

중재를 통한 WTO 분쟁의 해결:

DSU 25 임의중재의 활용 방안

서울대학교 법학전문대학원 교수, 하버드 법학박사 장 승 화

*논문접수 : 2026. 7. 19. *심사개시 : 2026. 7. 22. *게재확정 : 2026. 8. 10.

〈목 차〉

I. 서론	IV. DSU 제25조에 따른 중재 모델
II. WTO 분쟁해결제도의 비극	1. ADR로서의 DSU 제25조 중재
1. 상소메커니즘의 부상과 몰락	2. DSU 제25조 중재의 활용 가능성
2. 2019년 이후 WTO DSB의 노력	V. DSU 제25조 중재를 위한 시사점
3. 위기의 원인에 관한 성찰	1. 투자중재(ISDS)로부터의 시사점
III. MPIA와 DS583: 위기 극복을 위한 잠정적 대응	2. DSU 제25조에 따른 최초 상소중재(DS583)로부터의 시사점
1. MPIA	VI. 결론
2. DS583: 비(非)-MPIA 상소중재	참고문헌

I. 서론

2019년 세계무역기구(World Trade Organization, “WTO”)의 상소기구(Appellate Body)가 모든 위원들의 궐위로 기능을 상실한 이래, 국제통상법 분야 전문가가 아닌 사람들 사이에서는 WTO 분쟁해결제도가 이미 사망하였다는 오해가 적지 않았다. 그러나 법적으로 말하면 이는 완전히 정확한 표현은 아니다. 제1심 기능을 하는 패널 절차는 여전히 작동하고 있기 때문이다. 과거만큼 빈번하지는 않지만, 일부 WTO 회원국들은 분쟁당사국 사이에 상소 없이 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, “DSB”)에서 패널 보고서를 채택하는 데 합의할 수 있을지도 모른다는 희박한 기대 아래, 여전히 작동 중인 패널 절차를 통해 분쟁을 제기하고 있다.

DSB와 각료회의(Ministrial Conferences)를 포함한 WTO의 여러 장(場)에서, WTO 회원국들은, 현행 분쟁해결제도 중 특히 상소기구에 대한 미국의 불만을 해소하려는 노력의 일환으로, ‘분쟁해결제도 개혁’이라는 이름 아래 분쟁해결제도를 되살리기 위해 진력해 왔다. 그러나 미국은 지금까지 여타 WTO 회원국들의 이러한 집단적 노력에 의미 있는 응답을 하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, WTO 회원국들은 가능성이 희박한 상황에서도 DSB 관련 회의체에서 이 문제에 관한 합의에 도달하려는 노력을 계속하고 있다.

그 사이 유럽연합(European Union, “EU”)의 주도 아래, 2020년 일부 WTO 회원국들은 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, “DSU”) 제25조 (“DSU 제25조”)에 근거하여 잠정적 상소 메커니즘(mechanism)을 창설하기로 합의하였다. 이는 DSU 제25조에 따른 복수국가 간 잠정 상소 중재 약정(Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement pursuant to Article 25 of the DSU, “MPIA”)으로 불리운다. 이와는 별도로, EU와 MPIA 비회원국인 튀르키예도 DSU 제25조에 근거하여 상소 사건을 중재에 회부하기로 합의한 바 있다. 그러나 관련 통계를 보면, 대부분의 MPIA 회원국들은 여전히 그 상소 중재 메커니즘을 실제로 이용하는 데 소극적임을 알 수 있다. 지난 6년 동안 내려진 중재판정은 단 두 건에 불과하다.

그렇다면 WTO 분쟁해결제도 개혁이 언제 완결될지 누구도 예측할 수 없는 상황에서, WTO 회원국들은 단지 분쟁해결제도의 부활만을 기도하고 있어야 하는가? 이 글은 잠정적이든 아니면 항구적이든, WTO 회원국들이 상소 없는 단심제 중재절차를 통해 분쟁을 해결하기 위한 목적으로 DSU 제25조를 적극적으로 활용하는 방안을 진지하게 검토할 것을 제안한다. 이는 패널/상소기구 절차를 전면적으로 대체하려는 것이 아니다. 우선 패널/상소기구 절차가 부활할 때까지 잠정적으로 활용될 수 있다. DSU 제25조는 본래 분쟁의 신속한 해결을 위한 상소 없는 중재로 기능하도록 설계되었으므로, 패널절차 위에 상소 메커니즘을 창설하기 위한 법적 근거로만 DSU 제25조를 사용하는 것은 그 본래 목적을 온전히 구현한다고 보기 어렵다. 따라서 필자는 WTO 회원국들이 DSU 제25조의 근본 취지에 부합하는 방식으로 이를 활용할 것을 제안한다. 그 유용성은 현행 분쟁해결제도의 부활 또는 개혁 이후에도 그와 병존하여 ‘대체분쟁해결’(Alternative Dispute Resolution, “ADR”) 수단으로 계속 유지, 실현될 수 있고, 또한 그렇게 되어야 한다고 본다.

DSU 제25조 중재에 관한 기존의 연구결과들을 보면, 대부분은 현재의 파국적 상황과

상관없는 논의를 진행하거나, 그 활용을 제안하면서도 실제 실천 단계에서 어떠한 점을 유의해야 하며, 구체적 활용 방식에 따라 어떻게 이 단심제 중재가 기존의 분쟁해결방식을 보완하는 유용한 모델이 될 수 있는지에 대한 심도있는 실천적 분석까지는 도달하지 못한 것으로 보인다.¹⁾

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 WTO분쟁해결제도가 왜 그리고 어떻게 현재의 위기에 직면하게 되었는지를 살펴보고, 이어서 WTO가 이에 어떻게 대응해 왔는지, 그런데 왜 의미 있는 성과를 내지 못하고 있는지를 설명한다. 다음으로 현재 분쟁해결제도의 위기를 초래한 원인을 성찰하고, WTO가 현재 추진 중인 분쟁해결제도 개혁 접근법의 장단점을 간략히 평가한다. 그 다음 장에서는 ADR 방식으로서 DSU 제25조에 근거한 단심제 중재 모델을 제안한다. 이 모델의 실용성을 높이기 위해 이 글은 상사 중재나 투자 중재 등 다른 분야의 중재 뿐만 아니라, 필자가 중재인으로 참여하였던 DSU 제25 상소 중재절차의 경험으로부터 어떠한 유용한 교훈을 얻을 수 있는지를 검토한다.

1) Malkawi, Bashar H. "Arbitration and the World Trade Organization—The Forgotten Provisions of Article 25 of the Dispute Settlement Understanding." *Journal of International Arbitration* 24.2 (2007): 173-188; Jacyk, David. "The integration of Article 25 arbitration in WTO dispute settlement: the past, present and future." *Australian International Law Journal* 15 (2008): 235-266; Lo, Chang-fa. "The Shrinking Role of Article 25 Arbitration in DSU: A Proper Understanding of 'Clearly Defined' Issues to Enhance Efficiency of WTO Dispute Settlement Procedure." *US-China Law Review*, vol. 8, no. 10, October 2011, pp. 879-897; Ewing-Chow, Michael, et al. "Are Asian WTO Members Using the WTO DSU 'Effectively'?" *Journal of International Economic Law*, vol. 16, no. 3, September 2013, pp. 669-706; Andersen, Scott, et al. "Using Arbitration under Article 25 of the DSU to Ensure the Availability of Appeals." CTEI Working Paper No. CTEI-2017-17, Graduate Institute of International and Development Studies, Centre for Trade and Economic Integration, Geneva, 2017; Hazarika, Anuradha, and Pieter Van Vaerenbergh. "'One Rule to Rule Them All': Rules for Article 25 DSU Arbitration." *Journal of International Arbitration* 36.5 (2019): 595-628; Pohl, Jens Hillebrand. "Blueprint for a plurilateral WTO arbitration agreement under Article 25 of the dispute settlement understanding." *Restoring Trust in Trade: Liber Amicorum in Honour of Peter Van den Bossche*, edited by Denise Prévost, Iveta Alexovičová, and Jens Hillebrand Pohl, Hart Publishing, 2019, ch. 8; Baroncini, Elisa. "Resorting to Article 25 of the DSU to Overcome the WTO Crisis on the Appellate Body: The EU Proposal for an Interim Appeal Arbitration." *DPCE ONLINE* 41.4 (2019): 2313-2328; Grey, Felicia A. "Arbitration as an Alternative Dispute Settlement Mechanism at the WTO." *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 12, no. 3, September 2021, pp. 477-504; Ryan, Theodore. "Utilizing Arbitration to Resolve WTO Trade Disputes: A Useful Alternative but One That Cannot Outweigh the Need for a Functioning WTO Appellate Body." *NY Int'l L. Rev.* 34 (2021) 1.

II. WTO 분쟁해결제도의 비극

1. 상소메커니즘의 부상과 몰락

WTO는 1995년에 출범한 다자무역체제를 대표한다. 국내 정부기관과 마찬가지로 WTO의 주된 기능은 WTO 설립협정(Agreement Establishing the World Trade Organization) 제3조에서 명시하듯이 행정적 기능, 입법적 기능, 사법적 기능의 세 가지로 구분할 수 있다. 즉, (1) 이미 존재하는 WTO 협정을 관리하는 기능, (2) 현행 WTO 협정을 발전시키기 위한 추가 협상을 다루는 기능, 그리고 (3) 분쟁해결 기능이다. 첫 번째 기능인 행정 기능에는 중대한 문제가 없다. 이와 대조적으로 두 번째 입법 기능은 문제가 많다.²⁾ WTO 회원국들의 협상을 통해 해결되는 것이 바람직했던 중요하고도 첨예한 의제들이 전체 WTO 회원국 간 합의로 이어지지 못하였기 때문이다. 반면 분쟁해결 기능의 역사는 전혀 달랐다. WTO 출범 초기의 실험적 기간을 거친 뒤, 2010년대 중반에 정점에 이르면서 신규 WTO 분쟁 제기 건수가 WTO 분쟁해결 기능의 통상적 인력으로 감당하기 어려운 수준까지 치솟았다. 예컨대 2018년에는 38건이 제기되었고, 2022년 초 기준 전체 분쟁해결 사건은 협의 요청 600건, 패널 보고서 230건, 상소기구 보고서 150건에 이르렀으며,³⁾ 전체 상소율은 68%에 달했다. 그 결과 매우 풍부한 WTO 판례 법리가 축적되었다. 2010년대 중반까지는 WTO 분쟁해결제도가 WTO의 ‘왕관의 보석’이라는 찬사를 받기도 하였다.⁴⁾

WTO 분쟁해결절차에서 ‘패널’은 대체로 제1심 법원의 기능을 수행하고,⁵⁾ 상소기구는

2) Nicolas Lamp, “Arrested Norm Development: The Failure of Legislative-Judicial Dialogue in the WTO”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 38, No. 3, 570, Sept. 2025; Americo Beviglia Zampetti, Patrick Low & Petros C. Mavroidis, “Consensus Decision-Making and Legislative Inertia at the WTO: Can International Law Help?”, *Journal of World Trade*, Vol. 56, No. 1, 1, 2022; Jane Kelsey, “The Illegitimacy of Joint Statement Initiatives and Their Systemic Implications for the WTO”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 25, No. 1, 2, Mar. 2022.

3) World Trade Organization, *Dispute Settlement Activity - Some Figures*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputstats_e.htm; Appellate Body, *Annual Report for 2019-2020*, WTO Doc. WT/AB/30, at 20 (2020).

4) William J. Davey, “WTO Dispute Settlement: Crown Jewel or Costume Jewelry?”, *World Trade Review*, Vol. 21, No. 3, 291, July 2022; Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer & Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, *Peterson Institute for International Economics Policy Brief*, No. 18-5, Mar. 2018.

5) See Articles 6 through 16 of the DSU.

대략 상소법원과 같은 기능을 한다.⁶⁾ 물론 이러한 비유가 패널과 상소기구의 역할이나 지위가 국내 법원의 그것과 동일하거나 유사해야 함을 강조하려는 것은 아니다.⁷⁾ 다만 상소 메커니즘을 갖춘 WTO 분쟁해결제도의 핵심 구조를 지적하려는 것이다. 이러한 상소 제도는 국제분쟁해결의 다른 장과 비교할 때 거의 전례가 없는 것이다.⁸⁾ 미국은 이 상소 단계에서 몇몇 주목도 높은 사건에서 패소한 이후, 상소기구의 판단이나 사건처리 실무 관행에 대하여 절차적 측면과 실체적 측면 모두 문제를 제기하기 시작하였다. 예컨대 2020년 미국 무역대표부(Office of the United States Trade Representative, “USTR”)는 상소기구에 관한 보고서를 발간하였다.⁹⁾ 이 보고서와 그 밖의 장, 특히 WTO DSB 회의에서,¹⁰⁾ 미국은 다섯 가지 주요 절차적 불만사항을 제기하였다. 즉, (i) 90일 기한의 미준수, (ii) 일부 상소기구 위원의 공식 임기 종료 후 계속 직무 수행, (iii) 분쟁 해결에 필요하지 않은 ‘권고적 의견(advisory opinions)’제시, (iv) 패널의 사실인정에 대한 심사, 이른바 ‘국내법(municipal law)’ 문제, (v) 상소기구 보고서를 선례로 취급하는 관행 등이다.¹¹⁾ 동시에 실체적 측면에서 미국이 문제를 제기하는 쟁점들 중에서는 다음 네 가지 무역구제 관련 쟁점이 대표적인 것으로 보인다.¹²⁾ 즉, (i) 세이프가드협정(Safeguards Agreement)의 제한적 해석, (ii) 반덤핑에서의 제로잉(zeroing), (iii) WTO 보조금 규율상 공공기관(public bodies)의 범위, (iv) 반덤핑협정(Antidumping Agreement) 제17.6(ii)조의 편향적 해석 등이다.¹³⁾

6) See Article 17 of the DSU.

7) WTO 회원국들 중에서는 패널이나 상소기구가 국내 법원과 같은 순수 사법기관과 비교되는 것을 불편해하는 기류가 있는 게 사실이다.

8) See Statute of the International Court of Justice art. 60, June 26, 1945, 33 U.N.T.S. 993 (“The judgment is final and without appeal.”); Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea art. 33(1), Annex VI to the United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 561 (tribunal’s decision “final”); Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States art. 53(1), Mar. 18, 1965, 575 U.N.T.S. 159 (ICSID award “shall not be subject to any appeal”). 위 대표적 국제분쟁해결절차들에는 상소 절차가 없다.

9) USTR, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, Feb. 2020.

10) USTR, supra note 9, app. B2; see also WTO Dispute Settlement Body, Minutes of Meeting Held on 25 March 2011, WT/DSB/M/294 and 18 June 2014, WT/DSB/M/346.

11) USTR, supra note 9, 1-3; see also the themed U.S. DSB statements – 90-day deadline (June 22, 2018); Continued service (Feb. 28, 2018); Fact/municipal-law review (Aug. 27, 2018); Advisory opinions (Oct. 29, 2018); Precedent (Dec. 18, 2018).

12) USTR, supra note 9, 96-97; see also US – Continued Zeroing (DS350), Dispute Settlement Body, Minutes of Meeting Held on 19 February 2009, WT/DSB/M/265.

13) Article 17.6(ii) provides:

이와 유사한 맥락에서, 미국은 상소기구 위원 선임을 위해 만장일치를 요구하는 WTO 관행에 기대어 상소기구의 정상적 운영에 제동을 걸기 시작하였다. 2016년 WTO 역사상 처음으로 미국은 상소기구 위원 재임명을 승인하는 만장일치 결정에 참여하기를 거부하였다.¹⁴⁾ 미국의 이례적 대응은 2017년 이후 상소기구 위원의 신규 임명 또는 재임명을 계속 거부하는 반복된 입장 표명으로 이어졌다.¹⁵⁾ 그에 따라 2019년 12월 현재 상소기구 위원은 한 명도 남지 않게 되었다. 예컨대 2022년 초에는 약 20여 건의 패널 보고서가 상소되었으나, 기능을 상실한 상소기구가 이를 심리하지 못함으로써 해당 패널 보고서들은 모두 법적으로 효력을 발휘하지 못하게 되었다. 이러한 경향은 현재까지 계속되고 있다.¹⁶⁾ 이는 패널단계에서 패소한 당사국이 패널 판단에 대해 상소하기로 결정하면, 그 패널보고서를 집행할 방법이 없다는 뜻이다. 그 결과 WTO 분쟁해결제도는 ‘법적으로 불확정 상태 (legally in limbo)’에 놓여 있다.

2. 2019년 이후 WTO DSB의 노력

이러한 상황을 시정하고 미국을 WTO 분쟁해결제도 부활을 위한 논의에 참여시키기 위해, 2019년 분쟁해결기구(“DSB”) 의장이었던 뉴질랜드의 데이비드 워커(David Walker) 대사는 WTO 회원국들과 협의한 후 상소기구와 관련한 다음과 같은 내용을 담은 결정을 채택할 것을 제안하였다.¹⁷⁾

The panel shall interpret the relevant provisions of the Agreement in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Where the panel finds that a relevant provision of the Agreement admits of more than one permissible interpretation, the panel shall find the authorities’ measure to be in conformity with the Agreement if it rests upon one of those permissible interpretations.

- 14) “United States Continues to Block New Appellate Body Members for the World Trade Organization, Risking the Collapse of the Appellate Process”, American Journal of International Law, Vol. 113, No. 4, 822-831, Oct. 2019.
- 15) Congressional Research Service, “The WTO’s Appellate Body Loses Its Quorum: Is This the Beginning of the End for the” Rules-Based Trading System?”, LSB10385, Dec. 16, 2019.
- 16) European Parliamentary Research Service, “International Trade Dispute Settlement: World Trade Organisation Appellate Body Crisis and the Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement”, PE 762.342, June 2024; United Nations Conference on Trade and Development, “Global Trade Update: Reforming Trade Rules to Drive Development”, Mar. 2026; World Trade Organization, Appellate Body, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm.
- 17) Decision on the General Council, “Draft Decision: Functioning of the Appellate Body”, WT/GC/W/791 (28 Nov 2019).

- (i) 90일 기한은 분쟁당사국들의 합의가 있는 경우에만 연장될 수 있다.
- (ii) 상소기구 위원이 공식 임기 만료 후 계속 직무를 수행할 수 있는 범위에는 제한이 두어져야 한다.
- (iii) 권고적 의견(advisory opinions)은 제시되어서는 안 되며, 상소기구는 당사국들이 제기한 쟁점만 판단할 수 있다.
- (iv) 국내법(municipal law)은 사실문제로서 상소 심사의 범위에서 제외되어야 한다.
- (v) 공식적 의미의 선례(precedents)는 존재하지 않으나, 과거 결정을 고려할 수는 있다.
- (vi) 분쟁해결은 WTO 협정상 권리와 의무를 추가하거나 축소할 수 없으며, 반덤핑협정 제17.6(ii)조에 효력이 부여되어야 한다.
- (vii) WTO 회원국과 상소기구 사이의 대화 창구가 제도화되어야 한다.

그럼에도 이 제안된 결정은 미국의 거부로 결국 채택이 무산되었다.¹⁸⁾ 그 이후 수년 동안, 미국이 비슷한 논의에 적극적으로 관여하려는 태도를 보이지 않으면서 WTO 회원국들 사이에 더 이상의 실질적 의미가 있는 논의는 진행되지 못하였다.

미국 바이든 행정부 하에서 캐서린 타이(Katherine Tai) USTR 대사는 분쟁해결에 관한 WTO 개혁 문제를 두고 다른 WTO 회원국들과 비공식 대화를 할 의사를 비치기도 하였다. 제12차 WTO 각료회의는 “2024년까지 완전하게 기능하는 분쟁해결제도를 확보하기 위한 논의에 참여한다”는 WTO 회원국 통상장관들의 희망 섞인 약속을 채택하고,¹⁹⁾ 정해진 기간 내 성과 도출을 지원하겠다고 다짐하였다. 그러나 이를 위한 실질적 작업 의제나 구체적 일정은 마련되지 않았다. 제네바와 워싱턴 D.C.의 많은 WTO 전문가들은 설령 미국이 WTO 분쟁해결 기능을 어느 정도 부활시키는 데 동의하더라도, 과거와 동일한 상소기구의 복원을 실현 가능한 선택지로 보지는 않을 것이라고 전망한다. 2022년 8월 29일 DSB 회의에서 멕시코는 126개 WTO 회원국을 대표하여 상소기구 공석을 충원하기 위한

18) “General Council, Draft Decision: Functioning of the Appellate Body”, WT/GC/W/791, 28 Nov. 2019; see also Informal Process on Matters Related to the Functioning of the Appellate Body – Report by the Facilitator, H.E. Dr. David Walker (New Zealand), JOB/GC/222, 15 Oct. 2019, Annex.

19) Ministerial Conference, MC12 Outcome Document, para. 4, WT/MIN(22)/24 (June 22, 2022).

선임절차를 개시하자는 제안을 57번째로 제출하였으나, 미국은 그 결정을 거부하였다. 유사한 제안과 거부는 현재까지 계속되고 있다.²⁰⁾

3. 위기의 원인에 관한 성찰

WTO 분쟁해결제도가 직면한 법적 공백 상태를 어떻게 치유할 것인지의 문제로 넘어가기 전에, 현재 상황을 초래한 원인에 관하여 간략히 성찰해 보고자 한다. 제네바에서 미국을 제외한 대부분의 WTO 회원국들은 상소 메커니즘을 갖춘 분쟁해결제도의 부활을 희망하고 있다. 그럼에도 불구하고 동시에 WTO 회원국들 사이에는 상소기구가 그동안 어떤 잘못을 저지른 것이 기정사실화 되어 있는 것처럼 보인다. 나아가 그 잘못들이 있었기에 적어도 미국으로부터 심각한 비판을 촉발했을 뿐만 아니라 사실상 개혁 논의를 정당화한다는 견해도 널리 퍼져 있는 것으로 보인다.

상소기구가 실제로 무슨 잘못을 어떻게 저질렀는가? 이 질문에 대한 답을 찾는 것은 과거의 잘잘못을 따지는 것이 목적이 아니다. 오히려 전향적으로 현재의 파국적 상황에 대한 해결책을 모색하기 위해 아직 정리되지 않은 논쟁적 쟁점들을 객관적 관점에서 검토하고자 하는 목적에서 아래와 같은 고찰을 하고자 한다.

가. 미국의 비판 근거 및 위커 대사 결정 초안 검토

먼저 앞서 언급한 바와 같이, 미국은 상소기구가 초래하였다고 주장하는 다섯 가지 주요 절차적 문제를 지적하였다. 즉 (i) 90일 기한의 미준수, (ii) 일부 상소기구 위원의 공식 임기 종료 후 계속 직무 수행, (iii) 분쟁 해결에 필요하지 않은 권고적 의견의 제시, (iv) 패널의 사실인정에 대한 심사, 이른바 ‘국내법’ 문제, (v) 상소기구 보고서를 선례로 취급하는 관행 등이다. 위커 대사의 DSB에 제출된 된 결정 초안이 바로 미국이 제기한 위 모든 쟁점을 포함하고 있으므로,²¹⁾ 이하에서는 그 결정 초안의 각 항목을 차례로 검토한다.

20) World Trade Organization, “Türkiye States Intention to Implement Findings in Pharmaceuticals Dispute with EU”, WTO News (29 Aug. 2022); see Statements by the United States at the August 29, 2022, DSB Meeting, U.S. Mission Geneva (30 Aug. 2022). 보다 최근의 반복되는 사례는, see WTO News summaries of the DSB meetings of 30 June 2022 (55th proposal; 123 Members), 18 December 2023 (72nd; 130 Members), and 26 January 2024 (73rd).

21) 미국은 상소기구가 WTO협정의 실체법적 해석과 적용에서도 오류를 범했다는 비판을 제기하였다. 상소

(1) 90일 기한은 분쟁당사국들의 합의가 있는 경우에만 연장될 수 있다

DSU 제17.5조상 90일 기한의 강행규범적 성격에 비추어, 앞으로는 당사국들의 합의에 따라 그 기한을 연장하는 관행을 발전시키는 것이 바람직하다는 점에는 원칙적으로 동의한다. 그러나 특히 피상소국(appellee)인 일방 당사국이 90일 내 완료가 사실상 불가능한 복잡한 상소 사건에서 선의(good faith)에 기초한 협조적 태도를 취하지 않는 경우, 곤란한 문제가 발생할 수 있다. 만약 그러한 전략이 실제로 사용된다면 이미 진행된 상소절차 전체가 무효화되는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 그 경우 미완료 절차의 법적 지위, 상소국이 동일 사건을 처음부터 다시 제기해야 하는지 여부 등 여러 실무상 복잡한 문제가 발생할 수 있다. 이러한 점을 고려하면 상소기구가 그동안 90일 기한 연장을 위해 양 당사국의 합의를 구하지 않았다는 관행에도 나름대로 이유가 있었음을 알 수 있다. 즉 앞으로 어떤 방식과 절차가 엄연히 존재하는 DSU 제17.5조와 분쟁당사국의 동 조항 남용 가능성 사이에서 균형점을 찾을 수 있는 것인지에 대하여는 세심한 논의가 필요하다.

(2) 상소기구 위원들의 공식 임기 종료 후 계속 직무 수행 능력에는 제한이 두어져야 한다

퇴임한 상소기구 위원이 임기 종료 후에도 계속 직무를 수행하는 것을 허용하는 DSU 규정은 존재하지 않는다. 다만 ‘상소심 작업절차(Working Procedures for Appellate Review)’는 제15조에서 “상소기구 위원이었던 자는 상소기구의 승인과 DSB에 대한 통지를 거쳐 자신이 상소기구 위원으로 있는 동안 배정받은 상소 사건 처리를 완료할 수 있다”고 규정하고 있다.

주목할 점은 DSU 제17.9조에 따라 ‘상소심 작업절차’는 WTO 회원국들이 아니라 상소기구가 DSB 의장 및 사무총장과 협의하여 작성한 문서에 불과하다는 것이다. 즉 DSU에 명시된 임기 조항에 위반되는 예외적 상황을 WTO 회원국들의 합의 없이 마련한 것이므로, 임기 만료를 앞 둔 상소기구 위원들이 실제 위 작업절차에 따라 임기 연장을 하게 될 때는 매우 신중해야 한다는 데 동의한다. 예컨대 자신의 임기가 곧 만료될 것이 명백하고, 배정될 가능성이 있는 사건이 복잡하여 90일 기한보다 긴 시간이 필요할 것이 분명한 경우에는, 그 사건 담당으로의 배정을 스스로 포기 내지 거절하는 게 옳다고 본다. 바로 이러한 이유에서 위 작업절차 제15조가 “상소기구의 승인”을 요구하고 있다고 본다. 즉 위

기구가 실제로 DSU 제3.2조에서 요구되는 “국제공법상의 관습적 해석 규범”에 반하여 그런 잘못을 범하였는지에 관한 분석은 본 논문의 범주에 포함되지 않는다.

원 전원이 참여하는 상소기구 자체가 임기 만료 예정 위원의 공식 임기를 예외적으로 연장하는 것이 적절한지 사안별로 신중하게 판단하는 관행이 확립되어야 한다.

보다 근본적으로는, 계류 중인 상소절차가 거기에 참여하던 위원 임기 종료로 심리가 방해 받지 않고 효율적으로 완료되어야 할 필요성과, 상소기구 위원의 임기에 관한 DSU 명문 규정에 반하여 사실상 임기를 연장하게 될 위험 사이에서 정교한 조정을 할 수 있도록 상소심 작업절차가 개정되어야 한다.

(3) ‘권고적 의견’은 제시되어서는 안 되며, 상소기구는 당사국들이 제기한 쟁점만 판단할 수 있다

이 문제는 관련 DSU 규정들이 명확히 규정하지 않은 상소기구의 권한 범위(mandate)에 대한 매우 어려운 질문과 관련된다. 예컨대 DSU 제3.4조는 이 분쟁해결제도가 “사안의 만족스러운 해결을 목적으로 한다 (aimed at a satisfactory settlement of the matter)”고 규정하고 있는데, 이는 분쟁해결이 WTO 규정의 법적 해석을 제공하는 것이 아니라 분쟁의 해결 자체가 목적임을 의미하는 것으로 읽힐 수 있다. 반면 DSU 제17.6조 및 제17.12조에 따르면, 어느 일방 당사국이 패널 절차의 맥락에서 발생한 “법적 쟁점과 법률 해석 (issues of law and legal interpretation)” 문제에 대해 상소를 제기하면, “상소기구는 [그 맥락에서] 제기된 각 쟁점을 다루어야 한다(‘shall address each of the issues raised’).” 이 조문에는 위 쟁점이 분쟁의 해결에 직접 영향을 주는 쟁점만이 포함된다는 제한 규정이 없다.

실제 상소사건에서 많은 당사국들은 분쟁 해결에 엄밀히 필요하지 않은 법적 쟁점 또는 법률 해석 문제에 관하여 상소하였다. 때로는 상소 제기 시점에 그 법률문제가 최종적으로 사건의 결과에 중대한 쟁점이 될지 여부를 상소국이 알 수 없기 때문인 경우도 있을 것이다. 한편 다른 경우에는 그 쟁점이 사건의 최종 결론에 중요한지 여부와 무관하게, 상소국이 특정 법적 쟁점 또는 법률 해석 문제에 관한 상소기구의 판단을 얻고자 하였을 수도 있다. 어느 경우이든, 상소기구는 상소국이 제기한 법률문제에 대해 판단하지 않을 권한을 보유하는가? 그것은 분명 당사국이 ‘제기한’ 법적 쟁점이다. 그럼에도 그러한 쟁점이 계류 중인 분쟁의 최종 해결에 결정적이지 않다는 이유로 ‘권고적 의견’으로 분류되어야 하는가? 예컨대 어떤 쟁점이 최종 결론에 무관하기 때문이 아니라, 상소기구가 패널단계에서의 사실관계 미확정 등 이유로 다른 관련 분석을 완료할 수 없기 때문에 당해 상소의

최종 결론에 직접 영향을 미치지 못하는 경우는 어떠한가? 그러한 쟁점에 관한 상소기구의 판단이 향후 후속 패널 절차 또는 그 판단에 기초한 당사국들의 우호적 해결에 분명히 유용하고 관련성이 있음에도, 당해 상소 절차에서 상소기구는 그 쟁점을 다루는 것이 금지되어야 하는가? 그 근거를 DSU 관련 규정에서 찾을 수 있는가?

위와 같은 고찰과 관련해 발생하는 계속된 질문은 바람직하지 못해 회피되어야 할 권고적 의견과, 당사국이 제기한 법률문제를 다루어야 하는 상소기구의 임무 수행 사이에 보다 명확한 선이 그어져야 함을 시사한다. 다시 말해 위 위커 대사의 제안 문구에는 보다 세밀한 경계선 설정이 필요하다.

(4) 국내법(municipal law)은 사실문제로서 상소심사의 범위에서 제외되어야 한다

이 또한 쉬운 문제가 아니다. 실제 사건에서 국내법의 WTO 합치성이 문제될 때, 사실 인정과 법적 평가 사이의 명확한 경계를 설정하기는 어렵다. 물론 국내법의 의미를 확정함에 있어 주권국가를 존중해야 함은 맞다. 또한 국내법 문제가 관련되어 있는 경우, 상소기구가 DSU 제11조 청구의 사실적 측면을 심사하는 과정에서 일정한 자제를 발휘하는 것이 바람직하다. 그러나 상소기구가 국내법의 의미 확정은 전적으로 그 국가의 주권에 맡겨야 한다고 단순히 전제함으로써, 국내법의 WTO 합치성을 평가해야 할 자신의 임무를 방기할 수 없는 것 또한 사실이다. 따라서 이 맥락에서도 적절한 균형이 요구된다.

(5) 공식적 의미의 선례(precedent)는 존재하지 않으나, 과거 결정은 고려될 수 있다

재판기관이 그 이전 결정에 존중을 표하는 것은, 그것이 선례로서든 아니면 다른 방식으로서든 자연스러운 일이다. 특히 과거 결정이 관련 쟁점에 관한 충분한 검토와, 분쟁 당사국들에게 자신들의 입장을 충분히 개진할 기회가 부여된 뒤 내려진 경우에는 더욱 그러하다. 다만 과거 판단의 방론(obiter dicta)을 따르는 것은 별개의 문제이다. 상소기구는 ‘설득력 있는 이유(cogent reasons)’가 존재하는 경우 기존 판단을 변경할 수 있는 가능성을 항상 열어두었다.²²⁾ 비록 지금까지 그러한 설득력 있는 이유의 존재를 인정할 적은 없었지만 말이다. 반대의견이 거의 제시되지 않았고, 일반적으로 말해 상소기구가 과거 판단에서 벗어나는 데 극도로 주저하는 경향을 보였다는 점도 사실이다.

22) Appellate Body Report, United States – Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel from Mexico, ¶ 160, WTO Doc. WT/DS344/AB/R (adopted May 20, 2008).

여기에서도 균형이 필요하다. 위커 대사가 인정한 것처럼, 공식적으로는 선례구속의 원칙(stare decisis)이 존재하지 않으며 따라서 선례도 존재하지 않는다. 다른 한편으로, 과거 결정, 특히 법률 해석은 존중되어야 하고, 설득력 있는 이유 없이 가볍게 변경되어서는 안 된다. 이러한 균형적 접근은 DSU 제3.1조가 “WTO의 분쟁해결제도는 다자무역체제에 안정성과 예측가능성을 제공하는 중심적 요소”라고 규정한 일반원칙과도 부합한다.

(6) 분쟁해결은 WTO 협정상 권리와 의무를 추가하거나 축소할 수 없으며, 반덤핑협정 제17.6(ii)조에는 효력이 부여되어야 한다

필자는 어떠한 패널위원이나 상소기구 위원도 WTO 회원국들의 권리와 의무를 추가하거나 축소하려는 의도를 가졌다고 생각하지 않는다. 즉 이 문구의 첫 번째 부분에 대해서는 이견이 있을 수 없다. 두 번째 부분과 관련하여, 필자는 상소기구의 창립 위원들이 반덤핑협정 제17.6(ii)조의 해석 및 적용 과정에서 매우 엄격한 잣대를 활용해 동 조항의 실질적 의미가 약화되었다는 지적에 어느 정도 공감한다. 문제된 관련 규정이 때때로 모호하고 불명확하거나 일정한 공백을 포함하는 것처럼 보이는 경우에도, 상소기구는 항상 패널이 문제된 WTO 협정의 관련 규정이 “하나 이상의 허용 가능한 해석을 인정(accepts more than one permissible interpretation)”하지 않는다고 보았어야 한다는 엄격한 결론을 내렸기 때문이다. 필자가 제17.6(ii)조 적용이 문제된 구체적 사건에서의 쟁점들에 관한 상소기구의 판단에 반대하려는 것은 아니다. 그럼에도 필자의 견해로는, “반덤핑협정 제17.6(ii)조에는 효력이 부여되어야 한다”는 위커 대사의 진술 자체에는 반대할 수 없다.

(7) WTO 회원국과 상소기구 사이의 대화 창구가 제도화되어야 한다

필자는 그러한 대화 채널을 마련하는 데 동의할 수 있다. 다만 그 대화는 상소메커니즘의 절차적 공백을 다루는 범위로 제한되어야 한다. WTO 협정의 특정 규정 해석과 같은 실체적 쟁점은 대화의 대상이 되어서는 안 된다.

비록 위커 대사가 제안한 결정 초안은 현재 WTO DSB의 관 속에 놓여 있지만, WTO 회원국들이 상소메커니즘의 부활과 함께 WTO 분쟁해결제도 개혁을 진지하게 논의하기로 만장일치로 합의하는 때에는 다시 살아날 수 있다. 필자는 그 적절한 시점이 언제 오든 이 고찰이 향후 논의에 도움이 되기를 희망한다.

나. 위기 초래의 근원지(根源地)

마지막으로 현재의 위기를 어떻게 극복할 것인지로 넘어가기 전에, 필자는 그 책임이 누구에게 있는지에 관하여 몇 가지 견해를 밝히고자 한다. 필자는 이것이 상소기구 자체에서만 비롯되었다고 보지 않는다. 오히려 그 근원은 우선적으로 분쟁해결제도의 이용자, 즉 WTO 회원국들에게 있다. 상소기구는 재판기관으로서 DSU 관련 규정에 따라 WTO 회원국인 분쟁당사국이 “제기한 각 쟁점을 다루어야 한다”는 점에서 ‘수동적 기관(passive institution)’이다. 이하에서는 상소기구가 문제를 만들었다고 오해되는 절차적 쟁점들이 사실은 분쟁해결제도 이용자인 WTO 회원국들 측에서 발생하였음을 보여주는 몇 가지 예를 들기로 하자.

우선 압도적으로 높은 상소율은 WTO 회원국들에 의해 만들어졌고, 이는 비전일제(part-time) 위원들로 구성된 상소기구에 과중한 사건 부담을 초래하였다. 또한 분쟁당사자인 WTO 회원국들이 변호사를 통해 방대한 서면과 증거자료를 제출하였고,²³⁾ 이는 상소기구가 90일 기한 내 상소심사를 완료할 수 없게 만든 주된 요인이었다.

많은 상소국들, 다시 말해 WTO 회원국들은 패널 보고서에 포함된 여러 세부 법적 문제와 법률 해석에 관하여 상소하였다. 이는 그 모든 상소된 쟁점이 분쟁 해결에 명백히 필수적이지 않은 경우에도 그러하였다. 앞서 지적한 바와 같이 DSU는 상소기구의 권한에 이러한 쟁점을 다루는게 포함되는지를 명확히 규정하고 있지 않다. 수동적 기관으로서 상소기구는 자신의 권한이 명확하지 않다고 선언하는 것만으로 당사국들이 제기한 쟁점에 대한 판단을 회피할 수 없다. 특정 쟁점이 분쟁 해결에 필수적이거나 적어도 필요한지 여부는 매우 섬세한 판단이 필요한 문제이다. 많은 경우 그에 대한 답은 당사국들이 관련 쟁점을 다룬 상소기구 보고서를 본 뒤 어떻게 반응할 것인지에 달려 있기도 하다. 예컨대 특정 법률 해석 쟁점이 당해 상소 사건의 최종 법적 결론에 직접 연관되지 않아 보이는 경우에도, 분쟁당사국들은 - 상소기구가 분석을 완료할 수 없어서 실체적 결론없이 상소심 절차가 종결되는 경우 등- 동일한 사건을 패널절차부터 다시 제기하는 대신 그 분쟁을 해결하기 위한 명확한 지침을 상소기구의 위 쟁점 판단에서 얻을 수도 있다. 여하튼 상소기구의 권한 범위에 관한 논쟁은 회원국들이 위와 같이 경계선 상에 있는 법적 문제를 상소의 범

23) Claus-Dieter Ehlermann, “The Workload of the WTO Appellate Body: Problems and Remedies”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 3, 705, 2017.

위에 포함시키면서 초래된 것이다.

또한 거의 모든 상소국들은 DSU 제11조를 지나치게 빈번히 원용하였으나, 그 근거로 패널의 사실인정을 번복하도록 상소기구를 설득할 가능성은 매우 낮았다.²⁴⁾ 이른바 ‘DSU 제11조 청구 (DSU 11 claims)’의 성격상 이는 사실인정에 관한 것이므로 상소기구가 이를 다루는 데 상당한 시간과 주의를 요구한다. 이는 전체 절차가 90일 기한을 넘어 지연되고 보고서가 지나치게 장문화되는데 결정적으로 기여하였다.

나아가 WTO 회원국들의 분쟁 제소 폭증으로 인한 과중한 업무량은 자연스럽게 패널단 계에서 사건 처리 역량의 문제를 낳았다. 2010년대 중반에는 충분한 사무국 지원과 다수의 우수한 패널위원을 단기간에 확보하는게 어려워졌고, 이는 상대적으로 법적 수월성과 완결성이 부족한 패널 보고서로 이어졌다. 필자가 상소기구 위원으로 재직할 마지막 해만 예로 들더라도, 상소된 패널 판단의 상당수가 각 당사국의 청구와 주장 자체의 당부와 무관하게 패널의 분석에 필요한 접근방법의 오류로 인해 번복되었다.²⁵⁾ 이는 매우 큰 비용을 초래한다. 오랜 시간이 걸린 패널과 상소심 전체 절차가 패널보고서의 채택 없이 법적으로 무의미해지기 때문이다. 일부는 상소기구가 패널에 대해 적절한 존중을 보이지 않았다고 비판할 수 있다. 그러나 패널의 판단과 접근방법이 장래 후속 사건들에 영향을 줄 수 있다는 점을 감안하면, 패널보고서에서 법적으로 잘못된 분석 접근법을 취하고 있는 경우, 상소기구가 어떻게 그러한 패널을 존중할 수 있겠는가? 어느 경우든 이는 충분한 사무국 지원과 함께 높은 자질을 갖춘 패널위원을 임명하는 일의 중요성이 아무리 강조되어도 지나치지 않음을 보여준다.

요컨대, 상소기구에 대해 제기된 대부분의 비판과 우려의 근원지는 대부분 상소기구 자체가 아닌 WTO 분쟁의 다른 이해관계자들로부터 기원한다.

24) DSU 11에 근거한 패널 판단 번복이 얼마나 어려운지에 관해서는, see WTO Analytical Index, DSU - Article 11 (Jurisprudence).

25) See, e.g., Appellate Body Report, Argentina - Measures Relating to Trade in Goods and Services (Argentina - Financial Services), WT/DS453/AB/R, adopted 9 May 2016 (reversing the Panel's GATS Arts. II:1 and XVII findings because the Panel's "interpretive errors are manifested in both its articulation of the legal standard and its application... to the facts"); Appellate Body Report, United States - Tuna II (Mexico) (Article 21.5 - Mexico), WT/DS381/AB/RW, adopted 3 December 2015 (reversing the Panel's TBT Art. 2.2 finding and holding that the Panel exercised "false judicial economy" contrary to DSU Art. 11)

III. MPIA와 DS583: 위기 극복을 위한 잠정적 대응

2019년 이후 상소기구의 기능 상실로 혼란이 발생하자, WTO 회원국들은 다양한 방식으로 대응하였다. 다자 차원에서 WTO는 최근 각료회의에서 분쟁해결개혁 의제를 최우선 과제로 계속 설정해 왔다. 후속 협상도 계속되었으나, 만장일치에 기초한 확고한 합의에는 이르지 못하였다.²⁶⁾ 2026년 3월 WTO 사무총장 응고지 오킨조-이웨알라(Ngozi Okonjo-Iweala)는 2024-25년 동안 WTO 회원국들이 22건의 신규 분쟁을 WTO에 제기하였고, 5건의 패널 보고서가 상소 없이 채택되었다고 언급하였다.²⁷⁾ 이는 적어도 일부 WTO 회원국들이 패널절차에만 의존하는 방식으로 스스로 해법을 찾았음을 보여준다.

1. MPIA

현재의 위기를 잠정적으로 다루기 위한 노력의 일환으로, 2020년 3월 초 43개 WTO 회원국은 MPIA에 서명함으로써 임시적 상소심 절차를 창설하였다.²⁸⁾ 2026년 3월 현재 61개 WTO 회원국이 MPIA에 참여하였다.²⁹⁾ 이는 상소기구가 다시 작동할 수 있게 될 때까지 서명국들 사이에서 상소심 절차를 중재의 형식으로 임시로 부활시키겠다는 구상이다. MPIA는 다툼 있는 WTO 회원국들이 합의에 의해 대체적 분쟁해결 메커니즘으로서 “신속한 중재(expedited arbitration)”를 이용할 수 있도록 하는 DSU 제25조에 법적 근거를 둔다.³⁰⁾ MPIA 약정문과 부속서의 문언을 보면 절차적·실체적 측면에서 상소기구를 상당 부분 그대로 모방하고 있음을 알 수 있다.³¹⁾

26) MC12 Outcome Document, WT/MIN(22)/24, para. 4, 17 June 2022; Ministerial Decision on Dispute Settlement Reform, adopted at MC13, 2 Mar. 2024.

27) World Trade Organization, “DG Cites MPIA as “Practical, Confidence-Building Bridge” Pending Dispute Reform Deal”, WTO News, 28 Mar. 2026, https://www.wto.org/english/news_e/news26_e/mc14_28mar26_350_e.htm.

28) EU와 소속 국가 27개국 이외에 다음 23개 국가들이 참가하였다. Australia; Brazil; Canada; China; Chile; Colombia; Costa Rica; Guatemala; Hong Kong, China; Mexico; New Zealand; Norway; Singapore; Switzerland; Uruguay; Ecuador; Iceland; Macao, China; Montenegro; Nicaragua; Pakistan; Peru; Ukraine.

29) World Trade Organization, Alternative Dispute Resolution Procedures, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/mpia_e.htm.

30) See Article 25.1 of DSU (“Expedition arbitration within the WTO as an alternative means of dispute settlement can facilitate the solution of certain disputes that concern issues that are clearly defined by both parties.”)

2020년 7월 MPIA에 따라 WTO 패널 보고서에 대한 상소 사건을 심리할 10명의 중재인단이 구성되었다. 2025년 5월 MPIA 당사국들은 그 10명의 상설 중재인단을 일부 재구성하였다. 그러나 2026년 7월까지 이 MPIA 메커니즘에 따라 내려진 중재판정은 단 두 건에 불과하다.³²⁾ 현재 MPIA와 관련을 맺고 진행 중인 분쟁은 9건이지만, MPIA 공식 웹사이트에 따르면 그중 몇 건은 당사국 간 합의로 해결되었고, 다른 몇 건에서는 패널 보고서가 MPIA 상소심 중재절차를 개시하지 않은 채 채택되었다.³³⁾

필자는 분쟁해결 개혁을 위한 WTO 회원국들의 협상을 통해 상소 제도의 완전한 복원이 이루어질 때까지, DSU의 틀 안에서 상소 메커니즘을 회복하려는 MPIA 회원국들의 선의의 노력을 높게 평가한다. 그러나 MPIA 약정의 서명국 수가 증가하고 있음에도, 그들 자신도 MPIA 창설 당시 기대되었던 것과 달리 새로 마련된 상소심 중재절차를 별로 활용하지 않고 있다. 지난 6년간의 통계의 배경에 어떠한 이유가 존재하든, 이 MPIA 상소 메커니즘만으로는 현재 상황을 임시로도 해결하기에 충분하지 않다는 점은 쉽게 인지할 수 있다. 따라서, DSU의 틀 안에서 실행될 수 있다면, WTO 분쟁해결을 위한 잠정 메커니즘으로서 추가적인 보완장치를 시도해 볼 가치가 있다. 이 가능한 대안적 선택지를 검토하기 전에, 이하에서는 MPIA 공식 절차가 아니면서 DSU 제25조의 틀 안에서 이루어진 유일한 WTO 상소심 중재 사건을 간략히 소개한다.

31) Item 3 of the MPIA agreement (*"The appeal arbitration procedures will be based on the substantive and procedural aspects of Appellate Review pursuant to Article 17 of the DSU"*), Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU, JOB/DSB/1/Add.12, 30 April 2020, para. 3. MPIA가 상소심 작업절차와 다른 내용을 포함하는 부분은 다음과 같다. (1) 90일 시한은 당사자 합의가 있어야 가능, (2) 중재인들은 절차의 신속 진행을 위해 서면 분량 제한 및 심리기일 기간의 제한 등 조치할 수 있음, (3) 중재인들은 분쟁의 해결에 필요하고 당사국들이 제기한 쟁점만을 다루어야 함, (4) 중재인들은 사무국의 행정적, 법률적 지원을 받을 수 있으나, 그 지원은 현재 패널 또는 상소기구를 지원하는 사무국 부서가 아닐 것 등이다.

32) DS591: Columbia - Antidumping Duties on Frozen Fries from Belgium, Germany and the Netherlands, and DS611: China - Enforcement of Intellectual Property Rights.

33) The Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), WTO Plurilaterals (Geneva Trade Platform), https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/. 합의 종결된 사건: Canada - Wine (DS537); China - Barley (Australia) (DS598); China - Wine (Australia) (DS602). 패널 보고서가 채택된 사건: Costa Rica - Avocados (DS524); China - Stainless Steel (Japan) (DS601); Australia - Anti-Dumping and Countervailing Measures (China) (DS603).

2. DS583: 비(非)-MPIA 상소중재

MPIA가 창설되었음에도, DSU 제25조에 따른 최초의 WTO 상소중재판정은 MPIA 영역 밖에서 이루어졌다. 2022년 3월 EU와 튀르키예(Türkiye)(MPIA 비서명국)는 패널 판단에 대한 상소 사건을 DSU 제25조에 따라 중재인들에게 회부하기로 합의하였다. 양 당사국의 합의에 따라 두 명의 중재인은 MPIA 중재인 명부에서 선정되었고, 한 명은 전임 상소기구 위원 중에서 선정되었다. 당사국 간 합의된 절차에 따라 필자는 세 번째 중재인으로 선정되었다. 역사상 처음으로 DSU 제25조가 상소심 중재를 위해 실제로 원용되었고, 중재인들은 2022년 8월 중순 중재판정을 내렸다. 이 최초의 상소중재절차와 그 결과인 중재판정은 향후 DSU 제25조에 따른 상소 중재가 얼마나 효과적으로 작동 가능한지를 가늠해 볼 수 있는 시험사례였기 때문에, WTO 회원국들의 상당한 관심을 끌었다.³⁴⁾

DSU 제25조에 따라 중재판정(DS583)이 WTO 회원국들과 관련 WTO 기구에 통지된 뒤, WTO 회원국들은 2022년 8월 29일 DSB 회의에서 이 판정을 의제에 올렸다.³⁵⁾ 튀르키예는 패널 보고서 중 번복되지 않았거나 상소되지 않은 부분과 함께 중재인들이 제시한 권고를 이행할 의사가 있음을 밝혔다. 이 상소에서 승소한 EU는 DSU 제25조 중재인들에 의한 상소심 결과를 환영하고 그 중재절차에 만족을 표하면서, “[이 중재절차는] 당사국들의 상소권을 보전하기 위한 기능적이고 효율적인 대안이 존재하며 이는 MPIA와 매우 유사하다는 점을 보여주었다”고 밝혔다.³⁶⁾ 흥미롭게도 미국 역시 이 분쟁에서 당사국들이 본 절차에 관해 합의한 것을 환영하면서, “분쟁 해결을 돕기 위해 회원국들이 DSU 제25조 또는 다른 절차를 활용하는 것에 반대하지 않는다”고 밝혔다.³⁷⁾ 다만 미국은 이 분쟁에서 합의된 절차가 자신이 문제 있다고 보았던 많은 상소기구 관행을 포함하고 있다고 지적하였다. 다만 그 관행이 무엇인지를 특정하지는 않았다. 어쨌든 미국은 회원국들이 이러한 양자 차원에서의 다른 해결 방법을 고려하고 대안을 모색할 것을 권장하였다. 이 최초의 상소 중

34) 필자는 기밀유지업무 준수 차원에서 이 사건의 구체적 절차와 실체적 쟁점에 관한 언급은 하지 않기로 한다.

35) See Türkiye - Pharmaceutical Products (DS583), Communication from Türkiye under Article 21.3 of the DSU, WT/DS583/15, 18 August 2022.

36) World Trade Organization, Türkiye States Intention to Implement Findings in Pharmaceuticals Dispute with EU, WTO News, 29 Aug. 2022, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/dsb_29aug22_e.htm.

37) Id.

재에 대한 미국의 반응은 관련 당사국들 사이의 WTO 분쟁해결을 위해 DSU 제25조에 따른 중재를 활용하는 데 대해서는 개방적 입장을 보인 것으로 해석될 수 있다.

IV. DSU 제25조에 따른 중재 모델

1. ADR로서의 DSU 제25조 중재

DSU 제25조는 WTO 분쟁해결절차의 한 구성요소로서의 중재의 법적 기반을 제공한다. DSU 제25조 전문은 다음과 같다.

제25조(중재)

1. WTO 내의 신속한 중재는 양 당사국이 명확히 규정한 쟁점에 관한 특정 분쟁의 해결을 촉진할 수 있는 대체적 분쟁해결수단이 될 수 있다.
2. 이 양해에서 달리 정하는 경우를 제외하고 중재에 회부하는 것은 당사국들의 상호 합의에 따른다. 당사국들은 따를 절차에 관하여 합의하여야 한다. 중재에 회부하기로 하는 합의는 실제 중재절차가 개시되기 충분히 전에 모든 회원국에게 통지되어야 한다.
3. 다른 회원국은 중재에 회부하기로 합의한 당사국들의 합의가 있는 경우에만 중재절차의 당사자가 될 수 있다. 절차의 당사국들은 중재판정에 따르기로 합의하여야 한다. 중재판정은 DSB 및 관련 협정의 이사회 또는 위원회에 통지되어야 하며, 그곳에서 모든 회원국은 그와 관련된 어떠한 사항도 제기할 수 있다.
4. 이 양해 제21조와 제22조는 중재판정에 준용된다.

WTO 공식 문서³⁸⁾는 DSU 제25조에 따른 중재를 “패널 및 상소기구에 의존하지 않는 분쟁해결”로 특징짓고 있다. 다시 말해 이 중재는 본래 패널 및 상소기구에 의한 재판절차의 신속한 대안으로 설계되었다. 이러한 절차를 활성화하기 위해서는 분쟁당사국들이 중

38) Dispute Settlement System Training Module: Chapter 8,
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c8s2p1_e.htm.

재로 분쟁을 해결하겠다는 점과 그 작업절차(working procedures)에 합의하여야 한다. 당사국들은 중재인 선정 방식을 포함하여 DSU의 표준절차에서 벗어남으로써 ‘당사자 자치 (party autonomy)’를 누릴 수 있다. 당사국들은 중재에 회부하기로 한 합의를 모든 WTO 회원국에게 보고하여야 하며, 중재판정은 DSB와 WTO의 관련 기구에 통지되어야 한다. 이 중재판정은 당사국들에게 법적 구속력이 있으며, 그 이행은 DSU 제21조 및 제22조라는 표준 절차의 적용을 받는다.

이러한 점에서, MPIA 같이 상소심만을 위한 중재는 DSU 제25조가 본래 예정한 중재 형태가 아니었다고 볼 수 있다. 오히려 위 조문을 기초한 우루과이 라운드 협상자들은 상소 없는 “신속 중재”를 복심(1심과2심) 구조의 패널/상소기구 분쟁해결제도에 대한 대안으로 활용하려고 의도한 것으로 보인다. 과거 패널과 상소기구가 만족스럽게 완전 가동되던 시절에는, WTO 회원국들이 이 중재를 ADR 메커니즘으로 활용할 필요성을 느끼지 않았던 것으로 보인다.

MPIA 및 그 밖의 상소중재 관련 약정이 얼마나 적합하고 효율적인지를 떠나서, WTO 회원국들이 DSU 제25조에서 원래 예정한 것처럼 복심 구조의 패널/상소기구 절차에 의존하지 않고 분쟁을 해결하기 위한 신속한 대체수단으로 DSU 제25조 단심 중재를 실제로 활용할 것인지 살펴보는 것은 흥미로운 일이다. 상소기구가 기능을 상실하고 상소가 제기되면 많은 패널 보고서가 법적 공백 상태에 놓이게 되는 현재 상황에서, 본래 예정된 DSU 제25조 단심 중재는 분쟁의 신속한 해결을 확보하고자 하는 당사국들에게 더 매력적일 수 있다. 이런 수요가 현실적으로 발생한다면, 분쟁당사국들이 DSU 제25조에 따라 원하는 대로 모든 절차를 설계할 수 있다는 점에서 이는 소위 ‘임의 중재(ad hoc arbitration)’적 성격을 띄게 될 가능성이 높다. 최근 각료회의에서 희망한 것처럼 정상적인 WTO 분쟁해결제도가 가까운 장래에 복원된다 하더라도 -그 가능성은 매우 희박해 보이지만- 이 중재 모델 또는 주선·알선·조정(good offices, conciliation and mediation)³⁹⁾ 제도가 ADR수단으로서 복심 구조의 패널/상소기구 제도를 어느 정도 보완할 수 있는지를 평가하는 것은 여전히 가치가 있는 일이다.⁴⁰⁾

39) DSU 제5조 (“Good Offices, Conciliation and Mediation”).

40) See Jaemin Lee, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, *World Trade Review*, Vol. 24, No. 1, 50-74, 2025.

앞서 언급한 바 대로, WTO 회원국들은 정규 패널 및 상소기구 제도가 자신들의 수요를 만족시킬 정도로 잘 작동하였기 때문에, ADR 방식으로서 중재 또는 주선·알선·조정예 주목하지 않았다. 그러나 상황은 변하였다. WTO 회원국들은 현재 위기에 처한 정규 패널 및 상소기구 제도를 보완하기 위해 이러한 ADR 장치를 진지하게 고민할 필요가 있다.⁴¹⁾ MPIA와 같이 일부 WTO 회원국들이 만든 임시적 약정은 상소기구의 기능 상실만을 보완하기 위한 것이다. 앞서 지적한 바와 같이, MPIA는 MPIA 회원국들의 충분한 신뢰를 확보하지 못하였고, 이는 MPIA 상소중재절차의 매우 드문 이용으로 입증되었다.

2. DSU 제25조 중재의 활용 가능성

DSU 제25조에 따른 최초의 비-MPIA 상소중재 결과에 관한 DSB 회의에서 미국이 한 발언에서 볼 수 있듯이, 미국은 분쟁에 대한 긍정적 해결에 이르기 위해 임의중재를 활용하는 양자적 노력 자체에는 반대하지 않는 것으로 보인다. 이 임의중재가 패널/상소기구 절차와 다른 점 중 하나는 WTO 사무국의 행정적·법률적 지원이 보장되지 않는다는 점이다.⁴²⁾ 따라서 이 임의중재는 선정된 중재인들이, 물론 당사자 자치 원칙을 고려하면서, 절차적 사항과 실체적 사항 모두를 주도하는 상사중재에서의 임의중재 절차와 유사하게 진행될 수 있다. 실무적으로 작동 가능하기 위해서는 이 중재는 다음과 같은 몇 가지 요소를 갖추어야 할 것으로 보인다.

첫째, 선정된 중재인들이 WTO 사무국의 실질적 지원 없이도 당사국 사이의 모든 절차적 분쟁을 능숙하게 처리하고 중재판정을 직접 작성할 수 있는 충분한 경험을 갖춘 인력 풀(pool)을 확보하는 것이 필수적이다.⁴³⁾ 경험과 자격을 갖춘 중재인 후보자 중 얼마나 많은 이들이 DSU 제25조에 따른 WTO 중재를 맡을 의사가 있을지는 불확실하다. 가장 바람직한 후보자는 실무적 심리진행능력과 WTO법에 관한 실체적 지식을 함께 갖춘 자이다. 그러한 경험 있는 법률가들이 즉시 가용한지는 별개의 문제이다. 또한 일반적인 상사중재

41) 대표적 중재기관인 국제상업회의소의 관련 문서는, See International Chamber of Commerce, “Reimagining WTO Dispute Settlement”, 2025.

42) MPIA 도입 당시 미국은 그 절차에 사무국 지원이 제공되는 것에 불편한 심기를 드러낸 바 있다. (Dispute Settlement Body, Minutes of the Meeting Held on 29 June 2020, WT/DSB/M/442, para. 13.9).

43) 통상 국제 상사/투자 중재에서는 중재인들이 판정부 서기를 임명하기에 앞서 당사자들의 동의를 구하는 것이 관행이다.

맥락에서는 중재인 후보들이 임명을 수락할 재정적 유인을 갖지만, WTO 분쟁의 당사자는 통상 국가 정부이므로 그러한 재정적 유인이 보장될 가능성이 상대적으로 훨씬 작을 수밖에 없다.

반면에 DSU 제25조에 따른 단심 중재의 실현가능성에 관하여 다음과 같은 보다 긍정적인 예측도 가능하다.

첫째, 지난 수십 년간 패널과 상소기구 덕분에 풍부한 WTO 판례법리가 축적되어 있다는 점이다. 이는 DSU 제25조 중재인들이 무에서 출발할 필요가 없다는 뜻이다. 오히려 향후 분쟁을 판단할 때 그러한 판례법리에 의존할 수 있다. 따라서 중재인이 절차적 심리진행 능력을 갖추고 있다면, 실제적 판례법리에 대한 지식이 중재인으로서의 임무 수행에 극복 불가능한 장벽이 될 것 같지는 않다. 이 점은 잠재적 중재인 풀을 확대하는 데 기여할 수 있다.

둘째, 2019년까지 WTO 분쟁해결제도의 성공적 운영은 이 임의중재에 유용한 많은 유산을 남겼다. 예컨대 패널과 상소기구의 작업절차가 표준화된 것과 마찬가지로, WTO 사무국이 제공해야 하는 것으로 여겨졌던 중재판정부 지원은 이제 반드시 사무국에 의해서만 제공될 필요가 없다. 상사중재든 투자중재든 다른 중재의 세계에서는, 중재인들이 WTO 사무국 지원과 유사한 지원을 받기 위해 ‘중재판정부 서기(tribunal’s secretary)’를 임명하는 것이 일상화되고 있다.⁴⁴⁾ 한편 이 임의중재가 DSU 제25조를 통해 WTO의 관장 하에 존재하는 한, WTO가 이 중재에 최적 수준의 사무국 지원을 제공하는 것이 불합리하다고 보기는 어렵다.

잠재적 중재인들의 임명 수락 의사와 가용성에 관하여 필자는 조심스럽지만 낙관적이다. 상사중재와 달리 WTO 분쟁은 국가 대 국가 분쟁이라는 점에서 공적 성격을 갖는다. 전직 패널위원과 상소기구 위원 대부분은 재정적 유인 때문에 직무를 수행한 것이 아니라, 다자무역체제 아래 적절한 세계경제질서를 확립하는 데 기여하고자 함이 더 큰 유인 요소였을 것이다. 이들은 상사중재와 비교하여 본인의 서비스에 대한 재정적 보상이 낮더라도, 국제통상질서에 지대한 영향을 끼치는 본 분쟁 해결을 위해 중재인 자격으로 계속

44) 일반적으로 상사/투자 중재인들은 과거 패널이나 상소기구처럼 사무국에 많이 의존하지 않는다. 그러나, 어차피 패널이나 상소기구가 사무국에 과도하게 의존한다는 비판이 지배적인 점을 고려하면 임의중재인들이 판정부 서기에 과도하게 의지하지 않게 되는 건 오히려 바람직할 수 있다.

봉사할 용의가 있을 것이다. 또한 WTO 분쟁의 당사국들도, 복잡 구조의 표준 분쟁해결절차를 거치지 않고 신속하게 분쟁을 해결함으로써 법률 비용을 포함한 상당한 비용과 시간을 결국 절감할 수 있다는 확신이 있다면, 더 높은 수준의 보수를 부담하더라도 경험 많고 명망 있는 중재인들을 임명하려 할 수 있다. 현재의 ‘법적 공백’ 상태와 비교하면, DSU 제 25조에 따른 이 중재는 법적 확실성을 창출할 수 있다. 다시 말해 분쟁당사국들이 이 중재 절차를 통해 분쟁을 해결하기로 합의하면, 패소 당사국이 이 중재판정에 상소할 수 없으므로 패널 보고서의 집행가능성에 관한 법적 불확실성은 사라진다.

V. DSU 제25조 중재를 위한 시사점

1. 투자중재(ISDS)로부터의 시사점

상사중재 외에 또 다른 대표적 중재는 투자자와 투자유치국 간 관련 투자조약에 근거하여 투자분쟁을 해결하는 투자중재이다. 이른바 ‘투자자-국가 분쟁해결(Investor-State Dispute Settlement, “ISDS”)’은 양자간투자협정(Bilateral Investment Treaty, “BIT”), 자유무역협정(Free Trade Agreement, “FTA”) 등 지역무역협정의 투자 챕터와 같은 투자 관련 법률체계를 통해 분쟁해결 메커니즘으로 도입되었다. 이 투자중재는 외국 투자자가 투자유치국을 상대로 직접 청구를 제기하고 투자 관련 정부조치에 이의를 제기할 수 있는 독자적 메커니즘이다. ISDS 중재는 지난 30년 동안 매우 활발히 이용되어 왔다.⁴⁵⁾ 이 분야는 중재 모델이 국제경제분쟁 해결의 목적에 어떻게 봉사할 수 있는지를 보여주는 좋은 예이다.

흥미롭게도 투자조약에 구현된 실체적 원칙과 의무는 대부분 국제공법에서 비롯되며, 일반예외조항을 수반하는 비차별 원칙을 포함한다. 이러한 기본 원칙과 예외 조항은 WTO 협정과 같은 국제통상 관련 법문서에 포함된 조항과 유사하다. 분쟁 해결을 위해 패널과 상소기구에 의존하는 WTO 분쟁해결제도와 달리, 투자 분쟁해결은 중재기관, 예컨대 국제투자분쟁해결센터(International Centre for Settlement of Investment Disputes, “ICSID”)나 국제상업회의소(International Chamber of Commerce, “ICC”)의 중재, 또는 중재기관을 상정하지 않은 임의중재의 경우에는 국제연합 국제상거래법위원회(United Nations Commission on

45) 예를 들어, ICSID 중재 사건 수는 2025년 말 기준 누적 합계 1,085건을 기록했다. ICSID, The ICSID Caseload — Statistics (Issue 2026-1) 7 (2026).

International Trade Law, “UNCITRAL”) 중재규칙의 적용을 받는 중재절차에 의존하는 방향으로 발전해 왔다. 따라서 절차적 측면에서 대부분의 투자중재절차는 국제상사중재와 유사한 방식으로 진행된다. 투자중재와 상사중재 사이에는 중재인 풀도 상당히 중첩된다.

지난 수십 년간 투자중재 사건이 폭증한 뒤, 중재 이용자들, 주로 이 중재에서 피청구국으로 등장하는 국가 정부들은, 현행 투자중재제도에 대한 구조적 우려를 제기하기 시작하였다. 이는 UNCITRAL이 다자적 장에서 개혁을 도입하려는 노력으로 이어졌다.⁴⁶⁾ 이 글에서는 또 다른 국제경제분쟁, 즉 WTO의 통상 분쟁을 해결하기 위한 중재 모델을 검토하고 있으므로, 다르면서도 공통점을 지닐 수 있는 투자중재 맥락에서 어떠한 구체적 우려가 제기되었는지 고찰하고, 그러한 우려가 WTO 분쟁 해결을 위한 중재모델에도 적용될 수 있는지 평가하는 것이 유용할 수 있다. 비슷한 우려가 제기될 가능성이 있다면, WTO 분쟁해결을 위한 중재 모델을 설계할 때 그러한 우려를 어떻게 해소시킬 수 있을지 고민해야 한다. 이러한 고찰을 하면서, MPIA 상소중재의 제도 설계 및 운영 측면에서 WTO 중재 모델 확립에 도움이 되는 부분이 있다면, 이하에서 적절히 함께 다루기로 한다.

투자중재 맥락에서 확인된 주요 우려 사항은 다음과 같다.

가. 중재판정의 일관성, 정합성, 예측가능성 및 정확성

많은 사건에서 BIT 또는 FTA의 동일하거나 유사한 조항이 ISDS 중재판정부들에 의해서 다르게 해석되었다.⁴⁷⁾ 이는 어느 정도 불가피해 보인다. 다양한 BIT의 운영을 통할하는 다자적 기관이 존재하지 않을 뿐 아니라, 개별 중재인들은 법적 의미에서 특히 다른 투자조약 아래 내려진 선행 중재판정부의 판단이나 해석에 구속되지 않기 때문이다.

WTO 중재 맥락에서도 동일한 문제가 발생할 것인가. 그리고 만약 발생한다면 얼마나 심각할 것인가? 필자의 답은 “그다지 심각하지는 않다”이다. 무엇보다 WTO 중재인들은 언제나 동일한 국제조약, 즉 WTO 협정들을 해석하고 적용할 것이기 때문이다.⁴⁸⁾ 물론 위

46) UNCITRAL, Possible Reform of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Note by the Secretariat, U.N. Doc. A/CN.9/WG.III/WP.142 (Sept. 18, 2017); Anthea Roberts, “Incremental, Systemic, and Paradigmatic Reform of Investor-State Arbitration”, American Journal of International Law, Vol. 112, 1-24, 2018.

47) UNCITRAL, Possible Reform of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Consistency and Related Matters—Note by the Secretariat, U.N. Doc. A/CN.9/WG.III/WP.150 (Aug. 28, 2018).

48) 법적으로 엄격히 말하자면, DSU 25 중재판정은 WTO DSB의 권고나 결정은 아니다. 그럼에도 불구하고,

우려는 중재판정의 질적 수준에 관한 것이므로 여러 관련 요소들이 작용할 것이지만, 가장 결정적으로는 누가 중재인으로 선정되는지가 중요할 수 있다. 중재인 후보로는 MPIA 중재인, 전 상소기구 위원, 경험 많은 패널위원 또는 상사·투자중재인을 생각할 수 있다. DSU 제25조 중재를 위한 잠재적 중재인 풀은 결국 개별 후보자의 평판과 향후 DSU 제25조 중재인으로서의 성과에 기초하여 자연스럽게 형성될 것이다. 다시 말해 시장 원리가 작동할 것이며, 이 시장에서 적절한 중재인으로서의 역량을 입증한 자격 있는 중재인만이 살아남을 것이다. 상사중재나 투자중재에서 성공적으로 자리 잡은 이러한 선정 시스템이 통상분쟁 맥락에서 작동하지 못할 이유는 없어 보인다. 이 시장원리가 작동하는 시스템은 중재판정의 정합성과 정확성을 유지하는 데 긍정적으로 기여할 수 있다.

또한 WTO 사무국의 법률 지원이 DSU 제25조 중재에 제공되는지 여부는 중재판정의 일관성 또는 정합성에 어느 정도 영향을 미칠 수 있다. MPIA 절차에서처럼 DSU 제25조 중재에도 WTO 사무국의 지원이 유지될 수 있다면, 이와 관련한 문제는 발생하지 않을 것이다.⁴⁹⁾ 또한 DSU 제25조 중재인들이 예컨대 전 WTO 사무국 법률가였던 중재판정부 서기의 도움을 받을 수 있다면, WTO 사무국의 공식 지원이 없다는 이유만으로 심각한 문제가 발생하지는 않을 것이다. 보다 근본적으로는, 인공지능(AI) 연구지원 앱의 발달과 모든 선행 결정 또는 보고서의 디지털화 덕분에 공식 사무국 지원의 한계효용은 가까운 장래에 훨씬 더 줄어들 것이다.

상소기구의 창립 위원들이 ‘상소심 작업절차’상 이른바 ‘의견교환(exchange of views)’ 절차를 만들어냈다는 것은 잘 알려져 있다.⁵⁰⁾ MPIA는 상소기구를 모방하여 ‘합의된 절차(Agreed Procedures)’ 아래 의견교환절차를 채택하였다.⁵¹⁾ 이는 세 명의 중재인이 판정부를

같은 협정 조항을 해석 적용하는 중재판정부는 앞서 나온 패널과 상소기구 결정문을 존중함으로써 판정의 일관성, 정합성, 예측가능성과 정확성을 담보할 수 있게 될 것이다.

49) MPIA사건에서 당사자들이 합의한 절차에는 WTO 사무국이 법적 지원을 한다고 되어 있다. 그러나 DSU 25조에는 중재절차를 위한 사무국 지원 근거가 명시되어 있지 않다. 이는 DSU 다른 규정 (제27.1조와 17.7조)에서 각각 패널과 상소기구를 사무국에서 지원한다는 내용이 명시된 것과 대조적이다. 이 때문에 앞으로 MPIA 체약국이 아닌 WTO 회원국이 문제를 제기하면, 이 관행이 중단될 가능성은 상존한다.

50) Working Procedures for Appellate Review, Rule 4(3), WTO Doc. WT/AB/WP/6 (Aug. 16, 2010).

51) Statement on a Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes—Addendum: Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU, ¶ 5 & Annex 1 ¶ 8, WTO Doc. JOB/DSB/1/Add.12 (Apr. 30, 2020); see also European Commission, Interim Appeal Arrangement for WTO Disputes Becomes Effective, <https://policy.trade.ec.europa.eu> (2020); WTO, Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement,

구성하여 배정된 사건 분쟁의 해결에 전적으로 책임을 지지만, 10명의 MPIA 중재인 풀에 속한 다른 일곱 명의 중재인에게도 전체 중재기록이 제공되고, 절차 중 어느 시점에 이들이 사건의 본안에 관한 견해를 표시할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 동일한 WTO 규정 해석, 적용 등 동일한 쟁점을 다루게 되는 중재판정들 사이의 정합성을 유지하는 데 도움이 될 수 있다.

이 특별한 절차가 전체 상소기구 위원들 사이의 이른바 ‘동료성(collegiality)’을 유지하는데 기여하였음에도, 이는 “상소기구 위원 7명 중 3명이 각 사건을 담당한다”고 규정한 DSU 제17.1조와 충돌한다는 비판을 받을 수 있다. 어쨌든 MPIA가 DSU 제25조상 중재로 정의될 수 있는 한, MPIA 역시 당사자 자치 원칙의 적용을 받는 중재 그 이상도 이하도 아니다. 따라서 분쟁당사국들이 합의한 이상, 10명의 중재인 풀 전체 사이의 이러한 의견교환은 허용될 수 있고 DSU 제17.1조와의 충돌에서도 자유로울 것이다.

여하튼 DSU 제25조에 따른 단심 중재 맥락에서는 그 임의중재적 성격을 생각하면 의견교환절차는 상정할 수 없다. 공식적 표준 분쟁해결제도가 아니고 대안으로서 양 분쟁당사국이 합의한 경우에만 신속한 절차로 진행된다는 점을 감안하면 이러한 의견교환절차 등은 그 취지에 맞지도 않다고 볼 수 있다.

나. 중재인의 자격, 독립성 및 공정성

투자중재 맥락에서는 ‘이중 역할(double hatting)’ 문제가 발생할 때 중재인의 독립성과 공정성이 빈번히 문제된다.⁵²⁾ 투자중재 중재인 풀이 제한되어 있기 때문에, 자주 임명되는 일부 중재인들은 다른 사건에서 법률대리인으로서의 역할도 수행한다. 특히 두 사건이 동일하거나 관련된 당사자를 포함하거나, 동일하거나 유사한 국제조약 규정의 해석을 요구하는 경우, 이중 역할 문제는 중재인의 독립성과 공정성 측면에서 심각해진다. 이 문제를 다루기 위해 UNCITRAL은 ‘투자중재인 행동규범’을 마련하였다.⁵³⁾

WTO 중재 맥락에서도 동일하거나 유사한 이중 역할 문제가 발생할지는 명확하지 않다.

<https://www.wto.org>.

52) Malcolm Langford, Daniel Behn & Runar Hilleren Lie, “The Revolving Door in International Investment Arbitration”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, 301-332, 2017.

53) UNCITRAL, *Code of Conduct for Arbitrators in International Investment Dispute Resolution* (2023).

WTO 분쟁, 특히 DSU 제25조 중재의 빈도가 투자중재와 비교할 수준이 아닌 한, 이 문제는 그만큼 심각하지 않을 수 있다. 이와 관련하여, 전직 상소기구 위원과 패널위원 대부분은 WTO 분쟁 관련 법률대리 업무를 동시에 수행하는 전업 로펌 변호사가 아니므로, 투자중재와 달리 ‘이중 역할’ 문제는 DSU 제25조 중재 맥락에서 그리 빈번히 발생하지 않을 것이다. 어쨌든 향후 중재당사국들이 중재인들에게 패널위원과 상소기구 위원에게 적용되는 행동규범을 준용하여 이를 엄격히 준수하도록 요구하는 것이 바람직할 것이다.⁵⁴⁾

다. 중재인의 선정

투자중재 맥락에서는 통상 각 당사자가 한 명의 비의장중재인을 지명 또는 임명하고, 제3의 의장중재인은 이미 임명된 두 비의장중재인 간의 합의 또는 분쟁당사자들 간의 합의로 선정된다. 이러한 합의에 실패하면, 통상 투자조약에 정해진 임명권자가 개입하여 의장중재인을 임명한다.⁵⁵⁾

반면 MPIA의 경우, 서명국들은 상소기구 위원 선정절차를 모방하여 10명의 상설 중재인을 선정하였다. 세 명의 중재인으로 중재판정부를 구성해야 하는 경우, 순환방식에 따른 무작위 선정이 적용된다. 이 선정절차에서 분쟁당사국들은 이해충돌 문제가 발생하지 않는 한, 잠재적 중재인에 대한 선호를 표시하거나 풀 안의 특정 중재인을 배제할 수 없다.⁵⁶⁾

DSU 제25조에 따른 임의중재인 선정이 상사중재나 투자중재의 통상적 관행을 따른다면, 당사국들은 개별 중재인 선정에 대해 통제권을 행사할 수 있을 것이다. 그렇다면 당사국들은 선정된 중재인들에 대해 보다 큰 신뢰를 가질 수 있다. 그럼에도 선정절차 지연 가능성은 상존한다. 일방 당사국이 다양한 이해충돌 사유를 들어 상대방이 지명 또는 임명한 중재인에 이의를 제기하려 할 때 절차 지연 문제가 발생할 수 있다. 투자중재 맥락에서는, 일부 잠재적 중재인들은 투자자 또는 투자유치국 어느 한쪽에 대한 일반적 편향을 공

54) Rules of Conduct for the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, WTO Doc. WT/DSB/RC/1 (adopted Dec. 3, 1996), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/rc_e.htm.

55) See e.g. 2012 U.S. Model Bilateral Investment Treaty, Art. 27 (Constitution of the Tribunal); USMCA, Art. 14.D.6 (Selection of Arbitrators), Nov. 30, 2018.

56) Statement on a Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes—Addendum: Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU, Annex 1 ¶ 4(i)-(iii), WTO Doc. JOB/DSB/1/Add.12 (Apr. 30, 2020).

개적으로 표시하고, 이는 때때로 당사자들이 그러한 잠재적 중재인을 선택하도록 유인하는 미끼로 작용한다.⁵⁷⁾ WTO 중재에서는 임명에 따른 재정적 유인이 상대적으로 제한적이라는 점을 고려할 때, 이 문제는 WTO 맥락에서 그리 심각하지 않을 수 있다. 아마도 각 당사국은 자연스럽게 자신에게 유리한 입장을 취할 가능성이 높은 중재인을 최소 한 명 임명하기를 바라 수 있다. 하지만 이는 의장중재인의 중립성이 보장되는 한 상사나 투자 중재와 마찬가지로 문제가 아닐 수 있다.

라. 기간과 비용

이는 투자중재에서 심각한 문제이다.⁵⁸⁾ MPIA와 같은 WTO 상소중재에서는 당사국들이 합의한 경우 90일 기한이 적용될 수 있다. 그 경우 기한 내 절차를 완료하겠다고 약속할 수 있는 잠재적 중재인만 임명되어야 한다. DSU 제25조에 따른 단심 임의중재의 경우, 당사국들은 다른 업무를 제쳐두고 이 중재를 최우선으로 둘 수 있는 중재인을 임명하기 위해 상당한 주의를 기울여야 한다. 단기적으로 비용은 WTO 중재에서 심각한 문제가 아닐 수 있다. MPIA 중재에서 보듯이 WTO 사무국이 일정한 행정적·법률적 지원을 제공할 의사가 있는 것으로 보이고, 명목적 금전 보상만으로도 중재인으로 봉사할 의사가 있는 잠재적 중재인을 찾는 것이 그리 어려워 보이지 않기 때문이다. 그러나 이것이 장기적으로 지속가능한지는 두고 볼 일이다. 앞서 언급했듯이, 당사국들은 전 상소기구 위원 또는 자주 임명된 전 패널위원 등 경험 많고 명망 있는 중재인을 선정하고자 할 수 있으며, 이를 위해 양 당사국이 더 높은 시간당 보수를 부담해야 할 수도 있다.

2. DSU 제25조에 따른 최초 상소중재(DS583)로부터의 시사점

DSU 제25조에 따라 DS583 사건의 상소심 중재인으로 임명되어, 필자는 WTO 분쟁을 신속하게 해결할 수 있는 DSU상 단심 임의중재에도 확장될 수 있는 몇 가지 실무적 교훈

57) Judith Levine, "Dealing with Arbitrator 'Issue Conflicts' in International Arbitration", *Dispute Resolution Journal*, Vol. 61, 60-68, 2006; Malcolm Langford, Daniel Behn & Runar Hilleren Lie, "The Revolving Door in International Investment Arbitration", *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, 301-332, 2017.

58) ICSID 절차는 평균 4년 8개월이 소요된다. 그 동안 당사자들은 투자자의 경우 미화 6,400,000 달러, 피신청인 국가의 경우 미화 4,700,000 달러 정도가 보통 비용으로 지출된다. See Matthew Hodgson, Yarik Kryvoi & Daniel Hřčka, 2021 Empirical Study: Costs, Damages and Duration in Investor-State Arbitration, 2021 (British Institute of International and Comparative Law & Allen & Overy).

을 얻었다.⁵⁹⁾ 그 교훈은 다음과 같다.

가. 사무국의 지원

이 상소중재절차를 지원하기 위해 WTO 사무총장은 법률가를 포함한 직원들을 임시로 배정하였다. 이들은 WTO 사무국의 분쟁해결 관련 부서에 소속된 직원들이 아니었기 때문에, 3개월 동안 자신의 주된 업무를 제쳐두고 이 중재를 위해 일하였다. 이는 지속가능하지 않다. 향후 두 가지 대안을 고려할 수 있다.

첫째, WTO 회원국들은 DSU 제25조에 따른 중재 일반(단심 중재와 상소중재 모두)을 지원하는 상설 부서를 만들 수 있다. 예컨대 WTO 사무국 법무실(Legal Affairs Division) 산하 하위 부서가 될 수도 있다.

또는 분쟁당사국들은 당사국들의 동의를 조건으로 중재인들이 자신들의 서기를 두어 WTO 사무국 외부에서 독자적인 사무·법률 지원을 받을 수 있도록 합의할 수 있다. 일부는 이 선택지가 행동규범 또는 비밀유지 관련 문제에 더 취약할 수 있다고 지적하며 우려를 제기할 수 있다. 그러나 동일한 문제는 상사중재와 ISDS 중재에서도 발생할 수 있으며, 그 맥락에서는 별문제없이 잘 처리되어 왔다는 점에 주목해야 한다.⁶⁰⁾

나. 당사국들과의 절차관리회의(Case Management Conference, “CMC”)

절차의 시작 단계에서 절차관리회의를 개최하는 것은 당사국들의 기대를 이해하고 절차상 쟁점을 명확히 하는 데 도움이 된다. 여기서 중재인들은 분쟁당사국들과 작업절차 초안 및 일정표 초안을 논의할 수 있다. 당사국들에게는 중재합의에서 다루어지지 않은 절차적 측면에 관하여 추가로 합의할 기회로 활용될 수 있다. DSU 제25조에 따른 임의중재에는 미리 정해진 모델 작업절차가 없으므로, 이 절차관리회의의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이는 상사중재와 투자중재에서 보통 ‘절차명령 제1호(Procedural Order No. 1)’로 귀결되는 “예비회의(preliminary conference)” 또는 “CMC” 회의를 모방하는 것이다.⁶¹⁾

59) 물론 필자는 중재인으로서의 기밀유지의무의 선을 넘지 않는 범위에서 위 교훈을 공유한다.

60) Constantine Partasides, “The Fourth Arbitrator? The Role of Secretaries to Tribunals in International Arbitration”, *Arbitration International*, Vol. 18, No. 2, 147, 152-158, 2002; ICC, Note to Parties and Arbitral Tribunals on the Conduct of the Arbitration under the ICC Rules of Arbitration, ¶¶ 219-226, 2021.

다. 시한(Time limit)과 그 관리

당사국들이 DSU 제25조 중재에 회부하기로 합의하면, 중재인들은 가능한 한 신속히 전체 절차의 일정표를 작성함이 바람직하다. 전체 일정, 즉 중재판정부 구성부터 중재판정까지의 기간은 절차관리회의 또는 그 직후까지는 정해지는 것이 좋다. 그러한 기간의 연장은 보통 당사국들의 합의에 따라 중재판정부가 하여야 한다.

중재판정부 구성원들은 절차 진행 중 정기적인 내부회의를 갖는 것이 권고된다. 잠재적 중재인이 이를 위한 업무 일정을 감당할 수 없다면, 처음부터 임명을 거절해야 한다. 특정 절차적 결정을 신속하게 내려야 할 때 원격 화상회의가 도움이 될 수 있다. 대면회의도 어느 시점에는 필수적이며, 적어도 심리 며칠 전, 심리 며칠 후, 그리고 판정문 마무리를 앞둔 절차 말미에는 대면회의가 포함되어야 한다.

라. 쟁점 문서(issues paper)

정규 패널 및 상소기구 절차에서 WTO 사무국은 절차 초기에 패널위원과 상소기구위원을 돕기 위해 항상 이른바 ‘쟁점 문서(issues paper)’를 작성하였다. WTO 회원국들이 DSU 제25조상 중재인들에게 사무국 지원을 제공하기로 결정한 경우에 이러한 관행은 계속될 수 있으나, 신중해야 한다. 중재판정부는 절차에 대한 완전한 통제권을 유지하여야 하므로, 의장중재인은 필요하다면 쟁점문서의 형식과 어떤 쟁점을 다룰지에 관하여 사무국에 구체적 지시를 내려야 한다. 사무국은 사건의 본안에 관한 견해를 표시하도록 허용되어서는 안 된다.

다른 한편으로, 중재판정부가 WTO 사무국 외부인을 자신의 서기로 둔 경우, 쟁점문서를 작성할 것인지와 어떻게 작성할 것인지는 중재판정부, 특히 의장중재인의 재량에 맡겨져야 한다. 필자의 견해로는 상사중재나 투자중재의 맥락에서처럼, 판단되어야 할 관련 쟁점을 열거하고 핵심 쟁점을 정리하는 작업은 오히려 당사국들이 참여하는 절차관리회의에서 이루어지는 것이 바람직하다.

61) ICC Arbitration Rules, Art. 24 (Case Management Conference and Procedural Timetable) (2021); see also ICC Arbitration Rules, Art. 24 (2026); LCIA Arbitration Rules, Art. 14 (Conduct of Proceedings) (2020); UNCITRAL Arbitration Rules, Art. 17 (2021 rev.); ICSID Arbitration Rules, Rule 29 (First Session) (2022); 당사자들과의 조기 절차관리회의의 유용성에 관해서는, see UNCITRAL Notes on Organizing Arbitral Proceedings, 2016.

마. 심리기일(hearing)

절차를 신속히 진행하기 위해, 심리는 절차 말미에 한 차례만 개최하는 것이 바람직하며, 많아도 두 차례를 넘지 않는 것이 좋다. 절차 말미에 개최해야만 중재판정부와 당사국 모두가 사전에 충분히 준비할 수 있어 심리가 효율적으로 운영될 수 있다. 필자는 중재판정부가 심리 전에 핵심 질문을 당사국들과 공유할 것을 강력히 권고한다. 이는 심리기일의 전체 윤곽을 잡고 심리를 핵심 쟁점에 집중시키는 데 도움이 된다. 일정표는 중재판정부가 핵심 질문을 당사국들과 공유하고 심리 전에 서면 답변을 요청할 수 있도록 설계되는 것이 바람직하다. 그렇게 하면 중재판정부는 심리에서 그중 일부 질문 또는 후속 질문만을 제기함으로써 효율성을 기할 수 있다.

VI. 결론

DSU 제25조에 따른 신속 중재 모델은 정규 패널/상소기구의 복심 제도가 비교적 잘 작동하던 때에는 WTO 회원국들이 반드시 채택할 필요를 느끼지 않은 것으로 보인다. WTO 분쟁해결제도의 현재 위기에 대해 누구에게 책임을 물어야 하는지와 무관하게, 이제 WTO 회원국들은 DSU 제25조에 따른 중재가 실현 가능한 ADR 메커니즘으로 기능할 수 있는지를 신중하게 검토해야 할 때이다. DSU 제25조 중재는 DS/583의 상소심 중재와 두 건의 MPIA 상소중재 사례를 통해 시험되었다. 이러한 유형의 상소중재는 기능을 상실한 WTO 분쟁해결에 임시구제조치가 될 수는 있다. 그러나 MPIA 상소중재의 낮은 이용률을 보면 그 효용이 제한적이었음을 알 수 있다.

이러한 배경에서, 필자는 WTO 회원국들이 DSU 제25조에 따른 단심 중재 모델을 WTO 분쟁해결을 위한 신속한 대체메커니즘으로 활용하는 방안을 진지하게 고려해야 한다고 본다. 이는 대부분의 WTO 회원국들이 현재 제네바에서 개선하여 부활시키려 하는 복심 제도를 영구적으로 대체하기 위한 것이 아니다. DSU 제25조에 따른 상소중재와 비교할 때, 이 단심 중재모델은 기능을 상실한 상소심을 떠안고 있는 2심 구조의 분쟁해결절차 위기를 극복하는데 더 효과적인 ADR 메커니즘이 될 수 있다. 동시에 장기적으로 현행 분쟁해결제도가 부활한 이후에도, 다자무역체제는 WTO 분쟁해결제도의 기본 원칙을 침해하지 않는 범위에서 분쟁당사국들이 당사자 자치를 누릴 수 있는 보다 유연하고 신속한

ADR 절차를 또 하나의 선택지로 활용할 수 있을 때 더 지속가능성 측면에서 나은 입지에 놓일 수 있다고 본다. 이것이 바로 우루과이라운드 협상자들이 정규 패널/상소기구 절차를 보완할 수 있는 ADR 장치로서 DSU 제25조를 통해 중재를 도입한 이유이기도 하다.

참고문헌

1. 조문 및 판례

2012 U.S. Model Bilateral Investment Treaty, Art. 27 (Constitution of the Tribunal).

Agreement Establishing the World Trade Agreement (“the WTO Agreement”), Article III.

Anti-Dumping Agreement, Article 17.6(ii).

Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States art. 53(1), Mar. 18, 1965, 575 U.N.T.S. 159.

ICC Arbitration Rules, Art. 24 (2026).

ICC Arbitration Rules, Art. 24 (Case Management Conference and Procedural Timetable) (2021).

ICSID Arbitration Rules, Rule 29 (First Session) (2022).

LCIA Arbitration Rules, Art. 14 (Conduct of Proceedings) (2020).

Rules of Conduct for the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, WTO Doc. WT/DSB/RC/1 (adopted Dec. 3, 1996),
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/rc_e.htm.

Statute of the International Court of Justice art. 60, June 26, 1945, 33 U.N.T.S. 993.

Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea art. 33(1), Annex VI to the United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 561.

UNCITRAL Arbitration Rules, Art. 17 (2021 rev.).

UNCITRAL, Code of Conduct for Arbitrators in International Investment Dispute Resolution (2023).

Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU).

USMCA, Art. 14.D.6 (Selection of Arbitrators), Nov. 30, 2018.

2. 단행본 및 학술지 논문

United States Continues to Block New Appellate Body Members for the World Trade Organization, Risking the Collapse of the Appellate Process”, American Journal of International Law, Vol. 113, No. 4, 822-831, Oct. 2019.

Americo Beviglia Zampetti, Patrick Low & Petros C. Mavroidis, “Consensus Decision-Making and Legislative Inertia at the WTO: Can International Law Help?”, Journal of World Trade, Vol. 56, No. 1, 1, 2022.

Anthea Roberts, “Incremental, Systemic, and Paradigmatic Reform of Investor-State Arbitration”, American Journal of International Law, Vol. 112, 1-24, 2018.

Claus-Dieter Ehlermann, “The Workload of the WTO Appellate Body: Problems and Remedies”, Journal of International Economic Law, Vol. 20, No. 3, 705, 2017.

Constantine Partasides, “The Fourth Arbitrator? The Role of Secretaries to Tribunals in International Arbitration”, Arbitration International, Vol. 18, No. 2, 147, 152-158, 2002.

Jaemin Lee, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, World Trade Review, Vol. 24, No. 1, 50-74, 2025.

Jane Kelsey, “The Illegitimacy of Joint Statement Initiatives and Their Systemic Implications for the WTO”, Journal of International Economic Law, Vol. 25, No. 1, 2, Mar. 2022.

Judith Levine, “Dealing with Arbitrator ‘Issue Conflicts’ in International Arbitration”, Dispute Resolution Journal, Vol. 61, 60-68, 2006.

Malcolm Langford, Daniel Behn & Runar Hilleren Lie, “The Revolving Door in International Investment Arbitration”, Journal of International Economic Law, Vol. 20, 301-332, 2017.

Matthew Hodgson, Yarik Kryvoi & Daniel Hřčka, 2021 Empirical Study: Costs, Damages

and Duration in Investor-State Arbitration, 2021 (British Institute of International and Comparative Law & Allen & Overy).

Nicolas Lamp, “Arrested Norm Development: The Failure of Legislative-Judicial Dialogue in the WTO”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 38, No. 3, 570, Sept. 2025.

Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer & Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures”, Peterson Institute for International Economics Policy Brief, No. 18-5, Mar. 2018.

William J. Davey, “WTO Dispute Settlement: Crown Jewel or Costume Jewelry?”, *World Trade Review*, Vol. 21, No. 3, 291, July 2022.

3. 기타 문헌

Appellate Body Report, Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services (Argentina – Financial Services), WT/DS453/AB/R, adopted 9 May 2016.

Appellate Body Report, United States – Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel from Mexico, ¶ 160, WTO Doc. WT/DS344/AB/R (adopted May 20, 2008).

Appellate Body Report, United States – Tuna II (Mexico) (Article 21.5 – Mexico), WT/DS381/AB/RW, adopted 3 December 2015.

Appellate Body, Annual Report for 2019–2020, WTO Doc. WT/AB/30 (2020).

Congressional Research Service, “The WTO’s Appellate Body Loses Its Quorum: Is This the Beginning of the End for the “Rules-Based Trading System”?”, LSB10385, Dec. 16, 2019.

Dispute Settlement Body, Minutes of Meeting Held on 19 February 2009, WT/DSB/M/265.

Dispute Settlement Body, Minutes of the Meeting Held on 29 June 2020, WT/DSB/M/442.

Dispute Settlement System Training Module: Chapter 8,

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c8s2p1_e.htm.

European Commission, Interim Appeal Arrangement for WTO Disputes Becomes Effective, <https://policy.trade.ec.europa.eu> (2020).

European Parliamentary Research Service, “International Trade Dispute Settlement: World Trade Organisation Appellate Body Crisis and the Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement”, PE 762.342, June 2024.

General Council, “Draft Decision: Functioning of the Appellate Body”, WT/GC/W/791 (28 Nov. 2019).

ICC, Note to Parties and Arbitral Tribunals on the Conduct of the Arbitration under the ICC Rules of Arbitration, ¶¶ 219-226, 2021.

ICSID, The ICSID Caseload—Statistics (Issue 2026-1) 7 (2026).

Informal Process on Matters Related to the Functioning of the Appellate Body – Report by the Facilitator, H.E. Dr. David Walker (New Zealand), JOB/GC/222, 15 Oct. 2019, Annex.

International Chamber of Commerce, “Reimagining WTO Dispute Settlement”, 2025.

Ministerial Conference, MC12 Outcome Document, para. 4, WT/MIN(22)/24 (June 22, 2022).

Ministerial Decision on Dispute Settlement Reform, adopted at MC13, 2 Mar. 2024.

Statement on a Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes—Addendum: Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU, WTO Doc. JOB/DSB/1/Add.12 (Apr. 30, 2020).

Statements by the United States at the August 29, 2022, DSB Meeting, U.S. Mission Geneva (30 Aug. 2022).

The Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), WTO Plurilaterals (Geneva

Trade Platform), https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/.

Themed U.S. DSB statements – 90-day deadline (June 22, 2018); continued service (Feb. 28, 2018); fact/municipal-law review (Aug. 27, 2018); advisory opinions (Oct. 29, 2018); precedent (Dec. 18, 2018).

UNCITRAL Notes on Organizing Arbitral Proceedings, 2016.

UNCITRAL, Possible Reform of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Consistency and Related Matters—Note by the Secretariat, U.N. Doc. A/CN.9/WG.III/WP.150 (Aug. 28, 2018).

UNCITRAL, Possible Reform of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Note by the Secretariat, U.N. Doc. A/CN.9/WG.III/WP.142 (Sept. 18, 2017).

United Nations Conference on Trade and Development, “Global Trade Update: Reforming Trade Rules to Drive Development”, Mar. 2026.

USTR, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, Feb. 2020.

Working Procedures for Appellate Review, Rule 4(3), WTO Doc. WT/AB/WP/6 (Aug.

World Trade Organization Analytical Index, DSU – Article 11 (Jurisprudence).

World Trade Organization Dispute Settlement Body, Minutes of Meeting Held on 25 March 2011, WT/DSB/M/294, and 18 June 2014, WT/DSB/M/346.

World Trade Organization News summaries of the DSB meetings of 30 June 2022 (55th proposal; 123 Members), 18 December 2023 (72nd; 130 Members), and 26 January 2024 (73rd).

World Trade Organization, “DG Cites MPIA as “Practical, Confidence-Building Bridge” Pending Dispute Reform Deal”, WTO News, 28 Mar. 2026, https://www.wto.org/english/news_e/news26_e/mc14_28mar26_350_e.htm.

World Trade Organization, “Türkiye States Intention to Implement Findings in Pharmaceuticals

Dispute with EU”, WTO News, 29 Aug. 2022,
https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/dsb_29aug22_e.htm.

World Trade Organization, Alternative Dispute Resolution Procedures,
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/mpia_e.htm.

World Trade Organization, Appellate Body,
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm.

World Trade Organization, Dispute Settlement Activity – Some Figures, WTO,
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm.

World Trade Organization, Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement,
<https://www.wto.org>.

[국문초록]

중재를 통한 WTO 분쟁의 해결:

DSU 25 임의중재의 활용 방안

장승화

2019년 상소기구(Appellate Body)의 기능이 정지된 이후, WTO의 분쟁해결제도는 법적인 교착상태에 놓여 있다. WTO 회원국들은 분쟁해결제도의 복원 내지는 개혁을 위해 지속적으로 논의를 이어 왔으나, 현재까지 실질적인 성과를 도출하지는 못하고 있다. 이러한 상황에서 2020년 유럽연합(EU)이 주도 하에 일부 WTO 회원국들은 상소기구의 기능 정지에 대응하기 위한 잠정적 상소절차로서 다자간 임시 상소중재약정(Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, 이하 MPIA)을 도입하였다. 그러나 현재까지 MPIA에 따라 내려진 중재판정은 두 건에 그치고 있어, 그 실효성에는 일정한 한계가 있는 것으로 평가된다.

작금의 WTO 분쟁해결제도 위기상황에 대한 책임 소재를 따지는 것과는 별개로, WTO 회원국들은 WTO 분쟁해결을 위한 실질적이고 신속한 대안적 절차로서 분쟁해결양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 제25조에 따른 임의중재(ad hoc arbitration), 특히 단심제 중재 모델의 활용 가능성을 진지하게 검토할 필요가 있다. 이는 다수 WTO 회원국들이 현재 제네바에서 복원과 개혁을 모색하고 있는 복심제 분쟁해결제도를 영구적으로 대체하자는 주장은 아니다. 오히려 MPIA와 같은 DSU 제25조 상소중재와 비교할 때, 단심제 구조의 임의중재 모델은 기능 부전에 빠진 복심제 분쟁해결절차를 보완할 수 있는 보다 효과적인 대체적 분쟁해결제도로써 기능할 수 있다.

본고는 DSU 제25조에 따른 새로운 중재 모델의 설계와 운용을 위하여 필자가 다년간의 상사중재 및 투자중재 관련 경험으로부터 도출한 시사점을 다각적으로 검토한다. 나아가 필자가 DSU 제25조에 따른 비-MPIA 상소중재인으로 참여한 경험에서 얻은 실무적 교훈을 함께 분석한다. 이를 토대로 DSU 제25조에 따른 단심제 임의중재가 중대한 제도적 장애 없이 작동할 수 있는지, 그리고 그러한 절차가 어떠한 방식으로 설계 및 운용되어야 하

는지를 평가한다. 결론적으로, 본고는 다자무역체제가 표준화된 패널/상소기구 절차에만 의존하기보다, 보다 유연하고 신속한 대안적 분쟁해결절차를 병행적으로 활용할 필요가 있음을 강조한다.

주제어: 분쟁해결양해 25조, 세계무역기구 중재, 다자간임시중재, 상소기구

[Abstract]

Resolving WTO Disputes through Arbitration: An Assessment of Ad Hoc Arbitration under DSU 25

Seung Wha CHANG

Since 2019, due to the inoperability of the Appellate Body, the WTO dispute settlement system has been in legal limbo. WTO members' efforts to revive or reform the dispute settlement system have not produced any meaningful results yet. In 2020, some members of the WTO led by the EU set up an interim appellate mechanism in the name of MPIA to address the inoperability of the Appellate Body. However, it has not been successful in that only two arbitral awards have been issued to date.

Regardless of who should be blamed for the current crisis of the WTO dispute settlement system, WTO members should seriously consider utilizing an ad hoc arbitration model under DSU 25 (without appeal) as a genuinely expedited alternative mechanism for WTO dispute settlement. It is not proposed for the purpose of permanently replacing the two-tier (panel and appellate procedures) system, which most of WTO members are currently trying to revive and reform in Geneva. Compared to an appeal arbitration under DSU 25, such as MPIA, this one-tier arbitration model could be a more effective ADR mechanism to remedy the dysfunctional two-tiered dispute settlement procedures.

To structure and implement this new arbitration model under DSU 25, this paper introduces some useful lessons learned from commercial/investment arbitration as well as the author's own experience as a non-MPIA appeal arbitrator under DSU 25. Then, this paper will make an assessment of whether and how this genuine ad hoc arbitration model under DSU 25 can be structured without serious problems. This paper concludes by proposing that the multilateral trading system rely on, not only formalistic panel/AB procedures, but also more flexible and expedited ADR procedures.

Keywords: DSU 25, WTO arbitration, MPIA, Appellate Body