

아세안 역내 분쟁해결제도 연구: 문제점 및 개선방안을 중심으로*

나희량**

국문초록

본 논문은 아세안경제공동체의 실현을 위한 필요조건으로서 법의 지배가 주요한 역내 분쟁해결제도의 필요성을 제기한다. 이를 위해 기존 아세안 역내 분쟁해결제도 규정인 DSM1996, EDSM2004, DSM2010 등의 내용과 문제점들을 살펴보고 그 개선방안 및 대안에 대해 논의한다. EDSM2004는 WTO 분쟁해결제도의 내용과 형식을 차용하였지만 분쟁판결의 최종권한을 소위 'ASEAN Way'가 작동하는 아세안정상회의에 부여하는 등 그 제도적 한계와 문제점 등으로 역내 분쟁해결을 위한 사법적 구속력과 법의 지배는 무력화될 수밖에 없다. 하지만 아세안 회원국 분쟁의 효율적이고 구속력 있는 해결은 역내의 무역질서가 견고하게 유지되고 작동할 수 있게 하는 중심축이다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고 역내 경제통합의 진전을 위해서 법의 지배가 유효한 분쟁해결제도로서의 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다. 이를 위해 중재를 중심으로 한 분쟁해결절차에 대한 논의가 진행되었고 또한 아세안중재센터의 설립에 대한 필요성이 제기되고 있다.

주제어: 아세안 역내 분쟁해결제도, EDSM2004, DSM2010, ASEAN Way, 아세안중재센터

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2019년)에 의하여 연구되었음.

** 부경대학교 경영대학 국제통상학부 교수. heeryang@pknu.ac.kr

I. 서론

본 논문은 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, 이하 아세안)의 역내 분쟁해결제도에 대해 살펴보고 그동안 제기되어 온 아세안 역내 분쟁해결제도의 문제점 및 한계에 대해 논의하고 이를 토대로 역내 분쟁해결제도의 발전방안 및 그 정책적 시사점을 모색하고자 한다.¹⁾ 이를 위해 1994년 아세안자유무역지대(AFTA)의 형성 이후 마련된 역내 분쟁해결제도의 변화와 현재 적용되고 있는 역내 분쟁해결제도인 ‘분쟁해결제도에 관한 2004년 아세안 개정 의정서(ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism of 2004, 이하 EDSM2004)’ 및 ‘분쟁해결제도에 관한 2010년 아세안헌장 개정의정서(2010 Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism, 이하 DSM2010)’의 형식과 내용을 중심으로 분석하고자 한다.

아세안의 역내 경제통합은 이제는 아세안의 핵심적 목표이다. 2015년 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community, 이하 AEC)의 출범²⁾은 아세안이 본격적으로 단일한 시장 및 생산기지를

1) 일반적으로 국가 간 분쟁은 무역에서 발생하는 경우가 가장 많다. 따라서 무역분쟁만을 전담하는 분쟁해결제도가 마련되게 된다. 예를 들어 WTO의 분쟁해결제도는 국가 간 무역분쟁만을 그 대상으로 한다. 하지만 아세안의 분쟁해결제도는 무역뿐만 아니라 투자, 금융, 산업 등 아세안 회원국 간 체결한 다양한 분야의 협정 대부분을 그 대상으로 하고 있다(상세한 협정 목록은 2장 주석 9) 참조). 따라서 본 논문에서 원래 의도했던 아세안의 역내 무역분쟁해결제도에 대한 분석을 위해서는 현재 적용되고 있는 역내 분쟁해결제도인 EDSM2004를 통해 살펴볼 수밖에 없다. 또한 ‘무역분쟁해결제도’라는 표현 대신 ‘분쟁해결제도’라는 용어를 사용한다. 하지만 아세안의 경우에도 무역이 가장 중요한 분쟁의 대상인 것만큼은 동일하다.

2) 1990년대 초 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)의 유럽연합(Economic Union, EU)으로의 전환 및 북미자유무역지대(NAFTA)의 형성 등은 아세안의 지역경제 협력과 통합을 더욱 진전시키는데 영향을 미쳤다. 이에 따라 1992년 1월 제4차 아세안정상회의에서 아세안 정상들은 AFTA(ASEAN Free Trade Area, 아세안자유무역지대)의 창설을 합의하였다. AFTA는 외국인 투자의 유치와 회원국 간 관세 및 비관세장벽을 제거하여 경제성장 및 역내무역을 활성화하는 데

공유하는 지역단위의 경제통합체로 발전해 가려는 의지적 표현이라고 할 수 있다(ASEANstats 2017a). 이러한 의지가 실제로 결실을 거두기 위해서는 두 가지가 함께 병행되어야 하는데 첫째, 실제적인 경제통합을 위해 상품, 서비스, 노동, 기술 등의 경제적 자원이 역내에서 자유롭게 이동할 수 있도록 국가 간 장벽을 제거하는 노력이 필요하다. 둘째, 이러한 국가 간 경제적 자원의 자유로운 이동 가운데 불가피하게 발생할 수밖에 없는 역내 국가 간 분쟁을 원활하게 해결할 수 있는 역내 분쟁해결제도의 마련이 필요하며 이를 위해서는 그 사법적 구속력과 신뢰성이 담보되어야 한다. 따라서 첫째 조건이 성숙한다 하더라도 아세안 역내 분쟁해결을 위한 효과적이고 실질적인 분쟁해결제도를 구현하지 않으면 AEC의 달성은 공염불에 그칠 우려가 있다(Gonzalo & Lee 2015; Das et al. 2013: 382-410).

아세안 역내 경제통합이 가속화하게 되면 무역과 투자가 급증하고 이에 따른 분쟁도 비례적으로 증가하고 그 내용 면에서도 다양해지고 복잡해질 것이다(ASEANstats 2017b; Gonzalo & Lee 2015).³⁾ 따라서 이러한 분쟁에 효과적으로 대응하고 분쟁으로 인한 불확실성을 최소화하기 위해서 역내 차원에서 분쟁해결을 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 더욱이 향후 상당 기간 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO)의 다자적 차원의 분쟁해결제도는 무력화될 가능성이 크다.⁴⁾ 이렇게 WTO 분쟁해결제도의 신뢰성과 효

주요한 역할을 하였다고 할 수 있다. 이후 상품무역의 자유화뿐만 아니라 생산자원의 자유로운 역내이동을 통한 경제통합을 위한 AEC을 출범시키는 등 아세안은 단순한 지역차원의 자유무역지대에서 상품, 서비스, 자본, 노동력, 기술 등이 역내에서 자유롭게 이동하는 경제통합체로 성장하기 위한 변화의 기로에 있다고 볼 수 있다.

3) 1967~2017년의 50여 년의 기간 동안 아세안의 1인당 GDP는 122 USD에서 4,021 USD로 거의 33배 증가하였다. 2017년 아세안의 경제성장률은 6.2%로 1967년 3.2%에서 두 배 가까이 상승하였다. 또한 무역규모도 97억 USD에서 2.2조 USD달러로 무려 230배 가까이 성장하였다. 경제규모로는 2.1조 USD로 동아시아에서 중국과 일본에 이어 세 번째로 큰 경제공동체이다.

4) WTO의 분쟁해결절차의 최종심을 담당하고 있는 상소기구는 총 9명의 상소위원으

울성이 의심받고 있는 상황에서 WTO 분쟁해결제도는 더 이상 아세안 역내에서 발생한 분쟁을 효과적으로 해결하는 방안으로 의존하기 어렵게 될 가능성이 크다.

물론 지금까지는 아세안 회원국 간에 발생한 WTO 차원의 무역분쟁은 총 세 건으로 소수에 불과하다.⁵⁾ 따라서 이미 존치하는 WTO 분쟁해결제도만으로도 아세안 역내에서 발생하는 무역분쟁을 충분히 해결할 수 있을 것으로도 평가할 수 있다. 하지만 개도국 또는 최빈개도국들이 대부분인 아세안 회원국들이 WTO 차원의 분쟁해결절차에 접근하는 것은 쉽지 않은 일이다. WTO 분쟁해결절차가 시작되더라도 최종 판결이 나오기 위해서는 2~3년 이상의 기간(평균 27개월)이 소요되기 때문에 이를 온전히 기다리는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 아세안 회원국 간 WTO 분쟁이 소수인 것은 분쟁발생 자체가 적어서라기보다는 WTO 분쟁해결제도에 대한 접근성이 떨어지고 분쟁해결이 신속하게 이루어지지 않기 때문인 것으로 볼 수도 있다.

하지만 AEC의 출범을 비롯한 아세안 역내 경제통합이 가속화될 수록 (무역)분쟁 이슈도 개별국가 차원에서 머무르지 않고 역내의 공동된 관심사항 내지는 중요한 이해관계로 부각될 것이다. 따라서 아세안은 분쟁에 대응하기 위한 역내 차원의 적절한 제도적 노력과

로 구성된다. 하지만 현재 미국은 상소기구의 판결이 미국에 불리하게 이루어져 왔다는 이유 등으로 상소기구를 비롯한 WTO 분쟁해결제도의 개혁을 요구하고 있다. 미국은 지난 2016년부터 계속해서 상소기구 위원 선임절차를 거부해왔으며, 이에 따라 상소기구 위원은 정원 7명에서 현재는 1명에 불과하다. 미국은 지난 2016년부터 WTO 상소기구 위원 임기가 만료되어 공석이 발생할 경우 이의 임명을 거부해왔다. 합의(consensus)에 의해 상소위원이 선출되기 때문에 미국이 반대할 경우 상소위원의 선임은 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 이에 따라 7명이 정원인 상소기구 위원은 계속 줄어 2020년 2월 현재 단 1명만이 남아있다. 상소심 심리에 필요한 최소 인원이 3명인 것을 고려하면 빠른 시일 내에 추가 선임이 이루어지지 않을 경우 상소기구의 작동은 사실상 정지되어, WTO 분쟁해결기구는 그 기능을 수행할 수 없는 상황에 직면하게 되었다.

5) 아래 주석 15) 참조.

대응이 필요할 것으로 보인다. 이러한 선제적 대응을 토대로 아세안은 역내에서 발생하는 (무역)분쟁을 효과적으로 해결함으로써 역내 무역의 불확실성을 제거하고 무역의 이익을 최대한 담보할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 필요성과 논의의 확대에도 불구하고 아세안은 이에 대한 실질적인 대응을 보이고 있지 않고 있다는 우려가 존재한다(Gonzalo & Lee 2015, Kraichitti 2015). 따라서 향후 AEC의 발전방향에 대한 논의가 진행될 경우 동 사안이 가장 우선순위로 다루어질 필요가 있다.

기존 아세안에 대한 관심과 연구가 다양해지고 풍부해지는 가운데 아세안의 역내 분쟁해결제도에 대한 논의는 국내에서 아직까지 소개되거나 본격적으로 진행된 바가 없는 것으로 보인다. 아세안의 무역분쟁에 대한 연구는 주로 WTO에서 아세안 개별국 또는 아세안 전체 차원에서 이루어진 분쟁의 성격과 이를 비교 분석하는 것이 주된 주제였다(나희량 2019; 김윤화·나희량 2017; 나희량 2016). 이러한 의미에서 본 논문은 국내 연구에서 미진하였던 아세안의 역내 분쟁해결제도에 대한 학술적 탐색을 시도한다는 의미에서 아세안 연구에 일조할 수 있을 것으로 기대한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 아세안 역내 회원국 간의 (무역)분쟁과 관련하여 역내 차원의 분쟁해결제도를 EDSM2004를 중심으로 개괄한다. 다음으로 3장에서는 현 아세안 역내 분쟁해결제도의 문제점과 한계 등 관련 쟁점들을 살펴보고 그 내용을 토대로 제시할 수 있는 분쟁해결제도의 개선 및 발전방안에 대해 논의한다. 최근 WTO 분쟁해결제도에 대한 회의가 높아지고 분쟁해결을 위한 시간이 장시간 소요되면서 역내 차원의 분쟁해결제도의 활용 필요성이 높아지고 있다는 점에서 이러한 논의는 당위성을 갖는다. 4장에서는 분쟁해결제도의 개선뿐만 아니라 아세안 역내 중개절차의 강화 및 중개기관의 설치에 대한 논의가 진행되고 있다. 이에 대

한 내용을 살펴보고 그 의미와 시사점에 대해 살펴보고자 한다. 마지막으로 5장 결론에서는 위의 내용들을 요약, 정리하고 본 연구의 의미와 향후 연구과제 등을 제시하고자 한다. 이러한 분석을 통해 기존 국내에서 거의 소개되지 않고 아세안 지역연구 분야에서 충분한 분석이 미흡했던 아세안의 역내 분쟁해결제도에 대한 학술적 논의를 심화시키고자 한다.

II. 아세안 역내 분쟁해결제도 개괄 및 쟁점

1. 아세안 역내 분쟁해결제도 연원 및 개요

본 절에서는 아세안의 역내 분쟁해결제도에 대해 그 연원 및 현재 적용되고 있는 EDSM2004의 내용을 중심으로 살펴보고자 한다. 아세안의 역내 분쟁해결제도를 개괄하고 그것을 토대로 분쟁해결제도의 개선 방안을 제시하기 위해서는 EDSM2004에 대한 이해가 우선적으로 필요하다.⁶⁾ EDSM2004는 2004년 11월 라오스 비엔티안에서 열린 아세안경제장관회의에서 채택되었는데 이는 1996년의 ‘분쟁해결제도에 관한 1996년 의정서’(The 1996 Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996, 이하 DSM1996)⁷⁾의 내용을 제도적, 사법적 차원에서 실제적인 활용이 가능하도록 보완, 개정한 것이다. EDSM2004은 현재까지 공식적인 차원에서 아세안 역내 분쟁해결을 위한 국가 간(inter-state) 사법적 제도의 중요한 근간이 되고 있다.

앞에서 언급하였듯이 2015년 12월 출범한 AEC의 실현을 위해서

6) http://asean.org/?static_post=asean-protocol-on-enhanced-dispute-settlement-mechanism 참조

7) http://asean.org/?static_post=the-1996-protocol-on-dispute-settlement-mechanism 참조

역내 분쟁해결제도의 구축은 아세안의 최우선 과제가 되었다. 물론 역내 분쟁해결제도에 대한 필요성은 역내 무역자유화가 이루어지기 시작한 아세안자유무역협정(AFTA, ASEAN Free Trade Agreement)이 체결된 1992년 이전부터 이미 제기되었다. 이에 따라 1992년 1월 싱가포르에서 체결된 ‘아세안 경제협력 강화에 관한 기본협정(Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation)’⁸⁾에 의해 무역을 포함한 경제 관련 분쟁에 관한 아세안 역내 분쟁해결규정이 최초로 제정되었다.

구체적으로는 동 협정 ‘제9조. 분쟁해결(Settlement of Disputes)’에서 이를 규정하고 있는데 회원국 간 분쟁은 상호 간 우호적으로(amicably) 해결되어야 하며 필요시 분쟁해결을 위한 기구를 설치할 수 있도록 하고 있다.⁹⁾ 이는 아세안 차원에서 최초로 도입된 분쟁해결 관련 조항이라는 데 의미가 있지만 이는 분쟁해결을 위한 실제적이거나 구속력 있는 규정이라기보다는 경제협력 협정에 필요한 형식적 규정의 성격이 강하다고 할 수 있다.

이후 관련 규정은 공식적으로 두 번 개정되었다. 1996년 11월 필리핀 마닐라에서 체결된 ‘분쟁해결제도에 관한 1996년 의정서’(Dispute Settlement Mechanism 1996, 이하 DSM1996)에 의해 대체되었다. 그리고 DSM1996은 2004년 11월 체결된 EDSM2004로 두 번째로 개정되었다(ASEAN 2017c). 참고로 EDSM2004은 그대로 유지하는 상황에서 아세안은 2010년 중재(arbitration)와 관련된 내용을 중심으로 하는 분쟁해결절차를 추가적으로 체결하였다. 2010년 4월 베트남 하노이에서 열린 아세안외무장관회의(ASEAN Foreign

8) <http://agreement.asean.org/media/download/20140119154919.pdf>. 참조.

9) ARTICLE 9. SETTLEMENT OF DISPUTES: 1. Any differences between the Member States concerning the interpretation or application of this Agreement or any arrangements arising therefrom shall, as far as possible, be settled amicably between the parties. Whenever necessary, an appropriate body shall be designated for the settlement of disputes.

Ministers Meeting, 이하 AFMM)에서 ‘분쟁해결제도에 관한 2010년 아세안헌장 개정의정서(2010 Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism, 이하 DSM2010)’가 채택되었는데 이는 기존 EDSM2004의 개정이 아니라 중재와 관련된 새로운 분쟁해결절차를 추가한 것이다. DSM1996, EDSM2004 등 기존 분쟁해결제도 관련 협정이 AEM 차원에서 체결된 반면 DSM2010은 아세안의 무장관회의에서 체결되었다는데서 상당히 다른 차원의 의미가 있다고 할 수 있다. 이에 대한 논의는 4장에서 다루고자 한다.

EDSM2004 이전의 DSM1996은 1986~1994년 진행된 GATT 우루과이라운드(Uruguay Round)협상 결과 1995년 출범한 WTO의 분쟁해결제도를 단순히 모방하는 차원의 성격이 강하였다고 할 수 있다. 또한 분쟁발생 시 이를 해결하기 위한 실제적인 활용이라는 측면보다는 AFTA(아세안자유무역지대) 형성을 지원하는 법제적 구성이라는 형식적인 목적이 더 컸다. 이에 비해 EDSM2004는 1999년 캄보디아의 가입으로 아세안이 동남아시아 10개국을 대표하는 명실상부한 지역공동체로 확립되면서 역내 무역분쟁 발생 시 이를 공식적인 차원에서 해결할 수 있는 사법적 절차와 제도의 필요성이 더욱 커짐에 따라 제정되었다고 할 수 있다.

EDSM2004는 전체적인 구성과 내용에 있어서는 DSM1996과 유사하지만 DSM1996의 내용을 구체적으로 보완하였다고 할 수 있다. 예를 들어 DSM1996은 총 12개의 조항을 두고 있는데 비해 EDSM2004는 총 21개의 조항을 두고 있다.¹⁰⁾ 또한 DSM1996에는 상소(appeal)에 대해 이를 담당하는 AEM의 기능 및 권한 등에 대한 규정은 있지만 상소를 담당할 상소기구(Appellate Body)에 대한 명

10) DSM1996의 조항은 대부분 EDSM2004의 일부로 포함되어 있기 때문에 이에 대한 자세한 소개는 생략한다. 동 조항은 http://asean.org/?static_post=the-1996-protocol-on-dispute-settlement-mechanism 참조할 것.

시적 조항이 없는 대신 EDSM2004는 상소기구에 대한 명시적 조항과 규정을 제공함으로써 상소 절차를 좀 더 명확하게 제시하고 있다(제12조). 또한 최근 AEC의 출범과 더불어 역내 경제통합을 위해 필수적인 무역분쟁의 효과적인 해결과 그 개선방안을 위해 EDSM2004의 개정 필요성에 대한 논의가 진행되고 있다(Limsiritong 2016a, 2016b, 2016c; Gonzalo & Lee 2015; Kraichitti 2015; Naldi 2014; Phan 2013).

EDSM2004의 기본적인 구성 및 내용을 요약하면 다음과 같다. EDSM2004은 총 21개의 조항과 2개의 부록으로 구성되어 있는데 이는 제1조 범위 및 적용(Coverage and Application), 제2조 행정(Administration), 제3조 협의(Consultations), 제4조 주선, 조정, 중개(Good Offices, Conciliation or Mediation), 제5조 패널 설치(Establishment of Panels), 제6조 패널 관련 사항(Terms of Reference of Panels), 제7조 패널의 기능(Function of Panel), 제8조 패널 절차, 심의 및 판결(Panel Procedures, Deliberations and Findings), 제9조 패널보고서 처리(Treatment of Panel Report), 제10조 다수국 참여 시 분쟁절차(Procedures for Multiple Complainants), 제11조 제3자(Third Parties), 제12조 상소 절차(Appellate Review), 제13조 패널 또는 상소기구와의 커뮤니케이션(Communications with the Panel or Appellate Body), 제14조 패널 및 상소기구의 권고(Panel and Appellate Body Recommendations), 제15조 권고 및 판결에 대한 이행 감독(Surveillance of Implementation of Findings and Recommendations), 제16조 보상 및 양허 중단(Compensation and the Suspension of Concessions), 제17조 아세안 분쟁해결제도 기금(ASEAN DSM Fund), 제18조 최대 분쟁기간(Maximum Time-Frame), 제19조 사무국의 책임(Responsibilities of the Secretariat), 제20조 절차진행을 위한 장소(Venue for Proceedings), 제21조 최종 규

정(Final Provisions), 그리고 부록 1(Appendix I) 대상 협정(Covered Agreements)¹¹⁾ 및 부록 2(Appendix II) 패널의 작업 절차(Working Procedures of the Panel) 등으로 구성되어 있다(ASEAN, 2017c).

위 EDSM2004의 조항 중 핵심은 무엇보다도 패널(Panel)과 상소기구(Appellate Body) 관련 조항이다. 분쟁 제소국은 아세안 회원국 대표들로 이루어진 고위경제관료회의(Senior Economic Officers Meeting, 이하 SEOM)에 관련 분쟁을 처리할 패널 설치를 요구할 수 있다(제5.1조). EDSM2004 하에서 패널의 역할은 당사국 간 분쟁이 된 사안에 대해 조사하고 패널보고서를 통해 관련 내용 및 판결(권고)을 SEOM에 제출하는 것이다(제6조, 제7조, 제8조). 만약 당사국들이 패널보고서를 받아들이지 않을 경우 당사국(들)은 아세안경제장관회의(ASEAN Economic Ministers Meeting, 이하 AEM) 산하 상소기구에 상소할 수 있다(제12.4조). 패널 및 상소기구의 절차는 패널 및 상소기구 설치 후 60일 이내에 완료되어야 한다(제12.5조). 상소기구의 권고 및 판결 내용은 상소보고서로 SEOM에 제출되고(제12.13조), 분쟁 당사국은 원칙적으로 상소보고서의 권고 및 판결을 준수, 이행해야 한다(제14.1조). 하지만 이를 불복할 경우 분쟁 당사국(들)은 이에 대한 중재(arbitration) 신청을 할 수 있고(제16.7조) 중재기관의 권고 및 판결에 대한 불복의 경우 제소국은 SEOM의 승인 하에 상대국에 대한 양허정지를 시행할 수 있는 권한을 갖게 된다(제16.8조).

11) 대상 협정은 EDSM2004의 부록 1에 나열되어 있는데 그 목록은 다음과 같다. 또한 EDSM이 체결된 2004년 이후의 협정(예를 들어 2009년 체결된 ‘아세안 역내 포괄적 투자협정(ASEAN Comprehensive Investment Agreement 2009)’은 법적 검토가 필요하지만 EDSM 제1.1조에 의거 EDSM의 대상협정으로 간주된다고 할 수 있다(Limsiritong 2016c: 140-142). 대상협정은 Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements 1977, Agreement on the ASEAN Food Security Reserve 1979, Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects 1980 등 총 43개에 달한다. 자세한 협정목록은 EDSM2004의 부록 1 참조.

여기서 한 가지 주목할 수 있는 것은 EDSM2004의 규정에는 아세안정상회의(ASEAN Summit)에 대한 내용이 규정되어 있지 않기 때문에 EDSM2004 그 자체로만 보면 아세안정상회의가 분쟁해결절차에 관여할 여지는 없어 보인다는 것이다. 하지만 아세안의 최고헌법인 아세안헌장(ASEAN Charter) 제26조와 제27.2조는 분쟁해결에 있어서의 아세안정상회의의 최종권한을 명시하고 있다.¹²⁾ 동 조항에서 회원국은 미해결 분쟁(제26조) 및 미이행 분쟁(제27.2조)과 관련하여 분쟁해결의 최종판결을 아세안정상회의에 제기할 수 있고 이에 따른 분쟁해결의 최종 권한을 아세안정상회의에 부여하고 있음을 알 수 있다. 결국 이는 아세안정상회의가 역내 분쟁해결의 최종적 의사결정의 권한을 갖는다는 것을 의미한다.

EDSM2004에서 제시하고 있는 기본적인 분쟁해결절차는 원론적으로 SEOM의 통제 하에 관리되고 이행된다. SEOM은 우선 역내 무역분쟁이 발생할 경우 분쟁해결 및 판결을 위한 패널 설치와 구성, 패널보고서 채택과 그 권고(recommendations) 및 판결(rulings)의 승인, 그리고 권고 및 판결의 이행을 위한 절차를 진행한다. 또한 EDSM2004는 패널 절차뿐만 아니라 WTO의 분쟁해결제도와 유사하게 상소기구를 통한 상소절차도 규정하고 있다. 상소기구는 AEM에서 합의한 7인으로 구성된다. 상소기구는 분쟁당사국이 패널 판결에 불복할 경우 패널 판결의 법리적 적합성에 대해 판단하고 패널 판결에 대해 최종 판단을 내리게 된다. 상소기구는 패널보고서의 법리적 문제의 해석에 관한 문제만 고려할 수는 있고 분쟁관련 사실

12) ARTICLE 26. UNRESOLVED DISPUTES: When a dispute remains unresolved after the application of the preceding provisions of this Chapter, this dispute shall be referred to the ASEAN Summit, for its decision.

ARTICLE 27.2. COMPLIANCE: Any Member State affected by non-compliance with the findings, recommendations or decisions resulting from an ASEAN dispute settlement mechanism may refer the matter to the ASEAN Summit for a decision. <http://asean.org/asean/asean-charter/> 참조.

(fact)에 관한 문제는 고려할 수 없다.¹³⁾

2. 아세안 역내 분쟁해결절차

다음으로 EDSM2004에 따른 아세안 역내 분쟁해결절차를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 분쟁은 분쟁당사국(제소국)의 상대국(피소국)에 대한 협의(consultation) 요청에 의해 시작된다(제3.1조). 협의는 당사국들이 패널 절차에 들어가기 전에 분쟁 관련 문제를 논의하고 상호 인정하는 해결책을 도출하기 위한 기회를 제공하는 분쟁해결절차의 필수적 단계이다(제3.2조). 협의를 통한 분쟁해결은 요청 접수 후 60일 이내에 완료되도록 하고 있다(제5.1조). 하지만 동기간 내에 협의를 통한 분쟁해결이 실패할 경우 제소국은 SEOM에 동 분쟁의 해결을 위한 패널 설치를 요청하게 된다(제5.1조). SEOM은 아세안 회원국의 합의(consensus)를 통한 반대¹⁴⁾를 제외하면 패널을 설치해야 한다(제5.1조). 한 가지 기억해야 하는 것은 패널 절차가 진행되는 동안에도 분쟁당사국들은 분쟁해결을 위한 주선(good offices), 조정(reconciliation) 및 중개(mediation)와 같은 다른 비공식적이고 비사법적 방법도 동시에 진행할 수 있다는 점이다(제4.2조).

패널은 분쟁당사국 국적자가 아닌 3명 또는 5명의 전문가들로 구성된다(부록 2 제5항). 패널은 설치 후 60일 이내에, 예외적인 경우 10일을 추가하여 패널보고서를 제출해야 한다(제8.2조). SEOM에 제출된 패널보고서는 분쟁당사국이 상소하지 않거나 SEOM이 아세안 회원국들의 합의에 의해 보고서를 채택하지 않기로 결정하지 않는 한 제출 후 30일 이내에 SEOM에 의해 채택된다(제9.1조). 만일 분쟁

13) 이 또한 WTO의 규정과 동일하다.

14) 이를 보통 逆총의(reverse consensus)라고 한다. 다시 말해 어떤 사안에 대해 회원국 모두가 반대하지 않는 한 동 사안은 자동적 또는 무조건적으로 채택된다.

당사국이 패널 판결에 불복할 경우 SEOM은 패널보고서의 채택을 보류해야 하고 당사국(들)은 AEM이 지정한 상소기구에 상소할 수 있다(제9.1조, 제12.1조).

상소는 패널 판결일로부터 30일 이내에 제기하여야 한다(제9.1조). 상소기구는 패널보고서에서 다른 법리적 해석과 관련된 문제만을 심리한다(제9.6조). 상소기구는 상소제기 후 60일 이내에 판결을 내려야 한다(제9.5조). SEOM은 패널보고서와 마찬가지로 회원국들의 역(逆)총의(모든 회원국들이 반대의사를 표시)를 제외하면 30일 이내에 상소보고서를 무조건(unconditionally) 채택하고 이를 당사국들에게 회람함으로써 상소절차는 완료된다(제9.13조).

이와 같이 패널과 상소절차가 이루어지게 되면 원칙적으로 분쟁 당사국(일반적으로 패소국)은 패널 및 상소보고서를 무조건 수용할 의무가 있으며 60일 이내에 동 권고 및 판결을 준수, 이행하기 위한 국내적 절차를 마무리해야 한다(제15.1조). 하지만 국내적 절차의 이행에 시간이 더 필요할 경우 당사국은 이행기간의 연장을 신청할 수 있고 이것이 합리적인 것으로 판단되면 연장은 허용된다(제15.1조). 또한 SEOM은 분쟁당사국이 판결을 준수, 이행하는지 여부를 감독한다(제15.6조). 분쟁당사국이 동 판결을 준수하지 않거나 이행에 필요한 절차를 취하지 않을 경우에는 일반적으로 상대국에 대한 보상 또는 협정의무의 중단이라는 형태로 제재를 받게 된다(제16.1조). 이와 관련하여 보상 또는 이행기간의 연장을 위해 분쟁당사국들은 상호간 협상할 수 있다(제16.2조). 하지만 이러한 분쟁해결절차에도 불구하고 분쟁당사국(패소국)은 제재에 대해 불복하거나 SEOM의 판결을 준수, 이행하지 않을 경우 해당 분쟁은 위에서 언급한 것과 같이 아세안헌장 제26조 및 제27.2조에 의거, 아세안정상회의에 회부될 수 있도록 하고 있다.

요약하면, 아세안의 분쟁해결제도에 의거한 분쟁해결절차는 다음

과 같은 다섯 단계로 구성된다. 첫째 분쟁당사국 간의 협의, 둘째 당사국의 SEOM으로의 분쟁 제소 및 패널 절차, 셋째 AEM에서 지정한 상소기구에 상소, 넷째 패널 또는 상소기구 권고 및 판결의 준수 및 이행, 마지막으로 이에 대한 불복 및 분쟁의 미해결 시 아세안정상회의로의 회부 등이다. 이 절차 중 넷째 단계까지는 EDSM2004에서 규정하고 있고 마지막 단계인 아세안정상회의 회부는 아세안헌장에서 규정하는 등 분쟁절차에 대한 규정이 분리되어 있는 문제점이 있다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 아세안의 EDSM2004를 통한 분쟁해결절차는 형식적인 측면에서는 WTO 분쟁해결절차의 과정과 방식과 상당히 유사하다고 할 수 있다. 하지만 두 절차의 결정적인 차이는 WTO의 경우 패널 또는 상소기구의 판결이 최종적이고 사법적인 구속력을 갖는 반면 아세안의 경우에는 그 상위개념으로 아세안정상회의에 그 최종결정권을 두고 있다는 점이다.

이는 EDSM2004가 피상적으로는 WTO가 추구하는 사법적 구속력이 강제되는 분쟁해결제도를 모방하고 있지만 최종 판결을 아세안정상회의에 위임함으로써 WTO와 달리 사법적 분쟁해결을 회피하고 정치, 외교적인 또는 소위 아세안 방식(이하 ASEAN Way)¹⁵⁾에

15) 아세안 방식(ASEAN Way)은 다양한 사회문화적 배경과 식민지 지배라는 역사적 경험을 반영하고 있는 회원국들 간의 협력과 행동에 관한 규범이라고 정의할 수 있으며, 그 규범은 구체적으로 동남아 국가들의 관계를 규율하는 행동규범 (behavioral norms)과 절차규범(procedural norms)으로 구성되어 있다. 먼저 아세안 방식의 행동규범은 1976년에 체결된 동남아시아 우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC) 제2조 및 2007년에 체결된 아세안헌장 제2조(행동원칙)와 제22조(분쟁해결의 일반원칙)에 잘 나타나 있는데, 그 핵심내용은 첫째, 모든 국가의 독립·주권·평등·영토보전 및 국가적 동일성의 상호존중 둘째, 상호내정에 대한 불간섭 셋째, 평화적 수단에 의한 분쟁의 해결 넷째, 힘에 의한 위협 또는 힘의 사용의 포기 등이다. 이러한 원칙 모두가 회원국의 비대결적 행위(non-confrontational behavior)를 요구하고 있다는 점이 그 특징이다. 서구 식민 지배의 경험으로 인한 강한 주권의식과 민족주의가 주권을 침해할 수 있는 가능성을 배제하고 있으며, 다양한 갈등과 분쟁요인을 안고 있는 아세안 회원국들은 당연히 분쟁해결의 수단으로서 무력을 금지하고자 하였던 것이다. 다음으로 아세안 방

따르는 정치적 타협 내지는 합의에 의존하고 있다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 다시 말해 판결의 이행 및 준수와 관련된 구속력이 실질적으로 무력화되고 있고 가장 중요하다고 할 수 있는 분쟁해결의 최종권한이 EDSM2004을 통해 부여되지 않고 아세안정상회의에 부여하고 있다는 점에서 상이한 측면이 존재한다고 할 수 있다. 아래 <표1>은 위에서 설명한 아세안의 분쟁해결절차를 정리한 것이다.

<표1> 아세안 분쟁해결절차 흐름도

1	아세안 분쟁당사국 간의 협의(Consultation) 개시		WTO 분쟁해결절차와 유사
2	아세안 분쟁당사국 간의 협의 의무기간 경과(60일)		
3	제소국의 패널 설치 요청	주선(Good Office), 조정(Reconciliation), 중개(Mediation) 등의 비사법적 방법을 통한 분쟁해결 개시, 패널 절차와 동시에 진행 가능	
4	SEOM의 관리하에 3~5명의 전문가로 구성된 패널 설치를 위한 절차 진행	분쟁당사국 상호간 합의를 통해 분쟁해결	
5	패널 설치 및 심의 진행		
6	SEOM에 패널보고서 제출(패널 설치 후 60일 이내 예외적으로 10일 추가 가능)		
7	SEOM의 패널보고서		

식의 절차규범은 세 가지의 상호 관련된 요소로 구성되어 있는데, 그것은 첫째, 비공식성·증가주의(incrementalism)·지나친 제도화의 회피 둘째, 비대결과 조용한 외교(quiet diplomacy) 셋째, 협의(consultation)를 통한 합의제(consensus) 결정방법 등이다. 아세안은 현안의 해결을 위하여 공식적, 제도적 접근보다는 비공식적 접근을 선호하며 신뢰구축을 통하여 점진적으로 문제의 해결에 접근하고자 하며, 이러한 접근법에 활용되는 외교는 당연히 조용하게 이루어진다. 따라서 아세안의 협상 스타일은 매우 점진적·단계적이며 증가적 과정(incremental process)을 밟게 된다고 할 수 있다(변창구 2009: 165-171).

16) ASEAN Way에 대한 논의는 3장 2절에서 상세히 논의한다.

	채택 (패널보고서 제출 이후 30일 이내)			
8		상소기구 설치		
9		상소보고서 제출 (60~90일 이내)		
10	준수 및 이행 불복	아세안정상회의에 회부	아세안정상회의가 최종 결정	WTO 분쟁해결절차와 상이

출처) WTO 분쟁해결에 대한 의정서와 EDSM2010의 관련 조항을 바탕으로 저자 작성.

3. 아세안 역내 분쟁해결제도 관련 쟁점¹⁷⁾

본 절에서는 현 아세안 역내 분쟁해결제도와 관련하여 제기된 활용 및 법적 실효성을 저해할 수 있는 몇 가지 쟁점을 중심으로 좀 더 구체적으로 논의하고자 한다. 우선 아세안의 EDSM2004는 아세안 회원국이 분쟁절차의 어느 단계에서든 분쟁을 해결하기 위해 역외의 다른 분쟁해결절차도 활용할 수 있도록 하고 있다(제1.3조). 이는 아세안 스스로 EDSM의 판결이 가지는 독점적 권한을 포기하는 것으로 EDSM의 사법적 실효성을 상실하게 되는 중요한 원인 중 하나로 작용하고 있다.

분쟁당사국이 자국에게 유리한 판정을 내릴 수 있는 분쟁해결절차를 찾아 분쟁을 해소할 수 있는 것(소위 forum shopping)은 분쟁당사국에게 아세안 역내 분쟁해결제도 이외의 분쟁해결절차를 선택할 수 있는 재량권을 허용한다는 차원에서 당사국의 입장에서는 이점을 가질 수 있다. 하지만 이 경우 EDSM2004의 판결에 대한 불복의

17) 본 절의 내용은 아세안의 분쟁해결제도와 관련한 두 개의 논문인 Gonzalo & Lee(2015) 및 Kraichitti(2015)의 주요 내용을 정리한 것임.

가능성이 높아지게 되고 이는 EDSM의 신뢰도를 약화시키고 사법적 실효성이 상실되는 문제가 발생한다.

둘째, 앞에서 살펴보았듯이 EDSM2004는 WTO의 분쟁해결제도를 모방하고 있다. 하지만 EDSM2004의 제정에도 불구하고 그 상위 법인 아세안헌장에 분쟁해결에도 아세안의 관행적인 의사결정방식인 ASEAN Way를 적용할 수 있는 규정이 존재한다. 아세안헌장 제 26조에 따라 EDSM2004에 따른 아세안의 역내 분쟁해결절차의 적용 후에도 해결되지 않은 분쟁은 아세안정상회의에 회부할 수 있도록 하고 있는 것이다.¹⁸⁾

아세안정상회의는 연 2회 개최되는 아세안의 최고의사결정기구라는 의미에서 이에 대한 최종 결정은 아세안 10개국 정상들의 합의(consensus)에 의해 이루어진다. 따라서 아세안정상회의에 회부된 분쟁은 EDSM2004의 판결 및 그 내용과 상관없이 회원국 간 정치, 외교적 차원에서 다루어지고 결정될 가능성이 커지게 된다.

또한 EDSM2004에서 설정하고 있는 기한과 관련해서 아세안정상회의에서 분쟁해결의 기회가 주어질 경우 EDSM2004에서 제시하고 있는 기한은 사실상 무의미해질 것이다. 1~2일의 단시간동안 진행되는 아세안정상회의 동안 복잡하고 민감한 무역분쟁 등과 같은 문제를 충분히 고려하는 것이 어렵기 때문에 그 결정이 미루어지고 유예될 여지도 있게 된다. 이렇듯 아세안 분쟁해결제도는 EDSM2004로 종결되는 것이 아니라 그 사법적 판결 및 강제적 이행을 회피할 수 있는 문이 열려 있기 때문에 그 실효성에서 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

따라서 분쟁당사국은 EDSM2004을 통한 공식적인 사법적 분쟁해결절차보다는 분쟁당사국 간 비공식적인 타협에 의존할 개연성이

18) EDSM2004에는 관련 조항이 명시되어 있지 않지만 아세안헌장이 아세안의 최고 헌법이라는 측면에서 EDSM2004는 아세안헌장의 하위 법률의 성격을 갖고 있다.

크다. 이는 아세안의 분쟁해결제도가 ASEAN Way에서 자유롭지 못함을 의미한다. ASEAN Way는 규범 기반의 사법적 수단보다는 정치, 외교적인 관계 기반의 수단을 사용하여 국가 간 분쟁을 예방하고 해결하는 방식이다. 예를 들어, 아세안 회원국의 국내문제에 대해서는 불간섭원칙을 고수하고 있는데 이는 아세안의 의사결정과정에서 정치적, 외교적, 역사적인 중층적 특성을 내포하고 있기 때문이다.¹⁹⁾

이러한 아세안 의사결정방식의 특성이 역내 분쟁해결제도에도 적용될 수 있다고 할 수 있다. 하지만 이러한 ASEAN Way의 적용과 영향은 향후 AEC의 진전 및 역내 경제통합의 심화와 더불어 역내 무역 등 경제주체 간 분쟁이 증가하고 다양해질수록 분쟁해결제도의 실효성을 침해하는 요인으로 작용할 가능성이 커지게 된다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 아세안의 분쟁해결제도에 있어서 기존의 ASEAN Way에 의존하는 방식은 사법적 절차의 적용과 발전에 장애

19) 이러한 특성은 아세안이 가지고 있는 역사적 기원과 맥을 같이 한다. 주지하다시피 아세안은 1967년 8월 8일 방콕 선언에 따라 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 아세안 5개국을 회원국으로 창립되었다. 이후 30여 년에 걸쳐 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아가 차례로 아세안 회원국에 가입함으로써 명실상부한 아세안의 지역공동체로 발전하였다. 2015년 12월 아세안은 아세안공동체(ASEAN Community)를 출범시킴으로써 그 동안의 단순한 역내 국가 간 협력 차원을 넘어 실제적인 지역공동체로서 한 단계 높은 통합을 위한 노력을 기울이고 있다. 아세안공동체는 정치·안보협력, 경제협력, 사회·문화 협력의 세 가지 핵심 영역(아세안공동체의 세 가지 기둥)으로 나누어 구체적인 통합 프로젝트들이 시행되고 있다. 하지만 과연 아세안이 개별국가의 주권을 넘어서는 초국가적 기관 또는 권력의 지배를 받는 지역공동체로 변화할 수 있을지에 대해서는 아직까지도 회의적인 목소리가 크다. 태국을 제외한 아세안 모두 식민지 경험을 통해 민족국가로서의 주권에 대한 깊은 애착과 정서를 가지고 있다는 측면으로부터 시작하여 일인당 국민소득 수준이 50배 가까이 차이가 나는 국가 간 경제적 격차에 이르기까지 그 경제적 통합에 있어서 선행되고 해결되어야 할 문제들과 이슈들이 산적해 있기 때문이다. 이러한 아세안의 역사적 특성이나 국가 간 격차는 아세안의 의사결정과정에서도 중요한 영향을 미쳤고 현재도 그렇다고 할 수 있다. 이러한 이유로 아세안은 초기 단계부터 현실적으로 가능하지 않은 유럽의 통합 접근 방식을 거부하고 법과 제도를 통한 통합이 아닌, 아세안 내부의 자체적인 ASEAN Way를 지역 연대 또는 통합의 주된 원칙으로 채택하였다. ASEAN Way는 사법적 제도와 적용을 통한 통합의 반대 개념으로 불간섭, 비공식, 협의 및 합의를 토대로 한 점진적이고 느슨한 협력과 통합을 전제로 한다고 할 수 있다.

가 될 뿐만 아니라 가속화되고 있는 경제통합의 과정에서 극복, 해소해야 할 과제라고 할 수 있다.

셋째, 아세안의 분쟁해결제도의 문제점으로 EDSM2004의 비현실적 내용을 들 수 있다. 우선 의정서에서 규정하고 있는 분쟁해결절차의 진행과 관련하여 설정된 시한(time table)이 현실적으로 너무 짧게 책정되어 현실적으로 이를 맞추는 것이 어렵다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 패널이 패널보고서를 SEOM에 제출하는 데 소요되는 60일의 기간은 분쟁해결을 위해 필요한 여러 회의, 청문회, 보고서작성 및 회람 및 수정 등의 사안들을 고려해 볼 때 상당히 비현실적이라고 할 수 있다.

일반적으로 패널은 설치 이후 분쟁당사국들로부터의 서면보고서 제출 및 검토, 당사국들과의 청문회, 판결문에 대한 패널심의, SEOM에 제출하기 전 보고서 초안 작성, 최종보고서 작성을 위한 회의 등 여러 절차와 단계를 거쳐야 한다. 또한 패널은 관련 분쟁사건에 대한 전문가의 조언과 의견을 구할 수도 있는데 이러한 절차들이 충분히 만족되기 위해서는 더 많은 시간이 소요될 수 있다.

WTO의 경우에도 패널 설치 이후 이러한 절차들을 진행하고 패널 보고서 제출까지 최대 14개월(WTO의 패널 절차의 기한은 원칙적으로 6개월로 설정되어 있음)이 소요되는 것과 비교해 볼 때도 과도하게 짧게 설정되어 있음을 알 수 있다. 이는 상소절차의 경우도 마찬가지이다. EDSM2004는 패널, 상소절차를 모두 포함하여 최대 445일(약 15개월)을 기한으로 설정하고 있는데(제18조), WTO의 경우 평균 27개월(원칙적으로는 18개월)이 걸린다는 점에서 EDSM2004의 기한과 관련된 현 규정은 현실적이지 못하고 과도하게 짧게 설정되어 있다고 할 수 있다.

넷째, 이러한 쟁점들 외에 논의될 수 있는 또 하나의 문제는 아세안 회원국들이 분쟁해결을 위해 단 한 번도 역내 분쟁해결제도를 활

용한 사례가 없다는 점이다. 이는 아세안 회원국들이 역내 분쟁해결 제도를 실제로는 활용 가능한 것으로 간주하고 있지 않다는 것을 의미한다. 그동안 농업, 자동차, 석유 화학 등과 같은 다양한 분야에서 아세안 회원국 간 중대한 분쟁이 발생했지만²⁰⁾ 역내 분쟁해결제도를 통해 분쟁을 제기한 사례는 전무하다. 그 이유는 위에서 논의한 사안들과도 관련되어 있는데 다음의 몇 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

우선 가장 주요한 이유로 들 수 있는 것은 아세안 회원국 간에 분쟁이 발생할 경우 이를 역내 분쟁해결제도 외에 WTO 등 외부의 분쟁해결제도에 제소하는 것이 가능하다는 점이다. EDSM2004 제 1.3조는 회원국이 다른 회원국과 관련된 분쟁을 해결하기 위해 다른 분쟁해결기구에 의존할 권리를 침해하지 아니한다고 명시하고 있다.²¹⁾ 다시 말해 분쟁당사국은 SEOM에 패널 설치를 요청하기 전

20) 예를 들어 아세안 회원국 간 발생한 대표적인 무역분쟁을 살펴보면, 우선 WTO 차원에서는 1995년 1월 말레이시아 세관의 수입금지 수정안 제5호 명령에 따라 시행된 싱가포르산 폴리에틸렌 (polyethylene) 및 폴리프로필렌(polypropylene)의 수입금지와 관련하여 싱가포르가 말레이시아를 상대로 제소한 분쟁(DS1), 2008년 2월 필리핀 산 담배수입에 대한 태국의 관세평가 관행과 과세 및 수입담배 소매 판매 관련 내국민대우원칙 위반에 대해 필리핀이 태국을 상대로 제소한 분쟁(DS371), 2015년 6월 베트남산 철강제품에 대한 인도네시아의 세이프가드조치에 대해 베트남이 인도네시아를 상대로 제소한 분쟁(DS496) 등이 있다. 또한 WTO 분쟁해결절차에 공식적으로 제기된 분쟁은 아니지만 상대국의 비관세무역조치(Non-Tariff Measures)에 대해 이의를 제기한 특정무역현안(Specific Trade Concerns, STC) 관련 분쟁도 존재한다. 예를 들어 2015.11월 인도네시아산 담배의 포장에 대한 싱가포르의 담배규제조치 및 포장법 시행에 따른 인도네시아의 싱가포르를 상대로 한 STC 제기와 2016년 10월 필리핀의 '원에 제품 및 동물 제품에 영향을 미치는 인도네시아의 식품 안전 조치'에 대해 인도네시아가 제기한 STC 제기 사건 등이 있다.

21) ARTICLE 1.3. The provisions of this Protocol are without prejudice to the rights of Member States to seek recourse to other fora for the settlement of disputes involving other Member States. A Member State involved in a dispute can resort to other fora at any stage before a party has made a request to the Senior Economic Officials Meeting(SEOM) to establish a panel pursuant to paragraph 1 Article 5 of this Protocol.

다른 분쟁해결제도에도 관련 분쟁을 제소할 수 있다. 이러한 중복 제소 가능성은 아세안 회원국이 역내 분쟁해결제도만을 의지할 유인을 현저히 감소시킨다.

예를 들어 현재 10개 아세안 회원국은 동시에 WTO 회원국이다. 따라서 이론적으로는 아세안 회원국들은 역내에서 발생한 무역분쟁을 아세안 역내 분쟁해결제도(이하 아세안 EDSM)와 WTO 분쟁해결제도(이하 WTO DSM)에 중복 제소할 수 있다. 이 경우 두 분쟁해결제도가 갖고 있는 상이한 법리 해석과 판례 체계로 인해 서로 다른 판결로 이어질 수 있다. 아세안 EDSM과 WTO DSM이 동일한 분쟁사안과 조항에 대해 서로 상충되는 해석에 도달할 수 있는 것이다.²²⁾ 또한 두 분쟁해결제도에 대한 중복 제소는 판정 결과가 서로 상이할 경우 어떤 판결을 주장하거나 우선할지에 대한 문제가 제기될 수밖에 없다.

동일한 분쟁사안에 대한 일관성 없는 법리적 해석은 예측가능성(predictability)을 약화시킬 수밖에 없다. 예측가능성은 투자자와 기업 등 실질적인 분쟁당사자들에게 매우 중요하다. 왜냐하면 분쟁당사자들이 분쟁의 승소와 패소 가능성에 대한 예측가능성이 커질수록 분쟁해결절차 종료 이후의 무역 조건을 보다 더 정확하게 예측하고 이에 근거하여 자신의 경제적 자원을 가장 효율적으로 배분할 수 있기 때문이다. 따라서 분쟁해결제도 간 판결의 불일치는 분쟁당사자가 유리한 판결이 내려질 가능성이 가장 큰 분쟁해결제도를 찾아 중복소송을 제기하는 소위 ‘포럼 쇼핑(forum shopping)’으로 이어질 여지를 크게 한다.

또한 아세안 EDSM의 중복제소 허용은 분쟁당사국들이 각자에게

22) 원칙적으로 아세안 EDSM과 WTO DSM 모두 지난 판례 사례가 판결을 위한 선례로 사용되지는 않고 후속 사례를 구속하지도 않지만 현실적으로는 패널이나 상소 기구의 판결을 위한 설득력 있는 가치를 지니고 있을 수밖에 없다는 것은 부인할 수 없다.

유리한 판결이 나올 가능성이 큰 분쟁해결절차에 제소하기 때문에 분쟁해결절차의 선택에 분쟁당사국 간 이견이 발생할 경우 분쟁 자체가 더 이상 진행되지 못하는 교착 상태에 처하게 될 수 있다. 이는 결국 분쟁당사국의 분쟁해결을 지연시키고 기업, 개인 등 실질적인 분쟁당사자들은 더 많은 비용을 부담하게 될 것이다. 따라서 아세안 EDSM이 분쟁해결제도로서의 신뢰성과 사법적 구속력을 갖기 위해서는 분쟁제소의 중복을 허용하는 현재의 규정을 예외적인 사례에만 제한적으로 허용하거나 폐지하는 방향으로 규정을 개정할 필요가 있다.

둘째, 분쟁해결절차에 있어 아세안 EDSM과 WTO DSM의 유사점은 서로를 대체할 수 있게 한다. 아세안 EDSM의 패널 및 상소절차, 그리고 보고서 채택 등의 과정은 WTO DSM에서 대부분 그대로 차용해 온 것으로 두 분쟁해결절차는 대부분 그 형식과 내용이 유사하다. 그러므로 아세안 EDSM은 단지 WTO DSM을 차용해 온 것이라고 할 수 있고 아세안 EDSM은 WTO DSM의 아류 또는 열위에 있다는 인식이 생길 수 있다. 이는 아세안 회원국들이 분쟁발생 시 구속력이나 신뢰성이 의심받는 아세안 EDSM에 의지하기보다 WTO DSM에 제소하는 것이 적절하다고 인식하는 이유가 된다. WTO DSM은 이미 많은 분쟁사태에 대한 법리적 논의와 관련 판례를 축적해 왔고 권고 및 판결의 이행 등 사법적 구속력에 있어 신뢰도가 높다. 반면 아세안 EDSM은 그 분쟁사태와 판례가 전무하다. 또한 WTO DSM에 비해 사법적 구속력도 떨어지는 한계가 있기 때문에 아세안 회원국들은 분쟁해결을 위해 WTO DSM을 선택한다고 할 수 있다.

예를 들어 2008년 2월 필리핀은 태국이 필리핀産 담배에 대해 내국민대우원칙을 위반하고 있다는 이유로 WTO에 제소하였다(DS371).²³⁾ 필리핀은 동 분쟁에 있어 아세안 EDSM 대신 WTO

DSM을 선택하였다. 동 분쟁과 관련하여 2008년 11월에 패널이 설치되었고 이후 2010년 11월 패널보고서가 제출되기까지 2년 정도의 기간이 걸렸고, 태국의 상소로 상소보고서가 2011년 7월 채택되기까지 총 3년이 넘는 짧은 기간이 소요되었다. 만약 아세안 EDSM가 충분한 사법적 구속력과 신뢰성을 확립하고 있었다면 필리핀이 동 분쟁을 WTO가 아닌 아세안 EDSM에 제소하여 보다 빠른 기간 내에 분쟁을 해결할 수도 있었을 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 WTO의 판결이 나오기까지 3년 이상 동안 필리핀은 태국의 조치로 인해 적지 않은 손실을 입었다고 할 수 있다.

셋째, WTO DSM과 달리 아세안 EDSM은 개발도상국 회원국을 위한 특별 규정이나 절차를 포함하지 않는다. 이것은 WTO 차원에서는 아세안 회원국 대부분이 개도국 또는 최빈개도국으로 인정되고 있는 것과 상반된다. 아세안 회원국들 중 브루나이와 싱가포르를 제외하면 대부분의 회원국들이 개도국(인도네시아, 말레이시아, 태국, 베트남) 또는 최빈개도국(캄보디아, 라오스, 미얀마)로 인정되어 WTO 차원의 의무이행의 예외 내지는 특혜를 받고 있다. 따라서 아세안 회원국들이 개도국 배려를 인정하지 않는 아세안 EDSM을 WTO DSM에 비해 불리하다고 인식할 수 있다.

일반적으로 개도국 및 최빈개도국은 분쟁해결제도를 효과적으로 활용하기 위한 재정과 인적 자원이 부족한 경우가 많다. 이러한 이유로 WTO DSM은 개도국이 직면한 불리한 측면을 되도록 완화하기 위한 조치를 취하고 있다. 예를 들어 WTO 협정문의 분쟁해결에 관한 양해(DSU) 제12.10조 ‘분쟁해결을 위한 규칙 및 절차에 대한 양해’에서는 개도국들의 경우 패널 설치 전 협의를 위한 시간을 연장할 수 있고 분쟁이 패널로 갈 경우에도 심의를 위해 개발도상국이 패널

23) 동 사건에 대한 내용은

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds371_e.htm 참조.

에 제출하는 보고서의 마감 기한도 연장할 수 있다. 따라서 개도국의 입장에서는 유리한 조건을 가지게 된다. 이에 비해 아세안 EDSM은 개도국 회원국의 이익을 보호하기 위한 절차를 포함하지 않는다. 따라서 아세안 EDSM 하에서 선발 회원국은 경제력과 정치력 등에서 열위에 있는 후발 회원국과의 분쟁에서 유리할 수 있고 이러한 비대칭성으로 인해 아세안 EDSM의 활용성이 저해될 수 있다.

따라서 향후 아세안 내 개발도상국 또는 저개발국 회원국의 이해관계를 적극적으로 고려하여 분쟁해결절차에서 발생할 수 있는 비대칭성을 완화하기 위한 노력이 없다면 아세안 EDSM의 활용은 제약을 받을 수밖에 없을 것이다. 결국 아세안 EDSM은 우선 후발 회원국들의 이익을 보호하기 위한 차별적 조치 및 절차를 허용할 필요가 있을 것이다. 예를 들면 아세안 EDSM에서 역내 경제통합에 걸림돌로 작용하는 회원국 간 개발 및 경제적 격차를 좁히는 노력을 기울여야 할 것이고 이는 아세안 모든 회원국이 아세안 EDSM을 공정한 기회로 활용할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

요약하면 아세안의 역내 분쟁해결제도가 활성화되기 위해서 아세안 EDSM은 WTO DSM과의 중복 문제를 다루기 위한 조항과 지침을 필요로 한다. 예를 들면 현재의 분쟁해결절차의 중복제소 허용을 제한하고 아세안 EDSM에 독점적 관할 조항을 도입해야 할 것으로 보인다. 또한 아세안 EDSM가 WTO DSM보다 열등하다고 간주되는 상황에서 아세안 EDSM에 대한 사법적 구속력과 신뢰성을 확보하기 위해 아세안 역내 개발격차에 대한 고려를 포함해야 할 것으로 보인다. 위에서 논의한 재정과 관련된 아세안 EDSM의 발전방안에 대한 보다 자세한 내용은 아래 3장에서 논의한다.

Ⅲ. 아세안 역내 분쟁해결제도 개선 방안

1. 사적 당사자의 분쟁해결절차 참여

아세안 EDSM은 WTO DSM과 같이 정부 간 분쟁해결만을 인정하고 있다. 하지만 무역분쟁을 포함한 대부분의 경제 관련 분쟁은 상대국 정부의 조치에 영향을 받는 개인 또는 기업 등의 민간 차원의 경제주체들이 실질적인 분쟁의 주체라고 할 수 있다. 따라서 아세안 EDSM의 활성화를 위해 사적(私的) 당사자들의 분쟁해결제도에 대한 접근을 전향적으로 허용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 현재의 아세안 EDSM 하에서는 상대국 조치로 인해 무역의 손실을 입은 사적 당사자들은 자국의 정부에게 이를 호소하고 정부가 이들의 대리자로서 분쟁해결절차를 진행하는 것만 인정된다. 결국 사적 당사자들은 자국 정부에 온전히 의지해야 하는 상황에 있게 되는데 이러한 상황은 아래와 같은 몇 가지 논란을 가져오게 된다.

첫째, 사적 당사자는 실제적인 분쟁당사자이지만 정부가 대리인으로서 이를 대신하기 때문에 분쟁절차와 관련된 모든 진행과정에서 직접적으로 자신의 이해를 주장하고 관철시키기 어려운 한계가 있다. 분쟁당사자가 아닌 정부가 대리인으로서 분쟁해결의 역할을 하는 과정에서 불필요한 시간과 비용이 발생할 수 있다. 만일 사적 당사자가 분쟁절차에서 직접적인 분쟁당사자로서 참여할 수 있다면 분쟁해결절차 과정에서 자신의 이익을 극대화할 수 있는 효율적이고 합리적인 협상결과를 도출할 가능성이 커질 것이다.

둘째, 사적 당사자가 분쟁절차의 당사자로 참여할 수 있다면 국가적 차원의 분쟁으로 격화되거나 과대 포장되지 않을 수 있어 불필요한 정치적 영향에서 벗어날 수 있는 이점도 존재한다. 현재의 분쟁해결절차는 정부 간 분쟁으로 보이기 때문에 여론의 이목을 받을 수밖에

에 없다. 분쟁당사국 정부는 이러한 여론의 관심에서 자유로울 수 없기 때문에 가급적이면 부담이 큰 사법적 절차를 통한 해결보다는 비공식적인 방식인 타협이나 합의를 통해 분쟁을 해결하고자 하는 유인이 커질 수밖에 없다. 사적 당사자가 참여한다면 비공식적인 방식이 지양될 수 있고 분쟁당사국은 WTO DSM보다는 아세안 EDSM을 활용할 가능성이 커지게 된다.

셋째, 사적 당사자가 분쟁해결절차에 참여할 수 있게 되면 개인이나 기업의 영업비밀 등과 관련된 보안이 필요한 사안들을 당사자가 직접 관리할 수 있게 되기 때문에 외부에 노출되거나 누설될 염려가 줄어들게 된다. 정부가 대리인 역할을 하는 경우 기업의 영업비밀 등 중요한 보안사항이 분쟁해결절차가 진행되는 과정에서 의도치 않게 노출될 있기 때문이다.

이렇듯 사적 당사자들의 분쟁해결절차에의 참여는 소위 주인-대리인 문제(principal-agent problem)²⁴⁾를 해결할 수 있고 그 분쟁해결 과정에서 정치적, 외교적 사안들이 함께 고려됨으로써 발생하는 판결의 왜곡과 불합리성을 줄일 수 있다. 또한 불필요한 비용과 시간을 줄일 수 있고 영업비밀 등 민감한 보안사항들의 노출을 최소화할 수 있기 때문에 기업의 생산 및 투자 등에 부정적인 영향을 주는 불확실성을 줄일 수 있을 것으로 기대할 수 있는 이점이 있다.

24) 한 개인 또는 집단이 자신의 이해에 직결되는 일련의 의사 결정 과정을 타인에게 위임할 때 대리인 관계가 성립된다. 대리인 관계에 있어 경제 행위를 위임하는 자를 주인이라 보고, 위임받는 자를 대리인이라고 간주하여 주인-대리인 관계라고 칭하기도 한다. 대부분의 주인-대리인 관계에서 주인은 대리인의 행위 일체를 관찰한다는 것도 현실적으로 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 주인의 입장에서 볼 때 대리인이 어느 정도의 불확실한 상황에서 어느 정도의 노력을 기울이고 있는가에 대한 정보는 지극히 한정될 수밖에 없기 때문이다. 주인-대리인 관계에 있어서 주인은 대리인의 태만으로 인한 도덕적 해이(moral hazard)로 인한 경제적 피해를 입을 수 있는데, 이러한 상황을 가리켜 주인-대리인 문제라고 한다.

2. ASEAN Way의 배제

앞에서 살펴보았듯이 ASEAN Way는 아세안의 의사결정방식을 규정하는 특징이라고 이야기할 수 있다. ASEAN Way는 내정 불간섭, 법·제도적 강제성의 최소화, 비공식적인 협의를 통한 합의, 무력 사용의 지양 등 다양한 원칙을 포함한다. 이는 법적, 제도적 규범을 우선시하고 지역통합을 위해 일정부분 국가의 주권을 제약하고 초국가적 기구를 수용하고 있는 EU 등의 선진화된 의사결정방식과 상이하다. 특히 이러한 차이는 경제통합을 위한 접근법에서 상당히 구별된다고 할 수 있다. 물론 지금까지 ASEAN Way가 회원국 간 정치적, 경제적 격차가 큰 아세안 역내 안정과 연대를 효과적으로 유지하는데 중요한 역할을 해왔다는 것은 부인할 수 없다. 하지만 ASEAN Way가 앞으로도 경제통합에 필수적인 아세안 역내 분쟁해결제도의 확립을 위해 핵심적인 원칙으로 작동해야 하는지에 대한 논의는 다른 의미를 갖는다.

DSM1996를 대체하기 위한 EDSM2004의 제정은 아세안이 보다 신뢰성이 있는 사법적, 제도적 분쟁해결제도를 창출하기로 한 나름의 노력의 결과물이었다고 할 수 있다. 하지만 EDSM2004는 여전히 ASEAN Way 원칙이 작동하고 있다. 특히 최종적 분쟁해결 판결의 아세안정상회의 회부는 분쟁을 사법적 차원에서 해결하는 것보다는 정치적, 외교적 수단에 의존하고 있음을 보여준다. 즉, 아세안 EDSM은 WTO DSM과 그 형식은 유사하나 분쟁해결의 최종 단계에서는 정치적, 외교적 방식인 ASEAN Way를 혼합한 이중적 성격을 갖고 있다. 따라서 아세안 EDSM은 겉보기와는 달리 실제로는 혼란스럽고 불완전한 분쟁해결제도로 변질될 가능성이 크다. 향후 아세안의 분쟁해결제도는 ASEAN Way를 어떻게 통제하고 이로 인한 문제를 어떻게 해소할 수 있는가에 그 발전 여부가 달려있다.

우선 ASEAN Way이 갖고 있는 특성들은 역내 분쟁해결을 위한 법적, 제도적 틀과 배치된다. 비공식적 정치, 외교적 타협을 통한 분쟁해결원칙과 공식적인 법과 제도에 의한 분쟁해결원칙은 상호 배타적인 개념이다. 규범을 기반으로 한 분쟁해결제도가 적절하게 작동하기 위해서는 당사국이 분쟁과 관련된 국내 조치에 대한 주권적 권리를 스스로 포기할 수 있어야 한다. ASEAN Way는 아세안 각 회원국의 주권적 권리를 포기하지 않는 것을 전제로 하기 때문에 역내 경제통합 과정에서 불가피하게 요구되는 주권의 제약과 배치될 가능성이 크다. 따라서 아세안 역내 분쟁해결제도의 WTO DSM의 차용과 동시에 전통적 ASEAN Way의 적용이라는 이율배반적인 절충은 결국 아세안 회원국들이 아세안 EDSM에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 요인으로 작용한다.

한 가지 주목할 수 있는 것은 아세안헌장 제26조와 제27조에서 미해결(unresolved) 분쟁의 경우 동 분쟁의 아세안정상회의로의 회부는 강제조항(shall be referred)인 데 비해 이행(compliance) 관련 분쟁의 경우는 아세안정상회의로의 회부를 선택사항(may refer)으로 규정했다는 점이다. 미해결된 분쟁의 경우 아세안정상회의에서 최종 판결을 내리도록 강제화함으로써 분쟁해결의 필요성을 강조한다는 점에서 의미가 있다. 하지만 이행 관련 분쟁의 경우 이를 선택사항으로 규정함으로써 실질적인 구속력을 갖기 어려운 측면이 존재한다. 따라서 이행 관련 분쟁의 경우도 미해결 분쟁과 같이 아세안정상회의로의 회부를 의무화하는 것이 필요할 것으로 보인다.

아세안헌장 제26조와 제27조에 따라 아세안정상회의는 아세안 EDSM의 최고의사결정기구의 역할을 한다. 이러한 의사결정구조는 결국 아세안 EDSM에 있어 법에 기초한 판결의 정당성과 최종성을 약화시키게 되는 요인으로 작용한다. 이는 WTO의 분쟁해결제도와는 달리 패널이나 상소기구의 판결 외에 추가적인 판결을 검토할 수

있는 가능성을 열어 놓는 것이고 아세안 EDSM의 사법적 판결에 대한 최종적 권위를 인정하지 않는 것과 마찬가지이다. 이는 결국 아세안 역내 분쟁해결제도를 무력화시키는 결과를 가져오게 된다.

특히 아세안정상회의가 정치, 외교적 채널임을 감안할 때 분쟁에 대한 추가적 검토 및 결정은 아세안 회원국 간 정략적 이해를 반영하여 이루어질 가능성이 있다. 이러한 제도적 취약성에 비추어 볼 때 아세안 회원국들은 아세안 EDSM을 외교적 차원의 갈등해소를 위한 시스템으로, 다시 말해 역내 분쟁해결에도 기존과 같은 방식으로 ASEAN Way가 작동되는 것으로 인식하게 될 것이다.

요약하면 아세안은 식민지 경험과 이에 따른 서구의 의사결정방식에 대한 전반적인 불신을 전제로 회원국 간 차이를 최대한 수용하는 ASEAN Way를 의사결정의 현실적인 대안으로 채택, 적용해 왔다. 하지만 이러한 의사결정방식은 규범에 기초한 세계화의 급속한 진전 속에 진행되고 있는 법의 지배를 근간으로 한 역내 경제통합이라는 시대적 요구에 부합하지 않는다.

ASEAN Way는 정치적 분쟁해결을 위한 적절한 접근방법이라고 할 수 있지만 (무역)분쟁의 해결에 있어서 비효율적이고 바람직하지 않다. 더욱이 아세안은 AEC를 중심으로 한 단계 높은 경제통합체로 발전하기 위한 프로세스를 진행하고 있다는 측면에서 역내 분쟁해결제도에서 ASEAN Way를 적용하는 것에 대한 논란은 더욱 증폭될 것으로 보인다. ASEAN Way의 적용은 아세안 EDSM이 법의 지배(rule of law)보다는 정치의 지배(rule of politics) 또는 힘의 지배(rule of power) 하에 있음을 의미한다. 따라서 향후 법의 지배가 온전히 적용되는 분쟁해결제도의 수립의 여부는 AEC의 실질적인 진전과 발전을 평가할 수 있는 잣대로 활용될 수 있을 것이다.

3. SEOM의 역할 및 위상 제고

앞에서 보았듯이 EDSM2004에서 분쟁해결절차를 담당하는 주요 권한은 SEOM에 있다. SEOM은 아세안 각 회원국 경제 부처 고위관료회의라고 할 수 있다. 아래 <그림1>에서 보듯이 SEOM은 AEM의 하위기관으로 AEM은 경제 분야 관련 실질적인 최상위 의사결정기관이다. 아세안헌장 제10.2조에 따르면 “각 아세안의 각 부문별 장관 회의는 부속서 1에 포함된 기능을 수행하기 위해 하위 조직으로 관련 고위 관료 및 조직을 둘 수 있다”고 밝히고 있다. 따라서 SEOM은 그 상위기구인 AEM에 의해 구성되고 감독되는 구조라고 할 수 있다²⁵⁾.

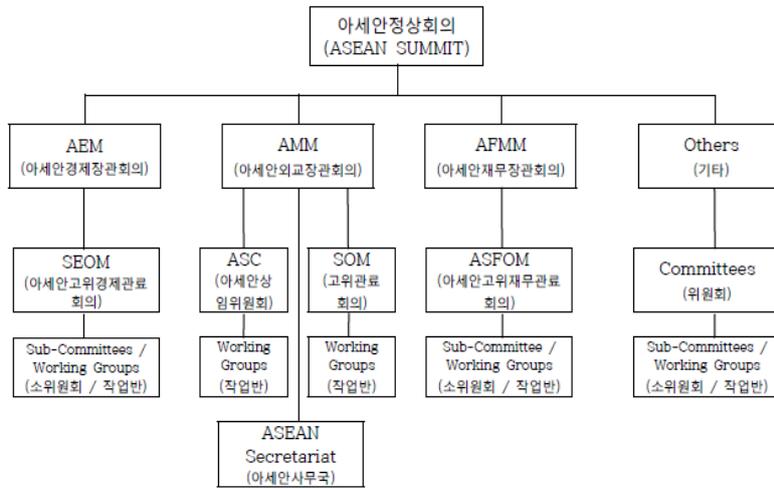
아세안의 의사결정이 위에서 아래로의 하향식 의사결정방식을 따르는 조직이라는 사실을 감안한다면 아세안정상회의는 아세안의 최고 의사결정기구이다. 따라서 AEM 및 그 산하 조직인 SEOM을 포함한 모든 기관은 아세안정상회의의 결정에 의해 통제받는 구조가 된다. 다시 말해 SEOM의 의사결정 권한은 위(AEM 또는 아세안정상회의)로부터 제약을 받게 되고 이는 분쟁해결제도의 경우에도 예

25) ARTICLE 10: ASEAN SECTORAL MINISTERIAL BODIES

1. ASEAN Sectoral Ministerial Bodies shall:
 - (a) function in accordance with their respective established mandates;
 - (b) implement the agreements and decisions of the ASEAN Summit under their respective purview;
 - (c) strengthen cooperation in their respective fields in support of ASEAN in integration and community building; and
 - (d) submit reports and recommendations to their respective Community Councils.
2. Each ASEAN Sectoral Ministerial Body may have under its purview the relevant senior officials and subsidiary bodies to undertake its functions as contained in Annex 1. The Annex may be updated by the Secretary-General of ASEAN upon the recommendation of the Committee of Permanent Representatives without recourse to the provision on Amendments under this Charter.

외가 아니다(Limsiritong 2016b: 20-22, 2017: 76-77)

<그림1> 아세안 조직도



출처) 아세안헌장의 아세안의 구조 관련 조항을 바탕으로 저자 작성.

SEOM이 아세안정상회의가 결정한 사안에 반대하는 의견을 제기하는 것은 사실상 불가능하다. 이 상황은 아세안 사무국이 아세안헌장의 규정을 해석하는 데 있어서 아세안정상회의에 반하는 해석은 불가능하다는 제52조의 내용과도 유사하다 (Limsiritong 2016a: 10-11).²⁶⁾ 또한 이 경우 아세안헌장의 제27.2조에 따른 아세안의 의사결정방식을 적용하면 분쟁해결제도의 내용과 충돌할 수 있는 상황이 발생하고 이 경우 아세안헌장이 우선한다(Limsiritong 2016b: 22-23). 예를 들어 아세안 회원국 중 분쟁 당사국이 AEM의 권고 사항의 이행과 준수를 거부하는 경우 이로 인해 영향을 받게 되는 다른

26) Article 52.2. Any dispute arising from the interpretation of the Charter shall be settled in accordance with the relevant provisions in Chapter VIII.

회원국(들)은 이를 아세안정상회의에 이를 상정할 수 있는 권리가 있다. 아세안헌장 제27.2조에 따라 아세안정상회의는 분쟁당사국이 EDSM2004의 권고 및 판결 사항을 준수, 이행하지 않는 경우 이에 대한 최종적인 판단을 한다.

또한 아세안헌장 제20.1조에 따라 아세안정상회의는 합의 (consensus) 방식으로 의사결정을 내리게 되는데 이는 아세안 10개 회원국 모두가 명시적인 반대를 하지 않아야만 관련 안건이 통과됨을 의미한다.²⁷⁾ EDSM2004에 따른 권고 및 판결의 이행 및 준수를 거부하는 분쟁당사국은 결코 자국에 불리한 사안에 대해 합의해 주기 어려울 것이다. 따라서 EDSM2004의 권고 및 판결에 대해 분쟁상대국이 수용하지 않을 경우 설사 이 안건이 아세안정상회의에 회부되더라도 상대국의 반대로 인해 그 사법적 구속력은 달성되기 어려울 것이다.

실제로 아세안정상회의는 모든 아세안 회원국 간의 합의를 모색한다. 또한 아세안정상회의는 정치적 의미에서 모든 아세안 회원국 간 권력 균형에 주된 관심이 있다(Limsiritong 2017: 75-77; Lin 2010; Tan 2008; Severino 2006). 따라서 아세안헌장 제27조에 따른 분쟁해결을 위한 의사결정방식을 적용하게 되면 역내 분쟁해결을 위한 EDSM2004의 권고 및 판결은 아세안정상회의의 결정과 충돌할 수 있다(Limsiritong 2016b: 22-23). 자국의 이익에 반하는 EDSM의 판결과 권고를 자국 정부 스스로가 받아들이는 것은 사실상 불가능하기 때문이다(Phan 2013; Sim 2008).

그러므로 현재 아세안의 조직과 권한이 유지되는 한 EDSM 2004에 따라 SEOM에 분쟁해결의 권한을 부여하는 것은 실제로는 의미가 없다. SEOM은 아세안정상회의의 결정에 종속되기 때문이다

27) Article 20.1. As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus.

(Limsiritong 2018: 10-15). 따라서 아세안 역내 분쟁해결제도가 실질적인 사법적 구속력을 갖기 위해서는 EDSM2004의 개정을 통해 역내 분쟁해결의 권한을 아세안정상회의와 같은 정치적 영향이 큰 기구로부터 분리시켜 정치적 영향을 받지 않고 오직 법리적 판단을 할 수 있는 독립적 판결기구에 부여하도록 하여야 할 것으로 보인다.

판결의 독립성 부여의 방안은 두 가지로 생각해 볼 수 있는데 첫 번째는 현재 EDSM2004의 분쟁해결 권한을 갖고 있는 SEOM을 그대로 유지하되 SEOM이 분쟁해결제도와 관련해서만큼은 AEM이나 아세안정상회의로부터 독립성을 갖고 완전한 사법적 기능을 할 수 있도록 SEOM의 권한과 관련된 조항을 중심으로 EDSM2004를 일부 개정하는 방안이다. 하지만 아세안의 조직구조 상 SEOM이 구조적으로 AEM의 지시를 받는 하위조직이라는 한계를 과연 완전히 극복할 수 있는지의 문제는 여전히 논란의 여지가 있다.

두 번째는 이 문제를 해소하기 위해 분쟁해결절차의 권한을 SEOM이 아닌 독립된 다른(신설) 기구에 부여하는 방식이다. 이 경우 SEOM의 권한을 조정하는 것에 비해 좀 더 복잡한 의사결정권한 및 절차와 관련된 조항의 개정 및 제정 등 EDSM2004의 전면 개정이 필요하다. 이 방안이 보다 높은 수준의 독립성과 투명성을 확보하는데 유리할 것으로 보인다. 하지만 ASEAN Way를 선호하는 아세안 회원국들이 이러한 독립된 기관의 설치에 동의할지 미지수이고 설사 그렇다 하더라도 이를 위한 의견수렴 과정에서 상당한 진통과 난관이 예상된다.

결국 아세안 역내 분쟁해결제도의 개선을 위해서는 우선적으로 EDSM2004가 개정되어야 할 것으로 보인다. 하지만 많은 논의와 필요성에도 불구하고 아직까지 분쟁해결제도 의사결정구조에 대한 문제가 아세안의 공식적인 의제로 상정 또는 논의되지 않고 있다. 따라서 이 사안에 대한 필요와 의미를 부각하는 대내외적인 차원의 노력

이 필요할 것으로 보인다.

아세안이 규범을 기반으로 하는 실제적인 국제기구로 발돋움하고 또한 아세안경제공동체가 성공적인 경제통합체로 발전하기 위해서는 현재 아세안 역내 분쟁해결제도가 갖고 있는 문제점과 한계를 극복하고 법에 기초한 판결이 이루어지고 그 판결이 이행될 수 있는 구속력을 갖는 분쟁해결제도로 변화되어야 할 것이다. 이는 또한 아세안의 경제통합을 위한 중요한 필요조건 중 하나가 될 것이다.

IV. DSM2010 및 아세안중재센터

1. 분쟁해결제도에 관한 2010년 아세안헌장 개정의정서 (DSM2010)

위에서 논의하였듯이 아세안 EDSM이 공개적으로 법의 지배를 포용하고 규범을 기반으로 하는 역내 분쟁해결제도로 확립되기 위해서는 근본적으로 ASEAN Way로 인한 문제점들을 해소해야 할 필요가 있다. 자유무역을 추구하는 국제무역질서의 맥락에서 보면 ‘법의 지배’는 모든 WTO 회원국이 WTO 협정의 규칙과 조건을 준수하는 동시에 분쟁이 발생할 경우 이를 WTO 협정에 근거하여 해결하는, 즉 규범을 기반으로 하는 다자간 무역체제의 원칙을 의미한다. 법의 지배에 기반을 둔 분쟁해결제도는 분쟁당사국에 대해 구속력 있는 판결을 내릴 수 있어야 한다. 따라서 아세안의 경우 법의 지배가 적용될 수 있는 분쟁해결제도로의 개선이 필요하며 이를 통해 AEC의 질적 도약을 위한 토대를 마련할 수 있을 것이다.

하지만 위에서 논의한 현실적 제약을 고려해 볼 때 단기간 내에 아세안 EDSM에 법의 지배를 온전히 적용하기는 어려울 것이다. 이

에 대한 현실적 대안으로서 제기된 것이 준(準)사법적 구속력이 있는 중재절차의 강화이다. 중재(arbitration)란 제3자(개인 또는 기관)가 분쟁에 연루된 당사국들 사이에서 분쟁을 조정하여 화해를 모색하는 방식을 의미하는 데 중재자의 결정이 준사법적(quasi-judicial) 구속력을 갖는다는 점에서 주선, 조정, 중개 등의 비사법적 분쟁해결 방식과 차별성을 갖는다.

이러한 논의가 아세안 차원으로 결실을 맺은 것이 2010년 4월 베트남 하노이에서 ‘분쟁해결제도에 관한 2010년 아세안헌장 개정의 정서(2010 Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism, 이하 DSM2010)’이다.²⁸⁾ DSM2010에는 비사법적 분쟁해결방식인 주선, 조정, 중개 등 분쟁해결을 위한 여러 가지 방식에 대해 그 의미와 절차를 구체적으로 기술하였다. 특히 중재를 중심으로 하는 분쟁해결절차에 대한 내용이 다수 반영됨으로써 아세안 역내에서 중재를 통한 분쟁해결이 보다 본격적으로 진행될 수 있도록 하는 제도적인 여건을 마련하였다고 할 수 있다. 이는 기존 EDSM2004 외에 중재와 관련된 새로운 분쟁해결절차를 추가한 것으로 DSM1996, EDSM2004 등 기존 분쟁해결제도 관련 협정이 AEM 차원에서 체결된 반면 DSM2010은 아세안외무장관회의에서 체결되었다는 점에서 차이가 있다.

또한 기존 EDSM2004는 AEM, SEOM 등의 경제 분야 기구에서 감독, 운영하는 반면 DSM2010은 아세안정상회의 직속기구인 아세안운영위원회(ASEAN Coordinating Council) 의장이 모든 분쟁해결 절차를 감독, 운용하는 구조로 되어 있다는 점에서 큰 차이가 존재한다(아세안헌장 제18.1조). 이는 기존 역내 분쟁해결제도를 운영하는 주기관인 AEM과 SEOM을 배제하고 아세안 회원국 간 발생하는 문제들을 실질적으로 조율할 수 있는 상설기구로서 아세안정상회의의

28) <http://agreement.asean.org/media/download/20160829075723.pdf> 참조.

운영을 전담하는 아세안운영위원회에 그 권한을 부여함으로써 무역 등 경제 분야 외에 다양한 분쟁사안들에 대해서도 적절히 대응하기 위한 시도라고 할 수 있다.

또한 DSM2010의 제정은 기존 EDSM2004가 위에서 논의한 여러 문제들로 인해 사실상 회원국들로부터 외면 받고 있는 상황에서 EDSM2004의 전면적인 개정, 보완을 통해 역내 분쟁해결제도의 발전을 모색하는 것이 사실상 어렵다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 아세안 역내 분쟁해결을 위한 대안적인 차원의 제도적 마련과 개선이 필요하다는 것을 일정 부분 수용하여 기존 EDSM2004 외에 중재절차를 강화하는 규정을 추가적으로 제정함으로써 법의 지배와 ASEAN Way의 중간지대에서 타협점을 찾아낸 것이라고 할 수 있다.

DSM2010은 중재절차의 강화를 강조하는 특성을 보이고 있지만 중재 외에도 비사법적 분쟁해결방안인 협의, 주선, 조정, 중개 등에 대한 규정도 동시에 포함하고 있다. 이는 EDSM2004의 절차상 형식과 크게 다르지 않다. 하지만 그 내용에 있어서는 EDSM2004에 비해 풍부해진 차이점이 있다. 주선, 조정, 중개의 각각의 사항에 대한 규정을 DSM2010 부속서 1(Annex I. Rules of Good Offices), 부속서 2(Annex II. Rules of Mediation), 부속서 3(Annex III. Rules of Conciliation) 등에서 상세하게 규정하고 있다.

또한 DSM2010이 EDSM2004와 차이를 보이는 것은 EDSM2004의 패널 및 상소절차의 자리에 중재절차가 대신하게 되었다는 점이다. 예를 들면 EDSM2004에서 패널 절차가 개시되기 위해서는 우선적으로 협의를 진행되어야 하고 협의를 통한 해결에 실패할 경우 분쟁당사국은 패널 설치를 요구할 수 있다(제5.1조). 마찬가지로 DSM2010의 경우에도 협의를 통한 해결에 실패할 경우 중재절차를 개시하도록 하고 있다(제8.1조). 중재의 경우에도 그 절차를 부속서 4(Annex IV. Rules of Arbitration)에서 상세하게 규정하고 있다.

이와 같이 아세안은 역내 분쟁해결제도의 개선을 위한 대안으로서 EDSM2004를 그대로 유지한 채 새롭게 DSM2010을 도입하였다. DSM2010은 비사법적 분쟁해결방안인 주선, 조정, 중개 및 준사법적 방안인 중재 관련 조항을 상세히 보완, 정비하고 특히 중재절차에 참여할 수 있도록 유인함으로써 무력화되어 있는 역내 분쟁해결제도에 활력을 불어넣으려는 노력의 일환이라고 할 수 있다. ASEAN Way라는 태생적 제약을 갖고 있는 아세안이 이것을 완전히 해소하고 온전한 법의 지배가 적용되는 역내 분쟁해결제도를 실현하는 것은 현실적으로 또 단기적으로 매우 어려운 일이다. 따라서 그 중간단계의 성격을 갖는 DSM2010은 그 여정으로 가는 디딤돌의 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

DSM2010은 이러한 노력의 결과물이라고도 할 수 있지만 여전히 기존의 문제를 완전히 탈피하고 있지는 못한 것으로 보인다. 예를 들면 EDSM2004가 갖고 있는 문제점 중 하나인 최종판결의 권한을 아세안정상회의에 부여하고 있는 것과 같이 DSM2010의 경우에도 중재절차를 통한 분쟁의 미해결(Annex V. Rules for Reference of Unresolved Disputes to the ASEAN Summit) 및 중재판결의 미이행에 대한 분쟁(Annex VI. Rules for Reference of Non-Compliance to the ASEAN Summit)을 아세안정상회의에 회부하여 최종결정하도록 하고 있다.²⁹⁾ 이러한 점에서 볼 때 DSM2010도 여전히 ASEAN Way에서 완전히 자유롭지 못하다는 것을 알 수 있다.

요약하면 DSM2010은 그 동안 제기되어 온 EDSM2004의 문제점

29) 한 가지 흥미로운 점은 이 두 부속서가 DSM2010이 체결된 2010.4.8.일에는 DSM2010에 그 내용이 포함되어 있지 않았고 이후 부속서 5(Annex V)는 2010.10.27.일 베트남 하노이에서 열린 아세안외교장관회의에서, 부속서 6(Annex VI)은 2012.4.2.일 캄보디아 프놈펜에서 열린 아세안외교장관회의에서 각각 체결되어 DSM2010에 포함되었다는 것이다. 이는 EDSM2004와 같이 분쟁해결의 최종판결의 권한을 규정하고 있지 않아 생기는 혼란을 의식하여 DSM2010이 체결된 이후 추가적인 논의 끝에 추가된 것으로 추정된다.

을 개선하고자 중재절차를 보완함으로써 무력화된 역내 분쟁해결제도의 활성화를 시도하고 있고 구속력이 있는 준사법적 절차인 중재판결을 통해 법의 지배라는 목표에 다가갈 수 있게 되었다. 하지만 DSM2010도 그 최종판결의 권한을 아세안정상회의에 부여하고 있기 때문에 여전히 ASEAN Way의 제약으로부터 완전히 자유롭지 못한 한계를 갖고 있다.

2. 아세안중재센터

DSM2010의 제정에도 불구하고 이를 역내 분쟁해결을 위한 절차로 활용한 사례가 보고되지 않고 있다는 점에서 보다 과감한 노력이 요구되어 왔다. DSM2010의 구현을 위한 노력의 일환으로 아세안중재센터(ASEAN Arbitration Center)의 설립이 논의되고 있다(Naldi 2015).

아세안 회원국 간 격차를 고려할 때 중재는 일반적인 사법 절차에 비해 보다 접근하고 활용되기 쉬운 분쟁해결방식이 될 수 있다. 예를 들어 시간과 비용을 절약하기 위해 공식적 분쟁해결절차 대신 중재를 통해서 보다 간소하고 편리한 형태의 분쟁해결절차 채택이 가능하다. 그리고 대부분의 경우 비용 측면에서 소송보다 중재가 더 저렴하다. 아울러 중재는 일반적으로 대부분의 분쟁당사국이 요구하는 기밀 유지를 위해 비공식적으로 개최되는 특성이 있다.

이러한 이점을 가진 중재를 활용하기 위해 중재절차를 전담하는 공식적 기구인 ‘아세안중재센터’의 설립은 의미가 있다고 할 수 있다. DSM2010에는 비사법적 분쟁해결방식인 주선, 조정, 중개 등 분쟁해결을 위한 여러 가지 방식에 대해 그 의미와 절차를 구체적으로 기술하였다. 특히 중재를 중심으로 하는 분쟁해결절차에 대한 내용이 다수 반영됨으로써 아세안 역내에서 중재를 통한 분쟁해결이 보

다 본격적으로 진행될 수 있도록 하는 제도적인 여건을 마련하였다고 할 수 있다.

중재는 아세안 EDSM이 법의 지배를 실행하기 위한 현실 가능한 대안이 될 수 있다. 중재는 ASEAN Way와 같은 정치적 영향력에서 자유롭지만 동시에 준사법적 구속력을 갖는다는 측면에서 의미가 있다. 중재는 당사국 간의 상호합의 하에 제3자(중재인)에게 법적 구속력이 있는 중재판정(award)을 내릴 수 있는 권한을 부여하는 것을 전제로 분쟁을 해결하는 방식이다. 중재는 특히 무역 등 상사분쟁 관련 사건에서 널리 이용되며 국가 간에 발생하는 국제적 분쟁해결 시에도 사용되고 있다.

제3자, 즉 중재인은 당해 분쟁 분야에 정통한 자로 양당사자에 의해 선정된 개인이거나 중재기관이다. 중재는 일반 사법적 판정 제도에 비해 그 법적 엄격함이 덜하고 분쟁당사국들의 의사와 이해가 충분히 반영될 수 있다는 점에서 아세안 회원국들이 선호할 가능성이 크다. 앞에서 언급하였듯이 이러한 이점이 DSM2010년이 체결된 요인이라고 할 수 있다. 아세안중재센터는 향후 DSM2010을 기초로 역내 분쟁을 다루는 역할을 할 것으로 기대된다.

법적인 측면에서도 아세안중재센터의 설립은 EDSM2004의 조항과 충돌하지 않는다. EDSM2004 제1.3조에서는 분쟁당사국들은 분쟁해결을 위해 다른 분쟁해결절차를 자유롭게 선택할 수 있다. 따라서 분쟁당사국들이 역내에서 발생하는 분쟁으로 아세안 EDSM2004의 분쟁해결절차 대신 아세안중재센터에 분쟁 사건을 제소하는 것은 EDSM2004의 규정에 배치되지 않는다. 한 가지 문제가 되는 것은 분쟁해결절차와 관련된 당사국들 간의 합의가 이루어지지 않을 수 있다는 점이다. 이를 극복하기 위한 하나의 방안은 EDSM2004에 중재와 관련해서는 양 절차 중 하나만을 선택할 수 있게 하는 배타적 관할권 조항 또는 분쟁해결절차의 중복 가능성을 차단하는 조항을

신설하는 것이 될 수 있다.

또한 아세안중재센터의 설립은 위에서 언급한 아세안 역내 분쟁 해결제도의 개선을 위해 필요한 요소들의 도입과 더불어 다음의 세 가지 주요 목적을 수행할 것으로 기대할 수 있다. 첫째, 앞에서 언급한 사적 분쟁당사자들이 아세안중재센터에 직접 접근할 수 있는 권리를 부여함으로써 분쟁절차를 정부에 위임하는데서 야기될 수 있는 주인-대리인 문제 등을 비롯하여 불필요한 시간과 비용을 줄일 수 있다.

또한 분쟁당사자들이 자신의 의사와 이해를 효과적으로 제시할 수 있게 되어 정부 중심의 아세안 EDSM과 비교할 때 분쟁절차의 진행과 판결의 이행에 있어 보다 더 효율적이고 일관되며 공정한 분쟁해결방안이 될 수 있다. 사적 분쟁당사자들은 자국 정부에게 더 이상 전적으로 의지하지 않아도 되기 때문에 분쟁해결 과정에서 정치적, 외교적 차원의 고려사항이 개입될 여지가 없게 되는 것도 하나의 중요한 이점이라고 할 수 있다.

둘째, 중재는 미해결된 분쟁이 아세안정상회의에 회부되는 것을 최대한 막을 수 있다. 위에서 보았듯이 아세안헌장 제26조 및 제27.1 조는 아세안 EDSM에 따른 미해결, 이행 관련 분쟁을 아세안정상회의에 회부하여 최종판결을 내릴 수 있도록 하고 있다. 하지만 아세안 중재센터의 판결은 법적으로 구속력 있는 효력을 가지고 있고 이와 더불어 아세안 10개국 모두가 중재판결의 법적 구속력을 확인하는 뉴욕협약³⁰⁾에 가입하고 있기 때문에 중재판결의 이행과 관련하여 아세안헌장 제26조 및 제27.1조에 쉽게 접근하는 것은 용이하지 않고 그렇다 하더라도 국제법적 위반 요소가 있다. 따라서 아세안중재

30) 1958년 6월 10일에 뉴욕에서 채택된 해외 중재 관정의 승인 및 집행에 관한 유엔 (UN) 협약으로 동 협약의 회원국들은 외국 중재합의와 관정의 승인과 집행에 적용되는 법제를 명확하게 하고 이를 최대한 수용할 의무를 갖게 된다.

센터의 설립과 중재제도의 시행은 아세안 EDSM이 정치적, 외교적인 비규범적 요소의 영향력에서 벗어나 법의 지배에 기초한 분쟁해결체도로 발전하기 위한 가교 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

셋째, 아세안중재센터 설립은 아세안 EDSM과 WTO DSM 간에 차별성을 두어 아세안 역내 차원에 적합한 분쟁해결체도의 구축을 가능하게 할 것이다. 아세안 EDSM은 WTO DSM과 그 내용이 거의 유사하기 때문에 회원국들로부터 WTO DSM의 아류라는 부정적인 인식을 받게 된 것이 사실이다. 또한 아세안 회원국들과 역내 기업들이 대부분 분쟁해결방식으로 중재에 익숙하다는 점을 감안할 때 아세안 EDSM을 중재절차를 중심으로 보완, 더 나아가 통합하게 되면 아세안의 지역적 특수성이 잘 반영된 특화된 분쟁해결체도로 발전될 가능성이 크다고 할 수 있다.

이 외에 아세안중재센터 설립은 분쟁해결과 관련된 것뿐만 아니라 아세안이 법의 지배에 근거한 경제공동체로서 변화, 발전하는데 좋은 계기를 제공할 수 있게 될 것으로 기대된다. 이를 통해 회원국 간 무역 등 경제 분야 분쟁에서 법의 지배가 확장, 강화되는 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 요약하면 아세안중재센터는 현 아세안 역내 분쟁해결체도가 가지는 제약 하에서 아세안경제공동체가 법의 지배를 받는 실질적인 경제통합체로 발전하는데 과도기적 역할을 할 수 있을 것으로 평가된다.

V. 결론

무역분쟁을 포함한 국가 간 분쟁의 효율적이고 구속력 있는 해결은 다자간 무역질서가 견고하게 유지되고 작동할 수 있게 하는 중심축이다. 아세안 역내 무역을 포함한 경제통합의 이슈에서도 이는 예

외가 아닐 것이다. 하지만 역내 분쟁해결을 위해 마련된 아세안 EDSM은 그 제도적 한계와 문제점 등으로 인해 지금까지 단 한 번도 활용된 사례가 없을 정도로 무력화되었다고 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 AEC의 출범과 더불어 역내 경제통합의 진전을 위해서 법의 지배가 유효한 분쟁해결제도로의 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다.

아세안 EDSM의 크게 다음의 세 가지 주요 문제점을 가지고 있다. 첫째, 아세안 EDSM와 WTO DSM의 중복제소 문제, 둘째, 사적 분쟁당사자의 아세안 EDSM 참여 제외 문제, 셋째, ASEAN Way에 의한 분쟁해결제도의 정치화, 脫규범화 문제이다. 2015년 출범한 AEC의 목표인 자유로운 상품, 서비스, 노동력, 기술의 이동이 가능한 단일시장과 생산기지를 이루기 위해서는 선제적으로 이러한 문제점들이 극복되어야 할 것이다. 아세안 역내경제가 보다 높은 단계의 경제통합체로 발전해 갈수록 필연적으로 아세안 회원국 간 무역분쟁은 증가되고 다양해질 것이다. 따라서 AEC의 실현과 발전을 위해서는 단기적이고 임시방편의 분쟁해결이 아닌 지속가능하고 효율적이며 실질적인 구속력을 바탕으로 한 신뢰성이 전제된 분쟁해결제도의 구축이 필요하다. 하지만 현재의 아세안 EDSM은 이러한 대부분의 측면에서 불충분한 것으로 판단된다.

따라서 아세안 EDSM의 실효성과 신뢰성을 높이기 위해 궁극적으로는 ‘법의 지배’로 가야하지만 현실적인 어려움이 있다면 그 과도기적 형태로 ‘법과 중재의 지배’를 활용할 필요가 있다. 아세안 EDSM에 ‘중재’를 통한 분쟁해결절차를 보다 구체화시키고 이를 통해 분쟁해결과정을 점진적으로 脫정치화함으로써 아세안 EDSM을 보다 높은 수준의 규범적 분쟁해결제도로 전환하는 방안을 고려할 수 있다.

이는 장기적으로 ASEAN Way를 극복할 수 있는 효과적인 전략이

될 수 있다. 아세안의 일부 회원국들에게 법에 의한 분쟁해결은 바로 수용하기 어려울 수 있다. 이로 인해 중재절차를 상세하게 규정하고 강화한 DSM2010이 제정되었음에도 불구하고 그 최종판결의 권한을 EDSM2004와 같이 여전히 아세아정상회의에 부여하는 한계를 보이고 있다고 할 수 있다. 하지만 활용가능성이 높은 중재를 통한 판결의 사례와 그에 따른 이행이 축적되면 분쟁해결을 위한 중재제도는 아세안 역내 분쟁해결을 위한 실질적인 역할을 할 수 있을 것이다.

DSM2010에 따른 중재절차법의 지배가 천착되기 전 과도기적 형태로서 아세안 역내 분쟁해결을 전담하여 처리하는 ‘아세안중재센터’를 설립하는 것이 하나의 효과적인 대안이 될 수 있다. 중재는 사법적 판결과 그 과정과 효력이 유사하지만 비공식적이고 유연한 진행절차가 가능하고 정치적 영향력에서 자유롭다. 또한 사적 분쟁 당사자가 분쟁해결절차에 직접적으로 참여할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

아세안중재센터는 아세안 EDSM이 가지고 있는 세 가지 문제점을 해결할 수 있는 방안이다. 즉 개인 참여를 허용할 수 있고, 둘째, 분쟁해결절차 상 정치적, 외교적 간섭을 억제할 수 있고, 셋째, 아세안 EDSM과 WTO DSM 간의 차별화가 가능하다. 아세안 EDSM의 분쟁해결 방식으로 중재를 추가하고 이를 구현할 수 있는 아세안중재센터의 설립은 이후 아세안경제공동체가 법의 지배를 받는 명실상부한 역내경제공동체로 발전하는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

본 연구의 주제는 아세안 역내에서 발생하는 무역분쟁의 해결을 위한 절차 및 제도와 관련된 것이지만 아세안의 분쟁해결제도는 무역만을 대상으로 하는 것이 아니라 아세안 회원국들 간 체결된 대부분의 협정을 대상으로 한다는 점에서 무역만을 대상으로 한 분석은

현실적으로 가능하지 않았다. 다만 현 아세안의 역내 분쟁해결제도와 관련된 연구를 토대로 무역 분야에 집중되고 특화된 분쟁해결제도를 모색해 갈 수 있을 것이다. 향후 연구과제로는 아세안중재센터의 설립을 위한 좀 더 구체적이고 상세한 방안 및 다른 경제공동체에서 시행되고 있는 분쟁해결제도와의 비교연구도 가능할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김윤화·나희량. 2017. “인도네시아 WTO 무역분쟁 연구: 통상정책 관련성을 중심으로.” 『국제지역연구』. 21(3): 29-55.
- 나희량. 2019. 『아세안의 WTO 무역분쟁 연구: 글로벌 통상질서의 변화에 따른 특성 및 비교분석을 중심으로』. 서울대학교 아시아연구소.
- _____. 2016. “동남아시아의 WTO 무역분쟁 연구: 글로벌 통상환경의 변화에 따른 특성과 과제를 중심으로.” 『동남아시아연구』. 26(4): 119-177.
- 변창수. 2009. “아세안 방식과 동남아시아 안보: 성과와 과제.” 『대한정치학회보』 17(2): 165-185.
- ASEAN. 2016. *ASEAN Charter*. <https://asean.org/storage/2012/05/The-ASEAN-Charter-26th-Reprint.pdf>.(검색일 2019.8.24.)
- _____. 2010. *ASEAN 2010 Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism*. <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/2010-Protocol-to-the-ASEAN-Charter-on-Dispute-Settlement-Mechanisms.pdf>.(검색일 2019.8.24.)
- _____. 2004. *ASEAN 2004 Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism*. https://asean.org/?static_post=asean-protocol-on-enhanced-dispute-settlement-mechanism. (검색일 2019.8.24.)
- _____. 1996. *ASEAN 1996 Protocol on Dispute Settlement Mechanism*. https://asean.org/?static_post=the-1996-protocol-on-dispute-settlement-mechanism.(검색일 2019.8.24.)
- _____. 1992. *Framework agreement on enhancing ASEAN Economic Cooperation*. <http://agreement.asean.org/media/download/>

20140119154919.pdf.(검색일 2019.8.24.)

- ASEANstats. 2017a. *ASEAN Economic Progress in 50 years*.
www.aseanstats.org/publication/asean-economic-progress-in-50-years/?portfolioCats=64.(검색일 2019.8.24.)
- ASEANstats. 2017b. *ASEAN Inflow FDI in 50 years*. www.aseanstats.org/publication/asean-inflow-fdi-in-50-years/?portfolioCats=64.(검색일 2019.8.24.)
- Das, S., Menon, J., Serino, R., & Shreatha, O. 2013. *ASEAN Economic Community: Working in progress*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Gonzalo, Villalta Puig & Lee, Tsun Tat. 2015. "Problems with the ASEAN Free Trade Area Dispute Settlement Mechanism and Solutions for the ASEAN Economic Community." *Journal of World Trade* 49(2): 277-308.
- Kraichitti, Krit. 2015. "Dispute Settlement Mechanisms for ASEAN Community: Experiences, Challenges and Way Forward," Workshop on Trade and Investment ASEAN Law Association 12th General Assembly.
- Limsiritong N. 2017. "Why ASEAN Fails to Play Role in the Rohingya Situation from the Perspective of ASEAN Charter." *ASEAN Political Science Review* 1(2): 73-79.
- Limsiritong N. 2016a. "How to Apply Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism 2010 in Case of ASEAN Charter Interpretation." *ASEAN Political Science Review* 1(1): 8-13.
- Limsiritong N. 2016b. "The Deadlock of ASEAN DSMs and Why ASEAN Cannot Unlock it." *RSU International Journal of*

College of Government 3(1): 18-25.

Limsiritong N. 2016c. “The Problems of Law Interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments.” *MFU Connexion Journal of Humanities and Social Sciences* 5(2): 136-155.

Naldi, G. 2014. “The ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanisms: An Appraisal.” *Journal of International Dispute Settlement* 5(1): 28.

Phan, H. 2013. *Towards a Rules-Based ASEAN: The Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlements Mechanisms*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.

Sim, E. 2008. “The ASEAN Charter: One of many steps towards an ASEAN Economic Community.” *International Trade Law Regulation* 14(6): 109-116.

(2019.09.30. 투고, 2019.10.07. 심사, 2019.10.28. 게재확정)

<Abstract>

A Study on Dispute Settlement Mechanism of ASEAN: Focusing on the Reform Agenda

RA Hee Ryang
(Pukyong National University)

This paper presents the necessity of ASEAN Dispute Settlement Mechanism governed by the *rule of law* as a prerequisite for the successful implementation of the ASEAN Economic Community. To this end, the contents and problems of the past and present ASEAN Dispute Settlement Mechanism, such as DSM1996, EDSM2004, DSM2010 will be examined, and the reform issues and alternatives will be discussed. Especially, present EDSM2004 borrowed the contents and form of the WTO Dispute Settlement Mechanism, but the judicial binding power to resolve disputes of ASEAN becomes lost due to its institutional limitations and problems such as granting the final authority of the judgment to the ASEAN Summit where the so-called 'ASEAN Way' works. The efficient and binding resolution of ASEAN member's disputes is a central axis for maintaining a strong trade order in ASEAN. Therefore, in order to overcome these problems and advance the regional economic integration, reform to ASEAN Dispute Settlement Mechanism where the rule of law is effective has become an issue that can no longer be delayed. The

dispute settlement procedures centered on arbitration and the need to establish an ASEAN Arbitration Center are discussed.

Key Words: ASEAN Dispute Settlement Mechanism, EDSM2004, DSM2010, ASEAN Way, ASEAN Arbitration Center

