

중국내 경제안보 논쟁의 주요 내용과 시사점

I. 개요

- 2006년 들어 중국에서는 외자기업의 M&A와 관련하여 이른바 국가 경제안보에 대한 논쟁이 심화되었음.
- 중국 국내 대기업에 대한 다국적 기업의 M&A가 활발해지면서 이러한 M&A가 중국 경제안보에 위협이 된다고 반대하는 여론이 거세지는 한편, 외자에 의한 M&A를 지지하는 측의 주장도 여전히 강함.
- 중국내 외자 M&A를 둘러싼 찬반 논쟁은 한동안 지속될 것으로 예상되며 이러한 논쟁의 등장은 외자에 대한 중국내 인식의 변화가능성을 시사하는 것으로 해석됨.

II. 국가 경제안보 논쟁의 주요 내용

가. 국가 경제안보 위협론의 대두

- 외자에 의한 중국 국내기업 M&A의 급속한 확대

- 중국정부는 2002년 후반부터 국유기업의 사유화 및 구조조정을 위한 정책의 일환으로 외국기업의 국내기업 M&A 관련 법규를 잇달아 발표하고 외국기업의 국유기업 M&A를 적극 장려하였음.
- 그 결과 외국기업의 중국 국내기업 M&A 허용범위가 크게 확대되었으며, 중국 M&A 시장은 급속도로 확대되어 2004년 상반기 일본, 홍콩, 한국을 제치고 아시아에서 가장 큰 시장으로 부상

<표 1> 최근 발표된 외자기업 M&A 관련 주요 법규

발표일시	시행일시	법규 제목
2002. 9	2002. 12	상장회사 인수관리에 관한 조치(上市公司收购管理办法)
2002. 9	2002. 12	상장회사 주주지분 변동 공시 관리에 관한 조치 (上市公司股东持股变动信息披露管理办法)
2002. 11	2002. 12	유자격 외국 기관투자자의 국내 증권에 대한 잠정조치 (合格境外机构投资者境内证券投资管理暂行办法)
2002. 11	2003. 1	외자를 이용한 국유기업 개조에 관한 잠정규정(利用外资改组国有企业暂行规定)
2002. 11	2003. 1	상장회사 국유주 및 법인주의 외국인 투자자로의 양도에 관한 통지 (关于向外商转让上市公司国有股和法人股有关问题的通知)
2003. 3	2003. 4	외국인 투자자의 국내기업 인수·합병에 대한 잠정규정 (外国投资者并购境内企业暂行规定)
2002. 4	-	외국인투자산업 지도목록(外商投资产业指导目录) * 2004년 수정
2006. 8	2006. 9	외국인 투자자의 국내기업 인수·합병에 대한 규정 (外国投资者并购境内企业规定)

□ 그런데 2006년 들어 다국적 기업의 중국 국내기업 M&A가 대규모 국유기업 및 중국 고유 브랜드 기업에까지 확대되자 국가 경제안보 위협론이 등장함.

- 칼라일 그룹(Carlyle Group)의 쉬공(徐工工程机械集团有限公司) 합병에 대해 삼일중공(三一重工) 총재 상원보(向文波)가 쉬공이 외자에 의해 합병된다면 민족공업의 발전에 불리하

게 될 것이라는 글을 발표하면서 국가 경제안보 위협론이 대두되기 시작함.

- 이 밖에 독일 Schaeffler社의 뮈조우(洛阳轴承集团有限公司) 합병안, 프랑스 SEB社의 저장(浙江) Supor(苏泊尔) 합병안 등이 외자에 의한 참수형 합병¹⁾으로 인식되어 논쟁의 핵심이 되고 있음.

- 또한 최근 P&G나 지멘스처럼 원래 중국과의 합자기업이 지분 확대의 노력을 통해 합자기업 형태를 벗어나 점차 외자 독자기업으로 경영권을 장악하는 사례도 늘어나고 있음.

□ 국가 경제안보 위협론자들은 이같은 외자 기업의 M&A가 중국 경제안보에 위협이 될 수 있으므로 경제안보 확보를 위해 이를 제한해야 한다는 주장을 펴고 있음.

- 외자기업이 막대한 자금을 원천으로 지분을 확대, 국내 기업을 M&A할 경우 외자기업에 의한 독점이 발생할 수 있다는 것이 이들의 핵심적인 주장임.

□ 한편, 최근 중국 사회과학원은 “개방 이후 중국의 경제안전(开放环境中的中国经济安全)”이라는 보고서를 발표함.

- 동 보고서는 M&A를 통한 외국의 투자가 일반 FDI보다 안전지수가 낮다고 지적하며 정부의 규제를 촉구함.

- 동 보고서에 따르면 경제안보의 핵심은 산업안보이며 다국적 기업에 의한 인수합병이 독점을 초래할 경우 경제안보에 위협이 될 수 있다고 밝힘.

- 또한 M&A 이후 중국 자체 브랜드가 없어지게 될 경우 중국이 획득할 수 있는 이윤이 크게 줄어들기 때문에 국가 경쟁력 차원에서도 이를 고려해야 한다고 주장.

1) 참수형(斬首型) 합병이란 업계 제 1의 기업을 합병함으로써 업계의 주도권을 장악하려는 의도로 이루어지는 것을 의미함.

나. 외자에 의한 M&A 지지론

- 국가 경제안보 위협론과 달리 M&A 지지론자들은 M&A가 국가 경제안보와 관련이 없으며 이를 반대하는 것은 기득권을 지키기 위한 근거 없는 주장이라고 반박함.
- 상무부 다국적기업연구센터(商务部跨国公司研究中心) 왕즈러(王志乐) 주임은 M&A를 통해 생겨난 외자기업 역시 중국 국내법의 지배를 받는 중국 기업이기 때문에 국내기업간의 경쟁을 놓고 국가 경제안보를 논하는 것은 비합리적이라고 역설
- 그는 이미 특정 부문에서는 국유기업에 의한 독점이 형성되어 있으며 이러한 국유기업 일수록 구조조정이 절실하게 필요한 상황에서 국가 경제안보를 명분으로 이에 대한 M&A를 제한한다면 오히려 국가 경제발전을 저해하는 것이라고 주장
- 또한 브랜드 소실론에 대해서도 M&A가 정상적으로 이루어질 경우 거래 가격에 브랜드 가치가 충분히 고려되기 때문에 공정한 거래 환경을 제공하면 문제될 것이 없다고 설명함.
- M&A 지지론자들은 전 세계적으로 FDI 방식이 M&A로 전환되고 있기 때문에 꾸준한 외자 도입을 위해서는 M&A 시장 개방이 필수적이라고 강조함.
- 왕즈러 주임에 따르면 현재 외자기업은 중국 공업 생산의 30%, 전체 수출의 60%, 하이테크 상품 수출의 88%를 차지하고 있으며 2,400만 명에게 일자리를 제공하고 기술 도입의 절반 이상을 담당할 정도로 이미 중국 경제의 중요한 일부분이라는 사실을 받아들여야 한다고 주장.

<표 2> Carlyle Group의 徐工工程机械集团有限公司 합병안 논쟁사례

주요 경과: - 2005년 10월 25일 Carlyle Group은 3.75억 달러의 자금으로 徐工 지분의 85%를 인수하기로 협의를 맺음 - 2006년 3월 三一重工 총재 向文波가 徐工이 외자에 의해 합병당할 경우 민족공업의 발전에 불리하다는 글을 발표하면서 국가경제안전 논쟁이 시작되고, 정부가 개입하게 되었음. - 2006년 양회(정치협상회의와 전국인민대표대회) 기간 리더수이(李德水) 전국정치협상회의 위원이 외자의 독점적인 중국기업 M&A에 대해 경각심을 가져야 한다고 주장. - 2006년 7월 17일, 27일 상무부는 청문회를 통해 관련 협회 및 회사의 의견 수렴 - 2006년 9월 현재 아직 기준이 내려지지 않은 상태	
주요 쟁점: - 논쟁의 핵심은 徐工이 국가가 보호해야 하는 중점산업이나, 徐工이 외자에 의해 인수 합병된다면 국가경제안전에 위협이 되느냐 이 두 가지 - 2004년 수정된 □□외국인투자산업 지도목록□□에 따르면, 徐工은 외자 M&A 제한 기업에 속해 있지 않으므로, 규정 상으로는 M&A가 가능 - 공공연하게 반대의 의사를 표시하는 三一重工을 제외하고는 다들 언급을 회피	
국가 경제안보 위협론자들의 주장: - 徐工은 중국 기계산업의 핵심이므로 중점산업에 속하기 때문에 국가의 적절한 보호가 필요 - 만약 徐工이 합병된다면 기계 산업 분야에서 외자에 의한 독점이 발생하여 국가 경제안보에 위협이 될 것.	M&A 지지론자들의 주장: - 徐工은 <목록>에 들어가 있지 않으므로 M&A 허용 대상 - M&A를 통해 생기는 기업도 결국은 중국기업이기 때문에 국가 법으로 조절하면 됨 - 중국 내 기업 간의 경쟁을 국가안전과 결부시키는 것은 지나친 것 - 독점은 국유기업에 의해 이미 발생되어 있음

다. 양측간 법규 해석의 차이

□ 국가 경제안보 위협론자들과 M&A 지지론자들은 최근 발표한 법규의 해석 및 적용을 두고서도 이견을 보이고 있음.

□ 지난 8월 8일 상무부, 국유자산관리감독위원회 등 6개 부처 및 위원회는 “외국인 투자자의 국내기업 인수·합병에 대한 규정(关于外国投资者并购境内企业的规定)□□(이하 □□M&A 규정□□)을 공동으로 발표하였음.

- 이는 기존의 □□외국인 투자자의 국내기업 인수·합병에 대한 잠정규정(外国投资者并购境内企业暂行规定)□□을 대체하는 것으로 9월 8일부터 정식으로 시행됨.

- 동 규정에 따르면 외국인 투자자가 중국 국내기업을 M&A하고자 할 때 중점산업(重点产业), 국가 경제안보에 영향을 미칠 수 있는 산업 및 중국 고유 브랜드 기업의 경우에는

상무부의 비준을 받아야 함.

- 국가 경제안보 위협론자들은 동 규정이 중국 경제안보를 충분히 보호할 수 없으며 경제 안보를 위해서는 외자기업 M&A에 대해 보다 많은 제한이 필요하다고 주장하고 있음.
- 반독점법과 합병법이 없는 상황에서 □□M&A 규정□□하나만으로는 국가 경제안보 관리 시스템으로서 기능을 수행할 수 없다는 것임.
- 반면 M&A를 지지하는 측에서는 동 규정으로 인해 외국기업의 투자와 M&A가 심하게 위축되어 중국 경제발전에 걸림돌로 작용할 것이라고 주장.
- 경제관찰보(经济观察报) 리리밍(李利明) 논평위원은□□M&A 규정□□은 “외국인투자산업 지도목록□□²⁾의 외자 M&A에 대한 제한 이외에 중국 고유 브랜드를 보호하고 독점행위를 심의하겠다는 명분하에 외자 M&A에 또 한 번의 제재를 가한 것이라고 주장.
- 중국내 관련 전문가들은 이 같은 이견의 원인으로 “M&A 규정□□중 ‘경제안보’, ‘중점산업’, ‘중국 고유브랜드’의 정의가 불분명하다는 점을 지적함.
- 이들에 대한 통일된 정의가 내려지지 않아 “외국인투자산업 지도목록□□의 규정 적용이 어려울 뿐만 아니라 정책의 투명성도 크게 저해됨으로써 국제자본의 중국 진출 리스크가 확대되었다는 것이 전문가들의 의견임.

라. 정부의 입장

- 외자기업의 M&A를 둘러싼 국가 경제안보 논쟁에 대해 중국정부는 아직까지 명확한 태도를 취하고 있지 않음.
- 특히 M&A와 관련된 국유기업의 구조조정 문제는 관련 산업 부문의 이해관계, 정치적

2) WTO 가입에 따른 개방조건 이행을 위해 2002년 4월부터 시행. 외국인 투자가 가능한 산업 영역과 투자가 제한되는 산업을 목록별로 공개. 2004년도 수정, 보완되었음.

문제, 노동자의 고용 안정성 등의 문제가 서로 얽혀 있어 정부로서도 쉽게 접근하기 어려운 실정임.

- 또한 M&A 해당 산업이 진입 규제가 필요한 산업인지, 해당 기업이 중국 고유브랜드인지, M&A가 국가 경제안보에 실제 위협이 되는지의 여부를 결정해서 기준을 내려야 하는데, 주무 부서인 상무부 역시 관련 당사자들의 의견만 수렴하고 있을 뿐 명확한 의견 표명을 하지 않고 있음.

III. 시사점

- 양측간 주장이 첨예하게 맞서 있는데다 정부로서도 어느 한 쪽의 입장을 지지할 수 없는 상황이기 때문에 M&A를 둘러싼 경제안보 논쟁은 당분간 지속될 것으로 보임.
- 특히 대표적인 중국 국내기업에 대한 M&A의 경우에는 그 진척이 쉽지 않을 것으로 예상됨.
- 국가 경제안보에 대한 논쟁의 등장은 중국내 외자에 대한 인식변화를 가져올 계기로 작용할 수도 있음을 시사하고 있음.
- 중국정부는 각 산업의 외자 도입을 재평가하고 특히 국유기업 개혁과 관련해서는 신중하게 접근 할 것으로 전망됨.
- 중국의 유관 전문가들은 외자 유치는 여전히 중국의 기본 국책인 대외개방에서 중요한 부분을 차지하고 있으므로 외자유치 정책의 연속성과 안정성 유지가 필요하다고 지적함.
- 과거 외화와 투자자본의 부족이라는 여건 속에서 채택한 외자 정책을 최근의 현실에 맞추어 리포지셔닝(Repositioning)해야 한다는 점을 지적하는 것임.

<참고 자료>

- 《21世纪经济报道》, “徐工被外资并购并不可怕”, 2006.8.4
 , “外资：在不安中守望”, 2006.9.18
 , “外资不是‘洪水猛兽’”, 2006.9.22
- 《经济观察报》, “国务院调查组赴洛轴 - 反对外资并购呼声渐高”, 2006.8.7
 , “权威报告解密-中国产业基本安全”, 2006.8.21
- 《中国经济时报》, “外资并购新办法效率存疑?”, 2006.8.22
 , “外资并购新规：保护经济安全力不从心?”, 2006.8.23