



## 주요국의 전략산업 FDI 규제동향과 시사점

현 해 정 무역투자정책실 부연구위원 (hjhyun@kiep.go.kr, Tel: 3460-1050)

1. 전략산업 FDI 규제 사례
2. 주요국의 전략산업 FDI 규제 동향과 특징
3. 전략산업 FDI 규제강화의 배경
4. 전략산업 FDI 규제 동향에 대한 OECD 논의
5. 정책적 시사점

### 주요내용

- ▶ 최근 미국, EU, 러시아, 중국 등 세계 주요국에서 국가안보를 이유로 자국의 전략산업 외국인직접투자(FDI)에 대한 규제를 강화하고 있음.
  - 최근 주요국에서 시행하고 있는 FDI에 대한 규제는 투자 유치국 정부의 재량에 의해 투자 규제대상이 비단 방위산업뿐 아니라 국가의 주요 전략산업으로까지 확대될 수 있다는 점에서 기존 FDI 관련법과 구별됨.
  - 미국의 FINSA(Foreign Investment and National Security Act), 독일의 무역수지법과 Volkswagen Law, 러시아의 전략산업법 및 심토법, 중국의 국내기업 M&A 법률, 외국인투자산업 지도목록 등이 이에 해당됨.
  - 우리나라 역시 2008년 2월과 12월에 걸쳐 외국인투자촉진법 시행령을 개정하여 국가안보 관련 FDI 제한을 강화함.
- ▶ 최근 전략산업 FDI 규제 동향은 국가안보라는 고도의 정책적 목표를 표방하면서 사실상 경제안보를 추구하여 외국인 투자자에게 차별적 규제를 남용할 가능성, 투자자유화와 투자보호주의 균형의 문제, FDI 제한시 외교적 분쟁 가능성 등의 특징을 지님.
  - ▶ 전략산업 FDI에 대한 규제를 강화하는 최근 추세는 공기업과 국부펀드에 의한 국경간 M&A 및 중국, 인도, 중동지역 국가 등 신흥투자국 정부에 의한 FDI 증가에 기인함.
  - ▶ 최근의 FDI 규제강화 동향에 대한 논란을 배경으로 OECD 투자위원회는 2006년부터 “투자자유, 국가안보, 전략산업” 프로젝트를 추진하였으며 국가안보 관련 FDI 대상국의 투자정책 가이드라인으로서 비차별성, 투명성, 비례성, 책임성과 세부지침을 제시함.
  - ▶ 주요국의 전략산업 FDI 규제강화 동향에 대하여 우리나라는 FDI 유치와 해외투자를 모두 고려하여 투자자유화를 지향하는 투자정책을 수립할 필요가 있음.
    - 국가안보를 목적으로 하는 FDI 제한 장치는 주권국가로서 정책적 목표를 위해 현 상태를 유지하되 FDI 유치 활성화를 위해 정책 집행에 있어서는 투자자유화의 원칙에 입각하여 재량권을 발휘할 필요가 있음.
    - 또한 향후 해외투자국으로서의 위상을 고려하여 투자자유화를 목표로 하는 OECD 논의에 적극 동참하고 우리나라 공기업 및 국부펀드의 투명성, 거버넌스, 책임성을 개선할 필요가 있음.

# 1. 전략산업 FDI 규제 사례

## 가. 최근 전략산업 FDI 규제 사례 : 호주

- 2009년 3월 27일 호주 정부는 국가안보를 이유로 중국 국영 기업인 Minmetal사에 의한 호주의 아연 광산업체인 Oz사 인수에 대해 불허 결정을 내림.
- Oz사는 세계 2위의 대형 아연 광산업체로서 12억 달러에 달하는 부채 상환 만기일을 불과 4일 앞두고 있어 M&A에 의한 구제금융이 매우 긴박한 상황이었음.
- 이에 중국의 Minmetal사는 Oz사에 인수가격으로 17억 달러를 제시하고 인수에 합의함.
- 그러나 호주 정부는 Oz사의 핵심 기업 중 하나로 구리-금 광 회사인 Prominent Hill사가 국가기밀에 관련된 국방시설 임을 강조하며 국가안보상의 이유로 Prominent Hill사가 포함된 Oz사의 인수건을 불허함.
- 이에 Minmetal사는 Prominent Hill사를 인수대상에서 제외하는 내용의 새로운 인수계획안을 제출하여 재협상을 하였으며 호주 정부의 승인을 기다리는 중임.
- 최근 Minmetal사의 Oz사 인수시도에 대한 방어를 계기로 호주에서는 철강 업체인 Rio Tinto에 대한 중국 국영기업인 Chinalco의 195억 달러 초대형 M&A에 대한 반대 여론이 확산되고 있음.
- Barnaby Joyce 호주 상원의원은 “중국 정부가 우리의 핵심 전략자산을 매수해서 경영하도록 허용해야 할 이유는 무엇인가?” 라며 전략산업 FDI에 강하게 반발함.

## 나. 과거의 전략산업 FDI 규제 사례: 미국

- 2005년 이후 신흥 투자국들의 미국 기업 인수 시도에 대한 미국 의회의 방어를 계기로 전략산업 FDI가 규제강화대상이 됨.
- 2005년 중국 국영정유회사인 CNOOC(China National Offshore Oil Corporation)에 의한 미국의 Unocal 인수 시도는 미국 의회의 심사가 장기화됨으로써 무산됨.

- 2006년 UAE 소유의 Dubai Ports World는 미국 뉴욕과 뉴저지 주에서 운영되고 있던 항만서비스업체인 P&O (Peninsular and Oriental Steam Navigation Company)를 인수하려 했으나 중동국가로부터의 테러 가능성과 관련하여 국가안보 문제를 제기한 미국 의회의 저지로 인수 계획을 철회함.

# 2. 주요국의 전략산업 FDI 규제 동향과 특징

## 가. 주요국의 전략산업 FDI 규제 동향

### ▣ 미국

- 미국은 2007년 기존의 Exon-Florio법을 수정하여 FDI 심사 규제를 강화하는 내용의 FINSA(Foreign Investment and National Security Act)를 통과시킴.
- 1950년에 제정되었던 Exon-Florio법은 외국인투자자에 의한 미국 기업 인수로 인해 미국의 국가안보가 위협을 받는 경우 다른 법령이나 규제 장치로 국가안보가 보호받지 못한다고 판단될 때 대통령이 투자를 거부할 수 있는 권한을 부여함.
- 2007년에 제정된 FINSA는 미국외국인투자위원회(CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States)에 외국인투자자에 의한 인수건 심사 및 거부 권한을 부여함.
- 또한 FINSA는 외국 정부소유의 공기업에 의한 인수건에 대해서는 보다 엄격한 심사를 수행할 것과 심사 과정에서 CFIUS에 고위급 관료 참여, 국회에 추가적인 보고 의무 등을 명시하고 있음.
- FINSA는 법조항에서 ‘핵심 기간산업’이라는 표현을 사용함으로써 국가 전략산업에 대한 외국인투자 규제장치의 기반을 마련함.
- Exon-Florio 법에서는 심사에서 주안점을 두는 투자대상으로 ‘핵심 기간산업(critical infrastructure)’이라는 단어가 쓰이지 않는 데 비해 FINSA에서는 이 단어가 사용된다는 것임.
- FINSA에서는 핵심 기간산업에 대한 인수가 미국 국가 안보에 위해가 될 수 있고 그 위해가 경감되지 않는다고 판단될 경우 CFIUS가 투자 거래를 조사할 것을 요구하고 있음.

- 또한 FINSA는 투자가 미국의 핵심 기간산업에 미치는 영향을 CFIUS에서 국가보안심사를 수행할 때 고려해야 할 요소로 간주함.
- '핵심 기간산업'을 정의하고 있지는 않으나 주요 에너지 산업이 포함되며 오히려 이 단어에 대해 명확히 정의하고 있지 않기 때문에 자의적으로 국가안보 위협 여부에 대한 심사 대상의 FDI 범위를 확대할 수 있는 효과를 가져옴.

▣ 독일

■ 독일 정부는 2008년에 독일무역수지법(German Foreign Trade and Payments Act)을 개정함.

- 1961년 최초로 동 법이 제정되었을 때에는 공공안보와 질서(Public security and Order)를 이유로 국가기밀과 관련된(sensitive) 모든 산업에 대한 FDI를 심사대상으로 함.
- 독일무역수지법은 미국기업이 독일의 잠수함 제조업체를 인수한 사례를 계기로 국방산업에 대한 외국인투자규제를 강화하기 위해 2004년에 개정됨.
- 그러나 2008년 개정안은 독일의 전략산업인 에너지, 통신, 은행업 등에 대한 비유럽 국가의 국부펀드에 의한 인수를 방어하기 위한 목적임.

■ 2008년 개정된 법에서는 국가안보와 관련하여 현행 필수안보 관련 FDI 심사제도가 강화됨.

- 기존에 국방, 암호 관련 산업에 국한되었던 규제대상을 산업에 관계없이 독일 기업의 주식을 25% 이상 인수하는 경우로 확대함.
- 또한 동 법안은 EU 회원국에 대해서는 일반적으로 투자심사를 면제하는 반면, EU 역외국으로부터(혹은 EU 비회원국 기업이 EU 회원국 회사의 지분을 25% 이상 소유한 경우도 포함)의 투자가 국가안보에 위협이 될 가능성이 있다고 판단될 경우 독일 정부가 거부권을 행사할 수 있는 권한을 부여함.
- 이에 대해 OECD 회원국들은 동 법안의 내용이 EU 회원국과 비회원국에 대한 차별적 조치로서 책임성(accountability)과 비차별(non-discrimination)의 원칙에 부합하지 않음을 지적하고 있음.

■ 독일에서 FDI 규제와 관련하여 논란이 되는 또다른 법은 "Volkswagen Law"임.

- Volkswagen Law는 2차 세계대전 이후 자동차산업, 특히 Volkswagen에 대한 인수를 방어하기 위해 제정된 법임.
- Volkswagen Law는 특정 주주가 독일 자동차회사의 의결권 있는 주식의 20% 이상을 취득하는 것을 거부할 수 있는 권한과 두 명의 이사 지명권을 독일 정부에 부여함.

■ 2008년 11월 독일에서는 "Volkswagen Law"를 수정함.

- 2007년 10월 유럽법원은 Volkswagen Law가 비독일 투자자에 대해 차별적이므로 자유로운 자본이동을 저해한다는 이유로 EU 법에 합치되지 않는다는 결정을 내림.
- 이후 개정된 "Volkswagen Law"에서는 의결권 있는 주식 20% 제한 및 두 명의 감사 지명권에 대한 조항을 삭제함.
- 그러나 유럽법원에서는 독일의 조치가 충분하지 않다고 판단하여 법 개정 작업을 보완할 것을 요구하였고 이를 반영하기 위해 독일에서는 현재 추가 개정작업을 검토 중임.

▣ 러시아

■ 2008년 5월 7일 러시아는 자국의 전략산업에 대한 외국인직접투자를 제한하는 법안을 발효시킴.

- FDI 규제와 직접 연관된 법은 전략산업법(Strategic Sectors Law)과 심토법(Subsoil Law)임.
- 전략산업법은 미국 외국인투자위원회의 속성을 모방하였음.
- 심토법은 러시아의 광물, 원유, 천연가스 등 자원에 대한 FDI를 제한하기 위한 목적으로 제정됨.

■ 개정된 전략산업법은 전략산업의 범위를 확대함으로써 FDI 규제를 강화함.

- 개정된 법은 기존에 FDI를 제한했던 국방, 에너지, 항공, 우주, 은행, 보험, 방송채널뿐 아니라 자원, 라디오, 인쇄, 출판, 통신 등 15개 산업을 추가로 전략산업에 포함시킴으로써 사실상 러시아 정부에 의한 FDI 규제를 강화한 것으로 해석됨.

- 러시아 정부는 국가 주요 전략기업이 파산하거나 민영화되는 것을 방지한다는 명목으로 전략기업과 전략 합자주식회사 목록을 만들어 FDI를 제한함.

- 이 목록에는 514개 공기업과 정부에서 경영권을 소유하고 있는 549개 합자주식회사가 포함되어 있음.

■ 개정된 전략산업법은 국가안보뿐 아니라 경제안보 관련 FDI도 규제대상으로 포함시킴.

- 동 법은 35% 이상의 시장점유율을 가진 기업에 대한 외국기업의 인수는 FDI 규제대상으로 고려하는 등 경제안보를 규제의 목적에 포함하고 있음.

□ 중국

■ 중국은 외국인투자 관련법이 약 200여 개로서 복잡한 체계를 갖추고 있으나 이들 중 가장 중요한 법은 2006년에 개정된 「외국인투자자에 의한 국내기업 인수합병에 대한 법률 (Provisions for Merger and Acquisition of Domestic Enterprises by Foreign Investors)」과 2007년에 개정된 「외국인투자산업 지도목록(Catalog for the Guidance of Foreign Investment Industries)」임.

■ 2006 「외국인투자자에 의한 국내기업 인수합병에 대한 법률」은 외국인투자가 다음 조건에 해당될 경우 정부 승인을 필요로 함.

- 외국인투자가 국가 경제안보에 영향을 미칠 경우
- 투자대상기업이 중국의 주요산업에 해당될 경우
- 투자대상기업이 중국의 유명브랜드나 전통적인 고유브랜드를 포함할 경우

■ 「외국인투자산업 지도목록」은 중국 국가안보에 핵심이 된다고 판단되는 특정산업에 대한 외국인투자를 제한함.

- 동 법은 외국인투자산업을 장려 , 제한 , 금지 로 분류하여 규제하고 있음.
- 중국에 고도기술을 가져다 줄 것으로 기대되는 산업일 경우 FDI를 장려함.

- 그러나 동 법의 목록은 국가안보를 정의하고 있지 않기 때문에 투자의 불확실성을 증폭시키는 요인으로 작용할 수 있음.

■ 중국은 국가안보와 전혀 관련이 없는 산업도 FDI 규제대상산업에 포함시킴.

- 예를 들어 특정한 중국차 제조산업, 중국 전통기계, 도자기, 고급 종이 등이 이에 해당됨.

■ 이 외에도 2008년 8월에 발효된 반독점법(Anti-Monopoly Law)은 중국의 국가안보 관련 FDI 규제강화 추세를 명시적으로 반영하고 있음.

- 동 법은 국내외 M&A가 반독점 심사를 받도록 규정하고 있음.
- 최근 개정된 반독점법은 국가안보에 위협이 될 수 있는 M&A는 중국 정부에서 심사하도록 하는 조항을 추가함.

■ 중국의 이러한 FDI 규제 동향은 최근 중국기업에 대한 M&A형 FDI 증가 추세에 따라 국가의 대표기업(national champion)을 보호하고자 하는 경제국수주의 확산과도 관련이 있음.

□ 한국

■ 우리나라는 주요국의 FDI 규제 강화조치에 부응하여 2008년 2월과 2008년 12월에 외국인투자촉진법 시행령을 개정함.

- 외투촉진법 시행령 개정안에서 국가안보에 부정적인 영향을 줄 수 있는 FDI 제한에 대한 보다 구체적인 기준과 심의절차를 마련함.

■ 우리나라의 외투촉진법 개정은 최근 다른 나라의 정부에 의한 FDI 확산 추세에 대응하기 위한 필요성을 반영함.

- 우리나라는 외환위기 이후 소비핀과 SK의 경영권 분쟁, 론스타의 외환은행 인수, 미탈스틸의 포항제철 인수 가능성에 대한 논란 등을 계기로 국내 전략산업에 대한 M&A를 방어하기 위해 FDI 규제를 강화하는 법안이 필요하다는 주장이 제기되어 왔음.

- 그러나 외투촉진법 개정의 보다 직접적인 계기는 최근 신흥개도국과 국부펀드 부상 등 정부주도의 투자 증대에 따라 FDI 규제 법안 개정의 필요성을 인식한 데서 비롯됨.

■ 개정된 외투축진법 시행령 개정안은 관련법에 근거하여 국가 안보 관련 FDI 규제를 강화함.

- 기존 시행령에 고시된 28종의 FDI 제한업종 이외에도 투자 사안별로 심사를 거쳐 국가안보와 관련된 FDI를 제한하는 제도를 추가함.

■ FDI의 법적 안정성을 도모함.

- 주무부 장관의 FDI 검토 요청 및 외국인투자자의 사전 확인 요청의 기한과 방법을 구체화함.

■ 국가안보위해 결정, 통보 및 공표에 대한 투명성

- 국가안보 관련 FDI 불허 또는 허용에 관한 결정의 절차와 방법 등을 구체적으로 정함.
- 국가기밀을 제외한 국가안보위해 해당 여부, 결정 사유, 조건의 내용을 지체없이 공표하도록 함.

■ 국가안보위해 결정 사후 조치

- 심의대상 FDI가 국가안보위해로 결정된 경우 이미 주식등을 취득한 외국인인 6개월 이내에 주식을 처분하도록 함으로써 국가안보위해 상태를 제거해야 함.

■ 우리나라의 국가안보 관련 FDI 법안 개정은 일반적인 투자자유화와 국가안보 관련 투자보호주의 간의 균형을 추구함.

- 우리나라 외투축진법 시행령 개정안(2009.1. 기준)은 국가안보 관련 FDI 규제를 강화하였음.
- 한편 최근의 개정안은 심의절차와 공표 기준의 구체화를 통해 기존 외투축진법 시행령에 비해 투명성을 보완함으로써 OECD 가이드라인의 원칙(비차별, 투명성, 비례성, 책임성)을 일부 반영한 것으로 평가됨.

나. 주요국의 전략산업 FDI 규제 특징

■ '국가안보'의 정당성

- 전통적으로 국가안보는 국가 최고의 정책적 목표 중 하나로서 원칙적으로 국가안보를 이유로 수행하는 정책은 많은 경우 그 정당성을 인정받아 왔음.

- OECD, IMF 등 국제기구에서도 국가안보 관련 투자에 대한 규제는 내국민대우 예외조치로서 각 국가의 재량권을 인정하고 있음.

■ '국가안보' 개념의 모호성과 확대 및 남용 가능성

- 최근 주요국의 FDI 규제동향의 특징은 '국가안보'를 명확히 정의하지 않으면서 안보 관련 산업을 확대하여 사실상 규제를 강화하고 있다는 것임.
- 즉, 각국은 전략적 목적에 따라 국가안보에 위협이 된다는 이유로 국가안보와 직접적 연관이 없는 전략산업에서도 FDI를 제한할 수 있는 법안을 마련하고 있음.
- 방송, 통신, 운송 등을 국가안보와 관련지어 FDI 규제대상으로 삼기도 하며 지정학적 위치를 이유로 국경에 위치한 부동산에 대한 FDI를 국가안보와 관련지어 금지하기도 함(칠레).
- 소규모 개방경제와 달리 최근 러시아 등 자원대국은 에너지와 광물 등 자원을 보호하기 위한 관련 투자법을 제정함.

- 따라서 국가안보라는 고도의 정책적 목표를 표방하면서 사실상 경제안보를 추구하여 외국인투자자에게 차별적 규제를 남용할 가능성이 높아짐.

■ 투자자유화와 투자보호주의 간 균형의 문제

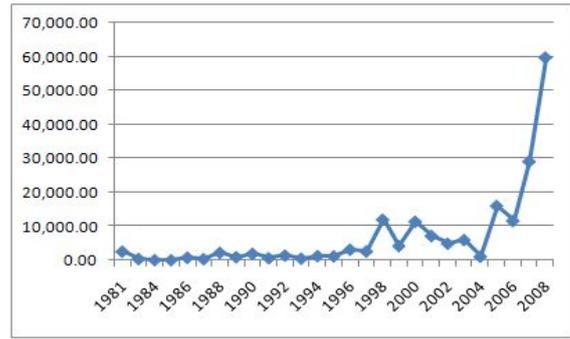
- 최근의 FDI 정책기조의 또 다른 특징은 한편으로는 적극적인 FDI 유치정책을 통한 자유화를 추구하면서도 다른 한편으로는 전략산업에 대해 FDI 규제를 강화하고자 하는 보호주의가 함께 확산되고 있다는 것임.
- 각국 정책입안자들이 직면한 과제는 이처럼 서로 배치되는 두 기조의 궁극적 효과를 고려하여 최선의 정책적 선택을 하는 것임.

- 대부분의 국가는 어느 하나를 선택하기보다는 FDI 규제조치에 의해 전략산업을 보호하면서 투자 개방화로 인한 기술이전, 생산성 파급효과 등 경제적 이득을 누릴 수 있는 방법을 강구함.

■ 전략산업 FDI 규제정책이 국가간 보복 및 외교분쟁으로 비화될 가능성

- 주요국의 전략산업 FDI 규제강화 동향은 투자국의 보복성 규제조치를 유발하는 동기부여가 될 수 있음.
- 최근 중국은 2005년 자국 회사인 CNOOC의 미국 정유회사인 UNOCAL에 대한 인수시도가 좌절된 사례를 들어 중국 내 FDI 규제 강화를 위한 일련의 법안 개정을 정당화함. (GAO, 2008)
- 또한 전략산업 FDI 제한 및 금지조치는 투자자 대 정부간 분쟁 해결절차를 발동하여 외교적 분쟁으로 비화될 가능성도 있음.

그림 2. 공기업에 의한 국경간 M&A 금액(1981~2008)  
(단위: 백만 달러; 발표일 기준)



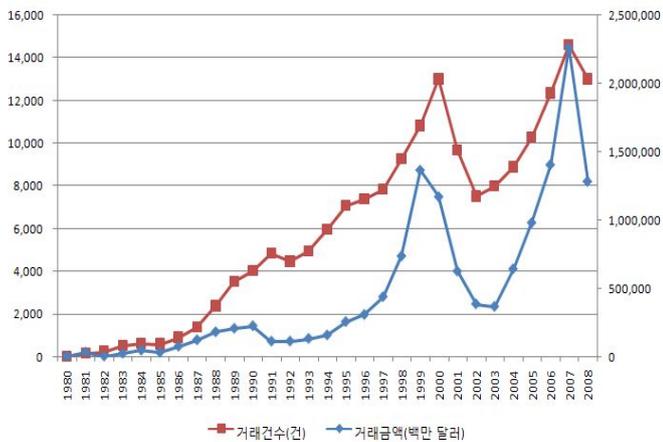
자료: Thomson ONE Banker.

### 3. 전략산업 FDI 규제강화의 배경

#### 가. 공기업의 전략산업에 대한 국경간 M&A 급증

- 주요국의 FDI 규제강화 추세는 2005년 이후 공기업 (state-owned enterprises)에 의한 전략산업 FDI, 특히 M&A가 급증했던 데 일부 기인함.

그림 1. 전 세계 국경간 M&A 발표 건수 및 거래금액  
(단위: 건, 백만 달러 발표일 기준)



주: 거래건수는 왼쪽, 거래금액은 오른쪽임.

자료: Thomson ONE Banker.

- 공기업에 의한 국경간 M&A 거래 금액은 1997년까지만 해도 30억 달러 미만의 낮은 수준이었음.
- 그러나 공기업에 의한 국경간 M&A는 동아시아 금융위기를 계기로 1998년 100억 달러 이상으로 급증하였으며, 2001년부터 다시 감소세를 보이다가 최근 3년간 급증하여, 금융위기로 인한 전세계적인 M&A 감소세에도 불구하고 2008년에는 597억 달러에 이룸.

#### 나. 국부펀드의 부상

- 국부펀드에 의한 FDI의 급격한 증가 추세도 FDI 규제강화의 필요성을 부추긴 주요인 중 하나임.

- 국부펀드는 주로 재정흑자나 중앙은행의 외환보유액으로부터 조달되며 주식, 채권 및 기타 금융자산으로 구성됨.
- 국부펀드는 1950년대부터 존재했으나 활동이 미미하다가 지난 15년간 자산 규모가 크게 성장하여 2~3조 달러 이상인 것으로 추산되며, IMF에서는 2012년까지 10조 달러까지 성장할 것으로 전망함.

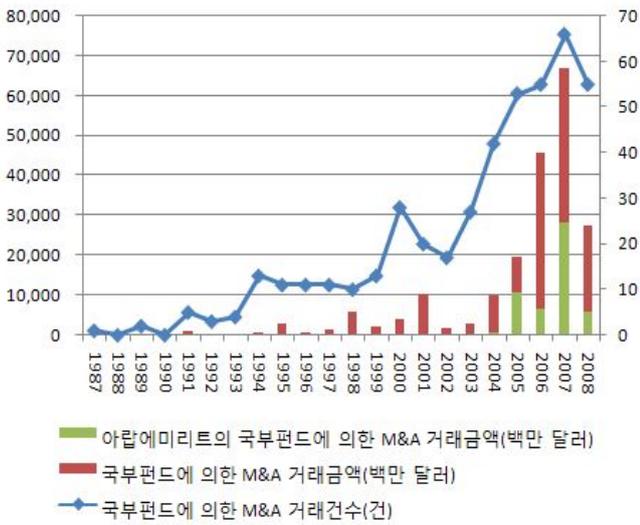
- 최근 4년간 국부펀드에 의한 국경간 M&A 규모가 급증함.

- 국부펀드에 의한 국경간 M&A 금액은 2003년 27억 달러에 불과하였으나 4년간 급증하여 2007년에는 24배가 넘는 667억 달러에 이룸.
- 최근 미국발 전 세계 신용경색의 영향으로 국부펀드의 활동 역시 크게 위축되어 2008년에는 전년 대비 40% 수준인 273억 달러로 감소하였으나 금융위기 상황이 호전되면 장기적으로 증가세로 돌아설 것으로 전망됨.

- 국부펀드 중 중동지역, 특히 UAE(아랍에미리트) 정부의 국부펀드는 2004년부터 급부상하여 2007년에는 인수 금액 281억 달러로 전 세계 국부펀드 투자액의 42%를 차지하였으나 금융위기 여파로 2008년부터 활동이 급격히 위축되고 있음.

- 공기업과 국부펀드는 둘 다 정부 소유라는 점에서 투자대상국들의 정치적 이슈가 되고 있으며 FDI 규제를 강화하기 위해 기존법안을 개정하는 최근 정책동향의 주요 배경이 됨.

그림 3. 국부펀드에 의한 국경간 M&A 금액 및 건수(1987~2008)  
(단위: 백만 달러, 건수: 발표일 기준)



자료: Thomson ONE Banker.

- 공기업과 국부펀드는 정부 소유로서 주로 타국의 주요 전략 산업을 투자대상으로 삼음.
- 이윤 극대화를 위한 경제적 동기 이외에 정치적 목적과 동기가 내재되어 있을 가능성에 대한 투자대상국의 우려를 야기함.

다. 신흥투자국에 의한 FDI 증가

- FDI 규제강화 추이의 세 번째 동기는 중국, 인도, 러시아, 중 동 국가 등 신흥투자국들에 의한 FDI 증가임.
- 특히 중국에 의한 M&A는 2008년 전 세계 10대 국경간 M&A에 2건이나 포함되어 최근 중국기업의 해외진출이 대규모로 활발하게 일어나고 있음을 알 수 있음.

표 1. 전 세계 10대 완료된 국경간 M&A(2008년 기준)  
(단위: 백만 달러 발표일 기준)

피인수기업			인수기업			금액
기업명	산업	국가	기업명	산업	국가	
Anheuser-Busch Cos Inc	식료품 제조업	미국	InBev NV	식료품 제조업	벨기에	52,178
Genentech Inc	화학제품 제조업	미국	Roche Holding AG	화학제품 제조업	스위스	46,695
China Netcom Grp(HK)Co rp Ltd	통신업	홍콩	China Unicom Ltd	통신업	중국	25,416

피인수기업			인수기업			금액
기업명	산업	국가	기업명	산업	국가	
British American Tobacco PLC	담배 제조업	영국	Shareholders	기타 투자 사무소	스위스	19,827
British Energy Group PLC	전기·가스 위생 서비스	영국	Lake Acquisitions Ltd	기타 투자 사무소	프랑스	16,938
Rio Tinto PLC	금속광업	영국	Shining Prospect Pte Ltd	기타 투자 사무소	중국	14,284
Alcon Inc	의료·정밀 광학기기 제조업	미국	Novartis AG	화학제품 제조업	스위스	10,547
Vin & Sprit AB	식료품 제조업	스웨덴	Pernod Ricard SA	식료품 제조업	프랑스	8,888
Barr Pharmaceuticals Inc	화학제품 제조업	미국	Teva Pharma Inds Ltd	화학제품 제조업	이스라엘	8,810
Millennium Pharmaceuticals Inc	화학제품 제조업	미국	Mahogany Acquisition Corp	기타 투자 사무소	일본	8,734

자료: Thomson ONE Banker.

4. 전략산업 FDI 규제 동향에 대한 OECD 논의

가. OECD 자본이동자유화 규약

- OECD 자본이동자유화규약(OECD Code of Liberalization of Capital Movements) 제3조에서는 아래와 같이 국가안보와 관련하여 회원국이 필요하다고 판단할 경우 FDI 규제를 인정하고 있음.
- 공공질서유지, 공공보건, 도덕, 안전의 보장
- 핵심적인 안전요소의 보호
- 국제평화와 안전에 관계된 의무의 준수

나. 최근 FDI 규제 동향에 대한 OECD 논의

- 2008년 10월 투자위원회 제8차 라운드테이블 이후 OECD에서는 국가안보 관련 FDI에 대한 투자정책 가이드라인을 제시함.

- 최근의 FDI 규제강화 동향에 대한 논란을 배경으로 OECD 투자 위원회는 2006년부터 “투자자유, 국가안보, 전략산업(Freedom of Investment, National Security, and Strategic Industries)” 프로젝트를 추진함.
- OECD는 주요국들의 FDI 규제 강화 동향 속에서 OECD의 핵심 가치인 자유로운 FDI 기조를 유지할 수 있는 방법에 대해 회원국들의 의견을 수렴함.
- OECD 가이드라인(Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security)
  - 비차별(Non-discrimination): 일반적으로 각국 정부는 유사한 상황에 있는 투자자들을 유사한 방식으로 대우하는 일반적인 조치를 취해야 하며, 그 조치가 국가안보에 부합하지 않을 경우에 취하게 되는 특정조치는 국가안보에 위협이 되는 개별 투자자의 특수한 상황에 근거하여야 함.
  - 투명성(Transparency/predictability): 기밀정보는 보안을 유지하되, 규제의 목적과 집행은 그 결과의 예측성을 증대시킬 수 있도록 가능한 한 투명해야 하며 다음 요건을 충족해야 함.
    - 성문화 및 공표: 상위법과 하위법은 성문화되어야 하며 대중에게 공표되어야 함.
    - 사전 공지: 정부는 투자정책 변화 계획에 대해서 관련 정당에 사전에 공지해야 함.
    - 협의: 투자정책 변화를 고려할 경우 관련 정당의 견해를 물을 것
    - 절차의 공정성과 예측 가능성: FDI 심사 절차의 엄격한 기준 준수와 투자자에게 상업적으로 민감한 정보 보호가 보장되어야 함.
    - 투자정책 집행의 공개: 언론 보도, 연간 보고서, 국회보고 등을 통한 투자정책 집행의 적절한 공개가 보장되어야 함.
  - 규제의 비례성(Regulatory Proportionality): 투자제한과 거래조건은 국가 안전을 보호하기 위한 목적 이외에 필요 이상으로 과다해서는 안되며, 국가안보 문제를 제기하기에 적합한 다른 조치가 존재할 경우 투자제한과 거래조건은 사용하지 말아야 함.
    - 필수보안 문제는 자체판단의 문제: OECD 투자협정에서는 각국이 자국의 국가안보를 보호하기 위해 필요한 의사결정권을 인정하나, 투자제한과 국가안보의 위협과의 연관성은 분명해야 함.
    - 한정된 포커스: 투자제한은 국가안보와 관련된 문제에만 집중되어야 함.
    - 적합한 전문지식: 안보 관련 투자조치는 개방적인 투자정책의 편익과 투자제한의 효과를 심사숙고할 필요가 있는 전문 지식뿐 아니라 적합한 국가안보 전문지식으로부터 이득을 얻을 수 있도록 고안되어야 함.
    - 목적에 부합한 조치: 만약 집행될 경우, 제한적인 투자조치는 특정 투자제한에 의해 제기된 위협에 연동된 것이어야 함.
    - 최후의 수단: 투자제한조치는 산업별 라이선싱, 경쟁정책, 금융규제 등 다른 정책이 안보 관련 문제를 해결할 수 없을 때 최후의 수단으로 활용되어야 함.
  - 책임성(Accountability): 정부의 내부감독, 국회의 감시, 사법적 심사, 규제의 효과에 대한 주기적인 평가, 정부 고위 단계에서 내려야 할 중요한 의사결정의 요구 절차에 있어서 당국의 책임성을 명확히 해야 함.
    - 시민에 대한 책임: 제한적인 투자정책조치를 취하는 정책당국은 자국 시민에 대한 책임이 부여됨.
    - 국제적인 책임성 메커니즘: 각국 정부는 개방적이고 합법적이며 공정한 국제투자정책을 유지하고자 하는 집단적인 관심을 인식하고 국제적인 책임성 메커니즘에 동참하는 데 동의함.
    - 외국인투자자의 상환청구: FDI 제한 결정에 대해 외국인투자자는 결정을 재검토할 것을 요구할 수 있으나 그러한 일이 빈번하게 발생하지 않도록 투자 결정의 유효성, 성실성, 객관성이 보장되는 메커니즘이 존재해야 함.
    - 중요한 결정은 고도의 정치적 단계에서 이루어져야 함: 투자를 불허하는 등의 결정은 재산권의 자유로운 표현과 시장 경제의 중대한 근간을 제한할 수 있으며 종종 다양한 정부 기능 간의 협력을 필요로 하므로 정부나 부처의 수장에 의해 이루어져야 함.

- 효과적인 공공부문 경영: 광범위한 공공부문 경영시스템은 안보 관련 투자정책을 담당하는 관료와 공무원이 부패나 부적절한 강압, 이해관계의 상충 없이 책임을 완수하도록 보장할 수 있는 적절한 인센티브와 통제가 필요함.

## 5. 정책적 시사점

### ■ 최근 우리나라의 외투법 시행령 개정안에 반영된 국가안보 관련 FDI 규제장치는 유지될 필요가 있음.

- 국가안보를 위협하는 FDI 규제제도는 유사시를 대비한다는 차원에서 존재할 필요가 있음.

### ■ 그러나 국가안보 관련 FDI 규제가 실행될 경우 분쟁해결의 소지가 있는지에 대해 우리나라가 맺은 투자협정 조항에 대한 신중한 검토가 필요함.

- 한-일 BIT, 한-칠레 FTA, 한-싱가포르 FTA, 한-미 FTA 하의 투자협정에서도 국가안보를 목적으로 하는 FDI 규제조치는 예외 적용이 규정되고 있음.

- 그러나 한-미 FTA를 제외한 투자협정상 발동 상황은 전시, 무력충동, 국내 또는 국제관계상의 긴급사태 등으로 한정되어 있어 사실상 적용이 매우 어려운 실정임.

- 한-EFTA 투자협정의 경우 국가안보는 포괄적 유보로서 예외적 규정을 두고 있지 않음.

- 또한 예외규정을 두고 있는 투자협정에서도 국가안보 관련 FDI 규제는 분쟁해결절차 대상이 될 경우 정책의 정당성을 입증해야 하며 이에 따른 경제적, 사회적 비용을 부담해야 함.

### ■ 국가안보 관련 FDI 규제 조항은 예외적인 조치이며, 원칙적으로 우리나라는 FDI 유치에 위한 정책 기조로 투자자유화를 지향해야 함.

- 전략산업 FDI 규제를 강화하는 주요국들은 FDI 유입 규모가 상위에 속하는 주요 투자유치국들인 데 비해 우리나라는 전 세계에서 FDI 유치실적이 매우 낮은 편임을 고려해야 함.

- 론스타의 외환은행 인수건과 같이 정부기관이 아닌 사모펀드나 일반 투자자에 의한 FDI 규제 사례는 한국이 외국인투자자들에게 호의적이지 않다는 인식을 심어주는 부정적인 신호(signal)로 작용할 수 있음.

- 또한 우리나라 외투촉진법 시행령에서도 국가안보에 위해가 되는 산업을 명확히 규정하고 있지 않으므로, 명백히 국가안보를 위협한 경우 이외에 전략산업 FDI 규제에 대한 재량권 남용은 투자협정 위배 여부 등 분쟁해결절차 대상이 될 수 있음.

- 즉, 국가안보를 목적으로 하는 FDI 규제 장치는 주권국으로서 정책적 목표 실현을 위해 제도적으로 유지하되, 실제 집행에 있어서는 투자자유화에 입각한 신중한 선택이 요구됨.

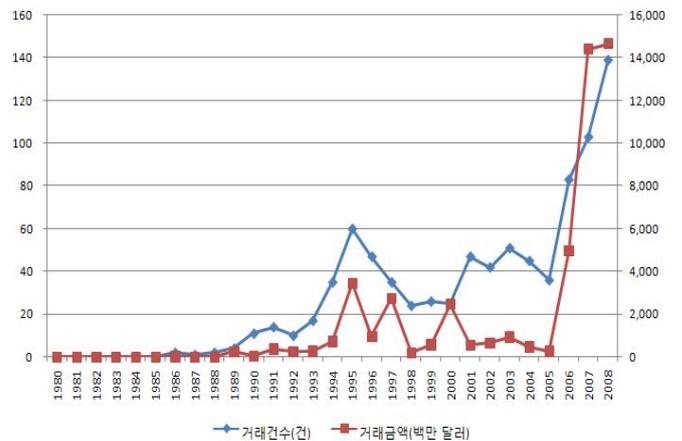
### ■ 투자자유화는 향후 해외투자국으로서 한국의 위상을 고려할 때 더욱 적극적으로 추구해야 할 기조이므로 OECD의 투자자유화 확산 노력에 동참할 필요가 있음.

- 인수국가의 국경간 M&A 기준으로 한국의 경우 거래건수에서 29위, 거래금액에서 33위로서 아직까지 국경간 M&A 실적이 낮은 편임.

- 그러나 우리나라는 최근 수년간 해외투자가 크게 증가했으며 2008년 금융위기의 여파로 해외투자가 소폭 감소하였으나 해외 M&A는 오히려 증가했음.

그림 4. 한국이 외국기업을 인수한 국경간 M&A 현황

(단위: 건, 백만 달러; 발표기준)



주: 거래건수는 왼쪽, 거래금액은 오른쪽임.  
자료: Thomson ONE Banker.

- 장기적으로 기업들의 해외진출은 더욱 확대될 것으로 전망되므로 투자자유화에 역행하는 국가들의 움직임은 견제할 필요가 있음.

- 현재 활발히 진행 중인 OECD의 투자자유화 프로젝트 라운드 테이블에서 투자자유화를 위한 국가안보 개념 정립 논의와 회원국 FDI 규제동향에 대한 모니터링 작업에 적극 동참하고 이를 지원할 필요가 있음.

■ 전략산업 FDI 규제강화 추세에 효과적으로 대응하고 정부기관에 의한 해외투자를 확대하기 위해서는 투자자로서 국제사회에서 좋은 평판을 쌓기 위한 자구적 노력이 필요함.

- 우리나라 공공기관 및 국부펀드의 투명성, 거버넌스, 책임성 등을 개선할 필요가 있음.
- Standard Chartered and Oxford Analytica에 따르면 우리나라 국부펀드인 한국투자공사(KIC: Korea Investment Corporation)는 세계 주요 국부펀드와 비교해 볼 때 투명성

측면에서 러시아, 카자흐스탄 국부펀드와 같은 수준인 중간 단계인 것으로 평가되고 있음.

- UN 세계협약(Global Compact), OECD 기업지배구조원칙(Principles of Corporate Governance), OECD 다국적기업가이드라인(Guidelines for Multinational Enterprises)에 따라 투자목표와 전략, 행태, 성과 정보제공에 있어서 투명성, 거버넌스, 책임성을 실현하고 있다고 평가받는 노르웨이, 뉴질랜드, 미국 등 선진국 국부펀드의 운영사례를 벤치마크할 필요가 있음. **KIEP**