

글로벌 가치사슬(GVC) 재편에 따른 충청북도의 공공외교 추진전략

이민재¹, 정진섭^{2*}

¹목원대학교 국제무역물류학과 조교수, ²충북대학교 국제경영학과 교수

A Strategy for Public Diplomacy in Chungcheongbuk-do by Reorganizing Global Value Chain (GVC)

Min-Jae Lee¹, Jin-Sup Jung^{2*}

¹Assistant Professor, Dept. of International Trade and Logistics, Mokwon University

²Professor, Dept. of International Business, Chungbuk National University

요약 본 연구는 글로벌 공급망 변화로 인해 국내외 기업의 투자유치를 통한 지역경제 활성화가 긴요한 시점에서 충청북도를 중심으로 공공외교를 활용한 지방정부의 경쟁력 강화 방안을 모색했다. 최근 글로벌 비즈니스 환경에서 나타나고 있는 주요 이슈를 정리하면, 글로벌 가치사슬의 지역화 강화, 리쇼어링 현상과 공급망 다변화, 디지털 전환을 통한 효율적인 글로벌 가치사슬 창출 등이다. 따라서 본 연구는 이러한 변화를 바탕으로 공공외교 전략의 필요성을 강조하고 SWOT 분석을 통해 충북의 대응 여건 및 세부 전략을 도출했다. 또한, 이를 종합하여 ABCD 모델을 기반으로 충북형 공공외교 전략을 수립하고, 충북의 경쟁력을 한 단계 업그레이드하기 위한 전략적 시사점을 제시했다.

키워드 : 글로벌 가치사슬, 공공외교, 전략, ABCD 모델, 충청북도

Abstract This study sought ways to strengthen the competitiveness of local governments using public diplomacy, especially in Chungcheongbuk-do, at a time when it is urgent to revitalize the local economy by attracting investment from domestic and foreign companies due to changes in the global supply chain. The main issues that have recently emerged in the global business environment include strengthening the localization of the global value chain, diversifying reshoring and supply chains, and creating an efficient global value chain through digital transformation. Therefore, this study emphasized the necessity of a strategy for public diplomacy based on these changes, and derived the response conditions and detailed strategies of Chungcheongbuk-do through SWOT analysis. In addition, based on the ABCD model, we set up a Chungbuk-type public diplomacy strategy and suggested strategic implications for upgrading Chungbuk's competitiveness.

Key Words : Global Value Chain, Public Diplomacy, Strategy, ABCD Model, Chungcheongbuk-do

1. 서론

최근 뉴노멀, 코로나19 등으로 인해 전 세계적으로 보호무역주의가 확산하면서 기존 글로벌 가치사슬의 길이, 지리적 분포 및 거버넌스의 변화가 목격되고 있다. 특히, 팬데믹의 영향으로 중국에 집중된 글로벌 가

치사슬 구조의 위험성이 드러나며 글로벌 공급망에서 중국 비중을 축소하려는 시도가 가시화됨에 따라, 중국의 탈동조화 현상이 가속화되고 있다. 이로 인해, 미국을 비롯한 다국적 기업들의 대(對)중국 투자가 줄고 중국의 대(對)미 투자 역시 급감하고 있으며 지역화를 중심으로 한 생산거점의 이동이 빠르게 추진되고 있다.

*Corresponding Author : Jin-Sup Jung(jsjung@cbnu.ac.kr)

Received November 4, 2021

Accepted December 20, 2021

Revised December 15, 2021

Published December 31, 2021

이처럼, 미·중 관계가 글로벌 가치사슬에 기반을 둔 전략적 협력관계에서 경쟁 관계로 변화하면서 차별화된 생태계를 구축하기 위한 움직임이 가속화되고 있다. 대표적으로 중국은 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 추진하며 세계 경제의 흐름을 미국 중심에서 중국으로 바꾸려 노력하고 있으며, 온라인에서도 독자적인 생태계를 구축하기 위해 다양한 방안을 모색하고 있다.

한편, 이러한 경영환경 변화로 인해 기업들은 입지 선정에 있어서 비용 절감과 효율성을 중시하던 전략적 관점에서 벗어나 안전과 위기관리 능력, 복원력을 갖춘 공급망 확보를 위해 새롭게 생산 전략을 수정하고 있다. 즉, 장기적 관점에서 대규모의 산업 활동 투자가 있어야 하는 글로벌 가치사슬보다 '린 방식'의 물리적 인프라와 고품질의 디지털 인프라에 의존하는 분산형 공급망이 주목받고 있다. 따라서 제조 기업의 수요에 근접한 온쇼어링(on-shoring)¹⁾ 및 니어쇼어링(near-shoring)²⁾ 현상, 공급체인 단위(nodes)의 분산화가 확대되고 있다 [1]. 이처럼 세계 공장으로서의 중국의 역할이 감소함에 따라 아시아에서 선진국으로의 대륙 간 무역은 약화되는 반면, 대륙 내 무역이 증가하면서 지역블록화로 인한 역내가치사슬로의 이동이 본격화되고 있다. 이에 자국 기업의 리쇼어링(re-shoring)이 국내 경제 성장의 주요 이슈로 부상하면서 국가 차원은 물론 지방정부에서도 '공공외교'를 활용해 투자를 유치하려는 움직임이 나타나고 있다.

공공외교는 한 국가가 다른 국가의 정책을 자국에 유리하게 전환할 목적으로 일반 대중 혹은 사회 지도층의 의견에 영향을 미치는 외교의 한 형태이다. 공공외교는 냉전의 종식과 함께 그 중요성이 급속히 부상했는데, 냉전기에는 미국과 소련을 양대 진영으로 이념, 군사 및 경제적 대결로 인해, 정부 간 안보를 중심으로 한 전통적 외교활동이 중시되었다. 그러나 소련이 해체되면서 군사적 긴장이 완화되고 정치적 민주화와 경제적 세계화가 확산되면서 민간을 중심으로 한 외교의 중요성이 커지게 되었다. 특히, 정보통신기술이 발달하면서 인터넷과 모바일 등을 활용해 정보의 글로벌화 및 민주화가 급속히 진행되면서, 공공외교가 전개될 수 있는 시대적 변화와 기술적 토대가 마련되었다. 이로 인해

대도시를 중심으로 탈국가화현상이 등장하고 지방정부를 중심으로 소속 국가와는 차별화된 특성 및 역량을 통해 도시의 운영 및 발전을 모색하는 모습이 나타났다 [2, 3]. 이에, 한국도 지방정부의 국제화 수단으로 다양한 분야에서 외국 지방자치단체와 국제교류 협력을 형성·유지하고 있으며, 이는 중앙정부의 지시보다는 지방자치단체 스스로 추진하는 형태를 보이고 있다[4].

본 연구는 글로벌 공급망 변화로 인해 국내의 기업의 투자유치를 통한 지역경제 활성화가 긴요한 시점에서 충청북도(이하 충북)를 대상으로, 공공외교를 통한 지방정부의 경쟁력 강화방안을 모색하고자 한다. 최근 외교 수행을 바라보는 시각이 국가중심 외교(state-centric diplomacy)에서 다중심 외교(multi-centric diplomacy)로 변화하면서 중앙정부 주도의 외교정책이 축소되고 지자체 및 시민사회를 포함한 수평적 협치 방식의 다각적 외교가 확대되고 있다. 이러한 추세에 발맞춰 미국영국프랑스 등 서구 선진국은 물론, 중국일본 등의 국가에서도 관련 제도를 정비하고 막대한 재원을 투입하며 지자체 중심의 활발한 공공외교 활동을 전개하고 있다. 따라서 한국 정부도 이러한 공공외교를 활성화하기 위해, 지방정부중심의 공공외교를 독려하고 지자체 참여 프로그램을 공모하는 등 다양한 방안 모색이 필요한 시점이다.

이러한 맥락에서 공공외교의 추진 필요성과 중요성을 강조하고 공공외교에 대한 효과성을 바탕으로 발전 방안을 제시하는 연구가 증가하고 있다[5, 6]. 그러나 이러한 다수의 연구는 지방자치단체나 비국가 단체의 영향력이 점증적으로 확대되는 추세임을 확인하는 서술적 수준에 머물고 있다. 즉, 공공외교의 현실적이고 구체적인 수행방안과 이로부터 유추되는 이론적 및 정책적 함의를 도출할 만큼 심도 있게 분석을 진행한 연구는 매우 희소하며, 공공외교의 활용을 구체적으로 지방정부의 산업경쟁력과 연계해 전략적 시사점을 도출한 연구는 거의 없는 상황이다. 따라서 공공외교 분야를 다루고 그 격차를 보완하는 개별 지역 차원의 연구가 매우 필요하다고 판단된다.

이러한 일련의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 연구 목표를 제안한다. 첫째, 공공외교를 기반으로 글로벌 공급망 변화에 대응해 국내외 기업의 충북 투자유치를 위한 토대를 마련하고자 한다. 미국, 독

1) on-shoring: 기업의 해외 생산 공정을 본국으로 재배치

2) near-shoring: 기업의 해외 생산 공정을 본국과 가까운 지역으로 재배치

일 등 제조업 선진국들은 리쇼어링 정책과 스마트 인프라 구축 등을 바탕으로 자국 제조업 재건을 적극적으로 추진하며 글로벌 가치사슬에 대한 의존성을 줄이고 디지털 혁신과 생산 네트워크 다변화를 통해 위험을 분산하고 있다. 특히, 코로나19로 글로벌 공급망의 교란이 발생하면서 지역 기업의 생산품을 수요로 하는 역내 공급망에 신속하고 공격적인 진입이 나타나고 있다. 또한, 전통적인 중간재, 인력이동을 통한 글로벌 가치사슬(global value chain, GVC) 연계보다 디지털화를 기반으로 데이터나 원거리 서비스를 이용한 가치사슬 연계가 강화되는 등의 질적 변화가 가속화되고 있다. 따라서 본 연구는 이러한 추세에 발맞춰 충북에서 공공외교를 통해 관련 기업을 전략적으로 유치하는 방법을 모색하고자 한다.

둘째, 충북형 공공외교 전략 수립을 통해 지속가능발전목표(sustainable development goals, SDGs)에 기여할 것이다. 전 세계적으로 개도국의 지속가능한 발전을 지원하기 위해 국가적 차원뿐만 아니라 지방정부를 중심으로 글로벌 가치사슬을 활용한 개발 협력 방안을 모색하고 있다. 따라서 충북도 성장잠재력이 높은 개도국과의 공공외교를 통한 경제협력 확대를 추진하고 상호보완적 경제구조를 활용한 무역, 투자, 인프라 등의 분야에서 개발 협력을 추진할 필요가 있다. 또한, 최근 공적개발원조(official development assistance, ODA) 등 국제화에 있어서 사람의 이동, 특히 다문화 등에 관한 관심이 높아짐에 따라, 지역 차원의 공적개발원조에 있어서 공공외교를 확대해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 충북에서도 다문화에 민감한 지역이 발생하고 사회통합프로그램에 대한 수요가 증가하고 있다. 따라서 이러한 충북의 여건에 적합한 충북형 공공외교 전략을 제시하고자 한다.

2. 선행연구

2.1 글로벌 가치사슬

글로벌 가치사슬에 관한 개념 및 논의는 기업 및 산업의 부가가치 창출을 설명하기 위한 일련의 과정을 분석하는 도구로서, 다양한 학문 분야 및 정책에서 폭넓게 활용되고 있다. 특히, 국제경영 분야에서는 글로벌 가치사슬을 Porter의 가치사슬 이론의 확장개념으로 정의하고³⁾, 기업의 경쟁우위를 분석하고 해외 생산 및

진출요인을 고찰하는 데 집중하고 있다. 즉, 생산체제 및 산업 구조의 변화, 기업 경쟁우위의 제고, 해외직접투자 등을 중심으로 글로벌 가치사슬에 관한 연구가 수행되어 왔다.

먼저, 생산체제 및 산업 구조의 변화 측면에서 글로벌 가치사슬을 고찰한 연구는 주로 무역관점에서 중간재 교역의 급증을 설명하는데 초점을 둔다. 대표적으로 다단계 생산(multi-stage production)[7], 가치사슬의 분할(slice-up of the value chain)[8], 생산공정의 분열(disintegration of production)[9], 무역의 수직 전문화(vertical specialization of trade)[10] 등이 있다[11]. 이러한 접근법은 글로벌 가치사슬을 설명하는데 있어서 여전히 전통적 무역이론에 상당히 의존하기 때문에, 생산과 무역 패턴은 국가의 비교우위에 의해 결정된다는 한계를 가진다[12]. 둘째, 해외직접투자에 있어서 글로벌 가치사슬을 고찰한 연구이다. 이러한 연구들은 무역 접근법에서 다루지 못한 기업 간 거래에 집중해 설명한다. 즉, 글로벌 가치사슬 측면에서 다국적 기업 특유의 소유우위를 다루거나[13], 다국적 기업의 투자 동기와 전략에 맞는 새로운 이론을 개발하는 등 다양한 접근법을 통해 연구가 진행되었다[14, 15]. 셋째, 기업의 경쟁우위 창출을 위한 글로벌 가치사슬 관점의 연구이다. 이는 기업이 지속가능한 경쟁우위 창출과 경쟁사보다 빠른 혁신을 도모하기 위해 글로벌 가치사슬 내에서 추진하는 혁신 활동 과정을 고찰한다[16].

한편, 최근 4차 산업혁명, 코로나19 등의 충격이 산업 동향을 변화시키면서 디지털 기술이 글로벌 가치사슬을 재편하고 기업의 경쟁우위를 창출하는 동인으로 작용하고 있다. Oliveira, Fleury and Fleury[17]는 디지털화가 글로벌 가치사슬에서 중소기업의 역량 강화에 영향을 미칠 수 있는지를 분석했다. 또한, He et al.[18]은 디지털화의 확산이 지역과 산업 전반에 걸쳐 글로벌 가치사슬의 행위자들 사이의 상호 신뢰를 개선함으로써 연결성을 강화한다고 주장했다. 이처럼, 디지털 기술 활용이 급속히 확산하면서 산업의 디지털 전환이 글로벌 경쟁우위를 결정짓는 요인으로 부상하고 있

3) 포터(Porter)의 가치사슬과 글로벌 가치사슬의 차이점을 살펴보면, 가치사슬은 기업의 가치 활동이 모두 국내에서 수행되는 상황을 분석하지만, 글로벌 가치사슬은 가치가 창출되는 지역이 국내에서 국제로 확장된다. 또한, 가치사슬은 모든 가치 활동이 한 기업에 의해 수행되지만, 글로벌 가치사슬은 여러 기업이 나누어 수행하기 때문에 가치창출 방식이 기업 내 협력에서 기업 간 협력으로 확장된다[11].

으며, 기업들은 빅데이터와 인공지능(AI) 등 디지털 기술을 활용해 공급망을 최적화하고 글로벌 가치사슬을 재편하며 새로운 비즈니스 모델을 창출하기 위해 노력하고 있다. 결국, 산업 내 디지털 전환의 확산으로 인해 글로벌 가치사슬의 혁신을 가속화하고 산업 부가가치의 '역스마일 커브'를 창출하며 글로벌 산업 트렌드가 급속히 재편되고 있다.

2.2 리쇼어링 현상과 공급망 다변화

위에서 살펴본 바와 같이 그동안 글로벌 기업들은 비용 절감을 위해 생산 과정을 가장 효율적인 국가에 배치하는 글로벌 가치사슬을 구축하며 경쟁우위를 창출했다. 이 과정에서 비교적 인건비가 저렴한 중국, 베트남 등 국가들로의 진출이 확대되었고, 이러한 국가들이 글로벌 가치사슬에서 생산거점 역할을 담당했다.

한편, 글로벌 금융위기 이후, 선진국을 중심으로 성장동력 확보를 위한 제조업 육성 정책과 4차 산업혁명으로 인한 제조 혁신으로 생산비용 절감이 가능해짐에 따라, 생산시설을 해외로 이전하던 기업들의 오프쇼어링(off-shoring)이 축소되고 글로벌 가치사슬 구축이 둔화하는 현상이 나타나고 있다[1]. 이처럼 리쇼어링이 촉진되는 배경은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 미국, 일본 등 제조업 강국을 중심으로 내수시장 활성화를 통한 경제성장을 위해 기존 해외로 진출한 기업을 자국으로 유치하기 위한 세제 감면, 생산설비 이전 비용 지원 등 다양한 지원 정책을 수립하고 있다[19]. 둘째, 선진국들의 인건비는 지속적으로 상승하는 반면 로봇, 인공지능 등의 기술을 활용한 제조공정의 혁신으로 자국 내 생산비용이 감소하며 리쇼어링을 확대하고 있다. 대표적으로 독일은 제조업 강세를 이어나가고 유럽 내 글로벌 가치사슬의 중심이 되기 위해 기존 기업들의 스마트공장 구축과 더불어 해외에 진출한 자국 기업의 리쇼어링을 추진하고 있다[20].

이러한 상황에서 코로나19 팬데믹으로 인해, 글로벌 공급망이 교란되면서 필수 및 전략 물자에 대한 국내 생산과 공급망 다변화를 도모하기 위한 움직임이 발생하고 있다. 코로나19 확산으로 국경 개방이 중지되고 인적 이동도 차단되면서 비용 증가를 감수하더라도 생산에 차질이 없도록 위험을 줄이기 위한 공급망 다변화 및 지역블록화 등이 추진되고 있다. 이에 국내 기업들도 해외 부품 조달의 어려움으로 인해 생산 라인이 타

격을 받으면서 기존 공급망 전략의 변화를 추구하고 있다. 이처럼 4차 산업혁명 기술이 제조업의 혁신으로 연결되고 글로벌 가치사슬의 둔화 및 팬데믹으로 인해 글로벌 공급망이 재편되면서 전 세계적으로 리쇼어링과 공급망 다변화 현상이 확대되고 있다.

2.3 공공외교

공공외교란 정부와 정부가 소통하고 협상하는 과정을 가리키는 전통적 외교와 대비되는 개념으로서, 문화 예술원조·지식언어·미디어·홍보 등 다양한 소프트파워를 활용하여 외국의 대중에게 직접 다가갈 그들의 마음을 사로 감동을 주어 한국에 대한 긍정적 이미지를 만들어 가는 과정을 의미한다[21]. 공공외교는 글로벌화, 블록경제권 형성, 환경문제 등과 같이 전 지구적 문제들이 등장하면서 국가 간 전통적 외교 방식으로는 대응이 어렵다는 시각이 증가함에 따라, 이러한 한계를 극복하는 방법으로서 제시되고 있으며 초기 국가 중심으로 추진되다가 지방정부 및 단체 등으로 대상이 점차 확대되는 추세이다[4].

한국의 공공외교는 1960년대 지방정부간 자매결연을 시작으로 2016년 국가 및 지방자치단체의 공공외교에 관한 기본법인 「공공외교법」이 시행되면서 공공외교를 위한 체계적인 틀이 만들어졌다. 특히 동 법 제4조에는 “국가는 공공외교의 전략과 정책을 수립하고 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 하는 한편, 지방자치단체 및 민간부분과 협력체계를 구축하는 등 필요한 노력을 해야 한다”고 전제하고 제7조에 광역자치단체의 장은 기본계획에 따라 매년 공공외교 활동의 시행계획을 수립·시행하도록 규정하여 지방정부의 공공외교 수행에 대한 책임을 부여하고 있다[21]. 따라서 최근 국제관계에서 지방정부의 외교는 국가 공식 외교의 하위 수준에서 외교를 행하던 때와는 달리 점차 국가로부터 자율성을 높여가고 있다.

한편, 지방외교는 중앙정부의 공공외교 목표와는 다른 형태로 진행되기도 하며, 지방정부 주변의 민간단체, 비정부기구(NGO) 그리고 개인들까지 외교 행위의 주체로 활동할 수 있다. 이처럼 지방외교는 국가체제가

4) 외교활동의 개념은 크게 3가지 측면으로 구분될 수 있는데, 1950년대에서 1970년대 사이에 행해졌던 외교활동을 '전통외교'라고 한다면, 20세기 후반에 미국이 중심이 되어 시작된 외교를 '공공외교', 오늘날 인터넷과 SNS의 활용이 일반화되고 있는 공공외교를 '신공공외교'로 정의할 수 있다.

아닌 지역차원에서 민간단체나 지방의회 등을 중심으로 비정치적·비군사적 성격의 교류를 수행하기 때문에 주변 정세의 영향으로부터 상대적으로 자유로워 교류·협력의 지속성과 안정성이 비교적 높게 나타난다. 이로 인해, 최근 지방정부의 외교에 대한 접근을 강화하며 외교의 패러다임을 변화시키고 있다[2].

3. 공공외교를 활용한 글로벌 가치사슬 구축의 필요성

외교정책 방향이 국가 중심에서 다중심 외교로 변화하면서, 지방자치단체에서도 지역 경제 활성화 방안으로 공공외교를 통해 글로벌 가치사슬을 어떻게 구축할지에 대한 논의가 등장하고 있다. 즉, 국제사회를 중심으로 개도국과의 협력을 통한 포용적 성장을 강조하면서 국가뿐만 아니라 지방정부 측면에서도 특화된 전략을 통해 사회적 요구에 대응해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

한편, 2015년 UN 지속가능발전 정상회의(UN Sustainable Development Summit)에서 새롭게 채택된 지속가능발전목표는 점차 ESG 차원에서 개도국의 지속가능발전을 위한 민간부문의 활성화 및 지역 기업의 대응을 강조하고 있다. 이는 개도국이 글로벌 가치사슬로의 참여를 통해 열악한 비즈니스 환경을 개선하고 기업의 역량(자본, 기술, 생산능력 등)을 필수적으로 개발해야 함을 의미한다. 이처럼 개도국의 글로벌 가치사슬 편입은 경제발전 초기 부족한 기술 및 자원 마련, 고용 확대 등을 통해 개발을 위한 기반 마련 및 성장동력 창출을 가능케 할 수 있다.

이런 맥락에서, 한국은 글로벌 가치사슬 편입 과정에서 수행한 정책 개발 및 집행 경험을 보유하고 주요 선진 공여국에 비해 높은 참여도를 보여 글로벌 가치사슬을 통해 개도국과 비교우위에 기반을 둔 상호 협력 체계 구축이 가능하다는 장점이 있다. 그런데도 한국은 공적개발원조 자금이 영리 추구를 목적으로 하는 민간 기업 지원에 활용되는 것에 대한 우려와 부정적 인식으로 인해 개발협력과 글로벌 가치사슬을 연계하고자 하는 시도가 미약한 상황이다. 반면, 일본은 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)를 통해 개도국의 질적 성장을 위한 일본의 인프라 수출, 중소기업의 해외 전개, 민관협력형(PPP) 인프라 사업 등을 적극적으로 추진하고 있다. 또한, 바이든 정부의 4대 핵심 품목 등 특화산업 발전을 위한 국가적

지원에 따라 반도체 제조 및 첨단 패키징, 대용량 배터리, 핵심 광물, 의약품 및 원료의약품 등 산업의 글로벌 가치사슬이 변화되면서, 한국 정부 또는 지자체 차원의 노력이 요구되고 있다.

한편, 이러한 미국의 정책에는 중국을 견제하려는 의도가 내재하여 있으므로 미·중 양국이 최대 교역국인 한국으로서는 이를 타개하기 위한 전략을 모색해야 한다. 예를 들어, 반도체, 배터리 등 한국이 경쟁력을 보유하고 있는 분야에서 미국의 정부 지원 확대와 새로운 공급망 재편은 한국 기업들에게 기회요인이 될 수 있다. 따라서 한국은 반도체, 배터리 등 핵심 산업에 대한 정책 지원 및 기술력을 강화하면서 공급망 내 위상 제고 및 원료 조달 위험에 대비해야 한다. 즉, 이러한 기회요인을 효과적으로 활용하기 위해서는 지자체를 중심으로 공공외교를 통해 개도국과 지속가능한 발전에 대한 공감대를 확산하고 긴밀한 공조와 협업을 추진하며 신뢰를 제고할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이처럼 한국 정부뿐 아니라, 지방자치단체에서도 ODA 등 공공외교를 통한 경제 전략이 필요한 시대에 직면하고 있다. 따라서 충청도 반도체, 이차전지, 바이오, 디스플레이 등 전략산업 육성에 있어서 주변 개도국과의 글로벌 가치사슬을 연계할 수 있는 공공외교 전략을 모색하고 지속가능발전을 위한 민간부문의 연계를 활성화해야 한다.

4. 충청북도의 대응 여건 및 공공외교 전략 도출

4.1 충청북도의 대응 여건

본 장에서는 SWOT 분석을 바탕으로 글로벌 환경 변화에 따른 충북의 대응 여건을 고찰했다. 충북의 강점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 충북은 첨단기술집약적 산업군이 주도하는 제조업 기반의 산업 생태계를 형성하고 있다. 구체적으로 반도체, 이차전지, 바이오 등을 중심으로 제조업 기반의 첨단기술집약적 산업 생태계가 비교적 잘 형성되어 있으며 2차 산업에 특화된 산업 구조를 형성하고 있다. 둘째, 국가 인프라를 포함한 산업 클러스터 간 연계를 통해 시너지 창출이 가능하다. 충북은 전 산업부문에 걸쳐 산업 클러스터가 형성되어 있으며 특히 IT·BT 산업을 중심으로 산업 클러스터 간 연계를 통한 성장동력을 강화하고 있다.

다음은 충북의 약점이다. 첫째, 대외 환경변화에 대

한 변동성이 크고 서비스업에 취약한 산업 기반이다. 충북은 제조업 중심의 성장으로 인해 서비스 산업 기반이 미약하며 고용정책 대부분이 전략산업인 제조업에 맞추어져 있어서 고용 창출 효과가 낮게 나타나고 있다. 또한, 첨단 서비스 산업이 발달하지 못해 연구개발 인력 분포가 낮은 편이며 전문 인력 및 핵심 원천기술 확보가 부족한 상황이다. 둘째, 특정 품목에 대한 편중 및 고부가가치 제품 창출의 한계이다. 반도체 주도의 전기·전자부품, 전력부품 등 일부 품목에 대한 편중 현상이 심화되고 있으며 소프트웨어, 설계 등의 역량 부족으로 인해 고부가가치 제품 창출이 미흡하게 나타나고 있다.

이어서, 충북의 기회요인은 다음과 같다. 첫째, 대기업, 방사광가속기 등의 성공적 투자유치 및 사회간접자본(SOC) 사업을 통한 성장 기반이 조성되고 있다. 충북은 SK하이닉스, 한화큐셀코리아 등 전략적 육성산업의 대기업 투자유치 성공했으며 차세대 방사광가속기 구축으로 관련 산업 육성 및 시너지 효과 창출이 기대되고 있다. 또한 충청내륙고속화도로, 충북선 철도고속화 사업 등 사회간접자본 사업의 지속적인 확충으로 접근성이 향상되면 기업 투자가 점차 증가하는 추세이다. 둘째, 4차 산업혁명에 대응하기 위한 친환경, 첨단산업 육성의 가속화이다. 차세대 성장산업으로 반도체, 2차 전지, 바이오 등 충북 주력산업에 대한 중앙정부의 투자 증가함에 따라 충북 주력산업의 성장세가 지속되면서 전자·통신, 전기 장비, 화학, 의약 등 고부가가치 산업의 전략적 투자 요충지로 부상하고 있다.

끝으로, 충북의 위협요인은 다음과 같다. 첫째, 대내외 불확실성 증대, 인구 감소에 따른 투자 및 성장 위축이다. 경제활동 인구의 지속적 감소 및 저성장 기조의 장기화로 인해 산업 전반의 활력 및 성장잠재력이 저하되고 있다. 둘째, 세종, 대전, 천안 등 인근 지역의 동종 산업 진출에 따른 역외유출 확대되고 있으며, 나아가 지역 간 경쟁 심화로 인해 인구 유출이 점차 확대되고 있다.

이러한 4가지 요인을 바탕으로 세부 전략을 도출하면 다음과 같다. 첫째, SO 전략(역량 확대) 측면에서는 ① 친환경·첨단기술 분야 산업 육성 강화 및 수출 확대, ② 산학연 연계를 통한 지속가능한 산업 생태계 구축 및 시너지 극대화, ③ 기술과 자원의 융합을 통한 산업의 다각화, ④ 첨단산업에 대한 투자유치 강화를 통한

경쟁력 제고 등을 도출할 수 있다.

둘째, ST 전략(강점 활용) 측면에서는 ① 지역 기업 스마트공정혁신 확대를 통한 생산성 제고, ② 친환경·첨단기술분야 지역산업거점 기반 구축, ③ 적극적인 해외 진출(ODA 연계 포함)을 통한 매출의 다각화, ④ 지역 가치사슬 연계 혁신형 일자리 창출 사업 추진 등을 제시할 수 있다.

셋째, WO 전략(기회 포착) 측면에서는 ① 신제품 개발 촉진을 통한 품목 다양화, ② 제조-서비스 산업과의 연계를 통한 고부가가치화, ③ 국내외 우수인력 유치를 통한 원천기술 경쟁력 확보, ④ ODA와 Middle Tech의 연계 등을 고려할 수 있다.

넷째, WT 전략(위협 대응) 측면에서는 ① 인근 지역과의 협력을 통한 다양한 시장 및 역량 확보, ② 충북 특화 기술 개발(예, Middle Tech.) 및 역량 강화 유도, ③ 기 구축된 클러스터를 기반으로 제품 개발 특화, ④ 인근 지역에 소재한 다양한 기업과의 연계 강화 등을 수립할 수 있다. 이를 정리하면 Table 1과 같다.

Table 1. Conditions in Chungbuk analyzed by SWOT

Strategy	Contents
Capability expansion (SO)	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening the development of industries in eco-friendly and advanced technology and expanding exports Establishment of sustainable industrial ecosystem through industry-government-academia linkage and maximization of synergy Diversification of industry through convergence of technology and resources Enhancement of competitiveness through strengthening investment attraction for high-tech industries
Strength utilization (ST)	<ul style="list-style-type: none"> Diversification of items through promotion of new product development High Value-added through connection with manufacturing service industry Securing competitiveness of source technology through attracting excellent human resources both at home and abroad Linkage between ODA and middle tech
Seizing opportunity (WO)	<ul style="list-style-type: none"> Improving productivity through expansion of smart process innovation of local firms Establishment of the local industrial base in eco-friendly and advanced technology Diversification of sales through active overseas expansion (including ODA linkage) Promotion of innovative job creation project linked to local value chain
Threat response (WT)	<ul style="list-style-type: none"> Securing various markets and capabilities through cooperation with neighboring areas Developing technology of Chungbuk specialization (e.g., Middle Tech.) and inducing capacity enhancement Specialization in product development based on the established cluster Strengthening connection with various companies located in neighboring areas

4.2 ABCD 모델을 활용한 충북형 공공외교 전략

글로벌 가치사슬의 재편으로 인해, 제조업 비중이 높은 충북은 전략 패러다임의 변화를 요구받고 있다. 즉, 과거 중국 위주의 글로벌 가치사슬이 충북의 주요 산업 패러다임을 주도했다면, 이제는 미국 정부의 정책과 주변 개도국의 현황을 고려해 글로벌 가치사슬을 재편해야 하는 상황이 발생하고 있다. 따라서 충북기업 나아가 충북산업을 지속가능한 성장을 추진하기 위해서는 4차 산업혁명 기술, 사회적 가치 등 시대적 변화에 부응하는 제조업 중심의 '충북형 공공외교 전략'을 모색해야 한다.

본 연구는 Moon[22]의 ABCD 모델을 바탕으로 충북형 공공외교 전략을 제안하고자 한다. ABCD 모델은 과거 한국의 경제 및 기업 성장 전략에 관한 연구를 바탕으로 만들어졌으며, 민첩성(agility), 벤치마킹(benchmarking), 융합(convergence), 전념(dedication)의 4가지 요소를 통해 목적 달성을 위한 전략을 제시하는 데 유용하게 활용될 수 있다.⁵⁾ 한편, ABCD 모델은 4가지 요소가 하나의 시스템으로 상호 보완적으로 작동할 때, 어떤 조직체(또는 경제단위 또는 메커니즘)가 효율적으로 발전한다는 것을 강조한다. 따라서 공공외교 전략 수립과 관련해서도 포괄적인 시각을 제공해 줄 수 있을 것으로 예상해 볼 수 있다. 아래의 Table 2는 ABCD 모델의 네 가지 개념적 구성요소와 각 요소의 의미를 요약한 것이다.

Table 2. The components and concepts of ABCD model

Components	Contents
Agility	Rapid entry and adaptation to markets or environments
Benchmarking	Development of success cases based on learning of best practices
Convergence	Creating synergies through cooperation and linkage
Dedication	Continuous change based on consistent strategy and philosophy

첫째, 민첩성 측면에서는 글로벌 가치사슬 재편에 따라 민첩하게 충북의 특화된 역량을 강화할 수 있는 공공외교 전략을 수립해야 한다. 충북은 글로벌 공급망

변화에 효과적으로 대응하기 위해 (1) 충북의 주력산업을 중심으로 시장, 기술, 공급망 등을 고려해 공공외교 대상을 선정하고 관련 기업을 유치하는 전략을 모색해야 한다. 이를 위해 충북이 전략적으로 육성하고 있는 반도체, 2차 전지, 바이오 등과 연계한 해외 진출기업의 리쇼어링을 유도하고, 지역블록화가 가속화됨에 따라 공공외교를 강화해 중국, 일본 등 인근 시장을 공략하기 위한 교두보로서 충북의 장점을 강화해야 한다. (2) 4차 산업혁명에 대응하기 위한 디지털 인프라 확충하고 친환경 산업으로 가치사슬의 재편을 추진해야 한다. 특히 ESG 등 사회적 가치 창출에 관한 관심이 높아지고 있는 만큼, 친환경 스마트공장 등 제조환경을 특화하는 방안을 모색함으로써 충북의 입지 경쟁력을 강화해야 한다. 예를 들어, 독일은 제조업 강세를 이어나가고 유럽 내 글로벌 가치사슬의 중심이 되기 위해 기존 기업들의 스마트공장 구축을 통한 투자유치를 활성화하고 있다. 따라서 지역 기업 스마트 공정혁신 확대를 통한 생산성을 제고하고 친환경, 첨단 기업들의 투자유치를 강화하는 방안 마련이 필요하다. (3) 충북이 강점이 있는 첨단기술집약적 산업에서 개도국과의 연계를 강화하고 무역, 투자, 인프라 등 상업적 분야에서 개발협력(ODA) 사업을 유도해야 한다.

둘째, 벤치마킹 측면에서는 국내외 성공적인 사례를 벤치마킹해 충북형 사업모델을 개발해야 한다. 이를 위해 공공외교를 통한 성과 등 유수의 해외사례를 벤치마킹해 충북산업의 경쟁력을 높이고 경제 활성화를 추구해야 한다. 예를 들어, 일본은 개발협력 주관기관인 JICA를 통해 현지 진출 일본 기업의 입지비교우위 향상, 생산 네트워크 구축 등을 위해 개도국의 산업단지를 비롯한 산업인프라 확충, 무역원활화와 투자자유화, 인적자원 개발 등 개발협력 사업을 지원하고 있다. 따라서 충북도 지방정부차원에서 공공외교를 통한 개발협력이 체계적으로 추진될 수 있도록 거버넌스 조직을 설립하고 이를 지원할 수 있는 전문 부서 구축을 검토할 필요가 있다. 한편, 이런 맥락에서 경기도, 서울 등의 공공외교 전략을 벤치마킹할 필요가 있다. 서울, 경기도 등은 국내에서 공공외교가 활발하게 나타나는 지자체로서 정부가 공모하고 있는 각종 국제교류 사업에 적극적으로 참여하며 공공외교를 전개하고 있다. 특히 이들 지자체는 인력과 조직의 부족을 해소하기 위해 공무원 외에 지역사회에서 활동하고 있는 다양한 전문가

5) ABCD 모델은 기존의 전통적 경제발전 이론이나 모델이 경쟁자에 비해 자본, 노동, 그리고 총요소생산성(total factor productivity) 등에 있어 비교우위가 있어야 상대적으로 경제발전이 가능하다고 주장하는 기존의 견해와는 달리, 특별한 비교우위가 없어도, ABCD 4 가지 전략적 요소를 잘 적용하면 경제적 발전 또는 혁신적 성과를 창출할 수 있다고 강조한다[22].

들을 관련 위원회 위원으로 참여시켜 사업을 발굴 및 확대하고 관련 제도를 정비해 공공외교를 활성화하기 위해 노력하고 있다.

셋째, 융합 측면에서는 공공외교를 바탕으로 산관학연 사이의 융합이 촉진될 수 있는 환경 및 인프라를 조성해야 한다. 먼저, 대외 환경변화에 취약한 충북의 산업 구조를 개선하기 위해서는 산관학연 및 주변 지역과의 연계 강화를 통한 산업 간 융합을 촉진해야 한다. 이를 위해서는 (1) 공공외교를 통해 제조업 중심의 주력 산업과 서비스 산업을 연계하여 특정 품목에 대한 편중을 해소하고 고부가가치를 실현할 수 있는 인프라 구축 등 방안을 모색해야 한다. (2) 공공외교 대상 국가와의 유기적 연계를 통해 기술과 자원의 융합하는 방안을 모색하고 산업 간 시너지 극대화할 수 있는 생태계를 구축해 나가야 한다. (3) 공공외교를 통해 충북의 산업거점(클러스터)을 중심으로 인근 국가 및 지역과의 연계 및 협력을 강화하고 충북산업의 취약점을 보완해야 한다. 한편, 최근 다문화 가정이 증가함에 따라 공공외교의 한 수단으로 다문화 가정을 매개로 문화 간 융합을 촉진해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 따라서 공공외교에 있어서 사람과 문화의 융합도 고려해야 하며, 다문화 가정이 속해있는 개도국과 지속가능한 발전을 공유하기 위해 노력해야 한다.

넷째, 전념 측면에서는 ESG 철학을 바탕으로 공공외교에 전념할 수 있는 전문조직을 구축해야 한다. 공공외교를 통해 경제협력을 확대하고 개도국의 ESG 및 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 다양한 개발 협력을 추진하려면 이를 체계적으로 지원할 수 있는 전문조직 구축이 필요하다. 이들 조직은 개도국들이 취약한 환경문제, 인프라 등을 해소하면서 충북기업의 역량 및 시장을 확보할 수 있는 상호 협력 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 도지사, 시장, 국제관계대사 등 충북 리더들의 적극적인 관심 필요하며, 공공외교가 활성화될 수 있는 방향으로 조례 등을 제정·개선해야 한다.

5. 결론 및 시사점

최근 공공외교를 통한 투자유치가 지역경제를 활성화하고 기업 및 산업을 육성하는 주요한 방법으로 부상하고 있다. 본 연구는 글로벌 공급망 변화로 인해 국내외 기업의 투자유치를 통한 지역경제 활성화가 긴요한 시점에서 충북을 중심으로 공공외교를 활용한 지방정

부의 경쟁력 강화방안을 모색했다.

첫째, 민첩성 측면에서는 글로벌 가치사슬 재편에 따라 민첩하게 충북의 특화된 역량을 강화할 수 있는 공공외교 전략을 수립해야 한다. 둘째, 벤치마킹 측면에서는 국내외 성공적인 사례를 벤치마킹해 충북형 사업모델을 개발해야 한다. 셋째, 융합 측면에서는 공공외교를 바탕으로 산·학·연간 융합이 촉진될 수 있는 환경 및 인프라를 조성해야 한다. 넷째, 전념 측면에서는 ESG 철학을 바탕으로 공공외교에 전념할 수 있는 전문조직을 구축해야 한다.

이러한 일련의 논의를 바탕으로 본 연구의 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 행정 및 정책학에서 주로 연구된 공공외교를 경영학으로 확대하고 전략 모델을 활용해 지방정부 및 도내 기업에게 전달해 줄 수 있는 포괄적인 시사점을 도출하였다. 이는 공공외교를 정책적인 측면뿐만 아니라, 정책을 활용해 비즈니스를 수행하는 기업이 투자 및 성장 전략을 수립하는데 참고자료로 활용될 수 있다.

둘째, 공공외교를 바탕으로 글로벌 공급망 변화에 대응해 충북 투자유치 활성화를 위한 토대를 제시하였다. 충북은 제조업 중심의 성장으로 인해 서비스 산업 기반이 미약하며, 대부분의 고용 정책이 전략산업인 제조업에 맞추어져 있다. 따라서 글로벌 가치사슬의 재편은 충북산업 및 경제에 위기 요인으로 작용할 확률이 높은 상황이다. 특히, 세계적으로 중국 중심의 글로벌 가치사슬이 약화할 것으로 전망되면서 충북기업들도 높은 대(對)중국 의존도를 낮추는 방안을 고민해야 한다. 이런 측면에서 본 연구는 공공외교를 통해 관련 기업을 전략적으로 유치하는 방법을 모색함으로써 충북 경제 활성화의 토대를 제공할 것이다.

셋째, 지속가능한 발전목표를 달성하는 방법으로 충북형 공공외교 추진전략을 제안하였다. 최근 포용적 성장 등 개도국의 지속가능한 발전을 지원하기 위한 다양한 논의가 국제사회를 중심으로 확대되고 있다. 본 연구는 충북의 강점을 바탕으로 성장잠재력이 높은 개도국과의 연계를 강화함으로써 양국이 상생할 수 있는 전략을 제시하고자 한다. 특히, 최근 다문화 가정이 증가함에 따라 이들을 매개로 문화 간 융합을 촉진해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 따라서 이러한 사회적 상황을 효과적으로 활용할 수 있는 방안으로서 공공외교의 중요성을 강조하였다.

한편, 본 연구는 이러한 시사점에도 불구하고 다음과 같은 한계점을 지니며, 이는 향후 주요한 과제가 될 수 있을 것이다. 먼저, 본 연구는 선행연구 및 산업현황 등을 분석하여 충북형 공공외교 추진전략을 도출했지만, 이러한 전략의 효과성을 실증분석을 통해 확인하지 못했다. 둘째, 공공외교의 효과적 추진을 위해 전문조직의 필요성을 제안했지만, 전문조직의 구성 방식 및 운영에 대한 구체적인 내용은 포함하지 못했다. 셋째, 충북형 공공외교 전략 수립을 위해 관련 기업 및 정책 담당자 등에 대한 인터뷰를 수행하고 이를 분석한다면 충북의 공공외교를 활성화하고 지역산업을 강화하는데 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

ACKNOWLEDGMENTS

This study utilized some of the contents of “Strengthening Public Diplomacy Capabilities by Reorganization of GVC” in the 2021 Chungbuk Research Institute’s “Post-Corona Era, Chungbuk Provincial Government Transition Strategies and Tasks.

REFERENCES

- [1] B. Wiesmann, J. R. Snoei, P. Hilletoft & D. Eriksson. (2017). Drivers and Barriers to Reshoring: A Literature Review on Offshoring in Reverse. *European Business Review*, 29(1), 15-42. DOI: 10.1108/EBR-03-2016-0050
- [2] J. N. Rosenau. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- [3] Y. Blank. (2006). The City and the World. *Columbia Journal of International Law*, 44(3), 875-939.
- [4] S. W. Hong. (2011). A Comparative Analysis of the Status of Internationalization and the Perception Level of Public Officials in Korea’s Basic Local Government. *Journal of local government studies*, 23(1), 197-215.
- [5] E. Schatz & R. Levine. (2010). Framing, Public Diplomacy, and Anti-Americanism in Central Asia. *International Studies Quarterly*, 54(3), 855-869. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2010.00612.x
- [6] L. Kennedy & S. Lucas. (2005). Enduring Freedom: Public Diplomacy and U.S. Foreign Policy. *American Quarterly*, 57(2), 309-333. DOI: 10.1353/aq.2005.0029
- [7] A. Dixit & G. M. Grossman. (1982). Trade and Protection with Multistage Production. *Review of Economic Studies*, 49, 583-594.
- [8] P. R. Krugman. (1995). Growing World Trade: Causes and Consequences. *Brookings Papers on Economic Activity*, 26(1), 327-377.
- [9] R. C. Feenstra. (1998). Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 31-50.
- [10] D. Hummels, J. Ishii & K. M. Yi. (2001). The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade. *Journal of International Economics*, 54, 75-96.
- [11] W. Yin. (2018). An Integration of Different Approaches to Global Value Chain. *Review of International and Area Studies*, 27(2), 37-54.
- [12] S. W. Arndt & H. Kierzkowski (eds.). (2001). *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. New York: Oxford University Press.
- [13] S. Agarwal & S. N. Ramaswami. (1992). Choice of Foreign Market Entry Mode: Impact of Ownership, Location and Internalization Factors. *Journal of International Business Studies*, 23(1), 1-27.
- [14] L. Tihanyi, D. A. Griffith & C. J. Russell. (2005). The Effect of Cultural Distance on Entry Mode Choice, International Diversification, and MNE Performance: A Meta-Analysis. *Journal of International Business Studies*, 36(3), 270-283.
- [15] Y. Luo & H. Zhang. (2016). Emerging Market MNEs: Qualitative Review and Theoretical Directions. *Journal of International Management*, 22, 333-350. DOI: 10.1016/j.intman.2016.05.001
- [16] R. Kaplinsky & M. Morris. (2001). *A Handbook for Value Chain Research*. Institute of Development Studies. Brighton, UK: University of Sussex.
- [17] L. Oliveira, A. Fleury & M. T. Fleury. (2021). Digital Power: Value Chain Upgrading in an Age of Digitization. *International Business Review*, 30(6), 101850. DOI: 10.1016/j.ibusrev.2021.101850
- [18] Q. He, M. Meadows, D. Angwin, E. Gomes & J. Child. (2020). Strategic Alliance Research in the Era of Digital Transformation: Perspectives on

Future Research. *British Journal of Management*, 31(3), 589-617. DOI: 10.1111/1467-8551.12406

- [19] K. Foerstl, J. F. Kirchoff & L. Bals. (2016). Reshoring and Insourcing: Drivers and Future Research Directions. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 46(5), 492-515.
DOI: 10.1108/IJPDLM-02-2015-0045
- [20] S. Kinkel. (2014). Future and Impact of Backshoring: Some Conclusions From 15 Years of Research on German Practices. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 20(1), 63-65.
DOI: 10.1016/j.pursup.2014.01.005
- [21] K. S. Suh & J. Shin. (2020). The Study of Limitations in Local Government's Implementation of Public Diplomacy and Proposals : Focused on Daejeon Metropolitan City. *Korea and Global Affairs*, 4(3), 115-136.
DOI : 10.22718/kga.2020.4.3.004
- [22] H. C. Moon. (2016). *The Strategy for Korea's Economic Success*. New York: Oxford University Press.

이 민 재(Min-Jae Lee)

[정회원]



- 2019년 8월 : 충북대학교 대학원 (경영학박사)
- 2014년 6월~2020년 2월 : 경제·인문사회연구회 부전문위원
- 2020년 3월~현재 : 목원대학교 국제 무역물류학과 교수

- 관심분야 : 국제경영, 경영전략, 혁신생태계, 지속가능경영
- E-Mail : mjlee@mokwon.ac.kr

정 진 섭(Jin-Sup Jung)

[종신회원]



- 2004년 8월 : 서울대학교 대학원 (경영학박사)
- 2008년 1월~2009년 2월 : 성균관대학교 경영대학 연구교수
- 2009년 3월~현재 : 충북대학교 국제 경영학과 교수

- 관심분야 : 국제경영, 경영전략, ESG, 혁신, 해외직접투자
- E-Mail : jsjung@cbnu.ac.kr