

# 미국의 제조업 부활 정책 및 리쇼어링 현상\*

정 준 호\*\*

## I. 머리말

미국은 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 미중유의 경제위기를 겪었다. 오바마 정부는 미국 경제를 재건하기 위해 GM과 크라이슬러에 대한 구제 금융조치를 단행하고 제조업 경쟁력을 복원하고자 노력하였다(National Economic Council, 2016). 기존 연방정책 기조가 주로 과학 기술 진흥에 초점을 두고 있었다면, 오바마 정부는 혁신정책과 산업정책을 연계하려고 노력하였다(Hemphill, 2015). 이처럼 연방정부가 제조업 정책에 깊숙이 개입한 것은, 제조업 부흥을 통해 일자리를 창출하여 중산층을 복원하고자 하는 의도가 있었기 때문이다.

2000년대에 전례가 없을 정도로 미국 제조업 고용규모가 급격히 줄어들었다. 2000년 이전에 제조업 고용비중은 하락하고 있었지만, 제조업 고용규모는 상대적으로 안정적이었다. 이러한 대규모 제조업 고용 상실은 자동화 효과뿐만 아니라 세계화 효과 때문이다. 특히 후자와 연관되어 중국효과가 제조업 일자리 상실에 결정적이었다(Autor et al., 2013; Houseman, 2016).

이 중에서 저임노동을 활용하기 위한 제조시설의 해외 이전, 즉 오프쇼어링(offshoring)에 따른 제조업 고용 상실이 미국에서 주요 논쟁 대상이 되었다. 대량 실업으로 중산층 붕괴와 연방 정부의 제조업 부흥 노력이 서로 맞물리면서 오프쇼어링의 부정적인 효과가 부각되었다. 이와 동시에 달러 가치 하락, 셰일가스로 인한 에너지 비용 하락, 단위 노동비용 변화 등으로 국내로 제조시설을 이전하는 리쇼어링(reshoring) 현상이 2010년 전후로 미국에서 나타나기 시작하였다. 경제위기로 말미암은 미국 제조업체의 비용 변동과 자동화 확대는 리쇼어링 가능성을 열어 놓았다(National Economic Council, 2016).

이러한 배경을 염두에 두고서 이 글은 2008년 글로벌 금융위기 이후에 오바마 정부가 추진

\* 이 글은 2016년에 발간된 『글로벌 생산네트워크와 동아시아의 일자리 변동』에서 필자가 집필한 제8장을 중심으로 정리한 것이다.

\*\* 강원대학교 부동산학과 교수(jhj33@kangwon.ac.kr).

한 제조업 르네상스 정책과 리쇼어링 현상을 살펴보고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 제조업 고용위기와 오바마 정부의 제조업 르네상스 정책

### 1. 2000년대 미국 제조업의 고용위기

1950년대 초반 무렵 미국은 세계 제조업 생산의 40%를 차지했다. 하지만 유럽과 일본 경제 재건, 그리고 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 동아시아 국가의 등장으로 세계 제조업 생산에서 미국이 차지하는 몫은 점차적으로 줄어들었다. 특히 중국의 부상은 세계 제조업 역사에 중대한 전환점이 되었다. 미국 제조업 생산비중이 줄어드는 것은 생산의 지리적 이전 때문이다 (Houseman, 2016). 상당한 제조업 생산기반이 개도국으로 이전되었으며, 이러한 동기는 비용절감에 기인한다. 이에 따라 미국의 다국적 제조기업은 비용 경쟁력을 향유할 수 있었다. 이러한 생산 공정의 지리적 이전은 무엇보다 운송과 통신기술의 발전 및 무역장벽의 완화에 기반하고 있다(OECD, 2007). 생산시설 이전의 적지로 중국이 선택되었는데, 이는 광대한 저임금 노동력의 풀, 거대한 국내 시장, 저환율, 관대한 정부의 인센티브- 값싼 토지, 무상 인프라 제공, 관대한 금융지원- 등에 힘입은 바가 크다.

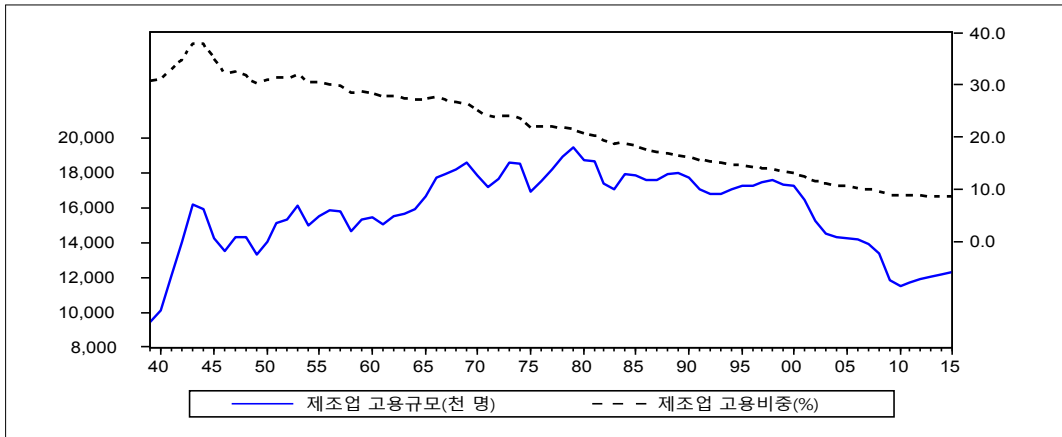
미국 제조업 생산비중이 급격히 줄어드는 것과 동시에 미국 제조업 고용비중이 줄어들었다. 더욱이 2000년대에 제조업 고용규모가 그 이전에 비해 매우 급격히 줄어들었다(그림 1 참조). 이것이 제조업 고용비중이 줄어든 것보다 더욱 더 심각한 문제로 작용하였다(Houseman, 2016). 미국 제조업 고용규모는 1979년 19.4백만 명으로 정점을 기록한 후에 지속적으로 감소하여 2011년 11.5백만 명으로 최저치에 이른다. 약 한 세대를 두고 7.5백만 명의 제조업 고용이 줄어든 것이다. 주목할 점은 1965~2000년 사이 대규모 구조조정을 겪기는 했지만 제조업 고용규모는 대략적으로 17백만 명 이하로 줄어들지는 않았다. 즉 1980년대와 1990년대 초반 엄청난 구조조정 여파에도 불구하고 미국 제조업 고용규모는 상대적으로 안정적이었다. 반면에 제조업 고용비중은 1943년 37.9%로 최고치를 기록한 후에 서비스 고용 확대로 지속적으로 하락했다.

하지만 2000년대는 극적이었다. 미국 제조업 고용규모와 비중 모두가 너무나 급격히 감소했다. 제조업 고용규모와 비중이 각각 2000년 17.2백만 명과 13.1%에서 2010년 11.5백만 명과 8.8%로 떨어졌다. 동 기간에 570만 명의 고용이 감소했으며, 한 자릿수로 고용비중이 움츠러들었다. 이러한 점에서 보면 1980년대와 1990년대 초반의 거대한 구조조정 시기에 비해 2000년대가 사실상 실질적인 미국의 ‘탈제조업화’ 시기라 할 만하다. 이것이 바로 도널드 트럼프가 대통

령이 된 물적 기반이다. 1945~2000년 동안 미국 제조업은 연간 3.4% 성장을 해왔는데, 1966년 제조업 고용규모가 약 1,768만 명이었으며, 그 사이에 수많은 경기변동과 구조조정이 있었지만 2000년에도 제조업의 고용규모는 약 1,730만 명 정도였다. 그러나 2001년 경기침체로 말미암아 제조업 생산규모가 줄어들어 2000~07년 사이에 연간 1.3% 성장을 하였다. 고용규모가 줄어들어 2000~09년 사이에 대략적으로 제조업 고용규모의 1/3을 차지하는 약 570만 개 제조업 일자리가 사라졌다. 이 기간에 천 명 이상을 고용하는 대규모 공장의 40%가 폐쇄되었다(National Economic Council, 2016 : 7; Houseman, 2016). 2000년대 제조업 고용의 급격한 하락은 미국기업 활동의 오프쇼어링과 이를 위한 외국 정부의 정책 노력을 일부 반영하고 있다(Levinson, 2013; Houseman, 2016). 이는 경제의 글로벌화에 기인하는데, 특히 중국의 세계 시장으로의 진입과 관련되어 있다(Autor et al., 2013).

[그림 1] 미국 제조업 고용규모와 비중 추이

(단위 : 천 명, %)



주 : 제조업 고용비중은 비농가 전체 고용대비임.

자료 : Current Employment Statistics, Bureau of Labor Statistics(<http://www.bls.gov>).

## 2. 오바마 정부의 제조업 르네상스 추진

글로벌 금융위기 직후 오바마가 미국 대통령으로 취임할 당시 미국은 초유의 제조업 부문의 일자리 상실, 제조시설의 오프쇼어링, 자동차 산업의 붕괴에 직면하였다. 따라서 그 당시 미국 제조업은 더 이상 경쟁력이 없다는 인식이 팽배했다. 이러한 상황에서 오바마 행정부는 경제 회복을 위해 자동차 산업을 우선 지원했다. 그런 연후에 산업 생태계를 복원하기 위해 제조업 기반 재구축에 나서게 된다(National Economic Council, 2016).

미국경제에서 제조업의 위상과 중요성을 재검토하는 노력들이 나타났다(예 : Helper et al.,

2012; Baily and Bosworth, 2014, National Economic Council, 2016; Houseman, 2016). 첫째, 제조업은 제조업과 경제 전반에서 양질의 일자리를 창출하고 지원한다는 것이다. 근로자의 노하우와 역량이 제조업 생산기반에 의해 창출되고 유지되며, 이러한 근로자 숙련은 미국의 높은 혁신역량을 구현하는 데 필수적이라는 것이다. 또한 미국 제조업 근로자 평균소득은 중위소득보다 약 20%가 더 높으며, 다른 조건이 일정한 경우 제조업 근로자는 임금 프리미엄을 갖고 있다는 것이다(Helper et al., 2012).

둘째, 제조업은 전후방 산업연관과 통합된 공급 사슬을 통해 추가적인 일자리를 창출하는 데 중요한 역할을 하고 있다는 것이다. 제조업 고용창출능력이 예전에 비해 떨어지기는 했지만, 제조업으로 인해 공급사슬이 형성되고 각종 기능의 외부화와 전문화로 관련 사업서비스 고용증가가 견인될 수 있다는 것이다(Sperling, 2013). McKinsey Global Institute(2012)는 미국에서 제조업 기업과 연관된 서비스 공급자는 약 6백만 개의 추가적인 일자리를 고용하는 것으로 파악하고 있다. 제조업을 육성한다고 하더라도 실제로 많은 고용창출은 제조업 외부에서 발생할 가능성이 높다. 이는 또한 수직적인 통합기업의 분리가 가속화되면서 제조업 기업 내부에서 수행하던 각종 서비스 기능이 외부화된 결과이기도 하다.

셋째, 제조업은 경제 전반의 혁신능력 제고에 깊숙이 연관되어 있다는 것이다(National Economic Council, 2016). 미국 제조업이 약 12%의 GDP 비중을 점하고 있지만, 제조업 R&D 지출은 민간 R&D 지출의 약 75%를 차지하고 있으며 R&D 인력의 60%를 점유하고 특허의 상당 부분을 차지하고 있다. 혁신과 제품 디자인 투자는 생산 공정을 통해 얻어진 노하우와 역량에 의존한다. Pisano and Shih(2009)는 연구개발, 디자인과 생산 활동 간 상호작용이 학습과 혁신의 향상에 핵심적이라고 강조한다. 이에 따라 생산과 디자인 간 공간적 근접성이 야기하는 경제적 편익이 중요시된다. 제품 개발 엔지니어와 작업장 근로자 간 공간적 근접성은 생산성 향상에 기여하므로 혁신의 파급효과는 생산 활동과 긍정적으로 연계되어 있다. 이러한 연계효과는 거리에 따라 조락하기 때문에 제조업 입지는 국가나 지역의 혁신능력 향상에 매우 중요한 요소로 파악된다(Helper et al., 2012).

오바마 정부는 자동차 산업 구제 경험으로 제조업이 상호 연계되어 포괄적인 접근이 필요하다는 것과, 2000년대 미국 제조업이 급격히 쇠퇴하면서 제조업 역량에 대한 심각한 과소투자가 있다는 것을 깨달았다. 제조업 정책은 생태계 구축, 즉 다수 기업들이 이용할 수 있는, “혁신을 유지·창출하는, 지리적으로 착근된 집합적인 연구개발, 엔지니어링 및 제조역량”의 집합으로서 ‘산업의 공유자산(industrial commons)의 재구축에 맞추었다(National Economic Council, 2016 : 15). 제조업은 기본적으로 지역적으로 착근되어 있지만, 연방정부가 지역의 제조업 역량을 구축하고 투자하는 데 중요한 역할을 할 수 있다는 기존 연방정부의 기조와는 다른 정부 개입의 성향이 나타났다(Hemphill and Perry, 2012; Hemphill, 2015). 제조업에 대한 새로운 인식 전환

은 바로 강력한 제조업이 혁신경제에서 중요하고 입지가 그러한 매개 역할을 할 수 있다는 것이다(Pisano and Shih, 2009; Helper et al., 2012). <표 1>에서 보는 바와 같이, 오바마 정부는 종합적인 접근을 택해 특정 산업의 개발에 집중하는 것이 아니라, 역량, 자산, 기업환경 등 제조업 기반을 강력하게 구축하는 데 정책적 노력을 경주했다(Sperling, 2013).

<표 1> 오바마 정부의 제조업 르네상스 정책 기조와 주요 정책

정책 기조	주요 정책
차세대 기술에 기반한 혁신 고무	- Manufacturing USA : National Network for Manufacturing Innovation(NNMI) 구축 - 연방정부의 제조업 연구개발 투자 - Nation Makers Initiative
투자 유치를 위한 숙련, 지역, 공급사슬 강화	- 제조업 노동력 훈련 : Trade Adjustment Assistance Community College Career Training 프로그램, Apprenticeships - Manufacturing Extension Partnership(MEP) - Investing in Manufacturing Communities Partnership 지정 - Supply Chain Innovation Initiative, Supplier Pay Initiative - Manufacturing Day
생산 영역에서 경쟁력 창출	- 법인세 개혁 : 연구개발 세액공제, 법인세 인하 등 - 인프라 : 교통투자(예 : Fixing America's Surface Transportation법) - 에너지 : 셰일가스, 대체 에너지원 개발 - 규제 개혁
시장 접근성 확대 및 공정 경쟁의 장 조성	- Trans-Pacific Partnership(TPP) - 무역 집행 : 무역 원활화 및 무역 집행법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act) - SelectUSA : 연방정부 차원의 외국인 투자유치 프로그램

자료 : Sargent Jr.(2016)에서 정리.

### III. 제조업 리쇼어링 현황과 평가

#### 1. 리쇼어링의 요인과 현황

생산 공정 분업의 심화는 일정 기능의 아웃소싱(outsourcing)과 오프쇼어링(offshoring)을 수반하고 기업 생산시설의 입지변동을 야기한다. 아웃소싱은 외부 전문기업으로부터 중간재를 구매하는 것을 말한다. 반면에 오프쇼어링은 해외 공급자로부터 중간재를 구입하거나 기업 내 특정 직무를 해외 입지로 이전하는 것을 일컫는다. 따라서 오프쇼어링은 제3의 해외 독립기업과의 계약으로 활동이 외부화되는 국제 아웃소싱과 해외 자회사를 활용하는 인소싱(insourcing) 양자를 포함한다(OECD, 2007). 오프쇼어링의 반대현상으로서 리쇼어링(reshoring)은 현지 또는 세계 수요에 대처하기 위해 저임금 국가에 이전됐던 생산 공정 일부 또는 전부가 다시 본국으로 귀환

하는 과정을 말한다. 이는 ‘inshoring’, ‘revere offshoring’, ‘onshoring’, ‘backshoring’, ‘insourcing’ 등으로 다양하게 일컬어지며, 오프쇼어링이 수반하는 사회·경제적인 부(-)의 효과에 대한 반대 현상으로 이해된다.

리쇼어링에 대한 대중적인 관심과 열망은 양호하지 않은 미국경제를 되살리려는 노력을 반영하고 있다. 미국 제조업체의 국내 회귀는 2010년 전후로 나타나기 시작했다. 그렇다면 미국 제조업이 해외에서 국내로 왜 회귀하는가? Sirkin et al.(2014)에 따르면, 2004~14년 동안 대략적으로 공산품 수출의 90%를 차지하는 25개 국가의 자료를 조사한 결과 제조업 임금, 노동생산성, 에너지 비용, 환율이 제조업 입지결정에 중대한 영향을 미쳤다. 제조업 비용 경쟁력에 중요한 영향을 미치는 이러한 요인들이 동 기간에 미국과 멕시코에서 향상되었다는 것이 그들의 결론이다. 그 결과 글로벌 금융위기 이후 미국으로 제조업 회귀현상이 일어날 수 있었다는 것이다(Celasun et al., 2014). 이러한 유형적인 요인뿐만 아니라 무형적인 요인들도 미국 제조업의 본국으로의 귀환에 한 몫을 했다. 그러한 요인들은 지식재산권 보호, 가치사슬 통합, 해외 제조시설 관리의 어려움, 품질관리 문제, 최저가 제품의 구매에서 미국산 제품 구매로 변화된 미국 소비자 분위기, 로봇, 3D 프린팅, 5축 밀링 등 신기술 도입, 정부 인센티브, 기업의 ‘경제적 애국심(economic patriotism)’ 확산 등이다. 이러한 요인에 따른 연성 비용은 제조업 입지결정의 총비용 계산에서 간과되기 쉽다(Grey et al., 2013).

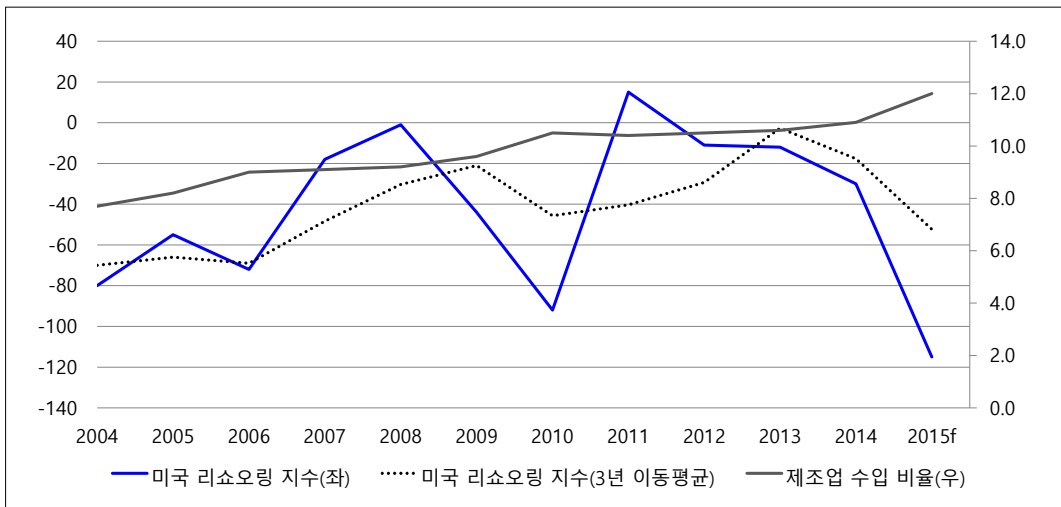
1990년대와 2000년대 중국으로의 오프쇼어링은 미국 제조업체의 생존전략이었다. 값싼 중국 임금을 활용하기 위해 중국에 생산 공정 일부 또는 전부를 이전하였다. Moser(2013)에 따르면, 2003년 오프쇼어링으로 연간 약 150,000개의 일자리가 해외로 이전되었지만 리쇼어링으로 인해 약 2,000개의 일자리가 미국으로 되돌아왔다. 2013년에는 연간 약 30,000~50,000개의 일자리가 오프쇼어링으로 해외로 이전되고 있지만 리쇼어링으로 연간 약 30,000~40,000개 일자리가 되돌아오고 있다. 이 중에 60%는 중국에서 되돌아오고 있다.

Boston Consulting Group(2015)의 미국 제조업체에 대한 설문조사 결과는 리쇼어링의 가능성을 보여주고 있다. 2012년에는 10억 달러 이상 연간 매출액을 가진 제조업체의 37%가 중국에서 미국으로 생산 공정 이전을 계획하거나 또는 적극적으로 고려하고 있다고 대답하였다. 이러한 긍정적인 대답 비중은 2015년에는 53%로 상승하였다. 미국으로 이전한 기업의 경우 입지 이전의 가장 중요한 요인으로 공급사슬 단축, 운송비용 절감, 고객과의 근접성과 같은 지역화 편익을 거론하고 있다. 그리고 그다음이 양질의 노동력과 사업 환경이다. Moser(2013)에 따르면, 2013년 현재 오프쇼어링으로 제조업 일자리가 해외로 이전된 것과 미국에서 창출된 새로운 일자리는 거의 등가이며, 그 규모는 연간 약 40,000개 정도이다. 2010~15년 상반기까지 약 700개의 리쇼어링 사례가 있다(A. T. Kearney, 2015). 리쇼어링 사례는 컴퓨터, 전자, 가전, 전기장비, 1차 금속, 기계, 가구, 플라스틱·고무, 조립금속 등과 같이 다양한 산업에 걸쳐 있다. 특

히 자동차산업의 경우 지난 2년 동안 급속히 증가했다.

A. T. Kearney(2015)는 ‘A. T. Kearney US Reshoring Index’를 개발하여 거시적인 차원에서 미국의 리쇼어링 현황을 보여주고 있다. 동 지수는 14개 주요 생산시설 이전 교역상대국으로부터 제조업 수입과 미국 제조업 부가가치 생산의 연간 성장률을 분석한 것이다. 즉 제조업 수입비율을 가지고 리쇼어링과 오프쇼어링의 정도를 파악하는데, 이 비율 증가는 오프쇼어링 증가를 의미한다. [그림 2]에서 보는 바와 같이, 2014년 이후 리쇼어링 효과가 크지 않은 것으로 나타났다. 2009~13년 사이 리쇼어링보다 오프쇼어링 값이 더 크지만, 리쇼어링 값이 상승 추세였다. 2011년은 예외적으로 리쇼어링 값이 오프쇼어링의 그것을 능가한 유일한 해이다. 동 지수는 2015년에 -115이였으며, 제조업 수입비율은 2004년에 비해 434bp 증가하였다. 이러한 점에서 최근 리쇼어링은 한 번의 일탈로 이해할 수 있다는 것이다. 2014년 이후 다시 오프쇼어링이 세를 얻고 있다고 볼 수 있다(A. T. Kearney, 2015).

[그림 2] 제조업 수입 비율과 미국 리쇼어링 지수 추이



주 : 2015년은 상반기 기준.  
 자료 : A. T. Kearney(2014, 2015)에서 재구성.

## 2. 리쇼어링에 대한 평가

리쇼어링 현상에 대한 평가는 낙관론과 회의론으로 나누어져 있다. 미국 제조업 르네상스에 대한 실증연구는 환율 하락, 천연가스 가격 인하, 단위 노동비용 인하 등과 같은 요소비용 변화가 미국 제조업 생산에 정(+)의 효과를 미친 것이 사실이라는 점을 확인시켜 주고 있다 (Celasun et al., 2014). 이 연구는 또한 제조업이 미국의 주요 성장 동력이 된다고 생각하지는

않지만 제조업 수출이 앞으로 무시할 수 없는 성장 기회를 제공할 수 있다는 점을 제시하고 있다. National Economic Council(2016: 9~10)은 2014년 이후 제조업의 성장세에 제동이 걸린 것은 인정하면서도 그것은 일시적인 현상에 지나지 않는다고 파악하고 있다. 이어서 2016년 초반에 제조업이 일정한 회복세를 보이고 있다고 지적하고 있다. 이러한 일시적인 제조업 정체는 글로벌 경제의 저성장과 에너지 관련 자본투자의 하락에 기인하고 있다는 것이다. 이러한 요인들로 지난 2년 동안 제조업 성장세가 둔화되고 리쇼어링이 정체된 것으로 보이지만, 2000년대와 비교하면 높은 성장세와 리쇼어링의 추세가 여전히 나타나고 있다는 것이다. 이러한 성장세가 나타나는 것은 구조적인 요인에 기인하며, 이러한 미국 제조업의 낙관론에 대한 근거로 National Economic Council(2016)은 총비용 및 글로벌 공급사슬 변화, 생산기술 수렴, 제조업 지원 정책 등을 들고 있다.

이러한 미국 제조업에 대한 낙관론과 대조적으로 회의론도 존재한다. 후자는 리쇼어링 현상 자체를 부정하는 것이 아니라 그것이 다소 과장되고 일시적인 현상에 지나지 않을 거라는 견해를 가지고 있다. 첫째, 중국 제조업 근로자 임금수준은 미국의 그것과 상대할 수 없을 정도로 여전히 낮은 수준이고, 중국 노동 생산성은 미국의 그것보다 매우 빠르게 증가하고 있다는 것이다(Adams et al., 2015). 둘째, 중국 임금비용의 증가로 미국 제조업체는 베트남, 미얀마, 인도네시아 등 저비용 국가들로 생산시설을 이전할 수 있다. 특히 베트남으로 이전하는 것이 최근에 급격히 증가하고 있다. 셋째, 셰일가스로 인해 미국 제조업체 에너지 비용이 절감된 것은 사실이지만, 그 비용은 미국 제조업체 총비용의 5% 미만이다(Grabel, 2012). 넷째, 추가 비용 부담이 크지 않다면, 문화적으로, 지리적으로 가까운 국가로 생산시설의 입지를 이전하는 ‘Nearshoring’이 유력한 대안으로 등장하고 있다(Boston Consulting Group, 2015). 다섯째, 미국으로 제조업체가 다시 돌아오더라도 적절한 현장 숙련노동을 구하는 데 어려움이 있다. 이는 리쇼어링의 딜레마를 보여주는데(A. T. Kearney, 2015), 이에 대한 대안으로 미국 제조업체 CEO는 자동화와 첨단 제조공정 도입이 비용을 절감하고 경쟁력을 향상시킬 수 있다고 생각하고 있다(Boston Consulting Group, 2015). 여섯째, 생태계 조성을 추진하려는 연방정부의 제조업 정책 효과는 현재로서는 판단하기 힘들다. 경제적 애국심에 기대는 리쇼어링보다는 외국인 투자 유치에 더욱 더 고용효과에 유의할 것이라는 점을 A. T. Kearney(2015)는 제시하고 있다.

## IV. 시사점

2008년 글로벌 금융위기 이후 오바마 정부는 자동차 산업을 구제하고 혁신정책과 산업정책



을 연계시켜 미국의 제조업 기반을 공고히 하고자 하였다. 이는 생산 공정과 제품 디자인 간 연계를 강화시키고, 그러한 연계는 바로 입지의 중요성을 되새김질하는 것이었다. 다른 한편으로, 2010년 전후로 환율 저하, 천연가스 가격의 인하, 단위 노동비용의 인하 등과 같은 비용 변화, 새로운 기술의 발전, 미국 소비자 인식 변화, 혁신과 숙련 인력의 중요성, 기타 여러 가지 요인들이 결부되면서 일부 미국 제조업체들이 해외에서 국내로 회귀하는 현상, 즉 리쇼어링이 나타났다. 이에 대해 일시적인 현상에 불과하다는 회의론과 향후에도 이러한 현상이 지속될 것이라는 낙관론이 맞서고 있다.

그렇다면 미국의 전향적인 제조업 정책과 리쇼어링이 우리나라에 함의하는 바는 무엇인가? 여러 가지가 논의될 수 있지만 제조업 정책과 리쇼어링의 고용효과를 중심으로 두 가지 시사점을 제시하고자 한다. 첫째, 혁신정책과 산업정책 간 연계이다. 이는 산업이나 기술선별을 용인하면서 선별된 산업이나 기술의 확산효과(spill-overs)를 극대화하는 것이다. 선별된 기술이나 산업은 주로 범용기술(예: IT, 나노, 바이오 기술)이고, 이러한 기술이나 산업이 일종의 플랫폼 역할을 하면서 기존 기술 및 산업들과 융·복합을 추진하는 것이다. 이것이 작동하기 위해서는 생산과 혁신이 지리적으로 착근되어서 하나의 산업 생태계를 구축해야 하고, 참여하는 경제 주체들 간 관계는 가능한 한 수평적이어야 한다. ‘갑을’ 관계로 나타나는 우리나라 재벌 대기업의 산업 생태계처럼 파편화되고 구획화되어서는 안 된다. 이러한 구조를 개혁하고 바로잡는 것이 바로 혁신정책과 산업정책 간 연계가 함의하는 시사점이 아닐까 한다.

둘째, 리쇼어링 고용효과의 ‘딜레마’와 ‘역설’이 존재한다는 것이다. 중국경제의 성숙도에 따라 여러 가지 상대적인 비용 변화가 발생하며 일부 미국 제조업체가 국내로 회귀하는 리쇼어링과 같은 경제적 균형이 발생할 수는 있지만 과거로 회귀하는 것은 사실상 불가능하다. 미국 임금비용이 중국의 그것보다는 여전히 높은 상황에서 비용 경쟁력을 유지하기 위해서는 미국으로 회귀한, 즉 리쇼어링한 제조업체는 자동화에 더 많은 투자를 해야 한다. 따라서 이는 제조업 고용규모가 과거 수준으로 회귀하기가 불가능하다는 것을 시사한다. 자동화는 어쩔 수 없이 고용 없는 성장을 더욱 더 촉진하기 때문이다. 2000년대 저임노동을 활용하기 위해 오프쇼어링이 일어나고 제조업 고용 상실이 대규모로 발생한 데 반해, 2010년 이후 리쇼어링 현상은 비용 경쟁력 회복과 유지를 위해 자동화 투자를 할 수밖에 없는 상황을 연출하고 있다. 리쇼어링으로 인해 미국 제조업 생산규모와 노동생산성은 증가할 수 있지만 그것의 고용효과는 기대한 만큼 크지 않은 리쇼어링 현상의 ‘역설’이 존재한다는 것이다.

또한, 중간 숙련 부족과 신규 투자 부재는 제조업 리쇼어링 효과를 제한시키고 있다. 너무나 많은 제조업 고용이 상실되었기 때문에 무형의 제조과정 노하우와 숙련이 사라진 것이다. 그리고 정부의 인센티브를 기대하지만 새로운 입지에서 신규 투자는 꺼리고 있다. 미국으로 리쇼어링한 제조업체는 숙련 인력의 구인난에 허덕이고 있는 것이다. 소위 리쇼어링의 ‘딜레마’가 존재한다.

이처럼 고용 측면에서 보면 리쇼어링의 ‘역설’과 ‘딜레마’가 존재한다. 미국 제조업 르네상스와 연관된 리쇼어링 현상에서 우리가 주목해야 할 점은 바로 ‘고용효과’이다. 미국 사례에서 보듯이 자동화 효과가 온전히 대규모 제조업의 고용 상실을 유발한 요인이 아니라는 것이다. 오프쇼어링과 같은 미국 제조업체 입지 전략도 이에 크게 한 몫을 하였던 것이다. 경제가 성숙되면 자동화 투자가 증대되어 필연적으로 감소하는 제조업 고용규모는 산업구조, 정부정책, 기업 전략 등에 따라 다를 수밖에 없다. 즉, 경제가 성숙되면 제조업 고용비중은 줄어드는 것이 사실이지만 고용규모는 상황에 따라 그렇지 않을 수도 있다는 것이다. 리쇼어링한 기업이 국내에 제대로 정착하기 위해서도 제조공정의 노하우와 숙련을 유지하고 창출할 수 있는 풀(pool)로서 일정한 제조업 고용규모는 필요한 것이다. 따라서 정부는 금융이 주도하는 서비스경제로 경제를 전환시키려는, 제조업과 연관이 없는 ‘비관련 다각화’가 아니라 이와 연관된 ‘관련 다각화’ 전략을 통해 제조업의 직·간접적인 고용효과를 제고할 필요가 있다. **KLI**

### [참고문헌]

- 정준호(2016), 「미국 제조업 르네상스 정책과 리쇼어링 현상 분석」, 조성재 외, 『글로벌 생산 네트워크와 동아시아의 일자리 변동』, 한국노동연구원.
- A. T. Kearney(2014), *The Truth About Reshoring: Not what It's Cracked Up to Be!*
- \_\_\_\_\_ (2015), *US Reshoring: Over Before It Began?*
- Adams, B., B. Nager, and R. D. Atkinson(2015), *The Myth of America's Manufacturing Renaissance: The Real State of U. S. Manufacturing*, The Information Technology and Innovation Foundation.
- Autor, D. H., D. Dorn, and G. H. Hanson(2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review* 103(6), pp.2121~2168.
- Baily, M. N. and B. P. Bosworth,(2014), “US Manufacturing: Understanding Its Past and Its Potential Future,” *Journal of Economic Perspectives* 28(1), pp.3~26.
- Boston Consulting Group(2015), *Made in America, Again: Fourth Annual Survey of US-based Manufacturing Executives*.
- Celasun, O., G. Di Bella, T. Mahedy, and C. Papageorgiou(2014), “The U.S. Manufacturing Recovery: Uptick or Renaissance?” IMF Working Paper, WP/14/28.
- Graebel(2012), *Offshoring? Reshoring? Nearshoring?*

- Gray, J. V., K. Skowronski, G. Esenduran, and M. J. Rungtusanatham(2013), “The Reshoring Phenomenon: What Supply Chain Academics Ought to Know and Should Do,” *Journal of Supply Chain Management* 49(2), pp.27~33.
- Helper, S., T. Krueger, and H. Wial(2012), *Why Does Manufacturing Matter? Which Manufacturing Matters: A Policy Framework*, Metropolitan Policy Project at Brookings, Brookings Institute.
- Hemphill, T. A. and M. J. Perry(2012), “A U.S. Manufacturing Strategy for the 21st Century: What Policies Yield National Sector Competitiveness?” *Business Economics* 47(2), pp.126~147.
- Hemphill, T. A.(2015), “The Network for Manufacturing Innovation: A ‘Tipping Point’ in US Research and Development Policy?” *Competition Forum* 13(1), pp.18~22.
- Houseman, S.(2016), *Is American Manufacturing in Decline?* W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Levinson, M.(2013), *‘Hollowing Out’ in U. S. Manufacturing: Analysis and Issues for Congress*, Congressional Research Service.
- McKinsey Global Institute(2012), *Manufacturing the Future: the Next Era of Global Growth and Innovation*.
- Moser, H.(2013), *Reshoring Initiative Annual Activity and Accomplishment Summary: 2013*, Reshoring Initiative.
- National Economic Council(2016), *Revitalizing American Manufacturing: The Obama Administration’s Progress in Establishing a Foundation for Manufacturing Leadership*.
- OECD(2007), *Moving up the Value Chain: Staying Competitive in the Global Economy*, Paris: OECD.
- Pisano, G. P. and C. S. Willy(2009), “Restoring American Competitiveness,” *Harvard Business Review* 87(7-8), pp.1~13.
- Sargent Jr., J. F.(2016), *The National Network for Manufacturing Innovation*, Congressional Research Service.
- Sirkin, H. L., M. Zinser and J. Rose.(2014), *The Shifting Economics of Global Manufacturing: How Cost Competitiveness is Changing Worldwide*, The Boston Consulting Group.
- Sperling, G.(2013), *The Case for a Manufacturing Renaissance*, The Brookings Institution, July 25, 2013.