https://doi.org/10.31839/ibt.2020.01.28.99

일본산 수산물 수입금지조치 등에 대한 WTO 패널 및 상소기구의 판단에 대한 분석 및 향후 유사분쟁사례 대응을 위한 시사점

최 혜 선*

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 필요이상의 무역 제한적 조치였는지 여부
Ⅲ. 자의적이고 부당한 차별이었는지 여부
Ⅳ. 잠정조치조항의 위반여부
Ⅴ. 기타 쟁점들에 대한 판단
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

2019년 4월 11일 한국의 후쿠시마 수산물 수입금지 등의 조치에 대하여 WTO 상소기구의 최종 판정이 있었다.[1] 2018년 2월에 1심에 해당하는 패널의 판정이 있었는데, 주요 쟁점들에 대하여 패널이 한국정부의 주장을 받아들이지 않았다. 패널은 한국정부의 추가적 검사조치 및 수입금지조치가 필요 이상으로 무역 제한적 조치이며, 자의적이고 부당한 차별도 있었다고 판단하였다.[2] 이러한 패널의 판단에 대하여 한국정부와 일본정부가 각기 2018년 4월에 상소하였고, 일년 만에 이 분쟁에 대한 최종 판정이 내려진 것이

* 전남대학교 법학전문대학원 부교수

** 이 논문은 전남대학교 연구년교수 연구비(과제번호 2018-3357) 지원에 의하여 연구되었음.

1. Korea - Import Ban, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides (이하 *'Korea - Radionuclides'*), WT/DS495/AB/R, 11 April 2019.
2. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, p. 213.

www.kci.go.kr

다.[3]

2011년 3월 11일 일본 동북부지방에서 규모 9.0의 지진이 발생하여 2만여 명이 사망하고, 2,500여명이 실종되는 재해가 발생하였다.[4] 지진 이후에 발생한 해일로 인하여 도쿄전력이 운영하는 후쿠시마 제1 원자력 발전소의 원자로 1-4호기에 고장이 생기면서 상당량의 방사능 물질이 포함된 오염수가 바다로 흘러들어 갔다.[5] 이 사고의 발생으로 국내에서 일본산 수산물의 안전도에 대해 강력한 의문이 제기되었고, 이에 한국정부는 2011년 및 2013년 일본산 수산물에 대한 수입금지조치 및 기타 방사능 잔류 검사 등의 조치를 채택하였다.[6]

한국정부가 이러한 조치를 채택하자 이에 대하여 일본정부가 강하게 반발하며 한국의 관련 부처를 항의 방문하는 등의 외교적 해결을 모색하였다.[7] 그러나 양국은 외교적으로는 이에 대하여 원만하게 해결할 수 없다는 결론을 내리게 되었고, 그 결과 2015년 5월 21일 일본정부가 WTO 분쟁해결절차에 따른 분쟁절차를 개시한 것이다.(이하 이 사건은 'Korea-Radionuclides 사건'이라 한다.)[8] 그 이후로 약 4년가량이 소요되었고, 드디어 상소기구의 최종 판정이 내려진 것이다. 이번 상소기구의 판정결과는 2018년 2월에 있었던 패널의 주요 판단을 대부분 변경하여 WTO 분쟁해결절차 역사상 패널의 판정결과가 상소기구에서 뒤집힌 최초의 사례로 평가할 수 있다.[9]

그동안의 유사분쟁사례를 살펴보면 WTO의 패널 및 상소기구는 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(이하 'SPS협정')상의 수입국의 위생검역 권한의 범위를 매우 협소하게 해석하는 경향을 보여주었다. 이러한 경향에

3. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds495_e.htm (최종방문 : 2019년 11월 2일)

4. https://www.cnn.com/2013/07/17/world/asia/japan-earthquake---tsunami-fast-facts/index.html (최종방문 : 2019년 11월 2일)

5. https://ko.wikipedia.org/wiki/후쿠시마_제1_원자력_발전소_사고 (최종방문 : 2019년 11월 2일)

6. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, p. 58-61.

7. http://www.anewsa.com/detail.php?number=557309&thread=11r02 (최종방문 : 2019년 11월 2일)

8. http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148799582&call_from=naver_news (최종방문 : 2019년 11월 3일)

9. http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190412_0000618305&cID=10101&pID=10100 (최종방문 : 2019년 11월 3일)

www.kci.go.kr

근거하여 이번 사건에서도 한국정부의 조치가 SPS협정에 불합치하다는 판정이 내려질 것이라는 추측이 다수였다.[10] 패널은 한국정부의 조치가 필요 이상으로 무역을 제한하는 조치이고, 자의적이거나 부당한 차별이며, 투명성 원칙 등을 또한 위반하였다고 판단하였다.[11] 그러나 상소기구는 다른 판단을 내렸다. 상소기구는 주요 다투어지고 있는 주요 쟁점들에 대하여 패널이 SPS협정상의 관련 조문을 잘못 해석하였거나 이를 잘못 적용하였다는 이유로 한국정부의 조치가 SPS협정에 불합치하다는 패널의 판정을 번복하였다.[12] 이 글에서는 이번 사건에서 주요 쟁점별로 상소기구와 패널이 어떠한 논리 전개를 통하여 서로 상반된 결과를 도출하였는지 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 수입금지조치 등이 필요 이상의 무역 제한적 조치였는지 여부

SPS협정 제5.6조에 따르면 회원국은 자국의 위생보호조치가 위생 또는 식물위생보호의 적정 수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역 제한적 조치가 되지 않도록 보장하여야 한다.[13] 부속서 A(5)에서는 "위생 또는 식물위생 보호의 적정수준"을 '자기나라 영토 내의 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 위생 또는 식물위생 조치를 수립하는 회원국에 의해 적절하다고 판단되는 보호 수준'이라고 정의하고 있으며, 문단에 note를 달아서 많은 회원국들은 달리 이 개념을 "수용가능한 위험 수준"이라고 지칭하고 있다고 알려주고 있다.[14] 이 조항에 근거하여 한국정부는 우

10. https://news.joins.com/article/23438797 (최종방문 : 2019년 11월 3일)

11. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, p. 213, 214.

12. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, p. 72-77.

13. Article 5.6: Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility. (For purposes of paragraph 6 of Article 5, a measure is not more trade-restrictive than required unless there is another measure, reasonably available taking into account technical and economic feasibility, that achieves the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection and is significantly less restrictive to trade.)

14. Annex A(5): The level of protection deemed appropriate by the Member establishing a

www.kci.go.kr

리 국민의 건강을 보호하기 위하여 위생보호의 적정 수준을 설정하고, 이를 달성하기 위하여 일본산 수산물에 대한 포괄적인 수입금지조치 등을 채택하였다.

*Australia - Salmon*사건에서 상소기구는 SPS협정 제5.6조 위반이 되기 위해서는 회원국이 채택한 SPS조치 이외의 대안으로서의 SPS조치가 ① 기술적 및 경제적 가능성을 고려하여 합리적으로 가능한 것이어야 하고, ② 그 조치가 회원국이 설정한 위생보호의 적정 수준을 달성하여야 하며, ③ 다투어지고 있는 SPS조치보다 상당히 덜 무역 제한적이어야 한다는 세 가지 조건을 모두 충족하여야 한다고 판단한 *Japan - Apples*사건 패널의 판단에 동의하였다.[15] SPS협정 제5.6조에 위반한다는 사실을 입증할 책임에 대해서 *Japan - Agricultural Products* Ⅱ사건의 상소기구는 제소국에 그 책임이 있다고 보았다.[16] 세 가지 조건의 충족여부를 어떠한 순서로 판단할 것인지에 대해서는 여러 사건에서 각 패널과 상소기구가 서로 달리 접근하고 있다. *Australia - Salmon*사건에서 패널 및 상소기구는 SPS협정 제5.6조의 문언상의 순서에 따라 첫 번째 조건, 두 번째 조건, 세 번째 조건의 충족여부를 판단하였고,[17] *Japan - Agricultural Products* Ⅱ사건의 패널은 첫 번째, 세 번째 조건의 충족여부를 먼저 판단한 다음 두 번째 조건의 충족여부를 판단하였다.[18] *Australia - Salmon (Article 21.5 - Canada)*사건의 패널 및 *Australia - Apples* 사건의 패널은 반대로 두 번째 조건의 충족여부를 먼저 살펴보았다.[19]

---

sanitary or phytosanitary measure to protect human, animal or plant life or health within its territory. NOTE: Many Members otherwise refer to this concept as the "acceptable level of risk"

15 Appellate Body Report, *Australia - Measures Affecting Importation of Salmon* (이하 '*Australia - Salmon'*), WT/DS18/AB/R, 6 November 1998, para. 194; and Panel Report, *Japan - Measures Affecting the Importation of Apples* (이하 *'Japan - Apples'*)(21.5), WT/DS245/RW, 20 July 2005, para. 8.162.

16. Appellate Body Report, *Japan - Measures Affecting Agricultural Products,* (이하 *'Japan - Agricultural Products II'*) WT/DS76/AB/R, 19 March 1999, para. 95.

17. Appellate Body Report, *Australia - Salmon,* WT/DS18/AB/R, 6 November 1998, paras. 193-213.

18. Panel Report, *Japan - Agricultural Products II*', WT/DS76/R, 19 March 1999, paras. 8.78 - 8.104.

19. Panel Report, *Australia - Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand* (이하 *'Australia - Apples'*), WT/DS367/R,17 December 2010, paras. 7.1106.

www.kci.go.kr

1. 패널의 판단

이 사건에서 일본은 한국정부가 채택한 조치를 대체할 수 있는 조치로서 "kg당 100 Becquerel(이하 'Bq')를 초과하는 세슘이 검출되는지 여부를 검사하는 것"을 제안하였다. 패널은 이 조치가 SPS협정 제5.6조의 세 가지 조건 중 첫 번째, 세 번째 조건을 충족하는지 여부를 간략하게 살펴본 후 두 번째 조건의 충족여부를 자세히 검토하였다. 기술적 및 경제적 가능성에 대하여 패널은 한국정부가 이미 일본산 수산물에 대하여 세슘 및 요오드 검사를 하고 있으므로 다른 반증이 없는 한 이 요건은 충족되었다고 보았다.[20] 일본의 대안조치가 덜 무역 제한적인지 여부에 대해서는 한국정부가 채택한 조치가 그 자체로 매우 무역 제한적이라고 보았고, 한국정부가 암묵적으로 자국의 조치가 추가적인 부담을 부과한다는 것을 인정하고 있다는 일본의 주장을 받아들여 다른 반증이 없는 한 이 요건 또한 충족되었다고 보았다.[21]

두 번째 조건을 충족하였는지 여부를 검토하기 위해서 패널은 먼저 한국정부가 설정한 위생보호의 적정수준을 확인하였고, 다음으로 일본이 제안한 대안조치에 의하여 달성되는 보호의 수준을 검토하였고, 마지막으로 위 두 가지를 비교하였다. 첫 번째, 한국정부가 설정한 보호수준에 대하여 패널은 그것이 방사능 물질의 오염을 합리적으로 도달 가능한 낮은 수준으로 유지하자는 원칙[22]을 반영하는 것으로서 양적 기준이 아니라는 것을 인정하였다. 그러나 동시에 패널은 한국정부의 보호수준이란 한국정부가 식품에 대하여 적용한 기준에 내재되어 있는 것이고, 그것은 곧 '전반적인 소비량 1 mSv/year을 넘지 않을 것'이라고 보았다.[23]

두 번째, 일본이 제안한 대안조치와 그 조치에 의하여 달성되는 보호수준을 확인하기 위하여 패널은 5단계의 검토를 진행하였다. 첫 번째 단계로 패널은 분쟁의 대상이 된 오염물질을 확인하였다. 패널은 UNSCEAR[24]의 데이터[25]와 2015년 IAEA 국장의 보고서[26]에서 추출한 정보에 기초하여 분쟁의

20. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para 7.149.
21. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.154 - 7.156.
22. ALARA(As Low as Reasonably Achievable) principle
23. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.247.
24. United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation

www.kci.go.kr

대상이 된 오염물질은 Cs-134, Cs-137. I-131 및 스트론튬과 플로토늄이며, 분쟁의 대상이 된 한국의 조치도 명확하게 Cs-134, Cs-137. I-131, Sr-90[27], Pu-239, 240[28]에 대한 것임을 확인하였다.[29] 패널은 이러한 핵종들이 모두 인간에게 암을 발병시킬 수 있는 성질을 가지고 있다는 점 및 그러한 성질을 가진 핵종이 식품 자체에 어느 만큼의 오염 농도로 축적되어 있는지 그리고 그러한 식품을 섭취함으로써 인간에게 흡수되는 오염 농도의 비율은 어느 정도인지 등에 대한 이해를 통해 ICRP[30]가 인간이 소비할 수 있는 안전 기준을 규율하는 규정을 발전시켜 왔다고 보았다. 또한 패널은 그 규정이 한국이 주장하는 합리적으로 획득할 수 있는 한 낮은 수준을 유지한다는 원칙[31] 및 부작용이 발생하지 않을 것을 보장할 수 있는 그러한 한계점은 설정할 수 없다는 접근법[32]을 고려한 것이라 보았다.[33]

두 번째 단계로 패널은 일본산 식품의 오염 농도를 어떠한 기준을 통해서 판단해야 할 것인지에 대하여 검토하였다. 패널은 일본이 제공한 증거와 전문가들의 의견을 채택하여 만약 일본산 식품에 100Bq/kg보다 적은 양의 세슘이 존재한다면 그것은 필연적으로 스트론튬과 플로토늄 및 다른 핵종들 또한 Codex의 가이드라인에서 지정한 수준 보다 낮은 수준의 양이 존재하는 것으로 인정할 수 있다고 보았다. 따라서 패널은 100Bq/kg보다 적은 양의 세슘이 존재하는지 여부만을 확인하는 것으로 한국이 설정한 위생보호의 적절한 수준을 달성하는지 여부를 결정할 수 있고, 그러한 결정을 위해서 세 번째 단계로 일본산 식품에 있는 핵종이 한국의 소비자들에게 식품의 섭취를 통하여 얼마나 노출되는지를 판단하여야 한다고 하였다.[34]

---

25. https://www.unscear.org/docs/publications/2016/UNSCEAR_WP_2016.pdf
26. Technical Volume 1 of the 2015 IAEA(International Atomic Energy Agency) Director-General's Report
27. Strontium-90 is a radioactive isotope of strontium produced by nuclear fission, with a half-life of 28.8 years. (https://en.wikipedia.org wiki Strontium-90)
28. Plutonium-239 (239Pu, Pu-239) is an isotope of plutonium. (https://en.wikipedia.org wiki Plutonium-239), Plutonium-240 is an isotope of plutonium formed when plutonium-239 captures a neutron (https://en.wikipedia.org wiki Plutonium-240)
29. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para.7.183.
30. International Commission on Radiological Protection
31. ALARA principle
32. LNT(The linear no-threshold) approach
33. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.196, 7.197.

www.kci.go.kr

일본산 수산물을 한국의 소비자가 섭취함으로써 오염물질에 노출되는 양에 대하여 전문가들은 한국 소비자가 일본산 수산물을 소비하는 비율이 후쿠시마 원전사고 이전으로 회복된다 하여도 0.37%에 불과하기 때문에 노출 정도는 1 mSv/year 보다 적은 양이라고 보았다. 또한 패널은 증거에 의하여 식품에 세슘이 100 Bq/kg 보다 적게 포함되어 있는 경우에 결과적으로 오염물질에의 노출은 1 mSv/year 보다 적거나 상당히 더 낮게 측정된다는 것을 증거에 의하여 인정할 수 있다고 하였다.[35] 네 번째 단계로 패널은 오염물질의 위험성을 확인하였는데, 방사능 오염물질을 식품으로 섭취하는 경우에 식품 안전 기준에 대하여 ICRP가 1 mSv/year의 제한기준을 권고하고 있다는 점을 확인하였다. 또한 패널은 그러한 제한기준을 한국 역시 수용하여 그러한 기준 미만으로 방사능 오염물질이 포함된 식품을 섭취하는 경우에는 안전한 것으로 이해하고 있다고 보았다.[36]

다섯 번째 단계로 패널은 일본이 제시한 대안조치에 의하여 달성되는 위생보호의 수준을 검토하였다. 패널은 한국이 2011년에 추가적인 검사 조치를 채택할 당시에는 일본산 식품에 100Bq/kg보다 적은 양의 세슘이 존재하는지 검사하는 것만으로 스트론튬과 플로토늄 및 다른 핵종들 또한 Codex의 가이드라인에서 지정한 수준 보다 낮은 수준의 양이 존재하는 것으로 인정하기에는 데이터가 부족하다고 보았다. 또한 2012년에도 5개의 관련 현[37]에서 나오는 알라스카 뽈락과 태평양 대구에 대하여 일본의 대안조치가 1 mSv/year의 안전기준을 달성하는지에 대하여 증거가 불충하다는 점도 인정하였다. 그러나 패널은 최소한 2013년 이후로는 세슘이 100Bq/kg보다 적은 경우에 다른 핵종들 또한 수준 미만으로 검출된다는 사실이 입증되었다고 보았다.[38]

두 번째 조건을 충족하였는지 여부를 검토하기 위하여 마지막으로 패널은 일본의 대안조치로서 달성되는 보호수준과 한국의 보호수준을 비교하였다. 패널은 우선 일본의 대안조치가 1 mSv/year의 안전기준 및 그 보다 상당

34. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.226, 7.227.
35. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.236, 7.237.
36. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.238.
37. Aomori, Fukushima, Ibaraki, Iwate and Miyagi.
38. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.242, 7.243.

www.kci.go.kr

히 더 낮은 수준을 달성한다는 사실을 확인하였다. 다음으로 한국이 설정한 적정한 보호수준에 대하여 그것이 양적인 기준은 아니라는 점을 인정하면서도 그 수준은 한국이 식품에 적용하고 있는 조치들에 반영되어 있는 것으로서 결국 1 mSv/year 보다 낮은 수준의 소비를 추구하는 것이라고 보았다.[39]

2. 상소기구의 판단

한국정부의 조치가 위 조항을 위반하여 필요 이상으로 무역을 제한하는 조치였는지에 대하여 패널은 일본정부가 제안하는 수입금지조치보다 완화된 대안 조치가 충분히 한국정부가 보호하고자 하는 적정 수준을 달성할 수 있다고 보았다.[40] 또한 패널은 그럼에도 불구하고 한국정부가 포괄적 수입금지조치 및 2013년 추가적인 검사조치를 채택하고, 이 조치들을 패널 설치 당시까지 유지하고 있는 것은 이 조항에 위반한 것이라고 판단하였다.[41] 이러한 패널의 판정에 대하여 한국정부는 불복하였다. 특히, 패널이 한국정부의 주장과는 달리 정량기준인 1 mSv/year을 한국정부가 설정한 위생보호의 적정 수준으로 판단하여 일본정부의 대안 조치가 그렇게 간주해버린 적정 수준을 달성하는 것으로 판단해버린 점에 대하여 강하게 이의를 제기하였다.[42]

이 문제에 대하여 상소기구는 한국정부의 의견에 동의하며, 패널의 잘못을 지적하였다. 상소기구는 패널 절차에서 제출된 증거에 따르면 한국정부가 달성하고자 하는 위생보호의 적정 수준은 단순히 정량적 기준으로 구성된 것이 아니라고 보았다. 상소기구는 한국정부가 설정한 보호수준은 정량기준인 1 mSv/year 이하로서 또한 합리적으로 달성할 수 있는 가능한 낮은 단계의 방사능 오염 수준을 유지하는 것 즉 정량적 기준과 정성적 기준을 모두 사용한 다면적인 것이었음을 확인하였다. 또한 상소기구는 이러한 사실을 패널 역시 알고 있었다고 보았다. 상소기구는 패널이 위와 같이 한국

39. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.246, 7.247.
40. *Ibid.*
41. Panel Report, *Korea - Radionuclides*, WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 8.2.
42. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.2, 5.3.

www.kci.go.kr

정부가 설정하고자 하는 보호의 적정수준의 내용을 제대로 알고 있으면서도 일본정부의 완화된 대안조치가 정량적 기준을 충족시킬 수 있기 때문에 자동적으로 한국정부가 설정한 보호의 적정수준 또한 충족시킬 수 있다고 판단한 것은 잘못이라고 판단하였다.[43]

따라서 상소기구는 패널이 협정 제5.6조에 대하여 잘못된 해석 및 적용을 하였다는 이유로 한국정부의 일본산 수산물에 대한 포괄적인 수입금지조치와 2013년에 추가적인 검사 조치를 채택한 것 및 이러한 조치를 유지한 것이 협정 제5.6조에 위반이라는 패널의 판정을 뒤집었다.[44]

Ⅲ. 수입금지조치 등이 자의적이고 부당한 차별이었는지 여부

협정 제2.3조는 회원국의 위생조치가 동일하거나 유사한 조건 하에 있는 회원국들을 자의적이고 부당하게 차별하는 것과 위생조치가 국제무역에 대한 위장된 제한이 되는 것을 금지하고 있다.[45] *India - Agricultural Products*사건의 패널은 제2.3조가 두 가지 의무를 규정하고 있다고 정리하였다. 첫 번째 의무는 회원국이 위생보호조치로서 동일하거나 유사한 조건 하에 있는 타회원국을 자의적이거나 부당하게 차별해서는 안된다는 것이며, 두 번째 의무는 위생보호조치가 국제무역에 대한 위장된 제한이 되어서는 안된다는 것이다.[46] *India - Agricultural Products*사건의 패널은 첫 번째 의무를 위반하였다고 인정하기 위해서는 다음의 세 가지 요소를 모두 충족해야 한다고 보았다: 첫째, 위생보호조치가 조치를 채택한 회원국과 그 조치의 적용 대상이 되는 회원국을 차별할 것, 둘째, 그 차별이 자의적이거나 부당할 것, 셋째, 동일하

43. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.18 - 5.37.

44. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.38, 5.39.

45. Article 2.3: Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.

46. Panel Report, *India - Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products* (이하 *'India-Agricutural Products'*), WT/DS430/R, 19 June 2015, para. 7.388.

www.kci.go.kr

거나 유사한 조건이 회원국들의 영토에 지배적일 것.[47] 또한 이 사건의 패널은 조치가 국제무역에의 위장된 제한이라는 것은 곧 자의적이거나 부당한 차별이 존재한다는 것이며,[48] 따라서 조치가 자의적이거나 부당한 차별인지 여부를 먼저 검토하고, 그러한 사실이 인정된다면 위장된 제한 역시 인정될 수 있다고 하였다.[49]

1. 패널의 판단

협정 제2.3조 첫 번째 의무의 위반여부와 관련하여 조건의 유사성을 판단함에 있어서 어떠한 조건들을 비교해야 할 것인지에 대하여 일본과 한국이 가장 큰 견해의 차이를 보였다. 일본은 조건들이 유사한지 여부를 결정하기 위해서는 유사한 위험을 나타내는 서로 다른 원산지 제품군의 상황을 분석하여야 한다고 주장하였다.[50] 이러한 일본의 주장에 대하여 한국은 일본산 제품과 유사한 위험이 있는 다른 나라의 제품을 비교하기 보다는 일본 영토와 다른 나라들의 영토에 지배적인 조건을 비교하여야 한다고 주장하였다.[51] 패널은 일본의 주장에 따라서 관련 조건을 결정하는 것은 다투어지고 있는 조치의 규제적 목적 및 조치를 채택한 회원국이 내세우는 규제의 정당성 즉 제품을 비교하는 것이라는 해석을 내렸다.[52] 이러한 해석에 기초하여 패널은 이 사건에서 비교의 대상이 되는 관련 조건이란 일본산 제품과 일본을 제외한 다른 나라의 제품이 방사능 핵종 특히 세슘, 요오드, 스트론튬 및 플루토늄[53]에 오염될 유사한 가능성을 가지고 있는지와 그것이 한국의 보호수준 보다 낮은 수준의 오염도인지 여부라고 보았다.[54]

오염 가능성의 유사성 여부에 대하여 패널은 후쿠시마 원전사고가 발생하기 이전에 발생한 핵무기의 시험, 체르노빌 원자력 발전소 사고가 전세계

47. Panel Report, *India - Agricutural Products,* WT/DS430/R, 19 June 2015, para. 7.389.
48. Panel Report, *India - Agricutural Products,* WT/DS430/R, 19 June 2015, para. 7.476.
49. Panel Report, *India - Agricutural Products,* WT/DS430/R, 19 June 2015, para. 7.477.
50. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.262.
51. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.264.
52. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.276.
53. caesium, iodine, strontium and plutonium.
54. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.283.

www.kci.go.kr

적인 방사능 오염의 주된 원인이라고 언급하였다. 또한 패널은 후쿠시마 원전사고는 북태평양의 방사능 오염도를 상대적으로 높이는 원인이 되었지만, 이 역시 이전의 다른 방사능 누출사건들과 마찬가지로 공기 및 해류의 흐름 등으로 인하여 그로 인한 오염이 전세계로 흩어졌고 그 결과 모든 나라의 제품들 역시 이 방사능에 오염될 가능성이 있다고 보았다.[55] 패널은 이러한 전제 하에 일본산 제품과 다른 나라의 제품에 대한 방사능 오염도를 일본이 제출한 증거를 통하여 검토하였다. 검토 결과 패널은 2013년에 채택한 추가적 검사조치 및 8개 현에서 나오는 27개 수산물[56] 및 6개 현에서 나오는 태평양 대구[57]에 대한 포괄적 수입금지조치 및 그러한 조치를 유지하는 조치에 대해서 다른 나라 제품과의 조건의 유사성을 인정하였다.[58]

한국의 조치가 일본산 제품과 다른 나라의 제품을 차별하였는지 여부에는 양국간 해당 조치가 일본산 제품에 대해서만 적용되었다는 점에 대하여 다툼이 없었으므로 패널은 수입금지조치에 대해서는 비교적 쉽게 차별성을 인정하였다.[59] 추가적 검사조치에 대해서는 한국산 제품에 대해서도 검사를 하고 있다는 한국의 주장이 있었으나, 패널은 이것이 일본산 제품에 대한 검사와는 다른 성질의 것이므로 추가적 검사조치에 대해서도 역시 차별성을 인정할 수 있다고 하였다.[60] 다음으로 패널은 차별이 자의적이거나 부당하였는지 여부에 대하여 검토하였다. 패널은 이전 사건의 패널들이 자의성 및 부당성을 판단하기 위하여 조치의 규제적 목적 및 차별간의 합리적인 상관성 존부를 살폈다는 점을 지적하면서 이번 사건의 패널 역시 차별의 원인이나 근거를 조사하겠다고 밝혔다.[61]

---

55. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.291, 7.297.
56. Alaska pollock, Abalone, Albacore, Alfonsino, Anchovy, Bigeye tuna, Blue shark, Bluefin tuna, Chestnut octopus, Chub mackerel, Chum salmon, Common octopus, Common sea squirt, Giant Pacific octopus, Japanese amberjack, Japanese flying squid, Japanese jack mackerel, Japanese sardine, Pacific oyster, Pacific saury, Salmon shark, Scallop, Skipjack tuna, Southern mackerel , Striped marlin, Swordfish, Yellowfin tuna originating from Aomori, Chiba, Fukushima, Gunma, Ibaraki, Iwate, Miyagi and Tochigi.
57. Pacific cod originating from Aomori, Chiba, Gunma, Iwate, Miyagi, and Tochigi prefectures.
58. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.322.
59. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.324, 7.325.
60. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.331, 7.332.
61. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.337.

www.kci.go.kr

패널은 다음의 다섯 가지 근거를 들어 한국의 수입금지조치에 대하여 규제적 목적과 차별과의 상관성을 부정하였다.: 첫째, 조치가 무역을 제한하는 수준이 매우 높다. 둘째, 일본산 제품에서 검출되는 세슘 및 다른 핵종들의 수준이 한국의 보호수준 미만이다. 셋째, 위험평가를 통해 합리적인 기간 내에 조치를 재검토하지 않았다. 넷째, 수입금지조치가 협정 5.6조에 불합치하다. 다섯째, 일본의 어선에서 수확한 제품 및 8개현 중의 하나에서 가공되거나 포장된 제품의 원산지 및 오염의 수준을 묵살하고 있다.[62] 추가적 검사조치에 대해서 패널은 충분한 데이터가 존재함에도 한국이 위험평가를 수행하지 않고 있기 때문에 규제적 목적과 차별과의 상관성을 인정할 수 없다고 보았다.[63] 결론적으로 패널은 한국의 조치들이 자의적이거나 부당한 차별이라고 인정하였다.[64]

한국의 조치가 협정 제2.3조의 두 번째 의무를 위반하였는지 여부에 대하여 패널은 조치가 협정 제2.3조의 첫 번째 의무를 위반하였다면 자동적으로 두 번째 의무를 위반하였다고 인정할 수 있다는 내용의 *US - Gasoline*사건 상소기구의 논리[65]를 채택하였다.[66]

2. 상소기구의 판단

패널은 한국정부의 조치가 유사한 조건 하에 있는 회원국을 자의적이고 부당하게 차별하였으며, 결과적으로 국제무역에 대한 위장된 제한이라고 판단하였다. 이에 대하여 한국정부는 후쿠시마 원전사고가 발생한 이후 일본이 처해있는 조건이 다른 회원국의 조건과 유사하다는 패널의 판단이 타당한 것이냐에 대하여 집중적으로 이의를 제기하였다. 한국정부는 패널이 개별 상품에 현존하는 위험에만 오로지 중점을 둔 나머지 그것을 이 분쟁에서 조건의 유사성을 규명하는 기준으로 잘못 사용하였다고 주장하였다.[67]

---

62. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.349.
63. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.354.
64. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.350, 7.355.
65. Appellate Body Report, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* (이하 *'US - Gasoline'*), WT/DS2/AB/R, 20 May 1996, p. 25.
66. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.359.
67. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras.

www.kci.go.kr

상소기구는 한국정부의 이러한 주장에 주목하면서 협정 제2.3조는 서로 다른 회원국의 관련된 모든 조건들을 고려하도록 하고 있다고 해석하였다. 따라서 상소기구는 관련된 모든 조건에는 상품에는 아직 나타나지는 않았지만 분쟁의 대상이 된 조치의 목적 및 특정 위험과 관련된 영토적인 조건들이 포함된다고 보았다. 따라서 상소기구는 협정 제2.3조가 국제적으로 교류되고 있는 개별 상품에 현존하는 위험만을 고려하도록 하고 있다는 패널의 해석이 잘못되었음을 확인하였다.[68]

다음으로 한국정부는 패널이 일본의 영토적 조건과 세계 다른 나라의 조건이 유사하였는지에 대한 해명 없이 일본정부가 제출한 개별 상품 샘플의 방사능 잔류 검사 결과가 한국 소비자가 수인할 수 있는 수준 이하인가 여부에만 집중함으로써 협정 제2.3조를 제대로 적용하지 못하였다고 주장하였다. 이러한 주장에 대하여 상소기구는 한국정부의 이러한 주장에 동의하였다. 상소기구는 패널이 방사능 물질의 방류가 국지적으로 보다 더 큰 영향을 미칠 수 있으며, 방사능 잔류물질이 오염원과 가까운 곳에 보다 더 집중될 수 있다는 사실을 인정하였다고 보았다. 또한 상소기구는 패널이 그러한 사실을 인정하였음에도 후쿠시마 원전사고를 포함하여 이미 발생한 방사능 유출사고로 인하여 전세계의 모든 식품은 방사능 잔류물질에 오염될 잠재적 가능성이 있기 때문에 일본의 영토적 조건과 다른 회원국의 조건이 유사하다고 결론을 내린 것을 잘못이라고 판단하였다.[69]

따라서 상소기구는 위와 같은 이유로 한국정부가 일본산 수산물에 대한 포괄적인 수입금지조치와 2013년에 추가적인 검사 조치를 채택한 것 및 이러한 조치를 유지한 것이 협정 제2.3조에 위반이라는 패널의 판정을 뒤집었다.[70]

5.40, 5.53, 5.54.

68. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.91 - 5.93.

69. *Ibid.*

70. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 6.3, 6.4.

www.kci.go.kr

Ⅳ. 수입금지조치 등이 잠정조치조항을 위반하였는지 여부

협정 제5.7조에 따르면 회원국은 관련 과학적 증거가 불충분한 경우 잠정적으로 위생조치를 채택할 수 있다.[71] 다만, 이러한 경우 회원국은 ① 과학적 증거가 불충분할 것, ② 가능한 적절한 정보에 기초하여 조치를 채택할 것, ③ 필요한 추가적인 정보를 수집할 것, ④ 상당한 기간 내에 조치를 재검토할 것이라는 4가지 조건을 모두 충족하여야만 한다.[72]

1. 패널의 판단

첫 번째 요건인 과학적 증거가 불충분하여야 한다는 점에 대하여 한국은 후쿠시마 원전사고로 인하여 핵종이 방출되었고, 그로 인하여 일본산 식품이 오염되었지만, 그것을 소비함으로서 야기되는 위험을 적절하게 평가하기 위한 과학적 증거는 불충분하다고 주장하였다.[73] 또한 한국은 일본의 식품 감시 프로그램은 대표성 및 유용성 측면에서 제한적이며, 후쿠시마 원전사고는 지금도 핵종의 방출이 계속되고 있으며, 액체성 오염물질의 방출이라는 점에서 독특한 면이 있다고 주장하였다.[74] 그러나 패널은 한국정부가 현존하는 오염의 위험성이 아니라 미래에 발생할 수 있는 잠재적 오염의 위험성에 대하여 언급하고 있다고 보아 이러한 위험성은 협정 제5.7조에서 규정하는 불명확성이 아니라고 하였다. 패널은 현재에는 위험성을 평가할 수 있는 충분한 과학적 증거가 존재하며, 향후 추가 사고가 발생하여 추가적으로 오염도가 높아질 경우 그에 따른 위험성 평가를 수행할 수 있을 것이라고 보았다.[75] 다만, 2011년 추가적 검사 요건에 대해서는 그 당시 일본 또한

71. Article 5.7: In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.

72. Appellate Body Report, *Japan - Agricultural Products II,* WT/DS76/AB/R, 19 March 1999, para. 89.

73. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.79.

74. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.81.

75. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.94-7.96.

www.kci.go.kr

한국과 유사한 긴급 조치를 채택하였다는 점을 인정하여 한국의 조치는 과학적 증거가 불충분한 상황에서 채택되었다고 보았다.[76]

두 번째 요건인 가능한 적절한 정보에 기초할 것에 대하여 패널은 '기초할 것'이라는 의무에 대하여 이 의무는 단순히 조치를 채택하게 된 이유를 설명하는 문서를 열거하는 것이 아니라 조치의 채택이 적절한 정보에 의하여 지지되거나 합리적으로 근거하여야 한다고 설명하였다. 패널은 한국정부가 적절한 정보로서 ① 오염수가 방출되는 것에 대한 증가하는 대중의 걱정, ② 일본의 상황이 어떻게 전개될 것인지에 대한 불확실성, ③ 일본정부가 제출한 데이터만으로는 미래의 상황을 명확하게 예측할 수 없다는 점, ④ 일본산 수산물 방사능 관리에 관한 질의 및 응답과 Codex의 기준을 제출하였으나 위에서 전개한 논리 하에 한국정부가 제출한 다양한 이유들은 적절한 정보가 될 수 없다고 보았다.[77]

협정 제5.7조의 나머지 사후적 요건에 대하여 한국정부가 일본으로부터 필요한 추가적인 정보를 구한 점은 인정할 수 있으나 상당한 기간 내에 조치를 재검토한 사실은 없다고 하였다. 결론적으로 패널은 2013년 품목별 수입금지조치, 포괄적 수입금지조치, 추가적 검사 조치는 과학적 증거가 불충분한 상황에서 채택된 것이 아니고, 2013년 포괄적 수입금지조치 및 추가적 검사 조치는 적절한 정보에 기초하여 채택된 조치도 아니라고 보았다. 또한 한국이 채택한 모든 조치는 사후적 요건인 상당한 기간 내에 재검토되지 아니하였으므로 결국 4가지 요건을 충족한 조치는 없다고 판단하였다.[78]

2. 상소기구의 판단

패널은 한국정부의 조치가 위 4가지 조건을 모두 충족하지 못하였기 때문에 그러한 조치는 협정 제5.7조에 따른 적법한 조치가 아니라고 판단하였다.[79] 이에 대하여 한국정부는 일본정부가 이 분쟁의 해결을 위하여 패널의 설치를 요청할 때에 협정 제5.7조의 위반여부에 대해서는 주장한 바가 없기

76. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.84.
77. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.100.
78. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.110,7.111.
79. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.112.

www.kci.go.kr

때문에 패널이 위와 같은 판단을 한 것 자체가 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정 제7조 및 제11조에 위반되는 것이라고 주장하였다.[80]

이러한 주장에 대하여 상소기구는 일본정부가 패널의 설치를 요청할 때에 협정 제5.7조의 위반여부에 대하여는 언급한 적이 없다는 사실은 다툼의 여지가 없으며, 다만 한국정부가 반박 주장으로서 협정 제5.7조를 언급한 사실이 있으므로 이러한 주장을 어떻게 평가할 수 있는지를 검토하였다. 상소기구는 한국정부가 자국의 조치를 잠정조치로 주장함으로서 협정 제5.7조에 따라 적법화 하려고 하거나 또는 협정의 다른 조문에 따른 의무를 면제받으려고 하지 않았다고 보았다.[81]

따라서 상소기구는 한국정부가 채택한 조치가 협정 제5.7조에 불합치하는지 여부에 대하여 패널이 판정을 내린 것은 패널 설치의 위임범위를 넘어서는 것이므로 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정 제7.1조 및 제11조에 위반되는 것이라고 판단하였다. 또한 상소기구는 이러한 이유로 협정 제5.7조에 대한 패널의 판정은 고려할 가치가 없으며, 법적으로 아무런 효력이 없다고 선언하였다.[82]

Ⅴ. 기타 쟁점들에 대한 판단

1. 수입금지조치 등에 대한 적절한 정보를 제공하지 않았는지 여부

협정 제7조에 따르면 회원국은 부속서B의 규정에 따라 자국의 위생조치의 변경을 통보하고 자국의 위생조치에 관한 정보를 제공하여야 한다. 부속서 B(1) 단락을 살펴보면 회원국은 채택된 모든 위생조치에 관한 규정을 이행당사 회원국이 인지할 수 있도록 신속히 공표하여야 하며, 부속서 B(3) 단락에 따라 각 회원국은 이해당사 회원국으로부터의 모든 합리적인 질의에

80. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.104-5.111.

81. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.112-5.118.

82. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.121,5.122.

www.kci.go.kr

대한 답변 및 채택된 위생조치에 관한 규정 등과 관련된 문서의 제공을 담당할 하나의 문의처의 존재를 보장하여야 한다.[83] 이 조항은 회원국이 SPS조치를 변경할 때에 관련 정보를 제공할 의무를 규정함으로써 SPS조치 변경 절차의 투명성을 제고하도록 하는 조항이다.

(1) 패널의 판단

투명성 조항의 위반여부와 관련하여 패널은 세 가지로 쟁점을 나누어 검토하였다. 첫 번째로 한국의 조치가 부속서B에서 규정하고 있는 SPS규정에 포함되는지 여부를 먼저 검토하였고, 두 번째로 한국정부가 관련 규정을 이해당사 회원국이 인지할 수 있도록 공표하였는지, 마지막으로 한국정부가 모든 합리적인 질문에 답변 및 관련 문서를 제공하였는지를 순서대로 검토하였다. SPS규정이 무엇인지에 대하여 부속서B 첫 번째 단락의 주석에서 정의하고 있는데, 이는 일반적으로 적용되는 법률, 법령 또는 명령 같은 위생 및 식물위생 조치를 말한다.[84] 이 정의에 대하여 *Japan - Agricultural products II*

83. Article 7 Transparency: Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B.

Annex B Transparency of Sanitary and Phytosanitary Regulations:

Publication of regulations

1. Members shall ensure that all sanitary and phytosanitary regulations which have been adopted are published promptly in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with them.

(…)

Enquiry points

3. Each Member shall ensure that one enquiry point exists which is responsible for the provision of answers to all reasonable questions from interested Members as well as for the provision of relevant documents regarding:

(a) any sanitary or phytosanitary regulations adopted or proposed within its territory;

(b) any control and inspection procedures, production and quarantine treatment, pesticide tolerance and food additive approval procedures, which are operated within its territory;

(c) risk assessment procedures, factors taken into consideration, as well as the determination of the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection;

(d) the membership and participation of the Member, or of relevant bodies within its territory, in international and regional sanitary and phytosanitary organizations and systems, as well as in bilateral and multilateral agreements and arrangements within the scope of this Agreement, and the texts of such agreements and arrangements.

84. footnote 5: Sanitary and phytosanitary measures such as laws, decrees or ordinances which are applicable generally.

www.kci.go.kr

사건의 상소기구는 '법률, 법령 또는 명령'은 SPS조치에 해당하는 예시이며 이와 유사한 다른 형식의 조치 또한 SPS규정이 될 수 있다고 하였다.[85] 패널은 이러한 근거에 따라 한국의 조치가 부속서B의 SPS규정이라고 판단하였다.[86]

두 번째로 한국정부가 관련 규정을 투명성 의무에 합치하는 방식으로 공표하였는지에 대하여 패널은 한국정부가 공표한 수입금지조치의 내용에는 원산지를 결정할 수 있는 실행가능한 규칙 및 품목에 대한 구체적인 내용이 포함되어 있지 않기 때문에 이러한 방식은 투명성 조항에 합치되지 않는다고 보았다.[87] 2013년에 채택된 추가적 검사조치에 대하여 패널은 수입금지조치와 같은 이유로, 2011년에 채택된 추가적 검사조치에 대하여는 한국정부가 웹사이트에 대한 하이퍼링크를 증거로 제출하였으나 이것만으로는 어떠한 내용의 조치가 공표되었으며, 일본이 이 웹사이트를 통하여 어떻게 필요한 정보를 구할 수 있었는지 알 수 없기 때문에 모두 투명성 조항에 위반된다고 판단하였다.[88]

마지막으로 답변과 관련 문서를 제공하였는지에 대하여 패널은 답변을 완벽하게 하지 않았다거나 또는 그 대답과 관련한 특정 문서를 제공하지 않았다는 사실만으로 필연적으로 부속서 B(3) 단락을 위반하였다고 할 수는 없다고 하였으나, 이 사건에서는 일본측의 두 번째 질의에 대하여 한국정부가 전혀 답변하지 않았기 때문에 부속서 B(3) 단락 위반을 인정할 수 있다고 하였다.[89]

(2) 상소기구의 판단

패널은 한국정부가 협정 제7조 및 부속서 B(1) 및 B(3)에 위반하였다고 판단하였다.[90] 부속서 B(1) 단락에 위반하였다는 패널의 판단에 대하여 한국정부는 ① 포괄적 수입금지조치를 알리는 언론의 발표가 대상이 되는 모든 품

85. Appellate Body Report, *Japan - Agricultural Products II'*, WT/DS76/AB/R, 19 March 1999, para. 105.
86. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.454-7.458.
87. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.468, 7.487.
88. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.498-7.502.
89. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.517-7.520.
90. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 8.5.

www.kci.go.kr

목을 포함하지 않았다는 패널의 판단, ② 2011년 및 2013년 추가적인 검사 조치를 알리는 언론 발표가 충분한 내용을 포함하지 않았다는 패널의 판단, ③ 한국정부가 일본으로 하여금 관련 위생조치에 대한 정보를 웹사이트 등을 통해 살펴볼 수 있도록 하였다는 점을 증명하지 않았다는 패널의 판단이 잘못되었다고 주장하였다. 또한 한국정부는 패널이 다투어지지 않은 부분에 대하여 한국정부로 하여금 증거를 제출할 의무를 부담하게 하고, 이를 제출하지 않았다는 이유로 협정에 위반하였다고 판정하는 것은 패널이 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정 제11조를 위반한 것이라고 주장하였다.[91]

상소기구는 한국정부의 첫 번째 주장에 대하여 한국정부가 포괄적 수입금지조치를 하면서 '모든 어류 제품'에 대하여 수입금지조치를 채택하겠다는 내용을 언론에 발표한 것만으로는 부속서 B(1)에 합치하기 부족하다고 판단하였다. 따라서 상소기구는 한국이 부속서 B(1) 및 협정 제7조를 위반하였다고 본 패널의 판단을 지지하였다. 한국정부의 두 번째 주장에 대하여 상소기구는 한국정부가 2011년 및 2013년에 추가적인 검사 조치를 채택하면서 추가 검사를 촉발하는 세슘의 수치와 제품의 수입이 거절되는 결과를 가져오는 방사능 잔류물질의 수치를 발표하지 않았다는 이유로 한국정부가 부속서 B(1) 및 협정 제7조를 위반하였다는 패널의 판단을 지지하였다. 한국정부의 세 번째 주장에 대하여 상소기구는 일본정부가 분쟁의 대상이 된 위생조치에 대한 정보에 접근할 수 있었는지 여부는 한국정부가 증명하여야 하며, 이에 대하여 한국정부가 명확한 설명을 제공하지 않았으므로 이 부분을 한국정부가 규명하지 않았다고 인정한 패널의 판단을 지지하였다.[92]

다만 상소기구는 패널이 위와 같은 판단을 하게 된 이유 중의 하나가 '한국정부가 제공한 웹(web)의 주소들이 한국정부가 분쟁의 대상이 된 위생조치를 공표한 그 날에 접근 가능했는지 여부 및 그 날에 어떠한 내용에 접근이 가능했는지에 대하여 알 수 없다'라는 것인데, 이 부분에 대하여 패널이

91. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, para. 5.132.

92. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.189-5.199.

www.kci.go.kr

한국정부로 하여금 증거를 제출하도록 한 것은 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정 제11조를 위반한 것이라고 보았다. 그러나 상소기구는 패널이 최종 판정을 내리게 된 적법한 다른 근거들이 있으므로 한국정부가 협정 제7조 및 부속서 B(1))에 위반하였음을 인정한 패널의 판정은 유효하다고 보았다.[93]

부속서 B(3) 단락에 위반하였다는 패널의 판단에 대하여 상소기구는 한국정부가 운영하는 문의처가 질의에 단 한번 응답하지 않은 것과 일본정부가 두 번 질의하였는데, 그 질의에 응답하지 않았다는 것만으로 한국정부가 부속서 B(3) 단락에 위반하였다고 판단한 것은 패널이 부속서 B(3)을 잘못 해석하고, 잘못 적용한 것이라고 판단하였다. 따라서 상소기구는 한국정부가 협정 제7조 및 부속서 B(3)에 위반하였다고 인정한 패널의 판정을 뒤집었다.[94]

2. 수입 상품에 대한 절차가 동종 국내 상품에 비하여 불리하였는지 여부

협정 제8조는 회원국은 식품, 음료 또는 사료의 첨가제 사용 승인 또는 오염물질의 허용치 설정에 관한 국내 제도를 포함한 방제, 검사 및 승인절차의 운영에 있어서 부속서C의 규정을 준수하며 또한 자기 나라의 절차가 이 협정의 규정에 불일치하지 아니 하도록 보장하고 있다. 부속서C에 따르면 회원국은 위생조치를 이행하고 점검하는 절차를 부당하게 지연하지 말고, 수입 상품에 대한 절차를 동종 국내 상품에 비하여 불리하게 운영하지 않아야 한다.[95]

---

93. *Ibid.*

94. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.216-5.219.

95. Article 8 Control, Inspection and Approval Procedures: Members shall observe the provisions of Annex C in the operation of control, inspection and approval procedures, including national systems for approving the use of additives or for establishing tolerances for contaminants in foods, beverages or feedstuffs, and otherwise ensure that their procedures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

www.kci.go.kr

(1) 패널의 판단

일본은 한국의 추가적 검사조치가 부속서C 첫 번째 단락의 (a),(c),(e),(g)단락을 위반하였다고 주장하였다. 이 중에서 특히 (a)단락의 위반여부가 주요 쟁점이 되었다. 부석서C (1)(a)에 따르면 SPS조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차는 부당한 지연 없이, 수입상품이 동종 국내상품에 비하여 불리하지 않은 방법으로 행해지고 완료되어야 한다.[96] 이 의무의 위반여부를 검토하기 위해서 *Russia - Pig*사건의 패널은 첫 번째로 수입상품과 국내상품이 동종의 상품인지 여부를 먼저 검토하고, 두 번째로 수입상품이 불리한 방법으로 다루어졌는지를 검토하여야 한다고 하였으며, 이 사건의 패널도 이러한 두 단계의 검토방법을 채택하기로 하였다.[97]

상품이 동종인지 여부에 대하여 일본은 한국의 추가적 검사조치가 배타적으로 일본산 식품에만 적용되고 있으므로 이는 법적으로 원산지에 따른 차별이 되므로 국내상품과 수입상품의 동정성은 추정되어야만 한다고 주장하였다.[98] 이러한 일본의 주장에 대하여 한국정부는 '일본산 상품을 구별하는 것은 후쿠시마 원전사고의 발생 위치 및 그 공장으로부터 향후 계속적으로 발생할 수 있는 오염의 위험성 때문이며, 원산지의 문제가 아니라 방사능 동위 원소에 오염된 식품을 수입함으로써 발생할 수 있는 건강상 위험 때문이다.'라고 설명하였으며,[99] 패널은 이러한 한국정부의 설명을 채택하여 동종성 추정 주장을 배척하고 전통적인 방식에 따라 수입상품과 국내상품의 동종성 여부를 검토하였다. 패널은 동종성을 판단하는 전통적인 방식에 대하여 *EC - Asbestos*사건[100] 및 *US - Clove Cigarettes*사건[101]을 통하여 상품의 물

96. ANNEX C 1. Members shall ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfillment of sanitary or phytosanitary measures, that:

(a) such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products;

97. Panel Report, *Russian Federation - Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union* (이하 'Russia - Pig'), WT/DS475/R and Add.1, 21 March 2017, para. 7.539, Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.385.

98. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.396.

99. Korea's second written submission, para. 385.

100. *European Communities - Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products,* WT/DS135/AB/R, 5 April 2001.

101. *United States - Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes,* WT/DS406/AB/R, 24 April 2012.

www.kci.go.kr

리적 특성, 소비자의 기호 및 행태 이외에 건강상의 염려 또한 그 판단기준으로 포함되었다는 점을 확인하였다.[102] 이번 사건에서 패널은 건강상의 염려라는 추가된 기준을 적용하여 동종성 여부를 판단하지는 않았고, 단지 일본이 동종성에 대하여 입증하지 못하였으므로 상품의 동종성이 인정되지 않아 부속서C (1)(a)의 불합치함을 인정할 수 없다고 하였다.[103] 이번 사건을 통해 상품의 동종성을 판단하는 기준으로서 전통적인 기준 이외에도 건강상의 염려라는 새로운 기준이 존재한다는 사실을 인정받은 것은 의미가 있으나 이 새로운 기준을 통한 논리 전개가 이루어지지 않은 점이 아쉬운 면으로 남는다 하겠다.

부속서C (1)(c)에 따르면 정보의 요구는 첨가제 사용의 승인 또는 식품, 음료 또는 사료내의 오염물질 허용치의 설정을 포함, 적절한 통제, 검사 및 승인절차를 위하여 필요한 사항에 국한되어야 한다.[104] 패널은 일본이 한국정부의 조치가 이 단락의 의무를 위반하였다고 주장하고 있지만, 사실은 협정 제5.6조의 의무 위반을 주장하고 있기 때문에 이 단락의 위반여부에 대해서는 입증하지 못하였다고 판단하였다.[105]

부속서C (1)(e)는 상품의 개별적인 견본의 통제, 검사 및 승인을 위한 요건은 합리적이고 필요한 사항에 국한되도록 하고 있다.[106] 이 단락에 따른 의무의 의미에 대해서는 이전의 패널 및 상소기구에서 다룬 바가 없었기 때문에 이 사건의 패널은 문언 및 조항의 대상과 목적에 근거하여 분석하기로 하였다. 패널은 쟁점이 된 의무의 의미에 대해서 당사국이 서로 다른 관점을 가지고 주장을 펼치고 있다고 보았는데, 일본은 '필요한'이라는 용어의 의미는 협정 제5.6조의 관점에서 읽어야 하기 때문에 제소국이 덜 무역 제한적인 조치가 피제소국의 적절한 보호수준을 달성한다는 점을 증명하도록 요구하고 있다고 하였다. 반면 한국은 '개별적인'이라는 용어에 착안하여 이

102. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para.7.406.

103. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.407-7.409.

104. (c) information requirements are limited to what is necessary for appropriate control, inspection and approval procedures, including for approval of the use of additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs;

105. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.414, 7.415.

106. (e) any requirements for control, inspection and approval of individual specimens of a product are limited to what is reasonable and necessary;

www.kci.go.kr

의무는 의무화된 샘플링 즉 다투어지고 있는 추가적 검사조치에 적용되는 의무는 아니라고 주장하였다.[107] 이에 대하여 패널은 한국정부가 주장하는 바와 같이 이 의무를 각각의 개별 운송품에 대해서만 적용되는 것으로 좁게 해석할 수 없으며, 그러나 또한 일본이 주장하는 바와 같이 협정 제5.6조를 위반하는 것이 결과적으로 이 의무의 위반으로 해석되지도 않는다고 보았다. 결론적으로 패널은 일본이 한국의 조치가 부속서C (1)(e)의 의무를 위반하였음을 입증하지 못하였다고 판단하였다.[108] 그 동안 유사사례에서 이루어지지 않았던 부속서C (1)(e)에 대한 해석 및 적용이 이루어짐으로서 새로운 선례를 만들었다는 점에서 의미가 있다. 일본은 이 사건에서 부속서C (1)(c) 및 부속서C (1)(e)에 대한 의무 위반을 주장하면서도 일관적으로 협정 제5.6조를 위반하였으므로 곧 부속서C (1)(c) 및 부속서C (1)(e)의 의무 또한 위반이라고 주장하였다. 그러나 부속서C에 따른 의무들은 협정 제8조와 관련된 의무들이므로 이를 협정 제5.6조에 따른 의무 위반과 자동적으로 연결시켜 주장하는 일본의 시도는 협정문의 문언 및 구조와 각 조문의 입법 취지 등에 비추어 타당하지 않다고 생각한다.

부속서C (1)(g)는 수입업자 등에 대한 불편을 최소화하기 위하여 절차에 사용되는 시설물의 위치 및 수입품의 표본 선정시 국내상품에 적용되는 기준과 동일한 기준이 사용되어야 한다고 규정하고 있다.[109] 이 단락의 의미에 대하여 한국정부는 이 단락은 의무를 규정하는 내용이 아니라고 주장하였다.[110] 그러나 이러한 주장에 대하여 패널은 이 단락 역시 부속서C의 다른 단락들과 마찬가지로 의무를 규정하고 있다고 판단하였다.[111] 패널은 이 단락 역시 의무 규정이므로 제소국이 피제소국의 의무 위반에 대하여 입증책임을 부담하는데, 일본은 한국정부가 일본산 제품의 표본을 선정할 때에 국내 상품과는 다른 기준을 사용한다는 것에 대하여 입증하지 못하였다고 보았다.[112]

---

107. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.416, 7.417.

108. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.420-7.423.

109. (g) the same criteria should be used in the siting of facilities used in the procedures and the selection of samples of imported products as for domestic products so as to minimize the inconvenience to applicants, importers, exporters or their agents;

110. Korea's second written submission, paras. 398-401.

111. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 7.433.

www.kci.go.kr

⑵ 상소기구의 판단

일본정부는 한국정부가 일본 상품에 대해서만 추가적인 검사를 요구하는 것은 협정 제8조 및 부속서C를 위반한 것이라고 주장하였으나, 이에 대하여 패널은 원고측인 일본정부가 한국정부의 위반사실을 증명하지 못하였다고 판정하였다.[113] 이러한 패널의 판단에 대하여 일본정부는 추가적 검사조치의 대상인 된 일본의 상품과 검사조치의 대상인 아닌 한국의 국내 상품을 유사한 것으로 추정할 수 없고, 유사성에 대하여 일본정부가 입증책임을 져야 한다는 패널의 판단이 잘못된 것이라고 주장하였다.[114]

상소기구는 패널이 일본의 상품과 한국의 국내 상품을 유사한 것으로 추정할 수 없다고 판단한 이유에 주목하였다. 패널은 유사성이 추정되기 위해서는 해당 위생조치가 오로지 원산지에 따른 구별을 하고 있어야 하는데, 이 사건의 경우 한국이 절차에 구별을 둔 이유가 오로지 일본산이라는 이유 때문이 아니라 일본에서 원전사고가 발생하였기 때문이라고 설명하였다 이러한 패널의 판단에 상소기구는 동의하였다. 따라서 상소기구는 일본의 상품과 한국의 국내 상품이 유사하다는 것을 추정할 수 없다는 패널의 판단이 잘못되지 않았기 때문에 일본정부는 한국정부가 협정 제8조 및 부속서 C를 위반하였음을 증명하지 못하였다는 패널의 판정은 유효하다고 보았다.[115]

Ⅵ. 결론

한국의 수입금지등의 조치가 한국정부가 설정한 위생보호의 적정 수준을 달성하는데 필요한 정도 이상으로 무역 제한적인지 여부에 대하여 한국정부가 설정한 보호수준은 정량기준으로 단순히 간주될 수 없는 것이었다. 패널은 이러한 사실을 인정하면서도 모순적으로 정량기준인 1 mSv/year 보다 낮은 수준의 소비를 추구하는 것이 한국정부가 추구하는 보호수준이라는

112. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, paras. 7.443-7.446.

113. Panel Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018, para. 8.4.

114. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.220, 5.221.

115. Appellate Body Report, *Korea - Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019, paras. 5.240, 5.241.

www.kci.go.kr

점을 수용하여 일본의 대안조치가 이러한 기준을 충족하기 때문에 곧 한국의 조치가 협정 제5.6조에 위반된다고 판단하였다. 과거 *India - Agricultural Products*사건에서도 패널은 인도의 보호수준이 매우 높거나 매우 보수적인 수준이라는 점을 인정하면서도 이는 곧 국제수역사무국의 관련 Code에서 규정하고 있는 안전기준과 동일시 할 수 있다는 내용으로 판정한 바 있었다. 이러한 논리의 전개는 자유로운 국제무역을 보장하기 위하여 수입국 고유의 위생검역권한을 심각하게 침해하는 균형감을 상실한 편향된 것이었다. 그러나 이번 사건에서 상소기구는 한국정부가 설정한 보호수준은 정량적 및 정성적 기준을 모두 사용한 것이기 때문에 패널의 위와 같은 간주는 부당하며, 따라서 협정 제5.6조 위반이라는 판정은 잘못되었다고 판단하였다.

한국의 조치가 유사한 조건 하에 있는 일본산 식품에 대한 자의적이거나 부당한 차별이었는지에 대하여 패널은 후쿠시마 원전사고로 인하여 후쿠시마 인근 지역에 상대적으로 방사능 오염도가 높다는 사실을 인정하였다. 그러나 동시에 후쿠시마 원전사고 이전에도 이미 대규모의 방사능 유출사고가 발생하였기 때문에 전세계 모든 원산지의 식품들이 방사능 오염위험에 처해있다고 보았으며 따라서 일본산 식품과 다른 국가를 원산지로 하는 제품에 대하여 방사능 오염의 위험은 유사하다고 인정하였기에 이미 모순이 존재하였다. 또한 패널의 판단은 한국정부가 제출한 유사성을 부정할 수 있는 여러 가지의 과학적 증거를 무시하고 일본측 증거에만 근거하여 내려진 부당한 것이었다. 반면 상소기구는 이러한 모순을 인정하여 조건의 유사성을 판단함에 있어 접근성, 오염도의 국지적 축적성 등을 감안한 영토적 조건을 고려하여야 한다고 하였다.

잠정조치조항의 위반여부에 대하여 패널은 협정 제5.7조의 위반성을 인정하기 위한 4가지 누적적 요건의 충족여부를 모두 검토하여 한국의 조치가 동 조항 위반이라고 판정하였다. 반면, 상소기구는 일본정부가 이 분쟁의 해결을 위하여 패널의 설치를 요청할 때에 협정 제5.7조의 위반여부에 대해서는 주장한 바가 없기 때문에 패널이 위와 같은 판단을 한 것 자체가 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정 제7조 및 제11조에 위반이라는 한국정부의 주장을 받아들여 협정 제5.7조에 대한 내용적인 검토 없이 패널의 판단을

www.kci.go.kr

무효로 판정하였다. 협정 제5.7조의 위반여부는 이전의 유사 사건에서 매우 빈번하게 다투어진 쟁점이며, 검토한 바로는 지금까지 이 조항에 따라 적법한 잠정조치로서 인정된 예는 없기 때문에 이번 사건에서 상소기구가 이 쟁점과 관련된 새로운 시각을 제시하지 않았다는 점은 매우 아쉬운 면으로 남게 되었다. 협정 제5.7조에 따른 적법한 조치가 성립하기 위해서는 4가지의 요건을 모두 충족하여야 한다. 그 중에서 2가지 조건은 이른바 사후적 조건인데, 이 사후적 조건은 사전적 조건들과는 달리 객관적으로 정보를 추가적으로 수집한 행위, 합리적 기간 내에 실행한 재검토 행위만으로 비교적 쉬벡 요건을 충족시킬 가능성이 높다. 따라서 향후 잠정적 조치를 채택할 경우에는 반드시 사후적 조건에 해당하는 행위가 수반되어야 할 것이다.

이번 사건에서 WTO 상소기구는 수입국인 우리나라의 주장에 귀를 기울여 주었다. 반면, 패널은 일관되게 우리나라 정부가 제기하는 일본산 수산물의 안전성에 대한 염려를 그다지 특별한 것으로 고려하지 않았다. 과거에도 후쿠시마 원전사고와 같은 대규모의 방사능 유출사고가 있었기 때문에 수산물이 방사능 물질에 오염되었거나 오염될 위험성은 일본산 수산물이나 다른 원산지국의 수산물이나 다르지 않다는 내용을 패널 보고서에서 확인할 수 있다. 과거 유사한 사건에서도 패널은 수입산 식품의 안전성에 대하여 수입국이 진지하게 염려함에도 불구하고 이를 증명할 과학적 증거가 없다거나 또는 반대로 안전성을 입증할 증거가 충분히 존재한다는 이유로 수출국에게 승소 판정을 내렸었다. 그러나 이번 사건에서 상소기구는 그 입장을 바꾸었다. WTO가 이와 유사한 종류의 사건에서 수입국이 주장하는 자국 국민의 건강을 보호하려는 진지한 염려에 대하여 귀를 기울이는 방향으로 태도를 변경하기 시작한 것인지 아니면 이번 사건에 한해서만 이와 같은 판단을 한 것인지는 아직 알 수는 없으나 변화가 시작되었다는 점에서 매우 반가운 일이다.

일본은 이러한 상소기구의 판정에 대하여 불복하였고 이 판결의 의미를 축소 해석하려는 태도를 보이고 있다. 국제기구의 판정이 내려졌다 하여도 국가와 국가 간의 관계에서 완전한 승복이란 존재하기 어려울 것이며, 일본 정부는 자국민과의 관계에 있어서 정치적으로 자국의 패소를 인정하기 어

www.kci.go.kr

려울 것이다. 이러한 상황에서 일본이 WTO에 다시 제소하지 않겠냐는 재제소 가능성이 조심스럽게 예측되고 있다. 또한 실제로 이 사건 이외의 여러 보상과 관련된 분쟁들을 이유로 양국은 수출규제와 불매운동이라는 첨예한 대립구도를 유지하고 있다. 일본과의 통상분쟁은 향후에도 계속 발생할 수 있다. 동맹과 비동맹의 경계가 허물어지고 자국의 이익만을 최우선으로 추구하는 국제적 트렌드를 감안하면 일본뿐만 아니라 어느 나라와도 통상분쟁은 발생할 수 있다. 통상분야에 대한 지속적인 관심과 연구가 필요하며, 이번 사건에서와 같이 포기하지 않고 끝까지 대응하는 자세가 계속되어야 한다.

투고일 : 2019. 12. 24.	심사일 : 2020. 1. 8.	게재확정일 : 2020. 1. 10.

www.kci.go.kr

참고문헌

신국제경제법, 박노형외 공저, 박영사, 2018.

이로리, WTO 한국-방사능 핵종을 이유로 한 수입금지, 그리고 검사 및 증명 요건 사건, 법학논총 32(1), 2019. 6.

정민정, 한국의 일본 8개현 수산물에 대한 임시 수입금지 조치와 WTO SPS 협정의 합치 여부, 국제법학회논총 58(4), 2013. 12.

최혜선, 한국의 일본산 수산물 수입금지 조치 등에 대한 WTO 패널 리포트 검토, 서울법학 2018, vol 26.

Panel Report, *Korea - Import Ban, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides,* WT/DS495/R, 22 February 2018.

Panel Report, *Japan - Measures Affecting the Importation of Apples*(21.5), WT/DS245/RW, 20 July 2005.

Panel Report, *Australia - Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand,* WT/DS367/R,17 December 2010.

Panel Report, *India - Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products,* WT/DS430/R, 19 June 2015.

Panel Report, *Russian Federation - Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union,* WT/DS475/R and Add.1, 21 March 2017.

Appellate Body Report, *Korea - Import Ban, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides,* WT/DS495/AB/R, 11 April 2019

Appellate Body Report, *Australia - Measures Affecting Importation of Salmon,* WT/DS18/AB/R, 6 November 1998.

Appellate Body Report, *Japan - Measures Affecting Agricultural Products,* WT/DS76/AB/R, 19 March 1999.

Appellate Body Report, *United States - Standards for Reformulated and Conventional*

www.kci.go.kr

Gasoline, WT/DS2/AB/R, 20 May 1996.

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds495_e.htm

https://www.cnn.com/2013/07/17/world/asia/japan-earthquake---tsunami-fast-facts/index.html

https://ko.wikipedia.org/wiki/후쿠시마_제1_원자력_발전소_사고

http://www.anewsa.com/detail.php?number=557309&thread=11r02

http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190412_0000618305&cID=10101&pID=10100

https://news.joins.com/article/23438797

http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148799582&call_from=naver_news

www.kci.go.kr

[국문요약]

일본산 수산물 수입금지조치 등에 대한 WTO 패널 및 상소기구의 판단에 대한 분석 및 향후 유사분쟁사례 대응을 위한 시사점

최 혜 선

2019년 4월 11일 한국의 일본산 수산물 수입금지 등의 조치에 대하여 WTO 상소기구의 판정이 있었다. 2018년 2월에 패널의 판정이 있었는데, 주요 쟁점들에 대하여 패널이 한국정부의 주장을 받아들이지 않았다. 패널은 한국정부의 SPS조치가 필요 이상으로 무역 제한적 조치이며, 자의적이거나 부당한 차별이고, 국제무역에의 위장된 제안이었다고 판단하였다. 이러한 패널의 판단에 대하여 한국정부와 일본정부가 각기 2018년 4월에 상소하였고, 일년 만에 이 분쟁에 대한 최종 판정이 내려진 것이다.

2011년 3월 11일 일본 동북부지방에서 규모 9.0의 지진이 발생하여 2만여명이 사망하고, 2,500여명이 실종됐다. 지진 이후에 발생한 해일로 인하여 도쿄전력이 운영하는 후쿠시마 제1 원자력 발전소의 원자로 1-4호기에 고장이 생기면서 상당량의 방사능 물질이 포함된 오염수가 바다로 흘러들어 가는 사고가 발생하였다. 이 사고의 발생으로 국내에서 일본산 수산물의 안전도에 대해 강력한 의문이 제기되었고, 이에 한국정부는 2011년 및 2013년 일본산 수산물에 대한 수입금지조치 및 기타 방사능 잔류 검사 등의 조치를 채택하였다. 한국정부가 이러한 조치를 채택하자 이에 대하여 일본정부가 강하게 반발하며 WTO 분쟁해결절차에 따른 분쟁절차를 개시한 것이다. 그 이후로 약 4년가량이 소요되었고, 드디어 상소기구의 최종 판정이 내려졌고, 이번 상소기구의 판정결과는 2018년 2월에 있었던 패널의 주요 판단을 대부분 변경하여 WTO 분쟁해결절차 역사상 패널의 판정결과가 상소기구에서 뒤집힌 최초의 사례로 평가할 수 있다.

www.kci.go.kr

이번 사건에서 다루어진 주요 쟁점으로는 한국의 수입금지등의 조치가 한국정부가 설정한 위생보호의 적정 수준을 달성하는데 필요한 정도 이상으로 무역 제한적인지 여부, 한국의 조치가 일본산 제품에 대한 자의적이거나 부당한 차별이었는지 여부 및 한국의 조치가 잠정적 조치로서 적법한 것인지, 한국의 조치가 투명성 원칙에 위반하였는지 여부 등이 다루어졌다.

첫 번째로 한국의 조치가 필요 이상으로 무역 제한적이었는지 여부에 대하여 패널은 한국정부가 설정한 보호수준이 정량적인 기준이 아니라는 사실을 인정하면서도 모순적으로 정량기준인 1 mSv/year 보다 낮은 수준의 소비를 추구하는 것이 한국정부가 추구하는 보호수준이라고 간주하였다. 따라서 패널은 일본의 대안조치가 이러한 기준을 충족하기 때문에 곧 한국의 조치가 협정 제5.6조에 위반된다고 판단하였다. 그러나 이번 사건에서 상소기구는 한국정부가 설정한 보호수준은 정량적 및 정성적 기준을 모두 사용한 것이기 때문에 패널의 위와 같은 간주는 부당하며, 따라서 협정 제5.6조 위반이라는 판정은 잘못되었다고 판단하였다.

두 번째로 한국의 조치가 유사한 조건 하에 있는 일본산 식품에 대한 자의적이거나 부당한 차별이었는지에 대하여 패널은 후쿠시마 원전사고로 인하여 후쿠시마 인근 지역에 상대적으로 방사능 오염도가 높다는 사실을 인정하였다. 그러나 동시에 후쿠시마 원전사고 이전에도 이미 대규모의 방사능 유출사고가 발생하였고, 전세계 모든 원산지의 식품들이 방사능 오염위험에 처해있기 때문에 일본산 식품과 다른 국가산 제품에 대하여 방사능 오염의 위험은 유사하다고 인정하였다. 반면 상소기구는 조건의 유사성을 판단함에 있어 접근성, 오염도의 국지적 축적성 등을 감안한 영토적 조건을 고려하여야 하여야 하므로 패널의 판단이 위법하다고 하였다.

세 번째로 잠정조치조항의 위반여부에 대하여 패널은 한국의 조치가 협정 제5.7조의 위반성을 인정하기 위한 4가지 요건이 누적적으로 모두 충족되지 못하였음으로 동 조항 위반이라고 판정하였다. 반면, 상소기구는 일본정부가 이 분쟁의 해결을 위하여 패널의 설치를 요청할 때에 협정 제5.7조의 위반여부에 대해서는 주장한 바가 없기 때문에 패널이 위와 같은 판단을 한 것 자체가 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정 제7조 및 제11조에 위반

www.kci.go.kr

이라는 한국정부의 주장을 받아 들여 협정 제5.7조에 대한 내용적인 검토 없이 패널의 판단을 무효로 판정하였다.

마지막으로 투명성 조항 위반여부에 대하여 패널은 한국정부가 규정의 내용을 구체적으로 공표하지 않았고, 일본측의 두 번째 질의에 대하여 전혀 답변하지 않았으므로 투명성 조항에 위반된다고 판단하였다. 이에 대하여 상소기구 역시 한국정부가 공표한 내용에 포함되어야 할 필요한 설명 부분이 부족하다는 이유로 패널의 판단을 지지하였다.

주제어: 후쿠시마 원전사고, 일본산 수산물, 수입금지조치, 추가적 검사조치

www.kci.go.kr

[Abstract]

Analysis of the WTO Panel and Appellate Body's Reports on Import Ban of Japanese Seafood and Implications for Responding to Similar Disputes

CHOI, HYE SUN

On April 11, 2019, there was the WTO Appellate Body's ruling on the SPS measures against the Japanese seafoods by Korea. In February 2018, a panel ruling was made, which the panel did not accept the contention of the Korean government on major issues. The panel found that the SPS measures by the Korean government were more restrictive than necessary, arbitrary or unjustifiable discrimination, and a disguised restriction on international trade. The Korean and Japanese governments have appealed the panel's judgment in April 2018, and the final decision on the dispute was made in a year.

An earthquake of magnitude 9.0 occurred in the northeastern region of Japan on March 11, 2011, causing 20,000 deaths and 2,500 disappearances. The tsunami that occurred after the earthquake caused a breakdown in reactors 1-4 of the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant operated by Tokyo Electric Power Company, resulting in the flow of contaminated water containing significant amounts of radioactive materials into the sea. The occurrence of this accident raised strong concern about the safety of Japanese seafood in Korea, and the Korean government adopted measures such as import ban of Japanese seafood and additional radioactive residue testing requirements in 2011 and 2013. When the Korean government adopted these measures, the Japanese government strongly opposed them and initiated a dispute settlement procedure in accordance with the WTO dispute settlement procedure. After that, it took about four years, and finally the Appellate Body's final decision was made, and the Appellate Body changed most of the panel's main findings in February 2018, which is unprecedented in the history of the WTO dispute settlement process.

The main issues addressed in this case were whether Korea's measures are more restrictive than necessary to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection set by the

www.kci.go.kr

Korean government, whether Korea's measures were arbitrary or unjustifiable discrimination, whether Korea's measures were legitimate as a provisional measure, and whether Korea's measures violated the principles of transparency.

First, the Panel acknowledged that the level of protection established by the Korean government was not a quantitative standard, but at the same time the Panel regarded the level as the consumption of less than 1 mSv / year contradictorily. Accordingly, the Panel concluded that Korea's measures were violation of Article 5.6 of the SPS Agreement because Japan's alternatives would meet these criteria. However, in this case, the Appellate Body deemed the panel to be unreasonable because the level of protection set by the Korean government used both quantitative and qualitative standards.

Second, regarding whether the Korean measures were arbitrary or unjustifiable discrimination against Japanese foods under similar conditions, the panel acknowledged that the Fukushima nuclear accident caused a relatively high level of radioactive contamination in the sea near Fukushima. At the same time, however, large-scale radioactive spills occurred before the Fukushima nuclear accident, and the risks of radioactive contamination were similar for Japanese food and the food products from other origins because foods from all countries around the world are at risk of radioactive contamination. On the other hand, the Appellate Body said that the finding of the panel was illegal because it had to consider territorial conditions in consideration of accessibility and local accumulation of pollution.

Third, regarding violations against rules of provisional measures, the Panel determined that the measures of Korea were in violation of the provisions because they did not meet all four cumulative requirements for admitting violations of Article 5.7 of the SPS Agreement. On the other hand, the Appellate Body addressed that when the Japanese government requested the establishment of a panel to settle the dispute, the government has not insisted on violating Article 5.7 of the Agreement. Based on the Korean Government's allegations that Panel violated in Article 7 and 11 of the Agreement, the Appellate Body declared the panel's finding under Article 5.7 of the SPS Agreement was moot and of no legal effect.

Finally, the panel found that the Korean government did not publish the contents of the regulations in detail, and the government did not respond to the Japanese's second inquiry at all. The Appeals Body also supported the Panel's finding on the lack of necessary explanations to be included in the contents of the Korean

www.kci.go.kr

government's publishment.

Keywords: FDNPP, Japanese Seafood, Import ban, Additional testing requirements

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr