

EU-러 돼지 분쟁(DS 475) 패널·상소기구 판정 분석

: Russian Federation—Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union

작성자: 법무법인(유) 광장 정기창 외국변호사 / 김혜수 변호사

1. 대상 조치 및 분쟁의 배경

러시아는 EU 각 회원국 내에서 아프리카 돼지열병이 발생하였다는 이유로 EU산 돼지 및 돼지 고기 상품에 대한 수입을 금지하였습니다. 러시아의 수입금지 조치는 EU 전역에서의 수입에 대한 전면금지 뿐 아니라 특히 질병이 발생한 개별 국가들로부터의 수입을 금지하는 조치도 포함하였는데, 동 분쟁에서 EU가 제소한 대상 조치를 구체적으로 살펴보면 다음과 같습니다.

- FS-EN-8/1023(2014.1.25): 2014.1.25부터 리투아니아산 돼지와 돼지고기 제품(섭씨 72도 이상에서 최소 30분 가열하지 않은) 등에 대한 임시 수입제한조치
- FS-SA-8/1277(2014.1.29.): 그동안 ASF를 포함하여 3년동안 가축전염병이 공식적으로 발생하지 않은 지역(Sardinia 지역은 제외)의 경우 수출증명서를 발급하여 수출하였으나, 2014.1.27부로 이를 금지하고 처리되지 않은 상품에 대해 수출시 반송처리(열처리, 발효 및 숙성 등의 방식으로 처리된 상품은 수입금지 대상에서 제외) (이하에서 “EU-wide ban”으로 통칭하며, EU는 동 조치에 대하여 “as such”, “as applied”; de jure and de facto 모두 제소)
- FS-NV-8/2972(2014.2.27): 2014.2.27부터 폴란드산 돼지와 돼지고기 제품(섭씨 80도 이상에서 최소 30분 가열하지 않은) 등에 대한 임시 수입제한조치
- FS-EN-8/5081(2014.4.2): 2014.4.7부터 리투아니아와 폴란드산 돼지고기가 포함된 가공품(열처리 상품)에 대한 수입제한조치 확대
- FS-NF-8/11315(2014.6.27): 2014.6.28부터 라트비아산 돼지고기 제품(열처리된 상품과 열

처리되지 않은 상품 포함)에 대한 수입제한 조치

- FS-NV-8/17431(2014.9.11): 2014.9.11부터 에스토니아산 돼지고기 제품(열처리된 상품과 열처리되지 않은 상품 포함)에 대한 수입제한 조치

금번 분쟁의 대상 상품은 살아있는 돼지와 돼지고기 및 기타 돼지를 원료로 한 상품들입니다. 러시아의 여러 조치는 각각의 상품 범위를 달리하고 있는데, 특히 열처리를 비롯하여 발효(fermentation), 숙성(maturation) 등의 방식으로 처리된 상품(treated-products)과 이러한 처리를 거치지 않은 상품(non-treated products)으로 대상 상품의 유형을 나누어 볼 수 있습니다. 예를 들어 EU-wide ban의 대상 범위에서는 어떤 방식으로든 처리가 된 상품은 제외되어 非처리 상품에 대해서만 수입금지가 이루어졌으며, ASF가 발생한 리투아니아, 폴란드, 라트비아, 에스토니아의 경우 기본적으로 처리 여부와 무관하게 전면 수입금지를 실시하되, 70도 이상에서 20분 이상 가열하여 열처리한 고양이와 개 사료(리투아니아, 폴란드, 라트비아) 또는 일반사료(에스토니아) 등 일부 열처리 상품은 수입금지 대상에서 제외되었습니다.¹⁾

2. SPS 협정 관련 쟁점

- 대상 조치가 SPS 협정의 적용 대상인 조치에 해당하는지 여부: (1) EU-wide ban 관련 판단

피소국인 러시아는 제소 대상 조치가 SPS 협정에서 정의하는 “SPS 조치(SPS measures)”에 해당하지 않는다고 주장하면서, 특히 조치들이 SPS 조치에 대해 정의하고 있는 협정의 부속서A(1)상의 유형에 해당하지 않으며, 구체적으로 부속서에서 말하는 “요건 또는 절차(requirement or procedure)”에 해당하지 않는다고 주장하였습니다.

이에 대하여 패널은, 어떤 조치가 부속서 A(1)에 제시되어 있는 이익을 보호하기 위하여 적용되거나 또는 피해를 방지 또는 제한하기 위하여 적용된다면 이는 부속서 A(1)의 정의에 포섭된다는 전제 하에, 대상 조치들이 부속서 A(1)에서 정한 SPS 조치에 해당하며, 따라서 SPS 협정의 적용 대상이 된다고 결론 내렸습니다.

이를 전제로, 먼저 EU-wide ban에 관하여, 패널은 부속서 A(1)의 (a)와 (b)에서 정하는 것처럼 EU-wide ban의 목적이 러시아 영토 내 질병의 유입 및 질병과 질병원인체의 추가적인 전파, 그리고 사료 내 질병원인체에 따른 위험으로부터 동물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 것이라고 보았으며, 이는 수입 불허라는 소극적 형태로 이루어진 “요건(requirement)”에 해당할 뿐 아니

1) 이하에서는 이러한 개별 국가별 상품에 대한 수입금지 조치를 Country-specific bans로 통칭하였습니다.

라 수입을 허용할지 여부에 대한 승인절차에 해당할 수 있다는 점에서 부속서 A(1)에서 정한 “절차 (procedure)”에도 해당한다고 판단하였습니다.

다음으로 country-specific ban에 관하여, 관련 조치들의 근거 법령과 도입 배경 등을 종합적으로 고려해보면, 조치의 목적이 러시아 영토 내 질병의 유입 및 질병과 질병원인체의 추가적인 전파, 그리고 식품과 사료 내 질병원인체에 따른 위험으로부터 동물의 생명과 건강을 보호하기 위한 것이며, 해당 조치들이 강제성 있는 국내규범에 따라 적용되는 것이라는 점에 비추어 보면, 이는 부속서 A(1)의 두 번째 문단에서 정한 “laws, decrees, regulations, requirements and procedures”에 해당할 수 있다고 판단하였습니다.

이에 비추어, 패널은 제소 대상 조치가 모두 SPS 협정의 적용 대상인 조치에 해당한다고 판단하였습니다.

· 대상 조치가 SPS 협정의 적용 대상인 조치에 해당하는지 여부: (2) Country-specific ban 관련 판단

패널은 개별 국가에 대한 수입금지 조치에 대해서도 유사한 결론을 내렸습니다. 즉, 패널은 관련 조치들의 근거 법령과 도입 배경 등을 종합적으로 고려해보면, 조치의 목적이 러시아 영토 내 질병의 유입 및 질병과 질병원인체의 추가적인 전파, 그리고 식품과 사료 내 질병원인체에 따른 위험으로부터 동물의 생명과 건강을 보호하기 위한 것이라고 판단하였습니다. 또한, 해당 조치들이 강제성 있는 국내규범에 따라 적용되는 것이라는 점에 비추어 보면, 이는 부속서 A(1)의 두 번째 문단에서 정한 “laws, decrees, regulations, requirements and procedures”에 해당할 수 있다고 판단하였습니다.

마지막으로 패널은 러시아측의 모든 조치들이 SPS 협정 제1조에서 정하는 바에 따라 “국제무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는(which may, directly or indirectly, affect international trade)” 조치인지 여부를 검토하였습니다. 패널은 동 요건을 충족하기 위해 반드시 조치로 인해 실제 발생한 무역효과를 입증할 필요는 없으며, 러측 조치가 다른 회원국으로부터의 수입을 금지하는 것인 이상 국제무역에 직간접적인 영향이 있는 것으로 인정될 수 있다고 판단하였습니다.

· 제3.1조 및 제3.2조 관련 판단: (1) 관련 국제기준의 결정

제소국은 러시아의 수입금지 조치가 국제기준에 기초하지 않았으므로, 협정 제3.1조에 위반되며, 따라서 제3.2조에 따른 협정 합치성의 추정도 받을 수 없다고 주장하였습니다.

이에 대하여 먼저 패널은, 협정 제3조가 국제기준에 기초한 SPS 조치의 조화를 장려하면서도 각 회원국이 자국의 적정보호수준을

결정할 권리를 인정하고 있다고 설명하였습니다. 또한, 제3.1조에서 SPS 조치가 국제기준에

“기초(based on)”해야 한다고 한 것과 관련하여, 동 문구의 사전적 의미는 일반적으로 다른 것에 근거하거나(“founded” or “built” upon) 이에 따라 뒷받침되는(“supported”) 것이라고 본 EC - Hormones 분쟁의 상소기구 판정을 언급하였습니다.

또한 패널은, 동 분쟁의 상소기구 판정상 SPS 조치의 일부 요소가 국제기준의 특정한 측면과 다르다고 하더라도 그러한 사실만으로는 국제기준에 “기초(based on)”하지 않은 것으로 보기 어렵다는 판시를 언급하면서, 조치가 본질적으로 국제기준과 다르다고 볼 수 있는지를 고려해야 한다고 설명하였습니다.

이러한 전제 하에, 패널은 (i) 먼저 본건에 적용될 관련 국제기준이 무엇인지 판단하고, (ii) 해당 국제기준의 의미를 식별한 다음, (iii) 마지막으로 그 기준에 비추어 리측 조치를 평가하는 세 단계의 순서로 분석을 진행할 것이라고 밝혔습니다.

먼저 (i) 단계와 관련하여, 패널은 당사국들이 본건에 적용될 국제기준이 OIE Code라는 점에 대해서는 이견이 없다고 보았습니다. 또한, 당사국들은 OIE Code의 여러 버전 중 동 분쟁의 패널설치일에 적용되고 있었던 버전을 기준으로 패널의 판단이 이루어져야 한다는 점에 대해서도 동의하였습니다.

그러나 당사국들은 구체적으로 OIE Code 중 어떤 규정이 관련 국제기준에 해당하는지에 대해서는 서로 다른 주장을 펼쳤습니다. EU는 OIE Code 중 ASF와 관련하여 적용되는 특별규정인 Chapter 15.1을 중심으로 리측 조치가 검토되어야 한다고 주장한 반면, 리측은 OIE Code 중 일반규정을 정한 Chapter 4.3 등이 우선 검토되어야 한다고 주장하였습니다.

러시아는, Chapter 15.1의 경우 수출회원국이 OIE Code Chapter 4.3 등에서 정한 zone 또는 compartment 설정에 대한 원칙에 상응하는 방식으로 OIE Code에 합치하는 zone을 설치하였다는 점을 객관적으로 입증한 경우에만 원용할 수 있다고 하면서, 그렇지 못한 경우에는 수출국 전역에 대한 수입제한을 실시할 수 있다고 주장하였습니다. 즉, 러시아는 EU가 Chapter 4.3에 따른 zone 또는 compartment를 설정하지 않았으므로 EU 전역으로부터의 수입을 금지한 것이 국제기준에 기초한 것이라는 취지였던 것으로 이해됩니다.

이에 대해 EU는, ASF와 관련하여 EU가 Chapter 4.3 등에서 정한 containment zone이나 compartment를 설정하는 방법 대신 Chapter 15.1에서 정한 대로 해당 질병이 퍼져 있는 지역 (ASF-infected zones)과 질병 안전지역(ASF-free zones)을 설정하였다고 하면서, OIE Code에 따르면 반드시 zone이나 compartment를 설정해야만 하는 것이 아니라

EU와 같은 방법을 택하는 것도 허용된다고 반박하였습니다. 따라서, Chapter 15.1에 따라 질병 안전지역으로부터의 수입을 허용해야 한다는 것이 국제기준이므로, 리측이 이러한 국제기준에 기초하지 않았다는 것이 EU측 주장이었습니다.

패널은 OIE Code는 수평적으로 적용되는 일반규정을 담은 Volume I 부분과 특정 질병별 특별규정들을 담은 Volume II로 규정되어 있다고 하면서, ASF에 관한 Chapter 15.1은 Volume II에

속한다고 설명하였습니다. 또한 Chapter 15.1의 해당 규정들은 (i) ASF가 없는 국가, zone 또는 compartment를 원산지로서 하는 돼지고기 상품의 교역 및 (ii) ASF 바이러스를 파괴하기 위한 처리를 거친 상품의 거래 두 가지 경우로 나누어 각각 적용될 수 있는 기준들을 정하고 있다고 판단하였습니다.

따라서, 패널은 러측 조치의 대상 상품이 처리가 이루어진 것인지 여부에 따라 각각의 유형의 기준에 비추어 판단하겠다고 밝혔습니다. 즉, 비처리 상품(non-treated products)을 대상으로 하는 조치는 (i)번 기준에 비추어, 처리가 이루어진 상품(treated products)에 대한 수입제한 조치는 (ii)번 기준에 비추어 판단되어야 한다는 것이 패널의 입장이었습니다.

· 제3.1조 및 제3.2조 관련 판단: (2) EU-wide ban 관련 판단

이에 따라 패널은, 우선 EU-wide ban의 경우 그 대상 상품이 처리가 되지 않은 상품들이므로 이와 관련하여서는 Chapter 15.1 중 위 (i)번 경우에 해당하는 기준들이 무엇인지를 중심으로 검토하겠다고 설명하였습니다. 이때, 패널은 Chapter 4.3 등 러측이 주장한 일반규정들도 함께 고려할 것이라고 밝혔습니다.

먼저 패널은 OIE Code에서는 Chapter 15.1에 따라 ASF으로부터 청정한 지역을 결정하는 방법과 기준이 정해져 있다는 점을 확인하였습니다. 또한, 해당 질병과 관련하여 “ASF-free countries, zones, and compartments”라는 개념이 인정되고 있다는 점도 확인하였습니다.

앞서 살핀 바와 같이 러측은 OIE Code의 Chapter 15.1에 따라 질병 안전지역으로부터 수입을 인정하기 위한 전제로서 수출국이 Chapter 4.3 등에 따른 zone or compartment를 설정했어야 한다고 주장하였는데, 패널은 OIE로부터 받은 유권해석 등을 기초로 이러한 러측 주장을 기각하였습니다. 즉, 패널은 OIE Code에서는 반드시 동물의 질병과 관련하여 “zoning or compartmentalization”을 하도록 정하고 있는 것이 아니라 이는 회원국이 택할 수 있는 방역 방식 중 하나라고 판단하였으며, 나아가 회원국이 zone이나 compartment를 설정하기로 한 경우에도 구체적으로 어떤 절차에 따를 것인지 강행규정이 있는 것은 아니라고 보았습니다. 따라서, Chapter 4.3 등의 일반규정에서

정한 “zoning or compartmentalization”을 반드시 실시했어야만 Chapter 15.1에 따른 지역화 수입을 인정할 수 있다는 러측 주장은 인정되지 않았습니다.

패널은 위와 같은 OIE Code의 내용에 비추어, 러측의 EU-wide ban이 SPS 협정 제3.1조의 의미상 국제기준에 기초하였는지 여부를 판단하였습니다.

먼저 패널은 관련 국제기준인 OIE Code의 Chapter 15.1은 ASF 발생시 해당 국가 전역에서의 수입에 대해서 뿐만이 아니라 국가 내의 일부 지역(zones or compartments)로부터의 수입에 대해서도 적용될 것을 예정하고 있으며, 이러한 일부 지역으로부터의 수입이 이루어지기 위해서는 먼저 수출국이 자국 영토 내에 관련 지역을 설정했어야 한다고 설명하였습니다. 만약 수출국이 이

러한 지역을 지정한 경우, OIE Code에 따라 ASF의 유입이나 전파로부터 발생하는 위험에 대응하는 조치를 적용하는 수입국으로서는 수출국 전역이 ASF으로부터 완전히 자유롭지는 않지만 일부 지역은 안전할 수 있다는 점을 인정하여야 한다고 보았습니다.

다음으로, 패널은 러측 조치가 해당 국제기준에 기초하였는지 여부를 평가하기 위해서는 SPS 협정 제6조와 관련된 당사국의 주장을 먼저 검토하는 것이 타당하다고 판단하였습니다. 그 이유는, 우선 앞서 살핀 OIE Code의 구조와 성격이 SPS 협정 제6조에서 정하고 있는 지역화 규정과 유사할 뿐 아니라, 러측이 설령 OIE Code의 Chapter 15.1이 관련 국제기준으로 적용된다 하더라도 EU가 질병 안전지역에 대한 객관적인 입증을 하지 못하였기 때문에 이를 인정하지 않기로 결정한 것이라는 예비적 주장을 제출하였기 때문이라고 밝혔습니다.

아래에서 살피는 바와 같이 패널은 SPS 협정 제6조와 관련하여 EU가 러측에 질병 안전지역의 존재를 객관적으로 입증하는 데 필요한 증거들을 제출하였다고 판단하였습니다. 또한, 패널은 당사국 간에 2006년 체결된 합의에 따라 최근 3년간 EU 영토 내에서 ASF가 발생하지 않은 지역으로부터의 수입을 허용하기로 하였고, 실제로 2014년 리투아니아에서 처음 ASF가 발병하기 전까지는 러시아가 EU 전역에서 ASF가 발생하지 않은 것으로 인정해왔음에도 불구하고, 리투아니아에서의 첫 발병 사례가 확인되자 곧바로 EU 전역에 대한 수입금지 조치를 취하였다고 지적하였습니다. 패널은 OIE Code에서 ASF와 관련하여 전 국가 또는 일부 지역에 대해 질병 안전성을 인정받을 수 있는 가능성을 허용하도록 요구하고 있음에도 불구하고 러시아가 ASF 발생 사례가 보고되지 않은 EU 회원국으로부터의 수입 가능성까지 차단한 것은 OIE Code의 관련 내용들과 본질적으로 다르다("fundamental departure")고 판단하였습니다.

따라서, 패널은 러측의 EU-wide ban은 SPS 협정 제3.1조에서 규정하는 것과 달리 국제기준에 기초하고 있지 않다고 판단하였습니다.

· 제3.1조 및 제3.2조 관련 판단: (2) Country-specific ban 관련 판단

앞서 살핀 바와 같이 러측은 EU-wide ban 외에도 리투아니아, 폴란드, 라트비아, 에스토니아 4개국을 원산지로서 하는 상품에 대해서도 수입금지 조치를 취하였는데, 해당 조치들은 각각 처리가 이루어진 상품과 그렇지 않은 상품에 모두 적용되었습니다.

패널은 관련 국제기준인 OIE Code의 Chapter 15.1에서 교역 대상 상품의 처리 여부에 따라 수입에 적용될 수 있는 기준들을 정하고 있다는 점을 상기하면서,²⁾ 러측의 country-specific bans의 경우에는 대상 상품의 처리 여부에 따라 협정 제3.1조 합치 여부가 달리 판단되어야 한다고 전제하였습니다.

2) 앞서 살핀 바와 같이, Chapter 15.1의 해당 규정들은 (i) ASF가 없는 국가국가, zone 또는 compartment를 원산지로서 하는 돼지고기 상품의 교역 및 (ii) ASF 바이러스를 파괴하기 위한 처리를 거친 상품의 거래 두 가지 경우로 나누어 각각 적용될 수 있는 기준들을 정하고 있습니다.

먼저 처리 상품과 관련하여, 패널은 OIE Code에서 ASF와 관련하여 (i) 바이러스를 제거하기 위한 처리를 하고, (ii) 처리 이후에는 바이러스에 감염되지 않도록 상품을 관리하는 예방적 조치를 취할 것을 규정하고 있다는 점을 언급하였습니다. 이를 전제로, 패널은 러측이 위 4개국으로부터 수입되는 처리 상품 중 동물 사료 등 일부 상품을 수입금지 대상 품목에서 제외하고 있다는 점을 지적하면서, 전문가들의 의견에 따르면 수입금지 품목과 예외 품목 간에 처리에 의한 ASF 바이러스의 제거라는 측면에서 구별할 근거가 없다고 보았습니다. 또한, 러측이 2014년 리투아니아와 폴란드에서 ASF가 발생한 이후에도 두 달 정도는 처리된 상품들의 수입을 허용하였다는 점도 지적하였습니다. 이러한 점에 비추어, 패널은 러측의 조치가 처리 상품에 적용되는 OIE Code의 규정과 근본적으로 다르다고 판단하였습니다.

다음으로 패널은, 처리가 되지 않은 상품에 대한 러측의 수입금지 조치가 협정 제3.1조에 위반되는지 여부를 판단하였습니다. 이와 관련하여, 당사국은 EU-wide ban에 대해서와 유사한 주장을 제기하였으며, 패널 역시 EU-wide ban에 대해 내린 판단과 마찬가지로 제3.1조 위반 여부를 판단하기 위해 협정 제6조에 따른 평가를 먼저 진행하겠다고 밝혔습니다. 패널은, EU가 라트비아에 대해서는 ASF으로부터 안전지역이라는 점을 객관적으로 입증할 증거를 제출하지 못하였으므로, 질병 안전지역의 성립을 전제로 하는 OIE Code를 기초로 하는 것이라고 판단하였습니다. 반면, 라트비아 외 3개국에 대한 수입금지 조치는, 해당 국가들이 ASF으로부터 안전하다는 점을 EU가 입증하였음에도 전면 수입금지 조치를 취하였다는 점에서 OIE Code에 기초하지 않는다고 판단하였습니다.

한편, EU는 위 4개국산 상품에 대한 러측의 수입금지 조치가 SPS 협정 제3.2조에서 정한 것처럼 국제기준에 “부합(conform to)”하지 않는다는 주장도 제기하였는데, 패널은 이러한 EU측 주장을 인용하였습니다. 패널에 따르면, Chapter 15.1에서 돼지 상품과 관련하여 안전한 교역이 이루어질 수 있는 방법을 규정하고 있는 것과 달리, 러측의 조치는 대부분의 관련 상품 수입을 금지하는 것이므로 OIE Code의 내용을 구현하고 있는 것으로 볼 수 없다고 판단하였습니다. 따라서, 이는 협정 제3.2조에 따라 국제기준에 부합(“conform to”)하는 것으로 볼 수 없다고 하였습니다.

· 제6조 관련 판단: (1) 제6조 및 각 하위조항 간의 관계 및 분석의 순서

제소국은 러측이 상품의 원산지과 도착지의 특성에 따라 조치를 변경(“adapt”)하였어야 함에도 불구하고 전면 수입금지를 실시하였으므로 위 제6.1조 및 제6.2조에 위반된다고 주장하였습니다. 이에 대해 러시아는, 자국의 수입금지 조치는 협정 제6.1조에서 정하고 있는 여러 요소들을 고려하여 객관적이고 합리적으로 판단한 결과 EU의 질병 안전지역을 인정할 수 없다고 판단하였기 때문이라고 주장하였습니다.

이와 관련하여, 패널은 제6조에서 회원국이 자국의 SPS 조치를 상품의 원산지과 도착지의 SPS 특성에 맞게 적응시켜야 할 기본 의무는 제6.1조에서 정하고 있으며, 제6.2조와 제6.3조는 병해충

또는 질병으로부터 안전한 지역과 관련된 특수한 측면에 대해서 다루고 있다고 설명하였습니다. 특히, 제6.3조는 자국 영토 내의 병해충 또는 질병 안전지역을 인정받고자 하는 수출국이 객관적으로 입증하여야 하는 사안에 대해서 규정하고 있다고 설명하였습니다.

특히 패널은, 수출국이 제6.3조에 따른 객관적 입증을 하지 못한 경우에도 수입국에게 제6.1조 위반이 성립할 수는 있지만, 수입국이 수출국에게 병해충 또는 질병 안전지역의 인정을 요청하였는지 여부는 패널의 검토에 있어 고려되어야 한다고 하였습니다. 이러한 요청이 있었던 경우, 수출국이 제6.3조에 따른 절차를 거쳤다는 점을 입증하여야만 제6.1조 및 제6.2조 위반이 성립할 수 있다고 설명하였습니다.

패널은, 수입국의 규제 제도 내에 질병 안전지역이라는 개념이 없는 경우에는 수출국이 이를 인정해달라고 요청하는 것 자체가 어려울 것이라고 하면서, 제6조 위반 여부를 검토하기 위해 먼저 러시아의 제도상 협정 제6.2조에서 말하는 질병 안전지역의 개념이 인정되고 있는지를 판단할 것이라고 밝혔습니다. 다음으로, 만약 러측이 이러한 개념을 인정하고 있다면, EU가 제6.3조에 따라 질병 안전지역을 객관적으로 입증하기 위해 필요한 증거를 러측에 제공하였는지 여부를 판단하고, 이에 따라 러시아가 제6.1조에 따라 SPS 조치를 변경시킬 의무를 이행하였는지 판단할 것이라고 밝혔습니다.

· 제6조 관련 판단: (2) EU-wide ban이 제6.2조에 위반되는지 여부

패널의 판단

먼저 패널은, 러측이 관련 법령 및 EU와의 2006년 메모랜덤, EU와의 교역 관계에서 적용되는 수입증명서 등을 검토한 뒤, 러측이 국내 제도적으로 지역화의 개념을 인정하고 있으므로 제6.2조에 위반되지 않는다고 판단하였습니다.

EU는 India - Agricultural Products 분쟁에서의 상소기구 판정을 근거로, 지역화 개념을 인정한다는 것은 SPS 조치와 별개로 사전에 추상적인 개념을 인정한다는 의미가 아니라, 문제된 SPS 조치를 통해서 인정되어야 하는 것이라고 주장하였습니다. 따라서, 비록 러측의 국내법령 등을 통해서 지역화가 추상적으로 인정되고 있다 하더라도 EU에 대한 수입금지 조치에서 지역화가 인정되고 있지 않은 이상 러측은 제6.2조에 위반된다는 것이 EU의 입장이었습니다.

패널은 이러한 EU측 주장을 기각하면서, 제6.2조에서는 구체적으로 어떻게 지역화를 인정할 것인지에 대해서는 규정하고 있지 않으며, EU측 주장의 요지는 러시아가 EU 내의 질병 안전지역이 존재한다는 점을 수용하지 않았다는 것이므로 제6.2조가 아닌 제6.1조를 통해 다룰 사안이라고 판단하였습니다.

패널은 제6.2조에서 요구하는 것은 지역화를 추상적인 개념(an abstract idea)으로서 인정하라는 것이고, 실제로 구체적 사례에서 지역화가 인정되었는지 여부는 제6.1조의 규율 대상이므로 제6.2조에 대한 판단에 있어서는 구체적 사례를 고려해서는 안되며, 만약 제6.2조 판단시 구체적인

지역화 인정 사례를 고려한다면 제6.1조와 별개로 지역화의 개념을 인정하라는 의무를 제6.2조에서 따로 정하고 있는 취지에 반하므로 조약해석의 원칙에 위반될 것이라고 판단하였습니다.

상소기구의 판단

EU는 러시아가 질병 안전지역의 개념을 인정하였으므로 제6.2조 위반이 성립하지 않는다는 패널의 판단을 파기하여 줄 것을 상소기구에 요청하였습니다. EU는 패널이 제6.2조상 의무가 단순히 지역화를 추상적 개념으로서 인정하는 것으로만 제한한 것은 잘못된 해석이라고 주장하였습니다.

상소기구는, 제6.1조에 따라 조치를 지역별 SPS 특성에 적응시켜야 할 의무는 그 성격상 지속적 인 의무이며, 제6.2조에서 정한 질병 안전지역의 평가는 제6.1조에서 정한 SPS 특성의 일부에 해당한다고 설명하였습니다. 이를 전제로, 상소기구는 제6.2조에서 정한 의무가 수출국이 그 영토 내에 질병 안전지역이 존재한다는 주장을 할 경우 이를 받을 수 있는 관행이나 절차를 유지함으로써 수출국에게 지역화 요청의 기회를 주어야 할 의무라고 판단하였습니다. 또한, 패널의 판단과 달리 제6.2조는 단순히 지역화의 개념을 추상적으로 인정하는 데서 그치는 것이 아니라 지역화가 실제로 운영될 것을 요구한다고 보았습니다.

나아가, 상소기구는 제6.2조 위반 여부를 판단함에 있어 구체적인 지역화 인정 또는 불인정 사례를 고려해서는 안된다고 한 패널의 판단 역시 잘못되었다고 판단하였습니다. 상소기구는, 구체적인 사례에서 지역화가 인정되었는지 여부는 제6.1조 뿐 아니라 제6.2조를 판단하는 데 있어서도 관련이 있으며, 제6.2조 위반 여부는 지역화 관련 규정, 문제된 SPS 조치, 수입국의 행정적 관행 등 여러 가지 요소들을 고려하여 판단하여야 한다고 보았습니다.

위와 같은 고려 사항에 따라, 상소기구는 러시아가 제6.2조에 따라 지역화를 인정하였으므로 제6.2조 위반이 성립하지 않는다는 패널의 판정을 파기하였습니다.

이어서 EU는 상소기구가 러측 조치의 제6.2조 위반 여부에 대한 분석을 완결해줄 것을 요청하였습니다. 이에 상소기구는 본건에서 패널 기록상 제6.2조 위반 여부를 판단하기에 충분한 사실 판단이 나타나 있거나 기록상 다툼없는 증거가 있는 경우 상소심에서 분석을 완결할 수 있다고 설명하면서, 본건에서 상소기구가 제6.2조 위반 여부에 대한 판정을 내릴 수 있는 전제가 충족되었는지 검토하겠다고 밝혔습니다.

상소기구는 먼저, 패널이 러시아의 관련 법령상 지역화라는 개념이 나타나고 있다는 점을 들어 제6.2조에 위반되지 않는다고 판단하였으나, 해당 규정 등을 검토한 결과 이를 통해 EU가 자국 영토 내에 질병 안전지역이 있다는 주장을 할 수 있는 실질적인 기회를 제공받은 것으로 보기 어렵다고 판단하였습니다. 또한, 상소기구는 패널이 제2.3조 등 다른 조문에 대한 판단 부분에서 러측

조치상 질병 안전지역의 인정 가능성이 있다고 볼 만한 내용이 없다고 판단하였다는 점을 언급하면서, SPS 조치상으로는 제6.2조에 따른 지역화의 개념이 인정되고 있지 않은 것으로 판단하였습니다. 다만, 상소기구는 지역화 인정은 수입국의 행정적 관행을 통해서도 판단될 수 있다고 설명

하면서, 패널의 기록상 러시아의 관행이 EU에게 지역화 요청을 제기할 수 있는 실질적인 기회를 제공하였는지 여부에 관한 판단이 나타나 있지 않다고 지적했습니다.

결국, 상소기구는 패널의 판정이나 패널 단계에서의 다툼 없는 사실관계에 따라 러시아가 제6.2조에 위반하였는지 여부를 판단할 수 없다고 보았습니다.

· 제6조 관련 판단: (3) EU-wide ban 관련, EU가 제6.3조에 따른 의무를 다하였는지 여부

다음으로, 패널은 EU가 제6.3조에 따라 질병 안전지역을 객관적으로 입증할 증거를 러시아에게 제공하였는지 여부를 판단하였습니다. 제6.3조에서는 특정 지역이 병해충이나 질병으로부터 안전하다는 점 및 앞으로도 그러할 것이라는 점을 입증하도록 정하고 있는데, 그 중 패널은 먼저 현재 질병 안전지역의 존재를 입증하기 위해 필요한 증거가 무엇인지 검토하였습니다.

이와 관련하여, 패널은 제6.3조에서 말하는 “필요한 증거(necessary evidence)”가 무엇인지는 구체적으로 나열되어 있지 않지만, 제6.1조와 제6.2조에 나열된 여러 요소들에 근거하여 필요한 증거가 무엇인지 판단할 수 있다고 보았습니다. 이에 따라, 제6.3조상 수출국이 제공하여야 하는 증거는 지리, 생태계, 예찰(epidemiological surveillance), SPS 규제의 효율성, 질병이나 병해충의 전파 수준, 박멸이나 통제 프로그램의 존재, 관련 국제기구에서 개발된 적절한 기준이나 지침에 상응하는 정보 등과 관련된 증거를 의미하며, 각각의 요소에 대한 구체적인 증거의 유형과 분량은 사안에 따라 다르게 판단되어야 한다고 설명하였습니다. 또한, “객관적으로 입증(objectively demonstrate)”한다는 문구에 비추어, 수출국은 단순히 일반적인 증거만을 제공해서는 안되고, 특정한 분쟁 상황과 관련하여 자국 영토 내 지역이 질병으로부터 안전하고 앞으로도 안전할 것이라는 점을 공정한 방식으로 증명하기에 충분한 과학적, 기술적 증거를 제시해야 한다고 하였습니다.

패널은, SPS 협정 부속서 A(6)에서 병해충 또는 질병 안전지역이란 특정한 질병이 발생하지 않는 지역으로 정의하고 있는 점에 비추어, 수출국으로서는 관련 지역 내에서 문제된 질병이 발생하지 않는다는 점을 객관적으로 입증할 수 있어야 한다고 보았습니다. 예를 들어, 수출국 내의 관련 지역에서 질병의 존재를 추적하였으나 발견되지

않았다는 점, 모니터링과 감시 및 보고 시스템에 따라 질병이 존재한다는 증거가 즉각 보고되고 있다는 점, 해당 질병의 유입을 방지하기 위한 조치가 존재한다는 점 등을 입증할 증거가 이에 해당할 수 있다고 판단하였습니다. 이에 따라, 패널은 EU가 ASF 관련 역학조사, 관련 통제의 효율성, 야생에서의 ASF 상황 및 전파 수준에 대한 증거를 제공했어야 한다고 판단하였습니다.

패널은 다음으로, 제6.3조상 앞으로도 해당 지역이 질병으로부터 안전할 것이라는 점을 입증할 증거가 무엇인지는 수출국이 특정 질병과 관련하여 시행하고 있는 통제 조치의 효율성 하에서 관련 질병 및 질병을 전파시킬 수 있는 벡터(특정 질병의 병원체를 운반하는 생물)의 성격에 따라 영향을 받는다고 설명하였습니다. 이때, ASF가 야생멧돼지를 숙주로 하는 바이러스에 의해 발생하는 질병으로서 감염력이 매우 높다는 점에 비추어, 장래에도 해당 지역이 질병으로부터 안전할 것이

라는 점을 입증하기 위해서는 야생멧돼지에서의 질병 발생 및 질병 발생이 확인된 정확한 장소에 대한 증거가 필요하다고 보았습니다. 또한, 수출국이 시행하고 있는 통제 조치의 효율성에 대한 증거 역시 제공되어야 하며, 여기에는 관련 질병의 유입과 전파를 방지하기 위한 조치, 질병 발생시 도입되는 비상조치, 그리고 질병 발생 지역에서의 박멸 프로그램 등에 관한 증거가 포함되어야 한다고 판단하였습니다. 이와 관련하여, 패널은 EU가 질병에 대한 예찰 프로그램, 진단분석, 질병의 조기발견 및 대응 조치, 박멸 등을 포함하는 통제 조치들의 효율성을 보여줄 수 있는 증거들을 러측에 제공했어야 한다고 보았습니다.

이러한 전제 하에, 패널은 EU가 2014. 1.부터 러측에 관련 증거들을 제공하기 시작하였으며, 이때 제공된 증거에는 ASF으로 영향을 받은 EU 회원국들에서의 질병 발생 상황, 양자 협의와 관련된 EU측 서한, 질병 안전지역의 존재를 뒷받침할 수 있는 각종 정보들 및 에스토니아와 라트비아에서의 박멸 계획 등이 포함된다는 점을 확인하였습니다.

이에 따라, 패널은 EU가 제공한 정보는 EU 내에 질병으로부터 안전한 지역들이 있다는 점을 객관적으로 입증하기 위해 필요한 것이었다고 판단하였습니다. 예를 들어, EU가 제공한 정보는 질병의 적절한 모니터링과 예찰 메커니즘이 작동하고 있다는 점을 뒷받침하였으며, 질병의 도입을 방지하기 위한 통제 조치들이 효율성 있게 작동하고 있다는 점도 확인하였다고 보았습니다. 또한, 생태계 측면에서 ASF 바이러스의 숙주가 되는 야생멧돼지 무리에서의 질병 상황과 관련하여, 문제된 4개국 외에는 야생멧돼지에서 바이러스가 확인된 바가 없고, 대부분 동유럽 지역에서 발견된 바이러스가 유럽 대륙의 중부와 서부 쪽으로 전파될 위험성이 매우 낮으며, EU가 이러한 전파 가능성을 방지하기 위한 조치를 취하였으므로 장래에도

질병 안전지역이 유지될 것이라는 점을 입증하기 위해 필요한 정보들이 제공되었다고 판단하였습니다. 마지막으로 ASF의 전파 수준에 대한 증거들은 직접적으로 예찰 프로그램과 관련이 있는 바, EU가 OIE에 관련 상황을 업데이트 하였을 뿐 아니라 EU 내 안전지역에서 질병 전파를 방지하기 위한 조치가 취해졌다는 증거가 제공되었고, 나아가 패널설치 시점의 최신 정보에 따르더라도 문제된 4개국 외의 지역에서 질병 발생 사례가 발견되지 않았다고 판단하였습니다.

패널은 위와 같은 점들을 고려하여, EU가 SPS 협정 제6.3조에서 정하는 바에 따라 질병 안전지역을 객관적으로 입증하기 위해 필요한 증거들을 러측에 제공하였다고 판단하였습니다.

· 제6조 관련 판단: (4) EU-wide ban이 제6.1조에 위반되는지 여부

마지막으로, 패널은 러시아가 상품의 도착지인 러시아와 원산지인 EU의 SPS 특성에 조치를 적용시키지 아니하여 협정 제6.1조에 위반하였는지 여부를 판단하였습니다.

패널은 먼저, 제6.1조 위반 여부를 판단하기 위해서는 상품의 원산지인 EU의 SPS 특성을 평가하여야 한다고 하면서, 앞서 제6.3조와 관련하여 살핀 바와 같이 상품의 원산지인 EU의 경우 문제된 4개국을 제외하고는 ASF으로부터 안전하며 장래에도 그러할 것(“likely to remain”)이라는 특

성을 가진다고 판단하였습니다.

또한, 패널은 러시아에서도 2007년부터 ASF가 발생하여 현재까지도 박멸되지 않았다는 점을 함께 고려하였습니다. 이때 패널은, 수입국 내에 질병이 발생하였다는 점만으로 수입제한 조치를 취할 수 없는 것은 아니라고 하면서, 예컨대 추가적인 질병의 유입이나 전파를 막기 위해 수입제한 조치를 실시할 수 있다는 점을 인정하였습니다. 다만, 수입국 내 관련 질병이 존재하여 통제를 받고 있다는 점은 제6.1조에서 말하는 상품 도착지의 SPS 특성을 결정하기 위해 고려되는 요소에 해당한다고 판단하였습니다.

나아가, 러시아가 수입금지 조치를 취하기 위해 위험평가를 하지 않았다는 점도 고려되었습니다. 패널은, 제6.1조 2문에서 SPS 특성을 평가하기 위해 여러 요소들을 고려하도록 정하고 있는 것은 본질적으로 협정 제5조 소정의 위험평가 의무와 연관되어 있으므로, 러시아가 위험평가를 실시하지 않았다는 것은 다시 말해 제6.1조에서 상품 원산지의 SPS 특성을 평가할 수 있는 능력 역시 제한된 것으로 볼 수 있다고 판단하였습니다.

위와 같은 점들을 근거로, 패널은 러시아가 EU 내 안전지역의 존재를 인정하지 않고 전면 수입 금지 조치를 취한 것은 조치를 SPS 특성에

적용시키지 않은 것이므로 협정 제6.1조에 위반된다고 결론 내렸습니다.

· 제6조 관련 판단: (5) Country-specific ban이 제6.2에 위반되는지 여부

패널의 판단

패널은 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 폴란드 4개국에 대한 러시아의 수입금지 조치와 관련하여 러측이 협정 제6.2조를 위반하지 않았다고 판단하였습니다. EU-wide ban에 대한 판단을 내리면서 실시한 바와 같이, 패널은 러시아가 제도적으로 지역화의 개념을 인정하고 있다는 점을 들어 위 4개국에 대한 수입금지 조치와 관련하여서도 동일한 결론을 내릴 수 있다고 판단하였습니다.

상소기구의 판단

그러나 상소기구는, 앞서 EU-wide ban과 관련하여 살펴본 바와 같이, 제6.2조에 대한 이와 같은 패널의 판단이 잘못된 협정 해석에 근거한 것이라고 판단하였으나, 러시아의 조치가 제6.2조에 위반되었는지 여부에 대해서는 최종적인 결론을 내리지 않았습니다.

· 제6조 관련 판단: (6) Country-specific ban 관련, EU가 제6.3조에 따른 의무를 다하였는지 여부

패널의 판단

다음으로 패널은 제6.3조에 대해 판단하였습니다. 패널은 제6.3조와 관련하여 앞서 실시한 판정 기준을 상기하면서, EU가 제6.3조에 따른 입증을 하기 위해서는 지리, 생태계, 예찰, SPS 규제 효율성, 질병이나 병해충의 전파 수준, 박멸이나 통제 프로그램의 존재, 관련 국제기구에서 개

발된 적절한 기준이나 지침에 상응하는 정보 등과 관련된 증거를 러시아에게 제공했어야 한다고 전제하였습니다.

이에 따라, 패널은 EU가 위 4개국에 질병 안전지역이 존재한다는 점을 입증하기에 필요한 정보를 제공하였다고 판단했습니다. 즉, EU-wide ban과 관련하여 살핀 것처럼, EU는 질병 발생상황과 모니터링, 예찰 프로그램 등 통제 조치에 대한 정보 등을 제공하였고, 바이러스의 숙주인 야생 멧돼지에서 바이러스 전파 상황 등에 대해서도 증거를 제공하였다고 보았습니다.

다만, 패널은 EU가 질병 안전지역이 장래에도 유지될 것(“likely to remain”)이라는 점을 입증하였는지 여부에 대해서는 판단을 달리 하였습니다. 먼저, 패널은 리투아니아와 폴란드, 에스토니아에 대해서는 EU가 관련 증거들을 제공하였다고 판단했습니다. 그러나 라트비아의 경우, ASF가 기존의 발병 지역 외에서 발생하였기 때문에

중전에 적용되던 예찰 프로그램과 보호구역이 효과가 있는지에 대한 의문이 발생하였다고 언급하면서, EU가 라트비아에서 ASF가 발생한 이후 질병 조기 발견, 감시 및 박멸계획에 대한 최신 정보를 추가 제공하지 않았다는 점에 비추어 제6.3조상 수출국의 입증 의무가 이행되지 않았다고 판단하였습니다.

상소기구의 판단

러시아는 제6.3조에 대한 패널의 해석이 다음과 같이 두 가지 측면에서 잘못되었다고 주장하였습니다. 먼저, 러시아는 제6.3조에 따라 패널은 수입국의 적정보호수준에 비추어 수입국이 조치의 근거로 삼은 과학적·기술적 증거들을 고려하고 수출국이 제공한 증거에 대한 수입국의 평가를 고려해야 하는데, 패널이 제6.3조에 대하여 위와 같이 해석하지 않고 수출국이 제공한 증거에만 초점을 맞추었다는 취지로 상소하였습니다. 또한, 러시아는 패널이 제6.3조에 따라 수출국이 제공한 증거를 수입국이 평가하고 확인할 시간적 간격을 고려해야 한다고 주장하면서, 패널이 이러한 판정을 내리지 않은 것이 동조의 해석에 관한 오류에 해당한다는 취지로 상소하였습니다.

러시아의 첫 번째 주장에 관하여, 상소기구는 제6.3조에 대한 패널의 해석에는 오류가 없다고 판단하였습니다. 상소기구에 따르면, 제6.3조에서는 질병 안전지역을 주장하는 수출국이 부담해야 할 의무를 정하고 있으며, 수입국의 의무에 대해서는 정하고 있지 않습니다. 또한, 수입국이 수출국으로부터 제공받은 정보를 포함한 여러 정보를 평가하고 이에 따라 SPS 특성을 평가할 의무는 제6.3조가 아닌 제6.1조 및 제6.2조에서 정하고 있습니다.

이러한 해석에 비추어 보면, 러시아의 주장대로 수입국이 지역화를 인정하는 과정에서 수입국이 보유하고 있는 과학적·기술적 증거들을 포함한 모든 관련 증거들을 고려해야 하는 것은 맞지만, 이러한 요건을 제6.3조에서 규정하고 있지는 않다는 것이 상소기구의 판단이었습니다. 상소기구에 따르면, 제6.3조와 관련된 패널의 역할 역시 수출국이 수입국에게 제공한 증거가 수입국 당국으로 하여금 수출국 내의 질병 안전지역을 결정할 수 있도록 하기에 충분하였는지 여부를 판단하는 것인

바, 상소기구는 제6.3조에 관한 패널의 해석이 위와 같은 기준에서 벗어나지 않았다고 보았습니다.

다음으로, 제6.3조에서 수입국으로 하여금 제출받은 증거를 검토할 시간적 간격을 허용하고 있는지 여부에 관해서도, 상소기구는 러시아의 해석론을 받아들일 근거가 없다고 판단하였습니다. 상소기구에 따르면, 러시아의 주장대로 수입국이 수출국으로부터 관련 증거를 제공받아 이를 검토하고 이에 따라 SPS 특성을 평가하기 위한

시간적 여유가 필요한 것은 사실이지만, 구체적으로 어느 정도의 시간이 필요한지는 사안에 따라 다르게 판단하여야 합니다. 특히 부속서 C(1)(a)에서 SPS 절차를 부당하게 지연해서는 안된다고 규정하고 있는 점에 비추어 보면, 수입국에게 허용되는 시간의 길이는 전적으로 수입국의 재량에만 달려 있다고 볼 수 없고, 관련 절차의 성격과 복잡한 정도에 따라 사안별로 판단되어야 합니다.

이를 전제로, 상소기구는 수입국이 위와 같은 시간적 간격을 부여받아 증거를 검토하고 SPS 특성을 평가해야 하는 것은 제6.1조 및 제6.2조의 의무와 관련된 것이므로, 수출국의 증거 제공 의무에 대해서 규정하고 있는 제6.3조에 따라 규율되는 부분이라고 볼 수 없다고 판단하였습니다. 따라서, 러시아의 주장과 달리 패널이 제6.3조상 수출국의 의무가 이행되었는지 평가함에 있어 수입국에게 증거를 평가할 시간이 있었는지를 고려하여야 한다고 볼 근거가 없다는 것이 상소기구의 판단이었습니다. 나아가 상소기구는, 제6.3조에 따라 수입국이 관련 증거를 제공받은 즉시 제6.1조와 제6.2조상 의무를 이행해야 하는 것은 아니라고 덧붙였습니다.

· 제6조 관련 판단: (7) Country-specific ban이 제6.1에 위반되는지 여부

패널의 판단

패널은 마지막으로 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 폴란드 4개국에 대한 수입금지 조치가 협정 제6.1조에 위반되는지 여부를 판단하였습니다.

패널은 EU-wide ban에 대해서 판단한 것과 마찬가지로, 위 국가들의 SPS 특성에 대해서 먼저 검토하였습니다. 패널은 EU가 마지막으로 에스토니아에 대한 조치를 취한 2014. 9.을 기준으로 위 각 4개국의 SPS 특성에 대한 정보를 러측에 제공하였다는 점을 언급하면서, 이후에도 위 국가들에 ASF가 발생하였다는 점을 주목하였습니다. 패널은, 제6.1조에서 정한 의무는 지속적인 성격(ongoing nature)을 가지므로 가장 최신의 정보에 입각하여 SPS 특성을 판단하여야 한다고 설명하였습니다. 이에 따라, 2015. 8.을 기준으로 위 국가들의 영토 내에 질병 안전지역이 존재한다는 점이 확인되므로, 러시아가 이러한 SPS 특성에 조치를 적응시키지 않고 질병 안전지역을 포함한 전 국토로부터의 수입을 전면 금지한 것은 제6.1조에 위반된다고 판단하였습니다.

앞서 살핀 바와 마찬가지로, 이러한 패널의 판단에는 러시아에서도 2007년부터 동일한 질병이 발생하고 있다는 점이 고려되었고, 러시아가 동 조치와 관련하여 위험평가를 실시하지 않았다는 점도 함께 고려되었습니다.

상소기구의 판단

러시아는, 패널이 제6.3조와 관련하여 EU가 라트비아에서의 질병 안전지역이 앞으로도 유지될 것이라는 점을 객관적으로 입증하는 데 필요한 증거를 제공하지 못하였다고 하면서도 라트비아에 대한 러시아의 수입금지 조치가 제6.1조에 위반된다고 판단한 것은 제6.1조에 대한 잘못된 해석에 근거한 것이라고 주장하였습니다. 러시아에 따르면 수입국은 제6.3조에 따라 관련 증거를 제공받지 못한 경우에는 제6.1조에 따라 조치를 적응시킬 의무가 없으므로, 제6.1조 위반은 제6.3조에 따른 수출국의 의무가 이행된 경우에만 비로소 성립할 수 있다고 주장하였습니다.

이에 대하여 상소기구는, India - Agricultural Products 분쟁에서의 패널과 상소기구 판정을 인용하면서, 수출국이 지역화를 요청한 경우에는 먼저 자국이 제6.3조에 따른 절차를 따른 경우에만 수입국이 제6.1조 및 제6.2조에 위반되었다는 주장을 입증할 수 있다고 설명하였습니다. 그러나 한편으로, 상소기구는 이러한 판정이 곧 제6.3조에 따라 수출국이 객관적인 입증 한 이후에야 비로소 수입국에게 제6.1조 및 제6.2조 위반이 성립할 수 있다는 취지로 이해되어서는 안된다는 점을 명확히 하였습니다. 상소기구에 따르면, 예를 들어 (i) 지역화가 문제되는 사안에서 수입국의 제도상 질병 안전지역이라는 개념 자체가 배제되어 있는 경우, (ii) 질병 안전지역의 존재가 제6.1조 1문에 따라 SPS 조치를 적응시킴에 있어 고려되어야 하는 여러 SPS 특성 중의 일부에 불과한 경우, (iii) 관련 국제기구에서 개발된 기준이나 지침을 고려함으로써 지역적 특성에 SPS 조치를 적응시킬 수 있는 경우 등에는 수출국이 제6.3조에 따라 관련 증거를 제공하였는지 여부와 무관하게 수입국에게 제6.1조상 의무가 발생할 수 있습니다.

이러한 전제 하에, 상소기구는 본건에서 패널이 라트비아에 대한 러측 수입금지 조치와 관련하여 EU가 제6.3조상 증거 제공을 하지 못하였다고 판단하였다면, 그럼에도 불구하고 러시아에게 제6.1조 및 제6.2조 위반이 성립하는 이유가 무엇인지 설명했어야 한다고 판단하였습니다. 즉, 앞서 살핀 대로 수출국이 제6.3조의 의무를 이행하지 못하였더라도 수입국에게 제6.1조 의무 위반이 성립하는 경우가 있을 수 있지만, 만약 패널이 본건의 사실관계가 그러한 경우에 해당한다고 판단하였다면 그에 대한 설명을 제시하였어야 한다고 보았습니다. 예를 들어, EU가 라트비아 내의 질병 안전지역이 앞으로도 유지될 것이라는 점을 입증하지 못하였다는 판정이 러시아의 제6.1조 의무 위반 여부에 대한 판단에 어떤 함의를 가지는지 설명했어야 한다고 판단하였습니다.

다만, 상소기구는 위와 같은 패널 판정의 흠결에도 불구하고,

라트비아에 대한 러측 조치가 제6.1조에 위반된다는 결론에는 잘못이 없다고 보았습니다. 상소기구는, 러시아가 조치와 관련하여 어떠한 위협평가도 하지 않았고, 러시아 당국이 라트비아 영토 내의 SPS 특성에 관한 증거를 평가하지도 않았다는 점에 비추어 보면, 러시아가 제6.1조에 따라 라트비아의 SPS 특성을 적응시킬 근거가 없는 것으로 보인다고 판단하였습니다. 또한, 패널이 제6.1조 위반 판정을 내린 이유 중 하나는 러시아가 동조에 따라 상품의 도착지, 즉 러시아의 SPS 특성을 평가하고 이에 따라 SPS 조치를 적응시키지 않았다는 것인데, 이러한 패널의 판단은 제6.1조 위

반 판정을 내리기에 충분한 독립적 근거가 된다고 판단하였습니다.

따라서, 상소기구는 라트비아에 대한 러측 수입금지 조치가 제6.1조에 위반된다는 패널의 판정 중 러시아가 라트비아의 SPS 특성에 맞추어 조치를 적용시키지 못하였다는 판단 부분을 수정하되, 러시아가 자국의 SPS 특성에 맞추어 조치를 적용시키지 못하였다는 판단이 타당하므로, 결론적으로 러측 조치가 제6.1조에 위반된다는 판정은 유지하였습니다.

· 제8조 및 부속서 C 관련 판단: (1) 러측 조치가 SPS 협정 부속서 C의 적용 대상인지 여부

EU는 러시아가 자신들의 지역화 인정 요청을 검토한 절차가 SPS 협정 제8조와 부속서 C에서 정한 절차적 의무에 위반된다고 주장하였습니다. 특히 본건에서 제소 대상이 된 규정은 부속서 C(1)(a), (b), (c)였는데, 부속서 C(1)(a)에서는 절차가 부당한 지연 없이 수입상품과 국산품에 대해 차별적으로 적용되어야 한다고 규정하고 있습니다. 또한, 부속서 C(1)(b)에서는 절차의 처리 경과를 신청인에게 통보하는 등의 방식으로 알려야 할 의무를 규정하고 있고, 부속서 C(1)(c)에서는 정보의 요구는 적절한 통제, 검사, 승인절차를 위하여 필요한 사항에 국한된다고 정하고 있습니다.

보다 구체적으로, EU는 러시아가 자국내 동종상품에 비교하여 수입품에 불리한 방식으로 SPS 절차를 적용하고 부당하게 지연시켰다고 주장하면서 이러한 행위는 부속서 C(1)(a)에서 정한 바에 위반된다고 주장하였습니다. 또한, 러시아가 승인절차의 운영에 있어서 부속서 C(1)(b)에 따른 절차적 의무를 준수하지 않았으며, EU측에 적절한 통제, 검사 및 승인절차에 필요한 것 이상으로 정보 요구를 하였으므로 부속서 C(1)(c)에도 위반된다고 주장하였습니다.

먼저 러시아는 “통제, 검사 및 승인절차에는 표본추출과 시험, 증명을 위한 절차가 포함된다 (Control, inspection and approval procedures include, inter alia, procedures for sampling, testing and certification)”고 정한 부속서

C의 각주7에 비추어, 협정 제8조와 부속서 C의 적용 대상이 되는 절차는 표본추출과 시험, 증명 이므로 EU가 주장하는 지역화 인정 절차가 포함되지 않는다는 취지로 주장하였습니다. 또한, 미국은 3자 참여시 부속서 C가 상품에 관한 절차를 의미하는 것이고 지역화 요청에 대해서는 적용되지 않는다는 취지의 의견을 제출하였는데, 러측은 이러한 미국의 3자 의견을 인용하였습니다.

그러나 패널은 제8조와 부속서 C의 적용 범위가 넓다는 점을 강조하면서, 각주 7에서 “그 중에서도 (다음이) 포함된다(include, inter alia)”는 표현을 사용한 것에 비추어 보더라도 동조의 적용 대상은 단순히 표본추출과 시험, 증명으로만 국한되지 않는다고 보았습니다. 패널은, 지리적 지역에서의 질병 상황을 결정하기 위한 절차가 동조의 적용 범위에서 제외된다고 볼 근거가 없다고 판단하고, EU의 지역화 요청에 대한 러시아의 절차적 조치가 협정 제8조와 부속서 C의 적용 대상이 되는 “절차(procedure)”에 해당한다고 결론 내렸습니다.

또한, 부속서 C(1)에서는 “SPS 조치의 이행을 점검하고 보장하기 위한(aimed at checking and ensuring the fulfilment of SPS measures)” 절차에 대해 부속서 C 각 하위조항의 의무가 적용된

다고 정하고 있는데, 패널은 본건에서 말하는 SPS 조치는 러시아의 수입금지 조치이며, EU의 지역화 요청에 대한 검토 절차는 그러한 SPS 조치의 부과와 지속 여부, 그리고 조치가 적용되는 지리적 범위 및 대상 상품 범위와 상호 연관되어 있다는 점에서 그 이행을 점검하고 보장하기 위한 절차에 해당한다고 판단하였습니다.

· 제8조 및 부속서 C(1) 관련 판단: (2) EU-wide ban이 제8조 및 부속서 C(1)(c)에 위반되는지 여부

패널은 제8조와 부속서 C(1)에 대한 EU의 주장이 주로 부속서 C(1)(c)와 (a)에 집중되어 있다고 보고, 먼저 이들 하위조항으로부터 분석을 시작하겠다고 밝혔습니다.

우선 EU측 주장의 핵심인 부속서 C(1)(c)와 관련하여, 패널은 동조에서 첨가제 사용의 승인 또는 식품, 음료 내의 오염물질 허용치 설정을 포함하여 적절한 통제, 검사 및 승인절차를 위해 필요한 사항으로만 정보의 요청을 제한하도록 요구하고 있다고 설명하였습니다. 패널은 ASF로 인한 위험을 분석하기 위해 관련 감시 조치, 질병의 유입과 전파를 방지하기 위해 채택된 조치, 질병 발생 시를 대비해 예정되어 있는 조치, 그리고 국내에 서식하는 돼지 및 야생돼지 무리에 대한 정보 등으로 정보 요청이 제한되었어야 한다고 전제한 다음, 전문가들에게 문의한 결과 러측이 요청한 정보에는 ASF로 인한 위험의 분석에 불필요한 정보들이 포함되어 있다고 판단하였습니다. 따라서, 패널은 러측의 정보 요청이 부속서 C(1)(c)에 위반된다고 판단하였으며, 이를 근거로 제8조에도 위반된다고 판단하였습니다.

· 제8조 및 부속서 C(1) 관련 판단: (3) EU-wide ban이 제8조 및 부속서 C(1)(a)에 위반되는지 여부

패널은 부속서 C(1)(a)의 경우 먼저 절차의 지연이 있었는지를 확인하고, 다음으로 그러한 지연에 근거가 없거나 과도한 지연에 해당하는지, 또는 정당화 사유가 없는지 등을 판단하여야 한다고 설명하였습니다.

이를 전제로, 패널은 부속서 C(1)(a)에 관한 EU의 주장은 결국 러시아가 불필요한 정보를 요구함으로써 절차를 부당하게 지연시켰으며, 나아가 국내 동종상품의 유통시에는 요구하지 않는 정보를 수입상품에 대해서만 요구하였으므로 차별적이라고 보았습니다. 패널은 최초의 지역화 요청은 EU의 2014. 1. 31자 서한을 통해서 이루어졌으며, 이에 대해 러시아는 패널설치 및 폴란드와 라트비아에서 질병이 발생한 이후인 2014. 7. 29자 서한으로 지역화 요청을 거부하였다는 점을 확인하였습니다. 또한, 러측이 2014. 12. 1.자로 또다른 서한을 보내어, EU측의 정보 미제공으로 인해 절차가 연장되었다고 주장하였으며, EU는 이에 대한 회신으로 2014. 12. 23.자 서한을 통해 2014. 2.-6.까지 검역당국이 보낸 서신을 언급하면서 여기에 포함된 정보들이 충분하다고 주장하였다는 사실도 확인하였습니다.

위와 같은 사실관계 및 부속서 C(1)(c)에 대한 판단을 종합하여, 패널은 러시아가 지역화 요청을 처리하기 위해 필요한 것 이상의 정보를 요구함으로써 절차를 부당하게 지연시켰다고 보고, 이러

한 행위는 부속서 C(1)(a)의 1문에 위반된다고 판단하였습니다.

그러나, 패널은 동조의 2문에 대해서는 EU가 협정 위반 사실을 입증하지 못하였다고 보았습니다. 즉, EU는 동조 2문에 대해서도 러측이 불필요하게 과도한 정보를 요구하였다는 점만을 주장하였을 뿐, 러시아 국내 동종상품에 대해서는 어떠한 정보들이 요구되는지 또는 러시아 국내에서 질병 안전지역을 인정하기 위한 내부절차가 어떠한지 등에 대해서는 명확한 주장 입증을 제출하지 못하였다고 판단하였습니다.

결론적으로, 패널은 제8조와 부속서 C(1)(a)의 1문에 대한 EU측 주장을 인용하였으나, 부속서 C(1)(a)의 2문에 관련된 주장은 기각하였습니다.

· 제8조 및 부속서 C(1) 관련 판단: (4) EU-wide ban이 제8조 및 부속서 C(1)(b)에 위반되는지 여부

EU는 러시아가 부속서 C(1)(b)에서 정한 예상 처리기간의 통보를 불이행하는 등 동조에서 정하고 있는 모든 의무를 위반하였다고 주장하였습니다. 패널은 부속서 C(1)(b)에 따라 각 절차의 예상 처리기간은 신청인의 요청이 있는 경우에 통보하도록 정하고 있다는 점을 지적하면서, EU가 러측에 이러한 요청을 한 사실이 있는지 질의하였으나, 이에 대해 EU는 자신들이 제공한 정보가 충분하였다는 주장만을 반복하였습니다.

이에 패널은, EU가 부속서 C(1)(b)의 의무 위반을 뒷받침할 만한 주장 입증을 제출하지 않았다고 보고 동조와 관련된 EU측의 청구를 기각하였습니다.

· 제8조 및 부속서 C(1) 관련 판단: (5) Country-specific ban이 제8조 및 부속서 C(1)(c)에 위반되는지 여부

당사국들은 리투아니아, 에스토니아, 라트비아, 폴란드 4개국에 대한 수입금지 조치에 대해서도 EU-wide ban에서 제출한 것과 거의 동일한 주장을 제출하였습니다. 즉, EU는 4개국에 대한 수입금지 조치와 관련하여서도 러시아가 불필요한 정보를 요구함으로써 부속서 C(1)(c)에 위반하였다고 주장하였습니다.

패널 역시 EU-wide ban에 관한 것과 유사한 논리에 따라 결론을 내렸는데, 러시아가 EU측에 요구한 정보는 ASF으로 인한 위험을 판단하기 위한 것 이상으로 불필요한 정보에 해당하므로 러측이 부속서 C(1)(c)에 위반하였다고 판단하였습니다.

· 제8조 및 부속서 C(1) 관련 판단: (6) Country-specific ban이 제8조 및 부속서 C(1)(a)에 위반되는지 여부

EU는 EU-wide ban에 관한 주장과 동일하게, 4개국에 대한 수입금지 조치와 관련하여서도 러시아가 불필요한 정보를 요구함으로써 절차를 부당하게 지연시켰고, 이는 자국내 동종상품과 관련

하여 요구하지 않는 정보라는 점에서 수입상품에 대한 절차적 차별에 해당한다고 주장하였습니다.

패널은 EU-wide ban에 관한 논리와 유사하게, 러시아가 EU의 지역화 요청에 대해서 답변을 하지 않다가 패널설치 및 일부 국가에서의 ASF 발생 이후에야 비로소 지역화 인정을 거부하는 회신을 하였다는 점, 러측이 EU에 요구한 정보는 질병으로 인한 위험을 평가하기 위한

목적상 불필요한 내용을 포함하고 있었다는 점 등을 들어, 러시아가 부속서 C(1)(a)의 1문에 위반하여 절차를 부당하게 지연시켰다고 판단하였습니다.

또한, 부속서 C(1)(a)의 2문에 대해서는, EU가 러시아 내부에서 지역화를 인정하기 위한 절차나 국내 동종상품의 유통에 적용되는 절차에 대해서 주장 입증을 하지 않았다는 점을 들어, 러측의 조치가 차별적이라는 EU의 주장을 인정할 수 없다고 판단하였습니다.

· 제8조 및 부속서 C(1) 관련 판단: (7) Country-specific ban이 제8조 및 부속서 C(1)(b)에 위반되는지 여부

EU는 4개국에 대한 수입금지 조치와 관련하여서도 러시아가 부속서 C(1)(b)에서 정한 예상 처리기간의 통보를 불이행하는 등 동조에서 정하고 있는 모든 의무를 위반하였다고 주장을 반복한 바, 패널 역시 EU가 부속서 C(1)(b)의 의무 위반을 뒷받침할 만한 주장 입증을 제출하지 않았다고 보고 동조와 관련된 EU측의 청구를 기각하였습니다. 즉, 패널은 부속서 C(1)(b)에 따라 각 절차의 예상 처리기간은 신청인의 요청이 있는 경우에 통보하도록 정하고 있음에도 불구하고 EU가 러측에 이러한 요청을 한 사실을 주장 입증하지 않았다고 판단하였습니다.

· 제5.7조 관련 판단: (1) 검토의 배경 및 분석의 순서

EU는 러시아의 조치가 위험평가에 근거하지 아니하였으므로 협정 제5.1조에 위반되고, 따라서 조치를 뒷받침하는 과학적 근거를 요구하는 제2.2조에도 위반된다고 주장하였습니다. 이에 대하여 러시아는, 자국의 조치는 관련 과학적 증거가 불충분한 상황에서 이루어진 잠정조치로서 협정 제5.7조에 근거한다고 주장하였습니다. (아래 제5.1조 및 제2.2조 관련 검토에서 보듯이, 러시아는 위험평가를 실시하지 않았다는 점에 대해 다투지 않았습니다.) 특히 리투아니아, 에스토니아, 라트비아, 폴란드 4개국에 대한 수입금지 조치에 대해서는, 만약 패널이 제6조에 따라 수출국으로부터 충분한 정보를 제공받지 못한 수입국이 예방적 조치를 취할 수 없다고 판단하고, 나아가 (EU측 주장에 따라) 패널설치 시점 이후의 질병 발생 상황을 고려하지 않고 패널설치 시점까지를 판정의 시적 범위로 삼을 경우,³⁾ 자국의 조치는 제5.7조에 따라 정당화된다는 예비적 주장을 개진하였습니다. 패널은 이러한 러측 주장에 따라, 러시아의 조치가 제5.7조의 각 요건을 충족하는 잠정조치에

3) 본건 분쟁에서 문제된 ASF가 지속적으로 발생함에 따라 양 당사국은 패널의 분석이 어떤 시간적 범위를 대상으로 이루어져야 하는지 다투었습니다. 즉, EU는 패널설치시점까지의 상황을, 러시아는 문제된 4개국의 질병 안전지역에서도 ASF가 보고된

해당하는지 여부에 대해 먼저 판단하고, 만약 그렇지 않은 경우 제2.2조 및 제5.1조에 관한 EU측 주장의 당부를 판단하겠다고 밝혔습니다.⁴⁾

· 제5.7조 관련 판단: (2) EU-wide ban이 제5.7조상 잠정조치에 해당하는지 여부

패널은 먼저, 러측이 제5.7조를 원용하였으므로 동조의 네 가지 요건에 대한 입증책임은 러시아가 부담한다고 판단하였습니다.

이를 전제로, 패널은 먼저 첫 번째 요건인 관련 과학적 증거의 불충분성(insufficiency of relevant scientific evidence)에 대해 검토하였습니다. 동 요건과 관련하여, 패널은 과학적 증거의 불충분성은 과학적 불확실성이나 과학적 논쟁 상황까지 포함하지는 않는다고 설명하였습니다. 또한, 본건에서 고려되어야 할 과학적 증거는 크게 세 가지 출처에서 비롯되는데, (i) 당사국들이 입증 자료로 제출한 ASF에 관한 일반적인 과학적 증거, (ii) 패널의 전문가들이 제출한 전문가진술에 인용된 과학적 증거, 그리고 (iii) 관련 국제기준과 관련하여 이용가능한 과학적 증거를 고려할 수 있다고 설명하였습니다. 패널은, 제5.7조 분석의 목적상 이러한 증거들의 시적 범위는 러시아가 리투아니아에 대해 처음으로 수입금지 조치를 실시한 2014. 1을 기준으로 하므로, 그 이후에 발생한 과학적 증거에 대해서는 고려하지 않겠다고 밝혔습니다.

패널은 EU가 러측에 제공한 증거를 포함하여, ASF에 대한 역학적 지식, 질병의 전염과 전파와 관련된 벡터, Baltic 지역에서의 질병 전파 위험성, 질병을 방지하기 위한 통제 조치 등에 대한 정보가 충분하였다고 판단했습니다. 따라서, 패널은 제5.7조를 적용하기 위한 첫 번째 요건이 충족되지 않았다고 판단하였습니다.

제5.7조의 네 가지 요건은 누적적이므로 패널의 판정은 이로써 완성되었으나, 패널은 제5.7조의 나머지 세 가지 요건에 대해서도 판단하는 것이 안전할 것이라고 보고 나머지 요건에 대해서도 심사하였습니다.

제5.7조의 두 번째 요건으로서 잠정조치는 이용가능한 관련 정보에 기초하여야 하는데(adopted on the basis of available pertinent information), 패널은 동 요건이 잠정조치와 관련 정보 간에 합리적이고 객관적인 관련성이 있어야 한다는 의미라고 설명하였습니다. 이를 전제로, 패널은 앞서 살핀 과학적 증거들을 종합해보면 EU 내에 질병 안전지역이 존재하고 여러 감시 및 통제 조치 등을 통하여 질병의 전파 가능성이 관리되고 있다는 판단을 반복하면서, ASF가 EU로부터의 수입을 통해 러시아에 추가적으로 유입 및 전파될 가능성에 따른 위험에 관한 정보와 EU-wide ban 조치 간에 객관적이고 합리적인 관련성이 있다고 볼 수 없다고 판단하였습니다.

2015. 8까지의 상황을 고려해야 한다고 주장하였습니다. 이에 패널은, 러시아가 마지막으로 본건 조치를 취한 2014. 9.까지의 상황을 판단의 대상으로 삼겠다고 하였습니다. 패널보고서, paras. 7.171-7.178 참조.

4) 패널은, 러시아가 제5.6조와 패널 판정의 시적 범위에 대한 자신의 판단에 비추어 러시아가 제5.7조를 예비적으로 원용하기 위해 제시한 조건들이 충족되었다고 보고 제5.7조 관련 검토를 진행하였습니다.

제5.7조의 세 번째 요건은 조치 회원국이 보다 객관적인 위험평가를 위하여 필요한 추가 정보를 수집하도록 노력해야 한다는 것인데(seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk), 패널은 러시아가 이러한 요건 역시 충족하지 못하였다고 판단했습니다. 특히 패널은, 제5.7조의 세 번째 요건은 회원국이 보다 객관적인 위험평가를 수행하는 데 관련성이 있는 정보를 수집하기 위해 노력하는 경우에 충족되는 것이므로 문제된 SPS 위험과 관련이 없는 정보를 수집하려는 경우까지 포함하지는 않는다고 하면서, 전문가들의 견해에 따르면 러측이 EU에 요구한 정보들은 질병의 유입이나 전파로 인한 위험을 평가하기 위해 필요한 것이라고 보기 어렵다고 지적하였습니다.

마지막으로 네 번째 요건, 즉 합리적인 기간 내에 조치를 재검토해야 한다는 요건(review the sanitary or phytosanitary measure within a reasonable period of time)과 관련하여, 패널은 US - Animals 분쟁에서의 패널 판정을 원용하면서 동 요건이 SPS 협정 부속서 C(1)(a)에 대한 판단과 밀접하게 연관된다고 보았습니다. 패널은 러시아가 과도하고 부당한 정보의 요구를 통해 절차를 지연시켰다는 판단을 상기하면서, 러시아가 EU로부터 정보를 받아서 보유하고 있으면서 부당하게 정보의 불충분성을 주장한 기간 동안 러시아는 합리적 기간 내에 조치를 재검토하지 않은 것이라고 판단하였습니다.

· 제5.7조 관련 판단: (3) Country-specific ban이 제5.7조상 잠정조치에 해당하는지 여부

패널은 4개국에 대한 러시아의 수입금지 조치가 제5.7조상 잠정조치에 해당하는지와 관련하여, 먼저 첫 번째 요건인 관련 과학적 증거의 불충분성을 검토하였습니다. 패널은 앞서 살핀 대로 러시아에게 ASF으로 인한 위험을 평가하기에 충분한 과학적 증거가 있었다고 평가하면서, 비록 EU가 제6.3조에 따라 위 4개국에 질병 안전지역이 앞으로도 유지될 것이라는 점을 객관적으로 입증하기에 필요한 정보를 제공하지는 못하였다 하더라도 이러한 점만으로 러시아에게 관련 과학적 증거가 불충분하였다고 볼 수 없다는 취지로 판단하였습니다. 패널에 따르면, 제6.3조는 수출국인 EU가 제공하는 특정한 유형의 증거에 초점을 맞추고 있는 규정이지만, 제5.7조는 이용가능한 과학적 증거에 관한 보다 광범위한 검토를 정하고 있으므로, 제6.3조와 관련된 분석이 제5.7조에 대한 분석과 동일하다고 볼 수 없습니다.

앞서 살핀 대로 제5.7조의 네 가지 요건은 누적적이므로 위와 같이 첫 번째 요건이 충족되지 않은 이상 나머지 요건에 대해서는 더 나아가 판단할 필요가 없으나, 패널은 나머지 요건에 대해서도 판단하는 것이 안전한 것이라고 하면서 심사를 계속하였습니다.

이에 따라, 제5.7조의 두 번째 요건으로서 잠정조치가 이용가능한 관련 정보에 기초하였는지 여부에 관하여, 패널은 EU-wide ban에 대한 판단에서 설명한 것과 같이 잠정조치와 관련 정보 간에 합리적이고 객관적인 관련성이 있어야 한다고 전제하였습니다. 패널은 러측 조치 중 4개국으로부터의 非처리 상품의 수입에 대한 제한조치는 최초 도입 당시를 기준으로 이용가능한 정보와 합리

적이고 객관적인 관련성을 가진다고 판단하였습니다. 패널은 야생멧돼지의 이동을 통해서 위 4개국과 러시아 등 인접국가 간에 ASF가 전파될 수 있다는 과학적 증거가 있다고 판단하였고, 러시아에도 이미 ASF가 존재하여 이를 처리해본 경험이 있다는 점 등을 언급하였습니다. 이러한 점들을 고려하여, 패널은 러시아의 수입제한 조치가 ASF 발생 국가들로부터의 수입으로 인한 질병의 재유입 및 추가 전파 가능성에 따른 위험과 관련된 정보와 관련성이 있다고 판단하였습니다. 다만, 패널은 처리가 된 상품에 대해서는 러측의 수입제한 조치가 이용가능한 관련 정보에 기초한 것으로 볼 수 없다고 판단하면서, 그 근거로 처리된 상품에 대한 전면 수입금지에는 국제기준에 부합하지 않는다는 점, 러측이 처리된 상품 중 동물의 사료 등 일부 상품군에 대해서만 수입을 허용한 것 역시 과학적 근거가 없다는 점 등을 언급하였습니다.

다음으로 패널은 러시아가 제5.7조의 세 번째 요건에 따라 보다 객관적인 위험평가를 위해 필요한 추가 정보를 수집하려고 노력하였는지 여부를 검토하였습니다. 패널은 러시아가 EU측에 과도하고 불필요한 정보를 요구하였다는 부속서 C(1) 관련 판정을 상기하면서, 러시아가 위험평가와 관련성이 있는 정보를 수집하기 위해 노력하였다고 볼 수 없다고 판단하였습니다. 이와 관련하여, 패널은 제6.3조에 따라 EU가 질병 안전지역과 관련된 증거를 제공하지 못하였다 하더라도, 이는 질병 안전지역의 존재를 판단하는 데 있어 결정적인 것은 아니며, EU가 동 분쟁에서 제출한 것과 같은 정보들을 제공하였다면 최소한 4개국 중 일부 지역에 대해서는 질병 안전성을 입증할 수 있었을 것이라고 덧붙였습니다.

마지막으로, 패널은 제5.7조의 네 번째 요건에 따라 러시아가 합리적인 기간 내에 조치를 재검토하였는지 여부를 검토하였습니다. 패널은, 러시아가 EU에게 부당하게 과도하고 불필요한 정보를 요구함으로써 절차를 지연하였다는 부속서 C(1) 관련 판정을 언급하면서, 이러한 점에 비추어 볼 때 러시아가 합리적인 기간 내에 조치를 재검토하였다고 볼 수 없다고 판단했습니다.

· 제5.1조, 제5.2조 및 제2.2조 관련 판단: (1) EU-wide ban이 제5.1조, 제5.2조 및 제2.2조에 위반되는지 여부

제소국은 러시아의 조치가 위험평가에 근거하지 아니하였으므로 협정 제5.1조에 위반되고, 따라서 조치를 뒷받침하는 과학적 근거를 요구하는 제2.2조에도 위반된다고 주장하였으며, 러시아는 자국의 조치와 관련하여 위험평가를 실시하지 않았다는 점을 다투지 아니하고 다만 제5.7조에 따른 잠정조치임을 주장하였습니다.

패널은, 자국의 조치가 제5.7조에 따른 잠정조치에 해당하므로 위험평가를 할 의무가 없다는 러측의 주장을 받아들이지 않았습니다. 앞서 제5.7조 관련 부분에서 살핀 바와 같이, 패널은 제5.7조가 적용되기 위한 요건으로서 관련 과학적 증거가 불충분하였는지 여부에 대해 부정적인 판단을 내렸습니다. 나아가, 패널은 러시아가 위험평가를 실시하지 않았다는 점을 다투지도 않고 있다는 점까지 함께 고려하여, 러측 조치가 제5.1조에 위반된다고 판단하였습니다. 또한, 위험평가가 이루어

어지지 않은 경우 위험평가지 고려해야 할 요소들을 정하고 있는 제5.2조에 대한 위반도 당연히 성립한다고 보고, 러측 조치가 제5.2조에도 위반된다고 판단하였습니다.

나아가, 패널은 제5.1조와 제5.2조에 위반하는 조치에 대해서는 제2.2조 위반이 추정된다는 상소기구의 판정을 인용하면서, 다만 이러한 추정은 반복될 수 있다고 설명하였습니다. 그러나 본건에서는 러시아가 위 추정을 반복하기 위한 주장 입증을 제출하지 아니하였으며, 제5.7조와 관련하여 판단한 바와 같이 러측의 조치는 이용가능한 관련 과학적 정보에 기초하지도 않았고 위험평가 역시 실시되지 않았으므로, 조치가 과학적 원리에 기초하거나 충분한 과학적 증거에 따라 유지되었다고 볼 수 없다고 판단하였습니다.

· 제5.1조, 제5.2조 및 제2.2조 관련 판단: (2) Country-specific ban이 제5.1조, 제5.2조 및 제2.2조에 위반되는지 여부

패널은 4개국에 대한 수입금지 조치에 대해서도 유사한 결론을 내렸습니다. 즉, 러시아의 조치가 제5.7조상 잠정조치에 해당하지 않을 뿐 아니라, 국제기준에도 부합하지 않고, 특히 러시아가 조치와 관련된 위험평가를 실시하지 않았다는 점을 다투지 않는 이상, 조치를 위험평가에 근거하도록 해야 한다는 제5.1조에 위반된다는 점이 명백하다고 판단하였습니다. 또한 패널은, 위험평가가 이루어지지 않은 이상 위험평가지 고려해야 할 요소들을 정하고 있는 제5.2조에 대한 위반도 당연히 성립한다고 판단하였습니다.

나아가, 패널은 제5.1조 위반에 따라 제2.2조 위반이 추정됨에도 불구하고 러시아가 이러한 추정을 다투지 않았다는 점을 지적하면서, 러측의 조치는 과학적 원리에 기초하거나 충분한 과학적 증거에 따라 유지되었다고 볼 수 없고 따라서 제2.2조 위반에 해당한다고 판단하였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (1) 러시아의 적정보호수준 결정

EU는 러시아가 적정보호수준과 관련된 제5조의 각 하위조항에 위반하였다고 주장한바, 패널은 각 조항을 본격적으로 판단하기에 앞서, 본건에서 문제된 조치와 관련된 러시아의 적정보호수준이 무엇인지 판단하였습니다.

러시아는 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드 4개국으로부터의 수입과 관련된 적정보호수준은 “높음(high)”이며, “OIE가 요구하는 기준을 달성하는 것을 추구(seeks to accomplish what the OIE requires)”한다고 주장하였으며, EU 전역으로부터의 수입과 관련한 적정보호수준은 “높음(high)”이라고 설명하였습니다.

패널은 러측 조치의 목적 중 하나는 ASF의 추가 유입 및 전파로부터 자국 영토를 보호한다는 데 있다고 하면서, 이는 러시아의 적정보호수준을 광범위하게 표현한 것이라고 볼 수 있다고 판단하였습니다. 또한 패널은 러시아의 조치가 보호무역적인 것이라 하더라도 이와 관련된 적정보호수준을 판단하는 데 고려될 수 있다고 하면서, 러시아가 질병 안전지역인지 여부와 무관하게 EU 전역

으로부터 수입을 금지한 것에 비추어 러시아가 ASF으로부터 자국 영토를 보호하는 데 있어 엄격한 기준을 가지고 있다고 판단하였습니다. 한편, 러시아 영토 내에도 동일한 질병이 존재하고 있다는 점에 비추어 보면 러시아의 적정보호수준이 zero-risk라고 보기는 어렵다고 판단하였습니다.

결론적으로, 패널은 EU로부터의 수입에 관하여 적용되는 러시아의 적정보호수준이 “높거나 보수적(high or conservative)”이라고 판단하였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (2) EU-wide ban이 제5.3조에 위반되는지 여부

제소국은 제5.3조와 관련하여 러시아가 위험평가 및 적정보호수준을 달성하기 위한 조치를 결정함에 있어 위험을 제한하기 위한 대안적인 접근법의 상대적 비용 효율성을 고려하지 않았으며, 그 외에도 제5.3조에서 정하고 있는 다른 경제적 요소들을 고려하지 않았다고 주장하였습니다.

이에 대하여 패널은 제5.3조는 (i) 위험평가 및 (ii) 적정보호수준을 달성하기 위해 적용되는 조치의 결정이라는 두 가지 상황 하에서 경제적 요소들을 고려할 의무를 부여하고 있는 규정이라고 설명하였습니다. 또한, 패널은 제5.3조에서 정한 경제적 요소들이 제한적 열거에 해당한다고 보았습니다.

이러한 해석을 전제로, 패널은 러시아가 각각 위험평가와 적정보호수준을 달성하기 위한 조치의 결정에 있어 제5.3조 소정의 경제적 요소들을 고려하였는지 여부를 판단하였습니다.

첫 번째로, 패널은 러시아가 위험평가에 있어 제5.3조의 경제적 요소들을 고려하였는지 검토하였습니다. 패널은 SPS 조치가 국제기준에 부합하지 않고 이에 대한 위험평가도 실시되지 않았다면, 조치 회원국이 제5.3조에 합치하는 방식으로 행동한 것으로 볼 수 없다는 취지로 설명하였습니다. 따라서, 이미 러시아의 조치가 국제기준에 부합하지 않고 위험평가에 기초하지도 않았다고 판단한 이상, 이에 대해 제5.3조 위반이 성립한다고 판단하였습니다.

두 번째로, 패널은 러시아가 적정보호수준을 달성하기 위한 조치의 결정에 있어서 제5.3조의 경제적 요소들을 고려하였는지 판단하였습니다. 이와 관련하여, 패널은 EU가 단순히 자국의 수출품에 대해 엄격한 조치가 적용되었다는 점만 강조하였을 뿐 구체적으로 어떤 측면에서 러시아의 협정 위반이 성립하는지 주장 입증을 하지 않았다는 점을 지적하였습니다. 특히 패널은 러시아가 관련 조치를 결정함에 있어 제5.3조 소정의 요소들을 고려하였다고 반박하였음에도 불구하고, EU가 이러한 주장을 다투지 않았다고 지적하였습니다. 이에 따라, 패널은 러시아가 적정보호수준을 달성하기 위한 조치의 결정에 있어서 제5.3조에 위반하였다는 EU측 주장을 인정할 수 없다고 판단하였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (3) EU-wide ban이 제5.4조에 위반되는지 여부

제소국은 제5.4조와 관련하여서 러시아가 적정보호수준을 결정함에 있어 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목표를 고려하지 않았다고 주장하였습니다.

이러한 주장에 대하여, 패널은 제5.4조에서 “should”라는 표현을 사용하고 있는 점을 언급하면서, EC - Hormones 분쟁 등 종전의 분쟁에서 판정된 바와 같이 동조는 회원국에게 적극적인 의무를 부과하는 조항이 아니라 SPS 협정의 다른 조문을 해석하는 데 관련될 수 있는 조문이라고 판단하였습니다.

EU는 패널의 이러한 해석에 동의하는 듯 하면서도 러시아가 제5.4조를 위반하였다는 판단을 구하였는데, 패널은 위와 같은 동조의 성격에 비추어 러시아가 제5.4조에 위반하였는지 여부에 대한 판정을 내리지 않을 것이라고 밝혔습니다. 다만, 패널은 EU의 주장에 따라 SPS 협정의 다른 조문을 검토함에 있어 무역에 대한 부정적 효과를 최소화하는 목표를 고려할 수 있다고 덧붙였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (4) EU-wide ban이 제5.6조에 위반되는지 여부

제소국은 OIE의 국제기준을 적용하는 덜 무역제한적 대안조치를 통해 동일한 보호수준을 달성할 수 있다고 주장하면서, 러시아의 조치가 필요 이상으로 무역제한적이므로 협정 제5.6조에 위반된다고 주장하였습니다.

패널은 러시아의 조치가 제5.6조에 위반하였는지 여부를 판단하기 위해 먼저 EU가 대안조치를 제시하였는지 검토하였습니다. 이와 관련하여 EU는, OIE Code에 따른 조치를 적용할 수 있다고 주장하였는데, 구체적으로 위 Code의 Chapter 15.1에서 정하는 바와 같이 지역화를 인정하고, 질병 안전지역으로부터의 수입을 허용하거나 또는 질병이 발생한 지역이더라도 상품 자체에 특수한 처리가 된 경우에는 수입을 허용하는 대안조치가 가능하다고 주장하였습니다. 패널은 EU의 이러한 주장을 통해 대안조치를 명확하게 제시하였다고 판단하였습니다.

다음으로, 패널은 EU의 대안조치가 기술적이고 경제적인 합리성을 고려하여 러시아에게 합리적으로 이용가능한 것인지 여부에 대하여 검토하였습니다. 러시아는 EU측 대안조치가 이용가능하다는 점에 대해 구체적으로 다루지 않으면서, 다만 자국의 조치가 가능한 한도에서 국제기준에 근거하였다고 주장하였습니다. 패널은 이러한 러측 주장은 EU의 대안조치가 합리적으로 이용가능하다는 점을 인정하는 것이라고 판단하고, 나아가 OIE Code에 따라 질병 안전지역으로부터 수입을 허용하는 것은 기술적으로나 경제적으로 큰 부담이 되는 일은 아니라고 판단하였습니다. 이에 따라, 패널은 EU의 대안조치가 합리적으로 이용가능하다고 판단하였습니다.

나아가, 패널은 다음과 같이 EU의 대안조치가 러시아의 적정보호수준을 달성하는지 여부에 대하여 분석하였습니다.

먼저 러시아는 4개국에 대한 수입금지 조치와 관련하여 EU가 OIE Code에 따라 질병 안전지역을 설정하였거나 처리된 상품의 안전한 교역을 위한 조건들을 충족하였다는 점을 입증하지 못했기 때문에 EU 국가들로부터 수입을 금지한 조치는 OIE Code에 합치한다고 주장한 바 있는데, 패널은 이러한 러시아의 주장은 다시 말해 OIE Code에서의 권고에 합치하는 조치라면 러시아의 적정보호수준을 달성한다는 의미로 이해된다고 보았습니다.

이러한 이해를 전제로, 패널은 러시아가 국제기준에 부합하는 조치로 인해 달성할 수 있는 것보다 높은 보호수준을 설정하고 있지 않으며, 오히려 자국의 조치가 OIE Code에 합치하거나 이에 근거하고 있다는 입장이라고 판단하였습니다. 패널은 OIE에 대한 질의 답변 내용을 토대로, OIE Code의 Chapter 15.1은 관련 상품의 교역에 있어 가장 높은 수준의 안전성을 제공하는 기준이라고 판단하였으며, 이는 러시아의 적정보호수준과 합치한다고 보았습니다. 따라서, 패널은 OIE Code에 따른 EU의 대안조치를 통해 러시아의 적정보호수준이 달성될 수 있다고 판단하였습니다.

마지막으로, 패널은 EU의 대안조치가 러시아의 수입금지 조치보다 현저하게 덜 무역제한적인지 여부를 검토하였습니다. 패널은 EU 전역에 대한 러측 수입금지 조치가 OIE Code의 국제기준에 기초하고 있지 않으며, EU가 문제된 4개국 외의 국가에서 질병 안전지역을 객관적으로 입증하기 위한 정보를 제공하였다는 점 등을 상기하면서, EU의 대안조치가 러시아의 전면 수입금지 조치에 비해 현저하게 덜 무역제한적이라고 평가하였습니다.

위와 같은 판단을 종합하여, 패널은 EU 전역에 대한 러시아의 수입금지 조치가 필요 이상으로 무역제한적인 것으로서 제5.6조에 위반된다고 판단하였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (5) EU-wide ban이 제2.2조에 위반되는지 여부

제소국은 러시아의 조치가 인간과 동식물의 생명과 건강을 보호하기 위해 필요한 범위를 넘어선 것이므로 제2.2조에 위반된다고 주장하였습니다.

패널은, India - Agricultural Products 분쟁에서의 패널 및 상소기구 판정을 인용하면서, 어떤 조치가 제5.6조에 위반되는 경우 제2.2조 중 인간과 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위해 필요한 범위 내에서 조치를 적용해야 한다는 의무에 대한 위반도 추정된다고 설명하였습니다.

이를 전제로, 패널은 러시아의 조치가 제5.6조에 위반됨에 따라

제2.2조의 위 의무에 위반된다는 점이 추정되며, 러시아가 이러한 추정을 번복하기 위한 주장 입증을 제출하지 아니하였다는 점을 이유로 러측 조치가 제2.2조에 위반되는 것으로 판단하였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (6) Country-specific ban이 제5.3조에 위반되는지 여부

당사국들은 EU-wide ban에 이어 4개국에 대한 수입금지 조치가 제5.3조에 위반되는지 여부에 대해서도 거의 유사한 주장을 제출하였으며, 이에 따라 패널 역시 동일한 결론을 내렸습니다.

즉, 먼저 러시아가 위험평가에 있어 제5.3조에서 정한 경제적 요소들을 고려하였는지 여부와 관련하여, 패널은 러시아가 관련 과학적 증거가 충분한 상황 하에서 위험평가를 실시하지 아니하였으므로 위험평가시에 여러 경제적 요소들을 고려해야 한다는 제5.3조상의 의무 역시 이행하지 못하였다고 판단하였습니다.

다음으로, 러시아가 적정보호수준을 달성하기 위한 조치를 결정하는 데 있어 제5.3조에서 정한 경제적 요소들을 고려하였는지 여부와 관련하여, 패널은 EU가 구체적인 주장 입증을 제출하지 않았다고 판단하였습니다. 따라서, 패널은 적정보호수준을 달성하기 위한 조치를 결정하는 상황에 있어서는 러시아가 경제적 요소를 고려하지 않았다는 EU측 주장을 인정할 수 없다고 판단하였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (7) Country-specific ban이 제5.4조에 위반되는지 여부

패널은, 앞서 살핀 대로 제5.4조는 회원국들에게 적극적인 의무를 부과하는 강행적 규정이 아니라고 판단하고, 러시아가 동조에 위반하였는지 여부에 대해서는 판정을 내리지 않을 것이라고 설명하였습니다. 다만, 패널은 협정의 다른 의무와 관련된 EU측 주장을 평가함에 있어서 무역에서의 부정적 효과를 최소화한다는 목표를 고려할 수 있다고 덧붙였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (8) Country-specific ban이 제5.6조에 위반되는지 여부

EU는 4개국에 대한 수입금지 조치와 관련하여서도 전면 수입금지가 아닌 OIE Code에 따른 대안조치로서 지역화를 인정하고 질병 안전지역에서의 수입을 허용하거나 또는 처리를 거친 상품의 경우에는 질병 발생이 보고된 국가 전역에서 수입을 허용하는 조치가 가능하다고 주장하였습니다.

패널은 우선 EU측 대안조치가 기술적·경제적 타당성을 고려하여 합리적으로 이용가능한지 여부를 검토하였습니다. 패널은 러시아가 위 요건을 다투지 않았다는 점 및 EU-wide ban에 대한 자신의 판단을 상기하면서, EU의 대안조치가 합리적으로 이용가능하다고 판단하였습니다.

다음으로, 패널은 EU의 대안조치로 러측의 적정보호수준을 달성할 수 있는지 여부를 검토하였습니다. 이와 관련하여, 패널은 먼저 EU-wide ban에 대해 판단한 것과 마찬가지로, OIE Code에 따른 조치는 러시아의 “높은(high)” 보호수준을 달성할 수 있다는 점을 언급하였습니다. 또한, OIE Code의 Chapter 15.1은 동물 및 동물 관련 상품의 안전한 교역에 대해 규정하고 있다는 점, 러시아 역시 OIE Code에 따른 조치를 통해 자국의 보호수준을 달성할 수 있다고 인정하였다는 점 등도 함께 언급하였습니다. 이에 따라, 패널은 OIE Code에 따른 EU의 대안조치가 러시아의 적정보호수준을 달성할 수 있다고 보았습니다.

또한, 패널은 EU-wide ban에 대해서 살핀 것과 마찬가지로, EU의 대안조치가 4개국에 대한 수입금지 조치보다 현저하게 덜 무역제한적이라고 평가하였습니다.

먼저 4개국의 수입상품 중 처리가 된 상품과 관련하여, 패널은 러시아의 전면 수입금지가 국제 기준에 기초하지 않았으며, OIE Code에 따르면 처리가 된 상품인 경우 질병 안전지역을 원산지로 하는지 여부와 무관하게 안전하게 교역이 이루어지도록 규정되어 있다는 점 등을 들어, EU측 대안

조치가 현저하게 덜 무역제한적이라고 판단하였습니다.

한편, 패널은 처리가 되지 않은 상품에 대해서는 라트비아와 그 외 국가산 상품을 달리 판단하였습니다. 먼저 라트비아산 상품의 경우, 패널은 제6.3조와 관련하여 EU가 라트비아 내에 질병 안전지역이 앞으로도 유지될 것이라는 점을 객관적으로 입증하는 데 필요한 정보를 제공하지 못하였고, 러시아의 조치가 국제기준에 부합한다는 판단을 상기하였습니다. 이러한 전제 하에, OIE Code에 따른 대안조치는 다시 말해 질병 안전지역으로 입증된 지역으로부터의 수입을 허용하는 것이고, 따라서 그러한 대안조치를 통해 현재 러시아가 취하고 있는 수입제한 조치보다 덜 무역제한적인 효과를 기대할 수 없다고 판단하였습니다. 그러나 패널은, 나머지 국가의 경우에는 러시아의 조치가 국제기준에 부합하지 않는다는 점을 언급하면서, 질병 안전지역에서의 수입을 허용하는 국제기준에 따른 대안조치가 러시아의 전면 수입금지 조치보다 현저하게 덜 무역제한적이라고 평가하였습니다.

위와 같은 판단을 종합하여, 패널은 4개국에 대한 러시아의 수입금지 조치 중 라트비아로부터 수입되는 非처리 상품을 제외한 나머지 조치가 필요 이상으로 무역제한적이므로 제5.6조에 위반된다고 판단하였습니다.

· 제5.3조, 제5.4조, 제5.6조 및 제2.2조 관련 판단: (9) Country-specific ban이 제2.2조에 위반되는 지 여부

패널은 제5.6조에 위반되는 조치는 제2.2조에 위반되는 것으로 추정된다는 상소기구의 판정을 상기하면서, 본건에서 러시아의 조치가 제5.6조에 위반되는 이상 제2.2조 위반이 추정된다고 판단하였습니다. 이때, 러시아가 이러한 추정을 번복하기 위한 주장 입증을 제출하지 아니하였으므로, 결론적으로 패널은 러측 조치가 제2.2조에 위반된다고 판단하였습니다.

· 제2.3조 및 제5.5조 관련 판단

제소국은 러시아가 EU산 수입상품에 대해 자국산 상품에 대한 조치와 다른 차별적인 대우를 하였을 뿐 아니라, 동일한 질병이 발생한 우크라이나에 대해서는 경우에 따라 아예 수입금지 조치를 취하지 않거나 또는 지역화에 따른 수입을 허용하였음에도 불구하고 EU산 수입상품에 대해서는 이러한 대우를 하지 않았다는 점을 근거로, 러시아의 조치가 제2.3조 1문에 위반된다고 주장하였습니다.

또한, 러시아가 자국 또는 제3국의 상품에 대한 것과 다른 차별적인 대우를 EU산 상품에 부여하고 있고, 이러한 조치가 OIE Code에 근거한다는 러시아측 주장에 근거가 없으며, 조치가 국제기준에 기초하거나 이에 부합하지 않음에도 불구하고 관련 위험평가를 전혀 실시하지 않았으므로 국제무역에 대한 위장된 제한으로서 제2.3조 2문에도 위반된다고 주장하였습니다.

패널은 먼저, 제2.3조와 제5.5조는 모두 비차별 의무에 대해 규정하고 있고 국제무역에 대한 위

장된 제한을 규정하고 있다는 점에서 서로 밀접하게 연관되어 있으며, 제5.5조가 적정보호수준에 대한 의무를 규정하고 있는 것과 달리 제2.3조는 보다 일반적인 의무를 규정하고 있다고 설명하였습니다. 이에 따라, 일반적으로 종전의 분쟁에서는 두 조항이 함께 문제될 경우 제5.5조 위반 여부를 먼저 판단한 다음 제2.3조에 대한 판단을 하는 순서로 분석을 하였으며, 대부분의 제소국들도 제2.3조 위반에 대한 주장은 제5.5조 위반에 따른 결과로 주장하였습니다.

그러나, 패널은 본건 분쟁에서는 제소국인 EU가 제2.3조에 관한 주장에 초점을 맞추면서 이에 대한 분석을 먼저 해줄 것을 선호하고 있다는 점에 주목하면서, 패널이 반드시 제소국이 주장하는 분석의 순서를 따를 필요는 없지만 EU의 입장을 받아들여서 제2.3조에 대한 분석부터 시작하겠다고 밝혔습니다.

이를 전제로, 패널은 먼저 제2.3조 1문과 관련하여, EU가 (i) 러시아와 EU 간의 차별 및 (ii) 제3국(우크라이나)과 EU 간의 차별이라는 두 가지 상황을 문제삼고 있다는 점을 언급하였습니다. 이에 따라, 패널은 두 가지 상황을 각각 나누어서 제2.3조 위반 여부를 판단하였습니다.

다만, 각각의 경우에 적용되는 판단 기준은 동일한바, 패널에 따르면 제2.3조 1문 위반 여부를 판단하기 위해서는 (i) 우선 회원국 영토 간에 동일하거나 유사한 조건이 존재하여야 하며, 이는 비교 대상이 되는 회원국의 영토 내에 관련 질병이 존재하는지 여부 및 질병과 관련된 위험성을 검토함으로써 판단할 수 있습니다. 또한, (ii) 조치가 비교 대상이 되는 회원국들을 차별하여야 하며, (iii) 그러한 차별이 자의적이고 부당해야 합니다. 이와 관련하여 패널은, 제2.3조에서 말하는 차별은 회원국 간에 상이한 대우를 하는 경우 뿐 아니라 조치가 규제 프로그램의 적절성에 대한 검토를 허용하지 않는 경우(where the application of the measure at issue does not allow for any inquiry into the appropriateness of the regulatory programme for the conditions prevailing in the exporting country)에도 성립할 수 있으며, 표면적으로는 공정해보이는 조치라도 차별에 해당할 수 있다고 설명하였습니다. 또한, 차별의 자의성과 부당성은 조치의 목적과 차등 대우 간에 합리적인 연관성이 인정되지 않는 경우에 성립할 수 있습니다.

이러한 해석론을 전제로, 패널은 첫 번째로 러측 조치가 러시아와 EU 간에 자의적이고 부당한 차별을 하여 제2.3조 1문에 위반되는지 검토하였습니다.

우선 패널은 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드 4개국 뿐 아니라 러시아에도 ASF가 존재해 왔고, 이로 인한 위험 역시 EU와 러시아에 모두 존재하므로, 제2.3조 1문의 목적상 EU와 러시아 영토에는 “동일하거나 유사한 조건(identical or similar conditions)”이 지배적이라고 판단하였습니다.

또한, 패널은 러시아가 자국의 상품은 지역화에 따라 유통을 허용하면서도 EU산 상품에 대해서는 전면 수입금지를 시행하고 있다는 점을 확인하고, 이는 제2.3조 1문상 차별에 해당한다고 보았습니다. 패널은 라트비아를 포함한 4개국에 대한 수입금지 조치 역시 차별적이라고 보았는데, 이들 국가 전체에 적용되는 수입금지 조치와 달리 러시아가 자국 내에 질병 안전지역을 원산지로서 하는

상품에 대해서는 유통을 허용하고 있기 때문이라고 밝혔습니다. 이에 대해 러시아는 EU의 수입품에 대해 지역화를 인정하지 않기로 한 데에는 객관적인 이유가 있다고 주장하였으나, 패널은 그러한 주장의 당부는 차별이 자의적이고 부당한지 여부와 관련하여 판단할 사항이며, 차별의 존재 자체를 부정할 수는 없다고 판단하였습니다.

마지막으로, 패널은 이러한 차별이 자의적이고 부당하다고 판단하였습니다. 패널은 차별의 자의성과 부당성을 판단하기 위해서는 그 원인 또는 근거가 무엇인지 살펴야 한다고 하면서, 러측 조치의 목적은 러시아 영토 내에 ASF의 재유입과 추가 전파를 막기 위한 것이라는 점을 언급하였습니다. 패널은 EU 내에 질병 안전지역이 존재한다는 점이 기록상 증거에 따라 확인됨에도 러시아가 이를 인정하지 않았고, 국내상품의 경우에는 질병 안전지역을 인정하면서 해당 지역을 원산지로서 하는 상품의 유통을 허용하였다는 점 등을 지적하면서, 이러한 사정을 종합적으로 고려했을 때 러시아의 조치는 자의적이고 부당하다고 판단하였습니다.

두 번째로, 패널은 러측 조치가 제3국과 EU 간에 자의적이고 부당한 차별을 하였는지에 대해 검토하였습니다. 이와 관련하여 EU는 우크라이나에서 2012년과 2014년에 각각 ASF가 발생한 사례를 들면서, 각각의 경우에 러시아가 우크라이나에 대해서는 전면 수입금지를 실시하지 않았으므로 EU산 상품에 대한 전면 수입금지에 비해 자의적이고 부당한 차별이라고 주장하였습니다.

패널은 먼저 2012년 우크라이나의 사례와 관련하여, EU가 당시 우크라이나에 ASF가 존재하였다는 점에 대한 증거만 제출하였을 뿐 해당 지역에서의 질병이 어떠한 특성을 가지고 있는지 또는 당시 우크라이나에 지배적이었던 조건이 어떤 점에서 EU와 동일하거나 유사한지 설명하거나 관련 증거를 제출하지 않았다고 판단하였습니다. 따라서, 패널은 EU측 주장의 흠결로 인해 2012년 당시 우크라이나에 지배적인 조건이 패널설치 시점에 EU에 지배적이었던 조건과 동일하거나 유사한지 여부를 판단할 수 없다고 보고, EU측 주장을 기각하였습니다.

다음으로 패널은 EU가 주장한 2014년 우크라이나에서의 사례를 검토하였습니다. EU의 주장에 따르면, 러시아는 2014년에 우크라이나 일부 지역에서 ASF가 발생하자 2014. 1.에 약 15일간 해당 지역에서의 수입을 금지하고 나머지 지역에서의 수입을 허용하였습니다. 패널은 우크라이나에서 발생한 질병 사례에 대해서는 러시아가 즉각 지역화를 허용하였음에도 불구하고 EU에 대해서는 이러한 가능성을 차단하였다는 점을 언급하면서, 이러한 조치가 제2.3조 1문에 위반되는지 여부를 판단하기 위해서는 우크라이나와 EU의 상황 간에 실질적인 차이가 있는지 검토할 필요가 있다고 설명하였습니다. 그러나, 패널은 EU가 주장하는 차별이 패널설치일보다 7개월 가까이 앞선 시기에 단 15일 동안 존재하였다는 점을 언급하면서, 본건에서의 사실관계와 상황에 비추어 EU의 주장을 판단해야 할 이유가 없다고 보고, 위 주장에 대해서는 소송경제에 따라 검토를 생략한다고 판단하였습니다.

결과적으로, 패널은 러측 조치가 동일하거나 유사한 조건이 지배적인 러시아와 EU 영토 간에 자의적이고 부당한 차별을 하여 제2.3조 1문에 위반된다고 판단하였습니다.

다음으로 패널은 러시아의 조치가 제2.3조 1문에 위반하는 자의적이고 부당한 차별에 해당하며, 위험평가에 근거하고 있지도 않다는 점을 들어, 러측 조치가 제2.3조 2문에도 위반된다고 판단하였습니다.

마지막으로, 패널은 러시아의 조치가 위와 같이 제2.3조에 위반된다고 판단한 이상, 제5.5조에 대해서는 소송경제에 따라 판단을 생략한다고 밝혔습니다. 패널은 제2.3조와 제5.5조가 서로 밀접한 관련성을 가지고 있으므로, 제2.3조에 대한 판단으로써 차별에 관한 EU의 주장에 대한 판단이 이루어진 것으로 볼 수 있다고 설명하였습니다. 또한, 러측 조치에 대해서는 이미 SPS 협정의 다른 조문에 근거하여서도 위반 판정을 내렸으므로, 러시아는 조치를 협정에 합치하도록 이행하여야 하고, 이로써 본건에서 문제된 사안이 해결되었다고 판단하였습니다.

· 제7조 및 부속서 B 관련 판단

제소국은 러시아가 리투아니아산 상품에 대한 수입금지 조치 부과 후 16일이 경과한 이후에야 WTO에 통보하였고, EU 전역에 대한 수입금지의 경우 공표되거나 WTO에 통보되지 않았으며, 라트비아에 대한 수입금지 조치는 조치 부과 후 2주 이상 경과한 후에야 통보되었다는 등의 사실을 지적하면서, 러시아가 협정 제7조 및 부속서 B의 (1), (2), (5), (6)을 위반하였다고 주장하였습니다. 이와 관련하여 부속서 B(1)에서는 채택된 SPS 규정(SPS regulation)을 이해당사국이 인지할 수 있도록 신속하게 공표하여야 한다고 규정하고, 부속서 B(2)에서 다시 긴급한 경우를 제외하고는 공표와 조치의 발효 사이에 합리적인 시간적 간격을 두어야 할 의무를 규정하고 있습니다.

또한, 부속서 B(5)에서는, 관련 국제기준이 존재하지 않거나 제안된 SPS 규정의 내용이 실질적으로 국제기준과 상이하면서 다른 회원국의 무역에 심각한 영향을 미치는 경우 이해당사국이 그러한 규정의 도입에 관한 제안을 인지할 수 있도록 조기에 통보하고, WTO 사무국을 통하여 제안된 규정의 목적 및 합리적 이유와 함께 대상 품목을 통보하여야 하며, 다른 회원국의 요청이 있는 경우 제안된 규정의 사본을 제공하여야 하고, 다른 회원국이 서면으로 의견을 제시하고 요청이 있을 경우 관련 논의를 할 수 있도록 차별없이 합리적 시간을 허용하여야 할 의무를 규정하고 있습니다.

나아가, 부속서 B(6)에서는 긴급한 경우에 이 같은 절차를 생략할 수 있도록 하되, WTO 사무국을 통하여 긴급한 문제의 성격을 포함하여 규정 및 대상품목 등을 통보하고, 요청이 있는 경우 규정의 사본을 제공하며, 다른 회원국이 서면으로 의견을 제시하는 것을 허용하고 요청이 있는 경우에 관련 논의를 하고 이를 고려하도록 정하고 있습니다.

패널은 부속서 B의 문언상 그 적용 대상이 되기 위해서는 관련 조치가 “SPS 규정(SPS regulation)”에 해당하여야 하는바, 이는 부속서 B(1)의 각주 5에서 “일반적으로 적용되는 법률, 법령 또는 명령과 같은 SPS 조치(SPS measures such as laws, decrees, or ordinances which are applicable generally)”로 정의되어 있다고 설명하였습니다.

이를 전제로, 패널은 EU가 주장하는 조치가 위 부속서 B의 정의에 따라 최소한 일반적으로 적용되는 성격을 가지는 SPS 규정에 해당하여야 하는데, EU가 이러한 점을 입증하지 못하였다고 판단하였습니다. 특히 패널은, 러시아에 수입되는 상품이 최소한 직전 3년간 질병 안전지역이었어야 한다는 러측의 요구 사항은 적어도 EU와 러시아가 검역증명 요건에 대해 합의한 2006년부터 변함 없이 유지되어 왔다는 점을 지적하면서, 변경된 것은 러측의 요건이 아니라 EU 내에서의 질병 관련 상황이라고 판단하였습니다. 패널은 이러한 기존의 요건을 다르게 적용한 것이 부속서 B(1)에서 말하는 “SPS 규정(SPS regulation)”에 해당한다는 점을 EU가 입증하지 못하였다고 보고 EU의 주장을 기각하였으며, 만약 그렇지 않더라도 소송경제에 따라 투명성에 관한 EU의 다른 주장에 대한 판단을 생략한다고 밝혔습니다.