



2025. 7.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 25-10호

한국 경제·산업정책의 변천 과정 연구

정훈, 여영준



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

정훈 연구위원

여영준 부연구위원

발 | 간 | 사

지금 세계 경제는 거대한 변곡점에 서 있습니다. 미·중 기술패권 경쟁이 격화되고, AI 기술혁명·탄소중립으로 인한 산업구조의 전면적 재편과 글로벌 공급망 재편, 보호무역주의의 확산으로 WTO 중심의 자유무역 체제가 흔들리고 탈세계화가 진행되고 있습니다. 이에 따라 주요국들은 국가 경제안보 확보와 산업경쟁력 제고를 위해 산업정책을 강화하고 있습니다.

이와 같이 급변하는 세계 경제·무역질서 속에서, 수출 주도 제조업 중심의 우리 경제·산업은 복합적 위기에 직면해 있습니다. 최근 우리 경제는 수출 둔화, 설비투자 위축, 내수 정체 등의 복합적인 어려움을 겪고 있으며, 반도체, 철강, 석유화학 등 주력 산업 전반에 걸쳐 위기감이 고조되고 있습니다. 글로벌 공급망 변화와 글로벌 기술 경쟁이 격화되는 가운데, 우리 산업의 체질을 개선하지 않으면 미래의 성장 동력을 잃을 수 있다는 위기의식이 커지고 있습니다.

그러나 기존의 산업지원 방식으로는 이러한 위기에 대응할 수 없으며, 단기적 위기 대응을 넘어 산업과 경제 시스템의 근본적인 전환이 필요한 시점입니다. 세계화에 발맞춰 국가 경제성장을 이끌어 온 기존의 성장모델은 한계에 직면하였으며, 이제 국가 산업정책의 방향을 전면적으로 재설계하고 패러다임을 전환해야 합니다.

이 같은 관점에서 본 연구는 1960년대 이후 세계 경제·무역질서 변화와 이에 대응하기 위한 대한민국 산업정책의 역사적 변화 과정을 체계적으로 고찰하고자 하였습니다. 이를 통해 오늘날 우리 산업정책이 당면한 도전과제를 보다 깊이 이해하고, 현 시대적 상황에서 국가 경제의 신성장을 견인하기 위해 앞으로 우리 산업정책이 지향해야 할 새로운 정책의 방향성을 제안하고자 하였습니다. 본 보고서가 국내 산업정책의 실효성과 지속가능성을 높이고, 글로벌 경쟁 속에서 우리나라의 전략적 우위를 확보하기 위한 정책적 기반 마련에 기여하기를 기대합니다.

2025년 7월

국회미래연구원장 김기식

요 약

▶ 산업정책은 특정 산업 또는 기술 분야의 경쟁력을 제고하고, 국가 경제의 장기적 성장 기반을 확보하기 위한 정부의 전략적 개입 수단으로서, 시대적 변화와 함께 그 개념과 방식, 적용 대상이 끊임없이 진화해 왔음

- 산업정책은 단순히 특정 산업에 대한 자원 배분의 문제를 넘어, 국가의 성장경로 선택과 구조적 전환을 주도하는 국가 차원 전략의 핵심축이라는 점에서, 그 개념적 정의와 실천적 적용에 대한 다층적 이해가 요구됨
 - 산업정책은 단순한 정책 기능 나열이 아니라, 주요 정책축 간 선순환 구조와 기술·시장·거버넌스 환경과의 정합성을 바탕으로 종합적으로 이해해야 함
- 산업정책의 역사적 전개는 기술 복잡성 심화와 외생적 조건 변화에 따른 적응적 전략의 재편 과정으로 이해해야 함
 - 이는 국가와 시장 간의 역할 조정, 정책 기능 간 결합 방식의 변화, 제도적 조정 메커니즘의 진화를 포함하는 다차원적 진화 과정임

▶ 본 연구는 세계 경제 및 무역질서의 변화와 이에 대응한 국내 산업정책의 시기별 전개 과정을 분석함으로써, 현재의 구조적 전환기에서 요구되는 산업정책 패러다임 전환의 필요성을 제기하고, 향후 정책 방향을 제안하고자 함

- 산업정책의 전개 과정을 ① 1960~1980년대(도입기술 기반의 발전국가형 산업화 시기), ② 1990~2010년대(시장화·세계화 하 기능 기반 산업정책 시기), ③ 2020년대 이후(기술패권 경쟁기 속 산업정책 재정립 시기)로 구분하고자 함
 - ‘거시경제·무역 기반 형성, 기반조성 및 공공투자, 기술 및 산업역량 강화, 인재양성 및 제도기반 구축’ 등 네 가지 전략적 정책축 간 상호작용에 주목하여, 시기별 대내·외 환경변화에 따른 산업정책의 목표, 정부-시장 간 관계, 정책수단 구성, 거버넌스 체계 등 변화를 구조적으로 고찰함
- 궁극적으로, 산업정책은 기술, 제도, 수단, 생태계 간 상호작용 속에서 기능하며, 본 연구는 이 같은 구조적 관점에서 산업정책의 전개 양상과 패러다임 전환의 필요성을 체계적으로 고찰하고자 함

▶ 1960~1980년대는 자본·기술 부족이라는 절대적 제약 속에서 국가가 산업화의 주체로 나서 압축적 경제성장을 이끈 발전국가형 산업정책의 전형기로 평가됨

- 글로벌 차원에서는 브레튼우즈 체제 붕괴, GATT 체제 확립, 1·2차 오일쇼크 등 세계 무역질서 재편이 전개되는 가운데, 개도국의 수출지향형 산업화가 가능했던 시기였음

요 약

- 이에 정부는 중앙집중형 계획체제를 기반으로 자본·기술·인력·임지 등 산업화에 필요한 모든 요소를 직접 기획·조정·집행하는 발전국가형 산업정책 체계를 구축함
- 경제기획원을 중심으로 통합된 중앙집중형 정책 거버넌스 하에, 정부는 수출주도형 경공업 육성, 중화학공업 중심 산업구조 전환, 전략적 외자·기술 도입, 기능인력 양성, 기술 내재화 등을 연계하여 산업화 압축 경로를 구축할 수 있었음

요약표 1 1960~1980년대 산업정책의 특징과 주요 정책수단

글로벌 환경변화	(1960~1980년대) 세계 무역 질서 형성기 브레튼우즈 체제 붕괴, GATT 체제 확립, 1~2차 오일쇼크 등	
▼		
구분	주요 정책 수단	시사점
거시경제 및 무역 기반 형성	• 환율제도 개혁 및 전략적 외환 배분체계 구축 • 수출금융제도 및 수출보험제도 운용 • 외자 유치 및 대규모 차관 활용 • 관치금융체제 구축과 발전연합체 형성	→ 거시경제정책 운용을 통한 수출촉진 및 산업환경 안정화
기반 조성 및 공공투자	• 국가 주도 산업화 뒷받침하는 인프라 확충 • 에너지 인프라 확충·다변화 통한 산업 안정성 확보 • 수출산업공단 조성 통한 수출지향형 공간 집적화	→ 산업화·수출 주도형 성장전략 뒷받침한 국가 주도 인프라 구축
기술 및 산업역량 강화	• 수출 유인을 위한 인센티브 제공 및 수입 규제 • 중화학공업으로의 전환 위한 전방위적 지원체계 • 기술 내재화·고도화 위한 기술도입·개발 • 산업 구조조정 및 합리화 추진	→ 수출주도· 중화학 공업화· 기술 내재화 기반 국가 발전체제 구축
인재양성 및 제도기반 구축	• 기능인력 공급 및 이공계 고등교육 기반 마련 • 경제기획원 중심 중앙집중형 산업정책 거버넌스	→ 산업화 기반 구축 위한 인재양성과 중앙집중형 산업정책 거버넌스 확립
▼		
산업정책 특징	정부가 주력산업 선정, 다각도 지원하는 정부 주도 산업정책 지배 → 초기 산업화 단계 전략적 산업정책 패키지: 자본·기술·인프라 동원 체계 구축	

- 하지만 1960~1980년대 발전국가 시기 산업정책은 고도성장이라는 성과 이면에, 대기업 중심 구조, 관치금융, 정치화된 자원 배분, 민간 자율성 제약 등의 구조적 병목을 내면화하는 제도적 경로를 형성함
- 이는 이후 외환위기 이후 산업정책의 전면적 재조정 요구와 시장 친화적 정책 패러다임 전환 논의가 급부상한 배경으로 작용하였음

요 약

▶ 1990~2010년대는 세계화·시장화 기초의 확산과 외환위기 등 외생적 충격을 계기로 산업정책이 시장 중심 간접지원 체계로 이행하는 과도기적 전환기였음

- WTO 체제 출범, 냉전 종식, 신자유주의 확산, 글로벌 금융위기 등은 정부 역할 축소와 민간 중심 자원배분 확대라는 국제적 규범을 국내 산업정책에 강하게 투영함
- 이에 정부는 발전국가적 체제의 한계를 인식하고, 산업정책의 방향을 자율·경쟁·시장 메커니즘 중심으로 전환하며 기능 기반 산업정책으로 재편하고자 함
 - WTO 출범, IMF 구조조정 수용, 글로벌 가치사슬 확산 등의 충격은 산업정책의 체계와 수단, 그리고 추진방식을 근본적으로 재편하도록 압박하였으며, 자본·금융시장 자유화, 공공 부문 구조조정, 간접지원체계 확산 등을 통해 시장 기반 산업정책 질서가 정립됨
 - 이와 동시에 정부는 정보화 인프라 확충, 산업기술 클러스터 기반 구축, 중소·벤처 생태계 육성 등 새로운 성장 기반을 조성하고자 하였으며, 산업정책의 기능 중심화, 정책수단의 보편화 및 제도화를 강화함으로써 산업구조 고도화를 도모하였음

요약표 2 1990~2010년대 산업정책의 특징과 주요 정책수단

(1990~2010년대) 세계화와 무역자유화 시대 WTO 체제 출범, 아시아 외환위기 및 글로벌 금융 위기 등		
글로벌 환경변화		
▼		
구분	주요 정책 수단	시사점
거시경제 및 무역 기반 형성	• 자본·금융시장 자유화, 산업발전 자율성 기반 구축 • 시장 중심 질서 확립 및 자금조달 구조 다변화 • 공공 부문 구조개혁과 시장친화적 정부 기능 확립	→ 글로벌 시장 통합을 위한 시장 중심 경제질서 구축
기반 조성 및 공공투자	• 산업 전반 정보화 위한 인프라·전자거래 기반 구축	→ 정보통신망 구축 등을 통한 기술 및 산업기반 고도화
기술 및 산업역량 강화	• 보편적 간접지원 강화와 전략적 기능 중심 개입 • 기업 구조조정·부실기업 정리 통한 시장 효율화 • 시장 규제개혁을 통한 산업경쟁구조 재편 • 중소·벤처기업 육성·지원을 통한 지원체계 정비	→ 시장 친화적 구조개혁과 기능 기반 산업정책으로의 전략적 전환
인재양성 및 제도기반 구축	• 혁신 인재 기반 강화와 산학 연계 확대 • 정책기획·실행 거버넌스 분산화·전문성 강화 도모	→ 다양한 혁신 주체 기반 확충과 산업정책 체계의 기능별 전문화
▼		
산업정책 특징	자율·경쟁·개방 중심, 시장 보완하는 산업정책 채택 → 보편적 간접지원 중심의 산업정책 체계 구축과 혁신·개방·다양성 기반 마련	

요 약

- 해당 시기 산업정책은 표면적으로는 발전국가적 체제 해체와 시장 중심 구조 정착을 목표로 추진되었으나, 실제로는 선별적 정부개입 잔존, 거버넌스 조정력 약화, 기능 기반 정책 파편화 등 병목과 제도적 연속성이 병존하는 과도기적 특성을 보임
 - 이러한 제도적 경로 의존성과 정책 병목의 전이 구조는 2020년대부터 확산된 기술패권경쟁 및 보호무역주의로의 회귀 속 산업정책 재정립의 필요성으로 이어지고 있음

▶ 2020년대 이후는 기술패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편 등 복합 위기 하 산업정책의 전략적 역할이 재조명되고 있으며, 국가 전략 기능을 강화하는 새로운 정책 패러다임이 요구되는 시점임

- 미·중 기술패권 경쟁, 디지털 전환, 탄소중립 전환, 글로벌 공급망 위기 등은 단순한 산업육성 차원을 넘어, 산업정책이 국가안보·기술주권·경제회복력의 핵심 수단으로 기능해야 함을 시사함
- 이에 따라 다시금 정부의 전략적 개입이 강조되고 있으며, 기술-시장-제도 간 정합성을 기반으로 한 선제적이고 구조적인 정책설계 필요성이 부상함
 - 기존 발전국가형 정책모델과 시장주의적 보편정책의 이중적 유산을 통합적으로 극복하고, 미래지향적 산업정책 체제로 전환하기 위한 정책 패러다임의 전면적 재정립이 요구됨

▶ 우리나라 산업정책은 과거의 제도적 경로 의존성과 기능 중심 분절구조에 머물러 있으며, 주요 정책 축 전반에 걸쳐 구조적 병목과 전략적 정책기획·수립·실행 역량의 부재가 명확히 드러나고 있음

- (거시경제·무역 기반) 산업정책-거시정책 연계 및 통합전략 추진력 부족
 - 산업정책의 전략성과 범위가 확대됨에도 불구하고, 재정·금융·통상·외교 등 거시정책 수단과의 수평적 연계가 체계화되어 있지 않음
 - 전략산업의 글로벌 투자 흐름, 통상규범, 공급망 리스크에 대응하는 산업-통상-외교-금융 간 연계 설계 부재로 인해 기술패권 경쟁 대응력이 약화됨
 - 주요국 대비 정책금융 체계의 기능통합이 미흡하고, 위험분담형 자본공급 플랫폼과 미션 기반 재정 운용체계가 부재하여 전략사업 투자 여건 조성에 한계를 보이고 있음

요 약

- (기반 조성 및 공공투자) 공공 주도 인프라 형성 한계와 전략적 정부 역할 재정립 한계
 - AI·반도체·배터리·바이오 등 고위험 산업에 필요한 실증 인프라, 공공조달 체계, 공유형 테스트베드 등 전략 인프라의 공공 주도 조성이 부진함
 - 정부는 여전히 공급자 중심 관점에 머무르고 있으며, 초기 수요 유도자·시장형성자로서의 역할 수행이 미흡
 - 지자체 중심 분산형 투자구조는 전략성과 집적성을 저해하며, 산업 클러스터 간 연계 미흡, 지역 고유성 미흡한 유사 인프라 난립, 중복투자 증가 등 비효율을 고착화
 - (기술 및 산업역량 강화) 전략기술 확보 및 산업 고도화 기반의 제도적 제약
 - 산업정책은 여전히 간접지원 중심의 정책설계에 고착되어 있으며, 고위험 기술군에 필요한 직접 보조금, 위험분담형 투자, 초기 수요 창출 등 전략적 수단이 부재함
 - 제조업 기반에 대한 전략적 활용 비전이 부재하며, 첨단기술과 생산기반 간의 수직 통합 전략이 부처별 단절 속에 파편화되어 추진되고 있음
 - 경직된 규제체계와 사후 대응 중심 법제는, 융복합 신산업의 실증-사업화-시장확산 전 과정에서 병목으로 작동하고 있음
 - (인재양성 및 제도기반 구축) 정책구조 분절성과 인재양성·활용기반의 구조적 위기
 - 산업정책 거버넌스는 부처 간 기능 중복, 중앙-지방 간 역할 불명확, 기획-집행-성과관리 단절 등으로 인해 통합 집행 구조가 부재
 - 고급 이공계 인재 기반은 양적 축소(학령인구 감소), 질적 정체(이공계 기피), 경력설계 단절(보상체계 미비)이라는 삼중 위기를 겪고 있음
 - 생애주기(진로탐색-고등교육-초기취업-재교육) 기반 인재양성 경로와 산업별 가치사슬에 기반한 직무별 인재 수급체계가 단절되어 있음
- ▶ 우리나라 산업정책은 각 핵심 영역별로 구조적 제약과 정책 한계가 심화되고 있으며, 이는 단순한 기능 조정이나 부처 간 협업 강화만으로 해결될 수 없는 ‘총체적 시스템 전환(systemic transformation)’을 요구하고 있음

요 약

요약표 3 2020년대 글로벌 환경변화 속 우리나라 산업정책의 주요 도전과제

글로벌 환경변화	(2020년대-) 기술패권경쟁과 구조 전환 압력 속 산업·경제 전략의 대전환기 도래 탈세계화와 보호무역 확산, AI 기술혁명과 기술패권 경쟁 심화, 중국의 산업기술 고도화와 기술 추격 가속화 등	
구분	우리나라 주요 정책문제 및 도전과제	시사점
거시경제 및 무역 기반 형성	[산업정책-거시정책 연계의 체계적 부재] - 전략 부문 간 정책 단절: 산업-재정-금융-통상-외교 간 연계 메커니즘 부재 - 기능별 정책 분산: 전략산업 대응을 위한 공급망 협정, 수출규제, 기술외교 기능이 산업정책과 유리 - 정책금융/재정수단의 전략 부적합성: 고위험 R&D 및 첨단사업에 적합한 '미션 기반 재정·금융 연계' 미흡 - 전략적 경제 외교 결핍: 국가 간 기술표준·공급망 경쟁 구도 대응을 위한 산업외교 역량 미비	- 산업정책-거시정책 연계형 시스템 정비 - 전략기술 중심 자본 배분체계 재설계 - 산업 외교 체계 제도화 필요
기반 조성 및 공공투자	[전략 인프라 투자 역량 약화와 공공 수요 창출력 부재] - 공공 인프라의 구조적 공백: AI, 바이오, 반도체 등 전략산업 실증·공유 인프라 부족 - 정부의 수요자 역할 미흡: 초기 수요 창출·공공조달의 혁신 제품 개발 유도 기능 한계 - 분산 투자 구조 고착: 지자체 단위 경쟁과 정치 논리에 따른 중복·비정합 투자 확산 - 제도 실행력 저하: 예타·재정절차·조달제도 병목 및 다부처 협업 한계	- 정부의 '전략적 수요자' 기능 회복 및 전략성 강화 - 집적형 테스트베드 구축 - 예타·조달제도 개편 등을 통한 실행력 제고
기술 및 산업역량 강화	[전략기술에 대한 직접지원·생산기반 연계 미비] - 간접지원 프레임 고착: 보편적 조세감면·융자 위주, 전략기술 대상 직접 지원 구조 부재 - 제조-기술 연계 단절: 기술개발, 생산, 시장 간 수직 통합형 전략 부재 - 제조업의 전략적 역할 강조 한계: 첨단제조를 산업전환 플랫폼으로 활용하는 데 한계 - 규제 기반 대응력 미흡: 실증-인허가-확산을 포괄하는 선제적·전략적 규제 프레임 부재	- 전략기술군 대상 '직접지원형 정책 패키지'로 전환 - 제조 기반과 통합된 산업플랫폼 설계 - '산업혁신형 규제체계' 정립 필요
인재양성 및 제도기반 구축	[고급 인재 기반 붕괴와 산업정책 집행체계의 분절성] - 산업정책 집행체계의 분절성: 부처 간 중복·중양-지방 간 역할 충돌로 통합형 정책기획 및 집행 한계 - 인재 기반의 삼중 위기: 학령인구 감소, 고급 이공계 기피, 경력경로 부재 등에 따른 기술인력 축적 한계	- 산업정책 추진체계 및 거버넌스의 통합적 재편 - 인재정책의 산업정책과의

요 약

	- 기술 인재유출과 내재화 실패: 보상 및 경력개발 경로 한계, 장기 재직 유인구조 미비, 단기성과 중심 인사시스템 등은 숙련 축적 기반을 제약	연계성 및 전략성 강화 - 숙련 축적형 인재 경로 및 유인구조 제도화 필요
▼		
종합적 시사점	산업정책의 총체적 시스템 전환 필요성 대두 → 4대 핵심 축(거시정책 연계, 기반조성, 기술역량 강화, 인재·제도 기반)의 정책 한계는 단편적 제도 개선이나 부처 간 협업만으로는 해결이 어렵고, 정책체계 전반의 구조적 전환이 불가피한 상황	

▶ 우리나라 산업생태계를 둘러싼 구조적 변화는 산업정책을 재정·금융·통상·외교 등 거시정책 수단과 유기적으로 연계되는 통합적 정책수단으로의 재설계를 요구함

- (거시경제·무역 기반) 거시-산업정책 정합성 제고 및 전략적 자원 배분체계로 전환
 - 산업정책은 독립된 부문 정책이 아닌 국가 경제구조 전환의 핵심 집행수단으로 위상을 재정립해야 하며, 정책기획-예산-집행 전 과정은 재정·금융·통상정책 등과 구조적으로 정렬되어야 함
 - 보편적 유인체계 중심의 정책금융과 자본배분 구조는 전략기술의 불확실성과 장기 투자 회수 특성을 고려하지 못하고 있으며, 전략산업 중심 목적지향형 금융지원 시스템으로 전환이 필요
 - 기술금융, 정책금융, 수출금융 등을 연계하는 전주기 통합형 금융지원 플랫폼 구축 등이 요구되며, 전략적 가치 기준에 입각한 자원배분체계 마련이 필요
 - 기술패권 경쟁과 공급망 불안정 속 산업-통상-외교정책 연계성은 필수적이며, 전략적 공동기획과 상시 조정 플랫폼을 통한 정책수단 정합성 확보가 요구됨
 - 산업정책의 실행력을 제고하기 위해 중장기 산업전략 설계, 정책수단 우선순위 정렬, 중앙-지방 및 유관정책 간 수평·수직 정렬 등 거버넌스 차원의 전략적 설계체계가 필요함

▶ 전략산업의 실증, 시장형성, 확산을 뒷받침하는 기반조성 및 공공투자 정책은 물리적 인프라 구축을 넘어, 구조적 시장실패와 기술확산 병목을 해소하는 수단으로 재설계되어야 함

- (기반 조성·공공투자) 실증·조달·시장확산 연계 중심 전략적 공공 인프라 투자 확대

요 약

- 전략기술 실증-조달-시장 진입을 연계하는 테스트베드 및 인증 중심의 기반 구축과 산업클러스터 중심의 집적화된 투자전략 설계가 필요
- 정부는 초기 수요자이자 시장 창출자로서의 리더십을 강화하고, 혁신 조달체계 전환과 전략 산업 대상 우선구매제도 등을 통해 기술 확산 촉진 도모
- 예비타당성 조사, 예산편성 체계, 다부처 협의 절차 등 공공투자 집행구조는 전략성·민첩성을 제약하고 있어, 특례기준 마련 및 실행 제도 혁신 병행 필요

▶ 보편적 R&D 지원에서 벗어나, 전략기술·고성장기업 중심 직접지원, 제조기반과의 연계, 규제혁신을 포괄하는 통합정책 체계로의 구조 전환이 요구됨

• (기술·산업역량 강화) 기술-제조-시장 간 연계 강화 및 사업화 촉진 체계로의 전환

- 전략 기술군, 첨단 산업, 고성장기업을 대상으로 직접 보조금 확대, 초기 수요 보장, 공공조달 연계형 사업화 지원 등을 통합한 정책패키지 마련 필요
- 기술개발-검증-사업화-시장확산에 이르는 전주기 지원체계 구축을 바탕으로, 기업 생애주기별 병목요인에 대응하고 유기적 성장을 지원하는 통합형 정책 플랫폼 정비 필요
- 기술개발-제조-시장 간 통합 플랫폼 구축을 통해 첨단제조 기반을 강화하고, 전략기술의 생산 내재화 지원 필요
- 규제는 기술사업화와 산업전환을 촉진하는 전략적 정책수단으로 재정의되어야 하며, 산업정책과의 제도적 정합성 확보 및 산업별 규제 인프라 혁신 필요

▶ 산업정책의 효과적 실행을 위해서는 산업 수요기반 인재정책과 통합적 거버넌스 체계 정비가 병행되어야 하며, 이는 산업정책의 전략적 핵심축으로 기능해야 함

• (인재양성·제도기반) 직무-역량 기반 인재정책 체계 구축 및 산업정책 실행 거버넌스 통합·연계 필요

- 산업정책의 전략성과 지속가능성을 담보하기 위해, 법·제도 체계 정비, 인허가 절차 개선, 민관 거버넌스 기반 공동 실행체계 제도화가 병행될 필요
- 산업정책 거버넌스는 단순 협업 수준을 넘어, 정책 기능 간 통합적 배치, 자원과 정보의 상호 연계, 정책 효과와 성과의 공유 체계 등을 갖춘 구조적 협력체제로 진화할 필요
- 개인 생애주기 및 산업 가치사슬을 복합 고려한 인재 유입-양성-정착-전환 체계 마련과 산업생태계 내 숙련 내재화와 장기적 인력 정착을 유도하는 제도적 기반 확립 필요

요 약

- 인재정책은 교육부-산업부-과기정통부-고용부 간 분절 운영을 극복하고, 산업정책과의 전주기 연계가 가능한 통합형 실행 플랫폼 구축 필요

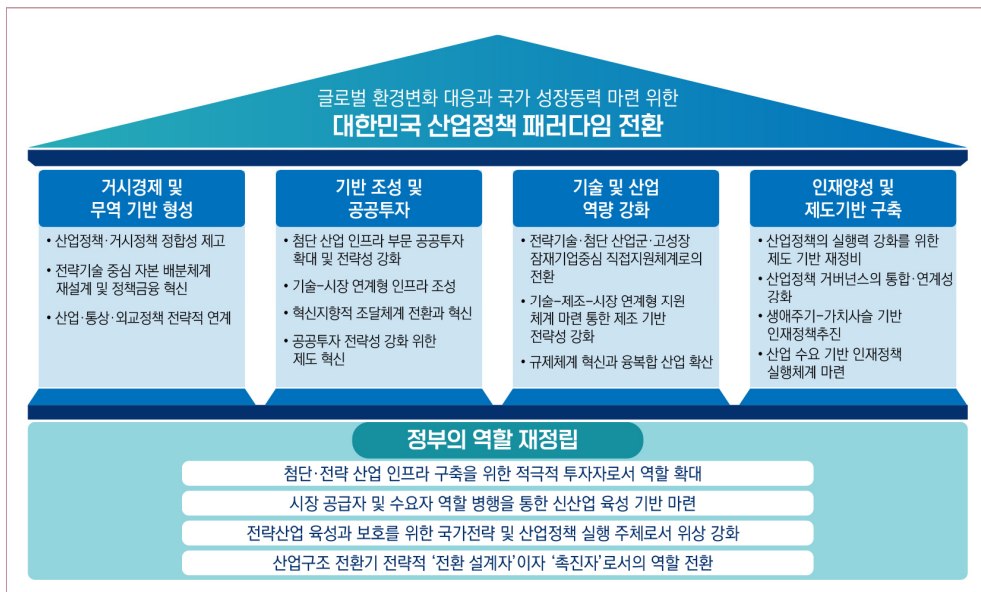
요약표 4 산업정책 패러다임 전환을 위한 방향성 정립 및 전략과제 제안

구분	As-Is (현황 및 구조적 한계)	To-Be (전환 방향 및 전략)
거시경제 및 무역 기반 형성	[산업정책-거시정책 연계의 전략성 부재] • 산업-재정-금융-통상-외교 간 전략 연계 미흡 • 정책금융 기능 전략성·연계성 부재 • 산업외교 역량 및 플랫폼 결핍	[산업정책-거시정책 정합성 제고 및 전략적 자원배분 체계로 전환] • 거시-산업정책 정합성 제고 위한 제도 및 거버넌스 혁신 • 전략산업 중심 자본 배분체계로의 전환 및 정책금융 혁신 • 산업-통상-외교정책 간 전략적 연계성 강화 • 산업정책 기획체계 고도화 및 정책수단 간 연계성 강화
기반 조성 및 공공투자	[전략 인프라 투자 역량 약화와 공공 수요 창출력 부재] • 공급자 중심 정부 역할 고착 • 정부의 선도적 인프라 투자 한계 • 기술실증·조달·시장확산 간 상호 연계성 미흡 • 지자체 중심 중복투자 및 집적성 부족	[실증·조달·시장 확산 연계 중심 전략적 공공 인프라 투자 확대] • 첨단 산업 기반 형성을 위한 공공투자 확대 및 전략성 강화 • 수요 창출과 기술확산 위한 인프라 조성 및 시장 창출 간 연계구조 확립 • 정부의 전략적 수요자 역할 강화와 혁신 지향적 조달체계로의 전환 • 공공투자 전략성·집행력 제고 위한 제도혁신
기술 및 산업역량 강화	[전략기술에 대한 직접지원·생산기반 연계 미비] • 간접지원 중심 정책설계 고착 • 기술-제조-시장 연계 부재 • 제조 기반 전략성 한계 • 규제체계의 선제적 대응력 부족	[기술-제조-시장 간 연계 강화 및 사업화 촉진 체계로의 전환] • 전략기술·첨단 산업군·고성장 잠재기업 중심 직접지원 체계로 전환 • 기술-제조-시장 간 통합 및 연계 고도화 통한 제조 기반 전략성 강화 • 규제체계 혁신과 융복합 산업 확산 생태계 조성
인재양성 및 제도기반 구축	[고급 인재 기반 붕괴와 산업정책 집행체계의 분절성] • 산업정책 집행 거버넌스 분절화 • 고급 인재 기반 삼중 위기(인구 감소, 이공계 기피, 경력 경로 단절) • 인재유입-정착 경로 미비	[산업정책 실행 거버넌스 통합·연계 및 직무-역량 기반 인재정책 체계 구축] • 산업정책의 실행력 강화 위한 제도기반 재정비 • 산업정책 추진 거버넌스 통합·연계성 강화와 실행 주체 간 정렬성 강화 • 생애주거-가치사슬 기반 인재정책 체계로 전환 • 산업 수요 기반 인재정책 실행체계 및 거버넌스 혁신

요 약

- ▶ 산업정책 패러다임 전환을 위해 앞서 제시한 전략과제들의 실행을 위해 정부는 산업정책의 기획자를 넘어, 선도 투자자, 수요 창출자, 위험 완충자, 시장 형성자로서의 역할을 재정립해야 함
- ▶ 국회 역시 단순한 법률 제정 및 예산 심의기관을 넘어 제도 설계자이자 정책 집행체계의 감시·조정자로서의 기능을 재정립할 필요가 있음

요약그림 1 산업정책 패러다임 전환을 위한 주요 전략과제 제언



제1장	서론	01
	제1절 연구배경 및 목적	03
	제2절 연구 분석 틀	06
제2장	세계 경제·무역질서 변화와 한국 산업정책 변천 과정	13
	제1절 발전국가 시기(1960-1980년대): 국가 주도 경제개발 및 산업화 전략	15
	제2절 시장 중심 전환기(1990-2010년대): 세계화·자유화 속 정책 기조의 전환	35
	제3절 2020년 이후 세계 경제 및 무역질서의 변화와 도전과제	56
제3장	한국 산업정책의 패러다임 전환 필요성	63
	제1절 국내 경제·산업의 위기	65
	제2절 패러다임 전환기 한국 산업정책의 도전과제와 시사점	72
제4장	산업지원 정책 패러다임 전환 방향성 탐색과 전략과제 제안	91
	제1절 거시경제 및 무역기반 형성 부문 전략과제 제안	95
	제2절 기반 조성 및 공공투자 부문 전략과제 제안	98
	제3절 기술 및 산업역량 강화 부문 전략과제 제안	100
	제4절 인재양성 및 제도 기반 구축 부문 전략과제 제안	102
	제5절 정부와 국회의 역할 재정립 방향성 제안	105
	표/그림목차	113
	참고문헌	117

제1장

서론

제1절 | 연구배경 및 목적

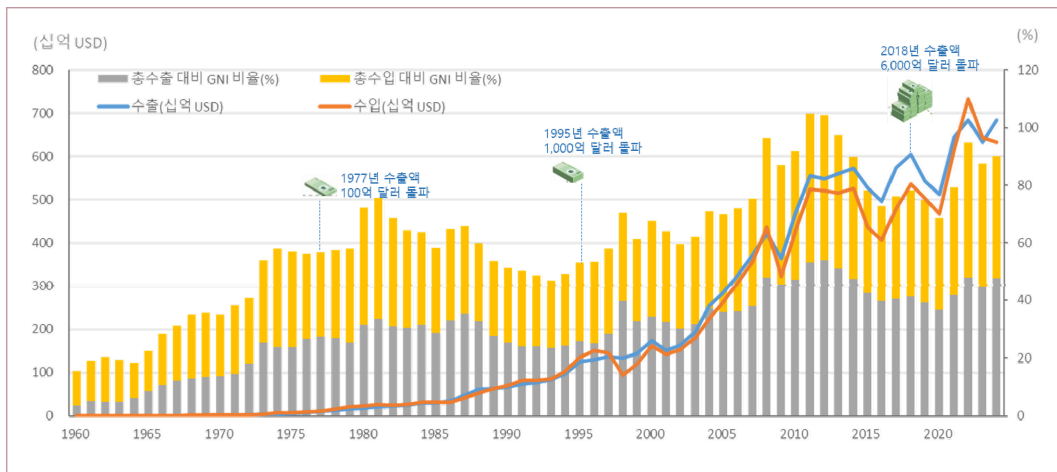
제2절 | 연구 분석 틀

제1절

연구배경 및 목적

- 한국은 수출 의존도가 높은 제조업 중심 경제구조로 세계 경제질서 변화에 기민하게 대응하면서 경제성장을 이뤄왔으나, 최근 저성장 국면 지속과 미래 성장동력 부재 등 경제 하방 위험이 증가하고 있음
- 한국은 제조업 수출 주도 경제성장*을 통해 2021년 선진국 반열에 진입하였으며(UNCTAD), 세계 제조업 내 비중은 2022년 기준 2.6%로 세계 6위에 해당하는 제조업 국가임
 - 한국의 GDP 대비 무역의존도는 2023년 기준 69.3%(수출 34.4%, 수입 34.9%)로 G20 국가 중 독일 다음으로 높으며(한국무역협회), 한국 경제의 제조업 의존도(GDP의 경제활동별 비중)는 2023년 기준 24.3%로 중국(26.2%) 다음으로 높은 수준

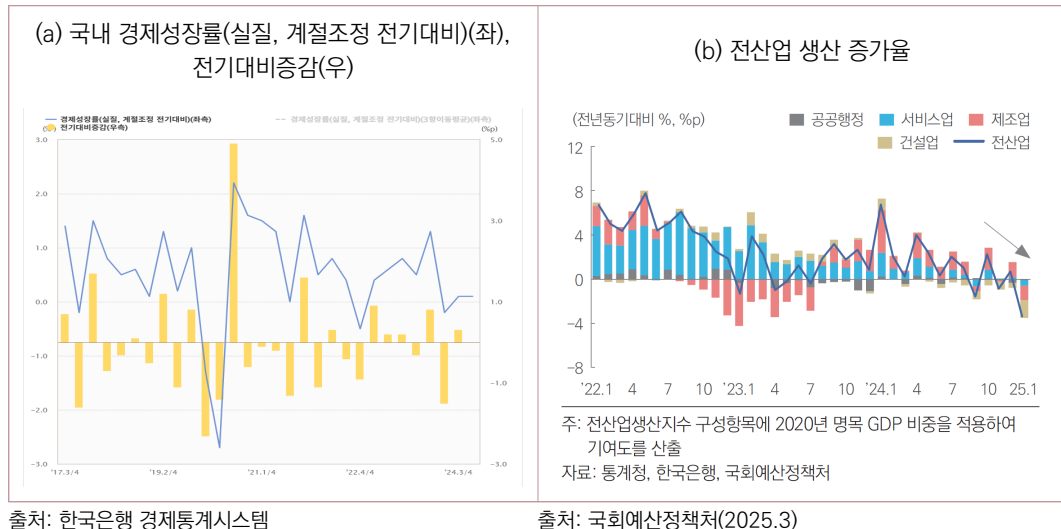
그림 1-1 한국의 수출 및 수입 변화 추이(1960~2024년)



자료 : 한국은행, 한국무역협회

- 그러나 2020년대 이후 한국의 국내총생산(GDP)은 1%대로 증가세가 둔화되었으며, 제조업을 비롯한 모든 산업에서 생산증가율이 하향 추세를 보이며 저성장 국면에 진입함

그림 1-2 (a) 국내 경제성장률 추이 및 (b) 전산업 생산 증가율 추이



□ 최근 세계적인 탈세계화와 보호무역주의 확산, AI 혁명과 기술패권 경쟁 심화, 중국의 산업기술 고도화 등으로 국내 경제·산업은 중대한 도전에 직면하고 있으며, 기존 산업전략의 근본적 재검토가 요구되고 있음

○ AI 기술혁명에 따른 산업구조 재편과 AI·반도체 등 핵심기술을 둘러싼 미·중 기술패권 경쟁이 격화되면서 한국은 기술적·산업적 압박에 직면하고 있으며, 중국의 빠른 기술 추격과 공급과잉으로 반도체, 배터리, 석유화학, 철강 등 한국 주력 산업의 수익성 저하 및 경쟁력 약화 초래*

* 석유화학 빅4(LG화학, 롯데케미칼, 한화솔루션, 금호석유화학)의 영업이익 급감('21년 9조720억 원 →'24년 3분기 -5,012억 원)¹⁾, 철강 조강 생산 '18년 72.5백만 톤에서 '24년 63.5백만 톤으로 급속 하락함²⁾

○ 또한 기후위기 대응 과정에서 탄소중립 규범화와 더불어 저탄소 경제로의 전환을 위한 무역질서가 형성되면서 산업에의 저탄소 전환 요구가 증가

○ 이에 세계 경제·무역질서의 급격한 변화에 대응하고 위기에 직면한 경제·산업의 신성장을 견인하기 위해서는 국내 산업지원 정책 패러다임의 전환을 모색할 필요

1) 머니투데이(2024.12.17.), “中 ‘찍어내기’에 K-화학 ‘10조원’ 날려…구조조정 미룰 수 없다”, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024121618141819849>

2) 포스코경영연구원(2025.3.5.), “글로벌 환경변화와 철강산업의 대응전략”, 제4회 철강-조선 공동세미나 발표자료

- 과거 우리나라의 효과적 산업정책을 통한 산업 및 경제발전의 이점은 사라졌다는 평가가 확대되고 있으며(성창훈, 2022), 산업과 산업정책의 프레임워크가 바뀌면서 과거 방식의 산업정책의 유효성에 대한 의문이 제기되고 있음
- 또한, 기존 산업정책의 틀을 어떻게 전환해야 할 것인가에 대한 사회적 논의의 필요성이 증대되고 있어(조재한 외, 2022), 산업정책의 전환 방향성 논의를 위한 연구 추진 필요
 - * 국가운영의 틀이었던 민주적 발전모델(1987년 체제)과 신자유주의 사조를 극복하고 이를 대체할 신 발전모델의 모색이 시급한 실정(김호원, 2016)
- 산업정책은 특정 산업 또는 기술 분야의 경쟁력을 제고하고, 국가 경제의 장기적 성장 기반을 확보하기 위한 정부의 전략적 개입 수단으로서, 시대적 변화와 함께 그 개념과 방식, 적용 대상이 끊임없이 진화해 왔음
- 우리나라 산업정책은 전후 국가 형성기부터 발전국가 모델을 기초로 정부 주도 성장전략을 통해 압축적 산업화를 실현한 대표 사례로 평가받아 옴
- 그러나 1990년대 이후 신자유주의 확산과 시장 친화적 정책 기조 정착, 2010년대 이후 기술패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편, 그리고 최근 탄소중립과 디지털 전환 등 복합적 전환 압력이 가속화되면서, 산업정책의 역할과 정당성, 그리고 구현 방식에 대한 근본적인 재검토가 요구되고 있음(IMF, 2024; OECD, 2024)
- 이에 본 연구에서는 과거 세계 경제·무역질서 변화와 이에 대응하기 위한 대한민국 산업정책의 역사적 전개 과정 및 수단의 진화 양상을 시기별로 체계적으로 고찰하고, 현 시대적 상황에서 산업지원 정책 패러다임 전환 필요성에 대한 화두 제시와 향후 우리 산업정책이 지향해야 할 새로운 패러다임의 방향성을 제안하고자 함
- 산업정책이 시기별 국내·외 경제환경 변화, 기술적 조건, 산업구조 변화, 무역질서 재편 등에 어떻게 대응하며 전략적 기제로 작동해왔는지를 통합적 분석 틀을 통해 해석하고자 함
- 나아가, 분석 내용을 바탕으로 현재 우리가 직면한 경제·산업구조 전환기에 있어, 산업정책이 어떤 방향으로 재정립되어야 하는지 제안하고자 함

제2절

연구 분석 틀

- 산업정책은 단순히 특정 산업에 대한 자원 배분의 문제를 넘어, 국가의 성장 경로 선택과 구조적 전환을 주도하는 국가 차원 전략의 핵심축이라는 점에서, 그 개념적 정의와 실천적 적용에 대한 다층적 이해가 요구됨
- 본 연구에서는 OECD(2024, 2022), IMF(2024) 등이 제시한 산업정책 개념, 유형, 정책수단 분류체계 기준 등을 면밀히 검토하고, 이를 바탕으로 우리나라 산업정책의 시기별 수단 구조와 전략적 개입 양식 변화를 기능별·체계별로 고찰하고자 함
 - OECD(2024, 2022) 및 IMF(2024) 등은 산업정책을 “국내 산업의 구조적 성과 향상을 목적으로 하는 개입”이자 “특정 산업 부문 또는 생산 활동 군에 대해 정부가 비교우위 확보, 사회적 또는 전략적 목표 달성을 목적으로 설계하는 정책 및 제도적 조치의 집합”으로 정의함³⁾
 - 나아가, “단순한 특정 산업의 보호·육성에서 벗어나, 국가가 자국의 기술·산업·안보 역량 확보를 위해 경제 전반의 구조를 조정하고 전략적 자율성을 추구하는 수단”으로 재정의함
 - 해당 개념 아래 광범위한 정책수단이 포함되는데, 과학기술정책, 기업가정신 정책은 물론, 무역, 투자, 세제·보조금, 공공조달, 규제, 인재양성, 금융지원 등 수단이 포함됨
- 이러한 관점은 오늘날의 산업정책이 민간부문이 전개하는 다양한 산업혁신 활동에서 발생하는 시장실패 문제를 단순 시정하는 것을 넘어, 위기 대응, 전략기술 육성, 복원력 및 경제안보 확보 등 국가 차원의 의제에 대응하는 전략적 정책수단으로 진화하고 있음을 시사
 - IMF(2024)는 산업정책과 관련하여, 수출통제, 수입규제, 국내 산업 보조, 수출 인센티브, 외국인 직접투자 관련 조치, 공공조달, 현지화 조치, 금융 및 환율 통제, 기타 규제 등 9개 카테고리과 60여 개 하위 정책수단으로 구성된

3) 이에 OECD(2024)는 산업정책이 단순한 보조금이나 세제 인센티브 제공뿐만 아니라, 정보 제공, 표준화, 규제 설계 등 다양한 방식으로 수행될 수 있다고 강조함. 그에 따라 산업정책을 ‘차별적(discriminatory)’이라는 특징을 기반으로 보편적 시장지원 정책과 구분 짓고 있음

산업정책 수단 분류체계를 제안함⁴⁾

- OECD(2024, 2022)는 보다 포괄적인 접근을 바탕으로, 산업정책을 크게 두 가지 축에서 분류하고 있음. 첫째는, ‘정책수단이 작동하는 경로(channels of intervention)’에 기반한 정책수단 분류이며, 둘째는 ‘정책적 개입의 적용 범위(scope of measures)’에 따른 것임
- 그에 따라 해당 2개 축을 중심으로 하위 정책수단 분류체계를 제안하고 있음(아래 [표 1-1] 참고)

표 1-1 OECD(2022)의 산업정책 분류체계와 개념

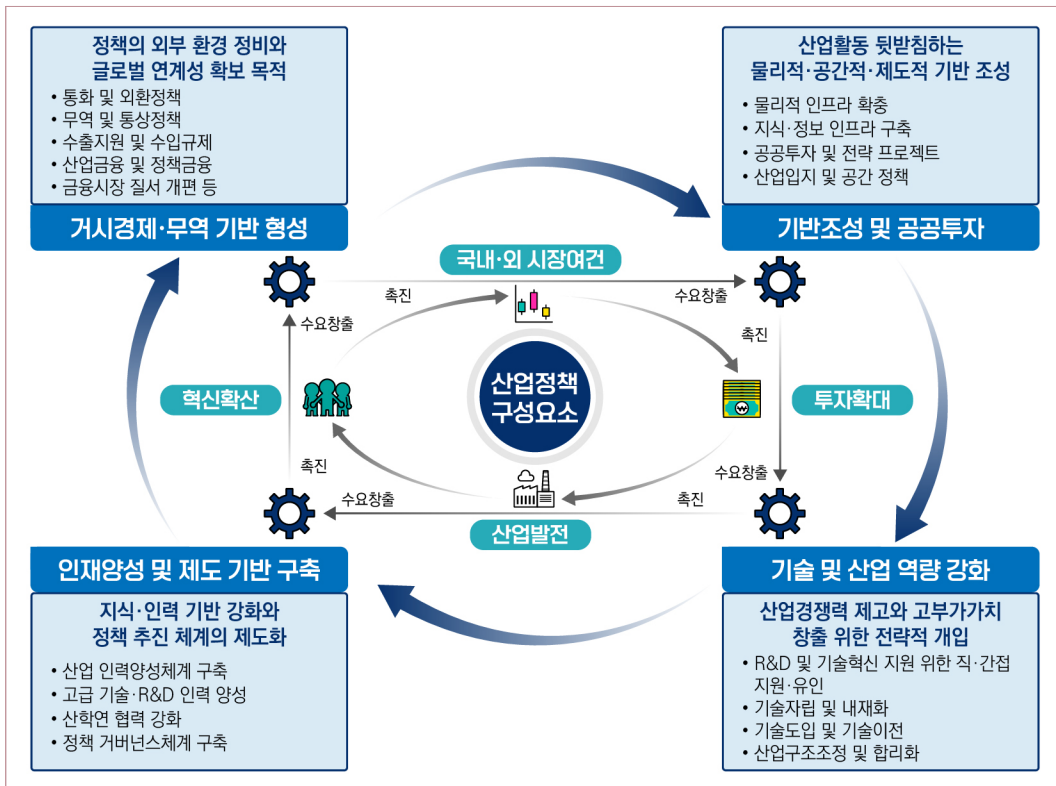
구분	정책 분류	주요 설명
정책수단의 작동 경로 기준 분류	기업 내부 수단 (Within-firm instruments)	• 개별 기업 내부 생산성 향상, 혁신역량 강화, 기술개발 투자 등에 지원 • 정보 비대칭과 외부성 문제 해소를 통한 고위험, 고기술 투자 유도 목적 (예, R&D 세액공제, R&D 및 생산 보조금, 교육 훈련 보조금, 기술이전 촉진, 창업 초기자금 지원)
	기업 간 수단 (Between-firm instruments)	• 낮은 생산성 부문에서 고생산성 부문으로의 이동을 촉진, 산업 전반 자원 재배분 효율 제고를 위한 수단 (예, 경쟁 촉진을 위한 진입장벽 완화, 독과점 규제, 공정거래 강화, 구조조정 지원 등)
	수요 유도 수단 (Demand-side instruments)	• 신시장 형성 또는 초기 수요 창출을 통해 기술확산을 유도하거나, 친환경·사회적 가치 기반 제품·서비스의 확산을 촉진 (예, 공공조달, 환경 인증제, 소비자 보조금 등)
	거버넌스 수단 (Governance instruments)	• 산업정책의 실행을 위한 정책설계·조정·조율 측면 제도적 기반 (예, 민관협력체계, 산업전략위원회, 국가 R&D 전략기획 체계, 지역혁신 거버넌스 등)
정책적 개입 범위 기준 분류	보편적 (Horizontal) 정책	• 특정 산업이나 기업 집단을 대상으로 하지 않고, 경제 전반에 적용되는 비차별적이고 범용적인 정책수단 • 경제 전체에 긍정적 외부효과를 유발하는 기반 요소들에 대한 공공투자 및 인센티브 (예, R&D 세액공제, 인프라 구축, 인적자본 투자, 표준화·품질인증체계, 공정경쟁 촉진 제도 등)
	선별적 (Targeted) 정책	• 특정 산업, 기술, 가치사슬 또는 지역에 집중적으로 자원을 배분하는 전략적 개입 방식 (예, 전략산업 집중 투자, 공공조달 기반 신시장 창출, 지역특화 산업정책, 기술자립형 요소기술 개발, 지정기업 집중지원제도 등)

4) 1) 수출 통제(수출 쿼터, 수출세, 자국공급요건 등), 2) 수입 규제(반덤핑, 수입쿼터, 수입관세, 비관세장벽 등), 3) 국내 산업 보조(자금지원, 생산 및 R&D 보조금, 세제감면 등), 4) 수출 인센티브(수출금융, 세제지원, 해외시장 진출 보조 등), 5) 외국인직접투자 관련 조치(재정 인센티브, 진입 및 지분 제한 등), 6) 공공조달(정부 공공구매, 구매 조건부 R&D 등), 7) 현지화 조치(국산부품 사용 의무 및 인센티브, 국내 운영 의무 및 인센티브 등), 8) 금융 및 환율 통제(자본이동 통제 및 환율 통제 등), 9) 기타 규제(지식재산권 보호, 고용 규제 등) 등

- 본 연구에서는 이러한 산업정책 개념 및 분류체계를 바탕으로, 우리나라 산업정책의 역사적 전개 과정과 전략적 전환 양상을 종합적으로 분석하기 위한 개념적 분석 틀을 아래 [그림 1-3]과 같이 제안·활용하고자 함
- 본 연구에서는 산업정책을 단일한 정책의 나열이 아닌, 상호 촉진적 작용을 수행하는 네 가지 전략적 정책 축 간 유기적 선순환 구조로 파악하고자 함
 - 개별 정책수단의 단편적 분석을 넘어서, 시기적 필요에 따라 정책수단의 상대적 비중과 조합이 어떻게 변화해왔는지를 입체적으로 조망하고자 함
- ‘거시경제·무역 기반 형성’ 정책 범주는 산업발전과 혁신의 외부 조건을 조성하는 정책영역으로서, 시장의 수요·공급 조건에 직·간접적으로 영향을 미치는 통화 및 외환 정책, 무역 및 통상정책, 금융 및 자본시장 규율 등과 연관된 거시·제도적 틀을 포함함
 - 해당 범주는 대내·외 환경변화에 대응하여 대내·외 시장 조건을 고려한 산업 전반의 자원 배분과 투자 유인을 결정짓는 핵심 요소로서 역할을 함
- ‘기반조성 및 공공투자’ 범주는 산업활동이 가능한 물리적·제도적 환경을 구축하는 정책수단을 포괄함
 - 기술 및 산업역량 강화를 실현하기 위한 토대를 제공하며, 자본의 효율적 집적과 기업 간 집적 효과, 기술혁신 외부효과 확산 등을 견인하게 됨
- ‘기술 및 산업역량 강화’ 영역은 국가 산업의 핵심 경쟁력을 구성하는 기술 역량, 제조 기반, 핵심부품 및 소재 자립 역량 등을 강화하기 위한 전략적 개입으로 이해할 수 있음
 - 중점 기술 분야 R&D 투자, 기술도입 및 내재화 지원, 범용기술 및 기반기술 확보, 고부가가치 산업 집중지원 등이 여기에 해당함
- ‘인재양성 및 제도기반 구축’ 정책 범주는 산업생태계 조성과 산업 전환기 대응을 위해 필수적인 인재를 양성하고, 이를 뒷받침하는 정책 거버넌스를 정비하는 영역으로 이해할 수 있음
 - 이 영역은 산업정책 전반의 기반 체계로서 작동하며, 모든 정책 사이의 매개 역할을 수행함
- 이처럼 네 가지 영역은 선형적 흐름이 아니라, 상호 간에 지속적인 상호작용과 촉진 효과를 통해 선순환 구조를 형성함
 - 예컨대, ‘거시적 기반 형성’은 공공투자의 정당성을 강화하고, 이는 ‘생산 및

기술 역량 강화'를 견인하며, 결과적으로 산업발전 등 성과는 '인재양성 및 거버넌스 정비'로 연계되어 다시 시장 대응력과 거시 안정성으로 회귀하는 선순환 고리를 형성함

그림 1-3 본 연구의 개념적 분석 틀



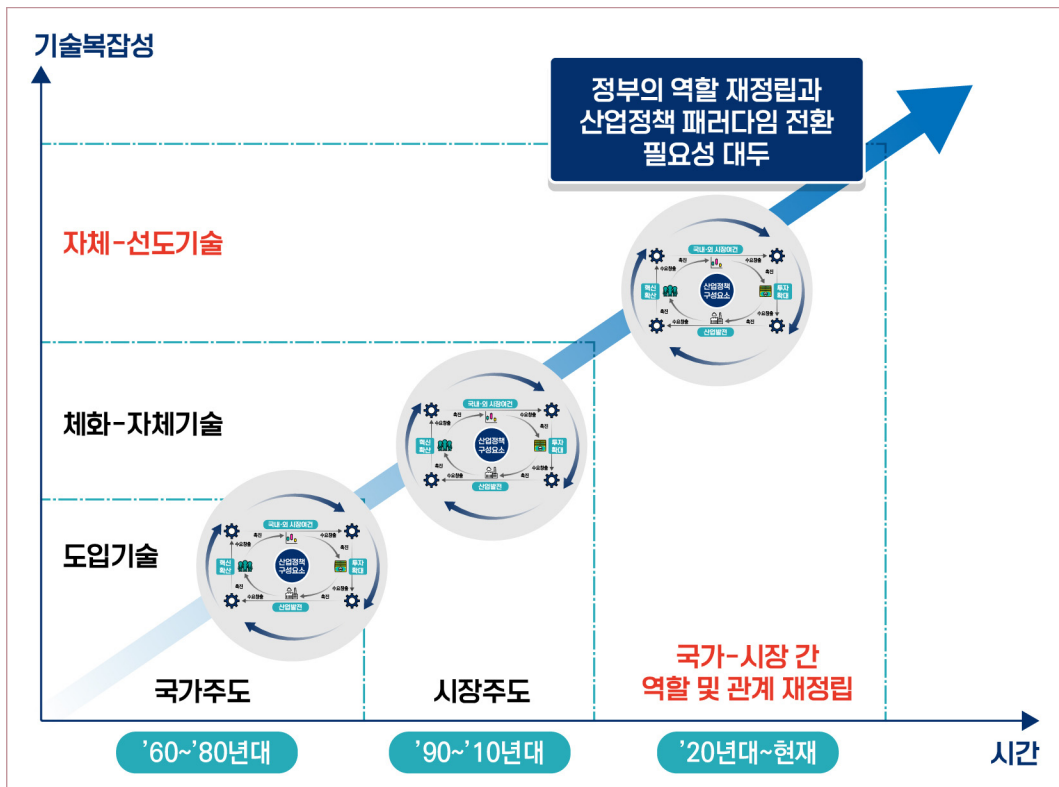
□ 우리나라 산업정책의 역사적 전개 과정을 구조적으로 조망하고, 시대적 전환과 이에 따른 정책수단 및 정부의 역할 변화, 정책 거버넌스의 재편 양상을 체계적으로 분석하기 위해, 산업정책 변화를 '1960~1980년대', '1990~2010년대', '2020년대 이후' 등 세 시기로 구분하여 고찰하고자 함

○ (1960~1980년대: 국가 주도의 산업정책과 도입기술 중심 산업발전 시기) 이 시기는 극심한 자본·기술 부족 상태에서 출발한 우리나라가 정부 주도의 계획경제 시스템을 통해 도입기술 기반의 산업기초를 확립하던 시기

- 해당 시기 산업기술 복잡성은 낮은 편으로, 선진국으로부터의 기술도입 및 모방 중심의 체화 전략이 지배적이었음. 이에 정부가 기술과 시장의 방향을 주도하고 산업구조를 설계하는 발전국가 모델이 강하게 작동함

- (1990~2010년대: 시장 주도 하의 체화·자체기술 전환기) 1990년대 이후는 WTO 체제의 출범, 신자유주의 세계화 흐름, IMF 외환위기 등을 거치며 산업정책의 직접 개입이 위축되고 시장 메커니즘이 강화된 시기로 규정할 수 있음
- 이 시기 정부는 점차 보편적·간접적 산업정책 수단을 활용하는 방향으로 전환하였으며, 해당 시기 산업 전반에서는 자체 기술개발 역량을 강화하기 위한 R&D 인프라와 혁신지원체계 고도화가 주요 도전과제로 대두됨

그림 1-4 본 연구 내 산업정책 변천 과정 고찰을 위한 시기적 구분 기준



- (2020년대 이후: 전략기술 중심 정부개입 확대 및 정책 패러다임 전환 요구 증대) 2010년대 중반 이후는 미·중 기술패권 경쟁, 디지털 전환, 탄소중립, 공급망 위기 등 복합적 글로벌 구조변동 속에서 산업정책의 전략적 역할이 다시 부각되는 시기로서 고도의 기술 복잡성을 지닌 자체·선도기술의 확보가 국가 경쟁력의 핵심으로 부상

- 이에 따라 산업정책은 경제안보, 기술주권, 공급망 안정성 확보 등 새로운 국가 전략 기능을 수행하는 형태로 재정의될 필요성이 증대함. 이에 국가와 시장 간 적절한 역할 재배분 및 협력체계 재설정이 요구되는 시점
- 이에 본 연구에서는 시기별 산업기술의 복잡성이 단순한 기술 수준의 문제가 아니라, 산업정책이 대응해야 할 외생적 도전의 구조적 조건으로 기능한다고 바라보고자 함
 - 이러한 변화에 따라, 산업정책은 시대별로 동일한 기능을 반복하는 것이 아니라, 기술 복잡성이라는 외생적 환경 조건에 대응하여 기능 간 전략적 결합 방식과 상대적 비중을 조정해 온 것이라 할 수 있음
 - 이러한 맥락에서 기술 복잡성의 변화를 하나의 축으로 설정하되, 이를 단선적 기준으로 활용하는 데 그치지 않고, 각 시기의 산업정책을 ‘거시경제 기반 형성, 기반조성 및 공공투자, 기술·산업역량 강화, 인재·제도기반 구축’의 정책 축과의 정합성 속에서 통합적으로 분석하고자 함
 - 궁극적으로 산업정책의 진화 과정은 기술, 제도, 정책수단, 산업생태계 간 상호작용 구조 속에서 해석되어야 하며, 본 연구는 이 같은 관점에서 산업정책의 역사적 전개 양상을 구조적·체계적으로 조망하고자 함
- 그에 따라, 산업정책을 구분 시기별로 대내외 환경변화에 따른 산업정책의 목표·시장과 정부 간 관계·정책수단 구성·거버넌스 체계 등의 변화를 입체적으로 고찰하고자 함⁵⁾
- 나아가 본 연구에서는 우리나라 산업정책의 역사적 전개 과정에서 형성된 경로 의존적 정책 구조가 오늘날 어떠한 구조적 제약요인으로 작용하고 있는지를 고찰하고자 함
- 이를 바탕으로, 산업정책이 과거 방식에서 벗어나 패러다임 전환을 위한 전략적 방향과 정책설계 원리를 제언하고자 함

5) 이처럼 산업정책의 전략적 방향과 정책수단의 조합은 고정불변이 아니라 시대적 맥락과 정책 목표에 따라 유기적으로 재배열되어야 하며, 본 연구의 분석 틀은 그 변화의 동학을 설명하는 유용한 프레임워크로 역할 할 것으로 판단함

제2장

세계 경제·무역질서 변화와 한국 산업정책 변천 과정

제1절 | 발전국가 시기(1960~1980년대):

국가 주도 경제개발 및 산업화 전략

제2절 | 시장 중심 전환기 (1990~2010년대):

세계화·자유화 속 정책 기조의 전환

제3절 | 2020년 이후 세계 경제 및 무역질서
변화와 도전과제

제1절

발전국가 시기(1960-1980년대): 국가 주도 경제개발 및 산업화 전략

1. 세계 경제·무역질서의 변화

- GATT 체제 기반의 자유무역 확대가 한국이 수출 중심의 산업화를 성공적으로 추진할 수 있었던 국제적 환경을 제공
- (브레튼우즈 체제 붕괴와 금융 불안정성 증가) 1944년 브레튼우즈(Bretton Woods) 협정으로 시작된 고정환율제가 1971년 미국의 닉슨 쇼크(Nixon Shock)⁶⁾로 인해 변동환율제로 전환되면서 국제 통화 시스템에 큰 변화를 초래하고 금융 불안정성을 증가시킴
 - 제2차 세계대전 이후 미국과 영국 등 선진국들은 국제금융시스템을 다시 구축하기 위해 브레튼우즈 체제에 합의하였으며, 이를 기반으로 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD) 등 국제기구를 설치하여 국제 협력 구조를 형성하고 세계화를 재개하여 세계 경제 재건에 기여⁷⁾
 - 그러나 대부분 국가가 변동환율제를 채택한 후 환율 변동성이 증가하면서 무역·자본 흐름의 예측 불가능성이 확대되어 국제 거래 리스크가 상승
- (GATT 체제 기반 자유무역 확대) 제2차 세계대전의 전승국 간 무역질서 재편을 위해 1947년 체결된 GATT(관세 및 무역에 관한 일반 협정⁸⁾)는 관세 인하와 무역자유화를 촉진하였으며, 한국을 비롯한 개발도상국들에 수출 중심의 산업화 추진 기회를 제공함
 - 제2차 세계대전 이후 자유무역 확립과 경제적 불확실성을 위해 GATT를 탄생시켰으며, 이를 중심으로 한 다자통상체제가 세계 무역의 확대*와 자유 진영 국가들의 경제발전에 크게 기여함⁹⁾

6) 1971년 8월 미국 리처드 M. 닉슨 대통령이 닉슨 쇼크로 알려진 '신경제정책(New Economic Policy)'을 발표하였으며, 이는 "전쟁없는 새로운 번영을 창출(to create a new prosperity without war.)"하는 프로그램으로 브레튼우즈 체제의 고정환율제를 종식시키는 단초가 됨.(미국 국무부 역사편찬실, Office of the Historian)

7) KDI 경제교육·정보센터, https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cid=1098

8) GATT : General Agreement on Tariff and Trade

9) 김영무(2019.12.31.), "미국의 통상정책과 다자통상체제의 전망", 정책연구시리즈, 외교안보연구소, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=&pblctDtaSn=13599&menuCl=P03&clCode=P03&koreanEngSe=KOR>

* GATT의 지속적인 관세 인하로 1950~60년대 세계 무역은 연평균 8%의 성장률을 기록¹⁰⁾

- 브레튼우즈 체제에서 선진국들은 자유주의적 세계무역질서를 형성하기 위해 국제무역기구(International Trade Organization, ITO) 설립을 추진하였으나 무산되었으며, ITO 헌장 중 무역관련 부분을 분리한 협정 형태인 GATT가 이를 대신하게 됨¹¹⁾
- GATT 체제가 유지된 1948년~1994년 동안 총 8차에 걸친 다자간 무역협상이 진행되었으며, 이를 통해 관세의 지속적인 감축과 국제무역의 증가 등 세계무역의 자유화에 기여함
- 그러나 상품무역 위주의 GATT 체제는 1970년대에 비관세장벽 대두와 서비스, 투자 등 새로운 무역환경에의 적응에 한계를 드러내었으며, 1980년대 미·일 무역분쟁 과정에서 무력화됨(김영무, 2019)

○ (오일 쇼크와 신자유주의 태동) 1973년과 1979년 두 차례 발생한 오일쇼크는 세계 경제에 큰 충격을 주고 스태그플레이션을 심화시킴으로 정책 패러다임 전환 논의가 촉발됨. 또한, 에너지·원자재 가격 급등으로 산업구조의 에너지 효율화 요구 강화 및 대체 에너지 개발 등 에너지 정책의 대전환을 야기시킴

- 제4차 중동전쟁 발발로 1973년에 일어난 1차 오일쇼크는 국제유가를 4배 이상 급등시켰으며(배럴당 3달러 → 12달러)¹²⁾, 1979년 이란 혁명과 이란-이라크 전쟁으로 발생한 2차 오일쇼크로 석유 공급이 불안정해지면서 국제유가가 2배 이상 급등(배럴당 12달러 → 30달러 이상)¹³⁾
- 에너지 가격이 폭등하면서 세계적으로 경제 침체와 인플레이션이 동시에 발생하는 스태그플레이션을 심화시킴에 따라, 기존 정부 재정 확대 중심(케인스주의) 정책의 한계가 드러나고 정부개입 축소와 자유시장 확대 등 신자유주의가 태동함. 또한, 선진국들을 중심으로 석유 의존도를 감소시키기 위한 원자력·천연가스 등 대체에너지 개발 정책이 본격화됨

10) WTO 홈페이지, (2025.4.28. 접근), https://www.wto.org/English/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm

11) KDI 경제교육·정보센터, https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cid=1098

12) Daniel Yergin(2023.10.16.), "The 1973 Oil Crisis: Three Crises in One—and the Lessons for Today", <https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/the-1973-oil-crisis-three-crises-in-one-and-the-lessons-for-today/> Center on Global Energy Policy at Columbia, <https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/the-1973-oil-crisis-three-crises-in-one-and-the-lessons-for-today/>

13) 행정안전부 국가기록원 홈페이지, <https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/gasoline.do>

* 석유 의존도가 높은 수출지향형 경제구조를 가진 한국은 1차 오일쇼크로 경제성장률이 1973년 14.83%에서 1974년 9.46%로 급락함(Ruoyao Wang, 2019)

** 2차 석유 파동 이후 선진국의 경제성장률은 1978년 4.0%에서 1979년 2.9%로 감소하였으며, 물가상승률의 경우 선진국은 10.3%, 개발도상국은 32.0%로 급격히 상승하였음¹⁴⁾

2. 발전국가 시기(1960-1980년대) 산업정책 수단 및 추진체계의 주요 특징과 시사점

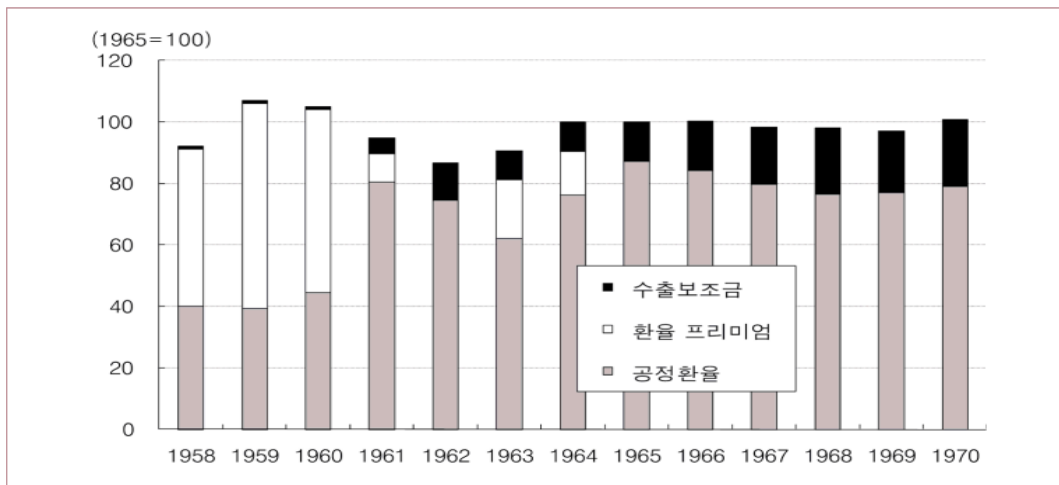
- 1960년대부터 1980년대까지 우리나라 산업정책은 ‘발전국가’ 체제 아래, 정부 주도의 강력한 개입을 바탕으로 특정 산업을 육성하는 방식으로 전개됨(지주형, 2009; Woo-Cumings 1999, Rodrik, 1995; Hart-Landsberg, 1993; Chang, 1993; Amsden, 1989)
- 해당 시기는 개발 초기 단계로서 심각한 자본 부족, 기술 낙후, 인프라 미비, 극심한 외화 부족 상태에 직면해 있었음. 당시 우리나라의 1인당 국민소득은 100달러 미만 수준으로, 국내시장 규모도 협소하여 내수 기반만으로는 성장을 도모하기 어려운 구조적 한계에 직면해 있었음(박정수, 2009)
 - 당시 우리나라 경제는 극심한 자본 부족, 낙후된 산업구조, 해외 원조 의존 상태 등으로 인해 시장 중심 자율적 성장전략을 추진하기에는 구조적 한계에 직면해 있었음
 - 이에 국가는 직접적으로 산업발전 방향을 결정하고, 자원을 전략적으로 배분하며, 경제발전의 중심축을 담당하는 체제를 선택할 수밖에 없었음
 - 이에 정부 주도 경제개발 및 산업화 전략 추진을 바탕으로 1960년대에는 수출주도형 경공업 육성을 통해 외화확보와 성장 기반을 마련하고자 함
 - 이후 1970년대에는 중화학공업 중심 산업구조 고도화를 목표로, 자본 집약적 산업에 대한 집중적인 육성과 지원이 추진됨
 - 1980년대에 들어서는 중화학 공업화 과정에서 발생한 과잉투자, 금융부실, 산업구조 왜곡 등을 조정하고, 기술집약적 산업으로의 전환을 모색하는 시기로 전환됨

14) 행정안전부 국가기록원 홈페이지, <https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/gasoline.do>

가. 거시경제·무역 기반 형성 측면 주요 정책수단

- [거시경제정책 운용을 통한 수출 촉진 및 산업환경 안정화] 당시 정부는 ‘수출’만이 유일한 탈출구임을 인식. 이에 수출을 통해 외화를 획득하고, 외화를 기반으로 기간산업을 육성함으로써, 자립경제 기반을 마련하고자 함
- 산업화를 통한 경제성장을 위해서는 외화를 확보하여 투자재를 수입하고, 해외시장에 진출하여 수출을 바탕으로 한 성장모멘텀을 창출하는 것이 필수적이라 판단함(국민호, 2008)
 - 외화확보 및 해외시장 진출 전략을 뒷받침하기 위해, 환율 안정성 확보, 수출 투자 유인 제공, 외자 조달 강화, 정책금융 지원, 수출보험 등을 통한 위험 관리체계 구축이 필수적이었음
- (환율제도 개혁 및 전략적 외환 배분체계 구축) 수출주도형 성장전략을 본격 추진하기 위해 환율 안정성과 외환 자원의 전략적 관리를 중시함¹⁵⁾
 - 1965년 정부는 복수환율제도를 폐지하고 ‘단일변동환율제도’를 본격 실시함. 단일변동환율제도 하에서 정부는 외환 증서 매매시장의 환율 변동을 모니터링하고, 필요시 직접 개입하여 환율 급등락을 억제함으로써 사실상 ‘관리변동환율제’ 체제를 운영함

그림 2-1 수출 금액 1달러당 수출업자 실질소득



출처: Frank et al.(1975)

15) 환율 불안정성은 해외시장 가격 경쟁력 유지에 위협 요인이었으며, 투자계획 수립과 외자 유치 전반에 부정적 영향을 미칠 수 있었음. 이에 환율을 일정 수준에서 유지하고 예측 가능성을 부여함으로써, 초기 수출산업 육성과 해외시장 진출을 적극적으로 촉진하려는 전략적 고려가 작동됨(한국무역협회, 1986)

- 이러한 조치로 인해, 실질환율은 1960년대 후반까지 비교적 안정적으로 유지되었으며, 환율 변동 및 거래비용에 대한 불확실성이 대폭 축소됨. 복수환율제 폐지와 환율 안정화는 기존 ‘환율 특혜’라는 비생산적 경제적 지대를 차단하고, 기업들이 실제 생산성과 경쟁력 제고를 통해 해외시장을 개척하도록 유인하는 체계로 역할 함
- 아울러 자체 외환획득 능력이 절대적으로 부족했던 상황에서, 정부는 1961년 제정된 ‘외국환관리법’ 등을 통해 외환에 대한 국가적 통제권을 확립함. 해당 법에 따라, 모든 외국환 거래는 정부를 통해 관리되었고, 모든 외화는 정부의 관리하에 경제개발 계획에 필요한 재원으로 동원됨(한국무역협회, 2006; 한국개발원, 1995)
- 외환의 중앙집중적 관리 및 전략적 배분체계는 발전국가 모델 하에서 산업화 자금조달과 국가 경제 운용을 실질적으로 통제하는 거시경제적 플랫폼으로서 기능함
- (수출금융제도 및 수출보험제도 운용) 수출주도형 경제성장 전략을 본격적으로 추진하는 과정에서, 수출기업의 해외시장 진출 활성화를 위해 자금조달 지원과 수출거래 리스크 완화 체계 구축을 중점과제로 설정함
- 당시 금융시장의 발전 상황이 매우 초기 단계였기 때문에, 수출기업이 필요로 하는 장기·저리 자금을 안정적으로 공급할 능력이 제한적이었음
- 이에 정부는 산업은행, 수출입은행 등 국책은행¹⁶⁾을 통해 수출기업에 장기·저리 정책금융을 공급하고, 1967년 도입된 ‘내국신용장 제도’ 등을 통해 간접 수출기업(수출용 원자재 및 중간재 공급기업)에도 금융지원 및 세제 혜택을 확대함
- 수출거래에 내재된 리스크를 포괄적으로 관리하기 위해, 1968년 제정된 ‘수출보험법’ 등을 통해 수출보험제도를 공식화함. 이는 수출자의 계약불이행, 수입국 정치 리스크 등에 내재된 리스크를 국가가 정책보험 방식으로 보장하는 체계로서 역할 함
- 나아가, 1963년부터 시행된 ‘수출링크제’(수출입 연계제도)는 수출 실적에 따라 수입 허가를 우선 배정하는 제도로써, 수출 활동을 통해 확보한 외환을 자재·기계류 등 수입과 직접 연계함으로써 기업들의 수출 유인을 제고하고 ‘수출이 곧 수입 권한’으로 이어지는 구조를 제도화함

16) 1961년 ‘부정축재처리법’을 통해 민영화되었던 시중은행을 국유화, 산업은행, 수출입은행 등 국책은행 체계를 강화하여 금융시장의 지배력을 확보. 1962년 ‘한국은행법’ 개정을 통해 중앙은행에 대한 정부 통제권을 확립, 금융정책 결정 과정에서 재무부장관의 재의권 및 최종 조정권을 제도화함

표 2-1 시기별 예금은행의 무역금융 공급 추이

(단위: %)

	1961-1965	1966-1972	1973-1981	1982-1986	1987-1991
예금은행 무역금융/ 예금은행 총대출금	4.5	7.6	13.3	10.2	3.1
무역금융금리(A)	9.3	6.1	9.7	10.0	10~11
일반대출금리(B)	18.2	23.2	17.3	10~11.5	10~13
(B-A)	8.9	17.1	7.6	0~1.5	0~2.0

출처: 김준경(1993)

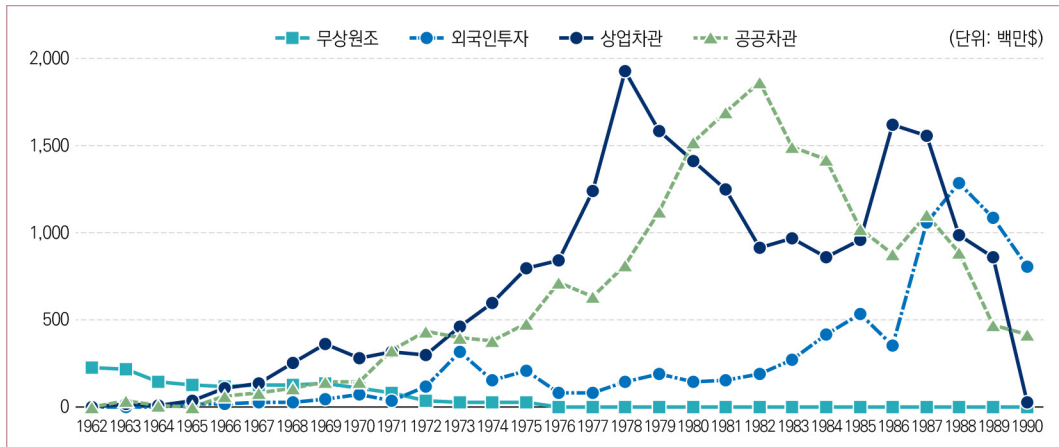
○ (외자 유치 및 대규모 차관 활용을 통한 투자재원 마련) 정부는 외자 유치를 통해 대규모 투자재원을 확보하고, 이를 전략적으로 산업기반 구축에 투입하는 정책을 적극 추진함(국민호, 2008; 이완범, 2006)

- 1960년대 초 경제개발을 위한 투자 수요는 급증하였으나, 국내 저축률이 매우 낮아 내생적 자본 축적만으로는 산업화가 매우 제한된 상황이었음.¹⁷⁾ 이에 외자 유치 및 대규모 차관을 활용하여 산업기반 구축에 필요한 재원을 확보하고자 함
- 대표적으로, 1965년 ‘한·일 국교 정상화’를 계기로 일본으로부터 총 5억 달러 규모의 차관과 배상금을 확보함. 이 자금은 포항제철 건설, 경부고속도로 착공 등 대규모 기간산업 프로젝트에 투입됨(윤상우, 2006; 김일영, 1999; 류상영, 1996)
- 또한 세계은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB), 서방국가로부터 차관을 적극 도입하여, 철강, 조선, 석유화학, 기계, 전자 등 산업군 육성에 집중 투자함¹⁸⁾
- 이러한 외자 유치는 단순한 재정보충을 넘어, 대규모 산업 인프라 조기 구축, 선진국 기술·경영 노하우 도입, 산업기술 내재화 및 학습효과 촉진이라는 파급효과를 발생시킴
- 특히 한·일 국교 정상화 이후 일본과의 기술이전·부품 소재 국제분업 체계가 본격적으로 구축되면서, 글로벌 가치사슬 편입이 가속화되는 계기가 마련됨(So and Chiu, 1996; Palat, 1998)

17) 우리나라 1953~1960년의 연평균 저축률은 5.8%에 불과하였음. 경제개발계획이 막 시작된 1963년에도 이 수준은 거의 변하지 않아 7%를 기록했을 뿐인 것으로 파악됨

18) 그에 따라, 우리나라 공공차관의 규모는 1966년에 6천만 달러 수준에서 점차 증가하여 1975년에 4억 7천만 달러, 1979년에는 11억 2천만 달러이었음. 1980년대 전반에 공공차관은 급격히 증가하여 1982년에 18억 6천 달러가 최대치를 기록함 (한국은행, 2007; 한국은행, 2003)

그림 2-2 무상원조·차관·직접투자 도입액 추이



출처: 한국은행 자료 재정리

나. 기반조성 및 공공투자 측면 주요 정책수단

□ [산업화·수출주도형 성장전략 뒷받침한 국가 주도 인프라 구축] 1960~1980년대 자본, 기술, 인프라 측면 역량 축적이 극히 부족한 상태에서 정부는 적극적·전략적인 기반조성과 공공투자를 통해 산업기반을 구축함

○ 해당 시기 ‘기반조성 및 공공투자 전략’은 단순히 인프라를 확충하는 차원을 넘어, 생산비용과 거래비용을 구조적으로 절감하고, 산업집적과 공급망 연결을 촉진하며, 민간 투자의 위험 부담을 완화하는 데 기여함(이병천, 2003)

○ (국가 주도 산업화를 뒷받침하는 국가 공간 재편과 인프라 확충) 해당 시기 ‘경제개발5개년계획’ 및 ‘국토종합개발계획’ 등을 통해 기간산업 인프라에 대한 전면적 투자를 추진함으로써, 산업화와 수출주도형 경제성장의 물리적 기반을 구축하고자 함(신용옥, 2013)

- 1962년 ‘제1차경제개발 5개년계획’을 기점으로 정부는 도로, 철도, 항만, 통신 등 국가 기간 산업 인프라 구축을 본격화함

- 특히 1970년 경부고속도로 완공은 서울과 부산 간 이동시간을 대폭 단축하고, 제조업·수출산업 집적을 촉진하여 경제권 통합과 수출경쟁력 제고에 기여함¹⁹⁾(권자경, 2011; 최광승, 2010)

19) 구체적으로, 경부고속도로는 서울-부산 간 소요시간을 기존 10시간 이상에서 4시간 내외로 단축시키며, 제조업과 수출산업의 물류 효율성을 비약적으로 향상시켰음

- 더불어, ‘(1차 및 2차)국토종합개발계획’ 추진 등을 통해 수도권 및 동남권 거점에 대규모 공업단지 조성을 집중하여, 산업입지 최적화와 국토 공간의 재구조화를 꾀함
- 그에 따라, 경부고속도로, 고속국도망, 다목적댐 등의 건설은 이러한 성장거점 간 연결성을 강화하여, 전국을 네트워크화된 경제권으로 재편하는데 기여함(신용옥, 2013)
- 특히 정부는 수도권과 동남권을 핵심축으로 삼아 거점형 산업집적지 조성 전략을 추진함. 이에 서울을 중심으로 한 수도권 지역에는 기존 제조업 기반을 확대하고, 경부 축을 따라 울산, 포항, 마산, 창원 등지에는 대규모 공업단지를 집중적으로 개발을 추진
- 그에 따라 울산과 여수에는 석유화학 및 중화학 산업단지가, 포항에는 제철 산업단지가, 창원에는 기계·조선 산업단지가 조성되면서, 지역별 전략산업이 분화되는 산업 지리적 구조가 본격적으로 형성됨²⁰⁾

○ **(에너지 인프라 확충·다변화 통한 산업 안정성 확보)** 해당 시기 정부는 에너지 공급 안정성을 확보함으로써, 산업화의 지속성과 중화학공업 고도화 기반을 체계적으로 구축하고자 시도함. 이는 단순한 전력 인프라 확충을 넘어, 경제개발계획 추진을 전인하는 핵심 전략 수단으로 작동함

- ‘제1차전원개발5개년계획’ 등을 기점으로 정부는 대규모 수력 및 화력발전소 건설에 본격 착수함. 이는 산업화 초기 단계에서 수요 초과 문제를 선제적으로 대응하고자 한 것으로, 당시 ‘경제개발5개년계획’과 긴밀히 연동되며 추진됨(오선실, 2022; 구현우, 2019; 오선실, 2018)
- 1970년대 초반에는 전력 공급이 수요를 초과하는 수준에 도달하여, 산업설비 가동률 안정화, 제조업 생산성 향상, 투자 활성화를 이끄는 선순환 구조를 마련함(1970년대 초반까지 화력발전 비중은 전체 전력 생산의 약 87%에 달함)
- 1973년 1차 석유 파동 이후, 정부는 석유 의존형 발전구조의 한계를 인식하고 에너지 다변화 전략을 추진함. 이에 원자력과 유연탄 화력을 중심으로 새로운 전력 공급체계를 구축했으며, 여수화력, 영동화력, 인천화력 등 대형 화력발전소와 고리 원자력발전소(1호기) 등이 건설됨(김성준, 2012; 김정렬, 2006; 박익수, 2004)

20) 한편, 소양강댐(1972년), 안동댐(1976년), 대청댐(1981년) 등 다목적댐 건설도 병행 추진되어 에너지 공급 안정성 확보와 홍수 조절 등 국토개발의 물리적 기반이 강화됨. 이는 제조업 발전과 도시·지역 발전에 수반되는 에너지 수요를 충족시키는 데 필수 인프라로서 역할함

- 1970년대 후반 제2차 석유 파동을 계기로 에너지 다변화·탈석유 정책은 더욱 강화되었고, 원자력·석탄화력·양수발전소 등 에너지원이 병행 확충됨. 이 시기에 여수화력 2호기, 인천화력 3·4호기, 영동화력 2호기 등이 동시에 추진되었으며, 민간 복합화력발전소 설립도 장려됨

○ (수출산업공단 조성 통한 수출지향형 공간 집적화 도모) 수출주도형 경제구조 전환을 위한 기반을 마련하기 위해 산업입지의 공간적 집적화가 전략적으로 추진되었으며, 이러한 노력의 핵심이 바로 ‘수출산업공단 조성’정책이었음

- 1964년 ‘수출산업공업단지개발조성법’ 등을 제정하고, 구로공단, 부평공업단지 및 주안공업단지 등 수출 전용 산업단지 조성을 본격화하기 시작. 여기에는 섬유, 전자, 금속 등 수출 중심 제조업체가 집중 유치됨²¹⁾
- 정부는 수출산업공단 입주 기업에 저렴한 산업용지 공급, 기반시설 지원, 세제 감면, 금융지원 등 패키지형 지원조치를 제공함. 이로 인해 민간 기업의 수출 활동에 필요한 초기비용과 운영 리스크가 해소되었으며, 수출 확대에 따른 투자 활성화가 촉진됨
- 특히 정부는 공단 입주 기업에 대해 외자 도입, 기술이전, 수출금융 등 측면에서도 전방위적 지원을 병행하여, 민간부문 수출 활동을 적극적으로 유인하고자 함
- 그에 따라, 구로공단 등 수출산업공단은 해당 시기 우리나라 경제의 고도성장기 동안, 경인 지역 제조업 성장의 중심축으로 기능함. 특히 수도권 제조업 기반을 강화하면서, 전국 수출산업벨트(수도권 - 영남권 - 호남권) 형성의 기폭제가 됨

다. 기술 및 산업역량 강화 측면 주요 정책수단

□ [수출주도·중화학 공업화·기술 내재화 기반 국가발전체제 구축] 1960~1980년대 산업화 과정은 민간의 자생적 축적 역량이 부족한 상황에서 정부가 직접 금융·세제·제도적 지원을 집중 투입하여 대규모 산업전환을 주도한 시기였음

○ 정부는 관치금융체제를 구축하여 중화학공업에 대한 대규모 정책금융과 차관을 직접 배분하는 체계를 마련하고, 수출 인센티브와 수입규제를 병행하여 외화 획득과 산업기반 확충을 동시에 추진함

21) 입지적으로는 경인고속도로, 인천항, 김포공항 등 주요 물류 인프라와의 뛰어난 접근성을 기반으로, 생산-수출-물류를 긴밀히 연계할 수 있는 최적의 조건을 갖추었음. 이를 통해 생산과정 완료 후 수출화물의 신속한 선적이 가능해졌으며, 물류비 절감과 납기 경쟁력 강화라는 효과를 동시에 달성할 수 있었음

- 국가 주도 자금 동원 및 직접적 지원체계는 중화학 공업화, 기술 내재화, 국민 대표기업 육성 등 산업구조 고도화의 핵심 동력으로서 작용함

○ (수출 유인을 위한 인센티브 제공 및 수입규제) 해당 시기 정부는 수출을 유도하기 위해 다양한 금전적·비금전적 인센티브를 복합적으로 활용함²²⁾

- 수출 금액과 수출 비중 등 정량적 수치를 기준으로 보조금을 지급하고, 수출소득에 대한 법인세 감면 등을 시행함. 나아가, 수출용 원자재 관세 면제 및 환급제도 등을 도입해 민간 기업의 수출 수익성을 제고하고자 함. 특히, 이는 1964년 ‘수출산업육성법’ 제정으로 제도화됨²³⁾²⁴⁾
- 수출촉진을 위한 유인체계는 재정지원에 그치지 않고, 행정적 장치로 보강됨. 정부는 ‘수출목표제’를 통해 업종별·기업별 수출목표를 설정, 대통령 주재 ‘수출확대회의’를 통해 매월 수출 실적을 점검하는 등 전방위적 수출진흥 체계를 운영함²⁵⁾
- 한편, 정부는 수입 자유화는 신중하게 제한하는 전략을 병행 추진함.²⁶⁾ 관세율은 1973년부터 낮아지는 추세를 보이긴 하였으나, 1980년대 초반까지 높은 수준을 유지함
- 1968~1977년 기간 동안 수입 자유화율은 약 55% 내외에 머물렀는데, 이는 일본이나 대만에 비해 매우 낮은 수준이었음(사공일 외, 2011; 김광석, 1988)
- 특히, 중화학공업 육성을 위한 전략하에 주요 산업재·설비재에 대해서는 여전히 강력한 수량규제와 고관세 정책을 유지함. 이는 국내 산업 보호와 국제 경쟁력 확보를 목표로 한 ‘선(先)수출 촉진-후(後)선별적 수입 자유화’ 전략의 일환이었음(사공일 외, 2011; 유정호, 1991)

22) 우리나라는 내수시장 규모의 한계와 낮은 해외시장 진출 경험이라는 구조적 제약 속에서 수출주도형 성장 전략을 본격화함. 그러나 당시 국내 기업들은 해외시장 개척에 수반되는 막대한 초기비용, 정보 부족, 그리고 높은 실패 리스크로 인해 수출에 대한 유인이 미약한 상황이었음

23) 특히 1965년 ‘관세환급제도’ 도입은 수출상품 생산에 투입된 수입원자재에 대해 관세 및 내국세를 환급함으로써 수출생산비용을 대폭 절감하는 효과를 가져옴

24) 또한, 1964년 제정된 ‘수출산업공업단지 개발조성법’에 따라 구로공단을 비롯한 수출전용공업단지를 조성하고, 이를 통해 수출 기업들에게 저렴한 산업용지 제공, 기반시설 확충, 세제 감면 등 종합적인 지원을 제공함

25) 이와 함께 대한무역진흥공사 설립과 한국무역협회 활동 강화 등을 통해 해외시장 조사, 무역 거래 알선, 수출 지원 등 실질적 인프라를 제공하고자 함

26) 초기에는 ‘포지티브 리스트’ 방식으로 수입 가능한 품목을 지정·관리하였으며, 1967년부터는 ‘네거티브 리스트’ 방식으로 전환하여 일부 금지·제한 품목만을 열거하고 나머지는 자유화하는 형태로 제도를 개편함

표 2-2 시기별 관세율 추이

(단위: %)

	1957	1962	1968	1973	1977	1979	1984
단순 평균 관세율 ¹⁾	30.2	39.9	39.1	31.5	29.7	24.8	21.9
일반관세율 ²⁾	35.4	49.5	56.7	48.1	41.3	34.4	26.7
총관세율 ³⁾	35.4	49.6	58.9	48.2	41.3	34.4	26.7

1) 법정세율의 단순평균.

2) 1975년 생산액으로 가중평균한 세율.

3) 일반관세에 특별관세 및 외환세를 합한 세율

출처: 사공일 외(2011), p.47

○ **(관치금융체제 구축과 발전연합체 형성)** 산업화 과정에서 관치금융체제는 정경유착, 재벌 특혜 등 부정적 측면과는 별개로, 전략적 산업육성, 대규모 자본 축적, 국가 주도 경제발전 기반조성 등 측면에서 기여를 함(사공일 외, 2011)

- 특히, 정부-은행-기업 간 ‘발전연합체’ 체제는 대규모 산업정책 추진과 중화학 공업화 성공을 가능케 한 핵심 메커니즘으로 평가됨
- 국책은행들은 단순한 산업 부문에 대한 자금지원 창구를 넘어, 전략산업에 대한 선별적 자본 배분, 대규모 산업화 프로젝트 리스크 분산, 정부 산업정책 집행 등 기능을 수행함. 이 과정에서 정부-은행-대기업 간 발전연합체가 형성됨
- 1970년대 중반 중화학공업 육성을 본격화하는 과정에서 정부는 ‘금융자본 배급체제’를 강화함. 예로 1974년 조성된 국민투자기금은 보험회사, 공공기금, 은행 자금을 집중하여 전략 산업에 대규모 정책금융을 공급하는 수단으로 활용됨
- 은행들은 이 기금을 통해 정책 방향에 따라 자금을 배분하는 창구로 기능하였으며, 특히 중화학공업 프로젝트 지원을 위해 외자 도입도 적극적으로 활용함. 1970년대 후반 상업차관 도입액의 약 46%가 중화학공업 설비재 구매에 사용될 정도였음

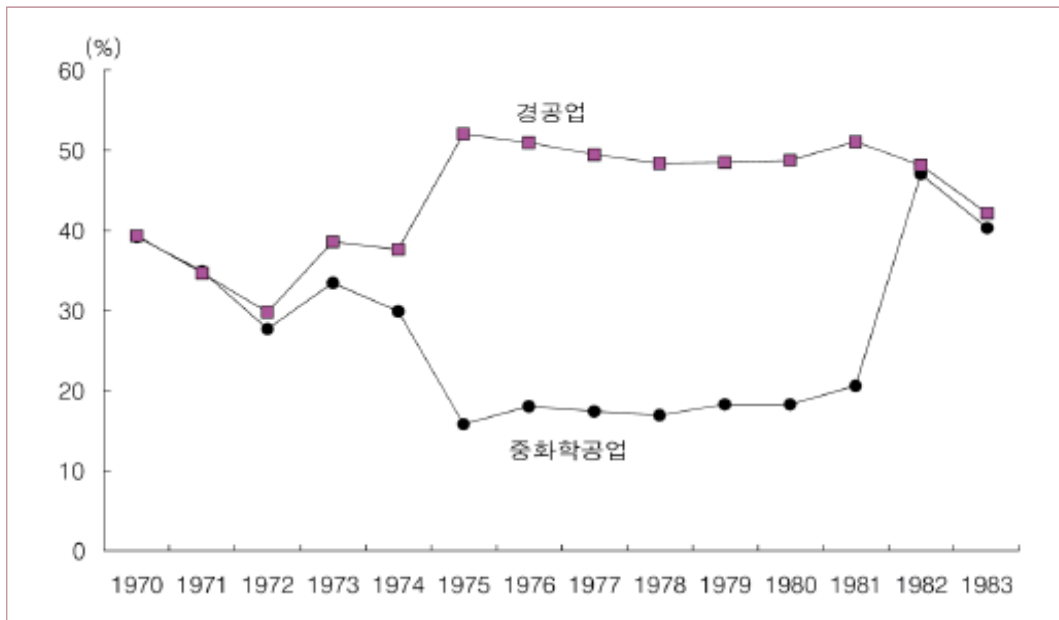
○ **(중화학공업으로의 전환을 위한 전방위적 지원체제 구축)** 1960년대 초반 정부는 노동집약적 경공업(섬유, 신발, 의류 등)을 중심으로 수출 기반을 마련하는 데 주력함²⁷⁾. 이후 ‘제2차경제개발5개년계획(1967~1971)’을 기점으로, 보다 자본·기술

27) 경공업 기반 산업구조가 낮은 부가가치, 국제경쟁 심화, 후발 개발도상국의 추격 위험 등으로 인해 장기적 성장과 산업자립에는 본질적 한계를 보임에 따라, 정부는 중화학공업 중심의 산업구조 전환을 꾀하게 됨

집약도가 높은 철강, 기계, 조선, 석유화학, 전자산업을 중점 육성하는 전략적 전환을 단행함

- 정부는 ‘기계 공업 진흥법(1967)’, ‘조선 공업 진흥법(1967)’, ‘석유화학 공업 육성법(1970)’, ‘철강 공업 육성법(1970)’ 등 각종 산업진흥법을 제정하여 제도적 기반을 구축하고, 이를 통해 세제 감면, 금융지원, 인허가 특례 등의 유인책을 체계적으로 마련하고자 함
- 이러한 흐름은 1973년 박정희 대통령이 공식 선언한 ‘중화학공업 육성정책’을 통해 더욱 강화됨. 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자, 화학 등 6대 전략 산업을 집중적으로 육성하여, 산업구조 고도화를 추진하고 수출품목 구조를 고부가가치화하는 것을 목표로 함
- 동시에, 이는 자주국방 기반 구축(방위산업 육성)이라는 국가 안보 전략과도 긴밀히 연계되면서 추진됨(김준경, 1993)
- 예로, 포항제철(1973년) 가동은 철강 산업기반 확립의 상징적 사례로, 이후 현대조선소, 울산·여수 석유화학단지 조성 등은 중화학공업 전략을 구체화하는 핵심 프로젝트로 추진(안충영·김주훈, 1995; 김광석·김준경, 1995)

그림 2-3 법인기업의 유효한계세율 추이

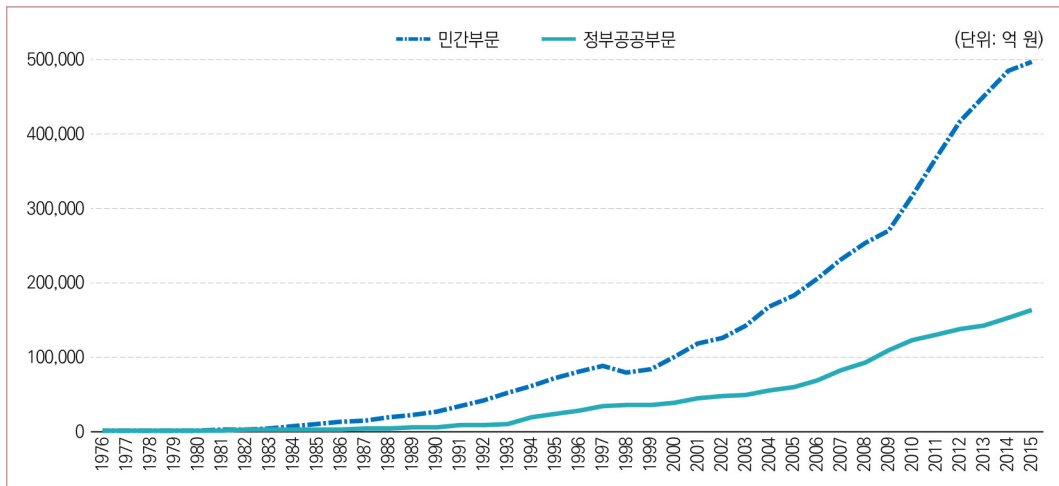


출처: 사공일 외(2011)

- 정책금융과 세제 인센티브는 중화학공업 육성의 주요 수단으로서 활용되어 산업은행, 수출입은행 등 국책금융기관을 통해 장기·저리 융자가 제공되었으며, 1975년 ‘조세감면법’에 따라 중화학공업 투자에 대한 파격적인 세제 혜택이 부여됨
 - 이로 인해 경공업과 중화학공업 간 유효법인세율은 약 30~35%p 차이가 발생하였으며, 중화학공업 부문 기업의 투자 매력도는 압도적으로 높아지게 됨(사공일 외, 2011; 유정호, 1991)
 - 나아가 정부는 중화학 공업화를 성공시키기 위해, 단순한 시장경쟁 메커니즘만으로는 한계가 있다고 판단하고, 대기업 중심 수직계열화 체제를 전략적으로 지원함
 - 정부는 삼성, 현대, 대우, 포항제철, 럭키금성(현 LG) 등 소수 대기업 집단을 전략적으로 지원하여, 이들이 철강, 조선, 전자, 자동차, 석유화학 등 주요 산업 분야에서 수직계열화된 체제로 통합 운영할 수 있도록 유도함
 - 이른바 ‘국민 대표기업(National Champions)’ 모델이 본격적으로 형성되었으며, 이는 국가-은행-대기업 간 위험공유체제 구축을 통해 대규모 투자 리스크를 완화하고, 산업 경쟁력을 비약적으로 제고하는 효과를 낳게 됨
 - 이러한 중화학공업에 대한 전방위적 지원체제는 결과적으로 우리나라 산업의 생산성 구조, 수출품목 구성, 기술 역량을 질적으로 변화시킴
- (기술 내재화·고도화를 위한 기술도입·개발 전략) 1960~1980년대 산업화 과정에서 자생적 고급 기술 역량이 미약했기 때문에, 초기에는 외국기술 도입을 필수 전략으로 삼을 수밖에 없었음
- 정부는 해외 기술 내재화와 기술 체화를 연계하는 체계적 정책 추진을 병행하여, 기술 자립과 산업 고도화의 토대를 마련하고자 함
 - 정부는 차관을 대거 유치하여 중화학 공업화에 필요한 자본과 기술을 확보함. 이에 해외 기업과의 라이선스 계약 체결, 플랜트 패키지 형태로의 설비 도입, 엔지니어 초빙 등 다양한 방식으로 해외 기술을 적극 도입함
 - 그러나 단순 도입에 그치지 않고, 기술의 내재화와 개량을 일관되게 유도하는 전략을 병행 추진함. 정부는 수출촉진과 산업 경쟁력 강화를 위해, 해외 기술도입 기업에게 국산화 목표를 설정, 일정 비율 이상 자체 설계·제작 비중을 확보할 것을 요구함. 이와 동시에 국내 기술인력 교육 훈련을 의무화함(한국공학한림원, 2019)²⁸⁾

- 나아가 선진 산업기술 내재화를 촉진하기 위해 산업별 진흥법을 제정하여 제도적 기반을 마련함으로써, 산업화를 뒷받침하는 기술 내재화 기반을 마련하고자 함
- 특히, 산업기술 자립을 위해 정부는 자체 R&D 체계 구축에도 심혈을 기울임. 1966년 한국과학기술연구원(KIST)을 설립하여 국가 주도 연구개발 거점을 마련함. 이후 산업발전에 필요한 기초·응용기술 개발을 선도적으로 추진함
- 정부는 당시 GDP 대비 R&D 비율이 낮은 상황(0.5% 미만)에서도 전체 연구개발비의 50~70%를 부담, 공공 주도 기술축적 구조를 강화하고자 함. 이를 바탕으로 해외 기술도입과 동시에 해당 분야 기술을 국내에서 내재화하기 위한 연구개발 활동을 적극 지원함
- 또한, 이 과정을 통해 민간 대기업들도 자체 연구소 설립을 유도하여, 삼성종합기술원(1987년 창립) 등 민간 R&D 역량이 점진적으로 강화됨²⁹⁾

그림 2-4 우리나라 민간 및 공공 부문 R&D 투자 추이



28) 예로, 포항제철 건설 당시에도, 미쓰비시·가와사키 등 일본 기업으로부터 설비를 수입하면서 국내 엔지니어를 설계·시공 단계부터 참여시켜 실질적 기술습득을 도모함. 동시에 정부는 기술교육훈련센터 확충, 공업고등학교 및 전문대학 설립 등을 통해 산업현장에 필요한 기술인력 저변을 넓히고자 함. 이러한 현지화·국산화 촉진정책은 단순한 수입 의존 구조를 벗어나, 산업 전반의 기술역량 고도화를 가속화하는 기반으로 작용함(한국공학한림원, 2019)

29) 특히, 1986년 '공업발전법' 제정을 통해, 기존 개별 산업진흥법을 통합·폐지하고, 산업정책을 정부 주도형 직접 지원에서 기술개발 및 생산성 향상 중심의 기능적 지원체제로 전환하는 전환점이 마련되기도 함. 이를 통해 합리화 업종 지정, 기업부설 연구소 지원, 민간 전문가 중심 정책심의구조 도입 등이 제도화되었으며, 산업정책의 민간 주도성과 구조 고도화를 촉진하는 기반이 마련됨(국민호, 2008)

- **(산업 구조조정 및 합리화 추진을 통한 산업구조 전환 기반 마련)** 1980년대 초, 중화학공업 육성정책의 급속 추진으로 인한 과잉투자, 산업별 부실 확대, 금융시장 불균형 등 구조적 문제에 직면. 이에 정부는 경제 안정화와 산업구조 체질 전환을 위해 산업 구조조정·합리화 정책을 본격 추진함
 - 산업합리화 정책은 1980년대 초반부터 본격화되어, 부실기업 정리, 과잉설비 조정, 산업재편을 중심으로 이루어짐
 - 이는 조선, 자동차, 비료, 섬유, 해운, 석탄, 발전설비 등 중화학공업 및 기간산업을 중심으로 단계별로 추진되었는데, 1981년 비료공업, 1982년 해운산업, 1986년 자동차 공업 등 분야, 1987년 발전설비제조업, 1988년 석탄산업, 1989년 조선산업 분야로 확대됨
 - 정부는 국책은행을 활용하여 구조조정 자금을 공급하고, 부실기업 정리와 사업 재편 과정에서 금융 지원과 세제 인센티브를 병행 제공함. 특히, 구조조정 대상 기업에 대한 긴급 유동성 공급, 채무조정, 경영개선 명령 부과 등이 연계적으로 시행됨
 - 이에 ‘선택과 집중형’ 발전국가 모델에서 ‘규제국가’ 체제로 전환하면서, 시장 친화적 구조조정과 경쟁환경 조성을 병행하는 모습을 보임

라. 인재양성 및 제도기반 구축 측면 주요 정책수단

- **[산업화 기반 구축을 위한 인재양성과 중앙집중형 산업정책 거버넌스 확립]**
1960~1980년대 정부는 국가 주도 산업화 과정을 효과적으로 뒷받침하기 위해 기능인력 양성과 이공계 고등교육 기반 강화, 그리고 경제기획원 중심 중앙집중형 산업정책 거버넌스 등을 통해 산업고도화 기반을 체계적으로 구축하고자 함
- **(기능인력 공급 및 이공계 고등교육 기반 마련을 통한 기술집약 산업 대응)**
해당 시기 산업화 전략을 추진하는 과정에서, 단순 노동력 확대만으로는 고도화된 중화학공업, 기계, 전자산업 등의 인적수요를 충족할 수 없는 상황에 직면함. 이에 기능인력 양성과 이공계 고등교육 기반 강화에 나섬
 - 정부는 산업현장의 급증하는 숙련인력 수요에 대응하기 위해 기능인력 양성 인프라를 체계적으로 확충함. 1963년 ‘산업교육진흥법’ 제정을 통해 산업교육을 국가 차원에서 체계적으로 진흥시키고, 공업고등학교, 직업훈련원, 전문대학 설립을 본격화함

- 특히 1970년대 후반에는 ‘기능인력수급계획’을 수립하여, 국가가 기능인력 배출을 계획적으로 관리하는 체계를 구축함(한정희, 2023)³⁰⁾
- 또한, 산업체 자체 기능인력 양성(기업 내 직업훈련소 설립)을 촉진하기 위해 보조금 지원, 세제 인센티브 부여, 규제 완화 조치를 병행하여 민간 투자 활성화를 유도함
- 동시에, 정부는 고급기술인력 양성을 위해 이공계 고등교육 기반 강화에 주력. 주요 대학에 공과대학 정원을 확대, 한국과학기술원(1971년), 포항공과대학교(1986년) 등 이공계 특화대학을 설립하여 연구역량과 기술개발 능력을 고도화하고자 시도함

○ (경제기획원 중심 중앙집중형 산업정책 거버넌스 확립) 1960~1980년대 산업화 초기 단계에서 국가역량이 극도로 제한된 상황이었기에, 강력한 중앙정부 주도 산업정책 추진체계가 필수적이었음

- 이에 정부는 경제기획원을 핵심 기구로 삼아, 계획 수립-자원 배분-정책 집행을 일원화하는 중앙집중형 산업정책 거버넌스 체계를 구축함
- 경제기획원은 산업정책 포함 경제 운영 전반을 관장하는 기획부처로서, ‘경제개발5개년계획’수립, 예산통제, 외자 도입·배분 권한 등을 독점한 ‘슈퍼부처’로서 기능함
- 경제기획원에는 미국 유학과 경제학자 출신 전문경제관료들이 주류를 이뤘고, 이들은 자본조달, 외자 협상, 성장률 설계 등 거시 기획능력을 바탕으로 국제 원조체계·금융시장과의 연계에서 강력한 신뢰 기반을 형성함
- 이에 경제기획원은 매 5개년 단위의 ‘경제개발5개년계획’을 총괄 기획하고, 이를 통해 기간산업 육성, 수출주도형 산업화, 중화학공업화전략 등 핵심 산업정책을 구체적으로 설계함
- 특히 1970년대 중반 중화학공업 육성 과정에서는, 경제기획원이 각 부처(상공부, 재무부, 건설부 등)의 이해관계를 조정하며 대규모 프로젝트를 종합 지휘함으로써, 국가 차원의 산업구조 전환을 견인함³¹⁾
- 1980년대 산업구조조정 과정에서도 경제기획원은 산업합리화 정책과 기술집약형 산업전환을 위한 정책조정을 총괄하며 산업정책 거버넌스의 중심축 역할을 지속함

30) 이와 함께 ‘국가기술자격법(1973)’, ‘직업훈련법(1976)’, ‘기능대학법(1977)’ 등 인력양성 관련 법제도도 체계적으로 정비함으로써, 기술인력 양성의 제도적 기반을 강화함

31) 1970년대 중화학공업화를 추진하는 과정에 있어서 경제기획원은 국가 차원의 거시 전략 설계자이자 자원 배분자로, 상공부는 산업현장의 기술 설계자이자 실행자로 기능하였음

3. 소결 및 시사점

□ 발전국가형 산업정책의 양면성: 고도성장의 제도적 기반 형성 이면에 내재화된 구조적 병목

○ 1960~1980년대 우리나라 산업정책은 국가가 산업화 전 과정을 총괄한 발전국가 체제의 전형으로서, 한국 경제 고도성장의 제도적 기반을 마련한 결정적인 역할을 함

- 경제기획원을 중심으로 통합된 중앙집중형 정책 거버넌스 하에, 정부는 수출주도형 경공업 육성, 중화학공업 중심 산업구조 전환, 전략적 외자·기술 도입, 기능인력 양성, 기술 내재화 등을 연계하여 산업화 압축 경로를 구축할 수 있었음

표 2-3 1960~1980년대 산업정책의 특징과 주요 정책수단

(1960~1980년대) 세계 무역 질서 형성기 브레튼우즈 체제 붕괴, GATT 체제 확립, 1~2차 오일쇼크 등		
구분	주요 정책 수단	시사점
거시경제 및 무역 기반 형성	• 환율제도 개혁 및 전략적 외환 배분체계 구축 • 수출금융제도 및 수출보험제도 운용 • 외자 유치 및 대규모 차관 활용 • 관치금융체제 구축과 발전연합체 형성	→ 거시경제정책 운용을 통한 수출촉진 및 산업환경 안정화
기반 조성 및 공공투자	• 국가 주도 산업화 뒷받침하는 인프라 확충 • 에너지 인프라 확충·다변화 통한 산업 안정성 확보 • 수출산업공단 조성 통한 수출지향형 공간 집적화	→ 산업화·수출 주도형 성장 전략 뒷받침한 국가 주도 인프라 구축
기술 및 산업역량 강화	• 수출 유인을 위한 인센티브 제공 및 수입 규제 • 중화학공업으로의 전환 위한 전방위적 지원체계 • 기술 내재화·고도화 위한 기술도입·개발 • 산업 구조조정 및 합리화 추진	→ 수출주도·중화학공업화·기술 내재화 기반 국가발전체제 구축
인재양성 및 제도기반 구축	• 기능인력 공급 및 이공계 고등교육 기반 마련 • 경제기획원 중심 중앙집중형 산업정책 거버넌스	→ 산업화 기반 구축 위한 인재양성과 중앙집중형 산업정책 거버넌스 확립
산업정책 특징	정부가 주력산업 선정, 다각도 지원하는 정부 주도 산업정책 지배 → 초기 산업화 단계 전략적 산업정책 패키지: 자본·기술·인프라 동원 체계 구축	

□ 정책 성과: 국가역량을 통한 구조적 제약 극복과 산업발전 기초 구축

- 해당 시기 산업정책의 핵심적인 기여는, 당시 자본·기술·인력·인프라의 극심한 부족이라는 구조적 제약을 국가가 직접적이고 선제적으로 보완함으로써, 산업화와 경제도약을 실현할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 점임
 - 당시 우리나라 경제는 자본 부족, 기술 낙후, 인프라 미비 등 구조적 제약에 직면한 상황으로, 민간의 자생적 축적 역량만으로는 산업화를 도모하기 어려운 여건이었음
 - 이에 정부는 계획 경제적 접근과 전략적 자원 배분을 통해 이 제약들을 극복하고, 압축성장 기반을 마련하고자 함
 - 특히, 중화학공업 중심의 산업전환, 산업입지 재편, 기간 인프라 구축(경부고속도로, 발전소, 수출산업공단 등)은 민간 투자의 불확실성을 제거하고, 투자-생산-수출 간 선순환 구조를 유도함
 - 정부-금융-대기업 간 발전연합체를 중심으로 한 전략적 자원 배분은 국가역량을 집약하는 효율적 수단으로 기능하였으며, 철강, 조선, 전자 등 핵심 산업군의 경쟁력 확보를 가능케 함
 - 기술 내재화 측면에서도, 차관 유치 등을 통한 플랜트·설비·기술도입과 선진 산업기술 내재화를 뒷받침하는 R&D 기반 형성 및 기능인력·이공계 기술인력 양성체계를 제도화하고자 함

□ 정책 한계 및 부작용: 발전국가형 산업정책의 구조적 병목과 제도적 부작용의 내면화

- 당시 국가 주도 산업정책은 압축적 성장과 산업 고도화를 전인했으나, 동시에 선택과 집중, 자원 편중, 국가-기업 간 밀착 구조라는 전략이 특정 제도적 병목과 구조적 불균형을 고착화시키는 결과를 초래하였음
- (대기업 중심 자원 편중에 따른 양극화 구조 형성) 정부는 수출역량과 자본 축적 가능성이 큰 대기업 집단을 전략적 수혜 대상으로 집중적으로 지원하며, ‘국민 대표기업(National Champions)’ 육성전략을 추진함
 - 이에 따라 ‘국민 대표기업’ 중심의 수직계열화·대규모화된 산업조직이 형성되었으며, 이는 초기 산업 경쟁력 제고에는 효과적이었으나, 중소기업 생태계의 구조적 약화, 산업 간 연계의 비대칭성을 초래함. 이에 1990년대 이후 기술혁신 기반의 고부가가치 산업으로의 구조 전환을 제약하는 주요 원인으로 작용함

- **(관치금융체제의 제도화와 비효율적 자원 배분 구조 형성)** 발전국가는 금융시장 기능의 미성숙을 국가역량으로 대체하고자, 국책은행과 국민투자기금 등을 통해 자본 배분 기능을 국가가 직접 수행하는 관치금융체제를 정착시킴
 - 이는 전략산업에 대한 자원 동원 효율을 극대화하였으나, 장기적으로는 시장 신호에 기반한 자원 배분 메커니즘의 기능 약화, 금융의 정치적 종속성 강화, 정부-대기업 간 비공식적 이해 연계 구조, 그리고 도덕적 해이의 제도화로 연결됨
 - 이와 같은 구조는 금융구조의 자율성과 건전성 확보를 저해하였으며, 1997년 외환위기 시 부실기업 구조 누적, 자본 효율성 저하, 리스크 조기 관리 실패의 제도적 배경으로 작동함. 이후 도입된 워크아웃 제도, 기업구조조정촉진 등은 관치금융체제의 후속적 교정 장치로 볼 수 있음
- **(정책의 정치화와 계획의 과잉으로 인한 자원 배분 왜곡)** 중화학 공업화는 전략적으로 타당한 정책이었으나, 대통령 중심 국정과제로 추진됨에 따라 산업정책 결정 과정이 정치화되는 경향을 보였고, 이로 인해 산업선정·투자배분·재정집행에서 계획 과잉 현실화가 빈번히 발생함
 - 실제로, 1970년대 후반 이후 조선, 석유화학, 비료 등 특정 산업군에서는 중복투자와 과잉설비로 인한 산업 내 불균형, 기업 간 비효율적 경쟁 심화, 금융시장 왜곡이 발생하였으며, 이는 1980년대 산업합리화 정책의 단초가 되었음
 - 이 같은 계획 과잉의 경험은 이후 산업정책의 선별적 개입에 대한 회의와 정책 정당성 약화로 이어졌으며, 1990년대 이후 산업정책의 축소 및 보편화 기초를 낳는 제도적 경로의 출발점이 되었음
- **(민간 자율성과 시장 기반 혁신역량의 제약 구조 고착)** 발전국가 체제하에서 정부는 기술도입, 자본조달, 산업구조 설계의 주도권을 독점함으로써 민간의 자율성과 시장 주도적 혁신 인센티브를 억제하는 구조를 형성함
 - 국가가 외국기술 도입과 국산화 목표를 설정하고, 기술개발 방향을 설계·집행하는 중앙집중형 R&D 구조는 초기 내재화 단계에서는 효율적이었으나, 중장기적으로 민간의 혁신 주체화 지연, 시장 기반 기술경쟁력 확보 지체, 기술혁신 생태계 미성숙이라는 부작용으로 이어짐
 - 이는 특히 1980년대 후반 이후 환경하에서 정부개입 기반의 전략산업 육성 모델의 한계를 노정하게 만들었고, 산업정책의 유연성과 적시성 확보에 장애 요인으로 작용함

- 이처럼, 1960~1980년대 발전국가 시기 산업정책은 고도성장이라는 성과 이면에, 대기업 중심 구조, 관치금융, 정치화된 자원 배분, 민간 자율성 제약 등의 구조적 병목을 내면화하는 제도적 경로를 형성함
- 이들 병목은 이후 산업정책 전환기의 정책 탄력성·유연성·민간주도 역량 강화에 본질적인 제약요인으로 잔존하였으며, 1990년대 이후 산업정책 패러다임 전환 논의의 근본 배경이 되었음
 - 특히 외환위기 이후 산업정책의 전면적 재조정 요구와 시장 친화적 정책 패러다임 전환 논의가 급부상한 배경으로 작용하였음
- 따라서, 발전국가 시기의 산업정책은 단기적 고도성장의 동인이 되었지만, 동시에 정책 유연성의 제약, 자원 배분 왜곡의 경로 의존성, 민간주도 산업역량의 형성 지연이라는 구조적 한계를 후속 시대에 전이시킨 이중적 유산으로 평가되어야 함. 이에 향후 산업정책 설계 시 이러한 제도적 경로 의존성의 함의를 신중히 고려해야 함을 시사

제2절

시장 중심 전환기(1990-2010년대): 세계화·자유화 속 정책 기조의 전환

1. 세계 경제·무역질서의 변화

- WTO³²⁾ 출범으로 법적 구속력을 가진 다자무역체제가 확립되고, 냉전 종식과 신자유주의 확산으로 세계화가 본격화되었으며, 중국의 WTO 가입과 글로벌 금융위기 등으로 신흥국이 상대적으로 부상하게 됨
- (WTO 체제 출범과 신자유주의 세계화 본격화) 1986~1994년 우루과이라운드 협상을 통해 1995년에 출범한 WTO 체제는 무역의 범위를 확대하고 다자간 무역체제의 법적·제도적 기반을 강화함으로써 공정한 무역질서 기반 무역자유화와 경제성장을 촉진함
 - 무역환경 변화 적응과 불공정 무역행위 및 분쟁 조정에서 기존 GATT 체제가 가진 한계를 극복하고, 세계적인 무역자유화 확대 및 공정한 국제무역 질서 확립을 목표로 세계무역기구 WTO를 출범
 - WTO는 국제통상체제의 기초적인 헌장적 구조와 함께, 국제 무역 분야의 입법 메커니즘과 분쟁해결기구, 감시 장치 및 집행구조를 제공함에 따라 세계 경제는 분명한 원칙과 규범, 관행을 가지게 됨³³⁾. 이를 통해 회원국 간 다자간 무역협상으로 관세와 각종 무역장벽을 낮추고, 무역 규범을 표준화함으로써 국가 간 상품 및 서비스 교역이 더욱 원활해짐
 - 이에 따라 WTO 출범 이후 세계 무역자유화가 가속화되었으며, 신흥국의 무역참여가 증가함. 특히 중국이 2001년 WTO에 가입하면서 세계 시장에 본격 진출하여 세계의 공장으로서 부상하였으며, 이로 인해 세계 무역구조와 제조업 중심의 글로벌 공급망이 재편됨
- (글로벌 금융위기와 보호무역주의 재부상) 세계화가 본격화되면서 자본시장 개방과 금융 자유화 확산으로 신흥국의 외환위기 노출이 심화되었고, 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 경제 질서는 다극적이고 불안정한 구조로 전환됨. 이와 함께 WTO 기반 자유무역질서가 약화되면서 보호무역주의가 재부상함(박복영, 2011)

32) WTO : World Trade Organization

33) 행정안전부 국가기록원, <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=003513&pageFlag=&sitePage=>

- 2008년 미국발 금융위기로 전 세계 금융 시스템이 마비되고 1930년대 대공황 이후 최악의 경기침체가 발생하면서 2009년 세계 GDP는 0.8% 감소했고 세계 무역량은 12% 급감하였으며³⁴⁾, 세계 국가 부채는 GDP 대비 26% 급증함(선진국은 41%, 신흥국은 12% 증가)³⁵⁾
- 금융위기 이후 선진국의 잠재성장률과 생산성 증가는 크게 둔화되고 중국 등 신흥국의 경제 비중이 확대되면서 세계 경제의 중심축이 신흥국으로 이동하는 현상이 가속화됨. 이 과정에서 G7 중심 글로벌 거버넌스가 G20 체제로 확대되고, 자유시장 만능주의에 대한 비판과 금융 규제 강화 논의가 시작됨 (박복영, 2011)
- 또한, 2008년 금융위기 직후 초기에는 G20 국가 간 공조와 WTO 체제로 관세 인상이나 배타적 무역 블록 등 전형적 보호주의는 두드러지지 않았으나, 2012년 이후 반덤핑 조치, 보조금 지급, 비관세 장벽 등의 보호 무역조치가 급격히 증가하면서 WTO 체제의 근본적 한계가 드러남(문돈, 2017)

2. 시장 중심 전환기(1990~2010년대) 산업정책 수단 및 추진체계의 주요 특징과 시사점

- 1990~2010년대 우리나라 산업정책은 신자유주의적 세계화 흐름과 IMF 외환위기를 계기로 근본적인 전환을 맞이함. 1960~1980년대 발전국가형 강력한 정부 주도 모델에서 탈피하여, 시장 중심 경제 운영체제로의 이행이 본격화됨(Witt, 2013; 윤대엽, 2012; 지주형, 2009; 박정수, 2009; 류석춘·왕혜숙, 2007)
- 1990년대 초반부터 세계 경제에 WTO 체제 출범, 금융시장 자유화 확산, 글로벌 가치사슬 형성 등에 따라 신자유주의적 규범이 확산되었음. 이에 따라 산업정책도 기존 직접적 개입 방식에서 점차 탈피하여 시장 기능 보완형으로 변화하기 시작함
 - 특히, 1997년 외환위기는 정부의 직접 개입 중심 경제 운용체제의 구조적 한계를 드러냈으며, IMF 구조조정 프로그램 수용 등을 통해 금융시장 자율화, 기업지배구조 개선, 정부규제 완화 등 강력한 제도개편이 추진됨. 이는 산업 정책 방향에도 결정적 변화를 초래함(지주형, 2009; 류석춘·왕혜숙, 2007)

34) Deepak Mohanty(2010), "The global financial crisis – genesis, impact and lessons", <https://www.bis.org/review/r100212e.pdf>

35) J.P.Morgan(2020.12.7.), "10 years after the financial crisis", <https://www.jpmorgan.com/insights/global-research/markets/10-years-after-financial-crisis>

- 이에 1990~2010년대 산업정책 수단은 과거와 달리 시장 친화적 방식으로 조정되었으며, 직접 지원은 축소되고 간접적이고 기능 중심 지원이 강화됨
 - 해당 시기 산업정책이 완전히 폐기된 것은 아니었으며, 핵심 전략산업에 대한 선별적 개입과 지원은 지속함. 즉, 대외적 자유화 압력과 달리, 정부는 경제 위기 극복, 수출경쟁력 유지, 신성장동력 확보를 위해 시장에 대한 전략적 개입을 지속하였음
 - 특히, 핵심 산업과 기술 분야에 대해서는 선별적 지원과 개입을 유지함으로써 발전 국가적 특징을 일정 부분 계승하였다고 볼 수 있음(임혜란·이하나, 2009; Cherry, 2005)

가. 거시경제·무역 기반 형성 측면 주요 정책수단

- [글로벌 시장 통합을 위한 시장 중심 경제 질서 구축] 1990~2010년대 우리나라는 금융 및 자본시장 자유화, 무역 개방 확대, 외환위기 이후 IMF 프로그램 수용 등을 통해 시장 중심의 경제 질서를 본격적으로 확립함
- 이는 정부 주도형 산업지원 체제에서 탈피하여, 민간 주도 자율성과 국제 경쟁력을 중시하는 산업정책 체계로의 구조적 전환을 촉진함
- (자본·금융시장 자유화와 산업발전 자율성 기반 구축) 1990년대 초반 정부는 세계화와 국내 경제·산업발전에 대응하여, 금융시장 투명성과 공정성을 강화하는 동시에 민간 주도 자율적 산업발전 기반을 마련하기 위해 금융실명제 및 금융 자율화 조치 등을 추진함
 - ‘유통시장 개방(1991년)’, ‘금융자율화계획(1992년)’, ‘해외직접투자제도 개선(1992년)’ 등을 통해 금융·자본시장의 자율성과 개방성을 점진적으로 확대해 나감. 이러한 조치는 자본시장에서 정부의 개입을 축소하고, 민간부문이 자율적으로 자본을 조달·운용할 수 있는 환경을 조성하는 데 목적이 있었음(사공일 외, 2011)
 - 예로, ‘금융실명제 시행(1993년)’ 등은 금융거래 실명화 및 세원 투명성을 확보함으로써 자본조달·배분 과정의 공정성을 높이고자 한 조치였음
 - 이는 그간 정부-대기업-금융기관 간 비공식적·비효율적 자원 배분 메커니즘을 공식적·합리적인 시장 질서로 전환시키려는 시도였으며, 산업 자본에 대한 왜곡된 금융지원 구조를 정상화하려는 산업 정책적 의미를 가졌음(류석춘·왕혜숙, 2007; 최병두, 2007)

- 외환·자본시장의 자유화 조치는 과거 국가가 통제·배분하던 체제에서 벗어나, 기업과 민간부문이 자율적으로 해외 자금을 조달·활용할 수 있도록 제도적 기반을 마련하기 위한 취지로 추진된 것이었으며, 국내 산업의 해외 진출, 글로벌 공급망 편입, 그리고 기술도입 촉진을 지원하기 위한 것으로 해석할 수 있음³⁶⁾

○ (IMF 구조조정 수용을 통한 시장 중심 질서 확립 및 자금조달 구조 다변화)

1997년 외환위기는 단순한 금융위기 상황을 넘어, 산업정책 전반을 재편하는 계기로 작용함

- 정부는 IMF 구조조정 프로그램을 수용함으로써 시장 중심 경제 질서를 확립하고 기업 자금조달 구조 다변화 등을 도모함
- 외환위기 직후 체결된 IMF 구제금융 프로그램은 정부가 과거 국가 주도형 산업 지원체제를 대폭 축소하고, 금융시장 건전성 강화, 기업 재무구조 개선, 노동시장 유연성 제고를 추진할 것을 요구함(지주형, 2009; 류석춘·왕혜숙, 2007)
- 이에 정부는 발전국가 모델의 핵심이었던 ‘정부-금융기관-대기업’ 간 긴밀한 연합체를 해체하고, 시장 기반 자율조정체제를 구축하는 방향으로 정책 전환을 단행함
- 금융부문 개혁에서는, 부실 금융기관 퇴출, 은행 통합 및 민영화, 신용평가제도 강화, 기업 재무건전성 강화 등이 추진됨. 정부는 약 169조 원의 ‘공적자금’을 투입하여 금융기관 정상화를 추진하는 한편, 금융기관에 대한 감독 및 규제를 강화하여, 자율성과 책임성에 기초한 금융시장의 기초를 마련하고자 함(박찬중, 2021; 김인영, 2008; 홍기빈, 2007)
- 특히 산업정책 관점에서 중요한 변화는, 정부의 직접 금융 기능 축소 및 정책금융 기능의 근본적 조정이었음. 과거 정부가 산업은행, 수출입은행 등을 통해 특정 산업과 대기업에 제공하던 선별적 장기·저리 대출은 점차 축소되었음
- 그에 따라, 금융기관이 독립적으로 기업 신용도와 사업성을 평가하여 자금을 공급하는 시장 기반 금융체제로 이행이 추진됨

36) 실제로 1990년대 들어 외국자금 유입 구조에 있어 큰 변화가 나타났음. 기존에는 외국 차관(공공차관 및 상업차관)이 주된 형태였으나, 1990년대 이후에는 외국인 직접투자(FDI) 비중이 급격히 확대되고, 기술도입 계약도 급증함으로써, 자본과 기술이 동시에 유입되는 구조로 전환됨(사공일 외, 2011)

표 2-4 공적자금 및 국가재정의 규모 추이(단위: 조 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	합계
공적자금(A) (%)	55.6 (33.0)	35.5 (21.1)	37.1 (22.0)	27.1 (16.1)	3.7 (2.2)	2.1 (1.2)	3.9 (2.3)	2.9 (1.7)	0.3 (0.2)	168.3 (100.0)
중앙정부재정 (일반회계)(B)	73.2	73.2	80.5	98.7	108.9	117.2	118.2	135.2	144.8	949.9
A/B(%)	76.0	48.5	46.1	27.5	3.4	1.8	3.3	2.1	0.2	17.7

출처: 류석준·왕혜숙(2007), p.72

- 이에 기업 자금조달 구조 변화도 뚜렷하게 나타났는데, 1996년 기업 외부자금 조달 중 은행 대출이 차지하는 비중은 약 60%에 달했지만, 2000년 이후 31% 미만으로 감소함. 이에 반해, 기업들은 주식 및 회사채 발행 등 시장 기반 자금조달 비중을 확대해 나갔으며, 외국인 투자 유치와 해외 자본시장 활용도 증가함
 - 이러한 변화는 기업이 보다 시장 친화적이고 다원적인 방식으로 자금을 조달하는 기반이 마련되었음을 시사함
 - 결과적으로 IMF 구조조정 수용을 바탕으로, 정부는 정책금융 축소, 금융기관 민영화 및 독립성 강화, 기업 자금조달 구조 시장화·다변화, 산업 자원의 시장 중심 배분 촉진 등 측면으로 직·간접적 영향력을 발휘함(Witt, 2015; Kim et al., 2008)
 - 이러한 변화는 발전국가 체제에서 국가가 금융을 지배하고 산업에 직접 개입하던 방식을 해체하려는 방향성이었으나, 실제로는 완전한 국가개입의 철폐로 이어지지는 않았음(윤대엽, 2012; 지주형, 2009; 임혜란·이하나, 2009)
 - 오히려 정부는 ‘공적자금’ 등 수단을 통해 산업과 금융에 대한 간접적 통제력을 유지함. 다시 말해, 발전 국가적 전통은 명시적 형태에서 비가시적 형태로 변화했을 뿐, 완전히 사라지지는 않았음(유철규, 2008)
- (공공 부문 구조개혁과 시장 친화적 정부 기능 확립) 1997년 외환위기 이후 정부는 단순히 민간부문 구조조정에 그치지 않고, 공공 부문 개혁을 통한 국민경제 전반의 효율성 제고와 시장 친화적 체제 확립을 핵심 과제로 설정함
- 이는 발전 국가적 국가개입 체제에서 탈피하여, 민간의 자율성과 경쟁에 기반한 시장 질서를 뒷받침하는 방향으로 정부 기능을 재조정하는 근본적 전환 시도로 평가됨(지주형, 2009; 최병두, 2007)

- 이러한 측면에서 정부는 공공기관 구조조정과 민영화를 강도 높게 추진함. 1998년 수립된 ‘공기업민영화계획’에 따라 26개 공기업 모기업 중 포항제철, 한국중공업, 한국종합화학 등 5개 기업을 즉시 민영화하고, 한국전력공사, 한국가스공사 등 6개 주요 기간산업 공기업에 대해서는 단계적 민영화를 추진함
- 이 과정은 공공 부문 비중을 축소하고 민간부문 경쟁력을 강화하려는 산업 구조 개편 전략의 일환이었음
- 더불어, 정부는 외환위기 대응 체제 구축의 일환으로 재정경제원을 해체, 금융감독위원회와 기획예산위원회를 신설함. 이는 금융감독의 독립성을 강화하기 위한 조치였음(사공일 외, 2011)
- 더 나아가, 중앙정부 및 지방정부를 포함한 공공기관의 기구와 인력도 대폭 감축되었음. 이를 통해 공공 부문의 비효율적 구조를 정비하고, 민간 중심의 경제 활성화를 뒷받침하려는 기반을 마련함(이종화·김근세, 2023; 박천오, 2002)
- 공공 부문 인적자원 관리 측면에서도 개방형 임용제와 성과급 보수제를 도입하여, 공직사회 내 경쟁적 문화 조성 및 성과 중심 행정운동을 추진함(김근세, 2005)
- 이는 전통적 관료제 방식의 경직성을 극복하고, 공공 부문 자체가 시장 친화적 운영 원리에 부합하도록 변화시키려는 시도의 일환이었음. 동시에 전자정부 사업을 적극 추진하여, 행정의 효율성, 투명성, 접근성을 높이고자 함

나. 기반조성 및 공공투자 측면 주요 정책수단

- [산업 전반 정보화를 위한 인프라 및 전자거래 기반 구축] 1990년대 중반 이후 우리나라는 세계적 정보화 흐름에 적극적으로 대응하며, 국가 경쟁력 강화를 위해 산업·사회 전반의 정보화 추진을 본격화함
- 정부는 정보통신 인프라 확충과 전자거래 기반 마련을 통해 정보화 기반 경제구조로의 이행을 전략적으로 추진하고자 함
 - 1995년 ‘정보화촉진기본법’을 제정하고, 같은 해 ‘초고속 정보통신 기반 구축 종합추진계획’을 수립하여 범정부 차원 정보화 정책을 본격 추진함
 - 해당 계획에 따라 초고속국가망, 초고속공중망, 초고속 선도시험망 등을 중심으로 전국 단위 정보통신 인프라를 구축함. 특히, 1997년 ‘정보통신망고도화추진계획’

- 등을 통해 2단계 초고속망 사업을 확대함으로써, 일반 가정과 사무실까지 초고속 인터넷 보급을 가속화함(최영훈·김용순, 2005; 임의영, 2001)
- ‘국민 PC 보급 사업(1998년)’과 ‘학교 초고속 인터넷 무료 보급 정책(2000년)’ 등을 통해 가정과 교육기관에 광범위한 인터넷 접근성을 제공하고자 함. 이는 ICT 서비스 산업 성장과 국민 생활 전반의 정보화를 촉진하는 기반 인프라로서 역할 함
 - 이러한 초고속 정보통신망 확충은 산업 부문 디지털 전환뿐만 아니라, 벤처창업 촉진, 전자상거래 활성화, 전자정부 구현 등 광범위한 혁신을 이끄는 결정적 토대로 작용함
 - 정보통신 인프라 확충과 함께, 정부는 인터넷 기반 경제로의 체계적 이행을 위해 제도적 기반 정비에도 착수함. 1999년 제정된 ‘전자상거래기본법’은 전자문서의 법적 효력 인정, 전자계약 체결, 개인정보 보호, 소비자 보호 등을 규율함으로써, 국내 전자거래 시장의 신뢰성과 활성화를 위한 핵심 제도적 기반을 마련함
 - 아울러 정부는 공공 부문 혁신을 위해 전자정부 구축사업을 추진함. 전자정부 사업은 행정정보 시스템 통합, 온라인 민원서비스 제공, 전자문서 및 데이터베이스 관리체계 확립 등을 통해 정부 행정의 효율성과 투명성을 제고하고 국민 편의성을 대폭 향상시킴
 - 전자정부 기반 구축은 산업계에도 직접적인 파급효과를 가져왔음. 인허가, 수출입 통관, 세무신고 등 주요 행정절차의 정보화로 기업의 거래비용이 감소하고, 산업활동의 속도와 효율성이 획기적으로 개선됨
 - 이처럼 해당 시기 정부 주도로 추진된 정보통신 인프라 확충과 전자거래 기반 구축 등은 단순한 기술적 현대화를 넘어, 산업구조 고도화, 디지털 경제 기반조성, 국가 경쟁력 강화를 목표로 한 전략적 공공투자였음
 - 특히, 당시 구축된 초고속 통신망과 전자거래 제도는 향후 벤처·스타트업 생태계 성장, 글로벌 전자상거래 시장 진출, 정보화 및 디지털 역량 강화 등 산업·경제 전반의 혁신 촉진에 결정적 기여를 함

다. 기술 및 산업역량 강화 측면 주요 정책수단

□ [시장 친화적 구조개혁과 기능 기반 산업정책으로의 전략적 전환] 1990년대 이후 우리나라는 글로벌 시장 개방과 신자유주의 확산이라는 대외환경 변화에 대응하여, 산업구조의 효율화, 경쟁환경 선진화, 중소·벤처 혁신역량 강화, 기능 기반 지원체계 확립 등 다층적 전략을 추진함

○ (대기업 구조조정(빅딜) 및 부실기업 정리를 통한 산업구조 효율화) 정부는 금융부문 구조개혁과 함께 산업 부문에 대한 전면적 구조조정을 추진함

- 이는 단순한 부실기업 정리를 넘어, 중장기적으로 산업 생산성·경쟁력을 근본적으로 제고하기 위한 기반 재구축 전략의 일환으로 추진됨
- 특히 대기업 부문에서는 ‘빅딜(대기업 사업구조조정)’ 정책이 본격 추진됨. 빅딜은 재벌 기업군 간 중복투자 사업을 통합·조정하여 과잉투자 해소 및 산업 경쟁력 제고를 도모하려는 조치였음
- 그에 따라, 정부는 7개 핵심 업종(반도체, 석유화학, 자동차, 정유, 철도차량, 항공기, 발전설비 등)을 대상으로 빅딜 대상 기업군을 선정하고, 사업 부문별 자산 교환과 통·폐합을 유도함
- 대표적인 사례로는 현대전자와 LG반도체 간 반도체 사업 통합(하이닉스 설립), 현대정유와 한화석유화학 간 정유사업 정리, 대우자동차와 삼성자동차 간 자동차 부문 통합 협상 등이 추진되었으며, 항공기 부문에서는 한국항공우주산업(KAI)이 설립되어 산재한 항공기 제조역량이 집적됨(송원섭, 2019; 심지홍, 2003; 정갑영, 2002)

표 2-5 해당 시기 7개 업종 빅딜 추진 결과

업종	대상 기업	빅딜 결과
반도체	LG 반도체, 현대전자	하이닉스(현대전자)
석유화학	현대석유화학, 삼성종합화학	무산
자동차	삼성자동차, 대우자동차	무산
정유	현대정유, 한화에너지	현대정유(인천정유)
철도차량	현대중공업, 대우중공업, 한진중공업	로템(현대)
항공기	삼성항공, 대우중공업, 현대우주항공	한국항공우주산업(KAI)
발전설비, 선박용 엔진	삼성중공업, 현대중공업, 한국중공업	두산중공업(한국중공업)

출처: 심지홍(2003), p.196

- 이처럼 빅딜 정책은 단순 부실기업 청산을 넘어, 중복투자로 인한 산업자원의 비효율적 분산을 해소하고, 기술역량을 집적하여 글로벌 경쟁력을 강화하려는 산업정책적 성격을 띠고 있었음(이연호 외, 2004)³⁷⁾
- 동시에 정부는 부실기업 정리 프로그램을 강도 높게 시행함. 부실기업 정리는 금융기관 주도하에 ‘워크아웃 프로그램(기업개선작업)’과 법정관리 제도를 병행하는 방식으로 진행되었으며, 경영상황 악화로 회생이 불가능하거나 채권단과의 구조조정 협의가 실패한 기업은 시장에서 퇴출되었음(심지홍, 2003)
- 이를 통해, 회생 가능성이 없는 기업은 청산하고, 경쟁력 있는 기업만을 재편하는 방식으로 산업 전반의 효율성과 생산성을 제고하고자 함
- 구체적으로, 구조조정 과정에서 총 287여 개 부실기업 중 29개 기업이 파산 및 청산 처리되었으며, 2차 워크아웃 대상 기업군 역시 엄격한 회생 가능성 평가 등을 통해 대폭 정리됨
- 이로써 산업 내 비효율 자원의 지속적 점유를 차단하고 시장 내 자원의 효율적 배분을 도모하고자 함(송원섭, 2019)
- 이 과정에서 부실기업 처리 원칙으로 채권단 책임 강화, 공정한 구조조정 절차 준수, 공적자금 사용의 최소화가 강조되었으며, 정부는 신속한 부실청산을 위해 사전조정제도, 금융기관 책임 부담 제도 등을 함께 도입함. 이를 바탕으로 시장의 자율성에 기반한 산업 및 시장 구조조정을 추진하고자 함(이연호 외, 2004)
- 해당 시기 구조조정의 핵심 취지는, 당시 우리나라 경제의 고질적 문제로 지적된 과잉투자와 산업 간 중복 구조를 해소하여 산업 전반의 효율성을 제고하는 데 있었음. 정부는 이를 통해 자원 배분의 비효율을 바로 잡고, 산업구조의 생산성과 경쟁력을 체질적으로 강화하고자 함

○ (공정거래제도 정비 및 시장 진입 규제개혁을 통한 산업경쟁구조 재편) 해당 시기 정부는 글로벌 경제 통합과 신자유주의 확산에 대응하여 산업경쟁구조를 선진화하기 위한 제도적 기반을 강화해 나감

37) 외환위기 이후 정부는 기업구조조정을 원활히 추진하기 위해, 구조조정 과정에서 발생하는 세부담을 완화하는 한시적 세제지원 조치를 도입함. 이는 특정 기업을 위한 특혜가 아니라, 구조조정의 거래비용을 최소화하여 시장 기반 구조조정을 촉진하려는 것이었음. 이에 정부는 ‘빅딜’ 추진과 워크아웃 대상 기업의 정상화를 지원하기 위해, 양도소득세·법인세 과세이연, 현물출자 시 부가가치세 감면, 등록세 면제 등 다양한 세제 인센티브를 제공함. 또한 공개매수제도 개선, 인수합병 절차 간소화 등을 통해 기업 간 사업재편과 자원 재배치를 유도함. 이러한 조치는 과거 정부주도 산업개입 방식과 달리, 시장 논리에 기반하여 기업 간 구조조정을 촉진하고 산업 자생력 강화를 도모한 새로운 형태의 산업정책으로 평가할 수 있음

- 특히, 공정거래제도 정비와 시장 진입 규제 철폐 등은 산업 및 시장구조의 효율성과 경쟁력을 높이기 위한 핵심 산업정책 수단으로 적극 활용됨
- 1980년대 후반부터 공정거래위원회는 경쟁 제한적 요소를 해소하기 위해 본격적인 규제개혁을 추진함. 1988~1992년 사이 32개 분야, 171개 과제를 대상으로 거래제한, 가격 규제, 진입 규제 등 규제를 대폭 완화함으로써 산업 내 경쟁 촉진과 시장 진입 기회를 확대하고자 함
- 문민정부 출범 이후 세계화·시장경제화 전략이 본격화되면서, 공정거래제도 강화가 국가 경제 운영의 핵심축으로 부상함. 특히, 1996년 ‘제5차 공정거래법 개정’ 등을 통해 WTO 체제에 부합하는 기업결합 제한, 내부자본거래 규제 등을 도입함으로써, 대기업의 과잉 확장 억제와 산업 건전성을 제고하는 방향으로 제도를 재편함
- 1997년 외환위기 이후, IMF 구제금융 프로그램 이행의 일환으로 시장 개방과 구조조정이 가속화되며 규제개혁은 한층 더 확대됨
- 공정거래위원회는 건설, 통신, 에너지, 금융 등 4대 핵심 산업 부문을 대상으로 독과점 구조를 해체하고, 진입장벽을 제거하는 대규모 구조개혁을 추진함. 1998~2001년 사이 23개 분야, 169개 규제를 폐지하면서, 산업 전반의 경쟁환경을 제고하고자 함(이연호 외, 2002)
- 김대중 정부는 ‘신경제정책’ 추진 등을 통해 자율적 시장 질서 확립을 목표로 규제개혁을 지속하면서도, 동시에 경제민주화의 가치를 반영하여 공정거래제도 강화에도 초점을 맞춤
- 예로, 제8차 및 제9차 공정거래법 개정에서는 대기업 집단의 출자총액제한제도 부활, 계열사 내부거래 규제 강화 등을 통해 경제력 집중 억제와 산업구조의 질적 고도화를 동시에 도모하고자 함(이연호 외, 2002)
- 이처럼, 해당 시기 정부는 공정거래제도 정비와 시장 진입 규제 완화 등을 통해, 기존 대기업 중심 과잉집중 구조를 완화하고 신생기업과 중소기업의 시장 진입을 촉진함으로써, 산업 전반의 경쟁 기반을 다변화하고자 함. 나아가 자유롭고 공정한 경쟁환경을 조성하여 경쟁 질서 확립과 산업 자생력 강화를 뒷받침하고자 함

○ (중소·벤처기업 육성 및 지원을 통한 산업구조 고도화) 해당 시기 세계화와 기술 혁신이 가속화되는 가운데, 정부는 기존 대기업 중심 산업구조의 한계를 인식하고, 중소·벤처기업을 새로운 성장 주체로 육성하기 위한 산업정책 전환을 추진함

- 특히 1996년 ‘중소기업청’이 신설되면서, 기존 대기업 주도 산업정책에서 벗어나 중소기업의 자생적 성장과 기술 역량 강화를 지원하는 체계적 기반이 마련됨. 이를 통해 중소기업 지원정책은 보다 전문적이고 체계적으로 추진되기 시작했으며, 창업 지원, 기술개발 지원, 금융 지원 등 다층적 정책수단이 정비됨
- 1990년대 중반에는 경제 개방화 흐름에 대응하여 산업구조의 질적 고도화와 탈공업화가 강조되었으며, ‘신경제5개년계획’ 발표(1993년)와 함께 중소기업 진흥기반을 제도화하기 위한 다양한 입법 조치가 이루어졌음
- 1990년대 후반기에는 외환위기를 계기로 산업구조 전반의 체질 개선 필요성이 부각되면서, 1997년 ‘벤처기업육성에 관한 특별조치법’이 제정되어 벤처창업 촉진 및 지원체계가 본격화됨. 이와 함께 ‘중소기업기술혁신개발3개년계획’이 수립되고 정부 주도 ‘중소기업 R&D 지원제도(KOSBIR)’가 도입되며, 기술혁신형 중소기업 육성정책이 체계화되기 시작(김선우 외, 2021)
- 2000년대에 들어서는 이러한 흐름이 더욱 심화되어, ‘중소기업기술혁신촉진법(2001년)’ 제정과 함께 기술집약적 중소기업의 성장을 본격적으로 지원하는 정책 기반이 마련됨
- 이후 ‘제1차중소기업기술혁신5개년계획(2004~2008)’을 시작으로, 성장 가능성이 큰 중소기업·벤처기업에 대한 선별적 집중 지원과 기술혁신 역량 강화를 위한 단계별 정책 체계가 확립됨. ‘민간 중심 창업지원(TIPS 프로그램)’과 수출형 중소기업 R&D 지원 등도 이 시기에 추진되며, 글로벌 기술경쟁력 확보를 위한 기반이 다져짐

표 2-6 한국의 시대별 특성과 주요 중소기업정책

시기	시대적 특성	주요 중소기업정책
1990년대 (경제 전환기)	• WTO 체제하의 시장 개방 • 글로벌 무한경쟁 시대 본격화	• 중소기업 관련법 통합 정비(자율과 경쟁) • 벤처기업육성법 • 중소기업청 설립
2000년대 (경제선진화 진입기)	• IT/인터넷 분야 중소기업 급증 • 디지털기술 도입 • 중소기업 국제화	• 벤처기업 침체·재도약 • 모태펀드 조성·지원 • 소상공인 지원 본격화 • 중견기업, 재도전 정책
2010년대 (혁신경제 추진기)	• 4차 산업혁명 관련 중소기업의 기술혁신 진전 • 사업모델 혁신	• 창조경제 • 민간주도 기술 스타트업 육성 • 중소벤처기업부 출범

출처: 김선우 외(2021), p.6

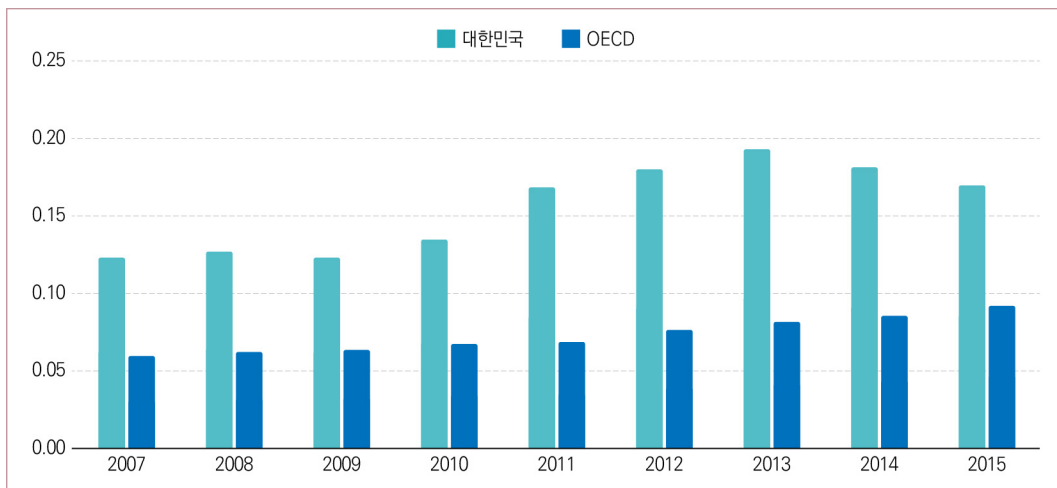
- 2010년대에는 중소기업을 국가 신성장동력의 주체로 육성하고자, 창의적 기술혁신 역량 강화, 성장단계별 맞춤형 지원, 중소기업 간 격차 해소 등에 초점이 맞춰짐
- 특히 2017년 중소기업청이 부처급 ‘중소벤처기업부’로 승격되면서 중소·벤처 기업 육성이 국가 산업정책 핵심축으로 자리 잡음
- 결과적으로, 1990~2010년대까지 중소·벤처기업 육성 추진체계의 진화는 우리나라 산업정책의 범위를 확대하고, 산업구조의 첨단화·혁신화 기반을 강화하는 데 기여함
- 이는 기존 대기업 주도 성장모델의 한계를 극복하고, 기술 중심 신산업 육성과 중소기업 경쟁력 강화를 통해 산업 전반의 역동성을 제고하는 방향으로 산업정책의 전환을 이루어낸 것으로 평가할 수 있음

○ (보편적 간접지원 강화와 전략적 기능 중심 개입) WTO 체제 출범과 ‘워싱턴 합의’ 이후 확산된 세계화·자유화 규범에 직면하여 과거처럼 특정 산업을 직접적으로 보호·육성하는 정부 주도형 산업정책은 국제적으로 용인되기 어려워졌고, 이에 따라 정부는 시장 친화적이고 보편적 규범에 부합하는 새로운 산업정책 체계를 구축하게 됨(박정수, 2009)

- 1980년대 말에서 1990년대 초에 걸쳐 확산된 워싱턴 합의는 자유화·개방화·민영화·보편적 정책 기준을 글로벌 경제 운영 표준으로 제시함(윤성중, 2020)
- WTO 체제에서는 특정 산업에 대한 보조금, 차별적 금융지원 등 직접적이고 선택적인 지원이 무역 규범 위반으로 간주되어 분쟁 대상이 될 수 있음
- 이에 정부는 해당 시기 직접 보조금 및 산업 금융 지원을 단계적으로 축소하고, 대신 세제 혜택, R&D 인센티브, 기술혁신 지원과 같은 보편적·간접적 지원체제로 전환함(김경미, 2017)
- 대표적으로, 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제제도가 본격 강화됨. 해당 제도는 대기업과 중소기업을 구분하여 세액공제율을 차등 적용하고, 중소기업에는 상대적으로 높은 세제 혜택을 부여함으로써 민간부문의 자발적 R&D 투자를 촉진함
- 적용 업종도 지속적으로 확대되어, 전자·정보통신·바이오·부품 소재 등 첨단 전략산업까지 포괄하게 됨(유희수 외, 2023; 하준경, 2012)
- 한편, 정부는 일부 영역에서는 선별적·전략적인 기능 중심 개입을 유지·강화

- 함. 이에 산업 전반 기능적 인프라와 기반 요소 기술개발 역량을 확충하기 위한 선별적·전략적 개입을 지속함
- 해당 시기 산업정책 초점은 개별 산업군을 직접 육성하는 방식에서 기술개발 인프라, R&D 투자, 전문인력 양성, 혁신 시스템 구축 등 산업 전반의 기능적 기반을 강화하는 방향으로 재편됨

그림 2-5 우리나라와 OECD 국가(평균)의 GDP 대비 R&D 세액공제 규모 비교



출처: OECD 자료 재정리

- 예로, 정부는 부품·소재, 반도체, ICT, 바이오 등 산업 전반의 기술혁신과 생산성 향상을 좌우하는 기반 요소기술 분야를 전략적으로 지정, 집중적인 R&D 지원과 기술 역량 고도화를 추진함. 이에 부품·소재 분야에서는 ‘부품·소재전문기업육성법(2001년)’ 제정 등을 통해 해외 기술 의존도를 줄이고, 독자적 기술개발 역량을 확충하기 위한 대규모 지원체계를 구축하고자 함
- 반도체 분야에서는 집적회로 설계·제조 기술, 초미세 공정 등 차세대 기술개발을 위한 민관 공동 R&D 프로젝트를 추진함으로써, 반도체 부문이 우리나라 산업 전반의 디지털화·고부가가치화를 선도할 수 있도록 기반을 조성하고자 함
- ICT 분야에서는 초고속 인터넷 인프라 구축, 전자상거래 기반조성 등 디지털 전환을 가속화하는 산업환경을 선제적으로 조성하여, 제조업·서비스업 등 광범위한 산업군의 디지털 혁신과 융합 촉진을 지원하고자 함
- 더불어, 1990년대 후반부터 수도권 집중형 산업구조를 극복하고, 지역 기반 혁신 거점 육성에 주력하고자, ‘산업기술단지지원특별법(1998년)’, ‘산업집적

활성화법(2002년), ‘국가균형발전특별법(2004년)’ 제정 등을 통해 지역별 산업단지 고도화, 산학연 협력 클러스터 조성, 지역 혁신기관 지원 등을 체계화하고자 시도함

- 또한, 정권별로 다양한 신성장동력 육성전략이 수립되며, 산업 전반의 혁신 역량 강화를 위한 구체적 실천전략이 제시되기도 함. 이처럼 각 정부는 시대적 여건에 맞는 신성장동력 전략을 통해, 단일 산업군 육성에서 벗어나 경제 전체의 혁신역량, 기술축적 기반을 강화하는 데 주력하고자 함
- 이처럼 1990년대 이후 우리나라 산업정책은 신자유주의적 개혁 기조 속에서도 완전한 정부개입 축소가 아닌, 선별적 개입(부품 소재, 바이오, 반도체 등 일부 전략산업)을 강화하는 형태로 변화함. 이에 산업 경쟁력을 강화하고, 새로운 성장동력을 확보하기 위해 ‘산업’기반 정책이 아닌 ‘기능’ 기반 산업정책이 강화되었다고 이해할 수 있음

표 2-7 역대 정부의 성장동력 정책과 주요 분야 설정(2000년대 이후)

시기	정책 명칭	주요 분야
노무현 정부	• ‘차세대 성장동력(2003~2008)’ 정책	• IT(7개), 자동차, 로봇(2개), 바이오(1개) 부문 등 10대 산업 분야 설정
이명박 정부	• ‘신성장동력(2008~2013)’ 정책	• 녹색기술산업(6개), 첨단융합 산업(6개), 고부가서비스산업(5개) 등 17대 산업 분야 설정
박근혜 정부	• ‘미래성장동력(2014~2017)’ 정책	• 주력산업(4개), 미래신산업(5개), 공공복지산업(5개), 기반산업(5개) 등 19대 산업/기술 분야 설정
문재인 정부	• ‘혁신성장동력(2017~2022)’ 정책	• 지능화 인프라(3개), 스마트 이동체(2개), 융합서비스(4개), 산업기반(4개) 등 13대 산업/기술 분야 설정

출처: 최병삼 외(2022), p.23

표 2-8 1990년~2010년대 기능 중심 산업정책 예시

	종합 정책	산업별 정책
1991	- 제조업 경쟁력 강화대책 - 생산기술발전 5개년계획	- 철강 21세기 운동 추진계획
1992	- 제조업 경쟁력 강화대책	- 기계류 부품소재 국산화 5개년계획 - 전자핵심기술 및 부품 개발계획 - 공장자동화기기산업 발전대책
1993	- 공업입지 공급계획	- 섬유산업 경쟁력 강화대책 - 전자정보산업 발전 대책 - 공장자동화기기산업 발전대책 - 첨단생산시스템 개발사업
1994	- 생산자단체 표준화 추진계획	- 섬유산업 주요 시책 - 패션산업 종합육성방안 - 반도체장비산업 종합 육성계획 - 생물산업 육성방안
1995		- 기계류/부품/소재 국산화 계획의 실효성 제고 대책 - 부품/소재 공용화 추진 방안 - 신발산업 재도약을 위한 정책방안 - 자본재산업육성대책 - 장기 발전 비전 및 전략(자동차, 조선, 항공기, 우주산업, 가전, 신소재, 석유화학, 정밀화학, 철강산업, 생물, 환경산업, 일반기계, 메카트로닉스, 광산업, 섬유, 생활용품, 신발, 피혁)
1996		- 금형산업경쟁력 강화방안 - 반도체산업 기반기술강화전략 - 자동차산업 육성대책 - 신소재산업육성대책 - 2단계 첨단생산시스템 개발사업 - 피혁원단생산기반 조성 방안 - 평판 디스플레이산업 육성계획 - 생물산업 육성대책 - 섬유제품산업 경쟁력 강화 방안 - 항공기산업육성대책 - 정밀화학산업 경쟁력 강화 방안 - 철강산업 육성대책 - 생활용품 육성방안 - 비철금속산업 육성방안
1997		- 석유화학산업 경쟁력 강화 방안 - 가전산업경쟁력 강화대책
1998		- 철강산업 활력회복을 위한 대책
1999		- 항공우주산업개발 기본계획(1999-2015)
2000		- 반도체산업 경쟁력 강화방안, - 디지털가전산업 종합육성방안 - 섬유산업의 경쟁력 강화방안

	종합 정책	산업별 정책
2001	- 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별 조치법 - 부품·소재 신뢰성 향상 기본계획	- 산업용 섬유산업 발전 종합대책 - 반도체산업 혁신방안 - 신화학산업발전 종합대책
2002	- 부품·소재 산업 경쟁력 강화전략	- 전자의료기기 중장기 발전전략 - 철강산업 비전 및 발전전략 - 석유화학산업 비전 및 발전전략 - 2차전자산업발전전략 - 디스플레이산업 발전전략 - 2010년 정밀화학산업 비전 및 발전전략 - 포스트 밀라노 프로젝트
2003		- 차세대 반도체 산업 비전 및 발전전략 - 디스플레이산업 비전 및 발전전략
2004		- 섬유·패션 산업 주요시책 - 반도체·디스플레이 장비·재료산업육성대책
2005	- 부품·소재 산업 발전전략	- 2015년 산업 비전과 발전전략 (바이오, 철강, 석유화학)
2006	- 부품·소재 중핵기업발전대책 - 소재강국 실현을 위한 발전 비전 및 전략	
2007	- 소재산업 발전 비전과 전략	- 반도체·디스플레이 분야 부품·소재 기술개발 전략
2008		- LED 산업 발전전략 - 차세대 의료기기발전 3+9대 전략 - 신성장동력 창출을 위한 시스템반도체산업 발전전략
2009	- 제2차 부품·소재 발전기본계획	- 자동차산업 활성화 방안 - 제1차 지능형 로봇 기본계획: 2009~2013년

출처: 정은미(2024)

라. 인재양성 및 제도기반 구축 측면 주요 정책수단

□ [다양한 혁신 주체 기반 확충과 산업정책 체계의 기능별 전문화] 1990~2010년대 우리나라 산업정책은 다양한 혁신 인재양성과 기능별 전문 부처 체계 구축을 통해 산업구조 고도화와 기술경쟁력 강화를 위한 전략적 기반을 마련하는 방향으로 전환됨

○ (혁신 인재 기반 강화와 산학 연계 확대) 해당 시기에 정부는 산업구조 고도화와 기술경쟁력 확보를 위해 혁신형 고급 인재 기반 강화를 핵심 정책 목표로 설정함. 이에 이공계 고급 인력 및 현장형 전문 인재양성체계를 확대하기 위한 노력이 본격화됨

- 예로, 정부는 과기부, 교육부 등과 연계하여 이공계 대학원 연구역량 강화를 추진함. 이에 국가 R&D 사업과 연계된 석·박사 과정 확대, 국가연구장학금, 융합형 연구프로그램 등을 통해 첨단기술 분야 전문 연구인력 양성을 본격 지원함
- 산업현장 수요를 반영하여 전문대학 및 특성화 고등학교 등 커리큘럼을 개편하며, 신성장 분야에 특화된 실무형 전문 인력양성에 집중함
- 나아가 산학연 공동연구, 기업연계형 학위과정, 현장실습 강화 프로그램 등 다양한 산학협력 모델을 도입하여, 인재양성과 산업현장의 기술수요를 긴밀히 연계하는 구조를 구축하고자 시도

○ (정책기획·실행 거버넌스의 분산화 및 전문성 강화) 1990년대 이후 산업구조 고도화와 세계화 흐름에 대응하기 위해, 산업정책 추진체계는 단일부처 중심의 운영 방식에서 탈피하여, 정책 추진 주체의 기능적 분화와 전문화를 지향하는 방향으로 재편됨

- 정부는 산업정책(산업부), 중소기업 및 벤처육성정책(중기부), 과학기술 및 정보통신정책(과기부 및 정통부) 등 기능별 전문 부처를 중심으로 정책기획 및 실행 권한을 분산화함
- 이는 정책영역별로 특화된 전문성을 강화하고, 급속히 변화하는 산업·기술 환경에 보다 민첩하고 유연하게 대응할 수 있는 체계를 마련하려는 전략적 조치였음
- 예로, 산업부는 제조업·무역·에너지 분야를 중심으로 산업 전반 경쟁력 강화 및 수출 기반조성을 담당. 중기부는 대기업 중심 지원체계의 한계를 보완하고, 중소·벤처기업 육성과 지원을 전담하는 기관으로서 역할 함
- 과학기술부와 정보통신부도 R&D 기반 확충과 디지털 인프라 구축을 주도하면서, 산업정책 전반의 지식·기술 집약도를 높이는 데 기여함
- 이러한 정책 거버넌스 분산화는 ‘기능별 특화와 전문성 강화’라는 정책운영 패러다임을 확립하고 산업정책의 체계적 추진을 뒷받침하는 기반으로 역할 함

3. 소결 및 시사점

□ 시장 중심 산업정책의 과도기적 이중성: 제도 개혁의 진전과 발전국가 유산의 구조적 잔존

○ 1990~2010년대 산업정책은 글로벌화, 자유화, 기술혁신의 가속 등 외부 환경변화에 대응하기 위해 발전국가형 정책 체계로부터 시장 중심 체계로의 근본적 전환을 시도한 시기였음

- WTO 출범, IMF 구조조정 수용, 글로벌 가치사슬 확산 등의 충격은 산업정책의 체계와 수단, 그리고 추진방식을 근본적으로 재편하도록 압박하였으며, 자본·금융시장 자유화, 공공 부문 구조조정, 간접지원체계 확산 등을 통해 시장 기반 산업정책 질서가 정립됨
- 이와 동시에 정부는 정보화 인프라 확충, 산업기술 클러스터 기반 구축, 중소·벤처 생태계 육성 등 새로운 성장 기반을 조성하고자 하였으며, 산업정책의 기능 중심화, 정책수단의 보편화 및 제도화를 강화함으로써 산업구조 고도화를 도모하였음

□ 정책 성과: 시장 친화적 구조 전환과 기능 중심 산업정책 체계의 구축

○ 해당 시기 가장 중요한 성과는 발전 국가적 관치체제의 공식적 해체와 시장 기반 산업 질서 확립의 제도화임

- 정부는 금융실명제, 자본시장 개방, 공공기관 민영화 등 일련의 제도 개혁을 통해 산업 자원의 배분 방식을 국가 중심에서 민간 중심으로 전환함으로써, 자율성과 경쟁 기반을 강화하고자 함
- 특히, IMF 프로그램 이행을 계기로 정책금융 기능의 축소, 대기업 구조조정, 부실기업 정리, 금융기관 퇴출 등 과감한 구조개혁이 추진되었고, 산업 내 자원의 비효율 분산 구조를 제거함으로써 산업 내 생산성·경쟁력 제고 기반이 마련되었음
- 동시에, 정보화 인프라 구축 및 전자정부 기반 정비, 산학연 혁신거점 확대, 중소·벤처기업 지원정책의 제도화는 산업정책의 기능 기반 체계로의 전환을 가속화시킨 주요 진전이라 볼 수 있음
 - 초고속 통신망, 전자거래 법제화, 전자정부 사업 등은 제조업과 서비스업의 디지털 전환을 촉진하는 기반이 되었음

- 중소기업 및 벤처 육성정책의 실행과 고도화, 기능 중심 산업정책으로의 전환 등은 기존 대기업 중심 성장전략의 한계를 보완하고, 산업구조 다변화 기반을 조성하는 역할을 함
- 이러한 정책 기반은 이후 2010년대 디지털·혁신경제 체제 진입의 제도적 토대로 작동하였음

표 2-9 1990~2010년대 산업정책의 특징과 주요 정책수단

(1990~2010년대) 세계화와 무역자유화 시대 WTO 체제 출범, 아시아 외환위기 및 글로벌 금융 위기 등		
구분	주요 정책 수단	시사점
거시경제 및 무역 기반 형성	• 자본·금융시장 자유화, 산업발전 자율성 기반 구축 • 시장 중심 질서 확립 및 자금조달 구조 다변화 • 공공 부문 구조개혁과 시장친화적 정부 기능 확립	→ 글로벌 시장 통합을 위한 시장 중심 경제질서 구축
기반 조성 및 공공투자	• 산업 전반 정보화 위한 인프라·전자거래 기반 구축	→ 정보통신망 구축 등을 통한 기술 및 산업기반 고도화
기술 및 산업역량 강화	• 보편적 간접지원 강화와 전략적 기능 중심 개입 • 기업 구조조정·부실기업 정리 통한 시장 효율화 • 시장 규제개혁을 통한 산업경쟁구조 재편 • 중소·벤처기업 육성·지원을 통한 지원체계 정비	→ 시장 친화적 구조개혁과 기능 기반 산업정책으로의 전략적 전환
인재양성 및 제도기반 구축	• 혁신 인재 기반 강화와 산학 연계 확대 • 정책기획·실행 거버넌스 분산화·전문성 강화 도모	→ 다양한 혁신 주제 기반 확충과 산업정책 체계의 기능별 전문화
산업정책 특징 자율·경쟁·개방 중시, 시장 보완하는 산업정책 채택 → 보편적 간접지원 중심의 산업정책 체계 구축과 혁신·개방·다양성 기반 마련		

□ 정책 한계 및 부작용: 시장화 기조 속 지속된 제도 경로 의존성과 산업정책의 전략성 약화

○ 1990~2010년대 산업정책은 표면적으로 시장 중심 체제를 지향하며 정부 주도 개입을 축소해 나가는 듯 보였으나, 실제 정책운영 측면에서는 민간의 자생적 혁신역량 형성을 유도하기 위해 구조적으로 미흡한 조건이 누적되었음

- 이러한 민간 혁신역량의 제약은 단순히 ‘정책의 부족’이나 ‘지원의 부재’라기보다는, 오히려 정부개입의 분산화, 정책전달 경로의 비효율, 정책설계의 목적·수단 괴리 등 다층적 구조에서 비롯된 것으로 분석됨

○ **(국가개입의 불균등한 축소와 산업정책의 이중구조 고착)** 공식적으로는 정부개입 축소와 시장 기능 강화를 지향하였으나, 실제 정책운영에서는 발전 국가적 개입 방식이 이중구조로 잔존하였음

- 공적자금 투입, 빅딜, 산업구조조정 인센티브 등은 표면상 민간주도의 시장조정체제와 병존하면서, 특정 대기업 및 전략산업에 대한 선택적 구조조정 수혜를 가능하게 하는 경로 의존성을 지속시킴
- 반면, 중소기업과 창업기업군은 자율 경쟁에 직접적으로 노출되며, 위기 대응 역량과 혁신 자원 확보에 구조적 열위를 노정, 산업 내 이중구조를 심화시키는 결과를 초래함

○ **(정책 거버넌스의 분산화에 따른 전략적 조정력 약화)** 정책 추진체계는 산업부, 중기부, 과기부, 정통부 등 기능 중심 전문 부처 체계로 재편되었으나, 이는 동시에 정책기획-집행 간 분절, 정책 간 연계 부족, 실행단위의 중복 문제를 야기함

- 정책 기능이 다양한 부처로 분산되면서, 혁신 전주기(기초연구, 응용개발, 사업화, 시장확산 등)를 포괄적으로 지원하고 전략적으로 연계할 일관된 정책 컨트롤타워가 부재하게 됨
- 이는 산업정책의 전략적 일관성 확보, 부처 간 협력체계 구축, 증장기적 정책 효과성 확보를 제약하는 구조적 요인으로 작동하였음

○ **(산업정책의 선별성 약화와 전략적 통합 부진)** WTO 규범, 워싱턴 합의 등의 국제정책 환경변화로 인해, 정부의 직접적·선택적 산업지원은 제한되었고, 산업정책은 보편적이고 간접적인 기능 중심 체계로 전환됨

- 그 결과, 산업정책의 전략적 연계성과 통합 설계 기능이 약화되었으며, 다양한 정책수단 간 연계성을 통합적으로 고려한 산업정책의 설계는 구조적으로 취약함을 드러냄
- 산업정책은 개별 R&D 세제지원, 벤처창업 인센티브, 기술금융 프로그램 등 기능별 단편화된 도구 중심으로 정착되었으며, 산업생태계 전반을 아우르는 '시스템 기반 정책설계'는 구조적으로 결여되었음
- 이는 산업생태계 차원에서의 연쇄적 혁신 및 성장 경로를 지원하지 못하는 구조적 한계를 노출하게 됨
- 그에 따라 실제 민간 주체의 특성과 성장경로에 맞춘 맞춤형 정책전달 경로는 취약하게 됨. 정부개입이 민간의 위험 감수나 혁신성장을 촉진하기보다

성과관리 및 사후평가 중심의 규범적 개입에 집중되면서, 민간의 독립적 혁신 동인은 오히려 위축됨(정은미 외, 2023; 조재한 외, 2022)

○ **(민간 혁신역량의 미성숙과 자생성 부족)** R&D 세제지원, 창업 지원 프로그램 등 보편적 정책도입에도 불구하고, 민간의 혁신 투자역량, 기술 자립성, 리스크 감수 문화는 제한된 수준에 머물렀으며, 이는 지속가능한 기술혁신 기반의 취약성으로 귀결됨

- 특히, 대기업 중심 기술집약 구조와 중소기업 간 기술격차는 산업 전반의 균형적 성장경로 형성을 제약하였고, 기술사업화, 기술금융, 공공 R&D의 시장 연계 등 후속 연계 시스템이 미성숙하여 산업혁신 생태계의 ‘자립적 선순환’이 형성되지 못하는 한계를 보임
- 더불어, 고위험 신기술 부문에 대한 정부의 마중물 투자, 정책 목표에 부합하는 조정형 규제체계, 통합적 기술외교 및 통상 전략 등 전략적 정책 설계가 부재함에 따라, 민간이 선도형 혁신 주체로 전환될 수 있는 구조적 여건이 미성숙하게 됨

□ 이처럼 1990~2010년대 산업정책은 표면적으로는 발전 국가적 개입체제의 해체와 시장 중심 구조의 정착을 목표로 추진되었으나, 실제로는 선별적 개입의 잔존, 거버넌스 조정력 약화, 기능 기반 정책의 파편화 등 구조적 병목과 제도적 연속성이 병존하는 과도기적 특성을 보임

○ 특히, 정책의 형식적 보편화가 전략적 산업역량 강화라는 실질적 기능과의 괴리를 낳았으며, 기능별 전문화는 오히려 정책 일관성과 실행력 저하의 구조적 요인으로 전이됨

- 이는 향후 산업정책 설계 시, 단순한 수단의 시장화 또는 기능화가 아닌, 정책 목적과 산업생태계 간 구조적 정합성을 어떻게 확보할 것인가라는 새로운 과제를 제기함

○ 따라서, 해당 시기의 산업정책은 제도 개혁과 새로운 기반 구축이라는 긍정적 성과와 더불어, 정책 기조의 구조적 이중성, 전략적 통합 부재, 민간 혁신역량 제약이라는 구조적 한계를 함께 내포한 ‘이중적 유산’으로 평가되어야 함

- 이러한 제도적 경로 의존성과 정책 병목의 전이 구조는 2010년대 후반 및 2020년대부터 확산된 기술패권경쟁 및 보호무역주의로의 회귀 속 산업정책 재정립의 필요성으로 이어지고 있음

제3절

2020년 이후 세계 경제 및 무역질서의 변화와 도전과제

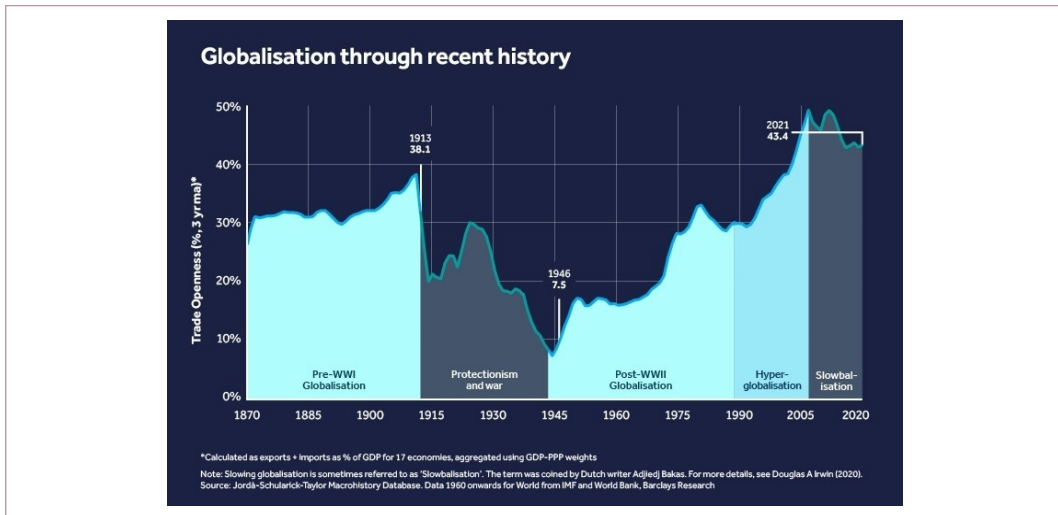
- 글로벌 공급망 재편과 보호무역주의의 확산 등으로 탈세계화가 진행되면서 지정학적 경제 블록화 추세가 나타나고 있으며, AI 기술혁명과 기술패권 경쟁이 심화되는 가운데 중국의 기술 굴기로 기술 수준 향상 및 국제 경쟁력이 강화되면서 제조업 중심 수출 주도로 성장해온 한국 산업에 큰 위기 도래

1. 탈세계화와 보호무역 확산

- (글로벌 공급망 재편과 보호무역주의 강화) 코로나19 팬데믹과 러시아-우크라이나 전쟁으로 글로벌 공급망에 큰 충격이 발생하였으며, 이로 인해 국가 경제 안보 개념이 부각되고 국가의 정책적 개입이 확대되면서 세계화의 후퇴와 자국 우선주의 및 보호무역주의가 강화됨(박병광, 2020).
- 코로나19 이후 세계 각국의 봉쇄조치와 국경 통제로 국가 간 인적·물적 교역이 급격히 감소하면서 글로벌 공급망에 큰 혼란을 초래함. 특히 중국 의존도가 높았던 글로벌 공급망의 취약성이 드러나면서 주요국들은 자국 내 공급망 확보를 강조하며 공급망 다변화와 자국 내 생산 강화 노력을 확대하고 자국 우선주의를 강화함
- 이후 2022년에 발발한 러시아-우크라이나 전쟁으로 에너지, 식량, 원자재 공급망의 혼란과 국제 무역 질서에 큰 교란이 발생함. 이로 인해 세계 에너지 및 식량 가격이 급등하면서 세계적인 인플레이션 현상을 야기시켰으며(정은상, 2023), 공급망뿐 아니라 에너지·식량 안보 중심 질서를 재편
- 이러한 공급망 재편과 자국 우선주의 확산에 따라 교역 및 투자 제한 조치가 급증하여 2023년 기준 2018년 대비 3배 가량 증가하였으며, 전 세계 교역의 20% 이상이 이러한 제한의 영향을 받는 것으로 나타남(IMF, 2024)³⁸. 또한 무역개방도(Trade Openness) 감소 추세가 확대되면서 탈세계화가 심화되고 있음(WEF, 2023)

38) IMF(2024.6), "Globalization Today", <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2024/06/B2B-Globalization-Today-Adam-Jakubik-and-Elizabeth-Van-Heuvelen#:~:text=Policies%20at%20the%20inter%20section%20of,is%20suffering%20as%20a%20result>

그림 2-6 1870년 이후 세계 무역 개방도 변화 추이



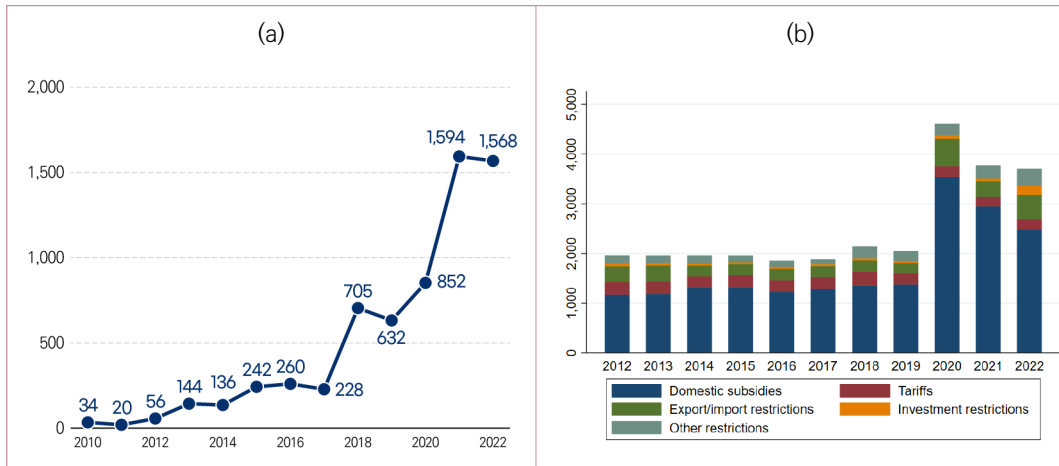
출처 : WEF(2023)

○ (산업정책 강화와 WTO 기반 다자무역 체제 약화) 탈세계화와 보호무역주의가 심화되는 가운데 주요국들은 자국 산업의 보호와 육성을 목표로 적극적인 산업정책을 본격화하고 있음. 이와 함께 WTO 규범 기반 다자무역체제는 약화되고 양자·지역 협정 중심의 무역구조 전환이 가속화됨

- 미국 IRA와 CHIPS법, EU의 탄소중립산업법(NZIA)과 핵심원자재법(CRMA) 등 주요국들은 전략 산업의 경쟁력 제고와 공급망 안정화를 위한 입법을 추진하고 있으며, 세계적으로 이와 같은 국가 주도의 자국 산업 보호를 위한 정책적 개입이 증가하고 있음(Fasulo, F., & Gili, A., 2024; 정훈·김동구·이상준, 2024)
- 이와 더불어 자국 산업에의 직접적 보조금 확대와 같이 WTO 규범 위반 혹은 예외 조항을 확대 해석하는 사례가 증가하고 무역제한 조치도 급증하는 등 WTO 체제 기반이 약화되고 있음*

* 전 세계 산업정책 개입의 총 건수는 2018년 이후 급증하였으며('10년 34건 → '18년 705건 → '22년 1,568건), 최근 국가안보와 전략적 경쟁력을 위한 무역 제한 조치도 급증('19년 약 2,100건 → '20년 약 4,500건 → '22년 약 3,500건)

그림 2-7 (a) 전 세계 산업정책 개입 건수 추이, (b) 전 세계 신규 무역제한 조치 건수



출처 : Juhász et al.(2024)

출처 : Bosone et al.(2024)

- 이 외에도 탄소집약 산업 제품에 수입 규제를 부과하는 EU CBAM(Carbon Border Adjustment Mechanism, 탄소국경조정 메커니즘)³⁹⁾ 등의 제도가 기후위기 대응과 자국 산업 보호를 위한 수단으로 도입되면서 세계 무역질서의 새로운 변화를 야기하고 있으며, 이는 탄소무역장벽으로 해석되고 있어 WTO 규범과 충돌 소지가 있는 비관세 장벽으로 작용할 수 있음
- 또한 WTO 분쟁 해결 기능과 협상 기능이 정체된 가운데, 미국의 일방적 관세 부과와 같은 WTO 우회 조치가 확대되면서, 양자·지역 무역협정(RTA)이 급증하고, CPTPP, RCEP 등 메가 지역 무역협정(MRTA) 등이 새로운 무역질서로 부상(Michele Ruta, 2023)

* 지역무역협정(RTA)는 1990년대 초 50개 미만이었으나, 2022년 기준 354건으로 급증 (Pushp et al., 2024)

39) 철강, 알루미늄, 시멘트, 전력, 수소, 비료 6대 품목에 해당하는 수입품에 내재된 탄소배출량에 기반하여 EU의 배출권 거래제도(ETS)와 연동된 가격으로 인증서를 구매하도록 하는 제도로 2023년 10월부터 탄소배출량 정보 보고를 의무화한 전환기간을 시작하였으며, 2026년부터 본격 시행하여 실제 인증서 구매를 의무화할 계획

2. AI 기술혁명과 기술패권 경쟁 심화

- (AI 기술 혁명에 따른 산업구조 재편) 생성형 AI 출시 이후 AI 기술의 급속한 확산은 글로벌 산업구조 재편의 핵심 동력으로 부상하였으며, 제조업을 비롯한 금융, 물류 등 산업 전반의 가치사슬과 노동구조를 재편할 것으로 평가되고 있음(McKinsey & Company, 2023)
 - AI 기술은 고부가가치 영역까지 포괄한 산업 내 직무 구조를 변화시키고 있으며(David Marguerit, 2025), 데이터 보유와 연산 능력, 모델 학습 주도권이 국가 간, 기업 간 경쟁력의 핵심 요소로 부상하면서 AI 기반 제조와 서비스 융합 확산을 통한 산업 고도화 경쟁이 본격화됨
 - 이에 따라 AI 인프라와 알고리즘(모델), 응용 서비스 등 AI 생태계 주도권 경쟁이 치열해지고 있으며, 해당 기술을 선점하는 국가가 산업 표준과 글로벌 규범까지 선도할 것으로 예상되고 있음(McKinsey & Company, 2023)
- (미-중 기술패권 경쟁 심화) 미국과 중국은 반도체, AI, 양자기술, 배터리, 친환경 기술 등 첨단 전략기술 분야에서 기술패권 확보를 위해 전방위 경쟁이 심화되고 있음. 이는 단순한 무역 갈등을 넘어 안보·산업·규범을 포괄하는 전략 질서를 재편하는 양상으로 전개되고 있으며, 글로벌 공급망 블록화와 기술표준의 이중화(dual-track standard) 현상을 유발
 - 미국은 중국의 기술 부상을 견제하기 위해 반도체·AI 핵심기술 수출규제를 강화하여 중국 AI·슈퍼컴퓨팅 기업에 대한 첨단 장비 및 기술 접근을 차단하고, 칩4 동맹(Chip 4 Alliance)과 같은 동맹국과의 기술블록 형성을 추진(CSIS, 2024)⁴⁰⁾
 - 이에 대응하기 위해 중국은 막대한 국가 지원을 기반으로 반도체 국산화 및 AI 자립 기술개발을 가속화하고 있으며, 데이터 및 AI 알고리즘의 자국 내 통제력 확보를 위한 법제화도 병행하는 등 체계적 자립화를 추진
 - 미-중 기술패권 경쟁 심화로 한국을 비롯한 중간국들은 기술 생태계의 전략적 선택 압박 요구가 강화되면서, 기술 주권과 산업전략 측면에서의 중대한 도전과제에 직면함(Moon & Yeon, 2024)

40) CSIS(2024), "Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China", <https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>

3. 중국의 산업기술 고도화와 기술 추격 가속화

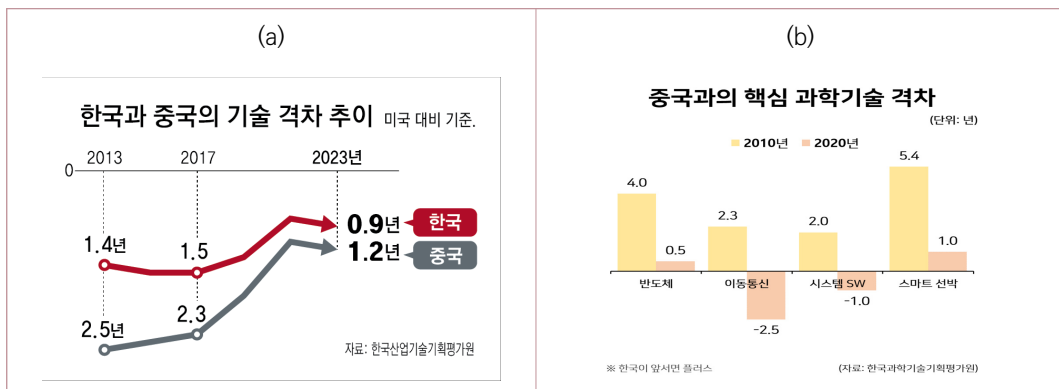
○ (전략기술 중심의 산업 고도화 추진) 중국은 내수 시장 강화와 공급망 자립을 목표로 한 “쌍순환 전략”을 기반으로 첨단기술 중심의 산업 고도화를 국가 핵심 의제로 설정하고 적극 추진하면서, 가격 경쟁력뿐 아니라 기술 추격을 가속화하여 글로벌 경쟁력 상승

- 반도체, AI, 전기차, 우주·항공, 양자기술, 바이오, 청정에너지 등 ‘중국제조 2025(Made in China 2025)’와 14차 5개년 계획의 핵심 분야에 대규모 정책 자금 투입과 인프라 투자를 확대하면서 기술 자립과 수직계열화를 가속화

- 실제 중국은 2000년대 중반까지 ASPI에서 지정한 64개 핵심기술 중 단 3개 분야에서 선도적이었으나, 최근 5년(2019~2023)에는 양자 센서, 고성능 컴퓨팅, 첨단 집적회로 설계 및 제작 등 57개 기술 분야에서 세계 최고 수준 연구성과를 기록하며 기술패권국으로 부상(Leung et al., 2024)

* 한국은 인공지능과 에너지 및 환경 분야 등 24개 기술에서 상위 5위권에 진입한 수준

그림 2-8 한국과 중국의 (a) 산업기술 격차 추이(2013~2023년) 및 (b) 핵심과학기술 격차(2010년 및 2020년)⁴¹⁾



- 정부 주도의 대규모 자금 투입과 더불어 내수 시장 기반 실증, 빠른 모방·응용으로 선진국 기술을 따라잡기 위한 ‘패스트 팔로어(Fast Follower) 전략’을 지속하면서 제품화 및 상용화 단계에서도 글로벌 경쟁력을 확보

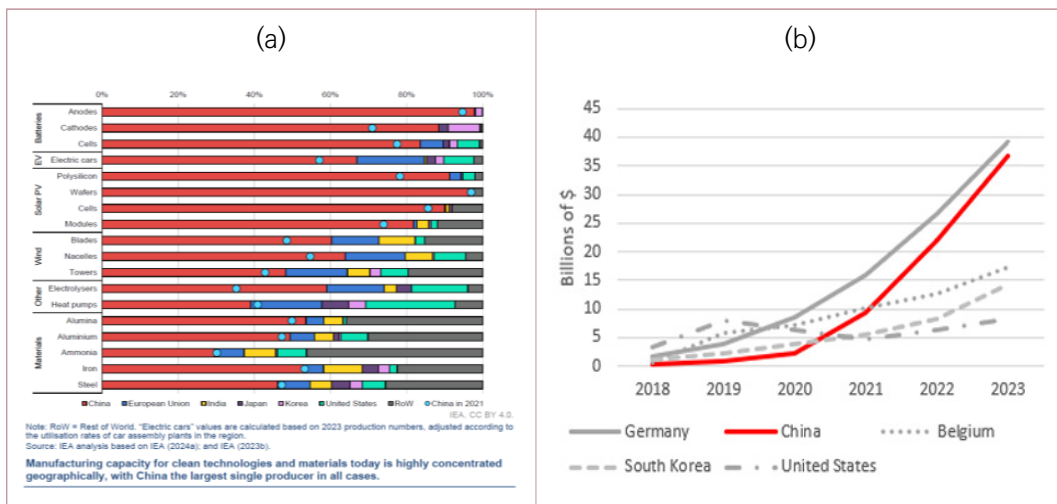
41) 동아일보(2024.5.14.), ‘韓-中 산업기술 격차, 10년새 ‘1.1년 → 0.3년’ 좁혀져’, <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20240513/124920441/1>

- 특히 중국은 한국이 강점을 가진 반도체, 디스플레이, 배터리 등의 분야에서 빠르게 기술격차를 좁히고 있으며, 전기차 배터리 및 AI 솔루션 분야에서는 가격·규모 경쟁력을 기반으로 시장을 선점하고 있음. 이에 따라 한국 기업의 수익성과 글로벌 점유율 위축 등을 야기하며 한국 산업의 큰 위협 요인으로 부상

* CATL의 2023년 글로벌 배터리 시장 점유율은 36.8%로, LG에너지솔루션(23%) 대비 절대적 우위를 차지⁴²⁾

- (첨단·청정 기술 분야 글로벌 점유율 증대) 중국은 국가 차원의 막대한 보조금 정책과 대규모 내수 시장 등을 배경으로 첨단 전략산업과 청정 기술 분야에서 글로벌 가격 경쟁력을 확보하고 기술격차를 빠르게 좁히며 세계 시장 점유율을 확대하고 있음

그림 2-9 (a) 2021년 세계 청정기술 제조 용량의 국가별 비중과 (b) 국가별 세계 전기차 수출량



출처 : IEA(2024)

출처 : Coffin & Walling(2024)

42) MANLY(2023), <https://manlybattery.com/chinese-dominance-global-battery-market-2023/>

- 전기차(EV), 배터리, 태양광, 풍력 등 청정에너지 기술과 디지털·AI 융합기술을 중심으로 글로벌 시장점유율을 빠르게 확대하고 있으며, 2023년 기준 세계 전기차 생산량 및 수출 1위를 달성하고* 태양광 모듈과 배터리 공급도 세계 70~80% 이상 점유

* 2023년 중국 전기차 생산량은 940만 대(세계 판매량의 65%)이며⁴³⁾, 2023년 전기차 수출량은 160만 대로 2018년 대비 1,016% 증가함(David Coffin and Jeff Walling, 2024)

- 이와 같이 중국은 첨단·청정 기술 분야에서의 막대한 생산능력과 내수 실증을 통한 국제 표준 및 글로벌 공급망의 중심축으로 부상하고 있으며, 이는 국내 첨단·청정 산업의 시장 기회 축소 및 공급망 경쟁 심화 등으로 이어질 가능성이 높음. 특히, 한국 기업의 국제 기술기준 형성 및 수출 시장에서의 전략적 우위 확보가 어려워질 것으로 전망됨

43) EV Volumes(2024.1.22), 'Global EV Sales for 2023', <https://ev-volumes.com/news/ev/global-ev-sales-for-2023/>

제3장

한국 산업정책의 패러다임 전환 필요성

제1절 | 국내 경제·산업의 위기

제2절 | 패러다임 전환기

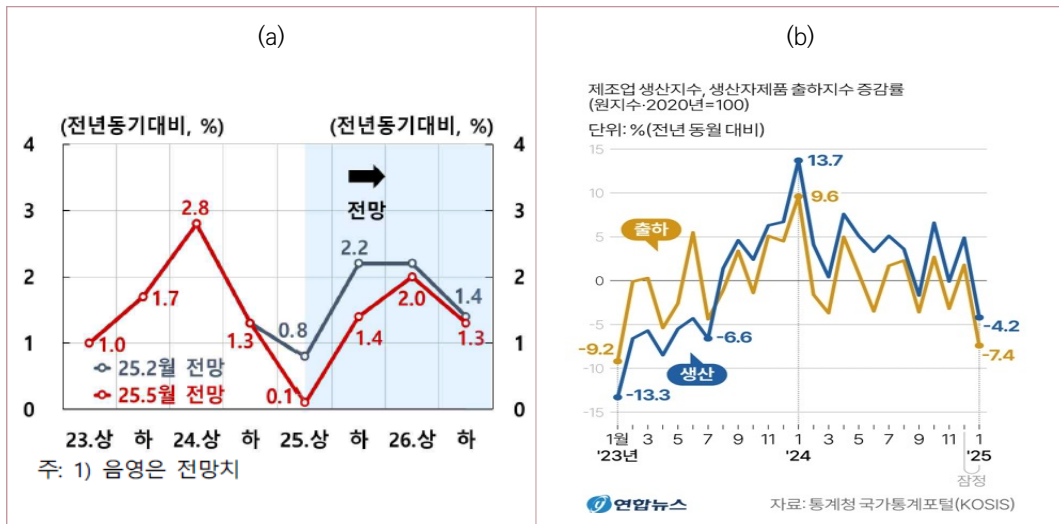
한국 산업정책의 도전과제와 시사점

제1절

국내 경제·산업의 위기

- 현재 우리 경제는 경기 순환적 둔화가 아닌, 무역환경 불확실성에 따른 수출 산업 전반의 경쟁력 약화와 건설·투자 부문의 위축 등 구조적 침체 국면에 직면함
- 국내 경제는 저성장 기조 속에서 내수 부진이 장기화되는 가운데, 미국의 관세 영향으로 수출 둔화폭까지 확대될 것으로 전망되면서, 한국은행은 2025년 성장률 전망을 기존 1.5%에서 0.8%으로 대폭 하향 조정
 - 2025년 1/4분기는 내수 부진이 심화되며 -0.2%로 역성장을 기록하였고, 하반기 금리 인하와 추경 효과로 경제심리 회복과 내수 개선이 일부 기대되나 개선 폭은 제한적일 것으로 전망

그림 3-1 (a) 국내 GDP 전망경로 및 (b) 제조업 생산·출하 증감률 추이

자료 : 한국은행 보도자료(2025.5.29)⁴⁴⁾자료 : 통계청 국가통계포털(KOSIS), 연합뉴스⁴⁵⁾ 재인용

44) 한국은행 보도자료(2025.5.29.), 「경제전망Indigo Book」 (2025년 5월)

<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/B0000502/view.do?menuNo=201265&nttlId=10091649>

45) 연합뉴스(2025.3.9.), '제조업 엔진 식는다...생산 18개월 만에 최대폭 감소·출하도↓',

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250308043900002>

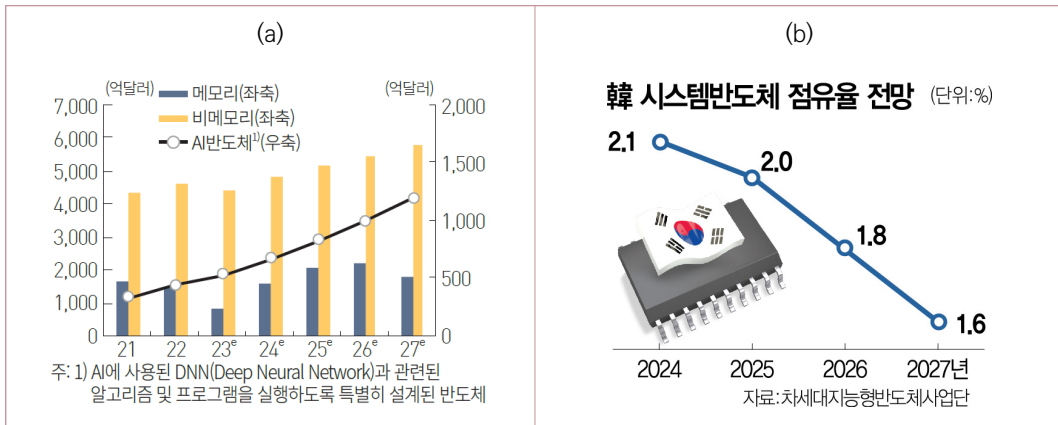
- 최근 자동차, 1차 금속, 기계장비 등 주요 제조업종에서 생산이 감소하면서 제조업 생산지수가 하락하고, 출하 역시 내수와 수출 모두 부진한 이중 침체 양상이 나타나면서 기업들의 투자·생산 계획에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨
 - 2025년 1월 제조업 생산지수는 전년 동월 대비 4.2% 감소하여 2023년 7월(-6.6%) 이후 가장 큰 감소 폭을 기록함⁴⁶⁾
 - 제조업 출하도 같은 기간 7.4% 감소하여 2023년 1월(-9.2%) 이후 최대폭 감소를 나타냈으며, 내수 출하 11.8% 감소 및 수출 출하 1.2% 감소로 내수 급감과 수출 정체가 병행되는 구조적 둔화 양상이 나타남
- 이에 본 절에서는 이러한 구조적 위기 속에서 미래 경쟁력 약화와 생산 및 실적 감소 등 위기에 직면해 있는 반도체, 석유화학, 철강 산업 등 국내 주력 산업별 동향을 살펴보고자 함

1. 반도체 산업의 미래 경쟁력 약화

- 세계적인 메모리 반도체 경기 급락과 반도체 기술패권 경쟁이 심화되는 가운데, 국내 반도체 산업은 AI 시대에 요구되는 시스템 반도체·소프트웨어 분야에서의 역량 부족으로 미래 산업 경쟁력 약화가 우려됨
- AI·GPU 등 반도체 수요 급증에 대비한 첨단 시스템 반도체 기술경쟁력이 미흡하며, 글로벌 점유율 하락이 우려됨
- 한국의 글로벌 메모리반도체 시장 점유율은 2024년 기준 65.6% 수준으로(한국공학한림원, 2024) 여전히 우위에 있으나, 시스템 반도체 시장 점유율은 2.1%에 불과하며 향후 더욱 감소할 것으로 전망되고 있어 AI 시대 수요 중심 변화에 충분히 대응하지 못하고 있는 상황
- 중국 기술 굴기와 반도체 시장 점유율 확대 또한 한국 반도체 산업에 중장기적 위협 요인이 되고 있으며, 주요국들의 자국 중심 공급망 정책 등 대외환경 변화도 추가 부담으로 작용

46) 연합뉴스(2025.3.9.), '제조업 엔진 식는다...생산 18개월 만에 최대폭 감소·출하도 ↓', <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250308043900002>

그림 3-2 (a) 글로벌 반도체 시장 전망(23.Q2) 및 (b) 한국 시스템 반도체 점유율 전망



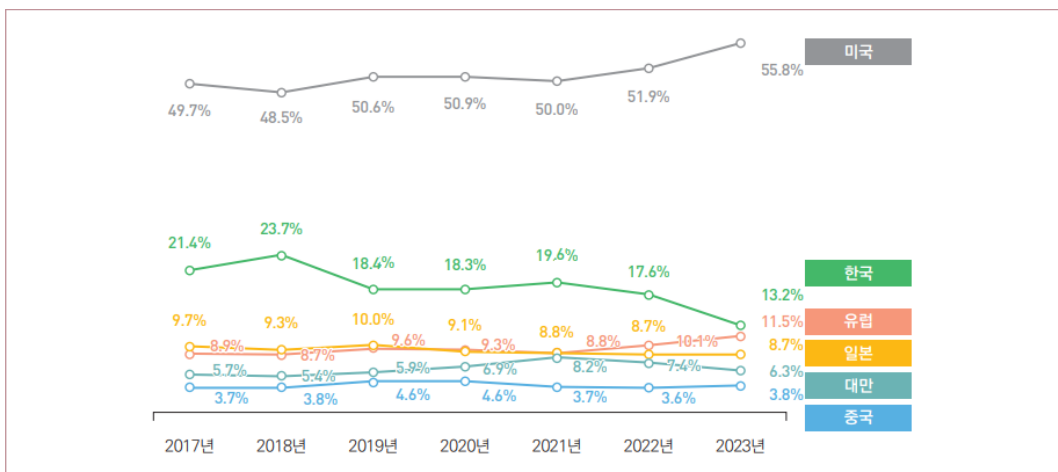
자료 : GARTNER, 한국은행(2023.8) 재인용

자료 : 차세대 지능형반도체 사업단, 서울경제⁴⁷⁾ 재인용

□ 중국의 반도체 시장 점유율은 2001년 0.2%에서 2023년 3.8%로 상승하였으며 ([그림 3-3] 참고), 정부 주도 대규모 투자와 기술 국산화 정책으로 메모리 반도체뿐 아니라 시스템 반도체, 설계(팹리스)·파운드리 생태계 육성전략이 본격화되면서 한국을 빠르게 추격 중임([그림 3-4] 참고)

○ 또한, 미국·EU의 자국 중심 공급망 정책과 AI 반도체 분야에서 미국의 기술 규제 강화 등도 한국 반도체 산업의 미래 경쟁력에 추가 부담으로 작용

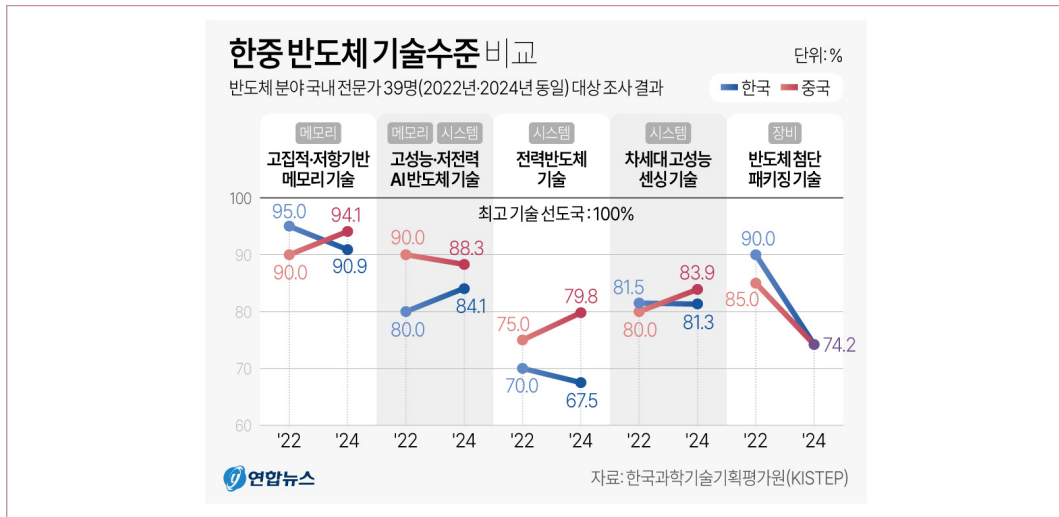
그림 3-3 세계 주요국의 반도체 시장 점유율 추이(2017~2023)



자료: OMDIA(2024) 및 한국공학한림원(2024) 재인용

47) 서울경제(2025.1.16.), '더 뒤쳐지는 韓 시스템반도체...점유율 '1%대 추락' 경고', <https://www.sedaily.com/NewsView/2GNPQIM4ZI>

그림 3-4 한국-중국 반도체 분야별 기술 수준 비교(2022년 및 2024년)



자료 : KISTEP(2025) 및 연합뉴스(2025.2.23.) 재인용

2. 석유화학 산업의 장기불황과 구조적 위기

- 중국의 공격적인 설비 증설과 중동의 투자 확대에 의한 글로벌 공급 과잉과 저가 공세로 국내 석유화학 산업의 가격 경쟁력 약화
 - 중국의 에틸렌 생산능력은 2018년 2,565만 톤 → 2023년 5,174만 톤으로 2배 이상 증가한 반면, 국내 석유화학 산업의 對중국 수출 비중은 2010년 48.8%에서 2023년 36.3%로 하락하였으며 나프타 분해설비(Naphtha Cracking Center, NCC) 가동률도 2021년 93.1% → 2023년 74%로 급락함⁴⁸⁾
 - 사우디 아람코·UAE ADNOC 등 중동 기업의 정유-석유화학 복합단지(Crude oil to chemical, COTC) 건설로 2028년까지 글로벌 에틸렌 공급 과잉량이 6,100만 톤에 이를 전망⁴⁹⁾
- 중국의 설비 증설로 중국 내 자급률이 90% 이상 확대되면서 중국 의존도가 높은 한국 기업에 직접적 타격을 주었으며, 대내·외 경기 침체로 인한 수요 부진으로 한국 석유화학 산업은 장기적으로 불황이 지속됨에 따라 구조조정 논의가 추진되고 있음

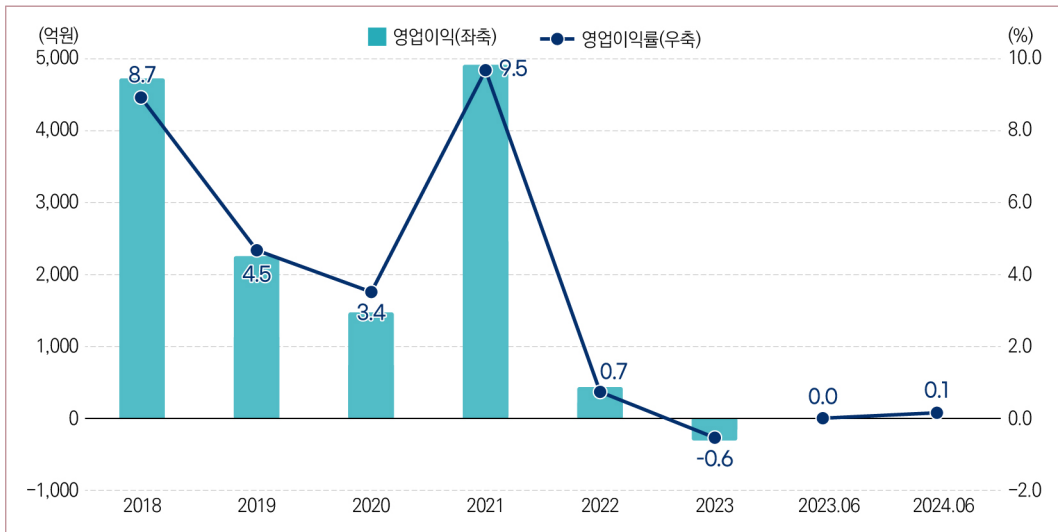
48) 매일경제(2024.3.1.), '중물량공세 ... 화학공장 가동률 74%로 '뚝'', <https://www.mk.co.kr/news/business/10954728>

49) Businesskorea(2025.4.14.), '글로벌 도전 속 한국 석유화학 산업 구조적 위기 직면', <https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=239788>

○ 수급 악화로 인한 매출 감소, 고유가에 따른 원료 부담 증가 등으로 2022년 이후 국내 주요 3대 석유화학사들(LG화학, 롯데케미칼, SK지오센트릭)의 영업실적이 급감하는 등 수익성 부진이 이어지고 있음([그림 3-5] 참고)

* LG화학 영업이익은 2023년 4분기 -1,170억 원 → 2024년 3분기 -370억 원을 기록, 동기간 동안 롯데케미칼은 -2,730억 원 → -4,140억 원, 한화솔루션은 -80억 원 → -310억 원을 기록(한경, 2024)⁵⁰⁾

그림 3-5 국내 3대 석유화학사 합산 영업실적 추이



출처: 김수강(2024)

3. 철강 생산의 급속 하락 및 실적 감소로 인한 위기감 증대

□ 중국의 저가 공세와 글로벌 공급 과잉으로 가격 경쟁이 심화되고 있으며, 글로벌 경제 둔화로 인한 수요산업 위축으로 국내 철강 산업은 조강 생산이 감소하고 주요 기업들의 영업이익이 적자 전환되고 있음

○ 2024년 전 세계 철강 조강 능력 27억 톤 중 중국의 조강 능력은 13.8억 톤으로 절반 이상을 차지하고 있으며, 중국 내수 부진으로 철강 수출량이 계속 증가하고 있음. 2024년 중국의 철강 수출량은 1.1억 톤으로 2023년 대비 22.7% 증가하였으며, 2015년 이후 최고치를 달성함(GMK Center, 2025⁵¹⁾);

50) 한경(2024.12.23.), '석화 구조조정 판 깔렸다...LG화학·롯데케미칼 '빅딜' 재부상하나', <https://www.hankyung.com/article/2024122351471>

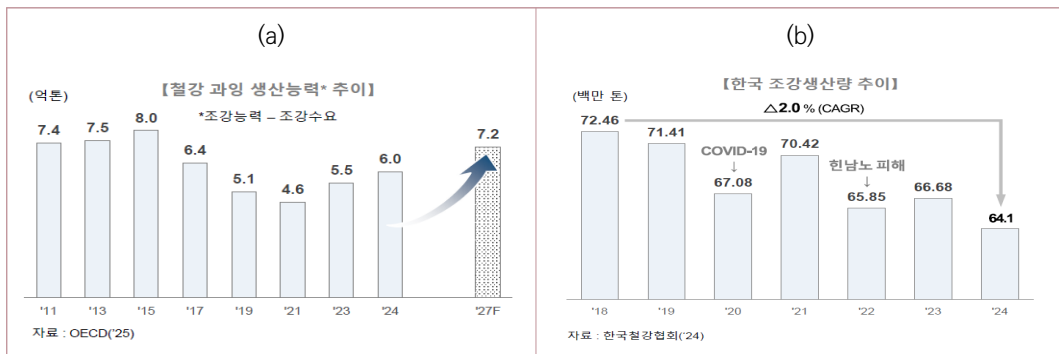
51) GMK Center(2025.1.21.), 'China's steel market in 2024: export growth and domestic consumption decline', <https://gmk.center/en/infographic/chinas-steel-market-in-2024-export-growth-and-domestic-consumption-decline/>

Reuters, 2024⁵²⁾)

- 중국 외에 인도, 동남아 등 신흥국에서도 조강 능력을 확대하고 있어 글로벌 과잉 생산 능력은 6억 톤에 육박하고 있음. 그러나 과잉설비 해결은 각국 이해충돌로 어려운 상황
- 이와 같은 글로벌 공급 과잉과 국내 건설업 수요 감소 등으로 국내 철강 조강생산량은 2018년 72백만 톤으로 최고 수치 달성 후 2024년 64백만 톤으로 감소하였으며, 주요 철강업체의 영업이익도 2021년 13.9%에서 2024년 2.8%로 급감함(포스코 경영연구원, 2025)*

* 각社 공시자료. 기반(포스코(별도), 현대제철·세아베스틸지주·세아제강지주(연결))

그림 3-6 (a) 글로벌 철강 과잉 생산능력 추이 및 (b) 한국 조강생산량 변화



자료 : OECD(25), 포스코경영연구원⁵³⁾ 재인용

자료 : 한국철강협회(24), 포스코경영연구원 재인용

- 또한 탄소중립 전환을 위한 국제적 환경 규제 강화로 인한 저탄소 공정으로의 전환 요구와 더불어 보호무역주의 확산과 신산업정책의 부활로 주요국들이 자국 철강산업에 대한 탈탄소화 지원을 강화하면서 국내 철강 업계의 위기감 증대
- EU는 역내 산업 보호와 탄소누출 방지를 목적으로 2023년 철강, 알루미늄 등의 품목을 대상으로 한 탄소국경조정제도(CBAM)를 도입하고, 2026년부터 본격 시행될 예정으로 EU에 수출하는 철강 업계의 추가 비용 부담과 경쟁력 약화가 우려되는 상황임(이상준·박경원, 2024). 또한 미국에서도 해외오염세법(Foreign Pollution Fee Act), 청정경쟁법(Clean Competition Act) 등

52) Reuters(2024.10.21.), 'Elevated China steel exports set to persist, threaten to worsen trade friction', <https://www.reuters.com/markets/commodities/elevated-china-steel-exports-set-persist-threaten-worsen-trade-friction-2024-10-18/>

53) 포스코경영연구원(2025.4), '한국 철강산업 재도약을 위한 당면 과제와 정책 제언'

탄소국경조정 제도 도입을 위한 입법 발의가 지속되고 있어 탄소무역장벽이 확산될 우려가 있음(정훈, 2023)

- 이외에도 EU와 일본, 독일 등은 역내 산업 보호와 산업경쟁력 강화를 위해 입법 및 전략을 수립하고 탈탄소 기술·설비투자 지원과 R&D 지원을 확대하고 있어 국내 산업의 상대적 경쟁력 저하가 우려됨

제2절

패러다임 전환기 한국 산업정책의 도전과제와 시사점

- 2010년대 후반 이후, 미·중 기술패권 경쟁 심화, 글로벌 공급망 재편, 그리고 경제안보의 부상 등은 기존 접근이 더 이상 충분하지 않다는 인식을 확산시키며 글로벌 산업정책의 패러다임은 급격한 전환기를 맞이함(백서인 외, 2022)
- 첨단기술 집약적 산업을 둘러싼 글로벌 경쟁이 국가안보와 직결되면서, 산업정책은 단지 시장실패 보완을 넘어 기술주권 확보와 전략적 자율성 강화를 위한 ‘정치·경제적 수단’으로 자리매김하고 있음
 - 주요 선진국들은 자국 중심 공급망 구축, 초기 시장 형성 지원, 고위험·장기 R&D 투자에 대한 국가개입을 적극적으로 확대하고 있으며, 이에 따라 산업정책의 작동 방식 자체가 구조적으로 변화하고 있음
 - 이 같은 변화는 단순한 정책조정의 수준을 넘어, 산업정책이 다시금 국가전략의 핵심축으로 복귀해야 함을 강하게 시사함(IMF, 2024)
- 이러한 세계적 흐름 속 우리나라 역시 ‘산업정책의 부활’이라는 시대적 과제에 직면함
 - 현재 우리나라 산업정책은 경제안보 강화, 미래 전략 산업 육성 등 주요 과제를 다루고 있음에도 불구하고, 정책기획·실행 역량, 정책 통합성, 장기적 비전 부재 등으로 인해 효과성과 지속가능성 측면에서 구조적 한계를 드러내고 있음

1. 거시경제·무역 기반 형성 측면 주요 도전과제

- [산업정책-거시정책 연계와 전략적 통합역량 한계] 2020년대 이후 산업정책은 단순한 생산성 제고나 기술혁신 촉진을 넘어, 국가안보·경제 및 기술안보·지정학적 리스크 등까지 통합적으로 고려하는 ‘총체적(holistic)’ 정책영역으로 진화하고 있음
- 글로벌 기술패권 경쟁, 공급망 재편, 지정학적 리스크의 상시화는, 이제 산업정책의 기획과 실행이 재정정책, 통상정책, 금융정책 등 국가 거시정책의 주요 축들과 긴밀하게 설계되고 운용되어야 함을 요구하고 있음⁵⁴⁾

- 산업정책이 전통적인 ‘부처별 영역 정책’의 범주를 넘어, 거시경제정책 등 부문과 밀접하게 연동되는 종합전략으로 진화하고 있음을 시사함
 - 예컨대, 반도체·배터리·AI·바이오 등 국가 핵심전략 산업의 육성은 단순한 기술개발 지원이나 규제개선만으로는 성과를 담보할 수 없음
 - 해당 산업의 국제적 투자 흐름을 고려한 통상정책, 기업 자금조달 구조를 반영한 금융정책, 수입대체 및 공급망 리스크관리를 위한 수입규제·투자심사 체계, 기술기반 수출 보증 체계 등이 정합적으로 맞물려야 비로소 효과적인 산업정책이 완성됨
 - 이에 주요 선진국들은 이미 주요 거시 정책수단과 산업정책 간 연계성을 강화하고 있음. 예로, 미국은 반도체·배터리·청정에너지 등 전략산업 육성을 위해 재정지출, 세액공제, 통상조치, 기술외교 등 부문을 통합한 국가 산업정책 틀 안에서 운용하고 있음
 - 더불어, 산업금융, 공급망 모니터링 체계, 투자심사 등도 산업정책과 밀접하게 연계·운용하고 있음⁵⁴⁾
- 이에 반해 우리나라의 경우, 산업정책의 핵심 실행 주체들이 부처 단위로 분절적으로 존재함에 따라, 국가 차원 전략기획 시스템이 부재함
- 산업정책은 거시 정책과 병렬적으로 존재하며, 산업정책이 통합적으로 기획되지 못하는 구조적 한계를 보임. 특히, 공급망 위기와 기술패권 경쟁에 대응한 통상-금융-산업정책의 수직 통합 부재, 전략산업 중심 산업 금융 시스템의 체계화 한계 등 제도적 한계를 보임(경희권 외, 2024)
- (산업정책 추진을 위한 기능통합형 자금 운용체계 재설계 필요성 대두) 특히, 재정적 수단은 산업정책의 추진력을 실질적으로 뒷받침하는 핵심 기반 요소로 기능하며, 전략산업의 고위험·불확실성 특성을 고려할 때 단순한 재정지출 확대를 넘어선 정밀하고 전략적인 재정 운용체계의 확립이 필수적으로 요구됨
- 첨단전략산업의 특성상 민간 주도 투자가 제한되는 고위험·고불확실성 영역에 대해서는, 정부 주도의 정책금융과 목적형 재정 투입이 상호 연계되어야만 정책 실효성이 담보될 수 있음

54) 기존 WTO 체제 중심의 다자 통상체제는 기능적 공백 상태에 놓여 있으며, 이를 양자·복수국 간 공급망 동맹, 기술 블록, 안보 연계 전략적 투자 협정 등이 대체하고 있음. 이 같은 변화는 ‘모두에게 동일한 보편적 규칙’을 지향하던 글로벌 질서가 더 이상 작동하지 않는 시대에 진입하였음을 시사

55) EU는 기술주권 확보를 위한 국가 간 공동 산업금융 플랫폼, 공급망 투자지침, 무역구제조치 등을 산업정책과 통합적으로 추진하고 있으며, 이를 위해 EU 차원의 산업정책 코디네이션 기구를 설립해 정책 연계를 제도화하고 있음. 일본 또한 산업정책과 통상·금융정책의 연계를 법제화했으며, 기술기반 기업의 해외투자·수출입 심사 권한을 내각 중심으로 통합하여 전방위적 산업안보 대응체계를 구축 중임

- 이는 단순한 세제 감면이나 일률적 보조금 중심의 접근을 넘어, 산업별 위험 수준과 기술 불확실성에 대응하는 정교한 자금 배분 메커니즘의 필요성을 시사함(경희권 외, 2024; 정은미 외, 2023)
- **(첨단전략산업 특성과 정합된 재정 운용체계로의 전환 필요성 대두)** 전통적 재정지원 방식은 일반적으로 보편적 세제혜택이나 간접보조 형태에 국한되어, 기술 주기가 짧고 시장이 불확실한 첨단 산업에 대해 적시적이고 집중적인 재정 개입을 수행하기에는 구조적으로 한계가 있음
- 이에 전략산업의 기술 주기, 공급망 구조, 투자 리스크 등을 반영한 ‘목적기반 전략재정 운용체계(mission-oriented fiscal framework)’로의 전환이 요구됨. 이는 기술격차 해소, 핵심부품·소재 자립성 확보, 초기 시장 형성 등 국가 차원 미션을 중심으로 재정 자원을 배분하는 선도·장기투자형 재정 운용체계를 의미(유승경, 2025; 조재한 외, 2022)
- **(관치금융이 아닌 기능통합형 정책금융 시스템으로의 구조적 전환 필요)** 우리나라 현행 정책금융체계는 산업은행, 수출입은행, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험공사 등으로 기능적으로 분화되어 있으나, 이들 기관 간 연계성은 미비하며, 전략산업과의 실질적 정합성이 확보되지 못하고 있는 상황임(국회미래연구원, 2025)
- 이러한 한계를 극복하기 위해, 정책금융기관 간 기능적 중복을 해소하고, 기술·시장·산업전략을 통합 평가할 수 있는 기능통합형 금융 플랫폼 구축이 요구됨. 따라서 정책금융기관 간 기능적 중복을 해소하고, 전략산업 중심의 투자·보증·기술금융 플랫폼을 통합적으로 운영할 수 있는 거버넌스 개편이 절실함
- **(전략적 재정-금융 연계를 통한 선순환형 산업 자본 생태계 조성 필요)** 향후 전략산업 중심의 산업정책이 효과적으로 작동하기 위해서는, 재정정책이 R&D 지원·인프라 투자·세제 감면 등을 통해 기술혁신의 기반을 제공하고, 정책금융은 이를 연계하여 고위험 영역에 대한 자금 공급과 시장 형성까지 이어지는 자본 생태계 선순환 구조를 구축해야 함(여영준 외, 2019)
- 이를 위해, 기술 역량 기반 투자평가 시스템, 성과 연동형 보증제도, 공공투자 펀드와의 연계 등 기술금융-정책금융-재정지출 간 기능통합형 거버넌스체계 재설계가 필요하며, 이는 정책의 분절성과 이중지원을 해소하고 산업정책의 일관성과 집중도를 높이는 기반이 될 것(경희권 외, 2024; 정은미 외, 2023)

- **(산업정책-대외전략 연계 강화를 위한 산업외교 체계의 재정립 필요)** 기술패권 경쟁, 공급망 안보, 규범·표준 주도권 확보 등을 둘러싼 글로벌 산업경쟁의 본질이 변모하면서, 산업정책은 이제 더 이상 대내 지향적 정책영역에 머무를 수 없으며, 대외정책과의 전략적 연계와 통합된 외교 거버넌스가 필수적 과제로 부상하고 있음
- 특히, 첨단산업의 글로벌 가치사슬 재편, 전략물자의 수출입 규제, 기술표준을 둘러싼 국제 협상 등은 개별 기업 노력만으로는 대응이 불가능하며, 국가 차원의 산업외교 기능 강화가 필수적임
 - **(기업 간 경쟁을 넘어 국가 간 전략경쟁으로 본격 전환)** 반도체, 배터리, AI, 바이오, 핵심광물 등 분야에서는 생산시설 투자와 기술 공급뿐 아니라, 정치·외교적 역학과 국가 간 협상 능력이 경쟁력 확보의 핵심 요인으로 부상하고 있음
 - 글로벌 기술패권 경쟁은 단순한 기업 간 경쟁을 넘어 국가 간 산업 주권 경쟁으로 전환되었으며, 이에 따라 기술·표준·공급망 관련 의제들은 전통적인 외교·안보 정책의 우선순위로 부상하고 있음(여영준 외, 2024)
 - **(산업정책-외교·통상정책 간 연계 미비에 따른 정책 공백 확대)** 우리나라의 경우, 산업정책과 외교·통상정책 간 전략적 연계성이 미흡하여, 전략물자 수출입, 해외공급망 위기 대응, 글로벌 기술규범 선점 등에서 선제 대응이 어려운 구조에 놓여 있음
 - 그 결과, 기업들은 기술제재, 투자심사, 수출입 통제 등 글로벌 규범 변화에 구조적으로 취약하며, 해외 주요국 정부의 지원 및 제재에 비해 제도적 보호망이 얇고, 전략정보 접근 및 선제 대응 능력도 제한적임(여영준 외, 2024)
 - **(전략적 경제외교 체계로의 정책 전환 필요성 대두)** 향후 산업정책은 외교·안보·정보 등과 유기적으로 연계된 전방위적 대응체제로 이행되어야 하며, 이를 위한 전략적 경제외교의 제도화가 필수적임(김홍규·이병철, 2024; 백서인 외, 2021)
 - 산업정책 내 산업외교 기능을 내재화하고, 공급망 협정, 기술표준 동맹, 전략물자 협상 등 국가 간 협력 및 견제 관계를 주도할 수 있는 교섭역량과 제도기반 강화가 요구됨

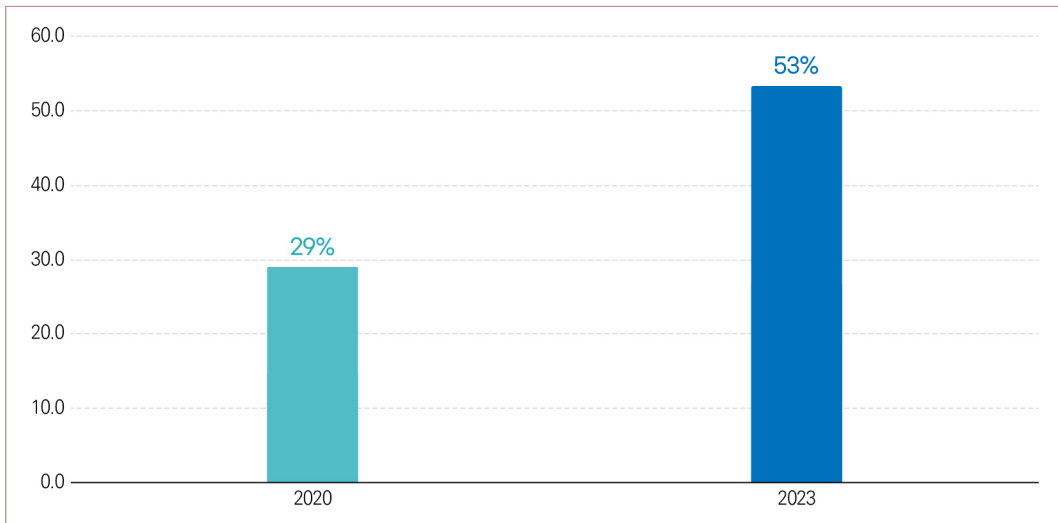
- 특히, 미·중 경쟁과 같은 거대 기술 블록 간 양자·다자 전략 형성 과정에 주도적으로 참여할 수 있는 정책 거버넌스와 협상 전문 조직이 필요하며, 이는 단순한 교섭권의 확장이 아닌 산업정책의 효과성과 외교정책의 경제 안보성을 동시에 높이는 경로가 될 것임(여영준 외, 2024)

2. 기반조성 및 공공투자 측면 주요 도전과제

- [전략산업 인프라 투자역량의 약화와 공공 선도력의 실종] 2020년대 이후, 산업정책이 국가전략의 중심으로 복귀함에 따라 공공 주도 기반조성 역량은 산업 경쟁력 확보의 핵심 요소로 다시금 주목받고 있음
- 특히 AI, 반도체, 배터리, 바이오 등 첨단기술 기반 전략 산업군에서는 초기 진입장벽과 시장 불확실성이 높기 때문에, 정부의 선도적 인프라 투자와 전략적 조정 기능이 그 어느 때보다 중요해지고 있음
 - 첨단산업은 기술·설비·데이터·인력·실증환경 등 복합적 기반이 결합된 고도화된 인프라 환경을 요구하며, 이를 위해 국가의 전략적 인프라 투자는 단순한 물리적 공간 조성이나 설비 보급을 넘어 기술혁신과 산업구조 전환을 유도하는 플랫폼 역할을 수행해야 함
 - 이에 따라 정부가 ‘기반 조성자’이자 ‘전략적 수요자’로서 선제적으로 투자와 조달을 주도하는 공공의 역할이 더욱 중요해지고 있음
- (전략적 인프라 공급자로서의 정부 기능 약화와 전략적 역할 부재) 그러나 현재 우리나라는 이러한 흐름에 제대로 대응하지 못하고 있으며, 전략산업 인프라 조성에 대한 공공의 선제적 투자역량과 실행력이 구조적으로 약화되어 있다는 비판에 직면하고 있음
 - 1960~1980년대 우리나라는 산업단지, 항만, 발전소 등 물리적 제조 기반에 적극 투자함으로써 고도성장의 물적 토대를 확보하였고, 1990~2010년대에는 초고속 인터넷망, 국가정보통신망 등 디지털 인프라를 조기 확충함으로써 IT 강국으로의 전환 기반을 마련한 바 있음
 - 그러나 2020년대 들어, AI·양자·차세대 반도체·디지털 바이오 등 미래 전략산업 기반에 대한 국가 차원의 계획적 인프라 투자와 실행은 사실상 부재한 상황임

- 특히, 기술 특성에 적합한 표준화된 실증환경, 국가 데이터 거버넌스, 대규모 공공 시범 조달, 중소기업·스타트업이 접근 가능한 공유형 테스트베드·클라우드 인프라 등이 구축되지 못함으로써, 민간의 기술사업화 과정에 구조적 병목을 유발하고 있음
- 예로, AI 산업은 데이터, 고성능 연산자원, 고도화된 실증 테스트환경 없이는 경쟁력 확보가 불가능하며, 미국·EU 등은 이미 공공 중심으로 AI 컴퓨팅 인프라와 모델 개발 기반을 조성 중임. 반면 우리나라는 민간 기업이 직접 GPU를 조달하거나 클라우드 기업에 의존해야 하는 구조로, 공공영역의 역할이 실종되어 있음(소프트웨어정책연구소, 2024; 이영주 외, 2024)

그림 3-7 우리나라 AI 인프라 부족 기업 규모 추이

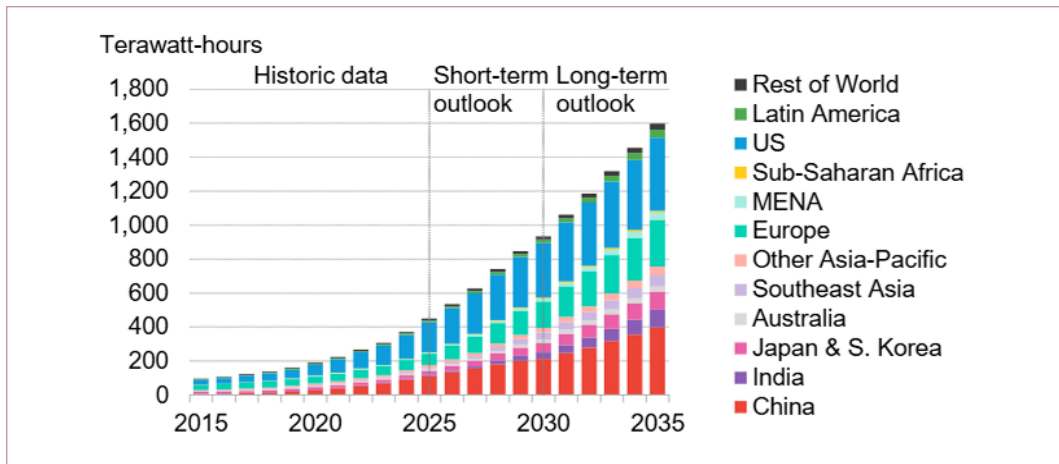


출처: 소프트웨어정책연구소(2024)

- 배터리·ESS·수소 등 에너지 산업 역시 국가 단위 에너지관리시스템, 대규모 실증 단지, 전력망 연계 테스트베드 등 공공기반 시설 없이는 시장 형성 자체가 어렵고, 이는 탄소중립 산업전환 및 에너지 안보 대응에도 직결되는 요소임
- 또 다른 예로, 바이오 산업은 백신·세포치료제·mRNA 기반의 고위험 기술 상용화를 위해 대규모 실증센터, 생명정보 기반 클라우드 등 인프라가 필수적이나, 우리나라는 병원·대학·연구기관·기업 간 연계 인프라가 미비하여 임상-시제품-제조 간 연속성 확보가 어려운 구조임(이나래, 2024)

- 나아가, AI·반도체·양자기술·디지털 바이오 등 차세대 전략산업은 고밀도 연산, 대규모 실증, 고정밀 장비 운용 등을 수반함에 따라 전력 수요가 기하급수적으로 증가하고 있으며⁵⁶⁾, 이에 부합하는 안정적인고 예측 가능한 에너지 공급 인프라의 구축이 산업 경쟁력 확보의 필수 조건으로 부상하고 있음(신정수, 2025)

그림 3-8 글로벌 전력 수요 전망



출처: BNEF(2025)

- 그러나 현재 우리나라 에너지 기반 시설은 이러한 산업 수요를 반영한 선제적 대응체계가 부재한 실정임(김선교, 2025)
 - 이러한 전략적 공공 투자 공백은 민간의 불확실성 확대, 혁신 생태계의 단절, 핵심기술 경쟁력 저하로 연결되고 있으며, ‘산업정책의 재등장’ 논의가 실행 역량으로 이어지지 못하는 근본 원인으로 작용함(김동수 외, 2024)
 - 특히, 공공 인프라가 실질적인 산업생태계 형성의 촉매제이자 위험 완충 장치로 작동함에도, 정부가 이를 구축·운영하는 전략적 역할을 수행하지 못함으로써, 기존 강소기업의 확장성 저하와 신규 혁신기업의 진입 둔화라는 부정적 효과가 누적되고 있음
- (전략적 수요자로서의 정부 기능 고도화 필요성 대두) 우리나라 정부는 산업 인프라 조성에 있어 여전히 ‘공급자’ 기반 시각에 머무르고 있으며, 전략산업의 조기 시장 형성과 생태계 구축을 위한 ‘수요 창출자’로서의 역할 수행이 여전히 미흡한 실정임

56) AI 확산과 데이터센터 확대에 따른 전력 수요 폭증으로 2030년까지 글로벌 전력수요가 2배 이상 증가될 전망(BNEF, 2025)

- 첨단기술 집약 산업군에서는 정부의 초기 수요 창출과 전략적 조달이 단순한 정책 보조가 아닌 시장 형성의 핵심 메커니즘으로 작용해야 함
 - 예를 들어, AI 분야에서는 정부가 고성능 연산자원을 구매·개방하거나 공공서비스에 AI 알고리즘 등을 우선 적용함으로써 초기 수요를 형성하고 민간 확산을 유도할 수 있음. 배터리 및 ESS 분야에서도, 공공시설의 에너지 효율화 사업이나 스마트 그리드 구축 등에 ESS를 초기 도입함으로써 시장 신뢰도를 높이고 민간 수요 확산을 촉진할 수 있음
 - 그러나 우리나라 공공 부문은 공공조달의 전략적 기능이 여전히 약화되어 있음. 단가 위주의 최저가 낙찰 관행, 검증된 공급자 중심의 조달 자격 요건, 실증 실패 시 책임 회피 구조 등은 혁신기술 기반의 초기 제품에 대한 수요를 제도적으로 차단하고 있는 실정(강희우, 2019)
 - 기술의 불확실성과 위험을 고려한 조달 시스템이 미비하여, 정부는 여전히 기존 제품 위주 안정적 구매(공공조달)에 머무르고 있고, 이로 인해 전략기술의 초기 시장 형성과 민간 확산이 구조적으로 지연되고 있음(허라운·박인환, 2022; 김대식 외, 2020)
 - 그에 따라, 정부는 단순한 인프라 공급자 역할을 넘어 전략산업 초기 수요를 창출하는 주체로 기능해야 하며, 이를 위한 제도적 혁신이 필요함. 이를 바탕으로 전략산업 기술의 ‘고객’이자 ‘시장 형성자’로서 정부 역할을 제도화할 필요가 있음(박정호, 2020; 최종화 외, 2016; Edler et al., 2016)
- (지자체 중심 분산 투자구조의 한계와 전략적 집적성 결여) 최근 첨단전략산업 인프라 조성이 지자체 중심의 개별 단위 사업방식으로 운영되면서, 국가전략 차원의 기술·산업 집적성과 시스템적 연계성 확보에 있어 구조적 한계가 있다는 문제의식이 대두됨
- 산업단지 조성, 첨단 클러스터 지정, 실증 단지 유치 등에서 지역별 균등 분포 논리와 정치적 이해관계가 우선되면서, 산업별 가치사슬 연계, 기술생태계 고도화, 글로벌 확장 가능성 등 전략적 판단이 배제되는 경향이 반복되고 있음(주진오 외, 2018)
 - 지역 간 중복된 인프라 구축이 난립하면서, R&D-실증-사업화 간 연계 단절, 클러스터 간 연계 및 고도화의 지속성 단절, 전문성과 고유성이 결여된 특화지구 확산 등 구조적 한계가 초래됨(박석종·염성찬, 2021)

- 더불어, 지역 정치 논리에 따른 무분별한 투자와 기능 유사 인프라의 중복 조성은 중앙정부의 전략적 조정력 상실, 투자 효율성 저하, 운영비 부담 증가라는 이중적 부담으로 이어지고 있음
- 이에 전략산업 인프라는 지역균형 논리로만 접근할 수 없는 사안이며, 산업 전략성과 국가 기술역량 축적이라는 거시적 관점에서 국가 주도 집적형 거점 전략으로 전환되어야 함

○ **(제도적 병목과 전략적 실행력 한계)** 전략산업 기반조성과 공공투자 추진 과정에서, 제도적 경직성과 행정절차의 병목이 누적되면서, 산업정책의 실행력이 구조적으로 제약되고 있음

- 현행 예비타당성조사, 공공조달, 재정 편성 절차 등은 정량적 수요·단기 경제성 중심 평가 체계에 머물러 있어, 고위험 기술에 대한 선제적 투자 실행에 있어 제도적 한계가 누적됨(과학기술정보통신부, 2024; 이병철, 2024; 김태윤·조예진, 2018)
- 결과적으로, 주요 전략적 산업 인프라 구축사업들은 제도적 문턱을 넘지 못하거나, 부처 단위 소규모 사업으로 축소되어 실질적 파급력을 확보하지 못하고 있음
- 더불어, 부처 간 기능 분절, 중앙-지자체 간 역할 중복, 사업기획-예산 편성-성과평가 체계 간 단절 등은 산업정책의 전략성과 지속성을 저해하는 핵심 병목 요인으로 작용하고 있음. 특히 다부처 협업이 필수적인 복합 인프라 사업에서는 주관 부처 불명확, 권한 충돌, 책임 회피 등으로 실행 동력이 약화되고 있음

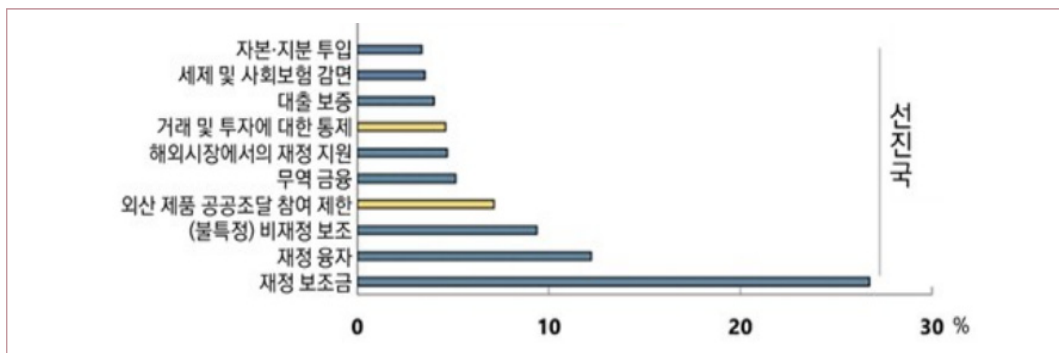
3. 기술 및 산업역량 강화 측면 주요 도전과제

- **[전략기술 확보를 위한 산업정책 전환의 제약과 구조적 대응력의 한계]**
2020년대 산업정책의 역할은 단순한 기술개발 지원을 넘어, 기술주권 확보, 국가전략 달성, 산업위기 선제 대응을 위한 ‘구조적 역량 강화’로 확장되고 있음
- 이에 따라 산업정책은 단순한 R&D 지원이나 보편적 금융지원에 머무르지 않고, 고위험 기술의 사업화, 첨단 제조 기반의 통합적 활용, 제도적 실행 기반의 혁신 등 구조적이고 선제적인 대응역량을 요구받고 있음

- 최근 전개되는 산업정책 관련 논의에서 첨단 제조업은 높은 생산성 향상 여력, 수출 파급력, 고용 유발 효과를 동시에 갖춘 산업정책의 핵심 타깃 분야로 주목받고 있으며, 전략기술과 연계된 정책 우선순위 재설정이 요구되고 있음(경희권 외, 2022; 조재한 외, 2022)
- 더불어, 고위험·고불확실 기술 분야에서는 민간의 자발적 참여 유인이 제한되므로, 단기 수익성 논리를 초월한 정부의 선제적 투자 및 직접 지원, 초기 시장 형성 촉진, 그리고 수요 기반 확산이 병행되어야 할 필요가 있다는 문제의식이 국제적으로 확산되고 있음(정은미 외, 2023)
- 아울러, 규제는 단순한 완화의 대상이 아니라, 전략기술 촉진과 신시장 창출을 유도하는 적극적 정책 도구로 재정의되어야 함이 강조됨. 즉, 산업정책 내에서 사후 규제가 아닌 사전 개입형 혁신 도구로 재설계되어야 하며, 이는 정책 패키지의 효과를 극대화하는 핵심 수단으로 역할할 수 있을 것(IMF, 2024)
- 그러나 우리나라 산업정책은 여전히 1990년대 이후 축적된 제도적 경로 의존성과 간접지원 중심 정책설계, 제조 기반에 대한 전략적 고려 한계, 경직된 제도·규제 체계 등 구조적 제약에 직면하고 있으며, 전략기술 확보 및 산업구조 고도화에 필요한 대응력에 한계를 보임
- **(제도적 경로 의존성에 따른 간접지원 중심 정책 기조 고착화)** 우리나라 산업정책은 오랜 기간 WTO 통상규범 및 워싱턴 컨센서스의 영향 아래, 시장 중립성과 보편성에 기반한 간접지원 중심의 정책설계에 깊이 의존해 왔음
 - 이는 조세감면, 범용 용자, R&D 인센티브 등과 같은 ‘비차별적 유인수단’ 중심의 정책 패키지를 정형화시켰으며, 결과적으로 전략기술에 요구되는 대규모 공공투자, 위험분담, 초기 수요 창출 등의 기능은 구조적으로 배제되는 경향을 낳음
 - 보편적 간접지원은 저위험 산업과 일반 기술 분야에 대한 기초적 유인으로는 기능했으나, 첨단기술에 요구되는 대규모 위험분담 체계 마련 및 초기시장 형성 기능은 미흡하였음
 - 최근 글로벌 산업정책의 패러다임은 과거 시장 중립적 접근을 넘어, 전략산업에 대한 선별적이고 적극적인 국가개입을 정당화하는 방향으로 전환되고 있음. 즉, 최근 국제 통상질서에서는 ‘전략적 예외주의’가 새로운 규범으로 부상하고 있으며, 시장 중립성만을 고수하는 접근이 오히려 산업

- 경쟁력 확보에 장애가 되고 있다는 문제의식이 확산됨(IMF, 2024; 김동수 외, 2024)
- 그에 따라 산업정책은 더 이상 ‘시장실패 보완’의 차원에 머물지 않고, 국가 전략 달성 및 기술주권 확보를 위한 핵심 수단으로 재정의되고 있음(여영준 외, 2019). 이에 미국, EU, 일본 등은 국가전략산업에 대해 보조금, 공급망 구축, 내재화 지원을 통합한 직접 지원 패키지를 과감하게 실행하고 있음
 - 이러한 글로벌 환경변화에도 불구하고, 우리나라 산업정책은 여전히 간접지원 중심 과거 프레임에서 벗어나지 못하고 있음. 조세감면, 보편적 융자지원, 중소기업 일반지원 등에 집중된 정책금융 시스템은 첨단기술·산업 분야에 대한 선제적·집중적 지원을 설계·집행하는 데 한계를 노출하고 있음
 - 특히, 반도체·AI·차세대 배터리 등 국가 전략 기술군에 대해 필요한 대규모 위험분담형 재정투자 및 선도적 직접 지원체계가 부재한 상황. 이는 WTO 시대에 형성된 제도적 경로 의존성으로 인해 전략적 산업정책 전환이 구조적으로 제약되고 있음을 보여준다고 볼 수 있음

그림 3-9 선진국 산업정책 수단 활용 빈도 분포



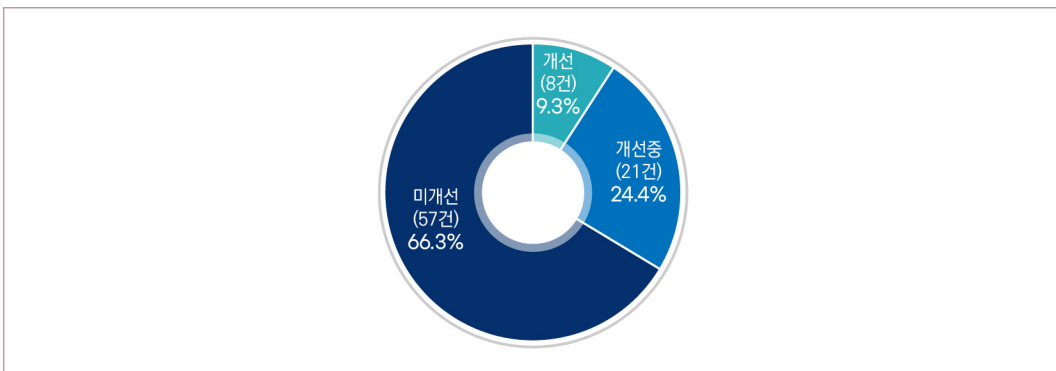
출처: IMF(2024)

- (제조업 기반 활용 전략 부재와 전략적 재구성 한계) 해외 주요국은 첨단 제조업을 기술주권 확보와 산업생태계 안정화의 중심축으로 설정하고, 생산기반의 전략적 재편과 기술·생산의 수직 통합 강화에 정책적 역량을 집중하고 있음
- 해외 주요국은 기술주권 확보와 경제안보 강화를 위해, 제조업 생산기반의 국내 복귀 및 핵심 부품·소재 내재화에 박차를 가하고 있음. 이에 제조업을 기술혁신의 핵심 플랫폼으로 인식하고, 연구개발-생산-시장 간 긴밀한 수직 통합을 강화하는 산업정책을 추진하고 있음(김종기 외, 2024)

- 예로, 해외 주요 선진국들은 리쇼어링 정책, 제조업의 전략 자산화, 제조업 디지털화 전략 등을 통해 기술과 생산의 수직 통합을 추진 중임(OECD, 2024; IMF, 2024)
 - 반면, 우리나라는 상대적 강점인 제조업 기반을 전략적으로 재구성하려는 국가 차원의 구체적 전략이 다소 부재함. 제조업의 기술 집약화, 디지털 전환, 고도화 방안에 대한 심층적 정책 설계가 미흡하며, 첨단기술과 제조역량 간 연결을 강화하기 위한 장기적인 로드맵도 부재한 상황(김종기 외, 2024; 경희권 외, 2022; 조영삼 외, 2019)
 - 특히 제조업 기반의 신속한 기술사업화, 글로벌 수출 확장, 인력양성 인프라 구축 등도 분절된 부처별 프로그램에 의존하고 있어, 전략산업에 필요한 종합적 투자·기획 체계가 부재한 실정
 - 이에 제조 기반의 디지털 전환, 탄소중립 대응형 생산전환, 고위험 기술의 상용화 플랫폼 구축 등은 산업정책 내에서 전략적으로 다뤄지지 않고 있으며, 제조역량이 첨단기술과 통합되는 구조가 제도적으로 미비한 상황임(조영삼 외, 2019; 정은미 외, 2019)
 - 이로 인해, 제조업 기반을 통한 기술혁신의 내재화, 전략기술의 조기 상용화, 산업생태계의 다층화 및 지속가능성 확보가 한계에 부딪히고 있으며, 국가 산업 경쟁력의 중장기 지속성 측면에서 구조적 취약성이 노출되고 있음
 - 결과적으로, 제조업 기반을 활용한 첨단기술 확보 노력은 산업정책 내에서 충분히 반영되지 못하고 있으며, 생산기반과 기술기반을 통합적으로 육성하는 전략적 접근 부재가 향후 국가 산업 경쟁력 저하로 이어질 우려를 낳고 있음(정은미 외, 2019)
- (경직된 규제환경과 산업혁신의 구조적 저해) 산업정책 패러다임 전환기 해외 주요국이 기술혁신과 신산업 육성을 저해하는 제도·규제혁신을 산업정책의 핵심축으로 삼고 있는 반면, 우리나라는 여전히 경직된 규제체계에 발목 잡혀 산업혁신을 저해하는 구조적 문제를 지속하고 있음
- 기술 변화와 시장 혁신 속도에 대응하지 못하는 낡은 규제 프레임, 신산업과 기존 제도 간 끊임없는 충돌과 미스매치, 산업 현장과 괴리된 허가·인증 체계의 비유연성 등은 새로운 기술의 실증, 시장확산, 사업화 전환을 구조적으로 제약하고 있음

- 기술 실증을 위한 규제샌드박스는 일부 영역에 국한되어 있고, 법령 정비는 사후 대응에 머무르며 기술혁신의 선제적 촉진 기능을 제대로 수행하지 못함(조길수 외, 2023)
- AI, 바이오, 자율주행, 디지털헬스케어 등 융복합 산업영역에서는 기존 산업분류체계, 규제 소관 부처의 기능 경계 불명확성, 행정절차의 복잡성 등으로 인해 실증과 시장확산이 지체되고 있음
- 이러한 경직된 규제환경은 결국, 신기술 기반 신산업 성장 지체, 민간 혁신 투자 위축, 산업 전반의 기술경쟁력 저하로 연결되고 있으며, 특히 '산업정책의 재등장' 논의와 실제 현장의 혁신환경 간 괴리를 더욱 심화시키고 있음(조길수 외, 2023; 최수정 외, 2023)

그림 3-10 신산업 규제 애로개선사항 추이('19년 → '23년)



출처: 대한상공회의소(2023)

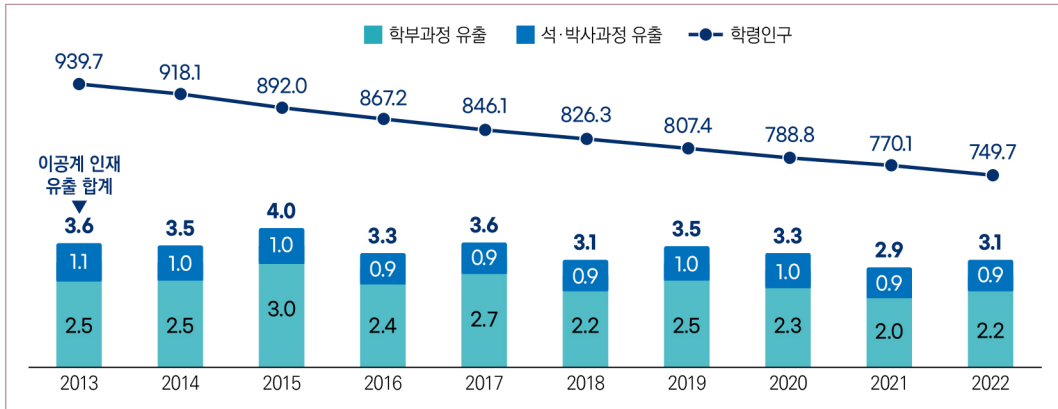
4. 인재양성 및 제도기반 구축 측면 주요 도전과제

- [정책 거버넌스의 구조적 분절성과 인재 기반 역량 저하의 이중 위기] 향후 산업정책은 기술패권 경쟁, 산업안보 강화, 디지털·녹색 전환 가속화 등 복합적 도전과제에 대응하기 위해, 단순한 기술개발 지원을 넘어 제도적 실행역량과 지속가능한 인재공급 기반을 동시에 갖춘 정책시스템으로 진화해야 함
- 산업의 복합화·융합화에 따라 정책 추진 거버넌스의 통합성과 전략산업 맞춤형 인재양성 체계 구축은 더 이상 선택이 아닌 필수 조건이 되고 있음

- 그러나 우리나라의 산업정책은 여전히 제도기반의 분절성과 인력양성체계 기반의 구조적 한계 등에 의해 전략적 전환역량이 제약되고 있으며, 이는 장기적인 산업 경쟁력을 저해하는 요인으로 작동하고 있음
- **(산업정책 거버넌스의 구조적 분절성과 조정역량 약화)** 산업정책의 성과는 정책 목표만큼이나 정책집행체계의 정합성, 유연성, 전략성이 결정함. 그러나 우리나라는 부처 간 정책 칸막이, 기능 중복, 수직적 집행 경직성 등으로 인해 산업정책 전 주기의 통합·조정 역량이 현저히 미흡한 구조적 병목을 안고 있음
 - 산업부, 중기부, 과기정통부 등 주요 부처가 유사 기능을 병렬적으로 운영하면서 정책기획의 일관성과 실행의 집중도가 떨어지고 있음. 전략 산업군 지원사업의 목표, 대상, 수단이 서로 충돌하거나 중복되어 민간의 수요 파악 및 정책 활용이 저해되고 있음(여영준 외, 2025)
 - 중앙-지방 간 역할 분담도 제도적으로 명확하지 않아 정책현장의 혼선이 가중되고 지역 단위 혁신 생태계 조성에 한계를 보이고 있음
 - 중앙정부 주도의 하향식 사업설계와 예산 배분은 지방정부의 전략기획역량 축적을 가로막고 있으며, 지역 단위 산업정책 자율성과 지역 혁신 생태계의 자생적 성장 역량을 약화시킴으로써 장기적 관점의 클러스터 육성과 생태계 내재화에 한계를 보이고 있음(박석종·염성찬, 2021)
 - 아울러 기획-예산-집행-성과관리 전 과정이 단절된 상태로 작동하고 있어, 현장의 수요나 산업 변화의 속도를 정책설계에 반영하지 못하는 구조적 지체가 상시화되고 있음. 민간 기업, 특히 고위험 기술 영역에서의 민간 리스크를 조율하고 전략을 조정할 컨트롤타워 기능도 부재한 상태(정은미 외, 2023)
- **(고급 인재 기반 대응력의 구조적 결핍과 ‘인재 적자국’ 현실화)** 산업정책의 실질적 추진 동력은 자본이나 기술보다 전략적 인재 기반에 있으며, 특히 고위험·고부가가치 기술 분야에서는 고급 인재의 확보 여부가 곧 기술 주권의 확보 여부로 직결됨
 - 그러나 현재 우리나라는 고급 이공계 인재의 양적 축소, 질적 정체, 경력설계 단절이라는 삼중 구조적 위기에 처해 있으며, 이로 인해 ‘인재 적자국’으로의 이행이 가속화되고 있음(한국공학한림원, 2025; 송승원 외, 2024)
 - 학령인구 급감, 이공계 기피, 의약계 쏠림 현상, 해외 유출 가속화 등으로 인해 전략기술 분야의 인재 기반은 빠르게 붕괴되고 있으며, 산업 현장에서는 고급 인재수급 불균형이 심화되고 있음

- 고급 인재양성의 중심축이 되어야 할 이공계 대학원 체계는 연구 환경의 취약성, 산업 연계 부족, 졸업 후 진로 불확실성으로 인해 기능이 약화되고 있으며, 고급 역량 확보보다는 ‘학위 취득’ 중심의 형식적 경로로 전락하는 양상이 지속되고 있음(유준우 외, 2024)

그림 3-11 우리나라 이공계 인재 유출 추이



출처: 통계청(2024)

- 전문대학 및 특성화고 중심 실무형 인재양성 체계는 개별 부처 단위의 단기 시범사업에 머물며, 산업 수요와의 정합성을 갖춘 직무별 연계 체계가 부재함. 생애주기 전 단계에서 ‘진로 탐색 → 고등교육 → 경력 형성 → 재교육’의 흐름이 단절되어 있으며, 그에 따른 직무 전환 가능성과 숙련 축적의 연속성이 확보되지 못하고 있음(여영준 외, 2022)
- 특히 기존 R&D 투자와 인력양성 간 정책적 연계성 부재는 심각한 병목을 초래하고 있음. 기술개발 사업과 연계된 인력 수요 예측이 미흡하며, 고위험 기술 R&D에 종사할 수 있는 중견 인재양성 경로와 재직 유인 구조가 제도화되어 있지 않음(유준우 외, 2024)
- 또 다른 문제는 기술 전문직에 대한 경력경로·보상체계가 구조적으로 부재하다는 점. 대부분의 산업 현장에서 테크니컬 트랙, 기술마스터 트랙과 같은 경력개발 경로가 부재하며, 연공서열 중심 인사구조와 단기성과 중심 평가체계는 오히려 고급 기술인재의 조기 이탈과 외부 유출을 유발하고 있음(유준우 외, 2024; 여영준 외, 2022)

- 이에 정부의 R&D 예산 확대에도 불구하고, 연구성과가 현장의 숙련인력 축적이나 고급 인재의 정착으로 이어지지 못하는 구조적 한계가 반복되고 있음. 이로 인해 산업 현장에서는 “기술은 있으나 사람은 없다”는 구조적 딜레마에 직면하고 있으며, 이는 기술사업화 실패율 증가, 생산성 정체, 기술내재화 저하로 연결됨(한국공학한림원, 2025)
- 이처럼 고난도 기술 분야에서의 숙련 축적 실패, 경력단절, 외부 유출 현상은 산업 내 내부 학습과 축적 메커니즘의 저하를 초래하고 있으며, 이는 산업생태계 전반의 기술 내재화 역량과 혁신 지속가능성 기반을 구조적으로 약화시키는 요인으로 작용하고 있음

5. 소결

- 최근 산업정책은 단순한 기술개발 지원을 넘어, 기술주권 확보, 공급망 내재화, 전략산업 육성, 그리고 인재 기반 구축을 총괄하는 국가 전략정책으로 재정의되고 있음
- 그러나 우리나라 산업정책은 과거의 제도적 경로 의존성과 기능 중심 분절구조에 머물러 있으며, 아래 주요 정책 축 전반에 걸쳐 구조적 병목과 전략적 정책기획·수립·실행 역량의 부재가 명확히 드러나고 있음
- (거시경제·무역 기반) 산업정책-거시정책 연계 및 통합전략 추진력 부족
 - 산업정책의 전략성과 범위가 확대됨에도 불구하고, 재정·금융·통상·외교 등 거시정책 수단과의 수평적 연계가 체계화되어 있지 않음
 - 전략산업의 글로벌 투자 흐름, 통상규범, 공급망 리스크에 대응하는 산업-통상-외교-금융 간 연계 설계 부재로 인해 기술패권 경쟁 대응력이 약화됨
 - 주요국 대비 정책금융 체계의 기능통합이 미흡하고, 위험분담형 자본공급 플랫폼과 미션 기반 재정 운용체계가 부재하여 전략사업 투자 여건 조성에 한계를 보이고 있음
 - 산업정책과 외교·통상정책 간 연계 미비로 인해, 기술표준 외교, 전략물자 협상, 공급망 협정 등 ‘산업외교’ 대응체계가 제도화되지 못하고 있음

○ (기반 조성 및 공공투자) 공공 주도 인프라 형성 한계와 전략적 정부 역할 재정립 한계

- AI·반도체·배터리·바이오 등 고위험 산업에 필요한 실증 인프라, 공공조달 체계, 공유형 테스트베드 등 전략 인프라의 공공 주도 조성이 부진함
- 정부는 여전히 공급자 중심 관점에 머무르고 있으며, 초기 수요 유도자·시장 형성자로서의 역할 수행이 미흡
- 지자체 중심 분산형 투자구조는 전략성과 집적성을 저해하며, 산업 클러스터 간 연계 미흡, 지역 고유성 미흡한 유사 인프라 난립, 중복투자 증가 등 비효율을 고착화
- 제도적 병목과 중앙-지방-부처 간 협업 실패는 고위험 기반사업 추진의 실행력을 구조적으로 제약하고 있음

○ (기술 및 산업역량 강화) 전략기술 확보 및 산업 고도화 기반의 제도적 제약

- 산업정책은 여전히 간접지원 중심의 정책설계에 고착되어 있으며, 고위험 기술군에 필요한 직접 보조금, 위험분담형 투자, 초기 수요 창출 등 전략적 수단이 부재함
- 제조업 기반에 대한 전략적 활용 비전이 부재하며, 첨단기술과 생산기반 간의 수직 통합 전략이 부처별 단절 속에 파편화되어 추진되고 있음
- 첨단 제조업은 여전히 '산업구조 전환의 현장'으로 인식되지 못하고 있으며, 산업정책은 기술개발-생산-시장 간 연계 메커니즘을 제공하지 못하고 있음
- 경직된 규제체계와 사후 대응 중심 법제는, 융복합 신산업의 실증-사업화-시장확산 전 과정에서 병목으로 작동하고 있음

○ (인재양성 및 제도기반 구축) 정책 집행구조 분절성과 인재양성·활용 기반의 구조적 위기

- 산업정책 거버넌스는 부처 간 기능 중복, 중앙-지방 간 역할 불명확, 기획-집행-성과관리 단절 등으로 인해 통합 집행 구조가 부재
- 고급 이공계 인재 기반은 양적 축소(학령인구 감소), 질적 정체(이공계 기피), 경력설계 단절(보상체계 미비)이라는 삼중 위기를 겪고 있음
- 생애주기(진로탐색-고등교육-초기취업-재교육) 기반 인재양성 경로와 산업별 가치사슬에 기반한 직무별 인재 수급체계가 단절되어 있음

- 기술직 경력개발 경로 및 보상체제와 장기 재직 유인 구조가 부재하여, 고급 기술인력의 조기 이탈, 외부 유출, 기술 내재화 실패 등 산업생태계의 숙련 축적 메커니즘이 약화되고 있음

표 3-1 2020년대 글로벌 환경변화 속 우리나라 산업정책의 주요 도전과제

글로벌 환경변화	(2020년대-) 기술패권경쟁과 구조 전환 압력 속 산업·경제 전략의 대전환기 도래 탈세계화와 보호무역 확산, AI 기술혁명과 기술패권 경쟁 심화, 중국의 산업기술 고도화와 기술 추격 가속화 등	
구분	우리나라 주요 정책문제 및 도전과제	시사점
거시경제 및 무역 기반 형성	[산업정책-거시정책 연계의 체계적 부재] • 전략 부문 간 정책 단절: 산업-재정-금융-통상-외교 간 연계 메커니즘 부재 • 기능별 정책 분산: 전략산업 대응을 위한 공급망 협정, 수출규제, 기술외교 기능이 산업정책과 유리 • 정책금융/재정수단의 전략 부적합성: 고위험 R&D 및 첨단사업에 적합한 '미션 기반 재정·금융 연계' 미흡 • 전략적 경제 외교 결핍: 국가 간 기술표준·공급망 경쟁 구도 대응을 위한 산업외교 역량 미비	• 산업정책-거시정책 연계형 시스템 정비 → 전략기술 중심 자본 배분체계 재설계 • 산업 외교 체계 제도화 필요
기반 조성 및 공공투자	[전략 인프라 투자 역량 약화와 공공 수요 창출력 부재] • 공공 인프라의 구조적 공백: AI, 바이오, 반도체 등 전략산업 실증·공유 인프라 부족 • 정부의 수요자 역할 미흡: 초기 수요 창출·공공조달의 혁신 제품 개발 유도 기능 한계 • 분산 투자 구조 고착: 지자체 단위 경쟁과 정치 논리에 따른 중복·비정합 투자 확산 • 제도 실행력 저하: 예타·재정절차·조달제도 병목 및 다부처 협업 한계	• 정부의 '전략적 수요자' 기능 회복 및 전략성 강화 → 집적형 테스트베드 구축 • 예타·조달제도 개편 등을 통한 실행력 제고
기술 및 산업역량 강화	[전략기술에 대한 직접지원·생산기반 연계 미비] • 간접지원 프레임 고착: 보편적 조세감면·융자 위주, 전략기술 대상 직접 지원 구조 부재 • 제조-기술 연계 단절: 기술개발, 생산, 시장 간 수직 통합형 전략 부재 • 제조업의 전략적 역할 강조 한계: 첨단제조를 산업전환 플랫폼으로 활용하는 데 한계 • 규제 기반 대응력 미흡: 실증-인허가-확산을 포괄하는 선제적·전략적 규제 프레임 부재	• 전략기술군 대상 '직접지원형 정책 패키지'로 전환 → 제조 기반과 통합된 산업플랫폼 설계 • '산업혁신형 규제체계' 정립 필요
인재양성 및 제도기반 구축	[고급 인재 기반 붕괴와 산업정책 집행체계의 분절성] • 산업정책 집행체계의 분절성: 부처 간 중복·중양-지방 간 역할 충돌로 통합형 정책기획 및 집행 한계 • 인재 기반의 삼중 위기: 학령인구 감소, 고급 이공계 기피,	• 산업정책 추진체계 및 거버넌스의 통합적 재편 → 인재정책의

	경력경로 부재 등에 따른 기술인력 축적 한계 • 기술 인재유출과 내재화 실패: 보상 및 경력개발 경로 한계, 장기 재직 유인구조 미비, 단기성과 중심 인사시스템 등은 숙련 축적 기반을 제약	산업정책과의 연계성 및 전략성 강화 • 숙련 축적형 인재 경로 및 유인구조 제도화 필요
▼		
종합적 시사점	산업정책의 총체적 시스템 전환 필요성 대두 → 4대 핵심 축(거시정책 연계, 기반조성, 기술역량 강화, 인재·제도 기반)의 정책 한계는 단편적 제도 개선이나 부처 간 협업만으로는 해결이 어렵고, 정책체계 전반의 구조적 전환이 불가피한 상황	

○ 이상 살펴본 바와 같이, 우리나라 산업정책은 각 핵심 영역별로 구조적 제약과 정책 한계가 심화되고 있으며, 이는 단순한 기능 조정이나 부처 간 협업 강화만으로 해결될 수 없는 ‘총체적 시스템 전환(systemic transformation)’을 요구하고 있음

- 산업정책은 이제 국가 전략수단으로서 ‘거시경제 및 무역기반 형성’, ‘기반 조성 및 공공투자’, ‘기술 및 산업역량 강화’, ‘인재양성 및 제도기반 구축’의 동시적 전환이 요구되는 국가 실행구조 전반의 패러다임 전환 과제에 직면하고 있음

제4장

산업지원 정책 패러다임 전환 방향성 탐색과 전략과제 제안

제1절 | 거시경제 및 무역기반 형성 부문 전략과제 제안

제2절 | 기반 조성 및 공공투자 부문 전략과제 제안

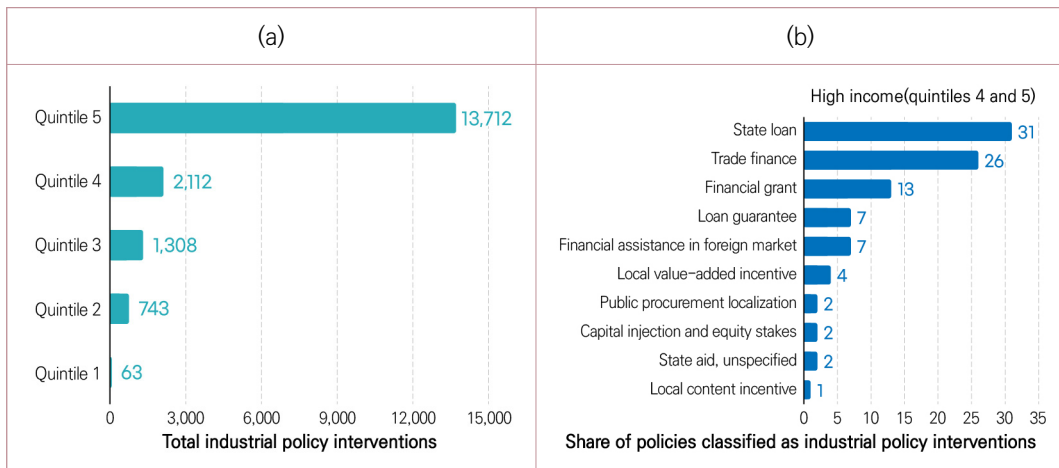
제3절 | 기술 및 산업역량 강화 부문 전략과제 제안

제4절 | 인재양성 및 제도 기반 구축 부문 전략과제 제안

제5절 | 정부와 국회의 역할 재정립 방향성 제안

- 탈세계화 시대에 주요국들은 자국 우선주의를 기반으로 산업경쟁력 강화를 위해 핵심 전략기술에의 직접 보조금과 세제 인센티브, R&D 투자 등을 확대하고 있어, 국내에서도 국가적 차원의 산업 경쟁력 제고를 위한 적극적·직접적 산업지원 정책으로의 전환이 필요
- 특히 2018년 이후 소득분위가 높은 선진국을 중심으로 경제안보와 일자리 창출을 위한 新제조기반 강화를 주 목적으로 산업·기술·통상·제도·인력 정책 등 다양한 정책을 활용하면서 산업정책이 강화되고 있음

그림 4-1 (a) 소득분위별 국가 산업정책 개입 건수(2010~2022)와 (b) 고소득(4~5분위) 국가의 산업정책 개입 종류별 비중



출처 : Réka Juhász et al.(2024)

- 이러한 세계적 추세 속에서 수출의존도가 높은 제조업 중심의 경제·산업 구조를 가진 우리나라도 지속가능한 성장과 산업구조 전환을 위해 적극적이고 전략적인 대응이 필요한 상황
- 이에, 기존 WTO 체제 하의 간접적 산업지원 방식에서 직접적이고 전략적 지원 방식으로 산업정책을 전환하고, 산업정책 패러다임 전환 과정에서 정부와 국회의 역할을 재정립할 필요가 있음
- 그러나, 우리나라 산업정책은 외부 환경변화와 내부 정책 추진체계 간 괴리가 증첩되는 상황 속에서, 지속가능한 성장과 산업구조 전환을 효과적으로 견인할 수 없는 구조적 한계에 직면함
- 특히 현재 산업정책은 개별 사업 중심의 집행, 부처별 기능 분절, 거시정책과의 연계 부족 등으로 인해 자원 배분의 전략성과 정책 추진의 일관성을

구조적으로 확보하지 못하는 상황에 직면해 있으며, 이는 산업구조 전환기 국가 전략 목표와의 정합성을 제약하고 있음

○ 이와 같은 문제는 단일한 제도 개선이나 개별 정책조정 수준의 접근이 아니라, 산업정책의 기획-집행-성과평가 전 주기를 아우르는 ‘정책 추진체계 전반의 기능적 재정렬과 전략적 재설계’, 즉 ‘총체적 시스템 전환’을 필요로 함

□ 산업정책의 실효성을 높이기 위해서는, 산업생태계 전반의 구조적 기반을 형성하는 다음 네 가지 핵심 정책 축—① 거시경제 및 무역 기반 형성, ② 기반 조성 및 공공투자, ③ 기술 및 산업역량 강화, ④ 인재양성 및 제도기반 구축—에 대해 정책 목표를 재구조화하고, 산업정책 패러다임 전환기에 부합하는 정책 방향성과 전략과제를 재정립할 필요가 있음

○ 이에 따라 본 장에서는 네 가지 핵심 정책 축별로, 기존의 구조적 제약을 극복하고 전략적 전환을 뒷받침할 수 있는 핵심 방향성과 정책적 고려사항을 제시하고자 함

제1절

거시경제 및 무역기반 형성 부문
전략과제 제안

- 우리나라 산업생태계를 둘러싼 구조적 변화는 산업정책을 재정·금융·통상·외교 등 거시정책 수단과 유기적으로 연계되는 통합적 정책수단으로의 재설계를 요구함
- 그러나 기존 산업정책은 개별 부처의 정책사업 단위로 운용되며 국가 거시경제 운용과 분리된 구조 속에서 전략적 실행력과 연계성이 결여되어 있어 다음과 같은 방향에서 산업정책의 전략적 위상 재정립과 정책 체계의 정합성 제고가 필요함
 - 산업정책 패러다임 전환기, 자원 재배분은 재정·금융·통상정책과의 재정렬을 통해서 전략적 일관성을 확보할 수 있으며, 이에 따라 산업정책은 독립된 부문 정책이 아닌, 거시경제 전략의 핵심 집행수단으로 전환되어야 함

① 산업정책-거시정책 정합성 제고를 위한 전략적 재구조화

- 산업정책은 독립된 부문 정책 범주를 넘어, 거시경제 전략의 핵심 실행수단으로 기능적 위상을 재정립할 필요가 있음
- 산업정책이 부처 단위로 분절 운영되고, 재정·금융·통상정책과의 연계성이 결여된 체계 아래에서는, 자원 배분의 전략성과 정책 효과의 누적성이 확보되기 어려움
- 이에 따라, 산업정책의 기획-예산-집행 전 과정은 거시정책 수단과 구조적으로 정렬되어야 하며, 이를 통해 산업정책은 국가 경제의 구조 전환과 전략 목표 달성을 위한, 국가 차원 전략체계에 체화된 정책수단으로 기능해야 함

② 전략산업 중심 자본 배분체계로의 전환 및 정책금융 혁신

- 현행 자본 배분 시스템은 보편적 유인체계에 기반한 정책금융과 재정지원이 주류를 이루며, 이는 기술 불확실성, 시장실패, 초기투자 회수 지연 등 전략산업의 특성을 충분히 반영하지 못함
- 또한, 기술개발, 설비투자, 시장 진입, 수출확산 등 전 주기에 걸친 정책금융 공급은 산업 성장의 핵심 기반이나, 현행 정책금융 체계는 기관 간 기능 중복과 단절로 인해 전략적 연계가 미흡함

- 따라서, 산업정책은 목적(미션) 지향적 자본 배분체계로 전환되어야 하며, 이는 전략산업의 기술 난이도, 산업적 파급력, 공급망 핵심성(기술 안보성) 등을 기준으로 자원의 선별적 집중이 가능하도록 설계되어야 함
- 아울러, 기술금융, 정책금융, 수출금융 등을 연계하는 전 주기 통합형 금융지원 플랫폼 구축 등이 요구되며, 전략적 가치 기준에 입각한 자원 배분체계가 병행되어야 함
- 그에 따라 재정과 정책금융 간 정합성 제고, 정책금융 간 기능적 연계성 강화, 부처 간 자원 배분 역할 정비 등 전주기 자금 생태계의 전략적 정렬이 필요함

③ 산업-통상-외교정책 간 전략적 연계성 강화

- 글로벌 기술패권 경쟁과 공급망 지형 변화는 산업정책의 외연을 통상·외교 영역으로 확장할 것을 요구함. 이 과정에서 산업정책이 더 이상 내수 중심 또는 기술개발 중심 정책으로 기능할 수 없음을 시사함
- 이에 따라, 산업정책과 통상정책은 전략산업 보호, 기술표준 협상, 기술유출 대응, 글로벌 R&D 협력 등에서 전략적 공동기획과 실행조정체계를 갖춰야 하며, 외교·통상정책과의 연계성을 보다 강화할 필요가 있음
- 이를 위해, 산업정책 수행 주체와 외교·통상 부처 간 기능적 연계성과 정책수단의 정합성을 보장하는 상시 조정 메커니즘 및 공동 전략 수립 플랫폼이 제도화되어야 함

④ 산업정책 기획체계 고도화 및 정책수단 간 연계성 강화

- 현재 산업정책은 기획-예산-집행-성과평가 전 주기에서 전략적 일관성과 기능적 연계성 확보에 한계를 보이고 있음. 이는 정책의 누적 효과와 자원 배분의 시의성 확보를 저해함
- 이에 정책기획 기능은 단순 예산 편성 기반 사업계획 수립을 넘어, 중장기 산업지형 변화 예측, 정책 효과 분석, 전략수단 간 우선순위 정렬 등을 포함하는 종합 전략 설계 기능으로 확장되어야 함
- 특히 기술정책, 인재정책, 지역 혁신정책, 통상정책 등과의 수평적 연계뿐 아니라, 중앙정부-지방정부 간의 수직적 정책 정렬 체계를 구축함으로써, 산업정책의 실행력과 전략성이 거버넌스 수준에서 담보되어야 함

- 이를 바탕으로, 산업정책은 기존 사후 대응형 지원정책에서 탈피하여, 경제환경 변화의 선제적 조정자이자 전략 방향 제시자로 기능 전환해야 하며, 산업전환 촉진을 위한 정책 목표와 정책수단의 통합 설계가 필요함
- 이러한 구조적 문제를 극복하기 위해, 과거 경제기획원 체제가 보여준 ‘전략기획-재정조정-정책조정’ 기능의 통합 경험을 참고할 필요가 있음. 과거 경제기획원은 성장전략-투자 우선순위-재정 배분을 포괄하는 기획·조정 중심 체제로, 정책 간 연계성과 실행력을 일정 수준 확보한 바 있음. 물론 당시 중앙집중형 체계는 일부 부작용도 동반했으나, 오늘날처럼 정책 복합성과 외부 불확실성이 높은 전환기에는, 국가전략 차원의 통합기획 역량 강화가 필요해 보임
- 궁극적으로, 산업정책이 고도화된 경제·기술 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해서는, 단순 부처 간 협업 수준을 넘어서는 거버넌스 차원의 전략적 설계와 통합 실행체계 구축이 핵심 전제조건임을 강조하고자 함

제2절

기반 조성 및 공공투자 부문 전략과제 제안

- 산업정책의 효과적 추진을 위한 기반 조성과 공공투자는 단순한 물리적 인프라 구축이나 공공사업 확대에 그치지 않고, 전략산업의 성장 여건을 구조적으로 형성하고 정부의 전략적 리더십을 구현하는 핵심 수단으로 재정의되어야 함
- 그러나 현재 우리나라 산업정책은 전략산업의 생산기반, 실증 기반, 수요기반을 포괄적으로 지원할 수 있는 공공투자체제와 정책 인프라 측면에서 구조적 미비점을 드러내고 있어, 전략적 공공투자 시스템으로의 전환을 추진할 필요가 있음
 - 현재 실증 인프라 부족, 공공조달 기능 미흡, 분산적 투자 구조 등은 전략산업의 시장 형성과 기술사업화의 병목 요인으로 작용하고 있음
 - 산업정책 패러다임 전환기에는 기반 조성과 공공투자를 통한 단순 공급 확대가 아닌, 시장실패 보완과 전략기술의 위험 완충 기능을 수행하는 전략적 공공투자시스템으로의 전환이 요구됨

① 첨단 산업 기반 형성을 위한 공공투자 확대 및 전략성 강화

- 기존의 공공 인프라 투자체제는 부처별·지자체별 분산 구조로 인해 전략성과 집적성에 한계를 보이고 있으며, 유사 기능의 중복투자와 혁신성 부족이 고착화되고 있음
- 향후 공공투자는 전략기술의 실증, 평가, 상용화를 위한 테스트베드·인증·조달 연계형 인프라로 기능을 전환해야 함. 이는 민간 투자가 진입하기 어려운 고위험·불확실 영역에서 정부가 초기시장과 기반을 조성하는 선도적 역할을 수행해야 함을 시사
- 특히, 전략산업 클러스터 중심 집적형 기반 투자 확대, 기술 수요-인프라 기능 간 연계성 확보, 지역 간 차별화된 인프라 전략 등이 통합적으로 설계되어야 함

② 수요 창출과 기술확산을 위한 인프라 조성 and 시장 창출 간 연계 구조 확립

- 기반 조성은 단순히 물리적 시설 제공이 아니라, 기술 실증 → 조달 연계 → 시장 진입까지 이어지는 전주기 시장 형성 구조 내에 통합되어야 하며, 공공은 수요자이자 리스크 완충자 역할을 적극 수행해야 함
- 특히 데이터, AI, 바이오, 반도체 등 첨단 분야는 실증 공간·시험 인증·규제 특례 등 제도적 기반과 물리적 인프라가 결합된 다층적 기반 조성체계가 필요하며, 이는 산업생태계의 구조적 진화를 견인할 수 있는 기반 체계로 기능해야 함

③ 정부의 전략적 수요자 역할 강화와 혁신 지향적 조달체계로의 전환

- 첨단전략산업의 경우, 기술의 불확실성·기술검증 단계의 리스크·표준 미형성(부재) 등이 복합되어 있어, 초기 수요자의 역할을 수행할 주체로서의 정부 리더십이 결정적으로 중요함
- 이에 따라 정부는 기술성 기반 조달체계 전환, 전용 재정·조달 기준 마련, 전략 산업기술(제품) 우선구매제도 설계 고도화 등을 통해 전략적 수요자이자 시장 창출자로 기능을 재정립해야 함

④ 공공투자의 전략성·집행력 제고를 위한 제도기반 혁신

- 현재의 예비타당성 조사 제도, 중앙-지방 예산 편성 체계, 다부처 공공사업 협의 시스템은 고위험 기반사업의 추진 속도와 민첩성을 저해하는 병목 요인으로 작동하고 있음
- 특히, 산업기술 실증 인프라와 같이 투자 회수기간이 길고 정량화가 어려운 분야의 경우, 기존 사업 평가 기준과 사업 추진 절차로는 정책 추진의 유연성과 적시성이 확보되기 어려움
- 이에 따라 공공투자의 목표설정-예산확보-사업집행 전 주기에 걸쳐 전략 산업 중심 특례 기준 도입, 중앙-지방 간 협력 플랫폼 구축, 사전 규제 완화 및 실행 제도 간소화 등 제도개편이 병행되어야 함

제3절

기술 및 산업역량 강화 부문 전략과제 제안

- 산업정책 패러다임 전환기, 기술 및 산업역량 강화를 위한 지원정책은 단순한 기술개발 장려나 보편적 인센티브 제공을 넘어, 전략기술 중심 선택과 집중형 지원체계 개편, 제조 기반과의 연계성 강화, 규제혁신을 포함한 포괄적 정책 체계로의 구조적 전환을 요구함
- 그러나 현재의 산업정책은 범용적 기술개발 유인체계에 집중되어 있으며, 전략기술에 대한 직접적이고 체계적인 지원체계, 제조와 연계된 수직적 통합전략, 규제에 기반한 실증·사업화 촉진 구조 등이 전반적으로 미흡한 실정으로 재구조화가 필요
 - 현재 체계는 고위험·고파급력 기술의 상용화 지연, 첨단제조 기반의 구조적 약화, 융복합 신산업의 성장 지체 등으로 연결되며, 기술경쟁력 확보 및 산업구조 전환의 핵심 병목으로 작용함
 - 따라서 기술개발-제조-시장 간 연계를 중심에 둔 정책 전환이 요구되며, 이는 보편적 간접지원 중심의 정책 프레임에서 벗어나 전략적 직접 지원 확대, 제조 기반의 전략성 강화, 규제체계 혁신 등을 포함하는 방향으로 재구조화되어야 함

① 전략기술·첨단 산업군·고성장 잠재기업 중심 직접지원 체계로의 전환

- 현행 산업지원정책은 세제 감면, 융자지원 등 간접적 유인에 집중되어 있으며, 이는 전략기술의 불확실성과 높은 개발위험을 고려할 때 효과적인 유인수단으로 기능하기 어려움
- 더불어, 산업지원정책은 그간 광범위한 기업군을 대상으로 단기·소액 중심의 보편적 지원을 제공해 왔으며, 이로 인해 자원의 전략적 집중이 미흡하고, 고성장기업에 대한 적시적 지원이 제한되는 한계가 지속됨
- 고성장기업 등은 기술혁신과 네트워크 파급효과를 통해 산업 전체의 역동성과 회복 탄력성을 증진시킬 수 있는 전략적 자산으로, 이들을 중심으로 한 정책지원은 산업정책의 외부효과를 극대화하는 데 핵심적임

- 이에 선별적 개입 원칙에 기반하여, 전략 기술군, 첨단산업, 고성장기업을 대상으로 직접 보조금 확대, 초기 수요 보장, 공공조달 연계형 사업화 지원 등을 통합한 전략적 정책 패키지를 마련할 필요가 있음
- 아울러 기술개발-검증-사업화-시장확산에 이르는 전주기를 아우르는 동태적 지원체계를 구축함으로써, 기업 생애주기별 병목 요인에 대응하고 유기적 전환을 지원하는 통합형 정책 플랫폼 정비가 요구됨

② 기술-제조-시장 간 통합 및 연계 고도화를 통한 제조 기반의 전략성 강화

- 기술개발 성과가 산업적 성과로 이어지지 못하는 주요 원인 중 하나는 생산 인프라 및 시장확산 단계와의 연계 부재에 있음. 특히 첨단제조 기반의 전략기술은 고정자산 투자에 대한 부담과 제조 기반 부족으로 인해 기술 성과가 실제 산업화로 연결되지 못하는 경우가 빈번함
- 이에 따라 전략기술의 생산 내재화를 위한 제조 기반의 재정의와 고도화가 필수적이며, 기술개발과 제조설비, 전문인력, 품질관리, 유통체계 등을 연계한 통합형 산업 플랫폼 구축이 정책적으로 추진되어야 함
- 이는 단순한 제조업 지원 차원을 넘어, 기술혁신과 산업화 간 연결고리를 강화하고, 기술 파급력을 극대화하는 전략적 산업 기반으로 제조 플랫폼을 재정비하려는 접근임

③ 산업혁신을 가로막는 규제체계 혁신과 융복합 산업 확산 생태계 조성

- 융복합 산업은 기술 실증-인허가-시장확산 전 과정에서 기존 규제체계의 구조적 병목에 직면하고 있음. 특히 사후 대응 중심의 현행 규제 접근 방식은 기술확산의 속도와 확장성을 크게 제약하고 있음
- 따라서 규제는 산업정책과의 전략적 정합성을 기반으로 사전적·예측형 시스템으로 전환되어야 하며, 기술개발 단계에서부터 규제 적용 가능성을 내재적으로 고려하는 체계가 요구됨
- 이를 위해 산업정책은 기술 실증 제도, 규제 샌드박스, 적합성 사전 검토제 등과 연계된 규제혁신 전략을 산업별·기술단계별로 구조화하고, 기술사업화의 전 주기를 지원하는 통합형 규제지원 인프라를 병행 구축해야 함
- 궁극적으로 규제개혁은 단순한 완화가 아니라, 기술확산을 촉진하고 산업의 전략적 전환을 유도하는 정책적 인프라로서의 규제체계로 설계되어야 하며, 산업정책과 규제정책 간 전략적 연계와 조율이 제도적으로 정착되어야 함

제4절

인재양성 및 제도 기반 구축 부문 전략과제 제안

- 산업정책의 구조적 전환을 효과적으로 추진하기 위해서는 기술, 자본과 더불어 고급 인재 기반과 제도 인프라의 전략적 정비 역시 필수적임. 산업지형의 급격한 변화 속에서 산업 수요에 부합하는 인재공급 체계와 정책 실행력을 뒷받침하는 제도 기반 확보는 산업정책의 성패를 좌우하는 핵심 요건으로 작용함
- 그러나 우리나라의 인재양성 및 제도 기반은 산업 전환기 요구에 대응하기에 한계가 있어 산업정책의 전략적 핵심축으로 재위치화할 필요
 - 인재양성 측면에서는 학령인구 감소, 이공계 기피, 고급 인재의 해외 유출 등으로 공급 기반이 약화되고 있으며, 제도 측면에서는 정책기획과 집행 간 연계 단절, 과도한 규제, 인허가 지연, 부처 간 이질적 집행체계 등이 산업정책의 전략적 실행을 저해하고 있음
 - 이러한 구조는 전략산업 육성과 산업생태계 고도화를 저해하는 요인으로 작동하며, 산업정책의 전주기 추진력을 약화시키는 핵심 문제로 지적됨
 - 따라서 인재 및 제도 기반은 기존의 보완적 수단이 아닌, 산업정책을 실질적으로 작동 가능하게 만드는 전략적 핵심축으로 재위치화되어야 하며, 다음과 같은 방향에서 정책 전환이 필요함

① 산업정책의 실행력 강화를 위한 제도 기반 재정비

- 산업정책이 실제 효과로 이어지기 위해서는 이를 뒷받침하는 법·제도적 기반이 체계적이고 일관되게 작동해야 함. 그러나 현재 산업정책 관련 제도는 다수의 개별 법령에 분산되어 있고, 부처 간 집행체계 또한 상이하여 정책 목표의 전략적 실행을 구조적으로 제약하고 있음
- 이에 따라 산업지원 관련 법령 체계 정비, 주요 전략산업과 관련된 인허가 절차의 간소화 및 집행 유연성 확보가 필요함. 특히 정책설계 단계에서부터 실행까지 전 주기에 걸쳐, 전략산업 특성을 반영한 특례 조항과 민첩한 제도운영 체계를 병행 구축해야 함

② 산업정책 추진 거버넌스의 통합·연계성 강화와 실행 주체 간 정렬성 강화

- 산업구조의 복합적 전환기에 직면한 오늘날, 산업정책은 더 이상 개별 부처의 단편적 실행을 통해 추진될 수 없음. 기술, 인재, 교육, 규제, 지역혁신정책 등 다양한 정책영역과의 수평적 연계뿐 아니라, 중앙정부-지방정부 간 수직적 연계, 민간-공공 간 실행기능의 유기적 조정이 요구됨
- 이를 위해 산업정책 거버넌스는 단순 협업 수준을 넘어, 정책 기능 간 통합적 배치, 정책 자원과 정보의 상호 연계, 정책 효과와 성과의 공유 체계 등을 갖춘 구조적 협력체제로 진화해야 함
- 특히 전략 산업 육성과 산업구조 전환 촉진을 위한 정책이 유기적으로 작동하려면, 기획-예산-집행-성과평가 전 주기에 걸쳐 거버넌스 기능이 통합되어야 하며, 정책 주체 간 책임과 권한이 명확히 설정되어야 함
- 민간부문과의 전략적 파트너십도 병행 강화되어야 하며, 정부는 규범 설계자이자 조정자로서, 민간은 기술혁신과 실행의 핵심 주체로서 상호보완적 역할을 할 수 있도록 제도화하는 것이 필요함

③ 생애주기-가치사슬 기반 인재정책 체계로의 구조적 전환

- 현행 인재정책은 전공 계열 중심의 인원 확충에 초점을 맞추고 있으며, 산업현장에서 요구되는 세분화된 직무 역량 및 기술축적 흐름과 괴리를 보이고 있음. 고교-대학-취업-경력 형성-전환의 전 과정이 단절적으로 운영되면서, 고숙련 인재의 경력 축적과 산업 내 내재화가 어려운 구조가 고착화되고 있음
- 특히 전략산업의 기술발전은 기획-설계-제조-품질-인허가 등 가치사슬 전 단계에서 직무가 고도화·분화되고 있음에도 불구하고, 직무별 수요와 역량 요구에 기반한 직무-역량-경력 기반 인재양성체계는 아직 체계적으로 구축되지 못하고 있음
- 이에 따라 산업별 가치 사슬상 핵심 직무를 중심으로, 해당 직무에 요구되는 기술 역량, 숙련도, 경력 단계를 정밀하게 분석하고, 이를 기반으로 한 맞춤형 인재 유입-양성-정착-전환 체계를 설계해야 함
- 또한 고숙련 기술직무에 대한 축적형 경력 경로(예, 기술 마스터 트랙, Technical Fellow 제도 등), 성과·숙련 기반의 차등 보상체계 등을 병행함으로써, 숙련의 내재화와 장기적 인력 정착을 유도하는 제도적 기반이 확립되어야 함

④ 산업 수요 기반 인재정책 실행체계 및 거버넌스 혁신

- 인재정책의 설계가 산업 수요에 정합되기 위해서는, 기획-운영-조정 전 과정에서 부처 간 기능 정렬과 전략적 정합성이 확보된 통합형 실행체계가 전제되어야 함
- 현재는 교육부, 산업부, 과기정통부, 고용부 등이 각기 다른 기준과 목적하에 사업을 개별적으로 운영하고 있으며, 산업정책과의 구조적 연계가 미흡함
- 이로 인해 진로 탐색-기초 교육-현장 정착-역량 전환에 이르는 전주기 인재 순환 구조가 단선화되어 있고, 정책 간 목표·대상·수단의 분절성으로 인해 정책 효과의 누적성과 지속가능성이 제약되고 있음
- 따라서 직무-역량 기반 인재 기준체계를 정립하고, 이를 중심으로 부처 간 공동기획, 자원 연계, 실행 조정이 가능한 통합 거버넌스 플랫폼이 필요함
- 이 플랫폼은 산업기술 로드맵과 연계되어야 하며, 산업별 인력 수요 분석-직무 정의-역량 설계-인재 공급-고용 매칭-전환 지원에 이르는 정책 전주기의 전략적 정렬을 가능케 해야 함
- 아울러 산업계, 교육계, 정부 간 민관 공동기획과 실행구조를 제도화함으로써, 산업정책과 연계된 인재정책을 국가전략 핵심축으로 재정립할 필요가 있음

제5절

정부와 국회의 역할 재정립
방향성 제안

- 산업정책 패러다임 전환을 위해 앞서 제시한 전략과제들의 실행을 위해 정부는 산업정책의 기획자를 넘어, 선도 투자자, 수요 창출자, 위험 완충자, 시장 형성자로서의 역할을 재정립해야 하며, 각각의 역할에 대해 다음과 같이 제안하고자 함

① 첨단·전략 산업 인프라 구축을 위한 정부 주도의 선도적·적극적 투자 확대

- (정부 주도의 AI·에너지 핵심 인프라 투자) 국가 산업 경쟁력 강화와 경제안보를 목적으로 한 적극적 산업정책 체제로의 전환 과정에서, AI 혁명과 탄소중립에 따른 산업구조 전환에 필수적인 AI 및 에너지 관련 대규모 핵심 인프라에 대한 정부 주도의 적극적 투자 필요

- 미국 트럼프 행정부는 향후 4년간 AI 인프라 구축을 위해 5천억 달러(약 700조 원)를 투자하는 ‘Stargate(스타게이트)’ 프로젝트를 발표했으며⁵⁷⁾, EU는 2천억 유로(약 300조 원) 규모의 공공·민간 투자를 유도하기 위한 ‘InvestAI 이니셔티브’를 출범시키는 등 주요국들은 이미 정부 차원의 AI 관련 대규모 인프라 투자를 계획하고 있음
- AI 확산과 탄소중립 전환 과정에서 전력 수요가 급증하면서 안정적이고 청정한 전력을 공급할 수 있는 전력망 인프라 구축 필요성이 증가함에 따라 주요국들의 전력망 투자가 확대되고 있음. 미국은 2021년 ‘인프라투자법 (Infrastructure Investment and Jobs Act, IIJA)’ 등을 제정하여 전력망 현대화 및 재생에너지 송전을 위해 730억 달러를 투자하기로 하였으나, 2023년에만 송배전 인프라에 786억 달러를 지출하여 2026년까지 5,780억 달러의 투자가 더 필요할 것으로 전망됨⁵⁸⁾. 중국 또한 급증하는 재생에너지 송전을 위해 초고압 송전망과 대용량 에너지저장 설비 구축에 2025년에만 6,500억 위안(약 890억 달러)을 지출할 계획으로 중국 내 전력망 투자 규모가 증가하고 있음⁵⁹⁾

57) The Guardian(2025.1.21.), ‘Trump unveils \$500bn Stargate AI project between OpenAI, Oracle and SoftBank’, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/jan/21/trump-ai-joint-venture-openai-oracle-softbank>

58) ASCE(2025), 2025 Report Card for America’s Infrastructure-Energy’, <https://infrastructurereportcard.org/cat-item/energy-infrastructure/#:~:text=Card%20infrastructurereportcard,Much>

- 국내에서는 특정 지역을 중심으로 재생에너지 보급이 확대되면서 이에 필요한 전력망 구축이 적기 되지 않아 수년 전부터 전력망 문제가 심화되어 온 바 있어, 전력망 확충을 위한 대책 마련과 투자 확대가 시급한 상황(정훈 외, 2023)
- 과거 1960년대 이후 고속도로와 발전소 등 물리적 제조 인프라 구축과 1990년대 이후 초고속 인터넷망과 국가정보통신망 등의 정보 인프라 구축을 위한 전략적 공공투자를 통해 산업화·수출주도형 성장을 견인한 것과 같이, 현재와 같은 경제·산업의 패러다임이 전환되는 시기에 첨단·전략 산업 분야에서의 산업 경쟁력 제고를 위해 필수적인 AI와 에너지 관련 인프라에 대한 정부 주도의 선도적이고 전략적인 투자를 통해 국가 경제성장을 재견인할 필요

② 정부의 시장 공급자 및 수요자 역할 병행을 통해 신산업 육성 기반 마련

- 첨단, 청정기술 신산업 활성화를 위해 정부는 에너지를 비롯한 신산업 분야에서 직접투자 및 생산에 참여함으로써 초기 공급 기반을 구축하고, 수요 측면에서도 공공조달 등을 통해 해당 산업의 수요처가 됨으로써 신제품·신기술의 초기시장을 형성하여 산업생태계가 선순환될 수 있도록 마중물의 역할을 할 필요가 있음
 - 에너지 분야의 경우 정부와 공기업을 중심으로 재생에너지 등의 청정에너지 발전 사업에의 투자를 확대하고 청정 전력 공급을 증가시킴으로써 신산업 초기시장의 기본적인 공급을 보장하여 민간의 참여를 유인할 수 있음
 - 또한, 전기차, ESS와 같은 신산업 제품을 정부가 대규모로 구매하거나 공공서비스에 활용함으로써 해당 산업의 초기 수요를 창출하고 민간의 시장 참여와 산업생태계 구축에 기여할 수 있어 공급자 역할뿐 아니라 수요자 역할 병행 필요
- (에너지 분야 전략적 공급자 역할 재정립) 공공재적 성격과 국가안보 연계성, 장기투자 특성 등으로 정부의 개입과 공급자 역할이 불가피한 에너지 분야의 경우, 최근 탄소중립 경제로의 전환 과정에서 청정에너지 확대를 위한 정부의 공급자적 역할이 강화되고 있어 국내에서도 에너지 신산업을 전략 산업화하기 위해 정부의 전략적 역할 재정립 필요

59) Bloomberg(2025.1.14.), 'China State Grid Plans Record \$89 Billion Spend Amid Green Surge', <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-01-15/china-state-grid-plans-record-89-billion-spend-amid-green-surge>

- 에너지는 국민 생활과 산업활동에 필수적인 기초 인프라로 공공재적 성격을 가지고 있으며, 국가 안보와 직결되는 전략적 자산으로 인프라 구축과 운영에 수십 년이 소요되어 장기 투자가 필요함에 따라 정부의 개입과 공급자 역할이 불가피함. 또한, 최근 청정에너지 기반 경제로의 선도적 전환과 청정에너지 산업 주도권 선점을 위해 주요국들은 정부개입을 강화하고 투자를 확대하고 있음
 - 국내에서는 ‘전력수급기본계획’과 ‘장기천연가스수급계획’ 등의 법정 에너지 계획을 통해 에너지 수요에 맞는 공공 주도의 공급 방향을 결정하고 관련 설비 확충 계획을 수립하고 있으며, 에너지 공기업을 중심으로 에너지를 공급하고 에너지 가격을 시장이 아닌 정부가 결정하는 등 정부가 에너지 공급자로서의 주도적 역할을 하고 있음. 향후 전력시장 구조 개편을 통해 시장 중심 전력산업으로의 전환은 필요하나, 에너지 신산업 활성화 관점에서 정부의 공급자 역할을 전략적으로 강화할 필요
 - 특히, AI 확산에 따른 전력 수요 증가뿐만 아니라 탄소중립 사회로의 전환 과정에서 청정에너지 산업의 산업적 중요성이 증대되고 있는 점을 고려할 때, 수소와 에너지 저장(ESS), 차세대 배터리 등 국가 전략 산업화가 필요한 에너지 신산업 기술개발에 R&D를 집중 투자하고 신산업 초기 공급을 보장하는 등의 역할을 강화할 필요
- **(에너지 신산업 수요자 역할 강화)** 이차전지와 ESS 등 에너지 신산업 육성을 위해 정부가 국내 산업 제품을 구매하는 수요자로서의 역할을 강화하여 초기시장을 창출할 필요가 있으며, 이를 위해 가격·비용 관점이 아닌 국산 제품을 기준으로 하는 혁신지향적 공공조달 제도로의 개선이 필요
- OECD(2022)에서는 [표 1-1]에서와 같이 신시장 형성과 초기 수요 창출을 위해 수요 측면의 정책 수단이 활용될 수 있는 것을 설명하고 있으며, 특히 녹색 산업정책은 수요 측면의 도구가 중심적 역할을 하는 특징이 있음⁶⁰⁾
 - 특히 녹색 산업의 대표적이라 할 수 있는 청정에너지 신산업의 경우, 초기시장 제품의 가격 경쟁력은 낮고 장기 안정성을 보장하기 어려우므로 정부가 선도적으로 신산업 제품을 구매함으로써 초기 수요를 창출하여 기업들의 초기 판로를 열어주고, 산업생태계 구축 기반을 마련해줄 필요가 있음

60) 정훈 외.(2024)에서 전문가와 난감축 산업계 종사자 모두 저탄소/탈탄소 제품 초기시장 창출이 중장기적으로 가장 중요한 이슈임을 지정한 것을 통해서도 확인 가능

- 이같이 정부가 공공조달 등을 통해 신산업 제품, 혁신 제품 등을 대규모 구매할 경우, 기업들에게는 비즈니스 모델(BM) 검증이 용이해지고, 불확실성이 큰 신기술이라 하더라도 공공 납품을 위한 양산을 추진하면서 단가 절감과 품질 개선을 통해 민간 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있음

③ 전략산업 육성과 보호를 위한 국가 전략 및 산업정책 실행 주체로서 위상 강화

- 전략기술 기반 산업은 기술패권 경쟁과 산업안보의 핵심이자, 국가 경제의 구조 전환과 장기적 생산성 제고를 위한 전략적 자산임
- 이에 따라 산업정책은 단순한 민간 유인형 정책에서 벗어나, 정부가 전략산업의 선별적 육성과 보호에 능동적으로 개입하는 실행 주체로 기능해야 하며, 이는 제도·법제·정책수단의 근본적 전환을 필요로 함
 - 국회 역시 정책기획-집행-조정-사후평가에 이르는 전 과정에서 입법, 재정, 감시 기능을 넘어, 전환적 정책조정자 및 거버넌스 설계자로 위상을 재정립할 필요가 있음
- 정부는 다음과 같은 방향에서 전략산업 육성·보호를 위한 정책 체계와 제도적 기반을 구조적으로 재정비해야 함
 - (보편주의 패러다임의 한계 극복과 선별적 개입 원칙 정립) 산업정책은 보편적 유인 중심의 지원체계에서 탈피하여, 전략적 가치, 기술 파급력, 자립 필요성을 기준으로 선별 지원대상과 범위를 명확히 구분하는 정책 철학을 재정립해야 함
 - (전략산업을 산업안보 영역으로 전략적 재위치화) 반도체, 배터리, AI, 바이오 등 첨단전략산업 분야는 단순한 시장 논리로부터 분리되어, 국가안보, 경제 주권, 공급망 안정성 등을 기반으로 다뤄져야 하며, 이에 대한 국가 차원의 보호·감시·조정 체계가 병행되어야 함
 - (전략기술 자산의 공공성 강화와 정부개입 정당화) 전략기술은 산업 경쟁력 제고뿐 아니라 공공재적 성격을 갖는 기술자산으로, 이에 대한 공공투자와 제도적 지원은 시장실패 보완을 넘어 국가 전략 달성을 위한 선도적 기능으로 재정의될 필요가 있음
- 이를 위해 정부는 ▲전략산업 중심 직접지원 체계화, ▲기업·기술 선별 역량 고도화 및 평가체계 정비, ▲전략산업 보호 및 산업안보 체계 강화, ▲정책금융·기술금융 통합·연계 체계 마련, ▲국가 산업정책 기획 시스템 재구축 등을 실행할 필요가 있음

④ 산업구조 전환기 전략적 ‘전환 설계자’이자 ‘촉진자’로서의 역할 전환

- 글로벌 공급망의 불안정성, 디지털 전환, 탄소중립 등 외생적 환경변화는 산업 간 자원의 동태적 재배분을 필연적으로 요구하고 있음. 과거의 수동적 산업 보호 정책에서 벗어나, 정부는 산업구조 전환의 촉진자로 기능을 이행해야 함
 - 공급 과잉·기술 노후화·시장 경쟁력 상실 등으로 구조적 침체에 직면한 산업은 단순히 도태되기보다는, 전략기술 기반 산업으로의 ‘전환 대상’으로 재정의되어야 함. 이에 정부는 이러한 산업 구조조정을 기술·노동·자본의 ‘전환 메커니즘’ 구축을 통해 유도하는 공공적 조정자로 기능해야 함
 - 우리나라 산업정책은 오랫동안 ‘기업 내부 성과 향상형(Within instruments)’ 정책수단에 집중해 왔으며, 산업 간 자원 흐름을 촉진하는 ‘기업(산업) 간 자원 재배치형(Between instruments)’ 정책수단(즉, 창업·퇴출 촉진, 노동 이동 유도, 자본 재배분 설계 등 수단)은 상대적으로 미흡한 구조였음
- 고도화된 산업 전환기 쇠퇴 및 사양산업을 단순 구조조정 대상으로만 볼 것이 아니라, 전략산업으로의 연결 가능한 자산(노동력, 기술, 설비, IP 등)을 보유한 ‘전환 자원(자산)’으로 재구조화해야 하며, 이를 위한 제도적 기반이 마련되어야 함
 - (단순 구조조정에서 전략적 자원 재배치로 정책 접근 전환) 기존 산업정책은 비효율 산업의 자연도태 또는 시장 중심 구조조정에 초점을 두었으나 고도화된 산업 전환기에는 사양산업을 단순히 퇴출 대상으로 보지 않고 전략산업으로 연결 가능한 전환자원으로 인식할 필요가 있음
 - (기술 내재화와 자원 재배치 중심 산업구조 전환 메커니즘 정립) 산업 간 이행은 개별 기업의 선택이나 시장 자율성에만 의존해서는 효과적인 자원 재배치가 이루어지기 어려움. 이에 사양산업과 전략산업 간 이행을 단순한 시장 퇴출과 구조조정이 아닌, 지식, 숙련, 자본의 ‘재배치’와 ‘내재화’로 연계하는 공공 주도형 산업구조 전환 전략이 필요함
 - (효율성 중심에서 전략성 중심으로의 자원 재배분 제도화) 전통적인 산업정책이 자원의 효율적 배분에 중점을 두었다면 산업 전환기에는 전략적 가치에 기반한 자원 재배치를 핵심 원칙으로 설정해야 함. 전략산업 육성에 필요한 자원은 기존 저생산성 산업의 구조조정을 통해 확보될 수 있으며, 이 과정에서 정부는 단기 위기 개입을 넘어 중장기적 자원 조정자로 기능해야 함

- (산업전환 대상의 식별과 정책개입 정당화 원칙 수립) 전환기 산업정책의 실효성을 확보하기 위해서는 사양산업과 전략산업 간 구조적 연결성을 분석하고 전환 대상과 보호 또는 지원대상 산업의 구분 기준을 명확히 해야 함

○ 그에 따라 정부는 산업구조 전환을 위한 기능통합형 정책 패키지(예, ▲산업전환 유도형 목적형 펀드 마련, ▲산업전환 보증 및 정책보험 제도 고도화, ▲전직·재교육 연계형 보상체계 마련, ▲산업 간 자산·기술 재배치 플랫폼 구축 등)를 마련하고, 산업구조 전환 설계 기능의 제도화를 도모할 필요가 있음

□ 산업 전환기에는 정부의 역할 전환과 함께, 국회 역시 단순한 법률 제정 및 예산 심의기관을 넘어 제도 설계자이자 정책 집행체계의 감시·조정자로서의 기능을 재정립할 필요가 있음⁶¹⁾

① 산업정책 패러다임 전환을 위한 입법적 기반 강화

○ 기존 보편주의 패러다임의 한계를 극복하고, 기술 자립성·전략성·공공성을 기준으로 한 전략산업 선별 원칙을 입법화함으로써, 정책의 정당성과 일관성을 제고해야 함

○ 중복·비효율적 지원사업 정비와 함께, 정책자원의 전략적 집중을 제도적으로 가능하게 하는 분류 기준·우선순위 설정 법제화 필요

② 경제안보 기반 법체계 정비를 통한 국가전략산업의 법적 위상 재정립

○ 국회는 반도체, AI, 배터리, 바이오 등 핵심 기술 산업을 산업안보의 전략자산으로 재위치화하고, 이에 대한 제도적 기반 마련을 통해 정부개입의 제도적 정당성을 강화해야 함

○ 아울러 공급망 안정성, 기술 보호, 전략기술 관리 등을 위한 경제안보 기반 법체계 정비에 적극 나서야 함

61) 아울러 본 절에서 제시한 국회의 역할은 산업정책 전환기의 법제도적 기반 정비와 정책 실행 거버넌스 강화를 위한 방향성을 중심으로 간략히 정리한 것으로, 보다 구체적인 입법 과제와 도출, 국회 내 정책조정 및 감시 기능의 정비방안, 이해관계자 참여 기반의 제도화 방안 등은 추후 후속 연구를 통해 심층적으로 고찰하고자 함

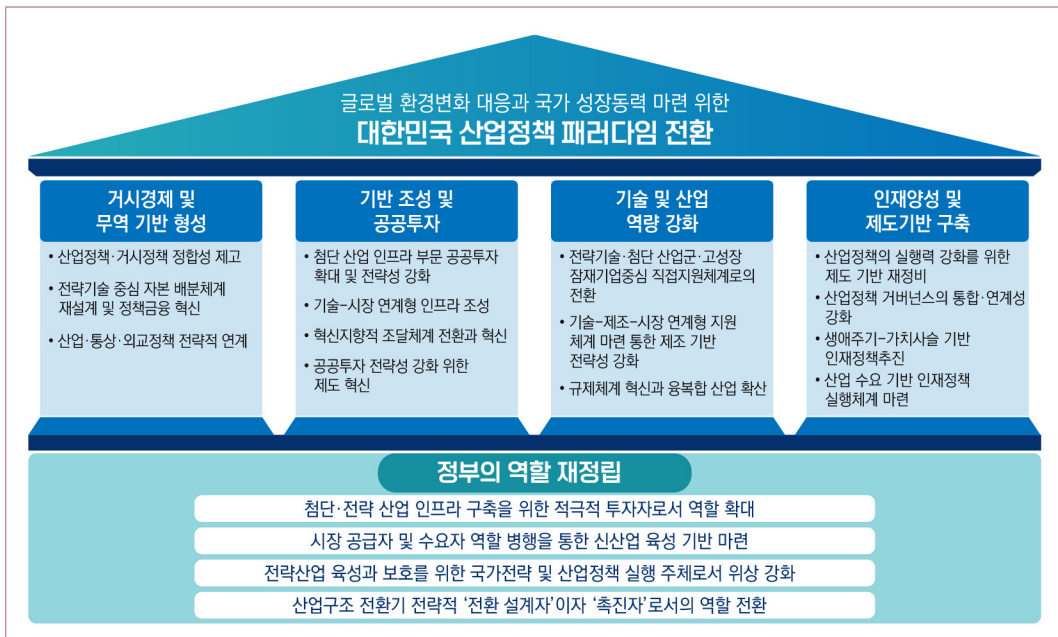
③ 정책 전 주기 거버넌스에 대한 감시 및 조정 기능 확대

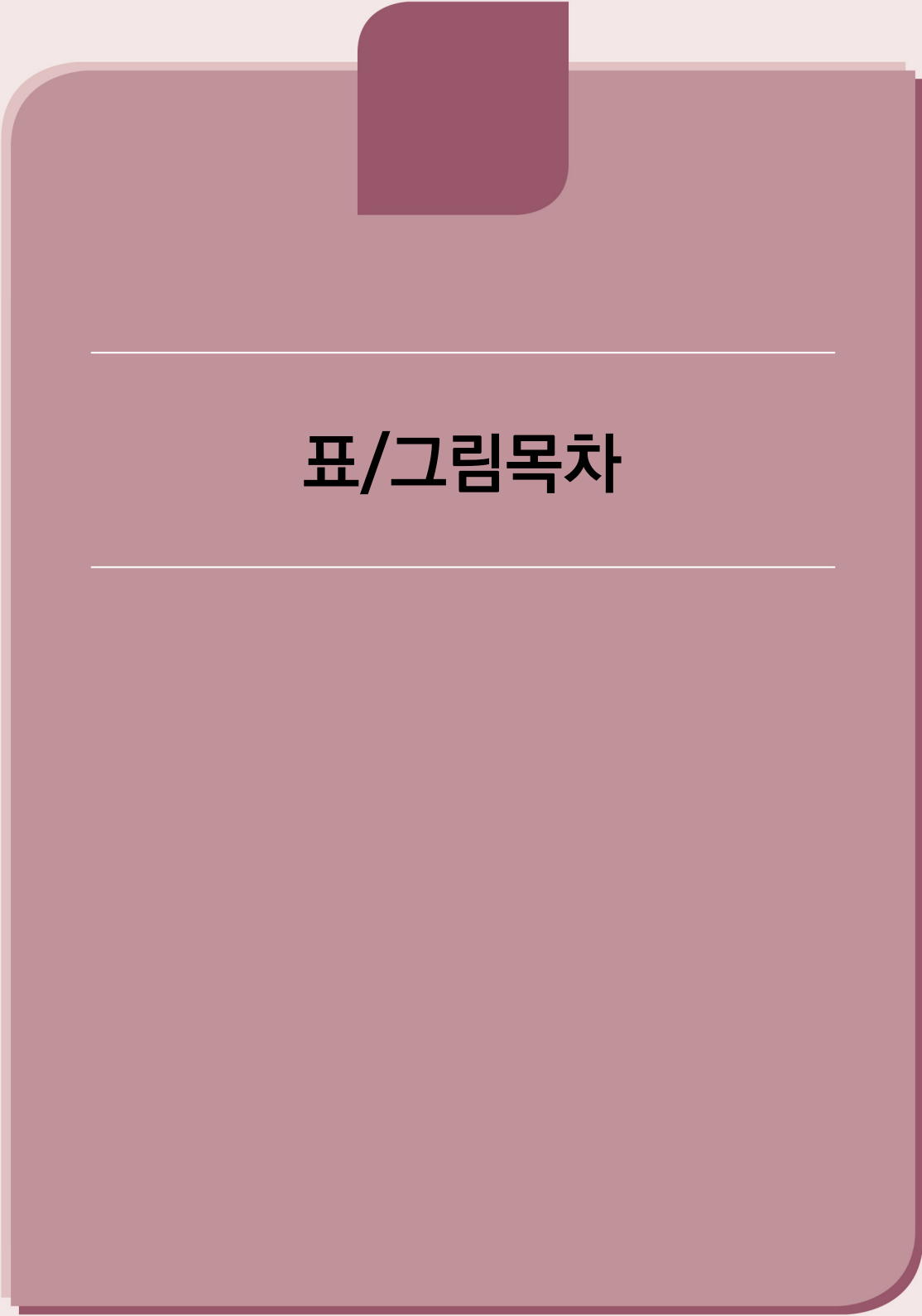
- 산업정책의 기획-집행-평가 전 주기에 걸쳐 정책 일관성, 실행력, 책무성 확보를 위한 감시 체계를 강화해야 하며, 특히, 예산심의 권한을 활용해 전략산업 분야의 중장기 정책 패키지 실행력을 확보하는 데 기여해야 함

④ 산업 전환기 사회적 수용성 제고를 위한 중재자 기능 강화

- 산업 구조조정, 전략산업 전환 과정에서 발생할 수 있는 지역·산업·노동계 갈등에 대한 사회적 합의 형성을 지원하고, 다양한 이해관계자의 참여를 보장하는 민주적 거버넌스 설계 및 제도적 기반 마련을 통해 산업전환의 사회적 수용성을 높여야 함

그림 4-2 산업정책 패러다임 전환을 위한 주요 전략과제 제안





표/그림목차

[표 1-1] OECD(2022)의 산업정책 분류체계와 개념	7
[표 2-1] 시기별 예금은행의 무역금융 공급 추이	20
[표 2-2] 시기별 관세율 추이	25
[표 2-3] 1960-1980년대 산업정책의 특징과 주요 정책수단	31
[표 2-4] 공적자금 및 국가재정의 규모 추이(단위: 조 원)	39
[표 2-5] 해당 시기 7개 업종 빅딜 추진 결과	42
[표 2-6] 한국의 시대별 특성과 주요 중소기업정책	45
[표 2-7] 역대 정부의 성장동력 정책과 주요 분야 설정(2000년대 이후)	48
[표 2-8] 1990년~2010년대 기능 중심 산업정책 예시	49
[표 2-9] 1990-2010년대 산업정책의 특징과 주요 정책수단	53
[표 3-1] 2020년대 글로벌 환경변화 속 우리나라 산업정책의 주요 도전과제	89

[그림 1-1] 한국의 수출 및 수입 변화 추이(1960~2024년)	3
[그림 1-2] (a) 국내 경제성장률 추이 및 (b) 전산업 생산 증가율 추이	4
[그림 1-3] 본 연구의 개념적 분석 틀	9
[그림 1-4] 본 연구 내 산업정책 변천 과정 고찰을 위한 시기적 구분 기준	10
[그림 2-1] 수출 금액 1달러당 수출업자 실질소득	18
[그림 2-2] 무상원조·차관·직접투자 도입액 추이	21
[그림 2-3] 법인기업의 유효한계세율 추이	26
[그림 2-4] 우리나라 민간 및 공공 부문 R&D 투자 추이	28
[그림 2-5] 우리나라와 OECD 국가(평균)의 GDP 대비 R&D 세액공제 규모 비교	47
[그림 2-6] 1870년 이후 세계 무역 개방도 변화 추이	57
[그림 2-7] (a) 전 세계 산업정책 개입 건수 추이, (b) 전 세계 신규 무역제한 조치 건수	58
[그림 2-8] 한국과 중국의 (a) 산업기술 격차 추이(2013~2023년) 및 (b) 핵심과학기술 격차(2010년 및 2020년)	60
[그림 2-9] (a) 2021년 세계 청정기술 제조 용량의 국가별 비중과 (b) 국가별 세계 전기차 수출량 ..	61
[그림 3-1] (a) 국내 GDP 전망경로 및 (b) 제조업 생산·출하 증감률 추이	65
[그림 3-2] (a) 글로벌 반도체 시장 전망('23.Q2) 및 (b) 한국 시스템 반도체 점유율 전망	67
[그림 3-3] 세계 주요국의 반도체 시장 점유율 추이(2017~2023)	67
[그림 3-4] 한국-중국 반도체 분야별 기술 수준 비교(2022년 및 2024년)	68
[그림 3-5] 국내 3대 석유화학사 합산 영업실적 추이	69
[그림 3-6] (a) 글로벌 철강 과잉 생산능력 추이 및 (b) 한국 조강생산량 변화	70
[그림 3-7] 우리나라 AI 인프라 부족 기업 규모 추이	77
[그림 3-8] 글로벌 전력 수요 전망	78
[그림 3-9] 선진국 산업정책 수단 활용 빈도 분포	82
[그림 3-10] 신산업 규제 애로개선사항 추이('19년 → '23년)	84
[그림 3-11] 우리나라 이공계 인재 유출 추이	86
[그림 4-1] (a) 소득분위별 국가 산업정책 개입 건수(2010~2022)와 (b) 고소득(4~5분위) 국가의 산업정책 개입 종류별 비중	93
[그림 4-2] 산업정책 패러다임 전환을 위한 주요 전략과제 제언	111

참고문헌

1. 문헌 자료
2. 온라인 자료
3. 보도자료 및 신문기사

참 고 문 헌

1. 문헌자료

- 강희우. (2019). “기술개발 지원을 위한 공공조달시장 개선 방안”. 한국조세재정연구원.
- 경희권 외. (2022). “글로벌 산업지형 변화에 대응한 전략산업 발전 방안”. 산업연구원.
- 경희권 외. (2024). “첨단전략산업 생태계 강화를 위한 기술금융 혁신 방안 연구”. 산업연구원.
- 과학기술정보통신부. (2024). “국가연구개발사업 예비타당성조사 제도 개편방안(안)”.
 과학기술정보통신부.
- 곽상경. (1997). “대통령의 경제학”. 문화일보.
- 구현우. (2019). “박정희는 시장주의자였는가?: 한국 보수주의의 정치적 기원과 그 한계”.
 행정논총, 57(4), 129-163.
- 구현우. (2019). “박정희는 왜 산업화 정치에 몰입했는가?: 산업화 정치의 잃어버린 연결고리를
 찾아서”. 행정논총, 57(3), 117-148.
- 구현우. (2020). “박정희 정권기 정치와 행정의 관계: 산업화 정치와 관료제의 자율성을 중심으로”.
 행정논총, 58(2), 73-103.
- 국민호. (2008). “한국의 경제 위기와 발전국가 모델”. 사회와이론, 213-249.
- 국회미래연구원. (2025). “산업 금융지원 체계 개선 정책토론회 자료집”.
- 국회예산정책처. (2025.3). 「NABO 경제동향 & 이슈」, 제134호.
- 권자경. (2011). “산업화 경로의 결정요인 분석 정부고속도로 건설의 국가 자율성을 중심으로”.
 한국행정학회 동계학술발표논문집.
- 김경미. (2017). “발전주의 국가의 적응: 한국의 사례”. 한국정치연구 (Journal of Korean
 Politics), 26(3), 87-112.
- 김광석, & 김준경. (1995). “경제발전의 종합평가: 한국경제 반세기 역사적 평가와 21세기
 비전”. 한국개발연구원.
- 김광석. (1988). “수입 자유화의 경제적 효과와 산업조정정책”. 한국개발연구원.
- 김근세. (2005). “김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증 분석”. 행정논총 (Korean Journal of
 Public Administration), 43(2), 33-62.
- 김대식 외. (2020). “공공혁신구매 목표비율제도 도입 연구”. 조달청 연구용역보고서.
- 김동수 외. (2024). “신산업정책 연구. 미-중 전략경쟁 시대 신 산업정책”. 경제인문사회연구회.
- 김선교. (2025). “AI로 인한 전력 수요의 폭발적 증가와 대응방안”. 한국과학기술기획평가원.
- 김선우, 이일한, 배종태, & 이정희. (2021). “중소기업정책 60 년사 고찰: 기술 분야를

- 중심으로”. 중소기업정책연구, 6(1), 1-32.
- 김성준. (2012). “한국 원자력 기술 체제 형성과 변화”, 1953-1980. 서울대학교.
- 김수강. (2024). “한국 석유화학산업의 넷제로 로드맵”, NEXTgroup
- 김인영. (2008). “한국의 발전국가론 재고: 1997 년 외환위기 이후 발전국가의 변화와 특징: 1997 년 외환위기 이후 발전국가의 변화와 특징”. 한국동북아논총, (47), 183-204.
- 김일영. (1999). “1960 년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물적 기초의 형성을 중심으로”. 한국정치학회보, 33(4), 121-143.
- 김정렬. (2006). “최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사”. 랜덤하우스 중앙.
- 김정주. (2020). “인프라 투자 확대를 위한 정부 기금 활용 방안”. 한국건설산업연구원.
- 김종기 외. (2024). “산업의 디지털 전환 현황과 혁신 활성화를 위한 연구”. 산업연구원.
- 김준경. (1993). “정책금융의 재원 조성 개선방안”. 한국개발연구원.
- 김태윤, & 조예진. (2018). “예비타당성조사제도의 타당성에 대한 연구: 예비타당성조사의 지침을 둘러싼 쟁점”. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 56(2), 279-311.
- 김호원. (2016). “신산업정책의 필요성과 과제”, 경제논술, 제55권 2호 정책포럼.
- 김흥규, & 이병철. (2024). “미중 기술패권 경쟁과 한국 반도체 산업 동향”. 국가전략, 30(4), 5-32.
- 대한상공회의소. (2023). “신산업 규제 개선 현황과 과제”.
- 류상영. (1996). “박정희 정권의 산업화전략 선택과 국제 정치경제적 맥락”. 한국정치학회보, 30(1), 151-179.
- 류석춘, & 왕혜숙. (2007). “외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적자금을 중심으로: 공적자금을 중심으로”. 한국사회학, 41(5), 64-97.
- 문돈. (2017). “WTO는 보호주의를 억제할 수 있는가? 글로벌 금융위기, 보호주의, 그리고 WTO”, 아태연구, 제24권 제3호
- 박기형. (2023). “금융 영역화와 1960~ 70 년대 한국 자본주의 발전”. 한국정치연구, 32(3), 343-368.
- 박병광. (2020). “포스트 코로나 시대의 국제질서 변화와 우리의 대응”, 국가안보전략연구원, 이슈브리프 통권 186호.
- 박복영. (2011). “글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향” 제1권, 대외경제정책연구원, 연구보고서 11-07-01
- 박석중, & 염성찬. (2021). “기술개발지원 지역 R&D의 효율성 개선 방향 제언”. 한국과학기술기획평가원.
- 박익수. (2004). “한국원자력창업사”. 경림.

- 박정수. (2009). “경제위기 극복을 위한 무역 및 산업정책”. 시장경제연구, 38, 45-74.
- 박정호. (2020). “기업의 혁신성과에 대한 혁신공공구매(PPI)의 효과”. 과학기술정책, 3(1), 5-32.
- 박찬중. (2017). “한국 자본주의의 종속적 금융화”. 경제와사회, 114, 152-193.
- 박찬중. (2021). “한국 신자유주의의 사회적 기원: 1980년대 초 금융자유화에서 1997년 외환위기까지의 금융정치”. 경제와사회, 237-283.
- 박천오. (2002). “정부관료제의 시민참여 수용성: 한국 공무원의 인식을 중심으로. 행정논총”, 40(2), 1-28.
- 백서인 외. (2021). “글로벌 기술패권 경쟁에 대응하는 주요국의 기술주권 확보 전략과 시사점”. 과학기술정책연구원.
- 백서인 외. (2022). “글로벌 과학기술패권 경쟁과 첨단산업 초격차 전략: 반도체·배터리 산업을 중심으로”. 과학기술정책연구원.
- 사공일 외. (2011). “한국경제 60년사”. 한국경제 60년사 편찬위원회.
- 성창훈. (2022.6). “생산성 제고를 위한 산업정책 방향”, 월간 KIET 산업경제, Vol.285.
- 소프트웨어정책연구소. (2024). “2023년 인공지능산업 실태조사”.
- 송승원 외. (2024). “첨단분야 인재 확보를 위한 외국인 고급 인력 유치 및 활용 현황과 과제”. 한국직업능력연구원.
- 송원섭. (2019). “1997년 외환위기와 한국 관료제의 변화: 공적자금투입과 금융감독체계 개편과정을 중심으로. 제도와 경제”, 13(4), 103-141.
- 신용욱. (2013). “박정희 정권기 국토계획의 전개 과정과 동해안 지역의 위상”. 도서문화, 41, 69-105.
- 신정수. (2025). “인공지능(AI)의 에너지 분야 도전과 기회”. 세계 에너지시장 인사이트.
- 심지홍. (2003). “한국의 금융위기와 구조조정 정책”. 경상논총, 21(1), 191-209.
- 안충영, & 김주훈. (1995). “대외지향 무역정책과 산업발전”. 한국개발연구원.
- 여영준, 유희수, & 김은아. (2025). “산업정책 추진체계 및 정부조직 개편방안”. 국회미래연구원.
- 여영준 외. (2019). “국가장기발전전략 연구시리즈 IV 혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구”. 국회미래연구원.
- 여영준 외. (2022). “선도형 혁신체계 도입과 학습순환사회로의 전환을 위한 전략과제 연구”. 국회미래연구원.
- 여영준 외. (2024). “기술패권경쟁 시대 대한민국 첨단전략산업의 미래와 전략”. 국회미래연구원.
- 오선실. (2018). “국가주도 전원개발계획의 출현-통합한전의 설립과 제 1 차 전원개발계획을 중심으로. 한국문화연구”, 35, 227-260.

- 오선실. (2022). “1970년대 경제성장 정책과 전력체계의 재구성-제 2, 3 차 전원개발계획과 대규모 전력생산단지의 등장”. 한국학연구, 83, 95-132.
- 오선실. (2022). “한국 전기기술자 집단의 형성과 1950년대 전원개발계획의 재구성-식민지의 유산과 미국의 대외경제원조 정책 사이에서”. 人文科學研究, 45, 251-288.
- 유승경. (2025). “전환 성장을 위한 임무 지향 산업정책의 개념과 원리.” 정치경제연구소.
- 유정호. (1991). “1970년대 (年代) 중화학공업정책 (重化學工業政策) 이 자본효율성 (資本效率性) 과 수출경쟁력 (輸出競爭力) 에 미친 영향 (影響).” 한국개발연구, 13(1), 65-115.
- 유정호. (1991). “한국수출 (韓國輸出) 의 시장점유율 (市場占有率) 분석 (分析): 대미 (對美), 일 (日), 여타 (餘他) OECD 수출실적 (輸出實績) 을 중심으로.” 한국개발연구, 13(4), 3-32.
- 유준우 외. (2024). “국가전략기술 핵심인력 양성 종합전략 수립 연구.” 한국과학기술기획평가원.
- 유철규. (2008). “금융화와 한국자본주의: 특성과 전망. 동향과 전망”, (73), 139-172.
- 유희수 외. (2023). “국회 삼임위원회별 미래 의제 분석”. 국회미래연구원.
- 윤대엽. (2012). “제도적 재량권과 산업정책의 정치: 1997년 외환위기 이후 산업관련 법제의 변화를 중심으로”. 한국정치연구 (Journal of Korean Politics), 21(2), 195-221.
- 윤상우. (2006). “한국 발전국가의 형성·변동과 세계체제적 조건, 1960~1990.” 경제와사회, 69-94.
- 윤상우. (2022). “글로벌 금융위기 이후 한국 발전모델의 지속과 변화. 아시아리뷰”, 12(2), 7-40.
- 윤성중. (2020). “EU 무역정책의 특징과 향후 전망”. 통상정보연구, 22(2), 221-238.
- 윤성중. (2020). “WTO 무역체제와 산업정책. 통상정보연구”, 22(3), 195-211.
- 윤혜준 외. (2024). “AI와 인간의 공존을 위한 교육 전환: 인재양성 아젠다”. 한국직업능력연구원.
- 이나래. (2024). “국가전략기술의 사업화 촉진을 위한 규제혁신 방안”. 한국과학기술기획평가원.
- 이병천. (2003). “개발국가론 딛고 넘어서기”. 경제와사회, 57, 99-124.
- 이병천. (2011). “외환위기 이후 한국의 축적체제: 수출주도 수익추구 축적체제의 특성과 저진로 함정. 동향과 전망”, (81), 9-70.
- 이병철. (2024). “R&D 예비타당성조사 폐지 관련 주요 쟁점”. 국회예산정책처.
- 이상준·박경원. (2024). “CBAM 도입이 철강산업에 미치는 영향과 시사점”, 대한상공회의소 SGI BRIEF, vol.22
- 이연호, 임유진, & 정석규. (2002). “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계”. 한국정치학회보, 36(3), 199-222.
- 이연호, 정석규, & 임유진. (2004). “전두환 정부의 산업합리화와 김대중 정부의 기업구조조정 비교연구: 부실기업정리 방식의 변화에 관한 연구: 부실기업정리 방식의 변화에 관한 연구”. 21세기정치학회보, 14(1), 25-54.

- 이연호. (2007). “정책제도: 차관사업 사전신고제”. 국가기록원.
- 이연호. (2009). “작은 정부를 만들기 위한 싱크탱크 (Think Tank) 의 역할: 미국, 영국의 사례와 한국”. 국제정치논총, 49(2), 129-153.
- 이영주 외. (2024). “데이터 신질서와 생태계 조성을 위한 국가 데이터 인프라 개념과 추진 전략”. 한국지능정보원.
- 이완범. (2006). “박정희와 한강의 기적: 1차 5개년계획과 무역입국”. 선인.
- 이정은. (2012). “5·16 군사정부의 상업차관 도입과 운용: 대자본가와의 관계를 중심으로: 대자본가와의 관계를 중심으로”. 역사와현실, (84), 363-406.
- 이종화, & 김근세. (2023). “한국 공공기관 제도의 변화: 발전국가와 신공공관리론을 중심으로”. 한국행정논집, 35(4), 573-593.
- 임의영. (2001). “김대중 정부의 지식정보화 담론 비판”. 한국행정논집, 13(4), 865-884.
- 임정빈, 이상현 (2016). “TPP 타결, 국제무역질서가 변화한다”, 한국농촌경제연구원.
- 임혜란, & 이하나. (2009). “한국 금융감독체계 개혁의 정치경제”. 한국정치연구 (Journal of Korean Politics), 18(1), 119-146.
- 장광남 외. (2024). “경제사회적 대위기가 국내 고급인재의 노동시장 이행에 미친 효과 연구”. 한국직업능력연구원.
- 전선미, & 김경미. (2021). “관료정치와 산업발전의 정치경제: 1970~ 80 년대 한국과 대만의 자동차 산업정책 형성 과정”. 국제지역연구, 30(3), 37-68.
- 전선민, & 김경미. (2020). “공공정서와 발전전략 구성의 정치: 1980 년대 초 한국의 경제 자유화”. 한국정치연구, 29(3), 299-327.
- 정은미. (2024). “새로운 산업정책을 위한 쟁점과 과제”. 내부 발표자료.
- 정은미 외. (2019). “한국형 스마트 제조전략”. 산업연구원.
- 정은미 외. (2023). “한국 주력산업의 구조 전환 방향과 정책과제”. 산업연구원.
- 정은상. (2023). “러시아-우크라이나 전쟁이 무역에 미치는 영향에 관한 고찰”, 한국무역경영연구, 제32호, 151-177
- 정의진, 신동평. (2025). “3대 게임체인저 분야 기술수준 심층분석 ① - 반도체 강국으로 재도약을 위한 미래 이슈 -”. 한국과학기술기획평가원.
- 정훈 외. (2023). “발전 부문 재생에너지 보급 정책의 문제점 진단과 제도 개선 방안 연구”, 대한민국 국회.
- 정훈. (2023). “탄소국경조정 메커니즘 도입 확정, 기후통상 시대의 대응 전략”, 국회미래연구원, Futures Brief, 23-08호.
- 정훈, 김동구, 이상준. (2024). “탄소중립 사회 전환을 위한 산업 전략 연구”, 국회미래연구원.
- 조길수 외. (2023). “디지털 전환 가속화를 위한 규제혁신 방안 연구”. 한국과학기술기획평가원.

- 조상동. (2024). “데이터로 보는 산업정책의 귀환”. 한국산업기술진흥원.
- 조영삼 외. (2019). “한국 산업발전 비전 2030”. 산업연구원.
- 조재한 외. (2022). “대전환기 한국 산업발전을 위한 선도적 산업정책 연구”. 산업연구원.
- 주진오 외. (2018). “지역 R&D의 효율적 추진을 위한 추진체계 개선 및 중앙정부 지자체 역할 재정립에 관한 연구”. 과학기술정보통신부.
- 지주형. (2009). “지구화와 국민국가: 전략-관계론적 접근: 전략-관계론적 접근. 사회와 이론”, 121-171.
- 지주형. (2009). “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로”. 한국정치학회보, 43(4), 175-203.
- 최광승. (2010). “박정희는 어떻게 경부고속도로를 건설하였는가”. 정신문화연구, 33(4), 176-202.
- 최병두. (2007). “발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화”. 한국지역지리학회지, 13(1), 82-103.
- 최병삼 외. (2022). “기술발전과 사회변화를 고려한 국가 성장동력 선정 방식의 전환”. 과학기술정책연구원.
- 최수정. (2023). “다부처 공동기획 기술규제 대응방안 연구”. 한국과학기술기획평가원.
- 최영훈, & 김용순. (2005). “김대중 정부의 정보통신정책의 성과와 과제”. 한국지역정보학회지, 8(2), 27-51.
- 최윤희 외. (2020). “경부고속도로와 한국의 수송 및 산업발전”. 교통기술과정정책, 17(4), 41-50.
- 최종화 외. (2016). “기술혁신형 공공구매 체계 구축과 추진전략”. 과학기술정책연구원.
- 포스코경영연구원. (2025.4). “한국 철강산업 재도약을 위한 당면 과제와 정책 제언”.
- 하준경. (2012). “연구개발 관련 조세감면의 현황과 개선방안”. 국회예산정책처.
- 한국개발원. (1995). “한국 경제 반세기 정책자료집”.
- 한국공학한림원. (2025). “대전환 시대 혁신과 도약의 3대 축: 에너지, AI, 인재”. 한국공학한림원 2025년 정책 브리프.
- 한국공학한림원. (2024). “한국반도체 산업의 위상, ‘K-반도체 이대로라면? 이렇게 해야!’”
- 한국공학한림원. (2019). “대전환: 한국 산업기술의 대담한 도전”. 지식노마드.
- 한국무역협회. (2006). “한국무역사”.
- 한국은행. (2023.8). “우리나라 주요 제조업 생산 및 공급망 지도”.
- 한정희. (2023). “산업화과정 인력양성 정책을 통해 본 Triple Helix Model 의 진화”. 기술혁신연구, 31(2), 29-58.
- 허라운, & 박인환. (2022). “혁신조달의 현황과 개선과제”. 국회입법조사처.

- 홍기빈. (2007). “금융엘리트의 독주: 금융허브계획의 현황과 문제점”. *시민과세계*, (12), 29-53.
- 홍기빈. (2008). “‘금융화’의 이론적 규정을 위한 시론. 동향과 전망”, (73), 11-52.
- Amsden, A. H. (1989). “Asia's next giant: South Korea and late industrialization”. Oxford University Press.
- BNEF. (2025). “New Energy Outlook”, BloombergNEF.
- Chang, D. O. (2009). “Capitalist development in Korea: Labour, capital and the myth of the developmental state”. Routledge.
- Chang, H. J. (1993). “The political economy of industrial policy in Korea”. *Cambridge journal of economics*, 17(2), 131-157.
- Cherry, J. (2005). “‘Big deal’ or big disappointment? The continuing evolution of the South Korean developmental state”. *The Pacific Review*, 18(3), 327-354.
- Cherry, J. (2006). “Killing five birds with one stone: Inward foreign direct investment in post-crisis Korea”. *Pacific Affairs*, 79(1), 9-27.
- Chung-in Moon and Wonho Yeon. (2024). “Clashes of techno-statecraft: US-China technology rivalry and South Korea’s strategy?”, *Business and Politics*, First View, pp. 1 – 21
- Costanza Bosone, Giovanni Stamato. (2024). “Beyond borders: how geopolitics is reshaping trade”, European Central Bank, Working Paper Series, No 2960.
- David Coffin and Jeff Walling. (2024.4). “‘Chinese Vehicle Exports: Electrified’”, U.S. International Trade Commission, Executive Briefings on Trade.
- David Marguerit. (2025). “Augmenting or Automating Labor? The Effect of AI Development on New Work, Employment, and Wages”.
- Edler, J., & Yeow, J. (2016). “Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation”. *Research policy*, 45(2), 414-426.
- Fasulo, F., & Gili, A. (Eds.) (2024). “The rise of fragmentation: A new economic security era? ”, Ledizioni LediPublishing.
- Frank Jr, C. R., Kim, K. S., & Westphal, L. E. (1975). “Appendices to ‘Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea’”. In *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea* (pp. 245-257). NBER.
- Hart-Landsberg, M. (1993). “The Rush to Development: Economic Change and Political Struggle in South Korea”.
- IMF. (2024). “The Return of Industrial Policy in Data”.

- Jennifer Wong Leung, Stephan Robin, Danielle Cave. (2024). “‘ASPI’s two-decade Critical Technology Tracker: The rewards of long-term research investment’”, ASPI.
- McKinsey & Company. (2023). “The state of AI in 2023: Generative AI’s breakout year”.
- Michele Ruta. (2023). “THE RISE OF DISCRIMINATORY REGIONALISM”, FINANCE & DEVELOPMENT.
- OECD. (2022). “An Industrial Policy Framework For OECD Countries: Old Debates”, New Perspectives.
- OECD. (2024). “The return of industrial policies: Policy considerations in the current context”.
- Palat, R. A. (1998). “Up the Down Staircase: Australasia in the Pacific Century”. Thesis Eleven, 55(1), 15-40.
- Pushkar Pushp, Arbuda Sharma & Faisal Ahmed. (2024). “Flexibility in the WTO: Navigating the Dynamics of Multilateralism Using Grounded Theory”, Global Journal of Flexible Systems Management, Volume 25, p.805-823.
- Réka Juhász, Nathan Lane, and Dani Rodrik. (2024). “The New Economics of Industrial Policy”, Annual Review of Economics, 2024. 16:213-42.
- Rodrik, D. (1995). “Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich”. Economic policy, 10(20), 53-107.
- Ruoyao Wang. (2019). “OIL AS A STRATEGIC RESOURCE: IMPACT OF THE 1973 OIL CRISIS ON THE KOREAN PENINSULA”, Georgetown University.
- So, A. Y., & Chiu, S. W. (1996). “Modern East Asia in World-Systems Analysis. Sociological inquiry”, 66(4), 471-485.
- Witt, M. A. (2013). “South Korea: Plutocratic state-led capitalism reconfiguring”.
- Woo-Cumings, M. (1999). “The state, democracy, and the reform of the corporate sector in Korea”. The politics of the Asian economic crisis, 116-142.

2. 온라인 자료

- 김영무. (2019.12.31.). “미국의 통상정책과 다자통상체제의 전망”, 정책연구시리즈, 외교안보연구소, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=&pblctDtaSn=13599&menuCl=P03&clCode=P03&koreanEngSe=KOR>
- 미국 국무부 역사편찬실, Office of the Historian (검색일: 2025.4.24.). <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/nixon-shock>

- 포스코경영연구원. (2025.3.5.). “글로벌 환경변화와 철강산업의 대응전략”, 제4회 철강-조선 공동세미나 발표자료 .
- 한국무역협회 무역통계. <https://stat.kita.net>.
- 한국은행 경제통계시스템. (검색일: 2025.4.22.).
<https://ecos.bok.or.kr/#/StatisticsByTheme/KoreanStat100/K258>.
- 행정안전부 국가기록원 홈페이지.
<https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/gasoline.do>
<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=003513&pageFlag=&sitePage=>
- ASCE. (2025). “2025 Report Card for America’s Infrastructure-Eenergy”,
<https://infrastructurereportcard.org/cat-item/energy-infrastructure/#:~:text=Card%20infrastructurereportcard,Much>
- Bloomberg. (2025.1.14.). “China State Grid Plans Record \$89 Billion Spend Amid Green Surge”,
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-01-15/china-state-grid-plans-record-89-billion-spend-amid-green-surge>
- Businesskorea. (2025.4.14.). “글로벌 도전 속 한국 석유화학 산업 구조적 위기 직면”,
<https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=239788>
- CSIS. (2024). “Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China”,
<https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>
- Daniel Yergin. (2023.10.16.). “The 1973 Oil Crisis: Three Crises in One—and the Lessons for Today”.
<https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/the-1973-oil-crisis-three-crises-in-one-and-the-lessons-for-today/>
- Deepak Mohanty. (2010). “The global financial crisis – genesis, impact and lessons”,
<https://www.bis.org/review/r100212e.pdf>
- EV Volumes. (2024.1.22.). “Global EV Sales for 2023”,
<https://ev-volumes.com/news/ev/global-ev-sales-for-2023/>
- GMK Center. (2025.1.21.). “China’s steel market in 2024: export growth and domestic consumption decline”,
<https://gmk.center/en/infographic/chinas-steel-market-in-2024-export-growth-and-domestic-consumption-decline/>
- IMF. (2024.6). “Globalization Today”,

- <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2024/06/B2B-Globalization-Today-Adam-Jakubik-and-Elizabeth-Van-Heuvelen#:~:text=Policies%20at%20the%20intersection%20of,is%20suffering%20as%20a%20result>
- J.P.Morgan. (2020.12.7.). “10 years after the financial crisis”,
<https://www.jpmorgan.com/insights/global-research/markets/10-years-after-financial-crisis>
- KDI 경제교육·정보센터.
https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cidx=1098
- KOTRA. (2025.5.19.접근). ‘Semiconductor’,
<https://www.investkorea.org/ik-kr/cntnts/i-117/web.do>
- MANLY. (2023).
<https://manlybattery.com/chinese-dominance-global-battery-market-2023/>
- Reuters. (2024.10.21.). “Elevated China steel exports set to persist, threaten to worsen trade friction”,
<https://www.reuters.com/markets/commodities/elevated-china-steel-exports-set-persist-threaten-worsen-trade-friction-2024-10-18/>
- The Guardian. (2025.1.21.). “Trump unveils \$500bn Stargate AI project between OpenAI, Oracle and SoftBank”,
<https://www.theguardian.com/us-news/2025/jan/21/trump-ai-joint-venture-openai-oracle-softbank>
- WEF. (2023.1.17.). “Deglobalisation: what you need to know”,
<https://www.weforum.org/stories/2023/01/deglobalisation-what-you-need-to-know-wef23/>
- WTO 홈페이지. (2025.4.28. 접근).
https://www.wto.org/English/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm

3. 보도자료 및 신문기사

- 동아일보(2024.5.14.), “韓-中 산업기술 격차, 10년새 ‘1.1년 → 0.3년’ 좁혀져”,
<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20240513/124920441/1>
- 매일경제(2024.3.1.), “中물량공세 … 화학공장 가동률 74%로 ‘뚝’”,
<https://www.mk.co.kr/news/business/10954728>
- 머니투데이(2024.12.17.), “中 ‘찍어내기’에 K-화학 ‘10조원’ 날려…구조조정 미룰 수 없다”,
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024121618141819849>
- 서울경제(2025.1.16.), “더 뒤쳐지는 韓 시스템반도체…점유율 ‘1%대 추락’ 경고”,

- <https://www.sedaily.com/NewsView/2GNPQIM4ZI>
- 연합뉴스(2025.02.23.), “中, 韓 반도체 기술수준 다 추월”...전문가 평가 2년만에 뒤집혀”,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250221088900017>
- 연합뉴스(2025.3.9.), “제조업 엔진 식는다...생산 18개월 만에 최대폭 감소·출하도↓”,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250308043900002>
- 한경(2024.12.23.), “석화 구조조정 판 깔렸다...LG화학·롯데케미칼 ‘빅딜’ 재부상하나”,
<https://www.hankyung.com/article/2024122351471>
- 한국은행 보도자료(2025.5.29.), 「경제전망Indigo Book」 (2025년 5월),
<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/B0000502/view.do?menuNo=201265&nttlId=10091649>

한국 경제·산업정책의 변천 과정 연구

발행일 2025년 7월
발행인 김 기 식
발행처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인쇄처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

© 2025 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-25-6 (93320)

