

21세기 외교의 새 영역: 공공외교의 확장으로서 산업외교

김효정

(경희대학교)

이연호*

(연세대학교)

< 초 록 >

목적(Objectives): 본 연구는 전략경쟁, 공급망 재편, 에너지 안보 및 첨단기술 경쟁이 심화되는 국제환경에서 산업역량을 공공외교적으로 활용하기 위한 조건과 전환과정을 탐색한다. 산업공공외교는 정부 또는 관련 공적 행위자가 산업협력을 상대국 대중 및 정책 엘리트와의 신뢰, 상호이해 및 장기적 관계 형성이라는 목표에 의도적으로 연계하는 산업외교의 하위 유형으로 정의한다.

방법(Methods): 구조화된 비교사례연구를 통해 한·폴란드 방산협력, 한·UAE 바라카 원전 사업, 한·베트남 민관협력 법제 구축 및 인도네시아 KOREA 360을 분석하였다. 정책적 의도성, 공익성과 상호성, 규범적 정당성, 산업행위자의 실행역량과 책임성을 공통 분석기준으로 적용하였다.

결과(Results): 네 사례는 산업역량의 가시화가 신뢰 형성, 인식 변화 및 관계 제도화로 이어질 수 있는 상이한 경로를 보여주었다. 네 조건은 산업공공외교의 성립여부를 판단하기 위해 검토해야 할 결합 조건이지만 공공외교적 효과를 보장하는 충분조건은 아니다. 다만 본 연구는 상대국 대중의 인식 변화에 관한 직접적인 증거가 제한적이라는 측면에서 한계가 있다.

결론(Conclusions): 산업적 성과는 자동으로 외교적 신뢰로 전환되지 않는다. 본 연구는 산업공공외교의 성립을 확증하기보다 산업역량이 공공외교적 자원으로 전환될 수 있는 조건과 유형별 작동양상을 제시한다.

핵심어: 공공외교, 산업외교, 산업공공외교, 산업역량

* 교신저자, yhlee@yonsei.ac.kr

1. 서론

21세기 국제정치는 평화에 대한 낙관이 약화되고 전쟁과 위기가 상시화되는 국면으로 이행하고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화, 미·중 전략경쟁의 구조화, 주요국의 자국 우선주의와 공급망 재편은 국제 제도와 규범에 기반한 협력 질서를 약화시키고, 강압과 억지에 의존하는 국가 중심의 경쟁을 심화시키고 있다(Hauge et al. 2025). 그러나 경성권력 중심의 경쟁이 강화된다고 해서, 공공외교의 유효성이 줄어드는 것은 아니다. 군사적 강압과 단기적 거래만으로는 해결하기 어려운 갈등과 불신이 확대될수록, 상대국 사회와 장기적 신뢰를 쌓는 공공외교의 필요성은 오히려 커질 수 있다.

다만 오늘날 공공외교는 문화 홍보나 국가 이미지 제고에 집중했던 기존 방식만으로는 설명하기 어렵다(Gilboa 2023). 기후변화, 에너지 전환, 디지털 격차, 공급망 안정과 같은 초국경적 과제는 문화적 매력뿐 아니라 기술, 산업, 제도, 전문성에 기반한 실질적 협력을 요구하기 때문이다. 이러한 변화 속에서 방위산업, 원전과 에너지, 인프라, 조선 및 첨단기술과 같이 전통적으로 안보 정책이나 경제 정책의 영역으로 인식되었던 분야도 공공외교와 새로운 접점을 형성하고 있다(Bueno 2023; Bjola et al. 2019). 이들 산업은 오늘날 국가의 대외전략과 국제협력에서 핵심적인 외교자원이 되었고, 대외의존도가 높은 한국에는 특히 그러하다. 이러한 점에서 산업협력은 단순한 경제 활동이 아니라 국가의 산업 역량을 대외정책 목표와 결합하는 산업외교의 영역으로 이해될 필요가 있다.

산업외교는 국가의 기술력과 생산능력을 가시화할 뿐 아니라, 계약 이행 능력, 안전성과 책임성, 규범 준수 및 장기적 협력 의지를 상대국의 대중과 정책 엘리트에게 전달할 수 있다. 공동생산, 기술 이전, 인력 양성, 운영 및 유지 보수와 같은 활동은 일회적 상품 거래를 넘어서 상대국의 산업 생태계와 제도에 장기간 영향을 미치기 때문이다. 이는 산업 외교가 공공외교, 즉 상대국 사회의 이해와 신뢰를 형성하는 수단으로 활용될 가능성을 시사한다. 그러나 기존 연구는 경제적 성과, 기업의 평판, 문화와 가치 중심의 소통을 각각 다루어왔을 뿐(Mogensen 2017; White 2015; Naray 2011; Ordeix-Rigo & Duarte 2009), 산업 수행이 어떻게 신뢰와 장기적 관계로 이어질 수 있는지는 충분히 설명하지 못했다.

이에 본 연구는 산업외교의 중요성을 강조하고, 산업외교가 공공외교로 활용될 수 있는 가능성과 그 조건을 탐색하는 것을 목적으로 하여 다음의 두 가지 질문을 제기한다. 첫째, 산업외교가 공공외교적 성격을 갖기 위해서는 어떠한 구성적 조건과 실행조건이 필요한가? 둘째, 산업역량은 어떠한 과정을 거쳐 상대국의 신뢰와 인식변화, 관계의 제도화 및 외교적 효과로 이어질 수 있는가? 이를 위해 산업외교와 산업공공외교의 개념적 관계를 정립하고, 산업 역량이 상대국의 신뢰와 인식변화, 관계의 제도화로 이어지는 전환 메커니즘을 분석틀로 제시한다. 이어 안보형, 에너지형, 개발지식형, 문화산업연계형을 구조화된 비교사례연구로 검토하여 분석틀의 적용 가능성과 유형별 전환 경로를 살펴본다. 다만 상대국 대중과 정책 엘리트의 인식은 본 연구에서 직접 측정하지 않으므로, 전환이 실제로 입증되었음을 보이기 보다 메커니즘이 작동할 수 있는 조건과 초기 양상을 탐색하는 데 목적을 둔다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 공공외교의 이론적 기반과 주체 및 영역의 확장을 검토하고, 기존 연구의 공백을 제시한다. 제3장에서는 산업외교와 산업공공외교의 개념적 관계를 정립하고, 분석틀을 제시한다. 제4장에서는 안보형, 에너지형, 개발지식형, 문화 연계형 산업외교의 사례를 통해 제시된 분석틀의 적용 가능성을 검토하고, 제5장에서는 분석결과를 종합하여 산업공공외교의 개념적·정책적 함의, 적용 범위 및 후속과제를 제시한다.

2. 공공외교의 이론적 이해와 확장

1) 공공외교의 개념과 이론적 전개

공공외교는 국제정치학, 커뮤니케이션학, 홍보 및 국제마케팅 이론이 교차하는 다학제적 개념으로, 단일한 이론으로 규정하기 어렵다(Gilboa 2023). 본 연구는 조셉 나이(Joseph S. Nye)의 연성권력 논의를 바탕으로, 공공외교를 국가가 외국의 대중 및 정책엘리트들과 소통하면서 자국의 가치, 정책, 역량에 대한 이해와 신뢰도를 높이고, 우호적인 외교정책 환경을 조성하려는 활동으로 정의한다(Nye 2019; Gilboa 2016). 공공외교는 강압이나 경제적 보상을 통해 상대방의 행동을 직접 변화시키기보다 매력, 설득, 신뢰 및 관계 형성을 통해 상대국의 인식과 선호에 영향을 미친다는 점에서 경성권력과 구별된다. 이 과정에서 정책과 메시지의 일관성, 행위자의 신뢰성 및 상대국 사회와의 지속적인 관계가 공공외교의 효과에 영향을 미친다.

정보통신기술과 글로벌 미디어의 발전, 민간행위자의 영향력 증대는 공공외교의 주체와 수행방식을 변화시켰다(White 2015). 이러한 변화를 반영하여 등장한 신공공외교(New Public Diplomacy)는 정부 중심의 일방적 메시지 전달을 넘어 여론, 미디어, 시민사회, 다국적 문화 등 다양한 행위자와 환경의 상호작용을 강조한다(Gilboa 2008; 김태환 2012). 이에 따라 공공외교는 정책 홍보나 국가 이미지 제고에 머물지 않고, 외국 대중의 의견을 청취하고 다양한 비국가 행위자와 협력하면서 장기적인 신뢰와 네트워크를 구축하는 관계 지향적 외교로 발전하였다.

이러한 측면에서 공공외교는 선전, 홍보, 심리전, 공보(public affairs), 공중관계(public relations)등과 실천적으로 중첩되지만, 개념적으로는 구분될 필요가 있다. PR이 국가나 민간 조직의 이미지와 평판을 제고하고 이해관계자와의 관계를 관리하기 위한 전략적 커뮤니케이션 활동이라면, 공공외교는 국가의 대외정책 목표와 공적 이익을 확보하기 위하여 외국 대중과 정책 엘리트의 이해와 신뢰를 형성하려는 외교적 활동이다. 따라서 민간기업이나 시민단체의 국제적 활동이 국가 이미지에 영향을 미친다는 사실만으로 이를 공공외교로 규정할 수는 없다. 그러한 활동이 공공외교로 해석되기 위해서는 국가의 대외정책적 의도, 공익성 및 공적 책임성과 연결되어야 한다(White 2015; Hedling 2025).

공공외교의 다층적 성격은 자유 다원주의, 현실주의 및 구성주의의 관점을 통해 설명될 수 있다. 자유다원주의는 국제정치를 국가 간 관계로 환원하지 않고 국제기구, 전문가 집단, 시민사회 및 기업과 같은 비국가 행위자의 초국가적 활동에 주목한다는 점에서 공공외교의 다양한 주체와 네트워크를 설명하는데 유익하다(Nye & Keohane 1971; Lee & Ayhan 2015). 그러나 자유다원주의는 다양한 행위자들이 각자의 선호와 이익에 따라 합리적으로 행동한다는 점을 강조하기 때문에, 공공외교의 정책적 의도성, 공익성, 국가 차원의 전략적 조정 기능을 충분히 설명하는 데 한계가 있다. 현실주의는 국가의 전략적 목표와 국익, 정부의 조정 역할을 설명하는 데 기여할 수 있지만, 신뢰, 정체성, 정당성 및 인식과 같은 비물질적 요소의 형성과 역할을 설명하기 어렵다(Nye 2008).

구성주의는 국가의 이익과 정체성이 고정된 것이 아니라, 행위자 간 상호작용, 담론, 규범, 인식의 과정을 통해 사회적으로 구성된다고 본다(Finnemore & Sikkink 1998). 이러한 관점에서 공공외교는 정보를 전달하거나 국가를 홍보하는 활동을 넘어 상대국 사회와의 상호작용을 통해 특정 국가에 대한 정체성, 신뢰, 정당성을 형성하고 재구성하는 과정으로 이해할 수 있다(Hedling 2025). 그러나 본 연구는 이러한 접근법을 그대로 차용하기 보다는 각 이론의 설명력을 결합하고자 한다. 국가는 공공외교의 전략적 방향과 공적 책임을 설정하는 핵심 행위자이지만, 외교적 목표의 구체적인 수행은 기업과 시민사회, 전문가 집단 혹은 네트워크에 의존할 수 있다. 또한 공공외교의 성과는 정책과 메시지가 전달되었다는 사실 자체 보다 상대국의 대중과 정책엘리트가 해당 국가를 얼마나 신뢰할 수 있고 정당한 협력자로 받아들이는지에 따라 달라진다. 이러한 관점은 국가의 전략적 조정, 비국가 행위자의 실행역량 및 상대국의 인식 형성을 함께 분석할 수 있는 이론적 기반을 제공한다.

2) 공공외교의 주체와 영역의 확장

과거 공공외교가 주로 정부가 외국 대중을 대상으로 자국의 정책과 가치를 설명하는 활동으로 이해되었다면, 오늘날에는 시민사회, 언론, 전문가 집단, 기업, 지방정부 등 다양한 행위자가 참여하는 복합적 외교 형태로 발전하였다(Bjola et al. 2019; White 2015; Fitzpatrick 2010). 따라서 공공외교는 수행 주체를 기준으로 국가 중심 모델, 사회 중심 모델, 그리고 양자를 결합한 절충적 모델로 구분할 수 있다.

국가 중심 모델은 정부가 공공외교의 목표와 방향을 설정하고 외국 대중을 대상으로 자국의 정책과 가치를 설명하는 방식이다(Nye 2019). 사회 중심 모델은 시민사회, 미디어, 전문가 집단, 기업 및 지방정부와 같은 비국가 행위자의 자율성과 신뢰성, 상대국 사회와의 직접적인 관계를 강조한다(Ayhan 2019). 다만 비국가 행위자의 국제적 활동이 국가 이미지에 영향을 미친다는 이유만으로 모두 공공외교가 되는 것은 아니다. 국가의 외교정책적 목표나 공적 책임과 연계되지 않은 홍보 활동이나 캠페인 등은 민간 차원의 국제 활동, 혹은 공공외교적 파급 효과로 간주해야 한다.

절충적 모델은 공공외교의 전략적 방향과 최종적인 책임이 국가에 있다는 점을 인정하면서도, 실제 수행 과정에서는 민간 행위자의 전문성, 실행역량, 자율성 및 네트워크가 필요하다고 본다. 정부는 공공외교의 목표와 방향을 설정하고 공익성과 책임성을 확보하며, 민간 행위자는 상대국 사회와의 직접적 접촉, 전문 지식 제공, 문화적·산업적 교류, 네트워크 형성을 통해 이를 구체적으로 수행한다. 따라서 공공외교의 성과는 국가의 전략적 조정 능력과 민간 행위자의 실행역량 및 신뢰성이 어떻게 결합되는가에 달려 있다. 이러한 점에서 절충적 모델은 국가가 외교적 목표를 설정하지만 그 실질적인 구현은 기업과 산업 행위자의 기술, 자본, 생산 역량, 전문성에 의존하는 산업외교를 설명하는데 특히 유용하다.

공공외교의 확대는 수행 주체 뿐 아니라 활동의 기능과 자원에서도 나타난다. 전통적인 공공외교 연구는 여론의 청취, 지지와 옹호(advocacy), 문화 교류, 국제방송(international broadcasting) 등을 주요 기능으로 제시해 왔다(Cull 2008). 그러나 신공공외교의 등장 이후 공공외교는 디지털 커뮤니케이션, 지방정부 간 협력, 시민사회 네트워크, 기업의 국제활동, 지식과 정책의 공유 등으로 영역을 확대해왔다. 이는 공공외교가 문화나 정보와 같은 상징적 자원에 한정되지 않고, 다양한 행위자가 보유한 전문성, 제도적 경험 및 실행역량을 활용하는 방향으로 발전하고 있음을 보여준다.

한국의 공공외교도 이러한 국가의 조정 역할과 민간 참여가 결합된 구조를 갖는다. 현행 「공공외교법」 제2조는 “국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간 부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동”으로 공공외교를 정의하였다. 또한 공공외교 기본계획과 시행계획을 통해 중앙행정기관, 지방자치단체, 재외공관 및 민간부문의 활동을 조정하도록 규정한다. 이는 국가가 공공외교의 기본 방향과 공적 책임을 담당하면서도 지방자치단체와 민간부문의 참여와 실행역량을 제도적으로 활용하는 절충적 구조로 이해할 수 있다.

이러한 제도적 틀 속에서 한국의 공공외교는 전통적인 정책 공공외교, 커뮤니케이션·여론 공공외교, 문화 공공외교, 지방자치단체·시민사회 공공외교 등으로 다변화되어 왔다(노수진·장혜영 2025; 김화정 2025). 각 영역은 상호 배타적으로 구분되는 것이 아니라 주요 행위자, 활용자원 및 수행방식에 따라 서로 중첩될 수 있다. 예를 들어 문화 공공외교에서는 정부와 문화기관 뿐 아니라 문화산업에 참여하는 민간기업이 중요한 역할을 하며(문화체육관광부, 2017), 지방정부의 국제 교류 역시 에너지, 스마트시티, 인프라 및 지역산업 협력과 결합 될 수 있다.

공공외교의 다변화는 부처 간 기능 중첩이라는 정책적 과제도 수반한다. 대표적으로 문화외교의 비중이 확대되면서 외교부의 공공외교 사업과 문화체육관광부의 국제문화교류 사업 사이에 정책 혼선과 비효율에 대한 비판이 제기되어 왔다(김휘정 2012). 이에 따라 2017년 국제문화교류진흥법이 제정되었으며, 문화외교를 포함한 공공외교 사업은 외교부가, 한국어, 영상 콘텐츠, 영화, 관광, 대중문화, 출판 등 국제문화교류 사업은 문화체육관광부가 주도하는 방식으로 제도적 역할이 구분되었다(문화체육관광부, 2017). 최근에는 기업과 산업 행위자가 기술, 생산 역량, 브랜드, 인프라 구축 및 운영 능력을 통

해 상대국의 대중과 정책 엘리트가 특정 국가를 인식하는 방식에 직접적인 영향을 미치면서 공공외교의 자원이 산업과 기술의 영역으로 확장되고 있다. 다만 각 영역은 주요 자원과 수행방식에 따른 분석적 구분으로 상호 배타적인 분류가 아니다.

<표 1> 공공외교의 제 분야와 주제들

분야	주요 주체	핵심 수단	주요 내용
정책·전통 공공외교	외교부, 재외공관	정책 설명, 교류, 옹호	대외정책 설명, 국가 비전, 국제사회에의 기여 전달
커뮤니케이션·여론공공외교	정부, 공공기관, 미디어	디지털 소통, 국제홍보, 캠페인	외국 대중과의 소통, 국가이미지 제고
문화 공공외교	정부, 문화기관, 민간 기업	문화 콘텐츠, 예술	문화적 매력과 상호이해, 국가 브랜딩
지방자치단체·시민사회 공공외교	지방자치단체, 시민사회단체, NGOs	도시 간 교류, 시민 참여, 국제 네트워크	지역기반 국제교류와 시민사회 협력
산업공공외교	정부, 기업, 산업 기관	기술, 생산 역량, 인프라, 산업협력	산업 분야 협력을 통한 신뢰형성과 장기적 관계 구축

출처: 저자 작성

3) 기존 연구의 한계와 분석 과제

공공외교의 주체와 영역이 확대되면서 기업과 산업 행위자의 역할을 분석하려는 연구도 증가하였다. 산업 역량이 국가의 대외 관계와 국제적 위상에 미치는 영향을 다루었으나, 분석단위와 주요 관심, 그리고 설명하고자 하는 결과가 서로 다르다. 본 연구에서는 이를 경제적·전략적 성과 중심의 연구, 기업 단위의 대외관계 연구, 전통적 공공외교 관점 연구로 나누어 검토한다.

첫째, 경제적·전략적 성과 중심의 연구는 국가가 외교적 수단을 활용하여 무역, 투자, 시장접근 및 국가의 전략적 이익을 확대하는 과정에 주목한다. 외교적 대표기관의 설치와 활동이 양자 간 교역에 미치는 효과를 분석하는 등 정치적 수단과 경제적 수단의 교차 영역에서 국가가 확보할 수 있는 전략적 성과에 초점을 맞추어 왔다(Van Bergeijk, de Groot & Yakop 2011). 이들 연구는 정부와 기업의 협력이 대외경제관계를 형성하는 방식을 설명하지만, 수출액, 투자규모, 시장 점유율, 계약 체결 또는 공급망 안정과 같은 결과가 핵심 종속변수로 설정되는 경향이 있다. 따라서 산업협력을 통해 상대국의 대중과 정책엘리트가 해당 국가를 어떻게 인식하게 되는지, 산업적 성과가 신뢰와 정당성이라는 비물질적 영향력으로 어떻게 전환되는지는 핵심 분석대상으로 삼지 않는다.

이와 함께 방산 외교, 에너지 외교, 개발지식 공유 등 분야별 연구도 개별 산업협력이 갖는 전략적·경제적 의미를 분석해 왔다. 그러나 이들 연구는 각 분야를 독립된 정책 영역으로 다루는 경향이 있어 서로 다른 형태의 산업역량이 상대국의 신뢰 형성과 인식변화, 장기적 관계의 제도화로 전환되는 공통의 조건과 경로를 체계적으로 비교하여 설명하는 데에는 한계가 있었다.

둘째, 기업 외교 및 기업공공외교 연구는 기업이 해외 이해관계자와 관계를 형성하고 사회적 정당성을 확보하는 과정에 주목하며, 기업이 국가 이미지와 국제적 신뢰에 영향을 줄 수 있음을 보여주었다. 기업은 해외에서 경제활동을 수행하는 시장행위자인 동시에 정치적, 사회적 환경에 대응해야 하는 외교적 행위자로 이해된다. 특히 기업 외교 연구는 기업의 사회적 책임, 이해관계자 관리, 정치적 갈등 및 제도적 공백의 보완을 기업의 국제적 활동과 연계해 왔다(Westermann-Behaylo, Rehbein & Fort 2015). 그러나 분석의 중심이 개별 기업의 평판과 정당성에 놓여있다. 실제로 White & Fitzpatrick(2018)의 연구에서는 기업이 해외에서 사회공헌을 통해 국가 이미지에 파급 효과를 유발할 가능성은 인식하면서도, 기업이 공공외교에 직접 참여할 책임은 느끼지 않는다는 연구결과를 밝혔다. 즉, 기업의 기술과 생산역량이 국가의 외교적 목표와 어떻게 결합되는지, 산업협력이 국가 간 장기적 관계로 어떻게 제도화되는지는 충분히 설명하지 못한다.

셋째, 문화, 가치, 정보, 정책 설명과 국제교류를 통해 외국 대중 및 정책 엘리트의 인식과 태도에 영향을 미치는 과정에 관심을 기울여 왔다. 이 연구들은 국제방송, 문화교류, 미디어 프레이밍, 국가 이미지 및 관계 구축을 공공외교의 핵심 수단으로 다룬다. 그러나 전통적 공공외교 연구는 주로 문화적·상징적·커뮤니케이션 자원이 외국 대중의 인식에 미치는 영향을 분석해 왔기 때문에, 기술력과 생산능력, 인프라 구축, 공동생산, 운영과 유지보수처럼 산업역량의 실제 수행을 통해 신뢰가 형성되는 과정에는 상대적으로 제한적인 관심을 보여왔다. 산업협력에서는 국가에 대한 평가가 메시지나 문화적 매력만으로 형성되는 것이 아니라, 납기 준수, 안전성, 기술적 성과, 책임 있는 운영 및 문제 해결 능력과 같은 관찰 가능한 수행을 통해 형성될 수 있다. 이러한 수행 기반의 신뢰 형성은 전통적인 공공외교의 주요 분석범주만으로는 충분히 포착하기 어렵다.

이상 세 연구 흐름은 각각 중요한 설명을 제공하지만, 산업역량이 외교적 자원으로 전환되는 전체 과정을 통합적으로 설명하지는 못한다. 본 연구는 이러한 기존 연구의 한계를 고려하여 산업적 자원의 보유 자체보다 그것이 어떠한 정책적 의도와 공적 정당성 아래 활용되고, 민간과 공공 산업 행위자의 실행을 통해 어떻게 가시화되며, 어떠한 조건에서 상대국의 신뢰, 인식 변화 및 장기적 관계 형성으로 이어지는지를 분석하고자 한다. 또한 산업협력의 결과로 국가 이미지가 우연히 개선된 경우와 정부 또는 공적 행위자가 산업협력을 공공외교적 목표와 의도적으로 연계한 경우를 구분해야 한다. 다음 장에서는 이러한 분석적 과제에 답하기 위하여 산업외교와 산업공공외교의 개념적 관계를 정립하고, 경제외교, 상업외교, 기업외교 및 기존 공공외교와의 경계를 구체화한다. 이어 산업공공외교의 구성적 조건, 실행조건, 결과지표 및 산업역량의 공공외교적 전환 메커니즘을 제시한다.

3. 산업외교와 산업공공외교

1) 산업외교의 개념과 범위

반도체, 방위산업, 조선, 배터리, 에너지, 원전 등 전략산업이 세계 경제와 국제 안보에 미치는 영향이 확대되면서, 기존의 통상 관계만으로는 충분히 설명하기 어려운 외교 영역이 등장하고 있다. 과거의 통상·산업 협력이 수출 확대, 시장 접근, 무역 장벽 조정 및 산업 경쟁력 확보에 주로 초점을 두었다면, 오늘날의 산업 협력은 공급망 안정, 기술 표준, 에너지 안보, 방위 협력, 인프라 재건, 제도 이전 등과 긴밀하게 연결된다. 이에 따라 산업은 단순한 경제활동의 영역을 넘어, 국가의 대외전략과 국제 협력에 활용되는 외교적 자원으로 이해될 필요가 있다.

본 연구는 산업외교를 국가가 보유한 산업적 역량을 대외정책 목표와 결합하여 상대국과 지속적인 산업 협력 관계를 형성하고, 이를 통해 국가 간 협력과 장기적 관계 형성을 도모하는 외교적 활동으로 정의한다. 여기서 산업 역량은 상품을 생산하거나 기술을 보유하는 능력에 한정되지 않는다. 특정 산업의 생산과 운영에 필요한 기술, 자본, 조직, 인력, 인프라, 제도, 산업정책 경험 및 시장실행 역량을 포괄한다(Mogensen 2017). 산업외교의 핵심은 상품이나 기술의 판매자체 보다 특정 산업을 매개로 상대국의 산업 생태계, 제도, 인력 및 기술역량과 연결되는 지속적인 협력구조를 형성하는 데 있다.

산업외교는 수출과 투자 촉진을 포함하지만 이에 한정되지 않는다. 산업협력이 일회적인 거래를 넘어 공동생산, 기술협력, 현지화, 인력양성, 운영 및 유지보수, 제도 협력으로 확대될 경우 양국은 기술적, 제도적 네트워크와 장기적인 상호의존 관계를 형성할 수 있다. 이러한 점에서 산업외교의 일차적인 분석대상은 개별상품의 거래가 아니라 산업협력의 구조와 지속성, 참여 행위자 간 관계 및 국가의 대외전략과 산업역량이 결합되는 방식이다.

산업외교의 개념적 특징을 명확히 하기 위해서는 경제외교, 상업외교, 기업외교 및 경제안보와의 차이를 구분할 필요가 있다. 경제외교는 경제적 수단과 관계를 활용하여 국가의 대외경제적, 정치적 이익을 추구하는 포괄적인 개념이다. 상업외교는 시장접근, 수출과 투자 촉진, 무역장벽 조정 및 기업의 해외 진출 지원에 초점을 둔다(Naray 2011). 기업외교는 개별 기업이 해외의 정부, 지역 사회, 소비자 및 기타 이해관계자와 관계를 형성하고 기업의 정당성과 영향력을 확보하는 활동을 의미한다(Ordeix-Rigo & Duarte 2009; Mogensen 2017) 경제안보는 공급망 취약성 관리, 핵심기술과 인프라 보호, 수출 통제 및 경제적 강압에 대한 대응과 같은 방어적 과제를 상대적으로 강조한다(Medeiros & Polk 2025).

이에 비해 산업외교는 국가의 대외정책과 산업 생태계의 역량을 연결하고, 공동생산, 기술협력, 현지화, 인력양성 및 제도 협력을 통하여 국가 간 장기적 산업관계를 형성하는데 초점을 둔다. 분석수준에서도 상업 외교가 주로 개별 기업의 해외경제 활동을 지원하는 데 관심을 둔다면, 산업외교는 정부,

공공기관, 기업, 연구기관 및 전문 인력으로 구성된 산업 생태계가 상대국의 산업체계와 연결되는 과정에 주목한다. 산업외교는 경제적 이익을 배제하는 개념이 아니라, 수출과 투자에서 발생하는 경제적 이익이 전략적 협력, 관계의 지속성 및 제도적 연계와 결합되는 외교적 활동을 의미한다.

<표 2> 산업외교와 인접 개념의 구분

개념	주요 목적	주요 수단	평가 기준	핵심 행위자
경제외교	국가의 대외경제적, 정치적 이익 증진	무역, 투자, 금융, 제재	경제적 이익과 대외정책 목표 달성	정부, 경제부처, 기업
상업외교	시장접근과 기업의 해외진출 지원	수출촉진, 투자지원, 무역장벽 조정	수출투자확대와 기업의 성과	정부, 재외공관, 기업
기업외교	기업의 정당성과 이해관계자 간 관계 형성	이해관계자 소통, 사회공헌	기업 신뢰, 평판, 사업환경변화	기업
경제안보	경제적 취약성 관리와 전략자산보호	공급망관리, 수출통제, 기술 및 인프라 보호	자율성, 위험 감소여부, 회복력	정부, 안보부처, 경제부처
산업외교	산업역량을 활용한 장기적 국가 간 협력관계 형성	공동생산, 기술협력, 제도 현지화, 인력양성	산업협력의 지속성, 상호의존, 관계 제도화	정부, 공공기관, 기업, 산업, 연구기관

출처: 저자 작성

산업협력을 통해 정치적 신뢰와 장기적 상호의존을 형성하려는 시도는 새로운 현상만은 아니다(Ruël 2013). 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(EURATOM)는 전략산업에 관한 협력이 국가 간 관계를 제도적으로 변화시킬 수 있음을 보여주는 역사적 사례이다. 특히 ECSC는 전쟁 수행에 필수적인 석탄과 철강을 초국가적으로 공동 관리함으로써, 독일과 프랑스를 비롯한 유럽 국가 간 갈등 가능성을 구조적으로 낮추고 장기적 협력과 통합의 기반을 마련하였다(Parsons 2003). 이를 오늘날의 산업외교와 동일한 개념으로 볼 수는 없지만, 전략자원과 산업역량을 둘러싼 경쟁이 제도적 협력을 통해 상호의존과 관계 변화로 이어질 수 있음을 보여준다.

전략자원에 대한 접근과 통제는 역사적으로 국가 간 갈등의 주요 원인이 되어 왔다(Acemoglu et al. 2012). 반면 전략 자원의 안정적 교역, 공동 관리 및 생산협력은 상호의존을 확대하고 갈등 비용을 높이는 제도적 기반이 될 수 있다. 다만 산업 협력이 자동으로 정치적 신뢰나 평화를 창출한다고 단정할 수는 없다. 산업협력은 새로운 의존성, 불균형, 기술종속 및 정치적 갈등을 발생시킬 수 있기 때문이다. 따라서 산업외교의 관계적 효과는 협력의 상호성, 제도적 안정성, 이익과 위험의 배분 및 참여 행위자의 책임성에 따라 달라지는 조건부 결과로 이해해야 한다.

산업외교는 대외 의존도가 높고 전략산업의 국제적 비중이 확대된 한국에 특히 중요한 의미를 갖는다. 한국의 반도체, 방위산업, 조선, 배터리, 원전, 에너지 인프라 등은 단순한 수출 품목을 넘어 공급망 안정, 기술표준, 에너지 전환, 안보협력, 전후 복구와 같은 국제정치적 쟁점과 연결되어 있다. 개발도상국과의 관계에서는 산업정책, 제도 구축, 인력양성 및 경제발전 경험의 공유가 산업협력의 주요 방식이 될 수 있으며, 중진국 및 선진국과의 관계에서는 첨단기술, 방위산업, 에너지 안보, 원전 및 인프라 협력이 중심이 될 수 있다. 이는 한국의 산업역량이 물질적 생산능력 뿐 아니라 산업 생태계의 형성과 운영 과정에서 축적된 제도적, 조직적 경험을 포함하는 복합적인 외교자원임을 보여준다.

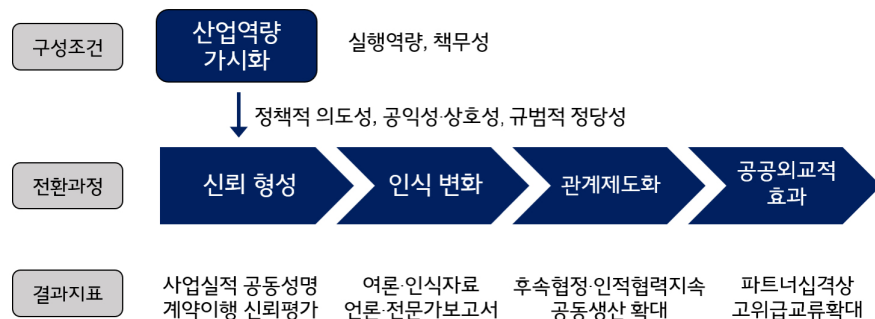
그러나 산업외교 자체가 곧 공공외교로 활용된다는 것은 아니다. 산업협력이 경제적 이익, 공급망 안정 또는 전략적 관계 형성을 목적으로 추진된다는 사실 만으로 이를 산업공공외교로 규정할 수는 없기 때문이다. 산업외교가 상대국의 대중과 정책 엘리트의 이해와 신뢰형성을 명시적으로 지향하고, 공익성, 상호성, 규범적 정당성을 갖춘 방식으로 수행될 때 공공외교적 성격을 가질 수 있다. 산업협력의 결과로 국가 이미지가 우연히 개선된 경우 역시 산업 공공외교 자체가 아니라 산업외교의 공공외교적 파급효과로 구분해야 한다. 다음절에서는 이러한 구분을 토대로 산업 공공외교의 개념적 범위와 성립조건을 구체화한다.

2) 산업외교의 공공외교적 전환 메커니즘

산업외교의 확대가 곧 공공외교의 확대를 의미하지는 않는다(Ordeix-Rigo & Duarte 2009). 산업외교가 공공외교로 기능하기 위해서는 경제적·전략적 성과를 넘어 국가의 대외 정책적 목표와 공적 이익과 연결되고, 상대국 사회와의 신뢰 및 장기적인 관계 형성을 지향하는 방식으로 수행되어야 한다(Hedling 2025). 본 연구는 산업외교 가운데 정부 또는 관련 공적 행위자가 산업 외교를 상대국의 대중 및 정책 엘리트와의 신뢰, 상호이해 및 장기적 관계 형성이라는 공공외교적 목표와 의도적으로 연계하는 유형을 산업 공공외교로 정의한다. 산업 공공외교는 산업외교와 별개의 개념이라기 보다는 공공외교적 목적과 기능을 지향하는 산업외교의 하위 유형이다. 공공외교적 목적과의 명시적인 연계 없이 기업 활동이나 산업적 성과가 결과적으로 국가 이미지와 평판을 개선한 경우는 산업공공외교 자체가 아니라 산업외교의 ‘공공외교적 파급효과’로 구분한다.

본 연구는 산업외교가 이미 공공외교로 기능하고 있다고 강하게 주장하거나 산업역량이 필연적으로 국가에 대한 신뢰를 형성한다고 가정하는데 있지 않다. 오히려 산업외교가 확대되고 다양해지는 상황에서 산업협력을 공공외교적으로 활용할 수 있는 가능성과 조건을 탐색하고, 산업적 성과가 외교적 신뢰와 장기적인 관계 형성으로 이어지기 위해 무엇이 필요한지를 검토하는 데 목적이 있다. 이러한 의미에서 산업공공외교는 이미 확립된 정책 영역을 기술하는 개념이라기 보다, 산업외교의 공공외교적 가능성과 한계를 체계적으로 검토하기 위한 탐색적·분석적 개념이다.

[그림 1]은 산업외교가 공공외교적 기능을 수행하기 위한 조건과 잠재적 전환과정 및 각 단계의 관찰지표를 통합하여 제시하였다. 구성적 조건은 산업공공외교를 성립시키는 요건으로, 국가의 정책적 의도성, 공익성과 상호성, 규범적 정당성이 이에 해당한다. 실행 조건은 실제 산업협력이 공공외교적 효과로 이어지도록 뒷받침하는 요건으로, 산업행위자의 실행역량과 책임성이 포함된다. 이러한 조건 하에서 산업 역량은 신뢰형성, 인식변화, 관계제도화, 외교적 효과의 순으로 전환될 수 있다. 다만 이 전환은 자동적으로 이루어지지 않으며, 조건의 충족 정도에 따라 달라지는 조건부 과정으로 이해해야 한다.



[그림 1] 산업역량의 공공외교 전환 단계 및 메커니즘

출처: 저자 작성

산업역량이 가시화 되어 공공외교적 효과의 유발로 이어지기 위해서는 정책의 의도성, 공익성·상호성, 규범적 정당성이 필요하다. 첫째, 산업역량의 가시화가 국가의 정책적 의도성과 결합되어야 한다(White 2015). 산업협력이 기업의 해외시장 진출이나 매출 확대에 머문다면, 이는 기업 활동 또는 경제외교에 가깝다. 반면 해당 협력이 동맹 강화, 전략적 파트너십 구축, 공급망 안정, 에너지 안보, 전후 복구, 지속가능한 발전 지원과 같은 외교정책 목표와 연계될 경우 공공외교적 성격을 가질 수 있다. 예컨대 방산 수출은 단순한 무기 판매로 이해될 수도 있지만 그것이 책임 있는 안보협력, 상호 운용성 강화, 장기적 산업 생태계 구축과 결합될 때, 신뢰 형성과 정치적 연대의 수단으로 기능할 수 있다.

둘째, 산업공공외교는 특정 기업이나 산업 부문의 사적 이익을 넘어 공익성을 확보해야 한다(Ordeix-Rigo & Duarte, 2009). 공공외교가 국가 이미지 제고나 대외 영향력 확대를 추구하더라도, 그 정당성은 국가와 사회의 공적 이익에 의해 뒷받침되어야 한다. 따라서 산업협력은 기업의 수익 창출이나 시장 점유율 확대뿐 아니라 상대국의 산업역량 강화, 에너지 안정, 인프라 복구, 고용 창출, 기술 교육, 지속가능성 제고 등 상호 이익과 공공성을 포함해야 한다. 이러한 공익성이 결여될 경우, 산업

협력은 공공외교가 아니라, 기업 홍보나 국가 차원의 산업 홍보에 머물 수 있다.

셋째, 산업공공외교는 협력의 목표와 수행방식에서 규범적 정당성을 확보해야 한다. 규범적 정당성은 산업협력이 국제법과 상대국의 법·제도를 준수하는데 그치지 않고, 투명성, 안정성, 환경적 지속가능성, 인권과 노동기준, 책임있는 기술이전 등 해당분야에서 요구되는 규범에의 부합 여부를 기준으로 확보된다. 또한 상대국 사회에서 적절하고 책임있는 협력으로 수용되어야 한다. 특히 방산, 원전, 에너지 및 인프라와 같이 장기적 영향을 미칠 수 있는 분야에서는 계약 과정의 불투명성, 환경 및 안전 기준의 훼손, 현지 주민의 배제 또는 일방적 이익의 추구 등이 협력국에 대한 불신을 초래할 수 있다. 따라서 산업행위자와 정부 모두 협력의 목적과 절차를 투명하게 공개하고, 관련 국제규범과 현지 기준을 준수하며, 부정적 영향에 대한 설명 책임과 시정 장치를 마련해야 한다.

본 연구가 제시하는 구성적 조건은 상호 대체 가능한 요소라기 보다, 산업외교가 산업공공외교적 성격을 갖는지를 판단하기 위하여 검토해야 할 핵심 기준이다. 따라서 정책적 의도성, 공익성과 상호성, 규범적 정당성, 산업행위자의 실행역량과 책임성이 함께 확인될수록 해당 산업협력을 산업공공외교로 평가할 근거가 강화된다. 반면 일부 조건이 충분히 확인되지 않는 경우에는 이를 산업 공공외교로 확정하기 보다는 일반적인 산업외교 혹은 산업외교의 공공외교적 파급효과로 구분하여 신중하게 평가할 필요가 있다. 또한 이러한 조건이 충족되더라도 신뢰 형성이나 인식 변화와 같은 공공외교적 효과가 자동으로 발생하는 것은 아니다. 각 조건이 충족되는 정도와 조건 간 결합 양상, 상대국의 수용 및 외부 환경에 따라 전환 효과의 폭과 깊이가 달라질 수 있다. 따라서 이 조건들은 산업공공외교의 성립 가능성과 공공외교적 전환의 정도를 함께 검토하기 위한 분석기준으로 활용된다.

이러한 구성요건이 충족되면 산업공공외교로의 전환 메커니즘 단계에 진입한다. 실질적으로 방산, 원전, 에너지, 인프라, 반도체, 개발경험 등 국가의 실질적 산업 역량이 국제협력을 통해 가시화된다. 이때, 민간의 산업역량이 외교적 메시지를 실질적으로 구현해야 한다. 전통적 공공외교가 문화, 지식, 정책 설명, 교류를 통해 국가에 대한 이해와 호감을 높였다면, 산업외교는 기술, 생산, 운영, 유지보수, 인력 양성, 제도협력과 같은 실행 능력을 통해 신뢰를 형성한다. 산업외교의 공공외교적 특징은 단순히 메시지를 전달하는 데 그치지 않고, 산업적 성과와 책임있는 이행을 통해 신뢰를 입증한다는 점에 있다. 특히, 원전, 방산, 인프라, 에너지 협력은 상대국의 제도와 산업, 안보, 노동시장, 지역사회에 장기적 영향을 미치므로, 산업외교는 ‘보여주는 공공외교’에서 ‘함께 구축하는 공공외교’로의 전환을 가능하게 한다.

둘째, 기술력, 안전성, 납기 준수, 책임성, 규범 준수 능력이 확인되면서 상대국 사회와 정책 엘리트의 신뢰가 형성된다. 공공외교는 상대국 사회와 정책 엘리트의 인식과 태도 변화로 이어져야 한다 (Ordeix-Rigo & Duarte, 2009). 산업협력의 효과가 정부 간 계약이나 기업 간 거래에 머문다면 이는 공공외교로 보기 어렵다. 상대국의 시민, 언론, 전문가, 산업계, 노동계, 지방정부, 의회, 정책 엘리트가 협

력 상대국을 신뢰할 수 있는 파트너로 인식하는 과정이 수반되어야 한다.

셋째, 이러한 신뢰는 해당 국가를 안정적이고 책임있는 산업 파트너로 인식하게 만드는 변화를 유도하며, 공동생산, 기술이전, 인력양성, 장기 운영협력 등을 통해 양국 간 관계 제도화가 이루어진다. 예를 들어 한국의 아랍에미리트 바라카 원전 협력은 원전 건설뿐 아니라 정비, 안전관리, 전문 인력 양성, 규제 및 운영 노하우 공유를 포함하였다. 이를 통해 원전은 단순한 수출 품목을 넘어 한국의 기술력, 안전성, 책임성, 제도적 신뢰를 전달하는 매개가 될 수 있었으며, 장기적 관계 제도화로 확장될 수 있었다. 이러한 전환 메커니즘을 통해 한국의 원전 산업 역량이 공공외교적 자원으로 전환될 수 있는 가능성을 보여준다.

이상의 조건을 종합하면, 산업외교의 공공외교성은 산업협력의 존재 자체가 아니라 그 목적, 수행 방식, 그리고 인식적·관계적 효과를 기준으로 판단해야 한다. 민간의 실행 역량이 국가의 정책적 의도, 공적 이익과의 연계를 통해 상대국 사회의 신뢰를 형성하였을 때 산업외교는 단순한 수출 촉진이나 산업 홍보를 넘어 공공외교적 기능을 수행할 수 있다. 결국 산업외교는 산업적 역량을 외교적 자원으로 전환하는 과정이다. 이는 기존의 통상외교나 경제외교를 대체하는 개념이라기 보다, 전략산업과 외교정책이 결합되는 확장된 외교 영역으로 이해할 수 있다. 특히 공공외교의 관점에서 산업외교는 국가의 기술력과 생산역량이 외국 대중과 정책 엘리트에게 신뢰성, 책임성, 제도적 역량, 규범적 정체성을 전달하는 매개가 될 수 있다는 점에서 의미를 갖는다.

4. 산업공공외교의 유형별 가능성과 작동 양상

산업외교는 산업역량의 성격, 협력 기간, 참여 행위자, 상대국 사회에 미치는 영향에 따라 서로 다른 방식으로 전개될 수 있다. 본 장은 산업 역량과 관계형성 방식에서 차이를 보이는 안보형, 에너지형, 개발지식형, 문화산업 연계형 산업외교 사례를 대상으로 산업공공외교의 성립조건과 잠재적 전환 경로를 비교한다. 방위산업은 긴급한 안보 수요와 역지력 강화에 대응하면서 전략적 신뢰와 연결될 수 있는 반면, 에너지·원전 산업은 장기간 건설과 운영, 안전관리 및 규제 협력을 통해 기술적, 제도적 신뢰를 형성할 수 있다. 개발지식형 협력은 발전 경험과 정책·제도적 역량의 공유를 통해 발전 파트너십을 구축하며, 문화산업 연계형은 문화가 산업생태계의 형성과 협력을 매개하는 자원으로 활용되어, 공동제작, 현지 투자, 전문인력양성, 유통망 구축 등 지속적 산업 관계를 형성함과 동시에 국가에 대한 긍정적 인식을 확산시키는 방식으로 작동한다. 이들 사례는 산업공공외교에 해당하는 모든 분야를 대표하는 것이 아니며 상이한 산업역량이 어떠한 조건과 경로를 통해 공공외교적 자원으로 활용될 수 있는지를 탐색하기 위한 유형별 사례이다.

1) 안보형 산업공공외교: 한·폴란드 방산협력

한·폴란드 방산 협력은 안보형 산업외교의 공공외교적 전환 가능성과 초기 경로를 함께 보여주는 대표적 사례이다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 폴란드는 급격히 악화된 안보 환경과 우크라이나 지원에 따른 전력 공백에 대응하기 위하여 군 현대화와 방위력 강화를 추진하였다. 유럽 주요 방산국과 미국이 폴란드의 대규모 수요를 단기간에 충족하기 어려운 상황에서, 한국은 K2 전차, K9 자주포, FA-50 경공격기, K239 천무 다연장로켓 등을 통해 신속하게 공급할 수 있는 대안으로 부상하였다.

폴란드가 한국산 무기체계를 선택한 최초의 동인은 한국에 대한 추상적 신뢰보다 급박한 안보수요와 무기체계의 적합성에서 찾은 것이 타당하다. Paik(2024)에 따르면, 한국 방산의 강점은 경쟁력 있는 기술과 가격, 대량생산 능력, 빠른 납기, NATO 표준 체계와의 호환성, 후속 군수지원 및 정부의 금융·정책적 지원이 결합된 데 있다. 폴란드 정부 역시 한국산 장비의 현대성, 신속한 공급 가능성과 가격 경쟁력을 주요 도입 요인으로 제시하였다. 따라서 최초의 구매 결정이 한국에 대한 신뢰에 기반한다는 주장은 논리적 근거가 불충분하다.

다만 계약 이후 실제로 신속한 장비 이전이 이루어짐으로써 한국의 생산 능력과 계약 이행 능력이 폴란드 정부에 가시화되었다. 2022년 계약 체결 이후 같은 해 K2 전차와 K9 자주포의 초도 물량이 폴란드에 도착하였으며, 이후 FA-50과 천무의 공급 및 운용 협력도 이어졌다. 대량생산과 신속한 납기라는 산업역량이 실제 수행을 통해 확인되면서 양국 정부는 방산협력을 기업 간 거래에 한정하지 않고 폴란드의 방위력 강화, 양국 안보협력의 확대 및 장기적 방산관계 구축과 연계하였다. 이는 한국 정부가 외교·안보적 목표와 협력 방향을 설정하고, 민간 방산기업이 생산능력, 기술력, 납기 준수 및 후속지원역량을 통해 이를 구체화하였기 때문이다(Paik 2024).

현대의 방산 협력은 단순한 장비 공급이나 통상계약을 넘어 연성권력 투사 매개체이자, 공공외교의 도구로 기능할 수 있다(Bueno 2023). 폴란드와 한국의 방산협력은 단순한 완제품 공급을 넘어 기술이전, 현지 생산, 기술협력, 교육훈련, 유지·보수·운영 체계 구축, 장기적 후속 지원을 포함하여 상호이익의 가능성을 보여주고 있다. 특히 한국이 기술이전과 현지화, MRO 요구에 적극적으로 대응한다는 점은 방산협력을 일회적 거래에서 장기적 협력관계로 전환하는 요인이 된다(Paik 2024).

규범적 정당성 역시 방산협력의 공공외교성을 판단하는 주요 조건이다. 방산협력은 안보 강화라는 공적 목적을 갖더라도 계약의 투명성, 민주적 통제, 책임있는 무기 이전, 최종사용자 관리 및 국제규범의 준수가 확보되지 않으면 공공외교적 정당성을 갖기 어렵다. 이에 안보형 산업공공외교의 핵심은 무기 자체보다 이를 공급하는 국가의 신뢰성과 책임성에 있다. 폴란드 국방부는 한국 정부의 지원과 신속한 공급을 긍정적으로 평가하면서 양국 국방 장관이 방산협력 공동위원회를 운영하고, 한국산 무기체계의 폴란드화를 추진하면서 후속 협력과 관계 제도화를 구축하고 있다.

한·폴란드 방산협력은 산업역량의 공공외교적 전환 과정을 보여준다. 한국의 대량 생산능력과 신

속한 공급 능력은 산업역량을 가시화하였으며, 납기 준수와 후속 지원, 기술협력 가능성은 전략적 신뢰의 기반을 제공하였다. 현지 생산과 장기 유지·보수 협력이 제도화될 경우 한국은 단순 무기 공급국을 넘어 위기 상황에서 지속적으로 협력할 수 있는 안보파트너로 자리매김할 수 있다. 이러한 점에서 방위산업은 군사장비를 생산하는 산업에 머무르지 않고, 억지와 안정, 장기적 파트너십을 뒷받침하는 외교적 자산으로 전환될 수 있다. 다만 이 분석은 주로 정부 관계자의 발언과 정책적 행위에 기반하므로 폴란드 사회 전반의 인식 변화에 대한 추가적인 입증이 요구된다. 그럼에도 방위산업 역량이 공공외교적 자원으로 전환되는 초기 경로에 대한 근거 사례로 간주할 수 있다.

2) 에너지형 산업공공외교: 한·UAE 바라카 원전 사업

UAE 바라카 원전 사업은 장기적 산업협력이 신뢰와 제도적 관계로 발전할 가능성을 보여주는 에너지형 산업공공외교의 대표적 사례이다. 한국전력공사를 중심으로 구성된 한국의 컨소시엄은 UAE 최초의 원전 건설에 참여하여 설계, 건설, 시운전, 운영, 정비, 인력양성, 안전관리 등 원전 산업의 전주기적 역량을 제공하였다. 원전은 수십 년에 걸친 운영과 유지·보수를 전제로 하는 기반시설이므로, 일회적 수출이나 단기 프로젝트와 구별되며 공급국과 수입국 간 장기적 신뢰와 제도적 협력을 요구한다.

UAE가 한국형 원전을 선택한 최초 동인은 한국에 대한 외교적 신뢰만으로 설명하기 어렵다. 기술력과 가격 경쟁력, 건설 기간, 한국내 원전 건설과 운영경험 및 정부의 지원 등이 종합적으로 작용한 결과로 보아야 한다. 따라서 2009년 한국 컨소시엄의 사업 수주 자체를 산업공공외교의 효과로 간주하기 보다, 이후 한국이 약속한 기술적, 제도적 역량을 실제로 구현하고 UAE가 이를 어떻게 평가했는지를 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

이 사례에서는 산업공공외교의 정책적 의도성을 비교적 명확하게 확인할 수 있다. 양국 정부는 바라카 사업을 상업계약에 한정하지 않고 평화적 원자력 이용, UAE의 에너지 안보와 산업 다각화 및 양국 간 특별 전략적 동반자 관계와 연계하였다. 한국 정부가 정상외교와 고위급 협의를 통해 협력 방향을 설정하고, 원전 산업 행위자들이 이를 구현했다는 점에서 국가의 정책적 의도와 산업적 실행 역량이 결합된 구조가 확인된다. 공익성과 상호성은 바라카 원전이 UAE의 안정적인 전력 공급과 에너지 다변화에 기여하고 현지 인력의 교육과 운영역량 형성을 포함했다는 점에서 찾을 수 있다. 한국전력공사와 UAE 원자력공사(Emirates Nuclear Energy Corporation: 이하 ENEC)는 2016년 장기 협력을 위한 합작관계를 수립하였으며, 양국 인력이 참여하는 운영·정비체계를 구축하였다. 다만 상호성의 정도는 현지 인력의 실질적인 역할, 기술역량의 축적과 의사결정 참여 수준을 통해 지속적으로 평가해야 한다.

에너지형 산업공공외교는 규범 전달의 성격을 갖기 때문에(Chaban & Knodt 2015), 규범적 정당성 역

시 원전 분야 산업공공외교의 핵심 조건이다. 바라카 사업은 한·UAE 원자력협정, UAE·미국 원자력협정, 미국의 수출통제체계 및 국제원자력기구의 안전조치체계 속에서 추진되었다(Platte 2020). UAE가 농축과 재처리를 제한하고 평화적 이용, IAEA 안전조치와 물리적 방호에 관한 제도를 수용했다는 점은 기술 이전이 안전·안보·비확산 규범과 결합되었음을 보여준다. UAE 대중의 인식에서도 일정한 변화를 관찰할 수 있다. ENEC가 외부 조사기관에 의뢰한 여론조사에서 UAE 원자력 프로그램에 대한 지지는 2017년 83%에서 2018년 85%로 증가하였고, 바라카 원전이 위치한 알다프라 지역에서는 같은 기간 84%에서 94%로 상승하였다(ENEC 2019). 이는 바라카 사업과 UAE 원자력 프로그램에 대한 대중적 수용성과 운영기관에 대한 신뢰가 형성되었음을 보여주는 자료이다.

이후 바라카 사업은 산업적 수행이 정책 엘리트 차원의 신뢰와 관계 제도화로 연결된 징후도 보여준다. 협력관계와 운영·정비 협력, 한·UAE 원자력 고위급협의회 및 안전규제·연구개발 협력은 양국 관계가 최초의 건설계약을 넘어 장기적인 제도적 협력으로 발전했음을 보여준다. 특히 2024년 한·UAE 공동성명에서 양국 정상은 “바라카 원전 사업을 통해 구축된 상호신뢰”를 바탕으로 후속 원전, 제3국 공동 진출, 원전연료 공급망과 소형모듈원자로 분야의 협력을 모색하기로 하였다. 이는 양국 정상 차원에서 바라카 사업의 수행을 양국 간 신뢰와 후속 협력의 기반으로 평가했음을 보여주는 공식적인 자료이다.

종합하면 바라카 원전 사업은 한국의 원전 산업역량이 장기간의 사업 수행과 인력양성 및 운영협력을 거쳐 정책 엘리트 차원의 신뢰와 제도적 관계로 발전한 경로를 보여준다. 대중 인식자료에서도 원자력 프로그램과 ENEC에 대한 높은 수용성과 신뢰가 확인된다. 따라서 바라카 사업은 에너지형 산업외교가 공공외교적 기능을 수행할 수 있는 유력한 사례이지만, 확인되는 공공외교적 효과는 양국 정책 엘리트와 제도적 관계에서 가장 분명하며, 대중 차원의 국가 이미지 효과는 후속 연구가 필요한 단계로 평가할 수 있다.

3) 개발 지식형 산업공공외교: 한·베트남 민관협력 법제 구축

한·베트남 민관협력(Public Private Partnership: 이하 PPP) 법제 구축 협력은 한국의 정책·제도적 경험이 협력국의 산업기반 조성을 지원하는 개발지식형 산업공공외교로 활용될 수 있는 가능성을 보여준다. 이는 한국의 지식공유사업, 특히 경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program: 이하 KSP)의 일환으로, KSP는 원조 수원국에서 공여국으로 전환한 한국의 발전 경험을 바탕으로, 협력국의 개발과제를 분석하고 정책 대안을 공동으로 모색하는 지식 기반 개발협력 플랫폼이다(Lee et al. 2022). 이 사업은 일회성 정책 자문이나 기술지원에 그치지 않고, 한국의 경제개발 경험, 산업정책, 제도 설계, 재정·금융 개혁, 수출주도형 성장전략 등을 협력국의 발전 과제와 연결한다는 점에서 개발지식형 산업공공외교로 이해될 수 있다.

베트남은 빠른 경제성장과 도시화에 대응하기 위해 교통, 에너지, 도시개발과 공공서비스 분야의 인프라 투자를 확대할 필요가 있었지만, 공공재원만으로 투자수요를 충족하기 어려웠다. 민간 자본과 전문성을 활용하기 위한 민관 협력 사업이 추진되었으나 관련 규정이 여러 법률과 시행령에 분산되어 있어 사업 선정, 위험 배분, 정부지원과 계약관리를 포괄하는 통합적 법제의 필요성이 제기되었다. 베트남 기획투자부는 PPP 사업의 수행역량을 강화하고 계약관리를 위한 표준화된 제도를 마련하기 위해 한국 정부에 정책 자문을 요청하였다. 이에 따라 2017/18년 KSP에서는 PPP 활성화를 위한 제도와 정책 수단을 검토하였고, 2018/19년에는 「베트남 PPP 투자 법제 구축 지원」을 주제로 후속 자문이 이루어졌다. 한국의 민간투자사업 경험, PPP 관련 법률과 제도, 사업 발굴 및 타당성 조사, 위험 배분과 계약관리 방식 등이 베트남의 법제적·행정적 여건과 비교되었다. 이 사례에서 산업 역량은 물리적 설비나 생산능력, 제품이 아니라 대규모 인프라 사업을 기획·심사·조달·관리하면서 축적한 정책 지식과 제도운영 능력 같은 비물질적 자산으로 나타난다.

이 사업에서도 정책적 의도성을 확인할 수 있다. 한국 정부는 KSP를 통해 베트남의 인프라 개발과 정책역량을 지원하는 동시에 양국 간 경제·산업 협력의 기반을 확대하고자 하였다. 베트남 정부의 공식 요청을 토대로 양국의 정부 기관과 전문가가 참여했다는 점에서도 공적 행위자의 정책적 개입이 명확하다. 또한 KSP가 산업공공외교의 성격을 갖는 이유는 한국의 발전 경험이 추상적인 개발 담론의 전수가 아니라, 경제기획, 산업정책, 재정·금융 개혁, 수출 촉진, 투자 유치, 인프라 구축 등 산업화와 경제구조 전환을 위한 구체적 정책 수단을 포함하기 때문이다. 이러한 경험은 협력국의 산업경쟁력 강화와 무역 및 투자 전략, 제도개혁을 지원하는 정책자원으로 활용된다(Bac & Lee 2020).

공익성과 상호성은 베트남의 인프라 수요와 제도적 과제를 출발점으로 정책자문이 설계되었다는 점에서 찾을 수 있다. PPP 법제의 정비만은 민간투자를 촉진하는 것뿐 아니라 사업 선정의 투명성, 정부의 재정위험 관리, 공공서비스의 품질과 계약의 책임성을 높이는 데 목적이 있다. 이를 산업공공외교로 평가하려면 한국 기업의 베트남 인프라 시장 진출보다 베트남의 제도역량과 공공서비스 개선이라는 공적 이익이 우선되어야 한다. 베트남 국회는 2020년 6월 최초의 독립된 PPP법인 「민관협력방식에 의한 투자법」(법률 제64/2020/QH14호)을 제정하였으며, 이 법은 2021년 1월부터 시행되었다. 법률의 제정은 그동안 분산되어 있던 PPP 관련 규정을 통합하고, 적용 분야, 사업 선정, 투자자 선정, 위험 분담 및 정부 지원의 제도적 기반을 마련했다는 의미를 갖는다(National Assembly of Vietnam 2020). 협력국의 정책 선택권을 보장하고 한국의 제도를 그대로 이전하기보다 현지 법체계와 행정역량에 맞게 조정함으로써 상호성과 규범적 정당성을 확보한 것도 공공외교적 효과를 위한 조건으로 간주할 수 있다.

정책자문 이후에도 한국은 도시철도와 물류 등 인프라 분야에서 베트남과 KSP 협력을 지속하였다. 특히 베트남 도시철도 사업의 PPP 제도와 사업모델을 검토하는 후속 자문은 초기의 법제 협력이 특정 인프라 분야의 실행 문제로 확장되고 있음을 보여준다. 베트남 정부가 유사 분야에서 한국과 반복적으로 정책협력을 추진한 것은 한국의 정책 경험과 전문성에 대한 긍정적 평가를 보여주는 간접적인

지표가 될 수 있다. 한·베트남 PPP 법제 구축 협력은 한국의 산업화 과정에서 축적된 인프라 정책과 민간투자 제도 운영 경험이 협력국의 제도개혁에 활용되고, 법률 제정과 후속 정책자문으로 이어진 경로를 보여준다. 이 사례에서는 정책지식의 공유와 이후의 법제 정비, 반복적 정책 협력이 이어지는 경로를 확인함으로써 개발지식이 수요 기반의 공동 정책 설계와 장기적인 제도 협력으로 이어졌음을 보여준다.

4) 문화산업 연계형 산업공공외교: 인도네시아 KOREA 360

문화 연계형 산업외교는 문화적 매력과 산업역량을 결합하여 특정 국가의 제품, 기업, 기술, 소비재에 대한 긍정적 인식을 형성하는 공공외교로 기능할 수 있다. 이 유형의 핵심은 문화콘텐츠의 확산 자체라기 보다는 문화적 호감과 상징자본이 제품과 기업, 나아가 산업 전반에 대한 신뢰와 매력으로 전환되는 과정에 있다. 문화 연계형 산업외교는 문화외교와 밀접하게 연결되지만 동일한 개념은 아니다. 문화외교가 한국어, 한국학, 예술, 대중문화, 문화교류 등을 통해 한국에 대한 이해와 호감을 높이는 데 초점을 둔다면, 문화 연계형 산업공공외교는 문화적 호감이 한국 제품, 기업 브랜드, 기술력, 생활양식, 소비 경험에 대한 긍정적 인식으로 확장되는 과정에 주목한다. 즉, 문화가 외교적 교류의 직접적인 매개체가 되는 것이 아니라, 산업적 신뢰와 시장 수용성을 가시화하는 매개로 활용된다.

인도네시아 자카르타의 'KOREA 360'은 한국콘텐츠진흥원이 주인도네시아 한국문화원, 한국관광공사, 한국무역협회, 한국농수산식품유통공사, 한국화장품산업연구원, 한국디자인진흥원 등과 연계하여 진행한 문화산업 연계형 공공외교 사례로 간주할 수 있다. 'KOREA 360'은 문화와 산업을 결합하려는 국가의 정책적 의도성이 비교적 명확하게 드러난다. 다양한 정부 부처와 공공기관이 산업 제품의 홍보 및 기업의 현지 진출 확대를 위한 한류 콘텐츠 활용 공간을 조성하였기 때문이다. 한류의 인기가 우연히 한국 제품의 판매 증가로 이어진 경우와 달리, 공적 행위자가 한국 문화에 대한 관심을 산업적 성과로 연계하기 위한 제도적 통로를 의도적으로 구축한 사례라고 볼 수 있다.

이 과정에서 'KOREA 360'은 인도네시아 대중과의 상호이해 증진 및 장기적인 관계 형성이라는 공익성 확보를 목표로 하고 있다. 실제로 외국의 소비자는 특정 제품을 선택할 때, 제품의 품질 뿐 아니라 생산국과 기업의 이미지, 생활양식, 가치까지 함께 받아들인다. Yang et al.(2020)은 한류가 한국에 대한 선호와 구매 의도에 영향을 미칠 수 있음을 보여주었으며, 이정만(2024)은 한류가 한국의 국가 이미지와 화장품 제품 이미지에 영향을 미친다고 설명하였다. 2026년 해외한류실태조사 결과에 따르면, 한국 문화 콘텐츠를 접한 이후, 한국에 대한 전반적 인식이 긍정적으로 변화했다는 응답이 66.4%로 나타났다(문화체육관광부·한국국제문화교류진흥원 2026). 문화 콘텐츠는 외국 대중에게 한국을 친숙하고 매력적인 국가로 인식하게 할 수 있으며, 외국 대중이 한국 문화와 생활양식에 친숙해질수록, 한국 화장품, 식품, 패션, 관광, 콘텐츠 서비스에 대한 수용성도 높아질 수 있다. 이 과정에서 문화는

산업 이미지 형성의 매개가 되고, 산업은 문화적 매력을 구체적인 소비 경험으로 확장한다.

또한 KOREA 360은 한국의 중소 콘텐츠 및 소비재 기업이 인도네시아 현지 소비자와 직접 접촉할 기회를 제공하며, 인도네시아 문화부 및 현지 청년 기업들과 공동 프로그램을 운영하고 양국 협력 및 현지 콘텐츠 생태계 형성을 모색함으로써 상호성을 추구하고 있다(한국콘텐츠진흥원 2025). 이와 동시에 라마단 기간에 현지의 종교 문화와 생활양식을 반영한 한식 문화 체험 프로그램을 수행하는 등 현지의 문화적, 종교적 규범과 시장 환경을 존중하는 방식으로 사업을 운영함으로써 상호 이해의 기반을 넓혔다. 실제로 기업의 현지 문화 후원과 사회공헌은 기업 브랜드 뿐 아니라 국가와 산업에 대한 인식에도 영향을 미칠 수 있으며(Bier & White 2021), 이는 한국을 혁신적이고 신뢰할 수 있는 파트너로 인식하게 만드는 공공외교적 자원으로 활용될 수 있다.

문화산업연계형 외교가 공공외교적 의미를 갖기 위해서는 산업적 성과가 한국에 대한 긍정적 인식, 현지 사회와의 상호작용, 기업의 사회적 책임, 문화적 상호이해와 연결되어야 한다. 국가 브랜드나 기업 마케팅에 머물지 않고, 문화적 매력, 산업적 품질, 기업의 책임성, 공적 가치가 함께 작동할 때 공공외교적 효과가 나타날 수 있다. 현재 인도네시아의 'KOREA 360'은 개관 이후 연간 165만 명이 방문하면서 한국의 화장품, 농수산물 및 식료품, 소비재 산업에 대한 인도네시아 대중의 관심을 입증하고 있다(한국콘텐츠진흥원 2024).

종합하면 문화산업연계형 산업공공외교에서는 콘텐츠, 소비재, 기업 브랜드, 문화 자산이 한국의 산업 역량을 가시화하고, 제품의 품질과 기업의 책임성이 신뢰 형성의 기반을 제공한다. 반복적인 소비 경험, 문화 교류, 기업의 현지 사회 기여는 이러한 신뢰를 지속적인 협력 관계로 발전시킬 수 있으며, 우호적 여론 형성, 국가 브랜드 제고, 산업 이미지 확산으로 이어질 가능성이 있다. 이러한 의미에서 문화적 매력과 산업적 역량이 결합하여 효과를 창출하는 산업공공외교의 확장된 유형으로 이해할 수 있다.

5. 결론

본 연구는 전략경쟁, 공급망 재편, 에너지 안보와 첨단기술 경쟁이 심화되는 국제정치 환경에서 공공외교의 자원과 수행 영역이 문화, 지식, 정책 설명을 넘어 산업과 기술로 확장되고 있다는 문제의식에서 출발하였다. 오늘날 방산, 에너지, 원전, 인프라, 개발지식은 경제적 생산과 교역의 대상일 뿐 아니라 국가의 기술력, 책임성, 제도적 역량을 상대국 사회와 정책 엘리트에게 전달하는 외교적 자원으로 활용될 수 있다. 이에 본 연구는 산업역량이 어떠한 조건과 과정을 통해 공공외교적 자원으로 전환되는지를 분석하기 위하여, 산업 역량을 공공외교적으로 활용할 수 있는 가능성과 조건을 탐색하고 산업외교와 산업공공외교를 개념화하였다.

먼저 산업외교를 국가가 산업역량을 외교적 목적과 결합하여 국가 간 협력과 장기적 관계 형성을 도모하는 외교행위로 정의하였다. 그 가운데 정부 또는 관련 공적 행위자가 산업외교를 상대국 대중 및 정책 엘리트와의 신뢰, 상호이해 및 장기적 관계 형성이라는 목표와 의도적으로 연계하는 산업 외교의 하위 유형을 산업공공외교로 개념화하였다. 그러나 기업의 해외 진출이나 산업 수출이 그 자체로 공공외교가 되는 것은 아니다. 산업외교가 공공외교적 성격을 갖기 위해서는 국가의 정책적 의도성, 공익성과 상호성, 규범적 정당성이 구성적 조건으로 확보되어야 하며, 산업행위자의 실행역량과 책임성이 이를 실질적으로 뒷받침해야 한다. 이러한 조건 아래 산업역량이 수행을 통해 가시화되고, 상대국의 신뢰와 인식 변화 및 관계의 제도화로 이어질 때 공공외교적 효과가 나타날 수 있다. 그러나 이 과정은 자동적이거나 단선적인 인과관계가 아니라 협력의 목적과 방식, 이행 성과 및 상대국의 수용에 따라 달라지는 조건부 전환과정이다.

산업역량의 공공외교적 전환은 산업역량의 가시화, 신뢰 형성, 인식 변화, 관계 제도화, 외교적 효과의 단계로 설명할 수 있다. 산업협력을 통해 국가의 기술력과 생산능력이 가시화되고, 납기, 안전성, 규범 준수, 책임성과 같은 요소가 확인되면 신뢰가 형성된다. 이러한 신뢰는 상대국 사회와 정책 엘리트가 해당 국가를 협력가능한 파트너로 인식하게 하는 기반이 되며, 공동생산, 기술이전, 인력양성, 장기 운영협력과 같은 제도적 관계로 발전할 수 있다. 궁극적으로 이러한 과정은 우호적 여론, 정책적 신뢰, 전략적 협력 강화라는 공공외교적 효과로 이어질 수 있다.

본 연구는 네 가지 사례 분석을 통하여 산업역량이 공공외교적 자원으로 전환되는 과정을 탐색하고자 하였다. 유형별 사례에서 전환의 경로와 증거 수준은 다르게 나타났다. 한·폴란드 방산협력에서는 긴급한 안보 수요와 제품의 적합성이 최초 협력의 주요 동인이었으나, 신속한 납기와 후속 지원이 이 행되면서 정책 엘리트 차원의 수행 기반 신뢰가 형성될 가능성을 확인할 수 있었다. 바라카 원전 사업에서는 장기간의 건설과 운영, 인력양성 및 규범 협력을 통해 정책 엘리트의 신뢰와 관계 제도화가 비교적 분명하게 나타났다. 한·베트남 PPP 법제 구축 협력은 정책 지식과 제도운영 경험이 협력국의 법제와 후속 협력에 반영되는 경로를 보여주었다. KOREA 360은 문화적 매력과 산업적 경험을 의도적으로 연결하고 현지 참여와 공동협력을 확대하려는 시도라는 점에서 의미가 있지만, 국가에 대한 신뢰와 인식 변화의 효과는 추가적인 검증이 필요하다. 따라서 네 사례 모두를 산업공공외교가 완결적으로 성립한 성공사례로 평가하기보다, 상이한 산업 역량이 공공외교적 자원으로 전환되는 초기 양상과 가능성을 보여주는 탐색적 사례로 이해해야 한다.

본 연구의 의의는 경제적·전략적 성과를 중심으로 분석되어 온 산업 협력을 신뢰, 인식 및 관계 형성의 관점에서 재검토하고, 산업적 수행을 공공외교의 잠재적 자원으로 포착하는 분석틀을 제시한 데 있다. 정책적으로는 산업 수출이나 계약 체결만을 외교적 성과로 간주하기보다 현지 인력양성, 기술과 지식의 공유, 책임 있는 이행, 현지 사회와의 소통 및 장기적인 제도 협력을 함께 설계할 필요가 있음을 시사한다.

다만 본 연구는 상대국 대중과 정책 엘리트의 인식 변화를 설문조사나 면접을 통해 직접 측정하지 못하였으며, 사례별 자료의 범위와 증거 수준에도 차이가 있다. 이에 따라 산업 역량이 공공외교적 영향력으로 실제 전환되었다는 인과관계를 확증하기보다 그 가능성과 작동양상을 제시하는 데 연구의 범위를 한정하였다. 후속 연구에서는 사업 참여자와 비 참여자의 비교, 사전·사후 인식조사, 정책 엘리트 및 산업 행위자 면접 등을 통해 산업적 수행이 신뢰와 국가 인식에 미치는 영향을 보다 체계적으로 검증할 필요가 있다.

참고문헌

- 김태환 (2012). 「21세기 한국형 '신공공외교(New Public Diplomacy)': 외교정책의 패러다임 쉬프트와 전략적 맵핑」. 『주요국제문제분석』 No. 2012-35. 국립외교원 외교안보연구소.
- 김화정 (2025). 「디지털 시대에서의 발전방향과 한국 공공외교의 현황」. 『외교』 제153호: 36-56.
- 김휘정 (2012). 「문화외교와 국제문화교류 부문 조율 기능 확보의 쟁점과 과제」. 『문화정책논총』 26(1): 226-253.
- 노수진 · 장혜영 (2025). 「한국 공공외교 연구동향: 분야 기반 키워드 네트워크 분석」. 『국제정치연구』 28(3): 135-166.
- 문화체육관광부 (2017). 「국제문화교류 진흥법 제정안 국회 통과」. 보도자료, 2017년 3월 2일.
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=148829831> (검색일: 2026년 5월 4일)
- 문화체육관광부 · 한국국제문화교류진흥원 (2026). 『2026 해외한류실태조사 결과보고서(제15차): 분석편』. 서울: 한국국제문화교류진흥원.
https://www.archivecenter.net/hallyuresearch/archive/CollectionGroupView.do?con_group_id=671 (검색일: 2026년 9월 20일).
- 이정만 (2024). 「한류가 한국 국가 이미지 및 화장품제품 이미지에 미친 영향연구: 심리적 거리이론 중심으로」. 『패션 비즈니스』 28(2): 33-49.
- 한국콘텐츠진흥원 (2025). 「‘인니 청년과 함께 만든 콘텐츠 협력의 새로운 모델’ 콘진원, 한국·인도네시아 협력 사업 ‘호이 워크’ 개최」. 10월 17일.
<https://sns.kocca.kr/kocca/koccanews/reportview.do?menuNo=204767&nttNo=1000> (검색일: 2026년 9월 19일).
- 한국콘텐츠진흥원 (2024). 「‘산업 간 경계 넘은 K-콘텐츠 파급력 입증’ 콘진원, K-콘텐츠 연관산업 수출 판로 확대 결실」. 4월 18일.
<https://sns.kocca.kr/kocca/koccanews/reportview.do?menuNo=204767&nttNo=678> (검색일: 2026년 9월 22일).
- Acemoglu, D., Golosov, M., Tsyvinski, A., & Yared, P. (2012). A dynamic theory of resource wars. *The Quarterly*

- Journal of Economics*, 127(1), 283-331. <https://doi.org/10.1093/qje/qjr048>
- Ayhan, K. J. (2019). The boundaries of public diplomacy and nonstate actors: A taxonomy of perspectives. *International Studies Perspectives*, 20(1), 63-83. <https://doi.org/10.1093/isp/eky010>
- Bae, Y., & Lee, Y. W. (2020). Socialized soft power: Recasting analytical path and public diplomacy. *Journal of International Relations and Development*, 23(4), 871-898.
- Bier, L. M., & White, C. L. (2021). Cultural diplomacy as corporate strategy: an analysis of Pasona Group's "New Tohoku" program in Japan: LM Bier, CL White. *Place branding and public diplomacy*, 17(2), 180-192.
- Bjola, C., Cassidy, J., & Manor, I. (2019). Public diplomacy in the digital age. *The Hague Journal of Diplomacy*, 14(1-2), 83-101. <https://doi.org/10.1163/1871191X-14011032>
- Bueno, A. (2023). (Mis) Understandings of defence diplomacy as public diplomacy: Insights from three Spanish elites. *Communication & Society*, 325-338. <https://doi.org/10.15581/003.36.2.325-338>
- Chaban, N & Knodt, M. (2015). "Energy Diplomacy in the Context of Multistakeholder Diplomacy: The EU and BICS." *Cooperation and Conflict* 50(4), 457-474.
- Cull, N. J. (2008). Public diplomacy: Taxonomies and histories. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 31-54. <https://doi.org/10.1177/0002716207311952>
- Emirates Nuclear Energy Corporation. 2019. "New National Poll Reveals Continuously High Levels of Trust and Support for UAE Peaceful Nuclear Energy Program." July 15, 2019. <https://www.enec.ae/news/latest-news/new-national-poll-reveals-continuously-high-levels-of-trust-and-support-for-uae/> (accessed September 20, 2026).
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International organization*, 52(4), 887-917.
- Fitzpatrick, K. R. (2010). *Diplomatic Studies, Volume 4: Future of US Public Diplomacy: An Uncertain Fate*. Brill Academic Publishers.
- Gilboa, E. (2023). Moving to a new phase in public diplomacy research. In *A research agenda for public diplomacy* (pp. 1-23). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802207323.00007>
- Gilboa, E. (2016). Public diplomacy. In G. Mazzoleni (Ed.), *The international encyclopedia of political communication* (Vol. 3, pp. 1297-306). Wiley-Blackwell.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 55-77. <https://doi.org/10.1177/0002716207312142>
- Hauge, J., Houtzager, B., & Hörmann, A. J. (2025). The new economic nationalism: industrial policy and national security in the United States, China, and the European Union. *Geoforum*, 166, 104382. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2025.104382>

- Hedling, E. (2025). Strategic narratives in public diplomacy scholarship: practices, processes and politics of persuasion. *Place Branding and Public Diplomacy*, 1-8. <https://doi.org/10.1057/s41254-025-00423-3>
- Lee, G., & Ayhan, K. (2015). Why do we need non-state actors in public diplomacy?: Theoretical discussion of relational, networked and collaborative public diplomacy. *Journal of International and Area Studies*, 57-77.
- Lee, S.-W., Kim, E., Park, K., & Shin, J. E. (2022). What Matters for the Successful Policy Transfer? Empirical Evidence From South Korea's Knowledge Sharing Program(KSP). *Journal of Policy Studies*, 37(3). <https://doi.org/10.52372/jps37305>
- Medeiros, E. S., & Polk, A. (2025). China's New Economic Weapons. *The Washington Quarterly*, 48(1), 99-123. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2025.2480513>
- Mogensen, K. (2017). From public relations to corporate public diplomacy. *Public relations review*, 43(3), 605-614.
- Naray, O. (2011). Commercial diplomats in the context of international business. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2), 121-148.
- National Assembly of Vietnam. 2020. Law on Investment in the Form of Public-Private Partnership (Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư), Law No. 64/2020/QH14. Enacted June 18, 2020; effective January 1, 2021. Vietnam Government Portal. https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?page_id=27160&docid=200452 (accessed September 20, 2026).
- Nye, J. S. (2019). Soft power and public diplomacy revisited. *The Hague Journal of Diplomacy*, 14(1-2), 7-20.
- Nye J. S. (2008). Public diplomacy and soft power. *The annals of the American academy of political and social science*, 616(1), 94-109.
- Nye J. S., & Keohane, R. O. (1971). Transnational relations and world politics: An introduction. *International organization*, 25(3), 329-349.
- Ordeix-Rigo, E., & Duarte, J. (2009). From public diplomacy to corporate diplomacy: Increasing corporation's legitimacy and influence. *American Behavioral Scientist*, 53(4), 549-564. <https://doi.org/10.1177/0002764209347630>
- Paik, W. (2024). South Korea's Emergence as a Defense Industrial Powerhouse. *Institut français des relations internationales, Asie. Visions*, (139).
- Parsons, C. (2003). A certain idea of Europe. Cornell University Press.
- Platte J. E. (2020). Exporting Nuclear Norms: Japan and South Korea in the International Nuclear Market. *Journal of Indo-Pacific Affairs*. 2020 Summer.
- Ruël, H. (2013). Diplomacy means business (Windesheimreeks Kennis en Onderzoek No. 46). Windesheim University of Applied Sciences.
- Van Bergeijk, P. A., Yakop, M., & de Groot, H. L. (2011). The economic effectiveness of diplomatic

representation: An economic analysis of its contribution to bilateral trade. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2), 101-120.

Westermann-Behaylo, M. K., Rehbein, K., & Fort, T. (2015). Enhancing the concept of corporate diplomacy: Encompassing political corporate social responsibility, international relations, and peace through commerce. *Academy of Management Perspectives*, 29(4), 387-404.

White, C. L. (2015). Exploring the role of private-sector corporations in public diplomacy. *Public Relations Inquiry*, 4(3), 305-321. <https://doi.org/10.1177/2046147X15614883>

White, C. L., & Fitzpatrick, K. R. (2018). Corporate perspectives on the role of global public relations in public diplomacy. *Public Relations Journal*, 11(4), 1-20.

Yang, H., Jin, B. E., & Jung, M. (2020). The influence of country image, the Korean wave, and website characteristics on cross-border online shopping intentions for Korean cosmetics: focusing on US and Chinese consumers. *International Journal of Costume and Fashion*, 20(2), 38-49.

Abstract

**Rethinking Public Diplomacy in the Twenty-First Century:
The Emergence of Industrial Diplomacy**

Hyojung Kim

(Kyung Hee University)

Yeonho Lee*

(Yonsei University)

This study explores the conditions and processes through which industrial capabilities can be utilized for public diplomacy amid intensifying strategic competition, global supply chain restructuring, growing concerns over energy security, and competition in advanced technologies. It defines industrial diplomacy as diplomatic activity through which a state combines its industrial capabilities with foreign policy objectives to develop long-term cooperative relations with other countries. Industrial public diplomacy is conceptualized as a subtype of industrial diplomacy in which governments or other public actors intentionally link industrial cooperation to public diplomacy objectives, including trust, mutual understanding, and long-term relationship building with foreign publics and policy elites. This study identifies policy intentionality, public benefit and reciprocity, and normative legitimacy as constitutive conditions, and the implementation capabilities and accountability of industrial actors as implementation conditions. Under these conditions, it proposes a potential conversion mechanism through which industrial capabilities become visible and may lead to trust building, changes in perception, the institutionalization of relations, and broader diplomatic effects. Using a structured comparative case-study approach, the study examines Korea-Poland defense cooperation, the Korea-United Arab Emirates Barakah nuclear power project, Korea-Vietnam cooperation in developing a legal framework for public-private partnerships, and KOREA 360 in Indonesia as cases of security, energy, development knowledge, and culture-industry-linked industrial public diplomacy, respectively. Industrial performance, however, does not automatically generate trust or changes in perception, and direct evidence of changes in foreign public perceptions of Korea remains limited. Rather than conclusively demonstrating the establishment of industrial public diplomacy, this study contributes by identifying its potential, enabling conditions, and sector-specific patterns of operation.

Keywords: Public Diplomacy, Industrial Diplomacy, Industrial Public Diplomacy, Industrial Capacity

투고일: 2026. 08. 25.

최종심사일: 2026. 09. 17.

게재확정일: 2026. 09. 28.

* Corresponding author, yhlee@yonsei.ac.kr