

중국 FDI 개방체제 수립의 국가전략적 배경

이 올 빈*

요약

본 논문은 2018년에서 2019년 사이 시행된 중국의 압축적 FDI 개방정책 패키지를 'FDI 개방체제' 수립으로 규정하고 그 국가전략 차원의 배경을 검토한다. FDI 개방체제 수립은 수십 년간 보수적이고 점진적으로 완화해 왔던 FDI 규제를 대대적으로 풀었을 뿐 아니라 난립했던 기존 법체계를 단일한 제도체계로 통폐합시켰고, 외국인투자 기업의 '시장진입 전 내국민 대우' 및 네거티브 리스트를 채택하여 개방적 FDI 제도 원칙을 확립했다. 이처럼 급격한 개방 조치 이면에는 투자유입 증대와 제도 정비의 목적 외에도 국가전략의 변화가 내재해 있는데, 대내적으로는 내수중심 발전전략이라는 장기 국가 발전 로드맵이, 대외적으로는 미중 전략경쟁에서 미국의 단기적 공세에 대처하려는 전략적 의도가 깔려 있다. 본 논문은 FDI 개방이 세계화의 압력에 의해 빚어진 자연스러운 결과라거나 법률체계 상의 모순의 해소를 위한 제도화 수준 제고라는 전통적 시각에서 벗어나 중국의 FDI 개방과정 분석에 국가전략 변화라는 정치학적 시각을 적용해 보았다는 함의를 지닌다.

주제어: 중국 FDI, 외상투자법, 네거티브 리스트, 쌍순환, 미중 전략경쟁

* 성균관대 동아시아학술원 책임연구원, stoline@hanmail.net

I. 연구의제

이 논문은 2018년과 2019년 사이 중국의 압축적 외국인 직접투자(Inward Foreign Direct Investment, 이하 FDI)¹⁾ 개방정책 패키지의 등장 배경을 ‘국가전략’의 시각에서 접근한다. FDI는 타국에서의 생산활동에 참여하려는 목적의 투자를 통칭하며, 일반적으로는 “자본의 10% 이상을 취득하는 해외투자”로 정의된다. FDI 결정요인에 관한 연구는 하이머(Hymer 1960)가 ‘독점우위 이론(Monopolistic Advantages Theory)’을 통해 이론체계를 확립한 이래 ‘제품수명주기 이론(Vernon 1966)’, ‘내부화 이론(Buckley and Casson 1976)’ 및 이러한 관점들을 절충적으로 정리한 ‘OLI 패러다임(Dunning 1980)’ 등의 이론을 거치며 발전해 왔다. 다만 이러한 이론들은 주로 기업 행위자들의 투자 행위 결정에 작용하는 비용과 편익 요인에 초점을 두었으나, 투자 대상국 정부가 FDI를 유치하려는 요인, 즉 개별 국가가 FDI 제도를 대외 개방하는 이유를 규명하려는 시도는 아니었다. 개별 국가 입장에서 FDI는 자본 유입, 기술 이전, 산업 클러스터 형성 등 여러 장점을 가지지만, 반면에 국가 자율성 감소, 국내산업 경쟁력 하락, 경상계정 악화 등 다양한 부작용도 내포하고 있다(Friden et al. 2010, 285-287; Moon 2016, 84-89). 이러한 장단점들이 모든 국가에 동일한 패턴으로 작용하지는 않는다. 그러므로 FDI가 국가 경제발전에 유리하다는 대명제가 불변이라 하더라도, 각국이 FDI 제도를 자유화하는 구체적 방식과 시기에는 FDI로 인한 비용과 편익을 토대로 한 상이한 전략적 판단이 깔려 있다고 할 수 있다. 이러한 전제하에 이 글은 2018년과 2019년 사이 시행된 중국의

1) 한국에서 FDI(Foreign Direct Investment)는 대외직접투자, 외국인직접투자, 해외직접투자, 국제직접투자, 외상직접투자 등으로 다양하게 번역되고 있다. 엄밀하게 구분하자면 유입되는 FDI(Inward FDI)는 ‘외국인 직접투자(IFDI)’로, 유출되는 FDI(outward FDI)는 ‘해외직접투자(OFDI)’로 표기할 수 있으나, 이 글의 연구대상이 외국인직접투자(IFDI)에 국한되는바 본문에서는 편의상 IFDI를 FDI라고 통칭한다.

압축적 FDI 제도 개방에 대해 중국 국가전략의 시각에서 접근해 본다.

1970년대 말 개혁개방 이래 중국의 경제성장이 대량의 FDI 유치를 토대로 했다는 사실은 잘 알려져 있다. 그러나 중국의 FDI 유치 성과가 각별하게 우호적인 FDI 규제제도를 바탕으로 한 것은 아니었다. 중국 정부는 FDI 유치를 위해 외국인투자 기업에 토지의 장기 무상임대와 세제 등 혜택을 제공했지만, 이는 광둥성, 푸젠성 등 연해 지역의 일부 경제특구(Special Economic Zones)로 한정되었으며, 기타 지역으로의 투자기회는 점진적으로 확대되는 데 그쳤다. 또한 중국의 FDI 허가 업종은 수출 목적용 제조업으로만 한정되어 있어 높은 선별성을 지니고 있었다(배리 노턴 2011, 542). 오히려 2008년에는 외국자본의 시장잠식을 우려하는 여론을 반영하여 외자기업에 <기업소득세법(법인세법)>을 적용하며 외국인투자 기업에 대한 세제 인센티브를 축소하는 모습도 보였다(이민자 2009, 169). 다시 말해 중국 FDI 제도의 대외 개방은 보수적이고 점진적이었다.

오랫동안 FDI 규제 완화에 보수적이었던 중국은 2018년에 <시장진입 네거티브 리스트(市場准入負面清單)>를 도입한 데 이어 2019년에는 <외상투자법(外商投資法)>²⁾을 제정하며 대대적 개방정책 패키지를 시행했다. 이 시기에는 FDI의 원칙적 개방을 상징하는 네거티브 리스트(Negative List)³⁾와 외국인투자 기업의 ‘내국민 대우’ 조항이 도입되며 중국의 FDI 제도체계는 개방적 원리를 바탕으로 재탄생했다. 이와 함께 중국은 WTO 가입 후 철저히 개방을 지연해 오던 금융업 섹터를 전면 개방했으며 그간 제한적으로만 개방했던 자동차 등 핵심 제조업 분야에서도 지분 제한 등 규제를 과감히 완화했다. 이 변화가 흥미

2) ‘외상투자(外商投資)’는 중국에서 FDI를 지칭하는 용어이다.

3) 허가목록을 제외한 모든 산업을 금지 원칙 하에 두는 ‘포지티브 리스트(positive list)’와는 달리, ‘네거티브 리스트’는 금지 및 제한목록을 제외한 모든 것을 개방 원칙하에 두므로 개방적 FDI 제도의 근간이라고 할 수 있다.

로운 것은 과거 수십 년간 유지해 온 보수적 FDI 정책 기조가 불과 2년 만에 개방적으로 탈바꿈했다는 점이다.

그러면 왜 중국은 기존의 점진적·보수적 기조를 버리고 단기간에 압축적으로 FDI 개방체제를 수립했는가? 이 질문에 대해 본 논문은 중국 국가전략 환경의 변화가 FDI 개방체제 수립에 투영되어 있다는 점을 밝히고자 한다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 2장에서 선행연구를 검토하며 지난 시기 중국의 FDI 개방정책에 담긴 국가전략의 방향과 추세를 정리한다. 3장에서는 2018년과 2019년 시행된 압축적 FDI 개방정책 패키지의 개방도를 평가하고, 이를 통해 새롭게 출현한 개방적 FDI 제도체제를 ‘FDI 개방체제’로 규정한다. 4장에서는 글로벌 금융위기 이후 새롭게 등장한 내수중심 발전전략 및 미국의 개방압력에 대한 대응전략을 중심으로 중국 FDI 개방체제 수립의 국가전략적 배경을 검토할 것이다.

II. 선행연구 검토 : 중국의 FDI 개방과 국가전략

1980년대 이래 자본의 국제적 이동이 늘어나며 각국 정부들은 자본 유입으로 인한 여러 이익을 노리고 FDI 유입에 대한 제도규제를 점차 완화하기 시작했다. 전 세계적으로 확산된 각국의 FDI 제도 개방에 대해, 전통적으로 세계화가 지닌 강한 힘에 초점을 맞춘 문헌들은 각국이 보다 많은 자본유치를 위해 FDI 제도를 경쟁적으로 개방한 결과로 설명한다. 즉, 자본유치를 위한 출혈경쟁 속에 국가의 주권은 “궁지에 몰리고(Sovereignty at Bay)”, 국가들의 자율성은 “하향 평준화(the Race to the Bottom)”로 수렴한다는 것이다(Vernon 1971; Strange 1988; Rosenau 1992; Strange 1996). 관련하여, 쿠레이 외(Cooray et al. 2014)

의 연구는 1992년부터 2009년 사이 148개국의 패널데이터를 분석하여 FDI 유치를 위한 경쟁적 제도 개방 경향을 경험적으로 증명했다. 한편 이러한 관점의 연장선상에서 마르텐스(Martens 2008)는 1999년부터 2007년 사이 신흥국에서의 FDI 및 무역 간 상관관계에 대한 21개 연구를 메타분석한 결과, 신흥국들에서 무역과 FDI는 대체로 보완적 관계를 형성하고 있다는 사실을 발견했다. 이 결과는 신흥국들의 유력한 FDI 전략패턴이 선진국과 수직적 국제분업관계를 형성하여 수출촉진에 유리한 구조를 구축하려던 데 기인하며, 실제로 중국을 포함한 많은 신흥국이 수출주도형 경제발전 전략을 구사했던 조류와도 상통한다.

그러나 FDI가 유발하는 다양한 이익이 존재한다고 해서 신흥국의 FDI 개방이 일률적 패턴으로만 진행된 것은 아니었다. 즉, FDI 개방을 통해 국가이익을 극대화하려는 신흥국들의 접근은 국가별로 목적, 시점, 업종 등에서 다양한 차이를 보였다. 예를 들어, 사회주의 전환 국가(transition economy) 베트남의 경우, 본격적 시장경제 발전을 위해 2005년에 <구투자법>을, 2015년에는 <신투자법>, <신기업법>을 제정하여 제조업 FDI 규제를 완화하는 한편 기존 법규와의 상충성 및 규정의 모호성 문제를 해소해 왔다(신충일 2019, 2-3; 국토연구원 2019). 그러나 인도의 FDI 개방은 90년대 초 막대한 국제수지 적자와 외환보유고 감소 속에서 위기를 타파하기 위해 자본유입 효과에 중점을 두고 대대적인 신자유주의적 개혁의 일환으로 시작되었다(박용하 2005, 23; Masharu and Nasir 2018). 한편 한국은 이른 시기에 ‘FDI 네거티브 리스트’를 채택했음에도 불구하고 통화증발 효과 억제를 통한 수출경쟁력 관리 목적에서 실질적인 FDI 개방은 오랫동안 더디게 추진했으나, 결국 1997년 외환위기 시기 IMF의 조건부 대출(conditionality)을 수취하기 위해 일거에 FDI를 대폭 개방했다(유창근 1999, 72; 이올빈 2020, 105-107).

상기 연구들을 종합해 보면 신흥국이 FDI를 개방하는 배경에는 개방경제로의 이행과 자본 유치라는 일정한 공통점이 있지만 또한 국가별로 각기 다른 세부 요인이 있었다. 신흥국들의 FDI 개방은 국제수지 적자 혹은 외환 불균형으로 인한 경제위기를 타파하기 위한 대책이기도 했고, 경제체제 개혁의 레버리지를 얻기 위한 시도이기도 했으며, 금융위기 후 구제금융 수취를 위한 개방정책 패키지의 일환이기도 했다. 이렇듯 신흥국의 FDI 개방은 각국이 처한 경제적 조건과 판단에 따라 달라졌다. 다시 말해 신흥국들의 FDI 개방은 단순히 자본의 국제화 압력 속에서 일률적으로 ‘하향 평준화’했다기보다는 개별 국가의 특수한 상황과 그에 따른 전략적 선택을 반영하여 다양한 방식으로 진행되었다고 할 수 있다.

중국의 FDI 개방과정 또한 일정한 특수성을 가진다. 영국을 필두로 1980년대에 FDI 규제를 대부분 철폐한 주요 선진국들 및 1990년대 이후 FDI 개방정책을 적극적으로 실시한 여러 신흥국과는 달리, 중국은 FDI 규제를 점진적이고 보수적으로 완화해 왔다.⁴⁾ 중국은 ‘FDI 개방 체제’의 골자가 처음으로 마련된 2016년에서야 자유무역 시험구(Pilot Free trade Zones)를 통해 전향적 개방정책을 시범 운용하게 된다. 그런데 당시 중국의 FDI 유입은 이미 2000년대를 거치며 안정궤도에 오른 상태였으므로 굳이 더 많은 FDI 유입을 위해 기왕의 점진적 기초를 크게 전환했다고 설명하기에는 설명력이 다소 떨어진다. 또 중국은 거대한 시장규모와 외국기업에 대한 강력한 통제장치들로 인해 초국적자본에 대한 협상력이 여느 국가에 비해 크므로(Braunstein and Epstein 2002, 3) 세계화로 인한 ‘하향 평준화’, 즉 국가 간의 경쟁적 규제 완화로 내몰릴 가능성이 상대적으로 적다. 따라서 본 연구의 사례인 2018년과 2019년 사이 중국의 압축적 FDI 개방은 기본적으로 세계화의 압

4) 주요 선진국들의 FDI 규제 완화 과정은 더닝과 나룰라(Dunning and Narula 1996)를 참조.

력이라는 보편적 요인보다는 당시 중국이 가졌던 특수한 요인에 무게를 두고 해석해야 할 여지가 크다.

중국의 특수성이라는 견지에서, <외상투자법>이 지닌 제도 정비의 기능에 초점을 맞춘 일련의 연구들이 있다. 1978년 FDI를 수용하기로 결정한 이래 중국의 FDI 제도는 소위 ‘외자 3법’, 즉 <중외합자경영기업법(中外合資經營企業法)>, <중외합작경영기업법(中外合作經營企業法)>, <외자기업법(外資企業法)>을 근간으로 해 왔다. ‘외자 3법’은 국내기업에 대한 제도체계가 채 성숙하지 않은 상태에서 외국기업 유치에 대해 비정상적 순서로 입법되었기에, 수차례 개정에도 불구하고 근본적으로는 3법 간 상충 문제와 1994년 제정된 국내 <회사법(公司法)>⁵⁾과의 모순 등 문제가 끊임없이 제기되어 왔다(김인식 2019a, 2). 나아가, 2000년대 이후 중국으로 유입되는 FDI 및 중국이 체결한 양자 투자협정(BIT) 및 자유무역협정(FTA) 수의 지속적 증가로 인해 ‘외자 3법’과 회사법과의 상충성은 점점 심각해졌다(김인식 2019b, 72-74). 랴오판(廖凡 2020, 141)은 기존 ‘외자 3법’ 체제의 한계를 다음 네 가지로 정리하고 있다. 즉, ‘외자 3법’은 ①시기적으로 따로 입법된 관계로 법규체계가 파편화되었고, ②국내의 <회사법>, <동업기업법(合夥企業法)>과 충돌 및 중복되었으며, ③시장진입 단계에서 외자기업과 내자기업을 구별하는 관계로 내국민 대우 원칙 준수가 어려워졌고, ④그린필드 투자에만 관련되어 있어 브라운필드(M&A) 및 대규모 용자 등 FDI의 확장된 정의를 포괄할 수 없는 한계가 있었다. 종합하면, 오랫동안 ‘외자 3법’은 개혁의 대상이었고 이러한 제도를 정비하여 통폐합하는 것은 <외상투자법> 제정의 직접적 목적 중 하나였다.

그런데 중국 FDI 개방체제의 수립을 제도 정비의 차원에서만 설명

5) 김인식(2019a, 2)은 통칙법인 <회사법>이 ‘외자 3법’보다도 오히려 늦게 입법된 원인으로 ①중국의 법률 지식 및 입법기술 부족, ②문화대혁명으로 인한 상관행(商慣行)의 축적 부족, ③국유기업 외 대부분의 ‘실질적 기업’은 외국인투자 기업이었던 부분, ④‘회사법’ 제정 후 특별법 제정에 대한 시간적 소요를 꼽고 있다.

할 경우 제도 준비가 왜 이 시점에서 완료되었는지는 설명하기 어렵다. 기실 제도 준비의 요구가 제기된 시점은 가깝게는 2008년 글로벌 금융 위기 이후, 멀게는 2001년 WTO 가입 시점부터였다(廖凡 2020, 140). 따라서 제도 준비를 위해 FDI 개방체제를 수립했다고 하기에는 중국이 10년을 넘는 세월을 불완전한 제도체계 속에서 인내해 온 이유를 설명하기 어려운 것이다. 또 <외상투자법>이 제도 준비의 기능을 명백히 지닌 것과는 달리 <시장진입 네거티브 리스트>는 ‘개방 원칙의 선포’라는 성격이 강하므로, ‘제도 준비’는 2018년과 2019년의 압축적 FDI 개방에 대해 부분적 설명밖에 제공하지 못한다. 오히려 제도 준비를 일종의 결과로 간주하고 “왜 그러한 제도 준비를 이처럼 뒤늦은 시점에, 그것도 단기간에 압축적으로 진행했는가?”라는 근본적인 질문을 던질 필요가 있다. 그리고 그 해답을 찾는 실마리로서 <시장진입 네거티브 리스트>와 <외상투자법>가 공히 내건 키워드인 ‘개방’이 중국의 국가 이익에 어떤 영향을 미치는지에 주목할 필요가 있다.

중국은 특유의 당-국가 체제(party-state system)를 바탕으로 국가 주도의 ‘따라잡기(catch-up)’ 경제발전 전략을 구사해 왔고 FDI 정책에도 그러한 전략적 고려를 투사해 왔다. 전통적으로 중국 FDI 정책의 가장 중요한 목적 두 가지는 ‘따라잡기’의 핵심 방법론이었던 수출주도형 경제발전체제를 떠받치는 수출촉진과 기술이전이였다(Braunstein and Epstein 2002; Guoqiang Long 2005, 322; 배리 노턴 2011, 545). 또 중국의 FDI 정책에는 산업구조 고도화, 전략적 기간산업 육성, 저발전 지역 발전 등 중장기 성장 잠재력에 대한 전략적 고려도 담겨 있었다(변재용 2010; Chen 2018). 그리고 이러한 전략적 고려들은 정부의 허가 와 금지 목록 지정 등 투자에 대한 선별성 부여를 통해 구현되었다(Yeo 2020, 7-8). 한편 중국 FDI 유입은 민영기업 위주 체제로의 전면 전환을 피하는 수단이자 국유기업 개혁을 위한 레버리지로서의 목적이 결

부되기도 했다(이민자 2009, 158). 요컨대 중국의 FDI 정책은 국가 발전전략의 중요한 도구이자 방법론이었다.

중국 FDI 정책 기조는 2001년 WTO 가입 이후 발전전략의 변화와 함께 전환점을 맞는다. 양적 측면에만 치중한 발전방식의 한계가 노정되며 ‘과학발전관’으로 지칭되는 새로운 발전 패러다임이 등장했던 것이다. 과거 경제사회발전 정책의 패러다임이 양적 개념으로서의 성장(growth)을 중시했다면, 과학발전관은 질적 개념으로서 발전(development)을 강조하기 시작했다(이희옥 2008, 71). 이러한 발전전략의 변화는 FDI 정책에도 반영되어, 양적 측면에 치중된 기존 FDI 정책 기조가 장기적 발전방향에 저해될 수 있다는 인식 속에 중국의 FDI 정책 기조는 투자의 질적 측면과 전략성을 중시하는 방향으로 크게 전환했다(변재웅 2010, 116). 이 시기 중국이 FDI의 질적 측면을 중시하게 된 구체적 원인으로 ①외자에 의한 내수시장 잠식 위험, ②과도한 가공무역 의존도로 인한 무역흑자와 무역마찰, ③도시지역 투자 과열로 인한 긴축정책 효과상쇄 등이 있다(변재웅 2010, 118). 이러한 배경 속에서 중국은 FDI의 무조건적 개방을 지양하고 질적 발전에 도움이 되는 FDI를 선별적으로 받아들이는 방향으로 정책 기조를 변경했다. 예를 들어 중국 정부는 2005년 <외상투자산업지도목록(外商投資產業指導目錄)>(이하 <지도목록>)⁶⁾에서 ‘장려’ 업종을 축소하고 ‘제한’ 및 ‘금지’ 업종을 확대했고, 2006년 통과된 ‘제11차 5개년 계획’에서 첨단기술과 R&D 장려, 국가기간산업 M&A 심의 강화, 부동산 업종 투자 관리 강화 등이 담긴 ‘외자이용 8대 방향’을 천명하는 등 FDI에 대한 전략적 선별성을 강화했다. 또 2007년에 개정된 <지도목록>은 대체에너지, 환경보호 관련 기술 분야를 장려하는 한편, 부동산 및 에너지 과소비 산업 역제의 목표를 제시했는데, 이는 ‘과학발전관’이 강조하는 질적 발전의 핵심 아

6) 1997년 제정된 <지도목록>은 FDI를 ‘장려’, ‘허가’, ‘제한’, ‘금지’ 네 유형으로 구분하여 관리해 왔다.

이디어 중 하나인 ‘고성장의 부작용 치유’를 반영한 결과이다.

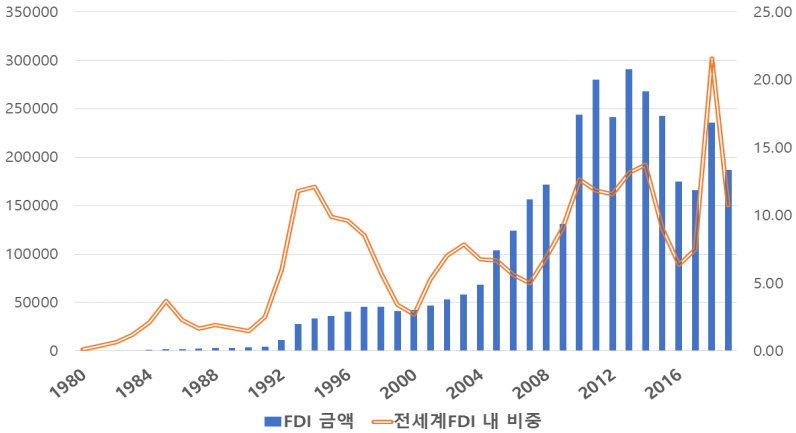
정리하면, 중국의 FDI 정책과 제도는 단순히 세계화 조류에 결합하기 위해 개방도를 늘리는 방향으로 변화한 것만은 아니었다. 오히려 중국에서 FDI 제도는 발전전략에서 외국자본이 어떻게 자리매김하고 있는지를 알려 주는 표상으로 자리해 왔으며, 발전전략이 변화하면 그에 따라 FDI 정책도 변화하는 면모를 보였다. 특히 WTO 가입 이후 경제 발전의 중점이 양에서 질로 전환되면서 FDI 정책 또한 해당 발전전략에 유용하게 작용하는 투자와 그렇지 않은 투자를 선별하는 방향으로 재규제를 강화했다. 이런 점에서 2018년과 2019년에 수립된 중국 FDI 개방체제는 개별 정책들이 도식적으로 연접한 상태가 아니라 해당 시기 중국 발전전략의 복합적 담지체로 간주할 수 있다. 그리고 이러한 특징은 바로 본 논문이 중국 FDI 개방체제 수립이라는 경제적 현상을 국가전략 변화의 차원에서 접근하는 이유이다.

Ⅲ. 중국 FDI 개방체제의 수립

1. 점진적 FDI 개방기 : 1990년대 중반 ~ 2010년대 중반

중국은 FDI 유입을 바탕으로 발전전략을 수립한 나라이다. 구체적으로, 1990년대 중반 이후 중국은 연해 지역을 중심으로 초국적 자본을 대거 받아들여 고속성장을 구가했고, 1997년 동아시아 금융위기 잠시 위축되었던 중국의 FDI 유입은 2001년 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO) 가입 이후 다시 폭발적으로 성장하여 2018년에는 세계 FDI의 20% 이상이 중국으로 향하게 되었다(그림 1).⁷⁾

7) 2018년 세계 FDI 유입액은 8,850억 달러, 중국 FDI 유입액은 2,350억 달러였다. 출처: 세계은행.

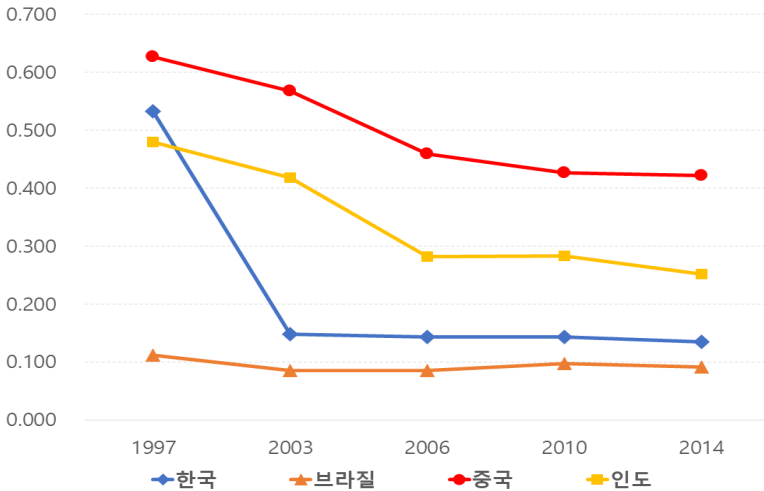


출처: 세계은행 데이터*를 바탕으로 필자 정리
 * 설비투자 외에 이익금 재투자 및 10% 이상 지분투자도 포함

<그림 1> 중국 FDI 유입액 추이(1980-2019, 단위: 백만 달러, %)

그림에도 불구하고, 서두에 언급했듯 중국 FDI 유입의 성장이 개방적인 FDI 제도로 인한 것은 아니었다. <그림 2>는 1997년부터 2010년까지 신흥국 집단에 속하는 중국, 한국, 인도, 브라질의 ‘OECD FDI 규제지수(FDI Regulatory Restrictiveness Index, 이하 FDI 규제지수)’ 변화를 나타낸다. 브라질은 90년대부터 적극적 FDI 개방 기조를 보여 왔고(박용하 2005, 26), 1997년 이후에도 줄곧 높은 개방 수준을 지속했다. 해당 기간 중 가장 극적인 변화를 보인 한국은 90년대 중반까지 환율관리 목적하에 FDI 개방에 소극적이었으나 1997년 말 금융위기를 겪으며 IMF의 조건부 대출(conditionality) 협상 과정에서 FDI 문턱을 대폭 낮췄고(이울빈 2020, 112-114), 이에 2003년 이후 FDI 규제지수가 급격히 낮아졌다. 한편 인도의 FDI 규제지수 수준 및 지수의 완만한 하락 추이에서 앞선 두 나라에 비해 점진적이고도 보수적인 FDI 개방 추세를 확인할 수 있다. 그런데 중국의 FDI 규제지수 및 그 추이는 인

도에 비해서도 점진적이고 보수적이었다. 이는 곧 중국의 FDI 제도체계가 2010년대 중반까지 신흥국 집단 내에서도 폐쇄적인 축에 속했음을 시사한다.



출처: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*

* 0에 가까울수록 개방적, 1에 가까울수록 폐쇄적

〈그림 2〉 4개 신흥국의 FDI 규제지수 변화 추이(1997-2010)

2013년 11월 중국공산당(이하 중공) 18기 3중전회는 FDI 개방과 관련하여 외자 관련 법체제 통일, 국내기업과 외국기업에 공통 적용되는 제도체계 수립, ‘시장진입 전 내국민 대우’와 ‘네거티브 리스트’ 방식 도입을 검토하기로 결정했다. 이는 공식적으로 FDI 개방체제의 아이디어가 처음으로 등장한 순간이었다. 이후 중국 정부는 내부적 검토를 거쳐 2016년부터 자유무역 시험구에서 FDI 개방정책을 시범 운용하며 대대적인 FDI 개방을 예고했고, 2017년 말부터 본격적으로 FDI 개방 정책을 시행하기에 이른다.

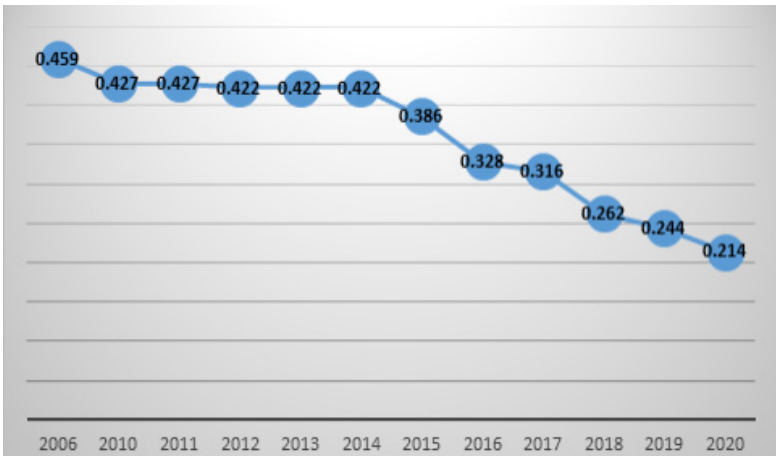
2. FDI 개방체제의 수립 : 2018년 ~ 2019년

2017년 10월 중공 19차 당대회는 최초의 FDI 네거티브 리스트 시행을 천명했고 당대회 직후 중국 정부는 그 사전작업 성격으로 <지도목록>을 개정했다. 개정된 <지도목록>은 기존에 ‘허가’, ‘장려’, ‘제한’, ‘금지’의 네 가지 유형으로 구분하던 FDI를 ‘장려’와 ‘외상투자 진입 특별관리조치’ 유형으로 통폐합했는데, 기존의 ‘제한’ 목록과 ‘금지’ 목록은 ‘외상투자 진입 특별관리조치’로 편입되었기에 개정된 <지도목록>은 장려와 제한·금지만이 존재하는 일종의 과도기적 네거티브 리스트로 볼 수 있다. 2018년 4월 보아오 포럼 개막식에서 시진핑 주석은 FDI 네거티브 리스트 도입을 대내외에 선언했고, 2018년 6월 중국 정부는 FDI에 대한 <시장진입 네거티브 리스트>를 발표한다. 이로써 중국의 FDI 규제의 원칙은 ‘제한’에서 ‘개방’으로 이행하게 되었다. <시장진입 네거티브 리스트>의 도입과 함께 20년 넘게 중국 FDI 정책의 바로미터가 되어 왔던 <지도목록>은 폐지되었다. 기존 <지도목록>상의 ‘제한’ 및 ‘금지’ 유형은 <시장진입 네거티브 리스트>로 이전되었고 ‘장려’ 유형은 <외상투자산업장려목록(鼓勵外商投資產業目錄)>(이하 <장려목록>)이 계승하며 ‘장려’ 항목을 대폭 증가시켰다.

네거티브 리스트가 개방원칙의 확립이었다면 <외상투자법> 제정은 기존 ‘외자 3법’으로 인한 국내 FDI 규제제도의 복잡성과 상충성을 해소하는 내부 정합적인 제도체계의 수립을 의미했다. 2014년 상무부는 ‘외자 3법’ 개혁작업에 착수했고 그 결과물로 2015년 <외국투자법(초안의견수렴고)(中華人民共和國外國投資法(草案征求意见稿))>이 제출되었다. 이 법안은 수년간 의견수렴 및 조정을 거쳐 2019년 1월 29일에 <외상투자법(초안)>으로 발표되었으며, 2019년 전국인대 회기 중 통과(2020년 1월 1일 발효)되며 공식입법 절차가 완료된다. <외상투자법>의 의의는 비단 기존의 난립한 법체계를 바로잡은 것만은 아니었

다. <외상투자법>에는 중국으로 투자하는 외국인투자 기업이 시장진입 전부터 ‘내국민 대우’를 받는다는 조항이 삽입되어 ‘네거티브 리스트’와 함께 가장 중요한 개방 원칙을 확립했다. 또 그리고 많은 업종에서 외국인 최저지분 제한이 완화되었고 외국인투자 기업들은 이전보다 더 자유로운 설립, 조달, 입찰, 주식 및 채권 발행이 가능해졌다. 그리고 기술이전에 대한 부당한 약정 등이 포함되고는 했던 합작기업 (Contractual Joint venture) 형태가 <외상투자법> 통과 이후 사라지고 외국인투자 기업이 국내 <회사법>의 규제를 받게 되면서 국내기업과 외국인투자 기업 간 불공정 대우의 법적 근거도 사라졌다.

이렇게 수립된 중국 FDI 개방체제의 개방성은 어느 정도로 평가할 수 있는가? 먼저 FDI 제도의 개방도를 측정하는 가장 대표적 지표인 OECD FDI 규제지수를 통해 확인할 수 있다(그림 3). 중국 정부는 본격적 개방체제 수립의 예비단계로서 2016년과 2017년에 자유무역 시험구에서 시범적으로 FDI 개방정책 패키지를 시행하고 과도기적 네거



출처: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*

* 0에 가까울수록 개방적, 1에 가까울수록 폐쇄적

<그림 3> 중국 FDI 규제지수 추이(2006-2020)

티브 리스트를 적용했는데, 이를 반영하여 해당 기간 FDI 규제지수는 0.386에서 0.316으로 하락했다. 중국의 FDI 규제지수는 2018년 <시장 진입 네거티브 리스트> 등 본격적 개방정책 시행 이후 더욱 낮아져 <외상투자법>이 발효된 2020년에는 0.214까지 하락했다. 2014년까지 0.4 이상의 높은 규제수준을 유지하던 추세와 비교했을 때 빠르게 개방적 제도체제로 이행했다고 평가할 수 있다.

새롭게 구축된 중국의 FDI 제도체제는 여타 신흥국들과 비교해 보더라도 평균 이상의 개방성을 드러낸다.⁸⁾ <외상투자법>이 발효된 2020년을 기준으로 중국의 FDI 규제지수는 여타 신흥국 그룹과 비교해도 낮지 않은 개방 수준을 보이는데, 경제규모가 일정 수준 이상인 비OECD 신흥국들의 FDI 규제지수는 <표 1>과 같다.⁹⁾ 90년대부터 이르게 FDI 개방을 실시한 브라질과 2015년 대대적인 FDI 자유화를 실시한 베트남을 제외하면, 중국은 여타 신흥국들과 비슷하거나 더 높은 수준의 개방도를 보이고 있다. 특히 중국이 수년 전까지만 해도 타 신흥국들에 비해 FDI 규제가 심한 국가에 속했다는 사실을 감안하면 더욱 의의가 있다.

<표 2> 주요 비OECD 국가의 FDI 규제지수 (2020년)

OECD 평균	브라질	베트남	인도	중국	말레이시아	러시아	인도네시아
0.063	0.081	0.130	0.207	0.214	0.257	0.262	0.347

출처: UNCTAD 2021, table III.1.을 재구성.

8) OECD 국가들의 FDI 규제지수 평균은 0.063이지만 OECD 가입 선행요건으로 <자본자유화 규약> 가입이 요구되고 이로 인해 높은 수준의 FDI 개방이 필수불가결하다는 사실을 감안하면 OECD 국가들과 중국을 직접 비교하는 것은 무리가 있다. 참고로 주요 OECD 국가들의 FDI 규제지수는 다음과 같다. 미국: 0.089, 프랑스: 0.045, 일본: 0.052, 한국: 0.135, 멕시코: 0.188.

9) OECD FDI 규제지수에서 비 OECD 국가는 일부(46개국)만 집계하므로 비OECD 국가 또는 신흥국의 FDI 규제지수 평균은 확인하기 어렵다.

<표 3> 전 세계 FDI 정책의 성격 변화(2017-2020)

구분	2003-2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
	숫자	비율	숫자	비율	숫자	비율	숫자	비율	숫자	비율
총계	965	100%	144	100%	112	100%	107	100%	152	100%
개방	697	72.2%	98	68.0%	65	58.0%	66	61.6%	72	47.3%
규제	203	21.0%	23	15.9%	31	27.6%	21	19.6%	50	32.8%
중립	65	6.7%	23	15.9%	16	14.2%	20	18.6%	30	19.7%

출처: UNCTAD, *World Investment Report 2021*, p.109, table III.1.를 재구성.

중국 FDI 개방체제 수립은 추세적으로 보더라도 주목할 만하다. 2017년에서 2020년 사이 대부분의 국가들은 규제지수의 큰 변화가 없거나 오히려 미중 무역분쟁 등 이유로 인해 개방적 FDI 정책의 채택은 그 이전보다 확연히 줄고 규제적 정책은 늘어나는 역행 추세를 보였다. 이러한 역행 추세는 코로나 팬데믹이 시작된 2020년에 더욱 두드러지는데, 이 해에는 개방적 성격의 정책수단 비율이 예년에 비해 상당폭 감소한 반면 규제적 성격의 정책수단 숫자는 전년 대비 2배 이상 증가했다(표 2). 반면 동시기 중국의 FDI 정책은 타국과 달리 선형적인 개방추세를 보였으므로 그 개방 의지가 더 부각된다고 할 수 있다.

2018년 <시장진입 네거티브 리스트> 도입은 향후 FDI 정책의 원칙이 개방에 있음을 명시한 사건이자 기존의 업종, 지분 등 규제들을 대폭 축소한 조치였다. 그리고 2019년 기존의 ‘외자 3법’을 통폐합하여 출범한 <외상투자법>은 국내자본과 FDI를 통해 진입한 외국자본 간의 차별성을 없애고 중국으로의 FDI유치·보호·관리를 규정한 법률로, 이로써 중국은 최초로 단일한 FDI 법체계를 가지게 되었다. 이런 점에서 두 제도의 제정 및 그에 수반된 FDI 개방정책 패키지는 중국 경제개방사에서 가장 중요한 변곡점 중 하나이자 FDI 개방체제의 수립으로 규정할 수 있다.

IV. 국가전략의 변화와 중국 FDI 개방체제 수립

: 내수중심 발전전략과 미중 전략경쟁에의 대응

2장에서 검토했듯 중국 FDI 제도는 국가전략을 반영하여 변화해 왔다. 1970년대 말 개혁개방 이후 오랫동안 자본 유입, 수출 촉진 등 양적 효과에 치중했던 중국 FDI 정책은 2000년대 들어 질적 측면을 중시하는 방향으로 선회했다. 이후 중국 FDI 정책은 당시 발전전략인 ‘과학발전관’의 정책목표를 달성하는 방향으로 전환했다. 구체적으로 이 시기 FDI 정책은 ‘과학발전관’을 반영하여 첨단기술과 전략적 기간산업 및 균형발전에 도움이 되는 투자를 장려하는 대신 에너지 과소비, 시장 거품 형성을 유발하는 투자는 규제하는 선별적 기조로 이행했다. 그러나 2018년 이후 수립된 FDI 개방체제는 기존의 선별성을 줄이고 전반적인 규제를 대폭 완화하는 한편 장려 조치도 강화하는 특징을 보였다. FDI 제도체계가 이처럼 크게 전환한 데에는 어떤 국가전략 변화가 내재해 있는가? 이 장에서는 내수중심 발전전략 및 미중 전략경쟁에의 대응을 중심으로 FDI 개방체제 수립을 설명한다.

1. 내수중심 발전전략과 FDI 개방체제

(1) 내수중심 발전전략 개발

최근 중국의 새로운 발전전략으로 자리잡은 소위 ‘쌍순환(雙循環, Dual Circulation)’은 중국이 글로벌 금융위기 이후 고안한 내수중심 발전전략이 집대성된 개념이다. 쌍순환은 두 개의 순환, 즉 거대 내수시장을 기반으로 국내에서 완결적 가치사슬을 구축하겠다는 ‘국내대순환’과 글로벌 가치사슬 속에서 중국의 특별한 지위를 규정하는 ‘국제대순환’의 쌍으로 이루어진다. 쌍순환 체제의 요지는 그간 수

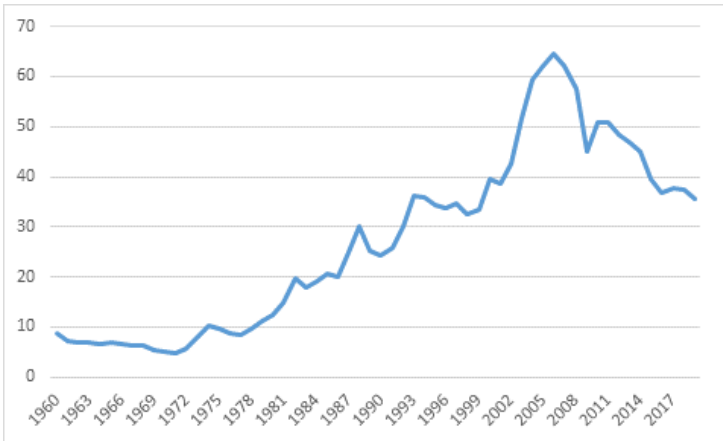
출 등 대외부문에 집중되어 왔던 경제발전의 중심을 국내에 두고 독자적 완결성을 지닌 국내 경제체계를 출범시켜, 세계화와 생산의 분절화(fragmentation) 과정에서 글로벌 가치사슬의 하단부인 저부가가치 생산단계에 위치해 온 중국의 국제 분업구조 내 지위를 제고하겠다는 것이다.

‘쌍순환’ 개념은 2020년 10월 중공 5중전회가 발표한 <제14차 5개년 계획 건의>(이하 14·5 건의)¹⁰⁾의 핵심 키워드로서 공표되었으나, 그 아이디어의 연원은 2008년 글로벌 금융위기까지 올라간다. 1980년대 말부터 금융위기 이전까지 중국은 ‘국제대순환’을 중심으로 한 수출주도 산업화 발전전략을 채택해 높은 성장세를 구가했는데, 국제대순환 전략의 목표는 농촌의 잉여 노동력을 활용하기 위해 연해 지역에 외국 투자를 유치하여 가공무역을 발전시키는 수출지향적 산업화였다.¹¹⁾ 그러나 국제대순환 위주 발전은 60%를 상회하는 과도한 무역의존도를 낳았고 결국 글로벌 금융위기의 충격은 중국에 완충장치 없이 전달되었다(그림 4). 이후 중국은 국제분업구조가 지닌 취약성을 절감하게 된다. 그리고 이를 극복하기 위해 중국은 2010년대 초부터 ‘내수 육성’, ‘중국제조 2025’, ‘자주 혁신’ 등 내수중심-고부가가치 발전 로드맵을 연이어 내놓았고, 내수중심 발전전략은 2020년 ‘쌍순환’ 개념으로 집대성된다.

10) 정식 명칭은 <중공 중앙의 국민경제와 사회발전 제14차 5개년 계획 및 2035년 장기 비전 제정에 관한 건의(中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議)>이다. 중국의 5개년 단위 경제계획은 매 기수 중공 5중전회에서 ‘건의’라는 명칭으로 초안이 제출되고 이듬해 양회에서 토론 및 심의를 거쳐 정식 채택된다.

11) 국제대순환이라는 아이디어가 등장한 최초의 문건은 국가계획위원회에서 1987년 제출한 <정확한 장기 발전 방식의 선택: 국제대순환 경제발전전략 구상(選擇正確的長期發展道路: 國際大循環經濟發展戰略的構想)> 보고서이다. 구체적인 것은 다음 인터뷰를 참조. 王建&吳麗華. 2020. “王建 吳麗華: 33年前創想了國際大循環戰略構想的他, 如今這樣細解‘雙循環’.” <http://ft.newdu.com/economics/macroeconomics/202008/309168.html>(검색일: 2020.12.02.).

내수중심 발전전략의 이론적 기반을 세운 학자 중 하나인 자건량(賈根良)은 기존의 국제대순환 위주 발전전략이 가져온 폐단으로 ‘두 끝단이 모두 외부에 존재하는 현상(兩頭在外)’을 꼽는다(賈根良 2010). 즉, 21세기 글로벌 가치사슬에서 중국의 지위는 부가가치가 낮은 임가공 제조기지에 국한된 반면, 핵심 부가가치가 산출되는 두 끝단, 즉 브랜드 구축·연구개발·디자인 등 기획 단계와 유통·마케팅·서비스 등 최종 단계는 모두 중국의 외부에 존재한다는 것이다. 따라서 국제대순환 위주 발전의 약점을 극복하기 위해 견고한 국내 내수를 중심으로 글로벌 가치사슬에서 낮은 단계에 위치했던 기존 중국경제의 지위를 높은 단계로 제고하는 과정이 제시되었다.



출처: 세계은행 자료 바탕으로 필자 계산

〈그림 4〉 중국의 무역의존도 추이(총 무역액/GDP)

쌍순환(雙循環)이라는 명칭에서도 알 수 있듯 내수중심 발전전략의 핵심 메커니즘은 국내대순환과 국제대순환의 원활한 소통관계이다. <14.5 건의>는 국내대순환과 국제대순환의 관계를 다음과 같이 제시한다.

국내대순환에 근거하여 비교우위를 발휘하고 강대한 국내시장과 무역 강국을 이룩하여, 국내대순환이 글로벌 자원요소를 흡수함으로써, 내수와 외수, 수입과 수출, 외자유치와 대외투자가 상호 조응하여 발전하게끔 한다.¹²⁾

이 기술로 미루어 보면, 쌍순환 구조에서 ‘국내’와 ‘국제’는 언어 형식적으로는 대등하지만 메커니즘의 요체는 ‘국내’에 있다. <14:5 건의>는 쌍순환 체제의 구축경로를 ①국내대순환 체제의 구축, ②국내-국제 쌍순환의 촉진, ③소비의 전면적 촉진, ④투자공간의 확장으로 제시하고 있어, 최초로 제시된 국내대순환의 구축이 쌍순환의 가장 핵심 과제를 알 수 있다. 즉, 저부가가치부터 고부가가치까지 ‘빈 곳’이 없는 거대한 국내 가치사슬을 구축했을 경우 어떤 국가도 비교될 수 없는 자체 순환 구조를 지닐 것이고, 이를 바탕으로 글로벌 경제에서 독보적 지위에 올라서겠다는 복안이다. 이는 곧 내수중심 발전전략의 요체라고 할 수 있다. 그렇다면 내수중심 발전전략에서 FDI 개방체제는 어떤 역할로 설정되어 있는가?

(2) 내수시장 고부가가치 경제체제 전환의 경로

우선 FDI는 내수시장을 활성화하면서 고부가가치 위주로 재편하는 방법론의 하나이다. 이는 다시 크게 세 가지 구체적인 경로로 작용한다. 첫째, 선진기술 습득은 FDI 유치의 주요한 효과 중 하나이므로 (Moon 2016, 93-94), FDI 개방체제에서 활발히 유입되는 첨단기술 분야 FDI는 중국의 고부가가치 산업 육성에 활용될 수 있다. 대표적 예로 자동차 업종을 들 수 있다. 중국 정부는 2018년 테슬라로 대표되는 신에너지 자동차 등 및 특수목적 자동차 업종에 대한 투자제한을 철폐한

12) 中國共產黨中央委員會, 2020, “中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議.”

데 이어, 상용차¹³⁾ 분야는 2020년, 승용차 분야는 2022년에 제한을 철폐했다(조철 2020). 그리고 2020년 <장려목록>에 등재된 장려업종은 중국 고부가가치 제조업 육성 로드맵 ‘중국제조 2025’의 중점 육성 제조업 목록과 거의 일치한다. 예를 들어 친환경·스마트 자동차, 친환경·스마트 선박 등 ‘스마트 제조’ 및 ‘녹색 제조’와 로봇, 우주·항공, 신소재, 바이오, 해양플랜트, 반도체 후공정 및 테스트 장비, 초고화질 TV, 레이저 프로젝터 등 첨단산업들이 그에 해당한다. 이러한 정책 처방의 결과, 2021년 중국으로 향한 외국인투자의 주요 대상은 기존의 노동집약적 산업에서 첨단기술 분야로 점차 이동했으며 그 중 ‘과학 연구와 기술 서비스업’ 분야의 신설 기업 수는 전년 대비 42% 증가했다.¹⁴⁾

둘째, FDI가 내수중심 발전전략에 미치는 작용 중 하나로 고용 및 구매력 확대의 촉진제 역할을 들 수 있다. 2020년 <장려목록>에는 총 1,235개의 목록이 등재되어 있는데, 이는 2019년 <장려목록>의 1,108건에 비해 127건이 추가된 것으로 FDI를 통해 전략적으로 육성하려는 산업 범위가 그만큼 광범위해졌음을 시사한다. 특히 중점을 둔 고부가가치 제조업 외에 건설기술, 온라인 서비스, 비즈니스 서비스, 물류 및 유통, 온라인 교육 등 서비스업 분야 역시 대폭 증가했는데, 이 업종들은 고용유발 효과가 큰 3차 산업에 속한다. 이러한 제도변화의 결과, 2021년 도·소매업 분야 신설 외국인투자 기업 수는 23.7%, 투자액은 34.1% 증가했고, 비즈니스 서비스업 기업 수는 23.7%, 투자액은 19.3% 증가했으며, 두 분야는 제조업과 함께 최대 FDI 유치 업종이 되었다.¹⁵⁾ 이는 내수시장을 확대하려는 국가전략과 직결되는 지점이다.

13) 중형 및 소형 트럭을 지칭한다.

14) 코트라. 2022. “중국 <2022년 외국인투자 장려 및 네거티브 목록> 발표.” Kotra 해외시장 뉴스(검색일: 2023.10.26.). https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=100&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=322&bbsSn=322&pNttSn=194434(검색일: 2023.10.27).

15) 코트라. 2022. “중국 <2022년 외국인투자 장려 및 네거티브 목록> 발표.” Kotra 해외시장 뉴스(검색일: 2023.10.26.). <https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/act>

셋째, 중국 저발전 지역의 대명사이자 유효수요 및 자본한계효율 면에서 대규모 개발 대상지역인 중서부 지역 발전에 기여하는 조항들이 포함되었다. 2020년 <장려목록>은 크게 ‘전국단위 장려산업목록’과 ‘중서부 지역 우세산업목록’으로 나누고 있어, 업종만이 아니라 중서부 지역에 대한 FDI를 전략적으로 장려하고 있음을 확인할 수 있다. 여기에서 중서부는 베이징, 톈진, 상하이 등 발달한 연해 지역을 제외한 22개 성 및 자치구를 의미하며 여기에 포함된 장려업종 수는 전체의 60%를 상회하는 755개에 달한다. 중서부 지역 장려업종 투자기업은 15%의 법인세율 할인, 용지 우선 공급 혜택, 공업용지 분양 혜택 등의 추가 인센티브를 부여하고 있다.¹⁶⁾ 중서부 지역에 대한 파격적인 투자 혜택은 발전 불균형 해소라는 정치적 정당성을 확보할 뿐 아니라 자본한계효율이 높은 중서부 지역에 새로운 산업생태계를 조성하고 거기에서 파생되는 내수확대를 겨냥하고 있다(최재희 2020).

(3) 글로벌 자원요소의 유출입 통로

중국 FDI 개방체제는 내수중심 발전전략에 소요되는 대외적 자원요소 유입 통로의 기능도 담당하고 있다. 내수중심 발전은 ‘고립’을 의미하지 않으며, 중국이 취약한 첨단기술 분야 및 핵심 자원의 글로벌 공급망을 잘 관리하는 것은 내수시장의 탄탄한 발전과 직결된다. 이런 관점에서 국내대순환과 국제대순환은 상호 조응되는 개념으로 이해할 수 있다. 이러한 의도는 ‘중력장(引力場)’이라는 키워드에 집약되어 있다. 질량이 큰 물질이 주변 시공간에 중력을 형성하는 물리학 모형인 ‘중력장’은 중국이라는 거대 규모의 경제체가 높은 구매력의 소비시장

ionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=100&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=322&bbsSn=322&pNttSn=194434(검색일: 2023.10.27).

16) 코트라. 2021. “중국 외국인투자 현황 및 전망,” Kotra 해외시장 뉴스(2021.03.24), <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=322&dataIdx=187603>(검색일: 2021.09.15).

과 고부가가치 산업구조를 구축하게 되면 글로벌 자본은 자연스럽게 중국으로 끌려들게 될 것이라는 인식을 표상한다. 시진핑 주석은 중공 이론지 <求是[求是]>에 기고한 “국가 중장기 경제사회발전 전략의 몇 가지 중대 문제”에서 중력장이라는 표현을 통해 국내대순환과 국제대순환의 연계를 아래와 같이 논한다.

내수확대와 개방확대는 모순적이지 않다. 국내대순환이 원활해질수록 글로벌 자원요소에 대해 중력장을 형성할 수 있게 될 것이며, 국내대순환이 주체가 되어 국내-국제 쌍순환을 상호 촉진하는 새로운 발전구조 구축에 더욱 도움이 될 것이다. 이로써 국제경쟁 참여 및 협력의 새로운 우위 형성이 한층 수월해질 것이다.¹⁷⁾

위 문구에서는 내수시장이 물적 토대가 되어 중력장을 형성하면 자연스럽게 글로벌 자원요소들이 중국으로 향할 것이라는 인식이 명확히 드러난다. 이러한 인식은 2021년 양회에서에도 동일한 표현으로 등장하였고, 2022년 중공 20차 당대회에서도 “거대 규모 시장이라는 이점을 활용해 국내대순환에 글로벌 자원요소를 유치하고 국내-국제 쌍순환 연계효과를 강화한다”는 표현을 통해 재차 강조되었다. 중·저부가치만이 아니라 고부가가치 분야까지 포괄하는 자체 완결적 가치사슬을 구축한다면 각국 및 초국적 자본들은 이익 극대화를 위해 중국으로 무역 및 투자를 통해 자연히 몰려들게 될 것이며 이는 다시 ‘순환’이라는 구조에 힘입어 장기 지속할 것이라는 구상이다. 이 과정에서 FDI는 글로벌 자본이 중국으로 유입되는 핵심 통로 역할을 한다.

나아가, FDI 개방체제는 거시적으로는 적극적 해외직접투자(Outward Foreign Direct Investment, 이하 OFDI)를 통한 전략적 자본유출의 전

17) 习近平. 2020. “國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題.” 『求是』(2020.11.01), http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/31/c_1126681625.htm(검색일: 2020.11.02).

제조건이기도 하다. 본래 OFDI는 사양산업을 다른 신흥국 또는 저소득 국가로 이전하는 경로이자 해외 M&A를 통해 고부가가치 첨단기술을 획득하는 수단으로 활용된다. 실제로 국제대순환의 또 하나의 핵심 정책목표는 국외로의 자본진출 정책(走出去, go global)을 통해 국내의 유희자본을 국제적으로 재조정하는 데 있다. 중국은 5G, 2차전지, 태양광, 무인기, 우주 산업 등 분야의 약진에도 불구하고 여전히 반도체, A.I. 등 핵심 기술 분야에서는 선진국 그룹과 일정한 거리가 있고, 이러한 차이를 메우기 위해 중국은 2010년대 중반 이후 국유기업을 동원해 IBM, 모토로라, 쿠카(Kuka), 볼보, 다임러 등 해외의 우수 기술기업에 대한 공격적 M&A를 전개해 왔다(이승신 외 2019). 만일 적극적으로 OFDI를 확장하려는 국가가 유입과 유출에 다른 잣대를 적용하고 있다면 대외적인 설득력이 떨어질 뿐 아니라 국내 시장에게도 일관성 있는 정책의 구사가 어려워질 것이다. 관련하여 쑹샤오옌(宋曉燕)은 <외상투자법> 체계의 등장 배경으로 오랫동안 투자유치국의 입장을 옹호하는 보수적 FDI 체계를 선호했던 중국이 2014년 이후 FDI 순유출국 지위에 오르며 유출과 유입 제도 간의 정합성을 확보하기 위해 점차 FDI의 개방적 원리와 투자자의 권리를 강조하는 방향으로 전환했다고 주장한다(宋曉燕 2019). 이를 참조하면 FDI 개방체제는 중국의 전략적 OFDI를 활성화하는 제도적, 논리적 기초로 기능한다고 볼 수 있다.

(4) 소결

정리하면, FDI 개방체제는 산업고도화를 위한 고부가가치 기술 습득의 경로일 뿐 아니라, 고용유발효과 및 자본한계효율이 높은 방향으로 외국인투자를 유도하도록 설계되었다. 또한 FDI 개방체제의 수립은 내수중심 발전을 위한 자원 유입을 원활하게 만드는 제도적 기초가 되며, 나아가 전략적 OFDI를 원활하게 추진하기 위한 제도적 정합성 확보의 수단이기도 하다. 이런 점에서 중국의 FDI 개방체제는 내수중

심 발전전략의 중요한 방법론 중 하나로 설정되었다고 할 수 있다.

2. 미중 전략경쟁과 FDI 개방체제

2017년 트럼프 대통령 집권 이후 미국과 중국의 경쟁은 안보, 외교, 경제, 기술 등이 분리되어 논의될 수 없는 전방위적 전략경쟁으로 심화했다. 이 경쟁은 양국이 글로벌 가치사슬을 통해 복합적으로 연계된 상황 속에서 벌어지고 있기에 ‘경제적 상호의존’이라는 강력한 제약이 두 행위자를 동시에 얽어매고 있으며, 경제와 안보 방면의 수많은 이슈들이 연계된 ‘경제·안보 넥서스(nexus)’로 볼 수 있다(이승주 2021). 따라서 현재 미국과 중국을 둘러싼 수많은 경제 사안은 곧 정치 사안이기도 하다.

미중 전략경쟁에서 종합국력이 우세한 미국의 기본 전략은 단기적 차원에서 양자 협상을 통해 중국을 압박하면서 국제경제질서 변화, 공급망 재편, 자국 기업의 회귀(reshoring) 등 중장기적 차원의 구조변동을 준비하는 것이다(이승주 2019, 18). 따라서 미국은 대중 무역적자, 중국의 외국인투자 기업에 대한 불공정 경제관행, 중국 내부 인권 문제 등을 단기적으로 공격하는 기동전을 펼치며, AUKUS, 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF), FAB4 등 다자 국제제도를 활용하여 우방국 간 안보협력과 중국과의 첨단기술 공급망 디커플링(decoupling) 또는 디리스팅(de-risking)을 강화해 왔다.

반면 종합국력에서 열세인 중국은 이러한 게임 구도에서 미국이 양자 차원에서 가하는 단기적 공격을 최대한 버텨 내면서 장기적 참호전을 준비하고 있다. 특히 미중 전략경쟁이 장기화되면서 미국의 대중 공세의 명분이 당초의 무역 불균형 등 경제 사안에서 벗어나 민주주의, 인권, 불공정, 팬데믹 책임론 등 가치 중심 사안으로 확대되고 있다. 이러한 상황에서 중국은 자본시장 개방을 협상카드로 활용하여 미국의

예봉을 최대한 회피하면서 종합국력 발전의 시간을 벌고 국제적으로 우군을 점차 늘려나가려 한다(최성락·이은재 2019; 순리핑 2022, 48-49). 따라서 외국인 투자자에게 불공정하고 폐쇄성이 높은 중국의 FDI 제도를 비난하는 미국의 양자적 압력에 일정 정도 순응하는 것은 장기적 국가전략을 위한 포석으로 작용할 수 있다.

미중 무역분쟁 시기 중국이 단기적으로 직면했던 미국의 가장 직접적인 공세 중 하나는 바로 금융 및 투자 방면의 개방압력이었다(Chorzempa 2020). 그리고 중국은 미국의 압력에 높은 수준에서 부응했다. 일례로, 2013년 7월 ‘제5차 미중 전략 및 경제 대화’에서 미국은 중국에 ‘시장진입 전 내국민 대우’와 네거티브 리스트 도입을 강하게 요구했는데, 그해 9월 중국 정부는 이 두 제도를 향후 상하이 자유무역구에서 시범 실시할 것이라고 선언했다(崔凡·蔡开明 2019, 15). 뿐만 아니라 2013년 11월 18기 3중전회에서는 두 제도를 전체 법규에 적용하는 것을 검토하기로 의결했으며, 2014년부터 중국 상무부는 기존 ‘외자 3법’ 개혁에 착수했다. 이 일련의 변화들은 시기적으로 2013년 미국이 가한 개방압력 직후에 벌어진 일로서 중국이 그에 일정한 영향을 받았던 것으로 해석할 수 있다.

중국 FDI 개방체제에 미친 미국의 압력 및 중국의 순응을 확인할 수 있는 중요한 증거로 금융업 FDI 규제지수 변화를 들 수 있다. 미국은 줄곧 중국이 WTO 가입 시 유예했던 금융업 FDI 규제 완화를 강하게 요구해 왔고, 2017년 미중 무역분쟁이 시작되며 개방압력은 더욱 거세졌다. 반면 국유은행 위주의 계획금융과 민간금융이 공존하는 이원화 금융시스템을 포기할 수 없었던 중국은 금융업 FDI 개방에 오랫동안 소극적이었다.¹⁸⁾ 그러나 2018년을 기점으로 중국은 미국의 요구에 화

18) 서봉교(2018, 276)는 이러한 이원화 금융 시스템을 포기할 수 없는 가장 큰 이유로 공산당의 중요한 권력기반인 국유기업의 비효율적 운영을 담보하는 경로가 계획금융이라는 점을 들고 있다.

답하듯 FDI를 통해 설립된 은행업, 생명보험사, 증권사, 자산운용사의 외국인 지분 제한을 폐지하고 영업활동 범위를 대폭 확대하는 등 신속한 개방 조치를 채택했다. 이에 JP모건, 블랙록, 뱅가드 등 유수의 글로벌 금융사들이 중국 금융시장에 진입하기 시작했다. 이와 함께 2017년까지 0.490, 0.500, 0.625, 0.345으로 매우 높은 규제수준을 보였던 중국의 네 개 금융 부문(금융서비스, 은행업, 보험업, 기타금융)의 FDI 규제 지수는 2020년에 전 부문 모두 OECD 평균 수준에 근접하는 0.050으로 낮아졌다(표 3).¹⁹⁾ 미국에게는 가장 강력한 공세 지점이었고 중국에게는 가장 지연하고 싶었던 분야인 금융업 FDI가 이토록 신속하고 대대적으로 개방되었다는 사실은 미국 개방압력에 대한 중국의 순응적 면모를 잘 보여준다.

〈표 4〉 중국의 금융 관련 업종 FDI 규제지수 변화

업종	2017년	2018년	2019년	2020년
금융서비스	0.490	0.330	0.226	0.050
은행업	0.500	0.050	0.050	0.050
보험업	0.625	0.538	0.375	0.050
기타금융	0.345	0.403	0.253	0.050

출처: OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*

*0에 가까울수록 개방적, 1에 가까울수록 폐쇄적

미국의 FDI 개방압력과 중국의 순응적 태도는 미국 및 중국 정부의 보고서에서 명확히 드러난다. 미국 정부는 중국 외국인투자 기업의 외자 지분을 제한과 기술이전 강요를 비판해 왔다.²⁰⁾ 2018년 미국 <무역법 301조 조사보고서>는 중국의 외자 지분을 제한과 외국인투자 기업에 대한 기술이전 강요 관행을 적시하고 있고,²¹⁾ 미국 정부는 이듬해

19) 2020년을 기준으로 OECD 국가들의 4개 금융섹터(금융서비스, 은행업, 보험업, 기타금융)의 평균 규제지수는 0.032이고 한국은 0.050으로 중국과 동일하다.

20) 연합뉴스, 2019/05/11. “미중 무역협상 좌초 원인은 미국의 ‘중국 법률개정’ 요구,” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190511018400009>(검색일: 2023.10.27).

무역법 301조를 발동하여 중국에 해당 규제의 완화 및 관행의 중단을 강하게 요구했다. 이러한 압력은 중국 측 자료에서도 교차 확인된다. 중국 상무부의 2017년 <중미무역관계에 관한 연구보고>에 따르면 미국은 오랫동안 은행, 증권, 보험, 문화, 제조업 등의 투자개방을 요구해 왔고, 중국 정부는 결국 이 같은 개방 요구를 수용하여 △네거티브 리스트 축소, △자유무역 시험구 설립, △통신 및 차량용 2차전지, 주유소 등 업종의 FDI 규제완화, △외국인투자 기업에 대한 여러 인센티브 조치 등을 시행했거나 곧 시행하기로 결정했다고 밝히고 있다.²²⁾ 그리고 이 보고서는 <외상투자법> 통과 이후 기술이전 관행의 온상이었던 합작기업 형태가 사라지고 외국인투자 기업은 국내 <회사법>의 규제를 받게 되어 기술이전 강요 관행과 결부된 법률적 근거가 사라질 것이라고 강조한다.²³⁾ 이 보고서에 기재된 개방 조치들은 ‘FDI 개방체제’ 출범 이전에 자유무역 시험구에서 시범 운용되었던 정책들과 일치하고 있으므로, 이는 중국 FDI 개방체제 탄생에 미국 개방압력이 상당히 작용했다는 사실을 중국 정부가 시인한 자료라고 할 수 있다.

물론 중국의 FDI 개방체제 수립을 오직 미국의 개방압력으로 인한 결과라고만 해석하는 것은 무리가 있다. 전술했듯 중국은 장기적 안목에서 내수중심 발전체제 구축을 위해 개방으로 인한 선진자본 유치 효과와 산업 생태계의 체질 개선 효과 등을 면밀히 검토했을 것이기 때문

21) 이 보고서는 기술이전 강요 관행의 대표적 사례로 ‘창안 모델’을 들고 있다. 미국 자동차 기업과 충칭시 관리 국유기업인 창안(長安)자동차 간 합작기업에서 중국 내 자동차 생산 및 판매의 전제조건으로서 기술이전을 강제하고 있다는 것이다. USTR. 2018. “FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTO CHINA’S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION UNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974.”

U.S, Trade Representative. 2018. “Findings of the Investigation into China’s Acts, Politics and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974.”

22) 中華人民共和國商務部. 『關於中美經貿關係的研究報告』, 2017, 52.

23) 위의 자료, 52-53.

이다. 그럼에도 불구하고 한 가지 확실한 것은, 중국의 FDI 개방체제 수립으로 인해 미국이 중국의 ‘불공정하고도 폐쇄적인 경제제도’를 공격할 명분을 어느 정도 제거했다는 사실이다. 트럼프 대통령은 2020년 1월 <미중 1단계 무역합의서>에 미중 간 가장 민감한 현안 중 하나였던 ‘기술이전 강요 금지’를 명기한 것을 두고 협상의 가장 중요한 ‘전과’ 중 하나라고 자평했다. 중국은 표면적으로 다소 ‘체면’을 구겼지만, 한편으로는 향후 미국이 중국을 비난하고 압박할 소재를 줄인 셈이 되었다. 실제로 바이든 행정부 들어 미국의 대중국 공세 포인트는 불공정 경제 관행보다는 인권과 민주 등 정치 분야에 집중되고 있다. 이처럼 중국 FDI 개방체제 수립은 장기적 경제발전 전략에 부합하면서도 미국의 단기적 공세에 대처하는 대외전략적 효과를 동시에 내포하고 있다.

V. 결론

본 논문은 2018년에서 2019년 사이 추진된 중국의 압축적 FDI 개방 정책 패키지를 ‘FDI 개방체제’로 규정하고 그 국가전략적 배경을 내수 중심 발전전략과 미중 전략경쟁을 중심으로 검토했다. FDI 개방체제는 40년을 넘는 중국 경제개방사에서 가장 중요한 전환점 중 하나로, 수십 년간 보수적이고 점진적으로 완화해 왔던 FDI 규제를 대대적으로 풀었을 뿐 아니라 난립했던 기존 법체계를 단일한 제도체계로 통폐합시켰고, 외국인투자 기업의 ‘시장진입 전 내국민 대우’ 및 네거티브 리스트를 채택하여 FDI 관리의 기본 원칙을 개방으로 변경했다. 이처럼 급격한 개방 조치 이면에는 국가전략적 고려가 내재해 있는데, 대내적으로는 내수중심 경제체제 전환이라는 장기 국가 발전 로드맵이, 대외적으로는 미중 전략경쟁에서 미국의 단기적 공세에 대처하려는 전략적 의도가 깔려 있다.

자본의 세계화가 가진 강한 힘에 초점을 둔 ‘수렴 가설(convergence hypothesis)’ 또는 ‘제도적 동형화(institutional isomorphism)’를 지지하는 문헌들은 국가들이 자본유치라는 과실을 얻기 위해 FDI 문턱을 경쟁적으로 낮출 것으로 예상했다. 그러나 많은 신흥국들의 FDI 개방은 각국의 경제적 여건과 전략적 판단에 의해 서로 다른 시기에 다양한 방식으로 이뤄졌다. 중국은 신흥국이자 거대한 경제규모를 가진 나라로서 FDI 개방에 관한 복잡한 계산법을 가지고 있었고, 국가전략의 반영은 개방정책 수립의 중요한 요소 중 하나였다. 특히 당이 국가의 모든 사안을 관장하는 당-국가 체제를 감안하면 모든 중국의 경제정책에는 정치적 고려가 반영되었다고 볼 수 있으므로, 중국 FDI 개방체제 수립에 국가전략 변화가 수반되었다는 설명은 자연스럽다.

근본적 목적이 무엇이었던 간에 중국의 FDI 개방체제는 결과적으로 FDI 문턱을 상당히 낮추었고 외국인 투자자들은 ‘내국민 대우’를 받게 되었으며, <시장진입 네거티브 리스트>와 <외상투자산업장려목록>은 여러 산업의 FDI에 전폭적인 인센티브를 부여하게 되었다. 이는 곧 중국이 경제적 세계화 질서에 결합하는 수준이 더욱 증대되었음을 의미한다. 이러한 변화는 현 국제정치경제 질서에서의 중국의 전략적 입장 과도 일맥상통한다.

폴 크루그먼(Paul Krugman)은 2022년 9월 뉴욕타임스에 “세계가 덜 평평해지고 있다(The World Is Getting Less Flat)”라는 칼럼을 기고해 지난 수십 년간 국제경제를 지배해 온 세계화가 퇴조하고 있다고 지적했다. 실제로 미중 전략경쟁이 시작된 이후 반도체 제조장비와 핵심 광물자원 공급망이 미국 우방국을 중심으로 블록화되는 프렌드쇼어링(friend-shoring) 또는 얼라이쇼어링(ally-shoring) 경향이 나타나고 있고 러시아-우크라이나 전쟁은 이러한 균열을 더욱 확장했다. 그리고 미국은 ‘워싱턴 컨센서스’로 상징되던, 자신이 지난 수십 년간 설파했던 신자유주의적 공리와 대척점에서 있는 중상주의적 정책을 펼치고 있다.

중국의 입장은 미국과 정반대이다. 왕이 외교부장은 2022년 IPEF에 대해 “관세 인하 없이 무슨 자유를 논하며, 시장진입 없이 무슨 개방을 논하는가?”라는 냉소적 논평을 남긴 바 있고, 시진핑 주석은 2023년 “WTO를 핵심으로 하는 다자 무역체제의 권위와 유효성을 지켜야 한다”고 발언했다. 그뿐만 아니라 미중 무역분쟁이 시작된 이래 중국이 미국을 비판해 온 지점은 일방주의, 보호주의 및 경제 문제의 정치화·무기화·안보화였다. 주어를 빼고 들으면 흡사 자유주의 국제경제질서의 수호자인 미국 측에서 내놓은 발언으로 여겨질 정도이다. 결국 미중 전략경쟁에서 미국은 블록화와 중상주의를 강화하여 중국을 포위하고자 하며, 반대로 중국은 기존 자유주의적 국제경제 질서에 철저히 편승하며 내수시장 육성과 대외 개방을 바탕으로 글로벌 사회와 경제적 상호의존을 늘려가는 편이 유리하다고 판단하고 있다. 그리고 이러한 국제경제적 지각변동은 중국 FDI 개방체제 수립에 국가전략적 의도가 내재해 있다는 해석을 더 설득력 있게 만든다.

이 논문의 의의는 FDI 개방이 세계화의 압력에 의해 빚어진 자연스러운 결과라거나 법률체계 상의 모순의 해소를 위한 제도화 수준 제고라는 전통적 시각에서 벗어나 중국의 FDI 개방과정 분석에 국가전략 변화라는 정치학적 시각을 적용해 본 데 있다. 다만 중국 FDI 개방에 대한 체계적 분석틀을 갖추지 못한 점, 중국 정부의 전략적 개방 의도를 확인할 수 있는 내부자료 및 FDI 개방이 중서부 지역 발전에 미치는 효과의 분석이 미비한 점은 이 글의 한계라고 할 수 있다. 향후 후속 연구를 통해 이 한계들이 보완된다면 FDI 개방에 반영된 중국 국가전략을 더욱 명확하게 이해하는 밑거름이 될 것이다.

투 고 일: 2024년 01월 10일
 심사완료일: 2024년 02월 07일
 게재확정일: 2024년 02월 08일

참고문헌

- 국토연구원. 2019. “국토·인프라 분야 베트남 개혁모델의 특징과 남북협력 시사점.” 『국토이슈리포트』. 제3호.
- 김인식. 2019a. “중국 외상투자법의 제정, 무역전쟁 해결의 실마리가 될 수 있을까.” 『CSF 전문가 오피니언』 6월호.
- _____. 2019b. “중국 「외상투자법」의 제정과 기술이전 강요 관행의 시정 가능성에 관한 연구.” 『한중사회과학연구』 17(4): 69-98.
- 박용하. 2005. “인도·브라질의 투자환경과 진출방안.” 한국산업은행 『조사연구』.
- 배리 노턴. 2011. 『중국경제: 시장으로의 이행과 성장』. 서울: 서울경제경영.
- 변재웅. 2010. “최근 중국 외국인투자 유치정책의 변화와 시사점 연구.” 『관세학회지』 11(4): 109-130.
- 서봉교. 2018. 『중국경제와 금융의 이해: 국유은행과 핀테크 은행의 공존』. 서울: 도서출판 오래.
- 순리핑. 2022. “바이든-시진핑 시대 중국의 대외 전략: 강대국과 주변국.” 이희옥·이울빈 편. 『국제질서의 대분화와 한중관계의 재구성: 한중 학계의 쟁점과 시각』. 서울: 도서출판 선인: 39-50.
- 신충일. 2020. “베트남 신·구 투자법 비교 - 미국법과의 일부 비교를 포함하여.” 『외법논집』 44(4): 251-269.
- 유창근. 1999, “한국경제의 세계화와 국제직접투자.” 『산업경제』 10(0), 71-95.
- 이민자. 2009. “중국의 외국인직접투자(FDI)와 중국식 발전모델.” 『新亞細亞』 16(2), 155-182.
- 이승신·현상백·나수엽·조고은. 2019. “중국기업의 인수합병을 통한 해외 진출 전략과 정책 시사점.” 『KIEP 연구보고서』 18-32.
- 이승주. 2019. “미중 무역 전쟁: 트럼프 행정부의 다차원적 복합 게임.” 『국제·지역연구』 28(4): 1-34.

- _____. 2021. “경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화.” 『국제 정치논총』 61(3): 121-156.
- 이율빈. 2020. “90년대 발전국가의 행적 찾기: 국제직접투자(FDI) 개방 정책을 사례로.” 『글로벌정치연구』 13(2): 97-122.
- 이희욱. 2008. “새로운 중국모델의 대두와 지배이데올로기의 재구성: 과학발전관을 중심으로.” 『中蘇研究』 116: 55-86.
- 조철. 2020. “외상투자법이 우리 제조업의 중국 투자에 주는 의미.” 『성균 차이나브리프』 55: 127-133.
- 최성락·이은재. 2019. “중국 QFII/RQFII 투자한도 폐지의 의의.” 국제금융센터 『Issue Analysis』.
- 최재희. 2020. “중국 ‘신시대 서부대개발 정책’의 주요 내용과 전망.” 『KIEP 세계경제 포커스』 3(21).
- Braunstein, Elissa and Gerald Epstein. 2002. “Bargaining Power and Foreign Direct Investment in China: Can 1.3 Billion Consumers Tame the Multinationals?” PERI working paper series, No.45.
- Buckley, P.J. and M.C. Casson. 1976. *The Future of the Multinational Enterprise*. London: Palgrave Macmillan.
- Chen, Chuanlai. 2018. “The liberalisation of FDI policies and the impacts of FDI on China’s economic development.” Ross Garnaut, Ligang Song and Cai Fang eds. *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*, Canberra: ANU Press: 595-617.
- Chorzempa, Martin. 2020. “Did the US-China phase one deal deliver a win for US financial services?” PIIE Trade and Investment Policy Watch, January. 2020.
- Cooray, Arusha, Artur Tamazian and Krishna Chaitanya Vadlamannati. 2014. “What drives FDI policy liberalization? An empirical investigation.” *Regional Science and Urban Economics*, Volume

49: 179-189.

- Dunning, John. H. 1980. "Toward an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests." *Journal of International Business Studies*, 11(1): 9-31.
- Dunning, John H. and Rajneesh Narula, eds. 1996. *Foreign Direct Investment and Governments: catalysts for economic restructuring*, New York: Routledge.
- Friden, Jeffrey A., David A. Lake, Kenneth A. Schultz, eds. 2010. *World Politics: Interests, Interactions, Institutions*. New York: W. W. Norton & Company.
- Hymer, Stephan. 1960. "The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment." Thesis: Ph. D., Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics.
- Long, Guoqiang. 2005. "China's policies on FDI: Review and Evaluation." Theodore H. Moran, Edward M. Graham and Magnus Blomstrom, eds, *Does Foreign Direct Investment promote development?* Washington, D.C.: PIIE: 315-336.
- Martens, André. 2008. "Trade Liberalization and Foreign Direct Investment(FDI) in Emerging Countries: An Empirical Survey." Partnership for Economic Policy.
- Masharu, Utsav and Muhammad Ali Nasir. 2018. "Policy of foreign direct investment liberalisation in India: implications for retail sector." *International Review of Economics* 65: 465-487.
- Moon, HwY-Chang. 2016. *Foreign Direct Investment: a Global Perspective*. Singapore: World Scientific.
- Rosenau, James N. 1992. "Governance, order, and change in world politics." James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds. *Governance without Government: Order and Change in World*

- Politics*. Cambridge: Cambridge University Press: 1-29.
- Strange, Susan. 1966. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1988. *States and Markets*. London: Pinter.
- UNCTAD. 2021. *World Investment Report 2021*.
- U.S. Trade Representative. 2018. “Findings of the Investigation into China’s Acts, Politics and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974.”
- Vernon, Raymond. 1966. “International Investment and International Trade in the Product Cycle.” *The Quarterly Journal of Economics*, 80(2): 190-207.
- Vernon, Raymond. 1971. *Sovereignty at Bay: the Multinational Spread of U.S. Enterprises*. New York: Basic Books.
- Yeo, Yukyung. 2020. *Varieties of State Regulation: How China Regulates Its Socialist Market Economy*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- 崔凡·蔡开明. 2019. “《中华人民共和国外商投资法》初探.” 『上海对外经贸大学学报』 2019(3): 14-24.
- 賈根良. 2010. “國際大循環經濟發展戰略的致命弊端.” 『馬克思主義研究』 2010(12): 53-64.
- 廖凡. 2020. “《外商投資法》：背景，創新與展望.” 『廈門大學學報（哲學社會科學版）』 2020(3): 140-149.
- 宋曉燕. 2019. “中國外商投資制度改革：從外資“三法”到《外商投資法》.” 『上海對外經貿大學學報』 26(4): 5-13.

Abstract

National Strategic Approach to China's Open FDI Regime

Lee, Yulbin

Senior Researcher, Academy of East Asian Studies, Sungkyunkwan University

This paper examines the implications of China's 'Open FDI Regime' in 2018-2019, highlighting its national strategic context. The establishment of the Open FDI Regime has not only substantially liberalized FDI regulations, which had been gradually eased over decades, but also integrated the previously fragmented institutional systems into a singular framework. This includes adopting open FDI principles like 'national treatment before market entry' and a 'negative list'. Behind these aggressive opening measures lies a shift in the national strategy. Domestically, it aims for the long-term vision of a domestic-market-oriented strategy, while externally coping with the US short-term offensives in strategic competition. The implication of this paper lies in its departure from the conventional view that FDI opening arises merely from globalization pressures or efforts to address legal inconsistencies, focusing instead on the political context of FDI policy evolution.

Keywords: FDI in China, Foreign Investment Law, Negative List, the Dual Circulation, US-China Strategic Competition