

미국 2007년 외국인투자과 국가안보에 관한 법률 (Foreign Investment and National Security Act of 2007)

이 준 호 (한국법제연구원 인턴연구원)

I. 입법배경

“2007년 외국인투자과 국가안보에 관한 법률”은 2007년 7월 26일 미국의 부시대통령이 서명함으로써, “Foreign Investment and National Security Act of 2007” (H.R.556)이라는 명칭으로 공포되었다.¹⁾ 본법은 별도로 제정된 별개의 연방

법이 아니라, 1950년에 제정된 방위산업법(Defense Production Act of 1950)을 1988년에 이른바 “Exon-Florio수정조항”²⁾으로 개정된 조문을 다시 수정 또는 삽입하는 형식으로 이루어져 있다.

1980년대 당시 미국은 일본과의 통상마찰과 대외무역적자 등과 같은 악재속에서 경제상황의 난항을 겪고 있었다. 이러한 상황에서 “Exon-

- 1) 이 법은 2007년 2월 28일 미의회 하원에서 통과된 “2007년 국가안보에 관련된 외국인 투자 개혁과 투명성 강화를 위한 법(National Security Foreign Investment Reform and Strengthened Transparency Act of 2007)을 모태로 하고 있다 ; Robert J. Aamoth & Joan M. Griffin, National Security Foreign Investment Reform and Strengthened Transparency Act of 2007 (http://www.kelleydrye.com 참조, 방문일자 : 2007.11.24)
- 2) 네브라스카주의 Exon상원의원과 뉴저지주의 Florio하원의원에 의하여 1988년에 제정된 법안이다. “Exon-Florio수정조항”은, 외국인투자자들이 미국내의 주요 기업, 특히 국가안보에 관련되는 기간산업이나 군수산업 등을 대상으로 하여 인수합병을 시도하는 경우, 국가안보에 위협을 초래할 수 있는 거래라고 판단되면, 미국 정부가 직접 투자의 철회나 자본참가의 금지를 조치할 수 있고, 일련의 검토와 조사절차를 정부기관인 외국인투자규제위원회(CFIUS)에 의해서 수행하게 하여, 인수합병 등의 거래에 대한 국가개입권의 강화를 주요 내용으로 하고 있다. 또한, 이러한 권한을 행사하기 위해서 대통령은, 국가안보를 침해할 수 있는 외국의 조치에 관하여 “신뢰할만한 증거(Credible Evidence)”의 존재를 입증하여야 하고, 대통령의 판단하에 다른 기타 법률에서 국가안보를 보호하기 위한 충분한 권한행사가 이루어지지 않는다는 것을 확인하여야 한다.
- 3) 일반적으로 “Exon-Florio수정조항”을 제정한 배경으로 지목되고 있는 사건으로서 1986년에 있었던 일본의 미국기업에 대한 인수합병사건이 거론된다. 미국과 일본 사이의 통상마찰이 심하게 있었고, 미국에서 보호무역주의가 대두되고 있었던 1986년에 일본의 FUJITSU사는 미국정부에 군수물자를 납입하고 있던 FAIRCHILD반도체회사의 인수합병을 추진하였다. 그러나, 미국 여론의 심한 반감과 의회의 강력한 반대 등으로 인하여 인수합병은 이루어지지 않았지만, 이를 계기로 민간기업이라고 하더라도 국가안보와 관련된 주요 기간산업 그리고 각종 산업정보의 보호에 관해서는 국가의 개입이 필요하다는 인식이 조성되어 “Exon-Florio수정조항”이 제정되었다.

Florio수정조항”을 도입하여, 자국의 이익과 국내 산업을 보호하는 방안을 모색하였다.³⁾ 그 이후, “Exon-Florio수정조항”이 도입될 당시와 비교하여 미국 국내와 세계 경제상황이 상당히 바뀐 것과 무관하게, 미국에서는 2005년과 2006년에 걸쳐서 외국인투자자에 의한 미국내 기간산업의 인수합병시도가 발생하였다.⁴⁾

급변하는 세계경제속에서 외국인에 의한 미국내 투자가 활발히 진행되는 가운데,⁵⁾ 미국은 국가안보와 관련하여 이루어진 외국인 투자규제에 대하여, 1988년 이후 “Exon-Florio수정조항”에 의해 관행으로 운영되어 오던 외국인 투자규제 방식을 일부 수정·보완하고, 이를 제정법으로서 입법하여, 2007년 7월말 “2007년 외국인투자 및 국가안보에 관한 법률”을 제정하였다.

II. “2007년 외국인투자와 국가안보에 관한 법률”의 특징과 구성

1. 특징

위에서 언급한 바와 같이, 본법은 단일한 독립법으로 제정된 법이 아니라, 기존의 법이었던, 1950년 방위산업법(“Exon-Florio수정조항”에 의하여 수정·보완된 내용)에 대하여, 이를 수정·보완·삽입하는 방식으로 이루어져 있다. 내용적으로 가장 특징적인 면은, ①Exon-Florio조항에 근거하여 그 동안 운영되었던 관행을 대폭 수용하여, 이를 성문화한 것이며, ②그동안 CFIUS에서 해석해오던 “국가안보(National Security)”의 의미가 확대되었다는 점과, ③검토와 조사에 관련된 의회에 대한 보고에 대하여 부가적인 요건이 규정되었다는 점이다.⁶⁾ 따라서, 기존의 운

4) 2005년에 당시 미국 9위 석유개발업체 UNOCAL사는 경영부진으로 매각을 선언한다. 여러 회사와 협상 중에 당시 2위 업체인 CHEVRON TEXACO사와 매각합의를 하게 된다. 그런데, 1982년에 설립된 중국 국영 해양석유공사(CNOOC)가 기존의 합의를 뒤집는 조건으로 185억달러 현금지급조건과 위약금 5억달러 및 UNOCAL사의 부채인 16억달러를 부담하고, 직원 6500명을 그대로 두며, 현재 임원들에게 경영을 맡기겠다는 파격적인 조건으로 매각협상을 시작하였다. 연방정부와 미의회는 이러한 거래가 국가의 안보를 위협하는 거래라고 간주하여, 정치적 압력을 비롯한 각종 절차를 동원하여 인수합병을 저지하려 하였고, 결국 거래는 성립되지 않게 되었다. 한편, 2006년에는 아랍에미리트의 국영화사인 DUBAI PORT WORLD사는 영국의 P&O사를 68억달러에 인수합병함으로써, 미국의 6대 주요항만(뉴욕, 뉴어크, 필라델피아, 볼티모어, 마이애미, 뉴올리언즈)의 운영권을 취득하려 하였다. 이에 미의회에서는 “미국의 국가안보에 중요한 위협이 제기된다”는 이유로 매각금지법안까지 추진하였고, 이에 부시대통령은 “아랍에미리트가 미국의 대테러동맹국이어서 항만안보문제는 발생하지 않는다”라고 하여, 격렬한 정치적 논쟁까지 발생하게 되었다. 결국, 이 사안에서도 아랍에미리트의 DUBAI PORT WORLD사가 P&O사의 인수작업만 추진하고, 미국의 항만운영권은 포기하면서 일단락되었다.

5) 예를 들어, 해병대를 포함한 미군부대에 식사를 제공하는 회사는 프랑스의 외식업체인 소텍스호사이고, NASA에 우주선 타이어 독점공급업체는 프랑스의 미쉐린사이며, 미국 장갑차 차체는 네덜란드의 DSM사이고, 미국 최대 시설 보안회사는 스웨덴의 시큐리티사가 운영한다. 또한 해외 민간 투자자들이 보유하고 있는 미국 국채는 2조 1900억 달러로 전체 국제유동액의 51%를 차지하고 있다. 2004년말 외국인 직접투자는 1조 5300억달러로 전년보다 8.2% 증가하여 외국인들의 미국내 투자는 점점 증가하는 추세이다.

6) CLIENT MEMORANDUM, Congress Strengthens Presidential Authority over Foreign Investment in the United States, WILLKIE FARR & GALLAGHER (2007. 7.31) (<http://www.willkie.com> 참조, 방문일자 : 2007.11.24)

영방식과는 대동소이한 내용을 포함하고 있지만, 구체적으로 다음과 같은 몇가지 특징적인 면을 보이고 있다.⁷⁾

- (1) “국가안보(National Security)”의 개념을 명확하게 하면서, 그 범위를 확대하였다.⁸⁾
- (2) 검토절차에 있어 보다 더 엄격한 형식을 수립하였으며, 경우에 따라 충분한 기간을 부여한다.⁹⁾
- (3) 다양한 중앙행정부처의 참여에 있어서 그 직무와 권한을 명확하게 하였다.
- (4) CFIUS¹⁰⁾에 대하여 의회에 대한 확대된 보고 의무를 부여하였다.
- (5) 기존의 관행과는 다른 행정기관의 위원회 참여와 직무를 부여하였다.

(6) 관행으로 해석하였던, “중요 사회간접자본(Critical Infrastructure)”¹¹⁾에 관한 해석¹²⁾과 역시 관행으로 운영되어오던 “완화협정(Mitigation Agreement)”의 개념을 규정화하였다.

- (7) 기존의 관행에 비하여, 의회에 의한 감독 권한 및 절차를 강화하였다.¹³⁾
- (8) 기존에 완화협정의 내용으로 포함되었던, CFIUS에 의한 재검토의 자동개시에 대하여 그 절차적 내용과 요건을 명문으로 규정하였다.¹⁴⁾
- (9) 본법에서는 기존관행에서 나타났던 이념으로서, 반테러주의와 핵무기 및 대량살상무기 비확산의 취지를 절차운영상 이념으로서 포함시키고 있다.

7) 기존의 관행과 현행법과의 차이에 대한 자세한 내용은 본문 말미의 표참조.

8) 본법이 제정되기 전, CFIUS에서는 5가지 고려요소를 통해서 국가안보에 관련된 사안을 평가하였으나, 본법에 의해서는 기존의 5가지 고려요소 게다가 추가적으로 9가지 고려요소를 포함시킴으로써, 개념적인 명확성과 적용범위의 확대를 도모하였다(각 요소의 자세한 내용은 본문 말미의 표참조).

9) Briefing, Exon-Florio amendment enacted, <<http://www.freshfields.com> 참조, 방문일자: 2007.11.24>

10) 외국인투자규제위원회(CFIUS, Committee on Foreign Investment in the United States)는 재무장관을 의장으로 하면서, 1975년 Ford 대통령에 의한 행정명령(Executive Order)11858호로 설립되었다. 그 후 1988년에 “Exon-Florio수정조항”에 의거하여, Ronald Reagan 대통령은 행정명령 12661호에 의해서, 대통령이 수행하는 감독권한을 CFIUS에 위임하게 된다. 따라서, 본 위원회는 행정명령에 법적근거를 두고 있었는데, 2007년 외국인투자와 국가안보에 관한 법률에 의해서 명백하게 위원회의 법적 근거가 법률에 있는 것으로 규정되었다.

11) 본법에서는 중요 사회간접자본에 대해서, “형태유무와 관련없이, 미국산업의 중요한 부분을 차지하는 일종의 제도와 자산으로서, 이러한 제도와 자산이 파괴 또는 무력화 될 경우, 국가안보를 약화시킬 수 있는 영향력을 가지고 있는 경우”라고 정의한다.

12) 중요 사회간접자본에 관한 개념적 범위는 CFIUS의 재량에 맡겨져 있는데, CFIUS가 절차를 진행하는데 있어서 상당한 탄력성을 부여할 수 있다. 또한, 각각의 행정부처별 견해를 수용하는 경향이 있다. 예를들어, 국토안보부의 견해에 의하면 중요 사회간접자본이란, “정보, 통신, 교통, 우편, 운항, 은행, 재정, 에너지, 화학공업 등과 같은 방위산업에 근거를 이루는 영역을 모두 포함한다”고 하고 있다; Bulletin, International Regulatory Update; New Legislation Aims at Strengthening Review of Foreign Investment in the United States, <<http://www.hellerehrman.com> 참조, 방문일자: 2007.11.24>

13) 그러나 예외적인 내용도 함께 규정하고 있다. 즉, 본법에 의하면, 30일간의 검토절차에서 미국 국가안보에 위해를 가하지 않을 것이라는 재무장관과 주무기관의 결정이 있는 경우에, 의무적 조사절차를 면제시켜줌으로써 절차상 유연성의 확보를 시도하고 있다.

14) 이를 “에버그린 조항(Evergreen Provision)”라고도 표현한다.

2. 구성

본법은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

SEC 1 : 제목 및 목차

SEC 2 : 조사 및 검토 절차에 관한 설명

- (a) 정의
- (b) 국가안보에 관한 검토와 조사
 - (1) 국가안보에 관한 검토
 - (2) 국가안보에 관한 조사
 - (3) 의회에 대한 인증
 - (4) 국가정보국 위원에 의한 분석
 - (5) 추가적 정보의 제출
 - (6) 당사자에 대한 결과 통보
 - (7) 규제

SEC 3 : 외국인 투자에 관한 위원회의 법적 설립

SEC 4 : 고려시의 추가적인 요소

SEC 5 : 완화, 추적, 사전의사연락 및 감독과 실행

- (1) 완화
- (2) 철회된 신청에 대한 추적권한
- (3) 협상, 수정, 감독, 실행

SEC 6 : 대통령의 조치

- (a) 대통령의 조치
- (b) 검토하지 않아도 되는 조치와 조사결과

SEC 7 : 의회에 의한 감독의 강화

- (a) 조치에 대한 보고
- (b) 연례보고
- (c) 연구와 보고

(d) 재무부 감찰관에 의한 조사

SEC 8 : 통지에 대한 인증

SEC 9 : 규제

SEC 10 : 관련 기타 법령의 효력

SEC 11 : 수정

SEC 12 : 발효일자

Ⅲ. “2007년 외국인투자과 국가안보에 관한 법률”의 개요

1. 입법목적

외국인 투자와 고용 유지 및 창출을 증가시키면서, 국가의 안보를 확보하기 위하여, 이러한 투자자들이 국가안보에 영향을 미치는지에 관한 조사와 검토를 진행하는 절차를 개선하고, 외국인 투자규제에 관한 위원회(CFIUS)의 확립 등을 목적으로 한다.

2. CFIUS에 의한 검토(Review)

CFIUS에 의한 검토절차에 있어서, 개시요건 및 기간제한은 기존 관행에 이루어져 왔던 방식과 동일하다. 즉, 본법이 적용되는 당해거래¹⁵⁾에 관한 당사자의 자발적 서면통지 또는 CFIUS의 직권에 의하여 검토는 개시된다. 또한, 검토절차는

15) “본법에 의해서 적용되는 당해거래(Covered Transaction)”의 정의는 “일정한 인수합병(Merger, Acquisition) 또는 기업매수(Takeover)로서, 이러한 거래로 인하여 미국에서 각주간 상업거래 등에 참여하는 자가 외국인 또는 외국정부의 통제를 받게되는 경우”라고 하고 있다 ; James K. Jackson, Exon-Florio Foreign Investment Provision - Overview of H.R.556, CRS Report for Congress (2007. 2. 1)

30일내에 완료되어야 한다는 점도 기존관행과 본법의 규정이 동일하다. 서면통지에 관한 철회는 CFIUS에 철회요청을 제출함으로써 가능하지만, 위원회의 승인이 이루어지지 않으면 철회는 불가하다. 또한 이런 서면통지의 철회요청은 위원회에서 이루어지는 논의의 계속여부에 영향을 주지 않는다. 대통령 또는 위원회의 검토 직권개시는, 인지도된 일정한 거래에 대하여 일방적으로 개시할 수도 있고, 거래당사자 자료제출누락과 같은 경우에도 직권으로 개시되며, 과거에 검토나 조사가 이루어졌던 거래중에서 완화협정이나 계약조건을 고의적으로 위반한 경우나, 위반에 관하여 다른 법에 의하여 제재조치를 취할 수 없는 경우에도 직권으로 검토가 개시된다. 이러한 위원회의 검토권한은 위원회 구성원 중 차관급 이하의 자에게는 위임될 수 없다. 검토과정에서 고려되는 요소들은 다음과 같다.¹⁶⁾

※ 기존의 고려요소

- 국가방위 요건으로서 필요한 국내 생산
- 국가방위 요건을 충족하기 위한 국내산업의 생산능력(인적자원, 생산품, 기술, 원자재 기타 용역공급 등을 포함)
- 국가안보 요건을 충족시키는 미국의 생산능력에 영향을 줄 수 있는 외국인에 의한 국내 산업과 상업활동의 통제
- 테러지원국, 군사무기수출국, 생화학무기수

출국으로서 수출행정법에 의해 국무장관이 인정한 국가 또는 핵무기 확산금지법 대상이 된 국가 등을 대상으로 하여 군수물자 및 군수시설 또는 각종 기술에 대한 거래가 가지는 잠재적 영향

- 미국의 국가안보에 영향을 주는 지역에서의 미국이 가지는 기술적인 국제적 주도권을 대상으로 하여 이루어지는 거래가 가지는 잠재적 영향

※ 본법에 의하여 추가된 고려요소

- 미국의 중요한 통신산업에 국가안보가 관련되어 발생하는 잠재적 영향
- 해당거래가 외국정부에 의해 통제받고 있는지의 여부
- 미국의 국익에 잠재적이고 지역적인 군사위협을 가함으로써 국방장관이 인정한 국가를 대상으로 하여 군수물자 및 군수시설 또는 각종 기술에 대한 거래가 가지는 잠재적 영향
- 핵무기비확산 통제지역에서 다자간 협정의 가이드라인을 대상국가가 준수한 정도에 관한 평가
- 반테러리즘에 관한 노력에 협조 등의 기록을 근거로 하여, 대상국가와 미국과의 유대관계에 관한 평가
- 주요한 에너지자원과 같이, 미국의 중요 사회간접자본에 국가안보가 관련되어 발생하는 잠재적 영향
- 에너지자원과 기타 주요 원자재에 대한 미국의 장기적 예상
- 수출에 관한 국가적인 입법과 규제 등을 포함

16) 이러한 고려요소 때문에, 본법은 기존에 해석되었던 “국가안보(Nation Security)”의 개념보다, 더 구체적이고 확대된 개념이라고 평가를 받는다.

하여, 군수와 관련된 기술의 이전과 전환 등이 가지는 잠재적 영향력에 대한 평가

- 대통령 또는 위원회가 중요하다고 판단하는 기타 요소

3. CFIUS에 의한 조사(Investigation)

거래당사자가 CFIUS의 검토진행중에 신청을 철회하고 거래를 포기하지 않는 한, 검토결과에 따라서 위원회는 조사절차를 진행하게 되고, 조사내용에 근거하여 일정한 조치를 취하게 된다. 위원회조사의 기간제한도 기존 관행과 동일하게 45일로 제한된다.¹⁷⁾ 본법에서는 조사절차의 대상이 되는 거래에 관하여 ①당해거래가 미국안보를 침해하는 위협이 있으면서, 검토 이전 또는 검토 진행중에 그 위협이 완화되지 않은 경우, ②당해거래가 외국정부에 의해서 통제되고 있는 경우, ③당해거래가 특정 또는 중요 사회간접자본 시설을 대상으로 하는 경우, ④위원회의 의견과 일치하여, 주무기관(Lead Agency)¹⁸⁾이 조사에 착수할 것을 추천한 경우라고 규정하고 있다. 기존

관행에 비해서 상당히 엄격해진 절차규정이지만, 다음과 같은 예외규정을 두고 있다. 즉, 관련 부처장관과 주무기관장이 공동으로 검토에 기초하여 거래 자체가 미국의 국가안보를 침해하지 않는다고 결정을 한 경우에는, 외국정부에 의하여 통제되는 거래, 또는 중요 사회간접자본시설과 관련된 거래임에도 불구하고, 조사절차가 생략되어질 수 있다. 이러한 관련 부처장관 또는 주무기관장의 권한은 재무부 차관 또는 주무기관 차관 이외의 자에게는 위임이 불가하며, 한편으로 CFIUS 의장은 본법이 발효된 후, 180일내에 외국정부에 의하여 미국의 안보에 관련된 중요 사회간접자본을 통제할 수 있을 정도의 거래들에 관한 내용을 포함하여, 국가안보와 관련된 위원회 검토사항과 본법이 적용되는 해당거래의 형태에 관하여 가이드라인을 공포하여야 한다.

4. 검토 및 조사의 완료에 관하여 의회에 대한 통지

검토와 조사가 완료되면, 위원회의장과 주무기관장은 지체없이 의회에 통지하여야 한다.¹⁹⁾

17) 결국, 당사자의 신청 또는 위원회 직권으로 검토개시 후부터 대통령의 조치까지의 기간은, 검토기간 30일, 조사기간 45일, 대통령의 조치기간 15일로 모두 90일 동안 모든 절차는 이루어지게 된다. 2005년 당시 CNOOC사태에 있어서는, 미의회가 본 사건에 정치적 압력을 가하기 위하여, 절차기간을 최장 141일까지 연장하여야 한다는 법안을 논의하기도 하였다.

18) 이러한 주무기관의 지명제도는 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존한다. 긍정적인 면은 전문적인 지식과 전문적 업무처리로 인하여 주무기관이 건설적인 역할을 수행할 수 있다는 점이다. 그러나, 부정적인 면은 위원회가 주무기관에 업무를 미루는 경향이 있어서, 잠재적으로 검토와 그 결과를 형성하는데 있어서 불균형적인 권한분배가 이루어질 위험이 있게 된다 ; Bulletin (<http://www.hellerehman.com> 참조, 방문일자 : 2007.11.25)

19) 이러한 통지는 다음과 같은 의회의 의원들에게 전달된다. ① 의회의 다수당과 소수당의 원내대표, ② 의회의 은행, 주택, 도시문제 위원회와 주무기관을 감독하는 위원회의 의장과 최고위원, ③ 하원의장과 하원의 소수당 원내대표, ④ 하원의 재정보조 위원회와 하원에서 주무기관을 감독하는 위원회의 의장과 최고위원, ⑤ 중요 사회간접자본과 관련된 거래에 있어서, 사업에 대한 기록권을 가진 미국인이 있는 주요 영업지가 위치한 주를 대표하는 의회의 의원들과, 이러한 사업이 위치하고 있는 주요 영업지가 있는 하원의원 선거구에서 온 의회의 의원

통지는 반드시 위원회의장과 주무기관장의 서명이 있어야 하며,²⁰⁾ 그 내용으로 거래에 관련하여 위원회가 실행한 조치 및 고려요소들 중에서 결정적인 요소에 관한 확인을 포함하고 있어야 하며, 당해거래에 있어서 해결되지 않은 국가안보 위협적 요소가 없다는 사실도 함께 기술하여야 한다.²¹⁾

5. 국가정보국 의장에 의한 분석

국가정보국 의장은 본법에 의하여 적용되는 해당거래에 의한 미국안보의 위협사안에 관하여 신속하고 철저하게 분석하여야 한다. 이에 관하여 관련된 정보기관의 의견과 견해를 조사하고 통합하여야 한다.²²⁾ 그리고 이러한 분석은 당해 거래의 당사자에 의한 서면통지가 위원회에 접수된 후, 20일내에 완료되어야 한다. 또한 국가정보국 의장은 별도의 다른 정보기관이 위원회에 관련 정보를 수집·제공되고 있는지에 관하여 확인하여야 한다. 국가정보국 의장은 당연직 위원회 위원이며, 당해거래와 관련되어 위원회에 제공되는 모든 정보는 의장에게 제공되어야 하지만, 위원회 내에서 정책적인 역할은 수행하지

않는다.

6. CFIUS의 구성

위원회의 의장은 재무부 장관이 수행을 하며, 재무부 장관은 본법이 적용되는 각각의 거래에 따라서 주무기관(Lead Agency)을 지정하게 된다. 그리고 기존의 관행과 다르게 업무전담을 위해서 재무부 차관보를 위원회에 참여시킨다. CFIUS의 당연직 구성원은 다음과 같다.²³⁾

- 재무장관
- 상무장관
- 국무장관
- 노동장관(위원회 의결권없이 당연직)
- 법무장관
- 국가정보국 의장(의결권없이 당연직)
- 국토안보장관
- 국방장관
- 에너지장관

7. 완화 협정(Mitigation Agreement) 및 철회된 통지에 관한 추적권한(Tracking)

위원회 또는 주무기관은 본법이 적용되는 해당 거래의 결과로 미국의 국가안보에 위협이 있는 경우, 이를 완화시킬 수 있도록, 당해거래의 당사자와 일정한 협정이나 조건을 실행하거나 부가

20) 원칙적으로 서명에 관하여는 다음과 같은 경우에만 위임이 가능하다 ; ① 검토의 완료에 관한 통지에 있어서, 대통령에 의하여 지명 되었으며, 의회의 조인과 동의가 있고, 재무부의 특정한 자와 주무기관의 특정한 자에 대한 위임, ② 조사에 관한 보고서에 있어서, 재무부의 차관 및 차관의 지위에서 근무를 수행하는 자 그리고 주무기관에서 이에 상응하는 근무를 수행하는 자에 대한 위임

21) 이러한 일련의 절차는 본법에 의하여 기존관행보다 강화된 의회의 감독권행사를 나타내고 있다.

22) 대표적으로 재무부 산하의 외국자산통제국장(The Director of Office of Foreign Assets Control)과 재정범죄규제네트워크장(The Director of the Financial Crimes Enforcement Network)과의 정보교환 및 업무협조가 이루어진다 ; Robert J. Aamothe & Joan M. Griffin, National Security Foreign Investment Reform and Strengthened Transparency Act of 2007 (http://www.kelleydrye.com 참조, 방문일자 : 2007.11.25)

23) 기존관행에 있어서 위원회 구성원과 본법에서 규정한 위원회 구성원과의 비교는 본문말미의 표 참조.

할 수 있다. 이러한 완화협정이나 부가조건은 당해거래의 국가안보에 관한 위협에 대하여, 위원회에서 실시되는 위험근거분석(Risk-Based Analysis)에 기초하여야 한다. 또한 주무기관은 위원회를 대표해서 완화협정에 관한 협상, 수정, 감독 및 시행을 하고, 국가정보국 의장과 법무장관 그리고 협정과 관련하여 중대한 이해관계를 가지는 기타 행정부처에 수정된 사항을 보고한다. 그리고, 위원회는 완화협정의 준수에 관한 일정한 평가도구를 개발하여야 한다.

한편, 위원회에 제출된 서면통지가 위원회에 의한 검토나 조사가 완료되기 전에 철회된 경우, 일정한 조치²⁴⁾를 실시할 수 있으며, 주무기관은 위원회를 대신하여 이러한 조치들이 요건을 충족하는지의 여부에 관하여 확인하여야 한다.

※ 본법에는 이른바 “Evergreen Provision”²⁵⁾이라고 하는 규정을 포함하고 있다. 이 규정의 내용은 이전에 검토를 필한 해당거래라고 하더라도, 사후에 완화조치에 관한 중대한 의무위반이 있는 경우에, CFIUS가 재조사를 자동으로 개시할 수 있는 권한을 부여한다는 내용이다. 즉, 대통령 또는 위원회는 다음과 같은 경우, ①거래의 당사자가 고의적

이고 중대하게 완화협정이나 조건을 위반한 경우, ②완화협정을 감독하고 실행하는 위원회 또는 주무기관이 이러한 위반에 대하여 고의적인 위반이라고 인정한 경우, ③이러한 위반을 추완하기 위한 어떠한 방법이나 구제책이 없다고 위원회가 인정한 경우에, 이전에 검토나 조사를 받은 거래에 대해서 다시 절차를 개시하는 것을 가능하게 하는 규정이다.

8. 주무기관(Lead Agency)의 업무

주무기관은 위원회 의장에 의하여 지명되며, 위원회를 대신하여 기관의 내부전문가와 지식을 기초로, 완화협정이나 부가조건에 관하여 협상, 수정, 감독 그리고 시행 등을 할 수 있다. 주무기관은 본법에 의하여 적용되는 거래에 관한 완화협정이나 부가조건과 관련하여, 주요한 수정사항에 관한 정기적인 보고서를 위원회에 제출하고, 이러한 수정내용을 국가정보국 의장, 법무장관 그리고 이러한 수정과 중대한 이해관계를 가지는 다른 기타 행정부처의 장에게 보고되었는지를 확인한다. 또한 불필요하게 위원회의 재원을 낭비하거나, 당사자에게 불필요한 부담을 부여하는지의 여부에 관하여 평가한다.

24) 위원회가 이와 관련하여 취할 수 있는 조치들에 관하여 본법은 다음과 같이 규정하고 있다; ① 당해거래와 관련된 서면통지를 다시 제출한 경우와 대통령에 의한 조치가 진행되는 동안에, 당해거래에 관한 특정한 안보위협적 염려를 보완하는 임시적 방어조치(잠정 조치), ② 이러한 서면통지를 다시 제출하는 경우에 이에 관한 시기, ③ 철회된 통지가 다시 제출되기 전에, 당해거래와 관련하여 거래의 일방당사자에 의한 조치를 추적할 수 있는 절차

25) Peter C. Thomas & Brijesh P. Dave, Reform of the CFIUS Process in the Wake of Dubai Ports World, SIMPSON THACHER Memo (2007. 8. 10) (<http://www.stblaw.com> 참조, 방문일자: 2007.11.25)

9. 대통령의 조치

미국의 국가안보에 위협을 가하는 해당거래에 관하여 정지시키거나 금지하는 것이 적절하다고 대통령이 판단하는 경우, 대통령은 적당한 시기와 방법으로 이에 대한 조치를 행사할 수 있다. 이러한 조치는 위원회의 조사가 완료된 후 15일 내에 조치여부에 관한 결정을 공고하여야 한다. 그리고 실제로 법무장관에게 미국 내에서의 투자철수와 같은 적절한 조치의 시행을 지시하게 된다. 다만 이러한 대통령의 조치권한은 다음과 같은 사실이 발견된 경우에만 위와 같은 절차를 통하여 권한을 행사하게 된다.²⁶⁾

- 당해거래가 외국에 의한 통제에 의하여 국가안보에 침해될 가할 위협이 있는 신뢰할 만한 증거(Credible Evidence)가 존재한다고 대통령이 판단하는 경우
- 대통령의 판단 하에, 본법과 국제긴급경제권에 관한 법 이외의 법률이 관련된 문제에 있어서 국가안보를 보호할 수 있는 적절하고 충분한 권한을 대통령에게 부여하지 못하는 경우

또한, 이러한 대통령의 조치가 행사될 때에, “국가안보(Nation Security)”의 해석에 고려되었던 요소들이 동일하게 적용되며, 이러한 대통령

의 검토와 조치를 사법적 판단의 대상에 포함되지 않는다.

10. 의회의 감독권한

위원회 의장은 상원과 하원의 법사위원회 위원장 및 최고위원에게, 매년 7월 31일 이전까지 12개월 동안에 이루어진 해당거래에 관한 검토와 조사를 내용으로 하여 연례보고서를 제출하여야 한다.²⁷⁾ 연례보고서는 보고기간 동안 각각의 해당거래에 관하여 다음과 같은 내용을 포함하고 있어야 한다.

- 거래당사자에 관한 기본적인 정보, 관련 사업자들의 사업과 생산에 관한 특징 등을 내용으로 하여 제출된 모든 통지의 목록과 보고기간 동안 완료된 검토와 조사내용, 절차 진행 중에 철회된 경우와 대통령에 의한 결정 또는 조치에 관한 정보
- 대통령의 결정과 조치 및 철회에 관한 내용을 포함하고 있는, 특정되어 축적된 적절한 조사의 정보
- 투자가 개시된 국가 및 서류제출과 관련된 사업 분야의 정보
- 위원회에 철회의 통지를 한 국가가 이러한 통지를 다시 제출할 것인지 아니면, 대체하여 거래를 포기할 것인지의 여부에 관한 정보

26) 이러한 요건은 “Exon-Florio수정조항”의 내용과 동일하다.

27) 기간을 정하고 연례보고서를 제출하는 절차와 같이, 의회에 대한 보고의 요건강화는 위원회로 하여금, 검토와 조사과정에 있어서 책임에 관한 부담을 가중시킨다. 그러나, 이러한 형식화된 절차는 절차이행만으로 책임을 면할 수 있기 때문에, 오히려 민감한 거래에 있어서 위원회로 하여금 정치적 압력을 회피할 수 있는 기본적 틀을 제공한다고도 볼 수 있다; Bulletin (<http://www.hellerehrman.com> 참조, 방문일자 : 2007.11.26)

- 위원회와 주무기관이 완화협정과 부가조건들의 준수여부를 결정하기 위하여 사용된 평가도구에 관한 논의를 포함하여, 거래와 관련하여 위원회가 국가안보에 관한 위협을 완화시키기 위해서 사용한 안보협정과 조건들의 형태
- 가능한 범위 내에서, 다음차수의 보고서가 제출되기 전 기간 동안, 위원회가 고려한 미국의 국가안보와 중요 사회간접자본에 관한 거래에 대해서 인지될 수 있는 모든 부정적인 효과에 관한 자세한 논의사항
- 연구, 발전 또는 중요한 기술의 생산과 관련된 미국의 기업을 획득하려는, 1 또는 그 이상의 국가 또는 회사의 협조체제에 관한 증거의 존재여부에 관한 평가
- 주요 기술에 관련된 상업적인 비밀의 획득을 목적으로 미국의 사기업에 대하여 외국정부에 의한 직접적인 지시를 받는 산업스파이 활동의 존재여부에 관한 평가

11. 기타

- (1) 본법이 시행된 날 이후로 120일 동안 상무장관과 국무장관의 협조하에 재무장관은 위협이 예상되는 일정한 국가나 단체에 의해서 이루어지는 미국에 대한 외국의 직접투자, 특히 국가안보에 영향을 주는 중요 사회간접자본에 대해서 연구를 시행한다.²⁸⁾ 또한, 미국의 국가안보에 투자가 주는 영향과

이러한 영향을 보완하기 위한 방안을 포함하여, 각 부처장들의 의견이 포함되어 있는 보고서를 재무장관은 각각의 연구가 완료된 날부터 30일 전에, 상원과 하원의 각 위원회에 전달하기 위하여 의회에 제출한다.

- (2) 재무부의 감찰관은, 본법이 시행되기 전에 이미 효력을 가지고 있는 1950년 방위생산법에 근거하여, 요구된 재무부의 의회보고가 이루어지지 않은 경우와 관련된 모든 상황과 원인들에 대한 결정을 내리기 위하여, 독립적인 조사를 시행한다. 그리고, 본법이 시행된 날부터 270일 동안, 재무부의 감찰관은 조사된 결과와 발견사실들의 내용을 포함하는 보고서를 상원 및 하원의 각 위원회 의장 및 최고위원에게 제출한다.²⁹⁾
- (3) 본법에 의하여 수정된 조항의 적용은 본법의 공포 후 90일후부터 시행한다.

IV. “2007년 외국인투자자와 국가안보에 관한 법률”의 분석

1. 일반적인 외국인 투자자에 대한 영향

본법은 관행으로서 운영되어오던 절차가 성문화된 것을 내용으로 하고 있다. 따라서, 실제 투

28) 본법에서는 이러한 연구의 대상이 되는 국가에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다 ; ① 이스라엘의 보이코트에 협조하는 외국의 정부 또는 이러한 외국정부에 의하여 대표되는 단체나 외국인, ② 외국 테러단체로서 국무장관에 의해 지명된 조직들을 금지하지 않는 외국의 정부 또는 이러한 외국정부에 의하거나 대표되는 단체 또는 외국인

29) 이러한 보고서가 의회에 제출할 때에는, 반드시 상원의 외국관련위원회, 금융위원회, 주택 및 도시문제 위원회, 상무위원회, 과학고통위원회와 하원의 재정지원위원회, 외무위원회, 에너지위원회, 상무위원회를 포함하여야 한다.

자자들은 과거에 해오던 투자방법이나 운영절차에 있어서 크게 달라진 점이 없어서, 투자행위를 하는데 어려운 점은 없을 것이다. 그러나, 법에서 명백하게 규정하고 있듯이, 완화협정의 이행에 있어서 의무위반이 발생하게 되면, 즉시 CFIUS에게 다시 거래에 관한 조사절차를 재개할 수 있는 권한이 부여되어져 있다. 따라서, 면밀하고 엄격하게 이루어지는 최초 검토와 조사절차를 경유하였다고 하더라도, 거래 당사자들간에 체결된 완화협정의 준수를 유지하는 것이 일반 외국인 투자자에게는 가장 중요하다고 할 것이다.³⁰⁾

2. 외국정부에 의해 통제되는 투자자의 부담

본법에 의하게 되면, 45일간의 조사과정은 주로 투자자와 외국정부와의 관계에 기초하여, 이를 집중적으로 조명하는 것을 목적으로 하게 된다. 이 내용의 조항들은 주로 강도 높은 수준의 조사를 요구하게 되는데, 이것은 외국투자자들로 하여금 규제범위에 포함되지 않게 하기 위해서 상당한 부담으로 작용하게 될 것으로 예상된다.³¹⁾

3. 미국 국내기업의 유의점

미국기업들은 거래협상전략의 일부분으로서

CFIUS가 관심을 집중시키는 잠재적 문제들을 고려하는 것이 중요하다. 즉, 협상초기에 당해거래와 관련되어 있는, 잠재적이고 정치적인 민감한 문제들을 고려하여야 할 것이다.³²⁾ 또한, 법에서 “외국인(Foreign Person)”이란 개념을 상당히 포괄적으로 해석하고 있기 때문에, 미국내에서 설립된 기업에 의한 인수합병이라고 하더라도, 규제 대상이 될 수 있게 된다.³³⁾

4. CFIUS 역할의 중요성

본법의 가장 큰 특징은 기존의 관행으로 운영되던 외국인투자규제 절차가 공식적으로 성문화된 점이다. 이 특징에 의해서, 일반 투자자들은 기존보다 더 강력하게 규제를 받으면서도, 한편으로 예전과는 다르게 명확한 예측가능성을 부여받았다는 점을 주목해야 할 것이다. 따라서, CFIUS의 절차진행이 어느 정도 예측가능하다는 전제하에서 잠재적인 투자자들을 포함하여 일반 투자자들은, 거래에 있어서 보다 더 확신있는 투자전략과 사업운명을 시도할 수 있게 되었다. 이러한 메커니즘은, CFIUS가 검토와 조사 절차의 진행함에 있어서, 보다 더 합리적인 예측에 의하여 운영할 것을 요구한다고 볼 수 있다.³⁴⁾ 또한,

30) Bulletin (<http://www.hellerehrman.com> 참조, 방문일자: 2007.11.26)

31) Ibid

32) Ibid

33) 예를 들어, 미국 국내에서 설립되고 운영되고 있는 사기업에 의한 인수합병의 경우, 주된 임원이나 주요의사결정권자가 외국정부이거나, 외국정부에 의해 통제받고 있는 외국인이라면, 이러한 인수합병의 경우라고 하더라도 본법의 적용을 받게 된다.

34) Edward L. Rubinoff & Henry A. Terhune, New CFIUS Reform Act Presents Challenges to Foreign Investment in the United States, The

외국정부나 외국기업들이 미국의 국가안보에 관한 검토를 우선적으로 할 것이 예상되므로, CFIUS는 외국정부나 기업의 대미투자를 불합리하게 방해하지 않도록, 탄력적인 절차운영이 요구될 것이다.³⁵⁾

5. 경제적 효율성에 관한 문제

미국에서 DUBAI PORT WORLD 사례가 발생했을 당시에, 정치적 입장에서 상당한 문제의식이 제기되었던 것은 사실이지만, 많은 경제학자들의 입장에서는 그렇지 않았다. 외국인투자에 의해서 미국 경제와 국가안보에 영향을 미칠만한 증거는 거의 없었다고 하였다. 오히려, 외국인투자에 의해서 미국 경제의 흐름에 도움이 될 수 있다는 주장이 있었다. 경제학자들의 견해는 외국인투자에 있어서 CFIUS의 법적인 개입은 시장의 중립성과 효율성을 침해한다고 하였다. 시장 불확실성을 더욱 증가시켜서 미국 기업들이 중시하는 자사의 주식가격에 부정적인 영향을 미치며, 이에 대응하기 위하여 미국 기업들이 행하는 행동들이나, 미국경제에 도움이 될 수 있는 외국인투자의 포기 등에 의해서 결국, 경제적 후생의 최적점을 상실한다는 주장이다. 이러한 입장들을 고려한다면, CFIUS의 활동이나, 외국인 투자에 관한 기본적인 원칙들의 운용에 있어서 무

리한 규제를 지양하고, 신중하며 융통성있는 절차진행이 요구된다고 할 것이다.³⁶⁾

6. 미국의 보호무역에 대한 비판

기본적으로 미국은 세계경제질서에 있어서 자유무역주의를 주장하는 국가이다. 그러나, 규모가 큰 외국인 투자에 관해서는 강력한 규제정책으로서 국내외적으로 많은 비판을 받고 있다. 외국인 투자에 관해서 나름대로 포용적인 정책을 수행하고 있음에도 불구하고, DUBAI PORT WORLD사건이나 CNOOC 사건에서는 과거 보호무역주의 시대보다도 더 엄격한 제재와 규제를 주장하였다. 다른 외국들과 자유무역협정을 체결하면서, 자국내의 외국인 투자에 대해서 규제를 가하게 된다면, 세계 각국의 국가들로부터 비난을 면하기는 어려울 것이다. 한편으로, 미국국내에서도 외국인 투자에 대한 규제가 외국인 투자기피 그리고 달러자산매도로 이어질 경우 달러화 가치가 급락하게 되고 금리 급등과 주가 하락을 발생시킬 수 있기 때문에, 이러한 미국정책에 대한 비난도 만만치 않은 것이 현실이다. 따라서 본법의 제정으로 인한 파급효과는 좀 더 지켜 봐야 알겠지만, 본법에 근거한 절차운영이 미국경제에 명백한 영향을 줄 것임에는 틀림없다.

Metropolitan Corporate Counsel Vol.15, No.9 (2007. 9)

35) Ivan A. Schlager & Warren G. Lavey, President Signs Legislation Reforming U.S. National Security Reviews of Foreign Investment in U.S. Companies, Skadden (2007.7.26) <<http://www.skadden.com> 참조, 방문일자: 2007.11.26>

36) James K. Jackson, CRS Report for Congress (2007. 2. 1)

V. “2007년 외국인투자자과 국가안보에 관한 법률”의 시사점

우리나라에서 현재, 외국자본의 국내투자에 대한 규제는 1998년에 제정된 외국인투자촉진법에 의해서 주로 이루어지고 있다. 특히 동법 제4조³⁷⁾에서는 국가의 안전과 공공질서의 유지에 지장을 초래하는 경우에는 외국인의 투자를 제한할 수 있다는 규정을 두고 있다. 이외에도 경제협력 개발에 관한 협정서 등에 있어서 외국인 투자제한 업종을 제한적으로 열거하는 등 일반규정으로 외국자본의 국내투자를 제한하고 있다. 이러한 규정 등으로 굳이 미국과 같은 별도의 규제법

률을 제정할 필요가 없다는 견해가 있는 반면, 이러한 규정만으로는 실질적 규제에 있어서 미흡하다는 판단 하에, 규제법률을 제정해야 한다는 견해가 대립하고 있다.

우리나라에서는 작년과 올해에 걸쳐서 미국의 “Exon-Florio 수정조항”과 유사한 법률의 제정작업에 관한 논의가 활발하게 진행되었다. 이미 2007년 임시국회에서도 이와 유사한 법률이 상정되어서 국회뿐만 아니라,³⁸⁾ 실무계와 학계에 많은 관심을 받고 있는 실정이다. 국회에 상정한 법안에서는 미국의 “2007년 외국인투자자과 국가안보에 관한 법률”의 내용과 거의 유사한 규정들을 상당수 포함하고 있다.³⁹⁾ 이는 미국뿐만 아니

37) 외국인투자촉진법 제4조 (외국인투자의 자유화 등)

- ① 외국인인 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제한을 받지 아니하고 국내에서 외국인투자업무를 수행할 수 있다.
- ② 외국인은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 이 법에 의한 외국인투자를 제한받지 아니한다.
 1. 국가의 안전과 공공질서의 유지에 지장을 초래하는 경우
 2. 국민의 보건위생 또는 환경보전에 해를 끼치거나 미풍양속에 현저히 반하는 경우
 3. 대한민국의 법령에 위반되는 경우

③ 제2항 각호의 1에 해당하여 외국인투자가 제한되는 업종과 제한의 내용은 대통령령으로 정한다.

④ 산업자원부장관은 이 법 외의 다른 법령이나 고시 등에서 관계행정기관의 장이 외국인 또는 외국인투자기업을 대한민국국민 또는 대한민국법인에 비하여 불리하게 대우하거나 외국인 또는 외국인투자기업에게 추가적인 의무를 부담하게 하는 등 외국인투자를 제한하고 있는 경우에는 그 내용을 대통령령이 정하는 바에 따라 매년 이를 통합하여 공고하여야 한다. 관계행정기관의 장이 이를 개정하거나 추가하고자 하는 경우에는 미리 산업자원부장관과 협의하여야 한다.

38) 이병석 의원이 대표발의한 “국가경제에 중대한 영향을 미치는 외국인투자 등의 규제에 관한 법률안”과 이상경 의원이 제출한 “국가안보에 반하는 외국인투자규제법안”이 그것인데, 그 내용면에 있어서 약간의 차이 등을 보이고 있지만, 기본적인 취지는 “Exon-Florio수정조항”의 취지와 동일하다.

39) 이상경 의원의 제출법안에서는 ① 건전한 외국인 투자의 선의의 피해를 최소화시키기 위해서, 조사기간을 조사개시 결정일부터 45일로 제한하되 1차에 한해 15일간 추가조사기간을 인정하였고, ② 조사위원회를 설립하여, 대통령에게 필요한 조치를 건의하기 전에 앞서 잠정조치를 취할 수 있으며, 대통령은 외국인 등의 투자가 국가안보에 위해를 가할 우려가 있다고 신뢰할 만한 증거가 있는 경우 제반 사정을 충분히 고려하여 투자철회를 명령할 수 있도록 하였고, ③ 조사위원회로 하여금 그 활동과 이로 인한 외국인 투자영향을 분석하여 국회에 정기적으로 보고하도록 함으로써 자의적인 운영으로 인한 외국인 투자 위축을 경계하고자 하였는데, 이러한 일련의 내용들은 미국의 “Exon-Florio수정조항”과 “2007년 외국인투자자과 국가안보에 관한 법률”의 내용 등과 거의 동일하다고 할 수 있다.

라, 세계 각국에서 제정되고 있는 외국인 투자에 대한 입법적 대응의 경향에 부합하는 것이라고 할 것이다. 이런 경향을 고려한다면, 이번 미국의 2007년 입법은 우리나라뿐만 아니라, 세계 각국의 외국인 투자규제정책에 많은 시사점을 줄 것이라고 생각된다. 관행에 머물던 정책을 입법을 통하여, 보다 명확한 예측가능성을 부여함으로써, 많은 외국인 투자자에 대한 규제와 투자유치

를 동시에 달성할 수 있는 기대를 가능하게 하였다. 그러나 미국에서도 이와 같은 입법에 관하여 찬반논리가 존재하고 있으며, 차후의 운영을 통하여 절차적 결함과 이에 대한 보완이 이루어져야 할 것이고, 우리에게 있어서는 미국이 어떻게 절차운영의 모를 살리고 있는지에 대해서 지속적인 관찰이 필요하다고 할 것이다.⁴⁰⁾ 물론 글로벌 스탠다드라고⁴¹⁾도 할 수 있는 이러

40) 참고적으로 “Exon-Florio수정조항”이 제정된 1988년부터 2005년까지 CFIUS의 활동내용을 나타내고 있는 도표를 보면 상당히 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 18년간에 걸쳐서 CFIUS에 대한 심의신청은 무려 1,593건에 달한다. 그러나 실질적으로 실제 조사에 착수한 경우도 25건에 불과하고, 대통령의 조치가 이루어진 경우는 12건에 불과하다. 또한, 도표상 대통령이 조치를 한 건수인 12건 중에서 대통령의 조치에 의하여 실질적으로 투자를 금지한 경우는, 1989년 중국의 National Aero-Technology Import and Export Corporation이 미국의 항공기 부품제조회사와 관련이 있는 MAMCO와 체결한 계약이 조치에 의하여 투자철회한 경우 1건 밖에 없다(최한수, 한국판 엑손 플로리오(EXON FLORIO)규정 보약? 아니 독약!, 기업지배구조, 2006, 가을호 참조). 이러한 통계적 수치를 고려해본다면, 미국의 경우, 이 당시 비록 입법에 의한 절차운영이 아닌 관행에 의하여 절차운영이 이루어졌지만, “Exon-Florio수정조항”과 같이 상당히 강력한 투자규제법안을 가지고 있음에도 불구하고, 실제적인 제재가 이루어진 경우는 별로 없었다는 것이다. 이는, 강력한 규제정책을 표방하여, 외국인 투자자들로 하여금, 규정에 부합하는 내용의 투자유치를 유도하고, 처벌이나 제재에 관해서 관대한 정책을 펼침으로써, 절차의 탄력적 운영을 도모하여, 규제법규로 인한 투자위축을 방지하려는 의도라고 생각된다.

연도	신청	조사	신청철회	대통령조치
1988	14	1	0	1
1989	204	5	2	3
1990	295	6	2	4
1991	152	1	0	1
1992	106	2	1	1
1993	82	0	0	0
1994	69	0	0	0
1995	81	0	0	0
1996	55	0	0	0
1997	62	0	0	0
1998	65	2	2	0
1999	79	0	0	0
2000	72	1	0	1
2001	55	1	1	0
2002	43	0	0	0
2003	41	2	1	1
2004	53	2	2	0
2005	65	2	2	0
총계	1,593	25	13	12

※ 미국 재무부 자료 참조

41) 주요국의 외국인투자에 관한 사전심의 제도를 살펴보면, ① 미국은 본고에서 언급한 “Exon-Florio수정조항”에 의해서 국가안보에 중대한 영향을 미치는 외국인투자를 조사하고 투자철회를 명령할 수 있도록 하고 있으며, ② 일본은 “외환과무역법”에서 국가안보,

한 외국인 투자규제에 대해서 미국과 마찬가지로 찬반양론이 우리나라에서도 이루어지고 있다. 즉, 찬성하는 입장에서는 외국의 기업인수 시도에 노출된 우리나라의 기간산업을 보호할 필요성이 존재하며, 국내기업들이 낮은 가격에 외국으로 매도되는 상황을 규제해야 한다고 하여, 이에 관한 외국인 투자에 대한 국가적인 관리가 필요하며, 이러한 상황에서 경영권을 방어하기 위한 기업들이 자사주 매입이 늘면서 장기적인 투자가 위축되고, 자국의 기간산업과 주요산업을 국가적 차원에서 보호하는 것이 세계적인 추세라고 설명하고 있다. 반면에, 반대하는 입장에서는 외국인 투자에 대해서 지나치게 규제를 가하는 것은 투자대상국가로서의 이미지를 실추시켜서 외국인 투자를 위축시킬 수 있으며, 아시아권에서 투자유치경쟁이 증가되는 현실을 감안하면 과잉규제에 의한 유치경쟁력의 약화를 초래할 수 있다는 주장을 하고 있다.⁴²⁾ 양측의 주장도

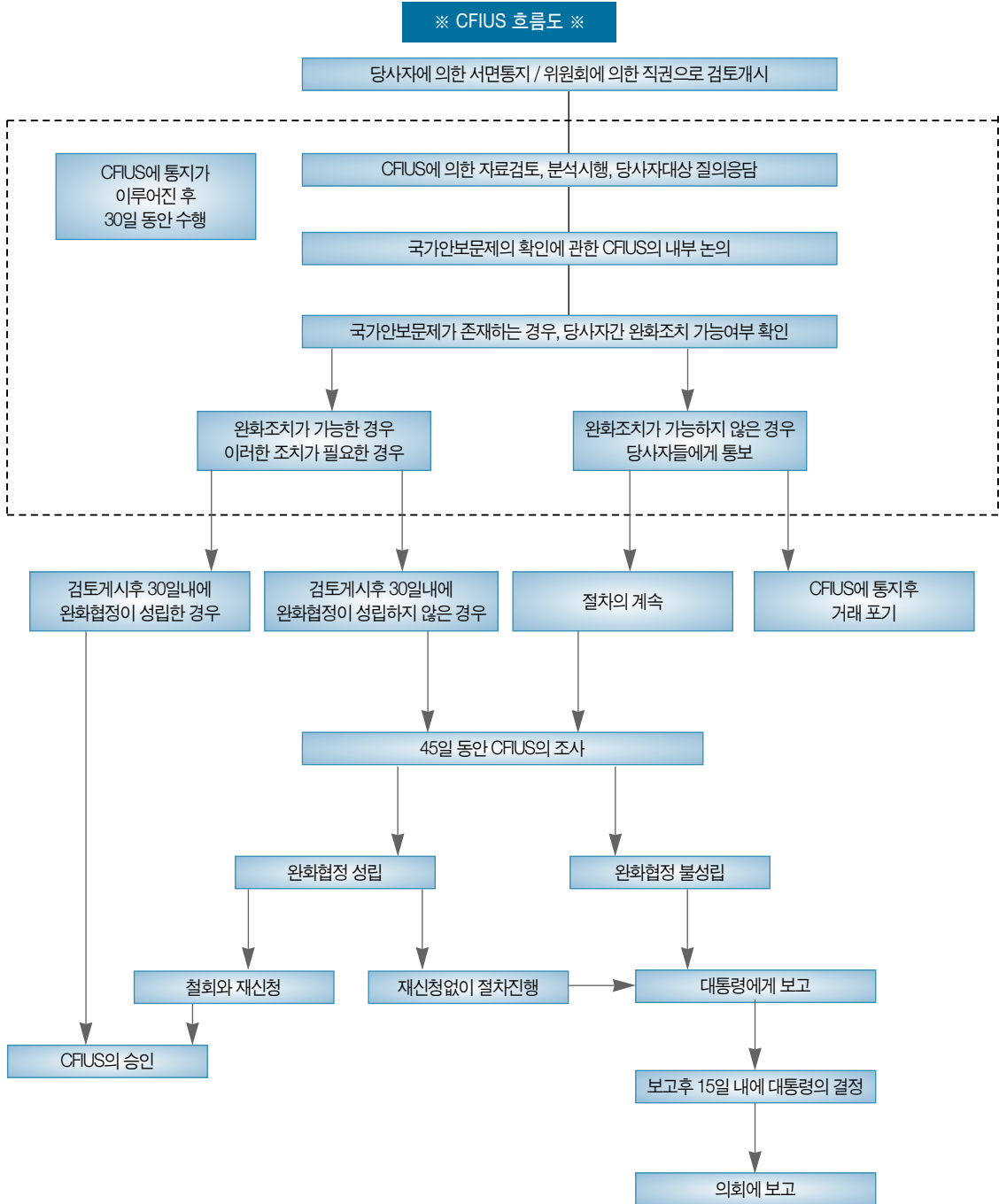
두 일리가 있는 주장이다. 그러나, 찬반의 논리보다 양측의 주장을 최적화 할 수 있는 균형점을 찾는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 것이다. 이에 관해서 미국을 포함한 모든 국가들과 마찬가지로 우리나라에서도 보다 더 많은 논의와 연구가 진행되어야 할 것이다. 더욱이, 2007년에 체결된 한미FTA협정과 관련하여, 본 협정에 포함되어 있는 ISD규정(투자자-국가간 분쟁해결절차)⁴³⁾을 고려한다면, 우리나라에 대한 미국인 투자의 규제에 있어서, 외국인투자에 관한 규제법의 적용이 자칫 잘못 이루어지면, 한미FTA협정상 국제투자분쟁을 발생시킬 위험도 존재하게 된다. 이러한 국내외의 여건을 냉정하게 고려하여, 외국인투자에 관한 규제는 법제도의 강력한 규제측면과 제도운영상의 탄력성을 안배하여 최적화된 균형점에서 이루어지도록 노력하여야 할 것이다.

공공질서, 공공안전, 국민경제의 원활한 운영을 저해하는 경우 사전심사를 받도록 하고 투자변경 또는 증지를 권고할 권한이 부여되어 있고, ③ 영국의 경우, “공정무역법”에서 공공의 이익에 반하는 투자를 금지하거나 투자철회를 지시할 수 있도록 하고 있으며, ④ 프랑스에서는 “화폐제정법”에서 국가안보, 공공질서 등에 영향을 미치는 경우 사전승인을 받도록 하고 있다(이상경 의원 대표발의 보고서 참조).

42) 자세한 내용은, 최한수, 한국판 엑슨 플로리오(EXON_FLORIO)규정 보약? 아니 독약!, 기업지배구조 (2006, 가을호); 여혁중, 한국판 Exon-Florio법의 도입 문제, 정보통신정책 제18권 15호 (2006.1) 참조

43) 투자자-국가간 분쟁절차는 (Investor-State Dispute Settlement) 기업이 상대방 국가의 정책으로 이익을 침해당했을 때 해당 국가를 세계 은행 산하 국제투자분쟁중재센터(ICSID)에 제소할 수 있는 제도다. 부당한 차별대우에 따른 해외 투자자의 피해를 막기 위해 도입됐지만, 국가의 주권과 공공정책을 무력화할 수 있다는 비판도 있다. 2007년 한미FTA협정문에서는 “제11장 투자 제2절 투자자와 국가간 분쟁해결”에서 제11.15조부터 제11.28조까지 ISD내용을 규정하고 있다.

※ 참고



※ 기존관행과 FINSA와의 비교 ※

	기존의 법과 관행 (Exon-Florio 규정과 행정명령)	Foreign Investment and National Security Act of 2007(FINSA)
CFIUS의 법적근거	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정명령 	<ul style="list-style-type: none"> ■ FINSA에 의해 수정된 Exon-Florio 규정
CFIUS의 의장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의장 : 재무장관 ■ 재무부 차관과 임원에 의해서 일상의 업무 감독 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의장 : 재무장관 ■ 각각의 거래에 따라서 주무기관 지정(Lead Agency) ■ 업무전담을 위해 재무부 차관보 신설
위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재무장관, 국토안보장관, 상무장관, 국방장관, 국무장관, 법무장관 ■ 과학기술발전국장, 국가안보보좌관, 경제정책보좌관, 예산집행국장, 미국무역대표 및 경제자문 의장 ■ 대통령이 필요하다고 생각하는 기타 행정부서의 장 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재무장관, 국토안보장관, 상무장관, 국방장관, 국무장관, 에너지장관, 노동장관(위원회 의결권없이 당연직), 법무장관 ■ 국가정보국 의장 (의결권없이 당연직) ■ 대통령이 필요하다고 생각하는 기타 행정부서의 장
CFIUS 검토에 관한 기간제한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 당사자의 자발적 통지 또는 CFIUS의 직권에 의하여 검토 개시 ■ 30일간의 검토 ■ 검토기간내에 국가안보에 관한 문제가 제기되고 이를 해결할 수 없는 경우, CFIUS는 45일간의 조사절차를 개시 ■ CFIUS는 사실내용과 권유내용을 대통령에게 보고하고, 대통령은 의무적으로 15일내에 조치를 시행 (최초 검토개시후 90일내) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 좌동
국가소유 기업의 합병	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30일간의 검토 ■ 45일간의 조사 ■ CFIUS의 유권해석으로 국가안보의 문제가 발생하지 않는다고 판단되면 전체 조사절차 생략 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30일간의 검토 ■ 제정법상의 예외를 제외하고, 의무적 45일간의 조사 ■ 예외 : 재무장관과 주무담당기관의 장(또는 차관)에 의하여 당해 거래가 국가안보에 대한 침해를 야기하지 않는다고 공동으로 결정한 경우 45일간의 조사 생략
국가정보국 의장의 역할	<ul style="list-style-type: none"> ■ 위원회 내에서 공식적인 역할 없음 ■ 합병을 시도하려는 단체와 안보위협에 관한 기타 정보 등의 배경지식과 평가를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 위원회의 당연직 구성원 ■ 위원회내에서 정책적인 역할을 수행하지는 않음 ■ 당해 거래의 통지에 대한 위원회 수령후 20일내에 당해 거래에 의하여 위협받는 국가안보 문제를 분석제공
CFIUS에 의한 고려요소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가방위 요건으로서 필요한 국내 생산 ■ 국가방위 요건을 충족하기 위한 국내산업의 생산능력 (인적자원, 생산품, 기술, 원자재 기타 용역공급 등을 포함) ■ 국가안보 요건을 충족시키는 미국의 생산능력에 영향을 줄 수 있는 외국인에 의한 국내산업과 상업활동의 통제 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 기존의 고려요소에 다음과 같은 사안을 추가하여 고려 ■ 미국의 국익에 잠재적이고 지역적인 군사위협을 가함으로써 국방장관이 인정한 국가를 대상으로 하여 군수물자 및 군수시설 또는 각종 기술에 대한 거래가 가지는 잠재적 영향 ■ 주요한 에너지자원과 같이, 미국의 중요 사회간접자본에 국가안보가 관련되어 발생하는 잠재적 영향

<p>CFIUS에 의한 고려요소</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ (a)테러지원국, 군사무기수출국, 생화학무기수출국으로서 수출행정법에 의해 국무장관이 인정한 국가 또는 (b)핵무기 확산금지법 대상이 된 국가 등을 대상으로 하여 군수물자 및 군수시설 또는 각종 기술에 대한 거래가 가지는 잠재적 영향 ■ 미국의 국가안보에 영향을 주는 지역에서의 미국이 가지는 기술적인 국제적 주도권을 대상으로 하여 이루어지는 거래가 가지는 잠재적 영향 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미국의 중요한 통신산업에 국가안보가 관련되어 발생하는 잠재적 영향 ■ 대상거래가 외국정부에 의해 통제받고 있는지의 여부 ■ 핵무기비확산 통제지역에서 다자간 협정 등의 가이드라인을 대상국가가 준수한 정도에 관한 평가 ■ 반테러리즘에 관한 노력에 협조 등의 기록을 근거로 하여, 대상국가와 미국과의 유대관계에 관한 평가 ■ 수출에 관한 국가적인 입법과 규제 등을 포함하여, 군수와 관련된 기술의 이전과 전환 등이 가지는 잠재적 영향력에 대한 평가 ■ 에너지자원과 기타 주요 원자재에 대한 미국의 장기적인 예상 ■ 대통령 또는 위원회가 중요하다고 판단하는 기타 요소들
<p>중요 사회간접자본에 대한 규정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별한 언급 없음 ■ 제정법에서는 당해거래가 국가안보에 관한 위험을 발생시키는지의 여부를 평가하는데 고려할 관련요소들을 설명하고 있다. (국가방위에 필요한 국내생산, 국가안보 요건을 충족시킬 수 있는 국내산업의 생산량과 생산능력) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중요 사회간접자본에 대해서 다음과 같이 정의한다 ; 형태유무와 관련없이, 미국산업의 중요한 부분을 차지하는 일종의 제도와 자산으로서, 이러한 제도와 자산이 파괴 또는 무력화 될 경우, 국가안보를 약화시킬 수 있는 영향력을 가지고 있는 경우 ■ 중요 사회간접자본과 관련된 당해거래에 관한 최초의 검토와 조사는 인증절차에 의해 국회에 통지 또는 보고된다. ■ 국가안보에 관련되며, 미국의 중요 사회간접자본에 관한 당해거래가 발생시키는, 인지가능한 모든 부정적인 영향에 관하여 이루어진 논의를 국회에 연례보고서를 통하여 보고한다. ■ 중요 사회간접자본에 관한 투자를 포함하여, 외국에 의한 직접투자에 관한 연구를 재무장관은 보고한다. ■ 외국인에 의한 미국의 중요 사회간접자본의 통제를 가능하게 하는 일정한 거래에 관하여, 당해거래가 국가안보를 침해할 수 있다는 위원회의 결정이 있고, 재무장관과 주무기관장에 의하여 국가안보에 침해가 있지 않다고 공동으로 결정하지 않는 이상, 조사를 개시한다.
<p>완화협정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별한 규정없음 ■ 관행적으로, 관련 행정부처들은 확인된 안보위협에 관한 사안을 완화시키는 조건으로 문서의 형태로 거래당사자와 완화협정을 체결해왔다. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 위원회에 의해서 시행된 위험근거분석에 기초하여 완화협정을 체결한다. ■ 주무기관은 (a)위원회를 대표해서 완화협정에 관한 협상, 수정, 감독 및 시행을 하고, (b)국가안보국 의장과 법무장관 그리고 협정과 관련하여 중대한 이해관계를 가지는 기타 연방부처에 수정된 사항을 보고한다. ■ 위원회는 일정한 완화협정의 준수에 관한 평가 도구를 개발하여야 한다.

<p>합병거래가 종결된 이후에 CIUS에 의한 검토의 자동개시를 허용하는 “Evergreen 조항”과 Exon-Florio 권한의 활용</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별한 규정 없음 ■ 완화협정에서 협상 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대통령 또는 위원회는 다음과 같은 경우 이전에 검토나 조사를 받은 거래에 대해서 다시 절차를 개시하는 것이 가능함. (a)거래의 당사자가 고의적이고 중대하게 완화협정이나 조건을 위반한 경우, (b)완화협정을 감독하고 실행하는 위원회 또는 주무기관이 이러한 위반에 대하여 고의적인 위반이라고 인정한 경우, (c)이러한 위반을 추완하기 위한 어떠한 방법이나 구제책이 없다고 위원회가 인정한 경우
<p>고위급 관리와의 관련</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 거래당사사들에 의한 통지 후에 당해거래의 검토와 조사를 개시할 수 있는 대통령의 권한은 위임될 수 있다. ■ 관행상, 논의의 여지가 있는 결정만이 결정에 있어서 고위급 관리에 위임된다. 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 다음과 같은 경우, 중요한 결정을 차관급 이하로 위임해서는 안된다. ■ 이전에 검토와 조사를 받았던 거래에 관한 재심의에 관한 결정 ■ 외국정부에 의해 통제받는 거래 또는 중요 사회간접자본에 관한 거래에 대한 45일간의 조사를 생략하는 결정은 오직 재무부 차관과 부주무기관장에게만 위임된다. ■ 최초 검토와 보고서에 관하여 의회에 대한 인증된 통지와 보고서를 제출할 수 있는 권한은 오직 의회의 승인을 얻고 대통령이 지명한 자에게만 가능하다.
<p>의회 감독</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조사가 완료된 후 15일 내에 대통령이 조치를 시행한 경우에, 당해거래를 정지하거나 금지시킬지의 여부에 관하여 의회에 대한 대통령의 보고는 (a)국가안보에 관한 위협이 존재하는 이유에 대한 설명, (b)고려되어야 할 요소들, (c)이러한 국가안보에 대한 위협을 보호하기에 부족한 현행법의 내용 등을 포함하여야 한다. ■ 대통령과 지명된 행정부처는 다음과 같은 사안에 대한 증빙여부를 4년마다 의회에 보고를 한다. (a)연구, 발전 그리고 주요 기술에 관한 생산과 관련된 미국 기업의 매수를 시도하려는 1 또는 그 이상의 국가에 의한 전략적인 제휴, (b)중요한 산업기술의 비밀을 수집하기 위해서 조직된 미국기업을 대상으로 외국정부에 의한 산업스파이 활동 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 요청에 의하여 당해거래에 관한 보고 ■ 위원회가 동의를 하고, 주무기관이 추천을 하여 이루어진 조사의 착수, 그리고 거래가 미국 국가안보에 침해를 발생시킬 위협과 이러한 위협이 검토 전 또는 검토진행 중에 완화되지 않았으며, 외국정부에 의해 통제되는 거래이거나, 또는 외국인에 의해 대표되거나 그에 의하여 미국내의 중요 사회간접자본의 통제가 이루어진다는 결정의 결과를 내용으로 하여 검토가 완료된 이후 지체없이 의회에 인증된 통지를 실시한다. ■ 모든 당해거래에 관한 연례보고서는 이전 12개월을 대상으로 한다. ■ Exon-Florio 수정에 근거한 일정한 보고를 수행하기 위하여, 재무부의 업무상 과오를 조사하는 재무부 감찰관은 보고를 수행한다. ■ 재무장관은 이스라엘의 보이코트에 호응하는 정부와 국무장관에 의해 외국테러조직으로 지명된 단체를 금지하지 않는 정부에 의한 외국인 직접투자에 관한 연구를 시행하여 보고를 수행한다.