

일본의 한국산 수산물 수입규제 가능성 검토 - 한·일 방사능 분쟁을 중심으로 -

임병호

한국해양수산개발원, FTA이행지원센터장

홍석구

법무법인 나은 변호사

유진희

국립생물자원관 유전자원정보관리센터 실무관

Review of Potential Import Restrictions by Japan on Korean Fishery Products - A Focus on Radionuclides Dispute between Korea and Japan -

Byeong-Ho Lim^a, Suk-Gu Hong^b, Jin-Hee Yoo^c

^aFTA Implementation Support Center, Korea Maritime Institute, South Korea

^bLaw Firm Na-eun, South Korea

^cGenetic Resources Information Center, National Institute of Biological Resources, South Korea

Received 26 November 2019, Revised 17 December 2019, Accepted 18 December 2019

Abstract

This study focuses on a recent WTO SPS dispute related to Korea Import Bans and Testing and Certification Requirements for Radionuclides (DS495) in order to learn from the case and take proactive measures to prevent potential import restrictions by Japan on Korean seafood. Korean-Radionuclides (Japan) emphasizes the importance of sufficient scientific evidence, especially scientific information from relevant international organizations, in an effort to take preventive measures towards Japan's restrictions on Korean seafood imports. Japan claims that a novel parasite, *Kudoa septempunctata*, in Korean flatfish causes food poisoning. As food poisoning is a serious concern, there is a low possibility that Japan's enhanced monitoring measures would be more trade restrictive than required as prescribed in Article 5.6 of the WTO SPS Agreement. In addition, Korea is the biggest exporter of olive flounder to Japan. Hence, the possibility that similar conditions could be established is low in relation to non-discriminatory principles under the WTO SPS Agreement. Accordingly, we should collect relevant scientific evidence, improve domestic sanitary management of fishery products, and seek export diversification so that we prepare for potential import restrictions by Japan and minimize implications.

Keywords: Fisheries, Flatfish, SPS Agreement, Radionuclides

JEL Classifications: F13, F18, K32

^a First Author, E-mail: bhlim@kmi.re.kr

^b Co-Author, E-mail: petehong@naver.com

^c Corresponding Author, E-mail: dool88@korea.kr

I. 서론

최근 한·일간의 통상관계가 급속히 냉각되면서 양국간의 통상분쟁이 악화일로를 걷고 있다. 한국은 일본산 수산물 수입금지조치에 대한 WTO 판결에서 2019년 4월 최종적으로 승소판정을 받아 수입금지조치를 유지할 수 있게 되었으나, 이에 일본은 한국이 반도체 생산에 필요한 핵심 원재료의 수출을 규제하고, 한국을 화이트리스트에서 배제함으로써 한국은 주요 원재료 조달에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

이러한 한·일 무역분쟁 속에서 WTO SPS 협정에 대한 새로운 해석이 제기되고 있다. 한·일 후쿠시마 수산물 분쟁(Korea-Radionuclides (Japan), 이하 “한·일 방사능 분쟁”)은 그동안 총 49건(1995~2019)의 WTO SPS 분쟁 중 최초로 방사능 오염 식품을 다룬 분쟁이다(WTO, 2019b). 이러한 점에서 한국의 승소는 WTO SPS 관례에서 패널 판정을 뒤집은 드문 사례이며 사건의 결과로 일본 방사능과 세계 각국의 수산물 안전성에 대한 경각심이 커지고 있다.

한·일 방사능 분쟁에 대한 WTO의 판결 직후, 일본 후생노동성은 ‘수입 수산물에 대한 모니터링 계획(輸入食品等モニタリング計画, 이하 “모니터링 계획”)’ 개정을 통하여 한국산 수산물(넙치, flatfish)에 대한 검역비율을 현재의 2배로 상향 조정한다고 밝혔다. 그러나 일본은 모니터링 계획이 한국산 수산물로부터 일본 국민을 보호하기 위한 위생 조치이며, 한·일 방사능 분쟁에 대한 보복 조치는 아니라고 선을 그었다.

본 연구에서는 한·일 방사능 분쟁과 넙치에 대한 일본의 수입규제 움직임을 분석하여, 한국 수산물 수출 대응방안을 제시하고자 한다. 일본의 모니터링 조치는 넙치(Flat fish)와 조개류에 한정하여 부과된 검사로서, 수산물 전체에 영향을 미치는 조치는 아니다. 그러나 일본 수입규제에 철저한 대응이 필요한 이유는, 일본이 WTO 후쿠시마 분쟁 이후 한국산 특정 수산물에 대한 모니터링 조치를 발표했고 앞으로 SPS를 이유로 한 일본의 한국산 수산물 추가 수입 규제 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

한국은 이번 WTO 후쿠시마 분쟁에 승소함에 따라 후쿠시마 주변 8개현의 모든 수산물 수입을 금지하였고, 이에 일본은 현재 넙치, 조개류에 한정된 수입규제조치를 실시하여 향후 한일간 수입규제 수산물 품목이 확대될 가능성은 얼마든지 있다고 볼 수 있다.

선행연구로서 Kang, Min-Ji(2016)는 현재까지 주요 WTO SPS 관례들을 요약, 정리하였으며, 사례분석을 통하여 주요 시사점을 도출하였다. 연구의 결론은 과학적 근거에 기초한 SPS 조치의 필요성으로 귀결되는데, 우리나라 역시 관련 분야 투자 및 메가 FTA 협정 분석을 통한 사전대비의 필요성을 주장하였다. Choi, Hye-Sun (2014), Gu, Yang-Jun et al.(2016)도 이와 마찬가지로 과학적 근거에 기초한 SPS 협정의 대응이 필요함을 제기하였다.

한·일 방사능 분쟁에 대한 연구로 과학적 근거의 중요성을 한·일 방사능 분쟁을 통하여 분석한 Lee, Ki-Bum(2019)은 최근까지도 우리나라의 대응이 부족했다는 점을 지적하였다. 특히 Choi, Young-Jeen(2019)은 한·일 수산물 분쟁에 대한 패널 및 항소기구 해석을 통하여 한국의 과학적 증거 제시가 미흡함을 지적하였다. Kim, Dae-Young(2019)은 일본의 위생관리 실태를 참조하여 한국 수산물산업이 SPS 조치 대응을 위하여 대응방안을 제시하였다는 관점에서 이전 선행연구와 동일하다고 볼 수 있다.

선행연구들이 한·일 방사능 분쟁, WTO SPS 판결의 취지와 시사점을 도출하는 데 그쳤다면, 본 연구는 분석결과를 토대로 우리나라 수산물 수출증대를 위한 사전 대응방안을 모색하고자 하였다는 점에서 차이가 있다. 특히, 넙치를 분석대상으로 한 것은 우리나라의 주요 대일 수출 수산물로서 일본정부가 ‘쿠도아’와 같은 위생문제를 제기하였다는 점에서 향후 수입규제 가능성이 높기 때문이다.

이에 본 연구는 최근 발생한 WTO 한·일 방사능 분쟁(Korea-Radionuclides(Japan))의 핵심이 된 1)SPS조치의 과학적 증거의 중요성(WTO SPS 2.2조), 2)필요이상의 무역제한조치 여부(5.6조), 3)동등성 입증 및 무차별원칙(2.3조)이 지니는 의미를 심층 분석하고 현재 일본이 실시중인 한국산 넙치 모니터링 규제조치와 비

Table 1. Trends of Korea's Flatfish Exports (2014–2019)

[Unit: 1,000 tons, %]

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (Nov.)	Rate of Change (Nov.)
Total Exports	7,115	5,477	5,816	5,578	6,297	6,811	30.0
China	3,297	2,089	2,368	2,504	3,287	3,943	32.3
Japan	2,846	2,389	2,341	2,082	1,884	1,708	5.8
United States	582	686	729	728	676	688	12.6
Vietnam	64	83	51	95	253	280	16.7
Hong Kong	143	71	224	23	21	44	131.6

Source: Korea Maritime Institute(www.kfishinfo.net)

Table 2. Korea's Seafood Trade with Japan (2014–2019)

[Unit: 1,000 tons, %]

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (Nov.)	Rate of Change (Nov.)
Exports	154,703	136,809	137,025	141,350	144,401	115,096	-14.4
Imports	33,114	38,981	35,411	37,405	34,904	28,648	-5.8
Trade Balance	121,589	97,828	101,614	103,945	109,497	86,448	-16.9

Source: Korea Maritime Institute(www.kfishinfo.net)

교, 분석하여 향후 일본이 취할 수 있는 한국 수산물 수입규제 가능성을 검토하였다. 또한 이번 분쟁에서 도출한 시사점을 바탕으로 SPS 관점에서 향후 우리나라 수산업 수출을 지속적으로 증대시킬 수 있는 현실적인 대응방안을 제시하고자 하는 것이 본 연구가 가지는 차별성이다.

우리나라는 철저하게 수산물 위생 이슈에 대비하여, 수산물 수출에 문제가 없다는 인식을 대내외적으로 확고히 하고, 향후 발생할 수 있는 일본 수입규제에 적극 대응해야 한다. 이를 위해서 최근 한·일 방사능 분쟁 판결을 분석하여 최근 SPS 협정 판결에 대한 시사점을 도출하고, 일본의 수입 규제 조치가 우리나라 수산물 위생문제에 어떤 이슈를 제시하는지 검토할 필요가 있다. 이를 통해 한국산 수산물에 대한 우려를 불식시키고, 수산물 위생 문제가 없다

는 인식을 수출국에 확고히 심어줄 수 있는 계기가 되도록 하여야 한다.

II. 한·일 수산물 교역 주요 이슈

1. 한일 수산물 교역 동향

현재 일본은 중국에 이어 우리나라 넘치의 주요 수출시장이다. 2014년부터 2019년 11월까지 한국산 넘치 수출 현황을 살펴보면 총 수출은 30%이 증가하였고, 중국 32.3%, 미국 12.6% 증가하였으나, 일본은 5.8% 증가한데 그쳤다. 일본 수출증가율이 상대적으로 낮은 것에는 최근 일본 후생노동성에서 한국산 넘치를 섭취한 일본인들에게 식중독 사례가 다수 발견되고 그 원인을 한국산 넘치에 기생하는 쿠도

Table 3. Timeline for the SPS Dispute between Korea and Japan (DS495)

Date	Description
11 March 2011	A magnitude 9.0 earthquake hit off the coast of Fukushima prefecture causing explosion and meltdown of some reactors in Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant (FDNPP)
14 March 2011	Korean government imposed import ban on 50 fishery products from Fukushima and nearby 7 prefectures of Japan
8 August 2013	Tokyo Electric Power Company (TEPCO) announced contaminated water was detected leaking from FDNPP
9 September 2013	Korean government imposed blanket import ban on all fishery products from the 8 prefectures of Japan
21 May 2015	Japanese government filed WTO dispute against Korea' s import bans and additional testing requirements on 28 Japanese fishery products
22 February 2018	WTO Panel Report was circulated with the findings that Korea' s SPS measures do not fulfill the requirements in WTO SPS Agreement
9 April 2018	Korean government filed appeal to the WTO Appellate Body
11 April 2019	WTO Appellate Body reversed most of the Panel' s findings, and thereby, Korea can maintain its SPS measures on the Japanese fishery products

Source: Prime Minister's Secretariat, Press Release, (12 April 2019)

아층으로 설명하여 검역강화 조치를 취하는 것과 관련이 있는 것으로 예상된다.

넙치의 경우 아직 증가세를 유지하고 있으나, 한국과 일본의 총 수산물 교역현황을 살펴보면 한국 전체 수산물 수출은 향후 크게 감소할 것으로 예상된다. 2015년 물량 기준 수출 1억 3천만 톤, 수입 3천 8백만 톤으로 무역수지는 약 9천 7백만 톤 수준이었으며, 2018년도에는 수출 1억 4천만 톤, 수입 3천 4백만 톤으로 흑자 폭은 약 1억 9백만 톤으로 증가한 것으로 나타났다. 그러나 2019년 흑자폭은 크게 줄어든 것으로 나타났는데, 한국의 對일본 수산물 수출은 전년 동기 대비 약 14% 감소한 것으로 나타났다.

일본의 한국 수산물 수입규제 가능성 검토는 최근 우리나라의 수산물 수출은 일본뿐 아니라 중국, 아세안 등 제3국 수출과 관련이 있다. 일본의 주장대로 한국산 수산물에 대한 위생 관리수준이 우려할 만한 수준이라고 인정된다면, 우리나라의 수산물 역시 일본산과 마찬가지로

WTO 회원국으로부터 다양한 위생검역 조치에 놓일 수밖에 없으며, 결국 수산물 수출은 감소할 수밖에 없기 때문이다. 즉, 한·일 방사능 분쟁으로 어려움을 겪고 있는 일본이 수산물 위생문제를 자국뿐 아니라 한국으로까지 확산시킬 가능성에 사전적으로 대응할 필요가 있다.

2. Korea-Radionuclides (Japan) 사건

2011년 동일본 대지진 이후 2013년 도쿄전력(TEPCO)이 후쿠시마 원전 냉각수 탱크에서 대량의 오염수가 유출되었다는 사실을 발표하자, 한국 정부는 후쿠시마 등 8개 현 모든 수산물의 수입을 금지하는 '임시특별조치'를 실시하였다. 2015년 일본 정부는 한국의 전체 수입규제 조치 중 일본산 28개 품목의 수입금지조치 및 추가 핵종 검사 요구 조치에 대해 WTO에 제소하였으며 분쟁 해결 절차에 따라 패널이 구성되어 약 2년간 심리를 진행하였다. 2018년

Table 4. Japan's Inspections of Flatfish Imported from Korea

Year	Inspection Measures
May 2019	Inspection rates of all Korean flatfish: 20%→40%
March 2012	
December 2011	
October 2011	
February 2011	Inspection rates of particular flatfish farms: 20%→30%

Source: Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan (2011-2019)

2월 WTO 패널은 “한국의 일본 수산물 수입금지조치가 일본산 식품에 대해 차별적이며, 필요 이상으로 무역 제한적이므로 WTO 규정에 불합치하다”고 판정했다. (WTO, 2018)

우리 정부는 WTO 패널 판정에 불복하여 2018년 4월 WTO 상소를 제기하였으며, 2019년 4월, 상소기구는 대부분의 패널 판정을 뒤집고 “한국의 일본 수산물 수입금지조치가 WTO 협정에 합치한다”고 판정했다. (WTO, 2019a) 따라서 일본 8개 현의 모든 수산물은 현재까지도 수입이 금지되고 있으며 모든 일본 수입 식품에서 방사능이 소량 검출될 경우 추가 17개 핵종 검사증명서 제출을 요구하고 있다. 그러나, 8개 현 이외의 지역에서 생산된 수산물은 여전히 국내수입이 가능해, 우리나라 국민들의 일본산 수산물에 대한 우려는 완전히 해소되지 않고 있다.

3. 일본의 한국산 수산물 수입 규제

일본 후생노동성은 2019년 5월 30일 한국산 넙치에 대한 수입모니터링 검사 강화조치를 발표하였다. 일본은 한국산 넙치 등에서 기생하는 ‘쿠도아(Kudoa)’로 인하여 일본 내에서 식중독이 발생하고 있다고 설명하면서, 한국산 넙치에 대한 수입 모니터링 검사비율을 현행 20%에서 40%로 상향 조정하기로 하였다. 이와 함께 한국을 포함한 모든 국가로부터 수입되는 조개류(피조개, 키조개, 새조개, 성게)에 대한 검사도 현행 10%에서 20%로 상향조정한다고

발표하였다.

쿠도아충(Kudoa septempunctata)은 일본에서 활어 섭취 후 발생한 원인 불명의 식중독 증상의 원인으로 지목되는 점액 포자충이다(Kim, Wi-Sik et al. 2015). 쿠도아는 숙주의 염증반응을 일으키거나 근육 내에 시스트(cyst)를 형성하지 않아 육안으로 확인되지 않는다. 일본 연구에 따르면 동물에게 실험한 경우 설사와 구토의 식중독 증상을 유발하며, 사람의 장관에서 분리한 세포에 손상을 입히는 것으로 보고되고 있다(Kawai et al. 2012; Ohnishi et al., 2013).

이러한 이유로 일본 정부는 쿠도아에 대하여 2012년부터 식중독 원인 물질로 관리해 왔으며, 이로 인하여 한국산 넙치를 일본으로 수출하는 수출자는 수출 전 검사 증명서를 첨부하여 제출해야 한다. 이 때문에 시간이 소요되어 수출통관절차가 길어지고 넙치의 신선도가 하락할 수 있으며, 경우에 따라 수출이 불가능한 경우도 발생한다.

다만, 2019년 5월에 취한 일본의 조치는 다소 낮은 수준의 수입규제라는 측면에서 아직 일본이 수입규제 정책을 적극적으로 이행한다고는 보기 어렵다. 일본 후생노동성이 실시하는 수입식품 검사제도는 크게 검사명령, 행정검사와 모니터링 검사로 구분할 수 있다. 검사명령과 행정검사는 수입자가 검사비용을 부담하고 검사결과가 나올 때까지 화물의 수입통관이 보류되는 측면에서 높은 수준의 규제라고 할 수 있다. 반면, 모니터링 검사는 국가가 비용을 부담하고 검사결과가 나오기 전에 수입절

차 진행이 가능하다는 점이 다르다. 또한 검사 명령의 경우 특정 수출자를 선별하여 규제하는 반면, 모니터링 검사는 특정 수출자 또는 해당 국가의 전 수출자가 수출하는 물품 전체를 검사 대상으로 하기도 한다(Ministry of Food and Drug Safety, 2015).

과거 일본의 한국산 납치 모니터링 검사 내역을 살펴보면, 2011년에 2차례, 2012년 1차례 각 한국산 납치 모니터링 비율을 강화한 바 있으나, 모두 특정 수출자에 대한 수입에 한하여 20%에서 30%로 상향조치한 것이었다. 반면, 2019년 5월 조치는 모든 수입 납치의 검사비율을 20%에서 40%로 높은 수준의 검사비율을 도입하도록 하여 기존 조치와는 차이가 있다.

한·일 방사능 분쟁과 최근 일본의 납치 모니터링 조치는 한·일 간 수산물 관련 분쟁이라는 점에서 공통점이 있다. 특히, 일본의 모니터링 강화 조치는 상소기구 판결 이후의 조치라는 관점에서 향후, 일본의 수산물 수입규제 가능성을 예상할 수 있는 정책으로 볼 수 있다. 이하에서는 위 두 가지 사건을 기초로 일본의 추가적인 수입규제 가능성(수입금지)을 WTO SPS 협정 쟁점 사안별로 구분하여 검토하고자 한다. 이는 과학적 증거에 기반한 수입규제 가능성(SPS 제2.2조), 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치(SPS 제5.6조), 동등성 원칙 및 무차별 원칙에 근거한 수입규제 가능성(SPS 제2.3조)이다. 세 가지 사항을 중심으로 한·일 방사능 분쟁에서의 시사점을 근거로 일본의 추가 수입 규제 가능성에 대하여 검토해 보고자 한다.

Ⅲ. 과학적 증거에 기반한 수입규제 가능성

1. 한·일 방사능 분쟁의 과학적 증거

WTO SPS협정 제2.2조는 “회원국은 위생 및 식물위생 조치가 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위내에서만

적용되고, 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 증거없이 유지되지 않도록 보장한다. 단, 제5조제7항에 규정된 사항은 제외된다.”라고 규정하고 있다.

국가간 차별적인 조치가 금지되는 GATT와는 달리, SPS조치는 회원국의 권리이다. 따라서 GATT 체제에서는 조치를 실시한 피제소국이 해당 조치에 대한 입증 책임을 지는데 반해, 제한적 권리로서의 SPS 조치의 경우 반대로 제소국이 해당조치가 SPS에 합치되지 않는다는 점에 대한 입증책임을 진다. SPS 제2.2조는 ‘필요성’과 ‘과학적 근거’의 제한을 받는다. 첫째, 필요성의 원칙과 관련하여, WTO 판례에서 SPS의 필요성 요건에 대한 직접적이고 구체적인 사법심사는 없었으나, 제소국이 SPS 조치가 동 요건을 충족하는 것으로 간주하거나 필요성 요건을 구체화시킨 다른 규정¹⁾을 통해 피제소국 SPS조치의 사법심사를 진행할 수 있다. 둘째, 과학적 정당화 요건과 관련하여 SPS협정 제5조 1항에서 요구하고 있는 ‘위험평가’에 근거하라는 형태로 구체화되어 있으며, 문제되는 조치가 충분한 과학적 증거에 기초하고 있는지에 대한 입증책임은 제소국이 부담한다(Korea Society of International Economic Law, 2019). 이에 따라, 한·일 방사능 분쟁에서 필요성과 과학적 근거의 입증책임은 일본에 있다.

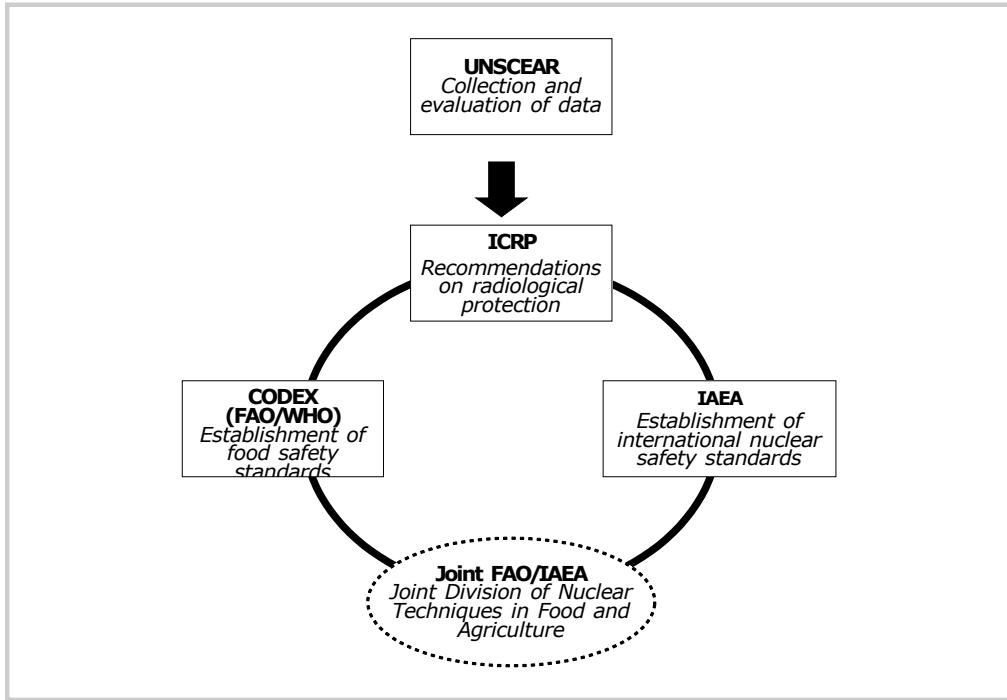
패널은 한·일 후쿠시마 수산물 분쟁이 방사성 물질에 대한 내용이므로 과학·기술적 전문성을 지닌 전문가들을 선정하여 심리를 진행하였다. 한국은 관련 국제기구로 국제식품규격위원회(CODEX), 식량농업기구(FAO), 국제원자력기구(IAEA), 국제암연구소(IARC), 국제방사선방호위원회(ICRP), 세계보건기구(WHO) 등을 선정해 줄 것을 제안했다.²⁾ 그러나 패널은 한·일 양측이 제안한 기구는 아니지만 유엔기구로서 공신력을 지닌 유엔방사선영향과학위원회(UNSCEAR)를 포함하였고, 국제암연구소(IARC)는 제외하고 전문가를 선정하였다.³⁾ UNSCEAR의 참여와 관련하여, 한국은 전문가

1) 정당한 목적을 달성하는 것 필요 이상으로 무역을 더 제한해서는 안된다는 제5조제6항과 같은 규정

2) Panel Report (WT/DS495/R) 1.19

3) Panel Report (WT/DS495/R) 1.21

Fig. 1. International Response to Radioactive Contamination



Source: Panel Report (WT/DS495/R) p.33

선정 과정에서 UNSCEAR 보고서에 참여했던 연구자들은 공정성에 어긋나므로 선정에서 배제해줄 것을 요청하였으나, 패널은 UNSCEAR 보고서가 방사능 분야의 최고 전문가들로 구성된 보고서이며 개인이 아닌 유엔 기관 차원에서 수행된 것이라고 선정 이유를 밝혔다. 또한 패널은 한국이 추천한 국제암연구소(IARC)에는 별도의 전문가 선정을 의뢰하지 않았는데, 패널보고서는 식품 속 방사능 섭취의 위험성을 평가하는 것이 아니므로, IARC와 같이 방사능 식품 섭취로 인한 보건상 위험성은 분쟁으로 다루고 있지 않아 관련 증거가 필요하지 않다고 밝혔다.⁴⁾ 즉, 한국은 '방사능 오염 식품이 인체에 미칠 악영향'에 집중하였으나, 패널은 방사능이 인체에 해롭다는 사실은 다툼의 여지가 없으며 다만 후쿠시마 원전 사고로 실제 방출된 '방사성 물질이 무엇인지 파악'하고 '일본 수

산물 속 핵종 함유량'에 대한 객관적인 과학증거 수집에 집중하였다는 점에서 한국 정부 대응이 미흡하다고 보여진다.

패널이 직접 추천하고 전문가를 의뢰한 UNSCEAR은 1955년 설립된 방사능 관련 유엔 기구로 2006년부터 2년에 한 번씩 방사능 위험 분석 보고서를 작성하고 있다. UNSCEAR의 자료는 정부 및 유관기관들의 핵심 정보로 이용되고 있으며 연간 1밀리시버트의 인체 허용 방사능 수치를 권장한 ICRP도 UNSCEAR의 보고서를 참조하여 과학 데이터를 만들고 있다. 그 외 방사능 관련 국제기구로는 ICRP, IAEA, CODEX 등이 있는데, 이들은 서로 유기적으로 활동하며 국제 방사능 문제에 대한 과학 기술 평가를 담당하고 있다(Fig 1).

IAEA는 후쿠시마 원전사고 이후 일본 정부에 원전 주변 해수, 해수 침전물, 수산물 비교분석 데이터 제출을 요청하였고, 이를 기반으로 작성한 '후쿠시마 원전사고 관련 과학기술보고

4) Panel Report (WT/DS495/R) 1.29

Table 5. Reported Cases of Kudoa Food Poisoning in Japan

		(Unit: No. of cases, person)			
		2015	2016	2017	2018
Food poisoning caused by Kudoa*	Case	8	10	5	7
	Infected Person	62	113	47	82

Notes : Reported cases in Japan that the parasite, *Kudoa septempunctata* in Korean olive flounders is the causative agent of food poisoning

Source: JETRO(厚生労働省、韓国産ヒラメなどの検疫を強化)

서(2015)’를 발표하였다. (IAEA, 2015) 보고서 작성을 위해 IAEA 42개 회원국 180명의 전문가와 5개 작업반, 관련 국제기구들이 공동 참여하였으며, 특히 일본은 IAEA와 함께 2014년 9월 이후 해수의 방사능 수치를 실험실 분석하였고 2015년 5월, 11월 침전물 및 수산물의 방사능 수치를 분석하였다. 그 결과 보고서는 “2011년 후쿠시마 원전에 있던 23,000명 작업자의 방사능 피폭 수치가 일본 작업자 방사선량 한계치보다 낮게 나타났고, 어린이 갑상선암을 유발하는 요오드131 수치도 높지 않다”고 결론지었다. 또한, 보고서는 일본 원전사고 후 방사성 물질 수치가 낮은 수준이므로 방사능으로 인한 눈에 띄는 보건 영향 증가는 예상되지 않는다고 결론지었다.

UNSCEAR와 IAEA 선정과정을 통해 알 수 있는 것은 일본 정부가 후쿠시마 사고 이후 신속한 국제기구와의 협력 및 소통을 통해 과학적 증거를 확보해왔다는 점이다. 실제 일본 정부는 한·일 후쿠시마 수산물 분쟁에서 UNSCEAR 보고서와 IAEA 보고서를 증거자료로 제출하여 한국의 SPS 조치가 일본과 다른 국가의 수산물을 부당하게 차별한 위법한 조치임을 과학적으로 입증하였다.⁵⁾

2. 과학적 증거와 관련한 일본 수입 규제 가능성

일본의 한국산 넙치에 대한 수입 모니터링 강화조치도 WTO SPS 협정이 적용될 수 있다.

특히 일본의 수입 규제 조치가 정당화되기 위해서는 한국산 넙치의 쿠도아충이 기생한다는 것, 그리고 쿠도아충이 식중독의 원인이라는 것이 SPS 협정 제2.2조에 따라 과학적인 방법을 통하여 증빙되어야 함을 의미한다. 따라서 앞서 한·일 방사능 분쟁과 달리, 일본이 수입 규제 조치를 취한다면, 우리나라는 일본의 조치가 SPS에 합치되지 않는다는 필요성과 과학적 근거에 대한 입증책임이 존재한다.

우선 일본의 모니터링 조치의 배경에 대하여 살펴보면, 후생노동성은 한국산 넙치에 의한 식중독이 총 304명으로 2015년부터 2018년까지 총 30건, 감염자 수는 304명이 발생한 것으로 발표하였다. 쿠도아충으로 인한 수입 규제 조치가 정당성을 확보하기 위해서 관련 국제기구의 존재 여부를 확인해야 하나, 이에 대한 국제기준은 존재하지 않는다. 그러나, 한·일 양국 정부에서 실시한 조사결과 쿠도아충과 식중독과의 상관관계는 조사를 통하여 밝혀진 것으로 나타났다. 쿠도아에 대해서 일본이 가장 먼저 연구를 시작하였는데, 1999년 식중독 유발 박테리아와 바이러스에 대한 조사를 실시하였으며, 2010년에 이들이 양식 넙치에 기생한다는 것으로 추정하게 되었다. 이외에도 다수의 연구가 존재하는데, Hiroshi Yokoyama, et al.(2017), Kim, Joon-Jai, et al.(2018), Lee, Nam-Sil et al.(2019) 등의 논문에서도 넙치에 기생하는 쿠도아충 포자 및 식중독과의 관계에 관하여 연구가 진행된 바 있다. 한국에서 수행된 연구에서도 넙치와 쿠도아충의 관계 및 식중독 유발 효과에 대해서 분석된 바 있다. 한국 국립수산물과학원의 조사에 따라 국내 양식 넙치

5) Panel Report (WT/DS495/R) p.13-14, p.151

에서 쿠도아층 감염을 확인하였는데, 국내 감염자 수는 매년 증가하는 추세로 나타났다. 조사 당국은 식중독 감염자 모두 광어가 포함된 음식을 섭취하여 발생한 것으로 조사되었다.

일부 연구에 따르면, 쿠도아층과 식중독간 특별한 관계가 없다는 것을 증명하는 연구도 존재한다 (Lee, Sung-Uk, 2017; Chung, Young-Bae and Jong-Myon Bae, 2016). 또한 Song, Jun-Young et al.(2014)는 우리나라 양식 넙치의 지역별 감염 현황을 분석한 결과, 제주도 양식 넙치에 한하여 약 3.14% 수준의 감염률에 그친다고 분석하였다. 이는 쿠도아에 대한 연구가 충분히 더 이루어져야 하는 단계임을 시사한다.

WTO SPS 협정 제3.1조에 따르면 위생조치는 관련 국제기준에 근거해야 하지만, 국제기준이 없는 경우 과학적 근거에 기초할 수 있도록 하고 있다. 또한 위생조치에 근거한 수입 규제 시 이에 대한 필요성과 과학적 타당성은 제소국이 제시해야 하며, 이는 쿠도아와 관련한 국제기구의 연구성과가 될 것이다. 앞의 한·일 방사능 분쟁에서도 살펴보았듯이 패널은 UNSCEAR, IAEA 등 해당 사례와 직접적으로 관련한 전문가 집단의 의견을 적극적으로 수용하여 판결을 내렸다. 그러나 아직까지 쿠도아층에 대한 국제적 차원에서 연구가 부족한 만큼, 이에 대한 충분한 연구를 통하여 일본의 수입규제에 대응하는 것이 필요하다. 향후 일본의 수입 규제 조치에 적극 대응하기 위해서는 국내 연구뿐만 아니라 수산물 검역과 관련한 국제기구의 의견을 적극 검토하고 수렴할 필요가 있다.

IV. 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치

1. 한·일 방사능 분쟁에서 불필요한 무역 제한적 조치 여부의 판단

WTO SPS 협정 제5.6조는 “위생 또는 식물위생 조치를 수립 및 유지할 때 기술적, 경제적 타

당성을 고려하여 동 조치가 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하는 데 필요한 정도 이상의 무역제한적인 조치가 되지 않도록 보장한다”고 규정하고 있다.

동 조항은 ‘보호의 적정수준’과 ‘필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치’가 주요 쟁점사항이다. ‘보호의 적정수준’과 관련하여, WTO 회원국은 자유로이 적정보호수준을 결정할 수 있는 것으로 보고 있다. 호주-연어사건 (WTO, 1998)에서 상소기구는 ‘보호의 적정수준을 결정하는 것은 회원국의 특권’이라고 판시하면서, ‘적정수준의 보호’와 ‘SPS 조치’는 구별되는 것이라는 점도 분명히 밝혔다. ‘필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치’에서는 호주-연어 사건에서 상소기구는 목적달성을 위해 사용된 수단이 가장 덜 제한적인지의 여부를 판단하기 위한 3단계 기준을 제시하였다. 이는 해당 위생조치 이외에 대안적 조치가 ① 기술적·경제적인 실현 가능성을 고려할 때 합리적으로 활용 가능하고, ② 회원국이 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하며 ③ 본래 SPS 조치보다 상당히 덜 무역 제한적이라면, 당초의 위생 조치는 ‘필요 이상으로 무역 제한적’인 것으로 간주된다 (Chun, Cheong-Ghi and Sung-Hyoung Lee and Dae-Peung Lee, 2012; Korea Society of International Economic Law, 2019).

일본은 패널 심리에서 “대안 조치인 세슘 검사(킬로그램 당 100베크렐(100Bq/kg))만으로도 한국이 주장하는 위생 및 식물위생 적정보호수준(Appropriate Level of Protection: ALOP)⁶⁾을 달성할 수 있으므로 한국의 조치는 필요이상의 무역 제한조치”라고 주장했다. 그러나 한국은 “일본의 단일 대안조치(세슘검사)만으로도 한국이 정한 적정보호수준을 달성할 수 없다”고 반박했다.

패널은 한국의 적정보호수준이 고정된 정량적 기준으로만 구성된 것이 아니라는 한국의 입장을 확인했다. 그러나 “한 회원국이 오염물

6) 1)연간 1밀리시버트(1mSv/year) 이하로 방사능 노출 제한, 2)보통 환경(ordinary environment)에서의 방사능 노출량을 초과하지 않을 것, 3)합리적으로 달성 가능한 낮은 수준의 방사능 노출 원칙(as low as reasonably achievable: ALARA)

에 대한 정량적 한계를 표현한 특정 조치를 적용한다면 어떤 제품이 그 한계를 넘지 않은 오염물 수치를 지녔을 경우 그 제품은 그 나라의 적정보호수준을 충족하는 지표가 된다”고 판단했다. 따라서 패넬은 “한국이 방사능 핵종 최대 노출 수치를 연간 1밀리시버트로 설정함으로써 한국의 적정보호수준을 정량화하였다”고 평가했다. 패넬은 일본의 대안 조치가 한국의 적정보호수준(연간 1밀리시버트 이하 방사능 노출)을 충족할 수 있음을 입증한다면 SPS협정 제 5.6조 의무를 충족하여 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 아닌 것으로 볼 수 있다고 판시했다.

일본의 대안조치가 한국의 적정보호수준을 충족하는지 평가하기 위해 1)문제가 되는 오염물질 규명, 2)일본산 식품에 있는 오염물질 수치 측정 3)일본의 대안조치를 적용할 경우 일본산 식품 섭취를 통해 한국 소비자가 오염물질에 노출되는 정도 평가를 실시하였으며 그 결과 “일본의 세슘검사(100Bq/kg 이하 유지)만으로도 한국 소비자가 연간 1밀리시버트 이하로 방사성 핵종에 노출되는 것을 보장하기 충분하다”고 결론지었다.

첫 번째, 문제가 되는 오염 물질 규명과 관련하여, 패넬은 후쿠시마 사고 이후 관련 오염물질로 세슘(Cs-134, Cs-137), 요오드(I-131), 스트론튬, 플루토늄 등을 확인했다. 두 번째, 오염물질 수치 측정과 관련하여 “일본이 제출한 테스트 결과를 살펴볼 때 상품에 100Bq/kg 이하 세슘을 함유하고 있으면 국제식품규격위원회(Codex) 수준보다 낮은 양의 스트론튬, 플루토늄 등을 함유할 것이 틀림없다는 결론에 도달한다”는 전문가 분석 자료를 참고했다. 셋째, 일본산 식품 섭취로 한국 소비자가 방사성 핵종에 노출되는 정도를 평가하였는데 “일본 후쿠시마에서 식사 또는 일본산 수산물로만 식사를 했을 경우 오염 수치는 연간 1msv 이하라는 증거를 일본이 제출하였다”라고 하였다.

이를 종합하여 패넬은 “일본이 제출한 여러 통계자료 및 증거들을 바탕으로 다음과 같이 판정하는바, 일본의 대안조치(세슘검사)가 연간 1밀리시버트 이하 노출을 보장하기에 적절한 조치이며 세슘 100 Bq/kg 이하 식품에는 스

트론튬, 플루토늄 등 다른 핵종 수치도 한국이 정한 방사능 오염 최대 수치(1msv/year)보다 낮을 것이라 판단한다. 따라서 2013년 추가검사요구조치 및 전반적 수입금지조치는 필요 이상의 무역 제한조치이므로 SPS 제5.6조에 불합치하게 채택되고 유지되었다”라고 판정하였다.

이에 반박하여 한국은 “우리의 ALOP에는 연간 1밀리시버트라는 정량적 기준뿐 아니라 보통 환경에 존재하는 방사능 수준, 합리적으로 달성가능한 최대한 낮은 수준(ALARA)이라는 정성적 요소가 포함되어있다”라고 주장했다.

상소기구는 한국이 반박한 사항을 받아들였다. 상소기구는 패넬이 제5.6조를 잘못 해석하였는지 판단하기 위해 한국의 적정보호수준을 검토하였으며 그 결과 “한국의 적정보호수준에는 한국 소비자가 섭취하는 식품 속 방사능 수준의 정량적 측면과 정성적 측면이 모두 존재한다”고 인식하였다. 상소기구는 “패넬이 분명 한국 적정보호수준의 다면적(multi-faceted) 특성을 인지하였음에도 일본의 대안조치가 한국의 적정보호수준을 충족한다고 결론내리기 까지 연간 1밀리시버트 기준만을 결정적 지표로써 반영했다고 판단했다”고 분석했다. 또한 상소기구는 “패넬이 한국의 적정보호수준을 채택했다면 일본의 대안조치가 한국 적정보호수준의 모든 요소들을 종합적으로 만족하는지 사실 관계를 파악해야하나 불분명한 것으로 남겨놓았다”고 판단했다. 따라서 상소기구는 패넬이 정성적 기준인 1)보통환경에 존재하는 방사능 수준과 2)ALARA원칙을 연간 1밀리시버트 기준보다 하위에 두는 등 정량적 요소에만 집중하여 SPS 협정 제5.6조를 잘못 적용하였다며 패넬의 불합치 판정을 반복하였다.

2. 불필요한 무역 제한적 조치와 관련한 일본 수입 규제 가능성

한·일 방사능 분쟁에서 상소기구의 판단에서 알 수 있듯, SPS 협정 제5.6조(불필요한 무역 제한적 조치)인지 여부는 해당 수입국의 적정보호수준은 정량적인 기준뿐만 아니라, ‘합리적으로 달성 가능한 낮은 수준의 방사능 노출

원칙(ALARA)'과 같은 정성적인 기준도 고려되어야 한다. 이러한 SPS 협정 제5.6조에 대한 해석은 개별국가가 취한 SPS 수입규제 조치가 정성적 기준을 들어 불필요한 무역 제한 조치에 포함되지 않을 가능성을 제기한다고 볼 수 있다.

이를 한국산 넙치에 대한 일본의 규제조치가 적용해보면, 일본의 규제조치가 불필요한 무역 제한 조치에 해당할 가능성은 더욱 낮을 수밖에 없다. 일본이 수입규제의 원인으로 지목한 '쿠도아층'은 식중독을 일으키는 원인으로 지목되고 있으며, 식중독은 인간의 생명을 위협할 수도 있는 위험한 요소로 인식되고 있기 때문이다. 특히, 과거 식중독을 원인으로 세계 각국이 취한 수입금지 조치는 해당 품목의 교역을 급격히 하락시킨 바 있다. 대표적으로 한국산 굴, 스페인산 오이, 미국산 멜론 등이 식중독이 발견되어 수입이 금지된 바 있는 품목들이다. 특히, 한국산 굴의 경우, 미국뿐만 아니라 뉴질랜드, 호주, 캐나다 그리고 일본에서도 수입금지조치를 취한 바 있어, 앞으로도 식중독에 대하여 각 국가는 매우 엄격한 수입규제 조치를 취할 수밖에 없을 것이다. 향후 일본의 현재의 모니터링 조치가 적정보호수준을 달성할 수 없다고 판단하여 수입금지조치를 취한다면 모니터링 조치는 대안조치가 될 수 없을 것이므로, 일본의 조치가 SPS 제5.6조에 위배되지 않을 가능성이 크다.

또한, 현재 일본이 한국산 넙치에 부과하는 모니터링 검사비용의 상향조정이 의무검사 또는 수입금지조치로 이어질 경우, 그 파장은 중국과 베트남 등 넙치 주요 수출국으로까지 번질 수 있다. 한·일 방사능 분쟁에서 '방사능'이 인간에 미칠 영향에 대한 불분명한 성격 탓에 '필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치'인지 여부가 주요 쟁점이 되었으나, 쿠도아층에 감염된 넙치 같은 경우, SPS 협정 제5.6조가 쟁점화될 여지는 낮을 것으로 예상된다.

V. 동등성 입증 및 무차별 원칙에 근거한 수입규제 가능성

1. 한·일 방사능 분쟁에서의 동등성 입증 쟁점

SPS 협정 제2.3조는 “자기나라의 위생 및 식물위생 조치가 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국들을 자의적이고 부당하게 차별하지 아니하도록 보장하고, 위생 및 식물위생 조치는 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방법으로 적용되지 아니한다”고 규정하였다. 제2.3조의 해석과 관련하여 2000년 호주-연어 사건에서는 다음 세 가지 위반의 누적적 요건이 충족되는 경우, 2.3조 위반으로 해석하였다. ① 조치 실행국 이외의 타 회원국 영토간 또는 조치 실행국과 타 회원국의 영토간에 차별적인 조치가 있고, ② 그 차별이 자의적 또는 정당화될 수 없고, ③ 비교되는 회원국 영토가 동일한 또는 유사한 조건에 있는 경우이다(Korea Society of International Economic Law, 2019).

일본은 패널 심리에서 “한국의 SPS 조치들이 명시하는 식품위생 검역 위해성(risk) 관점에서 일본산 식품과 여타국 식품이 유사(similar)하므로 한국 SPS 조치가 일본산 제품에 대한 부당한 차별을 가하며 국제무역의 위장된 제한”이라고 주장했다. 이에 대하여 한국은 “일본과 다른 회원국 간의 관련 조건들은 유사하지 않으며 회원국 영토(territories) 조건들이 다르기 때문에 그에 맞는 구별된 SPS 조치를 취한 것”이라고 반박했다.

패널은 먼저 유사성에 대하여 판단하였는데, 인간이 만든 방사능 오염 출처로서 체르노빌 원전 사태와 여러 지역에서 시행된 핵무기 시험 등을 검토하였고 후쿠시마 원전 사고에 대해 “가장 많은 양의 방사성 핵종이 해양환경으로 유출된 유례없는 사고”라고 인정하였다. 그러나 후쿠시마 사고 이전의 해양 환경 오염도나 동식물, 균류의 오염 절차를 파악해 볼 때 “해양오염은 식품들에 계속 영향을 미칠 것이며 이는 전 세계 어디서나 식품들이 방사성 핵종에 오염될 가능성을 가지고 있다는 결론에

도달한다”고 판단하였다.

그러나 상소기구는 일본산 수산물이 다른 회원국들과 조건이 같다는 데에 의견을 달리하였다. SPS 협정 제2.3조에 대한 올바른 해석은 “문제가 되는 수산물에 영향을 미칠 수 있는 영토적 조건 등 관련 조건들을 모두 고려하는 것이라고 생각한다”며 제2.3조에 따른 유사한 조건인지 판단하기 위해 비교 대상 조건을 탐색함에 있어 ‘제품 내 존재하는 위해성’만을 조건 대상으로 한정하여 해석한 것은 오류가 있다고 판단하였다⁷⁾. 또한 전 세계 방사능 오염을 판단함에 있어 오염 출처와 근접한 곳에 방사능 농도가 더 높을 수 있으며, 후쿠시마 사고 이후 유출된 방사성 물질 일부가 후쿠시마 해협에 침전되어 있을 것으로 예상된다고 인식하면서 “패널이 다른 영토들 내 오염에 대한 상대적 가능성(relative potential)을 구별하거나 오염의 정도(degree of contamination)를 고려하지 않았다”고 판시했다. 결국 상소기구는 일본산과 다른 회원국의 식품이 동일하거나 유사한 조건 하에 있다는 패널의 판결에 동의하지 않았다.

3. 무차별 원칙과 관련한 일본 수입규제 가능성

SPS 제2.3조 차별성 관련 원칙에 따라 국가 간 동일한 품목, 즉 한국산 넙치와 동일한 조건 하에 있는 다른 국가의 수산물에는 동일한 규제조치가 취해져야 한다. 그러나 무차별 원칙과 관련하여 일본의 한국산 수산물에 대한 수입규제가 위배 가능성은 낮다고 볼 수 있는데, 일본의 수산물 수입은 한국에 대한 품목별 의존도가 매우 높기 때문이다.

일본은 넙치 수입을 현재 전량 한국에 의존하고 있다. 한국무역협회에 따르면 중국의 넙치 생산이 증가하면서 2019년에 미미하게 일본으로 수출하기 시작하였으나(2019년 6월 누적 약 2톤), 2010년 이후 일본으로 넙치를 수출한 국가는 한국이 유일하다. 이에 따라 수입규제 대상인 한국산 넙치와 동일한 조건 하에 있는 수입 넙치는 존재하지 않으므로, 비교 대상이

없으며 따라서, 일본은 한국에 대하여 ‘차별적인’ 조치를 취할 수 없는 것이다.

이는 크게 두 가지 중요한 시사점을 제시한다. 첫째, 일본은 한국산 넙치를 포함하여 한국으로부터 전량 수입하는 수산물을 자의적으로 차별할 수 있다는 점이다. 이러한 수산물은 對 일본 수출 의존도가 높아 수입규제에 대한 피해가 크며, 수요의 감소로 생산이 크게 위축될 수 있다. 2018년 기준 일본의 조미김(HS 제2106.90-298호) 전체 수입 중 한국 수입 비중은 93.5%, 건조 김(HS 제1212.21-100호) 수입 중 한국 비중은 92.1% 수준이다. 나머지는 중국 및 대만에서 일부 수출하고 있다. 동일한 상품이 존재하지 않는 상황에서 무차별 원칙을 고수하기는 쉽지 않을 것이다.

둘째, 한·일 방사능 분쟁의 상소기구의 판단과 같이, ‘제품 내 존재하는 위해성’만으로 판단하지 않고, ‘영토적 조건 등 관련 조건들을 모두 고려’된다면, 수산물 위생상태와 관련한 한국의 위해성은 더 커질 수밖에 없다. 넙치에서 발견된 쿠도아층은 한국 내 지역별로 차이가 존재하나, 결국 위생상태와 관련된 수밖에 없는 문제로서, 한국 수산물의 낙후된 위생시설이 수산물 안전성 문제로 확대될 개연성이 높다. 국내에서도 수산물 위생시설 문제에 대한 문제는 지속적으로 제기되는 만큼, 일본이 한국산에 대한 차별적 조치는 충분히 가능하다고 볼 수 있다.

Ⅵ. 결론: 일본 수산물 수입규제 대응방안

1. 과학적 증거에 근거한 WTO 분쟁 대응 필요

한국은 후쿠시마 원전사고 이후에도 계속해서 방사성 물질이 바다로 유출되는 등 방사능 오염 수산물의 위해성을 평가하기에 아직 과학적 정보가 충분하지 않음을 들어 제2.2조의 예외 조치인 제5.7조를 인용한 일본 수산물 수입 금지 및 추가 핵종검사요구조치를 시행하였다.

7) Appellate Body Report(DS495) 5.64-5.65.

후쿠시마 원전사고의 특수성을 볼 때 그 잠재적 위해성을 과학적으로 모두 증명하기에는 한계가 있다. 그러나 세계 무역 규범을 대표하는 WTO가 대부분 분쟁에서 과학적 증거 기반의 판정을 중시하였고 식품안전과 자유무역이라는 상반된 가치 중 주로 무역 측면을 중시하는 판정을 내린 것에 주목할 필요가 있다.

Kang Min-Ji(2016)에 따르면 한국은 미국에 이어 제2위 SPS 분쟁 피소국이다. 이는 한국이 많은 양의 식품을 수입하는 국가이기 때문에 한국의 SPS 정책이 타국으로부터 상당한 관심을 받고 있음을 보여주는 동시에 한국의 SPS 조치 관련 정책이 과학적 증거에 기반하여 투명하게 마련되고 있는지를 점검할 필요가 있음을 시사한다.

한·일 수산물 분쟁은 최종적으로 한국이 승소하였기 때문에 한국은 일본산 수산물의 수입 금지조치 등을 계속 유지할 수 있다. 그러나 동조치는 제5.7조에 따른 임시조치이므로 제5.7조 4번째 요건에 따라 적절한 시기 안에 재검토를 시행해야 한다. WTO 상소기구는 제5.7조에 따른 조치는 엄연히 임시적인 성격임을 강조하며 “과학적 증거의 불충분성은 영속적인(perennial) 것이 아닌 일시적인(transitory) 상태”⁸⁾라고 언급한 바 있다.

따라서 일본 수산물 수입금지조치에 대비하기 위해서는 사전에 과학적 증거를 철저히 준비할 필요가 있다. 이러한 과학적 증거는 개인의 연구성과물인 경우도 있으나, WTO 패널이 인용한 모든 증거는 국제식품규격위원회(CODEX), 식량농업기구(FAO), 국제원자력기구(IAEA)와 같은 국제기구에 출처를 두고 있다. 쿠도아츨과 넵치의 상관관계에 관한 국내 연구가 다수 존재하고 있으나, 이보다 국제기구를 통하여 공식적으로 확인된 연구결과가 분쟁 발생 시에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2. 한국산 수산물의 위생상태 개선

일본의 수입규제가 강화된 것은 정책적 판단도 존재하겠으나, 본질적으로 한국산 수산물의

위생문제로 인하여 발생한 결과이다. 질병관리본부에 따르면 한국 내 양식 넵치의 쿠도아츨 발병사례는 2015년 11건, 2016년 42건, 2017년 51건으로 매년 증가하고 있는 추세이다(Korea Center for Disease Control & Prevention, 2018). 더욱 중요한 것은 이러한 한국 수산물의 위생문제는 최근의 문제가 아니라는 점이다. 수산물에 대한 온도 및 유통의 관리에 대하여 오랫동안 지속된 관행이 수산물 위생문제의 발전을 가로막고 있다. 현재까지 한국 수산물 위생문제에 대한 다양한 연구가 수행되었으며, 공통적으로 수산물 유통 시 위생문제에 대하여 지적하고 있다. Kim, Dae-Young(2019)은 우리나라 수산물 생산단계 및 유통단계에서 최소한의 온도관리도 이루어지지 못하고 있는 문제점을 지적하였고, Kim, Sung-Man(2014)은 산지 위판장에서 바닥에 수산물을 쏟아부어 선별, 진열 및 위판하는 등 최소한의 위생관리가 지켜지지 않는 점을 지적하였다. Lee, Eun-Woo, et al.(2018)은 위생관리 매뉴얼 보유 비중이 20% 미만, 위생관리 담당자가 있는 경우가 19.6%에 그치는 등 수산물 작업장의 안전관리가 매우 미흡하다고 조사하였다.

이와 같이, 수산물 위생문제는 우리나라 수산업계에서 지속적으로 제기되어온 문제로서 시급히 해결되어야 할 문제로 다루어져야 한다. 우선적으로 한국 넵치양식에 대한 검역 개선을 통하여 쿠도아츨의 발생률을 낮추는 것이 가장 시급하다. 인간의 건강을 저해하는 요소로서 SPS 협정의 적용대상이 되는 문제점을 조속히 해결하여, 수입규제의 원인을 제공하는 점을 원천적으로 차단할 필요가 있다.

3. 수산물 수출선 다양화

한국의 수산물 수출은 과거 일본의 비중이 높았으며, 그에 따라 일본의 수산물 수요변화에 영향을 크게 받아 왔다. 2012년 한국의 총수출 중 일본의 비중은 수출금액 기준 42.5%(물량기준 20.9%)였으나, 2018년에는 수출금액 기준 33.1%(물량기준 23.2%)로 나타났다. 한국의 對일본 수출 물량은 증가하였으나 수출금액

8) US/Canada - Continued Suspension, para. 679.

Table 6. Korean Fishery Products Exporting Shares by Country

(Unit: %)

Country	2012		2015		2018	
	By Value	By Quantity	By Value	By Quantity	By Quantity	By Quantity
Japan	42.5	20.9	36.0	21.4	33.1	23.2
Thailand	11.3	18.0	7.6	17.1	9.8	18.2
China	16.1	18.2	16.9	18.7	17.1	14.1
Vietnam	2.4	4.0	4.8	8.9	6.0	11.5
United States	8.3	4.3	12.5	5.3	12.1	4.3

Source: Korea Maritime Institute(www.kfishinfo.net)

은 감소한 것으로서 수출단가가 지속적으로 하락한 것으로 나타난다. 최근 언론에 따르면 일본의 넵치 수입규제와 한국 내 넵치수요 감소, 가격하락 등으로 200톤의 넵치를 폐기 처분한 것으로 알려졌다(Korea JoongAng Daily, 2019). 품목별로 일본 수출에 집중된 수산물 수출구조는 이러한 대내외적 변수에 취약하며, 생산활동에 악영향을 미치고 있다.

그러나 한국 수산물의 일본 외 상위 5개 수출국으로의 비중은 점차 증가하는 것으로 나타났다. 특히 중국, 베트남, 미국으로의 수출금액이 증가하였으며, 특히 중국의 수출물량은 감소하였으나 금액은 오히려 증가하여 중국 수출단가가 증가한 것으로 나타났다. 베트남은 가장 증가율이 높은 국가로서 금액과 물량 모두 크게 증가하고 있어 향후 한국 수산물 수출의 주요 수출국이 될 것으로 예상된다. 한국 정부는 아세안의 경제적 중요성을 고려, 아세안과의 자유무역협정에도 속도를 내고 있다. RCEP 협정문 타결(2019.11.4.) 및 한·인도네시아 CEPA 실질타결(2019.10.16.)을 선언함으로써

동남아시아와의 경제적 중요성을 한층 강화하고 있다. 증가하고 있는 대아세안 수산물 수출이 동남아시아 국가와의 FTA 체결로 한층 가속화될 수 있는 계기로 삼아야 할 것이다.

일본은 앞으로도 SPS 협정 등 다양한 비관세장벽을 사용하여 한국 수산물 수입을 규제할 것으로 예상되는 만큼, 일본 이외의 수출국을 모색해야 한다. 현재 일본의 넵치 수입규제는 한·일 방사능 분쟁에 대한 반발수준에 그치나, 현재 한·일간의 무역분쟁과 일본 방사능 수산물에 대한 위험성 증대 등 다양한 외부변수로 인하여 일본 수산물 시장은 더욱 굳게 닫힐 가능성이 존재한다. 이러한 상황에서 일본은 SPS 조치뿐 아니라, TBT, 긴급관세 및 WTO 보조금 위반에 대응한 상계관세 등 다양한 비관세장벽의 사용이 가능하다. 한국은 위생 이슈를 해결함에 있어 수출증대가 예상되는 중국, 베트남, 미국의 비관세장벽 현황을 면밀히 파악하고 대비하여 수산물 수출증대를 도모하여야 할 것이다.

References

- Choi, Hye-Sun (2014), "Study on the Problems and Improvement Measures in WTO/SPS Agreement", *THE KOREAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 59(2), 119-141.

- Choi, Young-Jeen (2019), “An Analysis of the Korea-Radionuclides Case”, *Korean Journal of International Economic Law*, 17(2), 7-41.
- Chun, Cheong-Ghi, Sung-Hyoung Lee, and Dae-Peung Lee. (2012), “‘Measures More Trade-restrictive Than Required’ in the Context of the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures“, *Korea trade review*, 37(1), 45-67.
- Chung, Young-Bae and Jong-Myon Bae. (2016), “Is there an evidence of pathogenicity of *Kudoa septempunctata* to evoke the acute food poisoning?”, *Epidemiology and Health*. 39.
- Gu, Yang-Jun, Joo-Young Yoon, and S. Liu. (2016), “A Study on the U.S. Legal Frameworks of SPS Measures and Recent Disputes in WTO”, *Asia-Pacific Journal of Business & Commerce* 8(3), 21-57.
- Hiroshi Yokoyama, Tohru Mekata, Jun Satoh, Toyohiro Nishioka, and Koh-ichiro Mori. (2017), “Morphological and Molecular Comparisons between Japanese and Korean Isolates of *Kudoa septempunctata* (Myxozoa: Multivalvulida) in the Olive Flounder *Paralichthys olivaceus*“, *Fish Pathology*, 52(3), 152-157.
- IAEA (2015), The Fukushima Daiichi Accident: Report by the Director General, 17 September 2015
- JETRO. “厚生労働省 韓国産ヒラメなどの検疫を強化”,
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/05/3abf2f5977ee2c44.html>(Accessed 16 November 2019)
- Kang, Min-Ji (2016), “Study of WTO SPS Disputes”, *KIEP Policy Reference*, 16-08, 46-47.
- Kim, Dae-Young (2019), “Current Status and Policy Implication of Quality & Hygiene Management of Fishery Products in Japan”, *JOURNAL OF FISHRIES AND MARINE SCIENCES EDUCATION*, 31(3), 810-819.
- Kim, Joon-Jai, Suk-hyun Ryu, and Hee-young Lee. (2018), “Foodborne Illness Outbreaks in Gyeonggi Province, Korea, Following Seafood Consumption Potentially Caused by *Kudoa septempunctata* between 2015 and 2016”, *Osong Public Health and Research Perspectives*, 2018; 9(2), 66-72.
- Kim, Wi-Sik, Kyoung-Hui Kong, Sung-Ju Jung, Myung-Hwa Jung, Chan-Hyeok Jeon, Jeong-Ho Kim, and Myung-Joo Oh. (2015), “A survey of *Kudoa septempunctata* in olive flounder (*Paralichthys olivaceus*) hatcheries in the southwestern coast of Korea between 2014 and 2015”, *Journal of fish pathology*, 28(2), 109-112.
- Korea Center for Disease Control & Prevention (2018), “Guidelines for Food and Water Borne Diseases Management 2018”, May 2018
- Korea Society of International Economic Law (2019), *The New International Economic Law*, Pakyoungsa.
- Korea JoongAng Daily (2019), “200t Korean Flatfish Disposal after Sharp Fall in Consumption at Home and Abroad”, 5 November 2019
- Lee, Eun-Woo, Young-Mog Kim and Il-Sik Shin (2018), “Status of Sea food Safety and Sanitary Management by Korean Joint Fishery Product Markets”, *The Korean Society of Fisheries and Aquatic Science*, 2018 Annual Conference, 334.
- Lee, Ki-Bum (2019), “Implications of WTO SPS Dispute (DS495) Results Regarding Korea’s Import Ban on Japanese Fishery Products”, *The Asan Institute for policy studies issue brief*, 2019-15.
- Lee, Nam-Sil, Jeong-Wan Do, Myoung-Sug Kim; Kyoungmi Won; Mi-young Cho, and Sung-Hee Jung. (2019), “Examination about Infection form of *Kudoa septempunctata* in muscle of olive flounder (*Paralichthys olivaceus*) using molecular and morphological methods”, *Fisheries and Marine Sciences Education*, 31(1), 154-162.

- Ministry of Food and Drug Safety (2015), “Imported Food Safety Management in United States, Japan, China, Taiwan, and Australia”, *Food Safety Policy Report Series 2015-01*, 57.
- Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan, “Monitoring Implementing Plan 2011-2019”, https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/shokuhin/yunyu_kanshi/kanshi/index.html (Accessed 23 November 2019)
- Prime Minister’s Secretariat, Press release (2019), “WTO Report of the Panel (WT/DS495/R) Released” 12 April 2019
- Song, Jun-Young, Min-Jeong Kim, Hye-Sung Choi, and Sung-Hee Jung. (2014), “Monitoring Kudoa septempunctata in Cultured Olive Flounder *Paralichthys olivaceus* in Different Regions of Korea in 2013”, *The Korean Society of Fisheries and Aquatic Science*, 47(5), 611-621.
- Kim, Sung-Man (2014), “A Research on Developments of Environmentally Friendly Sea Food Containers Design Guideline to Improve Public Health Risks and to Maximize Effective Distribution of Sea Food”, *Journal of Integrated Design Research*, 13(4), 101-110.
- Lee, Sung-Uk (2017), “Analysis of Kudoa septempunctata as a cause of foodborne illness and its associated differential diagnosis”, *Epidemiol Health*, 39, 1-5.
- Takahiro Ohnishi, Yutaka Kikuchi, Hiroko Furusawa, Yoichi Kamata, and Yoshiko Sugita-Konishi, “Kudoa septempunctata Invasion Increases the Permeability of Human Intestinal Epithelial Monolayer”, *Foodborne Pathogens and Disease*, 10(2).
- Takao Kawai, Tsuyoshi Sekizuka, Yuichiro Yahata, Makoto Kuroda, Yuko Kumeda, Yoshio Iijima, Yoichi Kamata, Yoshiko Sugita-Konishi, and Takahiro Ohnishi. (2012), “Identification of Kudoa septempunctata as the causative agent of novel food poisoning outbreaks in Japan by consumption of *Paralichthys olivaceus* in raw fish”, *Clinical Infectious Diseases*, 54(8), 1046-1052.
- WTO (1998), Australia — Measures Affecting Importation of Salmon, Report of the Appellate Body, WT/DS18/RW, 18 February 2000.
- WTO (2018), Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, Report of the Panel, WT/DS495/R, 22 February 2018
- WTO (2019a), Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, Report of the Appellate Body, WT/DS495/AB/R, 11 April 2019
- WTO (2019b), “Follow disputes and create alerts”, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm (Accessed 1 November 2019)