

한미 FTA 와 유해물질 규제 정책

- 담배규제 정책을 중심으로 -

이 상 윤¹

많은 사람들이 미국과의 양자간 자유무역협정의 문제점으로 무역 혹은 투자 관점만 중시 됨에 따라 중요한 가치들이 파괴될 거라고 한다. ‘건강할 권리’ 역시 한미 FTA 로 인해 위협받는 주요한 가치 중 하나다. 한 나라 국민의 건강을 보호하고 증진하기 위해서 국민국가의 정부가 행해야 할 다양한 정책들이 있는데 한미 FTA 는 그러한 정책이 기업의 이익에 심각한 위협을 가한다고 판단될 경우, 그 정책을 무력화할 수 있는 수단을 가졌다는 점에서 위험하다.

국민 건강 증진을 위해 중요한 정부 정책 중 하나는 건강에 해롭다고 알려진 다양한 유해물질을 적절히 규제하는 것이다. 한 국민국가의 정부는 발암 물질을 포함한 다양한 화학물질, 석면, 방사선과 같은 유해인자 등을 적절히 관리하여 국민들이 이로 인한 건강 피해를 겪지 않도록 해야 할 의무가 있다. 정부는 그 의무를 다하기 위해 그러한 유해물질 혹은 유해인자의 수입, 제조, 유통을 금지하거나, 수입, 제조, 유통을 허용하더라도 엄격한 규제 하에 이루어지도록 하는 정책을 편다.

앞서 말했듯이 한미 FTA 체제 내에서는 그러한 정부 정책이 유해물질 생산 기업에 대해 ‘공정하고 공평한 대우’를 하지 않았다고 판단되면, 기업은 그 정책을 무력화시킬 수단을 가지고 있다. 이에 대해 한미 FTA 찬성론자들은 한미 FTA 조항은 공중보건정책과 같은 공공정책에는 해당되지 않는다고 주장한다. 물론 일반적인 공중보건정책에는 해당하지 않는다는 말이 맞다. 하지만 정부의 ‘행위 또는 일련의 행위가 그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적’이라고 판단되거나, 위에서 언급한 바와 같이 그 정책이 ‘공정하고 공평하지 않다’고 판단된다면 기업은 언제든지 한국 정부에 문제 제기를 할 수 있다.

물론 기업이 문제 제기를 한다고 해서 그러한 공중보건정책을 다 무력화시킬 수 있는 것은 아니다. 하지만, 정부의 공중보건 정책은 어떠한 경우라도 한미 FTA 의 적용을 받지 않는다는 것을 명시해 두지 않았기 때문에, 정부는 기업의 문제 제기가 두려워 강력한 공중보건정책을 펴는데 주저하게 되는 효과가 있다. 한미 FTA 이전에는, 한국 정부가 앞서서 좀 더 급진적인 유해물질 규제 정책을 펼 가능성이 존재했으나, 이제는 그럴 가능성이 봉쇄된 것이다. 그리고

¹ 글쓴이는 연구공동체 건강과대안 책임연구원이며 노동건강연대 정책국장으로 재직 중이다.

앞으로는 정부가 특정 정책을 계획할 때에, 유해물질 생산 기업의 눈치를 보면서, 정부 정책을 시행해도 되는지에 대해 사사건건 신경을 쓰게 될 것이다.

한미 FTA 찬성론자들은 이러한 우려가 기우에 불과하고 과장된 것이라 얘기하지만, 실제로 이러한 사례는 존재한다. 대표적인 것이 정부의 담배기업 규제 정책에 대한 담배회사의 압력이다. 알다시피 담배는 석면과 더불어 그 유해성이 잘 알려진 발암물질이다. 그래서 각국 정부는 담배를 규제하기 위한 다양한 정책을 펴고 있다. 대표적인 담배 규제 정책은 외국 담배에 대한 관세 부과, 담배 광고 규제, 흡연 구역 설정, 담배의 유해성 표기 등이다. 그런데 담배기업은 양자간 자유무역협정의 조항을 활용하여 캐나다, 호주, 우루과이 등에서 시행될 예정인 담배 규제 정책을 무력화하거나 그것을 시행하지 못하도록 협박한 사례가 있다. 이에 이러한 사례들을 보다 자세히 살펴보면서 양자간 자유무역협정 체제 속에서 실제로 유해물질 생산 기업이 한 나라의 공중보건정책을 어떻게 무력화시키는 지 알아보자.

1. 양자간 자유무역협정이 담배 규제 정책을 위협한 외국의 사례²

가. 북미 자유무역협정 NAFTA 체제 하에서 레이놀즈사(R.J. Reynolds Tobacco Company)의 캐나다 정부 정책 위협 사례(1994 년)

캐나다 의회는 1994 년 초 담배 갑 단순포장 방식의 규제를 법제화하려 시도했다. 담배 갑 단순포장 방식이란 담배 갑 포장에 담배회사 명칭 정도만을 간략하게 표시하도록 하여 담배 회사간 경쟁적 마케팅을 제한하는 정책을 말한다. 실제로 이러한 정책은 담배 구매 동기를 저하시켜 금연에 효과적이라는 연구가 많이 축적되어 있었다. 이는 담배 회사의 마케팅 전략으로 부상하고 있는 담배 광고 전략을 무력화시키기 위한 것이다. 담배 회사는 광고를 통해 담배가 ‘자유’를 상징한다든지, ‘남성성’을 상징하는 것으로 이미지화하여 구매하게 만드는 전략을 펴고 있기 때문이다. 담배회사들은 이 규제를 막기 위해 지금까지 총력전을 벌이고 있다. 담배회사가 이 정책을 막기 위해 사활을 걸고 있다는 사실은 역설적으로 이 정책이 금연에 얼마나 효과적인지를 반증하는 것이다.

담배회사가 이러한 담배 규제 정책을 무력화할 수 있는 효과적인 방편으로 선택한 것은 바로 양자간 자유무역협정 조항이었다. 담배 수입과 판매가 보건 이슈로 다루어지자 이에 대응하여 무역 혹은 투자의 문제로 몰아가는 전술을 펼친 것이다. 건강 혹은 보건 문제로 접근하게 되면

² 이 글은 주로 M. Porterfield & C. Byrnes, Philip Morris v. Uruguay: Will investor-State arbitration send restrictions on tobacco marketing up in smoke?를 참고하였다. 원문은 아래 링크에서 볼 수 있다. (<http://www.iisd.org/itn/2011/07/12/philip-morris-v-uruguay-will-investor-state-arbitration-send-restrictions-on-tobacco-marketing-up-in-smoke>)

이 정책을 펴는 것에 반대할 명분이 없어지지만 이를 국제적 투자에 불필요한 조건을 강제하는 것으로 프레임을 전환하면 할 수 있는 말이 많아지기 때문이다.

캐멀 Camel©, 살렘 Salem© 등을 생산하는 미국 담배회사인 레이놀즈사에게 당시 발효된 북미 자유무역협정은 구세주와 같았다. 레이놀즈사는 캐나다 의회가 담배 갑 단순포장 정책을 법제화하게 된다면, 이는 법적으로 보호받아야 하는 상표권에 대한 침해이며, 이는 북미자유무역협정상 불법적인 간접수용, 다시 말해 ‘그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인’ 정책을 도입하는 것이라고 주장하였다. 그리고 이러한 주장에 근거해 캐나다 의회 보건 상임위원회에서 이 정책의 철회를 요청했다. 한술 더 떠 캐나다 정부에게는 이러한 정책의 도입 위협으로 손실을 입었다며 수억 달러의 보상금을 요구했고, 이 정책을 투자자 정부 중재 제도에 회부하겠다고 압력을 넣었다. 이러한 전방위적인 압력에 캐나다 정부와 의회는 위축됐고, 결국 1995 년 캐나다 대법원은 담배회사가 제기한 캐나다 내 법원 분쟁에서 담배생산규제법을 무효화하게 된다. 이로써 캐나다의 담배 갑 단순포장 규제 정책은 물 건너가게 되었다.

나. 스위스-우루과이 양자간 투자협정 체제 하에서 필립모리스사 Philip Morris 의 우루과이 정부에 투자자 정부 중재 회부한 사례(2010 년)

우루과이 정부는 최근 매우 혁신적인 담배 규제 정책을 법제화했다. 이는 현재까지 나온 담배 규제 정책 중 가장 급진적인 것이라 할 수 있는데 그것은 다음의 세 가지 규정을 포함한다. ① 각 브랜드 아래에 한 가지를 넘는 담배 제품을 마케팅하지 않도록 요구하는 "단일 담배 표시 single presentation" 규정 ② 담배 갑에 흡연이 건강에 미치는 나쁜 영향에 대한 그림 이미지를 포함하는 "그림경고 pictogram" 규정 ③ 담배 갑의 앞뒷면 80%를 건강 경고로 커버하라는 규정.

이에 스위스에 본사를 두고 있으나 실질적으로는 미국 기업인 ‘말보로’를 생산하는 필립모리스사가 1994 년 레이놀즈사가 썼던 칼을 또 빼어 들었다. 그런데 이번에는 협박에 그친 것이 아니라, 2010 년 2 월 19 일 우루과이 정부를 상대로 국제투자분쟁해결센터에 이 정책에 대한 중재를 제기하였다. 근거는 똑같았다. 우루과이 정부의 담배 규제 정책이 스위스-우루과이 양자간 투자협정(BIT)을 위반했다는 것이다.

이 중재 요청은 최근에 이루어진 것이라 보다 자세히 살펴 볼 필요가 있다. 특히 필립모리스사의 주장을 자세히 살펴보자.

필립모리스사의 가장 흥미로운 주장은 양자간 협정 투자상에 명시하고 있는 '공정하고 공평한 대우'의 개념 정의와 관련된 것이다. 일반적으로 이러한 대우란 국제관습법상 최소한의 대우를 하는 것을 의미한다. 다시 말해 국제법상 규정에 따라 외국 기업을 국내 형사, 민사, 행정적 심판 절차 등에서 정의롭게 대우할 것을 규정한 것이라고 해석되고 있다.

하지만 필립모리스사는 이 개념이 '안정적이고 예측 가능한 규제 체계 stable and predictable regulatory framework'를 포함하는 것이라고 주장하였다. 다시 말해 한 나라의 기업 규제 정책의 변화 가능성이 예측 가능하여 기업의 투자 손실을 최소화할 수 있도록 보장할 의무가 해당 국가 정부에 있다고 주장한 것이다. 이 연장선상에서 필립모리스사는 우루과이 정부의 단일 담배 표시 규정과 그림경고 규정이 필립모리스사에 대해 '공정하고 공평한 대우를 하지 않은 것'으로써 우루과이에 투자하려는 기업의 '정당한 기대 legitimate expectations'를 깨뜨린 것이라고 주장했다.

한편, 이러한 확장된 해석 외에도 필립모리스사는 우루과이 정부가 '세계무역기구 WTO 의 무역관련 지적재산권에 대한 협정 TRIPS'을 위반했기에 국제관습법상의 권리도 침해한 것이라고 주장하며, '공정하고 공평한 대우' 의무 위반이 있다고 우겼다. 상표권 침해라는 것이다.

필립모리스사는 일반적인 투자자 정부 중재 회부 사례와 달리 중재기관에 이 정책에 대한 집행정지 명령 요청까지 했다. 즉 일반적으로 투자자 정부 중재 요청은 해당 정부에 특정 정책으로 인한 손해에 대해 그에 따른 금전적 보상을 청구하는 형태인데 필립모리스사는 해당 정책의 집행 정지 요청까지 요구한 것이다. 보상 결정이 나기 전이라도 중재기관이 당장 우루과이 정부의 담배 규제 정책을 거두라는 명령을 해야 한다는 것이다. 이에 대해 필립모리스사는 "국제투자분쟁센터 판정 역사를 보면 중재기관이 재정적 피해의 보상을 판정하는 권한뿐만 아니라 어느 한 당사자(정부)에게 특정한 행동을 수행하거나 일련의 특정행위를 정지하도록 명하는 권한을 보유하고 있다."고 주장하고 있다.

필립모리스사의 꿈수는 여기서 그치지 않았다. 스위스-우루과이 양자간 투자협정에 명시된 절차를 건너 뛰어 바로 투자자 정부 중재 제도를 활용할 수 있는 법적 근거를 만들고자 했다. 스위스-우루과이 양자간 투자협정에 따르면 투자자 정부 중재를 제기하기에 앞서 기업과 정부가 최소 6 개월 이상 분쟁 해결을 위한 협상을 하도록 하고 있고, 그것이 결렬되더라도 최소 18 개월 이상 해당 국가의 국내 법원을 통해 소송을 선행하도록 요구하고 있다. 이는 기업이 투자자 정부 중재 제도를 남발하는 것을 막기 위한 것이다. 그런데 필립모리스사는 이 조항에도 아랑곳없이 우루과이 정부가 다른 나라와 체결한 자유무역협정에 이러한 규정이 없음을 들어 즉각적인 중재를 요구했다. 이는 최혜국 대우 규정 most favored nation (MFN) provisions 에 의하면 우루과이 정부가 체결한 다른 나라와의 자유무역협정 기준 중 가장 좋은 것을 준용해야 하는데, 다른 나라와의 자유무역협정에는 이런 절차가 없다는 것이다. 이 사건은 중재 제도 회부 뒤 아직 그 절차가 진행 중에 있다.

다. 홍콩-호주 양자간 투자협정 체제 하에서 필립모리스사의 호주 정부 투자자 정부 중재 회부 사례(2011 년)

호주 의회는 2011 년 시판되는 모든 담뭍갑에 황갈색 포장지를 사용하고, 회사 로고를 뺀 채, 똑같은 크기의 글꼴을 사용해야 한다는 ‘담배 갑 단순포장’ 규제를 통과시켰다. 이는 지난 1994 년 캐나다 의회가 도입하려다 좌절된 것과 같은 성질의 규제다.

이에 대해 역시 스위스에 본사를 두고 있는 필립모리스사가 반발했다. 역시 전가의 보도처럼 꺼내든 무기는 “자유무역협정 위반”이었다. 그런데 호주는 스위스와 자유무역협정을 맺은 것이 없고, 필립모리스사의 최대 주주인 미국과 맺은 미국-호주 자유무역협정에는 투자자 정부 중재 제도가 삭제되어 이를 무기화하기 힘들었다. 이러한 상황에서 필립모리스사는 또 하나의 꼼수를 부렸다. 홍콩-호주 양자간 투자협정(BIT)을 들고 나온 것이다. 홍콩과 호주는 양자간 투자협정을 맺었는데 여기에는 투자자 정부 중재 조항이 들어있다. 그런데 호주의 필립모리스사는 홍콩에 기반한 필립모리스 아시아사가 소유하고 있기 때문에 투자자 정부 중재의 주체가 될 수 있다는 것이었다.

필립모리스사는 법안 통과 전부터 이를 국제 분쟁센터에 중재 회부하겠다고 압박을 행사했으나, 호주 의회는 결국 이 법안을 통과시켰다. 이에 따라 필립모리스사는 국제분쟁센터 중재 회부와 더불어 호주 법원에 거액의 손해배상 청구 소송을 제기하였고, 현재도 이 분쟁은 진행 중이다.

2. 담배회사의 공중보건 정책 위협 사례가 우리에게 주는 함의

첫째, 유해물질 생산기업은 유해물질 제조, 수입, 유통과 관련된 문제를 결코 ‘건강 혹은 보건’의 문제로 다루려고 하지 않는다. 명백히 해당 국가 국민의 건강과 안전에 대한 문제임에도 불구하고 이를 ‘무역 혹은 투자’의 문제로 치환한다. 이를 위해 해당 정부가 자유무역의 원리인 ‘공정하고 공평한 대우’를 할 의무를 위반하였으며 기업의 ‘상표권’을 침해했다는 주장을 펼친다. 다시 말해 적극적인 프레임 전환 효과를 노린다고 할 수 있다.

둘째, 기업은 자유무역협정상 ‘투자’ 장에 명시되어 있는 ‘공정하고 공평한 대우’ 및 ‘그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인’ 정책의 개념을 끊임없이 확대 해석하려는 시도를 하고 있으며 이를 위해 무조건적으로 투자자 정부 중재 제도를 남용하고 있다.

셋째, 유해물질 생산 기업은 투자자 정부 중재 제도의 위력을 십분 활용한다. 중재 제도에 회부되면, ‘공정하고 공평한 대우’ 및 ‘그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인’ 정책의 개념 규정과 판단이 전적으로 무역 전문 변호사에게 맡겨지므로 ‘건강’ 혹은 ‘안전’은 주요 고려 대상이 되지 않는다. 이러한 상황에서 기업에 유리한 중재 결정이 날 수밖에 없다. 설사 중재 과정에서 기업이 패하더라도 기업은 많은 것을 얻는다. 캐나다처럼 아예 위협 하나로 정책을 포기하게 만들 수도 있고, 다른 나라 정부는 이러한 사례를 두려워해서 아예 비슷한 정책을 도입할 시도조차 못하게 만들 수 있기 때문이다.

넷째, 기업은 자유무역협정을 활용해 온갖 꼼수를 부릴 수 있다. 대부분의 다국적기업은 각국에 법인 사무소를 두고 있기 때문에 해당 국가와 직접적으로 자유무역협정을 체결하지 않았더라도 자유무역협정을 맺은 나라의 현지 사무소를 통해 이 조항을 적극적으로 활용하고 있다. 필립모리스사 대 호주 정부 분쟁 사례가 이를 잘 보여주고 있다. 더불어 해당 국가와 맺은 자유무역협정 조항마저 기업에 유리하게 무력화시킬 수 있다. 필립모리스사 대 우루과이 정부 분쟁 사례에서 확인된 바, 담배 기업은 스위스-우루과이 양자간 투자협정에 명시된 분쟁 중재 절차를 ‘최혜국 대우 조항’을 들어 아주 손쉽게 무력화시키고 있으며 투자자 정부 중재 제도 회부 시 금전적 보상 제기 요구 외에 즉각적인 정책 집행 정지까지 요구하는 과감함을 보이고 있다.

3. 결론을 대신하여

이상에서 살펴본 바와 같이, ‘자유무역’ 혹은 ‘투자’의 세계에 인권이니 공공성이니 하는 가치는 들어설 자리가 없다. 국가간 자유무역을 맺은 나라들에서 자국민의 건강을 보호하고 증진시키기 위해 일국 정부가 가진 의무이며 수단인 공중보건정책마저 위협받고 있는 현실을 확인할 수 있었다. 즉 한미 FTA 가 국민 주권을 침해하고 국민의 건강할 권리를 위협한다는 주장은 근거 없는 모호한 얘기가 아니라 객관적이고 실증적인 증거에 토대한 사실적인 얘기다.<끝>