

국민행복을 위한 창조경제: 특성과 함의[†]

The Creative Economy for People's Happiness: characteristics and policy implications

김왕동(Wangdong Kim)*, 송위진(Wichin Song)**, 성지은(Jieun Seong)***

목 차

- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. 서론 | IV. 국민행복을 위한 창조경제 관점 |
| II. 창조경제에 관한 고찰 | V. 박근혜 정부에의 함의 |
| III. 창조경제를 보는 기존 관점 | |

국문 요약

최근 우리나라에서는 창조경제에 대한 관심이 뜨겁다. 그러나 새 정부의 캐치프레이즈인 창조경제가 무엇이고 어떻게 접근해야 하는지 방법론에 대한 의견이 분분하다. 이에 본 연구는 국내 과학기술계에서 바라보고 있는 창조경제 관점이 현안과제를 적절히 반영하지 못한다는 가정 하에, 새로운 대안으로 '국민행복을 위한 창조경제 관점'을 제시하고 박근혜 정부에 주는 함의를 도출하고자 하였다. 이를 위해 먼저 창조경제에 대한 이론을 개관하고, 창조경제를 바라보는 기존 관점을 비판적으로 고찰하였다. 그 다음 국민행복을 위한 창조경제 패러다임의 특성과 사례를 살펴본 후, 마지막으로 박근혜 정부에 주는 함의를 도출하였다.

핵심어 : 창조경제, 창조산업, 국민행복, 박근혜 정부, 성장과 복지의 선순환

※ 논문접수일: 2013.5.20, 1차수정일: 2013.9.14, 게재확정일: 2013.9.30

* 과학기술정책연구원 연구위원, wangdkim@stepi.re.kr, 02-3284-1795, 교신저자

** 과학기술정책연구원 선임연구위원, songwc@stepi.re.kr, 02-3284-1875

*** 과학기술정책연구원 연구위원, jeseong@stepi.re.kr, 02-3284-1784

† 이 논문은 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-371-H00002).

ABSTRACT

The “Economy” is one of the hottest issues in Korean society these days, but there are still mixed views on the definition and approach to the creative economy, which is the catch phrase of the new government. Under these circumstances, this study assumes the current perspective of the domestic science and technology community on the creative economy fails to properly reflect the spirit of the times and so aims to suggest the “creative economy for people's happiness” as an alternative perspective along with a set of policy implications. To that end, this paper looks through the theory of the creative economy and examines existing perspectives on the creative economy from a critical point of view. And then, it explores the characteristics of the creative economy for people's happiness and related examples. Lastly, policy implications are drawn up for the Park Geun-hye government.

Key Words : Creative economy, Creative industry, People's happiness, The Park Geun-hye government, The virtuous circle of growth and welfare

I. 서론

국내외를 막론하고 창조경제에 대한 관심이 뜨겁다. 영국, UN을 비롯한 글로벌 선진국에서는 21세기 새로운 경제 패러다임으로 부각되고 있고, 박근혜 정부는 국가의 성장동력 창출을 위한 핵심 어젠다로 제시하고 있다.

그러나 박근혜 정부는 출범 초기부터 몸살을 앓고 있다. 새 정부의 캐치프레이즈인 창조경제가 무엇이고 어떻게 접근해야 하는지 방법론이 명확치 않기 때문이다. 이로 인해 창조경제의 주무부처인 미래부나 기타 부처들도 어떤 정책을 펴야할지 갈팡질팡하고 있는 형국이다.

이에 대한 원인은 다양할 수 있겠으나 가장 중요한 원인은 기존 선진국의 창조경제 개념과 다른 관점에서 용어를 사용함으로써 오는 혼란 때문이 아닌가 생각한다. 글로벌 선진국에서는 창조경제를 창조산업¹⁾ 중심의 경제패러다임으로 보는 경향이 있다. 반면 우리나라 과학기술계에서는 주력 및 신산업의 창조화²⁾로 해석하는 경향이 있어 일선 부처에서는 혼선이 야기되는 것으로 판단된다.

그렇다면 현재 과학기술계에서 바라보고 있는 창조경제의 관점은 우리의 당면과제를 적절히 반영하고 있을까? 그렇지 않다면 우리의 당면과제에 비춰 보았을 때 기존의 글로벌 선진국 관점과 우리나라 과학기술계 관점의 한계는 무엇이며, 박근혜 정부에 주는 함의는 무엇일까?

본 연구에서는 현재 과학기술계 일반에서 제기되기 있는 창조경제의 새로운 대안으로 ‘국민행복을 위한 창조경제 관점’을 제시하고, 박근혜 정부에 주는 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 창조경제에 대한 이론을 개관하고, 창조경제를 바라보는 기존 관점을 비판적으로 고찰할 것이다. 그 다음 국민행복을 위한 창조경제 패러다임의 특성과 사례를 살펴본 후, 박근혜 정부에 주는 함의를 도출함으로써 마무리 하고자 한다.

II. 창조경제에 관한 고찰

1. 창조경제의 등장배경 및 정의

창조경제란 용어는 2001년 존 호킨스의 저서 「창조경제(The Creative Economy)」에서 처

1) 여기서 창조산업이란 일반적으로 영국 문화스포츠미디어부(DCMS)의 13가지(혹은 호킨스의 15가지) 산업분야를 일컫는다. 예컨대, 광고, 건축, 미술품·골동품, 공예, 디자인, 패션, 영화 및 비디오, 오락 소프트웨어, 음악, 공연예술, 출판, 비디오 및 컴퓨터 게임, TV 및 라디오 등을 들 수 있다(DCMS, 2001).

2) 반도체, 조선, 자동차, 건설 등 주력산업과 ICT의 융합을 통한 창조화나 BT, NT, 브레인웨어, 서비스 등 신성장동력 산업의 창조화를 강조하는 관점을 말한다. 이에 대한 자세한 설명은 III장을 참조하기 바란다.

음으로 소개되었으며, 유엔무역개발협의회(UNCTAD)에서 2008년 「창조경제보고서(Creative Economy Report)」를 발간하면서 부터 개념이 확산되기 시작했다. 우리나라는 2009년 서울에서 개최된 세계지식포럼에서 개리 하멜 교수가 전 세계의 경제패러다임이 지식기반 경제에서 창조성기반 경제로 전환중임을 소개하면서부터 관심이 증가한 것으로 판단된다.

창조경제의 개념이 등장하게 된 역사적 배경은 90년대 후반으로 거슬러 올라간다. 영국을 비롯한 구미 선진국은 산업혁명 이후 70년대 초반까지 제조업의 호황을 누려왔다. 그러나 70년대 중반이후 제조업에서 점차 일본, 독일, 한국과 같은 신흥국들의 도전을 받으면서 위기에 직면하게 되었다. 이에 79년 집권한 영국의 대처수상은 제조업 중심의 산업구조를 서비스업 중심으로 전환하였고, 그 결과 90년대 중반까지 빠른 성장을 구가하였다. 하지만 90년대 중반 이후 서비스업에 기반한 성장 동력은 점차 고갈되었으며 새로운 위기에 직면하게 된다(AT커니 등, 2005). 이에 97년 집권한 토니블레어 정부는 문화·예술 등 영국의 전통에 개인의 창의성을 접목한 창조산업을 새로운 성장동력으로 부각시키면서 창조경제의 중요성이 증가하게 되었다.

창조경제에 대한 정의는 아직까지 일치된 견해가 없으나 다음과 같은 정의들이 일반적으로 활용되고 있다(CNSLC, 2012). 예컨대 존 호킨스는 창조경제를 “창의성의 결과로 경제적 가치를 갖는 창조적 재화와 서비스의 거래”로 정의하였다(Howkins, 2001). 또한 영국의 문화미디어스포츠부는 “개인의 창의력, 기술 및 재능을 바탕으로 지적재산의 개발과 활용을 통해 부와

〈표 1〉 창조경제의 정의

연구자	년도	정의
존 호킨스	2001	창의성의 결과로 경제적 가치를 갖는 창조적 재화와 서비스의 거래
영국 문화미디어스포츠부	1998	개인의 창의력, 기술 및 재능을 바탕으로, 지적 재산의 개발과 활용을 통해 부와 고용 창출 가능성을 가지는 산업
UN무역개발협의회 (UNCTAD)	2010	경제 성장과 발전을 가져올 수 있는 창조적 자산에 근거하는 신개념
호주 CCI, (Higgs, et al.)	2007	창조적 재화와 서비스의 생산, 유통, 교환, 소비와 관련된 인간 활동 ('창조혁신경제'로 명명)
Coy	2000	개인의 창의력과 아이디어가 생산요소로 투입되어 무형 가치를 생산하는 기업만이 살아남을 수 있는 새로운 경제
Karen Davis	2008	기술, 연예, 언론, 금융, 숙련 제조업 및 예술 등 산업 전반에서 활동하는 창조적 개인들, 즉 예술가, 건축가, 컴퓨터 프로그래머, 대학교수, 작가 등 고등교육을 받은 근로자 계층이 창출해 내는 경제적 활동의 집합
박근혜 정부	2013	창의성을 우리 경제 핵심가치로 두고 과학기술과 ICT 융합을 통해 산업과 산업이 융합하고 산업과 문화가 융합해서 새로운 부가가치를 창출하고 일자리를 만들어 내는 경제

고용 창출 가능성을 갖는 산업”이라 정의했다(DCMS, 1998). 요약하면 기존 선진국의 창조경제 정의는 문화·예술 및 서비스산업을 강조하는 공통적인 특징이 있다.

반면, 박근혜 정부는 “창의성을 우리 경제의 핵심가치로 두고 과학기술과 ICT 융합을 통해 산업과 산업이 융합하고 산업과 문화가 융합해서 새로운 부가가치를 창출하고 일자리를 만들어 내는 경제”로 정의하였다. 본 정의는 주력 제조업의 융합과 신성장 동력산업을 강조함으로써 문화예술 및 서비스 분야를 주로 강조하고 있는 기존 선진국의 관점과 다소 차이가 있다. 그러나 창조경제에서 ICT의 역할을 강조하고 있는 면은 기존 선진국과 공통점이라 할 수 있다.

2. 창조경제의 특징 및 구성요소

일반적으로 창조경제의 중심을 이루고 있는 창조산업은 다음과 같은 특징을 지닌다³⁾. 첫째는 ‘원소스멀티유즈(One-Source Multi-Use)’ 특징이다. 하나의 원천 콘텐츠가 영화, 게임, 음반, 애니메이션, 캐릭터상품, 장난감, 출판 등 2차 상품으로 파급되어 부가가치를 극대화할 수 있는 것이다. 따라서 제품이나 서비스의 인지도를 높이기 위한 마케팅 비용을 줄일 수 있고, 한 장르의 성공이 다른 장르의 매출에도 영향을 줌으로써 핵심 마케팅 전략으로 활용되고 있다(Li, 2011; Zhao and Huang, 2010).

둘째는 ‘원브랜드멀티유즈(One-Brand Multi-Use)’ 특징이다. 하나의 콘텐츠를 영화, 게임, 음반, 애니메이션, 캐릭터상품 등과 동시에 발표함으로써 브랜드의 시너지 효과를 높일 수 있다는 것이다. 이는 일명 ‘미디어 믹스’ 전략이라 불리기도 하며, 영화 ‘매트릭스’나 ‘해리포터’ 등을 게임과 애니메이션으로 동시 발매한 사례가 대표적인 예라 하겠다(전영은·한광훈, 2010).

셋째는 ‘승자독식(Winner takes all)’의 특징이 있다는 것이다. 일반적으로 창조산업의 핵심 분야인 문화예술과 스포츠 분야의 경우 최고의 스타가 소득을 독점하는 경향이 있다. 일부 개인과 집단, 조직차원에서는 소득이 증대할 수 있으나 나머지 다수와는 소득의 불균형을 심화시킬 수 있다는 우려가 제기되고 있다(Frank and Cook, 2008; Stern and Seifert, 2008; UNCTAD, 2010).

넷째는, ‘고위험 고수익(High-Risk High-Return)’의 특성이 있다. 성공확률은 낮지만 한번 성공하면 높은 수익이 보장된다는 것이다. 한 분야에서 인정받아 국내외적으로 최고의 창조적 제품과 서비스를 창출하기는 쉽지 않다. 하지만 일단 최고의 반열에 올라가면 일정 기간 동안

3) 창조산업은 기존의 문화산업을 포괄하는 개념으로 문화산업이 지니는 특징을 그대로 반영하고 있다.

지속적인 수익을 창출할 수 있다(고정민, 2003).

다섯째, 저작권 산업의 특징이 있다. 창조경제의 핵심은 창조적 아이디어의 산출이며, 이는 저작권의 형태로 소유권을 인정받게 된다. 창조적 제품과 서비스는 대개 저작권의 형태를 지니며, 이를 촉진하고 규제하는 저작권 제도의 선진화는 창조경제의 성장에 매우 중요한 역할을 담당한다(UNCTAD, 2010).

마지막으로 정보통신기술의 발달과 밀접한 연관이 있다. 창조경제의 산출물인 창조적 콘텐츠는 정보통신기술의 발달과 더불어 확산속도가 빨라지게 되었다. 특히 방송과 통신의 융합현상은 다양한 매체의 출현을 낳았으며 창조경제 발전의 추동력으로 자리매김하고 있다(UNCTAD, 2010; Mitchell et al., 2003).

다음으로 창조경제는 창조계급, 창조기업가, 창조산업, 창조도시, 창조클러스터 등의 핵심 개념으로 구성되어 있다(UNCTAD, 2010; 박철우, 2013; 고정민, 2013). 창조계급(creative class)이란 경제적, 사회적, 문화적 역동성을 만들어 내는 전문적, 과학적, 예술적 노동자 집단을 의미하는 것으로 리차드 플로리다에 의해 개념이 제시되었다(Florida, 2002). 창조계급에는 새로운 아이디어와 기술, 창조적 콘텐츠를 만드는 과학, 공학, 건축, 디자인, 교육, 예술, 음악, 엔터테인먼트 분야의 전문가들이 포함된다(UNCTAD, 2010). 반면 창조기업가(creative entrepreneur)는 아이디어를 창조적 재화나 서비스로 변환할 수 있는 재능을 소유한 기업인을 말한다(UNCTAD, 2010). 창조기업가는 자신의 창조적 아이디어를 사업화해야하기 때문에 창조적 역량과 기업가정신을 모두 필요로 한다. 창조산업은 개인의 창의력, 기술 및 재능을 바탕으로 지적 재산의 개발과 활용을 통해 부와 고용 창출의 가능성을 갖는 산업을 말한다(DCMS, 1998, 2001). 일반적으로 영국의 문화스포츠미디어부에서 제시한 13가지 부문이 창조산업영역으로 받아들여지고 있으며 창조경제의 중심 개념으로 활용되고 있다. 마지막으로 창조도시와 창조클러스터는 각각 도시차원과 클러스터 차원에서 창조계급의 집적화를 통한 시너지 창출을 강조하고 있는 개념으로 창조경제의 핵심요소로 부상하고 있다(UNCTAD, 2008, 2010). 이와 같이 창조경제의 다양한 구성요소들은 하나의 시스템으로서 상호 유기적인 협력을 통해 부와 고용 등을 창출한다.

3. 주요국의 창조경제 정책

최근 전 세계적으로 창조경제 정책이 추진되고 있다. 그러나 영국과 호주, UN, EC 등의 국제기구 등이 창조경제 정책의 핵심을 이루고 있다. 따라서 아래에서는 이들 국가를 중심으로 정책현황을 살펴보고자 한다.

먼저, 영국의 창조경제 정책은 1997년 토니블레이어 수상이 집권하면서 문화미디어스포츠부(DCMS)의 주요활동으로 '창조산업T/F팀(Creative Industries T/F)'을 설립하면서부터 시작되었다(Flew, 2012; CNSLC, 2012). 팀의 설립 목적은 영국 내 창조산업의 현황을 파악하고, 창조산업이 자국 내 경제성장에 미치는 영향력을 파악하며 이를 촉진하기 위한 정책수단을 규명하는 것이었다. 1998년 문화미디어스포츠부는 팀의 연구결과를 토대로 「창조산업지도보고서(Creative Industries Mapping Document)」를 발간했다. 본보고서는 창조경제를 '개인의 창의력, 기술 및 재능을 바탕으로 지적재산의 개발과 활용을 통해 부와 고용 창출 가능성을 가지는 산업'으로 정의하고 13가지⁴⁾ 창조산업분야를 제시하였다. 위 창조경제의 정의와 창조산업 분야는 그 후 전 세계적으로 창조경제와 창조산업 분야를 정의하는데 기반이 되었다(DCMS, 1998).

그러나 위에서 제시된 13가지 창조산업 분류방법은 지속적으로 비판을 받게 되었다. 이에 문화미디어스포츠부는 2007년 워크파운데이션(Work Foundation)에 의뢰해 「선도 전략(Staying Ahead)」보고서를 발간하게 된다. 본 보고서에는 기존의 창조산업 분류방법의 대안으로 '동심원 모형(Concentric Circles Model)'이 제시되었다. 그리고 영국의 그 간의 창조산업 성과와 성공원인, 창조경제의 추동요소⁵⁾ 등이 제시되었다(Work Foundation, 2007).

2008년 영국정부는 2012년 런던 올림픽을 앞두고 더욱 창조적인 경제국가로 부상하기 위한 비전을 제시했다. 본 비전을 실현하기 위해 문화미디어스포츠부(DCMS)는 기업규제개혁부(BERR), 혁신대학기술부(DIUS)와 공동으로 「창조영국(Creative Britain)」보고서를 발간했다(DCMS, 2008). 본 보고서에는 기존의 간접지원방식에서 탈피해 적극적으로 개입하는 8개 부문 26개 과제⁶⁾가 담겨 있다. 2009년에는 위 보고서에 담긴 전략 중 지적 재산권 보호 및 불법 다운로드에 대한 조치를 위해 「디지털 영국(Digital Britain)」보고서를 발간했다(BIS, 2009).

그러나 2009년부터 찾아온 글로벌 금융위기로 영국의 창조경제는 휘청하기 시작했다. 그 결과 기존에 발행했던 「선도전략(2007)」보고서와 「창조영국(2008)」 보고서는 순식간에 구식이 되어 버렸다. 이에 워크파운데이션은 후속평가로 2010년 「창조 장벽」을 내놓게 되었다. 본 보고서에는 경기침체가 창조산업에 미친 영향, 그리고 향후 2020년을 향한 정부의 정책방향 등이 제시되어 있다(Work Foundation, 2010).

다음으로 호주는 창조경제를 활성화하기 위해 2006년 문화장관협의회(CMC) 산하에 산업개발, 광대역, 영화 및 문화, 정보통신 관계자들로 구성된 '창조혁신경제협의회(Creative

4) 광고, 건축, 미술품·골동품, 공예, 디자인, 패션, 영화 및 비디오, 오락 소프트웨어, 음악, 공연예술, 출판, 비디오 및 컴퓨터 게임, TV 및 라디오 등이다.

5) 시장변동성, 내재된 경영상의 문제, 저작권과 소유권, 신속한 적응력에 대한 요구, 수요, 다양성 확대, 공평한 경쟁의 장, 교육과 기량, 네트워크, 공공지원, 보조금 및 제도, 지적재산권, 비즈니스 역량 구축 등 8가지 요소를 제시

6) 창의교육 실시, 일자리로의 재능 전환, 연구 및 혁신 지원, 자금 및 성장 지원, 지식재산 장려 및 보호, 창조클러스터 지원, 글로벌 창조허브 구축 등 8개 부문 정책이 담겨 있다. 자세한 내용은 DCMS(2008)을 참조하기 바란다.

Innovation Economy Roundtable)’를 신설했다. 본 협의체는 2008년 「창조혁신경제구축보고서」를 발간함으로써 호주의 창조경제 마스터플랜을 제시했다. 또한 2009년 호주정부는 창조혁신경제를 구체적으로 실현하기 위해 호주 연구회(ARC) 산하에 1700만 불을 투자하여 ‘창조산업혁신센터(CCI)’를 발족하였다(CNSLC, 2012).

이외에도 창조경제를 글로벌화하기 위한 노력도 지속적으로 이루어져 왔다. 예컨대 유럽위원회(EC)는 유럽에서 문화부문의 사회경제적 영향을 평가하기 위하여 2006년 「유럽의 문화경제」보고서를 발간했다. 본보고서는 문화의 사회경제적 영향력을 평가한 최초 시도로서 문화와 창조부문이란 용어를 견고히 하고 해당 부문의 통계적 데이터를 정의하는 발판이 되었다. 2010년에는 「녹서(Green Paper)」를 발표함으로써 이전 단순한 문화·창조분야가 아닌 문화·창조 산업 영역의 발전과 성장에 대한 아이디어를 제안하고자 노력했다. 유엔무역개발회의(UNCTAD)도 2008년과 2010년 「창조경제보고서」를 격년으로 발간하면서 전 세계에 창

〈표 2〉 창조경제 관련 주요 보고서 및 정책

국가	기관(연도)	주요 보고서 및 정책
영국	DCMS (1998/2001)	“창조산업지도 보고서” (The Creative Industries Mapping Document)
	John Howkins (2001)	“창조경제: 아이디어로 돈 벌기” 출간 (The Creative Economy: How People Make Money from Ideas)
	Work Foundation (2007)	“선도 전략” 보고서 (Staying Ahead: The Economic Performance of the UK’s Creative Industries)
	DCMS (2008)	“창조영국” 보고서 (Creative Britain: New Talents for the New Economy)
	BIS (2009)	“디지털영국” 보고서 (Digital Britain)
	Work Foundation (2010)	“창조 장벽” 보고서 (A Creative Block? : The Future of the UK Creative Industries)
호주	CMC (2008)	“창조혁신경제구축” 보고서 (Building a Creative Innovation Economy)
	ARC 산하 (2009)	“창조산업혁신센터” 설립 (The Centre of Excellence for Creative Industries and Innovation)
국제 기구	EC/KEA (2006)	“유럽의 문화경제” 보고서 (The Economy of Culture in Europe)
	EC (2010)	“문화창조산업의 잠재성 발현” 녹서 (The Green Pater on “Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries”)
	UNCTAD (2008/2010)	“창조경제보고서” (Creative Economy Report: 2008/2010)

조경제의 개념과 중요성, 활성화 정책 등을 확산하고자 노력했다.

III. 창조경제를 보는 기존 관점

창조경제를 바라보는 관점은 국가마다 다양할 수 있으나 크게 영국이나 UN을 중심으로 전개되어 온 창조산업을 중심으로 보는 관점과 우리나라 과학기술계에서 제기되고 있는 주력산업과 신산업의 창조화 관점으로 대분할 수 있다. 아래에서는 이들 두 관점의 특징과 우리의 당면과제에 비추어볼 때 가질 수 있는 한계에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 창조산업을 중심으로 보는 관점

본 관점은 영국, UN, 호주, 캐나다 등 글로벌 선진국이 추구하고 있는 관점으로 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 문화유산, 예술, 미디어, 기능적 창조물 등 창조산업의 육성을 강조한다(UNCTAD, 2010). 즉, 호킨스가 제시한 15개 산업⁷⁾이나 영국의 DCMS가 제시한 13개 산업⁸⁾ 부문의 육성을 강조한다. 산업은 대부분 제조업보다 구미 선진국이 강점을 가지고 있는 문화예술 부분이나 디지털 콘텐츠, 광고, 서비스 부문 등이 포함된다.

둘째, 혁신의 목표가 주로 산업혁신, 특히 문화·서비스 산업을 통한 경제적 목표 달성에 있다. 호킨스(2001)는 창조경제를 '창의성의 결과로 경제적 가치를 갖는 창조적 재화와 서비스의 거래'로 정의함으로써 경제적 가치의 창출을 강조하였으며, 유엔무역개발협의회(2010)도 경제성장과 발전을 가져올 수 있는 창조적 자산에 근거하는 신개념으로 창조경제를 바라봄으로써 경제적 목표 달성을 강조하고 있다. 비록 유엔의 경우 창조경제의 특징으로 수출 증대와 더불어 사회적 통합과 고용 창출을 강조하고 있지만 창조경제가 갖는 승자독식의 특징과 신자유주의적 성향으로 본질적인 한계를 가지고 있다(Frank and Cook, 2008; Stern and Seifert 2008; UNCTAD, 2010).

셋째, 창조성의 적용범위를 협의의 관점으로 해석하여 시스템 전반이 아닌 기업 및 산업수준에 적용하는 경향이 있다. 따라서 창조기업, 창조산업, 창조도시, 창조클러스터 등의 활성화를 강조한다. 예를 들어, 유엔무역개발협의회는 창조경제의 중심으로 창조산업을 언급하고 있

7) 광고, 건축, 예술, 골동품, 디자인, 패션, 영화, 음악, 공연예술, 출판, R&D, 소프트웨어, 장난감과 게임, TV와 라디오, 비디오 게임 등이다.

8) 광고, 건축, 미술품·골동품, 공예, 디자인, 패션, 영화 및 비디오, 오락 소프트웨어, 음악, 공연예술, 출판, 비디오 및 컴퓨터 게임, TV 및 라디오 등이다.

으며(UNCTAD, 2008; 2010), 영국과 호주, 캐나다도 유엔과 마찬가지로 호킨스가 제시한 전통적인 창조산업의 육성을 강조하고 있다(DCMS, 2001; CMC, 2008; CNSLC, 2012).

넷째, 주로 문화 및 산업관련 부처수준에서 추진하고 있다. 영국의 경우 문화스포츠미디어 부가 창조경제의 핵심부처 역할을 수행하고 있으며, 호주는 문화부장관모임(CMC)에서 문화부를 중심으로 창조경제 프로젝트가 진행 중이다. 따라서 과학연구 관련부서나 교육관련, 노동관련 부서들은 문화부와 협력하여 정책을 진행하고 있다. 예컨대, 「창조영국(2008)」 프로젝트는 영국의 문화스포츠미디어부(DCMS)가 주관이 되어 기업규제개혁부(BERR)와 혁신대학 기술부(DIUS)의 협력 하에 추진이 되고 있다(DCMS, 2008).

2. 주력산업과 신산업의 창조화로 보는 관점

우리나라 과학기술계가 갖고 있는 주력산업과 신산업의 창조화로 보는 관점은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 문예예술분야보다 주력산업의 융합을 통한 창조화나 신성장동력 산업의 창조화를 강조한다. 즉 창조경제를 반도체, 조선, 자동차, 건설 등 주력산업과 ICT의 융합을 통한 창조화나 BT, NT, 브레인웨어, 서비스 등 신성장동력 산업의 창조화로 해석하는 경향이 있다(새누리당, 2012).

둘째, 혁신의 목표가 주로 과학기술분야(특히 제조업)와 ICT의 혁신을 통한 경제적 목표 달성에 있다. 국내 과학기술계 일반에서는 창조경제를 신성장 동력 창출과 경제성장을 위한 수단으로 바라보는 경향이 있다(국가과학기술위원회, 2013; 새누리당, 2012). 비록 일자리 창출과 중소기업 활성화, 경제 민주화를 강조하고 있으나 과학기술과 ICT를 통한 성장의 시각이 사회문제해결 시각보다 강한 면이 있다.

셋째, 창조성의 적용범위를 협의의 관점으로 해석하여 시스템 전반이 아닌 과학기술계와 산업수준에 적용하는 경향이 있다. 비록 창조경제의 개념을 추격형에서 선도형 경제로의 전환으로 해석하고 있지만 창조성의 적용범위를 과학기술계를 넘어 환경, 보건, 의료, 교육, 교통, 안전 등 모든 부서의 창조적 전환까지 포함하는 것은 아직까지 미약하다.

넷째, 주로 과학기술혁신 관련 부처 수준에서 추진되는 경향이 있다. 박근혜 정부의 인수위는 창조경제의 핵심부처로 '미래창조과학부'를 지정하고 신성장동력의 확보와 일자리 창출을 주 미션으로 제시하고 있다.⁹⁾

9) 박근혜 정부는 인수위 안을 바탕으로 지난 5월 28일 140개 「국정과제」 최종안을 발표하였다. 본안에는 '경제부흥', '국민행복', '문화융성', '평화통일 기반 구축' 등 4대 국정기조와 14대 추진전략이 제시되어 있다. 또한 정부는 5년간 창조경제를 효과적으로 실현하기 위하여 6월 5일 「창조경제 실현계획-창조경제 생태계 조성방안」을 정부합동으로 발표하였다. 본 계획은 창조경제의 비전과 목표를 제시하고, 이를 구현하기 위한 부처별 추진과제를 종합한 것으로, 3대 목표, 6대 전략과 24개 추진과제를 담고 있다.

3. 당면과제와 기존 창조경제 관점의 한계

최근 우리나라는 ‘신성장동력 확보’, ‘일자리 창출’, ‘경제·사회 양극화 해소’, ‘저출산·고령화 대비’ 등 현안 문제에 직면해 있다. 즉 ‘성장’과 ‘복지’의 동시추구 필요성이 증가하고 있는 것이다. 이에 박근혜 대통령은 ‘창조경제’와 ‘국민행복’ 두 가지 키워드를 제시하였다. 위 두 키워드는 상호 연관성이 높으며 어느 것 하나 소홀히 할 수 없는 상황이다.

그러나 ‘창조경제’와 ‘국민행복’의 선순환이 강조되면서도 정책 간 연계는 미흡한 상황이다. 과학기술계의 창조경제 논의에서는 ‘성장’ 측면은 강조되나 ‘복지’와의 연계 방안은 미흡하다. 국민행복 논의에서도 ‘복지’측면은 강조되는 반면 ‘성장’과의 연계방안은 미흡하다. 하지만 창조경제와 국민행복의 관계는 단순히 수익원과 비용처가 아니다. 창조경제의 궁극적인 목표는 국민행복이 되어야 하며, 국민행복이 뒷받침 되어야만 창조경제 구현이 가능하기 때문이다. 그러므로 창조경제 정책 속에는 반드시 국민행복 요소가 담겨져야 한다. 그렇다면 기존의 창조경제 관점은 위와 같은 우리의 당면과제에 비추어 볼 때 어떤 한계가 있을까?

먼저 창조산업을 중심으로 보는 관점은 다음과 같은 한계를 지닐 수 있다. 첫째, 창조적 역량과 인프라가 약한 우리나라의 경우 경쟁력 확보에 많은 시간이 소요될 수 있다. 영국이 창조산업분야에서 경쟁력을 유지할 수 있었던 이유는 창조성의 발현과 확산에 필요한 창조적 역량과 인프라가 잘 갖추어져 있었기 때문이다(Smith, 2010, Work Foundation, 2007). 스미스(2010)는 영국의 창조산업이 활성화될 수 있었던 이유로 7가지¹⁰⁾를 언급하며 이는 영국만의 독특한 자산이라 설명했다. 반면 우리나라는 영국의 7가지 강점 중 1가지(세계적 수준의 디지털 인프라 보유)를 제외하고는 창조산업의 경쟁력 확보에 한계가 있는 상황이다. 그러므로 창조적 역량과 기반이 미흡한 우리나라가 글로벌 선진국 모델을 그대로 따르는 것은 한계가 있다고 할 수 있다.

둘째, 창조산업을 중심으로 보는 관점은 주로 ‘성장중심’의 정책으로 국민행복(사회복지)요소가 미흡할 수 있다. 예컨대 창조경제의 중심인 창조산업은 고용창출과 소득증대에 긍정적인 효과가 있다(UNCTAD, 2008; 2010). 그러나 ‘승자독식(winner takes all)’과 신자유주의적 특징이 있어 경제·사회 양극화 심화(Frank and Cook, 2008; Stern and Seifert, 2008), 지역발

10) Smith(2010)는 영국이 창조산업분야에서 경쟁력을 유지할 수 있는 이유로 △세계인이 선호하는 ‘스토리 텔링 문화 유산’ 존재 △세계 최고의 영국태생 창조인재 풀 존재 △세계적 공용어인 ‘영어’ 사용 △창의성의 기초가 되는 ‘문화적 다양성의 사회’ 구현 △세계 최고의 ‘기업가적 전통’ 유지 △창의성을 촉진하는 ‘제도적 인프라(박물관, 갤러리, 극장, 도서관, 방송국 등)’ 보편화 △세계적 수준의 디지털 인프라 보유 등 7가지를 들고 있다. 이외에 Work Foundation(2007)도 영국이 창조산업에서 강점을 보이는 이유로 △모국어인 영어의 사용 △창조적 제작자들의 중심지인 런던의 영향력, 다양성, 경쟁력 △산업지원에 유리한 공공 인프라, 예술위원회, BBC, 미술 및 디자인 학교, 박물관 등 풍부한 기관유산을 들고 있다.

전의 불균형 심화(Florida, 2002), 경기변동의 민감 등 부작용도 존재한다. 따라서 성장과 사회복지의 동시추구가 필요한 우리나라의 현 시점을 감안해 볼 때 창조산업 중심의 창조경제 추진은 다소 무리가 있다고 할 수 있다.

다음으로 우리나라 일반 과학기술계가 가지고 있는 주력산업과 신산업의 창조화 관점은 다음과 같은 한계를 지닐 수 있다. 먼저 기존 제조업의 혁신역량을 활용할 수 있다는 측면에서는 효과적일 수 있으나, 여전히 대기업 중심의 정책이 될 수 있다는 우려가 제기된다. 현재 주로 제기되고 있는 창조경제 정책은 반도체, 조선, 자동차, 건설 등 기존의 주력산업에 ICT 산업의 융합을 통한 재창조화나 BT, NT, ET, 브레인웨어 기술 등 신성장 동력 산업의 창출에 방점이 있다. 그러나 이 같은 주력산업과 신산업의 효과적인 추진을 위해서는 높은 수준의 기술역량과 사업화 역량을 필요로 한다. 그러므로 본 관점을 집중적으로 추진할 경우 대기업이 중심이 되고 중소기업이나 사회적 기업, 소상공인과 같은 경제적 약자들의 참여가 상대적으로 적어질 가능성이 높아진다.

둘째, 주력산업 및 신산업의 창조화로 보는 관점은 창조산업 중심 관점과 마찬가지로 '성장중심'의 정책 특성을 지니고 있어 '국민행복(사회복지)' 요소와의 연계가 미흡할 수 있다. 전술한 바와 같이 본 관점은 주력산업과 ICT 산업의 융합을 통한 창조화와 신산업의 창출을 통한 부의 창출이 주된 목표이다. 비록 일자리 창출이란 국민행복 요소가 일부 포함되어 있기는 하지만 경제·사회 양극화 해소, 과학기술을 통한 사회문제 해결 등의 요소는 다소 미약할 수 있다.

IV. 국민행복을 위한 창조경제 관점

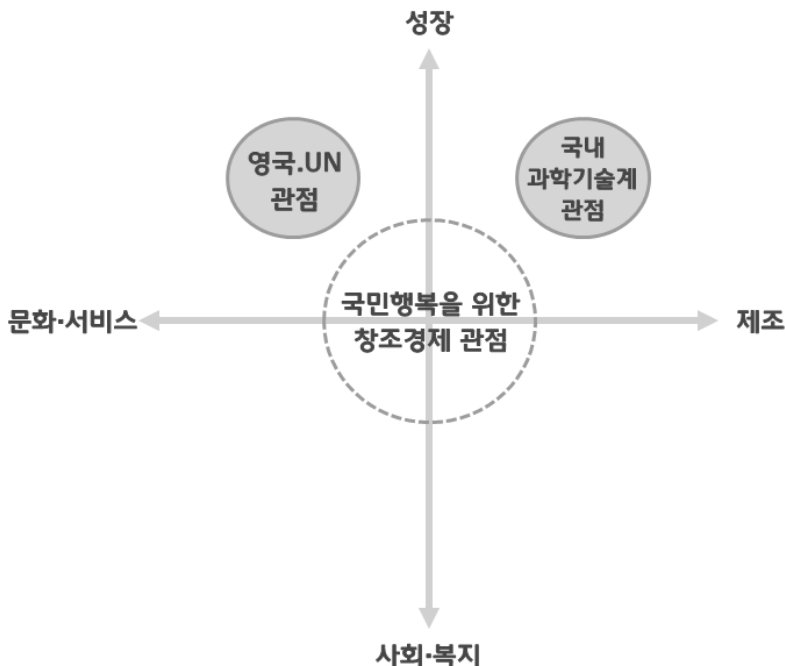
창조경제(성장)와 국민행복(사회복지)의 동시추구가 필요한 시점임을 감안해 볼 때 기존의 두 관점은 우리 실정과 다소 차이가 있을 수 있다. 그러므로 우리만의 강점을 살리며, 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 새로운 관점의 모델 정립이 필요하다고 하겠다. 이에 본 장에서는 창조경제의 새로운 대안으로 '국민행복을 위한 창조경제 관점'을 제시하고 이의 특징과 사례를 살펴보고자 한다.

1. 국민행복을 위한 창조경제의 특징

본 연구에서 제시하는 국민행복을 위한 창조경제 관점은 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 성장뿐만 아니라 과학기술을 통한 사회복지문제 해결을 강조한다. 즉, 경제성장과 같은 경제적 목표와 삶의 질 향상, 지속가능 발전 등의 사회적 목표의 동시달성을 추구한다. 이 같은 관점은 최근 글로벌 선진국을 중심으로 점차 확대되고 있는 추세이다. 예컨대 영국의 찰스 리드비터는 창조성의 범위가 문화예술을 중심으로 하는 협의의 관점에서 환경·주거·교통·위생·교육 등 사회복지 문제까지 포괄하는 광의의 관점으로 변화되어 왔으며, 21세기 창조경제와 창조도시 구현을 위해서는 광의의 관점에서 접근할 필요가 있다고 주장하고 있다(Leadbeater, 2008)¹¹⁾.

둘째, 문화·서비스 산업뿐만 아니라 제조업의 경쟁력 강화를 강조한다. 전술한 바와 같이 영국·UN을 비롯한 글로벌 선진국은 문화·서비스 등 창조산업의 경쟁력 강화를 통한 부의 창출을 강조한다. 반면 우리나라의 기존 과학기술계는 문화·서비스분야 보다 우리의 강점인 주력 제조업과 신산업의 창조화를 강조하고 있다. 두 관점은 모두 각각의 장단점이 있다 따라서



(그림 1) 국민행복을 위한 창조경제의 위상

출처: 김왕동 외(2013), 수정

11) 이외에도 일본은 '이노베이션 25' 전략을 통해 과학기술혁신을 통한 경제적 목표달성만이 아니라 '안전, 안심사회의 구축' 등의 사회적 목표 달성을 강화하기 시작했다. 네덜란드도 국가적 차원의 과학기술혁신전략을 논의하면서 과거 미흡했던 환경, 물 관리, 안전과 관련된 사회문제 해결을 강조하기 시작했다.

우리의 경제발전단계를 고려해 보면 우리의 약점인 문화·서비스분야와 강점인 제조업 분야 간의 균형유지가 절대적으로 중요하다 하겠다(김왕동 외, 2012).

셋째, 창조형 경제로의 시스템 전환 관점을 견지한다. 기존의 창조산업 중심의 관점과 주력 산업 및 신산업의 창조화 관점은 창조성을 주로 기업 및 산업수준에 적용하는 특징이 있었다¹²⁾. 그러나 국민행복을 위한 창조경제 관점은 창조성을 시스템 수준에 적용하여 추격형 경제시스템에서 창조형 경제시스템으로의 전환으로 본다. 즉, 경제시스템의 구성요소인 연구개발, 산업, 인력, 금융, 거버넌스 등의 창조성 강화방안 모색에 중점을 둔다¹³⁾.

넷째, 정책수립 시 ‘창조경제(성장)’와 국민행복(사회복지)’의 연계를 강조한다. 즉, 창조경제 정책도 국민행복 문제 해결과 연계되고, 국민행복 문제 해결 정책도 창조경제 문제 해결과 연계하여 수립하는 것을 강조한다¹⁴⁾. 그러나 현 과학기술계에서는 창조경제와 국민행복의 선순환이 강조되면서도 연계는 미흡한 상황이다. 창조경제 정책 따로, 국민행복 정책 따로 기획·집행되고 있는 것이다. 이 같은 분절된 접근은 ‘성장’과 ‘사회복지’의 선순환 창출에 한계를 야기할 수 있다.

다섯째, ‘일석이조(一石二鳥)’ 정책방안 수립에 중점을 둔다. 경제성장이란 경제적 목표뿐만 아니라 환경·에너지, 보건·복지, 안전, 교육 등 사회적 목표도 동시에 달성할 수 있는 정책대안 마련에 중점을 둔다(김왕동 외, 2012). 최근 우리나라는 성장과 사회복지의 동시 추구를 위해 절대적으로 예산이 부족한 상황이다. 따라서 예산제약을 감안할 때 하나의 정책으로 성장과 사회복지, 경제적 목표와 사회적 목표를 동시에 달성할 수 있는 정책대안 마련이 시급하다 하겠다. 위에서 살펴본 세 가지 창조경제 관점의 특징을 비교하면 <표 3>과 같다.

12) 비록 최근 박근혜 정부에서 창조경제를 추격형에서 선도형으로의 시스템 전환으로 종종 언급하고 있지만 실질적인 정책차원에서 보면 과학기술계를 넘어 환경, 보건, 의료 교육, 교통, 안전 등 모든 부서의 창조적 전환까지 포함하는 것은 아직까지 미약하다.

13) 이 같은 관점의 대표적 예로 영국의 국립과학기술예술재단(NESTA)은 “시스템 혁신(System Innovation)”의 개념을 도입하여 영국의 경제를 활성화하고 고령화·고용 등 사회문제를 해결하기 위해서는 경제적 문제만이 아니라 사회적 문제까지 연결해서 해결하는 “시스템(통합형) 혁신”이 필요하다고 주장하고 있다(Mulgan and Leadbeater, 2013). 이 같은 시스템 전환관점은 창조경제 정책을 과학기술과 경제관련 특정 부처의 정책이 아닌 범부처 협업정책임을 강조하고 있다는데 의의가 있다.

14) 예를 들어, 창조경제관련 부처(미래부, 산업부 등)가 창조경제 관련 정책 수립 시 국민행복 관련 부처(복지부, 노동부 등)를 참여시킴으로써 창조경제와 국민행복의 선순환을 촉진시킬 수 있다. 또한 창조경제의 산출물이 국민행복과 직결되거나(예, GE의 휴대용 초음파 진단기 개발사례), 반대로 국민행복을 추구하기 위한 정책이 창조경제에 도움이 되는 분야(예, 기술집약형 사회적 기업지원 사례)를 우선적으로 추진함으로써 선순환 고리를 강화할 수 있다.

〈표 3〉 창조경제의 3가지 관점 비교

		창조산업 관점	주력·신산업의 창조화 관점	국민행복을 위한 창조경제 관점
혁신	목표	경제적 목표 달성	경제적 목표 달성	경제적 목표와 사회적 목표의 동시 달성
	유형	문화·서비스 산업 혁신 (창조기업, 창조산업, 창조클러스터)	제조업 혁신 (중소기업, 주력산업, 신성장동력산업)	문화·서비스+제조업 +사회적 혁신 (문화·서비스+제조업 +사회적 경제 주체)
정책	지향점	성장 중심	성장 중심	성장과 사회복지의 동시추구
	수준	문화 및 산업관련 부처	과학기술혁신 관련 부처	범부처 (미래창조과학부 중심)
장단점	장점	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 산업이 발달된 국가에 적합 고용창출, 소득증대에 기여 	기존 제조업의 혁신능력 활용 가능	<ul style="list-style-type: none"> 창조경제와 국민행복의 동시달성 가능 소상공인, 중소기업(사회적 기업) 경쟁력 강화에 기여
	단점	성장 중심의 정책으로 국민행복(사회복지)요소 미흡 우려	대기업 중심의 정책으로 국민행복(사회복지) 요소 미흡 우려	-
대표적 예		영국 DCMS, UNCTAD, 호주, 캐나다 등	국내 과학기술계 (일반적 인식)	-

출처: 김왕동 외(2013), 수정

2. 국민행복을 위한 창조경제 사례

전술한 바와 같이 국민행복을 위한 창조경제는 과학기술을 통한 성장뿐만 아니라 사회복지 문제의 해결을 강조하며, 문화·서비스 산업과 제조업의 균형성장을 강조한다. 또한 정책수립 시 ‘창조경제(성장)’와 ‘국민행복(사회복지)’의 연계를 강조하며, 이 둘을 동시에 해결할 수 있는 일석이조 정책방안의 특징이 있다. 따라서 본 절에서는 문화·서비스 산업과 제조업의 균형 성장을 강조하는 사례로서 전통·저기술 산업의 창조적 전환 사례를 살펴보고, 성장과 복지의 동시추구 사례로서 고용친화적 신성장 동력 발굴을 통한 일자리 창출과 사회적 경제의 창조성 제고, 그리고 공공연구부문의 공공성 강화 사례를 살펴보고자 한다. 위 네 가지 사례들은 창조경제와 국민행복이란 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 대표적인 국내의 사례들이라 할 수 있다.

1) 전통·저기술 산업의 창조적 전환 사례

기존의 혁신정책은 주로 NBIC 등 최첨단 기술 개발에 중점을 두는 경향이 있었다. 이에 정부의 연구개발투자는 혁신역량과 투자여력이 큰 대기업을 중심으로 집중되는 경향이 있어 대중소기업간 양극화 현상이 심화된다는 우려를 나타왔다.

이 같은 대중소기업간 양극화 현상을 감소시키고 아울러 창의적 아이디어를 통한 고부가가치를 창출할 수 있는 예가 바로 전통·저기술 산업의 창조적 전환사례이다. 최근 복고주의, 웰빙, 친환경 트렌드가 확산되면서 전통과 저기술 산업의 가치가 재조명되고 있으며, IT, BT, NT 등 최첨단기술과의 융합을 통해 블루오션 분야로 부상하고 있다.

이의 대표적인 예가 ‘디지털 병풍’, ‘기능성 한지’, ‘웰빙 막걸리’ 사례라 할 수 있다(이준환, 2010). 디지털 병풍¹⁵⁾은 전통과 최첨단 IT기술의 접목을 통해 한국을 대표하는 고부가가치 상품으로 거듭난 사례이며, 기능성 한지¹⁶⁾는 전통과 NT가 만나 새로운 영역을 창조할 수 있는 사례이다. 또한 웰빙 막걸리는 과거의 저기술 산업인 주류시장에 BT를 접목함으로써 새로운 상품을 창출할 수 있는 대표적인 사례라 할 수 있다.

이 같은 품목들은 대부분 대기업보다 중소기업, 소상공인, 1인 창조기업 등 소규모 기업들이 참여할 수 있는 경우로 창의성의 접목을 통해 새로운 부가가치 창출과 아울러 대중소기업간 양극화를 감소시킬 수 있는 일석이조 분야이다. 또한 창조경제시대의 대표적 산업인 문화·예술 분야와 IT, BT, NT 등 최첨단 기술과의 융합을 통해 경쟁력을 창출할 수 있는 대표적인 사례라 할 수 있다.

2) 고용친화적 신성장 동력 발굴을 통한 일자리 창출 사례

2009년 이명박 정부는 신성장동력으로 3대 분야 17개 산업분야¹⁷⁾를 제시했다. 박근혜 정부는 창조경제를 통해 이 같은 신성장동력 산업의 발굴 및 육성뿐만 아니라 일자리까지 창출하고자 하는 계획을 가지고 있다.

이 같은 문제들을 동시에 해결할 수 있는 방안이 바로 고용친화적 신성장 동력의 발굴 및 육성사례이다. 예를 들어, 정부는 물리적 인프라 부문¹⁸⁾에서 녹색 및 안전 경제의 활성화를

15) 이의 대표적 작품으로 이이남 디지털 미디어 아티스트의 ‘디지털 8폭 병풍(2007)’을 들 수 있다. 종전의 종이병풍에 최첨단 IT기술을 접목해 꽃잎과 나비, 물고기 등이 살아 움직인다.

16) 한국화학연구원은 2009년 7월 전통한지에 첨단기술을 접목함으로써 아토피 피부염뿐만 아니라 방음, 방한, 방습 효과가 있는 기능성 한지를 개발하는데 성공했다.

17) 이명박 정부는 신성장동력산업분야로 3대분야(녹색기술산업, 첨단융합산업, 고부가서비스산업), 17개 산업분야(신재생에너지, 탄소저감에너지, 고도 물처리, LED응용, 그린수송시스템, 첨단그린도시, 방송통신융합산업, IT융합시스템, 로봇 응용, 신소재 나노융합, 바이오제약 의료기기, 고부가 식품산업, 글로벌 헬스케어, 글로벌 교육시스템, 녹색금융, 콘텐츠 소프트웨어, MICE 관광)를 제시했다(지식경제부, 2009)

통해 일자리 창출이 가능하다¹⁹⁾. 즉, 기존 물리적 인프라에 대한 친환경적 유지·관리 강화를 통해 에너지 절감과 일자리 창출을 연계할 수 있다. 녹색 및 안전경제의 활성화를 위해서는 에너지 절감형 건설 및 안전기술의 투자를 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 기초 연구개발 및 투자를 활성화하기 위한 민관 투자기금 또는 투자은행 설립 등의 체계적인 지원이 필요하다.

다음으로 고용친화적인 R³ 산업의 육성을 통해 신성장 동력 발굴과 일자리 창출을 연계시킬 수 있다. R³ 산업이란 재사용(reuse), 재활용(recycling), 재제조(remanufacturing) 산업을 일컫는다²⁰⁾. 이를 위해서는 먼저 R³ 산업의 지원 및 소비자 보호를 위한 제도적 장치 마련이 필요하다. 즉, 시설투자에 대한 조세지원제도 도입, 재제조품에 대한 소비자의 신뢰를 제고하기 위해 제품표시 제도 및 품질보증기간 규정 도입 등이 필요하다(김숙경, 2011).

위에서 살펴본 사례는 녹색기술과 에너지 등 신성장 동력의 발굴과 활용을 통한 경제성장 및 일자리 창출의 이중효과를 볼 수 있는 사례이다. 또한 대기업뿐만 아니라 중소기업, 사회적 기업과 같은 소규모 기업의 참여를 촉진함으로써 동시에 경제 민주화를 실현할 수 있는 대표적인 사례라 하겠다.

3) 사회적 경제의 창조성 제고 사례

기존의 혁신은 주로 새로운 아이디어를 바탕으로 신제품이나 공정, 비즈니스 모델을 개발해서 새로운 수익을 창출하는 산업혁신의 특성을 보여 왔다. 국가연구개발사업도 경제적 가치가 있는 전략기술을 획득하고 기술공급주체를 육성하는데 중점을 두는 경향이 있었다(송위진, 2012). 그러나 종전의 혁신방식은 국가의 경제성장에는 도움이 되나 사회문제를 해결하는 데에는 한계가 있었다.

이 같은 한계를 극복하면서 착한 성장을 이룰 수 있는 예가 바로 사회적 경제의 창조성 제고 사례이다. 최근 글로벌 선진국에서는 사회적 경제의 창조적 혁신을 통해 경제적 목표와 사회적 목표를 동시에 해결하고자 노력하고 있다²¹⁾. 예컨대 정부는 '대규모 사회도전문제 해결 연구개발사업'을 추진함으로써 새로운 신산업 창출과 아울러 사회문제를 동시에 해결할 수 있

18) 주거 및 상업 건물, 학교, 공공건물, 병원 등이 대표적인 예이다.

19) 예컨대 기존 건물에 에너지 절감 시설을 장착하도록 규제함으로써 관련 고용 창출이 가능하다. Irwin 등(2011)의 연구에 따르면 미국의 경우 정부가 매년 에너지 비용으로 약 470억 달러를 소비하고 있는바, 에너지 고효율 건물로 탈바꿈할 경우 납세자는 매년 약 81억 달러의 에너지 비용을 절감, 165,000~428,000명의 신규고용을 창출할 수 있을 것으로 추정하였다.

20) R³ 산업에 대한 정의와 구체적인 내용에 대해서는 김숙경(2011)을 참조하기 바란다.

21) 대표적인 예로, 네덜란드는 혁신전략을 논의하면서 산업혁신뿐만 아니라 환경,물관리,안전과 관련된 사회적 혁신의 추진을 강조하고 있다.

다. 즉, 기후변화, 노령화 대응, 에너지 문제 해결 등 첨단기술 간, 다 부처 간 융합이 요구되는 범 부처 연구개발사업을 추진함으로써 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 것이다²²⁾.

또한 기술집약형 사회적 기업²³⁾을 활성화함으로써 수익창출이란 경제적 목표와 사회문제 해결이란 사회적 목표를 동시에 달성할 수 있다. 기술집약형 사회적 기업은 종전의 사회적 기업이 가졌던 지속가능성의 한계²⁴⁾를 극복할 수 있는 효과적 대안이 될 수 있다. 그리고 GE의 휴대형 초음파 진단기 개발사례²⁵⁾에서 보듯 저개발국가의 사회문제해결과 아울러 자국의 이익을 동시에 창출할 수 있는 공유가치창출(CSV) 사례가 대표적이다 하겠다.

4) 공공연구부문의 공공성 강화 사례

기존의 공공연구개발 주체들은 공공섹터에 속해 있음에도 불구하고 주로 산업혁신을 지원하는 역할을 수행해 왔다. 그러나 민간부문의 역량이 강화되고 사회문제 해결이 현안 문제로 대두되면서 공공연구개발 주체들의 공공성 강화 필요성은 더욱 증가하고 있다.

공공연구개발 주체들이 창의적 혁신을 통해 수익창출과 아울러 사회문제까지 동시에 해결할 수 있는 방안이 공공연구부문의 공공성 강화 사례이다. 중소기업과 사회적 기업의 지원, 사회문제 해결 기술을 개발함으로써 국민행복을 위한 창조경제를 실현할 수 있는 대표적인 사례인 것이다.

예컨대, 대학과 출연(연)은 사회문제 해결형 혁신지원체제를 구축함으로써 공공성을 강화할 수 있다. 대학과 출연(연)에 사회적 기업 기술지원 프로그램을 개설·운영하거나, 공공성 평가 지표 개발 및 적용을 통해 사회적 기업 지원을 촉진할 수 있다. 또한 공공성을 강화하는 방향으로 출연(연)의 기능을 재정립하거나 기관장의 임기보장 등 경영의 자율성 확대, 연구 성과의 대중적 공유체계 확립 등을 통해 공공성을 강화할 수 있다. 대학의 경우에도 지역사회문제 해결을 위한 대학의 역할 강화나 사회적 혁신 관련 창업 및 인력 양성 강화 등을 통해 공공성을 강화할 수 있다.

22) 대표적인 예로 '기후변화 대응 시스템 구축', '세계적 유행병 대응 시스템 구축' 등 문제가 크고 복잡하며 기술개발도 지체되어 해결이 어려운 분야를 들 수 있다.

23) 기술집약형 사회적 기업이란 과학기술 지식을 활용해서 혁신적인 사회서비스를 제공하여 사회문제 해결활동을 수행하는 사회적 기업을 말한다. 일반적으로 에너지 절약, 환경보호 등의 녹색혁신과 관련하여 많이 출현하는 경향이 있다.

24) 우리나라는 2007년 '사회적기업육성법'이 제정된 이후 인증 사회적 기업의 수가 2011년 현재 644개로 증가하였으나, 2009년말 기준 영업손실 상태인 사회적 기업이 전체의 4분의 3, 당기 순손실 상태 기업이 전체의 3분의 1을 차지함으로써 자생력과 지속가능성이 취약한 것으로 나타났다(곽선화, 2011).

25) GE는 낙후된 중국의 의료시장을 겨냥해 저가의 휴대형 초음파 진단기를 개발함으로써 중국뿐만 아니라 미국 등 선진국 시장으로 역수출돼 큰 인기를 끌고 있다. GE측면에서는 자사의 이윤창출과 함께 개도국의 사회문제 해결이란 일석이조 효과를 구현한 대표적 사례이다.

V. 박근혜 정부에의 함의

본 연구에서는 현재 과학기술계 일반에서 제기되고 있는 창조경제의 새로운 대안으로 ‘국민행복을 위한 창조경제 관점’을 제시하고, 이의 특성과 사례를 살펴보았다. 본 연구가 박근혜 정부에 주는 함의는 다음과 같다.

첫째, 성장과 사회복지 정책의 관점을 전환할 필요가 있다. 지금까지는 성장 정책을 수입으로, 사회복지 정책을 비용측면으로 간주하고, 정책수립 시 각각 분절적으로 접근해 왔다. 그러나 성장이란 경제적 목표와 사회복지란 사회적 목표를 동시에 달성할 수 있는 정책영역들이 존재하며, 이들은 특히 예산이 부족한 현 시점에서 효과를 발휘할 수 있다. 따라서 향후에는 성장과 사회복지 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 ‘일석이조(一石二鳥)’ 정책방안을 탐색하고 우선적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 창조경제의 캐치프레이즈를 ‘국민행복을 위한 창조경제’로 목적을 명확히 할 필요가 있다. 창조경제는 국민행복을 위한 수단이다. 그러나 일반적으로는 ‘창조경제=성장=대기업’이란 이미지가 많아 국민행복 요소와 유리되어 있다는 인상을 준다. 박근혜 정부의 창조경제 목표가 경제성장뿐만 아니라 일자리 창출과 경제 민주화 실현 등도 포함하고 있는 만큼 정부의 취지를 정확히 전달하기 위해서라도 ‘국민행복을 위한 창조경제’로 명명하는 것이 효과적일 것이다.

셋째, 창조경제의 목표가 되는 국민행복 요소로 일자리 창출 외에 사회전반 요소를 다룰 필요가 있다. 최근 박근혜 정부에서는 과학기술과 ICT 기술을 기반으로 한 일자리 창출에 전념하고 있다. 그러나 창조경제를 통해 달성해야 할 목표는 일자리 창출 외에도 경제·사회 양극화 해소, 저출산·고령화 문제 해소, 안전·범죄 문제 해결 등 다양한 사회문제들이 존재한다. 그리고 일자리 창출 방안도 창업만이 아니라 기존 기업들의 성장²⁶⁾을 통한 일자리 증진방안도 효과적일 수 있다. 그러나 현재는 일자리 창출(창업)에 문혀 이들의 중요성이 잘 부각되지 않는 측면이 강하다.

넷째, 과학기술계뿐만 아니라 문화예술, 사회복지분야와의 연계도 강화되어야 한다. 즉, 문화·서비스와 제조, 성장과 사회복지 간 균형 있는 정책집행이 필요하다. 박근혜 정부의 창조경제는 문화·예술분야를 중심으로 하는 글로벌 선진국과 달리 과학기술 분야를 중심으로 추진되는 경향이 있다. 비록 우리나라의 경제발전단계로 볼 때 과학기술분야가 우선이라 하더라도 창의성 중심의 진정한 창조경제를 구현하기 위해서는 선진국에서 중점을 두고 있는 문화에

26) 예를 들어, ‘소기업 → 중소기업’, ‘중소기업 → 중견기업’으로의 육성을 통해서도 새로운 일자리를 만들어 낼 수 있다. 하지만 이 부분에 대한 관심은 상대적으로 미흡한 실정이다.

술과 사회복지 등 다양한 분야와의 균형 있는 발전이 필수이다.

다섯째, 범부처 차원의 거버넌스 구축과 협력강화가 중요하다. 박근혜 정부의 창조경제 정책은 과학기술과 정보통신분야뿐만 아니라 문화예술, 산업, 교육, 사회복지 등 관련부처들의 다양한 협력이 필수이다. 이에 정부는 창조경제의 주무부처로 미래부를 신설하고, 산하에 '창조경제기획단(가칭)'을 신설하여 창조경제정책을 총괄할 계획이다²⁷⁾. 그러나 창조경제기획단을 미래부 산하에 둘 경우 동급에 위치해 있는 범부처 간 원활한 협력이 가능할 것인가에 대한 우려 또한 존재한다. 그러므로 이와 같은 우려를 불식시키기 위해서는 미래부에 대한 권한을 강화하거나 경제부총리 산하에 두는 방안 등도 고려해 필요가 있다. 또한 창조경제 정책의 원활한 추진을 위해서는 범부처 차원의 창조경제 R&D 사업에 예산을 우선 배정할 필요가 있다.

참고문헌

(1) 단행본

- 김양동 외 (2012), 「과학기술을 통한 창조 복지국가 실현 방안」, STEPI 정책연구.
- Creative Nova Scotia Leadership Council (CNSLC) (2012), *Creative Economy Literature Review*.
- Department for Culture, Media & Sport (DCMS) (2008), *Creative Britain: Talents for the New Economy*.
- Department for Culture, Media and Sports (DCMS) (1998), *Creative Industries Mapping Document 1998*.
- Department for Culture, Media and Sports (DCMS) (2001), *Creative Industries Mapping Document 2001*.
- Department of Business Innovation and Skills (BIS) (2009), *Digital Britain*, BIS: London
- European Commission (EC) (2010), *Green Paper: Unlocking the potential of cultural and creative industries*.
- Flew, Terry (2012), *The Creative Industries: Culture and Policy*. Sage Publications Ltd.

27) 정부는 '창조경제특별법'을 제정하여 미래부 산하에 실장급의 '창조경제기획단'을 설치하고, 범부처 차원의 창조경제 실현 종합계획과, 부처별 창조경제 담당관 지정, 창조기금 조성, 창의 융합인재 양성방안 등 다양한 정책을 추진할 예정이다.

- Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class... and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York, Basic Books.
- Frank, Robert H. and Philip J. Cook (1995), *The Winner-Take-All Society: Why the Few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us*, New York: The Free Press.
- Higgs, P. et al. (2008), *Australia's Creative Economy Information Sheet: Overview of Employment in the Creative Segments in 2006* (Brisbane: Australian Research Council Centre of Excellence for Creative Industries and Innovation).
- Howkins, John (2001), *The Creative Economy: How People Make Money from Ideas*. London, Penguin.
- KEA, European Affairs (2006), *The Economy of Culture in Europe*, study prepared for the European Commission (Directorate-General for Education and Culture). Brussels, p. 218.
- Leadbeater, Chares (2008), *What Makes City Creative?*. British Council Creative Cities Workshop, Warsaw, March 16/18.
- Li, Wuwei (2011), *How Creativity is Changing China*. Bloomsbury Academic, London.
- Mitchell, W., Inouye, A. and Blumenthal, M. (2003) *Beyond Creativity: information Technology, Innovation, and Creativity*. Washington, DC: National Academies Press.
- Smith, Martin (2010), *The World's Creative Hub or "Bullshit Britain"? The Future of the UK's Creative Economy*. De Montfort Lecture: 12th October.
- Stern, Mark J. and Susan C. Seifert (2008), "From Creative Economy to Creative Society." University of Pennsylvania, Social Impact of the Arts Project.
- UNCTAD (2008), *Creative Economy Report 2008: The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy-making*.
- UNCTAD (2010), *Creative Economy Report 2010: A Feasible Development Option*.
- Work Foundation, The (2007), *Staying Ahead: The Economic Performance of the UK's Creative Industries*. London.
- Work Foundation, The (2010), *A Creative Block? The Future of the UK Creative Industries: A Knowledge Economy & Creative Industries report*.
- Zhao, Yi and Yanling Huang (2010), Study of Development Strategy of China's Cultural and Creative Industry in 12th Five-Year Plan Period. M&D Forum.

(2) 학위 논문 및 학술 논문

고정민 (2003), “산업화에 접어든 공연예술”, SERI Issue Paper.

고정민 (2013), “창조경제 개념을 활용한 새로운 시장 및 일자리 창출”, 한국창조산업연구소.

국가과학기술위원회 (2013), “국정 기조로서 창조경제와 미래창조과학부”, 1월.

김숙경 (2011), “우리나라 재제조 산업의 현황과 활성화 방안”, 「e-KIET 산업경제정보」, 제 509호 (2011-11).

김왕동 외 (2013), “과학기술혁신을 통한 창조경제와 국민행복의 선순환: 관점 및 사례”, 「Issues & Policy 2013」 과학기술정책연구원.

박철우 (2013), “한국형 창조경제와 기업의 역할”, Working Paper.

새누리당 (2012), “세상을 바꾸는 약속 책임 있는 변화, 제18대 대통령 선거 새누리당 정책공약”.

송위진 (2012), “문제지향적 연구개발사업의 주요특성과 정책방향”, 「STEPI Insight」, 8월호.

이준환 (2010), “전통의 재발견”, 「SERI 경영노트」, 6월 10일.

전영은·한광훈 (2010), 유아 프로그램 ‘텔레토비’의 문화산업적 가치에 관한 연구, 한국영상문화학회, 「영상문화」 15.

지식경제부 (2009), “신성장동력 종합추진계획”.

김왕동

고려대학교에서 경영학 박사학위를 취득했으며, 현재 과학기술정책연구원에서 연구위원으로 근무하고 있다. 창의인재 양성, 창조기업 및 창조산업 활성화, 창조복지국가 실현 등 과학기술 분야의 창의성 구현에 관심을 갖고 연구를 진행하고 있다.

송위진

고려대학교 행정학과에서 과학기술정책학 박사학위를 취득했으며, 현재 과학기술정책연구원의 선임연구위원으로 근무하고 있다. 관심 분야는 사회문제 해결형 혁신정책, 사회·기술시스템 전환 등이다.

성지은

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득했으며, 현재 과학기술정책연구원의 연구위원으로 근무하고 있다. 주요 연구분야는 과학기술행정체제와 거버넌스, 기술위험관리전략, 정책조정과 통합 등이다.