

지방자치단체의 해외자본 도입실태와 과제

이 효(한국지방행정연구원 책임연구원)

I. 서론

지방자치단체가 추구하는 궁극적인 목표는 예산균형 하에서 지역주민들에게 필수적인 공공서비스 및 지역기반시설을 효율적으로 제공하고, 더 나아가 그 관할구역을 보다 살기 좋고 일하기 좋은 매력적인 장소로 만드는 일이다. 이러한 재정수요에 대응하기 위하여 지방자치단체는 1차적으로 지방세, 사용료·수수료, 수익자부담 등의 재원을 조달하게 되고 만일 이들 재원으로 세출충당이 어려워 세입부족이 발생하는 경우 교부금이나 보조금 등의 국고지원을 요청하고, 이로써 충당이 불가능한 경우 공채발행 등의 차입재정을 통해 세입부족에 대처하게 된다.⁴⁾ 특히 오늘날 지방자치단체는 정부의 과세권을 담보로 하거나 공익시설의 운영수익을 담보로하여 도로·교량등 공공시설, 지방공기업 또는 경영수익사업 등 대규모 자본적 지출⁵⁾이 필요한 내구공공재의 건설비에 충당하기 위하여 지방채를 발행하고 있다 (A. Gitajn, 1984 : 35-36).

이와 같은 자본투자재정과 관련하여 정부는 그동안 허용하지 않았던 지방자치단체의 상업차관 도입을 광역자치단체인 시·도에 한해 1997년부터 허용함에 따라 사회간접자본 관련 사업에 대한 지방자치단체의 외국자본의 도입이 본격화되고 있다. 이에 따라 16개 시·도는 연5억달러 한도내에서 재정경제부의 승인을 얻어 외국은행이나 증권사 등으로부터 상업차관 형식의 현금을 조달할 수 있게 되었다. 해외자본은 상환기간이 길고 이자율이 국내자본보다 낮다는 점에서 매우 매력적인 자금조달수단인 반면, 환율변동에 따른 환위험 및 경제여건변화로 인한 신용도에 따라 외자도입의 조건이 악화될 수 있다는 점을 고려하여 신중한 전략이 필요함을 인식하여야 한다. 아울러 최근 급속히 제기되고 있는 일부 자치단체의 재정적 어려움이 IMF로 인한 세수감소와 함께 외국자본의 도입에 따른 채무상환부담이 한 원인이 되고 있다는 점에서 해외자본의 도입에 따른 효과와 영향을 분석하는 것이 필요할 것이다.

외국자본(해외자본)은 크게 공공차관, 상업차관, 해외채(외화증권), 외국인직접투자로 구분할 수 있다. 이 가운데 공공차관은 그동안 세계은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB) 등으로부터 도입되었으나, 그간의 경제발전과 1996. 12월의 OECD 가입으로 사실상 그 도입이 중단된 상태이다. 따라서 본 글에서는 증서차입체인 상업차관, 증권발행체인 해외채, 그리고 외국인직접투자를 대상으로 해외자본의 도입배경, 해외자본의 정의, 그리고 해외자본의 도입현황과 도입절차를 고찰하고 이에 기초하여 해외자본 도입시의 고려사항을 살펴보고자 한다.

II. 해외자본 도입의 배경과 필요성

- 4) 지방자치단체가 차입재정을 운영하는 목적은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째는 대규모 초기투자가 필요하고 다년도에 걸쳐 편익이 발생하는 자본투자사업(capital project), 예컨대 학교, 도로, 상하수도 등의 사업재원을 조달하기 위한 것이고, 둘째로는 개인과 기업이 수행하는 자본투자(capital investment)를 지원·보조하기 위한 것이다. 즉, 지방자치단체가 민간보다 낮은 이자율로 차입하고 그 차입자금을 동일한 또는 약간 높은 이자율로 개인이나 기업에게 재대출하여 고용을 창출하고 지역의 세원을 확충하기 위한 것이다. 셋째로는 단기 지출 또는 특정사업의 현금흐름(cash flow)에 지불하기 위하여 차입하는 것이다. 즉, 이는 특정기간에 재원이 집중적으로 필요한 경우 지방세입은 분기별·기간별로 조달되기 때문에 이러한 차이를 메우기 위해 차입하거나 수입이 조달되기 전에 지출이 필요한 경우에 차입하는 것으로 일반적으로 3개월 또는 6개월 단위로 차입하는 것이다. 따라서 해외자본의 도입은 성격상 첫 번째 목적에 주로 해당한다고 볼 수 있다.
- 5) 도로, 교량, 상수도, 지하철 건설과 같이 그 효과가 장기간에 걸쳐 파급되는 자본적 지출은 공채발행을 통해 투자재원을 조달함으로써 세대간 비용부담의 형평성, 그리고 지역내·외 주민간 수익과 부담의 공평화를 달성할 수 있다는 점에서 그 논거를 찾을 수 있다.

1. 도입배경

우리나라는 1990년대 들어 선진국의 시장개방 압력, OECD 가입 등을 배경으로 금융 및 외환자유화와 연계된 자본자유화를 연도별 계획에 따라 추진하여 왔다. 자본자유화란 대외 자본거래에 대한 규제를 완화 또는 철폐하여 국가간의 자본이동이 자유롭게 이루어질 수 있도록 하는 것을 의미한다. 자본유입면에서는 외국인의 국내 증권투자 및 직접투자 등에 대한 규제완화, 그리고 거주자의 외화증권 발행이나 차관 및 무역신용 도입 등 외자조달에 대한 자유화 조치가 취해졌으며, 자본유출면에서도 거주자의 해외직접투자 및 증권투자, 비거주자의 국내금융시장 자금조달 등에 대한 자유화가 지속적으로 추진되었다(오호일·박상원, 1997 : 3-7).

우선 차관의 경우 '90년대 들어 도입이 거의 허용되지 않았으나 '95. 5월 상업차관인가 지침이 제정되어 상업차관 도입제도의 투명성이 제고됨에 따라 '95. 6월 이후 중소기업, SOC 민자유치 제1종시설사업 참여기업, 지방자치단체, 정부투자기관, 고도기술수반 외국인투자기업 등에 대해 제한적으로 상업차관 도입이 허용되었다. 특히 현금차관에 있어서는 '97. 1월부터 지방자치단체와 SOC 민자유치 제1종시설사업중 일부에 대해 연간한도내에서 상업차관의 도입이 허용되었다. 즉, 지방자치단체의 외자도입은 그동안 중앙정부 책임하에 외국정부나 경제협력기구, 외국법인으로부터 차관을 도입하여 지방자치단체에 전대하는 형식의 공공차관이 주류를 이루었으나, 그동안의 경제발전으로 1인당 국민소득이 IBRD의 수혜기준을 초과하고 특히 '96. 12월의 OECD 가입으로 사실상 국제협력기구로부터의 공공차관은 중단되었다. 이후 지방자치단체들이 조건이 양호한 현금차관 허용을 정부에 건의함에 따라 정부는 “경쟁력10%이상높이기” 시책의 일환으로 제한된 범위내에서나마 '97년부터 광역자치단체인 시·도에 한해 상업차관 도입을 허용함에 따라 외국자본 도입이 활성화되었다고 볼 수 있다(윤시용, 1997 : 106-107).

'97. 11월부터는 상업차관의 금리제한이 폐지되고 시설재 수입용 상업차관도입 연간한도도 원칙적으로 폐지되었다. 한편, OECD 가입시 '99년까지 외화증권 발행 및 상업차관 도입한도를 폐지하고 현금차관 도입 및 외화증권 발행용도의 완전자유화는 내외금리차가 2% 이내로 축소되거나 거시경제안정이 지속되는 경우에 시행하기로 약속하였으나, 최근 외자도입 촉진을 위해 '98년말까지 한시적으로 만기 3년초과 외화증권 발행을 용도제한없이 허용하고 동일한 조건의 현금차관도 허용하기로 하였다.

외국인직접투자의 경우에는 '84. 7월에 외국인투자 허용업종이 positive system에서 negative system으로 전환된 이후 투자허용업종이 지속적으로 확대되어 왔으며, '93. 6월부터는 외국인투자개방 5개년 예시제가 도입되어 외국인 투자제한업종이 연차적으로 축소됨과 동시에 투자절차의 간소화 등이 지속적으로 추진되었다. 그리고 '97. 2월에는 외국인투자기업에 대한 해외관계회사로부터의 5년이상 장기차입이 자유화되는등 외국인투자자유화가 보다 실질적으로 확대되었다. 이와 같은 해외자본은 금리와 상환조건에서 국내자본보다 유리하고, 현재의 지방채제도가 기재승인제를 골간으로 하고 있고 지방채시장이 활성화되지 못한 상황 하에서 투자재원의 조달수단으로서 외국자본에 대한 수요가 클 것으로 전망된다.

2. 외자도입의 필요성

지방자치단체가 세계화·지방화·정보화로 일컬어지는 국내외 경제환경변화에 능동적으로 대처하고, 특히 국제통화기금(IMF) 구제금융체제 하에서 대외경쟁력을 확보하고 지역경제의 활성화 및 산업의 경쟁력을 강화하기 위하여는 외자유치 및 외국인직접투자를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 특히 <표Ⅱ-1>에서와 같이 경제·재정적 조건이 빈약하고 지역간 격차가 현저한 현실을 고려하는 경우 낙후된 지역경제를 살리고 지역의 산업구조를 고도

화시켜 경쟁력있는 지역사회를 만들기 위하여는 해외자본의 유치를 통한 적극적인 투자활동이 요구되고 있다.

<표Ⅱ-1> 시도별 경제재정여건의 비교

시도	인구 (천명)(%)	GRDP (억원)(%)	재정자립도 (%)	1인당지방세 부담액(천원)	1인당세출예 산액(천원)
서울	10,326(22.2)	919,506(23.7)	98.8	564	911
부산	3,850(8.3)	260,887(6.7)	88.4	394	702
대구	2,480(5.3)	150,230(3.9)	81.2	417	846
인천	2,418(5.2)	190,892(4.9)	83.4	416	759
광주	1,311(2.8)	87,543(2.3)	73.2	341	845
대전	1,307(2.8)	82,576(2.1)	84.9	385	735
울산	1,000(2.1)	-	87.4	468	753
경기	8,312(17.9)	670,584(17.3)	83.9	443	988
강원	1,531(3.3)	108,461(2.8)	37.1	318	1,903
충북	1,461(3.1)	131,920(3.4)	36.9	287	1,431
충남	1,899(4.1)	176,416(4.5)	34.3	298	1,686
전북	2,003(4.3)	145,362(3.7)	30.3	255	1,510
전남	2,173(4.7)	205,297(5.3)	24.8	223	1,813
경북	2,797(6.0)	254,856(6.6)	35.4	311	1,543
경남	3,023(6.5)	454,758(11.7)	43.5	310	1,368
제주	525(1.1)	39,139(1.0)	38.3	404	2,076
합계	46,429(100)	3,878,428(100)	63.4	411	1,120

주 : 1998년도 예산기준, 단, 인구는 1997, GRDP는 1996년 기준

자료 : 행정자치부

시도별 인구, 지역내총생산(GRDP), 재정자립도, 1인당 지방세부담액, 1인당 세출액을 기준으로 각 지역의 경제적·재정적 여건을 살펴보면, 일부 지역을 제외하고는 경제력과 재정력이 빈약하고 특히 지역간 격차가 매우 크게 나타나고 있다. 예컨대, 수도권(서울, 인천, 경기)이 총인구의 45.3%, 전국GRDP의 45.9%를 점하여 인구나 산업이 매우 집중되어 있음을 알 수 있다. 재정적인 면에서는 “자체수입이 총세입에서 점하는 비중”을 나타내는 재정자립도를 보면, 서울이 98.8%로 가장 높고 그 다음으로는 부산(88.4%), 울산(87.4%), 대전(84.9%), 경기(83.9%), 인천(83.4%), 대구(81.2%)의 순으로 대도시와 경기도는 매우 양호한 재정상태를 보이는 반면, 그외 지역은 전국평균(63.4%)을 하회하고 있다. 특히 전남과 전북 지역은 각각 24.8%, 30.3%로 자체수입이 총세입의 1/3 수준에 미달하는 매우 열악한 상태에 있었다.

그리고 지역의 담세력을 표시하는 1인당 지방세부담액의 경우 서울·울산·경기도가 높은 반면 전남·전북도는 이들 지역의 절반수준이고, 최고지역(서울 : 564천원)과 최저지역

(전남 : 223천원)간에는 무려 2.5배의 담세력 차이를 나타내고 있다. 한편, 1인당 세출액에 있어서는 서울을 비롯한 대도시와 경기도가 전국평균(1,120천원)을 하회하는 반면에 그외 지역은 전국평균을 상회하고 있다. 특히 제주도와 강원도의 1인당 세출액은 각각 전국평균의 1.70배, 1.85배로 높게 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 이들 자치단체의 경우 자체수입의 부족분을 국가로부터 지원받고 있음을 의미하고 대도시지역에 비해 인구가 희소함으로 인해 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 지역의 투자수요에 대응하고 지역산업의 진흥과 지역경제의 경쟁력 강화를 도모하기 위하여는 해외자본의 적극적인 유치를 통해 이들 행정수요를 효율적으로 충족시키는 것이 필요하다.

Ⅲ. 해외자본의 도입실태

1. 해외자본의 정의

해외자본의 범위와 도입기준을 외국인투자 및 외자도입에 관한 법률(이하 “외자도입법”이라 한다)에 기초하여 살펴보면 다음과 같다.

가. 외자의 범위

외자도입법 제2조에 의하면, 외자의 범위는 크게 3가지로 구분된다.

첫째, 외국투자가가 주식 또는 지분을 소유하기 위하여 출자하는 목적물을 말한다. 여기에는 ① 외국환관리법에 의한 대외지급수단, 이의 교환으로 생기는 내국지급수단 또는 총리령이 정하는 내국지급수단, ② 자본재, ③ 외자도입법에 의하여 취득한 주식 또는 지분으로부터 생긴 과실, ④ 산업재산권 기타 이에 준하는 기술과 이의 사용에 관한 권리, ⑤ 외국인이 국내에 있는 그 법인의 지점 또는 사무소의 청산에 따라 당해 외국인에게 분배되는 잔여재산이 해당된다.

둘째, 기술도입계약에 의하여 도입된 기술을 말한다.

셋째, 차관계약 및 공공차관협약에 의하여 도입된 자본재·원자재와 대외지급수단 및 이에 의하여 취득된 내국지급수단·자본재 또는 원자재를 말한다.

나. 차관의 범위

외자도입법 제2조 및 동법시행령 제4조에 의하면, 차관의 범위는 “① 대한민국국민 또는 대한민국법인이 외국인(경제협력기구 제외)으로부터 대외지급수단을 차용하거나 자본재·원자재 등을 장기결제방식으로 도입하는 것, ② 상환기간 또는 결제기간이 3년을 초과하는 것으로서 그 금액이나 가액이 100만달러 이상인 것”으로 규정하고 있다.

이 가운데 상업차관⁶⁾은 지방자치단체가 일반 경제주체와 같은 지위에서 외국(법)인과의 차관계약에 의해 도입하는 증서차입채이다. 구체적인 차관계약은 지방자치단체가 경제협력기구를 제외한 외국인으로부터 대외지급수단을 차용하거나 자본재·원자재 등을 수출신용제도에 의해 도입하는 협약이나 약정의 형태를 취한다. 한편, 해외채(외화증권)는 지방자치단체가 외국인을 대상으로 채권을 발행하여 외자를 도입하는 증권발행채를 의미한다.

다. 외국인투자의 범위

외자도입법 제2조에 의하면, 외국인투자의 범위는 “① 외국인이 동법에 의하여 대한민국법인 또는 대한민국국민이 영위하는 기업의 경영활동에 참여하는 등 당해 법인 또는 기업과

6) 지방자치단체의 경우 자본재나 원자재수입등 대외거래를 목적으로 외국자본을 도입하는 경우는 없으므로 상업차관은 모두 현금차관이라고 볼 수 있다.

대통령령이 정하는 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 당해 법인이나 기업의 주식 또는 지분을 소유하는 것, ② 외국인투자기업의 해외모기업 및 당해 모기업과 자본출자관계가 있는 기업이 당해 외국인투자기업의 경영에 실질적인 영향력을 행사할 목적으로 대통령령이 정하는 바에 따라 대부하는 5년 이상의 차관”으로 규정하고 있다.

이러한 외국인직접투자의 개념을 OECD 투자규범에서는 “계속적인 경제적 이해관계를 설정할 목적으로 행해지는 투자로서 특히 당해기업의 경영에 실질적인 영향력을 행사할 가능성이 있는 투자”로 정의하고 있다(이지석, 1998 : 112). 즉, 외국인직접투자는 지방자치단체의 개발사업 등에 외국인(기업)이 사업주체로서 직접 참여하는 형태의 해외자본 도입으로서 지방정부의 투자수요를 충족시켜주면서 지역개발에 긴요한 신규사업에 대한 투자와 그에 따른 기술이전이 가능한 것이어야 한다(김정완, 1995 : 223).

라. 외자의 도입기준

외자도입법 제3조에 의하면, 외자의 도입기준으로서 대한민국국민·대한민국법인 또는 외국인은 다음의 경우에 해당하는 것을 제외하고는 외자를 도입할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 외자를 도입할 수 없는 경우로는 ① 국가의 안전과 공공질서의 유지에 지장을 초래하는 경우, ② 국민경제의 건전한 발전에 나쁜 영향을 미치는 경우, ③ 대한민국의 법령에 위반되는 경우, ④ 국민의 보건위생 또는 환경보전에 해를 끼치거나 미풍양속에 현저히 반하는 경우이다.

2. 해외자본의 도입현황

가. 지방채잔액⁷⁾

‘97. 12. 31일 기준으로 지방채잔액을 살펴보면, <표 III-1>에서와 같이 지방자치단체의 지방채잔액은 19조 711억원에 이른다. 이는 ‘98년 지방자치단체의 예산순계규모(57조 7,553억원)의 33.0%에 해당하는 규모이고 ‘98년 지방세액(19조 768억원)과 거의 동일한 규모에 해당한다. 회계별로는 일반회계 26.1%, 기타특별회계 25.1%, 공기업특별회계 48.8%로 공기업회계가 거의 절반을 차지하고 있음을 알 수 있다. 시도별로는 경기도가 3조 3,357억원으로 총지방채잔액의 17.5%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로 대구시(11.2%), 부산시(10.5%)로 이들 3개 시도가 지방채잔액의 39.2%를 차지하고 있다. 한편, 해외자본(외국인직접투자 제외)은 11.79억\$⁸⁾로 총지방채잔액의 9.2%를 점하고 있다.

<표 III-1> 시도별 지방채잔액

(단위 : 억원)

7) 해외자본(상업차관, 해외채)의 도입은 기본적으로 지방채제도에 포함되어 운용된다는 점에서 지방자치단체의 지방채잔액에 대한 실태를 분석하는 것이 필요하다.

8) 1997년말 환율 1,485.96/1\$를 적용하면, 11.79억\$는 원화로 1조 7,519억원이다.

시도	합 계		일반회계	기타특별	공기업특별
		외국채(억\$)			
계	190,711	11.79	49,790	47,901	93,020
서울	10,246	1.20	501	8,914	831
부산	20,024	1.43	4,792	9,434	5,798
대구	21,283	4.38	8,504	8,387	4,392
인천	10,627	0.73	470	916	9,241
광주	8,885	0.25	3,430	1,718	3,737
대전	6,923	0.36	2,154	497	4,272
울산	2,795	0.29	193	1,529	1,073
경기	33,357	0.96	7,770	3,123	22,464
강원	8,949	0.23	2,350	1,657	4,942
충북	6,690	0.11	2,312	948	3,430
충남	8,807	0.03	2,516	1,590	4,701
전북	9,948	0.05	2,888	1,806	5,254
전남	9,316	0.04	1,814	2,593	4,900
경북	12,228	0.03	4,696	1,620	5,912
경남	15,282	0.08	3,044	1,730	10,508
제주	5,351	1.62	2,356	1,439	1,556

- 주:1) 1997. 12. 31 (일반회계+특별회계) 기준
 2) 지방채잔액은 (시도+시군구)원금 기준
 3) 공사·공단 제외
 4) 해외자본(외국채)은 외국인직접투자 제외
 자료 : 행정자치부

나. 외채잔액

1997년말 기준으로 지방자치단체의 총외채잔액은 <표 III-2>와 같다. 우선 공사·공단을 포함하는 경우, 총외채잔액은 29.15억\$로 이 가운데 원금이 21.16억\$, 이자가 7.99억\$이다. 시도별로는 서울시가 14.19억\$로 총외채잔액의 48.7%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로는 대구시(23.5%), 제주도(7.2%), 부산시(6.1%)의 순으로 이들 4개 시도가 외채잔액의 85.5%를 차지하고 있다. 따라서 외채잔액이 일부 시도에 극히 편중되어 있음을 알 수 있다. 그리고 공사·공단을 제외하면, 지방자치단체의 외채잔액은 16.43억\$로 이중 원금이 11.79억\$로 71.8%, 이자가 4.64억\$로 28.2%를 점하고 있다. 시도별로는 대구시가 6.86억\$로 총외채의 41.8%로 가장 높은 비중을 점하고, 그 다음으로는 제주도(12.7%), 부산시(10.8%), 서울시(9.4%), 경기도(6.9%), 인천시(6.6%)의 순으로 이들 6개 시도가 외채잔액의 88.2%를 점하고 있음을 알 수 있다.

따라서 일부 시도에 편중된 외채상황을 고려하는 경우 채무상환부담으로 인해 이들 일부 시도는 매우 심각한 재정압박을 받고 있다고 판단된다. 예컨대, 대구시는 채무상환이 어려워 차환채를 발행한 바 있다. 특히 IMF로 인해 세수가 급격히 감소하여 공무원인건비를 여타 특별회계로부터 전입하여 지불하는 사태를 감안하는 경우, 외채상환부담이 심각한 일부 시도에서는 외국의 사례와 같이 재정위기의 가능성을 배제하기 어려울 것이다. <표 III-2>에서 채무상환의 경직성을 나타내는 “원금대비 이자비용”을 살펴보면, 대구시 56.6%, 서울시 28.3%로 매우 높은 비율을 나타내고 있어 이들 시도의 경우 채무상환부담으로 인해 상당한 재정압박을 받고 있음을 알 수 있다.

<표 III-2> 지방자치단체의 외채잔액

(단위: 억\$)

시도	공사·공단포함 (원금+이자)	공사·공단제외		
		계	원금	이자
합 계	29.15	16.43	11.79	4.64
서울	14.19	1.54	1.20	0.34
부산	1.78	1.78	1.43	0.35
대구	6.86	6.86	4.38	2.48
인천	1.08	1.08	0.73	0.35
광주	0.34	0.34	0.25	0.09
대전	0.48	0.48	0.36	0.12
울산	0.40	0.40	0.29	0.11
경기	1.13	1.13	0.96	0.17
강원	0.31	0.31	0.23	0.08
충북	0.15	0.14	0.11	0.03
충남	0.03	0.03	0.03	0.0054
전북	0.09	0.06	0.05	0.01
전남	0.04	0.04	0.04	0.0027
경북	0.06	0.03	0.03	0.0027
경남	0.12	0.12	0.08	0.04
제주	2.09	2.09	1.62	0.47

주: 1) 1997. 12. 31일 기준
 2) 외국인직접투자 제외
 자료: 행정자치부

다. 해외자본의 도입사례

우리나라 지방자치단체의 경우 주로 해외채권시장을 통한 해외채(외화증권)를 발행하여 외자를 도입하고 있다. 국제채권시장은 투자자의 범위와 인수단의 구성방법에 따라 크게 유러채시장과 외채시장으로 구분된다. 유러채시장은 여러나라의 금융기관들로 구성된 국제적인 인수단을 통해 표시통화국의 거주자가 아닌 여러나라의 투자자들에 의해 채권이 소화되는 시장이고, 외채시장은 발행채권의 표시통화국 내에서 현지의 금융기관으로 구성된 인수단을 통해 주로 현지의 거주자들에 의해 채권이 소화되는 시장을 말한다(박준·이민교, 1992 : 10).

외화채에 의한 외화도입시장으로는 유럽의 유러본드(Euro Bond), 미국의 양키본드(Yankee Bond), 일본의 사무라이본드(Samurai Bond)가 대표적이다. 이중 양키본드는 미국이 아닌 국가의 지방자치단체나 공공기관, 일반기업체가 미국자본시장에서 달러화로 표시한 채권으로서 장기(30년)로 조달가능한 자금으로 보통 2개 이상의 신용평가기관으로부터 우수한 신용등급을 받아야 하고 조달비용이 다소 높은 편이다. 이에 비해 사무라이본드는 일본자본시장을 통해 엔화표시로 발행하는 채권으로 저금리 엔화자금을 말한다.

이들 해외자금은 발행시장에 따라 도입조건 및 절차가 약간씩 차이를 보이는데, 발행시장별 특성을 보면, 양키본드는 만기가 10-40년 정도의 장기채로서 신용등급이 높은 기관이 상대적으로 쉽게 접근할 수 있고 다른 외국채에 비해 발행수수료가 낮고 일단 시장에 진출하면 대외지명도를 보다 높일 수 있다는 이점을 지니고 있다. 반면에 사무라이본드와 유러본드는 만기가 각각 5-10년, 5-7년 정도의 중장기채로서 발행수수료는 사무라이본드가 1.5%-1.6%, 유러본드는 0.3%-2.0% 수준이다. 그리고 양키본드와 사무라이본드는 신용평가가 요구되는 반면에 유러본드는 신용평가를 필요로 하지 않는다는 특성을 지니고 있다(한국산업은행, 1991 : 7-8).

여기서 지방자치단체의 외화채 발행사례를 살펴보면, <표 III-3>과 같이 주로 지하철건설과 도로사업의 재원으로 활용하기 위해 해외채(외화증권)를 발행하고 있다. 발행시장으로는 서울시가 양키본드, 부산·인천·경기·제주도는 사무라이본드, 대구시는 양키본드와 사무라이본드를 모두 이용하고 있다. 발행금리는 양키본드가 7%를 약간 상회하고 사무라이본드는 2-5% 수준으로 사무라이본드가 상대적으로 양호하나 상환기간 등을 고려하면 발행조건상의 질적 차이는 크지 않은 것으로 보인다.

<표 III-3> 지방자치단체의 외자도입 사례

단체	도입시기	금액	도입선	차입조건	차관도입 대상사업	유형
대구	1993	50억엔	사무라이본드	3.3%	지하철건설	상업차관
서울	1994	3억달러	양키본드	7.875%	제2기 지하철건설	
대구		-	IBRD	7.43%	신천대로건설	공공차관
강원		-	IBRD	7.47%	의료장비구입	
진주		-	ADB	6.5%	하수종말처리장건설	
인천	1995	495억엔	사무라이본드	5.0%	지하철건설	상업차관
대구	1996	60억엔		2.8%	지하철1호선건설	
제주	1997	200억엔		3.05%	관광단지진입도로	
경기		109억엔		2.1%	도로개설	
대구		3억달러		양키본드	7.375%	
부산		59억엔	사무라이본드	2.05%	도시고속도로	

라. 외국인직접투자

외국인투자유치는 선진기술습득을 통한 기술집약적 수출산업을 육성할 수 있을 뿐아니라 지역경제 차원에서 고용증대를 통한 소득수준의 향상, 세원확보를 통한 재정자립도 향상, SOC투자으로 인한 주거환경개선 등의 효과를 기대할 수 있다(조선용·정지영, 1995 : 374). 그러나 그동안 우리나라는 필요한 외국자본을 주로 차입을 통해 조달하는 전략을 채택함으로써 경제개방에 소홀하여 총고정자본형성중 외국인직접투자의 비중이 1% 수준(96년기준)에 머무르고 있다. 이는 UN조사대상국 52개국의 전체평균인 7%, 동남아시아 9개국의 평균 8.1%, 23개 선진국의 평균 5.7%보다 크게 낮은 수준에 머물러 있다(김세진, 1998 : 14).

우리나라는 1994년부터 원칙적으로 외국인투자를 자유화하고 그동안 외국인기술투자에 대한 조세·금융지원과 외국인전용공단의 조성 등을 추진하였고 최근에는 지방자치단체의 외국인투자유치의 활성화를 위해 투자규모나 고용창출효과, 수출기여도 등을 감안해 공유지를 공장부지로 무상제공하거나 값싸게 임대할 수 있도록 하는 등 투자환경개선에 노력해왔으나, 투자환경에 대한 부정적 인식이 상존하고 있고 외국인 투자유치가 여전히 지지부진하다. 예컨대, 전국경제인연합회가 주한 외국경제인 5백명을 대상으로 설문조사한 결과에 의하면, 직접투자의 애로요인으로서, 투자절차에 투명성과 일관성이 없는 등 행정편의위주의 업무처리관행(40%)을 가장 큰 애로요인으로 꼽았으며, 다음으로는 노동시장의 경직성(23%), 외국기업에 대한 배타적 태도(22%), 사회기반시설의 부족(6%) 등이투자의 최대 애로요인이라고 응답하였다(동아일보, '98. 8. 20 : B1).

IV. 해외자본의 도입요건 및 도입절차

1. 도입요건

해외자본의 도입은 기본적으로 지방채제도의 틀 속에서 운용되고 있기 때문에 상업차관을 도입하거나 또는 외화증권을 발행하는 경우에 있어서도 지방자치단체의 전반적인 채무정책과 법령상 규정되어 있는 지방채의 발행요건을 충족시켜야 한다. 현행 지방채정법은 지방채의 종류를 지방채증권과 차입금으로 구분하고, 지방채증권에는 외국에서 발행하는 경우를 포함하고 있고, 차입금의 경우에도 외국정부·국제기구등 외국으로부터 차관(현물차관 포함)을 도입하는 경우를 포함하고 있다(지방채정법시행령 제7조 제1항). 그리고 지방자치단체가 외국에서 지방채증권을 발행하거나 국내에서 외국통화로 표시된 지방채증권을 발행하고자 하는 경우에는 외국환관리법령에서 정하는 절차에 따라야 한다(지방채정법시행령 제7조 제3항)고 규정하고 있다.

특히 현행 지방채제도는 기채승인제도를 골간으로 운영되고 있기 때문에 차관도입 및 외화증권발행이 이루어지기 위하여는 우선 지방채발행에 대한 적채기준과 적채사업 요건을 충족하여야 한다.⁹⁾ 지방자치단체의 해외자본(상업차관, 외화증권)의 도입요건에 대하여는 “상업차관도입인가지침”과 “사회간접자본확충 및 국산시설재구입용 외화증권발행통칙”에서 이를 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 해외자본을 도입하기 위한 요건으로서 적채단체, 대상사업, 차입규모, 차입방법 등을 살펴보면, <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 해외자본(상업차관, 외화증권)의 도입요건

9) 지방채발행기준은 지방채를 발행할 수 있는 단체기준과 지방채를 발행할 수 있는 적채사업으로 구분된다. 단체기준으로는 ①지방채원리금상환의 연체가 없는 단체, ②채무비율이 20%이하인 단체, ③기준전년도의 실질수지비율이 -10%이상인 단체, ④기준년도의 지방세징수전망 또는 기준전년도의 지방세징수실적이 기준전전년도에 비하여 90%이상인 단체, ⑤사실과 다른 신청으로 지방채발행의 승인을 얻었거나 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없는 단체이다. 한편, 적채사업으로는 ①공용 및 공공용 시설의 설치, ②당해사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, ③천재지변으로 인한 재해등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ④재해예방 및 복구사업, ⑤기발행한 지방채의 차환, ⑥기타 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업이다. 내무부, 「지방채의 이론과 실무」, 1996.

요건	기준 및 내용	적용법령
적체단체	(1) 해외차입금에 대한 원리금상환의 연체가 없는 단체 (2) 채무비비율이 20% 이하인 단체 (3) 전년도 자체재원(지방세 및 경상세외수입) 징수실적이 전전년도 자체재원 징수실적의 90% 이상인 단체	· 상업차관도입인가지침 제18조(적용범위) · 사회간접자본확충 및 국산시설재구입용 외화증권 발행통첩 제2조 제1항
대상사업	(1) 산업단지하수처리시설, 산업단지연계도로등 산업단지 관련 핵심기반시설의 확충사업 (2) 당해 지방자치단체 물류비의 현저한 절감과 직결되는 도로건설사업 (3) 지방자치단체의 장이 제1호 또는 제2호의 사업을 수행함에 있어 사업시행자를 별도로 지정하는 경우 당해 사업시행자에 대한 전대	· 상업차관도입인가지침 제19조(차관도입 용도) · 사회간접자본확충 및 국산시설재구입용 외화증권 발행통첩 제2조 제2항
차입규모	(1)시군구를 제외한 시도에 대해 연5억\$ 한도내	-
차입방법	(1)상업차관 도입 또는 외화증권 발행형태	-

2. 도입절차

상업차관의 도입 및 외화증권의 발행절차는 행정자치부장관 승인 → 지방의회 승인 → 재정경제부장관 인가 → 도입선 결정으로 이루어진다. 이와 같은 도입절차를 “지방자치법 제115조”, “상업차관도입인가지침”, “사회간접자본확충 및 국산시설재구입용 외화증권발행통첩”에 기초하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 차관도입계획(외화증권발행계획)의 신청

차관도입(외화증권발행)을 계획하는 지방자치단체는 외국환관리규정에 의거하여 발행계획서, 발행자금의 용도 증빙서류 등을 중심으로 차관도입계획신청서(외화증권발행계획신청서)를 11월 15일까지 행정자치부와 재정경제부에 제출하여야 한다.

(2) 차관도입계획(외화증권발행계획)에 대한 검토의견서 송부

행정자치부장관은 차관도입자(외화증권발행자)의 요건, 사업타당성, 상환능력 및 도입금액(발행금액)의 적정성에 대한 의견서를 11월 30일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다.

(3) 차관도입예정자(외화증권발행예정자)의 선정 및 통보

재정경제부장관은 국민경제여건, 외환수급상황 등을 감안하여 12월 20일까지 차관도입예정자(외화증권발행예정자)를 선정하여 행정자치부장관과 해당 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 재정경제부장관은 차관도입예정자(외화증권발행예정자)를 선정함에 있어 차관도입(외화증권발행) 희망 지방자치단체의 재정건전성, 규제완화등 기업활동지원정도, 물가안정 등 지역주민생활여건 개선노력 등을 종합적으로 감안하여 도입(발행)의 우선순위 및 도입규모(발행규모)를 결정한다.

(4) 지방채발행 승인 및 통보

차관도입예정자(외화증권발행예정자)로 선정된 지방자치단체는 대상사업 및 도입금액(발행금액)에 대하여 지방자치법 제115조¹⁰⁾ 및 지방채발행계획수립지침에 의거 차입선과의 차

10) 지방자치법 제115조(지방채무 및 채권관리)에 의하면, “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 차관도입 및 외

관계약(발행계약)이 이루어지기 이전에 행정자치부장관에게 지방채발행 승인신청을 하여야 하며 행정자치부장관은 승인신청서 접수후 15일 이내에 승인여부를 결정하여 지방자치단체의 장에게 통보한다.

(5) 차관계약의 인가신청 및 차관도입 내용의 보고(외화증권 발행신고 및 발행계약 내용의 보고)

먼저 차관계약의 경우에는 행정자치부로부터 차관도입 지방채 발행승인을 받은 차관도입 예정자가 차관계약을 체결한 때에는 계약일로부터 10일 이내에 재정경제부장관에게 당해 계약의 인가를 신청하여야 하며,¹¹⁾ 차관계약에 대한 인가를 득한 후 당해 차관을 도입한 때에는 차관도입일로부터 10일 이내에 그 차관도입 내용을 재정경제부장관에게 보고하여야 한다.

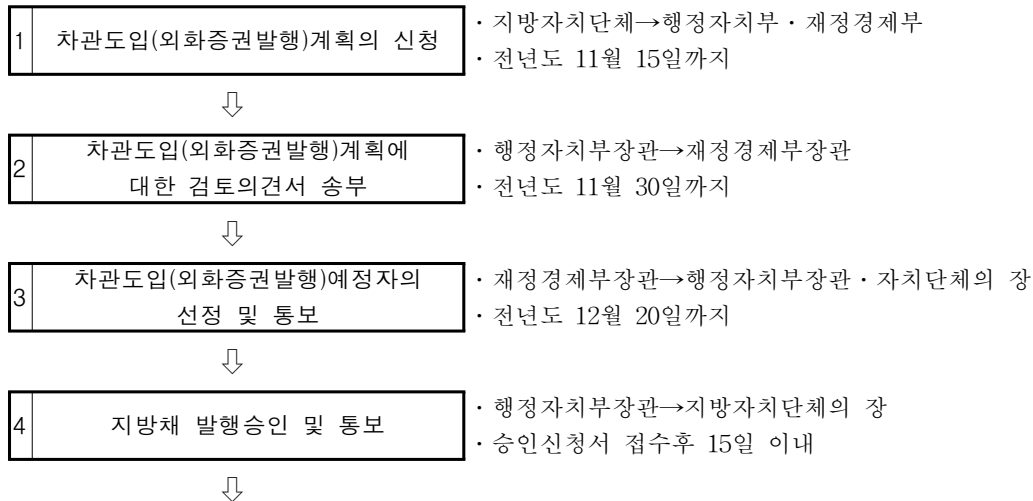
그리고 외화증권발행계약의 경우에는 행정자치부로부터 외화증권발행 지방채발행승인을 받은 외화증권발행예정자는 외화증권 발행계약 10일 전까지 재정경제부장관에게 당해 외화증권 발행을 신고하여야 하며, 재정경제부장관은 발행신고에 대해 외화증권 발행자요건, 용도, 차입금리, 발행규모에 대해 적법한 발행인지 여부를 확인한 후 신고받은 날로부터 7일 이내에 당해 신고인에게 신고필증을 교부하여야 한다. 그리고 외화증권발행계약을 체결한 때에는 계약일로부터 10일 이내에 외국환관리규정에서 정하는 바에 따라 발행계약의 내용을 재정경제부장관에게 보고하여야 한다.

(6) 차관도입(외화증권발행)자금의 사용

차관(외화증권)을 도입(발행)하는 지방자치단체는 차관도입(외화증권발행)으로 조달한 외화를 지정거래외국환은행에 개설된 거주자외화예금계정에 예치하여야 하며, 당해 예금주는 지정거래외국환은행의 장으로부터 차관도입(외화증권발행) 용도에 적합한 사용임을 확인받아 인출·사용할 수 있다. 또한 지정거래외국환은행의 장은 지방자치단체의 분기별 예치 및 인출내역을 다음 분기 시작일로부터 15일 이내에 재정경제부장관에게 보고하여야 한다.

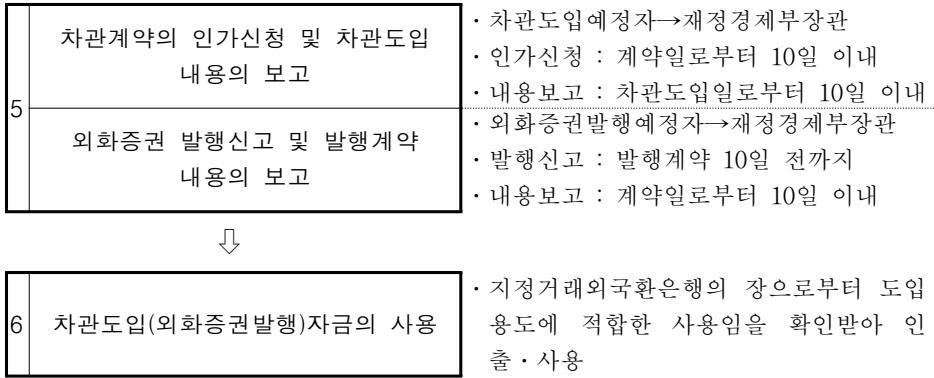
이와 같은 상업차관의 도입과 외화증권의 발행절차를 종합하여 도식화하면 <그림 IV-1>과 같다.

<그림 IV-1> 차관도입 및 외화증권의 발행절차



화증권발행은 지방채발행에 해당하므로 행정자치부로부터 지방채발행승인을 받아야 한다.

11) 차관계약의 인가에 관하여는 “외국인투자 및 외자도입에 관한 법률” 제19조(차관계약의 인가등)에 의하면, “대한민국국민 또는 대한민국법인이 외국인(경제협력기구 제외)과 차관계약을 체결한 때에는 재정경제부장관의 인가를 받아야 한다. 당해 계약을 변경한 때에도 또한 같다”는 규정에 근거하고 있다.



V. 과제 : 해외자본 도입시 고려사항

1. 종합적인 채무정책의 수립

해외자본(상업차관, 외화증권)의 도입은 기본적으로 지방채의 발행 및 채무상환을 포함하는 지방자치단체의 채무정책의 틀속에서 운영되고 있으므로 해외자본을 도입하고 그 자금을 지출하는 과정을 보다 효과적으로 통제·관리하기 위하여는 종합적인 채무정책을 수립하는 것이 중요하다. 종합적인 채무정책에는 일반적으로 채무발행 요건, 채무발행의 제한조건, 채무상환의 제한기준, 미불채무(outstanding bond)에 대한 제한규정, 채무발행의 특성, 채무발행 과정 등 다양한 요소들이 포함된다(Rowan Miranda, etal., 1997 : 9-11). 여기서 (美)정부 재정관리자협회(GFOA)가 1995년에 97개 도시를 대상으로 조사한 결과를 보면, <표 V-1>에서와 같이 대부분의 도시정부의 채무정책은 크게 7개 부문에 걸쳐 총36개의 요소를 담고 있다.

<표 V-1> 채무정책의 주요 내용

부문	채무정책의 요소
1. 채무발행 요건	(1)채무의 발행목적과 지출용도, (2)자본지출, (3)사업의 내구연수, (4)채무의 형태, (5)차환채
2. 채무발행 제한	(6)채무발행의 금지, (7)발행규모 제한, (8)법령상 제한, (9)사전분석, (10)적립금의 규모
3. 채무상환 제한기준	(11)총운영예산, (12)경상수입, (13)일반펀드수입, (14)지출액
4. 미불채무 제한기준	(15)재산세의 시장가치, (16)재산세의 과세평가액, (17)1인당 미불채무, (18)기타 제한
5. 채무발행 특성	(19)상환조항(상환조건, 상환재원), (20)만기, (21)채무상환펀드, (22)보험/신용장, (23)자본화이자
6. 채무발행 과정	(24)판매과정, (25)전문금융기관의 활용, (26)채권평가목적, (27)채무발행의 공표, (28)신용평가기관과의 관계, (29)정부간 조정
7. 기타 채무형태	(30)펀드간 차입제한, (31)변동금리채무, (32)단기채무, (33)수익채권 및 조세증가재정(TIF)채권, (34)리스채무(lease debt), (35)제한적 조세일반보증채, (36)과세금융상품의 제한

2. 환위험과 차입비용의 분석

가. 환위험의 평가

해외자본은 대부분 외국통화로 표시되기 때문에 환률변동에 따른 환차손위험을 고려하여야 한다. 예컨대, 환률이 급격하게 상승하는 경우 환차손이 발생하여 이로 인한 재정손실이 국내외 금리차에 의한 자본이득을 잠식할 수 있기 때문이다. 우리나라의 경우 1997년 말부터 시작된 외환위기로 인해 지방자치단체가 그동안 양키본드와 사무라이본드를 통해 조달한 외자에 대한 환차손규모가 상당한 것으로 추정된다.¹²⁾

그리고 환차손 또는 환이익의 발생은 예산의 수정을 초래한다. 예산의 빈번한 수정은 결국 계획적인 재정운영을 어렵게 하기 때문에 환위험의 관리전략으로서 환차손준비금을 위한 재정조정기금 또는 감채기금을 지방자치단체 조례로 설치하여 환률이나 이자율의 변동성이 예산에 미치는 영향을 조정하는 것이 필요하다.

나. 차입비용의 분석

해외자본 도입시 또하나 고려해야 할 요소는 조달비용면에서 해외자본이 국내자본보다 유리한가?, 유리하다면 어느 정도 유리한가를 분석하는 것이 필요하다. 해외자본의 조달비용은 국내외 이자율차 뿐아니라 표시통화국에 대한 환률변동에 영향을 받는다. 예컨대, 환률변동이 큰 경우 국내외 명목이자율간 차를 상쇄하여 오히려 해외자본의 조달비용이 국내자본보다 높아질 가능성이 있기 때문이다. 차입비용의 분석은 “환률변동이 국내외 명목이자율간 차와 일치하는 손익분기점인 실효차입비용(effective borrowing cost)”을 통해 파악할 수 있다(조기현, 1998 : 5-6). 즉, 외자의 도입시점과 비교하여 환률이 상승하면 그만큼 상환비용이 증대하므로 양시점을 기준으로 국제금리와 국내금리를 비교하여 실효차입비용을 분석하고 이를 기초로 해외자본을 도입할 것인가? 아니면 국내자본을 차입할 것인가를 결정하여야 한다.

그리고 일반적으로 외자도입시 국제기준금리에 일정한 가산금리(spread)를 적용하게 되는데, 이 경우 가산금리는 차주의 신용도, 시장동향, 국가신용상태, 대출기간 등을 고려하여 결정되기 때문에 지방자치단체의 신용등급이 하락하면 그만큼 높은 가산금리가 적용되게 된다. IMF로 인해 국가신용도 및 자치단체의 신용등급이 떨어짐으로써 차입금리가 높아져 그만큼 자금조달비용이 증가하여 매우 불리한 조건에서 외자를 도입하는 상황에 있다.¹³⁾ 따라서 지방자치단체로서는 건전한 재정운영을 통해 양호한 신용등급을 유지하여야 한다.

12) 최근의 IMF로 인한 국가신용등급의 하락으로 지방자치단체의 신용등급도 급격하게 하락하였다. 이에 따라 투자등급 변경시 조기상환의무조항이 있는 경우 상당한 환차손을 초래하게 된다. 실제로 대구시는 '97. 10월 양키본드 발행으로 미화 3억\$를 도입하였는데, 우리나라의 국가신용도가 정크본드 수준이하로 하락하면서 3억\$중 8,200만\$를 원화로 바꾼 상태여서 조기상환요구가 있는 경우 원화로 바꾼 달러에 대한 환차손을 부담할 수 밖에 없다. 이에 따라 대구시는 1억 4,000만\$의 차환채(bond refunding)를 발행하여 유동성위기를 피했다. 한편, 서울시는 '97년 원화환률이 상승하는 바람에 1,000억원의 환차손을 경험한 바 있고, 또한 2기 지하철건설을 위해 '94년에 양키본드로 발행한 3억\$에 대하여도 국가신인도 하락으로 '99. 7월 채권자가 전액 조기상환을 청구할 것으로 보여, 도입당시 1\$당 800원에서 환률상승으로 1\$당 1,400원으로 늘어나 환차손이 1,800억원에 이를 전망이다.

13) 우리나라에 가장 큰 영향을 미치는 국제금리는 Libor금리와 (美)재무부채권금리이다. 실제로 대구시는 '97. 10. 27일 증서차입채인 상업차관으로 뉴욕에서 양키본드를 LIBO+2.0%의 금리조건으로 3억달러를 발행하면서 국가신용등급이 낮아지게 되는 경우 credit option을 설정하여 발행하였는데, 이후 한국의 신용등급이 A→B*로 낮아짐에 따라 투자자들이 채권조기상환을 요구하여 옴에 따라 상환자금을 마련하기 위해 '98. 3. 9일 LIBO+7.0%로 9천만불을 다시 차입하였다. 이로 인해 대구시는 연간 450만 달러의 추가이자를 부담하게 되었다.

3. 채무상환부담의 분석

외자를 도입함에 있어 또하나 고려해야할 요소로서는 채무상환의 부담정도를 분석하는 것이 필요하다. 상환능력을 초과하여 지방채를 발행하거나 단기채 위주로 만기구조가 되어 있는 경우, 채무를 적기에 상환하지 못하는 연체위험에 처하거나 채무불이행 상황에 빠질수도 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체는 다양한 채무지표를 통해 현재의 채무구조와 상태를 정확하게 분석하고 문제가 있는 경우 적절하게 대응하는 전략을 수립하여야 할 것이다. 채무구조와 상태를 판단하기 위한 지표로는 “채무상환비율”(=채무상환액/일반재원), “채무잔액/일반재원”, “외채잔액/채무잔액” 등을 들 수 있다.

이들 채무지표를 통해 시·도별 채무상태를 살펴보면, <표 V-2>와 같다. 우선 채무상환비율의 경우, 대구시와 광주시가 각각 20.8%와 20.4%로 추가적인 지방채발행이 어려운 상태임을 알 수 있다. 그외에 부산, 강원, 경북, 전북, 충북 등도 14%-16% 수준으로 매우 높은 비율을 보이고 있다. 일반재원에서 채무잔액이 점하는 비율의 경우, 대구시가 174%로 '97년말 채무잔액이 '98년도 일반재원의 1.7배에 이르고 있고 그 다음으로는 제주도(122.6%), 광주시(113.8%)의 순이다. 그리고 채무잔액에서 외채잔액이 점하는 비율의 경우, 제주도가 94.2%로 총채무잔액중 외채가 무려 94.2%를 점하고 있으며, 그 다음으로는 대구시(33.1%), 서울시¹⁴⁾(17.4%), 울산시(15.4%)의 순이다.

<표 V-2> 시도별 채무상환부담

(단위: %)

시도	채무지표			시도	채무지표		
	채무상환/ 일반재원	채무잔액/ 일반재원	외채/ 채무잔액		채무상환/ 일반재원	채무잔액/ 일반재원	외채/ 채무잔액
서울	2.1	16.2	17.4	강원	15.2	75.3	10.7
부산	16.6	88.7	10.8	충북	14.0	80.3	5.2
대구	20.8	174.0	31.3	충남	3.8	86.3	0.9
인천	10.1	74.8	10.4	전북	14.2	66.4	2.2
광주	20.4	113.8	4.4	전남	9.2	50.4	1.5
대전	12.3	80.4	7.8	경북	15.0	74.0	0.9
울산	11.6	62.4	15.4	경남	11.8	80.2	2.1
경기	12.1	65.8	9.6	제주	11.5	122.6	94.2

주 : 1) 1998년도 시도본청 (일반회계+특별회계) 기준(공사·공단 제외)

14) 서울시의 경우 외채의 대부분을 서울시 지하철공사에서 도입하고 있다. 따라서 지하철공사를 포함하면, 채무잔액에서 외채잔액이 점하는 비율은 36.9%에 이른다.

- 2) 채무상환액= 원금+이자
- 3) 채무잔액과 외채잔액은 1997년말 원금 기준
- 4) 외채의 경우 1997년말 환율 1,485.96원/1\$을 적용하여 계산함
- 5) 일반재원=지방세+경상세외수입+지방교부세

이상의 분석결과에 의하면, 일부 시도의 경우 채무구조가 불건전하여 연체위험에 노출되거나 채무상환능력의 범위를 넘는 채무로 인해 채무불이행의 가능성도 배제하기 어렵다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 자칫 신용등급을 더욱 하락시켜 해외자본의 조달비용을 높이거나 외자도입 자체가 봉쇄되는 결과를 초래할 수도 있을 것이다. 따라서 지방자치단체로서는 채무상태에 대한 전반적인 진단·평가를 통해 채무상환부담 정도를 사전에 분석하고 안정성과 수익성의 조화에 기초한 외자도입 전략을 선택하여야 할 것이다.

4. 자산부채관리제도의 운영

최근 자본자유화에 따라 지방자치단체의 해외차입이 급격하게 증가하고 있으나, 채무상환능력을 평가하는 채무분석시스템이 제대로 작동하지 못하고 있고, 특히 단기외채와 장기외채의 만기불일치로 인해 채무상환에 어려움을 겪고 있다. 이는 궁극적으로 자산과 부채를 연계하여 운용하지 않고 있음을 의미한다. 따라서 지방자치단체의 채무상황을 정확히 진단하고 자산과 부채상황을 종합적으로 파악할 수 있도록 자산부채관리제도(asset-liability management: ALM)를 도입·운영하는 방안을 고려할 수 있다.¹⁵⁾ ALM은 주로 금융회사에서 운용하고 있는 제도로 기본적으로 자산과 부채의 구성에 따라 금리변화에 대한 위험도가 상이하다는 점에 그 초점을 두는 기법으로서 수익성과 위험을 연계하여 금리변동에 따른 예산운영상의 영향을 분석하는 제도이다(Forsythe, 1996; 17-20).

그리고 최근의 IMF 상황하에서 신용도 하락과 함께 단기외채의 조기상환요구, 신용도 하락으로 인한 비상용 자금조달원천(credit line)의 축소 등을 고려하면, 대외채무불이행의 위험이 발생할 소지를 충분히 안고 있다. 따라서 채무상환이 어렵거나 심각한 예산적자가 우려되는 자치단체의 경우 모든 부채내용, 현금흐름 전망, 이자상환능력 등을 평가하고 채무의 재조정을 적극적으로 추진하는 것이 필요하다¹⁶⁾

5. 재정건전성의 개선

해외자본의 도입에 있어서는 지방자치단체의 신용등급이 매우 중요시된다. 이는 상업차관 도입이나 해외채(외화증권) 발행시 신용등급에 따라 가산금리의 폭이 다르기 때문이다. 따라서 보다 유리한 조건으로 외자를 유치하기 위하여는 자치단체의 재정력을 양호한 상태

15) 자산부채관리제도는 주로 민간부문의 금융회사에서 운용하고 있으나, 장기적으로 정부부문의 도입이 요구된다. 이 기법은 발행주의 회계의 재무제표상에서 분석하는 기법으로서 일반회계의 경우 그 적용이 곤란하며 지방공기업분야에의 적용이 가능할 것이다. 따라서 장기적으로 지방자치단체의 회계제도의 개선이 동시에 고려되어야 할 것이다. 미국의 경우 ALM기법의 정부부문의 적용은 1975년부터 보편적으로 사용되고 있으며, (美)정부재정관리자협회(GFOA)에서 정부부문의 재정위기와 관련하여 ALM기법에 대한 연구를 추진해오고 있다.

16) 채무의 재조정에서 고려할 수 있는 수단은 첫째, 단기채무의 장기전환을 적극적으로 추진하고 중앙차원에서의 지원이 필요하다. 즉, 자치단체의 단기채무(만기가 1년이하 또는 만기가 1년내에 도래하는 채무)를 장기채무(1년이상)로 전환하여 부채의 만기구조(term structure)를 개선 것이다. 이 경우 자치단체의 채무구조등 여건에 따라 전환비용(예컨대 단기채무의 30-80%를 장기채무로 전환할 것)을 설정한다. 둘째로는 향후 2-3년 이내에 일부 문제시되는 자치단체의 부채비율(debt/equity ratio)을 일정수준(60-80%)으로 감축하는 등의 부채비율의 개선방침을 마련한다. 이 경우 부동산등 자산처분을 통한 부채상환을 적극 유도할 수 있다.

로 유지하여야 한다. 재정건전성을 판단하는 지표의 하나로서 BIS 자기자본비율이 제시되고 있는데, 이와 관련하여 지방채의 위험가중 문제를 살펴보는 것이 필요하다.¹⁷⁾

BIS 자기자본비율규제란 은행등 금융기관의 경영건전성을 유지하기 위하여 “자기자본이 총자산에서 점하는 비율”인 “자기자본비율”을 일정수준 이상으로 할 것을 요구하고 있는데, 일반적으로 8% 이상이 요구되고 있다.

$$\text{자기자본비율(\%)} = (\text{자기자본} / \text{위험가중자산}) \times 100$$

여기서 危險加重資産이란 총자산을 항목별로 신용리스크에 따라 가중평균한 것이고, 대출금이나 국채, 지방채 등의 각 자산항목에 각 항목의 신용리스크에 따라 설정되어 있는 위험가중치(0%, 10%, 20%, 50%, 100%의 5종류를 적용)를 곱하여 얻은 액의 합계액이다. 즉, 신용리스크가 큰 자산일수록 높은 위험가중치가 설정되기 때문에 그러한 자산을 보유하고 있는 경우 위험가중자산이 크게 되고 결과적으로 자기자본비율이 작아지는 구조로 되어 있다. 이와 관련하여 지방채의 위험가중을 어느 정도로 하는가? 하는 점이다. 일본의 사례를 보면, '88년 12월에 도입된 BIS규제에 있어서는 지방채의 위험가중을 10%로하여 국채나 정부보증채의 0%와 차이를 두었으나, '94년 1월 소위 BIS규제에 관한 지방채의 위험가중(risk · weight)을 국채나 정부보증채와 동일하게 0%로 개정하였다(日本 自治省, 1994 : 62-65).

즉, 지방채의 위험가중 인하조치에 따라 그만큼 지방자치단체의 자기자본비율이 높아지고 이는 결과적으로 보다 유리한 조건에서 지방채(해외자본)를 발행할 수 있는 것이다. 즉, 위험가중의 개선(10% → 0%)은 지방채의 신용력¹⁸⁾이 국채나 정부보증채와 동일하게 극히 높다는 것이 제도상 인정된 것을 의미하기 때문에 이에 따라 투자자에게 지방채의 구입의욕이 높아짐에 따라 지방채의 유통성이 향상되고 결과적으로 발행조건의 개선¹⁹⁾에 도움이 된다는 점에서 지방채의 위험가중을 국채 또는 정부보증채와 동일하게 하는 것이 필요하다.

6. 외국인투자유치의 촉진

가. 투자자유지역의 설치

외국인 투자유치전략으로서 투자자유지역의 설치를 고려할 수 있다. 투자자유지역이란 “내·외국인의 차별없이 제반생산활동이 자유롭게 이루어 질 수 있는 산업단지를 포함한 특정지역”을 말한다(김선기, 1998). 산업연구원의 연구결과(노성호·김영수, 1994)에 의하면, 투자자유지역의 적정입지조건으로는 ① 저렴한 가격 및 적정규모의 토지공급이 가능하고 기존 개발공단과의 연계활용도가 높은 지역, ② 국제공항이 인접해 있거나 개발가능하고 교통여건이 양호하여 물류비부담을 줄일수 있는 지역, ③ 인근에 배후도시기반이 어느정도 갖추어

17) BIS 자기자본비율은 발생주의회계를 채택하는 경우 적용가능하기 때문에 지방자치단체의 경우 정부회계에 의한 현금주의를 채택하고 있는 일반회계에는 적용이 곤란하고 지방공기업에 그 적용이 가능하다.

18) 지방채의 위험가중과 관련하여 지방채는 지방자치단체의 과세권을 담보로 한 채무이기 때문에 지방채정제도에서 지방채 변제에 요하는 소요액을 확보하는 재원보장구조가 설정되어 있기 때문에 그 신용력은 국채나 정부보증채와 동일정도로 극히 높다고 말할 수 있다. 즉, 지방채 허가제도의 운용에 있어서 그 기준으로 되는 지방채발행계획의 승인에 있어 재정상황에 따라서 허가되는 사업을 제한하거나 또는 완전히 허가하지 않는등 발행단계에 있어서도 지방채의 신용력을 담보하고 있기 때문이다. 따라서 지방채는 지방채정제도상 원리금상환에 불안이 없다는 점, 지금까지 지방자치단체가 채무불이행(default)을 야기한 예가 없다는 점 등에서 볼 때, 지방채의 위험가중은 국채, 정부보증채와 동일하게 적용하는 것이 주장되고 있다.

19) 일본의 경우 위험가중(risk · weight) 개정 전후를 보면, 시장공모지방채의 발행조건은 정부보증채와 비교하여 종래에는 그 차이가 0.03~0.04% 정도에서 0.014% 정도까지 축소하고 있다.

저 있거나 확장가능성이 높고 인력공급이 비교적 원활한 지역, ④ 지역균형개발효과가 높은 지역을 들고 있다.

따라서 지방자치단체는 이러한 입지여건을 고려하여 투자자유지역을 위한 SOC 기반시설을 우선적으로 조성하는 한편, 국제수준의 질 높은 투자유치서비스를 제공할 수 있도록 투자유치와 관련한 인허가, 투자유치단 구성, 유치업종선정, 조세금융혜택과 관련한 각종제도 및 법령을 한곳에서 일괄처리할 수 있는 종합적인 윈스톱서비스체제를 확립하여야 한다.

나. 투자인센티브의 제공

외국인직접투자를 촉진하기 위하여는 종합적인 장기비전 하에서 유치업종을 선정하고 각종 투자인센티브를 통해 지역의 투자메리트를 높이는 방안을 강구하여야 한다. 일본의 경우, 수입촉진지역(FAZ) 사업을 추진함에 있어 외국기업에 대해 특별토지보유세 비과세, 일본개발은행의 저리융자, 결손금의 이월기간연장, 건물 등의 감가상각 인가, 종합보세지역제도의 도입(보세절차간소화, 관세·소비세의 지불연장가능), 채무보증 등을 지원하고 있다. 대판시(大阪市)에 있어서는 외국기업진출 지원책으로서 아시아 태평양 무역센터(ATC) 빌딩을 설치하고 있는데, 건물내에는 비즈니스마트구역, 디자인센터 등을 설치하여 외국기업을 유치하기 위한 비즈니스 장을 제공하고 있으며, BPC 네트워크 센터를 건설하여 전시실, 해외거래 컨설팅, 정보제공, 인재육성, 경제사절단의 수용 등의 업무를 제공하고 있다(이토 나오키, 1997; 41-42).

그리고 외자유치를 통해 지역경제를 회생시킨 영국 북아일랜드 지역의 사례를 보면(김갑성 외, 1998 : 11-12), 외자유치업무는 중앙정부의 영국투자청과 지방의 유치조직이 분담하는 체제를 갖추고 있다. 즉, 영국투자청은 외국기업의 영국진입을 촉진하는 통합된 접점 역할을 담당하고, 북아일랜드·웨일즈 등 각 지방의 투자유치조직은 세계적인 지사망을 갖고 상호 경쟁하면서 투자유치업무를 수행하고 있다. 외자유치를 위해 북아일랜드 정부는 북아일랜드 산업개발청(IDB: Industrial Development Board for Northern Ireland)을 설립하여 ① 역내 투자환경 개선, ② 투자환경홍보, 투자자 DB구축, 투자유치활동, ③ 유치기업에 대한 사후서비스 등의 다양한 업무를 수행하고 있다. 특히 유치기업에 대한 다양한 인센티브를 통해 외자유치를 활성화하고 있다(<표 V-3> 참조).

<표 V-3> 유치기업에 대한 인센티브(북아일랜드 지역)

구 분	내 용
보조금 지급	· 투자지원금 형태로 다양한 보조금 지급 · 북아일랜드 지역의 경우 고용, 이자, 공장임대 등에서 특별 보조금 혜택부여
융자 및 조세감면	· 재정자금 융자 · 조세감면, 고정자산에 대한 고속 감가상각 허용
토지공급 및 인프라서비스	· 유치기업의 요구에 따라 신속적인 토지공급 · 부지조성 및 조정, 도로, 하수도, 전기, 가스 등
인력훈련지원	· 기술자 양성을 위한 무료연수, 교육기관 제공

7. 전담기구와 인력의 확보

과거 중앙정부가 도입하여 전대형식으로 도입한 공공차관의 경우에는 외자도입에 대한 전문성과 기술과 정보가 큰 문제가 되지 않았으나, 지금은 외자유치의 책임이 전적으로 자치단체에 있으므로 전문성과 기술을 갖춘 기구와 인력이 필요하다. 현재 시·도의 경우 통상지원, 외국인직접투자유치 등을 지원하는 기구로 국제협력관(실, 과), 통상협력과 등이 설치되어 있으나 여러 가지 한계가 있다.

<표 V-4> 외자유치관련 조직현황

구 분	해당 자치단체
국제협력관	서울, 인천, 광주, 충남, 전북
국제협력실	경기, 경북
국제협력과	부산, 대구, 대전, 경남
국제협력담당관	충북
통상협력과(관)	강원, 제주 : 통상협력과 전남 : 통상협력관

따라서, 이들 국제협력기구의 기능을 확대개편하여 기존 업무에 더하여 해외자본과 내국체를 막론하고 모든 지방체를 통합관리하는 방안, 그리고 국제금융, 법률, 회계 등의 관련분야의 민·관전문가로 구성된 외자유치전담기구를 설치·운영하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 교육프로그램을 통해 담당공무원의 전문성을 제고하는 것이 필요하다.

<참고문헌>

- 김갑성 외(1998), "지역경제 위기와 탈출구," 「CEO Information」, 삼성경제연구소.
- 김선기(1998), "지방의 외국인투자유치 촉진," 미발간자료.
- 김세진(1998), "경제위기 극복을 위한 정책과제," 「경제위기의 원인분석과 향후 정책방향」, 한국경제연구원.
- 김정완(1995), "지방정부 해외자본 도입의 가능성과 정책과제," 「한국행정학보」, 제29권 제1호, 한국행정학회.
- 노성호·김영수(1994), 「투자자유지역의 설치 및 제도구축방안」, 산업연구원.

- 동아일보, '98. 8. 20.
- 박준·이민교(1992), “미국 자본시장에서의 채권(Yankee Bond) 발행의 법적 규제,” 「증권」, 제72호, 한국증권업협회.
- 오호일·박상원(1997), “자본자유화의 진전과 자본수지 구조변화,” 「조사통계월보」 서울: 한국은행.
- 윤시용(1997), “현금차관 도입제도 해설,” 「지방재정」, 제16권 제1호, 서울 : 한국지방재정공제회.
- 이지석(1998), “경북도, 외국인투자유치 활성화방안,” 「지방자치」, 현대사회연구소.
- 조기현(1998), 「지방자치단체의 해외자본 도입·관리제도 개선방안」, 한국지방행정연구원 1998년도 상반기 연구과제 Workshop 자료.
- 조선웅·정지영(1995), “환황해권 경제협력과 전북경제의 발전전략: 외국인투자유치를 중심으로,” 「정책연구」, 제2집, 한국지역정책연구원.
- 한국산업은행(1991), 「경제브리프스」, 제464호.
- 自治省財政局地方債課(1994), “BIS規制に係る地方債のリスク・ウェイトの引下げについて,” 「地方債月報」, 제178호, 東京: 地方債協會.
- Forsythe, Dall W.(1996), "Managing Interest Rate Exposure: Some Simple Tools for Financial Managers," *Government Finance Review*, Vol.12, No.4, Government Finance Officers Associations.
- Gitajn, Arthur(1984), *Creating and Financing Public Enterprises*, Washington, D.C. : GFOA.
- Miranda, Rowan, etal.(1997), "Elements of a Comprehensive Local Government Debt Policy," *Government Finance Review*, Vol.13, No. 5, GFOA.