

호주 외국인투자 심사제도에 대한 고찰

- 한·호주 FTA와 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 중심으로 -

고려대학교 일반대학원 법학 석사 송 송 이

*논문접수 : 2025. 1. 20. *심사개시 : 2025. 1. 21. *게재확정 : 2025. 2. 11.

〈목차〉

I. 들어가며	III. 한·호주 FTA와 RCEP에서의 호주 외국인투자 심사
II. 호주의 외국인투자 심사제도	1. 국제투자규범과의 합치성
1. 발전 과정	2. ISDS 적용 가능성
2. 심사 대상	3. 유보와 국가안보 예외
3. 심사 절차 및 기준	IV. 결론 및 시사점
4. 재무부 장관의 권한과 역할	

I. 들어가며

국내 조선업체인 한화오션은 2024년 9월, “당사는 호주 조선·방산업체인 오스탈 인수와 관련해 오스탈 경영진·이사회와 관련된 협의를 9월 25일을 기점으로 중단하기로 하고 상대방에게 통지했다”라는 내용을 공시했다.¹⁾ 로이터통신 등 외신은 작년

4월 한화오션이 오스탈에 10억 2천만 호주 달러(9천 300억원 상당)의 인수제안서를 제출했다고 보도한 바 있다.²⁾ 오스탈은 2023년 11월 호주 정부로부터 전략적 조선업체로 선정된 바 있으며 미국 해군에 선박을 설계·건조해 납품하고 유지보수를 담당하는 주요 방산업체이기도 하다.³⁾

때문에, 오스탈이 해외 기업에 매각되려

1) 한화오션 공시정보(<https://www.hanwhaocean.com/investors/di/>, 2024.9.25.)(최종 검색일 : 2025.1.14.)

2) Reuters, “Austral rejects Hanwha’s \$662 mln offer citing regulatory hurdles,” April 2, 2024., <https://www.reuters.com/markets/deals/australias-austal-rejects-662-mln-offer-hanwha-ocean-regulatory-concerns-2024-04-01/> (최종 검색일 : 2025.1.14.)

면 호주의 외국인투자심사위원회(Foreign Investment Review Board, FIRB)와 미국의 외국인투자위원회(The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)의 승인을 모두 받아야 한다. 오스탈은 한화오션의 자사 인수가 미국과 호주의 외국인투자 심사기관에서 승인될 가능성이 낮다는 이유를 들어 한화오션의 인수 제안을 거부했으며 재협상 과정에서도 비협조적인 태도를 견지해 한화가 인수를 포기한 것으로 알려졌다.⁴⁾

최근 미국과 EU 등 주요국들은 2020년의 COVID-19, 러시아·우크라이나 전쟁에 더해 미중 기술패권 경쟁이 심화되면서 국가안보 목적의 외국인투자심사를 강화해 나가는 추세이다. 주요국들은 과학기술 분야에서의 격차와 지위 유지를 국가안보 전략의 핵심 요소로 다루면서 국가안보가 첨단기술·장비는 물론 이와 직·간접적으로 연계된 산업 생태계 전반, 이를 보호하는데 필요한 인적자원 관리와 유·무형의 인프라, 통신(데이터) 등을 모두 포괄하는 것으로 보고 있다. 외국인투자 심사제도는 국가안보를 위해 상시적으로 이루어지는

외국인투자를 규제해 수출통제와 유사한 법적 효과를 도모하겠다는 정책의 일환으로 볼 수 있다.⁵⁾ 주요국들이 외국인투자 심사제도를 전략기술 보호와 산업 경쟁력 유지를 위한 핵심 수단으로 활용하려는 추세는 글로벌 공급망 재편과 지정학적 갈등이 지속되는 상황에서 더욱 강화될 것으로 전망된다.

이 글에서는 한화오션의 오스탈 인수 추진 사례를 계기로 호주의 외국인투자 심사제도를 검토하고, 한·호주간 투자협정에서 이를 어떻게 규율하고 있는지 분석하고자 한다. 미국 CFIUS에 대해서는 이미 다수의 선행연구가 있으므로, 본 연구는 호주의 외국인투자 심사제도에 집중하도록 한다. 또한, 호주는 미국과 유사하게 국가안보 목적의 투자심사를 강화하고 있는 국가 중 하나로, 최근에는 심사대상을 첨단기술·주요 인프라·데이터 등으로 확대하는 등 미국의 정책 방향과 비슷한 행보를 보이고 있지만, 호주만의 몇 가지 특징적인 면을 가지고 있기도 하다. 우선, 호주는 외국인투자 유치에 국가경쟁력의 핵심이었던 만큼 부동산 분야에 대한 투자규제를

3) *Ibid.*

4) 연합뉴스, “한화오션, 호주 방산업체 오스탈 인수 무산…합의 못 이뤄”, 2024.9.25., (최종 검색일 : 2025. 1.14.); 한화오션은 오스탈이 현장 실사를 위해 수수료로 500만 호주달러(약 66억원)를 선납해야 하고 미국 또는 호주의 승인이 어려운 경우 수수료를 돌려주지 않겠다는 비합리적 조건을 제시해 수용하기 어려웠다고 한다.

5) 정세정, “외국인투자심사에 관한 국제법적 고찰”, 『국제법학회논총』, 제68권 제4호, 264면, 2023.12

일찍부터 시행해 온 특징이 있다. 또한, 투자결정의 최종결정권자가 미국의 대통령과 달리 재무부 장관이라는 점도 주목할 만한데, 외국인투자로 인한 국가안보 위협요소를 차단하기 위해 호주 재무부 장관은 강력한 권한을 갖고 있다.

이러한 호주의 외국인투자 심사제도에 대한 이해는 우리 기업의 대호주 투자전략 수립은 물론 유사한 법체계를 운영하고 있는 우리나라의 외국인투자 심사제도 발전 방향을 모색하는데도 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

이에 본 연구는 II장에서 호주의 외국인투자 심사제도가 어떻게 운영되는지 살펴보고, III장에서 동 제도가 한·호주 FTA와 양국이 모두 참여한 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 내에서 어떻게 작동하고 있는지를 분석하여 우리나라에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

II. 호주의 외국인투자 심사제도

1. 발전 과정

호주는 전통적으로 풍부한 광물자원을 바탕으로 외국인 투자가 경제성장의 주요 동력이 되어왔다. 그러나 1970년대 호주 정부는 외국인투자가 국가안보에 미칠 수 있는 위협을 관리해야 한다는데 공감대를 형성하고, 1975년 외국인 투자 및 인수합병법(Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975, 이하 FATA)을 제정하여 외국인투자 심사제도를 도입하였다.

이어, 1976년 호주 정부는 재무부 산하에 외국인투자심의위원회(Foreign Investment Review Board, 이하 FIRB)를 설립하여 외국인투자심사를 전담하도록 하였다. FIRB는 외국인투자 제안을 검토하고, 국가이익(national interests) 기준에 따라 평가하여 재무부 장관에게 권고안을 제시하는 역할을 수행한다.⁶⁾ FIRB는 비법정 자문기구로서 법적 권한은 없으나, 호주 재무부는 FIRB를 정부 관료와 민간 전문가로 구성함으로써 공공부문의 정책적 판단과 민간의 전문성이 결합된 균형 잡힌 의사결정이 가능하도록 하였다.

FATA는 최초 제정 당시 외국인의 호주

6) 호주 FIRB 홈페이지 내 “Foreign Investment Review Board, (<https://foreigninvestment.gov.au/investing-in-australia/about-us/firb>, 최종 검색일 : 2025.1.14.)

기업 인수합병(takeovers)을 주요 대상으로 하였으나 1989년 외국인투자 및 인수합병 규정(Foreign Acquisitions and Takeovers Regulations)을 개정해 부동산 취득도 규제 범위에 포함하였다.⁷⁾ 이는 FATA의 적용 범위를 확장한 중요한 변화로 평가할 수 있겠다. 동 개정을 통해 호주는 외국인투자 심사에서 거주용, 상업용, 농지용 토지를 구분하여 심사하며 각 유형별로 다른 기준과 절차를 적용하고 있는 특징을 가지고 있다.

2015년 호주 정부는 중국이 호주의 최대 투자국으로 부상하고 중국인의 거주용 부동산 투자가 급증하면서 주요 도시의 주택 가격이 과열되는 문제에 대응하기 위해 FATA를 개정하였다. 이를 통해 농지 투자 심사 면제 기준을 기존 2억 5,200만 호주 달러에서 1,500만 호주달러로 하향 조정하고, 주거용 부동산 규제 위반에 대한 벌금을 개인은 8만 5,000 호주달러에서 12만 7,500 호주달러로, 기업은 63만 7,500 호주 달러로 상향하였다. 또한, 위법하게 취득한 부동산은 강제 매각하도록 조치하는 등

주거용 부동산과 농지 투자에 대한 감시 및 집행절차, 처벌규정을 대폭 강화하였다.⁸⁾

또한, 같은 해 호주 정부는 외국인투자 심사 수수료법(Foreign Acquisitions and Takeovers Fees Imposition Act 2015)을 제정하여 외국인의 투자 신청 및 통지에 대해 수수료를 부과하는 체계를 도입하였다. 이 법은 투자 금액과 유형에 따라 차등적인 수수료를 부과하며 최소 수수료는 약 5,000 호주달러로 투자 금액이 증가할수록 단계적으로 상승한다.⁹⁾ 이를 통해 호주는 투자자에게 심사 비용을 부담시키는 원칙을 확립하고, 제도 운영의 자율성을 강화하였다.

2020년 6월 조시 프라이든버그(Josh Frydenberg) 호주 재무부 장관은 기술 발전과 국제안보 환경 변화에 따른 국가안보 위협에 대응하기 위해 외국인투자제도 개혁 법안을 발표하였다.¹⁰⁾ 동 법안은 2020년 12월 의회를 통과하여 2021년 1월 1일부터 외국인투자개혁법(Foreign Investment Reform(Protecting Australia's National Security))

7) FATA Regulations Section 26A, 27; Section 26A는 외국인이 호주 내 부동산(거주용, 상업용, 농지 등)을 취득하려는 경우 이를 사전에 신고하도록 의무화하고 있으며, Section 27은 이러한 신고가 필요한 구체적인 상황과 예외사항을 규정하고 있다.

8) Australian Treasury media release, "Government strengthens the foreign investment framework", 2 May 2015

9) Foreign Acquisitions and Takeovers Fees Imposition Act 2015, Part 2(Section 6) 및 관련 Regulation

10) 호주 재무부, "Foreign Investment Reform(Protection Australia's National Security) Bill 2020"

(https://treasury.gov.au/sites/default/files/2020-07/c2020-99761-explanatory_memo.pdf.)

(최종 검색일 : 2025.1.14.)

Act 2020)으로 시행되었다. 프라이든버그 장관은 동 법률이 1975년 FATA 도입 이후 가장 중요한 변화가 될 것이라고 강조하였으며, 실제로 그 규모와 범위 면에서 호주의 외국인투자 심사제도는 근본적인 변화를 맞이하게 되었다.

외국인투자개혁법은 민감한 국가안보 사업이나 토지에 대한 투자에 대해 의무 신고를 요구하는 국가안보 테스트(National Security Test)를 처음 도입하였고, 재무부 장관에게 신고되지 않은 투자도 검토할 수 있는 Call-in 권한과 이미 승인된 투자라도 국가안보 위험이 발견될 경우 조건 변경 또는 철회를 명령할 수 있는 Last Resort 권한을 부여하였다. 또한, 재무부와 호주 과세청(Australian Taxation Office, ATO)의 감시 및 집행 권한을 강화하여 외국인투자 심사의 실효성을 높였다.

동법은 2023년 7월 개정을 통해 새로운 외국인 소유권 등록제도(Register of Foreign Ownership of Australian Assets)를 도입하였다. 동 제도는 기존의 농지·주거용 토지 등에 대한 소유권 등록을 통합하고, 상업

용 토지와 비즈니스 자산 등으로 등록 범위를 확장하였다.¹¹⁾ 또한, 국가안보 사업에 데이터센터와 디지털 플랫폼 등을 새롭게 포함하였으며 외국인이 데이터센터나 관련 자산을 취득하는 경우에는 30일 이내 외국소유권 등록시스템에 등록하도록 하였다.¹²⁾ 이어 호주 재무부는 2024년 5월 외국인투자정책을 발표하면서, 국가안보 관련 민감사업 분야를 추가 지정하여 심사 기준을 세분화하는 등 국가안보 심사는 지속 강화되는 추세이다.¹³⁾

2. 심사 대상

호주는 1975년 FATA 제정 이후 국가이익(national interest)과 관련된 외국인투자를 심사해 왔으나, 2021년 외국인투자개혁법을 통해 국가안보 사업(national security business) 개념을 도입해 국가안보상 우려가 있는 투자에 대한 별도 심사제도를 도입하였다. 국가이익과 국가안보 심사가 모두 적용되는 거래의 경우에는 중복심사를 피하기 위해 국가이익 심사만 진행한다.¹⁴⁾ 국가이익 심사는 국가안보를 고려 요소로

11) FIRB Guidance Note 8, p.27-34, 2023.7., (https://foreigninvestment.gov.au/sites/foreigninvestment.gov.au/files/2023-07/guidance_note_8_national_security.pdf)(최종 검색일 : 2025.1.14.)

12) *Ibid*, p.27.

13) 호주 재무부 장관은 2024년 5월 1일 ‘호주 외국인투자정책’(Australia’s Foreign Investment Policy)을 발표하였는데, 관련 내용은 심사절차 부분에서 좀 더 자세히 다루었다.

14) FIRB Guidance Note 8, *supra* note 11, p.3.

포함하는 더 포괄적인 심사이기 때문이다.

국가이익 심사는 주요 거래(significant action)와 신고대상 거래(notifiable action)로 구분된다. 주요 거래(significant action)는 호주기업, 자산, 토지 등에 대한 외국인의 지분 취득으로 지배권 변화가 발생하는 경우 해당되며 자발적 신고 대상이다.¹⁵⁾ 지배권 변화는 한 명 이상의 외국인이 지배권을 획득하거나, 이미 지배권을 갖고 있던 외국인이 변경되는 경우로 외국인의 실질적 이해(substantial interest)¹⁶⁾가 있거나 정책결정 능력을 보유했는지 여부로 판단한다.¹⁷⁾ 신고대상 거래(notifiable actions)는 주요 거래와 유사하게 호주기업, 자산, 토지 등에 대한 외국인의 지분 취득을 대상으로 하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 주요 거래와 달리 지배권 변화가 반드시 수반될 필요는 없다.¹⁹⁾ 신고대상 거래는 일정 기준을 충족하면 의무적으로 신고해야 하며, 신고하지 않을 경우에는 처벌 대상이 된다.²⁰⁾

국가안보 심사는 국가안보 신고대상 거래(Notifiable National Security Actions)와 국가안보 조사 거래(Reviewable National Security Actions)로 나뉜다. 국가안보 신고대상 거래는 국가안보 사업과 국가안보 토지에 대한 투자일 경우 해당되며 투자 금액과 상관없이 의무적으로 신고해야 한다.²¹⁾ 국가안보 조사 거래는 국가안보 사업·토지에 대한 투자는 아니지만 국가안보에 영향을 미칠 수 있다면 대상이 된다.²²⁾ 신고가 의무는 아니다.

투자가 신고대상 거래인지에 대한 판단은 투자 금액, 지배권의 변화 여부, 투자 대상 및 투자자의 성격을 종합적으로 고려한다. [표 1]에서 나타나듯이 호주 재무부는 거래 유형별로 투자금액 한도를 제시하고 있으며, 한도금액은 일반 투자자와 FTA 체결국 간, 또는 특정 국가에 따라서 상이하게 책정하고 있다. FIRB는 한도금액 기준을 매년 1월 1일 발표하고 있다.

15) FATA section 39

16) FATA section 4에 따르면 실질적 이해는 일반 기업·사업체의 경우 개인 또는 법인이 최소 지분(또는 투표권) 20%를 보유할 경우로 정의하며, 두 명 이상의 외국인이 합산하여 40% 이상의 지분을 보유한 경우도 포함된다.

17) FATA section 54; 한편, 실질적 이해가 있어도 정책결정에 영향력을 행사할 수 없을 경우에는 지배권 변화로 보지 않을 수 있으며 이에 대해서는 재무부 장관의 재량적 판단이 가능하다.

18) FATA section 46

19) *Ibid.*

20) FATA section 47

21) FATA section 55B

22) FATA section 55C

[표 1] 2025년 1월 1일 기준 외국인투자 신고 한도금액²³⁾

	투자거래 유형	투자자 성격	한도(호주달러)
토지 대상 투자	국가안보 토지	모든 투자자	0
	거주용 토지		0
	공실 상업용 토지		0
	농업 토지	FTA 체결국 개인투자자	미국, 칠레, 뉴질랜드 : 1,464백만 달러
			그 외 : 1,500만 달러(누적)
		비FTA 체결국 개인투자자	태국 : 5,000만 달러
			그 외 : 1,500만 달러(누적)
	개발된 상업용 토지	FTA 체결국 개인투자자	1,464백만 달러
		비FTA 체결국 개인투자자	3억 3,900만 달러
			민감 토지일 경우 : 7,300만 달러
			인도 : 서비스 공급을 위한 비민감 토지에 대해 5억 4천 7백만 달러
	광산 및 생산임대 주택	FTA 체결국 개인투자자	미국, 칠레, 뉴질랜드 : 1,464백만 달러
비FTA 체결국 개인투자자		그 외 : 0	
모든 투자	외국정부 투자자	0	
토지 이외 투자	국가안보 사업	모든 투자자	0
	미디어 사업		0
	비민감 사업	FTA 체결국 개인투자자	1,464 백만 달러
		비FTA 체결국 개인투자자	3억 3,900만 달러
			인도 : 5억 4,700만 달러
	민감 사업 ²⁴⁾	FTA 체결국 개인투자자	3억 3,900만 달러
		비FTA 체결국 개인투자자	
	농업 사업	FTA 체결국 개인투자자	미국, 칠레, 뉴질랜드 : 1,464백만 달러
		비FTA 체결국 개인투자자	그 외 : 7,300만 달러(누적)
	모든 투자	외국정부 투자자	7,100만 달러(누적)
		외국정부 투자자	0

23) 호주 FIRB 홈페이지(<https://foreigninvestment.gov.au/guidance/general/monetary-thresholds>) 내 안내하고 있는 “Threshold test” 자료를 저자 편집. (최종 검색일 : 2025.1.14)

24) FATA Regulation Section 22에 따르면, 미디어, 통신, 운송 또는 호주 군에 물품·장비·기술 등을 공급·개발하거나 군사적 목적으로 사용될 수 있는 물품·장비·기술을 제조·공급, 암호화 및 보안기술 관련 서비스, 우라늄·플루토늄 추출이나 핵시설 등과 관련된 사업체를 말한다.

한편, 호주 정부는 2020년 3월 COVID-19 팬데믹으로 인한 경제적 불확실성에 대응하기 위해 모든 외국인투자에 대한 신고 한도금액을 일시적으로 '0 호주달러'로 변경하였다. 즉 금액이나 투자 형태와 관계 없이 모든 외국인투자를 심사하였으며, 이를 통해 외국인투자에 대한 면밀한 검토와 규제를 하고자 하였다.

이러한 조치는 2021년 1월 외국인투자 개혁법 시행과 함께 대부분의 투자유형이 기존의 한도금액으로 회복되며 정상화되었으나, △외국정부 투자자의 모든 투자 △국가안보 관련 사업 및 토지에 대한 투자 △호주 미디어 사업²⁵⁾에 대한 투자 △주거용 토지에 대한 투자 △미개발 상업용 토지에 대한 투자 △일반 광업 및 생산 임대권에 대한 투자(칠레, 뉴질랜드, 미국 투자자 제외)에 대해서는 현재까지도 '호주 달러' 심사기준이 유지되고 있다. 이는 호주 정부가 국가안보 관련 민감 분야와 외국정부 투자에 대해 엄격한 기준을 적용해 스크린하고 미디어·통신 같은 전략적 자산과 자국 내 부동산시장을 보호하기 위한 조치로 볼 수 있다.

국가안보 목적의 신고대상 거래유형을 좀 더 자세히 살펴보면, 외국인이 호주에서 국가안보 사업을 새로 시작하는 경우나 국가안보 사업에 대한 직접적인 이득(direct interest)²⁶⁾ 또는 국가안보 사업을 수행하는 기업에 대한 직접적인 이익을 취득하는 경우, 그리고 국가안보 토지에 대한 이익이나 탐사권(exploration tenement)을 취득하는 경우 해당한다. 이러한 거래에 해당하는 외국인 투자자는 반드시 FIRB에 신고하여 사전 승인을 받아야 한다.

호주 재무부가 지정한 국가안보 사업은 호주 내에서 전체 또는 부분적으로 수행되는 사업으로 국가안보와 전략적 이익에 중대한 영향을 미칠 수 있으며 핵심 인프라 자산, 금융·통신, 국방 및 군사 관련 사업, 암호화 및 보안기술, 그리고 우라늄·플라토늄 추출 또는 핵시설 운영과 같은 분야를 포함한다.

국가안보 토지는 국방부 또는 국가정보 공동체(National Intelligence Community, 이하 NIC)²⁷⁾ 관련 토지일 경우 해당된다. 국방부 부지(Defence premises)²⁸⁾는 국방부가

25) FATA Regulation Section 13A에 따르면, 호주 내 발행되는 일간신문, 호주 내 TV·라디오 방송, 호주 시청자를 대상으로 하는 특정 인터넷 콘텐츠 서비스로 일일 평균 시청자 10,000명 초과 및 뉴스, 시사 등 공적 관심사 관련 콘텐츠 등을 포함한다.

26) FATA Regulation Section 16에 따르면, 10% 이상의 지분·이해관계 보유, 5% 이상의 지분을 보유하면서 사업체와 관련된 계약관계가 있는 경우, 지분율과 상관없이 기업의 경영·정책결정에 영향력 행사·참여·결정이 가능한 경우이다.

소유하거나 점유하는 모든 토지와 건물·구조물, 국방제한구역을 포함하며 NIC 관련 토지는 NIC가 이해관계(interest)를 가진 토지로 그 이해관계의 존재가 공개적으로 알려져 있거나 합리적인 조사를 통해 알 수 있는 경우이다. 토지에 대한 이해관계의 경우, FATA section12에서 정의한 호주

토지에 대한 이해관계에 국한되지 않으며 법적·형평법상 이해관계, 임대나 라이선스 기간과 무관하게 임차인이나 사용권자로서의 이해관계도 포함한다.

이상의 내용을 정리하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 국가안보 신고대상 거래²⁹⁾

국가안보 신고대상 거래 : 미신고시 처벌	
핵심(critical) 인프라 자산 ³⁰⁾ 의 책임주체 또는 직접 이해관계자	에너지센터(전력, 가스, 액체연료 저장시설 등), 20개 항만, 통신(10만 고객 이상), 정부 기밀정보 및 주요 인프라 자산과 관련한 데이터·클라우드, 대학·연구기관, 의료(일반 중환자실 보유병원), 교통(월 500만 승객 이상 처리가능한 대중교통 네트워크 및 14개 복합운송터미널) 등 사업 참여
금융서비스	총자산 500억 호주달러 이상의 예금취급기관, 운용자산 200억 호주달러 이상의 연금사업자, 주요 지급결제시스템 운영자 등
통신사업자	지정된 통신사업자 및 통신서비스 제공자
군사·정보기관용 핵심(critical)기술 ³¹⁾ ·물품 개발·제조·공급업체	(예시) 군사차량/개별군인 보호시스템, 군용 육상·항공·수상차량, 군용 통신·감지, 군용 소재과학·첨단제조, 군용 시·로봇공학, 군용 생명공학, 군용 무기·무기체계, 화학·생물·방사선 물질 등
군사·정보기관용 핵심(critical) 서비스 제공업체	호주 국방부나 NIC(National Intelligence Community) 기관에 필수적인 서비스를 제공하는 업체
기밀정보 보유·접근 업체	호주 정부가 PSPF(Protective Security Policy Framework)에서 Protected(레벨) 이상으로 분류된 정보 또는 다른 국가의 동등한 수준의 기밀정보 분류체계에 따른 정보를 보유·접근하는 업체
국방·정보기관 인력의 개인정보 보유·접근 업체	호주 국방군(ADF), 국방부 또는 NIC 기관이 수집한 개인정보, 접근·공개할 경우 국가안보를 저해할 수 있는 정보, 해당인력에 영향을 미치거나 ADF·NIC에 대한 통계적 이점을 얻을 수 있는 정보에 보유·접근하는 업체
원자력 관련 사업	핵 관련 시설의 소유 또는 운영, 핵물질의 저장·처리·운송, 우라늄 또는 플라토늄의 추출, 원자력 관련 시설의 운영 등

27) Office of National Intelligence Act 2018의 4(1)조에 정의된 기관으로, 국가정보실(Office of National Intelligence), 호주보안정보기구(Australian Security Intelligence Organisation), 국방정보기구(Defence Intelligence Organisation) 등 핵심 정보기관 10개이다.

28) Defence Act 1903 71A에서 정의하고 있으며, 동 조항에 따르면 1. 호주 내 위치하며 국방부 또는 국방부서가 소유하거나 점유하는 토지, 장소, 건물 또는 기타 구조물, 2. 방어 목적으로 지정된 금지구역, 3. 국방부가 점유할 수 있는 선박, 차량 또는 항공기를 포함한다.

29) FATA Regulation Section 8A; FIRB Guidance Note 8을 참고해 저자 작성

30) Security of Critical Infrastructure Act 2018의 정의

국가안보 신고대상 거래 : 미신고시 처벌	
	<ul style="list-style-type: none"> 호주 내에서 전체 또는 부분적으로 수행되는 국가안보 사업에 직접 참여하거나 직접적인 이해(direct interest)가 있는 경우 해당
국가	<ul style="list-style-type: none"> 국방부 소유·점유 부동산(Defence premises)³²⁾ <ul style="list-style-type: none"> 국방부 소유/점유 토지, 건물, 구조물 포함 Defence prohibited areas(국방 제한구역) 포함 차량, 선박, 항공기는 제외
안보	정보기관이 이해관계를 가진 토지 공개되어 있거나 합리적 조사로 알 수 있는 경우로 한정
토지	<ul style="list-style-type: none"> 국가안보 토지에 대한 △권리 취득 △탐사권(exploration tenement) 취득 △국가안보 토지를 보유한 토지실체(land entity)의 증권 취득이 있을 경우 신고대상임 NIC 기관이 일부 구역만 사용할 경우, 그 부분만 국가안보 토지로 간주

호주 FIRB는 국가안보 사업 및 토지에 해당하지는 않지만 국가안보 위험이 존재할 수 있는 분야에 대한 투자일 경우에는 국가안보 조사거래 대상이 될 수 있어, 투자자가 자발적으로 신고할 것을 권장한다. 그러나 호주 정부는 국가안보 조사거래 대상을 별도로 지정하고 있지 않으며 호주의 안보 환경 변화와 다른 법률의 변경에 따

라 변경될 수 있다는 탄력적인 접근방식을 취함으로써 잠재적 국가안보 위험이 있는 외국인투자까지 폭넓게 심사할 수 있도록 하였다.

아래 [표 3]은 호주 재무부가 국가안보 조사거래 대상이 될 수 있다고 예시로 둔 분야를 정리한 것이다.

[표 3] 국가안보 조사 거래 대상(예시)³³⁾

국가안보 조사 거래 : 자발적 신고		
국가 안보 사업	서비스 제공 대상	연방·주·준주 정부, 대도시 지역 지방정부, 핵심 인프라 자산 또는 핵심 인프라 분야 5개 기업 이상
	계약내용	보안·사고계획 서비스, 제한구역 무인반입 접근권한, 디지털 네트워크 특권 접근, 민감데이터 접근, 정부고객 사업운영 통제, 핵심 인프라에 필수 서비스·부품 공급
	주요 사업	에너지 : 10만 고객 이상 에너지 소매업체
		핵심 기술 : 군사·정보기관용 이외의 경우
의료 분야 : 10만 명 이상의 민감한 개인정보 보유시		
	민감정보 : 10만 명 이상 호주 거주자의 민감정보 접근	

31) 호주 총리실(Department of the Prime Minister and Cabinet)이 관리하는 “List of Critical Technologies in the National Interest”을 참고하며 국익을 크게 향상시키거나 위험을 초래할 수 있는 현재·신흥기술로 AI, 양자컴퓨팅, 첨단로봇공학 등이 해당된다. 이중 군사·정보기관용으로 이용될 경우에만 국가안보 사업에 해당된다.

32) Defence Act 1903의 Section 71A에 따른 부동산

33) FATA Regulation Section 8A; FIRB Guidance Note 8을 참고해 저자 작성.

국가안보 조사 거래 : 자발적 신고	
	항만 : Maritime Transport Act상의 57개 항만 운영
	핵심 광물 : 희토류·리튬·흑연·코발트·구리·니켈 등에 대한 채굴·가공·판매 관련 사업이나 기업 투자
	우라늄 : 우라늄·플루토늄 채굴·가공·판매, 원자력 시설
	우주 분야 : 위성기지국, 발사시설, 우주기술 개발
국가 안보 토지	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터센터 설립 목적의 토지 취득 • 연방·주·준주 정부/대도시지역 지방정부/핵심 인프라 자산 운영 임차인이 있는 상업용 부동산에 투자하고, 투자자가 건물의 일상적 관리에 참여하는 경우

3. 심사 절차 및 기준

호주의 외국인투자심사는 신고, 심사, 결정, 사후관리 순으로 이루어진다. 신고 의무가 있는 투자자가 신청서를 제출하면 호주 FIRB가 각 신청을 사례별로 평가하여 국가이익(national interests) 심사 또는

국가안보(national security) 심사를 진행한다. FIRB는 외국인투자에 대해 정부정책과의 부합성, 국가안보 위협 여부, 경제에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려해 승인 여부를 판단하며 필요시 정부 부처·기관·산업 이해관계자와 협의할 수 있다. 국가 이익을 판단하는 고려사항은 다음과 같다.

[표 4] 심사시 고려사항³⁴⁾

주요 고려사항	
국가안보 영향	국방·통신·기술 등 민감한 분야의 투자는 엄격한 심사 핵심 인프라(전력, 항만, 통신망 등) 보호 투자자의 배경 및 소유구조
경쟁에 미치는 영향	시장구조에 미치는 영향(시장 독과점 형성 가능성 등) 산업 다양성 유지(호주 기업들과의 공정경쟁 저해 여부 등) ACCC(호주 경쟁소비자위원회)와의 협력 심사 등
경제적 영향	호주 경제 발전 기여도, 기술이전 및 혁신 촉진 효과 고용창출 효과, 수출증진 기여도 등
투자자의 특성	투자자의 재무건전성, 투자 이력 및 평판 운영·기업지배구조의 투명성, 자금출처의 적법성 등
호주 정부정책과의 부합성	환경보호 정책 준수, 조세 규정 준수, 노동법규 준수 등
기타 고려사항	농지의 경우 4천만 달러 이상 투자 시 의무심사 주거용 부동산의 경우 신규 건설 촉진 여부 문화유산 보존에 미치는 영향 등

34) 호주 FIRB, Australia's foreign investment framework를 참고해 저자 작성,
(<https://foreigninvestment.gov.au/investing-in-australia/foreign-investment-framework>)(최종 검색일 : 2025.1.14.)

이를 토대로, FIRB는 최소 30일에서 최대 90일간 투자 적격 여부를 검토하여 승인(no objection notification)·조건부 승인(no objection notification with conditions)·불허(prohibition) 또는 심사기간 연장을 결정할 수 있다. 그러나 호주의 외국인투자 승인에 대한 최종 결정권은 재무부 장관에게 있으며, FIRB는 투자안을 검토해 재무부 장관에게 자문을 제공하는 역할을 담당할 뿐 의사결정 권한은 없다.

한편, 2024년 5월 1일 호주 재무부는 호주의 외국인 투자 프레임워크를 간소화하고 강화하는 것을 주요 내용으로 하는 새로운 외국인투자정책(Australia's Foreign Investment Policy)을 발표하였다.³⁵⁾ 동 발표에서 호주 재무부는 외국인투자가 호주 경제에 중요하지만 호주의 이익을 위해 작동해야 한다면서 호주의 경제적 이익과 안보위험 사이의 균형을 위해 투자심사에 더 많은 행정력을 투입할 것임을 밝혔다.

이에 따라, 호주 FIRB는 외국인투자를 저위험 분야와 고위험 분야로 구분해 저위험 분야에 대한 심사절차를 간소화하고, 2025년 1월 1일부터 투자 제안의 50%를 30일 이내 처리할 것을 목표로 설정하였다. 대신, 호주 FIRB는 핵심 인프라·핵심

광물·핵심 기술 및 민감한 데이터, 정부시설 근처 투자 등 국가안보 관련 사안을 고위험 분야로 분류하여 이에 대해서는 조사 시간·인원을 확대해 중점 감독함은 물론 승인에 부과된 조건 준수 여부 등 사후 모니터링도 강화할 방침임을 강조하였다.

이러한 정책 변화는 호주가 외국인투자 심사체계를 이원화하여 운영하려는 전략적 접근을 보여준다. 저위험 분야는 신속하고 투명하게 처리함으로써 필요한 자본 유입을 촉진하는 한편, 국가안보 관련 고위험 분야는 철저히 관리해 안보위험에 대응하고자 하는 것이다. 이는 글로벌 투자 유치와 국가안보 보호라는 두 가지 목표를 모두 달성하려는 호주 정부의 균형 잡힌 정책 방향을 반영한다 하겠다. 아울러 최근 미·중 기술패권 경쟁이 심화되고 국제 안보 환경이 급변하는 상황에서, 호주의 외국인투자 심사제도는 앞으로도 첨단기술의 발전과 새로운 안보 위험 요소들을 반영하여 그 감독과 집행을 지속 강화해 나갈 것으로 전망된다.

4. 재무부 장관의 권한과 역할

호주 외국인투자심사의 최종 결정 권한은 재무부 장관에게 있다. 호주 재무부 장

35) 호주 FIRB, <https://foreigninvestment.gov.au/sites/foreigninvestment.gov.au/files/2024-04/australias-foreign-investment-policy.pdf>, (최종 검색일 : 2025.1.14)

관은 FIRB의 권고 의견을 참고해 거래를 승인하거나 중단 또는 매각과 같은 명령을 내릴 수 있는데, 2011년 국가안보 목적 심사제도를 도입하면서 그 권한은 대폭 강화되었다.

우선, Last Resort 권한이다. 재무부 장관은 이미 승인한 외국인투자에 대해 해당 결정을 취소할 수 없는 것이 원칙이나³⁶⁾ 국가안보에 위협이 있다고 판단될 경우에는 기존 승인된 거래의 조건을 변경, 추가하거나 처분 또는 매각 명령을 내릴 수 있다.³⁷⁾ 동 권한은 투자자의 사업·구조·조직, 투자자의 활동에 중대한 변화뿐만 아니라 시장과 환경의 중대한 변화도 발동 요건에 포함한다. 단, 재무부 장관은 동 권한을 행사하기 전 국가정보공동체(NIC)의 자문을 반드시 받아야 하고 투자자와의 협상을 포함해 기존 규제 체계로는 위협 해소가 불가능한지를 검토하여야 한다. 이는 투자자들에게 투자 안전성과 예측가능성을 보장하는 동시에 호주 정부가 예외적인 상황에서 발생할 수 있는 국가안보 위협에 대비한 최후의 안전장치로 기능한다.

또한, 호주 재무부 장관은 신고되지 않은 주요 거래와 국가안보 조사 거래에 대해 국가안보 우려가 있는 경우 최대 10년간 해당 투자를 검토할 수 있는 'Call-in' 권한이 있다.³⁸⁾ 재무부 장관은 검토 결과에 따라서 투자 금지나 투자금 회수를 명령할 수 있다. 단, 자발적 신고를 통해 승인을 받은 투자나 사전에 면제증명서(Exemption certificates)³⁹⁾를 받은 경우에는 동 권한을 행사할 수 없다. 따라서 Call-in 권한은 투자 안전성과 확실성을 확보하기 위해 투자자들의 자발적 신고를 유도하고 국가안보 위협이 있는 투자를 폭넓게 검토할 수 있어 심사제도의 사각지대를 보완할 수 있다. 또한, 자발적인 신고를 통해 호주 정부의 투자 승인을 받았더라도 재무부 장관의 Last Resort 권한은 여전히 적용할 수 있다.

그 외, 호주 재무부 장관은 승인조건 이행 여부에 대한 현장검사 실시, 관련 문서의 제출 요구, 정기보고서 제출 의무 부과 등 모니터링 권한과 함께 규제위반 혐의가 있을시 강제조사를 명령할 수 있으며, 위

36) FATA Section 76A; 승인 전 제출한 자료나 정보에 오류가 있었거나, 승인절차를 위반한 사실이 확인된 경우에만 예외적으로 통지를 취소할 수 있다.

37) FATA Section 79A

38) FATA Section 66A; FIRB Guidance Note 8

39) FATA Section 45, 49와 FIRB Guidance Note 9에 따르면 면제증명서는 외국인투자자들이 개별투자 건마다 별도의 승인을 받을 필요없이, 특정 투자에 대해서는 사전에 포괄적인 승인을 받을 수 있도록 설계된 제도이다. 이는 투자자들의 규제부담을 덜이고 투자효율성을 높이기 위한 목적으로 도입되었다.

반행위에 대해 벌금을 부과하는 대신 위반 행위로 인한 이익 금액의 몰수 및 민사 처벌을 행할 수도 있다. 나아가 재무부 장관은 국세청·금융정보분석원 등의 정부 기관은 물론 국가안보 관련 사안의 경우에는 NIC와도 정보공유를 할 수 있다.

이처럼 호주 재무부 장관은 국가안보 유지를 명목으로 미신고 거래 뿐만 아니라 승인된 거래에 대해서도 지속적인 모니터링을 실시하고 있다. 이는 사후조사 및 처벌을 통해 외국인투자 심사의 실효성을 확보하기 위한 것으로, 최근에는 이러한 권한이 더욱 강화되는 추세이다. 특히 Last Resort 권한 도입 이후 재무부 장관의 감독과 개입 범위가 한층 확대되어, 외국인투자에 대한 호주 정부의 통제력이 전반적으로 강화되고 있다.

III. 한·호주 FTA와 RCEP에서의 호주 외국인투자심사

외국인투자심사는 국내법과 국제법이 교차하고 주권국가로서의 권리와 의무가 충돌하는 이중적 성격을 가진다. 한 편으로는 국가가 자국 행정기관을 통해 국내법에 따라 외국인투자를 심사하는 정당한 주권적 권리행사이며 동시에 다른 한편으로는 WTO 협정이나 국제투자협정의 의무, 이를테면 최혜국대우, 내국민대우, 투자자유보 등을 위반하는 행위에 해당할 수 있다. 그러나 외국인투자심사는 외국인투자에 관해 투자유치국이 국가안보를 위협한다는 사유를 들어 외국인투자를 제한하는 조치에 해당하므로 주권적 행위로서 안보 예외조항(security exceptions)⁴⁰⁾에 따라 정당화되는 것으로 분석되고 있다.⁴¹⁾ 그에 따라 외국인투자심사는 국가안보를 보호하기 위한 조치일 것이 필수적으로 요구되

40) GATT Article XXI(Security Exceptions); Nothing in this Agreement shall be construed
 (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or
 (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests
 (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;
 (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;
 (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or
 (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security

41) 정세정, “외국인투자심사에 관한 국제법적 고찰”, 256면.

는데, 최근 국제투자분쟁에서의 판시를 보면 국가가 국가안보 조치를 주관적으로 판단할지라도 재판부의 관할권이 인정되는 것으로 해석할 수 있는 여지가 상당하다.⁴²⁾ 이에, 외국인투자 심사제도를 운영하는 국가들은 외국인투자심사 결과 취한 국가안보 관련 조치가 국제분쟁에 회부될 가능성을 방지하기 위해 다양한 방식으로 국제투자협정(International Investment Agreement, IIA)의 적용을 차단하고자 한다.⁴³⁾

호주도 마찬가지로, 외국인투자 심사제도를 국제법과 조화시키기 위해 FTA나 양자투자협정(Bilateral Investment Treaty, 이하 BIT)을 체결할 때 투자자·국가 간 분쟁

해결제도(Investor-State Dispute Settlement, 이하 ISDS)⁴⁴⁾를 명시적으로 배제 또는 제한하거나 국가안보와 같은 공공복지 목적에 기반한 결정을 정당화할 수 있는 규정을 포함하는 등의 조치를 취하고 있다. 한데 호주는 모델 투자협정문(model investment treaty text)이 없어 각 협상이 개별적으로 진행되고, 이에 따라 협정 체결시기와 상대국에 따라 외국인투자 심사제도에 대한 보호수준이나 ISDS된 협정 간 일관성이 부족하다.⁴⁵⁾

이에, 이번 장에서는 호주의 외국인투자 심사제도가 국제투자규범과 상충하는 면을 살펴보고, 이러한 요소가 한·호주 FTA 및 양국이 모두 참여한 역내포괄적경제동

42) 위의 논문, 264~273면; 요약하면 ① 국제사법재판소(ICJ)의 경우, 1986년 *Nicaragua* 사건에서 재판부는 미국·니카라과 협정은 GATT 협정문상 안보예외조항의 “it considers necessary”라는 문구가 없다는 점에 주목해 necessary의 판단은 당사국이 주관적으로 판단하는 문제는 아니라고 판시하였다. ICJ는 2003년 *Oil Platforms* 사건, 2023년 *Iranian Assets* 사건에서도 필수적 안보예외 항변은 필수적 안보이익을 보호하기 위한 목적과 필요성 요건이 필요한바, 특히 필요성 요건과 관련하여 해당 조치를 원용하는 국가의 주관적 판단이 아니므로 사법심사가 가능하다고 판시하였다. ② 국제투자분쟁에서도, *CMS 사건(1991)*, *Enron 사건(2007)*, *Sempra 사건(2007)*, *El Paso 사건(2011)* 및 *Mobil Exploration 사건(2013)* 등을 언급하며 각 사건의 중재판정부는 안보예외조항에 대한 자기판단성이 긍정되려면 조약 문언에 자기판단성이 명확하게 현출되어야 한다고 판시해 중재판정부의 해석권한을 긍정하였다. ③ WTO의 경우, 2019년 *Russia-Transit* 사건은 WTO 패널이 GATT 제21조의 안보예외조항의 성질에 관해 최초로 판단한 사건으로 GATT 제21조에 문언상 “which it considers”가 포함되어 있다고 하더라도 ‘자기판단’이 전적으로 적용될 수는 없고 WTO 분쟁패널은 사법심사할 수 있다는 결론을 내린 바 있다. 따라서 ICJ, 투자분쟁 중재판정부, WTO 패널의 입장은 국가안보 예외조항의 법적 성격이 사법심사가 전적으로 부정되는 자기판단사항은 아니라는 것으로, 결국 재판관할권을 긍정하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

43) 정세정, “BIT·FTA상 외국인투자심사 실행에 관한 연구”, 『국제법평론』 제66호, 183면, 2023.10.

44) 외국에 투자한 기업이 상대방 국가의 정책 등으로 이익을 침해당했을 때 투자유치국 정부를 상대로 국제중재기관에 직접 배상을 청구할 수 있는 분쟁해결 제도이다.

45) Tania Voon and Dean Merriman, “Is Australia’s Foreign Investment Screening Policy consistent with International Investment Law?”, 『*Melbourne Journal of International Law*』, Vol.23(No.1), p.72-75, 2022.

반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, 이하 RCEP)⁴⁶에서 어떻게 규율되고 있는지 검토하고자 한다.⁴⁷

1. 국제투자규범과의 합치성

가. 비차별(Non-Discrimination) 원칙

국제통상 및 투자법은 모든 주체가 동등한 권리와 의무를 가지며 특정 주체에 대

한 자의적 차별을 금지하는 것을 기본원칙으로 확립하고 있다.⁴⁸

한·호주 FTA도 제11장(투자)에서 외국 투자자는 국내 투자자와 동일한 대우를 받을 내국민대우(National Treatment, NT)⁴⁹와 특정 국가의 투자자가 다른 국가의 투자자보다 불리한 대우를 받지 않을 최혜국대우(Most-Favored-Nation Treatment, MFN)⁵⁰ 원칙이 명시되어 있다.⁵¹ RCEP도 마찬가지로

46) 대한민국, 중국, 호주, 뉴질랜드, 일본과 ASEAN 10개국(라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 브루나이, 싱가포르, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀)이 참여한 자유무역협정으로, 2011년부터 협상이 시작되었다. 이 협정은 2022년 1월 1일 호주에서 먼저 발효되었으며, 대한민국에서는 2022년 2월 1일부터 발효되었다.

47) 한·호주 FTA는 1994년 체결된 한-호주 BIT(대한민국 정부와 호주 정부 간의 투자의 증진 및 보호에 관한 협정)를 포함해 다양한 경제협력 조항을 통합하고 있어 사실상 BIT를 대체하고 있고, 우리 정부는 호주가 이미 참여한 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP, 아시아·태평양 11개국과 영국이 가입한 경제협정, 2018년 12월 발효) 가입을 추진 중에 있으나 아직 진행 중인 사안인 만큼, BIT와 CPTPP는 본 연구에서는 다루지 않기로 한다.

48) 이에 대해 WTO는 GATT 제1조, GATS 제2조, TRIPS 제4조에 따라, 한 국가가 특정 국가에 제공한 혜택은 모든 회원국에게 동일하게 적용되어야 한다는 최혜국대우(Most-Favoured-Nation) 원칙을, GATT 제3조, GATS 제17조에 따라, 외국 상품·서비스·투자자가 국내 상품·서비스와 동일하게 대우받아야 한다는 내국민대우(National Treatment) 원칙을 명시하고 있다. 다만, 예외적으로 공공질서나 환경보호 등 정당한 이유가 있는 경우 제한적으로 차별이 허용될 수 있다. OECD 자유화 규약(Codes of Liberalisation) 제9조도 최혜국대우 및 내국민대우를 포함하여 외국인의 투자와 관련된 차별을 금지한다.

49) 제11.3조(내국민대우)는 다음과 같다. 1. 각 당사국은 자국 영역 내 투자의 설립·인수·확장·경영·영업·운영과 매각 또는 그 밖의 처분에 대하여 동종의 상황에서 자국 투자자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 다른 쪽 당사국의 투자자에게 부여한다. 2. 각 당사국은 투자의 설립·인수·확장·경영·영업·운영과 매각 또는 그 밖의 처분에 대하여 동종의 상황에서 자국 투자자의 자국 영역 내 투자에 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 적용대상투자자에 부여한다. 3. 제1항 및 제2항에 따라 당사국이 부여하는 대우란 지역정부에 대하여는, 동종의 상황에서 그 지역정부가 자신이 일부를 구성하는 당사국의 투자자와 투자자의 투자에 대하여 부여하는 가장 유리한 대우보다 불리하지 아니한 대우를 말한다.

50) 제11.4조(최혜국대우)는 다음과 같다. 1. 각 당사국은 자국 영역 내 투자의 설립·인수·확장·경영·영업·운영과 매각 또는 그 밖의 처분에 대하여 동종의 상황에서 비당사국의 투자자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 다른 쪽 당사국의 투자자에게 부여한다. 2. 각 당사국은 투자의 설립·인수·확장·경영·영업·운영과 매각 또는 그 밖의 처분에 대하여 동종의 상황에서 비당사국 투자자의 자국 영역 내 투자에 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 적용대상투자자에 부여한다.

51) 또한, 제2.2조(내국민대우)에서 양 당사국은 상대국의 상품에 대해 GATT 제3조에 따른 내국민대우를, 제12.3조(정부조달 일반원칙)에서 외국기업이 국내기업과 동등하게 경쟁할 수 있도록 보장하고 있다.

지로 투자챕터 내 내국민대우와 최혜국대우를 명시해 회원국 간 차별을 금지하고 공정한 대우를 보장하는 기본원칙을 제시한다.⁵²⁾

그런데 외국인투자심사는 외국인 투자자에만 적용되는 제도로 본질적으로 국내 투자자와 외국인 투자자를 다르게 취급하고 있어 내국민대우 의무에 반한다고 볼 수 있다.

특히, 호주의 외국인투자심사는 2021년 국가안보 심사를 강화한 이후 중국 등 일부 아시아 국가들의 투자에 대해 더 엄격한 심사를 적용하는 경향이 있어 실질적인 차별이 발생할 수 있다. 심사기준 금액에 있어서도 FTA 체결국과 비체결국 간 신고 한도 금액에 차등을 두고 있으며, 미국·뉴질랜드 같은 특정 국가에는 더 높은 기준 금액을 적용해 사실상 심사면제와 유사한 혜택을 부여한다. 국가안보 사업(미디어, 통신, 운송, 국방 등)과 외국정부 투자자에 대해서는 “0달러 심사기준”을 적용해 실제로는 특정 국가의 투자자들에게 더 엄격한 조건이 적용될 가능성도 있다.

이러한 조치는 본질적으로 내국민대우나 최혜국대우를 위반한다고 보아야 할 것이다. 그러나 뒤에서 살펴보겠지만, 내국민대우나 최혜국대우는 공공복리를 위한 조치이거나 자국의 필수적 안보이익을 보호하기 위해 필요한 조치일 경우 예외조항을 통해 차별적 기준이 정당화될 수도 있다.

나. 공정하고 공평한 대우(Fair and Equitable Treatment, 이하 FET) 의무

FET 의무는 외국인 투자자가 수용국에서 합리적이고 예측 가능한 환경에서 공정하게 대우받을 권리를 보장한다.⁵³⁾ 한·호주 FTA는 제11.5조(대우의 최소기준) 제1항에서 “각 당사국은 공정하고 공평한 대우와 충분한 보호 및 안전을 포함하여 외국인의 대우에 대한 국제관습법상 최소기준에 따른 대우를 적용대상투자자에 부여한다.”고, RCEP는 제10.5조(투자의 대우)에서 “각 당사자는 외국인의 대우에 대한 국제관습법상 최소기준에 따라 공정하고 공평한 대우와 충분한 보호 및 안전을 적용대상자에 부여한다”고 규정해 FET 의무를

52) 제10.3조(내국민대우), 제10.4조(최혜국대우), 서비스·무역과 관련해 제8.4조(내국민대우), 제8.6조(최혜국대우)에 명시되어 있으며, 제13장(경쟁)에서 경쟁법 집행 시 국적에 따른 차별을 금지하며, 모든 당사국이 공정하고 비차별적인 방식으로 경쟁법을 시행할 것을 규정한다.

53) 한·호주 FTA 제11.5장(최소기준대우)은 외국인투자에 대해 국제관습법상 인정되는 공정하고 공평한 대우 및 충분한 보호와 안전을 보장토록 하고 있고, 이는 자의적, 부당하거나 차별적인 조치를 금지한다고 명시한다.

명시하였다.

FET 의무가 위반되었는지에 대해서는 두 협정 모두 국제관습법상 최소기준을 따른다.⁵⁴⁾ 그 기준 중 하나로 국제중재법정은 투자자의 기대이익을 국제투자협정상 의 FET 규정의 위반으로 판단하는 관행을 확립하고 있다.⁵⁵⁾ 호주 재무부 장관은 Last Resort 권한을 통해 이미 승인된 거래를 소급 심사한 후 조건을 변경하거나 자산매각 같은 명령을 내릴 수 있는데, 이는 투자자의 예측 가능한 환경을 제공받을 권리와 합리적인 기대이익을 침해할 가능성이 있다.

그러나 한·호주 FTA는 제11.5조 제2항 가호에서 FET를 제공할 의무에 대해 “세계의 주요 법률 체계에 구현된 적법절차의 원칙에 따라 형사·민사 또는 행정적 심판 절차에 있어서의 정의를 부인하지 아니할 의무를 포함한다”고 규정하고 있으며, RCEP도 유사한 조항을 두고 있다.⁵⁶⁾ 이에 따르면, 호주 FIRB가 국익에 비추어 합리

적이고 비차별적인 방식으로 규제를 시행하는 경우에는 FET 위반으로 간주하기 어렵다. 예컨대, 호주 FIRB가 승인된 거래에 대해 재심사·재승인 절차를 실시하거나, 특정국가 출신 투자자에게 더 엄격한 심사 기준을 적용하더라도 국가안보와 같은 정당한 이유가 있다면 이는 허용될 수 있다.

다만, 외국인투자심사 같은 국가안보 목적의 조치로 인해 외국인 투자자의 정당한 기대이익이 침해되어 투자 손실이 발생할 경우, 투자자는 이를 ‘간접수용’으로 주장할 수도 있다. 이하에서는 이에 대해 검토하고자 한다.

다. 수용(expropriation)

국제법상 수용(expropriation)은 일반적으로 “어떤 국가의 이익 또는 국가가 지정하는 사인의 이익을 위한 재산권의 공식적인 회수”로 정의된다.⁵⁷⁾ 수용은 그 형태에 따라 직접수용과 간접수용으로 구분되는데,

54) 이에 대해 한·호주 FTA는 부속서 11-가(국제관습법)에서 “‘국제관습법’이 국가가 법적 의무감으로부터 따르는 일반적이고 일관된 국가관행에 기인하는 것이라는 양 당사국의 공유된 양해를 확인한다. 제11.5조에 대하여 외국인의 대우에 대한 국제관습법상 최소기준은 외국인의 경제적 권리와 이익을 보호하는 모든 국제관습법상 원칙을 지칭한다.”고, RCEP는 부속서 10-가(국제관습법)에서 “국가가 법적 의무감으로부터 따르는 일반적이고 일관된 국가관행으로부터 기인한다는 당사자들의 양해를 확인한다”고 명시하였다.

55) 김석호, “국제투자중재상 투자자의 ‘정당한 기대이익’의 보호”, 『통상법률』, 제141호, 92면, 2018.

56) RCEP 협정문 제10.5조 제2항 가호는 “공정하고 공평한 대우는 각 당사자가 모든 법적 또는 행정적 절차에서의 정의를 부인하지 않도록 요구한다”고 규정하고 있다.

57) 김윤일, 심영규, 권한용, “국제투자법상 간접수용 규정의 국내적용에 관한 연구”, 『국제거래와 법』, 제33호, 168면, 2021.

‘직접수용’(direct expropriation)은 정부가 개인의 사유재산을 직접적으로 박탈하거나 몰수하는 것을 의미한다. ‘간접수용’(indirect expropriation)은 정부 조치가 투자자산 및 그와 관련된 재산권을 직접적이고 물리적으로 박탈하는 것은 아니지만 “외국인 투자 자산의 경영, 사용, 통제의 효과적 상실 또는 그 경제적 가치의 중대한 박탈의 결과를 가져올 경우” 해당한다.⁵⁸⁾

한·호주 FTA는 제11.7조(수용 및 보상)에서 수용이 합법으로 인정되기 위해, 수용에 대한 당사국의 조치가 △공공목적에 위할 것 △비차별적 방식일 것 △신속하고 적절하며 효과적인 보상을 지불할 것, 그리고 △세계의 주요 법적 체계에 구현된 적법절차의 원칙에 따를 것을 명시하였다.

그리고 동 투자챕터 부속서 11-나에서 직접수용과 간접수용의 판단기준을 다룬다. 간접수용 구성 요건과 관련해 정부 행위의 경제적 영향, 정부 행위가 합리적인 기대를 침해하는 정도 및 정부 행위의 성격을 포함하여 투자에 관한 모든 요소를

고려해야 한다고 규정하고 있다.⁵⁹⁾ 특히 각주 52를 통해 투자자의 기대가 합리적인지 판단할 때 해당 분야에서 정부 규제의 성격과 정도를 고려할 수 있다고 명시하였다. 이는 투자자가 투자 시점에 해당 분야에서의 정부 규제권한과 그 행사 방식을 충분히 인지하고 있어야 함을 의미한다. 호주 FIRB는 국가안보 산업 및 토지 분야를 지정하고, 분야별 신고 한도금액을 공시하고 있으며 국가안보 분야 미신고 건에 대해서는 Call-in 권한을 강조하며 자발적 신고를 권장하고 있는 만큼, 외국인투자심사가 투자자의 합리적인 기대이익을 침해했다고 인정받기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

더불어 부속서 11-나 제5조는 “드문 상황을 제외하고는, 공공보건, 안전 및 환경과 같은 정당한 공공복지 목적을 보호하기 위한 당사국의 비차별적 규제 행위는 간접수용을 구성하지 아니한다”고 명시하였다. 여기서 예시되고 있는 공중보건, 안전, 환경 등 분야는 정당한 규제권(police power) 행사가 인정되는 대표적인 분야라 할 수

58) UNCTAD, International Investment Agreement : Key Issues, Vol. 1, 235면, 2004; 법무부, 한미 FTA 투자분야 연구, 2008, 112면에서 재인용

59) 부속서 11-나(수용) 제4조는 다음과 같다. ; 4. 당사국의 행위 또는 일련의 행위가 특정의 사실 상황에서 간접수용을 구성하는지 여부의 결정은 다음을 포함하여 그 투자에 관한 모든 관련 요소를 고려하는 사안별, 사실에 기초한 조사를 요구한다. 가. 정부 행위의 경제적 영향. 그러나 당사국의 행위 또는 일련의 행위가 투자의 경제적 가치에 부정적인 효과를 미친다는 사실 그 자체만으로는 간접수용이 발생하였음을 입증하지 아니한다. 나. 정부 행위가 투자에 근거한 분명하고 합리적인 기대를 침해하는 정도, 그리고 다. 그 목적 및 맥락을 포함한 정부행위의 성격

있다.⁶⁰⁾ 따라서 동 조항을 통해서도 외국인투자심사는 국가안보 또는 공공복지와 관련된 조치로 간주하여 간접수용의 예외로 인정될 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고, 여전히 몇 가지 법적 쟁점들은 존재한다.

우선, ‘공공복지’와 ‘국가안보’ 개념의 모호성이다. 특히 ‘국가안보’는 전통적으로는 군사위협 같은 물리적 위협에 초점이 맞춰져 있었으나, 최근에는 기술, 데이터 보호, 공급망 안전성 등 비전통적인 영역으로 확장되고 있어 국제법상 그 정의가 명확하지 않다. 공공복지도 환경, 건강, 경제적 안전 등 다양한 영역을 포함하고 있어, 외국인투자심사 과정에서 이와 같은 용어를 광범위하게 해석할 소지가 있으며 투자분쟁시 논란이 있을 수 있다.⁶¹⁾ 또한,

국가안보를 다루는 외국인투자심사는 그 특성상 심사기준과 과정이 비공개로 운영될 수밖에 없으며 이는 투자자들이 심사결과의 공정성과 정당성을 의심하는 상황으로 이어질 수도 있다.⁶²⁾ 마지막으로 앞서 언급하였듯, 호주 재무부 장관이 Last Resort 권한으로 승인된 사업에 대한 자산매각을 결정할 경우, 이는 투자자의 경제적 이익을 실질적으로 제한하는 결과를 초래할 수 있어 간접수용 주장의 근거로 작용할 수도 있을 것이다.

RCEP는 제10.13조와 부속서 10-나를 통해 수용 관련 규정을 제시하고 있다. 그리고 한·호주 FTA와 유사하게 제4조에서 “공중보건 보호, 안전, 공중도덕, 환경 및 부동산 가격안정화와 같은 정당한 공공복지 목적을 달성하기 위하여 고안되고 적용

60) Tania Voon and Dean Merriman, “Incoming : How International Investment Law Constrains Foreign Investment Screening”, 『*Journal of World Investment & Trade*』, Vol 24, p.99, 2023; 간접수용이 발생하지 않는 경우로 비차별적이고 합리적인 공공목적을 위한 규제조치가 경찰권(police power)의 범위 내에서 정당화될 수 있음을 설명하였다. 특히, 호주의 투자협정은 일반적으로 경찰권 원칙에 따라 공공복지와 국가안보를 위한 비차별적 규제를 간접수용으로 보지 않는다.

61) Financial Times, “Australia cites national security to block China buying local builder”, 2021.1.12.자 기사에 따르면, 호주 정부는 2021년 중국 국영기업인 중국건축공정총공사(CSCEC)의 호주 대형건설사 Probuild 인수 추진을 국가안보 위협으로 판단해 투자를 거부하였는데, Probuild의 회장(Simon Graty)은 자신의 회사가 2015년에 CSCEC가 인수한 경쟁사(John Holland)에 비해 덜 민감한 작업을 수행했다고 주장하며, 동 결정이 정치적인 동기로 이루어진 것이라 주장하였다.
(<https://www.ft.com/content/3b233463-9eeb-4781-ab0c-50c3861d142d>) (최종검색일 : 2025.1.15.)

62) ICSID Case No. ARB/16/16; *Global Telecom Holding*(이하 *GTH*)은 2016년 6월 ISDS에 캐나다가 국가안보를 이유로 투자를 거절한데 대해 심사 절차의 공정성과 투명성 부족을 문제 삼았다. 중재재판소는 2020년 3월 판결에서 캐나다 정부의 국가안보 우려에 대한 판단이 정당했음을 인정하면서도, 국가안보 검토와 관련된 정보는 민감하거나 기밀일 수 있어 정부가 모두 공개하지 않아도 되지만 최소한의 절차적 공정성을 보장해야 한다고 판결하였다.

되는 당사자의 비차별적인 규제 행위”는 간접수용을 구성하지 않는다고 명시하였다.

그러나 두 협정문은 간접수용 판단 기준에서 차이를 보이는데, 한·호주 FTA가 “정부행위가 투자에 근거한 분명하고 합리적인 기대를 침해하는 정도”를 고려한다면, RCEP는 “정부 행위가 계약, 허가 또는 그 밖의 법적 문서에 의한 것인지 여부와 관계없이 정부의 구속력이 있는 사전 서면 약속을 위반하는지 여부”를 고려하도록 하고 있다.⁶³⁾ 이는 RCEP가 정부의 규제정책 시행에 있어 더 넓은 재량권을 부여하는 완화된 기준을 채택한 것으로 볼 수 있다. 이는 RCEP가 다자간 협정으로 개발도상국들의 정책적 우려를 반영하고 당사국들의 규제 주권을 더욱 존중한 결과로 판단되며, 외국인투자심사와 같은 정부의 정당

한 규제권 행사를 보다 폭넓게 보장하려는 의도로 보인다.

2. ISDS 적용 가능성

가. 한·호주 FTA

호주는 2000년대 초반까지 외국인투자 보호와 국제투자 유치에 위해 대부분의 양자투자협정(BIT) 및 자유무역협정(FTA)에 투자자-국가 분쟁해결제도(ISDS) 조항을 포함하는 것을 관행으로 삼아왔다.⁶⁴⁾ 그러나 2011년 호주 정부는 *Philip Morris Asia Ltd.*가 호주·홍콩 BIT를 근거로 호주의 담배포장단순화법(Tobacco Plain Packaging Act)을 WTO에 제소한 사건을 계기로, ISDS 조항의 제한 또는 배제를 목표로 하는 정책적 변화를 취했다.⁶⁵⁾

63) RCEP 협정문 부속서 10-나(수용) 제3조 나항

64) Dickson-Smith, Kyle Dylan and Mercurio, Bryan, “Australia’s Position on Investor-State Dispute Settlement: Fruit of a Poisonous Tree or a Few Rotten Apples?”, 『*Sydney Law Review*』, vol 40, p.222, 2018; 호주가 투자협정에서 ISDS를 제외하는 것은 예외적인 경우로 일반적인 관행은 아니다. 역사적으로 호주는 ISDS를 포함하는 것을 관행으로 여겨 왔다. 그러나 2002년 야당이었던 노동당이 호주·미국 FTA에서 ISDS 포함을 반대하는 캠페인을 성공적으로 벌여 결국 2004년 체결된 호주·미국 FTA에서는 ISDS이 제외되었다. 이후 2007년 집권한 노동당은 칠레(2008년), ASEAN(2009년)과의 FTA에서 ISDS를 모두 수용했다.

65) 호주 정부는 담배소비를 줄이고 공중보건을 보호하기 위해 2011년 4월 담배포장에 브랜드 로고·색상·디자인 등을 제거하고 단조로운 배경과 경고문구 및 흡연피해 사진만을 허용토록 제한하는 Tobacco Plain Packaging Bill을 발표하였다. 이에 홍콩에 자회사를 둔 미국기업인 Philip Morris사를 포함한 호주 내 주요 담배회사들은 WTO에 동 법안이 무역장벽이며 TRIPS(무역관련 지적재산권에 관한 협정) 및 TBT(무역기술장벽협정) 등을 위반하였다고 제소하였다. WTO는 2018년 1심 판결에서 호주 정부의 손을 들어주었으며 2020년 상소기구에서 이를 최종적으로 확정했다. WTO는 이 법이 공중보건 보호라는 정당한 목적을 달성하기 위한 합리적인 조치이며 무역제한이 필요 이상으로 과도하지 않다고 판단했다. ; McCabe Centre for Law and Cancer, “The Australia - Plain Packaging disputes at the WTO: a summary and stocktake after the final Appellate Body decision”, 2021.2을 참고하여 저자 정리.

그러나 2013년 총선에서 토니 애벗(Tony Abbott) 자유당 대표가 이끄는 야당연합이 정권교체에 성공하면서, 새 정부는 ISDS 조항의 포함 여부를 사례별(case-by-case)로 평가하는 실용적인 접근방식을 채택했다. 이에 따라, 우리나라는 2009년 5월 호주 정부와 FTA 협상에 착수한 이후 ISDS 조항 포함 여부를 놓고 참여한 대립을 벌였으나, 2014년 12월 12일 최종적으로 ISDS 조항을 포함하는 것으로 한·호주 FTA가 발효되었다.

한·호주 FTA는 제11장 제2절(투자자와 국가 간 분쟁해결)에서 투자유치국 정부가 협정상 의무, 투자계약 또는 투자인가를 위배하여 투자자에게 손실이 발생하는 경우, 투자자가 투자유치국 정부를 상대로 국제중재를 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 통해 양국 투자자는 각 상대국의 조치에 대해 국제투자분쟁해결센터,⁶⁶⁾ 유엔국제상거래법위원회⁶⁷⁾ 또는 분쟁당사자가 합의한 경우에는 제3의 중재기관 또는 중재규칙에 따라 국제중재를 진행할 수 있다.

그러나 제11장 제3절(정의)에서 투자자-국가 간 분쟁해결절차의 적용대상이 되는 투자인가에 대해, “투자인가란 당사국의 외국인투자당국이 적용대상투자 또는 다른 쪽 당사국의 투자자에게 부여한 인가를 말한다”고 정의하고, 각주 51)을 추가해 “보다 명확히 하기 위하여, 1975년 「외국인 인수합병법」을 포함한 호주의 외국인 투자 정책하에 재무부장관이 내린 결정은 이 정의에 포함되지 아니한다.”고 명시하였다. 따라서 호주 정부의 외국인투자 심사제도에 따른 조치는 투자인가 대상에 해당하지 않는다. 한편, 각주 51)은 호주에 이어 “한국의 경우, 양 당사국은 이 협정의 서명일 현재 한국이 투자인가를 부여하는 외국인투자당국을 가지고 있지 아니함을 인정한다.”고 적시하였다. 우리나라는 동 협정이 체결된 이후인 2015년 외국인투자촉진법을 개정해 산업통상부에 외국인투자위원회⁶⁸⁾를 설치하여 외국인투자심사를 수행하고 있으나 동 각주는 현재까지 이를 반영하지 못하고 있다.⁶⁹⁾

66) International Center for the Settlement of Investment Disputes(ICSID), World Bank 산하 기구로서 회원국(2025년 1월 기준 우리나라와 호주 포함)에게 투자자·국가 간 분쟁절차를 제공한다.

67) United Nations Commission on International Trade Law(UNCITRAL); 국제무역법 제정을 위한 UN 산하 전문위원회로서 국제중재절차 및 규칙을 규정한다.

68) 외국인투자촉진법 제5조의2에 따라 위원장은 산업통상부 장관이, 위원은 기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·외교부·행정안전부 등 중앙행정기관의 차관급 공무원으로 구성된다.

69) 우리나라는 한·호주 FTA 부속서 II(미래유보)에 정부의 공공정책이나 규제권한을 보장하기 위하여 내국 민대우 및 최혜국대우 의무에서 예외를 두는 내용을 포함하였다. 이를 통해 외국인투자심사제도가 유보 조항에 포함될 수 있도록 하였으며, 따라서 우리나라 또한 유보조항 및 상호주의 원칙을 통해 외국인투

한편, 부속서 11-사(외국인투자정책)는 “호주의 외국인투자 정책상 심사대상이 되는 투자에 대한 거부 여부 또는 명령이나 조건 부과 여부에 관한 호주의 결정은 제2절의 분쟁 해결 규정을 따르지 아니한다.”라고 규정하고 있다.

따라서 한·호주 FTA는 ISDS 조항을 삽입했음에도 불구하고 세이프가드 조항과 부속서를 통해 호주의 외국인투자 심사제도에 따른 조치를 ‘투자인가’와 중재 대상에서 모두 제외하였다. 이는 한국인 투자자가 호주 정부의 투자심사 결정에 대해 ISDS를 통해 이의를 제기할 여지를 원천적으로 차단하고 있다 하겠다.

나. 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)

우리나라와 호주 외 아세안 10개국과 중·일·뉴질랜드가 체결한 RCEP 협정문은 총 20개 장으로 구성되어 있으며 투자협정은 제10장에서 다루고 있다. 그러나 제10장은 ISDS 조항을 포함하고 있지 않으며, 대신 제10.18조에서 ISDS에 대한 논의를

협정 발효 후 2년 이내 시작해 3년 이내 종결할 것을 규정하고 있다.⁷⁰⁾ 그러나 구체적인 도입 여부나 일정이 명시되어 있지 않으며, 협정 발효일이 2022년 1월 1일로 관련 논의가 2024년 초까지 시작되었어야 하나, 공식적인 진전이나 결과는 확인되지 않는다.

다만, RCEP는 제19장(분쟁해결)을 통해 협정의 해석과 적용에 대한 당사자들 간 이견이나 협정상 의무 불이행 등으로 분쟁이 발생할 경우, 국가 간 분쟁해결(State-to-State Dispute Settlement) 절차를 따르도록 하였다. 그러나 이 또한 회원국들의 외국인투자 심사·승인과 관련해서는 한·호주 FTA에서 호주 FIRB의 결정을 ISDS 대상으로 삼지 않는 것과 유사한 조항을 두고 있다. 제17장(일반규정 및 예외조항)은 제17.11조(심사제도 및 분쟁해결)에서 외국인투자 심사와 관련해 ‘외국 투자 당국을 포함하는 권한 있는 당국’의 결정, 승인·허가의 적용대상이 되는 조건과 집행은 제19장 분쟁해결 규정의 적용 대상이 아님을 명확히 하였다.⁷¹⁾ 그리고 ‘외국 투자 당국

자심사에 대해 호주와 동등한 권리를 보유하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 법적 명확성을 확보하고 현행 제도와의 정합성을 제고하기 위해 동 각주의 개정을 고려해 볼 필요가 있다.

70) 김관호, “TPP와 RCEP 투자협정 성격의 비교 고찰”, 『사회과학연구』, 제30권 제4호, 64면(2023.12)에 따르면 사실상 RCEP 투자협정은 ISDS 규정 포함 여부를 두고 합의에 이르지 못했다. ISDS를 배제하자는 인도네시아, 말레이시아의 강력한 요구에 아세안 호주, 뉴질랜드까지 12개국이 동의하였지만 회원국들 전체의 완전한 합의에 이른 것은 아니었다. 이에 따라 RCEP 발효 후 2년 내에 ISDS 문제를 후속과제로 다시 논의할 것임을 협정문에 명시하였다.

71) 제17.11조는 다음과 같다; “외국인 투자 제안의 승인 또는 허가 여부에 관하여 당사자의 외국인 투자 당

을 포함하는 권한 있는 당국'으로는 협정 발효일 기준으로 한국·호주·뉴질랜드·중국 등 11개국의 외국인투자 관련 기관을 명시하였다.⁷²⁾ 따라서, RCEP에서는 우리나라와 호주 모두 외국인투자심사에 대한 어떠한 조치도 분쟁의 대상이 되지 않는다.

3. 유보와 국가안보 예외

가. 유보(Reservation)

국제투자협정에서 유보는 조약법상의 유보와 달리, 협정 의무를 전면적으로 배제하거나 변경하려는 것이 아닌, 특정 분야나 조치를 협정의 의무에서 제외하거나 제한하는 장치로 기능한다.⁷³⁾ 이는 투자협정 내 예외조항을 근거로 국가안보 등 공공이익을 위해 특정 의무를 일시적 또는 부분적으로 면제받는 방식으로 운영된다. 이는 국가가 공공정책, 민감산업, 사회적 약자 등을 보호하기 위해 규제 권한을 유

지하거나 특정 의무를 배제하기 위해서이며, 유보된 분야는 협정 의무에서 제외되므로 해당 분야에 대한 정부의 정책 변경이 ISDS 제소 대상이 되는 것을 방지할 수 있다.

한·호주 FTA는 부속서 I과 부속서 II에 현재유보(Current Reservation)와 미래유보(Future Reservation)를 각각 규정하고 있다.⁷⁴⁾ 부속서 I은 협정상 의무에 합치하지 않는 현존 조치들을 나열한 것으로, 협정 체결 당시 이러한 비합치 조치들이 계속 유지될 수 있도록 보장한다. 부속서 II는 향후 규제가 강화될 가능성이 있는 현존 조치 또는 전혀 새로운 조치가 도입될 수 있는 분야를 명시한 것으로, 협정 발효 이후에도 특정 분야에서 규제를 신설하거나 강화할 수 있는 권한을 확보하도록 한다. 이러한 미래유보는 국가가 공공정책 수행과 민감산업 보호를 위해 필요한 규제권한을

국을 포함하는 권한 있는 당국의 결정 그리고 승인 또는 허가가 적용대상이 되는 어떠한 조건이나 요건의 집행은 제19장(분쟁해결)에 따른 분쟁해결 규정의 적용 대상이 아니다.”

72) 제17.11조 내 각주 3)에서 이를 규정하고 있으며, 호주는 가항에서 “1975년 외국인 인수합병법(연방) 및 그 개정을 포함하는 호주의 외국인 투자 체제에 따라 호주 연방정부 재무부장관”으로, 우리나라는 마항에서 “외국인투자 촉진법(법률 제16479호, 2019. 8. 20.), 외국인투자 촉진법 시행령(대통령령 제29172호, 2018. 9. 18.), 외국인투자에 관한 규정(산업통상자원부고시 제2018-137호, 2018.7. 6.), 외국인투자 통합공고(산업통상자원부공고 제2018-191호, 2018. 2. 27.), 그리고 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률(법률 제16476호, 2019. 8. 20.), 그리고 그 개정에 따라 기재되는 권한있는 당국”으로 명시되어 있다.

73) 조약법상의 유보에 대한 정의는 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제2조 제1항(라)에 명확히 규정되어 있다. 이에 따르면, “유보란 문구 또는 명칭에 관계없이 국가가 조약의 특정 규정을 자국에 적용함에 있어서 이를 통해 그 법적 효력을 배제하거나 변경하고자 하는 경우, 조약의 서명, 비준, 수락, 승인 또는 가입시 그 국가가 행하는 일방적 성명을 의미한다.”

74) 한·호주 FTA 상세설명자료 55면 참고.

유지할 수 있도록 하는 중요한 장치이다.

호주는 외국인투자심사를 부속서 I과 부속서 II에 포함시켜 FATA 및 관련 규정에 따른 심사 권한을 유보하였다. 부속서 I(호주의 유보목록)에서는 서비스 및 투자에 대한 유보 및 비합치 조치 목록의 현행유보로 일정한 자산가치 이상의 기존 호주사업 또는 지정 회사에 대한 외국인투자에 관해 호주 국익(national interest)에 부합하는지 심사하여 투자를 거부할 수 있다고 규정하였다.⁷⁵⁾ 부속서 II(호주의 유보목록)에서는 투자와 관련해 “호주는 호주에 투자한다는 외국인과 외국정부 투자자의 제안에 대하여 그 필수적 안보 이익의 보

호에 필요하다고 판단하는 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다”고 규정하고 내국민대우(제11.3조), 최혜국대우(제11.4조), 이행요건(제11.9조), 고위 경영진 및 이사회(제11.10조) 관련 의무를 모두 유보하였다.⁷⁶⁾ 이를 통해 호주는 외국인투자 심사제도 개정으로 미래 도입될 수 있는 규제조치까지 협정상 의무에서 면제되도록 하는 폭넓은 정책적 자율성을 확보하고 있다.

RCEP는 제10.8조(유보 및 비합치조치)를 통해 부속서 III(서비스 및 투자에 대한 유보 및 비합치 조치 목록)에서 각 당사국의 유보사항을 규정한다. 호주는 유보항목

75) 부속서 I (호주의 유보목록) 2-5면은 1975년 외국인 취득 및 인수법(연방)(FATA), 1989년 외국인 취득 및 인수규정(연방), 1998년 금융부문(지분보유)법(연방) 및 장관성명을 포함한 호주의 외국인투자정책 등에 근거해 다음의 투자는 호주정부의 거부권의 대상이 될 수 있으며 정부에 대한 통보가 요구될 수 있다고 규정하였다.

가. 투자 액수를 불문하고, 외국인2의 언론분야에 대한 5퍼센트 이상의 투자

나. 다음 분야에서 자산가치가 2억 4천 8백만 호주달러를 초과하는 기존 호주 사업 또는 지정 회사에 대한 외국인의 투자.

- 1) 통신부문
- 2) 호주 내 또는 호주 착발로 제공되는 공항, 항구설비, 철도기반시설, 국제 및 국내 항공 및 선적 서비스를 포함하는 운송부문
- 3) 호주 또는 그 밖의 방위군에게 대한 훈련 또는 인적자원 공급, 또는 군수물품, 장비 또는 기술의 제조 또는 공급

(중략)

라. 외국인에 의한 10억7천8백만 호주달러를 초과하는 가치를 가지는 개발된 비거주 상업부동산의 인수

마. 규모를 불문하고 외국정부투자자의 직접 투자

신고된 투자는 임시명령을 조건으로 거절 및 또는 특정조건의 준수를 조건으로 승인될 수 있다. 신고가 요구되지 아니하거나 수령되지 아니한 가항부터 마항까지에 기재된 투자는 외국인 취득 및 인수법 제18조부터 제21조까지 및 제21A조에 따라 명령의 대상이 될 수 있다. (하략)

76) 부속서 II(호주의 유보목록) 7면. 반면, 우리나라는 부속서 II(한국의 유보목록)에서 방위산업 분야, 화약류·총포 제조, 전력·가스·수도 같은 필수 인프라 등 개별 분야별 유보목록을 구성하고 있고, 호주의 ‘필수적 안보이익’처럼 포괄적인 안보예외 관련 유보를 확보하고 있지 않다.

에서 ‘서비스 무역 및 투자’의 용어는 협정 발표일에 호주 외국인투자제도(Foreign Investment Framework)에 따라 해석되어야 하며, 첫 번째 항목으로 FATA 및 관련 규정에 근거해 호주 정부 승인대상이 되는 외국인투자 목록을 열거한 후 투자는 조건부로 승인·불허할 수 있고 투자자가 제도 미준수시 민·형사상 처벌이 가능함을 명시하였다.⁷⁷⁾ 또한, 한·호주 FTA와 마찬가지로, ‘필수적인 안보이익’에 대한 유보도 포함하여 국가안보를 근거로 외국인투자를 제한할 수 있도록 하였다.

나. 국가안보 예외

호주는 투자협정에서 유보를 통해 외국인투자심사와 이를 통한 투자 제한에 대한 정당성을 마련하고 있는데, 이는 안보예외(Security Exceptions) 조항에서도 확인된다. 한·호주 FTA와 RCEP 모두 안보예외 조항을 두고 있는데, 이는 GATT 제21조의 안보예외 조항과 유사한 구조를 가지고 있다.⁷⁸⁾

한·호주 FTA는 제22.2조(필수적 안보)에서 필수적인 안보이익을 보호하기 위해 필요한 조치는 협정 의무에서 면제받을 수 있도록 하고 있다.⁷⁹⁾ 한·호주 FTA에서 ‘필수적인 안보이익’의 정의와 판단은 “당사국이 필요하다고 판단하는”(which it con-

77) RCEP 부속서 III, 호주, 4-6면은 일정금액 이상의 기업과 사업에 대한 투자, 외국정부 투자자의 모든 투자, 5% 이상의 언론분야 투자 등은 호주정부 승인이 필요하고, 규제할 수 있음을 명시하였다.

78) GATT 제21조(안보예외)는 △국가가 자국의 필수적인 안보이익(essential security interests)을 보호하기 위해 필요하다고 판단하는 조치를 취할 수 있고 △특정상황(핵물질, 군사물품, 전쟁 또는 국제적 비상상황)에 대해 조치를 정당화할 수 있으며 △“it considers necessary”라는 문구를 포함해 국가의 자기판단(self-judging) 근거를 제공하고 있다.

79) 협정문 제22.2조는 다음과 같다. 아래 밑줄로 강조된 표현은 자기판단적 성격에 대한 문구로 저자가 삽입하였다.

1. 이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다.
 - 가. 공개되면 자국의 필수적인 안보 이익에 반한다고 당사국이 판단하는 정보를 그 당사국이 제공하도록 요구하는 것
 - 나. 당사국이 자국의 필수적인 안보 이익 보호를 위해 필요하다고 판단하는 다음의 조치를 하는 것을 금지하는 것
 - 1) 핵분열성 및 핵융합성 물질 또는 이들의 원료가 되는 물질과 관련된 조치
 - 2) 무기, 총포탄 및 전쟁 도구들의 거래와 그 밖의 제품과 재료에서의 그러한 거래와 관련되거나 군사시설에 공급할 목적으로 직접 또는 간접적으로 수행되는 서비스의 공급과 관련된 조치, 또는
 - 3) 전시 또는 국제관계에서의 그 밖의 비상시에 취해지는 조치, 또는
 - 다. 당사국이 국제평화와 안보 유지를 위하여 국제연합 헌장에 따른 자국의 의무를 수행하기 위해 조치를 하는 것을 금지하는 것
2. 제1항 나호 및 다호에 따라 조치를 하는 당사국은, 가능한 한도에서, 취해진 조치와 그 종료에 대해 공동위원회에 통보한다.

siders necessary) 것으로, 자국의 안보이익을 스스로 판단할 권리를 암묵적으로 인정한다. 물론 여전히 국제분쟁에서 외국인투자심사가 안보예외의 대상이 될 수 있는가, 또는 전적으로 자기판단적(self-judging) 인가에 대해서는 뚜렷한 결론이 내려지지 않았다. 그러나 한·호주 FTA 협정문은 안보예외 조항에 각주를 삽입해 외국인투자심사가 국가안보 목적으로 이루어질 경우 중재대상이 아님을 명확히 함으로써 국제법적인 충돌 가능성을 완화하였다.⁸⁰⁾

RCEP도 한·호주 FTA와 유사하게 협정문 제17.13조(안보예외)에서 필수적 안보이익(essential security interests) 보호를 위한 조치를 규정하고 있다.⁸¹⁾ 다만, RCEP의 특징적인 점은 필요한 조치를 나열하면서 “통신, 전력, 수도 등 공공 기반시설⁸²⁾(critical public infrastructure)를 보호하기 위한 조치”

를 포함하고 있다는 점이다. 이는 ASEAN과 ASEAN에 속하는 국가들이 개발도상국이라는 특성상 국가안보조치를 원용할 수 있는 상황이 통신, 발전, 수도 등 공공 기반시설의 불능화 또는 기능 저하를 위한 계획적인 시도로부터 보호하기 위한 조치가 필요한 특수한 상황을 반영한 것으로 보인다.⁸³⁾ 그런데 이러한 규정은 외국인투자심사가 국가안보를 근거로 외국인 투자자의 공공 기반시설에 대한 접근을 제한하거나 조건을 부과할 수 있는 법적 기반을 제공한다. 특히 최근 외국인투자심사가 공공 기반시설과 연계된 첨단기술 및 데이터 분야로 심사대상을 확대하는 추세를 고려할 때, 이는 새로운 안보 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 제도적 장치로 기능할 수 있다.⁸⁴⁾

80) 한·호주 FTA 제22.2조에 삽입된 각주 92는 다음과 같다. “보다 명확히 하기 위하여 당사국이 제11장(투자)의 제2절에 따라 개시된 중재절차에서 이 장을 원용하는 경우, 그 사안을 심리하는 중재판정부는 그 예외가 적용됨을 판정한다.”; 우리나라가 체결한 FTA에서 투자챕터에 대한 국가안보 예외 원용시 재판관할권 행사를 실질적으로 배제하는 조항은 한·미 FTA와 한·호주 FTA에서만 찾아볼 수 있다.(장성길, “국가안보 측면에서의 투자분쟁 검토 및 대응방안 모색, 『통상법률』, 제152호, 15면, 2021)

81) 한·호주 FTA 협정문 제22.2조와 유사한 내용을 담고 있으며, ‘필수적인 안보 이익’에 대한 판단도 “필요하다고 판단하는(which it considers necessary)”것으로 규정하고 있다.

82) 공공 또는 민간 소유 여부에 관계없이 중요한 공공 기반시설을 포함한다.

83) 정세정, “BIT·FTA상 외국인투자심사 실행에 관한 연구”, 201~202면에 따르면, 우리나라가 ASEAN, 베트남, 캄보디아, 인도네시아, 인도와 각각 체결한 FTA의 경우, 칠레·싱가포르·EU·호주·튀르키예·캐나다·영국·뉴질랜드 등과 각각 체결한 FTA에는 없는 “통신, 전력, 수도 등 공공 기반시설 보호조치”에 관한 조항이 있음이 확인된다.

84) 다만, 앞서 ISDS 적용가능성에서 살펴보았듯 RCEP는 별도 조항(제17.11조, 심사제도 및 분쟁해결)을 두어 외국인투자심사는 분쟁해결의 대상이 아님을 명확히 하고 있다.

IV. 결론 및 시사점

2024년은 한·호주 FTA 발효 10주년을 맞이한 해로, 양국은 그동안 단순한 교역 관계를 넘어 포괄적 전략적 동반자 관계로서 유대를 강화해 왔다. 특히 호주는 리튬·코발트 등 핵심광물 자원의 주요 공급국으로, 우리 기업들은 배터리와 신재생 에너지 관련 산업의 공급망 확보를 위해 대호주 투자를 지속적으로 확대하고 있다.⁸⁵⁾ 또한 2021년 12월 ‘한·호주 방위사업 및 방산물자 협력에 대한 양해각서’ 체결 이후, 한화에어로스페이스가 K9 자주포(2021.12)와 레드백 장갑차(2023.12) 수출 계약을 체결하는 등 양국 간 방산협력이 활발히 이루어지고 있다. 나아가, 최근에는 우리나라가 첨단 군사기술 개발 협력을

목표로 하는 AUKUS⁸⁶⁾ Pillar 2 가입을 추진⁸⁷⁾하고 있어, 향후 해상·항공 분야 등으로 호주와의 방산협력은 더욱 확대될 전망이다.

이처럼 우리 기업의 대호주 투자는 더욱 증가할 것으로 예상되는데, 이는 필연적으로 호주 FIRB의 투자심사 대상이 늘어남을 의미한다. 특히, 핵심 광물과 방산 분야는 호주의 국가안보 심사 대상으로서 철저히 호주 국익을 기준으로 심사가 이루어진다. 즉, 양국이 긴밀한 안보·경제 협력관계에 있다 하더라도 투자 승인이 보장되는 것은 아니다.⁸⁸⁾

따라서 우리 기업들은 호주 진출시 현지 외국인투자 심사제도를 면밀히 이해함으로써 불필요한 법적분쟁 가능성을 사전에

85) 호주 무역투자부 산하기관인 호주 수출금융공사(Export Finance Australia) 자료에 따르면 한국은 중국, 일본, 미국에 이어 호주의 4번째로 큰 교역국이다. 또한, 2022년 기준 한국은 호주에 280억 달러를 투자해 15년 전과 비교해 크게 증가했으며, 한국이 2050년까지 탄소 제로배출 목표를 달성하기 위해 저배출 기술에 대한 투자를 늘리면서 중요한 광물에 대한 투자기회가 있을 것으로 분석하고 있다. (<https://www.exportfinance.gov.au/resources/country-profiles/south-korea/> 참고, 최종검색일 : 2025.1.14.)

86) Trilateral Security Pact between Australia, the United Kingdom, and the United States

87) 로이터통신, “South Korea discusses joining part of AUKUS pact with US, UK and Australia”, 2024.5.1.자 보도에 따르면, 호주 멜버른에서 2024년 5월 1일 열린 한·호주 외교·국방장관 회의(2+2 회의)에서 한국의 Pillar 2 참여 가능성이 공식적으로 논의되었다. (<https://www.reuters.com/world/south-korea-confirms-talks-aukus-pact-with-us-uk-australia-2024-05-01/>, 최종검색일 : 2025.1.14.)

88) 도널드 트럼프 미국 대통령은 2025년 2월 7일 바이든 전 대통령이 미국 철강산업의 독립성과 국가안보를 유지하기 위해 일본 철강회사 닛폰 스틸(Nippon Steel)의 미국 철강회사 US 스틸(U.S. Steel) 인수를 불허(2025.1.3.)한 것과 마찬가지로 인수에 반대하는 점을 명확히 하였다.(AP news, “Trump says US Steel will get investment from Nippon Steel, instead of being bought by it”, February 8 of 2025; CNN, “Biden blocks Japan’s Nippon from taking over US Steel”, January 4, 2025) 일본은 미국의 주요 동맹국인 만큼, 이번 사례는 외국인투자심사가 경제는 물론 정치, 안보 등 다방면의 요소를 포괄하는 복잡한 과정임을 보여준다.

방지할 필요가 있다. 호주는 2021년 외국인투자개혁법을 통한 국가안보 심사 도입 이후 작년 5월 외국인투자정책 발표에 이르기까지 심사대상을 더욱 세분화하고 새로운 절차를 지속적으로 도입하고 있다. 이러한 제도적 변화에 대응하기 위해 우리 기업들은 법률 전문가 등과의 협력을 통해 규제 리스크를 최소화하는 것이 중요하다. 아울러 방위산업 등 전략적 중요성이 큰 산업에서는 양국 정부 간 긴밀한 협력이 바탕이 되어야 하겠다. 기업의 세밀한 준비와 정부의 지원이 조화를 이룬다면, 우리 기업들은 호주 시장에 보다 안정적이고 원활하게 진출할 수 있을 것이다.

한편, 외국인투자심사는 국가안보를 보호하기 위한 주권적 행위이나 본질적으로 비차별 원칙과 FET 의무에 반하는 등 국제투자규범과 상충할 수도 있다. 이와 관련해 호주는 한·호주 FTA 협정문에서 ‘투자인가’의 정의에 호주의 외국인투자 정책에 따라 재무부장관이 내린 결정은 이 정의에 포함되지 않는다고 명시하여, 자국의 외국인투자심사 결과가 원천적으로 ISDS의 대상이 되지 않도록 하였다. 이에 더하여, 부속서 I의 현재유보와 부속서 II의 미래유보를 통해 외국인투자 심사제도에 대한 포괄적인 규제 권한을 확보하였으며, 협정문에 안보예외조항을 두어 외국인투자심사가 국가안보 목적인 경우 중재 대상

에서 제외하는 다층적 안전장치를 마련하였다. 특히, 한·호주 FTA와 RCEP 협정문은 국가안보 관련 조치에서 “필수적 안보 이익”이라는 자의적 판단 기준을 인정하여 호주 정부의 정책적 자율성을 보장하고 있으며, 이는 외국인투자심사가 국제법적으로 정당화될 수 있는 근거를 제공한다.

이상 살펴보았듯, 호주의 외국인투자 심사제도와 이를 국제규범과 합치하려는 호주의 대응 방식은 우리나라에도 시사하는 바가 크다.

우리나라는 1998년 제정된 외국인투자촉진법에 근거해 산업통상자원부 산하에 설치된 외국인투자위원회가 심사를 진행하고, 이를 바탕으로 산업부 장관이 최종 승인 여부를 결정하는 호주와 유사한 심사 체계를 운영하고 있다. 또한 산업통상부가 2022년 8월 외국인투자촉진법 및 시행령에 근거해 ‘외국인투자 안보심의 절차 운영규정’을 도입함으로써 국가안보 위해 투자에 대한 심사기준을 마련한 점은 상당히 고무적이다.

다만, 우리나라는 ‘외국인투자촉진법’이라는 법률명에서 나타나듯 외국인투자 심사제도가 외국 투자를 유지하려는 틀 내에서 소극적으로 발전해 왔다고 볼 수 있다.⁸⁹⁾ 그러나 현재 우리나라는 1998년 외국인투자촉진법 제정 당시 개도국 수준이

있던 것과 달리 1인당 국민소득·민주주의 발전 수준·OECD 회원국 등 여러 지표에서 선진국 반열에 올랐다. 나아가, 반도체·2차전지 분야 등에서 세계적인 기술 강국으로 인정받고 있어 이들 핵심 기술의 보호 필요성이 더욱 증대되고 있다. 따라서 우리나라도 투자 유치와 더불어 국가안보 목적의 외국인투자 심사를 지속적으로 강화하고 정비할 필요가 있다.

이러한 관점에서 호주의 외국인투자 심사제도가 최근 안보 환경 변화를 반영한

국가안보 보호와 투자유치 사이의 균형을 도모하면서도 국제투자규범과의 정합성을 확보하는 방식은 우리나라가 앞으로 외국인투자 심사제도를 발전시켜 나가는 데 있어 중요한 참고 사례가 될 수 있을 것이다. 이를 통해 우리나라도 급변하는 국제정세 속에서 지정학적 위치·높은 수출의존도와 같은 국내 특수성을 고려해 국가안보와 경제적 이익을 조화롭게 추구해 나가는 방향으로 외국인투자 심사제도를 발전시켜 나가길 기대해 본다.

89) 외국인투자촉진법 제1조는 “외국인투자를 지원하고 외국인투자에 편의를 제공하여 외국인투자를 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다.

참 고 문 헌

1. 국내자료

- 정세정, “BIT·FTA상 외국인투자심사 실행에 관한 연구”, 『국제법평론』 제66호, 2023.10.
- 정세정, “외국인투자심사에 관한 국제법적 고찰”, 『국제법학회논총』, 제68권 제4호, 2023.12.
- 김석호, “국제투자중재상 투자가의 ‘정당한 기대이익’의 보호”, 『통상법률』, 제141호, 2018.
- 김관호, “TPP와 RCEP 투자협정 성격의 비교 고찰”, 『사회과학연구』, 제30권 제4호, 2023.12,
- 장성길, “국가안보 측면에서의 투자분쟁 검토 및 대응방안 모색”, 『통상법률』, 제152호, 2021.
- 외교부, 한·호주 FTA 상세설명자료, 2014.
- 법무부, 한미 FTA 투자분야 연구, 2008.
- 한화오션 공시정보, 2024.9.5.(<https://www.hanwhaocean.com/investors/di/>)
- 연합뉴스, “한화오션, 호주 방산업체 오스탈 인수 무산…합의 못 이뤄”, 2024.9.25.

2. 외국자료

- Tania Voon and Dean Merriman, “Is Australia’s Foreign Investment Screening Policy consistent with International Investment Law?”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 23, No. 1, 2022.
- Tania Voon and Dean Merriman “Incoming : How International Investment Law Constrains Foreign Investment Screening”, *Journal of World Investment & Trade* 24, 2023.
- UNCTAD, *International Investment Agreement : Key Issues*, Vol. 1, 2004.11.
- Dickson-Smith, Kyle dylan and Mercurio, bryan, “Australia’s Position on Investor-State Dispute Settlement : Fruit of a Poisonous Tree or a Few Rotten Apples?”, Sydney

Law Review, vol 40, 2018.7.

McCabe Centre for Law and Cancer, “The Australia – Plain Packaging disputes at the WTO : a summary and stocktake after the final Appellate Body decision”, 2021.2.

Australian Treasury, media release, “Government strengthens the foreign investment framework”, May 2, 2015.

Australian Treasury, “Foreign Investment Reform(Protection Australia’s National Security) Bill 2020)”, 2020.

Australian FIRB, Guidance Note 8(2023), Australia’s Foreign Investment framework(2024.5), Threshold test(2025.1.)

Export Finance Australia, <https://www.exportfinance.gov.au/resources/country-profiles/south-korea/>

Financial Times, “Australia cites national security to block China buying local builder”, January 12, 2021.

Reuters, “South Korea discusses joining part of AUKUS pact with US, UK and Australia”, May 1, 2024.

Reuters, “Austal rejects Hanwha’s \$662 mln offer citing regulatory hurdles”, April 2, 2024.

AP news, “Trump says US Steel will get investment from Nippon Steel, instead of being bought by it”, February 8 of 2025

CNN, “Biden blocks Japan’s Nippon from taking over US Steel”, January 4, 2025.

[국문초록]

호주 외국인투자 심사제도에 대한 고찰

- 한·호주 FTA와 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 중심으로 -

송승이

최근 주요 선진국들은 COVID-19 팬데믹, 러시아·우크라이나 전쟁으로 인한 글로벌 공급망 교란과 미·중 기술패권 경쟁 심화에 대응하여 외국인투자심사를 국가안보 보호를 위한 중요 정책수단의 하나로 활용하고 있다. 특히 미국은 외국인투자심사위원회(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)를 통해 엄격한 심사체계를 운영하면서, 자국과 유사한 수준의 심사제도를 갖춘 국가들을 예외적 외국(Excepted Foreign States)으로 지정하여 CFIUS 관할권 제외나 의무 신고 면제 등의 혜택을 부여하고 있다. 호주는 이러한 혜택을 받는 소수의 국가 중 하나이다. 그러나 호주는 미국의 CFIUS 제도와는 또 다르게 풍부한 천연자원, 토지에 대한 규제를 포함한 독자적인 심사체계를 발전시켜 왔다.

이에, 본 연구는 호주의 외국인투자 심사제도 발전 과정을 포함해 주요 특징을 분석하고 이를 한·호주 FTA 및 양국이 모두 참여한 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)과 같은 국제투자협정의 맥락에서 검토하였다.

호주는 외국인투자 유치에 경제성장의 핵심 동력이었던 국가적 특성을 반영하여 1975년 외국인 투자 및 인수합병법(FATA) 제정 이래 토지와 천연자원에 대한 규제를 포함한 독자적인 외국인투자 심사체계를 발전시켜 왔다. 특히, 토지를 상업용·주거용·농지로 구분하고 광물자원 등 국가 핵심 자산에 대한 외국인투자를 엄격히 관리하면서도, 투자유치 촉진과 규제 간의 균형을 도모하고자 하였다.

2021년, 호주는 안보 환경 변화를 반영하여 외국인투자개혁법(Foreign Investment Reform)을 도입하며 외국인투자 심사체계에 가장 큰 변화를 맞이했다. 이 개혁은 국가안보 심사를 시설하고, 재무부 장관에게 소급 심사 권한과 같은 강력한 권한을 부여함으로써 심사제도의 실효성을 강화하였다. 이를 통해 국가안보에 민감한 분야에서 외국인투자를 더욱 철저히 검토할 수 있게 되었다.

2023-24년 호주 외국인투자위원회 연례보고서는 이러한 강화된 심사체계의 실질적 영

향을 잘 보여준다. 국가안보 심사 관련 매각명령이 처음으로 5건 발동되었고, 규제준수 감사 건수는 전년 대비 두 배 이상 증가했다. 이는 호주의 외국인투자심사 집행력이 지속 강화되고 있음을 보여준다.

한편, 호주는 외국인투자심사의 국가안보 관련 조치가 투자분쟁으로 이어지지 않도록 국제투자협정에서 외국인투자심사의 독립성을 확보하기 위한 여러 조치를 취하고 있다. 특히, 한·호주 FTA는 호주의 외국인투자심사가 투자자·국가 간 분쟁해결제도(Investor-State Dispute Settlement, ISDS)의 대상이 되지 않도록 명시하고, 유보조항과 안보 예외조항을 통해 투자심사를 중재대상에서 제외하는 등 여러 안전장치를 마련하고 있다. 이는 호주가 국가안보 목적의 투자심사를 국제법적으로 정당화하면서 국제투자규범과의 충돌 가능성을 완화하려는 접근방식을 보여준다.

본 연구는 호주의 외국인투자 심사제도와 이를 국제규범과 합치시키려는 투자협정상 노력이 우리나라의 외국인투자 심사제도 발전에 중요한 참고가 될 수 있음을 시사한다. 우리나라도 급변하는 국제 환경 속에서 지정학적 위치와 높은 수출의존도 등 국내 특수성을 고려하여 국가안보와 경제적 이익을 조화롭게 추구하는 방향으로 외국인투자 심사제도를 발전시켜 나가길 기대해 본다.

주제어: 호주 외국인투자심사제도, 외국인투자개혁법, 호주 외국인투자위원회(FIRB), 국가안보 심사, 한·호주 FTA, 역내포괄적경제동반자협정(RCEP), 유보조항, 안보 예외조항, 간접수용, 투자자·국가분쟁해결제도(ISDS), 국제투자협정(IIA)

[Abstract]

A Study on Australia's Foreign Investment Review System
- Focusing on the Korea·Australia FTA and Regional Comprehensive
Economic Partnership(RCEP) -

Song-yi Song

In response to global challenges such as the COVID-19 pandemic, the Russia-Ukraine war, and intensifying U.S.-China technological rivalry, major advanced economies have increasingly employed foreign investment screening as a critical policy tool to safeguard national security. The United States, for instance, operates a stringent screening system through the Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) and grants exceptions to countries with comparable systems, such as Australia, by designating them as “Excepted Foreign States.” However, Australia has developed its own distinctive screening framework, which includes regulations on abundant natural resources and land.

This study examines the evolution and key characteristics of Australia’s foreign investment screening system, analyzing its operation within the context of international investment agreements such as the Korea-Australia Free Trade Agreement (FTA) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Since the enactment of the Foreign Acquisitions and Takeovers Act (FATA) in 1975, Australia has established a unique system that rigorously manages foreign investments in land (classified into commercial, residential, and agricultural) and critical assets like mineral resources while balancing investment promotion with regulation.

In 2021, Australia introduced significant reforms to its screening regime through the Foreign Investment Reform Act. These reforms enhanced national security screenings and granted extensive powers to the Treasurer, including retrospective review authority. These changes have enabled stricter scrutiny of foreign investments in sensitive sectors. The 2023-24 Annual Report of Australia’s Foreign Investment Review Board (FIRB) highlights these developments, including five divestment orders related to national security concerns and a doubling of compliance

audits compared to the previous year.

Australia has also taken measures to ensure that its national security-related investment screening does not lead to international disputes. For instance, the Korea-Australia FTA explicitly excludes Australia's foreign investment screening from investor-state dispute settlement (ISDS) mechanisms and incorporates reservation clauses and security exceptions to safeguard its regulatory autonomy. These provisions reflect Australia's approach to harmonizing its investment screening system with international norms while minimizing potential conflicts.

This study underscores how Australia's foreign investment screening system serves as a valuable reference for South Korea. As a technologically advanced nation with high export dependency and geopolitical sensitivities, South Korea must develop its foreign investment screening system to balance national security with economic interests. By drawing lessons from Australia's experience, South Korea can adapt its policies to address evolving global challenges effectively.

Key words: Australia's foreign investment screening system, Foreign Investment Reform Act, Foreign Investment Review Board(FIRB), national security screening, Korea-Australia FTA, Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), Reservation Clause, Security Exceptions Clause, Indirect Expropriation, Investor-State Dispute Settlement(ISDS), International Investment Agreements(IIA)