

# 글로벌 환경 변화에 따른 한국 산업정책의 방향 연구

산업정책 거버넌스를 중심으로

최현경 · 임은정





# 글로벌 환경 변화에 따른 한국 산업정책의 방향 연구

산업정책 거버넌스를 중심으로

최현경 · 임은정



## 머리말

21세기 산업정책의 환경은 과거 그 어느 시기보다도 복잡하고 예측하기 어려운 국면에 들어서고 있습니다. 미·중 기술 경쟁의 격화, 글로벌 공급망의 불안정, 탄소중립과 ESG 규제의 확산, 그리고 AI를 비롯한 초융합 기술의 급진적 발전은 각국의 산업정책 패러다임 자체를 바꾸어놓았습니다. 산업정책은 이제 단순한 성장전략이나 산업육성 수단이 아니라 기술주권과 경제안보, 지속 가능한 성장의 핵심 기제로 자리 잡고 있으며, 이러한 변화 속에서 산업정책의 성패는 더 이상 ‘무엇을 추진할 것인가’라는 전략적 선택에만 달려 있지 않습니다. 정책을 누가 설계하고, 어떤 체제에서 집행하며, 어떻게 평가와 환류가 이루어지는가 하는 거버넌스의 질이 산업정책의 실효성을 결정짓는 핵심 요소로 부상하였습니다. 즉 산업정책의 내용 못지않게 그 정책을 움직이는 제도적 시스템, 즉 거버넌스의 작동 방식이 국가경쟁력의 새로운 분기점이 되고 있는 것입니다.

한국의 산업정책은 지난 수십 년간 빠른 산업화와 기술 발전의 동력이 되어왔지만, 정책 추진 과정에서는 여전히 부처 간 조정 미흡, 전략의 일관성 부족, 민관협력의 형식화 등 구조적 한계를 안고 있습니다. 정책의 기획·집행·평가가 단절된 채 운영되고, 산업정책의 법적·재정적 기반이 불안정한 현실은 정책의 지속가능성을 약화시키고 있습니다.

본 보고서는 이러한 문제의식 아래, 변화하는 글로벌 산업환경 속에서 한국 산업정책 거버넌스가 직면한 도전 과제를 진단하고, 향후 개선 방향을 모색하고자 하였습니다. 특히 이번 연구는 산업정책의 대상을 새롭게 정의하기보다 산업정책이 실행되는 체제와 프로세스, 그리고 이

를 총괄하는 컨트롤타워의 구조에 초점을 맞추고 있습니다.

본 연구는 최현경 연구위원이 연구책임자로 총괄하였으며, 임은정 전문연구원이 공동연구자로 참여하였습니다. 연구의 진행 과정에서 산업정책 실무 경험을 가진 정부 관계자와 산학연 전문가의 의견이 큰 도움이 되었습니다.

본 연구가 한국 산업정책 거버넌스의 체질을 개선하고, 정책의 실행력과 지속가능성을 높이는 데 작은 발판이 되기를 기대합니다. 산업정책은 더 이상 한 부처나 한 정부의 과제가 아닙니다. 지속 가능한 산업정책 거버넌스는 곧 미래 세대를 위한 국가 시스템의 토대이며, 그 구축은 지금, 이 시점에서 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다.

끝으로 본 보고서의 내용과 주장은 저자의 견해이며 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.

2025년 12월  
산업연구원장 권남훈

# 차례

머리말 .....	3
요약 .....	11
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>33</b>
1. 연구 배경과 필요성 .....	33
2. 연구 목적 .....	35
3. 연구의 구성 .....	37
<b>제2장 글로벌 산업환경 변화와 산업정책 거버넌스의 중요성 .....</b>	<b>38</b>
1. 글로벌 산업환경 변화와 시사점 .....	38
(1) 미·중 기술 경쟁의 격화와 관세전쟁 .....	39
(2) 글로벌 공급망 교란과 복원력 확보 .....	41
(3) 탄소중립과 ESG 규제 압력의 확산 .....	43
(4) AI 등 초융합 기술의 급진적 발전 .....	46
2. 산업정책 거버넌스의 개념과 중요성 .....	49
(1) 산업정책과 거버넌스의 개념 .....	49
(2) 산업정책 거버넌스의 중요성 .....	51
<b>제3장 한국과 주요 경쟁국의 산업정책 거버넌스 .....</b>	<b>56</b>
1. 한국의 산업정책 거버넌스 현황 .....	56
(1) 제도·조직·구조 측면: 역할 분산과 컨트롤타워 부재 .....	57
(2) 정책주기별 프로세스 측면: 기획-집행-평가-환류의 단절 .....	58
(3) 민관협력 메커니즘 측면: 협의의 형식화와 실효성 저하 .....	58
(4) 데이터 및 지표 활용 측면: 정책 기반으로 기능하지 못하는 데이터 .....	59

(5) 법·재정적 기반의 지속가능성 측면: 불안정한 법·재정이 만든 정책의 단절 .....	60
2. 주요 경쟁국의 산업정책 거버넌스 현황 .....	62
(1) 미국 .....	62
(2) 일본 .....	68
(3) 유럽연합 .....	73
(4) 독일 .....	77
(5) 중국 .....	81
3. 산업정책 거버넌스 비교 및 시사점 .....	85

#### 제4장 산업정책 거버넌스에 대한 전문가 인식 및 의견 조사 .....

1. 전문가 조사 개요 .....	88
2. 전문가 조사 결과 및 시사점 .....	90
(1) 산업정책 기획 시 수평적 협력 구조에 대한 인식 .....	91
(2) 이해관계자 참여 구조의 실효성 .....	96
(3) 위임 구조의 명확성, 현장 집행의 유연성 .....	98
(4) 수직적 거버넌스 협력·조정 메커니즘 .....	100
(5) 다부처 관련 정책에 대한 복수 부처 협업 구조 작동성 .....	101
(6) 제도화된 평가 시스템 .....	103
(7) 평가-환류 구조의 작동성 .....	105
(8) 데이터 기반 환류 .....	107
(9) 전 주기 통합 거버넌스 실현 여부 .....	108
(10) 산업정책 거버넌스 체계 개선을 위한 과제 .....	110

#### 제5장 한국의 산업정책 거버넌스 개선 방향 .....

1. 한국 산업정책 거버넌스의 문제점 .....	116
2. 산업정책 거버넌스의 핵심 개선 방향 .....	119
(1) 전략적 기획 및 조정 체계의 강화 .....	120

(2) 실행 기반 및 유연성 확보 .....	121
(3) 평가 및 환류 기능의 제도화 .....	122
(4) 법적·재정적 기반의 안정성 확보 .....	124
3. 산업정책 거버넌스 개선을 위한 최우선 과제: 산업정책 컨트롤타워 정립 .....	126
(1) 제1안: 대통령실 직속 컨트롤타워(한국형 NEC 모델)-국가산업 전략위원회 .....	129
(2) 제2안: 국무조정실 중심 컨트롤타워(한국형 NEC+OMB 혼합 모델)-국가산업정책조정본부 .....	132
(3) 제3안: 산업부 주도 컨트롤타워(전문성 강화형 모델)-산업경제 전략총괄본부 .....	134
(4) 강력한 권한을 가진 산업정책 컨트롤타워의 견제 장치 .....	139
4. 대안별 종합 평가 및 시사점 .....	142
 제6장 결론 및 향후 과제 .....	 146
 참고문헌 .....	 149
부록 .....	153
Abstract .....	163

## 표 차례

〈표 2-1〉 산업환경 변화에 따른 거버넌스의 핵심 이슈 .....	47
〈표 3-1〉 미국 산업정책 거버넌스의 특징 .....	64
〈표 3-2〉 일본 산업정책 거버넌스의 특징 .....	70
〈표 3-3〉 EU 산업정책 거버넌스의 특징 .....	74
〈표 3-4〉 독일 산업정책 거버넌스의 특징 .....	78
〈표 3-5〉 중국 산업정책 거버넌스의 특징 .....	82
〈표 3-6〉 국가별 비교 분석을 통한 주요 시사점 .....	86
〈표 4-1〉 전문가 조사 응답자 구성 .....	89
〈표 4-2〉 전문가 설문 개요 .....	90
〈표 4-3〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q1 .....	91
〈표 4-4〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q2 .....	96
〈표 4-5〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q3 .....	98
〈표 4-6〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q4 .....	100
〈표 4-7〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q5 .....	102
〈표 4-8〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q6 .....	103
〈표 4-9〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q7 .....	105
〈표 4-10〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q8 .....	107
〈표 4-11〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q9 .....	109
〈표 4-12〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과_Q10 .....	111
〈표 5-1〉 한국 산업정책 거버넌스 문제점의 원인과 영향 .....	118
〈표 5-2〉 한국 산업정책 거버넌스의 문제점과 개선 방향 .....	125
〈표 5-3〉 과거 대통령 직속 유형의 산업정책 컨트롤타워 비교 .....	131
〈표 5-4〉 산업정책 컨트롤타워 구현 대안의 비교 .....	144

## 그림 차례

〈그림 2-1〉 글로벌 산업환경 변화와 거버넌스 시사점 .....	48
〈그림 2-2〉 거버넌스 병목 예시 .....	54
〈그림 3-1〉 한국 산업정책 거버넌스의 주요 과제 .....	61
〈그림 3-2〉 미국 산업정책 거버넌스의 구조 .....	67
〈그림 5-1〉 산업정책 거버넌스 컨트롤타워 부재로 인한 문제점 .....	127



# 요약



## 제1장 연구 배경 및 목적

최근 산업정책은 단순한 산업육성 수단을 넘어 국가안보, 기술주권, 기후위기 대응을 포괄하는 전략으로 진화하고 있다. 미·중 기술 패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편, 디지털·AI·탄소중립 전환 등 복합 요인이 산업정책의 패러다임을 바꾸고 있으며, 이에 따라 중앙정부 중심의 단선적 정책 운영은 한계에 직면했다. 미국과 EU가 산업·기술·안보를 통합하는 체계를 구축하는 반면, 한국은 여전히 부처 간 분절성이 크다. 앞으로 산업정책의 성패는 ‘무엇을 할 것인가’보다 ‘어떻게, 누가, 어떤 체계로 조율할 것인가’에 달려 있다. 이에 본 보고서는 산업정책의 실효성을 결정짓는 핵심 요인으로 ‘정책 거버넌스’를 규정하고, 변화한 환경에 맞는 구조적 개편 방향을 제시하는 것을 목표로 한다.

## 제2장 글로벌 산업환경 변화와 산업정책 거버넌스의 중요성

### 1. 글로벌 산업환경 변화와 시사점

글로벌 산업환경은 네 가지 구조적 변화 -미·중 기술 패권 경쟁, 공급망 교란, 탄소중립 전환, 초융합 기술 발전-로 인해 산업정책의 패러다임 전환을 요구하고 있다.

첫째, 미·중 경쟁은 산업정책을 경제정책에서 '경제안보전략'으로 끌어올리며, 기술 통제와 초부처적 조정이 핵심이 되었다. 둘째, 팬데믹과 지정학 위기는 공급망 안정성을 국가전략으로 전환시켰고, 단일 부처가 아닌 범정부 대응체계가 필수화되었다. 셋째, 탄소중립과 ESG는 산업정책의 외생변수가 아니라 경쟁력의 내생 요소로 작동하고 있으나, 부처간 목표 충돌이 거버넌스의 한계로 드러났다. 넷째, AI, 양자, 바이오 등 초융합 기술은 기존의 선형적 정책 모델을 무력화시키며, 실험·규제·윤리·보안이 통합된 유연한 거버넌스가 필요하다.

결국 산업정책의 성패는 기술보다 '체계'에 달려 있으며, 지금 필요한 것은 부처 중심의 기능적 분절을 넘어선 '통합적 산업정책 거버넌스'의 구축이다.

이처럼 산업정책을 둘러싼 외부 환경이 빠르게 전환되는 상황에서 단순히 '무엇을 지원할 것인가'와 더불어 '그 산업정책이 어떤 시스템에서 누구에 의해, 어떻게 기획되고 집행되며, 얼마나 효과적으로 평가되고 피드백되는가'가 동시에 중요해졌다.

산업정책 거버넌스란 산업정책의 전 주기(기획-집행-평가-환류)에 걸쳐 정책이 효과적으로 작동하도록 설계된 제도적·조직적·절차적

## 글로벌 산업환경 변화와 거버넌스 시사점



자료: 저자 정리.

들을 의미한다. 결국 산업정책의 효과는 개별 사업이나 예산 규모에도 의존하지만, 이러한 거버넌스 구조가 변화하는 환경에 맞춰 유연하고 전략적으로 작동하느냐에도 달려 있다. 정책 실패의 많은 사례가 단순한 선택의 오류라기보다는 정책 시스템의 설계 미비, 즉 거버넌스의 작동 불능에서 기인한다는 점은 이를 잘 보여준다. 앞으로 산업정책의 성공 여부는 ‘무엇(what)’을 하는가도 중요하지만 ‘누가’, ‘어떻게(how)’ 하는가에도 점점 더 의존하게 될 것이다.

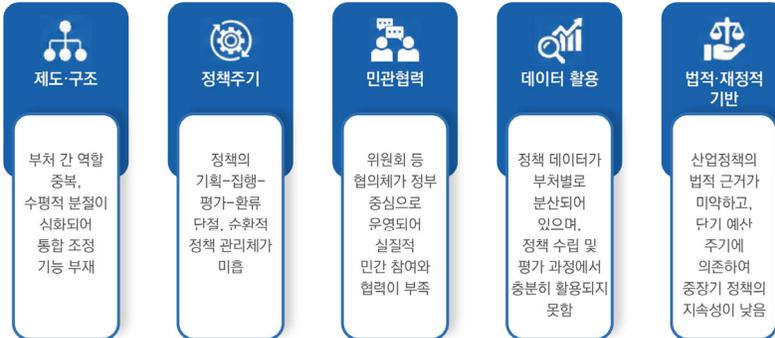
## 제3장 한국과 주요 경쟁국의 산업정책 거버넌스

### 1. 한국의 산업정책 거버넌스 현황

한국의 산업정책 거버넌스는 팬데믹 이후 급변한 글로벌 환경에 비해 여전히 분절적이고 단기적인 구조에 머물러 있다. 부처 간 역할 중첩, 기획-집행-평가-환류의 단절, 형식화된 민관협력, 데이터 활용 미비, 불안정한 법·재정적 기반이 핵심 취약점으로 드러난다.

결국 한국의 산업정책 거버넌스는 ‘누가, 어떻게 조정하고 실행할 것인가’의 문제에서 체계적 기반이 부족한 상태이다. 전략적 통합기획, 상시 조정 권한, 법·재정적 기반 강화 없이는 복잡화된 산업환경에 대응하기 어렵다.

#### 한국 산업정책 거버넌스의 주요 과제



자료: 저자 정리.

## 2. 주요 경쟁국의 산업정책 거버넌스 현황

### (1) 미국

미국의 산업정책 거버넌스는 민간 중심의 분권 구조와 백악관 주도의 전략적 중앙화가 공존하는 이중 구조형 시스템으로 요약된다. 평상시에는 민간이 혁신과 산업 성장을 주도하고 정부는 후방에서 지원하지만, 위기나 전략적 필요가 발생하면 백악관이 직접 조정 권한을 행사하며 신속하게 정책을 통합한다.

산업정책 전담 부처가 없으며, 백악관 국가경제위원회(NEC)와 과학기술정책실(OSTP)이 핵심 조정 축이다. IRA(인플레이션 감축법), CHIPS Act(반도체법) 등 주요 전략정책은 대통령이 주도하지만, 예산 편성과 승인권은 전적으로 의회에 있다. 따라서 산업정책은 대통령의 의지와 의회의 입법·예산 승인 간의 긴밀한 연계 속에서만 실효성을 갖는다. 정책 조직은 임무 기반(Task-based) 구조로 설계된다. 백악관은 필요할 때마다 공급망 조정관(Supply Chain Coordinator) 등 임시 직책을 신설하고, 임무 종료 시 해체한다. 이러한 유연한 구조는 정책 속도를 높이고 관료적 경직성을 최소화한다.

산업정책의 실효성을 확보하기 위해선 대통령 중심의 어젠다 설정과 함께 의회의 입법·예산권과의 조율이 핵심이다. 임무 기반 조직, 사전 효과 분석, 정책 실험과 신속 집행 구조는 한국의 경직된 부처 체계와 사후평가 중심 시스템을 보완할 수 있는 대안이 된다. 궁극적으로 미국식 거버넌스의 강점은 '전략적 탄력성(Strategic Flexibility)', 즉 평상시 분권성과 위기 대응 시 중앙집중성 간의 유연한 전환 능력에 있다.

## (2) 일본

일본은 경제산업성(METI)을 중심으로 한 관 주도형 수직적 거버넌스 체계를 유지하고 있다. METI는 산업정책의 기획·규제·예산을 일원적으로 통제하며 연구회, 위원회 등 제도적 채널을 통해 기업·전문가·지역과 협력한다. 이러한 구조는 정책의 연속성과 안정성을 보장하지만, 정책의 유연성과 변화 대응력은 상대적으로 낮다.

최근에는 내각부·내각관방이 주도하는 국가전략기획체계가 강화되며 부처 간 조정이 개선되고 있다. 과학기술정책연구원(CSTI)은 '기획 배분형 정책 수단'을 직접 관리하며 임무형 사업(Mission-oriented projects)을 확대하고 있다. 또한 정책금융기관(DBJ 등)을 통해 특정 산업에 장기적이고 안정적인 자금 공급을 유지하고, 기업지배구조 개혁을 통해 민간의 경쟁력을 제고하고 있다.

결국 일본의 산업정책 거버넌스는 강한 중앙집권적 구조와 정책의 연속성, 안정적 민관 네트워크라는 장점을 가지며, 속도·유연성의 한계와 폐쇄적 피드백 구조가 주요 과제로 지적된다. 이는 한국에 대해 '총괄 부처의 전략적 조정 강화', '내각 중심 기획체계 구축', '민관협력의 제도화', '장기 재정적 기반 확립'의 필요성을 시사한다.

## (3) 유럽연합

유럽연합(EU)의 산업정책 거버넌스는 초국가적 협의와 회원국 자율성의 균형 위 에 서 있다. 산업정책의 법적 권한은 각 회원국에 있으나, EU 집행위원회(European Commission) 산하 DG GROW가 전략 방향과 공동투자 메커니즘을 설계·조정한다. EU 반도체법(EU Chips Act), 그린

딜 산업 계획(Green Deal Industrial Plan)이 대표적 사례다.

정책주기는 ‘미션 지향(Mission-oriented)’ 방식으로, 기획 단계부터 민간·시민사회·연구기관이 참여하는 전방위 협의형 구조를 채택한다. 민관협력은 PPP, 산업연합체(Joint Undertakings), 호라이즌 유럽(Horizon Europe) 등 초국가적 연구·투자 플랫폼을 통해 제도화되어 있으며, 합의 기반의 다층적 거버넌스가 특징이다.

정책 결정 과정은 집행위원회→유럽의회→각국 장관 이사회를 거치는 다단계 구조로, 다양한 이해관계 조정과 투명성이 장점이나, 의사결정 속도는 느리고 실행 편차가 크다. 법제화는 과거 Directive(지침) 중심에서 Regulation(집행 규칙) 중심으로 전환되어, 회원국 간 일관된 이행을 강화하고 있다. 보조성 원칙(Subsidiarity)하에서 EU는 회원국이 수행하기 어려운 영역(공동이익, 대규모 투자, 전략기술)에만 개입하며, 나머지는 각국 자율에 맡긴다.

정책평가 및 환류 체계는 매우 정교해, 사전영향평가(impact assessment), 이해관계자 공개 의견 수렴, 사후 성과평가(KPI 기반) 등을 거쳐 다음 정책 설계에 반영된다.

#### (4) 독일

독일은 기술 기반 산업정책 거버넌스가 가장 체계적으로 확립된 나라 중 하나다. 연방경제기후보호부(BMWK)와 연방교육연구부(BMBF)가 정책을 공동 주도하며, 프라운호퍼(Fraunhofer) 등 응용연구기관과 긴밀히 연계해 산업-연구-정책을 삼각적으로 연결한다. 또한 주(州, Länder)의 정책 권한이 강해, 지역 단위 산업정책이 중앙과 수평적으로 연동되는 분권형 협치 구조를 형성하고 있다.

정책주기는 중장기 로드맵 기반의 기획-집행-평가로 정교하게 운영되며, 기술별 ‘플랫폼(Platform Industrie 4.0 등)’이 피드백 채널로 기능한다. 민관협력은 산학연 3자 협력이 제도화되어 있으며, 혁신 프로젝트의 공동 수행이 일반화되어 있다. 데이터 거버넌스는 산업 4.0을 계기로 실시간 데이터·표준화·보안을 통합 관리하는 수준으로 발전했다. 기후변화 대응을 산업정책의 핵심으로 삼아, BMWK는 에너지·기후·산업정책을 통합한 부처로 개편되었으며, EU의 그린딜·전환기 산업정책과 연계된 체계를 구축하고 있다. 다만 정책의 복잡성과 관료주의적 절차로 인해 의사결정 속도는 다소 느리다.

## (5) 중국

중국은 공산당 중앙위원회와 국무원을 중심으로 한 강력한 중앙집중형 거버넌스를 유지한다. 공업정보화부(MIIT), 국가발전개혁위원회(NDRC), 과기부(MOST)가 핵심 부처로 ‘중국제조 2025’, ‘제14차 5개년 계획’ 등 장기 전략이 정권 안정성과 결합되어 일관되게 추진된다. 정책주기는 명령계획형으로, 중앙이 큰 방향을 제시하고 지방정부가 세부 집행을 맡는다. 중앙의 ‘티아오(條)-지방의 ‘콰이(塊)’ 구조를 통해 중앙의 통제력과 지방의 실행력을 병행한다. 민관협력은 실질적으로 ‘국가 주도-민간 수행형’ 구조로, 대기업·국유기업이 전략산업을 이끌며 민간 혁신기업은 국가 프로젝트의 협력 주체로 편입된다. 데이터 기반 정책은 대규모 산업 데이터 수집이 가능하지만 정책평가의 투명성은 낮고 정책 추진 속도와 자원 집중력은 세계 최고 수준이다. 정책 피드백은 공산당 조직 내 학습과 인사제도에 의해 제도화되어 있어 정책의 일관성과 실행력이 강하다.

### 3. 산업정책 거버넌스 비교 및 시사점

한국은 산업정책 거버넌스에서 부처 간 분절과 컨트롤타워 부재로 기획-집행-평가의 연계성이 약하다. 미국은 백악관 중심의 전략적 유연성, 일본은 경제산업성 중심의 수직 통합, 독일은 연방-주 협력형 분권 구조, EU는 초국가적 합의형 조정 체계, 중국은 당 주도의 중앙집중형 구조로 각기 조정력을 확보하고 있다. 한국은 형식적 민관협력과 단절된 정책주기, 부족한 데이터 활용, 단기적 법·재정적 기반이 주요 한계다. 반면 주요국은 성과 중심의 순환형 프로세스, 중간 플랫폼형 협력, 법률 기반 장기 재정계획으로 정책의 일관성과 실행력을 높이고 있다. 결국 한국은 산업정책의 '방향'보다 작동 구조의 재설계가 시급하다.

## 제4장 산업정책 거버넌스에 대한 전문가 인식 및 의견 조사

### 1. 전문가 조사 개요

정부·연구기관·산업계·학계 전문가 50인을 대상으로 인식 및 의견 조사를 실시하였다. 기존 문헌으로는 확인하기 어려운 정책 실행의 병목, 제도적 한계, 협력 구조의 현실적 문제를 진단하기 위한 목적이다.

조사는 다음의 두 축으로 구성되었다. ①인식 조사: 현행 제도·조직·프로세스, 민관협력, 평가·환류 체계의 작동 실태를 진단하고, ②의견 조사: 제도 개선의 우선 과제와 정책적 보완 방향을 제시하도록 했다. 총 10문항으로 설계된 설문은 기획-집행-평가-환류 전 단계의 거버넌스 작

동 여부를 객관식과 주관식으로 점검했다. 특히 협업 구조, 조정 메커니즘, 데이터 기반 운영, 법·재정 지속성 등을 중심으로 분석하였다.

이 조사는 단순한 설문이 아니라 전문가 인식과 제언을 통합한 정책 진단 도구로서 이후 정성적 분석과 결합되어 거버넌스 개편의 실천적 대안을 마련하는 데 기여할 수 있다.

## 2. 전문가 조사 결과 및 시사점

### (1) 산업정책 기획 시 수평적 협력 구조에 대한 인식

전문가들은 산업정책 기획 단계에서 부처 간 조정 부재, 중앙-지방 간 단절, 정책 중복, 정책의 비연속성을 핵심 문제로 지적했다. 응답자 중 다수는 정부 내 협력이 형식적 수준에 머물고, 중앙 중심의 기획이 지역 현실과 동떨어져 있다고 보았다. 또한 민간과 전문가의 참여는 존재하지만, 정책 결정에 실질적 영향력이 미약하다는 의견이 많았다. 결국 산업정책의 협력 구조는 제도적으로는 존재하지만 실행력과 조정 기능이 취약하며, 각 부처의 권한 분리와 단기적 정책기조로 인해 거버넌스의 통합성과 지속성이 약화되고 있다는 점이 드러났다.

### (2) 이해관계자 참여 구조의 실효성

전문가들은 민간 전문가와 산업계의 참여는 일정 부분 보장되고 있다고 평가했지만, 지방정부는 기획 단계에서 거의 배제되어 있다고 인식했다. 민간·산업계 의견 수렴은 존재하나 정책 방향이 이미 정해진 후 형식적으로 이루어진다는 비판이 많았고, 지방정부는 중앙 중심의 탑다운

운 구조 속에서 정책 주도권과 영향력이 제한된다는 지적이 두드러졌다. 종합하면, 한국의 산업정책은 기획 단계부터 실질적 참여가 제도화되지 않은 폐쇄적 구조를 보이며, 특히 지역의 의견 반영 부족이 현장성과 실행력 저하의 원인으로 지적된다.

### (3) 위임 구조의 명확성, 현장 집행의 유연성

전문가들은 산업정책 집행 과정에서 권한·책임의 불명확성과 현장 유연성 부족을 공통된 문제로 지적했다. 정책 수행 기관은 책임만 부여되고 실질적 권한은 제한되어 있으며, 기획 단계에서 배제된 채 일방적 지시만 받는 구조가 고착되어 있다는 비판이 많았다. 결과적으로 권한-책임-재량권이 일치하지 않는 수직적 거버넌스가 정책 실행력을 약화시키고 있으며, 이를 개선하기 위해서는 현장 단위의 자율성과 재량권을 보장하는 유연한 집행체계가 필요하다는 점이 강조되었다.

### (4) 수직적 거버넌스 협력·조정 메커니즘

전문가들은 중앙정부와 공공기관·지자체 간 협력·조정 체계가 제대로 작동하지 않는다고 평가했다. 응답자 중 대다수가 부정적 입장을 보였으며, 특히 일방적 지시와 사후 통보 중심의 구조가 문제로 지적되었다. 공공기관은 단순 수행 역할에 머물고, 지자체는 정보 접근과 사전 협의 기회가 부족하다는 지적이 많았다. 결국 한국 산업정책의 수직적 거버넌스는 자율성과 피드백 구조가 결여된 형식적 체계로, 전략 수립-집행-환류가 연결되는 실질적 협력 플랫폼 구축이 필요하다는 점이 드러났다.

## (5) 다부처 관련 정책에 대한 복수 부처 협업 구조 작동성

전문가들은 산업정책 집행 과정의 부처 간 협업이 형식적으로만 존재하며, 실제로는 이기주의·권한 경쟁·정보 단절로 인해 작동하지 않는다고 평가했다. 총괄 부처나 국무조정실 등도 실질적 조정 권한이 부족해 정책은 부처별로 분절적으로 추진되고 있다. 일부 협업 시도가 있긴 하지만 일관성과 지속성이 결여된 예외적 사례로 인식되며, 근본적 개선을 위해서는 실질적 총괄조정기구, 통합예산편성체계, 공동 책임성과 연계 구조 등 협업을 제도적으로 강제하는 거버넌스 전환이 필요하다는 점이 강조되었다.

## (6) 제도화된 평가 시스템

전문가들은 산업정책의 사전·사후평가가 모두 형식적으로 운영되고 실질적 기능을 못한다고 평가했다. 예비타당성조사 등 제도는 있으나 정책 전체를 아우르는 사전 검증 시스템은 부재, 사후평가는 정치적 책임 회피용 형식 절차에 그친다는 지적이 다수였다. 평가지표의 협소함, 전문성 부족, 환류 부재 등 구조적 한계가 반복되고 있으며, 전문가들은 평가의 정기성·체계성·피드백 기능 강화, 그리고 독립적·전문적 평가체계 구축의 필요성을 강조했다.

## (7) 평가-환류 구조의 작동성

이 항목은 산업정책 성과평가가 예산 및 정책 설계에 환류되는 구조가 실제로 작동하는가에 대한 전문가들의 인식을 파악하는 데 초점이

맞춰져 있다. 전문가들은 산업정책 평가 결과가 예산 편성이나 정책 설계에 거의 반영되지 않는다고 인식했다. 대다수가 “형식적 평가·정무 우선·실질 반영 부족”을 지적했으며, 평가 결과보다 정치적 판단이 정책 지속 여부를 결정한다는 비판이 많았다. 이로 인해 정책 실행-평가-환류의 단절이 고착되고 있으며, 개선을 위해서는 평가 결과의 자동 연계 메커니즘, 평가 주체의 독립성 강화, 성과지표의 정성·정량 통합 설계가 필요하다는 점이 강조되었다.

## (8) 데이터 기반 환류

본 문항은 산업정책의 전 주기에서 생성되는 데이터와 정보가 체계적으로 축적되고, 이후 정책 수립에 환류되고 있는가를 평가하는 항목으로 데이터에는 질적 데이터와 양적 데이터를 포함한다. 전문가들은 산업정책 집행 과정에서 생성된 자료와 데이터가 축적·공유·활용되지 않는다고 평가했다. 문서와 보고서는 많지만 부처별로 분산되고 접근하기 어렵고, 실제 정책 설계에 재활용되지 않는 단절 구조가 고착되어 있다는 지적이 다수였다. 데이터의 비공개, 관리 부실, 활용 의지 부족 등이 주요 문제로 꼽혔으며, 전문가들은 산업정책 전용 데이터 아카이브 구축, 정책 정보 플랫폼 설계, 자료 공개와 활용 촉진을 통한 정책의 학습·환류 체계화가 필요하다고 제안했다.

## (9) 전 주기 통합 거버넌스 실현 여부

본 문항은 산업정책의 전 주기-기획, 집행, 평가, 환류-가 유기적으로 하나의 시스템으로 작동하고 있는가에 대한 총체적 인식을 묻는 항목으로

로 전문가들은 산업정책의 전 주기-기획, 집행, 평가, 환류-가 유기적으로 연계되어 있지 않다고 인식했다. 특히 기획과 예산 확보 단계 이후 평가·환류로의 연계가 거의 작동하지 않는다는 인식이 우세했다. 이는 제도상 전 주기 구조가 존재하더라도 실제 운영은 단절적이고 비대칭적임을 의미한다. 따라서 기획 단계부터 환류를 전제한 설계, 성과평가의 자동 연계 시스템, 수평적 조정 구조를 포함한 통합형 거버넌스 재설계가 필요하다는 점이 핵심 시사점으로 제기되었다.

#### (10) 산업정책 거버넌스 체계 개선을 위한 과제

산업정책 거버넌스에서 가장 시급히 개선해야 할 단계를 어떻게 인식하고 있는지 질문한 결과 전문가들이 가장 시급한 과제로 꼽은 것은 '정책 조정 기능 강화'(컨트롤타워 구축)로, 다부처 분산 구조 속에서 전략적 연계와 일관성이 부족하다는 인식이 뚜렷했다. 그다음으로 민관협력구조 강화와 데이터 기반 환류 시스템 구축이 주요 과제로 제시되었으며, 이는 형식적 협의체를 넘어 실질적 참여와 정책 학습 체계 확립의 필요성을 반영한다. 또한 일부 응답자는 산업정책의 법제화·제도화, 정책 축소·선별화, 정책 주체 간 합의(consensus) 구조 구축을 제안했다. 이는 정책의 일관성과 지속가능성을 확보하기 위한 근본적 재설계 요구로, 단편적 기능 보완이 아닌 구조적 개편의 필요성을 강조한다.

결국 전문가들은 산업정책의 핵심 문제를 방향성보다 시스템에, 내용보다 구조에 있다고 보고 있으며, 향후 개혁은 상위 전략기획 기능 강화-민관협치-데이터 기반 환류 체계-법제적 안정성 확보를 축으로 추진되어야 한다는 공통된 인식을 보였다.

## 제5장 한국의 산업정책 거버넌스 개선 방향

### 1. 한국 산업정책 거버넌스의 문제점

한국의 산업정책 거버넌스는 전략-조정 기능 부재, 협업 구조 미비, 집행 유연성 결핍, 데이터·평가·환류 체계 미작동, 법·재정적 기반 취약성, 정책의 연속성과 사회적 합의 부족 등 구조적 병목에 직면해 있다.

부처 간 칸막이와 컨트롤타워 부재로 정책 간 일관성과 실행력이 약화되고, 중앙-지방 간 연계와 민관협력이 형식적 수준에 머물러 있다. 현장 기관은 권한 없이 책임만 부담하며, 데이터와 평가 결과는 정책 개선으로 환류되지 않는다. 또한 법적 근거와 다년도 재정계획이 미흡해 정권교체 시 정책이 쉽게 흔들리는 불안정성이 지속된다.

결국 한국의 산업정책은 제도는 있으나 기획-집행-평가-환류가 단절된 채 작동하는 구조적 문제를 지니고 있으며, 이는 행정효율성의 한계를 넘어 국가산업전략의 지속성과 경쟁력을 제약하는 근본 요인으로 작용하고 있다.

### 2. 산업정책 거버넌스의 핵심 개선 방향

한국의 산업정책 거버넌스는 지금까지 정책의 내용보다 '작동 방식'의 한계로 인해 실효성이 제약되어왔다. 정책의 기획-집행-평가-환류 전 과정이 분절적으로 운영되며, 부처 간 칸막이와 권한 불균형, 평가의 형식화, 법적·재정적 기반의 불안정성이 복합적으로 얽혀 있다. 따라서 앞으로의 개선 방향은 개별 제도 보완이 아닌, 산업정책의 전 주기를 하나의 유기

적 구조로 재설계하는 데 초점을 두어야 한다. 이러한 관점에서 본 보고서는 한국 산업정책 거버넌스의 혁신을 위한 네 가지 핵심 개선 과제를 제시한다.

첫째, '전략적 기획 및 조정 체계의 강화'가 필요하다. 산업정책의 방향성과 우선순위를 총괄적으로 조율할 실질적 컨트롤타워가 부재한 현실에서, 전략적 일관성을 유지하기 위한 상위 기구의 제도화가 시급하다. 부처별로 분산된 기능을 조정하고 중복과 충돌을 방지하기 위해서는 기획·조정·예산 배분을 통합적으로 관리할 수 있는 상위 전략기획 구조가 필요하다.

둘째, '실행 기반 및 유연성 확보'가 중요하다. 현재의 중앙집중형 집행 구조는 현장의 변화 속도를 따라가지 못하고 있으며, 지자체와 산하기관, 산업계의 실질적 참여 통로도 협소하다. 따라서 정책 수행 주체 간 권한과 책임을 명확히 분담하고, 집행 단계에서 자율적 판단과 조정이 가능하도록 제도적 틀을 정비해야 한다. 지역이나 산업별 여건에 따라 집행 방식과 목표를 조정할 수 있는 유연한 구조를 도입하고, 현장 중심의 자율 운영을 보장하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

셋째, '평가 및 환류 기능의 제도화'가 필요하다. 산업정책이 지속적으로 학습하고 진화하기 위해서는 사전·사후평가가 제도적으로 의무화되고 그 결과가 다음 정책 설계와 예산 배분에 직접 연계되는 순환 체계가 마련되어야 한다. 또한 평가 결과와 현장 데이터를 통합 관리하는 데이터 기반 환류 플랫폼을 구축하여 정책 효과를 실시간으로 분석·공유함으로써 산업정책의 '피드백 루프(feedback loop)'를 실질적으로 작동시키는 것이 중요하다.

넷째, '법적·재정적 기반의 안정성 확보'가 산업정책의 지속가능성을 뒷받침해야 한다. 현재 대부분의 산업정책은 지침이나 행정계획 수준에 머물러 있어, 정권교체나 담당자 변경에 따라 쉽게 수정·폐기되는 구조

적 불안정성을 안고 있다. 이를 해소하기 위해서는 핵심 산업정책의 법률 근거를 명확히 하고, 다년도 예산제도를 도입해 정책의 예측 가능성과 신뢰성을 확보해야 한다.

결국 이 네 가지의 개선 방향은 독립적으로 작동하는 것이 아니라 상호 연계되어야 한다. 전략이 방향을 제시하고, 실행이 현장을 연결하며, 평가·환류가 정책의 학습과 개선을 이끌고, 법·재정적 기반이 이를 제도적으로 고정하는 선순환구조가 필요하다. 이러한 통합적 거버넌스 전환은 산업정책을 단순한 행정적 조정의 수준에서 벗어나 '지속 가능한 정책 시스템'으로 진화시키는 근본적 개혁의 출발점이 될 것이다.

### 3. 산업정책 거버넌스 개선을 위한 최우선 과제: 산업정책 컨트롤 타워 정립

앞선 분석에서 확인된 산업정책 거버넌스의 병목은 제도와 조직의 분산, 정책주기별 단절, 민관협력의 형식화, 데이터·평가·환류 체계의 미비, 그리고 법·재정적 기반의 불안정성 등 다양한 층위에서 나타났다. 그러나 이러한 문제들은 서로 독립된 현상이 아니라 공통으로 산업정책을 총괄·조정할 실질적 컨트롤타워의 부재에서 비롯된 구조적 결함으로 수렴된다. 즉 개별 부처의 정책이 중복되고, 중앙정부와 지자체 간 연계가 미약하며, 평가 결과가 정책 개선으로 환류되지 못하는 근본적 이유는 모든 흐름을 아우르는 상위 조정·기획 기구가 존재하지 않기 때문이다.

산업정책 거버넌스 개편의 핵심은 단편적 제도 보완이 아니라 산업정책 전 주기의 전략과 실행을 통합적으로 조율할 권한과 책임을 갖춘 컨트롤타워의 제도화에 있다. 이러한 컨트롤타워는 단순한 행정조정기구가 아니라 국가산업전략의 방향성과 우선순위를 설정하고, 각 부처의 정책을 통합·

조정하며, 평가 및 환류까지 연결하는 핵심 구조로 기능해야 한다.

이러한 문제의식에 따라 본 보고서는 산업정책 컨트롤타워의 제도화 방안을 세 가지 대안으로 제시하였다. 첫째, 대통령실 직속 모델(제1안)은 ‘국가산업전략위원회’를 설치하여 대통령의 정치적 리더십을 바탕으로 강력한 범부처 조정력을 확보하는 방안이다. 이 모델은 산업정책을 외교, 안보, 통상 등 국가전략과 긴밀히 연계할 수 있다는 장점이 있으며 미국의 백악관 국가경제위원회(NEC)와 유사한 구조를 지향한다. 그러나 정권교체 시 존속 불안정이 크고, 전문성과 지속성을 확보하기 어렵다는 한계를 가진다. 따라서 이 모델은 긴급한 전략산업 조정이나 글로벌 공급망 대응 등 단거·전략적 정책기조가 필요한 시점에 적합한 형태로 평가된다.

둘째, 국무조정실 중심 모델(제2안)은 대통령실 직속보다 한 단계 낮은 위상에서 정책의 연속성과 제도적 안정성을 중시하는 구조로, ‘국가산업정책조정본부’(가칭) 설치를 핵심으로 한다. 이 모델은 미국의 국가경제위원회(NEC)와 예산관리처(OMB) 기능을 결합한 형태로, 정책 조정과 예산 배분, 성과평가와 환류를 통합적으로 관리할 수 있다. 즉 산업정책의 기획-예산-집행-평가-환류를 단일 체계 내에서 일관되게 운영함으로써 정책의 실효성을 극대화할 수 있다. 대통령실 직속 기구에 비해 정치적 영향력은 상대적으로 약하나, 제도적 지속성과 중립성 면에서는 가장 안정적인 모델이다. 다만 기존 부처의 정책·예산 권한과의 조정 과정에서 일정한 저항이 예상되므로, 독립적 평가위원회와 민관 자문기구를 병행하여 투명성을 강화하는 보완이 필요하다.

셋째, 산업부 강화 모델(제3안)은 산업통상부의 전문성과 현장성을 기반으로 산업정책의 전략 기능을 내부적으로 강화하는 방식이다. 특히 기획재정부와 산업부를 통합하여 ‘경제산업부’(가칭)를 신설하는 구조는

장기적 관점에서 산업정책과 거시경제정책의 일체적 추진이 가능하다는 점에서 의미가 크다. 이는 일본의 경제산업성(METI)이나 EU 집행위원회(EC)와 같이 경제정책과 산업정책을 하나의 축으로 결합하여 정책 조정 비용을 줄이고 실행력을 높이는 국제적 흐름과도 부합한다. 다만 이 모델은 정치적 합의와 행정조직 개편이라는 현실적 진입장벽이 높기 때문에 중장기적 방향으로 검토하는 것이 바람직하다.

세 가지 대안을 비교할 때, 대통령실 직속 모델은 정치적 추진력, 산업부 중심 모델은 전문성과 현장성, 국무조정실 중심 모델은 제도적 안정성과 일관성에서 각각 강점을 지닌다.

산업정책 거버넌스 개편에서 핵심은 강력한 조정권을 부여받은 컨트롤타워를 구축하는 것이지만, 동시에 그 권한이 투명하고 책임 있게 행

산업정책 컨트롤타워 구현 대안의 비교

	① 대통령실 직속 모델	② 국무조정실 중심 모델	③ 경제산업부 통합 모델
위상	대통령 직속 전략기구	총리 산하 범정부 조정기구	경제·산업정책 통합 주무부처
핵심 기능	전략·안보·외교 연계, 신속한 조정	정책·예산·성과 통합 관리	경제·산업 일체형 정책 기획·집행
강점	강력한 드라이브, 신속한 결정	제도적 안정성, 예산 통합 가능	전략·정책·예산 집행의 일관성
약점	정치화·정권 의존성 높음	산업계 현장 접점 부족	조직 통합 비용, 내부 조정 부담
보완 장치	법제화, 상설 자문기구	민관협의체·평가위원회	이원적 견제(국무조정실), 내부 데이터 거버넌스
해외 유사 모델	미국 NEC	미국 OMB + NEC 결합형	일본 METI, 독일 BMWK
실현 가능성 (단기/중기)	단기 강력 추진형 / 중기 불안정	단기 안정형 / 중기 지속 가능	단기 제한적 / 중기 실현 가능
핵심 시사점	정치적 리더십 기반의 단기 추진에 적합	법·재정적 기반의 안정적 개편에 유리	장기적 구조개혁과 실행 일체화를 위한 핵심 대안

자료: 저자 작성.

사되도록 견제와 균형(Checks & Balances) 구조를 병행하는 것이다. 산업정책의 속도와 일관성을 확보하기 위해 조정권을 강화하는 것은 불가피하나, 권한 집중은 또 다른 비효율과 불투명성을 초래할 수 있다. 따라서 거버넌스 재설계는 권한 강화뿐 아니라 정책 의사결정 전 과정을 기록·검증·공유할 수 있는 투명한 제도적 장치와 함께 이루어져야 한다.

이에 본 보고서는 산업정책 컨트롤타워의 견제 장치로서 ‘디지털 기반 정책 거버넌스 플랫폼’ 구축을 제안한다. 이 플랫폼은 산업정책의 기획-심의-집행-평가-환류 과정에서 생성되는 의사결정 정보를 실시간으로 기록·관리하고, 일정한 원칙에 따라 단계적으로 공개하는 시스템이다. 데이터 기반 거버넌스는 투명성과 자정 기능을 강화하는 또 하나의 축이다. 이해관계자의 자의적 개입을 방지하는 내부 견제 장치로 작용한다.

이러한 디지털 플랫폼 기반 거버넌스는 산업정책의 신속성과 정당성을 동시에 담보하는 구조로 작동한다. 과거의 속도 중심 모델은 데이터 기반 검증 체계와 결합될 때에만 지속가능성을 확보할 수 있으며, 산업정책의 전 주기를 기록·평가·환류로 연결함으로써 정책 신뢰성과 책임성을 동시에 강화할 수 있다. 또한 이러한 체계는 산업정책의 연속성을 보장하고, 정책 결정 과정의 공개를 통해 국민적 신뢰를 확대하며, 축적된 데이터로 정책의 학습기능을 강화하는 효과를 낳는다. 더 나아가 국제적으로도 데이터 기반 투명성을 제도화함으로써 한국 산업정책의 정당성과 신뢰도를 높이고 보호주의 논란을 완화하는 역할을 할 수 있다.

#### 4. 대안별 종합 평가 및 시사점

세 가지 산업정책 컨트롤타워 대안은 각각의 장점과 한계를 지닌다. 대통령실 직속 모델(제1안)은 강력한 범부처 조정력과 전략적 추진력을 확

보할 수 있으나, 정권교체 시 존속 불안과 과도한 정치화 위험이 크다. 국무조정실 중심 모델(제2안)은 정책-예산-성과를 일관되게 관리할 수 있는 제도적 안정성과 실효성을 갖추었으며, 예산 기능 이관으로 현실성이 크게 높아진 방안이다. 다만 부처 저항과 산업계와의 거리감이 단점으로, 독립 평가위원회와 민관협의체 등 보완이 필요하다. 산업부 강화 모델(제3안)은 현장성과 실행력이 강하지만, 예산권 부재와 범부처 조정력 한계로 근본적 개선 효과는 제한적이다. 이에 따라 기재부와 산업부를 통합한 '경제산업부' 설립이 장기적 대안으로 제시된다. 이 통합 모델은 거시경제정책과 산업정책을 하나의 틀에서 관리하여 전략-정책-예산-집행을 일체화할 수 있으며, 일본 METI나 미국 NEC-OMB 체계와 유사한 통합형 거버넌스를 구현할 수 있다. 종합하면 산업정책 거버넌스의 핵심은 조직의 위상보다 권한·제도·지속성 확보에 있으며, 단기적으로는 국무조정실 중심의 정책-예산 통합형 모델이 가장 실질적이고, 중장기적으로는 경제산업부 통합과 국무조정실의 상위 견제 기능을 결합한 이원적 균형 모델이 한국적 맥락에서 가장 지속 가능한 대안으로 평가된다.

## 제6장 결론 및 향후 과제

한국의 산업정책 거버넌스는 제도·조직구조의 분산, 정책주기 단절, 민관협력의 형식화, 데이터와 재정적 기반의 미비 등 구조적 한계를 지니고 있으며, 이는 정책의 일관성과 실행력을 약화시키는 근본 원인으로 작용해왔다. 따라서 거버넌스 개편은 선택이 아닌 필수 과제이며, 단순한 행정조직 조정이 아니라 국가산업전략의 지속가능성과 실행력을 확보하기 위한 핵심 조건이다. 본 보고서는 이를 위해 기획-집행-평가-

환류가 하나의 순환 체계로 연결되는 전 주기 거버넌스 구축, 범정부 협력의 제도화, 그리고 권한과 책임을 갖춘 컨트롤타워의 제도화를 핵심 방향으로 제시하였다. 대통령실 직속, 국무조정실 중심, 경제산업부 통합 등 세 가지 대안은 각각 속도·안정성·현장성을 달리하지만, 공통적으로 전략적 일관성과 실행력을 확보하기 위한 통합적 조정 구조를 필요로 한다는 점에서 유사하다. 컨트롤타워 구축 외의 향후 과제로는 첫째, 법·제도를 통한 지속가능성 확보, 둘째, 데이터 기반의 기록·평가·환류 체계 구축, 셋째, 민관 공동 설계(co-design) 구조 정착이 제시된다. 궁극적으로 산업정책 거버넌스의 재편은 '빠른 실행-투명한 평가-지속 가능한 환류'의 선순환을 제도화함으로써 한국이 글로벌 기술 패권 경쟁과 공급망 재편 속에서도 안정적 성장과 전략적 대응력을 갖추는 토대가 될 것이다.

# 제1장 서론



## 1. 연구 배경과 필요성

최근 몇 년 사이 산업정책은 다시금 주요 정책 수단으로 주목받고 있다. 그 배경은 단지 국내 경제 여건의 변화 때문이 아니라 글로벌 환경 전반의 구조적 전환과 직결된다. 특히 미·중 간 기술 경쟁이 본격화되면서 산업정책은 더 이상 경기부양이나 특정 산업의 육성 도구로만 이해되지 않는다. OECD(2023. 12)에서 지적한 바와 같이 기존의 산업정책은 특정 산업의 생산성 증가를 위해 주로 활용되었으나 외부효과를 통해 시장실패를 초래한다는 반론도 있었다. 따라서 산업정책의 정당성 확보가 해결해야 하는 주요 쟁점이었다.<sup>1)</sup> 그러나 최근 주요국들은 제조업 재정보조금을 크게 늘리는 등<sup>2)</sup> 자국 산업의 전략적 방어선으로서 산

1) Millot, V. and Ł. Rawdanowicz(2024), "The return of industrial policies: Policy considerations in the current context", *OECD Economic Policy Papers*, No. 34.

2) 대한상공회의소(2024. 10. 30), "글로벌 보조금 현황 분석 및 시사점"에 따르면 세계 제조업 보조금은 "2015년 584억 달러에서 2023년 5,502억 달러, 2024년 9월 기준 5,060억 달러로 열 배 수준까지" 증가하였다.

업정책을 재정의하고 있으며, 한국금융연구원 보고서(임진, 2024)에서 언급한 바와 같이 “외국 경제에 대한 의존도를 줄이고 국내 생산역량을 높이는 등 경제안보를 강화하기 위해 산업정책”을 사용하는 등 기술 자립성과 국가안보라는 보다 넓은 맥락 속에서 추진되고 있다. 러·우 전쟁 이후 EU의 핵심원자재법(Critical Raw Materials Act) 제정도 특정 국가나 지역에 대한 원자재 공급 의존도를 줄이기 위한 것이다.<sup>3)</sup>

글로벌 공급망의 불안정성도 이러한 변화에 불을 지폈다. 팬데믹을 계기로 드러난 공급망의 취약성은 단순한 일시적 혼란이 아니라 구조적 위험으로 인식되었고, 이에 따라 많은 국가가 자국 중심의 산업 기반을 강화하려는 움직임을 가속화하고 있다. 미국은 반도체, 배터리, 전기차 등을 중심으로 자국내 생산을 유도하는 강도 높은 산업정책<sup>4)</sup>을 시행 중이며 EU, 일본, 오스트레일리아 등도 유사한 방향에서 정책을 추진하고 있다. 한국 역시 전략기술과 핵심 소재에 대한 자립성과 공급 안정성을 확보하려는 노력을 지속하고 있다.<sup>5)</sup>

여기에 디지털 전환, AI, 탄소중립이라는 복합 메가트렌드가 맞물리면서 산업정책의 내용은 물론이고 그 정책이 작동하는 방식 자체를 다시 점검해야 할 필요성이 제기되고 있다. 미국도 “에너지 전환 기술 및 지속 가능한 에너지 생산을 지원하기 위해 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)을 제정”<sup>6)</sup>하였다. 과거의 산업정책은 기술·시장·제도의 흐름이 비교적 선형적으로 작동하던 시대를 전제로 했지만, 지금은 이 세 가지가 동시에

3) 임진(2024), “글로벌 자국중심주의 산업정책 현황과 정책적 시사점”, 「금융브리프 포커스」, 2024-7, 한국금융연구원.

4) 미국의 자국 내 생산 유도 정책에 따라 우리 현대차그룹, LG엔솔, SK온, 삼성 SDI 등 한국 자동차와 배터리 공장이 미국에 진출해 있다(경향신문, 2025. 1. 24).

5) 김다은·송원아(2022), “2022년 주요국 과학기술정책 동향 및 시사점”, KISTEP 이슈분석 제229호, 한국과학기술기획평가원.

6) 임진(2024), “글로벌 자국중심주의 산업정책 현황과 정책적 시사점”, 「금융브리프 포커스」, 2024-7, 한국금융연구원.

변동하고 서로 영향을 주고받는 다층적 환경 속에 있다. 따라서 기술은 빠르게 진화하는데 이를 제도적으로 반영하고 정책화하는 속도가 따라가지 못한다면, 오히려 정책이 시장의 발목을 잡는 결과로 이어질 수 있다.

정책의 내용뿐 아니라 그것이 현실에서 어떻게 기획되고 집행되는지도 점점 더 중요해지고 있다. 최근 산업정책은 중앙정부만의 문제가 아니다. 지방정부, 관련 부처, 환경 및 기후 당국, 심지어 외교 및 안보 기관까지도 산업정책의 논의와 실행에 직간접적으로 관여하고 있다. 이처럼 다(多)주체가 관여하는 복합 정책 체계에서는 거버넌스의 조정력과 설계 역량이 정책 효과를 좌우하게 된다.

이와 같은 흐름은 실제 정책 체계의 구조 변화로도 나타나고 있다. 미국은 산업·기술·안보정책을 하나의 전략 틀 안에서 통합하려는 시도를 본격화하고 있고, EU는 디지털과 그린 전환을 연계한 산업전략을 추진하면서 기존의 부처 간 분절적 정책 시스템을 재편 중이다. 그에 비해 한국은 여전히 산업부, 과기정통부, 기재부 등 주요 부처가 독립적으로 정책을 설계하고, 종합 조정은 제한적으로 이루어지고 있다. 부처 간 역할 분담과 책임 소재가 명확하지 않은 상황에서는 정책 간 충돌이나 집행 지연이 빈번하게 발생할 수밖에 없다.

## 2. 연구 목적

이처럼 산업정책의 외연이 경제성장을 넘어 안보, 환경, 기술주권의

---

7) 하경석(2025)에서는 “미국의 국익과 자원배분의 효율성을 최우선에 두고, 글로벌 개입의 범위를 제한하면서 전략적으로 선택된 이슈에 집중”하고 “미국이 당면한 안보·경제·지정학적 도전 가운데, 가장 중대한 위협에 집중하고 나머지는 일정 수준에서 절제된 개입”이라고 표현하고 있다(국가안보전략연구원, INSS 전략보고, No. 327 참조).

영역으로까지 확장되는 상황에서는 이러한 정책을 구성하고 조율하는 거버넌스 체계가 이전 상황보다 더욱 중요해진다. 즉 공급망의 복원력, 전략기술의 내재화, 기후위기 대응, 디지털산업 기반 강화 등 서로 다른 목표가 동시에 추진되는 복합 정책 상황에서 각기 다른 행위자를 조정하고, 정책 효과를 관리하며, 학습이 가능한 구조로 환류시킬 수 있는 시스템 없이는 정책의 실효성 자체가 확보되기 어렵다.

결국 산업정책의 성과를 좌우하는 요소는 ‘무엇을 할 것인가’라는 전략에 더하여 ‘어떻게 할 것인가’, 그리고 ‘누가 책임지고 실행할 것인가’라는 체계의 문제로 확장되었다. 그러므로 산업정책 거버넌스는 더 이상 부차적인 관리 수단이 아니라 정책 효과를 만들어내는 핵심 인프라로 기능하게 된 것이다. 물론 본 보고서는 산업정책 거버넌스의 중요성을 논하고 있으나, 무엇을 할 것이냐는 정책의 내용보다 거버넌스가 더 중요하다는 입장을 취하는 것이 아니라 정책의 내용이 효과적으로 작동하기 위해서는 정책의 조정, 집행, 평가, 환류 체계가 선행적으로 설계되어야 한다는 점을 강조한다. 산업정책의 내용은 방향을 제시하고 거버넌스는 그 방향으로 나아가기 위한 경로를 만드는 것이기 때문이다.

지금까지 정책의 내용을 다루는 많은 연구가 있었으나, 이 정책의 내용이 어떻게 조정, 집행, 평가, 환류되어야 하는가에 대한 연구는 부족하였던 것이 사실이다. 이러한 배경에서 본 보고서는 산업정책의 성과를 결정짓는 핵심 변수 중 하나로 ‘산업정책 거버넌스’를 고려하여, 변화된 정책 환경에 적합한 구조적 개편 방향을 제시하고자 한다. 이는 단지 기존 체계를 개선하는 수준을 넘어 앞으로의 산업정책이 제대로 작동 가능한 제도로 진화하기 위한 전략적 조건을 마련하고자 하는 것이다.

### 3. 연구의 구성

본 보고서는 서론을 포함하여 총 여섯 개의 장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 최근 글로벌 산업환경의 주요 변화를 살펴보고, 이러한 외부적 요인이 산업정책 거버넌스의 중요성을 어떻게 부각시키는지를 고찰한다. 이어지는 제3장에서는 한국을 비롯한 주요국의 산업정책 거버넌스 구조를 비교 분석하고, 그 차이와 시사점을 정리한다. 제4장에서는 국내 산업정책 거버넌스에 대한 전문가 조사를 실시하고, 이를 통해 드러난 주요 인식과 평가를 정리하였다. 이 조사 결과는 실태 진단과 더불어 제도 개선을 위한 현실적 단초를 제공한다. 다음으로 제5장에서는 제4장까지의 분석을 바탕으로 한국 산업정책 거버넌스의 문제점을 정리하고 그 원인을 검토한 뒤, 개선 방향을 제안한다. 이에는 연구진의 분석뿐 아니라 전문가 조사 결과도 함께 반영하여, 정책적 타당성과 실행 가능성을 동시에 고려한 개선안을 제시하고자 하였다. 마지막으로 제6장에서는 결론을 정리하고 미래 정책과제에 대해 언급하였다.

## 제2장

# 글로벌 산업환경 변화와 산업정책 거버넌스의 중요성



### 1. 글로벌 산업환경 변화와 시사점

오늘날 산업정책은 더 이상 특정 산업의 육성이나 기술개발 지원에 국한되지 않는다. 산업정책이 작동하는 글로벌 환경 자체가 급속하게 변화하고 있으며, 이러한 변화는 정책의 '무엇'뿐 아니라 '어떻게'를 근본적으로 재검토할 필요성을 제시하고 있다고 하겠다. 특히 산업정책의 기획-집행-평가-환류 전반을 아우르는 거버넌스 체계의 작동 방식은 산업정책의 목적이 다양화함에 따라 과거보다 훨씬 더 중요해지고 있다. 따라서 지금 우리가 직면한 글로벌 산업환경의 구조적 변화가 어떻게 산업정책 거버넌스의 재정비를 요구하고 있는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

다음에서는 최근 산업정책 환경의 핵심 변화를 중심으로 이러한 변화가 왜 산업정책 '내용'과 더불어 더 깊이 있는 '체계(거버넌스)'의 전환을 요구하게 되었는지를 살펴보고자 한다. 본 보고서에서 다룰 네 가지의

글로벌 환경 변화는 ①미·중 기술 경쟁의 격화와 관세전쟁, ②글로벌 공급망 교란, ③탄소중립 전환 압력, ④초융합 기술의 급진적 발전이다. 이를 다음 소절에서 각 글로벌 환경 변화의 배경 및 변화 양상과 이로 인한 산업정책의 전환 필요성, 우리 산업정책 거버넌스에 대한 시사점을 순차적으로 다룬다.

## (1) 미·중 기술 경쟁의 격화와 관세전쟁

### 1) 배경 및 변화 양상

미국과 중국 간의 갈등은 이제 단순한 통상마찰 수준을 넘어서 첨단 기술과 산업을 둘러싼 구조적 경쟁으로 심화하고 있으며, 2025년 현재 미국과 중국 간의 기술 경쟁은 더욱 노골적인 경제안보전략의 양상으로 전개되고 있다. 특히 2024년 말 도널드 트럼프의 재선 이후 미국은 10%의 보편관세와 모든 국가의 수입품에 대해 상호 관세<sup>8)</sup>를 부과하려고 하는 등 전방위적 관세인상 압력을 강화<sup>9)</sup>하고 있으며, 주요 수입 품목에 대한 추가 관세 부과 및 기술 공급망에서 중국 배제 조치가 현실화되고 있다.

미국은 CHIPS and Science Act(반도체 및 과학법), IRA(인플레이션 감

---

8) 국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거한 '상호 관세'를 부과하는 행정명령은 이후 미 항소법원에서 위법하다는 판단을 받았으나 연방 대법원이 트럼프 미국 대통령의 '상호 관세'가 위법하다고 최종 판단하더라도 트럼프 대통령이 관세를 부과할 근거가 될 수 있는 다른 법적 대안은 다양하다는 의견도 있다.(조선일보, 2025. 9. 26).

9) 2025년 1월 20일 트럼프의 대통령취임식 후 같은 날 관세 부과에 대한 행정명령에 서명하였다. 이후 백악관이 공식적으로 중국, 캐나다, 멕시코에 대한 관세 부과를 발표하고 4월에는 국가별 상호 관세를 확정하여 발표하였다. 한국은 이미 한미 FTA를 체결하여 사실상 관세율 0%임에도 비관세장벽이 실질적으로 50%였다는 주장으로 그 절반인 25%를 부과하였다.

축법) 등 기존 법안을 토대로 중국산 부품·소재 배제와 우방국 공급망 리쇼어링 정책을 강화하고 있고, 백악관은 ‘경제안보전략’을 독자적인 축으로 제도화하며 산업정책의 국가안보화를 가속하고 있다. 이에 대해 중국도 ‘국산화율 제고’와 ‘기술 자립’을 명시한 14·5 계획<sup>10)</sup>을 내세워 주요 기업에 첨단기술 내재화를 의무화하는 방향으로 정책을 강화하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 움직임은 기업 차원을 넘어 국가 시스템 간 경쟁이라는 형태로 고착되고 있으며, 자유무역 질서와 WTO 체제 자체를 구조적으로 흔들고 있다.

## 2) 산업정책 전환 필요

이처럼 기술 주도권을 둘러싼 글로벌 긴장이 심화되면서 산업정책의 성격과 작동 원리는 기존의 틀에서 벗어나 산업정책의 목표, 수단, 담당 주체 전반에 근본적 전환을 요구하고 있다. 특히 반도체, 배터리, AI, 방위산업, 우주항공 등 초전략기술군에 대해서는 기술개발뿐만 아니라 투자, 인력 양성, 보조금, 수출입 통제, 외국인투자심사, 재정금융 지원 등 전방위적 정책 연계가 필요하다.

산업정책에서 더욱 중요해진 이러한 전략산업 영역은 더 이상 산업부 단독 대응이 가능한 수준이 아니며, 통상·외교·안보·재정 당국과의 긴밀한 공조가 정책 효과의 핵심 조건이 되었다. 따라서 산업정책은 이제 국가안보와 경제주권의 핵심 도구가 되어, 그 기획과 집행 방식도 과거와는 다른 설계가 요구된다고 할 수 있다.

---

10) 한국무역협회(2021), “중국 14·5 계획, 한국에 기회이자 위협”, 무역뉴스, 3월 31일.

11) 이코노미 인사이트(2025), “‘중국제조 2025’ 10년, 불펜심에서 시작해 첨단산업 내재화 성과”, 6월 7일.

### 3) 산업정책 거버넌스에 대한 시사점

결국 이러한 변화는 산업정책 거버넌스를 총체적으로 고민하고 부족한 부분을 보강할 것을 요구한다. 기존의 ‘산업부-R&D 부처-공공기관’ 중심의 수직적 정책 설계 구조만으로는 전략기술의 복합성과 긴급성을 수용하기 어렵고 외교, 안보, 통상, 국정 정보, 재정정책 라인이 모두 관여해야 하는 복잡한 정책 환경에서는 범정부 전략조정체계가 잘 작동하도록 하는 거버넌스가 핵심이다. 미국의 경우 백악관 국가경제위원회(NEC)<sup>12)</sup>와 국가안보회의(NSC)<sup>13)</sup>가 통합된 경제안보전략 그룹을 운영하고 있으며, 일본은 ‘경제안전보장추진법’을 기반으로 내각 수준의 기술전략심의회를 가동하고 있다. 한국 역시 범부처 전략조정체계가 잘 작동하여 산업정책의 전략성과 실행력을 높이기 위해서는 기존 부처 간 협의 수준을 넘는 초부처 전략조정기구가 필요하다.

## (2) 글로벌 공급망 교란과 복원력 확보

### 1) 배경 및 변화 양상

- 
- 12) 국가경제위원회(NEC)는 1993년 대통령에게 미국 및 세계 경제정책에 대한 자문을 제공하기 위해 설립되었으며 정책개발국(Office of Policy Development) 산하로 대통령실 산하 기관이다. NEC는 국내의 경제문제에 대한 정책 수립을 조정하고, 대통령에게 경제정책 자문을 제공하며, 정책 결정 및 사업이 대통령의 경제 목표에 부합하도록 하고, 대통령의 경제정책 여젠다 이행을 감독하는 등 네 가지의 주요 역할을 수행한다(U. S. National Economic Council, Manufacturing.gov, 접속일: 2025. 6. 10).
- 13) 미국 국가안보정책 결정 제도의 핵심으로 외교정책과 군사정책을 통합하여 대통령에게 직접 자문하는 상설 조직이다. <https://www.whitehouse.gov/nsc/>(접속일: 2025. 6. 10)에 접속하였으나 예산 문제로 미국 현 정부의 일부 사이트가 폐쇄되어 현재는 접속 불가함. 같은 내용이 <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/nsc>에도 존재.

COVID-19 팬데믹과 지정학적 충돌은 ‘효율성’ 위주의 글로벌 공급망 전략이 위기에 얼마나 취약한지를 여실히 드러내주는 사건이었다. COVID-19 당시 마스크, 백신, 의약품 등 필수 물자의 수출입이 제한되었고, 러시아-우크라이나 전쟁은 에너지, 식량, 광물 등 주요 자원의 공급망을 위협했다. 이로 인한 반도체 공급 부족 사태는 자동차, 전자, 통신 등 광범위한 산업에 생산 차질을 초래하며 세계경제 전반에 충격을 주었다. 이 두 가지의 큰 사건은 효율성에 정당성을 둔 단일국가나 소수 기업 중심의 글로벌 공급 구조가 공급망이 더 이상 작동하지 않는 위기 상황에서 심각한 리스크로 작용할 수 있다는 현실을 각국 정책결정자들에게 각인시키는 계기가 되었다.

## 2) 산업정책 전환 필요

이후 주요국은 공급망 복원력을 확보하기 위한 정책을 본격적으로 추진 중이다. 예를 들어 2021년 6월 8일 미국은 ‘공급망 100일 검토 보고서’<sup>14)</sup>를 통해 반도체, 대용량 배터리, 희귀 광물, 의약품 등 주요 산업 공급망 재편 방안을 발표하였고, 대미 민간투자 유치 확대 등이 이 보고서의 주요 골자였다.<sup>15)</sup> EU는 ‘개방형 전략 자율성(Open Strategic Autonomy)’ 개념을 도입해 공급망의 내재화와 다변화를 병행하고 있다.<sup>16)</sup> 한국 또한 K-반도체 전략, 이차전지 핵심 광물 확보 로드

---

14) The White House(2021), Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017.

15) 한국무역협회(2021), “Bloomberg: 백악관 공급망 검토 보고서 주요 내용 및 평가”, 「통상 뉴스」, 6월 10일.

16) EU(2024), “Assessing Open Strategic Autonomy”, JRC EXTERNAL STUDY REPORT, [https://iri.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2024-01/JRC136359\\_RD\\_OSA\\_JRC1363](https://iri.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2024-01/JRC136359_RD_OSA_JRC1363)

맵17) 등을 통해 국가 차원의 대응체계를 강화하고 있다.

### 3) 산업정책 거버넌스에 대한 시사점

이제 공급망 문제는 단일 산업만의 문제가 아니라 국가 전체의 정책 조율과 위기 대응 능력이 걸린 구조적 문제가 되었다. 기존 산업정책 거버넌스는 업종별·기능별로 분절되어 있어 공급망 문제에 빠르게 대응하기 어렵고 민간의 수급 현황, 위기 시 대체 조달 체계, 외교적 자원 확보 등 복합적인 과제를 종합적으로 다루기 어려웠다.

결국 공급망 교란은 산업정책의 외연을 넓히는 동시에 거버넌스의 형태를 '다층적이고 네트워크형 구조'로 전환할 것을 요구한다. 즉 산업정책의 실효성은 더 이상 특정 부처의 기획 역량이나 재정 투입만으로 확보되기 어려워 국가 차원의 조정력, 부처 간 정보의 실시간 공유, 민관협업 플랫폼의 구축이 공급망 복원력의 핵심 인프라가 되어야 한다.

### (3) 탄소중립과 ESG 규제 압력의 확산

#### 1) 배경 및 변화 양상

기후위기 대응은 더 이상 환경정책의 영역에만 머무르지 않는다. EU, 미국, 일본 등은 탄소중립을 달성하기 위한 제도적 수단을 산업 전반에 도입하고 있으며, 기업은 직접적인 기후 리스크뿐 아니라 ESG 평가 요

---

59\_final.pdf(접속일: 2025. 9. 1).

17) 과학기술정보통신부(2023), "초격차 국가전략기술 확보를 위한 국가 연구개발 청사진, '임무중심 전략로드맵' 수립", 보도자료, 8월 29일.

구에 직면하고 있다. 예를 들어 2026년 1월 1일부터 본격 시행되는 EU의 CBAM(탄소국경조정제도)은 철강, 알루미늄, 시멘트 등 에너지 다소비 산업에 탄소 가격을 부과함으로써 수출 기반 제조업 경쟁력에 직접적인 영향을 미치므로 탄소중립 시대의 새로운 보호무역 관세 규제로 불리기도 한다.<sup>18)</sup>

또한 글로벌 투자자들은 기업의 ESG 공시를 필수적으로 요구하고 있으며, 국제표준에 따라 재무정보를 투자 판단 요소로 삼고 있다. ESG는 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 영문 첫 글자를 조합한 용어로 ESG가 기업 경영에서 지속가능성을 달성하기 위한 핵심 요소로 떠오르면서 'ESG 정보공시'<sup>19)</sup>가 그 중요성을 확대하며 (KPMG 2023) 규제 압력이 커지고 있다.

## 2) 산업정책 전환 필요

이러한 글로벌 상황 속에서 탄소 감축은 비용이 아니라 기업의 생존 조건이 되었다. 그동안 산업정책이 '경제성장'과 '환경보전' 사이에서 균형을 모색했다면, 이제는 탄소 감축을 경쟁력의 요소로 내재화하는 것이 과제가 되었다. 우리도 2020년 10월 '2050 탄소중립'을 선언하였고, 2021년 10월 '2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안'을 제출하였다.<sup>20)</sup> 이에 따라 산업계 전반의 공정 전환, 에너지믹스 재조정, 친환경 기술 투자가 확산되고 있으며 혁신에 기반을 둔 온실가스 감축 및 사회

---

18) 법무부(2024), "EU 탄소국경조정제도(CABM), 탄소중립 시대의 신보호무역관세 규제" 국제법무지원 뉴스레터 해외규제 모니터링 제2호, 3월 27일.

19) ESG 정보공시란 기업의 ESG 성과·정보를 지속가능경영 보고서에 효과적으로 반영하여 자본시장에 공시하는 개념이다(KPMG 2023).

20) 탄소중립정책포털, <https://www.gihoo.or.kr/>(접속일: 2025. 9. 1).

경제구조 전환으로 정책 방향을 마련하였다.<sup>21)</sup>

ESG와 관련해서도 투자자를 포함한 다양한 정보 이용자가 ESG 정보를 의사결정과정 및 비즈니스에 활용하고 있어, 공시 오류 등이 발생하면 기업은 법적 책임을 지게 될 가능성이 커짐에 따라 “ESG 정보공시가 재무보고와 같은 중요한 ‘기업보고’ 중 하나라는 사실을 전사적으로 인지하여야”(KPMG 2023) 하는 상황에 놓이게 되었다.

### 3) 산업정책 거버넌스에 대한 시사점

거버넌스가 제대로 정립되어 있지 않은 경우, 문제는 정책을 설계하는 부처 간 목표 충돌과 정책 간 불일치를 조정할 주체가 마땅히 없다는 것이다. 탄소중립 목표 달성의 경우 산업부는 경쟁력 유지와 투자 유지에 집중하고, 환경부는 배출권 규제와 감축 의무에 초점을 맞추면서 조율이 어려운 구조가 지속되어왔다.

ESG가 중요해지기 이전, 기존 산업정책은 주로 경쟁력 강화나 투자 확대, 고용 창출 등 양적 성과에 초점을 맞췄다. 그러나 ESG 공시가 의무화되면서 산업정책의 평가지표가 달라지게 되었다. 즉 장기적인 생산량이나 수출 지표와 함께 탄소 배출 감축, 공급망의 인권 및 노동 기준, 지배구조의 투명성 등 비재무적 효과도 고려해야 하는 상황이 되었다. ESG 공시는 단일 부처 정책으로 관리하기 어렵다. 왜냐하면 이는 환경부, 금융위, 산업부, 고용부 등 다부처 협업 사안이기 때문이다.

그러므로 산업정책 거버넌스는 더 이상 지원 중심이 아니라 책임성과 지속가능성을 관리하는 구조로 전환되어야 할 필요가 있다. 기존에는

---

21) 관계부처합동(2023), “탄소중립 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획”, 보도자료, 4월.

산업정책이 경제성장을 위한 플랫폼이었지만 이제는 사회적·환경적 목표 달성의 관리 플랫폼 역할도 해야 한다는 뜻이 된다.

#### (4) AI 등 초융합 기술의 급진적 발전

##### 1) 배경 및 변화 양상

AI, 생성형 모델, 바이오-디지털 융합, 양자컴퓨팅 등 신기술의 발전 속도는 전례 없이 빠르며, 기술의 확산과 산업화 사이의 간극이 사실상 사라지고 있다. 과거에는 기초과학→응용기술→산업화라는 단계적 모델이 유효했지만, 현재는 실험실에서 개발된 알고리즘이 몇 주 내에 글로벌 서비스로 구현되고, 실시간 사용자 피드백이 다시 기술개발을 자극하는 순환구조가 자리 잡고 있다. 특히 “글로벌 기술 리더들이 미래 AI 기술로 ‘물리적(Physical) AI’를 꼽으며 향후 제조업을 기반으로 한 산업에서 많은 가치가 만들어질 것으로 기대”<sup>22)</sup>하고 있어 AI 기술은 모든 산업의 기반이 될 것이며, 산업정책의 대상 영역과 추진 방식 자체를 새롭게 정의하고 있다.

##### 2) 산업정책 전환 필요

초융합 기술은 단순히 한 부처나 산업군의 지원만으로 육성될 수 없다. 기술의 빠른 변화는 기존 제도와 인프라 및 규제 체계의 유연성을 시험하고 있으며, 정부의 단기 기술지원 역할보다는 실험 공간, 신속 승인 체

---

22) 강성은(2025), “AI 시대가 이끄는 한국 주력 수출 산업 변화”, 「트레이드 포커스」, 한국 무역협회.

계, 규제샌드박스 등 제도 설계자로서 해야 할 역할이 더 중요해지고 있다. 또한 기술의 윤리성, 공정성, 보안성 등 새로운 공공 기준도 함께 설정해야 하므로 산업정책은 기술정책·사회정책과도 유기적으로 통합될 필요가 있다.

### 3) 산업정책 거버넌스에 대한 시사점

현존하는 대부분의 AI 관련 위원회, 디지털전환위원회 등은 개별 기술 분야를 중심으로 설계되어 있어 융합 영역 전체를 조정하는 데 한계가 있다. 이제는 초융합 기술전략본부의 역할을 해낼 상설 거버넌스가 필요하고, 이를 통해 과학기술, 산업, 교육, 노동, 안보 분야까지 연계할 수 있어야 한다.

이상에서 논의한 글로벌 산업환경 변화에 따른 거버넌스의 핵심 이슈를 정리하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 산업환경 변화에 따른 거버넌스의 핵심 이슈

외부 변화	거버넌스 측면의 핵심 이슈
미·중 기술 경쟁, 관세전쟁	초부처 조정 역량, 전략기획체계 필요
공급망 교란	위기 대응형 다주체 조정 메커니즘
탄소중립 및 ESG 규제	산업-환경 간 정책목표 일관성 확보
초융합 기술 발전	신속한 정책 기획-실행-피드백 구조

자료: 저자 작성.

앞서 살펴본 바와 같이 현재의 글로벌 산업환경은 기술·공급망·기술·디지털이라는 네 가지 축에서 구조적 변화를 겪고 있다.

미·중 기술 패권 경쟁과 관세전쟁은 산업정책의 외연을 국가안보 차

원으로 확장시켰고, 글로벌 공급망의 교란은 기존의 효율 중심 정책에서 '복원력(resilience)' 중심 정책으로의 전환을 요구하고 있다. 또한 탄소 중립과 ESG 규제는 산업정책이 환경·사회적 책무를 동시에 달성해야 하는 복합 목표 체계로 진화했음을 보여주며, AI와 초융합 기술의 급진적 발전은 산업정책의 설계와 집행 속도를 전례 없이 가속시키고 있다.

이러한 변화 속에서 산업정책의 내용(what) 못지않게 체계(how), 즉 거버넌스의 설계와 운영 방식이 중요한 변수가 되고 있다. 복합 정책 환경에서 각 부처가 개별적으로 대응하는 방식은 더 이상 유효하지 않으며, 기획-집행-평가-환류가 유기적으로 연결되는 '전 주기 통합형 거버넌스'가 산업정책의 성패를 좌우하게 되었다. 특히 전략기술, 공급망, 에너지 전환 등 초국가적 과제에 대응하려면 부처 간 조정·민관협력·데

〈그림 2-1〉 글로벌 산업환경 변화와 거버넌스 시사점



자료: 저자 작성.

이더 기반 의사결정이 하나의 체계 안에서 작동해야 한다.

결국 글로벌 환경 변화에 대응하여 산업정책이 지속성과 실행력을 확보하기 위해서는 개별 사업의 설계보다 정책 간 조정 구조, 부처 간 권한 배분, 민간의 참여 메커니즘이 선결되어야 한다. 이러한 관점에서 산업정책 거버넌스의 개편은 선택이 아닌 필수이며, 이는 한국 산업정책의 전략적 일관성을 확보하기 위한 전제 조건이라 할 수 있다.

## 2. 산업정책 거버넌스의 개념과 중요성

### (1) 산업정책과 거버넌스의 개념

이처럼 산업정책을 둘러싼 외부 환경이 빠르게 전환되는 상황에서 단순히 '무엇을 지원할 것인가'와 더불어 '그 산업정책이 어떤 시스템에서 누구에 의해, 어떻게 기획되고 집행되며, 얼마나 효과적으로 평가되고 피드백되는가'가 동시에 중요해졌다.

이제 산업정책은 단순한 산업 지원이나 보호정책을 넘어 산업구조의 고도화와 혁신역량 축적, 그리고 지속 가능한 성장 기반을 구축하기 위한 국가전략적 선택으로 이해하여야 한다. 다시 말해 산업정책은 시장의 '결과'를 수정하는 것이 아니라 시장의 '방향'을 설계하고 조정하는 기능을 수행한다.<sup>23)</sup> 장하준(2006)은 산업정책을 “국가가 경제 전반에 효율적인 것으로 인식한 결과를 특정 산업—그리고 그 요소로서 기업—으

---

23) Rodrik, D.(2008); Aghio, P, Boulanger, J. and E. Cohen(2011); Mazzucato, M.(2013); Harrison, A. and Rodríguez-Clare(2010).

로 하여금 달성토록 하는 것을 목표로 하는 정책”이라고 정의하였다. 본 보고서에서는 산업정책의 목적은 한국 경제의 지속 성장과 제조업의 국제경쟁력 강화이고, 이를 위해 수출과 투자를 통한 단기적 성장을 실현하고 기술개발, 제도 개선, 구조조정을 통해 장기적 성장을 촉진하는 것을 고유 의미의 산업정책으로 정의한다. 산업정책은 국내 산업과 기업의 발전을 위해 세제, 보조금, 금융, 제도를 그 수단으로 활용한다.

산업정책이 실제로 기능하기 위해서는 정책 대상만이 아니라 그 정책을 설계하고 실행하는 제도적 장치와 운영 체계, 즉 ‘거버넌스(governance)’의 작동 방식이 핵심적인 영향을 미친다. 산업정책 거버넌스란 산업정책의 전 주기(기획-집행-평가-환류)에 걸쳐 정책이 효과적으로 작동하도록 설계된 제도적·조직적·절차적 틀을 의미한다. 이는 중앙정부 내 주요 부처뿐 아니라 지방정부, 민간기업, 연구기관, 기술 전문가 등 다양한 행위자 간의 역할 분담과 협력, 조정 메커니즘을 포함한다. 특히 산업기술, 에너지, 환경, 안보 등 다양한 영역이 정책 대상에 포함되면서 산업정책 거버넌스는 ‘부처 간 조정’이나 ‘정부-민간 간 연계’의 수준을 넘어, 보다 복합적이고 다층적인 조율 체계로 진화할 필요성이 커지고 있다.

결국 산업정책의 효과는 개별 사업이나 예산 규모에도 의존하지만, 이러한 거버넌스 구조가 변화하는 환경에 맞춰 유연하고 전략적으로 작동하느냐에도 달려 있다. 정책 실패의 많은 사례가 단순한 선택의 오류라기보다는 정책 시스템의 설계 미비, 즉 거버넌스의 작동 불능에서 기인한다는 점은 이를 잘 보여준다. 앞으로 산업정책의 성공 여부는 ‘무엇(what)’을 하는가도 중요하지만 ‘누가’, ‘어떻게(how)’ 하는가에도 점점 더 의존하게 될 것이다.

## (2) 산업정책 거버넌스의 중요성

산업정책이 단순히 정책목표나 수단만으로 구성되는 것이 아니라, 이를 실제로 작동하게 만드는 '시스템'의 존재가 핵심이라는 인식이 점점 더 중요해지고 있다. 특히 최근처럼 기술변화 속도가 빨라지고 정책의 대상이 복잡·다층화하는 시기에 산업정책의 성패는 '거버넌스를 얼마나 효과적으로 설계하고 운용하느냐'에 따라 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 여기서 거버넌스는 단지 제도적 장치나 법령 체계만을 의미하는 것이 아니라 정책이 기획되고, 이해당사자 간에 조정되며, 실제로 집행되고, 이후 평가와 환류로 이어지는 전체가 연계된 메커니즘을 의미한다. 문제는 이 과정 어디에서든 병목이 발생하면, 아무리 정교한 정책목표가 설정되었더라도 그 성과는 매우 제한적일 수밖에 없다.

실제로 산업정책의 실패 사례 중 상당수는 정책 자체의 내용이 잘못되었다기보다는, 실행 과정에서의 거버넌스 병목으로 인해 성과가 제한되었거나 의도와 전혀 다른 방향으로 왜곡되었던 경우에 해당한다. 정책이 현장에 도달하기까지 얼마나 복잡한 조정 과정을 거치는지, 그리고 이 조정 구조가 실제로 의사결정과 자원배분에 영향을 미칠 수 있는 권한과 기능을 갖추고 있는지가 성패를 가른다. 이에 따라 국내외 산업정책의 병목 사례를 비교 분석함으로써 거버넌스의 중요성과 한국의 산업정책 거버넌스가 직면한 한계 및 개선 방향을 보다 입체적으로 이해할 수 있다.

과거 국가연구개발(R&D) 예산의 통합과 조정 시도는 한국 정책 거버넌스의 구조적 병목을 여실히 보여주는 대표 사례이다. 특히 이번 정부에서 도입한<sup>24)</sup> '과학기술 부총리제'는 2004년에도 도입되었는데, 그 당시에는 혁신적 개편으로 기대를 모았으나 R&D 예산 배분·조정 권한

부재로 인해 큰 성과 없이 폐지된 바 있다. 제도의 핵심은 과학기술혁신 본부의 신설이었으나 기획재정부가 관장하던 R&D 예산 배분·조정 권한이 이 혁신본부에 제대로 넘어가지 않아 혁신이 제대로 이루어지지 않았다.<sup>25)</sup>

이는 단지 부처 간 예산 다툼에 국한된 문제가 아니라 국가연구개발(R&D)의 기획과 집행, 예산 배분과 환류 체계가 각기 다른 부처에 분산되어 있어, 정책 우선순위의 설정부터 예산의 효율적 집행까지 하나의 일관된 전략으로 묶이지 못하는 구조적 한계를 보여주는 것이었다. 특히 과학기술혁신본부는 국가R&D의 전략적 중추로 설계되었지만, '주요 R&D'에 한정된 권한과 '일반 R&D' 예산에 대한 기재부의 지배적 권한이 공존하면서 실질적인 예산 조정력은 미약한 수준에 머물렀다. 이로 인해 중복 사업과 유사 과제가 난립하고, 부처 간 칸막이식 운영이 지속되며, 거버넌스 체계의 비효율성이 고착되는 문제가 발생하였다. 결국 정책 권한과 책임이 분리된 구조에서는 부총리라는 명패만으로 정책의 방향성과 실행력을 확보하기 어렵다는 교훈을 남겼다. 이 사례는 산업 정책 거버넌스에서 '통합기획과 실질 조정 권한'이 결여될 때 제도적 개편은 껍데기에 그칠 수 있음을 단적으로 보여준다.

또 하나의 병목 사례는 초기 유럽연합(EU)의 배터리산업 육성 전략에 서도 확인된다. EU는 2017년부터 역내 배터리산업을 육성하기 위한 전략을 수립했지만<sup>26)</sup>, EU 집행위원회와 회원국 정부, 민간기업 간에 역할 정립과 조정 메커니즘이 제대로 마련되지 않으면서 초기 단계에서 투자와 기술 확보가 지연되었다. 특히 각국이 이해관계를 우선시하면서 자

---

24) 정부조직법(시행 2025. 10. 1).

25) 머니투데이(2025), "AI·R&D 총괄지휘 동력 확보... 예산 배분·조정권 확대 관건", 9월 9일.

26) 강노경(2021), "EU의 배터리산업 육성전략과 시사점", 「KITA Market Report」, 한국무역협회.

금과 인센티브가 분산되고, 전략적 민관 연계가 원활히 이루어지지 못했다. 그 결과 우리 LG에너지솔루션이나 중국의 CATL 등 경쟁 기업에 비해 생산능력 확보가 뒤처지고, 기술 내재화 속도도 더뎠다.

이 두 사례는 산업정책의 성공이 단지 정책 수립 그 자체에만 있는 것이 아니라, 그것을 설계하고 조정하고 실행하는 시스템 전체에도 달려 있다는 점을 시사한다.

산업정책 거버넌스의 실패는 흔히 정책의 실행력이 떨어지는 이유로 지목되지만, 그 이면에는 더 구조적이고 복합적인 문제들이 자리하고 있다. 특히 탄소중립과 AI 분야는 최근 산업정책의 핵심 어젠다로 부상했음에도 불구하고 그 추진 과정에서 다층적인 거버넌스 병목이 반복적으로 드러난 대표적인 영역이다.

우선 탄소중립 분야에서는 2021년 정부가 발표한 ‘2050 탄소중립 시나리오’<sup>27)</sup>가 발표 당시 큰 반향을 일으켰지만, 실행 과정에서 산업부, 환경부, 국토부 등 주요 부처들은 감축 목표 설정과 수단의 우선순위를 두고 입장 차이를 좁히기 어려웠고, 각 부처가 따로 움직이는 ‘부처별 대응’ 구조가 형성되었다. 시민사회와 산업계의 의견 수렴은 많은 경우 형식적으로 진행되었고, 실제 사회적 합의 수준에 이르지 못했다. 그 결과, 감축 목표는 수립되었지만 이를 뒷받침할 실효적인 정책 수단과 투자계획은 빠져 있었고, 산업계는 급작스러운 규제 확대에 대한 불만을 제기하고 환경단체는 정부 정책의 실행력 부족을 비판하는 등 전망위적인 혼선이 발생했다.

한편 인공지능 분야에서도 유사한 거버넌스 병목 사례가 나타났다. 지난 정부는 2024년 대통령 직속 ‘국가AI위원회’를 출범시켰지만, 이 거

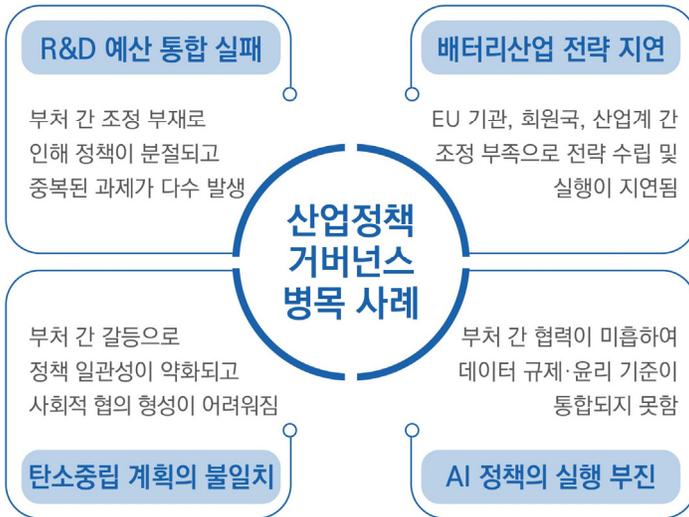
---

27) 탄소중립녹색성장위원회, <https://www.2050cnc.go.kr/>(접속일: 2025. 9. 1).

버넌스 체계는 통합적 정책 조정보다는 상징적 자문기구로 작동하는 데 그쳤다. AI는 기술 특성상 교육, 노동, 산업, 통신, 규제 등 여러 부처가 동시에 관여해야 하는 초융합 영역이지만, 여러 부처와의 유기적인 협력이 제도화되지 않았다. 특히 데이터 규제, 윤리 기준, 인재 양성, 산업 활용 등에서 이견과 중복을 조정하는 기능을 거의 수행하지 못했다.<sup>28)</sup>

이 두 사례는 각각 탄소중립이라는 장기적 과제와 AI라는 초고속 기술 영역에서 나타난 문제이지만, 공통적으로 정책의 전 주기적 거버넌스가 부재하거나 느슨했다는 점에서 중요한 시사점을 보여준다. 정책 기획 단계에서부터 이해관계자 조정, 실행 구조 설계, 평가 및 환류 체계

〈그림 2-2〉 거버넌스 병목 예시



자료: 저자 작성.

28) 대한민국 정부(2024), “AI 대전환으로 도약하는 대한민국을 위해 민·관 원팀의 ‘국가 총력전’ 선포”, 대통령실 보도자료, 9월 26일.

에 이르기까지 산업정책이 복잡한 사회·기술·경제 환경과 조응하려면 거버넌스는 단순한 '지원 구조'가 아니라 '정책 인프라'로 기능해야 한다. 결국 산업정책의 성과는 '무엇을 하느냐'도 중요하지만 '누가, 어떤 방식으로 하느냐'에 의해서도 좌우된다. 특히 이해당사자가 다수인 영역에서는 통합된 기획 역량과 유연한 조정 시스템을 기반으로 한 거버넌스 재설계가 핵심 과제로 떠오르고 있다.

이러한 글로벌 환경 변화와 산업정책의 재정의 흐름 속에서 실제 주요 경쟁국에서는 어떤 방식으로 산업정책 거버넌스가 작동하고 있는지를 우리와 비교해볼 필요가 있다. 이에 다음 장에서는 주요국의 거버넌스 작동 사례를 비교하여, 한국의 거버넌스에 주는 함의를 찾고자 한다.

## 제3장

# 한국과 주요 경쟁국의 산업정책 거버넌스



### 1. 한국의 산업정책 거버넌스 현황

팬데믹 이후 우리의 주요 경쟁국들이 산업정책을 전략적으로 추진해 가고 있는 가운데, 한국 역시 산업의 성장과 미래 경쟁력 확보를 위해 산업정책 체계 전반에 대한 점검이 필요한 시점에 놓여 있다. 산업정책 전략은 다양하게 구상하고 실행하고 있으나 거버넌스 부분만 보면 아직도 정책의 연속성과 실효성을 충분히 뒷받침하지 못하는 구조적 한계를 안고 있다. 우선 산업정책의 실행 기반은 여전히 부처별 분절적 접근에 머무르며, 기획·집행·평가가 유기적으로 연계되지 못한 채 반복적인 병목과 단절을 경험하고 있다. 민관협력체계는 많은 경우 형식적인 참여 수준을 넘어서지 못하고 있으며, 데이터 기반 정책역량<sup>29)</sup>도 선진국에

29) 2020 데이터기반행정 활성화에 관한 법률 제정으로 “공공기관이 생성하거나 다른 공공기관 및 법인·단체 등으로부터 취득하여 관리하고 있는 데이터를 수집·저장·가공·분석·표현하는 등의 방법으로 정책 수립 및 의사결정에 활용함으로써 객관적이고 과학적으로 수행하는 행정”의 기반이 마련되었으나 여전히 미흡한 실정이다(데이터기반행정 활성화에 관한 법률 제2조 제2호 참조).

비해 미흡한 수준이다. 특히 법과 재정 측면에서는 장기적 전략 설계보다는 단기적 대응 위주의 운영이 일반화되어 있어, 정책의 예측 가능성과 지속가능성 확보에 심각한 제약으로 작용하고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 절에서는 한국 산업정책 거버넌스의 구조적 특징과 취약점을 다음 측면에서 진단해보려고 한다. 우선 산업정책을 담당하는 부처 간 기능 배분과 정책 컨트롤타워의 부재를 포함한 ‘제도·조직·구조’의 측면, 둘째, 정책의 전 주기에 걸친 실행 프로세스상 단계별 문제를 확인한다. 셋째, 민관협력 메커니즘의 실질적 작동 측면, 넷째, 데이터와 지표 활용 체계의 수준을 진단한다. 마지막으로 다섯 번째는 산업정책의 지속성과 안정성을 확보하는 데 필요한 ‘법·재정적 기반’의 문제점을 짚어본다. 이 다섯 가지 진단은 이후 제2절에서 다룰 주요국 사례분석 및 개선 방안 제시의 기초로 활용될 것이다.

### (1) 제도·조직·구조 측면: 역할 분산과 컨트롤타워 부재

한국의 산업정책은 종래 산업통상자원부를 주축으로 추진되어왔으나, 최근 들어 디지털 전환, 탄소중립, 기술주권 등 산업정책의 범위가 급격히 확장되면서 과기정통부, 중기부, 환경부, 기재부, 국무조정실 등 다양한 부처가 동시에 관여하는 다중 행위자 체제로 전환되었다. 문제는 이들 기관 간의 역할과 권한이 명확히 정리되지 않은 채 병렬적으로 정책을 추진한다는 점이다. 이 부처들의 조정 기능을 담당할 상설 컨트롤타워는 부재하며, 총리실이나 대통령실이 간헐적으로 전략 조정을 시도하지만 법적 권한과 상시 조율 능력이 부족한 상황이다.

예를 들어 반도체산업 육성의 경우 산업부, 과기정통부, 교육부가 각 각 투자, R&D, 인력 지원을 맡고 있지만 전체 반도체산업 생태계 관점

에서 일관된 방향성을 확보하기 어렵다. 이처럼 산업정책 전반이 부처 간 칸막이 구조에 갇혀 효율성을 잃고 있으며, 복합 어젠다에 대해 종합적 전략을 수립하거나 위험을 조기에 감지·대응하기 어려운 한계가 반복되고 있다.

## (2) 정책주기별 프로세스 측면: 기획-집행-평가-환류의 단절

정책의 효과는 그 내용을 넘어 정책주기의 연속성과 내적 논리에 의해 결정된다. 한국 산업정책의 기획 단계는 대체로 단기 과제 중심으로 설계되며, 정책 간 시너지를 고려한 통합적 로드맵은 드물다. 사업 우선 순위는 정무적 판단이나 이해관계자에 의해 좌우되기 쉬운 구조이며, 중장기 전략보다는 단기 성과 중심의 접근이 우선시된다.

집행 단계에 이르면 예산·조직·집행 책임이 분산되어 있어 사업 간 연계가 어렵고, 현장에서의 유연한 집행도 제한된다. 평가체계는 대체로 형식적 지표와 사업 성과에 국한되며, 정책 실패에 대한 기록과 분석, 그리고 이로부터 얻는 교훈은 거의 공유되지 않아 경험이 단절된다. 이러한 단절적 구조 속에서는 선순환 환류가 작동하지 않으며, 다음 정책 기획 단계에서도 동일한 문제점이 반복된다. 결국 산업정책은 ‘학습 없는 반복’이라는 구조적 한계에 직면하게 된다.

## (3) 민관협력 메커니즘 측면: 협의의 형식화와 실효성 저하

민관협회는 산업정책의 정당성과 실효성을 높이는 핵심 장치이다. 하지만 한국의 민관협의체는 실질적인 공동기획보다는 발표 형식의 일방 소통에 가까운 경우가 많다. 각종 산업정책 관련 위원회나 자문회의는

주로 형식적 의무 이행 수단으로 운영되며, 핵심 의사결정과정에서 민간의 영향력은 제한적이다.

산업현장에서의 다양한 목소리, 특히 신산업·중소기업·스타트업 생태계의 실질적 의견은 제도권에 충분히 반영되지 못하고 있으며, 자문위원의 구성도 학계나 정부 출신 중심으로 편중되는 경향이 강하다. 빠르게 변화하는 기술·시장 환경에 대응하려면 유연하고 실시간 피드백이 가능한 거버넌스 체계가 요구되지만, 현재의 위원회 구조는 그러한 기능을 수행하기 어렵다. 민관 간 신뢰 기반 협력체계 부재는 정책의 타이밍과 수용성을 동시에 저해하는 주요 요인이 되고 있다.

#### (4) 데이터 및 지표 활용 측면: 정책 기반으로 기능하지 못하는 데이터

산업정책의 설계와 평가에서 데이터 기반 의사결정은 필수적이지만, 한국의 정책 거버넌스 체계에서 데이터는 보조적 수단에 머무는 경우가 많다. 2020년 ‘데이터기반행정 활성화에 관한 법률’ 제정으로 데이터기반행정<sup>30)</sup>의 법제화가 이루어졌다. 그러나 여전히 아직까지는 부처별·담당자별로 흩어진 산업통계, 기술 동향, 기업 데이터가 상호 호환되지 않거나, 특정 부처의 내부 자료로만 활용된다. 또한 많은 경우 정책평가 지표가 계량 지표 위주로 고정되어 있으며, 예측과 시나리오 분석도 제한적이다.

최근에는 디지털 전환을 통해 AI, 빅데이터 기반의 정책분석 가능성이 커졌지만, 이를 실질적으로 활용할 수 있는 인프라와 인력, 조직문화는 여전히 부족하다. 그 결과, 산업현장의 동태적 변화나 신기술의 조기

---

30) 데이터 기반 행정 활성화에 관한 법률 제2조 제2호 참조.

포착이 어려워지고, 사후 대응 중심의 '뒤따라가는 정책'이 반복되고 있다. 데이터 기반 정책의 핵심은 단순한 지표 수집이 아니라, 이를 기획-집행-평가-환류 전 과정에서 통합 활용하는 능력인데, 이러한 역량이 정책 현장에 아직 정착되지 못한 상황이다.

#### (5) 법·재정적 기반의 지속가능성 측면: 불안정한 법·재정이 만든 정책의 단절

산업정책이 일관성 있게 추진되기 위해서는 법적 근거와 재정적 안정성이라는 이중의 기반이 뒷받침되어야 한다. 그러나 한국의 산업정책은 여전히 다수의 정책이 비법령 기반으로 발표하는 수준에서 수립되어 지속가능성이 낮은 경우가 많고, 단년도 예산사업 중심 운영에 의존하고 있는 것이 현실이다. 주요 산업정책이 대통령 임기와 정권 성향에 따라 설계되고 수정되며, 이로 인해 정책의 방향이 중장기적 비전보다는 단기적 성과 위주로 변질되는 경향이 강하다.

법령 없이 운영되는 정책은 제도적 연속성 확보가 어렵고, 유사 사업 간 중복이나 단절이 빈번하게 발생한다. 이러한 구조는 사업의 일관성과 정책 수요자의 예측 가능성을 저하시킬 뿐 아니라 정책 성과의 누적과 지속적인 개선을 어렵게 만든다.

재정 측면에서도 산업정책 관련 예산은 총지출 대비 상대적으로 작고, 그나마도 매년 편성되는 개별 부처 단위의 한시적 사업으로 분절되어 있어 전략적인 자원배분이 어렵다. 이러한 재정구조는 각 부처가 단기 성과에 치중한 예산 항목을 경쟁적으로 제출하게 만들고, 장기적인 산업구조 개편이나 인프라 구축 등 지속성이 요구되는 정책에는 충분한 재원이 배정되지 못하는 문제로 이어진다.

따라서 정책의 법적 기반과 재정구조의 설계 부족은 한국 산업정책 거버넌스의 구조적 취약성 중 하나로 지적되며, 이는 주요국의 법률 기반 산업전략 및 정책 기획 예산제도와 비교해보면 더욱 명확해진다. 미국의 경우 IRA<sup>31)</sup>와 CHIPS Act<sup>32)</sup> 등 주요 전략정책이 연방의회를 통과하여 법률로 정립되며 수백억 달러 수준 이상의 안정적 예산이 함께 설정된다. 독일과 일본 역시 산업 관련 법령과 장기 재정계획을 통해 정책의 연속성을 보장하고 있다.

(그림 3-1) 한국 산업정책 거버넌스의 주요 과제



자료: 저자 작성.

이와 같이 한국의 산업정책 거버넌스는 구조적 분산, 주기별 연계 단

31) 미국 인플레이션 감축법의 총예산은 7,730억 달러 규모로 이 중 4,330억 달러는 정부 직접 보조금 및 세액공제 등의 형태로 친환경 에너지산업 육성, 청정연료 사용 자동차산업 지원, 기후변화 대응 노력에 투입될 예정이다(이호영, 2022).

32) 2022년 8월 바이든 미국 대통령은 핵심 및 신흥 기술에 대한 공공 및 민간 부문 투자를 위해 2,800억 달러(약 366조 원) 규모의 'CHIPS Act of 2022(Public Law No. 117-167)'(이하 '반도체법')에 서명. 이 법은 'Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors(CHIPS) for America Fund'라는 제호로 ①반도체 제조 시설 또는 장비의 건설, 현대화 또는 확장을 위한 인센티브 프로그램, ②고급 반도체에 대한 R&D 및 인력 활동을 추진하기 위한 상무부 주도의 프로그램, ③관련 공급망, 국가안보 및 국제 협력 이니셔티브에 대한 보충적 프로그램을 포함(김앤장 법률사무소, 2022).

절, 민관협력의 형식화, 데이터 활용 부족, 약한 법·재정적 기반의 지속 가능성이라는 복합적 한계를 안고 있다. 이는 단지 개별 부처의 문제라 기보다는 현재의 거버넌스 체계 전반이 복잡화된 글로벌 산업환경에 대응할 준비가 되어 있지 않다는 것을 보여준다.

이러한 진단을 바탕으로 다음 절에서는 미국, EU, 일본 등 주요 경쟁국에서는 어떻게 산업정책 거버넌스가 작동하고 있는지를 살펴봄으로써 한국에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

## 2. 주요 경쟁국의 산업정책 거버넌스 현황

### (1) 미국

#### 1) 산업정책 거버넌스의 특징

미국 산업정책 거버넌스의 특징은 민간 중심의 분권적 구조와 백악관 주도의 전략적 중앙화이다. 미국은 전통적으로 산업정책 전담 부처 없이 백악관 중심의 전략적 조율 체계를 갖추고 있다. 국가경제위원회(National Economic Council, NEC)<sup>33</sup>와 과학기술정책실(Office of Science and Technology Policy, OSTP)<sup>34</sup>이 정책 기획 및 조정의 핵심 기구로

---

33) 1993년에 신설된 국가경제위원회(NEC)는 대통령에게 미국 및 세계 경제정책에 대해 자문을 제공하는 기구이다. NEC는 대통령 행정실(Executive Office of the President, EOP)의 일부로서 정책개발국(Office of Policy Development) 산하에 있다. 행정명령에 따라 NEC는 네 가지의 주요 기능을 수행한다. ①국내의 경제문제에 대한 정책 수립 조정, ②대통령을 위한 경제정책 자문 조정, ③경제 목표의 일관성 확보, ④경제정책 이행 감독이다(<https://www.whitehouse.gov/>, 접속일: 2025. 6. 1).

34) 과학기술정책실(OSTP)은 대통령과 대통령실(EOP)에 국가정책과 행정부 업무의 과학, 공학,

작동하며, 인플레이션 감축법(IRA), 반도체법(CHIPS Act)과 같은 주요 정책은 대통령 주도로 기획되고 실행되는 특징을 지닌다. 이러한 구조는 통상적인 상황에서는 민간이 기술혁신과 사업 기회를 주도하고 정부가 이를 후방에서 지원하는 형태이지만, 전략적 필요성이 대두될 경우에는 백악관이 주도권을 쥐고 신속하게 중앙집중형 정책을 설계하고 집행할 수 있다는 점에서 유연성을 갖춘다. 그러나 NEC와 OSTP가 정책 기획 및 조정 역할은 수행하나, 예산 편성이나 재정 배분 같은 실질적 권한은 보유하고 있지 않다. 이와 달리 예산관리처(Office of Management and Budget, OMB)는 산업정책의 예산 편성·조정·집행을 총괄하며, 규제 사전 검토 및 정책 성과평가까지 산업정책 전 주기에 관여하는 핵심 조직이다. OMB 실장은 연방 부처 장관과 동일하게 대통령 지명 및 상원 인준 절차를 거치며, 이는 OMB의 위상과 중요성을 보여주는 대표적 사례다.

정책 프로세스 측면에서는 실리콘밸리 모델에 기반하여 민간이 시장에서 기회를 창출하면 정부는 필요한 분야에 미션 기반으로 자금을 투입하거나 규제 환경을 조정하는 구조다. 이는 성과 중심의 정량 평가보다는 민간 혁신을 유도하기 위한 인센티브 설계에 가까운 방식이며, 신속성과 실험성이 강조된다. 민관협력도 유연하게 구성되어 있는데, 전략 산업별 태스크포스(TF)나 국방부(DOD)와의 연계 프로그램이 대표적이다. 특히 DARPA와 ARPA-E<sup>35)</sup>는 고위험·고성과형 R&D를 추진하는 정부 주도형 혁신의 상징으로 평가받는다.

---

기술 측면에 대한 자문을 제공한다. 여기에는 경제, 국가안보, 국토 안보, 보건, 외교, 환경, 교육, 자원관리 등의 사안이 포함된다. <https://www.whitehouse.gov/ostp/>(접속일: 2025. 6. 1).

35) 에너지고등계획원(Advanced Research Projects Agency-Energy, ARPA-E)은 미국의 성공적인 모델인 DARPA를 따라 2007년 에너지부(Department of Energy, DOE) 산하에 설립되었다. ARPA-E는 “석유 소비 세계 1위 국가 미국의 외국산 에너지의 수입을 10년 동안 20%까지 감소시키기 위한 ‘파괴적이고 혁신적인(Disruptive&Innovative)’ 에너지기술과 정책 개발을 목적”으로 한다(한국에너지기술연구원, 2014).

데이터 기반 정책역량은 정부보다는 민간의 기술 활용이 우세한 편으로, 연방정부는 산업 현황 분석보다는 정책 효과를 계량화하는 데 중점을 둔다. 결과적으로 미국 산업정책 거버넌스의 강점은 평상시에는 분권적이고 민간 주도적으로 운영되면서도 필요시에는 백악관 중심의 신속한 전략 집중이 가능한 '전략적 탄력성'에 있다고 볼 수 있다.

미국의 산업정책 거버넌스를 제1절에서 논의한 다섯 가지 측면에서 살펴보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 미국 산업정책 거버넌스의 특징

	주요 내용	핵심 특징 및 시사점
① 제도·조직·구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업정책 전담 부처 없음</li> <li>백악관 국가경제위원회(NEC), 과학기술정책실(OSTP) 중심 조정</li> <li>필요시 공급망 조정관·태스크포스 등 임시 조직 운용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>분권형 운영+전략적 중앙화</li> <li>임무 기반(Task-based) 조직으로 정책 속도·유연성 확보</li> <li>고정 부처 중심의 경직성 최소화</li> </ul>
② 정책주기	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 도입 전 효과 예측(impact forecasting) 중시</li> <li>GAO(연방회계감사원)가 의회 산하 감시·평가 수행</li> <li>사후평가보다 사전 검증 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 설계 단계에서의 검증 중시</li> <li>의회 중심의 피드백 구조</li> <li>학습형 거버넌스에 근접</li> </ul>
③ 민관협력 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간이 혁신 주도, 정부는 후방 지원</li> <li>DARPA·ARPA-E 등 고위험·고성과형 프로젝트 운영</li> <li>프로젝트 단위의 민관 컨소시엄 구조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 주도+정부의 전략적 개입</li> <li>위원회 중심이 아닌 동적 파트너십</li> <li>유연한 인센티브 설계로 혁신 촉진</li> </ul>
④ 데이터 기반 정책역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간이 데이터·기술 분석 주도</li> <li>정부는 메타 분석과 정책 효과 계량화 담당</li> <li>GAO, CBO 등 독립 분석기관이 정책 근거 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부의 메타 분석 중심 운영</li> <li>데이터 기반 정책 신뢰도 확보</li> <li>정책 결정의 실증성 강화</li> </ul>
⑤ 법·재정적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회가 예산 편성·집행 권한 전담</li> <li>IRA, CHIPS Act 등 법률 기반 정책 운영</li> <li>다년도 재정계획으로 장기 안정성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률 기반 정책 운영+재정 안정성 확보</li> <li>정치 주기와 무관한 지속가능성 보장</li> <li>한국의 단년도 예산 대비 구조적 안정성 우위</li> </ul>

자료: 저자 작성.

## 2) 산업정책 거버넌스 세부 사항

미국의 산업정책 거버넌스는 의회의 강력한 통제권과 시장 중심의 간접 지원 방식을 특징으로 한다. 대통령은 국가전략 방향과 정책 어젠다 설정에서 중요한 역할을 하지만, 실질적인 예산 집행 권한은 의회가 전적으로 행사한다. 최근에는 경제안보(Economic Security)가 국가전략의 핵심 어젠다로 부상하면서 국가안보회의(National Security Council, NSC)가 산업정책 논의에 깊이 개입하고 있다. NSC는 국가안보와 산업정책을 연계한 방향을 제시하고, 특히 공급망 취약성 평가 및 대응 정책을 경제안보 관점에서 조정하는 역할을 수행한다.

미국 의회는 산업정책의 예산 편성과 집행에 대해 결정적인 권한을 갖고 있다. 대통령은 국가전략과 정책 어젠다를 제시할 수 있으나, 실질적 예산 집행은 의회의 법적 승인 없이는 불가능하다. 산업정책 실행을 위한 예산은 수권법(authorizing act)과 세출법을 통해 반드시 법적으로 뒷받침되어야 한다. 세입 및 세출 관련 법안은 하원에서 먼저 발의되어야 하며, 산업정책은 주로 다양한 법률 조항이 복합적으로 구성된다.

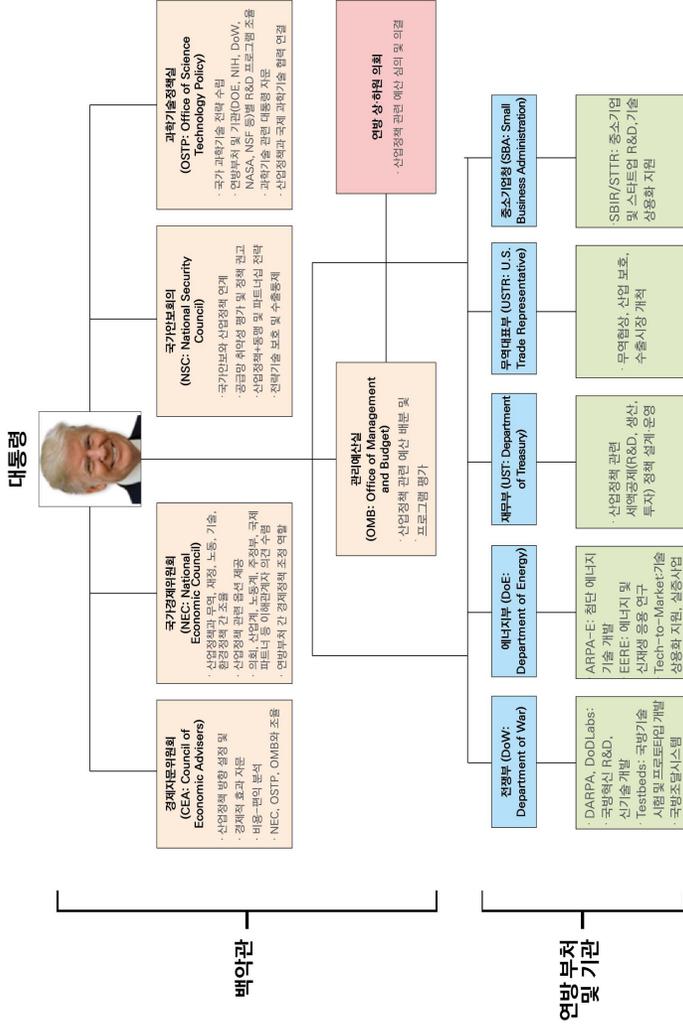
대통령은 국가전략 방향을 제시하고 산업정책 어젠다를 설정할 수 있지만, 실질적인 정책 실행을 위한 권한(특히 예산 관련)은 제한적이다. 산업정책 실행을 위한 예산 편성 및 지출은 의회의 승인 없이는 불가능하며, 대통령이 산업정책을 지시할 수는 있지만 실제로 자금이 움직이게 하려면 수권법과 세출법이 필요하다. 행정명령은 대통령이 법률 제정 없이 내릴 수 있는 정책 지침으로, 주로 행정부 내 집행 지침을 설정하거나 시그널을 주는 수단으로 활용되기도 한다. 하지만 법률을 대신하는 효력이 없으며 기존 법률을 침해하지 않는 한도 내에서만 유효해야 한다. 재정 집행이 수반되지 않으면 실질적 효과가 제한적이며, 예산

투입이 필요한 사업은 반드시 의회의 입법(수권법+세출법)을 통해야 하고 행정명령만으로는 실행하기 어렵다는 한계가 존재한다.

미국 행정부는 정책 어젠다에 따라 필요시 새로운 보직을 신속하게 신설해 활용한다. 국가안보회의(NSC)나 국가경제위원회(NEC) 산하에 조정관(Coordinator) 혹은 수석보좌관(Senior Advisor) 등 임무 중심의 직책을 임명하는 방식이며, 산업정책이나 공급망 대응의 경우 백악관 내 공급망 조정관(Supply Chain Coordinator)과 같은 임시 보직이 만들어지기도 한다. 이러한 임시직 신설이 가능한 것은 미국이 대통령의 행정명령(Executive Order)을 통해 임무 기반의 한시 조직이나 직책을 법적 효력을 갖춘 형태로 제도화할 수 있기 때문이다. 즉 대통령의 행정명령은 한국의 한시적 TF 운영과 달리 법적 구속력을 지닌 행정 조치로서 특정 정책의 임무 수행을 위해 새로운 직책이나 전담 조직을 신속히 설치할 수 있는 제도적 기반을 제공한다. 그 결과 미국은 한국처럼 고정된 부처 구조가 아닌, 임무 기반 조직(task-based structure) 중심으로 높은 정책 속도와 융통성을 확보할 수 있다. 정책적 임무가 종료되면 해당 보직은 자연스럽게 소멸 또는 재편되는 구조를 갖는 것이 특징이다.

미국은 정책이 집행된 이후의 평가보다는 정책 도입 이전 단계에서의 효과 예측(impact forecasting)을 더욱 중시한다. 예산을 편성하거나 법안을 제출하기 전에 효과를 정량적으로 추정하는 것이 관행화되어 있다. 이 과정에서 미 의회 산하 기관인 연방회계감사원(GAO)은 정부 정책과 예산 집행의 적정성, 효과성, 투명성을 감시하는 역할을 수행한다. 이 기관은 독립 감사 기구이며 ‘Congressional Watchdog’으로 불린다. 반면 의회조사국(Congressional Research Service, CRS)은 산업정책 거버넌스에서 입법 지원 기능을 담당한다. CRS는 상·하원 의원들에게 산업정책 관련 법안의 법적 구조, 예산 및 재정 효과, 타당성 분석 자료 등을

〈그림 3-2〉 미국 산업정책 거버넌스의 구조



자료: 미국 산업정책 거버넌스 자료회의.

제공하여 의회의 정책 설계와 감시 능력을 강화한다. 즉 GAO가 집행 이후의 평가와 감시를 담당한다면, CRS는 정책 도입 및 입법 단계에서의 과학적·객관적 근거를 제공하는 지원 기관으로 기능한다.

GAO는 산업정책, 예산사업, 정부 프로그램이 실제로 목표에 부합하게 집행되었는지를 평가하며, 단순한 회계감사에 그치지 않고 정책 성과 분석 및 구조적 문제 진단까지 수행한다. GAO의 분석 결과는 의회에 공식 보고되어 다음 회계연도 예산 및 관련 법안 논의에 직접 영향을 준다. 이러한 구조는 한국의 감사원보다 의회와 정책 사이클에 밀착된 구조이다. GAO의 평가는 행정 부처나 백악관 등 정책 설계·집행 주체의 책임을 묻는 근거로 활용되며, 필요시 청문회와 연계되어 부처 장관·기관장이 소환될 수도 있다. 한국처럼 정기 국정감사 형태의 포괄적 점검이 아니라 문제가 발생한 특정 사안을 집중적으로 추적하고 책임을 묻는 방식이 미국의 특징이다.

미국의 산업정책 거버넌스는 한국에 여러 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 산업정책 추진 시 입법부의 역할이 매우 중요하며, 대통령의 정책 의지가 실제 예산 편성과 집행으로 이어지기 위해서는 의회와 긴밀한 협력이 필수적임을 보여준다. 둘째, 유연한 임무 중심의 조직 운영 방식과 정책 도입 전 정량적 효과 분석 방식을 도입함으로써 한국의 경직된 조직 구조와 사후평가 중심의 시스템을 개선할 수 있는 가능성을 제시한다.

## (2) 일본

### 1) 산업정책 거버넌스의 특징

일본 산업정책 거버넌스의 특징은 중앙 부처 주도의 수직적 정책과

민관 네트워크의 안정성이다. 일본은 산업정책에서 비교적 전통적인 '관 주도형' 체계를 유지하고 있다. 핵심 역할은 경제산업성(METI)이 담당하고 산업정책 기획, 규제 설계, 예산 집행에 이르기까지 수직적 일원화를 특징으로 한다. 특히 METI는 민간과의 깊은 교류를 통해 특정 산업을 중점적으로 육성하는데, 각종 연구회와 정책 위원회를 통해 기업, 전문가, 지역 이해관계자와의 협력을 강화해왔다.

특히 일본의 산업정책은 정부정책평가법(Government Policy Evaluations Act, 2001)을 통해 모든 부처가 정책의 효과성과 효율성을 주기적으로 평가하도록 제도화되어 있다. 각 부처는 자율적 자체평가를 수행하며, 총무성(Ministry of Internal Affairs and Communications, MIC)이 중앙에서 이를 종합·조정한다. 이 법은 정책의 전 주기(기획-집행-평가-환류)에 걸친 PDCA 사이클을 법제화하였으며, 행정기관이 정책결과를 공표하고 다음 연도 정책에 반영하도록 의무화하고 있다. 이로써 일본의 정책평가 시스템은 산업정책의 투명성·책임성·지속가능성을 보장하는 제도적 기반이 된다. 이러한 제도화된 평가 시스템은 일본 산업정책의 장기적 연속성과 투명성을 강화하고 기획-집행-평가-재기획으로 이어지는 정책 사이클을 더욱 공고히 하고 있다. 과거 정책의 기록이 체계적으로 정리·보존되어 후속 기획에 활용되며, 정권교체나 부처장 교체에도 불구하고 정책의 연속성이 유지되는 특징이 있다. 예컨대 경제안전보장 관련 법안은 수년간의 협의를 거쳐 통과되었으며, 이 과정의 회의 내용과 참여자 명단이 모두 기록·공개된다. 히토류 정책 또한 정권교체와 무관하게 관련 기록과 평가가 축적되어 정책의 역사를 추적할 수 있다. 이러한 기록문화는 정책의 투명성과 예측 가능성을 높이는 핵심 기반이자 정책 선순환을 가능하게 하는 요소로 평가된다.

또한 산업정책의 평가 단계에서는 MIC가 각 부처의 평가 결과를 통합·

비교 분석하여 ‘정책평가 연례보고서’를 국회에 제출하고, 그 결과가 다음 회계연도 예산 및 산업전략 수립에 직접 반영된다. 이는 일본의 산업정책 거버넌스가 단순한 ‘기획-집행’ 중심을 넘어 ‘평가-환류-재설계’로 이어지는 폐쇄적 선순환구조를 갖추고 있음을 보여준다.

정책주기는 중앙 부처에서의 정책 기획-실행이 중심이며, 평가와 환류는 다소 형식적이거나 부처 내부에 국한되는 경향이 있다. 다만 산업혁신정책, AI·로봇 등 신산업 관련 정책에서는 시범 사업을 통해 환류체계를 강화하려는 시도도 진행 중이다. 정부정책평가법은 이러한 환류기능을 제도적으로 뒷받침하며, 정책평가 결과가 차기 산업정책 예산 배분에 반영되는 점에서 실효적 효과를 발휘한다. 민관협력은 비교적 공공 주도의 ‘조정형’ 거버넌스로, 국가 프로젝트 추진 시 산업계의 조직적인 참여가 보장되는 반면, 역동성이 떨어질 수 있다는 평가도 존재한다.

데이터 기반 정책역량에서는 과학기술정책, 지역산업정책, 각국의 정책평가 및 성과 피드백, 연속성, 성과지향 등에서 상세한 통계 및 기술로드맵이 축적되어 있으며, 이를 기반으로 정책 정합성을 높이고자 하고 있다. 일본은 철저한 사전 계획과 안정성을 기반으로 한 정책 수행이 강점이지만, 변화 대응 속도나 유연성 측면에서는 한계가 지적된다.

일본의 산업정책 거버넌스를 제1절에서 논의한 다섯 가지 측면에서 살펴보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 일본 산업정책 거버넌스의 특징

	주요 내용	핵심 특징 및 시사점
① 제도·조직·구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• METI 중심의 수직적 일원화</li> <li>• 내각부·내각관방이 전략기획 총괄</li> <li>• CSTI의 기획·배분 기능 강화</li> <li>• 정책금융기관(DBJ 등)을 통한 장기 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙집권적 구조+내각 중심 전략 조정</li> <li>• 정책 일관성·전문성 높음</li> <li>• 유연성·혁신 속도는 제한적</li> </ul>

(계속)

	주요 내용	핵심 특징 및 시사점
② 정책주기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기획·집행 중심, 평가·환류는 부처 내부</li> <li>• 일부 신산업에서 시범 사업형 피드백 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강한 기획·약한 학습형 구조</li> <li>• 안정적이지만 순환적 개선은 미흡</li> </ul>
③ 민간협력 매커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구회·위원회를 통한 제도적 민간협의</li> <li>• 전문가·산업계 상시 참여</li> <li>• 정부 주도의 조정형 구조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안정적 네트워크형 협력</li> <li>• 제도화 강점, 역동성 약함</li> </ul>
④ 데이터 기반 정책역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RESAS·Teikoku Databank 등 정교한 통계 인프라</li> <li>• 정책 적합성 확보 중심 데이터 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적합성 중심의 데이터 거버넌스</li> <li>• 예측력·SI 활용은 제한적</li> </ul>
⑤ 법·재정적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률 기반의 장기 정책 운영</li> <li>• 정책금융기관을 통한 전략적 자금 지원</li> <li>• 기업지배구조 개혁 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책금융 중심의 안정적 재정구조</li> <li>• 지속성·예측성 높음, 신속성 낮음</li> </ul>

자료: 저자 정리.

## 2) 산업정책 거버넌스 세부 사항

일본의 산업정책은 전통적으로 강력한 경제산업성(METI)을 중심으로 한 정부 주도형 모델을 특징으로 하며, 최근에는 혁신정책 거버넌스의 변동을 통해 국가성장전략과 기술사업 간 연계성을 강화하고 있다. 일본의 산업정책은 경제산업성이 산업구조 조정 및 첨단산업 육성에서 광범위한 권한과 전문성을 바탕으로 정책을 기획하고 집행해왔다. 지난 20여 년간 국가 차원에서 내각(정권) 간 정책의 연속성이 관측되며, 이는 정책의 일관성과 집행력을 높이는 데 기여한다.<sup>36)</sup>

최근 10여 년간 국가 차원의 성장전략-혁신정책-기술사업 간 연계성을 강화하고 있다. 행정개혁을 계기로 내각부·내각관방 중심의 국가전략기획 상위체계를 확대 및 강화했다. 내각부·내각관방 주도의 국가전략기획은 횡단형 보좌 기구 및 인재 운영을 통해 부처 간 칸막이를 넘어선 정책 조율을 가능하게 하는 특징이 있다. 횡단적 정책 회의체의 확대

36) 이해진·홍성주(2024), “일본의 혁신정책 거버넌스 변동 분석과 한국에의 시사점”, 『STEPI Insight』, 제333호, 과학기술정책연구원, pp. 4-5.

는 민관 협업 및 전문가 참여를 통한 정책 결정 시스템을 확립하였다. 이를 통해 정부의 정책 결정 과정에 민간의 전문성과 현장의 목소리가 반영될 기회가 확대되었다.

기획 배분형 정책 수단의 직접 관리 기능은 점차 강화되고 있다. 이는 과학기술정책연구원(CSTI)의 권한이 확대되면서 임무 지향적 R&D 사업과 같은 기획 배분형 정책 수단을 정부가 직접 관리 및 조정하는 역할이 커졌기 때문이다. 결과적으로 정부가 특정 목표를 달성하기 위해 연구 개발 과제나 사업에 보다 적극적으로 개입하고 필요한 자원을 배분하는 형태가 강화되었음을 의미한다.

일본은 정책금융기관을 잘 활용하여 산업정책을 지원하고 있다. 일본 정책투자은행(DBJ) 등 정책금융기관을 통해 특정 산업 또는 기술 분야에 대한 장기적이고 안정적인 자금 지원이 이루어지며, 이는 정부의 전략적 산업육성 의지를 반영한다. 일본은 단기적 성과보다는 장기적인 관점에서 산업구조 변화와 기술혁신을 목표로 하는 정책을 수립하는 경향이 있다.

일본은 2015년 이후 기업지배구조 개혁을 지속적으로 추진해왔으며, 2023년 말에는 독립 사외이사 비율이 95%에 달하는 등 기업 거버넌스 항목이 크게 개선되었다. 이는 산업정책의 직접적인 부분은 아니지만, 시장의 효율성을 높이고 기업의 경쟁력을 강화하는 간접적인 거버넌스 노력으로 볼 수 있다.

일본의 사례는 한국 산업정책 거버넌스에서 총괄 부처의 역할 강화, 정책의 연속성 확보, 그리고 내각 중심의 전략기획체계 구축의 중요성을 시사한다. 또한 민관협력 채널의 제도화와 전문가 참여 확대, 그리고 특정 목표 달성을 위한 기획 배분형 정책 수단의 효과적인 운영 방식은 우리나라의 산업정책에 중요한 시사점을 제공한다.

### (3) 유럽연합

#### 1) 산업정책 거버넌스의 특징

유럽연합(EU) 산업정책 거버넌스의 특징은 초국가 협력 기반의 합의형 정책 조정 체계이다. EU는 단일국가가 아닌 국가 간 협의체라는 점에서 산업정책 거버넌스가 가장 복합적인 구조를 띠고 있다. 산업정책에 대한 법적 권한은 회원국에 있고, EU 차원에서는 전략적 방향성과 공동 투자 기제를 설계·운영한다. EC 산하 DG GROW(DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs)가 중심 역할을 하며, EU 반도체법(EU Chips Act), 그린딜 산업 계획(Green Deal Industrial Plan) 등이 대표적인 공동 추진 사례다.

정책주기 면에서는 ‘미션 지향(Mission-oriented)’ 접근이 두드러지며, 기획 단계에서 민간·시민사회·연구기관이 공동으로 참여하는 ‘전방위적 협의’ 구조를 채택하고 있다. 민관협력 구조는 다양한 PPP(Public-Private Partnerships), 산업연합체(Joint Undertakings), 호라이즌 유럽(Horizon Europe) 같은 연구 프로젝트를 통해 체계화되어 있으며, 이해당사자 간 조율 메커니즘이 잘 정착되어 있다.

데이터 기반 역량은 정책 설계뿐 아니라 사업 평가에서도 정량적 기준이 명확하며, 특히 지속가능성·사회적 영향 등 비경제적 지표도 적극 반영하는 것이 특징이다. EU는 거버넌스의 투명성과 합의 기반 추진 방식이 강점인 반면, 의사결정 속도가 늦고 개별 국가의 집행력에 따라 성과 편차가 발생할 수 있다는 점이 한계로 지적된다.

EU의 산업정책 거버넌스를 제1절에서 논의한 다섯 가지 측면에서 살펴보면 <표 3-3>과 같다.

〈표 3-3〉 EU 산업정책 거버넌스의 특징

	주요 내용	핵심 특징 및 시사점
① 제도·조직·구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업정책 권한은 회원국에 있으나, EU 집행위원회 (European Commission) 산하 DG GROW가 전략 방향·공동투자 메커니즘을 설계</li> <li>EU 반도체법, 그린딜 산업 계획 등 초국가적 산업 전략 추진</li> <li>다층적(초국가-국가-지역) 의사결정 구조 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초국가 협력형 거버넌스</li> <li>중앙 통합보다는 조정·조율 중심</li> <li>다양한 이해관계 반영 가능하나 절차 복잡</li> </ul>
② 정책주기	<ul style="list-style-type: none"> <li>미션 지향 접근 채택: 정책 기획 초기부터 산업·시민·학계가 공동 참여</li> <li>사전영향평가(impact assessment) 및 사후 성과 평가(KPI 기반) 체계화</li> <li>의사결정은 집행위원회→유럽의회→각국 이사회 순으로 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>합의형·순환형 정책주기</li> <li>평가·피드백 체계가 정교</li> <li>속도보다 정당성과 투명성 중시</li> </ul>
③ 민간협력 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 PPP, 산업연합체, 호라이즌 유럽 프로그램 운영</li> <li>기업, 연구기관, 시민사회가 공동연구·투자 형태로 참여</li> <li>산업연합체·이해관계자 포럼을 통한 상시 소통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도화된 개방형 협력 구조</li> <li>다층적 네트워크를 통한 조정력 우수</li> <li>조정 비용과 시간 부담은 존재</li> </ul>
④ 데이터 기반 정책역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 설계·집행·평가 전 과정에 정량적 데이터와 지표 적극 활용</li> <li>경제·환경·사회 영향분석을 통합한 종합 평가시스템 구축</li> <li>정책 문서·평가보고서 전면 공개로 투명성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>데이터 기반 투명 거버넌스 모델</li> <li>지속가능성·사회적 영향 등 비경제적 지표도 반영</li> <li>데이터 접근성과 활용성 매우 높음</li> </ul>
⑤ 법·재정적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>과거 Directive(지침) 중심→최근 Regulation(집행 규칙) 중심으로 전환</li> <li>EU 예산은 회원국 공동 부담+개별 국가 재정 결합 구조</li> <li>보조성(Subsidiarity)원칙 하에서 EU는 회원국이 수행하기 어려운 영역에만 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법제화·재정체계의 조정형 모델</li> <li>회원국 자율성과 EU 공동이익의 균형 추구</li> <li>예산 집행력은 합의 의존적이라 제약 존재</li> </ul>

자료: 저자 작성.

## 2) 산업정책 거버넌스 세부 사항

EU의 산업정책 거버넌스는 다국가 체제의 복잡한 의사결정 구조와 역내 통합 및 전략적 자율성 추구를 특징으로 한다. 보조성 원칙에 따라 회원국의 자율성을 존중하면서도 공동의 이익을 위한 초국가적 개입을 확

대하고 있다.

EU는 단일국가가 아니라 회원국들의 복합 정치체제이므로, 산업정책을 포함한 주요 정책 결정과 집행이 다층적이고 복잡한 과정을 거친다.<sup>37)</sup> EU의 산업정책은 회원국 간 협의, 정당 간 이해관계 조정, 초국가적 합의를 통해 형성된다. EU 집행위원회가 정책을 제안하면, 유럽의회와 각국 장관으로 구성된 이사회가 이를 검토하고 조율하는 과정을 반복한다. 이러한 구조는 정책 결정 과정에서 다양한 이해관계를 동시에 반영하며, 그만큼 협의 과정이 길고 복잡하다는 특징이 있다. EU 정책 결정 과정에서는 유럽의회 내 정당 간의 이념 차이와 EU 이사회 내 회원국 간의 이해관계 충돌이 동시에 발생한다. 이로 인해 하나의 법안이 처리되기까지 여러 차례의 협의를 거치게 되며, 이는 정책 형성 및 집행까지 상당한 시간이 소요되는 주요 원인이 된다.

EU 산업정책의 법제화 방식은 과거 이행·지침(Directive) 중심에서 집행 규칙(Regulation) 중심으로 변화하고 있다. 과거에는 각 회원국이 지침을 자율적으로 해석해 적용할 수 있었으나, 최근에는 모든 회원국이 동일하게 이행해야 하는 직접적이고 구속적인 효력을 갖는 집행 규칙이 점차 확대되고 있다.

EU의 예산은 원칙적으로 전체 회원국이 공동 부담하는 EU 집행 예산으로 구성되지만, 실제 재정 투입은 각국의 개별 재정과 연결되어 있어 실질적인 예산 집행을 위해서는 국가 간 합의가 필수적이다. 이는 예산의 실행력을 높이는 데 한계를 주는 요인으로 작용한다.

EU는 보조성(subsidiarity) 원칙에 따라 회원국의 자율성을 존중하면서도 공동의 이익을 위한 초국가적 개입을 점차 확대해왔다. 산업정책

---

37) 법안 하나를 처리할 때에도 EU 집행위원회(제안자)→유럽의회→각국 장관 이사회→조율 및 승인 과정을 반복한다.

을 포함한 대부분의 정책에서 기본적인 주도권은 여전히 회원국에 있으며, 국가 차원의 주도권을 우선시한다. EU 상위 기관은 하위 수준, 즉 회원국이 수행하는 것보다 EU 차원이 더 효과적일 때에만 허용된다. 초국가적 개입은 유럽 공동이익(European Common Interest)이 명확히 존재할 때로 제한된다. 특히 조세, 보조금, 규제 권한이 회원국에 분산되어 있어 EU가 직접적으로 산업을 육성하기는 어렵고, EU 집행위원회는 규범이나 가이드라인 중심의 정책 수단을 활용한다. 재정지원도 제한적이며, 산업정책은 기본적인 규범을 EU가 정하고, 이를 회원국이 이행하는 구조로 운영된다.

EU는 다양한 이해관계가 얽혀 있어서 의견 수렴과 평가 절차가 잘 구성된 편이다. EU 집행위원회가 법안 또는 정책 초안을 제안하기 전, 경제적·사회적·환경적 영향을 정량·정성적으로 분석하는 평가보고서를 작성하여 일반에 공개하고, 정책의 필요성과 타당성에 대한 검토 자료로 활용된다. 모든 중요 법안 및 규정은 이해관계자(시민, 기업, NGO 등) 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 하며, 온라인 포털을 통해 최소 수주~수개월간 의견을 접수하고, 피드백은 최종 보고서에 반영된다. 정책 시행 이후에는 유럽의회나 유럽감사원(ECA)이 사후평가를 하며, 주요 산업정책은 정책별 성과지표(KPI)를 설정하여 성과 분석·비용효과성 평가를 통해 다음 정책 설계에 반영된다.

EU의 복잡한 다층적 의사결정 구조는 다양한 이해관계를 조율하는 데에 중요한 시사점을 제공한다. 또한 보조성 원칙은 중앙정부와 지방정부, 그리고 산업 부문별 자율성 존중의 균형점을 찾는 데 참고할 수 있다. 법제화 방식의 변화(Directive→Regulation)와 철저한 사전영향평가 및 이해관계자 의견 수렴 절차, 그리고 사후평가를 통한 정책 환류 시스템은 한국의 산업정책 거버넌스 개선에 중요한 함의를 제공한다.

## (4) 독일

### 1) 산업정책 거버넌스의 특징

독일 산업정책 거버넌스의 특징은 한마디로 기술 기반 3자 협력과 플랫폼 중심 연계 거버넌스라 할 수 있다. 독일은 기술 기반 산업정책에서 가장 내실 있는 거버넌스 구조를 갖춘 국가 중 하나다. 연방경제기후부 호부(BMWK)와 연방교육연구부(BMBF)가 정책 기획을 주도하고 있으며, 프라운호퍼(Fraunhofer) 등 응용연구기관과의 긴밀한 연계를 통해 정책과 연구개발, 산업 간 연결고리를 효과적으로 관리하고 있다. 주정부(Länder)의 권한도 강력하여 지역 단위 산업정책과 중앙정부의 연계 구조가 뚜렷하게 나타나는 분권적 시스템이 특징이다.

정책주기 측면에서는 중장기 로드맵 기반의 기획, 실행, 평가체계가 잘 정립되어 있으며, 기술 분야별 ‘플랫폼’ 중심의 민관협의체가 환류 기능도 담당한다. 민관협력은 독일의 대표 강점 중 하나로, ‘산학연’ 3자 협력 구조가 제도화되어 있으며, 이를 통해 실험적 시도와 현장 연계가 동시에 이루어진다.

데이터 기반 정책은 디지털 전환을 계기로 더욱 강화되고 있으며, 특히 산업(Industrie) 4.0 관련 정책에서는 실시간 데이터 활용, 표준화, 보안 체계까지 아우르는 통합적 데이터 거버넌스를 지향하고 있다. 독일은 정교한 제도 설계와 민관협력 기반이 강점이지만, 때로는 관료주의적 접근으로 인해 신속성이 떨어진다는 평가도 존재한다.

독일의 산업정책 거버넌스를 제1절에서 논의한 다섯 가지 측면에서 살펴보면 <표 3-4>와 같다.

〈표 3-4〉 독일 산업정책 거버넌스의 특징

	주요 내용	핵심 특징 및 시사점
① 제도·조직·구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방경제기후보호부(BMMK)·연방교육연구부(BMBF)가 공동 주도</li> <li>프라온호퍼 등 응용연구기관과 긴밀히 연계</li> <li>연방·주정부(Länder) 간 권한 분담이 명확한 분권적 협치 구조 형성</li> <li>BMMK 개편으로 산업·기후·에너지정책 통합 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>분권형+기술 기반형 거버넌스</li> <li>정책 일관성과 전문성이 높음</li> <li>부처 간 협력 구조가 제도화되어 있음</li> </ul>
② 정책주기	<ul style="list-style-type: none"> <li>중장기 로드맵 기반의 기획-집행-평가체계</li> <li>'전환기 산업정책(2023)' 등 산업·기후 연계 전략 추진</li> <li>기술별 플랫폼(예: 산업 4.0) 중심의 상시 피드백 구조 작동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기획-실행 연계가 강한 순환형 정책주기</li> <li>절차적 완결성이 높지만 신속성은 제한적</li> </ul>
③ 민간협력 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>산학연(정부-산업-연구기관) 3자 협력 구조 제도화</li> <li>각 산업 분야별 플랫폼과 연구회가 공동기획 및 실행 주체 역할</li> <li>중소기업(Mittelstand)·히든챔피언 중심의 혁신 네트워크 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도화된 협력 시스템+실형적 프로젝트 병행</li> <li>협력 안정성은 높으나 관료적 절차로 속도 느림</li> </ul>
④ 데이터 기반 정책역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>디지털 전환·산업 4.0을 계기로 실시간 데이터·표준화·보안 체계 통합</li> <li>R&amp;D 데이터와 산업통계가 연동된 통합 데이터 거버넌스 구축</li> <li>지역 단위에서도 정책 데이터베이스 활용 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정교한 데이터 거버넌스 체계</li> <li>정책 적합성과 예측력이 높음</li> <li>혁신 속도보다는 안정적 분석 중심</li> </ul>
⑤ 법·재정적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업정책과 기후정책의 통합적 법적 기반 확립</li> <li>BMMK 중심의 탄소중립 관련 재정 확대</li> <li>EU Green Deal, NextGenerationEU 등 유럽 차원의 재정 연계</li> <li>강소기업 및 스타트업 지원을 위한 장기자금 프로그램 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법적 안정성과 재정 지속성 확보</li> <li>중장기 계획 중심으로 정책 일관성 높음</li> <li>절차 중심 운영으로 민첩성은 낮음</li> </ul>

자료: 저자 작성.

## 2) 산업정책 거버넌스 세부 사항

독일의 산업정책 거버넌스는 전통적인 제조업의 강점을 유지하면서도 기후변화 대응 및 디지털 전환 같은 새로운 산업 과제에 대응하기 위한 정부의 역할 변화, 연방정부와 주정부 간의 분권적 시스템을 특징으로 한다.

독일은 탄소중립 전환을 산업정책의 핵심 동력으로 삼고 있다.<sup>38)</sup> 2021년 기후변화 대응 정책 업무를 연방경제에너지부(BMWi)로 이관하여 연방경제기후보호부(BMWK)로 개편함으로써 기후정책과 산업정책을 통합적으로 추진하는 거버넌스를 구축하였다. 이는 탄소중립 산업경쟁력 강화와 경제안보를 동시에 추구하는 전략이다. BMWK는 기존의 산업 및 경제정책과 더불어 재생에너지, 전력망, 전력 부문 등 에너지정책, 그리고 독일 전체의 기후변화 대응 정책까지 주관하며 규모와 예산이 대폭 확대되었다.

독일 연방경제기후보호부(BMWK)는 지정학적 변화, 입지 여건 악화, 기후 중립 전환 등의 산업 과제 대응을 위해 전환기 산업정책(2023년 10월 발표)을 수립하였다.<sup>39)</sup> 이 정책은 독일 산업의 입지 여건 개선, 경제안보 강화, 기후 중립적 혁신을 위한 정책 방향을 제시한다. 특히 유럽 중심의 전환기 산업정책 운영이 불가피하다는 인식을 바탕으로 EU의 그린딜 및 산업전략이 독일 정책의 전략적 틀을 설정하고 독일의 산업 입지 보존 노력이 유럽 전체의 산업 기반 확립을 뒷받침하는 형태를 띠는 특징을 가진다.

독일 산업정책의 또 다른 핵심축은 분권적 거버넌스 구조이다. 연방 정부는 거시경제정책, 대외무역 등 국가 차원의 기본 방향을 설정하고 전체 전략을 조율한다. 반면 16개 주정부(Landesregierung)는 이러한 중앙의 큰 틀을 바탕으로 지역경제 개발, 산업클러스터 조성, 중소기업 지원 등 지역 현실에 밀착된 산업정책을 설계하고 집행한다. 이 같은 분권

---

38) 정훈·이상준(2024), “탄소중립 산업경쟁력 강화를 위한 일본·독일의 전략과 국내에의 시사점”, 「국가미래전략 Insight」, 제117호, 국회미래연구원.

39) 기술동향조사실(2023), “독일 전환기 산업정책 발표(獨 BMWK, 10. 24)”, 「정책동향」, 2023년 제21호, 한국산업기술진흥원.

적 체계는 중앙의 일관된 전략과 지방의 유연하고 현장 친화적인 정책 실행이 조화되도록 하여, 산업정책의 효과를 한층 높이는 기반이 된다.<sup>40)</sup> 예를 들어 독일의 과학기술 거버넌스 시스템 역시 분권적 구조로 되어 있으며, 짧은 정치적 주기와 긴 R&D 기간 간의 불일치에도 불구하고 이러한 분권적 시스템이 오히려 국가의 연구개발 정책을 점차 발전 시킨다는 강점을 가지고 있다.<sup>41)</sup> 연방정부와 주정부 간의 조정 활동 및 상호 협의와 동의 과정을 통해 정책이 추진되는데, 최근 연방정부의 R&D 자금 분담 비중이 증가 추세이다.<sup>42)</sup>

독일 경제의 중추 역할은 미텔슈탄트(Mittelstand)로 불리는 강력한 중소기업들이 담당하고 있다. 이들 기업 중에는 전 세계적으로 성공을 거두는 히든 챔피언이 다수 포함되어 있다. 연방정부는 스타트업 정책의 일환으로 독일을 유럽 최고의 스타트업 국가로 만들고자 하며 혁신, 디지털화, 지속가능성 등의 분야에서 다양한 조치와 계획을 통해 창업 환경을 개선하고 자금조달을 간소화하는 데 주력하고 있다.

전후 독일은 사회적 시장경제 모델을 통해 자유 신장, 경제적 번영, 사회적 연대와 정의를 실현하고자 노력해왔다. 이러한 공공 목표를 이루는 수단으로 합의 형성, 협동 및 협상 등을 강조하였다. 이는 다양한 이해당사자들 사이에 적절한 균형을 유지하고 사회적 통합력을 증진시키는 데 중점을 둔 거버넌스 양상으로 나타난다.

독일의 사례는 기후변화 대응과 같은 메가트렌드를 산업정책의 핵심 동력으로 삼아 부처를 개편하고 정책을 통합하는 방식에 중요한 시사점

---

40) 독일의 에너지정책 역시 철저한 분권 구조로 진행된다. 연방정부는 큰 방향을 제시하고 16개 주정부가 지역 특성에 맞는 에너지정책을 수립 및 집행하는 구조이다.

41) 정선양(2020), 「독일의 과학기술체제와 기후변화정책」, 국가과학기술인력개발원.

42) 임지윤(2024), 「About Europe: 독일」, 2024-01, 한-EU 연구협력센터.

을 제공한다. 또한 분권적인 R&D 시스템 속에서도 효율적인 협의와 조정 과정을 통해 혁신역량을 강화하는 점, 그리고 강소기업 중심의 경제 구조를 유지하고 지원하는 정책은 한국의 산업생태계 고도화 및 균형 발전에 참고할 수 있다.

## (5) 중국

### 1) 산업정책 거버넌스의 특징

중국 산업정책 거버넌스의 특징은 중앙계획 기반의 추진력 강화형 모델이라 할 수 있다. 중국은 명확한 중앙집중형 산업정책 거버넌스를 유지하고 있다. 국무원과 공업정보화부(MIIT)가 산업정책의 기본 방향을 제시하고 국가발전개혁위원회(NDRC), 과기부(MOST) 등의 핵심 기관들과 함께 주요 전략산업을 총괄한다. 이러한 중앙집중적 구조는 ‘중국제조 2025’, ‘제14차 5개년 계획’ 등 중장기 전략이 정권 안정성과 결합되어 일관성을 유지하고 예측 가능한 추진력을 가능하게 한다.

정책주기 역시 중앙의 명령계획형 구조가 강하며, 중앙에서 설정한 방향을 지방정부가 적극적으로 반영하여 세부 계획을 수립한다. 지방정부는 이 과정에서 다양한 보조금·금융지원·세제감면 등을 동원해 중앙이 지정한 전략산업을 유치하고 육성하는 데 핵심적인 역할을 수행한다. 중국의 민관협력은 시장 중심보다 국가 주도의 민간 수행 형태로 작동하는 것이 특징이다. 이는 주로 대기업 국유화나 국가 주도 투자펀드를 통해 실질적으로 ‘국가 주도-민간 수행’ 형태로 작동하며, 민간 혁신 기업이 전략산업의 핵심 주체로 편입되어 정부의 정책목표 달성을 위한 수행자 역할을 한다.

데이터 기반 정책에서는 대규모 산업 데이터 수집이 가능하지만, 정책평가에 대한 공개성과 투명성은 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다. 반면 중앙집중형 거버넌스 덕분에 정책 일관성과 자원 집중력은 매우 강력하여 지정된 분야에 대해 빠르게 성과를 창출하는 능력을 보유하고 있다. 중국의 거버넌스는 강한 일관성과 추진력을 바탕으로 단기 성과를 도출하는 데 유리하지만, 분산된 자율성과 사회적 검토 메커니즘은 상대적으로 약한 편이다.

중국의 산업정책 거버넌스를 제1절에서 논의한 다섯 가지 측면에서 살펴보면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 중국 산업정책 거버넌스의 특징

	주요 내용	핵심 특징 및 시사점
① 제도·조직·구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>공산당 중앙위원회가 국가산업전략을 총괄하며, 국무원 산하 공업정보화부(MIT)·국가발전개혁위원회(NDRC)·과기부(MOST)가 실행 담당</li> <li>중앙집중형 명령-계획 거버넌스</li> <li>'티아오(條, 중앙 수직)'-'콰이(塊, 지방 수평)' 구조를 통해 중앙 통제와 지방 자율 결합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강력한 중앙 리더십+지방 실행력 병행</li> <li>목표 일관성, 정책 추진력 우수</li> <li>자율성과 조정 유연성은 낮음</li> </ul>
② 정책주기	<ul style="list-style-type: none"> <li>5개년·10개년 장기 계획 중심의 명령계획형 주기</li> <li>중앙이 전략목표 설정→지방이 세부 집행 계획 수립</li> <li>정책 학습 및 피드백은 당 조직 내 교육·승진 시스템을 통해 이루어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획 중심의 단선적 정책주기</li> <li>일관성은 강하지만 피드백 투명성은 낮음</li> <li>정권 주기와 무관한 지속 추진 가능</li> </ul>
③ 민간협력 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>국유기업(SOE) 중심의 전략산업 운영</li> <li>민간기업은 국가 프로젝트의 수행 주체로 편입</li> <li>국가 주도-민간 수행 구조, 산업별 협회·펀드를 통한 간접 참여</li> <li>국유·지방 기업이 지역산업 육성에 활용됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 주도형 민간협력 모델</li> <li>자금·기술 동원력 탁월</li> <li>민간의 자율적 혁신·감시 기능은 약함</li> </ul>
④ 데이터 기반 정책역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 차원의 대규모 산업 데이터 인프라 보유</li> <li>정책평가·성과 데이터의 공개성 및 외부 검증은 제한적</li> <li>빅데이터·시 분석 역량은 정부·국유기관 중심으로 집중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>데이터 축적·활용력은 높지만 폐쇄적 구조</li> <li>정책 성과의 검증·투명성 부족</li> <li>기술 통제와 산업 보안 측면에서는 강점으로</li> </ul>

(계속)

	주요 내용	핵심 특징 및 시사점
⑤ 법·재정적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업정책은 중앙계획법·5개년 계획·산업진흥조례 등으로 법제화되어 있음</li> <li>• 정책자금은 국유은행·산업투자펀드·지방보조금 등 국가 주도 재정체계에 의해 지원</li> <li>• 특정 산업(반도체, AI, 배터리 등)에 집중된 대규모 보조금 정책 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙 통제형 재정·법제 기반</li> <li>• 자원 집중력·정책 일관성 탁월</li> <li>• 경쟁 왜곡·비효율 리스크 상존</li> </ul>

자료: 저자 작성.

## 2) 산업정책 거버넌스 세부 사항

중국의 산업정책 거버넌스는 중국공산당을 중심으로 한 강력한 국가 주도형 모델로, 정책의 일관성과 추진력을 확보하는 데 초점을 맞추고 있다. 중국 산업정책 거버넌스의 가장 큰 특징은 주요 정책 결정이 모두 중국공산당 중앙위원회를 중심으로 이루어진다는 점이다. 당 중앙위원회는 국가 발전의 큰 방향성을 제시하며, 5개년 및 10년 단위의 장기 계획부터 연간 세부 계획까지 정책의 큰 틀을 직접 결정한다. 각 정부 부처는 이를 세부적인 정책으로 구체화하여 실행하고, 당의 지침에 따라 보고 및 승인 과정을 거친다. 이는 정책의 일관된 추진과 효과적인 이행을 가능케 하는 핵심 구조다.

다음으로 중국의 행정 시스템은 ‘티아오(條)’와 ‘콰이(塊)’로 불리는 독특한 구조를 통해 중앙과 지방 간의 유기적인 협력체계를 구축하고 있다. 티아오는 수직 구조를 의미하며, 국가발전개혁위원회(NDRC), 공업정보화부(MIIT) 등 중앙 부처를 중심으로 산업정책의 원칙과 큰 방향을 설정하고, 특정 산업의 발전 전략, 기술 표준, 투자 정책 등을 결정하는 구조이다. 콰이는 수평 구조를 의미하며, 32개 성(省) 및 직할시 등 지방 정부는 중앙정부의 큰 틀을 바탕으로 지역 특성과 산업 여건을 고려하여 세부적인 정책을 수립하고 집행하는 구조이다. 이러한 구조는 중앙

의 일관된 전략과 지방의 자율성을 동시에 충족시켜 정책 효과를 극대화한다.

중국 산업정책의 고유한 특징 중 하나는 정책 학습 및 피드백이 중국 공산당 조직을 통해 이루어진다는 점이다. 중국공산당은 모든 정부 기관에 당 조직을 설치하고 정기적인 학습을 통해 정책목표의 일관성을 유지한다. 이 과정에서 당원들의 이해와 인식이 통일되고, 공무원의 인사 및 승진 과정에서 당 조직의 평가가 중시됨에 따라 정책 집행의 효율성을 높이고 중앙의 의지가 효과적으로 전달된다.

중국 산업정책의 핵심 특징은 중앙 및 지방 국유기업(SOE)을 국가전략 실현을 위해 전략적으로 활용하는 것이다. 중앙 국유기업은 고속철도, 전력, 통신, 항공 등 국가안보 및 핵심 인프라 관련 산업에서 독점적 지위를 유지하며 국가전략목표 실현을 위한 주요 도구로 작동한다. 지방 국유기업 및 집체기업은 지방정부 산하 기업들로 지역경제 활성화 및 특정 산업 육성을 목표로 운영되며, 지방의 특수성을 반영한 맞춤형 정책 추진에 기여한다.

정책결정자의 강력한 의지는 중국 산업정책 추진의 중요한 원동력으로 작동한다. 이러한 의지는 종종 단기적인 경제적 효율성보다 장기적인 국가 목표를 우선시하는 특징을 보인다. 대표적인 예로 달 탐사 프로그램 등 국가적 대규모 프로젝트를 일관되게 추진하고 성공시킨 사례가 있으며, 이는 강력한 중앙 주도형 거버넌스가 발휘하는 추진력과 집중력을 명확하게 보여준다.

중국의 당 중심 거버넌스와 티아오-콰이 모델은 한국의 산업정책 거버넌스에 중요한 시사점을 제공한다. 명확한 국가 목표 설정, 강력한 중앙의 리더십, 중앙과 지방 간 유기적 협력의 중요성을 강조한다. 또한 전략적 국유기업의 활용과 내수 시장 활성화가 한국의 산업생태계

강화 방안 마련에 참고가 될 수 있다. 다만 지나치게 경직된 시스템의 한계를 극복하기 위해서는 정책 결정의 투명성과 전문성 확보가 병행되어야 한다.

### 3. 산업정책 거버넌스 비교 및 시사점

한국의 산업정책 거버넌스를 미국, 일본, EU, 독일, 중국 등 주요국과 비교하면 구조적·절차적 측면에서 뚜렷한 차이를 확인할 수 있다. 우선 제도 및 조직구조에서 한국은 산업통상부를 중심으로 하되 기획재정부나 과학기술정보통신부 등에 기능이 분산되어 있으며, 실질적인 정책 컨트롤타워는 부재한 상황이다. 이에 반해 미국은 백악관 주도의 유연하고 신속한 전략 중심 운영, 일본은 경제산업성을 통한 수직적 구조, EU는 초국가적 공동 조정 시스템, 독일은 연방정부와 주정부 간 협력체계, 중국은 중앙당 주도형 집중 구조 등 각국 고유의 방식으로 정책 조정력을 확보하고 있다.

정책주기 프로세스 측면에서도 한국은 기획-집행-평가-환류 간 유기적 연계가 부족하고, 특히 사후평가와 피드백 체계가 약하다는 점에서 취약점이 있다. 반면 주요국은 정책의 성과 유도형 설계, 유연한 전략 조정, 현장 기반의 실행력 강화 등을 통해 각각의 정책목표를 일관성 있게 추구하고 있다. 민관협력 메커니즘 역시 한국은 대체로 형식적 위원회 운영에 머무는 반면, 주요 경쟁국은 미국의 DARPA<sup>43)</sup>나 독일의 프라운

---

43) 방위고등연구계획국(Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA)은 미국 국방부의 연구개발 기관으로, 군에서 사용할 신기술 개발을 담당하며 “현대 세계를 형성한 기관”이라고 평가받기도 한다(The Economist, 2021. 6. 3).

호퍼 모델<sup>44</sup>)처럼 실질적인 역할을 수행하는 민간 연계 중간 플랫폼이 존재하는 구조가 두드러진다.

〈표 3-6〉 국가별 비교 분석을 통한 주요 시사점

	한국	미국	일본	EU	독일	중국
① 제도·조직구조	산업부 중심, 기재부·과기부 분산, 컨트롤타워 부재	전담 부처 없음, 백악관 중심, 민간 자율성 강화	경제산업성 중심 수직구조, 전통적 관료 주도	유럽위원회와 회원국 공동 조정, 초국가적 구조	연방정부-주정부 간 협력 강한 산업 연계 조직	중앙당·국무원 주도 계획형 집중 구조
② 정책주기 프로세스	기획-집행-환류 간 연계 미흡, 정책의 일관성 낮음	민간 선도-정부 후속 성과 유도형 보조 구조	기획-집행 연계는 강하나 유연성 부족	공동 전략 수립 및 단계적 조정 정합성 강조	산업계·연구기관과 동시 설계, 현장 실행력 중시	5개년 계획 기반, 일관성과 속도 우위
③ 민간협력 메커니즘	위원회 중심이나 실질 협력성 낮음, 형식적 운영 많음	DARPA, ARPA-E 등 고위험 R&D 민간 연계 활발	산업계와 관료의 긴밀한 협력 '조정외 일본 모델'	다양한 이해관계자 플랫폼 협상 중심 설계	프라운호퍼 등 중개기관 주도, 민간 기술전략 반영	국유기업·지방정부 동원, 강력한 동원형 협력
④ 데이터·지표 기반	정책평가 데이터 부족, 산발적 관리	민간 데이터 기반 정책 설계, 효과 중심 분석	정량 평가보다 전문가 합의 중시	통계 기반 정책 설계 강화, 디지털 전환 가속	기술정책 지표 활용, 선진적 지표 연계형 R&D 평가	데이터 기반 의사결정 강화, 대규모 계획 관리
⑤ 법·재정적 기반의 지속가능성	지침·계획 중심, 법령 미비, 정권 따라 정책 변화 큼	IRA, CHIPS 등 법제화 강화, 민간 재정 매칭 많음	법률 기반 장기 예산 확보, 정책 안정성 높음	장기 전략-예산 일치 구조, 정책 일관성 유지	기술혁신법 등 제도 인프라 확립, 연방-주정부 재정 공유	중앙 재정-지방 보조 연계, 법률+계획 병행 설계

자료: 저자 정리.

44) 프라운호퍼-게젤샤프트(Fraunhofer-Gesellschaft)는 독일 전역에 있는 75개 연구소가 연합한 형태의 독일 정부 연구기관으로 전 세계에서 가장 성공적인 산·연 협력 모델로 평가받는다. 각 연구소는 지역 대학·중소기업과 긴밀히 협업 관계를 유지하고 있다. 프라운호퍼 홈페이지, <https://www.fraunhofer.de/en/about-fraunhofer.html>; 조선비즈(2024. 3. 24).

데이터 기반 역량에서 한국은 정책 수립 및 평가를 위한 통계와 지표 활용, 정책 전 주기에서 생성된 정성 자료의 축적, 활용 등이 제한적이며 각 부처 간 데이터 연계도 부족한 편이다. 반면 주요국은 민간 데이터를 적극 활용하거나 정책 지표를 제도화하여 정책 효과의 정량적 추적을 가능하게 하고 있다.

마지막으로 법·재정적 기반의 지속성에서도 한국은 지침과 실행계획 중심의 단기적 구조에 머무르고 있는 반면, 주요국은 전략산업 분야의 경우 법률 기반 예산을 확보하거나 중장기 계획을 정례화하여 안정성을 강화하고 있다.

이러한 비교를 통해 한국 산업정책 거버넌스의 현재 위치와 취약 지점을 보다 명확히 알 수 있다. 특히 눈에 띄는 것은 컨트롤타워의 부재, 정책주기 간 단절, 형식적 민관협력, 데이터·지표의 비체계적 활용, 법제 기반의 취약성 등 구조 전반에서의 병목이다. 반면 미국은 민간 중심의 분권 구조에도 불구하고 필요시 중앙화할 수 있는 전략적 유연성을 확보하고 있고, 독일과 중국은 각기 상반된 시스템임에도 계획성과 집행력이 조화를 이루고 있다. EU는 다양한 국가 이해를 조정하는 복합구조를 운영하면서도 디지털 전환, 탄소중립 등 새로운 어젠다에 발 빠르게 대응하고 있다. 이러한 시사점은 한국이 앞으로의 산업정책 환경 변화에 대응하기 위해 단지 정책의 '방향'을 설정하는 데 그치지 않고, 그것을 가능하게 할 정책 시스템과 거버넌스 구조의 재설계가 필요하다는 점을 분명히 시사한다.

## 제4장

# 산업정책 거버넌스에 대한 전문가 인식 및 의견 조사



### 1. 전문가 조사 개요<sup>45)</sup>

산업정책 거버넌스의 구조적 한계와 개선 방향을 보다 구체적으로 진단하기 위해, 본 연구에서는 국내 산업정책 전문가들을 대상으로 인식 및 의견 조사를 실시하였다. 본 조사는 기존의 정책 문헌이나 사례분석만으로 파악하기 어려운 실행 현장의 병목, 제도적 허점, 협력의 작동 방식 등을 보다 현실감 있게 파악하려 기획되었다. 조사의 목적은 단순히 현 제도의 실태를 확인하는 데 그치지 않고 산업정책을 기획·집행·평가·환류하는 과정에서 전문가들이 실제로 어떤 문제를 체감하고 있으며, 그에 대해 어떠한 개선 방향을 제안하는지를 종합적으로 수렴하는데 있다. 응답자는 정부, 공공 및 민간 연구기관, 산업계, 학계의 정책연구자 등 산업정책 기획 및 집행과 밀접하게 연결된 실무·연구 전문가

45) 제4장은 본 과제에서 위탁하여 수행한 전문가 조사(2025년 8~9월 시행) 보고서인 '마크로 밀렘브레인(2025. 9)'을 참고하여 작성하였다. 본 조사는 조사전문업체인 마크로밀렘브레인이 수행하였다.

50인으로 구성되었으며, 이들은 다년간의 경험을 통해 산업정책 체계 전반에 대한 전문적인 식견을 보유하고 있다.

〈표 4-1〉 전문가 조사 응답자 구성

그룹	빈도	비중(%)
산업·민간	19	38.0
연구기관	16	32.0
정부·공공	6	12.0
학계	9	18.0
총계	50	100.0

자료: 저자 작성.

설문 문항은 크게 두 가지 성격을 갖도록 구성되었다. 첫째, 인식 조사로서 현행 산업정책 거버넌스 체계의 작동 여부, 제도·조직·프로세스의 적절성, 민관협력 구조, 평가 및 환류 체계의 실효성에 대한 진단적 질문을 포함하였다. 둘째, 의견 조사로서 한국의 산업정책 거버넌스를 개선하기 위해 필요한 우선 과제, 제도적 보완 방안, 정책적 기대 효과 등에 대한 제언을 수집하였다. 이를 통해 본 조사는 전문가들의 ‘현황에 대한 인식’과 ‘미래에 대한 의견’을 동시에 확보함으로써 산업정책 거버넌스의 문제를 보다 입체적으로 드러내고, 구체적인 개선 방향을 제시할 수 있는 기반을 마련하였다. 따라서 본 연구의 조사는 단순한 설문조사가 아니라 전문가 인식과 의견을 함께 수렴하는 정책 진단 도구로 기능한다는 점에서 의의가 있다.

설문 문항<sup>46)</sup>은 총 10개로 구성되었으며, 산업정책 추진 전 주기에 걸쳐 ‘거버넌스’가 어떻게 작동하고 있는지를 각 단계별로 점검하고, 그 병목 요인을 주관식과 객관식 방식으로 동시에 진단할 수 있도록 설계되

46) 본 보고서의 ‘부록’에 설문지를 수록하였다.

〈표 4-2〉 전문가 설문 개요

조사 방법	구조화된 설문지를 이용한 온라인 조사
조사 대상	리스트 조사
조사 샘플	50명
조사 기간	2025년 8-9월

자료: 저자 작성.

었다. 특히 기획-집행-평가-환류의 과정 중 협업 구조, 조정 메커니즘, 데이터 기반 운영 수준, 법·재정적 지속가능성 등에 초점을 두었으며, 후반부에는 전반적인 체계의 작동성과 개편 필요성에 대한 종합 인식도 포함되었다. 이 조사는 거버넌스 개편 방향의 정책적 타당성과 현장성을 확보하는 데 중요한 기반이 되며, 이후 장에서 소개될 정성적 분석과 결합해 실천 가능한 정책 대안을 도출하는 데 활용하였다.

## 2. 전문가 조사 결과 및 시사점

전문가 인식 조사 결과는 현재 산업정책 거버넌스가 어느 정도의 동력을 확보하고 있으며, 어떤 지점에서 병목과 실패가 발생하는지를 체계적으로 조망할 수 있는 단서를 제공한다. 특히 이번 조사는 산업정책의 '내용'보다 이를 실행하는 '방식'에 집중함으로써 정책 전 주기에 걸쳐 어떤 문제 구조가 반복되고 있는지를 보다 정밀하게 드러낸다.

응답자는 대부분 정부 정책 추진의 필요성 자체에는 공감하지만, 실제 기획-집행-평가-환류 과정이 유기적으로 연결되지 못하고 있다는 데 문제의식을 공유하고 있었다. 또한 형식적으로는 존재하는 민관협의체나 데이터 기반 시스템이 실질적으로 작동하지 않거나, 정책 간 조정 기능을

상실하고 있다는 지적도 적지 않았다. 이러한 응답 경향은 산업정책 거버넌스가 형식적으로 존재하느냐보다, 실제로 제대로 작동하느냐를 묻는 단계로 논의가 옮겨가고 있음을 보여준다. 다음 각 소절에서는 전문가 조사 질문 10개(Q1~Q10)와 그에 대한 응답을 정리하였다.

### (1) 산업정책 기획 시 수평적 협력 구조에 대한 인식

Q1은 산업정책 기획 시 수평적 협력 구조에 대한 인식을 묻는 문항으로, 산업정책 기획 과정에서 각 이해관계자 간 역할 분담과 책임 구조가 얼마나 명확하게 설정되어 있는가를 다섯 가지 하위 항목으로 나누어 평가하였다. 전반적으로 ‘그렇지 않은 편이다(2)’ 또는 ‘대체로 그렇다(3)’에 몰리는 경향이 뚜렷하며, 실질적 협력은 다소 있으나 제도화나 지방정부 협력은 매우 미흡하다는 인식이 강한 것으로 조사되었다.

〈표 4-3〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q1

Q1a~Q1e. (정책 기획 시 수평적 협력 구조 여부) 산업정책 기획 시 중앙정부 관련 부처 간, 관련 지방정부 간, 정부(중앙, 지방)와 산업계 간, 정부(중앙, 지방)와 민간 전문가 간, 정부 간(정책의 연속성) 명확한 **역할 분담과 책임 구조**가 설정되어 있다고 생각하십니까?

단위: 명

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
	1	2	3	4
Q1a	3	23	17	7
Q1b	9	29	9	3
Q1c	2	14	28	6
Q1d	1	10	34	5
Q1e	11	29	9	1

자료: 저자 작성.

주: 1) \*산업계: 기업, 협회 등.

2) \*\*민간 전문가: 학계, 연구계 등.

산업정책은 다양한 이해관계자의 의견과 역할을 조율하면서 기획될 필요가 있다. 따라서 본 문항은 이러한 맥락에서 정책 기획 단계에서 부처 간, 중앙-지방 간, 정부-민간 간 협력과 역할 분담이 실제로 작동하고 있는가를 5개 항목에 걸쳐 살펴보았다. 전체 응답 경향을 종합해보면, 전문가들은 전반적으로 역할 분담 구조의 실효성에 대해 비판적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

먼저 중앙정부 내부의 부처 간 역할 분담(Q1a)에 대해서는 ‘그렇지 않은 편이다’(23명)가 가장 많았고, ‘전혀 그렇지 않다’도 3명 있었다. 반면 긍정 응답(‘대체로 그렇다’ 17명, ‘매우 그렇다’ 7명)은 절반에 미치지 못했다. 이는 여전히 정책 기획의 컨트롤타워 부재, 또는 부처별 칸막이식 접근이 주요한 병목으로 작용하고 있음을 시사한다.

관련 지방정부 간 협력에 대해서는 더욱 부정적인 결과가 나타났다. ‘전혀 그렇지 않다’와 ‘그렇지 않은 편이다’가 각각 9명과 29명으로, 전체 응답자 중 약 85%가 중앙 중심의 일방향적 기획 구조를 문제로 인식하고 있다. 이에 따라 지역산업정책의 현실과 괴리된 기획이 반복될 수 있는 위험이 고스란히 드러난다.

반면 정부와 산업계 간 역할 분담(Q1c)에 대해서는 상대적으로 긍정 응답이 많았다. ‘대체로 그렇다’가 28명, ‘매우 그렇다’가 6명으로, 절반 이상이 일정 부분 산업계의 목소리가 정책 기획에 반영되고 있다고 인식하고 있었다. 다만 이 역시 정책 수혜 대상이 명확한 산업군 중심에서 작동할 가능성이 높아, 산업계 전반의 균형적 참여를 보장하기 위한 구조적 장치가 필요하다는 점은 여전히 남는다.

정부와 민간 전문가 간 협력(Q1d)에 대한 응답에서는 ‘대체로 그렇다’가 34명으로 가장 높았으며, ‘매우 그렇다’(5명)까지 포함하면 비교적 긍정 평가가 우세한 것으로 보인다. 다만 ‘그렇지 않은 편이다’도 10명으

로 적지 않아, 전문가 자문 구조가 실질적인 정책 영향력보다는 형식적 동원 수준에 머무는 경우도 존재함을 시사한다.

마지막으로 정책의 연속성과 일관성 확보(Q1e)에 대해서는 비판적 인식이 가장 강하게 나타났다. ‘전혀 그렇지 않다’(11명)와 ‘그렇지 않은 편이다’(29명)가 전체의 80%를 차지했으며, ‘매우 그렇다’는 1명에 불과했다. 이는 정권 변화 또는 기관장 교체에 따라 정책기조가 흔들리고, 기획된 전략의 일관된 추진이 어려운 상황을 반영한다.

요약하자면 산업정책 기획의 수평적 협력 구조는 분야별로 편차가 있으나 전체적으로는 형식적 수준에서 벗어나지 못하고 있으며, 특히 정부 간 조정(중앙-지방, 부처 간), 정책의 연속성 확보에서 구조적인 한계가 지속되고 있음을 보여준다. 특히 Q1e의 결과는 정책의 제도적 기반 없이 정치적 순환 논리에 의해 전략이 흔들리는 구조에 대한 경고로 해석할 수 있다. 향후 산업정책의 실효성을 높이기 위해서는 정책 기획의 수평적 협력 기반을 실질적으로 강화하고, 정책의 연속성과 일관성을 확보하기 위한 법·제도적 안전장치 마련이 병행되어야 할 것이다.

산업정책 기획 단계에서 수평적 협력이 실제로 어떻게 작동하고 있는지를 묻는 개방형 질문에 대해 전문가들은 다양한 의견을 제시했다. 그중 가장 반복적으로 등장한 키워드는 ‘부처 간 조정 미흡’, ‘중복 정책’, ‘협의를 형식화’, ‘정책 경쟁’ 등이었다. 응답자 중 다수는 중앙정부 내부에서조차 정책 기획이 사전적으로 공유되거나 통합되는 사례가 드물고, 각 부처가 자신이 가진 예산과 권한을 중심으로 독립적으로 움직이는 구조적 문제를 지적했다. 특히 산업정책의 특성상 여러 부처가 동시에 관여하게 되는데, 이러한 다중 관할 체계가 오히려 협력을 방해하고 있다는 분석도 있었다. 한 응답자는 “정책 수립의 초기 단계에서부터 중앙정부와 지자체 간 실질적인 협의가 이뤄지지 않아, 현장 적용성이나 책

임 배분이 불분명하다”고 지적했으며, 또 다른 응답자는 “부처 간 정책 선점 경쟁이 심화되면서 동일한 문제에 대해 이중 삼중의 정책이 난립하는 결과를 낳고 있다”고 비판했다.

가장 빈번하게 언급된 문제는 중앙정부 부처 간 조정 미비였다. 산업부, 기재부, 과기정통부 등 주요 부처가 각자 단위로 정책을 추진하며, 기획 단계에서부터 통합적 논의가 부재하다는 지적이 다수 제기되었다. 특히 정책 수단의 중복, 예산 배분 권한 충돌 등으로 인해 부처 간 협력이 아닌 경쟁이 발생하는 구조에 대한 비판도 제기되었다. 이러한 상황은 ‘정부 내 칸막이’를 구조화하게 하며, 동일한 산업정책 안에서 상이한 방향성과 실행 체계를 만들어내는 결과로 이어지고 있다.

중앙정부와 지방정부 간 역할 분담에 대해서도 회의적인 시각이 주를 이뤘다. 응답자 중 다수는 정책의 실질적 기획 권한이 중앙에 집중되어 있으며, 지방정부는 주로 집행 단계에서만 참여하거나 사후적으로 의견을 전달하는 수준에 머문다고 응답하였다. 일부는 “지역산업정책은 중앙 정책의 하위 실행계획으로만 다루어진다”라고 지적하며, 지역 실정을 반영한 하향식 정책 기획 구조의 필요성을 역설했다.

또한 여러 응답자는 정책의 중복성과 모순성을 문제 삼았다. 동일한 이슈에 대해 부처별로 유사한 정책이 중복 제안되고 있으며, 이는 국민의 혼란뿐 아니라 행정적 자원의 낭비로 이어지고 있다고 보았다. 부처 간 조정 기제가 부재하거나 형식적으로만 존재하는 결과로, 일관성 있는 국가산업전략 수립이 어렵다는 비판이 이어졌다.

정부와 산업계, 민간 전문가 간의 역할 분담과 협업 실태에 대해서도 복합적인 평가가 나왔다. 일부는 산업계와 전문가의 의견이 수렴되고 있다고 보았으나, 다른 응답자는 “자문은 있지만 실질적 영향력은 없다”, “정책 결정은 이미 내려진 상태에서 형식적 참여에 그친다”고 지적하였

다. 이는 참여 구조의 실효성뿐 아니라 정책 기획 방식 자체의 폐쇄성에 대한 비판으로 해석할 수 있다.

마지막으로 정책의 연속성과 일관성 부족이 구조적 문제로 제기되었다. 응답자는 정권 변화나 담당자 교체에 따라 정책 방향이 쉽게 흔들리고, 장기적 전략보다 단기 성과 중심의 기획이 우선되는 경향이 강하다고 지적했다. 특히 일부는 “과거의 유사한 시도가 실패한 이유도 연속성 부재와 부처 이기주의 때문”이라는 경험적 판단을 덧붙이기도 했다.

전문가들은 산업정책 기획 단계에서 여전히 중앙정부 주도의 폐쇄적 구조, 부처 간 조정 실패, 지역 배제, 정책의 모순성과 단절성이 증척되어 작동하고 있다고 인식하고 있다. 이는 산업정책이 현장의 복합성과 시대 변화에 유연하게 대응하는 데 필요한 거버넌스 혁신의 방향을 분명하게 제시해준다.

이러한 응답은 산업정책의 협력 구조가 제도적으로는 마련되어 있으나, 실제 작동 과정에서는 실행력을 갖추지 못하고 있음을 시사한다. 협의체나 조정기구가 존재한다 해도, 실질적인 기획 권한과 예산 배분 권한이 각 부처에 고착되어 있다면 조정 기능은 유명무실할 수밖에 없다. 민간 전문가의 의견 반영 역시 반복적으로 거론된 문제다. 일부 응답자는 민간 전문가의 참여가 일정 수준 보장되어 있지만, 그 의견이 정책에 실질적으로 반영되는 과정은 일회성에 그친다고 진단했다. 정리하자면, 현재의 협력 구조는 명목상의 통합과 조정 장치를 갖추고 있음에도 불구하고 실제 정책 설계 및 의사결정과정에서는 여전히 부처 간 칸막이, 기획-집행의 단절, 민간의 형식적 참여라는 구조적 한계를 드러내고 있다.

## (2) 이해관계자 참여 구조의 실효성

Q2는 산업정책의 기획 단계에서 민간 전문가, 산업계, 지방정부 등 다양한 이해관계자의 의견이 실질적으로 반영되고 있는지를 평가하였다. 산업정책의 기획 단계에서 산업계, 민간 전문가, 지방정부 등 주요 이해관계자의 의견이 실질적으로 반영되고 있는지를 묻는 항목에 대해 전문가들은 분야별로 상이한 인식을 보였다.

〈표 4-4〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q2

**Q2. (이해관계자 참여 구조의 실효성) 산업정책 기획 시 민간 전문가, 산업계, 지방정부 등의 의견이 실질적으로 반영되고 있다고 생각하십니까?**

단위: 명

문항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
		1	2	3	4
Q2a	민간 전문가*	1	10	36	3
Q2b	산업계**	1	11	32	6
Q2c	지방정부***	2	29	17	2

자료: 저자 작성.

주: 1) \*민간 전문가: 학계, 연구계 등.

2) \*\*산업계: 기업, 협회 등.

3) \*\*\*지방정부: 지자체, 지역 등.

산업정책의 기획 단계에서 민간 전문가, 산업계, 지방정부 등 다양한 이해관계자의 의견이 얼마나 실질적으로 반영되고 있는지에 대한 인식은 응답 주체에 따라 차이를 보였다. 민간 전문가와 산업계의 경우 각각 3번(‘대체로 그렇다’)에 응답한 수가 가장 많아, 긍정 평가가 우세하였다. 특히 민간 전문가에 대해서는 전체 응답자 중 70% 이상이 ‘대체로 그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’로 응답하며 일정 수준의 참여가 보장되고 있다는 인식을 나타냈다. 산업계 역시 유사한 경향을 보였으나, 일부는 ‘그렇지 않은 편이다’로 응답해 기획 단계의 실질적 참여가 충분하지 않다

는 시각도 함께 존재하였다.

한편 지방정부에 대해서는 인식이 확연히 달랐다. ‘그렇지 않은 편이다’라는 응답이 과반을 넘었고, ‘그렇다’라는 긍정 응답은 상대적으로 매우 적었다. 이는 중앙정부 중심의 정책 설계 구조하에서 지방정부의 의견 반영이 여전히 구조적으로 제한되고 있음을 보여준다. 요약하자면 전문가들은 민간과 산업계의 의견 반영은 일정 수준 인정하면서도 지방 정부는 기획 단계에서 사실상 소외되고 있다는 문제의식을 갖고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이와 같은 응답 경향은 산업정책의 수립 과정이 여전히 중앙정부 주도의 폐쇄적 구조에 머물고 있으며, 산업계 중심의 이해만 우선되는 경향이 있다는 점을 보여준다. 특히 지방의 실질적인 참여가 배제된 기획 구조는 정책의 현장성과 실행 가능성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

전문가들의 개방형 의견에서는 보다 구체적인 문제 지적이 확인되었다. 응답자 중 다수는 정부가 정책 기획의 일정 단계에서 민간이나 산업계의 의견을 수렴하는 절차는 마련하고 있으나, 그 방식이 형식적이며 사후적이라고 비판하였다. 즉 정책 방향이 이미 정해진 이후에 의견을 듣는 ‘정당화 수단’에 가깝다는 것이다. 이러한 인식은 실질적인 공동기획 또는 전략적 의사결정 구조로서의 참여는 부족하다는 현장 인식을 반영한다.

특히 지방정부에 대해서는 ‘정책 주도권의 부재’, ‘정성적 의견의 배제’, ‘중앙정부의 평가 시스템하에서의 소외’ 등 강한 구조적 비판이 다수 제기되었다. 일부 응답자는 지역산업정책을 수립하고 있는 현장에서도 중앙정부가 주도하는 탑다운 구조로 인해 지방정부의 의사결정 영향력이 극히 제한된다고 지적했다.

이상과 같은 정량·정성분석을 종합해보면, 한국의 산업정책 거버넌

스는 기획 단계부터 이해관계자의 실질적 참여를 충분히 제도화하고 있지 않다는 인식이 강하게 나타났다. 특히 지방정부의 구조적 배제는 향후 산업정책의 지역 기반 확산 전략과도 밀접하게 연관된 문제로, 보다 정교한 참여 설계가 요구된다. 민간 및 산업계의 경우에도 단순 의견 청취를 넘는 전략적 동반자 구조로의 전환이 필요한 시점이다.

### (3) 위임 구조의 명확성, 현장 집행의 유연성

정책 수행 주체(산하 공공기관, 지자체 등)의 권한과 책임이 명확히 규정되어 있는지, 그리고 현장 집행의 유연성이 충분히 보장되고 있는지를 묻는 질문에 대해 전문가들은 전반적으로 비판적인 평가를 내렸다.

〈표 4-5〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q3

Q3. (위임 구조의 명확성, 현장 집행의 유연성) 산업정책 집행 과정에서 **정책 수행 주체** (산하 공공기관, 지자체 등)의 **권한과 책임이 명확히 규정되어** 있으며, 현장 집행에 필요한 **유연성도 충분히 보장되고** 있다고 보십니까?

단위: 명

문항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
		1	2	3	4
Q3a	권한과 책임의 명확성	3	13	26	8
Q3b	집행의 유연성	5	36	9	0

자료: 저자 작성.

산업정책 집행 과정에서 정책 수행 주체(산하 공공기관, 지자체 등)의 권한과 책임이 명확히 설정되어 있는지와 현장 집행의 유연성이 보장되고 있는지에 대한 전문가들의 인식은 전반적으로 부정적이었다. 먼저 ‘권한과 책임의 명확성’에 대해서는 16명이 부정적 시각을 보였다. ‘그렇지 않은 편

이다'가 13명, '전혀 그렇지 않다'도 3명으로, 긍정 응답('대체로 그렇다' 26명, '매우 그렇다' 8명)이 이를 상회하긴 했으나 실제 체감하는 실행력과 제도상 명시는 분리되어 있는 상황임을 암시한다. 특히 '매우 그렇다'고 평가한 비율이 4분의 1에도 미치지 못한다는 점에서, 권한 구조가 여전히 불명확하거나 모호하다고 인식되는 지점이 남아 있음을 보여준다.

'현장 유연성 보장'에 대한 인식은 훨씬 더 부정적이었다. 응답자 36명이 '그렇지 않은 편이다'를, 5명이 '전혀 그렇지 않다'고 응답하며, 전체의 약 80% 이상이 부정적인 반응을 보였다. 반면 '매우 그렇다'는 응답은 단 한 명도 없었고, '대체로 그렇다'라는 응답도 9명에 불과해, 현장 집행에서 유연성을 확보하는 구조가 거의 작동하지 않고 있음을 확인할 수 있다.

개방형 의견에서도 이와 유사한 문제의식이 뚜렷하게 드러났다. 여러 응답자는 "책임만 부여받고 실질적인 권한은 부재한 상태", "정책 수행 기관이 정책 집행의 말단 기계처럼만 작동하고 있다"는 점을 지적했다. 특히 정책 수행 주체가 정책 기획 단계에서부터 배제되고, 추상적이고 일방적인 지시만 받는 구조에 대한 비판이 자주 등장했다. 이러한 구조에서는 현장 특성에 맞는 정책 조정이나 창의적 대응이 사실상 불가능하다는 것이다.

결국 이 문항은 산업정책 거버넌스의 실행 과정에서 발생하는 '권한-책임-재량권의 비일치' 문제를 적나라하게 드러낸다. 표면적으로 위임된 권한은 존재하지만, 정책 수행 주체가 그것을 자율적으로 행사할 수 있는 여건이나 문화는 뒷받침되지 않고 있다. 그 결과 책임은 아래로, 결정은 위로 몰리는 비효율적 수직 구조가 고착되는 양상이다.

정책의 실효성을 높이기 위해서는 단순히 권한을 '문서상 부여'하는 데서 멈추지 않고 현장에서의 자율적 판단과 실행을 제도적으로 보장할 수

있는 유연한 집행 틀이 필요하다. 특히 지역 단위 또는 공공기관이 일정한 범위 내에서 정책을 '재설계'하거나 '재조정'할 수 있는 재량권을 갖는 것이 산업정책의 적시성과 기민함을 담보하는 관건으로 작용할 것이다.

#### (4) 수직적 거버넌스 협력 · 조정 메커니즘

전문가들은 중앙정부와 공공기관, 지자체 등 집행 주체 간의 수직적 협력 · 조정 체계가 원활하게 작동하고 있는지에 대해 전반적으로 비판적인 평가를 보였다.

〈표 4-6〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q4

Q4. (수직 거버넌스 협력 · 조정 메커니즘) 구체적인 산업정책 집행 시 **중앙정부와 정책 수행 주체(산하 공공기관, 지자체 등) 간의 협력 · 조정 체계가 원활하게 작동하고 있다고 보십니까?**

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4
18	27	5	0

자료: 저자 작성.

전체 응답 중 가장 많은 응답은 2번('그렇지 않은 편이다')이었으며, 이는 해당 시스템의 실효성에 의문을 제기하는 응답이 다수였다는 점을 시사한다. 또한 '전혀 그렇지 않다'고 응답한 수도 18명이나 되었다. 즉 부정적 응답자 수가 45명이나 될 정도로 수직적 거버넌스 협력 · 조정 메커니즘에 대해 상당히 부정적 평가가 우세하였다. 긍정적으로 평가한 3번('대체로 그렇다') 응답도 5명이었지만, 소극적 긍정에 그치는 경우가 많아 실질적인 협력체계로 인식되기에는 미흡한 수준이다.

응답자는 개방형 문항을 통해 집행 주체 간 역할 불균형과 소통 부재

를 강하게 지적하였다. 중앙정부가 집행기관에 일방적으로 지시하거나 사후 통보하는 방식이 여전히 주를 이루며, 공공기관은 이를 ‘수행’만 하는 구조에 그친다는 비판이 많았다. 지자체의 경우에는 정책에 대한 정보 접근성과 사전 협의 구조 자체가 빈약하다는 지적도 있었다. 또한 단순한 업무 조율을 넘어 정책 기획-집행 간 연계 부족이 반복되고 있다는 문제의식도 드러났다. 일부 응답자는 “정책 수행 주체의 전문성과 현장 이해도가 충분함에도 불구하고 중앙에서의 형식적 승인 구조가 자율성과 집행력을 약화시킨다”고 지적했다. 중앙정부와 집행기관 간의 협력은 존재하더라도 이는 표면적·형식적 조율에 그치는 경우가 많고, 실제 정책 실행에 필요한 긴밀한 피드백 체계나 공동 책임 구조는 미비하다는 평가가 많았다.

이는 한국 산업정책 거버넌스 내에서 중앙-집행 주체 간의 수직적 연계 메커니즘이 구조적으로 취약하다는 현실을 보여준다. 정책 수행 주체의 자율성과 책임성을 실질적으로 보장하기 위해서는 단순한 지시와 수행의 관계를 넘어서 전략 수립-집행-피드백이 유기적으로 작동하는 협력 구조의 재정립이 필요하다. 이를 위해 사전 협의, 실행 재량 확대, 중앙-지방 간 정책 공동 설계 등을 포함한 실질적 협력 플랫폼이 제도화될 필요가 있다.

#### (5) 다부처 관련 정책에 대한 복수 부처 협업 구조 작동성

질문에 대해 2번(‘그렇지 않은 편이다’) 응답이 가장 많아, 공동사업이나 통합예산 같은 협업 메커니즘이 실질적으로 작동하지 않는다는 인식이 강하다.

〈표 4-7〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q5

Q5. (다부처 관련 정책에 대한 복수 부처 협업 구조 작동성) 산업정책 집행 과정에서 **부처 간 협업을 위한 조정 메커니즘**(예: 공동사업, 통합예산, 총괄 부처 등)이 **실질적으로 작동**하고 있다고 생각하십니까?

단위: 명

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4
4	32	13	1

자료: 저자 작성.

산업정책 집행 과정에서의 부처 간 협업을 위한 조정 메커니즘(공동사업, 통합예산, 총괄 부처 운영 등)에 대해 전문가들은 실질적으로 작동하지 않는다는 평가가 우세하다. 응답자 중 다수가 2번(‘그렇지 않은 편이다’)을 선택하며, 공식적 구조는 존재하지만 실제 정책 현장에서 그 기능이 작동하지 않는다는 비판적 인식을 드러냈다. 이는 산업정책의 복합성과 다부처 연계를 고려할 때 전략적 협업 체계의 실효성 제고가 중요한 과제로 부상하고 있음을 시사한다.

개방형 문항에서는 부처 간 이기주의, 권한 경쟁, 정보 공유 부재가 협업 실패의 주요 원인으로 반복적으로 지적되었다. 많은 응답자는 “부처 간 업무 선점 경쟁, 소위 ‘밥그릇 싸움’이 존재하며 협업은 선언적 수준에 그친다”, “총괄 부처가 있더라도 실제 권한과 책임이 분산되어 있어 통합 조정이 불가능하다”고 진단했다. 또한 “부처 간 조정 역할을 기대할 수 있는 국무조정실이나 총리실 등의 역할도 제한적이며, 실질적 조정권이 부족하다”는 의견이 다수였다. 이로 인해 일부 정책은 ‘이어달리기식’ 협업에 그치며, 사업 기획-예산-집행의 일관성 확보가 어렵다는 비판도 나왔다.

한편 일부 긍정 응답에서는 “최근 들어 부처 간 협업 시도가 늘어나고 있으며, 관계 부처 합동 전략 발표도 종종 등장하고 있다”고 언급되었지

만, 대부분의 응답자는 그 실효성에 대해 회의적인 태도를 보였다. 협업 구조가 일부 정책이나 관계자의 의지에 따라 제한적으로 작동하는 예외적 구조라는 현실 인식이 강하게 드러났다.

이 문항의 응답은 부처 간 협업 구조의 설계와 운영이 여전히 형식적 수준에 머물고 있음을 보여준다. 정책 추진 과정에서의 협업은 산업정책의 다부처 연계를 전제로 설계되어야 하지만, 현행 구조에서는 각 부처가 고유 기능을 우선시하며 실질적인 공동 목표 달성보다는 영역 방어에 집중하고 있다는 지적이 설득력을 얻고 있다. 이에 따라 정책 효과를 극대화하기 위해서는 권한이 부여된 총괄조정기구의 실질화, 통합예산편성체계 도입, 그리고 부처 간 공동 책임성과 연계된 성과지표 개발 등의 구조적 대안이 필요하다. 이는 단지 협업을 ‘요청’하는 차원이 아니라 협업이 정책 성과의 전제 조건이 되도록 거버넌스를 전환해야 함을 의미한다.

## (6) 제도화된 평가 시스템

본 문항은 각각 산업정책의 사전평가와 사후평가 시스템이 제대로 작동하고 있는지를 다루고 있다.

〈표 4-8〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q6

Q6. **(제도화된 평가 시스템)** 산업정책에 대한 사전·사후평가체계가 정기적이고 체계적으로 운영되고 있다고 생각하십니까?

단위: 명

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
	1	2	3	4
Q6a    사전	3	24	18	5
Q6b    사후	9	29	11	1

자료: 저자 작성.

전문가들은 산업정책의 사전 및 사후평가체계가 실질적으로 작동하고 있는지에 대해 일관되게 비판적인 평가를 나타냈다. 사전평가에 대해서는 2번(‘그렇지 않은 편이다’)이 최다 응답으로, 예비타당성조사 등 제도는 존재하더라도 정책 전체를 포괄하는 사전평가 시스템은 작동하지 않는다고 인식하고 있었다. 사후평가 역시 2번 응답이 가장 많아, 정책 효과의 체계적 분석과 다음 정책으로의 환류 구조가 미흡하다는 공감대가 형성되어 있었다.

개방형 의견에서는 사전·사후평가 모두에 대해 형식적이고 분절적인 운영 실태가 반복적으로 지적되었다. 사전평가의 경우 예비타당성조사제도가 일정한 기준 아래 운영되긴 하나, 이는 주로 대규모 예산이 수반되는 개별 사업에 국한되어 있으며, 정책 수준의 사전 기획·검증 체계는 여전히 취약하다는 의견이 많았다. 사후평가에 대해서는 더욱 비판적 의견이 다수였다. 전문가들은 “평가 절차는 존재하나 대부분 형식에 그치고, 정책 효과에 대한 분석보다 정치적 책임 회피 수단으로 기능한다”고 지적했다. 또한 “평가지표가 실제 산업정책의 질적 성과를 측정하기엔 협소하거나 단기적이다”, “전문가 위촉의 질이 낮고, 현장 실태 반영도 부족하다”는 비판도 존재했다. 정책 수명이 짧아지고, 정권교체나 인사 변경에 따라 사업이 중단되거나 목적이 바뀌는 경우가 많아, 평가가 일관되게 작동할 수 없는 구조적 한계 역시 문제로 제기되었다.

전문가 인식은 산업정책 평가 시스템이 ‘존재’는 하나, 정기성·체계성·정책 환류 가능성이라는 세 가지 요건에서 모두 한계를 드러내고 있음을 보여준다. 전문가들은 사전평가가 포괄적 정책 기획 단계에서부터 작동하고, 사후평가는 형식적 보고서를 넘어 다음 기획으로 환류될 수 있도록 설계되어야 한다는 점을 강조한다. 이를 위해서는 정책 단위의 평가 기준 정립, 평가위원 선정의 독립성과 전문성 강화, 사후평가의 전

략적 반영 구조 확립이 핵심 과제로 제기된다. 특히 산업정책의 속성상 장기적·복합적 성과가 중요한 만큼, 단일 연도나 사업 단위의 평가는 구조적으로 한계가 있다는 인식이 뚜렷하다.

### (7) 평가-환류 구조의 작동성

이 항목은 산업정책 성과평가가 예산 및 정책 설계에 환류되는 구조가 실제로 작동하는가에 대한 전문가들의 인식을 파악하는 데 초점이 있다.

〈표 4-9〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q7

Q7. (평가-환류 구조의 작동성) 산업정책 성과나 한계를 평가한 결과가 새로운 정책의 예산 배분이나 재설계에 실질적으로 반영되고 있다고 보십니까?

단위: 명

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
	1	2	3	4
Q7a 예산 배분	6	27	16	1
Q7b 재설계	4	29	14	3

자료: 저자 작성.

예산 반영과 정책 재설계 반영 모두에서 전문가들은 부정적 인식을 명확히 드러냈다. 두 문항 모두 2번(‘그렇지 않은 편이다’)이 최다 응답으로 나타났으며, 이는 평가 결과가 다음 예산이나 정책 설계에 구조적으로 연계되지 못하고 있다는 인식이 광범위함을 보여준다. 특히 Q7b에서는 “성과나 한계가 다음 정책 설계에 반영되지 않는다”는 응답이 우세하여, 산업정책의 실행-환류 간 단절이 거버넌스의 심각한 병목 지점으로 지적된다.

개방형 의견은 전체적으로 정책평가 결과가 예산 편성과 정책 재설계에 직접적으로 연결되지 않는 구조적 한계를 날카롭게 지적한다. 가장 반복적으로 등장하는 키워드는 “형식적인 평가”, “정무적 결정 우선”, “실질 반영 부족”이었다. 예를 들어 “정책 성과와 무관하게 예산은 국정 기조나 정무적 필요에 따라 배분된다”, “산업정책 사후평가 자체가 형식적이기 때문에 그 결과가 다음 정책 설계에 환류될 수 없다”는 의견이 지배적이었다.

또한 일부 응답자는 “정책의 폐기나 확장 여부가 정치적 철학이나 정권 방향에 따라 좌우된다”며, 평가 결과보다 정치적 맥락이 정책 지속 여부를 결정하는 현실을 비판적으로 언급했다. 이외에도 “성과 측정 도구의 부재”, “평가 주체의 독립성 부족”, “결산심사 등의 운영 미흡”이 평가 환류의 장애요인으로 지적되었다. 다만 일부 응답에서는 “평가체계는 제도적으로 존재하며 일정 부분 반영되고 있다”는 의견도 있었지만, 이는 대체로 예외적인 사례나 특정 부처의 노력에 한정되는 것으로 평가되었다.

본 항목의 응답은 산업정책 거버넌스 내에서 성과평가와 기획의 단절, 형식화된 환류 구조, 정무 중심의 의사결정 구조가 구조적 병목으로 자리 잡고 있다는 현실을 보여준다. 단지 평가제도를 보완하는 수준을 넘어 환류를 정책 전 주기의 구조로 내재화하는 설계가 필요함을 시사한다. 이를 위해 평가 결과가 예산 및 기획에 자동 연계되는 구조적 메커니즘, 평가 주체의 독립성 강화, 성과평가의 정성적·정량적 기준의 다층화 등이 요청된다. 특히 산업정책처럼 장기 성과와 구조적 영향을 전제로 한 정책은 단순한 연례 평가를 넘어 전략적 재조정 플랫폼으로서의 평가-환류 시스템 구축이 핵심 과제가 된다.

## (8) 데이터 기반 환류

본 문항은 산업정책의 전 주기에서 생성되는 데이터와 정보가 체계적으로 축적되고, 이후 정책 수립에 환류되고 있는가를 평가하는 항목으로 데이터에는 질적 데이터와 양적 데이터를 포함한다.

〈표 4-10〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q8

Q8. (데이터 기반 환류) 현재 산업정책 전 주기에서 **생성된 자료**\*가 체계적으로 축적되어, 이후 정책 수립 과정에서 **효과적으로 공유되고 활용**되고 있다고 보십니까?

단위: 명

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4
8	32	9	1

자료: 저자 작성.

주: \* 생성된 자료: 참여자 회의록, 결과보고서 등.

본 문항에서 가장 많이 선택된 응답은 2번(‘그렇지 않은 편이다’)이었다. ‘전혀 그렇지 않다’를 포함하면 40명이 부정적인 응답을 하였다. 이는 산업정책의 실행 과정에서 생성되는 다양한 문서, 보고서, 지표, 메타 데이터가 축적되거나 다음 정책 설계에 환류되는 구조가 미흡하다는 전문가 인식을 반영한다. 정책의 반복 가능성, 유사 사업에 대한 참고성, 또는 이전 정책의 성과·실패 분석을 위한 정보 인프라가 제대로 구축되어 있지 않다는 우려가 확인된다.

응답자 중 다수는 산업정책 관련 데이터가 기관별로 산재되어 있으며, 체계적 공유·활용이 어렵다는 점을 지적했다. 예를 들어 “사업으로 생성된 자료를 부처에 공유하지만, 이후 사업에 실질적으로 활용되지는 않는다”, “회의록, 보고서 등이 많지만 제대로 관리되지 않고, 검색·접

근이 어렵다”는 현실 진단이 반복적으로 등장했다. 또한 “정책자료가 일부 존재하더라도 실제 정책 설계자들이 이를 참고하지 않거나, 활용보다는 신규 기획을 우선시한다”는 의견도 있었다.

이러한 상황은 “자료의 생산은 많으나 활용 의지·체계가 약하다”는 인식으로 귀결된다.

특히 “중요하고 민감한 데이터는 비공개되며, 분석도 어려운 구조”라는 의견도 있어, 공공데이터 개방성과 정책 설계 간의 괴리가 거버넌스 측면에서 장애요인으로 지목되고 있다. 한편 “일부 관리기관(KIAT, KEIT 등)에서는 축적 시도를 하고 있으며, 관심은 높아졌지만 여전히 거버넌스는 불완전하다”는 현실적인 진단도 있었다.

이는 산업정책이 데이터 기반으로 순환하지 못하고, 문서 중심의 단절적 흐름에 머물고 있다는 한계를 보여준다. 정책의 반복 가능성과 축적된 경험의 활용은 산업정책 거버넌스의 핵심이지만, 현재는 정책 성과가 쌓이는 것이 아니라 사라지는 구조에 가깝다는 비판이 가능하다. 이에 따라 향후에는 정책 집행 전 과정의 문서화 및 메타데이터화, 산업정책 전용 데이터 아카이브 구축, 자료의 강제 공개 및 활용 촉진 방안 마련이 필요하다. 특히 각 부처·공공기관이 보유한 결과보고서, 회의록, 정책 근거자료를 범정부적으로 집적하고, 실제 정책기획자가 쉽게 검색·활용할 수 있도록 설계하는 정책 정보 플랫폼이 요청된다. 이는 단지 정보의 보관이 아니라 정책의 학습·진화 메커니즘을 거버넌스에 내재화하는 일과 직결된다.

## (9) 전 주기 통합 거버넌스 실현 여부

본 문항은 산업정책의 전 주기-기획, 집행, 평가, 환류-가 유기적으로 하나의 시스템으로 작동하고 있는가에 대한 총체적 인식을 묻는 항목으

로 전문가들은 산업정책의 전 주기-기획, 집행, 평가, 환류-가 유기적으로 연계되어 있지 않다고 인식하고 있다.

〈표 4-11〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q9

Q9. (전 주기 통합 거버넌스 실현 여부) 현재 한국의 산업정책 거버넌스는 기획부터 집행, 평가, 환류에 이르는 전 과정이 유기적으로 연계되어 일관되게 작동하고 있다고 보십니까?

단위: 명

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4
4	33	12	1

자료: 저자 작성.

전문가들은 한국의 산업정책이 기획, 집행, 평가, 환류의 전 단계에 걸쳐 통합적으로 작동하지 않고 있다고 인식하고 있다. 응답 분포에서 2번(‘그렇지 않은 편이다’)이 가장 높은 비율을 차지했으며, 이는 산업정책 전 주기가 설계상 존재하더라도 실제 운영에서는 단절적으로 작동한다는 평가로 해석된다. 특히 정책이 발표되고 예산이 확보되는 초기 단계까지는 가시적인 움직임이 있으나, 이후 평가 및 환류 단계로의 연계는 약하다는 인식이 강하다.

개방형 응답에서는 “기획-집행 간은 어느 정도 연계되나, 평가-환류로 이어지는 흐름은 매우 미약하다”는 진단이 압도적이었다. 많은 응답자는 “기획과 예산 확보 단계까지는 제도화되어 있으나, 평가 결과가 정책을 실질적으로 바꾸지 못한다”는 현실을 지적하였다. 또한 “전 주기 구조가 제도상으로는 마련되어 있지만 집행과 평가 사이, 평가와 환류 사이의 단절이 크다”는 견해도 공통적으로 제시되었다.

일부 의견은 “권위주의적 기획, 종속적 집행, 형식적 평가가 반복되며

구조적으로 환류가 어렵다”고 표현하며 정책 전반의 비대칭적 구조를 문제로 지적했다. 또한 “정책 추진이 상황·정무·개별 부처 여건에 따라 결정되며, 정책 간 비교·학습·진화는 거의 이루어지지 않는다”는 냉정한 평가도 있었다. 반면 일부 응답자는 “산업정책 전 주기 시스템은 잘 구축되어 있고 점차 나아지고 있다”고 보았으나 이는 소수 의견에 해당한다.

이는 산업정책이 단계적으로 설계되어 있음에도 불구하고 정책 사이클 간 연계가 제도적으로나 실질적으로 작동하지 않고 있음을 보여준다. 이러한 단절은 개별 단계의 개선으로는 해결되지 않으며, 전 주기를 하나의 유기체로 통합 관리할 수 있는 상위 거버넌스 설계가 필요하다는 점을 강조한다. 이에 따라 기획 단계에서부터 환류를 전제한 정책 구조 설계, 성과평가의 자동 연계 메커니즘, 기획-집행-평가 주체 간 수평적 조정 구조 마련이 핵심 과제로 제기된다. 궁극적으로는 “정책을 한 번으로 끝내지 않고, 연결된 흐름 속에서 반복되고 진화되도록 만드는 시스템 기반의 전환”이 요청된다. 즉 전 주기 거버넌스는 개별 단계의 효율화를 넘어선 정책 시스템 혁신의 문제로 접근할 필요가 있다.

## (10) 산업정책 거버넌스 체계 개선을 위한 과제

산업정책 거버넌스에서 가장 시급히 개선해야 할 단계를 전문가들이 어떻게 인식하고 있는지 질문한 것이다.

본 문항에서 전문가들이 가장 많이 1순위로 선택한 과제는 ‘정책 조정 기능’ 강화였으며, 24명이 이 응답을 선택했다. 이는 산업정책이 다부처적이고 다양한 집행 주체가 존재함에도 불구하고 전반을 조율하는 컨트롤타워의 부재 또는 기획-집행-환류 사이의 전략적 연계 부족에 대한 우려가 반영된 결과다. 정책 추진의 방향성과 일관성을 유지하기 위해 조정 중심의 거버넌스 체계 개편이 절실하다는 인식이 명확히 드러났다.

〈표 4-12〉 전문가 조사 설문 문항과 응답 결과\_Q10

Q10. 현재 산업정책 거버넌스 체계를 개선하기 위해 **가장 시급하게 해결**해야 할 과제는 무엇이라고 생각하십니까? **중요도 순으로 두 가지를** 선택해주세요.

문항	정책 조정 가능	데이터 기반 환류	민관협력구조	중앙-지방 역할 분담	그 외 / 기타 (서술)
1순위	24	12	7	3	4
2순위	12	13	17	6	2

자료: 저자 작성.

2순위로는 민관협력구조 강화(17명)가 가장 많이 선택되었다. 이는 정책 수립과 실행에서 민간의 실질적인 참여가 부족하며, 공공 중심 구조가 현장성·효율성·혁신성을 저해하고 있다는 현실을 반영한다. 특히 신산업이나 융합기술 분야에서는 민간의 속도와 통찰을 제도적으로 반영할 수 있는 구조 개편이 필요하다는 전문가 인식이 강하게 나타났다. 데이터 기반 환류 시스템 구축도 1·2순위 통합 기준으로 높은 선택을 받아, 정책의 실행 결과가 체계적으로 축적·분석되어 다음 기획에 반영되지 못하는 단절 구조에 대한 문제 제기도 상당한 비중을 차지했다.

설문 응답자 중 일부(4명)는 제시된 보기를 선택하기보다 ‘기타’ 응답을 통해 별도의 의견을 제시하였다. 이들은 산업정책 거버넌스 체계 전반의 구조적 재정비를 요구하면서, 기존 보기 항목이 담지 못한 제도적·설계적 차원의 근본 과제를 강조하였다. 한 응답자는 산업정책의 축소 조정을 요구하였다. 이는 산업정책 자체의 범위나 개입 강도를 비판적으로 바라보며, 현재 과도하게 확장된 정책 영역을 보다 엄선하고, 선별적 개입 중심으로 재편할 필요성을 시사하는 의견이다. 이는 정책 간 우선순위가 명확하지 않고, 각 부처 단위로 분산되어 있는 정책 구조에 대한 반작용으로 해석할 수 있다. 또한 두 응답자는 각각 법제도적 기반 마련을 핵심 과제로 제시하였다. 산업정책이 단기 행정계획이나 지침 수

준에서 반복적으로 추진되고 정권교체나 부처 변화에 따라 중단·변경되는 구조를 극복하려면, 법률 근거와 제도화된 설계가 반드시 필요하다는 인식이 반영된 것이다.

특히 이러한 의견은 보고서 전반에서 제기된 ‘정책의 연속성 부족’이나 ‘정치적 순환 논리에 따른 정책 변동성’과 밀접히 연결된다. 마지막으로 한 응답자는 정책 기획-집행-평가 주체 간 정책과제에 대한 합의(consensus) 구축의 중요성을 강조했다. 이는 단순히 행정적 협의나 업무 분장 수준을 넘어서 정책 설계의 초기 단계부터 관련 주체 간 실질적 공감대와 전략적 통일성을 확보하는 구조가 필요하다는 주장이다. 특히 이 응답은 “정책 거버넌스의 설계 및 법제화”라는 또 다른 응답자 의견과 이어지며, 단편적 협업이나 조정이 아닌 제도 수준에서의 합리적 설계와 고정적 틀 마련이 시급하다는 문제의식을 보여준다. 이처럼 ‘기타’ 응답에 담긴 의견들은 모두 산업정책 거버넌스의 근본적 설계와 제도 기반 강화를 요구하고 있다는 점에서 일관성을 가진다. 향후 산업정책 체계 개편 논의에서 정책의 실효성뿐 아니라 제도적 지속가능성과 법적 정합성 확보가 병행되어야 함을 뒷받침하는 주요 시사점으로 볼 수 있다.

산업정책 거버넌스 체계 개선을 위한 우선 과제를 묻는 Q10 항목에 대해, 상당수 응답자가 자유기술형 의견을 통해 기존 선택지로는 포착되지 않는 문제의식과 개선 방향을 제시하였다. 이들 응답은 내용상 서로 다른 표현을 담고 있으나, 몇 가지 주요 주제로 수렴되며 산업정책이 현재 직면한 구조적 한계를 반영하고 있다.

가장 우선적으로 제기된 문제는 정책 간 조정 기능의 부재와 컨트롤 타워의 부실이다. 복수의 응답자는 사전적 정책 협의와 실질적 조정이 작동하지 않고 있으며, 관련 부처 간 협업보다는 경쟁이 우선되는 현실을 비판하였다. 특히 산업 전반을 아우를 수 있는 전략 중심의 컨트롤타

워 부재가 반복적으로 지적되었으며, 일부 응답자는 단순한 부처 간 협의체 수준이 아닌 실질적 권한과 기획 능력을 갖춘 상위 구조의 필요성을 강조하였다.

민간 및 현장 의견의 반영 문제도 다수 언급되었다. 산업계나 민간 전문가의 의견이 형식적으로 수렴되거나 특정 산업에 치우쳐 있다는 지적이 있었으며, 실질적 참여를 가능케 하는 구조적 개선 요구가 제기되었다. 이는 거버넌스 구조의 폐쇄성과 상향식 기획 부재가 여전히 산업정책 설계 전반에 걸쳐 작동하고 있음을 보여주는 단면이다.

정책의 환류 구조와 성과평가체계에 대한 문제의식도 눈에 띄었다. 여러 응답자는 정책이 실제로 어느 정도 효과를 거두었는지에 대한 체계적 분석이 부족하며, 설령 평가가 이루어지더라도 그것이 후속 정책 기획에 실질적으로 반영되지 않는다고 진단했다. 데이터 기반 환류가 명목상으로만 존재하고, 정책의 내용보다 형식적 주기에 의존하는 관성이 여전히 강하다는 점이 지적되었다.

정책의 제도화 및 법제화 필요성도 중요한 논점으로 등장했다. 응답자는 산업정책이 일관성을 갖고 추진되기 위해서는 정권 변화나 부처 간 이해관계에 흔들리지 않을 법적 기반이 마련되어야 한다고 지적하였다. 현재 산업정책이 다수의 경우 시행령이나 지침 수준에서 설계되고 있으며, 이로 인해 정책의 예측 가능성과 지속가능성이 떨어지고 있다는 문제의식이 공유되었다.

이외에도 산업별 특성과 규제 환경에 맞는 정책 접근 필요성, 과도하게 비대해진 공공기관 중심 구조의 재편, 현장 집행 단위의 유연성 보장 등 다양한 측면에서 개선을 요구하는 의견이 제시되었다. 이는 산업정책이 단순한 중앙정부 주도의 기획이 아니라 정책 설계-집행-평가 전 단계에서 다양한 주체가 실질적으로 참여하고, 현장성과 전략성이 조화

를 이룰 수 있는 방식으로 전환되어야 함을 시사한다.

결국 전문가들이 산업정책의 방향성보다는 그것을 지탱하는 제도적 틀과 거버넌스 구조에 본질적인 문제의식을 갖고 있음을 보여준다. 특히 거버넌스의 병목이 단일한 지점이 아닌 기획-집행-평가-환류 등 전 주기에 걸쳐 반복적으로 발생하고 있다는 점에서, 향후 개선 방안은 개별 기능 보완이 아닌 구조적 재설계 관점에서의 접근도 고려할 필요가 있다.

응답자는 “산업정책을 통합적으로 바라보고 조정할 수 있는 상위 전략기획 기능이 없다”, “공공기관 간에도 연결이 없고 중복 정책이 난무한다”며 부처 간 칸막이와 전략 부재를 주요 병목으로 지목했다. 또한 “정책 설계 과정에서 민간의 참여는 형식적 수준에 그치고 있으며, 실제 집행과 환류 과정에도 민간의 목소리가 반영되지 않는다”는 의견이 많았다. 정책이 사회 전체를 위한 것이라면, 공공 중심 폐쇄형 구조를 넘어선 개방형·협치형 거버넌스 체계로의 전환이 필요하다는 주장이 다수 제기되었다.

전문가들이 산업정책 거버넌스의 병목을 개별 단계보다는 전체 흐름을 통합 조정하는 상위 설계 기능의 약화에서 찾고 있음을 보여준다. 즉 “각 단계가 잘 작동하더라도 이를 조율하는 구조가 없으면 성과는 단절될 수밖에 없다”는 인식이다. 한편 정책의 실행 가능성과 현장 적합성을 확보하기 위해서는 민간 참여를 제도화하고, 민관 공동 설계·집행 시스템을 강화하는 방향으로의 전환도 병행되어야 한다. 또한, 정책 효과의 계량적 평가 및 데이터 기반 환류 체계를 통해 정책의 반복 가능성, 학습 가능성, 성과 기반 예산구조를 정착시키는 것이 향후 개선 방향으로 제시될 수 있다.

## 제5장

# 한국의 산업정책 거버넌스 개선 방향

앞서 살펴본 바와 같이 글로벌 산업환경은 디지털 전환, 기술 패권 경쟁, 공급망 재편, 탄소중립 전환 등 전례 없는 변화를 동시다발적으로 경험하고 있다. 이에 대응하는 산업정책 성과를 위한 관심은 '무엇을 할 것인가'에서 '어떻게 효과적으로 실행할 것인가'로 빠르게 확장되고 있으며, 정책을 설계·집행·조정하는 거버넌스 체계의 중요성은 그 어느 때보다 중요해졌다.

제2장에서 언급한 글로벌 환경 변화는 산업정책의 전 주기적 대응 역량을 강화할 필요성을 부각시켰고, 제3장에서 비교한 주요 경쟁국 사례는 전략적 기획, 부처 간 협업, 법·재정적 기반의 지속성 확보 등 거버넌스 설계의 다양한 대안을 보여주었다. 또한 제4장의 전문가 조사 결과는 현재 한국 산업정책 거버넌스가 구조적 병목과 실효성의 한계를 동시에 안고 있으며, 정책 실행력을 근본적으로 제고할 수 있는 제도적 개편이 필요하다는 공감대를 확인해주었다. 이에 따라 본 장에서는 앞의 3개 장에서 도출된 진단을 토대로 한국 산업정책 거버넌스의 핵심 문제를 파악하여 범주화하고, 이를 해결하기 위한 개선 방향을 체계적으로 제안하고자 한다.

## 1. 한국 산업정책 거버넌스의 문제점

앞의 제2·3·4장에서 파악한 핵심 문제점을 정리하면 정책 조정 기능 미흡, 부처 간 협업 구조 부재, 수직 거버넌스 단절, 정책 위임 및 현장 유연성 부족, 민간 및 이해관계자 참여 부진, 평가체계의 제도화 미흡, 평가와 환류 연계 작동 부진, 데이터 기반 정책역량 부족, 전 주기 통합 거버넌스 미작동, 산업정책 컨트롤타워 부재, 법적 기반 부족, 재정 지속성의 불안정성, 정책 실행의 현장성과 유연성 부족, 사회적 컨센서스 부족 등을 들 수 있다.

이러한 문제점은 단편적 현상이 아니라 상호 연관된 구조적 문제로 이해할 수 있으며, 이를 몇 개의 측면에서 통합하여 정리할 수 있다. 우선 산업정책 컨트롤타워 부재이다. 산업정책의 방향성과 우선순위를 총괄적으로 조정할 상위 전략기구가 존재하지 않거나, 존재하더라도 실질적 권한이 약하다. 그 결과 다부처 정책이 중복되거나 상충하고, 첨단산업·신기술 분야에서는 정책 간 불일치가 심화된다. 미국 NEC나 일본 METI, EU EC처럼 정책 조정과 전략기획이 결합된 구조가 부재한 것이 가장 근본적인 병목으로 작용하는 것이다.

다음은 수직·수평적 협업 구조 미비이다. 부처 간 협력은 여전히 ‘관할 우선주의’에 묶여 있고, 중앙정부와 지자체 간 연계도 형식적 수준에 머물러 있다. 민간과 산업계, 학계의 참여는 형식화되어 있으며, 정책 수립 과정에서 공론화 절차와 사회적 합의가 충분히 확보되지 않는다. 결국 산업정책은 여전히 단독 부처 중심의 폐쇄적 구조에 갇혀 있으며, 정책 파트너십이 실질적으로 작동하지 못하는 것이 현실이다.

세 번째로는 위임 및 집행 유연성 결핍이다. 현장 집행기관이나 지자체, 공공기관에 부여된 권한이 협소하고, 절차 중심의 통제가 강하게 작

동하고 있다. 집행 과정에서 상황 변화에 따른 조정이나 실험적 시도가 어렵고, 창의적 대응이 제약된다. 권한과 책임이 분리된 구조에서 정책은 현장의 역동성을 흡수하지 못하고, 결과적으로 실행력이 떨어진다.

넷째, 데이터 기반-평가-환류 체계의 미작동이다. 정책의 기획·집행·성과관리에 필요한 정성·정량적 데이터가 부처별·담당자별로 분산되어 있고, 이를 통합 관리하거나 정책 효과로 연결하는 체계가 부재하다. 국무조정실 중심의 업무평가제도는 있으나, 이는 업무 단위 평가로 실제 사전·사후 정책평가와는 거리가 있다. 그러므로 정책평가 결과가 정책 개선이나 예산 배분에 반영되지 못한다. 이로 인해 산업정책은 학습과 개선의 순환구조를 형성하지 못한 채 매년 반복되는 사업 중심 구조에 머물러 있다.

다섯째, 법적·재정적 기반의 취약성이다. 주요 산업정책이 법률이 아닌 지침·계획 수준으로 운영되며, 정권교체나 인사 변화에 따라 쉽게 수정되거나 폐기된다. 단년도 예산 중심 구조는 중장기 사업의 연속적 추진을 어렵게 만들고, 정책의 예측 가능성과 신뢰를 저해한다. 법제화와 다년도 재정계획이 뒷받침되지 않는 한, 산업정책은 구조적으로 불안정할 수밖에 없다.

여섯째, 정책의 연속성과 사회적 합의 부족이다. 산업정책이 정부 교체 때마다 새로 설정되거나 중단되는 반복적 구조 속에서 정책의 신뢰와 일관성이 약화되고 있다. 사회적 공감대 없이 추진되는 정책은 정권 변화 시 쉽게 후퇴하거나 대체되며, 민간은 이를 예측 불가능한 정책 환경으로 인식한다. 정권 주기를 넘어선 사회적 합의와 국회·민간의 제도적 견제 장치가 부재한 것도 큰 문제이다.

〈표 5-1〉은 이러한 한국 산업정책 거버넌스 문제점의 원인과 영향을 정리한 것이다.

〈표 5-1〉 한국 산업정책 거버넌스 문제점의 원인과 영향

	주요 문제	근본 원인	정책적 영향
① 전략·조정 컨트롤 타워 부재	산업정책을 총괄·조정할 실질적 컨트롤타워가 부재하거나 권한이 미약함	부처 간 기능 분산, 범정부 전략기획 기능의 부재	정책 간 중복·충돌, 첨단산업·신기술정책의 불일치, 국가전략 부재
② 수직·수평적 협업 구조 미비	부처 간, 중앙-지방 간, 민간 간 협력이 형식적이며 책임·권한 불분명	관할 우선주의, 협력 제도·공동예산제 부재, 사회적 합의 절차 미흡	정책 일관성 약화, 현장 집행력 저하, 정책 신뢰도 하락
③ 위임 및 집행 유연성 결핍	현장 기관·지자체의 재량권 제한, 절차 중심 통제, 권한·책임 불일치	행정통제 중심 구조, 리스크 회피형 집행 문화	현장 대응력 저하, 창의적 정책 실험 제한
④ 데이터 기반-평가 환류 체계 미작동	데이터 분산, 평가 비일관, 환류 부재로 전 주기 선순환 미작동	평가 기준·지표 미통일, 데이터 관리 부처별 분절	정책의 학습·개선 기능 약화, 예산 낭비, 단기 사업 반복
⑤ 법적·재정적 기반 취약	법률 근거 미비, 단년도 예산구조로 인한 중장기 전략 추진 어려움	행정 편의 중심 정책 설계, 법제화 지연, 예산 운용의 단기성	정책의 불안정성, 민간의 예측 가능성 저하
⑥ 정책의 연속성과 사회적 합의 부족	정권교체 시 정책 단절, 사회적 합의 부재	단기 성과 중심 행정, 제도화된 연속성 장치 부재	정책 신뢰 약화, 산업계 혼란, 장기 투자 위축

자료: 저자 작성.

앞서 살펴본 바와 같이 한국 산업정책 거버넌스는 전략의 부재, 실행의 경직성, 평가·환류의 미작동, 그리고 제도적 기반의 취약성이라는 복합적인 문제를 안고 있다. 이러한 문제는 산업정책이 시대적 전환 요구에 능동적으로 대응하지 못하게 만들며, 궁극적으로 정책의 효과성과 지속가능성을 저해하는 구조적 제약으로 작용하고 있다. 특히 글로벌 기술 경쟁과 공급망 재편이 동시에 가속화되는 현시점에서 거버넌스 체계의 한계는 단순한 행정적 비효율을 넘어 국가전략의 성과를 결정짓는 핵심 변수로 부각되고 있다.

따라서 이제는 단계나 분야별 개별적 보완을 넘어 전략 수립부터 집행, 평가, 환류, 재설계에 이르기까지 산업정책의 전 과정을 유기적으로 연계할 수 있는 새로운 거버넌스 구조가 요구된다. 이에 다음 절에서는

앞선 문제 진단을 토대로 한국 산업정책 거버넌스가 직면한 구조적 한계를 극복하고 정책의 실행력을 제고하기 위한 개선 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 산업정책 거버넌스의 핵심 개선 방향

앞 절에서는 한국 산업정책 거버넌스가 직면한 핵심 문제를 살펴보았다. 본 절에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 핵심 개선 방향을 제시하고, 개선 방향별로 어떤 구조 개편이 요구되는지를 제안한다.

우선 산업정책의 방향성과 우선순위를 통합적으로 조율할 '전략적 기획 및 조정 체계의 강화'가 필요하다. 이는 컨트롤타워 기능의 제도화와 범정부 협의 구조 구축을 통해 실현될 수 있다. 다음은 현장 중심의 정책 설계와 부처 간 협업 메커니즘을 통해 '실행 기반 및 유연성 확보'를 강화해야 한다. 세 번째로는 정책 효과를 객관적으로 검증하고 그 결과를 다음 단계 정책에 반영할 수 있는 '평가 및 환류 기능의 제도화'가 요구된다. 마지막으로 산업정책이 단기적 사업 단위가 아니라 장기적 국가전략으로 추진될 수 있도록 '법적·재정적 기반의 안정성 확보'가 뒷받침되어야 한다.

요컨대 보고서 전반의 문제 진단이 한국 산업정책 거버넌스의 분절-단절-비연계 구조를 밝히는 데 초점을 두었다면, 본 장의 네 가지 핵심 개선 방향은 이를 극복하기 위한 일관된 설계 원칙과 실행 방향을 제시하는 데 중점을 두고 있다. 이러한 방향은 서로 병렬적으로 존재하는 것이 아니라 전략적 기획이 방향을 제시하고, 실행 기반이 이를 구체화하며, 평가-환류가 지속가능성을 담보하고, 법·재정적 기반이 이를 제도

적으로 고정시키는 순환적 거버넌스 구조를 말한다. 다음 소절에서는 개선 방향을 좀 더 구체적으로 살펴본다.

## (1) 전략적 기획 및 조정 체계의 강화

현재 한국의 산업정책은 부처 간 칸막이와 전략 컨트롤타워의 부재로 인해 전체적인 방향성과 일관성을 확보하기 어려운 구조에 놓여 있다. 다부처가 관여하는 복합 정책의 경우 조정 기능이 사실상 작동하지 않거나 정책 추진 주체 간 책임 분담이 불명확해 정책의 중복, 충돌, 단절 현상이 반복되고 있다. 이러한 구조는 정책의 전략적 정합성을 저해할 뿐 아니라 정권교체에 따른 정책의 연속성 붕괴로 이어져 산업현장의 신뢰를 지속적으로 약화해왔다.

이에 따라 우선적으로 필요한 개선 과제는 정책 기획 단계에서부터 명확한 전략 체계와 조정 권한을 보장할 수 있는 상위 기구 또는 메커니즘의 정립이다. 예컨대 미국의 백악관 NEC나 OSTP처럼 전략적 기능을 갖춘 전담 조정기구가 대통령 직속으로 작동하거나, EU 집행위원회(EC)처럼 전체 산업 비전하에 회원국과 부처 간 조율이 가능한 구조를 참고할 수 있다. 즉 단순한 거버넌스 구조 개편을 넘어 산업정책의 ‘기획 권한’과 ‘조정 권한’을 한 축에서 통합적으로 설계하고 운영할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하다.

또한 정책의 일관성과 지속가능성을 담보하기 위해서는 정권 주기가 아니라 산업전략 주기를 중심으로 운영되는 정책 프레임워크가 병행되어야 한다. 나아가 조정 기능이 단순한 형식적 협의에 그치지 않도록 ‘총괄 조정-기획-배분’의 기능이 연동되도록 설계해야 한다. 전략 수립은 있으나 예산 편성권은 다른 부처에 있고, 집행은 또 다른 기관에서 이뤄

지는 현 구조는 정책의 실효성을 저해하는 대표적 병목이다. 따라서 산업정책의 조정권과 예산권이 연결된 실질적 컨트롤타워를 마련하고, 정책 조정 회의체도 실질적 권한과 실행력을 갖춘 방식으로 재설계할 필요가 있다.

## (2) 실행 기반 및 유연성 확보

정책의 성공은 기획보다 집행 과정에서 좌우되는 경우가 많다. 그러나 현재 한국의 산업정책 거버넌스는 실행 구조가 경직되어 있고, 정책 수행 주체들에게 실질적인 권한과 재량이 부여되지 않아 현장에서의 유연한 대응이 어렵다. 중앙정부 주도의 기획 구조는 산업현장의 복잡성과 빠른 변화 속도를 충분히 반영하지 못하고 있으며 지자체와 산하기관, 민간 파트너들이 실질적으로 참여할 수 있는 통로는 제한적이다. 실태조사 결과, 응답자의 절반 이상이 '위임 구조의 불명확성과 집행 유연성 부족'을 현장 실행의 가장 큰 제약요인으로 지적한 점은 이러한 한계를 방증한다.

이러한 문제를 해소하기 위해서는 우선 정책 집행 주체 간 권한과 책임의 분배 구조를 명확히 재설계할 필요가 있다. 산업정책은 그 범위가 확장되어 더 이상 중앙정부 단독으로 수행 가능한 단일 행위가 아니다. 지자체, 공공기관, 산업계가 각자의 역할과 책임을 갖고 움직일 수 있도록 법령이나 운영 규정을 통해 '위임 가능한 영역'과 '조정 가능한 범위'를 명확히 설정해야 한다. 특히 산하기관이나 지자체가 단순한 전달자나 보조금 운영자가 아닌, 공동 설계자이자 책임 있는 집행 주체로 기능할 수 있도록 권한의 범위와 조정 구조를 제도화하는 것이 필요하다.

다음으로 현장의 특성과 여건을 고려한 유연한 정책 집행 방식이 필요하다. 지나치게 경직된 중앙 매뉴얼식 운영 방식은 오히려 정책의 실

효성을 떨어뜨린다. 미국의 SBIR 프로그램<sup>47)</sup>이나 일본의 지역혁신 거버넌스처럼, 정책 설계는 중앙에서 하되 세부 집행은 현장의 자율성에 맡기는 방식은 충분히 참고할 만하다. 유연한 집행을 위해서는 지역이나 산업별 여건에 따라 목표·수단을 조정할 수 있는 집행 권한이 허용되어야 하며, 이를 제약하는 예산 기준과 평가 기준도 재정비할 필요가 있다.

마지막으로 실행력을 높이기 위해서는 정책 주체 간 공감대 형성과 신뢰 구축이 병행되어야 한다. 민간과 지자체, 공공기관이 정책목표와 수단을 공유하지 못한 상태에서 실행에 참여하게 되면 실제 효과는 기대에 미치지 못하고 반복적인 조정과 수정이 발생하게 된다. 따라서 정책 초기부터 주요 이해당사자가 함께 참여하고, 집행 과정에서의 자율성과 피드백이 실질적으로 반영될 수 있는 구조로의 전환이 필요하다.

### (3) 평가 및 환류 기능의 제도화

산업정책의 목적이 변화하는 경제·기술 환경에 능동적으로 대응하는 것이라면, 그에 걸맞은 정기적 평가와 정책 순환구조의 제도화는 필수적이다. 그러나 한국의 산업정책은 많은 경우 여전히 단절적·일회성 집행 구조에 머물러 있으며, 사전·사후평가체계는 형식적으로 존재할 뿐 실질적인 피드백 기능은 거의 작동하지 않는다. 전문가 조사 결과, 산업정책에 대한 사전·사후평가가 체계적으로 운영되고 있다고 본 응답자는 20% 미만에 그쳤고, 평가 결과가 새로운 정책 기획이나 예산 배분

---

47) 혁신적인 기술(Innovative Technologies)을 갖춘 스타트업을 포함한 중소기업의 제품 상용화 연구개발(R&D)을 지원하는 프로그램으로, 연방정부의 연구개발 예산을 통해 미국의 과학 기술력의 우위와 혁신성을 지원함으로써 강력한 국가경제를 이루는 것을 목적으로 한다(조성환, 2020).

에 반영된다고 본 비율은 더 낮았다. 이는 정책이 ‘평가 없이 반복되는 실험’으로 전락할 위험이 큼을 보여준다.

이에 따라 가장 시급한 과제는 사전·사후평가체계를 법적·제도적으로 강제하는 구조를 마련하는 것이다. 현재 일부 부처나 공공기관에서 이뤄지는 형식적 성과 보고서나 자체평가 수준을 넘어 산업정책의 목표 달성도, 정책 수단의 효과성, 예산 집행의 효율성을 체계적으로 측정할 수 있는 산업정책 평가 가이드라인의 마련과 이를 실행할 독립된 평가기구가 필요하다.

그러나 단순히 ‘평가체계’만을 만드는 것으로는 부족하고, 환류(feed back loop)가 실질적으로 작동하는 구조를 정착시켜야 한다. 이를 위해서는 평가 결과가 정책 설계자와 실행 주체에게 실시간 공유되고, 다음 정책 설계 과정에서 이를 의무적으로 반영하도록 하는 규정이 필요하다. 평가와 정책 기획 간의 직접 연동 구조는 정책 순환 체계를 개선하는데 중요하다.

환류가 제대로 이루어지려면 정성·정량적 데이터 기반의 정책 환류 시스템 구축도 함께 논의되어야 한다. 산업정책의 성과나 실패 원인을 규명하기 위해서는 전 주기에서 생성되는 정성·정량 데이터와 정보를 누적·통합할 수 있는 플랫폼이 필요하다. 현재 부처별·사업별·담당자별로 분절된 통계와 보고 체계에 머물러 있어 정책 간 비교나 장기적 성과 분석이 불가능한 상태다. 따라서 정책 메타데이터 통합 시스템, 공동 지표 설계 체계, 시계열 평가 기반 등을 구축해 정책의 집단적 학습이 가능한 구조를 구축해야 한다.

#### (4) 법적·재정적 기반의 안정성 확보

산업정책이 단기 성과에 그치지 않고 지속적인 국가전략으로 작동하기 위해서는 안정적이고 일관된 법적·재정적 기반이 필수적이다. 그러나 우리의 산업정책은 대부분 정권 주기에 맞춘 단기 예산사업으로 구성되어 있으며, 법령이 아닌 지침과 계획 수준에서 운영되는 경우가 많다. 이로 인해 정책의 지속성이 낮고, 정권교체나 부처 담당자 변경에 따라 핵심사업이 갑작스럽게 종료되거나 방향이 바뀌는 일이 반복되고 있다. 전문가 조사에서도 이러한 불안정성이 가장 시급한 문제 중 하나로 지목되었으며, 많은 응답자가 법제화의 부재와 예산 배분의 임의성을 지적했다.

이 문제를 해결하기 위해 가장 먼저 요구되는 것은 핵심 산업정책에 대한 법적 근거의 명문화이다. 전략산업 육성, 탄소중립 전환, 초격차 기술개발 등 중장기적 접근이 필요한 영역은 '계획' 수준을 넘어서 관련 법률 또는 특별법을 통해 제도적 기반을 갖추어야 한다. 일본의 '산업활력법'이나 EU의 '그린딜 산업 계획'처럼 정책 방향과 주요 지원 항목, 예산 구조, 평가·환류 절차 등이 법률에 명시되어야만 행정부의 해석이나 정치적 상황 변화에 따라 정책이 흔들리지 않는다.

다음으로는 재정구조의 안정성과 전략성을 높이기 위한 예산제도 개선이 필요하다. 현재 산업정책 예산은 대체로 연간 단위의 단절적 편성 구조에 의존하고 있으며, 각 부처의 개별 사업 단위로 나뉘어 통합적 예산 조정이 어렵다. 미국은 IRA(인플레이션 감축법)와 CHIPS Act(반도체법)를 통해 전략사업군 단위로 수천억 달러 규모의 중장기 예산을 확보한 반면, 한국은 대규모 전략산업이라 하더라도 예산 편성은 여전히 분절적이고 연도 단위로 반복된다. 이에 따라 정책 기획 단계에서부터 '전

략예산 블록'을 설계하고, 해당 전략 단위에 대한 다년도 예산제도를 병행하는 방식으로 재정 운용의 일관성을 높일 필요가 있다.

결국 법과 재정은 정책의 '의도'를 '지속 가능하고 신뢰할 수 있는 이행 체계'로 전환하는 핵심 인프라이다. 제도적 기반 없이 실행되는 산업정책은 일회성 시범 사업에 머물 가능성이 클 수밖에 없으며, 이를 제도화하는 과정 없이는 어떤 정책도 지속성과 구조적 효과를 담보하기 어렵다.

지금까지 살펴본 바와 같이 한국의 산업정책 거버넌스는 전략, 실행, 평가, 제도 기반 등 전 과정에서 문제점과 분절성을 안고 있으며, 이로 인해 정책의 연속성과 실행력이 반복적으로 저해되고 있다. <표 5-2>는 위에서 논의한 문제점과 개선 방안을 정리한 것이다.

<표 5-2> 한국 산업정책 거버넌스의 문제점과 개선 방향

문제점	개선안	개선 방향
전략·조정 컨트롤타워 부재	컨트롤타워의 법제화, 사전 심사 및 예산 조정 권한 부여, 전략기획·조정 체계 강화	→ 전략적 기획 및 조정 체계 강화
수직·수평적 협업 구조 미비	공동기획·공동예산·공동평가 구조 정착, 중앙-지방 파트너십, 사회적 공론화 제도화	→ 실행 기반 및 유연성 확보
위임 및 집행 유연성 결핍	권한과 책임의 동시 부여, 위임 범위 명확화, 집행 유연성 제도화	
데이터 기반-평가 환류 체계 미착동	통합 데이터 플랫폼 구축, 공동 KPI 도입, 독립 평가 상설화, 평가-예산-기획 연계	→ 평가 및 환류 기능의 제도화
법적·재정적 기반 취약	산업정책 기본법 제정, 중기재정운용계획 연동, 다년도 블록예산제 도입	→ 법적·재정적 기반의 안정성 확보
정책의 연속성과 사회적 합의 부족	사회적 합의 기반 정책 비전 수립, 국회 보고·시차 공개 제도화, 정권 간 계승 규범 확립	

자료: 저자 작성.

무엇보다도 이러한 네 가지 개선 방향은 서로 독립된 개선 방향이 아니라 산업정책 전 주기(governance lifecycle)에서 서로 연결되는 유기적 구조 전환의 핵심축으로 기능해야 한다. 다시 말해 전략-실행-평가-피드백의 제도 기반이 단절되지 않고 선순환을 이루는 거버넌스 구조를 구현하는 것이 궁극적 목표이다. 이를 위해서는 단기 처방이 아닌 중장기적 로드맵에 따라 단계적이고 체계적인 접근이 병행되어야 하며, 이를 뒷받침할 정치적 의지와 법제도 설계 능력도 함께 강화되어야 한다.

### 3. 산업정책 거버넌스 개선을 위한 최우선 과제: 산업정책 컨트롤타워 정립

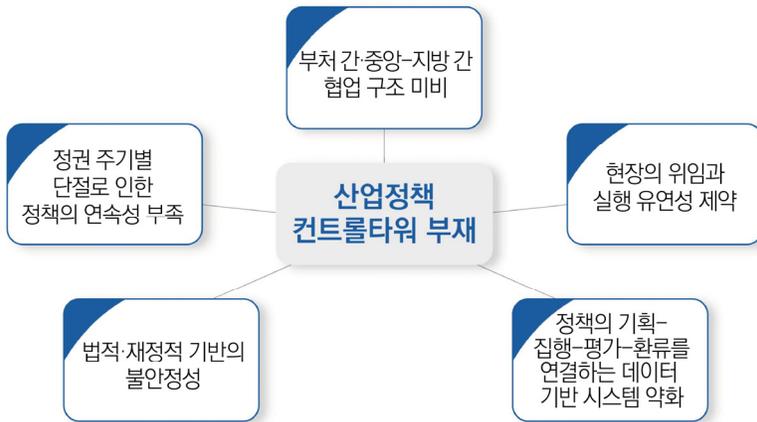
앞에서 거버넌스의 병목으로 제시된 문제들은 제도·조직구조의 분산, 정책주기별 프로세스의 단절, 민관협력 메커니즘의 형식화, 데이터와 지표 활용의 미비, 법·재정적 기반의 불안정성 등 다양한 층위에서 나타났다. 그러나 이러한 세부적인 문제점들은 사실상 동일한 뿌리에서 비롯된 증상으로 볼 수 있다. 바로 산업정책을 총괄하고 일관되게 조정할 실질적 컨트롤타워의 부재가 그것이다.

부처 간 권한과 책임이 흩어져 있어 기획과 집행이 따로 움직이고, 평가 결과가 환류되지 않는 것은 결국 중앙에서 전체 흐름을 조율할 주체가 없기 때문이다. 마찬가지로 민관협력 구조가 형식에 그치고, 각 부처가 별도로 축적한 데이터가 정책 설계로 이어지지 못하는 것도 컨트롤타워가 이를 종합하지 못하기 때문에 발생하는 문제이다. 나아가 정권 교체 때마다 정책의 방향이 흔들리고 지속성이 약화되는 현상 역시 상

위에서 산업정책의 연속성을 제도적으로 고정시키는 장치가 부재한 결과라고 할 수 있다.

따라서 앞 절에서 지적한 다층적인 문제들은 결국 산업정책 거버넌스의 구조적 결핍, 즉 컨트롤타워의 부재라는 근본 원인에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 이 점에서 향후 산업정책 거버넌스의 개선은 개별 문제의 나열과 부분적 보완을 넘어서 권한과 책임을 명확히 갖춘 컨트롤타워의 제도화를 핵심 과제로 삼아야 한다. 나머지 과제들—민관협력 강화, 데이터 기반 환류 체계 구축, 평가제도의 내실화, 법·재정적 기반의 안정성 확보—은 모두 컨트롤타워의 틀 안에서 종합적으로 해결될 수 있으며, 따라서 컨트롤타워의 구축이 거버넌스 개선의 최우선 출발점이자 핵심 해법이라 할 수 있다.

〈그림 5-1〉 산업정책 거버넌스 컨트롤타워 부재로 인한 문제점



자료: 저자 작성.

〈그림 5-1〉은 한국 산업정책 거버넌스의 핵심 문제들이 단절된 개별 현상이 아니라 ‘전략·조정 컨트롤타워의 부재’라는 근본 원인에서 파생

된 연쇄적 취약점임을 보여준다. 중심에 위치한 컨트롤타워 부재는 정책 간 조정 기능의 약화를 초래하고, 그 결과 부처 간·중앙-지방 간 협업 구조의 미비로 이어진다. 협업의 부재는 다시 현장의 위임과 실행 유연성을 제약하고, 정책의 기획-집행-평가-환류를 연결하는 데이터 기반 시스템을 약화시킨다. 이 모든 과정에서 법적·재정적 기반의 불안정성과 정권 주기별 단절로 인한 정책의 연속성 부족이 구조적으로 누적된다. 결국 한국의 산업정책 거버넌스는 '전략·조정의 결핍'을 정점으로, 협업 실패-유연성 상실-데이터 비연계-법제 미비-연속성 약화로 이어지는 다층적 병목 구조를 형성하고 있다. 이러한 구조를 해소하기 위해서는 컨트롤타워의 제도화가 가장 우선적으로 논의되어야 할 과제이다.

그러므로 본 보고서의 나머지 부분에서는 산업정책 거버넌스의 다양한 문제점을 개별 과제 차원에서 나열하기보다는, 그 모든 문제의 원천으로 지목되는 산업정책 컨트롤타워의 부재에 초점을 맞추고자 한다. 따라서 본 절에서는 컨트롤타워의 필요성과 구체적 설계 방향을 심층적으로 논의함으로써 한국 산업정책 거버넌스 개편의 핵심 해법을 제시하고자 한다. 이는 단순히 컨트롤타워의 필요성을 주장하는 수준을 넘어 어떤 제도적 장치와 운영 구조를 통해 실질적 기능을 발휘할 수 있을지를 다룬다.

산업정책은 다부처 협업, 민관 참여, 정책-예산 연계라는 복합적 속성을 지니고 있기 때문에 단일한 조직 형태만으로는 모든 요구를 충족하기 어렵다. 따라서 본 보고서는 여러 가능성 중에서도 특히 현실적으로 선택 가능한 구조와 국제적 비교 사례에서 시사점을 채용하여 대안을 검토하였다. 그 결과 컨트롤타워를 대통령실 직속에 두어 강력한 정치적 추진력을 확보하는 방안, 국무조정실을 축으로 삼아 정책과 예산을 통합 조정하는 방안, 그리고 기획재정부와 산업부를 통합하여 경제·산

업정책을 아우르는 부처로 재편하는 방안, 이 세 가지를 핵심적인 대안으로 도출하였다.

각 대안에서 선택한 산업정책 컨트롤타워의 명칭은 단순한 호칭의 문제가 아니라 해당 기구가 가지는 위상과 기능을 제도적으로 어떻게 규정하느냐를 대외적으로 드러내는 중요한 장치이다. 따라서 본 보고서에서는 동일한 목적을 지향하더라도 권한의 범위와 제도적 층위에 따라서 다른 명칭을 부여하는 것이 필요하다고 판단하였다. 우선 대통령실 직속 모델인 제1안에서는 '국가산업전략위원회', 다음 국무조정실 중심의 제2안에서는 '국가산업정책조정본부', 마지막으로 기재부와 산업부를 통합한 제3안에서는 '산업경제전략총괄본부'라는 명칭을 사용하였다. 결국 제1안은 최고위 전략적 의사결정기구, 제2안은 범정부적 조정기구, 제3안은 부처 내부의 전략기구라는 성격을 가지므로, 각 안의 명칭은 이러한 위상과 기능을 반영하여 차별화하였다. 다음 세 개의 소절에서는 각각의 대안을 살펴보고, 그 장단점과 시사점을 검토하고자 한다.

### (1) 제1안: 대통령실 직속 컨트롤타워(한국형 NEC 모델)-국가산업전략위원회<sup>48)</sup>

첫 번째 대안은 산업정책 컨트롤타워를 대통령실 직속에 두는 방식이다. 이 경우 컨트롤타워는 경제수석실과 유사한 위상에서 범부처 산업

---

48) '국가산업전략위원회'라는 명칭은 국가 차원의 전략적 의사결정을 주도하는 최고위 기구라는 점을 강조하기 위한 것이다. '국가'와 '전략'이라는 용어는 거시경제, 산업, 안보, 통상까지 포괄하는 범정부적 역할을 의미하며, '위원회'라는 형식은 대통령 주재와 다부처 장관급 참여를 전제로 한 권위 있는 의사결정 구조를 반영한다.

정책을 직접 총괄하는 구조가 된다. 장점은 명확하다. 대통령 권위를 바탕으로 강력한 조정력을 확보할 수 있고 산업, 통상, 기술, 안보 등 여러 부처가 얽힌 전략산업 문제를 신속하게 다룰 수 있다. 즉 이러한 방식은 공급망 위기나 미·중 기술 경쟁처럼 다부처가 얽히는 사안에서 빠른 정책 결정을 가능하게 하고, 산업정책을 외교·안보·통상과 직접 연계할 수 있는 장점이 있다. 예를 들어 반도체, 배터리, AI와 같은 전략산업은 단순히 산업부 차원의 문제가 아니라 국가 경제안보 차원의 문제이므로, 대통령실 직속 기구에서 다루는 것이 적합할 수 있다.

이는 미국의 국가경제위원회(National Economic Council, NEC) 모델을 한국 상황에 맞게 변형한 것으로 이해할 수 있다. NEC는 1993년 클린턴 행정부 시기에 백악관 직속 기구로 설치되어 경제와 산업, 무역, 재정정책 등 여러 부처에 흩어진 안건을 조정하여 대통령에게 보고하고 최종 결정을 뒷받침하는 기능을 수행해왔다. NEC는 예산권은 없지만 대통령의 권위를 바탕으로 정책 우선순위를 정리하는 역할에서 큰 영향력을 발휘했다.

한국에서 이와 같은 모델을 적용한다면 대통령실 직속의 산업정책 컨트롤타워를 신설하고, 기존의 다양한 산업 관련 위원회를 단계적으로 흡수하여 대통령실 산하에 통합하는 방식이 될 것이다. 이 경우 대통령 권위를 활용해 강력한 범부처 조정력을 발휘할 수 있고, 산업정책을 외교·안보·통상과 직접 연결하는 전략적 일관성을 확보할 수 있다.

그러나 이 모델은 몇 가지 구조적 위험을 안고 있다. 가장 큰 문제는 정권교체 시 존속 불안이다. 대통령실 직속 기구는 법적 근거가 약하면 정치적 환경에 따라 쉽게 폐지되거나 축소될 수 있다. 또한 대통령실은 큰 전략 방향에는 강점을 가지지만, 세부 집행과 성과관리에서는 전문성이 부족하다는 약점도 있다. 이런 한계를 보완하기 위해서는 법률 제정을

통해 위원회의 법적 지위를 확보하고, 민관 상임자문위원회를 도입해 전문성과 연속성을 동시에 담보해야 한다. 국회에 정기적으로 보고하는 제도를 병행하면 제도적 지속성과 투명성을 확보할 수 있을 것이다.

우리는 과거에 이러한 유형의 컨트롤타워를 운용한 경험이 있다. 1965~1977년의 수출진흥확대회의(49)와 1973~1979년의 중화학공업추진기획단(50) 등이다. 이에 대해서는 성과가 있기는 하였으나 밀실 행정이라는 한계가 지적되었다. 이에 대한 해결 방안은 다음 소절(4)에서 논의한다.

〈표 5-3〉 과거 대통령 직속 유형의 산업정책 컨트롤타워 비교

요소	수출진흥확대회의(대통령)	중화학공업추진기획단(청와대)	본 보고서에서 제시한 산업정책 컨트롤타워
위상	대통령 상설 주재, 빈번한 소집	대통령 보좌 핵심 라인(청와대 중심)	대통령실(제1안) 또는 국무조정실(제2안) 상위 컨트롤타워
목표	수출 드라이브, 외화 획득, 병목 해소	중화학 육성·수출산업 인프라 구축	전략산업(반도체·배터리·SI·방산·우주)+ 경제안보·공급망
작동	자주 모여 즉시 해결, 부처 장관 즉석 결론	정책 설계-현장 병목-규제·세제 패키지 일괄 조정	범부처 사전 심사·예산 연동, 정기·수시 병행(분기+현안)
도구	관세·금융·외환·물류 즉시 조치	규제·세제·자금·입지 패키지	정책+예산 통합(제2안), 규제·안보·통상 연계
강점	속도·집중·대통령 책임	설계-집행 일관, 현장 병목 해소	지속 가능 제도화 + 예산 환류+ 데이터 기반
리스크	정치·권위 의존, 부작용 검증 한계	정책 포획·과잉 드라이브 위험	남용·정치화 방지 위한 감시·평가-예산 연동 필수

자료: 오원철(2002)을 참고하여 저자 작성.

49) 김두일(2015), “수출진흥확대회의, 탄생과 진화 그리고 쇠퇴”, KDI.  
 50) 오원철(2002), 「한국형 경제건설 1-3」, 기아경제연구소.

## (2) 제2안: 국무조정실 중심 컨트롤타워(한국형 NEC+OMB 혼합 모델)-국가산업정책조정본부<sup>51)</sup>

두 번째 대안은 국무조정실을 산업정책의 컨트롤타워로 삼는 방식이다. 이 대안은 대통령실 산하에 두는 것과 비교하여 정치적 드라이브는 약할 수 있으나 행정부 전반의 중립적 조정자라는 장점이 있어 제도적 안정성이 상대적으로 크고, 제도적 지속성도 오히려 더 높을 수 있다.

이 대안은 미국의 NEC와 OMB 기능을 동시에 반영한 한국형 혼합 모델로 이해할 수 있다. 미국에서 NEC는 대통령 직속의 정책조정기구이고, OMB는 연방정부 예산을 총괄하며 각 부처의 정책 실행 성과를 관리하는 핵심 기관이다. 특히 OMB는 대통령 정책 우선순위와 예산 집행을 긴밀히 연결하면서 산업정책의 실질적 실행력을 뒷받침해왔다.

NEC가 정책 조정을, OMB가 예산 배분과 집행 관리·성과평가를 담당하듯, 한국에서도 최근 정부 조직 개편을 통해 기재부의 예산 기능이 국무조정실로 이관되면서 이 대안은 과거보다 훨씬 현실성이 높아졌다고 할 수 있으며, 국무조정실은 단순한 조정자를 넘어 정책과 예산을 동시에 다룰 수 있는 기반을 갖추게 되었다.

국무조정실 산하에 '국가산업정책조정본부'(가칭)를 설치한다면, 각 부처가 제출하는 산업정책 계획을 사전에 심사하고 조정할 수 있을 뿐 아니라 예산 배분 권한까지 행사할 수 있어 정책의 일관성과 실효성이

---

51) '국가산업정책조정본부'라는 명칭은 다음과 같은 의도에서 사용하였다. 제2안은 대통령 직속보다 한 단계 낮은 위상에서 부처 간 정책·예산의 조정을 상시적으로 수행하는 실무 중심의 성격을 갖는다. 따라서 '조정'은 부처 간 중복의 조정과 예산 연계를 담당하는 기능을, '본부'는 일시적 위원회가 아닌 상설 조직으로서의 안정성을 표현한다. 이를 통해 지나치게 정치적 색채를 띠지 않으면서도 실질적인 조정 권한을 명확히 드러낼 수 있다고 보았다.

크게 높아진다. 정책 조정권과 예산권이 결합되면 산업정책의 기획·집행·평가·환류를 일관되게 관리할 수 있다. 각 부처의 산업정책 계획을 사전 심사·조정하며 예산 배분까지 총괄하는 체제가 가능한 것이다. 예를 들어 반도체 관련 산업정책을 과기정통부와 산업부가 따로 설계하더라도, 국무조정실이 이를 하나의 예산 틀에서 조정·통합하면 중복투자 와 칸막이식 집행을 줄일 수 있다.

이 모델의 가장 큰 강점은 정책-예산-평가-환류가 일관되게 연결되어 성과관리가 통합될 수 있다는 것이다. 산업정책의 기획 단계에서부터 예산 배분, 정책 집행, 사후평가와 환류까지 한 기관이 책임지고 관리함으로써 그간 한국 산업정책 거버넌스의 가장 큰 약점이었던 “좋은 전략은 있지만 예산과 집행력이 따라주지 않는 문제”를 해결할 수 있다. 또한 대통령실 직속 모델에 비해 정치적 영향력은 약하지만, 국무조정실은 제도적으로 안정된 조직이므로 지속성 면에서는 강점을 가진다.

다만 이 모델도 새로운 권한을 확보한 만큼 부처 간 갈등이라는 숙제를 피할 수 없다. 산업부, 과기정통부, 환경부, 기재부 등 기존의 강력한 부처들이 예산과 정책 권한을 국무조정실에 빼앗길 수 있다는 불만을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 부처 저항을 어떻게 관리하느냐가 이 제도의 성패를 가를 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 국무조정실 직속으로 독립적인 정책평가위원회를 설치하고, 민간 전문가와 산업계가 참여하는 자문단을 두어 투명성을 높이는 장치가 필요하다. 또한 대통령실과의 전략적 연계 채널을 병행해 정치적 드라이브와 제도적 안정성을 동시에 확보하는 것이 바람직하다. 결과적으로 실효성과 안정성을 동시에 고려할 때 이 모델은 한국 상황에서 가장 실질적이고 안정적인 컨트롤 타워 대안으로 평가될 수 있다.

### (3) 제3안: 산업부 주도 컨트롤타워(전문성 강화형 모델)-산업경제 전략총괄본부<sup>52)</sup>

세 번째 대안은 산업통상부 자체를 강화하여 산업정책 총괄 부처로 삼는 방안이다. 이는 미국의 NEC나 OMB처럼 대통령실 직속이나 예산 중심의 모델이라기보다는, 한국 고유의 방식으로 산업부의 전문성과 집행력을 강조하는 접근에 가깝다. 산업부는 전통적으로 제조업, 무역통상, 에너지자원 분야를 담당하며 산업계와 밀접한 접점을 형성해온 부처다. 따라서 이 대안은 현장성·전문성·민간 연계성 측면에서 상당한 강점을 지녀, 산업현장과의 접점을 살리고 실행력을 강화하는 데 가장 적합하다.

그러나 산업부가 가진 구조적 한계도 분명한데, 가장 큰 문제는 범부처 조정력이다. 과기정통부, 환경부, 기재부 등 다른 부처와 중복되는 영역이 많고, 더구나 이번 정부 조직 개편으로 에너지와 자원 기능마저 분리되면 산업부는 과거보다 더 축소된 범위에서 제조업 중심 부처로 남게 된다. 이런 상황에서는 산업부를 총괄 부처로 격상해도 실질적인 힘이 제한될 수밖에 없다.

산업부 주도의 컨트롤타워를 구상할 때 두 가지의 선택지를 고려해볼 수 있다. 하나는 현재의 산업통상부 주도로 별도의 산업정책 컨트롤타워 기능을 두는 방안이고, 다른 하나는 산업부와 기재부를 통합하여 경제산업부를 신설하고 그 내부에 컨트롤타워를 두는 방안이다. 전자는

---

52) 제3안의 컨트롤타워는 '산업경제전략총괄본부'라는 명칭을 사용하였다. 통합 부처 자체가 컨트롤타워 성격을 내포하고 있으므로, 별도의 국가 위원회 형태를 상정하는 것은 과도하거나 중복적일 수 있다. '전략본부'라는 명칭은 부처 내부에서 산업전략 수립, 정책 기획, 민관협력, 평가와 환류를 총괄하는 상시적 기능을 강조함으로써 부처 중심 모델에 적합한 실질적 위상을 담고 있다.

기존 산업부를 중심으로 한 체제를 유지하면서 내부 조직을 강화하여 전략 기능을 보완하는 방식이다. 이 경우 장점은 행정적 저항이 상대적으로 적고, 이미 존재하는 부처를 활용하므로 제도 개편 비용이 낮다는 것이다. 그러나 산업부는 여러 이유로 그간 산업정책 주무부처의 역할을 제대로 못한데다 이번 정부 조직 개편으로 위상이 더욱 약화된 상태로, 범정부적 조정이나 거시경제와의 연계성에서는 상당한 한계가 불가피하게 존재한다.

현재의 산업부 단독 중심 모델이 제대로 기능하기 위해서는 법률로 산업부의 총괄 권한을 명확히 규정해야 한다. 이에는 조정력을 제도적으로 확보하기 위한 의무적 부처 협의 메커니즘 도입과 정책 설계 단계부터 다른 부처를 협의 테이블에 끌어들이기 위한 범부처 공동예산제도 도입도 포함된다. 또한 주요 전략산업에 대해서는 산업부가 반드시 총괄 부처가 되도록 법적 지위를 부여하는 방법도 고려할 수 있다. 이 경우 산업부는 단순 집행기관이 아니라 전략산업의 정책 방향을 제시하는 역할까지 확대할 수 있다. 이러한 조치가 없다면 산업부 강화 모델은 여전히 “전문성은 있으나 조정력은 부족한 총괄 부처”라는 평가에서 벗어나기 어려울 것이다.

반면 경제산업부 통합 모델은 산업부와 기재부의 약화라는 현재의 조직 개편 상황<sup>53)</sup>을 기회로 삼아 경제정책과 산업정책을 하나의 틀에서 종합적으로 다루는 새로운 부처를 설계하는 방안이다. 이는 일본의 경제산업성(METI)처럼 거시경제정책과 산업전략을 결합하여 일관성 있는 정책 추진이 가능하다는 장점이 있다. 또한 기존 기재부의 예산권이 국무조정실로 이관된 만큼, 경제산업부는 정책 기획과 전략적 집행에 집중할 수

---

53) 대한민국 정부(2025), “정부조직 개편방안 발표”, 행정안전부 보도자료, 9월 7일.

있어 '강력하되 비대하지 않은' 컨트롤타워로 작동할 수 있다. 다만 초대형 부처로의 통합 과정에서 부처 간 이해관계 충돌이나 행정적 부담이 발생할 수 있으며, 내부 칸막이 문제가 재생산될 위험도 존재한다.

종합하면 산업부 내 컨트롤타워 방안은 단기적·점진적 강화에 적합하지만, 기존에도 있었던 구조적 한계를 극복하기 어렵다. 반면 경제산업부 통합 방안은 제도 설계와 정치적 합의라는 진입장벽을 지나 장기적·구조적 개편을 통해 산업정책 거버넌스의 근본적 도약을 가능하게 할 수 있다. 따라서 본 보고서에서는 경제산업부 통합 모델을 중심으로 구체적 대안을 제시한다.

경제산업부 통합 모델은 산업부와 기재부를 하나로 묶어 거시경제정책과 산업정책을 종합적으로 다루도록 하는 방안이다. 최근 정부 조직 개편<sup>54)</sup>을 통해 기획재정부의 예산권이 국무조정실로 이관되고, 산업통상자원부는 에너지 부문이 분리되면서 두 부처 모두 상당히 약화된 위상에 놓이게 되었다. 기재부는 거시경제와 재정정책의 틀을 유지하지만 정책-예산 일체성을 상실하였고, 산업부는 산업과 통상 기능만 남아 전략적 추진력을 제한받게 되었다. 이러한 변화는 두 부처가 개별적으로는 과거와 같은 영향력을 발휘하기 어려운 상황을 만들어내고 있다.

그러나 이는 역설적으로 산업정책 거버넌스 강화를 위한 구조 개편의 기회로 작용할 수 있다. 산업정책은 단순한 부문별 지원을 넘어 거시경제정책과 긴밀히 연동되어야 글로벌 공급망 재편, 기술 패권 경쟁, 탄소 중립 전환 등 복합적 도전에 효과적으로 대응할 수 있다. 따라서 기재부와 산업부를 통합하여 '경제산업부'(가칭)로 재편하는 방안은 경제정책과 산업정책의 분절을 해소하고 전략적 일관성을 강화하는 데 크게 기

---

54) 대한민국 정부(2025), "정부조직 개편방안 발표", 행정안전부 보도자료, 9월 7일.

여할 것이다.

이 통합 부처는 과거의 기재부와 달리 예산권을 직접 보유하지 않기 때문에 초강력 ‘슈퍼 부처’로 비대화될 우려는 상대적으로 줄어들었다. 국무조정실이 예산권을 보유하는 구조 속에서 경제산업부는 정책 기획·산업전략 설계·민관협력체계 구축에 집중할 수 있다. 또한 경제산업부(가칭)는 국무조정실과 긴밀히 연결할 필요가 있다. 국무조정실은 이미 이번 정부 조직 개편<sup>55)</sup>을 통해 예산 배분과 평가-예산 환류 기능을 갖추고 있으므로, 경제산업부는 전략 수립과 정책 기획·집행을 담당하고, 국무조정실은 이를 예산과 연계하여 차년도 배분에 반영하는 구조가 가능하다. 이처럼 정책과 예산이 제도적으로 일체화되면 기획-집행-평가-환류의 선순환이 제도적으로 보장된다. 즉 경제산업부와 국무조정실 간의 역할 분담을 통해 ‘정책-예산-평가-환류’의 고리를 보다 투명하고 안정적으로 구현할 수 있는 것이다. 경제산업부 통합 모델은 부총리인 경제산업부 장관 직속의 ‘산업경제전략총괄본부’를 두고 사실상의 컨트롤 타워로서 부처 간 사전 심사, 전략 관리, 민관협력 운영, 성과평가와 환류를 총괄하는 역할을 수행하게 한다.

산업정책 거버넌스 차원에서 이 대안의 가장 큰 의의는 강력한 컨트롤 타워를 제도적으로 정착시킬 수 있다는 점이다. 거시경제전략과 산업정책을 하나의 부처에서 일괄적으로 다루면 정책-산업-기업-국제 통상 간 연결성을 강화할 수 있고<sup>56)</sup>, 동시에 국무조정실의 예산 연계와 독립 평가체계를 통해 견제와 균형도 확보할 수 있다. 이는 ‘강력하지만 비대하지 않은 컨트롤 타워’라는 새로운 형태를 가능하게 하며, 한국 산업정

55) 대한민국 정부(2025), “정부조직 개편방안 발표”, 행정안전부 보도자료, 9월 7일.

56) 실제 이 모델은 중기부까지 통합하여 추진되어야 하나, 본 보고서의 범위를 넘는 것으로 여기에서는 다루지 않는다.

책의 추진력과 신뢰성을 동시에 제고하는 기반이 될 것이다. 결국 기재부와 산업부의 통합은 단순한 행정조직 조정이 아니라 글로벌 산업환경 변화 속에서 한국의 산업정책 거버넌스를 한 단계 도약시키는 전략적 선택으로 평가될 수 있다.

국제 비교 차원에서 보더라도 경제정책과 산업정책을 긴밀히 결합하는 것은 이미 주요국에서 보편화된 흐름이다. 일본의 경제산업성(METI)은 2001년 기존의 통상산업성을 재편하여 설립된 이후, 거시경제전략과 산업정책, 에너지·통상정책을 아우르는 종합 부처로 기능하고 있다. 이를 통해 일본은 글로벌 공급망 재편, 디지털·에너지 전환, 신흥산업 육성과 같은 복합 과제 대응에 정책 조정 비용을 줄이고, 실행력을 높일 수 있었다. 미국 또한 백악관 내 국가경제위원회(NEC)를 중심으로 거시경제 운용과 전략산업정책을 연계하고 있으며, 이를 기반으로 IRA와 CHIPS Act 같은 산업·기술정책을 국가경제전략과 일체화하여 추진하고 있다. 이들 사례는 경제와 산업을 별개의 부처로 두기보다는 하나의 컨트롤타워 안에서 긴밀히 연동시킬 때 정책의 속도와 일관성을 확보할 수 있음을 보여준다. 한국이 경제산업부와 같은 통합 부처를 통해 새로운 거버넌스 체계를 마련하는 것은 국제적으로 이미 검증된 모델을 바탕으로, 변화하는 글로벌 환경에 대응하기 위한 합리적이고 시의적절한 선택이라 할 수 있다.

결국 경제산업부 통합 모델은 산업부 내부에 단순히 전략 기능을 강화하는 수준을 넘어 국가전략 차원에서 거시경제와 산업정책을 연결하고 국제적 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 구조적 해법이다. 법적 제도화와 데이터 기반 환류, 민관 공동 설계 구조가 뒷받침될 때 한국은 ‘빠른 실행-투명한 평가-지속 가능한 환류’를 동시에 달성하는 산업정책 거버넌스를 구축할 수 있을 것이다.

#### (4) 강력한 권한을 가진 산업정책 컨트롤타워의 견제 장치

앞서 제시한 산업정책 거버넌스 개편 방안은 컨트롤타워의 위상과 권한에 따라 세 가지 대안으로 구분되지만, 어떤 형태의 컨트롤타워를 선택하더라도 ‘견제와 균형(Checks & Balances)’의 구조는 반드시 병행되어야 한다. 강력한 조정권과 전략기획 기능은 산업정책의 일관성과 속도를 높이는 데 필수적이지만, 동시에 권한 집중이 새로운 비효율과 불투명성을 낳을 위험도 내포한다. 따라서 거버넌스의 재설계는 단순히 권한을 강화하는 방향이 아니라 권한의 행사 과정이 투명하게 기록·검증·공유될 수 있는 구조를 함께 마련하는 것이 핵심이다.

산업정책 컨트롤타워가 효과적으로 작동하기 위해서는 신속한 의사결정과 더불어 이를 견제할 수 있는 자정 장치가 병행되어야 한다. 과거 박정희 정부 시절 ‘수출진흥확대회의’는 속도와 집중력에서 성과를 거두었으나, 기록과 검증 체계의 부재로 인해 밀실적 결정이라는 한계가 존재하였다. 반면 노무현 정부의 청와대업무관리시스템인 이지원(e知園)<sup>57)</sup>은 보고·결정 과정을 전자적으로 기록하고 추적 가능하게 함으로써 정책 결정의 투명성과 책임성을 강화한 바 있다. 이러한 사례를 고려할 때, 현재 구상하는 산업정책 컨트롤타워에도 디지털 기반의 기록·공개·환류 시스템을 병행하는 것이 필수적이다. 핵심은 “속도는 살리되 기록·데이터·환류로 스스로 제어되는 컨트롤타워”를 정립해야 한다는 것이다. 과거 청와대의 ‘이지원’이 문서·결정 흐름을 전자화해 투명성과 추적성을 확보했듯, 지금 컨트롤타워 구상은 그 철학을 산업정책 전 주기(기획-집행-평가-환류)로 확장하여 적용하는 방안을 고려해볼 수 있다.

---

57) 강태영·민기영(2017), 「이지원, 대통령의 일하는 방식」, 행복한책읽기.

이러한 맥락에서 본 보고서에서는 산업정책 컨트롤타워의 신뢰성과 책임성을 높이기 위한 제도적 장치로 ‘디지털 기반 정책 거버넌스 플랫폼’의 구축을 제안한다. 이 플랫폼은 산업정책의 기획-심의-집행-평가-환류 과정에서 생성되는 의사결정 정보를 실시간으로 기록하고, 일정한 원칙에 따라 단계적으로 공개하는 시스템이다. 즉 컨트롤타워의 결정 과정이 데이터로 축적되어, 사후평가와 외부 감시, 정책 학습의 기반으로 작동하도록 하는 것이다.

이 시스템은 산업정책의 전 주기(기획-집행-평가-환류)를 하나의 흐름으로 연결하는 방식으로 설계될 수 있다. 안건이 제안되면 근거자료와 이해관계자 의견이 함께 등록되고 회의 참여자, 논거, 대안 선택 사유 등이 표준화된 양식으로 기록된다. 결론 단계에서는 정책 수단, 책임 부처, 이행 일정, 성과지표가 명확히 정의된다. 이후 집행 과정은 예산 코드와 연계되어 관리되고, 성과평가 결과는 차년도 예산 배분과 정책 재설계에 자동 반영된다. 이를 통해 ‘전략-예산-집행-평가-환류’의 고리가 제도적으로 정착되며, 정책이 단발적 결정이 아니라 지속적으로 개선되는 구조를 갖추게 된다.

결론적으로 과거의 속도 중심 모델은 오늘날 데이터 기반 검증 체계와 결합될 때에만 지속가능성을 확보할 수 있다. 산업정책 거버넌스 디지털 플랫폼은 신속한 의사결정과 함께 정책 과정의 투명성·책임성을 동시에 강화하는 제도적 장치로 작동할 것이며, 이는 한국형 산업정책 컨트롤타워의 핵심 구성요소로 자리 잡을 필요가 있다.

산업정책 거버넌스는 단순히 정책을 설계하고 집행하는 절차를 넘어 국가경제와 기술경쟁력의 향방을 좌우하는 핵심 기반이라 할 수 있다. 과거 한국은 ‘수출진흥화대회’와 같은 속도 중심의 체계를 통해 단기간에 산업화 성과를 달성한 경험이 있다. 그러나 오늘날의 산업환경은 글로벌 공

급망 재편, 미·중 기술 패권 경쟁, 탄소중립 전환, 디지털 초융합과 같은 다차원적 도전으로 인해 과거의 방식만으로는 충분하지 않다. 지금 필요한 것은 '신속성'과 '정당성'을 동시에 담보하는 제도적 구조이다.

이러한 제도 설계는 단순한 행정 혁신 차원을 넘어 몇 가지 중요한 함의를 가진다. 우선 산업정책의 지속가능성을 담보한다. 과거처럼 정권교체 시 정책 기구가 흔들리고, 성과와 기록이 단절되는 문제를 제도화된 기록·평가·공개 체계가 보완한다. 다음으로 국민적 신뢰와 참여를 확대한다. 정책의 결정 과정과 이행 상황이 일정 수준 공개될 때, 산업계와 시민은 정부 정책을 보다 신뢰할 수 있으며, 이는 정책 이행력과 사회적 합의를 높이는 효과를 가져온다. 마지막으로 정책의 학습기능을 강화한다. 축적된 데이터와 기록은 새로운 정책 설계의 근거가 되어, 동일한 실수가 반복되지 않도록 하고 성공 경험을 제도적으로 재활용할 수 있게 한다.

나아가 이러한 체계는 한국 산업정책의 국제적 위상에도 기여할 수 있다. WTO 체제하에서 산업정책은 종종 보호주의 논란을 불러왔지만, 데이터 기반의 투명성과 합리적 공개 원칙은 국제사회에서 한국의 정책을 정당화할 수 있는 중요한 장치가 된다. 즉 산업정책이 자의적 지원이나 편의적 개입이 아니라 객관적 근거와 절차에 기반하여 운영된다는 점을 국제적으로 보여줄 수 있는 것이다.

결론적으로 산업정책 컨트롤타워는 더 이상 과거처럼 단기적 성과를 위해 속도만 강조하는 구조여서는 안 된다. 산업정책이 국가전략의 중심으로 자리 잡고 있는 지금, 그 거버넌스는 속도와 데이터, 실행과 검증, 추진력과 자정 기능을 함께 갖춘 구조로 재편되어야 한다. 본 보고서가 제안하는 디지털 플랫폼 기반 거버넌스는 이러한 요구에 부합하는 새로운 모델로 한국이 직면한 글로벌 기술 경쟁과 경제안보 도전 속에서 일관된 정책 추진력과 제도적 신뢰성을 동시에 확보할 수 있는 길을

제시한다. 제도의 도입과 함께 정부와 산업계는 이 제도의 법제화, 조직 정비, 데이터 인프라 구축을 통해 구체적 실행력을 확보해야 하며, 이를 통해 한국 산업정책 거버넌스는 한 단계 더 성숙한 제도적 체계로 발전할 수 있을 것이다.

#### 4. 대안별 종합 평가 및 시사점

앞서 검토한 세 가지 산업정책 컨트롤타워 대안은 각각 고유한 장점과 한계를 지닌다. 대통령실 직속 컨트롤타워(제1안)는 강력한 범부처 조정력을 확보할 수 있으며, 국가안보·외교·기술전략과 긴밀히 연계된 산업정책 추진이 가능하다는 점에서 가장 직접적이고 강한 리더십을 발휘할 수 있다. 그러나 동시에 정권교체 시 존속 불안정이 크고, 대통령실의 정치적 무게가 산업정책 전반을 지나치게 흡수할 위험이 있다. 따라서 이 모델은 강력한 드라이브가 필요할 때 단기적·전략적 도구로는 효과적이지만, 장기적 지속성은 제도화 없이 담보하기 어렵다는 것이 약점이다.

국무조정실 중심 모델(제2안)은 최근 조직 개편으로 예산 기능을 이관 받으며 실질적 의미가 크게 강화되었다. 정책과 예산을 동시에 통합 관리할 수 있다는 점에서 미국의 NEC와 OMB를 결합한 한국형 모델로 평가할 수 있다. 이 경우 산업정책의 기획-집행-평가-환류를 국무조정실이 책임 있게 관리할 수 있으며, 대통령실과 연계하면 정치적 드라이브와 제도적 안정성을 동시에 확보할 수 있다. 다만 기존 부처의 저항이 예상되고, 국무조정실이 산업계와 직접 접점이 부족하다는 점에서 보완책이 필요하다. 독립적 평가위원회 설치, 민관협의체 상설화, 대통령실과

의 전략 연계 채널 구축 등이 이러한 단점을 완화할 수 있다.

한편 산업부 강화 모델(제3안)은 현장과의 연계성, 산업생태계에 대한 깊은 이해라는 점에서 실질적 실행력을 가장 잘 확보할 수 있는 대안이다. 산업부는 오랜 기간 제조업·무역통상 정책을 담당해온 경험을 바탕으로 실행 능력이 크며, 산업계와 소통할 수 있는 네트워크를 이미 갖추고 있다. 그러나 에너지 부문의 분리로 약화되었으며, 다른 부처와의 정책 중첩 문제도 여전히 남아 있다. 따라서 단순한 산업부 강화만으로는 실질적인 거버넌스 개편 효과를 기대하기 어렵다. 이 한계를 보완하기 위한 현실적 대안이 바로 기재부와 산업부를 통합한 '경제산업부'(가칭) 설립 방안이다.

이 통합 모델은 경제정책의 거시적 기획 기능(기재부)과 산업정책의 미시적 실행 기능(산업부)을 하나의 구조 안에서 결합함으로써 전략-정책-예산-실행이 단일 루프 안에서 작동하도록 만든다. 즉 산업정책의 실행력이 경제정책의 방향성과 긴밀히 연동되고, 정책목표와 재정 수단이 일관된 체계로 조정될 수 있다. 일본의 경제산업성(METI)이나 미국의 NEC-OMB 결합 시스템이 보여주듯, 거시와 미시를 분리하지 않고 통합하는 구조는 정책의 속도와 정합성을 동시에 확보할 수 있다.

물론 이러한 통합은 기존 부처 간 이해관계 조정, 조직 비대화 우려, 정책 독점 리스크 등 새로운 문제를 수반한다. 그러나 예산 기능이 이미 국무조정실로 이관된 상황에서, 통합된 경제산업부가 비대화될 위험은 상당히 줄어든 상태다. 오히려 산업정책 컨트롤타워를 통합 부처 내에 두는 방식은 기획과 집행 간 괴리를 해소하고, 경제·산업정책을 동일한 목표 아래 조율하는 '정책-예산-실행 일체형 거버넌스'를 구현할 수 있다.

이상의 비교에서 드러나는 핵심 시사점은 다음과 같다. 첫째, 산업정책 거버넌스의 효과는 '층위'보다도 권한과 제도적 장치에 달려 있다는

〈표 5-4〉 산업정책 컨트롤타워 구현 대안의 비교

	① 대통령실 직속 모델	② 국무조정실 중심 모델	③ 경제산업부 통합 모델
위상	대통령 직속 전략기구	총리 산하 범정부 조정기구	경제·산업정책 통합 주무부처
핵심 기능	전략·안보·외교 연계, 신속한 조정	정책·예산·성과 통합 관리	경제·산업 일체형 정책 기획·집행
강점	강력한 드라이브, 신속한 결정	제도적 안정성, 예산 통합 가능	전략-정책-예산-집행의 일관성
약점	정치화·정권 의존성 높음	산업계 현장 접점 부족	조지 통합 비용, 내부 조정 부담
보완 장치	법제화, 상설 자문기구	민관협의체·평가위원회	이원적 견제(국무조정실), 내부 데이터 거버넌스
해외 유사 모델	미국 NEC	미국 OMB + NEC 결합형	일본 METI, 독일 BMWK
실현 가능성 (단기/중기)	단기 강력 추진형 / 중기 불안정	단기 안정형 / 중기 지속 가능	단기 제한적 / 중기 실현 가능
핵심 시사점	정치적 리더십 기반의 단기 추진에 적합	법·재정적 기반의 안정적 개편에 유리	장기적 구조개혁과 실행 일체화를 위한 핵심 대안

자료: 저자 작성.

점이다. 대통령실 직속이라 하더라도 법적 근거와 평가·환류 체계가 없다면 지속성을 보장하기 어렵고, 부처 중심이라 해도 범부처 조정 권한을 제도적으로 보완한다면 실질성을 높일 수 있다. 둘째, 한국적 맥락에서는 국무조정실 중심 모델이 단기적으로는 가장 현실적이면서도 실질적 효과를 발휘할 수 있는 대안으로 보인다. 이미 예산 기능을 확보한 상황에서 정책-예산-성과관리가 일관되게 작동할 수 있는 구조가 마련될 수 있기 때문이다. 그러나 최근 정부 조직 개편으로 산업부와 기재부를 통합하여 산업정책 컨트롤타워를 두는 방안도 제대로 작동할 가능성이 커졌다. 셋째, 장기적으로는 어느 대안을 택하든 법제화를 통한 제도적 고착화와 민관 참여 확대가 필수적이다. 이는 정권교체와 관계없이 산업정책 거버넌스가 안정적으로 작동하도록 하는 최소 조건이다.

따라서 중장기적으로는 산업정책 컨트롤타워를 통합 경제산업부 내에

두되 국무조정실이 평가와 예산 관리 기능을 통해 상위 견제 역할을 수행하는 이원적 균형 모델이 가장 현실적이다. 이 구조는 산업정책의 현장성과 경제정책의 전략성을 동시에 확보하면서 권한 집중을 방지할 수 있는 다층적 거버넌스의 모형이 될 것이다. 즉 이는 '산업정책의 총괄-기획-집행-평가-환류'를 하나의 폐쇄 루프로 만들 수 있는 유일한 장기적 대안이다. 국무조정실이 정책-예산 통합 관리의 허브로 작동하고, 경제산업부가 실행과 현장을 담당하는 이원적 산업정책 거버넌스 체계가 한국적 맥락에서 가장 현실적이고 지속 가능한 방향이라 할 수 있다.

## 제6장

# 결론 및 향후 과제



본 장에서는 보고서 전체의 논의를 종합하여 결론을 정리하고, 이를 바탕으로 향후 추진해야 할 구체적 과제를 제시한다. 나아가 산업정책 거버넌스의 개편이 단순한 제도 개선이 아니라 국가산업전략의 지속가능성과 실행력을 담보하는 핵심 조건임을 다시 확인하고자 한다.

앞선 논의에서 확인한 바와 같이 한국의 산업정책 거버넌스는 제도·조직구조의 분산, 정책주기별 프로세스의 단절, 민관협력 메커니즘의 형식화, 데이터와 지표 활용의 미비, 법·재정적 기반의 불안정성 등 다층적인 문제를 안고 있다. 이러한 문제는 개별 정책의 성과 저하로만 이어지는 것이 아니라 거버넌스 전체의 신뢰성과 지속가능성을 약화시키는 구조적 원인이 되고 있다. 따라서 산업정책 거버넌스 개편은 선택의 문제가 아니라 국가경쟁력 확보를 위해 반드시 추진해야 할 핵심 과제가 된다.

본 보고서에서는 이러한 문제의식에 따라 기획-집행-평가-환류가 하나의 선순환 체계로 연결되는 전 주기 거버넌스로 재편되어야 함과 산업정책이 범정부적 협력 구조로 제도화되어야 함 등의 개선 방향을 제시하였다. 그중 가장 시급하고 핵심적인 것은 거버넌스의 실질적 작동

력을 담보하기 위해서는 컨트롤타워의 존재가 불가피하며, 이는 전략산업을 중심으로 한 부처 간 조정, 민관협력, 데이터 기반 의사결정 등을 총괄할 수 있는 구조로 설계되어야 한다는 것이다.

특히 산업정책 컨트롤타워의 설계와 관련해서는 대통령실 직속 모델, 국무조정실 강화 모델, 그리고 경제산업부 통합 모델이라는 세 가지 대안을 검토하였다. 각 대안은 속도, 제도적 안정성, 정책-산업 연계성 등으로 다른 장단점을 가지고 있으며 한국의 정치·행정 환경에서 어떤 요소를 우선시할 것인지에 따라 선택지가 달라질 수 있다. 그러나 공통적으로 확인되는 점은 현재의 분절된 구조를 그대로 두어서는 전략적 일관성과 실행력이 담보되기 어렵다는 것이다.

산업정책 컨트롤타워 도입 외의 향후 과제는 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 산업정책 거버넌스 개편의 방향을 법과 제도로 명확히 고정해 정책의 유연성은 유지하되 정권 변화에 흔들리지 않는 지속가능성을 확보해야 한다. 둘째, 데이터 기반의 기록·평가·환류 체계를 도입하여 컨트롤타워가 자율성과 동시에 견제 기능을 갖추도록 해야 한다. 셋째, 민간과 지방정부, 전문가 집단이 단순 자문 역할에 머무르지 않고 실질적인 정책 공동 설계자(co-designer)로 참여할 수 있는 구조를 마련하여 자율성과 견제, 두 축이 균형을 이루는 구조로 설계되어야 한다.

종합하면 산업정책 거버넌스의 개편은 단순히 행정조직을 조정하거나 새로운 위원회를 설치하는 차원의 문제가 아니라 산업정책이 다시금 국가전략의 핵심축으로 자리매김하는 과정이며, 한국이 직면한 글로벌 기술 패권 경쟁, 공급망 재편, 에너지 전환, 디지털 혁신과 같은 거대한 글로벌 환경 변화의 도전에 대응하기 위해 실질적인 실행력과 민첩성을 갖춘 체계를 확립하는 일이다. 지금의 구조가 가진 한계를 방지한다면 중복투자·정책 지연·정책 간 불일치와 같은 병목 현상은 앞으로도 반

복될 것이며, 이는 곧 산업정책의 신뢰성과 국제경쟁력의 약화로 이어질 수 있다.

따라서 본 보고서가 제시한 개선 방향과 과제는 향후 한국 산업정책의 성과를 좌우할 결정적 기초로 기능할 것이다. 특히 컨트롤타워의 제도화, 데이터 기반 환류 체계의 확립 등은 산업정책 거버넌스의 체질을 근본적으로 바꾸는 변화가 될 수 있다. 이 과정은 단기적 효과에만 머무르지 않고 장기적으로는 산업정책이 경제·안보·환경·기술을 포괄하는 국가전략의 중추적 수단으로 정착하는 데 기여할 것이다.

결국 산업정책 거버넌스의 재편은 단순히 정부 내부의 효율성 개선을 넘어 우리가 글로벌 경쟁의 격랑 속에서도 지속적으로 성장하고 안정적으로 생존하기 위한 불가피한 선택이다. 제시된 방향이 제도화되고 실현될 때 한국은 '빠른 실행-투명한 평가-지속 가능한 환류'가 정착된 새로운 거버넌스 모델을 구축하게 될 것이며, 이는 향후 수십 년간 산업정책의 성패를 좌우하는 결정적 분기점이 될 것이다.

## 참고문헌

- 강노경(2021), “EU의 배터리산업 육성전략과 시사점”, 「KITA Market Report」, 한국무역협회.
- 강성은(2025), “AI 시대가 이끄는 한국 주력 수출 산업 변화”, 「트레이드 포커스」, 한국무역협회.
- 강태영 · 민기영(2017), 「이지원, 대통령의 일하는 방식」, 행복한책읽기.
- 과학기술정보통신부(2023), “초격차 국가전략기술 확보를 위한 국가 연구개발 청사진, ‘임무중심 전략로드맵’ 수립”, 보도자료, 8월 29일.
- 관계부처합동(2023), “탄소중립 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획”, 보도자료, 4월.
- 기술동향조사실(2023), “독일 전환기 산업정책 발표(獨 BMWK, 10. 24)”, 「정책동향」, 2023년 제21호, 한국산업기술진흥원.
- 김다은 · 송원아(2022), “2022년 주요국 과학기술정책 동향 및 시사점”, 「KISTEP 이슈분석」, 제229호, 한국과학기술기획평가원.
- 김두열(2015), “수출진흥확대회의, 탄생과 진화 그리고 쇠퇴”, KDI.
- 김앤장 법률사무소(2022), “미국의 2022년 반도체법, 인플레이션 감축법과 국내 기업에 대한 영향”, 뉴스레터, 9월 15일.
- 대한민국 정부(2024), “AI 대전환으로 도약하는 대한민국을 위해 민·관 원팀의 ‘국가 총력전’ 선포”, 대통령실 보도자료, 9월 26일.
- \_\_\_\_\_(2025), “정부조직 개편방안 발표”, 행정안전부 보도자료, 9월 7일.
- 대한상공회의소(2024), “글로벌 보조금 현황 분석 및 시사점”, 보도자료, 10월 30일.
- 법무부(2024), “EU 탄소국경조정제도(CBAM), 탄소중립 시대의 신보호무역관계 규제”, 국제법무지원 뉴스레터 해외규제 모니터링 제2호, 3월 27일.
- 삼정KPMG(2023), “ESG 정보공시 의무화 시대, 기업은 무엇을 준비해야 하는가?”, 「Samjong Insight」, 제86호.
- 오원철(2002), 「한국형 경제건설1-3」, 기아경제연구소.
- 이혜진 · 홍성주(2024), “일본의 혁신정책 거버넌스 변동 분석과 한국에의 시사

- 점”, 「STEPI Insight」, 제333호, 과학기술정책연구원.
- 이호영(2022), “미국 인플레이션 감축법(IRA)의 의미와 쟁점 및 대응방안”, 「IFANS Focus」, 2022-22K, 외교안보연구소.
  - 임지윤(2024), 「About Europe: 독일」, 2024-01, 한-EU 연구협력센터.
  - 임진(2024), “글로벌 자국중심주의 산업정책 현황과 정책적 시사점”, 「금융브리프 포커스」 2024-7, 한국금융연구원.
  - 장하준(2006), 「국가의 역할: 장하준이 제시하는 우리 모두를 위한 발전과 진보의 경제학」, 부키.
  - 정선양(2020), 「독일의 과학기술체제와 기후변화정책」, 국가과학기술인력개발원.
  - 정훈 · 이상준(2024), “탄소중립 산업경쟁력 강화를 위한 일본 · 독일의 전략과 국내에의 시사점”, 「국가미래전략 Insight」, 제117호, 국회미래연구원.
  - 조성환(2020), “미국 SBIR 프로그램 소개 - 혁신 기업 탄생의 배경”, 「NRF 이슈 리포트」, 한국연구재단.
  - 하경석(2025), “트럼프 2기 행정부의 대외정책 분석”, 「INSS 전략보고」 No. 327, 국가안보전략연구원.
  - 한국무역협회(2021), “중국 14·5 계획, 한국에 기회이자 위협”, 「무역뉴스」, 3월 31일.
  - 한국에너지기술연구원(2014), “미국 에너지 혁신 프로그램(ARPA-E) 분석”, 「KIER 기술정책 포커스」, 8(1), 2014. 4, 한국에너지기술연구원.
- Aghion, P., Boulanger, J. and E. Cohen(2011), Rethinking Industrial Policy, B ruegel Policy Brief 2011/04, [https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/wp\\_attachments/pb\\_2011-04\\_final.pdf](https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/wp_attachments/pb_2011-04_final.pdf).
  - Harrison, A. and A. Rodríguez-Clare(2010), Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries, Chapter 63 in Handbook of Development Economics, vol. 5, pp 4039-4214 from Elsevier, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B97804445294420001X>.
  - Kroll, H.(2024), Assessing Open Strategic Autonomy: A Two-Dimensional Index to Quantify EU-27 Autonomy in Industrial Ecosystems and

Strategic Technologies, JRC External Study Report, EU Joint Research Centre, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136359>.

- Mazzucato, M.(2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.
- Millot, V. and Ł. Rawdanowicz(2024), “The return of industrial policies: Policy considerations in the current context”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/051ce36d-en>.
- Rodrik, D.(2008), Normalizing Industrial Policy, Paper prepared for the Commission on Growth and Development, Washington DC: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/5db3199c-02f5-5627-8a36-9fd03184c478>.
- The Economist(2021), A Growing Number of Governments Hope to Clone America’s DARPA, *The Economist*, 439(9248), pp. 67–68, 6. 3.
- The White House(2021), Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.
- 경향신문(2025), “트럼프 2기 맞은 반도체 · 자동차 · 배터리… 산업 지형 변화 불가피”, 1월 24일, <https://www.khan.co.kr/article/202501211613001>.
- 머니투데이(2025), “AI · R&D 총괄지휘 동력 확보… 예산 배분 · 조정권 확대 관건”, 9월 9일, <https://www.mt.co.kr/tech/2025/09/09/2025090815003567059>.
- 이코노미 인사이트(2025), “‘중국제조 2025’ 10년, 불펜심에서 시작해 첨단산업 내재화 성과”, 6월 7일, <http://www.economyinsight.co.kr/news/articleView.html?idxno=6972>.
- 조선비즈(2024), “대학도, 기업도 관심 없는 ‘기술 개발 죽음의 계곡’ 프라운호퍼

- 모델로 극복해야”, 3월 24일, [https://cbiz.chosun.com/svc/bulletin/bulletin\\_art.html? contid=2024032500370](https://cbiz.chosun.com/svc/bulletin/bulletin_art.html?contid=2024032500370).
- 조선일보(2025), “美 전문가 ‘트럼프 관세, 대법원 패소해도 과거로 안 돌아간다’”, 9월 26일, [https://www.chosun.com/international/international\\_general/2025/09/26/CAZX5ISHJERP5F72I2P2SD4](https://www.chosun.com/international/international_general/2025/09/26/CAZX5ISHJERP5F72I2P2SD4).
  - 미국 국가경제위원회(NEC), <https://www.manufacturing.gov>(접속일: 2025. 6. 10).
  - 미국 국가안보회의(NSC), <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/nsc>(접속일: 2025. 6. 10).
  - 미국 백악관(White House), <https://www.whitehouse.gov>(접속일: 2025. 6. 1).
  - 법제처 국가법령정보센터, 데이터기반행정 활성화에 관한 법률(시행 2020. 6. 9, 법률 제17370호), <https://www.law.go.kr>(접속일: 2025. 9. 1).
  - 유럽연합 집행위원회 산하 공동연구센터(Joint Research Centre -European Commission), [https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/joint-research-centre\\_en](https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/joint-research-centre_en)(접속일: 2025. 9. 1).
  - 탄소중립녹색성장위원회, <https://www.2050cnc.go.kr>(접속일: 2025. 9. 1).
  - 탄소중립정책포털, <https://www.gihoo.or.kr>(접속일: 2025. 9. 1).
  - 프라운호퍼협회(Fraunhofer-Gesellschaft), <https://www.fraunhofer.de/en/about-fraunhofer.html>(접속일: 2025. 9. 1).



# 부 록

## 1. 산업정책 거버넌스 실태조사를 위한 설문





## 부록 1. 산업정책 거버넌스 실태조사를 위한 설문

### 1. 설문 목적

- 본 설문은 산업정책이 효과적으로 설계되고 실행되는 데 필요한 거버넌스(정책 추진 체계)의 문제점과 그 원인을 진단하고, 이를 개선할 수 있는 실질적인 방안을 모색하기 위한 것입니다.

### 2. 기본 개념 설명

#### ① (정의) 본 설문의 용어 정의

용어	설명
산업정책*	특정 산업의 경쟁력 강화와 구조 개선, 신산업 창출 등을 위해 정부가 설정하고 실행하는 모든 공공정책을 의미
산업정책 전 주기	산업정책 기획-집행-평가-환류의 전 과정을 의미
산업정책 거버넌스 (정책 추진 체계)**	산업정책을 '누가, 어떻게' 기획하고, 집행하며, 평가하고 환류하는지를 결정하는 정책 실행 체계를 의미

자료: 저자 작성.

\* 연구개발(R&D), 규제완화, 인프라 지원, 세제 및 금융 인센티브, 인재 양성, 무역 조정, 공급망 안정화 등의 수단 활용이 포함.

\*\* 정책의 '무엇을 할 것인가(What)'보다 '어떻게 실행할 것인가(How)'에 중점을 두며 기획·집행·평가·환류의 전 주기 단계에서의 주체 간 역할, 권한 분배, 조정 체계, 정보 흐름 등이 포함.

- ② (범위) 위 산업정책의 정의와 같이 산업통상자원부 외에 다른 부처가 기획-집행하는 산업정책도 포함

- ③ (층위) 일반적으로 산업정책은 전략(상위)-정책과제(중위)-세부사업(하위) 등으로 이어지는 복합적 층위를 가짐
  - 본 설문의 대상은 개별 산업정책이 아니라 중위 수준 정책과제의 합인 전반적인 산업정책입니다.

※ 다음은 2024년도 산업통상자원부의 업무 추진 방향에서 나타나는 다양한 3개 층위의 산업정책 예시입니다. 본 설문은 중위 수준의 정책과제가 대상입니다.

전략(상위)	정책과제(중위)	세부 사업(하위)
역대 최고 수출 달성	수출 우상향 추세 가속화	수출 전략 품목 · 시장 육성, FTA 확충
	수출 기업에 대한 역대급 지원	수출 3대 애로 해소, 성장 사다리 구축
	정상 경제외교의 효과 극대화	MOU 등 조기 성과 창출, 기획 · 홍보 강화
	첨단산업 글로벌 투자 허브	입지 · 인력 · 세제 지원, 외투 · 유턴 확대
첨단산업 초격차 역량 확보	국가첨단전략산업(4+α) 생태계 조성	반도체 · 이차전지 등 혁신 생태계 조성
	시를 활용한 제조공정 혁신	「AI 자율 제조 마스터플랜」 수립
	차세대 기술 집중투자 및 혁신 성과 창출	도전적 · 혁신적 R&D 지원, 인력 양성

자료: 산업통상자원부(2024. 1. 31), 2024년 주요업무 추진계획, p. 3.

### 3. 주요 설문 프레임

- 본 설문은 산업정책 거버넌스의 각 단계(기획-집행-평가-환류)에 대해 현재의 운영상 **문제점**이 무엇인지, 이러한 **문제점이 왜** 발생했는지(**원인**), 이를 **개선**하기 위해 어떤 **방안**이 **필요**한지를 살펴보고자 설계되었습니다.

### 4. 응답 시 유의사항

- 산업정책의 구체적 내용보다 **정책이 작동되는 방식과 구조에 중점**을 두고 응답해주시기를 바랍니다.
- 정책 당국, 지자체, 민간 집행기관 등 다양한 주체 간 역할, 조정, 책임 등에 대한 경험과 견해를 자유롭게 제시해주시기를 바랍니다.

## 5. 설문 결과 활용 계획

- 본 설문 결과는 「산업정책 거버넌스 혁신」을 주제로 한 정책연구 보고서의 정책 진단과 제언 근거로 반영될 예정입니다. 응답 내용은 익명으로 처리되며 통계적 분석 목적으로만 사용됩니다.

### □ 전문가 조사 문항 (총 10문항)

#### Part A. 기획

Q1a~Q1e. (정책 기획 시 수평적 협력 구조 여부) 산업정책 기획 시 중앙정부 관련 부처 간, 관련 지방정부 간, 정부(중앙, 지방)와 산업계 간, 정부(중앙, 지방)와 민간 전문가 간, 정부 간(정책의 연속성) 명확한 **역할 분담과 책임 구조**가 설정되어 있다고 생각하십니까?

문항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
		1	2	3	4
Q1a	중앙정부 관련 부처 간				
Q1b	관련 지방정부 간				
Q1c	정부(중앙, 지방)와 산업계* 간				
Q1d	정부(중앙, 지방)와 민간 전문가** 간				
Q1e	정부 간(정책의 연속성)				

Q1 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

\* 산업계: 기업, 협회 등.

\*\* 민간 전문가: 학계, 연구계 등.

Q2. (이해관계자 참여 구조의 실효성) 산업정책 기획 시 민간 전문가, 산업계, 지방정부 등의 의견이 실질적으로 반영되고 있다고 생각하십니까?

문항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
		1	2	3	4
Q2a	민간 전문가*				
Q2b	산업계**				
Q2c	지방정부***				

Q2 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

\* 민간 전문가: 학계, 연구계 등.

\*\* 산업계: 기업, 협회 등.

\*\*\* 지방정부: 지자체, 지역 등.

## Part B. 집행

Q3. (위임 구조의 명확성, 현장 집행의 유연성) 산업정책 집행 과정에서 정책 수행 주체(산하 공공기관, 지자체 등)의 권한과 책임이 명확히 규정되어 있으며, 현장 집행에 필요한 유연성도 충분히 보장되고 있다고 보십니까?

문항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
		1	2	3	4
Q3a	권한과 책임의 명확성				
Q3b	집행의 유연성				

Q3 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

Q4. (수직 거버넌스 협력·조정 메커니즘) 구체적인 산업정책 집행 시 **중앙 정부와 정책 수행 주체(산하 공공기관, 지자체 등) 간의 협력·조정 체계가** 원활하게 **작동**하고 있다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4

Q4 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

Q5. (다부처 관련 정책에 대한 복수 부처 협업 구조 작동성) 산업정책 집행 과정에서 **부처 간 협업을 위한 조정 메커니즘(예: 공동사업, 통합예산, 총괄 부처 등)이** **실질적으로 작동**하고 있다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4

Q5 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

## Part C. 평가 및 환류

Q6. (제도화된 평가 시스템) 산업정책에 대한 사전·사후평가체계가 정기적이고 체계적으로 운영되고 있다고 생각하십니까?

문항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
		1	2	3	4
Q6a	사전				
Q6b	사후				

Q6 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

Q7. (평가-환류 구조의 작동성) 산업정책 성과나 한계를 평가한 결과가 새로운 정책의 예산 배분이나 재설계에 실질적으로 반영되고 있다고 보십니까?

문항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
		1	2	3	4
Q7a	예산 배분				
Q7b	재설계				

Q7 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

Q8. (데이터 기반 환류) 현재 산업정책 전 주기에서 **생성된 자료**\*가 체계적으로 축적되어, 이후 정책 수립 과정에서 **효과적으로 공유되고 활용**되고 있다고 보십니까?

\* 생성된 자료: 참여자 회의록, 결과보고서 등

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4

Q8 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

## Part D. 종합 인식 및 개선 방향

Q9. (전 주기 통합 거버넌스 실현 여부) 현재 한국의 산업정책 거버넌스는 기획부터 집행, 평가, 환류에 이르는 **전 과정이 유기적으로 연계되어 일관되게 작동**하고 있다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4

Q9 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

Q10. 현재 산업정책 거버넌스 체계를 개선하기 위해 **가장 시급하게 해결** 해야 할 과제는 무엇이라고 생각하십니까? 중요도 순으로 두 가지를 선택해주세요.

문항	정책 조정 기능	데이터 기반 환류	민관협력구조	중앙-지방 역할 분담	그 외 / 기타 (서술)
1순위					
2순위					

Q10 의견: 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

이상으로 설문 문항이 끝났습니다.  
감사합니다.



## Abstract

### **A Study on the Direction of Korea's Industrial Policy in Response to Global Environmental Changes: Focusing on Industrial Policy Governance**

Hyunkyung Choe \* and Eunjung Lim

The global environment surrounding industrial policy is undergoing a profound transformation. The intensifying U.S.–China technological rivalry, persistent disruptions in global supply chains, the accelerating transition toward carbon neutrality and ESG regulations, and the rapid emergence of AI and other convergent technologies are reshaping the industrial policy landscape worldwide. Industrial policy today is no longer confined to promoting specific sectors or supporting R&D; it has become a key instrument of technological sovereignty, economic security, and sustainable growth.

In this context, the effectiveness of industrial policy depends not only on what policies are pursued but increasingly on how they are coordinated, implemented, and evaluated. The quality of governance — its ability to align multiple actors, ensure coherence across ministries, and create a consistent feedback mechanism — has become the decisive factor that determines the success or failure of industrial policy.

---

\* hchoe@kiet.re.kr

This report examines the structural challenges facing Korea's industrial policy governance and explores directions for its reform in light of global changes. It diagnoses the fragmented institutional system in which ministries operate independently, the lack of horizontal coordination across government levels, and the limited participation of private actors. It also highlights the instability of the legal and fiscal foundations that undermine the continuity and predictability of industrial policy.

To address these problems, the study proposes the establishment of an integrated industrial policy governance system capable of linking planning, implementation, evaluation, and feedback into a coherent policy cycle. Drawing on comparative analyses of major countries (the United States, Japan, the EU, Germany, and China) and expert surveys conducted with 50 Korean policy specialists, the report presents three alternative models for reform: a presidential-level control tower, a prime ministerial coordination model, and a strengthened Ministry of Industry-based model.

The findings emphasize that improving governance is not a matter of administrative adjustment but a prerequisite for ensuring the sustainability and effectiveness of Korea's industrial strategy. Ultimately, the redesign of industrial policy governance is essential for building a government-wide system capable of responding swiftly and strategically to global technological shifts, supply chain disruptions, and the challenges of the green and digital transitions.

## 연구진

연구책임자 **최현경** 산업연구원 특별보좌역 연구위원  
참여연구진 **임은정** 산업연구원 인구감소·고령화대응연구실 전문연구원

## 기타 기여자

심의위원 **이 윤** 인천대학교 교수  
**박용찬** (전)인터젠 대표  
**박성수** 산업통상부 사무관

설문조사 (주)마크로밀엠브레인

연구보고서 2025-12

## 글로벌 환경 변화에 따른 한국 산업정책의 방향 연구

산업정책 거버넌스를 중심으로

발행일 2025년 12월 31일  
발행인 권남훈  
발행처 산업연구원  
등록 1983년 7월 7일 제2015-000024호  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
전화 044-287-3114  
팩스 044-287-3333  
문의 044-287-3146  
인쇄처 (주)다원기획

값 8,000원  
ISBN 979-11-94827-44-3 93320  
내용의 무단 복제와 전재 및 역재를 금합니다.

A Study on the Direction of Korea's Industrial Policy in  
Response to Global Environmental Changes:  
Focusing on Industrial Policy Governance

**KIET** 산업연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동  
TEL. 044-287-3114 FAX. 044-287-3333 <http://www.kiet.re.kr>

