

외국 지방자치단체의 외국자본 투자유치 전략

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

1. 문제제기

지난 20 여 년 간 세계는 급격한 변화를 경험해왔다. 공산주의의 붕괴라는 이념적 정치적 변화와 전자통신, 생명공학, 신소재 분야의 획기적인 기술변화는 대표적인 변화의 현상이었다. 선진국이 주도하여 전 세계의 경제와 문화에 큰 변화를 초래하고 있는 세계화현상도 중요한 변화의 하나이다. 특히, 전 세계를 하나의 경제권으로 변화시키고 있는 경제 세계화(market globalisation) 추세는 이제 국가간의 경쟁과 표준화를 가속화시키는 주류현상으로 자리 잡고 있다.

경제 세계화는 동서간 이념분쟁의 소멸에 따른 국가간 위상 재편성, 다국적 기업

의 이윤동기, 인터넷 등 전자 통신부문의 기술발전이 하나의 궤를 이루는 가운데 가속화되고 있다. 경제 세계화의 드센 물결 속에 소위 “국경 없는 경제”나 “충성 없는 전쟁”으로 표현되는 국가간의 경제전쟁이 전에 없이 고조되고 있는 것이 오늘의 현실상황이다. 이러한 일련의 현상들은 각국의 경제구조와 경제성장전략에 본질적인 변화를 초래하고 있다. 예를 들어, 경제 세계화가 추진되는 과정에서 정부와 기업의 구조조정이 이루어졌고 그 와중에 대량해고 문제가 발생하였다. 기업의 인수합병(M&A)에 의한 세계화는 개발도상국과 후진국에 경제 개방화의 압력을 가하는 한편 국가 내의 공공부문과 민간부문간의 역할을 재편하는 민영화(privatization)를 촉진시키는 촉매제로 작용하였다.

이와 함께 노동과 자본의 국가간 이동이 자유로워짐에 따라 외국의 인력 및 자본유치에 대한 각국의 관심과 경쟁 열기가 전 예 없이 높아졌다. 특히, 해외자본의 유치 문제는 이제 국가의 경제구조 개선이 경제 발전에 있어서 빼 놓을 수 없는 중요한 변수로 등장하고 있다. 이러한 상황을 인식한 세계 각국은 중앙정부는 물론 지방정부까지 발 벗고 나서서 외국자본의 유치에 전력을 기울이고 있다. 우리나라도 90년대 중반 이후 외자유치와 관련된 민원제도와 법규를 개편하는 등 외국자본의 유치를 위한 국가 차원의 전략을 모색하였고 이것은 특히, OECD 가입과 외환위기를 계기로 한층 더 적극적이고 구체화되었다¹⁾. 우리나라는 과거 외자유치 순위에서 세계의 하위권에 머물렀으나 정부의 적극적인 외자유치정책에 힘입어 1998년에는 세계 21위, 아시아 4위로 올라섰고 1999년에는 더 도약해서 세계 14위, 아시아 2위를 기록하였다. 특히, 1999년 한 해에 유입된 직접투자규모(신고금액 155.4억 달러)는 외국인 직접투자가 시작된 1962년부터 1990년까지에 이르는 합계액의 두 배에 해당하는 규모이다(산업자원부, 2000).

1) 구체적인 예로 「복합민원 일괄합동심의제」와 「민원자동승인제」 도입(1995), 「외국인투자및외자도입에관한법률」 도입(1997)을 지적할 수 있다. 이와 관련하여 특히, 외국인 투자자에게 제한된 범위에서의 기업인수합병(우호적 M&A)을 허용한 정책이나 5년 이상의 장기차관 도입 허용, 특정사업에 대한 국가공단 임대료 감면추진, 외국인의 토지취득 허용(토지시장 전면 개방), 외국인투자 절차 간소화 등은 상당히 파격적인 외자유치 조치라 할 수 있다.

오늘날 각국의 중앙정부(연방정부)와 지방정부는 전통의 공간적, 제도적(행정, 정치적) 경계를 초월하여 경제 발전을 모색하고 있다. 이와 같은 현상은 다국적 기업의 활동이나 세계경제의 블록경제(block economy)화 내지 경제 공동체 추구 경향을 통해 분명히 알 수 있다. 예를 들어, 유럽의 특정국가에 속한 지방정부(예: 영국의 북 아일랜드나 이탈리아의 남부지방에 속한 지방정부)가 자국의 중앙정부와 행정재정적 관계를 가지는 동시에 유럽연합(European Union)이나 다른 국가 또는 다른 국가에 속한 지방정부와 긴밀한 경제적 우호 관계를 형성하고 있다. 이것은 해당지역이 유럽연합으로부터 지역개발기금(Regional Development Fund)과 같은 대규모 보조금을 받고 있거나 외자유치와 관련된 다양한 경제적 이해관계를 갖고 있는데서 비롯된다.

특히, 서구의 지방정부들은 지역의 고용 창출과 경제 활성화에 정책의 우선순위를 두는 경향이 강하며 이러한 차원에서 적극적으로 외국자본을 유치하고자 다양한 정책수단을 개발하고 있다. 일반적으로 성공적인 외자유치가 지역의 산업기반을 강화시키고 고용창출을 유발하여 지역경제를 활성화시킨다는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 아울러 성공적인 외자유치는 해당지역이 세계첨단의 기술과 경영기법을 전수 받을 수 있는 기회를 가질 수 있는 동시에 산업의 체질개선과 해외시장 개척 기회를 가질 수 있는 장점이 있다. 오늘날 유력한 기업을 유치하는 것보다 더 빨리 지역경제

를 활성화시킬 수 있는 방법은 없더라도 과언이 아니다.

이와 같은 외자유치의 필요성과 중요성을 인식하면서 이 글은 다른 나라의 외자유치 사례를 살펴보고 그로부터 우리의 현실에 반영할 수 있는 시사와 교훈을 얻는데 그 목적을 두고 있다. 외국사례의 기술에 있어서는 특정국가에 초점을 두고 집중적인 조명을 하기보다는 OECD 국가를 대상으로 비교적 포괄적으로 기술하면서 영국의 사례를 상대적으로 많이 참고하는 방식을 취하고 있다. 이와 같은 접근을 하는 이유는 근년에 세계화 움직임과 더불어 외국자본 유치의 중요성이 고조되면서 외자유치의 정책과 전략이 세계적으로 공통화 내지 표준화되는 경향이 뚜렷하기 때문이다. 그리고 영국은 세계적으로 외국자본을 성공적으로 유치하고 활성화시킨 대표적인 국가라는 점에서 그 의미가 있다. 이 글에서 다루는 내용들은 주로 정부부문에서 추진하고 있는 외자유치 사례와 전략들이며 민간기업에서 추진 중인 내용들은 아니다.

2. 외국자본 유치의 의미와 정부 역할

(1) 외국자본 유치의 중요성과 장점

외국자본을 유치하는 노력과 방법은 다양한데 이것은 크게 보아 외국인의 주식투자를 유도하는 방법, 기업 인수합병, 기업 투자유치로 구분할 수 있다. 외자유치의 방

식에 따라 장단점이 다르며, 일반적으로 주식투자와 같은 포트폴리오(portfolio) 투자에 비해 기업유치는 상대적으로 안정적이고 장기적인 투자의 특성을 지닌다²⁾. 직접투자 자본은 대부분 장기자본으로 간주할 수 있지만 포트폴리오 자본은 그 성격상 기간 구분을 하기가 쉽지 않다. 예를 들어, 외국인이 국내기업의 주식을 사는 방식으로 투자를 할 경우 그것을 단장기 자본으로 구분하기는 쉽지 않다.

기업투자유치 방식의 직접투자유치는 대상지역의 생산 및 고용에 직접적인 효과를 발생시켜 국민경제와 지역경제 발전에 직접적으로 기여하게 된다. 이와 같은 이유로 대부분의 선진국들은 외국자본에 의한 산업발전을 모색하고 있다. 예를 들어, OECD 국가 중에서 영국의 경우 국내 산업생산의 약 1/3 정도(31.0%)가 국내에 진출한 외국인투자기업에 의해서 생산되고 있고, 그 다음으로 프랑스 23.9%, 독일 16.5%, 미국 12.2% 등으로 외국인투자기업의 비중이 높은 것으로 나타났다(산업연구원, 2000, 27). 아시아 지역의 경우(1996년 말 기준) 외국인투자가 국민경제에서 차지하는 비중(외국인 직접투자액/GDP)은 싱가포르 72.4%, 말레이시아 48.6%, 중국 24.7%이고 우리나라는 매우 낮은 2.6%로

2) 정부의 자본자유화 정책과 OECD가입 그리고 외환위기를 계기로 우리나라에 유입되는 외국자본은 점점 포트폴리오 자본 중심으로 형성되는 경향이 있다(산업연구원, 2000, 48-49). 이러한 경향에 대해서는 앞으로 외국 투자자들이 국내기업에 직접투자를 하는 방향으로 정책의 선회가 이루어져야 한다.

〈표 1〉 OECD 주요 국의 외국인투자기업 생산비중(1995)

국 가	미 국	영 국	프랑스	독 일	멕시코	일 본
비중(%)	12.2	31.0	23.9	16.5	18.0	1.3

자료 : OECD, The Globalisation of Industry in the OECD Countries 1998(산업연구원 2000, 재인용).

주 : 제조업 생산 중 외국인투자기업이 차지하는 비중임.

조사되었다(세계 평균은 10.6%이고 개발도상국 평균은 15.6%임; 산업자원부, 1998, 3).

기업유치는 해당지역의 고용을 높이고 경제에 활력을 불어넣어 줄 뿐 아니라 지방재정의 확충과 공공부문과 민간기업간의 상호 협력적인 관계를 형성케 해준다. OECD 보고서에 의하면 각국이 외자유치를 추진하는 목적은 국내 자본시장의 발전, 첨단기술 접근, 고급경영기법 접근, 해외(서구)시장 접근성 제고, 민영화와 구조조정 촉진 등과 관련이 있는 것으로 조사되었다(OECD, 1995, 17-18). 그밖에도 고용 및 소득 창출효과와 산업의 구조조정 그리고 경쟁을 통한 효율증가와 국제수지 개선 등이 외자유치를 통하여 이루고자 하는 각국의 정책목적이 될 것이다. 반면에 잘못된 외자유치는 국부유출, 거시경제 조정능력의 축소, 국내기업과의 상대적 불공평 야기, 지역간의 과도 경쟁으로 인한 국가자본 손실, 투기적 기업인수합병, 그리고 외국문화의 지역오염 등의 문제점을 야기할 수 있다.

(2) 정부의 역할

OECD 국가들을 기준으로 할 때 해외자본 유치를 목적으로 하는 전략추진 주체는

크게 보아 정부부문과 민간부문으로 구분된다. 정부부문은 중앙정부와 지방정부로의 구별이 가능하고 지방정부는 다시 상위정부와 하위정부(우리의 경우 광역자치단체와 기초자치단체)로 구분이 가능하다(연방형 국가의 경우 연방정부와 주 정부 그리고 지방정부의 구분이 가능하다). 중앙정부는 국가차원의 전략을 구상하고 실행하며 지방정부는 지역고유의 전략을 구상하고 실행하는 기능을 담당한다. 중요한 사실은 외자유치가 활성화 된 국가일수록 정부간의 역할분담이 엄격하게 구분되어 있으면서도 상호협력이 필요한 부문에서는 매우 탄력적이고 유연한 체제가 구축되어 있다는 점이다.

영국의 경우를 예로 들자면, 외국인 투자에 관한 한 중앙정부와 지방정부 그리고 중앙정부와 지방정부간의 연계기능을 맡고 있는 지역개발청(Regional Development Agency) 세 부문이 서로 기능과 역할을 달리하면서도 상호 긴밀한 연계체제를 유지하고 있다³⁾. 중앙정부의 경우 상공부

3) 지역개발청은 지역경제발전을 촉진시킬 목적으로 설립된 일종의 특별 광역행정기구이며(1999년부터 상공부 산하의 Next Steps Agency로 운영되고 있음) 현재 영국 내에 권역별로 총 11개 기관이 있다.

(DTI) 소속의 대영투자국(ABB, Investment in Britain Bureau)이 중심이 되어 외국인투자와 관련된 거시정책방안을 제시하고 전 세계의 정보 네트워크를 통해 수집된 다양한 투자관련정보를 제공하고 있다. 이와 동시에 ABB는 권역 단위의 지역개발청과 개별 지방정부와 지속적인 연계성을 유지하면서 상호 협조관계를 형성하고 있다. 마찬가지로 직업훈련 등 노동문제와 관련된 사항은 중앙의 노동부(DoE)가 주도하는 가운데 지역개발청과 지방정부가 상호 협조적 관계를 유지하고 있다. 예컨대, 유력한 해외투자자가 특정의 숙련노동조건을 요구할 경우 중앙정부와 지방정부는 상호 협의를 거쳐 예산지원체제를 수립한 다음 외국투자자의 훈련수요가 충족될 수 있도록 관련 교육훈련기관에 위탁을 의뢰하거나 극단적으로는 교육훈련기관을 설치하는 유연성을 보인다.

이와 같은 정부간, 정부와 민간부문간의 우호적 협력 관계는 그 기능과 정도에 다소 차이가 있지만 아일랜드 개발청(IDA: Irish Development Authority)이나 프랑스의 DATAR Commission, 그리고 스페인의 지역개발청(Regional Development Agency) 등에서도 발견할 수 있다. 예컨대, 스페인의 지역개발청은 지역기업의 발전, 창업지원 및 고용훈련 개선, 기업에 대한 서비스 및 재정지원과 함께 외국자본의 유치 기능을 담당하고 있다. 동 기관은 스페인의 지역정부가 1980년대에 헌법에 의해 지역분권화와 지방자치를 보장받으면서 지역경제 활성화와 관련된 기능과 권한을

대폭 이양 받는 것을 계기로 본격적인 활동에 들어갔으며 그 동안 지역경제 발전 및 외자유치에 상당 부분 기여한 것으로 평가되고 있다.

OECD 국가별로 약간의 차이가 있지만 대부분의 경우 중앙정부는 국가를 대표하고 지역 이익을 대변하는 차원에서 주로 해외자본유치와 관련되는 전국 공통의 필요사항을 종합 지원하고 투자유치의 장애요인을 제거하는 역할을 수행하고 있다. OECD 국가들 가운데서도 외자유치를 적극적으로 추진하는 나라들의 중앙정부는 전 세계의 주요 투자시장을 대상으로 투자 잠재력을 지니는 주체를 발굴하고 자국과 그 지방정부를 홍보하고 판매하는 역할을 담당한다. 여기에는 투자기회, 시장 잠재력, 공장부지 및 투자대상(관련 비용 포함), 임대여건, 각종 인센티브, 기업 및 경제 현황, 노동시장(근로조건, 임금, 휴가, 노조), 노동의 생산성, 고용훈련, 기업환경(법·행정제도, 기업문화 등), 부대여건(주택, 교육, 의료, 문화예술 등), 각종 하부시설(도로교통, 통신, 전기, 가스, 용수 등), 폐기물 처리, 삶의 질에 대한 전반적인 정보를 해외의 잠재 투자자의 수요에 맞추어 제공하는 역할이 포함된다.

그리고 일부 중앙정부는 국가경제와 지역경제 발전에 크게 기여할 것이 예상되는 해외투자주체에 대해 투자유치전략 차원에서 도로교통, 부지 및 건물, 문화시설, 용수, 폐기물 처리와 관련된 일체의 시설 지원을 하는 우혜조치를 취하고 있다. 그 뿐 아니라 조세감면, 보조금 지원, 금융조달

등 각종 재정적 혜택은 물론 직업훈련 시스템과 노동조건을 개선해주는 파격적인 조치를 해주고 있다. 예를 들어, 영국에서는 주요 해외투자기업이 국가산업단지(Enterprise Zone)에 입주할 경우 임대료 및 용지가격 인하, 대규모 조세감면 및 보조금 지원 등의 파격적인 인센티브를 제공하는 한편 관계 지방정부에서는 유무형의 투자유인 패키지를 제공하고 있다.

이와 함께 중앙정부는 전 세계의 투자시장과 산업동향에 관한 거시적 정보를 지속적으로 파악하고 그것과 자국의 현 상태를 비교 진단할 수 있는 다양한 정보를 제공하고 있다. 그리고 자국과 직접적인 경쟁상태에 있는 대상국의 현상과 동향을 적절히 비교분석 해주는 기능도 담당한다. 중앙정부와 달리 지방정부 차원에서 추진하고 있는 외자유치 전략은 지방의 역량과 자원의 범위 내에서 최대한의 우혜조건을 제시하는 것들이다. 이에 관해서는 다음의 항에서 보다 구체적으로 언급된다.

3. 지방자치단체의 주요 외자유치 전략 - 인센티브 정책

각 국이 외국자본을 유치하기 위한 전략은 크게 보아 경제·재정 인센티브, 행정 인센티브(투자관련 행정서비스의 편이성 제공), 기타 인센티브 전략부문으로 구분될 수 있다. 예를 들어, 해외투자자에게 보조금을 제공하거나 조세감면혜택을 부여하는

것은 대표적인 경제·재정 인센티브에 해당한다. 공장을 신설하는데 드는 모든 행정 절차를 간소화하고 투자기업이 원하는 각종 서비스를 편리하고 적절하게 제공하는 것은 비경제적 인센티브에 해당한다. 아울러 투자기업의 위험성을 줄여주는 것도 비경제적 인센티브 전략에 해당한다.

참고로 UNCTAD는 투자인센티브의 종류를 재정 인센티브, 금융 인센티브, 기타 인센티브로 구분하고 있다. 재정인센티브는 외국인 투자자에게 조세부담을 면제해주거나 감면해주는 것이고 이것은 인센티브의 대상에 따라 여러 종류로 구분된다. 금융인센티브는 외국인 투자자에게 신규투자나 특정사업에 소요되는 자금의 일부를 직접 공급해주는 것으로 여기에는 정부보조금, 저리 융자, 정부의 지분 참여, 보증 등이 있다. 기타 인센티브는 재정·금융 인센티브가 포함하지 않는 것으로 여기에는 인프라의 저가 공급, 저가 서비스, 독점권 보장과 수입경쟁의 차단을 포함한 시장보호, 외환의 우선적 공급 등이 있다(산업연구원, 2001, 6-7).

행정절차와 관련된 편이를 제공하는 것도 인센티브인가 하는 논란도 없지 않지만 이 부분도 분명한 인센티브 정책에 해당하며 국가에 따라서는 매우 중요한 인센티브가 될 수 있음을 강조할 필요가 있다.

(1) 행정편이성 보장 및 행정지원체제 구축

OECD 각 국은 중앙 및 지방정부 차원

에서 외국투자자의 투자참여를 돕기 위해 그와 관련된 모든 행정 절차를 간소화하고 편리하게 해주는 종합 서비스시스템을 구축하고 있다. 이것은 흔히 일회방문 서비스(one-stop service), 한 지붕 서비스(one roof service), 비즈니스 연계(business links) 등의 개념으로 함축되고 있다. 일회방문 서비스란 해외투자자로 하여금 단 한번의 방문을 통해 모든 투자관련 행정절차를 해결해준다는 의미이고, 한 지붕 서비스란 하나의 사무실(센터)에서 해외투자자가 필요로 하는 모든 행정서비스를 해결해 준다는 의미이다. 비즈니스 연계란 해외투자자가 필요로 하는 모든 사업관련 정보와 문제를 네트워크 시스템을 통해 완전히 해결해준다는 의미를 내포하고 있다. 이들은 이름만 달리할 뿐 개념적으로나 서비스 전달체계 및 내용 면에서大同小異하다. 한마디로 외국인 투자와 관련된 모든 문제를 빠른 시간 내에 쉽고 간편하게 해결해주기 위한 종합 정책서비스 체제라 할 수 있다(one-stop service 제도는 우리나라도 도입·운영 중이며 그 핵심은 외국인투자기업의 공장설립에 대하여 인허가 민원에 대해 일괄 처리, 자동승인, 선승인 등의 행정절차 상의 편이를 제공하는 데 있다).

앞서 언급한 영국의 지역개발청은 잘 정비된 종합서비스 센터의 기능을 가지고 있다. 지역개발청은 지역기업이 유럽으로 투자를 하고자 할 경우나 외국기업이 해당지역에 투자를 하고자 하는 경우 모두에 대해서 제반 투자관련 사항을 거의 무료로

서비스해 준다. 그 과정에서는 해당 지방정부와 지역개발청간에 긴밀한 협조관계가 유지되며, 특정 투자대상이 나타날 경우에는 구체적인 투자 인센티브를 적절히 협의 조정하여 투자가 유치될 수 있도록 한다. 여기에는 투자기회, 투자사업의 시장성 및 잠재성, 재정지원 패키지, 공장부지, 노동여건, 주택, 교육, 부품 및 원자재, 공장부지 및 건물, 고용관련 법률, 직원채용, 기타 각종 행정절차 등 투자사업과 관련된 모든 서비스가 포함된다. 아울러 지역개발청 내에는 자본투자 관련 유인물을 비롯하여 각종 경제 재정정보 네트워크가 체계적으로 구축되어 있다.

OECD 국가들은 국내기업의 발전과 외국자본의 유치를 목적으로 다양한 기업 정보연계(information link) 시스템을 적극적으로 활용하고 있으며, 특히 지방정부가 이것을 주도하거나 지방정부와 지역의 민간기업들이 공동으로 주도하는 형태가 많다. 구체적으로, 외자유치와 관련한 정보링크란 해당 지역에 위치한 기업에 관한 광범위한 정보를 수집하고 그것을 외국투자자의 수요와 취향에 맞도록 적절히 가공 제공하는 정보체계를 의미한다. 이와 같은 행정서비스가 제대로 가동되기 위해서는 지방정부와 기업간의 연계는 물론 기업들간의 연계가 원활히 이루어져야 하며 나아가 국가단위와 각 지역·산업별 투자관련 이해당사자들이 하나의 집단으로 연결되고 통합되어야 한다.

영국의 “비즈니스 연계(business links)” 프로그램은 1990년대 초에 수립되었고 그

개념은 기존의 기업지원 유관기구 - 예컨대, 상공회의소, 훈련 및 기업위원회(Training and Enterprise Councils), 관련 기업청(Enterprise Agencies), 지방정부 등 - 의 역량을 총 동원하여 해당지역의 경제 발전에 기여하는 일종의 “one-stop shops”을 만들어준다는 전략적 구상에서 구체화되었다(따라서 이 프로그램은 일종의 지역 단위의 관민협력체제라 할 수 있다). 이 과정에서 지방정부는 창업보육센터 제공, 보조금 지원, 연성자금(soft loans) 대출, 기업지원 자문서비스 제공, 관민협력체제 구축 등을 주도하는 주체로서 역할을 하고 있다(OECD, 1996, 149-154). 이와 유사한 프로그램으로 호주의 “호주산업 비즈니스 연계 프로그램(AusIndustry Business Networks Programme)” 등이 있다.

OECD 국가들 중에서는 기업간의 친화적 네트워크(inter-firm networks)를 조성하여 기업이 기업을 도우는 전략을 구상하고 있다. 일반적으로 기업간의 강한 정보네트워킹은 지식과 경험의 학습효과를 높이는 것은 물론 지역경제의 동태적 역량을 높이고 나아가 외국기업을 유치하는 중요한 원동력이 될 수 있다. 이때 개별기업이 가지는 정보와 국제교류 능력을 통해 외국 의 잠재투자가 발견되면 그것은 곧 지역 기업과 지방정부 또는 상위정부와의 협의를 통해 구체적인 정책지원을 받는 단계로 이양 될 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 정부의 산업정책이나 투자유치정책을 효과적으로 실행하는 방법으로는 종전의 개별 기업 상대방식보다 정보 네트워크 상에서

기업들과의 관계를 유지하는 것이 바람직하다.

미국의 지방정부들은 우편통신과 개인접촉을 통해 투자유치를 하고자 노력하고 있다. 우편통신이나 각종 홍보수단을 활용할 경우에는 그 디자인과 내용구성 그리고 전달방법에 있어서 매우 세련되어야 한다. 지방정부는 우편통신이나 각종 홍보수단을 통해 잠재투자가와 접촉하기도 하지만 무엇보다도 잠재투자가로 하여금 자신의 지역을 방문하도록 유도하는 개인접촉(personal contact) 방법을 적극적으로 시도하고 있다. 이러한 방법은 지역을 잠재투자에게 판매할 수 있는 가장 좋은 기회이기 때문이다(ICMA, 64-66). 이와 관련하여 지방정부들은 자신의 지역을 방문하는 기업가나 전문가, 정관계 인사 등 투자주체나 관련 핵심정보 소지자 그리고 투자결정에 영향을 미치는 사람들을 대상으로 치밀하고도 지속적인 홍보·연계전략을 펼치고 있다. 잠재투자가 지역을 방문할 경우 고려되어야 할 주요사항으로는, (1)해당기업에 대한 철저한 정보파악(투자자문회사 등 활용), (2)적절한 방문 일정 수립 및 초청대상자 선정, (3)투자가 수요의 사전 파악 및 충족(각종 정보 등), (4)지역의 객관적 정보 및 투자유인 제시 등이 지적되고 있다.

(2) 재정·경제 인센티브 정책

대부분의 나라에서는 외자유치를 목적으로 다양한 재정 인센티브 정책을 추진하고

있다. 가장 전형적인 재정·경제인센티브 정책은 세제(국세, 지방세)상의 혜택을 주는 것이고 일부 국가에서는 보조금제도를 적극적으로 활용하기도 한다. 그밖에도 현물 제공, 리스환수 조치(leaseback arrangements), 기술지원기금 조성, 산업공채발행 지원, 용자지원, 재정보증과 같은 재정인센티브 정책이 국가에 따라 활용되고 있다. 조세 인센티브의 경우 국가와 지역에 따라 그 구체적인 수단과 방법에 차이가 난다. UNCTAD의 보고서에 따르면 세계에서 가장 보편적으로 사용하고 있는 투자 인센티브 정책수단은 조세인센티브이며 그 중에서는 특히, 세율인하, 비과세, 수입관세 면제, 관세환급, 특별 감가상각과 같은 조세 인센티브가 가장 많이 사용되는 수단으로 조사되었다(UNCTAD, 11).

최근 한국의 현대자동차 공장 유치를 두고 미국의 여러 주정부가 적극적인 조세 인센티브 정책을 추진한 것도 이와 같은 맥락에서이다. 최종적으로 현대자동차 공장을 유치하게 된 미국의 앨라배마(Alabama) 주는 주지사의 리더십 아래 실로 파격적인 조세인센티브를 제시하였다(매일경제, 2002, 4. 18). 파격적인 조세인센티브란 6.5%에 달하는 법인세의 20년 면제와 세율 5.8%인 재산세의 10년 면제, 그리고 지역개발에 따른 세금과 건물 장비를 구입할 때 내는 소비세의 면제를 의미한다. 외국기업이 입주해서 법인세를 20년씩 장기간 부담하지 않는다는 것은 실로 파격적인 조세 인센티브라 하지 않을 수 없다. 그리고 주 정부의 예산을 사용해서 기술인력

훈련원을 설치하고 노사문제를 포함한 각종 근로문제의 해결, 입지조건 홍보, 신속한 행정처리 등의 탄력적이고 현실성 있는 정책을 추진한 주지사의 리더십이 한국 굴지의 기업을 유치하는데 매우 중요한 역할을 한 것으로 전해지고 있다.

영국의 예를 들면, 국민경제와 지역발전에 기여도가 높을 것으로 예상되는 외국투자기업이 국가산업단지내 입주할 경우 조세감면 등 각종 세제상의 혜택을 부여하고 있다. 아울러 외국투자기업이 영업상 입은 손실에 대해서도 조세감면제도를 통해 보전해주는 정책을 시행하고 있다. 그리고 자본투자경비에 대해서 조세감면을 해주는 한편 조세감면을 투자기업의 과정과 기간에 따라 차등적용하고 있다. 지방정부의 경우 외국투자기업이 지방공단 즉, 산업지구(Industrial Estate)에 입주할 때 지방세 감면과 용지 지원 등 다양한 혜택을 제공하고 있다.

영국정부는 조세제도 외에 보조금제도를 활용하여 외자유치 노력을 하고 있다. 예컨대, 정부는 지역균형발전의 정책목적을 지니는 지역선별지원(Regional Selective Assistance) 보조금을 외자유치와 연계시켜 활용하고 있다. 동 보조금은 일정한 자격요건 - 예컨대, 투자사업의 경제적 가치와 영국경제 기여 정도, 투자대상지역의 상대적 낙후성 등 - 을 갖춘 투자기업에 대하여 재정지원을 해줄 수 있는 제도적 장치를 갖고 있다. 그밖에 지방정부 수준에서 지원되는 일자리 창출보조금(Job creation grants)이나 지역기업보조금(Regional En-

terprise Grants) 등이 외자유치를 위한 보조 수단으로 기능을 하고 있다. 지방정부는 지방세 감면과 보조금제도에 더하여 외국투자기업에 대하여 건물 및 공장부지의 무상저가 임대, 건물신축지원, 투자기업의 투자계획수립 협조 및 관련비용 제공 등 크고 작은 인센티브를 제공하고 있다. 이 때 주로 고려되는 것은 투자규모와 고용창출 효과 그리고 지역경제 기여 정도와 같은 거시경제 관련 사항들이다.

영국의 경험으로부터 우리가 교훈으로 삼아야 할 것은 외국기업이 특정지역에 투자하고자 할 경우 해당투자의 구체적인 경제적 가치를 객관적으로 산출하면서 그에 적절한 인센티브 패키지를 제공한다는 점이다. 예를 들어, 외국자본에 대하여 재정 보조금이나 세제상의 혜택을 제공할 때 해당 외자유치로 인해 예상되는 일 자리 한 개 당의 경제적 가치가 얼마인지 그리고 지역경제 파급효과가 어떤 수준인지를 철저히 분석 평가한다는 점이다. 즉, 외자유치에 따른 비용과 혜택을 객관적으로 산출하고 그에 걸 맞는 투자인센티브를 주고받는 점이다.

마지막으로 언급하고자 하는 것은 재정 인센티브가 외국자본을 유치하는데 결정적인 변수가 아니라는 사실이다. OECD가 동구권 국가들의 외자유치전략을 검토한 결과 조세유인정책은 외국의 자본유치를 진작시키는데 중요한 요인이 아닌 것으로 나타났다(OECD, 1995, 8-15). 조세 인센티브에 비해 비 조세 인센티브(non-tax incentive)들 - 예컨대, 입지, 시장 잠재력,

저 비용, 숙련 노동의 이용가능성, 각종 법규 및 규제, 불확실성, 거시경제 여건, 생산요소 이용가능성, 정부정책 등 - 이 투자유치를 결정하는 주요 요인으로 조사되었다(OECD, 1995, 18-21). 한국의 경우에도 조세인센티브는 일반적으로 생각하는 만큼 외국기업의 투자유치에 결정적인 역할을 하는 정책수단이 아닌 것으로 조사되었다(산업연구원, 2001, 63-65). 이러한 조사결과는 외자유치를 희망하는 국가나 지방정부가 대부분 유사한 조세 인센티브를 제공하는 현상과 관련이 있을 것이다. 특히, 상호 경쟁관계에 있는 모든 지방정부가 유사한 조세 인센티브를 제공하는 조세경쟁(tax competition)현상이 과다할 경우 사회적 비용부담 증가와 더불어 자원배분의 왜곡현상이 초래되는 것을 피할 수 없다.

(3) 기타 인센티브 정책

기타 인센티브는 조세금융 및 행정 인센티브를 제외한 모든 인센티브 정책을 의미한다. 여기에는 산업지구(또는 투자지구) 지정, 임대료 감면, 분양가 분납, 용지무상 공급, 도시하부구조 개선, 교통 및 안전 제고, 그리고 기타 투자가의 예상수익률 제고와 예상 위험성 감소에 영향을 미치는 제반 인센티브 정책들이 포함된다.

OECD 국가들 중 상당수의 지방정부는 산업단지(Industrial estate/district)나 특정 산업지구를 지정하는 정책을 갖고 있으며 이들을 중심으로 외국기업들을 유치하고자 노력하고 있다. 그리고 산업지구 입주하

는 외국투자기업에 대하여 저가의 용지공급, 임대료 감면, 고용훈련보조금 등 다양한 우호적 혜택조치를 해주고 있다. 임대료의 감면은 주로 국가와 지방정부가 지정하는 산업단지(또는 정부소유 토지)에 입주하는 기업을 대상으로 이루어지며 예외적으로 사유지의 임대에 대해 정부가 일부 보조해주는 정책이 추진되기도 한다. 많은 경우 투자기업이 필요로 하는 토지는 분양 판매되기보다 임대하는 방식이 사용되고 있다. 현실적으로 외국투자기업은 토지를 구입하기보다 임대해서 사용하기를 원하는 경우가 많은데 임대와 관련된 다양한 우대 정책이 마련되어 있지 않는 우리로서는 이러한 사실을 분명히 인식하고 정책대안을 모색해야 할 것이다.

지방정부는 직원교육과 고용훈련의 중요성을 인식하고 외국투자기업의 고용수요에 맞추어 자체기관을 통한 고용훈련을 하거나 아니면 적절한 민간기구를 통해 투자자의 수요를 충족하는 적극성을 보인다. 이와 같은 적극성은 대부분의 OECD 국가들에서 행해지고 있고 그에 필요한 재원은 국가에 따라 차이가 있지만 일정한 비율로 중앙정부와 지방정부가 분담하는 형태를 취하는 것이 보편적인 것 같다. 특히, 독일의 지방정부는 다른 나라에 비해 직업교육의 지원과 지역기업과의 연계 프로그램 구축에 적극적인 역할을 하는 것으로 조사되고 있다.

OECD 국가의 일부는 중앙과 지방정부 차원에서 외자유치와 관련된 투자위험(investment risk)을 줄이고자 유무형의 노

력을 기울이고 있다. 대부분의 경우 눈에 잘 나타나지 않는 정책들이 시도되고 있는데 사실 이들은 무형의 중요한 인센티브 정책에 해당한다. 각국 정부는 자본투자의 결정이 자본투자에 따른 수익과 투자위험을 비교하여 결정된다는 사실을 인식하고 외국투자자의 예상수익률을 최대한 높여주는 동시에 예상 위험도를 최대한 낮추어주는 정책을 추진하고 있다⁴⁾. 이 과정에서는 특히 비 재정적 요인에 대한 사항이 종합적으로 고려되는 경향이 있다. 비 재정적 요인은 수익 증감에 영향을 미치는 요인이기도 하지만 위험성의 증감에도 영향을 미치는 요인이 되기 때문이다.

지방정부는 특히 지역의 산업경제환경이나 노동환경, 지방재정의 건전성, 주민의 인식, 삶의 질과 관련하여 해외투자자가 느끼는 위험성을 줄이고자 노력하고 있다. 지방정부가 지역사회와 기업들과 함께 나서서 지역특수의 위험 가능성을 줄이는데 최선을 다하고 그에 대한 확신을 외국투자자들에게 줄 수 있을 때 외국자본은 그 지역에 투자될 가능성이 높다. 이에 비해 국가 위험성(country risk)이나 외환 위험성(foreign exchange risk)과 관련된 문제는 지방정부가 특별히 대응할 정책수단이 없는 것으로 통제 불가능한 위험성에 속한다. 지방정부가 신용대출의 보증을 해주거나

4) 이와 관련하여 경제이론에서는 위험성을 적극적으로 취하는 투자가(risk lover/taker)와 가능한 모든 위험성을 피하려는 투자가(risk averter) 그리고 중립적 입장에 선 투자가(risk neutral)의 세 유형으로 구분하고 있다.

거래비용의 일부를 재정 지원해주는 것도 투자위험을 줄여주는 중요한 재정유인책이 된다.

마지막으로 특정 산업부문을 집중적으로 유치할 경우 그와 관련된 행정, 재정적 비용이 상대적으로 줄어들 수 있는 동시에 관련업체들이 "집중(cluster)"될 가능성이 있음을 중국의 상하이(上海) 시를 통해 배울 수 있다. 세계에서 가장 많은 외자유치를 하고 있는 도시 중 하나인 중국의 상하이 시는 소수의 산업부문에 초점을 두고 관련 외국자본을 집중적으로 유치하는 전략을 추구하였다. 구체적으로, 상하이시는 6대 기간사업(자동차, 전자통신, 철강, 섬유화학, 정밀화공, 가전, 생명공학)과 3대 첨단과학기술산업(정보통신, 유전자기술, 신소재)을 중심으로 전략적인 외자유치를 모색하고 있다. 특히, 국가 차원의 지원 하에 만들어진 포동 신구(浦東 新區)에는 세계 500 대 기업의 상당수가 입주하고 있는데 상하이시는 이들 기업의 투자를 돕기 위해 one-stop service 개념을 도입하는 한편 10일 내에 투자와 관련된 행정절차를 완료시키는 행정절차 간소화를 실천하고 있다. 이러한 사례는 프랑스의 파리 위성도시인 이시레 물리노(Issy-Les-Moulineaux)가 프랑스의 대표적인 낙후도시에서 모범도시로 변화되는 과정에서 앙드레 상티니 시장이 정보통신 등 미래잠재성이 있는 특정 산업부문의 유치 목표를 가지고서 유럽전역의 기업최고경영자를 찾아다니며 기업유치 노력을 기울이는 리더십을 통해서도 일부 뒷받침된다(동아일보, 2002. 4. 22).

4. 종합 및 시사

오늘날 세계 각 국은 세계화의 물결을 타고 외국자본의 투자유치를 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이에 발맞추어 우리나라도 1990년대 중반 이후 외자유치를 위한 국가 차원의 전략을 모색하였고 이것은 특히, OECD 가입과 외환위기를 계기로 한층 더 적극적이고 구체화되었다. 이러한 노력의 결과 과거 세계의 하위권 수준이었던 우리나라의 외자유치 규모는 아시아에서는 중국 다음으로 그리고 세계에서는 중상위권 수준으로 부상하였다.

객관적으로 보아 우리나라의 현행 외자유치 전략과 세부프로그램은 세계의 다른 나라에 비해 그리 뒤떨어지는 것은 아니다⁵⁾. 지난 몇 년간 우리 정부는 국민경제와 지역경제의 발전 차원에서 외국자본의 중요성을 인식하는 가운데 전세계를 대상

5) 우리나라의 인센티브제도는 조세 인센티브, 토지 임대료 및 분양가 감면, 외국인투자지역 지정으로 압축될 수 있다. 조세 인센티브는 국세 법인세·소득세의 7년 간 면제(그 후 3년 간 50% 감면)와 지방세 4개 세목(취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세)에 대한 8~15년 간 감면(자치단체가 조례에 의해 자율적으로 정함)을 그 핵심으로 하고 있다. 임대료 감면은 일정 자격을 구비한 외국기업에 대하여 정부소유 토지를 중심으로 투자대상에 따라 감면비율을 차등화 시키는 조치를 골자로 한다. 일정한 자격을 구비한 외국인투자자에게 대하여 외국인투자지역지정제도(입지, 지원 프로그램, 조세 및 임대료 감면 등 파격적인 우혜조치를 제공하는 제도)를 실시하는 것은 좋은 종합인센티브 패키지에 해당한다. 그밖에 행정규제로 인한 외국인투자기업의 애로를 해소해줄 목적으로 공장설립 one-stop service제도와 고층처리기가 운영되고 있다.

으로 벤치마킹(benchmarking)을 하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라가 안고 있는 문제는 수립된 제도적 장치를 구체화하는 실천과정과 수단에 있어서 선진국에 비해 비교열위(比較劣位)를 보인다는 점이다. 단적인 예로 우리나라도 일회방문서비스(one-stop service)체제를 구축하고 옴부즈만제도도 도입하였지만 여전히 외국인들이 투자관련 행정절차가 복잡하고 규제가 많다는 불평을 하고 있는 사례를 지적할 수 있다. 외국의 수범사례(best practice)를 잘 파악하고 제도화하는 것도 중요하지만 그것을 우리의 현실에 맞는 구체적인 전략으로 연계시키고 우리의 생활에 실천하는 것이 훨씬 더 중요하다.

주요 OECD 국가에 속한 지방정부들이 우리나라에 비해 상대적으로 탄력적이고 유연한 정책수단을 사용할 수 있는 권한과 정책 여지를 갖고 있는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리의 지방자치단체들이 자유재량으로 사용할 수 있는 정책수단이 상대적으로 제한된 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 향후 보다 건전하고 많은 외국자본의 유치가 이루어지기 위해서는 지방단위에서 보다 적극적인 역할이 이루어질 수 있도록 중앙정부의 권한과 재정이 지방으로 이양되어야 할 것이다. 이것은 중앙정부가 주도하는 외자유치 정책 가운데 일부는 국가전략으로서 유효할 수는 있으나 지역의 특성과 여건을 반영하는 구체적인 실천전략으로 부적합 할 수 있다는 점에서도 설득력이 있다. 이러한 관점에서 볼 때 외자유치와 관련된 정책결정 과정에서

는 중앙정부의 체계적이고 종합적인 접근과 실천성을 담보하는 분권적 의사결정체제가 적절히 조화될 필요가 있다.

외국기업의 유치를 위해 중앙정부와 지방정부 그리고 관련기업간에 상호 협력적인 유대관계가 잘 이루어지고 있는 점은 우리가 배워야 할 사항이다. OECD 국가의 상당수는 정부간 그리고 정부와 민간부문에 사전, 사후적 정보 네트워킹이 잘 되어있을 뿐 아니라 투자유치 단계에서의 상호 유기적인 역할분담 및 협조체계가 우리에게 비해 한결 유연하면서도 일관적인 것으로 파악되고 있다.

이제 우리도 외국인 투자의 자본성격을 면밀히 분석하면서 투자유치를 하는 접근 자세를 길러야 한다. 외국인의 직접투자는 그 유형과 성격에 따라 다양한 경제적 효과가 발생할 수 있기 때문에 지방자치단체들은 해당 외국인투자가 가져다 줄 파급효과를 객관적으로 분석하면서 외자유치를 모색하는 자세를 취할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 우리나라의 외국자본이 포트폴리오 자본 중심으로 형성되고 있는 것을 앞으로는 기업 직접투자 방식으로 전환시키는 방향으로 정책을 유도해야 할 것이다. 지방자치단체들도 무조건 외국자본을 유치하는 것이 아니라 분명한 목표와 전략업종을 선정하고 그를 중심으로 일관성 있고 실천성 있는 전략을 강구해나가야 한다. 투자유치는 막연한 정책의 산물이 아니고 구체적이고 지속적인 노력의 결실이라는 사실을 되새겨야 한다.

조세정책을 통해서 외국기업을 유치하는

데는 제약이 있고 그 효과 면에서도 다소 의문이 제기되므로 앞으로 이와 관련된 정책검토가 요망된다. 특히, 조세법률주의를 채택하는 우리의 현실에서 지방자치단체가 독자적으로 제시할 수 있는 지방세 패키지가 다양하지 않음을 인식할 때 지방단위에서 재정인센티브 정책을 추진하는데는 기본제약이 있다. 정부는 자치단체들이 동일한 형태의 조세감면 혜택을 주는데서 발생할 수 있는 조세경쟁(tax competition)의 문제점을 보완하는 한편 지방정부가 외국 자본에 대하여 보조금을 지원할 수 있는 접근을 보다 다양하게 모색할 필요성이 있다. 아울러 지방정부는 지역사회와 기업들과 함께 나서서 지역특수의 위험 가능성을 줄이는데 최선을 다해야 하고 그에 대한 확신을 외국투자자들에게 심어줄 수 있는 실천방안을 모색해야 한다. 위험 감소에 대한 확신이나 지역의 기업풍토에 대한 신뢰성을 쌓는 일은 하루아침에 이루어지는 일은 아니지만 만일 이것이 이루어질 수 있다면 기업의 거래감시비용(transaction monitoring cost)이 대폭 절감될 수 있기 때문에 외자유치에 있어서 매우 중요한 위치에 설 수 있다. 이것은 이태리의 산업지구가 성공한 요인으로 (1)치열한 경쟁과 기업신뢰 풍토의 확보, (2)갈등과 참여의 적절한 조화, (3)지방의 전문가와 과학기술의 강한 연계가 지적되고 있는 점에서 그 중요성을 인식할 수 있다(OECD, 1996, 116-119).

마지막으로 외국자본을 유치하겠다는 지방자치단체의 목표와 의지가 중요하며 동

시에 외국기업을 유치한 다음에 철저한 사후 서비스(after service)를 하는 것도 중요하다라는 사실을 인식해야 한다. 외국자본의 유치로 해당 프로젝트가 끝이 난 것이 아니고 이제 시작이라는 자세를 가져야 한다. 이런 관점에서 중국의 전 파리엔(大蓮)시 시장이 “우리 지역에 투자한 외국기업이 도산하면 이는 우리 공무원의 수치이다”라는 표현은 해당 지방정부가 외자유치에 대해 얼마나 진지하고 소중하게 생각하는가를 일깨워준다(경기개발연구원, 375). 

참고문헌

- 경기개발연구원, KRI 2001년 해외출장보고서, 2001.
- 산업자원부, 외국인투자유치촉진 종합계획, 1998.
- 산업자원부, 외국인직접투자 업무참고자료, 2000.
- 산업연구원(장윤중, 전주성), 글로벌 경제의 외국인 직접투자정책, 2000.
- 산업연구원(장윤중, 한병섭), 외국인직접투자 조세지원제도의 운용성과 평가 및 개선방안 연구, 2001.
- 삼성경제연구소, 영국의 지역개발에 있어서 외국기업유치전략.
- ICMA, Economic Development, 1995.
- OECD, Taxation and Foreign Direct Investment, 1995.
- OECD, Networks of Enterprises and Local Development, 1996.
- OECD, Micro-financing and Local Development, 1998.
- UN, World Investment Report, 1997.
- UNCTAD, Incentives and Foreign Direct Investment, 1995.