

미국의 「외국인투자위험심사현대화법 (FIRRMA)」 발효와 미국의 대중 투자규제

나수엽 세계지역연구센터 중국경제실 중국경제통상팀 선임연구원 (syna@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1072)

김영선 세계지역연구센터 중국경제실 중국경제통상팀 전문연구원 (youngsun@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1272)



차 례

1. 서론
2. 「FIRRMA」 제정 배경 및 주요 내용
3. 미국의 대중 투자규제 현황 및 특징
4. 평가 및 전망

주요 내용

- ▶ 미국은 트럼프 행정부 출범 이후 중국의 기술굴기에 대한 경계감을 표출하며 이전에 비해 강경한 대중국 통상 제재 조치를 확대·강화해왔음.
 - 트럼프 행정부는 첨단기술 획득을 목적으로 이루어지는 중국의 해외투자, 특히 ICT 관련 분야에서 자국기업을 대상으로 한 중국기업의 M&A에 민감한 반응을 보임.
- ▶ 이러한 배경에서 트럼프 행정부는 외국인투자위원회(CFIUS)의 권한 강화를 통해 중국의 대미 M&A를 규제하기 위해 「외국인투자위험심사현대화법(FIRRMA: Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)」을 제정하였으며, 이 법은 2020년 2월 13일자로 정식 발효됨.
 - 첨단기술 또는 중요 기반기술 분야에서 중국기업을 비롯한 외국인투자의 증가를 미국의 국가안보에 대한 위협으로 인식하고, 이에 대한 규제를 강화함으로써 미국의 기술 분야 글로벌 리더십을 지속하는 것이 핵심 배경임.
 - 이전에는 미국기업에 대한 외국인의 통제권 획득으로 귀결되는 지배적인 투자만이 심의 대상이었으나, 「FIRRMA」 시행으로 핵심기술·핵심 인프라·민감한 개인정보와 관련된 분야에 대한 외국인의 비지배적 투자(non-controlling investments)까지 심의 대상으로 확대함.
- ▶ 특히 미국은 「FIRRMA」 제정을 계기로 국가안보의 개념을 포괄적으로 적용하여 개인(민감)정보 및 소프트웨어와 관련된 중국기업의 투자 제재를 강화하려는 움직임을 보이고 있음.
 - 군사, 첨단기술, 에너지 등 국가안보와 밀접한 관련이 있는 산업의 M&A뿐만 아니라 △ 소프트웨어 △ 전자상거래 △ 금융서비스 △ 소셜미디어 등과 같은 분야의 투자 거래에 대해 미국 시민의 개인정보 접근 가능성을 우려하여 이를 적극 규제하고 있음.
 - 최근에는 중국의 대미 직접투자 제재 외에 사이버 보안, 통신 네트워크 등과 관련된 중국기업의 미국 내 영업 행위에 대해서도 안보 위협행위 조사 및 영업 허가 거부조치를 취함으로써 견제를 강화하고 있음.
- ▶ 「FIRRMA」 발효를 계기로 트럼프 행정부가 ICT 분야 중국기업의 대미 사업 진출 규제를 강화할 움직임을 보이는 가운데, 국가안보를 근거로 한 미국의 대중 규제는 코로나19 사태 이후 미·중 간 통상분쟁의 새로운 쟁점으로 떠오를 소지가 큼.
 - 이에 중국 역시 「외국인투자법(外商投資法)」, 중국판 기업 블랙리스트(Unreliable Entity List) 등 다양한 법·제 도적 장치를 활용하여 미국에 적극 대응할 가능성이 높음.

1. 서론

■ 미국은 트럼프 행정부 출범 이후 이전보다 강경한 대중국 통상제재 조치를 확대 강화하고 있음.

- 이전 행정부에서는 활용도가 높지 않았던 201조, 232조, 301조 등 미국 내 통상법 집행을 적극 활용하여 대중 통상제재를 강화함.
- 특히 단순한 무역수지 불균형이나 위안화 환율 불균형의 시정 요구를 넘어 중국이 ICT 분야에서 국제적으로 부상하고 관련 육성정책을 적극 추진하는 것을 견제하려는 의도를 드러내고 있음.
- 이와 같은 중국에 대한 미국의 우려와 제재 의지는 301조 조사 결과에 집약되어 나타남.
 - 트럼프 행정부는 301조 조사 결과(2018. 3. 22), 중국의 기술이전·지재권·혁신 관련 정책·관행이 부당하고 차별적이라는 결론을 내리고, 이러한 불공정 무역관행을 시정하기 위해 추가 관세조치를 부과함.
- 301조 조사를 계기로 미국 내 '중국제조 2025'를 비롯한 중국의 첨단기술 육성전략에 대한 우려가 확산되며, 트럼프 행정부는 이후 지속적으로 중국의 기술굴기에 대한 경계감을 표출하고 있음.
 - 중국이 첨단기술 분야 글로벌 선도국으로 부상하기 위해 정부 주도로 시행하고 있는 각종 전략이 미국의 경제적 이익을 훼손하는 불공정 관행이라는 것이 미국의 핵심 논리임.
- 이러한 인식을 바탕으로 두고 트럼프 행정부는 첨단기술 획득을 목적으로 이루어지는 중국의 해외투자, 특히 ICT 관련 분야에서 자국기업을 대상으로 한 중국기업의 M&A에 민감한 반응을 보이고 있음.

■ 트럼프 행정부는 외국인투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States, 이하 CFIUS)의 권한 강화를 통해 중국의 대미 M&A를 규제하기 위해 「외국인투자위험심사현대화법(FIRRMA: Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)」을 제정함.

- CFIUS는 국가안보 위협을 근거로 외국인투자를 규제해오고 있으며, 「FIRRMA」는 CFIUS의 심의 대상 확대를 포함하여 그 권한을 강화하는 법률적 근거를 제공함.
- 여기서는 「FIRRMA」 제정 배경 및 주요 내용, CFIUS의 대중국 투자 규제사례를 살펴보고, 이에 대한 평가와 향후 전망을 제시하고자 함.

2. 「FIRRMA」 제정 배경 및 주요 내용

가. CFIUS 개요

■ CFIUS는 미국에 대한 외국인투자가 국가안보에 미치는 영향을 검토하여 이에 대한 승인을 심의하는 관련부처 합동기관으로, 재무부를 비롯하여 16개 美 행정부처 대표로 구성됨.

- CFIUS는 심의결과 국가안보에 영향을 미치지 않는 외국인투자를 승인함. 그러나 국가안보에 영향을 미친다고 판단한 경우에는 해당 외국인투자(거래)의 당사자가 이를 스스로 포기하도록 하거나 대통령에게 특정 조치를 권고함.
- 대통령은 CFIUS의 권고를 근거로 해당 투자 거래를 금지할 수 있으며, 이미 완료된 투자에 대해서는 투자 철회(자산 매각) 명령을 내릴 수 있음.
- CFIUS에 의한 중국의 대미 투자 규제사례는 3장에서 보다 자세하게 설명함.

표 1. CFIUS 개요

① 설치 및 운영 근거	<ul style="list-style-type: none"> - 「국방생산법」 721조(721 of the Defense Production Act of 1950) - 「Exon-Florio」 수정법안(1988) - 「외국인투자 및 국가안보법(FINSA: Foreign Investment and National Security Act of 2007)」 - 「FIRRMA(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)」 	
② 조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> - 8개 행정부처 장관(급) - 백악관 대통령 자문위원회 수장(1개) 	
- 대통령 자문위원회 수장(5개)	<ul style="list-style-type: none"> - 재무부(의장), 법무부, 국토안보부, 상무부, 국방부, 국무부, 에너지부, 무역대표부 (USTR), 과학기술정책국(OSTP) 	- 정회원
- 기타 부서장(2개)	<ul style="list-style-type: none"> - 예산관리국(OMB), 경제자문위원회(CEA), 국가안전보장회의(NSC), 국가경제위원회(NEC), 국토안보위원회(HSC) 	- 옵서버 자격으로 참가
③ 역할 및 임무	<ul style="list-style-type: none"> - 대미 외국인투자(인수, 합병 등)를 대상으로 국가안보 영향 여부 심의 - 대통령 조치 권고 	- 직무상 권한으로 참가하나 의결권은 없음

자료: 미국 재무부(<https://www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx>, 검색일: 2020. 2020. 4. 16)를 참고하여 저자 작성.

나. 「FIRRMA」 제정 배경 및 경과

■ CFIUS는 「국방생산법」 제721조에 법적 근거를 두고 1975년 설립된 이후, 국가안보 및 글로벌 경제환경 변화를 반영하여 그 절차와 관련 규정이 수정되어 옴.¹⁾

- 1980년대 일본기업의 미국기업 인수 붐에 따라 경제안보에 대한 위기의식이 확산되자 1988년 「Exon-Florio」 수정법안을 제정하여 외국인투자 규제를 강화함.
- 2001년 9·11테러, 2006년 아랍 에미리트 Dubai Ports World의 미국 항만 운영권 인수는 미국 내 국가안보 및 주요 기간산업과 관련된 외국인투자 규제에 대한 인식을 새롭게 고취하는 계기로 작용함.
- 이에 미국정부는 2007년 「Exon-Florio」 수정법안의 내용을 강화한 「외국인투자 및 국가안보법(FINSA)」을 도입함.

1) CRS(2020), "The Committee on Foreign Investment in the United States."

■ 「FIRRMA」는 트럼프 행정부와 美 의회 내에 확산된, 중국의 대미 투자로 인한 국가안보 위협에 대한 우려를 반영하여 CFIUS의 권한을 더욱 확대·강화하기 위해 제정된 법률임.

- 첨단기술 또는 중요 기반기술 분야에서 중국기업을 비롯한 외국인투자의 증가가 미국의 국방 및 경제 안보에 지속적인 위협으로 대두되는바, 이에 대한 규제를 강화함으로써 미국의 기술 분야 글로벌 리더십을 지속하는 데 그 핵심 배경이 있음.
- 트럼프 행정부 입장에서 중국정부의 막대한 지원하에 이루어지는 중국기업의 대미 기업 M&A는 미국의 국가안보와 글로벌 경제 질서에 매우 위협적인 요인이라는 위기의식이 깔려 있는 것으로 판단됨.

■ 이러한 배경에 따라 트럼프 행정부는 의회의 초당적인 지지를 업고 「FIRRMA」 제정에 성공함.

- 2017년 11월 상원과 하원은 각각 「FIRRMA」 법안을 발의하였으며, 상원 버전의 법안이 수정을 거쳐 2019년 「국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019)」의 일부로 포함되어 의회를 통과함(2018년 6월).
- 의회를 통과한 「FIRRMA」는 2018년 8월 13일 대통령 서명으로 제정되었으나, 곧바로 발효되지 않고 시범 프로그램을 시행(2018년 11월)한 데 이어 관련 당사자들의 의견수렴 과정을 거침.
- 이러한 과정을 거친 뒤 미 재무부는 2020년 1월 13일 「FIRRMA」 시행을 위한 최종 규정을 발표함으로써 「FIRRMA」는 마침내 2020년 2월 13일자로 정식 발효됨.

다. 「FIRRMA」의 주요 내용

■ 「FIRRMA」 시행에 따른 핵심적인 변화는 이전에 비해 CFIUS의 외국인투자 심의 대상이 확대되어 그 권한이 강화되었다는 점임.

- 이전에는 미국기업(영업)에 대한 외국인의 통제권 획득으로 귀결되는 M&A를 의미하는 지배적인 투자만이 심의 대상이었으나, 「FIRRMA」 시행으로 핵심기술·핵심 인프라·민감한 개인정보(TID)와 관련된 분야에 대한 외국인의 비지배적 투자(non-controlling investments)까지 심의 대상으로 확대함.
- 심의 대상인 핵심기술, 핵심 인프라, 민감한 개인정보에 대한 범위와 정의는 [표 2]에 보다 자세히 정리함.
- 추가적으로 미국의 국방시설 또는 민감한 정부시설에 인접한 부동산 투자거래(매매 또는 리스)도 심의 대상에 포함함.
- 또한 「FIRRMA」는 이전에 비해 심의 대상 투자에 대해 의무적 신고 요건을 규정함으로써 CFIUS의 권한을 확대함.
- 즉 과거에는 대부분 투자 당사자의 자발적 통지(신고)에 의해 CFIUS의 심의가 진행되었으나, 이제는 외국 정부의 실질적 이해관계가 관련된 투자거래 및 핵심기술 관련 외국인투자에 대해서는 의무적 신고 요건을 부과함.

표 2. 「FIRRMA」의 주요 내용

1. 「FIRRMA」 제정 배경·취지	- 기존 CFIUS 관할권을 벗어난 외국의 비지배적 투자 및 부동산 거래 (미국 사업에 대한)로부터 야기되는 국가안보 우려(영향)에 효과적으로 대응하기 위해 CFIUS의 권한을 확대
2. 적용 범위·대상 추가 확대	- 핵심기술, 핵심 인프라, 민감 개인정보(데이터)와 관련한 미국사업에 대한 비지배적 투자(기타 투자) 거래 - 외국의 미국 부동산 거래
3. 비지배적 투자의 범위·정의	- [1개 이상 핵심기술 의 생산, 디자인, 테스트, 제조·제작, 개발 관련 투자 * 핵심기술: 「수출통제개혁법(ECRA2018)」의 적용을 받는 신흥·기반 기술 을 비롯한 기타 수출통제 및 기존 관련 규정에 의거한 특정 기술도 포함 - 핵심 인프라 의 소유, 운영, 제조, 공급·서비스 관련 투자 * 핵심 인프라: 통신, 유틸리티·에너지, 교통 등 - 미국 시민의 (국가안보에 위협이 되는) 민감한 개인정보(데이터) 관리, 수집 관련 투자 * 민감한 개인정보: 국방 관련 인사·국가안보 관련 연방기관 종사자 대상 정보 (금융, 지리 위치, 의료보건 등에 관한 정보 포함)
4. 부동산 거래의 범위·정의	- 외국인의 사적 또는 공적 부동산의 매입, 임대, 양도 거래 * 심의 대상 부동산 거래: 항공 또는 항만 내 위치 또는 그 일부 시설, 국방시설 또는 국가안보와 민감한 미국정부 기관 시설·재산 인근 소재 부동산
5. 심의 절차 강화 (의무적 신고 요건)	- 이전과 마찬가지로 대부분의 심의는 투자 당사자들의 자발적 신고로 개시 - 그러나 「FIRRMA」 규정에 의거, 특정 투자 거래의 경우 의무적 신고(통보) 절차를 적용 . 특히 핵심기술 관련 투자거래 및 외국정부와 실질적인 이해관계가 있는 투자거래에 대해 의무적 신고 요건 부과

자료: U.S. Department of the Treasury, Office of Public Affairs(2020. 1. 13), "Fact Sheet: Final CFIUS Regulations Implementing FIRRMA"를 참고하여 저자 작성.

3. 미국의 대중 투자규제 현황 및 특징

가. 중국의 대미 M&A 현황

■ [투자규모] 미·중 양국 정부의 투자정책적 요인에 따라 중국의 전체 해외 M&A 및 대미 M&A가 감소하고 있음.

- 2014년부터 2018년까지 최근 5년간 중국의 전체 해외 M&A는 5,367억 달러이며, 그중 미국에 대한 M&A는 1,215억 달러로 22.6%를 차지함(그림 1 참고).²⁾
- 2008년 글로벌 금융위기와 2010년 유럽 부채위기 이후 중국의 해외투자는 급속도로 확대되기 시작했으며, 특히 2016년 정부의 적극적인 해외진출(走出去) 전략 추진에 따라 중국기업들이 해외시장 진출에 적극 참여함.³⁾
- 2016년에는 대미 M&A 비중이 31.6%까지 상승하여 역대 최고치를 기록하였으나 2018년에는 14%로 감소함.

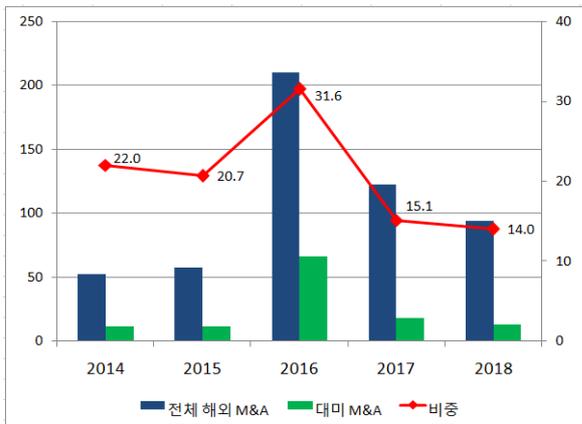
2) PWC(2019), "PWC M&A 2018 Review and 2019 Outlook," pp. 5-24.

3) 양평섭 외(2018), 『중국의 대외개방정책 40년 평가와 전망』, p. 152; 이승신 외(2018), 『중국기업의 인수합병을 통한 해외진출 전략과 정책 시사점』, p. 46.

- 중국의 대미 M&A 규모는 2010년대 초반부터 증가세를 보이며 2016년 442억 달러로 사상 최고치를 기록했으나, 2018년에는 43억 달러로 전년대비 85% 감소함(그림 2 참고).
- o 대미 M&A 감소에는 2016년부터 중국정부가 기업의 해외투자를 엄격하게 통제하고,⁴⁾ 2017년 출범한 트럼프 행정부가 중국의 대미 투자 규제를 강화하는 등 복합적인 요인이 작용함.

그림 1. 중국의 전체 해외 M&A 및 대미 비중 추이

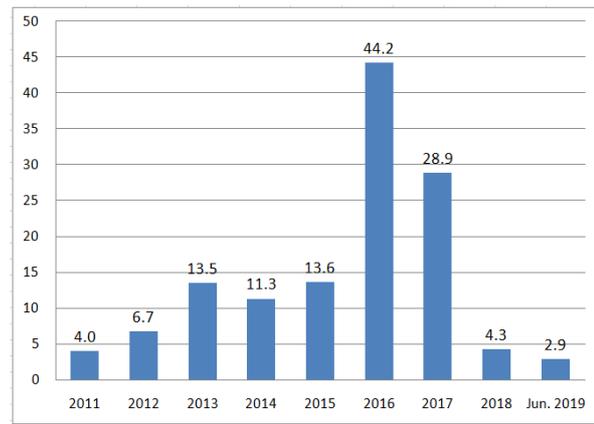
(단위: 십억 달러(좌), %(우))



자료: PwC(2019), pp. 5-24를 활용하여 저자 작성.

그림 2. 중국의 대미 M&A 추이

(단위: 십억 달러)



자료: Rhodium Group, China Investment Monitor(검색일: 2020. 4. 12).

■ [투자 형태·업종] 중국의 대미 직접투자는 대부분 인수합병 방식이며, 중국 당국의 해외투자 업종 제한정책과 미국의 대중국 첨단기술 M&A 제재조치 등의 영향으로 최근 부동산, ICT, 운송 및 인프라 분야의 M&A가 감소 추세를 나타냄.

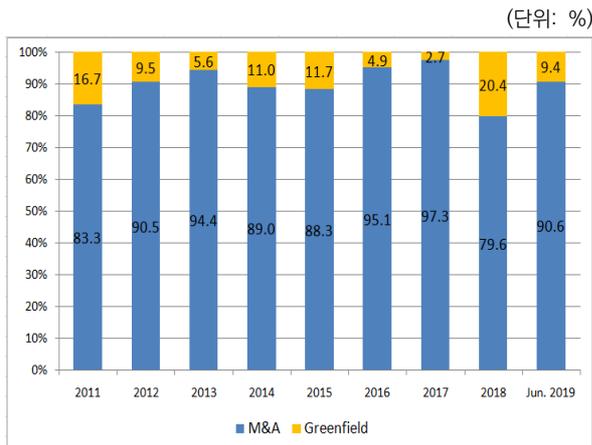
- 중국은 기술 노하우 획득(기술 혁신), 지적재산권 및 브랜드 확보, 사업다각화 및 글로벌 시장 진출 등의 목적으로 인수합병 형태의 해외직접투자를 선호해왔음.⁵⁾
- o 2011년부터 2018년까지 중국의 대미 직접투자에서 M&A가 차지하는 비중은 연평균 약 90%를 기록함.
- 2016년 기준 전체 대미 M&A에서 부동산 및 숙박, 운송 및 인프라, 소비재, 엔터테인먼트, 전자 및 전기 장비, ICT 관련 업종이 90% 이상을 차지했으나, 2018년에는 보건 및 바이오테크(32.8%), 엔터테인먼트(19.7%), 자동차 및 운송 장비(10%)가 최대 M&A 대상 업종으로 부상함.
- o 중국의 M&A 대상 업종은 '일대일로', '중국제조 2025', '인터넷플러스' 등 정부의 정책 어젠다와 연관성이 높으며, 이에 따라 대미 M&A도 문화, 운송 및 인프라, ICT 등의 분야에 집중됨.
- 그러나 2017년 이후 중국 당국의 해외투자 제한조치와 미국 트럼프 행정부의 첨단기술 분야 대중 투자규제가 강화됨에 따라 최근 대미 M&A 트렌드가 변화되는 양상임.
- o 중국 국가발전개혁위원회는 2018년 1월 「해외투자 민감산업 목록(2018년판)」을 발표하여 부동산, 호텔, 영화관, 오락업 등과 같은 특정 업종의 자본유출을 통제함.⁶⁾

4) 『搜狐网』(2019. 1. 7), 「2017-2018年中国企业对外直接投资的现状与特点分析」.

5) 선지아(2016), 「중국의 거침없는 해외 M&A 최근의 특징과 명암」, LG Business Insight.

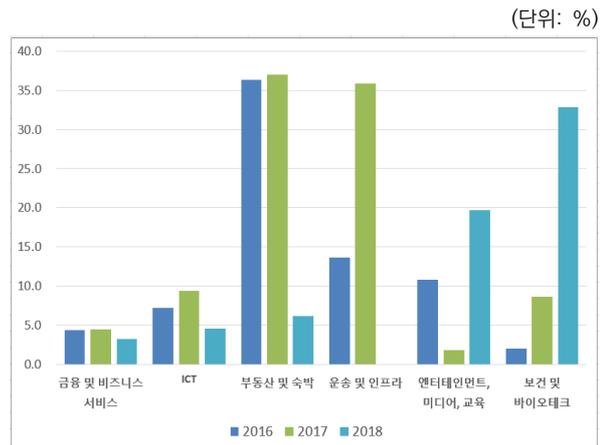
- 미국 CFIUS가 중국기업을 대상으로 핵심기술 분야에 대한 M&A 심의를 확대하면서 중국의 대미 ICT 관련 M&A도 2016년 32억 달러에서 2018년 2억 달러로 급감함.
- 투자 당사자들의 자발적 투자 철회 및 포기 사례도 [표 3]에 정리한 바와 같이 빈번하게 발생함.

그림 3. 중국의 대미 투자 형태별 비중



자료: Rhodium Group, China Investment Monitor(검색일: 2020. 4. 12).

그림 4. 중국의 주요 업종별 대미 M&A 비중



자료: Rhodium Group, China Investment Monitor(검색일: 2020. 4. 13).

나. 최근 미국의 대중 투자 규제 사례 및 특징

- 그동안 미국정부는 중국의 대미 M&A로 인한 미국의 핵심기술 접근과 국가안보 위협 가능성을 차단하기 위해 대통령 행정명령까지 발동하여 중국기업의 대미 투자 거래를 규제해왔음.
- 역대 미국 대통령은 CFIUS의 조사결과에 따라 중국의 미국 항공기술 접근 및 군사적 목적 이용 가능성을 우려하여 중국기업의 대미 M&A에 대해 투자 철회 및 인수금지 명령을 내린 바 있음(군사·에너지·반도체 분야).⁷⁾
- 부시 대통령은 1990년 중국항공기수출입유한책임공사(CATIC)의 미국 MAMCO(항공기 부품·조립품 생산업체) 인수에 대해 투자 철회명령 발표함.
- 오바마 대통령은 2012년 중국계 Ralls의 美 오리건주 내 풍력발전소 인수에 대해 투자 철회조치를 내렸으며, 2016년에는 중국계 투자회사인 Fujian Grand Chip Investment Fund의 Aixtron(독일계 반도체 업체의 미국 자회사) 인수를 금지함.
- 트럼프 대통령은 2017년, 2018년 두 차례에 걸쳐 미국 반도체 업체에 대한 중국(싱가포르) 기업의 인수를 금지함.
- CFIUS가 투자 심사 과정에서 국가안보에 대한 우려를 제기하면 해당 투자 당사자들은 투자(거래)를 자발적으로 철회하거나 포기하는 것이 일반적이며, 美 대통령이 투자거래 금지(또는 투자 철회)조치를 내리는 경우는 흔하지 않음.⁸⁾

6) 『证券时报』(2018. 2. 11), 「发改委发布2018年版境外投资敏感行业目录」.

7) Congressional Research Service(2020. 2. 14), "The Committee on Foreign Investment in the United States(CFIUS)," pp. 2-21.

- 1975년 CFIUS 설립 이후 美 대통령이 대미 투자를 철회·금지한 사례는 총 6건이며, 모두 직간접적으로 미국 기업에 대한 중국기업의 M&A 사례에 해당됨.

※ 부시 대통령(1건), 오바마 대통령(2건), 트럼프 대통령(3건; 2017년, 2018년, 2020년 최근 사례 포함)

■ 특히 트럼프 행정부는 「FIRRMA」 제정을 계기로 국가안보의 개념을 포괄적으로 적용하여 개인(민감)정보 및 소프트웨어와 관련된 중국기업의 투자 제재를 강화하려는 움직임을 보이고 있음.

- 2020년 3월 6일 트럼프 대통령은 국가안보 위협을 근거로 중국기업인 스킵그룹(石基信息, Beijing Shiji Information Technology)의 2018년 미국기업 StayNTouch에 대한 투자 철회명령을 내렸으며, 이는 2월 13일 「FIRRMA」가 발효된 이후 처음 발표된 조치임.⁹⁾¹⁰⁾
- 백악관 성명에 따르면 구체적인 인수 철회 근거를 밝히지 않았으나, StayNTouch의 모바일 플랫폼을 통해 호텔 체크인이 가능하기 때문에 미국 고위급 인사의 숙박 기록 등 민감한 개인정보 수집 및 유출이 가능하다는 점이 미국정부의 우려로 추정됨.¹¹⁾
- 이에 스킵그룹은 StayNTouch의 고객 데이터에 접근하지 않았으며, 미국정부가 투자 철회결정에 대한 이유를 충분히 설명하지 않은 것에 유감을 표명했으나, 투자 철회명령을 준수하고 매각 절차를 진행 중임.¹²⁾
- 이처럼 트럼프 대통령은 군사, 첨단기술, 에너지 등 국가안보와 밀접한 관련이 있는 산업의 M&A뿐만 아니라 소프트웨어, 전자상거래, 금융서비스, 소셜미디어 등과 같은 분야의 투자 거래에 대해 미국 시민의 개인정보 접근 가능성을 우려하여 이를 잠재적 국가안보 위협으로 인식하고 적극적으로 규제하고 있음(표 3 참고).
- 최근에는 중국의 대미 직접투자 제재 외에 사이버 보안, 통신 네트워크 등과 관련된 중국기업의 미국 내 영업 행위에 대해서도 안보 위협행위 조사 및 영업 허가 거부조치를 취함으로써 견제를 강화하고 있음.
- 2019년 10월 미국 상원의원은 중국판 동영상 공유 플랫폼인 TikTok¹³⁾을 국가안보를 위협할 잠재적 리스크로 판단하고, TikTok의 △ 사용자 개인정보 수집 △ 특정 콘텐츠에 대한 중국정부의 검열 △ 미국 선거 개입 가능성 등을 주장하며 정부에 조사를 촉구함.¹⁴⁾
- 2019년 5월 미국 연방통신위원회(FCC)가 차이나모바일의 미국 내 영업 허가 거부를 결정한 데 이어, 2020년 4월 미국 법무부와 연방기관들은 미국 내 중국 국영 통신업체가 중국정부에 의해 통제되거나 영향을 받을 수 있으며 미국 통신망을 교란할 수 있다는 우려를 근거로 FCC에 차이나텔레콤 미국 법인의 영업 허가 취소를 요구함.¹⁵⁾

8) 신헌비, 나수연, 박민숙(2018), 「미국의 중국기업 대미 투자제한 강화와 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 18, No. 32, p. 9.

9) The White House(2020. 3. 6), "Order Regarding the Acquisition of Stayntouch, Inc. by Beijing Shiji Information Technology Co., Ltd."

10) 2018년 9월 호텔·외식·소매·엔터테인먼트 관련 산업에 소프트웨어를 제공하는 기업인 스킵그룹이 호텔·카지노 업체의 자산관리 시스템 사업을 운영하는 StayNTouch를 35억 달러에 인수함. 스킵그룹은 글로벌 호텔 및 럭셔리 소매 업체용 소프트웨어 서비스시장의 중국 내 시장점유율 약 60%를 차지하는 기업이며, 약 3만 5,000개의 유럽 및 아시아 지역 호텔에 서비스를 제공하고 있음. Skift(2020. 3. 6), "Trump Administration Orders Shiji to Sell Hotel Tech Firm StayNTouch."

11) WSJ(2020. 3. 6), "Trump Orders Chinese Firm to Sell U.S. Hotel Software Company."

12) WSJ(2020. 3. 6), "Trump Orders Chinese Firm to Sell U.S. Hotel Software Company"; Shiji Press Release(2020. 3. 9), "Shiji Group Divestiture in StayNTouch."

13) 15초 이내의 짧은 동영상을 공유하는 중국 스타트업 ByteDance(字节跳动)의 소셜 네트워킹 애플리케이션 TikTok(抖音)은 2020년 2월 기준 전 세계적으로 가장 많은 다운로드 수를 기록한 게임 앱(약 1억 1,300만 건). Sensor Tower(2020. 3. 25), "TikTok Generates Record 113 Million Downloads in February, Nearing 2 Billion Lifetime Installs."

14) The Guardian(2019. 10. 24), "TikTok app poses potential national security risk, says senior Democrat."

15) Reuters(2020. 4. 10), "U.S. agencies back revoking ability of China Telecom to operate in U.S."

표 3. 트럼프 행정부 시기 중국기업의 대미 M&A 규제 주요 사례

구분	시기	인수기업(중국)	피인수기업(미국)	관련 산업(분야)	규제 사유
대통령 인수 금지 명령	2017. 9	Canyon Bridge Capital (중국계 사모펀드)	Lattice Corp	반도체	중국기업의 첨단기술 접근 우려
	2018. 3	Broadcom (싱가포르 업체)	Qualcom	반도체· 무선통신	5G 기술 분야의 중국 시장지배력 확대 우려
대통령 투자 철회 명령	2020. 3	Beijing Shiji Information Technology	StayNTouch	소프트웨어	미국 시민의 개인정보 수집 우려
투자 거래 당사자 투자 철회 및 인수 포기	2017. 7	HNA Group (하이난항공)	Global Eagle Entertainment	정보통신	와이파이 서비스의 고객 데이터 보호, 미국 기술 정보 유출 우려
	2017. 11	China Energy Company Limited	Cowen Inc.	금융서비스	CFIUS의 투자 승인 지연 및 불확실성으로 인해 양측 기업 간 거래 취소 상호 합의
	2017. 11	Orient Hontai Capital	AppLovin Corp	소프트웨어· 전자상거래	기업 데이터 유출 우려
	2018. 1	Ant Financial	Moneygram	금융서비스 (온라인 송금 결제)	미국 시민의 금융 데이터 접근·유출 우려
	2018. 2	Hubei Xinyan Equity Investment	Xcerra	반도체	반도체 핵심기술 유출 우려
	2018. 3	China National Heavy Duty Truck Group Co., Ltd.	UQM Technologies, Inc.	전기자동차	기술 유출 우려
	2018. 4	HNA Group (하이난항공)	SkyBridge Capital	금융서비스 (헤지펀드)	민감 기술 및 정보 접근 우려
	2019. 4	iCarbonX	PatientsLikeMe	헬스케어 (의료 플랫폼)	개인 의료 데이터 접근 우려
	2019. 5	Beijing Kunlun Tech	Grindr	소셜미디어 (데이팅 앱)	미국 시민의 개인(민감)정보 수집·유출 우려

주: CFIUS는 투자 규제 근거를 명확히 발표하지 않기 때문에 위의 표에서는 언론 발표 내용을 중심으로 규제 사유를 정리.

자료: 신꽃비, 나수엽, 박민숙(2018), 「미국의 중국기업 대미 투자제한 강화와 시사점」, pp. 9~10; The White House(2020. 3. 6), "Order Regarding the Acquisition of Stayntouch, Inc. by Beijing Shiji Information Technology Co., Ltd."; Bloomberg(2018. 8. 9), "Trump Is Right: China Should Stop Stealing the U.S.'s Best Ideas"; THE FINANCIAL TIMES(2017. 7. 26), "HNA's \$416m Global Eagle deal in US collapses"; Reuters(2017. 7. 26), "U.S. regulatory scrutiny scuppers deal for unit of China's HNA"; THE TRADE PRACTITIONER(2017. 11. 27), "CFIUS Filing Withdrawn: China Energy Company Limited and Cowen Inc."; Reuters(2017. 11. 22), "Exclusive: AppLovin tweaks Chinese takeover deal after U.S. pushback"; The Economist(2018. 1. 6), "China's Ant Financial is obliged to abandon an American acquisition"; Yicai Global(2018. 2. 23), "CFIUS Stops Semiconductor Tester Xcerra's Sale to Chinese Investment Fund"; China Money Network(2018. 3. 6), "China's CNHTC Halts Investment In US Electric Motor Maker UQM Due To CFIUS Trouble"; Reuters(2018. 5. 1), "China's HNA drops bid to buy Scaramucci's SkyBridge due to regulatory hold-up"; South China Morning Post(2019. 4. 6), "iCarbonX could be the latest Chinese company forced to sell stake in US firm over national security concerns"; Foreignpolicy(2019. 12. 13), "China's Grindr Strategy"을 종합하여 저자 정리.

4. 평가 및 전망

■ 중국은 미국정부가 자국의 대미 투자 거래 및 영업 행위를 국가안보 위협으로 간주하는 것에 경계심을 표출하면서도 「FIRRMA」 발효에 따른 대미 투자 리스크에 대응하고 미국의 보안 우려를 불식하기 위한 방안을 마련하고 있음.

- 중국 상무부는 「FIRRMA」 제정에 대해 미국이 국가안보를 남용하여 외국인투자자에게 불확실성을 가중시키지 않기를 바란다는 입장을 발표한 바 있음.¹⁶⁾
- 이와 함께 「FIRRMA」 본격 시행 이후 중국 자본의 대미 투자에 대한 통제 범위가 더욱 확대될 것으로 예상됨에 따라 대미 투자환경 변화를 반영한 대응전략을 마련할 필요가 있다는 중국 내 전문가들의 의견이 지배적임.¹⁷⁾
- 한편 미국 당국의 국가보안 조사를 받고 있는 TikTok의 경우 기업 이미지 쇄신 및 자체 보안 강화 시스템을 구축하기 위해 최근 2020년 5월 내 LA에 투명성 센터를 설립하겠다고 발표함.¹⁸⁾

■ 그러나 미·중 통상분쟁이 '보복적 맞대응 전략(Tit for Tat)'으로 전개되어온 바와 같이 미국의 투자 규제에 대해 중국도 다양한 법·제도적 장치를 활용하여 적극 대응할 가능성이 상존함.¹⁹⁾

- 2020년 1월 1일부터 시행 중인 「외국인투자법(外商投資法)」에 '안전심사제도'(제35조)와 '자국기업 보호'(제39조)가 명문화되어 있어 국가안보에 영향을 미치는 외국인투자 제재가 강화되는 한편, 대미 투자 시 차별적 대우를 받은 중국기업에 대한 보호조치가 적극 시행될 것으로 예상됨.²⁰⁾
- 중국은 2019년 5월 미국 상무부가 화웨이를 '거래 제한 기업 명단(Entity List)'에 추가한 것에 대응하여 '중국판 기업 블랙리스트(Unreliable Entity List, 不可靠实体清单制度)' 발표를 예고해왔으며, 미국기업을 포함하여 연내 공개될 가능성이 있음.²¹⁾
- 또한 중국 경쟁당국이 「반독점법」에 근거하여 미국기업의 독점 및 불공정 행위를 규제하고 동 법의 역외 적용 원칙을 적용하여 미국기업의 인수합병 승인을 거부한 사례가 다수 있으며, 미국기업의 중국 내 시장 지배력 확대를 견제하기 위해 경쟁법을 적극 활용할 수 있음.²²⁾

■ 「FIRRMA」는 규정상 특정 국가를 지정한 것은 아니나, 그 제정 배경을 볼 때 사실상 중국의 대미 투자를 보다 강력하게 견제하기 위한 제도적 장치로 볼 수 있으며, 향후 미·중 간 통상분쟁의 중요 이슈로 대두될 전망이다.

- 「FIRRMA」는 「Exon-Florio」 수정법안, 「FINSIA」 등 과거 법에 비해 외국인투자 규제의 근거로 작용하

16) 商务部新闻办公室(2018. 10. 18), 「商务部召开例行新闻发布会(2018年10月18日)」.

17) 搜狐网(2019. 10. 22), 「海外合规管理 | FIRRMA实施细则草案出台对中国投资者的影响」.

18) Techcrunch(2020. 3. 12), "TikTok to open a 'Transparency Center' where outside experts can examine its moderation practices."

19) 김영선(2020. 4. 6), 「미국, 중국기업의 對美 M&A 철회 행정명령 발표」, CSF 중국전문가포럼.

20) 중국기업이 해외투자 시 금지제한 등 차별적 대우를 받을 경우 중국정부는 실제 상황에 근거하여 해당 국가 또는 지역에 대하여 이에 상응하는 조치를 시행할 수 있음. 박민숙, 이효진(2019. 4. 17), 「중국의 새로운 외국인투자법 주요 내용과 평가」, KIEP 세계경제 포커스, Vol. 2, No 12, p. 9.

21) 中华人民共和国商务部(2019. 12. 4), 「商务部7月11日例行发布会问答」.

22) 김영선, 박민숙(2020. 3. 31), 「중국 「반독점법」 개정안의 주요 내용과 평가」, KIEP 세계경제 포커스, Vol. 3, No. 10, pp. 10~11.

는 국가안보의 범위와 대상을 보다 포괄적으로 규정함으로써 CFIUS의 권한을 더욱 강화함.

- 첨단기술의 직접적인 유출 및 기술이전에 대한 위험뿐만 아니라 첨단기술을 활용한 서비스 사용자의 개인정보도 국가안보 위협 판단 여부에 따라 투자 규제 대상이 될 수 있음.
- 제3장에서 이미 살펴본 바와 같이 스키그룹의 StayNTouch 인수에 대한 트럼프 대통령의 철회 명령이 그 대표적인 사례라고 할 수 있음.
- 「FIRRMA」 발효를 계기로 최근 트럼프 행정부가 국가안보의 개념을 포괄적으로 확대·적용, ICT 분야 중 국기업의 대미 사업 진출 규제를 강화할 움직임을 보이고 있으며, 국가안보를 근거로 한 미국의 대중 규제는 코로나19 사태 이후 미·중 간 통상분쟁의 새로운 쟁점으로 떠오를 소지가 큼.
- 트럼프 대통령은 「FIRRMA」 발효 이후에도 「통신네트워크 보안법(Secure and Trusted Communications Networks Act)」에 서명한 데(3. 12) 이어, 미 행정부 ‘통신서비스 외국인사업자 평가위원회’는 미연방통신위원회 (FCC)에 국가안보에 대한 위협을 근거로 차이나텔레콤의 미국 내 사업 허가 취소를 권고함.²³⁾²⁴⁾
- 국가안보를 둘러싼 사항에 대해 이미 설명한대로 중국 역시 민감한 반응을 보일 가능성이 있음. 이에 따라 1단계 무역협정 발효(2. 14) 이후 다소 소강국면을 보이던 미·중 간 통상분쟁은 1단계 무역협정 이행 여부 논쟁과 함께 재차 격화될 것으로 전망됨. **KIEP**

23) 「통신네트워크 보안법」은 연방정부 보조금으로 국가안보에 위협이 되는 업체의 통신장비 구매를 금지하는 것을 골자로 함. 이는 사실상 Huawei, ZTE 등 중국업체를 겨냥하고 있음.

24) ‘통신서비스 외국인사업자 평가위원회’는 트럼프 대통령 행정명령(4. 4)으로 설립된 부처간 위원회로, 미국 내 통신서비스 시장에 참여하는 외국인 사업자 허가의 국가안보 위협 여부 심의를 목적으로 하며, 법무부(의장직), 국토안보부, 국방부, 국무부, 상무부 및 USTR로 구성됨.