

News Alert | 미국 2024. 8. 23.

미국 부동산에 투자하는 외국 기업: 당신은 국가 안보 위협인가

지평은 지난 5월 7일 글로벌 자문 기업 StoneTurn(이하 '스톤턴')과 'CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States) 최근 실무 동향과 규제 대응 방안 및 미국의 제3국 경제 제재 일반' 세미나를 성황리에 개최하였습니다. 본 뉴스레터는 세미나의 후속 시리즈로, 스톤턴에서 작성한 칼럼 "미국 부동산에 투자하는 외국 기업: 당신은 국가 안보 위협인가(Foreign Companies Investing in U.S. Real Estate: Are You a National Security Risk?)"를 기초로 작성되었습니다. 최근 지정학적인 긴장 고조와 글로벌 공급망 리스크로 인한 불확실성이 증가하는 비즈니스 환경 속에서 미국의 외국인투자 규제 동향을 이해하는데 도움이 되기를 바랍니다.

미국 정부는 외국 기업들이 미국 부동산에 투자하거나 이를 매입하는 것이 미국의 국가 안보 위협을 초래할 수 있다고 밝혔습니다. 외국인 투자자들은 CFIUS로부터 거래를 승인받기 위해 CFIUS 대응 전략과 절차를 준비할 필요가 있습니다. 외국인 투자자들은 CFIUS 대응 전략을 맞춤형으로 준비하고 실행함으로써 투명성과 미국 정부 규정 준수를 입증하고, 복잡한 미국의 국가 안보 규제에 따른 리스크를 효과적으로 관리할 수 있습니다.

1. 부동산에 대한 관심 증가

미국 내 외국인투자에 대한 국가 안보 우려가 증가함에 따라 CFIUS의 역할이 더욱 강화되었습니다. 미 의회는 CFIUS가 검토할 수 있는 거래 범위를 크게 확대하여 미국 부동산에 대한 투자도 검토 범위에 포함하였습니다. 「2018년 외국인 투자 위험 심사 현대화법」(FIRRMA)은 CFIUS의 관할권을 확장하여 외국인이 민감한 정부 시설 근처에서 부동산을 매매하는 특정 부동산 거래를 명시적으로 포함하였습니다. FIRRMA는 특정 국가를 직접적으로 언급하지는 않았지만, 중국계 투자자들이 민감한 정부 시설 근처에 미국 부동산을 취득하는 것에 대한 우려로 인해 이러한 조항이 포함된 것으로 추측됩니다. 따라서 중국 파트너, 투자자 또는 중국과 사업적 관계 또는 기타 연관이 있는 외국인 투자자들은 부동산 거래에 대해 더 높은 수준의 심사를 받게 될 수 있으며, 이는 해당 거래나 사업 또는 전체적인 미국 투자 전략을 어렵게 만들 수 있습니다.

2. 바이든 대통령의 행정명령

바이든 대통령은 최근 중국으로부터 자금 지원을 받은 암호화폐 채굴 회사가 와이오밍 주의 공군 기지 근처에 위치한 부동산을 매입하는 것을 금지하는 행정명령을 내렸습니다. 2024년 5월 13일, 바이든 대통령은 중국 국적자가 다수 지분을 소유한 MineOne Partners Ltd. (이하 'MineOne')가 와이오밍 주의 프란시스 E. 워렌 공군 기지(Warren AFB)에서 1마일 이내에 있는 토지를 소유하지 못하도록 행정명령을 내렸습니다. MineOne은 2022년에 해당 토지를 매입하여 암호화폐 채굴 작업을 위해 개발했습니다. 위 거래는 CFIUS에 신고되지 않았으나 공공 제보 라인(public tip line)을 통해 보고되었습니다. CFIUS는 조사를 통해 Warren AFB와 해당 부동산의 가까운 위치 그리고 현장에서 사용된 외국산 장비가 국가 안보 위협에 해당할 수 있다고 판단하였으며, 이러한 위협은 모니터링 활동만으로는 완화하기 어렵다는 점을 확인했습니다.

CFIUS는 MineOne이 행정명령이 내려진 날부터 120일 내에 모든 법적 및 실질적 소유권과 권리를 처분하고, 90일 이내에 설치된 모든 장비와 시설물을 제거할 것을 지시했습니다. 이는 바이든 대통령이 CFIUS의 시행법에 따라 거래를 금지한 첫 사례이며, CFIUS 역사상 대통령에 의해 거래가 금지된 여덟 번째 사례입니다.

3. CFIUS의 부동산 관련 역사

FIRRMA 이전에는 CFIUS의 검토 권한은 외국인이 미국 부동산 투자를 통해 미국 기업에 투자하는 것에 대한 통제로 한정되었습니다. 그러나 FIRRMA는 CFIUS와 대통령의 권한을 확대하여, 외국인이 미국 기업에 대한 투자 없이 미국 부동산 거래를 하는 경우도 검토할 수 있게 되었습니다. CFIUS 부동산 지침(CFICUS Real Estate Instruction)은 이러한 CFIUS의 검토 권한에 대한 상세한 내용을 규정하고 있으며, CFIUS Part 802는 사용자가 온라인에 주소를 입력하고 그 근처에 있는 미국 내 정부 시설을 식별할 수 있게 함으로써 자발적 신고가 필요한지 여부를 판단할 수 있도록 도움을 제공하고 있습니다.

FIRRMA 이전에 CFIUS와 대통령의 권한에 의해 부동산의 거래가 중단된 주요 사례들은 다음과 같습니다:

- **Ralls Corporation/풍력 발전소:** 2012년, 두 명의 중국 국적자가 소유한 Ralls Corporation(이하 'Ralls')은 오리건 주의 비행제한구역에 걸쳐 있는 네 개의 풍력 발전소 프로젝트 회사의 지분을 인수했으며, 해당 거래에 대해 CFIUS에 자진 신고하지 않았습니다. CFIUS는 Ralls에 통지서를 제출하도록 지시하였으며, 이후 CFIUS는 해당 거래가 국가 안보 위협이 될 수 있다고 판단했습니다. 오바마 대통령은 이 회사의 부동산 취득과 소유를 금지하는 명령을 내렸고, Ralls에 모든 지분을 90일 이내에 처분하라고 명령을 했습니다. 이에 Ralls는 CFIUS와 대통령의 권한에 소를 제기했으나 워싱턴 D.C. 연방지방법원에서 패소하였고, 이후 항소했습니다. 2014년, 워싱턴 D.C. 연방 항소법원은 Ralls에게 적절한 통지나 증거에 반박할 기회가 주어지지 않았으므로 대통령의 명령은 적법 절차에 따르지 않은 것이라고 판결했습니다. 연방항소법원은 이 사건을 하급심 법원으로 돌려보냈습니다. 그러나 결국 Ralls는 2015년 미국 정부와 합의하고, 논란이 된 자산을 매각했습니다. Ralls는 법정에서 명목상 승리를 거두었고, 법원은 CFIUS가 내린 결정에 대해 "비밀

해제된" 설명을 제공할 의무가 있다고 판결했습니다.

- **안방 보험 그룹/월도프 아스토리아:** CFIUS가 국가안보 위험이 명확히 드러나지 않는 부동산 거래를 심사한 또 다른 사례로, 2014년 안방 보험 그룹의 뉴욕 월도프 아스토리아 호텔 인수에 대한 CFIUS의 검토를 들 수 있습니다. 기존 소유자인 힐튼 월드 와이드가 계속하여 호텔을 관리하더라도, CFIUS는 중국 회사인 안방의 리모델링 계획에 대해 우려했습니다. CFIUS는 이 호텔이 유엔 주재 미국 대사의 관저이자 미국 외교관, 대통령, 외국 국가 원수 및 정부 관료들이 자주 숙박하는 장소였기 때문에 사이버 스파이 활동 및 도청 가능성에 대해 우려했습니다. CFIUS는 거래를 검토한 후 결국 2015년에 인수를 승인하였으며, 이는 당시 미국에서 중국 기업에 의해 이루어진 최대 규모의 부동산 인수로 기록되었습니다.

수십 년 동안 CFIUS는 주로 CFIUS에 자발적으로 신고가 제출된 거래만 검토했습니다. 그러나 FIRRMA가 통과된 후 CFIUS는 추가 자원을 제공받았고, 신고되지 않은 거래를 조사하는 전담팀이 구성되었습니다. 이 팀은 전략적으로 중요한 산업에 초점을 맞추며, 특히 중국 및 러시아 투자자들에게 주의를 기울이는 것으로 알려져 있습니다. 해당 기관은 공공 및 민간 데이터, 신고서, 보도자료 및 기타 출처를 검토하여 국가안보 우려를 야기할 수 있는 거래를 식별합니다. 또한, CFIUS는 다른 기관이나 대중의 제보를 통해서도 거래를 인지할 수 있으며, 이는 앞서 언급한 MineOne 거래에서처럼 대통령의 행정명령으로 이어질 수 있습니다. 이 결정에 대한 대중의 관심과 주목으로 인해 정부는 중국 및 기타 국가와 관련된 거래에 대해 더 많은 제보를 받을 것으로 예상됩니다.

4. 주 및 지방 부동산 및 국가안보 이니셔티브

연방 수준의 CFIUS 감독 외에도 미국 내 여러 주, 도시, 카운티가 국가안보 우려를 해결하고 부동산 거래에서 국가안보 이익을 보호하기 위해 자체적인 제한과 신고 요구사항을 시행하기 시작했다는 점은 외국 투자자들에게 부동산 투자를 더욱 복잡하게 만들고 있습니다. 이와 관련하여 다음과 같은 최근 사례들이 있습니다:

- 2022년, 캘리포니아 주 의원들은 2023년 1월 1일부터 외국 정부에 농지 판매를 금지하는 법안을 통과시켰습니다.
- 2023년, 오하이오 주 비버크릭 지방 정부는 외국인의 토지 사용 요청을 인근 라이트-패터슨 공군 기지의 사령관이나 CFIUS의 검토를 통해 심사하도록 지역 Zoning 규정에 통합했습니다. 지방 정부의 최종 결정은 CFIUS의 결과나 사령관의 의견을 고려하여 내려집니다.
- 2020년, CFIUS는 중국 소유 회사가 텍사스 공군 조종사 훈련 기지 근처에 풍력 발전소를 건설하는 것이 국가안보 위

협이 되지 않는다고 판단했습니다. 그러나 지역 및 군 관계자들은 외국의 스파이 활동 가능성에 대해 우려를 표했습니다. 상원의원 테드 크루즈와 동료들은 2021년과 2023년에 중국, 러시아, 이란, 북한과 같은 적대국이 미국 군사 기지 근처의 토지를 인수하는 것을 막기 위한 법안을 발의했습니다. 그는 또한 군사 기지 근처의 풍력 발전소 건설에 대해 철저한 검토를 실시할 수 있도록 사이트 클리어링 하우스에 권한을 부여하는 내용의 2021년 국방수권법(NDAA) 수정안을 발의했습니다.

시 당국이 외국 기업의 부동산 거래에 개입한 사례로, 2022년에 중국 식품 제조업체인 Fufeng USA가 노스다코타주에 있는 그랜드 포크스 공군 기지 근처에 옥수수 가공 공장을 건설할 계획을 발표한 사례가 있습니다. 해당 기지가 민감한 시설 목록에 포함되지 않아 CFIUS는 관할권이 없었지만, 그랜드 포크스 시의회는 2022년에 이 프로젝트를 금지하는 투표를 했습니다. 시 당국은 Fufeng에게 토지를 매각하도록 강제할 권한은 없었지만, 건축 허가와 기반 시설 접근을 거부함으로써 사실상 프로젝트를 중단시켰습니다.

5. 중국에 대한 집중

최근 몇 년 동안 미국 정부와 일반대중의 미국 내 중국 투자에 대한 우려가 증가하고 있음을 보여주는 수많은 지표들이 있습니다. 미국의 동맹국들도 이와 유사한 우려를 표명했으며, 외국인 직접 투자(FDI) 검토 체제를 강화하거나 새로 도입했습니다. 2023년 미국-중국 전략 경쟁 특별위원회는 연말 보고서에서 중국 공산당(CCP)이 미국과 동맹국에 대해 경제적 공격 및 조작 캠페인을 벌이고 있으며, 앞으로 미국은 국가 및 경제 안보를 양국 관계의 핵심으로 두어야 한다고 명시했습니다.

이러한 내용을 담은 공개 성명은 이뿐만이 아닙니다. CFIUS의 2022년 연례 보고서는 중국이 경제, 산업 및 사이버 스파이 활동을 통해 미국의 안보와 번영을 위협하는 주요 위협이라는 점을 명확히 하였습니다. 또한 2018년에 발표된 보고서에 따르면 CFIUS 설립 이후 차단된 모든 인수 거래가 중국 투자자와 관련이 있었고, 이는 중국 투자가 항상 주요한 우려 사항이었으며 다른 국가의 투자자보다 더 높은 장벽에 직면하고 있음을 보여주는 지표입니다.

이러한 미국의 강경한 접근 방식과 FIRRMA의 제정으로 인해, CFIUS 검토가 요구되는 중국 투자는 2016년부터 2018년까지 연평균 57건에서 2020년에는 22건으로 급감했습니다. 하지만 2021년과 2022년에는 신고 건수가 각각 45건과 41건으로 다시 증가했습니다. 이 신고는 주로 short-form declaration보다는 long-form notice 형태로 제출되었으며, 이는 FIRRMA가 시행된 후 4년 동안 중국이 관여한 투자에 대해서 CFIUS가 승인할 가능성이 높은 거래 유형에 대해 더 잘 이해할 필요가 있음을 나타냅니다.

다른 국가들도 중국 기업의 인수에 비슷한 경계심을 보이고 있습니다. 유럽연합(EU) 회원국들은 중국 기업이 에너지 및 제조업체를 인수하는 것을 금지했으며, 일부 유럽 국가들은 대부분의 외국인 투자에 대해 국가 승인을 요구하고 있습니다. 2023년 유럽 내 중국의 인수합병 투자는 58% 감소하여 14억 8천만 유로에 그쳤으며, 이는 2009년 글로벌 금융위기 이후 최저 수준입니다.

6. 부동산 거래 승인을 얻기 위한 전략

유럽연합(EU), 캐나다, 일본, 한국, 싱가포르, 필리핀 및 기타 미국과 친밀한 관계를 가진 국가에 기반을 둔 외국인 투자자들은 부동산 거래에 참여하고자 하는 경우, 자신의 국가 안보 위험 약력을 이해해야 합니다. 이러한 약력은 중국 및 중국 기관과의 연결 관계에 중점을 두어야 하며, 미국이 이러한 관계를 어떻게 평가할지를 고려해야 합니다. 투자자들은 가능하다면 중국과의 연결 관계를 분리하여 CFIUS의 강도 높은 심사를 피하는 전략을 개발하는 것이 현명할 것입니다.

이처럼 중국에 대한 관심이 증가된 상황에서 외국인 투자자들이 거래에서 CFIUS의 국가 안보 위험 식별 가능성을 줄이기 위해 사용하는 방법 중 하나는 중국의 영향을 분리하는 것입니다. 투자자들은 미국 부동산 투자에 관심 있는 회사의 최종 모회사와 그 모회사의 국가, 그리고 회사의 대주주가 중국 국적이 아닌지 확인해야 합니다. 만약 모회사나 대주주가 중국 국적일 경우, 회사는 독립된 법적 실체로서 자체 소유권 및 경영 구조를 갖추고, 중국으로부터 완전한 재정적 독립을 갖추도록 회사 구조를 재편하는 조치를 취할 수 있습니다.

외국인 투자자들은 ‘사전 투자 검토’를 수행하기 위해 CFIUS 대응 전략과 절차를 갖추어야 하고, 여기에는 거래에 영향을 미칠 수 있는 관련 국가 및 지방 정부 규정에 대한 검토가 포함되어야 합니다. CFIUS 대응 전략과 절차에 포함되어야 할 요소들은 아래와 같습니다:

1. 국가안보 우려 예상

- 국가 안보 관점에서 거래를 평가하고 협상 시작 전에 우려에 대한 예상을 해야 합니다.
- 국가 안보 우려로 인해 미국 내 자산 운영에 대한 잠재적 제한에 대비할 필요가 있습니다.
- CFIUS Part 802 지리적 레퍼런스 도구를 활용하여 대상 부동산이 민감한 시설 근처에 있는지 확인해야 합니다.

2. 컴플라이언스 점검

- CFIUS 절차를 시작하기 전에 수출 통제, 사이버 보안 및 기타 관련 분야에 대한 검토를 포함한 철저한 자체 컴플라이언스 평가를 실시해야 합니다.
- 종합적인 스토리를 마련하고 과거 컴플라이언스에 문제나 실패가 있었다면 이를 수정하고 반복하지 않아야 합니다.

3. 추가비용 예상

- 추가 보안 및 감독 요구 사항에 대한 비용을 거래 평가 및 거래 완료 후 재정 목표에 반영해야 합니다.

4. 핵심 인물 식별

- 핵심 인력에게 거래 전략과 고객에게 미칠 영향을 설명할 필요가 있습니다.
- 우려 대상인 규제 기관의 거래에 관한 내용을 효과적으로 전달하는데 도움을 줄 수 있는 관련 정부 프로젝트의 관리자를 식별해야 합니다.

5. 잠재적 이사회 구성원 식별

- 회사의 문화와 목표에 부합하고, 필요한 기술을 보유하고 있는 독립적인 이사회 구성원을 선택해야 합니다.
- 이사회 구성원은 회사의 운영과 중요한 의사결정에 미치는 잠재적인 영향을 인식하고, 합리적이고 충분한 정보에 기반하여 후보자를 선발하여야 합니다.

6. 보안 강화 및 관련 비용에 대한 예산 편성

- 사이버 보안이 우려될 경우, 물리적 보안 외에도 향상된 IT 보안 조치를 위한 추가 자원을 할당할 필요가 있습니다.
- 회사의 보안 책임자가 충분한 기술적 전문성을 보유하고 최고 경영진에 직접 보고할 수 있도록 해야 합니다.

7. 완화 조치 준수

- 완화 조치가 시행되는 경우, 불이익을 피하기 위해 완화 조치 합의에 따라 행동해야 합니다.
- 효과적인 보안 정책과 절차를 시행하고, 회사 내에서 컴플라이언스 문화를 유지하기 위한 좋은 팀을 구축해야 합니다.

8. 전사적 교육

- 이사회 구성원, 회사와 자주 거래하는 계약자 및 공급업체를 포함한 모든 직원에게 교육을 제공하고 테스트를 실시할 필요가 있습니다.

9. 고객 관점에서 완화 조치 검토

고객에게 완화 조치의 조건과 향상된 보안을 경쟁 우위로 강조해야 합니다.

7. 결론

이러한 사례들은 미국 연방, 주 및 지방 차원에서의 투자 결정 관여가 증가함에 따라 외국인 투자자들이 정부 규제와 비즈니스 환경을 이해하는 것이 중요해지고 있다는 점을 보여줍니다. 이에 따라 외국인 투자자들은 중국의 영향에서 사업을 분리하고, 부동산의 매입, 임대 또는 양도 거래를 고려할 때 CFIUS 대응 전략을 실행해야 합니다. 마지막으로, 필요한 경우 CFIUS에 통지서 혹은 신고서를 제출하여 해당 거래가 CFIUS의 회피 조항에 의해 보호되고 궁극적으로 성공할 수 있도록 해야 합니다.

- **원본 링크:** [Foreign Companies Investing in U.S. Real Estate: Are You a National Security Risk?](#)

관련 구성원



양영태 대표변호사



오규창 외국변호사



정철 변호사



앤드류 박 외국변호사



이훈 외국변호사



노총욱 외국변호사



이승민 외국변호사