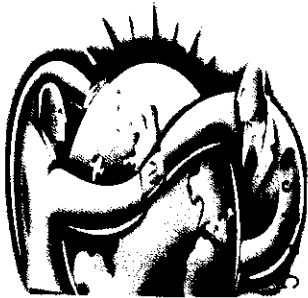


해외 투자 관련 정책의 현황과 과제

김 건 · 현대경제사회연구원, 경제학(經濟學)



C
I
A
L
F
E
A
T
U
R
E

해외 투자 정책의 흐름

최근 들어 WTO 체제의 출범 등 경제 환경의 개방화·국제화가 가속화되면서, 기업들의 국제 경쟁력 유지·강화를 위한 전략적 수단으로써 '해외투자'의 중요성과 의의가 새롭게 주목을 받고 있다. 뿐만 아니라 해외 투자의 활성화는 개방화·국제화 추세를 더욱 심화시킴으로써 전반적인 국민 경제 운용 환경에도 엄청난 변화를 가져오게 된다. 이때문에 해외 투자 관련 정책 및 제도 역시 새로운 관심의 대상이 되고 있다.

1) 80년대의 해외 투자 관리

실상 우리나라에서 본래적 의미의 해외 투자 정책이 시작된 것은 그리 오래지 않다. 80년대 중반까지만 해도 '부족한 외환의 효율적 관리'라는 차원에서 해외 투자를 엄격하게 규제하면서 자원 개발 및 해외 시장 개척을 위한 해외 투자만을 제한적으로 허용하는, 사실 상의 '해외 투자 억제 시책'이 해외 투자 관련 정책의 전부였다 해도 과언이 아니다. 그러다가 1986년 무역 수지 흑자의 실현을 계기로 해외 투자 자유화 시책이 본격적으로 추진되게 되었다. 하지만 여전히 외환 제약의 완화에 따른 해외 투자 규제의 완화라는 측면에서 자유화가 이루어졌을 뿐이고, '국제 경쟁력 유지·강화'라는 해외 투자의 적극적·능동적 의의에 대해서는 정책적·제도적 고려가 이루어지지 못하였다고 할 수 있다.

90년대 들어서야 이러한 해외 직접 투자의 적극적 의의가 나름대로 평가되기 시작하면서 우리나라의 해외 투자 관련 정책은 새로운 변화를 겪게 되었다. 1990년 3월에는 처음으로 '해외 투자 장려 사업의 기준'이 마련되었으며, 이어 1991년 12월에 외환관리법 상의 해외 투자 관리 체계가 종전의 '원칙 규제·예외 자유'에서 '원칙 자유·예외 규제'로 전환됨으로써 해외 투자의 실질적 자유화와 양적·질적 성장을 위한 기틀이 마련되었다. 이로써 해외 투자 사업이 장려 사업, 제한 사업, 일반 사업으로 구분되어 제한 사업 이외에는 원칙적으로 해외 투자를 자유화하는 네거티브 시스템(negative system)으로의 전환이 이루어지게 되었다. 이후 '제한 업종의 축소·완화'와 '심미 대상 축소 및 절차의 간소화'라는 두 방향에서 지속적으로 해외 투자 자유화 조치가 이루어졌다. 특히, 1993년 11월에는 이른바 신경제 국제화 전략의 일환으로 해외 직접 투자의 자유화 폭을 확대하는 해외 직접투자 활성화 대책이 발표되었다. 이는 국제 경쟁력 강화를 위해서는 경제의 국제화가 필수적이고, 또 국제화의 달성을 위해서는 해외 직접 투자의 적극적 활성화가 요청된다는 사실을 인정하였다는 점에서 단순히 자유화 폭의 확대 이상의 정책적 의의를 갖는 것으로 평가된다. 물론, 이러한 자유화 추세 속에서도 대규모 투자 사업이나 자기 자본 초과 투자 사업에 대한 심사 강화, 특정 투자 지역 및 업종에서 국내 기업들간의 과당 경쟁 방지를 위한 '해외 투자 자율 규제 기준' 제정(1991년 3월), 단순 투자 목적의 부동산 취득 제한을 위한 '해외 부동산 취득 지침' 등 해외 투자의 부작용 완화를 위한 규제 조치도 이루어졌다. 하지만 이들은 경제 국제화를 위한 해외 투자 자유화라는 커다란 정책 흐름에 반하는 것은 결코 아니었다.

2) 최근의 정책 동향

1994년 12월 정부가 외환 자유화 조치를 발표하면서 1996~97년 사이에 해외 직접 투자를 완전히 자유화한다는 단계적 추진 계획을 밝힘으로써, 해외 투자의 자유화는 확고한 정책 노선으로서 자리잡게 되었다. 이러한 자유화의 흐름이 급작스런 소용돌이에 휘말리게 된 것은 1995년 들어 건당 투자 규모가 수억 달러를 상회하는 대규모 해외 투자 계획이 경쟁적으로 발표되면서였다.

재정경제원에서 대규모 해외 투자에 대한 규제의 필요성을 인식하게 된 계기는, 삼성전자의 美AST社 인수 계획에 대한 한국은행의 심의 과정에서 엮던 것으로 알려지고 있다. 연간 순이익만도 3조 원을 상회할 것으로 추정되는 삼성전자가 소요 자금 3억 7,800만 달러 거의 전액을 사실상 국내 은행을 통해 조달한다는 내용의 사업 계획서를 해외투자심의회위원회에 제출하였던 것이다. 이에 대해 정부는 미국 내 현지 법인과 국내 본사가 각각 소요 자금의 20%씩을 자기 자금으로 조달하도록 요구하였다. 해외 투자 촉진을 위해 이미 1992년 9월에 해외 투자에 대한 업종별 자기 자금비율 규제가 해제되어 정부로서는 공식적 규제 수단을

갖지 못한 상태였으나, 비공식적 행정 지도 형태로 정부측 의견이 결국 관철되었다.

이렇듯 해외 투자 자금 조달을 위한 국내 금융의 독점이라는 차원에서 시작되었던 해외 투자 재규제 논의는, 이후 외채 문제, 해외 투자 기업의 부실화 가능성 등으로 쟁점을 전환시켜 나가다가, 급기야는 현대전자와 삼성전자의 미국 현지 반도체 생산 공장 건설 계획 발표를 계기로 산업 공동화론으로까지 비화되기에 이르렀다. 이러한 쟁점의 浮游는 해외 직접 투자의 의의 및 역할에 대한 정부의 일관된 인식 및 정책 철학이 결여되어 있음을 보여주는 것이었다.

어쨌든 이러한 일련의 논의를 거쳐 작년 10월 초에 이른바 '해외 직접 투자 자유화 및 건실화 방안'이 발표됨으로써 해외 직접 투자 규제 논쟁은 일단락되었다. 同'방안'의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 투자 제한 업종을 현행 14 개 업종에서 부동산 관련 3 개 업종으로 대폭 축소
- ② 사전 허가 대상이 되는 해외 투자 사업의 범위를 1,000만 달러 초과 사업에서 5,000만 달러 초과 사업으로 축소하는 등 투자 허가 절차 간소화
- ③ 투자 규모 1억 달러 이하의 경우에는 투자 자금의 10% 이상, 1억 달러 초과 사업의 경우에는 20% 이상을 자기 자금으로 조달하도록 최소 자기 자금 조달 비율 의무화
- ④ 현지 금융 사용 규제: 총투자액의 50%까지만 국내 본사의 지급 보증을 인정하고, 50%를 초과하는 지급 보증은 투자로 간주하여 20% 이상(단, 초과 지급 보증 규모 1억 달러 이하는 10% 이상)의 자기 자금 지원을 의무화

이 가운데 ①, ②는 이미 1994년 12월의 외환 자유화 조치에서 예고된 것이므로 새로운 것이 없다. 반면에 ③, ④는 '기업들의 자율적인 해외 진출 확대를 통해 기업의 세계화를 지원하고 국내 산업의 국제 경쟁력을 높이기 위해 해외 직접 투자 자유화를 확대해나가되, 다만 해외 투자의 높은 위험도 및 국민 경제에 끼치는 영향 등을 고려하여 산업 정책 측면 및 재무 구조 건실화 측면에서의 최소한의 제도적 장치를 마련함으로써 안정적인 해외 투자를 위한 자구 노력을 촉구'한다는 새로운 정책적 의지를 반영한 것이다.

해외 투자 관련 정책의 현황과 문제점

1) 산업 정책적 고려의 부족

해외 직접 투자는 자본, 경영 능력, 기술, 지식 등 경영 자원의 국제적 이동을 수반함으로써 투자국과 현지국 모두의 무역 및 산업 구조에 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 해외 투자 관련 정책은 국내 산업 정책이나

산업구조 조정과의 긴밀한 연계 하에 추진되어야 한다. 이제까지 살펴본 바와 같이, 적어도 90년대 이후에는 우리 정부도 해외 직접 투자 문제를 단순히 외환 관리 차원에서 다루지는 않았으며, 기업의 국제화를 통한 국제 경쟁력 제고가 해외 투자 관리의 기본 원칙임을 누차 천명해왔다. 그럼에도 불구하고, 구체적인 정책의 내용이나 집행 과정에서는 여전히 산업 구조 조정의 촉진이나 선진 기술의 획득 등 해외 투자의 긍정적 효과에 대한 산업 정책적 차원의 적극적 고려가 매우 부족하다.

현행 외국환관리법 체계에 따른 '해외직접투자지침'은 투자 사업을 장려, 일반, 제한 사업으로 구분하여, 장려 사업은 금융, 허가 절차 등에서 우대하고, 제한 사업은 금융 지원을 금지하고 있다. 구체적으로 보면, 장려 사업은 첨단 기술 개발·습득 사업, 비교 열위 산업의 생산 설비 이전 사업, 원자재 확보 사업, 수출 시장 확보 사업, 경제 협력 증진 사업 등이며, 제한 사업은 기술 이전으로 국내 경쟁력을 약화시키는 사업, 역수입이 우려되는 사업, 과당 경쟁이 우려되는 사업 등으로 되어 있다. 일단, 지침 상으로는 산업 구조 조정이나 무역 정책 측면을 고려하고 있으나, 이들 규정만으로는 지나치게 추상적이고 방만하여 실제로 정책적 고려에 입각한 효율적 정책 수행은 곤란한 상태이다.

2) 적극적 국제화 지원 체계의 결여

또 한가지 지적되어야 할 문제는 해외 투자 관리가 예상되는 부작용을 최소화하는 데에만 지나치게 관심을 쏟고 있어 해외 투자의 긍정적 효과를 극대화할 수 있도록 하는 적극적 지원 체계가 결여되어 있다는 점이다. 현행 정책 체계 하에서는 제한 사업에 대해서는 금융 지원을 금지하며, 장려 사업에 대해서는 금융 지원을 '우대'한다는 추상적 선언 규정이 있을 뿐이어서 정책적 실효성을 기대하기는 불가능한 실정이다. 최근 들어 약간의 변화 조짐이 나타나고는 있지만, 전체적으로 우리나라의 해외 직접 투자는 경쟁력 약화 업종 중소기업의 對후발 개도국 소규모 투자가 중심을 이루는 소극적·방어적 투자 양상을 보이고 있어서, 해외 투자가 가져다줄 수 있는 긍정적 기대 효과를 충분히 활용하지 못하고 있다. 보다 고차적 형태라고 할 수 있는 기술 획득 및 시장 개척 지향의 對선진국 해외 직접 투자를 활성화시키는 적극적인 투자 지원 정책이 요청되는 것은 바로 이 때문이다. 특히, 적극적인 국제화를 통한 국가 경쟁력 제고의 선도 역할을 담당해야 할 대기업의 해외 직접 투자가 보다 활성화될 필요가 있는 바, 최근의 정책 동향은 이와는 상반되는 방향으로 나아가고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 불러 일으킨다.

3) 산업 공동화에 대한 지나친 우려

현행 해외 투자 관련 정책은 부동산 투기, 외환 유출 등과 함께 해외 투자로 인한 '산업 공동화'의 방지에

지나치게 민감한 것으로 보인다. 특히, 지난해 가을에 발표되어 시행 중인 '해외 직접 투자 자유화 및 건설화 방안'의 경우는 더욱 그러하다. 그러나 산업 공동화의 근본 원인은, 국내외 경제 환경의 변화에 대응한 능동적 산업 구조 조정의 실패이지 결코 해외 직접 투자의 확대가 아니다. 해외 직접 투자가 지나치게 확대되어 산업 공동화가 유발된다 해도, 문제의 치유책은 해외 투자를 '지나치게' 확대시킨 원인들을 시정하는 것이지 해외 투자 자체를 억제하는 것이 될 수 없다.

산업 공동화의 본질은 '국민경제적 관점에서 볼 때 긴요한 산업이 국제 경쟁력 저하로 인해 쇠퇴하는 문제'이며, 경쟁 우위 확보에 필수적인 해외 투자를 인위적으로 규제하는 것은 오히려 국제 경쟁력의 약화와 첨단 산업의 몰락을 초래할 수 있다. 오히려 적절한 정책적 개입과 지원이 이루어진다면, 해외 직접 투자는 국내에서 경쟁력을 상실한 업종이나 기업의 해외 이전을 촉진하고 선진 기술 및 시장 확보를 통해 국내 기업의 경쟁력을 제고시킴으로써 산업 공동화를 미연에 방지할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다.

해외 투자 관련 정책의 개선 방향과 과제

1) 해외 투자 정책의 지향점

냉전 체제의 종식, 정보 통신 기술의 발달, 무역 및 투자의 자유화로 국내 시장과 국제 시장이 통합됨에 따라 세계가 '하나의 열린 시장'으로 변화하고 있다. '열린 시장'에서는 상품은 물론 서비스, 자본·인력·기술 등 생산 요소 나아가 기업 자체까지도 자유로운 국제적 이동이 가능해지고, 따라서 세계 어느 곳에서나 기업 환경이 가장 유리한 곳에서 기업을 설립하여 활동할 수 있게 된다. 이러한 시대적 흐름 속에서 기업의 국제 경쟁력의 요체는 '언제, 어디서든, 누구에게든, 어떠한 형태로든 (Anytime, Anywhere, Anyone, Anyway)' 양질의 제품/서비스를 값싼 가격에 공급하는 능력이 된다. 이것이 이른바 글로벌 경쟁력(global competitiveness)이다. 향후 우리나라 해외 직접 투자 관련 정책의 방향은 '글로벌 경쟁력 구축을 통한

〈표〉 기업의 국제화 단계

단 계	전 향	핵심 성공 요인
I	내수 시장 추구	· 국내 시장 확보 · 가격 · 국내 판매망
II	OEM 수출	· 대량 조립 생산 능력 · 비교 우위(저임금 노동력) · 품질관리, 경영관리 능력
III	자가 브랜드 수출	· 브랜드 이미지 · 독자적 판매, A/S망 · 다품목 구비(full line up)
IV	해외 직접 투자	· 국제 경영 능력 · 이전 가능한 독점적 우위 · 안전적 해외 구매 조달원
V	해외 생산 거점의 네트워크화	· 세계적 전략 거점의 확보(조달, 판매, R&D, 생산) · 거점간의 효율적 연결
VI	세계적 규모의 현지화	· 현지 경영 인력의 양성 · 현지 지향적 제품 개발 · 전세계적 통합 능력

자료 : 홍유수, 「전략적 제휴의 기술 혁신의 이해」, 1994.

국내 산업 구조 고도화와의 긴밀한 연계'가 되어야 할 것으로 판단된다. 이는 <표 1>에 있는 기업 국제화의 3단계에서 최소한 5단계에 진입하는 것을 의미하며, 세계의 주요 전략 지역에 생산, 연구 개발, 조달, 판매 기지를 구축함으로써 다양한 지역의 최적 자원을 효율적으로 활용함으로써 가능하다. 물론, 그 범위는 기업의 규모, 경쟁 우위의 원천 등에 따라 다양할 수 있다. 이렇게 보면 글로벌 경쟁력의 요체는 네트워크 경쟁력이며, 이는 범세계적 차원에서의 효과적인 '기업 내 분업'을 통해 달성된다. 이를 통해 국내 기업의 경쟁력이 제고됨은 물론, 산업 공동화를 미연에 방지하면서도 산업 구조 고도화가 촉진될 수 있게 되는 것이다.

2) 해외 투자 정책의 개선 과제

이러한 기본 방향이 내실을 거두기 위해서는 다음과 같은 몇가지 측면에 정책적 개선 노력이 경주되어야 할 것으로 판단된다. 첫째, 국내와 국외간에 공정간 분업 또는 제품간 분업을 추진하는 해외 투자를 장려할 수 있도록 인센티브제도를 시급히 마련해야 한다. 특히, 이와 관련하여 기본적으로는 고부가가치 제품 또는 기술 집약적 공정을 국내에서 수행하도록 유인할 수 있는 국내 투자 여건의 조성에 노력해야 한다.

둘째, 선진국 쪽 기술·노하우의 습득형 투자를 활성화시킬 수 있는 정책적 방안이 모색되어야 한다. 대부분의 실태 조사에서 보면, 선진국 지역에 대한 투자나 기술 습득형 투자의 비중이 매우 낮은 것으로 나타나는데, 북미자유무역지대(NAFTA), 유럽연합(EU) 등 지역주의 움직임, 산업 구조고도화를 위한 신기술 획득의 필요성, 최근의 기술보호주의 움직임 등을 고려할 때, 선진국으로부터의 기술 습득형 투자의 중요성은 재삼 강조할 필요가 없다. 이와 관련하여 이를 선도하고 있는 대기업의 대규모 투자에 대한 규제 조치는 마땅히 재검토되어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 해외 투자 활성화와 관련하여 정부가 앞장서야 할 일차적 역할은 개별 민간 기업 차원에서는 수행이 불가능하거나 곤란한 기반 조성 역할이다. 투자 정보 제공, 인력 개발, 대외협력기금 확충, 정부간 협정(이중과세, 투자보험 등) 체결, 특정 지역에서의 투자 경험 및 노하우 축적을 위한 투자 인큐베이터 사업 등 해외 투자 활성화의 기반 조성에 힘써야 할 것이다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은, 정책의 일관성과 투명성이다. 해외 투자의 정책 방향에 관한 기본 원칙이 세부 정책 수립과 집행에 구체적으로 반영되어 정책의 내적 일관성을 갖추어야 한다. 또한 해외 투자는 장기적 기업 전략의 반영으로서 이루어지는 것이기 때문에 시간적으로도 일관성을 유지할 필요가 있다. 문제점이나 부작용이 예상된다 해서 그때그때마다 정책 기조 자체가 흔들린다면 '小食大失'의 뿔을 피하기 어려울 것이다. 