



미국의 투자자-국가 분쟁 해결 사례와 한·미 FTA에 대한 시사점

申 龍 相 (研究委員, 3705-6329)

미국의 투자자-국가 분쟁 사례 중 정부가 패소한 경우들은 정부의 법제도 운용의 미숙 및 의도적 자국기업 보호의 경우로서 주권침해와는 상당한 거리가 있었음. 향후 한·미 FTA 체결이후 투자자-국가 소송의 증가 및 불공정 판결의 우려를 불식시키기 위해서는 분쟁해결방식의 선택권을 투자자뿐만 아니라 투자유치국 정부와 공유할 필요가 있으며, 환경, 노동, 보건 등 공공후생 관련 분쟁은 국제중재의 대상이 아니며, 후퇴금지 의무 및 이행의무부과금지 등의 예외임을 분명히 할 필요가 있음.

- 최근 한·미 FTA 협상에서 주권침해의 소지가 있다는 이유로 투자자-국가 제소권에 대한 비판이 강하게 제기되면서 한·미 FTA 투자 및 금융분야 협상의 중요한 이슈로 부각되고 있음.
 - 그러나 정부에서는 이러한 비판에 대해 사실관계가 부정확하고 법률관계를 주관적으로 해석하고 있는 등 문제점이 있다고 반론을 제기하고 있는 상황임.
 - 따라서 투자자-국가 제소권을 둘러싼 사실관계를 정확히 밝히고 이에 따른 협상의 방향을 정하는 것이 매우 중요한 과제라 할 수 있음.
- 투자자-국가간 분쟁해결절차의 목적은 협상 당사국간 투자를 증진하고 투자자 및 투자 재산을 보호하기 위한 것으로서, 상대국의 부당한 협정 위반이나 내외 투자자간 차별적 조치에 따른 피해를 보전하여 투자자를 보다 실효적으로 보호하기 위한 제도임.
 - 따라서 일부에서 제기되고 있는 외국 투자자의 투자이윤이나 상업적 위험은 양자투자협정(BIT: Bilateral Investment Treaty)이나 FTA의 보호대상이 아니며 투자에 따른 위험은 투자자가 감수해야 할 문제임.
- 투자자와 투자유치국간의 분쟁은 분쟁당사자 일방이 정부라는 점에서 분쟁해결의 공정성과 신뢰성을 보장하기 어려워 이를 확보하기 위한 제3의 국제중재기구가 필요함.
 - 이에 따라 1965년 세계은행 주도 하에 워싱턴에서 「일방국가와 타방국가 국민 간의 투자분쟁해결에 관한 협약(Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Others)」이 체결되어 1966년 10월 발효되었으며 우리나라도 1966년 이 협약에 가입함.



- 동 협약에서는 투자분쟁에 관한 조정과 중재를 담당하기 위한 기구로 국제투자분쟁해결 기구(ICSID: International Center for Settlement of Investment Disputes)를 창립 하였으며, 이후 UN 산하의 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL: United Nations Commission on International Trade Law)가 추가로 국제중재기구로 설립됨.
- 동 제도의 또 다른 취지는 투자관련 분쟁이 투자기업 정부와 투자유치국 정부 간의 분쟁으로 비화되어 국가간 갈등으로 전이될 가능성을 차단하기 위한 것임.
 - 투자유치국이 약소국일 경우 투자자가 자국 정부의 강한 힘을 배경으로 하여 군함외교 (gun boat diplomacy)와 같은 방식의 해결이 이루어지는 것을 차단하기 위한 목적임.
 - 이러한 배경 하에서 현재 세계 각국이 체결한 2,400여개의 투자협정은 대부분 투자자-국가간 분쟁해결절차를 채택하고 있음.
 - 한편 EU는 전통적으로 투자의 보호와 자유화를 FTA에 포함시키기보다는 회원국 개별 투자협정(BIT)에 포함시켜 투자자-국가간 분쟁해결절차를 규정하고 있음.
- 우리나라의 경우에도 한·미 FTA 이전에 체결한 80여건의 투자보장협정, 한·일 BIT, 한·칠레 FTA, 한·싱가포르 FTA 등의 협정문에서 분쟁해결절차로서 투자자-국가 분쟁해결절차를 채택하고 있음.
 - 따라서 투자자-국가 제소권은 한·미 FTA에만 적용되는 제도가 아니라 우리나라가 세계 각국과 맺은 투자협정에 적용하는 일반적인 분쟁해결절차임.
- 투자분쟁이 발생하는 경우, 양자는 가능한 한 협의나 협상에 의해 해결해야 하며, 이러한 방법으로 해결되지 않는 경우, 투자자는 분쟁해결을 위해 사전에 합의된 적용 가능한 분쟁해결절차, ICSID 등의 국제중재, 국내 구제절차 중 한 가지를 선택해야 함.
 - 단, 국제중재에 의한 분쟁해결을 위해서는 3개월 이내의 냉각기간이 필요하며 동 기간 중 별도의 국내 구제절차를 거치지 않아야 함.
 - 냉각기간 이후 투자분쟁을 제기하는 투자자는 국제중재기관에 청구서를 제출하기 최소 90일 이전에 분쟁을 제기하겠다는 의사를 분쟁당사자인 계약당사국에 서면통보해야 함.
- 중재의뢰를 받은 국제중재기관은 중재판정부를 구성하여 판결하며, 동 판결은 분쟁당사자에게 최종적인 구속력을 가지며 분쟁당사자는 중재판정 내용을 지체없이 이행해야 함.
 - ICSID에서는 홀수로 구성된 중재판정부를 구성하는데, 통상 양 당사국이 각 1인씩 선정하고 선정된 중재인이 공동으로 제3국 국적을 가진 중재인을 의장으로 선임해야 함.
- 과거 미국이 관련된 투자자-국가간 분쟁 사례들을 보면 일각에서 제기하고 있는 “주권 침해”와는 거리가 있으며 오히려 정부가 정책과 규제를 시행할 때 투명하고 합리적인 절차와 방법을 지켜야 함을 일깨워 줌.
 - 미국과 관련된 투자자-국가 분쟁해결절차에서 패소한 경우들은 정부의 법제도 운용



의 미숙 및 환경보호를 명분으로 한 의도적 자국기업 보호가 근본원인이었음.

- 미국 투자자의 승소 사례로 언급된 Ethly社나 Metalclad社의 경우는 캐나다 연방정부가 협정위반을 인정하였거나, 멕시코 지방정부가 연방정부 허가사항을 월권 내지 번복함으로써 발생한 사례이며, 나아가 정부의 환경규제 자체를 문제 삼기보다는 외국인 투자자를 의도적으로 부당하게 차별대우하여 발생한 손해를 배상하도록 한 사건임.
- UPS社 사안도 공적인 성격이 강한 우편업무 전반에 대해 캐나다 우체국이 독점적으로 서비스를 제공하는 것을 문제 삼아 이의 민영화를 요구하는 사건이 아니며, 민간과 경쟁하는 택배부문에 대한 불공정 경쟁 문제를 제기하고 있는 것임.
- 그럼에도 불구하고 이들 Ethly社, Metalclad社 및 UPS社 사건들이 크게 부각된 것은 공공적 성격이 강한 환경 및 노동 문제와 관련되어 있기 때문인 것으로 판단됨.

■ 따라서 향후 한·미 FTA 협상에서 정부는 환경, 노동 등 여타 국가에서 문제가 되었던 제도의 미비점을 보완하고, 동 분야에 대한 차별적 규제의 적용으로 분쟁대상이 발생하지 않도록 해야 할 것임.

- 한·미 FTA에서 투자자-국가간 분쟁해결절차를 도입하는 경우, 관련 소송 증가에 대한 우려에도 불구하고 투명하고 적법한 절차에 따라 이뤄지는 환경 및 노동관련 규제가 크게 무력화되거나 약화되지는 않을 것으로 판단됨.
- 미국의 경우에도 2004년 개정된 BIT 모델에서 투자 촉진을 이유로 노동 및 환경기준이 저하되어서는 안된다는 점을 명시하고 있으며, 공공보건, 안전, 환경 등 공공후생 목적을 달성하기 위한 규제는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 국제중재의 대상이 될 수 없도록 규정하고 있음.
- 따라서 한·미 FTA 협상시 미국의 예를 적용하여 환경, 노동, 보건 등 공공후생과 관련된 분쟁은 국제중재의 대상이 아니며, 후퇴금지의무 및 이행의무부과금지 등의 조치에 예외임을 분명히 할 필요가 있음.

■ 한편 한·미 FTA협상을 진행함에 있어, 투자자-국가 분쟁해결절차를 방어적 입장에서만 볼 것이 아니라 미국에 투자한 우리 기업들의 보호 차원에서도 볼 필요가 있음.

- 우리의 대미 투자가 42억 달러(2004년말 기준)에 이른 상황에서 대미 투자를 공정하게 보호할 장치의 마련이 필요한 상황임.
- 미국의 썬가 51개(50개 주, 1개 수도권)이고 각 주마다 다른 법제도를 운영함을 고려할 때, 미국에 투자하는 우리나라 투자자들을 보호함에 있어 투자자-국가 제소권은 유효한 보호수단이 될 수 있음.

■ 한편 미국 투자자의 소송 남발과 국제분쟁해결기구의 불공정 판결 우려를 불식시키기 위해서는 투자자에게만 부여되고 있는 분쟁해결방식의 선택권을 투자유치국 정부와 공유할 필요가 있음.

- 또한 투자자 불만에 따른 소송 발생의 최소화를 위하여 외국인 투자자의 불만을 수렴하고 이의 해결을 모색하는 국내의 제도적 장치가 강화될 필요가 있음.



가. Ethyl社 사건

- 자동차 연료 첨가물 MMT 제조사인 미국 Ethyl社의 자회사인 Ethyl Canada社는 MMT를 미국으로부터 수입 및 가공하여 캐나다 정유업체에 판매하는 유통업무를 수행하였으나, 1993년 캐나다 자동차 업체들이 MMT가 자동차 배출제어장치에 손상을 주고 매연배출량을 늘린다고 주장하였으며, 환경업체들도 MMT가 인체에 심각한 해를 끼친다고 지적함.
 - 캐나다 정부는 MMT의 인체유해성을 명확하게 입증하지 못한 상태에서 환경오염을 이유로 1997년 MMT를 주간(inter-provincial) 이동 및 수입을 금지하는 대신, MMT 국내생산과 유사제품의 판매를 허용하고 MMT 투자자는 캐나다 재화 및 서비스만을 이용해야 한다고 규정하는 소위 “MMT법”을 제정함.
- 그러나 캐나다 보건당국은 MMT가 가솔린에 첨가된다고 해서 인체에 추가적인 해를 끼치지 않는다는 입장을 표명하였고, 캐나다 정유업체의 중심지인 앨버타 州정부도 동 조치의 국내 법 위반을 인지하고 연방정부를 상대로 소송을 제기하여 연방정부의 법위반 판시를 얻어냄.
- 한편 Ethyl社는 동 조치가 유일한 MMT 수입사인 자사를 겨냥한 차별적 조치이며 NAFTA이행요건 및 내국민대우를 위반하였다고 주장하며 UNCITRAL에 2.5억달러 손해배상을 요구하는 중재재판을 청구함.
 - 1998년 캐나다 정부는 1,300만 달러를 지급기로 합의하고 MMT법을 자진 폐지함.

나. Metalclad社 사건

- 미국 Metalclad社는 1993년 멕시코 연방정부의 허가 하에 위험폐기물 매립시설 건축·운영 회사인 Coterin社를 인수하여 1994년 Guadalacazar市 지역에 유해폐기물 매립장 건설을 진행함.
 - 그러나, 완공될 무렵인 1995년 3월 Guadalacazar 시당국은 환경파괴 및 지리적 부적합성을 이유로 건축허가서 발급을 거부하였으며, San Luis Potosi 주정부도 1997년 3월 해당지역을 자연보호구역으로 지정함.
- 이에 Metalclad社는 멕시코 정부를 ICSID에 제소하였으며, ICSID는 멕시코 연방정부가 NAFTA의 공정 및 평등 대우원칙을 위반하였다고 판시함.
 - 멕시코 연방정부가 매립장 건설허가권한을 가지고 있는 상황에서 시당국이 최소한의 적절한 조치 없이 권한을 넘어 건축허가를 거부하는 것은 불법이며, 연방정부 역시 동 사업의 진행상황을 인지하고 있었으므로 연방정부가 NAFTA 공정 및 평등 대우원칙을 위반하였다고 판시함.
 - 또한 州정부가 매립지 건설공사가 상당히 진척된 후에 공사중지명령을 내리고 자연보호구역으로 지정한 것은 매립장 운영을 금지하는 조치로 간접수용¹⁾에 해당한다고 판결함.

1) NAFTA 협정문 11장 10조에서 공공의 목적, 비차별적 근거 또는 보상 등을 제외하고는 자국의 영토 내에 있는 타국 투자자의 투자를 직접 또는 간접적으로 국유화하거나 수용할 수 없다고 규정함. 또한 수용할 경우, 수용하기 전에 정당한 시장가격에 상응하는 보상을 해야 한다고 규정함.