

**특집 I / 제1회 수의정책개발 심포지움 : 축산식품의 안전성 확보를 위한 대응방안 ②**

## WTO의 SPS 협정과 당면과제

김 옥 경

### 머리말

드디어 우려했던 일이 현실로 나타나고 있다. 세계무역기구(WTO; World Trade Organization) 협정이 발효되자마자 미국이 농축수산물의 검역을 문제삼아 WTO 제소의 으뜸장을 놓기 시작한 것이다. 아니 협박에 끝나지 않고 실제로 4.3일에는 미국산 자몽에 대한 검역과 관련하여 WTO에 제소하였고, 쇠고기 검역기간을 단축하라는 요구와 함께 이를 또 다시 WTO에 제소하겠다는 업포를 놓고 있다.

WTO가 출범하기 이전에는 동일조건에 있는 국가들 간에 불공정한 차별을 하거나 무역에 대한 위장된 제한으로 활용하지 않는 한 인간과 동·식물의 생명과 위생보호를 위한 제한조치는 인정되어 왔다(GATT협약 제 20조 b항). 그러나 UR협상에서 무역제한의 방편으로써 위생 및 식물위생조치(SPS 조치 : Sanitary and PhytoSanitary Measures)를 불공정하게 사용해왔던 관행을 방지하기 위한 SPS 조치의 적용에 관한 협정(SPS 협정 : Agreement on the application of Sanitary and PhytoSanitary Measures)이 타결됨에 따라 SPS 협정에 의한 농축수산물의 무역에 있어서 엄청난 변화와 마찰이 예견되어 왔다. 말하자면 미국의 통상압력은 UR협상의 진행과정을 관심있게 지켜본 사람들이라면 누구나 예상할 수 있었던 것이다.

그런데도 불구하고 지금 우리가 겪고 있는 혼란과

당혹감은 어디에서 유래하는가? 미국의 압력이 아무리 강하다 하더라도 우리의 대응태세가 충분히 갖춰져 있었다면 세계 무역질서의 변화를 민감하게 이해하고 있었다면 상황은 어떠할 것인가? 단연코 지금과는 확연히 다른 상황이 전개되고 있을 것이라고 믿고 있다. WTO/SPS 협정을 통한 분쟁해결의 길이 있으며 과학적으로 정당한 자료를 충분히 확보하고 협상력을 키워나간다면 미국의 움직임에도 동요하지 않을 수 있기 때문이다.

이러한 의미에서 때늦은 감이 있긴 하지만 WTO/SPS 협정을 정확히 분석, 이해하여 당면과제를 차질없이 추진해나가는 것이 중요하다고 생각된다. 특히 우리 수의계는 혁명적인 변화의 시기에 가축위생 뿐아니라 식품의 안전, 위생에 대한 막중한 책임을 부여받고 있어 명쾌한 논리로 새로운 상황에 대응할 태세를 갖춰야 할 것이다. 이러한 견지에서 WTO/SPS 협정을 우리 수의계의 입장에서 새롭게 이해하고 이에 따른 우리의 당면과제를 정리해 보고자 한다.

### WTO/SPS 협정의 주요내용

SPS 협정은 서문을 포함하여 본문 14조 및 3개의 부속서로 구성되어 있으며 3개의 부속서는 협정에서 사용되는 용어에 대한 정의, 위생 및 식물위생규정의 투명성, 통제, 검사 및 승인절차에 대한 사항을 규정하고 있다.

SPS 조치는 동물, 동물질병, 질병매개체, 식품,

\* 국립동물검역소장 경영학박사

음료 또는 사료의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병매개체로부터 인간, 동물의 생명 또는 건강의 보호를 일반적으로 다루는 것을 말한다. 관례적으로 정부는 인간 및 동물의 생명과 건강을 보호하기 위하여 SPS 조치를 취한다. 우리가 규제역이 발생하고 있는 나라로부터는 우제류 동물 및 그 생산물의 수입을 금지하고 있는 것도 마찬가지로 맥락이다. 그러나 그동안 각국은 자국내 산업의 보호를 위하여 때때로 SPS 조치를 위장하여 무역제한을 취하기도 하였는데 말하자면 근거없는 질병위험을 인용하여 특정 동·축산물의 수입을 금지하기도 하였다. 이에 따라 SPS 조치로 위장하여 무역장벽으로 활용하는 것을 방지하기 위하여 UR 협상의 초기부터 SPS 조치에 대한 협상이 개시되었던 것이다.

SPS 협정은 특정한 위생조치를 만들거나 취급하고자 하는 것이 아니라 SPS 조치가 위장된 무역장벽으로 활용되지 않고 확실한 위험에 대해서만 보호하도록 보장하기 위한 일반적인 요건과 절차를 규정한다.

협정의 각국이 인간, 동물의 생명 또는 건강을 보호하고 적절하다고 판단되는 수준의 건강과 생명의 보호수준을 설정하기 위한 규정(식품안전규정을 포함)의 필요성을 명백히 인정하고 있다. 다만 국내산업을 보호하기 위한 방법으로 SPS 조치를 불공정하게 사용하는 것을 감시하며 합법적인 것과 보호적인 조치를 구별하는데 도움을 줄 수 있는 요건 및 절차를 정하고 있다. 물론 협정은 WTO 회원국 사이에 SPS 조치의 조화(국제기준의 설정을 통하여 각국의 SPS 조치를 이에 조화시키는 것을 의미)를 용이하게 하고 있다.

1) 기본개념

SPS 협정의 적용을 받는 SPS 조치란 다음의 목적에 한하도록 규정하고 있다.

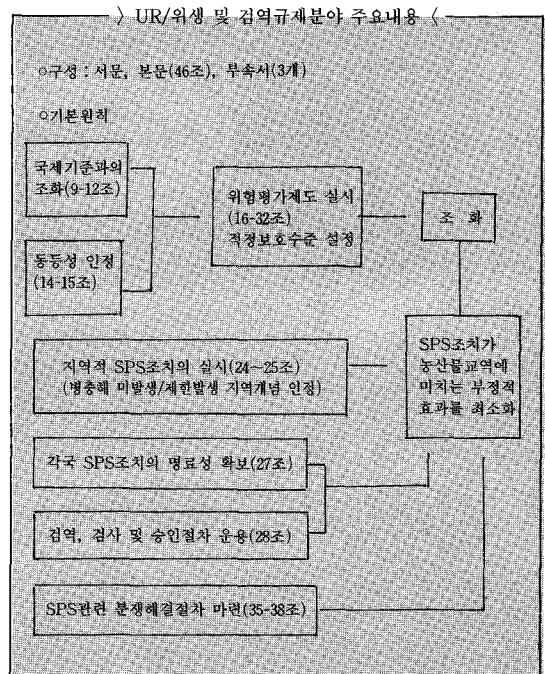
○ 질병의 유입, 정착 또는 전파로 인해 생기는 위험으로부터 국내의 동물의 생명 또는 건강의 보호

○ 식품, 음료 또는 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 위험으로

부터 국내의 인간이나 동물의 생명 또는 건강의 보호

○ 동물 또는 동물성 산물에 의해 전파되는 질병으로 인해 발생하는 위험으로부터 인간의 생명 또는 건강의 보호

○ 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 국내의 다른 피해의 방지 또는 제한



따라서 어떤 조치가 SPS 조치인지는 조치의 의도에 의하여 결정된다. 열거된 위험중 어느 하나라도 보호할 의도가 없다면 그 조치는 SPS 조치가 아니다. WTO/SPS 협정은 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 SPS 조치에 대하여 적용한다.

그리고 중요한 문제는 정부가 SPS 조치를 취할 때 특정 질병에 대해 취하는 보호수준을 얼마로 하느냐에 대한 것이다. 협정에서는 적정보호수준을 “자국영토내의 인간, 동물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 SPS 조치를 수립하는 회원국에 의해 판단되는 보호수준”으로 정하고 있어 자유로이 결정할 수 있게 허용하고 있다.

## 2) 기본권리와 의무

SPS 조치를 취할 수 있는 정부의 기본권리는 SPS 협정의 규율에 따라야 한다. SPS 조치는 생명과 건강보호상 필요한 범위 내에서만 적용되어야 한다. 즉, SPS 조치는 과학적 원리에 근거하여야 하며 충분한 과학적 증거없이 유지될 수 없다.

과학적 증거가 불충분한 경우 회원국은 기존의 관련 정보에 기초하여 임시적으로 SPS 조치를 취할 수 있으며 더 많은 증거가 사용가능하게 된 경우에 재검토 또는 개정되도록 하여야 한다. SPS 조치는 각국의 특정위생조건(동·식물을 포함)을 이유로 하지 않는 한, 동일상품을 국가별로 차등대우하여서는 안되며, SPS 조치를 위장된 무역제한으로 사용하여서도 안된다.

## 3) 조화 및 동등성

정부는 인간, 동물의 생명과 위생을 보호하는데 필요한 SPS 조치를 채택하고 시행할 권리와 함께 필요하다고 간주하는 보호수준을 정할 권리를 갖는다.

식품안전 또는 동물의 건강을 보장하면서 동시에 무역을 촉진하기 위하여 회원국들은 그들의 SPS 조치요건을 관련 국제기준(동물전염병에 대한 사항은 국제수역사무국(OIE : Office des International Epizooties), 식품위생에 대한 사항은 국제식품규약제정위원회(Codex 위원회 : Codex Alimentarius Commission)에 조화시키도록 권장한다. “조화”란 국제기준, 지침, 권고가 있는 경우 자국의 SPS 조치들이에 근거하여 설정해야 함을 뜻한다.

그러나 회원국은 과학적 정당성이 있거나 국제기준이 회원국이 고려하는 수용가능한 위험수준에 미치지 못한다는 것을 증명하는 경우 보다 엄격한 SPS 조치를 취할 수 있다. 조화를 촉진시키기 위하여 회원국은 기준, 지침, 권고의 개발과 이의 주기적 재검토를 목적으로 하는 관련 국제기구에 능동적으로 참여해야 한다. SPS 협정에 의하여 설립된 SPS 위원회의 과제중 하나는 국제간 조화과정의 감시절차를 개발하는 일이다.

국가가 적용하기로 결정한 보호수준은 여러 유형의 조치로 달성할 수 있다. 이러한 동등성 개념은 SPS 조치에서도 인정된다. 동등성이라 함은 수출국의 조치가 수입국의 것과 다르더라도 요구하는 보호수준을 달성한다는 것을 증명하는 경우 이를 인정해야 함을 뜻한다. 다시 말하면 수출국의 조치는 수입국의 조치와 동등성을 갖는다는 것이다. 동등성 평가를 위하여 수입국이 수출국의 조치를 검사하고 시험하도록 허용되어야 한다.

## 4) 위험평가제도와 SPS 보호조치의 적정수준 결정

SPS 협정은 SPS 조치가 적절한 한 생명 및 건강의 위험분석과 평가에 근거해야 할 것을 요구한다. 이는 SPS 조치의 설정시에 수입국은 질병의 유입, 전파, 손실야기 가능성과 손실의 심각성 등을 평가하는 것을 의미한다.

손실은 물리적, 경제적 조건(병원체 또는 질병으로 인한 판매감소 등) 또는 처리비용으로 측정된다. 식품위생과 관련하여 반드시 고려하여야 할 사항은 식품, 음료 또는 동물사료에 포함된 첨가제, 오염물질, 독소 또는 병원체로 인하여 인간 또는 동물의 건강에 발생할 수 있는 역효과 가능성이다.

국가가 수용가능한 SPS 보호수준을 결정함에 있어서 무역에 미치는 부정적 효과를 최소화하는 목표를 고려해야 한다. 동일한 건강보호수준을 달성하는 다른 방법이 있다면 무역에 부정적인 효과를 덜 미칠 수 있는 조치를 이용해야 한다. 더욱이 무엇이 수용가능한 보호수준인가에 대한 국가의 결정을 상황에 따라 자의적으로 변경하는 것은 차별 또는 위장된 무역제한을 초래하기 때문에 허용되지 않는다.

정부가 생산품 또는 생산과정의 안전에 관한 최종 결정을 함에 있어서 충분한 과학적 증거가 존재하지 않는다고 생각할 때, 예방적 조치를 취할 수 있다. 마찬가지로 긴급상황에서 즉각적인 조치를 취할 수 있다.

어느 수출국이 상대국가의 SPS 조치가 국제기준에 근거하고 있지 않거나 국제기준이 존재하지 않기

때문에 자국의 수출이 제한되고 있다고 인정하는 경우, 수출국은 수입국에 동 조치의 이유에 대하여 설명을 요구할 수 있다.

#### 5) 질병발생과 관련한 지역개념의 도입

SPS 협정은 병해충 및 질병 안전지역의 개념을 인정하고 있다. 이 개념은 특정질병이 발생하지 않는 국가의 일부분 또는 여러 국가의 전체 또는 일부를 뜻하는 “지역”으로서 지리학적 및 기타 생태학적 상황에 의해 주로 결정되고 있다. 이 개념의 실제적인 의미는 특정질병이 수출국가의 다른지역에서 발생하고 있다는 이유를 들어 수입국은 이러한 질병의 안전지역에서 생산된 물품의 수입을 금지하지 못한다는 것이다. 수출국은 확실한 요소들에 근거하여 특정지역이 질병 비발생지역임을 증명해야하는 부담을 진다. 이를 위하여 수출국은 수입국의 전문가가 동 지역에서 시험하고 검사하는 것을 허용해야 한다.

#### 6) 투명성 및 국내산품과 수입품간의 차별조치 금지

정부는 무역을 제한하고 동시에 국제기준에 근거하지 않은 SPS 조치를 취하는 경우 이를 다른 회원국에 통보하여야 하며 또한 정보요청에 응할 수 있는 문의를 설치하여야 한다. 정부는 자국의 식품 안전 및 가축위생규정의 적용방법을 공개하여야 한다.

대부분의 국가들은 SPS 요건의 이행을 점검하고 보장하기 위한 방역, 검사 및 승인절차를 운영하고 있다. SPS 협정은 그러한 과정의 신속화와 국내산 상품과 수입상품에 적용되는 절차상의 차별을 방지하기 위한 목적으로 많은 규정을 두고 있다. 일부 국가들은 식품첨가제 사용을 승인하거나 식품의 오염물질 허용치를 설정하는 제도를 운용하면서 사용되는 식품첨가제 또는 발견된 잔류물질이 국내에서 아직 승인되지 않았거나 유해잔류물질 목록에 등재되어 있다는 이유로 이러한 물질의 시장접근을 금지하거나 제한하고 있다. 이러한 경우 국가는 자국의 승인절차가 완성될 때까지 잠정적인 수입요건으로

서 국제기준을 사용할 것을 고려하여야 한다. 이는 상품의 안전성이 국제수준이라고 판단된 경우, 특정 식품첨가제 또는 잔류물질의 안전성이 국내적으로 아직 정해진 않았다는 이유만으로 수입국은 동 상품의 수입을 반드시 금지할 수 없다는 것을 의미한다.

#### 7) 협의 및 분쟁해결

SPS 조치와 관련된 무역분쟁시 국가는 다른 적절한 국제기구의 분쟁해결방법을 이용할 수 있다. 그러나 WTO의 분쟁해결절차도 역시 이용할 수 있다. WTO 절차하에서 국가들은 먼저 양자간에 해결책을 찾도록 노력해야 한다. 양자간에 분쟁해결이 안되는 경우 조정 또는 중개 등 여러 분쟁해결절차 중에서 선택하여 따를 수 있다. 다른 방법으로 회원국은 무역전문가로 구성된 공정한 패널을 구성하여 분쟁당사국의 의견을 청취하고 권고를 요청할 수 있다. 동 권고는 모든 WTO 회원국이 참가하는 분쟁해결기구에 제출된다. 필요한 경우 분쟁해결 패널은 과학 또는 기술전문가나 전문가 그룹으로부터 의견을 청취할 수 있다.

#### 8) 기타 사항

중앙정부 이외의 지역정부 또는 비정부기구를 포함하는 시·도 등의 정부도 SPS 협정을 준수하도록 규정하고 있다. 또한 개발도상국에 대한 특별대우로써 일정한 의무의 한시적인 예외를 부여하고 있으며 SPS 조치의 준비적용단계를 연장해주도록 권장하고 있다.

### 수의계의 당면과제

WTO/SPS 협정에 따라 국내 SPS 조치의 국제기준과의 조화·동등성 원칙에 대응하기 위한 국내 위생수준의 향상, 전염병 발생단위의 지역개념으로의 축소에 따른 해외약성 전염병의 유입방지대책, 위생조치의 과학적 정당성 확보를 위한 위험평가제도의 도입 및 운용 등 우리 수의계는 수많은 과제를 안고 있다.

미국이 자국산 육류검사와 관련하여 선통관 후검

사를 요구하고 검역기간을 단축하라는 등 무차별적인 공세를 취하고 있으나 아직까지는 미국측의 요구는 현상적인 사항에 국한되고 있다. 또한 실제적인 압력을 가하고 있는 국가도 아직 미국뿐이다.

그러나 SPS 협정의 적용이 구체화되고 본격화되면 그누구도 입에 올리기가 꺼려하는 국내의 가축위생 및 식품위생에 대한 제도와 현실에 일대 혼란을 가져올 각국의 요구가 줄을 잇게 될 것이다.

이제까지 구제역 등 악성 질병이 발생하고 있는 나라들도 자국내 특정지역으로 부터의 우제품류 동물 그 생산물의 수입개방요구를 하게 될 것이며 미국의 경우도 현상적인 장애에 대한 개선요구를 뛰어넘어 국내상품에 적용하는 위생조치와 동일한 조치를 적용토록 요구하게 될 것이다.

한편 국내 SPS 조치를 국제기준과 조화시켜야 하는 문제와 관련해서 일부에서(실제로는 대부분의 사람들이 그렇게 생각할 것이다) 국내 SPS 조치의 질적 저하를 우려하고 있다. 그러나 국제기준에 조화시킨다는 것은 이와는 달리 보호수준을 하향조정하는 것이 아니라 이미 선진국에서 시행중인 합리적이고 수준높은 조치를 국제기준화 하였기 때문에 국내의 위생조치수준을 제고할 수 있는 좋은 기회로 활용할 수도 있다고 생각된다.

이러한 상황조건하에서 우리의 당면과제를 간략하게나마 요약 정리해보는 것은 수의계의 발전을 위해서 필요한 일일 것이다.

### 1) 국내방역 및 위생관리수준과 국제방역(검역) 수준의 일치

수입개방이 가속화되면서 필요에 의하여 동물검역수준은 세계 어느 곳과 비교하더라도 뒤지지 않을 수준으로 발전해 왔다. 그러나 국내방역 및 위생관리수준은 솔직히 투자도 부족했을 뿐만아니라 변하는 상황에 적절히 대응하지 못함으로 인하여 상대적으로 답보상태에 있는 것이 사실이다.

WTO/SPS 협정에 의하면 국내산품과 수입품간에 차별대우는 금지되어 있어 향후 수출국에서 이를 물고 늘어질 경우 어려운 처지에 빠지게 될 것은 불

을 보듯이 뻔하다. 이를 사전에 예방하기 위해서는 하루빨리 아낌없는 투자와 노력을 통하여 국내위생조치의 수준을 제고해야할 것이다.

### 2) 방역의 체계화

우리 수의계의 최대 임무중의 하나는 가축질병의 발생을 최소화하고 효과적으로 박멸하는 것이다. 그러나 아쉽게도 우리의 현실은 질병방역에 관한한 국내방역과 국제방역(검역)이 이원화되어 있을 뿐만아니라 질병발생상황에 대한 정확한 조사 및 분석이 미비되어 있어 신속·정확한 방역조치를 취하기가 어려운 처지에 있다.

따라서 질병방역과 관련해서 질실하게 요구되는 것은 체계적(또는 일원화된)인 방역체계를 구축하는 것이며 질병발생에 대한 신속한 보고와 적절한 방역조치가 필수적이라고 생각된다. 또한 주요 질병별 방역요령이나 해외악성 전염병의 발생에 대비한 긴급방역체제의 구축 등도 요구되고 있다.

### 3) 축산물 위생관리의 체계화

금년 2월 미국 농무부는 새로운 육류위생관리제도로써 HACCP(위험요소 중점관리제도 : Hazard Analysis and Critical Control Point)를 도입하고자 이와 관련한 입안예고를 한 바 있다. 주요 골자는 육류생산에 있어서 최종제품에 대하여 중점적으로 실시하였던 종전의 위생검사개념을 버리고 원료동물의 사육단계에서 부터 최종섭취시 까지의 모든 단계에서 예측가능한 위험요인을 단계별로 관리한다는 내용이다. 다시 말하면 축산물의 위생관리는 체계적으로 관리하지 않으면 안된다는 것이다.

현재 우리나라는 수입육류의 검역 및 검사는 동물검역소, 도축검사는 시·도위생시험소 그리고 국내에 유통되는 육류는 보건복지부에서 각기 산발적으로 관리하고 있다. 이렇게 분산된 체계로서는 일관된 위생관리에 한계를 가질 수 밖에 없으며 특정 육류와 관련된 긴급상황에 기민하게 대처할 수가 없는 것이 사실이다. 또한 가공축산물 등의 경우도 마찬가지이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 수출입 동·축산물과 국내산 동·축산물에 대한 방역과 위생관리 조직체계의 일원화와 관련국제기준에 부합된 구체화, 체계화된 위생관리규정의 개발 및 시행이 시급하다고 생각한다.

#### 4) 동물검역기능 강화

최근들어 수입품목이 다양화되고 물량이 급증할 뿐만아니라 WTO/SPS 협정에 따라 구제역 등 악성 전염병이 발생하고 있는 국가의 특정한 비발생지역으로 부터의 우제품 동물 등의 수입허용이 불가피해짐에 따라 국내 가축위생상황의 유지·개선을 위해서 그리고 국민보건의 향상을 위해서는 동물검역의 역할이 상대적으로 중요해지고 있다.

동물검역은 국내방역 및 위생관리수준에 비하여 비약적으로 발전해 있는 상황이지만 아직도 부족한 검역전문인력을 대폭 보강하고 특수검역시설 뿐아니라 첨단검사장비를 확충해야 할 필요성이 제기되고 있으며 검역기술의 선진화와 계량화된 위험평가

제도 도입 및 운용을 서둘러야 할 것이다.

그 외에도 수의연구의 활성화, 방역과 위생관련 대국민 홍보 그리고 효율적인 수의전문인력의 확보 및 관리 등 산적인 문제가 많으나 WTO/SPS 협정에 따라 직접적으로 요구되는 과제에 한정하여 두서없이 정리해본 것이다.

#### 맺음말

WTO/SPS 협정의 발효를 계기로 우리 수의계가 발전할 수 있도록 우리 모두의 역량과 의지를 모아 가야 할 때이다.

전화위복이라는 말과 같이 위기와 변화는 발전의 기회가 될 수 있는 것이다. 현장에서는 현장대로, 학계는 학계대로 각기 처한 상황에서 SPS 협정이 요구하고 있는 것을 정확히 이해하고 슬기롭게 대응해 나간다면 수의계의 발전에 능히 기여할 수 있는 계기가 될 것을 의심치 않는다.

#### 비유중인 유우에서의 카페인의 약력학

Pharmacokinetics of Caffeine in Lactating Dairy Cows; *Am J Vet Res*, Vol. 56, No. 5, 1995. 619~622.

소의 간기능 검사는 여러 방법이 있으나 불확실하다. 그중 카페인(caffeine)은 간의 P-450 cytochrome oxidase system에 의해 대사되므로, 그 배설시험은 사람에서의 간장기능을 정량하는데 있어 우수한 검사법이다. 마찬가지로 신장기능평가를 위해서는 크레아티닌 배설시험이 근래에 이용되고 있다. 카페인은 무독성이고 측정이 간단하여 간기능과 상관관계가 높다. 먼저, 소에서 간장기능의 지표로서 카페인 배설을 측정하였다. 카페인의 약력학적 빈수는 6마리의 비유중인 유우에서 caffeine sodium benzoate(체중 kg당 카페인 2mg)을 일회 정맥주사한 후에 관찰하였다. 자동화된 효소 면역측정법을 이용하여 카페인 농도를 분석했던 바 혈청내의 카페인에 대한 최저 검출가는  $0.079 \mu\text{g/ml}$ 이었다. 혈청 카페인 농도-시간 곡선은 개방된 이분획성 약력학 모델에 일치하였으며 조화평균 제거반감기는  $3.8(2.6\sim 6.9)$ 시간이고, 총배설은  $0.118(0.090\sim 0.197) \text{ l/kg/h}$ 이다. 카페인 주사후 1.5~24시간의 유즙 카페인 농도는 혈청 카페인 농도와 비슷하였다. 카페인을 투여한 유우에서 부작용은 관찰되지 않았다(초역; 서울大 大醫院 放射線學 專攻 李 羲 千).