

2026년 개정 EU 외국인투자 심사규정의 법적 분석:

심사 범위의 확대와 중첩 투자 규율 구조를 중심으로

한국경제인연합회 책임 박 수 령*

고려대학교 법학전문대학원 교수 조 수 정**

*논문접수 : 2026. 7. 20. *심사개시 : 2026. 7. 22. *게재확정 : 2026. 8. 11.

〈목 차〉

I. 서론	3. 심사절차의 표준화와 협력 메커니즘 정교화
II. EU 외국인투자 심사제도의 형성과 개정 배경	IV. 2026년 개정 규정의 법적 쟁점
1. EU 외국인투자 심사제도의 도입과 권한 구조	1. 간접지배투자에 대한 심사 확대와 우회투자 규율
2. 2019년 외국인투자 심사규정의 주요 내용과 한계	2. 그린필드 투자와 투자 유치 정책간의 긴장관계
3. 경제안보 전략과 2026년 개정 논의 전개	3. 다층적 규율체계의 형성과 법적 함의
III. 2026년 개정 규정의 주요 내용	V. 한국에의 시사점 및 결론
1. 회원국 심사제도의 의무화와 적용범위 확대	1. 한국 기업의 對EU 투자에 대한 시사점
2. 공통 최소 심사범위와 실체심사 기준의 강화	2. 한국 외국인투자 심사제도에 대한 입법적 시사점
	참고문헌

* 주저자, ** 교신저자. 본 논문은 고려대학교 법학전문대학원 발전기금 지원을 받아 수행되었습니다. 또한 본 논문은 저자들의 개인 의견으로 소속 기관의 입장과 관련이 없음을 밝힙니다.

I. 서론

세계 각국은 경제성장과 산업경쟁력 제고를 위해 외국인투자 유치정책을 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 최근에는 외국인투자를 단순한 자본 유입이 아닌 경제 안보, 공급망 안정성, 핵심 기술 보호의 관점에서 바라보는 경향이 커지면서, 국가별로 ‘외국인투자 심사(inbound investment screening)’를 통해 투자를 제한하는 흐름도 나타나고 있다. 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)는 한 국가의 투자자가 다른 국가의 기업에 지속적인 이해관계(lasting interest)를 형성할 목적으로 이루어지는 국경 간 투자 행위를 의미하며, OECD는 통상 10% 이상의 지분 취득을 그 기준으로 제시한다.¹⁾ 외국인투자 심사는 특정 외국인투자 거래가 국가 안보, 공공질서, 핵심 기술 유출 등에 미칠 영향을 평가하여 승인 여부를 결정하는 제도이다.²⁾ 이미 1970년대부터 여러 국가에서 외국인투자 심사제도를 도입·운영하고 있었으나, 최근 들어서 중국의 외국인직접투자가 확대되면서 외국인투자를 통한 지식재산권 침해, 기술 강제 이전, 인프라 지배 등과 같은 위험이 증대되었다는 인식이 강화되었다. 이에 미국을 중심으로 중국발 투자에 따른 핵심기술 유출 방지를 위한 외국인투자 심사 및 통제 제도가 한층 강화되고 있다.³⁾

미국은 2018년 『외국인투자위험심사현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRMMA)』을 제정하여, 재무부, 상무부 등 16개 부처 대표로 이루어진 “미국 외국인투자위원회(Committee on Foreign Investments in the United States, CFIUS)”의 권한을 강화하고, 기술, 데이터, 인프라에 대한 비지배적 투자에 대해서도 심사를 강화하였다.⁴⁾ 영국, 일본, 호주, 캐나다 등 주요 선진국들도 잇달아 의무 신고 요건 확대, 사전 심사 강화, 민감 사업 지정 확대 등 외국인투자 심사 제도 수준을 대폭 높였다. 영국은 2022년 『국가안보 및 투자법(National Security and Investment Act)』을 시행하여 17개 분야에 대한 인수는 의무적으로 신고하도록 하였고, 일본은 2019년 『외국환 및 외국무역법(Foreign Exchange and Foreign Trade Act)』을 개정하여 사전심사대상의 상장기업 취득기준을 10%에서 1%로

1) OECD, “OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment”, 5th Edition, (OECD, 2025), p. 18.

2) Andrea Viski, “Foreign Direct Investment Screening: A Primer”, (Stimson Center, 2024), p. 7.

3) Simon J. Evenett, “What Caused The Resurgence In FDI Screening?”, SUERF Policy Note, Issue No. 240, 2021, pp. 11-12.

4) KOTRA/법무법인 광장 국제통상연구원, 미국 외국인투자심사제도(CFIUS) 가이드북, 2023. 5.

대폭 하향하고, 무기나 에너지 같은 핵심업종의 경우 반드시 사전신고를 통해 심사받도록 규정하였다.⁵⁾ 최근에는 미국의 CFIUS를 모델로 한 일본판 CFIUS 창설도 검토중이다.⁶⁾ 호주 또한 2021년 『외국인인수합병법(Foreign Acquisitions and Takeovers Act, FATA)』 및 관련 규정을 개정하여 “외국인투자심사위원회(Foreign Investment Review Board, FIRB)”의 심사 권한을 강화하였다.⁷⁾ 캐나다 역시 2024년 개정된 『캐나다투자법(Investment Canada Act)』에서 특정 분야에 대한 사전 신고와 국가안보 심사권한을 강화하였다.⁸⁾ 심지어 중국도 2020년에 『외국인투자법』 및 『외국인투자안전심사방법』을 도입하여 국가 안보에 부정적 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 모든 외국인투자에 대해서 상시 심사가 가능하도록 하였다. 한국 또한 2022년 8월부터 외국인투자촉진법 및 시행령에 근거한 외국인투자 안보심의절차를 마련하여 시행중에 있다. UN 무역개발기구(UNCTAD)에 따르면 2015년에만 해도 21개국이 외국인투자 심사제도를 도입하였으나 2024년에는 46개국이 국가안보를 이유로 한 투자 심사 제도를 도입하여, 외국인투자 심사제도를 도입한 숫자가 크게 증가하였다.⁹⁾

유럽연합(EU) 역시 이러한 국제적 기조에 동조하며 규제체계를 강화하고 있다. EU는 2019년 『對 EU 외국인직접투자 심사를 위한 체계 설립을 위한 규정(Regulation (EU) 2019/452 establishing a framework for the screening of Foreign Direct Investment into the Union)』, 이하 2019년 EU 외국인투자 심사규정¹⁰⁾을 채택하여 역내 차원의 통합된 심사 협

5) 일본 외국인투자 심사제도에 대해서는 진다인, “일본 외국인투자심사제도의 법적 분석: 2025년 개정을 중심으로”, Trade and Security, 제10권 제1호, 무역안보관리원, 2025 및 Tomoko Ishikawa, “Investment Screening on National Security Grounds and International Law: the Case of Japan”, Journal of International and Comparative Law, Vol. 7, Issue. 1, 2020 참고.

6) Nikkei, “日本版CFIUS創設へ 政府が対日投資審査を強化 技術・情報流出防ぐ”, 2025.11.10: 오정미, “일, 투자심사 체계 강화를 위한 일본판 CFIUS 설립 추진 예고”, 해외연구동향 2025-38, 무역안보관리원, 2025에서 재인용.

7) 호주 외국인투자 심사제도에 대해서는, 송송이, “호주 외국인투자 심사제도에 대한 고찰 - 한·호주 FTA와 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 중심으로”, 통상법률 제166호, 법무부, 2025.2 및 Tania Voon/Dean Merriman, “Is Australia’s Foreign Investment Screening Policy Consistent with International Investment Law?”, Melbourne Journal of International Law, Vol 23, 2022 참고.

8) 김민배, 경제안보와 외국투자안보법, 제5장 캐나다의 법과 외국의 투자규제, 박영사, 2024.

9) UNCTAD, “World Investment Report 2025”, 2025, p. 97.

10) Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of FDI into the Union, OJ L 791, 2019.3.21. pp. 1-14, 동 규정 도입 배경 및 규정에 대한 보다 자세한 분석은 강성진, “EU의 국가 안보 근거 외국인직접투자 규제 규칙 도입 논의 및

력 체계를 최초로 도입하였다. 이후 2023년 “경제안보전략(European Economic Security Strategy)”을 발표하면서 외국인투자 심사 강화 입장을 제시하였다.¹¹⁾ 2024년 1월 EU 집행위원회는 동 경제안보 전략의 후속 패키지(Advancing European economic security)의 하나로 기존 규정을 전면 개정하는 『외국인투자 심사규정 개정안(Proposal for a new regulation on the screening of foreign investments, COM(2024) 23 final),¹²⁾ 이하 EU 집행위 개정안』을 발표하였다. 2025년 5월 8일에는 유럽의회의 수정안이 발표되었고, 12월 11일 집행위원회, 의회, 이사회 간 3자협상(trilogue)이 타결되었다.¹³⁾ 2026년 2월 10일 이사회는 3자협상으로 타결된 규정 문안(2024/0017(COD))을 확정하고 유럽 의회에 제출하였으며, 2026년 5월 19일 유럽의회는 해당 합의안을 최종 승인하였다.¹⁴⁾ 동 합의안은 이사회에서 공식 채택되었고, 2025년 6월 26일 드디어 『對 EU 외국인직접투자 심사규정(Regulation (EU) 2026/1386 on the screening of Foreign Direct Investment into the Union), 이하 2026년 EU 외국인투자심사 규정』이 공식 관보에 게재되었다.¹⁵⁾ 동 규정은 20일 후인 7월 발효되었고, 18개월의 유예기간을 거쳐 모든 EU 회원국에 적용될 예정이다. EU 집행위원회 개정초안이 나온지 2년 만에 모든 개정 절차가 마무리된 것이다.

2026년 개정된 EU 외국인투자 심사규정은 2019년 제정 EU의 외국인투자 심사규정을 7년 만에 개정한 것으로, 외국인투자 안보심사에 대한 중요한 입법례가 된다. 전세계적으로 경제안보 정책수단으로서 외국인투자 안보심사가 강화되고 있는 상황에서, 특히 EU 입법은 27개 회원국의 의사를 모아 EU 집행위원회, 유럽의회 및 EU 이사회간 오랜기간 협의

한국에 대한 함의”, 국제경제법연구, 제16권 제1호, 2018 및 황선영, “EU의 외국인직접투자(FDI)에 대한 심사체계에 대하여- Regulation EU 2019/452를 중심으로”, 국제경제법연구 제19권 제1호, 2021 참고.

11) European Commission, “Joint Communication on European Economic Security Strategy”, JOIN(2023) 20 final, 2023.6.20.

12) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Screening of Foreign Investments in the Union and Repealing Regulation(EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council”, COM(2024) 23 final, 2024.1.24. 동 개정안에 대한 전반적인 분석은 정세정, “EU외국인투자심사개정안에 대한 소고”, EU학 연구, 제29권 제1호, 2024. 참고.

13) European Commission, “Revision of the EU’s Foreign Investment Screening Mechanism”, 2025.12.11.

14) European Parliament, European Parliament Legislative Resolution of 19 May 2026 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Screening of Foreign Investments in the Union and Repealing Regulation (EU) 2019/452, COM(2024)0023, C9-0011/2024, 2024/0017(COD), 19 May 2026.

15) Regulation (EU) 2026/1386 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2026 on the Screening of Foreign Investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452, Official Journal of the European Union, 2026.6.26.

를 거쳐 규범을 제정하기 때문에 브뤼셀 효과(Brussel Effect)라는 용어가 있을 만큼 우리나라를 비롯한 많은 나라들이 각국 입법시 참고로 삼고 있어, 본 규정을 분석하는 것은 의미가 있다.

본 논문은 금번 개정된 2026년 EU 외국인투자 심사규정을 분석하면서, 내용 및 법적 쟁점에 대해 검토하였다. 구체적으로 제Ⅱ장에서는 EU 외국인투자 심사체계와 연혁, 개정 배경등을 분석하고, 제Ⅲ장에서는 2026년 개정 EU 외국인투자 심사규정의 주요 내용을 살펴보고, 제Ⅳ장에서는 동 규정의 쟁점 사항을 간접지배투자자와 그린필드 투자, 그리고 투자심사의 중첩 규율을 중심으로 분석하였다. 제Ⅴ장에서는 동 개정이 한국 기업의 對EU 투자에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지, 그리고 우리나라 외국인투자 심사제도에 어떠한 입법적 시사점을 제공하는지를 살펴본다.

II. EU 외국인투자 심사제도의 형성과 개정 배경

1. EU 외국인투자 심사제도의 도입과 권한 구조

2008년 『리스본 조약(Lisbon Treaty)』의 발효를 계기로 EU의 기본조약은 『유럽연합조약(Treaty of European Union, TEU)』과 『유럽연합 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)』으로 정리되었다. 이 가운데 TFEU 제3조는 EU가 관세, 경쟁, 통화 정책, 공동어업정책, 공동통상정책 5가지 분야에서 ‘배타적 권한(exclusive competence)’을 가짐을 규정하고 있다. TFEU 제207조 제1항은 공동통상정책의 하나의 예로 외국인직접 투자를 언급하였기에, 외국인직접투자 관련 정책은 EU의 배타적 권한에 속하게 된다. EU 사법재판소(Court of Justice of the European Union, 이하 CJEU) 역시 2017년 EU-싱가폴 FTA 체결 권한에 관한 의견(Opinion 2/15)에서 외국인직접투자 관련 협상 권한이 EU에 있음을 인정하고 있다.¹⁶⁾

16) European Court of Justice, Opinion 2/15 Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore [2015] ECLI:EU:C:2017:376, (2017.5.6.) pp. 81-84. 다만 한국- EU FTA의 경우 리스본 조약 발효 직전에 협상이 종결되어, 그 결과 한 EU FTA에는 투자 챕터, 투자자-국가 분쟁해결(ISDS)이 포함되어 있지 않고 현재까지 EU 개별 회원국과 양자투자협정(Bilateral Investment Treaty)가 이를 관할하고 있다. 그러다보니 룬스타가 한국 정부에 대하여 ISD 중재판정을 청구시 근거규정이 한-EU FTA가 아닌 한-벨기에 BIT가 되었다.

이렇듯 투자의 자유화, 투자협정 체결 권한 등은 EU의 배타적 권한으로 귀속되는 것과 달리, 국가안보(national security)는 TEU 제4조 제2항과 TFEU 제346조에 따라 여전히 회원국의 고유권한으로 남아 있다. TEU 제4조 제2항은 국가안보는 개별 회원국의 고유한 책임이라고 명시하고 있고, TFEU 제346조는 “어느 회원국도 자국의 필수적 안보이익을 보호하기 위해 특정 조치를 취하는 것을 조약이 방해하지 않는다.”고 규정하고 있다.¹⁷⁾ 외국인투자 안보 심사는 이렇듯 EU의 배타적 권한인 외국인투자, 개별 회원국 고유 권한인 국가 안보가 교차하는 지점에 놓여 있다. 2019년 EU 차원의 규정이 만들어지기까지는 개별 회원국 차원에서 안보를 이유로 한 외국인투자 심사가 이루어졌다.¹⁸⁾ 그러나 2016년 중국 기업의 독일 로봇 기업인 쿠카(KUKA) 인수를 비롯하여 막대한 자본력을 바탕으로 한 중국기업들의 EU 핵심 기술 보유 기업 인수가 잇따르면서 EU 내부에 큰 충격을 주었다. 이에 핵심기술을 보호하고 EU 산업경쟁력을 강화하기 위해서, EU 차원의 외국인투자 심사 정보 공유, 협력, 조정 메커니즘을 마련해야 한다는 논의가 본격화되었다.

2017년 장 클로드 융커(Jean-Claude Juncker) EU 집행위원장은 EU 차원의 외국인투자 안보심사 제도를 제안¹⁹⁾하면서 EU가 더 이상 순진한 자유무역인(naive free trader)이 아니며 전략적 이익을 항상 수호해야 하고, 그래서 외국인투자 안보심사제도가 필요하다고 역설하였다.²⁰⁾ 즉 EU는 잠재적으로 위협한 외국인투자로부터 EU를 보호할 목적으로 EU 차원의 효과적인 외국인투자 안보심사 제도를 도입하기 위하여 2019년 외국인투자 심사규정을 제정하게 되었다.²¹⁾

17) TFEU 제346조 원문은 다음과 같다. 1 The provisions of the Treaties shall not preclude the application of the following rules: (a) no Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security; (b) any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the internal market regarding products which are not intended for specifically military purposes.

18) 이는 EU 기업 인수 합병시 통과해야 하는 경쟁심사(merger control)에 대해 회원국이 아닌 EU 경쟁총국이 배타적으로 권한을 가지고 있는 것과 대비된다.

19) EU 조약상 EU 규정 제안은 집행위의 고유권한이다.

20) Jean-Claude Juncker, “State of the Union Address 2017”, 2017.9.13.

21) European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Fourth Annual Report on the Screening of Foreign Direct Investments into the Union”, SWD (2024) 234 final, 2025.10.17. p. 7.

2. 2019년 EU 외국인투자 심사규정의 주요 내용과 한계

EU 차원의 최초의 외국인투자 안보 심사 제도인 2019년 EU 외국인투자 심사규정(Regulation (EU) 2019/452)은 2017년 9월 집행위원회가 최초 제안한 이후 2019년 3월 채택, 4월 발효되었으며, 이후 이행기간을 거쳐 2020년 10월부터 전면 적용되었다. 앞에서 살펴본 대로 순수 국가안보 이슈는 회원국 권한이므로 EU 집행위가 규정을 제정할 권한이 없다. 다만, 외국인투자 자체는 EU의 배타적 권한이라는 측면에서 외국인투자 안보심사제도는 회원국의 권한과 EU의 권한이 교차하는 독특한 영역에 위치한다. 이러한 권한 구조를 고려하여, 2019년 규정은 매우 조심스럽게 회원국의 외국인투자 심사제도 도입을 장려하고, 정보를 공유하는 정도의 내용을 담고 있다. 즉 각 회원국이 자국 법률에 따라 직접 외국인투자를 승인하거나 거부할 권한을 보유하면서, 집행위는 각 회원국 정부에 타 회원국의 안보나 공공질서에 영향 여부를 내용으로 한 의견을 제시하는 방식인 조정/협의 플랫폼의 성격²²⁾으로 2019년 규정이 구성되어 있다.

먼저 동 규정은 회원국의 외국인투자 심사제도 도입을 장려하고 있다. 처음 EU 외국인투자 심사 규정이 도입될 당시만 해도 14개국의 회원국만이 외국인투자 심사 제도를 구비하고 있었으나, 현재 24개국이 관련 제도를 도입·운영하고 있다.²³⁾ 또한 동 규정은 외국인투자 심사제도의 기본적인 개념 및 원칙을 담았다. 제4조에 따라 심사 분야의 예시적 목록을 나열하였는데, 에너지, 운송, 물, 보건, 통신, 미디어, 데이터, 항공, 국방, 금융, 민감설비, 부동산 등 핵심 인프라(제4조 1항 a호) 및 AI, 로봇, 반도체, 사이버안보, 항공, 국방, 에너지저장, 양자 및 핵기술, 나노, 바이오 등 핵심기술과 이용용도 품목(제4조 1항 b호), 에너지, 원자재, 식량 안보와 같은 핵심부품 공급(제4조 1항 c호), 개인정보 통제권한 등 민감 정보 접근(제4조 1항 d호), 언론 자유와 다원주의(제4조 1항 e호)와 같은 분야가 그것이다. 그러나 예시적인 심사분야는 회원국이 외국인투자 위험 평가 과정에서 참고할 수 있는 요소에 불과하였고, 심사 개시 여부 자체는 궁극적으로 회원국 재량에 맡겨져 있었다. 또한 동 규정은 취득된 정보 보호 의무(제10조) 등 역내 외국인투자 심사 제도의 최소한의

22) 이원석/문현재, “최근 외국인투자기업의 수출입 및 주요국의 외국인투자심사 동향”, Trade Voice Vol.5, (한국무역협회, 2025) 10면.

23) EU 집행위원회는 외국인투자심사규정(Regulation (EU) 2019/452 제3.8조에 따라 개별 회원국의 규정 정보를 수집하여 공개하고 있다. 2025.1.8.기준 업데이트된 문서는 다음 링크에서 찾아볼 수 있다.
<https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47>.(2025.12.10 검색).

운영 요건과 EU와 회원국 간 외국인투자 협력·정보 공유 메커니즘을 구축하여 특정 외국 인투자가 EU 국가로 유입될 경우 그 국가는 이를 집행위원회와 다른 국가에게 통보하도록 하였다. (제6조 제1항) 아울러 외국인투자심사를 행하는 당국은 EU 또는 다른 역내국 가가 의견을 내면 이를 적절히 고려(due consideration)하도록 했다(제6조 제9항).

2019년 규정은 회원국의 심사제도 도입 유도과 정보공유·협력 메커니즘 마련에 중점을 두고 있으며, 직접적인 심사 의무나 통일적 절차 규율은 제한적으로 규정하고 있다. 즉 개별 회원국의 외국인투자심사제도를 전제로, EU 집행위원회와 회원국 간 정보공유 및 의 견제시 절차를 마련한 조정 메커니즘에 가까웠다. EU 차원의 단일한 승인제도를 창설한 것은 아니며, 핵심기술 유출, 전략 인프라 장악, 민감정보 접근, 공급망 취약성 확대 등 안 보상 위험 여부를 중심으로 외국인투자를 검토하는 구조였다.

3. 경제안보 전략과 2026년 개정 논의의 전개

경제안보(economic security)는 아직 학술적으로 통일된 정의가 확립된 개념은 아니나, 일반적으로 경제적 충격과 압박에 대한 대응, 전략적 의존성의 관리, 핵심 인프라의 보호 및 기술적 우위의 유지 등을 포괄하는 개념으로 이해되고 있다.²⁴⁾ 특히 최근의 경제안보 논의는 국가 간 경제적 상호의존 자체를 위협으로 보는 것이 아니라, 특정 국가 또는 공급 원에 대한 과도한 의존이 공급망 교란이나 경제적 강압의 수단으로 활용될 가능성에 주목 한다. 이에 따라 경제안보정책은 공급망, 핵심기술 및 중요 인프라 등 전략적 분야에서 발 생하는 취약성을 식별하고 이를 관리하는 방향으로 발전하고 있다.

이러한 특징은 EU의 경제안보정책에서 특히 분명하게 나타난다. EU는 경제적 개방의 이익을 유지하면서 경제적 상호의존에서 발생하는 위험을 완화하는 ‘위험완화(de-risking)’를 경제안보정책의 기본적인 접근방식으로 채택하고 있다. 이는 특정 국가와의 경제관계 를 전면적으로 단절하는 탈동조화(decoupling)와 구별되는 것으로, 전략적으로 중요한 분 야에서 과도한 의존과 취약성을 선별적으로 관리하려는 접근이다.²⁵⁾ 2020년 코로나 팬데

24) Federico Steinberg & Guntram Wolff, “Dealing with Europe’s Economic (In-)Security”, Global Policy 15(1), 2024, pp. 183-192.

25) 강유덕, “경제안보 패러다임에 따른 EU의 위험완화(de-risking) 전략: 미국의 대중국 정책과의 연결성과 향후 도전과제”, 『유럽연구』 제42권 제1호, 2024, pp. 80-114.

믹의 발발과 2022년 러시아-우크라이나 전쟁은 EU를 포함한 주요국에게 경제 안보의 중요성을 전세계적으로 환기시키는 계기가 되었다. EU는 이러한 국제정세 변화 속에서 기술, 인프라, 공급망을 둘러싼 전략적 취약성을 구조적으로 관리하기 위해 외국인투자 심사 체계의 강화가 필요하다고 판단하고, 2023년 6월 “유럽 경제안보전략(European Economic Security Strategy)”을 발표하였다.²⁶⁾ 동 전략은 유럽 경제안보정책의 기본축으로 EU의 경쟁력과 성장을 ‘촉진(promoting)’, 경제안보 위협으로부터 EU를 ‘보호(protecting)’, 가능한 국가들과 ‘협력(partnering)’을 제시하면서, 공급망 복원력, 핵심 인프라에 대한 물리적·사이버 보안, 기술 안보 및 유출, 경제 의존성의 무기화 및 통상위협 등을 신속히 식별하고, 복원력을 제고하고 공급망을 강화하는 내용을 담고 있다. 특히 외국인투자 심사제도 개정을 2023년 말까지 마련하고 외국인투자 사전심사 제도를 도입하지 않은 EU 회원국에는 도입을 촉구하는 등의 내용을 담고 있다.²⁷⁾

이후 2024년 1월, EU 집행위원회는 동 경제안보 전략의 “후속 패키지(Advancing European economic security)”를 발표하면서, 경제안보 강화를 위한 다섯 가지 핵심 이니셔티브를 담았다.²⁸⁾ 동 5개 이니셔티브는 ① 이중용도 기술관련 R&D 지원 강화, ② 외국인투자(Inbound Investment) 심사, ③ 해외 투자(Outbound Investment) 심사, ④ 수출 통제 백서, ⑤ 연구 보안강화이다. 외국인투자 심사 규정 개정이 두번째 이니셔티브로 명시되어 있는데, 동 패키지는 아예 기존 2019년 EU 외국인투자 심사규정을 전면 대체하는 새로운 규정안(Proposal for a new regulation on the screening of foreign investments)까지 첨부로 담아내었다. 동 경제안보전략 후속패키지에 포함된 EU 집행위원회 개정안은 외국인투자 심사제도를 EU 차원에서 한층 더 조화시키고, 회원국 간 정보 교환 및 협력 메커니즘을 실질적으로 강화하려는 데 초점을 두고 EU 집행위의 권한을 더 강화하는 방향으로 설계되었다.²⁹⁾

2024년 6월 유럽의회 선거가 있어 우르줄라 폰데라이엔 EU 집행위 제1기 체제의 정책이 계승될지 여부가 관심이었으나, 선거를 통해 폰데라이엔 2기 EU 집행위원회가 들어오

26) European Commission, “Joint Communication on European Economic Security Strategy”, JOIN(2023) 20 final, 2023.6.20.

27) Ibid 및 오태현, “EU 경제안보전략의 주요 내용과 시사점”, 세계경제 포커스, Vol. 6 No. 23, KIEP, 2023.

28) European Commission, “Advancing European economic security: an introduction to five new initiatives”, COM(2024) 22 final, 2024. 1. 24.

29) Jochem de Kok, “Investment Screening in the EU: From Liberisation to the State of Exception”, Journal of World Investment and Trade 27(2026), 2025, p. 4.

면서, 경제안보와 외국인투자심사에 대한 EU의 방향성은 유지되었다. 오히려 2기 집행위원회에서는 EU의 전통적인 통상정책을 다루는 통상총국(Directorate-General for Trade)의 명칭이 통상 및 경제안보총국(Directorate-General for Trade Security)로 변경되고 마로스 셰프코비치(Maroš Šefčovič) 통상 및 경제안보 집행위원장이 새로 취임하였는바, EU 투자 규제의 주된 원칙이 자유화에서 안보중심으로 더 이동한 것을 보여준다.³⁰⁾

2025년 5월 8일에는 유럽 의회의 수정안이 발표되었다. 기본적으로 집행위안보다 더 강화되었다. 그린필드 투자의 경우에는 집행위안은 그린필드 투자도 심사 대상으로 포함하도록 권고하는 규정에 그치고 있으나 의회 수정안은 어느 정도 이상의 금액의 경우에는 그린필드 투자를 의무적으로 심사토록 하는 것을 요구하였다. 또한 심사 적용 분야에 있어서도 부속서 II의 전략분야를 더 확대할 것을 요구하였다.³¹⁾ EU-회원국간 협력 메커니즘 측면에서도 의회 수정안은 집행위원회가 심사 국가의 결정을 사실상 최종적으로 제지할 수 있는 권한을 갖도록 제안하였다.³²⁾

EU의 외국인투자 심사규정 개정은 일반 입법절차(Ordinary Legislative Procedure)에 따라 유럽의회와 EU 이사회의 공동 입법을 필요로 한다. 이번 개정안 역시 2024년 1월 집행위원회가 제안한 이후 2025년 12월 11일 집행위원회, 유럽의회, EU 이사회 간 3자협상(trilogue)을 통해 잠정 합의(provisional agreement)에 도달하였다.³³⁾ 2026년 2월 10일 이사회는 새로운 규정 초안(2024/0017(COD))을 확정하고 유럽의회에 제출하였으며, 2026년 5월 19일 유럽의회는 해당 합의안을 최종 승인하였다.³⁴⁾ 동 합의안은 2025년 6월 26일 공식 관보에 게재되었으며 20일 후인 7월 발효되었고, 18개월의 유예기간을 거쳐 전면 적용될 예정이다.

30) Ibid., p. 2.

31) Laurie-Anne Grelier and Romain Girard, "EU Approves Draft FDI Regulation Giving Extensive Powers to EC", Covington, 2025. 5. 14.

32) Ibid., p. 2.

33) European Commission, "Revision of the EU's Foreign Investment Screening Mechanism", 2025.12.11.

34) Julia Payne, "European Parliament approves new EU foreign investment rules", Reuters, (2026.5.19.).

III. 2026년 개정 외국인투자 심사규정의 주요 내용

2019년 제정된 EU 외국인투자 심사규정은 총 17개 조항으로 구성된 비교적 간소한 프레임워크 규정인 데 반해 2026년 외국인투자 심사규정(Regulation(EU) 2026/1386)은 총 5개 챕터, 31개 조항으로 확대되며 기존 규정보다 제도적 구속력과 통합성이 대폭 강화되었다. 간접지배투자, 그린필드 투자 등 다양한 거래 유형을 포섭하고, EU 차원의 조정 기능을 강화하였다. 또한 회원국 심사제도에 적용될 필수적 최소 요건을 제시함으로써 심사제도의 기본적 정합성과 예측 가능성을 높였다. 아울러 EU 차원의 협력 메커니즘 역시 기존보다 정교화되었다. 특히 국경 간 투자에 대한 심사 협력을 강화함으로써 절차적 효율성을 제고하고, 회원국 및 집행위원회 간 조정 기능을 확대하였다. 종합하면, 이번 2026년 EU 외국인투자심사규정은 기존의 정보공유 중심 협력 체계에서 벗어나 전 회원국 심사제도의 의무 도입, 최소 공통요건 마련, 국경 간 투자 협력 강화 등을 통해 EU 외국인투자 안보심사 체계를 보다 통합적이고 구속력 있는 규제 체계로 전환하려는 노력으로 평가할 수 있다.

1. 회원국 심사제도의 의무화 및 적용범위 확대

2026년 EU 외국인투자 심사규정의 가장 중요한 변화는 모든 회원국에 외국인투자 안보 심사제도 도입을 의무화한 점이다. 이는 기존 권고적 성격의 체계에서 벗어나, 전 회원국이 최소한의 국가 외국인투자 심사체계를 갖추도록 요구하는 의무형 체계로 전환되었음을 의미한다. 규정은 공포 후 18개월의 경과기간을 거쳐 전면 시행되며, 각 회원국은 이 기간 내 자국 심사 메커니즘을 도입하고 유럽연합 집행위원회에 이를 통보해야 한다. 현재 24개 회원국이 외국인투자 심사 제도를 도입했고 현재 크로아티아, 사이프러스, 그리스가 아직 도입하지 않았으나, 동 법안을 계기로 모든 EU 회원국이 외국인투자 심사 제도를 완비할 것으로 보인다.

또한 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 외국인투자(foreign investment) 정의 자체를 확장하였다. 우선 투자 주체 측면에서, 2026년 EU 외국인투자 심사규정 제2.1조는 외국인투자자가 직접 수행하는 투자뿐 아니라 EU 역내 자회사(foreign investor's subsidiary in the Union)를 통해 이루어지는 투자까지 외국인투자의 범위에 포함하고 있다. 이는 제3국 개

인 또는 법인이 EU 내 법인을 소유하거나 통제하는 경우, 해당 EU 법인을 매개로 이루어지는 역내 투자 역시 실질적으로 외국인투자로 포섭하려는 취지로 이해된다. 따라서 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 투자자의 형식적 소재지가 아니라 실질적 소유·통제 관계를 기준으로 심사 범위를 설정함으로써, EU 역내 법인을 활용한 우회투자 또는 간접지배 구조를 통한 규제 회피 가능성을 차단하고자 한 것으로 평가된다. 이렇게 간접지배투자가 포함된 상황에 대해 본 논문 제IV장 1절에서 보다 상세히 살펴보도록 한다.

또한 이와 함께 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 기존 규정상 상대적으로 불명확했던 그린필드 투자에 대한 정의를 명시적으로 도입하였다는 점에서도 의미가 있다. 2026년 EU 외국인투자심사규정은 그린필드 투자를 “EU 내 경제활동 수행을 위한 새로운 시설 또는 사업체 설립을 통한 투자”로 정의함으로써,³⁵⁾ 기존 M&A 중심 심사 체계에서 신규 설립 투자까지 일정 부분 포섭할 수 있는 근거를 마련하였다. 집행위안과 의회안에서는 그린필드 투자가 심사대상으로도 포함되었으나 최종안에서 심사대상에 포함되지 못하였다는 한계는 존재하나, 향후의 외국인투자 안보심사의 방향성 및 2026년 집행위가 발의한 산업가속화법(Industrial Accelerator Act, IAA)상 투자심사의 근거로도 작용될 수 있는 의미 있는 개정으로, 관련하여 본 논문 제IV장 2절에서 상술하도록 한다.

한편 투자 대상 측면에서도 정의가 확장되었다. 기존 규정이 투자 대상을 ‘기업가(entrepreneur) 또는 ‘기업(undertaking)’ 중심으로 파악했다면, 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 이를 보다 포괄적인 ‘Union target’ 개념으로 전환하였다(제2.1조). 이는 기업가 또는 법인 자체뿐 아니라 특정 사업부, 핵심 자산, 중요 인프라, 데이터, 전략기술 등 경제안보상 보호가 필요한 전략적 자산 전반을 포함하려는 취지로 이해된다. 즉, 외국인투자 안보심사의 대상을 기업 단위 거래에서 전략적 자산 전반으로 확대함으로써, 거래 구조 분할이나 우회 거래를 통한 규제 회피를 방지하고 경제안보 관점에서 심사 실효성을 높이기 위한 조치로 분석된다.

종합하면, 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 외국인투자 심사제도 도입의 의무화와 함께, 외국인투자 정의를 투자 주체, 투자 대상, 투자 유형 측면에서 확장하여 투자 형식이

35) 제2.2조 2026년 EU 외국인투자심사규정 원문은 다음과 같다.: ‘greenfield investment’ means a foreign investment carried out through the establishment of new facilities or of an undertaking for the performance of an economic activity in the Union.

아닌 실질적 지배력과 경제안보 리스크를 기준으로 심사체계를 재편하려는 시도로 평가할 수 있다.

2. 공통 최소 심사범위와 실제심사 기준의 강화

2026년 EU 외국인투자 심사규정의 또 다른 중요한 변화는 외국인투자 심사 대상 분야와 심사 기준을 대폭 구체화하고, 기존 재량 중심 심사 체계를 보다 구속력 있는 심사 구조로 전환하였다는 점이다. 2019년 EU 외국인투자 심사규정은 제4조에서 외국인투자 심사 시 고려할 수 있는 예시적 위험 요소로서 핵심 인프라(에너지, 운송, 물, 보건, 통신, 미디어, 데이터, 항공, 국방, 금융, 민감 설비 및 부동산 등), 핵심 기술 및 이중용도 품목(AI, 로봇, 반도체, 사이버보안, 양자기술, 바이오 등), 핵심 투입요소 공급(에너지, 전략 원자재, 식량안보), 민감 정보 접근, 언론 자유 및 다원성 등을 제시했다. 그러나 이는 회원국이 위험 평가 과정에서 참고할 수 있는 예시적 요소에 불과하였다. 그러나 2026년 규정은 회원국이 갖추어야 할 외국인투자 심사의 최소한의 요건을 상세하게 규정하였다(제4조). 2019년 규정에서는 예시적 목록에 불과하였던 심사 대상 민감 분야를 필수 심사 분야로 전환하고, 이를 두 개의 부속서에 명확하게 규정하였다. 즉 부속서 I에 열거된 EU 전략 프로젝트 또는 프로그램에 참여하는 기업과 부속서 II에 명시된 핵심 전략 분야에서 활동하는 EU 기업을 외국인투자자가 지분 참여하는 경우 의무적 심사를 거쳐야 한다(제4.4조). 모든 회원국이 반드시 외국인투자를 심사해야 하는 민감 분야를 명확히 정함으로써, 기존의 예시적 고려 요소를 보다 구속력 있는 심사범위로 전환한 것이다. 이에 따라 투자 대상이 이중용도 품목, 군사 물품·기술, 반도체·양자·AI 등 핵심기술, 운송·에너지·디지털 핵심 인프라, 전략적 원자재, 주요 금융시장 인프라 및 선거 관련 정보시스템 등 특정 전략 분야에 해당하는 경우 원칙적으로 사전 승인 절차(prior authorisation)를 거치도록 하였다(제4.15조). 이는 해당 요소들이 더 이상 단순한 참고 기준이 아니라 심사 개시 발동요건(trigger)으로 기능하게 되었음을 의미한다. 다시 말해 2026년 EU 외국인투자심사규정은 외국인투자 심사체계를 기존의 재량적·사후적 위험판단 구조에서 사전적·구속적 규제 구조로 전환하고 있다. 아울러 2026년 EU 외국인투자심사규정은 취득 정보 보호 의무(제10조) 등 회원국 심사제도가 갖추어야 할 최소 절차 요건까지 규정함으로써 제도 운영의 정합성과 공통성을 강화하였다.

2026년 EU 외국인투자 심사규정은 심사의 실제 판단 기준 역시 크게 정교화하였다. 기본 판단 기준은 기존과 동일하게 외국인투자가 안보 또는 공공질서(security or public order)에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는지 여부이나(제4장), 2019년 규정이 단순 참고 요소를 제시하는 수준이었다면 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 회원국이 반드시 고려해야 할 실제심사 기준을 보다 구체적으로 열거하고 있다(제19조 및 제20조). 이러한 기준은 크게 안보 이익 관련 요소와 투자자 관련 요소로 구분될 수 있다.

우선 안보 이익 관련 기준으로는 핵심기술 및 지식재산의 역외 이전 가능성, EU의 관심 프로젝트 및 프로그램, 핵심 인프라 보안, 핵심 투입요소 공급 연속성, 민감 정보 보호, 언론 자유 및 다원성 보호, 선거 프로세스 보호, 필수 의약품 공급을 포함한 공중보건, 식량 안보, 군사시설 및 민감 공공시설 인접성 등이 포함된다(제19.1조). 특히 2026년 규정은 핵심기술 및 필수약품 등에 대해서는 별도 부속서(Annex)를 통해 보다 구체적인 범위를 제시하고 있다는 점에서 이전보다 규범적 밀도가 높아졌다고 평가할 수 있다.

한편 투자자 관련 기준 역시 크게 강화되었다. 2026년 EU 외국인투자 심사규정 제19.2조는 외국인투자자가 제3국의 정책목적을 추구하거나, 제3국 군사력 발전을 지원하거나, 내부 탄압을 지원할 가능성 여부를 심사 요소로 명시하고 있다. 나아가 과거 조건부 승인 조치 위반 이력, 제재 대상 여부, 안보·공공질서 저해 행위 관여 여부, 제재 회피 또는 기타 불법행위, 자금세탁·테러자금조달 취약국과의 연계, 정보 공유 강제 법제 적용 여부, 불투명한 소유구조(opaque ownership structure) 등도 심사 요소로 포함하였다(제19.2조). 특히 이러한 기준은 직접 투자자뿐 아니라 소유지배구조 전반(all relevant shareholders within the chain of ownership)에 대해 적용된다는 점에서, 실질적 통제와 지정학적 리스크까지 포괄적으로 심사하려는 접근으로 평가된다.

종합하면 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 심사 대상 분야를 단순 참고 요소에서 의무적 최소 심사범위로 전환하고, 실제심사 기준을 안보 리스크와 투자자 리스크 측면에서 구체화함으로써 외국인투자 안보심사를 재량적 협력 메커니즘에서보다 실질적이고 구속력 있는 규제 체계로 발전시킨 것으로 평가할 수 있다. 이는 경제안보 관점에서 외국인투자 심사의 예방적 기능과 집행 실효성을 동시에 강화하려는 시도로 이해된다.

3. 심사절차의 표준화와 협력 메커니즘 정교화

또 다른 중요한 변화는 회원국 투자심사 절차 자체를 보다 통일적이고 구속력 있는 구조로 정비하였다는 점이다. 2019년 EU 외국인투자 심사규정이 협력 메커니즘 중심의 느슨한 틀을 제시하는 데 머물렀다면, 개정된 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 국가별 심사제도에 대해 최소 절차 요건(key minimum requirements for national screening regimes)을 부과함으로써 제도 운영의 정합성과 예측 가능성을 강화하고 있다(제3조 및 제4조).

우선 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 모든 회원국이 2단계 투자심사 절차(two-phase process)를 도입하도록 요구한다(제4.2조). 이는 외국인투자 심사가 회원국별 상이한 절차가 아닌 일정 수준 표준화된 심사 체계 하에서 운영되도록 하려는 조치로 평가된다. 제1단계(Phase I)는 신고된 투자에 대해 심층심사 필요 여부를 판단하는 초기 심사 단계로, 45일의 통일된 심사기간을 명시하고 있으며 원칙적으로 연장은 허용되지 않는다(제4.2(a)조). 이는 최초로 1단계 심사에 대해 구속력 있는 최소한의 검토 기한을 설정한 것으로, 절차 예측 가능성을 높인 조치로 평가된다.

제2단계(Phase II)는 안보 또는 공공질서 영향 여부에 대한 심층 심사(in-depth review) 단계로, 별도 확일적 기한을 두지 않고 회원국 재량에 맡기고 있다(제4.2(b)조). 이는 고위험 투자에 대한 유연한 심사를 가능하게 하려는 취지로 이해된다. 특히 이러한 2단계 구조는 일정 전략 분야 투자에 대해서는 사전 승인(pre-closing investment screening)을 원칙으로 하는 구조와 결합되어 운영된다는 점에서 기존보다 훨씬 강한 사전통제적 성격을 가진다.

2026년 EU 외국인투자 심사규정이 직권심사(ex officio screening) 권한 역시 회원국 심사제도의 필수 요소로 규정하고 있다는 점도 주목할 만하다(제4조). 이에 따라 회원국 당국은 신고 의무가 없는 투자라 하더라도 안보 또는 공공질서에 영향을 미칠 우려가 있다고 판단하는 경우 직권으로 심사를 개시할 수 있어야 한다. 이는 일정 투자에 대한 사전 신고 의무가 존재하지 않더라도 규제 사각지대를 방지하려는 장치로 이해된다.

특히 직권심사의 개시 기간(limitation period)은 회원국이 자율적으로 정하되 15개월에서 최대 5년 범위 내에서 설정하도록 하고 있다(제4.4조). 이는 신고 누락 또는 구조화 거래 등을 통한 규제 회피 가능성에 대응하기 위한 사후 통제 장치라는 의미를 가진다. 다만 일부 국가 제도와 달리 직권심사 리스크를 해소하기 위한 투자자의 자발적 확인 신청(voluntary

filing 또는 clearance certificate) 제도 도입까지는 의무화하지 않았다는 점에서 회원국별 법제 차이는 여전히 남아 있다. 외국인투자자에 대해 승인, 위험 완화 조치를 부과한 조건부 승인, 금지 세 가지 유형 중 하나의 결론을 내릴 수 있도록 권한도 부여하도록 하고 있다(제4.2.h조).

마지막으로 회원국 간 그리고 회원국과 집행위원회 간의 협력 메커니즘 역시 점차적으로 정교화하였다. 특히 국경 간 투자(cross-border investments)의 경우 관련 회원국에 대한 신고가 가능한 한 동일 시점에 이루어지도록 노력하도록 규정함으로써(제7조), 기존과 같이 각국 심사 일정이 불일치하여 협력이 비효율적으로 이루어지는 문제를 완화하고자 하였다. 그 외 정보제공 의무 확대(제9조), 회원국 지침(guidelines) 공표 의무(제23.2조) 등 절차적 효율성 제고장치도 함께 도입하였다. 이는 단순히 심사권한을 강화하는 데 그치지 않고 심사 운영의 투명성과 예측 가능성도 동시에 확보하려는 시도로 볼 수 있다.

종합하면 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 총 2단계 심사절차 의무화, 직권심사 권한 도입, 협력 메커니즘 정교화를 통해 기존 분권적·재량적 심사 운영 구조를 보다 표준화되고 예방적인 규제 체계로 전환하고 있다. 이는 외국인투자 심사가 단순한 정보공유 기반 협력 체계를 넘어 실질적 투자통제 메커니즘으로 발전하고 있음을 보여준다는 점에서 중요한 제도 변화로 평가된다.

IV. 2026년 외국인투자 심사규정의 법적 쟁점

1. 간접지배투자에 대한 포섭과 우회투자 규율

EU 외국인투자 심사제도 개정에서 중요한 변화 중 하나는 간접지배투자를 심사대상으로 명시적으로 포섭하였다는 것이다. 여기서 간접지배투자란 외국인투자자가 대상 기업에 직접 투자하는 것이 아니라, 자회사 등을 매개로 하여 투자하는 형태를 의미한다. 간접투자³⁶⁾라고도 불리우나, 간접투자는 경영 참여 목적이 없는 포트폴리오 투자와 혼동될 수

36) ‘간접투자’라는 용어는 제3의 회사 등을 매개로 한 투자라는 의미로 사용되기도 하나, 외국인직접투자(FDI)에 대응하는 포트폴리오 투자, 즉 경영참여 목적이 없는 수동적 투자(passive investment)를 의미하기도 한다. 이에 본 논문에서는 혼동을 피하기 위해 제3의 회사를 매개로 하여 대상 기업을 실질적으로 소유·통제하는 투자를 ‘간접지배투자’로 지칭한다. 이태호, 『해외투자자를 위한 투자협정 길라잡이』, 박영

있으므로, 본 논문에서는 자회사 등을 통해 실질적으로 대상 기업을 소유하거나 통제하는 투자를 ‘간접지배투자’로 지칭하고자 한다.

기존 2019년 EU 외국인투자 심사규정은 외국인투자자를 제3국의 자연인 또는 법인으로 정의하였고, 외국인투자 역시 제3국 투자자의 직접적인 투자를 중심으로 규율하였다. 그 결과 EU 내에 설립된 기업이 제3국 기업에 의해 실질적으로 지배되고 있더라도, 해당 EU 기업이 수행하는 투자는 형식적으로 역내 기업의 투자로 보아 규정의 적용대상에서 제외될 수 있었다. 이는 외국인투자심사제도가 다층적 지배구조나 역내 자회사를 활용한 우회 투자를 충분히 포섭하지 못한다는 한계를 낳았다.³⁷⁾ 오늘날의 인수합병투자는 단순한 직접 인수·합병에 그치지 않고 역내·외 여러 법인을 경유하는 다층적 지배구조를 활용하는 방식이 많아지고 있고, 자회사를 활용한 간접적인 방식의 투자를 외국인투자 심사 대상으로 포섭하지 않을 경우 투자 심사를 우회하는 수단으로 사용될 수 있다는 우려가 존재한다.³⁸⁾ EU 개별 회원국들은 EU 차원의 규정과 별개로 외국인투자 심사제도를 운영하면서 투자자의 형식적인 국적이나 직접적인 지분 취득뿐만 아니라 실질적인 지배관계를 고려하는 방향으로 심사범위를 확대해 왔다. 예컨대 프랑스는 전략산업에 속하는 자국 기업에 대한 외국인투자의 경우 일정 수준 이상의 지분 또는 의결권 취득을 외국인투자 심사 대상으로 규율하고 있으며, 독일 역시 대상 산업의 중요도에 따라 외국인의 의결권 취득 비율이 일정 기준에 도달하는 경우 외국인투자 심사를 실시하고 있다. 이처럼 개별 회원국 차원에서는 외국인투자자가 중간 법인이나 지배구조를 활용하여 투자하는 경우까지 고려할 수 있는 심사체계가 발전해 온 반면, 2019년 EU 외국인투자 심사규정은 제3국 투자자의 직접적인 투자를 중심으로 규정하고 있어 EU 차원에서는 역내 자회사를 통한 간접지배투자를 명시적으로 포섭하지 못하는 규제상 공백이 존재하였다.

이러한 한계는 2023년 EU 사법재판소(CJEU)의 Xella 사건(C-106/22)을 통해 보다 명확하게 드러났다. 헝가리 정부는 헝가리 법인인 Xella가 헝가리의 전략적 기업 Janes를 인수하는 행위를 외국인투자자로 보아 금지하였다. 헝가리 정부는 Xella 기업이 헝가리 법인이지만, 지배구조상 버뮤다에 등록된 미국 론스타 그룹(LSF10 XL Investment Ltd)이 간접적으

사, 36면 참조.

37) 정세정, 앞의 논문(주12), 62면.

38) 정세정, “국제법상 외국인투자심사: 국가안보평가를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2023.8, 253면.

로 소유하고 있어 Xella를 외국인투자자로 간주하고, 동 기업이 건설용 원자재 채취를 주 사업으로 하는 회사이면서 헝가리에서 전략적 기업으로 분류되는 Janes를 인수하는 거래를, 원자재 공급 안정성을 이유로 금지하였다. Xella 기업은 동 조치에 대해 헝가리 고등법원에 이의를 제기하였으며, 해당 고등법원이 CJEU에 의견을 요청하였다. 이에 대해 CJEU는 2019년 EU 외국인투자 심사규정은 외국인투자자에 의한 외국인 직접투자에 대한 것인데, 이때의 외국인투자자는 역외국인 제3국의 법률에 따라 설립되거나 조직된 기업만을 대상으로 하며, EU 회원국법에 따라 설립된 기업이 행하는 투자는, 비록 제3국 기업이 실질적으로 지배하고 있더라도, 역내 기업으로 보아 이 규정의 적용 대상이 아니라고 판시하였다.³⁹⁾ 이 판결은 현행 EU 규정이 EU 내 자회사를 통한 간접지배투자를 충분히 포섭하지 못한다는 점을 확인한 사례로 평가되며, 이는 간접지배투자를 규율하기 위한 입법 개정의 필요성을 촉발하였다.

개정과정에서의 집행위안과 의회안, 최종안 모두 예외없이 외국인투자의 자회사를 통한 간접지배투자도 외국인투자의 범위로 포섭하였다. 최종 2026년 외국인투자 심사규정 제2.1조는 외국인투자자가 직접 수행하는 투자뿐 아니라 EU 역내 자회사(foreign investor's subsidiary in the Union)를 통해 이루어지는 투자까지 외국인투자의 범위에 포함하고 있다.⁴⁰⁾ 또한 전문 (Recital) 18항에서도 제3국 투자자가 EU에 설립된 법인을 통해 투자를 수행하는 경우 해당 법인이 외국 법인에 의해 직접적 또는 간접적이든 통제되는 경우 외국인투자 심사에 포섭해야 할 필요성을 강조하였다. 이는 투자자가 형식적으로 EU 내 법인이라 하더라도 해당 법인이 제3국 투자자에 의해 소유 또는 통제되는 경우, 그 법인을 매개로 한 역내 투자 역시 실질적으로 외국인투자 심사체계에 포섭될 수 있도록 한 것이다. 즉 외국인투자 심사의 적용범위를 전통적인 국경 간 직접투자에서 EU 역내 법인을 활용한 우회투자 또는 간접지배투자까지 확장한 것으로 평가된다. 그 결과 제3국 투자자가 EU 내 자회사, 중간지주회사 또는 계열사를 통해 투자구조를 설계하더라도, 해당 투자가 최종적으로 외국인투자자와 EU 투자대상 사이에 지속적이고 직접적인 연계를 형성하고 경영

39) CJEU, Xella Magyarország Case C-106/22, Judgment of the Court (Second Chamber), 2023. 7. 13.

40) 원문은 다음과 같다. (1) 'foreign investment' means an investment of any kind, carried out either by a foreign investor itself or through a foreign investor's subsidiary in the Union, aiming to establish or to maintain lasting and direct links between the foreign investor and a Union target, to which the foreign investor makes capital available in order to carry out an economic activity in a Member State, enabling effective participation in the management or control of that Union target.

참여 또는 통제 가능성을 부여하는 경우에는 심사 대상에 포함될 수 있다.

또한 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 ‘최종 수익적 소유자(beneficial owner)’ 개념을 새롭게 도입하여, 외국인투자자 또는 EU 투자대상(Union target)을 직·간접적으로 소유·통제하는 자연인뿐 아니라, 해당 외국인투자로부터 최종적으로 이익을 얻는 자, 또는 그 명의로 투자가 이루어지거나 통제권이 행사되는 자까지 포함하고 있다(제2.6조). 자연인이 확인되지 않는 경우에는 외국인투자자 또는 EU 투자대상을 직·간접적으로 소유·통제하거나 투자 이익을 최종적으로 귀속받는 법인·단체·신탁까지 포괄한다. 이는 명목상 소유자가 아닌 실질적 통제자와 투자 이익 귀속 주체까지 심사 범위에 포함함으로써 실질심사 원칙을 강화한 것으로 평가된다.

한편 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 간접지배투자를 포섭하면서 과도한 규제 적용을 방지하기 위한 예외 범위도 명확히 규정하고 있다. 우선 내부 구조조정(internal restructuring)은 일정 요건 하에서 심사 대상에서 제외된다(제 1.5(b)조). 즉, 동일 기업집단 내 조직 재편으로서 최종 수익적 소유자(beneficial owner)에 변화가 없고, 기존 소유 구조상 존재하지 않던 새로운 제3국 주체가 상위 지배구조에 편입되지 않는 경우에는 외국인투자자로 보지 않는다. 이는 단순 조직 재편까지 규제 대상으로 포함하는 데 따른 과도한 규제 부담을 완화하기 위한 장치로 평가된다. 또한 부실 은행 및 보험회사 정리를 위한 금융기관 정리수단(resolution tools) 적용 과정에서 이루어지는 투자에 대해서도 예외를 인정하고 있다(제1.5(a)조). 이는 금융안정 확보를 위해 신속한 의사결정이 필요한 특수성을 고려한 조치로 이해된다.

이러한 변화는 주요국 외국인투자 심사제도와와의 정합성을 높이는 측면도 있다. 여타국가의 예를 보면, 미국, 영국, 캐나다 등 주요국은 모두 간접지배투자를 외국인투자 심사 대상으로 규율하고 있다. 미국의 경우 지배(control)의 의미를 직접 지배 뿐 아니라 간접 지배까지 포함하여, 간접지배투자를 규율중이다. 다만 외국인이 투자기금을 통한 간접지배 투자를 하여 유한 파트너십이나 그에 상응하는 회원의 자격을 얻게 되는 경우, 해당 기금이 일반 관리자, 관리 위원 등을 통해서만 운영된다거나 동 관리자가 외국인이 아닐 경우 등의 요건을 모두 만족하면 투자규제 대상이 되지 않는다. 영국 역시 간접지배투자를 사전의무 신고 대상으로 규율하고 있다. 중국의 경우에도 『외국인투자법』 제2조 외국인투자 정의에서 “외국인투자”란 외국의 자연인·기업·그 밖의 조직(이하 “외국투자자”라 한다)이

직접적으로 또는 간접적으로 중국 국경 안에서 하는 투자활동이라고 정의하여 간접지배 투자 포함 사항을 명시하고 있다.

2. 그린필드 투자의 규율과 투자유치 간 균형

외국인직접투자는 투자 방식에 따라 그린필드 투자(Greenfield Investment)와 브라운필드 투자(Brownfield Investment)로 구분된다.⁴¹⁾ 그린필드 투자는 외국 투자자가 현지에서 새로운 사업체, 시설을 직접 설립하는 방식의 투자를 의미하고, 브라운필드 투자는 인수합병(M&A) 투자라고도 불리는데, 기존 기업을 인수 또는 합병하는 방식의 투자를 의미한다.⁴²⁾ 그린필드 투자는 진입 비용이 크고 사업 개시까지 시간이 소요되는 반면 고용 창출, 산업기반 확충 등 수용국 입장에서는 긍정적 효과가 큰 투자 유형으로 평가받고 있다. 그래서 외국인투자심사시 브라운필드 투자는 보통 심사 대상이 되나, 그린필드 투자에 대해서는 국가별로 규율이 상이하다. 호주, 캐나다는 오래전부터 그린필드 투자를 명시적으로 외국인투자 심사 대상에 포함하였으나, 다수 국가에서는 국가안보 리스크가 명확히 드러나는 인수합병투자만을 주로 규율하였다.

그러나 최근 중국의 해외 그린필드 투자 급증이 글로벌 규제 환경을 크게 변화시켰다. 중국의 해외투자에서 그린필드 투자 비중은 지속적으로 상승하고 있는데, 특히 최근 미국이 중국에 부과하는 고관세 회피 목적 및 중국 내 임금 비용 상승으로 인해 2024년 기준 중국 해외투자 중 80%가 그린필드 투자라는 분석도 있다. 이에 따라 각국은 그린필드 투자도 외국인투자 심사 대상에 포함하고 있다.

EU의 2019년 외국인투자 심사규정은 그린필드 투자를 명시적 심사 대상으로 규정하지 않았다. 그러나 최근 중국의 對EU 그린필드 투자가 급증하면서 EU 차원에서 외국인투자 심사의 최소한의 요건으로 그린필드 투자를 포함하여야 한다는 목소리가 높아졌다. 중국의 對EU 투자 유형중 그린필드 투자의 비중은 2017년 불과 2%에서 2022년 51%, 2023년에는 78%로 증가하였고 특히 헝가리 등 동유럽 국가에 CATL, Huayou Cobalt 등 중국 배터리 및 전기차 공장 설립이 증가하고 있다.⁴³⁾ 풍선효과처럼 EU의 중국 기업에 대한 외국인

41) Andrea Viski, "Foreign Direct Investment Screening, A Primer", Stimson Center, 2024., p. 7.

42) Ibid., p. 7.

43) Agatha Kratz, etc., "Dwindling investments become more concentrated - Chinese FDI in Europe: 2023 Update",

투자 심사가 M&A 위주로 진행되다 보니 상대적으로 진입이 쉬운 그린필드형 투자가 증가한 것이다.⁴⁴⁾ 이에 따라 EU 회원국 차원에서도 개별 입법을 통해 그린필드 투자를 외국인 투자 심사 대상으로 포함한 경우가 생기고 있다. 예를 들어 헝가리는 2018년 『외국인투자 안보심사법(Act LVII/2018)』에 이중용도 생산, 전기, 가스, 수도 등 핵심 인프라 분야에 대한 법인 설립(그린필드 투자)을 외국인투자 심사 대상으로 규정하고 있고, 덴마크의 경우에도 2023년 제정한 『외국인투자 심사법』 4조 a호에서 국방, IT 보안/기밀정보 가공, 이중용도품목, 핵심기술, 핵심기반기술 등 특별 민감 분야의 그린필드 투자를 명시적 심사 대상으로 포함하고 있다.

이에 따라 금번 개정에서 EU 차원에서 그린필드 투자를 외국인투자심사 대상으로 포함해야 하는지에 대한 치열한 논쟁이 있었다. 상기 간접지배투자에 있어서는 집행위안-의회안-최종안이 모두 비슷한 문안으로 이루어졌던 것과 달리, 그린필드 투자에 대해서는 세 가지 안이 각각 달랐다. 최종 규정은 그린필드 투자의 정의는 포함되었으나, 그린필드 투자에 대한 사전 승인 요건을 부과하지 않았다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 2024년 집행위원회안에서는 그린필드 투자를 외국인 투자 심사대상에 포함하도록 규정하였다. 집행위원회안 전문(Recital) 17항은 각국이 그린필드 투자를 심사 대상에 포함하도록 권고(encourage)하는 문안을 포함하였는데, 구체적으로 전문은 그린필드 투자가 외국 투자자와 EU 내 신규 사업체 간에 지속적이고 직접적인 연계(lasting and direct links)를 형성하고, 신규 시설의 설립 자체가 핵심 경제 투입 요소, 기반시설, 기술 등에 영향을 미쳐 안보·공공질서 위험을 발생시킬 수 있다고 지적한다. 또한 정의 규정(제2조)에서 외국인직접투자의 정의를 “외국 투자자가 기존 또는 설립될(to be established) EU 기업에 지속적이고 직접적인 연계를 구축하거나 유지하기 위한 목적으로 자본을 제공하는 행위”로 명시하여, 그린필드 투자를 정의 개념에 삼입하였다.

유럽의회안은 집행위원회안보다 한걸음 더 나아가, 그린필드 투자를 권고 수준을 넘어 의무화하였다. 즉 전문 17항을 개정하여 회원국은 그린필드 투자를 각국의 심사 대상에 포함해야 한다(should include)로 의무 수준을 상향하고, 정의 규정(제2조)에도 새롭게 그린

Rhodium Group and MERICS, 2024.6.6., <https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2023-update/> (2025. 12. 10. 검색)

44) Ibid.

필드 투자 정의를 포함하여, “연합 내에서 새로운 경제활동을 수행하기 위하여 외국 투자자가 신규 시설 또는 신규 사업체를 설립하는 방식으로 이루어지는 외국인투자”라고 그린필드 투자를 별도로 정의하였다. 또한 부속서 I, II 분야에 해당하는 그린필드 투자 중 투자규모가 2억 5천만 유로(약 4천억 원)를 초과하거나, 외국 정부와 연계가 있거나, 제재 대상이거나, 과거 EU 회원국에서 투자 심사 부정적 결정 이력이 있는 경우에는 의무적 심사가 이루어져야 한다고 규정하였다.

이러한 유럽의회안의 강력한 그린필드 투자 심사 의무는 오히려 역풍을 맞아, 최종 2026년 EU 외국인투자심사규정은 그린필드 투자가 규정의 적용범위에 포함되지만 사전 승인 요건(prior authorisation requirement)을 부과해서는 안 되며, 회원국이 자국 심사제도의 범위에 이를 포함할지 여부를 자유롭게 결정할 수 있다고 규정하고 있다(전문 28항). 그리고 그린필드 투자 정의를 본문에 삽입하여 “EU 내 경제활동 수행을 위한 새로운 시설 또는 사업체 설립을 통한 투자”로 정의⁴⁵⁾하였으나, 의무적 사전 승인 적용대상에서 그린필드 투자는 제외하였다.(제4.17조)

종합하면, 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 그린필드 투자에 대한 정의를 명시적으로 도입하여 기존 M&A 중심 심사 체계에서 신규 설립 투자까지 일정 부분 포섭할 수 있는 근거를 마련하였다는 점에서는 의미가 있으나, 최종안에서 의무 심사 대상에서 빠졌다는 점에서 일정 금액 이상의 그린필드 투자에 대해 의무적 심사를 요구하였던 유럽의회안에 비해 완화된 접근으로 볼 수 있다. 즉 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 그린필드 투자를 외국인투자 안보심사 규정의 개념적 적용범위에는 포함하면서도, 이를 곧바로 회원국의 의무적 사전승인 대상으로 전환하지는 않았다. 구체적인 심사 여부와 범위는 여전히 회원국의 재량에 맡겨진 것이다. 따라서 그린필드 투자가 어느 범위까지 심사 통제 대상에 포함될 것인지에 대해서는 회원국 재량에 맡겨져 있다. 이미 그린필드 투자가 의무 심사 대상에 포함된 헝가리, 덴마크 등 이외의 주요국의 그린필드 투자 심사 대상 포함여부를 살펴봐야 할 것이다.

그린필드 투자는 핵심 인프라, 데이터센터, 배터리·반도체 생산시설 등 전략 분야에서

45) 제2.2조 2026년 EU 외국인투자심사규정 원문은 다음과 같다.: ‘greenfield investment’ means a foreign investment carried out through the establishment of new facilities or of an undertaking for the performance of an economic activity in the Union.

안보·공공질서상 위험을 발생시킬 수 있으나, 동시에 고용 창출, 생산역량 확대, 지역경제 활성화 등 수용국 경제에 긍정적 효과를 제공하는 투자 유형이기도 하다. 따라서 EU 입법자는 그린필드 투자를 심사체계 밖에 완전히 두는 것은 적절하지 않지만, M&A와 동일하게 일률적 사전승인 대상으로 규율하는 것 역시 과도하다고 판단한 것으로 보인다. 법적으로 보면, 2026년 EU 외국인투자 심사규정은 그린필드 투자에 대해 ‘규정상 포섭(scope inclusion)’과 ‘사전승인 의무(prior authorisation requirement)’를 분리한 점에서 의미가 있다. 이는 그린필드 투자가 외국인투자 심사의 잠재적 대상이 될 수 있음을 인정하면서도, EU 차원에서 직접적인 의무심사 발동기준으로 설정하지는 않는 방식이다. 그 결과 회원국은 자국의 산업구조, 안보 민감도, 투자유치 필요성에 따라 그린필드 투자를 심사대상에 포함할 수 있다.

다만 이러한 절충은 향후 제도 운영상 불확실성도 남긴다. 그린필드 투자가 규정의 적용범위에 포함된 이상, 회원국이 이를 심사대상으로 규정하는 경우 EU 협력 메커니즘과의 연계 가능성이 발생할 수 있다. 반면 사전승인 의무가 EU 차원에서 명시되지 않았기 때문에, 어느 규모 또는 어느 분야의 그린필드 투자가 실제 심사 대상이 될지는 회원국별 입법과 집행 관행에 따라 달라질 수 있다. 따라서 그린필드 투자에 관한 2026년 EU 외국인투자 심사규정의 접근은 EU 차원의 경제안보 규율 확대라는 방향성은 유지하되, 투자유치 경쟁과 회원국 재량을 고려하여 구속력을 완화한 절충적 규율 모델로 평가할 수 있다.

다만 개정 과정에서 채택되지 못했던 강력한 유럽의회안의 그린필드 투자 심사 관련 요소들이 올해 3월 발표된 「산업가속화법」(Industrial Accelerator Act, 이하 IAA)⁴⁶⁾ 초안에 상당부분 반영되어서 추이가 주목된다. 동 초안 제4장은 외국인투자를 산업정책의 관점에서 규율하려는 시도로, 배터리, 전기차, 태양광, 원자재 등 신홍 전략 분야에 제3국 기업이 투자할 경우 각국의 투자 심사 기관은 이러한 외국인투자를 심사하여 승인할 수 있도록 되어 있는데, 제3조 31항 정의 상 투자 심사대상에 그린필드투자가 포함되었다. 아직 집행위 안만 나와 있는 상황이라 개정 과정을 지켜보아야겠지만, 기존의 기업결합, 외국인투자심사규정, 외국보조금규정(Foreign Subsidy Regulation, FSR) 등이 모두 브라운필드 투자만을 적용대상으로 하였기에 현재 IAA 초안이 최종안까지 확정될 경우 그린필드 투자가 최초

46) European Commission, Proposal for a Regulation on establishing a framework of measures for accelerating industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors, COM(2026)100, 2026/0068(COD), 2026. 3. 4. (Industrial Accelerator Act).

로 심사대상이 될 것으로 보인다.

여타 국가의 예를 보면, 호주, 캐나다 등은 오래전부터 명시적으로 그린필드 투자를 외국인투자 심사 대상에 포함시켰다. 호주는 2021년 『FATA』 개정을 통해, 핵심인프라 자산(전력, 수도, 의료 등), 국방 및 군민 겸용기술, 암호화 및 보안기술, 핵심시설 분야 등 국가안보 사업을 대상으로 하는 그린필드 투자에 대해 FIRB에 신고하여 사전 승인을 받도록 규정하고 있다. 캐나다의 경우에도 캐나다투자법에서 국가안보 관련 그린필드 투자는 국가안보심의대상이며 민감 정보, 민감 기술, 핵심 광물 및 공급망, 국영 투자자 관련 여부 등을 고려하여 심사하도록 규정하고 있다. 중국도 2021년부터 『외국인투자안전심사방법』 제2조에서 “외국투자자가 단독 혹은 기타 투자자와 공동으로 경내의 새 프로젝트에 투자하거나 기업을 설립하는 경우”에도 심사를 하도록 규정하여, 그린필드 투자도 외국인투자 심사 대상으로 포섭하였다.⁴⁷⁾

미국도 그간 군사기지 및 기타 민감한 국가안보시설 인접 부동산 투자 거래에 한정하여 간접적으로 그린필드 투자를 심사하고 있었는데,⁴⁸⁾ 2025년 “미국우선투자정책”(America First Investment Policy) 각서(Memorandum)에서, 의회와 협력하여, 외국 적대국이 AI와 같은 민감 분야에서의 미국의 인재 및 시설에 접근하는 것을 제한하기 위하여 그린필드 투자에 대한 CFIUS의 심사 권한을 강화하겠다는 입장을 발표하였다.⁴⁹⁾

47) 【외국인투자안전심사방법】 제2조 (외국인투자의 범위) 국가안전에 부정적 영향을 끼치거나 끼칠 가능성이 있는 외국인투자에 대해 본 방법의 규정에 의거하여 안전심사를 진행한다. 본 방법에서 지칭하는 외국인투자란 외국 투자자가 직접적 혹은 간접적으로 중화인민공화국 국경 내(이하 경내)에서 진행하는 투자 활동을 지칭하며, 아래의 경우를 포함한다.

1) 외국 투자자가 단독 혹은 기타 투자자와 공동으로 경내의 새 프로젝트에 투자하거나 기업을 설립하는 경우
2) 외국투자자가 인수합병 방식으로 경내 기업의 주식 혹은 자산을 취득하는 경우
3) 외국투자자가 기타 방식으로 경내에 투자하는 경우

48) US Court of Appeals for the District of Columbia, *Ralls Corporation v the Committee on Foreign Investment in the United States*, 758 F.3d 296, 2014.7.15. 이에 대해서는 표인수, “미국의 국가안보를 이유로 한 외국인투자제한의 법률적 검토-Ralls Case를 중심으로”, 통상법률 제141호, 법무부, 2018. 참고.

49) 원문은 다음과 같다. ; It will also seek, including in consultation with the Congress, to strengthen CFIUS authority over “greenfield” investments, to restrict foreign adversary access to United States talent and operations in sensitive technologies (especially artificial intelligence), and to expand the remit of “emerging and foundational” technologies addressable by CFIUS. White House, “America First Investment Policy”, 2025. 2. 21. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>(2025. 12. 10. 검색).

3. 다층적 규율 체계의 형성과 법적 함의

EU 외국인투자 심사의 강화는 EU 외국인투자 규제를 다층적이고 복합적으로 만들고 있다. 원래 EU에 투자, 특히 EU 기업을 인수합병하는 M&A 투자를 위해서는 EU 「기업결합심사규정」(Merger Regulation)⁵⁰⁾상의 심사를 거쳐야 한다. EU 기업결합심사규정은 1989년 제정⁵¹⁾되고 2004년 개정되어, 지난 37년간 EU의 기업이 인수합병될 경우에 반경쟁적인 독점을 막기 위해 적용된 규정이다. 앞서 언급하였듯이 TFEU 제3조는 EU가 관세, 경쟁, 통화정책, 공동어업정책, 공동통상정책 5가지 분야에서 ‘배타적 권한(exclusive competence)’을 가짐을 규정하고 있어 경쟁정책은 EU의 배타적 관할에 속하게 된다. EU 집행위원회, 그중에서도 경쟁총국이 배타적 관할을 가지고 있으며 경쟁에 부정적인 영향을 미치는 인수합병에 대해 심사해왔다.

이후 앞서 설명한대로 외국인투자 심사규정이 도입됨에 따라 EU 기업을 인수합병하려는 외국기업은 EU 집행위원회의 기업결합심사 뿐 아니라 EU 개별 회원국의 외국인투자 심사도 거쳐야 하는 상황이 되었다. 이에 더하여 2023년 새롭게 『역외보조금규정』(Foreign Subsidies Regulation, 이하 FSR)⁵²⁾이 도입되면서, 외국 정부의 보조금을 받은 역외 기업이 EU의 전략적 분야의 기업을 인수합병하는 경우 FSR 심사도 받게 되는 3중 중첩구조가 형성되었다.⁵³⁾ FSR은 2022년 12월 13일 채택되고 2023년 7월 13일 시행되었다. FSR은 EU 역내의 공정한 경쟁을 보장하기 위해 역외 국가들의 보조금 문제를 다루는데, 즉 통상규범의 핵심 개념인 보조금을 경쟁법 영역으로 끌어들여 EU 내 시장 경쟁에 미치는 왜곡 효과를 규제한다는 점에서, 통상규범과 경쟁규범을 혼합한 제도이다.⁵⁴⁾ 크게 직권 조사(2장), 기업결합(3장), 공공조달(4장) 세 가지 영역에서의 외국 정부의 재정적 기여가 EU 내

50) Council Regulation(EC) No 139/2004 of 20 January on the control of concentrations between undertakings.

51) Council Regulation(EC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings.

52) Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market (Foreign Subsidies Regulation).

53) Ioannis Kokkoris, “A spider’s web: regulatory oversight and the interplay between EU Merger Control, Foreign Direct Investment Screening (EU and National), and Foreign Subsidies Regulation”, Yearbook of European Law, 2026, p. 30.

54) 정기창, 김혜수, 권영호, “유럽연합의 역외보조금 규제 현황 및 평가”, 국제법무연구, 2025년 제2호 (2025), p. 78.

부 시장을 왜곡하는지 여부를 보게 되는데, 3장 기업결합(Concentration)이 외국인투자의 또 다른 규율 장치로 작용하게 된다. 기업결합 시 사전 신고해야 하는 경우는 다음 두 조건을 만족시킬 경우이다. 즉 피인수기업 또는 합작기업이 EU 내에 설립되어 있고 EU 내 총매출액이 5억 유로 이상이어야 한다(제20조 3항 a호)고 인수하려는 기업이 최근 3년간 역외국 정부로부터 받은 재정적 기여 총액이 5,000만 유로를 초과하는 경우이다.(제20조 3항 b호). 재정적 기여에는 대출, 보증, 세제 혜택, 자본 투입, 공공기관과의 거래 등 다양한 형태의 지원이 포함될 수 있으며, 기업결합 당사자뿐만 아니라 관련 계열사에 대한 기여까지 포괄적으로 산정될 수 있다(제3.2조). 집행위원회가 신고받은 내용을 검토하여 역외 보조금이 역내시장을 왜곡하는 것으로 판단할 경우 기업결합을 금지하는 결정을 채택할 수 있으며(제25조 3항 c호), FSR의 분야는 전 경제분야를 포괄한다. FSR 전문 3항은 동 규정이 외국인투자 심사규정상 심사대상으로 언급된 전략적 이익분야와 핵심기반시설을 포함한 모든 경제분야를 포괄한다고 하면서 외국인투자심사와 중첩되어 있음을 명시하고 있다.

여기에 올해 3월 「산업가속화법」(Industrial Accelerator Act, 이하 IAA)⁵⁵⁾ 초안이 발표되었는데, 실제 동 초안 내용이 최종 규정까지 이어지게 된다면 동일한 외국인투자 거래가 서로 다른 법적 목적을 가진 복수의 규율체계에 의해 포착될 수 있는 4중 중첩적 구조가 형성될 수 있는 가능성이 열렸다.⁵⁶⁾ IAA는 EU의 산업 기반을 강화하고, 탈탄소화를 가속화하며, 핵심 가치사슬에서의 전략적 의존도를 줄이는 것을 목적으로 한다. 특히 2035년까지 EU 국내총생산에서 제조업이 차지하는 비중을 현재 14.3%에서 20%로 높이는 것을 주요 목표로 제시하고 있다(전문 3항). 이를 위해 IAA는 공공조달 및 공공지원 제도에 EU 역내산 및 저탄소 요건을 반영하고(제3장), 전략제조 부문에 대한 제3국의 대규모 외국인투자에 사전 승인 의무를 부과하며(제4장), 인허가 절차 간소화 및 산업 제조 가속화 지역지정을 통해 EU 내 전략산업 투자를 촉진하는 방안을 제안하고 있다(제2장).

이 중 외국인투자와 관련하여 특히 주목할 부분은 제4장 외국인투자 기여(Foreign in-

55) COM(2026)100 - Proposal for a Regulation on establishing a framework of measures for accelerating industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors (Industrial Accelerator Act),

56) Baker McKenzie(2026), European Union: Industrial Accelerator Act Recasts FDI as Policy-Tool.

<https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2026/03/european-union-industrial-accelerator-act-recasts-fdi-as-policy-tool>.

vestment contribution)로, 신흥 전략 분야(emerging strategic sectors)에 대한 제3국 투자자의 투자를 사전 승인 대상으로 삼고 있다. 구체적으로, 투자금액이 1억 유로를 초과하고, 외국인투자자가 해당 부문의 전 세계 제조역량 중 40% 이상을 보유한 제3국의 국민 또는 기업에 해당하는 경우에 사전승인 대상이 될 수 있다(제17.1조). 배터리 기술 및 에너지저장장치, 순수전기차·플러그인 하이브리드·수소차 및 전동화·디지털화 관련 부품, 태양광 기술, 핵심 원자재의 채굴·가공·재활용 등 부문이 적용대상이다(제17.2조).

사실 IAA 발표전 2025년 12월 3일 EU는 경제안보강화(Strengthening EU Economic Security) 선언문을 발표하여 외국인투자 심사 강화에 대한 입장을 확인하였는바, 외국인투자가 민감한 데이터, 핵심 인프라, 핵심기술에 대한 안보 문제를 일으킬 수 있다는 기존 입장에 더하여, 배터리나 핵심광물, 소프트웨어 등에서의 공급망에서 의존도를 악화시키는 투자, 단순 조립 공정만 하거나 투자국에서 인력도 고용하여 투자유치국 고용에 오히려 악영향을 미치는 등 경쟁력에 문제를 일으키는 투자 등도 심사하여, EU 경제안보를 강화하면서 “부가가치 투자(value-added inbound investment)”를 유치하겠다는 입장을 천명하였다.⁵⁷⁾ “부가가치 투자”는 IAA 제18조의 제목(부가가치 FDI 기준: value-added FDI criteria)으로 투영되어, 각국의 투자 심사 기관은 6개의 부가가치 창출 요건(전체 인력의 50% 이상 EU 국적 노동자를 고용, 해외 기업 지분 제한, EU 역내법인과의 협력 형태, 기술 이전, R&D 투자, 투입재의 최소 30% 이상을 EU 내에서 조달하는 공급망 전략 수립 및 공개) 중 4개 이상을 충족하는 외국인 직접 투자에 한해 승인을 결정할 수 있다(제18조 2항).

IAA상 외국인투자 관련 조항은 기존 FDI 심사규정과 달리 안보 또는 공공질서 보호를 직접적인 근거로 하지 않는다. 오히려 해당 투자가 EU의 전략산업 육성, 역내 생산역량 확보, 고용 창출, 탈탄소화 및 산업경쟁력 강화에 기여하는지를 평가하려는 산업정책적 성격을 가진다.⁵⁸⁾ 이는 외국인투자를 단순한 자본 유입으로 보지 않고, EU의 산업역량과 공급망 안정성에 영향을 미치는 경제안보 변수로 파악하는 접근이라고 볼 수 있다. 이는 EU의 외국인투자 규율이 안보위험 차단을 넘어, 전략산업에서의 생산역량과 공급망 통제 문제로 확대되고 있음을 보여준다.

57) European Commission, “Joint Communication on Strengthening EU Economic Security”, JOIN(2025) 977 final, 2025. 12. 3. p. 7.

58) 오택현, 이현진, 박도현, “「EU 산업가속화법(IAA)」의 주요 내용과 시사점”. 세계경제 포커스, Vol. 9 No.26, (대외경제정책연구원, 2026), pp. 7-8.

이처럼 EU의 최근 입법 동향은 외국인투자심사제도가 하나의 방향으로 단순히 확대되고 있다기보다, 동일한 외국인투자 거래가 경쟁심사, 안보심사, 역외보조금 심사, 산업정책형 승인이라는 복수의 규율체계에 의해 선택적으로 중첩될 수 있는 구조로 재편되고 있음을 보여준다. 모든 외국인투자가 이 모든 심사의 대상이 되는 것은 아니다. 그러나 거래의 성격, 투자 대상 산업, 투자 규모, 외국 정부의 재정적 기여 여부에 따라 기존 기업결합심사, FDI 심사, FSR 심사, 나아가 IAA상 사전승인이 병렬적으로 적용될 가능성이 있다. 각 제도의 규율 목적은 서로 구별된다. 기업결합심사는 반경쟁적 행위를 방지, FDI 심사는 안보 및 공공질서를, FSR은 공정경쟁과 내부시장 질서를 보호하려는 목적, IAA는 산업역량과 경제안보를 그 목적으로 가진다. 그러나 동일한 거래에 복수의 절차가 적용되는 경우, 기업은 신고의무 판단, 자료제출, 거래종결 지연, 조건부 승인 가능성, 절차 간 판단 불일치 등 상당한 법적·실무적 부담에 직면할 수 있다. 즉 향후 EU 기업을 인수하려는 외국 기업 입장에서는 거래 단계에서 고려해야 할 규제 범위가 확대되고, 법적 불확실성 또한 증가할 가능성이 있다.⁵⁹⁾

V. 한국에의 시사점 및 결론

본 논문은 2026년 개정된 EU 외국인투자 심사규정의 주요 내용을 검토하였다. 2019년 제정된 EU 외국인투자 심사규정이 회원국의 심사제도 도입을 장려하고 정보공유 및 협력 메커니즘을 마련하는 데 중점을 둔 조정·협업의 플랫폼 성격이 강하였다면, 7년 만에 개정된 2026년 규정은 모든 회원국의 국가심사제도 도입을 의무화하고, 공통 최소 심사범위, 사전승인 대상 분야, 실체심사 기준, 2단계 심사절차 및 직권심사 권한을 구체화함으로써 EU 외국인투자 심사체계를 보다 구속력 있는 투자 통제 체계로 전환하고 있다.

특히 2026년 개정 규정은 EU 사법재판소의 Xella 판결에서 드러난 규제 공백을 보완하기 위해 외국인투자자의 EU 역내 자회사를 통한 간접지배투자를 외국인투자 ‘범위에 포함함으로써, 실질적 소유·통제 관계를 기준으로 우회투자를 규율하려는 방향을 제시하였다. 또한 기존 M&A 중심 심사체계의 한계를 보완하기 위해 그린필드 투자를 규정의 적용

59) Enrico Zonta, “From economic security to legal uncertainty: exploring the impact of the FDI screening regulation and foreign subsidies regulation on mergers and acquisitions in the EU”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol.6 No.3, 2025, p. 168.

범위에 포함하였으나 유럽의회안과 달리 EU 차원의 사전승인 의무는 부과하지 않고, 구체적 심사 여부는 회원국 재량에 맡기는 절충적 접근을 취하였다. 또한 EU 전략산업 분야에 진출하려는 외국 기업은 기업결합 심사와 외국인투자 심사뿐 아니라 역외보조금규정, 나아가 산업가속화법 상 승인 요건까지 종합적으로 검토할 필요가 있다.

EU의 외국인투자 심사 강화가 한국에 미치는 시사점은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 우리나라 기업의 對 EU 투자에 미치는 영향에 대한 것이며 또 하나는 한국의 국내법 개선에 대한 시사점이다. 아래에서 살펴보도록 한다. 다만 EU의 외국인투자 심사체도가 강화되었다는 사실이 곧바로 한국에서도 동일한 수준과 방식의 규제 강화가 필요함을 의미하는 것은 아니다. EU와 한국은 경제안보를 둘러싼 제도적·경제적 환경에 차이가 있기 때문이다. EU는 27개 회원국으로 구성된 단일시장이라는 특성상 특정 회원국의 심사 공백이 다른 회원국의 안보에도 영향을 미칠 수 있어 회원국 간 제도의 조화와 규제 공백 방지가 중요한 과제로 제기된다. 반면 한국은 단일한 국가 차원의 심사체계를 운영하고 있으며, 높은 대외무역 의존도와 외국인투자 유치 필요성, 제조업 및 첨단산업 중심의 산업구조 등을 동시에 고려해야 한다. 따라서 EU 사례가 한국에 제공하는 시사점은 규제수준 자체의 단순한 수용보다는 경제안보상 위험을 식별하는 기준, 심사대상의 설정 방식 및 절차적 예측가능성 확보 등 제도설계의 측면에서 찾을 필요가 있다.

1. 한국 기업의 對EU 투자에 대한 시사점

EU는 미국에 이어 우리나라의 2위 투자 대상국이다. 한국의 EU에 대한 해외직접투자는 2024년 기준 138억 7천만 달러로 지역별로 북미(258.8억 달러) 다음이고 아시아(124.5억 달러)보다도 많고 전체 투자에서 유럽이 차지하는 비중은 21.7%에 해당한다.⁶⁰⁾ 특히 과거 대EU 투자액이 2016년 32억 1천만 달러에서 2017년 55억 7천만 달러, 2018년 90억 3천만 달러, 2019년 117억 4천만 달러, 2020년 124억 8천만 달러로 계속 증가하는 추세로, EU 집행위가 녹색 전환에 강력한 드라이브를 걸면서 전기 자동차 배터리 및 관련 산업에서 우리 기업의 투자가 지속적으로 이어지고 있다.⁶¹⁾ 특히 유럽은 2025년 역대 최대 규모 배터리 기업 노스볼트(Northvolt)가 파산을 신청하며 한국, 중국 등으로부터 배터리를 조달해야

60) 기획재정부 보도자료, “2024년 연간 해외직접투자 동향”, 2025. 3. 14.

61) 김문식, “유럽 투자시 주의할 EU 보조금 규제”, 나라경제 2021년 12월호.

하는 상황에서 국내 배터리 기업들이 유럽 시장 내 영향력 확대를 위해 현지 공장 설비를 전환하고 증설을 추진하고 있다.⁶²⁾ LG에너지솔루션은 폴란드에 공장을 보유하고 있고, 삼성SDI도 헝가리에 공장이 있고 SK온 역시 헝가리에 2개의 공장이 있고 2024년 3공장(30GWh) 건설을 마친 상황이다.⁶³⁾ 롯데에너지머티리얼즈가 스페인 카탈루냐州에 배터리용 하이엔드 동박 공장을 2023년부터 짓고 있고, 삼성물산·성일하이텍이 현지회사와 2025년 스페인에 폐배터리 재활용 블랙매스 합작법인을 설립한 사례도 있다.⁶⁴⁾

EU의 외국인투자심사제도 강화는 한국 기업의 EU 진출에도 영향을 미치는 만큼, 잘 모니터링할 필요가 있다. 금번 EU 투자 심사 강화를 통해 각 회원국의 외국인투자심사 제도도 영향을 받을 것으로 보이고 이에 따라 우리 기업이 EU 지사를 통해 핵심전략분야의 EU 기업을 인수 합병할 경우에도, 실질적 지배자가 한국기업일 경우에는 외국인투자심사를 받아야 할 것으로 보인다. UNCTAD에 따르면 헝가리는 2023년-2024년간 19건의 외국인투자 심사를 하였고, 스페인은 같은 기간 222건의 심사를 한 바,⁶⁵⁾ 배터리 기업 등 EU에 투자를 늘리고 있는 우리 기업은 EU의 이러한 투자 심사 강화의 영향을 받을 수 있다. 실제 우리기업을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면 EU 투자 진출 결정에 영향을 주는 3대 리스크 요인으로 정치적 불안정성(지정학적 갈등 및 정부의 정책 우선순위 변화 등), 비용 증가, 외국인투자 심사 강화 등 역내 각종 규제 입법 강화를 꼽은 바 있다.⁶⁶⁾

다만 금번 2026년 외국인투자심사규정 개정에 국한하여 보았을 때, 간접지배투자는 이미 EU 개별 회원국 외국인투자심사에 대부분 포함된 상태인 만큼 금번 개정으로 크게 변화가 있을 것으로 보이지 않는다. 그린필드 투자의 경우 헝가리, 덴마크 정도에서만 심사 대상에 포함되어 있어서, 금번 2026년 EU 외국인투자 심사규정에서 그린필드 투자가 심사 대상으로 의무화로 되었다면 큰 변동이 있었을 것이나, 각 회원국에 맡겨져 있는 상황이라 스페인, 폴란드 등 우리나라 투자가 많은 국가의 외국인투자 심사규정이 그린필드 투자도 심사대상에 포함할지 여부를 지켜볼 필요가 있다. 다만 상기 살펴본 대로 IAA 개

62) 조선비즈, “배터리 내재화 실패한 유럽… 韓, 투자 늘리며 영역 확장”, 2025. 4. 1.

63) 앞의 기사.

64) 최승훈/이주혜, “2024 유럽진출전략”, KOTRA, 2023. 51면.

65) UNCTAD, “World Investment Report 2025”, 2025, p. 100.

66) EY 투자기업 대상 설문조사 결과(2023): 최승훈/이주혜, “2024 유럽진출전략”, KOTRA, 2023. 44면에서 재인용.

정절차 과정에서 그린필드 투자가 심사대상에 포함된 집행위안이 최종안까지 이어질 경우에는 우리기업 주력 투자분야인 배터리, 전기차 투자 등에 미치는 영향을 살펴 볼 필요가 있다. 다만 현재 IAA 집행위안에서는 FTA 국가는 투자심사 예외로 되어 있고(제17조 3항 a호), 또 투자기업이 제조업의 40% 이상 차지하는 국가의 기업인 것이 조건(제17조 제 1항)이기 때문에 사실상 중국 기업을 겨냥한 것이라, 한국 기업에게는 큰 영향력이 없을 것으로 보인다.

EU 내 전략산업 투자는 더 이상 투자계약 체결이나 기업결합 심사만의 문제가 아니라, 외국인투자 안보심사, 산업정책상 적합성, 역외보조금에 따른 경쟁왜곡 가능성을 종합적으로 고려해야 하는 규제환경으로 진입하고 있다. 이는 한국 기업의 EU 투자 과정에서 사전에 검토해야 할 규제 문턱을 증가시키고, 투자 일정과 거래 구조의 예측가능성을 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 특히 FSR과 IIA에 대해서는 EU에서 활동하는 400여개 이상의 우리 기업을 대변하는 사업자단체인 유럽한국기업연합회(KBA Europe: Korea Business Association Europe)에서는 이를 우려하는 의견서를 여러 건 제출한 바 있다.⁶⁷⁾

아울러 EU의 외국인투자 심사 강화는 개별 기업 차원의 규제 대응을 넘어 우리 정부의 해외투자 지원정책에도 시사점을 제공한다. EU 회원국별 외국인투자 심사제도가 상이하고 향후 2026년 규정의 이행 과정에서 각국 국내법이 추가로 정비될 가능성이 있는 만큼, 정부 및 유관기관이 우리 기업이 주요 투자국의 심사대상 분야, 신고기준 및 심사절차를 사전에 파악할 수 있도록 국가별 투자안보 규제정보를 체계적으로 제공한다면 바람직할 것으로 보인다. 특히 배터리, 반도체, 전기차 등 전략산업 분야의 대규모 투자는 외국인투자 심사뿐 아니라 기업결합, 역외보조금 및 산업정책 관련 규제가 중첩될 수 있으므로, 관계부처와 현지 공관, KOTRA 등을 통한 통합적 규제 대응 지원체계를 강화할 필요가 있다.

또한 EU와의 통상·투자 관련 협의에서도 외국인투자 심사의 투명성과 예측가능성 확보 문제를 지속적으로 제기할 필요가 있다. 국가안보를 이유로 한 투자심사 자체는 각국의 정당한 정책수단이 될 수 있으나, 심사대상과 기준이 불명확하거나 회원국별로 과도하게 상이할 경우 우리 기업의 투자비용과 불확실성이 증가할 수 있기 때문이다. 따라서 한-EU

67) 유럽한국기업연합회 홈페이지, <https://kba-europe.com/position-paper/>.

간 통상·투자 협의 채널을 통해 심사절차의 투명성, 충분한 정보제공, 합리적 처리기간 및 기업의 절차적 권리 확보 등을 지속적으로 논의할 필요가 있다.

2. 한국 외국인투자 심사제도에 대한 입법적 시사점

한국의 외국인투자 심사제도는 『외국인투자촉진법』과 『산업기술의 유출 방지 및 보호에 관한 법률(산업기술보호법)』 및 하위 시행령과 규정 등에 의해 마련되어 있다.⁶⁸⁾ 최근에는 『국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법(이하 국가첨단전략산업법)』에서도 이를 다루고 있다. 이 중 근간을 이루는 법령은 『외국인투자촉진법』이다. 동법 제4조 제2항 1호에 “국가의 안전과 공공질서의 유지에 지장을 주는 경우”에는 외국인 투자를 제한할 수 있게 되어 근거 규정을 마련하고 있다. 관련해서 외국인투자촉진법 시행령 제5조 제1항 제2호에서 외국인이 이미 설립된 국내기업의 주식 등의 취득을 통하여 해당 기업의 경영상 지배권을 실질적으로 취득하려는 경우⁶⁹⁾이면서, 그 대상이 6개 분야(방위산업법상 방위산업물자 생산에 지장을 초래할 우려가 있는 경우, 『대외무역법』상 수출허가대상 물품이나 기술로서 군사 목적으로 전용될 가능성이 높은 경우, 『국가정보원법』상 국가기밀로 취급되는 계약 등의 내용이 공개될 수려가 있는 경우, 국제 연합 등 국내적 노력에 지장을 초래할 우려가 있는 경우, 산업기술보호법상 국가핵심기술의 유출가능성이 높은 경우, 『국가첨단전략산업법』상 첨단전략기술의 유출가능성이 높은 경우)인 경우, 제5조의 2 제3항에 따라 산업통상부 장관이 국가안보위해 해당 여부를 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 되어 있다.

산업통상부는 2022년 8월 예규로 “외국인투자 안보심의절차 운영규정”을 제정하여 실제 외국인투자 심사가 이루어지고 있다. 뒤이어 2024년 8월 외국인투자촉진법 시행령을 일부 개정(제5조의 2 신설)하여, 외국인투자 심사의 근거와 절차적 완결성을 대폭 개선한 바,⁷⁰⁾ 외국인이 투자내용이 국가안보위해에 해당하는지에 대해 산업통상부 장관에게 확인을 요청할 수 있는 사전확인제도를 신설(1항)하고 또 외국인의 자발적 신고가 없는 경우에도

68) 안병수, “경제안보 관점의 FDI 심사제도 개선에 관한 연구”, 무역상무연구 제97권, 2023. 59면.

69) 기업의 경영상 지배권을 실질적으로 취득하려는 경우의 정의는 산업통상자원부 고시 “외국인투자에 관한 규정” 제6조에 있으며, 주식의 50%에 해당한다.

70) 이원석/문현재, “최근 외국인투자기업의 수출입 및 주요국의 외국인투자심사 동향”, Trade Voice Vol.5, 한국무역협회 무역정책지원실, 2025, 11면.

정부의 직권적 심의가 가능하도록 하는 제도도 완비하였다(3-5항).

그러나 최근 국가안보가 외국인투자심사의 핵심 기준으로 자리잡고 있는 국제적 추세를 감안할 때, 향후 외국인투자 심사 제도를 보다 개선해야 할 필요성이 존재한다. EU 사례를 참조하여 우리나라의 외국인투자 촉진법 및 동 시행령의 외국인투자 심사 제도를 좀 더 구체화하고 실질적으로 집행 가능하도록 하는 것이 필요할 것이다.⁷¹⁾

먼저 EU 외국인투자심사제도에 새롭게 포섭된 간접지배투자 관련, 우리나라 외국인투자 심사제도에는 포섭되어 있지 않기 때문에 우리나라도 이를 포함할 필요가 있는지 살펴볼 필요가 있다. 현행 외국인투자 안보심사는 최초 외자도입 시점에 발생하는 거래를 규율하고 있어, 외국인이 국내 법인을 설립하여 이를 바탕으로 여타 국내기업에 대해 투자하는 간접지배투자에 대해서는 규율하고 있지 않은 것으로 보인다. 이에 따라 기존 설립된 국내법인을 통한 외국인투자자의 우회적인 간접지배투자에 대한 위험에 대해 무방비로 노출될 수밖에 없는 문제가 있다.⁷²⁾ EU의 금 번 개정은 외국인투자자의 EU 역내 자회사를 통한 투자를 외국인투자 범위에 포함한 것은 이러한 규제 공백을 보완하려는 시도로 볼 수 있다. 한국 역시 외국인이 국내 법인을 설립하여 여타 국내기업에 대해 투자하는 간접지배투자가 투자 안보 심사를 우회하는 수단으로 악용되지 않도록 심사 대상으로 포섭할 필요가 있다. 이와 관련 외국인투자촉진법 일부개정법률안(개정안)이 지난 2025년 5월 2일 국민의힘 박형수 의원 대표발의에 의해, 2025년 8월 7일 민주당 김원이의원 대표발의에 의해 제출되어 현재 국회 계류 중에 있다. 동 개정안들은 외국인이 외국인투자기업을 통해 국내 기업을 실질적으로 지배하는 경우에도 안보 심의 대상으로 포섭하는 규정을 두고 있는바 신속히 통과될 필요가 있다.

다음으로 그린필드 투자가 우리나라 안보심사대상이 되는지 살펴보면, 외국인투자촉진법 시행령 제5조 제1항 제2호에서 외국인이 “이미 설립된 국내기업의 주식 등의 취득”을 통하여 해당 기업의 경영상 지배권을 실질적으로 취득하려는 경우에 외국인투자 심사 대상이 되도록 규정하고 있어, 이미 설립된 국내기업 주식 취득이 아닌 새롭게 기업을 설립하는 그린필드 투자는 우리나라 외국인투자 안보 심의절차의 대상으로 포섭되어 있지 않

71) 강성진, 앞의 논문(주10), 22면.

72) 오현석, “외국인투자 안보심사제도 개선방안에 관한 제언: 기술안보를 중심으로”, 국제거래법연구, 제33권 제1호, (2024), 39면.

다. 그러나 현재 한국으로의 그린필드 투자가 늘고 있다. 2024년 기준 한국에 대한 외국인 직접투자 345억불인데 이 중 267억불이 그린필드 투자로, 역대 최대의 그린필드 투자를 기록하였다.⁷³⁾ 그 중에서도 가장 투자를 많이 한 지역은 중화권으로 70.3억불인데 그 중 63억불이 그린필드 투자이다.⁷⁴⁾ 한국에서의 중국 공장 건설 증가로 인해 한국이 중국 수출 우회 기지로 여겨지면 미국, EU 등으로부터의 더 많은 무역구제 조치 등 통상 조치의 대상이 될 수 있음을 감안할 필요가 있다. 또한 중국 공장으로 인해 한국 기업 생태계가 교란되는 효과도 생각해야한다. 과거 2019년 중국 청산강철그룹의 대한국 투자 계획 발표는 국내 철강 시장 교란 등의 경각심을 불러일으킨 바 있다.⁷⁵⁾ 이러한 점들을 감안, 그린필드 투자에 대한 외국인투자 심사에 대해서도 전향적으로 고려할 필요가 있다. 외국인투자를 평가하고 위험을 완화시킬 수 있는 수단을 장착하고 있어야 실제 문제가 되는 경우에 유용하게 쓸 수 있다는 점에서, 외국인투자 안보 심사를 잘 정비해 놓을 필요가 있다.⁷⁶⁾ 심지어 중국의 법제 역시 그린필드 투자나 간접지배투자를 모두 외국인투자 심사 대상에 포섭하고 있다는 측면 역시 고려해야 할 요소이다.

외국인투자 심사 제도가 강화됨에 따라 투자 유치가 저해될 수 있다는 우려가 가능하다. 그러나 투자 유치를 저해하지 않는 범위 내에서 핵심기술을 보호하고 경제 안보를 고려하면서, 산업 생태계를 교란시키지 않도록 하는 균형된 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 많은 국가가 투자안보심사를 강화하는 상황에서 그렇지 않은 국가는 투자의 약한 고리(loophole)가 될 수도 있다. 예를 들어 일본의 경산성 보고서도 일본의 투자 관리 수준이 다른 국가에 비해 미흡하다면 일본이 약한 고리가 되어 기술유출을 통한 안보 문제 및 외국 기업이 일본 기업과 비즈니스 관계 형성을 저해할 수 있어 일본 투자 심사 제도를 강화할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다.⁷⁷⁾

73) 산업통상자원부 보도자료, “2024년 외국인투자 345.7억 달러: 대내외 불확실성에도 최대 실적 경신”, 2025. 1. 7.

74) 앞의 주.

75) 정형곤/김서희, “주요 선진국의 외국인투자 경제안보 심사 정책의 동향과 시사점”, 오늘의 세계경제. 제22권 제3호, 대외경제정책연구원, 2021, 17면.

76) Hannah Ahamad Madatali, “Revision of the EU Foreign Direct Investment Screening Regulation”, European Parliamentary Research Service, 2024. 7.

77) 일본 경산성 홈페이지에 있는 보고서의 영문본은 다음과 같다. “If the level of inward FDI management in Japan is lower than others and thus Japan becomes a ‘loophole’ ... it would not only raise security concerns through the outflow of technology, but also deter foreign companies from building business relationships with

아울러 외국인투자 심사 제도는 도입한다고 해서 바로 외국인투자를 차단하는 것이 아니라, 외국 자본이 자국 내 산업에 미치는 영향을 평가하는 수단⁷⁸⁾임을 참고할 필요가 있다. 실제 외국인 안보 투자 심사를 통한 투자의 실제 거부율은 대부분의 국가에서 1% 미만에 불과하다.⁷⁹⁾ UNCTAD는 국가안보와 기술 진보에 따른 위험을 대응하기 위해 규제적인 여지(discretion)를 유지하는 것과 투자유치가 계속될 수 있도록 외국 투자자에게 법적 인 확실성과 예측가능성을 보증하는 것 사이에 균형을 이루는 것이 중요하다고 보았다.⁸⁰⁾ 이런 관점에서 UNCTAD는 예측가능성(predictability), 투명성(transparency), 그리고 행정 효율성(administrative efficiency)을 높이는 것이 필요하다고 하였던 바, 먼저 상세한 가이드라인을 통해 예측 가능성을 높이고, 외국인투자 심사 절차에 대한 정보를 웹사이트에 제공하여 투명성을 높이며, 약식 절차를 적용하여 심사의 효율성을 높이는 것이 필요하다고 조언하였다.⁸¹⁾

이러한 점에서 외국인투자 유치와 투자안보는 반드시 상호 대립적인 정책목표로 볼 필요는 없다. 외국인투자는 자본, 기술, 고용 및 글로벌 공급망과의 연계를 통해 경제성장과 산업경쟁력에 기여하는 반면, 특정 투자에 대해서는 핵심기술 유출, 전략산업에 대한 과도한 영향력 또는 공급망 취약성 확대 등 경제안보상 위험이 발생할 수 있다. 따라서 외국인투자 심사제도의 목적은 외국인투자를 일반적으로 제한하는 데 있는 것이 아니라, 개방적인 투자환경을 유지하면서 경제안보상 위험이 큰 투자를 식별하고 필요한 경우 이를 완화·관리하는 데 있다고 보아야 한다. 이러한 관점에서 외국인투자의 ‘유치’, 국내 산업과 핵심자산의 ‘보호’, 위험투자에 대한 ‘심사’는 상호 배타적인 요소라기보다 하나의 투자정책 체계 안에서 조화되어야 할 정책수단이다. 지나치게 협소한 심사제도는 경제안보상 위

Japanese companies. In order to avoid this situation, it is necessary to review Japan's inward FDI management as soon as possible", Subcommittee on Security Export Control Policy under the Trade Committee of the Ministry of Economy Trade and Industry's Industrial Structure Council, 2019.10.8.

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/anzen_hosho/pdf/20191008001_01.pdf. (2025.12.10 검색).

78) 랜드유럽(Rand Europe)의 프란체스카 기레티(Francesca Ghiretti) 연구원 인터뷰로 원문은 다음과 같다; "Screening doesn't mean blocking. Screening means being aware of what happens inside your borders.": Politico, "EU capitals try to gut investment screening rules aimed at keeping China out", 2024.11.26.에서 재인용.

79) UNCTAD, "2024 World Investment Report", 2024, p. 57.

80) UNCTAD, "The Evolution of FDI Screening Mechanisms: Key Trends and Features", Investment Policy Monitor, Issue 25, UN, 2023, p. 14.

81) Ibid., p. 15.

험을 충분히 관리하지 못할 수 있는 반면, 과도하게 광범위하거나 불투명한 심사제도는 투자자의 예측가능성을 저해하여 투자유치를 위축시킬 수 있다.

결국 한국의 외국인투자 심사제도는 경제안보상 필요한 심사대상을 확대하되, 투자유치국으로서의 개방성과 예측가능성을 훼손하지 않는 방향으로 설계되어야 한다. 이를 위해 간접지배투자자와 그린필드 투자 중 경제안보상 위험이 큰 유형을 선별적으로 포섭하고, 심사 대상 분야와 판단 기준을 법령 또는 고시상 명확히 제시하며, 사전확인·약식심사·처리기한 등 절차적 장치를 통해 투자자의 불확실성을 완화할 필요가 있다. 이러한 접근은 투자 차단이 아니라 위험 식별과 완화를 위한 제도적 기반을 마련하는 것으로, 한국이 글로벌 투자안보 규율 강화 흐름 속에서 ‘약한 고리’가 되는 것을 방지하면서도 안정적인 투자유치 환경을 유지하기 위한 균형적 방향이라고 할 수 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

가. 단행본

김민배, 「경제안보와 외국투자안보법」, 박영사, 2024.

이태호, 「해외투자자를 위한 투자협정 길라잡이」, 박영사, 2023.

KOTRA/법무법인 광장 국제통상연구원, 미국 외국인투자심사제도(CFIUS) 가이드북, 2023.

나. 논문

강성진, “EU의 국가 안보 근거 외국인 직접 투자 규제 규칙 도입 논의 및 한국에 대한 함의”, 국제경제법연구 제16권 제1호, 2018.

강유덕, “경제안보 패러다임에 따른 EU의 위험완화(de-risking) 전략: 미국의 대중국 정책과의 연결성과 향후 도전과제”, 『유럽연구』 제42권 제1호, 2024.

송송이, “호주 외국인투자 심사제도에 대한 고찰 - 한·호주 FTA와 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 중심으로”, 통상법률 제166호, 법무부, 2025.

안병수, “경제안보 관점의 FDI 심사제도 개선에 관한 연구”, 무역상무연구 제97권, 2023.

오현석, “외국인투자 안보심사제도 개선방안에 관한 제언: 기술안보를 중심으로”, 국제거래법연구 제33권 제1호, 2024.

오태현, 이현진, 박도현, “EU 산업가속화법(IAA)의 주요 내용과 시사점”. 세계경제 포커스, Vol. 9 No.26, 대외경제정책연구원, 2026.

오태현, “EU 경제안보전략의 주요 내용과 시사점”, 세계경제 포커스 제6권 23호, 대외경제정책연구원, 2023.

오정미, “일, 투자심사 체계 강화를 위한 일본판 CFIUS 설립 추진 예고”, 해외연구동향

2025-38, 무역안보관리원, 2025.

이원석·문현재, “최근 외국인투자기업의 수출입 및 주요국의 외국인투자심사 동향”,
Trade Voice 제5호, 한국무역협회, 2025.

정기창, 김혜수, 권영호, “유럽연합의 역외보조금 규제 현황 및 평가”, 국제법무연구,
2025년 제2호, 2025.

정세정, “외국인투자심사에 관한 국제법적 고찰 : 국가안보 예외 법리의 적용과 대안을
중심으로”, 국제법학회논총 제68권 4호, 2023.

김영규, “EU외국인투자심사개정안에 대한 소고”, EU학 연구 제29권 제1호, 2024.

김영규, “국제법상 외국인투자심사: 국가안보평가를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논
문, 2023.

정형곤·김서희, “주요 선진국의 외국인투자 경제안보 심사 정책의 동향과 시사점”,
KIEP 오늘의 세계경제 제22권 제3호, 대외경제정책연구원, 2021.

진다인, “일본 외국인투자심사제도의 법적 분석: 2025년 개정을 중심으로”, Trade and
Security 제10권 제1호, 무역안보관리원, 2025.

최승훈·이주혜, “2024 유럽진출전략”, KOTRA, 2023.

표인수, “미국의 국가안보를 이유로 한 외국인투자제한의 법률적 검토-Ralls Case를 중
심으로”, 통상법률 제141호, 법무부, 2018.

황선영, “EU의 외국인직접투자(FDI)에 대한 심사체계에 대하여- Regulation EU 2019/452
를 중심으로”, 국제경제법연구 제19권 제1호, 2021.

2. 외국문헌

가. 논문

Evenett, Simon J., “What Caused The Resurgence In FDI Screening?”, *SUERF Policy Note*,
Issue 240, 2021.

- Grelier, Laurie-Anne/Romain Girard, “EU Approves Draft FDI Regulation Giving Extensive Powers to EC”, Covington, 2025.
- Kok, Jochem de, “Investment Screening in the EU: From Liberalization to the State of Exception”, *Journal of World Investment and Trade*, Issue 27, 2026.
- Korn, David /Thibault Denamiel/William Alan Reinsch, “Harmonizing Inbound Investment Screening”, *Center for Strategic and International Studies(CSIS)*, 2024.
- Kokkoris Ioannis, “A spider’s web: regulatory oversight and the interplay between EU Merger Control, Foreign Direct Investment Screening (EU and National), and Foreign Subsidies Regulation”, *Yearbook of European Law*, 2026.
- Kratz, Agatha etc., “Dwindling investments become more concentrated - Chinese FDI in Europe: 2023 Update”, Rhodium Group and MERICS, 2024.
- Madatali, Hannah Ahamad, “Revision of the EU Foreign Direct Investment Screening Regulation”, *European Parliamentary Research Service*, 2024.
- Morrison, Andrew, “The EU tightens its grip on FDI: A new proposed regulation to close loopholes and harmonise screening”, *Macfarlanes*, 2024.
- Steinberg, Federico & Guntram Wolff, “Dealing with Europe’s Economic (In-)Security”, *Global Policy*, 15(1), 2024.
- Tomoko Ishikawa, “Investment Screening on National Security Grounds and International Law: the Case of Japan”, *Journal of International and Comparative Law*, Vol. 7, Iss. 1, 2020.
- Viski, Andrea, “Foreign Direct Investment Screening: A Primer”, *Stimson Center*, 2024.
- Voon, Tania/Dean Merriman, “Is Australia’s Foreign Investment Screening Policy Consistent with International Investment Law?”, *Malbourne Journal of International Law*, Vol. 23, 2022.
- Zonta, Enrico, “From economic security to legal uncertainty: exploring the impact of the

FDI screening regulation and foreign subsidies regulation on mergers and acquisitions in the EU”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol.16, Issue 3, 2025.

나. EU 문서

European Commission, “Proposal for a Regulation on establishing a framework of measures for accelerating industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors”, COM (2026)100, 2026/0068(COD), 2026. 3. 4.

김영규, “Joint Communication on Strengthening EU Economic Security”, JOIN(2025) 977 final, 2025. 12. 3.

김영규, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Fourth Annual Report on the Screening of Foreign Direct Investments into the Union” SWD (2024) 234 final, 2024. 10. 17.

김영규, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Screening of Foreign Investments in the Union and Repealing Regulation(EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council”, COM(2024) 23 final, 2024. 1. 24.

김영규, “Advancing European economic security: an introduction to five new initiatives”, COM(2024) 22 final, 2024. 1. 24.

김영규, “Joint Communication on European Economic Security Strategy”, JOIN(2023) 20 final, 2023. 6. 20.

European Court of Justice, Xella Magyarország Case C-106/22, Judgment of the Court (Second Chamber), 2023. 7. 13.

김영규, Opinion 2/15 Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore [2015] ECLI:EU:C:2017:376, pp. 81-84. 2017. 5. 6.

European Parliament, _____, “European Parliament Legislative Resolution of 19 May 2026 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council

on the Screening of Foreign Investments in the Union and Repealing Regulation (EU) 2019/452”, COM(2024)0023, C9-0011/2024, 2024/0017(COD), 2026. 5. 19.

Regulation (EU) 2026/1386 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2026 on the Screening of Foreign Investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452, Official Journal of the European Union, 2026. 6. 26.

Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of FDI into the Union, OJ L 791, 2019. 3. 21.

Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market.

다. 기타 문서

Nikkei, “日本版CFIUS創設へ 政府が対日投資審査を強化 `技術・情報流出防ぐ`, 2025. 11. 10.

OECD, *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, 5th Edition, (2025).ubsidies Regulation), 2022. 12. 14.

Politico, “EU capitals try to gut investment screening rules aimed at keeping China out”, 2024. 11. 26.

US Court of Appeals for the District of Columbia, *Ralls Corporation v the Committee on Foreign Investment in the United States*, 758 F.3d 296, 2014. 7. 15.

UNCTAD, “The Evolution of FDI Screening Mechanisms: Key Trends and Features”, *Investment Policy Monitor*, Issue 25, 2023.

김영규, “World Investment Report 2024”, 2024.

김영규, “World Investment Report 2025”, 2025.

White House, “America First Investment Policy”, 2025. 2. 21.

[국문초록]

2026년 개정 EU 외국인투자 심사규정의 법적 분석:

심사 범위 확대와 중첩 투자 규율 구조를 중심으로

박수령·조수정

최근 외국인투자는 단순한 자본 유입 수단을 넘어 경제안보, 공급망 안정성, 핵심기술 보호와 직결되는 규율 대상으로 인식되고 있다. 이에 따라 미국, 영국, 일본, 호주, 캐나다 등 주요국은 국가안보를 근거로 외국인투자 심사제도를 강화하고 있으며, EU 역시 2019년 외국인투자 심사규정(Regulation (EU) 2019/452)을 도입한 데 이어 이를 2026년 전면 개정(Regulation (EU) 2026/1386)하였다. 본 논문은 2026년 개정된 EU 외국인투자 심사규정의 주요 내용을 검토하고, 특히 간접지배투자와 그린필드 투자의 포섭, 그리고 기업결합심사 규정, 외국인투자 심사규정, 역외보조금규정, 산업가속화법 초안으로 이어지는 중첩적 투자 규율 구조를 중심으로 법적 쟁점을 분석한다.

2019년 규정은 회원국의 심사제도 도입을 장려하고 정보공유 및 협력 메커니즘을 마련하는 데 중점을 둔 조정·협업의 플랫폼 성격이 강하였다. 반면 2026년 규정은 모든 회원국의 국가심사제도 도입을 의무화하고, 공통 최소 심사범위, 사전승인 대상 분야, 실체심사 기준, 2단계 심사절차 및 직권심사 권한을 구체화함으로써 EU 외국인투자 심사체계를 보다 구속력 있는 투자 통제 체계로 전환하고 있다.

특히 2026년 개정 규정은 EU 사법재판소의 Xella 판결에서 드러난 규제 공백을 보완하기 위해 외국인투자자의 EU 역내 자회사를 통한 간접지배투자를 외국인투자 범위에 포함함으로써, 실질적 소유·통제 관계를 기준으로 우회투자를 규율하려는 방향을 제시하였다. 또한 기존 M&A 중심 심사체계의 한계를 보완하기 위해 그린필드 투자를 규정의 적용범위에 포함하였으나 유럽의회안과 달리 EU 차원의 사전승인 의무는 부과하지 않고, 구체적 심사 여부는 회원국 재량에 맡기는 절충적 접근을 취하였다. 또한 EU 전략산업 분야에 진출하려는 외국 기업은 기업결합 심사와 외국인투자 심사뿐 아니라 역외보조금규정, 나아가 산업가속화법 상 승인 요건까지 종합적으로 검토할 필요가 있다.

이러한 변화는 한국 기업의 대EU 투자에도 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 EU의 중첩 투자 구조는 기업들에게 행정 부담과 불확실성을 야기할 것으로 보인다. 아울러 한국도 간접지배투자자나 그린필드 투자를 외국인투자자 안보심사제도에 어느 범위에서 포섭할 것인지 검토할 필요가 있다. 다만 투자유치를 저해하지 않도록 경제안보상 위험이 큰 분야를 중심으로 선별적으로 심사대상을 확대하고, 명확한 기준과 절차를 통해 투명성·예측가능성·행정효율성을 확보하는 균형적 제도 설계가 요구된다.

주제어: 외국인투자 심사, 간접지배투자, 그린필드 투자, 산업가속화법, 역외보조금규정

[Abstract]

Legal Analysis of the 2026 EU Foreign Investment Screening Regulation:

Expansion of the Screening Scope and the Multi-layered Regulatory Framework

Soo Ryung Park·Soojung Cho

Recently, foreign investment has increasingly been understood not merely as a channel for capital inflows, but as a regulatory subject closely linked to economic security, supply chain resilience, and the protection of critical technologies. In response, major jurisdictions have strengthened their foreign investment screening regimes, and the EU is likewise revising Regulation (EU) 2019/452. This article examines the revised EU Foreign Investment Screening Regulation (Regulation (EU) 2026/1386) focusing on indirectly controlled investments, greenfield investments, and the multi-layered EU investment regulatory framework.

The revised regulation marks a shift from the coordination-based framework of Regulation (EU) 2019/452 toward a more binding and preventive investment control regime. It requires all Member States to establish national screening mechanisms, introduces a common minimum scope of screening, provides more detailed substantive review criteria, and strengthens procedural tools such as two-phase review, uniform Phase I deadlines, ex post review powers, and the EU Cooperation Mechanism.

In particular, the revised regulation seeks to address circumvention risks by covering investments made through an EU subsidiary of a foreign investor, thereby focusing on substantive ownership and control rather than the formal location of the immediate investor. It also brings greenfield investments within the scope of the Regulation, while leaving Member States discretion as to whether such investments should be subject to prior authorisation. In addition, foreign companies which seek to invest in the EU can face overlapping regulations including current Merger regulation, foreign investment screening, Foreign Subsidies Regulation and potential

the Industrial Accelerator Act.

These developments have important implications for Korean companies investing in strategic sectors in the EU, including batteries, electric vehicles, solar energy, and critical raw materials. They also suggest that Korea should consider whether to incorporate indirectly controlled investments and greenfield investments into its own foreign investment security screening regime, while ensuring transparency, predictability, and administrative efficiency.

Keywords: Inbound Investment Screening, Indirect Control Investment, Greenfield Investment, Industrial Accelerator Act, Foreign Subsidies Regulation.