

# CPTPP SPS 협정문의 주요 내용과 시사점

임 정 빈\*

## 1. 서론

일본, 호주, 캐나다 등 아시아-태평양지역 11개국이 체결한 메가 FTA인 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)이 2018년 12월 30일 발효되었다.<sup>1)</sup> 이 협정을 통해 전 세계 GDP의 13%, 세계 교역액의 15%를 차지하며 협정 체결국의 총인구가 6억 9,000만 명에 달하는 거대 경제동맹체가 출범하게 된 것이다. 특히 CPTPP는 영국, 중국과 대만 등이 신규 회원국으로 가입을 신청하면서 전략적 측면의 중요성이 커지면서 우리나라도 2022년 3월 25일 가입신청을 위한 대내적 절차의 하나로 이해관계자와 전문가들의 의견수렴을 위한 공청회를 개최한 바 있다.

한편 CPTPP는 회원국의 평균 관세 철폐율이 96.3%에 달하는 실질적 무역자유화를 주창하는 대표적 메가 FTA이자 무엇보다 동식물 위생검역(SPS), 국영기업, 수산 보조금, 디지털 통상 등 여러 분야에 걸쳐 기존 WTO 규정이나 다른 FTA 통상규범보다 강화되었다는 특징을 보인다.

이렇게 다른 FTA보다 농산물 시장개방의 폭이 크고, 농산물 무역원활화 차원에서 그동안 수출국들이 주장해온 SPS 관련 규정이 강화된 CPTPP 협정의 특성으로 인해 국내 농업계는 정부의 CPTPP 가입에 민감하게 반응해 왔다. 실제 국내 농업계는 CPTPP 가입으로 인한 대폭적 관세 철폐와 동식물 위생검역 조치 완화에 따른 부정적 영향이 막대함을 호소하며 선 대책이 없는 가입신청 움직임에 강력히 반발하고 있다.

\* 서울대학교 농업경제사회학부 교수(jeongbin@snu.ac.kr)

1) 애초 CPTPP는 새로운 글로벌 통상질서 창출에 목표를 두고 높은 수준의 자유화를 지향하는 21세기형 복수국가 간 메가 FTA로 미국 주도로 12개국이 추진하였으나 트럼프 행정부 출범으로 미국이 탈퇴한 후 일본과 호주 주도로 11개국이 체결하였음.

이에 본고는 향후 우리나라의 CPTPP 가입 시 큰 영향을 미칠 SPS 규범의 핵심 내용을 WTO SPS 협정과 비교검토 한 후, 이를 바탕으로 우리나라 동식물 위생검역(SPS) 관련 정책적 시사점을 찾아보고자 한다.

## 2. CPTPP SPS 규범의 주요 내용

### 2.1. 개요

우선 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)은 무역원활화를 목적으로 체결국이 시행하는 동식물 위생검역(SPS)에 대해 WTO SPS 협정보다 주요 분야별로 훨씬 강화된 WTO 플러스(plus)적인 기준과 절차를 도입하고 있다(표 1 참조). 특히 WTO SPS 협정에 비해 CPTPP SPS 협정은 지역화, 동등성, 과학적 위험분석, 투명성, 협력적 기술 협의 절차 도입 등 SPS 조치 관련 핵심적 사항에 대해 무역원활화 차원에서 회원국의 절차적 이행 의무가 크게 강화되었다. 이에 우리나라와 같은 농축산물 수입국의 경우, 선제적 대책 마련 없이 CPTPP 가입으로 절차적 이행 의무가 강화된다면 부정적 영향이 클 것으로 예상된다.

CPTPP의 제7장 위생 및 식물위생 조치(Chapter 7. Sanitary And Phytosanitary Measures)는 목적, 정의, 적용 범위, 일반조항, SPS 위원회, 관할기관 및 연락처, 지역화, 동등성, 과학적 위험분석, 감사, 수입검사, 인증서, 투명성, 긴급조치, 협력, 정보교환, 협력적 기술 협의, 분쟁 해결 등 18개 조항으로 구성되어 있다(CPTPP 협정문 제7장).

한편 기존 FTA 협정이 WTO SPS 협정상 의무를 재확인하는 수준인 데 반해, CPTPP SPS 핵심 규정은 무역원활화에 방점을 두고, 지역화, 동등성, 과학적 위험분석, 투명성, 협력적 기술 협의 등 주요 규정 전반에 걸쳐 새로운 의무를 추가하거나 절차적 이행 의무를 강화하는 방향으로 설정되었다.

〈표 1〉 CPTPP와 주요 기체결 FTA SPS 핵심 조항 비교

구분	TPP 협정	한국의 주요 기체결 양자 FTA			
		한·미	한·캐나다	한·호주	한·페루
지역화	◎	-	-	-	○
동등성	◎	-	-	-	-
과학적 위험분석	◎	-	-	-	○
투명성	◎	-	-	-	-
협력적 기술 협의	◎	-	-	○	-

주: 1) ◎는 WTO SPS +(플러스) 조항.

2) ○는 WTO SPS와 유사한 수준의 조항.

3) -는 해당 양자 또는 다자간 협정에는 없으나 WTO SPS 협정이 준용되는 조항.

자료: 문한필 외(2018)를 기초로 저자 일부 수정 작성

아래는 차례대로 CPTPP SPS 협정 관련 주요 핵심 내용을 WTO SPS 규정과 비교해 살펴보고, 시사점을 찾아본다.

## 2.2. 지역화(제7.7조)

지역화는 가축 질병 및 식물병해충 청정지역을 국가 전체 단위가 아닌 지역 단위로 판단하는 것을 말한다. 즉 수입국의 SPS 조치는 수출국의 지역별 특성을 고려하여 국가 단위가 아닌 지역 단위로 SPS 관련 수입 규제 조치를 시행함으로써 SPS 조치가 무역장벽으로 작동되는 것을 최대한 방지해야 한다는 것이다. 물론 가축 질병 및 식물병해충 미발생 및 제한적 발생지역 판정은 지리적·생태학적·역학적 감시, 위생 및 검역 조치의 효율성 요인에 근거해야 하고, 지역화를 주장하는 수출국은 관련 사실을 객관적으로 설명할 수 있는 증거를 제시해야 한다(WTO SPS 협정문 제6조).

우선 WTO도 가축 질병과 식물병해충 청정지역을 국가 단위가 아닌 지역 단위로 판단하는 지역화 개념을 인정하고 있다. WTO SPS 협정은 제6조에 “병해충 미발생 및 제한적 발생지역”을 인정하는 지역화의 수용(Adaptation to Regional Conditions)을 명문화하고 있다. 수입국의 위생 및 검역 조치는 수출국의 지역별 특성을 고려하여 조정하고 “병해충 미발생 및 제한적 발생지역”을 인정하고, 이를 위해 SPS 규제 조치의 범위를 국가 및 도서 단위에서 지역 단위로 세분화하여야 함을 규정하고 있다(WTO SPS 협정문 제6조). 지역화와 관련해서 회원국은 특정 지역이 병해충 안전지역 또는 병해충 발생이 적은 지역이 될 수 있음을

인정해야 하며, 그 결정은 지리, 생태학적 체계, 역학 감시 및 위생 또는 식물위생 관리의 효과성, 국제적 표준 등에 근거하도록 하고 있다. 물론 해당 지역 농축산물에 대한 안전성을 주장하는 수출국은 수입국에 이를 객관적으로 증명해야 할 증명책임을 갖게 되며, 그 목적의 달성을 위해 필요시 검사, 시험, 및 기타 관련 절차를 수입국에 적절히 허용하도록 하고 있다.

한편 CPTPP SPS 협정의 지역화 조항(제7.7조)은 여기서 더 나아가 구역화(compartmentalisation) 개념을 포함하고 있다.<sup>2)</sup> 구역화란 일반적으로 OIE나 IPPC에서 언급되는 개념으로 자연적인 경계의 지역(region 혹은 zone) 대신 동일한 생물보안(biosecurity) 관리방식으로 운영되는 하나 혹은 그 이상의 시설(농장 및 재배지 포함)을 의미한다. 이는 WTO SPS 협정 내 지역화 조항과 비교했을 때보다 그 경계가 구체화, 세분된 것으로 이해할 수 있다. 또한 지역화의 인정 절차와 관련한 수입국의 의무도 상세하게 규정하고 있다. 예를 들어 수입국이 지역화 평가를 개시할 때 수출국의 요청이 있으면 지역화 평가 절차를 즉시(promptly) 설명하고, 불인정 시 그 근거를 수출국에 제공하게 함으로써 지역화 관련 사안의 증명책임을 수입국에서도 명문화하고 있다. 이는 수출회원국의 증명책임만을 강조했던 WTO SPS 협정과는 매우 다른 접근으로 지역화 관련 수입국의 부담이 매우 증가한 것이라 볼 수 있다. 또한 지역화 인정에 대한 수정 작업(취소 또는 변경)이 발생할 경우, 관련 당사국들은 그 지위의 회복을 위해 함께 노력해야 함을 규정하고 있다.

이렇게 CPTPP SPS 협정 내에서 지역화는 기존 WTO SPS 협정보다 매우 지역적 개념이 세분된 구역화 개념을 포함하고 있으며, 수출국이 자국의 지역화에 대한 인증 책임을 졌던 WTO SPS 협정에 더하여 CPTPP SPS 장에서는 지역화 평가 개시 및 절차에 대한 수입국의 통지 및 설명 책임, 지역화 불인정 시 그 증명 책임도 수입국이 갖게 됨을 명문화함으로써 수입국의 부담이 가중되었다. 따라서 향후 우리나라가 CPTPP 가입 시 수출국들이 현재 동식물 위생 검역상 미흡을 이유로 국가 단위로 수입을 허용하지 않고 있다고 꾸준히 불만이 제기되어 온 품목(예: 사과, 배, 복숭아, 감귤 등)들을 중심으로 수입 허용을 지역(구획)별로 세분화하여 요청하는 사례가 증가할 것으로 우려된다.

2) 지리·행정구역으로 구분하는 지역화보다 더 진전된 개념으로 동일한 생물보안체계를 적용하는 농장, 가공장 등을 한 구역으로 인정한다는 의미

## CPTPP SPS 협정문(제7.7조): 지역화 관련 주요 내용

- 국가 단위의 지역화보다 관리된 구획화(Compartmentalisation) 개념 명시
- 지역화 인정 절차 관련 수입국의 의무를 상세히 규정
  - 수출국 요청 시, 지역화 결정 절차를 즉시 설명
  - 최종 결과가 지역화 불인정 시, 그 근거를 수출국에 제공
- 지역화 관련 문제 발생 시, 지위 회복을 위한 평가에 상호 협력

## 2.3. 동등성(제7.8조)

일반적으로 동등성이란 수출국이 자국의 동식물 위생검역(SPS) 관련 조치가 수입국의 조치와 동일한 보호 수준을 달성하는 것으로 객관적으로 증명하면, 수입국은 동 조치를 자국의 것과 동등한 것으로 인정하는 것을 의미한다.

우선 WTO SPS 협정문 제4조는 동등성과 관련하여 회원국 간 다른 SPS 조치라 할지라도 SPS 조치로 달성되는 위생 및 검역 보호 수준이 적절하고, 유사한 경우 상호 동등한 것으로 인정하는 것을 지향하도록 하고 있다(제4조). 이때 수출국은 자국의 SPS 조치가 수입국의 동식물 위생검역(SPS) 보호 수준과 동일한 수준의 목표를 달성한다는 것을 증명해야 하며, 이 과정에서 수입국의 요청이 있는 경우 수출국은 자국의 검사와 시험 및 관련 절차에 대해 수입국에 합리적 접근(reasonable access)과 정보를 제공하도록 하고 있다(제4조 1항). 또한 수출국의 요청이 있는 경우, 수입국은 특정 위생 및 검역 조치의 동등성(equivalence) 인정에 관한 양자 간 협약이나 다자간 협약의 체결을 위한 협의를 개시해야 하고, 이 상황에서 수출국 역시 SPS 조치의 동등성 인정을 얻어내기 위해 수입국 또는 수입국들과 양자 혹은 다자 간 협의를 위한 협의 개시의 책임을 동시에 준다(제4조 2항).

한편 CPTPP SPS 협정에서의 동등성 조항(제7.8조)은 회원국 간 SPS 조치의 동등성을 인정해주는 것이 무역의 원활화에 기여할 수 있음을 강조하고, WTO SPS 협정 내 동등성 조항에 비해 상당히 자세하고 구체적인 동등성 인정 및 심사 절차를 규정하고 있다. 특히 CPTPP SPS 협정문의 동등성 조항은 'WTO SPS 협정보다 더 나아가(Further to Article 4 of the SPS Agreement)'이라는 표현을 사용하면서, CPTPP SPS 협정문의 동등성 조항의 내용을 확대하는 동시에 절차적으로 구체화하고 있다. 우선 CPTPP SPS 협정은 WTO SPS 협정에서 특정 조치만을 동등성의 대상으로 하는 것에 반해 특정 조치(a specific sanitary

or phytosanitary measure) 뿐만 아니라 조치군(group of measures). 또는 시스템 전반(a system-wide basis)에 의한 동등성 적용도 인정하고 있다. 즉 CPTPP는 수입국과 동일한 보호 수준을 달성하는 경우뿐 아니라 목표 달성에 동일한 효과가 있는 경우에도 동등성을 인정하도록 하기 위한 목적이다. 물론 이 경우에도 기존 WTO SPS 협정과 마찬가지로 국제 표준·지침·권고를 고려해야만 하는 의무가 있다. 또한 수출국이 요청하면, 수입국은 반드시 자국 SPS 조치의 목적과 근거를 설명해야 하고, 해당 조치가 목적으로 하는 위험에 대해 명백하게 알려줘야 한다. 수출국이 충분한 정보를 제공하여 동등성 요청을 하면 수입국은 합리적 기간 내에 평가를 개시하고, 수입국이 동등성을 불인정할 경우 수출국에 그 이유와 근거를 제공하도록 하고 있다. 이는 수출국에 동등성 증명책임 등 많은 역할과 의무를 줬던 기존 WTO SPS 협정과 비교해 수입국의 책임과 의무가 더욱 구체화하고 가중된 것으로 이해할 수 있다.

이렇게 CPTPP SPS 협정의 동등성 관련 조항의 특징은 바로 동등성의 범위 확대와 함께 인정과정에 대해 명확한 절차와 의무 사항을 명시함으로써 WTO SPS 협정에 비해 실질적으로 수출국들이 주장하는 동등성 인정 여지가 대폭 확대된 부분이다. 이로 인해 우리나라와 같은 농축산물 대규모 수입국 차원에서는 수출국 조치의 효과성과 제도 시행 상황 등에 대해 검토하고 분석하는 업무가 증가할 것으로 예상되고, 동식물 위생검역(SPS) 조치의 세부적인 내용뿐만 아니라 국제규범 등에 대해서도 상당히 전문성 있는 인력에 대한 수요가 증가할 것으로 판단된다. 또한 동등성 인정에 대한 절차나 의무는 상세하게 규정되었지만, 동등성이 인정된 조치의 관리나 시행에 대한 수출국 의무에 대해서는 별다른 추가 규정이 제시되어 있지 않은 측면이 있어 향후 수출국의 동등성 인정 요청과정에서 수입국의 행정 부담이 매우 증가할 소지가 크다. 따라서 만일 향후 우리나라가 CPTPP에 가입한다면 농축산물 수출국들의 동등성 인정요청 증가로 검역 업무부담이 매우 증가할 것으로 보인다. 특히 미국, EU, 호주, 캐나다, 일본 등 선진국들이 높은 수준의 과학적 역량에 기초하여 동등성 인정 요구가 급증할 경우, 이와 관련된 업무의 과부하 혹은 절차 지연으로 인한 SPS 동등성 조치의 가속화 혹은 통상마찰 증가가 예상된다.

## CPTPP SPS 협정문(제7.8조): 동등성 관련 주요 내용

- 동등성 인정 관련 기체결 FTA에 없는 새로운 절차상 의무의 도입
  - 수출국이 충분한 정보를 제공하면 합리적 기간 내에 평가 개시
  - 수입국 SPS 조치의 목적 달성과 같은 효과라도 동등성 인정
  - 동등성 불인정 시 수출국에 근거 제공

## 2.4. 과학적 위험분석(제7.9조)

일반적으로 ‘과학적 위해성 평가 혹은 위험분석’이란 “농식품, 음료 및 사료 첨가제, 오염 물질, 동식물 질병 및 병해충 원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 부정적 영향의 “잠재적 가능성”에 대한 과학적 평가와 분석”을 의미한다. 과학적 위해성 평가 혹은 위험분석을 위해서는 다음과 같은 것이 고려되어야 한다: ① 이용 가능한 과학적 근거, ② 관련된 가공 및 생산방법, ③ 관련 검사, 시료 채취 및 시험방법, ④ 특정 병균과 해충의 발생 수준, ⑤ 병해충 안전지역의 존재, ⑥ 생태 및 환경 조건, ⑦ 검역 및 기타 처리사항(WTO SPS 협정문 제5조)

WTO SPS 협정의 과학적 위험평가(제5조)는 무엇보다 WTO 회원국은 동식물 위생검역 (SPS) 조치를 ‘위험평가(risk assessment)’에 입각하여 시행해야 함을 규정하고 있는 조항이다. 우선 WTO 회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위해성 평가 기술을 고려하여, 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 과학적 위험평가에 근거한 동식물 위생검역 조치를 해야 한다(제5조 1항). 이때 국제기준에 의해 개발된 위험평가 기술과 이용 가능한 과학적 증거, 관련 가공과 생산방법, 검사, 표본 추출 및 시험방법, 특정 병해충 발생률, 병해충 안전지역 존재, 관련한 생태학적 및 환경 조건, 검역 또는 다른 처리 등을 다양하게 고려해야 한다(WTO SPS 협정문 제5조). 또한 회원국의 SPS 조치는 과학적 원리나 충분한 과학적 증거에 기초하여 ‘적정수준의 위생검역 보호(appropriate level of sanitary or phytosanitary protection)’에 필요한 조치를 하게 되어 있다. SPS 조치의 적정수준 결정 시, 회원국은 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목표를 고려하여야 하고(제5조4항), 위생 및 동식물 보호의 적정수준을 달성하기 위하여 SPS 조치를 수립 또는 유지할 때, 회원국은 과학 기술적 측면뿐 아니라 경제적인 타당성도 고려하여, 동 조치가 인간, 동식물 보호의 적정수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역 제한적 조치가 되지 않도록 보장해야 한다(제5조

6항). 경제적 고려 요소로 병해충이 유입, 정착 또는 전파될 경우 생산 및 판매에 미치는 손실을 기준으로 한 잠재적 피해, 수입국의 영토 내에서의 방제 및 박멸 비용, 위험을 제한하기 위한 대안별 상대적 비용 효율성 등을 고려하도록 하고 있다(제5조 3항). 위험평가에 따른 SPS 조치는 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 동시에 필요한 정도 이상이 되어서는 안 되며, 동시에 차별적이거나 위장된 제한을 초래해서도 안 된다.

한편 CPTPP SPS 협정문의 과학적 위험분석(제7.9조)은 WTO SPS 협정문의 과학적 위험평가(제5조) 조항에 비해 위험평가 수행 시 고려해야 할 요소를 구체화하고, 위험평가 고려 요소들에 대해서도 '보장해야(shall ensure)'라는 표현 등을 사용하며 수입국의 과학적 증빙 의무를 강화하였다. 우선 CPTPP SPS 협정문은 SPS 조치가 과학적 원리(scientific principles)에 근거해야 함을 명시적으로 강조하면서 더 나아가 만약 국제기준에 부합하지 않는 경우엔 기록된 서류 형태(documented)의 객관적인 과학적 근거에 기초할 것을 의무화하고 있다(제7.9조). 또한 과학적 데이터에 대해서는 정량적(quantitative)·정성적(qualitative) 형태라고 구체화하고 있어 수입국의 과학적 정량적 근거에 기반하고 있지 않은 SPS 조치에 부담을 주고 있다. 특히 CPTPP SPS 협정문의 위험분석(risk analysis)이란 WTO SPS 협정문의 위험평가(risk assessment)를 넘어 위험관리(risk management), 위험정보교환(risk communication)을 모두 포괄하는 확장된 개념으로 수입국의 SPS 조치 시행 시 더욱 신중한 접근을 요구하고 있다. WTO SPS 협정과 마찬가지로 SPS 조치가 차별적으로 적용되어서는 안 됨을 명문화하고, 조치를 기록화하여 이해 당사국들의 의견을 수렴할 수 있도록 하고 있다. 다만 수입국의 위험관리방안으로 '아무 조치도 취하지 않을 것'도 포함될 수 있음을 명시하고 있어 무역원활화에 방점을 두고 있다. 더욱이 CPTPP SPS 협정에서의 위험평가는 수입국의 책임을 추가로 제시하고 있는데, 첫째 수출국의 수입 허용 요청에 대해 일정을 조율하여 평가 촉진에 노력해야 하며, 둘째로 위험분석(평가) 절차 진행 중에 발생 가능한 모든 자연 요소들을 수출국에 통보해야 한다. 특히 제3 국산 동종상품 수입이 허용된 경우에는 위험평가 중이라는 이유만으로 특정국의 그 상품 수입을 금지할 수 없도록 하고 있다.

위에 언급한 바와 같이 과학적 근거를 활용한 위험평가에 대한 보편적인 권고 정도만을 기술한 WTO SPS 협정에 비해 CPTPP SPS 협정문의 위험평가는 그 내용이 더욱 구체화하였을 뿐만 아니라 수입국이 수출국의 요청에 대해 어떠한 방식으로 대응해야 하는지 등을 매우 구체적으로 명문화하고 있다. 따라서 향후 우리나라가 CPTPP 가입 시 과학적 위해성

평가 혹은 위험분석 관련 업무량 증가가 예상된다. 특히 CPTPP SPS 협정문의 과학적 위험분석 조항은 농축산물 수입 허용 관련 위험평가 수행 시 단기간의 과학적 평가의 어려움을 근거로 절차를 지연하거나 사실상 위험평가 신청을 기각하는 관행을 방지하고자 마련된 것으로 판단되는바, 수입국 검역 기관으로서는 상당한 부담으로 작용할 것으로 판단된다. 따라서 향후 CPTPP SPS 협정문의 과학적 위험평가와 관련된 강화된 조항이 적용되고, 다수 국가에 의해 동시다발적으로 농축산물 수입 허용이 요청되는 경우 과학적 위험평가를 위한 충분한 전문인력 확보가 필수적이다. 또한 현재 과학적 위험평가를 위한 전문인력 부족과 시간 소요를 이유로 수입 허용 절차 진행이 보류되거나 지연 중인 사과·배 등 민감품목의 경우 확실한 과학적 근거가 없는 한, 위험분석(수입 허용) 절차 신속 진행이 불가피하고, 궁극적으로 수입국(생명·보호에 치중)과 수출국(무역 촉진에 치중) 간의 빈번한 의견 충돌 및 통상마찰 증가가 예상된다.

#### CPTPP SPS 협정문(제7.9조): 과학적 위험분석 관련 주요 내용

- SPS 조치가 기록된 객관적 과학적 근거에 기초할 것을 보장
- 위험관리방안 선택지에 '아무 조치도 취하지 않을 것' 포함
- 고려 대상 과학적 데이터에 정량적·정성적 정보를 포함
- 수출국이 정보 제공하며 요청 시 일정 조율(scheduling)로 평가 촉진
- 수입국은 발생 가능한 모든 지연 요소를 통보
- SPS 조치 재검토만을 이유로는 교역 중 상품의 수입금지 불가

## 2.5. 투명성(제7.13조)

SPS 협정과 관련하여 투명성이란 SPS 조치의 통보, 정보제공, 협의 의무를 의미한다. WTO SPS 협정의 투명성 조항은 제7조에서 간단히 언급하고 이를 부속서 B에서 더욱 자세하게 보충하는 형태로 구성되어 있다.

우선 WTO SPS 협정문에선 각 회원국의 SPS 조치에 대한 공표와 관련하여 신속히 공표하고, 해당 조치의 공표 이후 의견수렴에 합리적인 시간적 간격(a reasonable interval)을 허용할 것을 명문화하고 있다. 예컨대 회원국은 자국의 관련 법률이나 법령을 포함하여 위생 및 검역 조치가 새롭게 채택되었거나 변경되었을 때, 이를 WTO 사무국에 신속히 통보하고 관련 정보를 제공함으로써 투명성을 확보하여야 한다(부속서 B. 제5항). 또한 위생 및 검역

조치를 도입하는 회원국은 차별 없이 다른 회원국이 서면 의견을 제시할 수 있는 합리적 기간을 허용하고, 요청이 있는 경우 이러한 의견에 대해 협의해야 하고, 서면 의견과 논의한 결과를 고려하여 SPS 조치를 적용해야 한다. 다만 회원국의 동식물 및 인간 건강 보호 상 긴급한 문제가 발생하거나, 발생할 우려가 있는 경우, 회원국의 일반적 통보 의무(부속서 B. 제5항) 절차가 생략되고, 긴급 통보가 허용된다. 단, 긴급 통보 회원국은 긴급한 문제의 성격을 포함하여 특정 규정 및 대상 품목을 적시하여 긴급조치 목적 및 합리적 이유에 대한 설명을 제시하고, 요청이 있는 경우, 다른 회원국에 긴급 통보의 근거가 되는 법령 규정의 사본을 제공하고, 다른 회원국이 서면으로 의견을 제시하는 것을 허용하고, 요청이 있을 경우 협의하고, 논의 결과를 고려해야 한다(부속서 B 제6항). 아울러 WTO 협정문은 SPS 조치 시행의 투명성 확보를 위한 또 다른 조치의 하나로 각 회원국은 위생검역 조치와 관련한 이해 당사 회원국으로부터 모든 합리적인 질의에 대한 답변 및 문서의 제공을 담당할 문의처(enquiry point)를 설치·운영해야 함을 규정하고 있다(부속서 B, 제3항).<sup>3)</sup>

한편 CPTPP SPS 협정문의 투명성 관련 조항(제7.13)은 WTO SPS 협정의 투명성 조항에 비해 여러 가지 측면에서 법적 통보 의무 확대, 정보제공과 협의의 절차적 이행 의무가 구체화되었다. 우선 CPTPP SPS 협정문은 모든 종류의 SPS 조치를 통보할 것을 의무화하고, 시행되는 SPS 조치에 대해 이해관계자와 다른 회원국이 서면 의견을 제공할 수 있도록 최소 60일의 의견수렴 기간을 허용할 것을 규정하고 있다. 특히 SPS 조치의 통보 절차와 관련하여, WTO SPS 협정은 국제기준에 부합하지 않거나 국제기준이 존재하지 않는 조치에 대해서만 관련 정보를 이해 당사회원국에 제공하도록 하고 있으나 CPTPP SPS 협정은 국제 표준, 지침 또는 권고에 합치할 때도 모든 SPS 조치를 회원국들에 통보하도록 하고 있다. 또한 회원국들은 SPS 조치를 관보나 웹사이트를 통해 통보하고 법적 근거와 서면 의견을 공개해야 하며, 다른 회원국이 제기하는 과학 및 무역 관련 사안과 덜 무역 제한적인 방안의 이용가능성에 대해 논의할 의무가 있다. 한편 긴급한 상황 또는 무역원활화 조치를 제외하고 최종 SPS 조치의 공표와 발효 사이에 최소 6개월 이상의 시간을 제공해야 한다. 즉 CPTPP SPS 협정은 WTO 협정이나 다른 FTA 협정에 비해 모든 SPS 조치에 대한 통보 및 공개

3) 협정의 부속서 B(Annex B)는 동식물 검역 조치의 투명성과 관련한 세부 조항으로, 문의처 설치와 관련하여 동 부속서의 제3항은 “Each Member shall ensure that one enquiry point exists which is responsible for the provision of answers to all reasonable questions from interested Members as well as for the provision of relevant documents regarding...”이라 규정하고 있음.

의무, 최소 60일의 의견 수렴 기간 허용, SPS 의견 제출 자격을 국가와 개인으로 확대, SPS 조치의 공표와 발효 사이에 최소 6개월의 시간 부여 등 투명성 의무가 강화되었다는 특징을 보인다.

이렇게 CPTPP SPS 협정문은 모든 SPS 조치를 통보하도록 하고, 긴급한 경우를 제외하고 SPS 조치에 대해 다른 회원국이 의견을 제공할 수 있는 기간(최소 60일 이상)을 구체적으로 명시함으로써 투명성 의무를 강화한 것이다. 또한 WTO SPS 협정에서는 문의처에 대해 부속서 내에서만 언급하는 수준인 것에 반해 CPTPP의 경우는 투명성 조항(제7.13조)에서뿐만 아니라 권한 당국 및 문의처(제7.6조), 협력(제7.15조), 정보교환(제7.16조) 등 다양한 유사 조항을 마련하여 회원국의 문의처 역할과 기능 확대를 강조하고 있다. 사실 WTO SPS 협정 문의처의 역할은 이해 당사회원국으로부터의 합리적인 질의에 대한 답변 수준이었으나, CPTPP SPS 장에서는 협정 발효 60일 이내에 자국의 SPS 조치에 대한 서면 안내를 제공하거나 관련한 협력, 정보교환, 기술지원, 정보공개 등 보다 광범위하고 적극적인 역할을 수행해야 한다. 또한 CPTPP는 SPS 조치의 공표와 발효 사이에 최소 6개월의 시간을 허용할 것을 구체적으로 명시하고 있어 SPS 조치를 시행하고자 하는 국가의 경우 주어진 기간 내 관련 준비를 마치기 위한 업무량 증가가 예상된다. 아울러 긴급상황이 아니더라도 수입국이 국민과 동식물 생명 및 건강 보호를 위해 즉각적으로 조치를 발효해야 할 경우가 발생할 수 있으나, CPTPP에서는 긴급한 상황 및 무역원활화 조치를 제외한 모든 경우에 최소 6개월의 유예기간을 제공할 것을 명시하고 있어 SPS 조치 관련 수입국 권한이 제한될 수 있다. 결론적으로 CPTPP의 SPS 협정의 경우 모든 SPS 조치로 통보범위가 확대됨에 따라 누락 사례 발생으로 통상마찰 증가 및 WTO SPS 협정보다 통보 요건이 강화되어 SPS 조치 관련 통보문 작성, 발송 및 수신된 통보문 분류, 번역, 분석 등 SPS 통보와 관련된 업무부담 증가가 예상된다.

#### CPTPP SPS 협정문(제7.13조): 투명성 관련 주요 내용

- 모든 SPS 조치 통보 (국제기준 부합 여부 및 무역에의 영향과 관계없이)
- 입법/행정예고 후 최소 60일 동안 의견수렴
- 공식 저널(전자)/웹사이트를 통해 SPS 조치와 법적 근거, 서면 의견 공개
- 국제기준에 미흡한 SPS 조치는 연구/전문가 의견 등 근거 제공
- 최종 SPS 조치 통보 시 발효일, 법적 근거나 지지문서 등 제공
- SPS 조치의 공표와 발효 사이에 최소 6개월 허용

## 2.6. 협력적 기술 협의(제7.17조)

동식물 위생검역(SPS) 조치는 특성상 조치를 시행하는 국가와 이로 인해 영향을 받는 수출국의 과학적 지식을 가진 검역관들 사이의 과학 기술적 협의가 필수적으로 수반되는 특성이 있다. 이런 측면에서 WTO SPS 협정은 제11조(협의 및 분쟁 해결)를 통해 간략하게 SPS 관련 회원국 간 분쟁이나 분쟁의 소지가 있을 경우, 우선하여 양자 간 사전협의를 통해 해결할 것을 권장하고, 그래도 상호 합의에 이르지 못할 경우 분쟁해결절차를 밟도록 하고 있다. 예컨대 특정 회원국의 SPS 조치에 의문이 있거나 논쟁이 발생할 경우 우선 WTO SPS 위원회의 협의 절차를 통해 이견을 조율하고, 여기서 해결이 되지 않는 경우 WTO 분쟁해결절차로 넘어가서 다시 협의-패널-상소심의 절차를 거친다. 양자 간 기술적 협의와 관련하여 WTO SPS 협정문의 경우 그 외 특별한 내용은 없으며, SPS 사안의 특정성과 전문성을 요구하는 경우 분쟁 시 당사국 간 협의로 패널이 선정한 전문가에게 자문할 것을 권장하고 있다(WTO SPS 협정문 제11조).

하지만 CPTPP SPS 협정문은 기술 협의와 분쟁 해결을 두 조항(제7.17조 및 제7.18조)으로 별도로 규정하고, 그 내용과 절차가 매우 상세하게 명문화되어 있다. 특히 CPTPP SPS 협정문은 무역원활화 차원에서 SPS 조치 관련 협력적 기술 협의(Cooperative Technical Consultations: CTC) 절차를 보다 구체화하고 법적 구속력을 강화하였다. 만일 양자 간 협의 채널을 통한 사안 해결 실패 시 분쟁해결절차로 넘어가기 전에 협력적 기술 협의(CTC) 절차가 적용된다. CPTPP SPS 협정문의 협력적 기술 협의 절차는 다음과 같다: ① 협의를 요청받은 국가(피 제소국)는 요청받은 날로부터 7일 이내 수령을 통지하고, ② 당사국들은 회신 국의 요청수령 통지로부터 30일 이내 회합하고, ③ 요청일로부터 180일 이내 사안

해결 목적으로 논의를 진행해야 한다. 예를 들어 특정 회원국의 SPS 조치에 불만을 가진 회원국은 언제든지 협의를 요청할 수 있고, 불만을 전달받은 회원국(피 제소국)은 요청받은 날로부터 7일 이내에 수령을 통지해야만 한다. 그 후 당사국들은 달리 합의되지 않는 한 30일 이내에 회합하고, 요청일 기준 180일 이내에 해당 사안이 해결되는 것을 목적으로 적극적인 논의를 진행해야만 하며, 동 절차는 실제 대면 회의(be in person)로 진행하거나 전자적 방식(electronic means)으로 진행될 수 있다. 또한 180일 이내 합의에 도달하지 못할 경우 분쟁해결절차로 넘어간다.

이렇게 CPTPP SPS 협정문은 WTO 협정이나 다른 FTA 협정과 달리 SPS 조치 관련 협력적 기술 협의(CTC) 내용과 절차를 상세하게 도입하여 절차적 의무가 강화되었다. 협력적 기술 협의(CTC)를 통해 주어진 기한(180일) 내 SPS 조치 관련 양자 현안을 해결하도록 법적 구속력이 부여되어 있어 수입국에 큰 부담으로 작용할 것으로 보인다. CPTPP SPS 협정문의 협력적 기술 협의(CTC)를 통한 SPS 조치 관련 180일 내 해결은 WTO SPS 위원회의 특별협의 절차(G/SPS/61)와 유사하지만, 법적 구속력이 부여되어 있어 수입국에 부담스러운 절차이며, SPS 사안은 과학적 증거주의에 근거해야 하므로 짧은 시간 양자 협의에 따른 해결이 어려운 측면이 많아 향후 SPS 조치 관련 분쟁해결절차 회부 사안의 증가가 예상된다.

#### CPTPP SPS 협정문(제7.17조): 협력적 기술 협의(CTC) 관련 주요 내용

- 양자 협의 채널을 통한 사안 해결 실패 시 협력적 기술 협의(CTC) 절차 적용
- 협력적 기술 협의 세부 절차
  - 회신국(피 제소국)은 요청받은 날로부터 7일 내 수령을 통지
  - 당사국들은 회신국의 요청수령 통지로부터 30일 내 회합
  - 요청일로부터 180일 이내 사안 해결 목적으로 논의
  - 동 절차로 해결 불가 시 CPTPP 분쟁해결절차에 회부

### 3. 요약 및 시사점

CPTPP의 SPS 규정은 여타 FTA와는 달리 기존 WTO SPS 협정의 의무를 재확인하는 수준을 넘어 새로운 의무를 대폭 추가하고, 수입국의 절차적 이행 의무를 강화하였다. 첫째, 지역화 개념에 구획화(compartmentalisation)까지 포함했으며, 지역화 인정 절차와 관련한

수입국의 의무를 상세히 규정하고 있다. 둘째, 동등성 인정 관련 수입국의 절차적 의무가 강화되었다. 수입국이 동등성 요청을 받고, 수출국이 제공한 정보가 충분하다고 판단하면 합리적 기간 내에 동등성 평가를 개시해야 하고, 수출국이 자국의 SPS 조치가 수입국 SPS 조치의 목적 달성에 같은 효과가 있음을 객관적으로 증명할 경우, 수입국은 동등성을 인정해야 하며, 동등성 불인정 시, 수입국은 수출국에 근거를 제공해야 한다. 셋째, 국제기준과 상이한 수입국의 SPS 조치에 대한 과학적 입증 의무가 강화되었다. 수입국의 SPS 조치가 국제기준과 완벽한 조화가 아닌 한, 모든 과학적 근거와 인과관계의 기록 및 그에 대한 객관성을 확보해야 함을 명시하고 있다. 넷째, 투명성 증진 차원에서 SPS 조치 통보와 정보 제공 의무가 강화되었다. WTO SPS 협정보다 통보 요건이 강화되어 회원국은 모든 SPS 조치를 무조건 통보해야 하며, 통보된 SPS 조치가 국제기준에 부합하지 않을 경우, 요청에 따라 기록된 객관적 과학적 근거를 포함한 관련 문서를 상대국에 제공해야 한다. 다섯째, 무역원활화 차원의 양자적 SPS 관련 협력적 기술 협의(CTC) 절차가 구체화되었다. SPS 조치와 관련하여 양자 협의 채널을 통한 사안 해결에 실패할 시 합의된 협력적 기술 협의(CTC) 절차를 적용하고, 이를 통해서도 해결할 수 없을 때는 CPTPP 분쟁해결절차에 회부된다.

이렇게 CPTPP SPS 협정은 현행 WTO나 기존 FTA의 SPS 협정보다 지역화(구획화), 동등성, 과학적 위험분석, 투명성, 협력적 기술 협의 등 다양한 분야에 걸쳐 수입국에 부담되는 절차적 의무가 강화되었다. 그런데 우리나라는 후발 가입국으로 CPTPP 가입 시 WTO 규정 및 기체결 FTA 규범보다 강화된 SPS 규범을 그대로 수용해야 하므로 SPS 영역에서 업무량이 기하급수적으로 늘어나는 동시에 농업 부문에 미치는 부정적인 영향이 심화될 것으로 예상된다. 우선 CPTPP에 가입할 경우, 국내농업은 기존 수입품목의 관세 감축이나 철폐보다는 투명성, 지역화(구획화), 동등성, 과학적 위험평가, 협력적 기술 협의 등 동식물 검역(SPS) 관련 핵심 규정의 무역원활화 목적의 규범 강화로 인해 그동안 검역상 이유로 수입이 제한되던 품목의 수입 허용 요청이 매우 증가할 것으로 보인다. 특히, 병해충과 가축 질병의 지역화 및 구획화 인정, 상대국 SPS 조치의 동등성 인정, 기술적 협의 기한을 180일로 한정 등 대폭 강화된 SPS 규정은 수입국의 권한을 제한하기 때문에 주요 신선 농축산물에 적용되고 있는 기존의 SPS 조치와 관련된 통상마찰이 증가하고, 과학적 증거능력이 미흡할 경우 해당 조치의 해제로 귀결될 수 있다.

이런 측면에서 CPTPP에 가입에 대응하여 이른 시일 내 SPS 규범 강화에 효과적으로 대응할 수 있는 SPS 역량강화 방안이 시급히 마련될 필요가 있다. 무엇보다 SPS 규범 강화에 효과적으로 대응하기 위한 SPS 이행 체제의 점검을 통해 최대한 빨리 미국, 호주, 뉴질랜드, EU 등 검역선진국 수준의 조직, 인력, 예산, 장비, 법규 정비 등의 기반 확충 및 시스템 구축이 필요하다. 무엇보다 SPS 조직 및 인적·물적 기반 확충이 요청된다. SPS 조치는 근본적으로 국민의 건강, 동식물의 보호라는 공공적 성격을 지니고 있고, 동시에 농식품 무역 관련 분쟁의 소지를 내포하고 있는바, 이에 대한 중요성을 인식하고 농축산물 위생 및 검역 관련 인적 및 물적 투자를 확대해 나가야 할 것이다. 또한 농식품 무역이 매우 증가하는 추세에서 외래병해충 및 가축 질병 유입 방지를 위한 SPS 조치의 도입과 유지가 불가피하기 때문에 무역상대국과의 통상마찰을 초래할 가능성이 크다. 그런데 이해 당사국과의 SPS 조치 관련 무역분쟁의 성패는 무엇보다 과학적 증빙 능력에 의해 좌우될 것이기 때문에 SPS 관련 효과적인 조직 구축 및 전문인력의 양성과 함께 과학적 기반 확충이 요청된다. 특히 과학적 증거주의에 입각한 SPS 조치 시행은 SPS 조치 해제를 요구하는 수출국에 효과적인 방어 논리 제공에 기여할 것이다. 그뿐만 아니라 우리나라의 수출 가능 품목이 검역상 이유로 수출되지 못하는 경우 과학적 증거주의에 입각한 효과적 공세 논리를 마련한다는 차원에서도 SPS 조치에 대한 과학적 증빙 능력 제고와 전문인력 육성에 더 많은 정책적 노력을 하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김규호(2022), CPTPP 가입 추진에 따른 위생 및 식물위생조치(SPS)상의 쟁점과 과제, 현안분석 제248호, 국회입법조사처
- 문한필 외(2018) CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점, 농정포커스 제174호, 한국농촌경제연구원
- 서진교(2022), CPTPP에 가입하면 무엇이 달라지나?, 시선집중 GSnJ 제301호
- 임정빈 외(2016), 『SPS 대응역량 강화를 위한 법제화 연구』 서울대학교 산학협력단 연구보고서
- 임정빈 외(2015), 『WTO SPS 투명성 강화에 따른 행정수요 및 대응방안』 서울대학교 산학협력단 연구보고서
- 조경련 외(2010) 『WTO SPS 협정 규정 해설집 연구』, 연구용역보고서, 농림수산식품부.

## 참고사이트

- 농림축산식품부 SPS지원서비스 홈페이지 (<http://www.koreasps.kr/>)
- WTO SPS 정보관리시스템(IMS) (<http://spsims.wto.org/>)
- CPTPP 협정문 제7장