

# 외국인 직접투자 유치 정책의 질적 전환을 위한 제언

전영재<sup>1)</sup>

삼성경제연구소 거시경제실 수석연구원

serijyj@seri.org

## I. 최근 외국인 직접투자 동향과 특징

### 1. 외국인 직접투자가 양적 확대의 한계에 봉착

최근 한국의 외국인 직접투자 유치가 한계에 봉착해 있다. 2005년 이후 외국인직접투자 (이하 FDI) 유입 규모(신고기준)가 지속적으로 감소하고 있는 것이다. 2007년 3분기까지 FDI 유입액(신고기준)은 63억 달러로 연간 전체로는 100억 달러 수준을 크게 넘어서지 못할 것으로 예상된다. 이 경우 2007년 FDI 유입 증가율은 -11%로 2005년 -9.6%, 2006년 -2.8%에 이어 3년 연속 마이너스 증가율을 기록하게 되는 것이다.

이러한 FDI 유입 규모의 감소는 일시적 요인보다는 구조적 요인이 작용하고 있는 것으로 판단된다. 한국은 1998년 외자유치 정책을 본격 추진했으며 이에 따라 1999년 외국인

1) 성균관대학교 경제학과 박사과정 수료, 현)삼성경제연구소 수석연구원

- SERI 전망 2007 (공저)
- 2008년 외국인 직접투자 환경전망과 정책과제 (연구보고서)
- 한국 경제 고도성장은 가능한가 (삼성경제연구소 CEO Information)

직접투자 유입 규모가 155억 달러를 상회하는 등 높은 성과를 거둔 바 있다. (남광희 윤성훈 2005) 이와 같은 양적 확대에는 외환위기 직후 원화 가치의 급락과 구조조정 과정에서서의 급매물 양산이 크게 기여했다. 그러나 구조조정 매물이 일단락되고 환율이 안정되면서 한국의 FDI 유입은 추세적으로 감소하고 있다. 외국 기업을 흡인할 수 있는 충분한 매력도를 갖추지 못한 상황에서 중국, 인도 등 신흥국의 외자유치 노력에 따른 경쟁이 격화되었기 때문이다.

<표 1> FDI 유입 규모 추이

(단위: 백만 달러, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	
					3/4분기	1~9월
신고액 (증감률)	6,469 (-28.9)	12,792 (97.7)	11,564 (-9.6)	11,236 (-2.8)	2,949 (1·3.3)	6,312 (-16.0)
도착액 (증감률)	5,127 (34.7)	9,263 (80.7)	9,588 (3.5)	9,066 (-5.6)	-	2,858* (-39.3)
도착율	79.3	72.4	82.9	80.7	-	89.0*

주: 2007년 1~9월 도착액 및 도착율은 상반기까지의 집계 액을 기준으로 잠정 산출  
 자료: 산업자원부(2007), 『2007년 3/4분기 외국인직접투자 동향』

한국의 총체적 FDI 유입 규모는 경제 기여 성과를 극대화시킬 수 있는 수준에 못 미치고 있기 때문에 아직도 양적 규모 확대가 필요하다. 아직 총고정자본형성 중 FDI 유입이 차지하는 비중이 다른 나라에 비해 저조하며 FDI를 통한 투자 확대 및 성장 동력 확충 효과가 경쟁국에 비해 미흡한 실정이다. 저량(스톡) 기준으로 볼 때 전 세계 GDP 대비 FDI 스톡이 23%인 데 비해 한국은 8% 수준으로 일본을 제외하면 동 아시아에서 최하위 수준을 기록하고 있다.(UNCTAD 2007) 또한 전 세계 FDI 총량 중 한국으로 유입되는 FDI의 비중도 최근 하락하고 있다. 개도국으로의 FDI 유입이 늘고 있는 가운데 선진국도 2004년을 고비로 세계 FDI에서 차지하는 비중이 증가하고 있으나 한국은 오히려 감소되고 있는 것이다. 따라서 최근 FDI 유입 실적이 추세적으로 감소하고 있는 것은 문제점으로 지적될 수밖에 없다.

<표 2> 주요국의 총고정자본형성 중 FDI 유입액이 차지하는 비중(2005)

(단위: %)

세계전체	선진국	개도국	아시아	중국	미국	한국
12.6	11.8	13.8	12.9	8.0	6.8	1.9

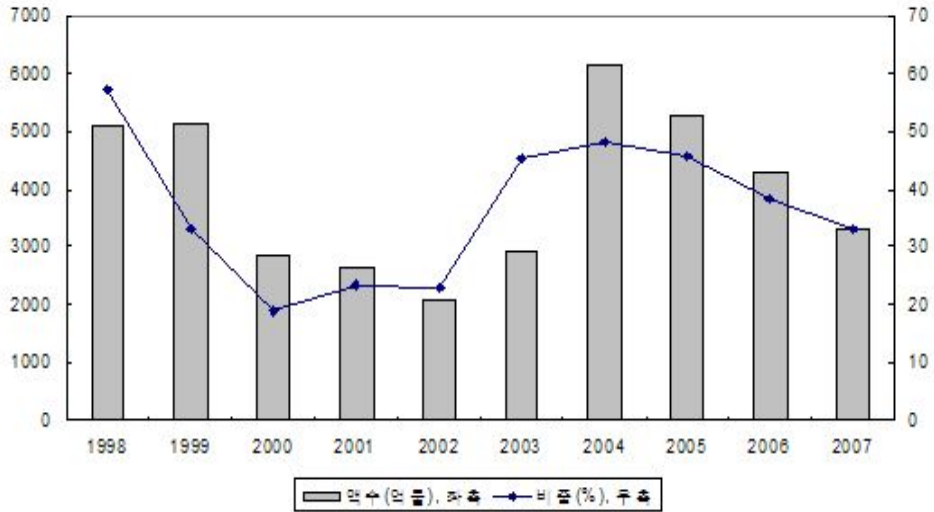
자료: UNCTAD(2006), World Investment Report

## 2. 최근 외국인 직접투자 유치의 특징과 문제점

최근 한국으로의 FDI 유입 실적의 업종별, 형태별, 규모별 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 업종별 FDI 유입 현황을 보면 서비스 부문으로의 외국 기업 투자가 늘고 있는 반면 제조업에 대한 투자가 크게 감소하고 있음을 알 수 있다. 전체 FDI 유입 실적 중 서비스 부문이 차지하고 있는 비중은 1998년 29.3%에서 2007년(3분기까지 누계) 69.9%로 크게 상승했다. 그러나 이러한 서비스 부문 FDI 비중의 상승은 서비스 투자 규모 확대보다는 제조업 부문의 상대적 부진에 기인하고 있음을 주목할 필요가 있다. 즉 2007년 3분기까지 서비스 부문 FDI는 7.2% 증가했으나, 제조업 부문 FDI는 49% 감소하여 서비스 비중이 전년 동기에 비해 11%p 상승한 것이다. 또한 여기에는 2006년 서비스 투자 실적이 부진한 데 따른 기저효과도 작용하고 있다. 세계적으로 볼 때 전체 FDI 유입 규모 중 서비스 부문의 FDI 비중이 늘어나고 있음을 감안하면 한국에서 서비스 FDI 비중이 늘어나는 것은 바람직한 현상이라 할 수 있다. 그러나 한국의 서비스 FDI 비중 증가가 서비스 업종에서의 투자 유치 확대에 기인하는 것이 아니라는 점은 문제로 지적될 수 있다.

투자형태별 실적으로는 2007년 인수합병(M&A)형 투자가 전년 동기 대비 34%나 감소하는 등 부진한 모습을 보였다. 전체 FDI 중 한국 M&A형 FDI 비중은 2004년 48.2%를 정점으로 하락하여 2007년에는 33.2%로 저하되고 있다. 반면 2006년 전 세계 국경 간 M&A는 거래 규모가 23%, 거래 건수 14%를 기록하는 등 전체 FDI 흐름을 주도하고 있다. 세계 FDI 흐름의 대부분을 차지하고 있는 M&A형 FDI 유치 규모가 감소함에 따라 향후 FDI 유입 확대에 애로가 발생하고 있는 것이다. 이 같은 M&A형 투자 유치가 부진한 것은 M&A에 대한 국내의 부정적 시각이 존재하고 M&A 관련 규제가 아직도 많이 남아 있기 때문으로 판단된다.

유치의 경제적 효과가 큰 대형투자의 건수가 감소하고 외국인 투자 관리의 성과를 보여주는 증액 투자의 비중이 줄어들고 있는 것도 문제로 제기된다. 50% 이상을 유지하던 1억 달러 이상 대형투자 비중이 2007년에는 26.5%로 크게 감소한 것이다. 이는 한국 경제의 투자매력도가 저하되고 FDI 유입의 영향력이 축소되고 있음을 시사하는 것이다. 또한 이미 진출한 외국 기업의 증액 투자 규모도 2006년 이후 감소 추세에 있다. 기 진출 외국 기업의 증액 투자는 신규 투자를 고려하는 기업들에게 한국의 투자 환경이 양호함을 알려주는 시그널링(signalling) 효과를 갖게 되는데 증액 투자 규모의 감소는 외국 기업 사후 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있음을 시사하는 것이라 할 수 있다.



자료: 산업자원부, 『외국인직접투자 동향』, 각호.

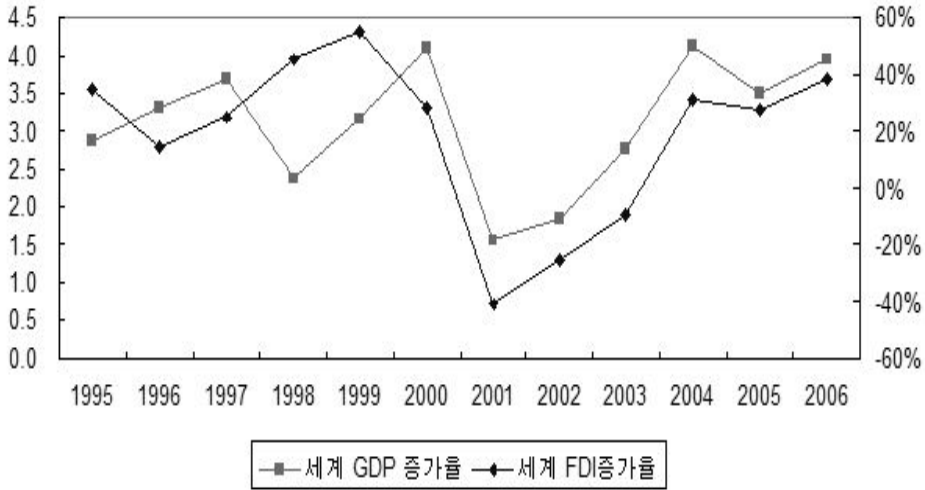
<그림 1> M&A형 FDI 규모 및 전체 FDI에서 차지하는 비중 추이

## II. 최근 외국인 직접투자 동향과 특징

한국의 외국인 직접투자 유치 규모는 세계 FDI 환경에 직접적으로 영향을 받는다. (전영재 2007) 세계 경기가 활성화되면 외국으로 사업 영역을 확장하려는 기업들이 늘게 되고 이에 따라 한국이 유치할 수 있는 외국인 투자 자본의 총량이 늘게 된다. 반대로 세계 경제가 둔화되면 전 세계 FDI 규모도 동반 축소될 가능성이 크며 이에 따라 한국의 FDI 유입도 타격을 받게 될 우려가 있다. 예를 들어 세계 경제는 2001년 미국 경제의 불황과 함께 침체에 접어들었는데, 당시 전 세계 FDI 유입액은 전년 동기 대비 41%가 감소했으며 한국으로의 FDI 유입액도 21%나 감소한 바 있다.

그런데 세계 경제 성장 둔화 등 대외 경제 환경의 변화로 인해 2008년 FDI 투자 여건은 불리할 전망이다. 현재 세계 경제는 저금리와 과잉 유동성을 바탕으로 유지해 온 호조세를 이어 가기 힘든 상황으로 성장 둔화가 불가피하기 때문이다. IMF를 비롯하여 대부분의 기관들은 2008년 세계 경제가 당초 예상했던 것에 비해 둔화 폭이 커질 것이라 우려하고 있는 실정이다.<sup>2)</sup>

2) IMF는 당초 2008년 세계 경제성장률을 4.8%(2007년 10월 기준)로 전망했으나 서브프라임 사태 악화와 미국 경제 부진 심화 등으로 인해 2008년 1월 전망치를 4.1%로 하향조정했다. (IMF 2008)



자료 : UNCTAD, World Investment Report; IMF, World Economy Outlook  
 <그림 2> 세계 경제성장률과 세계 FDI 증가율 추이

또한 2007년 미국 서브프라임 부실 확산에 따른 글로벌 차원의 금융 불안과 신용 경색이 2008년에도 이어지며 세계 FDI 유입 규모 증가세가 둔화될 수 있다. 금융 불안과 신용 경색에 따라 최근 세계 FDI 흐름을 지배하고 있는 M&A형 투자가 위축될 가능성이 있는 것이다. 주목할 만한 것은 새로운 형태의 FDI로 주목받고 있는 사모펀드에 의한 인수합병 투자가 감소할 전망이다. 최근 세계적으로 사모펀드(Private Equity Fund)가 대형 M&A를 주도하고 있다. 2006년을 기준으로 사모펀드 규모는 4,320억 달러에 이르며 이 중 국경간 M&A 투자 규모는 1,580억 달러로 전체 국경간 M&A FDI의 18% 차지하고 있는 것으로 알려져 있다. (금융연구소 2007) 그런데 최근 서브프라임 사태 발생 이후 사모펀드에 자금을 공급해 준 투자은행들이 심각한 유동성 위기를 겪게 됨에 따라 차입을 통해 해외 기업을 인수 합병하는 사모펀드 규모가 위축되고 있다. 이러한 사모펀드 규모 위축은 전반적인 국경간 M&A를 축소시키며 FDI 유치 환경을 더욱 악화시키는 요인으로 작용할 것이다.

반면 대내 환경은 일부 개선되나 FDI 감소 추세를 되돌리기에는 역부족일 것으로 평가된다. 2008년 국내 경제 회복세 유지와 투자환경 개선으로 FDI 유치 환경은 개선되고 있다. 국내경제는 2007년 4.8% 성장에 이어 2008년에도 5.0% 성장할 것으로 전망되고 있으며 민간소비 증가율이 4.5%로 증가세가 소폭 확대되는 등 내수가 회복될 것으로 기대되고 있다. 3) 내수회복에 따라 서비스, 유통 등 내수를 목표로 하는 외국 기업의 진출이 확대

될 여건이 마련되고 있다. 새로 출범하는 역시 현 정부의 외국인 투자 유치 활성화 정책을 지속적으로 추진할 것으로 보여 전반적 투자 환경도 개선될 전망이다. 특히 신정부는 규제완화 등 적극적인 투자 활성화 정책을 추진할 방침으로 이에 따라 기업 투자 심리가 개선되고 있다. 한미 FTA 타결과 진행 중인 한-EU FTA 협상 등도 외국 기업 진출 확대에 긍정적으로 기여할 전망이다.

그러나 이 같은 일부 환경 개선 요인에도 불구하고 한국 경제의 FDI 유치 경쟁력이 낮은 상황으로 향후 FDI 확대를 기대하기는 어려운 실정이다. FDI 정책 개선 노력이 성과를 보이고 있으나, 전반적인 제도 및 정책 환경은 홍콩, 싱가포르 등 경쟁국에 비해 불리하다. 또한 고임금과 고지가 등 높은 생산비용, 협소한 시장 규모, 어중간한 기술 수준 등 외국기업을 흡인할 수 있는 충분한 매력도를 확보하지 못하고 있다. 따라서 투자 걸림돌 제거나 투자 인센티브 제공 등 소극적인 유인책만으로는 FDI 규모를 확대하는 데 근본적 한계에 있다. 양적 확대에서 질적 수준 제고로, 무차별 유치에서 전략적 맞춤형 유치로 FDI 전략의 수정이 필요한 것이다.

〈 표 3〉 주요국 FDI 정책지수 추이

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
한국	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.9	6.9	6.9	7.0(0.1)	7.1(0.1)
중국	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.0	6.0	6.1	6.3(0.2)	6.5(0.2)
일본	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	6.0	6.1	6.3(0.2)	6.5(0.2)
홍콩	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	8.7	8.7	8.7	8.7(0.0)	8.7(0.0)
싱가포르	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.6	9.6	9.6	9.6(0.0)	9.6(0.0)

주: ( )안은 전년대비 상승폭  
 자료: EIU

### III. 외국인 직접투자 유치 확대를 위한 전략

양적 규모 확대의 한계에 봉착한 가운데 대외 여건도 불리해지고 있는 상황에서 FDI를 늘리기 위해서는 어떠한 정책이 필요한가? 특히 FDI 유치를 위한 대외 환경이 악화되는 상황에서 새로 출범하는 정부는 어떠한 전략을 추진해야 하는가? 무엇보다 FDI정책의 질적 전환을 모색해야 한다. 향후 FDI 유치 전략은 한국 고유의 특성과 향후 경제 발전의 기여도를 고려하여 유치 대상 업종과 기업을 전략적 선정함과 동시에 유치 가능성과 경제적 효과가 높은 전략적 국가에 대한 FDI 유치 노력을 강화해야 한다. 이와 함께 FTA와 외

3) 삼성경제연구소 전망 (2007년 11월 기준)

국민 직접투자와의 연계를 강화하고 쌍방향 외국인 직접투자를 활성화하는 FDI의 네트워크화를 추진할 필요가 있다.

## 1. 서비스 부문 FDI를 전략적 유치 대상으로 선정

고용 효과와 산업 경쟁력 강화 효과가 높은 서비스 부문의 FDI 유치를 중점적으로 추진해야 한다. 서비스 분야의 FDI 유치는 투자활력 제고에 기여한다. 이는 비제조업 부문의 투자 증가를 통해 총고정자본 형성 및 성장 확대에 기여할 수 있으며 고용유발 효과가 큰 서비스 부문의 외국인 직접투자 확대는 일자치 창출 효과를 높여준다. (전영재 2006) 한국의 경우, 그간 정부의 노력에도 불구하고 한국의 서비스 부문 직접투자 유치 실적은 타 경쟁 대상국 수준에 비교했을 때 저조하다. 한국의 서비스 부문 FDI 실적 지수<sup>4)</sup>는 0.7로 OECD 12개국 중 9위인 하위권에 속하는 것으로 나타났다. 이렇듯 한국의 FDI 실적 저조한 것은 서비스업에 대한 규제가 강하기 때문으로 분석된다. 일반적으로 제조업에 비해 서비스 부문에 대한 규제가 강하기 때문에 서비스업의 규제 정도는 외국 기업의 진출 의사결정에 중요한 변수가 된다. 일반적으로 서비스 FDI 실적과 OECD가 발표하는 서비스 분야 규제지수<sup>5)</sup>와의 상관관계는 -0.49로 규제와 유치실적은 역의 관계를 보이고 있다. 국내 서비스업은 제조업에 비해 규제의 수가 많고 세제지원도 미흡한 실정이다. 서비스산업은 업의 특성상 제조업과 달리 규제가 많을 수밖에 없지만, 그 부작용으로 발전 속도가 느린 편이며 제조업에 비해 상대적으로 자금지원 및 세제지원도 부족한 실정이다. OECD의 서비스 부문 규제지수(28개국 비교) 순위에 따르면 한국의 대부분의 서비스 업종에 있어서 하위권에 처져 있다. 서비스업의 외국인 투자 유치 확대를 위해서는 서비스 부문의 각종 제한과 규제 조치를 과감하게 완화할 필요가 있다. 이를 위해 서비스 분야 외국인 투자 유치의 장애 요인인 규제 환경 제거에 주력해야 한다. 기업 간 경쟁 친화적 환경을 조성함으로써 시장메커니즘을 실현함과 아울러 서비스산업 발달을 위해 진입과 퇴출, 투자가 원활히 이루어지도록 규제를 대폭 완화할 필요가 있다.

4) 서비스 부문 FDI 실적을 유입 규모로 단순 비교하는 경우 경제 규모 차이를 반영하지 못하기 때문에 경제 규모를 감안하여 FDI 유치 실적을 지수화한 것으로 비교 대상 12개국의 평균 GDP 대비 서비스 부문 FDI 유입액 비중과 각국의 GDP 대비 서비스 부문 FDI 유입액 비중을 비교하여 지수를 산정했다. 서비스 FDI 실적지수가 1보다 큰 경우에는 서비스 FDI 성과가 양호하며 1보다 낮은 경우 성과가 미흡한 것으로 판별하는데 비교대상 국가는 호주, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, 한국 등 12개국이다. 전영재(2006) 참조.

5) OECD가 서비스 FDI를 가로막는 각종 규제장벽을 지수화한 것으로 0에서 1사이의 값을 가지며 수치가 높을수록 규제 강도가 높음. (OECD 2003),

## 2. R&D 기지형 FDI 중점 유치

향후 R&D 기지형 FDI을 정부가 중점적으로 유치해야 할 전략 대상으로 삼아야 한다. 글로벌 기업의 선진기술과 지식의 국내 파급효과와 국내 연구역량과의 시너지 효과가 기대되기 때문이다. 더욱이 최근 선진 기업들은 글로벌 생산체제의 네트워크와 함께 연구 개발 기능의 글로벌화를 추진 중이다.

그러나 그동안 정부가 적극적으로 R&D 투자 유치 정책을 시행해 왔으나 이러한 정책적 노력은 R&D 부문 FDI 실적으로 이어지지 못하고 있다. 한국의 R7D 투자 중 FDI가 차지하는 비중은 OECD 29개 회원국 중 28위로 최하위 수준에 불과하다. (현혜정 2008) 2007년 말 현재 우리나라가 유치한 외국계 기업의 R&D센터는 총 57개다. 그러나 국내에 진출한 대부분의 외국계 R&D기업이 해당산업과 한국에 기여하고 있는 정도는 낮다고 평가된다. 국내에 진출한 해외 R&D센터의 60%가 연구원 수 20명 이하에 그치고 있고 기초연구보다 단순 개발 업무에만 치중하고 있기 때문이다.

앞으로 한국이 집중적 유치 대상으로 삼아야 할 글로벌 R&D센터는 부족한 혁신 역량을 보완하고 산업구조를 고도화하는 데에 기여할 수 있는 글로벌 핵심연구센터(Center of Excellence)들이다. 소비시장의 규모에서는 중국을 따라 갈 수가 없는 현실을 감안할 때, 한국 대기업의 수요와 우수한 인적자원 및 테스트베드 기능을 지렛대로 활용하는 전략이 필요하다. 또한 유치 일변도에서 벗어나 파급효과까지 함께 염두에 두는 시각이 있어야 한다.

<표 4> 한국의 주요 R&D 센터 유치 현황

기관별	연구소
과학기술부	파스퇴르(생명공학, 경기) 등 총 10개사
산업자원부	구글(인터넷 검색), 인피니온(전력용) 등 총 21개사
정보통신부	마이크로소프트(모바일 디바이스), 오라클 등 12개사
산자부+정보통신부	AMD(반도체 설계) 등 총 2개사
지방자치단체	Axesstel(CDMA) 등 총 12개사

주: 2007년말 현재  
 자료: 과학기술부

무조건 많은 수의 R&D 센터 유치가 능사가 아님을 인식하여 산탄총방식의 양적 유치에서 조준사격 방식의 질적 유치·활용으로 전환해야 할 것이다. 이와 함께 대상으로 선정된 글로벌 R&D센터의 진출 유인을 확인하고 그에 맞는 조건을 제시하며 대기업의 수요와 한국의 우수 인력자원 및 테스트베드



가능 등을 지렛대로 활용해야 할 것이다. 아울러 민·관·학·연 합동의 유치 및 활용 전략 수립함으로써 유치와 동시에 과급효과를 극대화하는 활용전략을 수립해야 할 것이다.

아시아 R&D 거점을 지향하여 중국 등 아시아 지역 진출 기업의 R&D 기능을 유치할 필요가 있다. 이를 위해서는 잠재적 거대 시장인 중국에 인접해 있으며 상대적으로 높은 기술력을 확보하고 있는 한국의 매력도를 집중 부각해야 할 것이다.

### 3. 양 방향형 FDI 전략의 추진

자유무역협정 추진 등 무역 개방화를 통해 외국기업 유치를 확대해야 할 것이다. 자유무역 협정 등을 체결하는 경우 FTA 파트너 뿐만 아니라 역외국가로부터의 외국인직접투자가 증대하는 효과를 갖게 된다. 자유무역 협정에 따른 대외 신인도 제고와 투자 환경 개선으로 역내외 기업의 진출도 활성화될 수 있다. 한미 FTA 타결을 계기로 미국을 비롯한 선진국 기업을 유치할 수 있는 조건이 확보된 만큼 동아시아 거점 국가로서의 위상을 확보하여 동아시아 진출 희망 다국적 기업들을 적극 유치해야 한다. 최근 협상 중인 한미 FTA는 외국인 직접투자를 확대시키는 계기가 될 것이다. 미국은 해외직접투자 누적 잔액이 전체 세계의 20%를 차지하는 세계 최대의 투자국이다. 한미 FTA는 진출 외국 기업에 대한 제도적 보호 장치를 제공하는 한편 한국의 대외 신인도를 높여 유치를 확대하는 효과를 거둘 것으로 판단된다.

이와 아울러 외국인 직접투자(해외기업 → 국내투자)와 해외 직접투자(국내기업 → 해외투자)를 연계하여 쌍방향 투자의 활성화를 추진해야 할 것이다. 가장 이상적인 형태는 직접투자의 유입과 유출이 균형을 이루는 상태인데 해외로 이전해야 생산성이 높아지는 부문은 해외 직접투자를 실시하고 국내에 필요한 부문은 해외 기업의 투자를 유도함으로써 투자 효율성을 극대화해야 할 것이다. 또한 국내 진출 외국기업과 합작하여 해외투자를 통해 3국 진출을 함으로써 외국인직접투자와 해외직접투자를 연계시키는 방안도 함께 강구해야 할 것이다.

참고문헌

- 금융연구원, “2007년 1/4분기 말 현재 전 세계 사모투자펀드 현황” , 주간금융브리프, 2007.5
- 남광훈, 윤성훈, “우리나라 FDI 정책의 문제점과 개선방안” , 『금융경제연구』 226호, 한국은행 금융경제연구소, 2005.10.
- 산업자원부, 『외국인직접투자 동향』 , 각호.
- 전영재, “2008년 외국인 직접투자 환경 전망과 정책과제” , 『SERI 경제포커스』 174호, 삼성경제연구소, 2007.12.
- 전영재, “서비스분야 외국인 직접투자 확대의 조건” , 『SERI 경제포커스』 119호, 삼성경제연구소, 2006.11.
- 현혜정 외, “우리나라 외국인직접투자의 문제점과 개선방안” , 『KIEP 오늘의 세계경제』 제08-01호, 대외정책연구원, 2008.1
- IMF, *World Economy Outlook 2008*, 2008.1
- OECD(2003), *Measures of Restrictions on Inward Foreign Direct Investment For OECD Countries*
- UNCTAD, *World Investment Report*, 2007.