

SPS협정의 적용범위에 관한 연구

- EC-Biotech 사건의 패널판결을 중심으로 -

Applicating Scope of SPS Agreement

: Focusing on Panel's Interpretation in EC-Biotech Case

이은섭(Eun-Sup Lee)

부산대학교 무역·국제학부 교수

이주영(Ju-Young Lee)

부산대학교 국제통상연구센터 연구원

목 차

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| I. 서 론 | V. 결론 - 조화로운 적용범위의 확대를 위한 제언 |
| II. SPS협정의 적용범위에 대한 전통적 견해 | 참고문헌 |
| III. 사례분석을 통하여 본 적용범위의 확대 | Abstract |
| IV. 적용범위의 확대에 따른 MEAs와의 갈등 | |

Abstract

The SPS Agreement, concluded in the Uruguay Round for the purpose of controlling SPS risks, has traditionally been recognized to maintain the narrowest scope of application compared with TBT Agreement and GATT in relation with environmental provisions. Contrary to such an understanding on the scope of the SPS Agreement, the panel in the EC-Biotech case found that the SPS Agreement extends to regulate trade-restrictive measures on Genetically Modified Organizations(GMOs) causing health and environmental risks. This expanding scope of the SPS Agreement would have substantial influence on domestic environmental regulations as well as Multilateral Environmental Agreements(MEAs).

This paper discusses the consequences of an expanding ambit for the WTO SPS Agreement through the designation of a wider range of health and environmental regulations affecting trade as SPS measures. As a result, not only precautionary measures on GMO risks, but also other health and environmental measures with trade impacts, could be subject to SPS control, and consequently, the institutional rigors of the WTO regime. However, strict and literal interpretation of the SPS provisions to expand its applicable scope would cause concerns about the WTO's intervention on the purely environmental measures. Pursuing harmonized and flexible interpretation of provisions on environment-related conflicts as well as accepting precautionary principle included MEAs will contribute to reduce such kind of concerns.

Key Words : SPS Agreement, EC-Biotech Dispute, Genetically Modified Organization(GMO), Multilateral Environmental Agreement(MEA), Precautionary Principle

I. 서론

2003년 8월, 세계무역기구(World Trade Organization: 이하, WTO) 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: 이하, DSB)는 농산물 및 식품의 수입에 영향을 주는 EC의 특정 조치에 반대하는 미국, 캐나다 그리고 아르헨티나의 제소에 따라 패널을 설치하였다. 이후 WTO의 패널에 의해 3년에 걸쳐 다루어진 EC-Biotech 분쟁¹⁾은, 환경 및 건강 관련 비정부단체들의 주목과 지대한 대중적 관심을 받게 되었으며, 패널은 상당수의 주목할 만한 판결을 내린 바 있다. 그 중 가장 충격적이고 중요한 판결이 '위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정'(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: 이하, SPS협정)²⁾의 범위와 관련된 문제라 볼 수 있다.³⁾

SPS협정은 농산물 무역에 악영향을 미칠 가능성을 가진 위생 및 식물위생과 관련된 위험을 따로 규율하기 위하여 우루과이라운드협상에서 체결된 것으로,⁴⁾ 환경보호와 관련된 규정을 포함하고 있는 '무역에 대한 기술장벽에 관한 협정'(Agreement on Technical Barriers to Trade: 이하, TBT협정)⁵⁾ 및 '관세 및 무역에 관한 일반협정'(General Agreement on Tariff and Trade: 이하, GATT)⁶⁾에 비하여 그 적용범위가 가장 좁은 것으로 인식되어 왔다.⁷⁾

SPS협정의 범위에 대한 이와 같은 전통적인 인식에 반하는 본 사건의 패널 판결은, SPS협정이 유전자변형생물체(Genetically Modified Organisms: 이하, GMOs)의 환경 유입과 간접적인 관련성을 가진 건강위험 및 환경위험에까지 모두 적용되도록 함으로써, 협정의 적용범위를 넓히는 결과를 가져올 수도 있다. 이러한 적용범위의 확대는 다자간환경협정(Multilateral Environmental Agreements: 이하, MEAs) 뿐만 아니라 국내 환경규정에 대해서도 상당한 상충적 영향을 미칠 것으로 보인다.

본 논문에서는 EC-Biotech 분쟁에서 패널이 판결한 SPS협정의 확대된 적용범위가 가지는 의의 및 그 영향을 검토하는데 있어, 우선 SPS협정의 적용범위에 대한 기존의 견해를 다룬 다음, EC-Biotech 사건의 판결을 중심으로 협정의 적용범위의 확대 가능성을 검토하고자 한다. 그리고 이러한 적용범위 확

1) Panel Report, *European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (Sep. 29, 2006) [hereinafter EC-Biotech Products Panel Report].

2) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round, 33 I.L.M. 1125 (1994) [hereinafter SPS Agreement].

3) Jacqueline Peel, "A GMO by Any Other Name ... Might be an SPS Risk!: Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement," *European Journal of International Law* Vol. 17, 2006, p. 1009.

4) 이재영, "WTO 기술무역협정과 위생 및 식물검역협정과의 주요쟁점에 관한 연구," 『국제상학』, 제22권 제4호, 2007, p. 208.

5) Agreement on Technical Barriers to Trade, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round, 33 I.L.M. 1125 (1994) [hereinafter TBT Agreement].

6) General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 [hereinafter GATT].

7) Joanne Scott, "European Regulation of GMOs and the WTO," *Columbia Journal of European Law* Vol. 9, 2003, pp. 229-230; Doaa Abdel Motal, "The 'Multilateral Scientific Consensus' and the World Trade Organization," *Journal of World Trade* Vol. 38, 2004, pp. 855-856.

대가 국내외의 환경규제에 대하여 미치는 영향을 분석한 다음, 적용범위의 확대가 초래할 수 있는 갈등을 줄일 수 있는 WTO의 적절한 역할에 대한 제안을 하고자 한다.

II. SPS협정의 적용범위에 대한 전통적 견해

1. TBT협정 및 GATT 내국민대우와의 비교

SPS협정, TBT협정, 그리고 GATT의 내국민대우 요건은 국제통상규범 중 비관세장벽과 관련된 가장 핵심적인 WTO 규정이다.⁸⁾ 비관세장벽(non-tariff trade barriers: 이하, NTBs)은 건강보호, 환경보전 등의 다양한 공공정책을 목적으로 하는 국내규정으로 구성되지만, 그럼에도 불구하고 국제무역의 흐름에 왜곡을 초래한다.⁹⁾ 이들 대부분의 규정들은 문면상으로는 타국으로부터 수입되는 상품에 적용하는 것과 동일한 규정을 국내에서 생산되는 제품에도 똑같이 적용하기 때문에 국내외간 차별적이지 않다.¹⁰⁾ 그러나 실제적인 집행이나 실무에 있어서 WTO 회원국 영토 내에서의 특정 상품의 사용 금지 또는 제한, 혹은 수출업자에게 불필요한 비용을 부담시키는 규제요건 등의 조치들은 국제무역에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다.¹¹⁾

비관세장벽과 관련하여, GATT는 수입되는 상품에 대하여 '국내에서 생산된 동종 상품에 부여되는 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여'하도록 회원국들의 내국민대우 의무를 규정하고 있다.¹²⁾ 이후 비관세장벽 관련 문제는, GATT의 이러한 일반요건을 보충하기 위한 우루과이라운드 협상과정에서, 각국 간 이해의 상충으로 인하여 심각하게 다루어져 왔다.¹³⁾

TBT협정은 환경보호, 인간 및 동·식물의 생명 또는 건강 보호 등을 위한 기술표준 및 규정을 다루기 위하여¹⁴⁾ 제정된 것으로, 1980년 발효된 '도쿄라운드 TBT협정'(이른바, Standard Code)을 우루과이라운드에서 개정한 것이었다.¹⁵⁾ 도쿄라운드 TBT협정의 개정과 함께 농산물 무역에 대하여 악영향을 미칠 가능성을 가진 위생 및 식물위생과 관련된 위험을 따로 규율할 목적으로, 위생 및 식물위생규정 및 장벽이라는 특정 범주의 NTBs를 대상으로 한 SPS협정이 제정되었다.¹⁶⁾

8) Peel, *supra* note 3, p. 1013.

9) Spencer Henson & John S. Wilson (eds), *The WTO and Technical Barriers to Trade*, Edward Elgar Pub., 2005, p. xi, *cited by* Peel, *supra* note 3, p. 1013.

10) Peel, *supra* note 3, p. 1013.

11) Oren Perez, *Ecological Sensitivity and Global Legal Pluralism: Rethinking the Trade and Environment Conflict*, Hart publishing, 2004, p. 121, *cited by* Peel, *supra* note 3, p. 1013.

12) GATT art. III(4).

13) Peel, *supra* note 3, p. 1013.

14) TBT Agreement preamble.

15) Moots, *supra* note 7, pp. 855-856.

SPS협정은 식품, 음료, 그리고 사료의 안전을 보장하기 위하여 국가가 취하는 모든 조치, 그리고 병해충 및 질병의 확산으로부터 영토를 보호하기 위하여 국가가 취하는 조치를 그 적용대상으로 하며, 이러한 SPS협정의 적용범위에 포함되지 않는 나머지의 건강 및 환경 관련 비관세장벽들은 TBT협정의 적용대상이 된다.¹⁷⁾ SPS협정과 다른 협정들 간의 관계는 상대적으로 명확한 반면, GATT와 TBT협정 간의 관계는 명확하게 정의되어 있지는 않다.¹⁸⁾ 하지만 협정에서 그 적용범위를 제한하지 않고 있는 GATT는, SPS협정 및 TBT협정의 범위에 포함되지 않는 나머지 모든 비관세장벽들을 규율한다고 볼 수 있을 것이다.¹⁹⁾ 즉, SPS협정은 TBT협정에서 분리되어 나온 것으로,²⁰⁾ 특정 분야에만 적용될 수 있는 SPS협정에 비하여 TBT협정과 GATT가 환경보호 목적의 조치에 더 광범위하게 적용될 수 있다는 견해가 일반적이다.²¹⁾

뿐만 아니라 SPS협정의 체결을 위한 협상과정을 살펴보면 본 협정이 의도한 주요 적용대상을 좀 더 명확히 알 수 있을 것이다. SPS협정의 체결을 위한 협상기간 동안, EC와 미국 간의 장기간의 쇠고기 호르몬 분쟁(WTO 설립 이후 EC-Hormones 사건으로 해소됨)은 협정의 목적이나 대상을 결정하는데 상당한 영향을 주었다.²²⁾ 이에 따르면, 본 협상과정은 국내로 수입되면서 해충이나 질병을 유입시킬 가능성이 있는 육류 내지는 식물 등의 농산물과 관련된 위험에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다.²³⁾

이러한 입법과정을 검토해 보면, SPS협정은 넓은 범위의 환경규정 보다는 농산물 교역으로 인한 병해충 및 질병의 유입이나 전파와 관련된 위험 또는 수입된 식품 및 사료내의 독소, 첨가제 또는 오염물질로 인한 위험 등을 검역하는 등의 '위생 및 식물위생'과 관련된 사안을 다루는 무역제한조치에만 적용될 수 있을 것이다.²⁴⁾

2. MEAs와의 비교

국가간 협력을 통하여 환경문제를 해결하려는 시도는 1972년 스톡홀름선언²⁵⁾의 채택 이후 활발해져 왔으며, 다자간환경협정(Multilateral Environmental Agreements: 이하, MEAs)을 효과적으로 추진하기 위한 수단으로서 무역조치가 이용되게 된 것은 20세기 후반에 들어서라고 볼 수 있다. 환경보호를 목적

16) *Id.*

17) TBT Agreement art. 1.5; Motaal, *supra* note 7, p. 856.

18) Scott, *supra* note 7, p. 229.

19) Peel, *supra* note 3, p. 1014.

20) Motaal, *supra* note 7, p. 856, *cited by* Peel, *supra* note 3, p. 1014; Boisson de Chazournes & Makane Moïse Mbengue, "GMOs and Trade: Issues at Stake in the EC Biotech Dispute," *Review of European Community and International Environmental Law* Vol. 13, 2004, p. 295, *cited by* Peel, *id.*

21) *See* Scott, *supra* note 7, pp. 229-230; Motaal, *supra* note 7, p. 856.

22) David G. Victor, "The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment after Five Years," *New York University Journal of International Law and Politics* Vol. 32, 2000, pp. 871-872.

23) Peel, *supra* note 3, p. 1016.

24) *Id.* p. 1014.

25) Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. DOC. A/CONF.48/14/Rev. (June 16, 1972), reprinted in 11 I.L.M. 1416 [hereinafter Stockholm Declaration].

으로 무역조치를 적용할 수 있는 범위를 비교적 넓게 규정하고 있는 MEAs는 환경 목적의 무역규제를 제한하는 것을 목적으로 하고 있다. 이로 인해 그 적용범위를 상대적으로 좁게 인정받고 있는 SPS협정과 MEAs 사이의 상충이 발생하고 있다.

MEAs는 종류가 다양한 만큼 그 적용범위 또한 광범위하다. 환경 전반에 대한 보호를 위하여 규정 한 협정²⁶⁾ 뿐만 아니라, 해양오염 규제²⁷⁾ 및 대기오염 규제,²⁸⁾ 수자원 보호,²⁹⁾ 유해물질 및 방사성폐기물 관리,³⁰⁾ 생물다양성 보전,³¹⁾ 그리고 GMOs 등의 생명공학상품 및 기술에 대한 안전성³²⁾ 등에 관한 다양한 MEAs가 체결되어 왔다. 반면, SPS협정은 일반적인 식품, 음료 및 사료 등과 농산물 등에 초점을 맞추어 적용되어 왔으며,³³⁾ 협정 체결을 위한 협상과정 당시에는 GMOs 관련 문제가 대두되지 않았기 때문에 GMOs가 협정의 적용대상으로 고려되지는 않았다. 따라서 환경 전반에 관하여 다양하게 적용되는 MEAs와는 달리 SPS협정은 적용범위가 상대적으로 좁다고 볼 수 있는 것이다.

이와 같이 SPS협정의 범위를 좁게 인정하는 전통적인 인식에 따르면, SPS협정은 그 적용범위뿐만 아니라 사전예방적 조치를 포함한 SPS조치를 취하기 위한 요건 또한 MEAs에 비하여 훨씬 엄격하다. SPS조치를 취하기 위해서는 ‘논리적으로 옳은 과학’(sound science)을 따를 것이 요구된다.³⁴⁾ 즉, SPS협정은 이용가능한 과학적 정보와 SPS조치 간의 합리적 관계(rational relationship),³⁵⁾ 그리고 위험평가와

- 26) 환경 전반에 관한 협약으로는, 스톡홀름 선언(Stockholm Declaration, *id.*); 1982년 채택된 세계자연헌장 (World Charter for Nature, G.A. Res. 37/7, 37 U.N. GAOR, 37th Sess., Supp. No. 51, U.N. Doc. A/37/51 (1982), Article 11(b), *reprinted in* 22 I.L.M. 45 (Mar. 1983)); 1992년 UN환경개발회의에서 채택된 리우선언(Rio Declaration on Environment and Development, 14 June, 1992, *reprinted in* 31 I.L.M. 874) 등이 있다.
- 27) 해양오염 규제를 위하여, 1990년 네덜란드 헤이그에서 개최된 북해의 보호를 위한 제2차 국제회의(Second International Conference on the Protection of North Sea) 참석자들은 런던에서 각료선언(Second International Conference on the Protection of the North Sea: Ministerial Declaration, London, 24-25 Nov. 1987, *reprinted in* 27 I.L.M. 835)을 하였으며; 리우회의에서 채택한 Agenda 21(Agenda 21, U.N. Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June, 1992 [hereinafter Agenda 21])의 제17조(Agenda 21, *id.* chap. 17.1)에서도 해양환경의 파괴를 방지하기 위한 사전예방적 접근을 규정하고 있다.
- 28) 대기오염의 규제를 위한 협약으로, 1985년의 오존층보호를 위한 비엔나협약(The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, Sept. 22, 1988, 26 I.L.M. 152); 그리고 1987년의 오존층 파괴물질에 대한 몬트리올의정서(The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Mar. 22, 1985, 26 I.L.M. 151)가 체결되었다.
- 29) 수자원 보호를 위한 국제협약으로, 1992년 UN 유럽경제위원회(ECE)의 주도로 핀란드 헬싱키에서 체결된 국제수로 및 호수의 보호와 사용에 관한 협약(Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, done at Helsinki, 17 Mar. 1992, 31 I.L.M. 1312); 그리고 리우회의에서 채택된 Agenda 21의 제18조(Agenda 21, *supra* note 27) 등이 있다.
- 30) 유해물질 및 방사성폐기물 관리를 위하여, 1991년 유해폐기물의 아프리카 수입금지 및 아프리카 내에서의 국가간 이동과 통제에 관한 바마코협약(Bamako Convention on the Ban of the Importation into Africa and the Control of Transboundary Movement and the Management of Hazardous Wastes within Africa, adopted 30 Jan. 1990, 30 I.L.M. 775)이 채택되었다.
- 31) 생물다양성 보전을 위하여 생물다양성협약(United Nations Convention on Biological Diversity, June 5, 1992, 1760 U.N.T.S. 79, *reprinted in* 31 I.L.M. 818 (July 1992), at <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>)이 채택되었다.
- 32) 생명공학안전성과 관련하여, 2000년 생물다양성에 대한 생명공학안전성에 관한 카르타헤나의정서(Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Jan. 29, 2000, *reprinted in* 39 I.L.M. 1027 (Sep. 2000), at <http://www.biodiv.org/biosafety/protocol.asp> [hereinafter Cartagena Protocol])가 체결되었다.
- 33) Motaal, *supra* note 7, p. 856; Peel, *supra* note 3, p. 1014.
- 34) 이은섭, 이주영, “SPS협정상 사전예방원칙의 적용가능성,” 『통상법률』, 통권 제76호, 법무부 국제법무과, 2007, p. 62, *cited by* see Steve Chamovitz, “The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules,” Tulane Environmental Law Journal Vol. 13, 2000, pp. 278-279.

SPS조치 간의 객관적인 관계(objective relationship) 및 합리적인 관계(rational relationship)³⁶⁾를 모두 요구하고 있는 것이다. 반대로, MEAs는 과학적 정보에 따라 무역규제조치를 취하도록 요구하면서 동시에 과학적 불확실성이 존재하는 경우라도 사전예방적으로 무역규제조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

SPS협정 또한 ‘관련 과학적 증거가 불충분한 경우’에 한하여 ‘잠정적으로 SPS조치를 채택’할 수 있도록 사전예방원칙을 규정하고 있다.³⁷⁾ 그러나 SPS협정은 조치의 적용 이후에도 계속적으로 정보를 수집하고 위험평가를 수행하여 ‘합리적인 기간 내에 SPS조치를 재검토’하도록 요구함으로써,³⁸⁾ 동 원칙을 상당히 엄격하고 제한적으로 허용하고 있음을 알 수 있다. 특히, 사전예방적 조치를 시행하기 위하여 ‘과학적 불확실성’(scientific uncertainty)만을 요구하는 MEAs와는 달리, SPS협정은 ‘관련 과학적 증거가 불충분한 경우’(where relevant scientific evidence is insufficient)에만 잠정적으로 SPS조치를 적용할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 사전예방적 조치를 취할 수 있는 가능성 및 범위가 훨씬 좁다는 것을 알 수 있다.³⁹⁾

따라서 국가들이 건강 및 환경보호 목적의 조치를 취하기 위하여 이용할 수 있는 과학적 지식의 성질이 상이하기 때문에 검역과 관련된 문제에서 대립이 발생할 가능성이 높다.⁴⁰⁾ 이와 관련하여 많은 국가들이 WTO 회원국으로서 SPS협정의 과학적 증거에 대한 요건을 수용하였음에도 불구하고 카르타헤나의정서와 같이 사전예방적 규정을 본문에 포함하고 있는 MEAs에도 가입하는 것은, 이와 같은 SPS협정상의 엄격한 의무로 인하여 건강 및 환경보호를 위한 넓은 범위의 사전예방적 보호조치를 취하지 못하게 되는 경우를 방지하기 위해서라고 볼 수 있을 것이다.⁴¹⁾

Ⅲ. 사례분석을 통하여 본 적용범위의 확대

1. 문제의 제기

건강과 관련하여 SPS협정 위반으로 제소된 가장 최근의 사건으로 EC-Biotech 사건⁴²⁾이 있다. 본 분

35) Appellate Body Report, *Japan-Measures Affecting Agricultural Products*, para. 79, WT/DS76/AB/R, (Feb. 22, 1999) (adopted Mar. 19, 1999) [hereinafter Japan-Agricultural Products AB Report]

36) Appellate Body Report, *European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products (hormones)*, paras. 189, 193, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (Jan. 16, 1998) (adopted Feb. 13, 1998) [hereinafter EC-Hormones AB Report].

37) SPS Agreement art. 5.7.

38) SPS Agreement art. 5.7.

39) See Panel Report, *Japan-Measures Affecting the Importation of Apples*, para. 184, WT/DS245/R (July 15, 2003) (adopted Dec. 10, 2003) [hereinafter Japan-Apples Panel Report]. 사전예방원칙에 대한 SPS협정과 MEAs와의 상세한 비교는, 이은섭, 이주영, 전계논문들을 참고 바란다.

40) Peel, *supra* note 3, p. 1018.

41) *Id.*

42) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1.

쟁이 발생하게 된 두 가지 요인으로, 유럽으로 수입되는 GM 곡물과 식품에 대한 국민들의 반발 증가와, GM 기술의 불확실성을 들 수 있다.⁴³⁾ EC는 역내로 수입되는 GMO 제품들에 대한 과학적 불확실성이 존재한다는 이유로 무역제한조치를 시행하였다.⁴⁴⁾ EC의 이러한 무역제한조치로 인하여 악영향을 받게 되는 미국과 같은 무역상대국들은 GM 기술의 안전성과 효율성을 강조하였으며, 과학적 근거 없이 단지 안전에 대한 우려만으로 부과하는 무역장벽에 반대하였다.⁴⁵⁾

EC는 GMO 제품의 판매승인 등을 규율하기 위하여, 환경에 대한 GMOs의 의도적 방출을 관할하는 이사회 지침인 EC Directive 2001/18⁴⁶⁾ 및 90/220⁴⁷⁾, 그리고 신종식품과 신종식품 첨가물을 관할하는 이사회 규정인 EC Regulation 258/07⁴⁸⁾ 등 세 가지의 법규를 운영하고 있었다.⁴⁹⁾ 제소국들은 EC의 이러한 규정 자체가 아닌 EC가 이러한 규정을 적용·시행하는 방식에 대하여 제소하였다.⁵⁰⁾

제소국들은 EC가 취한 조치들 중 세 가지에 대하여 소를 제기하였다. 첫째는 1998년에서 2004년 이전까지 GMO 상품에 대한 판매승인을 하지 않음으로써, 이들 제품의 승인이 사실상 중단(*de facto moratorium*)된 사실에 관한 것이다.⁵¹⁾ 즉, 제소국들이 문제 삼은 것은, EC 규정이 WTO에 일치되는가에 관한 것이 아니라 생명공학 상품에 대한 승인의 사실상 보류(*suspension*)라는 결과를 가져온 EC 조치의 기능적 효과에 대한 것이다.⁵²⁾ 둘째는 특정 생명공학 상품의 승인에 적용된 EC의 품목별 조치(*product-specific EC measures*)에 관한 것이다.⁵³⁾ 제소국들은, EC가 생명공학 상품의 승인 시 개별 품목별 적용(*specific application*) 또한 고려하지 않음으로 인해 '부당한 지연'(*undue delay*)을 초래했다고 주장하였다.⁵⁴⁾ 셋째는 일부 EC 회원국들의 세이프가드 조치에 관한 것이다.⁵⁵⁾

본 사건의 쟁점은 EC의 조치가 SPS협정에서 정의하는 SPS조치에 해당하는지의 여부, 그리고 SPS조치에 해당될 경우 동 협정이 규정하는 적절한 조건을 충족하여 발동된 것인지 여부에 있다.⁵⁶⁾ SPS협정의 적용범위를 검토하기 위해서는 EC의 법규에 근거한 조치가 SPS조치에 해당되는가의 여부에 대해 중점적으로 살펴볼 필요가 있을 것이다.

본 사건에서 패널은 SPS조치가 되기 위한 요건을 부속서 A(1)의 규정에 따라 확정 하였다. 패널은

43) Archana Negi, "World Trade Organization and the EC-Biotech Case: Procedural and Substantive Issues," *International Studies* Vol. 44, 2007, p. 11.

44) *Id.*

45) *Id.*

46) Directive 2001/18/EC, O.J. 17.4.2001 L106/1.

47) Directive 90/220/EEC, O.J. 8.5.1990 L117/15, preamble, as amended by Directive 94/15/EC, O.J. 22.4.1994 L103, and Directive 97/35/EC, O.J. 27.6.1997 L169.

48) Regulation(EC) No.258/97, O.J. 14.2.1997 L043/1.

49) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 2.3.

50) 김승호, 「WTO 통상분쟁 관례해설」, 법영사, 2007, p. 417.

51) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.438.

52) Negi, *supra* note 43, p. 11.

53) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.1628.

54) Negi, *supra* note 43, p. 11.

55) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.2529.

56) 김승호, 전제서 p. 418.

SPS조치로 인정받기 위해서는 해당 조치의 목적(purpose), 법적 형태(legal form), 그리고 본질(nature) 요건을 충족 시켜야 한다고 보았다.⁵⁷⁾ SPS협정의 목적 요건⁵⁸⁾은 부속서 A(1)의 (a)~(d)에 명시되어 있으며, 형태 요건⁵⁹⁾ 및 본질 요건⁶⁰⁾은 부속서 A(1)의 두 번째 문단에서 언급되고 있다.⁶¹⁾ 패널은 EC의 법규가 이러한 세 요건을 모두 충족시키므로 EC의 조치들은 모두 SPS조치에 해당된다고 판결 하였다.⁶²⁾ SPS조치에의 해당여부를 검토함에 있어, 패널은 부속서 A(1)의 (a)~(d)의 목적 요건을 충족시키는가를 중점적으로 살펴보았으며 형태 요건과 본질 요건에 대해서는 큰 비중을 두지 않았다. 이에 따라 본 논문 또한 목적 요건의 충족 여부를 집중적으로 검토하여 SPS협정의 적용 가능성을 살펴보도록 하겠다.

2. SPS협정의 범위에 대한 시법적 해석

1) 부속서 A(1)(a)에의 해당 여부

패널은 SPS협정 부속서 A의 정의를 해석함에 있어, ‘동물 또는 식물의 생명 또는 건강’(animal or plant life or health)이라는 용어가 포함하는 범위를 상당히 포괄적인 것으로 판단하였다.⁶³⁾ 즉, 패널은 ‘동물군’(fauna)은 일반적으로 ‘일정 지역(area), 서식지(habitat), 또는 시대(epoch)의 살아있는 동물의 집합체(animals or animal life)’로 정의되며, ‘식물군(flora)’은 ‘일정 지역(area), 서식지(habitat), 또는 시대(epoch)의 살아있는 식물의 집합체(plants or plant life)’로 정의된다고 하였다.⁶⁴⁾ 이러한 정의에 따라, 동물은 ‘야생동물군’(wild fauna)을 포함하며, 식물은 ‘야생식물군’(wild flora)을 포함한다는 부속서 A의 각 주에서의 정의의 범위가 상당히 넓어지게 된 것이다. 이에 따라 패널은, ‘동물 또는 식물의 생명 또는 건강’에 대한 위험이, GM 작물의 경작으로 인하여 간접적인 영향을 받는 동물, 식물 내지는 곤충 등과 같은 ‘비 대상’(non-target) 생명체들 뿐만 아니라, 토양 내지는 수중에 서식하는 미생물(micro-organisms) 등과 같은 ‘비 대상’ 미생물과 관련된 우려 또한 포함한다고 판결하였다.⁶⁵⁾ 따라서 패널의 해석에 의하면, GM 식물의 뿌리에서 혹은 부패되거나 변질된 GM 식물에서 토양 속으로 형질변환 유전자가 도

57) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.149.

58) SPS Agreement Annex A(1)(a)-(d) (“... any measure applied: (a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms; (b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs; (c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or (d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.”).

59) SPS Agreement para. 2 of Annex A(1) (“... laws, decrees, regulations ...”).

60) SPS Agreement para. 2 of Annex A(1) (“... requirement and procedures, including, inter alia, end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; ...”).

61) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.149.

62) *Id.* para. 7.432.

63) *Id.* para. 7.219.

64) *Id.*

65) *Id.*

입되거나, GM 식물의 부패물이 지표로 흘러 수로로 유입되어 비 대상 수중 미생물들에 악영향을 미칠 수 있는 가능성 등과 같이, GMOs로 인한 위험이 환경으로 유입될 수 있는 가능성은 ‘동물 또는 식물의 생명 또는 건강’과 충분히 관련된 위험인 것이다.⁶⁶⁾

SPS협정의 적용범위를 정하는데 있어서 가장 중요한 영향을 미치는 것은, SPS조치에 대한 부속서 A의 네 가지 정의 중 세 가지에서 사용된 용어인 ‘~로 인하여 야기되는 위험’(risks arising from)에 대한 패널의 해석일 것이다.⁶⁷⁾ 패널은 ‘~로 인하여 야기되는 위험’이라는 용어는 그 포함범위가 넓고 제한이 없는(broad and unqualified) 것이라고 판단하였다.⁶⁸⁾ 이에 따라 패널은 해충 등의 확산으로 인하여 틀림없이 불가피하게(invariably and inevitably) 야기되는 위험으로부터 보호하기 위하여 적용되는 조치 뿐만 아니라, 해충의 확산 등으로 인하여 야기될 수도 있는(might arise) 위험으로부터 보호하기 위한 조치 또한 SPS협정의 범위에 해당된다고 해석하였다.⁶⁹⁾ 결국 패널은 이러한 위험은 ‘실질적 및 잠재적 위험’(actual and potential risks) 모두를 대상으로 한다고 보았다.⁷⁰⁾ 또한 패널은, 해충의 확산 등으로부터 직접적으로 또는 즉각적으로 야기되는 위험만을 대상으로 한다는 내용은 부속서 A(I)에 존재하지 않으므로, 간접적으로 또는 장기적으로 야기될 수 있는 위험으로부터 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치들이 SPS협정의 범위에서 제외되는 것은 아니라고 판결하였다.⁷¹⁾ 이러한 판결에 따르면, SPS 위험은 해충 등으로 인하여 직접적으로 야기되는 위험, 그리고 ‘해충의 잠재적인 유해한 영향’(potential pest effects) 모두를 포함할 수 있음을 알 수 있다.⁷²⁾

‘해충’(pests)이라는 용어와 관련하여 SPS협정은, ‘해충’은 ‘잡초’(weeds)를 포함한다는 각주의 언급⁷³⁾에도 불구하고 이에 대한 정의를 내리고 있지 않다. 이에 대하여 패널은, SPS협정에서 ‘해충’이라는 용어는 동·식물 또는 인간의 건강에 대하여 해를 끼치거나 위험을 야기하는 동·식물, 또는 그 외의 위험 또는 문제를 일으키고 악영향을 미치는 동·식물을 의미한다고 판결하였다.⁷⁴⁾ 이러한 정의에 따라 패널은, 의도되지 않은 장소에서 자란 식물이 해로운 것이거나 다른 생명체의 건강에 대한 위해 혹은 다른 위해를 야기하거나, 또는 문제를 일으키는 식물들도 ‘해충’으로 볼 수 있다는 견해를 밝혔다.⁷⁵⁾ 이는, 농사지은 동·식물에 대한 영향뿐만 아니라 그 외의 위험에까지 해충의 범위가 확대된다고 볼 수 있는 것이다.⁷⁶⁾ 그러므로 (시장가치가 없어짐에 따라) 농부가 경작을 중도에 포기한 GMOs나 다른 식물의 경작지에서 우연히 자라게 된 GMOs 등은 ‘해충’으로 인정될 수 있는 것이다.⁷⁷⁾ ‘해충’이

66) *Id.* para. 7.220; Peel, *supra* note 3, p. 1022.

67) Peel, *supra* note 3, p. 1022.

68) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.225.

69) *Id.*

70) Peel, *supra* note 3, p. 1022.

71) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.226.

72) Peel, *supra* note 3, p. 1023.

73) SPS Agreement Annex A n.4.

74) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.240.

75) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, paras. 7.244-7.245.

76) Peel, *supra* note 3, p. 1023.

라는 용어에 대한 이와 같은 해석, 그리고 SPS협정의 범위에 GMOs로 인한 간접적 영향을 포함한다는 판결에 의하여, 패널은 SPS협정의 범위를 환경에 대한 GMOs의 영향에까지 확대하는 결과를 가져오게 되었다.

2) 부속서 A(1)(b)에의 해당 여부

부속서 A(1)(b)에서 사용된 용어인 ‘첨가제’(additives)에 대한 해석과 관련하여 패널은, 식용으로 쓰일 GM 식물 또는 식품생산과정에서 투입될 GM 식물을 개발하기 위한 기술적 목적으로 의도적으로 첨가되는 ARMG(Antibiotic resistance marker genes: 항생물질 저항성 표지 유전자) 등의 유전자 또한 식품첨가제(additives in foods)로 볼 수 있다는 견해를 밝혔다.⁷⁸⁾ 즉, 패널이 ‘첨가제’라는 용어에 대하여 상당히 광범위한 해석을 하였음을 알 수 있다. 이러한 해석은 ARMG 등과 같은 유전자에 대한 이해가 부족함을 보여줄 뿐만 아니라⁷⁹⁾ 식품 생산과정에서 첨가제를 사용하는 것을 금지하고 있는 국제식품규격위원회(CODEX Alimentarius Commission) 기준과도 거리가 있다.⁸⁰⁾

한편, 패널은 ‘식품’(food)이란 생명과 성장을 유지하기 위해 체내에 투입되는 물질이라 정의함으로써, 영양을 섭취할 목적으로 인간 또는 동물이 섭취하는 물질이라고 정의하였다.⁸¹⁾ 또한 식용 GM 식물 또는 식용 상품 내에 투입된 가공 처리된 GM 식물을 모두 포함하는 것이라고 보았다.⁸²⁾ 이러한 정의는 용어의 문자적 의미에 상당히 충실한 해석으로, 이는 곤충 또는 야생동물이 GM 식물의 씨앗이나 꽃가루를 섭취함으로써 발생할 수 있는 위험들이 ‘식품’안전과 관련된 위험으로 인정되는 결과를 가져온다.⁸³⁾

3) 부속서 A(1)(c) 및 (d)에의 해당 여부

패널은 부속서 A(1)(d)의 ‘다른 피해’(other damage)라는 용어의 의미에 대하여, 취수 시스템 등의 사회기반시설을 포함한 재산권에 대한 피해, 판매 손실로 인한 농부의 경제적 피해, 종의 다양성에 대한 피해, 토양에서의 유기물의 부패로 인한 질소, 탄소 배출 등과 같은 비생물 요소에 대한 GMOs의 악영향 등을 모두 포함하는 것이라고 보았다.⁸⁴⁾ 이러한 견해 또한 ‘해충’에 대한 패널의 확대된 해석과 마찬가지로 GMOs로 인한 간접적 영향을 SPS협정의 범위에 포함시키는 판결을 내림으로써, GMOs가 환

77) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, paras. 7.244-7.245.

78) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.301.

79) 이러한 유전자는 GM 식물의 유전인자에 ‘첨가된’(added) 것이라기보다는 합성된(integrated) 것으로 보아야 한다. 뿐만 아니라, 해당 유전자는 유전자 자체가 아닌, 유전형질이 발현되는 경우 생산되는 단백질이며, 이러한 단백질은 소비자의 건강에 악영향을 미칠 수 있는 물질이다. Peel, *supra* note 3, p. 1024 n.79.

80) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, para. 7.299.

81) *Id.* para. 7.291.

82) *Id.* para. 7.299.

83) *Id.* para. 7.292; Peel, *supra* note 3, p. 1024.

84) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, paras. 7.370-7.374.

경에 잠재적으로 미치는 영향의 범위를 확대 했다고 볼 수 있다.⁸⁵⁾

IV. 적용범위의 확대에 따른 MEAs와의 갈등

SPS협정의 적용범위 확대는 국제환경규제를 둘러싸고 MEAs와의 상충을 증가시키는 결과를 가져오게 될 것이다. 이러한 상충은 국제법상에서 나타나는 ‘분산’(fragmentation)⁸⁶⁾ 현상의 한 부분으로 인식될 수 있는데,⁸⁷⁾ SPS협정의 적용범위가 MEAs의 적용범위와 중복되는 경우가 많아지게 됨으로써 분산 현상이 촉진되는 것이다. 따라서 상대적으로 회원국의 수가 적고 강제집행력이나 자체적인 분쟁해결시스템을 갖추고 있지 못한 MEAs는 각자 자기 완비적(self-contained) 체제를 발전시키려 함으로써 전체 국제법들간의 일치성을 결여시키는 결과를 가져올 수 있으며, 범위가 중복되는 협정의 증가로 강대국들은 자신들의 요구가 관철되지 않는 경우 해당 MEA에서 탈퇴하거나 탈퇴 가능성을 약소국에 대한 협상의 도구로 이용할 가능성 또한 제기될 수 있다.⁸⁸⁾ 뿐만 아니라, 대부분의 MEAs의 핵심을 이루는 사전예방원칙의 영향력 또한 약화될 수 있다.

SPS협정의 범위 확대는, WTO협정과 일정부분 중복되는 MEAs 뿐만 아니라 국내환경규정에 대해서도 많은 영향을 주게 된다. SPS협정 부속서 A의 정의에 대한 EC-Biotech 패널의 해석은, 환경관련 조치들이 SPS조치로서 SPS협정의 적용을 받을 가능성이 높아짐에 따라, 각국의 환경관련 국내규정들이 SPS협정의 기준을 따르게 될 것이라는 가능성을 암묵적으로 제시하였다. 이에 따라 각국 규정들이 SPS협정의 목적 요건을 충족시키고 장기간 지속될 수 있는 위협을 통제할 수 있다면, 국가들의 환경보호를 위한 무역제한조치는 SPS협정의 범위에 해당될 수 있을 것으로 보인다.⁸⁹⁾ 즉, 새로운 종이 도입되어 환경을 공격하거나 재래종과의 경쟁으로 생물 다양성을 위협할 것으로 예상되는 경우 국가는 국내 규정에 따라 수입 제한을 하게 되는데,⁹⁰⁾ 패널의 해석에 따르면 이러한 종은 ‘해충’으로 간주되어 이때의 국내조치는 SPS조치에 해당될 수 있는 것이다.

SPS협정의 적용범위에 대하여 EC-Biotech 사건의 패널 판결과 같은 해석 경향이 계속 된다면, SPS협정은 환경 관련 문제들을 관리할 새로운 영역으로 인정될 수 있을 것이다.⁹¹⁾ 최근, 생명공학기술의

85) Peel, *supra* note 3, p. 1023.

86) ‘분산’(fragmentation) 현상이란, ‘재판 관할권(jurisdiction)이 중복되거나 그 경계가 뚜렷하지 않은 국제기구들이 확산되는 현상’을 말한다. Eyal Benvenisti & George W. Downs, “The Empire’s New Clothes: Political Economy and the Fragmentations of International Law,” *Stanford Law Review* Vol. 60, 2007, p. 596.

87) Peel, *supra* note 3, p. 1029.

88) Benvenisti & Downs, *supra* note 86, pp. 596-597; Joost Pauwelyn, “Bridging Fragmentation and Unity: International Law as a Universe of Inter-Connected Islands,” *Michigan Journal of International Law* Vol. 25, 2004, pp. 904-906.

89) Peel, *supra* note 3, p. 1026.

90) Sophie Riley, “Invasive Alien Species and the Protection of Biodiversity: The Role of Quarantine Laws in Resolving Inadequacies in the International Legal Regime,” *Journal of Environmental Law* Vol. 17, 2005, pp. 331-334.

발달에 따라 유전자 변형이 이루어진 GMOs의 생산 및 국가간 이동이 증가하여 이로 인한 인간 건강에 대한 우려가 증가해 왔다.⁹²⁾ 이러한 우려로 인하여 GMOs로 인한 건강 및 환경에 대한 잠재적인 악영향을 GMOs가 아닌 생명체와는 다른 방법으로 관리감독 해야 할 필요성이 제기되었으며,⁹³⁾ 이에 따라 GMOs에 대한 사전예방적 방침은 국제 규정에서 뿐만 아니라 국가들의 국내규정에서도 또한 채택되어 왔다.⁹⁴⁾

그러나 위험을 입증할 과학적 증거가 확실하지 않은 상태에서 SPS협정에 배치되는 사전예방적 조치를 채택하는 것이 적절한가에 대한 의문이 제기될 수 있다.⁹⁵⁾ 예로, EC-Biotech 패널이 과학적 증거요건에 대하여 해석한 최근의 사건인 Japan-Apples 사건을 인용하여⁹⁶⁾ 엄격한 해석을 한 것을 들 수 있다.⁹⁷⁾ 패널은 GMOs에 대한 EC의 수입제한조치는 SPS협정 제5조 7항에 합치되지 않는다고 판결하였다.⁹⁸⁾ 생명공학기술에 대한 각국의 사전예방적 방침이 SPS협정에 대한 위반으로 판결될 가능성이 높아진 것이다. 따라서 각국 정부는 확인 불가능한 위험에 대한 우려 보다는, SPS협정에서 요구하는 사전예방의 개념인 위험평가를 위한 과학적 증거의 불충분성(insufficiency)을 고려할 필요가 있다.⁹⁹⁾

91) See Peel, *supra* note 3, p. 1026.

92) i) GMOs는 식품 알러지(food allergies)를 유발할 수 있다. 현재까지 알려진 모든 종류의 식품 알러지를 일으키는 물질은 단백질을 함유하고 있으며, 우려가 되는 새로운 단백질을 함유한 일부 GMOs는 '새로운' 알러지를 발생시킬 수도 있는 것이다; ii) 식물들에서 나타날 수 있는 항생물질에 대한 내성이 우려된다. 항생물질은 박테리아를 죽이는 화학적 합성물이며, 일부 GMOs는 식물의 성장에 위해를 가할 수 있는 박테리아의 접근을 막기 위해 항생물질을 함유한 유전인자를 가지고 있기도 한다; iii) 일부 식물에 투여되는 유전학적 살충제(biopesticides)가 인간에 위해를 가할 수 있다. 유전자가 변형된 식물의 생산에 대한 자주 언급되는 이점들 중 하나는, 화학 살충제에 대한 수요 감소가 그러한 살충제에 대한 인간의 노출을 줄이고 따라서 식품 안전을 증대시킨다는 것이다. 그러나 유전학적 살충제가 완전히 제거될 수 없기 때문에, 유전학적 살충제는 화학 살충제가 부과하는 위험과 같은 위험을 부과할 것이며, 심지어는 더 큰 위험을 야기할 수도 있을 것이다. 또한 식물 자체에 유전학적 살충제를 주입하는 것은 또한 해충으로 하여금 유전학적 살충제에 대한 저항력을 가지게 될 수 있다는 우려를 낳게 할 것이다. Genetically Engineered Foods: Food Safety of Genetically Engineered Crops 1-3 (Cornell Cooperative Extension's Genetically Engineered Organisms Public Issues Education(GEO-PIE) Project, 10th Series, 2003), at http://www.geo-pie.cornell.edu/educators/downloads/fs10_foodsafety.pdf, cited by Mystery Bridgers, "Genetically Modified Organisms and the Precautionary Principle: How the GMO Dispute before the World Trade Organization Could Decide the Fate of International GMO Regulation," Temple Environmental Law and Technology Journal Vol. 22, 2004, p.174; Genetically Engineered Foods: Environmental Safety of Genetically Engineered Crops 1 (Cornell Cooperative Extension's Genetically Engineered Organisms Public Issues Education(GEO-PIE) Project, 11th Series, 2003), at http://www.geo-pie.cornell.edu/educators/downloads/fs11_envsafety.pdf, cited by Bridgers, *id.* p. 174.

93) Bridgers, *supra* note 92, p. 175.

94) Juli Abouchar, "The Precautionary Principle in Canada: The First Decade," Environmental Law Reporter Vol. 32, 2002, p. 11407; Nicolas de Sadeleer, "The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law," European Law Journal Vol. 12, 2006, p. 139, cited by Peel, *supra* note 3, p. 1026.

95) Jonathan B. Wiener, "Whose Precaution After All? A Comment on the Comparison and Evolution of Risk Regulatory Systems," Duke Journal of Comparative International Law Vol. 13, 2003, pp. 207-215.

96) Appellate Body Report, *Japan-Measures Affecting the Importation of Apples*, WT/DS245/AB/R, paras. 183-184, 188 (Nov. 26, 2003) [hereinafter Japan-Apples AB Report].

97) EC-Biotech Products Panel Report, *supra* note 1, paras. 7.2939-7.2948.

98) *Id.* para. 7.3370.

99) Japan-Apples AB Report, *supra* note 96, paras. 183-184.

V. 결론 - 조화로운 적용범위의 확대를 위한 제언

EC-Biotech 사건의 패널 보고서는 2006년 9월 29일에 공식적으로 배포되었으며, SPS협정 부속서 A의 정의에 대한 법적 해석문제는 항소기구에 의해 다시 다루어질 수도 있을 것이다. 그러나 사회·문화 등 외부적 정황을 참조하지 않고 용어의 문자적이고 사전적 의미를 엄격히 고수한 SPS협정 부속서 A의 정의에 대한 패널의 해석은 항소기구가 WTO 출범 이후 지금까지 확립해 온 해석 관행과 대체적으로 일치하기 때문에,¹⁰⁰⁾ 패널의 해석이 지지될 가능성이 높은 것으로 보인다.

EC-Biotech 사건의 판례에 따른 SPS협정의 적용범위 확대는, WTO의 규제 밖에 있던 많은 국내 규정 및 국제환경법들을 WTO의 관할권 내에 두고 규율할 수 있음을 의미함으로써 WTO에 비해 개별적인 영향력이나 강제력 등이 약한 MEAs의 영향력을 약화시키는 결과를 가져올 수 있다.¹⁰¹⁾ 그러나 이러한 결과는 무역과 환경간의 조화 및 갈등과 관련한 자유무역론자들의 주장을 상당부분 수용하게 되는 것으로, MEAs의 핵심이 되는 사전예방원칙의 적용 가능성까지 약화시킬 수 있다. 따라서 GMOs로부터 야기되는 위험에 대하여 사전예방적 조치의 적용을 아직은 적극적으로 인정하고 있지 않은 WTO가 건강 및 환경 관련 사안들을 무역적·경제적 관점으로 다루게 되는 결과를 가져올 수도 있을 것이다.¹⁰²⁾ 뿐만 아니라, 국제무역의 제한을 목적으로 하는 것이 아닌 순수한 환경보호 목적의 각국의 환경 규정 및 조치에 대해서 까지도 SPS협정의 원칙을 따를 것을 요구할 수 있으며, 이에 따라 국가의 환경 조치 도입, 확대 또는 개정 자체를 제한할 수도 있다는 우려를 낳게 한다.¹⁰³⁾

또한 전통적으로 자유무역을 추구하는 미국 등의 국가들과 상대적으로 환경보호를 우선시하는 EC 등의 국가들이 현실적으로 대립하는 상황에서 WTO가 환경론자들의 입장을 고려하지 않은 채 협정의 문자적·사전적 의미에만 중점을 둔 엄격한 입장을 고수한다면, WTO는 자유무역론자들의 입장만을 대변하는 무역기구로서의 역할에만 충실하다는 비판을 면할 수 없을 것이다. 그리고 환경론자의 입장에서는 환경관련 분쟁을 무역·경제적 관점이 아닌 순수한 환경적 관점에서 다루기 위하여 과거부터 제기되어 왔던 환경기구의 설립¹⁰⁴⁾을 더욱 강력하게 주장할 것이다.

이러한 현실적인 어려움을 감안하고 WTO 체제 내에서 환경과 무역의 조화로운 공존을 통하여 WTO가 궁극적으로 지향하는 지속 가능한 개발을 가능하도록 하기 위하여, WTO는 협정의 운용에 있어 유연성을 가져야 할 것이다. 따라서 대부분의 MEAs에서 수용하고 있는 사전예방원칙을 국제관습법으로 수용하여 사전예방원칙을 적용할 수 있는 요건을 좀 더 폭넓게 인정하려는 노력이 요구된다.¹⁰⁵⁾

100) Japan-Agricultural Products AB Report, *supra* note 25; Appellate Body Report, *Australia-Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/AB/R (Oct. 20, 1998).

101) See Benvenisti & Downs, *supra* note 86; Pauwelyn, *supra* note 88.

102) Pauwelyn, *supra* note 88, p. 905.

103) Peel, *supra* note 3, p. 1028.

104) Carlos A. Calderin, "The Emergence of a Responsible Green World Trade Organization: Why Creating a World Environment Organization Would Hinder this Goal," U.C. Davis Journal of International Law and Policy Vol. 8, 2002, p. 36.

WTO 항소기구는 EC-Hormones 사건 보고서에서 사전예방원칙이 국제관습법으로서 폭넓게 수용되었는가의 문제는 아직 명백하지 않다고 판시한 바 있다.¹⁰⁶⁾ 그러나 사전예방원칙이 국제관습법으로 인정받을 수 있는 요건들도 대부분 충족된 상태이며,¹⁰⁷⁾ 환경문제에 대한 전반적인 인식이 제고되고 GMOs로 인한 인간 건강에 대한 우려가 계속되는 상황에서 국제적 추세를 따르지 않을 수 없을 것이므로, 국제관습법화의 가능성은 충분하다고 볼 수 있다.¹⁰⁸⁾ 뿐만 아니라 MEAs의 사전예방원칙이 국제관습법으로서 WTO에 수용된다면, WTO협정 및 판결이 가지는 강제집행력(compulsory jurisdiction)이 독자적인 분쟁해결시스템을 가지지 못한 MEAs에 적용됨에 따라 SPS협정을 원용한 제소가 훨씬 용이해 질 것이다. 따라서 WTO 체제 내에서 환경 관련 분쟁이 조화롭게 해결될 수 있는 가능성은 더욱 높아질 것이다.¹⁰⁹⁾

이러한 사전예방원칙의 보다 적극적인 수용 이외에도 DSB, 특히 항소기구는 무역과 환경간의 관계와 같은 정치·사회 및 경제적으로 심각하게 드러나는 갈등 문제를 현실적으로 다루는데 있어서는 엄격한 문자적·사전적 해석관행에서 탈피하여 어느 정도의 유연성을 발휘하는 노력을 기울일 필요가 있다. DSB는 WTO가 엄격한 사법적 기구를 지향하면서도 현실적으로는 각국의 이해관계가 복잡하게 반영되는 정치적 기구임을 상기하여, 자유무역을 옹호하는 국가의 입장과 환경보호를 우선시하는 국가의 입장 모두를 충분히 반영하는 유연성을 발휘해야 하는 것이다.

105) 이은섭, 이주영, 전계논문, pp. 76, 77.

106) EC-Hormones AB Report, *supra* note 36, para. 123.

107) 국제관습법으로 인정받기 위한 요건으로, i) 국가의 관행 및 법적 확신(state practice and opinio juris), ii) 국제조약이 체결되어 국제관습법의 존재의 증명 가능, iii) 시간의 경과(lapse of time) 등이 있다. 우선, 우선, 다자간 포럼에 의하여 1992년 리우선언이 채택되었으며, 리우선언의 사전예방원칙을 따르는 후속협정인 카르타헤나의정서가 채택 및 발효되었으므로 상기의 두 번째 요건은 충족되었다고 볼 수 있다. 그리고 사전예방원칙이 국제관습법으로 인정되기 위하여 요구되는 정도의 시간 경과가 있었는가 하는 문제는 충족이 된 것으로 보인다. 환경 전반에 대한 사전예방원칙의 최초의 공식적인 국제적 승인이라 할 수 있는 리우선언이 1992년 채택된 이후 10년 이상의 기간이 소요되었다. 또한 2000년 1월 29일 의정서가 채택되고 2003년 9월 11일 발효되는 등의 진전이 있음에 따라 시간경과의 요건은 충분히 충족되었다고 할 것이다. 그러나 한국을 비롯하여 미국, 태국, 쿠웨이트 등 특정 국가들이 의정서에 비준을 하지 않은 상태이므로, 필수요건인 국가의 관행 및 법적 확신이 아직 완전히 충족된 것은 아니라고 볼 수 있다. (이은섭, 이주영, 전계논문, pp. 74-78) 따라서 아직 완벽하지는 않지만 어느 정도의 요건의 충족은 이루어졌다고 볼 수 있는 것이다.

108) 이은섭, 이주영, 전계논문, pp. 77, 78.

109) Peel, *supra* note 3, p. 1030.

참 고 문 헌

- 김승호, 「WTO 통상분쟁 판례해설」, 법영사, 2007
- 이은섭, 이주영, “SPS협정상 사전예방원칙의 적용가능성,” 「통상법률」, 통권 제76호, 법무부 국제법무과, 2007.
- 이재영, “WTO 기술무역협정과 위생 및 식물검역협정과 주요쟁점에 관한 연구,” 「국제상학」, 제22권 제4호, 2007, p. 208.
- < 외국문헌 >
- (단행본)
- Henson, Spencer & Wilson, John S. (eds), *The WTO and Technical Barriers to Trade*, Edward Elgar Pub., 2005.
- Perez, Oren, *Ecological Sensitivity and Global Legal Pluralism: Rethinking the Trade and Environment Conflict*, Hart publishing, 2004.
- (논문)
- Abouchar, Juli, “The Precautionary Principle in Canada: The First Decade,” *Environmental Law Reporter* Vol. 32, 2002.
- Benvenisti, Eyal, & Downs, George W., “The Empire’s New Clothes: Political Economy and the Fragmentations of International Law,” *Stanford Law Review* Vol. 60, 2007.
- Bridgers, Mystery, “Genetically Modified Organisms and the Precautionary Principle: How the GMO Dispute before the World Trade Organization Could Decide the Fate of International GMO Regulation,” *Temple Environmental Law and Technology Journal* Vol. 22, 2004.
- Calderin, Carlos A., “The Emergence of a Responsible Green World Trade Organization: Why Creating a World Environment Organization Would Hinder this Goal,” *U.C. Davis Journal of International Law and Policy* Vol. 8, 2002.
- Chazournes, Boisson de, & Mbengue, “Makane Moïse, GMOs and Trade: Issues at Stake in the EC Biotech Dispute,” *Review of European Community and International Environmental Law* Vol. 13, 2004.
- Charnovitz, Steve, “The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules,” *Tulane Environmental Law Journal* Vol. 13, 2000.
- Motaal, Doaa Abdel, “The “Multilateral Scientific Consensus” and the World Trade Organization,” *Journal of World Trade* Vol. 38, 2004.
- Negi, Archana, “World Trade Organization and the EC-Biotech Case: Procedural and Substantive Issues,” *International Studies* Vol. 44, 2007.
- Pauwelyn, Joost, “Bridging Fragmentation and Unity: International Law as a Universe of Inter-Connected Islands,”

Michigan Journal of International Law Vol. 25, 2004.

Peel, Jacqueline, "A GMO by Any Other Name ... Might be an SPS Risk!: Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement," European Journal of International Law Vol. 17, 2006.

Riley, Sophie, "Invasive Alien Species and the Protection of Biodiversity: The Role of Quarantine Laws in Resolving Inadequacies in the International Legal Regime," Journal of Environmental Law Vol. 17, 2005.

Sadeleer, Nicolas de, "The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law," European Law Journal Vol. 12, 2006.

Scott, Joanne, "European Regulation of GMOs and the WTO," Columbia Journal of European Law Vol. 9, 2003.

Victor, David G., "The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment after Five Years," New York University Journal of International Law and Politics Vol. 32, 2000.

Wiener, Jonathan B., "Whose Precaution After All? A Comment on the Comparison and Evolution of Risk Regulatory Systems," Duke Journal of Comparative International Law Vol. 13, 2003.

(WTO Report)

Appellate Body Report, Australia-Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/AB/R (Oct. 20, 1998).

Appellate Body Report, European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products (hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (Jan. 16, 1998) (adopted Feb. 13, 1998).

Appellate Body Report, Japan-Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/AB/R, (Feb. 22, 1999) (adopted Mar. 19, 1999).

Appellate Body Report, Japan-Measures Affecting the Importation of Apples, WT/DS245/AB/R, (Nov. 26, 2003).

Panel Report, European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (Sep. 29, 2006).

Panel Report, Japan-Measures Affecting the Importation of Apples, para. 184, WT/DS245/R (July 15, 2003) (adopted Dec. 10, 2003).

(Legal Text)

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round, 33 I.L.M. 1125 (1994).

Agreement on Technical Barriers to Trade, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round, 33 I.L.M. 1125 (1994).

Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, UN Doc. A/CONF.151/PC/10, para. 7 (1990).

Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, arts. 10(6), 11(8), Jan. 29, 2000.

- reprinted in 39 I.L.M. 1027 (Sep. 2000), <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>.
- Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, done at Helsinki, Art. 2.5(a), 17 Mar. 1992, 31 I.L.M. 1312.
- Directive 2001/18/EC, O.J. 17.4.2001 L106/1.
- DirectiveE 90/220/EEC, O.J. 8.5.1990 L117/15.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. DOC. A/CONF.48/14/Rev, (June 16, 1972), reprinted in 11 I.L.M. 1416.
- General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194.
- Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Preamble, Mar. 22, 1985, 26 I.L.M. 151.
- Rio Declaration on Environment and Development, Principle 15, 14 June, 1992, reprinted in 31 I.L.M. 874.
- Second International Conference on the Protection of the North Sea: Ministerial Declaration, London, para. VII, 24-25 Nov. 1987, reprinted in 27 I.L.M. 835.
- United Nations Convention on Biological Diversity, Preamble, June 5, 1992, 1760 U.N.T.S. 79, reprinted in 31 I.L.M. 818 (July 1992), <http://www.cbd.int/convention/convention.shtml>.
- Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, Art. 38, 1155 U.N.T.S. 331.
- Regulation(EC) No.258/97, O.J. 14.2.1997 L043/1.
- (Web Site)
- Genetically Engineered Foods: Food Safety of Genetically Engineered Crops 1-3 (Cornell Cooperative Extension's Genetically Engineered Organisms Public Issues Education(GEO-PIE) Project, 10th Series, 2003), at http://www.geo-pie.cornell.edu/educators/downloads/fs10_foodsafety.pdf.
- Genetically Engineered Foods: Environmental Safety of Genetically Engineered Crops 1 (Cornell Cooperative Extension's Genetically Engineered Organisms Public Issues Education(GEO-PIE) Project, 11th Series, 2003), at http://www.geo-pie.cornell.edu/educators/downloads/fs11_envsafety.pdf.