

여연 포커스

YDI FOCUS

발행일 2017년 9월 4일



국내외 리쇼어링(기업유턴) 정책
평가와 시사점

국내외 리쇼어링(기업유턴) 정책 평가와 시사점

- 목 차 -

요 약

I. 검토 배경	1
II. 세계적인 제조업 리쇼어링 정책 트렌드	2
III. 한국의 리쇼어링 지원정책과 냉담한 시장 반응	5
IV. 시사점 및 대응 방향	8
부록 : 한국 기업의 해외 직접투자 통계	10
참고 문헌	11

《 요 약 》

- 미국, 일본, 독일, 영국 등 세계 선진국들은 자국의 제조업부활을 통한 일자리창출 및 경제 활성화를 위해 해외진출 기업의 국내 리턴(리쇼어링) 맞춤형 정책을 경쟁적으로 추진 중임
- 한국의 경우, 2012년부터 리쇼어링 촉진 정책을 추진해 오고 있으나 정책의 실효성은 거의 없으며, 시장에서조차 냉담한 반응
 - 지난 5년간 누적 리턴기업 수는 40여개에 불과하며 최근에는 생산 공장 해외 이전(오프쇼어링)이 가속화되는 추세
 - 지난 5년간 해외투자 현지법인 수 및 투자금액이 지속적으로 증가(2016년 신규법인 3,084개, 투자액 44.4억 달러 순증)
 - 국내 기업들의 오프쇼어링으로 지난 10년간 344억 달러 투자손실, 24만 명의 일자리가 사라짐
 - 같은 기간 해외진출기업 대비 국내유치 외국투자기업 간 투자액 격차가 3배, 고용비율 격차는 6배 수준을 보임
 - 문재인 정부에서 추진하는 다수 정책이 리쇼어링의 활성화에 반함
- 시사점 및 대응 방향
 - 지나친 기업 해외투자 및 생산시설 해외 이전은 우리 경제에 부정적 영향을 미치며, 최근 주요 선진국에서의 리쇼어링 트렌드는 수출의존도가 높은 한국에서의 일자리 급감, 혁신성장 잠재력 저하 등 부정적 효과
 - 지금까지와 같은 제한적 리쇼어링 활성화 정책만으로는 기업 U턴의 충분한 유인이 될 수 없음
 - 과감한 규제혁신과 더불어, 정책에 대한 시장신뢰 제고 및 정책의 실효적 추진을 위한 정치력 발휘가 요망되는 시점임

I. 검토 배경

□ 우리나라 기업의 해외 진출이 1990년대 중반이후 지속적으로 증가

- 2000년 초까지는 저임금활용 및 수출촉진이 주요 해외진출 사유였으나, 그 이후에는 생산설비 자체를 해외로 이전하는 등 현지시장 진출(오프쇼어링; off-shoring)이 주된 배경¹⁾

- 현지시장 진출은 공장의 해외이전을 통해 현지에서 생산·판매하는 것을 의미하며, 현지 수요에 대한 신속한 대응 및 보호무역장벽 등 거시경제경영 리스크 회피 수단으로 활용

□ 해외자본 유치와 더불어 리쇼어링(reshoring) 정책을 적극적으로 추진 중인 주요 선진국들과는 달리, 우리나라는 2012년부터 기업유턴(리쇼어링) 촉진정책을 추진해 왔음에도 실효성이 거의 없으며, 시장에서조차 냉담한 반응

- 최근 선진국들은 자국 내 제조업부활을 위해 생산비와 인건비 절감 등을 이유로 생산기반을 해외로 이전한 기업들을 국내로 복귀시키려는 이른바 리쇼어링 활성화 정책을 추진

- 미국과, 일본, 독일, 영국 등 주요 선진국에서 리턴 기업수가 늘어나 상당한 수준의 자국내 제조업 일자리가 창출되는 등 정책 효과를 보이고 있음

- 반면, 우리나라는 2012년 유턴기업지원 제도 시행이후 해외진출 기업은 늘어나는 대신 국내 유턴기업은 극소수에 불과

□ 향후 보다 과감한 규제혁신과 정책의 실효성 제고를 통한 리쇼어링의 활성화를 이끌어낼 필요가 있음

- 본고에서는 주요 선진국에서의 제조업 리쇼어링 정책 트렌드, 우리나라에서의 유턴기업지원 정책과 제도 및 시장의 반응을 살펴본 후, 일자리창출과 경제활성화를 위한 리쇼어링 활성화 방안을 제시함

1) 한국수출입은행 ‘해외투자통계’에서의 해외진출기업의 진출 목적 등 참조(URL: <http://stats.koreaexim.go.kr/odisas.html>).

II. 세계적인 제조업 리쇼어링 정책 트렌드

□ 2008년 글로벌 금융위기 이후 선진국들은 자국의 제조업부활을 위해 리쇼어링 맞춤형 정책을 적극적으로 추진 중임

- 자국 내 임금상승이나 강성노조, 원가절감 등을 위해 해외로 오프쇼어링 했던 기업들이 정부 차원의 적극적인 내수활성화·일자리창출 정책 등에 힘입어 리쇼어링하고 있는 것이 주요 선진국들에서의 추세

□ 미국

- 가장 적극적으로 리쇼어링 지원 및 활성화 정책을 펴는 국가 중 하나임

- 오바마 행정부에서 ‘제조업 부활전략’을 추진하면서 2014년 「일자리재유치법(Bring Jobs Home Act)」 제정 추진과 동시에, 주정부 및 각 시정부 차원에서 리쇼어링 기업에 대한 지원책 발표·추진

- 오바마 전 대통령은 집권 2기 대선공약의 하나로 ‘제조업분야 고용 100만 명 창출’을 기치로 내걸었으며, 이를 뒷받침하기 위해 리턴기업에 대해 법인세 완화(38%→25%), 자금지원, 주식시장 상장 시 우대 등 각종 지원책을 발표한 바 있음

- 연방정부는 정보포털(Select USA) 운영, 용자보증, 교육지원, 컨설팅서비스

- 국내 제조업체에 세금공제혜택, 공장이전비용의 20% 보조 등

- 주·시 정부 역시 각종 세금감면 등 인센티브 및 관련 컨설팅 서비스

- 특히 중국내 자동차(GM, 포드), 전기전자(GE), 인텔 공장 등 생산시설의 본국 회귀가 두드러짐

- 2015년까지 누적 리턴기업 수가 440여 개에 달했으며, 2014년 이후 현재까지 매년 6만 명 이상의 제조업 일자리가 창출되는 효과

- 트럼프 행정부에서도 리쇼어링 및 외국기업의 국내 투자 유치에 매우 적극적
 - ‘미국우선주의’의 일환으로 고용창출의무 등 강제적 정책수단과 더불어 법인세율의 대폭 인하(35%→15%) 등 파격적 세제혜택을 통해 적극적 리쇼어링 및 외국기업 투자유치를 유도
 - 최근에는 기업 활동 규제완화 관련 One in, Two out 행정명령에 서명(2017.1.31.)함으로써 과감한 규제철폐 시동²⁾

□ 일본

- 2000년대 초반부터 간헐적으로 리쇼어링이 추진되었으나 가시적 효과를 보지는 못함
- 최근에는 각 지방자치단체들에서 투자유치 활동의 하나로 유턴기업 유치에 적극성을 보여 왔으며, 중앙정부는 제조업 강국을 지향하는 아베노믹스의 일환으로 이를 지원하는 형태를 보임
 - 중앙정부의 기업입지촉진법에 따라, 지방자치단체의 기본계획이 주무대신의 동의를 득하게 되면 해당 사업에 대해 다양한 지원혜택이 부여됨
- 각종 세제혜택과 지방자치단체들의 리쇼어링 유도 정책의 영향으로 상당수 기업들이 중국에서 유턴하여 자국 내 또는 인건비가 싼 동남아국가로 회귀하는 추세
 - 일본 내방기 대기업인 다이킨공업, 전자기업 TDK 등이 최근 중국생산비율을 낮춘 대신 일본 공장의 생산 비중을 높이고 있음
 - 미에(三重)현의 경우 2000년도에 샤프 공장을 유치함으로써 40개사에서 7,200여명의 일자리가 증가하고 2년(2004-2005) 간 11억 엔의 세수증대 효과 발생
- 최근 실시한 조사에 따르면, 일본기업들 중 중국→일본(8.5%)의 리쇼어링의

2) 이 원칙은 국가안보 및 비상사태 관련 분야 이외의 모든 시장규제에 적용됨을 원칙으로 함.

경우가 일본→중국(6.8%)보다 높게 나타남(일본무역진흥기구, 2017)

- 일본에서는 이러한 리쇼어링 현상이 최근의 실업률 하락과 구인난(오와하라(おわハラ) 현상)의 주된 배경으로 평가되고 있음³⁾

□ 유럽

- 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드 등 유럽국들도 정부 차원에서 전담기구 설치, 세제지원, 원산지표기의무제 추진, 규제완화 등을 통해 자국 제조 기업들의 생산시설 국내복귀를 지원
 - 독일은 인더스트리 4.0(Industrie 4.0) 도입을 통한 제조업·중소기업 경쟁력 강화 수단의 일환으로써 해외로 나간 기업들의 리쇼어링을 유도.
 - 지난해 개발도상국에 산재해있던 아디다스 생산 공장의 국내 이전 사례가 대표적인 성과
- 대부분의 유럽국들은 기업리턴을 통한 투자활성화 및 일자리 창출을 유도하기 위해 최고 법인세율을 대폭적으로 인하하는 추세
 - 영국의 경우 2007년부터 30% 단일세율로 유지해오던 법인세율을 2017년 19%로 대폭 인하하였으며, 2020년까지 2%p 추가 인하할 계획을 발표
 - 독일 역시 26.38%에서 15.893%로 10%p 인하하여, 실질과세율이 29.8%에 머무는 수준

<표 1> 지난 10년간 유럽 주요국의 법인세율 변화

	독일	영국	이탈리아	프랑스	네덜란드	스페인	스웨덴
2007년	26.38	30	33	34.43	25.5	32.5	28
2017년	15.893	19	24	34.43	25 ⁴⁾	25	22

* 자료: 한국경제신문(2017.8.11., 단위: %)

- 3) 오와하라(おわハラ) 현상이란, 자기회사에 지원한 구직자에게 더 이상의 구직활동을 하지 말고 자사입사를 강요하는 것을 의미하는 신조어임. 최근 일본은 구직자 대비 구인자 비율이 1.48배로 상승하고 대졸자 취업률뿐 아니라 고졸자 취업률도 97.5%에 달하는 ‘취업천국’이 되었음.
- 4) 네덜란드는 인하폭이 미미하지만, 최저세율 적용구간을 대폭 확대하는 형태로 기업의 법인세 부담을 대폭 낮추고 있음.

Ⅲ. 한국의 리쇼어링 지원 정책과 냉담한 시장 반응

- 정부에서는 오프쇼어링에 따른 산업공동화 등의 문제를 해소하기 위해 해외 진출 기업의 리쇼어링 촉진 정책을 추진
 - 법인세 감면 및 외국인 추가고용 허용 등의 내용을 담은 유턴기업지원종합대책 발표(2012)
 - 유턴기업지원법 제정(2013.8) 및 시행령·시행규칙 마련(2013.12)⁵⁾
 - 5년간 50~100% 법인세·소득세 감면, 신규·중고 자본재도입 시 관세 감면, 기업 당 최대 60억 입지·설비 투자 보조금 지원, 산업단지조성 및 용도변경 조건 완화, 외국인 추가고용 허용 등의 혜택 부여
 - 조세감면·보조금지원 추가대책 발표(2013.12) 및 지방투자촉진보조금 확대(산업통상자원부)
- 기업의 국내유턴 실적은 극히 저조하여 정책의 실효성은 거의 “0”
 - 2016년까지 5년간 국내로 리턴(하기로 양해각서를 체결)한 기업은 중소기업 80여개에 불과

<표 2> 연도별 리쇼어링 기업 수

연 도	2012	2013	2014	2015	2016
리턴기업 수	14	37	22	4	12

*자료: 산업통상자원부, 2017

- 그 중 국내에 투자하여 공장이 가동 중인 기업은 19개에 불과
- 2017년 상반기 중에 2개 기업이 복귀하였으나, 누적 리턴기업 수는 40개에 불과한 것으로 나타남

5) 「해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률」(2013.8.6.일 공포, 2013.12.7. 제정)은 해외진출기업의 국내복귀 및 정착에 관한 효율적인 지원체계를 마련하여 해외진출기업의 국내복귀를 촉진하기 위해 제정.

- 2017.6월 LG전자 멕시코 몬터레이 공장의 세탁기 생산시설 일부를 국내(창원공장)로 이전해 온 것이 유일한 대기업 리턴 실적

□ 거꾸로 가는 시장 : 실효성 없는 리쇼어링 정책이 주된 배경

○ 최근 제조기업들의 해외 투자 및 생산공장을 해외로 이전하는 오프쇼어링이 가속화되고 있음

- 삼성, LG, 기아자동차, 한국타이어 등 대기업들이 인건비와 법인세 등이 상대적으로 저렴한 미국, 동남아 등으로 진출하는 사례가 급증

- 삼성전자의 경우 자사 휴대폰의 45%를 베트남에서 생산하고 있으며, 약 13만 명의 임직원이 현지에 종사(215개 협력업체 포함)⁶⁾

- 기아자동차는 멕시코 공장 준공(2016)으로 15,000명 현지 고용

- 한국타이어는 2017.3월 미국 테네시 공장을 가동하여 연산 140만개, 1,200명 현지 고용이 예정되어 있음

- 일본은 1990년대 말부터 해외생산 비중이 10%p 높아지는 데 10년 이상 걸렸지만 우리나라는 2006년 이후 6년 만에 10%p 증가(LG경제연구원)

○ 해외 생산거점 중소 수출기업들 중 리쇼어링을 계획하고 있는 기업은 4.7%에 불과(무협 국제무역연구원, 2017.8.23.)⁷⁾

- 반면 중소 수출기업의 49%는 오히려 해외 생산시설 확대하겠다고 응답

○ 오프쇼어링이 국내 경제에 미친 영향을 보면

- 지난 10년간(2006~2015) 총 344.3억 달러의 투자손실이 발생했으며, 같은 기간 24.2만 명의 일자리가 사라진 것으로 조사됨(현대경제연구원)

6) 2017년 8월 현재 베트남에 진출한 한국 기업은 5,500여개에 달하는 것으로 나타남.

7) 생산비용 절감(45%) 및 현지시장 변화에 신속한 대응(35%) 등의 이유이며, 베트남(33.3%), 중국(19.0%), 아세안(10.7%) 등을 선호하는 것으로 나타남.

- 해외진출 기업의 해외투자는 지속적으로 증가하여 2016년에는 349.8억 달러에 이르러, 해외기업의 국내투자액 266.0억 달러보다 3배 이상 높음(2016년 기준, 한국수출입은행)⁸⁾
 - 해외진출 기업의 현지고용 162만5천개인 반면 국내 유치 외국투자기업의 국내 고용은 27만1천개로 6배 격차를 보임(2015년 기준, 대한상의, 2017.5.3.)
- ※ 해외로 이전한 기업 수에 대한 명확한 통계는 없음. 다만, 국내 제조기업의 해외투자 현황 및 해외현지고용 현황과 비슷한 추이를 보일 것으로 추정 (한국수출입은행에서 발표하는 해외투자통계에 따르면 매년 2천~3천개 이상의 신규법인이 해외에 설립되고 있으며 2016년에는 3,084개의 신규법인이 신고 됨)

<표 3> 연도별 신규 해외투자 현지법인 수

연도	2012	2013	2014	2015	2016
신규법인 수	2,548	2,829	2,814	2,978	3,084

* 자료: 한국수출입은행 해외투자통계

- 문재인 정부에서 추진하는 경제정책의 상당부분이 자유로운 기업 활동을 제약하는 규제강화 측면이어서 리쇼어링에 반할뿐 아니라 기업인의 신뢰를 떨어뜨리는 주된 요인으로 작용
 - 급격한 최저임금 인상, 비정규직의 정규직화, 법인세 인상 등 현 정부에서 추진하는 정책들이 대부분 리턴기업들의 비용상승 (예상) 요인으로 작용
 - 최근 섬유산업 및 자동차산업 분야에서 정부의 각종 비용상승 규제정책 추진에 따라 생산 공장을 해외로 이전하겠다는 의사를 표명
 - 국내 1세대 방직업체인 전방과 경방이 공장 해외이전 및 폐쇄 방침 발표
 - 한국자동차산업협회에서 막대한 인건비 부담으로 완성차 5개사 해외이전 가능성 언급⁹⁾

8) 한국수출입은행의 연도별 ‘해외투자통계’ (투자금액 기준) 참조. 2005년 38.8억달러에서 2010년 74.4억달러, 2015년 73.3억달러에서 2016년에는 83.9억달러로 증가.

9) 최저임금 인상뿐 아니라 통상임금 범위 확대가 자동차산업의 인건비를 압박하는 주된 요인.

IV. 시사점 및 대응 방향

- 과도한 기업 해외투자 및 생산시설 해외 이전(오프쇼어링)은 국내 경제에 상당한 부담으로 작용
 - 국내 기업들의 경비절감 및 성장동력 확충 등의 이유로 생산시설의 해외 이전은 자연스러운 경제현상이며 국익에도 도움이 되는 측면
 - 하지만 지나친 오프쇼어링은 국내 산업의 동공화를 초래할 뿐 아니라 국내 소비위축, 일자리의 감소 등 경제·사회문제를 초래
 - 중소기업들의 경우 해외진출에 실패한 경우가 성공한 사례보다 월등히 많음
- 선진국들의 제조업 리쇼어링 트렌드는 수출의존도가 매우 높은 우리나라에 특히 부정적 영향
 - 미국과 일본, 유럽, 중국 등 주요 경제권에서의 리쇼어링이 활성화될수록 국내 제조업계 타격이 심화될 것으로 예상
 - 국내의 제조업 일자리가 급감하여 국내수요의 부진 초래
 - 혁신성장의 잠재력이 떨어지는 등 국내 경제에 악영향 가능성
- 제한적 리쇼어링 활성화 정책만으로는 기업 유턴의 충분한 유인이 될 수 없음
 - 유턴기업지원법 제정(2013) 등 정부의 관련정책 추진에도 ‘무실적’ 이 정책의 실효성의 현주소를 잘 보여 줌
 - 중국에 진출한 값싼 노동력 의존형 제조업체 지원에 한정된 측면 및 지원·혜택의 크기가 충분하지 못함
- 과감한 규제혁신에 더불어, 정책에 대한 신뢰제고 및 정책의 실효적 추진이

효과적 · 현실적 대안

- 무엇보다도 정부정책에 대한 시장의 신뢰(정책투명성)를 높여야 할 것임
 - 앞서 살펴보았듯이, 정부의 리쇼어링 정책에 대한 기업(가)의 신뢰를 얻지 못하면 효과가 반감되거나 역효과 가능성이 높음
- 기업유턴 및 신사업 추진을 저해하는 각종 정부정책을 재검토하고 기업활동 자유화 정책, 규제를 개혁하는 방향으로 추진해야 함
 - 급격한 최저임금 인상, 비정규직의 정규직화, 법인세 최고세율인상 등 글로벌 트렌드에 반하는 정책들을 재검토 · 무효화할 필요
 - 네거티브 규제방식 도입, 노동의 유연성 제고 등을 통해 노동시장의 활성화 유도할 필요
 - 국내 복귀한 후 (부분적) 업종 전환은 불가피한 여건을 감안하여 리턴기업이 업종전환 시에도 유턴기업지원법 등에 따른 혜택을 받을 수 있도록 할 필요
- 그동안 보수진영에서는 리쇼어링을 통한 일자리창출 및 경제활성화의 필요성을 지속적으로 표방해 왔으며, 향후 실효성 있는 정책추진 방안을 제시해야 할 것임
 - 20대 총선 당시 자유한국당의 전신인 새누리당이 ‘U턴경제특구 설치’를 공약으로 발표
 - U턴기업 활성화는 자유한국당 대선 후보의 공약 중의 하나
 - U턴기업 지원 대상을 중소 · 중견기업에서 대기업까지 확대하고, 외국투자기업에 준하는 지원제도 마련을 약속
 - 향후 자유로운 기업 활동을 보장하는 시장경제의 기반 아래 선진국 수준의 규제개혁을 추진하고, 실질적인 국내투자 유인체계를 구축하기 위한 정책개발 및 정치권의 적극적 역량 발휘가 요망됨

< 부 록 >

한국 기업의 해외 직접 투자 통계¹⁰⁾

< 해외투자금액 및 신규법인 설립 건수 >

(단위: 백만 달러, 건)

연 도	2007	2016	증감	2017년 상반기
투자금액	22,734	34,986	53.9%	21,811
법인설립	5,686	3,084	-45.8%	1,625

< 국가별 투자 현황 >

(단위: 백만 달러, 건)

국가	2007년		2016년		증감		2017년 상반기
	투자금액	신규법인	투자금액	신규법인	투자금액	신규법인	
베트남	1,302	405	2,272	643	74.50%	58.77%	926
중국	5,454	2,113	3,299	675	-39.51%	-68.05%	1,063
미국	3,615	1,261	12,895	495	256.71%	-60.75%	10,323
일본	523	225	262	183	-49.90%	-18.67%	242
홍콩	1,868	150	1,507	142	-19.33%	-5.33%	838
소계	12,762	4,154	20,235	2,138	58.56%	-48.53%	13392
기타국가	9,972	1,532	14,751	946	47.92%	-38.25%	8,419
합계	22,734	5,686	34,986	3,084	53.89%	-45.76%	21,811

10) 한국수출입은행 해외투자통계 URL 참고(<http://stats.koreaexim.go.kr/odisas.html>).

참고 문헌

- 감덕식, “선진국 기업의 리쇼어링 아직은 탐색단계” LG Business Insight(2014.1.14.)
대한무역투자진흥공사 홈페이지(www.kotra.or.kr)
대한무역투자진흥공사, 미 제조업 경쟁력 강화 정책 및 시사점(2013.2.21.)
대한상공회의소, 주요 선진국의 리쇼어링 정책과 시사점 연구(2017.5)
무역협회, 2017년 중소 수출기업 경쟁력 실태조사, 국제무역연구원(2017.8.23.)
이종인, “독일 Industrie 4.0 도입으로 생산성 및 중소기업 경쟁력 향상에 도전” (여의도연구원 이슈브리프, 2015.11.19.)
이종인, “일본의 제조업 르네상스 전략” (여의도연구원 이슈브리프, 2015.12.3.)
한국수출입은행 해외투자통계(<http://stats.koreaexim.go.kr/odisas.html>)
현대경제연구원, 미국 제조업 르네상스의 진행 현황과 시사점(2015)
현대경제연구원, 일본 제조업의 주요 과제 평가와 시사점, VIP리포트(692호; 2017.5.22.)
US Bureau of Economic Analysis(2014)

여의도연구원은 국가발전과 국민행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연포커스」(YDI Focus)를 발간하고 있습니다.

「여연포커스」의 전문은 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자(이종인 연구위원, jilee1306@naver.com) 개인의 의견이며, 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층
전화: (02) 3786-3811 팩스: (02) 3786-3852 (우 07237)



주소 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층
TEL : 02. 3786. 3800 E-mail : ydi@ydiins.or.kr Website : www.ydi.or.kr