



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1582호 | 2019년 5월 14일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 김하중 | www.nars.go.kr

한·일 간 수산물 수입금지분쟁(DS495) 승소 의미와 과제

장영주 *

1. 들어가며

지난 4월 26일 세계무역기구(이하 “WTO”) 분쟁해결기구(DSB)는 전 회원국이 참석하는 정례회의에서 2011년 발생한 일본 후쿠시마(福島) 도쿄원전사고에 따른 2013년 우리 정부의 일본산 식품의 잠정적 수입금지조치가 ‘WTO 위생 및 식물위생(SPS) 협정’(이하 ‘SPS 협정’)¹⁾을 위반하지 않는다고 최종 확정하였다.²⁾ 2015년 일본 정부가 한국 정부를 대상으로 WTO에 제소한 지 4년여 만의 최종 결론이다.

‘한일 간 수산물 수입금지분쟁(DS495)’³⁾에 대한 WTO 분쟁해결기구의 2심은 최종심으로 WTO 규정상 이번 판정은 공식적으로 분쟁 당사국에 대해 효력을 가지게 되어 있다. 따라서 이번 판정으로 일본산 식품에 대한 현행 수입규

제조치는 변함없이 그대로 유지된다.

이번 최종판정으로 일본산 식품에 대한 한국의 수입규제조치는 후쿠시마 원전사고라는 특수한 상황에 근거한 조치로서, 일본산 수입식품에 잠재적으로 존재할 수 있는 위험으로부터 국민의 생명과 건강을 보호하기 위한 정당한 조치를 국제적으로 인정받았다. 하지만 일본 정부는 WTO 패소 이후에도 우리 정부에게 수입금지 철회를 계속 요구하고 있다.⁴⁾

이에 그동안 진행된 분쟁의 경과와 쟁점을 살펴보고 향후 과제를 살펴보고자 한다.

2. ‘DS495’의 경과

2011년 3월 11일 발생한 동일본 대지진에 따른 후쿠시마 원전(도쿄전력) 사고 직후, 정부는 일본산 식품에 대한 수입규제조치를 시행하였다.⁵⁾ 2013년 9월 9일 도쿄전력이 오염수 유출

- 1) ‘Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures’의 약자임
- 2) WTO, 「Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides-Appellate Body reports and Panel reports」, Action by the Dispute Settlement Body, 2019.4.29.(WT/DS495/13); 정부합동(국무조정실 고용식품의약정책관실, 산업통상자원부 통상분쟁대응과, 식품의약품안전처 수입식품정책과, 해양수산부 어촌양식정책과, 농림축산식품부 식생활소비급식진흥과, 외교부 동아시아경제외교과, 원자력안전위원회) 보도자료, 「WTO 분쟁해결기구, 일본산 수입식품 분쟁 최종 판정 채택」, 2019.4.26.
- 3) DS는 ‘Dispute Settlement’의 약자이고, WTO는 분쟁별로 DS 이하에 번호를 부여하여 관리함

- 4) 일본 정부는 이번 분쟁에서 승소할 경우 후속조치로 한국의 수산물 수입금지를 해제시키고, 대만 등 수입금지 조치를 취하고 있는 다른 국가들에게도 해제를 요구하려고 했던 것으로 보임. 최근 아베 총리는 WTO 개혁까지 주장하며 국제 여론전을 펼치고 있음
- 5) 주요 조치 내용은 일본산 식품 일부 수입금지(수산물 8개현 50품목, 농산물 13개현 26품목), 일본산 식품 수입 시 세습 검사 결과 미량이라도 검출될 경우 추가 17개 핵종 검사 요구(농산물, 가공품), 일본산 식품 세습기준 100Bq/kg(국산, 타국가산 370Bq/kg)을 적용함

사실을 발표(2013.8.8.)한 이후 정부는 강화된 임시특별조치를 시행하였다.⁶⁾ 주요 조치내용은 일본산 수산물 8개현⁷⁾의 모든 품목, 농산물은 14개현 27품목을 수입금지하고, 세습 검출시 추가 17개 핵종 검사 요구대상을 확대(수산물·축산물 추가)하며, 국산·수입산 식품도 세습 검출기준을 강화(370→100Bq/kg)하였다.

이에 일본 정부는 2015년 5월 21일 우리 정부의 조치중 일부가 SPS 협정 위반임을 주장하여 WTO에 제소하였다. 제소 대상이 된 조치는 일본의 8개현 수산물 28품목⁸⁾의 수입 금지, 모든 일본산 수입식품에서 세습이 미량 검출되면 스트론튬 등 17개 기타 핵종의 검사증명서를 추가 요구한 것이다. 이후 분쟁 경과를 [표 1]과 같다.

[표 1] 한일 수산물 수입금지 분쟁의 주요 경과

일자	WTO 분쟁 경과
'11. 3. 14.	후쿠시마 원전 사고 직후, 우리 정부는 일본산 식품에 대한 수입규제조치 실시(수입 시 방사능 검사, 일부 품목 수입금지)
'13.8.8.	도쿄전력 원전 오염수 유출 발표
'13. 9. 9.	우리 정부 임시특별조치 시행
'15.5.21.	일본 정부, 우리측 조치 중 일부에 대해 WTO 제소
'18.2.22.	WTO 패널(1심), 판정보고서 쉐회원국 회람 및 대외 공개 * 일측 제기 4개 쟁점 중 불합치 3건(차별성·무역제한성·투명성), 합치 1건(검사절차)
'18.4.9.	한국 정부, 패널 판정에 대해 WTO 상소 제기
'19.4.11.	WTO 상소기구(최종심), 판정보고서 쉐회원국 회람 및 대외 공개 * 일본 측 제기 4개 쟁점 중 일부 절차적 쟁점을 제외한 사실상 모든 쟁점에서 1심 패널 판정 파기
'19.4.26.	WTO 분쟁해결기구 정례회의에서 상소심 결과 최종 판정 공식 채택

자료: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/495abr_e.htm; 연합뉴스, 「WTO, '후쿠시마 수산물 수입 금지' 한국 승소 최종 확정」, 2019.4.26.; 정부합동 보도자료, 「WTO 일본산 수입식품 분쟁 상소 판정 결과 및 정부입장」, 2019.4.12.를 재정리함

2016년 2월 8일 1심 패널이 구성된 후 2년간의 심의를 거쳐 2018년 2월 22일 패널 판정보고

6) 정부합동 보도자료, 「정부, 후쿠시마 주변 8개 현(縣) '모든 수산물' 수입 금지」, 2013.9.6.

7) 후쿠시마현, 아오모리현, 이와테현, 미야기현, 도치기현, 군마현, 이바라기현, 치바현

8) 전복, 알라스카 명태, 날개·눈·참·가·황다랑어, 금눈돔, 멸치, 청새리 상어, 악상어, 참연어, 명게, 방어, 살오징어, 전갱이, 정어리, 대구, 참굴, 콩치, 가리비, 망치고등어, 고등어, 청·황새치, 밤나무참·대문어

서가 WTO 회원국들에게 회람되고 공개되었다. 일본 측의 승소로 결론이 난 1심 패널 판정에 대해 정부는 2018년 4월 9일 상소를 제기하였고, 1년 만인 지난 4월 11일 상소 판정보고서를 WTO 회원국들에게 회람하고 공개하였으며, 4월 26일 전회원국이 참석하는 정례회의에서 일본 원전사고에 따른 우리 정부의 일본산 식품(수산물 포함) 수입규제조치가 SPS 협정을 위반하지 않는다는 내용의 최종판정을 공식 채택하였다. 이번 채택에 따라 WTO 규정상 상소 기구의 판정이 공식화되고 분쟁 당사국에 대해서도 효력을 가지게 된다.

3. 'DS495'의 주요 쟁점

(1) 패널 1심 판정⁹⁾

일본 정부는 2013년 한국정부의 일본산 수산물 금지 임시조치에 대해 SPS 협정의 차별성(제 2.3조), 무역제한성(제5.6조), 투명성(제7조 및 부속서), 검사절차(제8조 및 부속서3) 조항 위반이라고 제소하였다. WTO 분쟁해결기구는 1심에서 일본 측이 제기한 4개 쟁점에 대해 검사절차에 관한 쟁점 외에 SPS 협정의 차별성, 무역제한성, 투명성에 대해서는 불합치 판결을 하였다.

한국 정부가 일본산 식품에만 수입금지 및 기타 핵종 추가 검사 조치를 취하는 것은 차별이라고 보았고, 세습 기준 검사 조치 이외 수입금지 및 기타 핵종 추가검사를 요구하는 것은 무역제한 위반으로 보았으며, 일본 질의에 대한 한국 정부의 미답변 사례 등은 투명성 위반이라고 보았다.

9) WTO, 「Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides」, Report of the Panel, 2018.2.22.(WT/DS495/R); 정부합동 보도자료, 「WTO 한일 수산물 등 분쟁 패널 보고서 회람 및 공개」, 2018.2.23.

(2) 상소심(2심, 최종심) 판정¹⁰⁾

WTO 분쟁해결기구(DSB) 상소심은 일부 절차적 쟁점(투명성 중 공표의무)을 제외한 사실상 모든 쟁점에서 1심 패널 판정을 파기하고 한국 정부의 수입규제조치가 SPS 협정에 합치한다고 판정하였다. 1심에서 불합치 판정을 내렸던 차별성, 무역제한성, 투명성 위반 등 3가지 쟁점에 대한 상소심 판정은 다음과 같다.

먼저, 일본에 대한 자의적 차별에 대해 1심 패널은 일본산 식품에 대한 방사능검사 수치를 기초로, 일본과 제3국 간 위해성이 유사함에도 불구하고 일본산 식품에 대해서만 수입규제를 적용하는 것은 SPS 협정상 금지되는 자의적 차별이라고 판단했다. 이에 상소기구는 식품오염에 영향을 미칠 수 있는 특별한 환경적 상황 등을 고려했다면 일본과 제3국의 상황이 서로 다르다는 점을 인정했을 가능성이 있으므로, 1심에서 식품의 방사능검사 수치에 집중한 것은 잘못이었다고 판정하였다.

두 번째 쟁점인 무역제한성 위반에 대해 한국 정부의 적정한 보호수준(ALOP; appropriate level of protection)은 정성적 요소를 포함한 3가지 요소로 이루어져 있음에도,¹¹⁾ 패널은 이중 정량적 기준인 1mSv/year만 적용하여 한국의 조치가 지나치게 무역제한적이며 일본이 제시한 대안적 조치로도 한국의 보호수준을 달성할 수 있다고 판정하였지만, 상소기구는 1심 패널이 정성적 기준(자연방사능 수준, 달성가능한 최대 낮은 수준)을 같이 검토하지 않은 것이 잘못되었다고 판정하였다.

세 번째 쟁점인 절차상 조치의 투명성 위반에

대해 상소심에서는 한국 정부가 수입규제조치 관련 정보를 불명확하게 공개한 부분에 대해 SPS 협정 위반으로 1심 패널 판정을 인용하였지만, 수입규제조치 관련 ‘문의처(enquiry point)’를 적절히 설치하지 않았다는 1심 패널 판정은 파기하였다.

마지막으로 잠정조치의 요건에 대해 패널 1심은 우리나라의 조치가 임시적으로 시행하는 잠정 조치 요건을 만족시키지 못한다고 판단했으나, 상소기구는 제소국인 일본이 제기하지도 않은 사안을 판단한 것은 법적 효력이 없다고 판정하였다.

4. ‘DS495’의 승소 의미와 과제

WTO 분쟁해결기구의 판정 역사상 SPS 협정 위반 관련 분쟁에서 1심과 2심의 결과가 다를 뿐만 아니라 피소국이 승소한 사례는 이번이 처음이라는 점에서 전 세계의 관심을 받고 있다. 특히 일본산 식품에 대해 방사능검사 기준을 강화하거나 방사능 검사를 하고 있는 국가들과 대만, 중국 등 일본산 수산물에 수입금지하고 있는 일본 인근 국가들의 관심이 높은 상황이다.

우리나라의 식품안전관리시스템도 이번 분쟁(DS495)의 승소로 인해 WTO SPS 협정 원칙 준수, 농수산물 통상문제의 비관세조치 대응, 식품안전 관련 조치의 투명성 확보 측면에서 진일보하는 계기가 될 것으로 예상된다. 이에 이번 분쟁(DS495)의 승소 의미와 향후과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, WTO SPS 협정 관련 분쟁 시 과학적 근거 제시가 어려운 위해요소의 예방적 조치에 대한 WTO 분쟁해결기구의 판정기준에 변화를 가져왔다는 점에 가장 큰 의미가 있다. 그동안 WTO SPS 협정 위반 분쟁의 판정은 과학적 증명을 갖추지 않고 시행되는 회원국의 수입규제 정책에 제한을 가할 수 있는 방향이 기본이었다.

과학적 증명 여부와 함께 오염이 우려되는 환

10) WTO, 「DS495: Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides」, AB-2018-1 Report of the Appellate Body, 2019.4.11.(WT/DS495/AB/R); 정부합동 보도자료, 「WTO 일본산수입식품분쟁상소판정결과 및 정부입장」, 2019.4.12.

11) 양적 기준(1mSv/year), 자연방사능 수준, 합리적으로 달성 가능한 가장 낮은 수준 등임

경적 상황 판단도 중요하다는 이번 판정은 향후 WTO 분쟁해결기구의 판정방향의 전환을 가져올 것으로 예상되고 있다.

둘째, 농수산물 관련 WTO 분쟁에서 SPS 협정을 비관세조치로 대응할 수 있는 정부 부처 간 역할 분담과 협력체계를 구축했다는 점에서 의미가 크다. 특히 과학적 근거 마련을 위해 국내 수입·유통되는 식품의 방사능 검사에 치우쳤던 종전의 대응전략에서 벗어나¹²⁾ 사실심인 1심과 법률심인 2심의 특성을 전략적으로 활용하여 대응하였다. 정부가 상소심을 준비하면서 새로운 근거를 보완하는 것보다 1심 판정의 오류를 지적하고 법리적 대응에 집중한 것은 이번 분쟁의 승소에 가장 큰 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

그동안 우리나라 식품안전관리시스템은 무역 상대국의 WTO 제소 여부에 대한 지나친 우려로 인해 국민들의 건강과 안전을 최우선시하는 적극적인 조치를 취하지 못하는 사례가 많았다. 그러나 이번 분쟁의 대응과정과 승소 경험으로 식품의 SPS 협정 관련 문제 발생 시 적극적인 대응을 할 수 있는 계기가 마련되었다고 본다. 효과적인 법리적 대응 전략을 바탕으로 한 이번 분쟁의 승소 경험은 농수산물의 SPS 협정 문제 해결을 위한 정부 차원의 적극적인 대응기반을 확대하고 정부기관 간 협력체계와 역할 분담을 견고히 하는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다.

셋째, 상소기구의 최종판정에서 1심의 판정을 인용한 일부 절차적 쟁점(투명성 중 공표의무)에 대해서는 적극적으로 보완할 필요가 있다. 정부가 일본산 수산물 수입금지조치 관련 정보를 일본 정부에 불명확하게 공개한 부분을 협정 위반으로 본 1심 패널 판정은 그대로 인용되었음을 상기하여야 한다.

12) 2011년 3월 14일부터 식품의약품안전처는 일본산 수산물을 포함한 일본산 식품의 방사능검사결과를 매주 공개하고 있는데, 2019.4.25. 현재 48,897건(177,033톤)을 검사한 결과 반송건수는 5건(2013년 1건, 2014년 4건, 총 20톤)에 불과함

과학적 근거가 불명확한 위해요소일지라도 국내외 식품안전 사고 발생 시 정부 차원의 정보 수집과 제공, 사고국의 식품오염 환경 조사 방안 마련 및 민관 합동 조사 및 소통채널 확보 등 투명성과 지속성을 유지할 수 있도록 식품안전시스템을 보완할 필요가 있다.

5. 나가며

일본 정부는 이번 상소기구의 최종 판정에도 불구하고 일본산 식품이 한국의 안전기준을 충족하고 있다면서 앞으로도 조치 해제를 요구해올 것으로 예상된다.

WTO 분쟁해결기구의 최종판정은 합법적·정상적 절차로 이루어진 판정이기 때문에 국제기구의 일원으로서 어느 나라든 판정 결과를 이행할 책임이 있다. 그리고 일본 정부는 후쿠시마 원전 사고 원전의 운영회사인 도쿄전력이 방사능 오염수 처리 등과 관련하여 아직 국제적으로 안전성을 인정받지 못하고 있다는 점을 명심하여 국제사회가 요구하는 안전성이 확보된 후속 조치를 할 의무가 있다.

정부는 일본산 수산물이 과학적으로 안전하다는 근거 제시를 일본 정부에게 지속적으로 요구해야 하고, 국제사회에서 검역주권과 제도적 안전망을 계속 유지하고 보완해 나가야 한다. 그리고, 위해요소의 환경적 오염에 대한 우려가 WTO SPS협상 관련 분쟁의 중요한 판정기준으로 적용된 만큼, 향후 정부는 국내 수산물의 생산단계 안전의 과학적 근거 마련 및 수산물의 특성에 맞는 안전관리 체계를 정비하여야 할 것이다.¹³⁾

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

13) 농산물과 수산물의 위해요소, 생산·유통·보관단계의 특성이 다름에도 불구하고 생산단계의 안전관리는 안전성조사 형태로 「농수산물 품질관리법」에 근거하여 시행되고 있음