

2012년 중국 외상직접투자 관련법의 입법동향 - 외상투자산업지도목록 개정안을 중심으로 -

I. 들어가며

미국과 소련이 맞붙어 지내오던 미소 양강 시대가 소련의 붕괴로 인해 무너지고 중국이 새롭게 부상하고 있다. 또한 미국과 중국의 G2 시대를 맞이하여 중국에 대한 관심이 더욱 높아지고 있는 추세이다. 아울러 최근 세계의 금융 중심축이 중국으로 옮겨가고 있는 추세를 증명하듯이 2011년 중국은 9.2%의 놀라운 경제성장을 이루고 있어 세계의 주목을 받고 있다. 하지만 그동안 양적 성장을 목표로 하여 끊임없이 발전하던 중국은 후진타오 주석의 취임과 발맞추어 조화사회(和谐社会)¹⁾를 기치로 걸어 양적성장에서 내실을 다지는 성장을 유도하고 있다. 즉, 중국은 나날이 발전하는 경제의 규모가 확대되고 내수

시장의 비중이 점차 높아지고 있는 현실을 감안하여, 2011년부터 12.5계획²⁾에 의거하여 경제의 세계화를 위하여 노력하고 있으며, 지속가능한 발전을 통하여 조화로운 사회를 실현하기 위하여 경제 발전의 성과가 중국 내 전 지역에 골고루 나누어지도록 노력하고 있다. 이에 발맞추어 외국인직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 정책과 관련하여 법제를 개정하였다. 특히, 최근에 2011년 12월 중국 국무원의 비준을 통과하여 국가발전개혁위와 상무부는 새로운 ‘외상투자산업지도목록(外商投资产业指导目录)’을 공포하여 2012년 1월 30일부터 시행하고 있다.

본 논문에서는 최근 개정되어 시행되어지고 있는 ‘외상투자산업지도목록’에 대한 개정배경과 의의, 개정내용 등에 대해 알아보도록 한다.

- 1) 조화사회가 중국의 국정지표로 제기되기 시작한 것은 후진타오-원자바오 정권이 등장한 2002년 11월 16차 중국공산당 당대회 이후라고 할 수 있으며, 후진타오를 중심으로 한 신 지도부는 전면적인 샤오강사회(小康社会)를 지향한다고 선언하면서 물질적인 성장과 동시에 사회의 조화로운 발전을 추진하고 있다.
- 2) 2011년부터 2015년까지 중국 국민경제, 사회발전을 위한 제12차 5개년 계획 요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要).

II. 중국 외상투자기업과 관련된 법규의 입법배경

일반적인 국제관례로 보면 외국투자자가 해당 국가에서 하는 투자행위에 대하여 해당국가는 특별한 규정 없이 외국투자자의 행위를 해당국가의 직접적인 관련법률로 적용한다. 즉, 내외자기업의 관련법률은 통일적인 단일제(单轨制) 입법모델을 따르고 있으며 미국, 싱가포르와 같은 나라가 이러한 입법모델의 전형적인 예이다. 미국은 최근까지 외국투자 관련 법률이 없었고, 외국투자자는 미국에서 내국민대우를 받으며, 투자영역, 투자비율, 기한, 주식양도, 세금, 경영관리 등의 측면에서 일반적으로 모든 제한을 받지 않는, 즉 외국투자자와 미국 국민은 모두 동등한 대우를 받는다.

그에 반해 중국의 외상투자에 대한 현 입법모델은 기본적으로 복합적인 이원화(复合双轨制) 입법모델에 속한다. 이것의 특징은 동일한 종류에 대하여 조정하는 법률관계라는 것이며, 그 주체의 국적이 다르면 각기 다른 법률, 법규에 의하여 조정되거나 규범화된다.

1979년에 중국은 외상투자법규(중외합자경영기업법(中外合资经营企业法))을 통과시킨 이래로 국가입법기관은 계속적으로 200여 개의 다른 표준의 외자법률, 법규, 규칙을 반포하였다. 즉, 중국은 개혁개방 초기에 외국의 입법례를 참고하여 먼저 중외합자경영기업법을 제정하였고, 개혁개방이 심화되면서 경제특구로부터 연해지방을 거쳐 전국으로 확산되는 외자기업들을 규

제하기 위하여 외자기업법(外资企业法)을 제정하였다. 이후에는 홍콩, 마카오의 화교들이 광둥성, 복건성에 집중 투자하는 과정에서 매우 간편한 합작형식을 이용하는 것을 발견하고 이에 맞추어 중외합작경영기업법(中外合作经营企业法)을 새로 제정하였다. 그러나 현재 중국은 외자를 유치하는 정책의 변화와 입법기술의 결합으로 인해 수많은 법규의 무질서, 많은 악습이 존재한다. 또한, 조문이 번잡할 뿐만 아니라 법규간의 중복, 저촉현상 또한 흔히 있는 일이다. 그래서 중국은 우선적으로 외자유치에 대한 심사와 비준을 비교적 엄격히 하고, 외자기업의 설립 또한 대외무역경제 주관부문의 비준을 통하여 진행할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 업종영역의 진입 부문에서 중국은 외자가 진입할 수 없는 업종의 명칭을 규정하고 있는데, 이 주요 부문으로는 신문, 출판, 방송, TV, 영화를 포함하는 국내비즈니스, 대외무역, 보험, 우편통신 등이 있다. 그 외에도 외자기업의 설립을 제한하는 업종을 규정하여 공공사업, 교통운수, 부동산, 신탁투자, 임대차금융 등을 제한하고 있다.

III. 2011년 외상투자산업지도목록

2011년 12월 24일 중국 국무원은 2007년 이후 4년 만에 '외상투자산업지도목록'을 수정 발표하였으며, 2012년 1월 30일부터 동 목록이 시행되었다. 외상투자산업지도목록은 중국 정부가 외국인 투자유치에 대해 정부차원에서 업종

별로 정한 가이드라인으로서, 1995년 6월 처음 공포된 후 4차례 수정되었고 이번이 5번째이다. 최초에는 외국인 투자업종을 장려, 허가, 제한, 금지 등 4종류로 구분하였으나, 2004년 개정부터는 장려, 제한, 금지 등 3종류로 구분하였다. 이 관련 투자업종에 대해서는 중국정부가 발표하는 '외상투자산업지도목록'을 통해 확인할 수 있다. 동 목록에서 금지하는 업종에 대한 외국 자본의 투자는 아예 불가능하다. 제한업종의 경우에는 중국 투자자의 지분통제 등의 출자 제한 또는 투자허가 단계에서의 까다로운 심사 등의 요건이 부여된다. 반면, 장려업종의 경우에는 해당 투자 진행을 위해 수입되는 설비에 대한 관세 면세 등의 혜택이 부여된다. 동 목록에 열거되지 않은 업종의 경우에는 일반적인 허가업종이라고 볼 수 있다. 따라서 앞으로 중국에 신규 투자하는 경우 동 목록을 확인하여 투자하고자 하는 업종에 대한 중국 정부의 투자제한이나 금지 조치가 없는지를 확인해야 할 것이다.

1. 2011년 외상투자산업지도목록 개정의 배경과 의의

외상투자산업지도목록은 중국이 외상직접투자를 지도하는 데 있어 중요한 산업정책이다. 1995년 처음으로 반포한 이래로 경제발전과 대외개방의 필요에 따라 시기마다 적시에 개정을 진행하였다.

2011년은 중국이 WTO에 가입한 지 10년이 되는 해로써 중국의 대외개방은 새로운 상황과

요구에 당면하고 있다. 외자이용을 위해 중국은 세계경제와 깊게 연계되고 있으며, 투자환경도 계속적으로 개선됨에 따라 외상투자규모는 2009년, 2010년 2년 연속 전 세계에서 2위를 차지할 정도로 끊임없이 성장하였다. 이는 2011년 1~11월까지 1,037.7억 달러로 전년도 동기와 대비하여 13.2%가 성장한 것이며, 중국 경제성장, 고용증대, 산업격상, 대외무역 등을 적극적으로 촉진하는 결과를 가져왔다. 하지만 동시에 중국 내에서 외자를 이용하는 데 있어서 생산요소 원가가 빠르게 상승하고, 자원 환경의 규제가 심해지며, 산업 구조 조정을 전환시켜야 할 의무 또한 높아지고 있는 등의 많은 도전들이 산재해 있다. 외부적으로는 국제금융위기가 전 세계 경제 구조에 심각한 조정을 야기하고, 각국에서 자금, 기술, 인재를 둘러싼 경쟁이 더욱 격렬해지고 있다. 이러한 변화로 인해 중국은 더욱 최적화된 외자기구와 외자유치의 질을 높여야 한다는 요구에 따라 2010년 4월 국무원이 '외자 이용을 높이는 진일보한 방안에 대한 소견(关于进一步做好利用外资工作的若干意见)'을 발표하고 제출하였으며, 개방영역을 넓히고 최적화된 외자 구조를 확대하기 위하여 외상투자산업지도목록을 개정하였다.

또한, 2011년 3월 11회 전국인민대표회 4차 회의 심의를 통해 12.5계획을 통과시켰고, 더욱 빠른 경제발전 방식을 기본노선으로 하여 경제구조를 전략적으로 조정하여 최적화된 구조, 기술 선진, 청결안전, 부가가치의 상승, 취업률을 높이는 현대산업의 체계로 발전하고자 하였다. 이

에 따라 2011년 중앙경제회의는 국제금융위기가 중국 발전의 기회와 위협을 가져오는지에 대해 충분한 인식을 해야 하고 국내외 양쪽의 전반적인 정세에 통일된 계획을 세우도록 중점을 두어야 한다고 하였다. 또한 외상투자는 중국 개방형 경제의 중요한 구성 부분으로 외상투자산업지도목록의 개정을 통해서 적시에 외자산업 정책을 조정하고, 적극적으로 외상투자를 유리한 방향으로 전개하며, 중국 경제구조의 최적화와 경제발전 방식의 조정, 전환을 촉진해야 한다는 의견을 제출하여 이번 외상투자산업지도목록을 개정하였다.

2. 개정된 외상투자산업지도목록의 기본원칙

개정된 외상투자산업지도목록의 기본원칙은 아래와 같다.

1) 12.5계획 요강을 관철하여 실현한다.(贯彻落实“十二五”规划)

기존의 경제발전 방식을 전환하는 것을 주요 노선으로 한다. 즉 12.5계획 요강이 주도하는 정책의 인도 방향³⁾인 중점 임무와 중대 조치에 근거하여 외상투자산업지도목록을 개정하도록 하였다. 즉, 외자를 유치하는 수준을 더욱 높이는 데 중점을 두고 선진기술과 고등인재 등용을 장

려하도록 하였다.

2) WTO 규칙을 엄격히 이행한다.(严格履行入世承诺)

대외개방의 기본 국가정책을 유지하고, WTO 규칙에 따르며, 대체로 국제사회가 인정하는 개방 업종과 영역은 개정된 외상투자산업지도목록에 의해 투자 제한을 두지 않으며, 그 기초에서 더욱 적극적이고 주동적인 개방전략을 실행한다.

3) 국내 정책 법규와의 연계를 강화한다.(加强与国内政策法规衔接)

2007년 개정된 외상투자산업지도목록을 실시한 이래로 국가가 시행한 법률법규와 정책 중에 외상투자와 관련된 내용을 2011년 개정된 외상투자산업지도목록에 추가하고, 통일적이고 규범적인 투명한 외상투자로의 진입을 지도하여 투자 이익을 향상시킨다.

4) 산업기구를 최적화시킨다.(促进产业结构优化升级)

현대농업, 첨단기술, 선진제조, 신에너지 자원, 현대 서비스업 등 그 밖에 더욱 많은 투자 영역을 외자로 유치하고, 현대산업 체계를 발전

3) 경제의 안정적인 빠른 발전, 구조조정의 발전, 과학기술 수준의 향상, 자원절약과 환경보호, 인민생활의 지속적인 개선, 사회건설의 강화, 지속적인 개혁개방 등.

시킨다. 서비스업의 광대한 개방을 통하여 3차 산업의 조화성을 강화시킨다. 다국적기업이 중국에서 연구개발, 연구개발센터 설립, 내자기업과 연구개발 합작의 유치를 추가하도록 장려하고, 외자를 유치하여 중국의 자주적이고 창의적인 능력과 결합하도록 유도한다. 에너지를 절약하고 온실가스 배출을 줄이도록 힘쓰고, ‘两高一资(자원 소모가 많거나, 오염배출이 심한 기업)’ 같은 외상투자 항목을 엄격히 제한하거나 금지한다.

3. 개정된 외상투자산업지도목록의 주요 내용

개정된 외상투자산업지도목록은 총 473조로 되어 있고, 그 중 장려형이 354개조, 제한형이 80개조, 금지형이 39개조이며, 기존 개정 전 조항보다 각각 장려형 업종은 3개조가 추가되었고, 제한형은 7개조가 감소되었으며, 금지형은 1개조가 감소되었다.

개정된 외상투자산업지도목록의 주요 변화내용은 다음과 같다.

1) 대외개방을 더욱 확대한다.(进一步扩大对外开放)

경제가 글로벌화되어 가는 추세에 따라 세계 경제의 새로운 방향을 인식하여 더욱 적극적이고 능동적인 개방전략을 실행하며, 개방영역을 확대

함으로써 개혁 발전을 촉진하여 우호적인 투자환경을 조성한다.

2) 제조업의 개혁으로 고급화를 촉진한다.(促进制造业改造提升)

첨단 제조업을 중점영역으로 삼아 외상투자를 장려하여 외상투자가 신기술, 신공예, 신재료, 신설비에 투자하는 것을 촉진하고, 전통산업을 개혁하여 고급화한다. 이번 개정된 장려형 업종 중 방직, 화공, 기계제조 등의 분야를 신상품, 신기술 조항으로 추가하였다. 동시에 자동차 산업의 건전한 발전을 위해 자동차 완성품 제조 조항을 장려형에서 삭제하였다. 또한, 부분 업종 산업의 능력을 벗어나서 맹목적으로 건설되는 것을 억제하기 위하여 석탄산업 등의 조항을 장려형에서 삭제하였다.

3) 전략적 신흥산업을 육성한다.(培育战略性新兴产业)

외상투자, 에너지 절약, 환경보호, 신세대 정보 기술, 생물, 첨단 장비제조, 신에너지자원, 신재료, 신에너지자원의 자동차 등 전략적 신흥산업의 장려를 촉진하고 국제산업 발전에 따라 그 수준을 높여 국제합작으로써 경쟁을 촉진한다. 이번 개정에서 장려형은 새로운 에너지자원의 자동차 주요 부속품, IPv6 기반의 차세대 인터넷 시스템 설비 등의 항목 조항이 추가되었다.

4) 서비스업 발전을 촉진한다.(促进服务业发展)

외상투자 서비스업을 적극적으로 유치하여 산업구조 조정을 촉진한다. 외상투자 유치로 현대적 서비스업을 장려하고, 민생 관련 서비스업에 대한 외상투자를 확대하도록 지지하며, 서비스업의 개방을 지속적으로 진행시킨다. 이번 개정에서 장려형 조항에 전동차 충전소, 투자기업창업, 지적재산권 서비스, 해상 석유 오염 사후처리, 직업기능교육 등 서비스업종 9항목을 추가했다. 서비스업 조항은 장려형에서의 비중이 더욱 증가하였고, 외상투자의료기구, 금융리스회사 등을 제한형으로부터 삭제하여 허가형으로 조정하였다.

5) 지역 조화 발전을 촉진한다.(促进区域协调发展)

12.5계획 요강이 제출한 내용인 ‘새로운 서부 대개발, 동북지역 등의 노후된 공업기지의 전면적 재개발, 중부지역 대대적인 개발사업 등’을 실현하도록 한다. 이번 개정에서 삭제된 부분은 장려형 조항으로 중서부 지역으로 산업이동, 중서부 지역 특색의 우수 산업 발전 등의 원칙에 근거하는 부분으로, ‘중서부지역 외상투자 우세산업 목록’ 개정 시에 고려하도록 한다.

4. 2007년 외상투자산업지도목록과 신외자목록과의 연관성

개정된 외상투자산업지도목록은 2012년 1월 30일로부터 시행되고, 그 이후 심사 비준된 외상투자항목은 개정된 외상투자산업지도목록에 의거하여 집행된다. 한편 개정 이전에 심사 비준된 외상투자항목은 2007년 개정된 외자목록에 의거 집행한다. 이번 개정된 외상투자산업지도목록 중 추가된 제한조건(금지형 포함)의 항목에 대한 업종에 대해 1월 30일 이전에 이미 존재하여 운영되고 있는 외상투자기업 같은 경우, 항목 심사 비준시의 정책을 집행하나 기존 기업의 추가, 주주권의 양도 혹은 중국 내 기업의 국외 상장 등의 경우 반드시 개정된 외상투자산업지도목록의 규정에 의거하여 집행하도록 한다.

5. 개정된 외상투자산업지도목록의 주요기능과 적용정책

외자목록은 ‘외상투자방향 규정 지도(국무원령 제346호)’에 근거하여 외상투자항목과 외상투자기업의 적용 관련 정책의 심사 비준을 지도한다. 2010년 중국은 외상투자관리체제 개혁을 추진하여 외상투자항목 관리 권한을 대폭적으로 하급기관으로 이양하였고, 개정된 외자목록 중 총 투자액 3억 달러 이하의 장려형, 허가형 항목은 ‘정부가 심사 비준한 투자항목 목록’이 규정한 대로 국무원 관련 부문에 의해서 심사 비준이 필요하고, 또한 지방정부 관련 부문에 의해 심사 비준을 받아야 한다. 그 외에 외상투자 장려형 항목은 상응한 혜택 정책을 받고, 그 중 서부지역 장려형 항목은 15%의 세율에 근거하여 기업소

특세 징수를 감면받는다.

6. 외상투자산업지도목록 개정 후 향후 '중서부지역의 외상투자 우세산업 목록'의 개정 방향

중서부지역의 외상투자 유치를 촉진하기 위해 중국은 2000년 '중서부지역 외상투자 우세산업 목록'을 공포하였다. '중서부지역 외상투자 우세산업 목록'은 외상투자산업지도목록의 기초하에서 제정되었고, 중서부지역의 비교적 우수한 허가형과 제한형 외상투자항목에 그 외자 목록을 추가하였으며, 장려형 외상투자 항목 정책을 유지하면서, 주식비율의 제한을 적절히 완화하였다. 그 외상투자산업지도목록은 지방자원의 조건, 산업특색을 기초로 삼아 실시 이래로 비교적 긍정적 효과를 얻을 수 있었다.

현재 중서부지역은 토지, 에너지자원, 노동력 등이 우수하고, 기초시설에 대해 비교적 커다란 개선이 있었으며, 대대적인 개방형 경제조건이 이미 성숙기에 이르렀다. 따라서 중국은 12.5계획 요강이 확정된 중서부지역 산업발전 방향을 고려하여, 2008년 개정된 '중서부지역 외상투자 우세산업 목록'을 보충, 개정하였다. 특히, 노동집약형 업종의 조항을 추가하였고, 외상투자자

에 의한 중서부지역 환경보호 발전의 요구에 부합되는 노동집약형 산업의 투자를 장려하는 한편, 본 목록 개정에서는 장려형 업종조항에서 삭제되어 허가형으로 전환되었다.

IV. 평가 및 결론

중국은 2009년, 2010년부터 실시하였던 가전하향(家电下乡)⁴⁾, 이구환신(以旧换新)⁵⁾ 등 그동안 수출주도형 경제성장에서부터 벗어나 내수주도형 경제로의 전환 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 이에 발맞추어 중국 정부는 12.5계획과 '외자이용을 높이는 진일보한 방안에 대한 소견(关于进一步做好利用外资工作的若干意见)'을 통과시켜, 12.5계획 요강을 관철하여 실현, WTO 규칙의 엄격한 이행, 국내 정책 법규와의 연계 강화, 산업기구의 최적화를 기본원칙으로 하여 외상투자산업지도목록의 개정하였고, 대외개방의 확대, 제조업의 고급화 촉진, 전략적 신흥산업의 육성, 서비스업 발전의 촉진, 지역 조화발전의 촉진을 주된 내용으로 이번 개정안을 통과시켰다. 본 목록의 개정을 통해 허가형 업종에 대한 투자업종 구분을 삭제하고, 장려, 제한, 금지 3종류로 투자업종 분야를 구분하여 운

4) '家电下乡(가전하향)'은 중국정부의 새농촌건설을 촉진하고 농민의 생활수준을 향상시키며 농촌소비를 확대하기 위하여 출시한 중요한 정책. 즉, 농촌 경제상황을 고려하여 농촌에 필요한 관련 제품을 만들어 염가 또는 보조금을 지급하는 정책.

5) '以旧换新(이구환신)'은 오래된 물건을 새로운 물건으로 바꾸는 정책으로, 중국 정부가 생산활동과 내수진작을 지원하기 위해 오래된 물건을 새 물품으로 바꾸는 경우 보조금을 지원하는 정책.

영하고 있다. 아울러 선별적 외자유치 정책을 한층 강화할 것임을 본 목록에서 보여주고 있다. 중국은 2015년까지 신흥전략산업의 GDP 비중을 2020년까지 15%로 확대할 계획⁶⁾으로 자금조달, 핵심기술 및 경영 노하우를 습득하여 외자유치를 높이고자 하고 있고, 장려형 투자업종 분야에서는 전략적 신흥산업, 현대적 서비스업, 지역의 조화로운 발전에 기여하는 산업 등 경제구조를 선진화할 수 있는 외자유치에 대해서는 적극적으로 장려하고 있다. 또한, 투자제한산업에 포함되어 있던 의료기구 부문을 제한산업에서 제외시켜 의료산업 개방 확대가 기대되고 있으며, 완성차 조립 산업이 투자 장려산업에서 제외되고, 별장, 골프장 건설 등이 투자 제한산업에 삽입되었다. 반면에 중국 경제 구조조정에 불리하거나 이미 성숙되어서 과잉산업이 될 수 있는 산업에 대한 투자를 제한하여 시장 공급을 조절하고자 하고 있다.

즉, 개정된 외상투자산업지도목록은 신 성장

동력 육성, 산업구조조정, 내수확대 등 전반적인 경제구조전환 정책과 일맥상통하다. 중국 내에서 경쟁력이 아직 미약한 첨단산업은 장려하지만, 지속 가능한 성장에 기여하지 못하는 산업의 투자유치는 조절하겠다는 중국 정부의 의지를 나타내고 있는 것이다.

앞으로 중국으로 투자진출을 모색하는 기업들은 각각의 장려형, 제한형, 금지형에 신규로 포함되거나 삭제된 업종들에 대한 시장기회를 면밀히 분석하여 전략적으로 대응해야 한다. 특히 중국기업과 M&A시 외상투자산업지도목록 외에도 그동안 제정되거나 개정된 반독점법, 안전생산 등과 관련된 문제에 대한 연구가 필요할 것이다.

김 준 호

(화동정법대학 경제법 박사)

6) www.china.com.cn 中国网.