WTO體制的 紛爭解決制度：履行

韓國開發研究院 國際政策大學院 教授 安德根

〈目 次〉

I. 序 言

II. DSU 履行關聯 規定

1. 履行의 勸告(recommendation)와 方法의 提示(suggestion) : 第19.1條
2. 紛爭解決을 위한 措置 : 第3.7條
3. 履行與否 判定 : 第21.5條
4. 亮許의 停止 施行 : 第22條
5. 履行適合性 判定과 亮許의 停止間 節次上 連繫(Sequencing)

III. 履行關聯 紛爭

1. 마나나紛爭
2. 마나나紛爭 以後의 履行關聯 紛爭

IV. 履行 關聯 DSU 改定 提案

V. 맺음말

附錄. 履行關聯 WTO紛爭 目錄

I. 서 언

WTO체제하에서 새로이 정비된 분쟁해결제도가 운용된 지 5년여가 지난 현재, 분쟁해결제도에 대한 논의의 중심이 패널 및 상소기구절차에서 이행에 관련된 이슈들로 옮겨가고 있다. 이는 패널절차의 경

우 Tokyo Round 이후 상당한 정도 진전을 보여 GATT체약국들에 의해 널리 수용되어 온 분쟁해결방식과 절차를 대부분 채택하고 있으며,¹⁾ WTO 분쟁해결양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 이하 “DSU”)에 의해 새로이 도입된 상소기구절차의 경우에도 1997년

* 본고의 검토에 도움을 주신 외교통상부 윤상수 서기관께 감사드린다.

1) Tokyo Round에 의해 정비된 GATT분쟁해결제도는 Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance (adopted on Nov. 28, 1979), GATT BISD 26S/210 (1980) 참조.

2월 최종적으로 보완(채택된 상소심 진행 절차(Working Procedures for Appellate Review)를 통해 구체적으로 절차상의 규정을 제시함으로써 비교적 짧은 기간내에 분쟁해결을 위한 틀을 확립할 수 있었기 때문이다.²⁾ 즉, 지난 5년여의 경험에 비추어 국제법상 설치된 국제분쟁해결제도중 가장 효과적이고 효율적으로 운용되는 제도 중 하나로 간주되는 WTO분쟁해결제도는 GATT체제하에서의 오랜 경험과 세부적인 규정 정비를 통해 국제통상질서의 근간이 되는 분쟁해결을 원만하게 진행시켜 왔다.

그러나, 최근 미국과 EC간의 소위 바나나분쟁사건(*European Communities-Regime for Importation, Sale and Distribution of Bananas*)³⁾과 관련하여 패널과 상소기구의 판정을 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, 이하 "DSB")를 통해 집행함에 있어 극명하게 대두된 WTO분쟁해결제도하에서의 이행 문제는 현재 WTO회원국들에 의해 분쟁해결제도의 최대문제점으로 인식되고 있으며 이의 조속한 해결은 최근 진행되는

DSU개정작업의 핵심사항으로 간주되고 있다. 이에 본고에서는 이러한 WTO분쟁해결제도하에서의 이행관련 문제를 검토하고 실제 바나나분쟁 이후 거둬 발생하고 있는 이행에 관련된 분쟁사건에서의 쟁점과 그 진행에 대해 고찰해 보고자 한다.

II. DSU 이행관련 규정

1. 이행의 권고(recommendation)와 방법의 제시(suggestion) : 제19.1조

DSU 제19.1조에서는 패널 또는 상소기구가 관련 조치가 대상협정(covered agreements)에 일치하지 않는다고 결론짓는 경우, 관련 회원국에게 동 조치를 동 대상협정에 합치시키도록 권고할 수 있다고 규정하는 한편, 그러한 권고에 추가하여 패널 또는 상소기구는 관련 회원국이 권고를 이행할 수 있는 방법을 제시할 수 있다고 명시하고 있다.⁴⁾ 패널 또는 상소

2) 물론 패널절차와 상소기구절차에서 보다 효율적인 분쟁해결제도 운용을 위해 해결되어야 할 문제점들이 계속 지적되고 있다. 그러한 문제점에 대해서는 안덕근, *WTO체제의 분쟁해결제도 : 상소절차*, 31 통상법률 8 (2000); William J. Davey, *Supporting the World Trade Organization Dispute Settlement System*, 34(1) J. WORLD TRADE 167 (2000); PALMETER & MAVROIDIS, *DISPUTE SETTLEMENT IN THE WORLD TRADE ORGANIZATION : PRACTICE AND PROCEDURE* (1999) 참조.

3) WTO, WT/DS27/R/ECU, GTM, HND, MEX, USA; WT/DS27/AB/R (adopted on Sep. 25, 1997).

기구의 권고사항은 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, 이하 “DSB”)에 의한 채택을 통해 법적인 구속력을 갖는 DSB 권고사항이 된다.⁵⁾

기본적으로 패널 또는 상소기구의 최종 판결이 위배 판정에 이어 구체적인 이행 방법에 대한 결정없이 이행에 대한 권고 판정에 그치는 것은, 관련 문제의 속성상 피소국이 위배판정을 받은 조치를 대상협정에 일치시키는데는 다양한 방법이 사용될 수 있으며, 그러한 방법중에 어떠한 조치를 선택할 것인가 하는 문제는 전적으로 회원국의 경제, 사회, 정치상황 등의 신중한 고려를 통해 이루어져야 하는 고유한 경제주권의 행사로 인정되는 연유이다. 따라서, 일례로 소주와 위스키에 대한 차별적인 국내주세를 시정하는데 있어, 위

스키 주세를 소주에 대한 최초 주세 35% 수준으로 낮추어 소비자의 구매를 보다 용이하게 하던지, 소주 주세를 위스키에 대한 최초 주세 100% 수준으로 인상하여 주류소비의 억제를 통해 국민건강 증진을 기하던지, 아니면 그 절충안으로 72%로 통일하던지의 결정은 전적으로 한국정부의 권한으로 인정된다.⁶⁾

한편, 패널 또는 상소기구는 분쟁해결의 최종단계인 권고에 추가하여 관련 회원국이 권고를 이행할 수 있는 방법을 제시할 수 있다.⁷⁾ 이러한 규정에 따라, *United States - Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear* 사건⁸⁾에서 패널이 미국에 대해 면화 및 합성섬유 내의 수입에 부과한 긴급수입제한조치가 섬유와 의류협정에

4) 원문은 다음과 같다 :

“Where a panel or the Appellate Body concludes that a measure is inconsistent with a covered agreement, it shall recommend that the Member concerned bring the measure into conformity with that agreement. In addition to its recommendations, the panel or Appellate Body may suggest ways in which the Member concerned could implement the recommendations.”

- 5) 패널보고서와 상소기구보고서의 채택에 대해서는 각기 DSU 제16조와 제17.14조 참조. 채택된 패널 및 상소기구보고서의 법적 지위에 대해서는 이하 각주17-19에 해당하는 본문의 논의 참조.
- 6) 소위 “소주분쟁”에서의 한국정부 이행안은 WT/DS75/18, WT/DS84/16 (dated on Jan. 17, 2000) 참조.
- 7) 보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 제4.7조에서는 패널이 관련 조치가 금지보조금으로 판정되는 경우 그러한 조치의 철폐 권고에 더하여 구체적으로 철폐기간을 명시하도록 하고 있다. 그러나 이 경우 그러한 철폐기간의 명시가 권고의 범주내에 포함된다(the panel shall specify in its recommendation the time period within which the measure must be withdrawn)고 규정함으로써 일반적으로 권고에 부가되는 제시와는 법적 지위가 다름을 시사하고 있다.
- 8) WTO, WT/DS24/R (adopted on Feb. 25, 1997).

위배된다고 판결하면서 최초로 그러한 조치의 신속한 철폐를 “제시”한 바 있으며,⁹⁾ 이후 2000년 6월까지 추가적으로 3개의 사건에서 패널이 이행방법에 대하여 구체적인 제시를 하였다.¹⁰⁾ 그러나 아직까지 상소기구보고서에서는 그러한 이행방법의 제시 권한이 사용된 예가 없다.

이와 같은 이행방법 제시와 관련한 법적 논점은 제시된 이행방법이 법적인 구속력을 가질 수 있느냐 하는 것이다. 조문상 제19.1조는 관련 회원국이 “권고사항을 이행할 수 있는 방법을 제시할 수 있다(suggest ways in which the Member concerned *could* implement the recommendations)”고 규정함으로써 그러한 제시사항은 피소국이 반드시 채택해야 하는 것이 아니라 권고사항의 다양한 이행방법 중 고려할 수 있는 단지 하나의 대안이라고 이해될 수 있다. 실제로 *India - Patent Protection for Phar-*

maceutical and Agricultural Chemical Products 사건에서 패널은 제시사항에 대해 “분쟁에 대한 긍정적인 해결책을 확보하기 위한 시도”로서 이해되어야 하며 법적 구속력을 가진 declaratory judgment가 아님을 명시하고 있다.¹¹⁾

그러나, 한편 DSU 제26.1(c)조에서 non-violation complaints에 대한 제시사항은 관련 분쟁당사국에게 구속력을 가지지 않는다고 명시한 반면, violation complaints에 대해서는 그러한 명시적인 규정이 없는 점을 들어 문맥상 violation complaints에 대해서는 구속력을 가진다고 해석되어야 한다는 주장도 가능하다.¹²⁾ 특히, *Guatemala - Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico* 사건의 판결에서 패널은 이행에 관한 제시는 권고의 일부분이 아니며 따라서 관련 분쟁당사국에 대해 구속력을 가지지 않는다고 결론지었

9) *Id.* at para. 8.3.

10) 패널이 이행 권고에 대하여 구체적인 이행방법에 대해 제시한 예는 *India - Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products* (WT/DS50/R, adopted on Jan. 16, 1998), *Guatemala - Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico* (WT/DS60/R, adopted on Nov. 25, 1998), and *India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products* (WT/DS90/R, adopted on Sep. 22, 1999) 참조.

11) 해당 원문은 다음과 같다 :

“This suggestion is not a declaratory judgement. Rather, it should be understood as an attempt to secure a positive solution to this dispute as required under Article 3.7 of the DSU.” WT/DS50/R, para. 7.66.

12) Henrik Horn & Petros C. Mavroidis, *Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests* 13-14 (1999) (unpublished manuscript) (on file with author).

으나, 최종적으로 동 사건의 권고와 관련하여 멕시코 시멘트에 대한 Guatemala 반덤핑조치의 철폐만이 적절하게 권고사항을 이행할 수 있는 유일한 방법이라고 “제시”함으로써¹³⁾ 이러한 제시사항에 대한 이행의무에 대하여 의문을 제기하였다.¹⁴⁾ 그러나 상기 사건은 이후 상소기구에 의해 패널이 심사권 자체를 가지지 못하는 사건으로 판정됨으로써 “제시”된 “유일한 이행방법”의 이행문제는 실제로 제기되지 않았다. 따라서, 상기한 바와 같은 유일한 이행방법의 제시가 어떠한 법적 구속력을 가지는 지에 대해서는 아직 명확하게 밝혀지거나 선례가 주어진 바가 없다. 이와 관련하여, 피소국이 패널 또는 상소기구에 의한 제시사항을 따르는 경우, 그러한 이행조치는 DSB에 의한 권고사항

을 적절하게 이행하는 것으로 추정될 수 있으며, *res judicata*에 의거 제소국은 그러한 이행조치에 대해서 문제를 제기하지 못한다.¹⁵⁾

또한, 패널이 권고사항과 더불어 제시사항을 판결함에 있어, 그러한 제시사항의 범주에 대하여서는 분쟁당사국들이 제기한 문제에 국한될 필요는 없다고 판결한 바 있다.¹⁶⁾

한편, 패널 및 상소기구보고서에서의 판결 및 권고사항에 대한 법적지위에 대해서는 그러한 판결에 대한 이행의무가 기본적으로 회원국에게 자발적인 준수를 위한 유인제공을 통해서 이루어 질 수 있는 신축성있는 사안으로 보는 시각도 있는 반면,¹⁷⁾ GATT체제하에서의 관행과 협상 내력 및 자료 등을 포괄적으로 고려해 볼

13) 해당 원문은 다음과 같다 :

“we suggest that Guatemala revoke the existing anti-dumping measure on imports of Mexican cement, because, in our view, this is the only appropriate means of implementing our recommendation.” WT/DS60/R, para. 8.6.

14) 이와 관련하여 패널이 피소국에 대하여 제소국의 피해부분을 보상(restitution in kind)하도록 권고 또는 제시할 수 있는가 하는 이슈가 특히 반덤핑협정과 정부조달협정의 맥락에서 중요하게 논의되고 있으나 아직 WTO분쟁해결제도하에서 확립되거나 채택된 바는 없다. 동 주제에 대한 논의는 Horn & Mavroidis, supra note 12와 Ernst-Ulrich Petersmann, *The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System Since 1948*, 31 COMMON MARKET LAW REVIEW 1157 (1994) 참조.

15) EDMOND MCGOVERN, INTERNATIONAL TRADE REGULATION, 2.23-60 (looseleaf).

16) *India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, WT/DS90/R (adopted on Sep. 22, 1999), para.4.6.

17) Judith H. Bello, *The WTO Dispute Settlement Understanding : Less is More*, 90 AM. J. INT'L L. 416 (1996) 또는 Timothy M. Reif & Marjorie Florestal, *Revenge of*

때, DSB에 의해 채택된 그러한 판결은 국제법상의 이행의무를 부여하는 것으로 이해하는 것이 바람직하다.¹⁸⁾ 즉, 이하 절에서 설명되는 바와 같은 보상 또는 양허의 정지는 DSB 이행 권고를 준수하는 것에 대한 다른 대안(alternatives)으로 이해되어서는 않으며, 피소국은 가능한 한 신속하게 관련 협정의 의무규정에 합치하는 형식으로 DSB 권고사항을 이행하여야 하는 국제법상의 의무를 가진다.¹⁹⁾

2. 분쟁해결을 위한 조치 : 제3.7조

DSU 제3.7조에서는 분쟁해결제도의 목표가 분쟁에 대한 긍정적인 해결책을 확보하는 것이며, 분쟁당사자가 상호 수락할 수 있으며 대상협정과 합치하는 해결책이 선호된다는 것을 명백하게 밝히고 있다. 따라서 이러한 분쟁해결제도의 취지에 근거하여 해결책에 대한 다음과 같은 선호의 순서를 제시하고 있다 :

[1] WTO협정에 위반하는 조치의 철회

[2] 보상의 제공

[3] 양허의 정지

즉, WTO협정에 위반하는 조치의 철회는 분쟁해결제도의 첫번째 목표로서 명시되고 있는 반면, 피소국에 의한 보상의 제공은 오직 즉각적인 철회가 비현실적인 경우에만 위반조치의 철회시까지 잠정적인 조치로서 이용할 수 있음을 규정하고 있다. 한편, 양허의 정지, 즉 보복조치의 시행²⁰⁾은 최후의 구제수단으로서 WTO회원국에 대해 차별적으로 적용될 수 있다고 규정하고 있다.

여기서 유의할 점은 최후의 구제수단으로 규정되고 있는 양허의 정지가 차별적으로 적용될 수 있음이 명시되고 있는 반면, 피소국이 보상의 제공을 피하는 경우 그러한 보상의 제공이 비차별적으로 수행되어야 하는지 혹은 차별적으로 수행될 수 있는지에 대해서는 직접적으로 규정하고 있지 않다는 것이다. 즉, 보복조치를 시행하는 경우, 제소국에 의해서만 피소국에 대해서 차별적으로 무역규제적인 조치

the Push-Me, Pull-You : The Implementation Process Under the WTO Dispute Settlement Understanding, 32 INT'L LAWYER 755 (1998) 참조.

18) John H. Jackson, *The WTO Dispute Settlement Understanding-Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation*, 91 AM. J. INT'L L. 60 (1997).

19) See also Frieder Roessler et al., *Comments*, 32 INT'L LAWYER 789 (1998).

20) 양허의 정지(suspension of concession)라 함은 GATT/WTO체제하에서 다양한 협상을 통해 확보한 관세의 인하 또는 제반 비관세장벽의 철폐 등 무역자유화 조치를 의미하는 양허(concession, 또는 commitment)하의 의무에 대한 철회를 뜻하는 것으로, 이는 GATT/WTO체제하에서 실질적으로 보복조치 시행을 의미하고 있다. See e.g., WALTER GOODE, *DICTIONARY OF TRADE POLICY TERMS* 62 (1998). 따라서 본고에서는 양허의 정지와 보복조치의 시행을 같은 의미로 사용한다.

가 취해지게 되나, 피소국이 제소국에 대해 보상을 제공하는 경우 그러한 보상 또한 차별적으로 제소국에 대해서만 제공되어야 하는지 혹은 보상의 제공이 비차별적으로 다른 모든 WTO회원국에게도 이루어져야 하는지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 이에 대해서는 DSU 제22.1조에서 “보상은 자발적인 성격을 띠며, 이를 행하는 경우 대상협정(covered agreements)과 합치하여야 한다”고 규정하고 있는 바, 언급된 대상협정은 GATT 제1조의 최혜국대우 원칙 또한 포함하는 것으로 이해된다. 따라서, 피소국이 제소국에 대해 관련조치의 위배 판정에 근거하여 보상을 제공하는 경우 그러한 보상조치는 비차별적으로 다른 모든 WTO회원국에게도 이루어져야 한다. 이러한 경우, 보상의 제공은 실제로 제소국에 대한 특정 액수의 현금 또는 기타 금전적인 지급 보다는 일반적으로 피해 액수에 상응하는 정도의 추가적인 관세 또는 비관세장벽의 제거 형태로 이루어지게 된다. 일례로,

Japan - Taxes on Alcoholic Beverages 사건에서 일본은 이행의무의 연장기간 동안 보상의 제공을 위해 관세의 감소를 시행한 바 있으며, 또한 그러한 관세의 감세 혜택을 비차별적으로 부여한다는 것을 시사하였다.²¹⁾

3. 이행여부 판정 : 제21.5조

WTO분쟁해결제도의 이행문제에서 가장 핵심적인 사항은 피소국이 DSB의 권고사항을 제대로 이행하였는지를 어떻게 판정하는가 하는 문제이다. 이에 관하여 DSU 제21.5조는 “권고 및 판정의 준수를 위한 조치가 취해지고 있는 지 여부 또는 동 조치가 대상협정에 합치하는 지 여부에 대하여 의견이 일치하지 아니하는 경우, 이러한 분쟁은 가능한 한 원패널에 회부하는 것을 포함하여 이러한 분쟁해결절차의 이용을 통하여 결정된다”고 규정하고 있다.²²⁾ 또한 그러한 이행여부에 관한 분쟁의 경우 패널은 사안이 회부된 날로

21) WTO, WT/DS8/19, WT/DS10/19, WT/DS11/17 (dated on Jan. 12, 1998).

“As compensation for the longer implementation period in the amended Liquor Tax Law for the new taxation scheme, from 1 April 1998 onward, the GOJ will apply reduced tariff rates and in some cases zero tariffs on the items in Annex B to this letter as specified therein. ... In addition, the United States will receive at least comparable tariff eliminations/reductions to those which Japan may grant to the EC, Canada or any other WTO Members (if any) as a result of negotiations on compensation regarding the liquor tax issue.” Id. at 2.

22) 해당 원문은 다음과 같다 :

“Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such

부터 90일이내에 보고서를 배포하도록 규정하고 있다.

대부분의 국제분쟁해결제도가 그 최종 판결에 대한 이행과 관련하여서는 구체적으로 의무규정을 마련하지 못하고 있는 점을 감안할 때, DSU 제21.5조는 국제법적으로도 중요한 진전을 의미하는 것으로 간주되고 있으나, 상기 조항은 그 실제 적용과 관련하여 몇가지 중요한 문제점이 지적되고 있다.²³⁾ 우선, 이행여부 판정과 관련하여서는 단지 90일의 기간만 허용하고 있는 반면, 그러한 판정 또한 분쟁해결 절차를 이용하여야 한다고만 규정하여 구체적으로 어떠한 절차를 거쳐야 하는지에 대한 기준이 제시되고 있지 않다. 즉, 이행여부 판정에 대한 상소 가능성, 혹은 협의절차 개시, 제3자 참여 등의 절차상 의무와 권리에 대해 구체적으로 제시하는 바가 없다. 또한, 제21.5조하에서의 패널 절차는 “권고 및 판정의 준수를 위한 조치”에 대해서만 사용할 수 있으므로, 실제로 위배판정을 받은 조치를 철폐한 후 그와 동일하거나 거의 유사한 효과를 갖는 “새로운” 조치를 시행하는 경우 엄밀하게 말하여 제21.5조의 적용을 받을 수 없게 된다. 즉, 피소국은 그러한 대체조치에 대하여서는 협의 요청을 포함한 전체 WTO

분쟁해결절차를 요구할 수 있게 되는 것이다. 따라서, 상기 규정은 피소국으로 하여금 미미한 형태의 차이를 가지는 “새로운” 조치의 지속적인 채택으로 사실상 WTO분쟁해결제도에 의한 이행을 지속적으로 회피할 수 있는 가능성을 야기하고 있다.

4. 양허의 정지 시행 : 제22조

양허의 정지(suspension of concession)란 간단하게 말하여 WTO체제하에서 DSB의 승인하에 이루어지는 보복조치의 시행을 의미한다.²⁴⁾ DSU 제22.1조에서는 양허의 정지는 권고 및 판정이 합리적인 기간내에 이행되지 아니하는 경우 취할 수 있는 잠정적인 조치(temporary measures)임을 명시하고 있다. 즉, 피소국이 DSB의 권고사항을 주어진 합리적인 이행기간내에 이행하지 못하는 경우, 궁극적으로 권고사항이 만족스럽게 이행되는 시점까지에 한하여 보복조치가 사용될 수 있는 것이다. 그러므로, WTO체제하에서의 분쟁해결제도가 인정하고 있는 DSB에 의한 보복조치의 승인은 피소국의 WTO협정상 의무 위배에 근거한 처벌적 성격(punitive nature)을 가지는 무제한적인

dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel.”

23) Cherise M. Valles & Brendan P. McGivern, *The Right to Retaliate under the WTO Agreement*, 34(2) J. WORLD TRADE 63, 65-66 (2000).

24) See *supra* note 20.

경제제재가 아니라 피소국으로 하여금 DSB 권고사항을 적절하게 이행하도록 유도하기 위한 한시적인 제재로 이해되어야 한다.

이러한 양허의 정지 시행과 관련한 일반적인 원칙은 DSU 제22.3조에 규정되어 있다. 이에 의하면, 제소국은 패널 또는 상소기구가 위반 또는 그 밖의 무효화 또는 침해가 있었다고 판정을 내린 분야와 동일한 분야에서의 양허의 정지를 우선 추구하여야 하나, 동 제소국이 동일 분야에서 양허 또는 그 밖의 의무를 정지하는 것이 비현실적 또는 비효과적이라고 간주하는 경우, 동일 협정상의 다른 분야에서의 양허의 정지를 추구할 수 있으며, 또한 이에 더하여 상황이 충분히 심각하다고 간주하는 경우에는 다른 대상협정상의 양허 또는 그 밖의 의무의 정지를 추구할 수 있다.²⁵⁾ 이러한 경우 분쟁해결기구가

승인하는 양허 또는 그 밖의 의무의 정지의 수준은 무효화 또는 침해의 수준에 상응하여야 한다.²⁶⁾

DSU 제22.3조에서 규정한 바와 같은 “교차보복(cross-retaliation)”의 시행에 있어 문제로 지적되는 사항은 보복조치를 위배판정이 내려진 분야에서 동일 협정상의 다른 분야 혹은 다른 협정상의 양허분야로 전이함에 있어 그 기준이 되는 고려사항이 동일한 분야에서의 보복조치가 제소국에 의해 비현실적 또는 비효과적이라는 판단이 내려지는 것으로 규정하여, 그러한 판단이 전적으로 제소국의 주관적인 요소에 근거하도록 한 점이다. 따라서, 제소국이 보복조치를 시행하는 분야를 선정하는데 있어 실질적으로 이를 규제할 수 있는 객관적인 기준이 명확하지 않다.

이와 관련한 일례로, 미국은 Trade and Development Act of 2000²⁷⁾의

25) 해당 원문은 다음과 같다 :

In considering what concessions or other obligations to suspend, the complaining party shall apply the following principles and procedures :

- (a) the general principle is that the complaining party should first seek to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s) as that in which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment;
- (b) if that party considers that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s), it may seek to suspend concessions or other obligations in other sectors under the same agreement;
- (c) if that party considers that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to other sectors under the same agreement, and that the circumstances are serious enough, it may seek to suspend concessions or other obligations under another covered agreement;

26) DSU, Article 22.4.

27) H.R. 434, 106th Cong. (2000); Public Law 106-200.

Section 407에 의해 Trade Act of 1974의 Section 306(b)(2)²⁸⁾를 개정하고 있는 바, 이에 의하면 보복조치의 시행에 있어 소위 “carousel approach”를 규정하고 있다. 즉, 상기 개정안은 미무역대표(United States Trade Representative)로 하여금 최초 보복조치 채택 120일 이후, 그리고 그 이후부터는 180일마다 DSB에 의해 보복이 승인된 국가에 대한 보복상품 품목을 재검토하고 개정하도록 요구하고 있다. 이러한 상기 개정안은 현재 미국과 EC간에 진행되고 있는 호르몬 처리 우육분쟁²⁹⁾에 관련한 이행을 둘러싼 마찰에서 미국이 EC에 대한 보복조치의 효과를 증대하기 위해 마련하였으며, 이에 대하여 EC는 그러한 보복대상 상품의 의무순환규정이 실제로 보복에 의한 피해 규모를 배가시킴으로써 DSU상 허용된 보복조치 시행에 관한 규정에 위배된다고 주장하며 WTO에 상기 개정안에 대해

2000년 6월5일자로 협의를 요청한 바 있다.³⁰⁾ 사실 상기 사안에 대해서는 이미 동사건의 중재 판결시에 EC에 의해 제기된 바 있으나, 당시 중재인단은 미국이 신의(good faith)와 약속(unilateral promise)에 근거해 볼 때 보복조치를 순환하는 형태로 취하지 않을 것을 가정한다고 밝히며 동 사안에 대한 판정을 유보한 바 있어 향후 WTO에 의한 공식적인 결정에 귀추가 주목되고 있다.³¹⁾

한편, DSU에서 규정하고 있는 양허의 정지, 즉 보복조치의 시행과 관련하여 발생할 수 있는 문제로 WTO분쟁해결제도 하에서 다른 회원국을 제소할 수 있는 권리와 실제로 DSB 권고사항 불이행의 경우 보복조치를 시행함에 있어 요구되는 전제조건을 불일치를 들 수 있다. 즉, 다른 WTO회원국을 제소함에 있어, 현실적으로 침해받고 있는 무역에 관련된 직접적인 이해(tangible trade interest)가 없

28) 19 U.S.C. 2416(b)(2).

29) *European Communities - Measures Affecting Meat and Meat Products (Hormones)*, complaint by the United States (WT/DS26/R, WT/DS26/AB/R), and Canada (WT/DS48/R, WT/DS48/AB/R, adopted on Feb. 13, 1998).

30) WT/DS200/1 (dated on June 13, 2000). See also *EU May Challenge United States in WTO On Carousel Approach to Trade Sanctions*, 17 BNA International Trade Reporter 726 (May. 11, 2000).

31) WTO, WT/DS26/ARB (dated on July 12, 1999), para. 22. 관련 사안에 대한 EC의 주장은 보복조치 대상 품목의 순환 그 자체가 DSU의 규정에 어긋난다는 것이 아니라, 그러한 식으로 순환적으로 품목을 바꾸는 경우 제22.4조에서 규정한 동등한 수준의 보복조치 채택과 관련하여 제소국이 일방적으로 그 수준에 대한 결정을 할 소지가 있다는 점에 근거하고 있다. DSU상에서도 보복조치에 대한 승인을 받은 제소국이 어떠한 품목에 대해 양허의 정지를 취하는가 하는 결정은 전적으로 제소국의 판단에 따르는 것으로 이해된다.

더라도 특정 상품 또는 서비스 교역에 관하여 잠재적인 이해(potential trade interest)가 존재하고 WTO협정상 관련한 권리와 의무에 대해 이해를 가지는 경우, 관련 회원국은 WTO분쟁해결절차를 운용할 수 있는 권리를 가지게 된다.³²⁾ 따라서 현재 자국의 교역이 직접적으로 침해받고 있지 않은 경우에도, WTO협정상 의무에 위배되는 조치를 시행하는 회원국에 대해 제소를 할 수 있게 된다.

그러나 특정 회원국이 다른 회원국에 의한 WTO협정상 의무 준수에 대해 법적인 이해(legal interest)를 가지고 있다는 점이 그 회원국에게 DSU 제22조하에서 보복조치를 시행할 수 있는 자격이 주어진다는 것을 반드시 의미하지는 않는다.³³⁾ 즉, 실제로 위배판정이 있는 후 DSB권고 사항을 피소국이 제대로 이행하지 않음으로써 제소국이 보복조치의 시행을 시도하는 경우, DSU 제22.4조는 이러한 보복조치의 수준이 실제 협정상 혜택의 무효화 또는 침해 수준, 즉 실제 피해수준에 상응하도록 규정함으로써, 실제적인 무역이해의 피해가 없는 경우 그러한 보복조치의 시행을 사실상 불가능하게 하고 있다.³⁴⁾

실례로, 비록 EC의 바나나수입 중에서 미국에서 생산된 부분은 전혀 없음에도 불구하고 EC의 바나나 수입규제조치에 대해 미국은 WTO분쟁해결제도에 대해 제소할 수는 있었으나, 미국은 보복조치의 시행과 관련하여서는 미국을 원산지로 하지 않는 바나나 또는 타국의 서비스제공자에 대해 발생하는 위배사항에 대해서는 그러한 보복조치를 시행할 권리나 필요를 인정받지 못하였다.³⁵⁾

이러한 문제의 발생 이유는 기본적으로 분쟁해결제도를 포함하는 WTO협정이 다자주의에 입각한 무역규범인 반면, DSU 상에서 이행문제와 관련하여 허용하는 보복조치의 시행은 양자적 관계에 전제를 두고 있기 때문이다. 즉, 다자원칙에 입각한 WTO협정의 원칙과 의무를 적용하고 시행하기 위해서는 특정회원국에 발생하는 직접적인 무역이해의 피해보다는 국제 무역을 위한 공평한 경쟁기회의 보장을 기반으로 체제를 운영하여야 하며, 이에 분쟁해결을 위한 제소요건 역시 이러한 점을 반영하고 있다고 할 수 있다. 그러나, 현행 DSU상의 보복조치에 관한 규정은 명시적으로 양자적 관계를 전제로 하

32) WTO, WT/DS27/ARB, para. 6.10. See also WTO, WT/DS27/AB/R, paras. 132-138.

33) WTO, WT/DS27/ARB, para. 6.10.

34) Joost Pauwelyn, *Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules are Rules-Toward a More Collective Approach*, 94 AM. J. INT'L L. 335, 343 (2000).

35) WTO, WT/DS27/ARB, para. 6.14. 따라서, 미국은 최초 매년 \$520 million에 해당하는 보복조치의 승인을 요구하였으나, 최종적으로 \$191.4 million에 해당하는 피해만 인정되었으며, 이에 보복조치 또한 동 액수만큼만 허용되었다.

고 있으며, 이에 실제 협정상 위배의 내용 또는 성격에 관계없이 제소국에게만 피해 수준에 상응하는 보복조치를 허용하고 있다. 즉, 이와 같은 내재적인 전제의 괴리가 효율적인 WTO협정의 이행을 유도하기 위해 마련된 양허 정지 수단의 실제 시행과 관련된 구조적인 문제를 야기한다고 할 수 있다. 따라서, II.2절에서 지적한 바와 같이 피소국이 보상을 제공하는 경우 그러한 보상은 전체 WTO회원국에게 비차별적으로 시행된다는 점을 감안할 때, 보복조치와 관련한 DSU규정은 WTO체제의 근간을 이루는 다자주의 원칙에 예외적인 부분이라고 이해될 수 있다.

또한, 보상의 경우 피소국의 시장을 추가로 개방하는 효과를 가질 수 있으므로 근본적으로 WTO의 설립을 통한 세계무역체제의 확립 취지에도 일치하는 바가 있으나, 제소국에 의한 보복조치의 시행은 실제로 피소국의 상품 또는 서비스에 대한 제소국의 무역규제 증가를 의미하므로 이는 오히려 그러한 근본취지에도 반한다고 할 수 있다. 뿐 아니라 그러한 무역규제의 증가는 피소국에 대하여 DSB 권고사항을 이행하도록 압력을 행사하는 역할은 할 수 있으나 보복조치를 시행하는 제소국의 입장에서는 자국 시장으로의 상품에 높은 관세 또는 수량제한을 부과함으로써 그러한 비효율적인 무역조치에 의한 경제적인 피해를 감수해야 한다. 따라서

일각에서는 이와 같은 분쟁해결에 관한 구조적인 문제점을 개선하기 위해 보복조치의 시행이 양자적인 형태가 아니라 총체적인(collective) 형태로 이루어져야 한다는 의견을 제기하고 있다.³⁶⁾

5. 이행적합성 판정과 양허의 정지 간 절차상 연계(Sequencing)

제22조, 특히 제22.6조의 적용과 관련하여 가장 첨예하게 대두되는 쟁점사안은 제21.5조의 이행여부 판결과 제22.6조의 보복조치 승인의 절차상 연계문제이다. 즉, 보복조치의 승인이나 그러한 승인의 요청에 선행하여 피소국에 의한 이행조치가 적절하게 DSB 권고사항을 이행하지 못하였다는 점이 입증되어야 한다는 논리적인 정당성에도 불구하고 제21.5조와 제22.6조에서는 이와 관련한 아무런 구체적인 언급을 하지 않고 있을 뿐 아니라, 두 조항에서 제시하고 있는 시간상의 규정이 그러한 절차상 연계를 확보하는데 용이하게 주어지지 못하고 있다. 즉, 제22.6조에서는 합리적 이행기간의 종료로부터 30일 이내에 양허의 정지를 승인한다고 규정하는 반면, 제21.5조에서는 패널이 사안이 회부된 날로부터 90일 이내에 이행여부에 대한 판정보고서를 배포한다고 규정하여 제21.5조하에서의 판정을 제22.6조에 대한 전제조건으로 이해하는데 두 조항의 시간

36) Pauwelyn, supra note 34, 342-345.

규정상 모순을 초래하고 있다.³⁷⁾

실제로, 상기 쟁점은 소위 바나나분쟁의 이행단계에서 미국과 EC간의 최대 갈등 부분으로 대두되었으며,³⁸⁾ 미국이 EC의 이행조치에 대해 제21.5조하에서의 이행여부 판정에 대한 패널 설치요구와 함께 제22.6조하에서의 보복조치 승인을 DSB에 요청함으로써 공식적으로 제기되었다.³⁹⁾ 상기 이행에 대한 분쟁에서 제22.6조하에서의 절차는 기본적으로 보복조치의 수준을 결정하는 중재절차이므로 이행조치의 적합성에 대한 판정은 제21.5조하에서 허용된 패널절차에 의해서만 이루어져야 한다는 EC의 주장에 대해 제22.6조하에 구성된 중재인단⁴⁰⁾은 제22.6조하에서 보복조치 수준의 결정을 위한 중재에서도 이행조치의 적합성에 대해 판정할 수 있다고 결론지었다.⁴¹⁾ 그러나, 이러한 결론에 따르면 실제로 이행조치에 대해 이견이 발

생하는 경우 제소국의 입장에서는 제21.5조하에서 이행의 적합성에 대해 판정을 요구하기 보다는 제22.6조하에서 보복조치의 수준에 대한 중재를 요청함으로써 이행조치의 적합성에 대해서도 판정을 받을 수 있으므로 신속한 사안의 해결을 위해서도 제21.5조하의 절차를 이용할 유인이 없게 된다. 이러한 우려에 대해, 동 중재인단은 제22.6조하에서도 이행의 적합성에 대해 판정을 할 수는 있으나, “여하한 사유로 양허의 정지 혹은 보복조치 시행을 원하지 않는 제소국들에게는 여전히 제21.5조가 이행조치에 대해 문제를 제기할 수 있는 주된 장치”로 기능한다고 의견을 피력하고 있다.⁴²⁾ 2000년 7월 현재, 아직까지 상기 쟁점에 대하여 DSB에서 구체적으로 확정된 바는 없으며, 이와 관련한 회원국들의 다양한 제안이 논의(검토)되고 있는 중이다.⁴³⁾

37) See WT/DS27/ARB, footnote 11.

38) 1999년 1월29일 DSB회의에서 DSB의장은 DSU 제21.5조와 제22조간의 구조적 관계 확립을 DSU검토작업의 최우선과제로 언급한 바 있다.

39) 바나나분쟁의 이행에 대한 설명은 이하 III.1절 참조.

40) 바나나분쟁의 제22.6조 중재인단은 원패널로 구성되어 있으며, 제21.5조하의 이행판정에 대해서도 패널로 기능하였다. 패널의 구성은 Mr. Stuart Harbinson (Ambassador, Hong Kong), Mr. Kym Anderson (Economist, Australia), Mr. Christian Haberli (Switzerland)의 3인으로 구성되어 있다. See Terence P. Stewart & Mara M. Burr, *The WTO Panel Process: An Evaluation of the First Three Years*, 32 INT'L LAWYER 709, 717 (1998).

41) WTO, WT/DS27/ARB, para. 4.11.

42) 해당 원문은 다음과 같다: “For those Members that for whatever reasons do not wish to suspend concessions, Article 21.5 will remain the prime vehicle for challenging implementation measures.” *Id.*

43) 바나나분쟁 이후의 이행 관련 분쟁에서는 제소국들이 일관되게 보복조치의 시행 요청에 앞서 제21.5조하의 이행판정을 요청하고 있다. 이하 III.2절 참조.

Ⅲ. 이행관련 분쟁

본 장에서는 WTO 분쟁해결제도의 이행과 관련하여 최대의 관심을 불러일으킨 소위 바나나분쟁의 절차상 진행과 이에 수반된 법적 쟁점사안들에 대해 검토해보고 이후 추가적으로 발생한 이행 관련 분쟁에 대해 간략하게 논의하고자 한다.

1. 바나나분쟁

바나나분쟁은 6년 이상의 분쟁과 WTO, European Court of Justice, 독일 사법부의 판결이 관련되어 진행된 매우 복잡한 사실관계를 기초로 하고 있으며, 이 분쟁에 대한 WTO DSB 권고사항의 이행과 관련하여 제기된 문제들은 새로이 마련된 WTO 분쟁해결제도의 운용과 나아가 이를 근간으로 한 WTO체제의 유지에 매우 심대한 영향을 행사하고 있다. 본 절에서는 바나나분쟁에서 WTO분쟁해결제도의 이행문제와 관련한 부분만을 검토하기로 한다.⁴⁴⁾

1957년 Treaty of Rome의 체결시부터 아프리카, 카리브해, 태평양에 산재해 있

는 유럽의 식민지였었던 국가들(이하 “ACP국가”)로부터 EC로의 바나나 수입은 대부분 엄격한 수량제한과 허가를 통해 규제되는 반면, 그 수량제한 한도내의 바나나수입은 무관세 혜택을 받았다.⁴⁵⁾ 반면, EC내 최대 바나나 수입국인 독일의 경우 ACP국가들과 별반 식민지 관계를 가지지 못한 관계로 라틴아메리카로부터의 보다 저렴한 바나나수입에 의존해 왔다. 이에 독일은 EEC가입 당시 非ACP국가로부터 무관세로 바나나를 일정량 수입할 수 있는 권리를 보장받았으며, 이러한 권리는 1993년 2월13일자로 채택된 Regulation 404/93에 의해 독일을 포함한 전체 EC가입국을 위한 단일 tariff quota 제로 재조정되었다.

라틴아메리카국가들, 즉 Costa Rica, Columbia, Nicaragua, Guatemala, Venezuela는 Regulation 404/93과 그 이전에 시행되고 있던 차별적인 바나나 관련 수입규제에 대해 GATT체제하에서 EEC를 제소할 바 있으며, 두 사건 모두에서 EEC의 GATT의무 위배 판정을 받아내었으나 EEC의 반대로 두 패널보고서 모두 채택되지는 못하였다.⁴⁶⁾ 1995년 WTO체제의 발족 이후, 미국, 멕시코, 에

44) 바나나분쟁의 전반적인 검토는 Joseph A. McMahon, *The EC Banana Regime, the WTO Rulings and the ACP-Fighting for Economic Survival?*, 32(4) J. WORLD TRADE 101 (1998) 참조.

45) 바나나분쟁의 진행과 관련한 요약은 Mauricio Salas & John H. Jackson, *Procedural Overview of the WTO EC-Banana Dispute*, 3 J. INT'L ECON. L. 145 (2000) 참조.

46) GATT, *European Economic Community-Member States' Import Regimes for*

과도르,⁴⁷⁾ 과테말라, 온두라스는 EC를 상대로 바나나 수입규제조치에 대하여 다시 제소하였으며, 동 사건에 대한 패널이 1996년 6월7일자로 설치되었다. 동 사건에 대하여 패널과 상소기구는 EC에 대하여 패소 판정을 내렸으며,⁴⁸⁾ 제21.3조하에서의 중재 판정에서 동 사안에 대한 합리적인 이행기간을 15개월 1주일, 즉 1999년 1월1일까지로 결정하였다.⁴⁹⁾

이에 EC는 1998년1월14일 유럽농업위원회에 바나나 수입규제에 대한 개정안 초안을 제출하였으며, 바나나분쟁의 제소국들은 이 초안에 대하여 심각한 반대를 제기하여 DSB회의에서 수차례 논의가 진행되었으나 EC는 1998년 7월28일자 Official Journal⁵⁰⁾에 상기 내용의 초안을 공식적으로 채택, 공표하였다. 이에 제소

국들은 동 조치의 권고사항 이행 부적합성에 대해 DSB회의에서 수차 문제를 제기하였으나 EC의 소극적인 해결 시도에 결국 1998년 12월15일 미국은 1974년 무역법 301조에 의거 보복조치를 시행할 것을 공표하였다.⁵¹⁾ 이러한 미국의 301조 보복조치 발동은 EC로 하여금 동 조치를 WTO분쟁해결제도에 제소하게끔 하였고⁵²⁾ 이에 대한 패널보고서가 1999년12월 22일에 회람된 바 있다.⁵³⁾

한편, EC는 1998년 12월15일까지도 제소국들이 제21.5조하에 EC의 이행조치 적합성 여부에 대해 패널설치를 요청하지 않았으므로, 이러한 사실은 이행조치의 적합성을 입증하는 추정을 성립한다고 주장하며 이와 같은 패널의 결정을 요청하며 제21.5조하의 패널설치를 요구하였다.⁵⁴⁾

Banana (DS32/R, dated on June 3, 1993, unadopted)와 *European Economic Community-Import Regime for Bananas* (DS38/R, dated on Jan. 18, 1994; 34 ILM 177, unadopted) 참조.

- 47) 에과도르는 세계최대 바나나 생산국으로서 1996년 1월21일자로 WTO 회원국이 되었다.
- 48) 패널은 각 제소국의 다소간 입장 차이로 인해 5종류의 패널보고서를 회람하였으나, 실제 판결은 동일하다. 상소기구는 동 사건에 대해 하나의 통합된 판결을 내리고 있다. See WT/DS27/R/ECU, WT/DS27/R/GTM, WT/DS27/R/HND, WT/DS27/R/MEX, WT/DS27/R/USA (adopted on Sep. 25, 1997); WT/DS27/AB/R (adopted on Sep. 25, 1997).
- 49) WTO, WT/DS27/15 (dated on Jan. 7, 1998). 동 사건에서 현재까지의 WTO분쟁에서는 유일하게 DSU 제21.3조에서 규정한 최대 15개월의 합리적인 이행기간을 초과한 기간이 이행기간으로 인정되었다.
- 50) EU 1637/98, Regulation 1637, OJ L 210 (July 28, 1998), at 28.
- 51) See 63 Fed. Reg. 63099.
- 52) WTO, WT/DS152/11 (dated on Feb. 2, 1999).
- 53) WTO, *United States-Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, WT/DS152/R (adopted on Jan. 27, 2000).
- 54) WTO, WT/DS27/40 (dated on Dec. 15, 1998).

이러한 주장에 에콰도르는 1998년 12월18일에 제21.5조하의 패널설치를 요청하였으며,⁵⁵⁾ EC에 의한 제21.5조 패널 설치요청에 대한 제소국들의 반대에도 불구하고 두가지 패널설치 요청이 모두 DSB에 의해 받아들여지게 되었다. 한편, 미국은 제22.2조하에서 \$520 million에 해당하는 무역에 대한 보복조치의 승인을 요청하였고⁵⁶⁾ 이에 EC는 제22.6조하에서의 중재를 요청하였다.⁵⁷⁾ 동 사안에 대한 중재결정은 원래 1999년 3월2일까지 확정되는 것으로 예정되어 있었으나,⁵⁸⁾ 중재인단에 의한 추가적인 자료 요청으로 최종결정이 지연되게 되었다.⁵⁹⁾ 이러한 중재결정의 지연에도 불구하고 미국은 1999년 3월3일자로 EC로부터의 특정 상품들에 대해 100% 관세에 해당하는 contingent liability를 부과하였고 EC는 이러한 미국의 조치에 대해 즉각적으로 별도의 협의를 요청하였다.⁶⁰⁾

위의 조치와는 별개로 1999년 1월20일자로 과테말라, 온두라스, 멕시코, 파나마, 미국은 Council Regulation 1637/98 (July 20, 1998)과 EC Commission Regulation 2362/98 (Oct. 28, 1998)에 의해 수정되어 시행되고 있는 EC Regulation 404/93에 대해 DSU 제4.4조하에서 협의를 요청하였다.⁶¹⁾

1999년 4월9일자의 원패널에 의한 중재 결정에서 미국에 의한 최종 보복수준은 \$191.4 million으로 결정되었으며, 1999년 4월19일 DSB는 WTO체제하에서 최초의 사례로 이러한 보복조치에 대해 최종 승인하였다.⁶²⁾ 1999년 11월8일 에콰도르 또한 DSU 제22.2조하에서 GATS와 TRIPs협정상의 보복조치에 대한 승인을 요청하였으며,⁶³⁾ 2000년 3월24일자로 회람된 중재 결정에서 보복수준은 \$201.6 million으로 결정되어,⁶⁴⁾ 이에 에콰도르는 같은 해 5월

55) WTO, WT/DS27/41 (dated on Dec. 18, 1998).

56) WTO, WT.DS27/43 (dated on Jan. 14, 1999).

57) WTO, WT/DS27/46 (dated on Feb. 3, 1999).

58) WTO, WT/DS27/47 (dated on Feb. 18, 1999).

59) WTO, WT/DS27/48 (dated on March 2, 1999).

60) WTO, WT/DS165/1 (dated on March 5, 1999).

61) WTO, WT/DS158/1 (dated on Jan. 25, 1999).

62) GATT체제하에서 유일한 보복조치의 공식 승인 사례로 1952년 *Netherlands - Measures of Suspension of Obligations to the United States*사건(BISD, 1S/32)이 있으나, 동 사건에서는 GATT일반의사회의 승인에도 불구하고 네덜란드가 미국에 대해 실제로 보복조치를 취하지는 않았다. 따라서 GATT체제와 WTO체제를 통틀어 바나나분쟁에서의 공식적인 보복조치 승인과 이에 의거한 실제적인 보복조치 시행은 세계무역체제에서 다자간 협약에 의거한 보복조치 발동의 최초 사례라고 할 수 있다.

63) WTO, WT/DS27/52 (dated on Nov. 9, 1999).

64) WTO, WT/DS27/ARB/ECU (dated on March 24, 2000).

8일자로 DSU 제22.7조하에서의 보복승인을 요청하고 있다.⁶⁵⁾

2. 바나나분쟁 이후의 이행관련 분쟁

바나나분쟁 이후의 이행관련 분쟁은 다음의 사건들과 관련하여 진행되었다 :

- *Australia - Measures Affecting Importation of Salmon* (WT/DS18/R, WT/DS18/AB/R) (이하 “Australia - Salmon” 사건)
- *Australia - Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather* (WT/DS126/R)
- *Brazil - Export Financing Programme for Aircraft* (WT/DS46/R, WT/DS46/AB/R)
- *Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft* (WT/DS70/R, WT/DS70/AB/R)
- *United States - Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabit or Above from Korea* (WT/DS99/R)

위에서 언급한 바와 같은 이행관련 분쟁은 진행상 사실관계 측면에서 바나나분쟁만큼 복잡한 내용을 포함한 사례는 없으며, 대부분 이행문제와 관련한 분쟁해결제도 차원에서의 핵심쟁점은 제21.5조와 제22.6조간의 선행관계에 있다.

결론적으로, 2000년 6월 현재까지 진행된 바나나분쟁 이후의 이행관련 분쟁에서는 예외없이 제소국이 제21.5조하에서의 이행조치 적합성 여부에 대한 패널 심사를 제22.6조하에서의 보복조치 수준 중재 요청에 선행하여 요청하고 있어,⁶⁶⁾ 그러한 절차상 연계는 아직 공식적으로 확립된 절차는 아니지만 DSU의 취지에 보다 적합한 관행으로서 WTO회원국에게 받아들여지고 있다고 보여진다. 특히 Australia-Salmon사건에서 제소국인 캐나다는 제21.5조와 제22.6조하의 이행판정 패널 및 중재를 동시에 요청하는 한편, 제22.6조하의 중재절차를 제21.5조 패널판정 완료시까지 중지시킴으로써 사후적으로(ad hoc) 두 조항간의 연계문제에 대한 해결책을 제시한 바, 이러한 방식은 현재 진행중인 DSU개정이 완수되기 전에도 다자주의에 입각한 분쟁해결을 위해 유용하게 회원국들에 의해 사용될 수 있는 대안으로 지적되고 있다.⁶⁷⁾

65) WTO, WT/DS27/54 (dated on May 8, 2000).

66) 각 사건에 대한 분쟁당사국에 의한 보다 구체적인 논리적 개진에 대한 검토는 Valles & McGivern, *supra* note 23, at 78-83 참조,

67) *Id.* at 84.

IV. 이행 관련 DSU 개정 제안

우루과이라운드(이하 “UR”)에 의해 공식적으로 UR협정문의 일부로 채택된 DSU에 대해 1999년 12월15일자로 무역협상위원회(Trade Negotiations Committee)는 WTO협정 발효후 4년 이내에 분쟁해결 규범 및 절차에 대한 검토를 완료하고, 그 후 첫번째 WTO각료회의에서 그러한 규범 및 절차에 대한 유지, 수정 또는 종료여부를 결정한다는 것을 명시한 “분쟁해결양해의 적용 및 검토에 관한 결정”⁶⁸⁾을 각료선언에 포함시킨 바 있다. 이에 주어진 시한, 즉 1998년말까지 DSU 개정을 위한 검토를 완료하기 위해 DSU 재검토 협의가 1998년 7월부터 진행되었으며, 1999년 12월 시애틀에서 개최되는 제3차 WTO각료회의에 최종 DSU개정안을 제출할 수 있도록 협의 시한이 1999년 7월31일로 설정되었다. 그러나 바나나분쟁

의 이행문제를 중심으로 전개된 미국과 EC간의 참여한 대립으로 협의 목표시한 내에 개정안을 완성하지 못하게 됨에 따라, 캐나다를 중심으로 10개 WTO회원국들⁶⁹⁾이 독자적으로 DSU 개정작업을 진행하여 1999년 11월16일 그 합의안을 10개국 공동제안⁷⁰⁾의 형태로 WTO일반의사회에 제출하였다. 그러나 시애틀 각료회의가 회원국들간의 심각한 입장 차이로 중단됨으로써 상기 10개국에 의한 DSU 개정제안에 대한 본격적인 협의가 이루어지지 못하였다. 그럼에도 불구하고 상기 DSU 개정제안은 현재로서는 DSU개정작업에 있어 가장 심도있는 협의내용을 포함하고 있는 바, 본 절에서는 특히 이행과 관련한 부분에 대해 간략하게 검토하기로 한다.⁷¹⁾

이행의 문제와 관련하여서 상기 DSU 개정제안에는 제21조와 제22조에 대하여 부분적인 수정을 포함하고 있는 한편, 이행의 판정(Determination of Compliance)을 위해 새로이 제21bis조를 추가하

68) Decision on the Application and Review of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes. See WTO, THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS: THE LEGAL TEXTS 465 (1994).

69) DSU개정제안에 참여한 10개국은 Canada, Costa Rica, Czech Republic, Ecuador, the European Communities, Hungary, Japan, Korea, New Zealand, Norway, Peru, Slovenia, Switzerland, Thailand, Venezuela이다. 미국의 경우, 패널심리절차의 공개와 보복조치 품목 변경에 대한 이견으로 상기 제안에 참여하지 않았다.

70) Proposed Amendment of the Dispute Settlement Understanding (이하 “DSU개정제안”), WT/MIN(99)/8 (dated on Nov. 22, 1999).

71) 상기 10개국 DSU개정제안 및 관련 재검토 작업의 상세한 설명은 윤상수, *WTO분쟁해결제도 재검토 논의 동향*, 32(4) 통상법률 180 (2000) 참조.

고 있다. 제21조의 수정 내용 중 특기할 만한 사항은 피소국이 이행조치의 적합성이 제21bis조하에서 판결되거나 분쟁당사국과 상호 해결될 때까지는 DSB에 의한 권고의 채택일 60일 이후부터 매 DSB회의에서 이행상황에 대하여 보고하여야 한다는 점이다.⁷²⁾ 제22조의 경우, 양허중지 수준 결정을 위한 중재절차가 45일로 단축되고, 보복조치 대상품목을 자의적으로 변경하지 못하게 하고 있으며, 피소국에게 양허중지 승인의 철회를 요청할 수 있도록 하고 있다. 또한, 제22.2조에 대한 수정안에서는 양허정지 승인의 요청에 대한 전제조건으로서 피소국이 제21.3조에 따른 이행의사를 표명하지 않거나, 제21.6(c)조에 따라 이행통고를 기간내에 제출하지 않거나, 제21bis조의 이행패널이 이행 부적합을 결정한 경우를 명시함으로써 현 DSU하에서 제기되는 이행여부 판정과 보복조치 승인간의 연계에 대해 명확하게 규정하고 있다.

한편, 제21bis조에서는 피소국이 제21.3조하의 합리적 이행기간이 필요없다고 선언하거나, 혹은 제21.6(c)조에 따라 권고

사항을 준수하였다고 통고하거나, 혹은 합리적인 이행기간 만료 10일전 중에서 가장 빠른 시점에 이행패널(compliance panel)의 설치를 요청할 수 있도록 하고 있다.⁷³⁾ 이러한 요청에 따라 DSB는 이행패널 설치 요청 10일후 DSB회의를 소집하고 패널설치에 반대하는 합의가 없는 한 동 회의에서 패널을 설치한다.⁷⁴⁾ 이행패널은 상소되지 않은 경우 원패널이, 상소된 경우에는 상소심을 주재한 상소기구 위원들로 구성되며 원패널로부터 사실관계나 상소되지 않은 법률문제에 대해 정보나 자문을 받을 수 있다.⁷⁵⁾ 이행패널보고서는 패널설치후 90일 이내 회람되어야 하며,⁷⁶⁾ 제소국은 그 이전에 양허정지의 승인을 요청할 수 없다.⁷⁷⁾ 이행패널보고서 회람 직후부터 이행패널절차에 관련된 분쟁당사국은 보고서의 채택을 요청할 수 있으며, DSB는 그러한 요청 10일후 회의를 소집하고 보고서를 채택한다. 이행패널절차에서는 협의절차가 요구되지 않을 뿐 아니라⁷⁸⁾ 이행패널보고서의 결정은 상소할 수 없다.⁷⁹⁾ 이행조치의 부적합성이 결정되는 경우, 피소국에게 추가적인 이행기

72) DSU개정제안, 제21.6(b)조.

73) *Id.* 제21bis.2조.

74) *Id.* 제21bis.5조.

75) *Id.* 제21bis.6조.

76) *Id.* 제21bis.7조.

77) *Id.* 제21bis.8조.

78) *Id.* 제21bis.3조.

79) *Id.* 제21bis.9조. 한편, Brazil-Export Financing Programme for Aircraft사건(WT/DS46)

간은 주어지지 않으며, 이행패널보고서의 채택후에 DSB는 양허정지에 대해 승인하여야 한다. 한편, 분쟁해결을 위한 원패널과 마찬가지로 이행패널도 DSU의 관련조항에 의거 판결을 위한 작업절차를 마련하도록 하고 있다.⁸⁰⁾

V. 맺음말

WTO 출범으로 새로이 정비된 분쟁해결제도의 운용이 대부분 성공적으로 이루어지고 있다고 평가받고 있는 한편, 최근 회원국들에게 정치경제적으로 매우 민감한 사안들이 분쟁해결제도에 의해 다루어짐으로써 DSB의 권고사항에 대한 이행이 원만하게 이루어지지 못하는 사례가 점차 발생하고 있다. 이에 WTO체제 초기에 집중적으로 논의되던 패널 또는 상소기구

절차에 대한 제도상의 문제에 대한 관심이 차츰 최종 DSB 권고사항의 적절한 이행에 관련한 이슈로 집중되고 있다.

WTO분쟁해결제도상의 패널절차 또는 상소기구절차에 대한 제도적 미비나 개선점 등에서 야기되는 문제들은 차후의 협의나 협상 등을 통해 보완해 나갈 수 있는 문제인 반면, 이행단계에서 발생하는 문제는 기본적으로 관련 회원국들의 WTO체제 자체에 대한 불신과 체제수호에 대한 의지 부족을 근거로 하고 있어 향후 세계무역체제의 발전과 유지에 커다란 부담으로 작용하고 있다. 2000년 6월 현재 137개국⁸¹⁾을 회원국으로 가지는 WTO체제의 적절한 기능 확보와 이의 근간으로 기능하는 효율적인 분쟁해결제도의 구축을 위해 이행과 관련한 제도상의 시급한 보완과 회원국들간의 보다 건설적이고 적극적인 협조가 기대된다.

에서 제21.5조하의 패널보고서(Brazil-Export Financing Programme for Aircraft-Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU, WT/DS46/13)에 대해 브라질은 상소기구와 DSB에게 상소결정을 통고한 바 있다. WT/DS46/17 (dated on May 22, 2000).

80) *Id.* 제21bis.10조.

81) 2000년 6월14일자로 Georgia가 137번째 회원국으로 WTO에 공식적으로 가입하였다. WTO, Press/182 (dated on June 14, 2000). Georgia는 구소련공화국중 Kyrgyz Republic, Latvia, Estonia에 이어 네번째로 WTO에 가입하였다. *Id.* See also 통상법제브리핑, 제69-70호, 25-26 (2000).

부록. 이행관련 WTO분쟁 목록

1. DSU 제21.5조 패널보고서 및 요청사례

- European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (WT/DS27/RW/ECU, WT/DS27/RW/EEC & Corr.1).
- Brazil - Export Financing Programme for Aircraft (WT/DS46/RW).
- Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, complaint by Brazil (WT/DS70/RW).
- Australia - Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather, complaint by the United States (WT/DS126/RW & Corr.1).
- Australia - Measures Affecting the Importation of Salmon (WT/DS18/RW).
- United States - Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabit or Above from Korea, complaint by Korea (WT/DS99/7, recourse to Article 21.5).

2. DSU 제22.6조 중재보고서 및 요청사례

- European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (WT/DS27/ARB).
- European Communities - Measures Affecting Meat and Meat Products (Hormones), complaint by the United States (WT/DS26/ARB), and Canada (WT/DS48/ARB).
- Brazil - Export Financing Programme for Aircraft (WT/DS46/18, request for arbitration).
- Australia - Measures Affecting the Importation of Salmon (WT/DS18/13, request for arbitration).