 장(forum)을 제공한다(WTO 1995). 농업위원회는 WTO 사무국이 마련한 자료 이외에 새로운 국내보조 또는 기존 조치의 수정내용 등이 포함된 회원국의 통보(notification)를 바탕으로 UR 농산물무역 개혁계획에 따라 협상된 약속 이행의 진전 상황을 검토한다.[18] 검토과정에서 모든 회원국들은 농업협정에 명시된 개혁개방에 따른 회원국의 약속 이행과 관련된 사안에 대해서 어떠한 문제도 제기할 수 있는 권리가 부여된다(농업협정 제18.6조).

이에 따라 회원국들은 농업위원회에서 상대국의 약속이행 관련 의문사항에 대해 질의와 응답을 통해서 의문점을 해소함으로써 회원국들의 점진적 농정개혁 추진을 담보하고 있다(송주호 외 2013). 그러나 농업위원회가 회원국 간 쟁점이 해결되지 않을 경우 그 이행을 강제할 권한이 없기 때문에, 문제를 제기한 회원국은 언제든지 법률적 분쟁해결 방안을 모색할 수 있다.

회원국들은 WTO 농업협정에 따른 약속이행 상황을 농업위원회에 통보하고, 매년 3~4차례 개최되는 농업위원회 정기회의와 특별회의에서 이행상황 점검을 위해서 관심사항에 대해 질의와 응답(Q/A)을 하게 된다. 1995년 WTO 출범 이후 2018년 12월 현재 총 89회의 농업위원회가 개최되어 회원국들은 문제제기를 통해서 농업협정에 규정된 개혁계획에 따른 약속이행 여부를 검토하였다. 1995~2018

18) WTO 회원국들은 농업협정상의 의무이행뿐만 아니라 최빈개도국 및 식량순수입 개도국에 대한 개혁계획에서 있을 수 있는 부정적인 효과와 관련한 조치에 대한 1994년 결정(1994 Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries), 2013년 발리 TRQ관리 결정, 2015년 나이로비 수출경쟁 결정의 이행을 감리·관독함.

년 WTO에 제기된 질의들은 총 6,510건이며, 호주가 1,431건으로 가장 많은 질의를 제기하였고, 미국(1,397건), 캐나다(1,080건), EU(779건) 순으로 질의를 제기한 것으로 나타났다. 질의를 제기한 회원국별로 차이는 있으나 대부분 회원국들이 주로 국내보조(Domestic Support: DS)와 관련된 질의를 가장 많이 제기했으며, 수출보조(Export Subsidy: ES) 관련 질의를 가장 적게 한 것으로 나타났다. 질의를 가장 많이 제기 받은 회원국은 EU로 총 649건의 질의를 제기 받았으며, 10위 순위권에 들지는 않았지만 우리나라는 159건(12위)의 질의를 받은 것으로 나타났다 <표 3-10>.

표 3-10 1995~2018년 Q/A 10위권 국가 정리

순위	질의국	DS	ES	MA	기타	전체	순위	답변국	DS	ES	MA	기타	전체
1	호주	706	108	433	184	1,431	1	EU	322	60	138	129	649
2	미국	734	49	189	425	1,397	2	미국	321	40	95	118	574
3	캐나다	678	73	193	136	1,080	3	캐나다	147	25	90	180	442
4	EU	357	58	172	192	779	4	인도	230	7	1	171	409
5	뉴질랜드	231	57	223	181	692	5	일본	102	5	144	13	264
6	아르헨티나	71	21	116	45	253	6	중국	153	3	33	56	245
7	일본	171	7	52	19	249	7	스위스	97	27	73	28	225
8	브라질	67	8	32	25	132	8	브라질	154	7	8	43	212
9	인도	62	1	0	21	84	9	태국	33	9	86	55	183
10	태국	27	8	30	16	81	10	노르웨이	99	20	58	4	181

주 1) DS는 국내보조, ES는 수출경쟁, MA는 시장접근을 의미함.
2) 질의국가 분석 내용은 여러 국가가 함께 질의하였어도 대표국 1개 국가만 대상으로 하여 정리함.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

6,510건 가운데 가장 많은 질의는 개별통보(80.4%)와 관련하여 제기되었으며, 전체 질의의 16.7%가 농업협정 제18조6항과 관련하여 제기되었다.[19]

19) WTO 농업협정 제18조6항에 따라 회원국들은 농업위원회에서 농업협정에 규정된 개혁계획에 따른 회원국들의 약속이행과 관련하여 어떠한 문제도 제기할 수 있는 기회가 부여됨.

표 3-11 1995~2018년 Q/A 제기 대상 현황

구 분	건 수	비 율
제18.6조	1,086	16.7%
개별통보	5,231	80.4%
기타	193	3.0%
합계	6,510	100.0%

자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

제기된 질의들을 협상쟁점별로 나누어 살펴보면 국내보조(DS) 관련 질의가 3,560건으로 전체 질의(중복 포함)의 47.7%를 차지하였고, 시장접근(Market Access: MA) 관련 질의가 1,999건으로 전체의 26.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 수출경쟁(Export Competition: EC) 관련 질의는 전체 질의의 8.7%(653건) 수준으로 나타났으며, 세 부류에 포함되지 않은 질의는 16.8%(1,257건)이다.

표 3-12 1995~2018년 Q/A 협상쟁점별 구분

구 분	건 수	비 율
국내보조	3,560	47.7%
시장접근	1,999	26.8%
수출경쟁	653	8.7%
기타	1,257	16.8%
합계	7,469	100.0%

주: 부류별 건수에는 중복이 포함되어 있으며, 기타는 세 부류(DS, ES, MA)에 해당하지 않은 Q/A를 의미함.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

국내보조(DS) 분야는 크게 허용보조(Green Box: GB)와 생산제한계획 아래 직접지불 또는 블루박스(Blue Box: BB), 개발보조(Development Box: DB), 감축대상국내보조(AMS), 최소허용보조(De Minimis: DM) 등으로 세분류할 수 있다<표 3-13>. 전체 3,560건의 국내보조 관련 대다수 질의는 GB와 관련되어 있으며, 비연계직접지불, 일반서비스, 투자보조 등과 관련한 질의들이 제기되었다. 다음으로 많이 제기된 질의는 AMS 관련 질문들로 시장가격지지(Market Price Support: MPS)를 포함한 AMS에 대한 질의가 881건 제기되었다.

표 3-13 1995~2018년 국내보조 관련 질의 분류

구분	허용보조	AMS	개발보조	최소허용보조	블루박스	기타	합계
건수	1,400	881	107	101	81	990	3,560

주: 총 합계에는 각 국내보조 관련 질의의 세분류 중복이 포함되어 있음.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

시장접근(MA) 분야와 관련된 질의는 시장접근물량 관리방법(TRQ administration), TRQ 수입물량(Imports under TRQs), 가격과 물량기준 특별긴급수입제한조치(Volume-based/Price-based SSG), 기타 질의로 나누어 살펴볼 수 있다<표 3-14>. 1,999건의 시장접근 관련 질의 중 42.1%는 TRQ 물량과 관련된 내용이 제기되었으며, 각 품목별 TRQ 물량 소진율(fill rate)와 관련하여 제기되었다. TRQ 관리에 대한 질의는 각 국가들이 TRQ 물량의 실제 소진율이 낮은 문제를 해결하기 위한 관리방안, 각 국가들이 도입 및 시행하고 있는 TRQ 관련정책들의 투명성 확보방안 등에 대한 질의가 많았다.

표 3-14 1995~2018년 시장접근 관련 질의 분류

구분	TRQ 관리	TRQ 물량	SSG	기타	합계
건수	607	842	231	319	1,999

주: 총 합계에는 각 시장접근 관련 질문의 세분류 중복이 포함되어 있음.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

수출경쟁(Export Competition: EC)을 세분류하면 수출보조(Export Subsidies: ES), 투명성 문제(Transparency issues), 개도국 우대(Article 9.4 - Special and Differential treatment), 수출신용, 수출신용보증, 수출보험(Export credits, export credit guarantees, insurance programmes), 국내외 식량원조(Domestic/International food aid), 기타로 분류할 수 있다. 전체 653건의 수출경쟁 관련 질문의 절반가량은 투명성 문제와 관련하여 제기되었으며, 그 내용은 주로 수출 지원프로그램과 정책이 투명하게 시행되고 있는지의 여부와 관련된다<표 3-15>.

표 3-15 1995~2018년 수출경쟁 관련 질의 분류

구분	수출 보조	투명성	개도국 우대	수출신용, 수출신용보증, 수출보험	식량원조	기타	합계
건수	41	317	38	14	47	196	653

주: 총 합계에는 각 수출경쟁 관련 질의의 세분류 중복이 포함되어 있음.
자료:WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

1995~2018년 대다수 주요 질의들은 회원국별 정책과 지원프로그램의 투명성 문제, AMS, TRQ 물량 소진율과 관련된 것으로 나타났다. 대상 품목이나 세부적인 정책 내용들은 다르지만 큰 틀에서 대부분의 질의는 정책 및 프로그램의 시행에 있어 도입여부, 시행방법, 그 외 관련 자료의 설명을 요구하는 내용으로 이루어졌다. 또한 AMS와 관련하여 많은 질의들이 제기되어 왔으며, 대상 품목들의 TRQ 물량 소진율과 관련하여 실제 소진율이 낮은 원인, 소진율 개선을 위한 대책 등을 요구하는 질의들도 상당히 많은 것으로 나타났다.

분석기간(1995~2018년) 우리나라가 제기 받은 질의는 총 159건이며, 절반 이상의 질의를 호주와 미국이 제기하였다. 전체의 30.2%에 해당하는 48건의 질의를 호주가 제기하였고, 미국은 전체의 22.0%에 해당하는 35건의 질의를 제기하였다. 다음으로 뉴질랜드(25건), 캐나다(24건), 유럽연합(11건) 순으로 나타났다. 제기된 질의를 시기별로 구분해보면, 1990년대에는 여러 품목들의 TRQ 물량 소진율 이행 문제, 한국 내 수출 지원프로그램과 정책의 도입여부 및 시행방법, 설명여부 등을 묻는 투명성 문제 관련 질의가 주로 제기되었다. 2000년대에는 정책 관련 투명성 문제가 90년대에 이어 제기되었으며, Green Box와 관련된 자연재해 보상금 지급문제가 대두되었다. 2010년대는 Blue Box와의 연계성을 고려하여 고정직불금의 농업협정 위반 여부와 쌀 수입 관련문제가 제기되었다. 최근 제기된 질의는 한국의 쌀 관세화 유예종료에 따른 후속조치 등 쌀 수입문제가 대부분이며, 태국과 호주, 미국 등이 주로 제기하였다.

WTO 농업위원회에 제기된 질의응답(Q/A)을 WTO 출범초기 3개년(1995~97년), DDA 출범초기 3개년(2001~03년), 최근 3개년(2016~18년) 등 3개의 기간으

로 구분하여 함의를 도출하였다. 1995년 WTO 출범 이후 3년간 WTO에 제기된 질의들은 총 917건이며, DDA 출범 이후 3년 동안 703건의 질의가 제기되었다. 최근 3개년 동안은 총 1,223건의 질의가 제기되었다. 주로 질의를 제기하는 국가는 호주, 미국, 캐나다, 뉴질랜드이며 최근 EU의 질의가 증가하였다. EU의 경우 과거 1995~97년과 2001~03년 두 기간 주로 질의를 제기 받은 국가였다가 최근 주요 질의국으로 전환되었다는 특징이 있다<표 3-16>.

표 3-16 주요 기간별 Q/A 5위권 국가 정리

'95~'97	질의국	DS	ES	MA	기타	전체	'95~'97	답변국	DS	ES	MA	기타	전체
1	호주	109	72	40	12	233	1	EU	58	0	8	18	84
2	미국	56	32	6	54	148	2	캐나다	46	7	4	9	66
3	캐나다	69	48	16	9	142	3	미국	35	17	6	4	62
4	뉴질랜드	54	44	9	9	116	4	스위스	30	18	4	5	57
5	아르헨티나	72	9	6	10	97	5	대한민국	22	19	4	1	46
'01~'03	**질의국**	**DS**	**ES**	**MA**	**기타**	**전체**	**'01~'03**	**답변국**	**DS**	**ES**	**MA**	**기타**	**전체**
1	호주	49	108	4	4	165	1	미국	4	40	5	25	74
2	미국	45	62	4	20	131	2	EU	17	33	3	10	63
3	캐나다	16	78	9	17	120	3	일본	16	28	1	0	45
4	뉴질랜드	48	40	8	12	108	4	체코	6	23	1	1	31
5	아르헨티나	20	46	2	10	78	5	노르웨이	7	17	3	0	27
'16~'18	**질의국**	**DS**	**ES**	**MA**	**기타**	**전체**	**'16~'18**	**답변국**	**DS**	**ES**	**MA**	**기타**	**전체**
1	미국	11	144	8	154	317	1	인도	0	74	0	107	181
2	EU	22	62	17	109	210	2	캐나다	7	9	3	126	145
3	캐나다	10	144	2	48	204	3	미국	4	49	1	46	100
4	호주	19	87	1	92	199	4	EU	10	48	1	33	92
5	뉴질랜드	4	13	2	95	114	5	터키	0	19	0	48	67

주: 질의국가 분석 내용은 여러 국가가 함께 질의하였어도 대표국 1개 국가만 대상으로 하여 정리함.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

Q/A와 관련하여 제기된 조항을 기간별로 살펴보면, 과거에는 개별통보 조항에 집중하여 질의와 응답이 이뤄진 반면, 최근 들어 제18.6조에 근거한 질의와 응답이 증가하고 있다<표 3-17>.

표 3-17 1995~2018년 Q/A 관련 제기된 조항별 비율

구 분	'95~'97	'01~'03	'16~'18
제18.6조	82 (8.9)	69 (9.8)	454 (37.1)
개별통보	827 (90.2)	621 (88.3)	638 (52.2)
기타	8 (0.9)	13 (1.8)	131 (10.7)
합계	917	703	1,223

주: 괄호 안의 숫자는 각 제기조항이 기간 내 전체 Q/A 중 차지하는 비중(%)을 의미함.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

질의를 제기한 국가별로 차이는 있으나 WTO 출범 초기에는 주로 시장접근(MA)과 관련된 질의가 주를 이루었으며, DDA 출범 초기에는 국내보조(DS) 관련 질의가 대부분이었다. 최근에는 국내보조 관련 질의들과 그 외 기타 질의들이 주로 제기되고 있다<표 3-18>.

표 3-18 기간별 Q/A 부류 구분

구 분	'95~'97	'01~'03	'16~'18
국내보조(DS)	259 (24.2)	434 (55.6)	581 (42.5)
시장접근(MA)	573 (53.5)	244 (31.3)	165 (12.1)
수출경쟁(ES)	122 (11.4)	57 (7.3)	61 (4.5)
기타	118 (11)	45 (5.8)	559 (40.9)
합계	1,072	780	1,366

주 1) 부류별 건수에는 중복이 포함되어 있으며, 기타는 세 부류(DS, ES, MA)에 해당하지 않은 Q/A를 의미함.
2) 괄호 안의 숫자는 각 부류가 기간 내 전체 Q/A 중 차지하는 비중을 의미함.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

국내보조 관련 질문들은 WTO 출범 초기부터 지금까지 꾸준히 증가하고 있다. 각 기간별 제기된 질문들은 대부분 GB와 AMS에 집중되어 있으며 GB 관련 질문들은 대부분 비연계직접지불, 투자보조, AMS 관련 질의들은 시장가격지지에 대한 내용으로 주로 제기되었다<표 3-19>.

표 3-19 기간별 국내보조 관련 질의 분류

구분	허용보조	AMS	개발보조	DM	블루박스	기타	합계
'95~'97	74	72	2	15	2	94	259
'01~'03	202	93	11	14	32	82	434
'16~'18	147	144	30	9	7	244	581

주: 총 합계에는 각 국내보조 관련 질문의 세분류 중복이 포함되어 있음.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

시장접근 관련 질의들은 WTO 출범 이후 점차 감소해오고 있다. TRQ 관리, TRQ 물량 등에 대한 질의는 크게 감소하였으며, 기타 질의의 비중이 높아졌다는 특징이 있다. 기타 질의들은 대부분 TRQ 미소진 원인에 대한 정보 요청 및 TRQ 소진율을 높이기 위한 요구사항 등의 내용으로 제기되고 있다<표 3-20>.

표 3-20 기간별 시장접근 관련 질의 분류

구분	TRQ 관리	TRQ 물량	SSG	기타	합계
'95~'97	286	191	42	54	573
'01~'03	64	122	35	23	244
'16~'18	13	61	20	71	165

주: 총 합계에는 각 시장접근 관련 질문의 세분류 중복이 포함되어 있음.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

수출경쟁 관련 질의들은 거의 대부분이 투명성 문제와 관련하여 제기되고 있다. 전반적으로 수출경쟁 관련 질문은 감소하는 추세를 보이나, DDA 출범 이후와 비교하여 최근 소폭 증가하는 추세를 보이고 있다<표 3-21>. 최근 제기된 수출경쟁 관련 질문의 주요 내용은 세부적인 품목들의 지원프로그램과 지원정책 시행의 투명성 확보와 관련되어 있다. 회원국들은 2013년 발리 각료회의에서 수출보조 철폐에 합의하고, 나머지 우회수출보조와 관련하여 규율을 강화하는 데 합의한 바 있다. 이에 따라 회원국들의 수출보조 이행 상황과 관련된 질의가 제기된 것으로 판단된다.

표 3-21 기간별 수출경쟁 관련 질의 분류

구분	수출보조	투명성	개도국 우대	수출신용, 수출신용보증, 수출보험	식량원조	기타	합계
'95~'97	13	46	7	1	5	50	122
'01~'03	0	33	4	3	6	11	57
'16~'18	5	34	6	0	2	14	61

주: 총 합계에는 각 수출경쟁 관련 질문의 세분류 중복이 포함되어 있음.
자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 5. 20.)의 자료를 재분류함.

2.2. WTO SPS 위원회 주요 논의 동향과 특징[20]

WTO 회원국은 특정 국가가 도입 또는 유지하는 SPS 조치가 무역갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되거나 실제 유발한 경우 당사국들은 양자 협의, 다자 협의, WTO 분쟁 제도 등을 통해 갈등을 해결할 수 있다. 다자 협의 방법 중 하나는 WTO SPS 위원회에서 논의되는 '특정무역현안(Specific Trade Concern: STC)'이 있다. WTO SPS 위원회는 매년 3회의 정례회의를 개최하는데 회원국들은 이 회의에서 특정국의 SPS 조치로 인해 무역갈등이 유발되거나 유발의 우려가 있는 경우 STC로 상정하고, 그 조치와 상황에 대해 논의할 수 있다. 주로 SPS 협정 준수 여부, 특정 조치가 다른 회원국에 미칠 수 있는 영향 등에 대해 논의된다. 또한, SPS 위원회는 SPS 협정 제12조 2항에 근거하여 회원국 간 양자 협의를 위원회 차원에서 중재할 수 있는 '특별협의절차(ad hoc consultation)'를 도입하였다. 이는 자발적인 절차(voluntary procedure)로 STC 논의로도 회원국 간 갈등이 해결되지 않을 경우 회원국은 협의주재자를 통해 양자 협의를 추진할 수 있다. 특별협의절차에 따라 "회원국은 특정무역현안 해결을 위해 특별협의를 요청할 수 있으며 피협의요청국의 협의요청 수락 및 협의주재자(Facilitator; 별도의 결정이 없을 시에 위원회 위원장이 기능) 선임 동의하에 협의가 개시됨. 협의주재자는 문제 해결 방법을 권

20) 오새라·조성주(2018)의 내용을 재구성 및 보완함.

고할 수 있으며 협의회원국들이 별도로 합의하지 않는 한 협의기간은 180일을 초과하지 않아야" 한다(오새라·조성주 2018: 2).

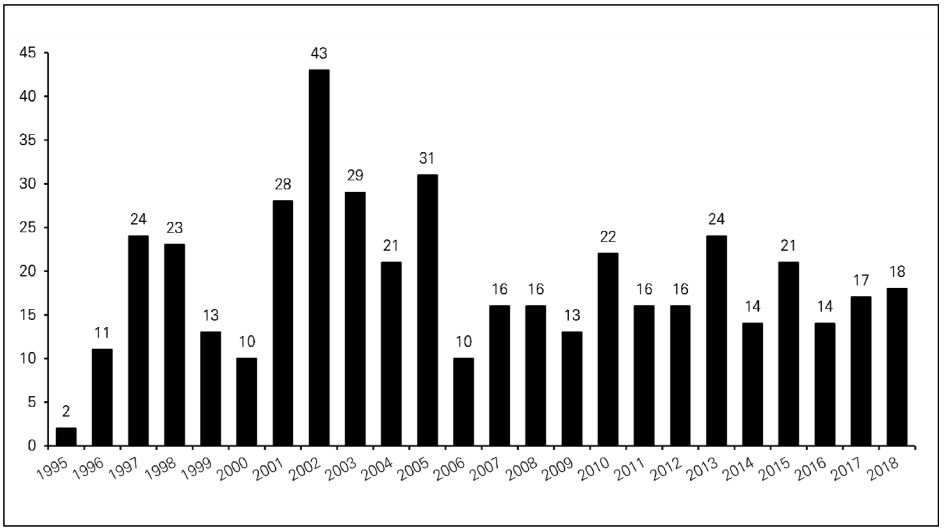
양자 및 다자간 협의 절차를 통해서도 당사국이 상호 합의에 이르지 못한 경우, 회원국 간 분쟁으로 발전할 수 있으며, 실제 사례도 찾아볼 수 있다. 이런 측면에서, STC 안건은 잠재적인 SPS 분쟁 사안이라고 볼 수 있다. 따라서 본 절에서는 현재까지의 STC 제기 동향, 주요국(미국, 중국, 일본)의 STC 제기 현황을 살펴봄으로써 분쟁의 요소가 될 수 있는 SPS 현안에 대해 살펴본다. 더불어 한국과 관련된 SPS STC를 간략하게 정리한다.

2.2.1. SPS 특정무역현안 현황

1995~2018년 동안 제기된 SPS 특정무역현안(STC) 건수는 누적 434건이다. 가장 많이 제기된 연도는 2002년으로 43건에 달하며 최근 3년의 STC 제기 건수는 증가하는 추세이다<그림 3-8>.

그림 3-8 연도별 SPS STC 제기 현황(신규)

단위: 건수

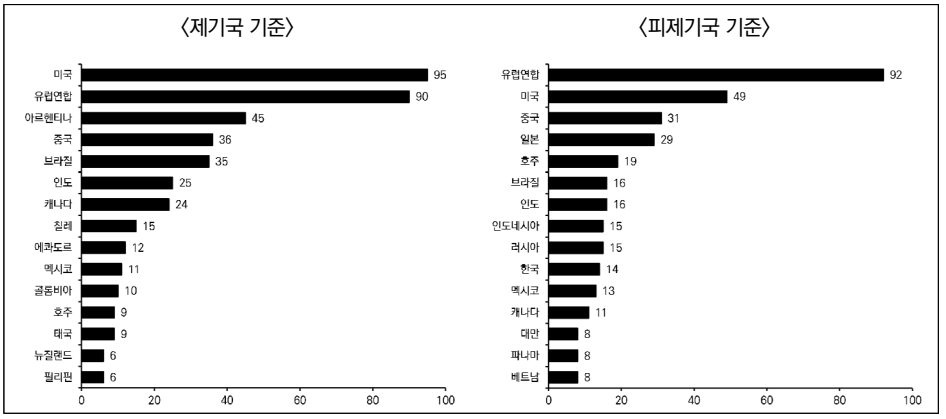


자료: WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.).

1995~2018년 동안 누적 STC 건수를 국가별로 살펴보면 <그림 3-9>와 같다. 미국과 유럽연합은 각각 95건, 90건, 아르헨티나 45건, 중국 36건, 브라질 35건, 인도 25건 등의 순으로 STC 제기 건수가 많았다. 미국은 유럽연합(25건), 중국(9건), 일본(9건), 인도(6건) 등을 대상으로 STC를 제기한 경우가 많았고, 유럽연합은 미국(11건), 중국(10건), 러시아(8건) 등을 대상으로 제기한 경우가 많았다.

그림 3-9 국가별 SPS STC 건수(1995~2018년 누적)

단위: 건수



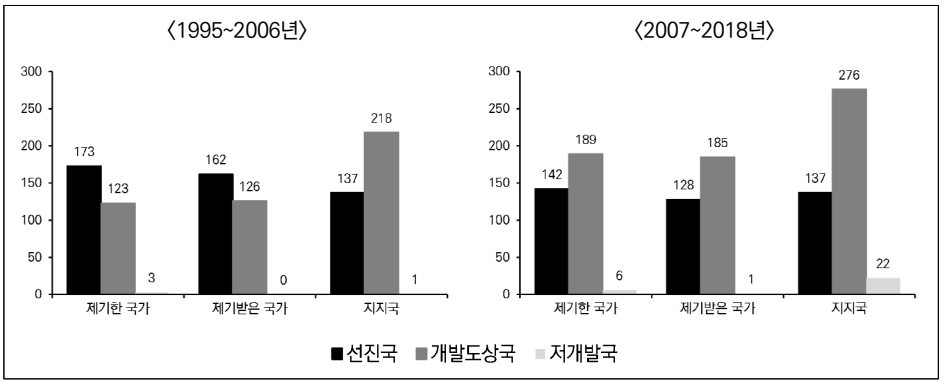
자료: WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.).

피제기 건수를 기준으로 살펴보면 유럽연합이 92건으로 가장 많은 STC를 제기받았다. 이어서 미국(49건), 중국(31건), 일본(29건), 호주(19건) 등의 순이며 우리나라는 10위로 14건의 STC를 제기 받았다.

WTO 회원국을 개발 수준별로 선진국, 개발도상국, 저개발국으로 구분하여 특정무역현안(STC) 참여 동향을 살펴보면 <그림 3-10>과 같다. 1995~2006년, 2007~18년 두 개 기간으로 나누어 변화를 살펴볼 때, 개발도상국의 STC 논의 참여가 활발해지고 있음을 알 수 있다. 개발도상국의 경우 1995~2006년 기간에는 STC 제기국보다 지지국으로 참여하는 국가가 다수였으나, 2007~18년에는 직접 STC를 제기하는 개발도상국의 수가 증가하였다. 이러한 변화는 브라질, 인도, 칠레의 STC 제기 참여가 증가함에 따른 것으로 보인다.

그림 3-10 국가 개발 수준별 SPS STC 참여 변화

단위: 건수



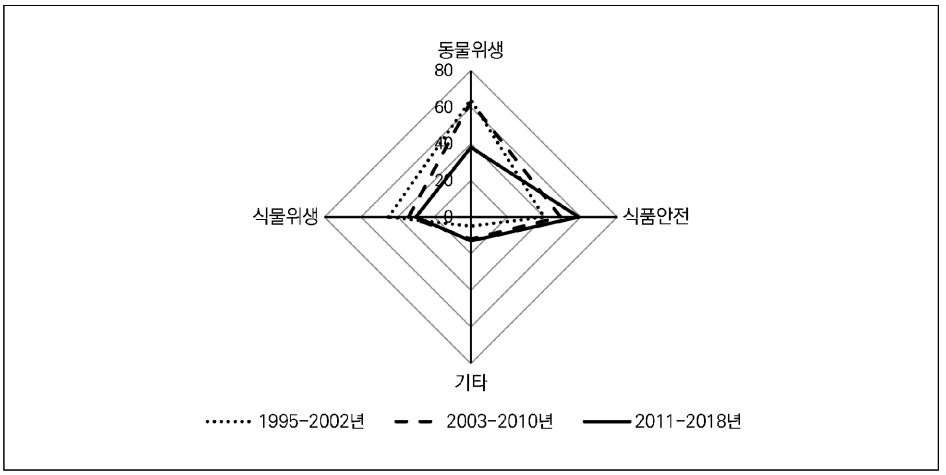
주: 저개발국은 WTO 분류상 LDCs(Least Developed Countries) 국가로 분류되는 국가임.
자료: WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.).

1995~2006년 기간의 피제기국(즉, 제기 대상)은 개발도상국보다 선진국인 경우가 많았으나, 2007~2018년에는 선진국보다 개발도상국인 경우가 많음을 알 수 있다. 이와 더불어 최근 저개발국의 STC 지지 참여가 증가한 것도 특징적이라 할 수 있다. 제기 또는 지지 측면에서 개발도상국의 STC 참여 증가는 이들 국가의 국제 활동 증가에 따른 것으로 볼 수 있으며, 피제기 측면에서는 개발도상국의 WTO 통보가 활발해지면서 개발도상국 시장에 대한 회원국의 관심이 증대됨에 따른 것으로 볼 수 있다.

특정무역현안(STC)이 제기되는 SPS 조치를 통보 목적에 따라 동물위생, 식물위생, 식품안전, 기타로 구분해보면, 동물위생과 식품안전을 목적으로 도입된 조치의 비중이 높게 나타난다. 또한, 1995~2018년을 세 개 구간으로 나누어 살펴볼 때, 식품안전에 대한 중요도가 강화됨에 따라 이와 관련된 논의가 최근 증가하고 있음을 알 수 있다. 1995~2002년에는 식품안전을 목적으로 제기된 STC 안건이 기간 전체 제기건의 26%였으나 2003~10년에는 31%, 2011~18년에는 42%로 증가하였다<그림 3-11>.

그림 3-11 SPS STC 목적별 논의 동향

단위: 비중(%)



자료: WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.).

정례회의에서 제기된 특정무역현안(STC) 안건에 대해 회원국들은 협상과 토론을 통해 상호 입장과 정보를 교환하며, 안건의 당사국들이 사안이 해결되었다고 판단할 경우 위원회에 해결 여부를 보고한다. 1995~2018년간 보고된 452건의 STC 중 부분 해결 또는 해결로 보고된 사안은 199건이다. 해결 여부가 보고되지 않은 나머지 사안은 여전히 논의 중이거나, 별도 보고가 이루어지지 않은 사례이다. 반복 제기 횟수가 가장 높은 사안은 2004년 유럽연합과 미국이 BSE 관련 쇠고기 수입규제 조치에 대해 국가를 특기하지 않고 제기한 사례로, 2018년 11월까지 34차례 논의되었다(부분 해결). 2006년 콜롬비아, 에콰도르, 페루가 유럽연합의 신소재 식품 규제 개정안에 관해 우려를 제기한 STC는 2017년 3월까지 22차례 논의되었으나 해결 여부가 보고되지 않고 있다. 최근 아르헨티나, 중국, 인도, 미국이 유럽연합의 내분비교란물질 분류법 개정에 대해 우려를 제기한 사례가 있는데, 이 사안은 2014년 3월부터 2018년 11월까지 12회에 걸쳐 연속적으로 논의되고 있다.

2.2.2. 주요국 SPS 특정무역현안

가. 미국이 제기한 특정무역현안

미국은 <그림 3-9>에서 살펴본 바와 같이 가장 많은 특정무역현안(STC)을 제기하는 국가이다. 1995년부터 2018년까지 미국이 제기한 STC는 총 95건이다<표 3-22>. 이 중 73건은 단독 제기한 사안이며, 나머지 18건은 호주, 브라질, 유럽연합 등 다른 국가와 연합하여 제기하였다. 미국은 주로 유럽연합, 중국, 일본, 인도의 규제에 대해 STC를 제기하고 있다. 안건의 내용으로는 질병 또는 병해충 유입 및 발생위험에 따른 수입금지 조치, 살충제·의약품·첨가물 등의 잔류허용기준(Minimum Residue Level: MRL)에 대한 이의제기가 빈번하다. 또한, 미국은 생명공학기술, 생명공학 제품(유전자변형식품 등)에 대한 회원국들의 규제를 지속적으로 모니터링하며 의견을 제시하고 있다.

미국이 제기한 STC 중 분쟁으로 발전한 사례는 STC 1, 2, 8, 100, 106, 185 등이 있다. STC 1, 2는 미국의 초기 STC 제기 안건이며 한국에 대한 이의제기이다. 두 안건 모두 분쟁해결절차상 협의 단계에서 상호합의에 도달하였다.

STC 100은 미국이 일본이 요구하는 사과 수입위생요건이 지나치게 제한적이라는 점을 지적한 것이다. 2001년 STC 제기 이후 2002년까지 3차례 논의되었으나 합의에 이르지 못하였다. 2002년 6월 미국은 일본을 WTO에 제소하였고 2003년 패널 및 상소기구는 일본의 조치는 SPS 협정을 위반한 것으로 판단, 미국이 승소하였다(DS 245, short title: Japan-Apples). STC 106은 미국이 EU의 생명공학 제품 관련 라벨링 관련 제도 통보 미흡과 생명공학 제품의 승인 문제와 관련하여 2001년 제기한 STC로 2003년까지 3차례 논의되었다. 이후 이 사안은 2003년 미국의 제소로 미국-EU 생명공학분쟁(DS 291, short title: Approval and Marketing of Biotech Products)으로 발전하였으며, STC 제기 당시 지지국으로 참여한 아르헨티나, 캐나다의 제소에 따라 개별 패널(DS 292, 293)이 구성되어 분쟁이 진행되었다. 조류인플루엔자(Avian Influenza)와 관련하여 인도가 취한 수입금지 조치와

관련된 사안(STC 185)은 2004년 STC 제기 이후 2011년까지 16회 논의되었으나. 해결되지 않자 미국은 2012년 3월 WTO에 인도를 제소하였다. 2014년 패널 심사와 2015년 상소심 결과, 인도의 SPS 협정 위반이 판정되었다(DS430, Short title: India-Agricultural Product).

최근 5년간 미국이 제기한 STC 중 절반 이상은 유럽연합(EU)의 SPS 조치에 대한 것으로 내분비교란물질 분류, 유전자변형생물체(식품 등) 등에 관련된다.

표 3-22 미국이 제기한 SPS STC(1995~2018년)

STC	제기 사유	피제기국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
1	유통기한 관련	한국	1995	2001	6	△
2	수입통관조치와 관행	한국	1995	2001	6	○
8	연어 수입금지	호주	1996	1997	1	○
9	수입산 닭고기에 살모넬라 불검출 기준(Zero-tolerance) 적용	칠레 외 5개국	1996	2001	2	-
11	수입산 오징어의 구리 및 카드뮴 검출 기준 관련	EU, 스페인	1996	2001	2	○
12	사과, 체리, 천도복숭아(nectarines) 품종별 검사 요건	일본	1996	2001	2	○
14	밀 수입제한조치	브라질	1997	2001	1	○
16	밀과 과일의 수입제한조치	칠레	1997	2006	2	○
18	반려동물 사료 증빙 수입 요건	EU. 프랑스	1997	2001	2	-
20	도정하지 않은 벼(rough rice) 수입제한	온두라스	1997	2001	1	○
21	신선 과일 및 채소 관련 규제	인도네시아	1997		0	-
23	식물 검역 제도	일본	1997	2001	1	-
24	식탁용 쌀(consumer rice) 증빙 서류	파나마	1997	2001	1	○
25	밀과 채유종자 수입제한조치	폴란드	1997	2001	2	-
26	식물위생 관련 제도 전반		1997		0	○
29	조류인플루엔자 관련 조치	베네수엘라	1997	2001	1	-
31	동물 유래 상품의 특정위험물질(SRM) 규정	EU	1997	2001	3	-
32	젤라틴 상품 수출증명서 동등성 인정 관련	EU	1997	2001	9	△
47	동물사료 시설 등록 및 중개인 역할 등에 대한 기준, 조치의 범위	EU	1998	2001	2	-
48	구제역(FMD) 발생에 따른 소와 육류의 수입금지 조치	터키	1998	2003	6	○
52	방사선(이온화 방사선) 처리된 식품	EU	1998	2001	1	-
54	호르몬 및 항생제 처리된 동물의 육과 밀집사육(battery cage)된 닭의 계란에 대한 TRQ 물량 제한	스위스	1998	2004	3	○
56	일본 식물방역법 개정안 관련	일본	1998	2001	2	-
64	사료에 항생제 사용 금지	EU	1999		0	-
68	젤라틴 및 젤라틴 포함 상품에 대한 일시적 수입금지 조치	폴란드	1998	2002	3	○
86	생식용 포도(캘리포니아산) 수입 허용 관련	호주	2001	2002	3	○

(계속)

STC	제기 사유	피제기국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
100	화상병에 따른 사과 수입금지 조치	일본	2001	2002	3	○
106	유전자변형식품 및 사료에 대한 규제	EU	2001	2003	3	△
110	농업생명공학기술 승인 절차	EU	2001	2016	5	△
114	현대 생명공학기술로 생산한 농산물의 식품안전성 관련	중국	2002	2002	2	-
117	유전자변형생물체, 식품 그리고 사료의 추적성과 라벨링 제도	EU	2002	2004	3	-
124	조류인플루엔자 발생에 따른 수입제한조치(바이러스 위험도별 수입제한조치 차등 필요성에 대해 OIE의 사전행동 촉구)		2002		0	-
133	신선과일 및 채소류 수입관리(병해충 검출 시 검역조치 관련)	일본	2002	2005	8	-
136	검역 및 비검역 병해충 관리제도	대만	2002		0	-
138	병해충 위험 평가 관련	아르헨티나	2002		0	○
142	대장균 불검출 기준	중국	2002		0	-
146	동물 사육시 호르몬 사용 금지	인도네시아	2002		0	○
154	소해면상뇌증(BSE) 위험 평가	우루과이	2002	2003	1	△
159	비식용 용도의 동물 부산물 관련 수입제한 또는 금지 조치 관련	EU	2003	2004	4	-
160	전염성 소해면상뇌증(TSE) 국가 지위 분류 관련	EU	2003		0	-
162	훈증(Fumigation) 표준	일본	2003		0	○
164	건조 콩 수입금지(잠정 유예 조치)	멕시코	2003	2006	2	○
167	꿀 수입금지	EU	2003		0	○
175	식품과 사료 수입관리시스템 도입 관련 통보 미흡	EU	2003		0	-
179	MRL 검사 방법	한국	2003	2005	4	○
180	반려동물 사료의 가금류 육·골분 열처리 조건(뉴캐슬 발생 관련)	대만	2003		0	○
184	중국 품질감독검사검역총국(AQSIQ)의 식품 수출 공인 증명 요건 통보(G/TBT/N/CHN/1209) 관련	중국	2004	2018	6	-
185	조류독감 발생에 따른 가금육 수입제한 조치	인도	2004	2011	16	-
186	식물위생 관련 제도 변경-훈증(fumigation) 요건	인도	2004	2004	2	△
192	SPS조치 통보 의무 이행 미흡	인도	2004	2005	3	-
193	BSE 관련 쇠고기 수입규제 조치		2004	2018	34	△
196	미국산 가금육 수입금지(조류인플루엔자 미발생 주로부터의)	중국	2004	2005	1	○
199	목재 포장재 규제 관련	EU, 스페인	2004	2005	3	○
200	왁스, 미네랄 오일, 색소로 코팅된 신선 과일과 채소류의 판매 금지 제도 수정안 관련	인도	2004		0	○
202	원예작물 수입 시 셉토리아(잎사귀반점병) 통제	한국	2004	2005	1	○
209	식물위생제도 관련	EU	2005		0	-
212	살충제, 동물의약품, 사료첨가제 관련 허용물질목록관리제도(Positive list system) 도입	일본	2005	2011	9	△
213	쇠고기 수입제한 조치	일본	2005	2006	3	-
214	식품가공시설 검사체계	파나마	2005	2009	1	○
215	태국 공중보건제도(Public Health Regulation 11) 관련	태국	2005	2005	2	-
225	가금육 수입제한 조치	멕시코	2005	2006	1	○
227	비반추동물 생산품의 BSE 연관 수입제한 조치	대만	2005		0	-

(계속)

STC	제기 사유	피제기국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
240	생명공학기술 라벨링과 수입승인절차 관련	인도	2006		0	-
242	가금육 항균처리 안전성 관련	EU	2006	2008	2	-
243	병해충무발생지역(pest free area) 인정 문제	인도네시아	2006	2007	3	△
245	미국산 돼지고기와 가금육 수입위생조건 관련(루마니아가 EU(당시 유럽공동체) 가입 발효 이전에 EU의 수입위생조건을 적용한 점)	루마니아	2006	2007	1	-
251	생고기와 가금육에 병원균 불검출기준 적용	중국	2007		0	-
252	가금육과 계란에 살모넬라 불검출 기준 적용	엘살바도르	2007	2008	2	-
253	유제품 수출증명서 관련	인도	2007	2007	1	-
254	가금육 수입위생조건(자연발생 가능한 일부 질병에 대한 위생증 부기 요건)	엘살바도르	2007	2008	1	-
259	조류인플루엔자 발생에 따른 미국산 (미국 7개 주) 닭고기 수입금지	중국	2007		0	-
261	미국 사과(Golden Delicious, Red Delicious 품종) 수입제한조치	중국	2007		0	-
267	살충제 MRL 기준 적용	일본	2008	2010	5	-
275	쇠고기와 돼지고기에 락토파민 사용 제한	대만	2008	2012	5	-
295	인공색소 사용 경고 라벨	EU	2010	2010	2	-
302	생명공학제품 수입제한	터키	2010	2011	4	-
314	동물 부산물 수입금지	베트남	2011	2013	8	-
320	냉동·냉장육·냉장가공육 등에 콜드체인시스템 적용 요건(Administrative Order Number 22) 관련	필리핀	2011	2011	1	-
330	인도네시아 항구(자카르타 등) 폐쇄-신선 과일 및 채소류 수입 관련	인도네시아	2012	2015	7	△
343	원예작물 수입허가시스템 WTO 통보 누락	인도네시아	2012		0	-
346	프랑스의 비소페놀A(Bisphenol A, BPA) 사용 금지	EU, 프랑스	2013	2015	2	-
350	식물보호제(활성물질 Clothianidin, Thiamethoxam 또는 Imidacloprid 등을 포함한)가 처리된 씨앗의 사용 및 판매 금지	EU	2013		0	-
382	EU의 내분비교란물질 분류 규정 개정	EU	2014	2018	12	-
395	중국의 유전자변형 농산물에 대한 안전성 평가 제도 개정 관련	중국	2015	2018	8	-
396	EU 회원국에 유전자변형식품 및 사료의 사용을 자율적으로 제한 또는 금지할 수 있도록 허용하는 법안((EC) No. 1829/2003)의 개정 관련	EU	2015	2016	2	-
406	고위험성 조류인플루엔자 관련 중국의 수입제한 조치	중국	2016	2018	7	-
422	프랑스의 디메토에이트(dimethoate) 사용 제한	EU	2017	2018	3	-
424	GCC 수입식품 관리제도	GCC	2017		0	-
433	도정하지 않은 벼 수입제한	터키	2017		0	-
435	동물용 의약품 MRL 설정 개정안	베트남	2018		0	-
438	동물부산물(white offal) 시장접근 요건	베트남	2018		0	-
446	EU의 동물용 의약품 관련 법 입법 검토	EU	2018	2018	1	-
450	동물생산법 중 동물용의약품 MRL 기준(Circular No. 24/2013/TT-BYT)	베트남	2018		0	-
451	산동물 및 또는 축산물 수입 승인 과정에서 발생하는 수입세 관련 (G/SPS/N/THA/243)	태국	2018		0	-
452	돌연변이에 의해 얻어진 생물체에 대한 EU 사법재판소(European Court of Justice)의 Opinion 528/16	EU	2018		0	-

주 1) GCC(Gulf Cooperation Council): 바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 사우디아라비아, 아랍에미리트
2) △는 부분해결, ○는 해결, -는 미보고를 의미함.

자료: WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.).

나. 중국이 제기한 특정무역현안

중국이 1995년부터 2018년까지 제기한 특정무역현안(STC)은 36건으로 주로 미국, 유럽, 일본의 SPS 조치에 대한 것이며, 이 중 14건이 해결 또는 부분 해결로 보고되었다. 중국의 SPS STC는 주로 살충제·첨가물·중금속 등의 잔류허용기준과 수입위험분석절차와 관련되어 있다<표 3-23>.

최근 가장 활발하게 논의되는 STC는 유럽연합(EU)의 내분비교란물질 구분 규정 개정에 관한 것이다(STC 382). 아르헨티나, 중국, 미국이 함께 EU에 STC를 제기하였고, 2014년 최초 제기 이후 최근까지 12회에 걸쳐 논의되고 있다.

STC 256과 257은 조류인플루엔자 발생에 따른 수입금지 조치에 대한 것이다. EU와 미국은 2004년 중국에 조류인플루엔자가 발생하자 중국산 닭 조제품 수입을 금지하였다. 이에 따라 중국은 유럽연합(STC 256)과 미국(STC 257)에 STC를 제기하였다. STC 256은 국제기구(OIE)의 조언 등을 참고하여 EU와 중국이 부분적으로 합의하여 부분 해결된 것으로 보고된 바 있다. EU는 중국 산둥성에서 생산된 닭 조제품의 경우 수입을 허용하는 등 조치를 완화하기로 하였다. 그러나 미국에 제기한 STC 257은 지속적인 STC 논의와 양자 협의에도 불구하고 해결되지 않아, 2009년 중국의 제소로 분쟁이 진행되었고 중국이 승소하였다(분쟁번호: DS392, 제소일: 2009. 4. 17.).[21]

21) 미국-가금육 분쟁(U.S.-Poultry, DS392)의 핵심적인 부분을 간략히 소개하면 다음과 같음. 이 분쟁은 문제의 조치인 미국의 Section 727이 직접적인 SPS 관련 법령이 아니었다는 점이 주목할 만한 점임. 미국은 Section 727이라는 예산세출법을 통해 중국산 가금육 수입을 허용하는 규칙의 제정이나 이행에 예산을 사용할 수 없다고 규정함. 검토결과 패널은 미국의 Section 727이 SPS 협정 제5.1조, 제2.2조, 제5.5조, 제2.3조 위반하였다고 판시함. 이 분쟁은 직접적인 SPS 법령이 아닐지라도 위생검역과 관련될 경우 SPS 협정의 대상이 될 수 있음을 보여주며, 과학적 근거 및 위험평가에 근거한 조치여야 함이 요구될 수 있다는 점을 시사함(강민지 2016: 111-121).

표 3-23 중국이 제기한 SPS STC(1995~2018년)

STC	제기 사유	피제기국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
85	새우와 새우가공식품 수입제한(수입위험분석 개정 관련)	호주	2001	2007	9	△
119	코드린 나방 발견에 따른 중국산 과일에 대한 수입제한 조치(긴급 SPS통보문, G/SPS/N/PHL/35)	필리핀	2002	-	0	△
148	식품 위생 법 개정 관련	일본	2002	-	0	-
153	배양 배지에 담긴 중국산 분재(Penjing) 수입금지	미국	2002	2008	2	-
169	살충제 최대잔류허용 기준 규제 통합 및 재개정	EU	2003	2004	1	-
178	식품 및 첨가물에 대한 표준 및 규격 개정	일본	2003	-	0	-
191	식품에 대한 살충제 최대잔류허용기준	EU	2004	-	0	-
198	영유아식품의 아플라톡신(aflatoxins)과 오크라톡신 A(Ocratoxin A) 규제	EU	2004	-	0	-
201	살균제 보스칼리드(boscalid) 최대잔류허용기준 관련	일본	2004	-	0	-
203	소 유래 물질 첨가 상품(식품, 화장품 포함)에 관한 규정	미국	2004	-	0	-
207	차에 대한 살충제 잔류 검출 규정과 검사 방법에 대한 지침	EU	2005	-	0	△
212	살충제, 수의용 약품, 사료 첨가물의 최대잔류허용 물질 목록관리 제도(PLS)	일본	2005	2011	9	△
216	중국 배(Ya) 수입 유예(검은점무늬병 유발이 의심되는 새로운 병원균(Alternaria sp)의 발견)	미국	2005	-	0	○
221	일본의 식품 및 첨가물에 대한 표준 및 규격 규정 관련(아스타크산틴(Astaxanthin) 검출 기준)	일본	2005	-	0	○
222	열처리된 짚과 사료작물에 대한 수입 유예	일본	2005	2008	3	○
241	크리스마스 나무 수입제한	미국	2006	2008	3	○
256	중국산 닭 조제품에 대한 수입제한	EU	2007	2009	3	△
257	중국산 닭 조제품에 대한 수입제한	미국	2007	2010	7	○
267	최대잔류허용기준 관리 강화	일본	2008	2010	5	-
269	중국산 배 수입제한(병해충위험분석 지연 관련)	미국	2008	2009	3	-
277	아시아매미나방 검역지역에서의 선박 및 화물 이동과 관련된 NAPPO 규제안	캐나다, 멕시코, 미국	2008	2010	4	○
282	육류, 가금육, 또는 계란이 소량 함유된 가공식품에 대한 조치	미국	2009	-	0	-
284	중국산 목재 수공예품 수입 규제	미국	2009	2010	3	○
289	메기 생산과 검역에 관한 조치	미국	2009	2016	8	-
297	애완동물용 식품 수출기업 등록 관련	캐나다	2010	-	0	○
299	미국의 식품안전강화법(Food Safety Enhancement Act of 2009) 관련	미국	2010	2012	4	-
322	폴리아미드와 멜라민 플라스틱 부엌용품	EU	2011	2011	2	-
330	인도네시아 항구 폐쇄	인도네시아	2012	2015	7	△
331	밀가루에 대한 알류미늄 검출 기준	EU	2012	-	0	-
352	미국의 cGMP 개정과 식품현대화법 재정 관련	미국	2013	-	0	-
357	식품안전 감독과 증명서 발급을 수행하는 제3자 기관의 승인에 대한 문제	미국	2013	-	0	-
377	수산물과 수산가공식품에 대한 국제 인증 규제	브라질	2014	-	0	-

(계속)

STC	제기 사유	피제기국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
382	유럽연합의 내분비교란 화합물 구분을 위한 규정 개정	EU	2014	2018	12	-
415	미국의 해산물 수입 감독 프로그램	미국	2016	2018	5	-
442	유럽연합 집행위원회의 Decision 2002/994/EC가 규정하는 특정물질 미검출 증명 의무 관련[주1)]	EU	2018	2018	1	-
447	유럽연합의 살균제 폴펫(Folpet)에 대한 새로운 정의 및 MRL 기준 관련	EU	2018	2018	1	-

주 1) 항생제(동물의약품), 살균제, 색소 등과 관련됨(클로람페니톨(chloramphenicol), 니트로프란(nitrofuran), 말라이트 그린(malachite green), 크리스털바이올렛(crystal violet) 등).
2) △는 부분해결, ○는 해결, -는 미보고를 의미함.
자료: 오새라·조성주(2018: 14), WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.)를 바탕으로 저자 수정.

다. 일본이 제기한 특정무역현안

일본이 1995년부터 2018년까지 제기한 특정무역현안(STC)은 총 5건이며, 이 중 3건은 일본의 원전 사고 이후 수입국이 취한 수산물 등 식품의 수입금지 조치와 관련된다<표 3-24>. 일본이 STC를 제기한 국가는 중국, 한국, 대만이다. 일본은 중국과 대만과는 양자 협의와 SPS 정례회의를 통해 논의를 지속하고 있다. 한국과는 관련 내용으로 최근 WTO 분쟁을 진행한 바 있다. 2011년 일본 원전사고 발생 이후 한국은 일본의 수산물 및 농산물 등에 수입 시 방사능 검사 등 수입규제 조치를 취하였고, 2013년 도쿄전력이 원전 오염수가 유출된 사실을 발표한 후 기존 조치를 강화하고 특정수산물의 수입을 금지하였다. 일본은 한국의 조치에 대해 STC를 제기하고, 양자 간 협의도 진행하였으나 이견이 좁혀지지 않자, 2015년 WTO에 한국을 제소(분쟁번호: DS495)하였다. 패널은 한국이 SPS 협정을 위반했다고 판단하여 패소 판정하였으나, 2018년 진행된 상소심에서 상소 기구는 주요 쟁점에 대한 패널의 판정을 파기, 최종적으로 한국이 승소하였다.

그밖에, 일본은 2013년 터키의 전통식품 식품 첨가물 제도에 대해 이의를 제기한 바 있으며(STC 367), 2018년 뉴질랜드의 자동차·기계·장비 화물의 위생검역 기준에 대해 이의를 제기하였다(STC 440). 뉴질랜드는 2018년 2월 일본산 자동차 화물에서 뉴질랜드가 유입을 금지하는 썩덩나무노린재(Halyomorpha halys;

brown marmorated stink bugs)가 다량 발견되어 하역을 거부한 바 있으며, 이후 5월 일본산 자동차·기계·장비 화물에 대해 썩덩나무노린재에 대한 방역 증명서 첨부 의무를 규정한 위생검역 기준 개정안을 WTO에 통보하였다. 이와 관련하여 일본은 규정 발효 유예기간 연장 요청이 받아들여지지 않은 점, 미국이나 북미 지역으로부터 수출되는 상품에는 위 규정이 적용되지 않는 점을 들어 STC를 제기하였다.

표 3-24 일본이 제기한 SPS STC(1995~2018년)

STC	제기 사유	피제기국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
354	원전 사고에 따른 수입제한 조치	중국	2013	2017	10	-
359	방사능 검출에 따른 식품 수입제한 강화	대한민국	2013	2015	4	-
367	전통식품에 첨가되는 특정 식품첨가물의 사용 금지	터키	2013	-	0	-
387	원전 사고에 따른 수입제한 조치	대만	2015	2017	6	-
440	일본산 자동차, 기계, 장비 화물에 적용하는 위생검역 기준 관련 (썩덩나무노린재 방역 증명 요건)	뉴질랜드	2018	2018	1	-

주: △는 부분해결, ○는 해결, -는 미보고를 의미함.
자료: 오새라·조성주(2018: 15), WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.)를 바탕으로 저자 수정.

2.2.3. 한국과 관련된 특정무역현안

가. 한국이 제기한 특정무역현안

1995~2018년에 한국이 제기한 특정무역현안(STC)은 없지만, 다른 회원국이 STC를 제기할 때 지지국으로 참여하고 있다<표 3-25>. 한국은 11건의 STC를 지지하였으며 2014년 이후 신규 STC 제기에는 참여하고 있지 않다. 참여하는 STC가 특별한 경향성을 보이지는 않으며, EU와 미국의 제도에 대한 STC 제기에 지지국으로 참여하는 편이다.

표 3-25 한국이 지지국으로 참여한 SPS STC(1995~2018년)

STC	제기 사유	제기국	지지국	피제기국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
74	신선 열대과일의 수입제한	필리핀	한국 외 6개국	호주	2000	2000	1	-
81	목재 포장재	캐나다	한국 외 3개국	EU	2000	2010	1	○ 2010
89	간장 수입제한	태국	한국	EU	2001	2002	4	-
148	식품위생법 개정 관련	중국	한국	일본	2002		0	-
150	육류와 유제품 위생 증명 관련	캐나다	한국 외 4개국	필리핀	2002	2003	1	○ 2003
184	중국의 SPS 조치 통보 투명성 부족	이스라엘, 미국	한국 외 12개국	중국	2004	2018	5	-
277	아시아매미나방 검역지역에서의 선박 및 화물 이동과 관련된 NAPPO 규제안	중국	한국, 인도네시아, 일본	캐나다, 멕시코, 미국	2008	2010	4	○ 2013
282	육류, 가금육, 또는 계란이 소량 함유된 가공식품에 대한 조치	중국	한국 일본	미국	2009		0	-
330	인도네시아의 돼지고기 수입금지	중국, EU, 뉴질랜드, 미국	한국 외 9개국	인도네시아	2012	2015	7	△ 2013
357	식품안전 감독과 증명서 발급을 수행하는 제3자 기관의 승인에 대한 문제	중국	한국, 벨리즈, 브라질	미국	2013		0	-
382	유럽연합의 내분비교란 화합물 구분을 위한 규정 개정	아르헨티나, 중국, 미국	한국 외 39개국	EU	2014	2018	10	-

주: △는 부분해결, ○는 해결, -는 미보고를 의미함.
자료: 오새라·조성주(2018: 13), WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.)를 바탕으로 저자 수정.

나. 한국이 제기 받은 특정무역현안

한국이 1995~2018년 제기 받은 SPS 특정무역현안(STC)은 14건이며, 9건은 해결되었고 나머지는 미보고 상태이지만 최근 제기된 STC 외에는 일회적으로 언급된 것이 대부분이다<표 3-26>. 최근 제기 받은 STC 중 반복 논의 횟수가 높은 사안은 EU의 제기 사안이다. 한국은 2014년 폴란드에서 아프리카돼지열병(African Swine Fever: ASF)이 발생하자 폴란드산 돼지고기에 대해 수입금지 조치를 취하였고, 이를 유지하고 있다. EU는 한국이 폴란드 전역에 취한 조치가 폴란드 내 ASF 청정지역에 대해 인정하지 않는 조치라고 주장하고 있으며, 최초 이의제기 이후 2018년까지 8회에 걸쳐 논의되었다. 한국은 폴란드의 ASF 청정지역 인정 과

정에서 폴란드에서 ASF가 추가 발생하였으며 ASF의 전염성과 예방의 어려움, 지역화 인정에 필요한 정보 부족 등을 이유로 입장을 유지해왔다. 2019년 9월 한국에서도 ASF가 발생함에 따라 ASF 발병국으로부터의 수입금지 조치는 한동안 강한 수준으로 유지될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 해당 STC는 향후 지속적으로 언급될 가능성이 있다.

한국이 제기 받은 STC 중 WTO 분쟁으로 발전한 사안은 4건이며, WTO 분쟁해결절차[22]를 통해 해결되었다. 유통기한 관련 특정무역현안(STC 1)과 신선농산물 수입통관 관련 특정무역현안(STC 2)은 분쟁해결절차의 협의 단계에서 상호 합의가 이뤄졌다. 캐나다 소고기 수입금지와 관련된 특정무역현안(STC 247)은 분쟁해결절차의 패널 단계, 일본 식품 수입금지 조치 강화와 관련된 특정무역현안(STC 359)은 상소 단계까지 발전하였다. 캐나다 소고기 수입금지에 따라 발생한 분쟁(분쟁번호: DS41, 제소일: 2009. 4. 9.)은 패널이 설치[23]되었지만, 지속적인 협의를 통해 수입위생조건 합의안이 도출되었고 양국의 요청에 따라 2012년 분쟁이 종결되었다. 일본 식품 수입금지 조치와 관련된 분쟁(분쟁번호: DS495, 제소일: 2015. 5. 21.)의 경우 패널심에서는 한국이 패소하였으나, 상소심에서 승소한 사례이다.

STC 35, 179, 202의 경우 SPS 규정을 국제기준에 부합하게 개정하거나 양국 간 협의안을 반영하여 수정함에 따라 해결되었다. 또한 STC 174, 248, 274 등은 해결로 보고되었으나 해결 과정이나 대응 이력을 확인하기 어려운 실정이다.

---

22) WTO 분쟁해결절차는 간략하게 협의 단계, 패널 단계, 상소 단계, 이행 단계로 요약할 수 있음.

23) 캐나다는 "한국이 2008년 개정한 「가축전염병예방법」과 해당 법률에 근거한 조치가 미국산과 캐나다산 쇠고기를 차별하고 있으며, 2003년 5월 발생한 광우병을 근거로 캐나다산 쇠고기에 수입제한조치를 취한 것은 WTO 협정에 위반된다."고 주장함(오새라·조성주 2018).

표 3-26 한국이 제기 받은 SPS STC(1995~2018년)

STC	제기 사유	제기국	지지국	최초 제기	최후 제기	제기 횟수	해결 여부
1	유통기한 관련	호주, 캐나다, 미국	아르헨티나, EU	1995	2001	6	△
2	수입통관조치와 관행	미국		1995	2001	6	○ 2001
13	SPS 규정 번역 문제	아르헨티나	태국	1996		0	-
35	냉동닭고기 수입금지(리스테리아균 검출)	태국		1997	1998	3	○ 1998
65	소고기 수입금지 (아르헨티나 구제역 청정국 지위 불인정)	아르헨티나		1999		0	-
84	광우병 안전 국가에 대한 소고기 수입금지	불가리아 외 9개국	EU, 미국	2001	2001	1	-
174	유전자 변형 생물체의 국가 간 이동 통보	호주	미국	2003		0	○ 2013
179	최대잔류허용기준(MRL) 실험 지침	미국	호주, 캐나다, EU, 뉴질랜드, 필리핀	2003	2005	4	○ 2013
202	원예작물에 대한 셉토리아(잎사귀반점병) 통제	미국		2004	2005	1	○ 2005
247	광우병 관련 조치	캐나다	EU, 미국	2007		0	○ 2012
248	소고기와 돼지고기의 지역화 인정 문제	브라질		2007	2007	1	○ 2013
274	한국의 가축전염병 예방법	캐나다		2008	2009	1	○ 2017
359	일본 방사능 오염에 따른 식품과 사료 수입 규제 강화	일본		2013	2015	4	-
393	아프리카돼지열병 발생에 따른 폴란드산 돼지고기 수입금지(지역화 인정 관련)	EU		2015	2018	8	-

주 1) △는 부분해결, ○는 해결, -는 미보고를 의미함.
2) 한국은 2019년 EU로부터 고병원성 조류인플루엔자 발생 관련 가금육 수입제한조치(지역화 인정 관련)에 대해 특정무역현안(STC 456)을 제기 받음.

자료: 오새라·조성주(2018: 6), WTO SPS IMS(검색일: 2019. 5. 10.)를 바탕으로 저자 수정.

2.2.4. 소결 및 시사점

국가 간 이해관계가 상이하므로, 주요국들의 특정무역현안(STC)으로 논의된 개별 사안들이 모두 한국에 직접적인 영향을 준다고 보기는 어렵다. STC를 주로 제기하는 미국, EU 등은 국제 무역 규범에 미치는 영향이 크고, 농업부문 무역에 있어 경제적 중요도가 높다. 따라서 이들이 제기한 STC는 한국이 SPS 조치를 검

토하거나, 신규 도입 시 불필요한 통상 갈등을 예방하는 차원에서 참고할 수 있는 자료라 볼 수 있다. 본 연구에서 주요국의 STC 제기 현황과 한국이 제기 받은 STC를 살펴본 바에 따르면 전반적으로 질병 또는 병해충 유입과 발생위험에 따른 수입금지 조치, 살충제·의약품·첨가물 등의 잔류허용기준(MRL), 생명공학기술, 생명공학 제품(유전자변형식품 등) 수입규제와 관련하여 규제의 타당성에 대한 이의 제기가 빈번하게 나타나며 실제 분쟁으로도 발전했음을 알 수 있다. STC로 논의되던 사안이 분쟁으로 발생하는 사례가 있음에 비추어 볼 때, 한국이 제기 받은 STC의 대상이 된 국내 SPS 관련 법·제도 등은 잠재적으로 분쟁의 소지가 될 수 있는 내용이라 볼 수 있다. 최근 한국에 제기된 전체 STC 14건 중 축산물 수입규제와 관련된 내용이 7건으로 절반을 차지하며 이 중 대부분은 동물 질병 발생에 따른 수입금지 조치가 수출국 또는 지역의 청정 조건(지역화 조건)을 인정하지 않았다는 것과 관련된다. 따라서 다음 제4장에서 SPS 협정 관련 분쟁사례를 검토할 때 이와 관련된 사안이 있는지 살펴보고자 한다.

제4장

WTO 농업부문 통상분쟁 쟁점분석

제4장

WTO 농업부문 통상분쟁 쟁점분석

1. WTO 농업협정 관련 통상분쟁 쟁점

본 절에서는 WTO 농업협정(AoA)과 관련되어 제기된 통상분쟁 사례 가운데 패널 또는 상소기구 보고서가 배포되거나 채택된 분쟁사례를 중심으로 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 등 3가지 유형으로 구분하여 해당 분쟁사례의 쟁점사항을 살펴보고자 한다.[24]

1.1. 국내보조분야

1.1.1. 국내보조분야의 주요 특징

UR 협상결과 WTO 회원국들은 농업생산에 직·간접적인 영향을 미치고 국가 사이의 무역을 왜곡하는 모든 형태의 국내보조금을 감축할 의무가 있다. 실질적이고 점진적인 국내보조의 감축이 공정성과 시장지향성을 추구하는 농산물무역

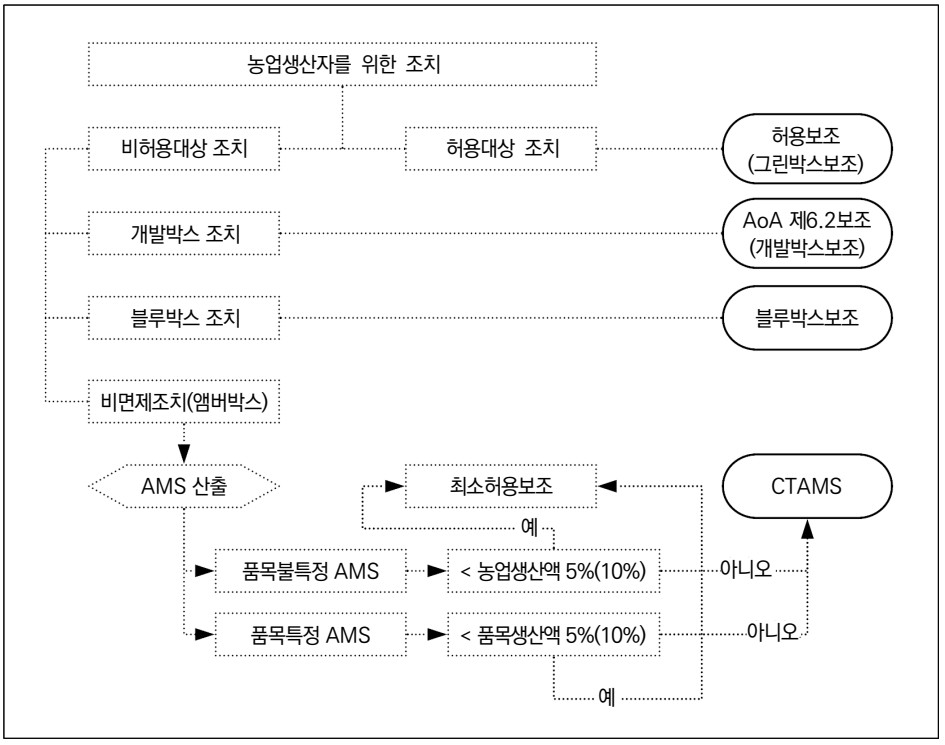
24) 본 장에서 검토한 통상분쟁 사례의 주요 내용은 WTO Dispute Settlement, WorldTradelaw, 김승호(2010) 등에서 제공하는 패널과 상소기구 보고서와 판례해설의 내용을 정리한 것임.

체제 확립을 위한 농정개혁의 장기 목표 가운데 하나라는 점에서, 국내보조 규율은 농업 협상이나 협정의 핵심 부분이다. WTO 농업협정은 개별 회원국들의 주권 아래 놓여있던 농업정책을 실질적으로 규율하기 위해서 다양한 조항에 걸쳐 국내보조의 운용 원칙과 기술적 내용을 규정함으로써 모든 회원국의 국내보조 정책이 하나의 통일된 국제무역 규범의 규율 아래 놓이게 되었다. 그럼에도 불구하고, 개별 회원국들은 농업현실에 따라 각기 다른 농업정책 수단을 운용함으로써 관련 국내보조 규정의 적용과 해석에 있어서 차이를 보이고 있다.

WTO 농업협정에 따르면, 국내보조(domestic support)는 각 회원국의 정부 또는 지방정부의 재정지출뿐만 아니라 징수감면액(조세감면, 세금우대 등)을 포함하는 한 국가의 농업부문에 대한 지원을 의미한다. 국내보조 규정은 제1조(용어의 정의)의 국내보조 관련 용어의 정의, 제3조(양허 및 약속의 통합)와 제7조(국내보조에 관한 일반 규율)와 같은 감축약속을 위한 기본원칙과 제6조(국내보조 약속, 개도국 개발박스, AMS 한도준수, 최소허용보조, 블루박스), 부속서 2(허용보조), 부속서 3(감축대상보조총액측정치 계산), 부속서 4(보조상당측정치 계산) 등과 같은 국내보조 분류를 포함한 기술적인 규정을 포함하고 있다.

국내보조는 생산과 무역을 왜곡하는 정도에 따라 감축대상 보조와 허용대상 보조로 분류하고, 전자는 농산물의 생산자를 위해 특정 농산물을 대상으로 제공된 품목특정 보조와 농업 전반에 제공되는 품목불특정 보조로 구분한다<그림 4-1>. 이를 화폐단위로 표시한 연간 보조수준을 보조총액측정치(Aggregate Measurement of Support: AMS)으로 산출하여 감축약속 범위 내에서 신축적인 지원이 가능하다. 반면, 후자는 생산과 무역 왜곡 효과가 없거나 미미한 보조로써 협정문에 규정된 일정 조건에 따라 제약 없이 사용할 수 있다. 이에는 정부 일반서비스, 식량안보 목적의 공공비축, 국내식량구호, 생산자에 대한 직접지불(생산중립 소득지원, 자연재해복구, 생산자은퇴·휴경·투자 등을 통한 구조조정, 낙후지역 지원) 등에 해당한다. 반면, 개도국 농업농촌 개발을 장려하기 위한 보조(개발보조), 최소허용보조(De minimis: DM), 생산제한 계획에 따른 직접지불(블루박스) 등은 감축약속이 면제되며 WTO 국내보조 규정 내에서 신축적인 운용이 가능하다.

그림 4-1 농업협정문 국내보조 구조



자료: Orden et al.(2011: 28)을 바탕으로 저자 작성.

WTO 농업협정문의 국내보조 규정의 의미와 규칙은 매우 복잡한 구조를 가지고 있다. 이러한 구조는 조치(measures)와 보조(support), 각기 다른 항목으로 분류된 조치들, 약속 혹은 양허(commitment) 수준 산출에 산입되어 적용되는 보조(applied support)와 그렇지 않은 보조로 각기 분류되어 있다<그림 4-1>.

1.1.2. 분쟁별 주요 쟁점분석

국내보조는 앞에서 살펴본 WTO 농업위원회의 주요 현안임에도 불구하고, 국내보조와 관련된 분쟁사례는 시장접근이나 수출경쟁 등 여타 분야에 비해 상대적으로 소수에 불과하다. 2016년 이전 단 7건(1999년 2건, 2002년 1건, 2007년 2건, 2016년 2건)[25]의 분쟁소송이 제기되었으며, 국내보조가 이들 분쟁소송의 핵심도

아니었다. 패널 및 상소기구 보고서가 회원국에 회람되거나 채택된 분쟁사례도 단 3건에 불과하다<표 4-1>. 이처럼 국내보조 관련 분쟁사례가 미미한 이유는 다음과 같다. 먼저, 대다수 회원국들이 당해 연도 국내 농업보조의 최대 지급 가능 수준인 최종 양허수준(Final Bound Total AMS: FBTAMS) 산출 시 당시 보조금 지급실적이 가장 높았던 연도(1986~88년)를 기준으로 산출했기 때문에 실제 회원국들이 사용한 국내보조와 FBTAMS 간에는 상당한 차이가 존재했고,[26] 이에 따라 FBTAMS를 위반했다는 주장을 유지하기 어려웠을 것으로 판단된다(Orden et al. 2011). 또한 농업협정문의 제13조(적절한 자제)의 평화조항(Peace Clause)에 따라 2003년 말까지 국내 농업보조에 대한 분쟁을 자제할 수 있는 법적 근거가 마련되어 1994년 GATT 보조금 규정(제16조)과 보조금 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: ASCM)의 조치가능보조금(제3부) 규정으로부터 예외로 취급받을 수 있었기 때문이다.[27]

이상 3건의 국내보조 분야 통상분쟁 사례를 분석한 결과 도출된 주요 쟁점은 첫째, AMS에 포함되는 시장가격지지 산출방식의 오류에 따른 AMS 감축 약속 위반 여부 둘째, 회원국들이 국내에서 시행하는 농업보조조치가 농업협정문 조항별 규정에 합치하는지 여부와 이에 따른 평화조항 대상 여부 등으로 크게 분류할 수 있다. 다음 절에서는 국내보조 분야의 분쟁사례에서 제시된 주요 쟁점을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

---

25) 1999년 2건의 분쟁사례는 미국과 호주가 각각 우리나라 쇠고기를 대상으로 분쟁을 제기했으며, 단일 패널이 설치된 이후 상소보고서가 채택되어, 엄밀한 의미에서 1999년은 1건의 분쟁사례라고 할 수 있음.

26) UR 라운드 농업협상 결과에 따라 산출된 최대 사용가능한 AMS 한도(FBTAMS 또는 AMS 양허수준)를 의미하며, 국내보조 감축약속을 한 회원국들은 당해 연도 AMS(AMS 현행수준)를 AMS 양허수준 한도 내에서만 운용이 가능함.

27) 2005년 미국의 면화에 대해 브라질이 제소한 분쟁 패널은 농업협정문 제13조가 이행 기간(1995년을 시작으로 하는 9년) 한시적으로 적용되는 조항이라고 판결한 바 있음(WTO 2005a). 이에 따라 회원국이 국내보조 규정에 일치하는 방식으로 자신의 이행계획서에 반영되어 있는 경우 허용보조, 감축대상보조, 개발박스, 최소허용보조, 블루박스 등의 국내 농업보조는 1994년 GATT 보조금 규정과 ASCM의 조치가능보조금 전반에 걸친 조치로 부터 면제됨.

표 4-1 국내보조 분쟁사례별 농업협정 관련 규정

분쟁사례	양허 및 약속의 통합 (제3.2조)	국내보조 약속 (제6.3조)	국내보조에 관한 규율		평화조항 (제13조)	허용보조 (부속서2)	국내보조: 보조총액 측정치계산 (부속서 3)
			(제7.1조)	(제7.2(b)조)			
중국-국내보조 분쟁 (2019, DS511)	○	○		○			○
미국-면화 분쟁 (2005,DS267)			○		○	○	
한국-쇠고기 분쟁 (2000, 2001, DS161, DS169)	○	○		○			○

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 6. 4.)의 각 분쟁사례를 토대로 저자 정리.

가. 시장가격지지 산출 오류에 따른 AMS 감축약속 위반

WTO 농업협정은 회원국이 시장개방 이행계획서 또는 양허표(Country Schedule: CS)에 명시된 당해 연도 약속수준인 FBTAMS를 초과하여 당해 연도 실제 지급한 현행보조총액측정치(Current Total AMS: CTAMS)로 표시된 국내보조를 지급해서는 안 된다고 규정하고 있다(제3조2항, 제6.3조).[28] 국내보조 감축약속은 개발박스(제6.2조), 최소허용보조(제6.4조), 생산제한 계획에 따른 직접지불 또는 블루박스(6.5조)와 그린박스(부속서2) 등 감축약속으로부터 면제되는 국내보조조치를 제외한 농업생산자를 위한 제공된 모든 조치에 적용되며, 감축약속의 준수 여부는 FBTAMS와 CTAMS로 표시된다.

또한 AMS를 양허하지 않은 또는 감축약속이 없는 회원국의 경우 최소허용보조 수준을 초과하여 농업생산자에게 국내 농업보조를 제공할 수 없음을 명시하고 있다(제7.2(a)조). 또한 부속서 3(국내보조: AMS의 계산)은 시장가격지지(Market

28) UR 협상의 결과 회원국은 기준기간 1986~88년 동안 제공된 기준보조총액측정치(Base Total AMS: BTAMS)와 이행기간(선진국 1995~2000년, 개도국 1995~2004년) 중의 특정 연도 또는 그 이후에 제공이 허용된 최대보조인 최종 양허한도수준(FBTAMS)을 이행계획서에 명시해야 함. 이행기간 중의 특정 연도 및 그 이후에 실제 제공된 보조(CTAMS)를 부속서 3과 FBTAMS 산출을 위해 활용한 이행계획서의 보조자료(Supporting Table)에서 사용된 구성자료와 방법에 따라 산출해야 함. 이를 바탕으로 국내 농업보조 감축 약속을 한 회원국은 특정 연도 CTAMS가 FBTAMS를 초과하지 않을 경우 농업협정 제6.3조에 따라 국내보조 감축약속을 준수한 것으로 간주함.

Price Support: MPS), 비면제 직접지불(non-exempt direct payment), 감축의무를 준수해야 하는 기타 보조금을 특정 농산물을 대상으로 한 품목특정 AMS와 특정 품목을 대상으로 하지 않은 품목불특정 AMS로 구분하여 계산하는 방식을 규정하고 있다. 또한 품목특정 AMS는 해당 품목 생산액의 5%(선진국), 8.5%(중국), 10%(개도국) 미만 또는 품목불특정 AMS는 농업생산액의 5%(선진국), 8.5%(중국), 10%(개도국) 미만인 경우 각각 품목특정 최소허용보조와 품목불특정 최소허용보조로 인정하여 AMS의 계산 시 제외하도록 허용하고 있다.[29)]

국내보조 분야와 관련된 통상분쟁의 주요 쟁점 중 하나는 국내보조 감축대상에 포함되는 시장가격지지 대상 품목의 품목특정 AMS 산출방식에 포함된 변수를 해석하고 적용하는데 있어서 분쟁당사국의 견해 차이로 인해 발생하고 있다. 이와 관련된 분쟁은 중국-국내보조 분쟁(China-Domestic Support for Agricultural Producers(2019))과 한국-쇠고기 분쟁(Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef(2001)) 등 2건이 있다.

중국-국내보조 분쟁(2019)은 2016년 미국이 중국의 중·단립종 쌀, 밀, 옥수수 생산자에게 제공한 시장가격지지 조치가 품목특정 최소허용보조 수준을 초과하기 때문에 농업협정을 위반했다고 제소한 분쟁이다(WTO 2019a)<표 4-2>.

표 4-2 중국-국내보조 분쟁(2019년)(DS511) 요약

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 미국 피제소국: 중국	농업협정(AoA): 제3.2조, 제6.3조, 제7.2조(b)	협의요청	2016. 9. 13.	(쟁점) 1) 양허표에 명시된 해당 분쟁대상 품목의 국내보조 감축약속 초과 여부, 2) 품목별 시장가격지지 산출방식의 적합성 (대상품목) 중국의 밀, 옥수수, 중·단립종 쌀
		패널요청	2016. 12. 5.	
		패널수립	2017. 1. 25.	
		패널보고서(PR) 회람	2019. 2. 28.	
		상소보고서(AB) 채택	2019. 4. 26.	

자료: WTO(2016)를 참고하여 저자 작성.

29) 중국은 2001년 WTO 가입협상 당시 AMS를 양허하지 않아 최소허용보조(DM) 수준 내에서 감축대상 국내보조를 지급할 수 있으며, 이 DM 수준을 8.5% 수준에서 결정하였음.

한국-쇠고기 분쟁(2001)은 1999년 호주와 미국이 한국의 수입산 쇠고기 구분판매제도 운영방식뿐만 아니라 1997~98년 한국의 쇠고기에 대한 국내보조가 시장가격지지 산출방식의 오류로 인해서 품목특정 최소허용보조 수준을 초과하므로 한국의 이행계획서상의 AMS 감축약속을 위반했다고 제소한 사례이다<표 4-3>.

표 4-3 한국-쇠고기 분쟁(2001년)(DS161, DS169) 요약

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 호주, 미국 피제소국: 한국	농업협정(AoA): 제3조, 제4조, 제6조, 제7조 GATT: 제4조, 제20조, 제11.1조, 제17.1조	협의요청	1999. 2.1., 4. 13.	(쟁점) 1) 한국의 쇠고기 수입, 유통, 판매에 영향을 미치는 국내조치, 2) 한국의 국내 수입산 쇠고기 이중판매제도, 3) 품목별 시장가격지지 산출방식의 적합성 (대상품목) 호주산·미국산 수입 쇠고기, 한국 쇠고기
		패널요청	1999. 4. 15., 7. 12.	
		패널수립	1999. 5. 26., 7. 26.	
		패널보고서(PR) 회람	2000. 7. 31.	
		상소보고서(AB) 채택	2001. 1. 10.	

자료: WTO(2000a, 2000b)를 참고하여 저자 작성.

위에서 제시된 분쟁의 공통 쟁점사항은 중국과 한국은 시장가격지지 조치를 통해서 제공된 국내 농업보조를 산출함에 있어서 농업협정문상의 규정에 대한 해석 오류로 인해서 최소허용보조 수준(중국 8.5%, 한국 10%)을 초과하므로 당해 연도 AMS 계산 시 제외되어 국내보조 감축약속을 위반했다는 것이다.

농업협정 부속서 3의 8항에서 제시된 시장가격지지 산출방식은 다음과 같다. 시장가격지지는 적용관리가격(AAP)과 고정외부참조가격(FERP) 사이의 가격차에 적용대상물량(QEP)을 곱하여 계산된다.

〈참고〉 시장가격지지 산출방식

$$MPSAMS = (AAP - FERP) \times QEP$$

여기서, MPSAMS: 시장가격지지 조치에 따른 감축대상보조(AMS)

AAP: 적용관리가격(Applied Administered Price)
FERP: 고정외부참조가격(Fixed External Reference Price)
QEP: 적용대상 물량(Quantity of Eligible Production)

중국-국내보조 분쟁(2019)과 한국-쇠고기 분쟁(2001)에서 패널은 분쟁대상인 시장가격지지를 통해 농업생산자에게 제공된 국내 농업보조금 산출방식 사이에 상당한 불일치가 발생한다고 판단하였다. 또한 패널은 첫째 이행계획서(양허표)에 명시된 약속수준을 초과하여 국내보조를 제공해서는 안 되고(AoA 제3.2조), 둘째 감축약속 준수를 위해서 CTAMS가 FBTAMS를 초과해서는 안 되며(제6.3조), 셋째 수정되거나 향후 도입되는 국내보조조치를 포함한 모든 국내보조조치가 감축약속으로부터 면제되지 않을 경우 CTAMS의 계산에 포함되어야 하며(제7.1(a)), 넷째 이행계획서상 FBTAMS를 양허하지 않은 경우 최소허용보조 수준 내에서 국내보조를 운용해야 한다는 데 분쟁당사국 사이에 이견이 없지만, 이행기간 특정 연도 또는 그 이후에 제공된 국내보조 계산은 이행계획서상의 구성자료와 방법론을 고려하여 구체적인 계산방식을 제공하는 부속서 3의 규정에 따라야 한다(제1(a)조ii항)는 점을 지적하였다.

먼저 적용관리가격(AAP)과 관련하여, 패널은 농업협정문상에는 AAP에 대한 정의뿐만 아니라 결정방법에 관해 구체적이고 명확한 지침을 규정하고 있지 않다는 점을 확인하였다. 반면, 2건의 분쟁에서 AAP가 제소국의 주장처럼 대표적인 국내시장가격과 구별되고, 피제소국 정부가 운영하여 공표한 가격인 최소수매가격(Minimum Procurement Price: MPP)으로 정의한다는 데 의견 차이는 없는 것으로 판단하였다.

두 번째 쟁점은 고정외부참조가격(FERP)와 관련하여, 농업협정문 부속서 3의 9항[30]에서 규정된 기준 연도(1986~88년) 적용 여부이다. 중국-국내보조분쟁

30) 농업협정문에서 FERP는 1986~89년을 기준으로 순수출국의 경우 기준기간 기초농산물의 평균 본선인도가격(Free On Board: FOB)을 이용하며, 순수입국의 경우 평균 운임보험료 포함가격(Cost, Insurance and Freight: CIF)을 이용함. FERP는 필요시 품질 차이를 반영하여 조정 가능하다고 규정하고 있음.

(2019)에서 제소국인 미국은 부속서 3의 9항에 따라 기준기간을 1986~88년으로 설정해야 한다고 주장한 반면, 피소국인 중국은 이행계획서의 보조자료에서 사용한 기준기간인 1996~98년으로 해야 하는 반면, UR 협상결과에 따라 1995년 WTO에 가입한 회원국들의 경우에만 기준기간을 1986~88년으로 설정해야 한다고 주장한 바 있다. 동 분쟁에서 패널은 1995년 WTO 출범 이후 가입한 가맹국들 가운데 기준기간(1986~88년) 제공된 기준보조총액측정치(Base Total AMS: BTAMS) 산출을 위한 기준기간을 1986~88년으로 적용한 사례가 없다는 점, 농업협정문의 규정에 따라 BTAMS와 CTAMS의 산출방식 사이에 일관성과 유사성이 존재해야 한다는 점을 고려하여 FERP 기준을 피소국인 중국의 주장대로 1996~98년으로 결정하였다.

한편 한국-쇠고기 분쟁(2001)에서 상소기구는 농업협정문상 이행 기간 중이거나 그 이후에 제공된 보조의 경우 이행계획서(또는 양허표)에 통합된 보조자료의 구성자료와 방법론을 고려하여 AMS를 산출해야 한다는 규정(제1(a)조ii항)에 주목하여 다음과 같이 판단하였다. 즉, AMS 산출방식과 관련된 농업협정문(AoA) 부속서 3에서 명시된 구체적 계산방법을 1차적으로 적용하고 이행계획서 상의 구성자료와 방법론을 참고해서 산출해야 한다고 해석하였다. 이에 따라 한국의 이행계획서 상에는 쇠고기의 시장가격지지에 대한 구성자료와 방법론이 포함되어 있지 않음을 지적하고 시장가격지지 조치를 통한 AMS 계산은 부속서 3에 근거하여 이뤄져야 한다고 판단하였다. 따라서 상소기구는 고정외부참조가격 산출 기준연도가 한국이 적용한 1989~91년이 아닌 부속서 3의 1986~88년을 적용해야 한다는 패널의 판정을 유지하였다. 그러나 한국의 이행계획서 상에 1986~88년 기준연도에 해당하는 자료가 없음에 주목하고, 패널 또한 1989~91년을 기준으로 고정외부참조가격을 설정하여 AMS를 재계산하고 있어 부속서 3에 일치하지 않는 계산법이라고 판단하였다.

2건의 분쟁사례에 비춰볼 때, ① CTAMS의 계산은 회원국의 이행계획서의 보조자료 작성 시 활용한 구성자료와 방법론을 부수적으로 고려하여, ② CTAMS가 농업협정 부속서 3의 규정에 우선 일치되게 계산되어야 한다는 점을 강조하고 있

다(제1(a)조ii항). 결국 패널이나 상소기구는 CTAMS 계산 시 농업협정 부속서 3과 이행계획서의 보조자료에 사용된 구성자료와 방법론을 일관성 있고 균등하게 취급해야 한다는 점을 강조하고 있는 것으로 판단된다. 한국-쇠고기 분쟁(2001)의 경우처럼, 이행계획서 상에 구체적인 구성자료와 방법이 제시되어 있지 않기 때문에 부속서 3과 이행계획서 상의 계산 방법론 사이에 상충되는 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다. 다만, 이행계획서와 부속서 3의 계산 방법론이 상이한 다른 품목에 이해관계가 있는 당사국으로부터의 분쟁 가능성은 배제할 수 없다.

세 번째 쟁점은 시장가격지지 적용대상물량(QEP)과 관련된 분쟁당사국 사이의 적용과 해석상의 차이이다. 부속서 3의 8항은 QEP를 적용관리가격(FERP)의 적용 대상이 되는 물량 또는 생산량(eligible production)으로만 규정하고 있어 이에 대한 정의가 불분명하여 분쟁당사국 사이에 해석상의 문제가 발생하고 있다. 중국-국내보조 분쟁(2019)에서 제소국인 미국은 QEP를 실제 정부의 수매 여부와 상관없이 관리가격을 통해서 수매될 자격이 있는 물량 또는 생산량(production which is entitled to receive the administered price), 즉 해당 품목의 총 생산량이라고 주장하였다. 또한 시장가격지지 대상 수매물량의 한도가 설정되어 있지 않는 한 총 생산량이 시장가격지지의 적용대상물량이라고 간주하였다. 반면 피소국인 중국은 부속서 3의 8항에 관리가격의 적용대상인 생산량(production eligible to receive the applied administered price)에 대한 명확한 정의가 부재하고 AAP 적용대상 생산량을 식별하기 위한 특정 방법론을 규정하고 있지 않다는 점을 강조하였다. 이에 따라 동 조항이 WTO 회원국의 특정 상황에 맞는 방법론을 적용하여 AMS를 산출할 수 있는 신축성을 허용한다는 의미로 해석하였다.[31)]

또한 한국-쇠고기 분쟁(2001)에서 패널과 상소기구는 시장가격지지를 통해서 AAP의 혜택을 받을 수 있는 해당품목의 생산량을 AAP의 적용대상인 생산량이라고 판단하였다. 이는 정부의 시장가격지지 대상 물량이 특정 연도에 생산된 특

31) 피소국인 중국은 농업협정문에 따르면 이행기간 특정 연도 또는 그 이후 제공된 FTAMS와 CTAMS는 이행계획서 보조자료의 구성자료와 방법론을 고려하여 부속서 3(AMS 계산)의 규정에 따라 계산해야 한다(제1(a)조 ii항, 제1(h)조 ii항)는 점을 근거로 제시함.

정물량에 한해 결정되는 것이 아니라 농업생산자들이 생산한 전체 생산량을 기준으로 결정된다는 점, 그리고 시장가격지지 시행으로 농업생산자들이 해당 조치의 대상 물량만을 고려해서 생산하는 것도 아니라는 점을 고려하여 시장가격지지 조치의 혜택을 받을 수 있는 대상을 전체 생산량으로 판단한 것으로 보인다.

표 4-4 시장가격지지 관련 분쟁 세부 쟁점 정리

쟁점	제소국	피제소국	패널/상소기구
AAP	정부수매가격	정부수매가격	정부수매가격
FERP	1986~88년 기준 적용 산출	구성자료 및 방법론에 근거하여 적용	중국-국내보조 분쟁(2019): 구성자료 및 방법론에 근거하여 적용 한국-쇠고기 분쟁(2001): 1986~88년 기준 적용
QEP	전체 생산량	수매대상 물량	전체 생산량(적정 생산수준)

자료: 중국-국내보조 분쟁(2019)과 한국-쇠고기 분쟁(2001) 사례를 대상으로 저자 정리.

나. 국내 농업보조 조치의 부정적 영향과 농업협정문 합치성 여부

2000년 초반 WTO 회원국들의 최대 관심사항은 모든 국내 농업보조(감축대상 보조, 개발박스, 최소허용보조, 블루박스, 허용보조, 수출보조 등)가 농업협정문의 국내 농업보조 규정에 완전히 합치하거나, 감축약속으로부터 면제될지라도 분쟁대상에서 제외되는지의 여부였다. 그동안 국내 농업보조 조치가 적절한 자제 또는 평화조항(AoA 제13조)에 따라 보조금 협정(ASCM)에 근거한 상계관세 조치로부터 면제되었기 때문이다.[32)]

보조금 협정의 적용 가능한 시기에 대해 명쾌한 판결을 내린 분쟁소송이 미국-면화보조(2005)(US-Subsidies on Upland Cotton(2005)) 분쟁이다. 동 분쟁에서 패널은 농업협정문 제1.f조를 근거로 평화조항의 이행기간이 1995~2003년 9년 동안 한시적으로 운용되는 조항이라고 판단하였다.

보조금 협정은 본 연구의 범위를 벗어나므로 여기서는 동 협정과 유일한 관련

32) WTO 농업협정문에 따르면, 상계관세는 1994년 GATT 제6조(반덤핑 및 상계관세)와 보조금 및 상계조치에 관한 협정 제5부(상계조치)의 조치를 의미함.

성이 있는 미국-면화 분쟁(2005)의 주요 쟁점을 정리코자 한다. 동 분쟁은 개도국이 선진국의 국내 농업보조정책을 문제 삼아 제소한 분쟁으로 WTO 회원국들의 이목을 집중시킨 분쟁이다. 또한 상소기구의 판결을 반영하여 미국이 당시 면화 지원정책을 개혁하고 분쟁대상이었던 면화를 농가지원정책에서 제외시킴으로써, 통상분쟁의 결과가 한 국가의 국내 농업정책에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 교훈을 남긴 사례로 기록되고 있다(김상현·임정빈 2018).

동 분쟁은 2002년 브라질이 미국의 면화(upland cotton) 생산자, 수요자, 수출업자에게 제공되는 각종의 국내 농업보조가 농업협정에서 허용하지 않는 농업보조이며, ASCM에 위반되는 우회적인 수출보조금 또는 수입대체보조금이라는 판단에 따라 제소된 분쟁이다<표 4-5>.

표 4-5 미국-면화 분쟁(2005년)(DS267) 요약

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 브라질 피제소국: 미국	농업협정(AoA): 제3.3조, 제7.1조, 제8조, 제9.1조, 제10.1조 ASCM: 제3조, 제5조, 제6조 GATT: 제3.4조, 제16조	협의요청	2002. 9. 27.	(쟁점) 1) 미국 국내 농업보조조치의 농업협정 합치성, 2) 수출신용보증의 농업협정 합치성, 3) 기타 국내보조의 우회수출보조 여부, 4) 국내 농업보조에 대한 보조금협정 적용 가능성 및 평화조항 종료 여부 (대상품목) 미국산 면화와 기타 수출신용보증 대상 품목
		패널요청	2003. 2. 6.	
		패널수립	2003. 5. 19.	
		패널보고서(PR) 회람	2005. 3. 3.	
		상소보고서(AB) 채택	2005. 3. 21.	

자료: WTO(2005a)를 참고하여 저자 작성.

동 분쟁은 국내 농업보조가 ASCM의 적용대상 가능성 여부를 최초로 판정한 사례이며, 미국의 면화지원정책이 농업협정문의 허용보조 규정을 준하고 있는지가 주요 쟁점이다<표 4-6>. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 국내 농업보조가 GATT 보조금 규정 및 보조금협정의 적용 대상인지의 여부이다. 농업협정 상의 일정 요건을 갖춘 국내보조(AoA 제6조)는 이 조치로 인해서 특정품목에 대해 1992년 유통년도 중에 결정된 보조를 초과하는 보조가 제공되지 않는 한, 1994년 GATT 제16조 1항(보조금 일반)과 ASCM 제5조(조치가능보조금의 부정적 효과)와 제6조

(조치가능보조금의 심각한 손상)에 근거한 조치로부터 면제된다(AoA 제13조 b(ii)항). 이에 대해 패널은 농업협정 제13조에 근거하여 평화조항이 1995~2003년 동안 한시적으로 적용되는 조항이므로 미국의 해당 국내 농업보조가 제13조 b(ii)항에 의거 GATT 보조금 규정이나 ASCM 관련 규정에 근거한 조치로부터 면제되는 대상이 아니라고 판단하였다.

따라서 적절한 자제 조항 또는 평화조항의 시효가 만료된 시점에서 어떤 회원국은 다른 회원국의 국내보조금 사용을 통해서 직·간접적으로 양허 혜택이 무효화 또는 침해되었다고 판단할 경우 특정성(specificity)이 담보된 국내보조조치는 언제든지 보조금 협정의 분쟁대상이 될 수 있어 상계관세를 부과할 가능성도 배제할 수 없다.

표 4-6 미국-면화 분쟁(2005년) 관련 세부 쟁점 정리

국내보조조치	패널 판정	시정조치
직접지불(DP)	토지사용 제약으로 허용보조 대상 제외(감축보조) 세계시장의 심각한 가격하락 효과 없음	과거 국내보조 재통보
생산신축성계약지불(PFC)	토지사용 제약으로 허용보조 대상 제외(감축보조) 세계시장의 심각한 가격하락 효과 없음	과거 국내보조 재통보
시장손실지원직불(MLAP)	세계시장의 심각한 가격하락 효과 초래	정책시정(역효과 제거), 보조 폐지
경기대응직불(CCP)	세계시장의 심각한 가격하락 효과 초래	정책시정(역효과 제거), 보조 폐지
유통융자직불(MLP)	세계시장의 심각한 가격하락 효과 초래	정책시정(역효과 제거), 보조 폐지
면화종자직불	세계시장의 심각한 가격하락 효과 없음	-
작물보험	세계시장의 심각한 가격하락 효과 없음	-
사용자유통인증지불(Step-2 보조)	세계시장의 심각한 가격하락 효과 초래 수입대체보조 이행계획서에 포함되지 않은 수출보조	정책시정(역효과 제거), 보조 폐지 금지수입대체보조 및 수출보조 폐지
수출신용보증제도(GSM102, 103)	이행계획서에 포함되지 않은 수출보조 (쌀 수출보조는 이행계획서 수준 초과)	금지수출보조 폐지

주: 동 분쟁에 포함된 미국의 Step-2보조, 수출신용보증은 수출경쟁 분야(3.1.3절)와 관련된 사안임.
자료: Jostling et al.(2006: 9), 송주호 외(2013: 39)를 참고하여 저자 작성.

둘째, 면화대상 허용보조 조치인 비연계소득보조(Decoupled Income Support)[33]가 농업협정의 허용보조 요건을 준수하는지의 여부이다. AoA 부속서 2는 감축약속으로부터 면제되는 허용보조의 요건을 규정한 조항으로, 특히, 특정 연도의 비연계소득보조가 기준기간 이후 특정 연도의 생산량 또는 생산형태, 생산요소, 국내외 가격에 기초하거나 생산을 요구해서는 안 된다고 규정하고 있다(AoA 부속서 2 제6조). 이와 관련하여 패널은 면화지원정책인 생산신축성계약지불(PFC)과 직접지불(DP)은 기준 연도 이후 미국 면화 생산자들의 면화 이외의 작물 재배여부와 그 규모에 따라 보조금 수준이 변동되는 것이므로 이는 생산자들이 선택한 생산 형태와 관련되는 보조금으로써 허용보조(부속서 2의 제6조(b)항)에 해당하지 않는다고 판결하였다(AoA 제7조1항). 이에 따라 미국은 부속서 2의 제6조에 설정된 기준에 위반되기 때문에 감축약속의 대상이 되며 면화생산자를 위한 해당 조치가 해당 허용보조 기준에 합치하도록 유지해야 한다.

셋째, 면화지원정책을 통한 보조가 1992년 유통년도 중 결정된 보조 수준을 초과했는지 여부이다(AoA 제13조 b(ii)항). 농업협정문상에는 GATT 보조금 규정이나 ASCM 규정의 면제조건으로 특정 품목에 대해 1992년 유통년도에 결정된 보조를 초과해서는 안 된다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 패널은 분쟁대상인 미국의 국내보조 가운데 PFC, 유통손실지원지불(Market Loss Assistance Payment: MLA), DP, 경기대응직접지불(Counter-cyclical Payment: CCP) 등 4개의 조치 대상 수혜 농업생산자가 면화 이외의 작물을 재배하거나 어떤 작물도 재배하지 않을 수 있는 신축성이 있는데도 불구하고 동 조치가 면화라는 특정품목에 대해 제공된 보조라고 판단하였다. 이에 따라 해당 기간 면화에 지불된 국내보조가 1992년 유통년도에 결정된 보조를 초과하므로 1994년 GATT 일반보조금(제16.1조)에 해당

33) 동 분쟁에서 제기된 미국의 국내보조 조치는 생산신축성계약지불(Production Flexibility Contrace Payments: PFC)과 직접지불(Direct Payments: DP)에 해당하며, 동 조치는 1996년, 2002년 농업법(Farm Bill) 아래 식부신축성계약(Planting Flexibility Limitation) 규정에 따라 면화 계약 대상 재배면적에 과일, 채소, 쌀 등 면화이외의 작물을 재배할 경우 그만큼의 수령액이 일정 규칙에 따라 감축하도록 함.

하며, 분쟁 대상 조치의 부정적 영향으로 다른 회원국의 이익에 심각한 손실을 초래한다(ASCM 제5조와 제6조)고 판정하였다.

패널과 상소기구의 판결은 결국 실제 면화를 재배하지 않은 농업생산자에게 제공된 보조도 면화에 대한 보조로 간주한 것으로 판단된다. 국내보조의 통상분쟁에서 패널과 상소기구가 국내보조의 무역과 생산 왜곡 효과 여부를 판정할 때 WTO 규범을 보다 엄격히 적용, 해석하는 추세이므로 우리나라도 향후 도입될 신규 직접지불 등 국내보조의 운용이 WTO의 규범에 합치하는지 여부를 사전에 면밀히 검토해야 할 것이다.

1.2. 시장접근분야

1.2.1. 시장접근분야의 주요 특징

시장접근 분야와 관련하여 분쟁당사국의 협의 요청이 제기된 분쟁사례는 총 59건이며, 이 가운데 패널 및 상소기구 보고서가 회람되거나 채택된 분쟁사례는 18건에 달한다<표 4-7>. 대다수 시장접근 분야의 분쟁사례들은 농업협정과의 관련성이 낮아 주요 쟁점을 분석하는 데 한계가 있다. 가령, EC-호르몬 분쟁(1998)(EC-Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones)(1998))의 경우 SPS 협정과 TBT 협정 위반 여부가 주요 쟁점이었으며, EC의 호르몬 투여 육류 및 육류제품에 대한 판매와 수입을 금지한 조치가 동 협정 위반이므로 자동적으로 또는 부수적으로 농업협정 제4조의 관세화 원칙에 위배(비관세조치로 판정)된다고 판정한 바 있다. 따라서 본 절에서는 농업협정 규정(제4조, 제5조)과 관련성이 높고, 농산물을 대상으로 한 5건의 분쟁사례에 초점을 맞춰 시장접근 분야의 주요 쟁점을 분석하였다.

WTO 농업협정문 제3부 제4조(시장접근), 제5조(특별긴급수입제한(Special Safeguard: SSG)), 부속서 5(관세화 유예 특별대우)[34] 등은 시장접근 분야와 관련

성이 높은 규정이다. 제4조는 시장개방의 기본원칙인 예외 없는 포괄적 관세화를 규정(AoA 제4.1조)하고 있으며, 관세화에 따른 특별대우(관세화의무 이행유예)와 SSG를 제외한 수입수량제한, 가변수입부과금, 최소수입가격, 임의적인 수입허가, 국영무역을 통한 임의적인 비관세조치, 수출자율규제, 관세이외의 유사 국경조치 등 비관세조치를 회원국들이 유지하거나 이용해서는 안 된다(제4.2조)고 규정하고 있다.

표 4-7 시장접근 분쟁사례별 농업협정 관련 규정

분쟁사례	시장접근 (제4조)	SSG 제5조5항	주요 협정
EC-호르몬 분쟁(1998)(DS26, DS48)	○		SPS, TBT
EC-가금육 분쟁(1998)(DS69)	○	○	AoA
일본-농산물조치 분쟁(1999)(DS76)	○		SPS
인도-수입수량제한조치 분쟁(1999)(DS90)	○		AoA
캐나다-우유/낙농품 분쟁(1999)(DS103, DS113)	○		수출경쟁
미국-밀 글루텐 분쟁(2000)(DS166)	○		SG
한국-쇠고기 분쟁(2001)((DS161, DS169)	○		AoA
칠레-PBS 분쟁(2002)(DS207)	○		AoA
일본-사과 수입 분쟁(2005)(DS245)	○		SPS
EC-GMO 분쟁(2006)(DS291,DS292 DS293)	○		SPS
일본-김 수입쿼터 분쟁(2006)(DS323)	○		수입면허
터키-쌀 수입 분쟁(2007)(DS334)	○		AoA
미국-중국 가금육 수입분쟁(2010)(DS392)	○		SPS
EU-바타표범제품수입금지 조치 분쟁(2014)(DS400, DS401)	○		SPS
아르헨티나-상품수입분쟁(2015)(DS438)	○		수입면허
페루-농산물 수입관세 분쟁(2015)(DS457)	○		GATT 관세평가
인도네시아-화훼/동물수입 분쟁(2017)(DS477, DS478)	○		수입면허
인도네시아-닭고기 수입 분쟁(2017)(DS484)	○		수입면허

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 6. 4.)의 각 분쟁사례를 토대로 저자 정리.

34) 농업협정문 부속서 5는 예외 없는 관세화(제4조)의 예외조항으로 1) 효과적인 생산제한조치가 적용되는 1차 농산물의 수입량이 기준기간(1986~89년) 중의 국내소비량의 3% 미만이고, 기준기간 이후 수출보조가 제공되지 않아야 하며(일본의 쌀 관세화 유예), 2) 상기 조건 1) 이외에 전통 식생활의 주식인 품목을 10년간 관세화를 유예하는 대신 최소시장접근 물량을 기준기간 국내소비량의 1~4%까지 증량(한국의 쌀 관세화 유예)해야 한다고 규정하고 있음.

1.2.2. 분쟁별 주요 쟁점분석

가. 특별긴급수입제한조치(Special Safeguard: SSG)의 수입가격 설정문제

WTO 농업협정(AoA)은 포괄적 관세화에 의한 시장개방을 이행하는 특정품목(이행계획서상 SSG로 명시된 품목)의 수입물량이 발동수준(AoA 제5.4조) 이상으로 급증하거나, 수입가격이 발동가격(제5.5조) 이하로 급락하는 경우 추가적인 관세를 부과할 수 있도록 SSG 발동을 허용하고 있다(제5.1조). 특히, 제5.1조(b)항은 수입가격을 회원국의 관세영역(customs territory)으로 진입하는 품목의 운임보험료를 포함한 CIF 수입가격이라고 규정한다.

EC-가금육분쟁(1998)(EC-Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products(1998))은 브라질이 EC의 냉동 가금육 TRQ 관리제도 운용방식뿐만 아니라 EC의 양허표상 일정 요건을 충족할 경우 추가 관세를 부과할 수 있는 권리를 유보한 대신 별도의 EC 이사회 규정에 근거하여 부과하는 특별긴급수입제한조치(SSG)의 운용에 대해 제소한 분쟁이다<표 4-8>.

표 4-8 EC-가금육 분쟁(1998년)(DS69)

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 브라질 피제소국: EC	농업협정(AoA): 제4조, 제5조 GATT: 제2조, 제3조, 제10조, 제28조 수입면허협정: 제1조, 제3조	협의요청	1997. 2. 24.	(쟁점) 1) 특별긴급수입제한조치(SSG) 발동 시 적용되는 수입가격 적용 문제, 2) TRQ 관리방식(쿼터배분)의 합치성, 3) 수입업자의 수입면허의 적절성 (대상품목) 브라질산 냉동가금육
		패널요청	1997. 6. 12.	
		패널수립 및 구성	1997. 7. 30., 8. 11.	
		패널보고서(PR) 채택	1998. 7. 23.	
		상소보고서(AB) 채택	1998. 7. 23.	

자료: WTO(1998c)를 참고하여 저자 작성.

EC-가금육 분쟁(1998)에서 상소기구는 SSG 발동 시 적용되는 수입가격의 정의를 명확히 했다. 제소국인 브라질은 농업협정문에서 규정한 수입가격이 운임보험료 포함 수입가격(CIF 가격)에 해당 관세를 포함한 시장진입가격(market entry

price)라고 주장한 반면, 피소국인 EC는 농업협정 제5.1조(b)항에서와 같이 단순히 CIF 가격이라고 반박했다. 동 분쟁에서 상소기구는 제소국이나 패널이 주장한 시장진입가격이 제5.1조(b)항에 명시되어 있지 않다는 점, 그리고 국내시장이 아닌 관세영역으로 들어올 때의 가격을 언급하고 있어 국내시장 진입 이전의 가격을 염두에 두고 만든 규정이라는 점에 주목하면서 패널의 판결을 번복했다. 따라서 상소기구의 판결에 따라 SSG 조치 발동 시 부과되는 추가관세는 자체 CIF 가격을 기준으로 적용되어야 하며, CIF 가격 이외의 다른 수입가격의 적용을 인정하지 않는다. 더욱이 발동가격이 CIF 가격에 근거하여 설정될 경우 추가관세 수준을 결정하는 수입가격 또한 CIF 가격에 근거하여 설정되어야 한다.

나. 포괄적 관세화 도입에 따른 국경조치의 합법성 여부

WTO 회원국은 1997년 GATT의 일정 요건인 제12조(국제수지의 보호를 위한 제한)와 제18조(경제개발에 대한 정부의 지원))를 만족할 경우 국제수지(Balance of Payment: BOP) 보호를 위해서 수입수량제한조치를 취할 수 있다. 동 조치는 UR 농업협상 결과에 따라 도입된 포괄적 관세화 원칙(AoA 제4조)의 예외 조치이다. BOP 조항에 근거한 예외조치를 시행하는 회원국은 국제수지위원회에 관련 조치의 성격과 철폐 시한을 통보하고 관련 이해당사국과 협의를 해야 한다.

이런 BOP 보호를 위한 예외 조치와 관련된 분쟁은 인도-수입수량제한조치 분쟁(1999)(India-Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products(1999))이 있다<표 4-9>.[35]

35) 인도-수량제한조치 분쟁(1999)에서 제기된 국제수지 보호를 위한 BOP 조항과 관련하여 우리나라는 이미 1989년 10월 GATT BOP 조항(제18조 B절)을 졸업함으로써 그동안 포괄적인 수입제한의 근거를 원용해 왔던 GATT 제18조 B절을 더 이상 이용할 수 없게 됨에 따라 당시 264개 해당 품목(농축수산물 포함)을 1997년 1월부터 모두 자유함(최양부 외 1991).

표 4-9 인도-수입수량제한조치 분쟁(1999년)(DS90)

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 미국 피제소국: 인도	농업협정(AoA): 제4.2조 GATT: 제11.1조, 제13조, 제18.11조 수입면허협정: 제3조	협의요청	1997. 7. 15.	(쟁점) 국제수지 보호를 위한 수입제한조치의 합법성 (대상품목) 수입수량제한조치 대상 실품목 기준 710개 품목, HS 8단위 기준 2,714개 세번
		패널요청	1997. 10. 3.	
		패널구성	1998. 2. 20.	
		패널보고서(PR) 회람	1999. 4. 6.	
		상소보고서(AB) 채택	1999. 9. 22.	

자료: WTO(1999a)를 참고하여 저자 작성.

동 분쟁은 미국이 BOP 조항에 따라 도입된 인도의 수입수량제한조치가 포괄적 관세화 원칙에 위배되는 국경조치라고 제소한 분쟁이다. 당시 인도는 수입수량제한조치를 BOP 위원회에 통보하고, 동 조치의 철폐시한과 관련하여 이해당사국과 협의를 진행하여 미국을 제외하고 합의에 이르렀다. 제소국인 미국은 수입수량제한조치 대상 품목 가운데 농산물은 농업협정 제4.2조에 의해 관세화로 전화해야 한다고 주장한 반면, 피소국인 인도는 동 협정에 국제수지보호를 위한 수입수량제한조치는 예외이므로 관세화 대상이 아니라고 주장하였다. 결국 패널은 인도의 BOP 관련 수입수량제한조치가 BOP 조항(GATT제18조 B절)에 의해 유지되는 조치가 아니므로 농업협정 제4.2조를 위반했다고 판정하였다.[36]

패널은 해당 조치가 인도의 국제수지 보호를 위한 조치일지라도, 자의적이고 임의적인 자유재량에 따라 수입물량을 제한하는 수입허가조치(import licences)로써 철폐되어야 하며(1997년 GATT 제11조 수량제한의 일반적 철폐), 이에 따라 수입수량제한조치를 금지하는 농업협정문 제4.2조(a)에도 위반된다고 판단하였

36) 1997년 GATT는 수입수량제한을 원칙적으로 금지하고 있으나 이에 대한 예외를 허용해주고 (GATT 제12조 국제수지(BOP)의 보호를 위한 제한), 만약 수입수량제한을 실시할 경우 무차별원칙을 적용해야 함(GATT 제13조 수량제한의 무차별 시행). 또한 국제수지의 어려움을 이유로 무차별 원칙에 대한 예외를 허용해주고 있으며(GATT 제14조, 무차별 규칙에 대한 예외), 경제개발에 관한 정부의 지원과 관련하여 특별히 개도국의 BOP 사안을 다루는 규범(GATT제18조 B절)을 규정하고 있음(농림부 2007).

다. 패널은 수입수량제한조치의 금지 여부를 결정함에 있어 포괄적으로 해석하여 그 범위를 광범위하게 적용하고 있다. 일정 조건에 따라 수입수량제한 조치가 허용될지라도 동 조치가 WTO 협정에서 금지하는 국경조치와 포괄적인 관련성이 확인될 경우 해당 조항에 위배되는 것으로 간주된다. 따라서 GATT나 WTO 협정의 일정 요건을 만족하는 시장접근 분야의 조치를 설계할 경우 관련 규정의 취지와 명확한 해석이 필요할 것으로 판단된다.

농산물 교역을 제한하는 국경조치의 WTO 규정 합법성과 관련된 또 다른 분쟁 사례로는 칠레-PBS 분쟁(2002)(Chile-Price Band System(PBS) and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products(2002))이 있다<표 4-10>. 칠레는 UR 협상 타결 결과 무역자유화 조치를 단행하였다. 이에 칠레는 국제 농산물시장에서의 경쟁과 국내 극심한 가격변동성에 노출됨에 따라 이에 대응하기 위해서 가격안정화제도(PBS)를 도입했다. PBS 도입으로 과거 5개년 실제 상·하한 국경가격의 평균을 기준으로 상한가격(ceiling price)과 하한가격(floor price)에서 수입가격이 움직이는 가격밴드를 구축했다.[37] PBS의 적용 대상 농산물(밀, 밀가루, 설탕, 유지류)의 CIF 가격인 수입가격이 상한가격과 하한가격의 범위 내에 포함

표 4-10 칠레-PBS 분쟁(2002년)(DS207)

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 아르헨티나 피제소국: 칠레	농업협정(AoA): 제4조 GATT: 제19.1조 SG협정: 제2조, 제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제12조	협의요청	2000. 10. 5.	(쟁점)가격안정화제도의 WTO 규범의 합법성 (대상품목) 아르헨티나산 밀, 밀가루, 설탕, 식용식물성유지
		패널요청	2001. 1. 19.	
		패널 수립 및 구성	2001. 5. 12., 5. 17.	
		패널보고서(PR) 회람	2002. 5. 3.	
		상소보고서(AB) 채택	2002. 10. 23.	

자료: WTO(2002)를 참고하여 저자 작성.

37) PBS는 국제가격 하락에 따른 국내 농민의 소득감소를 방지하는 한편, 국제가격의 급등으로 국내 소비자의 가격 인상을 억제하는 효과가 있음(Saggi and Wu 2016; Villoria and Lee 2002).

될 경우 기본 종가세만 부과된다. 반면, 수입가격이 상한가격을 초과할 경우 추가 관세가 부과되지 않지만 그 차이만큼이 할인되며, 수입가격이 하한가격보다 낮을 경우 그 차이만큼을 기본 종가세에 추가 관세로 부과된다(최원목 2014).

동 분쟁에서 제소국인 아르헨티나는 피소국인 칠레의 PBS의 적용방법과 설계 방식이 일반 관세가 아닌 가변수입부과금과 최소시장가격과 유사한 성격의 국경조치이므로 농업협정 제4.2조에서 언급하는 국경조치에 해당한다며 제소한 분쟁이다. 피소국은 관세의 부과, 가격밴드의 상한과 하한가격, 참고가격을 명확하고, 예측 가능한 방법으로 설계했고, 분쟁 대상 품목의 시장이 국제시장과 연결되어 밀 산업의 보호 정도가 매우 낮아 경쟁적으로 변화할 것이므로 제소국이 주장하는 국경조치에 해당하지 않는다고 반박했다. 상소기구는 가변수입부과금의 주요 특징인 가변성에 주목하여 칠레의 PBS 조치가 시간의 경과에 따라 부과금과 환급금이 변화하는 조치이며, 관세 수준 또한 자동·정기적으로 조정되도록 설정되어 있다는 패널의 판정을 유지하였다.[38] 또한 상소기구와 패널은 PBS가 국내 목표가격을 대체하는 가격역할을 수행하는 것으로 판단하여 국내 가격변동이 합리적인 수준을 초과하고, 관세도 가격감소에 따른 과잉보상을 하여 수입되는 밀의 국내시장 진입가격을 가격밴드의 하한가보다 높게 형성되도록 하였다고 간주하였다. 또한 이 가격밴드의 하한가 이하로 밀과 밀가루 수입을 금지하도록 설정되었기 때문에 최소수입가격과 같은 효과를 발생시킨다고 강조하였다.

동 분쟁은 농업협정문 제4.2조의 일반관세로 전환하도록 요구된 국경조치의 정확한 취지와 의미에 중점을 두고 진행된 분쟁사례이다. 특히 제4.2조는 일반관세 이외에 교역의 안정성과 예측가능성을 저해하는 모든 국경조치를 제거함으로써 무역자유화에 기여하는 데 큰 목적이 있는 것으로 해석된다. 결국, PBS는 가변수

38) 패널은 가변수입부과금이란 수입과 함께 부과되는 관세로써 농산물 수출국 내에서의 품목가격 변동과 상관없이 국내시장가격을 유지하기 위해서 활용하는 수입부과금으로 관세가 자동적, 정기적으로 변동하는 것이라고 해석하였으며, 최소시장가격은 수입 농산물의 가격왜곡 조사위원회의 결정에 따라 동 품목의 최저 수입가격을 설정하고, 이 최저 수입가격 미만의 수입을 금지하는 조치로써 이런 최저 수입가와 수입품의 매매가격의 차이에 기초하여 부과하는 조치로써 판단하였음(최원목 2014).

입금과 최소수입가격과 같은 효과를 발생시키기 때문에 결국 예외 없는 포괄적 관세화 원칙(농업협정문 제4.2조)을 위반한다는 판정을 받았다.

다. 시장접근물량(Tariff Rate Quota: TRQ) 운용방식의 적절성

UR 협상 당시 비관세조치의 보호 대상이며 국내적으로 민감한 품목들은 높은 세율의 관세상당치를 산출하여 보호할 여지가 있었다. 대신 일정 수입물량에는 저율 관세를 부과하고, 초과 물량에 대해서는 고율 관세를 부과함으로써 농산물 수입국의 시장을 보호하는 조치를 마련하였다. 이런 배경에 따라 도입된 TRQ 관리제도는 WTO 농업협상에서 시장접근 분야의 주요 쟁점사항으로 부각되고 있지만, WTO 농업협정문상 명문화된 규정이 존재하지 않는다. UR 협상 결과 "예외 없는 포괄적 관세화"를 기본원칙으로 규정하면서, 모든 수량제한조치(수입쿼터제도)는 철폐된다. 따라서 WTO 농업협정문은 TRQ와 관련된 별도의 명문화된 규정을 두고 있지 않지만, 대신 과거 1994년 GATT 제13조의 수량제한의 무차별 시행이 TRQ와 간접적으로 관련된다(서진교 외 2004).

상대적으로 낮은 세율이 적용되는 쿼터 내 세율(in-quota tariff)의 대상인 쿼터 내 물량을 수입국 사이에 어떻게 배분할지의 여부가 TRQ 관리제도의 주요 쟁점이다. 고율관세로 인해서 쿼터 내 물량을 초과하는 수입이 사실상 불가능할 경우 TRQ 관리제도는 수량제한조치, 즉 수입쿼터제도와 동일하기 때문에 GATT 제13조가 TRQ 관리제도에 원용되고 있다. 따라서 DDA 협상 또는 차기 WTO 협상에서 TRQ 관리제도에 대한 신규 조항이 도입되지 않는 한 GATT 13조가 TRQ 관리제도의 핵심 규정이 된다.

1994년 GATT 제13조(수량제한의 무차별 시행)는 TRQ 배분원칙과 배분방식을 규정하고 있다. 무차별원칙 즉, 최혜국(Most-favoured Nation: MFN)원칙에 입각하여 쿼터의 제한이 없는 경우 수출국들이 실제 확보할 수 있는 시장접근물량을 최대한 예측하여 배분하는 것을 목표로 총량쿼터(Global Quota)를 설정할 수 있다(제13.2조(a)). 또한 쿼터의 배분이 실질적인 방안이 아닐 경우 수입허가 또는

승인(import licences and permits) 방식을 적용할 수 있다(제13.2조(b)). 수출국들에 쿼터를 배분하는 경우, 즉 국별쿼터(Country Specific Quota: CSQ)를 배분하는 경우 해당 품목을 수출하는 실질적인 이해관계[39]가 있는 모든 국가들과 사전에 협의하여 쿼터 배분을 결정해야 한다. 이러한 협의가 불가능할 경우 해당 품목을 수출하는데 실질적인 이해관계가 있는 수출국을 대상으로 이전 대표기간 수출비중을 기초로 해당 품목의 교역에 영향을 미치는 특별한 요소를 감안하여 국별쿼터를 설정할 수 있다(제13.2조(d)).

TRQ 관리제도와 관련하여 주목할 만한 사실은 지난 2013년 제9차 WTO 발리 각료회의에서 합의된 TRQ 관리제도 개선 방안이다.[40] 핵심내용은 TRQ 관리방식과 관련하여 WTO 협정상의 수입허가절차협정을 준용한 미소진 메커니즘(Tariff Quota Underfill Mechanism)의 도입이다(서진교 외 2013). 미소진 메커니즘에 따르면 TRQ 소진율이 3년 연속 65% 미만이거나 또는 TRQ 소진율 미통보 시 현행 TRQ 관리방식을 시장지향적인 선착순 또는 비조건부 허가방식으로 변경하도록 되어 있다. 따라서 TRQ 관리제도의 WTO 협정 합법성 여부는 쿼터소진율과 쿼터내 물량의 수출국들 사이의 할당 또는 분배의 문제로 귀결될 것으로 판단된다.

TRQ 관리제도와 관련된 통상분쟁은 앞에서 다룬 EC-가금육분쟁(1998)이 있다. TRQ 쿼터배분과 관련하여 EC는 과거 분쟁사건에서 패널의 패소판정에 따라 GATT 제28조(양허표의 수정)에 따라 기존 양허표를 수정해야 했다. EC가 양허표를 수정하는 과정에서 브라질과 합의한 기존 냉동 가금육의 수입물량 15,500톤(CSQ)을 MFN 원칙에 따라 총량쿼터로 설정하였다. 이에 브라질은 양허의 수정 시 보상의 성격으로 무관세를 부과하는 EC의 해당 TRQ 물량 전체가 모든 나라가 아닌 브라질에 할당되어야 한다고 분쟁을 제기하였다. 또한 EC가 냉동 가금육 수

---

39) 1947년 GATT 제28조(양허표의 수정)의 주와 보충규정에 따르면 실질적 이해관계란 해당 품목의 시장에서 상당한 점유율을 보유하거나 차별적 수량제한이 없으면 이러한 점유율을 보유할 것으로 기대되는 정도의 이해관계를 의미함. 1987년 GATT 사무국의 제28조 협상권한에 관한 지침문서(GATT 1987)에 따르면 상당한 점유율의 일반적 기준으로 10% 이상의 점유율을 제시하고 있음.

40) WTO 각료회의는 매 2년마다 개최되는 최고의사결정기구로 회의에서 채택된 모든 결정사항은 회원국에 법적구속력을 발휘함.

입에 대해 TRQ 물량을 설정하여 WTO 회원국은 물론 비회원국에도 저율관세 수입을 허용하고 있지만, 1994년 GATT 조항[41]에 따르면 비회원국은 CSQ 할당에 참여할 권리가 없기 때문에 비회원국을 배제하고 CSQ를 WTO 회원국들에만 저율관세의 TRQ 물량을 배분해야 한다고 주장하였다.

동 분쟁에서 패널과 상소기구는 수입국이 과거 모든 관세양허 협상결과에 구속돼야 하고, 특정 국가와의 협상 결과에만 구속되는 것이 아니라는 점을 지적하였다. 또한 EC가 냉동 가금육의 TRQ를 MFN 원칙에 따라 총량쿼터로 배분해야 하며, 브라질의 주장처럼 배타적으로 TRQ를 배분해서는 안 된다고 판결하였다. 또한 패널과 상소기구는 쿼터배분의 대원칙이 쿼터 할당이 없었더라면 실제 수입이 이뤄질 상태와 가급적 근사하게 쿼터를 배분해야 한다(GATT 제13.2조)는 점을 고려하여 EC가 WTO 비회원국들에도 TRQ 물량의 접근을 허용한 것이 GATT 협정의 위반이 아니라고 판단하였다. WTO 회원국들에만 TRQ 물량의 시장접근을 보장하는 것은 비회원국들도 TRQ 대상 품목을 수출할 수 있기 때문에 비회원국을 배제시키는 것은 대원칙에 위배되는 것으로 간주한 것으로 보인다.

위 통상분쟁 사례를 종합하며, 우리나라를 포함한 WTO 회원국은 GATT 조항에 따라 양허표의 수정(GATT 제28조)이 필요할 경우 실질적 이해당사국들과 협의를 거친 후 이 과정에서 이들 국가들에 일정의 보상을 제공해야 한다. 즉, 양허표를 수정한 결과 TRQ 물량을 새롭게 설정해야 하는 경우, 이 물량의 배분과 관련하여 GATT 제13조상의 MFN원칙과 CSQ 배분 원칙을 적용하고, 총량쿼터를 설정하여 어떤 국가든지 접근 가능하도록 조치하든지 아니면 CSQ를 설정하여 GATT 제13.2조에 근거하여 모든 실질적 이해당사국들에 TRQ 물량의 시장접근을 보장해야 한다.

EC-가금육 분쟁(1998)이 TRQ 물량의 배분방식과 관련된 사례라면, 터키-쌀수입 분쟁(2007)(Turkey-Measures Affecting the Importation of Rice(2007))은 쌀

41) 1994년 GATT 제13.2조(d)항은 CSQ 배분방식에 관한 실질적인 규정으로, 수입국이 CSQ를 배분함에 있어 실질적인 이해관계를 가지는 다른 모든 수출국과 CSQ 배분에 관해 협의를 모색할 수 있다고 언급하고 있음.

TRQ 관리방식의 부대조건이 농업협정문 제4.2조(예외 없는 포괄적 관세화)의 규정에 위배되는지 여부를 판단하는 분쟁사례이다<표 4-11>.

표 4-11 터키-쌀 수입 분쟁(2007년)(DS334)

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 미국 피제소국: 터키	농업협정(AoA): 제4.2조 GATT: 제3.4조, 제10.1조, 제10.2조, 제10.3조(a), 제11.1조 수입허가협정: 제1.2~6조, 제3.2~3조, 제3.5조, 제5.1~4조	협의요청	2005. 11. 2.	(쟁점) 1) 쌀 수입 시 요구되는 수입제한조치(수입허가증)의 WTO 농업협정 준수 여부, 2) 국내 수입업자에게 요구되는 국내산 구매 요건의 WTO 농업협정 준수 여부 (대상품목) 터키의 수입 벼(Paddy Rice), 현미(Husked Rice), 백미(White Rice)
		패널요청	2006. 2. 6.	
		패널 수립 및 구성	2006. 3. 17., 7. 31.	
		패널보고서(PR) 채택	2007. 10. 22.	
		–	–	

자료: WTO(2007)를 참고하여 저자 작성.

동 분쟁에서 제소국인 미국은 피제소국인 터키가 MFN 관세율로 수입되는 쿼터 밖(out of quota) 물량의 쌀 수입에 대해 국내 수입업자들에게 수입허가증명서 제출을 요구하고, 심지어 터키 정부가 이 증명서의 발급을 지연하거나 거절하고 있어 이런 일련의 조치가 농업협정 제4.2조(예외 없는 포괄적 관세화)의 수입수량제한조치인 동시에 임의적인 수입허가조치에 해당한다고 주장했다. 또한 쿼터 내 물량의 쌀 수입업자들에게 국내산 구매요건을 부과한 것은 수입쌀과 국내산 쌀을 차별한 것으로 이는 내국민대우 위반인 동시에 농업협정 제4.2조를 위반했다고 주장했다. 반면, 터키는 세관목적의 단순 행정상 절차에 따라 수입허가증명서를 요청한 것이며, 비차별적 방식으로 체계적이고 규칙적으로 부여하는 것이라고 주장하였다. 국내산 구매요건은 수입쌀이 국내 시장에 적절히 제공되도록 쌀 수입업자에게 해택을 부여하기 위한, 즉 자동적이며 최대 쿼터를 보장해주는 조치라고 반박하였다.

패널은 수입허가증명서 발급과 관련된 일련의 조치가 전체 쌀 수입을 쿼터 내 물량의 수입으로 제한하는 효과가 발생하기 때문에 농업협정 제4.2조의 일반관세로 전환하도록 요구된 조치(수입수량제한조치, 임의적 수입허가)에 해당한다고 판결하였다. 즉, 수입허가증명서 요구, 발급의 지연 및 거절 조치가 수입쌀의 시장

접근 기회를 제한하는 국내산 쌀을 보호하기 위한 조치라고 판단하였다. 또한 국내산 구매요건과 관련하여 국내산 쌀과 동종품목인 수입쌀에 대해 다른 불리한 대우를 해서는 안 된다는 조항(GATT 제3.4조)을 근거로 공정한 시장접근 기회를 제공해야 한다고 주장하였다. 동 분쟁은 수입쌀에 영향을 주는 모든 규정과 요건이 동종품목인 국내산 쌀에 적용되는 대우와 차별해선 안 된다는 대원칙의 중요성을 강조하는 사례이다. 즉, TRQ 물량 운용 시 부대조건이 적용될 경우 이로 인해 국내산 쌀과 수입쌀 사이의 경쟁관계에 어떤 영향을 미치는지, 또는 정책 당국의 수입쌀 관리방식이 실제 국내산 쌀과 수입쌀의 구매 결정과 운영에 어떤 연계성이 있는지에 대한 사전 검토가 수반되어야 한다.

1.3. 수출경쟁분야

1.3.1. 수출경쟁분야의 주요 특징

UR 협상 당시 농산물 수출국들은 자국의 농산물 수출을 지원하기 위해서 경쟁적으로 막대한 수출보조금을 지급해 왔고, 이로 인해 세계 농산물 시장의 과잉공급으로 세계 농산물 교역질서가 왜곡된다는 우려가 팽배해졌다. 그 결과 UR 농업협상에서 다른 국내보조금 감축보다 수출보조금의 대폭적인 감축을 통해서 시장개방 개혁을 해야 한다는 데 회원국 사이에 공감대가 형성되었다. 이러한 기조는 2001년 출범한 DDA 농업협상까지 이어져 2005년 제6차 홍콩 각료회의(MC6)에서 회원국들은 수출보조를 철폐하는 데 합의한 바 있다. 하지만 다른 쟁점 분야에서의 협상 결렬로 수출보조 철폐에 대한 협정문을 도출하는 데 실패했다. 10여 년이 지난 2015년 제10차 나이로비 각료회의(MC10)에서 회원국들은 수출보조의 철폐와 함께, 수출신용, 수출신용보증 또는 보험, 수출국영무역기업, 국제식량원조의 규범을 보다 강화하는 데 합의하였다.

WTO 회원국은 지난 UR 협상 결과 감축대상 수출보조금의 유형, 범위와 구체

적 감축방법, 그리고 우회적인 수출보조행위에 대한 규제와 관련 규정을 마련하였다. 이에 따라 일정한 조건을 제외하고(AoA 제9.2조(b)) 양허표에 명시된 약속 수준을 초과하여 수출보조금 및 수출물량을 제공할 수 없게 되었다(AoA 제3.3조, 제8조). 농업협정문의 수출경쟁분야의 규정은 제3.3조(수출보조 양허 및 약속의 통합), 제8조(수출경쟁약속), 제9조(수출보조약속), 제10조(수출보조금 약속의 우회방지)와 관련된다.

반면, 농업협정문은 감축대상 수출보조의 유형만을 언급할 뿐 구체적인 정의를 규정하지 않고 있다. 회원국들은 이런 농업협정문상의 허점을 악용하여 감축대상 수출보조(AoA 제9.1조) 이외의 조치(비상업적 수출보조를 포함한 수출신용, 수출신용보증, 수출보험, 국제식량원조)를 통해서 우회적으로 수출을 지원하는 경우가 발생하고 있다. 이런 우회적인 수출보조 조치는 감축이나 철폐여부에 대해 구체적인 규정의 미비로 암묵적으로 허용되고 있다. 회원국들은 이런 우회적인 수출보조의 제공을 통제하기 위해서 국제적으로 합의된 규율을 마련하고 발전시켜 나가기 위해서 노력해야 할 것이다.

수출보조금은 기본적으로 수출실적을 조건으로 지급되는 보조이다. 앞서 언급한 것처럼 WTO 농업협정문은 다양한 수출보조금에 대해 명확한 정의를 규정하고 있지 않고 대신 <표 4-12>와 같이 감축대상 수출보조의 유형을 포괄적으로 기술하고 있다.

농산물 수출보조는 이미 제5차 홍콩 각료회의에서 철폐하기로 합의됐으나 WTO 협상의 의사결정 방식인 일괄타결 방식에 의해 다른 협상 분야에서 합의가 이뤄지지 않아 미뤄진 쟁점사항이다. 2015년 12월 제10차 나이로비 각료회의(MC10)에서 WTO 회원국들은 수출경쟁 분야(수출보조, 수출신용, 식량원조, 수출국영 무역기업)에서 핵심 쟁점에 대한 합의점을 도출하였다. 특히, MC10의 결정에 따라 선진국의 수출보조는 즉시 철폐되고, 개도국의 수출보조는 2018년에 철폐된다. 다만 일부 선진국의 가공품, 낙농품, 돼지고기에 대한 수출보조금은 2003~05년 기준 연도의 평균 물량수순으로 2020년까지 지급이 가능하지만, 최

표 4-12 농업협정 감축대상 수출보조 유형

감축대상 수출보조 유형	예외 조항
(a) 수출실적을 조건으로 정부(정부대행기관)이 기업·산업·농업생산자·조합·협회·유통위원회에 제공하는 현물지불을 포함한 직접보조 (b) 비상업적 잉여(재고) 농산물 수출을 위해 정부의 판매 및 처분 (c) 농산물 또는 수출품의 원료가 되는 농산물에 대한 부과금을 재원으로 한 수출보조 (d) 수출 농산물 유통비용(수출농산물 출하·등급, 가공·운송 비용 포함) 절감 목적의 수출보조 (e) 수출물량에 대한 국내운송비 (f) 수출상품의 원료 농산물에 대한 보조	·포괄적 수출증진 및 자문서비스 ·개도국 대상 (d), (e) 수출보조

자료: 농업협정문을 토대로 저자 작성.

빈개도국(Least Developed Countries: LDCs)으로 수출하는 상품에 대한 수출보조는 2016년부터 철폐된다. 또한 농업협정 제9조4항에 따라 지급 가능한 개도국의 마케팅과 수출물류비 지원은 2023년까지 철폐되고, 최빈개도국과 식량순수입개도국(Net Food Importing Developing Countries: NFIDCs)의 수출보조금 철폐는 2030년까지 유예된다(서진교·이효영 2016; 이상현·안수정 2016). WTO MC10의 결정에 따라 명시적인 모든 수출보조는 철폐될 예정이다. 이에 따라 향후 쟁점은 국내보조와 수출보조 사이의 경계 설정이 주요한 관심사항이 될 것으로 판단되며, 이는 통상적으로 국내보조의 효과가 수출품에 파급될 수 있기 때문이다.

수출경쟁 관련 분쟁사례는 15건이며, 이 중에서 패널과 상소기구 보고서가 회원국들에 배포되거나 채택된 사례는 3건이다<표 4-13>.

표 4-13 수출경쟁 분쟁사례별 농업협정 관련 규정

분쟁사례	양허·약속 통합	수출경쟁 약속	수출보조금 약속	수출보조금 약속 우회방지	가공품 보조한도 규제
	제3조3항	제8조	제9조	제10조	제11조
캐나다-우유/낙농품분쟁(1999)	○	○	○	○	
EC-설탕분쟁(2005)	○	○	○	○	○
미국-면화분쟁(2005)	○	○	○	○	

주: 2000년 상소보고서가 채택된 United States-Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations (FSC)"분쟁은 농업협정(제3.3조, 제8조, 제9조, 제10조)과 관련되지만 핵심 쟁점은 보조금 상계조치 협정과 관련하여 미국이 해외판매기업(FSC)에 제공한 조세혜택이 수출을 조건으로 하는 수출보조금에 해당한다고 제소된 사례임. 따라서 농업부문과 직접적인 관련이 없어 동 분쟁은 제외함.

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 6. 4.)의 각 분쟁사례를 토대로 저자 정리.

1.3.2. 분쟁별 주요 쟁점분석

가. 수출보조와 국내보조의 경계

먼저, 국내보조와 수출보조 규범의 경계와 관련된 통상분쟁은 캐나다-우유/낙농품분쟁(1999)(Canada-Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products(1999)), EC-설탕분쟁(2005)(EC-Export Subsidies on Sugar(2005))이 있다.[42] 두 분쟁사례는 상소기구가 국내보조와 수출보조 규범간에 명확한 경계가 존재한다는 점, 국내보조의 경제적 효과가 수출 농산물 생산에 파급될 우려가 있다는 점 등을 강조함으로써 국내보조와 수출보조 규범간의 경계에 대한 경각심을 불러일으킨 사례로 주목을 받고 있다.

캐나다-우유/낙농품 분쟁(1999)은 캐나다의 국내 특정제품과 모든 수출시장용 제품의 원료가 되는 5등급 우유의 국내생산과 수출에 제공하는 캐나다 정부의 보조와 관련하여 미국(D103)과 뉴질랜드(D113)가 제소한 분쟁이다<표 4-14>.

표 4-14 캐나다-우유/낙농품 분쟁(1999년)(DS103, 113)

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 미국, 뉴질랜드 피제소국: 캐나다	농업협정(AoA): 제3조, 제8조, 제9조, 제10조 GATT: 제10.1조	협의요청	1997. 12. 29.	(쟁점) 1) 우유 국내보조와 수출보조의 연계성(교차보조), 2) 국내보조의 우회 수출보조 여부 (대상품목) 캐나다산 우유
		패널요청	1998. 3. 12.	
		패널수립 및 구성	1998. 3. 25., 8. 12.	
		패널보고서(PR) 회람	1999. 5. 17.	
		패널보고서(PR) 채택	1999. 10. 27.	

자료: WTO(1999b)를 참고하여 저자 작성.

동 분쟁의 주요 쟁점은 캐나다의 5등급 우유 관련 조치가 <표 4-12>의 감축대상 수출보조 유형 가운데 유형 (a)와 유형 (c)에 해당하는지의 여부이다. 패널은 ① 분

42) 동 분쟁의 명확한 이해를 위해서는 피제소국의 분쟁 대상 조치에 대한 명확한 이해가 전제되어야 함 (자세한 내용은 김승호(2010) 참조).

쟁대상인 5등급 우유가 여타 등급 우유보다 낮은 가격으로 수출업자나 가공업자에게 제공되고 있다는 점을 근거로 무상조치의 의미를 갖는 현물지급이 존재한다는 점, ② 5등급 우유가 정부나 정부대행기관(낙농위원회, 우유유통협회)을 통해 낮은 가격의 혜택을 받고 있다는 점, ③ 5등급 우유가 국내산 우유보다 낮은 가격으로 수출 목적의 낙농품 가공업자에게만 제공되고 있다는 점 등을 확인하였다. 이에 따라 캐나다가 5등급 우유에 제공하는 보조조치는 감축하기로 약속한 수출보조인 유형 (a)에 해당한다고 판정하였다.[43]

유형 (c)와 관련하여 ① 5등급 우유에 제공되는 보조가 수출실적을 조건으로 현물지불이 이뤄지는 농산물 수출보조에 해당된다는 점, ② 5등급 우유에 제공되는 보조조치가 유형 (a)에 해당된다는 판단 기준에 따라 정부나 정부대행기관을 통해 혜택을 받고 있다는 점 등을 고려하여 패널과 상소기구는 5등급 우유에 대한 분쟁대상 조치가 유형 (c)에 해당한다고 판정하였다. 따라서 5등급 우유에 제공되는 국내보조 조치는 감축대상 수출보조금에 해당하며, 이는 캐나다의 양허표에 명시한 수출보조금 및 수출물량에 대한 감축약속 수준을 초과(AoA 제3.3조, 제8조)하는 동시에, 해당 국내보조 조치가 수출보조금 약속을 우회하는 결과를 초래(AoA 제10.1조)하고 있음을 확인하였다.

캐나다의 낙농제도의 핵심은 내수용 국내 판매가 주 목적인 낙농품 가공업자에게 판매되는 우유와 수출용 판매를 주목적으로 하는 낙농품 가공업자에게 판매되는 우유에 대해 각기 다른 정책 조치를 취하고 있다는 것이다. 전자의 우유를 판매하는 우유 생산자에게는 일정 쿼터를 할당하여 높은 수준의 가격을 지지해주는 동시에 후자의 우유를 판매하는 우유 생산자에게는 낮은 수준의 가격으로 판매, 공급하도록 통제하는 이중적인 조치를 시행하고 있다. 전자의 경우 시장가격을 지지하기 위한 국내보조로써 감축대상 국내보조(AMS)에 해당하며, 후자의 경우는 우유를 원료로 하는 수출용 가공낙농품에 대한 수출보조금의 성격을 갖고 있다.

---

43) 상소기구는 보조금의 존재여부를 판단하기 위해서는 보조금협정 제1.1조(보조금 정의)의 요건인 재정적 기여와 이로 인한 혜택이 존재해야 하지만, 현물지불이 이 두 요건을 충족시키는지를 판단하지 않은 패널의 오류를 지적하였음.

상소기구의 판단처럼 수출실적을 기준으로 하는 직접적인 수출보조금의 형태는 아니지만, 다른 제도와 연계되어 간접적인 수출보조금의 혜택을 받는 조치이므로 통상의 수출 보조금 분쟁사건과 구별되고 있다. 이에 따라 동 분쟁은 국내보조금과 수출보조금 간의 관계 규명이 중요했던 사례로 평가받고 있다.

다음으로 주목할 분쟁사례는 EC-설탕분쟁(2005)이다<표 4-15>. EC는 국내보조(시장가격지지)와 직접적인 수출보조 대상 설탕의 생산에 대해 두 종류의 쿼터(A, B 쿼터)를 운영하여 각 회원국에 이를 할당하였다. 또한 이 두 쿼터를 초과하는 생산량(C 쿼터)은 가격지지나 수출보조금 대상에 제외하며, 반드시 수출용으로 소진하도록 하였다. 또한 EC는 특별 약정을 통해서 ACP(African, Caribbean and Pacific) 국가와 인도산 설탕을 최저보장가격(guaranteed minimum price) 이상으로 의무적으로 수입토록 하였다. EC는 설탕 수출을 지원하기 위해서 국제시장가격과 EC의 수출가격 간의 차이를 수출기금을 통한 정부 재원으로 보전해 주었으며, 이것이 A와 B 쿼터에 적용되는 수출보조금이다. 한편 EC는 양허표 상의 단서조항(note)에 수출보조금과 수출물량 지급 상한을 설정했으나, ACP 국가와 인도산 설탕 수출은 포함되지 않는다고 명시해 두었다.

표 4-15 EC-설탕분쟁(2005년)(DS265, 266, 283)

분쟁당사국	관련 협정	분쟁일정		개요
제소국: 호주, 브라질, 태국 피제소국: EC	농업협정(AoA): 제3.3조, 제8조, 제9.1조, 제10.1조 GATT: 제3.4조, 제16조 ASCM: 제3.1조, 제3.2조	협의요청	2003. 3. 14.	(쟁점) 설탕산업 국내보조와 수출보조의 연계성(교차보조) (대상품목) EC 설탕 산업
		패널요청	2003. 7. 9.	
		패널수립 및 구성	2003. 8. 29., 12. 23.	
		패널보고서(PR) 회람	2004. 10. 15.	
		패널보고서(PR) 채택	2005. 5. 19.	

자료: WTO(2005b)를 참고하여 저자 작성.

동 분쟁은 제소국인 호주(DS265), 브라질(DS266), 태국(DS283)이 EC의 수출보조 대상 수출물량이 양허표 상의 감축약속 수준을 초과하여 수출했고, C 쿼터의

설탕에 대한 보조 또한 수출보조 유형 (c)에 해당하기 때문에 양허표에 명시되지 아니한 농산물 수출보조금을 제공해서는 안 된다는 AoA 제3.3조(양허 및 약속의 통합)와 제8조(수출경쟁약속)를 위반하였다고 제소한 분쟁사례이다.

패널은 A, B 쿼터의 설탕에 대한 가격지지 조치로 국내가격을 고가로 책정함으로써 발생한 잉여 수익이 C 쿼터 설탕의 저가 생산과 저가의 수출을 가능하게 하였으므로 국내보조로 인한 수출보조의 파급효과가 발생하였다고 판단하였다. 이러한 국내보조의 파급효과로 인한 수출보조(cross-subsidization)가 감축대상 수출보조 유형 (c)에 해당한다고 간주하였다. 동 분쟁에서 주목할 만한 사안 중의 하나는 회원국의 양허표 상에 명시된 구성자료의 단서조항(note) 자체보다는 농업협정문과 양허표상의 단서조항을 준수하는 동시에 단서조항보다는 농업협정 규정을 우선 적용해야 한다는 것이다.

위에서 살펴본 캐나다-우유/낙농품분쟁(1999)과 EC-설탕분쟁(2005)은 국내 농업보조와 수출보조 사이의 파급효과(또는 교차보조)를 판정하는 근거와 기준을 제시하였다는 데 주목을 받은 분쟁사례이다. 상소기구는 수출보조에 대한 국내보조의 파급효과로 인해서 WTO 규정에 합치하는 국내보조가 자동적으로 수출보조로써 특정될 경우 협정문상의 국내보조와 수출보조금 규정의 차별이 침해될 여지가 있다고 판단하였다. 상소기구는 국내보조가 수출에 대해 제약 없이 제공된다면 국내보조와 수출보조금 규율의 차별이 침해될 수 있다는 점 또한 강조하고 있다. 따라서 농업협정 규정에 합치하는 허용된 국내보조와 수출보조금과의 연계성에 대한 명확한 기준 설정이 마련되지 않을 경우 WTO 농업협정에 합치하는 국내보조가 부당하게 분쟁대상이 될 가능성도 배제할 수 없을 것이다(Orden et al. 2011).

나. 국내보조의 우회 수출보조 여부

WTO 회원국들은 WTO 농업협정문 제9.1조에 열거된 수출보조금 유형을 2013년 발리 각료회의 결정에 따라 철폐하기로 합의했다. 또한 동 협정문 10.1조(수출보조금 약속의 우회방지)에 따라 제9.1조의 수출보조금 유형이 아닌 수출보조금이 비상업적 거래를 포함하여 수출보조금 약속을 우회하여 시행되거나 그런 우려

가 있는 방식으로 운용되어서도 안 된다.

수출보조 분쟁과 관련하여 해당 조치의 WTO 농업협정 준수 여부에 초점을 맞춘 분쟁사례는 앞 절에서 살펴본 미국-면화 분쟁(2005)이 있다. 동 분쟁에서 미국의 사용자유통인증제(User Marketing(Step 2)) 직접지불과 수출신용보증제도(GSM 102, 103)가 분쟁의 대상이 되었다. 전자는 농업협정의 감축대상 수출보조인 유형 (a)이기 때문에 양허표에 명시된 약속수준을 위반하여 제공된 수출보조금(AoA 제3.3조, 제8조)에 해당하며, 후자는 감축대상 수출보조금 유형 이외의 수출보조금으로써 우회 수출보조금으로 활용(AoA 제10.1조)되고 있다고 제기한 분쟁이다. 패널은 Step-2 직접지불이 제도의 특성상 수출업자와 국내 사용자 사이에 지급된다는 점을 명확히 구분하고 있지만, 동 제도상 보조금이 수출실적을 조건으로 지급되는 감축대상 수출보조 유형 (c)에 해당하며, 미국의 양허표에 명시되어 있지 않은 품목을 대상으로 수출보조금을 지급하므로 농업협정 제3.3조, 제8조에 위배된다고 판정하였다. 또한 수출신용보증제도는 농업협정의 규정을 조건으로 WTO 협정이 적용된다는 판단에 따라 보조금 협정상의 수출보조금 예시 목록(보조금협정 부속서1(j)(수출보조금 예시목록))과 결부시켜 수출보조금에 해당된다고 판정하였다.

WTO 회원국들은 농업협정문에 예외 없는 관세화 원칙을 도입하여 시장개방과 개혁을 추진했으며, 모든 회원국은 양허표를 제출하여 농업협정문의 본질적인 일부분을 구성케 하였다. UR 협상결과 감축대상 국내보조의 경우 보조총액측정치(AMS)에 따라 이행기간 일정 감축률에 따라 선진국 6년간 20%, 개도국 10년간 13.3%를 감축하도록 했으며, 이러한 감축약속을 준수하는 한 모든 국내보조는 허용된다는 것을 의미한다. 수출보조금 또한 농업협정상(제9.1조)의 규정과 회원국의 양허표상에 명시된 감축약속 수준을 준수하는 것을 조건으로 허용되고 있다. 나아가 2015년 나이로비 각료회의(MC10) 협상 결과 선진국과 개도국의 모든 수출보조금은 철폐하도록 규정하고 있다. 따라서 MC10의 결정사항에 따라 새로운 수출경쟁 분야의 규범이 마련됨에 따라 관련 분야의 분쟁은 새로운 양상으로 전개될 것으로 보인다. 수출보조에 대한 분쟁보다는 수출신용, 수출신용보증, 수출보

험, 식량원조 등 우회적인 수출보조의 성격을 갖는 보조에 대한 분쟁 가능성이 높아질 것으로 판단된다. 한편, 평화조항이 만료(AoA 제13조(c))됨에 따라 농업협정문과 일치하여 시행된 수출 보조금 또는 물량을 대상으로 수입국은 상계관세 부과 등 적극적인 대응조치를 취할 수 있을 것으로 생각된다.

1.4. WTO 농업협상 분야별 주요 쟁점요약

본 절에서는 WTO 농업협정 관련 통상분쟁을 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 등 3개의 유형으로 구분하여 각 유형별 통상분쟁의 주요 쟁점사항을 살펴보았다. 주요 쟁점사항을 요약하여 정리하면 <표 4-16>과 같다. 국내보조 관련 분쟁에서는 주로 AMS 산출방식 매개변수의 해석 차이, WTO 농업협정상의 국내보조가 평화조항 대상 여부인지 등을 판단하는 것이 주요 쟁점이 되었다. 시장접근 관련 분쟁에서는 특별긴급수입제한조치, 비관세조치, TRQ 운용방식의 적절성이나 합법성이 쟁점이 되었다. 수출경쟁 관련 분쟁에서는 수출보조금과 국내보조의 차별성과 감축대상 수출보조의 WTO 협정 합법성에 대한 논의가 주요 쟁점이 되었다.

표 4-16 WTO 농업협정 관련 분쟁 쟁점정리

분야	주요 쟁점	주요 통상분쟁 사례
국내 보조	○ AMS(시장가격지지) 산출방식 매개변수 해석 차이 - 적용관리가격 - 고정외부참조가격 - 적용대상물량 ○ 국내보조의 평화조항 대상 여부	○ 중국-보조금 분쟁(2019) ○ 한국-쇠고기 분쟁(2001) ○ 미국-면화 분쟁(1998)
시장 접근	○ 특별긴급수입제한조치의 적절성 ○ 비관세조치의 WTO 협정 합법성 ○ TRQ 운용방식의 합법성	○ EC-가금육 분쟁(1998) ○ 인도-수입수량제한 분쟁(1999) ○ 한국-쇠고기 분쟁(2001) ○ 칠레-농산물가격안정화제도 분쟁(2002) ○ 터키-쌀수입 분쟁(2007)
수출 경쟁	○ 수출보조금과 국내보조의 차별성 ○ 감축대상 수출보조의 WTO 협정 합법성	○ 캐나다-우유/낙농품 분쟁(1999) ○ EC-설탕 분쟁(2005) ○ 미국-면화 분쟁(1998)

자료: 각 분쟁사례를 토대로 저자 작성.

2. SPS 협정 관련 통상분쟁 쟁점

2019년 7월 기준 진행 또는 심의가 종료(패널 또는 상소보고서 채택)된 SPS 분쟁은 48건이다. 이 중 27건의 분쟁에 패널 설치 요청이 있었으며, 패널과 상소기구 보고서가 회원국에 회람되거나 채택된 사례는 18건이다. 본 절에서는 패널과 상소기구 보고서가 채택된 농축산물 관련 분쟁을 중심으로 주요 쟁점의 차이점에 대해 살펴본다. 단, 수산물 분쟁, 분쟁 품목을 특정하기 어려운 사례, 제소시 SPS 협정 위반에 대해서도 중재를 요청하였으나 패널 또는 상소 보고서에서 SPS 협정 이외의 협정에 대해 최종 심리한 경우는 제외하였다. SPS 협정에 관한 분쟁 중 패널 또는 상소보고서가 채택된 분쟁은 그 수가 18건으로 많지 않아 이미 기존의 다양한 선행연구들에서 각 분쟁의 경과, 패널 또는 상소 보고서의 내용을 상세하게 정리하고 있다.[44] 따라서 본 절에서는 각 분쟁의 전체적인 내용은 생략하며, 품목 구분(농산물, 축산물)을 통해 쟁점 사항 도출과 관련 국내 제도를 검토하는 것에 초점을 맞춘다.

2.1. 농축산물 관련 SPS 분쟁 현황

본 연구에서는 농축산물 관련 분쟁을 EC-Hormones 분쟁(이하, EC-호르몬 분쟁(1996)), Japan- Agricultural Products II 분쟁(이하, 일본-농산물 II 분쟁(1997)), Japan-Apples 분쟁(이하, 일본-사과 분쟁(2002)), Australia-Apples 분쟁(이하, 호주-사과 분쟁(2007)), US-Poultry(China) 분쟁(이하, 미국-가금류 분쟁(2008)), India-Agricultural Products 분쟁(이하, 인도-농산물 분쟁(2012)), US-Animals 분

44) 강민지(2016), 최원목(2014), 최세균 외(2003) 등 다수의 선행연구에서 SPS 분쟁사례를 정리하고 있음. 본 연구에서 다루지 않은 분쟁이나 분쟁의 상세한 내용은 선행연구 및 법률적 해석은 해당 분쟁의 WTO 문서를 참고할 수 있음.

쟁(이하, 미국-축산물 분쟁(2012)), Russia-Pigs(EU) 분쟁(이하, 러시아-돼지 분쟁(2014)) 8건으로 보았다.[45] 각 분쟁에 대한 개요는 <표 4-17>과 같다.

8건의 분쟁 중 미국의 제소건이 4건, 뉴질랜드, 중국, 아르헨티나, 유럽연합의 제소건이 각각 1건씩이다. 8건 중 2건은 패널보고서 채택, 6건은 상소심으로 발전했으며 모두 제소국이 승소하였다. 이행단계는 패널 또는 상소보고서가 채택되면, 패소국이 DSB의 권고·결정 사항을 이행하는 단계이다. 이행단계에서 상호 동의할 만한 해결책(mutually agreed solution)에 도달하면 분쟁이 종결되었다고 볼 수 있다. 반면, 이행계획에 대한 상호 불일치가 있거나 즉각적 또는 부여받은 합리적 기간(resonable period of time) 내 이행하지 않는 경우, DSU 제21조, 제22조에 따라 패널에의 재회부(이행패널), 승소국의 보복 조치 등이 이루어지기도 한다. 일본-사과 분쟁(2002)은 이행패널이 설치된 사례로 이행패널의 판정 이후 일본의 이행 조치가 이루어졌고 상호 동의할 만한 해결책에 이르렀다. EC-호르몬 분쟁(1996)이 이에 해당한다. 1998년 EC의 패소 판정에도 불구하고 EC가 조치를 개정하지 않자, 캐나다와 미국은 DSB 승인하에 보복 조치를 강행하였다. 이후 EC가 문제의 조치를 개정했으나 캐나다와 미국은 조치가 여전히 SPS 협정에 합치하지 않는다고 판단, 보복 조치를 유지하였다. 이에 대해 EC는 미국과 캐나다를 DSU 협정 위반으로 WTO에 제소하여 2004년 새로운 분쟁으로 발전하였다.[46] 일련의 과정을 거쳐 당사국들은 EC-호르몬 분쟁이 2009년(미국), 2011년(캐나다)에 이르러 상호 동의할 만한 해결책에 이르렀음을 DSB에 보고하였다.

45) EC-호르몬(1996) 분쟁은 같은 내용에 대해 미국과 캐나다가 EU를 각각 제소하여 2건의 분쟁으로 진행되었으나, 본 연구에서는 1건으로 봄.

46) US-Continued Suspension(DS320), Canada-Continued Suspension(DS321)

표 4-17 농축산물 관련 SPS 분쟁 요약

구분	분쟁							
	DS26 DS48	DS76	DS245	DS367	DS392	DS430	DS447	DS475
분쟁명	유럽연합-호르몬	일본-농산물 II	일본-사과	호주-사과	미국-가금육	인도-농산물	미국-축산물	러시아-돼지
제소국	미국 캐나다	미국	미국	뉴질랜드	중국	미국	아르헨티나	유럽연합
피소국	유럽연합	일본	일본	호주	미국	인도	미국	러시아
판정결과	유럽연합 패소	일본 패소	일본 패소	호주 패소	미국 패소	인도 패소	미국 패소	러시아 패소
분쟁대상 주품목	축산물	농산물	농산물	농산물	축산물	축산물	축산물	축산물
	쇠고기	농산물 (코드린 나방)	사과	사과	가금류	가금류, 달걀,등 (조류독감)	쇠고기 (구제역)	돼지고기 (아프리카 돼지열병)
협의요청 (제소)	1996-01-26 (미국) 1996-07-28 (캐나다)	1997-04-07	2002-03-01	2007-08-31	2009-04-17	2012-03-06	2012-08-30	2014-04-08
패널설치	1996-05-20 (미국) 1996-10-16 (캐나다)	1997-11-18	2002-12-03	2008-01-21	2009-07-31	2012-06-25	2013-01-28	2014-07-22
패널 보고서회람	1997-08-18	1998-10-27	2003-07-15	2009-12-09	2010-09-29	2014-10-14	2015-07-24	2016-08-19
상소 보고서회람	1998-01-16	1999-02-22	2003-11-26	2010-11-29	-	2014-12-04	-	2017-02-24
패널·상소 보고서 채택	1998-02-13	1999-03-19	2003-12-10	2010-12-17	2010-10-25	2015-06-19	2015-08-31	2017-03-21
해결	2009-09-25 (미국) 2011-03-17 (캐나다)	2001-09-25	2005-08-30	2011-09-02				

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 8. 10.)를 바탕으로 저자 작성.

이행단계에서 EC-호르몬 분쟁(1996), 일본-농산물 분쟁II(1997), 일본-사과 분쟁(2002), 호주-사과 분쟁(2007)은 상호 동의할 만한 해결책에 도달, 분쟁이 종결되었다고 볼 수 있으며, 나머지 4건의 분쟁은 이행단계가 진행 중이다.

2.2. 분쟁 품목별 주요 쟁점

전체 SPS 분쟁 48건을 살펴보면, 제소국이 피소국의 SPS 협정 위반을 주장하며 가장 많은 문제를 제기하는 조항은 제5조(위험평가 및 위생 및 식물위생 보호의 적정수준 결정), 제2조(기본적인 권리 및 의무), 제8조(방제, 검사 및 승인 절차), 제7조(투명성), 부속서 B(위생 및 식물위생 규정의 투명성), 부속서 C(통제, 검사 및 승인 절차), 제3조(조화) 등의 순이다. 특히 제5조, 제2조 관련 조항은 SPS 조치의 핵심이라고 볼 수 있는 "조치의 위험평가에 근거함, 보호수준의 적절성, 과학적 원리에 근거함, 차별적이지 않으며 무역 제한적이지 않음" 등을 평가하는 조항으로 SPS 분쟁에 있어 가장 중요한 쟁점 사항이다.

본 보고서에서 다룰 농축산물 관련 SPS 분쟁 8건의 주요 쟁점 조항 또한 전체 SPS 분쟁의 경향과 유사하다<표 4-18>. 제소국의 지적은 대부분 제2조, 제5조 관련 조항에 있으며, 제8조, 제3조 등에 대한 문제 제기도 있었음을 확인할 수 있다. 최종적으로 패널 또는 상소보고서에 판시된 조항 또한 제2조(기본적인 권리 및 의무), 제5조(위험평가 및 위생 및 식물위생 보호의 적정수준 결정) 순이며, 제3조, 제6조(지역화)에 대한 위반 또한 판시된 사례가 있다.

표 4-18 농축산물 관련 SPS 분쟁(8건) 쟁점 조항

제소			패널 또는 상소보고서		
조항	세부조항	분쟁 건수	조항	세부조항	분쟁 건수
제2조	제2.2조	6	제5조	제5.1조	7
제2조	제2.3조	6	제2조	제2.2조	5
제5조	제5.1조	6	제2조	제2.3조	5
제5조	제5.6조	6	제5조	제5.6조	5
제5조	제5.2조	5	제5조	제5.2조	4
제5조	제5.5조	5	제3조	제3.1조	4
제8조	제8조	5	제5조	제5.5조	3
제3조	제3.1조	4	제6조	제6.1조	3
제5조	제5조	4	제3조	제3.2조	3
제5조	제5.3조	4	제8조	제8조	2
제6조	제6.1조	4	제6조	제6.2조	2
제6조	제6.2조	4	제3조	제3.3조	2

(계속)

제소			패널 또는 상소보고서		
조항	세부조항	분쟁 건수	조항	세부조항	분쟁 건수
제7조	제7조	4	제5조	제5.7조	2
제2조	제2조	3	제5조	제5.3조	1
제3조	제3.3조	3	제5조	제5.4조	1
제5조	제5.4조	3	제6조	제6.3조	1
제5조	제5.7조	3	제10조	제10.1조	1
부속서 B	부속서 B	3	제1조	제1조	1
제2	제2.1조	2	부속서 A	부속서 A para.1	1
부속서 C	부속서 C	2	부속서 C	부속서 C 1(a) 항	1
제1조	제1.1조	1			
제3조	제3조	1			
제3조	제3.2조	1			
제4조	제4조	1			
제6조	제6조	1			
제6조	제6.3조	1			
제10조	제10.1조	1			
부속서 1c	부속서 1c	1			

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 8. 10.)를 바탕으로 저자 작성.

분쟁사례 검토를 통한 국내정책에의 시사점 도출을 위해 8건의 분쟁을 품목별로 구분하여 쟁점 조항의 공통점과 차이점을 살펴보았다<표 4-19>. 분쟁 품목이 농산물인 사례는 일본-농산물II 분쟁(1997), 일본-사과 분쟁(2002), 호주-사과 분쟁(2007) 3건이며, 축산물은 EC-호르몬 분쟁(1996), 미국-가금류 분쟁(2008), 인도-농산물 분쟁(2012), 미국-축산물 분쟁(2012), 러시아-돼지 분쟁(2014) 5건이다.

표 4-19 분쟁 품목별 제소 조항

농산물			축산물		
조항	세부조항	분쟁 건수	조항	세부조항	분쟁 건수
제2조	제2.2조	2	제2조	제2.3조	4
제2조	제2.3조	2	제5조	제5.1조	4
제5조	제5.1조	2	제5조	제5.6조	4
제5조	제5.2조	2	제2조	제2.2조	4
제5조	제5.3조	2	제3조	제3.1조	4
제5조	제5.5조	2	제5조	제5.2조	3
제5조	제5.6조	2	제5조	제5.5조	3
제7조	제7조	2	제8조	제8조	3
제8조	제8조	2	제6조	제6.1조	3

(계속)

농산물			축산물		
조항	세부조항	분쟁 건수	조항	세부조항	분쟁 건수
제2조	제2조	1	제6조	제6.2조	3
제2조	제2.1조	1	제5조	제5조	3
제4조	제4조	1	제3조	제3.3조	3
제5조	제5조	1	제5조	제5.4조	3
제6조	제6.2조	1	제5조	제5.7조	3
부속서 B	부속서 B	1	제5조	제5.3조	2
부속서 C	부속서 C	1	제 7조	제7조	2
			제2조	제2조	2
			부속서 B	부속서 B	2
			제2조	제2.1조	1
			부속서 C	부속서 C	1
			제3조	제3.2조	1
			제6조	제6.3조	1
			제10조	제10.1조	1
			제1조	제1.1조	1
			제3조	제3조	1
			제6조	제6조	1
			부속서 1c	부속서 1c	1

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 8. 10.)를 바탕으로 저자 작성.

SPS 분쟁의 관건인 과학적 근거와 위험평가와 관련된 제2조(기본적인 권리 및 의무), 제5조(위험평가 및 위생 및 식물위생 보호의 적정수준 결정)등에 대한 판정은 농산물과 축산물 분쟁 모두에서 쟁점으로 다루어지고 있다<표 4-20>. 분쟁 품목에 따라 구분할 때 가장 두드러진 차이점은 농산물과 달리 축산물 관련 분쟁에서 제3조(조화)와 제6조(병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응; 이하 지역화) 조항 또한 쟁점이 된다는 점이다.

표 4-20 분쟁 품목별 패널 또는 상소보고서 판시 조항

농산물			축산물		
조항	세부조항	분쟁 건수	조항	세부조항	분쟁 건수
제2조	제2.2조	3	제2조	제2.3조	4
제5조	제5.1조	3	제5조	제5.1조	4
제5조	제5.6조	2	제3조	제3.1조	4
제5조	제5.7조	2	제5조	제5.6조	3
제2조	제2.3조	1	제5조	제5.2조	3

(계속)

농산물			축산물		
조항	세부조항	분쟁 건수	조항	세부조항	분쟁 건수
제5조	제5.2조	1	제6조	제6.1조	3
제5조	제5.5조	1	제3조	제3.2조	3
제8조	제8조	1	제2조	제2.2조	2
부속서 A	부속서 A para.1	1	제 5조	제5.5조	2
부속서 C	부속서 C. 1(a)항	1	제6조	제6.2조	2
			제3조	제3.3조	2
			제8조	제8조	1
			제5조	제5.3조	1
			제5조	제5.4조	1
			제6조	제6.3조	1
			제10조	제10.1조	1
			제1조	제1조	1

자료: WTO Dispute Settlement(검색일: 2019. 8. 10.)를 바탕으로 저자 작성.

축산물 관련 분쟁 5건 중 4건에 조화 조항(제3조)을 위반하였다는 판정이 있었으며, 조화 조항 위반 사례 중 3건이 지역·구역화와 관련된 국제기준에 기초하고 있는지에 관련된다. 또한, 이 3건의 분쟁은 SPS 협정 제6조 지역화 조항을 위반한 사례이기도 하다. 따라서 본 연구는 축산물 분쟁에서 독특하게 나타난 쟁점 조항인 제3조, 제6조를 중심으로 분쟁사례를 분석하고자 한다. 앞선 3장에서 SPS STC 제기 사례 동향에서 살펴보았듯 동·식물 검역에서 지역·구역화 인정에 대한 요구는 빈번해지고 강화될 것으로 예상되며, 최근 한국도 동물 질병의 청정 지역 인정과 관련하여 STC를 제기 받고 있다.

본 연구에서는 제2조(기본적인 권리 및 의무), 제5조(위험평가 및 위생 및 식물 위생 보호의 적정수준 결정) 등에 대해서는 검토하지 않았다. 이는 본 연구가 SPS 분쟁사례를 바탕으로 국내 제도를 검토하고 정책적 시사점 도출하는 데 목적을 두기 때문이다. 제2조와 제5조는 과학적 정당성에 초점이 맞추어져 있으며, 전문성이 강한 과학지식 논의가 주된 논거이다. 과학적 논거 검토를 바탕으로 제도 차원의 개선방향을 도출하는 것은 본 연구에서 모두 다루기 어려운 범위라 판단하였다.

2.2.1. 조화(제3조)[47]

SPS 협정 제3조는 조화 조항으로 회원국의 SPS 조치가 국제기준에 기초하고(제3.1조), 국제기준에 합치하는 조치가 SPS 협정과 GATT 규정에 합치하며(제3.2조), 과학적 정당성이 있거나 회원국의 보호 수준의 결과가 동 협정 제5조의 규정에 따라 적절할 경우 국제기준보다 높은 수준의 조치를 유지할 수 있음(제3.3조)을 명시하고 있다.[48] 여기서 국제기준이라 함은 부속서 A의 정의에 따라 Codex, IPPC, OIE 기준이라 볼 수 있다. Codex는 식품 규격(공전 등), 원료, 잔류물질 등 식품 안전을 위한 기준 마련하고, OIE는 동물위생규약(Terrestrial Code)과 가축전염병 진단 및 백신 매뉴얼(Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals) 기준을 수립이며, IPPC는 식물위생조치를 위한 국제기준(International Standards For Phytosanitary Measures: ISPM)을 관할하고 있다.

농축산물 SPS 분쟁 8건 중 SPS 협정 제3조를 다룬 분쟁은 EC-호르몬 분쟁(1996), 인도-농산물 분쟁(2012), 미국-축산물 분쟁(2012), 러시아-돼지 분쟁(2014) 등 4건이며 모두 축산물 분쟁에 해당한다<표 4-21~24>. SPS 협정 제3조에 대한 해석은 EC-호르몬 분쟁(1996)사례에서 제3.1조의 “기초하다”의 해석과 SPS 협정 제3조의 3개 조항의 관계를 정리한 것을 바탕으로 하여 타 분쟁에서 지속적으로 참고가 되고 있다. EC-호르몬 분쟁(1996)과 인도-농산물 분쟁(2012)의 패널과 상소보고서의 설명을 종합하면 제3조의 각 조항에 대해서는 다음의 세 가지 상황으로 이해할 수 있다.

첫째, 회원국이 국제기준을 완전하게 반영한 조치를 채택하고 그 조치가 SPS 협정 제3.2조에 명시된 바와 같이 그 기준에 합치할 경우, 해당 조치가 SPS 협정과 GATT 1994를 준수한다고 추론된다(WTO 2015b: para 5.58). 제3.2조에는 반증 가능한 추정(rebuttable presumption)이 적용된다. 둘째, SPS 조치가 일부 국제기

47) 조항의 원문은 〈부록 2〉를 참고.
48) 외교부 WTO SPS 협정문 국문 번역본
(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2019. 9. 9.).

준의 요소만을 반영할 경우 국제기준에 합치하지 않을 수는 있으나 제3.1조에 명시된 바와 같이 "기초"할 수는 있다(WTO 2015b: para 5.58). 제3.1조 위반에 prima facie case(일응타당 사건)[49] 성립의 입증책임은 제소국에 있다. 셋째, 3.3조에 명시된 바와 같이 회원국의 조치는 국제기준의 권고와 차이를 보일 수 있으며, 조치의 결과로 달성되는 보호수준이 국제기준의 결과보다 높을 수 있다(장학수 2015). 이 경우 회원국의 조치는 관련된 SPS 협정의 조항에 부합해야 한다. 특히 제3.1조의 "based on" 기준은 제3.2조의 "conform to"가 고려하는 수준보다는 덜 엄격한 기준(less rigorous threshold)이라고 볼 수 있고, 어떤 조치가 제3.1조를 충족하지 못한다면 필연적으로 제3.2조를 충족시키지 못한 것으로 판단할 수 있다(WTO 2015b: para 5.59).

제3조에 대한 이해 측면에서 각 분쟁이 시사하는 바는 다음과 같이 요약할 수 있다. EC-호르몬 분쟁(1996)은 제3조의 국제기준에의 기초, 합치 등의 판단에 대해 큰 틀을 제시했다는 점에서 의미가 있으며 전술하였듯이 이후 발생한 분쟁에서 참고되고 있다. 인도-농산물 분쟁(2012) 은 회원국의 국제기준에 대한 해석과 조치의 도입이 근거하는 국제기준의 목적과 의도에 벗어나지 않아야 함을 환기시킨 사례라 볼 수 있다. 인도-농산물 분쟁(2012), 미국-축산물 분쟁(2012), 러시아-돼지 분쟁(2014)은 모두 동물 질병 발생에 따른 수입금지 조치가 문제가 된 사안들인데, 문제의 조치가 OIE 육상동물 위생 규약(Terrestrial code)의 지역 및 구획에 대한 개념을 반영하고 있는지가 주요 쟁점이 되었다. 이는 수입금지와 같은 무역제한 조치 도입 시 지역 및 구획에 대한 개념을 적합하게 반영하고 있음이 어떠한 측면에서 평가될 수 있는지를 보여주는 사례들이라 볼 수 있다. 분쟁별로 패널 또는 상소보고서에서 제3조와 관련하여 논의된 내용은 다음과 같다.

---

49) 장학수(2015)의 설명을 인용하면 다음과 같음. "일응타당이라 함은 라틴어로 '처음 보기에'라는 의미이다. 이것은 "사실을 확정하기에 충분한 또는 틀렸음을 입증하거나 반박하지 않는다면 추정을 야기하는"이라는 형용사적 의미로서 사용된다. 그러한 의미에서, prima facie는 만약 그 증거가 타방 당사국에 의하여 반박되지 않는다면 자국에 유리한 결정을 정당화하기 위한 당사국 증거에 의해 충분히 확립된 조치 또는 방어의 원인을 말한다."(장학수 2015: 85)

가. EC-호르몬 분쟁(1996): DS26

표 4-21 EC-호르몬 분쟁(1996년) 요약

구분	내용
분쟁배경	1981년부터 EC는 이사회 지침(Council Directives) 이슈가 되는 지침은 Council Directive 81/602/EEC, Council Directive 88/146/EEC, Council Directive 88/299/EEC이며 1997년 Council Directive 96/22/EC로 통합함. 위 조치들에 따라 동물사육 시 합성호르몬과 천연호르몬의 사용을 금지하고, 지침에 명시된 물질이 처리된 동물과 동물의 생산품 수입과 판매를 금지함. WTO가 출범하자 미국과 캐나다는 EC를 제소하였고 EC-Hormones 분쟁으로 발전함.
분쟁범위	- 분쟁에서 문제가 되는 호르몬: 문제의 호르몬은 6개로 oestradiol-17, progesterone, testosterone, trenbolone, zeranol, melengestrol acetate(MGA) - 문제의 조치: 이러한 호르몬이 동물 사육과정에서 성장촉진을 목적으로 사용된 경우, EC가 그 동물의 육류(meat)와 육류제품(meat product)의 수입을 금지한 것
제소조항 (SPS 협정)	미국과 캐나다는 EC가 SPS 협정 제2조, 제3조, 제5조 위반을 했다고 주장
판정	패널: EC가 SPS 협정 제3.1조, 제5.1조, 제5.2조, 제5.5조를 위반하였다고 판정 상소: 제5.1조, 제5.2조에 대해서는 패널 판정의 타당성을 인정하며 위반을 판시하였으며, 제3.1조와 제5.5조에 대해서는 패널의 판정을 파기

자료: WTO(1998a, 1998b)를 참고하여 저자 작성.

본 분쟁의 제3조 검토에서의 국제기준은 Codex의 하루허용섭취량, 잔류허용치이다. MGA(Melengestrol acetate) 호르몬을 제외한 5개 호르몬에 Codex 기준이 존재한다고 보았다. Codex 기준에 따르면 천연호르몬은 성장촉진을 목적으로 사용된 경우 하루허용섭취량과 잔류허용치는 수립이 불필요(unnecessary)하고[50] 패널은 이를 잔류허용치를 제한하지 않는 것으로(unlimited residue) 보았다. 합성호르몬에 대해 Codex는 잔류허용치를 0 이상의 기준을 설정하였다.[51] 그러나 EC는 모든 호르몬에 대해 잔류를 허용하지 않았다(no residue). 따라서 패널은 EC의 조치는 국제기준과 상이한(different) 수준이라 판단, 제3.1조를 위반하였다고 판단하였다. 그러나 패널의 판정은 상소심에서 파기되었는데, "기초하는(based on)"의 의미에 대한 해석에 쟁점이 되었다. 패널은 제3.1조의 기초하다의 의미를 제3.2조에 근거하여 "합치하다(conform to)"의 의미로 보았다. 이에 따라 패널은

50) WTO(1998a), para. 8.62
51) WTO(1998a), para. 8.63

회원국의 조치가 국제기준(Codex)과 같은 수준을 반영해야 한다고 보고 국제기준과 EC의 기준을 비교하였고 상이하다는 판단하에 제3.1조를 위반하였다고 판시하였다. 그러나 상소심에서는 패널의 기초하다에 대한 해석을 다음의 세 가지 이유로 부정하였다. 첫째, 상소보고서는 "기초하다"와 "합치하다"는 일반적 의미(plain and natural import)가 다르다고 설명한다. 국제기준에 합치한다는 것은 국제기준에 기초한다는 것이 될 수 있다. 그러나 국제기준에 기초한 조치가 무조건 국제기준에 합치하는 조치는 아니라고 보았다.[52] 둘째, 협정문의 단어 사용은 조항에 따라 그리고 같은 조항이라 할지라도 문단에 따라 달리 사용된다. 다른 용어의 사용은 다른 의미를 부여하는 것이므로 제3.1조의 기초하다의 의미를 제3.2조 문맥에서의 합치하다의 의미로 해석한 것은 적절하지 않다.[53] 셋째, 패널의 해석은 SPS 협정 제3조의 목적과 상충된다. 패널은 제3.1조를 국제기준, 가이드라인, 권고를 강제규범(binding norm)으로 해석하였으나, 제3조의 목적은 제3.1조에 명시된 바와 같이 기준의 조화를 이루고자 함이지 의무를 규정하는 것이 아니다.[54] 상소심은 이러한 세 가지 이유로 패널의 제3.1조 위반 판정을 파기하였다.

52) 상소보고서에 따르면 SPS 조치가 국제기준의 일부를 포함한 경우, 이를 국제기준에 기초한다고 보고 있음("A measure, however, based on the same standard might not conform to that standard, as where only some, not all, of the elements of the standard are incorporated into the measure." WTO(1998b), para. 163).

53) WTO(1998b), para. 164

54) WTO(1998b), para. 165

나. 인도-농산물 분쟁(2012): DS430

표 4-22 인도-농산물 분쟁(2012년) 요약

구분	내용
분쟁배경	미국 일부 지역에서 조류인플루엔자 발병이 보고되자 가축수입법(Live-stock Importation Act 1898)과 S. O. 1663(E) 명령에 따라 미국산 가금육, 달걀, 돼지 등 농축산물에 수입금지 조치를 취함.
분쟁범위	문제의 조치: 가축수입법(Live-stock Importation Act 1898), S. O. 1663(E) 명령
제소조항 (SPS 협정)	제2조, 제2.2조, 제2.3조, 제3.1조, 제5조, 제5.1조, 제5.2조, 제5.5조, 제5.6조, 제5.7조, 제6조, 제6.1조, 제6.2조, 제7조, 부속서 B
판정	패널: 제3.1조, 제5.1조, 제5.2조, 제2.2조, 제2.3조, 제5.6조, 제6.1조, 제6.2조 제7조, 부속서 B 상소: 제2.2조 위반 파기(생가금육, 계란관련 판정), 제3.1조, 제5.1조, 제5.2조, 제2.2조, 제2.3조, 제5.6조, 제6.1조 제6.2조

자료: WTO(2015a, 2015b)를 참고하여 저자 작성.

인도-농산물 분쟁(2012)에서 패널은 미국과 인도가 문제의 조치가 관련된 국제규정과 관련하여 두 가지 쟁점에 대해 완전히 상반된 이해(diametrically opposed understandings)를 보인다고 설명하였다.[55]

첫 번째 쟁점은 OIE Terrestrial Code 제10.4조가 조류독감 관련 수입금지 조치를 예시(envisage)하는지 여부로, OIE Terrestrial code 21판의 제10.4.1.10조[56]에 대한 미국과 인도의 해석 차이이다. 미국은 해당 조항을 "가금류 이외의 새에 발생한 HPAI와 LPAI 감염 보고만은 가금육 수입금지 조치의 근거가 될 수 없다"고 해석한 반면 인도는 해당조항을 반대해석(Contrario)하여 "HPAI와 LPAI 바이러스 감염 보고 이외(other than)의 상황에서는 가금류를 수입금지 할 수 있다"고 보았다.[57] 패널이 조항의 해석에 대해 OIE에 질의한 결과에 따르면, 해당 조항은 상업영역에 포함되지 않는 야생조류 또는 기타조류의 HPAI 감염 보고에 따른 회원국

55) WTO(2015a), para. 7.231

56) Terrestrial Code Article 10.4.1.10: "A Member should not impose immediate bans on the trade in poultry commodities in response to a notification, according to Article 1.1.3. of the Terrestrial Code, of infection with HPAI and LPAI virus in birds other than poultry, including wild birds."

57) WTO(2015a), para. 7.236

의 가금류 수입금지가 권장되지 않도록 하기 위함이다.[58]

두 번째 쟁점은 제10.4조의 지역 또는 구획(zones and compartments)에 대한 해석(WTO 2015b: para. 5.64)과 관련된 것으로, OIE Terrestrial code 제10.4조가 NAI 청정(NAI-free), HPNAI 청정(HPNAI-free) 국가로부터의 수입에만 적용되는지, 지역 또는 구획에의 적용을 포함하는지에 대한 것이다.[59] 미국은 OIE 지역화의 개념에 따라, 무역 제한 조치가 지역 또는 구획에 적용되어야 한다는 입장이다.[60] 그러나 인도는 해당 조항들이 반입조건(conditions of entry)에 해당하므로 수입국이 질병의 청정 지위와 국가, 지역 또는 구획 단위를 선택하도록 허용하는 조항이라 해석했다(WTO 2015a: para. 7.240). 관련 조항에 대한 패널의 OIE 자문 결과에 따르면 제10.4조는 NAI 청정, HPNAI 청정 지위가 지역 또는 구획에서 인정되고 그에 따른 수입국의 조치를 적용하기 위한 것이다.[61] 더불어 패널은 Terrestrial code 제10.4조가 국가, 지역 또는 구획의 NAI 지위별로 품목 특징적 권고를 포함하고 있다고 보았다.[62] 따라서 패널은 인도의 수입금지 조치(S. O. 1663(E))가 품목 특정적 권고에 기초하지 않았으며, 지역 또는 구획의 개념을 반영하지 않았다고 판단하였다.

두 가지 쟁점에 대한 검토를 바탕으로 패널은 인도가 국제기준에 기초하지 않고 있다고 판단하여 제3.1조 위반을 판시하였다. 3.1조 위반에 따라 인도가 제3.2조를 정당화하지 못하므로 제3.2조 위반이 판시되었으며, 상소기구는 패널의 판단을 지지하였다.

---

58) 패널보고서의 OIE 설명에 따르면 이 조항은 회원국들의 통보 의무 이행이 저해되는 것을 막기 위함임(WTO 2015a: para. 7.237). 야생조류 또는 기타조류의 감염 보고가 이루어져야 하나, 이러한 감염 보고로 상업영역의 가금류 교역을 무조건 제한할 경우 회원국들의 통보 의무 이행이 성실히 이루어지지 않을 수 있음(WTO 2015b: para. 5.64).

59) NAI: Notifiable Avian Influenza, HPNAI: Highly Pathogenic Notifiable Avian Influenza

60) WTO(2015a), para. 7.240

61) WTO(2015a), paras. 7.249-7.250

62) WTO(2015a), para. 7.252

다. 미국-축산물 분쟁(2012): DS447

표 4-23 미국-축산물 분쟁(2012년) 요약

구분	내용
분쟁배경	미국은 2001년 구제역 발생에 따라 아르헨티나산 쇠고기 수입을 금지함. 아르헨티나는 북부산 쇠고기 수입금지 해제와 파타고니아의 FMD 청정지역 인정을 미국에 요청했으나 수입금지 조치가 지속되고 파타고니아 지역화 인정 절차도 지연되자 미국을 제소함.
분쟁범위	-문제의 조치: 9 CFR 94.1, 9 CFR 92.2. ,Section 737 ① 아르헨티나 북부산 신선(냉장 또는 냉동) 쇠고기 수입금지 조치, ② 파타고니아산 구제역 취약동물과 제품 수입금지 조치
제소조항 (SPS 협정)	제1.1조, 제2.2조, 제2.3조, 제3.1조, 제3.3조, 제5.1조, 제5.4조, 제5.6조, 제6.1조, 제6.2조, 제8조, 제10.1조
판정	패널: 제2.2조, 제2.3조 제3.1조, 제3.3조, 제5.1조, 제5.2조, 제5.6조, 제6.1조, 제8조, 부속서 C

자료: WTO(2015c)를 참고하여 저자 작성.

본 분쟁에서 문제의 질병은 구제역(Foot and Mouth Disease: FMD)이며 문제의 조치는 ① 아르헨티나 북부산 신선(냉장 또는 냉동) 쇠고기 수입금지 조치, ② 파타고니아산 구제역 취약동물과 제품 수입금지 조치이다.

먼저 ① 아르헨티나 북부산 신선 쇠고기 수입금지 조치와 관련 제3.1조 위반 여부 검토에 있어 패널은 관련 국제기준으로 Terrestrial Code 21판의 제8.5.23조와 제8.5.25조를 고려하였다. 제8.5.23조는 백신접종 구제역 청정국(FMD-free where vaccination is practised)에서 신선 쇠고기와 버팔로 고기의 수입에 관련되며 제8.2.25조는 구제역 감염국 또는 지역이나 의무 백신 접종을 포함한 공적방제 프로그램이 존재하는 곳(FMD infected countries or zones, where an official control programme for FMD, involving compulsory systematic vaccination of cattle exists)에서의 신선 쇠고기와 버팔로 고기의 수입에 관한 규정이다. 앞서 언급한 바와 같이 SPS 협정 제3.1조 검토는 국제기준에 "기초"하는가에 대해 이루어진다. 위 두 조치에서는 모두 수입국 수의당국은 수출국에 국가 또는 지역의 구제역 지위와 관련하여 규정에서 명시하는 내용이 증빙된 국제수의인증서를 요구할 것을 권고한다. 그러나 미국은 백신 접종이 시행된 국가 또는 지역을 "구제역 청정"으로 간주하지 않으며 "구제역 감염"으로 간주하여 모두 수입금지 조치를 취하였다. 이러한 점에서 패널은 미국의 조치(9 CFR 94.1)가 국제기준에 상반

(Contradictory)된다고 판단하여 SPS 협정 제3.1조 위반을 판시하였다.

② 파타고니아산 구제역 취약동물과 제품 수입금지 조치와 관련해서 아르헨티나는 미국이 지역화 개념을 인정하지 않고 아르헨티나 전역에 수입금지 조치를 취하고 있다고 주장하였다. 패널은 OIE Terrestrial Code 지역화 관련 조항 제4.3.3조, 구제역 청정지역 또는 구획의 인정에 관련한 제8.5.4조, 제8.5.22조가 관련 국제기준이라 보았다. 이들 규정에 따르면 백신접종 구제역 청정 지역으로부터 수입과 관련하여 수입국은 수출국에 특정 사항들을 증명하는 국제수의인증서를 요구할 것을 권고하고 있다. 그러나 미국은 백신접종 구제역 청정 지역과 상관없이 아르헨티나 전역에 걸쳐 수입금지 조치를 취하였다. 따라서 패널은 미국이 관련 국제기준에 근거하지 않았다고 판단하여 SPS 협정 제3.1조 위반을 판시하였다.

제3.3조의 경우 미국이 아르헨티나 북부 및 파타고니아산 쇠고기 수입 승인 절차에 부당한 지연을 야기하여 SPS 협정 8조와 부속서 C(1)(b)의 위반이 확인된 바, 위반이 판시되었다. 제3.3조의 2문은 "국제기준, 지침 또는 권고에 기초한 조치에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준과 상이한 보호 수준을 초래하는 모든 조치는 이 협정의 그 밖의 규정과 불일치하지 아니한다"라고 규정하고 있으나 미국은 이를 위반하였다.

라. 러시아-돼지 분쟁(2014): DS475

표 4-24 러시아-돼지 분쟁(2014년) 요약

구분	내용
분쟁배경	EU 지역에서 아프리카돼지열병(African Swine Fever, ASF)이 발발하자 러시아는 EU산 돼지, 돼지고기, 돼지고기 관련 제품과 ASF 발생국인 리투아니아, 폴란드, 라트비아, 에스토니아에 대해 더 넓은 범위의 수입금지 조치 취함.
분쟁범위	- 분쟁에서 문제가 되는 상품: 돼지, 돼지의 유전물질, 돼지고기, 돼지고기 관련 품목 - 문제의 조치: ① EU 일부 국가에서 발생한 ASF를 이유로 EU 전역에 걸쳐 수입금지 조치를 취한 것. ② 리투아니아, 폴란드, 라트비아, 에스토니아에 더 넓은 상품범위를 적용하여 취한 수입금지 조치
제소조항 (SPS 협정)	EU는 러시아가 SPS 협정 제2조, 제3조, 제5조, 제6조, 제7조, 제8조, 부속서 B, 부속서 C를 위반했다고 주장
판정	패널: 제2.2조, 제2.3조, 제3.1조, 제5.1조, 제5.2조, 제5.3조, 제5.6조, 제6.1조, 제8조, 상소: 제6.1조 패널의 판정 인정, 6.2조 위반 판시(패널 미위반 판시 파기)

자료: WTO(2017a, 2017b)를 참고하여 저자 작성.

러시아-돼지 분쟁(2014)의 경우 문제의 조치는 ① EU 전역에 취해진 수입금지 조치와, ② ASF 발병국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드에 취해진 수입금지 조치이다. 먼저 ① EU 전역에 취해진 수입금지 조치에 대해 EU는 러시아가 제3.1조를 위반하였다고 주장하였다. EU 전역에 걸친 수입금지 조치(EU wide ban)의 제3조 위반에 대해서 패널은 제6조 위반 여부를 판단한 뒤 결정하였고, 지역화 관련 국제기준에 기초하지 않았다고 판단, 제3.1조 위반이 판시되었다. 다음으로 ② ASF 발병국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드에 취해진 수입금지 조치에 대해서는 SPS 협정 제3.1조, 제3.2조 위반이 판시되었다. 각 조항에 대한 검토는 처리·비처리 품목[63]으로 나누어 이루어졌다. 엄격한 기준인 제3.2조(합치 여부)부터 검토한 결과 패널은 러시아의 조치는 비처리·처리된 품목 모두에 있어 관련 국제기준에 합치하지 않는다고 판시했다. 관련된 국제기준은 Terrestrial code 23판 제15.1조이며 이 조항은 ASF 발생 상황에서 안전한 교역이 가능한 구체적인 사항을 명시하고 있다.[64] 따라서 러시아의 무조건적(unconditional) 수입금지 조치는 이러한 기준에 합치하지 않은 조치라고 판단했다.

SPS 협정 제3.1조를 검토함에 있어 패널은 특히 러시아가 위 4개 국가에 수입금지 조치를 취한 후 일부 품목(고양이·개사료 완제품(라트비아, 리투아니아, 폴란드), 합성사료첨가물과 열처리 사료제품(에스토니아))을 수입금지에서 제외한 점에 집중했다. Terrestrial code 제15.1.14조는 신선육으로부터 기인한 사료용 제품의 수입과 관련되며 요구되는 불활화(inactivation) 공정을 거쳐 ASF 바이러스가 파괴된 것으로 확인될 경우 해당 제품의 수입을 권고하고 있다. 패널은 여기서 규정하는 공정이 고양이·개사료 용도일 경우에도 동일하고 사람이 섭취하는 열처리 제품에 요구되는 공정과도 다르지 않다고 보았다.[65] 마찬가지로 Terrestrial code

63) 비처리(non-treated) 품목: live pigs, pork meat, raw meat preparation, 처리(treated) 품목: meat product of pig, product of animal origin from pig, not derived from fresh meat intended for animal feeding and for agricultural or industrial use, bristles from pig

64) Terrestrial code 23판 제15.1조의 내용은 WTO(2017a: 233-237)를 참고. 2019년 현재 버전과 조항 구성이 다름.

65) WTO(2017a), paras 7.896-7.898

제15.1.15조는 (신선육으로부터 기인하지 않은 사료용 제품의 수입)에서 요구하는 ASF 바이러스 불활화 공정 또한 애완 사료용이 특별히 다르게 적용되지 않음을 과학자문을 통해 확인했다(WTO 2017a: paras 7.896-7.898). 더불어 패널은 러시아가 이런 특별한 제외에 있어 정당한 근거를 제공하지 못하고 있다고 설명했다(WTO 2017a: paras 7.896-7.898). 이에 따라 패널은 처리 제품(treated product)에 취해진 조치에 대해 제3.1조 위반을 판시하였다. 반면 비처리 제품(non-treated product)에 취해진 조치의 경우 에스토니아, 리투아니아, 폴란드에 대한 것은 제3.1조 위반을 판시했으나 리투아니아(ASF 발병 지속)에 취해진 조치는 국제기준에 기초한다고 보았다. 패널심 종료 후 러시아가 상소하였으나, 제3조는 상소조항이 아니었다.

2.2.2. 병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응(제6조)

SPS 협정 제6조 '병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응'은 다음의 세 개 조항으로 구성된다. 제6.1조는 회원국의 조치가 상품 원산지의 SPS 특징에 적합하여야 함을 명시하여 수입국의 조치는 수출국의 상황을 고려하여 그 적합성이 인정된다고 볼 수 있다. 제6.2조는 회원국의 조치가 '병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역'을 고려해야 하며, 제6.3조는 수출국이 수입국에 '병해충 안전지역 또는 발생이 적은 지역'을 주장할 경우 이를 입증할 증거를 제시해야 함을 명시하고 있다.[66] SPS 위원회는 2008년 4월 제6조 이행을 위한 가이드라인을 채택하였다(WTO 2008b). 이는 구속력을 발휘하지 않지만 회원국이 제6조를 효율적으로 이행하는 데 참고할 수 있도록 개발되었으며, 회원국의 SPS 조치가 지역화를 인정하는 과정에 수반되는 행정적 절차 등을 담고 있다.

제6조가 쟁점 조항인 분쟁은 인도-농산물 분쟁(2012), 미국-축산물 분쟁(2012),

66) 외교부 WTO SPS 협정문 국문 번역본
(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181, 검색일: 2019. 9. 9.).

러시아-돼지 분쟁(2014)이다. 제6조에 대한 이해 측면에서 각 분쟁이 시사하는 바는 다음과 같이 요약할 수 있다. 인도-농산물 분쟁(2012), 미국-축산물 분쟁(2012)에서는 제6조를 해석하고 조항들이 규정하는 의무에 대해 구체적으로 검토하였다. 특히 인도-농산물 분쟁(2012)은 제6조 위반에 대해 심리한 첫 번째 분쟁이다. 패널 및 상소보고서들에 따르면 제6.1조와 제6.2조는 유기적으로 연결되어 있으며 제6.3조는 앞선 두 조항과 독립적으로 적용된다. 또 제6조의 검토에 있어 제6.2조 위반여부를 먼저 검토하고 제6.1조를 살펴 보는 것이 적절하다고 보았다. 특히 인도-농산물 분쟁(2012) 상소보고서는 제6.1조와 6.2조의 구조에 대해 자세히 분석하고 있다. 제6.1조와 제6.2조는 동일한 역할을 하는 두 개의 문장으로 구분되는데 첫 번째는 의무에 대한 것이고 두 번째는 구체적인 행동에 대한 것이다.[67] 제6.1조의 첫 번째 문장은 회원국의 SPS 특징에 적합한 조치를 "보장"할 것을 규정하고[68], 제6.2조의 첫 번째 문장은 "병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역"의 개념을 인정할 것을 명시[69]하였다. 차례로 제6.1조의 두 번째 문장은 수출국의 SPS 상황을 "평가"할 요소들(병해충 발생률, 박멸 또는 방제계획의 존재)에 대해 명시하였다.[70] 제6.2조의 두 번째 문장은 회원국은 '병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역'을 "결정"해야 하며 이때 고려해야 할 요소(지리, 생태학적 체계, 역학적 감시 및 위생 또는 식물 위생관리의 효과성 등)에 대해 언급하고 있다(WTO 2015b: para 5.135). 또한, 제6.1조와 제6.2조 하에 특정 수단(particular manner, 예를 들면 법)은 규정되고 있지 않음을 강조했다.[71] 미국-축산물 분쟁(2012) 패널보고서에서는 제6.1조의 "적응"에 대한 예시를 구체적으로 열거하고, 제6.2조의 경우 제6.1조의 의무에 비해 덜 긴급한(a less exigent) 의무라고 해석하였다.[72] 러시아-돼지 분쟁(2014) 상소보고서에서는 제6.2조의 해석이 심도 있게

67) WTO(2015b), para 5.134
68) WTO(2015b), para 5.132
69) WTO(2015b), para 5.133
70) WTO(2015b), para 5.135
71) WTO(2015b), para 5.136
72) WTO(2015c), para 7.647

논의되었다. 보고서에 따르면 제6.2조는 회원국의 조치가 지역화 개념을 특정 SPS 조치나 규제의 틀에 반영해야 함을 필수적으로 요구하는 것이 아니라, 수출국이 수입국에 '병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역'을 증명할 수 있도록 기회를 제공하도록 요구하는 것이다.[73] 분쟁별로 패널 또는 상소보고서에서 제6조와 관련하여 논의된 내용은 다음과 같다. 이하에서 다룰 분쟁은 2.2.1절에서 살펴본 분쟁과 중복되므로 분쟁 요약표는 생략한다.

가. 인도-농산물 분쟁(2012)

패널은 먼저 제6.2조, 제6.1조 순으로 위반 여부를 검토하였다. 패널은 인도의 조치가 미국 전체에 적용되므로 "병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역"을 인정하지 않았다고 보고 제6.2조를 위반하였다고 판시하였다. 패널은 인도의 조치는 상품 원산지의 SPS 특징에 적합한 조치라고 볼 수 없고, 인도가 별도로 원산지의 SPS 특징에 대한 평가를 수행하지 않았으므로, 인도의 조치는 제6.1조를 위반하였다고 판단했다.

특히 인도는 제6.1조와 제6.2조가 제6.3조 하에 수출국의 지역화 인정요구가 있어야 개시되는 조항이라고 이해하고, 수출국의 지역화 인정요구가 없었으므로 제6.1조와 제6.2조의 의무가 인도에 발생하지 않았다고 주장하였으나 패널은 인도의 해석은 잘못되었다고 보았다. 인도는 패널의 판단에 상소를 제기하였으나 상소기구는 패널의 해석과 판단을 지지하였다.

나. 미국-축산물 분쟁(2012)

미국-축산물 분쟁(2012)은 제6.1조에서 말하는 "적응(adaptation)"에 대해 다음과 같이 구체적으로 설명한다. 예를 들어, 수출국의 다른 지역(area)보다 낮은 위험을 나타내는 지역을 원산지로 할 경우 수입국은 덜 엄격한 수입 조건을 적용해

73) WTO(2017b), para 5.126

야 하며, 반대로 수출국의 다른 지역보다 높은 위험을 나타내는 지역을 원산지로 할 경우 그 지역에 대해 보다 더 엄격한 조치를 적용해야 한다.[74] 또한, SPS 조치는 상품의 원산지뿐 아니라 목적지의 상황에도 적합하게 취해져야 한다고 설명한다. 예를 들어 수입국이 상품의 원산지 지역과 유사한 SPS 지위를 가진다면 수입국은 해당 지역으로부터의 수입에 완화된 제한 조건을 취할 필요가 있다(WTO 2015c: para 7.642).

패널은 아르헨티나가 파타고니아 지역이 구제역 청정 지역(zone)임을 증명하는 객관적 증거를 미국에 꾸준히 제출했다고 보았으며, 미국이 이 지역에 대한 별도의 인정 또는 평가 절차 없이 아르헨티나 전역에 수입금지 조치를 취한 것은 원산지에 적합한 조치가 아니라고 판단했다. 이에 따라 패널은 미국의 조치는 제6.1조에 합치하지 않은 조치라고 판시했다. 미국은 파타고니아 지역에 대한 개별 평가가 분쟁 시점까지 완료되지 않은 것이라 주장했으나, 패널은 이러한 지연이 부당한 지연이라고 평가, 제6.1조 의무 이행에 면책 사유로 볼 수 없다고 언급하였다.

다. 러시아-돼지 분쟁(2014)

러시아-돼지 분쟁(2014)의 경우 문제의 조치는 ① EU 전역에 취해진 수입금지 조치와, ② 아프리카돼지열병(ASF) 발병국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드에 취해진 수입금지 조치이다. 패널은 제6.2조를 먼저 검토하고 제6.3조에 따른 제소국의 정보제공 여부, 제6.1조 순으로 위반 여부를 검토했다.

패널은 러시아의 위 두 조치 모두가 SPS 협정 제6.1조와 제6.2조를 위반하였다고 판시하였다. 먼저, 패널은 러시아의 CU no.317(Custom Union no.317)와 EU와 러시아의 2006 각서(Memorandum)에 지역화(regionalisation) 규정이 담겨있으므로, 러시아가 ASF 청정 지역 또는 발생이 적은 지역의 개념을 인정하고 있다고 보았다. 이에 따라 패널은 ① EU 전역에 취해진 수입금지 조치와, ② ASF 발병국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드에 취해진 수입금지 조치가 제6.2조를

74) WTO(2015c), para 7.642

위배하는 것은 아니라고 판시했다.[75]

그러나 상소심에서 EU는 패널의 판정에 이의를 제기하였고 상소심은 패널의 판정을 번복하며 러시아의 조치가 제6.2조를 위배했다고 판시하였다. 상소기구는 패널이 제6.2조가 지역의 개념을 추상적으로(abstract ideas) 인정하도록 하는 조항이라 해석한 것을 지적하며, 제6.2조는 수출국이 수입국에 지역화 인정을 청구할 수 있는 효율적인 기회를 제공할 것을 규정하는 조항이라 해석하였다.[76]

패널은 러시아가 제6.2조 위반이 없었다고 보았으며, 이어서 EU가 제6.3조에 따라 증명 의무를 이행하였는지 살펴보고, 러시아가 제6.1조를 위반하였는지 검토하였다. ① EU 전역에 취해진 수입금지 조치와 관련하여 패널은 EU가 ASF 발생국 이외의 EU 지역(area)은 ASF 청정지임을 제6.3조에 따라 객관적으로 증명하고 있다고 보았다. 패널은 이러한 증명에도 러시아가 EU 전역에 수입금지 조치를 적용한 점은 각 지역의 SPS 특징에 적응한 조치가 아니라 판단하였다. 더불어, 패널은 러시아에서도 2007년부터 ASF가 발생한 점을 지적하며, ASF 청정 원산지 상품에 대해 수입금지 조치를 위한 것은 목적지의 상황에도 적합하지 않은 조치라고 보았다. 이에 따라 패널은 러시아가 제6.1조를 위반하였다고 판시하였다. ② ASF 발병국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드에 취해진 수입금지 조치와 관련하여 패널은 EU가 제6.3조에 따라 에스토니아, 리투아니아, 폴란드가 ASF 청정 지역임을 판단할 수 있는 객관적 증거를 러시아에 제공해왔다고 보았다. 다만 라트비아의 경우 그러하지 못했다고 판단하였다. 패널은 제6.1조의 2문은 “병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역”의 평가 요소에 관련된다는 점에서 제5조 위험평가 조항과도 관련되는데, 러시아의 EU 전역에 취해진 수입금지 조치는 위험평가에 근거하지 않으며, 위험평가의 부재는 원산지의 SPS 특징 평가를 제한하였다고 보고 해당 조치가 제6.1조를 위반했다고 보았다.

러시아는 패널의 제6.1조 위반 판시(라트비아)와 제6.3조의 분석이 오류가 있

75) WTO(2017a), para 7.368
76) WTO(2017b), para 6.8

다고 상소하였으나 상소기구에서는 모두 패널의 최종 판단을 지지하였다. 다만 제6.1조에 대한 패널의 분석 내용 일부에 오류가 있다고 보고 이를 수정하였다.

2.3. SPS 협정 분쟁 주요 쟁점요약

본 절에서는 WTO SPS 협정 관련 통상분쟁 중 농식품 관련 분쟁 8건을 선별하고, 이를 농산물과 축산물 분쟁으로 나누어 SPS 협정의 조항을 살펴보았다. 특히 축산물 분쟁에서 특징적으로 나타나는 제3조(조화)와 제6조(병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응)를 중심으로 관련 통상 분쟁을 검토하였다. 각 조항의 이름이 보여주는 바와 같이 제3조의 쟁점은 회원국의 SPS 조치가 관련 국제기준에 부합하고 있는지의 여부이며, 이를 판단하기 위해서 국제기준에 기초하는가, 합치하는가를 중심으로 논의가 전개된다. 축산물 분쟁사례에서는 수입제한조치가 지역화 관련 국제기준을 반영하고 있는지가 주요 쟁점이 되었다. 제6조의 쟁점사항은 수출국의 지역적 조건을 인정하고 있는지와 수출국·수입국과 지역의 SPS 특징에 적응한 조치인지를 판단하는 데 있었다. 본 연구에서 검토한 SPS 협정 관련 분쟁사례의 주요 쟁점을 요약하여 정리하면 <표 4-25>와 같다.

표 4-25 본 연구에서 검토한 SPS 협정 관련 분쟁사례 주요 쟁점

관련 SPS 협정조항	주요 쟁점	주요 통상분쟁 사례
제3조 조화	❍ 국제기준과의 조화(국제기준에 기초하는 것과 합치하는 것) ❍ 수입제한 조치가 지역화 관련 국제기준을 반영하였는지 여부	❍ EC-호르몬 분쟁(1996) ❍ 인도-농산물 분쟁(2012) ❍ 미국-축산물 분쟁(2012) ❍ 러시아-돼지 분쟁(2014)
제6조 해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응	❍ 병해충 안전지역 또는 병해 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건을 인정하는지와 이러한 조건에 적응한 조치인지의 여부	❍ 인도-농산물 분쟁(2012) ❍ 미국-축산물 분쟁(2012) ❍ 러시아-돼지 분쟁(2014)

자료: 각 분쟁사례를 토대로 저자 작성.

제5장

농업 통상분쟁 대응과 정책과제

제5장

농업 통상분쟁 대응과 정책과제

제5장에서는 제4장의 WTO 농업협정과 SPS 협정별 분쟁사례에서 분석한 주요 쟁점을 바탕으로 우리나라 농업 부문과 관련성이 있는 현안을 검토하고 농업통상 분쟁 대응을 위한 정책과제를 제시하고자 한다.

1. WTO 농업협정 관련 대응과 정책과제

대부분의 통상분쟁 사례에서 패널과 상소기구는 분쟁해결을 위해서 협정문의 해석에 중점을 두고 판결을 내리고 있다. 특히, 특정 분쟁당사국의 유리한 입장에서 협정문의 조문을 해석하기보다는 이 조문의 정확한 취지와 의미, 나아가 UR 당시 이 조문이 도출된 배경을 중심으로 판결을 내리고 있다. 따라서 통상분쟁을 효과적으로 대처하기 위해서는 관련 조문의 정확한 해석과 이해에 따른 적절한 대응책이 마련되어야 한다. 미국-면화보조금(2005)에서 보듯이 국내보조와 수출경쟁 특히 수출보조의 분쟁 결과에 따라 회원국은 자국의 정책변화를 가져오기 때문에 국가적 차원에서 매우 중요한 사안이다. 무엇보다 분쟁당사국 사이의 분쟁 소지를 해소하는 것이 선행되어야 한다.

분쟁에 패소한 회원국은 패널이나 상소기구의 권고나 결정을 이행해야 하지만, 현실적으로 그 이행이 실현 불가능할 경우 그에 따른 보상이나 분쟁상대국으로부

터의 양허 정지 및 그 밖의 의무의 정지 등을 받을 수 있어 통상마찰이 더욱 가중될 것이다. 분쟁대상 조치로 인한 부정적인 효과를 제거해야 하는 의무가 발생하며, 이 경우 가장 확실한 방법은 해당 조치를 폐지하는 것이지만, 그것이 국내 정치적으로 어려운 상황에서는 부정적인 효과를 제거하기 위한 조치를 취해야 한다. 이 경우 기존에 수립된 중·장기 농정추진 계획을 수정 변경해야 하는 등 막대한 비용을 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

농업부문에서 수세적인 회원국은 WTO 다자통상체제를 통해 시장개방을 추진하는 과정에서 자국의 농정현실을 감안하지 않을 수 없었다. 이런 현실에서 회원국은 농업협정문 각 조항을 자의적으로 해석함으로써 자국의 농정현실을 반영하여 보다 유리한 방향으로 시장개방 일정을 제시하였다. 또한 농업협정문이 개발정도나 농정현실이 상이한 수많은 회원국들 사이에 협상을 통한 타협의 결과이기 때문에 회원국들은 농업협정의 개별 조항에 내재된 회원국들의 권리와 의무를 해석하고 적용하는 데 의견이 상충되고 있다. 심지어 회원국들 사이의 통상 갈등이 심화될 경우 이는 분쟁해결기구를 통한 통상분쟁으로 비화되고 있다.

중국-국내보조분쟁(2019) 사례에서 보듯이 패널은 분쟁 시점 이미 폐지된 분쟁 당사국의 해당 조치가 조사대상이나 위임사항의 범위에 포함되지 않는다고 판정한 바 있다. 따라서 과거의 정책을 소급해서 적용하고 있지 않으므로 기존 시행되어 온 우리나라 정책조치에 대한 규범 적합성 여부에 대한 사전적인 점검이 필요할 것으로 판단된다. 통상분쟁 대응을 위한 최선의 대책은 통상분쟁의 소지를 미연에 방지하는 것이기 때문이다. 제4장에서 농업협정 관련 통상분쟁 사례에서 파악된 주요 쟁점은 ① 농업협정문 개별 조항의 상이한 해석, ② 국내보조·시장접근·수출경쟁 분야의 국내 농업지원조치의 WTO 합치성 여부, ③ 국내보조와 수출보조의 교차보조 여부, ④ TRQ 관리방식의 적절성 등인 것으로 분석되었다.

학계·정부 통상전문가와의 협의결과에 따르면, 시장접근분야에서의 통상분쟁 발생 여부는 사전에 예단하기 힘들며, 특히 우리나라의 경우 주요 교역국 내지는 분쟁대상국들이 양자 또는 다자 FTA 대상국으로 통상마찰의 여지가 있을 경우 각 FTA 이행위원회를 통해서 이를 해소 하고 있는 것으로 파악되고 있다. 따라서

본 장에서는 주요 쟁점 가운데 국내보조와 TRQ 이행 상황에 맞춰 제4장에서 분석한 주요 쟁점을 바탕으로 통상 대응 과제를 제시하고자 한다.

1.1. 감축대상보조 이행 합치성

WTO 회원국은 UR 협상 결과 합의된 시장개방 일정(Modality)에 따라 이행계획서를 작성하고, 회원국들의 양자, 다자간 협상을 통한 검증과정을 거쳐 이를 확정하게 되었다. WTO 농업협정에 따라 농업위원회는 회원국이 제공한 통보자료와 사무국의 자료를 바탕으로 이러한 회원국들이 약속한 이행계획서의 이행상황을 검토한다(AoA 제18.1조, 제18.2조).

감축약속 대상이 아닌 신규 국내보조 또는 기존 국내보조의 수정내용을 즉시 통보해야 하며, 신규 또는 수정된 국내보조가 국내보조 감축약속과 허용대상 보조인지에 대한 구체적인 근거를 제시해야 한다(AoA 제18.3조). 또한 회원국은 이행상황 검토과정에서 관련된 어떤 문제도 제기할 수 있으며, 통보이행 실적이 불성실한 회원국에 주의를 촉구할 수 있다(AoA 제18.6조, 제18.7조). 이러한 이행상황 점검은 회원국들의 국내보조 조치를 WTO 농업협정에 합치하도록 함으로써 실질적이고 점진적인 개혁에 기여하고, 나아가 회원국들의 불필요한 통상분쟁을 억제하는 효과가 발생할 수 있기 때문인 것으로 판단된다.

우리나라도 UR 협상 타결 결과, 이행계획서 작성을 위한 UR 세부원칙 또는 시장개방 일정(Modality)이 확정되고 이를 토대로 이행계획서를 작성하여 WTO 회원국의 검증을 거쳐 최종 시장개방 일정을 확정하였다. 이로써 우리나라도 이행계획서 제4부의 국내보조 감축약속에 따라 최종양허 AMS(FBTAMS)를 초과하여 국내 농업생산자를 위해서 보조를 제공하지 않기로 약속하였다.

우리나라 이행계획서(Schedule LX − Republic of Korea, 1994) 상의 감축대상 국내보조(AMS) 통보 내역을 살펴보았다<표 5-1>.

표 5-1 우리나라 이행계획서 최종양허 AMS 통보 사항

단위: 10억 원

이행 연도	기준총 AMS (BTAMS)	최종양허 AMS (FBTAMS)	관련근거
1995	1,718.6	1,695.74 (2,182.55)	❍ 이행계획서(제4부) 농산물 약속이행 관련 보조자료 - 구성자료 및 방법 - 보조자료 표 4 (감축약속 면제대상 국내조치)_ - 보조자료 표 5 (개도국우대 감축약속 면제 대상 국내조치) - 보조자료 표 6 (AMS(시장가격지지)) - 보조자료 표 7 (AMS(비면제직접지불)) - 보조자료 표 8 (기타 품목특정 AMS) - 보조자료 표 10 (품목특정 AMS)
1996		1,672.90 (2,105.60)	
1997		1,650.03 (2,028.65)	
1998		1,627.17 (1,951.70)	
1999		1,604.32 (1,874.75)	
2000		1,581.46 (1,797.80)	
2001		1,558.60 (1,720.85)	
2002		1,535.74 (1,643.90)	
2003		1,512.89 (1,566.95)	
2004		1,490.00 (1,490.00)	

자료: 한국의 이행계획서를 바탕으로 저자 작성.
(https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/korea_republic_e.htm: 2019. 10. 5.).

이행계획서의 제4부(Part IV-Agricultural Products: Commitments Limiting Subsidization) 1항(Section I-Domestic Support: Total AMS Commitments)은 국내조치로 인한 감축대상보조의 보조총액측정치(AMS)와 감축계획 그리고 이의 산출근거를 제시한 6개의 보조자료(Supporting Tables)로 구성된다. AMS 감축계획은 기준 연도, 시작 연도와 최종 연도 그리고 이행기간 각 연도의 수치로 구분하여 작성되었다. 원칙상 UR 세부원칙에 명시된 이행계획서 작성 기준 연도는 1986~88년이지만 우리나라는 당시 AMS가 지속적으로 증가하는 추세에 있어 당시 우리나라의 농정 현실을 감안하여 이 기준 연도로 AMS를 설정하는 것은 무리였다. 특히, 쌀 수매가격 인상과 수매량 증대로 1993년 기준 쌀 AMS만 2조 1,093억 원에 달하여 이행 초기 급격한 삭감이 불가피한 실정이었다(이정환 외 2011). 이에 따라 국내보조 분야의 경우 이행계획서 보조자료 표 단서조항(note)에 1989~91년(반면, 시장접근 분야의 경우 1988~1990년)으로 조정하여 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채 등 5개 품목을 대상으로 기준 연도의 기준총AMS (BTAMS)를 1조 7,186억 원으로 높게 설정하였다.

감축약속 이행 문제를 해결하기 위해서 기준총AMS(BTAMS) 1조 7,186억 원과 이행기간이 종료되는 최종양허 AMS(FBTAMS)를 1조 4,900억 원을 유지하고

쌀의 경우 1993년을 기준으로 각 연도의 지급상한 수준을 괄호에 병기하여 현실적으로 UR 농업협상 규정의 국내보조 감축률을 적용할 수 있도록 신축적으로 설계하였다.

중국-보조금 분쟁(2019)과 한국-쇠고기 분쟁(2001) 사례에서 살펴본 것처럼 WTO 농업협정문은 부속서 3(보조총액측정치 계산)을 우선적으로 적용하여 계산하고 그리고 부수적으로 회원국의 이행계획서 제4부에 인용된 통합 보조자료에서 사용된 구성자료와 방법을 고려하여 계산하도록 규정하고 있다. 따라서 이행계획서의 구성자료와 방법이 부속서 3의 계산방식과 다를 경우 이행계획서상의 방법론을 고려하면서 부속서 3에 따라 계산하는 것은 불가능하다. 앞의 한국-쇠고기 분쟁(2001) 사례에서 살펴보았듯이, 우리나라의 이행계획서상에는 1986~88년 기준 구성자료와 방법에 관한 구체적인 정보가 없었기 때문에 부속서 3의 계산방식과 구성자료의 방법상의 계산 방법 사이에 상충되는 문제는 발생하지 않았다. 반면, 이행계획서 상의 방법론이 부속서 3의 방법론과 다른 품목이 존재할 경우 향후 분쟁발생 가능성을 배제할 수 없을 것으로 판단된다. 당시 생산 및 무역 왜곡적인 감축대상보조에 대한 선진국의 감축부담이 과도했던 반면, 우리나라는 농정현실상 국내농업보조가 증가하던 시기에 감축약속을 양허한 상황에서 중요한 요소인 AMS 기준 연도를 변경하면서까지 무리한 선택을 했다는 지적도 있었다(이정환 외 2011). 또한 EC-설탕 분쟁(2005)에서 패널이 지적하듯이 이행계획서상의 단서조항(Note) 자체보다는 농업협정문과 양허표 모두 준수해야 하며, 농업협정 규정이 회원국의 단서조항보다 우선 적용해야 한다(AoA 제21조)는 점을 고려해야 할 것이다.

또한 쇠고기 이외에 부속서 3의 AMS 산출방식과 양허표 상의 방법론이 상이한 품목에 대한 분쟁 발생 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 우리나라는 한국-쇠고기 분쟁(2001)과 중국-보조금 분쟁(2019) 사례에서 패널과 상소기구의 AMS 산출방식의 오류 판정을 인정할지라도 UR 농업협상 결과에 따른 국내보조 감축 약속을 준수해 시장개방 개혁을 꾸준히 추진해오고 있다는 논리로 대응해야 할 것이다.

1.2. 국내보조 규범 강화

WTO 회원국이 WTO 농업협정에 합치하는 국내조치를 시행할지라도 다른 회원국이 이 조치의 시행으로 인해 국내산업에 대해서 피해, 무효화, 침해 또는 심각한 손상을 초래했다는 점을 입증할 경우 보조금협정(ASCM) 관련 분쟁을 피할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 이해당사국 사이의 통상분쟁을 미연에 방지하는 차선의 방법은 각 회원국의 국내조치를 WTO 협정에 합치되는 방향으로 설계하고 시행하는 것이다.

WTO 농업협정문 통보요건 핸드북(Handbook on Notification Requirements)에 따르면, AMS 감축약속을 양허한 회원국은 당해 연도 말이 지난 후 90일 이내에 감축약속 이행실적(Table DS:1)과 감축약속이 면제되는 보조 및 기타 감축대상 보조의 세부내역(Supporting Table(ST) DS:1~DS9)을 통보해야 한다(WTO 2015d). 또한 기존 감축대상 면제 보조를 수정하거나 신규 도입하는 회원국은 해당 조치가 채택되기 30일 이내에 세부내역(Table DS:2)을 통보해야 한다<표 5-2>.

표 5-2 국내보조별 통보양식

양식	조치 구분		주요 내용
Table DS:1	현행 총 AMS (CTAMS)		당해연도 FBTAMS 총액과 집행실적
ST DS:1	감축약속 면제 대상 국내보조	그린박스	조치형태, 사업명 및 세부설명, 지원금액, 자료출처
ST DS:2		개발박스	조치형태, 사업명 및 세부설명, 지원금액, 자료출처
ST DS:3		블루박스	조치형태, 사업명 및 세부설명, 지원금액, 자료출처
ST DS:4	감축약속 대상 국내보조	CTAMS	대상품목, 산출근거, 자료출처
ST DS:5		시장가격지지	대상품목, 시행일시, 산출근거, 자료출처
ST DS:6		비면제직접지불	대상품목, 조치형태, 산출근거, 자료출처
ST DS:7		품목특정 AMS	대상품목, 조치형태, 산출근거, 자료출처
ST DS:8		품목특정 EMS	대상품목, 조치형태, 산출근거, 자료출처
ST DS:9		품목불특정 AMS	조치형태, 시행일시, 집행예산, 자료출처
Table DS:2	신규 감축대상 국내보조 및 수정된 기존 감축대상 국내보조		사업명, 관련법령, 세부설명, 시행일자, 적용기간, 해당품목, 소요비용

자료: WTO(2015d: 44)를 바탕으로 저자 작성.

우리나라 농정 전반에 대한 변화가 예상되므로 이에 따른 국내보조 조치에 대한 전면적인 검토가 필요할 것으로 판단된다. WTO 협정에 따르면 감축대상 국내보조는 "정부 또는 정부대행기관의 재정지출 및 징수감면액"을 모두 포함하는 개념이며, 정부와 지방정부의 보조가 모두 포함된다. WTO 통보 국내보조가 중앙정부에서 통제되는 예산에 집중된 반면, 지자체에서 개별 운영하는 보조에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 우리나라가 통보한 감축대상 국내보조(AMS)의 사업에 대한 세부내역은 <표 5-3>과 같다. 우리나라 최근 AMS 통보실적을 고려할 때, 쌀에 대한 소득보전 변동직불제를 제외하고는 지급실적이 매우 미미한 실정이며, 대부분 품목생산액의 10% 이내인 최소허용보조(DM) 수준에서 이뤄지고 있다. 차기 WTO 협상 결과를 예단하기는 힘들지만, 향후 DM 지급 가능 수준이 대폭 낮아질 것으로 예상되는 바, 향후 개별 품목의 지원정책에 대한 사전 검토가 필요한 시점이다.

표 5-3 한국의 감축대상 국내보조(AMS) 사업 분류

구분	사업	주요 대상품목
품목특정 AMS	FTA 피해보전직불	콩, 고구마, 체리, 멜론, 포도, 닭고기, 감자 등
	쌀소득보전 변동직불	쌀
	노지채소수급안정사업	배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파, 당근, 감자 등
	송아지생산안정	한우
	원유수급조절	우유
	수매지원	밀,보리
	인삼계열화지원	인삼
	인삼생산유통시설현대화	인삼
품목불특정 AMS	밭농업직불제 농어업재해보험사업 농어촌공동체우수사업지원 운영활성화 농산물자조금지원 산지유통활성화 종자산업기반구축 축산자조금 생계 및 소득안정	

자료: WTO 통보자료를 바탕으로 저자 작성.

WTO 농업협상에서 국내보조 규범과 관련하여 회원국들은 감축대상 국내보조가 수출보조에 이어 무역과 생산을 크게 왜곡하는 개혁의 대상이라는 데 이견이 없다. 그러나 감축대상 국내보조를 허용보조로 전환하려는 노력과 함께 이 허용보조의 규율을 보다 강화해야 한다는 견해와 활용도를 높이는 측면에서 기존 규정을 신축적으로 개정하자는 의견이 대립되고 있다.[77]

WTO 농업협정은 허용보조의 유형을 정부서비스, 식량안보목적의 공공비축, 국내식량지원, 생산자에 대한 직접지불로 구분하여 기본요건(무역왜곡 효과 또는 생산에 미치는 효과가 없거나 미미해야 할 것), 기본기준(정부의 공공재정을 통해 지원될 것, 그리고 생산자를 위한 가격지지효과 없을 것)을 규정하고 있다.

우리나라가 운용하는 WTO 농업협정의 허용보조 유형별 세부내역은 <표 5-4>와 같다. 우리나라의 허용보조 지급실적은 최근 통보자료 기준 7조 3,3,614억 원으로 WTO 출범 초기 이후 연평균 2% 증가하였다. 허용보조 총액의 60% 정도가 정부서비스이고 30~40%가 생산자에 대한 직접지불이며 나머지 3% 정도가 식량안보목적의 공공비축과 국내식량원조가 차지하고 있다. 허용보조 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 단일 허용보조는 경지정리, 수리시설, 농업용수개발, 농가주택개량, 농촌도로확충 사업 등에 해당하는 인프라서비스 지원(40~53%)이며, 다음으로 영세농가 학자금지원, 농가부채 이자지원 사업에 해당하는 비연계소득보조(13~19%)가 차지한다.

DDA 농업협상에서 회원국들은 허용보조 가운데 두 번째로 높은 비중을 차지하는 비연계소득보조의 기존 요건과 기준을 보다 강화하고 있다. 특히 수혜자격(eligibility)을 위한 기준기간 설정과 관련하여, 기존의 고정된 정해진 기준기간(defined and fixed base period)을 고정·불변 과거실적을 기초로 정해진 기준기간

77) WTO 농업협상에서 감축대상으로부터 면제되는 허용보조의 유형인 생산자에 대한 직접지불 등 일부 허용보조 조치가 무역과 생산 왜곡효과가 미미하거나 없어야 한다는 기본 요건을 충족시키지 못하고 있어 이를 보다 엄격하게 규정하여 남용을 방지해야 한다는 견해와 기조 허용보조 요건이 너무 엄격하게 규정되어 있고 농업의 비교역적 기능이 충분히 반영되도록 더욱 신축적인 유형으로 개정되어야 한다는 견해가 대립되고 있음(이정환 외 2011).

(defined, fixed and unchanging historical base period)으로 개정하고 이를 WTO에 통보하도록 함으로써 기준을 강화하고 있다. 이는 무역왜곡 효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 미미해야 된다는 기본요건을 보다 엄격하게 정의하는 것으로 판단된다. 따라서 논의되고 있는 관련 조치의 국제규범에 대한 이해를 제고하고 중장기적인 보완대책이 마련되어야 할 것이다.

WTO 농업협상의 국내보조 분야 논의를 감안할 때, 품목특정 국내보조는 품목불특정 국내보조로, 품목단위 국내보조는 농가단위 국내보조로, 그리고 가격보전을 위한 국내보조는 소득보전을 위한 국내보조로 최대한 무역왜곡 효과와 생산에 미치는 효과를 최소화하는 방식으로 국내보조 조치를 전환시키는 추세이다(이정환 외 2011). 선진국 또한 이런 추세에 맞춰 농정을 개혁하고 있는 추세이며, 허용보조 가운데 현재 지급실적이 없는 소득보험이나 소득안전망 지원에 대한 정부의 재정적 여력을 검토하여 도입방안을 고민해 볼 필요가 있다. 이를 통해 시장의 수급변화에 비탄력적인 농축산물의 특성 상 시장가격의 변동성 위험에 노출된 농가의 소득 불안정성을 해소할 수 있는 소득안전망을 마련할 수 있는 기반이 될 것으로 판단된다.

표 5-4 한국의 허용보조 사업 내역

단위: 10억 원

지원사업 분류	1995~97	2003~05	2010	2011	2012	2013	2014	2015
(a) 정부 서비스	3,140.0	2,819.0	4,066.1	3,694.1	4,868.7	4,435.5	3,947.5	4,836.8
연구지원	341.7	312.4	150.0	171.5	596.3	591.5	595.6	655.3
병해충/질병방제	36.6	113.9	166.2	309.6	192.1	175.8	202.5	249.1
교육훈련서비스	42.2	46.5	55.4	36.4	76.3	65.1	68.5	57.4
현장지도/자문	60.4	59.8	16.1	19.3	220.9	205.0	198.7	236.5
동식물검역서비스	61.2	120.3	38.6	37.2	28.0	27.0	30.5	36.9
유통판촉서비스	11.2	22.7	68.6	51.8	44.3	40.5	40.3	46.0
인프라서비스	2,586.8	2,143.3	3,571.2	3,068.3	3,711.0	3,330.5	2,811.5	3,555.6
(b) 식량안보목적의 공공비축	93.0	171.6	193.5	184.9	153.0	128.7	162.7	174.1
(c) 국내식량지원	6.5	14.6	29.6	-	42.2	49.3	54.5	55.8
(d) 생산자에 대한 직접지불	1,750.3	2,268.0	2,478.6	3,845.4	2,353.1	2,089.4	2,171.8	2,297.7

(계속)

지원사업 분류	1995 ~97	2003 ~05	2010	2011	2012	2013	2014	2015
비연계소득보조	241.2	931.7	990.2	966.6	973.7	1,087.7	1,168.4	1,369.1
소득보험/소득안전망	-	-	-	-	-	-	-	-
자연재해구호	48.8	621.5	468.9	1,860.5	503.4	141.7	164.7	108.4
구조조정지원(탈농)	-	22.1	54.0	59.3	62.4	62.4	61.7	59.0
구조조정지원(휴경·폐원)	-	82.7	-	-	-	-	-	-
구조조정지원(투자지원)	1,305.5	489.6	404.6	394.0	329.6	312.4	274.7	277.8
환경보전지원	101.2	96.0	510.2	516.1	442.6	445.8	459.3	440.6
낙후지역지원	-	-	50.7	49.0	41.4	39.3	43.0	42.9
기타	53.7	24.5	-	-	-	-	-	-
허용보조 총액(a+b+c+d)	4,989.8	5,273.2	6,767.7	7,724.4	7,417.1	6,702.8	6,336.5	7,364.3

자료: 한국의 WTO 국내보조 통보자료를 바탕으로 저자 작성.

미국-면화분쟁에서 살펴본 것처럼 통상분쟁의 패소 결과는 분쟁대상 조치의 폐지 등 한 국가의 농정의 변화를 초래할 만큼 농업에 미치는 영향이 상당히 크다. 따라서 WTO 국제규범에 준하는 국내정책의 도입과 기존 정책의 합치성에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 특히, 차기 WTO 농업협상에서 감축대상 국내보조의 대폭적인 감축 기조와 허용보조의 규범 강화 기조를 감안할 때, 현재 추진하고 있는 쌀 변동직불금의 존속 여부, WTO 허용보조 규범에 합치하는 기존의 개별 허용보조 사업에 대한 분류작업과 함께 최근 주목을 받는 공익형 직접지불의 설계와 도입 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

1.3. 시장접근물량(TRQ) 관리 강화

앞서 시장접근 분야의 통상분쟁 사례 가운데 주요 쟁점 중 하나는 TRQ 관리방식과 관련되어 있다. TRQ 관리제도 운영은 WTO 농업협상에서 시장접근 분야의 주요 쟁점이지만 WTO 농업협정문에 명문화된 규정이 존재하지 않는다. 다만, UR 협상 타결 결과 예외 없는 포괄적 관세화가 이뤄지면서 모든 수량제한조치(수입쿼터제도)는 철폐되는 반면, 1994년 GATT 제13조(수량제한의 무차별 시행)가

TRQ 운영 전반을 규율한다.

더욱이 2013년 WTO 제9차 발리 각료회의에서 회원국들은 TRQ 관리방안을 개선하기 위해서 미소진 메커니즘(Tariff Quota Underfill Mechanism)을 도입하는 데 합의하였다. 이에 따라 회원국들은 TRQ 관리방식과 관련하여 WTO 협정상의 수입허가절차협정을 준용하되, TRQ 소진율이 3년 연속 65% 미만이거나 또는 TRQ 소진율을 통보하지 않을 경우 현행 TRQ 관리방식을 시장지향적인 선착순 또는 비조건부 허가방식으로 변경하도록 되어 있다. 이해당사국 간 통상분쟁 발생을 방지하기 위해서는 WTO 협정에 따른 이행의무를 준수하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 분쟁의 소지를 미연에 방지하는 것이 최선의 해결방안일 것이다.

UR 협상의 결과 WTO 다자통상체제가 출범하면서 우리나라는 쌀, 고추, 마늘, 참깨, 인삼 등 주요 농축산물 67개 품목에 대해 시장접근물량(TRQ)을 설정하여 별도의 수입관리방식을 적용하였다. 그러나 오렌지(1997년), 닭고기(1997년), 돼지고기(1997년), 쇠고기(2001년) 등 4개의 품목은 시장이 완전 개방되면서 TRQ 대상품목에서 제외되어 2019년 기준 63개 품목, HS 10단위 기준 226개 세번에 대해 TRQ 대상품목을 설정하여 운영하고 있다. 우리나라 TRQ 물량은 국영무역, 수입권 공매, 실수요자배정 등 단일방식과 개별 단일방식을 혼합하여 운용하는 혼합방식을 통해서 운용되고 있다<표 5-5>.

표 5-5 한국의 TRQ 대상품목 운영계획

구분			품목	수입관리기관	비고
단일방식 운용(53)	국영무역(2)		쌀, 참깨	농림축산식품부	지정된 기관만이 수입 판매 및 수입이익금 징수, 용도지정
	수입권 공매(2)		밤, 인삼	유통공사, 산림조합	수입권공매 주관기관의 공매에 참가하여 낙찰, 용도지정
	실수요자 배정(49)	실적 기준 배정(19)	종돈, 보리, 녹차, 에틸알콜, 보조사료, 종계, 매니옥, 맥주맥, 옥수수, 기타가공곡물, 맥아, 감자분, 밀전분 등, 감자·변성전분, 매니옥전분, 고구마전분, 사료용근채류, 기타서류, 생강	종축개량협회, 농협경제지주, 단미사료협회, 유통공사, 주류산업협회, 대용유사료협회, 양계협회, 콘협회, 전분·당협회, 곡물음료재가공협동조합, 의약품수출입협회, 제지연합회, 골판지포장공업협동조합, 한국식품산업협회, 사료협회	기존 수입실적, 국내산구매 및 가공시설확보 등 일정 자격요건 구비 필요

(계속)

구분			품목	수입관리기관	비고
		선착순 (30)	종우, 전지분유, 연유, 조란, 골분, 잠종, 묘목류, 봉나무, 감자(종자용), 고구마, 잣, 오렌지, 감귤류, 대추, 조(종자용), 참깨 유박, 기타배합사료, 탈지분유, 유장, 버터, 매니옥펠리트, 호밀(종자용), 귀리(종자용), 옥수수(종자용), 수수(종자용), 유당, 인조꿀, 육골분, 누에고치, 생사	종축개량협회, 유가공협회, 대한양계협회, 단미사료협회, 생사수출입조합, 과수종묘협회, 국립종자원, 농협경제지주, 산림조합중앙회, 유통공사, 사료협회, 버섯생산자연합회, 대용유사료협회	수입 추천신청 선착순 배정 (자격제한 없음)
혼합 방식 운용 (10)	국영무역 수입권공매 (2)		메밀·기타곡물, 녹두·팥	유통공사	국영무역품목이나 일부물량 수입권공매 방식 혼합 운용
	국영무역 실수요자배정 (1)		대두	유통공사, 한국대두가공협회, 한국사료협회	국영무역품목이나 일부물량 과거실적기준 배정방식 혼합 운용
	국영무역 수입권공매 실수요자배정 (4)		양파, 마늘, 고추, 감자(종자용 이외)	유통공사	국영무역, 수입권공매, 과거실적기준 배정방식 혼합 운용
	수입권공매 실수요자배정 (3)		천연꿀, 참기름과 그분획물, 낙화생	농협경제지주, 유통공사, 한국땅콩생산유통가공협회	수입권공매방식 이외 과거실적기준 배정 등방식혼합 운용
계			63품목	24기관	-

자료: 농림축산식품부(2018), 임정빈(2010), 한국농수산식품유통공사(2016)를 토대로 저자가 재정리함.

한편, 지정기관 직접운용에 의한 국영무역과 수입권공매 대상 TRQ 품목의 경우 대부분 일반 내수용으로 운영하고 있다. 하지만, 일부는 사료용, 종자용, 종축용, 의약품용, 외화획득용 등의 용도를 지정하고 있을 뿐만 아니라 가공시설확보 및 국내산구매 등 자격요건을 부과하여 실수요자배정 방식으로 운영되고 있다. DDA 농업협상의 TRQ 관리방식 규범 강화 추이를 반영하여 우리나라의 TRQ 관리방식의 개선방안을 검토해야 하지만, 구체적인 논의는 본 연구의 범위를 벗어난다. 반면, 제4장의 터키-쌀수입분쟁(2007)에서 제시된 통상분쟁의 주요 쟁점과 관련하여, TRQ 품목의 수입 시 수입권 취득을 위한 국내산 구매 요건부과와 최종용도 지정 등은 국내산 품목과 동종품목인 수입 품목을 차별화하는 부대조건으로써 GATT와 농업협정에 배치되는 통상분쟁의 소지가 될 수 있다. 따라서 부대조

건이 부과되는 쌀, 참깨, 밤, 인삼 등의 품목에 대한 관리방안에 대한 정비가 필요할 것으로 판단된다.

TRQ 관리대상 63개 품목을 대상으로 최근 3개년 우리나라의 WTO TRQ 통보자료를 바탕으로 품목별 TRQ 물량 소진 현황을 살펴보았다<표 5-6>.

표 5-6 최근 3개년 품목별 TRQ 물량 소진 현황(2013~15년)

TRQ 소진율	2013	2014	2015
100% 이상	버터, 양파, 녹두·팥, 매니옥, 밤, 호밀(종자용), 맥주맥, 귀리(종자용), 옥수수, 쌀, 감자분, 맥아, 밀전분 등, 감자·변성전분, 매니옥 전분, 고구마 전분, 대두, 낙화생, 참깨, 사료용 근채류, 유당, 인조꿀, 보조사료 (23개 품목)	연유, 버터, 녹두·팥, 매니옥, 호밀(종자용), 맥주맥, 보리, 옥수수, 쌀, 감자분, 맥아, 밀전분 등, 감자·변성전분, 매니옥 전분, 고구마 전분, 대두, 낙화생, 참깨, 사료용 근채류, 인조꿀, 보조사료 (21개 품목)	양파, 마늘, 녹두·팥, 매니옥, 잣, 호밀(종자용), 맥주맥, 보리, 귀리(종자용), 옥수수, 쌀, 감자분, 맥아, 밀전분 등, 감자·변성전분, 매니옥 전분, 고구마 전분, 대두, 낙화생, 참깨, 사료용 근채류, 기타 배합사료, 보조사료 (23개 품목)
80% ~ 100% 미만	에틸알코올, 메밀·기타곡물, 탈지분유, 녹차, 보리, 참기름과 그 분획물, 천연꿀, 옥수수(종자용) (8개 품목)	기타배합사료, 탈지분유, 천연꿀, 메밀·기타곡물, 생강, 밤, 옥수수(종자용), 기타서류, 유당, 에틸알코올 (10개 품목)	버터, 인조꿀, 생강, 메밀·기타곡물, 천연꿀, 옥수수(종자용), 탈지분유, 기타서류, 에틸알코올 (9개 품목)
65% ~ 80% 미만	기타서류, 생강, 기타가공 곡물 등 (3개 품목)	기타가공 곡물 등 (1개 품목)	전지분유, 기타가공 곡물 등, 밤, 유당, 녹차 (5개 품목)
65% 미만	감자(종자용 이외), 오렌지, 기타 배합사료, 유장, 매니옥 펠리트, 종돈, 고추, 전지분유, 생사, 마늘, 대추, 고구마, 종우, 누에고치, 종계, 연유, 조란, 골분, 잠종, 묘목류, 봉나무, 감자(종자용), 잣, 감귤류, 수수(종자용), 조(종자용), 인삼, 육골분 (29개 품목)	녹차, 전지분유, 참기름과 그 분획물, 종돈, 감자(종자용 이외), 유장, 매니옥 펠리트, 고추, 생사, 마늘, 양파, 육골분, 고구마, 종우, 대추, 누에고치, 종계, 조란, 골분, 잠종, 묘목류, 봉나무, 감자(종자용), 잣, 오렌지, 감귤류, 귀리(종자용), 수수(종자용), 조(종자용), 인삼, 참깨유박 (31개 품목)	수수(종자용), 유장, 참깨유박, 감자(종자용 이외), 감귤류, 참기름과 그 분획물, 오렌지, 연유, 고추, 생사, 육골분, 대추, 고구마, 누에고치, 종우, 종돈, 종계, 조란, 골분, 잠종, 묘목류, 봉나무, 감자(종자용), 매니옥 펠리트, 조(종자용), 인삼 (26개 품목)
총 품목 수	63개	63개	63개

자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 9. 25.) 자료를 바탕으로 저자 작성.

최근 3개년 평균 TRQ 소진율이 100% 이상인 품목은 22개(35.4%), 80~100% 미만이 9개(14.3%), 65~80% 미만이 3개(4.8%), 65% 미만이 29개(45.5%)로 65% 미만의 소진율이 많은 것으로 분석되었다. 3년 연속 TRQ 물량 소진율이 65% 미만인 품목은 24개로 전체 63개 품목 가운데 38.1%를 차지하고 있다. 소진율이 낮은 이유는 TRQ 관리대상 품목과 대체관계에 있는 유사품, 대체품, 가공품이 이미 낮은 세율로 개방되어 있는 경우(마늘과 냉동초산조제마늘, 고추와 냉동고추·고추장·혼합조미료, 대두와 대두분말, 탈지·전지분유와 혼합분유 등), 국내산 가격이 국제가격에 비해 낮은 경우, 동식물 검역에 따른 수입금지, 품질 저하에 따른 수입업자의 수입기피, 기존 체결된 FTA의 TRQ 물량 우선 소진 때문인 것으로 분석된다(임정빈 2010).

3개년 연속 소진율이 65% 미만인 품목 가운데 선착순 배정방식이 아닌 품목은 감자(종자용 이외), 종계, 종돈 이외에 특히 우리나라의 민감품목에 해당하는 인삼과 고추 등이다<표 5-7>. 향후 65% 미만의 TRQ 물량 미소진 메커니즘의 작동 가능성이 있는 품목을 대상으로 관리방법에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 특히, 고추는 국영무역, 수입권공매, 과거실적기준 실수요자 배정방식 등 혼합방식으로 수입이 관리되고 있고, 인삼은 수입권 공매에 의해 수입이 관리되고 있다. WTO 협상 전반의 투명성 제고 측면에서 국영무역 운영에 대한 규제가 보다 강화되고 있으며, 수입권 공매 또한 수출입과 관련된 임의적인 수입허가, 가변수입부과금, 과징금과 수수료의 부과 등을 제한하는 WTO 협정에 배치될 우려가 있다. 또한 시장접근물량 63개 관리 품목군 가운데 수입추천 및 사후관리업무를 생산자단체, 협회 및 조합에 일임하여 운용되는 품목의 경우 향후 WTO 규범에 저촉될 소지가 있다. 따라서 통상분쟁의 소지를 방지하기 위해서는 소진율이 낮은 품목의 경우 소진율을 개선하는 노력뿐만 아니라 관리방식을 시장지향적인 관리방식으로 전환하는 정책적인 검토가 필요할 것으로 판단된다.

표 5-7 미소진 메커니즘 작동 대상(소진율 65% 미만) 품목

구분	품목명	관리방식	TRQ 소진율(%)		
			2013	2014	2015
1년	귀리(종자용)	실수요자배정 – 선착순배정(MMA)	100.0	0.0	100.0
	기타배합사료	실수요자배정 – 선착순배정(MMA)	41.8	99.5	100.0
	녹차	실수요자배정 – 과거실적등기준배정(MMA)	89.7	64.1	66.7
	양파	혼합운용 – 국영무역, 수입권 공매, 실수요자 배정(MMA)	100.0	4.9	100.0
2년 연속	마늘	혼합운용 – 국영무역, 수입권 공매, 실수요자 배정(MMA)	14.1	5.5	100.0
	연유	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	100.0	14.8
	잣	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	100.0
	전지분유	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	22.7	53.1	78.7
	참기름과 그 분획물	혼합운용 – 수입권 공매, 실수요자 배정(MMA)	82.9	47.5	20.6
3년 연속	감귤류	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	21.5
	감자(종자용)	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	0.0
	감자(종자용 이외)	혼합운용 – 국영무역, 수입권 공매, 실수요자 배정(MMA)	61.1	34.7	24.4
	고구마	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.5	0.8	0.9
	고추	혼합운용 – 국영무역, 수입권 공매, 실수요자 배정(MMA)	23.5	15.1	13.9
	골분	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	0.0
	누에고치	실수요자 배정 – 선착순 배정(CMA)	0.1	0.2	0.1
	대추	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	13.9	0.4	3.5
	매니옥 펠리트	실수요자 배정 – 선착순 배정(CMA)	35.7	28.6	0.0
	묘목류	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	0.0
	뽕나무	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	0.0
	생사	실수요자 배정 – 선착순 배정(CMA)	16.3	13.7	12.4
	수수(종자용)	실수요자 배정 – 선착순 배정(CMA)	0.0	0.0	60.5
	오렌지	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	44.8	0.0	17.9
	유장	실수요자 배정 – 선착순 배정(CMA)	40.6	33.0	37.7
	육골분	실수요자 배정 – 선착순 배정(CMA)	0.0	4.4	6.7
	인삼	수입권공매	0.0	0.0	0.0
	잠종	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	0.0
	조(종자용)	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	0.0
	조란	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	0.0	0.0
	종계	실수요자배정 – 과거실적등기준배정(CMA)	0.0	0.0	0.0
	종돈	실수요자배정 – 과거실적등기준배정(MMA)	28.4	41.2	0.0
	종우	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.3	0.4	0.0
	참깨유박	실수요자 배정 – 선착순 배정(MMA)	0.0	00.	34

자료: WTO AGIMS(http://agims.wto.org/: 2019. 9. 25.) 자료를 바탕으로 저자 작성.

2. SPS 협정 관련 대응과 정책과제

제4장에서 SPS 분쟁 중 축산물 분쟁에서 독특하게 나타나는 쟁점 사항인 SPS 협정 제3조(조화)와 제6조(병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응)에 대한 내용을 분석하였다. 결과적으로 축산물 분쟁에서는 해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건, 즉 지역화에 대한 개념을 인정하고 이를 제도에 반영하여 적절히 실행하고 있는가가 주요한 쟁점이 된다고 볼 수 있다. 최근 한국은 실제 지역화를 인정하여 수입금지를 해제한 사례(브라질-돼지고기, 미국-가금육)가 있고, 지역화 인정과 관련된 SPS 특정무역현안(STC)을 제기 받고 있다(제3장 참고). 따라서 본 장에서는 분쟁사례에서 도출된 지역·구역화 인정과 관련된 핵심 사항이 한국의 제도에 반영되어 있는지, 제도상 지역화 인정 실태 등을 검토한 후 정책과제를 제시하고자 한다.

2.1. 지역화 인정

분쟁사례를 품목군으로 나누어 검토한 결과 지역화와 관련된 사항은 축산물 분쟁에서 주요 쟁점이 되는 사안이다. 축산물 분쟁에서 지역화와 관련된 논의가 쟁점으로 분석된 이유는 동물의 생리적 특성과 전염성과 전염원의 위험도, 산업에 미치는 경제적 파급효과 등에 따라 지역화 인정과 관련한 교역국 간 이해관계가 축산물 교역에 있어 두드러지게 나타날 수 있음을 시사한다. 최근 한국도 브라질 돼지 수입에 있어 동물 질병의 지역화 인정을 적용하여 수입위생조건을 수립하였고, 미국산 가금육과 브라질산 쇠고기 또한 지역화 인정 수입금지지역 해제 절차가 진행되고 있다. 이러한 추세에서 국제기준과 SPS 협정 사항을 국내 제도화할 때, 지역화와 관련된 사안을 구체적으로 반영하고 이를 평가하는 과학적 방법을 정립하는 것이 중요한 과제라 할 수 있다.

동물검역과 관련하여 국내법과 제도의 지역화 관련 내용을 검토해보았다. 동물검역과 관련된 국내법은 「가축전염병예방법」이다. 지역화 관련 규정은 농림축산식품부 고시 「지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령」[78](이하 요령)에서 찾아볼 수 있다. 먼저 요령에서 정의하는 지역(Region)[79]은 OIE 규정(Terrestrial code 제 4.4조)과 같이 지리적 국가의 전체 또는 일부분에 더불어 위생상태가 뚜렷하게 구분되는 동물 소집단(Subpopulation)을 포함한다. 현재의 정의에 비추어볼 때 지리적으로 구분된 지역의 개념은 명확하게 반영하고 있는 것으로 볼 수 있으나, 질병 관리의 개념에서 구분되는 구획의 개념까지 포괄하고 있는 것인지는 정의상으로는 확신하기 어렵다. 요령 제11조는 동물 전염성 질병의 지역화 인정에 대해 <표 5-8>과 같이 규정하고 있다.

표 5-8 지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령 제11조

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 수입위험분석절차와 방법 등에 따라 수입위험분석을 실시할 수 있다.

주: 「지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령」은 「가축전염병예방법」 제32조제6항의 세부사항을 규정.
자료: 국가법령정보센터, 지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석 요령.

앞서 살펴보았듯 SPS 협정 제6.2조에 합치한다는 것은 회원국의 조치가 지역화 개념을 특정 SPS 조치나 규제의 틀에 반영해야 함을 필수적으로 요구하는 것이 아니라, 수출국이 수입국에 '병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역'을 증명할 수 있도록 기회를 제공하도록 요구하는 것이라 해석할 수 있다.[80] 요령 제11조 1항에 비추어볼 때 한국은 수출국에 요령 제11조에 명시되었듯 지역화 인정의 기

78) 농림축산식품부 고시 제2016-131호.
79) 제2조의 정의에 따르면 "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 말함."
80) WTO(2017b), para. 5.145

회를 부여하고 있으며 이와 관련한 수입위험분석의 틀(2항)을 갖추고 있다. 요령의 세부사항을 규정한 검역본부 예규「지정검역물의 수입위험평가 세부지침」제9조에서는 지역화 인정 수입위험분석 절차에 대해 명시하고 있다. 1항에서는 지역화 인정 여부와 관련된 수입위험분석 세부지침의 존재를 확인할 수 있으며 3항에서는 지역화 인정 관련 가축위생설문서를 별도로 운영(2015년 12월 신설)하고 있음을 확인할 수 있다.

표 5-9 지정검역물의 수입위험평가 세부지침 제9조

제9조 지역화 인정 수입위험분석 절차
① 검역본부장은 요령 제11조에 따른 지역화 인정 여부와 관련된 수입위험분석 시 요령 별표 3의 고려사항 및 동 지침 별표 4의 세부사항 등을 조사·확인하여 세계동물보건기구(OIE)의 육상동물위생규약에 권고된 적절한 조치들이 적용되고 있는지를 평가할 수 있다. 다만, 세계동물보건기구(OIE)가 수출국의 특정 동물 전염성 질병과 관련된 지역화 인정을 평가한 경우에는 이와 관련된 자료 등을 참고할 수 있다.
② 검역본부장은 요령 제11조제2항에 따른 지역화 인정 수입위험분석 절차 진행은 세계동물보건기구(OIE)의 육상동물위생규약에 지역화 적용이 고려되는 질병 중 세계동물보건기구(OIE)가 지역화 인정을 실시하고 있는 질병에 대하여 우선적으로 실시할 수 있다. 다만, 농림축산식품부장관의 지시가 있는 지역화 인정의 경우에는 예외적으로 수입위험분석 절차를 진행할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 지역화 인정을 위한 수입위험분석을 실시하는 경우에 가축위생설문서는 별표 5와 같다.

주:「지정검역물의 수입위험평가 세부지침」은「가축전염예방법」제32조 및「지정검역물의 수입에 관한 수입위험분석요령」제7조의 세부사항을 규정.
자료: 국가법령정보센터, 지정검역물의 수입위험평가 세부지침.

전반적으로 동물검역 부문에서는 지역화 인정 요청 수용과 필요한 수입위험분석 절차 등을 운영하는 제도적 기반을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 또한, 수입국과의 수입위생조건 수립 시에 품목과 관련 질병을 특정하여 지역 단위 청정 개념을 인정하고 있다. 그러나 최근 제기된 특정무역현안(STC)의 내용을 볼 때, 제도의 실질적 운영 측면에 대한 심층적인 점검이 필요하다고 판단된다. 2019년 3월 SPS 정례회의에서 EU는 한국이 법제상 지역화 원리를 인정하고 있으나, 이 제도가 실행(implement)되고 있다고 보기 어렵다는 의견을 제시했다(WTO 2019b). 시행 측면에 있어서는 적절한 조직과 전문인력, 행정절차 최소화, 관련 부서 간 효율적 협업체계 등이 중요한 요소라고 볼 수 있다. 따라서 지역화 관련 조직 운영 체계를 점검하고 개편해 나갈 필요가 있다. 또한, 현재로서는 지역화 인정과 관련하여 국제기

준과 큰 차이를 보이는 부분은 없으나, 향후 국제사회에서 발생하는 다양한 논의들을 검토하여 제도를 개선해 나가야 한다.

8건의 분쟁사례 중 식물 검역과 관련된 지역화 논의가 쟁점인 사례는 없었으나, 식물 검역의 지역화 개념이 국내 제도에 어떻게 적용되고 있는지 검토하였다. 「식물방역법 시행규칙」 관련 고시 「수입금지식물의 수입허용과 관련된 병해충위험분석 실시요령」 제8조에서는 무발생·저발생 지역, 포장 등과 관련한 내용을 반영하고 있다<표 5-10>. 무발생·저발생 지역, 포장 등은 식물검역 관련 국제기준인 ISPM에서 정의되는 개념이다.[81] 제8조는 식물검역 절차(접수, 착수, 예비위험평가, 개별병해충위험평가, 위험관리방안작성)의 마지막 단계인 위험관리방안 작성에 대한 내용이다. 수출국은 병해충별로 무발생·저발생 지역, 포장 증명 등의 요건을 적용하여 관리방안을 제출할 수 있으며 한국은 이의 적절성을 평가한다.

표 5-10 수입금지식물의 수입허용과 관련된 병해충위험분석 실시요령

제8조 위험관리방안작성
① 검역본부장은 제7조에 따른 개별병해충위험평가결과, 위험관리방안이 필요하다고 평가된 병해충에 대하여는 다음 각 호의 사항을 고려하여 해당 병해충에 대한 위험관리방안을 작성한다. 1. 수입허용 요청 국이 제시한 해당 병해충에 대한 관리방법(예: 물리화학적 소독처리 방법, 무발생·저발생 지역·포장 증명, 화물 무감염 증명 등)의 적절성 2. 기타 병해충의 유입위험을 경감시키는데 필요한 사항 ② 검역본부장은 수입허용 요청국이 요구할 경우 과학적으로 검증된 위험관리방안 정보를 먼저 제공할 수 있다. ③ 검역본부장은 위험관리방안작성 중 필요한 병해충 관리방법에 대한 추가자료를 수입허용 요청 국에 요청할 수 있다. ④ 검역본부장은 제1항에 따른 위험관리방안 작성이 완료되면 제9조에 따라 의견을 수렴하여 해당 위험관리방안을 확정한 후, 식물검역심의위원회 심의를 통해 수입허용 여부와 수입허용 조건 안을 결정하여야 한다.

주: 「수입금지식물의 수입허용과 관련된 병해충위험분석 실시요령」은 「식물방역법 시행규칙」 제6조제5항의 세부사항을 규정.
자료: 국가법령정보센터, 수입금지식물의 수입허용과 관련된 병해충위험분석 실시요령.

지정검역물(축산물) 수입 검역 절차상에는 수출국이 수입금지 해제 요청(접수) 단계에서 지역화 인정을 요청할 수 있음이 명시되어 있으나 식물 수입 검역 접수

81) ISPM은 병해충 발생과 관련하여 무발생지역(pest free area), 저발생지역(area of low pest prevalence), 무발생 생산장소(pest free place of production), 무발생 생산포장(pest free production site) 등의 개념이 정의되어 있음.

단계에서는 이를 명문화하고 있지는 않은 것으로 보인다. 농림축산검역본부의 관계자 면담에 따르면 접수단계에서 명시되어 있지는 않으나 캐나다 BC주산 양벚 생과실, 멕시코 소노라주산 생과실 등 특정 지역에 한해 수입허용 요청이 이루어지고 있으며, 이 경우 지역의 지리적 특성, 병해충 발생 및 관리 특성 등을 고려한 수입위험분석 절차가 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 최근 호주 타즈마니아주산 양벚 생과실에 대해 과실파리 무발생지역을 인정하여 수입금지 제외기준[82]을 수립하기도 하였다. 다만 기존 축산물 관련 분쟁에 비추어볼 때 장기적으로는 접수단계에서도 이를 명시하는 것을 검토할 필요가 있다.

2.2. 국제기준과의 조화

SPS 협정에서 인정하는 CODEX, IPPC, OIE 사무국의 국제기준은 권고사항이며 국가별 위생상황과 안전에 대한 기준이 상이하므로 국가 상황에 맞게 국내 제도에 반영하고 있다. OECD는 무역원활화를 도모하기 위해서 국제규제협력(IRC)을 강조하고 있으며 WTO 규율이 회원국들의 규제협력에 큰 역할을 한다고 보고 있다. 특히 TBT와 SPS 협정은 회원국의 국내제도 도입 시 국제기준에 근거하고 투명하게 운영할 것을 의무화 하고 있어 이들 협정의 이행은 국가 간 무역원활화 촉진에 기여할 것이라 평가한다. 최근 발표된 OECD(2019)에 따르면 회원국들은 SPS 일반조치 통보 시 Codex 기준과 관련된(referring) 조치라 통보하는 비중이 27%, IPPC의 비중이 12%, OIE 기준이 5%이다(OECD 2019: 81). 이는 Codex 기준이 관장하는 품목의 범위가 넓고 관련된 기준도 다양하게 존재하기 때문이라고도 볼 수 있다. 반면 SPS 긴급조치(수입금지조치 등이 포함됨) 통보 시에는 69%가 OIE 규정에 근거한다(OECD 2019: 81). 이는 동물질병 발생과 긴급통보라는 조치의 특성상 나타난 결과라 볼 수 있다. SPS 조치 통보 시 근거가 되는

82) 농림축산검역본부 고시 제2016-94호. 수입금지식물 중 호주산 오렌지·레몬·망고, 타즈마니아주산 양벚 생과실 및 빅토리아주를 경유한 수입허용 지역산 생감자의 수입금지 제외기준.

국제기준을 밝히는 것이 중요하기 때문에 통계 자체는 회원국들의 조치가 국제기준과 조화를 이룬다는 설득력 있는 설명이 되기 어렵다. 하지만 SPS 협정상 인정되고 국제기준에 근거한 조치를 도입하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 보여주고 있다. 최근 분쟁에서 조화의 문제가 두드러지게 나타난 것은 축산물에 관련되며 이 중에서도 지역·구획의 개념 반영과 인정 등에 대한 국제기준이 쟁점임을 앞서 확인하였다. 특히 수입금지 조치가 지역·구획의 개념을 인정하여 취해진 조치인가에 대한 것이 주요 논의사항이었다.

OIE 육상동물 위생 규약(Terrestial Code)에는 지역화가 중요한 개념으로 다루어지며 2019년 Code 기준 제4.3장 지역 또는 구획화(zone and compartmentalisation) 제4.4장 구획화 적용(application of compartmentalisation)에서 질병별 지역 또는 구획 설정의 원칙과 청정 지역 또는 구획의 인정 등에 대해 규정하고 있다. 이러한 원칙과 질병별 특성을 바탕으로 OIE는 가축질병별 국가(또는 지역, 구획) 청정지위를 인정하며 회원국들의 자기선언을 허용한다. OIE가 공식적으로 국가 지위를 인정하는 가축질병은 구제역, 소해면상뇌병증 등을 포함한 6개이다.[83] 또한 각 질병별 규정에서 청정 국가, 지역 또는 구획 지정에 대한 요건에 대해 규정하고 있다.

OIE의 국가 지위 인정을 수용하거나 질병별 청정 요건을 인정하는 것은 각 수입국의 판단에 있다. 그러나 어떤 질병과 관련한 동물과 축산물의 교역에 있어 OIE가 수입을 가능하게 하는 조건에 대해 기준을 규정하고 있다면, 해당 질병 지위의 속성, 질병의 국가, 지역 또는 구획의 청정지위와 관련된 증명사항 요구 등의 권고를 고려하지 않은 무조건적 수입제한은 무역갈등 또는 분쟁의 소지가 될 수 있다. 또한 분쟁에서 국제기준과 조화를 이루지 못하는 것으로 평가된 조치는 보호수준에 대한 검토와 별개로 제3.1조를 위반한다고 판시하고 있다. 예를 들어 미국-축산물 분쟁(2012)의 사례에서 미국의 아르헨티나 쇠고기 수입금지 조치와 관련하여, 미국은 OIE 규정을 모든 국가가 수용해야 하는 것은 아니며 구제역에 대

83) African horse sickness(아프리카 마역), Foot and mouth disease(구제역), Bovine spongiform encephalopathy(소해면상뇌병증), Peste des petits ruminants(가성우역), Classical swine fever(돼지열병), Rinderpest(우역), Contagious bovine pleuropneumonia(우폐역)

해 OIE보다 높은 보호수준(ALOP)을 가진 것이라며 국제기준에 기초하고 있다고 주장했다. 그러나 패널은 적절한 보호수준과 관계없이 지역을 고려하지 않은 국가 전역에 대한 무조건적 수입금지 조치는 국제기준에 상반된 조치로 간주하여 국제기준에 기초하지 않은 것으로 판단하였다.

2019년 10월 기준 한국이 수입금지지역으로 지정하는 동물성 생산물은 <표 5-11>과 같다. 표에 명시된 국가와는 양자 수입위생조건이 타결되어 있다.

표 5-11 동물의 생산물중 육류(육가공품을 포함)의 수입금지지역

구분	수입금지지역
가. 쇠고기	호주·뉴질랜드·멕시코·미국·캐나다·칠레·우루과이·네덜란드·덴마크 이외의 지역
나. 돼지고기	미국·캐나다·호주·뉴질랜드·스웨덴·덴마크·핀란드·오스트리아·멕시코·칠레·네덜란드·스페인·아일랜드·프랑스·스위스·이탈리아(가공품에 한함)·영국·독일·브라질(산타카타리나주에 한함)·포르투갈 이외의 지역
다. 산양고기, 양고기	호주·뉴질랜드 이외의 지역
라. 사슴고기	호주·뉴질랜드 이외의 지역
마. 가금육	○ 신선·냉장·냉동 가금육: 브라질·칠레·호주·캐나다·태국·덴마크·미국·폴란드·영국·헝가리·프랑스·스웨덴·네덜란드·필리핀(닭고기에 한함) 이외의 지역 ○ 열처리된 가금육: 브라질·태국·중국·프랑스·칠레·덴마크·헝가리·폴란드·스웨덴·일본·호주·네덜란드·영국·캐나다·미국 이외의 지역
바. 타조고기	뉴질랜드 이외의 지역
사. 캥가루고기	호주 이외의 지역
아. 자비우육	호주·뉴질랜드·멕시코·아르헨티나·우루과이 이외의 지역

자료: 국가법령정보센터, 「지정검역물의 수입금지지역」 별표.

OIE가 국가지위를 인정하는 질병은 대개 우제류에서 발생하는 질병이며 이 중 구제역과 광우병은 국내적으로도 매우 높은 수준의 검역과 방제기준을 수립하고 있다. 현재 한국이 돼지고기와 쇠고기 수입을 허용하는 국가들의 OIE 지위(구제역, 소해면상뇌증) 인정현황은 다음과 같다. 2019년 기준 OIE는 구제역 관련 호주, 뉴질랜드, 멕시코, 미국, 캐나다, 칠레, 네덜란드, 덴마크는 구제역 백신 미접종 청정국(FMD free where vaccination is not practised), 우루과이는 구제역 백신 접종 청정국(FMD free where vaccination is practised)으로 공식 인정하고 있다. 소해면상뇌증 관련하여 OIE는 미국, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 오스트리아, 멕시코, 칠레, 네덜란드, 스페인, 스위스, 이탈리아, 독일, 포르투갈은 위험

무시국(Negligible BSE risk), 캐나다, 아일랜드, 프랑스는 위험통제국(Controlled BSE risk) 지위를 공식인정하고 있다. 영국은 위험무시와 위험통제 지위의 지역화 인정을 받았으며 브라질은 국가 또는 지역단위에서 공식 인정된 지위는 없다.

2019년 10월 기준 한국에 돼지고기, 소고기, 관련 육가공품에 대해 수입금지 해제를 요청한 국가들 중 구제역과 광우병 관련 OIE 청정지위를 인정받은 국가는 <부록 3>과 같다. 앞서 서술하였듯 OIE의 국가지위를 국내 동물검역 제도에 무조건 적용할 의무는 없으며 국내법상 별도로 안전지역에 대한 인정이 이루어지고 있다. 다만 OIE 기준에 따라 질병의 청정 지위가 인정된 국가, 지역 또는 구획으로부터의 수입금지 해제 또는 지역화인정 요구가 발생할 경우, 수출국의 수출 의지 등에 따라 절차상 빠른 진행에 대한 요청이 발생할 수 있으며, 지체될 경우 무역갈등 사안으로 발전할 수 있다. 따라서 수입위험분석 절차를 투명하게 관리하고 과학적 검증 및 수입위험평가에 필요한 전문인력을 확충하며 불필요한 행정 절차가 발생하지 않을 수 있도록 SPS 관리 체제를 개선해 나갈 필요가 있다.

더불어 제3.3조의 규정과 같이 해당 위생 조치가 국제기준보다 더 높은 보호수준을 초래할 수는 있으나 이러한 조치는 현존하는 국제기준에 부합하는 조치여야 할 뿐만 아니라, 정당한 과학적 근거와 위험평가에 근거하여야 하며 동시에 다른 조항을 위반해서도 안 된다. 일관적이고 과학적인 정당성과 위험평가에 근거한 위생검역 조치의 도입은 SPS 협정상 가장 핵심적으로 강조하는 의무사항임을 염두에 두고 SPS 정책을 발전시켜 나갈 필요가 있다.

3. 소결 및 시사점

WTO 통상분쟁 대응을 위한 최선의 대책은 국내 정책 조치가 국제 규범에 부합하는지의 여부를 사전에 점검함으로써 분쟁의 소지를 미연에 방지하는 것이다. 반면, 불가피할 경우 통상분쟁을 효과적으로 대응하기 위해서는 특정 분쟁당사국의 유리한 입장에서 분쟁대상 협정문의 개별 조항을 해석하기보다는 이 조항의 정확한 의미와 취지, 나아가 UR 협상 당시 이 조문이 만들어진 배경에 대한 이해가 우선되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 WTO 농업협정과 SPS 협정에 대한 이해를 바탕으로 통상분쟁 사례에서 제시된 쟁점사항이 우리나라 농정에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 현안을 식별하여 통상분쟁 대응을 위한 시사점을 제시하였다.

WTO 농업협정과 관련하여 통상분쟁 유형을 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 등 3개로 구분하고, 각 유형별 통상분쟁의 주요 쟁점을 검토하였다<표 5-12>. 국내보조 유형에서 제시된 쟁점은 감축대상국내보조(AMS) 산출 방법론에 대한 법리적 해석 차이, WTO 국내보조 규정의 평화조항 대상 여부인 것으로 나타났다. 시장접근 유형의 경우 특별긴급수입제한조치, 비관세조치, TRQ 운용방식의 적절성과 합법성이 주요 쟁점이었고, 수출경쟁 유형의 경우 수출보조금과 국내보조의 차별성과 감축대상 수출보조의 WTO 농업협정 합치성이 주요 쟁점으로 나타났다.

우리나라의 주요 분쟁대상국은 양자 또는 복수국 간의 메가 FTA 대상국으로 통상마찰 우려 시 FTA 이행위원회를 통해서 이를 해소하고 있는 것으로 파악되고 있다. 본 연구에서는 주요 쟁점 가운데 WTO 농업협정 이행의 핵심 부문인 국내보조와 시장접근 쟁점 중 TRQ 이행을 중심으로 관련 정책과제를 제시하였다.

표 5-12 분쟁사례를 통한 농업 통상분쟁 대응과 정책과제 도출

구분	4장(WTO 농업협정 및 SPS 협정 관련 분쟁사례 검토 및 쟁점 도출)			5장
	사례	분야	쟁점	정책과제 제시
농업 협정	·중국-보조금 분쟁(2019) ·한국-쇠고기 분쟁(2001) ·미국-면화 분쟁(1998)	·국내보조	·AMS 산출방식 매개변수 해석 차이 ·국내보조의 WTO협정 합치성 ·국내보조협정과 평화조항 대상 여부	·감축대상 국내보조 이행합치성 ·TRQ 이행 관리 강화 ·국내보조 규범 강화
	·EC-가금육 분쟁(1998) ·인도-수입수량제한 분쟁(1999) ·한국-쇠고기 분쟁(2001) ·칠레-농산물가격안정화제도 분쟁(2002) ·터키-쌀수입 분쟁(2007)	·시장접근	·특별긴급수입제한조치의 적절성 ·비관세조치의 WTO협정 합치성 ·TRQ 운용방식의 합치성	
	·캐나다-낙농 분쟁(1999) ·EC-설탕 분쟁(2005) ·미국-면화 분쟁(1998)	·수출경쟁	·수출보조금과 국내보조의 차별성 ·감축대상 수출보조의 WTO협정 합치성	
SPS 협정	·EC-호르몬 분쟁(1996) ·인도-농산물 분쟁(2012) ·미국-축산물 분쟁(2012) ·러시아-돼지 분쟁(2014)	·조화(제3조)	·국제기준과의 조화 ·수입제한 조치가 지역화 관련 국제기준을 반영하였는지 여부	·지역화 인정 ·국제기준과의 조화
	·인도-농산물 분쟁(2012) ·미국-축산물 분쟁(2012) ·러시아-돼지 분쟁(2014)	·병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응(제6조)	·병해충 안전지역 또는 병해 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건(지역화)을 인정하는지와 이러한 조건에 적응한 조치인지의 여부	

자료: 저자 작성.

국내보조 관련 통상분쟁의 결과 감축대상국내보조(AMS)는 WTO 농업협정문의 AMS 산출방식을 우선 적용하여 계산하고, 부수적으로 회원국의 이행계획서상에 통합된 보조자료의 구성자료와 방법론을 고려하여 계산하도록 명확히 규정하고 있다. 따라서 우리나라처럼 AMS 산출방식과 구성자료와 방법론이 상이한 품목의 AMS가 존재할 경우 분쟁발생 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 한국-쇠고기 분쟁(2001)과 중국-보조금분쟁(2019)에서처럼 패널과 상소기구의 AMS 산출방식 오류 판정을 인정할지라도 UR 농업협상 타결 결과에 따른 국내보조 감축 약속을 일관적으로 준수하는 등 시장개방 개혁을 꾸준히 추진해 오고 있다는 논리로 대응해야 할 것이다. 또한 WTO 농업협상에서 국내보조 논의와 관련하여 회원국들은 감축대상 국내보조를 수출보조에 이어 무역과 생산을 크게 왜곡하는 개혁

의 대상으로 인식하고 있다. 차기 WTO 농업협상에서 감축대상 국내보조의 대폭적인 감축 기조와 허용보조의 규범 강화 기조를 감안할 때, 현재 추진하고 있는 쌀 변동직불금의 존속 여부, WTO 허용보조 규범에 합치하는 기존의 개별 허용보조 사업에 대한 분류작업과 함께 최근 주목을 받는 공익형 직접지불의 설계와 도입 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 한편, 2013년 WTO 제9차 발리 각료회의에서 회원국들은 TRQ 관리방안을 개선하기 위해 미소진 메커니즘 도입에 합의하였다. 이에 따라 회원국들은 TRQ 소진율이 3년 연속 65% 미만이거나 또는 TRQ 소진율을 통보하지 않을 경우 현행 TRQ 관리방식을 시장지향적인 선착순 또는 비조건부 허가방식으로 변경하도록 되어있다. 한국의 3개년 연속 소진율이 65% 미만인 품목 가운데 선착순 배정 방식이 아닌 품목은 감자(종자용 이외), 고추, 인삼, 종계, 종돈 등이며 이들 품목에 대한 관리방법 변경이 필요할 것으로 보인다.

WTO SPS 협정 관련 통상분쟁은 농산물과 축산물 등 2가지 분쟁유형으로 구분하여 쟁점이 되는 협정문의 조항을 살펴보고, 축산물 분쟁에서 특징적으로 나타나는 국제기준과의 조화(제3조)와 지역화 인정(제6조)을 중심으로 관련 통상분쟁의 쟁점을 살펴보았다<표 5-12>. 제3조는 WTO 회원국의 SPS 조치가 국제기준과 조화를 이루는지의 여부, 즉 해당 조치가 국제기준에 기초하여 설계되어 시행되고 있는지 여부가 주요 쟁점화 되고 있다. 제6조의 지역화 인정은 특히 축산물 분쟁에서의 수입제한조치가 지역화 관련 국제기준을 반영하고 있는지, 이에 적합한 조치를 취하고 있는지가 주요 쟁점으로 부각되고 있다.

우리나라의 동물검역 관련 국내법과 제도는 지역화의 정의를 반영하여 수출국의 지역화 인정 요청을 수용하고 필요한 수입위험분석 절차 등을 운영할 수 있는 제도적 기반은 갖춘 것으로 판단된다. 그러나 최근 SPS 특정무역현안으로써 제도의 실행에 대한 부정적인 지적이 제기된바 지역화 제도의 실행을 위한 조직체계와 전문인력, 행정절차, 관련 부서 간 효율적 협업 관계에 대한 심층적 점검이 필요하다. 국제기준과의 조화와 관련하여 국제수역사무국(OIE)이 특정 동물 질병과 관련된 축산물의 교역을 가능케 하는 조건에 대해 기준을 규정하고 있다. 이에 따라 해당 질병 지위의 속성, 질병 발생 국가, 지역 또는 구획의 청정지위와 관련된 증명

사항 요구 등의 권고를 고려하지 않은 무조건적 수입제한조치는 무역 갈등 또는 분쟁의 소지가 될 수 있고, 결국 국제기준과 조화를 이루지 못한 조치로 평가될 수 있다. 따라서 동식물 검역 위생 조치가 국제기준보다 높은 보호 수준을 초래할 수는 있으나, 과학적 정당성과 위험평가에 근거한 조치여야 함을 염두에 두고 SPS 관리체제를 발전시켜 나가야 한다.

마지막으로 세계 통상환경의 변화 추세에 맞춰 농업통상 부문에서도 새롭게 부상하는 원산지 규정, 수입허가절차, 기술적 무역장벽(TBT) 등 13개에 달하는 다자통상협정 전반에 걸쳐 분쟁이 제기되고 있다. 반면, 본 연구는 WTO 농업협정과 SPS 협정을 중심으로 제기된 통상분쟁 사례에만 한정하여 주요 쟁점을 분석하고 있어 다자무역협정 사이의 연계성을 통해 농업통상 전반의 시사점을 제시하는 데 한계가 있다. 따라서 WTO 협정 전반의 농업부문 분쟁사례 분석은 과거 또는 미래 농업통상 환경과 정책의 변화를 비교해 볼 수 있어 매우 중요한 영역으로 이는 향후 연구과제로 남겨두고자 한다.

우리나라 농업 관련 분쟁사례 현황

유형	대상국	분쟁 소송 내용	관련 규정	협의 요청	패널 요청	패널 수립	패널 구성	패널보고서 회람	상소보고서 회람	상소보고서 채택	기타
제소	일본	Japan-김수입쿼터분쟁 (2004, DS323)	Agriculture Art.4.2; GATT1994 Art.X:3, XI, X:3(a) Import Licensing Art.1.2,1.6	01.12.04	04.02.05	21.3.05	30.05.05	1.2.06	-	-	양자 합의
피소	미국	한국-농산물검역분쟁 I (1995, DS3)	Agriculture Art. 4 GATT1994: Art.III,XI SPS Art. 2,5 and TBT Art. 5,6	04.04.95	·	·	·	·	·	·	·
	미국	한국-진공포장육분쟁 (1995, DS5)	Agriculture Art. 4; GATT1994 Art. III,XI SPS Art. 2,5 and TBT Art. 2	03.05.95	·	·	·	·	·	·	양자 합의
	미국	한국-농산물검역분쟁 II (1996, DS41)	Agriculture Art. 4 GATT1994 Art. III,XI SPS Art. 2,5,8; TBT Art. 2,5,6	24.05.96	·	·	·	·	·	·	·
	EC	한국-낙농품SG분쟁 (1997, DS98)	GATT1994 Art. XIX Safeguards Art.2,4,5,12	12.08.97	09.01.98	23.7.98	20.08.98	21.6.99	14.12.99	12.1.00	이행

(계속)

유형	대상국	분쟁 소송 내용	관련 규정	협의 요청	패널 요청	패널 수립	패널 구성	패널보고서 회람	상소보고서 회람	상소보고서 채택	기타
피소	미국	한국-쇠고기분쟁 I (1999, DS161)	Agriculture Art. 3,4,6,7 GATT1994 Art. II,III,X,XI,XVII Import Licensing Art. 1,3	1.02.99	15.04.99	26.5.99	4.08.99	31.7.00	11.12.00	10.1.01	이행 및 협의
	호주	한국-쇠고기분쟁 II (1999, DS169)	Agriculture Art. 3,4,6,7 GATT1994 Art. II,III,X,XI,XVI,XVII Import Licensing Art.1,3	13.04.99	12.07.99	26.7.99					
	캐나다	한국-쇠고기분쟁 III (2009, DS391)	GATT1994 Art. I:1, III:4, XI:1 SPS Art. 2.2,2.3,3.1,3.3,5.1,5.5,5.6, 5.7,6.1, 8, AnnexC	09.04.09	09.07.09	31.8.09	13.11.09	3.7.12		-	양자 합의

자료: WTO. Dispute Settlement: The Disputes(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm: 2019. 2. 11.).

부록 2

SPS 협정 3조, 6조 원문 및 국문 번역본

SPS 협정 제3조
Harmonization
조화

1. To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.

2. Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.

3. Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5.[84] Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.

4. Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the relevant international organizations and their subsidiary bodies, in particular the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, to promote within these organizations the development and periodic review of standards, guidelines and recommendations with respect to all aspects of sanitary and phytosanitary measures.

5. The Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures provided for in paragraphs 1 and 4 of Article 12 (referred to in this Agreement as the "Committee") shall develop a procedure to monitor the process of international harmonization and coordinate efforts in this regard with the relevant international organizations

1. 위생 및 식물위생 조치를 가능한 한 광범위하게 조화시키기 위하여, 이 협정에 달리 규정된 경우, 특히 제3항에 규정된 경우를 제외하고, 회원국은 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치를 국제기준, 지침 또는 권고가 있는 경우 이에 기초하도록 한다.

2. 관련 국제표준, 지침 또는 권고에 합치하는 위생 또는 식물위생 조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는 데 필요한 것으로 간주되며, 이 협정 및 1994년도 GATT의 관련 규정에 합치하는 것으로 추정된다.

3. 회원국은 과학적 정당성이 있거나, 회원국이 특정 보호의 수준의 결과 제5조제1항부터 제8항까지의 관련 규정에 따라 적절하다고 결정하는 경우 회원국은 관련 국제기준, 지침 또는 권고에 기초한 조치에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준보다 높은 보호를 초래하는 위생 또는 식물위생 조치를 도입 또는 유지할 수 있다.[84] 상기에 불구하고, 국제기준, 지침 또는 권고에 기초한 조치에 의하여 달성되는 위생 또는 식물위생 보호 수준과 상이한 보호 수준을 초래하는 모든 조치는 이 협정의 그 밖의 규정과 불일치하지 아니한다.

4. 회원국은 관련 국제기구 및 그 보조기관, 특히 국제식품규격위원회, 국제수역사무국 및 국제식물 보호협약의 체제 내에서 운영되는 국제 및 지역기구 내에서 위생 및 식물위생 조치의 모든 측면과 관련된 기준, 지침 또는 권고의 개발 및 정기적인 검토를 이들 기구 내에서 촉진하기 위하여 자기나라의 자원의 범위 내에서 충분한 역할을 한다.

5. 제12조제1항부터 제4항까지에 규정된 위생및식물위생조치위원회(이 협정에서는 "위원회"라 한다)는 국제적인 조화의 과정을 감독하는 절차를 개발하고, 관련 국제기구와 이와 관련한 노력을 조정한다.

SPS 협정 제6조
Adaptation to Regional Conditions, Including Pest- or Disease-Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence
병해충 안전지역 및 병해충 발생이 적은 지역을 포함하는 지역적 조건에의 적응

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

2. Members shall, in particular, recognize the concepts of pest- or disease-free areas and areas of low pest or disease prevalence. Determination of such areas shall be based on factors such as geography, ecosystems, epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.

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

1. 회원국은 상품의 원산지 및 도착지 - 국가의 전체, 국가의 일부와 수개국가의 전체 또는 일부의 여부에 관계없이 - 의 위생 또는 식물위생상의 특징에 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치를 적합하도록 보장한다. 어느 지역의 위생 또는 식물위생상의 특징을 평가하는 데 있어서 회원국은 특히 특정 병해충 발생률, 박멸 또는 방제계획의 존재 및 관련 국제기구에 의해 개발되는 적절한 기준 또는 지침 등을 고려한다.

2. 특히 회원국은 병해충 안전지역과 병해충 발생이 적은 지역의 개념을 인정한다. 이러한 지역의 결정은 지리, 생태학적 체계, 역학적 감시 및 위생 또는 식물 위생관리의 효과성 등의 요소에 근거한다.

3. 자기나라의 영토내의 지역이 병해충 안전지역 또는 발생이 적은 지역이라고 주장하는 수출회원국은 이러한 지역이 병해충 안전지역 또는 발생이 적은 지역이라는 사실을 수입회원국에 객관적으로 증명하기 위하여 필요한 증거를 제시한다. 이 목적을 위하여 요청이 있는 경우 검사, 시험 및 다른 관련절차를 위해 수입회원국에 합리적인 접근이 부여된다.

자료: WTO SPS 협정문 원문 및 국문번역본.

84) For the purposes of paragraph 3 of Article 3, there is a scientific justification if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve its appropriate level of sanitary or phytosanitary protection.
제3조 제3항의 목적상 회원국이 본 협정의 관련규정과 합치되는 이용가능한 과학적인 정보의 조사와 평가에 근거하여, 관련 국제기준, 지침 또는 권고가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 달성에 충분치 않다고 결정하는 경우, 과학적인 정당성이 존재함.

한국에 돼지고기, 소고기, 관련 육가공품에 대한 수입금지 해제를 요청한 국가들 중 구제역과 광우병 관련 OIE 청정지위를 인정받은 국가

국가	품목	접수연월일	진행 단계	진행상황	FMD 백신접종 청정국	FMD 백신미접종 청정지역	FMD 백신접종 청정지역	BSE 위험 무시국	BSE 위험 통제국	BSE 위험 무시지역	BSE 위험 통제지역
파나마	우육	2004-01-26	4단계	가축위생실태 현지조사 보완	y						
아르헨티나	우육	2004-06-21	4단계	가축위생실태 현지조사		y	y	y			
체코	돈육	2005-10-31		수입위험분석 보류	y						
브라질	쇠고기 열처리 가공품	2006-10-17	4단계	BSE 가축위생실태 현지조사 실시		y	y	y			
아일랜드	쇠고기	2006-12-11	5단계	수입허용 여부 결정	y				y		
네덜란드	쇠고기	2006-12-18	8단계	검역증명서 협의 및 수출작업장 등록	y			y			
코스타리카	우육	2007-05-24	3단계	답변서 제출중	y			y			
세르비아	돈육	2007-11-30	2단계	가축위생설문서 송부	y						
프랑스	쇠고기	2008-01-29	5단계	수입허용 여부 결정	y				y		
브라질 (SC주)	돈육	2008-09-17	8단계	완료		y	y				

(계속)

국가	품목	접수연월일	진행 단계	진행상황	FMD 백신접종 청정국	FMD 백신미접종 청정지역	FMD 백신접종 청정지역	BSE 위험 무시국	BSE 위험 통제국	BSE 위험 무시지역	BSE 위험 통제지역
브라질 (SC주)	우육	2008-11-19	4단계	위험평가보고서 작성		y	y	y			
포르투갈	돈육	2010-07-21		수입허용 완료	y						
일본	돼지생산물	2011-02-05	2단계	가축위생설문서 송부	y						
덴마크	쇠고기	2011-05-01	8단계	검역증명서 협의 및 수출작업장 등록	y			y			
루마니아	돈육	2011-11-09	3단계	답변서 제출중 (ASF 발생)	y						
오스트리아	쇠고기	2012	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
칠레	양고기	2012-07-27	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
이탈리아	쇠고기	2013	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
스페인	쇠고기	2013	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
바누아투	우육	2013-05-31	2단계	가축위생설문서 송부							
코스타리카	돈육	2013-06-05	4단계	현지조사 실시	y						
불가리아	돈육	2013-07-17	1단계	수입허용가능성 검토중	y						
일본	쇠고기	2013-08-23	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
폴란드	돼지고기	2014-03-10	3단계	답변서검토	y						
독일	쇠고기	2014-11	3단계	가축위생설문 답변서 검토	y			y			
미국	산양육,면양육	2014-12-22	3단계	답변서 검토 중	y			y			
헝가리	쇠고기	2015	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
에콰도르	우육	2015-06-11	2단계	가축위생설문서 송부	y	y	y		y		
크로아티아	돈육	2015-10-02	2단계	가축위생설문서 송부	y						

(계속)

국가	품목	접수연월일	진행 단계	진행상황	FMD 백신접종 청정국	FMD 백신미접종 청정지역	FMD 백신접종 청정지역	BSE 위험 무시국	BSE 위험 통제국	BSE 위험 무시지역	BSE 위험 통제지역
그리스	돈육가공품	2015-11-26	3단계	가축위생설문 답변서 제출중	y						
벨기에	쇠고기	2015-02	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
스웨덴	쇠고기	2015-03	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
볼리비아	우육	2016-03-17	2단계	가축위생설문서 송부		y	y				
러시아	쇠고기 및 쇠고기가공품	2016-06-13	1단계	수입허용가능성 검토		y					
브라질	돼지고기 열처리가공품	2016-10-17	5단계	가축방역심의회 후속조치		y	y				
스위스	쇠고기	2016-12-24	2단계	가축위생설문서 송부	y			y			
콜롬비아	돼지고기	2017-03-03	1단계	수입허용가능성 검토		y					
이탈리아	돼지고기	2017-03-31	2단계	가축위생설문서 송부	y						
영국	쇠고기	2017-08-23	2단계	가축위생설문서 송부	y					y	y
아르헨티나	면양육	2017-08-30	2단계	가축위생설문서 송부		y	y	y			
폴란드	쇠고기	2017-09-29	3단계	가축위생설문서 답변서 검토	y			y			

자료: 농림축산검역본부(http://www.qia.go.kr) 및 OIE (https://www.oie.int) 2019년 기준 국가지위 인정 현황을 바탕으로 저자 작성.

참고문헌

강민지. 2016.『WTO SPS 분쟁 사례 연구』. 대외경제정책연구원.

구양준·윤주영. 2017. “WTO 체제하에서 농업보조금에 관한 주요 쟁점과 분쟁사례연구: 면화 및 설탕 보조금 분쟁을 중심으로.”『무역통상학회지』17(6).

권영민. 1998.『WTO 체제 출범 이후의 무역분쟁 추이분석 및 사례연구』. 한국경제연구원.

권영민. 2015. “농산물 관련 WTO 분쟁에 관한 실증분석.”『농촌경제』38(2).

김상현·임정빈. 2018. “2018년 미국의 농업법 개정 동향과 시사점.”『농정포커스』제173호. 한국농촌경제연구원.

김의수. 2000. “우루과이라운드 협정의 이해.” 대외경제정책연구원 연구자료 00(02): 0-1.

김승호. 2010.『WTO 통상분쟁 판례해설』. 법영사.

나희량. 2016. “동남아시아의 WTO 무역분쟁 연구: 글로벌 통상환경의 변화에 따른 특성 및 과제를 중심으로.”『동남아시아연구』26(4).

농림부. 2007.『농업통상용어해설』.

농림축산식품부. 2018. “2019년도 WTO TRQ(기본물량) 운영계획.”

대한무역투자진흥공사. 1998.『GATT/WTO 통상분쟁사례 분석』. 국제경제현안리포트 98-1.

문돈. 2007. “한국과 WTO 분쟁해결기구.”『국가전략』제13권 제4호.

민한빛. 2018. “우리나라 기체결 FTA 분쟁해결제도의 패널제소 요건에 관한 연구.”『법제』2018(2): 63-100.

박웅용. 2011.『영한대역 WTO 협정』. 법문사.

서창배. 2017. “중국의 WTO 통상분쟁 사례 연구.”『중국법연구』29.

서진교·김상현·임소영·남숙경·임정빈·김성용·김도나. 2004.『TRQ 관리제도의 효율적 개선방안』. 한국농촌경제연구원·경상대학교 농업생명과학연구원.

서진교·김종덕·박지현·김민성·안덕근. 2018.『WTO 체제 개혁과 한국의 다자통상정책 방향』. 대외경제정책연구원.

서진교·박지현·김민성. 2019. “최근 WTO 개도국지위에 관한 논의 동향과 정책 시사점.”

『KIEP 오늘의 세계경제』. 대외경제정책연구원.
서진교·서정민·오수현·박지현·김민성. 2013. “WTO 발리 각료회의(MC9)의 평가와 정책적 시사점.”『KIEP 오늘의 세계경제』. 대외경제정책연구원.
서진교·윤창인·박지현·이경희· Shadikhodjaev, S. 2008. “WTO 체제의 개혁 방향과 한국의 대응.” 대외경제정책연구원.
서진교·이효영. 2016. “WTO 나이로비 각료회의 평가와 정책 시사점.”『KIEP 오늘의 세계경제』. 대외경제정책연구원.
심영규. 2014. “WTO「농업협정」의 평가와 전망.”『법학연구』25(2): 1-31.
양승룡·임송수. 2006. “WTO 분쟁사례 분석과 함의: 농산물 무역을 중심으로.”『농업경영·정책연구』32(4).
오새라·조성주. 2018. “WTO SPS 특정무역현안(STC) 제기 현황 및 사례.”『KREI 현안분석』제51호. 한국농촌경제연구원.
송주호·임송수·정다은·김수지. 2013.『WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점』. 한국농촌경제연구원.
이상현·안수정. 2016. “수출경쟁분야 나이로비 각료회의 결과와 시사점.”『KREI 현안분석』제10호. 한국농촌경제연구원.
이정환·이명수·고영곤·조영득·이승정·우가영. 2011.『우리나라와 주요국 WTO농업보조 정책연구』. GS&J Institute. 농림수산식품부.
임정빈. 2010. “저율관세쿼터제도(TRQ), 전반적 제도개선이 시급하다.”『시선집중 GSnJ』제104호. GS&J Institute.
장학수. 2014. “WTO 의사결정절차의 문제점과 해결방안.”『통상법률』(117):45−79.
_____. 2015. “WTO분쟁해결절차의 입증책임, 일응타당 사건 및 추정.”『통상법률』(121): 85−113.
전정기. 2015. “중국이 제소한 WTO 분쟁사례에 대한 분석적 연구: 미국 가금류 사건을 중심으로.”『무역학회지』40(4).
조문희·권혁주·강민지. 2018.『NAFTA 재협상(USMCA) 결과: 평가와 시사점』. 대외경제정책연구원.
조성주·문한필·김상현·오새라·명수환. 2019.『재편되는 국제무역질서, 농식품 교역의 현황과 도전』. 농업전망 2019. 한국농촌경제연구원 .
채욱·서창배. 2001.『WTO 무역분쟁의 추이와 한국관련 분쟁사안에 대한 종합평가 및

정책시사점』. WTO협동연구시리즈. 01-06. 대외경제정책연구원.
최세균·이광. 2003.『동식물검역 효율화방안 및 WTO/SPS 협상전략 수립에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
최승환. 2004. "농산물무역분쟁해결에 있어서 농업협상과 분쟁해결기구의 역할."『경희연구』39(2).
최양부·이재옥·최세균·김동민·김한호·권오복·서진교·임정빈. 1991.『UR 농산물협상 및 수입전략 수립에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
최원목. 2014.『농업통상법: 최신 WTO 농업분쟁사례 분석』. 법영사.
최원목. 2016.『농식품 최신 WTO 분쟁사례 분석 및 대응연구』. 농림축산식품부.
최정순. 2009. "WTO SPS분쟁해결사례와 향후 SPS정책방향."『국제경제법연구』7(2): 111-133.
한국농수산식품유통공사. 2016.『국영무역 사업안내: WTO/FTA 수입관리이해』.

GATT. 1987. Negotiating Rights under Article XXVIII of the GATT. MTN.GNG/NG7/W/9.
Jostling, T., Zhao, L., Carcelen, J. and Arha, K. 2006. "Implication of WTO Litigation for the WTO Agricultural Negotiations." IPC Issue Brief.
Josling, T. 2009. "Chapter 10 Agricultural Trade Disputes in the WTO." Hartigan, J. (Ed.) Trade Disputes and the Dispute Settlement Understanding of the WTO: An Interdisciplinary Assessment (Frontiers of Economics and Globalization, Vol. 6), Emerald Group Publishing Limited, Bingley. pp. 245-282.
Kuenzel, D. J. 2017. "WTO dispute determinants." *European Economic Review* 91: 157−179.
Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD). 2019. "Facilitating trade through regulatory cooperation: The case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees." Paris.
Orden, D., Blandford, D. and Jostling, T. 2011. "WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade." Cambridge University Press.
Orden, D. and L. Brink. 2018. "China's Price Support for Wheat, Rice and Corn under Dispute at the WTO: Compliance and Economic Issues." 2018 Agricultural & Applied Economics Association Annual Meeting. Washington, D. C.

Saggi, K. and M. Wu. 2016. “Understanding Agricultural Price Range Systems as Trade Restraints: Peru−Agricultural Products.” *World Trade Review* 15(2): 259-286.

Saggi, K. and M. Wu. 2017. “Trade and Agricultural Disease: Import Restrictions in the Wake of the India−Agricultural Products Dispute.” *World Trade Review* 16(2): 279−302.

United Nations(UN). 2019. World Economic Situation and Prospects 2019.

Villoria, N. and D. R. Lee. 2002. “The Andean Price Band System: Effects on Prices, Protection and Producer Welfare.” Submitted Paper for 2002 AAEA Conference.

WTO. 1995. “WTO Committee on Agriculture: Decision by the General Council on 31 January 1995.” WT/L/43.

_____. 1998a. “European Communities − Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones).” Panel Reports. WT/DS48/R/CAN (Canada) / WT/DS26/R/USA (US).

_____. 1998b. “European Communities − Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones).” Appellate Body Report. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R.

_____. 1998c. “European Communities − Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, ” Appellate Body Report. WT/DS69/AB/R.

_____. 1999a. “India − Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products” Appellate Body Report. WT/DS90/AB/R.

_____. 1999b.“Canada − Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products” Appellate Body Reports. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R.

_____. 2000a. “Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Fronzed Beef.” Panel Report. WT/DS161/R. WT/DS169/R.

_____. 2000b. “Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Fronzed Beef.” Panel Report. WT/DS161/AB/R. WT/DS169/AB/R.

_____. 2002. “Chile − Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products.” Appellate Body Report. WT/DS207/AB/R.

_____. 2005a. “United States-Subsidies on Upland Cotton.” Appellate Body Report. WT/DS267/AB/R.

_____. 2005b. “European Communities − Export Subsidies on Sugar.” Appellate Body Reports. WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R.

_____. 2007. “Turkey − Measures Affecting the Importation of Rice.” Panel Report. WT/DS334/R.

_____. 2008a. Revised Draft Modalities for Agriculture. TN/AG/W/4/Rev.4. WTO Committee on Agriculture Special Session.

_____. 2008b. Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 6 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures. G/SPS/48.

_____. 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 Importation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina.” Panel Report. WT/DS447/R and Add.1.

_____. 2015d. “Handbook on Notification Requirements under the Agreement on Agriculture.”

_____. 2016. “China − Domestic Support for Agricultural Producers.” Request For Consultations by the United States. WT/DS511/1. G/AG/GEN/135. G/L/1150.

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

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

_____. 2017c. “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements.” JOB/GC/148. JOB/CTG/10.

_____. 2018a. GATT Dispute: 1948~1995: Volume 1: Overview and One-Page Case Summaries.

_____. 2018b. “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements.” JOB/GC/204. JOB/CTG/14.

_____. 2018c. “Strengthening the deliberative function of the WTO.” Discussion paper JOB/GC/211.

_____. 2019a. “China − Domestic Support for Agricultural Producers.” Report of the Panel. WT/DS511/R.

_____. 2019b. “ Summary of the meeting of 21-22 March 2019.” G/SPS/R/94.

World Bank. 2019. World Development Indicators.

[사이트]

European Union(EU). 2018. WTO Modernisation: Introduction to Future EU Proposals. Concept Paper. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf>. 검색일: 2019. 9. 11.

World Organisation for Animal Health(OIE). <https://www.oie.int>. 검색일: 2019. 10. 12.

WTO AGIMS . <http://agims.wto.org/>. 검색일: 2019. 5. 20.~10. 31.

WTO DATA. <https://data.wto.org/>. 검색일: 2019. 5. 21.

WTO Dispute Settlement. <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm>. 검색일: 2019. 1. 10.~10. 31.

WTO Regional Trade Agreement(RTA) Database. <https://rtais.wto.org/>. 검색일: 2019. 9. 30.

WTO SPS IMS. <http://spsims.wto.org/>. 검색일: 2019. 5. 10.

WorldTradeLaw.net. <http://worldtradelaw.net/>. 검색일: 2019. 5. 10.

UNCTAD TRAINS. <https://trains.unctad.org/>. 검색일: 2019. 9. 17.

UN COMTRADE. <comtrade.un.org>. 검색일: 2019. 9. 30.

농림축산검역본부. <http://www.qia.go.kr>. 검색일: 2019. 9. 23.

대한민국 WTO 상품 양허안(Schedule LX − Republic of Korea (1994)). <https://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_table_e.htm>. 검색일: 2019. 8. 20.

대한민국 WTO 이행계획서. <https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/korea_republic_e.htm>. 검색일: 2019. 10. 5.

법제처. 찾기쉬운 생활법령정보-한미 FTA(서비스 무역)-제도 규정 및 분쟁해결. <http://easylaw.go.kr/CSP/CsmMain.laf?csmSeq=640>. 검색일: 2019. 10. 5.

외교부 WTO 분쟁. <http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3892/contents.do>. 검색일: 2019. 10. 1.

케인즈 그룹 포털. <https://cairnsgroup.org/>. 검색일: 2019. 5. 20.

[주요 협정문]

농업에 관한 협정(Agreement on Agriculture). <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm>. 검색일: 2019. 8. 20.

외교부 WTO SPS 협정문 국문 번역본. <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3893/view.do?seq=294181>. 작성일: 2001. 6. 26., 검색일: 2019. 9. 9.

위생 및 식물위생조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures). <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15-sps.doc>. 검색일: 2019. 8. 20.

한·미 FTA 협정문. <http://fta.go.kr/>. 검색일: 2019. 10. 22.

한·호주 FTA 협정문. <http://fta.go.kr/>. 검색일: 2019. 10. 22.

[본문 내 국내법령]

국가법령정보센터. <www.law.go.kr>. 검색일: 2019. 10. 1.~10. 31.

KREI

www.krei.re.kr

보호무역주의 확산에 따른
농식품 통상분쟁 실태와 정책과제

Agri-food Trade Disputes in the WTO: Issues and Policy Tasks

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211

93520
9 791161 493213
ISBN 979-11-6149-321-3