

# GMOs에 대한 SPS 협정의 적용성에 관한 소고:

*EC-Biotech* 사건을 중심으로

성봉석 | 한국생명공학연구원 선임연구원

---

*EC-Biotech* 사건의 패널은 GMOs를 SPS 협정에 부합하는 위험요인으로 간주하고, 이로 인한 위험으로부터의 보호범위, 즉 피해를 광의적으로 인정하고 있다. 이러한 WTO 패널의 판결내용은 다음과 같은 의미를 주고 있다. 첫째, WTO가 작물 이외의 여타 GMOs와 새로운 기술 및 제품도 SPS 협정에 부합하는 요인으로 확대하여 적용할 가능성이 크며, 향후 기술의 혁신과 그로 인한 제품개발의 속도에 부합하는 규정의 개정 또는 제정노력이 WTO 내에서 이루어질 가능성이 희박하다. 게다가 다자간환경협약에서 다루고 있는 대상까지 SPS 협정의 대상으로 포괄하는 경우 사전에 방원칙에 근거하여 국제무역에서 적절한 보호수준을 보장하려는 사회적 합리성 기반의 국제환경법 체제와 질서를 무력화시킬 수 있는 소지가 있다. 둘째, WTO가 환경과 관련한 매우 다양한 사회·경제적 요인을 고려하여 GMOs에 대한 무역관련 SPS 조치를 취할 수 있는 WTO 회원국의 권리를 인정하고 있어 MEAs와의 상호지지성을 추구하고 있다는 것을 표출하고 있는 것 같이 보이지만, 이는 WTO 규정의 특성상 GMOs 무역관련 SPS 조치에 대해 과학적 원리를 재차 강조하기 위한 WTO의 의도일 수 있다. 셋째, GMOs의 무역과 관련될 수 있는 협정 가운데 SPS 협정이 다른 어느 협정보다 우선 적용될 수 있기 때문에, 동 사건 패널의 결정은 WTO가 사회·경제적 요인을 고려한 각국, 특히 수입국의 GMOs 관련 무역규제조치에 정당성을 부여하는데 한계로 작용할 것이다.

주제어: 유전자변형생물체, 위생검역조치, 위생 및 검역조치의 적용에 관한 협정, 세계무역기구

## 1. 서 론

현대생명공학기술(modern biotechnology)은 다양한 산업에서 원재료로 이용될 수 있는 유전자변형 식물, 동물, 어류 및 미생물(genetically modified plants, animals, fishes and microorganisms) 등을 포함하는 생명공학제품(biotech products)의 생산에 기여하고 있다. 1983년 항생제에 내성을 가지는 담배와 페튜니아의 개발성공을 시작으로 농업, 의약, 환경, 에너지 등의 다양한 산업에서 생산성 제고, 대체물질 개발, 환경오염 방지 및 모니터링, 인체 의약품개발 등을 목적으로 생명공학제품의 개발이 지속적으로 이루어지고 있다. 그 중 특히, 대두, 옥수수, 면화, 유채를 중심으로 한 유전자변형 작물(genetically modified crops: GM 작물)은 이들 4개 작물 세계 총 교역량의 약 80%(Brookes and Barfoot, 2006; 2008)에 이를 정도로 상업화가 많이 진전되었으며, 카네이션, 형광물고기, 염소유래 혈액응고방지제(안티트롬빈, ATryn)도 출시되어 국가 간 교역되고 있다. Guilford-Blake and Strickland(2008), Miozzo et al.(2005)의 맥락에서, 생명공학제품은 향후 산업구조를 변화시킬 수 있는 하나의 핵심동력이 될 것이다. 특히, 섬유, 제지 및 종이, 의약, 전자, 자원·에너지 등 산업의 공정혁신 및 대체와 관련되는 산업생명공학기술(industrial or white biotechnology)의 응용을 고려할 경우 그 가능성은 배가된다. 그렇지만, 생명공학제품의 경제적·산업적 잠재력에도 불구하고, 연구개발, 이용 등에서 잠재적인 위해우려도 제기되고 있다.

생명공학제품을 둘러싼 경제적·산업적 잠재성과 위해우려에 대한 찬반양론은 현대생명공학기술 관련 이슈에 있어 경쟁력확보와 국가의 번영을 위한 자유무역주의기조와 안전성확보를 위한 보호무역주의기조를 병존케 하고 있다. 21세기 기술-경제 패러다임(techno-economic paradigm)의 핵심으로서 현대생명공학기술이 세계 각국의 관심을 받고 있지만, 이의 산업적 이용관련 기술(물질, 공정, 제품, 유전자원 등을 모두 포함)의 선점을 위한 경쟁과 안전성문제에 대한 견해 차이 등으로 생명공학제품의 국가 간 무역관련 이슈에

대한 국제적 합의가 쉽게 이루어지지 않고 있다. 게다가 국가 간 무역을 관장하는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)조차도 생명공학 제품에 대한 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 그럼에도 불구하고, 생명공학 제품과 관련하여 제기될 수 있는 규제, 즉 인간 건강 및 환경 보호를 목적으로 한 조치, 표시와 같은 기술조치 등은 위생 및 검역조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: 이하 ‘SPS 협정’), 무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade: 이하 ‘TBT 협정’)과 관세와 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariff and Trade 1994: 이하 ‘GATT (1994)’의 범주에 포함될 수 있다는 주장(Gaisford, 2002; Mackenzie et al., 2003; Stilwell and Van Dyke, 1999; Zarrilli, 2005)이 제기되어 왔다. 그러면서도 생명공학제품에 대한 국가 간 무역에 이들 협정을 실제로 적용할 수 있는지의 여부에 대한 법적 근거의 불확실성은 여전히 남아 있었다. 그러나 2006년 11월에 채택된 “*European Communities-Measures affecting the Approval and Marketing of Biotech Product*: 이하 ‘*EC-Biotech 사건*’)”에 관한 WTO 패널의 최종보고서(WTO, 2006a)는 향후 WTO가 유전자변형생물체(Genetically Modified Organisms: GMOs)<sup>1</sup>의 국가 간 무역 관련 규제조치를 어떠한 시각에서 접근할 것인가에 대한 방향성을 제공하고 있다.

이에 본 논문은 *EC-Biotech* 사건에 기초하여 GMOs 무역규제에 대한 SPS 협정 적용 여부 및 범위의 검토를 위한 WTO의 접근방법과 검토내용을 분석한다. 이를 통해 GMOs에 대한 명시적인 규정이 없는 WTO가 SPS 협정과 연결고리를 어떻게 형성시키고 있으며, 그 범위를 어디까지 적용하고 있는지를 확인하고, 그에 대한 의미를 파악한다. 제III장에서는 위생검역조치(Sanitary and Phytosanitary Measure: 이하 ‘SPS 조치’)의 판정 기준과 인정 범위에 대한 각국의 견해와 WTO의 접근방향을 서술한다. 제III장에서는 EC의 GMOs 관련 지침에 대한 SPS 협정의 적용 여부와 범위에 대한

---

1. Biotech 제품에 대한 WTO 분쟁의 초점은 GMOs 중 현재 상업화가 많이 진전되어 국제적으로 활발히 거래되고 있는 GM 작물(또는 식물)과 관련되어 있다. 따라서 이 하에서는 GMOs, GM 작물 또는 GM 식물을 혼용한다.

*EC-Biotech* 사건 패널의 평결내용을 분석한다. 제IV장에서는 동 사건 패널의 평결내용에 기초하여 환경보호를 목적으로 한 GMOs를 포함한 신기술 및 신제품에 대한 무역조치와 관련된 의미를 파악한다. 마지막으로 제V장에서는 결론을 맺는다.

## II. SPS 조치의 판정 기준 및 인정 범위에 대한 견해

EC는 1998년 10월 이후 GMOs에 대한 EC 차원의 승인중단, 승인지연과 개별 EC 회원국(오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크) 차원의 세이프가드조치를 취해 왔다. 이에 미국은 1998년부터 막대한 경제적 손실을 입어 왔음을 밝히면서, EC의 GMOs 관련 조치가 과학적 근거가 없다고 간주하고, WTO에 제소하는 방안을 추진해 오다가 2003년 5월 13일 WTO에 협의를 요청(WTO, 2003a)했으며, 동년 5월 13일 캐나다(WTO, 2003b)와 동년 5월 14일 아르헨티나(WTO, 2003c)도 WTO에 협의를 요청했다. 협의요청 이후 EC-미국, 캐나다 또는 아르헨티나 사이의 양자협약이 무산되고 2003년 8월 29일 설치된 단일패널(WTO, 2003d)에 의해 심의절차가 진행되어 2006년 11월 21일 패널단계에서의 결정을 담은 *EC-Biotech* 사건에 대한 최종보고서가 채택(WTO, 2006b)되었다.

미국, 캐나다 및 아르헨티나(이하 제소국)가 제기한 조치는 EC(피소국)의 GMOs 관련법, 특히 Council Directive 90/220/EEC 및 Directive 2001/18/EC와 Regulation(EC) No 258/972의 운용 및 적용에 기인한다. 이와 관련하여

- 
2. EC에서 GMOs 및 GM 제품(products derived from GMOs)에 대한 규제는 EC 조약(EC Treaty) 제2조, 제28조, 제37조, 제95조, 제153조, 제166조, 제174조 내지 제176조, 제251조(Sheridan, 2001)에 기초하여 제정된 규정(regulation)과 지침(directive)에 의한다. 2009년 5월 현재 EC에서 시행되는 규정과 지침은 Council Directive 90/219/EEC, Directive 2001/18/EC, Regulation(EC) No 1946/2003, Directive 2000/54/EC, Regulation(EC) No 1829/2003, Commission Regulation (EC) No 641/2004, Regulation(EC) No 1830/2003, Commission Regulation(EC) No 65/2004, Regulation(EC) No 2309/93이다. EC의 GMOs 정책에 대해서는 [http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/index_en.htm)을 참조.

여 제소국은 공통적으로 GMOs에 대한 EC의 규제조치가 SPS 협정에 의해 정당화될 수 없다고 주장했지만, EC는 관련 조치가 정치적·사회적·과학적·사실적 및 법적 측면에서 복잡한 사안이어서 SPS 협정만으로는 취급할 수 없다고 주장했다.<sup>3</sup> 이로 인해 GMOs 관련 세이프가드조치를 포함한 환경방출 및 시장출시를 위한 EC의 승인절차에 대한 SPS 협정의 적용문제가 중요한 법적 쟁점으로 부각되었다.

### 1. 열거항목 중심의 제한적 인정: 피소국(EC)의 견해

EC는 SPS 협정 부속서 A(1)에 명시적으로 열거된 것만 SPS 조치로 인정할 수 있다(paras. 7.151-7.157)고 주장했다. 즉, SPS 협정 부속서 A(1)에 명시적으로 열거된 조치(=SPS 조치)에 대해서는 SPS 협정이 적용되며, 그렇지 않은 조치(=non SPS 조치)에 대해서는 TBT 협정 제1조 제5항<sup>4</sup>에 따라 TBT 협정이 적용되어야 한다는 것이다. GMOs에 대한 승인절차가 국제무역에 영향을 미치고 법 등에서 표출되는 조치의 목적이 SPS 협정의 목적과 동일하다면 관련 승인절차는 SPS 협정의 적용대상이 되는 SPS 조치로 간주되는데 이 경우 SPS 조치는 SPS 협정 부속서 A(1)에 명시적으로 열거된 것만 인정한다는 논리이다. 특히, Council Directive 90/220/EEC 및 Directive 2001/18/EC, Regulation(EC) No 258/97이 대상으로 하고 있는 GMOs 관련 이슈는 SPS 협정에서 규정하고 있는 위험의 범위를 넘어서고 있다고 EC는

- 
3. EC는 GMOs의 개발, 이용, 운송, 무역 등의 규제를 위한 별도의 지침과 규정을 두고 있는데 이는 EC가 공정 및 생산방식(process and production methods: PPMs), 즉 유전자변형여부에 기초하여 GMOs와 non-GMOs를 구분하고 있다는 것을 보여주고 있다. 이에는 유전자변형의 기술적 프로세스가 자체적으로 위험하다는 인식(Herdegen, 2002; Sheldon, 2001)이 깔려 있는 것이다. 이러한 연유에서 EC는 사전 예방원칙에 근거하여 과학자 및 산업계를 중심으로 한 일률적인 규정에서 벗어나 NGOs, 소비자, 시민사회 등의 다양한 이해관계자의 기대 및 요구가 반영된 사회적 차원에서 제기하고 염려하는 다양한 위험으로부터 사회를 보호(Haniotis, 2000; Kalaitandonakes, 2000)하기 위한 것을 정책적 목표로 삼고 있다.
  4. … 이 협정의 규정은 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정의 부속서 A에 정의되어 있는 위생 및 검역조치에는 적용되지 아니 한다 ….

밝히고 있다. 예를 들어, SPS 협정 부속서 A(1b)는 식품, 음료 또는 사료와 관련된 것을 포괄하고 있는데 GMOs, 특히 종자는 파종을 목적으로 하는 것이 인간이 섭취하거나 동물의 먹이로 사용하기 위한 것이 아니기 때문에, 식품, 음료 또는 사료로 고려될 수 없으며, 게다가 GMOs는 식품첨가물, 오염물질, 독성, 질병, 질병매개체 또는 질병원인체, 해충에도 포함되지 않기 때문에, SPS 협정 부속서 A(1)에 포괄되지 않는다는 것을 강조했다.

## 2. 열거항목 이상의 포괄적 인정: 제소국의 견해

제소국은 GMOs에 대한 EC의 승인절차는 SPS 협정 부속서 A(1)의 정의에 포함되고 적용된다(paras. 7.176-7.178)고 주장했다. EC의 GMOs 승인절차가 일단 국제무역에 영향을 미치고 있으며, EC의 법, 관련 성명 및 실무문건에서 표출하고 있는 목적, 즉 ‘특정 위험으로부터 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 것’이 SPS 협정에서 규정하고 있는 목적과 동일하며, 법적 형태 및 조치의 성격 측면에서 EC의 GMOs 관련법은 ‘법, 규정 또는 요건’으로 이에 규정된 GMOs 승인절차는 SPS 조치의 이행을 검증하고 보장하기 위한 절차에 관한 원칙을 설정하고 있는 SPS 협정 부속서 C(1)<sup>5</sup>에 규정된 통제, 검사 및 승인절차와 관련되어 있다는 논리이다.

특히, 미국은 TBT 협정 제5조 제1항에 따라 SPS 협정 부속서 A(1)에 포괄되는 SPS 조치에는 적용되지 않으며, SPS 협정 부속서 A(1)에 열거된 위험으로부터 보호하기 위한 SPS 조치만을 전적으로 적용한다고 명기하지 않

---

5. 통제, 검사 및 승인 절차에는 특히, 표본추출, 시험 및 증명을 위한 절차가 포함된다.  
 1. 위생 또는 검역 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차와 관련하여 회원국은 다음의 사항을 보장한다. 가. 이러한 절차는 부당한 지연없이, 그리고 수입상품이 동종 국내 상품에 비하여 불리하지 않은 방법으로 행하여지고 완료된다 ... 자. 이러한 절차의 운영에 관한 이의제기를 검토하고 동 이의제기가 정당한 경우 시정조치를 취하기 위한 절차가 존재한다. 수입회원국이 식품, 음료 또는 사료 내의 식품첨가제 사용승인제도 또는 오염물질의 허용기준치 설정에 관한 제도로써 동 승인 미취득시 국내 상품시장에 대한 접근을 금지하거나 제한하는 제도를 운영하는 경우, 수입회원국은 최종판정이 내려질 때까지 접근의 근거로서 관련 국제기준의 사용을 고려한다.

고 있음을 언급하고, SPS 조치는 단순히 SPS 협정 부속서 A(1)에 열거된 조치만이 아닌 그 이상을 포괄한다고 주장했다. 미국에 의하면, 추구하는 목적<sup>6</sup>과 고려하고 있는 위험의 견지에서 Council Directive 90/220/EEC 및 Directive 2001/18/EC, Regulation(EC) No 258/97의 규정은 SPS 협정 부속서 A(1)에 포괄된다. GMOs 및 GM 제품이 동물에 알레르기 또는 독성반응을 일으킬 염려, 또는 GM 작물이 유익한 생물체 및 다른 표적 생물체에 끼칠 수 있는 해로운 영향에 대한 염려는 SPS 협정 부속서 A(1a), GMOs 및 GM 제품이 소비자에 알레르기 또는 독성반응을 일으킬 염려, 항생제저항성 마커유전자(antibiotic resistance marker genes)가 포함된 GM 작물의 소비로 인해 박테리아에서 항생제저항성이 증가할 염려 또는 해충저항성 GM 작물의 재배로 인한 과도한 농약잔류가능성에 관한 염려는 SPS 협정 부속서 A(1b), 다른 야생종으로 재조합내성이 전이될 염려는 SPS 협정 부속서 A(1d)에 해당한다고 예를 들고 있다. 또한 EC 시장에 GMOs가 출시되기 위해서는 Council Directive 90/220/EEC 제5조 제4항 및 제11조 제5항, Directive 2001/18/EC 제6조 제8항, 제19조 제2항과 Regulation(EC) No 258/97 제4조 제2항에 따라 승인이 이루어져야 하는데, 이에 규정된 절차는 그 자체로 SPS 협정 부속서 C(특히, 1)의 통제, 검사 및 승인절차의 정의에 포괄되며, GMOs에 대한 EC의 승인관련 법의 요건충족을 보장하기 위해 부과된 것임<sup>7</sup>을 주장하였다.

### 3. 조치의 정의요소와 무역영향 부합성 여부: WTO 검토방향

*EC-Biotech* 사건의 패널은 EC의 GMOs 승인절차에 대한 SPS 협정의 적

- 
6. GMOs 또는 GM 제품의 시장출시 등으로 인한 인간 건강 및 환경의 보호, 소비자 보호 등.
  7. 캐나다와 아르헨티나도 Council Directive 90/220/EEC 및 Directive 2001/18/EC, Regulation (EC) No 258/97이 GMOs의 시장출시 등으로 인한 인간 건강 및 환경의 보호를 목적으로 하고 있으며, SPS 협정 부속서 A(1)에 포괄되는 위험을 평가대상으로 하고 있다는 견해와 함께 이들 법에 규정된 GMOs에 대한 EC의 승인절차가 SPS 협정 부속서 C에 포괄된다고 언급하였다.

용성 여부 판단은 관련 승인절차가 SPS 협정 부속서 A(1)의 의미 내에 포괄되는지의 여부에 대한 검토에 기초한다는 것을 언급하고, SPS 조치의 정의 요소를 구성하고 있는 ‘목적(SPS 협정 부속서 A(1a, 1b, 1c, 1d)’, ‘조치의 형태 및 성격(SPS 협정 부속서 A(1, para. 2))’과 ‘국제무역에 대한 영향(SPS 협정 제1조 제1항)’<sup>8</sup>에 근거하여 EC의 GMOs 승인절차에 대한 SPS 적용성을 검토하였다. 이하에서는 가장 치열한 법적 쟁점이 되었던 SPS 조치의 정의요소를 구성하고 있는 ‘목적’에 기초한 패널의 평결을 분석한다.<sup>9</sup>

<SPS 협정 부속서 A 정의(Re. 4)>

이 정의의 목적상, ‘동물’은 어류 및 야생동물군을 포함하며, ‘식물’은 산림의 수목 및 야생식물군을 포함하며, ‘해충’은 잡초를 포함하며, ‘오염물질’은 농약과 수의약품과 잔류물 및 외부 물질을 포함한다.

1. 위생 또는 검역 조치-아래 목적으로 적용되는 모든 조치 a. 병해충, 질병 매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토 내의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호, b. 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토 내의 인간 또는 동물의 생명 또는 건강의 보호, c. 동물, 식물 또는 동·식물제품으로 만든 생산품에 의하여 전달되는 질병이나 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토 내의 인간의 생명 또는 건강의 보호, d. 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 회원국 영토 내의 다른 피해의 방지 또는 제한

위생 또는 검역 조치는 모든 관련 법률, 법령, 규정, 요건 및 절차를 포함하

- 
8. 이 협정은 국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 위생 및 식물위생 조치에 적용된다. 동 조치는 이 협정의 규정에 따라 개발 및 적용된다 ….
9. 동 사건의 패널은 SPS 협정 부속서 A(1)은 어떤 특정한 법적 형태를 명시하고 있지 않고 있다는 내용을 바탕으로 EC의 관련법이 EC에 귀속되는 정부조치를 규정한 것으로 법적 구속력을 갖고 있고, Directive 90/220/EEC 제11조-제13조, Directive 2001/18/EC 제3조, 제4조-제7조, Regulation(EC) No 258/97 제11조-제13조가 실질적인 SPS 요건을 검증하고 보장하기 위해 적용된 절차를 포함하고 있기 때문에, SPS 협정 부속서 A(1)의 목적달성을 위한 법 및 절차로 간주할 수 있다고 하였다(paras. 7.422-7.433). 또 무역영향에 대한 부합성과 관련하여서는 EC의 법에서 규정하고 있는 절차는 그 자체로 국제무역에 직·간접적인 영향을 미치지 않기 때문에, 국제무역에 실제적인 영향을 미치지 않을 것을 증명하는 것은 불필요하다고 언급하였다(paras. 7.434-7.436).



며, 특히 최종제품 기준, 가공 및 생산방법, 시험, 조사, 증명 및 승인절차, 동물 또는 식물의 수송 또는 수송 중 생존에 필요한 물질과 관련된 적절한 요건을 포함한 검역처리, 관련 통계방법, 표준추출절차 및 위험평가 방법에 관한 규정, 식품안전과 직접적으로 관련되는 포장 및 상표부착을 포함한다.

### III. SPS 협정 적용성에 관한 *EC-Biotech* 사건 패널의 판결

SPS 조치의 정의요소를 구성하고 있는 ‘목적’에 근거한 *EC-Biotech* 사건 패널의 적용성 검토는 EC의 GMOs 승인절차가 SPS 협정 부속서 A(1)에 명기되어 있는 세부 항목의 목적과 관련이 있는가에 초점을 두고 있다. SPS 협정 부속서 A(1)는 ‘해충’, ‘질병, 질병매개체 또는 질병원인체’ 또는 동물, 식물 또는 동물 또는 식물로 만든 생산품에 의해 전달되는 ‘해충’, ‘질병, 질병매개체 또는 질병원인체’의 유입, 정착 또는 전파와 ‘식품, 음료 또는 사료’, ‘첨가물’, ‘오염물질’, ‘독소’로 인해 발생하거나 발생할 수 있는 위험으로부터 회원국 영토 내의 ‘동물 또는 식물의 생명 또는 건강보호’와 ‘다른 피해의 방지 또는 제한’을 목적으로 하고 있다. 이러한 맥락에서 동 사건의 패널은 Council Directive 90/220/EEC 및 Directive 2001/18/EC, Regulation (EC) No 258/97에서 대상으로 하고 있는 위험과 목적이 SPS 협정 부속서 A(1)에 정의된 위험과 목적에 부합하는지의 여부를 검토하였다.<sup>10</sup> 즉, 동 사건 패널의 SPS 협정 적용성에 대한 검토내용은 GMOs가 SPS 협정에 부합하는 위험요인인가와 SPS 협정이 인정하는 GMOs 관련 위험범위가 어디까지인가로 집약된다.

10. 동 사건의 패널은 Regulation(EC) No 258/97와 관련해서도 식품 내 첨가물, 오염물질 또는 독성으로 인한 부정적인 영향을 방지하기 위한 조치로 간주될 수 있다고 언급하였다. 이하에서는 Council Directive 90/220/EEC 및 Directive 2001/18/EC를 중심으로 기술한다.

## 1. GMOs는 SPS 협정에 부합하는 위험요인가?

위험요인의 인정여부는 GMOs가 SPS 협정 부속서 A(1)에 규정된 ‘해충’, ‘질병, 질병매개체 또는 질병원인체’, ‘식품, 음료, 사료 또는 식품첨가물’ 및 ‘오염물질, 독소 또는 알레르기 유발물질’로 간주될 수 있는지와 관련된다. 이는 GMOs가 SPS 협정의 적용대상이 될 수 있는가의 여부와 직결되는 중요한 문제이다. 만약 SPS 협정의 적용대상이 되는 경우 과학적 원리에 구속되어 GMOs 관련 무역조치의 수행에 어려움이 따를 수 있기 때문이다. *EC-Biotech* 사건의 패널은 GMOs<sup>11</sup>가 SPS 협정에 부합하는 위험요인이 될 수 있다고 인정함으로써 GMOs 관련 조치에 대해 SPS 협정이 적용된다고 판정하였다. 이하에서는 SPS 협정 부속서 A(1)에 포함되어 있는 정의요소별로 동 사건 패널의 평결내용을 분석한다.

### (1) 해충

동 사건의 패널은 ‘귀찮게 하거나 성가시게 하거나 또는 해를 끼치는 사람, 동물 및 생물’이라는 통상적인 해충의 의미, ‘해충’을 다른 생물체에 해를 끼치는 식물, 동물 또는 병원체로 간주하는 국제식물보호조약(International Plant Protection Convention 1997: IPPC(1997))의 정의와 SPS 협정 부속서 A가 동물과 식물을 ‘해충(이에는 잡초를 포함함)’에 포함시키고 있는 규정<sup>12</sup>에 기초하여 GM 작물이 SPS 협정 부속서 A(1)에 포괄되는 ‘해충’이라고 해석하였으며, GMOs가 해충으로 고려될 수 있는 4가지 경우를 제시하고 있다. 첫째, 비의도적 종자흐림으로 인하여 의도하지 않은 장소에서 GM 식물이 자라는 경우이다(paras. 7.243-7.247). 동 사건의 패널은 GM 식물이 농

11. GMOs는 사회·경제, 환경, 인간 건강, 소비자 인식 등의 측면에서 잠재적 유용성과 위해성이 있다는 양면성이 동시에 제기되고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 Cabinet Office(2003), California Council on Science and Technology(2002)를 참조.

12. 이 정의의 목적상 ‘동물’은 어류 및 야생동물군을 포함하며, ‘식물’은 산림의 수목 및 야생식물군을 포함하며, ‘해충’은 잡초를 포함하며, ‘오염물질’은 농약과 수의약품의 잔류물 및 외부 물질을 포함한다 ….

경지 또는 자연서식지에서 더 잘 생육할 가능성 등으로 인해 GM 식물은 다른 식물을 밀어내거나 또는 특정 식물 종의 생존에 위협을 가함으로써 기존 식물개체의 유전적 다양성에 영향을 미칠 수 있음을 인정하고 있다. 둘째, GM 식물에서 다른 식물로 비의도적으로 유전자가 전이되는 경우이다(paras. 7.253-7.258). 이는 유전자가 잠재적으로 이동하거나 전이될 가능성이 있는 GMOs를 ‘해충’으로 간주한다는 식물위생조치에 관한 국제표준(International Standard for Phytosanitary Measure: ISPM) No. 11에 따른 것으로, 동 사건의 패널은 다른 식물과 교잡하는 GM 식물 그 자체는 ‘해충’으로 간주되지 않지만, 그러한 교잡이 특정 제초제내성 또는 해충저항성을 도입하여 동물, 식물 또는 인간의 생명 또는 건강에 부정적인 영향을 미치거나 또는 다른 손해를 끼치는 것으로 이해되는 경우와 해충방제조치로 인한 바람직하지 않은 영향(예를 들어, GM 식물의 재배 시 살충제 사용의 변화로 인해 발생하는 동물, 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위협)을 끼치는 것으로 이해되는 경우 ‘해충’으로 간주된다고 인정하고 있다. 셋째, 표적 및 비표적 생물체에서 해충저항성이 증가하는 경우이다(paras. 7.259-7.267). 동 사건의 패널은 해충저항성 GM 식물로 인해 저항성을 지니게 된 해충이 다른 동물군 및 식물군에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 선택적 우위를 획득하거나 또는 해충의 저항성 증가가 다른 천적에 나쁜 영향을 미칠 수 있으며, 게다가 다른 식물의 해충저항성 증가로 인한 생태적 영향은 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 부정적인 영향이 포함되기 때문에, 이 경우 GM 식물은 해충으로 간주된다고 해석하였다. 넷째, 비표적 생물체 및 생물지화학적 순환에 영향을 미치는 경우이다(paras. 7.268-7.275). 동 사건의 패널은 GM 식물로 인한 동물 또는 식물 개체의 변화는 특정 비표적 동물 개체의 먹이를 증가 또는 감소시켜 다른 식물의 생명 또는 건강에 나쁜 영향을 미칠 수 있으며, GMOs가 토양의 작은 동물상 또는 식물상 또는 질소고착 박테리아에 부정적인 영향을 미쳐 다른 식물 또는 동물의 생명 또는 건강에 나쁜 영향을 미칠 수 있는데, 이 경우 GMOs는 ‘식물위생 영향으로 야기되는 비표적 생물체, 생물학적 제제, 수해생물체 또는 토양 동물상 및 미생물상, 질소고정박테리아 등에 부정적인 영향을 미치는 경우 GMOs는 ‘해충’으로 간주될 수 있

다.’는 ISPM No. 11 부속서 3의 맥락에서 ‘해충’으로 간주될 수 있다고 해석하였다.

### (2) 질병, 질병매개체 또는 질병원인체

동 사건의 패널은 ‘질병’을 병의 증후, 증상 및 그에 대한 실험결과를 구성하는 신체의 병리학적 조건으로, ‘질병매개체’와 ‘질병원인체’를 각각 벡터와 같이 질병을 매개하는 생물체와 병원균과 같이 질병을 일으키는 생물체로 간주하는 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 정의에 기초하여, GMOs가 질병원인체로 간주될 수 있다고 해석하였다(paras. 7.277-7.278). 예를 들어, GM 식물의 제작을 위해 이용되는 항생제저항성 마커유전자는 인간 또는 동물의 소화과정에서 식물로부터 박테리아로 이전되어 특정 항생제에 저항성을 갖는 경우 해당 항생제 관련 치료효과를 감소시킬 수 있는데, 이는 병원균에 특정 감염된 동물의 생명 또는 건강에 위협할 수 있다는 것이다.

### (3) 식품, 음료, 사료 또는 식품첨가물

동 사건의 패널은 ‘식품(food)’이 생명을 유지하고 성장 및 발육을 위해 투여되는 물질, 즉, 영양을 위해 인간 또는 동물이 소비하는 물질, ‘사료(feedstuff)’는 가축의 먹이(fodder)로 정의될 수 있다고 언급하고, 이러한 견지에서 동물, 특히 축산 동물이 ‘먹을 것(food)’을 제공할 목적으로 재배한 GM 작물은 ‘사료’로 정의된다고 하였다. 게다가 동물이 ‘먹을 것’을 제공하지 않을 목적으로 재배한 GM 작물이라도 동물이 먹는 경우(경작지 주변에 흘러진 파종용 GM 종자를 새 등이 먹는 경우) 역시 ‘먹을 것’으로 고려될 수 있다는 입장을 견지하였다(paras. 7.291-7.292). ‘식품첨가물(additives)’과 관련하여 동 사건의 패널은 옥스퍼드사전과 Codex의 정의<sup>13</sup>에 기초하여, 식용을 목적으로 한 GM 식물의 재배는 제조의 개념에 부합하지 않지만, GM

13. 식품첨가물을 New Shorter Oxford English Dictionary(2002)는 특성 부여를 위해 다른 대상에 첨가하는 물질로, Codex는 영양학적 가치의 증진여부와는 관계없이 그 자체가 식품으로 소비되지 않고 음식의 주된 성분으로 이용되지 않고, 식품의 제조 및 생산 이후 단계에서 첨가되는 물질로 정의한다.

식물 종자의 개발 및 생산단계에서는 의도적인 물질첨가가 이루어질 수 있는데 만약, 그러한 물질이 해당 식물의 특성에 영향을 미치는 구성 성분으로 수확된 식물에 남아 있는 경우(예를 들어, 항생제저항성 마커유전자)는 식용 식물의 제조과정에서 물질이 첨가되었다고 할 수 있다고 해석하였다(paras. 7.297-7.304).

#### (4) 오염물질, 독소 또는 알레르기유발물질

동 사건의 패널은 농약과 수의약품의 잔류물, 그리고 외래물질이 ‘오염물질’에 포함되고 있음을 규정한 SPS 협정 부속서 A의 정의에 대한 주석과 오염물질을 식품의 생산, 제조, 가공을 위한 준비, 취급, 포장, 운송 또는 보관 또는 환경오염의 결과로써 식품에 비의도적으로 첨가되어 오염시키는 물질로 정의하고 있는 Codex에 기초하여 GM 작물 내 의도하지 않은 유전자의 발현을 통해 생산되는 단백질은 ‘오염물질’로 간주될 수 있다고 해석하였다(paras. 7.312-7.316).

게다가 동 사건의 패널은 ‘독소(Toxins)’는 미생물 또는 다른 생물체에 의해 생성되어 신체에 항원으로 역할을 하는 활성억제제를 강조하고, ‘독소’를 한 생물체에서 생성되어 동종 또는 다른 종내 다른 생물체의 성장 또는 (그리고) 생존에 해로운 영향을 미치는 합성물로 정의하고 있는 식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)와 진균독소와 미생물독소를 ‘독소’로 정의하고 있는 Codex Standard 193에 기초하여 ‘독소’를 식품에 비의도적으로 첨가된 고유물질이 아니라고 이해하고 해충저항성 GM 작물은 표적 해충이 먹는 식품 내의 ‘독소’를 구성하며, GM 작물이 물질대사를 하고 성장하는 과정에서 생산되는 독성물질 또한 ‘독소’로 간주될 수 있다고 해석하였다(paras. 7.321-7.324). ‘알레르기유발물질’과 관련하여서도 동 사건의 패널은 항원으로 기능하고 인간 또는 동물 신체의 면역반응에 피해를 입히는 물질로 정의하고 있는 FAO에 기초하여 GMOs의 유전자 발현을 통해 생성될 수 있는 알레르기물질, 즉 단백질은 독소로 간주될 수 있다고 해석하였다(paras. 7.332-7.340).

## 2. SPS 협정의 적용범위는?

먼저, 동 사건의 패널은 SPS 협정 부속서 A(1a, 1b, 1c)에 규정된 동물 또는 식물의 생명 또는 건강보호는 SPS 협정의 적용범위에 명확히 포함된다고 언급하였다. 동 사건의 패널은 ‘동물군’은 통상적으로 특정 지역, 서식지 또는 시대의 동물(animals or animal life)로, ‘식물군’은 특정 지역, 서식지 또는 시대의 식물(plant or plant life)로 정의하고, ‘동물’은 어류 및 야생동물군을 포함하며, ‘식물’은 산림의 수목 및 야생식물군을 포함한다는 SPS 협정 부속서 A의 정의에 대한 주석이 그 자체로 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 포괄하고 있다는 의미로 해석하고 있다. 게다가 ‘동물 및 동물군’, ‘식물 및 식물군’은 크기에 관계없이 모든 개체를 포함하며, 표적 및 비표적 동물군과 식물군을 포함하고 있음을 언급하였다(paras. 7.218-7.219). 다음으로 동 사건의 패널은 SPS 협정 부속서 A(1d)의 ‘다른 피해’는 식물, 동물 또는 인간의 생명 또는 건강에 대한 피해 이외의 다른 모든 광범한 피해를 포괄한다고 해석하였다(paras. 7.369-7.392). 즉, SPS 협정 부속서 A(1)에는 명시되어 있지 않은 ‘다른 피해’, 예를 들어, 재산상의 피해, 경제적 피해와 환경적 피해(동식물의 생명 또는 건강 이외의 피해) 등을 방지하거나 보호하기 위해 취해지는 조치 역시 SPS 협정의 범위에 포함된다는 것을 인정하고 있는 것이다.

## IV. SPS 협정 적용의 인정과 범위에 대한 포괄적 해석의 의미

*EC-Biotech* 사건의 패널은 SPS 협정 부속서 A(1)에 명시된 SPS 조치의 정의요소를 구성하고 있는 조치의 목적, 법적 형태 및 성격과 SPS 협정 제1조 제1항에 명시된 국제무역에 대한 조치의 영향 여부에 근거하여 EC의

GMOs 규제가 SPS 협정에 적용된다고 판결하였다. WTO 패널의 평결내용의 핵심은 GMOs를 SPS 협정에 부합하는 위험요인으로 간주하고, 이로 인한 위험으로부터의 보호범위, 즉 피해를 광의적으로 인정하고 있다는데 있다. 이러한 WTO 패널의 평결내용은 다음과 같은 의미를 주고 있다.

첫째, 동 사건의 패널은 통상적인 사전적 정의, FAO, WHO, Codex, IPPC, ISPM과 같은 국제기구의 정의에 기초하여 GMOs를 SPS 협정에 부합하는 위험요인, 즉 해충, 질병, 질병매개체 또는 질병원인체, 식품, 음료, 사료 또는 첨가물, 오염물질, 독소로 간주될 수 있다고 판정하였다. *EC-Biotech* 사건에서 다루고 있는 GMOs가 주로 작물(또는 식물)이지만, WTO 패널의 접근방법과 평결내용에 기초할 때, 다른 GMOs, 즉 어류, 연체동물, 갑각류 및 수서식물(해초, 조류 등)을 포함하는 GM 수산생물, GM 미생물, GM 동물과 GM 제품 역시 SPS 협정에 부합하는 위험요인으로 확대하여 적용될 가능성이 크다. 게다가 잠재적 위해성이 있을 것으로 예견되는 BT, NT 또는 IT간 융합제품으로 확대적용될 가능성도 클 것으로 전망된다. 이는 WTO가 특정 혁신기술 및 신제품과 관련된 국가 간 무역을 다루기 위해 기존의 규정을 개정하거나 또는 새로운 규정을 제정하지 않을 가능성을 시사하고 있다. 따라서 기술의 혁신과 그로 인한 제품개발의 속도에 부합하는 개정 또는 제정노력을 WTO 내에서 기대하기는 힘들 것으로 전망된다. 게다가 향후 개발될 혁신기술과 혁신제품에 대한 SPS 조치의 확대적용은 현재 국제교역과 관련하여 특정 인간 건강 및 환경 문제를 대상으로 하고 있거나 향후 다루게 될 다자간환경협약(Multilateral Environmental Agreements: MEAs)과 충돌을 일으킬 수 있는 소지를 충분히 안고 있다. 실제 이전부터 WTO 규정의 개정 없이 SPS 협정 등의 해석을 통한 사례별 사후적 차원에서 GMOs 관련 무역조치문제의 해결은 그리 용이하지 않다는 의견이 제시되어 오곤 했다. 그렇지만, 미국은 WTO 규정이 현재 상태로도 GMOs 관련 무역조치를 포함한 국제적 차원의 다자간환경협약상의 무역규제조치를 수용할 수 있는 유연성이 충분히 존재하고 있다고 주장해 오고 있는 상황이다. 만약, MEAs에서 다루고 있거나 다루게 될 특정 대상(예를 들어, 바이오 안전성의정서의 경우 GMOs)에 관한 조치까지 SPS 협정에 확대·적용되는

경우 사회적 합리성(social rationality) 기반 사전예방원칙(precautionary principle)에 근거하여 인체 건강 및 환경 위험을 고려하여 국제무역에서 적절한 보호수준을 보장하려는 국제환경법 체제와 질서가 WTO에 구속될 우려가 있다. 즉, 위험에 대한 사회적 기대 및 요구를 수렴하는 등의 사회적 반응을 통한 기술적 사전예방을 추구하는 특성을 지닌 MEAs가 과학적 합리성(scientific rationality)에 준거하여 경제적 기능을 통한 시장효율성 및 효과성 증진과 기술진보를 추구하는 WTO에 저지되어 본연의 기능을 수행하지 못할 우려가 있다는 것이다.<sup>14</sup>

둘째, 동 사건의 패널은 SPS 협정에 부합하는 위험요인인 GMOs의 부정적 영향을 방지하기 위한 목적을 ‘동물 또는 식물의 생명 또는 건강보호’와 이를 넘어선 다른 모든 피해, 즉 재산상의 피해, 경제적 피해, 환경적 피해 등의 사회·경제적 부문에 이르는 광범한 범위의 피해를 방지하는 것까지 인정하고 있다. 이는 일견 WTO가 환경과 관련한 매우 다양한 사회·경제적 요인을 고려하여 GMOs에 대한 무역관련 SPS 조치를 취할 수 있는 WTO 회원국의 권리를 인정하고 있으며 MEAs와의 상호지지성을 추구하고 있다는 것을 표출하고 있는 것 같이 보인다. 그렇지만, 이는 특정 국가의 GMOs에 대한 무역관련 SPS 조치가 SPS 협정에 명시된 규정에 따른 정당성을 확보할 수 있는가의 문제와는 별개이다. 즉, WTO 규정의 특성상 GMOs 무역관련 SPS 조치에 대해 과학적 원리를 재차 강조하기 위한 WTO의 의도일 수 있다. 실제 *EC-Hormones* 사건은 ‘동물 또는 식물의 생명 또는 건강보호’를 목적으로 한 무역관련 조치가 SPS 협정에 의해 정당성을 확보하는 것이 매우 어렵다는 것을 보여주고 있다. 물론, GMOs의 무역으로 인한 피해의 범위에 대한 WTO 패널의 광의적 인정은 특히 바이오안전성의정서(Cartagena Protocol on Biosafety)에서 진행 중인 GMOs로 인한 피해의 정의 및 범위

14 환경보호를 위한 MEAs(각국의 환경법 포함)는 사전예방원칙을 명시적으로 규정하고 있다. WTO의 SPS 협정 제5조 제7항 역시 과학적 증거가 불충분한 경우 잠정적으로 SPS 조치를 채택할 수 있도록 규정함으로써 미약한 형태의 사전예방원칙을 인정하고 있다. 그러나 추가정보 수집과 이에 기초한 과학적 위험평가를 요구하고 있어 그 실효성이 없다. 그렇기 때문에, SPS 협정에서 과학적 요건은 매우 중요하다(Nielsen and Anderson, 2000; Zarrilli, 2000).



의 설정 논의에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그렇지만, 전술한 바와 같이 광범한 보호목적이 SPS 협정의 적용대상이 되는 한 GMOs의 국가간 무역과 관련한 MEAs 본연의 목적을 달성하는 데는 어려움이 따를 수 있다.

셋째, WTO 패널은 목적, 형태 및 성격과 무역영향의 견지에서 GMOs 규제가 SPS 협정에 적용된다고 판결하였다. 이는 GMOs를 중심으로 한 국제 차원의 정치·경제(political-economy)와 WTO가 향후 GMOs에 대한 무역 조치를 어떻게 접근할 것인가를 명백히 보여주고 있다는 면에서 매우 중요한 의미를 내포하고 있다. 우선, 분쟁의 법적 쟁점으로 부각된 ‘EC의 GMOs 규제에 대한 SPS 협정의 적용성’과 관련하여 GMOs의 수출대국인 제소국, 특히 미국은 SPS 협정 부속서 A(1)에 열거된 항목 이상의 SPS 조치를 포괄시켜 거의 모든 EC의 규제조치가 전적으로 SPS 협정에 적용된다는 입장을 견지했지만, 수입국인 EC는 SPS 협정 부속서 A(1)에 열거된 항목 이외의 SPS 조치를 인정하지 않음으로써 EC의 규제조치가 SPS 협정에 적용되는 범위를 제한하려 했다. 이러한 상반된 주장은 미국과 EC가 SPS 협정의 기본적인 속성과 그 적용결과를 잘 이해하고 있는데서 비롯되었다고 본다. SPS 협정은 제품에 대한 안전성확보를 이유로 한 불투명한 시장접근장벽을 없애고 예측 가능하고 안정적인 안전성확보조치의 이용을 촉진시켜 수출국 및 다국적 기업의 경제적 이해를 수렴하기 위한 산물이다(Isaac, 2002). 여기서 ‘예측 가능하고 안정적’이란 것은 관련된 SPS 조치가 과학적 원리 및 증거요건, 즉 과학적 합리성(scientific rationality)에 입각하여야 한다는 의미이다. SPS 협정이 특정 회원국에게 인간 건강 및 환경 보호 등과 같은 사회적 규제 장벽을 부과할 수 있도록 하고 있지만, SPS 조치를 위장된 보호주의 장벽으로 이용하지 말아야 한다는 것을 규정하고 있는 것은 SPS 협정이 과학적 합리성에 근거한 수출국 및 다국적 기업의 경제적 이해를 반영하고 있다는 것을 명백히 보여준다. 따라서 SPS 협정에서 중요한 조건은 과학적 정당성이다. *EC-Hormones* 사건은 그 예를 여실히 보여주고 있다. GMOs와 관련된 SPS 조치 역시 이와 동일한 맥락에서 이해된다. 그렇지만, 현재의 과학수준에서 획득가능한 지식과 정보에 기초하여 설정된 가설적 위험(hypothetical risk)을 중심으로 위해성평가를 수행하고, 상업화되어 국제적으로 거래되고 있는 모

든 GMOs로부터의 부정적 영향을 방지하기 위해 SPS 조치를 취하는 경우 그러한 위협 및 피해에 대한 새로운 또는 추가적인 과학적 증거를 확보하기가 용이하지 않다. 또한 WTO가 GMOs로 인한 피해의 범위를 광범위하게 인정하고 있지만, 그러한 피해를 입증하기 위한 과학적 평가 방법 및 항목 등이 국제적으로 확립되어 있지 않기 때문에, 광범위하게 인정된 그러한 피해에 대해 과학적 정당성을 확보하는 것은 매우 불가능하다. 심지어 SPS 협정 제5조 제7항이 “관련 과학적 증거가 불충분 한 경우 회원국은 관련 국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 검역조치에 관한 정보를 포함하여 입수가 가능한 적절한 정보에 근거하여 잠정적으로 동식물에 관한 위생 및 검역조치를 취할 수 있다. 이 경우 회원국은 더욱 객관적인 위험 평가를 위하여 필요한 추가정보를 수집하도록 노력해야 하며, 이에 따라 합리적인 기간 내에 위생 및 검역조치를 재검토하여야 한다.”고 규정하고 있는 것은 과학적 정당성이 SPS 협정의 핵심적인 원칙이라는 것을 재차 강조하고 있는 것이다. WTO가 사전예방원칙의 수용을 회피하고<sup>15</sup> 과학적 정당성을 강조하고 있는 것은 SPS 협정 제정 당시의 최초 목적, 즉 수입국의 불안정적인 조치에 의한 무역왜곡현상에 대한 우려에서 나온 것일 수 있다. 현행 WTO 분쟁해결 규칙 및 절차에 관한 양해(Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Dispute: DSU)에 의하면, 무차별 원칙의 예외조치를 실시하는 국가가 입증책임을 진다. DSU 제3조 제8항에

---

15. 실제 *EC-Biotech* 사건 패널은 GMOs에 관한 EC의 조치가 WTO 규정을 위반했는지의 여부를 해석함에 있어 국제공법에 명시된 ‘사전예방원칙’을 고려하여야 하는 문제와 관련하여 사전예방원칙이 국제법으로 인정될 수 있는지가 불확실하고 사안이 민감하다는 이유를 들어 검토를 회피해 버렸다. 다음은 *EC-Biotech* 사건 패널의 검토 내용이다. ‘조약법에관한비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties: Vienna Convention)’ 제31조 제3(c)항은 국제협약, 국제관습, 인정된 법의 일반원칙을 국제법 규정으로 포함하고 있다. 국제협약과 국제관습은 국제법 규정에 명확히 포함된다. 이에 비추어 볼 때, ‘생물다양성협약’은 명확히 국제법 규정으로서의 요건을 지니고 있다. 그러나 *EC-Hormones* 사건에 대한 상소기구보고서에 따르면, ‘사전예방원칙’이 회원국들에 의해 법의 일반원칙 또는 국제관습법으로 폭넓게 수용되어 있는지의 여부가 불명확하다. 국제협약과 각국의 환경법에서 ‘사전예방원칙’을 명시적 또는 묵시적으로 적용하고 있지만, ‘사전예방원칙’이 국제법 규정의 일반원칙으로 인정되는가의 여부에 관한 논의는 여전히 진행되고 있다. 이러한 점에서 볼 때, *EC-Hormones* 사건에서와 같이 ‘사전예방원칙’이 국제법적 지위를 확보하고 있는지의 여부는 명확하지 않다(paras. 7.86-7.89).

의하면, ‘대상협정상의 의무위반행위’는 ‘명백한 무효화 또는 침해사례’를 구성한다. 이는 WTO 규정위반이 여타 회원국에 악영향을 미칠 수 있다고 추정될 수 있음을 의미한다. 그렇기 때문에, 피소국은 제소국의 규정위반에 대한 입증책임을 진다. 그러나 만약, 사회적 위험관리도구로서의 사전예방원칙을 WTO가 인정하게 되면, 이에 근거한 규제조치는 ‘대상협정상의 의무위반행위가 아닌 정당한 행위’를 구성한다. 따라서 ‘명백한 무효화 또는 침해가 아닌 사례’로 간주될 수 있음을 의미한다. 만약, 이러한 규제조치를 WTO에 제소한다는 것은 여타 회원국들에 대해 악영향을 미친다고 추정할 수 없는 조치를 제소한다는 의미가 된다. 그렇기 때문에, 모든 입증책임을 제소국이 지게 될 수 있는 소지가 있다. 그런데 사회적·경제적 영향을 근간으로 하는 사전예방조치는 충분한 과학적 증거에 기초한 객관적인 판단이 아닌 주관적 판단에 의해 이루어질 수 있는 가능성이 있기 때문에, 그러한 조치가 부당한 피해를 초래할 수 있다는 사실을 입증하기는 불가능하다. 따라서 사회적 위험관리도구로서의 사전예방조치를 WTO가 인정하면, 무역왜곡현상이 심화될 가능성이 존재한다. SPS 협정이 과학적 증거요건을 중요하게 고려하는 이유도 바로 이러한 부작용을 방지하기 위한 것으로 판단된다(성봉석, 2004; 이동걸, 1995). 이에 WTO 내에서 GMOs의 안전성을 이유로 한 무역관련 SPS 조치를 인정받기는 쉽지 않다. 게다가 SPS 협정은 GATT(1994) 또는 TBT 협정에 명기되어 있지 않은 특정 과학적 요건, 즉 위험평가의 수행을 위한 기본적인 조치 요건을 명시적으로 규정하고 있어 일반적으로 GATT(1994) 또는 TBT 협정에 따른 규정보다 더 엄격한 것으로 고려되고(Bernasconi-Osterwalder and Oliva, 2006) 있다. 이러한 사실을 염려하여 GMOs에 대한 무역규제조치를 다룸에 있어 기존 SPS 협정을 적용하지 말아야 한다(Perdikis, 2000)는 주장도 있다. 미국과 EC의 SPS 협정 적용 범위에 대한 상반된 주장은 SPS 협정의 근본적인 패러다임(paradigm)과 접근논리에 대한 합리적 기대를 기반으로 한 협상이익을 극대화하기 위한 목적이었다고 본다. WTO 패널은 광범한 사회경제적 요인을 고려한 GMOs 무역관련 SPS 조치에 대해 SPS 협정이 적용될 수 있음을 평결함으로써 과학적 합리성을 기반으로 한 경제적 이해를 추구하는 국가의 견해를 지지했다. 물론, 이

러한 WTO 패널의 평결은 EC의 법이 고려하고자 하는 위험의 범위가 매우 넓다는데서 그 이유를 일견 찾을 수 있지만, WTO 패널의 평결에 지배적인 영향을 미칠 수 있는 요인은 아니라고 본다. 그렇지만, GMOs의 무역과 관련될 수 있는 SPS 협정, TBT 협정과 GATT(1994)에서 SPS 협정은 다른 어느 협정보다 우선 적용될 수 있는 소지가 있어, SPS 협정의 인정 여부와 범위에 대한 WTO 패널의 결정은 매우 중요하다. 예를 들어, TBT 협정 제5조 제1항에 따라 SPS 협정이 적용되는 경우 TBT 협정은 적용될 수 없으며, 또한 SPS 협정, TBT 협정과 GATT(1994)가 경합하는 경우는 WTO 설립을 위한 마라케쉬협정 부속서 1(A)의 일반적 해석 주석에 따라 특별 협정이 GATT(1994)에 우선 적용된다. 그렇기 때문에, *EC-Biotech* 사건 패널의 평결은 향후 WTO가 사회·경제적 요인을 고려한 각국, 특히 수입국의 GMOs 관련 무역규제조치에 정당성을 부여하는데 한계로 작용할 것이다. 즉, WTO는 현대생명공학기술 및 제품의 이용과 관련하여 ‘환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발(environmentally sound and sustainable development: ESSD)’의 실현에 기여하지 못할 것이다.

## V. 결론

WTO 패널은 이제까지 SPS 협정의 적용 범위에 속하는지의 여부를 판단하는데 있어 해당 조치의 목적이 SPS 협정 부속서 A(1)에 규정되어 있는 위험유형에 포함되는지의 여부를 검토해 왔다(Zarilli, 2005). 이러한 맥락에서 *EC-Biotech* 사건의 패널 역시 SPS 협정 부속서 A(1)에 명시된 SPS 조치의 정의요소를 구성하고 있는 조치의 목적, 법적 형태 및 성격과 SPS 협정 제1조 제1항에 명시된 국제무역에 대한 조치의 영향 여부에 근거하여 EC의 GMOs 규제가 SPS 협정에 적용된다고 평결하였다. 판결내용의 핵심은 GMOs를 SPS 협정에 부합하는 위험요인으로 간주하고, 이로 인한 위험으로부터의 보호범위, 즉 피해를 광의적으로 인정하고 있다는 데 있다.

동 사건의 제소국과 피소국은 TBT 협정 위반 사항에 대한 검토는 “이 협정은 협정의 대상이 아닌 조치와 관련하여 TBT 협정에 따른 회원국의 권리와 의무에 아무런 영향을 미치지 않는다.”라고 규정한 SPS 협정 제1조 제4항과 “이 협정의 규정은 SPS 부속서 A에 정의되어 있는 SPS 조치에는 적용되지 않는다.”라고 규정한 TBT 협정 제1조 제5항에 근거하여, SPS 협정에 따른 위반사항 검토에 대한적 성격이라는 점에 동의하고 있다. 즉, TBT 협정과 SPS 협정이 상호배타적인 관계가 있다는 것을 인정하고 있는 것이다. SPS 협정 제1조 제4항과 TBT 협정 제1조 제5항에 따라 SPS 협정과 TBT 협정이 경합하는 경우 SPS 협정이 적용되며, SPS 협정과 GATT(1994)가 경합하는 경우는 WTO 설립을 위한 마라케쉬협정 부속서 1(A)의 일반적 해석 주석에 따라 특별 협정이 GATT(1994)에 우선 적용된다. 그렇기 때문에, GMOs에 대한 SPS 협정의 적용여부는 GMOs 관련 무역규제조치에 대한 WTO 접근의 주된 방향성을 제공한다는 면에서 매우 중요하며, 그리고 SPS 협정 부속서 A(1)은 SPS 협정의 적용범위를 결정하는 핵심이라 할 수 있다. SPS 협정 부속서 A(1)은 SPS 조치를 그 목적에 따라 4가지로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, *EC-Biotech* 사건의 패널은 SPS 협정 적용 범위를 GMOs 관련 조치까지 포괄적으로 적용하고 있다. 더군다나 “환경”을 특별히 언급함으로써 SPS 협정보다 그 적용범위를 넓게 포괄하고 있는 TBT 협정<sup>16</sup>으로 포괄시키지 않고, SPS 협정 부속서 A(1)에 열거된 항목 이상을 포괄하여 SPS 협정의 대상이 된다고 평결하였다.

이러한 WTO 패널의 평결은 향후 WTO가 GMOs와 관련된 조치를 엄격한 과학적 원리에 입각하여 조명하겠다는 의지를 표출한 것으로 볼 수 있다. GMOs와 관련하여 과학적 불확실성이 있다는 것은 국제적으로 채택되어 발효되고 있는 ‘바이오안전성의정서’도 수용하고 있다. GMOs의 산업적 이용에 있어 안전성을 확보하기 위한 규제의 사회적 기능에 초점을 두고(Sung and Jang, 2008), 환경과 개발에 관한 리우선언 원칙 15에 포함된 사전예방

16. TBT 협정 제2조는 각국이 비준수(non-fulfillment)에 의해 야기될 위협을 고려하여 국가안보상 요건, 기만적 관행의 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강과 환경보호와 같은 ‘정당한 목적’의 수행을 위해 필요한 조치를 취할 수 있음을 규정하고 있다.

접근에 근거하여 인간 건강 및 환경에 미치는 위해를 고려하여 GMOs의 안전한 이동, 취급 및 이용 등의 분야에서 적절한 보호수준을 보장하고 있다. GMOs의 유용성과 위해성에 대한 찬반양론은 매우 무성하다. 그리고 GMOs의 잠재적 유용성 및 위해성에 대한 비용-편익분석을 통한 결론의 도출은 장기적인 시간이 걸려야 해결될 문제이다. GMOs의 인체 및 환경 안전성 또는 위해성에 대한 과학적 증거부재(lack of science evidence), 사회·경제적 및 다른 측면에서의 긍정적 또는 부정적 영향에 대한 사회구성원 및 이해관계자 간의 합의 부재는 그에 대한 가장 큰 이유이다. 국제규범인 바이오안전성의 정서가 사전예방원칙에 기초하여 사회·경제적 요인, 인체 및 환경적 요인 등을 고려하여 안전성을 확보하기 위한 무역규제조치를 허용하고 있는 이유도 여기에 있다. 그럼에도 불구하고 WTO는 GMOs의 이용과 관련한 국제사회의 사전예방노력과는 부합하지 않는 방향으로 GMOs 관련 조치를 조망하고 있다. 물론, SPS 협정이 과학적 증거가 불충분한 경우 잠정적으로 무역 조치를 취할 수 있다고 규정함으로써 미약한 형태의 사전예방원칙을 인정(Nielsen and Anderson, 2000; Zarrilli, 2000)하고는 있으나, 이제까지의 경험으로 볼 때, 사전예방원칙에 기초한 환경보호를 목적으로 한 무역규제조치가 과학적 증거의 확보를 가장 중요한 기준으로 삼고 있는 SPS 협정에 의해 인정받을 가능성은 낮다. *EC-Biotech* 사건 패널의 이번 결정은 WTO 규정과 MEAs 간 상호지지성을 확보하고자 하는 DDA의 무역-환경 연계협상노력에도 반하는 것이다. 결국, 동 사건 패널의 평결은 WTO가 GMOs와 관련된 국제사회의 대응노력과 지구촌 공동번영의 기초인 ESSD를 실현하고자 하는 지구적 차원의 규범적 메시지를 충분히 고려하지 않은 결과라고 판단된다.

## 참고문헌

- 성봉석. 2004. 「바이오안전성의정서와 WTO 간 관계분석 - 규제특성을 중심으로」, 국제통상연구』 9(2). 한국국제통상학회. pp. 91-119.
- 이동걸. 1995. 「무역과 환경 - 조화와 충돌의 선택」. 산업연구원.

- Bernasconi-Osterwalder, N. and M. J. Oliva. 2006. *EC-BIOTECH: Overview and Analysis of the Panel's Interim Report*. Washington, D.C.: CIEL (The Center for International Environmental Law).
- Brookes, G. and P. Barfoot. 2006. *GM Crops: the first ten years: global socio-economic and environment impacts*. Dorchester: PG Economics Ltd.
- Brookes, G. and P. Barfoot. 2008. *GM Crops: global socio-economic and environment impacts 1996-2006*. Dorchester: PG Economics Ltd.
- Cabinet Office (CO). 2003. *Field Work: Weighing up the costs and benefits of GM Crops*. London: CO Strategy Unit.
- California Council on Science and Technology (CCST). 2002. *Benefits and Risk of Food Biotechnology*. Sacramento.
- Council Directive 90/220 of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms.
- Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC.
- Gaisford, J. D. 2002. "Agricultural Biotechnology and the FTAA: Issues and Opportunities." *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 3(2). pp. 328-345.
- Guilford-Blake, R. and D. Strickland (ed.). 2008. *Guide to Biotechnology*. BIO (Biotechnology Industry Organization). Washington, D.C.: Blue House Publishing.
- Haniotis, T. 2000. "Regulating Agri-Food Production in the US and the EU." *AgBioForum* 3(2&3). pp. 84-86.
- Herdegen, M. 2002. "Regulation of Biotechnology and Biosafety in the EU: Current Status and Perspectives." Paper Presented at the Third KRIBB Seminar on the Biosafety of Liveing Modified Organisms. Korea Research Institute of Bioscience and Biotechnology. 5 June. pp. 2-18.
- Isaac, G. E. 2002. *Agricultural Biotechnology and Transatlantic Trade-Regulatory Barriers to GM Crops*. New York: CABI Publishing.
- Kalaitzandonakes, N. 2000. "Why Does Biotech Regulation Differ So Much Between the EU and the US." *AgBioForum* 3(2&3). pp. 75-76.
- Mackenzie, R., F. Burhenne-Guilmin, R. G. M. La Viña, J. D. Werksman, A. Ascencio, J. Kinderlerer, K. Kummer and R. Tapper. 2003. *An Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety*. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 46. Cambridge: IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) Environmental Law Centre.
- Miozzo, M., P. Dewick and K. Green. 2005. "Globalisation and the environment: the long-term effects of technology on the international division of labor and energy demand." *Futures* 37(6). pp. 521-546.

- Nielsen, C. and K. Anderson. 2000. *LMOs, Trade Policy, and Welfare in Rich and Poor Countries*. CIES Policy Discussion Paper 0021. Centre for International Economics Studies, University of Adelaide.
- Perdikis, N. 2000. "A Conflict of Legitimate Concerns or Pandering to Vested Interests? Conflicting Attitudes Towards the Regulation of Trade Genetically Modifieds Goods-The EU and the US." *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 1(1). pp. 51-65.
- Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients.
- Sheldon, I. M. 2001. "The Current Status and Perspective on Regulation of LMOs in the US and the European Union." Paper presented at The second KRIBB seminar on The Biosafety of Living Modified Organisms-Current Status and Perspective. Trade and Regulation of Living Modified Organisms. Korea Research Institute of Bioscience and Biotechnology. 11 May. pp. 61-100.
- Sheridan, B. 2001. *EU Biotechnology Law & Practice-Regulating Genetically Modified & Novel Food Products*. Isle of Wight: Palladian Law Publishing.
- Stilwell, M. and B. Van Dyke. 1999. *An Activist's Handbook On Genetically Modified Organisms and the WTO*. Washington, D.C.: Center for International Environmental Law.
- Sung, Bongsuk and Jang, Homin. 2008. "How External Political-Economic Forces Affect Firms' Attitudes Towards the Industrial Use of Genetically Modified Organisms: An Analysis in the South Korean Context." *AgBioForum* 11(2). pp. 114-122.
- WTO. 2003(a). Request for Consultations by the United States, European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. 20 May. WT/DS291/1.
- WTO. 2003(b). Request for Consultations by Canada, European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. 20 May. WT/DS292/1.
- WTO. 2003(c). Request for Consultations by Argentina, European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. 21 May. WT/DS293/1.
- WTO. 2003(d). Constitution of the Panel Established at the Requests of the United States, Canada, and Argentina - Note by the Secretariat, European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. 5 March. WT/DS291/24, WT/DS292/18, WT/DS293/18.
- WTO. 2006(a). Reports of the Panel, European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. 29 September. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R.
- WTO. 2006(b). Panel Reports - Action by the Dispute Settlement, European



- Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. 29 November. WT/DS291/33, WT/DS292/27, WT/DS293/27.
- WTO. 2007. Notification of an Agreement with respect to Article 21.3(c) of the DSU, European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. 22 January. WT/DS291/34, WT/DS292/28, WT/DS293/28.
- Zarrilli, S. 2000. *International Trade in Genetically Modified Organisms and Multilateral Negotiations: A New Dilemma for Developing Countries*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), UNCTAD/DITC/TNCD/1.
- Zarrilli, S. 2005. *International Trade in GMOs and GM Products: National and Multilateral Legal Frameworks*. Policy Issues in International Trade and Commodities Study series No. 29. United Nations(UN).  
[http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/index_en.htm)

## The Implications of WTO Panel's Decision on the Application of the SPS Agreement to GMOs

Bongsuk Sung

Senior Researcher, Korea Research Institute of Bioscience & Biotechnology

This paper analyzes WTO Panel's decision on the application of the SPS Agreement to biotech products. The Panel's decision has three implications for trade policies on GMOs in the future.

First, the Panel, based on the definition of dictionary, FAO, Codex, IPPC, ISPM, concluded that GMOs could be considered as risk factors within the meaning of SPS Agreement. Based on the Panel's approach and conclusion, other GMOs as well as fusion products derived from NT, BT or IT can be considered as risk factors within the meaning of SPS Agreement. The Panel's approach showed that the WTO would lack much consideration of enactment or amendment of rules harmonized with innovative products development in the future. Second, the Panel admitted that other damage could include any damage in terms of economic value, property or biodiversity. It is likely that the WTO would admit the members' right to adopt the SPS measures by taking into account various socio-economic factors related to

GMOs in the future. That, however, is different from whether each WTO member's SPS measures on GMOs can be in accordance with the rules of SPS Agreement. Finally, the Panel recognized regulations of GMOs could be considered as measure included in the SPS Agreement. The Panel's decision will act as the limitation in justification of the members' trade policies on GMOs taking into account its socio-economic factors in the future.

Key Words: GMOs, SPS Measures, SPS Agreement, WTO