



# 이슈와 논점

이슈와 논점 | 제43호 | 2010년 3월 31일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 심지연 | www.nars.go.kr

## 캐나다산 쇠고기수입금지 WTO분쟁의 전망과 대응방향

정민정\*

### 1. 한국정부의 쇠고기수입금지 조치에 대한 WTO제소 현황

2003년 5월 20일 캐나다 내 광우병 발생으로 우리나라는 2003년 5월 21일 캐나다산 쇠고기에 대하여 수입금지조치를 취하였다. 2007년 5월 캐나다가 국제수역사무국(Office international des épizooties, OIE)로부터 광우병(Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE) 위험통제국<sup>1)</sup>으로 분류된 이후, 우리 정부는 캐나다 측의 요청을 받아들여 수입위험분석 절차를 진행하는 등 쇠고기 수입재개를 위한 협의를 진행하여 왔다. 그러나 2008년 11월, 2009년 5월 캐나다 내에 BSE가 추가발생하면서 협의가 지연되고 있다.

2009년 4월 9일 캐나다는 우리나라의 「가축전염병예방법」 및 정부의 ‘2003년 5월 21일자 캐나다산 쇠고기 및 쇠고기 제품에 대한 수입금지 조치’<sup>2)</sup>가 WTO협정에 위배된다고 보고

이를 정식 제소하였다.

동 사건에 대한 심리와 결정을 위하여 2009년 8월 31일 WTO 패널이 설치되었고, 올해 2월 초에 캐나다측 서면입장서가 제출되었으며, 3월 초에는 우리측 서면입장서가 제출되었다.

패널 구두심리는 4월 중순에 있을 예정이고, 이 사건에 대한 패널보고서의 채택은 WTO 협정의 분쟁해결양해(Dispute Settlement Understanding) 규정상 12개월을 초과하지 않아야 하지만, 위생 검역과 관련된 동 분쟁의 복잡성과 상소절차 등을 고려할 때, 더 많은 시간이 소요될 것으로 예측된다.

### 2. 캐나다정부의 제소배경

「가축전염병예방법」을 대상으로 하여 캐나다정부가 소를 제기하게 된 배경을 이해하기 위해서는 한미간 「미국산 쇠고기 수입위생조건」 체결직후로 거슬러 올라갈 필요가 있다.

1) (Controlled BSE Risk)

가 가  
(Undetermined BSE Risk)

가 가

2) 2008-32 「

」 가 “ . . . ”

### (1) 한미간 「미국산 쇠고기 수입위생조건」의 문제점 지적

2008년 6월 26일 「미국산 쇠고기 수입위생조건」의 체결 후 협상의 내용과 절차상 다음과 같은 문제점이 지적되었다. 우선 협상 내용면에서 볼 때, BSE의 추가발생 사례로 인하여 OIE가 미국의 BSE 위험통제국 지위를 하향 조정하는 경우에만 비로소 한국 정부가 미국 쇠고기의 수입을 중단할 수 있다고 규정하였는데, 이에 대해서는 WTO협정상 허용된 잠정조치권<sup>3)</sup>을 제대로 반영하지 못하였다는 지적이 있다. 협상 절차면에서 볼 때에는, 「미국산 쇠고기 수입위생조건」이 헌법상 국회의 동의를 받아야 하는 조약 이상으로 국민의 권리제한이나 의무부과에 관한 내용을 담고 있기 때문에 국회의 상임위원회 활동을 통한 의견수렴 등의 사전적인 절차를 활용하여 통제할 필요가 있었는데, 그렇게 하지 못했다. 그 결과 정부는 협상결과를 국민들에게 납득시키는 데에 어려움을 겪었으며, 사회 각층의 반발과 갈등이 심화되었고, 이는 대외신인도의 하락으로 이어질 수 있었다는 지적이 있다.

### (2) 개정 「가축전염병예방법」에 특정위험물질의 수입금지 및 필요적 국회심의절차 신설

위에서 지적된 문제점을 해결하기 위하여 국회는 다음과 같이 「가축전염병예방법」을 개정하였다. 우선 우리 정부와 외국(특히 과거에 광

우병이 발생한 국가) 정부간에 체결하는 ‘쇠고기 수입위생조건’ 내에 동법에서 규정하는 특정위험물질(Specified Risk Material, SRM)의 수입금지<sup>4)</sup> 및 광우병발생시 일시적 수입중단조치에 관한 조항을 반드시 포함시켜야 한다고 규정하고 있다. 절차상으로는 외국과의 ‘쇠고기 수입위생조건’의 발효요건으로서 기존의 ‘고시(관보게재)’ 외에 추가적으로 ‘국회의 심의’ 절차를 거칠 것을 요구하고 있다.<sup>5)</sup>

### (3) 캐나다측의 최혜국대우원칙 및 위생검역조치협정위반 주장

위와 같이 개정·보완된 「가축전염병예방법」과 관련하여 WTO 위반 여부에 관한 논란이 끊이지 않는 이유는, 동법이 원칙적으로 장래효(법률 공포 이후로 장래에 대하여만 효력발생)를 가진다고 규정되어 있기 때문이다.<sup>6)</sup> 즉 동법의 시행일(2008년 9월 11일) 직전인 2008년 6월 26일에 체결된 「미국산 쇠고기 수입위생조건」에는 동법이 적용되지 않는 반면, 2007년 5월 25일 미국과 함께 OIE로부터 광우병 위험통제국 등급을 받은 캐나다와 체결하게 될 ‘쇠고기 수입위생조건’에 대해서는 엄격한 기준이 적용되게 한 것이다. 캐나다의 입장에서는 「가축전염병예방법」의 개정이라는 특정 시점을 기

3) WTO

가  
가  
가

4) 2 6 34 1 3  
4 . r

5) 34 3 .

6) 2 1 1 “

준으로, 캐나다와 미국이 체결하는 ‘쇠고기 수입위생조건’의 내용과 국내절차가 달라진다는 것이 자의적인 차별로 비춰졌을 것이다. 이러한 배경 하에서 캐나다는 ‘한국이 모든 교역대상국들에게 동등한 대우를 해주어야 한다는 최혜국 대우 원칙과 위생 및 검역조치에 관한 협정(WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 협정) 규정을 위반하였다’고 주장하고 있다.

### 3. WTO소송 전망

캐나다의 WTO 위반 주장과 관련하여, 우리나라는 ‘SPS 협정’ 및 ‘자유무역협정 예외규정’에 따른 차별조치로서 정당화될 수 있다고 항변할 수 있다. WTO의 SPS 협정에 따르면 한국은 국제기준보다 더 높은 수준의 위생조치를 도입할 권리가 있다. 다만 그러한 권리를 인정받기 위해서는 과학적 근거를 입증해야 할 것이다. 또한 우리나라는 미국과의 자유무역협정을 발효시키기 위한 노력을 지속하고 있으므로 「가축전염병예방법」상의 법률상 차별은 ‘자유무역협정 예외규정’ 7)에 따라 정당화될 수 있다고 주장하는 것이 가능하다.

다만 우리나라측의 위와 같은 주장이 받아들여진다고 해도 캐나다는 WTO 협정상의 ‘비위반청구’(Non-violation claim) 형태의 이의를 제기할 수도 있다.<sup>8)</sup> 즉 우리나라가 미국산 쇠

고기 수입에 대하여 부여한 특혜로 인하여 캐나다측에서 예기치 않은 손해를 입었다고 주장하며 보상을 요구할 수도 있을 것이다.

### 4. 향후 우리나라의 대응방향

캐나다가 우리나라의 「가축전염병예방법」을 문제 삼아 WTO에 제소한 것과 관련하여, 일각에서는 국회가 하루빨리 동법을 개정해야 한다는 의견을 제시하고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 견해에 따르면, 동법의 엄격한 기준은 그대로 두되, 예외적으로 ‘국제 협상을 통한 합의가 있는 경우에는 그에 따른다’고 개정하는 방안을 제시하고 있다. 이렇게 하면 미국과 동일하게 OIE로부터 BSE 위험통제국으로 분류된 캐나다도 미국과 마찬가지로 향후 한국과의 ‘국제협상을 통한 합의’를 거쳐 동법의 적용을 우회할 수 있기 때문이다.<sup>10)</sup> 만약 지금이라도 「가축전염병예방법」을 개정하여 캐나다와의 WTO 패널 절차가 진행되는 것을 막지 못한다면, WTO 패널 혹은 상소기구가 우리 측에 불리한 결정을 할 가능성이 있고, 그러한 경우 현재 OIE로부터 BSE 위험통제국으로 분류된 국가들<sup>11)</sup>이 우리나라를

7) WTO GATT 1994 24

8) WTO WTO 가  
WTO 가  
“  
(reasonable expectation)”

. GATT  
1994 24 6  
(WTO ) 가  
9)  
(09.4.22); “  
‘가 ’”,  
(09.4.13).  
10)  
가  
가

둘째, 아직은 WTO 패널과 상소기구의 최종 판정까지는 2년 남짓 남아 있는 상황을 고려하건대, 그동안 WTO 체제 내에서 인간의 건강 및 식품안전보호수준이 상향조정되기를 기대해 보는 것도 가능하다. 현재 WTO에 대하여 무역과 환경 문제를 적절한 수준에서 조화

셋째, 미국과 캐나다를 제외하고 현재 OIE로부터 BSE 위험통제국으로 분류된 국가들은 대부분 EU 국가들인데, EU가 한국의 쇠고기 수입금지에 대하여 WTO 제소와 같은 적극적인 조치를 취할 것이라고 보기는 어렵다. 우선 EU는 ‘미국-EC 호르몬 분쟁에서의 지속적인 양허의 정지’<sup>12)</sup> 사안에서 WTO 분쟁해결기구와 과학적 정당성뿐만 아니라 소비자들의 우려, 정치적 상황, 사회적 가치와 같은 비과학적 요인들도 고려해야 한다고 주장한 바 있다. 특히 EU의 대(對)한국 수출주력품목이 돼지고기라는 점을 감안한다면, EU가 기존의 입장을 반복할 가능성이 그다지 높지 않을 것으로 보인다.

12) *United States--Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute*(WT/DS320/R).