

제주지역 외국인 직접투자의 명과 암(1)



제주시론

강기춘

제주대 경제학과 교수
전 제주연구원장·논설위원

‘외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)’는 외국인이 경영 참가와 기술 제휴 등 국내 기업과 지속적인 경제 관계를 수립할 목적으로 국내 기업의 주식 또는 지분을 취득하는 것을 말한다.

우리나라에서 FDI에 대한 공식 집계가 시작된 1978년부터 대외 개방이 본격화된 1998년까지 20년간 제주지역의 FDI 유입은 대부분 제주 출신 재일 사업가를 중심으로 이뤄져 관광, 감귤, 금융을 중심으로 제주지역의 산업을 일으키는 데 큰 역할을 했지만 1977년부터 FDI 유입이 본격화된 2008년 이전 연도인 2007년까지 제주에 도착한 FDI는 총 1억달러, 연평균 400만달러에 불과했다.

2002년 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 제주국제자유도시가 출범됐고 FDI 유입을 통한 국제자유도시 개발을 기본 전략으로 채택했지만, 초기에 FDI 유치 성과가 미미하다가 2008년 말레이시아 자본이 제주도에 유입되면서 활성화되

기 시작해 제1차 제주국제자유도시종합 계획이 마감된 2011년까지 총 2억2400만달러가 유입됐다.

제주에 중국 자본을 중심으로 한 FDI의 본격적인 유입은 무사증 제도를 활용한 외국인 관광객, 특히 중국인 관광객 유입이 큰 폭으로 성장하며 중국계 자본의 관광 개발사업에 대한 투자로 촉발됐고, 신화역사공원이 착공을 한 2013년부터 본격화됐는데 2013~2018년 3/4분기 중 34억8400만달러(약 3조9349억원)가 유입돼 1997년 이후 도착액 38억8100만달러(약 4조3833억원)의 89.8%를 차지하고 있다.

이 중 우회 투자까지 포함하면 중국, 홍콩 등 중국 자본이 85%인 33억달러(약 3조7271억원)를 차지하고 있다.

산업별로 살펴보면 숙박·음식업이 16억6000만달러로 제주지역 전체 FDI의 42.8%를 차지하고, 부동산·임대업이 14억달러로 36.1%를 차지해 숙박·음식업 및 부동산업이 전체 FDI의 78.9%를 차지하고 있다.

중국 자본은 관광산업 분야에 집중적으로 투자됐고, 총사업비 및 도착액에 과도한 차이가 발생하고 있으며, 영주권 제도를 통한 부동산 분양 등 개발 위주 투자라는 특징으로 인해 그동안 중국 자본 유입에 대한 부정적인 견해들이 많이 제기됐는데 이에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

국제 자본 이동의 관점에서 볼 때 중국

자본의 제주지역으로의 이동은 중국과 제주 모두에게 반드시 이익을 주는 것은 아니다.

자본 이동으로 인한 중국 및 제주 총생산의 증가를 중국이 독점할 수도 있고, 그 이상을 가져갈 수도 있으므로 제주는 오히려 손실을 줄 수도 있다.

중국 자본 유입이 제주의 소득, 투자수익률, 노동과 자본에 대한 소득의 기능적 분배에 미치는 효과는 제주의 노동이 완전고용 하에 있는가 아니면 대량 실업 하에 있는가 등 제주의 노동력 부존 여건과 중국 자본이 기술 혁신·시장 확대·규모 경제·산업구조 고도화 등 개발 효과를 수반하는가 아니면 기존 자본과 동질적인 것인가 등 FDI 유치 정책에 의해서 결정된다.

제주지역은 일자리 창출이 필요했고 지금도 필요한 상황이라 중국 자본 유입이 ‘일자리 질’을 제고했는지에 대해서는 심층적인 분석이 필요하지만, 일자리 창출에 기여한 것은 사실이라고 할 수 있다.

한편 중국 자본의 투자가 숙박·음식업 및 부동산업에 집중되고 있어 관광산업의 시장 확대 및 규모의 경제 달성에는 기여했다고 볼 수 있으나 관광산업의 기술 혁신을 가져오고 그로 인해 산업구조 고도화에 기여했다고는 단정 지을 수 없다.

따라서 중국 자본을 포함한 FDI가 제주 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 최대화하기 위해서 세밀한 FDI 유치 정책 설계가 필요하다.