

# 아세안의 경제통합: 투자협정 발전 측면에서의 고찰

김관호 | 동국대학교 경제통상학부 부교수

---

아세안의 투자협정의 발전 과정은 아세안의 경제통합의 심화 과정의 한 단면이라 할 수 있다. 본 논문에서는 아세안의 경제통합 과정에서 체결된 투자협정들의 성격과 내용에 대한 고찰을 통해 아세안의 경제통합 문제에 접근하고 있다. 아세안의 초기의 경제협력 단계에서 체결된 아세안투자보장협정은 비록 낮은 수준이지만 투자보호에 관해 회원국들이 공통된 기준을 수용했다는 점에서 의의가 있다. 아세안의 자유무역지대 단계에서 체결된 아세안투자지역협정은 외국인투자에 대한 자유화의 계획을 수립하고 아세안을 하나의 외국인투자 입지지역으로 정립함으로써 보다 심층적인 경제통합체로서 아세안의 성격을 발전시켰다. 현재 아세안은 자유무역지대에서 공동시장의 성격을 지니는 아세안 경제공동체로 발전되는 과정에 있으며, 아세안은 경제공동체의 성격을 담고 있는 투자협정으로서 아세안 포괄적 투자협정을 2008년 12월에 체결하였다. 이 투자협정은 이전의 협정들에 비해 여러 측면에서 발전된 내용을 담고 있는 협정으로 평가될 수 있다. 투자보호에 관한 국제적 기준을 채택하고 있으며, 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차에 있어서도 국제적 수준에 상당히 수렴된 모습을 보이고 있다. 그러나 투자 자유화의 범주와 방식, 그리고 이행의무의 부여 금지 등과 같이 개도국에 민감한 내용에 있어서는 각 회원국들이 상당한 재량권을 행사할 수 있는 유연성을 부여하고 있다. 이는 아세안이 추진하고 있는 경제공동체가 개도국들의 특수성을 고려한 유연한 경제통합체로서의 성격을 유지할 것임을 시사한다.

주제어: 아세안, 아세안투자협정, 아세안 경제공동체, 투자보호, 투자자유화

## 1. 서 론

아세안은 느슨한 경제협력체의 성격으로 시작되었지만 단계적인 발전 과정을 거치면서 자유무역지대로, 그리고 현재는 공동시장 성격을 지니는 경제통합체로의 진입을 준비하는 단계에 이르고 있다. 비록 유럽의 경제통합에 비해 진행속도는 느리지만 개도국들로서의 특별한 상황, 대외 의존적인 경제구조, 그리고 경제통합을 주도할 만한 강대국의 부재 등 경제통합의 추진을 제약할 만한 부정적인 요소들에도 불구하고 꾸준히 경제통합을 심화시켜 온 것은 적지 않은 성공으로 평가할 수 있다.

본 논문에서는 아세안의 경제통합 과정에서 아세안의 투자협정의 발전 측면에 대해 고찰하고 있다. 외국인투자는 상품의 교역과 함께 경제통합을 주도하는 원동력이라 할 수 있다. 외국인투자는 국가 간의 자본 교류일 뿐만 아니라 국가 간의 분업 구조의 정립을 촉진하고 국가 간의 상품 교역을 더욱 활성화시키는 보완적인 역할을 수행함으로써 경제통합의 중요한 촉매가 된다. 특히 아세안의 경우 비단 역내국간의 투자뿐만 아니라 역외국으로부터 유치된 외국인투자가 아세안의 경제성장과 경제통합의 중요한 원천이 되어 왔다. 투자협정은 이러한 외국인투자에 적용되는 아세안 회원국들의 규범으로서 아세안의 경제통합의 진전과 병행하여 진화되어 왔다. 특히 2008년에 제정된 아세안 포괄적 투자협정은 아세안이 추진하고 있는 아세안 경제공동체의 성격을 반영하고 있는 규범으로서 주목할 필요가 있다.

아세안의 투자협정의 발전 과정은 아세안의 경제통합의 문제와는 별도로 세계의 투자협정의 발전이라는 측면에서도 의미 있는 연구 주제라 할 수 있다. 외국인투자의 경우 아직까지 다자간 규범이 마련되지 못한 중요한 이유의 하나는 투자국의 위치에 있는 선진국과 투자유치국의 위치 있는 개도국 간에 존재하는 현격한 입장의 차이 때문이라 할 수 있다. 아세안의 투자협정은 개도국의 입장을 주로 반영하고 있는 투자협정으로서 이 협정의 발전 과정을 통해 투자협정에 관한 선진국과 개도국의 입장이 어느 정도 수렴되고

있는지를 살펴볼 수 있는 것이다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 제III장에서는 아세안 경제통합의 단계별 발전과 이에 대응하는 아세안 투자협정의 발전 과정을 고찰하고 있다. 제III장에서는 아세안이 지금까지 제정한 3개의 투자협정의 성격과 주요 내용을 살펴보고 이에 대해 평가하고 있다. 제IV장에서는 아세안이 최근에 제정한 아세안 포괄적 투자협정과 미국의 투자협정 모델 간의 주요 차이점을 고찰함으로써 현재 아세안 투자협정의 발전 수준을 평가하고 있다. 끝으로 제V장에서는 본 논문의 내용을 정리하고 주요 시사점을 제시하고 있다.

## II. 아세안의 경제통합과 투자협정

### 1. 아세안 경제통합의 발전 과정

1967년 8월 방콕 선언을 통해 인도네시아, 태국, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르 5개국<sup>1</sup>이 아세안의 창립을 선언한 후 현재까지 약 40여 년의 기간 동안 아세안의 경제는 통합의 과정을 진행해 왔다. 아세안의 출발은 당시 공산주의 세력으로 부더의 동남아의 안전 수호와 비동맹 정신의 구현이라는 외교안보적 성격에 주로 기초하고 있으나, 이후 아세안의 발전 과정에서 경제통합은 아세안의 핵심적 내용으로 자리 잡게 되었다. 지난 40여 년의 기간 동안 아세안의 경제통합의 발전 과정은 크게 3단계로 구분할 수 있을 것이다.

제1단계는 1967년 아세안의 창립 이후부터 1992년 아세안자유무역지대(AFTA)의 결성 이전의 단계이다. 이 시기는 다시 1976년 제1차 아세안 정상회의 이전의 단계와 그 이후의 단계로 구분될 수 있다. 1976년 이전까지 아세안 회원국들 간의 경제협력의 문제는 아세안의 주된 관심사항이 되지 못했다. 1976년 제1차 발리 아세안 정상회의는 아세안이 경제협력체로 발전되

---

1. 이후 1984년에 브루나이, 1995년에 베트남, 1997년에 미얀마와 라오스, 그리고 1999년에 캄보디아가 가입하여 현재 아세안 회원국은 총 10개국이다.

는 기점이라 할 수 있다. 동 정상회의에서 아세안 회원국들은 역내 경제협력의 구체적인 행동계획을 제시한 아세안협력선언(Declaration of ASEAN Concord)을 채택하였고, 이 선언에 기초하여 아세안공업프로젝트(AIP, 1976), 특혜무역제도(PTA, 1977), 아세안산업보완계획(AIC, 1981), 아세안공업합작계획(AIJV, 1983)<sup>2</sup> 등 다양한 경제협력 구상들이 시도되었다.

제2단계는 1992년 1월 제4차 싱가포르 정상회의에서 AFTA의 창설을 선언한 이후부터 2003년 10월 제 9차 발리 정상회의에서 아세안공동체로의 이행을 선언하기까지의 단계이다. 1990년대 들어 냉전체제의 종식 이후 경제협력의 중요성의 부각, 단일유럽시장의 출범과 NAFTA의 결성 등 세계경제의 보호주의적 블록화 경향의 강화, 그리고 경쟁국으로서의 중국 경제의 급격한 부상 등을 배경으로 하여 아세안 회원국들은 AFTA의 결성에 합의하였다. AFTA의 출범은 아세안이 비교적 느슨한 성격의 경제협력체에서 본격적인 경제통합체로 전환되는 기점이라 할 수 있다.<sup>3</sup> AFTA의 핵심적인 내용은 공동유효특혜관세제도(CEPT)로서 모든 회원국들이 93년부터 향후 15년간 점진적으로 관세를 0~5% 선까지 인하하여 2008년에는 사실상 역내국간 관세장벽을 철폐한다는 것이다. 이러한 원래의 관세인하일정은 1994년 치앙마이 아세안장관회의에서 5년 단축에 합의하여 2003년 이전까지 완료하는 것으로 가속화되었다. 관세협력 외에 아세안 회원국들은 비관세장벽의 철폐, 서비스 무역의 자유화, 지적재산권의 보호, 통관절차의 협력 등 이른바 AFTA-플러스 정책을 추진하였다. 그리고 1998년에는 아세안투지지역(AIA) 기본협정을 체결하여 외국인투자유치에 관한 협력 체제도 마련하였다.

아세안 경제통합의 제3단계의 기점은 2003년 10월 제9차 발리 정상회의

- 
2. AIP는 각 회원국이 특정산업에 특화하고 교역을 통해 상호 보완적인 관계를 형성한다는 프로젝트이다. AIC는 각 회원국이 한 산업의 생산 단계별로 분업 생산하여 상호 유기적인 보완관계를 형성한다는, 즉 산업내 분업에 관한 프로젝트이다. AIJV는 아세안 2개국 이상의 기업이 참여하는 합작사업에 관세특혜를 부여하는 제도이다. PTA는 일정한 교역품목에 대해 호혜원칙에 입각하여 관세인하의 혜택을 부여하는 제도이다.
  3. 아세안의 출범에서 AFTA의 출현에 이르기 까지 아세안의 경제통합의 발전 과정을 상세히 설명하고 있는 문헌으로 Rieger(1991), Imada and Naya(1992), Low(2004), 김희주(1993), 원용결(1996) 등이 있다.

로 설정할 수 있다. 동 정상회의에서 아세안 10개 회원국들은 2020년에 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community: AEC)를 포함한 아세안공동체(ASEAN Community)를 출범시키기로 합의하였다.<sup>4</sup> 그리고 2007년 제12차 세부 정상회의에서는 일정을 더욱 단축하여 2015년에 이를 출범시키는데 합의하였다. AEC는 역내국간 상품, 서비스, 투자, 숙련 노동자, 그리고 자본의 보다 자유로운 이동을 보장하는 경제통합체로서 아세안이 자유무역지대(FTA)의 성격에서 공동시장(Common Market)의 성격으로의 발전을 의미한다. 즉 아세안이 소비의 측면에서는 하나의 단일시장으로, 그리고 생산의 측면에서는 하나의 생산기지로써 통합됨을 의미하는 것이다. 이러한 합의 하에 아세안은 AEC로의 전환을 위한 준비 작업을 추진하고 있다. 즉 2007년 제13차 싱가포르 정상회의에서 AEC로의 전환을 위해 2015년까지 추진할 구체적인 행동계획과 추진 일정을 확정한 아세안경제공동체 청사진(AEC Blueprint)을 채택하였다. AFTA의 경우 먼저 AFTA를 출범시키고 그 구체적인 내용은 출범 후 협상을 통해 논의함으로써 출범시 제시했던 목표에 비해 그 내용은 기대 수준에 미치지 못했다는 비판을 받았었다.<sup>5</sup> 이에 반해 AEC의 경우 공식적인 출범에 앞서 모든 준비 작업을 완수한다는 접근 방식을 택하고 있는 것이다. 즉 현재 진행 중인 제3단계 경제통합의 단계는 AFTA에서 AEC로의 전환을 위한 구체적인 작업을 실행하고 있는 단계라 할 수 있다.

## 2. 아세안 경제통합과 외국인투자

아세안의 경제통합을 설명함에 있어 외국인투자의 유치는 가장 핵심적인 요소의 하나라 할 수 있다. 이는 아세안의 경제발전 과정에서 외국인투자가

- 
4. 발리 정상회의에서 채택된 ‘아세안 협력선언 II(Declaration of ASEAN Concord II) (일명 발리 협약 II)’은 아세안공동체는 아세안 경제공동체 외에 아세안 안보공동체(ASC), 아세안 사회문화 공동체(ASCC)의 3개 축으로 구성됨을 밝히고 있다.
  5. Soesastro(2005)는 아세안에 제기된 이러한 비판을 “Agree First Talk Later” 성격의 아세안의 문제점으로 지적하고 있다.

성장동력으로 작용한 지대한 역할에서 그 설명을 구할 수 있다. 일찍이 수출 지향형 산업화 정책을 추구하면서 필요한 자본을 외국으로 부터의 차입에 의존했던 한국의 경우와 달리, 대내지향적인 수입대체 정책의 실패로 1980년대 들어서야 본격적인 수출지향형 산업화 정책을 추진하게 된 동남아국가들의 경우 차입을 통해 필요한 외국자본을 도입하는 것이 용이하지 않은 대외적 환경에 직면하였다. 일부 중남미 국가들의 채무 불이행 사태 등이 발생하면서 개도국들의 선진국 자본의 차입이 과거처럼 용이하지 않았고 동남아 국가들에게 외국인직접투자의 유치는 산업화를 위한 외국자본과 외국의 기술을 도입할 수 있는 중요한 경로가 되었던 것이다.<sup>6</sup> 특히 1985년 9월 플라자 합의 이후 엔화의 급격한 평가절상에 따라 대외경쟁력의 상실을 우려한 일본기업들의 아세안으로의 생산기지의 이전은 아세안 경제의 산업화에 있어 중요한 역할을 하였던 것이다.

역외국으로 부터의 투자유치 효과, 그리고 역내국간의 투자 활성화 효과는 경제통합체를 결성할 때 기대되는 중요한 요소의 하나이다. 특히 외국인투자에 대한 의존도가 높은 아세안의 경우 역외국으로 부터의 투자유치 효과는 경제통합의 결정적인 동력이 되었다고 볼 수 있다. 1990년대 들어 개도국들의 외국인투자 유치경쟁이 심화되는 상황에서 외국인투자 유치에 보다 유리한 환경을 조성하겠다는 아세안의 의지는 AFTA 출범의 배경이 되었다. 1990년대 후반 동아시아 경제위기로 외국인투자가 급격히 위축되는 상황에서 아세안은 외국인투자유치를 위한 아세안의 공동의 노력을 규범화한 아세안투자지역협정을 체결하는 등 아세안의 결속력을 더욱 강화하였다. 또한 2015년 출범할 AEC가 추구하는 목표의 하나로서도 아세안 경제의 지속적인 성장을 위한 외국인투자 유치 경쟁력의 확보를 설정하고 있는 것이다.<sup>7</sup>

6. 아세안에 유입되는 외국자본 중 외채가 차지하는 비중이 여전히 가장 높다. 그러나 그 비중은 감소하고 있는 반면 외국인직접투자가 차지하는 비중은 높아지고 있다. 즉 1980년대 까지 외채가 차지하는 비중이 80%대에 이르렀지만 1990년대 후반에는 60%선 아래로 하락한 반면 외국인직접투자가 차지하는 비중은 1980년대 전반기 10% 선에서 1990년대 후반기에는 30%를 넘는 수준으로 상승하였다(Aldaha and Yap, 2009).

7. AEC Blueprint(Para 23)는 자유롭고 개방된 투자환경은 역내 투자뿐만 아니라 역외국으로 부터의 외국인투자유치를 위한 경쟁력 제고를 위한 핵심으로서, 지속적인 신

아세안 역내 투자의 활성화 역시 아세안이 경제통합을 추진하면서 추구하는 중요한 목표의 하나이다. 역내 투자의 활성화는 아세안을 하나의 통합된 생산기지로 발전시킨다는 아세안의 목표와 밀접히 관련되어 있다. 다국적기업의 아세안 내에서의 생산 네트워크 구축은 아세안이 추구하는 전형적인 투자유치 모델이라 할 수 있다. 예컨대 1990년대 일본의 도요타사는 말레이시아, 필리핀, 태국, 필리핀에 자동차 각각의 부품을 생산하는 부품공장을 설립하고, 생산된 부품을 상호 교환하며, 아세안의 사업을 총괄하는 경영본부를 싱가포르에 두는 생산 네트워크를 구축하였다. 이러한 다국적기업의 역내 생산 네트워크의 구축은 역내 분업과 기업내 교역의 확대 통해 회원국 간의 협력 관계를 강화시키고 회원국들의 동반 성장의 원동력이 될 수 있는 것이다<sup>8</sup>. 그런데 이러한 다국적기업의 역내 생산 네트워크의 구축이 활성화되기 위해서는 회원국 간에 상품 교역뿐만 아니라 투자 교류 역시 원활하게 이루어질 수 있는 제도적 기반이 전제되어야 한다. 즉 아세안이 추구하는 역내 투자 활성화라는 목표는 단순히 회원국 간의 투자 확대라는 측면뿐만 아니라 역외국의 다국적기업의 유치와 역내에서의 생산 네트워크 구축이라는 목표가 내제되어 있는 것이다.

아세안의 외국인직접투자 유치에 대한 높은 관심, 그리고 이를 위한 다양한 정책적 노력의 결과는 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 외국인투자 유치의 높은 성과로 나타나고 있다. 1990년대 아세안의 외국인투자 유치실적은 GDP 대비 27.99% 수준이었으나 2000년대 들어서는 GDP 대비 52.42%로 증가하였다. 국별로는 경제위기의 여파가 아직도 남아있는 인도네시아의 경우를 제외한 모든 회원국들에 있어 GDP 대비 비중이 증가하였고, 베트남, 미얀마, 라오스, 캄보디아 등 후발 회원국들이 외국인투자 유치 측면에서도 높은 성장 속도를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 아세안의 이러한 외국인투자 유치 성과가 본고의 주제가 되고 있

---

규투자와 재투자의 유입은 아세안 경제의 동적인 발전을 촉진하는 역할을 할 것임을 천명하고 있다.

- 1995년의 경우 도요타사의 아세안 자회사들 간에 이루어진 거래 규모는 1억 달러 규모로서, 도요타사의 기업내 전체 교역의 약 20%가 아세안 지역내에서 이루어진 것으로 파악되고 있다(UNCTAD, 1996).

〈표 1〉 아세안의 GDP 대비 외국인직접투자의 비중(%)

	1990~1999	2000~2006
아세안 10개국 평균	27.99	52.42
베트남	38.19	65.41
태국	13.24	30.98
싱가포르	85.37	150.55
필리핀	9.52	15.28
미얀마	31.29	47.86
말레이시아	37.34	40.66
라오스	14.44	28.67
인도네시아	12.03	6.94
캄보디아	16.62	41.99
브루나이	21.89	95.91

자료: IMF-World Economic Outlook(2007) 및 UNCTAD FDI 통계.

〈표 2〉 아세안의 외국인직접투자 유치 실적의 변화 (1980년과 2005년)

	외국인직접투자 누적규모 변화 (2005년 누적액/1980년 누적액)	개도국에서 차지하는 유치비중(%)	
		1980	2005
아세안	19.8	14.3	14.1
전세계	16.6	-	-
Mercosur	11.1	17.8	9.8
SAARC	36.7	1.3	2.3
SADC	4.9	16.1	4.0
중국	296.0	0.8	12.0

주: Mercosur: 남미공동시장. SAARC: 남아시아지역협력연합. SADC: 남아프리카개발공동체.  
자료: World Investment Report 각호, UNCTAD.

는 아세안의 경제통합에 의해 얼마나 설명될 수 있는지에 대해서는 단정적으로 언급하기 어렵다. 〈표 2〉는 아세안이 특혜무역제도(PTA)를 도입한 1977년을 아세안의 경제통합의 기점으로 삼고 이후의 외국인투자 유치 성과의 장기적인 변화를 살펴보기 위해 1980년과 2005년의 외국인투자(누적규모)의 상황을 비교하고 있다. 동 기간 중에 아세안에 유치된 외국인투자의 규모는 약 19.8배 증가하였다. 동 기간 중에 전 세계의 외국인투자 규모가 약 16.6배 증가한 점을 감안할 때 아세안이 전 세계의 평균 이상의 유치 실적을 거둔 것으로 볼 수 있다. 개도국에 유치된 전체외국인투자에서 아세안에 유치된 외국인투자가 차지하는 비중은 1980년 14.3%에서 2005년에는 14.1%로 거의 변화를 보이지 않고 있다. 그러나 1990년대 외국인투자의 거대 유치국

으로서 중국의 등장이라는 변수에도 불구하고 아세안의 유치 비중이 감소하지 않은 것은 아세안의 외국인투자 유치 성과의 긍정적 모습을 보여주는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 특히 동 기간 중에 아세안과 비교될 수 있는 개도국 주요 경제공동체로서 남미의 Mercosur의 경우 외국인투자 유치 비중이 큰 폭으로 감소한 점과 비교할 때 아세안의 외국인투자 유치 성과는 더욱 부각된다. 따라서 외형적으로 아세안의 외국인투자 유치 성과와 아세안의 경제통합의 진전은 상당한 연계성이 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이들 간의 연계성을 확인하기 위해서는 보다 엄밀한 계량적 분석이 필요하다.

아세안의 경제통합이 아세안의 외국인투자 유치 성과에 미친 효과에 관한 지금까지 주요 연구결과는 뚜렷한 인과관계를 확인하지 못하고 있다. Bende-Nabende 등의 연구(2001)는 아세안 전체적으로 경제통합과 외국인투자 유치성과 간에 통계적으로 유의한 긍정적 관계가 존재한다는 결과를 제시하고 있다. 그러나 국별로 차이가 있는 것으로 나타나고 있는데, 상대적으로 경제수준이 높은 말레이시아, 태국, 싱가포르의 경우 긍정적 효과가 지배한 반면 상대적으로 경제적 수준이 낮은 인도네시아와 필리핀의 경우 역으로 부정적 효과가 지배하고 있는 것으로 나타나고 있다. UNCTAD(2003)는 미국기업들의 대아세안 투자에 관한 실증 분석의 결과 AFTA 효과가 뚜렷하게 드러나지는 않지만 통합된 시장과 핵심적인 중간재에 대한 낮은 관세부과는 아세안내의 투자 확대에 긍정적으로 기여했을 것으로 추정하고 있다. 아세안의 경제통합이 투자유치에 미친 효과에 초점을 맞춘 가장 최근의 연구로서 Plummer and Cheong의 연구(2007)의 경우 아세안의 경제통합이라는 요소와 외국인투자 유치간에 오히려 음의 관계가 나타나고 있지만 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 나타나고 있다. 이처럼 실증분석의 결과, 특히 최근의 통계자료에 기초한 실증분석의 경우에 있어서 아세안의 경제통합이 외국인투자 유치에 미친 긍정적 효과가 뚜렷하게 드러나지 않는 주요한 원인의 하나는 1990년대 후반과 2000년대 초반에 걸쳐 아세안의 경제위기라는 요소가 외국인투자 유치에 결정적으로 부정적인 효과로서 작용했다는 점을 들 수 있을 것이다. <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 2005년에 이르러서야 아세안이 경제위기 전의 외국인투자 유치 실적의 수준을 회복하였다. 또 하나의 원

〈표 3〉 아세안의 역내 투자의 추세

단위: 백만달러, 승인기준

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
역내투자(A)	3516	3121	3962	2073	934	714	933	3634	2302	2433	3765
전체투자(B)	23389	25544	29612	21778	22169	8513	10293	13705	18447	21804	41067
A/B(%)	15	12.2	11.4	9.5	4.2	8.3	9.0	26.5	12.4	11.1	9.1

자료: Statistics of Foreign Direct Investment in ASEAN. ASEAN Secretariat.

인은 Kubny 등(2008)이 “아세안의 협정 내용 중에서 현재까지 이행된 것은 30%에 불과하다”고 평가할 정도로 아세안의 경제통합의 이행에 있어 느린 진행속도를 보이고 있다는 점을 들 수 있을 것이다.

한편 아세안이 경제통합을 통해 추구하는 또 하나의 목표인 역내투자의 활성화의 경우 아직까지 부각될만한 성과는 드러내지 못하고 있다. 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 아세안 회원국들의 전체 외국인투자 유치규모에서 역내 투자가 차지하는 비중은 10% 전후에 머무르고 있다. 이는 아세안이 싱가포르를 제외하고는 아직까지 낮은 경제발전수준으로 인해 해외투자가 활성화되지 못한 데에 근본적인 원인이 있다고 볼 수 있을 것이다. 또한 회원국들 간의 투자에 있어 장벽을 낮추기 위한 아세안투자지역협정이 1998년에 체결되었지만, III장에서 자세히 기술하겠지만 협정의 이행시기를 장기적으로 설정하고 있고 각국의 민감산업들을 적용대상에서 대폭 배제하는 등의 문제점으로 인해 이 협정이 취지로 삼고 있는 투자자유화의 효과가 나타나지 못하고 있다는 점도 지적할 수 있을 것이다.

### 3. 아세안 투자협정의 발전 과정

아세안의 경제통합 과정에서 외국인투자 유치에 대한 높은 관심은 투자협정의 제정으로 반영되고 있다. 아세안은 경제통합의 각 단계에서 이에 대응하는 투자협정을 제정하였다. 비교적 느슨한 형태의 경제협력의 단계라 할 수 있는 제1단계에서는 역내국간의 투자 시 타 회원국 투자자의 투자자산에

대한 현지국의 보호를 내용에 담고 있는 아세안투자보장협정을 체결하였다. 본격적인 경제통합의 단계로서 AFTA가 추진되었던 제2단계에서는 아세안 역내국간의 투자 자유화와 역외국의 투자유치를 위한 아세안 회원국들의 공동의 노력을 규범화한 아세안 투자지역 기본협정을 체결하였다. 그리고 아세안 경제공동체로의 전환을 준비하는 과정으로서의 제3단계 경제통합의 단계에서는 아세안 포괄적 투자협정을 체결함으로써 아세안을 개방되고 높은 수준의 투자보호가 제공되는 매력적인 투자지역으로서 정립하려는 의지를 구체화하였다.

1987년에 체결된 아세안 투자보장협정(ASEAN Investment Guarantee Agreement;<sup>9</sup> ASEAN IGA)은 타회원국의 투자자가 투자한 투자자산을 비상업적 위험요소로부터 보호함으로써 투자의 안전성을 제고하여 궁극적으로 투자증진을 목표로 하고 있는 규범이다. 즉 현지국 정부의 수용조치로 부터의 재산권의 보호, 투자와 관련된 자금의 해외송금의 보장, 현지국에서 폭동 등 긴급사태 발생 시 투자자산의 보호, 그리고 투자보호와 관련된 현지국 정부와의 분쟁 발생 시 분쟁해결절차 등을 명시하고 있다. 투자보장협정은 투자국의 위치에 있는 한 선지국과 투자유치국의 위치에 있는 한 개발도상국 간에 체결되는 양자간 투자보장협정이 보편적인 형태이다. 아세안 투자보장협정은 일반적인 양자간 투자보장협정을 아세안 회원국들에 공히 적용되는 지역 차원의 협정으로 확대한 것이라 할 수 있다.

현재는 세계적으로 투자보장협정이 보편적인 국제규범으로 정착되고 있지만 아세안 투자보장협정이 체결된 1980년대 중반만 해도 이 협정이 그다지 세계적 보편성을 지니는 규범은 아니었다.<sup>10</sup> 특히 아세안의 경우 1980년대 중반 역내국간의 투자가 매우 낮은 수준이고 이 협정을 주도할 만한 힘을 갖춘 뚜렷한 투자국이 존재하지 않는 상황에서 이러한 협정을 체결하였다는 것이 이례적이라 볼 수 있다. 투자보장협정은 1980년대 까지만 해도 국제법적

9. 정식명칭은 투자증진 및 보호를 위한 아세안 협정(ASEAN Agreement for the Promotion and Protection of Investments)이다.

10. UNCTAD(2008)에 따르면 2007년 말까지 체결된 양자간투자협정의 수는 2,608개로 파악되고 있다. 그러나 1980년대 말까지만 해도 그 수는 386개에 불과했다(UNCTAD, 1998).

성격 보다는 외교적 성격이 강한 규범이었다고 볼 수 있다. 현재는 이 협정의 구속력이 크게 강화되고 이 협정과 관련된 분쟁의 해결 사례가 늘어나면서 이 협정의 국제법적 성격이 정착되고 있다.<sup>11</sup> 그러나 1980년대만 해도 이 협정을 체결하는 국가들은 이 협정을 단지 상호간의 투자의 증진과 보호라는 정신을 담은 외교적 성격의 문서로서 이해하는 경향이 강했다.<sup>12</sup> 아세안 역시 당시 협력 수준의 지역체 성격에 머무르고 있던 상황에서 이 협정의 성격은 국제법적 측면 보다는 외교 협력이라는 측면에서 접근하는 것이 적절할 것이다. 그러나 이 협정의 근본적인 성격에 관계없이 아세안 회원국들이 투자보호에 적용되는 공통의 기준을 마련하였다는 사실만으로도 이 협정이 아세안의 통합과정에서 지니는 적지 않은 의미를 찾을 수 있을 것이다.

1998년 10월에 체결된 아세안 투자지역 기본협정(Framework Agreement on the ASEAN Investment Area; AIA)은 아세안지역 전체가 하나의 투자 입지지역이라는 인식하에 회원국 서로간의 협력과 공동의 노력을 통해 아세안 지역에서의 전체적인 투자유치 성과를 높인다는 의도를 담고 있는 협정이다. 이 협정은 (i) 아세안 투자협력 및 원활화 프로그램의 공동 수행(cooperation and facilitation) (ii) 투자촉진 및 홍보 프로그램의 공동 수행(promotion and awareness) (iii) 외국인투자의 자유화, 즉 투자업종의 개방과 내국민대우의 부여(liberalization)라는 세 가지 프로그램을 내용에 담고 있는데, 이 중에서 가장 핵심적인 부분은 투자 자유화에 관한 내용이라 할 수 있다.

이 협정의 기본적인 배경은 중국경제의 부상에 따라 약화된 아세안의 투자유치 경쟁력을 만회하려는 아세안의 노력에서 찾을 수 있다. 이 협정이 추진되기 시작한 시점은 1995년 말이며, 당시 아세안은 경쟁국으로 부상한 중

11. 1990년대 중반까지만 해도 양자간투자협정을 배경으로 하여 발생한 투자분쟁의 수는 10여건에 불과했다. 그러나 이후 분쟁 건수가 급격히 증가하여 2008년까지 총 317건의 분쟁이 발생한 것으로 파악되고 있다(UNCTAD, 2009).

12. 초기의 양자간투자보장협정은 규정상 애매한 문구로 인해 이를 현실적으로 적용하는데 적지 않은 어려움이 있었으며, 상당수의 협정들이 이 협정에 부속하는 의정서 또는 기타 문서의 교환 등을 통해 협정상규정에 대한 상당한 예외를 상호 인정함으로써 협정의 규정들이 사실상 아무런 의미도 지니지 못하는 경우가 많았다. 이로 인해 이 협정이 지니는 국제법적 효력에 대한 비판이 제기되기도 하였다(U.N., 1988).

국경제에 대한 대응책으로 AFTA의 일정을 단축시키고 AFTA 플러스를 도입하는 등 경제통합을 가속화하고 있는 상황이었다. 이러한 상황에서 투자 자유화에 관한 규범의 제정 문제도 제기되었던 것이다. 그러나 개도국의 입장에서 외국인투자의 자유화는 매우 민감한 의제로서 쉽게 타협될 수 있는 의제는 아니었다. 투자 자유화 문제에 대한 논의가 지연되고 있던 상황에서 1997~98년 동아시아 경제위기는 이 협정의 타결을 재촉하는 결정적인 압력으로 작용하였던 것이다.<sup>13</sup>

아세안이 투자 자유화의 내용을 담은 규범을 제정했다는 것은 아세안의 경제통합 과정에서 중요한 의미를 지닌다. 경제통합의 단계는 재화(상품 및 서비스)의 국경간 거래의 자유화를 통해 이루어지는 시장의 통합과 역내 분업구조, 즉 생산 네트워크의 정립을 통해 생산 측면에서의 통합이 이루어지는 두 단계로 구분해 볼 수 있다. 전자의 통합의 단계는 얇은 단계의 통합(Shallow Integration), 후자의 통합의 단계는 깊은 단계의 통합(Deep Integration)으로 명명할 수 있으며,<sup>14</sup> 이러한 깊은 단계의 통합을 주도하는 원동력은 투자의 자유화라 할 수 있다. 또한 투자와 재화 교역간의 보완성으로 인해 투자의 자유화는 재화 교역의 확대를, 이는 다시 투자의 확대로 이어지는 선순환 과정을 통해 경제통합이 심화되는 효과를 기대할 수 있는 것이다. 특히 이 협정은 역내국간의 투자 자유화 뿐만 아니라 역외국의 투자에 대한 개방 약속도 담음으로서 아세안의 경제통합 과정에서 역외국의 투자를 적극적으로 활용하겠다는 의지를 드러내고 있는 것이다.<sup>15</sup>

이 협정은 국제투자규범의 측면에서도 중요한 의미를 지닌다. 2000년대 들어 세계적으로 FTA의 체결이 크게 확산되면서 투자의 자유화를 내용에 담고 있는 투자협정들이 적지 않게 출현하고 있다. 그러나 1990년대 까지만 해도 투자 자유화의 의무를 규정하고 있는 투자협정의 체결은 드물었다.<sup>16</sup>

13. 이 협정이 구체적으로 추진되기 시작한 것은 1995년 12월 제5차 아세안정상회의(방콕)부터이며, 1998년 10월 아세안경제장관회의에서 체결되기까지 약 2년 반의 실무 작업이 진행되었다.

14. UNCTAD(1993).

15. 이 협정의 배경과 의의에 대한 보다 상세한 설명은 김관호(1999) 참조.

16. 투자 자유화의 의무, 즉 투자의 설립 후 단계뿐만 아니라 설립 단계에서도 내국민대

외국인투자의 허용은 주권국가의 재량적 사항으로서 의무의 대상이 될 수 없다는 인식이 강했고, 특히 개도국들의 경우 이러한 인식이 지배적이었다. 이러한 상황에서 개도국들의 협력체인 아세안이 투자 자유화의 의무를 받아들였다는 사실 자체가 아세안의 외국인투자에 대한 개방적 시각을 반영한 결과로 평가할 수 있을 것이다.

2008년 12월 아세안 경제장관회의에서 체결된 아세안 포괄적 투자협정(ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA)은 2007년 채택된 아세안 경제공동체 청사진의 행동 계획을 실행한 결과물이다. 즉 아세안은 경제공동체로의 전환을 위한 투자분야의 준비 작업으로서 이 협정의 제정을 규정하였다. 동 청사진은 이 협정의 제정 취지로서 “경쟁력 있는 투자지역을 유지하고 지역통합을 제고하기 위해, 아세안 투자보장협정과 아세안 투자지역협정을 재검토할 것이다. 목표는 미래 지향적이고, 국제적인 최선의 관행을 고려하여 개선된 특색, 규정, 의무를 담고 있는 포괄적인 투자협정을 실현함으로써 아세안에 대한 투자자의 신뢰도를 증대시키는 것이다”라고 규정하고 있다.<sup>17</sup>

이 협정은 제정 취지에서 드러나고 있는 바와 같이 앞의 두 협정과 비교하여 포괄성과 수준성에서 차별화된다. 즉 이 협정은 아세안 투자보장협정이 담고 있는 투자 보호, 아세안 투자지역협정이 담고 있는 투자 촉진, 투자 원활화, 그리고 투자 자유화에 관한 내용을 모두 포괄하고 있다. 이 밖에 기존의 협정들에서 규정되지 않았던 이행의무 금지 규정, 투자관련 핵심인력의 이동에 관한 규정 등 새로운 규정들도 포함시키고 있다. 외형상으로는 기존의 두 협정을 통합한 모습을 지니지만 내용상으로는 상당한 차이를 보이고 있다. 투자보호에 관한 기준이 크게 격상되었고, 투자 자유화의 일정도 단축되고 자유화의 방식도 개선되었다. 또한 상세한 분쟁해결절차 규정을 통해 협정의 구속력도 크게 강화되었다. 또한 아세안 경제공동체가 지향하는 보다

---

우의 의무를 규정한 투자협정의 출현은 1982년 미국의 양자간투자협정 모델부터라 할 수 있다. 그러나 1990년대까지 미국과 이러한 협정을 체결한 국가는 30여 개국에 불과했다. FTA 차원에서 투자 자유화의 의무를 내용에 담은 투자협정 부분이 포함된 것도 1994년 NAFTA부터라 할 수 있다.

17. ASEAN Economic Community Blueprint, Para 26.

자유로운 자본의 이동<sup>18</sup>이라는 목표를 반영하여 외국인직접투자 뿐만 아니라 단기자본의 이동, 즉 포트폴리오 투자 역시 이 협정의 적용 범주에 포함시켰다.<sup>19</sup>

이 협정의 내용을 살펴볼 때 이 협정에 가장 기초가 된 투자협정 모델은 미국의 투자협정 모델인 것으로 보인다. 미국의 투자협정 모델은 NAFTA 투자협정의 내용을 일부 개선한 모델로서 가장 발전된 투자협정 모델로서 평가되고 있는 모델이다.<sup>20</sup> 그러나 아세안이 이 모델을 그대로 수용한 것은 아니며 아세안의 개도국적 성격을 반영하여 일부 규정에서 차별화되는 내용을 담고 있다. 제IV장에서 보다 자세히 기술하겠지만 투자 자유화의 범주 및 방식, 예외의 범위, 이행의무의 금지 등 개도국들에 민감한 규정에 있어 상당한 차이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 협정들과 비교할 때 이 협정은 미국의 투자협정 모델에 상당히 수렴한 모습을 보여주고 있다. 이는 아세안이 보다 높은 단계의 경제통합을 지향하면서 세계의 발전된 기준에 부합하고자 하는 의지가 드러나는 측면이라 볼 수 있을 것이다.

한편 이 협정은 아세안에 진출한 모든 외국인투자기업에 대해서도 이 협정상의 모든 혜택을 부여하고 있다. 즉 아세안에 진출한 모든 외국인투자기업은 아세안의 기업으로 간주하고 있는 것이다. 아세안 투자지역협정의 경우 아세안의 기업이 일정한 투자지분을 보유한 외국인투자기업에 한해(즉 합작투자기업에 한해) 아세안 기업의 지위를 부여하였다. 그러나 새로 제정된 이 협정에서는 외국인이 100% 지분을 소유한 경우에도 일단 아세안에 진출한

18. 아세안 공동체 청사진은 자본의 이동과 관련하여 ‘자유로운(Free) 자본의 이동’이 아니라 ‘보다 자유로운 자본의 이동(Freer flow of capital)’을 행동계획으로 설정하고 있다. 즉 완전한 자본이동의 자유화가 아니라 각 회원국이 자국의 발전 수준과 상황을 고려하여 적절한 범주와 속도하에 자유화를 추진할 것을 목표로 하고 있다.

19. 제IV장에서 언급하겠지만 이 협정은 전 분야에 걸쳐 자유화의 의무를 부여하지는 않고 있다. 자유화의 의무가 적용되는 분야의 경우 직접투자와 포트폴리오 투자를 구분하여 취급하지 않고 있다. 아세안 투자지역 협정의 경우 직접투자만을 자유화의 적용 범주로 하였고 포트폴리오 투자는 명시적으로 자유화의 대상에서 배제하였다.

20. 미국이 2005년에 발표한 투자협정모델은 최근의 투자분쟁 사건들에서 나타난 문제점을 시정하기 위해 NAFTA 투자협정의 내용 중 수용 및 보상 규정, 공정·공평 대우 규정에서 규정의 내용을 보다 명료화하고 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차의 투명성을 제고했다는 점에서 차이가 있다. 그러나 대부분의 규정에서 NAFTA 투자협정의 내용과 일치한다.

〈표 4〉 아세안의 경제통합과 투자협정의 발전 과정

경제통합의 단계	경제통합의 성격	투자협정	투자협정의 주요 성격
제1단계 (1967~1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 느슨한 경제협력체</li> <li>- 산업, 무역 분야의 협력 구상 및 추진</li> </ul>	아세안 투자보장협정 (ASEAN IGA, 1987)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 투자자산의 비상업적 위험요소로 부터의 보호</li> <li>· 개도국 수준의 공통된 투자보호 기준의 정립</li> <li>· 외교적 성격이 지배</li> </ul>
제2단계 (1992~2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유무역지대</li> <li>- 관세철폐와 비관세분야에서의 협력, 서비스분야 자유화 추진</li> </ul>	아세안 투자지역 기본협정 (AIA, 1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 투자 자유화: 역내국간, 역외국에 대한 개방 일정 제시</li> <li>· 투자원활화 및 투자의 촉진: 역외국 투자 유치를 위한 공동의 노력 구체화</li> <li>· 단일 투자지역으로서 아세안의 성격을 정립</li> </ul>
제3단계 (2003 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아세안 경제공동체로의 이행 준비</li> <li>- 공동시장으로의 발전을 위한 분야별 구체적인 작업의 추진</li> </ul>	아세안 포괄적 투자협정(ACIA, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 투자보호, 투자자유화, 투자원활화 및 촉진 분야를 모두 포괄</li> <li>· 내용 수준을 국제적 수준으로 격상. 개도국 차원의 유연성 부여</li> <li>· 자유화 일정 단축, 범위의 확대</li> <li>· 구속력의 강화</li> </ul>

기업이면 아세안 기업의 지위를 부여하고 있는 것이다. 이는 아세안 경제공동체가 모든 외국인투자기업을 공동체의 일원으로 수용하는 개방된 공동체를 지향하고 있음을 시사하는 것이다.

### III. 아세안 투자협정의 주요 내용 및 평가

본 장에서는 앞 절에서 언급한 아세안의 3개 투자협정의 주요 규정의 내용과 성격에 대해 살펴보고자 한다. 특히 기존의 2개 협정과 비교하여 최근에 체결된 아세안 포괄적 투자협정의 개선된 내용에 주목하여 아세안 투자협정의 발전 측면에 초점을 두고 고찰하도록 한다.

## 1. 아세안 투자보장협정

일반적인 투자보장협정에서 규정하고 있는 바와 같이 이 협정은 타회원국의 투자자에 의해 이루어진 투자에 대해 공정하고 공평한 대우와 항시적인 보호를 규정하고 있다. 이 협정에서 투자의 대우에 기준이 되는 것은 최혜국 대우 기준이며 내국민대우의 기준은 아니다. 즉 국내 투자자의 투자에 대한 대우 수준의 대우를 보장하지는 않고 있다. 수용 및 보상 규정의 경우 일반적인 투자보장협정의 경우처럼 수용은 공익을 목적으로 하고, 국내외 투자자에 비차별적인 방식으로 이루어지고 적법한 절차를 따르며 적절한 보상이 수반되는 경우에 한해 허용됨을 규정하고 있다. 보상의 기준에 있어 선진국의 기준이라 할 수 있는 ‘신속하고(prompt), 적절하고(adequate), 유효한(effective)’ 보상<sup>21</sup>을 명시하지는 않고 있지만 규정의 내용상 이러한 기준에 근접한 보상 원칙을 제시하고 있다. 단 수용일 부터 보상일까지의 적절한 이자 지급에 관한 내용은 배제되고 있다. 송금 규정의 경우 각 회원국이 자국의 법규에 따라 투자와 관련된 자금의 자유로운 송금을 허용한다는 내용을 규정하고 있다. 즉 국내법상의 송금에 대한 제한이 규정되고 있는 경우 이러한 제한은 이 협정에 의해 구속되지 않는다. 국가긴급사태 등 비상사태로 인해 발생한 투자의 손실에 대해 회원국 정부는 최혜국 대우에 기초한 보상을 규정하고 있다.

분쟁해결절차의 경우 일반적인 투자협정의 경우처럼 정부 대 정부 간, 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차가 규정되어 있으나 구속성이 낮다. 즉 정부 대 정부 간 분쟁의 경우 우호적 해결이 이루어지지 못한 경우 국제 중재가 아니라 아세안 경제장관회의에의 상정을 통한 해결을 규정하고 있다. 투자자 대 정부 간 분쟁의 경우 투자자는 ICSID<sup>22</sup> 등의 국제중재기구를 이용할 수

- 
21. 이를 수용 시 보상 기준에 관한 Hull's Formula라 지칭한다. 이에 대한 보다 자세한 설명은 김관호(1996) 참조.
  22. International Center for Settlement of Investment Disputes. 투자자와 정부 간의 투자분쟁의 중재를 담당하기 위해 1966년 세계은행의 산하기구로서 설립된 기구이다.

있음을 규정하고 있다. 그러나 국제중재기구의 선택에 있어 분쟁당사국 정부와의 합의가 필요하며, 이러한 합의가 이루어지지 못하면 각 회원국 지정 2인과 의장이 되는 제3국의 국민으로 구성된 3자 중재재판소의 구성을 통한 해결을 규정하고 있다. 즉 이 협정하에서의 분쟁은 기본적으로 아세안내에서의 자체적인 해결을 지향하고 있다.

이 협정은 앞 절에서 언급한 바와 같이 아세안 회원국들의 투자보호에 관한 공통된 기준을 마련했다는 점에는 의의가 있지만 내용 측면에서는 보호 수준이 상당히 낮다는 문제점을 갖고 있다. 내국민대우가 부정되고, 자유로운 송금이 보장되지 않고, 국제중재를 통한 투자자의 피해 구제가 제약되고 있는 점이 결정적인 단점이라 할 수 있다. 이 협정은 1996년에 부분적으로 개정되었지만 이러한 단점은 개선되지 않았다. 이 협정의 체결 이후, 특히 1990년대 들어 아세안 회원국들은 역외국과 이 협정의 수준보다도 높은 수준을 담고 있는 양자간 투자보장협정을 체결하였다.<sup>23</sup> 이에 따라 역내국의 투자자 보다 역외국의 투자자에게 더 높은 보호수준이 보장되는 역설적인 현상까지 나타났다. 아세안의 발전 과정과 외국인투자에 대한 높은 관심을 고려할 때 최근 까지 이러한 수준의 역내 투자보장협정을 그대로 방치한 것은 아세안의 허점을 드러내는 것으로 밖에 볼 수 없을 것이다.

## 2. 아세안 투자지역 기본협정

이 협정에서 자유화의 대상이 되는 투자는 직접투자에만 한정되며, 포트폴리오 투자, 그리고 아세안 서비스협정에서 다루어지고 있는 서비스 분야에서의 투자는 자유화의 적용대상이 되지 않는다. 이 협정하에서 아세안 회원국들은 타 회원국의 투자자에 대해서는 2010년까지, 그리고 비회원국의 투자자에 대해서는 2020년까지 투자업종을 개방하고 내국민대우를 부여해야 한다

23. 예를 들어 우리나라가 1988년 말레이시아와 체결한 협정, 그리고 1989년 태국과 체결한 협정의 경우 내국민대우에 기초한 투자 보호를 규정하고 있다. 태국과의 협정의 경우 투자자의 국제 중재 요청 시 현지국 정부가 이에 동의해야 하는 의무를 규정하고 있기도 하다.

는 의무를 부여받고 있다. 단 베트남의 경우에는 2013년까지, 그리고 라오스와 미얀마의 경우에는 2015년까지로 자유화의 일정이 늦게 설정되었다. 이러한 원래의 자유화 일정은 1998년 12월 하노이 정상회담에서 앞당겨졌다. 즉 제조업 분야의 경우에는 2003년까지로 목표 시점이 재설정되었으며, 재설정된 자유화일정에 미얀마도 참여하기로 하였다. 베트남과 라오스의 경우도 목표 시점을 2010년으로 단축하였다.

각 회원국이 목표 시점까지 자유화를 추진하는 방식은 점진적 철폐의 방식을 따른다. 즉 각국은 즉각적으로 자유화할 수 없는 부문 또는 조치를 기재한 ‘일시적 배제목록(Temporary Exclusive List; TEL)’을 제출하며 이에 기재된 사항은 매 2년마다 검토를 받고 궁극적으로 목표 시점까지 점진적으로 철폐되어야 한다. 그러나 이러한 자유화의 의무는 각국이 민감한 부문으로 설정한 부문에는 적용되지 않는다. 즉 각국은 자국의 민감 부문을 기재한 ‘민감목록(Sensitive List)’을 제출하며, 이에 기재된 사항은 자유화의 대상에서 제외된다.

투자의 촉진과 원활화와 관련해서는 각국이 이의 이행을 위한 행동계획을 제출하고 매 2년 마다 심사를 받도록 하고 있다. 그리고 자국의 투자관련 법규, 조치, 행정 방침 등을 제시하며 이의 변동 상황이 발생하는 경우 즉시 고지해야 하는 투명성의 의무를 부여하고 있다.

앞 절에서 언급한 바와 같이 이 협정은 개도국에 민감한 사항인 외국인투자 자유화의 의무를 규정했다는 점에서 상당한 의미가 부여될 수 있다. 그러나 자유화의 의무가 적용되지 않는 민감 부문의 설정에 있어 각국에 광범위한 재량권을 부여하고 있고, 이로 인한 과도한 예외 설정은 이 협정의 유효성을 크게 약화시키고 있다.<sup>24, 25</sup> 아세안의 경제통합 과정에서 과도한 예외

- 
24. Nikomboriak(2004)은 AIA에서의 과도한 예외 설정에 관해 다음과 같이 평가하고 있다. “일부 국가들은 모든 제조업 분야를 네가티브 리스트에 기재하였다. 그 결과 자유화 메카니즘은 사실상 포지티브 리스트 방식이 되어 버렸다. 태국을 포함하여 그 밖의 국가들은 현재 국내 법규상의 모든 규제 조치들을 민감 리스트에 옮겨 놓았다.”
25. Plummer and Cheong(2007)은 AIA의 제한된 적용 범주와 과도한 예외 설정으로 인해 AIA는 10년이 경과할 때까지 뚜렷한 외국인투자 유치 성과를 보이지 못했다고 평가하고 있다.

설정은 비단 투자 분야만의 문제는 아니다. 관세 분야의 경우에서도 과도한 품목이 관세 인하의 대상에서 예외로 적용됨으로서 AFTA의 효과를 약화시키는 중요한 원인으로 지적되어 왔다. 여타 지역경제 통합체의 경우도 그렇지만 자유화의 추진은 회원국들 간에 서로간의 긍정적 압력이라는 메커니즘을 통해 이루어진다. 이러한 자유화 메커니즘이 유효하게 작용하기 위해서는 이를 주도할 수 있는 위치와 역량을 갖춘 회원국의 존재가 필요하다. 아세안의 경우 경제통합을 추진할 엔진의 역할을 담당할 만한 뚜렷한 주도국이 부재하다는 약점을 지니고 있고, 이는 자유화의 혜택에 무임승차하고자 하는 회원국들의 동기를 억제하기 어려운 결과로 나타나고 있는 것이다.

투자 자유화 규범으로서 이 협정의 또 하나의 중요한 약점은 자유화의 후퇴를 막는 장치를 두고 있지 않다는 것이다. 즉 새로운 규제조치의 도입이나 기존 규제조치의 강화를 금지하는 현상동결의 원칙을 채택하지 않고 있다. 자유화의 후퇴를 금지하는 것은 자유화의 진전에 못지않게 중요한 자유화의 요소라 할 수 있다. 특히 장기적인 성격을 지니는 외국인직접투자에 있어 현지국의 투자 자유화 수준이 적어도 현재 수준에서 후퇴하지 않을 것이라는 믿음은 투자자에게 신뢰도를 제고시키는 역할을 한다. 그리고 선진국들에 비해 제도의 안정성이 뒤떨어지는 아세안 개도국 회원국들에 있어 이러한 요소는 특히 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있는 것이다.

이 협정은 투자의 설립, 획득, 확대, 관리, 운용 및 청산에 있어 내국민대우의 부여를 규정하고 있다. 즉 투자의 전 단계에서의 내국민대우 부여를 규정하는 것으로 이는 발전된 투자협정에서 채택되고 있는 원칙이다. 그러나 이 협정의 낮은 구속력으로 인해 아세안이 내국민대우의 원칙을 완전히 수용한 것으로 받아들이는 데는 문제가 있다. 이 협정은 별도의 분쟁해결절차를 두고 있지 않으며, 이 협정의 적용과 운용에 관한 분쟁은 아세안의 일반적인 분쟁해결절차를 따름을 명시하고 있을 뿐이다. 따라서 투자자가 현지국의 차별적 조치로 발생한 피해를 국제중재를 통해 구제를 청구할 수 있는 경로는 열려있지 않으며, 단지 정부 간의 외교적인 절차를 통해 해결을 모색할 수밖에 없는 것이다. 이러한 낮은 구속력하에서 내국민대우의 부여 규정은 그 유효성이 크게 약화될 수밖에 없는 것이다.

### 3. 아세안 포괄적 투자협정

#### (1) 투자보호 관련 내용

이 협정은 투자 후 현진국에서의 모든 투자관련 활동에 있어 내국민대우와 최혜국대우를 부여하며, 투자자산에 대해 공정하고 공평한 대우와 충분한 보호와 안전을 보장함을 규정하고 있다. 수용 및 보상 규정의 경우 ‘신속하고, 적절하고, 유효한’ 보상을 명시하고 있으며, 보상이 지연되는 경우 적절한 이자의 지급도 명시하고 있다. 또한 최근의 발전된 일부 투자협정에서도 도입하고 있는 내용으로서, 보상이 수반되어야 하는 수용이 직접적 수용뿐만 아니라 간접적 수용<sup>26</sup> 조치에도 해당됨을 명시하고 간접적 수용에 해당되는 경우를 명료화하고 있다. 송금 규정은 투자와 관련된 자금의 국내외로의 자유로운 송금을 보장하고 있다. 국제수지의 위기 등과 같은 긴급사태시 송금을 제한할 수 있는 세이프가드 규정을 두고 있으나, 예외조치의 발동 시 따라야 할 절차적 규정을 둠으로서 이 규정의 남용을 막고 있다. 또한 국가 긴급사태시 발생한 투자자산의 손실에 대해 보상이나 배상 시 국내의 투자자에 대한 비차별적인 대우가 부여됨을 명시하고 있다.

이 협정이 제시하고 있는 투자보호 수준은 최근의 발전된 투자협정에서 채택되고 있는 투자보호 수준과 거의 동일하다. 즉 아세안 투자보장협정에서의 낮은 투자보호 기준은 이 협정에서 국제적 수준으로 격상되었다고 평가될 수 있다. 특히 아래에서 언급할 강화된 분쟁해결절차에 따라 투자보호의 유효성 또한 크게 제고되었다고 볼 수 있다.

#### (2) 투자 자유화 관련 내용

타 회원국 투자자의 투자는 내국민대우와 최혜국대우의 기초하에 허용되어야 한다. 현재 내국민대우에 부합하지 않고 있는 모든 차별적 규제 조치들

26. 간접적 수용(indirect expropriation)이란 국가가 투자의 직접적인 소유권에는 영향을 미치지 않지만 재산권을 심각하게 침해하여 수용과 유사한 효과를 초래하는 조치를 의미한다.

은 하나의 유보 리스트에 기재되어야 한다. 이 유보 리스트에 기재된 조치들은 2008~2010, 2011~2013, 2014~2015년의 3단계에 걸쳐 점진적으로 축소 또는 철폐되어야 한다. 새로운 유보 사항의 도입이나 기존 유보 사항의 확대는 타 회원국들과의 협상 및 합의하에 허용된다. 그러나 이를 위해서는 타 분야에서의 보상적인 조정(compensatory adjustment)이 수반되어야 하며, 그 결과 자유화의 전반적인 수준이 후퇴되지 않도록 해야 한다.

아세안 투자지역 협정의 경우 내국민대우의 의무에 위배되는 조치들은 일시적 배제 목록과 민감목록으로 분리되어 별도로 기재되었으며, 전자에 기재된 조치들만이 점진적 철폐의 대상이 되었다. 이에 반해 포괄적 협정에서는 모든 위배조치들을 단일 유보 리스트에 기재하고 기재된 모든 위배 조치들을 점진적 축소 또는 철폐의 대상으로 하고 있다. 투자지역 협정의 자유화 일정 에 따라 일시적 배제목록에 기재된 예외조치들은 2010년까지 철폐되며, 따라서 그 이후 포괄적 투자협정의 유보 리스트에는 현재 민감목록에 기재된 차별적 조치들만이 남게 된다. 따라서 이러한 민감목록상의 예외조치들을 2015년까지 점진적으로 축소 또는 철폐한다는 것이 포괄적 투자협정의 자유화의 핵심적 내용이라 할 수 있다. 민감목록상의 모든 조치들을 2015년까지 완전히 철폐한다는 것은 비현실적인 목표라 할 수 있다. 따라서 유보 리스트상의 차별적 조치들은 단계별로 축소되는 방향으로 진행될 것이며, 목표 시점인 2015년에 어느 정도의 축소가 이루어졌는가에 따라 자유화의 성과를 평가할 수 있을 것이다.

현상동결의 원칙은 이 협정에서도 역시 채택되지 않고 있다. 그러나 새로운 규제의 도입이나 기존 규제의 강화 시 타 분야에서의 보상적인 자유화를 의무화함으로써 자유화 트랙으로 부터의 일탈에 제약을 둔 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 어느 분야에서든 자유화의 후퇴가 가능하다는 점에서 투자자에게 충분한 신뢰도를 제공하지 못하는 문제점은 여전히 남아있다.

### (3) 기타 내용

이 밖에 이 협정의 내용 들 중에서 주목할 만한 규정은 국적요건의 금지 규정과 이행의무의 금지 규정이라 할 수 있다. 이 규정들은 발전된 투자협정

에서 일반적으로 채택되는 규정이나 아세안의 투자협정에서는 처음 도입된 규정들이다. 국적요건의 금지 규정은 기업의 고위경영진의 임명에 있어 자국의 국적인을 임명하도록 하는 요건을 부여하는 것을 금지하는 내용을 담고 있다.<sup>27</sup> 이 규정에 대한 위배 조치는 내국민대우에 대한 위배 조치와 마찬가지로 각국이 유보 리스트에 기재해야 하며 점진적 축소 및 철폐의 대상이 된다. 아세안 회원국들의 경우 기업 경영의 국내 통제권을 확보한다는 차원에서 외국인투자기업에 국적요건을 부여하고 있는 경우가 적지 않다. 따라서 이 규정의 도입은 보다 자유로운 기업활동의 보장을 지향하는 아세아의 발전된 모습으로 평가할 수 있다.

이행의무의 금지 규정은 국내에서의 부품조달 의무, 수출의무 등과 같이 기업 활동에 부담이 되는 이행의무를 부여해서는 안된다는 의무를 내용에 담은 규정이다. 이 규정은 다음 장에서 보다 자세히 언급하겠지만 개도국들에 매우 민감한 규정으로서 아세안이 이 규정 자체를 도입한 것은 발전된 모습으로 평가할 수 있다. 그러나 이 협정에서 규정되고 있는 내용은 빈약하다. 즉 WTO의 무역관련투자조치협정(TRIMs)의 내용<sup>28</sup>을 이행함을 확인하는 수준에 머무르고 있다. 또한 이 규정과 관련된 분쟁은 이 협정상의 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차의 대상에서도 배제시킴으로서 적절한 구속력이 뒷받침되지도 못하고 있다. 단 이 협정의 발효 후 2년내에 이 규정의 이행상황을 점검하고 추가적인 내용의 도입 필요성 문제를 검토하기 위해 회원국들의 합동 평가작업이 수행될 것임을 명시하고 있다. 이는 협정의 제정과정에서 이 규정에 관해 회원국들 간에 상당한 논란이 있었고 아직까지 뚜렷한 합의가 이루어지지 못했음을 반영하는 결과로 해석할 수 있을 것이다. 따라서 향후 이 규정의 개정 여부는 아세안 투자협정의 발전 측면에서 가장 주목할 필

27. 이사진의 국적요건의 경우 외국인투자자의 해당 투자기업에 대한 영향력 행사를 실질적으로 침해하지 않는 범위내에서 이사진의 과반수에 대한 국적요건을 부여하는 것은 허용된다.

28. WTO의 무역관련투자조치협정은 제조업 분야에서 외국인투자기업에 일정수준의 국산품 사용의무, 수입을 수출과 연계하는 의무, 수입을 외화획득액과 연계하는 의무, 수출을 국내생산과 연계하는 의무의 4개 이행의무를 부여해서는 안 됨을 규정하고 있으며, 이에 위배되는 조치들은 단계적으로 철폐할 것을 요구하고 있다.

요가 있는 부분으로 볼 수 있을 것이다.

#### (4) 분쟁해결절차

투자협정이 갖는 중요한 특징의 하나는 정부 대 정부 차원의 분쟁해결절차 뿐만 아니라 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차를 두고 있다는 점이다. 이는 현지국 정부의 협정 위반으로 발생한 투자자의 손실에 대해 투자자가 국제중재라는 수단을 통해 직접 구제를 추구할 수 있는 권리를 보장하고 있는 것이다. 투자협정들은 다양한 성격과 내용의 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차 규정을 두고 있으며, 이 규정의 유효성 정도는 투자협정의 구속력을 결정하는 요소라 할 수 있다.

아세안 투자보장협정은 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차 규정을 두고 있었지만 그 규정의 유효성이 낮았다. 투자 자유화 규범인 아세안 투자지역협정은 이 규정을 두지 않았다. 이에 반해 아세안 포괄적 투자협정은 국제적 수준에 상당히 부합하는 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차 규정을 두고 있다는 점에서 앞의 두 협정과 차별화된다. 즉 이 협정은 분쟁의 범위, 국제중재의 절차, 판정결과에의 이행 등에 관해 최근의 발전된 투자협정의 내용에 크게 어긋나지 않는 수준의 내용을 담고 있다.

투자자 대 정부 간 분쟁해결절차의 유효성 정도를 평가할 때 가장 중요한 기준이 되는 요소는 국제중재에 앞서 국내 구제절차를 선행할 것을 의무화하고 있는지, 투자자가 국제중재라는 수단을 활용하고자 하는 경우 현지국 정부가 이에 대한 동의에 관해 어떤 내용을 담고 있는가 하는 것이다. 투자자가 국제중재 절차를 이용하고자 해도 분쟁 당사국인 현지국 정부의 동의가 없으면 국제중재기구는 중재 관할권을 갖지 못하며 중재를 진행할 수 없다. 최근의 발전된 투자협정들은 국내 구제절차의 선행 의무를 배제하고 투자자의 국제중재 요청 시 현지국 정부가 이에 무조건적으로 동의함을 규정하고 있다.<sup>29</sup>

29. 투자협정에서 국제중재 요청 시 현지국 정부의 동의에 관한 규정은 무조건적 동의, 동의의 의무, 합의하의 동의, 동의에 대한 우호적 고려, 동의 가능 등 다양한 방식으로 규정되고 있다. 이중 무조건적 동의와 동의의 의무가 규정되는 경우 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차가 실질적으로 구속력 있는 동의 규정을 두고 있다고 볼 수 있다.

아세안 포괄적 투자협정 역시 국내 구제절차의 선행 의무를 배제하고 있다. 그러나 국제중재에 대한 동의에 대해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 명시적인 동의 규정의 부재에도 불구하고 내용상 이 협정은 투자자가 국제중재라는 수단을 택하는 경우 분쟁당사국 정부가 이에 동의함을 의미하는 것으로 해석된다. 이 협정이 규정하는 방식과 같이, 즉 투자자의 국제중재 이용을 허용함을 명시적으로 규정하나 현지국 정부의 동의에 관해서는 명시적인 언급을 하지 않고 있는 일부 협정들이 있다.<sup>30</sup> 이러한 협정들의 국제중재의 동의에 관한 성격에 대해 UNCTAD(2007)는 현지국 정부가 동의에 유보할 수 있는 권리가 명시적으로 규정되지 않는 이상 투자자에게 국제중재 회부를 허용하고 있는 것만으로 동의 요건이 충족된다는 해석을 내리고 있다. 특히 아세안 포괄적 투자협정의 경우 국제중재 허용에 관한 규정의 각주 부분에서 필리핀의 경우 국제중재 회부 시 투자자와 정부 간의 사전 합의가 있어야 함을 명시하고 있으며 여타 회원국의 경우에는 이러한 유보 내용을 명시하지 않고 있다. 이는 필리핀을 제외한 여타 회원국의 경우에는 투자자의 국제중재 이용에 관해 아무런 제약을 두고 있지 않는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 즉 아세안 포괄적 투자협정은 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차에서 국제중재 회부에 관한 회원국 정부의 동의를 명시하는 규정은 두고 있지 않지만 필리핀을 제외한 여타 회원국들의 경우에는 사실상 동의 요건을 충족하고 있는 것으로 보는 것이 적절할 것이다. 그럼에도 불구하고 국제중재에 동의 여부는 협정의 구속력에 큰 영향을 미치는 중요한 요소인 만큼, 이 협정이 명시적인 동의 규정을 두지 않은 점은 아세안이 보다 분명한 설명을 제시할 필요가 있는 부분이라 할 것이다.

---

30. UNCTAD(2007)은 이러한 성격의 규정을 두고 있는 협정의 예로서 칠레와 인도네시아 간의 1999년 양자간투자협정을 들고 있다.

#### IV. 미국의 투자협정 모델과의 비교 평가

아세안은 포괄적 투자협정의 제정에 있어 국제적 수준에 부합하는 투자협정을 지향하였고 이를 위해 참고가 된 투자협정으로서 미국의 투자협정 모델과 NAFTA 투자협정을 우선적으로 거론하고 있다.<sup>31</sup> 2005년에 발표된 미국의 투자협정 모델은 NAFTA 투자협정의 내용을 일부 개정한 것으로 현재 미국이 체결하고 있는 양자간투자협정 또는 FTA 차원에서의 투자협정의 모델이 되고 있는 협정이다.

아세안 포괄적 투자협정의 내용을 미국의 투자협정 모델의 내용과 비교할 때 수렴과 차별의 양 측면이 모두 드러나고 있다. 투자보호와 관련된 내용의 경우 매우 높은 수렴도를 보이고 있다. 투자유치국의 입장에서 가장 민감한 규정의 하나로 평가되는 투자자 대 정부 간 분쟁해결절차의 경우도 의외로 상당한 수렴도를 보이고 있다. 반면 양 협정 간에 차별성이 가장 뚜렷하게 드러나는 부분은 투자 자유화의 범위와 방식, 그리고 이행의무 금지 규정에서 나타나고 있다. 미국의 투자협정 모델이 주로 투자국의 입장을 반영하고 있고 아세안의 투자협정은 주로 투자유치국으로서 개도국의 입장을 반영하고 있다고 볼 때, 양 입장이 이들 부분에서 가장 크게 충돌하고 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

미국의 투자협정 모델에서 투자 자유화는 전 분야에 걸쳐 적용되는 의무 사항이다. 이에 반해 아세안 포괄적 투자협정에서 투자 자유화의 의무가 적용되는 분야는 제조업, 농업, 어업, 임업, 광업, 그리고 이에 수반되는 서비스업으로 한정되고 있다. 즉 아세안의 투자협정에서 대부분의 서비스 분야는 자유화의 적용대상이 되지 않고 있다. 서비스 분야에서의 외국인투자 자유화 문제는 아세안 서비스 기본협정(AFAS)에서 다루어지고 있다. 그러나 이 서

---

31. 아세안 사무국은 이 협정 제정 시 참고한 국제규범으로서 미국의 투자협정 모델, NAFTA 투자협정, OECD의 다국적기업 가이드라인, 중국, 한국, 호주/뉴질랜드와의 FTA 투자부문 협상안, UNCTAD의 국제투자협정에 관한 평가 자료를 제시하고 있다.

비스 협정에서 자유화는 각국의 의무 사항이 아니라 양허 사항이다. 즉 각 회원국이 자국의 상황에 따라 외국인투자에 개방하는 서비스 분야를 설정하고 이러한 개방 분야를 리스트에 기재하여 제시하는 포지티브 리스트 방식을 택하고 있다. 물론 회원국들 간의 협상을 통해 각국의 양허 확대를 추진하고 있지만 자유화가 의무 사항인 것은 아닌 만큼 추진력이 제약될 수밖에 없다. 아세안이 서비스 분야에서 자유화의 의무를 아직 수용하지 않고 있는 이유는 상대적으로 국내 서비스 분야에서의 발전 수준이 낮은 상황에서 국내 서비스 분야의 육성을 위해 외국인투자를 선택적으로 유치하고자 하는 의도에서 찾을 수 있을 것이다. 자유화의 의무를 수용하는 것은 외국인투자에 대한 규제권을 포기하는 것을 의미한다. 서비스 분야의 경우 외국인투자를 규제할 수 있는 재량권을 보유하고자 하는 동기가 아직까지는 지배하고 있는 것이다.

자국의 필요에 따라 외국인투자를 규제할 수 있는 권리를 보유하고자 하는 동기는 투자협정에서 현상동결의 원칙을 수용하지 않고 있는 점에서도 드러난다. 새로운 규제의 도입이나 기존 규제의 확대 시 다른 분야에서의 보상적인 조정을 통해 전반적인 자유화 수준을 유지한다는 원칙을 택하고 있지만 이는 현상동결 원칙의 근본적인 취지, 즉 향후 추가적인 규제의 도입 가능성이라는 불확실성으로부터 투자자를 보호한다는 취지에는 부합하지 않는다. 물론 미국의 투자협정 모델에서도 현상동결의 원칙이 완벽히 적용되는 것은 아니다. 그러나 미국의 협정 모델에서는 향후 추가적인 규제의 도입이 가능한 분야나 부문을 제한적으로 설정하여 리스트에 기재하고(이를 미래 유보 리스트라 함), 이에 기재되지 않은 분야나 부문에서는 향후 추가적인 규제의 도입을 절대 허용하지 않는 방식을 택함으로써 투자자에게 최대한 예측 가능성을 부여하고자 하고 있다. 이에 반해 아세안의 투자협정에서는 어느 분야에서든 추가적인 규제의 도입 가능성이 열려 있는 것이다. 즉 아세안 회원국들은 외국인투자에 대한 자유화의 의무는 수용하지만 이에 대한 규제권을 완전히 포기하는 것에 대해서는 아직 유보적인 입장을 보이고 있는 것이다.

아세안 투자협정에서 미약한 이행의무 금지 규정 역시 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 일반적으로 개도국들은 외국인투자에 대해 이를 허용하되 국내에서 이행해야할 조건, 예컨대 국내 부품의 조달, 일정 수준의 수출의 달

성, 국내기업에의 기술 이전, 국내 기업과의 합작 투자 등과 같은 조건을 부과함으로써 국내 경제의 긍정적 파급효과를 제고시키고자 한다. 즉 외국인투자의 진입 단계뿐만 아니라 국내에서의 기업활동의 단계에서도 규제할 수 있는 재량권을 보유하고자 한다. 그러나 이러한 이행의무의 부과는 투자자들에게는 큰 부담이 되는 요소로서 이행의무의 부과는 현지국과 외국인 투자자간에 갈등요소로서 작용하는 경우가 적지 않다. 또한 이행의무의 부과는 투자자의 투자결정을 왜곡시키고 더 나아가 국가 간의 자유로운 상품 교역의 흐름 또한 왜곡시킬 수 있다는 점에서 이에 대해 광범위한 규제를 요구하는 것이 투자국의 입장이다. 미국의 투자협정 모델은 아세안의 투자협정에 비해 포괄적인 범주에서 이행의무 부과를 금지하고 있다. 즉 비단 제조업뿐만 아니라 서비스업을 포함한 전 분야에서 이행의무의 부과를 금지하며, 외국인투자기업 뿐만 아니라 순수한 국내기업들에게도 이러한 이행의무를 부과하는 것을 금지하고 있다. 금지되는 이행의무는 아세안 투자협정에도 적용되는 4개의 이행의무(즉 WTO TRIMs에서 금지되고 있는 이행의무)외에 일정 수준의 수출의무, 기술이전의 의무, 그리고 특정지역에의 배타적인 공급 의무를 추가하고 있다(단 이들 3개 이행의무는 투자자에게 특정한 혜택, 예컨대 인센티브의 제공 등을 조건으로 하는 경우 허용된다). 이러한 포괄적 성격의 이행의무 금지 규정은 외국인투자자에 대한 규제권을 계속 보유하고자 하는 아세안의 입장에서 수용하기 어려운 규정인 것이다.

협정의 모든 의무로부터 면제되는 일반적 예외 규정의 적용 범주가 광범위하게 설정되어 있는 것도 미국의 협정모델과 차별화되는 점이다. 미국의 협정모델은 국가안보 차원의 사유에 한정된 일반적 예외규정을 두고 있다. 이에 반해 아세안의 투자협정은 국가안보 뿐만 아니라 공공질서의 유지, 동식물의 건강, 문화의 보호, 천연자원의 보호 등 현재 존재하는 국제규범들에서 거론되는 모든 사유를 일반적 예외 규정의 범주에 포함시키고 있다. 일반적 예외 규정이 아세안 사회가 추구하는 가치에 대한 진정한 위협이 존재하는 경우에 한해 적용이 엄격히 제한된다면 크게 의미를 부여할 만한 차별성은 아니다. 그러나 현재 아세안 회원국들이 민감목록에 포함시켜 자유화의 대상에서 제외시키고 있는 분야나 업종이 포괄적 투자협정에서는 자유화의

대상이 되며, 이때 상당 부분을 일반적 예외 사유가 존재하는 분야로 간주하여 자유화의 대상에서 배제시킬 가능성이 있다. 특히 일반적 예외 사유의 해당 여부를 판단함에 있어 각국 정부에 상당한 재량권이 부여되며, 아세안의 경우 이러한 재량권을 유효하게 억제시킬 수 있는 서로간의 압력이 그다지 강하지 않다는 점에서 이 협정이 추구하는 자유화의 효과가 일반적 예외 규정의 의해 상당 부분 누수될 위험성이 있는 것이다.

아래의 <표 5>는 아세안의 포괄적 투자협정의 전반적 수준을 OECD (2006)에서 개발된 투자협정의 수준 지표에 근거하여 평가하고 있다. 이는 투자협정을 구성하는 20개의 주요 규정을 그 규정의 존재 유무, 그리고 그 규정의 내용 수준에 따라 0에서 1까지의 차등의 점수를 부여하여 평균한 수치이다.<sup>32</sup> 이 방식에 따라 아세안의 포괄적 투자협정의 수준 지표를 계산한 결과 0.750이라는 수준 지표로 나타나고 있다. 이는 이전의 아세안의 투자협정, 즉 아세안 투자보장협정과 투자지역 기본협정의 수준 지표인 0.475에 비해 크게 상승된 수치이다. 이는 투자보호와 관련된 규정들, 투자자 대 정부간 분쟁해결절차, 그리고 투자자유화 관련 규정에서 이전의 투자협정에 비해 높은 점수가 부여된 데 따른 결과이다. 미국의 투자협정 모델, 즉 NAFTA 투자협정의 수준 지표인 0.850에 비해서는 낮은 수준인데, 이는 앞에서 언급한 바와 같이 미국의 투자협정 모델에 비해 투자자유화와 이행의무 금지 규정 등에서 아직까지 미흡한 내용을 담고 있기 때문이다.

<표 5>에서는 아세안과 비교될 수 있는 개도국들의 경제통합체인 남미와 중남미의 주요 경제통합체들의 투자협정 내지 투자관련 규범들과 아세안의 투자협정의 수준을 또한 비교하고 있다. 안데안 공동체(Andean Community)나 카리브 공동체(CARICOM)의 투자규범은 아직까지 매우 낮은 수준에 머무르고 있으며 남미공동시장(Mercosur)의 투자규범은 비교적 높은 수준인

32. 원래 OECD(2006)의 수준 지표는 투자협정을 구성하는 총 25개의 항목에 대한 평가에 근거하고 있다. 그러나 이중 투자촉진과 협력에 관련된 5개 항목의 경우 투자협정들에서 사실상 구속적 성격이 약하고 선언적 성격에 머무르는 경우가 많아 이들 항목의 존재 유무가 투자협정 수준에 별로 영향을 미치지 못하는 것으로 평가하는 것이 적절하다. 이에 따라 필자는 투자촉진과 협력과 관련된 5개 항목은 수준 지표의 계산에서 배제하고 투자협정의 수준에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 나머지 20개 항목만을 대상으로 하여 투자협정의 수준 지표를 재산정하였다.

〈표 5〉 아세안 투자협정의 전반적 평가

투자협정 또는 투자관련 규범	수준 지표
NAFTA	0.850
한-칠레 FTA	0.800
미-호주 FTA	0.780
EC	0.775
아세안(ACIA)	0.750
Mercosur	0.700
아세안(IGA/AIA)	0.475
안데안공동체	0.400
CARICOM	0.375

자료: OECD(2006)의 〈표 2〉와 〈표 10〉. 투자협정의 수준에 별로 영향을 미치지 못하는 투자촉진과 협력 분야 5개 항목을 배제하고 나머지 20개 항목을 대상으로 하여 필자가 재산정한 수치임. 아세안(ACIA)의 경우 아세안(IGA/AIA)과의 비교 평가를 통해 필자가 산정한 수치임.

것으로 평가되고 있다. 아세안의 투자협정을 이들과 비교할 때 포괄적 투자협정 이전의 아세안의 투자협정은 안데안 공동체나 카리브 공동체의 수준 보다는 높지만 남미공동시장의 수준 보다는 상당히 낮았던 것으로 평가되고 있다. 그러나 최근에 제정된 아세안의 포괄적 투자협정의 경우 남미공동시장의 투자규범의 수준을 넘어서는 것으로 평가된다. 즉 아세안의 포괄적 투자협정의 전반적 수준은 미국의 투자협정 수준에는 아직까지 이르지 못하고 있지만 개도국의 투자협정 차원에서는 매우 높은 수준의 투자협정인 것으로 평가될 수 있는 것이다.

## V. 결론 및 시사점

아세안은 경제통합의 발전 과정에서 아세안 투자보장협정, 아세안 투자지역 협정, 그리고 아세안 포괄적 투자협정의 3개 협정을 체결하였다. 아세안 투자보장협정은 투자보호에 관한 낮은 수준의, 그리고 낮은 구속력을 지닌 규범으로서 체결 당시 아세안의 느슨한 경제협력체로서의 성격을 반영하고 있다. 아세안 투자지역협정은 개도국들에 민감한 문제인 투자 자유화의 의무

를 내용에 담고 있는 규범으로서 AFTA의 역내 자유교역 추진의 한 단면이라 할 수 있다. 그러나 광범위한 자유화 예외의 설정과 여전히 미흡한 구속력은 AFTA의 한계를 드러내고 있다. 최근에 체결된 아세안 포괄적 투자협정은 보다 발전된 통합체로서 아세안 경제공동체의 성격을 담고 있는 협정으로서, 국제수준에 상당히 부합하는 투자협정으로 평가될 수 있다. 그러나 투자 자유화와 국내에서의 투자활동에 대한 규제에 관해 상당한 유연성을 부여하고 있으며, 이는 아세안이 추진하고 있는 경제공동체가 개도국으로서의 특수성을 고려한 유연한 경제통합체가 될 것임을 시사한다고 볼 수 있을 것이다.

아세안 포괄적 투자협정의 체결로 외국인투자의 입지로서의 아세안의 경쟁력은 제고될 것이다. 모든 외국인투자기업들에 아세안 기업으로서의 지위를 부여함으로써 아세안에 진출하는 기업들은 역내에서 보다 안정되고 자유로운 기업활동을 수행할 수 있을 것이다. 특히 아세안 시장 진출의 교두보 역할을 하고 있는 싱가포르의 외국인투자 유치 경쟁력이 한층 강화될 것으로 예상할 수 있다. 싱가포르는 이미 다국적기업들의 동아시아 지역본부를 가장 많이 유치하고 있는 국가이지만, 싱가포르에 지역 본부를 설립하고 이를 통해 아세안에 진출하는 것이 더욱 유리해진 환경이 조성된 것이다.

그러나 아세안의 외국인투자 유치의 긍정적 효과는 단지 포괄적 투자협정의 체결 그 자체가 아니라 아세안 회원국들이 협정을 얼마나 충실하게 이행하느냐에 달려 있을 것이다. 투자협정의 존재 여부는 투자자의 입지 결정에 있어 결정적인 요소라고는 볼 수 없으며 단지 부수적으로 작용할 수 있는 요소에 불과할 뿐이다. 투자협정의 취지에 따라 투자자유화를 적극적으로 추진하고 외국인투자를 저해하는 규제의 완화와 투자환경의 개선을 구체적으로 실행하는 경우에 투자협정의 긍정적 효과가 가시적으로 나타날 수 있다. 이전의 아세안의 투자협정이 외국인투자 유치의 긍정적 효과를 별로 유발하지 못한 것은 이러한 과제를 실행하지 못했기 때문이다. 특히 역외국으로 부터의 투자유치 비중이 높은 아세안의 경우 투자자유화와 규제완화를 개방적 지역주의의 정신에 따라 역외국의 투자에 확대하는 것이 필요하다. 이전의 투자지역 기본협정의 경우 역외국의 투자에 대한 협정의 자유화 혜택의 부여를

규정하였지만 그 추진 일정이 너무 장기적으로 설정된 문제점을 드러냈다. 아세안은 적어도 외국인투자 측면에서는 개방적 지역주의 원칙을 보다 적극적으로 추진할 필요성이 있을 것이다. 포괄적 투자협정의 경우 이전의 투자협정에 비해 자유화와 규제 완화의 의지를 보다 강하게 담고 있는 만큼 아세안 회원국들이 투자유치 효과의 제고를 위한 이러한 과제들을 보다 적극적으로 추진한다면 이 협정이 외국인 투자유치에 보다 긍정적으로 작용하는 협정이 될 수 있을 것이다.

세계의 투자협정의 발전 측면에서 볼 때 아세안 포괄적 투자협정은 개도국의 투자협정 발전을 촉진하는 계기가 될 것으로 보인다. 개도국들의 외국인투자 유치를 위한 경쟁이 치열한 상황에서 개도국들은 투자협정의 체결을 여전히 투자유치를 위한 수단으로 활용하고 있다. 즉 개도국들의 투자협정 체결은 투자유치 경쟁의 한 단면이라 할 수 있으며, 경쟁적으로 투자협정의 수준을 제고하는 모습을 나타내고 있는 것이다. 매우 낮은 수준에 머물러있던 중국의 투자협정도 최근에 국내 투자활동 과정에서의 내국민대우의 부여, 수용 시 보상 의무의 강화, 국제중재의 이용 등 발전된 내용 요소들을 수용하고 있다.<sup>33</sup> 개도국의 투자협정 수준의 제고는 선진국의 투자협정과의 차이를 줄임으로서 궁극적으로 하나의 수렴된 투자협정 모델의 출현을 가능하게 할 것이다. 현재 세계에 존재하는 양자, 또는 지역 차원의 수많은 투자협정들이 하나의 다자간투자협정으로 대체되는 것이 가장 바람직한 모습이라 할 수 있다. 지난 1990년대 OECD, WTO에서 다자간투자협정의 제정을 위한 노력이 무산된 이후 이러한 시도는 이루어지지 못하고 있다. 그러나 세계의 투자협정들이 내용상 상당한 수렴이 이루어지는 조건이 만족되면 자연스럽게 다자간투자협정의 논의가 재론될 수 있을 것이다.

아세안 투자협정의 발전 과정은 동북아 투자협정의 논의에도 시사하는 바가 크다. 한중일 3국간의 투자협정 제정을 위한 논의가 지난 2004년부터 진행되어 왔으나 아직까지 결과물을 내지 못하고 있다. 현실적인 이유는 높은

33 중국이 보다 발전된 내용의 투자협정 모델을 도입한데에는 외국인투자 유치의 확대라는 동기도 작용하였지만 보다 근본적인 배경은 중국의 최근 해외직접투자의 확대와 이에 따른 중국의 해외 투자자산의 보호 필요성에 있다고 볼 수 있다(Schill, 2007).

수준의 투자협정을 요구하는 일본과 한국의 입장에 반해 중국이 아직 이러한 수준의 투자협정을 수용할 만한 입장을 갖고 있지 못하다는 것이다. 그러나 보다 근본적인 이유는 한중일 3국간의 경제통합 문제에 대한 논의와 별로 연계되지 못한 채 투자협정 논의가 이루어지고 있다는 것이다. 투자협정에 대한 논의는 아세안의 경험에서 보듯이 경제통합의 과정에서 그 한 측면으로 논의되는 것이 자연스럽다. 그리고 경제통합의 발전 단계에 따라 투자협정의 수준도 이에 맞추어 가는 것이 적절한 접근 방법이라 할 수 있다. 투자 자유화의 의무 등 중국과의 입장 차이가 큰 부분은 한중일 FTA의 논의 단계에서 다루도록 하고, 현재 한중일 3국간의 경제협력 수준에서는 상대적으로 용이하게 타협될 수 있는 투자보호에 관한 내용을 중심으로 한 투자보장협정을 먼저 체결하고 이를 출발점으로 하여 단계적으로 투자협정의 발전을 추구하는 것이 보다 적절한 접근 방향일 수 있을 것이다.

끝으로 한-아세안 간의 AFTA의 한 부분으로서 2009년 7월에 체결된 한-아세안 투자협정에 관해 간략히 언급하기로 한다. 한-아세안 간의 투자협정은 아세안의 포괄적 투자협정의 내용과 거의 동일한 내용의 협정으로 체결되었다고 볼 수 있다. 우리나라의 입장에서는 한미 FTA의 투자협정 수준의 투자협정을 아세안과 체결하는 것이 바람직하겠으나 아세안이 역내국간의 투자협정 수준을 초월하는 투자협정을 역외국과 체결하는 것은 현실적으로 어렵다는 점에서 아세안의 포괄적 투자협정 수준의 투자협정을 체결한 것이 최선의 결과였다고 평가할 수 있을 것이다. 한-아세안 간의 투자협정 체결은 아세안에 투자하는 국내기업들이 투자와 관련된 모든 활동에 있어 아세안의 현지 기업들과 동등한 대우를 받게 되었음을 의미한다. 이는 아세안이 투자하는 국내기업들에게 현지에서의 안정성과 예측가능성을 제고함으로써 대아세안 투자에 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다. 물론 아세안과의 투자협정 그 자체 보다는 아세안과의 FTA 체결에 따른 상품교역에서의 장벽철폐가 국내기업들의 대아세안 투자를 확대하는 요소로 작용할 것이다. 한-아세안 간의 통합된 시장은 투자입지로서의 아세안의 매력도, 특히 저렴한 노동력의 후발 회원국들의 매력도를 제고할 것이다. 투자협정은 이들 국가에의 투자시 부차적으로 투자보호에 관한 법적 안전성을 제고함으로써 한-아세안 FTA에

따른 대아세안 투자 증대 효과를 보다 제고하는 방향으로 작용할 것이다.

## 참고문헌

- 김관호. 1996. 『투자보호에 관한 국제규범』. 대외경제정책연구원.
- 김관호. 1999. 「금융위기를 전후한 아세안 외국인투자환경의 변화」. 『동남아시아연구』 제8호. pp. 47-80.
- 김희주. 1993. 『아세안 자유무역지역 결성의 영향과 대응』. 산업연구원.
- 원용걸. 1996. 『아세안 자유무역지대의 전개과정과 그 시사점』. 대외경제정책연구원.
- Aldaha, Rafaelita M. and Josef T. Yap. 2009. "Investment and Capital Flows: Implications of the ASEAN Economic Community." Discussion papers from Philippine Institute for Development Studies. No DP 2009-01.
- ASEAN Secretariat. 2007. *ASEAN Economic Community Blueprint*.
- ASEAN Secretariat. 2008. *Highlights of the ASEAN Comprehensive Investment Agreement*.
- Bende-Nabende, Anthony, Jim Ford and Jim Slater. 2001. "FDI, Regional Economic Integration and Endogenous Growth: Some Evidence from Southeast Asia." *Pacific Economic Review* 6(3). pp. 383-399.
- Imada, Pearl and Seiji Naya. 1992. *AFTA: the way ahead*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Kubny, Julia, Florian Molders and Peter Nunnenkamp. 2008. "Regional Integration and FDI in Emerging Markets." Kiel Working Papers No. 1418.
- Lohman, Walter and Anthony B. Kim. 2008. "Enabling ASEAN's Economic Vision." The Heritage Foundation. 29, January. No. 2101.
- Low, Linda. 2004. *ASEAN Economic Co-operation and Challenges*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Nikomborirak, Deuden. 2004. "An Assessment of the Investment Regime: Thailand Country Report." International Institute for Sustainable Development. 31, March.
- OECD. 2006. "Analysis of the Impact on Investment Provisions in Regional Trade Agreements." TD/TC/WP(2005)40/REV2.
- Plummer, Michael G. and David Cheong. 2007. "FDI Effects of ASEAN Integration." International Business School, Brandeis University.
- Rieger, Hans Christopher. 1991. *ASEAN Economic Cooperation: Handbook*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Schill, Stephan W. 2007. "Tearing Down the Great Wall-the New Generation Investment Treaties of the People's Republic of China." Bepress Legal Series

- Working Paper No. 1928.
- Soesastro, Hadi. 2005. "Accelerating ASEAN Economic Integration: Moving beyond AFTA." *Working Paper Series*. Center for Strategic and International Studies. WPE 091.
- UNCTAD. 1993. *World Investment Report*.
- UNCTAD. 1996. *World Investment Report*.
- UNCTAD. 1998. *Bilateral Investment Treaties in the mid-1990s*.
- UNCTAD. 2003. *World Investment Report*.
- UNCTAD. 2007. *Bilateral Investment Treaties 1995-2006: Trends in Investment Rule-making*.
- UNCTAD. 2008. "Recent developments in international investment agreements (2007-June 2008)." *IIA Monitor* No. 2.
- UNCTAD. 2009. "Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement." *IIA Monitor* No. 1.
- United Nations. 1988. *Bilateral Investment Treaties*. United Nations Center on Transnational Corporations.

## ASEAN Economic Integration:

An Assessment from the Perspective of Investment Agreements in ASEAN

Kwan-Ho Kim

Associate professor, Dongguk University

The development of ASEAN investment agreements can be seen as an aspect of the deepening process of ASEAN economic integration. ASEAN Investment Guarantee Agreement (1987), which was adopted in the early stage of economic cooperation, is noteworthy in that ASEAN Member Countries accepted common standards towards investment protection. Framework Agreement on the ASEAN Investment Area (1998), which was adopted as a part forming the ASEAN Free Trade Area, provided investment liberalization schemes and identified ASEAN as a single investment area. Now ASEAN is in the process of transitioning from an FTA stage to the stage of Economic Community which has features of a common market. ASEAN Comprehensive Investment Agreement, which was signed on Dec. 2008, is a building block for the ASEAN Economic Community. Compared with the former

investment agreements, ACIA is an instrument of higher level in many respects. ACIA's provisions on investment protection and investor-state dispute settlement are not so different from those of the U.S. model investment treaty. The provisions on investment liberalization and prohibition of performance requirements, on the other hand, are considerably different. Service industry, excluding some sectors, is not subject to liberalization obligations. Backtracking of commitments is allowed if compensatory adjustment is made. Prohibited performance requirements are not beyond those of WTO TRIMs. The scope of general exception is also wide. In short, ACIA is still a flexible investment instrument which allows considerable discretion to member countries. Flexibility has been one of the main features of ASEAN economic integration. ACIA implies that this feature will remain at the stage of ASEAN Economic Community.

Key Words: ASEAN, ASEAN Investment Agreements, ASEAN Economic Community, Investment Protection, Investment Liberalization