

KDI FOCUS

KDI FOCUS 2023년 11월 22일(통권 제127호)

자료문의 KDI 홍보팀(044-550-4030) 집필자 정성훈 연구위원(044-550-4278)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료임.

본 포커스의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.



영상보고서



리쇼어링 기업은 다국적 기업 중에서 규모가 작고 노동집약적이며, 생산성이 낮고 해외 생산 경험도 부족한 기업들이므로 나타났다. 이들의 국내 투자에 따른 고용 효과도 유사한 규모의 순수 국내 기업에 비해 현저히 낮았으나, 정부 지원에 있어서는 오히려 더 많은 혜택을 누리고 있다. 따라서 공급망 안정화, 국내 제조업 경쟁력 유지, 고용 촉진 등의 정책 목적은 해외 생산시설의 국내 복귀 여부에 관계없이 국내투자 인센티브의 강화를 통해 달성하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다. 과도한 생산 국제화로 인한 문제의 해결책은 ‘생산의 국내화’이지 ‘기업의 국내화’가 아니다.

리쇼어링 기업의 특징과 투자의 결정요인

정성훈 | KDI 연구위원



I. 문제의 제기

**리쇼어링은 생산시설을
해외로 이전했던 기업의
국내 복귀를 뜻하며,
최근 들어 중요한 정책
사안으로 주목받고 있다.**

**그간 제대로 된 평가 없이
리쇼어링 정책이 시행되어 온
상황에서 본고는 리쇼어링
기업들의 주요한 특징을
파악하고, 이들의 리쇼어링을
촉진하는 요인들을 분석하여
현행 정책을 평가하였다.**

리쇼어링(reshoring)이 중요한 정책 이슈로 부상하고 있다. 리쇼어링이란 무엇이고 왜 이슈화되고 있을까? 2008년 글로벌 금융위기 이전까지 세계 경제는 초세계화(hyper-globalization)로 불릴 만큼 빠르게 융합되고 있었다. 그 중심에는 글로벌 공급망(global supply chain)의 확장이 있다. 중국과 멕시코, 동유럽 등 신흥국들의 저임금 노동력과 풍부한 자원을 활용하기 위해 선진국 기업들이 공장을 해당 국가들로 옮기면서 국제적인 분업이 가속화되었고 국가 간 생산 네트워크가 깊게 형성된 것이다. 이 과정에서 과거 국내에서 수행하던 생산활동을 해외에 직접 투자하여 설립한 회사(또는 지역 전문 업체)에 위탁하는 오프쇼어링(offshoring)이 급증하였다.¹⁾

그러나 2010년대부터 오프쇼어링이 국내 일자리를 빼앗아 간다는 대중적 인식이 커지고, 정치권에서도 오프쇼어링의 역기능을 강조하기 시작했다. 오프쇼어링이 생각보다 효율적이지 않다고 판단한 기업들이 해외 생산시설을 다시 국내로 옮기는 사례도 생겨났다. 리쇼어링은 이렇게 해외로 생산시설을 이전했던 기업들의 국내 회귀를 뜻하며, 오프쇼어링에 대한 반발과 자국 우선주의 기조에 힘입어 중요한 정책 사안으로 자리 잡게 되었다. 특히 우리나라에서는 2019년 일본의 반도체 소재 수출규제를 계기로 공급망 안정화를 위한 핵심산업의 국내 육성을 강조하는 목소리가 높아졌고, 이후 미·중 무역전쟁, 코로나19로 인한 공급 차질, 중국발 요소수 사태, 러시아-우크라이나 전쟁 등의 사건들로 인해 리쇼어링의 필요성이 더욱 설득력을 얻게 되었다.

사실 우리 정부는 일찌감치 리쇼어링을 촉진하기 위한 법률을 따로 마련하고 관련 정책을 시행해 왔다.²⁾ “국내복귀기업(이하 유턴기업) 지원제도”로 불리는 이 정책은 2013년 시행 이후 지속적인 지원 범위 확대와 혜택 강화에도 불구하고 아직 괄목할 만한 성과를 거두지는 못하고 있다. 이 때문에 일각에서는 더 파격적인 인센티브를 제공해야 한다고 주장한다. 그러나 정책의 강화를 논하기 전에 해당 정책이 공급망 안정화와 고용 창출 등의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는지 점검하는 것이 우선되어야 할 것이다. 이러한 동기에서 본고는 리쇼어링 기업들의 주요한 특징을 파악하고, 이들의 리쇼어링 선택에 영향을 줄 수 있는 기업 내·외부적 요인들을 분석하였다. 그 결과를 토대로 현 지원제도의 실효성과 문제점을 논의하고, 바람직한 대안을 제언하고자 한다.

* 본고는 정성훈, 『오프쇼어링 vs. 리쇼어링: 추세와 특징』, 정책연구시리즈 2021-18, 한국개발연구원, 2021의 내용을 요약 및 재구성하여 작성되었다.

1) 특히 이 시기 우리나라는 오프쇼어링을 가장 활발하게 한 국가 중 하나다. 해당 주제에 관한 구체적인 연구로는 정성훈(2014)을 참조하라.
2) 「해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률」은 2013년 8월에 제정되어 같은 해 12월부터 시행되었으며, 그 후 2023년 6월까지 3번에 걸쳐 지원 대상의 범위와 지원 혜택을 확대하는 방향으로 개정이 이뤄졌다.

II. 우리나라와 해외의 리쇼어링 정책

우리나라는 리쇼어링의 사전적 의미를 구체화한 선정 요건을 통해 정책 지원 여부를 결정한다.

분석에 앞서 한 가지 분명히 할 사실은 주요 국가들이 리쇼어링을 강조하고 있긴 하나 실제 정책의 구현방식은 우리의 방식과 차이가 있다는 점이다. 우선 <표 1>을 통해 국내 정책에서 추구하는 리쇼어링의 방식을 알아보자. 표에 따르면 유턴기업은 해외 생산활동을 일정 수준 이상 축소하고 동일 활동에 대한 국내투자를 시행한 기업으로서 리쇼어링의 사전적 의미를 구체화한 것으로 볼 수 있다. 최근 첨단·공급망 핵심품목에 한정하여 해외생산 축소 요건을 면제하기 시작했으나 동일 산업 내 해외투자 축소 및 국내투자 확대라는 기본 원칙은 여전히 유효하다.

<표 1> 우리나라 유턴기업 지원정책상 리쇼어링의 정의

유턴기업 선정 요건	세부 추가 요건
- 해외사업장이 (i) 제조업, (ii) 정보통신업(표준산업분류 기준) 혹은 지식서비스업(산업발전법 기준), (iii) 방역·면역 관련 업종	- 2년 이상 정상영업을 했을 것
- 국내 모기업(국내 실질 소유주)이 해외사업장을 실질적으로 지배	- 지분 30% 이상 등
- 해외사업장의 청산·양도 또는 축소(생산량의 25% 이상)	- 기존 국내사업장이 없었거나 첨단·공급망 핵심품목 업종에 해당하는 경우 해외사업장 구조조정 요건 면제 - 비수도권으로 2개 이상 협력형 복귀의 경우 10% 이상 축소 - 연구개발업의 경우 경상연구개발비의 10~25% 이상 축소
- 해외사업장과 동일 산업(표준산업분류상 소분류) 내 국내사업장의 신·증설	- 소분류상 불일치하더라도 동일 제품이거나 유사 생산공정의 경우 인정 가능

자료: 산업통상자원부·KOTRA(2022).

미국을 비롯한 주요국은 “유턴”과 같은 형식적 요건보다 전략산업 내 생산 능력 확보를 위한 전반적인 투자 촉진에 더 초점을 둔다.

반면, 미국은 신재생에너지 분야와 반도체, 의료 등의 첨단 분야를 육성하기 위한 산업 정책의 일환에서 미국 기업의 복귀를 장려하지만 해외투자 축소와 같은 조건이 없을 뿐 아니라 자국에 투자한 외국 기업들에게도 동일한 인센티브를 제공한다.³⁾ 독일과 프랑스 등 주요 유럽 국가들은 제조업의 디지털 전환이라는 산업정책을 통해 리쇼어링을 간접적으로 유도하는 수준이다. 한편, 일본과 대만의 경우 중국에 대한 과도한 의존도를 낮추기 위해 중국에 진출한 기업들을 본국으로 회귀시키려는 정책이 추진된 바 있으나 특정 산업에서만 한시적으로 운영되고 있고 일반적으로는 자국 내 투자 인센티브를 제공하는 정책이 주를 이룬다(부표 1 참조). 결국, 해외 주요국의 리쇼어링 관련 정책은 유턴기업과 같은 기업 이전 자체에 관한 요건보다 자국 내 어떤 산업들을 육성 할지에 더 집중하며, 해당 산업의 생산 능력 강화를 위해서 기업의 국적 구분 없이 투자를 지원하고 있다.⁴⁾

3) 우리나라도 미국의 CHIPS Act와 유사하게 국가전략 기술에 대한 조세특례제한법(소위 K-CHIPS법)을 시행하고 있다. 다만, 이와는 별도로 리쇼어링에만 초점을 둔 법을 따로 제정한 것이다. 이렇게 리쇼어링만을 위한 법과 보조금 지원제도를 마련한 국가는 우리나라가 유일하다.

4) 최근 다수 언론에서 우리나라의 유턴기업 수가 미국과 일본의 리쇼어링 기업 수에 비해 턱없이 적음을 지적한 바 있다. 그러나 해당 비교는 리쇼어링에 대해 동일한 기준을 적용하지 않았을 뿐만 아니라 해외 통계의 출처도 분명치 않아 왜곡된 정보를 전달할 소지가 크다.

Ⅲ. 투자 유형에 따른 리쇼어링의 분류

본고에서는 다국적 기업의 투자 유형을 오프쇼어링과 리쇼어링을 포함한 4가지로 분류하였다. 이 중 리쇼어링은 해외에서는 투자를 회수 또는 유보하고 국내에만 투자한 경우에 해당된다.

유턴기업 지원제도를 직접 평가하기 위해서는 지원에 선정된 기업들이 복귀 후 어떤 성과를 내고 있는지를 확인해야 하지만, 선정된 기업 수도 적은 데다 그중 절반 이상이 아직 조업을 준비 중이어서 유의미한 분석이 어렵다.⁵⁾ 대신 본고는 국내 주요 다국적 제조기업 중에서 리쇼어링에 해당하는 투자를 실행한 기업들을 분류하고 이들을 분석하여 지원제도에 대한 간접 평가를 시도하였다. 다국적 제조기업은 국내와 해외에 생산시설을 동시에 소유하고 있으므로 투자에서도 국내와 해외 중 한 지역 또는 모두를 선택할 수 있다. 이 투자의 선택지에 따라 리쇼어링은 물론 그 선행조건인 오프쇼어링도 자연스럽게 분류된다.

오프쇼어링은 국내 투자를 회수하거나 유보한 채 해외에만 투자한 경우를 말한다. 그렇다면 반대 개념인 리쇼어링은 해외투자는 회수하거나 유보하고 국내에만 투자하는 경우로 정의된다. 물론 이 두 가지 투자 유형 이외에도 국내와 해외 모두에서 투자하는 경우(확장형 투자 또는 기업이라고 부르자)와 국내와 해외 모두에서 투자를 회수하거나 유보하는 경우(유보·축소형 투자/기업)도 있다. 즉, <표 2>에 정리한 바와 같이 다국적 기업의 투자 유형은 4가지로 분류할 수 있다.

<표 2> 본고에서 정의한 다국적 기업의 투자 유형

유형	정의
확장(expander)	- 국내와 해외 모두에서 투자
오프쇼어링(offshorer)	- 국내에서는 투자를 회수 또는 유보하고 해외에서만 투자
리쇼어링(reshorer)	- 해외에서는 투자를 회수 또는 유보하고 국내에서만 투자
유보·축소(idler)	- 국내와 해외 모두에서 투자를 유보하거나 회수

본고에서의 리쇼어링은 다국적 기업들이 과거 확장해 오던 해외투자 대신 국내에 투자하는지 여부에 달려 있으며, 이러한 관점은 해외 주요국들이 실질적으로 적용하는 리쇼어링의 개념과 일치한다.

위 분류에 따른 리쇼어링은 유턴기업 선정 대상 기업들을 포괄하는 개념으로서 앞서 언급한 미국 등 해외에서 실질적으로 사용하는 리쇼어링의 분류 기준과 흡사하다. 다시 말해서 본고에서 말하는 리쇼어링은 다국적 기업들이 과거 확장해 오던 해외투자 대신 국내에 투자하는지 여부에 달려 있으며, 이러한 관점은 첨단·공급망 핵심산업의 경우 해외 축소 없이도 유턴기업으로 인정하는 것과 일맥상통한다.

통계 분석을 위해 리쇼어링에 대한 논의가 본격화된 2010년대를 기간 1(2011~13년), 기간 2(2014~16년), 기간 3(2017~19년)으로 나누고, <표 2>의 정의에 따라 각 기간 내 기업별 평균 국내외 투자액으로 투자 유형을 분류하였다.⁶⁾ 3년이라는 기간을 분석 단위로 설정한 것은 비연속적으로 일정 규모 이상 이뤄지는 투자의 속성(lumpiness)을 고려한 것이다. 분석의 표본은 기간 0(2008~10년)에 해외 자회사나 관계회사를 소유하고 있었고 기간 3까지 존속하는 국내 제조업 내 다국적 기업 1,200개로 한정하

5) 2023년 8월 현재 전체 137개 유턴기업 중 공장을 가동하고 있는 기업은 54개로 40%에도 못 미치고 있다(『조선일보』, 2023. 9. 21).

6) 분석에 사용된 자료는 기업 수준에서 국내외 투자를 동시에 관찰할 수 있는 통계청의 「기업활동조사」이다.

였다. 해당 기업들은 국내에서 가장 규모가 큰 제조업체들로서 우리 경제에 미치는 영향 또한 상대적으로 크다고 하겠다.

IV. 유형별 투자의 추세와 해당 기업들의 특징

본고의 정의에 따르면, 국내 1,200개 다국적 제조기업 중 약 24%가 리쇼어링에 해당하는 투자를 시행한 바 있다.

<표 3>은 투자 유형에 따라 분류된 1,200개 기업들의 기간별 분포를 보여준다. 기간별로 약간씩 상이하나 네 가지 유형의 기업들이 비교적 고르게 분포되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 정부가 선정한 유턴기업이 최근 9년(2014~22년) 동안 연평균 14개에 불과한 것에 비해 표에 나타난 리쇼어링 기업은 연평균 약 97개로 전체 표본 기업 내에서 24%라는 상당한 비중을 차지하고 있다. 리쇼어링의 개념을 어떻게 적용하느냐에 따라 통계치가 매우 달라질 수 있다는 것이다. 따라서 개수 자체에 연연할 것이 아니라 어떤 기업들이 리쇼어링을 해서 우리 경제에 얼마나 기여했는가에 더 초점을 둘 필요가 있다.

<표 3> 본고에서 정의한 다국적 기업의 투자 유형

기간	투자 유형				계
	확장	오프쇼어링	리쇼어링	유보·축소	
1	512	227	259	202	1,200
2	399	229	313	259	1,200
3	232	267	298	403	1,200
계	1,143	723	870	864	3,600

주: 기간 1=2011~13년, 기간 2=2014~16년, 기간 3=2017~19년.
 자료: '기업활동조사'를 이용하여 저자 계산.

문제는 이들이 어떤 기업이며, 리쇼어링 이후 우리 경제에 어떻게 기여했는가이다.

리쇼어링 기업 중 40%가량은 몇 년 후 다시 리쇼어링을 시행하였고, 약 30%는 유보·축소형 투자로 전환한 것으로 나타나, 이들의 중장기적 경쟁력이 우려된다.

흥미롭게도 다국적 기업들은 다음 (3년의) 기간에도 동일한 투자 형태를 유지하는 경향을 보였는데, <표 4>의 전환 행렬이 이를 잘 보여준다. 표에서 행은 기간 $t(t=1, 2)$ 의 기업 유형을, 열은 기간 $t+1$ 의 유형을 나타내고 있다. 즉, 이번 기간에 확장형 투자를 했던 기업들 중 40.4%에 해당하는 기업들이 다음 기간에도 확장형 투자를 선택한다는 뜻이다. 확장형과 마찬가지로 다른 유형의 기업들도 다음 기간에 동일 유형에 머무르는 경우가 가장 많았다. 그런데 여기서 리쇼어링 기업이 다음 기간에 다시 리쇼어링 (39.7%)이나 유보·축소형 투자(29.6%)를 선택할 확률이 70%에 달한다는 사실은 중요한 의미를 가진다.⁷⁾ 투자는 기업의 미래 성장을 위한 것이라는 점, 그리고 해외에서의 생산활동은 기업의 국제적인 경쟁력을 보여준다는 점에서 해당 사실은 리쇼어링 기업들의 경쟁력이 중장기적으로 약화될 가능성을 시사하기 때문이다.

7) 유보·축소형 기업들이 다음 기간에 리쇼어링이나 유보·축소형 투자를 선택할 확률이 71.3%(=23.6+47.7)로 상당히 높아 리쇼어링과 유보·축소형 투자에서 벗어날 확률이 그만큼 낮아짐을 알 수 있다.

<표 4> 투자 유형의 전환 행렬(transition matrix)

(단위: %)

t기 \ t+1기	확장	오프쇼어링	리쇼어링	유보·축소
확장	40.4	22.8	20.1	16.7
오프쇼어링	24.8	28.5	20.2	26.5
리쇼어링	17.0	13.8	39.7	29.6
유보·축소	11.5	17.1	23.6	47.7

주: t=기간 1, 2.
 자료: 「기업활동조사」를 이용하여 저자 계산.

국내 리쇼어링 기업은 상대적으로 규모가 작고 노동집약적이며, 생산성이 낮고 해외 생산 경험도 부족하여 향후 해외투자 확대 가능성이 작다는 특징을 가진다. 따라서 경제에 대한 기여도도 낮을 가능성이 높다.

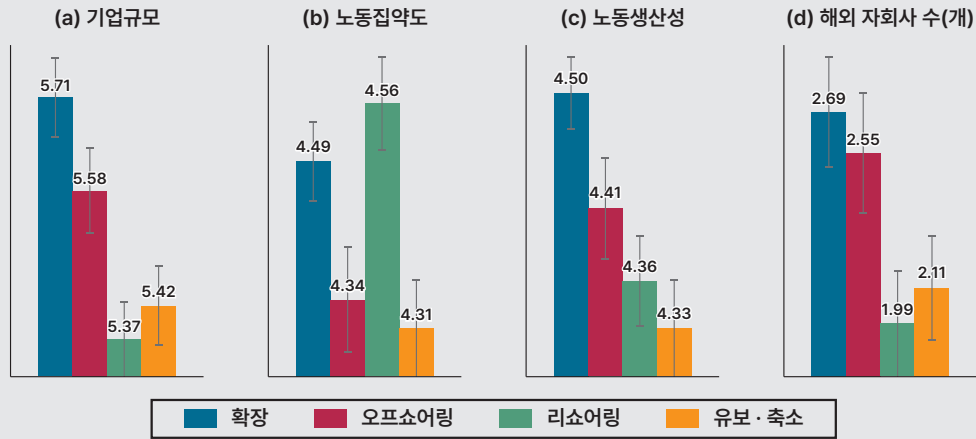
그러면 좀 더 구체적으로 리쇼어링 기업이 다른 투자 유형의 기업들과 평균적으로 어떤 차이를 보이는지 [그림 1]을 통해 살펴보자. [그림 1]의 (a)는 유형별로 국내 모기업의 규모(상용 종사자 수 기준)를 비교한 것인데, 리쇼어링 기업은 확장형 기업과 오프쇼어링 기업에 비해 각각 34%와 21% 정도 더 작았다.⁸⁾ 그런데 유형자산 대비 노동자 수로 정의되는 노동집약도(그림 1의 b)에서는 오히려 리쇼어링 기업이 가장 높았다. 즉, 리쇼어링 기업이 다른 투자 유형의 기업들보다 영세하고 노동집약적인 특성을 가진다는 것이다. 이러한 특성들은 리쇼어링 기업들의 생산성이 낮을 수 있음을 시사하는데, 실제로 (c)에 나타난 것처럼 리쇼어링 기업의 노동생산성(종사자 1인당 부가가치 기준)은 확장형 기업보다 약 14% 낮았고, 오프쇼어링 기업에 비해서는 5%가량 낮은 것으로 측정되었다.

한편, [그림 1]의 (d)는 직전 기간(t-1)에 해외 자회사를 몇 개나 소유하고 있었는지를 평균치로 보여주고 있다. 철수 또는 축소할 사업장이 있는 리쇼어링 기업이 해외 자회사를 더 많이 가졌을 것이라고 짐작할 수도 있지만, 사실은 그와 정반대인 것으로 드러났다. 리쇼어링 기업은 애초부터 해외에서의 생산활동이 그리 활발하지 않았던 것이다. 더군다나 우리나라와 해외 자회사가 위치한 국가 간의 평균 거리를 산출해 보았을 때 리쇼어링 기업들의 거리가 가장 짧았다.⁹⁾ Antràs *et al.*(2017)에 따르면, 해외 자회사와의 거리가 멀어질수록 생산활동에 필요한 고정적인 매몰비용(fixed sunk cost)도 증가한다. 따라서 리쇼어링 기업은 해외 진출에 필요한 초기 고정비용 역시 낮았을 것으로 추정된다.¹⁰⁾

이상의 결과는 산업적 특성에서 비롯된 것이 아니었다. 즉, 다양한 산업에서 고르게 리쇼어링이 관찰되었고, 동일 산업 내에서 상기 특성을 가지는 기업들이 주로 리쇼어링을 한 것으로 나타난 것이다. 요컨대 리쇼어링은 상대적으로 규모가 작고(그림 1의 a) 노동집약적이며(그림 1의 b), 생산성이 낮고(그림 1의 c) 해외 생산 경험도 부족해서(그림 1의 d) 향후 해외투자를 확대할 가능성이 낮은(표 4의 셋째 행) 다국적기업들에

8) 기업규모의 퍼센트 차이는 막대그래프에 표시된 숫자의 차이(로그 차분값)로 얻어진다.
 9) 구체적으로 리쇼어링 기업의 해외 자회사는 중국과 동남아시아 지역에 매우 편중되어 있었다.
 10) 매몰비용이란 이미 지출하고 회수할 수 없는 고정적인 비용을 의미한다. 현지에 투입된 매몰비용이 클수록 사업장을 철수 또는 축소하고 국내로 회귀할 때의 손실도 크므로 회귀를 선택하기가 어려워진다.

[그림 1] 투자 유형별 기업 특성



주: 각 기업 특성들은 투자가 이뤄지기 직전 기간(t-1, t=0,1,2) 기준의 평균치임. 기업규모=log(상용 종사자 수), 노동집약도=log(상용 종사자 수/실질유형자산), 노동생산성=log(종사자 1인당 실질부가가치).

자료: 「기업활동조사」를 사용하여 저자 계산.

의해 주로 이뤄진다는 점에서 우리 경제에 대한 기여가 정책담당자들의 기대치에 못 미칠 가능성이 크다.

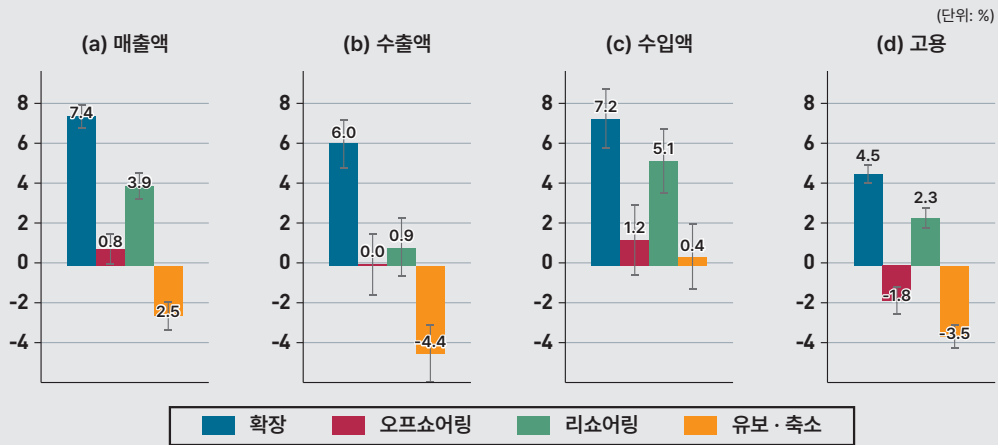
투자 유형과 국내 모기업 생산활동의 연관성을 직접 분석한 결과는 [그림 2]에서 제시하고 있다. 주요한 생산활동 지표인 매출액, 수출/수입액, 그리고 고용에서 리쇼어링 기업의 성장이 관측된다. 이는 국내 투자가 이뤄지면서 생산활동의 규모가 커진 자연스러운 결과로, 확장형 투자에서도 동일한 패턴을 발견할 수 있다. 반대로 오프쇼어링 기업은 국내투자의 유보·축소로 인해 매출과 수출입의 증가가 미진하고, 고용은 감소한 것으로 나타났다.

리쇼어링의 결과, 해당 기업들의 고용은 연평균 약 2.3% 증가하였다. 그러나 이들의 순투자액 대비 순고용은 10억원당 1.17명으로 확장형 기업(1.32명)이나 순수 국내기업(2.48명)에 비해 낮은 것으로 나타났다.

[그림 2]의 (d)에서 나타난 고용에 관한 사실은 리쇼어링의 필요성을 뒷받침하는 근거로 사용될 여지가 있다. 그러나 앞서 언급하였듯이 투자에 따른 고용 증가 자체는 당연한 결과일 뿐 정책적 지원의 당위성은 리쇼어링에 따른 투자대비 고용이 충분히 클 때 일 것이다. 분석 기간 동안 리쇼어링에 의해 이뤄진 국내 (실질)순투자액 대비 순고용은 10억원당 1.17명으로 집계되었다. 해당 수치는 확장형 기업의 순투자액 대비 순고용인 10억원당 1.32명보다 낮았다. 또 하나의 비교군으로 「기업활동조사」 내 동일 기간에 존속한 순수 국내기업(즉, 해외 자회사가 없는 기업)들의 경우 10억원 투자액당 2.48명을 고용한 것으로 집계되었다.¹¹⁾ 고용 촉진을 위해서라면 리쇼어링 기업보다 순수 국내기업의 투자를 지원하는 것이 2배 이상 효과적일 수 있다는 것이다.

11) 「기업활동조사」의 대상은 상용 종사자 50인 이상과 자본금 3억원 이상의 조건을 갖춘 기업들로서 다국적 기업은 아니라고 하더라도 국내에서는 규모가 큰 편에 속한다.

[그림 2] 투자 유형별 생산활동 증가율



주: 각 생산활동의 증가율은 투자가 이뤄지기 직전 기간(t-1, t=0,1,2)과 현 기간(t, t=1,2,3) 사이의 평균 증가율을 연율화한 것임.
 자료: 「기업활동조사」를 사용하여 저자 계산.

V. 오프쇼어링과 리쇼어링 투자의 요인

다국적 기업의 4가지 투자 유형을 결정하는 기업 내부의 요인들을 분석한 결과, [그림 1]의 특성(규모, 생산성, 노동집약도 등)들이 실제 중요한 것으로 드러났다.

이제 계량모형을 이용하여 기업의 투자 유형을 결정하는 요인들을 파악해 보자.¹²⁾ 기업은 각자 처한 내·외부의 환경과 향후 전망 등에 따라 전략적으로 투자를 결정한다. 이 중에서 중요하다고 판단되는 기업 내부의 요인과 외부의 요인을 각각 6개씩 선정하였다. 기업 내부 요인으로는 앞 절에서 살펴본 특성들(기업규모, 노동집약도, (총요소)생산성, 해외 자회사 수, 해외 자회사와의 거리)을 포함하고, 생산성과 관련된 지표인 R&D 집약도(종사자 1인당 R&D 투자액)를 추가하였다. 외부 요인으로는 해외 국가의 경제적 특성(노동비용, 시장 접근성, 공급비교우위) 및 투자와 관련된 주요 정책(국내와 해외의 명목(statutory) 법인세율, 국내 최저임금 증가율)들을 고려하였다. 특히 국내 명목 법인세율과 최저임금 정책이 리쇼어링에 어떤 영향을 주는지를 분석하여 정책 설계에 도움을 주고자 하였다.¹³⁾

<표 5>는 각 요인과 투자 유형 간 상관관계를 추정한 결과로, 정확한 해석은 다음과 같다. 표에 나타난 숫자는 각 요인의 1% 증가가 오프쇼어링 대비 다른 투자 유형을 선택할 가능성을 얼마나 높이는지를 나타내며, 이 숫자가 0보다 크면 가능성의 증가를, 0보다 작으면 가능성의 감소를 의미한다. 예컨대 첫 번째 행에서 직전 기간(t-1) 기업의 총요소생산성이 1% 더 높다면 오프쇼어링 대비 확장형 투자를 선택할 가능성이 약 41% 증가하는 한편 유보·축소형 투자를 선택할 가능성은 34% 정도 감소한다. 리쇼어링을 선택할 가능성 역시 11% 감소하나 통계적으로 유의한 수준은 아니다.

12) 추정에 사용된 계량모형은 4개의 투자 유형을 결과변수로 가지는 다항 로지스틱(multinomial logistic) 회귀모형이다. 분석 방법과 사용된 변수 등에 대한 구체적인 설명은 정성훈(2021)을 참조하라.

13) 다국적 기업의 평균 임금 수준을 고려하면, 기업 내 최저임금 근로자의 비율은 상대적으로 낮을 수 있다. 그러나 최저임금 인상은 연쇄적인 임금 인상을 통해 다국적 기업에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 특히 해외 지역과의 임금 격차가 커지면 국내 투자 대신 오프쇼어링을 선택할 유인이 커진다.

<표 5> 투자 유형 선택과 관련된 기업 내·외부 요인

투자 유형의 결정요인		투자 유형		
		확장	리쇼어링	유보·축소
기업 내부 요인	총요소생산성	0.410***	-0.105	-0.341**
	R&D 집약도	0.126***	0.042	-0.054
	기업규모	0.138**	-0.124*	-0.161**
	노동집약도	0.325***	0.318***	-0.069
	해외 자회사 수	-0.083	-0.177**	-0.036
	해외 자회사와의 거리	-0.062	-0.352***	-0.149
기업 외부 요인	해외 명목 법인세율	0.004	-0.014	-0.029
	국내 명목 법인세율	0.066	-0.247	-0.060
	해외 노동비용	0.036	0.912**	0.770*
	국내 최저임금 증가율	-0.203***	-0.085***	0.069**
	해외시장 접근성	0.120	-0.672	-0.482
	해외 공급비교우위	0.026	-0.680*	-0.635*

주: 다항 로지스틱 회귀모형의 추정 결과로, 각 셀의 숫자는 요인 값의 한 단위 증가에 따라 오프쇼어링(기준 투자 유형) 대비 해당 투자를 선택할 가능성(log-odds)이 얼마 나 커지는지에 대한 추정치임. 국내 최저임금 증가율(t)을 제외한 기업 내·외부 결정요인들은 모두 이전 기간(t-1) 기준의 값임. 산업(중분류 기준)별 고정효과를 포함한 결과임. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서의 통계적 유의성을 나타냄.

자료: 「기업활동조사」를 이용하여 저자 추정.

다국적 기업의 투자 유형 선택과 가장 연관성이 큰 외부 요인은 국내와 해외의 노동비용인 것으로 나타났다. 결국 높은 국내 노동비용이 리쇼어링을 어렵게 하는 근본적인 원인이다.

표에 포함된 기업 내부 요인들과 투자 유형 선택 간의 관계는 앞 절의 [그림 1]에서 살펴본 유형별 기업 특성과 대체로 일치하는 것으로 나타났다. 즉, 다른 조건이 일정하다면 해당 기업 특성이 실제 투자 유형 선택에 중요한 역할을 할 수 있음을 시사하는 부분이다. 한편, 기업 외부 요인 중에서 투자 유형과 통계적으로 가장 유의한 관계를 가지는 변수는 노동비용과 관련된 변수들인 것으로 나타났다. 특히 해외 노동비용의 1% 증가는 오프쇼어링 대비 리쇼어링을 선택할 가능성을 91% 높이지만 국내 최저임금의 1%p 상승은 리쇼어링의 선택 가능성을 9%, 확장형 투자의 선택 가능성을 20% 정도 낮춘다. 결국, 국내와 해외에서의 노동비용 증감이 투자 지역을 선택함에 있어서 가장 결정적인 요인이라는 사실을 재확인한 것이다.¹⁴⁾

14) 한편, 국내와 해외 명목 법인세율은 투자 유형 선택과의 관련성이 크지 않은 것으로 나타났다. 국내 명목 법인세율은 실제 기업에 적용되는 실효 법인세율과 다를 수 있으며, 이러한 측정 오류로 인해 투자 유형과의 연관성을 발견하지 못했을 가능성이 있다. 다만, 법인세율이 기업 투자에 유의한 영향을 미치지 못했다는 선행연구도 존재한다(정태영·권경민, 2018; 신상화, 2019 등). 이들 문헌에서는 법인세율보다는 다른 조건들이 투자에 더 중요한 요소로 작용하기 때문으로 풀이한다.

VI. 결론 및 정책제언

공급망 안정화, 제조업 경쟁력 유지, 고용 촉진 등의 정책 목적은 '해외 생산시설의 국내 회귀(리쇼어링)' 여부에 관계없이 국내 투자에 대한 인센티브 강화를 통해 달성하는 것이 바람직하다. 과도한 생산의 국제화가 문제의 원인이라면 그 해결책은 '생산의 국내화'이지 '기업의 국내화'가 아니다.

지금까지의 분석 결과들을 토대로, 현재의 유턴기업 지원정책을 평가해 보자. 우선 해당 정책은 소위 이름 있는 대기업들이 해외공장을 철수하고 국내투자를 확대하여 고용 증진과 내수경제 활성화에 이바지하는 것을 기대한다. 그러나 실제로는 글로벌 경쟁력이 약하고 상대적으로 영세한 기업들이 주로 리쇼어링을 선택한 것으로 드러났다. 비록 정부가 선정한 유턴기업들을 직접 분석하진 않았지만, 이들도 정의상 같은 그룹에 속해 유사한 특성을 가질 것으로 예상된다. 따라서 이들에 대한 정책 효과는 기대에 못 미칠 가능성이 높다. 특히 중요한 목적 중 하나인 고용에서, 리쇼어링 기업들의 투자액 대비 고용 창출 효과는 국내에만 사업장을 둔 유사 규모의 기업들에 비해 현저히 낮았다. 고용 촉진을 이유로 유턴기업의 지원을 합리화하기는 어렵다는 것이다.

다음으로 글로벌 공급망이 불안정한 상황에서 국내에 생산 기반을 확보하는 차원에서 유턴기업을 지원해야 한다는 주장은 일면 타당해 보인다. 하지만 정책이 리쇼어링이라는 수사에 매몰되어 형식에만 치중하고 있지는 않은지 점검해 볼 필요가 있다. 국내 생산 기반 확보를 왜 반드시 (i) 해외에 진출한 우리 기업이 (ii) 해외생산을 축소하고 다시 돌아와서 해야만 하는가? 분석 결과에 의지하지 않고 상식적으로 생각해 보더라도 유턴기업 지원제도가 가장 매력적으로 느껴질 기업은 투자 회수를 고려해야 할 정도로 해외사업이 부진한 기업들이 아니겠는가? 이들 기업에만 국내 투자에 대한 차별적인 혜택을 제공하는 것은 국내 자원의 배분을 왜곡시키고 기존 국내 기업을 역차별하는 부작용만 키울 수 있다.

결론적으로 공급망 안정화, 제조업 경쟁력 유지, 고용 촉진 등 현재 유턴기업 지원제도가 가진 정책 목적은 '해외 생산시설의 국내 회귀(리쇼어링)' 여부에 관계 없이 국내 투자에 대한 인센티브 강화를 통해 달성하기를 제언한다. 특히 최근 급격히 상승한 국내 노동비용은 기업의 오프쇼어링을 유도하는 요인으로 작용하고 있으므로, 이를 억제하기 위해서라도 국내 투자 인센티브 강화가 대안이 될 수 있다.¹⁵⁾ 과도한 생산의 국제화가 문제의 원인이라면 그 해결책은 '생산의 국내화'이지 '기업의 국내화'가 아니다. 오히려 분석 결과가 보여주듯 가장 경쟁력이 있고 국내 경제에 대한 기여도도 높은 기업은 국내와 해외에서 모두 투자가 활발한 확장형 기업이다. 기업들이 국내에 투자하도록 유도하되 국제 무대에서의 활동을 굳이 제한하려고 하지는 말자. ■

15) 국내 기업들의 해외직접순투자액(투자액에서 회수액을 뺀 값)은 2014년 219억달러에서 2022년 650억달러로 약 3배 증가하였다. 또한 Ahn *et al.*(2022)에 따르면, 2017년 이후 발생한 최저임금의 급격한 상승과 노동 규제로 인해 다국적 제조기업들의 고용이 순수 국내 제조기업에 비해 약 3% 줄어들었다.

<부표 1> 주요국의 리쇼어링 관련 정책

국가	리쇼어링 관련 주요 정책과 특징
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act) 및 반도체법(CHIPS Act) - 신재생에너지 및 첨단 산업 분야에서 미국 내 투자와 생산 인센티브 제공
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 공급망 대책을 위한 국내투자 촉진 사업 - 중국 의존도가 높은 품목 생산 기업들의 일본 투자 지원(3차에 걸쳐 시행)
유럽	<ul style="list-style-type: none"> - 독일(Industrie 4.0)과 프랑스(Industrie de Futur)는 제조업 산업정책을 통해 자국 기업들의 회귀와 디지털 전환을 유도 - 영국의 Reshore UK는 자국에 투자하는 기업들에 원스톱 서비스 제공
대만	<ul style="list-style-type: none"> - 중국에 진출한 자국 기업의 본국 회귀를 촉진하기 위한 Action Plan 가동 - “Five plus Two”라는 혁신 제조업에 포함된 기업에 2024년까지 지원

자료: 최혜린 외(2020), 민혁기(2020), 김규판 외(2022), <https://investtaiwan.nat.gov.tw>를 참조하여 저자 작성.

참고문헌

- 김규판 · 이형근 · 이정은, 『일본의 중장기 통상전략과 한·일 협력 방안』, 중장기통상전략연구 22-03, 대외경제정책연구원, 2022.
- 민혁기, 『우리나라 유턴기업의 실태와 개선 방향』, 산업경제이슈 제91호, 2020.
- 산업통상자원부 · KOTRA, 「국내복귀기업 지원제도 가이드북」, KOTRA 자료 22-102, 2022. 11. 1.
- 신상화, 「법인세율과 해외직접투자」, 조세재정 브리프, 조세재정연구원, 2019.
- 정성훈, 『글로벌 가치사슬 관점에서 본 한국의 산업 및 무역 정책』, 정책연구시리즈 2014-15, 한국개발연구원, 2014.
- 정성훈, 『오프쇼어링 vs. 리쇼어링: 추세와 특징』, 정책연구시리즈 2021-18, 한국개발연구원, 2021.
- 최혜린 · 이수영 · 박민숙, 「미국, 유럽, 대만의 리쇼어링 현황과 정책에 대한 분석」, 『한국경제학보』, 제27권 제2호, 2020.
- 정태영 · 권경민, 「법인세율이 해외직접투자 유입에 미치는 영향에 관한 연구」, 『국제경영리뷰』, 제22권 제1호, 2018, pp.49~63.
- 『조선일보』, 「1년간 유턴기업 … 한국 26개, 일본 612개, 미국 1844개」, 종합 A4면, 2023. 9. 21.
- Ahn, Jaebin, Jaerim Choi, and Sunghoon Chung, “Labor Market Rigidity at Home and Multinational Corporations’ Flexible Task Reallocation Abroad,” Policy Research Working Paper No. 10114, The World Bank, June 2022.
- Antràs, Pol, Teresa C. Fort, and Felix Tintelnot, “The Margins of Global Sourcing: Theory and Evidence from US Firms,” *American Economic Review*, 107(9), 2017, pp.2514~2564.

자료

통계청, 「기업활동조사」(자료획득일: 2022. 12. 8).

InvesTaiwan(<https://investtaiwan.nat.gov.tw/>, 최종접속일: 2023. 11).

KDI FOCUS

세종특별자치시 남세종로 263
Tel: 044-550-4030