

# WTO SPS 협정에 기초한 식품안전 규제와 향후 과제

Food safety regulation based on WTO SPS agreement and the required future work

조승용<sup>1\*</sup> · 조상구<sup>1</sup>  
Seung Yong Cho<sup>1\*</sup>, Sanggoo Cho<sup>1</sup>

<sup>1</sup>식품안전정보원  
<sup>1</sup>National Food Safety Information Service

## Abstract

This paper described the contents of the WTO (world trade organization) SPS (world trade organization) Agreement and trends in the WTO SPS provisions such as equivalence, localization, transparency, and risk assessment. The purpose of the WTO SPS agreement is to promote international trade by preventing arbitrary and unreasonable use of SPS measures, which are the rights of a country for the protection of human health and animal and plant health, and by abolishing the non-tariff barriers. To this end, the requirements for implementing the SPS measures taken by the importing country are restricted to those that can scientifically

prove to be inevitable for SPS protection. The major provisions in WTO SPS agreement were elaborated to promote international trades. When trade-restricted SPS measures such as prohibition of imports are made, a scientific basis should be provided. Therefore, it is essential to provide scientific evidence based on risk analysis to protect people's health from potentially harmful imported foods.

Key Words: food safety, scientific evidence, SPS measure, WTO SPS agreement

---

\* Corresponding author:  
Seung Yong Cho, National Food Safety Information Service,  
136, Changgyeonggung-ro, Jongno-gu, Seoul, 03127, Korea  
Tel: +82-2-744-8112  
Fax: +82-2-744-8205  
E-mail: sycho2k@foodinfo.or.kr  
Received September 6, 2018; revised September 13, 2018; accepted September 13, 2018



## 서론

20세기 전세계 자유무역이 활발해짐에 따라 대부분의 교역국은 1947년 국제경제협정인 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)을 통해 상품무역에 대한 관세 및 수출입 규제 등 여러 가지 무역장벽을 제거하거나 줄이고 자유무역의 촉진을 지향하게 되었다. 상품무역을 중심으로 한 GATT체제는 무역거래의 복잡성과 교역량의 증가 및 특히 서비스무역에 대한 요구를 반영하지 못할 뿐만 아니라, 공정무역에 대한 조치의 구속력과 분쟁 해결 능력의 미비 등으로 지속적인 GATT 체제에 대한 개선요구가 이루어져 왔다. 특히 GATT 예외규정인 GATT 협정 제20조 (b)항에 규정된 체약국들이 일정 조건하에서 자국민의 생명과 건강보호를 위하여 필요한 위생 및 식물위생조치(Sanitary and Phytosanitary Measurement, SPS조치)를 할 수 있는 규정을 체약국이 자의적으로 해석하여 농축수산물의 수입규제수단으로 이용함에 따라 농업무역자유화 측면에서 아무런 성과를 얻지 못하였다. 이에 GATT 체약국간의 다자간 무역규범체계를 강화하고 확대하여야 한다는 필요성에 대한 인식이 확대되었고 1995년 GATT 제8차 협상 라운드인 우루과이 라운드를 통해 세계무역기구 설립을 위한 마라케시 협정을 체결하였다. 이로 인해 GATT체제가 막을 내리고 관세양허와 비관세장벽 제한 등의 자유무역과 다자주의 원칙을 기반으로 하는 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)체제가 출범하였다.

WTO는 국가간 무역 규범을 다루는 국제기구로서 부작용이 없는 가능한 범위내에서 무역장벽을 제거하여 공정한 자유무역의 달성을 그 목표를 두고 있다. WTO는 이해당사자들로 하여금 세계무역 규범에 대해 이해하도록 하면서 관련 규범의 변화를 투명하게 공개하고 예측 가능하도록 하고 있다. 또한 WTO는 국가간 분쟁발생시 충돌하는 이해관계를 해결하는 기능을 수행하여 기존의 GATT체제

에 비해 광범위한 영역에서 새로운 규범적 성격을 지니게 되었다.

우루과이 라운드 협상에서는 SPS 조치가 보호주의 무역정책수단으로 남용되는 것을 막기 위한 의제를 별도로 채택하여 이해상충 당사국 간의 협상을 추진하고 타결을 위해 우루과이 라운드 협정문에 WTO SPS 협정을 포함시키게 되었다. 이에 따라, 비관세무역장벽으로 교역을 억제하여 왔던 식품 및 농축수산물 무역이 WTO 체제로 전환되었다. 식품 및 농축수산물의 국제통상의 흐름은 WTO 회원국이 자국의 사람 및 동식물의 건강을 지킬 수 있도록 하는 권리로서의 SPS조치 권한을 인정하면서도 이를 최소한으로 무역을 저해하지 않는 수준으로만 인정하여 비관세장벽 제거를 위한 형태를 띠게 되었다. 실제로 각국은 FTA를 통한 양자주의, 점진적·포괄적 환태평양 경제동반자 협정 (Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership agreement, CPTPP)와 같은 지역경제 협정을 체결하여 식품 및 농축수산물의 국제교역을 증대시키고 있는데 이들은 기본적으로 WTO SPS 협정에 기초를 두고 무역장벽을 제거하는 경향을 가지고 있어 식품산업 등에 종사하는 사람들도 이에 대한 이해가 필요하다.

본 고에서는 WTO SPS 협정에 대한 개괄적인 내용을 소개하고 최근 식품 및 농축수산물 국제교역에 있어서 중요성이 증가되는 WTO SPS 협약 내용인 동등성, 지역화, 투명성, 위험분석 등과 관련된 WTO SPS에 기초한 협약의 동향과 변화하는 통상환경에서 식품 이해당사자들에게 요구되는 바를 기술하였다.

## 본론

### 1. WTO SPS 협정의 주요내용

WTO SPS 협정은 WTO 협정 부속서 1A 중의 하나로써 전문과 14개의 본문 및 3 개의 부속서로 구

표 1. WTO SPS 협정의 구성

전문	인간 및 동물의 건강과 식물위생을 도모하면서 무역에 부정적 영향을 최소화하며 GATT 1994 제20조제(b)항의 규정의 적용을 위한 규칙을 수립	
	제1조 일반 규정	SPS 협정의 적용 범위
		제1항 회원국의 SPS 조치 권리
	제2조 기본적인 권리 및 의무	제2항 SPS 조치의 전제조건(필요한 범위내 과학적근거에 기반, 5.7조 제외)
		제3항 SPS 조치 시 준수 의무(자의적 조치, 부당한 차별, 위장된 제한 금지)
		제4항 SPS 협정 합치 시 GATT 규정에 따른 회원국 의무 합치
	제3조 조화	제1항 국제기준에 기초한 SPS 조치
		제2항 국제기준 합치 시 SPS 협정 및 GATT 규정에 합치
		제3항 국제기준보다 높은 SPS 조치의 요건(과학적 정당성, 위해성평가기초)
	제4조 동등성	수출국의 SPS 조치가 수입국의 조치와는 상이하더라도 이 조치가 수입국의 적정보호수준을 달성한다는 것을 수출국이 객관적으로 증명하는 경우 수입국은 수출국의 조치를 수입국의 해당조치와 동등한 SPS 조치로 인정
		제1항 SPS 조치는 위해성 평가에 기초하여야 함
		제2항 위해성평가 시 고려사항
		제3항 위해성을 평가 후 적정보호수준 달성을 위한 조치시행 시 고려사항
	제5조 위해성평가 및 SPS 보호의 적정수준 결정	제4항 적정보호수준 결정시 무역에 미치는 부정적 영향 최소화
		제5항 규정의 실제 이행을 위한 지침 개발
		제6항 필요이상의 무역제한조치 되지 않도록 보장
		제7항 과학적 증거가 불충분한 경우 입수가 가능한 정보로부터 잠정 SPS 조치,
		제8항 SPS 조치시 수출국의 위생조치에 대한 수축국의 해명요구 및 대응
	제6조 병해충 비발생 지역 및 저발생 지역 등 지역적 조건에의 적용	제1항 SPS 조치는 대상 지역의 위생 및 식물위생 특성에 적용되도록 할 것
		제2항 병해충 비발생지역, 병해충발생이 적은 지역 개념 인정
		제3항 병해충 비발생국 주장 국가는 수입국에 이를 증명
	제7조 투명성	부속서 B의 규정에 따라 SPS 조치의 변경을 통보하고 정보제공
	제8조 방제, 검사 및 승인절차	첨가물기준 또는 오염물질 허용기준 등 설정 시 부속서 3의 규정준수
	제9조 기술지원	적정보호수준 달성을 위한 기술지원 등 개발도상국 지원
	제10조 특혜와 차등대우	SPS 조치 준비 시 개발도상국에 시간, 예외사항 등 특별한 요구 고려
	제11조 협의와 분쟁해결	WTO 분쟁 시 1994년 GATT 제22조 및 제23조의 규정적용
	제12조 행정	SPS 위원회의 설치, 위원회는 국제표준, 지침 또는 권고사용 장려
	제14조 이행	회원국은 정부 및 비정부기관이 동협정에 규정된 의무의 준수 책임
	제15조 최종조항	최빈 개도국은 5년간 협정의 규정 연기 및 개도국에 대한 유예규정
부속서	부속서 A 정의	WTO 협정서에 나오는 용어의 정리
	부속서 B 투명성	WTO 조치의 공표, 문의처, 통보절차 및 일반적 유보 등 투명성
	부속서 C 통제, 검사 및 승인절차	SPS 조치의 이행 시 부당한 지연, 차별금지



성되어 있다(WTO, 1995). 전문에는 위생 및 식물 위생조치(SPS조치)가 회원국간의 국제무역에 대한 위장된 제한을 제공하는 수단으로 이용되지 않는다는 전제를 하고 있다. 회원국들은 자국내 인간 및 동물의 건강과 식물위생을 도모하면서 무역에 부정적 영향을 최소화하는 규칙의 틀을 설정하여 GATT 1994 제20조제(b)항의 규정의 적용을 위한 규칙을 수립한다고 전문에서 언급하고 있다. WTO/SPS 협정의 본문은 표 1에 나타낸 바와 같이 동 협정에 대한 일반 규정과 회원국의 기본 권리 및 의무 사항, 조화, 동등성, 위해성평가 및 SPS의 적정보호수준 결정, 병해충 비발생 및 저발생지역 등 지역적 조건에의 적응, 투명성, 방제·검사 및 승인 절차, 기술 지원, 특혜 및 차등대우, 협의와 분쟁해결, 행정, 이행, 최종조항 등으로 구성되어 있다(구양준 등, 2016). 본문의 14개 조항 중 제1조는 일반규정으로 SPS 협정의 적용범위가 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 위생 및 식물 위생조치에 적용된다고 명시하고, 제2조에 회원국의 기본적인 권리와 의무로서 회원국은 SPS 조치를 취할 권리를 가지며, 그 조치는 필요한 범위내에서 과학적인 원리에 근거하여 적용하며, 자의적이거나 부당하게 국제무역에 위장된 제한을 하지 않을 의무를 지우고 있다.

## 2. 조화(harmonization)와 동등성(equivalence)

식품, 동물/축산물, 식물/식물제품 및 수산물(수산동식물)을 수입할 때 인간, 동물 또는 식품의 생명 또는 보건을 보호하기 위해 위생 및 위생검역 조치를 할 수 있는 권리를 가지지만, 이들 위생 및 검역조치는 무역장벽이 될 수 있으므로, WTO SPS 협정에 따라 국제적 기준, 권고에 기초하여 실시되어야 하는데 이를 위생조치의 조화(harmonization)라 한다(제3조). WTO SPS 조화 규정은 각국은 처한

상황에 따라 서로 다르게 SPS 조치를 취할 경우 발생하는 공정무역의 어려움을 방지하는데 목적이 있으며, 개별 국가의 SPS 조치를 국제표준과 조화를 이루게 하면 국가들 간에 조치가 조화되어 국제무역의 활성화를 도모할 수 있게 된다(강민지, 2016).

하지만, 국제적 기준은 전 세계적으로 동일한 기준을 제시하고 있어 각국의 처한 상황이나 특수성을 고려하기는 어렵다. 따라서, 비록 개별 국가의 SPS 조치가 국제기준에 기초한다고 하더라도 반드시 합치하지 않은 경우가 많으며, 국가적 특성에 따라 과학적인 정당성이 있거나 위해성평가에 기초하여 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위협에 대해 적절한 SPS 보호수준을 달성하기 위하여는 국제무역을 제한하지 않는 범위내에서 국제기준보다 더 높은 기준을 적용하여 SPS 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

이러한 한계를 극복하고자 비록 각 국가의 조치는 서로 다르더라도 수출국에서 실시하는 SPS 조치가 수입국에서 취하는 SPS 조치의 목적을 달성한다는 것을 수출국이 객관적으로 입증한다면 수입국은 이를 동등한 조치로 인정하는 것이 WTO 제4조에서 규정한 동등성이다. 각 국가마다 상이한 위생조치에 대해 동등성을 적용할 때 수출입 당사국의 상호이익을 위해 과학적이고 위해성에 기반한 위생조치를 시행할 수 있고, 비용대비 효율적인 위생조치에 적용 가능한 관리체계를 구축하는 것이 가능해지며, 최종제품의 검사 의존도가 경감되고, 국제표준과의 조화와 세계화 가능해지는 이점이 있다(Hathaway, 1999). 동등성 인정에 관한 SPS 협정 제4조 규정은 표면적으로는 매우 간략해 보이지만, 실제 그 이행은 매우 복잡하고 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에 비록 WTO와 기타 관련 국제기구들이 수년간에 걸쳐 양자간/다자간 논의와 관련 결정문·지침·권고 등 문서를 채택하여 왔음에도 불구하고, 현재까지 동등성에 관한



완벽한 합의는 거의 없는 실정이다. 따라서 동등성에 관한 보다 더 상세한 정보와 이해를 위해서는 조화(Harmonization)에 관하여 규정하고 있는 SPS 협정 제3조를 통해 명시하고 있는, 조화를 위한 국제기준, 지침 또는 권고로서, 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission, Codex), 국제수역사무국(Office International des Epizooties, OIE) 및 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention, IPPC)에서의 동등성에 관한 구체화 작업 내용과 관련 문서들에 대한 검토를 필요로 한다.

위해성평가(risk assessment)와 적정보호수준(appropriate level of protection, ALOP)

SPS 협정상 새로운 위생조치를 도입하거나, 기존의 위생조치를 변경하고자 할 때에는 일반적으로 외국의 식품 또는 농수축산물을 수입함에 따라 발생할 수 있는 자국내 인간과 동물의 건강 및 식물 위생에 대한 위해성을 평가하고, 위해성평가를 통해 특정된 위해성을 통제할 수 있는 적절한 보호수준을 결정하고, 이 적정보호수준을 달성하기 위한 수단인 SPS 조치를 선택하는 절차를 가진다. 이와 관련되어 회원국이 SPS 조치를 취할 때 과학적근거를 제공하는 위해성평가와 적정보호수준의 설정 그리고 위생조치의 선택에 있어서의 요건들이 SPS 협정 제5조에 규정되어 있다. 제5조에 SPS 조치는 식품 또는 농축수산물 수입으로 발생할 수 있는 자국내 인간과 동물의 건강 및 식물위생에 대한 위해성평가에 기초하여야 할 의무를 규정하고(제1항), 위해성평가 시 과학적 증거, 가공 및 생산방법, 표본추출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생률, 병해충 비발생지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 검역 등을 고려하여야 할 것을 적시하고 있으며(제2항), 적정보호수준을 달성하기 위한 SPS 조치를 결정하는데 있어서 병해충의 유입, 정착, 전파로 인

한 손실의 잠재적 피해, 이의 위해성을 제거하는데 소요되는 비용 등 경제성을 고려하여야 할 것을 규정하고 있다(제3항). 한편, 적정보호수준을 결정할 때에는 무역에 미치는 부정적영향을 최소화하도록 하고 있는데(제4항), 이는 회원국에게 직접적 의무를 부과한 것은 아니며, 회원국은 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하도록 고려하면서 적정보호수준을 자국이 결정하면 되지만 각 회원국은 상이한 상황에서 적절할 것으로 생각되는 수준을 구별하는 것이 무역에 차별적이고 위장된 제한을 초래하는 경우에는 자의적이고 부당한 구별을 피하여야 한다고 규정되어 있다(전정기, 2011). 여기서 상이한 상황이란 비교가능한 상황으로 해석되어 성장 촉진용으로 투여된 호르몬과 치료목적으로 투여된 동일한 호르몬과 같이 동일한 물질 또는 동일한 부정적 영향이 관련되는 상황을 비교가능한 상황이라 할 수 있다(전정기 등, 2010).

지역화(regionalization)

제6조에 규정된 지역화의 개념은 위생검역 보호의 영토적 차원과 국가의 공간적 개별단위에 관련된 것으로, 동식물을 통한 전염병(광우병, 구제역, 조류인플루엔자 등)이 특정 지역에서만 발생하였을 경우, 위생검역당국에 의해 엄격히 질병확산방지가 이루어져 있음이 객관적으로 입증될 경우 지역적 조건(regional conditions)의 존재를 인정한다. 회원국은 개별단위로서 수입대상이 아니라, 상이한 위생검역 지역들(areas)로 형성된 것 혹은 여러 국가가 하나의 위생검역지역을 이루는 경우는 해당지역의 일부분이 될 수도 있다. 회원국은 어느 지역의 위생상 특징을 평가하는데 있어서 지역내 특정 질병/병해충의 발생률, 방제계획 그리고 관련 기구에서 개발·제공하는 기준 및 지침을 고려한다(제1항). 제2항에는 회원국은 병해충 청정지역(Pest Free Area, PFA)과 저발생지역(Area of Low Pest



Prevalence, ALPP)의 개념을 인정하고, 위생검역 관련 요소들에 근거하여 해당지역의 PFA와 ALPP의 인정여부를 결정해야 한다고 보다 구체적인 의무를 기술하고 있다. 지역화 관련 사실을 ‘객관적으로’ 증명하기 위해 필요한 증거를 제시할 의무를 ‘수출회원국’에게 부과하고 있다. 또한 지역화 인정여부를 결정하고자 하는 수입회원국에게 인정 절차상 필요한 정보나 증거에 대해 합리적 접근(reasonable access) 의무를 수출회원국에게 부여하고 있다

반면, 지역화와 유사한 개념으로 구획화(compartmentalization) 또는 구획(compartment)은 지리에 의해서가 아니라 적절한 관리제도에 의해 구분되는 개념이다. 구획화는 국가의 공간적 개별단위가 지리적 지대로 편입되는 것이 아니라, 공통적인 안전 관리제도를 운영하는 특정한 시설(농장), 기업, 산업 또는 토지의 구분에 관련된 것이다.

#### 투명성(Transparency)

제7조는 부속서 B에 따라 회원국이 자국의 SPS 조치의 변경을 통보하고 자국의 조치에 대한 정보를 제공할 것을 규정하고 있다. 통보대상 조치는 국제기준·지침·권고가 존재하지 않거나, SPS 조치의 내용이 실질적으로 동일하지 않고, 교역에 중대한 영향을 미치는 경우에는 통보하여야 한다.

#### 기타조항

회원국은 SPS 조치를 준비하거나 시행하는데 있어서 개발도상회원국의 수출기회 유지 등을 위해 SPS 대응을 위한 장기적인 준비시간의 부여, 협정에 따른 의무의 전체 또는 일부에 대해 구체적이고 한시적인 예외를 부여할 수 있다(제10조).

SPS 협정에 따른 협의 및 분쟁해결에 대하여는 SPS에 명시적으로 규정된 경우를 준용하되 그 외의 경우에는 분쟁해결양해(Settlement Dispute

Understanding, DSU)에서 적용하는 GATT 1994 제22조 및 제23조의 규정을 따라야 한다. 과학적 또는 기술적 쟁점을 포함하는 분쟁시, 패널은 분쟁당사국과 협의하여 전문가의 자문을 받아야 하며, 패널은 적절하다고 판단되는 경우 기술전문가 자문단의 설치 또는 관련 국제기구와 협의할 수 있다. 또한 다른 국제기구의 주선 또는 분쟁해결제도를 이용할 수 있는 권리 또한 보장하고 있다(제11조).

정기적인 협정의 장을 제공하기 위하여 SPS 위원회를 설치하여 SPS 협정의 이행에 필요한 기능을 수행하도록 한다. 위원회는 합의에 의해 결정에 도달한다(제12.1조). 위원회는 모든 회원국들이 국제표준, 지침 또는 권고를 사용하도록 장려하고, 첨가물의 사용승인이나 오염물질 허용기준 설정에 대한 기술적인 협의 및 연구를 후원한다. 또한 최상의 과학적 및 기술적 자문을 위하여, 위원회는 CODEX, OIE, IPPC 등 SPS 보호분야 관련 국제기구와 긴밀한 접촉을 유지한다(제12.3조). 위원회는 국제적인 조화의 과정 및 국제표준, 지침 또는 권고의 이용상황을 감시하기 위한 절차를 개발한다. 이 때 회원국이 수입조건으로서 국제표준, 지침 또는 권고를 적용하지 아니하는 경우에는 국제표준 등이 SPS의 적정보호수준을 달성하지 못한다는 판단의 이유를 적시하여야 한다. 회원국이 수입조건으로 표준, 지침, 권고 등의 사용의사를 표명한 후 자국의 입장을 변경하는 경우에는 부속서 B의 절차에 따라 변경에 대한 설명을 제공하고 사무국 및 관련 국제기구에 통보하여야 한다.

회원국은 협정에 규정된 모든 의무의 준수에 대하여 전적인 책임을 지고 회원국의 중앙정부기관은 이 협정의 규정을 준수하는 조치 및 제도를 입안하여 실시하여야 한다. 또한 회원국 영토내의 관련기관 및 비정부기구 등이 이 협정의 관련 규정을 준수하도록 이용 가능한 합리적인 조치를 취하여야 한다(제13조).

표 2. Codex 수출입검사 및 인증 관련 지침(Guideline) 제정 현황(Codex, 2017)

	CCFICS의 지침 명 (최종개정)	CAC/CL
1	식품안전 긴급 상황 시 정보교환을 위한 원칙 및 지침 (2016)	19-1995
2	식품 수출입 검사·인증제도에 관한 원칙 (1995)	20-1995
3	수입식품의 부적합 처리 시 국가 간 정보교환 지침 (2016)	25-1997
4	식품 수출입 검사 및 인증제도의 입안, 운영, 평가 및 인정에 관한 지침(2016)	26-1997
5	식품 수출입 검사 및 인증제도에 관한 동등성협정 개발을 위한 지침(1999)	34-1999
6	일반 공식증명서의 구성, 작성, 발행 및 사용에 관한 지침 (2009)	38-2001
7	수입식품관리체계 지침 (2006)	47-2003
8	식품 수출입 검사 및 인증제도 관련 위생조치 동등성 판정을 위한 지침 (2008)	53-2003
9	식품검사 및 인증체계 내 제품 추적성에 관한 지침 (2006)	60-2006
10	국가식품관리체계의 원칙과 지침 (2013)	82-2013
11	식품교역 지원을 위한 수출입국가 간 정보교환 관련 원칙과 지침 (2016)	89-2016
12	국가식품관리체계의 성과 모니터링 관련 원칙과 지침 (2017)	91-2017

## 2. WTO SPS 협정내용 이행을 위한 국제기구의 지침

WTO SPS 협정문 제3조제4항에 따르면 회원국은 관련 국제기구 및 그 보조기관, 특히 Codex 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission, Codex 위원회), 국제수역사무국(OIE) 및 국제식물보호협약(IPPC)의 체제 내에서 운영되는 관련 기준, 지침 또는 권고의 개발 및 정기적 검토를 촉진하도록 강조하고 있다. Codex 위원회는 범세계적으로 통용될 수 있는 식품 규격, 지침, 규범 및 허용기준 등을 제정함으로써 식품으로 인한 위해 발생을 방지하고, 국가 간 식품의 원활한 교역을 목적으로 한다. Codex 위원회에서 제정하는 국제표준은 회원국에 대한 권고사항일 뿐 국제법적 강제력은 없으나 SPS 협정과 TBT 협정이 발효됨에 따라 Codex 규격이 범세계적인 식품교역 관련 공통규격으로 그 중요성이 부각되었다. SPS 협정에는 국가 간의 상이한 식품안전 규제조치가 불필요하게 무역장벽을 형성할 수 있다는 판단 하에 Codex 위원회를 국제표준 설정 기관으로 지정하여 국제 규격, 지침, 기

타 권고 사항을 따라야 할 것을 명시하고 있다. SPS 협정은 WTO 일반교역이사회 산하 SPS 위원회를 설치하도록 규정하고 SPS 위원회에서 회원국 간 검역 및 위생관련 협의 및 협상의 장려, 국제기술기구(Codex, IPPC, OIE 등)의 국제기준, 지침, 권고 등의 사용 장려 및 이에 대한 이용 상황 감사를 위한 절차의 개발 등의 역할을 규정하고 있다. 이와 같이 표준 제정부부터 결정단계까지 표준안의 공식적 채택 과정을 거쳐 확정된 Codex 표준은 국제적으로 채택된 식품표준을 의미한다. Codex 표준의 수용은 자발적이며, Codex 표준의 국내적 이행은 개별 회원국의 책임 하에 이루어진다.

1991년에는 Codex 위원회의 일반과제 분과위원회 산하 식품수출입 검사 및 인증제도 분과위원회(Codex Committee on Food Import & Export Inspection & Certification Systems, CCFICS)가 설립되어 식품 수입검사 및 인증, 정보교환 등에 대한 원칙과 지침의 수립을 담당하고 있다. CCFICS는 국제 식품교역에 필요한 검사 및 인증 방법 및 절차의 조화를 목적으로 1995년도 ‘식품 수출입 검

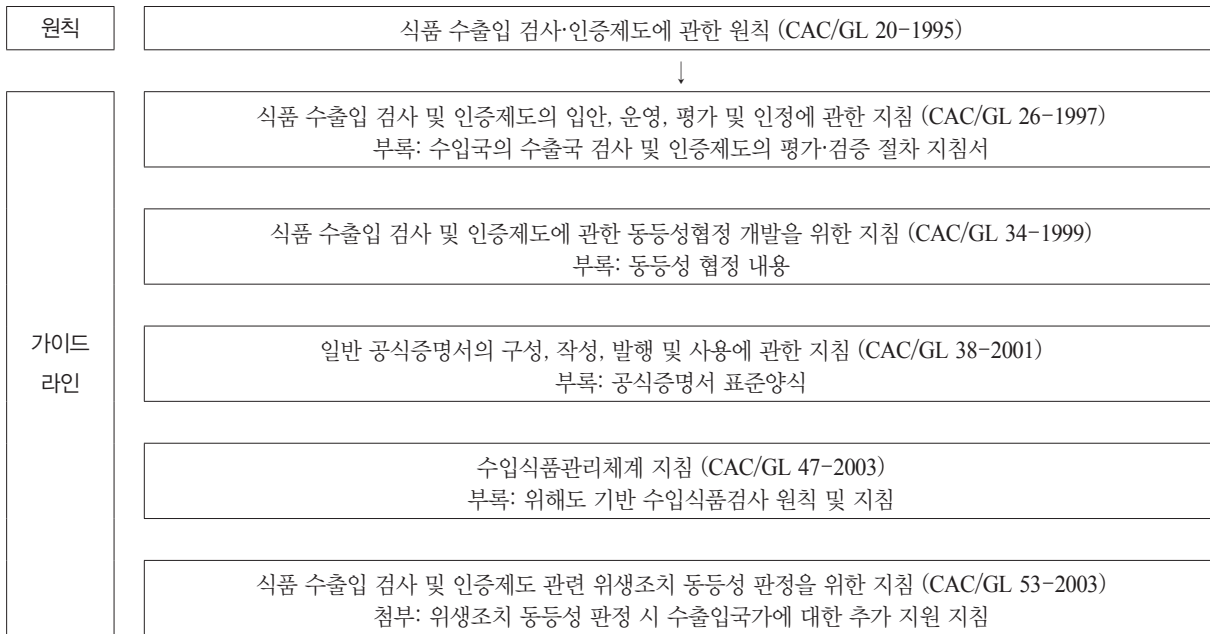


그림 1. 식품 수출입 검사·인증의 Codex 지침(Guideline) 관련도

사·인증제도에 관한 원칙(Principles for Food Import and Export Inspection and Certification CAC/GL 20-1995)을 시작으로 현재까지 총 12개 원칙과 지침서를 작성·공표하였다(표 2).

Codex위원회는 세계적으로 통용될 수 있는 식품별 규격, 식품 첨가물의 사용대상 및 사용량, 오염물질(잔류농약, 중금속, 기타)등에 대한 기준 설정 및 식품표시 등 식품의 안전성과 원활한 교역을 위한 역할을 수행한다. Codex 수출입검사 및 인증 관련 지침은 법적 성격상 의무사항이 아닌 권고사항이지만 각 회원국에 적용을 위해서 의무적인 형식으로 제정되어 대부분의 국가가 자국의 국내법에 반영함에 따라 실질적으로는 의무사항이 되어 있는 실정이다.

Codex 위원회에서는 공정한 식품교역의 보장 및 국민건강보호를 위해 국가식품관리시스템(National Food Control System, NFCS)의 원칙, 절차, 운영에 대한 지침(CAC/GL)을 제공하고 있는데, CAC/GL

47-2003에는 수입식품관리의 목적을 소비자 건강 보호와 정한 무역장벽을 제거하여 공정한 식품무역역을 보장하는 것이라 하고 이의 달성을 위해 식품교역에 있어서 비관세장벽의 많은 부분을 차지하는 수입식품 검사 및 인증제도에 대한 일련의 지침을 WTO 협정에 기반하여 제시하였다. 수입식품 검사 및 인증제도와 직접 관련되어 'CAC/GL 20-1995'가 먼저 작성된 후 나머지 지침은 원칙을 수행하기 위한 구체적인 지침을 포함하여 총 6개의 지침서가 작성·공표되었다(그림 1). 식품안전 긴급상황 시 정보교환을 위한 원칙 및 지침(CAC/GL 19-1995), 수입식품의 부적합 처리 시 국가 간 정보교환 지침(CAC/GL 25-1997) 및 식품교역 지원을 위한 수출입국가 간 정보교환 관련 원칙과 지침(CAC/GL 89-2016) 등은 수입안전관리 관련 정보의 내용 및 교환 방식에 관한 3개의 지침서로 작성·공표되었다.

주목할 만한 것은 Codex 위원회에서는 식품 수출



표 3. TPP SPS 챕터 관련 CCFICS 지침

TPP SPS 챕터	CCFICS의 지침(CAC/CL)
비상조치(Emergency measures)	식품안전 긴급상황시 정보교환을 위한 원칙/지침(19-1995)
수입검사(Import checks) 투명성(Transparency)	식품수출입 검사·인증제도에 관한 원칙(20-1995)
투명성(Transparency)	수입식품의 부적합 처리 시 국가 간 정보교환 지침(25-1997)
수입검사(Import checks) 감사(Audit)	식품수출입 검사 및 인증제도의 입안, 운영, 평가 및 인정에 관한 지침(26-1997)
동등성(Equivalence)	식품수출입 검사 및 인증제도에 관한 동등성협정 개발 지침(34-1999)
증명서(Certification)	일반 공식 증명서의 구성, 작성, 발행 및 사용 지침(38-2001)
수입검사(Import checks) 감사(Audit)	수입식품관리체계 지침(47-2003)
동등성(Equivalence)	식품수출입 검사 및 인증제도 관련 위생조치 동등성 판정 지침(53-2003)

입과 관련한 대표적 SPS조치인 검사 및 인증제도에 대해 적용가능한 WTO SPS 제4조의 동등성에 대한 지침을 제공하고 있다는 것이다. Codex 지침 CAC/GL 53-2003의 제3조에 동등성이란 수출국에서 적용되는 위생조치가 수입국에서 적용되는 조치와 다르지만, 수출국의 증명에 의해 수입국의 적정보호수준(Appropriate level of sanitary protection, ALOP)에 도달하는 상태로 정의하고 있다. 위생 조치를 적용한다는 것은 소비자 집단에게 보호 수준을 제공하는 것이므로 이는 양적 또는 질적 측면으로 기술될 수 있다. 적정위생보호수준이라는 것은 한 국가의 공중 보건 목표를 위해성관리 측면에서 반영하여 서로 다른 위생조치들이 동일한 공중보건 성과를 이룬다면 무역에 장애가 가장 적은 조치를 선택하여 필요한 공중건강보호수준을 달성하도록 하여야 한다는 것이다. 회원국은 위생조치의 동등성 결정을 용이하게 하기 위하여 자국의 위생조치를 Codex 표준 및 관련 규정을 기초하여 위생조치를 시행한다. 동등성 결정의 대상이 되는 위생조치는 크게 특정요건, 프로그램 및 체계, 그리고 인프라구조의 3가지로 나누어 평가하는데, 수출입당사국 간에 기존의 식품교역사례가 없다면 검사 및 인

증체계에 대한 법적기반, 행정 등 인프라구조에 대한 동등성 평가가 필요하지만, 동등성 평가가 필요한 대부분의 위생조치는 개별시설, 기구, 공정, 절차, 검사 등 특정한 규제사항(specific requirement)에 해당하며, 또한 단일 특정규제사항들이 조합을 이루어 프로그램이나 체계를 이루기도 하는데 이에 는 위생 기준 등 프로그램의 수행기준, 인증과 검사를 위한 규정 등이 포함된다. 또한 수입국의 동등성 판정은 객관적이고 일관성 있는 투명한 검토과정을 거쳐야 한다.

### 3. WTO SPS 주요 사안 별 최근 협정내용 반영동향

국제교역과 관련하여 최근 우리나라는 점진적·포괄적 환태평양경제동반자협정 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)에 가입하기로 사실상 결정하고 가입시기를 조율하고 있다. 이 CPTPP는 원래 미국을 비롯한 12개 환태평양국가들이 2015년 10월 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 체결하고 참가국가의 합계로 세계경제의 40%를 차지하는 최대규모의 다자간 메가 FTA가 미국이 탈퇴



표 4. WTO SPS, TPP의 동등성 조항 주요 항목 비교

	WTO SPS 협정	TPP SPS 협정(챕터)
입증책임	수출회원국	수출당사국
인정요건	수입회원국 적정보호수준(ALOP)의 달성	수입당사국의 조치와 동일한 보호수준을 달성 또는 목적달성에 있어서 동일한 효과
수출국 조치에 대한 접근성	수입회원국에게 합리적인 접근 부여	-
협외 개시 및 목적	양자 및 다자간 합의를 달성하기 위한 협외의 개시	-
무역원활화 이념	-	동등성 인정이 무역원활화의 중요한 수단임을 인정
동등성 적용 대상	조치, 조치그룹, 시스템 미구분 「SPS 위원회 동등성결정」은 구분	일단의 조치그룹, 조치의 전(全) 제도적 기반
동등성 평가결정에 있어서 국제기준	조화(제3조)와 위해성 평가 및 적정보호수준 (제5조)을 통해 간접 규정	WTO SPS 위원회의 관련 지침과 국제기준, 지침, 권고 고려
	요청	수출당사국이 요청
동등성 평가 (인정) 절차	수입국의 설명, 정보제공	-
	평가개시	-
	절차와 계획의 설명	SPS 조치의 목적과 근거, 조치의 대상이 되는 위험 합리적인 기간 내 동등성 평가 개시 동등성 평가를 개시하는 경우 요청에 따라 즉시 절차와 계획 설명
동등성 결정에 있어서 고려사항	-	이용 가능한 지식, 정보 및 관련 경험, 수출당사국의 규제역량
동등성 인정에 관한 통보/이행	-	조치에 대한 서면통보, 합리적인 기간 내 이행
동등성 결정의 SPS 위원회 통보	-	동등성 인정 결정의 SPS 위원회에 보고 권장
동등성 불인정시	-	그에 관한 근거 제시

함에 따라 일본 등 11개국이 CPTPP로 명칭을 변경하여 2018년 3월에 체결된 협정으로 TPP의 관세철폐나 감소의 기존규정은 그대로 두면서 가입국들의 복수의 의무이행을 연기할 수 있도록 허용하고 있다. TPP 협정문의 SPS 조항은 기존의 WTO SPS 협정을 적용한 협정문 조항이기 보다는 SPS협정에 기초하면서 무역촉진을 위한 새로운 의무를 대폭 추가한 지역무역협정의 새로운 패러다임으로 SPS 협정보다 수입국의 의무준수 수준이 강화된 WTO plus 성격의 절차규정들이 다수 포함되어 있다(최승환, 2016). 특히 TPP SPS 협정문에서는 Codex, OIE, IPPC와 같은 국제 표준, 지침 및 권고의 개발

및 채택을 장려하고 양 당사국의 이행을 장려하고 있어 우리나라 참여시 Codex의 CCFICS 지침이 식품 수출입의 검사 및 인증제도에 적극적으로 적용될 것으로 예상된다(표 3).

### 동등성

TPP SPS 챕터에서는 동등성 요건 및 절차를 WTO SPS 규정에 비해 구체화시켜 동등성 규정의 자의적 해석 및 적용을 방지함으로써 동등성 규정의 집행력을 대폭 강화한 총 9개항을 규정하고 있다. 특히 제6항에 상이한 위생조치가 동일한 보호수준을 달성하는 것뿐만 아니라 조치의 효과가 동

일하여도 동등성을 인정하도록 하고 있어 동등성 인정 범위를 확대하였으며 수입당사국이 동등성 인정시 합리적 기간내에 조치를 이행하도록 하고 있다(표 4).

#### 감사(Audit)

TPP SPS 챕터는 WTO SPS 협정에는 없는 총 8개항의 감사(audits)규정을 도입하고 있다. 수출국이 수입국의 SPS 조치를 충족하는 능력이 있는지 여부를 판정하기 위하여, 수입국은 수출국의 소관 당국과 관련 및 지정 검사제도(inspection systems)를 감사할 권리를 갖는다고 규정하여 수입국의 감사권리를 인정하고 있다. 그러나, 감사를 수행할 때 WTO SPS 위원회의 관련지침과 국제표준을 고려하여야 하며, 감사 최종 결정이전에 피감국가의 의견을 개진할 수 있도록 하고, 감사비용을 감사를 실시하는 국가에서 부담하도록 하여 사실상 감사가 무역제한요인으로 작용하는 것을 방지하도록 하여 이 조항은 무역을 촉진하는 효과를 지니고 있다.

#### 수입검사(Import Check)

TPP SPS 챕터 제7.11조에 수입국에게 수입검사 관련 프로그램이 위해성에 근거하고 수입에 부당한 지연이 되지 않도록 수행하는 9개의 강제규정과 1개 임의규정 총 10개의 의무사항을 부여하였다. 즉 이 조항에 따르면 수입검사를 통해 수입되는 제품의 위해성이 과학적으로 증명될 수 있을 경우 그 과정과 결과를 수출국에게 투명하게 공개하고 수출국의 의견제시 기회를 부여한 후 조치를 취할 수 있도록 하여 수입국의 수입검사 부적합을 통한 무역제한적 조치를 최소화하도록 하였다.

#### 증명서(Certificates)

대부분의 국가들은 수입시 SPS 협정에 부합하는 증명서(certification, 수출입 위생/검역서)를 수입요

건으로 요구하고 있는데, TPP SPS 챕터는 증명서와 관련하여 신규 의무를 수입국에게 부과하고, 증명서 작성 및 제출에 적용되는 실체적·절차적 요건의 수준은 CCFICS의 ‘일반 공인증명서의 구성, 작성, 발행 및 사용에 관한 지침(CAC/GL 38-2001)’의 Section 4. 원칙에 부합하게 강화함으로써 SPS 규정의 집행력을 강화하였다.

#### 투명성(Transparency)

TPP SPS 챕터는 SPS 제도 운영의 투명성(transparency)을 제고하는 13개항의 구체적 절차규정들을 본문에 규정하여 SPS 규정의 예측가능성을 높이고 SPS 규정의 집행력을 대폭 강화하였다. 특히 국제기준, 지침 또는 권고를 따르더라도 당사국의 무역에 영향을 미칠 수 있는 SPS 조치를 실시할 때에는 WTO SPS 통보시스템에 SPS 조치(안)을 통보하여야 하며, 이때 당사국에 최소 60일의 의견제시 기간을 제공하여야 한다. 또한 SPS 조치가 변경되는 경우 SPS 조치의 목적과 합리성과 그 경과, 그리고 중요한 변경사항 등을 설명하도록 하고 있다.

#### 긴급조치(Emergency Measures)

TPP SPS 챕터의 긴급조치 조문은 긴급한 SPS 조치를 취해야 할 필요성을 인정하면서도 남용되지 않도록 긴급조치를 채택한 참여국이 6개월이내 과학적 근거를 검토하도록 하며, 그 검토결과를 요청 당사국에게 공개하도록 하고 있다. 관련하여 국제기구의 지침인 Codex 위원회의 ‘식품안전 긴급상황시 정보교환을 위한 원칙 및 지침(19-1995)’은 식품안전 위해요소(hazard)가 명확히 밝혀진 경우, 즉 과학적 근거를 기반으로 원인규명이 분명한 경우 수입국 및/또는 수출국의 관할당국이 식품안전 긴급상황을 인지하고, 긴급상황과 관련된 정보 및 위해성에 관한 정보전달을 해야 하는 상황에 적용하며, 이때 수입국 기준에 부합되지 않아 부적합 처리된



식품의 경우에는 적용되지 아니한다.

이외에도 TPP SPS 챗터는 당사국과 이해당사자들 간의 위해성 커뮤니케이션의 의무 강화, SPS 규정의 집행력 강화, 화해 지향적인 분쟁해결방식 강화 등 여러 측면에서 기존의 WTO SPS 협정과 여타 FTA보다 무역원활화 측면이 보다 강화된 협정이라 할 수 있다(최승환, 2016). 따라서 우리나라 식품안전관리당국의 현재의 인력과 예산으로는 수입 식품 안전관리 제도를 CPTPP 협정을 준수하면서 운용하기는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 향후 우리나라가 CPTPP 협정에 가입하여 실제 발효에 앞서 정부당국은 과학적 근거에 의한 SPS 조치가 가능하도록 위해성 평가와 위해성커뮤니케이션을 포함한 위해성분석능력을 제고하여야 하며, 이를 위해서는 TPP SPS 챗터에 따른 수입식품 안전관리 제도 등에 대한 예상되는 변화를 면밀히 조사하여 이를 효과적으로 대처할 수 있도록 인적·물적 자원을 확보할 필요가 있다.

#### 4. WTO SPS 협정내용에 기초한 규제방향

WTO SPS 협정문 제13조에 모든 회원국은 동 협정의 규정을 준수하도록 하며, 협정의 규정을 준수하는 조치 및 제도를 입안하여 실시하여야 하는 의무를 부과하고 있다. 식품기준 규격의 설정 등 식품안전관리를 위한 조치를 채택할 경우 이 조치는 WTO SPS 협정 및 관련 국제기구의 기준, 지침, 권고 등에 기초하여 조화를 이루어야 한다. 여기서 국제기준에 기초한다는 것은 합치한다는 개념은 아니므로 국가마다 위생조치가 국제기준에는 기초하더라도 결과적으로 서로 다른 형태의 조치로 나타날 수 있다(최혜선, 2013). 한편 수출국의 위생조치가 수입국의 그것과 상이하더라도 WTO SPS 협정에서는 동등성이라는 개념을 도입하여 무역축진의 수단으로 하고 있는데, 이와 관련하여 미국의 경우

WTO 협정 이행을 위한 Uruguay Round Agreements Act(1994)에 따라 Federal Meat Inspection Act 및 Poultry Products Inspection Act에 동등성 판정에 관한 사항을 규정하고 관련 법률을 개정하여 운영 중이다. EU의 경우 식품안전 관련 주요규정에 동등성 정의 및 인정에 관한 사항을 규정하고 있지만 국내에서는 관련 규정이나 제도가 전무한 상황일 뿐만 아니라 WTO SPS 협정이나 동등성에 대한 인식이 매우 부족한 상황이다.

수입당사국이 국제기준보다 엄격한 조치를 취하더라도 이 조치가 위해성 평가의 결과에 근거하여 과학적 정당성이 있는 경우 국제표준보다 엄격한 규제의 적용·유지가 가능하도록 되어 있어, 위해성 평가를 통한 위생조치의 과학적근거마련이 매우 중요하다 하겠다. 우리나라는 식품위생법 제15조에 국내외에서 유해물질이 함유된 것으로 알려지는 등 위해의 우려가 제기되는 식품에 대해서는 그 식품 등의 위해요소를 신속히 평가하여 위해식품여부를 결정하도록 하고 있다. 위해평가결과 위해식품인 경우 해당 위해식품의 수입 및 판매 등을 금지하고 있다(식품위생법 제21조).

무역관련 규칙의 자의적인 해석과 적용을 방지함으로써 국제무역규범의 예측가능성을 제고하고 협정의 실효성을 확보하여야 한다. 이를 위해서는 무역과 관련된 국내법규, 사법적·행정적 결정 및 정책을 명료하게 하고(명료성, *clearness*), 이를 공개(공개성, *publicity*)하는 투명성의 원칙이 강조되고 있다. 투명성 원칙은 식품무역에 영향을 미치는 모든 법규 및 규제를 명확하게 공표하여야 하고, 공표가 불가능한 경우에는 해당 정보를 다른 방법에 의해 공개적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다고 SPS 협정 제7조에 규정하고 있다. 다른 회원국이 특정한 조치나 국제협정에 대한 특정정보를 요청하면 요청을 접수 받은 회원국은 신속하게 응해야 하며, 각 회원국은 이러한 요청에 대해 구체적인 정보를 제



공하기 위해 문의치(inquiry point SPS 협정 제7조, 부속서 B)를 설립해야 한다. 이는 식품교역에 있어서 수입국에서 무역을 제한하는 조치라면 어떤 조치라도 그 채택의 목적과 배경을 무역당사국에 정보를 공개하여 임의적인 무역제한조치를 하지 못하도록 규정하고 있는 것으로 결국 수입국의 입장에서 위생조치를 채택할 때 위해성 평가 등 문서화된 과학적 근거를 제시하도록 되어 있다.

### 결론

WTO SPS 협정문 및 규정의 핵심은 국가의 인간과 동물의 건강 및 식물위생보호를 위해 한 국가가 가지는 권리인 SPS조치가 자의적이고 부당하게 이용되어 비관세장벽화 되는 것을 막는 것이다. 또한 무역제한적 요인으로 작용할 수 있는 수입국의 SPS 조치는 자국민의 생명과 건강보호를 위한 불가피한 조치라는 것을 과학적으로 입증하는 경우에만 채택하도록 하여 공정한 식품교역을 활성화하는 것이다. SPS 협정의 주요 규정인 조화, 동등성, 위해성 평가 및 적정보호수준의 결정, 지역화, 투명성 등 모든 조항이 식품교역의 촉진을 지향하고 있으며 수입금지 등의 무역 제한적인 조치가 이루어질 때에는 과학적 근거를 제시하도록 하고 있다. 따라서 우리나라와 같이 식품 수입량이 상대적으로 높은 국가에서 위해성이 우려되는 잠재적 위해수입식품으로부터 우리나라 국민의 건강을 지키기 위해서는 위해성 분석을 근간으로 하는 과학적 근거의 제공이 반드시 필요하다. 식품의약품안전처에서는 식

품 기준·규격에 대한 과학적 근거에 기반하여 식품안전관리를 수행하고 있지만, 한정된 인력과 조직으로는 아주 가까운 미래에 우리나라가 당면할 SPS 협정 전반에 걸친 과학적 근거의 제공요구를 충족하기에는 많은 어려움이 따를 것으로 전망된다. 결국 SPS 조치의 과학적근거 마련은 식품안전 정책 입안자나 관련 공무원의 업무만이 아닌 식품과학자의 책임이며, 식품관련 이해당사자 모두의 현안과제인 것이다.

### 참고문헌

Codex. Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems (CCFICS). 2017 Available from: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/committees/committee/en/?committee=CCFICS> Accessed Sep. 07, 2018.

Hathaway S. The principle of equivalence. *Food Cont* 10:261-265 (1999)

WTO. The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement). 1995 Available from: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm) Accessed Sep 07, 2018.

강민지. WTO SPS 분쟁 사례 연구. KIEP Research Paper No. Policy References 16-08 (2016)

구양준, 윤주영, 유사근. 미국의 SPS 관련 법적규제 체계와 WTO 분쟁사례연구. *Asia-Pacific Journal of Business & Commerce* 8:21-57 (2016)

전정기. SPS협정상 위생검역조치의 적용과 적정보호수준의 결정. *무역학회지* 36:137-161 (2011)

전정기, 이성형, 이대풍. SPS협정상 위생검역조치의 도입과 위험평가. *무역학회지* 35:259-282 (2010)

최승환. 환태평양동반자(TPP)협정 위생검역챕터의 분석과 평가. *경희법학* 51:177-208 (2016)

최혜선. SPS협정의 국제기준에 대한 연구. *국제경제법연구* 11:67-97 (2013)