



창조경제와 정부의 역할

이른바 창조경제의 시대가 도래하였다. 창조경제에 대해 전문적 식견을 한 마디라도 할 수 있어야만 사람들이 이야기 속에 낄 수 있는 시대가 된 것이다. 박근혜정부가 출범한 지 2달이 지난 현 시점에서 창조경제는 이미 최대의 국가적 국민적 화두로 등장하고 있다.

창조경제는 지난 과거 정부의 다양한 경제 패러다임-즉, 김대중정부의 지식경제, 노무현정부의 혁신경제, 이명박정부의 녹색경제-에 대칭되는 개념이다. 그리고 창조경제란 개념도 주요 국가에서 이미 사용해 오고 있는 용어(terminology)이다. 그럼에도 불구하고 현재 우리 사회에서는 창조경제에 대한 다양한 사회적 논의와 논쟁이 진행 중이다. 무슨 이유일까?

박근혜 정부 '창조경제론' 의미

박근혜정부가 제시하고 있는 창조경제론은 '상상력과 창의성, 과학기술과 ICT에 기반한 경제 운영을 통해 새로운 성장 동력을 창출하고, 새로운 시장, 새로운 일자리를 만들어가는 정책'으로 정리된다. 이는 우리 경제를 이끌어갈 새로운 경제발전 패러다임을 기존의 자본 투입 중심에서 인적자본과 과학기술 중심으로 전환하는 전략적 변화를 의미한다.

박근혜정부의 창조경제론으로부터 제기되는 주된 의문은 인과관계에 대한 것이다. 창조경제 하에서 상상력과 창의성, 과학기술과 ICT의 관계와 이들을 기반으로 한 경제운영이 어떻게 새로운 성장 동력을 창출하고 새로운 시장 및 일자리를 만들어 내며, 이러한 관계가 지금까지의



글 이장재

KISTEP 선임연구위원
과총 자문위원
jjlee@kofst.or.kr

글쓴이는 서울대학교에서 행정학 석사학위를, 국민대학교에서 행정학 박사학위를 받았다. 조지워싱턴대학 박사후연구원, 과학기술기본계획 기획간사, 국가과학기술위원회 전문위원 등을 지냈다.

역대 정부의 경제패러다임 비교

구분	지식경제 (국민의 정부)	혁신경제 (참여정부)	녹색경제 (MB정부)	창조경제 (박근혜정부)
방향	IT 강국 벤처산업 육성 · 정보화를 통한 지식강국을 지향하고자 초고속인터넷 보급과 벤처 육성을 통한 IT 강국 구현 및 벤처산업 육성 · 외환위기 극복을 위한 대안으로 정보통신기술을 기반으로 한 벤처 중소기업의 기술개발 및 생산성 향상을 추구하는 경제체제로의 변화 추구	국가과학기술혁신체계(NIS) 구축과 국가균형발전 추구 · 혁신주도형 경제성장을 견인할 국가과학기술혁신체계 구축을 적극 추진 · 국토의 불균형적 성장 결과를 보완할 수 있는 대안으로 국가균형발전을 주요 정책방안으로 제시하고 추진	경제와 환경의 조화, 균형성장 · 성장과 지속가능성을 동시에 추구하는 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 미래 새로운 경제성장(신국가성장) 패러다임 추구	일자리 중심의 창조경제 · 창의력 및 상상력과 과학기술· ICT 융합을 통한 새로운 시장과 산업 육성을으로 양질의 많은 일자리 창출을 위한 경제 패러다임의 변화 · 고용과 국민복지 두 마리 토끼 잡기
주요 계획 및 목표	전자정부 구축 · 스마트폰 등 모바일 중심의 스마트시대를 선도하고, 정부의 대국민 소통 활성화 및 일하는 방식의 선진화 구현 · 벤처 육성(IT 중심) · 2002년까지 2만개의 벤처 기업을 육성하여 40만개의 새로운 일자리를 창출	국가과학기술혁신체계(NIS) 구축 방안 · 5대 혁신분야 30개 중점과제 국가균형발전5개년계획 · 세계적 혁신클러스터 육성, 지역균형적 산업발전 계획, 네트워크형 국토구조 형성 등	녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 · 2020년까지 세계 7대, 2050년까지 세계 5대 녹색 강국 진입 · 10대 정책방향 · 녹색기술산업을 신성장동력 산업으로 육성	창조경제 실천계획 · 2017년까지 일자리 238만 개 창출, 고용률 70% 달성
신성장 동력산업 (주력기술)	차세대성장산업(6T) · IT(정보기술) · BT(바이오기술) · NT(나노기술) · ET(환경기술) · CT(문화기술) · ST(우주기술)	차세대성장동력 · 지능형로봇 · 지능형홈네트워크 · 미래형자동차 · 디지털콘텐츠/SW솔루션 · 차세대반도체 · 차세대전지 · 디지털 TV/방송 · 바이오신약/장기 · 차세대이동통신 · 디스플레이	신성장동력 · 3대 분야 17개 신성장동력 · 녹색기술산업(6개) · 첨단융합산업(6개) · 고부가서비스산업(5개) · 신성장동력 20개 기술(기존 17개 기술에 세일가스, 전력 저장장치, K-POP 전용 공 연장을 추가(2012. 9 신성장동력 평가보고대회))	· 과학기술과 아이디어· 상상력 융합 신산업 창출(신성장동력, 사회이슈해결, 실용기술 활용, 과학기술 서비스, 거대· 전략 기반산업 등)(국정과제 1번)
수행조직	· 전자정부특별위원회 · 벤처기업활성화위원회	· 과학기술중심사회추진기획단 · 국가과학기술위원회	· 녹색성장위원회	· 미래창조과학부

▶ 출처: 이장재(2013), 과총 정책연구소 내부 자료

경제와 어떠한 차이가 있는지를 설명하지 못한다는 것이다.

다음으로는 영국과 호주 등에서 이미 시행되었던 창조경제의 뿌리가 된 창조산업 정책도 우리의 창조경제에 대한 논의를 혼란스럽게 하고 있다. 1988년 영국에서 시행되었던 '창조적 영국(Creative Britain)' 정책은 문화산업을 기반으로 하였다. 우리의 경우 창조경제의 구성요소가 되는 산업에 대한 논의가 분명하지 않다. 참고로 영국의 경우는 광고, 건축, 미술품·골동품, 공예, 디자인, 패션, 영화·비디오·사진, 출판, 소프트웨어·컴퓨터게임, 음악·시

각·공연예술, 텔레비전·라디오 등 13개를 창조산업에 포함시켰다. 유엔무역개발회의(UNCTAD)에서는 창조산업을 문화유산, 예술, 미디어, 기능적 창조물 등 4개 대분류, 9개 소분류로 구분하고 있다. 그렇다면 우리의 경우 창조경제를 구성하는 창조산업에는 어떠한 분야가 포함되는지가 궁금하다. 이와 관련하여 과학기술과 ICT 기능을 결합한 미래창조과학부가 창조경제의 대표적 부처로 등장하게 된 것도 의문의 대상이 된다.

이상의 논의를 정리해 보면 박근혜정부의 창조경제론은 '과학기술 중심 경제운영'의 다른 표현이라는



생각을 하게 된다. 창의성과 상상력을 동원하여 과학 기술과 ICT 부문에서 새로운 경제적 기회를 창출하여 새로운 성장동력과 일자리를 찾고자 하는 국가전략이라는 것이다. 동 해석 하에서는 문화체육관광부가 아닌 미래창조과학부(이하 미래부)가 창조경제의 주역으로 등장할 수 있다.

창조경제 실현 위한 정부의 역할

이러한 가정 하에서 향후 창조경제에서 요구되는 정부의 역할을 살펴보고자 한다. 가장 강조되어야 할 정부의 역할은 창의성과 상상력이 발휘될 수 있는 환경과 제도의 구축, 즉 생태계 조성이다. 다양한 지식과 정보, 그리고 인력이 모이고, 교류하는 장(場)이 마련되고, 이를 통해 학습과 새로운 아이디어가 창출되고 신속하게 제품화, 시장화, 그리고 창업이 이루어질 수 있는 생태계를 조성하여야 한다. 이러한 생태계 조성은 미래부의 노력만으로는 결실을 얻기 어렵다. 미래부가 다양한 전문가를 통해 설계하고 실험한 후 다양한 관련부처와 협업을 통해 이를 실천해 나가야 한다. 미래부가 협업의 주체로서 슈퍼 컨설턴트(Super Consultant) 혹은 오케스트라의 지휘자 역할을 해야 한다는 주장도 이러한 이유에서이다.

둘째, 창조경제 하에서는 정부 운영 거버넌스가 민간 전문가 중심으로 변화되어야 한다. 창조경제의 주역은 창의성과 상상력, 모험심을 가진 민간 주체 혹은 관련 전문가들이다. 그렇다면 정부의 운영형태도 다양한 민간위원회 혹은 민관 협의체가 주역이 되어 정부 정책을 만들고 실행해 가야 한다. 정부 관료는 조정자 혹은 가치배분자의 역할을 수행하여야 한다. 다양한 분야별 민관 파트너십의 구성도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 창조경제 하에서 주체와 과정, 그리고 성과 사이에 구체적 인과관계 설정이 필요하다. 어떤 분야에서 무엇을 통하여 어떠한 성장동력과 어느 정도의 일자리 창출이 가능한가에 대한 인과관계를 담은 청사진을 신속하게 마련하여야 한다. 넷째, 청사진과 관련 있는 것으로 창조경제 구현을 위한 장·중·단기 전략 마련과 이들간의 균형, 즉, 적절한 포트폴리오를 구성하여야 한다. 어려운 글로벌 경제 환경과 국내 경제 사정을 고려할 때, 단기적으로는 연구개발과 기술

혁신의 하류(downstream) 부분에 정책적 우선순위가 두어질 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 연구개발과 기술혁신의 전주기를 고려하는 단기와 중장기적 전략이 균형을 이룰 때 창조경제의 지속가능성이 보장될 것이다.

다섯째, 한국형 창조경제(K-창조경제)의 대표적 사례 발굴이 필요하다. 지금까지 이루어진 국내외 사례 조사를 통해 이들 중 창조경제에 적용될 수 있는 대표적인 성공사례를 발굴하고 이를 확산시켜 나가야 한다. 아울러 이들 사례들을 유형화하여 K-창조산업을 구체화하고 이를 육성하기 위한 연구사업 발굴 그리고 관련 제도와 지원책을 마련하여야 한다. 여섯째, 창의적 인재의 양성과 기존 인력을 대상으로 하는 창의성 교육 훈련의 확대이다. 창의적 인재 양성은 장중기적인 관점에서, 창의성 교육 훈련은 단기적 관점에서 수행하여야 할 과제이다. 일곱째, 기존의 연구과제 선정과 관리, 평가 등 연구관리 제도를 창조경제형으로 전환하여야 한다. 여기에는 감사제도 등의 변화도 포함되어야 한다. 마지막으로 창조경제 지수 설정과 관련한 조사와 분석, 그리고 모니터링 시스템의 구축이다. 창조경제와 관련한 과학기술과 ICT 분야의 지수 개발과 지속적 측정 및 분석 노력은 정치적 측면과 국민지지 측면에서 매우 중요하다.

과기계 숙원사업 이를 수단 제공

지금까지의 경과과정을 고찰해 볼 때 박근혜정부의 창조경제론은 미완성 작품인 채로 시장에 공표되고 회자된 것이 분명하다. 정치적 상징어 일수도 있다. 그렇지만 현재 분명한 사실은 우리의 경우 성장잠재력 저하와 일자리 창출이 어려운 이중의 덫에 빠져 있다는 점이다. 그리고 이번 정부는 이러한 딜레마에서 탈출하고자 최선의 노력을 기울일 것이라는 사실이다.

이러한 관점에서 박근혜정부의 창조경제론은 ICT를 포함하는 과학기술계에 새로운 환경과 기회를 제공하는 동시에 숙원사업을 이를 수 있는 수단을 제공할 수도 있다. 이제 공은 서서히 과학기술계로 넘어오고 있는 중이다. 이제 창조경제의 미래성과는 ICT를 포함한 과학기술계라는 독립변수의 함수, 즉, $y=f(\text{과학기술}+ICT, x)$ 로 나타날 것이 자명하다. 