

Provincial Economic Trends in China

중국 성(省)별 동향 브리핑

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2011년 2월 9일

원저우(溫州)시, 개인투자자의
해외직접투자정책 시행보류: 주요내용과 전망

최 보 연 세계지역연구센터 중국 권역별·성별 연구단 연구원 (bychoi@kiep.go.kr, Tel: 3460-1287)

노 수 연 세계지역연구센터 중국 권역별·성별 연구단 부연구위원 (syno@kiep.go.kr, Tel: 3460-1284)

■ 2011년 1월 7일, 원저우시 대외무역경제협작국은 중국 최초로 개인투자자의 해외직접투자를 허용하는 '원저우시 개인투자자의 해외직접투자 시범 관리 방안'을 발표하였음. 그러나 중앙정부의 제재로 정책 발표 보름 만에 좌초될 위기에 놓임.

- 위 방안에 따르면 18세 이상의 법적 자격을 갖춘 원저우 호적의 중국인은 비(非)금융기업에 대한 투자에 한해 1인당 연간 2억 달러까지 투자할 수 있도록 허용됨.
- 원저우시의 이번 조치는 그동안 음성적으로 행해진 개인투자자의 해외직접투자(FDI)를 합법화한다는 점에서 중국 전역으로 확대 시행될 수 있다는 기대까지 낳으며 각계의 주목을 받은 바 있음.
- 그러나 해당 조치는 중앙정부 외환 당국의 정식 승인을 받지 않았다는 이유로 정책 발표 보름 만에 시행 보류 권고를 받은 것으로 알려짐.

■ 원저우시는 최대 1조 위안에 달하는 막대한 민간자본을 보유한 것으로 알려지며, 건전한 해외투자 촉진을 위한 개선방안 강구가 절실한 상황에서 이 조치를 발표하게 되었음.

- 원저우 기업은 해외경제무역협력단지 및 해외전문도매시장 설립, 전통제조업체의 해외 진출 등 다양한 방식으로 해외직접투자를 하고 있음. 그러나 개인투자의 경우 당국의 규제로 인해 자본의 불법적인 해외유출이 만연한 상황이며 국내시장에서는 부동산 등 각종 투기에 관여하며 시장질서 혼란을 가중시킨다는 비판을 받아옴.

■ 이번 조치는 중국 중앙정부와 지방정부 간의 불협화음을 보여주는 중요한 사례임. 그러나 중앙정부도 외환보유고 누적과 위안화 절상 압력으로 인해 해외직접투자 확대가 불가피한 상황이므로 향후 해당 방안의 부활 가능성을 배제할 수 없음. 이에 따라 중국 민간자본 유치를 필요로 하는 우리 정부와 기업은 사태 추이를 예의주시할 필요가 있음.

1. 원저우시 개인투자자의 해외직접투자 허용정책의 주요 내용

- 2011년 1월 7일 원저우시 대외무역경제합작국은 원저우시 개인투자자의 해외직접투자(FDI)를 허용하는 내용의 ‘원저우시 개인투자자의 해외직접투자 시범 관리 방안(溫州市個人直接投資管理辦法(試行), 이하 방안)’ 및 관련 세칙을 발표하였음.
- 중국정부는 ‘해외투자관리방법(境外投資管理辦法)’과 ‘해외투자외환관리실시세칙(境外投資外匯管理實施細則)’에 의거해 자국민의 외환 보유규모를 연 5만 달러 이하로 규제하고 있으며, 기업이 아닌 개인의 해외직접투자를 엄격히 통제하고 있음.
- 해외직접투자가 허용되는 개인투자자의 자격요건과 규제 산업·지역, 신청 절차 등을 포함한 법안의 자세한 내용은 ‘방안’ 및 관련 세칙에 상세하게 기술되어 있음(표 1 참고).¹⁾

표 1. 원저우시 개인투자자의 해외직접투자 관리 방안 주요 내용

시행 목적	<ul style="list-style-type: none"> - 투자의 편리성 제고 - 원저우시 개인투자자의 해외시장 진출 수요 충족 - 개인의 해외투자 행위 규범화
자격 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 중국 국적자로 개인여권을 취득한 원저우 호적 소지자 - 18세 이상으로 완전한 법적 자격과 권리 행사 능력을 갖춘 자 - 해외 투자에 대한 진실성을 보유한 자 - 합법적인 자금 출처와 자산 부채가 낮은 자 - 단일투자 금액이 300만 달러를 초과하지 않는 경우 - 공동투자 시 건당 투자액이 1,000만 달러를 초과하지 않아야 함
규제 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 국가주권, 사회안전과 공익을 해치고, 국가법률을 위반하는 경우 - 중국과 기타 국가(지역)의 관계에 해가 되는 경우 - 중국이 체결한 국제조약을 위반할 소지가 있는 경우 - 미(未)수교국 또는 상무부가 「해외투자관리방법」에서 언급한 특정 국가·지역으로의 투자 - 다자간 이익과 연관되는 사안의 경우 - 특수목적회사(페이퍼컴퍼니) 설립 - 해외수출이 금지된 기술 또는 상품 - 에너지, 광산업의 해외 투자

자료: 원저우시 개인투자자의 해외직접투자 시범 관리 방안(溫州市個人直接投資管理辦法(試行)).

1) 원저우시 대외경제무역합작국 홈페이지(<http://ftcc.wenzhou.gov.cn>) 참고.

■ 이번 조치는 해외직접투자를 희망하는 개인투자자의 △ 투자 수요를 충족시키고 △ 투자 편의성을 높임으로써 △ 개인의 해외투자를 규범화하는 것을 목적으로 하고 있음. 궁극적으로 개인투자자의 건전한 투자를 이끌어내기 위한 것임.

- 원저우시는 중국 내에서 가장 큰 규모의 민간자본을 보유하고 있는 것으로 알려짐. 그러나 원저우시 당국은 원저우시 민간자본이 적당한 투자 활로를 찾지 못하고 있기 때문에 음성적인 투자 활동에 집중하는 것이라고 판단, 이번 '방안'을 통해 민간자본의 건전하고 적극적인 투자를 이끌어내고자 한 것임.
- 실제로 원저우 상인(溫州商人)으로 대표되는 원저우시의 민간자본은 건설적인 투자처를 찾지 못하고 최근 몇 년간 단기이익을 좇아 중국 전역에서 부동산투기 및 지하금융, 고리대금업 등에 몰두하는 현상이 두드러지면서, 중국 국내시장 질서를 흐린다는 비판을 받아 왔음.²⁾
- 일례로 산시(山西)성은 석탄산업 구조조정 전까지 해당 지역 석탄광산의 60~70%가 원저우 상인 소유였던 것으로 알려짐.

■ 이번 조치에서는 해외직접투자가 가능한 개인투자자의 자격요건을 원저우 호적 소지자로 제한하고 있음.

- 구체적인 자격 요건은 △ 원저우 호적을 보유한 △ 18세 이상의 △ 법적 자격을 갖추고 △ 개인여권(因私護照)³⁾을 취득한 중국 국적자로 제한됨.

■ 개인투자자의 투자 허용 범위와 액수가 기존에 비해 대폭 확대되었음. 그러나 여전히 건당 투자액과 연간 투자총액이 엄격히 제한되며, 비(非)금융기업에 대한 투자만 허용하는 것을 방침으로 함.

- 개인투자자의 연간 투자액은 2억 달러까지 허용되며, 단일 투자의 경우는 건당 300만 달러, 다수가 함께 투자하는 경우에는 건당 1,000만 달러를 초과할 수 없도록 제한하고 있음.
- △ 신규설립, 인수합병, 지분참여를 통해 해외에 비(非)금융기업을 설립하거나 △ 기존 비금융기업의 소유권, 지배권, 경영권 등을 취득하는 것이 허용됨.
- 그러나 비금융기업일지라도 에너지, 광산업 등의 민감 업종은 여전히 규제 대상에 포함됨.

2) 자세한 내용은 '중국의 부동산 가격과 원저우 부동산 투기단' 참고(<http://www.csf.kiep.go.kr/cprg>).

3) 중국은 개인에게 발급하는 일반여권(普通護照)을 △ 공적인 업무로 인해 공식 초청장을 받은 사람에게 발행하는 인공(因公) 여권과 △ 유학, 여행 등 개인적인 사유로 출국 시 발행하는 인사(因私) 여권 두 가지로 나누고 있음. '방안'에서 언급한 것은 둘 중 후자인 인사(因私)여권임.

■ 개인투자자의 투자 심의와 등록 절차는 전적으로 원저우시의 관할 아래 이루어짐.

- 개인투자자는 소재지의 대외경제무역협작국에서 1차 심의를 통과한 후, 원저우시 대외경제무역협작국과 원저우시 외환관리국지부에 등록 절차를 마치도록 규정되어 있음.

2. 추진배경

가. 원저우시 민간자본의 해외직접투자현황

■ 민간자본은 원저우시 경제성장을 이끄는 원동력으로서, 규모가 최대 1조 위안에 달함.

- 원저우시는 중국 동부 연해 저장성 동남부에 위치한 도시인데, 원저우 상인(溫州商人)이라 불리는 원저우 출신 기업가들은 뛰어난 사업 수완과 시장 개척 능력으로 ‘동양의 유태인’이라고도 불림.

그림 1. 원저우시 지도



자료: 네이버 백과사전.

표 2. 원저우시 개황(2009년 기준)

위치 및 행정구분	저장성 남부 해안의 지급시(地級市)
면적	11,784km ²
인구	799.11만 명(2008년 기준)
GRDP	2,527.34억 위안
1인당 GRDP	32,588위안

주: 지급시(地級市)는 성(省)에서 관할하는 도시로, 우리나라 행정구역상 시(市)에 해당함.

자료: 2009年溫州市國民經濟與社會發展統計公報.

- 원저우시는 이러한 원저우 상인들의 활약을 중심으로 풍부한 민간자본을 축적해왔으며, 현재 원저우시의 민간자본 규모는 약 8,000억~1조 위안에 달하는 것으로 알려짐.⁴⁾

■ 원저우 상인들의 합법적인 해외직접투자 방식으로는 △ 해외전문도매시장(海外商業(品)城) 설립 △ 전통제조업체의 해외 진출 △ 해외경제무역협력단지⁵⁾ 설립 등이 대표적임.⁶⁾

4) 원저우시 중소기업발전촉진회 저우더원(周德文) 회장의 인터뷰 기사에서 발췌(2011. 1. 13. 中國廣播網).

5) 해외경제무역협력단지의 중국식 명칭은 경외경제무역협작구(境外經濟貿易合作區)임. 해외경제무역협력단지란 중국 상무부가 자국기업의 해외진출을 독려하는 정책의 일환으로 기업이 주체가 되어 해외에 설립한 수출가공기지를 말함. 2006년 실행된 이래 현재까지 19개의 국가급 해외경제무역협력단지가

- 원저우 상인들은 현재까지 해외에 600여 개의 공장과 15개의 전문도매시장, 10개의 공업단지를 설립·운영 중인 것으로 파악되고 있음.⁷⁾
- 특히 2006년 해외경제무역협력지구 설립이 허가된 이래, 합법적이고도 집단적인 해외 진출 방식이 원저우시 중소기업과 개인투자자에 의해 적극 활용되고 있음.

표 3. 원저우시 해외경제무역협력단지 현황(2010년 9월 기준)

연번	명칭(비준 연도)	면적(km)	투자액 (억 달러)	입주 기업 수 (개)	주요 산업
1	러시아 우수리스크 경제무역협력단지(2006)	2.28	2.9	19	경공업, 가전·전자, 목재가공업
2	베트남 롱장 경제무역협력단지(2008)	6	1.05	13	방직경공업, 기계전자, 건축자재, 화공업 등

주: 상기 개발구는 원저우시 기업을 주축으로 국가 상무부의 승인을 받아 설립된 것으로, 원저우시 대외경제무역협력지구 관할하에 있음.

자료: 중국 상무부 해외경제무역협력단지 웹사이트(<http://www.mofcom.gov.cn/subject/jwjmyhzzq/>).

나. 문제점

■ 원저우 상인들은 기업을 통한 공식적인 투자 외에도 다양한 경로를 활용해 음성적으로 개인 차원에서 해외직접투자를 지속해왔음.

- 개인의 주요 해외투자방식으로는 △ 특수목적회사 설립 △ 해외공장 또는 해외 거주 친인척을 통한 자금 유출 등이 있음.
- 이렇게 유출된 민간자본은 주로 부동산, 상업, 에너지·자원 등의 업종에 투자되고 있음.
- 2009년 두바이 디폴트(채무불이행) 위기 발발 전까지 50억 위안(약 7.6억 달러)의 원저우 민간자본이 두바이 부동산에 투자되었음.

■ 개인투자자를 통해 불법적으로 해외로 유출되고 있는 민간자본은 그 규모를 파악할 수 없을 정도로 막대하며, 특히 원저우 민간자본의 움직임은 해외에서도 주의 깊게 관찰할 정도로 알려져 있어 원저우시 정부는 대책 마련이 필요한 상황이었음.

- 이러한 행태가 개선되지 않는 가장 큰 이유는 기업을 통해 합법적으로 투자를 진행할 경우, 관계 부처 승인에 필요한 서류 구비와 절차 진행에 따른 제반 비용이 많이 들고,

승인 및 설립되었음.

6) 최근 5년간 발표된 원저우시 국민경제와 사회발전 통계공보(國民經濟與社會發展統計公報) 내용에서 언급된 내용을 정리, 취합한 것임.

7) 『中國新聞網』(2011. 1. 17), 「6천억 위안 규모 원저우 민간자본, 공식적인 해외투자루트 갖게 되나」.

투자의 적기를 놓칠 것이라는 인식 때문임.

- 원저우 상인을 포함한 개인투자자들이 수익창출을 최대 목표로 삼는 이상, 민간자본의 불법적인 해외유출은 지속적으로 일어날 수밖에 없는 추세임.

3. ‘방안’에 대한 국내외 반응 및 중앙정부의 대응

- 이번 조치는 중국 최초로 원저우시가 추진한 것으로, 지역 중소도시가 단독으로 개인 투자자의 해외직접투자 합법화를 시도했다는 점에서 각계의 주목을 받았음.
- 그동안 중국이 시범구(試區/試點) 형태로 새로운 정책 도입을 시도하고, 그 성과를 바탕으로 전국적 확대 시행여부를 결정해왔다는 점에서 이번 조치에 많은 관심이 쏠림.
- 특히 해외 언론이나 중국 학계의 전문가들은 개인의 해외직접투자 허용이 해외투자 양성화와 통계수치 집계 투명성 제고 차원에서 이득이 될 것으로 보는 등 대체적으로 긍정적인 반응이었음.
- 이번 조치로 개인투자자의 투자 범위가 확대되고, 기존에 음성적으로 이루어졌던 개인의 해외투자가 합법화됨으로써 민간자본의 건전한 투자가 촉진될 것으로 전망함.
- 동시에 일각에서는 개인투자자의 해외직접투자 개방이 오히려 불법적인 자금세탁 또는 비자금의 해외유출 경로로 악용될 소지에 대해 우려하기도 함.
- 정책의 직접 수혜자인 원저우시 기업가들은 이에 반해 오히려 관망적인 자세를 취하며 직접적인 영향이 없을 것으로 전망함.
- 이미 지하금융이 발달해 해외투자에 필요한 자금조달에 문제가 없는 데다, ‘방안’에서 투자대상을 비(非)금융 실업계 기업으로 국한하고 있어 원저우 투자자들의 기존 투자성향과 맞지 않기 때문임.
- 또한 과거 산시성 탄광 투자 실패⁸⁾ 등의 교훈을 통해 원저우 상인들 사이에는 “가장 무서운 것은 시장이 아니라 정책”이라는 말이 나돌 정도로 정책에 대한 신뢰가 부족한 실정임.

8) 원저우 상인들은 과거 민간운영이 허용된 산시성 석탄 광산에 대거 투자해 상당한 수익을 올렸으나, 최근 중앙정부와 산시성 관계당국이 석탄산업 구조조정을 추진하면서 강제 합병과 철폐 명령으로 인해 150억 위안에 달하는 투자손실을 입은 것으로 알려짐(중국 언론의 관련 보도 종합).

■ 그러나 국가외환관리국은 최근 이번 정책이 당국의 비준을 받지 않았다는 이유로 저장성 및 원저우시 측에 시행 보류를 요청하고 정책홍보를 자제한 것으로 알려지면서, 이번 정책은 발표 보름 만에 좌초될 위기에 놓임.⁹⁾

- 이번 정책은 원저우시 대외경제무역협작국과 국가외환관리국 원저우시 지부(國家外匯管理局溫州市中心支局) 및 원저우시의 상급기관인 저장성 정부의 승인만을 받은 상황에서 추진된 것임.

- 이번 시행보류는 개인투자자의 해외직접투자를 허용하는 선례를 남길 경우 향후 자국민 자본의 해외유출을 통제하기 어려워질 수 있기 때문에, 중국 정부가 이에 대해 신중한 태도를 취하는 것으로 보임.

■ 이로써 원저우시가 야심차게 추진한 개인투자자의 해외직접투자 허용 방안은 무성한 기대만 남고 무기한 연기될 것으로 보임.

4. 전망 및 시사점

■ 원저우시의 개인투자자 해외직접투자 허용 정책은 민간자본의 불법적인 해외유출이라는 고질적인 문제를 해결하기 위해 제도적 허점을 이용한 지방정부의 전략이었음.

- 중국의 지방정부는 필요한 경우 중앙의 정책을 위반하는 부담을 감수하고 지역의 특수한 문제를 해결하기 위한 정책적 시도를 해옴. 이는 지방정부가 주도한 정책 시행 결과가 우수할 경우, 중앙정부가 이를 인정하고 정식 승인을 거쳐 중국 전역으로 확대 실시해온 사례가 있기 때문임.

- 특히 이번 사건의 경우 원저우시 관계당국이 중앙정부의 승인을 거치지 않은 ‘방안’이 중앙의 제지를 받을 수도 있다는 가능성을 인지한 상태에서 관계당국의 묵인을 기대하고 규정상의 허점을 노린 시도였음.

○ 2008년 8월부터 시행된 ‘중화인민공화국 외환관리조례’ 제17조에서 개인이 해외직접투자를 할 경우 유관 관리부처의 비준 또는 서류등록의 의무화를 규정했을 뿐, 구체적으로 어느 급의 주관부처인지는 명시하지 않고 있음. 원저우시는 이 허점을 이용해 중앙정부 단계가 아닌 지방정부 단계에서 이번 ‘방안’을 수립했음.

■ 중국 중앙정부 차원에서도 외환보유고 확대에 따른 국내 인플레이션 발생 우려와 위안

9) 『瞭望東方周刊』(2011. 1. 21), 「원저우시 개인 해외직접투자 시범시행, 보름 만에 잠정중단」.

화 절상 압력을 해소하기 위해 합법적인 해외투자 모색이 불가피할 것이므로, 정책 도입 유무를 둘러싼 재검토가 필요한 시점임.

- 중국은 2006년 세계최대 외환보유국이 된 이래 외환 보유액이 꾸준히 증가하며 위안화 절상 압력을 받아오고 있음.¹⁰⁾ 최근에는 넘쳐나는 달러화를 해외로 내보내야 한다는 지도층의 목소리와 함께 관련 정책의 변화 가능성이 감지되고 있음.

외환관리조례 제17조

“국내 기관 및 개인의 해외직접투자 또는 해외유가증권, 파생상품의 발행, 거래 등은 국무원 외환관리부처의 규정에 의거해 등록수속을 밟아야 한다. 국가가 사전에 유관 주관부처의 비준 또는 서류등록이 필요하다고 규정할 경우, 외환 등록에 앞서 비준 또는 서류등록절차를 거쳐야 한다.”

- 최근 중국 인민은행장 및 고위 관리들이 자국민의 해외 주식거래와 직접 투자를 포함한 국가 자본계정의 거래 완화를 추진해야 한다고 발언한 바 있음.
- 따라서 중앙 및 지방정부 차원의 점진적인 시도는 앞으로도 계속 추진될 전망이다.
- 국가외환국은 2007년, 텐진(天津)시 빈하이신구를 시범지구로 지정하고 개인투자자의 홍콩 주식 직접거래를 허가하였으나 본격적인 실시에 앞서 홍콩 증시 급등이라는 예상치 못한 부작용으로 인해 일주일 만에 철폐한 경험 있음.
- 베이징시 역시 최근 수출기업이 해외에서 벌어들인 외화 수입 보유한도를 늘려, 국내 외화보유량이 더 이상 늘어나지 않도록 노력하는 모습을 보임.
- 특히 원저우 상인을 주축으로 하는 민간자본의 비공식적이고 음성화된 개인의 해외직접투자는 중국정부의 해외투자정책의 실효성과 관련 통계의 정확성을 저해할 수 있기 때문에 앞으로도 건전한 투자를 이끌 수 있는 제도적 장치 마련이 계속 시도될 것임.

■ 따라서 원저우시를 포함한 중국 민간자본 유치를 위한 우리 정부 및 기업의 꾸준한 관심이 필요함.

- 단기 이익을 노린 투기성 투자는 해당 국가 및 지역경제에 마이너스로 작용할 수도 있지만, 기업설립이나 전문도매시장 건설 등의 투자는 지역경제 발전에 기여할 수 있음.

10) 2010년 중국의 외환보유고는 2조 8,473억 달러로, 2009년에 비해 18.7% 증가하였으며, 2011년 1/4분기에 3조 달러에 달할 전망이다.

- 원저우시 정부는 현지 민간기업의 해외진출을 장려하고 있으며, 2009년에는 해외 M&A나 R&D 센터 설립, 영업소 및 전매점 설치 시 최소 5,000위안에서 최대 15만 위안의 장려금을 지급할 것이라고 밝히기도 함.¹¹⁾
- 그러므로 원저우시 정부 및 원저우 상회 등과 지속적으로 긴밀한 협력관계를 유지하고, 현지에서 투자설명회를 개최하는 등의 노력을 기울이는 것도 중요함.
- 그러나 이번 사태에 비춰볼 때, 지방정부 차원에서 추진하는 실험적인 정책에 대해 즉각적으로 대응방안을 수립하기보다는 시일을 두고 중앙정부 시책과 상충 가능성 등을 검토하며 해당 정책이 갖는 실효성 및 파급효과 등을 면밀히 관찰할 필요가 있음. **KIEP**

11) 『华夏时报』(2009. 7. 4), 「원저우시 정부 “원저우 구매단”의 해외진출 독려」.