

외국인직접투자(FDI)에 부는 글로벌 보호주의 바람

곽배성 수석연구원, 철강연구센터 (bskwack@posri.re.kr)

목차

1. 외국인직접투자(FDI) 글로벌 트렌드 변화
2. 외국인직접투자에 대한 국가별 입장 변화
3. 한국의 외국인직접투자 제도 및 성과 현황
4. 시사점

Executive Summary

- **국가별 경제성장의 주요 지표 중 하나로 평가되던 외국인직접투자 유입 규모가 최근 선진국을 중심으로 위축되는 추세**
 - '18년 선진국으로의 외국인투자 유입은 전년 대비 17% 하락한 U\$5,570억 규모로 신흥국으로의 외국인투자 유입액 U\$7,060억보다 적음
 - 선진국들은 국가안보 및 기술경쟁력 보호를 이유로 규제 강화와 선별적 산업 유치에 가능한 보호주의적 외국인투자 관련 법규 도입 추구
- **선진국은 중국의 기술탈취에 대한 경각심으로 외국인투자 법규의 보호주의적 성격을 강화하는 반면, 중국은 투자유치 확대와 보호주의의 양면 정책 추구**
 - (미국) 중국 등 외국자본의 대미 투자 통한 첨단기술 유출을 견제하기 위하여 기존 외국인투자 위원회의 권한을 강화한 '외국인투자위험검토현대화법' 입법화
 - (EU) EU의 안보 및 공공질서를 위협하는 외국인투자에 대하여 EU집행위가 자체적으로 심사·규제하기 위한 법적 체계 구축
 - (중국) '19년 3월 발표한 '외상투자법'은 전통 제조업 분야의 국내 기업을 보호하는 동시에 외국 첨단기술을 더욱 적극적으로 유치하려는 목적으로 시행
- **한국의 외국인투자 관련 법규는 글로벌 트렌드 대비 외국인투자에 대하여 상대적으로 우호적인 입장을 유지 중이나 실질적 소득 창출 효과는 미진**
 - 현행 외국인투자촉진법은 외국인투자를 통하여 '97년 외환위기를 극복하기 위한 방향으로 개정되었으며 인센티브 등 기타 규제도 동일한 방향으로 운영 중
 - 지방자치단체나 경제특구에 입주하는 외국인투자자에 대한 인센티브 대비 내국인투자자 유치를 위한 인센티브는 상대적으로 약소
 - 우호적인 외국인투자 관련 법규 대비 OECD 국가 중 외국인투자 유입액 규모 순위나 외국인투자를 통한 고용 및 부가가치 유발 효과는 상대적으로 낮음
 - 경제특구별, 지역별 투자 규모의 불균형, 산업별 투자 편중 심화로 지역 균형 발전 및 첨단 부가가치 산업 육성이라는 목표와 괴리 발생
- **한국의 외국인투자 제도는 글로벌 트렌드를 고려하여 양적 확대보다 국내 산업 구조 고도화 및 경쟁력 강화에 초점을 맞춰 재정비되어야 함**
 - 국내 및 지역별 산업 구조 개선에 도움이 되는 첨단산업 유치를 촉진할 수 있는 인센티브 제공, 유치 단계부터 중앙-지자체 간 공조로 리스크 요인 사전 검토 강화, 투자여력이 있는 내국인 투자를 유인할 수 있도록 역차별 규제 완화 필요

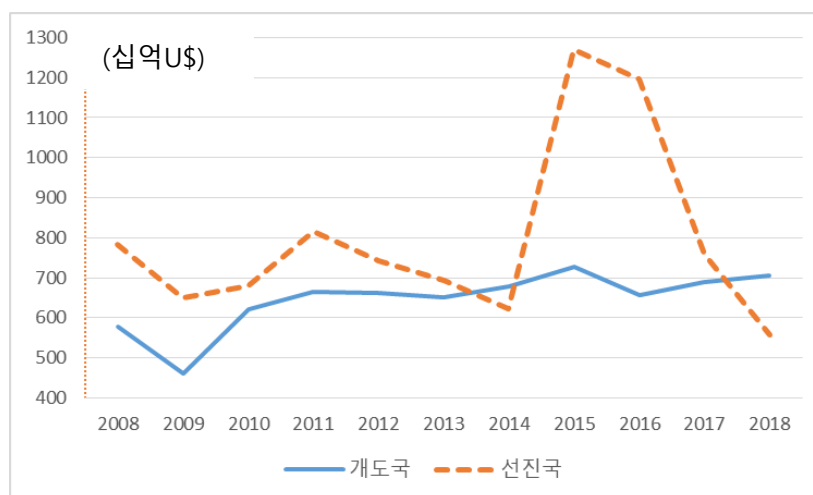
1. 외국인직접투자(FDI¹) 글로벌 트렌드 변화

□ 최근 글로벌 외국인직접투자 제도가 양적·질적으로 급격히 변화

○ 국가별 경제성장의 주요 지표 중 하나로 평가되던 외국인직접투자 유입 규모가 최근 선진국을 중심으로 위축되는 추세

- '08년 금융위기 이후 주춤하던 선진국으로의 외국인투자 유입은 '15년 잠시 급증하였으나 이후 3년 연속 급격한 하락세 기록
- 개도국의 경우, 지난 10년간 외국인투자 유입이 연평균 2% 수준으로 꾸준히 성장하며 선진국으로의 외국인 투자 규모를 역전
- '18년 선진국으로의 외국인투자 유입은 전년 대비 17% 하락한 U\$5,570억 규모로 개도국으로의 외국인투자 유입액 U\$7,060억보다 적음

〈글로벌 외국인투자 유입 규모, 2008~2018〉



자료: UNCTAD, 「World Investment Report (2019.06)」

○ 선진국들은 국가안보 및 기술경쟁력 보호를 이유로 규제 강화와 선별적 산업 유치가 가능한 보호주의적 외국인투자 관련 법규 도입 추구

- '18년 한 해 동안 55개국이 외국인투자 법규 개정안을 발표하였고, 그 중 1/3이 안보, 핵심기술, 기타 민감한 분야 보호를 위한 규제 강화에 초점
- 실제로 '18년 22건의 대규모 M&A 계약이 새로운 규제나 정치적 이유로 무산되었으며, 이는 '17년 대비 두 배 규모임

¹ FDI: Foreign Direct Investment

- 하지만, 자국의 첨단기술 육성, 지방 경제 활성화를 위한 투자 부문에 대한 규제는 더욱 완화하는 이중적 입장을 보이고 있음

2. 외국인직접투자에 대한 국가별 입장 변화

□ 미국, 첨단기술 유출방지 및 기술리더십 유지 목표

- 대미 투자 통한 첨단기술 유출을 견제하기 위하여 기존 외국인투자위원회(CFIUS²)의 권한을 강화한 ‘외국인투자위험검토현대화법(FIRRMA³)’ 입법화
 - FIRRMA에 의하여 CFIUS는 핵심기술, 인프라, 미국 시민의 민감한 정보와 관련된 지적재산권이 외국으로 유출될 가능성이 있는 투자·거래의 검토 가능
 - 기존의 검토 대상으로 명시되어 있던 ‘국가안보에 대한 위협’의 해석 범위를 확대하여 검토 대상을 광범위하게 적용 가능
 - 기존 검토 대상은 국가안보에 위협이 되는 산업의 美 기업과의 M&A 또는 美 기업과의 합작을 통한 경영권 인수 건에 한정되었음
 - 기존 CFIUS 심사는 자발적 신고에 의하여 진행되었으나, FIRRMA 입법 이후 의무 신고로 변경되었으며, 미신고 시 최대 거래금액에 해당하는 과태료 부과
 - 기존에는 CFIUS 심사결과를 기반으로 대통령이 투자 중단을 명령할 수 있었지만, 법안 개편 이후에는 심사 중 CFIUS가 직권으로 투자 중단 조치 가능

[FIRRMA 입법안] 국가안보 위협 판단 시 고려 기준 명시(Section 1702)

- ① 미국의 기술분야 리더십에 대한 영향 여부
- ② 중요 기간 산업 에너지 자원, 중요 자료 또는 중요 기술을 포함한 최근 거래 경향 또는 그 누적적 지배의 잠재적인 국가안보 관련 영향
- ③ 미국 국내 법령 준수 기록
- ④ 외국인 투자자에 의한 미국 산업 및 상업활동에 대한 지배 여부
- ⑤ 미국 시민의 유전자 정보 등 민감정보의 외국인 투자자 공개 여부
- ⑥ 사이버 보안상 미국을 위협에 처하게 하는지 여부

² CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States

³ FIRRMA: Foreign Investment Risk Review Modernization Act

□ EU, 유럽연합 차원에서 회원국의 외국인직접투자 심사 권한 강화

- EU의 안보 및 공공질서를 위협하는 외국인직접투자에 대하여 EU집행위가 자체적으로 심사·규제하기 위한 법적 체계 구축
 - 기존 EU 내 개별 회원국 차원의 투자 검토 제도는 일부 시행되고 있었으나 EU 통합의 투자 검토 제도는 없었음
 - 포트폴리오 투자를 제외한 모든 종류의 외국인직접투자가 심사 대상이며, 규제 대상 산업은 에너지, 운송, 통신, 데이터 저장, 우주, 민감 시설 등을 포함
 - EU집행위는 ‘EU 공공이익에 영향을 미치는 투자’ 관련 외국인투자에 대한 의견 제시가 가능하며 회원국은 EU집행위의 의견서를 매우 중요하게 고려
 - 회원국이 해당 투자 건에 대한 EU집행위의 의견을 따르지 않을 경우, 그 사유를 EU집행위에 설명해야 함

□ 미국과 EU의 외국인직접투자 규제 강화의 주요 타깃은 중국

- 대부분의 통상 법규 전문가들은 미국의 ‘외국인투자위험검토현대화법 (FIRRMA)’ 입법화의 배경을 미국의 중국 견제 목적으로 평가
 - 미·중 무역 전쟁과 화웨이의 보안 위협 사건이 맞물리며, 트럼프 정부는 첨단기술 및 중요 정보의 중국 유출에 극도로 방어적으로 대응
 - ’14년 알리바바의 미국 내 클라우드 컴퓨팅 사업 진출 및 머니그램 인수 시도 모두 미국 정부의 규제로 좌절됨
 - 군 시설, 주요 인프라 자체뿐 아니라 해당 시설 인근의 부동산 및 경영권 비소유의 소규모 투자도 국가안보에 위협이 된다고 판단되면 규제 가능
- EU도 기술습득을 위한 중국의 전방위적 해외투자에 대한 우려로, EU의 안보에 영향을 미칠 수 있는 항목들을 규제 항목에 포함
 - 인공지능, 로봇틱스, 반도체 우주기술 등 민간 상업적 목적뿐만 아니라 군사적 목적의 2중 목적으로 사용될 수 있는 기술에 대한 보호 강화
 - 해당 투자자가 외국 투자자로부터 상당한 재정 지원을 받는지, 또는 외국 정부로부터 통제를 받는지도 외국인투자 심사 조건에 추가
 - 중국 등 외국 국부펀드의 비지배 목적 투자도 규제 대상이 될 수 있으며, 이사회 참여 여부 등을 구체적으로 심사

□ 중국, 자국 산업 보호 및 첨단기술 유치를 위한 양방향 정책 추구

○ '19년 3월 발표된 '외상투자법'에 전통 제조업의 내국 기업 보호 및 기존의 외국인투자 우대 축소 목적을 내포하는 법규 포함

- 전통 제조업 분야에서 기존 외국인투자자에게 제공하였던 혜택을 축소하여 중국 기업과 동등한 수준으로 조정하고 외국인투자 규제 수준 상향
 - 외자기업의 투자·재무 정보 보고를 의무화하고 위반 시 과태료 부과 및 신용정보시스템에 공개 조치
- 지방정부의 무분별한 투자 유치를 견제하려는 의도로 지방정부의 외국인투자 관련 효율성 및 투명성 제고 조항을 명시

○ 반면, 첨단기술 및 문화산업 유치 노력의 일환으로 해당 산업 외국인 투자기업의 지적재산권 보호 강화 등 유인 정책 불사

- 중국의 열악한 지적재산권 보호 환경 탓에 선진국 기업들이 이탈하기 시작하자 이를 방지하기 위하여 지적재산권 보호 수준 강화
 - '외상투자법'은 지적재산권 침해행위에 대한 엄격한 법적 책임을 부과하고 행정수단으로 외국기업의 기술 양도를 강요할 수 없다고 규정
 - 지난 1년간 중국에서 덴마크의 레고, 미국의 드림웍스, 영국의 다이슨 등이 지적재산권 분쟁에서 승소하거나 유리한 판정을 받음

3. 한국의 외국인직접투자 제도 및 성과 현황

□ 한국, 글로벌 트렌드 대비 우호적 외국인투자 관련 법규 유지

○ '97년 외환위기 이후 외국인투자를 촉진하려는 방향으로 법규와 제도를 정비한 이래 지속적으로 적극적 투자 유치 기조 유지

- 국내산업 활성화 및 구조조정, 선진 기술 유입, 지역 간 균형 발전 등의 목적으로 외국인투자 유치 촉진
 - '98년 기존의 차관유치 및 규제 위주의 정책을 직접투자 유치 및 투자 지원 방향으로 선회
 - 외국인 투자 활성화를 위한 조세감면, 입지 제공, 현금 지원 등을 명시하고 경제자유구역을 지정

- 외국인투자촉진법, 경제자유구역 지정 및 운영 특별법, 자유무역지구의 지정 및 운영 특별법, 조세특례제한법 등에서 외국인투자 인센티브 명시

〈외국인투자촉진법상 인센티브 현황〉

인센티브	주요 내용
조세감면	조세특례제한법에 따라 법인세, 소득세, 취득세, 등록세, 재산세 및 종합소득세 감면
국공유재산의 임대 및 매각	국공유 토지, 공장, 재산 등에 대하여 수의계약으로 임대 및 매각 가능 임대기간은 최대 50년 이내, 임대료는 토지가액의 1% 이상
현금지원	고도기술 수반 여부, 기술이전 효과, 고용창출, 국내투자와의 중복 여부 등을 고려, 토지매입비, 건축비, 자본재 구입비, 고용보조금 등 지급
행정적 지원	외국인투자지원센터, 옴부즈만 등 통한 민원사무처리 특례
지자체 유치 활동 지원	국가가 지자체의 유치사업에 필요한 자금지원 (외투자지역 조성, 임대토지매입 융자금, 보조금 등)

자료: 국회예산정책처 (2019)

○ 외국인투자촉진법은 특정한 경우를 제외하고는 외국인투자 항목을 제한하지 않으며 법규의 운영방향은 투자 촉진·지원에 집중

- 산업부 장관은 주무부 장관의 외국인투자 규제사항 검토 요청이 있는 경우, 90일 이내에 외국인투자심의위원회의 심의에 따라 제한 여부 결정
 - **외국인투자 규제영역:** 국가안전 및 공공질서 유지에 지장을 주는 경우, 보건위생 및 환경보전에 해를 끼치거나 미풍양속에 현저히 어긋나는 경우, 대한민국의 법령을 위반하는 경우
- 실제 외국인투자 심의 안건 중 규제 여부 관련 건은 거의 없으며 인센티브 지원 관련 논의에 집중(외국인투자유치 지원제도 평가, 국회예산정책처, 2016)

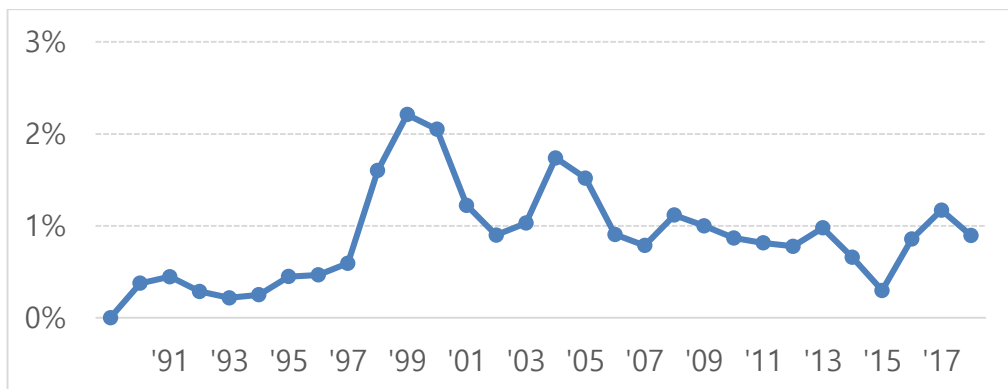
○ 지방자치단체 및 경제특구 지역에 입주하는 외국인투자자에 대한 인센티브 대비 내국인투자자 유치를 위한 인센티브는 상대적으로 약소

- 외국인투자 경제특구의 경우 부지 지원 및 세금감면의 혜택을 제공하는 반면, 일반적으로 국내기업이 입주하는 산업단지는 해당 혜택이 약하거나 없음
 - 내국 기업의 투자 여력이 있어도 투자자 입장에서 외국 자본을 선호하게 되는 역차별 현상 발생 우려도 제기되고 있음

□ 우호적 외국인투자 관련 법규 대비 외국인투자의 양적, 질적 성과 미약

- 우리나라의 GDP 대비 외국인투자 유입액 비중은 '18년 0.7% 수준으로 OECD 평균(1.2%) 대비 낮음
- '98년 외국인투자 관련 규제 완화 이후 단기적으로 외국인투자액 유입이 증가하였으나, 2000년 이후 감소 추세

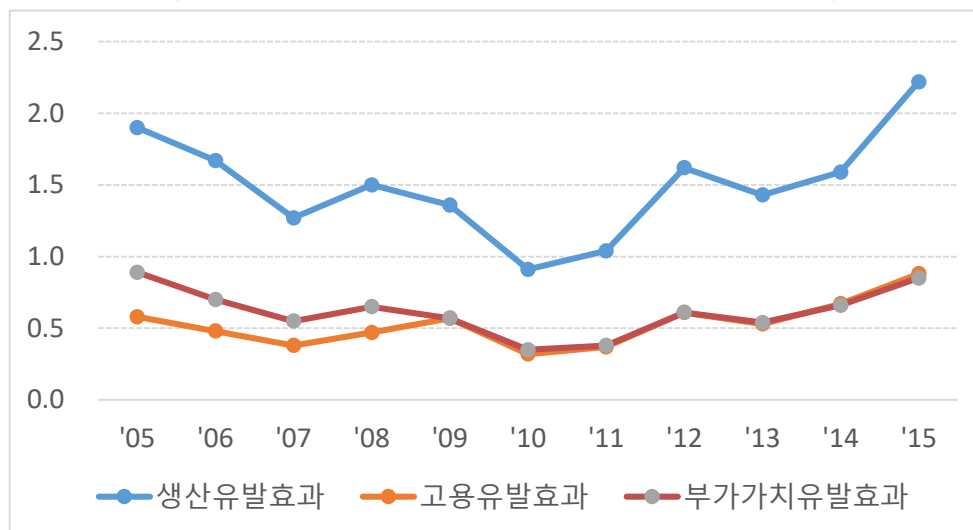
〈우리나라의 GDP 대비 외국인투자 유입액 비중〉



자료: UNCTAD(2019)

- 외국인투자에 의한 생산유발 효과 대비 부가가치 및 고용유발 효과는 상대적으로 저조하여 실질적 소득 창출 영향력 약소
- '15년까지 외국인투자에 의한 생산유발 효과는 연간 1~2%대 수준을 기록하였으며, 고용 및 부가가치 창출유발 효과도 1% 미만에 그침

〈GDP 대비 외국인투자의 경제유발 효과 기여도(%)〉



자료: 산업자원통상부(2016)

- 경제특구·지역별 투자 규모 불균형, 산업별 투자 편중 심화로 지역 균형 발전 및 첨단 부가가치 산업 육성이라는 목표와 괴리 발생
 - 서비스 산업 성장 및 해당 분야의 외국인투자 니즈가 증가하는 추세에도 불구하고, 국내 외자유치 지원 제도는 제조업 클러스터 중심 기조 유지
 - '11~'15년 전체 경제특구의 외국인투자 중 제조업 및 개발산업 비중이 62.5%에 이르며, 관광업을 제외한 서비스업은 6.8%에 불과
 - 경제특구 투자금 중 72%가 인천 지역, 19%가 부산 지역에 편중되어, 기타 지역의 투자 유치 여건 열악
 - 인천·부산 이외의 경제특구 지역은 유사산업 집적에 의한 시너지 효과 및 인프라 확보 등의 투자 유인 요소를 갖추기 곤란

4. 시사점

□ 외국인투자 관련 글로벌 트렌드를 고려한 법규·제도 재검토 필요

- 외국인투자 유치 정책을 양적 목표 추구보다 국내 산업 구조의 고도화 및 경쟁력 강화 추구 관점에서 재정비 필요
 - '97년 외환위기를 거치며 양적 투자를 촉진하기 위하여 마련된 외국인투자 관련 법안은 산업구조의 질적 개선이라는 경제 현안 해결에 제한적
 - 전통 제조업의 외국인투자 유치는 기존 국내 산업과의 제로섬 게임 유발 및 후진적 산업구조 고착화 등의 문제를 야기할 수 있음
 - 국내 및 지역별 산업구조 개선에 도움이 되는 첨단 제조업이나 서비스업 유치를 위한 산업별 인센티브 차별화 강화도 고려
- 투자 유치 단계부터 중앙 정부와 지방자치단체 간 유기적 협력을 통하여 국가 차원의 균형 있는 발전 추구
 - 외자유치 의무를 지자체에 과하게 부과하는 경우, 지역 발전 명목의 무분별한 경제특구 설립 및 양적 투자 유치 추구 우려
 - 기존 산업 생태계 및 경제 질서에 위해를 가할 우려가 있거나, 환경 문제 등을 야기할 수 있는 투자 건은 유치 단계부터 중앙 - 지자체 간 공조 필요

- 내외국인투자 대상 투자 인센티브 차별을 완화하여 투자여력이 있는 내국인 투자를 촉진하고 내외국 기업 간 집적 통한 시너지 효과 제고
 - 인센티브나 규제 완화 적용 대상을 외국인 투자 여부보다는 특정 경제특구 입주 여부나 주요 육성산업 관련 여부로 전환 필요
 - 소외된 경제특구에 내국인 기업의 투자를 유인하여 지역 경제 활성화 및 경제특구 운영 효율성을 제고하고 자연적 인프라 축적에 기여하도록 유도
 - 우수 국내기업과 외국기업 간 클러스터 형성으로 경제적, 기술적 시너지 제고가 가능한 환경을 조성하여 경제특구의 선순환적 지속 발전가능성 확보

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[참고자료]

[보고서/논문]

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

오덕근, “외국인투자유치 지원제도 평가”, 국회예산정책처, 2016

이현경, “美 외국인투자 위험조사 현대화법(FIRRMA) 입법 현황”, KOTRA, 2018

UNCTAD, “World investment report”, 2019

[발표자료]

오현석, “외국인 투자 사전영향평가제에 관한 법적 검토”, 국회철강포럼 세미나, 2019.7.3

정경화, “외국인 투자 규제 관련 해외 사례”, 국회철강포럼 세미나, 2019.7.3

[보도자료]

한국무역협회, “불법복제 천국은 옛말…중국, 지재권 보호 강화”, 2019.4.25

[홈페이지]

UNCTAD - 유엔무역개발회의 (<https://unctad.org>)

[언론]

법무법인 율촌, “중국 외상투자법 제정, 2020년 1월 1일 시행”, 법률신문, 2019.5.3

강혜미, “[MK BIZ& 법률 칼럼] 해외투자 시, 유의사항(2) 미국, 외국인투자 제한에 관한 사항”, 2019.5.28