

충남 국외비즈니스 지원 거점 구축 연구

송영현 · 홍원표 · 전춘복



제1장 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 배경 및 필요성	1
2) 연구 목적	2
2. 연구범위	3
3. 선행연구 검토	4
1) 지자체 해외사무소 운영에 관한 연구	4
2) 지자체 중심의 국제산업단지에 대한 연구	5
3) 종합 및 본 연구의 차별성	5
4. 연구 방법	6
1) 문헌조사	6
2) 질적 분석방법	7
3) 연구의 흐름	
제2장 이론적 검토	9
1. 지자체 국외비즈니스 지원 거점의 정의	9
2. 지자체 국외비즈니스 형성의 역사적 흐름	10
1) 2차 세계대전 이전 시기	10
2) 2차 세계대전 이후 시기	12
3. 지원 거점 관련 거시환경 변화	15
1) 지방외교 패러다임 변화	15
2) 글로벌가치사슬(global value chain)에서 한국의 지위 변화	17
3) 환황해시대의 진화와 한반도신경제구상	19
4. 지원 거점 관련 주요 쟁점	21
1) 지원의 합목적성을 둘러싼 논쟁	21
2) 지방정부 지원 정책의 효과성을 둘러싼 쟁점	23

5. 국외 비즈니스의 발전과 지원 거점 유형	25
1) 국외비즈니스의 내용	25
2) 국외비즈니스의 발전단계	28
3) 국외 비즈니스 지원 거점 유형	30

제3장 충남 국외비즈니스 지원 거점의 현황과 과제 34

1. 시기별 운영실태 및 특징	34
1) 구축(1990년대 후반-2000년대 중반)	34
2) 확장(2000년대 중반-2010년대 초반)	37
3) 축소(2010년대 초중반)	39
4) 재구축(2018년-현재)	41
2. 성과와 한계	42
1) 주요성과	42
2) 문제점 진단	44
3. 국외비즈니스 지원 거점 관련 수요	45
1) 해외사무소 설치관련 기업 및 관계분야 전문가 의견조사	46
2) 충남의 수출입 추세 변화	49
4. 향후과제	51

제 4장 국내외 사례분석 53

1. 국내사례	53
1) 경기도 : 경기비즈니스센터(GBC) 사례	53
2) 대구광역시 : 다변화된 지원거점 마련 사례	56
2. 해외사례	59
1) 일본 : 시즈오카현(靜岡縣) 서울사무소 사례	59
2) 중국 : 장쑤성(江蘇省) 우시시(無錫市) 한국사무소 사례	62
3. 종합 및 시사점	64

제5장 충남 국외비즈니스 지원 거점 구축 전략 67

1. SWOT분석 및 전략 도출	67
-------------------------	----

1) 강점과 약점요인	67
2) 기회와 위협요인	68
3) 쟁점 검토 및 전략도출	68
2. 공략시장의 전략적 선정	70
1) 시의성·전략성 검토를 통한 공략시장 선정	70
2) 단계별 국외비즈니스 지원 거점 구축	73
3. 효율적인 운영체제 구축	73
1) 명확한 운영목표 선정	73
2) 체계화된 인력·조직운영 방안 마련	75
3) 목표에 부합하는 성과평가체제 구축	76
4. 시장별 맞춤형 특화전략 도출	78
1) 시장별 특성 검토	78
2) 시장별로 차별화된 지원 거점 구축전략 도출	79
5. 국외비즈니스 지원 거점의 중장기 로드맵 수립	81
1) 중소기업 해외투자 본격화에 대한 정책적 대응 필요	81
2) 국외비즈니스 지원 거점 구축에 대한 단계적 접근	82
3) (가칭) 충남 국외비즈니스 지원 중장기 로드맵 수립	85

제6장 결론 87

1. 연구요약	87
2. 연구의 의의 및 한계	89

참고문헌 91

표 목 차

[표2-1] 국외비즈니스 지원 거점 관련 시대구분	15
[표2-2] 기업의 성격에 따른 부문별 국외 시장 의존성	27
[표3-1] 충남 해외사무소의 개요 및 주요 기능(1990년대 후반-2000년대 중반)	35
[표3-2] 충남 해외사무소의 주요성과(개소 시점-2006년 누적)	36
[표3-3] 충남 해외사무소의 개요 및 주요 기능(2000년대 중반-2010년대 초반)	38
[표3-4] 충남 해외사무소의 주요성과(2007-12년 누적)	39
[표3-5] 폐소 당시 충남 해외사무소의 운영실태(2016년)	40
[표3-6] 충남 통상민간네트워크 운영 현황(2018년 12월말 기준)	41
[표3-7] 충남 해외사무소 설치관련 기업 설문조사 개요	46
[표3-8] 해외사무소 설치에 관한 수출기업인 개별의견 수렴결과	47
[표4-1] GBC의 운영형태별 특징	54
[표4-2] 국내외 사례분석 종합	66
[표5-1] 공략시장별 조직유형과 운영방안	76
[표5-2] 국외 비즈니스 지원 거점의 발전단계	83

그림 목 차

[그림 1-1] 연구흐름도	8
[그림2-1] 공공외교 기본계획(2017-2021) 비전체계	17
[그림2-2] 한국의 외국투자유입과 해외직접투자 추이(1980-2018)	19
[그림2-3] 해외직접투자를 통한 지역경제 고도화 순환체계	23
[그림2-4] 한국 중소기업의 한국정부 지원 희망 사항	24
[그림2-5] 국외비즈니스 지원 거점 발전단계 도해	30
[그림2-6] 국외비즈니스 지원 거점 유형	31
[그림3-1] 충남기업인이 희망하는 해외사무소 설치 국가(2018년)	47
[그림3-2] 충남의 국가별 수출규모 변화(2008년(좌), 2018년(우))	50
[그림3-3] 충남의 연도별 대 인도 수출, 수입, 수지 규모(2000-2018)	51
[그림4-1] 신남방정책 대상국 내 GBC 설치지역(좌) 및 GBC의 주요기능	53
[그림4-2] 2018년 경기도 수출지원 정책방향	55
[그림4-3] 대구·광주·경남의 공동 관광소개회(상좌), 대구·경북 자카르타 사무소(상우), 상해 케이패션 대구관(하) 사진	57
[그림4-4] 대구 호치민사무소 개소(좌) 및 대구은행 ASEAN 지역 영업망 확충 기사(우)	58
[그림4-5] 대구-이성 간 기술이전 계약(좌) 및 물산업 기술교류회(우) 사진	58
[그림4-6] 태국 식품박람회 개최결과 및 수출경쟁력 강화를 위한 교육지원사업	59
[그림4-7] 시즈오카현 서울사무소 홈페이지(좌) 및 인천-시즈오카 신규 취항식(우) 사진	60
[그림4-8] 시즈오카현 페이스북(좌) 및 네이버 블로그(우) 홈페이지	61
[그림4-9] 우시시 하이테크산업단지 소개 및 한국기업 진출 관련 기사	63
[그림4-10] 우시-충북경제자유구역청 간MOU(좌) 및 맞우호합작단지 협정 체결(우)	64
[그림5-1] 충남 국외비즈니스 지원 거점의 SWOT 분석	69
[그림5-2] 개도국과의 산업협력 단계 구분	71
[그림5-3] 베트남, 중국, 인도시장의 시의성·전략성 도해	72
[그림5-4] 국외비즈니스 지원거점 발전 경로	84

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

민선 7기 출범 이후, 경제, 사회, 지역 등 부문의 양극화 해소는 충남의 가장 중요한 선결과제이다. 이를 위해 각 분야 양극화 해소에 관한 다양한 정책, 계획이 추진 중이며 대표적인 사례로 2019년 2월 발표된 ‘더 행복한 충남경제발전전략’, ‘충청남도 지역사회 보장계획(2019-2022)’ 등을 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 경제양극화 해소는 민선 7기 충남도정의 주요한 현안과제 중 하나이다. 경제 양극화 해소는 중소기업, 소상공인, 사회적 취약계층을 지원함으로써 지역 내 경제주체 간 소득, 고용 등 측면의 경제격차를 완화하고자 하는 것이다. 다양한 측면에서 나타날 수 있는 충남의 경제 양극화 문제 중, 본 연구는 수출과 관련한 문제를 다뤄보고자 한다.

일반적으로 해외 수출기업의 기업규모에 따른 양극화가 심각하며, 충남 역시 예외는 아니다. 충남의 상품과 서비스를 해외로 수출하는데 있어 대기업, 중소기업 간 양극화 문제가 심각하며, 관련 문제 해결을 위한 정책을 고민하고 있다. 충남도는 2019년 4월 무역통산진흥 종합계획을 수립하고 해외사무소 설치를 골자로 하는 ‘충청남도 중소기업 수출 진흥 지원에 관한 조례안’을 마련하였다. 조례안 중 해외사무소 설치에 관한 내용은 수출 중소기업들의 요구가 지속적으로 제기됨에 따라 나타난 결과이다.

한편, 글로벌 무역분쟁 강화, 보호무역주의 확산, 신남북방 정책 추진 등의 변화하는 국내외 통상환경에 전략적으로 대응하여 충남 중소기업의 수출시장을 다변화해야 할 필요성이 증대되고 있다. 우선, 새로운 글로벌 시장이자 생산기지로 떠오르고 있는 동남아시아 주요국, 인도 등지를 대상으로 다변화가 가능한지에 대해 전략적인 검토가 필요하다. 또한 최근 안보갈등으로 인해 수출동력이 다소 저하되고 있으나, 충남에 가장 인접한 거대 소비시장인 중국시장에

대한 검토 역시 요구된다.

뿐만 아니라 충남 중소기업들의 수출시장 다변화 추세에 조응하여, 현지 통상지원 거점의 다각화 역시 이뤄져야 할 것이다. 신흥 유망시장과 기존시장에 대한 지원거점 마련 여부, 목표와 전략, 기능, 운영방안 등에 대한 체계화된 분석이 선행되어야 한다. 나아가 단기적 시야를 벗어나 중장기적인 관점에서 충남 국외비즈니스 지원 거점의 발전방안을 살펴볼 필요가 있다. 경기, 일본 등 지자체의 국외비즈니스 지원 거점의 경우, 거점 마련의 목표가 기존의 통상지원에서 지역 관광 활성화 및 지역홍보 강화로 확장되고 있다. 타국과의 FTA가 가속화되고 관련하여 지역 중심의 국제산업단지가 조성되기도 하는 등, 최근의 국외비즈니스 지원 거점 추세가 다변화되고 있다. 이러한 추세변화에 대응하여 충남 국외비즈니스 지원 거점을 확장하는 방안도 검토가 필요하다. 이를 테면, 웨이하이의 한중 FTA 지방경제협력시범지구, 중국 광둥, 저장, 산둥성 내 위치한 한중산업단지 등 국제산업단지를 지원 거점으로 활용하는 방안을 고민할 필요가 있다.

위와 같은 대내외 환경변화를 살펴볼 때, 국외비즈니스 지원 거점 마련은 충남의 지역경제 발전과 국제적 위상제고에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 이에 충남이 전략적으로 국외비즈니스 지원거점을 구축, 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다.

2) 연구 목적

본 연구에서는 우선, 지자체 국외비즈니스 지원 거점에 관한 제반사항을 체계적·이론적으로 정리함으로써 지자체 국외비즈니스 지원 거점에 대한 전반적이고도 구체적인 이해를 도모하고자 한다.

또한 충남의 국외비즈니스 지원 거점 마련 실태와 문제점을 종합적으로 분석하고, 개선과제를 제안함으로써 관련분야의 미래 정책방향 설정에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

마지막으로, 국외비즈니스 지원 거점 관련 수요분석 결과, 관련분야 전문가 자문결과, 국내외 우수사례 분석결과에 기초하여 지속가능하고 활용가능성 높은 충남 국외비즈니스 지원 거점 구축방향과 운영방안을 제시하고자 한다.

2. 연구범위

연구의 시간적 범위는 2019년을 기준으로 하나, 중장기 전략과 관련하여서는 2040년까지를 시간적 범위로 설정하였다. 공간적 범위는 충남과 충남 중소기업 의 해외진출 타깃 지역인 동아시아 주요 국가와 인도로 설정하였다.

본 연구에서의 국외비즈니스는 다음과 같이 정의된다. J. Daniels(2012), 허영도(2008) 등에 따르면 글로벌 비즈니스란 일반적으로 국가와 국가 간에 이뤄지는 상품과 서비스의 거래를 의미한다. 이를 근거로 국외비즈니스란 “한 국가가 타국과 상품·서비스를 타국 현지에서 거래하는 활동”으로 정의할 수 있다. 본 연구에서는 위의 국외비즈니스의 개념에 지역을 포함하여 “한 국가(또는 국가 내 지역)가 타국(또는 타국 내 지역)과 상품 및 서비스를 타국(또는 타국 내 지역) 현지에서 거래하는 활동”으로 정의한다.

한편, 지자체의 국외비즈니스 지원 거점에 대한 정의 역시 필요하다. 본 연구에서는 지자체 국외비즈니스 지원 거점을 “지자체내 공공부문이 지역의 사회경제적 이익을 구현하기 위한 국외비즈니스를 지원하기 위해 설치되는 개인이나 조직·거점”으로 정의한다. 개인, 해외 통상사무소, 연락사무소, 해외 소재 국제산업단지(ex: 웨이하이 FTA 지방경제협력지구, 옌타이 한중산업단지) 등의 시설 또는 지역 등이 대표적인 사례이다. 일반적으로 지자체 국외비즈니스 거점의 범위는 주체(공공 또는 민간, 개인 또는 시설·지역), 주요 협력분야(통상사무소, 관광사무소, 연락사무소(이상 통상, 관광, 지방외교 등 특정분야 협력), 국제산업단지(다분야 협력)) 등을 근거로 다양하게 정의 가능하다. 경기연구원(2016), 충남연구원(2012) 등 지자체연구원이 실시한 대부분의 관련 연구는 통상사무소 개념의 국외비즈니스 거점에 대한 연구로 국한되었던 것이 현실이다. 한중 FTA 지방경제협력시범지구로 결정된 인천의 경우, 이주영(2017) 등의 연구에서 인천-웨이하이 간 한중지방도시 협력방안에 관해 논의한 바 있다. 충남도 그간의 제한된 논의영역에서 벗어나, 보다 큰 범위에서 지자체 국외비즈니스 지원 거점에 대해 검토해볼 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 지자체 국외 비즈니스 지원 거점에 대한 이론적 검토를 실시한다. 국외비즈니스 지원 거점이 등장하게 된 역사적 배경, 발전단계 및 유형, 거시환경 변화추세 등을 면밀히 검토한다. 다음으로 충남 국외비즈니스 거점의 현황을

분석하고 향후과제 제시한다. 시기별 충남 국외비즈니스 거점 구축 실태, 구축논리 및 문제점, 향후과제 등의 분석, 도출이 주요 내용이다. 국내외 사례분석 역시 실시하고자 한다. 일본 시즈오카현, 경기도와 대구, 중국 우시 등을 대상으로 지자체나 지방정부 차원의 국외비즈니스 지원 거점 운영현황을 살펴보고, 본 연구에의 시사점을 도출해보도록 한다. 마지막으로 충남의 국외비즈니스 지원 거점 구축전략을 제시한다. 국외비즈니스 지원 거점의 발전단계를 고려하여 현재와 미래 충남의 국외비즈니스 구축방향 및 운영방안을 제시하고자 한다.

3. 선행연구 검토

중국수출마케팅에 관한 연구는 크게 지자체 해외사무소 운영에 관한 연구, 지자체 중심의 국제산업단지에 관한 연구로 대별된다.

1) 지자체 해외사무소 운영에 관한 연구

이수형 외(2016)는 중국 충칭을 중심으로 한 경기도의 중국 글로벌비즈니스센터(global business center; GBC) 설치 및 운영 방안을 제시한 바 있다. KOTRA와 GBC의 지원사업 및 성과를 비교하며, 중소기업제품을 해외로 수출하기 위해서는 지자체가 중심이 된 수출 지원 사업이 필요하다고 언급하였다. 또한 이때 GBC와 같은 현지 수출지원 거점의 역할이 중요하다 설명하였다. 더불어 충남의 소비 잠재력을 분석하고 GBC 설치에 대한 수요조사 결과를 토대로 설립방안과 주요 추진과제를 제안하였다.

장정재 외(2014)는 지방 국제교류의 중요성을 강조하고, 이를 위해 지자체들의 해외사무소 운영이 필요하다 주장하였다. 이 연구는 우선, 부산 해외사무소 운영현황과 타 지자체 사례를 심층 분석한 후, 해외사무소 기능의 다변화 방안을 제시하였다. 또한 외자유치 등 통상분야에 대한 지원 외에도, 지자체 해외사무소의 관광객 유치 기능 강화와 해외사무소를 통한 부산홍보의 중요성을 강조하였다.

김정곤 외(2014)는 국가 성장동력으로 중소기업의 역할이 강조되고 있다며 미국, 일본, 독

일, 핀란드의 중소기업 해외진출 활성화를 위한 지원정책을 조사하였다. 중소기업들의 진출 대상지역 다각화와 현지에서의 네트워크 확충을 강조하면서, 건설한 해외네트워크 구축이 중소기업 해외진출의 핵심 인프라로 작용한다고 강조하였다.

홍성효 외(2012)는 충남 해외사무소 운영의 경제적 타당성을 분석하고 운영 효율성 증대 방안을 도출하였다. 해외사무소 운영현황 분석, 이용 기업들의 만족도 및 수요조사, 타 시도 해외사무소에 대한 사례조사 등을 토대로 충남도 해외사무소의 특성과 효율성 증대방안을 제시하였다. 또한 해외사무소 운영에 있어 단기적 통상지원 기능 강화와 중장기적 차원의 기능 다변화 방안을 제안하기도 하였다.

2) 지자체 중심의 국제산업단지에 대한 연구

이은주(2017)는 지방의 경제 협력체계는 국가 간 협력 네트워크 구축 보다 신속하고 상호 소통이 용이하다는 점에서, 지방 도시 간 경제협력이 상대적으로 중요하다 말하였다. 상기 측면에서 2015년 인천시의 한중 FTA지방경제협력시범지구 지정은 시의 대중국 교역이 무역적자에서 무역흑자로 전환하는데 큰 기여를 했다고 설명하였다. 또한 비관세장벽, 통관, 검역 등 애로사항을 완전히 해소하고 있지는 못하고 있으나, 향후 이 같은 문제의 해소 역시 한중 FTA 지방경제협력시범지구에서 상대적으로 빨리 이뤄질 것으로 예상하였다.

신금미·장정재(2014)는 한중 양국 산업발전정책 현황 분석, 양국 산업구조 비교분석을 통해 새만금 한중산업단지의 구체적인 활용방안을 제시하였다. 한중산업단지는 국가 간의 협력이 아닌 지방도시 간 협력이라는 데 특징이 있는데, 이를 잘 활용하여 중국에 잘 알려지지 않은 한국 지방 도시의 해외 판로를 확보하는데 있어 상기 단지를 적극 활용해야 한다고 강조하였다.

3) 종합 및 본 연구의 차별성

우선, 국외비즈니스 지원 거점 중 해외사무소 설치에 대한 연구들은 해외사무소의 운영 효율성 제고를 위한 인력 및 기능 활용 등 측면의 해결책을 제시하였다. 또한 지원 대상지역의 다각화와 함께 통상지원 기능 외에도 관광객 유치 등의 기능 다변화가 필요하다고 언급

하였다. 초국경 지방 단위의 협력은 국가 단위의 협력에 비해 정치·외교문제의 영향이 최소화 될 것으로 예상하며, 해외에서 인지도가 낮은 국내 지역들의 해외 판로 개척에 있어 국제산업단지의 역할이 중요하다고 강조하였다.

한편, 선행연구들은 지자체 국외비즈니스 지원 거점 구축에 관한 다양한 시사점을 제시하고 있다. 운영의 효율성 제고, 지원 대상지역 및 기능의 다각화, 국외 소재 국제산업단지 또는 FTA 지방경제협력시범지구와 같은 보다 발전된 형태의 지원 거점 마련이 필요함을 제시하였다. 그러나 선행연구들은 별도의 이론적 검토 없이 단편적인 측면에서 국외비즈니스 지원 거점 구축 방안을 제시하였다는 점이 한계로 나타났다. 우선, 지자체 해외사무소 또는 국제산업단지 등의 단순 발전방안을 논의하였다는 점이 한계로 지적된다. 또한 거시적인 방향성 제시에 대한 연구가 많았으며 구체적인 운영방안 마련을 제시한 연구는 많지 않았다는 점도 한계라 할 수 있다.

본 연구는 국외비즈니스 지원 거점 구축에 대한 면밀한 이론 검토를 바탕으로, 발전단계 별로 체계화된 충남 국외비즈니스 지원 거점 구축 방안을 제시한다는 점에 연구의 차별성이 있다. 또한 거시적인 측면의 구축방향성 제시 외에도, 세부적인 지원 거점 운영방안에 대해 논의한다는 점 역시 기존 연구와 차별되는 부분이다.

4. 연구 방법

연구의 효과적인 수행을 위해 문헌조사와 질적 분석방법을 주 연구방법으로 활용하고자 한다.

1) 문헌조사

완성도 높은 충남 국외 비즈니스센터 구축 방안을 도출하기 위해서는 관련 문헌에 대한 전반적인 조사 실시가 필요하다. 이에 국외비즈니스 거점 관련 이론, 충남의 주요국별 대외 수출 현황, 충남 및 타시도 국외비즈니스 거점 구축 실태 등에 대한 문헌조사를 실시하기로 한다.

문헌조사를 통해 충남의 시기별 국외비즈니스 거점 구축실태 및 유형, 발전단계, 특징, 타 시도 국외비즈니스 거점 구축 및 활용현황 등에 대한 기본적·종합적인 실태를 파악하였다. 이는 FGI 및 개별 전문가 인터뷰를 보다 효율적으로 추진하기 위한 자료 제공 기능의 역할도 하고 있다.

2) 질적 분석방법

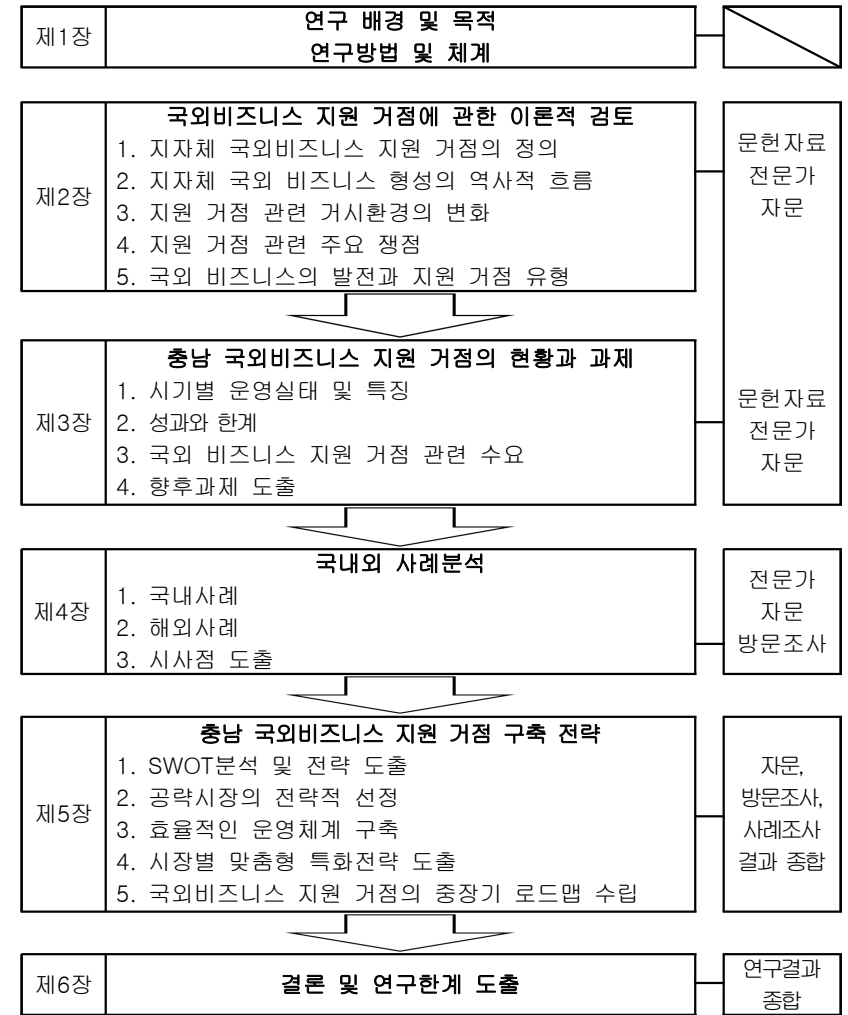
문헌조사를 통해 얻게 된 연구문제에 대한 기본이해를 바탕으로, 본 연구 분야 전문가들이 모여 연구문제에 대해 실시한 심도 있는 분석과 맥락적 이해결과를 추가하여 연구주제에 대한 실천력 있는 함의와 정책방안을 도출할 수 있다.

이러한 배경 하에 우선 각 분야 전문가를 대상으로 FGI 실시한다. FGI(Focus Group Interview, 초점집단면접)은 동일하거나 유사한 성격을 가진 집단이 같은 공간에서 문제를 공유하며 각자의 의견을 주고받는 집단토론의 형식을 의미한다. FGI를 통하여 개별 전문가 간 상호작용 속에서 다양하고 역동적인 논의와 의견생산이 가능 하다. 따라서 충남 국외비즈니스 거점을 효과적으로 구축하기 위한 과정에서 나타나는 쟁점들을 깊이 있게 파악하고 활용 가능성 높은 진출 지원방안을 도출하기 위하여 FGI를 실시하고자 한다.

또한 전문가를 대상으로 한 개인 면접조사 역시 실시한다. FGI 외에도 본 연구문제에 대한 대한 보다 구체적인 사례와 의견을 획득하기 위해 충남도와 타시도 주무부서 공무원, 충남도와 타시도 경제진흥원 관련업무 담당자, 일본과 중국 지자체 서울사무소, 기업인 등을 대상으로 개별인터뷰를 실시하고자 한다.

3) 연구의 흐름

본 연구는 지자체 국외비즈니스 지원 거점의 이론과 충남의 현황을 살펴본 후, 국내외 주요 사례 분석을 실시한다. 상기 결과를 종합하여 충남 국외비즈니스 지원 거점 구축 전략을 마련 하도록 한다. 연구의 필요성 및 목적 제기부터 결론에 이르기까지 크게 여섯 부분으로 구성된다. 연구의 흐름은 아래와 같다.



〔그림 1-1〕 연구흐름도

제2장 이론적 검토

1. 지자체 국외비즈니스 지원 거점의 정의

국외 비즈니스 지원 거점이란 공공부문이 자기 지역의 사회적, 경제적 이익을 구현하기 위해 국외 지역에 설치하는 조직 또는 기구를 의미한다. 여기에서 지원 주체는 공공부문이고 지원 대상은 주로 국외 지역에 소재하면서 지역 연고를 가진 기업 또는 주민이다. 그리고 그 지원 내용은 주로 비즈니스에 관한 것이다. 비즈니스는 경제활동이라고 할 수 있는데, 영리적 활동뿐 아니라 비영리적 활동도 포함한다.

지자체 국외 비즈니스 지원 거점이라는 개념이 성립하려면 최소한 3가지 요건 즉 국민국가, 지방자치 그리고 지역이익(regional interests)이 필수적이다.

첫째, 국민국가(national state) 체계가 확립되어 있어야 한다. 국민국가체계란 지구상의 인류가 각자 국민국가를 단위로 구성되는 것을 의미한다. 이러한 국민국가체계는 사실 근대에 와서 갖추어졌다. 서구에서 부르주아혁명을 통해 봉건국가체계 또는 제국이 붕괴하고 민족단위의 국민국가가 성립되었다. 이것이 제1차 및 제2차 세계대전을 통해 식민지역이 독립하면서 전 세계적으로 국민국가체계가 갖추어졌다. 이러한 국민국가체계가 성립하고 나서 비로소 국내와 국외를 구분 짓는 국경, 출입국검사 등 제도가 등장하면서 기업, 공민에게 국적(nationality)이 부여되었다. 로마 제국, 대영제국, 중국 당조 등 대표적인 제국의 시대에는 국민국가라는 개념이 사실상 없었다. 따라서 국외 비즈니스 지원 거점이라는 개념은 사실 2차 세계 대전 이후에나 등장한 개념이라고 봐야 한다.

둘째, 지방자치가 확립되어야 한다. 지방자치로 인해 지자체를 구성하는 공공부문, 즉 지방행정부, 지방의회가 생겨나고 이들이 지방 공공부문을 형성해야만 지자체 국외 비즈니스가 성립한다. 지방자치체는 모든 나라가 다 채택한 보편적인 제도는 아니다. 우리나라만 해도 본격적인 지방자치제의 역사는 채 30년도 되지 않는다.

셋째, 지역이익이라는 개념이 합의되어야 한다. 국가와 달리 지역은 상대적으로 개방된 시스템

이며 국내외로 개방된 시스템이므로 지역의 이익이라는 것을 정의하는 것은 쉽지 않다. 지역 이익은 국외비즈니스 지원 거점을 설치할 때 근거가 되는 명분 또는 당위성을 뒷받침하는 핵심적인 개념이다. 이에 대한 합의가 없으면 공공부문이 국외 비즈니스 지원 거점을 설치할 근거가 없어지는 셈이다. 일반적으로 ‘국가이익(national interests)’과 비교해서 ‘지역이익’은 그 정의가 보다 구체적이고 협소할 수 있다.

2. 지자체 국외비즈니스 형성의 역사적 흐름

공공부문이나 민간부문을 막론하고 자신의 영역을 벗어난 타 지역에 자신들의 활동거점을 설치하고 운영하는 것은 오랜 역사를 가지고 있다. 공공부문은 전통적으로 군사, 외교 등 정치적 목적으로 타 지역에 활동거점을 설치하는 경우가 많았다. 주로 군사 요충지에 군대를 주둔시키고 그 군대를 지원하기 위해 다양한 계층이 모여서 거점을 형성하는 경우가 많았다. 특히 제국이나 제국주의 시대에는 점령지나 식민지에 군사주둔지가 행정중심지로 정착되는 경우가 흔했는데, 대표적인 것이 식민도시들이다. 중국 상해는 영국, 프랑스 등 유럽제국들의 식민조계로서 발전한 대표적 사례다. 한편 민간부문은 자신들의 상업적, 경제적 이해관계의 유지 및 확대를 위해 타 지역 또는 국가에 활동거점을 마련하였다. 주로 무역, 자원 채취 등 경제활동의 필요성으로 인해 특정 장소에 모여 살면서 집단거주지를 형성하기 시작했다. 이는 시대에 따라 공공부문의 움직임과 결합하거나 분화되어 발전했다. 공공부문과 민간부문의 국외 거점을 중심으로 집단거주지가 형성되면서 국외 활동거점은 보다 공고화되고 지리적인 영역을 갖게 되었다.

역사적으로 살펴보면 2차 세계대전을 기준으로 시기가 확연히 구분된다. 따라서 이 글에서는 2차 세계대전을 기준으로 전후로 나누고 2차세계 대전 이후에도 사회주의 진영의 붕괴 이전과 이후로 구분하여 국외 비즈니스 거점의 변화된 양상을 살펴보기로 한다.

1) 2차 세계대전 이전 시기

유럽이 부르주아혁명을 겪기 이전 “대항해시대”부터 식민지 확보경쟁은 치열했고 이에 편

승하여 유럽인들은 앞 다투어 아시아, 아프리카, 아메리카 등지에 진출하여 정착했다. 대표적인 경우가 인도에 설치된 유럽인들의 정착지였다. 포르투갈, 네덜란드, 영국 등 제국들이 앞 다투어 동인도회사를 설립하고 이들을 앞세워 인도 지역에 자신들의 거점을 확보했다.¹⁾

서구에서 부르주아혁명이 발생하여 과거 제국이나 왕국에 편입되어 있던 많은 지역들이 입헌 군주제, 공화제 등을 채택하며 다양한 형태의 근대적 의미의 국민국가가 형성되었다. 그러나 이는 주로 서구 열강 및 일부 비서구 국가에 국한되었다. 지구상의 대부분 지역은 여전히 근대 국민국가의 형태를 갖추지 않은 채 남아 있었다.

19세기 말과 20세기 초의 제국주의 광풍 시대에는 비서구 지역 대부분이 식민지 쟁탈전의 희생물로 전락했다. 이 시기에 국외 비즈니스 거점은 사실상 제국주의 수탈의 전진기지 성격이 강했다. 이 시기의 식민지정책이 대항해 시대와 다른 점이 있다면, 비록 일부 주권 지역에 국한된 현상이기는 하나 조약을 통해 “조차지(concession)”를 확보하는 방식을 취했다는 점이다. 과거 폭력적인 수단을 통한 식민지배와 수탈보다는 국가 간 조약을 통해 합법적으로 외국 영토의 일부를 식민지화하는 것이다. 중국의 상해, 청도 등은 사실상 이러한 조차지로서 성장한 지역들이다. 이러한 제국주의와 식민지배 구도는 두 차례의 세계대전과 식민지 민중들의 반제국주의 운동을 통해 종식되었다. 그리하여 국제질서에도 각 국가 간 평등과 자결이라는 원칙이 규범으로 자리 잡게 되었고, 이것은 국제연합(United Nations) 출범의 기본정신이 되었다.

그런데 이 과정에서 근대적 의미의 근대국가는 지구상의 모든 지역에 확산되었다는 점에 유의할 필요가 있다. 식민지배 및 쟁탈 과정에서 식민지의 민중들은 서구의 제도를 학습하게 되었고 자신들의 상황에 따라 근대적 국민국가체제를 도입하게 된다. 단, 근대화 경로는 위로부터의 혁명, 부르주아 혁명, 아래로부터의 혁명 등 그 방식이 다양하게 전개되었다.²⁾ 비록 근대화 경로는 달랐지만 국가의 역할 증대라는 공통적인 특징을 보였으며, 수출 진흥에 있어서도 국가의 역할은 커지게 되었다. 위로부터의 혁명에 의한 근대화에서는 국가의 역할이 매우 강조되며 이는 향후 “발전주의 국가론”(developmental state)이라는 이론으로 발전했다. 부르주아혁명을 겪은 서구국가들도 1920년대 말과 1930년대의 대공황을 계기로 경제에 적극적으로 개입하는

개입주의 국가론이 정착되었는데, 케인즈 주의를 바탕으로 한 정책기조는 경제정책에 대한 국가의 개입을 강조하고 이는 수출정책에서도 그대로 적용되었다. 다만, 민간경제의 자율성을 강조하므로 수출 진흥에 있어 상대적으로 민간조직의 역할을 강조되었다. 아래로부터의 혁명을 통한 근대화를 경험한 국가들은 대부분 사회주의 경제체제를 채택하여 경제정책에 대한 국가의 개입이 가장 직접적으로 나타났다. 사회주의 시장경제론을 이론적 바탕으로 하여 수출정책에 있어서도 정부가 직접 통제하며 강력한 영향력을 행사했다.

2차 세계대전 이후 비록 자본주의와 사회주의 진영이 나뉘기는 했으나 근대 국민국가가 거의 모든 지역에 보편적으로 받아들여지면서 현대적 의미의 국민국가가 탄생하였으며, 국제관계도 노골적인 폭력으로부터 벗어나 상대적으로 자유로운 관계로 전환되었다. 이에 따라 국외 비즈니스 거점도 과거 식민수탈의 상징이 아니라 평등한 국제관계에서 공정한 교역이라는 새로운 환경에서 인식되기 시작했다.

2) 2차 세계대전 이후 시기

2차 세계대전 이후 시기는 크게 냉전시대(cold war era)와 냉전후시대(post-cold war era)로 구분할 수 있다. 냉전시대(1945~1990)에는 자본주의와 사회주의 진영이 대립하는 가운데, 각 진영 내에서 공공부문 원조 등 방식의 국제협력과 민간부문의 해외투자가 주요한 국제교류방식이었다. 냉전후시대(1991~현재)는 사회주의진영의 사실상 해체와 자본주의 진영으로의 흡수가 진행되는 가운데, 시장경제를 공통분모로 하는 국가들 간의 글로벌화가 진행되는 시대다.

① 냉전 시대

2차 세계대전이 종결된 후, 전 세계적으로 발생한 식민지해방운동과 한국전쟁 등을 계기로, 소련을 필두로 하는 사회주의진영과 미국을 선봉으로 하는 자본주의 진영의 대립 구도가 형성되며 냉전시대가 시작되었다.

각 진영은 자기 진영의 결속과 확장을 위해 전 방위 체제경쟁에 돌입했다. 그 결과 세계 각지에서 발생하는 분쟁은 양 진영 간 대리전의 성격을 띠며 긴장이 이어졌다. 진영 내부에서는 동일 진영 구성 국가 간 상호 원조와 경제협력이 활기를 띠었다. 사회주의 진영은 1949년 1월 소련의 주도 아래 중앙유럽 국가들을 중심으로 한 공산주의 국가의 경제협력 기구인 코메콘(COMECON, Council for Mutual Economic Assistance)을 구성했다. 사회주의 진영에서는 국가가 대외무역을

1) 1498~1739년 기간 인도(스리랑카 포함) 지역에는 포르투갈, 네덜란드, 프랑스, 영국, 덴마크 등 유럽 국가의 28개의 유럽인 정착지가 형성되었다. 이들은 주로 접근성이 좋은 해안가나 강가에 발달했다. (위키백과, 동인도회사 설립)

2) 위로부터의 혁명이란 귀족, 관료 등 국가 지배계층의 주도로 구체제를 일소하고 근대 국민국가를 형성한 것으로 독일, 일본이 대표적 사례다. 아래로부터의 혁명이란 농민, 노동자 등 기층 민중이 혁명을 통해 구체제를 전복하고 근대적 국민국가를 수립한 것을 의미하는데, 이는 대부분의 사회주의 국가에 해당한다.

독점하였기 때문에 민간 부문에 의한 무역과 투자가 아니라 국가 간 원조와 협력 방식으로 국가 간 교역이 진행되었다. 자본주의 진영은 2차 세계대전 이후에 미국이 실시한 유럽 재건 원조 계획인 마셜 플랜을 필두로 한 국가 간 원조를 시작으로 국제경제협력이 수행되었다. 그러나 이러한 국제 원조는 민간부문의 광범한 참여를 수반했기 때문에 한편으로 마셜 플랜은 민간부문의 상호 교역 및 투자를 활성화하는 계기로 작용하였다. 특히 1970년대 1차, 2차 오일쇼크(Oil Shock)를 거치면서 미국 등 선진국은 광범위한 탈공업화(deindustrialization)를 추진하여 진영 내 개발도상국으로의 제조업 생산이 이전되는 결과를 거치면서 국가 차원의 국외비즈니스 거점이 형성되기 시작했다. 이 때 국외비즈니스 거점은 국가의 성격에 따라 다소 상이한 방향으로 전개되었다. 부르주아혁명을 거친 대부분의 선진국들은 민간부문이 강하게 확립되면서 공공부문보다는 민간부문이 개별 또는 협회 차원에서 국외비즈니스 거점들을 설치하기 시작했다. 대표적인 조직은 바로 국제상공회의소 등 조직이다. 이러한 조직은 외국에 진출한 자국 기업의 이익을 대표하는 협회 조직으로서 상당한 영향력을 발휘하였고, 해당 지역의 비즈니스 거점으로 작용했다. 한편 후발국들은 국가 주도로 민간부문을 견인하면서 국외비즈니스 거점도 국가 주도로 설치하기 시작했다. 가장 대표적인 것은 일본, 한국 등은 국가의 강력한 개입을 배경으로 수출정책에 대해 정부의 강력한 지원이 공기업에 의해 펼쳐졌는데, 일본의 JETRO, 한국의 KOTRA가 대표적인 사례다. 이들 공공기관들은 해외에 사무소를 두고 자국 기업의 수출 및 투자유치를 지원하는 거점 역할을 수행했다.

② 냉전후시대

1989년 베를린 방벽 붕괴와 연이은 소비에트연방의 해체를 계기로 시작한 냉전의 종언 이후에는 다수의 구 사회주의국가들이 체제전환을 통해 자본주의 진영으로 합류했다. 냉전후시대가 시작되었다. 냉전후시대에는 경제활동의 글로벌화, 지방의 세계무대 등장이라는 거대한 전환점으로 작용했다.

첫째, 글로벌화가 가속화되어 지구 범위에서 단일 시장이 형성되었다. 비록 중국, 쿠바, 북한 등 일부 국가들이 사회주의 체제를 고수하고 있으나, 시장경제를 공통분모로 하여 글로벌 시장이 형성되었다. 이는 1970-1980년대에 자본주의 진영 내에서 진행된 글로벌화와 비교해서 지리적 범위와 글로벌화 내용에 있어서 질적인 변화를 가져왔다. 지리적으로는 세계 모든 국가 및 지역에서 글로벌화가 진행되었다. 과거 사회주의 진영에 속했던 모든 국가와 지역들도 전면적 또는 부분적으로 글로벌화 물결에 합류했다. 한편 내용적으로 보면 통신 및 운송기술의 발달에

힘입어 과거에 물자의 이동을 넘어 서비스, 금융, 인력 등의 글로벌화가 진행되었다. 이로 인해 과거 무역 중심의 교역이 모든 재화와 서비스로 확대되어 해외직접투자, 노동력의 국제이주 등을 촉진했다. 이는 국외 비즈니스가 형성되는데 결정적인 역할을 했다.

둘째, 냉전해체에 따라 ‘지역’이 비로소 국제무대에 등장하기 시작했다. 냉전시대에는 진영 논리에 밀려 지역 또는 지방은 국제무대에 등장할 수 없었다. 냉전해체에 따라 그 동안 꾸준히 축적되어 왔던 지구온난화 등 환경 이슈가 강렬하게 제기되었고, 지구적 이슈에 대한 지역 간 또는 도시 간 협력의 중요성이 부각되어 지역이 국제무대에 존재감과 발언권을 갖기 시작했다. 1992년 리우환경회의는 그 대표적 사례다.

셋째, 지방자치의 확산이다. 진영대립이 해소되자 자본주의경제와 대의제 민주주의 정치체제를 채택하고 있는 국가들의 안고 있던 문제들이 수면으로 드러나기 시작했는데, 그 중 하나가 풀뿌리 민주주의 요구의 확산이다. 냉전시대 진영논리에서는 국가 안보 등을 이유로 밑으로부터의 민주주의 요구에 대해 어느 정도 제한을 가하는 것이 사회적으로 용인되었으나, 외부의 적이 사라진 상황에서는 이러한 제한을 정당화할 수 있는 명분이 현저히 약화되었다. 물론 지방자치의 확산은 국민국가의 정당성 위기에 무관하지 않다. 즉 외부로부터는 ‘고삐 풀린’ 국제 자본의 흐름에 의해 국민국가의 정당성과 정책 효과성이 심각하게 도전받는 상황과 내부적으로 실질적 민주주의를 요구하는 민중의 요구에 직면하여 국민국가의 정당성이 위협받게 되자, 이러한 위기를 돌파하기 위한 수단 중 하나로 지방자치다.

지금까지 살펴본 역사적 흐름은 ‘지자체 공공부문의 국외비즈니스 지원 거점’ 논의를 위한 역사적 맥락을 제시한다. 부르주아혁명을 통한 근대 국민국가의 형성과 확산, 글로벌화의 심화, 지역의 국제무대 등장 등은 지자체 공공부문의 국외비즈니스 거점 구축을 위한 여건을 만들어 냈다. 즉 지방정부의 국외비즈니스 지원 거점 마련은 국외비즈니스라는 실체가 있어야만 하며 이는 주로 민간부문의 국외 투자 및 무역이 비약적으로 발전할 때에만 가능한데, 냉전해체는 이러한 여건을 제공했고, 냉전해체 후 급진전되었던 민영화, 자유무역협정(WTO, EU, NAFTA) 등은 민간부문의 확장에 제도적 기반을 제공했다.

〔표2-1〕 국외비즈니스 지원 거점 관련 시대구분

시대구분	2차 세계대전 이전	2차 세계대전 이후	
		냉전시대	POST-냉전시대
특징	서구 근대국가 형성, 제국주의-식민지 시대	진영 대립, 원조 경쟁	민영화, 글로벌화, 지방의 부상

3. 지원 거점 관련 거시환경 변화

지방정부의 국외비즈니스 지원 거점과 관련된 거시환경의 변화로는 지방외교 패러다임 변화, 글로벌가치사슬 지위 변화, 그리고 정부의 한반도신경제구상에 따른 신북방정책·신남방정책 등을 들 수 있다.

1) 지방외교 패러다임 변화

냉전시대에도 지방자치의 역사가 있던 서구에서는 지방외교가 있었다. 그러나 그 시대에 지방외교는 국가외교를 보조하는 역할이 강조되어 독자적인 지방외교의 비중은 미미한 수준이었다. 그러나 냉전체제의 해체는 지방외교의 판도를 크게 뒤바꿔 놓았다. 정보통신, 교통기술의 발달로 인해 지구 차원에서 정보, 물류, 사람의 이동이 편리해짐에 따라 멀리 떨어진 지역의 소식을 실시간으로 파악하고 대응하는 것이 가능하게 되었다. 이에 따라 지방외교의 패러다임이 변화하게 되었다.

첫째, 지방외교 독자성의 형성이다. 지방외교가 더 이상 국가외교의 부속물이 아니라 지역의 이익과 지역민의 삶의 질 개선이 지방외교의 주요 목표로 설정되었다. 정보, 물류, 사람, 금융 등 흐름이 지구 차원에서 실시간으로 발생함에 따라 국민국가의 역할이 약화되고 이에 대한 대안으로 지역의 역할이 커지게 된 것이다. 복지국가(welfare state) 패러다임이 퇴조하고 근로국가(workfare state) 패러다임이 강세를 보임에 따라 사람들의 삶과 행복을 보장하는 단위로서 지

역이 새롭게 등장하게 되었다. 이제 지역은 직접 국제자본과 교섭하여 외국자본을 유치하고 외국의 타 지역과 교류하여 지역민의 국제적 역량 향상에 관심을 기울이게 되었다. 국제 이주가 빈번해짐에 따라 지역 내 외국인 주민에 대한 정책도 중대한 이슈가 되었으며, 이는 특히 다인종 국가의 지역에서 특히 중대한 문제가 되었다. 한편 환경, 빈곤퇴치 등 글로벌 이슈에 대한 지역의 역할도 강조되었다. 특히 기후변화 대응 관련 환경 이슈에 대해서는 지역 단위의 실천이 보다 더 효과적이라는 인식이 확산됨에 따라, 지역들이 연계하여 글로벌 이슈를 직접 대처하는 경향이 커지게 되었다. 이러한 변화는 지역의 역할 그리고 지방외교의 역할을 더욱 부각시키는 방향으로 전개되었다.

둘째, 지방외교 주체의 다원화와 방식의 다양화 경향이다. 지방정부의 적극적 역할이 요구됨에 따라 지방외교가 다뤄야 하는 업무와 분야도 다양하게 되었는데 이는 공공부문의 역량만으로는 감당하기 어렵게 되었다. 중앙정부와 구분되는 지방정부뿐 아니라 지역의 다양한 민간조직들이 국제적 범위에서 활동을 전개함에 따라 지방외교의 주체는 다양화되었다. 또한 활동 방식도 과거 냉전시대 기술원조, 공적개발지원(ODA) 등 비영리적 활동뿐 아니라 영리적 활동(기술 및 정책 수출 등)으로 확대되었다. 이는 지방외교가 영리를 추구하는 것이라기보다는 지방외교 활동의 지속가능성 확보하는 차원에서 영리적 활동방식이 중요해졌다.

셋째, 하드파워에서 소프트파워로 지방외교의 무게중심 이동이 일어났다. 투자유치, 관광객 유치, 통상 지원 등 자신의 지역의 경제력을 향상시키는 하드파워(hard power) 중심의 외교에서 자신의 지역의 문화적 매력도를 높이는 예술, 정책 등 소프트파워(soft power) 중심의 외교로 전환되었다. 역사적으로 보면, 1990년대까지 투자유치, 장소마케팅 열풍이 전 세계를 풍미하였으나, 2000년대 들어 문화, 예술, 정책 등 소프트파워 부상하기 시작했다. 이러한 변화는 글로벌화가 심화됨에 따라 지구적 차원에서 자원의 이동이 급속히 일어나고 있는 상황에서 지역의 매력도나 역량이 경제규모나 인프라 등 물리적 요소보다는 그 지역이 갖고 있는 문화적 정체성과 역량이 외부의 자원을 끌어들이는데 더욱 큰 역할을 발휘하기 때문이다.

우리나라도 예외가 아니다. 대한민국 공공외교 제1차 기본계획(2017-2021)은 전략의 핵심 키워드로 정책, 기술, 문화를 꼽고 있는데 이는 소프트파워 중심의 외교정책을 구체화한 것이다. 지역 차원에서도 서울시 등 일부 광역지자체는 우수정책을 해외로 수출하기 시작했으며, 각 지자체는 저마다 자신의 정체성을 바탕으로 국제적 축제와 행사를 지속적으로 전개하고 있다.³⁾



(그림2-1) 공공외교 기본계획(2017-2021) 비전체계

자료 : 대한민국의교부, 2017, 대한민국 공공외교 제1차 기본계획(2017-2021), 대한민국의교부

2) 글로벌가치사슬(global value chain)에서 한국의 지위 변화

글로벌가치사슬이란 생산이 국제적으로 분업화됨에 따라 한 상품에 내재된 부가가치 역시 사슬처럼 국제적으로 얹혀있는 구조를 의미한다.⁴⁾ 생산 및 소비 과정이 세분화되고 세분화된 과정이 지리적으로 상이한 지역에서 수행됨에 따라, 특정 제품 또는 서비스의 생산과 소비가 지구적 범위에서 수행되는 시스템을 의미한다. 즉 글로벌 가치사슬은 상품과 서비스의 설계, 생산, 유통, 사용, 폐기 등 전 범위에 이르는 기업의 활동이 운송 및 통신의 발달로 인해 세계화되는 것을 의미한다.

우리나라는 지난 1960년대 이후 수출지향형 경제성장을 추구하면서 글로벌 생산 네트워크에 편입되기 시작하였고, 이에 따라 글로벌 가치사슬에서 특정 지위를 차지하기 시작했다. 우리나라

라의 경제성장은 크게 두 번의 경제적 도약을 겪었는데, 첫 번째는 1970년대 경공업에서 중공업으로 전환이다. 섬유, 의류, 신발 등 경공업 제품을 수출하는 구조에서 조선, 철강, 석유화학을 중심으로 하는 산업구조로의 전환이 1970년대에서 1980년에 이르는 기간 동안 발생했다. 두 번째 도약은 1980년대부터 1990년대 이르는 기간 동안 중화학 공업에서 전기전자 및 기계산업 업종으로 주력업종이 전환되는 구조적 도약을 경험했다. 이에 따라 우리나라가 글로벌가치사슬에서 차지하는 지위도 부단히 변화했다.

첫째, 주력업종이 경공업에서 중화학공업, 전기전자로 이동하는 등 주력업종의 변화가 일어났다. 이러한 변화는 지역개발과 밀접한 연관을 갖고 발생했다. 경공업은 주로 노동력이 풍부한 대도시 지역을 중심으로 발달하였는데 반해, 중화학공업은 대규모 국가산업단지를 중심으로 동남권을 중심으로 발전했다. 1990년대 들어서부터 생산에 돌입한 전기전자는 주로 수도권과 인접한 충청권을 중심으로 발달했다. 이러한 질적 전환은 국내에서 경쟁력을 상실한 업종의 해외이전을 촉발했다. 경공업은 1980년대에 중국 등 개발도상국으로 이전했다. 중화학공업은 현재 국내생산이 침체한 가운데 2000년대부터 해외에서의 생산이 늘어나고 있는 상황이다. 현재 우리나라의 주력산업인 전기전자와 자동차 또한 해외 생산이 급속히 늘어나는 가운데, 국내 생산 활동은 위축되어 있다.

둘째, 우리나라 주력산업의 경쟁력은 주로 조립가공에 특화되어 있다. 중화학 공업의 대표 업종인 조선, 자동차산업, 전기전자의 대표 격인 디스플레이, 반도체 등 산업에서 우리나라는 대기업의 조립가공 활동을 중심으로 하여 외국계 기업, 중소기업이 소재나 부품을 납품하는 체계를 갖추고 있다. 이러한 조립가공은 그 속성상 부가가치는 낮으나 대량생산이 가능하다는 장점을 갖고 있어 판매를 통해 획득한 외화를 소재·부품 기업에 배분하며 전체 경제 성장을 이끌었다.

그런데 이러한 조립가공 업종은 그 속성상 자본집약적인 것으로 적기에 대규모 시설투자를 통해 그 경쟁력을 유지하는 것인 바, 일정한 기술수준과 자본력을 갖춘 중국 등 신흥국의 목표시장이 되고 있는 상황이다. 따라서 우리나라 산업은 한편으로 조립가공에 특화된 경쟁력을 유지하면서도 장기적으로 가치사슬 상의 지위를 변경해야 하는 압력에 직면하고 있다.

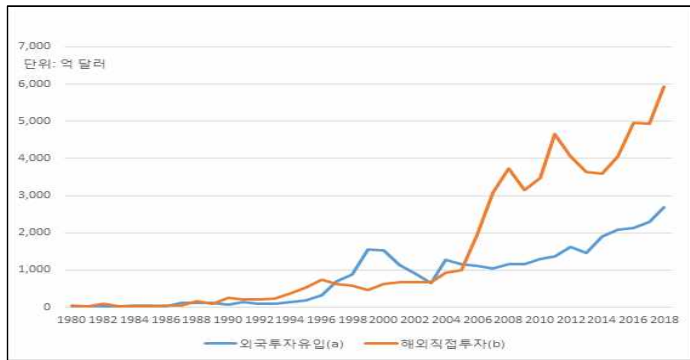
셋째, 이러한 일련의 변화로 인해 우리나라는 이제 외국인투자유치금액보다 해외직접투자금액이 더 큰 자본수출국이 되었다. [그림2-2]에서 보는 바와 같이, 2006년을 기점으로 우리나라는 본격적인 자본수출국이 된 이후 자본유입과 유출의 차이가 지속적으로 확대되고 있다. 해외직접투자는 주로 중국, 베트남, 인도 등 개발도상국으로 향하고 있으며, 이는 종래 국내에서 생산하

3) 이에 대한 설명으로는 지방외교 3.0 전략 연구(홍원표·강수현, 2016, 충남연구원)를 참고하면 된다.

4) 가치사슬이란 하버드대 교수이자 기업 경영 전략의 최고 권위자인 마이클 포터(M.Porter)가 주창한 개념이다. 그는 기업이 제품 또는 서비스를 생산하기 위해 원재료, 노동력, 자본 등의 자원을 결합하는 과정에서 부가가치가 창출되는 것을 가치사슬이라는 모델로 정립하였다. (사사경제용어사전, 2010. 11. 대한민국정부)

던 생산시설을 저렴한 임금, 시장 접근성이 있는 해외거점으로 이전하고 있음을 의미한다.

자본의 해외직접투자 규모가 커짐에 따라 지역에도 적지 않은 영향을 주고 있다. 국내 지역에 대한 신규투자가 일어나지 않고 주로 해외에 신규투자가 일어나거나 국내 생산시설을 국외로 이전하는 사례가 늘어나는 등, 국내 일자리의 정체 또는 감소가 발생하고 있다. 이러한 추세가 지속되는 한편 국내에서 새로운 일자리가 창출되지 않거나 창출되는 일자리 규모가 작을 경우, 지역경제에 심각한 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다.



(그림 2-2) 한국의 외국투자유입과 해외직접투자 추이(1980-2018)

자료 : 한국은행통계 홈페이지(신고액 기준)

3) 환황해시대의 진화와 한반도신경제 구상

앞서 언급한 중화학공업에서 전기전자산업으로 한국경제가 두 번째 도약을 이룬 것은 환황해 시대의 개막과 시기적으로 일치한다. 1992년 한중 수교를 기점으로 하여 한국의 대중국 수출이 급속히 증가하였고, 이에 따라 한국사회에도 중대한 변화가 발생했다. 이 시기에 한국 경제는 글로벌 생산네트워크에 깊숙이 편입되었고, 이를 주도한 국내 대기업은 다국적기업으로 변모했다. 지역적으로도 전기전자업종이 입지하게 된 충청권은 급속한 경제성장을 이룬 반면, 중화학 공업의 집적지였던 동남권은 상대적으로 위축되기 시작했다.

그런데 2013년을 기점으로 환황해시대는 새로운 단계에 진입했다.⁵⁾ 이전 단계가 무역과 투자

의 시대였다면, 새로운 단계는 공간 통합과 경제 통합의 시대라 할 수 있다. 일대일로 등 초국경 교통망 건설과 한중일 FTA를 핵심으로 하는 경제통합은 새로운 단계의 새로운 화두다. 이러한 것은 한국에게 어떠한 의미가 있는가? 우선 한국의 글로벌가치사슬상의 지위가 변할 가능성이 있다는 것이다. 중국의 <중국제조2025>는 한국의 주력산업인 반도체 등을 겨냥하고 있는데, 최근 일본의 핵심 소재부품 수출제한은 역설적이게도 한국이 조립가공 특화에서 소재부품으로 전 화해야 함을 예고하고 있다. 한편 고속철도, 항공 등을 중심으로 하는 초국경교통망의 형성은 유라시아 대륙에서 한국의 지정학적 지위를 규정지를 중대한 도전이다. 이러한 초국경교통망에서 한국이 어떠한 지위를 차지하느냐에 따라 한국의 향후 100년의 지위가 달라질 것이다.

한반도신경제구상은 바로 이러한 환황해시대의 새로운 단계에 대응한 전략이라고 할 수 있다. 환황해시대 새로운 단계를 이미 회피할 수 없는 흐름으로 파악하는 가운데 한반도신경제구상은 중화권에 대한 의존성을 줄이고 북한의 개혁개방에 관한 주도권을 확보하는 전략적 성격을 가지고 있다. 경제교역을 다변화함으로써 중화권에 대한 의존성을 줄이고자 하는 것이며, 향후 예상되는 북한의 개혁개방에서 한국의 주도권을 확보하고자 하는 것이다. 신북방정책·신남방정책은 이러한 한반도신경제구상의 국제적 표현이다. 신북방정책은 북한과 협력하여 러시아, 중국과 지역경제벨트를 형성하는 것으로 환동해경제벨트, 환서해경제벨트 형성을 구체화하는 것이다. 충남은 환서해경제벨트에 속하며 주로 충청, 전라, 경상 등 삼남지방과 북한 지역, 중국 연안지역을 연결하는 지정학적 위치에 있다.

신남방정책은 해상전략으로서 아세안국가와의 관계를 주변 4국 수준으로 격상하며, 인도와의 경제적 협력을 전략적으로 강화하는 것이다. 충남이 신남방정책에서 중요한 지위를 차지하는 것은 국내 및 국외 거점의 확보·연결과 불가분의 관계를 가지고 있다. 충남은 전통적으로 수도권과 비수도권을 잇는 골목이라는 지정학적 위치에 있었으며, 신북방정책과 신남방정책을 연결하는 연결점으로서의 지위를 확보하는 것이 시대적 과제로 대두되고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 최근의 거시환경 변화는 지방의 패러다임의 변화, 한국의 글로벌 가치사슬 지위의 변화 그리고 환황해시대의 진화와 한반도신경제구상이라는 흐름을 포괄하고 있다. 이 각 측면은 서로 상호작용하며 전환기 한국이 처한 시대적 맥락을 구성하고 있다. 지방 공공부문이 해외비즈니스 지원 거점에 관한 논의는 이러한 배경을 가지고 제기되었으며,

5) 2013년에 중국 시진핑 주석은 일대일로 구상을 제기했고 같은 해 박근혜 정부는 유라시아이니셔티브를 제안했다. 한편 2013년은 한·중·일 3국 정부가 각료 차원에서 한중일 FTA논의를 공식적으로 선언한 해이기도 하다.

관련 논의는 이러한 변화가 던지는 질문에 지역이 제출하는 하나의 대답이기도 하다.

4. 지원 거점 관련 주요 쟁점

여기서는 정부 차원이 아닌 지역 차원에서 국외비즈니스를 지원하는 거점을 설치 운영하는 것에 대한 쟁점을 논하기로 한다. 앞서 이야기했듯이 정부 차원에서 기업들의 국외비즈니스를 지원하는 것은 대체적으로 이견이 없다. 그러나 지역 차원에서 공공부문이 지역 중소기업의 국외비즈니스를 지원하는 것에 대해서는 많은 논쟁이 있다. 이러한 논쟁을 크게 그 합목적성과 효과성 측면에서 논하기로 한다.

1) 지원의 합목적성을 둘러싼 논쟁

지원의 합목적성 논쟁이란 지역의 공공부문이 민간의 국외 비즈니스 활동을 지원하는 것의 당위성에 관한 논쟁이다. 이는 앞서 이야기한 “지역 이익”에 대한 문제와 직결된다. 지방정부 정책의 궁극적 목표가 ‘주민복지 증진’에 있음을 고려할 때 지역 중소기업의 국외진출 및 국외 활동 지원을 정당화할 수 있는가 하는 문제다. 주민복지 증진은 대부분 지역 주민의 소득 증대, 일자리 증가, 삶의 질 개선 등으로 이해되고 있다.

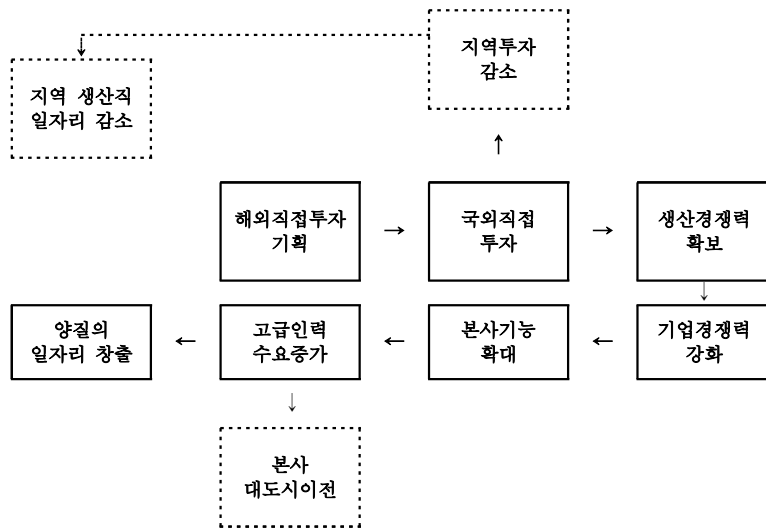
우선 우리는 현재에도 지방 정부 또는 공공부문이 지역 중소기업의 수출 증대를 위해 다양한 지원책을 펼치고 있음을 상기할 필요가 있다. 한국무역협회, 중소기업진흥공단 등 정부의 지원 정책 이외에도 지역 차원에서 관내 중소기업의 수출증대를 위해 다양한 지원정책을 펴고 있다. 그리고 이에 대해서는 논란의 여지가 많지 않다. 중소기업 수출증대 지원은 중소기업의 수출이 증가하면 생산이 증가하고, 이는 결국 소득이나 일자리 증가로 이어진다는 논리가 있고 이에 대해 별다른 이의가 없다.

그런데, 지역 중소기업의 해외직접투자에 대한 지원의 당위성에 관한 문제라면 이야기가 다르다. 지역 중소기업이 지역에 투자하지 않고 국외 지역에 투자하는 것에 대해 지방정부가 지원 하는 것은 어떻게 정당화될 수 있는가?

반대하는 입장에서는 지역 중소기업의 해외직접투자는 지역에 투자하는 것을 대체하는 것으로 사실상 지역에 대한 투자가 국외로 빠져나가는 자본유출로 파악하고 있다. 자본이 유출함에 따라 지역 생산이 줄어들고 일자리가 감소하는 것이므로 이에 대해 지원한다는 것은 불가능하며 오히려 할 수만 있다면 자본유출을 막는 방법을 강구해야 하는 것이다. 찬성하는 입장에서는 중소기업의 해외직접투자를 불가피한 것으로 판단한다. 그리고 해외직접투자의 긍정적 효과를 중요시한다. 가령 대외경제정책연구원의 연구결과에 의하면, ASEAN 진출 중소기업이 한국의 수출증대에 긍정적으로 기여한다는 조사연구를 제시한 바 있다(곽성일 외, 2017). 이에 대한 절충안으로서는 지방 공공부문이 중소기업의 국외비즈니스를 지원하는 것을 자본유출이 없는 국외 비즈니스를 지원하고 자본 유출을 동반하는 국외 비즈니스를 지원할 것인지는 향후 추이를 보아가며 결정하자는 의견이 있다.

우리는 한국보다 일찍 중소기업의 해외직접투자를 경험했던 일본의 사례를 눈여겨 볼 필요가 있다. 최근 일본의 해외진출에서 중소기업의 비중이 높아지고 있는데, 이는 일본 중소기업의 해외시장과의 연관성 강화 및 다국적화, 현지생산네트워크나 글로벌가치사슬 참여 필요성 확대, 현지진출 일본기업 및 일본인을 상대로 한 비즈니스 수요 확대와 더불어 저출산 고령화와 국내 시장 위축 등 국내 경제의 구조적 문제, 그리고 동남아가 가진 투자유인 효과 등을 그 요인으로 꼽고 있다. 즉 중소기업의 해외직접투자를 환경 변화에 대응한 중소기업의 전략적 대응으로 바라보고 있다. 한편 일본 정부의 중소기업 해외직접투자 지원은 해외직접투자 이전, 과정, 이후 단계로 나누어 체계적인 지원을 펼치고 있는 것으로 파악된다(곽성일 외, 2017).

여기서 우리는 중소기업이 해외직접투자를 추진할 때 국내 본사를 함께 없애는 것은 아니라는 것이다. 국내 지역에 있는 본사는 여전히 유지하는 가운데 그 기능과 역할에 변화를 주고 있는 것이다. 이는 결국 지역 중소기업의 국외진출이 지역 경제구조의 고도화 순환체계 구축에 기여할 수 있는가 하는 문제다. 즉 지역 중소기업이 해외직접투자를 추진하는 것이 어떻게 지역의 경제구조를 고도화하는데 이바지할 수 있도록 하는가의 문제다. 한계산업의 질서 있는 해외 이전 추진 또는 국외 생산 확대를 추진하고 경영지원, 연구개발, 생산자서비스 등 본사 기능을 확대하는 것을 통해 본사가 소재한 국내 지역의 일자리구조를 고도화하는 것이 관건인 셈이다. 다만, 그림에서 점선으로 표시한 바와 같이 해외직접투자가 초래하는 잠재적 지역투자 감소에 따른 지역 생산직 일자리 감소 그리고 본사기능 확대에 따른 고급인력 수요증가의 결과 본사가 아예 수도권으로 이전할 가능성은 열려 있기 때문에 이에 대한 정책적 보완이 필요하다.



[그림2-3] 해외직접투자를 통한 지역경제 고도화 순환체계

자료 : 홍원표·강수현(2018)의 남북경협을 통한 지역경제 고도화 순환체계를 참조하여 제작함

2) 지방정부 지원 정책의 효과성을 둘러싼 쟁점

지원 정책의 효과성이란 정부 차원의 지원정책과 구분되는 지역 차원 혹은 지방정부 차원의 지원정책이 차별성이 있는가 하는 문제와, 지방정부의 역량과 장점에 맞는 지원방식을 갖추고 있는가 하는 문제와 관련된다. 지방 수출기업에 대한 지원 사례를 통해 이러한 쟁점들을 쉽게 파악해볼 수 있다.

지방정부 차원의 지원정책의 차별성 문제는 사실 지역 중소기업이 국외에 진출할 때 중소기업이 원하는 바를 충족할 정책수단이 지방정부에 있는가 하는 문제를 먼저 검토해야 한다. 지원의 대상이 지역 중소기업의 국외 비즈니스이기 때문에 국외 비즈니스에서 어떠한 정책 지원수요가 있는가를 파악하는 것이 가장 먼저 해야 하는 작업이기 때문이다.

곽성일 외(2017)에 의하면 동남아에 진출한 한국 중소기업이 한국 정부에 지원 희망사항은 중소기업 특별 지원, 금융 지원, 장기 비자 발행, 현지 투자지원센터 운영, 현지 한국 지원기관, 현지 한국인 복리지원 향상방안, 투자정보제공서비스 등 순이었다(그림2-4참고). 이 중 중소기업 특별 지원이나 금융 지원 및 장기 비자 발행은 지방 공공부문이 일조할 수 있는 것은 아닌 반면, 현지 투자지원센터 운영, 현지 한국 지원기관, 투자정보제공서비스 등은 지방 공공부문이 담당할 수 있는 역할이라고 할 수 있다. 공공부문으로서 공신력을 갖고 있다는 것과 지방정부의 지원대상이 구체적인 것을 감안하면, 지역 공공부문이 국외진출 지역 중소기업에게 지원할 수요가 있는 셈이다.



[그림2-4] 한국 중소기업의 한국정부 지원 희망 사항

자료 : 곽성일 외(2017)

한편 비록 이러한 것들을 지역의 공공부문이 아닌 정부 공공부문이 할 수 있으나 지역 중소기업은 정부 지원 대상에서 순위가 밀리는 현상이 있다는 점을 감안하면, 지역 공공부문의 역할이 보다 분명해진다. 국외 현지 지원센터를 운영하고 있는 KOTRA의 사례를 보면, 국외진출 중소기업의 수가 늘어남에 따라 KOTRA현지지원센터는 모든 중소기업을 대상으로 지원을 내실있게 하기 어렵고 일부 중견기업이나 강소기업 등을 위주로 서비스를 제공하고 있는 것으로 파악된다. 특히 중소기업들이 공통적으로 필요로 하는 사항이 아니라 기업에 특수한 지원 업무는 사실

상 KOTRA에서 대응하는 것이 어렵다는 판단이다. 대기업과 동반 진출하는 중소기업의 경우 대기업의 지원을 받을 수 있으나 그렇지 않은 경우에는 공공기관의 지원이 필요한 상황이다. 일본의 사례에서 보듯이 시간이 지남에 따라 대기업이나 중견기업보다 중소기업의 국외진출이 늘어나고 있으며, 이에 따라 기업 맞춤형 서비스의 수요는 더욱 증가할 것이기 때문에 지역 공공부문의 중소기업 비즈니스 지원 수요는 증가할 것으로 예상된다.

한편 국외진출 지역 중소기업이 이러한 수요가 있다 하더라도 지역 공공부문이 이러한 지역 중소기업의 수요에 부응할 수 있는가 하는 문제는 또 다른 차원의 문제다. 즉 이러한 수요에 응답하기 위한 역량과 그 역량을 구현할 수 있는 활동방식을 찾아내고 수행할 수 있는가 하는 문제다. 이 문제에 대한 일률적 해답은 없다. 충남의 입장에서 보면, 지난 시기 충남이 해외사무소를 운영했던 경험 그리고 경기도 등 타 지방정부에서 현지해외사무소를 운영하고 있는 경험을 심도 있게 검토하여 충남 중소기업의 상황에 맞는 지원 방식을 찾아내고 구현해야 하는 과제가 남는다.

5. 국외 비즈니스의 발전과 지원 거점 유형

1) 국외비즈니스의 내용

국외비즈니스 지원 거점을 이야기할 때 먼저 공공부문이 지원하는 국외비즈니스가 무엇인지를 이야기해야 한다. 국외 비즈니스를 수행하는 주체를 기준으로 보면, 공공부문과 민간부문으로 크게 구분할 수 있다.⁶⁾

① 공공부문의 국외 비즈니스

공공부문의 국외 비즈니스란 목적 측면에서 보면 친선 교류, 정책 학습, 통상 지원, 공적 원조, 정책 수출 등 5대 영역이 있다.

친선교류란 상호 이해와 우호 증진을 목적으로 하는 것으로, 각 지역이 갖고 있는 문화, 예술, 스포츠 등을 중심으로 서로 소개하여 상대방 문화예술에 대한 이해를 높이고 문화예술 소양을

6) 최근에 공공부문과 민간부문의 업무가 상호 얽혀 있기는 하나 공공부문의 업무와 민간부문의 업무를 개념적으로 구분한다면 하면, 공공부문의 업무는 공공부문이 민간부문의 업무를 민간부문이 수행하는 것으로 설정하고 논의하는 것이 현실적이다.

높이는 국제교류활동을 의미한다. 이는 주로 인적 교류, 문화, 예술, 스포츠 등 행사의 개최 및 상호 초청을 중심으로 이루어진다. 정책 학습이란 친선과 달리 상대방으로부터 특정 분야의 경험과 노하우를 배우고자 하는 목적에서 추진된다는 점에서 목적의식성이 강하다. 개발도상국 지역은 선진국 지역의 행정, 정책 등 분야의 축적된 경험과 관리방식을 배워서 자기 지역의 정책에 응용하고자 하는 경향이 강하다. 통상 지원은 지역 중소기업의 판로 확대, 특산물 수출 촉진, 투자유치 등 지역의 경제 활성화를 위해 민간기업의 활동을 지원하는 것을 의미한다. 관광 증진이란 지역에 대한 적극적인 대외 홍보를 통해 해외 관광객을 유치하는 직접 또는 간접적인 활동을 의미한다. 여기에는 장소마케팅(place marketing)도 포함된다고 할 수 있다. 공적 원조란 상대방 지역 주민의 인권 및 빈곤 퇴치 등을 위해 대가를 바라지 않고 제공하는 기술지원, 구호 지원, 현지주민 역량강화 프로그램 등을 말한다. 이는 주로 선진국 지역이 개발도상국 지역에 대한 인도적 지원의 일환으로 실시되며 무상으로 수행된다. 마지막으로 정책 수출이란 일반적으로 자신의 경험과 노하우를 상대방에게 전수하는 컨설팅 활동이며, 유상 또는 무상으로 수행된다.⁷⁾ 전수하는 주체에 따라 민간부문에서는 기술 수출, 공공부문은 정책수출로 표현된다. 정책 수출은 지역 정책에서 일정한 경험을 축적한 상황에서 가능하기 때문에 일반적으로 지역의 발전수준이 상당한 수준에 도달한 상황에서 가능하다. 과거에는 주로 무상의 컨설팅 성격이 강했으나 최근에는 유상으로 관련 노하우를 전수하는 사례가 늘고 있다. 이는 1990년대부터 일어난 공공관리의 민영화 열풍과 관련이 있다.⁸⁾

② 민간부문의 국외 비즈니스(제조업체를 중심으로)⁹⁾

민간부문, 특히 기업들은 자신들의 영리 추구를 목적으로 국외 비즈니스를 전개한다. 특히 기업의 발전이 일정 수준에 이르면 국외에 자신의 거점을 설치하고 국제 경영을 시작한다.

지역 중소기업이 국외 비즈니스를 전개하는 것을 보다 분석적으로 보기 위해서는 중소기업이 직면하는 5대 부문시장과 그 현지화 여부를 살펴볼 필요가 있다. 5대 부문 시장이란 조달 시장, 생산요소 시장, 판매 시장, 인프라 시장, 금융 시장 등을 의미한다.

7) 정책수출은 사실상 세련된 방식의 기업 수출지원방식이다. 지역 공공부문이 우수정책을 축적하면 이는 협력업체의 실적 이 되고 외국의 공공부문에 정책을 수출하면 협력업체의 수출을 간접적으로 지원하게 된다.

8) 도시관리에 있어서 민영화 열풍에 대해서는 홍원표·강수현(2016)을 참고하면 된다.

9) 민간부문의 국외비즈니스가 기업 활동에 국한된 것은 아니다. 협회, 민간단체 등도 필요에 따라 국외 비즈니스 거점을 설치하고 공공부문의 지원을 받을 수 있다. 또한 국외에 이주한 교민들(지역 향우회 등)도 공공부문의 지원 대상이 된다. 그러나 일반적으로는 공공부문의 지원 대상은 일차적으로는 기업의 활동에 집중되고 있다.

조달 시장이란 기업이 생산을 위해 필요한 원자재, 연료, 설비 등의 거래선을 확보하여 안정적 생산의 보장하는 것이다. 통상 이를 공급체인관리(SCM, Supply Chain Management)라고 부른다. 이는 주로 납품업체와의 거래관계를 효과적으로 관리하는 것을 목적으로 한다. 생산요소시장이란 생산 공정에 투입되는 노동력, 토지, 설비 등을 결합해서 실제 생산을 일으키는 것을 의미한다. 판매 시장은 생산된 제품이 소비되는 시장을 의미한다. 인프라 시장은 생산에 필요한 전력, 열, 가스 등 산업 인프라를 의미하며, 금융 시장은 차입, 융자, 투자 등 기업의 운용에 필요한 자금을 융통하는 시장을 의미한다.

지역의 중소기업이 국외비즈니스가 전혀 없이 내수 성격이 강한 경우에는 조달 시장, 생산요소 시장, 판매 시장, 인프라 시장, 금융 시장을 모두 국내 시장에 의존한다. 반면 국외에 생산법인을 설립하여 완전히 현지화가 진행된 경우 조달 시장, 생산요소 시장, 판매 시장, 인프라 시장, 금융 시장 등을 모두 현지 시장에 의존하게 된다. 이 경우 한국 지역 소재 모기업과는 재무적 관계 이외에는 어떠한 거래관계가 없게 된다. 그러나 대부분의 경우 현지에 생산법인을 설치한 경우 이러한 이유로 일부는 국내 지역의 모기업과 거래관계나 국내 시장과 연계를 갖게 된다.

[표2-2] 기업의 성격에 따른 부문별 국외 시장 의존성

외국 부문 시장 기업의 성격	조달 시장	생산요소 시장	판매 시장	인프라 시장	금융 시장
순수 내수업체	×	×	×	×	×
지역 수출기업	×	×	○	×	×
국외 생산 기업	△	○	△	○	△
완전 현지화 기업	○	○	○	○	○

순수 내수업체를 제외하고 지역 수출업체, 국외 생산법인은 공공부문의 통상지원 대상이다.¹⁰⁾ 우리가 흔히 통상지원이라고 부르는 사업은 지금까지 주로 지역 수출업체가 해외 판매시장을

10) 한편 완전 현지화 기업은 국내 모기업과 재무적 관계 이외에는 모두 현지 시장에 의존하므로 이러한 유형의 기업까지 공공부문이 지원해야 하는지는 논란의 여지가 있다. 현실적으로는 이러한 유형의 기업은 그 수가 많지 않을 뿐 아니라 그 방식은 주로 대기업의 분공장인 형태가 많아 중소기업의 범주에서 벗어나는 경우가 많아 고려대상에서는 제외한다.

확보하는데 공공부문이 지원한 것을 가리킨다. 그런데 지역 중소기업의 해외진출이 증가함에 따라 점점 국외 생산 기업에 대한 지원도 통상지원의 범위에 포함되게 되었다. 특히 국외 생산 기업은 생산 활동을 국외에서 진행하기 때문에 노동력, 토지 등 생산요소 그리고 전력, 통신, 열, 가스 등 인프라 시장을 현지시장에 의존한다. 즉 국외 소재 기업인 셈이다. 따라서 공통적으로 통상지원 대상이라 하더라도 이 양자 간에는 상당한 차이가 존재한다. 국외 생산 법인은 국외에 소재한 기업으로, 이들을 지원하는 것은 지원 기관의 현지화를 전제로 하는 경우가 많다. 면대면(face to face) 접촉의 중요성으로 인해 국내에서 국외기업의 비즈니스를 지원하는 것은 한계가 있기 때문이다. 이때 지원 영역은 원칙적으로 조달, 생산요소, 판매, 인프라, 금융 등 모든 영역에 걸치게 된다.

결국 민간부문의 국외 비즈니스는 기업의 현지화 정도에 크게 의존하며, 중소기업의 판매시장 개척에 공공부문이 지원하는 것은 공통적이나 현지생산 법인에 대한 지원은 판매 시장을 넘어서 조달 시장, 생산요소 시장, 인프라 시장 등과 관련한 지원도 원칙적으로 포함한다. 물론 모든 활동이 지원 대상은 아니며, 주로 시장 조사 및 파트너 알선 등 기능에 국한되는 것이 사실이다.

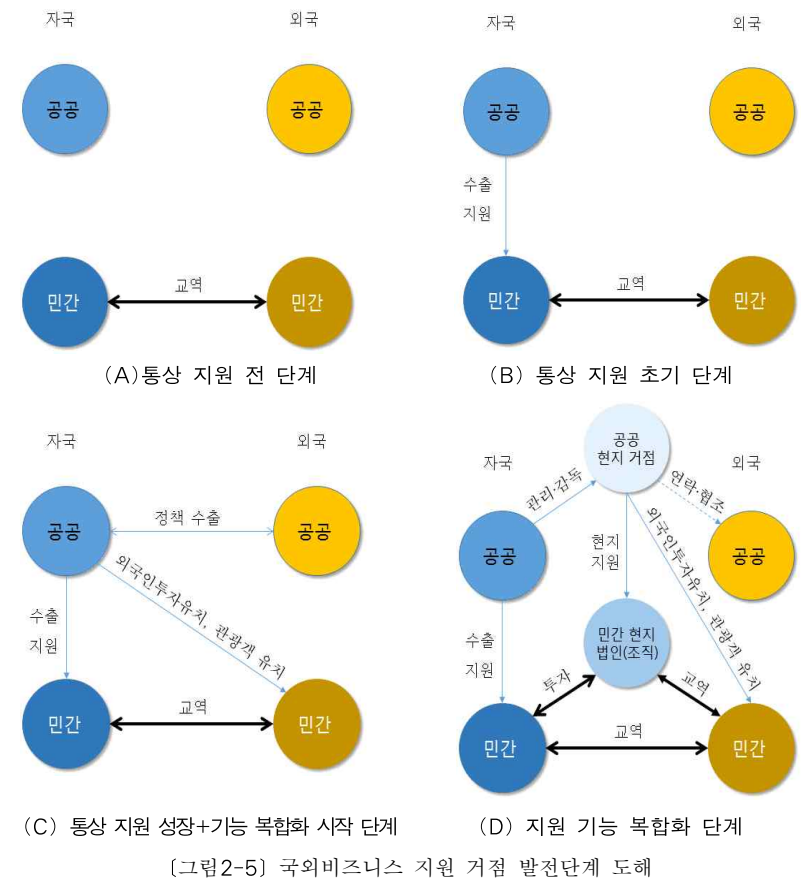
이상 공공부문과 민간부문의 국외 비즈니스를 종합하면 다음과 같다. 공공부문의 국외 비즈니스는 친선 교류, 정책 학습, 통상 지원, 공적 원조, 정책 수출 등 영역을 현지에서 수행하는 것을 의미하며, 이는 지원 성격이 아니라 자체 수행인 셈이다. 한편 민간 부문의 국외 비즈니스는 기업의 현지화 정도에 의존하며, 특히 지역의 중소기업이 국외 현지에 법인을 설립한 경우, 그 지원 범위는 수출 지원(판매 시장)을 넘어서 조달 시장, 인프라 시장 등으로 확대되며 이들 시장에 대한 지원을 위해 공공부문의 현지 지원 거점 마련이 필요하게 된다.

2) 국외비즈니스의 발전단계

아래의 [그림2-5]를 통해 국외비즈니스의 발전단계를 살펴볼 수 있다. 우선 통상지원 이전 단계에서는 지역 공공부문이 민간부문의 대외교역에 대한 지원이 없는 단계다. 이 단계에서는 민간부문에 대한 지원은 주로 정부 차원에서 수행되며 지역 차원에서는 별다른 지원이 없는 것이 특징이다. 한편, 통상지원 초기 단계에는 지역 중소기업에 대한 수출 지원이 통상 지원의 핵심을 이루고 있다. 기업의 해외시장, 특히 판매 개척을 위해 다양한 지원정책을 펼치는 단계다.

통상지원 성장 및 기능 복합화의 시작단계에서는 수출지원 이외에도 공공부문이 외국의 민간부문을 대상으로 외국인투자유치, 관광객 유치 등 사업을 펼치는 단계이다. 또한 외국 공공부문을 대상으로 하는 정책 수출을 수행하는 단계다. 마지막으로 지원 복합화 단계는 지역 중소기업이 해외직접투자를 통해 국외에 자신들의 생산법인 또는 조직을 설립함에 따라 지원 거점의 다수화, 기능의 다변화가 나타나는 단계이다.

현실세계에서 지역 공공부문의 국외비즈니스 지원이 이러한 발전 단계는 짧아 발전하는 것은 물론 아니다. 경우에 따라서는 단계를 건너뛰는 경우도 있다. 그러나 전반적인 방향성은 거꾸로 진행되는 것은 전쟁, 혁명 등 특수한 이유를 제외하고는 극히 드물 것이다. 이러한 추세는 다음 몇 가지 방향성을 제시한다. 첫째, 시간이 흐름에 따라 지원을 받는 통상지원의 내용이 다양화되고 있다. 초기에는 수출지원 위주였으나, 시간이 지남에 따라 외국인투자유치, 관광객 유치 등으로 내용이 확대되고, 복합화 단계에서는 민간부문이 국외에 설립한 법인(조직)에 대한 현지 지원으로 포괄하는데 까지 나가고 있다. 둘째, 물리적 실체로서 지원 정책 대상이 확대된다. 초기에는 지역 소재 중소기업만을 대상으로 하다가 이것이 외국의 민간부문을 포함하게 되었고 더 나아가 지역 중소기업이 국외에 설립한 현지법인(조직)으로 확대된다.¹¹⁾ 셋째, 지원 대상의 소재지가 국내에서 국외로 확장된다. 초기 단계에는 국내에 소재한 국외비즈니스 주체들이 지원대상이었으나, 성장 단계에 이르러서는 외국 소재 민간부문, 외국 소재 자국 비즈니스 주체를 포함하게 된다.



3) 국외 비즈니스 지원 거점 유형

앞서 살펴본 바와 같이 국외 비즈니스 지원은 지원 내용의 다양화, 지원 대상의 다변화, 지원 대상 소재지의 확대 등을 포함한다. 이에 따라 요구되는 지원 거점의 유형도 변화한다.

11) 지역 공공부문이 외국인투자유치나 관광객 유치를 위해 외국의 민간부문에게 지원하는 것은 흔치 않으나 알려진 사례는 많다. 가령 관광객 유치를 위해 외국 여행사에 인센티브를 제공하는 것이 대표적이다.

공공부문의 국외비즈니스 지원 거점 유형은 현지 파트너지역과의 상호협력 강도와 거점의 다기능성에 따라 구분할 수 있다. 상호협력 강도란 거점 설치가 파트너지역과의 협의에 의해 설치되는 것인지, 상호협의를 의하지 않고 일방적으로 설치된 것인지에 대한 구분인데, 이 구분은 주로 거점이 누리는 공식적 지위와 대표성에서 큰 차이를 보인다. 다기능성이란 거점이 수행하는 기능 또는 역할에 관한 것으로, 단일기능인지 다기능인지에 따라 구분이 가능하다. 기능이 많을수록 설치관련 의사결정이 복잡하고 전략적이며, 설치에 소요되는 자원규모도 커지는 경향이 있다.

상호협력 강도와 다기능성의 강약을 기준으로 국외 비즈니스 거점을 크게 네 가지 이상형(ideal type)으로 유형화할 수 있다. 즉 약한 다기능성 약한 상호협력, 약한 다기능성 강한 상호협력, 강한 다기능성 약한 상호협력, 강한 다기능성 강한 상호협력 등이다.



(그림 2-6) 국외비즈니스 지원 거점 유형

① 약한 다기능성 약한 상호협력 거점

일반적으로 기능이 단일하고 파트너 지역정부와의 협약에 의한 것이 아닌 유형으로, 지방정부 자신의 판단에 의해 설치한다. 지자체가 설치하는 연락사무소가 대표적인데, 현지 지원 거점을 설립하기 전 준비단계에서 많이 나타난다. 연락사무소는 주로 수출지원, 외국인투자유치 등 업무에서 현지 동향을 파악하여 지방정부 본청에 관련 정보를 보고하거나 본격적인 지원

거점 구축의 실무준비를 위한 기반으로 활용된다. 본청에서 1-2명이 현지에 파견 나가 체류하면서 활동하는 방식인데, 설치의 명확한 목표가 없는 경우에는 설치와 운영의 당위성에 대한 비판에 직면할 가능성이 크다.

② 약한 다기능성 강한 상호협력 거점

일반적으로 기능은 단일하나 파트너 지역정부와의 합의에 의해 설립되는 거점으로, 상호주의적 원칙에 따라 파트너 지역에 설립되는 경우가 많다. 상호 합의에 의한 것이므로 제도적 지원이 상대적으로 강한 것이 특징이다. 상호 설치하는 무역전시관이 대표적인 유형이다. 이러한 거점은 비교적 뚜렷한 기능이 있기 때문에 그 기능을 수행할 경우 보다 높은 수준의 협력으로 발전할 가능성이 있다. 한편 단기적으로 소기의 성과를 거두지 못할 경우 유명무실하게 되거나 폐쇄될 가능성도 있다.

③ 강한 다기능성 약한 상호협력 거점

기능은 다양하나 파트너 지역정부와의 합의에 의한 것이 아닌 거점으로, 본청의 전략적 판단에 의해 설치되는 경우가 많다. 종합적 기능을 갖는 국외대표사무소나 문화원 등이 대표적인 유형이다. 전략적 목적을 갖고 설치되기 때문에 비교적 장기에 걸쳐 비전과 로드맵을 가지고 본청으로부터 안정적인 지원을 받는다. 규모 또한 연락사무소에 비해 크며 본청의 기능을 위임받아 대표성이 비교적 강하다. 국외 현지 중소기업, 국외 지방정부, 국외 현지 민간부문을 대상으로 기업 지원, 공공외교, 외국인 투자유치 등 다양한 기능을 수행한다.

④ 강한 다기능성 강한 상호협력 거점

종합적 기능과 파트너 지역정부와의 강한 상호협약에 기반을 두어 설립하는 거점으로, FTA 지방경협지구, 국제산업단지 등과 같은 유형이 대표적이다. 고도의 전략적 판단에 의해 구축되는 거점으로, 투입되는 자원도 많지만 그 효과도 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 설치 관련 종합적 판단을 요한다. 또한 소요되는 자원도 상당하기 때문에 공공부문이 독자적으로 감당하는 것이 아니라 민간부문과의 협력이 필수적이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 다양한 거점 유형이 있는데 이러한 유형은 일정한 발전방향을 갖고 있다. 따라서 지역 경제 및 사회발전 수준에 따라 상이한 거점 설치가 요구된다. 특히

통상지원의 내용 또는 기능이 다양화하고 파트너 지방정부와의 상호협력 강도가 클수록 거점에 소요되는 자원도 커지고 고도의 전략적 동반 관계도 전제해야 하기 때문에, 상기 내용을 종합적으로 검토하여 거점의 유형을 결정할 필요가 있다.

제3장 충남 국외비즈니스 지원 거점의 현황과 과제

1. 시기별 운영실태 및 특징

1) 구축(1990년대 후반-2000년대 중반)

충남은 1990년대 후반 들어 미국, 일본, 중국 등에 해외사무소를 설치하고 통상지원, 외자유치, 도내기업 홍보, 바이어 확보 등의 기능을 수행하는 방안을 모색하기 시작했다. 배경은 다음과 같다. 1998년 제정된 「외국인투자촉진법」이 공포되며 외국인 투자유치에 있어서 지자체의 역할과 권한이 인정되기 시작하였다. 이와 함께 전국적으로 지자체들이 지역 상품의 수출지원, 해외관광객 유치 등에 대한 활동에 열을 올리기 시작했다. 이와 같은 환경변화에 충남도도 대응하기 시작했다. 충남도는 1997년 3월 미국에 「충청남도 뉴욕사무소」 개소한 것을 시작으로, 1998년 1월에 일본 구마모토 현청에 연락관을 파견함과 동시에 「충청남도 구마모토사무소」를 개소하였다. 뉴욕사무소는 이후 2001년 1월 「충청남도 뉴욕무역관」으로 명칭을 변경하였다. 1999년 12월에는 당시 신흥전략시장으로 가파르게 성장하고 있었던 중국시장을 공략하기 위해, 상해에 「충청남도 상해 상품전시관」을 개소하였다. 「충청남도 상해 상품전시관」은 2003년 1월 「충청남도 상해무역관」으로 개칭하였으며, 이는 보다 적극적이고 폭넓은 수출, 통상지원을 실시해야 한다는 도의 의지가 반영된 결정이었다.

초창기 충남은 시장규모, 안정성 등을 기준으로 충남 중소기업들의 국외비즈니스 지원을 위한 해외사무소를 설치하였다. 도내 중소기업의 수출지원과 통상지원을 주요 기능으로 하였으며, 외국 수출기업의 도내 유치, 현지교민과의 교류협력, 관광지와 문화유적 등에 대한 지역홍보, 양 지역 간 국제교류 업무 지원 등의 역할도 수행하였다. 이 시기 해외사무소들의 목표는 수출과 통상지원으로 명확하게 나타났고, 기관별 수행기능의 차이가 거의 없었으며, 주요 기능 외의 기능도 크게 강조되지 않았다. 사무소별로 명칭은 다르나 사무소 소장의 역할은 도내 파견 공무원

들이 수행하였다.

한편, 수출지원 및 통상지원의 형태와 성과측정 방식은 다음과 같다. 수출지원의 경우 수출상담과 계약에 대한 지원을 의미하는 것으로, 해당분야에 대한 지원업체 수가 몇 개인지, 상담 또는 계약액 규모가 얼마인지를 통해 성과를 파악하였다. 통상지원의 경우 정보제공, 외국어지원, 무역실무 지원, 박람회 참가 지원 등을 통해 이뤄지며 개별분야 지원 건수를 통해 성과파악이 이뤄졌다. 그 밖의 수행기능에 대한 명확한 형태와 평가기준은 구축되지 않았다.

〔표3-1〕 충남 해외사무소의 개요 및 주요 기능(1990년대 후반-2000년대 중반)

구분	개요	주요 기능	
		공통기능	기타기능
충청남도 뉴욕무역관	-개소 : 1997.3.28. -설립배경 : 미주 관문지역에 수출전진기지 구축 -근무인원 : 2명(행정관, 통상관, 2006년 기준)	-중 소 기 업 수출전진기 지 역할 수 행 -수출상담, 계약 등 수 출지원 실 시 -정 보 제 공, 외 국 어 지 원, 무역실 무지원, 관 광객 유치 등 지원 실 시	-외국첨단기술 및 유망기업의 도내유치 -미주지역 교민과의 교류협력
충청남도 구마모토사무소	-개소 : 1998.1.22. -설립배경 : 83년부터 이어 오던 양 지역 간 교류관계를 더욱 발전시키기 위한 조치 -근무인원 : 2명(소장(연락 관), 상담원, 2006년 기 준)		-충남 관광지와 문화유적에 대한 홍보 -양 지역 간 국제교류 업무 지원 -교민과의 유대강화
충청남도 상해무역관	-개소 : 1999.12.28. -설립배경 : 가파르게 성장하 는 중국시장의 진출거점 구 축 -근무인원 : 4명(관장, 현지 직원 3, 2006년 기준)		-양 지역 간 국제교류 업무 지원 -교민과의 유대강화

자료 : 2007년 충남 도정백서 및 김양중(2010) 참고 재정리

한편, 해외사무소별 주요 운영성과는 다음과 같다. 우선 뉴욕무역관의 경우 도내 중소기업들의 미국지사 역할을 수행하였다. 시장조사, 바이어 알선, 수출실무 지원 등으로 개소이후 2006년까지 434개 업체를 대상으로 1억 7,736만달러의 수출상담실적을 올렸으며, 221개 업체를 대상으로 7,545만달러의 수출계약실적을 올렸다. 해당 기간 동안 총 66회에 걸쳐 각종 박람회 참가와 관련된 지원사업을 실시하였다. 동기간 실시된 통상지원 실적은 정보제공 2,374건, 외국

어지원 826건, 무역실무지원 929건, 관광객 유치 2,598명으로 나타났다.

한편, 구마모토 사무소 역시 도내 중소기업들의 일본진출을 위한 전진기지 역할을 수행하였다. 시장조사, 바이어 알선, 수출실무 지원 등으로 개소이후 2006년까지 93개 업체를 대상으로 2,344만달러의 수출상담 실적을 올렸으며, 82개 업체를 대상으로 1,499만달러의 수출계약실적을 올렸다. 또한 해당기간 동안 총 24회에 걸쳐 각종 박람회 참가와 관련된 지원사업을 실시하였다. 동기간 실시된 통상지원 실적은 정보제공 1,072건, 외국어지원 915건, 무역실무지원 243건, 관광객 유치 5,928명으로 나타났다. 구마모토 사무소의 경우 뉴욕무역관에 비해 수출지원이나 통상지원 실적이 다소 저조한 것으로 나타났다.

마지막으로 상해무역관의 경우 도내 중소기업체들의 중국 시장진출을 목적으로, 기업들의 해외지사 역할을 수행하고, 무역활동에 따른 각종 애로점을 해결하며, 제품홍보·상담·바이어 알선 등의 업무를 종합적으로 추진해왔다. 개소이후 2006년까지 127개 업체를 대상으로 1억 3,480만달러의 수출상담 실적을 올렸으며, 104개 업체를 대상으로 6,264만달러의 수출계약실적을 올렸다. 또한 해당기간 동안 총 37회에 걸쳐 각종 박람회 참가와 관련된 지원사업을 실시하였다. 동기간 실시된 통상지원 실적은 정보제공 1,954건, 외국어지원 1,394건, 무역실무지원 1,287건으로 나타났다. 타 해외사무소와 달리 관광객 유치 실적은 전무하였다.

〔표3-2〕 충남 해외사무소의 주요성과(개소 시점-2006년 누적)

구분	수출지원					통상지원			
	상담		계약		박람회 참가 (회)	정보 제공 (건)	외국어 지원 (건)	무역 실무 지원 (건)	관광객 유치 (명)
	업체수 (개)	상담액 (만달러)	업체수 (개)	계약액 (만달러)					
충청남도 뉴욕무역관	434	17,736	221	7,545	66	2,374	826	929	2,598
충청남도 상해무역관	127	13,480	104	6,264	37	1,954	1,394	1,287	-
충청남도 구마모토사무소	93	2,344	82	1,499	24	1,072	915	243	5,928

자료 : 2007년 충남 도정백서

2) 확장(2000년대 중반-2010년대 초반)

2000년대 중반 이후, 미국, 일본, 중국 등에 설치된 해외사무소를 재편하거나 확장하기 시작했다. 한미 FTA의 본격화, 중국 및 중남미의 가파른 성장 등 요인이 부각됨에 따라, 지역거점의 재편과 확장이 필요하다는 의견이 도출되었다. 우선 2008년 1월부터 기존 「충청남도 뉴욕무역관」을 LA지역으로 이전하여 「충청남도 LA 통상사무소」를 개소하였다.¹²⁾ 한미 FTA 체결이 본격적으로 논의됨에 따라, 좀 더 적극적으로 미국시장 진출을 대비하자는 취지였다. 중국의 경우 2009년 5월부터 기존 상해무역관 외에 「충청남도 상해무역관 쓰촨(四川)분소」를 개소하였다. 당시 매년 10%에 육박하는 성장률을 기록하던 중국시장의 진출기지를 추가적으로 구축하자는 것이 그 이유이다. 2010년 1월에는 도내 중소기업의 대남미 진출기반 구축과 수출확대를 위해 브라질 상파울루에 「충청남도 상파울루 무역관」을 개소하였다. 「충청남도 구마모토사무소」의 경우 기존보다 역할과 기능, 조직을 축소하였다. 2007년부터 충남도의 파견공무원 1인을 연락관으로 임명하고 해당 인원이 교류연결, 선진행정 연구·도입, 현지 충청도민회 활성화, 기타 국제협력사업 등과 관련된 업무를 수행하도록 하였다. 무역과 관광객 유치 등 수출과 통상지원 관련 일부 기능도 수행하였으나, 그 비중이 크지 않았다.

이 시기의 해외사무소들의 기능 역시 앞서 살펴본 초창기와 크게 다르지 않았다. 도내 중소기업의 수출지원과 통상지원이 주 기능이었으며, 현지교민과의 교류협력, 현지의 산업 및 경제동향 제공, 충남홍보, 양 지역 간 국제교류 업무 지원 등의 역할도 수행하였다. 단 초창기와 일부 차이점도 나타났다. 해외사무소가 입지한 국가·지역의 특성에 맞게 특화된 기능을 제공하고자 노력하였으며, 대전과 같은 타 지자체 해외사무소와의 협력관계를 맺기도 하였다. 수출품목의 다변화를 위해 노력하며 도내 농수산물 수출기업의 해외진출, 특히 중국진출 기반 조성을 위해 노력하였다. 한편, 모든 해외사무소 소장의 역할은 도내 파견 공무원 또는 전문직 공무원이 수행하였다.

수출지원 및 통상지원의 형태와 성과측정 방식은 초창기와 크게 다르지 않았다. 수출상담과 계약을 통한 수출지원, 정보제공, 외국어지원, 무역실무 지원, 박람회 참가 지원 등을 통한 통상지원이 이뤄졌다. 성과측정 방식은 초창기와 특별한 차이가 없었다.

12) 「충청남도 뉴욕무역관」은 2017년 12월 31일부로 폐소되었다.

[표3-3] 충남 해외사무소의 개요 및 주요 기능(2000년대 중반-2010년대 초반)

구분	개요	주요 기능	
		공통기능	기타기능
충청남도 LA 통상사무소	-개소 : 2008.1.1. -설립배경 : 한미 FTA 본격화에 대비한 진출거점 마련 -근무인원 : 2명(행정관, 현지직원, 2012년 기준)	-중 소 기 업 수출전진기지 역할 수행 -수출상담, 계약 등 수출지원 실시 -정보제공, 외국어지원, 무역실무지원 등 통상지원 실시	-외자유치 활동 -관광객 유치 및 지역홍보 -현지 충청도민회 활성화 -국제협력사업 추진(도시군 교류 지원 포함)
충청남도 구마모토사무소	-개소 : 1998.1.22. -설립배경 : 83년부터 이어오던 양 지역간 교류관계를 더욱 발전시키기 위한 조치 -근무인원 : 1명(연락관, 2012년 기준)		-일본의 선진행정 연구·도입 -관광객 유치 및 지역홍보 -현지 충청도민회 활성화 -국제협력사업 추진
충청남도 상해무역관	-개소 : 1999.12.28. -설립배경 : 가파르게 성장하는 중국시장의 진출거점 구축 -근무인원 : 4명(관장, 현지직원 3, 2012년 기준)		-대전시 남경사무소와 시장 및 바이어 정보 공유 -국제협력사업 추진
충청남도 상해무역관 쓰촨분소	-개소 : 2009.5.1. -설립배경 : 충남 중소기업의 중국 화남 및 중서부권 수출 확대 도모 -근무인원 : 2명(소장, 현지직원 1, 2012년 기준)		-지역홍보 추진 -국제협력사업 추진
충청남도 상파울루무역관	-개소 : 2010.1.1. -설립배경 : 도내 중소기업의 대남미 진출기반 구축 -근무인원 : 2명(관장, 현지직원, 2012년 기준)		-관광객 유치 및 지역홍보 -민간교류 촉진을 위한 대학·연구기관 교류협력 -현지 충청도민회 활성화

자료 : 2013년 충남 도정백서 및 홍성효 외(2012) 참고 재정리

한편, 해외사무소별 주요 운영성과는 다음과 같다.¹³⁾ 우선 도내 수출기업의 미국 진출거점인 LA 통상사무소는 각종 수출지원, 통상지원사업을 통해 개소이후 2012년까지 187개 업체를 대상으로 2억 6,905만달러의 수출상담 실적을 올렸으며, 134개 업체를 대상으로 1억 833만달러의 수출계약실적을 올렸다. 동기간 실시된 통상지원 실적은 총 1,097건으로 나타났다.

13) 해당기간의 개별분야 통상지원 실적자료가 미비하여 총 건수만을 제시하였다. 또한 수출 및 통상지원 기능이 약화된 구마모토사무소의 경우, 관련 통계자료가 구축되지 않아 분석에서 제외하였다.

상해무역관의 경우 2007-12년 기간 동안 206개 업체를 대상으로 3억 1,536만달러의 수출상담 실적을 올렸으며, 120개 업체를 대상으로 1억 3,221만달러의 수출계약실적을 올렸다. 동기간 실시된 통상지원 실적은 총 12,056건으로 나타났다. 한편, 상해무역관 쓰촨분소의 경우 2009-12년 기간 동안 140개 업체를 대상으로 5,515만달러의 수출상담 실적을 올렸으며, 38개 업체를 대상으로 2,044만달러의 수출계약실적을 올렸다. 동기간 실시된 통상지원 실적은 총 568건으로 나타났다.

마지막으로 상파울루무역관의 경우 2010-12년 기간 동안 113개 업체를 대상으로 8,868만달러의 수출상담 실적을 올렸으며, 36개 업체를 대상으로 3,859만달러의 수출계약실적을 올렸다. 동기간 실시된 통상지원 실적은 총 545건으로 나타났다.

〔표3-4〕 충남 해외사무소의 주요성과(2007-12년 누적)

구분	수출지원				통상지원 (건)
	상담		계약		
	업체수 (개)	상담액 (만달러)	업체수 (개)	계약액 (만달러)	
충청남도 LA 통상사무소	187	26,905	134	10,833	1,097
충청남도 상해무역관	206	31,536	120	13,221	12,056
충청남도 상해무역관 쓰촨분소	140	5,515	38	2,044	568
충청남도 상파울루무역관	113	8,868	36	3,859	545

자료 : 2013년 충남 도정백서 및 홍성호 외(2012) 참고 재정리

주1. 수출 및 통상지원 기능이 약화된 구마모토사무소의 경우, 관련 통계자료가 구축되지 않아 분석에서 제외함
주2. 쓰촨분소와 상파울루무역관의 경우 개소시점부터 2012년까지의 누적자료를 활용함

3) 축소(2010년대 초중반)

빠르게 성장, 확산되고 있던 충남 해외사무소는 2012년부터 쇠퇴하기 시작했다. 우선, 2012년 상해무역관 쓰촨분소와 상파울루무역관이 폐소되었다. KOTRA 등 유관기관과 기능이 중복되는

점, 예산절감, 비용효과 측면에서의 비경제성 등을 이유로 상해무역관 쓰촨분소와 상파울루무역관이 상해무역관과 LA통상사무소로 통폐합되었다. 홍성호 외(2012)의 연구결과를 통해 살펴본 결과, 해외사무소 이용기업들이 수출계약 과정에서 해외사무소를 통해 얻는 효용이 해외사무소 별로 다르게 나타났으며, 통폐합 된 해외사무소의 효용수준이 상대적으로 낮게 나타났다. 또한 수출기업들의 해외사무소에 대한 인지 수준도 매우 낮은 것으로 나타났다. 이와 함께 독자적인 기능수행의 필요성, 수요자 중심의 해외사무소 운영체계 개선 등에 대한 의견도 제시되었다.

이후에도 해외사무소의 기능과 역할에 대한 의문은 여전히 지속되었다. 결국, 4년 뒤인 2016년에는 해외사무소를 전면 폐쇄하기에 이르렀다. KOTRA, 무역협회 등 기관과의 역할 중복과 이에 따른 효율성 부족, 수출계약 체결 실적 미흡, 교류 네트워크 구축효과 미비 등이 주 이유였다. 또한 변화되는 통상환경에 적절히 대응하지 못하는 점도 이유로 들 수 있는데, 주로 신흥시장에 초점을 맞춘 지원시책이 마련되지 않았다는 것이다. 일례로 베트남, 인도 등이 급부상함에 도 불구하고 이를 현지에서 밀착 지원할 수 있는 거점 마련이 이뤄지지 않았다는 기업불만이 표출되는 경우가 많았다.

〔표3-5〕 폐소 당시 충남 해외사무소의 운영실태(2016년)

구분	미국 LA	중국 상하이	일본 구마모토
연혁	-1997.3. 개소 -2016.12. 폐소	-1999.12. 개소 -2016.12. 폐소	-1998.1. 개소 -2016.12. 폐소
인력	3명(일반공무원 2, 임 기제공무원 1, 현지직 원 1)	5명(소장 1, 부소장 1, 현지직원 3)	1명(연락관 1)
예산	3억 9,600만원	3억 8,900만원	7,200만원
수출계약(2015년)	2,543만달러	2,402만달러	-
기능	-통상 및 교류활동 지원 -충남홍보 및 관광객 유치 -선진정책 수집제공		-교류활동 지원 -충남홍보 등

자료: 충남도청 내부자료

폐소 이후, 충남은 민간 중심의 통상네트워크를 운영하기 시작하였다. 그러나 이러한 조치는 큰 성과를 거두지는 못하고 있다. 2018년말을 기준으로, 충남도는 해외 소재 민간기업인들을 해외 수출거점으로 활용하는 「충남 통상민간네트워크」를 운영 중이다. 그러나 아직 뚜렷한 운

영성과를 도출하지 못하고 있는 실정이다. 이 네트워크는 해외사무소 폐쇄에 따라 중소기업 해외 수출거점 지역에 통상민간네트워크를 구축운영하고 이를 통해 해외수출을 지원하는 것이다. 현재 미국, 중국, 일본에 총 7명의 민간인들을 자문위원으로 임명, 네트워크 거점으로 활용하고 있으며 충남 중소기업 제품 홍보, 바이어 거래알선 지원, 수출자문 등의 역할을 수행토록 하고 있다.

〔표3-6〕 충남 통상민간네트워크 운영 현황(2018년 12월말 기준)

구분	내용
시작년도	2018년
운영사유	해외사무소 폐쇄에 따라 중소기업 해외 수출거점 지역에 통상민간 네트워크 구축·운영하고 이를 통해 충남 해외수출을 지원
운영국가·지역	3개국 6지역 7명 -미국 2명 (로스앤젤레스 1, 시카고 1) -중국 3명(상하이 2, 칭다오 1) -일본 2명(도쿄 1, 오사카 1)
사업목적	수출 기업의 해외 통상업무 추진에 필요한 해외 한인 민간네트워크 활용
활동내용	충남 중소기업 제품 홍보, 바이어 거래알선 지원, 수출자문
향후계획	-도 국제행사 또는 바이어 초청 수출상담회 개최 시 초청 자문 -해외 민간통상네트워크 자문관 위촉지역 확대 : 중남미, 아프리카 지역 전문가 물색 확대추진

자료: 2018년 충청남도 중소기업 수출지원 사업 안내자료

4) 재구축(2018년-현재)

그러나 폐소 이후 얼마 지나지 않아 해외사무소 재설치에 대한 논의가 시작되었다. 변화된 방식의 수출기업 지원시책의 성과가 미흡하고, 기업참여율 역시 저조하였기 때문이다. 또한 KOTRA 해외무역관 중심의 수출지원체계에 의존만 해서는 안된다는 의견도 속출했다. KOTRA 사업으로는 도내 중소기업에 특화된 지원이 이뤄지지 않아 실효성이 낮으며, 이러한 현실문제에

대한 도의 대응이 미흡하다라는 의견이 도출되었다. 또한 통상환경이 급변하고 수출시장 다변화가 요구되는 현실에서, 인도, 베트남 등의 신흥 시장·생산기지에 대한 선제적 진출을 도울 현지 지원거점이 필요하다는 의견도 대두되었다. 2018년 9월 도내 112개 수출기업들을 대상으로 진행된 설문조사에서 베트남, 중국, 미국 등을 대상으로 한 맞춤형 지원정책이 필요하며 이를 위해 해외사무소 설치가 필요하다는 응답이 대다수를 이루었다. 110개 기업들이 해외사무소 설치가 필요하다 응답하였으며, 베트남, 중국, 미국 등에 대한 해외사무소 설치가 필요하다고 응답하였다. 도내 주요 해외시장에 대한 지속적인 수출확대 및 관련 지원 수요가 확인되었다.

이러한 변화에 따라 충남도는 2019년 4월 ‘충청남도 중소기업 수출 진흥 지원에 관한 조례안’ 을 통해 해외사무소 설립의 근거를 마련하였다. 2019년 8월에는 도의회 농업경제환경위원회에서 해외통상사무소 설치 동의안을 가결하고, 베트남과 인도를 중심으로 해외통상사무소를 설치하기로 결정하였다. 일본 수출규제와 미중 무역분쟁 장기화 등으로 도내 수출기업들의 경쟁력이 줄어들게 될 확률이 늘자, 결국 해외사무소 폐쇄 2년 반 만에 재설치를 결정하였다. 그러나 실효성에 대한 의문은 여전히 존재하며, 이에 따라 기존에 비해 전제·감시 기능을 대폭 강화하기로 하였다.

2. 성과와 한계

1) 주요성과

충남이 해외사무소 위주의 국외비즈니스 지원 거점을 운영함으로써 얻게 된 성과는 다음과 같다. 우선 풍부한 운영경험 축적을 성과로 들 수 있다. 충남은 해외사무소 운영과 관련하여 다양한 경험을 축적해왔다. 수출상담과 계약실적이 상당히 많고, 지원 거점의 대상지역을 확장했던 양질의 경험도 있었으나, 실효성 논란에 휩싸이고 결국 해외사무소 폐지에 이르렀던 실패의 경험도 가지고 있다. 또한 해외사무소 폐쇄 이후 재구축 문제를 각계 관련자들과 깊이 있게 논의하기도 하였다. 이러한 경험들은 향후 해외사무소를 포함한 다양한 국외비즈니스 지원 거점을 효율적으로 구축, 운영할 수 있는 자산이 될 수 있다. 해외사무소 운영을 통해 국외비즈니스 지원 거점의 구축 논리, 필요성, 대상지역 선정, 기능 등에 대한 체계화된 논의를 진행하기에 필요

한 경험을 충분히 축적하였다고 볼 수 있다.

도내 중소 수출기업들을 위한 간접비용 절감도 주요 성과로 볼 수 있다. 수출과정은 여러 과정을 거쳐 이뤄지며, 그 과정에 필요한 비용이 여러 형태로 지불된다. 수출상품의 생산과 판매에 대한 비용은 대부분 수출기업들에 의해 직접적으로 지불된다. 그러나 수출과 관련된 간접비용의 경우 지자체의 다양한 수출지원 활동을 통해 이뤄지며, 이때 해외사무소와 같은 국외비즈니스 지원 거점의 역할이 상당히 크다. 중소 수출기업의 경우 비용의 문제로 현지에서 비즈니스를 본격적으로 추진하기 위해 지사와 같은 거점을 마련하기가 어렵다. 이럴 경우 지자체가 운영하는 해외사무소는 지사와 같은 역할을 수행하게 된다. 물론 공공이 수행하는 지사의 역할은 일반적인 기업의 해외지사와는 다르며, 상당히 제한적이다. 그러나 현지 생산, 판촉과 직접 관련된 역할을 수행하지는 않더라도 간접적인 형태로 다양한 역할을 수행한다. 충남도의 예를 들면, 충남도 해외사무소가 도내 수출기업들이 진성(眞性)바이어를 대상으로 안정적인 수출활동 펼치는데 있어 역할을 수행함을 알 수 있다. 기업규모가 작은 도내 중소 수출기업들이 개별적으로 바이어를 찾는다는 시간, 금전 등에서 많은 비용이 소모된다. 공신력 있는 지자체가 직접 상대국 지방정부와 함께 구매력과 거래의 안정성이 높은 진성바이어를 발굴하고 도내 기업과 연결한다는 것은 기업의 간접비용을 줄이는데 도움이 될 수 있다.

마지막으로 도 차원의 다양한 국외비즈니스를 지원하였다. 충남도 해외사무소는 통상 기능 외에도, 지역홍보 및 관광객 모집, 국제교류사업 지원 등에 대한 지원역할을 수행한 바 있다. 이러한 지원활동의 가치가 객관화된 수치로 드러나기는 어려우며, 이에 따라 해외사무소의 여러 가지 기능은 사무소 실효성 논란의 주요 근거가 되기도 한다. 그러나 지자체의 해외사무소는 KOTRA, 무역협회, 중소벤처기업진흥공단의 해외지사와 달리 완전히 한 가지 기능만을 수행하기는 어려웠다. 통상 관련 기능을 주로 수행해야 했으나, 지자체의 다양한 국제교류와 관련된 업무를 일정부분 뒷받침해야 했다. 중앙기관과는 달리, 인력과 재원의 한계가 있는 지자체에서 특정업무만을 전담하기는 쉽지 않기 때문이다. 이러한 차원에서 과거 충남도 해외사무소는 통상 분야를 포함한 지자체의 다양한 국외비즈니스를 지원하였고, 일정부분 성과를 거두었다.¹⁴⁾

14) 2019년 5월 충남 경제진흥원 출신 통상관련 전문가 인터뷰에서 제시된 의견으로, 해당 전문가는 충남도를 비롯한 지자체 해외사무소는 인력과 재원의 한계로 인해 필연적으로 다양한 기능을 수행할 수밖에 없다고 밝힌 바 있다.

2) 문제점 진단

해외사무소 위주의 충남 국외비즈니스 지원거점을 운영함에 있어 다음과 같은 문제점 역시 도출되었다. 우선 과거 충남 해외사무소의 설치목표 명확화에 관한 문제점을 지적할 수 있다. 당초 해외사무소의 설치는 통상지원을 주목표로 이뤄졌으나 통상지원 외에도 교류, 관광 등 다양한 업무를 병행하였으며 후자의 업무가 우선시 되었던 경우가 적지 않았다. 인력과 재원의 한계가 명확한 지자체 해외사무소의 성격 상 다양한 업무병행은 피할 수 없을 것이나, 가장 근본적인 목표 달성을 위한 노력이 미흡했다는 점이 지적된다. 이와 더불어 통상사무소의 중장기적인 목표 마련에 대한 고민도 부족하였다. 일본 지자체 해외사무소의 경우 통상지원에서 관광 및 지역홍보, 국제교통망 확보 등으로 목표를 전환한 바 있다. 충남 해외사무소의 경우 변화하는 지역내외 거시환경에 맞춰 자신의 역할과 기능을 재설정하려는 노력이 미흡하였다는 점이 지적된다. 또한 기업단위의 해외직접투자 증가 추세가 나타나는 현실을 반영하여 목표를 설정하려는 노력도 부족하였다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

한편, 해외사무소 운영의 전문성 부족, 홍보 부족 역시 문제점으로 지적할 수 있다. 해외 현지에 있다는 장점을 십분 활용할 수 있었어야 하나 사무소 인력의 전문성 부족(언어구사 능력, 현지제도 및 환경에 대한 이해 부족 등)으로 인해 적극적인 역할 수행이 어려운 경우가 많았다. 이에 따라 해외사무소가 독자적으로 지원사업을 수행하지 못하고 KOTRA, 무역협회 등의 기관이 주축이 되어 지원사업을 수행하는 경우가 다수였다. 해외사무소가 위 기관들이 수행하는 사업의 단순 지원업무만 수행하게 되었으며 자체역량 약화는 가속화되었다. 한편, 홍성호(2012)에 따르면 홍보부족으로 인해 해외사무소에 대한 도내 중소 수출기업들의 인식이 낮은 편이었으며 이에 따라 기업들의 해외사무소 활용이 제한되기도 하였다.

비효율적인 해외사무소 운영체계 역시 주요 문제점으로 들 수 있다. 해외사무소의 운영인력이 파견공무원, 민간 전문가, 현지 채용인력 등으로 다양하게 구성되었으나 개별 역할과 지휘통제 체계가 불명확하였다. 업무보고, 예산통제, 성과평가 시스템 등의 미비 역시 사무소 운영의 효율성을 저하시키는 주 사유로 지적되었다. 특히 성과평가가 불명확하다는 것이 상당히 큰 문

15) 홍원표·송영현(2019)에 따르면, 국내기업의 해외직접투자가 2000년 이후 급속히 증가하여 우리나라는 2006년부터 이미 자본순수출국으로 전환되었다. 해외직접투자규모가 미화 600억 달러에 육박하는 최근에 이르러서는, 4년간 대기업 뿐 아니라 중견, 중소기업의 해외직접투자가 크게 증가하고 있다.

제로 지적되었다. 주요 수요처인 기업 측에서는 수출상담, 계약 실적에 있어 해외사무소의 역할이 크지 않다는 점을 불만으로 제기하였고, 해외사무소를 통한 간접비용 절감에 대한 인식과 평가체계는 구축되지 않았다. 또한 통상이외의 기능도 일부 수행하였으나 이에 대한 평가가 제대로 이뤄지지 않았다는 점도 한계이다.

현재 충남의 유일한 국외비즈니스 지원 거점인 개인 중심의 ‘충남 통상민간네트워크’에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 이 네트워크는 국외비즈니스 지원 거점 중 가장 비제도적이고 제한적인 기능을 수행하는 형태이다. 단기적인 활용에 있어 효율성을 기대할 수는 있으나 중장기적으로 이를 활용하는 것은 지원 거점 역할수행에 있어 상당한 한계가 있을 것으로 예상되며 이에 대한 보완이 시급하다. 위 네트워크가 간접적 형태의 통상지원 기능에 국한되고 있으며 민간 자문위원들이 활동하는 국가나 지역이 현재 충남의 통상환경을 반영하고 있지 못하기 때문이다. 일례로, 과거 해외사무소가 설치된 국가와 동일한 곳에서 민간네트워크를 운영하고 있어 변화하고 있는 충남의 글로벌 비즈니스 환경에 대처하기 어렵다. 향후 추진방향 역시 충남의 주요 수출국인 베트남 등과 무관한 지역을 중심으로 계획되고 있다.

마지막으로, 통상지원 이외에 충남 중견중소기업의 해외직접투자 관련 지원이 이뤄지지 않고 있다는 문제점이 있다. 국내기업의 해외직접투자가 2000년 이래 급속히 증가하여 2006년부터 우리나라는 자본의 순수출국으로 전환되었다. 초기에는 대기업을 위주로 한 해외직접투자가 이뤄졌으나, 최근에는 중견 또는 중소기업의 해외직접투자도 증가하는 추세이다. 이는 충남의 지역경제 활성화와 관련해서도 큰 변수이며, 이에 대한 지원이 어떤 방식으로 이뤄져야 할지에 대한 검토가 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이, 충남의 중소 수출기업인들은 기존 국외비즈니스 지원 거점의 운영방향 설정, 운영의 효율성 등의 문제점을 지적하였을 뿐 지원 거점 구축 자체에는 찬성하고 있다. 이에 따라 충남 국외비즈니스 지원 거점의 문제점을 적극적으로 보완하고, 보다 발전적인 형태의 충남 국외비즈니스 지원 거점을 마련할 필요가 있다.

3. 국외비즈니스 지원 거점 관련 수요

1) 해외사무소 설치관련 기업 및 관계분야 전문가 의견조사

국외비즈니스 지원 거점과 관련된 수요가 어느 정도인지를 살펴보기 위해, 도내 중소소출기업과 관계분야 전문가의 의견을 살펴보았다.

우선, 기업 설문조사 결과를 살펴보기로 한다. 해외사무소의 재구축과 관련된 논의가 본격화되자, 충남도는 도내 중소 수출기업인을 대상으로 해외사무소 설치 희망국가, 지역, 도의 지원역할 등을 내용으로 하는 설문조사를 실시하였다. 충남의 중소 수출기업인들은 해외사무소를 구성하는 가장 중요한 주체 중 하나이기 때문이다. 설문조사는 2018년 말 메일조사와 포럼을 통해 이뤄졌으며, 대상기업은 도가 실시한 해외마케팅 지원사업에 참여했던 112개 수출기업이다. 자세한 내용은 아래의 표와 같다.

〔표3-7〕 충남 해외사무소 설치관련 기업 설문조사 개요

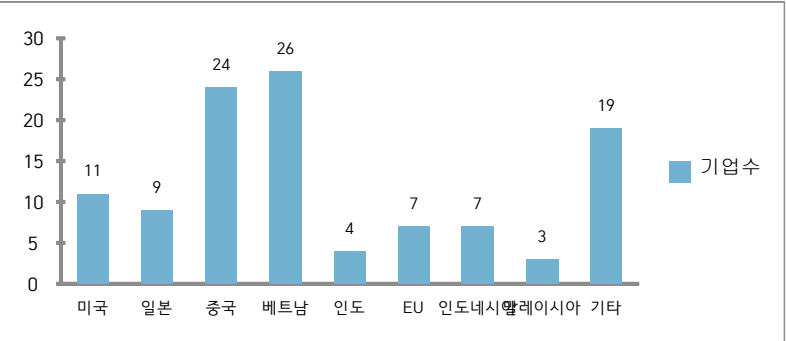
구분	내용
시행주체	충남도청 경제통상실
설문기간	-1차 조사(메일) : 2018.9.6.-9.30. -2차 조사(CEO 포럼) : 2018.12.18.
설문대상	도내 해외마케팅 참여기업(112개)
설문내용	설치 희망국가·지역, 도의 지원 역할·설치 이유 등

자료: 충남도청 내부자료

설문조사의 주요결과는 다음과 같다. 설문에 참여한 수출기업들은 해외사무소의 필요성에 대부분 공감하였다. 전체 112개 기업 중 해외사무소가 필요하다는 기업은 110개사(98%)에 이르렀으며, 불필요하다는 기업은 2개사(2%)에 불과했다. 중국, 베트남 등 핵심시장에 도내 기업들이 쉽게 진출할 수 있도록 도만의 특화된 집중지원이 필요하다는 것, 품목과 시장 다변화를 통해 미래지향적 신시장 개척이 절실하다는 것 등이 주요 이유였다. KOTRA, 무역협회, 중소기업진흥공단 등의 해외지사를 통해 충분한 현지지원을 받을 수 있다는 기존의 의견과는 달리, 기업인들은 도 차원의 현지 지원거점의 역할이 필요하다는데 의견을 모았다.

한편, 해외사무소 설치 필요 지역으로는 베트남(26개사), 중국(24개사), 미국(11개사), 일본(9개사), EU 및 인도네시아(각 7개사), 인도(4개사) 등을 꼽았다. 신흥시장과 기존 주요 전략시장인

베트남, 중국에 대한 기업호응도가 높게 나타났다. 그 외 우크라이나, 중동, 브라질 등을 희망한 경우도 있긴 하였으나, 1-2개사에 불과했다. 베트남과 중국은 충남의 해외수출규모가 가장 많은 국가였으며, 이러한 현실이 그대로 반영되어 기업들이 바라는 해외사무소 설치 필요 지역이 도출된 것으로 보인다.



(그림3-1) 충남기업인이 희망하는 해외사무소 설치 국가(2018년)

자료 : 충남도청 내부자료

도는 상기 설문조사 외에도 찾아가는 수출종합상담실, 해외마케팅사업 사후간담회 등을 통해 해외사무소에 대한 기업수요를 조사한 바 있다. 설문조사 결과와 마찬가지로 기업인들은 해외사무소 개소에 대한 강한 의지를 가지고 있는 것으로 드러났다. 또한 해외사무소 폐쇄의 논리로 등장하였던 중앙단위 지원기관과의 기능 중복성에 대해서도 이견이 도출되었다.

[표3-8] 해외사무소 설치에 관한 수출기업인 개별의견 수렴결과

기업	시간	장소	내용
당진시 제조업 수출기업 대표	2017. 7. 6	당진상공회의소 (11차 찾아가는 수출지원 종합상담실)	-해외사무소를 없애는 것은 통상정책의 퇴보 -오히려 지원인력을 더 파견하여 통상지원을 넓혀야 할 필요
아산 화장품 수출기업 대표	2017. 9. 12	아산 순천향대 (13차 찾아가는 수출지원 종합상담실)	-사드갈등으로 인해 화장품의 중국수출이 난망 -이 같은 시기에 중국 상해사무소 등 해외사무소 운영이 절실

서산 건강제품 수출기업 대표	2017. 6. 21	중소기업진흥공단 (상반기 해외마케팅사업 사후간담회)	-무역사절단 파견 시 KOTRA 무역관은 바이어 수를 채우는 형식적인 바이어 매칭에 그침 -KOTRA 사업은 실제 수출 계약을 위한 후속절차 진행 등이 제대로 이뤄지지 않는 등 사후관리 미비 -도내 기업만을 위한 맞춤형 지원 거점이 필요하나 현재 전무
천안 전자제품 수출기업 대표	2018. 7. 4	인주산단 회의실 (도시자와 기업인 간담)회	-해외무역관 개설의 필요성은 오히려 기존에 비해 증가 -기술 관련 협업 지원 등으로 지원 분야를 확대할 필요
서산 화학제품 수출기업 과장	2018. 12. 6	아산 온양제일호텔 (5차 찾아가는 수출지원 종합상담실)	-인증·특허 획득 및 전시회 참가 시 중국 상해사무소를 많이 이용했었으나 없어서 아쉬움 -사무소 설치·폐쇄 시 기업에 사전공지하여 추진중인 사업에 대한 마무리나 준비를 할 수 있도록 조치 필요
아산 화장품·광택제 수출기업 대표	2018. 12. 19	중소기업진흥공단 (6차 찾아가는 수출지원 종합상담실)	-코트라 무역관 담당자의 역량·관심 부족 또는 업무과중으로 형식적인 바이어 매칭에 그치고, 실질적인 통상지원 수준은 낮음 -도가 운영했던 해외사무소와 중앙기관과의 사업이 성격만 유사할 뿐 중복도는 낮음

자료: 충남도청 내부자료

위 표를 통해 살펴본 결과, 기업인들은 기존 해외사무소의 기능에 대해서 비교적 긍정적으로 평가하고 있었다. 또한 KOTRA 등과의 기능 중복성에 대해서도 지원의 성격만 유사할 뿐, 중앙기관에 비해 도 차원 해외사무소의 실효성이 높다고 평가하였다.

마지막으로 관련분야 전문가 의견을 청취한 결과 역시 마찬가지로 나타났다.¹⁶⁾ 전문가들은 미중 무역전쟁, 한일 수출분쟁 등으로 인한 통상환경 경색되고, 신남북방 정책, 일대일로 정책 등 국가단위의 해외진출 정책이 본격화되며, 베트남, 인도 등 신흥시장 진출에 대한 기업과 지자체의 강한 의지가 있는 상황을 고려한 수출지원 정책이 마련되어야 한다고 언급하였다. 전문가들은 주요 수출지원 정책 중 하나로 지자체 특화 또는 맞춤형 해외사무소 운영이 필요하다고

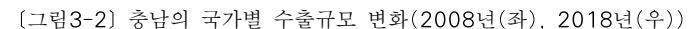
16) 2019년 9월 17일, 학계, 업계, 연구원 등 5인의 전문가를 대상으로 국외비즈니스 지원 거점과 관련된 주요 사항에 대해 FGI 조사를 실시하였다. 국내의 지방정부의 국외비즈니스 트렌드, 충남과 국내 지자체 국외비즈니스 지원 거점 마련 현황·한계, 지원거점 마련의 필요성·운영방안, 관련 정책제언 등에 대해 논의하였다. 자세한 결과는 부록2를 참조하길 바란다.

또한 베트남 등 신흥시장에 지원거점을 마련하는 방안에 대해 적극적인 검토가 필요하며, 거대 소비시장인 중국에 대한 재진출 방안 모색도 중요하다 말하였다. 이들은 층남과의 무역규모가 매우 클 뿐만 아니라 WTO에 가입한 국가들인 만큼 향후의 무역규모가 더욱 확대될 것으로 예상되기 때문이다.¹⁷⁾ 현재 층남은 베트남과 같은 신흥시장에 대해 기업인들의 관심이 높으나, 이에 대한 선도적인 지원방안은 많지 않다는 의견이었다. 중국의 경우 거대 소비시장으로 전환되고 있으며 이러한 상황은 도내 최종재 수출기업에 호재이므로 이에 대한 현지 지원거점 마련이 필요하다 언급하였다. 다만 사드문제가 완전히 봉합되었다 볼 수는 없는 만큼, 일정기간은 관망세를 취하는 것이 바람직하다는 의견도 도출되었다. 한편, 해외 현지 산업단지 구축과 같은 보다 확장된 형태의 지원거점을 구축하는 것을 중장기적으로 검토해야 하며, 베트남, 중국의 일부 도시의 경우 이에 대한 수요가 높은 편이라는 의견도 일부 나타났다.

최근 10년의 충남의 수출 현황을 살펴보면, 충남의 수출이 중국, 베트남 등 특정 국가를 중심

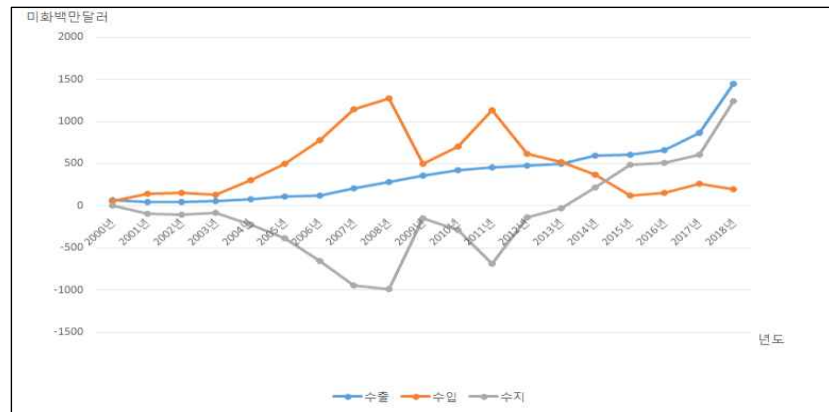
49

그러나 2018년 충남의 주요 수출국은 2008년과 다르게 나타났다. 중국(미화 약 266억달러), 홍콩(미화 약 197억달러) 등이 주요 수출국인 것은 동일하였으나, 베트남이 미국, 일본 등을 제치고 충남의 3위 수출국으로 등극하게 되었다. 2018년 대베트남 수출규모는 미화 약 165억달러로 이는 충남 전체 수출액의 18%를 차지한다. 당시 대중국 수출규모는 2008년과 유사하게 전체 수출액(미화 920억달러)의 약 29%를 차지하는 것으로 나타났다. 중국, 미국, 홍콩, 일본 등 중화권과 미일 중심으로 이뤄졌던 충남의 해외수출은 중화권과 베트남을 중심으로 재편되었으며, ASEAN의 지위 향상, 신남방정책의 추진 가속화 등이 예상됨에 따라 현재의 구조가 공고화될 것으로 예측된다.



한편, 인도 등 새롭게 발전하고 있는 신흥국에 대한 검토도 필요하다. 인도는 next china로 급부상 중인 국가이며 중남과의 교역규모가 가파르게 성장하고 있는 곳이다.

2018년 기준 충남의 대인도 수출규모는 미화 약 14억달러로, 충남 전체 수출액의 약 1.6%에 불과하다. 그러나 교역규모가 가파르게 상승하고 있는 신흥시장임에는 틀림이 없다. 2018년 충남의 대인도 수출액은 2000년 대비 22.5배 증가하였으며, 수입액(미화 약 9,700만달러)은 같은 기간 3.5배 증가하였다. 충남 전체 수출에서 인도의 비중은 2000년 0.4%에서 2018년 1.6%로 4배 상승하였다. 무역수지 측면에서 살펴보면, 충남의 대인도 교역은 2014년부터 흑자구조로 전환되었으며, 이후 가파른 상승세가 나타났다. 종합해볼때, 인도는 충남에 있어 중국, 베트남과 같은 거대 수출시장은 아니나, 빠른 성장세를 볼 때 주요 신흥 교역대상국의 가치를 충분히 가지고 있다고 볼 수 있다.



[그림3-3] 충남의 연도별 대 인도 수출, 수입, 수지 규모(2000-2018)

자료 : 무역협회 무역통계(<http://stat.kita.net/>) 활용하여 저자 작성

4. 향후과제

본 장에서는 그간 충남에 구축되었던 국외비즈니스 지원 거점의 시기별 운영실태 및 특징, 성과와 한계를 분석하였다. 뿐만 아니라 기업과 전문가 의견, 교역현황 등을 토대로 국외비즈니스

스 지원 거점 관련 수요를 도출하였다. 분석결과를 종합하여 다음과 같은 향후과제를 도출해볼 수 있다.

우선, 시기별 맥락에 맞는 국외비즈니스 지원 거점의 구축 논리가 필요하다. 2019년을 기준으로 한 국외비즈니스 지원 거점의 구축 논리는 해외사무소의 재구축과 관련된 논의이다. 2016년 12월말 충남도의 모든 해외사무소가 전격적으로 폐지된 이후, 3년이라는 짧은 시간이 흐른 후 해외사무소 재구축 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이에 따라 왜 다시 해외사무소가 구축되어야 하는가에 대한 명확한 해답 도출이 필요하다. 또한 중장기적으로 국외비즈니스 지원 거점 마련을 논의할 경우 역시 구축에 필요한 논리적 근거 마련이 반드시 선행되어야 할 것이다.

또한 지역의 수요를 반영한 대상지역 선정, 기능과 역할 수행이 이뤄져야 한다. 충남도가 국외비즈니스 지원 거점을 최초 구축한 이후 약 20여 년의 시간이 흘렀다. 국외비즈니스를 실시하는 대상국이 크게 달라졌으며, 시기에 따라 다양한 기능과 역할 수행이 요구되어져 왔다. 지역수요를 반영하여 운영된 경우 지원 거점이 확대되었으며, 그렇지 못한 경우 축소되거나 폐쇄되기에 이르렀다. 후자의 경우 수요에 기반한 대상지역 선정이 이뤄지지 않거나 기능과 역할이 수요를 반영하지 않은 채 모호하게 설정, 수행되었기 때문이다. 이전과 같은 실수를 범하지 않기 위해 재구축 논의 단계서는 엄밀하고 정교하게 지역의 수요를 반영한 대상지역 선정, 기능과 역할 수행 등에 대해 검토해야 할 것이다.

제4장 국내외 사례분석

1. 국내사례

1) 경기도 : 경기비즈니스센터(GBC) 사례

경기도는 도내 중소기업의 수출지원을 위한 해외마케팅 인프라 제공과 해외진출의 교두보 역할 수행을 위해 2005년부터 경기비즈니스센터(이하 GBC)라는 해외 지원거점을 마련하였다. 인력, 비용 등 중소기업이 가진 근본적인 한계로 인해 우수제품이 있어도 해외진출이 어려운 도내 중소기업들의 해외진출을 돕는 것이 구체적인 설립 목적이다. 2005년 몸바이를 시작으로 러시아 모스크바, 미국 LA, 중국 상하이, 선양 등지에 GBC를 확대 설치하였으며, 2016년 이후 중국 광저우와 충칭, 베트남 호치민, 싱가포르 등에도 GBC를 설치하기에 이르렀다.



〔그림4-1〕 신남방정책 대상국 내 GBC 설치지역(좌) 및 GBC의 주요기능

자료 : 산업자원통상부 2018년도 무역통상진흥정책 및 2018년 경기도 통상전략 및 수출지원사업

GBC의 주요 역할은 다음과 같다. GBC는 해외수출마케팅의 거점 역할을 수행하며 현지에서 수출상담회 개최, G-FAIR, 국외비즈니스 관련 출장 지원, 온라인마케팅 지원, 법률상담 지원 등 다양한 수출 비즈니스 지원 사업을 실시하고 있다. 또한 주요 기능은 아니나 경기도 국제교류

등과 같은 지자체 대표처 역할 역시 수행 중이다.

한편, GBC가 주요 성공사례로 꼽히는 우선적인 이유로 운영방식을 들 수 있다. GBC는 현지 전문가를 선발하고 이들에 의해 운영을 전담하게 하는 방식을 취하고 있다. 현지경력 5년 이상의 무역전문가, 현지어 능통자, 통산분야 전문지식·경험 보유자를 기준으로 하여 센터장을 선발하고 있다. 이들은 1년 단위로 성과계약을 하며, 기준은 지원기업 수, 목표 수출액, 기업만족도 등이다. 2년 이상 성과 미달 시 계약해지를 하며 성과기준을 초과하는 경우 적정규모의 인센티브를 제공하고 있다. 또한 온라인 지문인식시스템을 통해 실시간으로 현지 근로자의 근태를 관리하며, 철저히 경기도내 수출기업의 중국수출 활성화에 초점을 맞춰 지원이 이뤄지도록 세분화된 업무지침을 제시하고 있다.

뿐만 아니라 GBC는 단계별 업그레이드 시스템을 활용하고 있다. 신흥전략시장이라는 하나 현지에 해외사무소와 같은 지원 거점을 직접 설치하기 어려운 경우, 프로젝트 형태나 준 위탁사무소 형태로 GBC를 설립한다. 나이로비, 모스크바 등에 설치된 GBC를 주요 사례로 들 수 있다. 이들은 미래시장의 선제진출이라는 목적을 달성하면서도 업무위탁방식을 선택하여 직접 운영의 리스크를 줄이기에 적합하다. 해당 지역들보다 안정적이고 시장규모가 큰 곳에 진출할 경우, 위탁사무소나 직접사무소 형태의 GBC를 설립한다. 이들은 앞서 살펴본 프로젝트 형태, 준 위탁사무소 형태의 GBC와 달리, 상시적인 수출 플랫폼의 역할을 수행하게 되며, 경기도로부터 전폭적인 지원을 받게 된다.

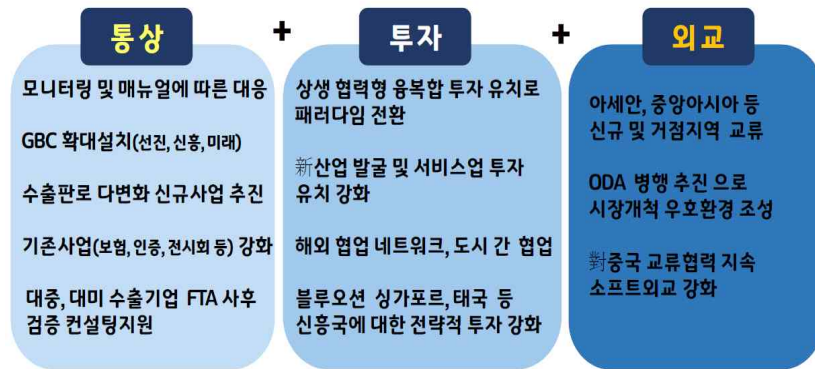
〔표4-1〕 GBC의 운영형태별 특징

구분	프로젝트형	준위탁사무소형	위탁사무소	직접사무소
지역	나이로비	모스크바	뭄바이, LA 등	광저우, 상하이 등
내용	<ul style="list-style-type: none"> -미래시장 선제진출 -업무위탁방식 활용 -마케팅 중심 -운영비만 지원 -커미션 계약 허용 	<ul style="list-style-type: none"> -위탁자 선정 곤란 시 활용 -성과우수 프로젝트에 적용 -업무위탁방식 활용 -마케팅 중심 -인건비, 운영비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -중요시장에 활용 -업무위탁방식 -수출플랫폼 -임차료, 인건비, 운영비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -핵심시장에 활용 -경제과학진흥원 채용 방식 -수출플랫폼 -교류협력 기능 -임차료, 인건비, 운영비, 차량 지원

자료: 경기비즈니스센터 운영사례(2019)

한편, 경기도는 2010년대 중반 이후 글로벌 통상환경이 악화됨에 따라 해외시장 다변화, 통상·투자·외교 연계 강화 등의 방안을 마련하였다. 「수출 플러스 전환을 위한 통상전략(2017)」, 「도(통상·투자·외교) 다변화 전략(2017)」 등이 바로 그것이며, 아세안, 인도 등 신흥 시장과의 산업협력 강화, 통상·투자·외교의 체계적인 연계를 주요 내용으로 하고 있다. 「수출 플러스 전환을 위한 통상전략(2017)」은 경기도 중소기업의 신남방정책 대상국 수출 활성화를 도모하는 것이다. 이를 위해 시장조사, 바이어 발굴, 계약추진에 이르는 제반과정에 대한 지원사업을 강화하여 실시하고 있다. 또한 향후 우호적인 시장개척 환경 조성을 위해 ODA 기능도 강화할 예정이다. 또한 경기도는 수출과 투자시장 다변화라는 경제적인 목표 하에서 통상, 투자, 외교의 체계적인 연계방안을 도모하고 있다. 신규시장과의 경제교류 관계를 굳건히 구축하기 위해서는 외교적으로 우호적인 관계 구축을 같이 고민해야 한다는 판단에서 나온 결과이다. 이에 따라 ASEAN 국가 내 설치되어있는 3개소의 GBC를 통해 적극적으로 ODA를 실시하는 방안을 검토 중에 있다.

“ 보호주의 확산 대응 수출 다변화 연계전략 ”



〔그림4-2〕 2018년 경기도 수출지원 정책방향

자료: 경기도 통상전략 및 수출지원사업(2018)

2) 대구광역시 : 다변화된 지원거점 마련 사례

대구시는 중국, 베트남 등 주요 수출시장에 다양한 형태의 해외사무소를 개소하고 전방위적으로 수출기업들을 지원하고 있다. 하나의 해외사무소를 통해 여러 지원사업을 실시하는 다 자체와는 달리, 대구의 경우 목적별로 다양한 형태의 해외사무소를 설치하고 기관별로 특화된 지원사업을 실시하고 있다.

우선 일반적인 형태의 해외사무소를 중국 상해와 베트남 호치민에 구축하고 이들을 통해서 기본적인 수출지원 사업을 실시하고 있다. 대구의 주요 수출대상국인 중국과 베트남을 공략하기 위함이다. 그러나 대구의 해외사무소는 일반적인 수출지원 사업에만 기능을 국한시키지 않고, 다변화된 기능을 수행하기 위해 노력하고 있다. 우선 수출지원 기능 외에도, 관광에 대한 기능을 확장시키고 있다. 사드 갈등이 완화되고 단체 관광객 제한이 해제되는 움직임이 나타남에 따라, 선제적으로 관광객을 유치하기 위한 조치를 실시하였다. 타 지자체가 한중 문제에 대해 관광세만을 펼치고 있는 것과 대조된다. 또한 지역 패션디자이너의 해외진출을 돕기 위한 해외거점도 마련하였다. 2019년 9월 대구는 중국 상해에 「케이(k)패션 디자이너 대구관」을 개소하고 대구 패션기업 11개사를 입점시켜 대구를 중심으로 한 한국 패션 콘텐츠 홍보, 판매의 장을 마련하였다. 한편, 상기 관광문제에 대한 선제적인 조치를 취함에 있어 단독적인 행동을 취한 것이 아니라, 광주광역시, 경상남도 등과 함께 행동하였다는 점 역시 고무적이다. 2018년 5월 대구, 광주, 경남은 중국 상해에서 합동으로 관광설명회를 열고 각자의 관광지를 홍보하는 자리를 마련하였다. 각 지역의 관광특색을 비교 또는 연계하여 효율적으로 관광지를 홍보할 수 있다는 점, 공동으로 행사를 기획하고 경비를 부담함으로써 비용부담을 대폭 절감할 수 있다는 점을 심분 활용하였다. 대구는 이 같은 지자체 해외사무소 간 연계에서 한발 더 나아가 경상북도와 함께 공동 해외사무소를 구축하기에 이르렀다. 2019년 6월 대구와 경북은 인도네시아 자카르타에 공동사무소를 개소하였다. 국내 첫 번째 지자체 간 공동사무소 구축 사례로, 인근지역인 경북과의 상생협력을 도모하고 지역의 수출판로, 투자 및 관광객 유치를 위한 전초기지 역할을 수행하는 것을 목표로 설립되었다. 또한 신남방정책의 거점국인 인도네시아에서 양 지역 대ASEAN 진출의 전초기지로써 역할을 수행할 예정이다. 즉, 대구는 해외사무소의 기능 다변화, 타 지자체 해외사무소와의 협업관계 구축을 통하여 효율적으로 지역의 국외비즈니스 지원사업을 실시해왔음을 알 수 있다. 공동사무소 운영을 통해 인력 및 재정여력을 확보한 만큼, 대구는 향후 타 지자체에

비해 쉽게 다변화된 기능을 수행할 것으로 예상된다.



[그림4-3] 대구·광주·경남의 공동 관광소개회(상좌), 대구·경북 자카르타 사무소(상우), 상해 케이패션 대구관(하) 사진

자료 : 상해한인신문(2018.5.16) 및 노컷뉴스(2019.6.27) 기사자료)

한편, 대구는 상기 언급한 일반적인 해외사무소 뿐 아니라 금융, 환경 분야 지원 등으로 다각화된 국외비즈니스 지원 거점을 마련하였다. 이를 테면, 도내 수출기업의 ASEAN 진출을 돕기 위해 2016년 베트남 호치민에 시 차원의 해외사무소를 설치한 것 외에도, 지역은행인 대구은행 역시 같은 해 호치민에 해외사무소를 개소하였다. 대구은행 호치민 사무소는 향후 ASEAN에 진출한 지역기업들에 대해 금융지원을 실시하고, 해당 기업들이 현지에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 현지 진출 기업들 간 네트워크 형성, 시장조사 대행 등의 역할을 수행할 계획이다.



[그림4-4] 대구 호치민사무소 개소(좌) 및 대구은행 ASEAN 지역 영업망 확충 기사(우)
자료 : 생생대구뉴스(2016.10.12) 및 대구신문(2018.11.19) 기사자료

또한 대구환경공단은 2014년 중국 이성시 환경과기공업단지 내에 합동사무실을 열고, 시내 환경 관련 기업들의 중국 진출을 돕고 있다. 2014년부터 약 5년 동안 34건의 업무협약을 체결하였고 한화 약 73억원의 수출계약을 체결하는데 일조하였다. 국내 환경기업 간 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 시내 환경기업들의 새로운 판로 개척에 도움을 준 성공적인 지원사례임을 확인할 수 있다.



[그림4-5] 대구-이성 간 기술이전 계약(좌) 및 물산업 기술교류회(우) 사진
자료 : 전자신문(2015.12.14) 및 물산업신문(2019.11.4) 기사자료

마지막으로 대구는 미국, 중국 등에 대한 수출의존도를 줄이기 위해 신남방정책 관련 주요 국가를 대상으로 신규관로를 개척하고자 노력하고 있다. 미중 무역전쟁으로 인한 피해를 최소화하고 중국 등 특정 국가 편중형 산업협력이 가지는 한계를 극복하기 위해 베트남, 싱가포르 등 시장여건 성숙한 ASEAN 국가를 대상으로 다양한 통상지원 활동을 펼치고 있다. 신규관로 개척과 관련하여 종합무역사절단, 해외전시회 참가지원 사업을 주로 추진 중이다. 일례로 2019년 17회 예정된 무역사절단 파견사업 중 5회가 태국, 베트남, 인도네시아 중심의 동남아 국가(4회)와 인도(1회)를 대상으로 하고 있으며, 27회로 예정된 해외전시회 공동관 참가사업 중 9회가 동남아에 대한 사업이다.



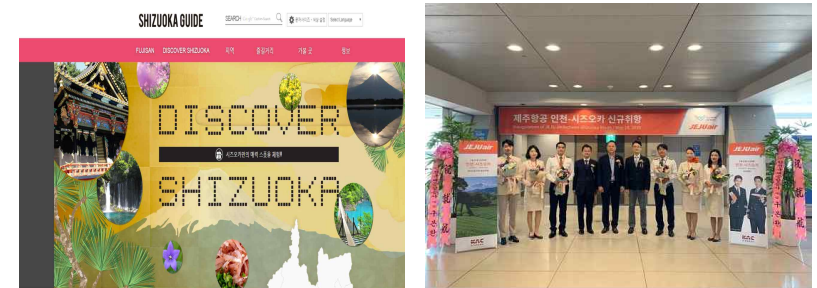
〔그림4-6〕 태국 식품박람회 개최결과 및 수출경쟁력 강화를 위한 교육지원사업
자료 : 경북일보(2019.07.01) 및 2019년 대구시 수출지원 시책

2. 해외사례

1) 일본 : 시즈오카현(靜岡縣) 서울사무소 사례

2007년 시즈오카 공항의 개항을 앞두고 시즈오카현과 한국과의 교류확대를 도모하기 위해 동년 6월 서울시에 시즈오카현 서울사무소를 개소하였다. 시즈오카 서울사무소의 주요 기능은 크게 세 가지로 나뉜다. 첫 번째는 한국과의 교통인프라 구축을 위한 지원 기능이다. 시즈오카와

국내 주요 지자체 간의 항공노선을 구축하기 위한 지원을 주로 실시하고 있다. 그러나 크루즈 취항 등 항만 노선 구축을 위한 지원 역시 실시 중이다. 두 번째로 시즈오카현으로의 관광객 유치에 도모하고 관련 정보를 수집·제공한다. 국내 지자체들과는 달리, 시즈오카 서울사무소는 경제적인 측면의 지원이 통상이 아닌 관광객 유치에 맞춰져 있다는 점에 특징이 있다. 시즈오카의 해외사무소는 과거 국내 지자체들과 마찬가지로 통상 중심의 역할 수행한 바 있으나, JETRO (한국의 KOTRA)가 통상기능을 중점지원함에 따라 중복기능을 수행할 필요는 없다는 의견이 도출되며 현재의 관광 지원 중심으로 기능이 재편되었다. 마지막으로 서울사무소는 시즈오카의 해외홍보 기능을 담당한다. 이는 서울사무소의 가장 중요한 기능이다.¹⁸⁾ 일례로 서울사무소는 고추냉이 소면 수출기업을 지원하고 있는데 이는 고추냉이가 시즈오카현의 대표 농산물이기 때문이다. 대표농산물의 한국수출을 지원하여 시즈오카를 우리나라에 알리는 것이 지원의 궁극적인 목표라 할 수 있다. facebook, naver 블로그 등을 통해 시즈오카를 홍보하고 있으며, TV 프로그램과의 연계를 통한 홍보작업도 실시하고 있었다. 뿐만 아니라 제주, 부산, 충남 등 우호자매 지역과 협력한 홍보사업도 실시한 바 있다.

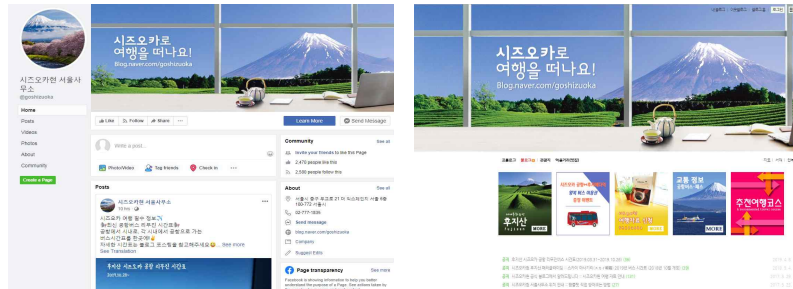


〔그림4-7〕 시즈오카현 서울사무소 홈페이지(좌) 및 인천-시즈오카 신규 취항식(우) 사진
자료 : 시즈오카현 서울사무소 홈페이지(<https://shizuoka-guide.com/>) 및 매일일보(2019.5.10.)

한편, 사무소의 운영체계를 살펴본 결과는 다음과 같다. 시즈오카는 현재 수행하고 있는 주요 기능에 맞춰 관리주체 선정 및 재원조달이 이뤄지고 있었다. 교통, 관광, 홍보를 주요 기능으로

18) 지자체 홍보기능은 서울사무소의 가장 중요한 기능으로, 앞서 언급한 교통, 관광 등에 대한 지원 역시 궁극적으로는 시즈오카를 한국에 홍보하기 위한 목적으로 추진된다(2019. 3. 19. 시즈오카현 서울사무소장 인터뷰 결과).

수행하고 있는 만큼, 현정부 지역의외국, 공항부, 관광국이 공동으로 서울사무소를 관리하고 있었으며 재원조달 역시 이들에 의해 이뤄지고 있었다. 사무소 인력구성 역시 위 특징을 반영하여 소장, 부소장, 관광 및 공항담당 현지인력으로 이뤄졌다. 사무소의 목표가 명확한 만큼, 주체와 기능 등 운영체제 역시 뚜렷하게 구축되었다. 또한 SNS, 우리나라 항공사, 여행사, 홍보대행사 등 민간 주체와의 협업체제도 확립하여 효율적인 지원이 이뤄지도록 하고 있다.



[그림4-8] 시즈오카현 페이스북(좌) 및 네이버 블로그(우) 홈페이지

자료: 시즈오카현 페이스북 홈페이지(<https://www.facebook.com/goshizuoka/>) 및 네이버 블로그(<https://blog.naver.com/goshizuoka>)

해외사무소 설치 대상국가 선정과 관련하여 시즈오카의 사례를 살펴본 결과는 다음과 같다. 시즈오카는 한국 외에도 싱가포르, 대만에 해외사무소를 설치, 운영 중이다. 싱가포르의 경우 동남아 시장의, 대만의 경우 중국시장의 교두보로 삼기 위함이며 이들 모두 앞서 언급한 서울사무소의 기능을 중점적으로 수행 중이다. 국내 지자체들과 기능을 달리함으로써 인해 현지 밀착지원의 필요성이 다소 낮은 편이었으며, 이러한 특징이 설치대상 국가를 선정하는데 반영되었다. 이를 테면 동남아 시장에 해외사무소를 설치할 때 수출규모가 크거나 경제발전 속도가 빠른 신흥국에 사무소를 설치하는 것이 아니라, 경제사회적 성숙도가 높고 초국경 인프라 건설과 관광객 유치에 상대적으로 용이한 국가에 사무소를 설치하는 것이다. 이 같은 대상지역 선정 논리는 국내 지자체의 흐름과는 궤를 전혀 달리한다. 이는 해외사무소의 주요 목표와 기능에 따라 대상 국가 및 지역선정이 크게 달라질 수 있음을 시사한다.

2) 중국 : 장쑤성(江蘇省) 우시시(無錫市) 한국사무소 사례

장쑤성 우시시 한국사무소는 우시시 하이테크산업단지에 한국기업과 자본을 유치하기 위해 설립되었다. 공식명칭은 「중국 무석시 고신구 한국사무소」¹⁹⁾로 2014년 서울 종로에 설립되어 운영 중에 있다. 중국 지방정부 중 우리나라의 법적 인가를 받고 공식적으로 해외사무소를 운영하고 있는 곳은 우시 한국사무소가 유일하다.²⁰⁾

한편, 앞서 언급한 바와 같이 우시 한국사무소의 기능은 해외기업과 외자유치에 초점이 맞춰져 있다. 한국기업과 자본을 유치하기 위한 투자설명회 등을 실시하고 실제 계약단계에 이르는 전 과정에서 한국기업, 자본가와 우시정부 사이에서 중간자 역할을 수행한다. 우시에 대한 홍보 기능 역시 일부 수행하긴 하나, 이 역시 기업과 외자유치의 일환으로 실시되는 것이다. 우시를 대표하는 해외사무소이긴 하나, 우시의 상급 지방정부인 장쑤성과 우리나라의 경제교류협력과 관련된 활동을 지원하기도 한다.

우시 한국사무소가 그간 실시했던 지원활동의 초점은 대기업과 대규모 외자유치에 초점이 맞춰져 왔다. 2014년부터 2019년 8월말까지 미화 약 15억달러의 투자유치 실적을 거두었으며, 이중 실제 납입등록된 금액은 미화 약 7억달러 수준이다. 금액규모를 통해 살펴볼 때, 사무소 운영의 성과가 상당히 우수함을 알 수 있다. 사무소 운영이 보다 안정된 이후, 국내 중소기업과 관련 자본유치 활동도 병행할 예정이다.

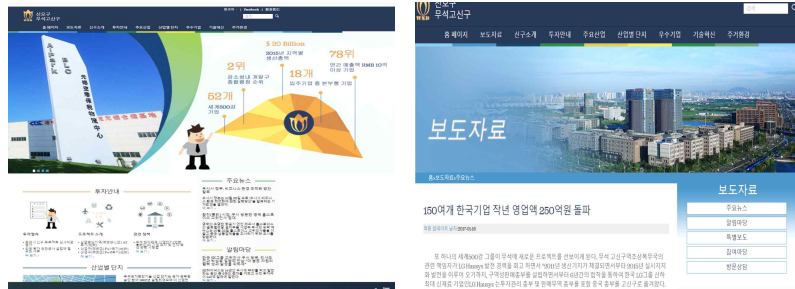
한편, 우시 한국사무소의 운영인력은 소장 1명과 직원 1명 등 총 2명으로 구성되어 있다. 단순한 구성으로 보이나 실제로는 한국사무소 운영에 관여하는 인원 4-5명이 중국 현지에 추가적으로 배치되어 있다. 경기 GBC의 사례와 유사하게 불필요한 해외 파견인력을 줄이고 현지 경험이 풍부한 전문가를 중심으로 사무소를 운영하기 위한 조치이다. 또한 2014년 개소 당시 우시정부와 협의하여 사무실 운영에 대한 가이드라인을 마련하였다. 성과평가는 철저히 기업과 외자유치 실적을 통해 이뤄졌으며, 그 밖에 다른 사안에 대해서는 상대적으로 관대한 기준이 적용되었다.

우시 한국사무소는 사드 갈등이 불어졌던 시기에도 나름의 역할을 수행하였다. 한중 양국에 진출했던 기업과 자본이 잇달아 철수되던 시기에도 우시 하이테크산업단지에 진출한 기업과 투

19) 무석과 고신구는 각각 우시와 하이테크산업단지의 한국, 중국식 표현이다.

20) 2000년대 후반, 중국 랴오닝성 단둥시 여유국에서 국내 한 기업을 서울사무소로 지정하여 2010년대 중반까지 운영한 바 있으나, 현재는 구체적인 운영성과가 없는 상황이다.

자본 자원의 안정성이 충분히 유지되었다. 우시 한국사무소가 양 측의 입장을 조율하며 완충역할을 수행하였기 때문이다. 사드 갈등이 가장 심화되었을 때 약 9개월 정도 특별한 실적이 없기도 하였으나, 우시정부 역시 상황의 특수성을 감안하여 실적부진으로 인한 페널티를 부여하거나 폐소 등의 조치를 하지 않았다.



〔그림4-9〕우시시 하이테크산업단지 소개 및 한국기업 진출 관련 기사
자료 : 우시시 하이테크산업단지 한글 홈페이지(http://kr.bizwnd.com/latestnews_10.html)

한편, 우시 한국사무소는 우시정부와 충북경제자유구역청의 연계를 도모하고 충북경제자유구역청과 우시정부의 새로운 국외비즈니스 지원 거점 구축을 지원하고 있다. 우시와 충북경제자유구역청 양 기관은 각 지역의 첨단기업 진출을 수용할 수 있는 산업단지를 조성하고 행정기관, 기업, 대학, 연구기관 등 주요 주체들 간의 교류와 협력 증진 방안을 모색하기로 합의했다. 2015년 한중 FTA가 발효되고 한중 공동산업단지가 곳곳에서 조성됨에 따라, 우시와 충북경제자유구역청 역시 지방정부 차원의 공동산업단지 조성방안을 모색하는 것으로 풀이된다. 초기 단계의 논의이긴 하나, 일반적인 해외사무소 형태의 국외비즈니스 지원 거점을 구축하는 것이 아닌, 보다 폭넓고 전향적인 지원을 위한 산업단지 형태의 국외비즈니스 지원 거점을 논의한다는 점에서 의의가 크다.²¹⁾

21) 한중 FTA 체결이후 한중 양국은 인천경제자유구역청, 산둥성 웨이하이, 옌타이, 장쑤성 옌청, 광둥성 후이저우 등 4곳에 한중 FTA 지방협력시범구 또는 한중산업단지를 조성하였다.



〔그림4-10〕우시-충북경제자유구역청 간MOU(좌) 및 뫼우호합작단지 협정 체결(우)
자료 : 충북일보(15.5.10), 無錫新傳媒(2018.12..28) 기사자료

3. 종합 및 시사점

본 장에서는 국내외 지자체 또는 지방정부의 주요 국외비즈니스 지원 거점 구축사례를 살펴 보았다. 사례분석 결과는 다음과 같이 종합해볼 수 있다.

우선, 해외사무소 대상지역과 기능의 다변화 추세가 강화됨을 확인하였다. 미중 무역전쟁의 장기화, ASEAN과 인도 등 신흥시장의 부상, 신남방정책의 추진 등 거시환경 변화와 함께, 해외사무소와 같은 국외비즈니스 지원 거점을 베트남을 포함한 ASEAN 주요국에 설치하는 경우가 증가하고 있다. 뿐만 아니라 통상 중심의 지원기능만을 강조했던 과거와 달리, 지역 사정에 맞는 해외사무소 기능을 수행하는 경우가 증가하고 있다. 또한 경제적 지원을 강조하는 경우에도, 과거처럼 수출계약과 상담실적 도출에만 초점을 두는 것이 아니라, 금융, 환경 등 분야로 협력대상을 넓혀가고 있다.

다음으로, 합목적적이고 효율적인 운영체계 확립의 중요성이 강조되었다. 국내외 우수사례 지역 국외비즈니스 지원 거점들의 공통점은 목표 설정이 명확하다는 것이었다. 현재의 지역상황과 주변환경의 변화를 정확히 파악하고 그에 부합하게 국외비즈니스 지원 거점의 운영방향을 확립하였다. 또한 목적에 맞게 인력과 조직을 구성하고 성과평가 체계를 구축하였다는 점도 특징으로 나타났다.

마지막으로, 발전된 형태의 국외비즈니스 지원 거점을 구축하기 위한 논의가 시작되고 있다. 기존의 국외비즈니스 지원 거점은 대부분 해외사무소로 국한되었다. 그러나 중국 우시의 사례에서 볼 수 있듯이 국외비즈니스 지원 거점의 형태는 산업단지 등의 다양한 형태로 발전될 여지가 있다. 지역의 권한이 점차 강화되고 초국경 지역 간 전방위적인 교류협력이 강조되고 있는 현실에서, 해외산업단지와 같은 공세적 형태의 국외비즈니스 지원 거점 마련에 대해 논의해 볼 필요가 있다.

[표4-2] 국내외 사례분석 종합

구분	설립배경	운영 내용
경기도 경기비즈니스 센터 (GBC)	인력, 비용 등 중소기업의 내생적인 한계로 인해 우수한 제품을 가지고 해외 시장을 진출에 어려움을 겪고 있는 경기도 중소기업들의 해외진출을 돕기 위해 설립	-2018년 기준 10개국 13개 GBC 운영(2005년 물바이를 시작으로 러시아 모스크바, 미국 LA, 중국 상하이, 선양 등지로 확대 설치하였고, 2016년 이후 중국 광저우와 충칭, 베트남 호치민, 싱가포르 등에도 GBC 설치) -수출마케팅의 전 단계에서 수출기업이 필요로 하는 분야에 대해 밀착 지원을 실시 -경기도 국제교류 등과 같은 지자체 대표처 역할도 일부 수행 중 -현지 경력이 풍부한 민간통상 전문가를 센터장으로 임명 -온라인 지문인식시스템을 통해 실시간으로 현지 근로자의 근태 관리하며, 철저히 경기도내 수출기업의 중국 수출 활성화에 초점을 맞춰 지원이 이뤄지도록 세분화된 업무지침 제시 -「수출 플러스 전환을 위한 통상전략(2017)」, 「道(통상·투자·외교) 다변화 전략(2017)」 등을 추진하며 아세안, 인도 등 신흥 시장과의 산업협력을 강화 중 -수출과 투자시장 다변화라는 목표 하에서 통상, 투자, 외교의 연계방안을 도모
대구광역시 다변화된 지원거점 (통상사무소 환경공단, 대구은행)	베트남, 중국 등 대구의 주요 수출시장에 다양한 형태의 해외사무소를 개소하고 전방위적으로 수출기업들을 지원	-수출경쟁력 강화 및 신규판로 개척을 지원하기 위해 베트남, 중국 등지에 다양한 형태의 해외사무소를 개소 -관광 등으로의 해외사무소 기능 다변화 추구 -공동사무소 등을 통해 국내 타 지자체와 협업관계 구축 -일반 지원, 금융, 환경 분야 지원 등으로 다각화된 해외거점 마련 -미국, 중국 등에 대한 수출의존도를 줄이기 위해 신흥 시장 주요 국가를 대상으로 신규판로를 개척하기 위해 노력 중 -중국 등 특정 국가 편중형 산업협력이 가지는 한계를 극복하기 위해 베트남, 싱가포르 등 시장여건 성숙한 아세안 주요국 대상으로 수출지원 사업 실시
일본 시즈오카현 서울사무소	시즈오카현의 관광 및 문화교류, 물류 활성화 지원을 위해 설립	-해외관광객의 지역유치, 항공 및 항만노선 구축을 위한 사전작업의 거점 역할, 시즈오카현의 홍보 등을 주 기능으로 수행 -특히 지역홍보에 대한 기능을 강조 -현재의 기능에 맞춰 관리주체 선정 및 재원조달 실시(지역외교국, 공항부, 관광국이 관리 및 재원조달 주체) -한국 외에 싱가포르, 대만에 해외사무소를 설치하였으며 각각 동남아, 중국시장의 교두보 역할 수행 -인근 나마나시현과 협력하여 한일 지자체간에 초국경 교통인프라를 구축하기 위한 사전작업을 진행
중국 우시시 한국사무소	중국 우시시 하이테크 산업단지에 한국자본을 유치하기 위해 설립	-국내 유일의 중국 지방정부 사무소이며, 한국기업과 외자유치가 주목적 -지역홍보 기능도 일부 수행 중이나 이는 한국기업과 투자유치를 위한 활동의 일환 -기업, 통상전문가인 한국인 소장이 운영 중 -미국, 수억달러에 이르는 대기업 자본 투자 유치에 성공 -중북경제자유구역청과 중국 무석시와의 경제교류 협정 체결을 지원

제5장 충남 국외비즈니스 지원 거점 구축 전략

1. SWOT분석 및 전략 도출

1) 강점과 약점요인

우선 충남의 국외비즈니스 지원 거점과 관련하여 강점과 약점이 무엇인지를 검토해 보았다. 강점은 다음과 같다.

먼저, 충남도가 약 20여 년 동안 축적한 해외사무소 운영경험을 강점으로 꼽을 수 있다. 충남도는 해외사무소를 운영함에 있어 성공과 실패를 모두 경험한 바 있다. 해외사무소와 관련된 제반분야의 경험을 풍부하게 축적하였다는 것은 국외비즈니스 지원 거점 구축 과정에서 나타나는 다양한 문제에 대한 대처 능력을 확보했다는 것을 의미한다. 또한 도내 중소기업의 수요가 풍부하다. 앞서 기업인 설문조사를 통해 살펴보았듯이, 충남의 중소기업들은 해외사무소와 같은 국외비즈니스 지원 거점 구축에 대단히 긍정적인 반응을 보이고 있다. 기업인들은 도 차원의 지원 거점을 구축하여 도내 기업 맞춤형 지원이 필요하다 언급하였으며, 중앙의 지원 기관들을 통한 지원은 한계가 명확하다고 주장하고 있다. 도 차원의 강한 지원 거점 구축의지도 강점으로 꼽힌다. 2016년 해외사무소 폐쇄 이후, 기업들의 해외사무소 재구축 요구가 지속됨에 따라 충남도는 해외사무소를 재구축하기 위해 다양한 노력을 하고 있다. 우선 해외사무소 재구축의 논리적 근거 마련을 위해 경제진흥원, 충남연구원, 대학교수, KOTRA 대전충남지원단 등 다양한 관계 전문가들과 수차례의 협의 과정을 거쳤다. 또한 관련 조례를 규정하고 합리적인 해외사무소 운영의 가이드라인을 마련하기 위해 고심하고 있다.

한편, 다음의 사항들은 약점요인으로 지적된다. 우선 국외비즈니스 지원 거점의 실효성에 대한 논란이 여전히 존재한다는 점이다. 충남도의 국외비즈니스 지원 거점에 대한 수요는 여전히 통상지원에 초점을 맞추고 있다. 통상사무소의 성격이 강조되는 것이다. 이 경우 기업들이 수출 계약을 담당하는 과정에서 해당 사무소가 얼마나 기여했는지에 대한 논란이 나타날 수 있으며

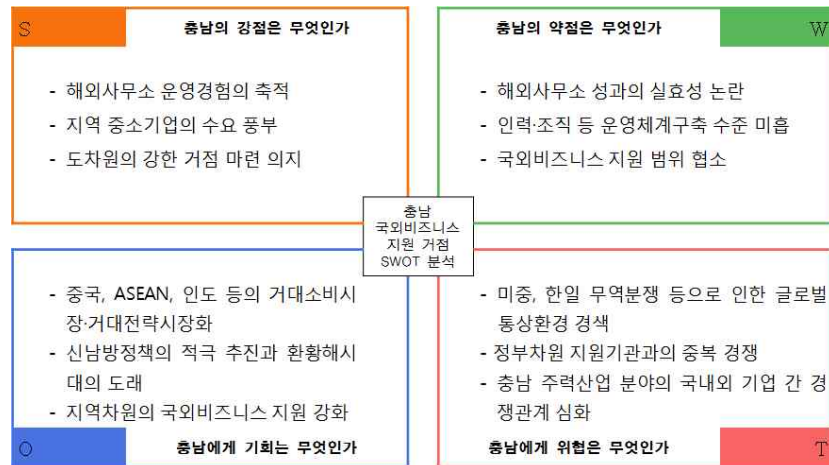
과거의 사례를 통해 이를 쉽게 확인할 수 있다. 인력, 조직 등 운영체계 구축 수준이 낮다는 점도 약점으로 지적된다. 충남도는 현재 민간인을 활용한 충남통상네트워크를 국외비즈니스 지원 거점으로 삼고 있으나 전문인력이 없고 조직화 수준이 낮다는 한계가 명확하다. 과거 해외사무소를 운영하던 시기에도 동일한 문제점이 지적되었으며 이는 해외사무소 폐쇄의 주 이유로 작용하기도 했다. 마지막으로 국외비즈니스 지원 범위가 협소하다는 점을 지적할 수 있다. 국외비즈니스의 지원 범위는 대상지역, 기능, 주체 등과 관련된다. 그간 충남 국외비즈니스의 지원 관련 논의는 미국, 중국과 같은 무역 강대국 중심, 통상기능 중심, 도 차원의 통상사무소 중심으로 이뤄졌다. 그러나 통상환경의 변화, 지원 거점의 기능과 형태 다변화 논의 확대가 이뤄지고 있는 현실을 감안할 때, 상기 약점을 극복하고 국외비즈니스 지원과 관련된 논의의 범위를 조속히 확장해야 할 필요가 있다.

2) 기회와 위협요인

우선, 충남 국외비즈니스 지원 거점의 기회요인을 살펴보면 다음과 같다. 우선 중국, ASEAN 국가, 인도 등이 새로운 거대 소비시장이자 신흥전략시장으로 등장하고 있다는 것이다. 세계의 공장 역할을 수행했던 중국은 새로운 거대 소비시장으로 재편되고 있다. 또한 ASEAN과 인도는 신흥전략시장으로 부각되고 있으며 충남과의 경제협력도 점차 강화되고 있다. 이러한 기회를 적절히 살릴 수 있는 방안을 적극 검토해야 하며, 국외비즈니스 지원 거점 마련도 방안의 하나가 될 수 있다. 중앙 차원의 신남방정책 추진이 본격화되고 있으며 환황해를 중심으로 한 경제협력이 가속화되고 있다는 점도 기회로 작용할 수 있다. 해당 권역 내 주요 국가들과의 국외비즈니스를 추진하기 위한 인프라 구축이 잘 이뤄질 것으로 예상되며, 충남이 이러한 기회요인을 잘 활용할 수 있도록 전략마련이 필요하다. 지역차원의 국외비즈니스 지원 강화 추세가 나타나고 있다는 점도 기회가 될 수 있다. 앞서 살펴 본 국내의 사례분석에서 볼 수 있듯이, 지역이 국외비즈니스 지원의 주체로 등장하고 있다. 지역의 수요는 점차 다변화되고 있다. 이에 따라 통일성이 강하고 획일적인 중앙차원의 국외비즈니스 지원 한계가 드러나고 있고, 지역이 직접 국외비즈니스 지원을 선도하는 경향이 강화되고 있다.

충남의 국외비즈니스 지원 거점을 구축하는데 있어 위협요소도 존재한다. 미중, 한일 무역분쟁으로 인한 글로벌 통상환경이 경색되고 있다는 점이 위협요소이다. 영향의 범위가 전세계적이

기 때문에 경쟁무드가 장기화 될 경우, 충남의 국외비즈니스 자체가 위축될 수 있다. 이 경우 국외비즈니스 지원 거점의 역할이 모호해지고 한계만 두드러질 수 있다. 또한 정부차원 지원기관과의 기능 중복성 역시 위협요인으로 드러날 수 있다. 실질적인 지원내용과 기업들의 만족도에 차이가 있을 수 있으나, 지원사업의 형태를 살펴볼 때 중앙과 지자체 지원거점 간의 유사성은 비교적 큰 편이다. 차별성이 부각되지 않을 경우 기능의 중복경쟁 논란을 피하기 어려울 수 있다. 마지막으로, 충남 주력산업 분야의 국내외 기업 간 경쟁관계가 심화되고 있는 것도 위협요인의 하나이다. 반도체, 디스플레이, 화학, 철강 등 충남 주력산업과 관련된 분야의 국내외 기업간 경쟁관계가 점차 심화되고 있다. 이 경우 현지를 중심으로 활동하는 국외비즈니스 지원 거점의 역할이 약화될 수 있다. 현지에서 우리나라의 상품과 서비스 수입이 경쟁되고, 해외기업 및 외국 자본 유입활동이 줄어들기 때문이다.



(그림5-1) 충남 국외비즈니스 지원 거점의 SWOT 분석

3) 쟁점 검토 및 전략도출

충남 국외비즈니스 지원 거점을 구축함에 있어 가장 우선적으로 생각해봐야 할 것은 국외비

즈니스의 구축배경이다. 2019년을 기준으로 충남의 국외비즈니스 지원 거점은 재구축을 논의하는 단계에 서있다. 2016년에 폐쇄한 해외사무소를 부활시키고 이에 대한 운영을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 중점적으로 이뤄지고 있다. 재구축의 필요성에 대한 의구심이 많은 상황이며 이에 따라 단기적으로 가시적인 성과를 내어야 할 필요성이 크다. 이에 따라 단기적인 측면에서 해외사무소를 공세적으로 운영하기 위한 전략(S-O, 공세전략) 도출이 우선시 되어야 한다. 해외사무소 운영과 관련된 목표를 명확히 설정하고, 대상지역, 운영체계 확립에 대한 구체적인 대안 제시가 이뤄져야 한다.

한편, 해외사무소의 운영이 어느 정도 안정화 될 경우, 해외사무소 기능의 다변화, 새로운 국외비즈니스 지원 거점 마련 등을 위한 노력이 이뤄져야 한다. 즉, 역량강화(W-O, 역량강화 전략)와 안정화에 관한 전략(S-T, 안정화 전략)마련이 필요한 것이다. 재구축 시기에 있는 충남의 현실을 차치하더라도, 급변하는 국내외 거시환경 변화 추세에 조응하여 공세전략과 함께 역량강화와 안정화 전략을 같이 고민해야 할 것으로 판단된다. 즉, 단기적인 전략 마련과 함께 중장기적인 차원의 국외비즈니스 지원 거점 구축 전략을 도출하여야 한다.

위에서 언급한 사항을 종합적으로 고려하여 ‘공략시정의 전략적인 선정’, ‘효율적인 국외비즈니스 지원 거점의 운영체계 구축’, ‘시장별 맞춤형 구축전략 도출’, ‘국외비즈니스 지원 거점의 중장기 로드맵 수립’을 세부전략으로 도출하였다.

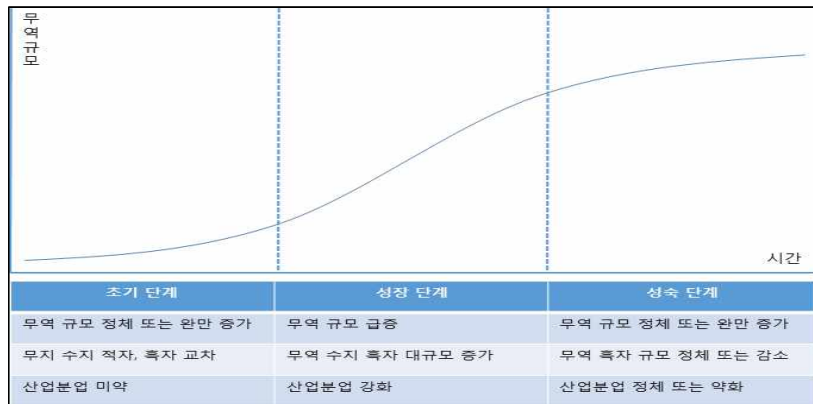
2. 공략시장의 전략적 선정

1) 시의성·전략성 검토를 통한 공략시장 선정

국외비즈니스 지원 거점을 성공적으로 구축, 운영하기 위한 출발점은 어느 곳을 공략시장으로 선정할 것이냐에 대한 논의이다. 공략시장으로 선정된 국가나 지역을 대상으로 국외비즈니스 지원 거점을 구축해야하기 때문이다.

공략시장을 선정함에 있어 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 시의성과 전략성이라고 할 수 있다. 우선, 시의성은 국외비즈니스를 수행하게 될 주체인 충남 중소기업인들의 수요가 얼마

나 큰지 여부, 거시환경 변화에 대한 조응여부, 국가 간 산업협력의 수준 등을 토대로 측정해볼 수 있다. 앞서 살펴본 충남 수출기업인 대상 설문조사 결과, 기업인들의 수요가 큰 공략시장은 중국, 베트남 등으로 나타났다. 충남을 둘러싼 거시환경 변화를 살펴보면 글로벌 무역환경의 경색, 신남방정책의 본격 추진, 환황해시대로의 진입, 인도의 next china화 가능성 등이 주 내용임을 확인할 수 있다. 상기 두 가지 측면을 검토한 결과, 충남의 주요 공략시장을 중국, 베트남, 인도로 도출해볼 수 있다. 마지막으로 충남과 상기 국가들과의 산업협력 수준을 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 국가 간 산업협력은 태동, 성장, 성숙의 단계를 거쳐 발전된다. 무역규모 및 구조의 변화, 산업협력의 특징을 기준으로 단계를 구분해볼 수 있다. 상기 국가 중 중국과의 산업협력은 성숙기에 도달한 것으로 판단된다. 한편, 베트남과의 관계는 2010년 이후 현재까지 성장단계에 있는 것으로 판단되며, 아직 성숙단계에 진입하지는 못한 것으로 판단된다. 인도의 경우 초기 단계에 해당하나, 앞서 살펴본 가파른 교역 상승세를 통해 살펴볼 때 조만간 성장 단계로 진입할 것이라 예상된다.



〔그림5-2〕 개도국과의 산업협력 단계 구분

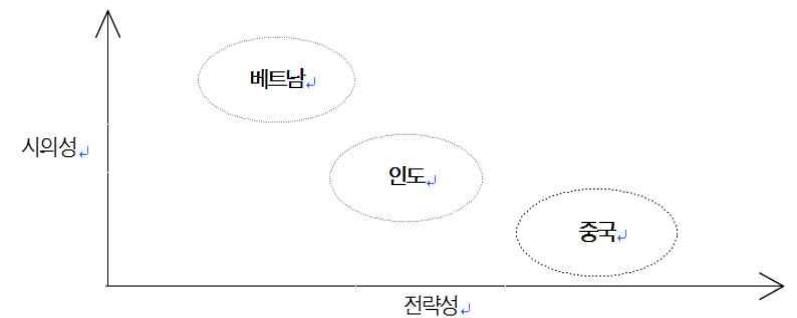
자료 : 홍원표·송영현(2019)

시의성을 종합적으로 판단해보면, 충남도는 성숙단계보다는 성장 단계에 있는 베트남에 우선

적으로 국외비즈니스 지원 거점을 설치하는 것이 적절하다고 판단된다. 성숙단계에 있는 중국의 경우 시의성이 다소 떨어지는 상황이며, 인도의 경우 역시 베트남보다는 시의성이 낮으나 가파른 상승세가 나타나고 있는 만큼, 중국에 비해 시의성은 다소 높다고 할 수 있다.

한편, 전략성 측면을 살펴본 결과는 다음과 같다. 전략성은 해외 국가와 지역이 충남의 미래발전에 가지는 중요성이 어느 정도인가에 대한 문제이다. 경제발전 수준, 지리적 근접성, 문화역사적 근접성 다양한 기준을 통해 전략성을 측정할 수 있으나 본 장에서는 가장 기본적이고 직관적인 기준인 경제발전 수준, 지리적 인접성을 통해 전략성을 측정하였다. 결과는 다음과 같다. IMF가 측정한 2018년 국가별 명목 GDP를 살펴보면 중국(11조 3,830억달러), 인도(2조 2,887억달러), 베트남(203억달러) 순으로 높게 나타났다. 한편, 지역별 비행거리를 기준으로 살펴본 지리적 인접성은 중국, 베트남, 인도의 순이라 할 수 있다. 비행시간을 기준으로 살펴본 결과, 충남과 인접한 산둥, 장쑤 등의 경우 2시간 이내, 베트남 하노이, 다낭 등 주요도시는 5시간 이내, 인도 뭄바이 등은 7시간 이내의 거리로 나타났다. 경제발전 수준과 지리적 인접성 수준을 종합적으로 검토해 볼 때, 중국, 인도, 베트남 순으로 전략성이 높은 것으로 나타났다. 지리적 인접성에 큰 차이가 없기 때문에 경제발전 수준의 가중치를 좀 더 크게 고려한 결과이다.

시의성과 전략성을 종합적으로 검토한 결과는 아래 그림과 같이 나타났다. 시의성은 베트남, 인도, 중국 순으로 높게 나타났으며, 전략성은 중국, 인도, 베트남 순으로 높게 나타났다.



〔그림5-3〕 베트남, 중국, 인도시장의 시의성·전략성 도해

2) 단계별 국외비즈니스 지원 거점 구축

앞서 살펴본 시의성, 전략성 검토결과와 충남 국외비즈니스 지원 거점의 주요 쟁점을 종합하여 단계별로 국외비즈니스 지원 거점 구축 방안을 제시하도록 한다. 우선, 시의성과 전략성 중 어느 쪽에 가중치를 두어야 할지 판단해야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 충남도의 국외비즈니스 지원 거점은 재구축 단계에 들어선 상황이다. 재구축의 필요성에 대한 의구심을 불식시켜야 하며 단기적, 가시적 성과에 대한 기대치가 매우 큰 게 현실이다. 이러한 현실여건을 반영하였을 때, 전략성보다는 시의성을 우선적으로 검토해야 할 필요가 있다. 이에 따라 베트남과 인도를 우선적인 공략대상으로 선정하고 국외비즈니스 지원 거점을 구축할 필요가 있다. 중장기적으로 중국시장에 국외비즈니스 지원 거점을 구축하는 방안도 반드시 검토되어야 한다. 시의성이 다소 낮기는 하나 중국시장의 전략성이 다른 두 곳에 비해 여전히 큰 상황이다. 이러한 현실을 반영하여 중장기적으로 중국에 국외비즈니스 지원 거점을 구축, 운영하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

3. 효율적인 운영체계 구축

1) 명확한 운영목표 선정

효율적인 운영체계 구축 과정에서 가장 먼저 실시되어야 하는 것은 명확한 운영목표의 확립이다. 충남도 해외사무소 축소의 주원인 중 하나가 운영목표의 명확성이 부족했다는 점이다. 통상지원이 중심이 되었다고는 하나 지방외교 기능 등 부가기능과의 주부관계가 체계적으로 설정되지 않았으며, 이 같은 문제는 인력과 조직체계, 성과평가체계 등에도 영향을 끼쳤다. 일례로 통상지원이 중심이 되지만 도 차원의 각종 교류행사 지원 등에 대한 임무도 강조됨에 따라, 현지 경험이 풍부한 통상, 교류전문가가 아닌 공무원 중심의 해외사무소 운영이라는 결과가 도출되기도 하였다. 따라서 국외비즈니스 지원 거점의 효율적인 운영체계를 구축하기 위해서는 운영목표를 명확하게 확립하는 것이 반드시 전제되어야 할 것이다.

재구축 단계에 있는 충남도의 경우, 국외비즈니스 지원 거점의 운영목표를 우선 통상지원에 초점을 맞출 필요가 있다. 운영목표의 명확화가 반드시 목표의 단일화를 의미하는 것은 아니다. 그러나 충남의 경우 단기적으로는 단일의 목표를 중점적으로 수행할 필요가 있다. 경기 GBC가 통상지원에 초점을 맞춘 결과, GBC의 기능과 성과에 대한 의구심을 불식시키고 전세제로 설치 지역을 확장시켜나가고 있음을 주목해야 할 것이다.

중장기적으로는 목표의 다양화가 필요하다. 지자체의 국외비즈니스 지원 거점은 중앙정부와 달리 중국에는 다양한 기능을 수행해야 하며, 이는 필수불가결한 상황이다.²²⁾ 따라서 중장기적으로 다양한 목표설정을 준비하되, 이 역시 명확화가 이뤄져야 할 것이다. 국내의 사례분석 결과와 글로벌 환경변화 트렌트를 반추해볼 때, 특히 해외관광객 유입, 조국경 교통인프라 구축, 정책외교 등과 관련된 목표 설정이 중요하다. 언젠가 충남과 공략시장 국가들 간의 산업협력이 성숙기에 들어서게 되면 산업간 경쟁관계가 심화되고, 단순히 통상과 관련된 기능에 집중하기는 어렵다. 산업간 경쟁에서 비교적 자유로우면서도 필요성이 점차 강조되고 있는 관광, 정책, 교통 등 분야에 대한 지원 기능을 목표화 할 필요가 있다. 또한 벤처기술 분야의 협력방안에 대해서도 모색해볼 필요가 있다. 기술분야의 협력에 대한 국내외 기업, 대학의 의지가 높아지고 있다.²³⁾ 이에 따라 국내외 기관 간 조인트 벤처에 대한 관심도 증가되고 있다. 따라서 충남의 국외비즈니스 지원 거점이 충남과 현지의 기업, 대학을 엮고 지원하는 거점 역할을 수행하는 방안을 모색해볼 필요가 있다.

마지막으로 지원성고가 충남으로 다시 환원되는 경우에 한해 지원한다는 대전제가 항상 유지되어야 할 것이다. 예를 들어 충남에 본사를 둔 대기업의 벤더기업이 현지에 법인을 설립하고 공장을 운영할 경우, 발생하는 이익이 충남으로 다시 환원되기 쉽지 않을 것이다. 이 같은 경우에 대한 현지 지원에 대한 타당성이 낮을 수밖에 없다. 따라서 앞서 언급한 지원성고가 충남으로 환원되고 역외유출이 되지 않는 경우에 한해 지원 거점의 지원사업들이 행해져야 한다는 운영의 대전제를 확립, 유지할 필요가 있다.

22) 중앙차원의 국외비즈니스 지원기관들이 외교부, 산업통상자원부, 기획재정부 등 특정부처 사업에 대한 지원기능을 수행하는데 반해, 중앙과 달리 재원과 인력에 한계가 있는 지자체의 국외비즈니스 지원 기관의 경우, 필연적으로 위 기능들을 통합적으로 수행할 수밖에 없다(2019. 5. 9. 충남경제진흥원 관계자 인터뷰 결과).

23) 베트남을 대상으로 산업협력을 도모하고 있는 충남벤처협회의 한 관계자는 베트남이 대학을 중심으로 한 조인트 벤처에 관심이 많다고 말하였다. 충남 소재 대학과의 조인트 벤처사업을 추진하고, 베트남에 국외비즈니스 지원 거점이 구축될 경우, 이를 지원하게 하는 방향 모색이 필요하다고 언급하였다(2019. 9. 17. 전문가 FGI 결과).

2) 체계화된 인력·조직운영 방안 마련

다음으로, 중단기적인 차원의 체계화된 인력 및 조직운영 방안 마련이 필요하다. 해외산업단지 등 발전단계가 높은 중장기적 차원의 인력, 조직운영 방안을 현 시점에서 논의하는 것은 다소 이른 감이 있다. 따라서 해외사무소를 중심으로 한 중단기적 차원의 인력, 조직 운영방안에 대한 논의가 선제되어야 할 것이다. 우선 현지전문가 중심의 인력으로 국외비즈니스 지원 거점을 운영해야 할 것이다. 충남도는 그간 공무원 파견 방식을 활용해왔다. 책임성 소재가 분명하고 공공성을 확실히 담보한 업무 수행이 가능하다는 장점이 있으나, 전문성 부족과 업무의 안정성, 지속성이 부족하다는 단점이 컸다. 반면, 충남도와 달리 현지 전문인력을 활용한 일부 지자체의 경우, 현지상황의 정확한 파악, 정보수집 및 업무수행의 수월함, 운영비 절감 등의 성과를 거뒀으나 책임성이 미약하고 도덕적 해이 문제가 발생한다는 단점도 감수해야 했다. 경기 GBC의 경우 현지전문가를 센터장으로 임명하여 기관의 효율성을 증대하면서도, 도 산하 출연출자기관인 경제과학진흥원을 통해 철저한 관리감독을 실시하여 공공성 저하와 도덕적 해이 문제를 해결한 바 있다. 충남도 역시 GBC의 인력운용 사례를 벤치마킹할 필요가 있다. 현지전문가를 소장, 직원으로 선발하되, 도 산하 기관인 경제진흥원을 통하여 관리감독 기능을 철저하게 수행토록 해야 할 것이다.

한편, 조직운영 방안을 살펴본 결과는 다음과 같다. 앞서 충남도의 주요 공략시장으로 인도, 베트남, 중국을 선정한 바 있다. 또한 시의성, 전략성을 기준으로 해당 시장들을 평가한 바 있다. 이러한 분석결과를 토대로 공략시장별 국외비즈니스 지원 거점의 조직유형과 운영방안을 도출할 수 있다. 우선 지원거점 구축의 시의성이 높은 것으로 나타난 베트남의 경우, 직접사무소 형태의 조직을 갖출 필요가 있다. 현 충남도의 핵심 공략시장인 만큼, 도가 직접적으로 설치, 운영하는 해외사무소를 설립하는 게 바람직하다. 충남도의 대 베트남 수출과 교류플랫폼으로 기능하게 하며 충분한 지원을 할 필요가 있다. 단기적으로 시급하게 지원거점 구축이 필요한 곳은 아니나, 전략적 가치가 높은 중국의 경우에도 도가 직접적으로 설치, 운영하는 해외사무소 구축이 바람직하다고 판단된다. 한편, 인도의 경우 위탁, 또는 준위탁사무소 형태의 조직을 구축하는 것이 바람직할 것이다. 빠르게 부상하고 있는 충남의 신흥 전략시장이나, 아직 시장규모 및 안정성 확보 문제가 있는 만큼, 다소 보수적인 형태의 조직구축과 운영방안 모색이 합리적이라고 판단된다. 자세한 내용은 아래의 표와 같다.

[표5-1] 공략시장별 조직유형과 운영방안

구분	프로젝트형	준위탁사무소형	위탁사무소	직접사무소
대상 국가	-	인도(단기)		베트남(단기) 중국(중기)
내용	-미래시장 선제진출 -업무위탁방식 활용 -마케팅 중심 -운영비만 지원 -커미션 계약 허용 -경제진흥원 관리방식	-위탁자 선정 곤란 시 활용 -성과우수 프로젝트에 적용 -업무위탁방식 활용 -마케팅 중심 -인건비, 운영비 지원 -경제진흥원 관리방식	-중요시장에 활용 -업무위탁방식 -수출플랫폼 -임차료, 인건비, 운영비 지원 -경제진흥원 관리방식	-핵심시장에 활용 -경제진흥원 관리방식 -수출플랫폼 -교류협력 플랫폼 -임차료, 인건비, 운영비, 차량 지원

자료: 경기비즈니스센터 운영사례(2019) 참고 재구성

3) 목표에 부합하는 성과평가체계 구축

성과평가체계를 구축함에 있어 목표와의 합치성을 고려하는 것이 중요하다. 그간 충남 국외비즈니스 지원 거점은 다소 획일화된 성과평가를 실행해온 바 있으며, 이는 결국 해외사무소와 같은 지원 거점을 폐쇄하는데 결정적인 근거로 작용하였다. 우선, 수출지원에 대한 평가기준을 살펴볼 필요가 있다. 상담액수, 계약액수로 대표되는 수출지원 실적평가 기준은 현실적으로 가장 중요한 평가기준의 하나이다. 그러나 국외비즈니스 지원 거점은 직접적으로 “수출계약”을 하는 것이 아니라 “지원”을 하는 것이다. 따라서 수출계약보다는 지원을 어느 정도 실행했느냐를 체계적으로 평가하는 것이 관건이라 할 수 있겠다. 또한 수출계약이라는 실적에 지원 거점들이 어느 정도 기여했는가에 대한 논쟁은 항상 존재하기 마련이다. 민간기업의 경우 수출계약의 주체가 공공인 충남도의 지원 거점이 아니라 본인들을 강조한다. 직접적인 수출계약 성과가 공공에 귀속되는 것에 대한 의문을 제기하는 것이다. 사실 충남도 국외비즈니스 지원 거점의 주요 역할은 수출계약까지의 과정에서 소요되는 간접비용을 절감시켜주는 것이라 할 수 있다. 상당히 중요한 역할이며 앞서 살펴본 기업 설문조사와 관계 전문가 인터뷰 조사²⁴⁾에서도 동일

24) 공공이 중심이 된 국외비즈니스 지원 거점의 역할은 거점이 존재하지 않았다면 이용 대상자가 지불했어야 할 다

한 결과가 도출되었다. 그러나 충남에서는 그간 이와 같은 성과평가의 주요 쟁점에 대한 논의가 제대로 이뤄지지 않았으며, 그로 인해 여러 부작용을 겪게 되었다. 향후 성과평가체계를 마련함에 있어 충남도가 지원 거점을 이용하는 기업들의 간접비용을 절감에 어느 정도 기여하는지를 검토해봐야 할 것이다.

중장기적으로 국외비즈니스 지원 거점의 기능이 다변화된 이후의 성과평가체계에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다. 관광, 교통, 정책 등으로 지원 거점의 기능이 다변화되고 이들이 운영의 목표가 될 경우, 기존과 같은 성과평가체계를 유지하는 것은 어렵다. 따라서 기능과 목표에 맞게 성과평가체계를 재구축해볼 필요가 있다. 주요 분야별 착안점은 다음과 같다. 관광의 경우에는 위에서 언급한 간접비용 절감에 대한 기여분이 어느 정도인지를 평가하는 것이 필요하다. 지원 거점이 관광객 수 증가에 어느 정도 기여하는 가를 평가하기는 어렵다. 시즈오카현 사례를 통해 살펴볼 때, 관광분야에 있어 지원 거점이 수행하는 역할은 홍보를 통한 지역의 이미지 제고, 관광지 소개와 행사 지원 등일 것으로 판단된다. 즉, 관광객 유치와 관련된 간접비용 절감에 임무를 수행하는 것이다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이, 관광객 유치와 관련된 간접비용 절감에 어느 정도 기여했는가를 평가할 수 있도록 성과평가체계를 마련하는 게 바람직하다. 교통의 경우, 지원 거점이 충남과 다른 나라의 항공, 항만을 연결하는데 있어 얼마만큼의 기여를 했는가에 대한 문제이다. 이 분야 성과평가는 mou 체결, 취항 건수 등으로 측정이 가능할 것이다. 다만 시간비용이 많이 소모되는 인프라 분야의 업무인 만큼, 중장기적인 관점의 성과평가가 이뤄져야 할 것으로 보인다. 마지막으로 충남도의 정책외교와 관련된 분야에 대한 평가기준도 살펴봐야 할 것이다. 정책외교의 경우, 정량적인 평가가 어렵다. 그런데 충남도의 정책성과를 국제적으로 홍보하고 도의 위상을 높이는데 기여하는 바는 크다. 이러한 점에 착안하여 경기 CBC 같은 경우도 통상관련 정책외교 분야를 기관의 주요 업무 중 하나로 추진하고 있다. 충남도의 국외비즈니스 지원 거점도 중장기적으로 도 정책의 ODA, 수출사업을 지원할 수 있을 것으로 판단된다. 이 같은 정책외교와 관련된 평가는 정성적인 평가가 이뤄져야 한다. 특히, 수요자인 현지의 관련기관, 인원의 만족도 평가 등이 중시되어야 할 것이다.

양한 비용을 간접적인 형태로 대신 지불하는 것이라 할 수 있다(2019. 9. 17. 전문가 FGI 결과).

4. 시장별 맞춤형 특화전략 도출

1) 시장별 특성 검토

앞서 충남의 주요 공략시장을 베트남, 인도, 중국으로 도출한 바 있다. 충남이 이들 국가와 어떤 형태의 협력관계를 형성하고, 국외비즈니스 지원 거점은 어떤 역할을 수행하는 가를 확인하려면 개별시장의 경제사회 특성을 살펴보아야 한다.

우선 베트남의 경우 노동집약형 산업, 단순조립형 가공산업의 입지가 뚜렷해지는 경향이 나타나고 있다. 반도체, 디스플레이 등 전기전자 업종의 중간재 수출 비중이 높은 충남과는 협력적인 산업관계를 형성하고 있으며, 당분간 이러한 추세가 지속될 가능성이 크다. 다만 GDP 규모, 전문가 의견 등을 통해 살펴볼 때, 시장의 성숙도와 소비규모는 크지 않은 것으로 판단된다. 충남의 소비재 시장, 관광객 유치 시장으로서는 아직 한계가 있다. 한편, 환경, 기술 등 분야에 대한 발전수준이 낮고 관련된 사회문제가 심각한 편이다. 글로벌 대기오염 조사분석 기관 에어비주얼에 따르면, 베트남의 전반적인 대기오염 수준은 세계최고 수준이며, 특히 수도인 하노이의 대기오염지수는 세계 1위이다. 또한 베트남은 기술발전 수준이 낮고 관련 인력이 부족한 편이다.²⁵⁾ 이러한 맥락에서 베트남은 현재 환경과 기술분야에 대한 국제협력 방안을 강구하고 있다.²⁶⁾

한편, 인도의 경우 최근 중국을 대신할 생산기지로의 전환을 도모하고 있다. 베트남과 마찬가지로 노동집약형, 단순조립형 가공산업의 입지가 뚜렷해지고 있으나, 기술분야의 발전수준 역시 높은 편이다. 향후 관련분야 제조업에 강점을 가진 충남과 협력적(분업적) 산업관계를 형성할 수 있을 것으로 예상된다. 인도의 GDP 규모는 큰 편이나 시장의 성숙도와 소비규모는 베트남과 유사하게 크지 않은 편이다. 관광객 유치시장, 최종 소비재 판매시장으로는 한계가 큰 편이다. 한편, 인도의 사회, 환경적 문제 역시 적지 않은 편이다. 그러나 정부와 사회적 관심은 경제문제

25) 2019년 9월 개최된 대외경제정책연구원 3차 신남방포럼 발표에 따르면, 베트남의 기술수준이 낮고 기술인력이 부족하여 한국기업이 베트남과 협력함에 있어 기술력을 요하는 제품의 현지조달이 어려운 상황이다.

26) 해양환경공단은 베트남 환경부와 함께 2021년까지 해양환경관리기반 구축, 관련분야 기술협력을 위한 사업을 실시할 예정이다(이투뉴스, “베트남 해양환경관리, 우리나라가 돕는다”, 2019.11.06.).

해결에 초점이 맞춰져 있다. 인도정부는 경제성장을 최우선으로 하고 있으며, 관련하여 경제환경 개선을 위해 노력하고 있다.²⁷⁾ 한편, 인도는 세계적인 ICT 기술산업 생태계를 갖추고 있는 곳이다. 이러한 특성에 따라 기술관련 국제협력에 대한 의지가 상당히 큰 편이다.

마지막으로 중국의 경우 「중국제조2025」 등의 전략을 추진하며 제조업의 산업구조를 고도화하고 있으며, 이에 따라 제조업 중심의 산업구조를 가진 충남과의 산업경쟁 관계가 점차 강화될 것으로 예상된다. 한편, 중국은 세계 2위의 GDP 규모(2018년 기준), 1억 명 이상의 중산층 인구수(2015년 기준), 해외여행자수 1억 3천명(2017년 기준)을 자랑하는 소비시장이다. 향후 충남에서 생산한 최종 소비재와 문화관광 서비스의 수출시장으로 자리 잡을 가능성이 크다. 또한 중국은 환경, 기술 등 분야에 대한 발전이 급속하게 일어나고 있는 상황이다. 환경분야의 경우 미세먼지로 대변되는 환경문제의 심각성을 인지하고, 2010년대 중반부터 환경관련 규제 강화, 미세먼지 저감을 위한 초국경 공동협력 등을 실시하고 있다. 기술적인 측면의 협력의지도 큰 편으로, 앞서 살펴본 대구와 이상의 사례에서 이를 확인할 수 있다.

2) 시장별로 차별화된 지원 거점 구축전략 도출

앞서 살펴본 공역시장별 경제사회 특성을 고려하여 시장별로 차별화된 지원 거점 구축전략을 도출해볼 필요가 있다.

베트남의 경우 전자전기 분야 제조업 영역에서 충남과의 산업협력 수준이 높고 향후 협력이 지속될 것으로 예상되는 만큼, 국외비즈니스 지원 거점이 구축될 경우 무역, 외자유치 등 산업협력 분야에 대한 지원을 우선할 필요가 있다. 특히 충남과 현 단계의 통상협력 수준이 높은 만큼, 진성바이어를 조속히, 대량으로 발굴하고 충남의 기업들과 직접적으로 연계하는 지원활동에 초점을 맞춰야 할 것이다. 충남의 소비시장이 될 가능성은 낮은 만큼, 관광과 소비재 판매 분야에 대한 지원은 중장기적인 관점에서 추구하는 것이 바람직할 것이다. 한편, 베트남은 환경, 기술 분야에 대한 관심과 타국과의 협력의향이 높은 편이다. 대기와 해양오염에 대한 관심도가 높으며 이는 충남 역시 마찬가지이다. 따라서 중장기적으로 해당 분야의 정책분야 협력, 기업, 대학, 연구원 간 기술협력을 추진할 필요가 있으며, 충남의 현지 국외비즈니스 지원 거점이 이를 적극

적으로 지원해야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 베트남은 조인트 벤처 형식의 협업에 관심이 많은 상황이다. 따라서 기술분야의 경우 충남의 국외비즈니스 지원 거점이 충남과 베트남의 기업, 대학, 연구원 등이 조인트 벤처사업을 추진할 수 있도록 지원 역할을 수행할 필요가 있다.

인도의 경우 향후 제조업 영역에서 충남과의 산업협력이 강화될 것으로 예상된다. 따라서 베트남과 마찬가지로 국외비즈니스 지원 거점의 역할이 무역, 외자유치 등 산업협력 분야 지원에 맞춰져야 할 것이다. 단, 현재의 산업협력 수준이 아주 높은 것은 아니므로 유망 산업분야를 발굴, 조사하는 등의 탐색역할에 주안점을 두는 게 바람직하다 할 것이다. 한편, 인도는 베트남과 달리 경제적인 문제에만 초점을 맞추고 있으므로, 다양한 경제분야 협력 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 특히 IT 기술산업의 발전수준이 높은 국가인 만큼, 첨단산업 기술분야에 대한 협력 방안을 모색해야 할 것이며, 관련하여 인도에 구축될 국외비즈니스 지원 거점의 충분한 역할 수행이 수반되어야 할 것이다.

중국의 경우 앞에서 살펴 본 베트남, 인도와는 다른 차원의 지원 거점 역할이 필요하다. 중국은 베트남, 인도와 달리 거대 소비시장으로 등극하였다. 이에 따라 중국을 충남의 재화와 서비스를 최종적으로 소비하는 시장으로서 접근해야 할 필요가 있다. 통상지원의 관점도 시장의 성격에 따라 달리해야 한다. 중국의 경우 베트남, 인도와 달리 제조업 분야 중간재를 수출하는 공간에서 벗어날 가능성이 커지고 있으므로, 국외비즈니스 지원 거점은 충남의 우수 농산품, 관광상품 등의 판매를 우선적으로 지원하도록 해야 할 것이다. 또한 통상지원 외에도, 경기와 시즈오카의 사례와 같이 교통망 구축, 지역 홍보, 정책 외교 등의 지원 기능을 강화할 필요가 있다. 특히, 지역별로 다양한 사회문제가 도출되고 있고 이에 대한 정책마련을 고심하고 있는 중국의 현 상황을 반영하여, 정책외교 분야의 지원을 현지에서 총괄 담당하는 거점을 구축해야 할 것이다. 마지막으로 중국의 지원 거점은 기술분야 협력에 대한 지원 역할을 수행할 필요가 있다. 중국은 기술강국으로 도약하기 위한 노력을 멈추지 않고 있으며, 충분한 성과를 거두고 있다. 그간 기술협력에 대한 제도적 불안정성을 이유로 중국과의 기술협력은 기피되어 왔다. 그러나 그간 시장 개방과 관련부문 제도구축에 대한 국제적 압력이 지속적으로 이뤄짐에 따라, 중국과의 기술협력에 있어 제도적 안정성이 상당히 높아지게 되었다. 중국의 전반적인 기술발전 수준이 일정단계에 이른 만큼, 중국과의 기술협력에 있어서도 선제적인 조치를 취해야 할 것이며 충남의 중국 비즈니스 지원 거점이 주도하여 그 역할을 수행해야 할 것이다.

27) kotra(2019)에 따르면, 인도의 모디정부는 경제성장을 최우선 과제로 하고 있으며, 기업부패 척결, 기업환경 개선 등을 통해 경제성장률을 높이고자 한다.

5. 국외비즈니스 지원 거점의 중장기 로드맵 수립

1) 중소기업 해외투자 본격화에 대한 정책적 대응 필요

중소기업의 국외진출 본격화가 나타나고 있다. 지금까지 기업의 해외직접투자는 사실 일부 사양산업이나 대기업의 전유물이었다. 섬유, 신발, 의류 등 노동집약산업 업종은 1980년대부터 국내에서 경쟁력을 잃고 국외에서 보다 저렴한 노동력, 토지를 활용하여 생산 활동을 지속하고자 하는 방향으로 해외직접투자를 수행했다. 한편, 중국과의 무역과 투자가 폭발적으로 증가한 2000년 전후에는 대부분의 대기업들이 중국시장 공략이라는 구호를 걸고 해외직접투자를 단행했다. 최근에는 베트남 등 ASEAN 국가가 우리나라 기업의 해외직접투자 대상지역으로 부상하고 있으며, 이는 시간이 갈수록 빈번해지고 있다. 투자주체를 보면, 과거 대기업 일변도에서 이제는 중소기업들도 해외직접투자 대열에 동참하고 있다. 국내 경기의 하방압력이 지속화되는 현실에서, 성장과 투자동력을 찾기 힘든 중소기업들이 시선을 해외로 돌리고 있는 것이다. 향후에는 인도, 북한 등이 새로운 해외직접투자의 대상지역으로 부상할 것으로 예상된다. 인도는 이미 국제 생산기지로서 틀을 갖추어 나가고 있고 북한은 개혁개방을 추진할 경우 대거 남한 자본을 흡수할 가능성이 매우 크다. 결국 지역 중소기업의 해외직접투자는 이제 하나의 추세로 자리잡을 가능성이 크다.

이 같은 상황에서 중소기업 해외직접투자에 대한 정책적 대응이 필요하다. 중소기업의 해외직접투자를 방지할 경우 그 부정적 효과가 가시화될 우려가 크다. 중소기업 네트워크가 강했던 대만이 기업의 해외직접투자자로 인해 제조업 공동화를 겪은 바 있는데, 이러한 현상이 우리나라에서도 재현될 가능성이 크기 때문이다. 즉 지역경제 공동화의 우려가 있다. 특히 중소기업 중에서도 전방, 후방 연계효과가 비교적 큰 업체들이 해외직접투자를 통해 지역 생산을 축소하거나 포기한다면 이는 지역경제에 직격탄으로 작용할 가능성이 있다. 이러한 사태를 예방하거나 혹은 사후 대책을 효과적으로 마련하고 대비하기 위해서는 이러한 문제를 정책 과제로 다루어야 할 필요가 있다.

또한 기업의 해외직접투자는 충남의 경제 고도화를 촉진할 가능성이 있다. 앞서 제2장에서

살펴본 바와 같이, 기업의 해외직접투자는 한계업종을 질서 있게 국외로 이전하여 기업의 생산 경쟁력을 유지하고 본사기능을 확대함으로써 지역 일자리를 고도화하는데 기여할 수 있다. 따라서 지방정부의 정책을 통해 이러한 양성 순환체계가 형성되도록 하는 것은 기업뿐 아니라 지방 정부로서도 매우 중대한 과제다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지역 기업의 해외직접투자 지원을 정책과제로 인식하고 국외비즈니스 지원의 일환으로 삼는 것은 당위성에서도 시의성에 있어서도 매우 적절하다. 다만, 정교하게 안배된 정책패키지를 통해서 이를 추구해야 한다. 상호 연계가 없거나 혹은 상충되는 정책을 무질서하게 시행하면 정책 목표를 달성할 수 없다. 이를 위해서는 국내외 사례와 정책성공에 대한 검토가 선행되어야 하며, 이러한 해외직접투자 지원을 위한 대중적 공감대가 마련되어야 함은 물론이다.

2) 국외비즈니스 지원 거점 구축에 대한 단계적 접근

국외비즈니스 지원 거점 구축을 단계적으로 살펴보기 위해서는, 지원 거점의 진화방향을 우선적으로 탐색해봐야 할 것이다. 진화의 방향은 다음 네 가지로 요약된다.

첫째, 민간부문의 국외 비즈니스의 중심 이동에 조응하여 공공부문의 국외 비즈니스 지원도 변화한다. 향후 수출 지원, 다분야 지원, 현지화 지원 등으로 지원 내용이 진화할 것으로 예상된다. 초기에는 단순한 통상지원 기능을 수행하나, 시간이 지남에 따라 다양한 분야의 국제협력력을 지원하게 된다. 중국에는 다양한 분야의 협력이 현지화된 형태로 착근할 수 있게 하는 지원이 이뤄지게 된다.

한편 국외진출 초기에는 진출 지역은 생산지의 기능이 크지만 시간이 지남에 따라 소비지로써의 기능이 더욱 부각된다. 중국, 베트남, 인도의 사례를 들어 살펴보면, 중국의 경제가 성장함에 따라 중국에 진출하는 한국기업도 중국의 생산기지 역할보다는 소비시장 역할을 더욱 중시하게 된다. 베트남, 인도 등은 아직 소비시장 역할은 미약하고 주로 생산기지로서의 역할이 크다. 모든 산업부문을 고려하면, 중국은 이제 제조업뿐 아니라 서비스업에서 더욱 큰 잠재력을 갖고 있다고 볼 수 있다. 가령 관광객 유치, 중국자본 투자유치 등 이슈가 수면위로 부상하며 그 가능성이 커지고 있다.

국외 비즈니스 지원 거점 네트워크의 복잡화도 나타나게 된다. 초기에는 충남이 설치하는

국외비즈니스 지원 거점은 소수에 불과하여 네트워크라고 할 만한 것이 없다. 따라서 초기에 충남의 본부와 국외 거점 간의 네트워크는 단순하며, 네트워크 간 관계가 거의 없는 상황이다. 그러나 거점의 수가 증가할수록 거점 간 네트워크가 형성이 되면서 거점 네트워크를 효과적으로 관리할 수 있는 체계 마련이 필요하게 된다. 이러한 네트워크 관리 방향이 없으면 복잡한 네트워크를 효과적으로 관리하기 어려울 뿐만 아니라 거점의 활성화에도 영향을 미친다.

경기도의 GBC 사례에서 보듯이, 거점의 수가 증가함에 따라 내부적으로 분화과정을 겪는다. 가령 중국에는 상해, 심양 등을 비롯하여 총4개소가 있는데, 각 거점의 배후지 성격에 따라 내부적으로 자연스럽게 분화를 거치게 된다. 가령 상해가 중국대륙의 핵심 거점 역할을 하고 나머지 거점은 그 지사 역할을 하는 등의 기능 분화가 일어난다.

또한 파트너지역과의 협력강도가 커지는 쪽으로 진화한다. 초기에는 협력 지역과의 상호협력 강도가 낮은 지원 거점에서 후기로 갈수록 보다 강력한 상호협력강도를 갖고 발전하는 단계를 겪게 된다. 두 지역 간 교류협력의 규모와 커지고 빈번해지면 이에 따라 공공부문에서도 상호 협력을 긴밀히 해야 하는 수요가 생성되고 강해진다. 또한 초기의 일방적인 거점 설치가 아니라 쌍방향의 협력을 촉진하게 된다.

[표5-2] 국외 비즈니스 지원 거점의 발전단계

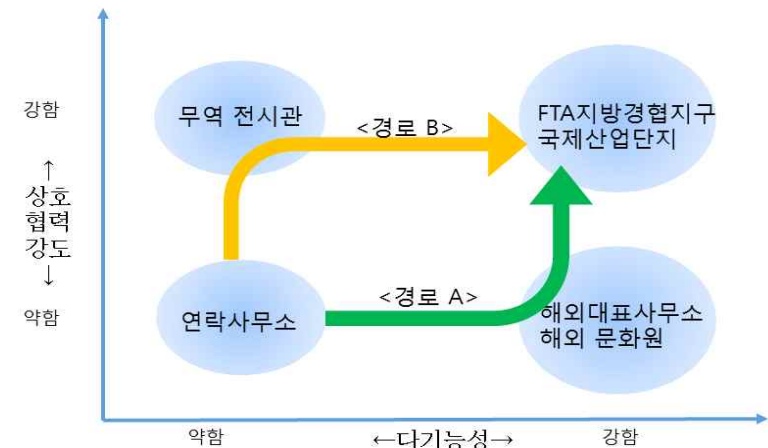
구분	단기(2020-2025)	중기(2026-2030)	장기(2031-2040)
지리 집중·확산	집중 (중국, 베트남 등)	확산 (인도, ASEAN 기타국가, 북한 등)	분산 (몽골, 러시아)
지원 핵심 업무	수출 지원	다분야 지원	현지화 지원
지원거점 네트워크	단순	→	복잡
담당 기능	단일기능	→	다기능
상호협력강도	약함	→	강함

한편 2장에서 논의한 국외비즈니스 지원 거점 유형을 바탕으로 충남 국외비즈니스 지원거점의 발전방향을 생각해 볼 필요가 있다.

다기능화와 상호협력강도를 기준으로 할 때, 연락사무소에서 FTA지방경협지구나 국제산업단

지와 같은 유형으로 발전하는데 있어 두 가지 경로를 생각할 수 있다. 하나는 <경로 A>로서 연락사무소에서 해외사무소로 발전하고, 이어서 FTA지방경협지구와 같은 현지산업단지 유형으로 고도화하는 경로다. <경로 B>는 연락사무소에서 무역전시관을 거쳐 현지산업단지 유형으로 발전하는 경로다. <경로 B>국외비즈니스 지원 거점이 내부적으로 고도의 전략적 집중 결정을 내리거나 아니면 정부의 제도적 지원을 받아 상호 거점을 설치하는 경우가 이에 해당한다. 가령 인천시 경제자유구역청과 중국 웨이하이가 FTA지방경협지구로 선정되어 상호 무역 전시관 등을 설치하는 경우다.

충남은 현재로서는 <경로 A>를 통한 발전 경로가 현실적이다. 충남에서는 국외비즈니스 지원 거점이 초기 단계에 있으며 전략적 거점을 결정할 단계가 아니다. 또한 FTA지방경협지구 지정에 필요한 경제자유구역청과 같은 거점을 갖고 있지 않다. 따라서 향후 상당기간 충남은 <경로 A>를 밟아 국외비즈니스 지원거점의 발전을 도모하는 것이 바람직하다.



[그림5-4] 국외비즈니스 지원거점 발전 경로

3) (가칭) 충남 국외비즈니스 지원 중장기 로드맵 수립

우선 내용적 범위를 살펴봐야 한다. 충남의 국외비즈니스 지원 거점에 관한 중장기 로드맵은 우선 국외비즈니스 지원이라는 범주에서 다루어져야 한다. 국외비즈니스 지원 거점은 그 내용이 국외비즈니스 지원의 일환이며, 지원 거점에 관한 논의는 그 배경을 이루는 충남 중소기업의 글로벌화, 충남 지방외교 그리고 충남의 국가(지역)별 교역 현황 등에 대한 설명과 연계가 없으면 매우 실무적인 작업에 지나지 않기 때문이다.

로드맵이 담아야 하는 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 충남의 글로벌 지위: 글로벌 가치사슬에서의 지위, 충남의 글로벌화 현황 등
- ② 충남 국외비즈니스 지원 여건 분석: 나라(지역)별 무역, 투자 동향 및 전망, 사회발전 수준 등
- ③ 충남 국외비즈니스 지원 비전체계: 가치, 비전, 목표
- ④ 충남 국외비즈니스 지원 추진전략: 전략, 정책, 사업
- ⑤ 충남 국외비즈니스 지원 집행계획: 추진체계, 재원조달 등

한편, 시간 범위의 설정은 2020-2040년으로 한다. 충남의 기존 국외비즈니스 대상범위는 중국, ASEAN, 인도 등으로 집약되었다. 그러나 향후 북한의 개혁개방이 물고 올 급격한 변화에 대한 고려가 필요하다. 북한의 개혁개방으로 인해 한국의 중소기업이 북한에 투자하거나 상품과 서비스를 판매하는 움직임이 현실화할 경우, 그 규모와 파급력이 클 것으로 예상된다. 중앙과 지방 공공부문끼리의 교류협력도 고민해야 한다. 북한의 개혁개방은 충남의 국외비즈니스에 커다란 구조적인 변화를 일으킬 가능성이 크다. 북한의 개혁개방이 대략 2030년 이전에 추진될 것으로 예측하므로 이전의 계획을 수립하는 것이 현실적이다. 한편, 여러 여건을 검토해 볼 때 중단기적으로 교류협력, 특히 경제분야 협력의 여지가 크지는 않으나, 장기적으로 몽골, 러시아 등과의 협력 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

공간적 범위는 동아시아와 인도로 한다. 국외비즈니스 지원은 본질적으로 충남이 집중적으로 경제사회적 교류를 추진하는 지역에 초점을 맞춰 수립하는 것이 타당하다. 현재 충남의 주요 교역지역(국가)는 중국, 베트남 등 동아시아 국가들이다. 최근에는 이에 추가하여 교역을 중심으로 인도와의 협력이 증가하고 있는 추세이다. 또한 장기적으로 북한의 개혁개방이 예상됨에 따라 북한에 대한 검토도 병행되어야 한다. 필요시 몽골, 러시아와의 협력방안도 살펴보아야 한다. 즉, 국외비즈니스 지원의 공간적 범위를 동아시아와 인도로 상정하는 것이 현실적이다. 전략적

인 공략시장의 우선순위 선정은 앞 절에서 다룬 바와 같이 전략성과 시의성을 중심으로 결정하는 것이 현실적이다.

한편, 로드맵 구축과 관련된 전략의 수행주체는 충청남도도 한다. 국외비즈니스 지원 로드맵은 시군보다는 충남이라는 광역도 차원에서 수립하는 것이 바람직하다. 이는 크게 두 가지 이유에서 비롯된다. 하나는 시·군 단위에서는 국외비즈니스 수행 주체인 민간 기업이나 공공부문의 수가 상대적으로 작다. 일례로 현재 충남의 수출기업은 300여 개 있으며, 전국적으로 5,000여개의 기업이 국외에 진출해 있는 것으로 파악된다. 만일 시군 단위에서 관련 정책을 수립하고 집행하고자 할 경우, 대략 평균 20개 수준으로 정책을 입안하고 집행하게 되므로 정책 지원 대상의 단위로서는 그 규모가 너무 작다. 다른 하나는 정책수단을 시군이 갖고 있지 않은 경우가 많다. 즉 지원 사업을 수행할 인력 확보가 시군단위에서 이뤄지기는 쉽지 않다. 이에 비해 도 단위에서는 관련된 전담조직을 확보하는 것이 상대적으로 용이하다. 따라서 이러한 계획 수립은 충남도에서 담당하는 것이 바람직하다. 다만, 광역도 차원에서도 국외비즈니스와 관련된 정책자원이 제한적이다. 그러나 최근 지방분권 심화로 인해 도 차원의 정책이 현재보다 더 강력하고 많아질 것이라고 예상되므로, 이러한 문제는 점진적으로 개선될 것이다.

제6장 결론

1. 연구요약

본 연구의 목적은 다음과 같다. 본 연구에서는 우선, 지자체 국외비즈니스 지원 거점에 관한 제반사항을 체계적·이론적으로 정리함으로써 지자체 국외비즈니스 지원 거점에 대한 전반적이고도 구체적인 이해를 도모하고자 한다. 또한 충남의 국외비즈니스 지원 거점 마련 실태와 문제점을 종합적으로 분석하고, 개선과제를 제안함으로써 관련분야의 미래 정책방향 설정에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다. 마지막으로, 국외비즈니스 지원 거점 관련 수요분석 결과, 관련분야 전문가 자문결과, 국내외 우수사례 분석결과에 기초하여 지속가능하고 활용가능성 높은 충남 국외비즈니스 지원 거점 구축방향과 운영방안을 제시하고자 한다. 이러한 목적을 가지고 수행된 본 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

2장에서는 지자체 국외비즈니스 지원 거점과 관련된 이론적 검토를 실시하였다. 국외 비즈니스 지원 거점이란 공공부문이 자기 지역의 사회적, 경제적 이익을 구현하기 위해 국외 지역에 설치하는 조직 또는 기구를 의미한다. 이러한 정의와 함께, 국외비즈니스 지원 거점과 관련된 시대구분을 하고, 관련된 거시환경의 변화를 검토하였다. 2차 세계대전과 냉전시대를 거쳐 국외비즈니스를 추진할 토대가 형성되었다. 지방외교 패러다임의 변화, 글로벌가치사슬(global value chain)에서 한국의 지위 변화, 환황해시대의 진화와 한반도신경제구상이라는 거시환경 변화에서 국외비즈니스가 어떻게 추진되어야 할지도 고민하였다. 국외비즈니스 지원의 합목적성, 효과성에 대한 고민과 함께 국외비즈니스의 발전단계와 관련된 지원 거점 유형도 분석하였다.

3장에서는 그간 충남에 구축되었던 국외비즈니스 지원 거점의 시기별 운영실태 및 특징, 성과와 한계를 분석하였다. 뿐만 아니라 기업과 전문가 의견, 교역현황 등을 토대로 국외비즈니스 지원 거점 관련 수요를 도출하였다. 분석결과를 종합하여 다음과 같은 향후과제를 도출하였다. 우선, 시기별 맥락에 맞는 국외비즈니스 지원 거점의 구축 논리가 필요하다. 2019년을 기준으로

한 국외비즈니스 지원 거점의 구축 논리는 해외사무소의 재구축과 관련된 논의이다. 2016년 12월말 충남도의 모든 해외사무소가 전격적으로 폐지된 이후, 3년이라는 짧은 시간이 흐른 후 해외사무소 재구축 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이에 따라 왜 다시 해외사무소가 구축되어야 하는가에 대한 명확한 해답 도출이 필요하다. 또한 중장기적으로 국외비즈니스 지원 거점 마련을 논의할 경우 역시 구축에 필요한 논리적 근거 마련이 반드시 선행되어야 한다. 또한 지역의 수요를 반영한 대상지역 선정, 기능과 역할 수행이 이뤄져야 한다. 충남도가 국외비즈니스 지원 거점을 최초 구축한 이후 약 20여 년의 시간이 흘렀다. 국외비즈니스를 실시하는 대상국이 크게 달라졌으며, 시기에 따라 다양한 기능과 역할 수행이 요구되어져 왔다. 지역수요를 반영하여 운영된 경우 지원 거점이 확대되었으며, 그렇지 못한 경우 축소되거나 폐쇄되기에 이르렀다. 후자의 경우 수요에 기반한 대상지역 선정이 이뤄지지 않거나 기능과 역할이 수요를 반영하지 않은 채 모호하게 설정, 수행되었기 때문이다. 이전과 같은 실수를 범하지 않기 위해 재구축 논의 단계서는 엄밀하고 정교하게 지역의 수요를 반영한 대상지역 선정, 기능과 역할 수행 등에 대해 검토해야 한다.

4장에서는 국내외 지자체 또는 지방정부의 주요 국외비즈니스 지원 거점 구축사례를 살펴보았다. 사례분석 결과는 다음과 같이 종합해볼 수 있다. 우선, 해외사무소 대상지역과 기능의 다변화 추세가 강화됨을 확인하였다. 미중 무역전쟁의 장기화, ASEAN과 인도 등 신흥시장의 부상, 신남방정책의 추진 등 거시환경 변화와 함께, 해외사무소와 같은 국외비즈니스 지원 거점을 베트남을 포함한 ASEAN 주요국에 설치하는 경우가 증가하고 있다. 뿐만 아니라 통상 중심의 지원 기능만을 강조했던 과거와 달리, 지역 사정에 맞는 해외사무소 기능을 수행하는 경우가 증가하고 있다. 또한 경제적 지원을 강조하는 경우에도, 과거처럼 수출계약과 상담실적 도출에만 초점을 두는 것이 아니라, 금융, 환경 등 분야로 협력대상을 넓혀가고 있다. 다음으로, 합목적적이고 효율적인 운영체계 확립의 중요성이 강조되었다. 국내외 우수사례 지역 국외비즈니스 지원 거점들의 공통점은 목표 설정이 명확하다는 것이었다. 현재의 지역상황과 주변환경의 변화를 정확히 파악하고 그에 부합하게 국외비즈니스 지원 거점의 운영방향을 확립하였다. 또한 목적에 맞게 인력과 조직을 구성하고 성과평가가 체계를 구축하였다는 점도 특징으로 나타났다. 마지막으로, 발전된 형태의 국외비즈니스 지원 거점을 구축하기 위한 논의가 시작되고 있다. 기존의 국외비즈니스 지원 거점은 대부분 해외사무소로 국한되었다. 그러나 중국 우시의 사례에서 볼 수 있듯이 국외비즈니스 지원 거점의 형태는 산업단지 등의 다양한 형태로 발전될 여지가 있다. 지역의

권한이 점차 강화되고 조국경 지역 간 전방위적인 교류협력이 강조되고 있는 현실에서, 해외산업단지와의 같은 공세적 형태의 국외비즈니스 지원 거점 마련에 대해 논의해 볼 필요가 있다.

5장에서는 지금까지의 연구결과를 토대로 충남 국외비즈니스 지원 거점의 구축 전략을 도출하였다. 우선 SWOT 분석을 통해 강약점, 기회와 위협요인을 분석하고, 충남 국외비즈니스의 발전단계를 고려하여 강세전략, 역량강화 전략, 안정화 전략 마련이 필요함을 확인하였다. SWOT 분석 결과를 토대로 다음과 같은 세부전략을 도출하였다. 우선 충남 국외비즈니스를 본격적으로 추진하기에 앞서, 공략시장의 전략적 선정이 필요하다. 시의성과 전략성을 고민하여 베트남, 인도, 중국을 공략시장으로 선정하였다. 시의성, 전략성 검토결과와 충남 국외비즈니스 지원 거점의 주요 쟁점을 종합하여 단계별 국외비즈니스 지원 거점 구축이 필요함을 확인하였다. 다음으로 효율적인 운영체제 구축방안을 제시하였다. 관련하여 명확한 운영목표 산정, 체계화된 인력·조직운영 방안 마련, 목표에 부합하는 성과평가체제 구축방안을 구체적으로 제안하였다. 시장별 맞춤형 특화전략도 도출하였다. 베트남, 인도, 중국의 경제사회 특성을 분석하고, 그 결과를 토대로 차별화된 지원 거점 구축전략을 도출하였다. 마지막으로 국외비즈니스 지원 거점의 중장기 로드맵을 제시하고 이행방향을 제안하였다.

기대해본다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 국외비즈니스 지원 거점과 관련된 거시환경 변화, 충남의 현황, 관련 이론에 대한 깊이있는 분석을 바탕으로, 충남 국외비즈니스 지원 거점의 구축방향과 전략을 상세히 제시한다는 점에서 연구의 의의가 있다. 또한 관련분야의 이해관계자들을 대상으로 FGI와 개별자문 조사를 실시하고, 국내외 우수사례를 심층 분석하여, 충남도의 관련 정책운영 내실화에 직접적으로 기여할 수 있는 방안을 도출한다는 점 역시 의의가 있다.

그러나 본 연구는 해외산업단지 문제, 북한과의 협력문제 등과 관련된 중장기적인 측면의 국외비즈니스 지원 거점 문제를 상세히 논의하지 않았다는 점에 한계가 있다. 연구 내용에서 발전방향에 대한 제시는 이뤄졌으나, 실질화된 사례가 많지 않고 관련정보가 제한되어 있어 구체성 있는 협력방안 도출이 어려웠다. 향후 위와 같은 한계를 보완할 후속 연구를

참고문헌

■ 국내문헌

강내영·김건우, 2018, ‘글로벌 생산분업구조의 변화 및 시사점’, 트레이드 포커스(2018제 53호), 한국무역협회

경기도청, 2018, 경기도 통상전략 및 수출지원사업, 경기도청

김정곤 외, 2014, 주요국의 중소기업 해외진출 지원전략과 시사점, 대외경제정책연구원

곽성일 외, 2017, 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점, 대외경제정책연구원

대구광역시, 2019, 대구시 수출지원 시책, 대구광역시

대한민국외교부, 2017, 대한민국 공공외교 제1차 기본계획(2017-2021), 대한민국외교부

신금미·장정재, 2014, 새만금 한중경제협력단지 조성을 위한 부동산 투자이민제도 도입의 필요성, 중국학, 제49권, 대한중국학회

신현수, 2019, 한중 수출경합관계 및 경쟁력 비교 분석, iKIET 산업경제이슈(2019.5.13.), 산업연구원

이수행 외, 2016, 중국 충청 GBC 구축 방안, 경기연구원

장정재·서옥순, 2014, 부산 해외무역사무소의 효율적 운영방안 연구, 부산연구원

조영정, 2009, 국제통상론(제2판), 법문사

홍성효 외, 2012, 충청남도 해외사무소 유용성 분석 연구, 충남발전연구원

황영순 외, 2019, 부산시 해외진출·마케팅사업 성과분석 및 개선방안 연구, 부산연구원

홍원표·강수현, 2018, 한반도신경제구상에 대한 충남 남북경협 전략 연구, 충남연구원

홍원표·강수현, 2016, 지방외교 3.0 전략 연구, 충남연구원

충청남도, 2007-2016년 충남도정백서, 충청남도

홍원표·강수현, 2016, 충남 지방공공외교 3.0 전략-정책 외교로의 전환-, 충남연구원

홍원표, 2018, 한반도신경제구상에 대한 충남의 남북경협 전략, 충남연구원

KOTRA, 2017, 무역구조 변화로 본 동아시아 가치사슬(GVC)변화와 시사점, KOTRA

KOTRA, 2019a, 2019 국별 진출전략-동남아·대양주, KOTRA,

KOTRA, 2019b, 2019 국별 진출전략-인도, KOTRA,

KOTRA, 2016, 국제통상환경 변화와 글로벌 생산기지 변화 동향, KOTRA산업통상자원부

■ 해외문헌

worldbank, 2019, doing business 2019 , training for reform, worldbank

■ 웹사이트

무역협회 무역통계 : <http://stat.kita.net/>

수출입은행: <https://www.koreaexim.go.kr/site/main/index001>

신남방정책특별위원회: <http://nsp.go.kr/main.do>

통계청: <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

한국은행 경제통계시스템 : <https://ecos.bok.or.kr>