

세계경제 95-01

국내 외국인직접투자 현황과 정책대응

주한광·김승진



세계경제연구원

Institute for Global Economics

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
- 후원회원에 대한 주요 서비스 :
 - 연구원주관 행사에 우선 초청 및 참가비 할인
 - 연구원 발간 각종 간행물 및 회의자료 제공
 - 주요 행사의 비디오 및 녹음 테이프 제공
 - 법인회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
 - 법인회원을 위한 해외연수 프로그램 개발
- 후원회비에 대한 세금 공제 근거 :
 - 법인회원 : 법인세법 시행령 제42조 4호
 - 개인회원 : 소득세법 시행령 제80조 4호
- 회원 가입 문의 : 551-3334~7

머 리 말

세계무역기구(WTO)의 출범으로 범세계화 및 자유주의가 대두되면서 해외직접투자의 중요성이 커지고 있다. 그러나 경제발전 초기단계부터 지금까지 한국에 대한 외국인직접투자는 매우 저조하였다. 이 점에서 그간 한국의 대외지향적 개발전략을, 좀 더 정확하게 표현하자면, 해외차입 의존형, 외국인직접투자 회피형, 수출주도형 개발전략이었다고 할 수 있다.

1960년대 이후 수입대체전략을 채택한 경제보다 수출주도전략을 채택한 경제가 경제발전에서 성공하였듯이, 1990년대 이후의 범세계화 경제에서는 해외직접투자 및 외국인직접투자를 적극적으로 지원, 수용하는 경제가 그렇지 않은 경제보다 향후 경제발전이 더 나으리라고 전망할 수 있다. 이는 수출주도전략과 외국인직접투자를 중시하는 전략이 보호보다 경쟁의 원리에 입각한다는 점에서 공통점을 갖기 때문이다. 더구나 기술보호주의가 팽배해짐에 따라서 라이선스로써 도입하기 어려워진 선진기술 및 선진경영기법을 습득하기 위해서도 외국인직접투자 활성화가 절실히 요구된다.

이러한 필요 때문에 최근 정부에서도 외국인직접투자 활성화를 위하여 다각적인 노력을 기울이고 있다. 그러나 아직 미진한 점이 많아 그 효과가 두드러지게 나타나지는 않은 형편이다.

본 연구는 한국에서의 외국인직접투자 추이 및 관련 제도, 외국인직접투자의 수요자(국내민간기업)와 공급자(외국인투자기업)의 입장에서 투자부진요인을 먼저 살펴본다. 그리고 외국인직접투자 활성화 자체도 중요하지만, 그 활성화를 낳을 수 있는 여건이 바로 자유롭고 공정한 시장경제질서임을 강조하고 있다. 그리하여 규제제도의 개선, 공업입지 및 공장설립 관련 제도 개선사항, 금융 관련 제안을 중심으로 정책 대응을 제시하고 있다. 그 가운데 규제장벽의 최소화 및 단일절차제도의 확대, 체계적인 공시체제를 통한 정보제공, 상업차관 등 해외자금조달과 관련한 정책들에서의 우선순위 설정, 기술개발과 인적자원 개발을 위한 정부역할의 증대 등을 논의한다.

아무쪼록 본 연구가 외국인직접투자의 활성화는 물론 자유롭고 공정한 시장경제체제의 창달을 위한 올바른 방향을 제시하는 데 도움이 되기를 기대한다.

이 보고서는 본 연구원의 초청연구위원인 세종대학교 주한광 교수와 외국어대학교 김승진 교수가 집필을 맡아 수고하였다. 이 자리를 빌어 초고에 대하여 좋은 도움말씀을 주신 김광석 경희대 교수, 김적교 한양대 교수, 남종현 고려대 교수들에게 깊이 감사드린다.

끝으로 이 보고서의 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

1995년 4월

세 계 경 제 연 구 원

이사장 사 공 일

차 례

요 약	9
I. 序 論	15
II. 國內 外國人直接投資 推移	19
1. 장기적 추이의 국제비교	19
2. 한국의 외국인직접투자 동향	23
III. 外國人直接投資 關聯政策의 變遷	30
1. 외국인투자정책의 분류	30
2. 외국인투자정책의 변천	30
3. 외국인투자를 포함한 일반 투자관련 정책의 변천	38
IV. 外國人直接投資 不振要因	40
1. 투자의 동기	40
2. 장단기 부진요인	41
3. 부진요인의 실제	44
V. 政府規制와 外國人直接投資	47
1. 한국경제와 규제	47
2. 규제완화의 대외적 필요성	50
3. 규제제도의 개선방향	54
VI. 工業立地 및 工場設立과 外國人直接投資	59
1. 공업입지 및 공장설립 관련제도와 현황	59
2. 제도개선의 필요성	64
3. 외국인직접투자자와 외국인전용 공업단지	67
4. 공시체제 : 창업 · 공업입지 · 공장설립을 위한 정보서비스 ...	68

Ⅶ. 金融與件과 外國人直接投資	71
1. 한국의 일반적인 금융여건	71
2. 외국인투자기업과 자금조달	72
3. 개선방안	78
Ⅷ. 要約 및 結論	80
참고문헌	83
부 록	87
Abstract	89

표 목 차

〈표 1〉 해외차입, 외국인직접투자, 기술도입의 상대적 규모 비교 ...	19
〈표 2〉 외국인직접투자와 기술도입의 상대적 규모 비교	20
〈표 3〉 총고정자본형성에 대한 외국인직접투자의 국가별 기여도 ...	21
〈표 4〉 한국의 산업별 외국인직접투자유입 추이	24
〈표 5〉 한국의 국가별 외국인직접투자유입 추이	26
〈표 6〉 한국의 업종별 기술도입 추이	28
〈표 7〉 한국의 국가별 기술도입 추이	28
〈표 8〉 진입규제의 구체적 내용	32
〈표 9〉 외국인직접투자의 부진요인	42
〈표 10〉 주요국 공업단지 용지가격	45
〈표 11〉 정부규제의 분류	48
〈표 12〉 공업입지의 분류	60
〈표 13〉 용도지역과 공업입지 사이의 관계	62
〈표 14〉 자유입지의 유형 개요	63
〈표 15〉 주요국 공장설립에 대한 인허가절차	64

부표목차

〈부표 1〉 對韓 외국인직접투자의 부진요인과 유인요소	88
-------------------------------------	----

요	약
---	---

새로운 세계경제질서와 외국인직접투자의 중요성

- 세계무역기구(WTO)에 의한 세계경제의 범세계화 및 자유주의의 대두와 함께 세계경제가 더욱 통합되면서, 해외직접투자의 중요성이 더 커짐.
- 국내투자자가 외국인투자자와 합작하려는 동기 중 선진생산기술 및 선진경영기술 습득도모를 갈수록 더 중시하고, 한편 對韓 외국인직접투자의 성격이 해외생산거점형에서 현지시장접근형으로 변하고 있음. 따라서 외국인직접투자를 활성화하여 선진기술과 경영기법을 습득하도록 해야 할 것임.

국내 외국인직접투자 추이와 부진요인

- 1980년대 중반 이후 한국에서의 외국인직접투자에 대한 규제완화에 따라 외국인직접투자 유입이 약간 증가하는 추세이나, 1990년대 초에는 단기적이거나 크게 감소하였음.
- 외국인직접투자의 수요자(국내민간기업 등) 입장에서의 부진요인
 - 외국인 투자자가 국내기업의 경영지배권을 획득하거나 경영의 자율성을 확보하는 것을 환영하지 않았음.
 - 경제개발의 초기 단계에서는 외국인직접투자에 수반되는 고도기술, 고도경영기법, 전문적 마케팅이 필요하지 않아서 외국인직접투자를 소홀히 하였음.
 - 대내외 금리차에 따른 자본의 상대적 비용격차는, 국내기업들로 하여금 외국기업과의 합작보다 해외차입을 선호하게 하였음.

－외국인투자의 공급자(외국인투자기업)의 입장에서의 부진요인

- 장기적 부진요인은 ① 외국인투자 인허가에서의 규제, 기술도입 규제, 기업활동에 대한 규제 등 지나친 정부규제와 기술보호 부족 등 미흡한 외국인투자 관련 제도, ② 자본조달의 어려움 및 고금리, 공장입지확보의 어려움 등 높은 생산요소비용 등이었음.
- 최근의 단기적 부진요인은 ① 고금리 지속, 임금상승 및 노사분규, 지가상승, 물류비용 등 높은 생산요소비용, ② 거시경제의 불안정성, ③ 조세감면 등 투자유인책 축소, ④ 선진국의 경기침체 등이었음.

외국인직접투자와 정부규제의 개선

－규제제도의 개선을 위하여 규제의 완화 및 폐지보다 더 중요한 것은, 기존의 규제를 더 합리적으로 개선하여 규제의 효율성을 높이는 규제제도의 개선이라고 할 수 있음.

- 규제도입이 정당한가, 규제방법은 합리적이고 효율적인가에 대한 분석을 하고 이에 따라 정당한 규제만 합리적으로 엄격히 집행하는 것이라고 할 수 있음.
- 규제는 최소화하고, 이를 예외없이 철저히 이행하도록 하는 것이 바람직함.
- 가급적 單一節次(one-stop service)로 단순화하여야 할 것임.

－규제의 개선 중 규제완화는 정부개입의 축소를 뜻하므로 작은 정부를 지향하는 조치라고 하겠으나, 규제의 개선 중 사회적 규제의 강화 또는 잔존하는 경제적 규제의 철저한 집행 등을 위해서는 오히려 더 ‘큰 정부’가 필요할 것임.

- 공정한 시장경쟁과 질서자유주의를 위해 필요한 ‘공정’과 ‘질서’를 정착시키기 위해서－사회간접자본의 확충이나 국민복지 등을 위해서는 물론이고－정부의 역할이 커지고 이를 위해서는 더 높은

조세부담률이 필요할 것임.

—외국인투자기업의 시장진입을 높이려면, 내국민 대우(national treatment)는 물론이지만 규제의 장벽을 최소화함으로써 국내외기업 모두에게 이득이면 ‘世界人 待遇(international treatment)’를 부여할 태세를 갖추어야 할 것임.

- 여기서 세계인 대우란 내국민 대우에 더하여 규제가 국제규범에 비추어 최소화된 상태라고 정의할 수 있음.

외국인직접투자와 공업입지 및 공장설립 관련 개선

—공장설립에 관한 규제가 한국에서 매우 극심하였는데, 그동안 규제 완화가 추진되었으나 여전히 크게 개선되지 않아 기업활동에 대한 과도한 규제로 나타나고 있음. 그리고 공업단지의 분양가격을 비롯한 공업입지의 가격 등 전반적으로 토지가격이 매우 높음.

—地價를 직접적으로 통제하거나 토지이용규제를 엄격하게 하기보다 토지제도의 개선을 통해 토지공급을 촉진하고 토지이용규제를 유연하게 함으로써 지가를 안정시키고 주택공급, 공장용지공급 등이 원활하게 해결될 수 있도록 해야 함.

- 최근에 외국인투자기업에 대해서 제조업뿐 아니라 일부 서비스업 종에 대해서도 토지취득을 허용하였고, 외국인기업 전용공업단지에 대하여 법령이 제정되었으나, 기본적으로 국내외 기업을 위한 공장입지의 확대가 절대 필요함.

—공업입지와 공장설립에 대한 규제개선 및 공업입지의 확보가 지방화의 일환으로서 추진될 필요가 있음.

- 지방자치제를 바탕으로 지방정부가 지역간 자유로운 경쟁을 하여 공업을 유치할 수 있도록, 수도권의 과밀억제권역을 제외한 여타

지역에서는 지역경제의 활성화를 위하여 완전히 자율화된 공업용 지공급이 가능하게 해야 함.

- 이를 위해 중앙정부와 지방정부 사이에 역할 분담이 필요함.
- 규제권한이 지방에 위임됨으로써 행정절차가 간소화되는 효과가 기대됨. 지방행정은 그 성격이 종합적이기 때문에 토지이용규제에 관한 인허가 사항을 복합민원형태로 운영하게 되면 행정의 현 지성을 살리면서 민원처리의 시간과 비용이 절약될 수 있음.
- 중앙정부는 전문인력의 교육과 지원, 기술적 기준제시 및 정보제공, 보조금 지급, 사전협의의 수준에서 역할을 재정립해야 함.

—외국인전용 공업단지라든가 투자자유지역과 같은 특별한 계획입지는 신중하게 추진되어야 할 것임.

- 이러한 계획입지는 대개 지역간 균형발전 또는 외국인투자 활성화 자체를 위해 추진되고 있으나, 자유롭고 공정한 시장경제 창달에 가급적 최우선순위를 두어야 할 것임.
- 창업 기회 확대, 그리고 효율적이고 경쟁유발적인 경제환경조성이 세계화에 대응하는 한 방법일 텐데, 특정지역을 중심으로 한 외국인직접투자 유입은 바람직하지 않다고 하겠음.
- 특별한 계획입지가 갖는 가장 기본적인 특징은, 단일절차제도 등에 의한 규제완화, 상대적으로 저렴한 토지비용 등이라고 할 수 있음. 즉 임금, 금리, 물류비용과 같은 생산요소비용 측면에서는 투자유인이 별로 없을 것임. 그렇다면 특히 단일절차제도는 규제완화 차원에서 자유입지와 여타 기존의 계획입지에도 특별한 계획입지에서와 똑같이 철저히 도입하는 것을 강구해야 할 것임.

—최근 산발적, 지속적으로 행해지고 있는 이 부문의 규제완화의 내용을 포함하여 종합적으로 공시, 홍보되어야 함.

- 중앙정부 및 지방정부가 함께 제공하는 “창업과 공업입지 및 공장설립 정보서비스”가 필요함. 그 내용은 해당 지역내 유치업종의 종류, 입주기업에 대한 조건, 토지가격 또는 임대료, 기존 시

설, 필요한 시설, 필요한 절차, 필요 경비 등임. 이러한 정보제공은 종합적·입체적이어야 하고, 지역별, 업종별 등 분류가 필요할 것임.

- 최근에 지방정부 차원에서 진행되기 시작한 해외기업유치활동도 이러한 공시체제가 뒷받침될 때 더 효과적일 것임.
- 최근에 가동되기 시작한 토지종합전산망과 같이 전산망체계를 여기에 도입하고 당국의 업무용으로서뿐 아니라 공시체제로 활용되도록 해야 할 것임.
- 이러한 정보서비스가 전산화되기 전이라면 적어도 그에 대한 情報誌를 정기적으로 발간하여야 할 것임.

금융여건과 외국인직접투자

- 금융규제의 완화에 있어서도 허가사항열거방식(positive list system)보다 제한사항열거방식(negative list system)을 통하여 금융제도의 안전성을 확보하는 데 필요한 최소한의 규제를 제외한 여타의 규제는 철폐하는 것이 바람직함.
- 외국인투자기업에 대한 차별적인 금융조치는 법령에 의한 것이 아니라면 원칙적으로 없애도록 하여야 하고, 일부 필요한 차별조치가 있다면 법령에 명시하여 운용하도록 하여야 할 것임.
- 상업차관 등 해외자금조달은 국내외 기업을 막론하고 적어도 고도기술수반 사업과 관련된 경우부터 허용범위를 확대해야 할 것임. 이와 관련하여 정책의 우선순위를 강조할 필요가 있음. 즉 국내증권시장 개방과 외국인직접투자기업 및 자국민기업의 해외자금조달은 반드시 상호연계되어 실시하되 금융부문인 전자보다 실물부문인 후자가 우선 고려될 사항임.
 - 해외로부터의 증권시장개방압력 등 이유가 있었지만, 증권시장개

방을 우선하여 실시함으로써 결과적으로 실물부문에서의 투자를 위한 자금조달이 어려워졌음.

- 장차 외국인증권투자한도의 상향조정은 기업들의 해외자금조달에 대한 제한완화보다 우선하여 추진하지 않아야 할 것임.

결론 : 기술개발, 인력자원 개발을 위한 정부역할의 증대

—외국인직접투자가 활성화되더라도 해외의 저급기술산업과 사양산업이 대중을 차지하게 될 경우에는 해외와 수직적 분업관계를 갖게 되어 이른바 외국인의 국내산업지배라는 종전의 우려는 여전히 타당할 수 있음.

—이에 대처하기 위해서는 고도기술을 수반하는 외국인투자에 대한 조세감면 등 투자유인책이 계속 강화되어야 함은 물론이고, 국내에서의 기술개발과 인적 자원 개발에 더 많은 투자가 경주되어야 할 것임.

- 국내외 기업간 전략적 제휴에서도 볼 수 있듯이, 국내의 독자적인 기술개발능력이 일정한 수준이 되는 경우해야 해외의 고도기술 도입이 용이하기 때문임.

—규제완화는 정부역할의 축소를 뜻하지만, 기술개발과 인적 자원 개발을 위한 투자증대를 위해서는 정부역할이 더 확대되어야 할 것임.

- 정부가 특정 기술을 채택하고 그에 대한 개발과 습득에 대한 지원정책을 추진하고, 나아가 인적 자원 개발 및 사회간접자본에 대한 투자를 늘리기 위해서 정부의 예산지원을 비롯한 정부역할의 증대가 필요하다고 하겠음.

I. 序論

바야흐로 새로운 세계경제질서가 형성되고 있다. 우루과이라운드가 1993년에 종결되고 세계무역기구(WTO)가 1995년부터 출범함으로써 개발도상국을 포함한 모든 국가들이 국제화, 개방화의 경제개혁을 가속화하는 가운데 각국 경제의 汎世界化가 추진되고 있다. 한편 유럽연합(EU)의 결성 및 확대, 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결, 아태경제협력(APEC)의 진전 등 地域主義도 병행하여 대두되고 있다. 또한 소련의 붕괴와 동유럽국가들의 시장경제질서로의 전환은 제2차 세계대전 이후 동서진영 사이의 이데올로기 대립 아래서 지속되어온 냉전체제의 종말을 가져왔고, 이러한 脫冷戰 때문에 정치 이데올로기보다 경제적 실리의 추구가 국가간 관계에서 최우선평제가 되고 있다.

한국은 세계경제의 여건 변화, 한국경제 규모의 확대 및 산업구조 고도화에 따른 정부개입의 비효율성 露呈, 그리고 해외로부터의 개방압력 등 국내외 요인 때문에 이전의 정부주도적 경제발전전략을 대신하여 민간주도적 경제발전전략을 채택하게 되었다. 그리고 1996년경 선진국들의 경제기구인 경제협력개발기구(OECD)에 가입함으로써 경제를 先進化하는 계기로 삼고자 하고 있다.

이 가운데 한국경제의 장래를 위한 새로운 경제질서가 활발히 제시되고 있다. 그 새로운 경제질서는 논자에 따라서 상이한 이름 아래 조금씩 차이가 있으나 거의 모두 좀 더 자유롭고 공정한 시장경제질서를 지향하고 있다. 예를 들면, 조순(1994a)은 유효한 자유경쟁질서, 좌승희(1994)는 개방적 공정경쟁체제, 장현준(1994)은 共同體的 시장경제라 하였다. 한편, 대한민국정부(1993)는 『신경제 5개년계획 93~97』에서 자율화, 개방화 등을 강조하면서 계획기간 중 확립할 새로운 경제질서를 新經濟라 하였다.

한국경제의 새로운 경제질서로 제시되는 자유롭고 공정한 시장경제질서를 뒷받침하는 주요 이론 및 사상은 하이에크(F. A. Hayek)의 자유주

의적 시장경제질서, 그리고 독일 프라이부르크 학파의 질서자유주의 및 사회적 시장경제 등이다.¹⁾ 이러한 이론 및 사상의 특징 가운데 가장 중요한 점은, 자유방임을 주장하는 고전적 자유주의에 비해 정부공공정책 또는 공정한 경쟁질서를 강조하는 自由主義라는 것이다. 이에 더하여, 특히 외국인투자기업, 글로벌 기업, 인적 자원 개발 등과 관련한 자유주의이론으로서 라이시(R. B. Reich)의 汎世界主義를 들 수 있다. 라이시(1991)는 중상주의가 출현한 이후 경제활동에 대한 국가의 개입을 살펴보고, 이제 경제적 국경이 없어짐에 따라 국민경제의 개념이 달라지므로 수입규제를 중시하는 중상주의가 무의미해졌다고 주장하였다.

제2차 세계대전 이후 특히 1980년대 이후 전세계적으로 자유주의가 정치와 경제 등 사회의 여러 분야에서 더욱 확산되고, 최근에는 한국도 그 예외가 아니게 된 것이다. 넓은 의미에서의 자유주의는 원리주의 또는 보수주의와 대립되는 개념으로 이해되고 있다. 자유주의는 인간, 인간의 창조성, 인간의 책임감 등에 대한 신뢰를 바탕으로 하여, 민주주의, 시장경제질서, 사고의 자유, 타인 및 자신에 대한 비판 등이 결합된 것이다. 경제 측면에서의 자유주의는 市場經濟秩序로서, 넓게는 공산주의와, 좁게는 重商主義 또는 介入主義와 대립되는 개념이다. 근대 이후 자본주의 역사에서 자유주의와 중상주의 또는 개입주의가 서로 번갈아가며 나타났다고 할 수 있다(이근식(1994)). 즉 16세기부터 18세기까지 중상주의가, 19세기부터 1930년대 대공황시기까지 자유주의가, 이후 1970년대까지 新重商主義가, 그리고 1980년대 이후 신자유주의가 자본주의 경제의 지배적 사조였다.²⁾ 한국은 1960년대부터 중상주의 즉 개입주의의 경제질서 아래서 경제개발을 본격적으로 추진하였다. 조순(1994)은 한국의 경제질서가 일종의 중상주의 경제질서로서, 성장 및 수출 목표를 달성하기 위해 산업정책, 금융정책, 재정정책, 무역정책, 노동정책 등

1) 좌승희(1994), 이근식(1994) 등 참조. 그런데 사회적 시장경제에 대비되는 중앙통제식 경제(중앙관리경제)는 중상주의적 자본주의뿐 아니라 공산주의경제도 포함하는 개념이다.

2) 1980년대 이후 선진국들이 수행한 신자유주의 경제정책으로서 정부규제의 철폐 및 완화, 민영화, 시장경제활성화 등을 들 수 있다.

을 총동원하였다고 지적하였다. 그러나 한국경제를 규명함에 있어서 일반적으로 ‘중상주의적’이라는 표현을 빌지 않고, ‘정부주도적’이라고 하였다.³⁾ 결국 한국의 자본주의 역사에서는 자유주의가 아니라 중상주의 즉 개입주의가 지배적 사조였다고 할 수 있다.

이러한 새로운 세계경제질서 및 자유주의의 대두와 함께 세계경제의 통합이 가속화하면서 海外直接投資의 중요성과 그에 대한 관심이 더 커지고 있다. 세계 주요국에서 外國人直接投資의 流入은 국내총생산, 무역, 국내투자 등에 비해서 훨씬 빠르게 증가하고 있다. 특히 중국을 비롯한 동아시아 개발도상국들에는 이전에 볼 수 없었던 활발한 외국인직접투자의 유입이 진행되고, 이를 통해 높은 경제성장률을 시현하고 있다.

한편, 경제발전 초기단계부터 지금까지 對韓 외국인직접투자는 한국의 경제규모나 무역에서의 개방도, 또는 세계경제 전체의 평균수준에 비추어 볼 때 매우 저조하였다. 또한 최근에 전체 세계경제에서 해외직접투자가 크게 활발해지고 있음에도 불구하고, 한국은 1980년대 후반에 일시적으로 외국인직접투자의 유입이 어느 정도 증가한 후 1990년대 초 국내투자 둔화와 더불어 감소하였다. 그후 다시 증가세를 보이고 있으나 여전히 한국의 외국인직접투자 유입은 저조한 추세이다.

개발도상국에게 외국인직접투자 유입은 경제발전의 중요한 요인이 되는데, 후발개도국의 외국인투자 증대에 비하여 對韓 외국인투자가 저조한 현상은 장차 한국경제의 국제경쟁력을 상대적으로 약화시키는 하나의 원인이 될 수 있다.⁴⁾ 또한, 산업구조 고도화를 위한 기술이전과 경쟁 촉진 등의 효과, 그리고 선진국에서의 기술보호주의 추세를 고려할 때, 고도기술을 수반하는 산업부문에서의 외국인직접투자의 의의가 매우 크다.⁵⁾ 특히 기술혁신의 속도가 빨라지고 기술개발비용이 커짐에 따라서, 그동안 한국이 많이 의존했던 라이선스방식을 통한 기술도입여건이 악화되고 있으므로 외국인투자를 통한 간접적 기술이전 및 기술확산을 도모하고, 더 나아가 국내기업과 외국인투자기업 사이에 기술면에서의 분

3) 한편, ‘자유주의적’이라는 표현보다 ‘민간주도적’이라는 표현을 더 많이 썼다.

4) 이것은 해외생산거점형 외국인직접투자의 경우에 더 그렇다.

5) 이것은 현지시장접근형 외국인직접투자의 경우에 더 그렇다.

業關係 형성을 모색할 필요가 있다.⁶⁾

한 경제에 대한 외국인직접투자의 크기는 자국 기업에 의한 국내투자와 함께 거시경제적 측면에서의 국내투자여건을 나타내는 객관적인 지표라고 할 수 있다. 또한 그 경제의 외국인직접투자가 세계경제에서 차지하는 상대적 크기는 미시경제적 측면에서의 경쟁축진, 경쟁유인의 여건을 나타내는 객관적인 지표가 될 수 있다. 그리고 1960년대 경제발전 전략들 중 수입대체전략을 채택한 경제에 비하여 수출주도전략을 채택한 경제가 경제발전에서 성공하였듯이, 1990년대 글로벌(범세계화) 경제에서는 해외직접투자 및 외국인직접투자를 적극적으로 지원, 수용하는 경제가 그렇지 않는 경제에 비하여 또다시 경제발전에서 성공하게 되지 않을까 전망해 볼 수 있다. 이는 수출주도전략과 외국인직접투자 중시전략이 보호보다 경쟁의 원리에 입각한다는 점에서 동일하기 때문이다.

그러므로 외국인직접투자를 적극적으로 유치함으로써 자본조달과 기술이전 및 기술확산을 도모함은 물론, 한국경제가 지향해야 하는 자유롭고 공정한 시장경제질서를 창달해야 할 것이다.

이 보고서의 순서는 다음과 같다. 먼저 對韓 외국인직접투자의 장단기 추이를 살펴보고, 외국인직접투자와 관련된 정책을 정리한다. 그리고 외국인직접투자의 장단기 부진요인들을 알아보고, 이들 중 가장 중요하다고 여겨지는 사항들, 즉 정부규제, 공업입지 및 공장설립, 금융여건을 중심으로 그 현황과 개선방향을 차례로 정리한다. 끝으로 주요 정책시사점을 요약하고 기술개발과 인력 자원 개발을 위한 정부역할에 대하여 논의한다.

6) 외국인직접투자의 기술이전 및 기술확산 효과에 대해서는 권원기(1991), 홍유수(1994), 왕윤중(1994) 등을 참조할 것. 이 중 왕윤중(1994)은 한국에서 반도체산업 등 전기전자부문에서 외국인투자기업을 통한 기술이전의 효과가 높았음을 사례연구를 통해 밝히고 있다. 한편, 이종운(1993, 1994)은 韓日間 기술협력에서 직접투자 활용을 강조하였다.

II. 國內 外國人直接投資 推移

1. 장기적 추이의 국제비교

외국인직접투자를 고려함에 있어서 최근의 단기적 동향 및 그 부진요인에 대한 고찰보다 장기적 동향 및 그 부진요인을 살펴보는 것이 더 중요하다. 또 부진요인을 외국인직접투자의 수요자(국내합작기업, 정부 등 국내 경제주체)와 공급자(외국인투자기업)의 두 입장에서 고려할 필요가 있다. 아래에서 곧 언급하듯이 對韓 외국인직접투자는 장기적, 구조적으로 매우 낮았지만 한국경제 및 외국인직접투자에 대한 장기적, 구조적 분석을 토대로 단기적 동향 및 부진요인을 고찰하여야 할 것이다.

주지하다시피 한국은 대외지향적 개발전략을 채택하였다. 즉 적극적인 외자도입과 수출주도적인 경제개발을 추진하였다. 그런데 한국은 경제개발에 필요한 외자를 조달함에 있어서 외국인직접투자보다 海外借入에 주로 의존하였다. <표 1>은 1960년대 이후 한국의 外資導入을 크게 해외차입과 외국인직접투자자로 나누고, 또한 외국인직접투자액과 비교하기 위하여 라이선스 등에 의한 기술도입에 대한 기술료지급액도 함께

〈표 1〉 해외차입, 외국인직접투자, 기술도입의 상대적 규모 비교^{a)}

(단위 : 백만달러, %)

	1962~65	1966~72	1973~78	1979~85	1986~92	누 계
해외차입 (구성비)	873 (98.5)	4,048 (94.7)	10,515 (93.7)	33,757 (96.7)	24,705 (81.3)	73,898 (90.5)
외국인직접투자 (구성비)	13 (1.5)	227 (5.3)	704 (6.3)	1,157 (3.3)	5,684 (18.7)	7,785 (9.5)
총외자도입 (구성비)	886 (100.0)	4,275 (100.0)	11,219 (100.0)	34,914 (100.0)	30,389 (100.0)	81,683 (100.0)
기술료지급액	1	16	230	1,082	5,622	6,951

주 : 1) 실제 집행금액 기준

자료 : 재무부 · 한국산업은행(1993)

기간별로 정리한 것이다(단, 상환액 또는 철수액 등은 포함하지 않음).

이 표에서 알 수 있듯이 총외자도입의 규모는 매우 컸다. 그런데 이중 공공차관, 상업차관, 금융기관차입, 민간기업차입 등으로 이루어진 해외차입의 비중이 90%를 넘었으나, 외국인직접투자는 상대적으로 미미하여 그 비중은 10% 밖에 되지 않았다.⁷⁾ 다만 1980년대 후반에 국제수지의 흑자 때문에 해외차입의 필요성이 줄어드는 한편, 외국인직접투자는 증가함에 따라서 1986년 이후에 후자의 비중은 19% 가량 되었다. 그리고 <표 1>과 <표 2>에서 알 수 있듯이 한국은 경영권 지배를 수반하는 외국인직접투자보다는 라이선스에 의한 기술이전을 더 선호했다고 할 수 있다.⁸⁾

<표 2> 외국인직접투자와 기술도입의 상대적 규모 비교

(단위 : 천)

	1962~65	1966~72	1973~78	1979~85	1986~92
외국인직접투자	20	559	754	589	2,058
기술도입	15	356	847	2,321	4,521

자료 : 재무부 · 한국산업은행(1993)

그런데 이와 같이 총외자도입에서 외국인직접투자가 차지하는 비중이 작더라도 총외자도입 자체가 컸다면, 한국의 외국인직접투자는 세계 수준과 비교하여 어떠하였을까? 결론부터 말하면, 한국에서 외국인직접투자가 해외차입에 비해서 극히 미미했을 뿐 아니라, 국내의 총고정자본형성에 비해서도 매우 작은 비중을 차지하였다. <표 3>에 따르면, 총고정자본형성에 대한 외국인직접투자의 기여도가 선진국과 개발도상국을 포함한 36개국의 경우 1970년대 이후 평균 4.4%에 달했으나, 한국의 경우에는 평균 1.0%에 머물렀다. 1980년대 후반에는 선진국이나 개도국을 막론하고 이 기여도가 높아져서 평균 7.0%에 달했으나, 한국의 경우에

7) 여기서 공공차관과 상업차관은 각각 외국공공기관으로부터의 차관과 외국 민간으로부터의 3년 이상 만기의 차관을 가리킨다. 금융기관차입과 기채 즉 민간기업차입은 별도로 취급한다.

8) <표 1>에서 기술료도입액과 외자도입액을 1 대 1로 직접 비교하여서는 안된다. 전자는 순전한 서비스 대가인 반면에 후자는 서비스를 낳는 원본이다.

는 1.1% 밖에 안 되었다. 그리고 국내총생산에 대비한 국내 총고정자본 형성의 비율이 국가간에 차이가 크고, 한국의 경우 그 비율이 높았음을 감안하더라도, 국내총생산에 대비한 외국인직접투자의 비율이 세계경제의 평균에 비하여 역시 낮았다고 할 수 있다. 즉, 시장규모에 비하여 외국인직접투자가 낮았다.

〈표 3〉 총고정자본형성에 대한 외국인직접투자¹⁾의 국가별 기여도

(단위 : %)

	1971~75	1976~80	1981~85	1986~91	평균 ²⁾
한 국	1.9	0.4	0.5	1.1	1.0
대 만	1.4	1.2	1.5	3.5	1.9
홍 콩	5.9	4.2	6.9	12.1	7.3
싱 가 포 르	15.0	16.6	17.4	29.4	19.6
말 레 이 시 아	15.2	11.9	10.8	9.7	11.9
태 국	3.0	1.5	3.1	6.3	3.5
인 도 네 시 아	4.6	2.4	1.0	2.4	2.6
필 리 핀	1.0	0.9	0.7	5.7	2.1
중 국	-	0.1	0.9	2.3	1.1
맥 시 코	3.5	3.6	2.7	7.0	4.2
브 라 질	4.2	3.9	4.3	1.7	3.5
아 르헨티나	0.1	2.1	5.0	14.5	5.4
칠 레	-7.3	4.2	6.3	5.7	2.2
일 본	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
미 국	0.9	2.0	3.0	5.6	2.4
독 일	2.1	0.8	0.6	1.8	1.3
프 랑 스	1.8	1.9	2.0	4.4	2.5
영 국	7.3	8.4	5.4	14.4	8.9
동아시아 9개 개도국 평균 ²⁾	5.3	4.3	4.8	8.1	5.6
남 미 4개 개도국 평균 ²⁾	0.1	3.5	4.6	7.2	3.9
23개 선진국 평균 ²⁾	3.0	2.8	2.9	5.7	3.6
전 체 평 균	2.8	3.5	4.1	7.0	4.4

주 : 1) 국제수지기준. 외국인직접투자 유입액에서 철수액을 차감한 순유입액.

2) 단순평균임.

자료 : UN(1993), pp.251-53

한편, 평균 0.1%를 나타낸 일본을 제외하고 한국보다 외국인직접투자의 총고정자본형성에 대한 기여도가 낮은 나라는 찾아보기 어렵다. 동아시아 신흥공업국, ASEAN, 중국 등 동아시아 개발도상국들의 경우 그 기여도가 전체 기간 중 평균 5.6%로 매우 높았고, 1980년대 후반 이후 8.1%로 상당히 커졌다. 그리고 홍콩, 싱가포르 등 자유주의적 시장경제 질서가 자리잡은 경제의 외국인투자 기여도가 각각 전기간 평균 7.3%와 19.6%로 매우 높았음을 주목할 필요가 있다.

한국의 해외직접투자는 논외로 하더라도, 외국인직접투자유입이 국내의 총고정자본형성에서 차지하는 비중이 이렇게 낮았다는 사실은 한국의 경제개발전략이 對外指向的이었다고 일반적으로 일컫는 점과 매우 대조적이다. 따라서 그간의 한국의 대외지향적 개발전략은, 좀 더 정확하게 말하면, 海外借入 의존형, 外國人直接投資 회피형, 수출주도형 개발전략이었다고 할 수 있다.⁹⁾ 물론 여기서 외국인직접투자 회피형이라고 한 것은 세계의 평균 수준과 비교한 상대적인 표현이기는 하다.

그런데 한국에서의 외국인직접투자기업의 기업경영성과 또는 국민경제에 미친 성과에 대한 諸 연구에 의하면 그 성과들이 거의 모두 긍정적이다. 예를 들어, 구본영(1985)에 의하면 경제개발 초기단계에 외국인투자기업에 의해 정유, 석유화학, 중기계산업 등 자본과 기술집약적인 산업들이 발전할 수 있었다고 한다. 그리고 이재유·나인철·최종연(1993)의 제조업부문의 연구에 따르면 외국인투자기업의 경영여건상의 우위가 경영성과상의 우위를 초래했다고 한다. 즉, 외국인투자기업은 국내기업에 비하여 상대적으로 많은 세제혜택을 받았고, 자본집약적인 생산체제를 유지하기 위하여 우수한 노동력을 이용하였으며, 재무구조가 양호하였는데, 그 결과 국내기업에 비하여 총자본경상수익률로 파악한 수익성이 높았고, 1인당 생산성도 높았다. 또한 김윤철(1994)에 의하면 한국에 대한 외국인직접투자는 일반적으로 기대되는 바와 같이 선진기

9) 한국은 1980년대 후반 이후에 해외직접투자가 활발해지고, 외국인직접투자보다 해외직접투자가 상대적으로 더 큰 경향을 보이고 있다. 그러나 아직 한국이 해외직접투자 선호형 경제라고 하기에는 해외직접투자의 크기가 세계의 평균에 비하여 낮은 편이다.

술의 국내 이전을 통해 생산성을 향상시킴으로써 경제성장과 수출에 기여하였다고 한다.¹⁰⁾

이처럼 긍정적인 역할을 하는 외국인직접투자의 유입이 상대적으로 적어서 한국의 경제개발 과정에서 비교적 작은 역할 밖에 못했다는 것은 국민경제적으로 커다란 손실이라고 할 수 있다.¹¹⁾ 그리고 1960년대 이후 수입대체전략을 추진했던 경제들이 대부분 경제발전에서 뒤졌던 것처럼, 1990년대 한국이 외국인직접투자를 소홀히 하는 경제로서 자칫 경제발전에서 뒤지게 되지 않을까 우려된다.

2. 한국의 외국인직접투자 동향

1960년대 경제개발 초기단계에 외국인직접투자는 정유, 비료, 운송용기기, 화학공업부문을 중심으로 이루어졌으나 일부 대규모 외국인투자를 제외하면 매우 미미하였다. 1960년대 말부터 발생한 차관기업 부실화와 원리금상환부담 가중 등으로 1970년대 전반기에는 해외차입에 대한 부정적인 견해가 대두된 반면에 외국인직접투자를 적극적으로 유치함에 따라 외국인직접투자가 활발하였다. 다음에 보게 되듯이 행정절차

10) 차동세(1983), 구본영(1985), 한국신용평가(1987), 최인범·현정택(1991), 이재유·나인철·최종연(1993), 재무부·한국산업은행(1993), 김윤철(1994) 등을 참조할 것. 물론 다음과 같은 점을 유의할 필요가 있기는 하다. 외국인지분에 대한 지분제한이 완화된 최근에는 단독투자기업이 많아지고 있으나, 외국인직접투자기업들이 대부분 국내기업과의 합작기업이었음을 고려할 때, 외국기업이 상대적으로 우량한 국내기업을 선별하여 진출하였거나 또는 (전술하였듯이 외국인직접투자 사례가 매우 낮은 한국에서는 외국기업과 합작할 능력이 있는) 좀 더 우량한 국내기업이 외국기업을 유치하였을 가능성이 높았다고 볼 수 있다. 이 점에서 외국인직접투자기업의 기업성과 및 국민경제에의 성과가 한국의 기업 전체의 평균보다 더 나았다는 통계적 추론은 적어도 부분적으로 문제가 있다고 할 수 있다.

11) 외국인직접투자와 해외차입이 한국경제에 미친 효과들(긍정적 효과 및 부정적 효과)을 엄밀하게 서로 비교할 필요도 있다. 일반적으로 언급되는 바 외국인직접투자가 기술이전 및 기술확산과 관련하여 중요한 역할을 한다는 점은 해외차입보다 분명히 나은 특징이다.

(표 5) 한국의 국가별 외국인직접투자유입 추이¹⁾

(단위 : 백만 달러)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	누계 ²⁾
미 국	255.1	284.4	328.8	317.5	296.6	379.2	340.7	310.9	3,570.1
일 본	497.0	696.2	461.5	235.8	226.2	155.1	285.9	428.4	4,894.0
유 럽	210.5	242.9	211.9	206.7	823.1	282.2	307.4	406.7	3,050.5
독 일	41.5	74.0	44.0	62.3	67.7	120.4	35.9	60.2	581.1
영 국	48.3	21.8	46.1	45.8	18.8	23.7	70.8	25.0	364.8
네덜란드	45.9	48.9	19.5	36.3	599.4 ³⁾	43.8	131.2	67.2	1,045.4
기 타	100.7	59.2	88.1	42.5	50.2	78.1	179.8	170.5	1,010.5
합 계	1,063.3	1,282.7	1,090.3	802.5	1,396.1	894.5	1,044.3	1,316.5	12,525.1

주 : 1) 인가, 신고수리 기준.

2) 1986년 이전도 포함되었음.

3) ARAMCO사가 쌍용정유와의 합작을 위해서 470.9백만 달러를 들여옴.

자료 : 재무부, 『외국인투자동향』 및 『재정금융통계』, 각호

가 이러한 일본의 해외직접투자 감소는, 일본의 對선진국위주 해외직접투자가 어느 정도 일단락되었다는 점, 그리고 일본경제의 거품해소 및 경제침체 등 여러 요인 때문이라고 할 수 있다. 그러나 일본의 對아시아 해외직접투자의 감소세는 미미한 편인데, 한국에 대한 직접투자의 감소세가 상대적으로 더 심했다. 다만 1993년 이후 엔화절상 등 요인 때문에 차차 회복되고 있다.

투자형태별로 살펴보면 합작투자의 비중이 지속적으로 급격히 감소하는 반면에, 외국인 단독투자의 비중이 계속 높아져서 최근 1993년에는 80%를 상회하였다(금액기준).¹²⁾ 이러한 상황은 그동안 외국인투자지분에 대한 규제가 완화되었기 때문에 나타났다고 할 수 있는데, 한편 이것은 외국인직접투자로부터 기대하는 기술이전의 효과를 감소시키게 될 것으로 우려된다. 단독투자의 비중이 증가한 것은, 특히 외국인직접투자에 대한 자유화조치로 무역업과 같이, 상대적으로 소규모자본이 소요되는 업종에 외국인투자가 많았기 때문이다.

또한 외국인투자기업의 철수가 1987년 이후 (1991년 한해만 제외하

12) 1992년 이후 외국인 단독투자의 비중은 금액기준으로 줄곧 50%를 넘었다. 이하 재무부, 『외국인투자동향』을 참조.

고) 1992년까지 꾸준히 증가하였다. 특히 1990년과 1992년에는 출자금 회수가 신규투자유입의 20% 가량이나 되었고, 잔존투자금액에 대비한 회수비율이 2%를 넘었다. 이러한 현상은 특히 제조업에서 두드러지게 나타났다.¹³⁾ 이것은 한국의 투자여건이 극심하게 악화되었음을 반영하는 것이라고 하겠다.

한편, 앞의 <표 1>의 기술도입지급액 통계에 의하면 기술도입에 있어서 한국은 경영권 지배를 수반하는 외국인직접투자에 비하면 라이선스에 의한 기술도입이 그렇게 부진하지 않았다. 그러나 라이선스에 의한 기술도입도 다른 나라에 비하면 저조한 편이었다. 경제규모라든가 경제발전단계를 고려하면 한국의 기술도입이 더 활발하였다고는 할 수 없다 (홍유수(1993)). 예컨대, 1992년까지 대만의 경우에는 3,793건의 기술도입이 있었고, 한국의 경우에 8,060건의 기술도입이 있었다. 또한 1989~1991년에 중국은 955건의 기술도입이 있었고, 한국은 2,082건의 기술도입이 있었다. 일본은 외국인직접투자의 기여도가 한국처럼 저조하였지만, 기술도입에서는 매우 활발하였다. 즉, 일본은 한국처럼 기술 측면에서 순수입국이었으며, 더 나아가 순수입액이 감소하지 않고 계속 증가하는 추세이다.¹⁴⁾ 기술도입 건수를 보면 일본에 비하여 한국의 기술도입이 저조함을 알 수 있다. 예컨대, 한국은 수출액이 100억 달러였던 1977년에 920건의 기술을 도입하였는데, 일본은 수출액이 100억 달러였던 1967년에 9,862건의 기술을 도입하였다. 10년 동안의 물가상승과 두 나라의 상이한 수출의존도를 감안하더라도 한국은 일본에 비해서 기술도입에 덜 의존하였다고 할 수 있다.

기술도입 건수는 1989년에 763건으로 정점에 도달한 후 감소추세를 나타내다가 1993년에 증가세를 회복하였다(표 6 참조). 그 사이에 기술

13) 특히 1992년에는 철수금액이 240.2백만 달러였고, 유입금액은 인가 및 신고 수리 기준으로 894.5백만 달러였다. 재무부, 『외국인투자동향』 참조.

14)상공자원부 자료에 의해 1970년 이후 1993년까지 매 5년마다의 기술수지, 즉 기술수출액에서 기술수입액을 차감한 금액을 보면 일본은 -4억, -6억, -10억, -16억, -36억, -41억 달러였고, 한국은 -1억, -2억, -1억, -9억, -11억, -8억 달러였다.

〈표 6〉 한국의 업종별 기술도입 추이¹⁾

(단위 : 건)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1-8)
농·수·축산	3	1	4	1	0	2	3	3
식품	23	15	22	8	17	12	17	18
제조	2	4	3	1	1	0	7	1
섬유	37	52	56	44	37	18	46	9
화학	160	181	172	164	115	85	97	48
금속	31	26	23	21	15	12	16	7
기계	148	181	158	174	144	165	198	89
전자	162	209	227	212	173	180	222	112
조선	13	14	10	14	12	12	6	2
통신	2	3	4	7	7	14	15	18
전력	7	4	5	3	0	3	8	2
건설	5	5	18	13	16	3	31	7
기타	44	56	61	66	45	27	41	22
합계	637	751	763	738	582	533	707	338
조세감면 비중 ²⁾	-	39.1%	27.0%	24.1%	14.2%	17.1%	15.4%	-

주 : 1) 인가, 신고수리 기준

2) 총도입건수 중 조세감면 대상 건수의 비중

자료 : 재무부, 『기술도입현황』 및 『제정금융통계』, 각호

도입이 감소한 것은 국내 제조업의 설비투자 감소와 선진국의 기술보호

〈표 7〉 한국의 국가별 기술도입 추이¹⁾

(단위 : 건)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1-8)
일본	307	354	343	333	276	232	286	116
미국	180	200	244	221	165	163	224	135
독일	35	49	37	55	34	26	34	23
프랑스	40	47	41	25	26	18	23	11
영국	21	20	23	28	27	30	36	19
기타	55	81	75	76	54	64	104	34
합계	637	751	763	738	582	533	707	338

주 : 1) 인가, 신고수리 기준

자료 : 재무부, 『제정금융통계』, 각호

주의 강화 때문이었다고 할 수 있다.

조세감면혜택을 통해 도입을 촉진하려는 고도기술의 경우에, 그 절대 건수 및 금액과 전체 기술도입에서 차지하는 비중이 모두 전반적인 감소추세를 나타내고 있다.

그리고 일본과 미국으로부터의 기술도입의 비중도 외국인직접투자에 서와 같이 매우 높으나, 조금씩 그 비중이 작아지고 있다(표 7 참조). 한편, 1990년대에 들어와 한국의 연구개발투자는 GNP의 2% 수준에 달 함으로써 선진국에 비해서 그리 작지 않고 개발도상국에서는 가장 높은 편이나, 외국인직접투자의 부족으로 기술획득의 기회를 잃고 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 外國人直接投資 關聯政策의 變遷

1. 외국인투자정책의 분류

일반적으로 외국인투자정책이라 할 때는 외국인투자와 직접 관련되는 정책으로서 ① 투자의 보호, ② 진입규제 등 규제의 완화, ③ 투자유인 부여 등 세 측면으로 나누어 볼 수 있다. 넓은 의미에서의 외국인투자정책은 더 이상 외국인투자정책에 한정되지 않고, 국내의 투자여건과 관련된 모든 정책이라고 하겠다.

투자의 보호는 원본회수 및 果實송금의 보장을 뜻하고, 구체적으로 원본회수 및 과실송금의 한도 및 가능한 시간 등을 내용으로 한다. 규제는 후술하듯이 경제적 규제, 사회적 규제, 행정절차적 규제로 구분할 수 있는데, 진입규제는 경제적 규제에 속한다. 진입규제의 완화는 허용업종의 확대 또는 제한업종의 축소, 허용업종열거방식(positive list system)으로부터 제한업종열거방식(negative list system)으로의 전환, 지분제한의 완화, 수출의무규정 완화, 내국민 대우 등을 가리킨다. 자동인가제도의 도입, 인가·심사·신고수리 기간의 단축 등은 행정절차적 규제의 완화에 속한다. 투자유인은 각종 조세감면 혜택으로서 외국인투자에만 부여하는 것일 수도 있고, 특정 기술 또는 특정 업종에 대해서 국내투자자나 외국인투자자를 막론하고 부여하는 것일 수 있다.

2. 외국인투자정책의 변천

이러한 분류방법에 따라서 한국에서의 외국인투자정책의 추이 및 그 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

가. 투자의 보호

① 1960년부터 시행된 『외자도입촉진법』은 외국인투자원본은 등록일로부터 2년 후에 매년 원본의 20% 이내의 범위에서 회수할 수 있고, 투자과실은 업무개시일부터 매년 원본의 20% 이내에서 송금할 수 있도록 하였다.

② 1966년에 제정된 『외자도입법』은 투자과실의 무제한 송금을 보장하였다.

③ 1984년에는 과실송금에 대한 제한을 철폐하였다.

나. 진입규제 등 경제적 규제의 완화

① 1960년에 제정된 『외자도입촉진법』은 외국인투자의 최소비율을 25%로 설정하였다.

② 1966년에 제정된 『외자도입법』은 외국인투자의 최소비율(25%)을 철폐하였다. 이는 외국인의 소액투자를 가로막는 조항이었기 때문이다.

③ 1970년에는 허용업종열거방식(positive list system)을 명시적으로 도입하였다. 국내산업과 지나친 마찰이 없는 범위내에서 적극 장려하는 것을 원칙으로 하고, 그 인가기준을 마련하였다.

④ 1972년에 경제기획원은 권장업종과 제한업종을 예시하였다. 권장업종은 TV수상기 제조업 등 138개 수출산업과 비스코스레이온 제조업 등 71개의 수입대체산업이었다.

⑤ 1973년에는 『외국인투자에 관한 일반지침』을 제정하였고, 이후 경제여건 변화에 대응하여 수시로 변경하였다. 이 지침에 따라 외국인투자의 지분, 수출의무, 최저투자액 등을 규제하였다. 외국인투자지분은 50%를 원칙으로 하였으나 업종에 따라서 50% 미만, 50% 이상 100% 미만, 100%의 예외를 두었다. 100% 가능 사업은 고도의 기술 및 경영으로 타국에서도 단독투자하는 다국적기업, 수출자유지역 입주기업, 구미·창원 공단에 입주하는 전자·기계공업, 교포투자사업, 투자선 다변화에 기여할 사업 등이었다.

⑥ 1984년에는 제한업종열거방식(negative list system)으로 전환하였다.¹⁵⁾ 투자금지 및 투자제한업종을 투자제한업종으로 단일화하였다. 그리고 외국인투자의 지분에 대한 제한을 원칙적으로 철폐하였다.

⑦ 1986년에는 중소기업 분야에 대한 외국인투자를 적극 개방하였다. 즉, 중소기업고유업종에 외국인지분 50% 미만의 투자를 허용하고, 중소기업 계열화품목에 중소기업규모로 투자하는 경우를 허용하고, 기술제공을 수반하는 합작투자자의 경우에는 최소투자금액을 5만 달러 수준으로 낮추었다.

⑧ 1987년에는 제조업을 추가 개방하였다. 이로써 제조업의 자유화율이 97.5%에 달하였다.

⑨ 1989년에는 서비스업을 중심으로 개방을 확대하였다. 예컨대, 외국 증권회사의 지분이 10% 이내에서 40% 이내로 확대됨(1991년 50% 이내로 다시 확대되었다). 한편, 1989년 5월 한국과 미국 사이의 외국인직접투자에 대한 합의에 의해서 내국민 대우 원칙을 채택하였다. 그리고 1990~92년 기간 동안 서비스업을 중심으로 추가 개방하였다.

⑩ 1993년에는 투자개방 5개년 예시제를 도입하였다. 그리고 1994년에는 투자개방 5개년 예시제를 수정하여 조기개방 및 신규개방을 추진하였다. 이에 1995년에는 자유화율이 90%를 넘고, 1997년에는 95%를 넘게 된다.

이에 따라서 1997년 1월까지 양돈업, 양계업, 낙농업, 서적출판업, 중합무역업, 신용카드업, 공인회계사업, 병원, 신용조사업 등이 개방되고, 또 발전업, 신탁회사, 투자자문업, 일반 화물자동차 운송업 등이 지분제한 등 제약 아래서 부분개방된다.

1997년 이후에도 개방이 유보된 업종은 쌀, 보리 등 보통작물 생산업, 한우 등 육우 사육업, 신문 발행업, 정기 간행물 발행업, 수도 사업, 철도, 버스, 택시, 내항, 정기항공 운송업들, 토지개발 공급업, 부동산 중개업, 변호사업, 법무사업, 라디오 및 텔레비전 방송업 등이다.

15) 참고로 국내기업의 해외직접투자에 대하여는 1992년에 negative list system으로 전환하였다.

외국인투자가에 대한 진입규제를 표로 나타내고, 1995년을 기준으로 해당 업종의 예를 들면 <표 8>과 같다.

제한업종열거방식에 의하여 제한업종(㉞)이 지정되고, 단 인가기준이 마련된 제한업종은 인가대상업종(㉡)이라고 하여 예외적으로 인가할 수 있는 업종이다. 인가대상업종은 지분제한 등 제한이 있으나 자유화를 지표 산정에는 포함된다. 제한업종이 아닌 모든 업종은 신고대상업종(㉢)으로서 원칙적으로 신고수리으로써 외국인투자가 가능한 업종이고 모두 자유화를 지표 산정시 포함된다. 그러나 신고대상업종들 중 타법률에 의한 지분제한이 있거나(㉢①), 『외자도입법』 아래 『외국인투자에 관한 규정』에 의하여 합작의무업종(㉢②)으로 되어 있는 업종들이 있다.

여기서 ㉡ 인가조건이 마련된 제한업종, 즉 인가대상업종, ㉢① 타법률에 의해 지분제한 등이 있는 신고대상업종, ㉢② 『외국인투자에 관한 규정』에 의하여 합작의무업종으로 지정된 신고대상업종은 실제 일정한 제한 아래서 개방이 허용되어 있다는, 즉 허용업종이라는 점에서는 똑같은 성격을 가지는데 『외국인투자에 관한 규정』에서는 세분하고 있다. 실제 자유화를 지표 자체는 이들 모두를 똑같이 허용업종으로 취급하는 개방지표이다.

<표 8> 진입규제의 구체적 내용

제한업종열거방식 (negative list system)		
㉠ 외국인 투자 대상 제외 업종	* 원칙금지 예외허용	
	㉢ 제한업종 (개방 유보)	㉡ 인가대상업종 (부분 개방)
	*원칙허용 예외금지 ㉢ 신고대상업종 (개 방)	

(계 속)

〈계 속〉

업종 예 (1995년 기준)		
㉠ 64110 65110 66020 ...	국영우편업 중앙은행 연금 및 공제업 ...	개방대상에서 제 외
㉡ 01111 01212 05112 22121 64201 92132 ...	보통작물생산업 육우사육업 근해어업 (제한업종 + 타법률에 의한 지분제한*) 신문발행업 (제한업종 + 타법률에 의한 지분제한*) 유선전신전화업 (제한업종 + 타법률에 의한 지분제한*) 텔레비전방송업 (제한업종 + 타법률에 의한 지분제한*) ...	개방 유보
㉢ 24233 52311 61104 64202 64203 65911 ...	생물학적 제제 제조업 (지분제한, 품목제한 등) 의약품 및 의료용품 소매업 (품목제한) 외항 화물 운송업 (지분제한, 업종제한 등) 무선전신전화업 (지분제한) 부가통신업 (지분제한) 투자회사 (지분제한) ...	부분 개방(인가 할 수 있다) 자유화율에 포함 --허용업종
㉣ ㉣① 05111 13100 23210 ...	원양어업 (타법률에 의한 지분제한) 철광업 (상 동) 원유정제 처리업 (상 동) ...	일정요건 아래서 개 방 자유화율에 포함 --허용업종
㉣② 15311 15511 15512 66031 66032 ...	곡물도정업 (합작의무업종) 주정제조업 (상 동) 소주제조업 (상 동) 상해보험업 (상 동) 손해보험업 (상 동) ...	일정요건 아래서 개 방 자유화율에 포함 --허용업종
㉣③	그외 모든 업종	개 방 자유화율에 포함

주 : 숫자들은 분류번호임.

*표는 타법률에 의하여 지분제한이 있는 업종을 가리킴.

자료 : 재무부, 『외국인투자에 관한 규정』, 각호

그리고 인가대상업종(㉔)에 있어서 인가조건 아래서 ‘인가할 수 있다’는 것은 인가당국이 ‘인가하지 않을 수 있다’는 것을 뜻하고, 신고대상업종(㉕)에 있어서는 지분제한 또는 합작의무 등이 충족되면 ‘신고가 수리된다’는 것을 뜻한다.

투자개방 5개년 예시제에서 혼동을 낳는 점이 있다. 즉, 이 예시제에 따르면 현재는 제한업종(㉕)인데 장차 지분제한 등의 제한 아래 개방하는 것(㉕①)을 ‘부분개방’이라 하면서 해당 개방년도 이후 신고대상업종(㉕①)으로 분류하고 있다. 그러나 현재 이미 지분제한 등 인가기준이 마련된 제한업종(㉔)으로서 장차 더 이상의 조치가 없는 업종은 계속 인가대상업종(㉔)으로 분류되고 있다.

다. 사회적 규제

- ① 노동관계 법령을 위반한 외국투자가의 경우는 인가대상으로 한다.
- ② 환경 관련 법령이 정하는 기준을 충족해야 한다.
- ③ 소비자보호, 경쟁촉진 등 질서를 위반하지 않아야 한다.
- ④ 국제계약의 불공정유형에 해당하지 않아야 한다.

라. 행정절차적 규제

① 1966년에는 외자도입에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 경제기획원에 외자도입심의위원회를 설치하였다.

② 1970년에는 창구일원화 조치로서 경제기획원의 투자진흥담당관실에 각 부처 주재관실을 설치하였다.

③ 1973년에는 전량 수출하며 50만 달러 이하의 외국인투자의 경우 외자도입심의위원회의 의결 없이 심의만으로써 인가토록 하였다.

④ 1974년에는 위 사항을 100만 달러 이하로 확대하였다. 또한 외자도입심의위원회의 심의를 거치지 않는 사항을 심사하기 위하여 외국인투자심사위원회를 설치하였다.

⑤ 1977년에는 외국인투자심사위원회를 외자사업투자심사위원회로 바

꾸었고, 이 위원회는 외자도입심의위원회의 심의를 거치지 않는 사항들(100만 달러 이하의 외국인투자 등)을 심사하였다.

⑥ 1984년에는 자동인가제도를 도입하여 일부 업종(외국인투자 지분 50% 미만의 경우, 100만 달러 미만의 외국인투자의 경우, 조세감면요청이 없는 경우, 금지업종 또는 제한업종이 아닌 경우 등)은 자동인가처리할 수 있도록 하였다.

⑦ 1987년에는 제조업에 대한 외국인투자 자동인가범위를 100만 달러 이하에서 300만 달러 이하로 확대하였다. 그리고 허가 대신 신고할 수 있는 범위를 확대하였다. 또한 1989년에는 자동인가범위를 1억 달러 이하로 확대하였다.

⑧ 1991~93년 기간 동안 외국인투자 제한업종을 제외한 모든 외국인투자 자유화업종에 대하여 申告制를 실시하였다. 또 신고수리기간, 인가심사기간 및 절차를 줄였고, 각종 규정, 고시, 내부지침등을 『외국인투자자에 관한 규정』으로 통합고시함으로써 제도의 투명성을 높였다. 이 규정은 외국인직접투자뿐 아니라 국내투자자에도 모두 관련되는 것, 예를 들어 중소기업고유업종, 지정계열화업종, 환경 등과 관련한 법령에 대한 주의를 환기하고 있다.

⑨ 1994년에는 신고수리업무 및 사후관리업무를 재무부 및 한국은행으로부터 외국환은행(본점, 모두 29개)으로 이관하고, 신고 및 인가신청 처리기간을 단축하였다.

⑩ 1995년에는 이전에 재무부에 설치운영중이던 외국인투자 종합지원센터를 무역센터로 이전하였다. 그리고 시, 도에 외국인투자 진흥관실을 설치할 수 있게 되었다. 또한 민원접수 후 일정기간이 경과하여도 허가 등의 조치가 없는 경우에는 자동승인으로 간주할 수 있게 되었다.

마. 조세감면 관련 정책

① 1960년 『외자도입촉진법』에 따라서 외국인투자기업의 소득 또는 기술도입 사용료에 대한 법인세 또는 소득세 등 제반 세금을 5년간 100% 면제, 그후 2년간 2/3 감면, 그후 1년간 1/3 감면의 혜택을 주었다.

② 1984년에는 감면대상을 고도기술사업, 수출자유지역 입주사업, 국제수지개선에 현저히 이바지하는 사업(일정한 조건부), 중소기업 우선 육성업종(일정한 조건부), 대규모자본을 수반하는 사업, 재외국민의 제조업 투자 사업 등으로 축소하였다. 그리고 법인세 또는 소득세 등 제반 세금을 5년간만 100% 면제하도록 하여 조세혜택을 축소하였다.

③ 1987년에는 감면대상에서 대규모자본을 수반하는 사업 등을 제외하였다. 그리고 자본재 수입에 대한 관세, 특별소비세, 부가가치세의 감면을 100%에서 70%로 낮추었다.

④ 1988년에는 감면대상에서 국제수지개선에 현저히 이바지하는 사업을 제외하였다.

⑤ 1990~91년 기간 동안 감면대상을 고도기술사업 및 수출자유지역 입주사업으로 축소하였고, 다음과 같이 감면비율을 일부는 축소하고, 감면기간도 단축하였다.

법인세, 소득세 :	3년간 100%, 2년간 50%
배당에 대한 소득세 :	5년간 50%
취득세, 재산세, 종합토지세 :	5년간 50%
관세, 특별소비세, 부가가치세 :	50% (자본재 도입시)
법인세, 소득세 :	5년간 100%, 3년간 50%
배당에 대한 소득세 :	5년간 100%, 3년간 50%
취득세, 재산세, 종합토지세 :	5년간 100%, 3년간 50%
관세, 특별소비세, 부가가치세 :	100% (자본재 도입시)

⑥ 1992년에는 고도기술사업 범위를 추가하였다.

⑦ 1995년에는 수출자유지역 입주사업에 대한 조세감면은 종전과 똑같이 유지하고, 고도기술 수반 외국인투자에 대한 조세감면을 다음과 같이 확대하였다.¹⁶⁾

16) 외국인투자기업이 아닌 경우에 대한 『조세감면규제법』의 주요 내용은,

	농어촌 중소기업 / 수도권외 기술집약형 중소기업	수도권내 기술집약형 중소기업
법인세, 소득세 :	5년간 50%	3년간 50%, 2년간 30%

3. 외국인투자를 포함한 일반 투자관련 정책의 변천

가. 규제 일반

1970년에는 『외국인투자자의 노동조합 및 노동쟁의에 관한 임시특별법』을 제정하여 일정 조건의 국내기업 또는 외국인기업에서의 노동쟁의의 신속한 처리를 도모할 수 있도록 하였다.

나. 금융

① 1960년대 후반 이후 정책금융, 신용보증, 공제기금의 가입, 유망중소기업 선정, 수출보험가입 등에서 투자지분이 50%를 넘는 외국인투자기업에게는 차별적 규제가 적용되고 있다.

② 1986년 이후 강력히 억제되던 상업차관이 1990년에는 예외적인 경우(산업구조 고도화에 기여할 수 있는 성장유망산업 부문 중 대규모 투자금액이 소요되고 자본재 도입이 불가피한 산업)를 빼놓고는 도입이 사실상 금지되었다. 도입용도에서는 현금차관의 도입을 금지하고, 자본재 도입용도에서 소요자금의 85% 이내까지만 허용하였다.

③ 1992년에는 첨단기술산업에 대하여 외화증권발행 제한을 완화하였다.

④ 1993년에는 고도기술사업으로 조세감면을 받는 외국인투자기업에게 투자금액의 75% 이내에서, 한편 일반제조업의 외국인투자기업에게 투자금액의 50% 이내에서 3년 이내의 단기 외화차입을 허용하였다. 단 용도에 있어서 고도기술 수반 제조업의 외국인투자기업은 원자재 및 자본재 수입, 국내 금융기관 부채상환용에 제한되고, 일반제조업의 외국인투자기업은 자본재 수입에 제한된다.

⑤ 1992~94년 기간 동안 수출선수금 영수한도와 연지급수입기간을 연장하였다.

⑥ 1994년에는 고도기술 수반 외국인투자의 경우 자본재 도입용 상업

차관을 외국인투자금액의 100% 이내에서 허용하였다.

다. 창업 및 공장설립

① 1970년에는 『수출자유지역설치법』으로써 마산수출자유지역을 설치하였다. 이 지역은 외국인지분이 50% 이상이면서 수출을 목적으로 하는 기업이 입주할 수 있게 한 지역이었다.

② 1973년에는 수출자유지역의 입주업체의 외국인지분 제한을 철폐하였다.

③ 1973년에는 외국인투자의 인가절차에 입지조건을 추가함으로써 공장의 지역적 배치를 조정하여 공해를 최소한으로 방지토록 하였다.

④ 1977년에는 외국인투자 인가절차에 공장부지의 규모를 고려함으로써 토지활용도를 높이도록 하였다.

⑤ 1992년에는 토지취득에 관한 규정을 통해 제조업과 일부 서비스업종에 대한 외국인투자기업의 토지취득을 용이하게 하였다.

⑥ 1994년에는 공업단지 안에 외국인기업 전용공업단지를 지정할 수 있도록 하고, 그 추진계획을 마련하여 광주와 천안에 건설키로 하였다.

Ⅳ. 外國人直接投資 不振要因

여기서 우리는 먼저 한국에서의 외국인직접투자가 어떤 동기에 의하여 이루어지는가를 살펴본 다음 외국인투자를 가로막는 요인은 무엇인가를 알아본다.

1. 투자의 동기

국내기업의 외국인투자자와의 합작투자의 동기에 대한 조사결과는 다음과 같다. 차동세(1983)의 설문조사에서 1980년대 초반 이전에 국내기업의 합작투자동기는 ① 선진생산기술 및 선진경영기술 습득도모(47%), ② 원자재조달 및 해외수출(21%), ③ 자본조달(15%) 등이 대종을 이루었다.

그리고 재무부·한국산업은행(1993)의 최근 설문조사에 의하면 ① 선진생산기술 및 선진경영기술 습득도모(71%), ② 원자재조달 및 해외수출(10%), ③ 자본조달(7%) 등의 순이었다.

즉, 국내투자자가 외국인투자자와 합작하려는 동기는 갈수록 선진생산기술 및 선진경영기술 습득도모를 더 중요시하게 되었다는 것이다.

한편, 차동세(1983)의 설문조사에서 1980년대 초 이전의 對韓 외국인투자기업들의 투자동기는 ① 임금에 비해 높은 생산성(47%), ② 우대조치(17%), ③ 한국시장에의 상품수출(16%) 등의 순이었다.

그리고 재무부·한국산업은행(1993), 중소기업은행(1994) 등의 최근 설문조사에 따르면 對韓 외국인투자자의 투자 동기는 ① 한국시장에의 상품수출(43~49%), ② 임금에 비해 상대적으로 높은 생산성(17~27%), ③ 제3국 시장진출의 교두보 마련(16~18%) 등의 순이며, 이 세 동기가 대종을 이루고 있다.

이것은 해외생산거점형에서 현지시장접근형으로 對韓 외국인직접투자

의 성격이 변하고 있으며, 우대조치와 저렴한 생산비용의 중요성이 상대적으로 낮아지고 있음을 뜻한다.

2. 장단기 부진요인

제 II 장에서 한국의 대외지향적 개발전략이 해외차입 의존형, 외국인직접투자 회피형, 수출주도형 개발전략으로서 전반적으로 외국인직접투자가 저조하였고, 최근 단기적으로 더욱 저조하였음을 살펴보았다. 그러면 이러한 외국인투자의 장단기 부진요인은 무엇일까?

사공 일(1993)은 그 부진요인을 외국인투자에 대한 수요자라고 할 수 있는 국내민간기업, 정부 등 국내 경제주체의 입장을 중심으로 하여 지적하였다. 첫째, 한국정부와 국민들이 일제 식민지 경험 때문에 외국인의 한국산업지배를 우려하여, 외국인투자자가 국내기업의 경영지배권을 획득하거나 경영의 자율성을 확보하는 것을 그다지 환영하지 않았다고 한다.¹⁷⁾ 둘째, 노동집약적 경공업 중심의 한 경제개발의 초기 단계에서는 외국인직접투자에 수반되는 고도기술, 고도경영기법, 전문적 마케팅이 필요하지 않아서 외국인직접투자를 소홀히 하였다는 것이다. 셋째, 대내외 금리차에 따른 자본의 상대적 비용격차는, 국내기업들로 하여금 외국인기업과의 합작보다 해외차입을 선호하게 하였다는 것이다.¹⁸⁾ 이것은 앞에서 보았듯이 국내기업의 합작동기에서 자본조달의 필요성이 상대적으로 낮았다는 점과 일맥상통하는 것이다. 이러한 요인들은 특히 경제개발 초기단계에서 외국인투자유입을 저조하게 하였는데, 한국이

17) 재무부 경제협력국(1994)도 이 점을 지적하였다. 한편, 해외차입은 외국인직접투자에 비해 상대적으로 외국의 한국산업지배의 가능성이 적다. 이 점에서 해외차입과 외국인직접투자는 서로 代替的이다.

18) 대내외 금리차 때문에 낮은 금리로 해외차입을 할 수 있다는 것 자체가 특별한 이득이다. 외국인투자자와 합작하지 않은 국내기업이 해외차입을 하는 경우에는 해당 국내기업이 그 이득을 모두 누리지만, 외국인투자자와 합작한 국내기업이 해외차입을 하면 그 이득을 외국인투자자와 나누어야 하는 만큼 덜 유리하다는 것이다.

OECD에 가입하고자 하는 1996년을 바로 앞둔 지금도 상당한 정도로 여전히 존재하고 있다. 다만 위의 둘째 요인, 즉, 기술 관련 요인은, 역시 앞의 설문조사에서 보았듯이, 한국경제가 새로운 발전단계로 접어들면서 그 중요성이 부각되고 있다.

그러나 이외에도 특히 외국인투자의 공급자라고 할 수 있는 외국인투자기업의 입장에서 그 부진요인을 찾아볼 필요가 있다. 김남두·유재원(1992), 김윤철(1994), 재무부 경제협력국(1994) 등의 분석에 따르면 다음과 같다. 첫째, 장기적 부진요인은 ① 외국인투자 인허가에서의 규제, 기술도입 규제, 기업활동에 대한 규제 등 지나친 정부규제와 기술보호 부족 등 미흡한 외국인투자 관련 제도, ② 공장입지 확보상의 어려움, 자본조달의 어려움 및 고금리 등 높은 생산요소비용 등이었다. 둘째, 최근의 단기적 부진요인은 ① 고금리 지속, 임금상승 및 노사분규, 지가상승, 물류비용 등 높은 생산요소비용, ② 거시경제의 불안정성, ③ 조세감면 등 투자유인책 축소, ④ 선진국의 경기침체 등이었다.

〈표 9〉 외국인직접투자의 부진요인

	장 기	단 기(최 근)
수요자 (국내기업, 정부 등)	산업지배 우려, 국민의식 경제발전단계상 초기단계 국내외 금리차--해외차입 선호	(--경제발전단계상 해당 안 됨) (--해외차입에 대한 규제로 어느 정도 해당 안 됨)
공급자 (외국인 투자기업)	정부규제(공업입지 및 공장설립, 금융 관련 규제 포함) 외국인투자 관련 제도 미흡 - 높은 생산비용 공장입지확보의 어려움 자금조달의 어려움, 고금리 - - - -	조세감면 등 투자유인책 축소 높은 생산비용 지가상승 고금리 지속 임금상승, 노사분규 물류비용 상승 거시경제의 불안정성 선진국의 경기침체

〈표 9〉는 對韓 외국인투자 부진요인을 수요자와 공급자, 장기와 단기(최근)로 나누어 정리한 것인데, 여기서 장기적 부진요인은 달리 언급하지 않았으면 단기(최근)에도 적용되는 것이다.

외국인직접투자 부진과 관련한 외국인투자기업의 실제조사 결과를 보면 다음과 같다.

차동세(1983)의 설문조사에 따르면 1980년대 초에는 정부규제(23%)와 자본조달의 어려움(23%) 등이 가장 큰 애로요인이었다.

재무부·한국산업은행(1993)의 설문조사에 따르면 투자장애요인은 임금상승(44%), 정부규제(24%), 국내시장협소(13%), 자본조달의 어려움(8%) 등의 순이었다.

한편 우리나라의 외국인직접투자 중 큰 비중을 차지하는 일본기업을 대상으로 한 일본무역진흥회(JETRO, 1993)의 한 조사에 따르면 한국에 진출한 일본계 기업의 경영상 애로사항은 자본조달의 어려움(26%), 임금상승(25%), 노사문제(22%), 경쟁심화(16%) 등의 순서로 나타났다.

그리고 중소기업은행(1994)의 최근 조사에서는 정부규제(54%), 자본조달의 어려움(32%), 사회간접자본 미비에 따른 높은 물류비용(9%) 등으로 나타났다.¹⁹⁾

결국 정부규제의 완화와 자본조달의 어려움 해소는 장단기에 걸친 외국인투자 활성화에 있어서 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 또한 더 적극적인 의미에서 한국경제를 자유롭고 공정한 시장경제질서로 발전하게 하기 위한 과제라고 하겠다. 따라서 이 보고서는 뒤에서 정부규제, 공업입지 및 공장설립, 금융여건을 중심으로 그 현황과 개선방안에 대하여 고찰하고자 한다.

19) 여기서 정부규제는 금융 관련 규제와 창업 및 공장설립 관련 규제 등 제반 정부규제를 말한다.

3. 부진요인의 실제

가. 정부규제와 외국인투자 관련 제도

외국인투자 관련 제도는 유인책의 문제보다 정부규제의 문제로 지적되는데, 전반적으로 큰 부진요인이었고 최근에 조금씩 개선되고 있다. 그 의의에 대해서는 5~7장에서 상세히 살펴보기로 한다.

나. 생산요소

금융 측면에서의 부진요인은 장단기에 걸쳐 지속적으로 존재하여 왔으나, 임금상승과 노사분규, 지가상승 등 생산요소 측면에서의 부진요인은 특히 최근에 나타난 것이다. 그러나 금융 측면에서는 과거처럼 최근 까지도 높은 인플레이션 기대심리와 국내금융산업의 경쟁력 취약 등에 의해서 고금리현상이 지속되었고, 제조업 생산에서 금융비용이 차지하는 비중이 경쟁국들에 비해서 매우 높았다.²⁰⁾

1980년대 후반에는 노동생산성에 비해서 임금이 급격히 상승함으로써 1992년에는 아시아 신흥공업국들 중 제조업 평균임금이 가장 높은 편에 속했다. 즉 1985년부터 1992년까지 실질임금의 연평균증가율이 대만, 싱가포르, 중국, 일본의 경우 각각 8.1%, 7.2%, 4.1%, 1.6%였으나, 한국의 경우 11.2%나 되었다(한국노동연구원(1993)). 그리고 1992년에 제조업 부문의 월평균 임금이 대만, 말레이시아, 태국, 중국 등의 경우 각각 1,078달러, 255달러, 162달러, 43달러였으나, 한국의 경우 1,023달러였다. 이 때문에 생산거점형 외국인투자가 특히 저조해졌다고 하겠다.

임금상승이 노동의 높은 생산성을 동반하는 것이라면 경제발전단계상

20) 예를 들어 1993년 중 시장실세금리에서 소비자물가상승률을 차감한 실질금리는 대만, 일본, 미국의 경우 각각 4.8%, 2.5%, 1.4%였으나, 한국의 경우에는 7.2%나 되었고, 1987~1991년 기간 중 제조업 생산물의 제조원가에서 금융비용이 차지하는 비중이 대만과 일본의 경우에는 각각 평균 2.1%, 1.9%였으나, 한국의 경우 평균 5.1%나 되었다(『매일경제신문』, 1993. 11. 18).

필요한 것일텐데, 노동생산성 향상이 상대적으로 저조하였다는 데 문제가 있다. 그런데 유의해야 할 점은, 근로자의 주거생활을 위한 부담이 실질적으로 대부분 임금에 의존한다는 것이다. 즉, 기업이 사회적 책임도 떠안게 되고, 이는 잦은 노사분규를 유발한 요인이라고 할 수 있다. 그리고 임금상승 등 비용인상 요인을 제품가격에 대부분 전가하여 국제 경쟁력약화를 초래한 경영 및 산업구조에도 문제가 있다고 할 수 있다. 1980년대 후반 이후에 두드러지게 나타난 불안정한 노사관계는 한국의 경제 및 사회 발전과정 중 치른 사회적 비용이라고 할 수 있으며, 고임금과 함께 장기적으로 해결해야 할 과제이다.

또한 최근에 한국의 공장임지의 가격이 경쟁국들에 비해서 매우 높아졌다(표 10 참조). 이 때문에 제조업 설비투자에서 토지 및 건물이 차지하는 비중이 높고, 더구나 그 비중이 갈수록 커지고 있다.²¹⁾

〈표 10〉 주요국 공업단지 용지가격 (1993년)

(단위 : 달러/㎡)

	공업단지	용지가격
한국	대전	213
	인천 남동	205
	경남 창원	183
	경기 시화	148
	전남 대불	78
대만	민웅	23~110
	남강확대공업구	5~99
일본	센다이	149~163
	홋카이도 소라지	41~54
말레이시아	조홀바루	48~75
중국	천진(임대)	28

자료 : 상공자원부, 1993.11. 재무부, 1994.1.

『매일경제신문』, 1993. 11. 18.

한편, 사회간접자본의 확충이 경제발전에 비해 상대적으로 저조하여

21) 그 비중이 1975년에 17.0%였으나 1990년과 1992년에는 각각 22.8%와 24.8%나 되었다(『매일경제신문』, 1993. 11. 18).

物流費用이 증가하여, 1990년에는 GNP의 12.8%를 차지하였다. 같은 해 원재료 구매비에 대한 물류비용의 크기는 대만과 일본의 경우 각각 4.4%, 5.6%였는데, 한국의 경우 10.1%였다.

1994년 초 한국에 진출하고 있던 외국인투자기업들의 구체적인 사례를 부록에 정리하였다. 이것은 1994년 초 상공자원부가 조사한 외국인 투자기업들 중 네 개의 대표적 사례로서 투자동기 및 투자상 애로사항을 간략하게 정리한 것이다.

V. 政府規制와 外國人直接投資

1. 한국경제와 규제

정부규제란 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현을 위하여 기업활동에 직·간접적으로 개입하는 것을 말한다.²²⁾ 정부규제는 일반적으로 경제적 규제와 사회적 규제로 분류된다.²³⁾ 경제적 규제나 사회적 규제에는 그 하부규제라고 할 수 있는 행정절차적 규제가 있다. 따라서 <표 11>처럼 경제적 규제, 사회적 규제, 행정절차적 규제로 크게 세 유형으로 나눌 수 있다(김종석(1990), 김재홍(1992), 최병선(1992)).

경제적 규제는 기업의 본원적 활동에 직접 영향을 미치는 규제로서 경쟁에 직접 영향을 주는 규제이다. 이것은 시장의 정태적 불완전성 즉 시장실패를 보완하기 위한 규제, 또는 시장질서를 유지하거나, 산업을 보호육성하기 위한 산업정책의 수단으로 채택하는 규제이다.²⁴⁾ 경제적 규제를 다시 일반적인(좁은 의미의) 경제적 규제와 독과점 규제로 나눌 수 있다. 일반적인 경제적 규제는 경쟁을 제한하여 산업을 보호하고 기존 생산자를 보호하는 반면에, 독과점 규제는 경쟁을 촉진하고 공정한 시장질서를 만들고 소비자를 보호한다.

사회적 규제는 기업의 본원적인 경제활동이 아니라 그 과정 중 부수적으로 발생하는 사회적 행동에 대한 규제이다. 이 규제는 환경보호, 근

22) 정부규제를 행정규제라고도 한다. 예를 들어 1993년에 제정된 『행정규제 및 민원사무 기본법』과 『기업활동규제완화에 관한 특별조치법』은 행정규제라고 하고 있다.

23) 정부규제 중에는 시장 또는 기업활동과 전혀 관계 없는 것도 있지만, 대부분의 정부규제는 시장 또는 기업활동과 관계 있다. 따라서 일반적으로 정부규제에 대한 논의는 시장과 기업활동에 대한 개입을 중심으로 하고 있다.

24) 따라서 특히 산업정책과 경제적 규제는 상당히 공통되는 부분이 많다. 그러나 산업정책은 동태적 시장실패를 보완하는 것이라고 구분하기도 한다(이경태(1990), 김종석(1994)).

〈표 11〉 정부규제의 분류

유 형	경제적 규제		사회적 규제		행정절차적 규제 ¹⁾
	일반적인 경제적 규제 ²⁾	독과점 규제	경제활동 관련	경제활동 무관	
목 적 및 효 과	경쟁억제 산업정책 수단 산업보호 생산자보호	경쟁촉진 산업정책 수단 공정시장질서 소비자보호	삶의 질 향상 사회적 형평 환경보호 근로자보호 소비자보호		행정편의 부처간 책임 소재를 명확히 하기 위함
내 용	진입규제 가격규제 품질규제 생산량규제 거래 대상· 조건·방법	진입규제 가격규제 품질규제 생산량규제 거래 대상· 조건·방법	시설기준 위생기준 안전기준		인허가절차 행정지도 불투명성
추 세	규제완화	규제강화	규제강화		규제완화

주 : 1) 일반적으로 외국인투자기업에 추가로 적용되는 규제

자료 : 김종석(1990), 최병선(1992)

로자보호, 소비자보호 등을 통해 삶의 질을 향상시키고 사회적 형평을 높이기 위한 규제이다.

행정절차적 규제는 법령에 근거하지 않고, 행정기관이 그 소관사무에 속하는 사항에 관하여 행하는 지시, 경고, 권고, 도덕적 설득 등 비권력적, 임의적 수단을 통한 규제이다. 시장실패의 보완, 사회적 형평의提高 등과 같은 정당한 근거 없이 주로 행정편의를 위해 집행되고, 부처간 책임소재를 분명히 하기 위해 도입된 이러한 규제는 민간경제주체들에게 추가적인 부담과 비용을 안긴다.

국내기업에 비하여 외국인투자기업에게 추가로 적용되는 정부규제는 진입규제와 같은 경제적 규제와 외국인기업에 대한 별도의 인허가절차 등 행정절차적 규제라고 할 수 있다.

1991년 9월부터 1992년 3월까지 국무총리의 직속기구로서 限時的으로 운영되었던 행정규제완화 민간자문위원회가 수집, 분석한 자료를 토대로 정부규제와 관련된 문제점을 정리하면 다음과 같다(행정규제완화 민

간자문위원회(1992), 김재홍(1992)).

먼저 규제의 유형에 있어서 경제적 규제와 사회적 규제에 비하여 행정절차적 규제가 매우 큰 비중을 차지한다. 1992년에 행정규제완화 민간자문위원회가 발간한 『행정규제완화에 관한 건의』에 정리된 규제 중 경제적 규제는 27.2%, 사회적 규제는 36.4%, 행정적 규제는 36.4%로서 규제이론에서는 대개 거론되지 않는 행정절차적 규제가 매우 큰 비중을 차지하고 있다.

규제의 근거에서도, 행정의 편의에 의해서 도입된 정부규제가 가장 많다. 행정절차적 규제 중 43.5%가 행정편의에 의해 도입된 것이며, 경제적 규제와 사회적 규제 중에서도 행정편의 때문에 도입된 것이 10% 수준을 넘었다. 한편, 가격규제가 선진국에서는 독과점의 불완전경쟁 때문에 도입되지만, 한국에서는 물가안정이라는 거시정책목표 달성 때문에 행해지는 경향이있다.

규제의 문제점에 있어서, 규제의 적용대상, 적용범위, 적용기준 등과 같은 구체적인 내용이 밝혀지지 않아 明瞭性이 결여된 경우, 개별적인 상황을 고려하지 않고 획일적으로 규제하는 경우, 현실적으로 규제의 집행과 준수가 불가능한 경우 등 규제방법이 불합리한 경우가 전체의 36.2%로 가장 많았다. 특히 행정절차적 규제의 경우 그 중 무려 87.0%가 이러한 불합리적인 규제방법이 문제가 되었다.

그러면 규제완화에 대한 정부의 입장은 어떠하였는가? 앞서 언급한 위원회의 건의안에 대한 당시의 답변은, 집행기관을 하부기관 또는 민간자율기구에 이양하자는 건의에 대한 기각률(60.7%)이 전체평균 기각률(44.6%)보다 훨씬 높고, 또 규제폐지 건의에 대한 기각률(53.4%)보다 높다. 이것은 각 부처가 규제집행기관이 변경됨에 따라 자신들의 권한이 축소됨을 기피함을 뜻한다고 할 수 있다. 그리고 각종 불합리한 관행에 의한 규제를 개선하자는 건의에 대하여 그 같은 규제를 더 이상 행하고 있지 않다는 ‘이미 조치’ 답변이 21.1%로서 매우 높운데, 이것은 일선의 상황에 대한 중앙부처의 공무원들의 정보가 실제와 다르거나, 혹은 불합리한 관행에 따른 규제가 그 근거를 명시적으로 갖고 있지 않기 때문에 답변시 실제로 그러한 규제가 존재하지 않는다고 주장할 여지가

많음을 뜻한다고 할 수 있다(김재홍(1992)).

2. 규제완화의 대외적 필요성

상호주의에 입각한 시장개방압력이 커지고, 외국기업에 대한 차별적 규제가 통상마찰의 원인이 되는 추세 때문에 국내에서 규제완화가 추진되기도 한다.

여기서 규제완화의 대외적 요구를 살펴보기로 하는데, 대부분 진입규제의 완화 및 폐지를 주요 내용으로 하고 있다.

가. 무역관련투자조치에 대한 UR 최종협정

1993년 12월에 타결된 UR(Uruguay Round)최종협정의 내용에서 외국인직접투자와 관련된 사항은 무역관련투자조치(TRIM: Trade Related Investment Measures)에 대한 협상에 포함되어 있다.

첫째, 투자자유화의 대상은 서비스를 제외한 재화의 무역과 관련한 투자조치에 한정하고, 貿易制限效果 및 貿易歪曲效果와 관련 없는, 일반적인 투자조치는 논외로 한다.

둘째, GATT 제 3 조(내국세 및 규제에 관한 내국민 대우)와 제 11 조(수량제한의 일반적 금지)에 저촉되는, 국산품 및 국산부품 사용의무, 국제수지 균형의무, 외환 통제, 수출 관련 제한(수출이행의무)과 같은 투자조치들을 금한다. 단, 기술이전의무 및 외국인지분참여 제한 등에 대해서는 언급하지 않음으로써 허용하였다. 한편, 외국인직접투자에 대한 유인 부여에 대해서는 보조금·상계관세 협상에서 처리하였다.

셋째, GATT 제 18 조(경제개발에 대한 정부지원)에 따라 개도국은 협정이행을 일시적으로 유보할 수 있다.

넷째, 각국은 협정 발효후 90일 이내에 협정과 어긋나는 무역관련투자조치를 통지하여야 하고, 일정 경과기간 내에 이를 철폐하여야 한다. 경과기간은 선진국은 2년, 개도국은 5년, 극빈개도국은 7년으로 한다. 단

개도국은 경제가 특별히 곤란할 경우에 경과기간의 연장을 신청할 수 있다.

다섯째, GATT 제 10 조(무역규제의 공표 및 시행)와 1979년에 협의된 “통지, 협의, 분쟁해결 및 감시에 대한 협의사항”을 준수하고, 무역관련투자조치에 대한 정보출판물을 GATT 사무국에 제출함으로써 투자관련 제도의 명료성을 높인다.

여섯째, 모든 체약국이 참여하는 무역관련투자조치 위원회를 구성하고, 이 협정의 이행여부를 조사하여 매년 보고한다.

나. APEC에서의 투자자유화

지금까지 APEC(Asia Pacific Economic Cooperation)에서는 다른 여러 분야와 마찬가지로 투자 분야의 자유화를 위한, 법적 구속력을 갖는 합의가 이루어지지는 않았다.

1992년에 역내 무역투자확대조치 일환으로 『투자규제안내서』(Investment Regulations Guidebook)를 작성하기로 하였는데, 이는 회원국의 투자 관련 제도의 명료성을 높이는 데 목적이 있다. 이 안내서는 1993년에 최종 작성되었는데, ① 외국인투자에 대한 제도 및 환경, ② 외국인투자에 대한 법규의 개관, ③ 외국인투자에 관한 정부승인절차 및 투자활동 촉진정책, ④ 기업설립절차, 자본참여규정, 토지획득규정, 과세, 비자갱신, ⑤ 그리고 외국인투자에 대한 제반 제도·절차 등에서 개선되어야 할 분야 등을 포함하고 있다.

그런데 『무역투자기본틀에 관한 선언』(Declaration on Trade Investment Framework: TIF)과 『아태투자규약』(Asia Pacific Investment Code: APIC) 등을 통해 여타 분야에서의 자유화와 함께 투자 분야의 자유화가 활발히 추진되고 있다.

『무역투자기본틀에 관한 선언』(TIF)은 1993년 초 미국에 의해서 제안된 것으로서, 이 협정체결의 주요 의의는 무역 및 투자에 대한 지역차원의 다자간, 공식적, 정례적 협의체, 즉 무역투자위원회(Trade and Investment Committee)를 구축하는 것이다. 이 위원회의 목적은, 세계 무

역 및 투자 현안에 대한 APEC의 공동의견을 개선하고, 역내 무역 증진 및 자유화와 투자환경 활성화를 통한 재화, 서비스, 자본, 기술의 이동을 증진시키고, 역내 무역 및 투자 현안에 대한 합의를 도출하는 것이다.

한편, 1992년에 APEC 각료회의에서 설립이 합의된 저명인사그룹(Eminent Persons Group: EPG)은 투자자유화를 위하여, 아태투자규약을 체결할 것을 권고하였다. 아태투자규약은 원래 태평양경제협력위원회(Pacific Economic Cooperation Council: PECC)의 무역정책분과위원회(Trade Policy Forum)가 초안을 작성한 것인데, 이 규약의 기본목표는, 아태지역에서의 해외직접투자를 활성화하기 위하여 역내 해외직접투자에 대하여 역내국 다자간에 적용되는 기본적인 원칙을 제정하는 것이다. 즉, 역내 해외직접투자와 관련하여 투자유치국, 투자국, 투자자 등의 권리와 의무를 명백히 함으로써 역내 해외직접투자를 촉진하고자 하는 것이다. 저명인사그룹은, 이 규약이 처음에는, 예컨대 宣言과 같은 자율적 규칙으로 시작해서, 궁극적으로 法的 구속력을 갖는 협정으로 할 것을 권고하였다. 또 이 규약이 회원국의 국내외 투자조치에 대하여 무차별 원칙, 내국민 대우 원칙, 명료성, 새로운 의무조항 및 투자유인 설정 금지 등을 주요 내용으로 할 것을 권고하였다.

다. 투자관련 쌍무협상

상공부의 1989년도 韓美 수퍼301조 협상백서에 따르면, 이 협상에서 미국은 한국에 대하여 ① 개방폭을 확대하고, ② 수출의무, 국산품사용, 기술이전 등 투자 관련 이행조건을 부과하지 말고, ③ 1991년부터 신고제로 전환하고, ④ 심사기간을 단축하고, ⑤ 기술도입 관련 규제를 완화할 것 등을 요구하였는데, 한국 정부는 약간의 시차를 두고 대부분의 요구를 수용하였다.

투자와 관련된 최근 한국정부의 쌍무협상으로는 韓美기업환경개선방안(Presidents' Economic Initiative: PEI) 및 韓美경제협력대화(Dialogue for Economic Cooperation: DEC) 등 한미간 경제협력협의체의 여러 부

문의 협상들 중 투자부문 협상을 들 수 있다. 전술한 한국의 외국인직접투자 관련 정책은, 이러한 쌍무적인 한미경제협력회의의 결과 좀 더 개방되었다. 미국의 한국에 대한 투자 관련 주요 건의사항은, 투자개방 폭 확대, 투자절차 간소화, 외국인 토지취득제도 완화, 외국인투자기업의 자금조달 규제완화 등이었다.

한편, 미국은 쌍무적 차원에서 30여 개 국가(아태지역에서는 싱가포르, 뉴질랜드, 오스트레일리아, 대만 등)와 무역투자기본틀 협정(Trade and Investment Framework Agreement: TIFA)을 체결하였다. 이 협정의 외국인직접투자 관련 주요 내용은, ① 투자기회 확대를 위한 개방적이고, 예측가능한 환경조성, ② 무역 제한·왜곡적인 투자조치 확인 및 제거, ③ 지적재산권 보호, ④ 투자 관련 현안 협의 및 신속해결; 필요한 협정을 체결하기 위한 협상 추진, ⑤ 무역투자위원회 설치, ⑥ 체결국 쌍방의 합의 또는 체결국 일방의 협의 요청에 의한 협의 개최, ⑦ 무역 및 투자에 관한 당면실천과제 추진 등이다.

라. OECD

OECD의 『자본이동자유화규약』에 따르면 기본적으로 비거주자의 국내직접투자 및 청산의 자유화는 회원국의 의무조항이다. 그리고 점진적 자유화, 내국민 대우(national treatment), 무차별 대우(equivalent treatment) 등 원칙이 적용되면서, 또한 상호주의도 허용된다. 점진적 자유화란 자국경제상황에 따라서 일정기간 자유화 유보조치를 취할 수 있도록 한 제도적 장치를 말한다. 그러나 이러한 유보조치도 정기적으로 그 타당성 여부를 검토한다. 상호주의가 허용되므로 자국기업에 대하여 상대방 국가가 자유화 의무를 보장하지 않으면 그 국가의 외국인투자기업에 대하여 역시 자유화를 유보할 수 있다(김태준(1992)).

실제 회원국들 중 선진국들도 자국에 중요한 업종, 공공독점업종, 일부 서비스업종 등에 대하여 업종제한, 지분제한, 상호주의 적용 등을 통하여 외국인직접투자를 제한하고 있으며, 외국인투자기업에게 보조금 수혜라든가 국내금융시장에서의 자본조달에서 제한을 하고 있다.

3. 규제제도의 개선방향

그동안의 과다하고 불합리한 정부규제는, 대기업에 비해 상대적으로 열등한 지위에 있는 중소기업들의 시장진입을 억제하고, 한국실정에 어두운 외국인투자기업들의 국내진출을 당연히 더 제한하였으리라고 생각할 수 있다. 달리 말하면, 과다하고 불합리한 정부규제는 한국경제에서 중소기업을 위축시키고 외국인투자를 저조하게 만든 하나의 주요한 요인이라는 것이다.

그러면 한국에서 어떻게 정부규제를 개선할 것인가?

가. 제도 자체의 개선

규제제도의 개선을 위하여 규제의 완화 및 폐지(deregulation)보다 더 중요한 것은, 기존의 규제를 합리적으로 개선하여 규제의 효율성을 높이는 규제제도의 개선(regulatory reform)이라고 할 수 있다. 한국경제가 자유롭고 공정한 시장경제질서를 지향할 때 최소한 필요한 것은 구태의연한 규제들의 완화 및 폐지이다. 그리고 이보다 더 중요한 것은 규제 도입이 정당한가, 규제방법은 합리적이고 효율적인가에 대하여 분석하고 이에 따라 정당한 규제만 합리적이면서 엄격하게 집행하는 것이라고 할 수 있다. 최근 한국의 여러 규제완화추진기구(행정쇄신위원회, 국민고충처리위원회, 경제행정규제완화위원회, 기업활동규제심의위원회, 경제행정규제완화점검단 등) 참여자 중 75.3%가 정부개입이 비효율적이라고 지적하였는데, 그 이유 중 공정하고 엄격한 집행이 안되기 때문이라는 점이 42.3%나 차지하였다(한국경제연구원(1994)).

규제는 최소화하고, 그 집행을 예외없이 철저히 이행하도록 하는 것이 바람직하다. 예컨대 환경 또는 건축에 대한 규제가 적지 않음에도 불구하고, 폐수 방류 또는 부실건축 등의 사례가 많은 것은 불합리한 규제, 뇌물수수에 따른 규제집행 부실 등에 기인한다고 할 수 있다.²⁵⁾ 이

25) 앞에서 보았듯이 경제적 규제나 행정절차적 규제를 중심으로 하여 규제완화

에 더해서 인허가 등 규제 때문에 생기는 利權과 관련한 뇌물수수관행이 해소되어야 한다.

한편, 가급적 단일창구를 통한 單一節次(one-stop service)로 단순화하여야 할 것이다. 예를 들어 『중소기업창업지원법』에 따라서 일부 중소기업의 설립에 대해서 창구일원화를 시행하고 있는데, 이러한 제도를 강화·확대하여야 할 것이다. 또한, 정부가 최근에 모색하고 있듯이, 규제완화를 부처간 협의에 의해서 테마별로 추진하고 하급기관 및 지방정부로 이양함으로써 실질적인 규제완화가 이루어지도록 해야 할 것이다.

최근의 규제완화에 대한 평가에 의하면 그간의 규제완화는 성과가 있었으나 여전히 많은 문제가 있다고 주장되고 있다. 예를 들어 한국경제연구원(1994)를 핵심적인 규제사항이 제외되는 등 그동안의 규제완화가 본질적인 제도개선보다 단편적인 하부규제라고 할 수 있는 행정절차적 규제의 개선에 치우쳤다고 지적하였다. 참고로 최근의 한 예를 들어보자. 1995년 1월 통상산업부가 규칙 개정을 통해 ① 공장설립 허가시 공장배치도를 제출하던 것을 폐지하고, ② 공장설립완료 보고서 건축물관리대장등본 등을 제출하던 것을 폐지하고, ③ 공장등록증 교부기한을 단축하였다. 이들 중 ①은 사업계획서에 간략히 설명하도록 함으로써 간소화·중복회피를 도모한 것이고, ②는 이전에는 행정편의상 요청했던 것이지만 사실 정부내에서 公簿를 통해 자체 확인가능하기 때문에 없었던 것이고, ③은 단순한 절차간소화이다.

나. 홍보

규제제도의 개선에는 반드시 그에 대한 홍보가 뒤따라야 한다. 즉 규제제도가 개선됨과 동시에 그에 대한 신속하고 종합적인 공시체제를 통

시 사회적 규제를 똑같이 완화하지는 않는 것이 일반적인 추세이다. 그런데 최근 한국에서 사회적 규제의 확대가 필요한 영역에서 오히려 규제를 완화하는 경우가 있다. 예를 들어 도시의 무허가공장의 양성화, 골프장 인가, 위험작업장에서의 근로시간 제한완화 등을 들 수 있다(최병선(1992), p.446, p.628).

해서 알려져야 한다. 특히 최근과 같이 빈번한 규제완화시책이 추진될 때 적절한 공시체제가 없다면 규제완화의 효과는 떨어질 수 밖에 없다.

다행히 『기업활동규제완화에 관한 특별조치법』이 1993년에 제정되어 창업 관련 각종 인허가 등의 기준통합고시를 제도화하였다. 이에 따라서 제조업 및 제조업 관련 서비스업의 인가, 허가, 등록, 신고에 대한 처리기준 및 절차에 대한 기존의 제도 및 그 변경사항이 신속하게 공시되도록 하였다. 그러나 실재에 있어서 각 업종마다 관련된 복잡다기한 법령체제를 섭렵하여 종합적으로 공시하지는 못하고 있다.

공시체제에서 정부는 정보제공서비스를 위한 기업으로 변신해야 할 것이다. 현재 정부 차원에서는 매우 단편적인 내용의 편람들이 만들어 지고, 이것들이 자료실 체계를 제대로 갖추지 못한 채 보관되고 열람되는 실정이며, 다만 대한상공회의소, 중소기업진흥공단, 한국무역협회와 같은 기관들이 주제별로 종합적인 편람을 부정기적으로나마 발행하고 있다.

다. 규제집행기관

규제의 개선 중 규제완화는 정부개입의 축소를 뜻하므로 작은 정부를 지향하는 조치라고 하겠으나, 규제의 개선 중 사회적 규제의 강화 또는 잔존하는 경제적 규제의 철저한 집행 등을 위해서는 지금보다 오히려 더 큰 정부가 필요하기도 할 것이다. 공정한 시장경쟁과 질서자유주의를 위해 필요한 ‘공정’과 ‘질서’를 정착시키기 위해서—사회간접자본의 확충이나 국민복지 등을 위해서는 물론이고—정부의 역할이 커질 필요가 있다(조순(1994b)).

규제제도의 개선방법 중 하나인 규제집행기관의 지방정부로의 이양 및 위임과 관련하여 주의할 점은, 지방정부로의 규제권한의 이양이 자칫 성급한 규제완화를 유발할 수 있다는 것이다. 예를 들면 지방정부가 환경보호보다 지역개발과 지역소득의 향상을 도모하기 위해서 사회적 규제를 소홀히 하면서 경제적 규제 등을 완화하는 경우가 있을 수 있다.

라. 규제개선의 효과

규제의 본질을 생각하면 공익을 우선으로 하지 않는 규제는 그 존재의 정당성을 인정받을 수 없다. 여기서 공익을 단순히 민간의 경제활동을 편리하게 한다는 차원에서만 이해하여서는 안된다. 규제완화를 포함한 규제제도 개선은 자본주의 시장경제의 기본이념과 자유 및 자율에 대한 개인의 기본권을 뿌리내리기 위한 것이다.

따라서 규제개선의 효과를 파악할 때 시장경쟁에의 참가기업의 숫자보다 그 시장경쟁의 내용이 중요하다. 진입규제 완화 자체가 자연히 시장경쟁을 낳을 수도 있겠지만 반드시 그렇지는 않다. 진입이 더 자유로워진 시장에서 기업들이 바람직한 방향으로 경쟁하려면 경제적 규제의 완화와 동시에 독과점규제 그리고 사회적 규제가 강화될 때 시장경쟁이 올바른 방향으로 진전될 수 있을 것이다. 최근 한국에서의 경제적 규제의 완화는 사업의 인허가로 인해 시장경쟁이 제약된 산업을 대상으로 하여 사업인허가를 등록제 또는 신고제로 전환함으로써 경쟁사업자의 수를 늘리고 가격경쟁을 촉진하는 데 중점을 두고 있다. 그러나 이 자체가 시장경쟁을 촉진하리라는 보장이 없다. 예를 들면 기존업자간 담합 등을 통해 잠재적 기업이 시장진입하는 것을 방해할 수 있다.

한국이 설령 모든 업종에 대하여 외국인투자기업에게 내국민 대우(national treatment)를 적용하여 이른바 자유화율이 100%가 된다 하더라도—1997년이면 한국의 자유화율이 95%를 넘어선다—한국경제내에 여러 형태의 규제가 많이 존재할 때는 실질적으로—외국인기업이나 국내기업이나—시장진입의 여지가 적을 수 밖에 없다. 외국인투자기업의 시장진입을 높이려면, 내국민 대우는 물론이지만 규제의 장벽을 최소화함으로써 국내외 기업 모두에게 이를테면 ‘世界人 待遇(international treatment)’를 부여할 태세를 갖추어야 할 것이다. 여기서 세계인 대우란 내국민 대우에 더하여 규제가 국제규범에 비추어 최소화된 상태라고 정의할 수 있다. 이는 다름 아니라 라이시(R. B. Reich) 같은 이가 주장하는 범세계주의와 통하는 개념이다.

실제 한국에서는 해외의 압력에 의해 내국민 대우를 초월하는 수준의

대우를 국내외 기업에게 부여하게 됨으로써 ① 국내시장의 대외개방, ② 그리고 (잠재적 국내 기업의) 기존 국내시장에의 진입제한 완화가 함께 이루어진 사례가 몇개 있다. 생명보험시장의 개방이 그 한 예이다. 그리고 투자개방 예시제에 따라서 장차 외국인기업에게 개방될 분야에 대해서는 미리 잠재적 국내 기업들에게 진입제한이 완화되고 있다. 예를 들면 건설업 등인데, 이것은 외국인직접투자 정책이 바로 국내시장에서의 경쟁정책을 결정지은 것이라고 할 수 있다.

VI. 工業立地 및 工場設立과 外國人直接投資

공장이 필요없고 사무실만 필요한 서비스업의 경우에는 그렇지 않지만, 공장이 필요한 제조업의 경우에는 공업입지 및 공장설립 관련 제반 절차가 훨씬 더 복잡하여 기업활동을 어렵게 한다. 또한 토지공급의 여건이 열악하여 공업입지의 조성가격이나 분양가격뿐 아니라 사무실용 건물의 가격 또는 임대료가 비싼 것은 제조업과 서비스업을 막론하고 기업활동에 커다란 장애요인이 된다.

1. 공업입지 및 공장설립 관련제도와 현황

공장의 입지는 <표 12>와 같이 크게 계획입지와 자유입지의 두 종류로 나누어진다(대한상공회의소(1993), 김정호·김강수(1992)). 계획입지는 국가공업단지, 지방공업단지, 농공단지 등을 말하는데, 개별기업은 이곳의 용지를 분양받아 공장을 설립할 수 있다(개별기업도 국가공업단지나 지방공업단지에 대한 지정을 요청하여 직접 그 개발시행자가 될 수 있다). 수출자유지역이나 외국인전용 공업단지는 국가공업단지에 속한다. 자유입지는 개별기업이 계획입지 이외에서 원하는 적정한 지역을 선정하여 공장용지를 자기부담으로 조성하는 공업입지이다. 개별기업의 입장에서 계획입지를 분양받을 경우 용지조성절차가 필요없고, 공장설립에 어려움이 거의 없지만, 상대적으로 분양가격이 높고, 원하는 때에 반드시 입주가 보장되지는 않기 때문에 자유입지를 선호하게 된다(직접 개발시행자가 될 수 있는 기업은 물론 그리 많지 않다).

그리고 자유입지는 공장설립절차를 기준으로 다시 공장설립허가(신고, 승인)에 의한 입지, 창업사업계획승인에 의한 입지, 개별입지지정에 의한 입지 등으로 구분된다.²⁶⁾ 자유입지에는 이외에 일정규모 이하의 소규모공장의 입지 등이 있다.²⁷⁾

〈표 12〉 공업입지의 분류

계획입지	자유입지		
국가공업단지 수출자유지역 외국인전용 공업단지 지방공업단지 농공단지	창업사업 계획승인 에 의한 입지	공장설립허가 (신고, 승인) 에 의한 입지	소규모 넓이의 공장 등의 입지
		개별입지지정 에 의한 입지	

공장설립허가(신고, 승인)에 의한 입지란 『수도권정비계획법』, 『국토이용관리법』, 『도시계획법』, 『건축법』 등 관련 법령에서 당해공장의 설립이 가능한 용도지역 안의 공장입지를 말한다.²⁶⁾ 창업사업계획승인에 의한 입지는 『중소기업창업지원법』에 의하여 일정조건(농어촌지역, 또는 고도기술사업)의 중소기업의 경우에 앞의 공장설립허가(신고)가 가능한 지역뿐 아니라 공장설립이 불가능한 지역에서도 인허가절차의 의제처리와 함께 공장설립허가(이 경우 창업사업계획승인)를 해주는 경우의 공업입지이다. 개별입지지정에 의한 입지는 『수도권정비계획법』, 『국토이용관리법』, 『도시계획법』, 『건축법』 등 관련 법령에서 당해공장의 설립이 허용되지 않는 지역에 공장을 설립할 수 있게 되는 경우로서 국토이용계획상 용도지역에 대한 변경결정을 통해 공장을 설립할 수 있는 지역이다.

이러한 자유입지들이 허가(신고, 승인), 승인, 지정되고 또 이후 건축허가를 받을 때는—擬制處理되든 안 되든—『농지의 보전 및 이용에 관한 법률』, 『산림법』, 『초지법』, 『하천법』, 『대기환경보전법』, 『수질환경보전법』을 비롯한 여러 법령이 요구하는 요건을 충족시켜야 한다.²⁷⁾ 그

26) 자유입지를 종종 개별입지라고 하는데, 우리가 분류하듯이 일반적으로 자유입지 중 하나의 유형을 개별입지라고 한다.

27) 200㎡(60평가량) 이상의 공장이 공장설립신고대상이므로 그 크기 미만의 소규모공장을 말한다. 한편, 아파트형 공장은 공업단지, 즉 계획입지 안이나 파밀억제지역, 즉 자유입지 안에 지을 수 있다.

28) 수도권에서는 허가, 수도권 이외의 지역에서는 신고.

런데 공장설립승인제도가 도입되어 종전에는 건별로 이루어지던 공장설립허가(신고)를 갈음하게 되었다.³⁰⁾

한편, 전국토는 용도지역에 따라서 (수도권지역을 포함한) 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연보호지역으로 나누어진다.³¹⁾ 수도권지역(및 부산 일부)은 다시 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보호권역으로 나누어진다.

공장설립의 가능여부를 알아보면 다음과 같다.³²⁾ 도시지역 중 전용공업지역(중화학공업, 공해성 업종 위주; 모든 업종 가능), 일반공업지역(환경을 저해하는 업종 위주; 모든 업종 가능), 준공업지역(일정면적 이하의 공장만 가능) 등 공업지역에서 공장설립이 가능하다. 그리고 전용주거지역과 개발제한구역(green belt)을 제외한 지역들—즉 일반주거지역, 준주거지역, 중심상업지역, 일반상업지역, 근린상업지역, 유통상업지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역 등—에서는 약간의 차이가 있으나 일정 규모 미만의 도시형 업종의 공장과 아파트형 공장 등의 설립이 가능하다. 공업단지는 도시지역에 속하는데, 물론 공장설립이 가능하다.³³⁾ 한편, 도시지역에 속하는 수도권지역에 대해서는 별도로 정하고 있는데, 성장관리권역 중 일정 조건 아래서 공업지역 지정이 가능하고, 자연보전권역 중 일정 조건 아래서 일정규모 이하의 공업용지조성이 가능하다. 과밀억제권역에서는 기존 공업지역의 총면적을 유지하는 조건—총량규제—아래서 공업지역을 지정할 수 있다.

준도시지역 중 취락지구에서는 『대기환경보전법』, 『수질환경보전법』 등에 의한 금지업종 이외에는 가능하다(negative list system). 그리고 준

29) 예를 들면 공장설립허가신고에 의한 입지의 경우, 그 허가신고 과정에는 최고 20개 법령의 37개 인허가가 요구되고 있다.

30) 이로써 공장설립승인을 얻은 경우에 농지전용허가를 비롯한 15개의 법령상의 인허가를 받은 것으로 하고 있다(『공업배치 및 공장설립에 관한 법률』 13조 4항).

31) 1994년 10월 현재, 개발이 가능한 용도지역인 도시지역, 준도시지역, 준농림지역은 전국토의 41.7% 수준이다(박봉규(1994)).

32) 1994년 11월 상공자원부 고시에 따름.

33) 도시지역은 『도시계획법』에 의한 도시계획구역과 같다.

도시지역 중 시설용지지구는 공장설립이 가능하다.

농림지역 중 농업진흥지역의 농업진흥구역은 일정 조건의 가공, 사료 제조, 민속주 제조만 가능하다(positive list system). 농림지역 중 농업진흥지역의 농업보호구역에서는 환경 관련 시설을 설치해야 하는 업종은 공장설립이 불가능하다(negative list system). 농림지역 중 보존임지에서는 일정 업종만 가능하다(positive list system).

준농림지역에서는 환경 관련 시설을 설치해야 하는 업종 등은 공장설립이 불가하다(negative list system).

〈표 13〉 용도지역과 공업입지 사이의 관계

도시지역	수도권 및 부산 일부 (과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보호권역)	
	0	0
	* 국가공업단지 수출자유지역 외국인전용 공업단지	
준도시지역	* 지방공업단지	
	* 농공단지	
	공업시설용지 0	
농림지역	0	
준농림지역	0	
자연환경보전지역	0	

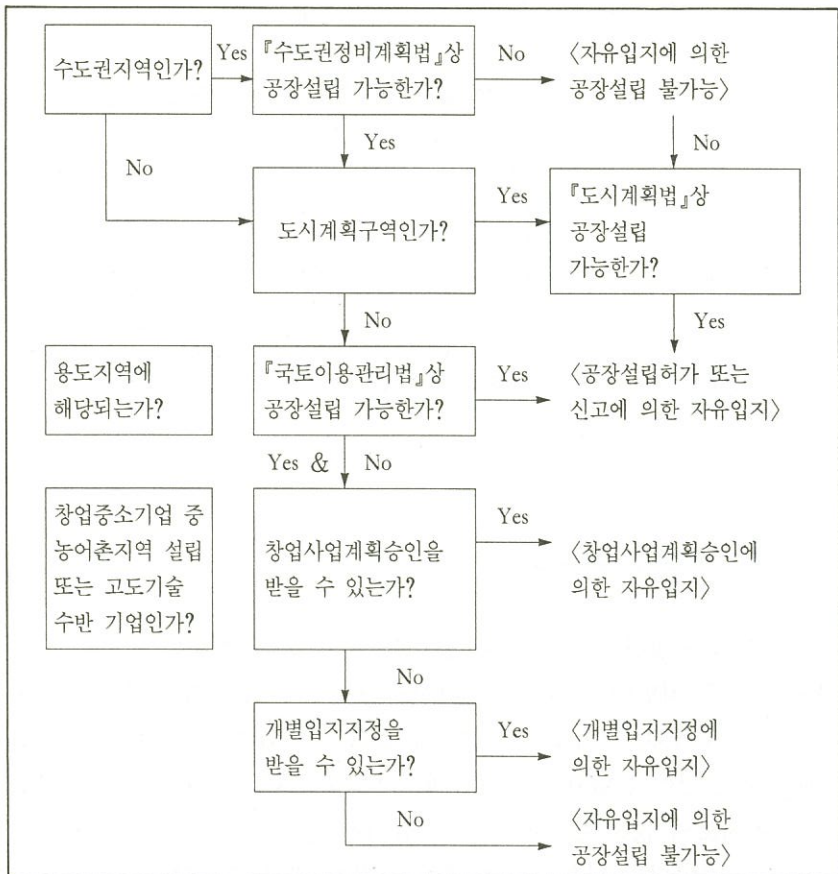
주 : *는 계획입지, 0는 자유입지를 가리킴.

자연환경보전지역 중 수자원보호지구에서는 일부 업종의 공장설립이 가능하다(positive list system).

이와 같이 다양한 공업입지의 유형과 전국토에 걸친 용도지역 사이의 관계를 단순화하면 <표 13>과 같이 정리할 수 있다.

그리고 공업입지 중 계획입지의 선정은 단순하지만 자유입지의 선정

<표 14> 자유입지의 유형 개요



주 : 아파트형 공장, 일정규모 이하의 소규모공장은 생략하였음.

자료 : 대한상공회의소(1993)

은 좀 더 복잡하다. 자유입지 중 어떤 것으로 결정하는가에 대한 플로 차트를 그려보면 <표 14>와 같다.

이렇게 간략하게 정리하였으나 실제 공장설립절차가 복잡하고 이에 소요되는 기간이 길다. <표 15>에서 알 수 있듯이 공장설립에 관한 규제가 한국에서 매우 극심하였는데, 그동안 규제완화가 추진되었으나 여전히 크게 개선되지 않아 기업활동에 대한 과도한 규제로 나타나고 있다(그동안 규제완화로 이 표의 숫자보다는 실체는 더 작아졌음을 유의할 필요가 있다). 그리고 공업단지의 분양가격을 비롯한 공업입지의 가격 등 전반적으로 토지가격이 매우 높다(표 10 참조).

<표 15> 주요국 공장설립에 대한 인허가절차 (1992년)

		절차수 (단계)	연처리기간 ¹⁾ (日)	구비서류 (種)
한	국	60	1000	312
대	만	20	245	238
일	본	46	492	325
미	국	9	175	23

주: 1) 각 절차에 소요되는 기간의 합이므로 실체는 이보다 짧아질 수 있음.

자료: 행정규제완화 민간자문위원회(1992, p.174)

2. 제도개선의 필요성

이처럼 공장설립절차 및 토지가격 등 토지 관련 여건이 열악한 데는 다음과 같은 원인이 있다. 무엇보다도 그동안 한국의 토지제도는 토지의 활용보다 보존에 치중하여 공급을 소홀히 하였다. 이 때문에 지가가 상대적으로 많이 올랐으며 경기활황시 토지는 투기의 대상이 되곤 하였다. 토지제도의 많은 부분이 지가가 급격히 상승하는 시기에 도입된 것으로서 투기억제를 위한 긴급대책의 성격이 짙다(손재영(1993)). 긴급대책의 성격을 갖는 제도는 문제의 원인 제거보다는 현상 자체의 시급한 종결을 더 중시하게 되어 상당수가 기존 법체계와의 상충, 집행상 애

로, 이해집단의 반발 때문에 제도로 정착되지 못한다. 제도화가 되더라도 평소에는 허술하게 운용된다. 꼭 필요한 최소한의 제도를 채택하여 이를 철저히 집행하지 못함에 따라서 토지 등 부동산시장에 불확실성이 크고, 행정재량권이 커지며, 부정부패의 여지가 발생한다. 그러나 경기침체시에는 거꾸로 각종 경기활성화대책이 양산되는 가운데 토지와 주택 등 부동산에 대한 규제가 완화되곤 하였다. 이처럼 일관성 없는 토지제도는 단기간에 가시적인 효과를 거두는 데 주목함으로써 기존 제도의 미비점을 보완하려는 제도개선이나 집행의 실효성을 높이려는 노력을 소홀히 하게 했다.

이러한 제도상 문제로 결국 토지개발 관련 법령이 매우 복잡다단하고 비체계적으로 되었다. 예를 들면, 공업을 비롯한 산업의 입지라든가 공장설립에 관한 법률이 이원화되어 있다. 즉 『산업입지 및 개발에 관한 법률』과 『공업배치 및 공장설립에 관한 법률』로서 전자는 건설부, 후자는 상공부의 소관이다. 1987년에 경제기획원, 상공부, 건설부는 공업용지의 원활한 공급을 위해서 복잡다기한 법령을 개선하고자 기존의 주요 6개 공업입지 관련 법령을 일원화하려 했으나, 1990년에 위 두 가지 법으로 결국 이원화하는 데 머물렀다. 그리고 10년 단위의 공업배치기본계획은 두 부처에서 공동작성하게 되었다(권원용(1993)).

그러므로 지가를 직접적으로 통제하거나 토지이용규제를 엄격하게 하기보다 토지제도의 개선을 통해 토지공급을 촉진하고 토지이용규제를 유연하게 함으로써 지가를 안정시키고 주택공급, 공장용지공급 등이 원활하게 해결될 수 있도록 해야 할 것이다. 최근에 외국인투자기업에 대해서 제조업뿐 아니라 일부 서비스업종에 대해서도 토지취득을 허용하였고, 외국인전용 공업단지에 대한 방침도 세워지고 관련법이 제정되었으나, 기본적으로 국내의 기업을 위한 공장입지의 확대가 절대 필요하다.

다행히 최근에 공업입지와 공장설립과 관련하여 많은 규제완화가 있었다. 몇가지 예를 들면 다음과 같다. 지방공업단지와 농공단지의 지정, 개발, 관리권을 각각 시도지사와 시장군수에게 이양하였다. 또한 공단 이외 지역에서 개별입지 개발이 가능하도록 하고, 민간주도의 공업단지

개발이 좀 더 가능하도록 하였다. 그리고 공장유치를 위한 정보제공을 강화하고, 조세감면 및 자금지원을 강화하였다. 인허가 등에 있어서 관련 법령을 擬制化할 수 있도록 하였다.

공장입지에 대하여 공업단지를 중심으로 고려해 보면, 분양가격 인하, 입주업종제한 완화, 조세혜택 확대, 분양자금융자 등이 필요한데 이와 관련하여서 1993년 말에 경제기획원을 중심으로 하여 다음과 같은 방안이 모색되었고, 최근에 대부분 확정되었다.

첫째, 공업단지의 분양가격을 인하조정할 방침이다. 개발부담금, 공유수면 점용료, 농지전용부담금, 산림전용부담금, 대체조림비 등 여러 부담금을 완전면제 또는 부분면제할 방침이다. 또한 공단관리비를 분양가의 7% 이내로부터 2%로 인하하고, 3~5년 동안에 걸쳐 분할납부토록 한다. 그리고 중도금연체에 대한 연체요율을 낮춘다. 둘째, 공업단지에 입주하는 업종에 대한 제한을 없애고, 제조업 이외에 수송 등 物業業種을 추가할 방침이다. 셋째, 대도시에서 공업단지로 이전하는 업체에 대한 지방세 혜택 부여시한을 1994년으로부터 2000년으로 연장한다. 그리고 공업단지로 이전하는 업체나 공업단지에 신설하는 업체에 대해서 똑같이 5년 동안 지방세 감면혜택을 부여한다. 또한 분양받은 공장부지를 반환할 경우에 그동안 면제받은 지방세를 추징하였으나 앞으로는 추징하지 않을 방침이다. 또한 분양받은 후 1년 이내에 착공하지 않을 경우 비업무용 토지로 간주하여 세금을 중과하였으나 이 기간을 4년까지로 완화하기로 하였다. 넷째, 중소기업에 대해서는 공업단지 분양가격의 70%까지를 자금융자할 방침이다. 그리고 중소기업에 입주우선권을 주고, 중소기업의 계열화 및 협동화에 유익한 대기업에도 우선권을 준다. 끝으로 대규모보다 중소규모를 위주로 하여 공업단지를 추가 건설할 방침이다.

한편, 공업입지와 공장설립에 대한 규제개선 및 공업입지의 확보가 지방화의 일환으로서 추진될 필요가 있다. 지방자치제를 바탕으로 지방정부간 자유로운 경쟁을 하여 공업을 유치할 수 있도록, 수도권외 과밀억제권역을 제외한 여타 지역에서는 지역경제의 활성화를 위하여 완전히 자율화된 공업용지공급이 가능하게 해야 한다. 민간부문이 주도

하는 향후의 경제체제 아래서 중앙정부가 공업입지를 지역별로 배분하고 업종별로 수요를 파악하는 것이 더 어려워질 것이기 때문이다.

이를 위해 중앙정부와 지방정부 사이에 역할 분담이 필요하다. 규제 권한이 지방에 위임됨으로써 행정절차가 간소화되는 효과가 기대된다. 지방행정은 그 성격이 종합적이기 때문에 토지이용규제에 관한 인허가 사항을 복합민원형태로 운영하게 되면 행정의 현지성을 살리면서 민원 처리의 시간과 비용이 절약될 수 있다. 예를 들면, 토지형질변경이나 농지전용허가 등을 건축허가로 갈음시켜 복합민원으로 일괄처리토록 『건축법』이 개정되었다. 단, 지나친 행정재량이나 자의성이 개재되지 않아야 한다(권원용(1993)). 한편, 중앙정부는 전문인력의 교육과 지원, 기술적 기준제시 및 정보제공, 보조금 지급, 사전협의의 수준에서 역할을 재정립해야 한다.

3. 외국인직접투자와 외국인전용 공업단지

1993년 이후 관련 법령의 개정으로 설립이 가능해진 외국인전용 공업단지라든가³⁴⁾ 최근 논의되는 투자자유지역(노성호·김영수(1994), 김준동(1994))과 같은 특별한 계획입지의 조성에 대해서는, 지역간 균형발전과 외국인투자 활성화 등 상이한 목적들이 서로 조화를 이루도록 신중하게 추진되어야 할 것이다.

외국인전용공단과 투자자유지역 등 특별한 계획입지가 외국인직접투자의 부진요인을 제거할 수 있는 어떤 요소들을 왜 일반적인 자유입지 또는 기존의 계획입지들이 제공할 수 없는가를 고찰해야 할 것이다. 별도의 특별한 계획입지의 조성비용을 상쇄하고도 남을 만큼 효과가 클 것인가 고려하여야 할 것이다. 그리고 특별한 계획입지가 어떤 외부경

34) 『공업배치 및 공장설립에 관한 법률』(35조의 3항)에 따라서 외국인전용 공업단지가 통상산업부장관에 의해 지정될 수 있고 이는 국가공업단지로 본다. 현재 광주와 천안에 각각 20만평(10만평 임대, 10만평 분양) 규모로 외국인전용 공업단지가 추진되고 있고 첨단기술산업단지를 목표로 하고 있다.

한 절차, 필요 경비 등이다. 이러한 정보제공은 입체적이어야 하고, 지역별, 업종별 등 분류가 필요할 것이다. 檢索이 용이하도록 최소한 索引이 있어야 할 것이다. 이러한 정보서비스가 전산화되기 전이라면 적어도 그에 대한 情報誌를 정기적으로 발간하여야 할 것이다.

최근의 규제완화 결과 많은 업무가 시·군·구로 이양되었으나 상부기관과 협의해야 할 필요가 여전히 많다는 것은 업무에 대한 책임과 권한이 이양되지 않았음을 뜻하고, 또한 업무에 대하여 하부기관의 실무자 자신도 잘 이해하지 못한다는 것을 뜻한다. 이 때문에 엄밀한 업무편람과 공시편람이 동시에 만들어질 필요가 있다. 그리고 이 정보서비스는 기존의 법령상 미비점까지 검토할 수 있을 것이다.³⁸⁾

38) 예를 들어 『수도권정비법』에서의 ‘권역’과 『공장배치 및 공장설립에 관한 법률』의 ‘지역’처럼, 또 농업진흥지역을 농업진흥구역과 농업보호구역으로 나누어 쓰듯이 유사한 명칭이 많다.

VII. 金融與件과 外國人直接投資

1. 한국의 일반적인 금융여건

한국의 금융부문은 실물부문에 비하여 낙후되었다는 것이 일반적인 지적이다. 그리고 이 낙후성은 지나친 금융규제로 특징지워지며 이에 금융자율화가 그 대안으로 제시, 추진되고 있다(정운찬(1991), 전국경제인연합회(1992), 대한민국정부(1993), 부정방지대책위원회(1993), 조순(1994b), 김동원(1994) 등).

영국과 미국 등 선진국에서의 금융규제가 대부분 외부효과와 정보의 비대칭성을 극복하기 위한 것이었던 반면에 한국의 금융규제는 주로 경제성장에 필요한 재원의 조달 및 운용과 관련된 것이었다(정운찬(1991)). 그리고 금융규제도 다른 규제들처럼 공식적인 법규뿐만 아니라 비공식적인 절차나 비합리적인 관행에 의하는 경우가 많고 일관성 없이 자의적으로 운용되었다.

이자율 규제, 정책금융 등 여러 종류의 금융규제의 가장 큰 폐해는 꺾기와 관련한 부조리, 담보대출관행, 대출심사기능 저하, 부실채권의 누적과 은행경영의 부실화 등이다. 꺾기나 수수료는 이자율 규제의 산물이며 지나친 꺾기나 수수료는 진입규제 등 경쟁제한에 따른 금융기관의 우월적 지위 남용의 결과이다. 또 담보대출관행은 정책금융의 산물이다. 그리고 정책금융 때문에 금융기관의 대출심사기능이 발달할 수 없었고, 부실채권이 누적되었다. 그 결과, 한국의 금융산업은 자금잉여부문으로부터 저축을 동원하는 데 비효율적이었고, 자금을 배분하는 데서도 비효율적이었던 점이 많았다(조순(1994b)).

2. 외국인투자기업과 자금조달

앞서 언급하였듯이 외국인투자기업에게 자금조달의 어려움이 중요한 장애요인이었다. 여기서 좀 더 상세히 그 여건을 살펴보기로 한다(중소기업은행(1994)).

외국인투자기업의 자금조달방법은 크게 현지조달과 해외조달로 나눌 수 있다. 현지조달은 다시 현지 자기자본조달, 현지 공공자금, 현지금융으로 나누어진다. 현지 자기자본조달은 감가상각적립금과 사내유보 등이고, 현지 공공자금은 저금리의 정책금융, 기술개발보조금, 직업훈련보조금 등이고, 현지금융은 현지 금융기관으로부터의 차입, 현지 증권시장에서의 채권 및 주식 발행 등이다. 해외조달은 모기업 또는 다른 해외 사회사로부터의 투자와 차입, 그리고 상업차관, 외화채권발행, 단기외화차입, 수출선수금, 연지급수입 등이다.

외국인투자기업의 자금조달방법과 국내기업의 자금조달방법 사이에는 차이가 거의 없다. 다만, 전자의 경우 후자보다 모기업 또는 해외 사회사로부터의 투자와 차입이 더 가용한 조달방법이라는 것뿐이다. 결국 한국에서의 기업들의 자금조달상 어려움은 외국인투자기업과 국내기업에게 모두 적용되고, 이 때문에 다른 나라에서보다 한국에서의 자본조달이 어려운 만큼 국내기업은 물론 외국인투자기업의 투자활동이 저조할 것은 당연하다고 할 수 있다. 더구나 외국인투자기업에 대한 금융 측면에서의 차별적 조치는 외국인투자기업의 對韓 진출을 더욱 어렵게 하는 요인이 될 것이다.

최근 증권감독원(1994)과 한국은행(1994)의 조사, 중소기업은행(1994)의 설문조사, 그리고 이재유·나인철·최종연(1993)에 따르면, 국내기업과 외국인투자기업의 자금조달의 특징은 다음과 같다.

첫째, 외국인투자기업은 국내기업에 비해 타인자본의존도와 단기차입금 비중이 낮다. 둘째, 자금조달방법에서는 양자 모두 은행차입이 가장 큰 비중을 차지하는데, 외국인투자기업의 경우에는 외국계 은행에 대한 의존도가 국내기업보다 훨씬 높다. 이것은 국내은행 등 국내금융기관이 대출할 때 대부분 부동산담보 등 물적 담보를 요구하므로, 부동산

취득이 제한되어 있는 외국인투자기업이 신용대출의 비중이 높은 국내 외국은행을 상대적으로 더 선호하게 되었기 때문이라고 할 수 있다. 셋째, 외국인투자기업의 회사채 의존도가 국내기업에 비해 높았다. 넷째, 외국인투자기업은 투자금융회사 등 비은행금융기관에 대한 의존도가 국내기업에 비해 낮았다.

중소기업은행의 설문조사에 의하면, 외국인직접투자기업이 자금조달 측면에서 겪고 있는 문제점들로는 고금리, 담보대출관행, 適期 대출 곤란 등과 같이 국내기업들에게도 적용될 수 있는 것들, 그리고 이외에 외국인투자지분 50% 이상 업체에 대한 차별적 조치들이 있다.

가. 고금리

외국인투자기업이나 국내기업 모두 자금조달상 가장 큰 애로사항은 고금리이다. 한국에서는—향후 국제수지, 물가, 자금수요 등 여러 요인에 의해서 금리 기조가 변화하겠으나—높은 인플레이션 기대심리와 국내금융산업의 경쟁력 취약 등에 의해서 고금리현상이 지속되었다. 명목금리가 높고, 금융기관에서의 예대금리차가 높고, 많은 경우에 실질금리도 상대적으로 높았다. 그리고 시장금리와 규제금리 사이의 격차가 클수록 양건예금 요구도 커지기 때문에 실효금리는 명목금리보다 더 높은 경우가 많다. 그리하여 앞서 언급하였듯이 제조업의 생산비용 중 금융비용이 차지하는 비중이 한국의 주요경쟁국들에 비해서 매우 높다. 특히 외국인투자기업이 더 많이 의존하는 외국계 은행의 대출금리는 국내 금융기관의 대출금리보다 조금 더 높기 때문에 외국인투자기업은 고금리현상에 더 불리해진다고 할 수 있다.

나. 대출의 보증방법

부동산담보를 필요로 하는 금융대출관행은 국내중소기업과 외국인투자기업에게 특히 資金可用性(availability)을 극소화시키고 있다.³⁹⁾

외국인투자기업에 대해서는 토지취득이 제한되고 취득절차 등이 매우

까다롭다. 1994년 초 『외국인의 토지취득 및 관리에 관한 법률』이 제정되기 전 『외국인토지법』에 따르면 외국인의 토지취득은 제조업과 첨단 서비스업에만 허용되었고, 승인절차와 취득한도에서 내국인보다 많은 규제사항이 있었다. 이 때문에 외국인으로 擬制되는 외국인투자지분이 50%를 넘는 외국인투자기업은 담보부족 때문에 금융기관 이용시 소요자금을 모두 대출받는 데 더 큰 어려움이 있었다. 새로운 법률에 따라 외국인 토지취득에 관한 규제가 많이 완화되었으나, 앞에서 살펴본 것처럼 토지취득 자체도, 한국의 토지가격이 주요 경쟁상대국들에 비해 상당히 비싸기 때문에 쉽지 않음은 물론이다.

외국인투자기업이 금융기관으로부터 자금조달시 담보부족을 보완할 수 있는 하나의 방법은 본사의 지급보증이다. 그러나 외국계 은행과 일부 국내은행을 제외한 대부분의 국내금융기관이 본사보증을 인정하지 않고 있다. 이러한 경직적인 태도는 체계적인 해외신용조사체제를 갖추고 있지 않거나, 대출받은 외국인투자기업이 도산할 경우 國際求償權의 청구와 관련한 업무가 어렵기 때문이라고 한다.

다. 외국인투자기업에 대한 차별적 금융

위에서 살펴본 문제점은 외국인투자기업과 국내기업이 모두 겪는 문제점인 반면에, 특히 50% 이상 지분의 외국인투자기업에 대한 금융 측면에서의 차별대우가 있다. 즉 정책금융, 신용보증, 공제기금의 가입, 유망중소기업 선정, 수출보험가입 등에서 투자지분이 50%를 넘는 외국인투자기업에게는 규정 또는 실무관행에 의해서 차별적 규제가 적용되고 있다.

정책금융 중 차별대우가 명시되어 있는 것은 중소기업 구조조정기금, 공업발전기금이다. 중소기업진흥공단의 중소기업 구조조정기금 용자추천에 대한 자금지원사업 기본요령에 따르면 외국인투자지분 50% 이상

39) 국내중소기업을 대상으로 한 조사에 따르면 최근의 금융개혁에도 불구하고 가장 큰 애로사항은 개선되지 않는, 담보 위주의 대출관행이었다(이형렬 (1994)).

의 외국인투자기업은 제외된다. 이 경우 법령에 의하지 않고 산하 행정기관의 지침에 의한다. 한편, 공업발전기금의 융자지원지침은 전자, 전기, 기계, 소재 등의 시제품 개발, 첨단기술 개발, 패션디자인, 합리화 등 각 부문별로 지정된 추천기관이 정하는데, 일부를 제외하고는 대부분 투자지분 50% 이상의 외국인투자기업을 배제하고 있다. 이 경우에도 대부분 공업발전기금운용심의회에서 정한 지침에 의하고, 일부는 상공자원부의 공문에 의한다.

외국인투자기업에 대해 신용보증상의 제약이 있는데, 신용보증기금을 이용할 때 특히 외국인투자지분이 50%를 넘는 기업은 좀 더 엄격하게 신용을 파악하기 때문에 실제 신용보증 사례가 거의 없다. 단, 명시된 지침이 없고 관행상 외국인투자기업을 제한하고 있는 것이다.

유망중소기업으로 발굴되면 금리 및 자금지원에서 우대조치를 받는데, 투자지분 50% 이상의 외국인직접투자기업은 여기서 제외된다. 이 경우에도 법령이 아니라 상공자원부의 유망중소기업 발굴지원 요령에 의한다.

수출보험제도는 수출보험기금을 통해서 수출업자와 수출품생산자를 보호하는데, 투자지분이 50%를 넘는 외국인투자기업은 법령이 아니라 실무관행상 국내수출자로 인정하지 않는다.

중소기업 공제기금은 부도위기에 놓인 중소기업에게 긴급자금을 대출하는데, 역시 법령이 아니라 실무관행상 투자지분이 50%를 넘는 외국인투자기업은 이용하지 못한다.

라. 국내 직접금융

외국인투자기업이나 국내기업을 막론하고 직접금융을 이용할 때 부딪히는 애로사항이 많은데 그 중 외국인투자기업에게 더 어려운 점이 많다.

주식시장에 상장하기 위한 요건으로서 대개 자본금 규모, 납입이익률 등이 고려되는데, 한국에서는 이외에 매출액 규모, 부채비율 등도 고려하고 있다. 그리고 상장요건을 충족하더라도 증권시장안정을 위한 물량

수급조절 때문에 상장이 지연되는 경우가 많다.

채권시장에서 회사채발행시 보증사채인 경우에 담보 부족 때문에 외국인투자기업은 더 큰 어려움이 있다. 그리고 회사채도 물량수급조절 때문에 허가가 지연되어 適時에 자금조달이 어려운 경우가 많다.

마. 상업차관

상업차관은 국내자금조달에 비해서 대개 금리가 낮기 때문에 매우 유리한 자금조달방법이지만, 재무부장관의 심사인가를 통해서 도입할 수 있다.⁴⁰⁾ 그런데 1986년 이후 도입이 강력히 억제되고 특히 1990년 이후에는 아주 예외적인 경우를 빼놓고는 도입이 사실상 금지되었다.

1986년 경상수지가 흑자로 전환함에 따라 설비투자시 소요자금을 차관보다 유상증자 등 자기자본으로 조달하도록 하였는데, 상업차관도입인가방침을 통해서 대상업종을 제한하고, 선정기준을 강화하고, 도입용도, 도입조건을 강화하였다. 즉, 대상업종을 산업구조 고도화에 기여할 수 있는 성장유망산업 부문 중 대규모 투자금액이 소요되고 자본재 도입이 불가피한 산업으로 제한하였다. 단 貸換用借款 도입은 허용하여 고금리 조건의 기존차관을 조기상환하도록 하였다. 또 차관도입 대상업체 선정의 기준으로서 원금상환능력 이외에 자기자본비율을 추가함으로써 유상증자 등을 통한 자기자본조달이나 사채발행 등을 통한 국내자금조달을 우선하도록 하였다. 도입용도에서는 현금차관의 도입을 금지하고 자본재 도입용도에서 소요자금의 85% 이내까지만 허용하였다. 도입조건에 있어서는 무보증차관만을 허용하고, 상환기간, 금리, 약정수수료가 일정조건보다 유리한 경우로 제한하였다.

다만, 1994년에는 고도기술 수반 외국인투자의 경우 자본재 도입용 상업차관을 투자금액의 100% 이내에서 허용하였다.

40) 그러나 1980년대 초반에는 국제금리가 매우 높아져서 국내외 금리차가 미미해졌고, 1980년대 중반에는 국내금리가 국제금리를 하회하였다. 물론 1990년대에는 다시 국내금리가 국제금리를 크게 상회하고 있다.

바. 외화증권 발행

민간기업의 외화증권발행은 1980년대 초 정부투자기관 및 지방자치단체에 의해 주도되다가 1984년부터 대기업들에 의해 차차 활성화되고 1991년부터 더욱 증가하였다.⁴¹⁾ 이것은 이전의 규제가 차차 완화되었고 기업들의 대외신용도가 높아졌기 때문이다. 1985년 재무부가 『외화증권 발행규정』을 제정하고, 상장법인의 『해외증권발행 및 관리에 관한 규정』을 마련하였으나, 외화증권발행은 발행자 요건, 자금용도에 대한 제한 등으로 국제적 지명도가 높은 대기업에 국한되었기 때문에 외국인투자기업의 외화증권발행실적은 미미하였다. 발행자 요건은 국제적으로 공인된 등급평정기관에 의해 우량기업으로 평정받고, 납입자본금 100억원 이상 또는 자기자본 200억원 이상이어야 하고,⁴²⁾ 최근 3년간 누적기준으로 당기순이익이 발생한 법인이어야 한다. 자금용도로서는 해외부문의 통화증발을 억제함에 따라 해외투자 및 해외사업, 외화채무 조기상환, 자본재 도입용에 국한되어 있다.

그리고 외화증권발행 제한이 완화되어 1992년에 발행증권을 무기명 양도성 외화예금증서(CD), 기업어음(CP) 등 모든 외화증권으로 확대하였다. 또 발행자요건에 첨단기술산업 영위자를 포함하였다. 따라서 소규모의 외국인투자기업이라 하더라도 첨단산업의 경우에는 앞으로 해외증권발행이 가능해진 것이다.

사. 단기 외화자금차입

단기 외화자금차입은 외국인투자기업의 자금조달을 위해서 1993년부

41) 1984년에는 대기업들이 변동금리채(FRN)를, 1985년에는 대기업들이 전환채권(CB), 주식인수권부 채권(BW), 주식예탁증서(DR) 등 주식관련채를 발행하기 시작하였다.

42) 앞에서 보았듯이 외국인투자기업의 투자규모는 대부분 이에 훨씬 미치지 못하고, 국내기업과 합자하더라도 예외적인 대규모 투자를 제외하면 대부분 이러한 자본금 규모가 되지 않는다.

VIII. 要約 및 結論

그간의 한국의 대외지향적 개발전략은 해외차입 의존형, 외국인직접투자 회피형, 수출주도형 개발전략이라고 할 수 있을 만큼 외국인직접투자 유입이 매우 저조하였다. 그러나 1990년대 이후 범세계화 경제에서는 해외직접투자 및 외국인직접투자를 적극적으로 지원·수용하는 경제가 그렇지 않은 경제보다 향후 경제발전이 더 나으리라고 전망할 수 있다.

우리는 한국에 대한 외국인직접투자의 수요자(국내기업, 정부 등)의 입장에서 투자저해요인과 외국인직접투자의 공급자(외국인투자기업)의 입장에서 장단기 부진요인을 정리하고, 외국인직접투자를 활성화하기 위해서 무엇이 필요한가를 논의하였다. 무엇보다도 규제의 개선이 외국인직접투자 활성화뿐만 아니라 효율적이고 공정한 시장경제체제 창달을 위해서 중요함을 강조하였다. 특히 외국인투자기업의 시장진입을 높이려면, 내국민 대우(national treatment)는 물론이고, 규제장벽을 최소화함으로써 국내외 기업 모두에게 이를테면 ‘世界人 待遇(international treatment)’를 부여할 태세를 더 적극적으로 갖추어야 한다.

공업입지 및 공장설립과 관련하여서는 외국인투자기업에만 주목할 것이 아니라 기본적으로 국내외 기업 모두를 위한 공업입지의 확대가 절대 필요함을 역설하였다. 공업입지와 공장설립에 대한 규제개선 및 공업입지의 확보는 지방화의 일환으로서 추진되고 이를 위해 중앙정부와 지방정부 사이에 역할 분담이 필요하다. 외국인전용 공업단지라든가 투자자유지역과 같은 특별한 계획입지는 신중하게 추진되어야 할 것이다. 이러한 계획입지는 대개 지역간 균형발전 또는 외국인투자 활성화 자체를 위해 추진되고 있으나, 자유롭고 공정한 시장경제 창달에 가급적 최우선순위를 두어야 할 것이다. 특별한 계획입지의 가장 큰 특징인 단일절차(one-stop service)제도를 규제완화 차원에서 자유입지와 여타 기존의 계획입지에도 특별한 계획입지에서와 똑같이 철저히 도입하도록 하

는 것이 바람직하다.

규제완화 및 제도변화에 대한 공시체제가 매우 중요하다. 바로 공시체제에서 정부가 정보제공서비스를 위한 기업으로 변신해야 한다고 할 수 있다. 이를 위해 중앙정부 및 지방정부가 함께 제공하는 ‘창업과 기업입지 및 공장설립 정보서비스’가 필요하다. 그리고 최근 지방정부 차원에서 추진되고 있는 해외기업 유치활동에서도 이러한 공시체제를 활용하여야 할 것이다.

증권시장개방과 기업의 해외자금조달 사이의 정책조화가 필요한데, 금융부문인 전자보다 실물부문인 후자가 우선 고려되어야 할 사항이다. 해외로부터의 국내증권시장 개방압력 등 이유가 있었지만, 증권시장개방을 우선하여 실시함으로써 결과적으로 실물부문에서의 투자를 위한 자금조달이 어려워졌음을 상기할 필요가 있다. 적어도 장차 외국인의 국내증권투자한도의 상향조정보다 기업들의 해외자금조달에 대한 제한완화를 더 우선하여 추진하여야 할 것이다.

이외에도 외국인직접투자 활성화를 위하여 필요한 것이 많다. 우선 인플레이션 기대심리, 고금리, 임금의 급등 등 거시경제의 안정을 해치는 요인들이 해소될 수 있도록 재정 및 금융정책을 적절히 운용하는 것도 당연히 필요하다.

기업과 지방정부가, 앞서 언급한 공시체제를 활용할 뿐더러 해외기업의 투자유치활동을 효율적으로 수행할 필요가 있다. 즉 한국의 산업과 해당 지방에 가장 필요한 유치 대상 해외기업들을 선정하여 적극적으로 투자유치를 모색하여야 한다.

또한 외국인투자기업의 기술을 보호하는 데서 정부는 국제규범을 따라 지적재산권을 더 철저히 보호하여야 할 것이다. 그리고 한국에서의 철저히 하지 못한 契約意識은 법치질서, 법치주의의 정착으로써 가능하도록 해야 할 것이다.

외국인직접투자 활성화 자체도 중요하겠지만, 국민경제 전체의 향후 발달이란 맥락 아래서 외국인직접투자의 역할을 고려함이 더 중요하고, 더 나아가 외국인직접투자가 미칠 수 있는 부정적 효과도 유의할 필요가 있다.

외국인직접투자가 활성화되더라도 해외의 저급기술산업과 사양산업이 대중을 차지하게 될 경우에는 해외와 수직적 분업관계를 갖게 되어 외국인의 국내산업 지배라는 종전의 우려는 여전히 타당할 수 있다—이른바 ‘저기술의 함정’에 빠질 것이다. 이에 대처하기 위해서는 고도기술을 수반하는 외국인투자에 대한 조세감면 등 투자유인책이 계속 강화되어야 함은 물론이고, 국내에서의 기술개발과 인적자원 개발에 더 많은 투자가 경주되어야 할 것이다. 국내외 기업간 전략적 제휴에서도 볼 수 있듯이, 국내의 독자적인 기술개발능력이 일정한 수준이 되는 경우해야 해외의 고도기술 도입이 용이하게 되기 때문이다. 그동안 한국의 경제발전에서 교육이 뒷받침된 인력이 지대한 역할을 하였듯이, 새로운 세계 경제질서 가운데서도—그리고 외국인직접투자를 옹호하는 범세계주의를 채택하기 위한 필요조건으로서—인적자원 개발이 가장 중요할 것이다.

그런데 규제완화는 정부역할의 축소를 뜻하지만, 기술개발과 인적자원 개발을 위한 투자증대를 위해서는 정부역할이 더 확대되어야 할 것이다. 정부가 특정 기술을 선정하고 그에 대한 개발과 습득에 대한 지원정책을 추진하고, 나아가 인적자원 개발 및 사회간접자본에 대한 투자를 늘리기 위해서 정부의 예산지원을 비롯한 정부역할의 증대가 필요하다고 하겠다. 그리고 앞에서 언급하였듯이 효율적이고 공정한 시장경제질서를 위해서는 정부가 범치주의를 바탕으로 하여 제도와 규칙을 공정히 예외없이 엄밀하게 집행하여야 할 것이다. 이러한 측면에서도 정부의 역할이 더욱 커질 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 권원기, 『기술이전의 과정과 정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1991.
- 권원용, 「토지이용규제체계의 개선방향」, 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원, 1993.
- 금융산업발전심의회, 『금융제도개편연구』, 1993. 12.
- 김관호, 『국내 제조업분야 외국인투자기업의 현황 및 특성』, 대외경제정책연구원(KIEP), 1993. 12.
- 김남두·유재원, 『외국인직접투자의 부진요인과 활성화 방안』, 대외경제정책연구원, 1992.
- 김동원, 「수요측면에서의 금융개혁 과제」, 한국금융학회 제1차 특별심포지움, 1994. 11.
- 김윤철, 「외국인직접투자의 효과와 부진요인」, 『조사통계월보』, 한국은행, 1994. 3.
- 김재홍, 『정부규제의 이론과 실제』, 행정규제민간연구센터, 1992. 11.
- 김정호·김강수, 『공업입지·공장설치관련 규제완화 방안(Ⅰ)』, 행정규제민간연구센터, 1992. 12.
- 김종석, 「한국정부규제의 평가와 정책과제」, 『경제규제와 경쟁정책 Ⅱ』, 한국개발연구원, 1990.
- , 『개방화에 따른 기업정책의 방향』, 세계경제연구원, 1994.
- 김준동, 『주요국의 투자자유지역 운영현황과 우리 제도의 개선방향』, 정책자료 94-08, 대외경제정책연구원, 1994. 5.
- 김태준, 『OECD 정상무역외거래 및 자본이동자유화규약과 한국의 자유화 현황』, 대외경제정책연구원, 1992. 7.
- 노성호·김영수, 『투자자유지역의 설치 및 제도구축방안』, 정책토론회 자료 94-2, 산업연구원, 1994. 2.
- 대한민국정부, 『신경제 5개년계획 93~97』, 1993.
- 대한상공회의소, 『공업입지와 공장설립편람』, 1993.

- 박봉규, 「공장설립절차의 간소화」, 『나라경제』, 국민경제교육연구소, 1994. 10.
- 방영민, 「외국인투자 환경의 개선」, 『나라경제』, 국민경제교육연구소, 1994. 7.
- 부정방지대책위원회, 『금융부조리 실태 및 방지대책』, 1993. 5.
- 상공자원부, 『외자도입규정집』, 1993. 3.
- 손재영, 「우리나라 토지정책의 전개과정과 평가」, 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원, 1993.
- 왕윤종, 『외국인직접투자의 기술이전효과에 관한 연구』, 대외경제정책연구원, 1994. 11.
- 이경태, 『산업정책의 이론과 현실』, 산업연구원, 1991.
- 이근식, 「한국에서의 자유주의의 음미」, 『경제정의』, 경제정의실천시민연합, 1994 겨울.
- 이재유 · 나인철 · 최종연, 「외국인투자기업의 경영실태분석」, 『경영학연구 22-2』, 1993. 6.
- 이종윤, 「한일간 경제마찰과 대일 기술 접근의 새로운 시각」, 『한일간 신기술경제 질서론』, 과학기술정책연구소, 1993. 2.
- , 『円高에 따른 일본의 산업구조조정과 한국경제의 대응』, 세계경제연구원, 1994.
- 이형렬, 「최근의 금융개혁이 중소기업자금조달에 미친 영향」, 『한국의 중소기업』, 중소기업은행, 1994.
- 임정택, 「외국인 직접투자기업의 자금조달개선방안」, 『한국의 중소기업』, 중소기업은행, 1994.
- 장현준, 『새로운 경제질서와 생산성 향상』, 한국조세연구원, 1994. 10.
- 재무부, 『외국인투자동향』, 각호.
- , 『외국인투자에 관한 규정』, 각호.
- , 『재정금융통계』, 각호.
- 재무부 경제협력국, 『외국인투자 활성화를 위한 종합검토작업 추진』, 1994. 1.
- 재무부 · 한국산업은행, 『한국의자도입 30년사』, 1993.

- 전국경제인연합회, 『경제계가 바라는 새 정부의 국가경영』, 1992.
- 정운찬, 『금융개혁론』, 법문사, 1991.
- 조 순, 「경제의 틀, 이렇게 고치자」, 『조순 경제논평』, 이가책, 1994a.
- , 「경제정책연구의 과제」, 『개방화·국제화에 따른 재정금융정책의 방향』, 조세연구원, 1994b.
- 좌승희, 『국제화시대의 한국경제운영: 새로운 정책패러다임의 모색』, 한국개발연구원, 1994. 10.
- 중소기업은행, 『한국의 중소기업』, 1994.
- 중소기업진흥공단 외국인투자종합지원센터, 『외국인투자 기술도입 실무』, 1993.
- 증권감독원, 『증권조사월보』, 1994. 1.
- 차동세, 『외자도입의 효과분석』, 산업연구원, 1983.
- 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
- 최인범·현정택, 『외국인직접투자의 생산성효과분석』, KIEP, 1991.
- 한국경제연구원, 『한국의 규제완화 추진체계: 성과, 문제점 및 개편방향』, 1994.
- 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1993.
- 한국신용평가, 『외국인투자의 국민경제효과와 외국인투자기업의 경영분석』, 1987.
- 한국은행, 『조사통계월보』, 1994. 1.
- 행정규제완화 민간자문위원회, 『행정규제완화에 관한 건의』, 1992.
- 홍유수, 『일본의 대아시아 기술이전전략과 한국의 대응』, 대외경제정책연구원, 1993. 11.
- 日本貿易振興會, 『NIES와 ASEAN의 日係製造業活動實態調査』, 1993.
- Reich, Robert B., *The Work of Nations*, 1991 (『국가의 일』, 남경우 외역, 까치, 1994).
- SaKong Il, *Korea in the World Economy*, Institute for International Economics, 1993(사공 일, 『세계 속의 한국경제』, 김영사, 1993).
- UN, *World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production*, 1993.

부 록

외국인투자기업들의 투자활동 사례

한국에 진출해 있는 외국인투자기업들을 대상으로 1994년 초 상공자원부가 조사한 구체적인 사례는 다음과 같다. 이것은 투자자유지역에 대한 산업연구원의 정책토론회(1994년 2월)에서 발표된 사례들이다.

미국의 한 통신기기 생산업체의 경우를 보자. 이 기업에게 한국에서의 외국인직접투자 유인요소들은, 일본에 비해서 덜 배타적이며 노동과 토지가 저렴하고, 중국에 비해서 숙련노동과 사회간접자본이 많고, 한국, 일본, 중국의 시장이 넓다는 점이다. 당면한 투자저해요인은 명확한 근거 없는 규제라고 한다. 즉, 이 기업은 고도기술 산업체로서 항공운송을 많이 필요로 하여 공장입지를 공항과 근접한 곳에서 물색하였으나 휴전선과 가깝다는 점 이외에는 기존 법령에 바탕을 둔 특별한 이유 없이 공장건설을 허락지 않았다는 것이다. 이 기업은 비싼 토지가격이 규제보다 더 큰 장애요인은 아니라고 한다.

부품을 생산하는 어느 일본기업의 경우에 한국의 투자유인요소는, 한국이 일본시장으로의 수출을 위한 생산기지가 되고, 또한 한국을 철강, 석유화학 등 소재산업부문으로부터의 원자재 조달시장 및 생산물의 수출시장으로 삼을 수 있다는 것이다. 또 한국의 숙련노동도 투자유인요소인데, 이 기업의 생산물의 불량률이 100만분의 1 수준이어야 하는데 일본의 노동 이외에는 한국의 노동이 이 수준을 만족시킬 수 있다는 것이다. 단 투자저해요인으로서는 빈번한 노사분규를 우려하고 있다는 점이다.

일본의 어느 자동차부품 생산기업의 경우 한국의 투자유인요소는 한국의 시장이라고 한다. 즉 한국의 자동차산업이 발달하여 그 부품의 수출시장이라는 것이다. 한편, 투자부진요인은 적절한 위치의 토지를 매입하기가 어렵다는 것이다.

미국의 어느 반도체 생산업체의 경우, 지방에 소재하고 있는 기존 공장을 확장하려 하는데 건축 관련 규제와 자금조달의 어려움 때문에 투자확대가 어렵다고 하였다.

〈부표 1〉은 위 사례들을 바탕으로 하여 對韓 외국인직접투자의 부진요인과 유인요소를 정리한 것이다.

〈부표 1〉 對韓 외국인직접투자의 부진요인과 유인요소

	부진요인	유인요소
정부규제	과도한 규제	-
토지	비싼 가격, 매입허가 필요 임대토지 부족, 연관산업지역내 토지부족	- -
금융	국내고금리, 해외금융시장 이용제한	
노동	불안정한 노사관계, 노사분규	숙련노동, 정밀작업능력
물류비용, SOC	물류비용 과다	SOC 개도국수준 상회
원자재 조달	-	소재산업 발달
생산물 수출	-	주요투자국인 일본과 근접
한국 내수시장	-	많은 인구, 높은 소득수준

Abstract

Foreign Direct Investment in Korea : Its Current Status and Policy Recommendations

Incoming foreign direct investment (FDI) has played a relatively minor role in the process of Korea's economic development. Korea's outward-looking development strategy can be characterized by export-oriented, foreign-borrowing-dependent, and FDI-avoiding policies. Since the 1960s, some less developed countries (LDC) have adopted the export-oriented development strategy and have experienced higher rates of growth than other LDCs that pursued the import substitution development policy. Considering that both export promotion and FDI promotion strategies rely on more worldwide competition, we may anticipate that FDI-friendly economies would have more opportunities to survive successfully in the increasingly competitive world economy.

FDI, as a proportion of total fixed capital formation in Korea, has been rather small at about one percent throughout the last three decades. Several factors that brought about such a low level of FDI can be mentioned and they should be overcome in order for Korea to promote FDI.

From the view-point of domestic entrepreneurs and the public, there existed a general fear of foreign domination of Korean industries, less need in the early stage of development for FDI involving high technology or management skills, and preferences for foreign borrowing to FDI because of large domestic-international interest rate differentials.

From the view-point of prospective foreign direct investors, government regulations and improper systems, and high costs concerned with industrial estate and financing have been chronic barriers to FDI.

On top of these, business costs have become higher since the late 1980s due to the following : first, the continuing rise in the industrial estate prices and interest rates, secondly, a steep rise in wages and insufficient social infrastructure, thirdly, reduced incentives including tax holidays for FDI, and finally, an unstable evolution of the macroeconomy.

Economic regulations—entry barriers, price control, etc.—and administrative, procedural regulations have been abundant in Korea. These regulations have been a major barrier to FDI as they made local business situation more costly than overseas business condition. In order to encourage foreign investors to carry on business in Korea, the provision of “international treatment”—as well as the national treatment—to both foreign and domestic investors should be seriously considered and implemented. International treatment means a situation in which regulations are minimized and harmonized with international norms and standards.

Improvement in the regulatory system concerning industrial estate and business establishment should be executed along with localization programs. The central government and local governments should properly divide their roles. Much of the responsibility and authority can be delegated to local governments, simplifying administrative procedures and reducing red tapes. Getting rid of many of the regulations, administration, and the central government intervention would make more room for specializing in the following areas: setting and monitoring rules of game, providing information, facilitating education and training, and assisting technology development.

Trying to construct free investment zones or special industrial estates exclusively for foreign investors is not advisable in view of the fact that such preferential estates are against the spirit and norm of fair and competitive market economy for which Korea should be headed. Rather, deregulation—especially through further introduction of one-stop

service—should be expanded in any industrial estate.

Publicity about the changes and improvement in the regulatory system itself cannot be over emphasized. Therefore, an electronic database such as “Information Service on Business Establishment and Industrial Estate” may be provided by both central and local governments.

In regard to business finance in the domestic financial market, some discriminatory measures against foreign investors must be abandoned unless they are specified by laws. Others which need to be maintained should be incorporated in the relevant laws. Concerning foreign capital such as portfolio investment and commercial loans from abroad, policy priorities must be re-established. Opening up the local securities market and providing direct investors with overseas sources of capital availability have not been properly implemented so far. Therefore, it is desirable to put the latter ahead of the former as the latter is more related to the real sector of the economy.

When the promotion of a FDI-friendly environment results only in foreign investment increases in the low-technology and senescent industries, the old fear of foreign domination of local industries would be justified—fear that the Korean economy will be incorporated into the world economy through a vertical division of technologies, thus falling in the “low-technology trap.” Therefore, the Korean government needs to increase the incentives for FDI involving high technology and raise investments in R&D and human resources development (HRD). Therefore, although deregulation can be translated to a “small” government, the role of government is expected to expand. The government may select specific technologies, facilitate more R&D and HRD, especially relating to such technologies, and increase investments in the social infrastructure.

