09-44호

Regional Economic Focus

KIEP 지역경제포커스

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2009년 9월 15일

ISSN 1976-0507 Vol. 3 No. 44

# 중 · ASEAN FTA 투자협정의 내용과 시사점

## 중국의 기체결 FTA 투자협정과의 비교를 중심으로

**여 지 나** **세계지역연구센터 중국팀 전문연구원** (jina7@kiep.go.kr, Tel: 3460-1098)

**박 민 숙** **세계지역연구센터 중국팀 연구원** (mspark@kiep.go.kr, Tel:3460-1145)

▣ 2009년 8월 15일 방콕에서 열린 제8차 중 · ASEAN 통상장관회담에서 「중 · ASEAN FTA 투자협정」(이하 ACFTA 투자협정)이 체결되었음.

- 중국과 ASEAN은 2005년 7월에 상품무역에 대한 FTA를, 2007년 7월에 서비스무역 FTA를 발효시켰고, 이번에 체결된 투자협정이 2010년 1월부터 발효되면 ACFTA가 전면적으로 구축됨.
- 금번 ASEAN과의 투자협정 체결로 중국은 칠레와의 FTA를 제외한 모든 기체결 FTA에 투자협정을 포함하게 되었음.

▣ ACFTA는 기체결 FTA 투자협정인 중 · 페루 및 중 · 뉴질랜드 FTA 투자협정과 전반적으로 유사하나, 조금 더 진전된 것으로 평가됨.

- 최혜국대우(MFN) 적용대상에 투자 설립 전 단계(허가, 설립, 인수, 확장)를 포함시킨 점, 투명성 조항에서 구체적인 법률 공시와 통보기간을 의무화함으로써 투명성을 제고하도록 한 점 등은 기존 FTA 투자협정보다 투자자유화가 진전된 부분임.
- 그러나 내국민대우(NT)에 대한 투자 설립 전 단계가 여전히 포함되지 않았고, 일반적 의무사항인 NT, MFN, 비합치조치의 구체적인 유보사항에 대한 협상도 이루어지지 않았으며 향후 협상에 대한 언급도 없음.

▣ 한 · 중 FTA 투자협정에서 최상의 협상결과를 도출해내기 위해서는 중국의 기체결 FTA 투자협정문의 구조나 중점의제에 대한 면밀한 사전검토와 분석을 통해 협상전략을 수립해야 함.

- 이러한 준비를 통해 2007년 개정된 「한 · 중투자보장협정」에서 규정하고 있는 투자보호뿐 아니라 보다 진전된 수준의 투자자유화를 이끌어내도록 해야 함.

대외경제정책연구원

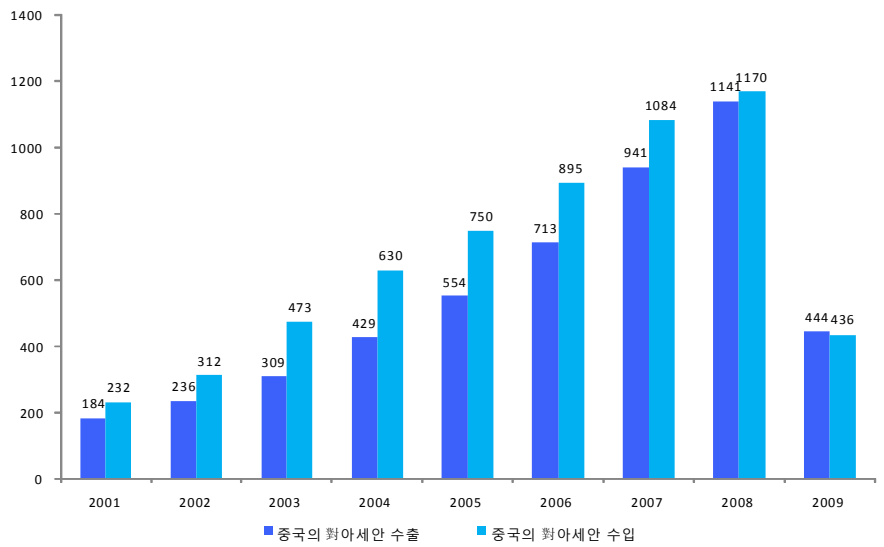
# 1. 중 · ASEAN 경제관계

■ 중국과 ASEAN은 1990년대 이후 상호 무역과 투자가 크게 증가하여, ASEAN은 중국에 있어 개도국 중 최대 무역파트너이고 중국은 ASEAN의 4대 교역국임.

- 2001년 중국과 ASEAN의 교역액은 416억 달러에 불과했으나 2008년에는 2,311억 달러에 달해 5배 이상 증가했으며, 특히 금융위기로 전 세계적인 교역량 감소를 겪었던 2008년에도 양국간 교역액은 전년동기대비 13.9%의 높은 증가세를 시현하였음.

**그림 1. 중국의 대ASEAN 무역 현황(2001~09년 6월)**

(단위: 백만 US달러)




자료: 중국 상무부 통계; 『중국통계연감』(2001~03년 수치).

■ **중국과 ASEAN 간 상호투자 또한 급증하는 추세로, 2008년까지 누계기준으로 ASEAN의 대중국 투자액은 520억 달러, 중국의 대ASEAN 투자액은 61억 달러를 기록함.**[1)]

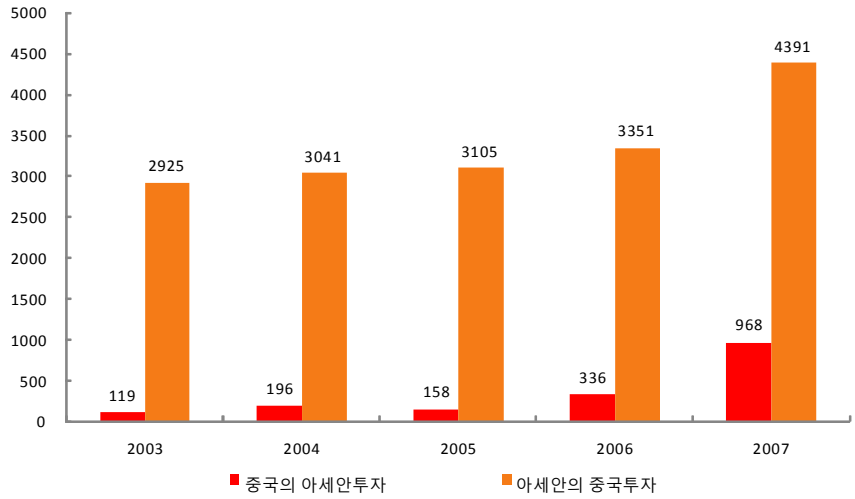
- 중국의 ASEAN에 대한 직접투자는 2003년 1.2억 달러에 불과하였으나, 2007년에는 9.6억 달러로 증가해 9배 이상 증가하였으며, 2008년에는 21.8억 달러로 전년동기대비 125% 증가하였음.[2)]

1) 『中国经济时报』; www.dongmeng.org.
2) 『中国经济时报』(2009. 8. 19), 「中国-东盟自贸区将改变世界格局」.

- ASEAN의 중국에 대한 투자는 2008년 한해에만 56억 달러를 기록하였으며, 주요 투자국은 싱가포르(2007년 기준 전체 ASEAN 대중국 투자의 73%), 말레이시아, 브루나이, 태국 등임.

**그림 2. 중-ASEAN 해외직접투자 현황(2003~07년)**

(단위: 백만 US달러)




자료: 중국 상무부 통계(중국의 ASEAN투자); 『중국통계연감』(아세안의 중국투자).

- 한편 중국은 ASEAN 국가들의 인프라 건설, 에너지 개발 등을 위해 100억 달러 규모의 '중국-ASEAN 투자기금(中国-东盟投资合作基金)'을 조성하는 한편, 향후 3~5년간 ASEAN 국가에 150억 달러 규모의 융자(信贷资金)를 제공할 계획임.

## 2. 중 · ASEAN FTA 투자협정 체결

■ 2009년 8월 15일 태국 수도 방콕에서 열린 제8차 中 · ASEAN 통상장관회담에서 중국 상무부 천더밍(陳德銘) 부장과 ASEAN 10국의 통상장관은 「中 · ASEAN FTA 투자협정」(이하 「ACFTA 투자협정」)을 체결하였음.

- 이로써 중국과 ASEAN은 상품무역, 서비스무역, 투자 세 분야에 대한 협정 체결을 완료하여 2010년 1월 1일부터 전면적인 FTA를 구축하게 되었음.

**표 1. 중 · ASEAN FTA 추진 경과**

| 일시 | 경과 | 주요 내용 |
|---|---|---|
| 2001. 11 | ACFTA 협상 개시 | - |
| 2002. 11 | 기본협정 체결 | 2010년까지 자유무역지대 완성 구상 |
| 2004. 1 | 관세조기철폐계획 (Early Harvest Program) | 일부 농수산물(HS 01-08)에 대해 상품양허 발효 전에 조기 관세인하 |
| 2004. 11 | ACFTA 상품협상 체결 | 예외품목과 민감/초민감 품목을 제외한 모든 제품에 대해 2010년까지 관세철폐 * 단, CLMV(후발가입 4개국)[3]는 2015년까지 |
| 2005. 7 | ACFTA 상품협상 발효 | |
| 2007. 1 | ACFTA 서비스협정 체결 | GATS의 포지티브 방식의 양허안 및 점진적인 자유화 방식을 채택 |
| 2007. 7 | ACFTA 서비스협정 발효 | |
| 2009. 8 | ACFTA 투자협정 체결 | 투자 원활화와 단계적인 자유화를 촉진하기 위한 27개 조항으로 이루어짐. |
| 2010. 1 | ACFTA 투자협정 발효예정 | |

자료: 중국정부 공식발표 및 언론보도 등을 참고하여 필자 재구성.

■ ACFTA는 중국이 최초로 추진한 FTA로서, 2001년 협상을 개시하여 투자협정이 완료될 때까지 9년의 협상시간이 소요되었음.

- ACFTA는 중국이 WTO에 가입하기 전인 2000년 11월 당시 총리였던 주룽지(朱鎔基)가 ASEAN 국가에 제기함으로써 협상이 시작되었음.

- 2001년 타당성 연구보고서가 완성되었으며, 2002년에는 「중 · ASEAN 전면 경제협력 기본협정」이 체결되어 이후 FTA 협상의 근간을 이루게 됨.

- 2002년 11월 관세철폐 촉진을 위한 조기자유화계획(Early Harvest Program)이 체결되어 2004년부터 실시되었고, 양측 간 「상품무역협정」이 2004년 11월 체결되어 2005년 7월부터 전면 감세가 시행되었음.

- 2007년 1월에는 「서비스무역협정」 1차 패키지가 체결되어 그해 7월에 발효되었으며, 향후 점진적인 개방을 위한 협상을 통해 2차 패키지를 체결할 예정임.

■ 투자협정을 통해 완성된 ACFTA는 상호 투자의 보호장치로서 양자간 투자 원활화와 단계적인 자유화를 촉진할 것으로 기대됨.

- ACFTA는 중국이 체결한 자유무역협정 중 가장 큰 규모로, 이는 인구 19억 명, 면적

3) 중국과 ASEAN 10개국은 FTA 협상에서 ASEAN 선발가입 6개국(말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 브루나이, 싱가포르, 태국)과 후발가입 4개국(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)에 대해 차별적인 관세철폐 계획을 수립함.

1,400만㎢, 국내 총생산액 약 6조 달러, 총 교역액 규모 4조 5,000억 달러의 거대한 자유무역지대의 형성을 의미함.[4)]

- 중국 상무부 국제사 장커닝(張克寧)은 투자협정이 중국과 ASEAN 간 상호 투자를 크게 촉진하여 전략적 파트너십을 강화시킬 것이며, 투자협정의 체결을 통해 양측이 금융위기에 공동 대처하고 무역 · 투자 자유화를 추진하며 무역 · 투자 보호주의에 반대한다는 입장을 명확히 했다고 밝힘.[5)]

# 3. ACFTA 투자협정 주요내용 및 시사점

## 가. 기체결 FTA 투자협정 내용의 비교

■ ACFTA 투자협정은 내국민대우(NT), 최혜국대우(MFN), 비합치조치,[6)] 투자대우, 손실보상, 송금, 국제수지 세이프가드 조치, 대위변제, 투자자-국가간 분쟁해결(ISD), 투명성 등을 포함한 27개 조항으로 구성됨.

- 기본적으로 ACFTA 투자협정은 ASEAN 회원국간 투자협정인 「ASEAN 투자지역 기본협정」(1998년)을 근간으로 하여 투자자유화, 투자보호, 투자원활화 및 촉진 등 4가지 목적을 달성하는 방향으로 작성되었음.

■ 중국은 지금까지 ASEAN, 칠레, 파키스탄, 뉴질랜드, 싱가포르, 페루와 FTA를 체결하였고, 이번 ASEAN과의 투자협정 체결로 칠레와의 FTA를 제외한 모든 FTA에 투자협정을 포함시키게 되었음.[7)]

- 중국이 근래 체결한 FTA의 투자협정은 조항 구성에 있어서, 투자대우 · 수용 · 보상 · 송금 · 대위변제 · 투자자-국가간 분쟁 등 투자보호 조항들뿐만 아니라 NT, MFN, 비합치조치, 투명성 등 투자자유화 요소들을 더 많이 포함하고 있는 추세임.

---

4) 『中国经济时报』(2009. 8. 19), 「中国-东盟自贸区将改变世界格局」.
5) 『中新社』(2009. 8. 15), 「中-ASEAN FTA 투자협정 체결」.
6) 비합치조치(Non-Conforming Measure)란 서비스 혹은 투자 협정문상의 의무(내국민대우, 시장접근 제한, 현지 주재 의무 등)와 합치되지 않는 국내 법령상의 조치를 말함. FTA 협상 추진 시 협정 당사국은 서비스 혹은 투자 협정문상의 의무에도 불구, 국내 법령상의 비합치 조치를 유지하고자 할 경우, 이를 유보안에 명시할 의무가 있음.
7) 중 · 싱가포르 FTA 투자협정은 ACFTA의 투자협정으로 대체한다고 명시하였으며, 칠레와는 현재 3차까지 투자협정 협상을 진행하였음.

○ 파키스탄과의 투자협정은 투자보장협정 수준으로 가장 낮은 개방수준을 보여주고 있으나, 그외 뉴질랜드, 페루 및 ASEAN과의 투자협정에서는 투자자유화의 요소가 추가됨.

**표 2. 중국 기체결 FTA 투자협정문 구성 비교표**

| | 협정문 조항 | 중 · ASEAN (2009) | 중 · 페루 (2008) | 중 · 뉴질랜드 (2008) | 중 · 파키스탄 (2006) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 정의 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 2 | 목적 | ○ | × | ○ | × |
| 3 | 적용범위 | ○ | ○ | ○ | × |
| 4 | 내국민대우(NT) | ○ | ○ | ○ | × |
| 5 | 최혜국대우(MFN) | ○ | ○ | ○ | × |
| 6 | 비합치조치 | ○ | ○ | ○ | × |
| 7 | 이행의무 | × | × | ○ | × |
| 8 | 투자대우 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 9 | 수용 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 10 | 보상 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 11 | 송금 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 12 | 국제수지 세이프가드 | ○ | × | ○ | × |
| 13 | 대위변제 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 14 | 당사국간 분쟁 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 15 | 당사국과 투자자 간 투자분쟁 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 16 | 혜택의 부인 | ○ | ○ | ○ | × |
| 17 | 예외조항 | ○ | ○ | △[8] | × |
| 18 | 투명성 | ○ | × | ○ | × |
| 19 | 투자증진 및 촉진 | ○ | × | ○ | × |
| 20 | 제도규정 | ○ | ○ | ○ | × |

자료: 각 협정문에서 필자 정리.

– 조항의 구성면에서 여타의 기체결 FTA와 비교할 때, ACFTA는 중 · 페루 FTA보다는 더 많은 조항을 포함하고 있으며, 중 · 뉴질랜드 FTA와 비슷한 수준을 보여주고 있음.

■ 중국의 기체결 FTA 투자협정은 투자보호와 투자자유화의 주요 내용 면에서 다양한 개방수준과 형태를 보여주고 있음.

8) 중 · 뉴질랜드 FTA 협정문에서는 투자 챕터에 예외조항을 포함하지 않고, 대신 예외장을 별도로 삽입하여 상품, 서비스, 투자에 모두 적용되도록 하였음.

**표 3. 중국 기체결 FTA 투자협정의 투자보호 및 투자자유화 요소 비교**

| | 협정문 내용 | 주요 투자보호 및 자유화 요소 | ACFTA | 중 · NZ | 중·페루 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 적용범위 | 서비스무역에 대한 적용 여부<br>* 단, 투자보호조항(투자에 대한 공정·공평대우, 수용 및 보상, 송금, 대위변제, 당사국과 투자자 간 분쟁해결)은 서비스 무역의 mode 3에만 적용됨. | × | × | × |
| 2 | NT | 투자 설립전 단계(pre-establishment) 적용 여부 | × | × | × |
| | | 적용 예외 부문 설정 여부 | × | × | ○ |
| 3 | MFN | 투자 설립 전 단계 적용 여부 | ○ | ○ | ○ |
| | | 적용 예외 부문 설정 여부 | × | ○ | ○ |
| 4 | 비합치조치 | 비합치조치에 대한 적용 예외조항 | NT, MFN | NT | NT |
| 5 | 투명성 | 투자에 영향을 미치는 제도에 대한 정보의 투명한 공개 | ○ | ○ | × |
| 6 | 투자자-국가간 분쟁(ISD)[9] | 국제소송절차 이전에 국내 행정검토 절차의무 | ○ | ○ | ○ |
| | | 중재 과정의 관련서류 공개 조항(기밀 제외) | × | ○ | × |
| 7 | 국제수지 세이프가드 | 국제수지나 금융위기로 인한 송금제한 | ○ | △[10] | × |

자료: 이성봉 외(2003), 『WTO 투자협정 논의의 평가 및 향후 과제』, pp. 26~36, KIEP; 최낙균 외(2007), 『한 · 미 FTA 협상의 분야별 평가와 정책과제』, pp. 210~225, KIEP의 투자보호 및 투자자유화 요소 관련 내용을 참고하여 항목을 구성하고, 중국 기체결 FTA 투자협정문을 참고하여 필자 작성.

- NT 적용범위에 있어서 중국은 모든 기체결 투자협정에서 투자 설립 후(post-establishment) 행위만 포함시킴.

- MFN의 적용범위에 있어서는 중 · 뉴질랜드 FTA 투자협정에서는 허가(admission)와 확장(expansion)을, 중 · 페루 FTA 투자협정에서는 설립(establishment), 인수(acquisition), 그리고 확장을, ACFTA에서는 허가, 설립, 인수, 확장 등 투자 설립 전 단계에서 MFN을 적용할 것을 명시함.

- MFN 적용의 예외사항에 대해 중 · 뉴질랜드 FTA에서는 어업 및 수산 관련(fisheries, maritime matters) 협정을, 중 · 페루 FTA에서는 원주민 및 토착민 등과 관련한 차별적 조치와 문화산업 관련 제품을 명시하였으나, ACFTA에서는 특별한 예외 분야를 설정하지 않음.

9) 투자자 대 국가간 분쟁(ISD: Investor State Dispute) 제도는 외국인 재산의 수용과 관련된 기존의 국제 분쟁이 국가 대 국가간 분쟁임에 비해 이를 "개인(기업) 대 국가" 간 분쟁으로 전환시킨다는 점에 그 본질적 특징이 있음. 투자 유치국 정부와의 분쟁에서 분쟁 당사자인 투자 유치국의 국내법원에 제소하는 경우, 심리 및 결정의 공정성에 관하여 항상 의문이 제기되고 또 국내법원도 투자 유치국 정부의 일부이므로 ISD 절차는 분쟁 당사자의 국내법원이 아닌 국제법정에서 외관상 공정한 재판관을 통해 투자 분쟁 해결을 도모하여 최소한 형식적 공정성을 확보하도록 함.

10) 중 · 뉴질랜드 FTA 협정문에서는 투자챕터에 국제수지 세이프가드를 포함시키지 않고, 예외챕터를 별도로 두어 그 아래 국제수지 세이프가드 조항을 삽입하였으며 상품과 서비스 무역 및 투자에 모두 적용되도록 하였음.

- 비합치조치의 철폐에 대하여 중 · 뉴질랜드 FTA와 중 · 페루 FTA에서는 점진적으로 철폐하도록 노력한다는 선언적인 문구만 있지만, ACFTA에서는 투자자유화라는 목적에 따라 정기적인 검토회의를 통해 논의한다고 명시하여 조금 더 적극적인 노력을 암시하고 있음.

- 투명성 조항을 삽입하여 상대방의 국내 투자 또는 본 협정의 약속에 현저한 영향을 미치는 모든 투자관련 법규와 조치의 변화를 즉시 그리고 적어도 매년 상대방에게 통보하도록 규정하여 투명성 제고를 위한 구체적인 실천사항을 명시하였음.

- ISD의 경우, 중 · 뉴질랜드 FTA에서는 NAFTA와 한 · 미 FTA에서처럼[11] 별도 섹션으로 처리하여 비중을 두어 다룬 반면 ACFTA에서는 한 개의 조항하에 10개 항의 구체내용을 포함시키는 방식을 취하였음.

○ 국제중재절차를 이용하기 전에 투자대상국의 국내소송이 가능하도록 하였으나(단, 인도네시아, 필리핀, 태국 및 베트남의 경우에는 국제중재와 국내소송 중 한 가지만을 선택), 국제중재절차를 선택하게 될 경우에 국내소송은 취하해야 한다고 명시함.

## 나. 평가 및 시사점

■ 전반적으로 ACFTA는 기체결 FTA 투자협정인 중 · 페루 및 중 · 뉴질랜드 FTA 투자협정과 유사하나, 조금 더 진전된 것으로 평가됨.

- MFN 적용대상에 투자 설립 전 단계(허가, 설립, 인수, 확장)를 포함시킨 점, 투명성 조항에서 구체적인 법률 공시와 통보 기간을 의무화하여 명시함으로써 투명성을 제고하도록 한 점 등은 기존 FTA 투자협정보다 투자자유화가 진전된 부분임.

- 그러나 여전히 NT에 대한 투자 설립 전 단계가 여전히 포함되지 않았고, 일반적 의무사항인 NT, MFN, 비합치조치의 구체적인 유보사항에 대한 협상도 이루어지지 않았으며, 향후 구체적인 협상에 대한 언급도 없다는 점에서 미진한 부분이 많음.[12]

■ 중국의 기체결 FTA 투자협정을 비교해보면 대상국 별로 협정문의 구조와 내용면에서 다양한 차이를 보이고 있는데, 이는 중국이 투자협상에서 대상국에 따라 차별화하는 전략적 태도를 취하고 있음을 보여주고 있음.

11) NAFTA와 한 · 미 FTA의 협정문 구조는 A section–Investment, B section–ISD, C section–Definition으로 구성되어 있음.
12) 이는 한 · ASEAN FTA 투자협정에서 Work program 조항을 두어 향후 5년 동안 유보안 협상을 하도록 협정문에 명시한 것과 차이가 있음.

- 예를 들어 투자협정의 주요 내용 중 하나인 ISD 협상내용을 보면, 뉴질랜드와의 협상에서는 NAFTA 형식의 협정문 구조를 취해 ISD의 내용과 심도면에서 보다 진전된 형식을 취한 반면, 시기적으로 이후에 체결되었지만 ACFTA에서는 한 개의 조항으로 다루어 비중이 낮았음.

■ 한 · 중 FTA 투자협정에서 최상의 협상 결과를 도출해내기 위해서는 중국의 기체결 FTA 투자협정문의 구조나 중점의제에 대한 면밀한 사전검토와 분석을 통해 협상전략을 수립해야 함.

- 이러한 준비를 통해 2007년 개정된 「한 · 중 투자보장협정」에서 규정하고 있는 투자보호뿐 아니라 보다 진전된 수준의 높은 투자자유화를 이끌어내도록 해야 할 것임. KIEP