

민선자치 2기 시대의 지방재정 전망과 과제

김 학 민
(金學民)

순천향대학교
자치행정학과 교수



- I. 머리말
- II. 민선 2기 지방재정의 전망
- III. 자치재정을 위한 투자자원 확보방안
- IV. 맺는말

I. 머리말

국가경제가 IMF관리체제에 놓이게 된 경제위기 상황에서 조세수입은 감소되는 반면 실업 및 경제 활성화 대책을 위한 재정수요는 오히려 증가하는 추세가 되었다. 내수시장의 한파, 금융시장의 경색, 구조조정과 대량실업, 제조업 가동의 급락 등으로

요약되는 IMF 관리체제 6개월을 경험하면서 중앙 정부는 이를 해결하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있으나 자원의 효율적 배분, 소득의 재분배, 경제안정과 성장이라는 기본적인 재정적 기능을 상실한 채 표류하고 있다. 정부수립 이후 최대의 고비를 맞고 있다.

이러한 국가적 위기상황에서 지방재정은 더욱 어려울 수밖에 없다. 올해의 취득세와 주민세 등 지방세 수입은 당초 예상보다 1조9천억여원이 줄어 들고 지방교부세와 국고보조금 등 중앙정부 지원금 또한 1조5천3백82억원이 감소할 전망이다. 따라서 전체 지방재정은 당초 보다 3조4천8백86억원이 감소한 51조7천억여원으로 줄어들 것으로 보여진다.

이는 전체 지방재정의 55조1886억원 중에서 6.3%의 삭감을 의미하는 것이지만 앞으로 더 비관적인 방향으로 흘러갈 공산이 크다. 왜냐하면 본격적인 구조조정과 이에 따른 조업중단 및 대량실업은 6월 이후에 본격적으로 시작될 예정이기 때문이다.

중앙정부로부터의 재정 의존률이 70% 내외를

상회하고 있는 충청남도 본청과 각 시군은 경제위기 상황에서 중앙정부의 감축예산안에 따른 여과를 그대로 이어 받을 수밖에 없다. 여기에서 지역경제 위축으로 인해 금년도 1/4분기에만도 이미 도세 수입이 11%¹⁾ 감소하였고 각 지방자치단체에서 계획했던 경영수익사업이 부진할 것으로 예상되어 세외수입이 감소하는 등 지방재정을 압박하는 요인이 도처에서 나타나고 있다. 이같은 재정난을 해소하기 위해 자치단체의 경상비적 예산절감과 공무원의 인건비를 줄인 실업대책비 마련 등 교육지책을 마련하고 있지만 앞으로 지속될 경제위기 상황을 고려한다면 임시방편적인 처방에 불과하다.

이제 지방자치단체의 민선 2기를 출범하는 입장에서 지방재정의 새로운 사고와 전환적 자세가 요구되는 시점이다. 1998년 6월 4일 선출된 민선 2기는 지난 3년간 추진하던 민선 1기의 사업을 마무리하고 21세기를 열어 가는 장대한 비전을 완성하기 위해 대단위의 사업을 계획하고 있다. 이러한 대단위 사업을 성공적으로 이끌기 위해서는 적지 않은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 본고는 새롭게 출범하는 민선 2기의 지방재정을 전망해보고 이를 운영하는데 도움이 되고자 하는 바램으로 지역개발에 필요한 투자재원 확보와 지역경제 활성화를 위한 해외직접투자 유치방안을 제시하고자 한다.

II. 민선 2기 지방재정의 전망

민선지방자치 2기의 재정을 예측하기 위해서는 이 기간동안에 펼쳐질 국가경제여건에 대한 전망이 필수적이다. 한 국가의 경제여건은 일인당 산출(product per capita) 또는 일인당 소득(income per capita)의 크기에 의해 좌우된다. 일인당 소득수준은 그 나라 경제의 총체적 생산능력에 의해 결정됨으로 생활수준이 향상되려면 결국 총체적 산출이 증가해야만 한다. 이러한 총체적 생산능력은 시장에서의 생산요소의 양과 기술수준에 의해 결정된다. 그러므로 한 나라의 경제여건의 주요 결정요인은 결국 노동투입과 자본증가 그리고 기술진보의 속도라고 할 수 있다. 현재 직면한 우리나라의 경제위기 원인은 이러한 노동, 자본 및 기술적인 요인에서 찾아볼 수 있으며 이를 전망하기 위해서는 구조적 요인과 경기 순환적 현상을 함께 살펴볼 필요가 있다.

1. 구조적 요인에 의한 전망

경제위기의 구조적 요인에 의하면 우리나라의 경제위기 요인은 노동, 자본 및 기술의 비효율성에 있다는 것이다. 즉, 우리나라의 경제위기는 정부의 규제, 뒤쳐진 금융, 경직된 기업활동 등으로 인해 전체적인 경제의 효율성이 낮아진 데 있다는 구조주의자들의 지적이다. 따라서 정부·기업·가계 등 경제 주체들이 현재의 경제위기를 극복해 나가

1) 1998년도 1/4분기의 충청남도 도세 징수 목표액은 58,707백만원이었으나 52,469백만원이 징수되어 89%의 징수율을 기록하였다 (충청남도 세정과 내부자료).

기 위해서는 각 부문의 구조조정이 필수적이라는 주장이다. 그 중에서 금융과 기업의 구조조정, 노동시장의 유연성 확보, 정부부문의 구조조정 등이 핵심사항으로 떠오르고 있다. 이러한 부문의 구조조정 및 개혁작업이 성공적으로 추진되느냐의 여부에 따라 민선 2기의 재정상태가 좌우될 것이다.

구조조정이 본격적으로 진행될 민선 2기의 초기에는 상당한 고통이 수반될 것임에 틀림없다. 우선 금융부문의 구조조정으로 인해 기업에 대한 자금지원이 경색되고 이로 인해 도산 기업이 늘어나며 실업률은 크게 증가될 것이 예견된다. 이와 함께 진행될 부실기업의 퇴출과 대기업의 구조조정으로 인해 대규모 실업사태를 맞게될 것이다. 따

라서 올해의 경제성장률은 마이너스 1%정도로 예측되고 있으며 실업자 수는 200만명 가까이 될 것으로 전망하고 있다.

〈표 1〉에서 보듯이 멕시코, 핀란드, 스웨덴 등 IMF 구제금융을 겪은 국가들이 결코 빠른 시간내에 경제회복을 이루지 못하고 있음을 보여주고 있다. 이들 국가들이 강력한 구조조정을 실행했음에도 불구하고 3년 이내에 완전복구를 실천한 나라는 스웨덴 뿐이다. 스웨덴은 일시적인 금융부실로 인해 IMF 구제금융을 받았고 그로 인해 회복은 대체로 해결되었지만 실업문제는 지속되고 있다. 우리와 비슷하게 외환위기에서 비롯된 경제위기를 겪은 멕시코는 비록 경제성장면에서 3년 뒤에 두

〈표 1〉 IMF 구제금융 이후 각국의 경제회복 지표

(단위 : %, 억달러)

국 가	경 제 지 표	발 생 연 도	1 년 뒤	2 년 뒤	3 년 뒤
멕시코	성 장 륜 실 업 륜 경 상 수 지	94년	95년	96년	97년
		3.5	-6.2	5.1	7.0
		3.5	6.3	5.5	3.5
핀란드	성 장 륜 실 업 륜 경 상 수 지	89년	90년	91년	92년
		5.7	0.4	-7.1	-3.7
		3.4	3.4	8.1	13.3
스웨덴	성 장 륜 실 업 륜 경 상 수 지	91년	92년	93년	94년
		-1.7	-1.7	-2.6	2.6
		3.0	5.4	8.2	8.0
		-46	-87	-40	0.8

자료 : International Monetary Fund, 1990~1997.

렸한 회복세가 나타났다. 하지만 경상 수지면에서 불안을 보이는 등 아직은 완전한 회복이라 볼 수 없다. 우리나라의 경우 민선 2기의 초반부에 실시해야 할 구조조정을 강력히 실시하지 않는다면 핀란드의 경우와 같이 3년이 지나도록 회복기미가 보이지 않을 수도 있다. 구조적인 요인으로 본다면 우리의 지방재정이 IMF 이전의 수준으로 돌아가기 위해서는 최소한 3년에서 5년이 소요될 것이라는 것이 적절한 예측이 될 것이다.

2. 경기순환적 요인에 의한 전망

경기순환적 이론에 의하면 우리나라의 경제국면은 자본주의의 특성상 4가지 국면²⁾ 중 경기의

후퇴국면에 있기 때문에 노동력, 자본, 기술이 모두 침체되어 있으며 공황을 거쳐 회복기로 돌아설 것이라는 견해이다. 자본주의경제는 소득의 증감과 물가의 기복 등으로 나타나는 경기변동 현상이 주기적으로 나타나고 있다. 러시아의 경제학자 Kondratiev(1925)는 자본주의체제에서는 50년 내지 55년의 주기로 물가의 변동 주기가 반복해서 일어난다고 주장했으며 러시아 출신 미국의 경제학자 Kuznets(1940)는 20년 내지 25년의 주기로 국민소득의 변동주기가 반복해서 일어난다고 주장했다. 이러한 물가와 소득간의 경기순환 관계를 결합하여 Berry(1991)는 물가와 경제성장의 주기가 정치적인 함수에 의해 결정된다는 최종적인 결

〈표 2〉 우리나라의 최근 5개월 경제지표

기 간 항 목	97년 12월	98년 1월	98년 2월	98년 3월	98년 4월
소비자물가상승률(%)	2.5	2.4	1.7	-0.2	0.3
(전월 대비)	+2.4	-0.5	-0.7	-1.9	+0.5
실업률(%)	3.1	4.5	5.9	6.5	6.8
(전월 대비)	+0.5	+1.4	+1.4	+0.6	+0.3
제조업공장가동률(%)	76.1	67.8	68.8	65.2	n/a
(전월 대비)	-1.2	-8.3	+1.0	-3.6	n/a
선행종합지수(95년=100)	114.5	110.1	108.4	106.9	108.1
(전월 대비)	-1.3	-4.4	-1.7	-1.5	+1.2

자료 : 재정경제부, 통계청.

2) inflationary growth(인플레이적 성장), inflationary decline(인플레이적 침체), deflationary growth(디플레이적 성장) 및 deflationary decline(디플레이적 침체) 등을 말함.

론에 도달하게 되었다.

경기순환이론에 의하면 우리나라의 현재 위치는 deflationary decline(디플레이션 침체)에 있다고 본다. 이시기는 자유로운 기업활동이 보장되어 기업의 경쟁은 더욱 더 치열해져서 심각한 가격경쟁체제에 돌입하게 되는 시기이다. 이러한 가격경쟁의 심화로 새로운 기술이 개발되고 Schumpeter 식의 창조적 파괴(creative destruction)가 나타나는 시기이다.

따라서 물가는 하락하지만 경쟁력이 없는 중소기업들을 비롯한 영세업자들은 도산에 처하게 되고 이곳에 근무하던 근로자들은 실업을 하게 된다. 이러한 상황이 지속되면 소득수준과 물가상승률이 모두 최저점에 이르게 공황을 맞이하게 된다.

경기순환이론을 우리나라에 적용하는데는 여러 가지 이견(異見)이 있을 수 있겠지만 <표 2>에서 나타난 최근 5개월간의 경제지표 상으로는 경기침체기적 공황상태에 있다.

일부에서는 현재의 위치를 스태그플레이션(stagflation)으로 보기도 하지만 소비자물가 상승률이 외환과 관련된 수입원자재 등을 제외하고는 대체적으로 감소추세에 있기 때문에 공황상태로 접어들다는 것이 타당할 것이다. 이러한 물가 감소현상은 세계화가 확대되면서 외국기업체의 기술혁신으로 인한 가격경쟁이 우리나라 시장에서도 본격화 되었기 때문이다.

제조업 가동률이 감소되는 가장 큰 이유 또한 우리나라 기업의 제조 경쟁력이 외국업체보다 상대적으로 뒤지면서 나타난 현상으로 해석되어야

한다. 또한 향후 7·8개월 후의 경기상황을 예고하는 종합선행지수가 지속적으로 감소추세에 있다는 것은 내년도 전반기에도 경제회복의 기대가 요원하다는 의미이다. 여기에다 우리나라와 비슷한 수준의 경쟁력을 갖추고 있는 아시아 국가들이 똑같은 경기순환을 경험하고 있기 때문에 경기침체에서 벗어나는데 장기화되지 않을까 하는 우려가 나오고 있다.

3. 민선 2기의 지방재정에 관한 종합 전망

경기순환이론에서는 경기침체기를 벗어나는 길을 두 가지로 제시하고 있다. 하나는 정부의 공공사업 확대정책이고 다른 하나는 경제활성화를 위한 기업유치정책이다. 정부가 공공사업을 확대할 경우 실업률이 줄어들고 소득재분배의 결과로 인해 빈민들의 소득이 증가하여 경제 회복기로 전환된다. 이때의 정부형태는 공황이후에 국민들로부터 선택된 개혁적 정부로서 강력한 공공투자정책을 시도하게 된다. 미국의 1930년대 공황이후 펼쳐진 개혁적인 민주당의 뉴딜정책이 그 대표적인 예이다.

한편 경제침체기를 벗어나기 위한 투자재원 확보를 위해 자국내의 경제여건이 허락하지 않기 때문에 해외직접투자 유치를 성공적으로 이끈 경우는 1970년 공황 이후 성공적인 재기를 이루어 낸 영국이 대표적인 예이다. 1976년 IMF 구제금융을 받은 영국이 그 해외직접투자를 유치해 실업해소와 경제회생을 이룬 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

민선 2기 자치단체의 초반부 2년(1998. 7. 1 ~ 2000. 7. 1)은 국가의 총체적 경제위기로 인해 제대로 지역을 경영할 재원이 부족하기 때문에 상당한 고전이 예상된다. 이를 두 가지로 압축해 보면 다음과 같다. 첫째 중앙정부에서 추진하는 구조조정과 개혁을 추진하기 위한 재원확보로 인해 지방재정이 어려움을 겪을 것이다. 구조조정을 통한 경제위기 극복을 위해서는 막대한 재원이 필요하다. 금융권 구조조정만을 위해서도 100조원의 부실채권을 해결해야 하는데 이중, 정부가 동원할 재원은 64조원에 이르고 있다. 여기에다 기업의 구조조정과 함께 불어닥칠 실업자 구제 재원 등과 같은 빈민층 생활보호 대책 자금의 수요가 급증할 것이기 때문에 지방재정에 투여할 정부보조금이 최소화 될 것이다.

둘째, 내수시장 부진으로 인한 국내기업의 투자 위축과 구조조정 이후의 투자능력 상실로 인해 제조업 공장 가동률이 60% 수준에 머물게 되면 실물경기가 마비상태에 이를 것이다. 이는 또 다시 경기침체를 가져오는 악순환을 만들고 지방세 수입을 감소시키는 요인이 되기 때문에 지방재정의 붕괴를 가져온다. 따라서 지역에서 계획하고 있는 대규모 투자를 성공적으로 추진한다는 것이 불투명해지고 지역경제를 살릴 것으로 기대했던 국내기업의 투자 축소 또는 취소 사태를 맞이하게 될 가능성이 높다.

민선 2기 자치단체의 후반부 2년(2000. 7. 1 ~

2002. 7. 1)은 지금의 경제동향으로 예측하기 어렵다. 현재 중앙정부에서 추진하고 있는 구조조정 작업이 원활히 수행되고 실업자가 양산되어도 사회적 불안이 야기되지 않는다는 전제하에서 2000년 이후를 회복단계라고 조심스럽게 전망하기도 한다(삼성경제연구소, 1998). 그러나 구조조정이 빠른 기간 내에 완결되지 못하거나 실업문제가 노동문제로 확산되어 사회안정이 깨질 경우 1970년대 남미에서 겪었던듯 10년 가까운 경기하락을 맞게 될 것이다. 한편, 2000년 이후에 경기가 회복된다 해도 IMF관리체제 이전까지 누려왔던 고성장과 저실업 시대는 기대하기 어렵다는 것이 IMF관리체제를 경험한 나라들에게서 얻은 교훈이다.

III. 자치재정을 위한 투자재원 확보방안

정부 수립 이후 최악의 경제상황을 이끌어가야 할 민선 2기의 재정 전망은 앞서 살펴 보았듯이 많은 장애물이 가로놓여 있다. 이를 극복하기 위해 다양한 재정정책이 제시될 수 있지만³⁾ 본고에서는 경제침체를 벗어날 수 있는 투자재원 확보 방안을 집중적으로 논하려 한다.

충청남도에서 계획하고 있는 개발사업은 대체적으로 개발의 대규모성, 유치 시설물의 다양성, 장기간 사업성, 그리고 업무의 복잡성 등으로 인해 대규모 재원, 다양한 재원, 장기적이고 안정적인 재원이 필요한 실정이다. 그러나 경제위기상황에서 국내기업으로부터의 민간자본 유치가 불투명

3) 재정의 효율성을 증대하기 위한 중·단기적 방안은 이강선(1998)을 참조할 것.

해졌으며 외환위기에서 비롯된 국제신용도 하락으로 인해 해외투자재원의 확보가 매우 어렵게 되었던 때문에 충청남도에서 계획한 각종 개발계획의 실현성은 낙관적이지 않다. 여기에서 국내 기업체의 투자활동 감소로 인해 지역경제의 활성화가 요원해지고 있는 시점에서 투자재원의 확보와 기업 유치는 민선 2기를 운영해야 할 각급 지방자치단체가 해결해야 할 과제이다.

김대중 대통령의 아시아유럽정상회의 참석을 계기로 해외직접투자 유치에 대한 관심이 높아졌

음은 사실이나 지방자치단체 차원에서는 아직까지 구체적인 해외직접투자 유치방안이 제시되지 못하고 있는 실정이다. 해외기업 유치는 지역연고와 인맥, 또는 정치적 배려에 의해 실시되었던 국내 기업의 유치와는 전혀 다른 새로운 시각에서 추진되어야 한다.

1. 해외직접투자 유치 요인분석

〈표 3〉은 다국적 기업의 해외직접투자 유치 결정요인을 분석한 것으로 주요 해외직접투자이론에

〈표 3〉 중앙 및 지방정부의 해외직접투자 유치전략

가 정	기업목표	이 론	주 요 변 수	중앙정부의 활용방안	지방정부의 활용방안
완 전 시 장	수익성 확 보	환수율격차이론	투자환수율	생산성 제고 통화안정 환율안정	지역의 생산성 제고
		자산분산이론	투자위험률	정치적 위험요소 제거 노동시장안정	지방자치단체 효율성 제고 지역의 노동시장 안정
		시장규모이론	시장의 잠재성	국민소득증대	유통구조의 전국화·세계화
불완전 시 장	우위성 활 용	독점적우위이론	기업특유의 지식	해외지식산업 보호	지역의 특정산업 육성
		절충이론	지역특유의 입지	국가경쟁력 강화	지역의 투자지역개발
	거 래 비 용 감 소	내부화이론	내부거래비용	지식산업육성	지역의 지식산업육성
		거래비용이론	거래비용	국제거래의 간소화 해외기업의 조세 인하	지역의 투자정보 제공
기업의 국제화	대 량 생 산 체 제	제품수명주기이론	기술이전	기술이전 촉진	기술인력확보
		국제화단계이론	기업의 해외개입도	투자의 초기단계 유도	투자의 초기단계 유도
		세계화 요인 모형	기능적 통합요소	시장개방 국제조약가입 정보산업 육성	해외투자 거점지역 개발 정보통신망 구축

서 발견된 변수들을 정리하고 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 이러한 변수들을 어떻게 활용할 수 있는지를 제시하고 있다.

해외직접투자를 유치하기 위해 중앙정부와 지방자치단체는 상호보완적인 노력을 기울여야 한다. 환율을 비롯한 금융·통화정책, 시장개방과 국제조약가입 등을 포함한 통상 및 외교정책은 중앙정부차원의 정책으로서 해외직접투자 유치에 결정적인 역할을 한다.

한편, 다국적 기업을 특정지역에 유치하기 위해 입지적 우위를 개발하고 부각시키는 것은 지방자치단체가 담당해야 할 역할이다. 그러나 국가의 신용도와 생산성과 같은 해외투자유입요소들은 중앙과 지방의 공동된 노력에 의해서만 개선될 수 있다.

특정지역으로의 해외직접투자 유치는 특정지역에 투자하여 얻은 수익이 다른 지역에 투자하여 얻은 수익보다 상대적으로 높을 때 가능하다. 이때 특정지역은 국내의 다른 지역뿐만 아니라 외국의 지역과도 입지적 우위를 놓고 경쟁하게 된다. 수익은 투자환수율, 투자위험률, 그리고 시장의 잠재성에 의해 결정된다. 다른 지역보다 높은 투자환수율을 제공하기 위해서 생산성을 제고하는 여러 가지 정책이 시도되어야 하겠지만 단시간 내에 이를 달성하기란 용이하지 않다. 다국적 기업은 그들의 계산방식에 의해 환수율을 예상하기 때문에 지방자치단체에서는 해당 지역의 예상 환수율을 계산하는데 불리함이 없는 정보를 제공하는 것이 우선되어야 할 것이다. 환수율 다음으로 중요

한 변수는 투자위험인데 지방자치단체의 효율적인 운영을 통한 지방정치의 안정성 확보와 지역 노동시장의 안정적 공급에 의해 감소될 수 있다. 또한 지역시장의 잠재성을 극대화할 수 있도록 다국적 기업의 활동이 특정지역에 한정하지 않고 전국적으로 연결될 수 있고 더 나가 세계적으로 확산될 수 있도록 유통구조를 개선해야 한다.

다국적 기업이 특정지역에 해외직접투자를 실시할때 투자에 대한 수익 뿐만 아니라 거래비용으로 인한 손실도 고려한다. 이 부분은 중앙정부에서 조세감면과 투자규제완화 등과 같은 법적인 조치를 통해 개선될 수 있지만 지방정부 차원에서는 국제거래에 따른 제반 절차를 간소화하려는 행정적 노력에 의해 개선될 수 있다. 거래비용을 감소시키는 또 다른 요인은 투자에 대한 정보의 제공과 다국적 기업의 원활한 국내외 활동을 위한 지역의 교통통신망을 확충하는 것이다. 한편, 다국적 기업의 내부화 전략을 이용하는 지방자치단체차원의 유치방안이 검토되어야 한다. 지식 및 기술 집약적인 산업이 해외직접투자에 활발한 것으로 나타났다듯이 이 분야의 산업을 유치하는데 필요한 조건이 무엇인지 지방자치단체 차원의 연구가 필요할 것이다. 지식 및 기술 집약적인 산업에 우선적으로 투자하는 내부화 전략은 제품수명주기이론에서 제기한 기술이전을 수용할 기술인력 확보와 연결이 되는데 이를 위한 대책이 강구되어야 할 것이다(Buckley and Casson, 1976).

입지특유 우위는 시장의 잠재성, 생산함수, 정부의 지원과 규제, 정치적 위험과 문화적 특징에 의

해서 결정된다(Caves, 1972). 지방자치단체에서는 각 지역이 갖는 입지특유우위를 개발하기 위해서 해당지역이 타지역에 비해 비교우위를 점할 수 있는 전략산업을 선정해야 한다. 전략산업을 선정하는데는 특정 상품을 생산하는 품목적 선정(product selection)에만 국한할 것이 아니라 생산, 판매, 서비스, 재무, 연구 및 개발과 같은 다국적 기업의 제반 활동 중 특정활동을 선정하는 업무적 선정(business selection)도 고려해야 한다.

다국적 기업의 국제화 단계이론에서는 다국적 기업들이 초기부터 대규모 해외직접투자를 실시하는 것이 아니라 소규모로 시작하여 경험을 축적한 다음 점차 규모를 늘려간다고 한다(Dunning, 1988). 이러한 현상은 지방자치단체가 처음부터 무리하게 대규모의 해외직접투자 유치에 노력할 것이 아니라 소규모의 기술이전과 라이선싱, 그리고 합작투자부터 유치해야 한다는 것을 시사하고 있다. 특히 소규모의 직접투자를 다수 유치할 경우 그로 인한 지역의 신용도가 제고되어 후속적인 대규모 유치가 가능하다는 점을 고려하여 소규모 투자 유치를 위한 지방자치단체의 노력이 요구된다.

다국적 기업의 세계화적인 현상으로 인해 해외직접투자의 집중화를 의미하는 해외직접투자의 집적(agglomeration)현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 해당지역이 해외직접투자의 중심지가 되도록 지방자치단체가 지속적인 노력을 하지 않는다면 이미 투자하였던 다국적 기업도 제3국으로 이동할 수 있다는 것을 시사한다(Kim, 1995). 이를

극복하기 위해 다국적 기업이 해당지역의 자회사를 세계적 시스템의 일부분으로 취급하는 글로벌 네트워크를 구축하는 인프라를 확보해야 할 것이다(김학민, 1997).

2. 충청남도의 해외기업체 유치 3단계 전략안 (예시)

충남의 해외직접투자 유치를 위한 전략은 초기의 해외직접투자 유치를 위한 제1단계, 해외직접투자의 집적효과를 겨냥한 제2단계, 그리고 해외직접투자시장의 세계적 거점지역으로 성장하기 위한 제3단계로 나누어 설명할 수 있다.

해외직접투자 유치의 초기 단계인 제1단계에서는 충청남도가 다른 지역보다 해외직접투자 유치에 우수한 것이 무엇인가부터 발굴하고 이를 해외기업에 홍보하는 작업이 필요하다. 지역적 우위의 전략산업을 개발하기 위해 기존의 충남지역 산업을 활용하는 것이 우선되어야 한다. 충남의 산업구조를 볼때 화학, 기계·금속, 전기·전자 분야의 생산활동이 두드질 것으로 예상되고 있다. 따라서 다국적 기업의 내부화 전략을 이용하기 위해 이 분야의 다국적 기업을 파악하고 그들에게 충청남도 지역특유우위 정보를 제공해야 할 것이다. 또한 다국적 기업의 제반 활동 중 충청남도가 담당할 수 있는 업무분야를 발굴하는 노력이 요구된다. 수도권과의 인접한 지리적 여건과 항만과 공항을 이용한 세계시장 진출의 유리함 등을 십분 활용하여 다국적 기업이 충청남도에 판매와 서비스를 담당하는 유통관계 해외투자를 실시하도록

〈표 4〉 충청남도의 해외직접투자 유치를 위한 단계적 전략(안)

단 계	기본 목표	세 부 목 표	주 요 과 제
제 1 단계 (초기단계)	지역특유우위 개발	전략산업개발 전략업무개발 해외홍보팀 운영	- 전문인력확보 및 전담기구운영 - 충남도 해외사무소 운영 - 공단입지를 위한 공간확보
제 2 단계 (집적단계)	다양한 산업 유치	관련산업개발 관련업무개발 대규모 생산업체 유치	- 인프라 확충 - 외국기업체 전용공단 확보 - 지속적인 입지특유우위 유지
제 3 단계 (완성단계)	세계투자시장의 중 심 지	다국적기업 본사유치 기능적 통합 생산체제 확보 종합적 기업활동체제 확보	- 글로벌 네트워크 형성 - 다양한 산업 육성 - 자유 투자·무역지대의 확대

유도하는 정책이 강구되어야 할 것이다. 이 때 다국적 기업의 해외투자 초기단계인 합작과 라이선싱 형태의 투자도 적극 수용하는 자세가 필요하다.

제1단계의 업무를 원활히 추진하기 위해서는 충청남도 자체의 해외직접투자 유치 기획단과 같은 전담 부서의 발족과 국제경영 관련분야의 전문가 확보가 필수적이다. 이 부서의 업무는 크게 4가지로 분류할 수 있다. 우선 지역개발부서와 연계하여 충남의 전략산업과 업무를 발굴하고, 해외투자 기업체에게 저렴한 공장부지를 제공할 계획을 장기적으로 마련해야 한다. 또한 이 부서는 충청남도에 직접투자를 실시한 외국기업체의 지원부서 역할을 해야 하며 다국적 기업의 본사가 있는 주요 지역에 상설 충청남도 사무소를 운영하여 충청남도의 최신 투자정보를 제공하고 상담하는 역할

을 해야 한다.

제2단계는 해외직접투자 유치의 집적단계 또는 성장단계로서 초기단계에서 유치한 산업의 연관분야 산업을 유치하는 단계이다. 초기단계의 해외투자는 대부분 생산라인의 일부에 국한되어 있지만 경험과 정보의 축적으로 점차 생산라인 전체의 해외직접투자가 이루어지는 단계이다. 따라서 충청남도로서는 대량 생산체제를 갖춘 다국적 기업의 생산라인 전부를 유치하는데 노력해야 한다. 이때는 또한 다국적 기업이 완전히 현지기업이 되는 단계이다. 따라서 다국적 기업은 생산 뿐만 아니라 연구개발, 재무, 서비스 등과 같은 업무를 이전 시키게 된다.

다국적 기업의 단계적 행태를 고려해 볼때 제2단계의 충청남도의 전략은 매우 중요한 업무를 포함하고 있다. 제1단계 전략에서 성공했다 하더라도

도 입지특유우위가 지속되지 못한다면 다국적 기업의 현지기업화는 늦추어 지거나 포기되어질 수 있기 때문이다. 한편, 제2단계에 진입하는 다국적 기업의 수가 증가하면, 이를 동조하는 새로운 해외직접투자 기업이 증가하는 동시에 다양한 관련 산업의 투자가 뒤를 잇게 된다. 제2단계에서 입지 특유우위를 지속하기 위해 해외투자기업의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 인프라를 확충하고 대규모 생산체제를 갖출 수 있도록 외국기업체 전용공단을 확보하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

제3단계는 해외직접투자 유치의 완성단계로서 충남지역이 해외직접투자시장의 중심지 역할을 하는데 그 목표가 있다. 제2단계의 해외직접투자 집적단계에서는 충남지역과 동아시아에 산재해 있는 다국적 기업의 다양한 활동이 개별적인 것으로 존재하지만 이들의 활동을 기능적으로 통합하기 위한 시도가 있게 된다. 이러한 업무를 담당하는 다국적 기업의 본사를 유치하거나 동아시아지역 본사를 유치하는 전략이 요구된다. 또한 본사를 이전하지 않는 다국적 기업에게는 종합적인 기업활동을 원활히 할 수 있도록 다양한 산업을 제공해야 한다.

제3단계를 성공적으로 추진하기 위해서는 글로벌네트워크가 필수적이다. 컴퓨터통신망을 이용한 정보네트워크 뿐만 아니라 물적·인적자원의 글로벌네트워크를 구축해야 한다. 이러한 점에서 서산공항과 영종도 신공항의 역할은 지대할 것으로 예상된다. 중국에는 해외직접투자시장의 세계적 중심지가 되기 위해 충남에 보다 원활한 다국적 기업활

동을 제공하는 투자 및 무역의 자유지역이 되어야 할 것이다. 이를 위해 다양한 산업의 육성이 고려되어야 하는데 금융 및 법률을 비롯한 거래관련 서비스산업과 세계투자지역의 중심지로서 다양한 정보를 제공할 수 있는 지적관련 서비스산업, 그리고 상주인구의 여가선용을 위한 엔터테인먼트 관련 서비스산업 등이 그것이다.

3. 충남의 대규모 지역개발 투자재원 확보를 위한 전략(예시)

충남의 서해안 개발 또는 역세권 신도시 개발과 같은 대규모의 다양한 사업이 동시에 추진되면 참여자들의 위험부담에 대한 투자위축이 사업초기에 발생할 수 있는 장애가 될 수 있다. 특히 IMF관리체제의 경제위기 상황에서 해외직접투자를 이러한 개발사업에 투입하자면 투자보장장치를 제공하는데 각별한 관심을 기울여야 한다. 그 일환으로 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 도입이 고려될 수 있다.

프로젝트 파이낸싱이란 플랜트 건설사업, 자원개발사업 등 대규모 투자사업에 널리 활용되어온 금융방식을 지칭하는 용어로 일반 대출과는 달리 사업자체에서 산출되는 생산물 판매대전 또는 수익을 여신의 상환재원으로 한다는 점에 가장 큰 특징이 있다. 따라서 차주사(借主社)의 재력과 신용, 제3자의 보증 등은 부차적인 것이 되며, 공사의 환성과 생산, 판매 등 프로젝트의 성공적인 수행이 전제로 되고 있다.

대규모 프로젝트의 경우 소요자금 규모가 크고

위험이 높기 때문에 복수의 관계 당사자들에 의해 합작 또는 컨소시엄을 구성하거나 하청계약을 통하여 책임을 분산하게 되며 사업의 성공적인 수행을 보장하고 위험을 극소화하기 위해 복잡한 내용의 각종 계약을 체결하게 된다. 또한 이러한 프로젝트를 지원하는 금융도 복수의 금융기관에 의해서로 다른 조건으로 공여되는 것이 통례이다.

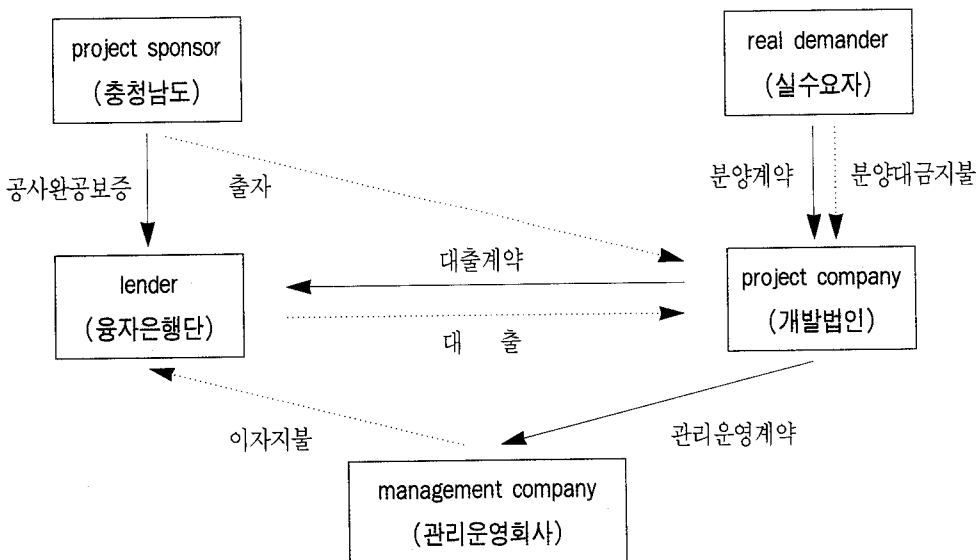
프로젝트 파이낸싱에 관계되는 주요 관계 당사자로는 project sponsor, project company 및 lender가 있다. project sponsor는 project를 추진하는 사업주체로서 산출물의 제조업자, 판매업자, 원료공급업자, 제조설비공급자 및 기술제공자 등이 포함된다.

project company는 sponsor가 설립한 현지 자회

사로 단독법인, 합작법인 또는 비법인합작사업체 등의 형태를 취한다. lender는 project 개발에 필요한 자금을 제공하는 주체로서 대부분 기관투자자인 수출입금융기관, 국제개발금융기관, 민간상업금융기관, 리스회사 및 보험회사가 주종을 이룬다.

〈표 5〉는 충청남도 차원에서 이들 프로젝트 파이낸싱 회사들을 어떻게 활용할 것인지를 구상한 도표이다. 우선 충청남도는 project sponsor로서 개발사업의 사업주체이다. 이때 충청남도는 민간기업들과 함께 project company를 설립한다. 따라서 project company는 개발사업에 필요한 부지조성 및 필요에 따라 건축도 담당하게 된다. 이러한 부지조성 및 건축에 소요되는 일부 또는 전부의 자금을 용자 은행단으로부터 대출을 받게 되는데 이

〈표 5〉 프로젝트 파이낸싱을 이용한 충남의 지역사업개발안



를 프로젝트 파이낸싱에 의해 이루어 지도록 한다.

이때 충청남도는 project sponsor로서 용자 은행 단에게 공사완공을 위한 보증을 제공해야 한다. 한편 project company는 조성된 개발부지 또는 완성된 건축물을 실수요자에게 분양하거나 임대하게 되는데 이러한 작업이 완료되면 임대관리회사에게 업무를 인계하여 차후 용자 은행단에게 이자를 지불하도록 한다.

프로젝트 파이낸싱은 1930년대 미국의 군소 석유채굴업자들의 석유개발 프로젝트들에 대한 용자에서 시작되었으나, 1970년대의 제1차 석유파동 이후 에너지 및 자원개발관계 프로젝트에 투자 필요성이 증대되고 다국적 기업의 범세계적 활동에 따른 플랜트 건설 등 대규모 프로젝트들이 추진된 것이 주요 발전 배경이다.

최근에는 각 분야별 전문 프로젝트 파이낸싱회사들이 운영되고 있다. 그 사례로 발전소 개발을 전문으로 하는 Power Project Financing社は 1980년대 미국의 태양열발전소, 풍력발전소 그리고 화력발전소 등을 용자했다. 이 회사는 주로 에너지 관련 전문가들에 운영되고 있으므로 사업의 타당성 검토에 신뢰성을 확보하고 있으며 용자가 결정된 사업은 대부분 성공적인 운영을 보장하게 되었다. Power Project Financing社は 1990년대 들어 와서 해외의 발전소 건설 프로젝트 파이낸싱에 진출하고 있는데 중국의 산둥지역, 아르메니아지역, 그리고 멕시코와 터키에 이르기까지 광범위한 지역에서 사업을 펼치고 있다.

대규모의 기관투자기관들은 다양한 분야에 프로젝트 파이낸싱을 적용하기도 한다. 일례로 미국의 Coughlin & Associates社は 국제규모의 공항, 항만, 발전소, 교량 및 도로, 호텔, 대규모 위락시설, 산업단지, 의료보건시설 등에 관심을 갖고 투자하고 있다. 또한 Nomura Project Finance International Limited(NPFI)社와 같은 투자기관은 노무라그룹으로 잘 알려진 세계 최대 규모의 투자회사인데 사회간접자본시설 투자(infrastructure projects)에 많은 용자금을 제공하고 있다. 이러한 프로젝트 파이낸싱 회사들은 최근 국제금융시장의 개방과 함께 국내에서의 활발한 사업이 예상되고 있다.

이상에서 언급한 프로젝트 파이낸싱 회사들과 주요 회사들의 연락처를 참고적으로 <표 6>에 정리하지만 이외에도 수많은 기관투자자들에 의해서 프로젝트 파이낸싱이 이루어지고 있음을 명시하고자 한다.

IV. 맺는말

경제위기 상황에서 민선자치 2기를 출범하는 각급 지방자치단체의 가장 큰 고민거리는 민선 1기에서 시작한 사업을 지속적으로 추진하는 일과 21세기를 열어가는 민선 2기로서의 웅대한 계획을 새롭게 실행하는 일이다. 그러나 이 두 가지 모두 현재의 지방재정 상황에서 볼때 비관적인 모습이다.

민선 2기의 지방재정을 논하기 위해서는 재정수입 증대방안, 지방재정 조정제도의 개선을 통한 지방재정자치 실현방안, 지방자치예산의 효율적

〈표 6〉 미국 소재 프로젝트 파이낸싱 회사의 예

회 사 명	주요프로젝트	주 소	전화 / 인터넷
Power Project Financing	Power Plant	508 San Anselmo San Anselmo, California 94960	(415) 721-7012 ppf@slip.net
Coughkin & Associates	Airport, Hotel Mega Resort	422 Sandy Hook Road St. Petersburg, Florida 33706	(813) 360-6366 coughlin-associates.com
NPFI	Infrastructure	46/F Bank of China Tower 1 Garden Rd, Hong Kong	(582) 2501-3388 npfi.com.hk
Thomson & Company	Real Estate	20 Chestnut Street Williamtown, Maryland 01267	(413) 498-3365 thomson-finance.com

운영방안 등 여러 가지 측면에서 다각적으로 조명되어야 함에도 불구하고 본 논고는 해외직접투자 유치를 통한 투자재원 동원방안과 지역경제 활성화 방안만을 다루었다. 지방세 수입감소, 중앙정부의 보조재원 감소, 그리고 국내의 민간투자재원의 고갈로 인해 지방의 경기침체가 가속화되면서 이를 극복하기 위한 시급한 과제는 해외직접투자 유치를 통한 지역의 투자재원 확보이기 때문이었다.

해외직접투자 유치에 대한 논의는 최근 들어 중앙정부와 각급 지방자치단체에 의해 활발하게 진행되고 있지만 이렇다할 가시적 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 지방자치단체 수준에서의 해외직접투자 유치는 아직 초보적인 수준에 머물고 있다. 이를 타개하기 위해서 우선적으로 중앙정부는 지방자치단체에게 지역경제개발 자치권을 제공해야 한다.

문민정부는 1997년 5월에 벤처기업 활성화 방

안과 지방중심 경제활성화 방안을 내놓은 바가 있다. 이미 1년전에 중앙정부는 벤처기업과 지방경제를 성장의 양축으로 삼아 선진경제로 재도약한다는 방침을 정했던 것이다. 그러나 당시의 구호에 그친 일과성 선전은 지금까지 열매를 맺지 못하고 있다. 새롭게 출범한 국민정부도 똑같은 목소리로 지방경제 활성화 대책을 발표하고 있다. 하지만 아직까지 지방자치단체 스스로의 지방경제 활성화 정책을 수립할만한 자치권이 부여되어있지 않다.

예를 들어 토지관련 각종 규제가 대부분 중앙정부에 집중돼 있어 지방자치단체는 기업투자를 유치할만한 수단이 거의 없는 상황이다. 정부는 농지 전용권을 시도지사에게 최대한 넘기고 산업단지의 지정 범위도 확대하는 등 지방자치단체가 산업용 토지를 원활하게 공급하도록 제도를 보완했지만 아직도 외국인 투자지역을 지정하는데는 중

양정부의 허가가 요구되는 등 자치단체를 규제하는 요소가 많이 남아 있다.

중앙정부는 지방자치단체를 규제의 대상으로 삼지 말고 지방자치단체가 외국인투자를 원활히 유치할 수 있도록 도와주는 입장에 서야 할 것이며 외국인 투자자들이 무엇을 원하는지 미리 찾아서 지방자치단체에게 지원하는 법체계가 마련되어야 한다. 이러한 제도가 수립된 다음에서야 우리의 지방자치단체가 외국의 자치단체와 해외직접투자 유치를 위한 경쟁에서 공평한 게임을 벌이거나 우세한 게임을 벌일 수 있을 것이다.

지방자치단체 차원에서는 해외직접투자 유치의 중요성에 대한 인식의 전환이 필요하며 이를 집행할 전문인력의 확보가 필수적이다. 해외직접투자의 유치는 부족한 지방의 투자재원을 충족시킬 뿐만 아니라, 첨단산업의 기술과 경영기법을 이전시키고, 지역주민의 고용증대를 도모한다는 측면에서 경제위기상황을 극복하기 위한 지방자치단체의 해법이 될 수 있다. 지금까지의 해외직접투자 유치 성사는 일부 자치단체장의 의지에 따라 추진되었지만 이제부터는 경제위기를 극복하기 위해 해외시장을 적극적으로 활용한다는 자세로 전환해야 한다.

해외직접투자 유치는 학연·지연 또는 정치적 배려에 의해 이루어지기도 하는 국내기업체 유치와는 근본적으로 다르다. 따라서 해외기업체 유치 기획단과 같은 전담 부서의 발족은 필수적이며 반드시 전문적인 국제투자요원이 고용되어야 한다. 전문가를 계약제에 의해 고용하거나 특채형식으로

발굴하지 않고 기존의 공무원을 전용하려는 발상을 한다면 해외직접투자 성공요인은 이미 멀어졌다고 보아 한다. 해외직접투자가들의 관심은 냉혹하리 만큼 철저하게 투자에 대한 수익 뿐이기 때문에 그들을 투자결정에 이르게 하기 위해서는 그들의 언어와 문화적 감각으로 정확한 투자정보를 제공해야 하기 때문이다.

해외직접투자 유치를 위한 지방자치단체의 경쟁상대는 국내에만 머무르지 않는다. 예를 들어 충남의 해외직접투자 유치 경쟁상대는 인천, 목포 등과 같은 한반도 서해안 지역뿐만 아니라 환황해권의 경쟁 도시인 상해, 천진, 대련과 같은 중국의 황해권 도시와 홍콩, 대만 등의 동아시아 도시들이다. 결국, 이들과 경쟁하여 우위를 점하기 위해서는 그들 보다 우수한 해외직접투자 유인책을 마련해야 한다. 특히 우리의 경쟁지역인 외국의 자치단체들도 곧이어 경기위기에 휩싸이게 될 전망이다. 이기 때문에 우리의 적극적인 노력이 요구된다.

열린충남

참 고 문 헌

- 김학민, "Determinants of Foreign Direct Investment", 순천향사회과학연구, 3권1호, 1997, pp.301~311.
- 이강선, "긴축시대의 충청남도 재정운영 대책", 열린충남, 4권11호, 충남발전연구원, 1998, pp.13~24.
- 삼성경제연구소, 실업증가와 정부 기업의 대책, 1998, 3. 25.
- Berry, Brian J.L., *Long-Wave Rhythms in Economic Development and Political Behavior*, Maryland, Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Buckley, P.J. and Casson, M.C., *The Future of the Multinational Enterprise*, London: MacMillan, 1976.
- Caves, Richard E., "International Corporation - The Industrial Economics of Foreign Investment", *Economics*, Vol.38, 1972, pp.1~27.
- Dunning, John H., *Multinationals - Technology and Competitiveness*, London : The Academic Division of Union Hyman Ltd., 1988.
- Gilroy, Bernard Michael, *Networking in Multinational Enterprises*, University of South Carolina Press, 1994.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistical Yearbook*, Washington, D.C., 1990~1997.
- Kim, Hak-Min, "Politics of Foreign Direct Investments", *A Paper Presented at the Annual Meeting of the Southwestern Social Science Association*, U.S.A., March 24, 1995.
- Kondratiev, Nikolai D. "Long Business Cycles", *Problems of Economic Fluctuations*, Vol.1, 1925, pp.28~79.
- Kuznets, Simon, *Secular Movements in Production and Prices - Their Nature and Their Bearing Upon Cyclical Fluctuations*, Boston, MA : Houghton Mifflin, 1930.