

## 지방자치와 외국자본 투자유치

이 규 환

중앙대학교 행정대학원장

### I. 머리말

지난 1991년 우리나라는 30년만에 지방의회가 구성되고 1995년에는 지방자치단체의 장도 주민이 직접 선출하면서 본격적인 지방자치제를 실시하게 되었다. 지방자치가 중단된 30년 동안 중앙집권적체제 하에서 억눌렸던 주민 욕구가 지방자치제의 실시와 더불어 분출하기 시작하면서 그 어느 때보다도 주민들의 삶의 질 향상과 관련된 복지수요 및 개발욕구의 증대로 지방행정수요는 급증하고 있는 반면에 이를 충족시킬 수 있는 지방재정 여건은 매우 열악한 상황에 놓여있다.

더욱이 5년전 미증유의 IMF사태까지 겹쳐 아직도 그 후유증이 완전히 해소되지 않는 상황 하에서 우리나라 지방자치단체들이 자주재원을 확충할 수 있는 방안은 더욱 어려운 실정이다.

그러나 주민들의 복지수요와 개발욕구를 충족시키기 위해서는 무엇보다도 재원 확보가 긴요한 관건이 아닐 수 없다. 이를 위해 지방세의 신설, 국세의 지방세로의 이전 등 조세체계의 개편방법이나 효율인상 등을 통한 세외수입 증대방안 등이 있겠으나 이는 주민들로부터 조세저항 및 세원의 지역편중 뿐만 아니라 어려운 경제적 여건에 처해있는 주민들에게 새로운 부담을 과중시키는 결과가 되므로, 이러한 방안들은 결국 채택하기에는 현실적으로 한계가 있을 수 밖에 없다.

따라서 정부는 제한된 재정자금으로 필요한 복지수요와 개발욕구를 충족시킬 수 있는 사업을 모두 추진하기에는 어렵다는 판단 하에 민간자본이나 외국자본의 투자유치 활성화를 모색하는 제도적 장치를 강구하게 된 것이다.

주민의 삶의 질 향상과 지역경제 및 지

역 개발을 위해서 더 나아가 국민 경제의 성장과 발전을 도모하기 위하여 국가나 지방자치단체가 부족한 재원을 민간부문에서 자본을 조달하는 것을 민자유치라고 한다. 면 외국으로부터 조달하는 자본을 외자유치라고 구분할 수 있겠다.

외자유치의 유형으로는 차관, 기술도입, 외국인투자의 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 차관은 제공자와 도입자가 공공기관이나 민간기업이나에 따라 공공차관과 상업차관으로 구분된다. 공공차관이란 국가지방자치단체 또는 법인이 정부의 지급보증을 받아 외국정부, 경제협력기구 및 외국법인으로부터 차입한 대외 지급수단 또는 자본재 및 원자재를 말한다. 상업차관이란 민간부문이 외국으로부터 차입한 대외지급수단 또는 자본재 및 원자재를 말한다. 이러한 상업차관은 민간기업에 의해 정부의 지급보증 없이 이루어지는 것을 특징으로 한다.

둘째, 기술도입은 일정한 대가를 지급하고 외국인으로부터 그의 공업소유권 또는 기술정보에 대한 권리를 부여받는 것과 기술용역의 제공을 받는 것 등을 의미한다. 이와 같은 기술도입은 주로 후진국의 경제 성장에 필요한 선진국의 앞선 기술을 도입하여 자국의 수입대체 산업을 발전시키기 위한 외자유치 활동인 것이다.

셋째, 외국인 투자는 투자목적, 투자 및 경영주체, 투자기간 등에 따라 외국인 직접 투자와 외국인 간접투자로 나누어진다.

### 1) 외국인 직접투자

외국인 직접투자는 외국인 또는 외국기업이 경영 통제를 목적으로 다른 나라의 실물자산의 소유권 일부 또는 전부를 일정 기간 동안 획득하는 투자행위를 말하며, 이것은 외국인이 국내기업의 주식인수와 함께 기업의 경영에 직접 참여하여 장기간 투자하는 형태를 의미하는 것이다.

외국인 직접투자는 넓은 의미의 자산개념과 좁은 의미의 기업개념으로 구분하여 정의할 수 있다. 자산개념의 외국인 직접투자는 유·무형의 자산이 외국에서 국내로 이전되어 부를 창출할 목적으로 이루어지는 투자를 말한다. 현재 경제협력개발기구(OECD)에서 진행하고 있는 다자간 투자협정(MAI)이 여기에 해당된다고 하겠다. 한편 기업개념의 외국인 직접투자는 경제적인 이해관계를 지속적으로 유지하기 위해 기업경영에 실질적으로 영향력을 행사할 가능성이 있는 투자를 말한다. 예컨대 신규 회사의 설립 및 확장, 기존 기업의 인수 합병(M&A), 모기업 및 관련기업으로부터의 5년 이상의 대부 등의 형태가 여기에 해당된다.

외국인 직접투자는 외국인의 투자동기에 따라서 시장접근형과 생산거점형으로 구분할 수 있다. 시장 접근형은 경쟁력에서 우위를 점하고 있는 외국기업이 투자유치국의 내수시장을 확보하기 위해 진출하는 외국인 직접투자형태인데 반해 생산거점형은 제 3국에 수출할 목적으로 생산거점으로서의 투자유치국이 지니고 있는 입지적 우위

를 활용하기 위해 진출하는 형태이다.

외국인 직접투자는 그 지분관계에 따라 외국인 단독투자와 내국인과의 합작에 의한 합작투자의 형태가 있는데 어느 경우이든 외국인이 투자목적물로서 기계설비, 경영기술, 일부운전자금 등을 제공하여 외국 생산요소가 국내로 도입되는 외자유치형태인 것이다.

## 2) 외국인 간접투자

외국인 간접투자는 자본이득을 목적으로 주식매매 등과 같은 자산 운용에 중점을 두는 단기적 투자행위이다.

이상의 외자유치의 유형 중 본문에서는 외국인 직접투자유치를 중심으로 외자유치의 논리적 근거를 제시하고, 또 외자유치의 시비론, 즉 긍정적 효과와 부정적 효과를 살펴본 후 외국자본 투자유치 활성화를 위한 외자유치 인센티브와 발전 방향을 모색해 보고자 한다.

## II. 외자유치의 논리적 근거

### 1. 외국자본 투자유치의 필요성

우리나라가 외국으로부터의 자본유치, 특히 외국인투자유치를 정부의 중요한 정책으로 인식하게 된 시기는 외환위기가 시작된 1997년 11월 IMF로부터 구제금융을 받기 시작하면서부터라 하겠다. 물론 우리나라에서 외자유치정책이 시작된 것은 미국으로부터의 무상원조가 차관도입형태로 바

뀌기 시작한 1959년부터이다. 그 후 1962년 제 1차 경제개발 5개년 계획이 착수되면서부터 외자 도입의 금액도 커졌을 뿐만 아니라 그 형태도 차관, 외국인투자, 중단기 차입 등으로 다양화되기 시작하였다. 그러나 외자유치로 외채를 갚고, 국내 기업들의 경쟁력을 강화하며, 우리경제의 투명성을 제고하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 직접 외국인 투자유치에 적극 나선 것은 국제통화기금으로부터 구제금융을 받기 시작하면서부터라고 할 수 있다. 외국인 투자로 인하여 초래될 지도 모를 경제중속화에 대한 우려에서 비롯된 외국자본 유치에 대한 정부의 부정적·소극적 기존 입장은 외환위기를 겪으면서 우리 경제를 살릴 수 있는 보루로 인식하는 능동적·적극적 입장으로 전환된 계기가 되었다.

이러한 정책적 변화는 국가경제의 활로를 모색하는 중앙정부는 물론 지역경제 활성화를 통해 주민 복지수요와 개발 욕구를 충족시켜야할 입장에 처한 지방자치단체에 이르기까지 광범위하게 확산되기 시작하였다. 이처럼 외국인 직접투자는 안정적 자본 도입을 통하여 외환위기를 극복하는데 도움이 될 뿐만 아니라 우리경제의 효율성을 높이고 체질을 강화시키는 수단으로서, 또한 지역경제 활성화를 통해 주민복지 증진과 개발욕구 충족을 시키는 자원이 될 것으로 기대되어 중앙정부는 물론 지방자치단체조차 외국인 직접투자유치에 적극 나서고 있는 외자유치정책의 필요성을 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 외국인의 직접투자를 유치함으로써

써 외국자본의 안정적 도입을 유도할 수 있다는 점이다.

우리나라는 경제개발 초기에는 자본 축적의 절대적 부족을 극복하기 위해 나중에는 자본 집약적 산업의 조기육성에 따른 막대한 투자재원을 충당하기 위하여 주로 차관을 통하여 외자를 도입하였다. 이 방식은 원리금에 대한 상환부담을 안게 된다. 이에 반해 외국인 직접투자는 추가적인 외채부담 없이 국제자본을 안정적으로 도입하고, 짧은 기간에 국내 경제를 성공적으로 조정할 수 있는 장점을 지니고 있다. 특히, 제조업에 대한 직접투자는 투자기간이 길어서 단기투자가 가능한 외국인 간접투자에 비해서 외환 금융시장안정에 기여할 수 있다.

둘째, 외국인의 직접투자를 유치함으로써 국가경쟁력을 높이는 계기를 마련해 준다는 점이다.

WTO체제의 정착으로 자본과 기술·정보·지식이 국경없이 이동하면서 세계적 차원에서 볼 때 한 나라의 기술과 자본·지식이 국가경쟁력을 좌우하는 관건이 되고 있다. 또한 세계경제체제 속에서는 대외 개방과 시장의 자율성 및 유연성의 확보가 개별 국가의 경쟁력을 좌우하며, 지방의 세계화가 진행되면서 외국자본 유치는 그 지방의 경쟁력을 결정한다. 외국인 직접투자는 수출이 목적인 생산거점형은 수출증대 효과를, 내수판매가 목적인 시장 접근형은 수입대체효과를 가져와 무역수지를 개선하는 효과가 있다.

셋째, 외국인의 직접투자를 유치함으로써

기술개발을 촉진하고 지역경제 활성화를 도모할 수 있다는 점이다.

외국인 직접투자는 외국자본의 단순한 도입만 있는 것이 아니라 기술의 이전 및 외국기업과의 경쟁을 통해 국내 기술 개발을 촉진하며, 전후방 연관산업의 생산증가 효과 등을 통해 부가가치를 창출하여 경제 성장에 기여한다. 또한 현지인력채용이라는 직접 고용창출효과 뿐만 아니라 경제성장을 통한 간접 고용효과가 있으며, 경쟁과정에서 선진기술과 경영기법을 채택하여 산업생산성을 제고할 수도 있다.

## 2. 외국자본 투자유치의 이론적 근거

중앙정부의 획일적이고 관료주의적인 경제 발전 정책이 한계에 이른 시점에서 지방자치단체에 의한 지역경제 발전정책이 보다 설득력이 있는 것이 사실이다. 그 동안 우리나라의 지방자치단체는 지역 경제 발전정책이 거의 전무한 실정이었다. 그러나 민선자치단체장 시대의 출범과 더불어 국민복지수요와 개발욕구 충족을 통하여 재선의 기회를 용이하게 활용하고자 하는 분위기가 일면서 각 자치단체마다 화려한 지역경제활성화를 위한 청사진을 제시하고, 지방행정에 경영마인드를 강조하며 단체장들이 앞다투어 외자유치에 나서고 있다.

특히 지난 1997년 우리경제가 IMF 구제금융이라는 사상초유의 심각한 외환·금융 위기를 겪으며 이를 극복하기 위하여 전국민적 노력을 경주한 바 있으며, 정부 역시 외국인 직접투자를 통한 외자유치정책

의 필요성이 그 어느 때보다 부각된 것만은 사실이다. 이러한 외국인 직접투자는 안정적 자본도입을 통한 외환위기를 극복하는데 중요한 수단일 뿐만 아니라 우리경제의 효율성 제고와 체질개선에도 크게 기여할 것으로 기대되어 중앙정부는 물론 지방자치단체들이 앞다투어 외국인 직접투자에 나서고 있는 실정이다. 이처럼 정부가 외국자본 투자유치에 나설 수밖에 없는 논리적 근거는 다음과 같다.

### 1) 지역경제 발전론

정책의 필요성이나 정부개입·정부규제·행정관여의 근거가 되는 시장실패는 시장에 의한 자원 배분이 최적이지 아니므로 경제를 시장기능에만 맡겨둘 수 없다는 것을 의미한다. 시장실패는 자유방임적 질서만으로는 사회적 효율이나 공평을 달성하기 어렵기 때문에 정부가 공익의 관점에서 이를 시정할 책임이 발생하는 것이다. 시장실패의 원인은 효율의 측면에서 보면 소비자나 기업들의 불완전한 정보, 독점이나 과점으로 인한 불완전경쟁, 공공재나 외부성의 존재 등이다. 공평의 문제와 관련해서는 소득 분배상의 불공평성이다.

이런 시장실패의 가능성은 국가 전체적인 경우보다 지역적으로 존재할 가능성이 더욱 크다. 대도시보다 중소도시, 도시보다 농어촌, 중심지보다 주변지역이 그러할 가능성이 더 많다는 것이다. 이는 산업화가 후진지역일수록, 정보화가 늦는 지역일수록 시장기능이 약하기 때문에 시장실패의 가능성이 더욱 커지게 되는 것이다. 이러한

지역에 대하여 정부의 개입, 특히 지방자치단체의 정책적 개입은 외자유치정책을 통하여 지역적 시장실패를 극복하고 지역경제 발전을 도모할 수 있는 것이다.

### 2) 상향적 발전론

일반적으로 지역발전은 중심지로부터 주변지역으로, 발전의 거점지역에서 배후지로 확산되어 간다는 하향적 발전론이 지배적이다. 그러나 모든 발전이 하향적으로만 이루어지는 것이 아니라 상향적 발전론도 있다는 것이다. 물론 상향적 발전론이 하향성을 부정하지는 않지만 그 대신 상향적으로 지역 특성에 맞는 독자적인 발전이 가능하고 또 이를 추구해야 한다는 입장이다.

중앙 정부는 국가 경쟁력을 고려하여 국가 내에서 산업입지가 가장 유리한 지역에 투자하기 때문에 많은 지역이 국가적 발전정책의 직접적인 혜택을 받을 수 없는 것이 현실이다. 따라서 지역이 독자적인 발전정책을 가지지 못하면 발전에서 소외될 가능성이 크다. 지역은 하향적 발전의 확산효과만 기대하고 있을 것이 아니라 자체적인 발전정책을 추구할 필요가 있는 것이다. 상향적 발전론은 좁은 범위에서라도 지역의 독자적인 경제권을 형성하여야 한다는 것이다. 따라서 지방의 독자적인 경제활성화를 위한 자구책으로서의 외자유치 정책이 요청되는 것이다.

### 3) 지역균형 발전론

국가의 산업정책은 효율을 극대화하기 위해 거점식·불균형 개발을 추진하기 때

문에 필연적으로 지역간 불균형을 초래할 수 밖에 없다. 이런 불균형 개발전략은 총량적 경제성장을 가져오는데 크게 기여하기도 했지만 집적경제효과 때문에 국토의 불균형적 발전을 심화시켰으며, 특히 우리나라의 경우 도시와 농촌, 수도권과 지방간의 불균형을 더욱 심화시켰다.

중앙정부차원에서 실시한 불균형 성장전략으로 야기된 지역간 불균형 개발은 특히 민선자치제의 도래와 더불어 지방정부차원에서 균형발전을 위하여 외국인 직접투자유치를 통해 지역경제 발전이라는 당위적 명제를 실현하고자 노력하여 왔다. 지방자치단체는 자체적인 경제발전노력을 시도하지 않을 경우 전국적 단위의 경제발전과정에서 소외될 가능성이 높기 때문에 중앙정부의 경제발전정책이나 국토개발 차원에서 직접적인 혜택에서 벗어난 지역이라 하더라도 외국인 직접투자유치를 통한 경제발전 노력으로 지역간 불균형을 시정해 나갈 수 있는 것이다.

#### 4) 창발적 관리전략론

중앙정부 차원의 지역경제 발전전략을 단순히 지방에서 집행하도록 하는 것은 지역실정에 맞지않는 정책을 양산할 뿐만 아니라 지방의 인적·물적 자원을 동원하기 어렵다. 또한 관료주의적 정책 수립 및 집행으로 정책의 효율성이 떨어질 가능성도 높은 것이다.

반면에 지방자치단체 차원에서 분권적인 경제발전전략을 추진할 경우 지방의 창의력과 자원을 활용하는 동시에 지방의 권한

과 책임으로 스스로 발전의 주체가 되어 계획을 수립하고 이를 집행하는 과정에서 진정한 지역발전을 기대할 수 있다는 것이다.

분권적인 지역발전추진은 창의적이고 자발적인 지역간의 경쟁을 유발하게 되는데, 이것이 발전의 원동력이 되는 것이다. 따라서 지속적인 경제발전을 위해서는 지방화·분권화를 통해서 지역의 성장 잠재력을 창발적으로 개발하여야 하며, 이를 위한 실천적 방안으로서 외국자본 투자유치정책을 실시할 필요가 있는 것이다.

### Ⅲ. 외국자본 투자유치의 시비론

앞서 외국자본 투자유치의 이론적 근거에서 살펴본 바와 같이 외자유치는 지역경제 발전에 기여할 뿐만 아니라 아래로부터의 지방의 독자적인 경제발전을 가져오며, 지역균형발전과 창발적 관리전략에 기여하는 것이다. 그러나, 모든 정책이 그러하듯이 어떤 정책도 긍정적인 측면이 있다면 부정적인 측면이 있기 마련이다. 다만 집행하는 과정에서 긍정적인 효과는 최대한 발휘되도록 해야 할 것이며, 부정적인 역기능은 최소화하도록 현명하게 대처해야 할 것이다.

#### 1) 긍정적 측면

지방자치단체가 외국자본 투자유치를 통해서 기대되는 긍정적 효과를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 경제 통합증대효과를 기대할 수 있다. 외국인 직접투자는 규모의 경제를 촉진시키고 생산제품의 종류를 증가시킴에 따라 다양성을 추구하는 소비자의 효용 및 후생을 증대시키는 효과도 갖게 된다. 특히, 서비스 부문에 대한 외국인 직접투자는 서비스의 종류를 증가시키고, 이것이 다시 제조업 부문의 생산성을 향상시키는 외부효과를 일으킴으로써 후생을 증대시키게 되는 효과를 가져온다는 점이다.

둘째, 경쟁력 제고 효과를 기대할 수 있다. 외국인 직접투자는 시장경합도를 높여 경쟁력제고효과를 통해 국내 경제구조의 효율성을 제고시키고 가격하락에 의해 소비자 후생의 증대를 기대할 수 있다. 즉, 외국인 직접투자로서 시장 참여가 넓어지면 국내 독과점구조를 사실상 경쟁적 시장구조로 전환됨으로써 부수효과를 다양하게 얻을 수 있는 기능을 하게 된다. 이러한 경쟁력 제고 효과는 또한 외부 경영감시 기능을 강화하게 되어 경영상의 효율을 증대시키는 효과도 가져온다는 점이다.

셋째, 기술 이전효과를 기대할 수 있다. 외국인 직접투자는 외국의 모기업이 국내에 설립한 자회사에 직접적으로 기술을 제공하거나 자본재 및 시설재의 도입을 통해 이들 재화에 투입된 기술을 간접적으로 도입하는 기술 이전효과를 가진다. 이와 같이 직·간접적으로 도입된 기술로 국내 부품업체, 설비조달업체 및 기타 하청기업들에 대해 기술지원을 하게 되는 등 기술 확산효과를 가져온다. 또한 현지 법인의 연구개발활동이나 기술연수 프로그램을 통한 기

술인력 양성을 통하여 인적자본에 투입된 형태로 기술확산효과도 가져온다. 이처럼 외국인 직접투자의 기술 이전효과는 새로운 종류의 자본재를 도입하거나 그 생산기술을 도입하는 것을 보다 쉽게 하여 경제성장률을 제고시키는 효과도 가져온다는 점이다.

넷째, 국제수지를 개선하는 효과를 기대할 수 있다. 외국인 직접투자가 국제수지에 미치는 효과는 일률적으로 단정지을 수 없으며 투자의 형태, 투자유치국의 정책 및 투자여건, 국제 금융시장의 여건 등 복합적인 요인에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 즉 제 3국에 대한 수출을 목적으로 하는 생선거점형의 투자형태는 무역수지개선에 기여하는 반면, 내수판매를 목적으로 하는 시장접근형의 투자형태는 완제품에 대한 수입대체정도와 중간재 해외조달 비중에 따라 무역수지에 대한 효과가 다르게 나타나게 된다.

다섯째, 고용창출효과를 기대할 수 있다. 외국인 직접투자는 우선 국내에 공장을 건설하고 생산과 경영관리 등에 필요한 현지 인력을 채용함으로써 고용창출효과를 가져온다. 이러한 직접적인 고용효과 외에도 생산된 완제품의 유통·분배 등과 관련된 현지 기업의 고용 및 외국인 독자기업에 중간재, 원자재 등 부품을 공급하는 현지기업의 고용을 확대시키는 간접적인 고용창출효과도 가져온다는 점이다.

## 2) 부정적 측면

지방자치단체가 외국자본 투자유치를 통

해서 이상과 같은 순기능도 있지만 다음과 같은 문제점도 있다.

첫째, 경제의 2중구조화시킬 문제점이 있다. 외국인 직접투자와 관련된 부작용으로 순수국내부문과 외자관련부문간의 구조적 차이를 의미하는 경제의 2중구조화를 지적하고 있다. 외국인 투자기업이 본국과의 경제와는 매우 밀접한 관계를 가지면서도 투자대상국 경제와는 극히 제한된 접촉을 가지기 때문에 전·후방 연계 효과를 거의 나타내지 못하고 있는 실정이다. 또한 직접투자의 경우 자본집약적이거나 기술집약적인 생산방식을 채택함으로써 개발도상국이 풍부하게 보유한 미숙련노동의 고용을 증대시키지 못하고 반대로 숙련 노동이나 전문직에 대해서는 초과 수요현상을 일으켜 국내 노동시장마저 2중구조화시킨다는 부작용이 나타날 가능성이 있는 것이다.

둘째, 소득분배구조를 악화시킬 문제점이 있다. 외국자본 투자유치 정책이 소득분배를 악화시키는 직접적인 요인이기 보다 외자 도입에 따른 개도국 경제구조의 왜곡으로 인한 의도하지 않은 파생적 효과라는 측면에서 부정적 효과가 나타나고 있다. 즉 외자유치 정책이 소득분배를 악화시키는 이유 중 하나로 그와 병행하여 실시되는 독점산업에 대한 지원정책을 들 수 있다. 개도국들은 공업화를 앞당기기 위해 자본집약적 중화학 공업에 대한 전략적인 보호 육성정책을 실시하는 경우가 많다. 많은 개도국의 외자도입이 성장에는 어느 정도 기여하였음에도 불구하고 소득분배를 악화시킨 것은 성장의 결과가 공평하게 분배되지

못했기 때문이다. 또한, 우리나라와 같이 수출지향적 공업화를 추진하는 경우에는 국제경쟁력의 확보라는 명분아래 정책적으로 임금인상을 억제하여 소득분배의 악화를 초래하기도 하였던 것이다.

셋째, 대외의존도를 심화시킬 문제점이 있다. 외자도입이 한 나라의 대외의존도를 심화시킨다는 점은 외국자본이 개도국에 미치는 중요한 부작용의 하나로 지적되어 왔다. 차관의 경우 그 원리금 상환의 보장을 위해 또 직접투자의 경우에는 투자의 수익성과 안정성을 확보하기 위해 자본 수출국은 도입국의 경제정책에 직·간접적으로 개입하는 경우가 많다. 또한 자본수출국이 자국상품의 구입이라는 조건아래 자본공여를 하는 경우에 외자도입국은 무역면에서도 자본수출국에 대한 의존도가 높아지며, 이러한 의존도의 증가는 경우에 따라 도입국의 경제정책의 자율성을 침해하고 심지어는 내정간섭으로 발전할 수도 있다. 뿐만 아니라 외국인 투자기업으로 인해, 국내 산업의 자생적 발전이 저해되고, 기술을 외국에 의존함에 따라 자체기술의 개발이 억제되며, 이전되는 기술도 부적합한 경우도 있을 수 있다. 또한 외국인 투자기업은 단기 이윤의 극대화를 추구하는 과정에서 장기적으로 회소가치가 높은 국내자원을 고갈시킨다는 부정적 효과도 적지 않다.

그러나 이러한 외국자본투자유치의 부정적 효과는 경제적 필요성에 기인한 것이라기보다는 운용상 경제적 원리를 건전하게 적용하지 못한 결과이며, 경제외적 요인에 크게 영향을 받기 때문이다. 적어도 자본은

한계 생산성이 낮은 곳에서 높은 곳으로 이동한다는 가장 기본적인 경제원리에 충실한다면 언제나 잠재적 이익을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 외자유치는 긍정적인 측면만 있는 것이 아니고, 부정적인 측면도 있는 이른바 「양면의 날을 가진 칼」(two swords theory)과 같으므로 외자유치 정책에서 순기능적 효과가 극대화 되도록 사전에 충분한 준비와 노력이 요청된다 하겠다.

#### IV. 외자유치 인센티브 제도와 발전방향

##### 1. 외국자본 투자 유치 인센티브 제도

그 동안 우리나라의 지방자치단체에서 실시하는 외자유치정책은 중앙정부에서 정해진 기준에 따라 집행만 해야하는 경우가 많았기 때문에 매우 제한된 범위 안에서만 정책의 재량권을 사용할 수 있었다. 또한, 우리나라는 오랫동안 중앙집권적 체제 하에서 지방행정 및 지방재정제도가 획일적으로 운영되어 왔으며, 지방의 과세권을 포함한 자치재정권이 매우 제약되어 있어, 예산편성도 중앙정부의 예산편성지침에 따라야 하기 때문에 지방자치단체의 외자유치 정책도 자치단체간에 비슷하고 그 권한도 미약할 수밖에 없는 실정이었다.

지방자치단체에서 외국자본 투자유치를 위한 정책 수단들은 기업유치의 경우에 산업용지 지원과 투자정보를 제공하는 행정

지원, 금융지원 및 조세감면 등 외형적으로는 다양하지만 내용적으로는 지방자치단체간에 유사하여 차별성이 없는 등 지역 특성에 맞는 투자유인책을 마련할 수가 없었다.

그러나 민선자치단체장 시대의 출범과 함께 IMF구제금융이라는 사상초유의 심각한 외환금융 위기를 겪으면서 외국인 직접투자를 통한 외자유치정책 필요성이 그 어느 때보다 부각되고 있다. 이러한 외자유치는 안정적 자본도입을 통해 외환위기를 극복하는데 도움이 되었을 뿐만 아니라 우리 경제의 효율성을 높이고 체질을 강화하는 수단이 되면서 중앙정부는 물론 지방자치단체들이 앞다투어 외국인 직접투자유치에 나서고 있다. 따라서 단체장들은 지역경제 발전을 위하여 다양한 경제정책의 시행을 통해 지역경제 활성화를 추진하고자 외자유치에 필요한 기관의 조직 구성 및 인력확보에 적극적으로 나서고 있다.

그 동안 우리나라에서 외국 자본 투자유치의 인센티브제도는 주로 조세감면 위주로 지난 1960년에 제정된 「외자도입 촉진법」에 따라 지속적으로 추진되어 오다가 1997년 말 급작스런 외환위기를 맞이하여 외국인 투자의 중요성이 부각되면서 1998년에 「외국인 투자 촉진법」을 제정하여 규제·관리위주의 법령체계에서 촉진·지원 중심의 법령체계로 개편함으로써 외자유치에 필요한 각종 인센티브를 제도적으로 정비하는 전기를 마련하게 되었다.

「외국인 투자 촉진법」의 주요내용은 ① 신고·등록절차 간소화, 외자도착보고 및 거주자 신고 대리인 지정 폐지 등 투자절

차 간소화, ② 외국인 투자 제한 내용을 최대한 축소하는 투자자유화, ③ 조세 감면 강화, 국·공유재산 임대 및 임대료감면 강화, 지방자치단체 외국인 투자유치활동 지원, 원스톱 서비스 확립 등 투자지원 확충, ④ 외국인 투자지역 지정개발 및 지원 등이다. 「외국인 투자 촉진법」의 범위 내에서 제도적으로 허용되는 지방자치단체의 투자인센티브는 크게 지방세 감면과 공유지 임대료 감면 및 외국인 투자지역 지정 등을 들 수 있다.

#### 1) 지방세 감면

우리나라 투자인센티브로는 법인세, 소득세, 지방세 감면 등의 조세 감면 위주로 되어 있으며 이외에도 국·공유재산 임대 및 매각지원, 보조금 등이 있으나 현행제도에서 외국인 투자자의 수혜폭이 가장 큰 인센티브는 조세감면 제도이다. 조세 감면제도의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 조세감면 대상은 산업지원 서비스업, 고도기술수반 사업, 외국 투자지역에 입주하는 외국인투자기업이 영위하는 사업이 된다. 산업지원 서비스업이란 부가가치가 높고, 제조업지원 등 다른 산업의 발전을 지원하는 효과가 큰 서비스업으로서 국내 산업의 국제 경쟁력 강화를 위하여 필요하다고 인정되는 사업이다. 또한 고도기술 수반사업은 국내에서의 개발수준이 낮거나 개발이 되지 아니한 기술을 수반하는 사업으로서 국내 산업의 국제 경쟁력 강화를 위하여 필요하다고 인정되는 사업이다(외국인 투자 촉진법 시행령 제9조 제1항

참조).

둘째, 조세감면방법은 고도기술 수반사업 및 산업지원 서비스업은 소득발생연도부터 7년간 100%, 그 다음 3년간 50%의 소득세 및 법인세를 감면하고, 외국인 투자지역 입주사업은 사업개시일로부터 7년간 100%, 그 다음 3년간 50%를 감면한다. 외국인 투자기업에 대한 배당금에 대한 소득세 및 법인세는 외국인 투자기업에 대한 감면 방법과 동일하다.

조세 감면 내용 중 이상의 국세 외 지방세 감면 내용은 다음과 같다.

지방세 감면 혜택은 취득세, 등록세, 재산세, 종합 토지세가 대상이 된다. 이러한 지방세 감면의 경우는 각 지방자치단체에서 지방세 감면기간과 범위를 8~15년 내에서 조례로 규정할 수 있도록 하고 있다. 감면 대상 사업은 국내산업의 국제 경쟁력 강화에 긴요한 고도기술수반사업과 산업지원 서비스업, 외국인 투자지역에 입주하는 외국인 투자기업이 영위하는 사업, 기타 외국인 투자유치를 위하여 조세 감면이 불가피한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업이다(동법 제9조 참조).

감면 내용은 고도기술 수반사업, 산업지원 서비스업, 외국인 투자지역 입주사업 등에 대해 사업개시일로부터 5년 이내는 100%, 그 다음 3년 이내는 50% 감면해 준다.

#### 2) 공유지 임대료 감면

지방자치단체의 장은 공유재산을 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 관계없이 수

의 계약으로 외국인 투자기업에게 임대하거나 매각할 수 있으며, 이와 관련 외국인 투자기업에 매각 대금 납부 연기 및 분할, 공유 재산의 임대료 감면 및 분양가 인하 등의 혜택을 주고 있다(동법 13조 참조).

국공유 재산의 임대기관은 50년 이내이며 기간 만료시 50년 이내 갱신이 가능하다. 국공유 재산의 매각대금은 20년 이내 분할 납부하거나 1년 이내 납부기일을 연기할 수 있다. 지방자치단체 소유토지의 경우에는 조례에 따라 납부기일과 분할 납부기간을 정할 수 있다. 임대료 감면은 전 지역에 해당되는 것이 아니며 외국인 기업 전용단지, 국가 산업단지 및 외국인 투자지역 내 토지에 한정한다. 공유지 임대료 감면 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조세 감면 대상으로 고도기술 수반 사업의 경우, 투자금액이 1백만 달러 이상이며 100% 감면을 해 주고 있다.

둘째, 외국인 투자사업으로 제조업의 경우, 투자금액 2천만 달러 이상이면 100% 감면, 투자금액 1천만 달러 이상 2천만 달러 이하는 75%감면, 투자금액의 5백만 달러 이상 1천만 달러이하이면 50% 감면을 해주고 있다.

셋째, 고용창출효과가 큰 사업의 경우, 고용 인원 3백명 이상이면 100% 감면, 고용인원 2백명 이상 3백명 이하는 75%감면, 고용인원 1백명 이상 2백명 이하이면 50% 감면을 해주고 있다.

넷째, 국내부품 원자재 조달사업의 경우, 국내 조달률 100%일 경우 전액감면, 국내 조달율 75%이상이면 75%감면, 국내 조달

률 50%이상 75%미만이면 50%감면을 해주고 있다.

다섯째, 수출 지향형 투자사업의 경우, 전체 생산량의 100%를 수출하면 전액 감면, 전체 생산량 75%이상 수출하면 75%감면, 전체생산량의 50%이상 75%미만이면 50%감면을 해주고 있다.

여섯째, 기존 투자법인으로 타지역에서 이전·중설 기업의 경우, 이상의 내용에 해당될 경우에는 100% 감면에서 50%감면까지 해 주고 있다.

### 3) 외국인 투자지역 지정

지방자치단체가 외국인 투자를 유치하기 위해 필요한 경우 외국인 투자가가 투자를 희망하는 지역을 시·도지사가 외국인 투자위원회의 심의를 거쳐 외국인 투자지역으로 지정할 수 있다(동법 18조 참조). 신규로 산업단지 개발시에는 제조업 또는 산업지원서비스업, 고도기술수반사업을 영위하는 외국인 투자로서 외국인 투자금액이 1억달러 이상인 경우, 외국인 투자비율이 50%이상인 외국인 투자기업으로서 신규상시 고용규모가 1000명 이상인 경우, 외국인 투자금액이 5000만 달러이상이고 당해 외국인 투자기업의 신규 상시 고용규모가 500명 이상의 경우 등 세 가지 경우 중에서 한가지만 해당되면 된다.

이미 개발이 완료된 국가 산업단지 또는 지방 산업단지의 일부 또는 전부를 외국인 투자지역으로 지정할 때에는 외국인 투자금액이 3000만 달러 이상이고 당해 외국인 투자기업의 신규 상시고용규모가 300명 이

상이면 지정이 가능하다. 산업단지 뿐만 아니라 관광호텔업, 국제회의 시설, 제주도 또는 정부가 지정하는 지역내의 종합 휴양업의 경우에도 외국인 투자지역으로 지정이 가능하다. 이때 관광호텔업, 국제회의 시설은 외국인 투자금액이 3000만 달러 이상이어야 하며, 제주도 또는 정부가 정하는 지역내의 종합 휴양업은 외국인 투자금액이 5000만 달러 이상이어야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 외국인 투자유치 인센티브 제도의 특징은 수혜대상산업의 제한과 조세감면위주의 지원이라고 지적할 수 있다. 국세 및 지방세 감면 대상 분야를 산업지원서비스업, 고도기술수반 사업, 외국인 투자지역 입주사업으로 한정하여 연관산업에 파급효과가 크며 고부가가치 창출 사업이거나 고도의 기술력을 보유하는 경우에만 수혜를 받을 수 있게 하였다. 이는 우리나라 투자인센티브가 산업구조의 고도화에 있음을 단적으로 알 수 있다. 외국인 투자지역 지정조건으로 투자금액, 외국인 투자비율, 고용규모 등을 고려한다지만 이들 조건들이 독립적으로 전체업종에 해당하는 경우 인센티브를 부여하는 것이 아니라 역시 산업지원서비스업 및 고도기술수반사업을 영위하는 경우에만 이러한 차등적 조건을 고려하여 외국인 투자지역을 지정한다는데 특징이 있다.

## 2. 外國投資誘致 課題와 發展方向

우리나라 투자인센티브제도의 특징은 전술한 바와 같이 수혜대상 산업의 제한과

조세감면위주의 지원이라고 요약할 수 있다. 외국인 투자유치 정책의 발전 방향으로서 중앙과 지방간의 합리적 권한배분, 전략적 유치계획의 수립, 행정시스템의 경쟁력제고 그리고 세계적 수준의 투자 인프라 구축 등이 요구되는 바 그 구체적인 과제와 발전방향을 모색해 보고자 한다.

### 1) 중앙과 지방간의 합리적인 역할분담

민선자치단체장 시대의 출범과 함께 지역경제발전을 위하여 다양한 경제정책을 시행하고 있는 단체장들은 외자유치를 통한 지역경제 활성화를 위하여 외자유치에 적극적인 관심과 노력을 기울이면서 실제로 문제점으로 느낀 가장 큰 애로는 중앙정부가 제정한 「외국인 투자 촉진법」이 지방자치단체의 독자적인 판단에 따른 재량권의 범위를 크게 위축시키고 있다는 점이다.

「외국인 투자 촉진법」의 규정들은 지방자치단체마다 외자유치에 있어서 제각기 목표와 실행전략이 다양할 수 있다는 전체가 결여되어 있으며 중앙통제적인 성격이 강하게 작용하고 있다는 입법취지에 비추어 보더라도 외자유치의 실효성을 제고하기 위하여 제정된 법이 지방자치단체의 정책선택권에 대한 통제의 수단이 되어서는 아니 될 것이다. 따라서 본 법의 제정과 운용에 관련된 중앙정부의 역할은 외자유치를 둘러싼 지방자치단체간의 소모적인 과열경쟁을 예방하기 위한 중재와 조정의 역할을 수행하는 것으로 한정되어야 할 것이다.

이처럼 중앙정부의 규제정책과 지방자치단체의 재량권과의 충돌문제 역시 중앙과

지방간의 권한배분 문제이다. 지방화시대에 부응하기 위해서라도 지방자치단체의 창의적인 지역경제정책수립에 관한 재량권이 부여되어야 한다. 물론 국가전체 차원에서 경제정책을 수립하는 중앙정부와 지방의 경제만을 우선 고려하는 지방자치단체간에는 때로는 대립적이고 상충적인 입장에 놓일 수 있다. 특히 지방자치단체의 지역개발 논리와 중앙정부의 국토보전 의지가 상충하는 경우에 더욱 그러하다. 실제로 외자유치 입지조건이 유리한 지역일수록 대도시이거나 그것에 인접한 지역이지만 중앙정부 차원에서는 국토의 균형발전이라는 입장에서 상대적 불이익을 보는 경우가 있을 수 있다. 외자유치의 입지조건이 우월성에도 불구하고 외자유치에서 별다른 재량권을 행사할 수 없는 이유는 중앙정부의 규제정책에 기인하는 바가 적지않다. 우리나라 외국인 투자유치의 인센티브 제도가 경쟁관계에 있는 타국가와 비교해 볼 때 유리한 입장이 아닌 현실에서 그나마 입지조건이 우월적 지위에 있는 자치단체마저도 각종 규제에 묶인 나머지 외자유치 기회를 제한당하는 것은 바람직하지 못한 현상인 것이다. 따라서, 중앙정부가 현재 취하고 있는 규제정책들은 외국인 투자가의 국내 진입을 최대한 유인하는 방향으로 재편되어야 하며 지방자치단체의 창의적인 외자유치정책을 보장해 주는 협력적 관계로 전환되어야 한다.

지방자치단체의 외국인 투자기업에 대한 원스톱 행정서비스 제공에 있어서도 중앙과 지방간의 갈등 문제가 발생하고 있다.

외국인 투자기업을 유치하기 위해서 투자유치국이 제공해야 할 행정서비스는 공급자 위주가 아닌 수요자 위주가 되어야 하며, 지방자치단체의 외자유치 원스톱 행정서비스는 수요자 위주의 신속하고 원활한 서비스 제공에 부합하여야 한다. 그러나 「외국인 투자 촉진법」에 규정하고 있는 행정서비스를 모든 지방자치단체에 일률적으로 제공할 수 없는 제도적 한계를 현실적으로 갖고 있다. 외국인 투자기업의 공장설립과 관련하여 중앙정부의 소관사항으로 되어있는 농지전용과 수도권에 대한 각종 규제장치들은 지방자치단체의 직권적인 인·허가와 관련된 기능과 사무는 중앙정부와 합리적으로 재배분이 이루어져야 할 것이다.

## 2) 행정조직의 경쟁력 제고

민선단체장들은 외자유치를 통한 지역경제 활성화를 위하여 외자유치에 필요한 기관의 조직 구성 및 인력확보에 적극적으로 나서고 있다. 실제 지방자치단체의 외자유치담당조직 및 인력 현황을 보면 단체장의 투자유치에 대한 관심이나 의지에 따라 지역별로 다소간의 차이가 있음을 알 수 있다.

투자유치조직은 부산, 인천, 대전, 경기, 경남의 경우 기능적 분화가 두드러진 반면 그 이외의 자치단체는 인력의 규모가 작을 뿐만 아니라 기능의 분화수준이 대체로 낮은 편이다. 투자유치 조직을 국내와 해외 투자유치조직으로 분리하여 운영하는 시스템이 반드시 효율적이라고 단정할 수는 없

다. 또한 양자를 통합한 시스템이 더욱 유기적인 조직 운영이라고도 볼 수는 없지만, 실제로 지방자치단체가 외자유치에 있어서 얼마만큼의 의지와 능력 및 전문 인력을 보유하고 있느냐에 따라서 시스템의 성질이 결정될 수 있다. 또한 자치단체에 따라서는 외자유치보다는 국내 투자유치에 더욱 많은 비중을 두는 단체가 있는가 하면 외자유치에 전력을 기울이는 단체도 있다. 따라서 양자의 균형있는 투자유치를 정책 목표로 삼을 경우에는 통합형이 적절한 조직형태가 될 수 있는 반면에 외자유치에 더욱 많은 비중을 두는 경우에는 분리형을 취하는 것이 거시적인 측면에서 더욱 바람직할 것이다.

외자유치 행정조직의 경쟁력을 높이기 위해서는 다음과 같은 사항을 갖추는 것이 필요하다.

첫째, 외국인 투자지원센터의 설치 및 운영이다. 이는 외국인 투자자에게 신속하고 편리한 행정서비스를 제공하기 위한 기구로서 투자유치 전문상담원을 두어 투자상담과 민원업무를 수행하게 한다.

둘째, 프로젝트별 전담매니저의 활용이다. 전담매니저를 통해서 외국인들의 투자사업구상에서부터 투자 후 사업진행의 모든 단계에 걸쳐서 개별적 전담서비스제공을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 민·관 합동 외국인 투자유치기구의 설치이다. 이 기구는 지역실정에 적합한 외국인 투자 유치를 위하여 민과 관이 상호협력적인 관계를 모색하기 위한 것으로 여기에는 민간 전문가를 참여시켜 투자유

치정책의 결정의 합리성을 극대화하는데 목적이 있다.

넷째, 애로해소 전담팀의 설치 및 운영이다. 외국인 투자자들이 투자사업을 하는 과정에서 발생하는 문제점들에 대해서 신속하고 정확한 해결 방안을 제공하기 위해서 애로해소 전담팀의 운영이 필요하다. 또한 지역 내 외국인 투자기업의 현황 및 실태를 수시로 조사하여 여기에서 발견되는 애로점들을 신속히 해소해 줌으로써 투자활동의 만족도를 제고시킬 수 있다.

다섯째, 사후지원 서비스의 실시이다. 애로해소 전담팀의 운영이 문제해결에 중점을 두는데 비하여 사후지원 서비스는 고객감동의 행정서비스를 제공하는데 소기의 목적이 있다. 여기에는 투자활동을 지원하기 위한 각종 정보 서비스의 제공 및 외국인 투자기업이 생산한 판로개척에 도움을 주는 활동 등이 포함된다.

이상에서 외자유치 행정조직의 경쟁력을 제고하는데 필요한 여러 유형의 행정서비스제공은 자치단체의 여건에 맞게 정착시킬 필요성이 있으며, 이외에도 자치단체 고유의 행정서비스를 개발할 필요성이 있다.

### 3) 자치단체별 특성에 맞는 유치전략의 수립

지난 4월 16일 미국 남동부 앨라바마(Alabama)주 몽고메리(Montgomery)시 근교에서 현대자동차 미국 현지공장 기공식을 가졌다는 보도와 더불어 신문기사에 의하면 켄터키(Kentucky)주 글렌데일(Glendale)시와 유치경합에서 현대자동차의 미국 현

지공장 설립으로 약 2,000여명의 직접적인 고용창출 효과는 물론 부품 공급업체 등 자동차 관련분야에서의 5,000여명의 추가 고용효과를 기대하면서 두 지역이 유치를 위해 제시한 인센티브를 소개하면서 우리나라 자치단체가 타산지석으로 삼아야 한다는 내용까지 언급한 것을 본적이 있었다.

이처럼 오늘날 선진국조차도 외자유치에 있어서 자치단체가 독자적인 인센티브 제공권 및 폭 넓은 재량권의 확보와 오랜 경험 등으로 인하여 자국 내에서의 경쟁수준을 초월하여 세계 각 국을 상대로 한 외자유치 정책을 활발히 추진함을 알 수 있다.

우리나라의 경우 외국인 투자유치의 경쟁구도를 중앙정부 차원에서 살펴보면 전세계국가들과의 경쟁이 될 수 있다고 볼 수 있겠으나 지방자치단체의 경우에는 독자적인 외자유치의 역사가 짧고 경험이 일천하여 자치단체간의 독자적이고 특성있는 외자유치정책을 찾아볼 수가 없다.

지방자치단체별 특성에 맞는 외자유치정책수립은 각 자치단체가 갖는 입지우위를 개발하는 것과 관련이 높다. 지방자치단체마다 제공하는 인센티브의 종류와 내용이 대동소이한 가운데 외자유치의 목표가 동일하다면 입지조건이 우월한 자치단체만이 성공적인 유치실적을 올릴 수 밖에 없다. 그러나 외자유치목표를 획일적으로 고정하지 않고 자치단체별 특성에 맞게끔 다른 자치단체에 대하여 입지우위를 확보할 수 있는 차별화된 유치계획을 수립한다면 성공적인 외자유치가 가능해 질 것이다. 여기에는 지역 내 특화산업을 선정하여 외자유

치를 하는 방법이라든지 자연경관을 이용하는 관광산업을 유치하는 방법 등 다양한 정책수단이 동원될 수 있다. 실례로 경기도의 경우 지역 내 반도체 산업과 물류유통 산업이 타지역에 비해 우월한 위치를 점하고 있는 점에 착안하여 이를 집중 육성하기 위한 전략적 외자유치계획을 수립한다든지 강원도의 경우 일반적인 기업입지조건이 열악한 상황 하에서 외자유치를 관광 및 레저산업에 집중하고 있는 경우라 하겠다. 이와 같은 사례의 시사점은 외자유치에 있어서 지역적 입지우위의 결정요인이 절대적인 비교기준에 의해서가 아니라 상대적인 우위에 따라 결정된다는데 있다.

이처럼 지방자치단체가 전략적 외자유치계획을 수립할 때 유의해야 할 사항으로 다음의 두가지 측면을 고려하여야 한다.

첫째, 계획수립과 관련하여 지방자치단체장의 자의적 판단에 치우쳐서는 안된다는 점이다. 지방자치단체장이 지역경제 발전의 의지를 가지고 리더쉽을 발휘하는 것은 바람직하지만 전략적 외자유치계획을 수립하는 단계에 있어서는 정책 실무자의 과학적인 분석과 판단이 최대한 존중되고 창의적인 계획 수립이 가능하도록 제반 여건이 조성되어야 한다.

둘째, 선출직 공무원인 자치단체장은 자신의 임기내에 완성가능한 정책목표들을 나타내는 정책을 선택하여 보다 빠른 시일내에 가시적 성과를 나타내는 정책을 선호하게 된다. 여기에서 실적위주의 단기적 정책에 대한 선호는 규모있는 지역 경제개발과 성장을 저해하는 요인으로 작용할 수

있다. 실적을 올린 당장에는 지역 경제에 효과가 있는 것 같지만 장기적인 계획과 연계되지 않고서는 체질강화를 통한 지역 경제 발전에 기여할 수 없게 되는 것이다. 따라서, 전시효과 위주의 외자유치정책은 지양되어야 할 것이다.

#### 4) 수준높은 투자인프라의 구축

외국인을 상대로 하는 투자유치에 있어서 선진국 수준의 투자 인프라 구축은 무형의 행정서비스제공과 더불어 외자유치의 경쟁력을 제고시키는 유형의 투자유인장치인 것이다. 투자 인프라구축과 관련하여 사회간접자본 확충은 물론이고 외국인 투자 지역 및 외국인 전용주거단지 조성이 핵심적인 과제가 되고 있다. 외국인 투자지역의 경우 1970년대 마산 수출 자유지역의 설치 이후 꾸준히 그 필요성이 증대되어 왔으며 1998년 외국인 투자촉진법의 제정으로 인하여 지방자치단체 차원의 자율적인 투자 지역조성이 제도적으로 가능하게 되었다.

그러나 이러한 투자지역 조성이 제도적으로 가능하게 되었다는 사실이 곧 투자지역개발에 착수할 수 있다는 것은 아니다. 투자지역개발을 위한 비용문제가 사전에 해결되지 않고서는 비용부담으로 인하여 투자지역 조성이 쉽지 않기 때문이다. 투자지역개발에 따른 비용문제는 외국인 투자촉진법에서 직접 규정하지 않고 관련법을 준용하도록 되어있다(법 제19조 참조). 관련법에서는 사업자인 외국인 투자기업이 원칙적으로 개발비용을 부담하도록 되어있으나 국가나 지방자치단체가 개발에 필요

한 비용의 일부를 보조할 수 있도록 규정하고 있다(산업입지 및 개발에 관한 법률 제 28조 참조). 이러한 규정은 외국인 투자가의 비용부담을 덜어주는 효과가 있는 반면에 지방자치단체로 하여금 재정적 부담을 주게 된다. 보조금 지급의 여력이 없는 자치단체의 경우 투자유치의 경쟁력이 그만큼 떨어지게 되어 투자 인프라구축은 사실상 어렵게 될 수 밖에 없다. 따라서 지방자치단체 단독으로 보조금을 지급하기 보다는 중앙정부와 일정비율의 분담방식을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있는 것이다.

외국인 전용 주거단지 조성의 경우에 단순히 외국인들을 내국인과 분리시키는 차원에서 정책을 접근해서는 실효성을 거두기 어렵다. 경쟁력있는 세계적 수준의 투자인프라를 구축하기 위해서는 투자지역 못지않게 쾌적하고 편리한 주거단지조성에 관심을 기울여야한다. 여기에는 외국인 투자자와 그 가족을 위한 의료, 문화, 레저시설을 포함하여 외국인 학교설립 등 양질의 생활환경제공과 초고속 통신망 등의 정보통신시설을 불편없이 이용할 수 있을 정도의 인프라 구축이 이루어져야 한다.

## V. 맺는말

오늘날 세계 각 국의 지방자치단체들은 외국인 직접투자의 유치를 지역발전을 위한 경쟁수단으로 판단하여 적극적인 투자유치활동에 나서고 있다. 국경없는 자본과 인력의 흐름속에서 지방자치단체들도 외국

의 자본을 지역내 유치하여 생산 및 고용을 창출함으로써 지역경제 활성화에 그 어느때 보다도 큰 관심을 갖게 되었다.

선진국의 경우 주로 외국인 직접투자를 전략적 제휴 및 고용창출의 수단으로서, 개발도상국의 경우에는 기술이전 및 외자유치의 수단으로 적극활용하고 있다.

우리나라의 경우 1996년 OECD(경제협력개발기구)가입과 함께 선진국 대열에 들어선 이후 개발도상국이 누렸던 여러 가지 유리한 혜택을 더 이상 향유할 수 없게 됨으로써 기존의 차관 도입위주의 외자유치정책은 적실성을 상실하게 되었다. 따라서 외자유치정책은 일대 전환기를 맞이하여 새로운 지향점을 모색하게 되었으며 그 결과 외국인 직접투자를 통한 선진국형 외자유치방식으로 전환하기에 이르렀다.

특히 1995년 민선자치단체장의 출범과 더불어 지역경제 활성화를 위한 외자유치정책이 지방자치단체 차원에서 실시되기에 이르렀다. 또한 1997년 11월에 불어닥친 외환위기를 극복하기 위하여 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체간에 경쟁적으로 일기 시작한 외국인 직접투자유치는 1998년에 「외국인 투자 촉진법」의 제정과 외자유치전담조직의 구성을 통하여 명실상부한 지방자치단체 경제정책의 핵심과제로 되었다. 그러나 현재까지 나타난 지방자치단체의 외자유치 활동과 실적은 기대만큼 성과가 나타나고 있지 않다는 것이 대체적인 분위기라 할 수 있다.

본문에서는 우리나라의 외자유치의 논리적 근거를 외자유치의 기능과 필요성을 중

심으로 살펴보고, 외자유치의 긍정적 효과와 부정적 효과를 고찰함으로써 시비론의 내용을 알아보았으며, 외국자본투자유치를 위한 현행 인센티브제도와 외자유치 활성화를 위한 과제와 발전방향을 제시하였다. 특히 지방자치단체의 외국자본 투자유치정책의 발전방향으로서 중앙정부와 지방자치단체간의 합리적인 역할 분담, 행정조직의 경쟁력제고, 자치단체별 특성에 맞는 유치전략의 수립, 수준높은 투자인프라 구축 등 4가지를 제시하였다.

이러한 외자유치정책의 발전방향 모색 못지 않게 중요한 것은 우리나라 지방자치단체의 외자유치정책을 담당하고 공무원들의 외자유치에 대한 문제의식 및 정책처리 능력과 업무상 애로사항 등에 대한 실태 파악이다. 이는 발전방향 모색에 초석의 역할을 하기 때문이라 하겠다. 이와 관련된 연구목적 달성을 위해 광역자치단체 담당직원을 대상으로 전수조사를 한 논문에 의하면 분석결과는 다음과 같았음을 소개하고자 한다.

투자유치담당 공무원들의 투자유치 경쟁과 그것을 지역발전을 위한 전략적 수단으로 보는 인식은 매우 높게 보고 있다는 점이다. 그러나 경쟁 참여나 성과는 단체장 개인 능력에 의존적인 것이었다는 지적이다. 또한 외자유치 인센티브제도 개발에서도 담당 공무원들은 자율적으로 투자자들의 욕구를 고려한 방안모색에 많은 제약을 느끼고 있다는 점이다. 그리고 투자유치담당직원들은 외자유치 업무는 민간 부문 전문가나 KOTRA에 크게 의존적인 것으로

나타났다. 즉 담당직원들이 외자유치에 필요한 지식이나 정보능력이 부족하여 본격적 외자유치정책을 수행하는데 준비가 충분하지 못한 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 것처럼 지방자치단체가 외자유치정책에서 나타나는 가장 큰 문제점으로 지적한 것이 외자유치정책에 있어서 중앙정부의 각종 규제로 말미암아 지방자치단체가 창의적인 정책수립과 집행에 필요한 재량권이 별로 없다는 점과 지역 실정에 적합한 외국인 투자기업에 대한 정보의 부족 현상이 심각하다는 점 그리고 지방자치단체가 제공할 수 있는 인센티브의 내용과 형식의 한계로 인하여 외자유치에 큰 장애요인이 되고있다는 지적은 지방자치단체의 외자유치전략모색 및 발전 방향을 제시하는데 중요한 시사점이 아닐 수 없다. 

## 참고 문헌

- 강석인, 「외자도입과 한국의 경제발전」, (법신사, 1995)
- 공성경, 「지방자치단체 외자유치정책에 관한 연구」, (중앙대학교 대학원, 석사학위 논문, 2000)
- 김석태, “지방정부 주도에 의한 지역경제 발전정책”, 「한국행정논집」, (1998)
- 김준동, “외국인 직접투자의 장애요인과 촉진방안”, 「정책연구」, (대외경제정책연구원, 1997)
- 김찬진, 「외자도입론」, (일조각, 1982)
- 박현주, “외국인투자지역 투자유치전략”, 「경기21세기」, (경기개발연구원, 1998)
- 박홍식·공성경, “투자유치마케팅의 문제: 지방정부 외국인 직접투자의 유치를 중심으로”, 「중앙행정논집」, (중앙행정학연구회, 2001. 12.)
- 왕윤종, “외국인 직접투자의 기술이전효과에 관한 연구”, 「정책연구」, (대외경제정책연구원, 1994)
- 이규환, “지방자치와 민자유치”, 「지방재정」, (한국지방재정공제회, 2000)
- 이상훈, “경기도 외자유치실태와 정책과제”, 「경기 21세기」, (경기개발연구원, 1998)
- 이홍구, 「외국인 직접투자와 투자정책」, (한국개발연구원, 1994)
- Bai, Moo-ki, "The Turning Point in the Korean Economy", The Developing Economy, (1982. 3)
- Chenery, Hollis B., "Foreign Assistance and Economic Development", American Economic Review, Vol.56, (1996)
- Keesing, Donald B., "Outward-Looking Policies and Economic Development", The Economic Journal, (1967. 6)
- Vernon, Raymond, "Foreign Direct Enterprise in the Developing Countries", in J.D. Montgomery and Smith(eds.), Public Policy, (Cambridge : Harvard Univ. Press, 1966)