

한국의 창조경제와 창조도시에 관한 정책과 담론

최병두*

Policy and Discourse of Creative Economy and Creative City in Korea

Byung-Doo Choi*

요약 : 이 논문은 한국의 창조경제 및 창조도시 정책과 담론을 비판적으로 분석하고자 한다. 이를 위해, 이 논문은 우선 '정책 이전'(또는 이동)의 개념을 원용하여 서구에서 등장한 창조경제 및 창조도시 정책과 담론이 국제적 확산과정에서 불가피하게 변화할 수 있음을 지적한다. 이를 전제로, 이 논문은 2000년대 후반 오세훈 전 서울시장의 추구했던 창조도시 정책과 현 정부의 박근혜 대통령이 제시한 창조경제 정책과 담론이 등장·전개된 배경과 과정을 서술한 후, 이들의 정책과 담론이 실제 개념을 왜곡하거나 구체적 내용을 결여한 통치 수단 또는 정치적 수사로 기능하고 있음을 주장한다. 특히 이 논문은 현 정부의 창조경제 정책 및 담론이 이와 내적으로 연관된 두 가지 기본 개념들, 즉 경제민주화와 창조도시의 개념을 의도적으로 배제하거나 또는 비의도적으로 간과함으로 긍정적 실효성을 거의 가지지 못하게 되었다고 결론짓고자 한다.

주요어 : 창조경제, 창조도시, 정책 이전, 정치적 수사, 경제민주화

Abstract : This paper is to analyze critically policy and discourse of creative economy and creative city. Applying the concept of 'policy transfer' or 'policy mobility', It points out that it may be inevitable for a certain policy or discourse developed in Western society to change its contents and characteristics in its international diffusing process. And then, this paper describes political contexts and process in which the policy and discourse of creative city of a former mayor of Seoul, Oh, Se-Hoon, during the late part of the 2000s, and those of creative economy of the current president, Park, Geun-Hye, have been suggested and pursued, arguing that those policies and discourses, having been distorted and lack of concrete contents, have functioned as a key ruling tool or political rhetoric. In particular, this paper concludes that the policy and discourse of creative economy of the current government would have little positive effect due to excluding intentionally policy of economic democracy and ignoring unintentionally policy of creative city, which seem to have an inherent relationship with that of creative economy.

Key Words : creative economy, creative city, policy transfer or mobility, political rhetoric, economic democracy

이 논문은 2012년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

* 대구대학교 지리교육과 교수, 다문화사회정책연구소 편집위원장(Professor, Department of Geography Education, Daegu University, bdchoi@daegu.ac.kr)

1. 서론

‘창조경제’는 현 정부가 가장 먼저 내세우는 정책 목표이며 담론 주제이다. 2013년 2월 출범한 박근혜 대통령은 ‘경제민주화’와 더불어 ‘창조경제’를 대선 공약의 최우선 과제로 제시했으며, 취임 이후 ‘국민 행복, 희망의 새 시대’를 국정 비전으로 정하고 이를 달성하기 위한 첫 번째 국정 목표로 ‘일자리 중심 창조경제’를 강조했다. 그러나 사실 창조경제에 함의된 창조성의 개념과 이를 구현하기 위한 창조도시 정책은 2000년대 중반 당시 오세훈 서울시장의 시정에 이미 반영된 바 있다. 뿐만 아니라 이러한 창조경제와 창조도시 정책은 우리나라에서 시작된 것이 아니라 2000년대 들어 서구 선진국들과 많은 도시들에서 침체된 국가 경제나 지역 사회를 활성화시키기 위한 방안으로 제시되어 왔다.

그러나 현 정부가 출범한지 상당 기간이 지났지만, 창조경제 및 창조도시 정책의 가시적 성과는 제쳐놓고라도 구체적 내용조차 확정되지 않은 것처럼 보인다. 물론 서구 사회에서 추진되었던 창조경제나 창조도시 정책 및 담론의 내용에 바탕을 두고, 현재 우리나라에서 전개되고 있는 관련 정책과 담론을 이해할 수도 있을 것이다. 그러나 서구 사회에서 추진된 창조경제 또는 창조도시 정책과 이를 뒷받침하기 위한 담론은 그 국가나 도시의 특정한 경제·정치적, 사회·문화적 상황을 반영한 것이다. 마찬가지로 우리나라에서 도시적 또는 국가적 차원에서 이렇게 명명된 정책이나 담론이라고 할지라도 서구 사회와는 다른 상황에서 전개된다는 점에서 다른 의미와 효과를 가질 수 있다.

이 논문은 ‘정책 이전’(policy transfer) 또는 ‘정책 이동’(policy mobility) 접근이 제시하는 관점, 즉 어떤 정책이 시공간적으로 이전 또는 이동하면서, 정책의 목적과 내용 구성이 다를 수 있음을 전제로 한다. 따라서 한국적 상황에서 창조경제 관련

정책과 담론이 어떤 내용으로 구성되었으며, 어떤 목적이나 효과를 추구하는가에 대한 분석이 필요하다. 창조경제에 관한 담론의 구체적 내용이 제시되지 않았으며 또한 창조경제 관련 정책이 아직 어떤 뚜렷한 가시적 효과를 나타내지 못했다고 할지라도, 이에 관한 분석은 현 정부가 구체적 내용을 담지 못한 정책과 담론, 즉 정치적 수사(rhetoric)로서 창조경제를 계속 강조하는 이유가 무엇인가에 대한 의문에 답할 수 있어야 할 것이다.

이 논문은 박근혜 정부에서 강조하는 창조경제 정책과 담론은 창조경제의 실제 효과에 초점을 두기보다는 국민들의 지지와 통합, 통치를 위한 수단으로 제시한 것으로 이해하고자 한다. 특히 이 논문은 박근혜 정부가 제시한 창조경제 관련 정책과 담론에서 의도적 또는 비의도적으로 무시되거나 간과된 2가지 개념, 즉 ‘경제민주화’와 ‘창조도시’와 관련시켜 논의하고자 한다. ‘경제민주화’는 창조경제와 더불어 박근혜 정부가 대선 공약 및 집권 직후에 강조했던 개념이지만, 시간이 경과하면서 의도적으로 무시되었다. 그리고 창조경제가 구현되는 구체적 공간 또는 장소로서 ‘창조도시’ 개념은 처음부터 비의도적으로 간과되어 왔다. 창조경제 정책이 실질적이고 진정한 효과를 가지기 위해서는, 이 두 개념이 실제 정책에 필수적으로 반영되어야 할 것이다.

이러한 점들에서, 이 논문은 한국의 창조경제 및 창조도시 정책과 담론을 비판적으로 분석하고자 한다. 이를 위해, 이 논문은 우선 한국 사회에서 창조도시와 창조경제의 정책과 담론이 등장·전개된 과정을 서술한 후, 창조도시 및 창조경제 정책이 실제 구체적 내용이 결여된 통치 담론 또는 정치적 수사로 기능하고 있음을 주장한다. 또한 이 논문은 한국의 창조경제 정책 및 담론이 두 가지 기본 개념들, 즉 경제민주화와 창조도시의 개념과 내재적으로 상호 관련되어 있음에도 불구하고, 이들 전략적으로 무시 또는 간과하고 있음을 지적하고자 한다.

2. 창조경제와 창조도시 정책 및 담론 연구동향

‘창조경제’나 ‘창조도시’는 이론적이며 또한 동시에 정책적 개념이다. 그러나 이론과 정책은 상호연계성을 가지지만 분석적으로 구분된다. 서구에서 창조성의 개념과 이에 바탕을 둔 창조경제 또는 창조도시에 관한 논의는 학계에서 정형화된 이론이라기보다 정치권에서 경제의 활성화와 도시성장(특히 도시 재생)을 촉진하기 위한 정책적 전략으로 먼저 시작되었다. 즉 창조경제, 창조산업 정책은 영국을 선두로 유럽 및 북미의 여러 선진국들에서 물질 생산에 바탕을 둔 제조업의 위축으로 침체된 경제를 문화경제 또는 지식기반경제에 바탕을 두고 국가 또는 도시를 다시 활성화하기 위한 방안의 필요성에 따라 등장한 것이라고 할 수 있다.

영국의 경우, 창조경제 정책과 담론은 1997년 설립한 문화미디어체육부(DCMS) 내 창조산업 테스크포스팀의 연구에서 시작되었다.¹⁾ 당시 보수당 정권을 밀어내고 집권한 블레어(Blair) 노동당 정부는 선거과정에서 강조했던 창조성 및 관련 문화산업을 출범 이후 ‘창조산업’으로 개칭하여 활성화시키고자 했다. 당시 영국은 제조업의 몰락과 금융업의 상대적 침체 국면에 처해 있었고, 새로 등장한 노동당 정부는 국민 의식의 개혁과 국가경제의 구조적 개선을 필요로 했다. 이러한 상황에서, 연구개발, 문화산업, 기타 서비스산업들을 포함한 산업 영역으로 창조산업은 상대적으로 높은 성장률을 보였다.

영국의 노동당 정부는 이러한 창조산업을 더욱 고도화하여 저성장과 실업 등의 문제를 해소할 수 있는 새로운 경제성장의 동인으로 인식하고 이를 정책에 반영하고자했다. 그러나 ‘문화산업’과 ‘창조산업’은 개념 정의나 구성 부문들이 다소 다르다고 할지라도 광의적으로 같은 맥락에서 이해될 수

있음에도 불구하고 구태여 창조산업으로 개칭한 것은 ‘창조경제’가 정권의 전략적 수사(레토릭)이었음을 보여준다(김기홍·박치완, 2013). 특히 창조경제라는 수사는 경제성장을 위한 규범적 동인으로 개인의 창조성을 강조하지만, 결국 이를 통해 경쟁의 원리를 받아들이도록 하는 한편, 이른바 창조적 집단 또는 계급에 대한 차별적 지원을 정당화하려는 의도를 내포하고 있었다.

영국 노동당 정부의 이러한 창조산업 정책이 제시된 직후, 학문적으로도 창조경제와 창조도시에 관한 논의가 활발하게 이루어지게 되었다. 대표적으로 랜드리(Landry)의 창조도시론과 플로리다(Florida)의 창조계급론은 정부의 정책을 직접 반영하거나 논평한 것은 아니라고 할지라도, 창조산업 정책과 조용하면서 창조성에 바탕을 둔 창조경제, 창조도시 등의 중요성을 역설하게 되었고, 관련 정책을 정당화하고 촉진하는 데 기여했다. 그러나 이들의 이론들은 도시재생이나 도시개발을 위해 창조성이나 문화를 수단화 또는 상품화하고, 창조경제나 창조도시 이론을 규범화 또는 표준화하여 세계의 여러 국가들이나 도시들이 처해 있는 역사적 특수성을 간과하면서 관련 정책들을 보급하고 있다고 비판되기도 한다(이용숙·최정인, 2012).

창조경제 및 창조도시 정책 및 이론에 관한 이러한 비판에도 불구하고, 관련 정책과 담론은 영국에서 지속되었을 뿐 아니라 전세계적으로 확산되었다. 예로, 2008년 영국은 창조경제 업그레이드를 위한 관련 정부기관과 단체들이 중장기적으로 수행해야 할 ‘창조적 영국: 신경제를 위한 새로운 재능’(Creative Britain: New Talents for the New Economy)을 발표하고, 8개 부문 26개 정책과제를 설정했다. 2010년 보수당 정부로 정권이 교체된 이후에도 이러한 정책 기조는 대체로 유지되고 있다. 창조경제 정책과 담론은 영국을 넘어서 서유럽의 대부분 국가들과 북미 국가들로도 확산되었고, 서울, 싱가포르, 타이페이, 베이징 등 동아시아

아의 여러 국가들과 도시들로 급속히 전파되었다(Kong and O'Connor, 2009). 유엔 산하 UNDP와 UNCTAD(2010)는 창조산업의 높은 성장률을 강조하면서 선진국들뿐만 아니라 개발도상국들에서도 창조경제의 성장 잠재력을 활성화하기 위한 정책이 필요하다고 제안했다.

최근 우리나라에서 유행하고 있는 창조경제 및 창조도시 정책과 담론은 이러한 세계적 추세 또는 경향을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 정책의 확산과 우리 사회에의 적용에 대해 많은 연구자들은 정도의 차이는 있지만 대체로 우려를 나타내고 있다. 예로, 김경아(2009)는 선진 도시의 창조도시 특성을 한국 등 동아시아 국가에 일반적으로 적용하여 일반화하려는 경향을 비판했으며, 김준홍(2012) 역시 플로리다의 창조도시 및 창조계급 이론은 유럽 및 북미 국가들의 제도와 문화적 요소가 상이한 우리나라에 적용하기에 일정한 한계가 있다고 주장했다. 같은 맥락에서 임형백(2014)은 서구 사회에서 발달한 제도나 정책을 상황이 다른 한국에 단순히 이식하는 것은 가능하지 않으며, 이러한 점에서 창조경제가 나아가 갈 방향으로 한국적 창조경제 모델 개발과 창조생태계의 조성 등을 제시하고 있다.

서구 사회에서 제시된 이론이나 정책을 규범화 또는 표준화하여 사회적 상황이 다른 우리 사회에 일반적으로 적용하고자 하는 것은 분명 심각한 문제나 한계를 가진다. 그러나 이러한 점은 창조경제나 창조도시 이론과 정책뿐만 아니라 모든 이론과 정책의 이전과 수용에도 적용될 수 있다. 오히려 중요한 점은 특정 배경에서 생산된 이론이나 정책이 다른 배경 하에서 어떻게 원용되고 어떠한 효과를 가져오는가(또는 의도하는가)를 고찰하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 이 논문은 2가지 연구 방법, 즉 정책 이전(policy transfer) 또는 정책 이동성(mobility) 접근 그리고 레토릭(rhetoric)으로서 정책 담론 분석에 바탕을 두고 한국의 창조경제 및 창조도시 정책과 담론을 비판적

으로 고찰하고자 한다.

‘정책 이전’이란 “한 시기 한 장소에서 정책, 행정 편제, 제도 등이 다른 시기 다른 장소에서 정책, 행정 편제, 제도 등의 발달을 위해 사용되는 과정”을 의미한다(Dolowitz and Marsh, 1996; Lee and Hwang, 2012, 2819에서 재인용). 정책 이전이란 관련된 사고나 제도 및 정책들에 대한 자발적 학습과 수용뿐만 아니라 강제적 전파와 확산 과정을 포함한다. 전통적 의미에서 정책 이전 연구는 정부가 왜, 언제, 어떻게 특정 정책을 이전하여 활용하며, 어떤 효과나 결과를 가져오게 되는가를 고찰하고자 한다. 이러한 전통적 정책 이전 연구는 어떤 정책이 당연히 전파·수렴되며, 이 과정에서 정책 제공자와 수용자 간에는 계층적 관계가 있는 것으로 가정한다.

최근 여러 연구자들이 이러한 정책 이전의 개념을 비판적으로 수용하여 ‘정책 이동’ 접근방법을 제시하고 있다. 이들의 주장에 의하면, 정책 이전에 관한 전통적 접근은 이 과정을 비정치적인 것으로 간주하며, 이전 전후의 정책 내용이 그대로 전달되는 것으로 가정한다고 비판한다. 이러한 비판에 대한 대안으로 제시된 정책 이동 접근에 의하면, 상이한 제도와 경제·정치적 배경 내 또는 이들 간 이동은 이동하는 대상(즉 정책, 모형, 사고 등)의 특성과 내용을 불가피하게 변화시킨다(McCann, 2011). 또한 정책 형성과 이동은 복잡하고 선택적·다면적 순환과정이며, 권력의 장으로서 사회적으로 구성된 맥락 속에서 전개된다고 주장된다(Peck and Theodore, 2001; 2010).

정책 이전 또는 이동에 관한 이러한 접근은 최근 지리학 및 관련 분야에서 많이 논의·원용되고 있다. 특히 이 접근방법은 국제적 관계 속에서 정책 레짐이나 레토릭이 어떻게 이동하는가를 개념화할 수 있도록 하는 강력한 방법을 제공한다고 주장된다. 과거 정책 형성과 이전은 주로 한정된 국가적 틀 내에서 이루어졌으며, 따라서 정책의 형성과 시행 과정에서 긴장과 갈등이 있다고 할지라

도, 국가 정부의 체계 내에 한정되었다. 그러나 오늘날 정책은 한 국가의 한정된 체계를 벗어나서 세계적으로 순환하게 되었다. 그러나 각 국가와 지역들은 서로 다른 시공간적 및 사회적 특성을 가지고 있기 때문에, 어떤 정책이 아무런 변화 없이 이전되는 것은 거의 불가능하다(Cochrane and Ward, 2012). 이러한 점에서, 정책 이동 접근은 예로 세계적인 신자유주의화 과정 속에서 각 국가의 재구조화의 불균등을 이해하는데 유용한 방안으로 이해된다(Boren and Young, 2012).

창조경제 및 창조도시 정책의 국제적 이동도 이러한 정책 이동 접근 방법에 바탕을 두고 고찰될 수 있다. 예로, 프린스(Prince, 2010)는 정책 이전에 관한 아상블라주(assemblage) 관점을 채택하여, 이전된 정책의 목적이 상이한 장소들에서 어떻게 구성되는가를 고찰하고자 했다. 그는 영국에서 뉴질랜드로 창조산업 정책 개념의 이전 사례를 통해, 특정 기법을 활용한 정책 목적의 번역은 이러한 목적이 상이한 장소들에도 적용될 수 있는 보편적 형태로 이루어진다고 가정한다. 그러나 어떤 정책의 목적은 새로운 국가나 지역에서 다른 여러 정책들과의 새로운 혼합체(아상블라주)로 접합해야 하기 때문에, 보편적 형태로 이전하기란 거의 불가능하다. 즉 한 정책의 이동 과정에서 이루어지는 아상블라주 작업은 다양한 정치적 동기들의 정렬, 상이한 사고들의 번역, 새로운 개념과 프로그램들의 고안 등을 포함하여 일련의 다양한 작업들을 요구한다. 이용숙과 황은정(Lee and Hwang, 2011)은 이러한 정책 이전 접근에 바탕을 두고, 창조도시 프로그램과 관련된 정책 지식이 세계적으로 순환하고 있음을 지적하고 서울시에서 전개된 창조도시 프로그램의 정책 이전을 비판적으로 고찰하고자 했다.

이러한 정책 이전 또는 이동 접근은 오늘날 정보통신기술의 발달과 세계적 상호교류의 증대에 따라 가속화되고 있는 정책 지식과 프로그램의 세계적 순환이 어떻게 이루어지고 있으며, 또한 개별

국가나 지역에서 원용되는가를 분석하는데 많은 기여를 할 수 있다. 그러나 정책 이전의 개념에서 정책 이동의 개념으로 전환하긴 했지만, 여전히 두 가지 문제점이 남아 있다. 하나는 정책의 이전이나 이동 과정에서 어떤 구체적 연계성 또는 네트워크를 가지는가에 관한 의문이다. 이러한 의문의 해소를 위하여, 예로 행위자-네트워크 이론을 활용할 수 있을 것이다. 박경환(2013, 45)에 의하면, “행위자-네트워크 이론은 ... 특정한 지식이나 정책이 구체적으로 어떻게 글로벌한 것으로서 권위를 획득하여 네트워크 동맹을 형성하는지를 담론 분석의 차원에서 접근하는 데에 매우 효과적”인 것으로 이해된다. 그는 이러한 이론에 바탕을 두고 1990년대 후반 이후 선진 자본주의 국가를 중심으로 다양한 행위자-네트워크가 창조 담론을 중심으로 동맹을 구축하고 해체되며 다시 새로운 형태의 동맹을 구축하는 과정을 검토하고 있다.

정책 이전 또는 이동 접근이 안고 있는 두 번째 문제는 이전 또는 이동한 정책이 해당 지역이나 국가에서 다른 정책들과 어떻게 접합하는가의 문제뿐만 아니라 어떠한 담론에 의해 뒷받침되며 또한 사람들 사이에서 어떻게 인지되어 특정한 (또는 의도한) 효과를 가져오게 되는가에 대한 관심이 부족하다는 점이다. 이러한 점에서 이 논문이 전제하는 두 번째 연구 방법은 정치적 레토릭으로서 정책 담론을 분석하는 것이다. ‘정치적 레토릭’이란 어떤 정권이 국정의 의지를 메시지화하여 국민들로 하여금 정권의 의지를 파악하도록 하는 통치 수단들 가운데 하나이다. 이러한 레토릭은 “세부정책들과 직, 간접적인 상호관계를 맺음으로써 실효성을 획득하기도 하며, 정책은 다시 레토릭이 담고 있는 메시지를 강화는 메커니즘으로 작동한다”(김기홍·박치완, 2103, 104). 이러한 정치적 레토릭은 직접적인 공권력 기제에 비해 사회적 비용이 낮은 대신 파급효과는 큰 통치기술로서, 정책 공급자와 수요자 모두에게 필요한 요소이다.

이러한 점에서 ‘창조경제’는 박근혜 정권의 레토릭으로서 국가 운영의 방향과 의지 또는 의도, 미래 비전을 전달하고자 하는 메시지라고 할 수 있다.

그러나 이 메시지의 내용이 분명하지 않을 경우, 사회적으로 혼란스러운 많은 의문과 논의들이 양산되게 된다. 즉 창조경제라는 정권의 레토릭이 효율적인 메시지 전달을 통해 국민들을 결집시키고 정책 서비스의 효율을 극대화하여 사회통합과 국가발전을 위한 실체적 기능을 담당할 수도 있을 것이다. 그러나 어떤 정치적 레토릭이 만약 개념적 구체성이 결여되어 ‘공허한 수사’에 불과한 것으로 간주될 경우 이러한 효과를 기대하기 어렵게 된다(김기홍·박치완, 2013). 특히 ‘창조’라는 용어가 가지는 규범적 측면이 국민들에게 어느 정도 인정된다고 할지라도, 서구에서 제시된 ‘창조경제’, ‘창조산업’, ‘창조계급’, ‘창조도시’ 등 ‘창조’형용사가 붙은 여러 용어들은 실제 상당히 한정된 이론적 정책적 의미를 가진다면, 특정 정권의 레토릭이 되기에는 어떤 한계를 가지거나 또는 비판을 받으면서 혼란을 자초하게 된다. 뿐만 아니라 이러한 창조경제 레토릭은 현 정부가 국민들의 지지를 얻기 위해 제시했던 다른 레토릭들, 대표적인 예로 ‘경제민주화’와 어떻게 접합 또는 괴리되는가에 대한 논의를 필요로 한다.

레토릭으로서 창조경제 정책의 담론 분석은 담론 형성 및 전달과 효과에 관한 고찰로 이루어질 수 있다. 이러한 점에서, 김기홍·박치완(2013)은 레토릭으로서 창조경제 담론을 분석하고, 한국형 창조경제 담론의 방향을 제시하고자 한다. 그러나 이러한 시도는 좀 더 구체적인 방법으로 정책 입안자들에 대한 면담조사와 이에 대한 분석을 통해 이루어질 수 있다. 예로, 에반스(Evans, 2009)는 창조산업 정책과 전략이 국제적으로 어떻게 동원되고 있으며, 창조도시 정책을 뒷받침하기 위한 합리화가 어떻게 이루어지고 있는가를 고찰하기 위하여 문헌 리뷰와 이러한 정책을 시행하고 있는 여러 국가들의 정책 입안자들의 면담조사를 수행

하였다. 이러한 분석의 결과로, 그는 세계의 많은 도시들에서 ‘신경제’를 위해 사용한 합리화와 모형들은 대체로 창조경제로 수렴되고 있음을 확인했다. 그러나 그의 분석에 의하면, 각 국가들의 정책들은 창조경제 담론에 바탕을 두고 있지만, 실제로는 ‘구산업’ 경제에의 개입과 정책 합리화를 위해 동원되고 있으며, 도시 간 경쟁을 유발하는 방식으로 전개되고 있음이 밝혀졌다(또한 Bontje and Musterd, 2009).

사실 최근 정책 담론들이 창조경제 또는 창조도시 모형을 포용하는 것처럼 보일지라도, 실제 이를 정책적으로 추진하는 정부 기관들은 대부분 기존의 문화경제 활동을 통한 관례적인 경제발전 전략들을 채택하고 있다. 단지 이들은 다른 여러 목적으로 창조경제와 창조도시에 관한 언어를 구사하고 있을 뿐인 경우가 많다. 특히 많은 비판적 연구들은 창조도시 정책이 “신자유주의적 거버넌스 전략을 강화하기 위하여 창조도시 언어를 채택한다”고 지적하지만 실제 “창조도시 모형은 배타적으로 신자유주의적 발전 틀을 위한 도구라기보다는 다양한 의제들을 위한 수단”으로 동원될 수도 있다(Grodach, 2013, 1748). 즉 창조경제 및 창조도시 담론은 이른바 창조계급이 살아가기 좋은 장소를 만들기 위한 수단이며, 이로 인해 양극화와 빈곤을 더욱 심화시킬 것으로 비판되지만, 이러한 비판 역시 획일적으로 이뤄져서는 안 되며, 다양한 정책 및 담론들과 어떻게 접합하는가에 대해 고찰을 전제로 한다.

이와 같이 창조경제·창조도시 정책 및 담론이 어떻게 구성되어 있는가에 관해서 뿐 아니라 다른 정책이나 담론과 어떻게 연계되어 (재)구성되게 되는가에 관한 연구가 필요하다. 예로, 김종덕(2012)은 신문 기사 내용의 분석을 통해 창조도시 개념에 바탕을 둔 서울시의 ‘디자인 서울’ 프로젝트가 어떤 관련 키워드와 함께 구성되는가를 고찰하고 있다. 이영미(2014)는 박근혜 정부의 출범 이후 6개월 동안의 뉴스 자료를 토대로 사회 연결망

분석(Social Network Analysis)을 적용하여 ‘경제민주화’와 ‘창조경제’와 관련된 핵심 주제어 및 주체들을 파악하였다. 창조경제 및 창조도시와 관련된 대중매체의 기사 분석을 통해 제시된 이러한 담론 연구는 이 정책 및 담론이 다른 정책 및 담론들과 어떻게 연계되고 이해되는가를 보여준다는 점에서 의의를 가진다. 이 논문은 전문가나 시민과의 면접조사 또는 언론의 기사 분석을 직접 수행하지는 않았지만, 이러한 담론 분석을 수행한 문헌들을 참조하고자 한다.

3. 창조도시 정책과 담론의 등장과 전개과정

‘창조경제’의 개념은 현 정부의 대표적 담론 주제이며 정책 과제로 알려져 있지만, 실제 이 개념과 이에 내재된 창조성(또는 창의성) 및 창조도시의 개념을 원용한 정책과 담론은 우리나라에서도 그 이전부터 제시·추진된 바 있다. 즉 창조성과 창조도시의 개념을 명시적으로 정책에 원용한 사례는 2006년에서 2011년 사이 서울시장을 역임한 오세훈의 서울 도시정책에서 찾아 볼 수 있다. 그는 서울시장 취임사에서, “이제 서울은 좋은 도시로만 만족할 수 없습니다. 세계에서 가장 특별한 도시로 거듭나야 합니다. 새로운 생각으로 창의적인 상상력을 발휘하여 세계적인 도시들과 경쟁해야 합니다. ... 지식, 창의성, 상상력이 세상을 지배하는 시대가 되었습니다”라고 말했다(오세훈, 2006). 그리고 그는 이러한 취지를 반영한 시정 목표로 ‘창의시정’을 내세우고, 창조성과 창조도시의 개념을 반영한 정책들을 추진하면서 서울시를 ‘창의문화도시’로 만들겠다고 공언했다.

당시 오세훈 서울시장이 내세운 창의시정은 한편으로 좁은 의미로 한정될 수 있지만, 또한 동시에 매우 포괄적이고 과장·왜곡된 것이기도 했다.

즉 당시 서울시는 창의시정을 ‘서울시 공무원들의 자발적이고 지속적인 창의제안을 통해 업무역량을 꾸준히 개선시켜 나가는 ... 과정’이라고 매우 좁게 정의했다. 그러나 실제 창조성과 창조도시의 개념은 그가 추진했던 ‘디자인 서울’ 정책에 반영되었다. ‘디자인 서울’은 2007년 4월 창의적인 디자인을 통한 브랜드 가치를 높이자는 취지에서 추진된 사업으로, 이 정책의 일환으로 서울 디자인 올림픽, 한강 르네상스 프로젝트, 동대문디자인 플라자&파크 등이 추진되었다. 2010년 두 번째 서울시장 출마 당시, 공약은 창조도시의 개념을 전면으로 내세우지는 않았지만, 앞선 재임 기간 실질적으로 창의시정과 ‘디자인 서울’을 내세워 재선에 성공했다. 그러나 그는 서울시 무상급식 정책에 대한 주민투표를 제안하며 패배할 경우 시장직에서 사퇴하겠다고 발표하였고, 실제 투표율 미달로 시장직을 물러나게 되었다.

오세훈 서울시장은 창조도시의 개념에 근거를 두고 창의문화도시를 서울시의 발전을 위한 새로운 모형으로 설정하고 이를 구현하기 위해 ‘창의시정’을 펼치고자 했다. 이러한 창조도시 정책은 지난 산업시대에 도시의 물리적 하부시설과 제조업에 바탕을 둔 도시 정책들과는 달리 탈산업사회의 도래와 이의 핵심이 되는 인적 자원의 개발과 문화·서비스산업을 육성하기 위한 도시발전 모형으로 제시된 것이라고 할 수 있다. 그러나 실제 오세훈 시장은 한강르네상스 프로젝트라는 이름으로 한강접근도로 정비와 생태공원 건설했을 뿐만 아니라 플로팅 아일랜드, 달빛무지개분수, 하늘다리 등 문화기반 조성이라기보다 물리적 시설 개발을 추진했으며, 이를 위해 2006년부터 5년 동안 약 5,940억원을 투입했다. 또한 서울시는 역사적 의미를 가지는 동대문운동장을 철거하고 역사적 경관복원과 무관한 동대문디자인프라자 및 파크 건설사업을 추진하면서, 5000억원 규모에 달하는 사업비를 투입했다. 그 외에도 서울시는 문화거점 조성을 통한 도시재생을 목적으로 금천예술공장,

물래예술공장, 서교예술실험센터 등을 조성했으며(정희선·김희순, 2011), ‘디자인 서울’ 프로젝트의 일환으로 경인운하(경인 아라뱃길)사업을 추진하기도 했다.

이와 같은 정책들은 창조도시 조성을 위한 문화 기반 조성이라고 주장되지만, 실제 창의성의 함양이나 도시문화의 진흥 효과는 거의 없었으며, 오히려 많은 문제들을 유발하게 되었다. 우선 지적될 수 있는 점은 디자인 서울 프로젝트는 실제 물리적 시설물의 외형적 디자인을 개선하거나 건축물을 건설하는데 대부분의 예산을 투입했고, 실질적인 문화산업의 지원이나 디자이너를 포함한 시민들에 대한 고려는 전제되지 않은 ‘신개발주의’ 정책이었던 것으로 지적된다.² 또한 창조도시를 위한 ‘디자인 서울’ 프로젝트는 오세훈 시장의 업적을 가시적으로 보여주기 위한 홍보용 또는 전시성 사업의 성격을 가지고 있었다. 이 프로젝트는 물론 실제 개발로 이어진 서울시의 공식적 정책이었지만 또한 동시에 시민들의 지지를 얻어내기 위한 담론적 수사로서 주요한 역할을 담당했다. 이러한 점에서, ‘디자인 서울’은 사실상 ‘디자인의 정치화’로, 실질적인 정책적 내용을 가지기보다는 도시 정치의 표제 또는 정치적 수사에 불과한 것으로 비판되기도 했다(최범, 2010).

뿐만 아니라, 디자인 서울 사업에 엄청난 예산이 투입되면서, 기존에 시행되던 주요 사업들이 축소되거나 폐지되었다. 특히 저소득층 실업대책, 장애인 및 노인 복지, 사회적 일자리 창출 등 사회 복지분야에 투입되어야 할 예산이 크게 삭감되었다. 이러한 문제점에 대한 지적과 비판에 대해 서울시는 창조도시 정책이 “도시경쟁력 향상과 더불어 서울 시민의 삶의 질을 향상시키는 데 도움이 될 것”이라고 반박했지만, 결국 이러한 정책은 “당초 제시했던 목표도 달성하지 못했을 뿐만 아니라 도시공간 구조나 시민의 삶의 질에 많은 부정적인 효과를 낳았다”고 평가된다(변창흠, 2014, 13). 요컨대 오세훈 시장 재임시 서울시는 창조도시에 관

한 사고를 활용하면서 국지적으로 작동하는 행정, 관광, 물리적 문화 인프라 등을 강조함에 따라 애초의 창조도시 프로그램은 서울시에 의해 정부 조직과 인력을 줄이고 공적 공간의 사용을 제한하는 이데올로기적, 물질적 과정으로 전락하게 되었다. 이로 인해 서울시는 복지 예산의 축소로 인한 삶의 질에 대한 부정적 영향뿐만 아니라 지방정부의 부채 증가, 시민단체들의 저항과 같이 예상하지 않았던 행정적, 실제적 문제들에 봉착하게 되었다고 주장된다(Lee and Hwang, 2011).

물론 오세훈 서울시장의 창조도시 정책에 대해 부정적 논의나 담론만 있었던 것은 아니다. 사실 창의시정과 ‘디자인 서울’ 프로젝트를 둘러싸고 전개되었던 창조도시 정책과 담론은 어떤 준거자료에 근거했는가에 대해 정확히 추정하기는 어렵지만, 직접적으로 연계된 문헌으로 구문모(2005)를 들 수 있다. 그는 “선진국에서 후발 개발도상국에게 이르기까지 21세기 성장동력원으로 인식되고 있으며, 도시경제의 중심축으로 성장하고 있는 창조산업의 경제적 기여에 관한 이론 및 국내외 현황분석을 토대로 서울시의 정책 고려사항에 대해 검토”하고자 했다. 특히 이러한 연구를 통해, 그는 “서울시 창조산업 활성화를 위해서는 창조산업과 다른 업종 간 교류사업 촉진, 창조인력의 원활한 유입을 위한 사회적 분위기 조성 및 제도 개선, 비영리적 활동에 대한 다양한 지원, 지역별 가치사슬별 입지정책 추진, 소비환경의 질적 수준 제고, 서울시와 지방 대도시간 그리고 서울시와 해외 지역간 네트워크 구축 등이 고려되어야 할 중요한 사항들로 제시되었다”고 주장했다.

이와 같이 전문 연구자들은 서울시의 창조도시 정책과 담론을 상당히 다른 관점에서 평가하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 정책과 담론에 대한 언론과 시민들의 평가도 상이했다. 예로, 당시 언론들은 오세훈 서울시장의 ‘디자인 서울’ 프로젝트에 대한 정책적 평가뿐만 아니라 서울시장 및 서울시정에 대해 논의하면서 이와 관련하여 긍정적 또는

표 1. 양 신문에서 '디자인 서울'과 관련하여 제시한 키워드

	조선일보	한겨레신문
도시 문화	문화상품 서울, 세계문화도시, 문화마케팅	조잡한 키치(kitsch)문화
도시 공간	거리 르네상스, 도시공간의 효율화, 도시미관, 아름다움의 가치	도시공간의 퇴행적 배치, 볼거리 위주, 분수공화국(반포대교), 토목공사
도시정체성	아이콘 서울, 도시 브랜드, 초일류도시, 품격있는 도시, 국격, 디자인 명품도시	천박한 역사인식, 서울의 고유한 정체성 훼손, 소비적 명품도시의 허구, 명품 중독
삶의 질	삶의 질과 공공디자인, 시민을 배려하는 디자인	가난한 상인의 퇴출, 시민들의 삶의 질, 보편적 복지, 무상급식과 복지예산
도시정치	시의회의 무개념 방해	외형적 성과와 전시성 예산

자료: 김종덕, 2012, 326에서 재구성

부정적 담론들을 구축·확산시키고자 했다. 예로, 대표적 보수 언론이라고 할 수 있는 조선일보는 긍정적 측면을 강조한 반면, 대표적 진보 언론이라고 할 수 있는 한겨레신문은 대체로 부정적 측면에서 담론을 조성하였다(김종덕, 2012).³⁾ 이 양 신문사에서 디자인서울과 관련하여 사용한 키워드들을 사용하여 각 신문사별 담론을 재구성하면 <표 1>과 같다.

사실 우리나라에서 창조도시 개념에 바탕을 두고 처음 명시적으로 도시발전 전략을 제안한 단체는 진보적 성격을 가진 시민단체인 '문화연대'의 공간환경위원회였다. 이 단체는 2002년 <문화도시 서울 어떻게 만들 것인가>라는 단행본을 펴내면서, 창의성과 창조도시의 개념을 제시하였다. 이 책은 우리나라에서 1960년대부터 본격화된 압축적 경제개발의 과정을 '파괴적 개발의 시대'로 규정하고, 이로 인해 문화적 특성이 소멸되었다고 주장했다. 그러나 오늘날 지식기반경제로의 이행으로, 창작 활동에 종사하는 지식노동자의 역할이 증시되고 이들의 창의성 함양에 문화적 요소가 중요한 역할을 하게 되었다고 강조하였다(문화연대 공간환경위원회, 2002; 김현호, 2002 참조).

이 책을 서평한 김현호(2002)는 “이 책의 출간이 계기가 되어 문화가 풍성해지는 서울의 창조도시 만들기 논의가 활성화”되기를 기대했다. 기대한

바대로 창조도시 만들기 논의는 활성화되었지만, 그 진보적 성향은 상실된 채, 신개발주의 나아가 신자유주의 또는 기업주의 도시 전략으로 왜곡되어 나타났다. 오세훈 시장이 취임사에서 창의성과 창조도시를 언급한 한 후 이어진 말은 “제가 궁극적으로 바라는 것은 ‘창의와 활력이 넘치는 경제도시’ 서울입니다. 기업 활동을 하는데 불합리한 걸림돌이 되는 규제를 과감히 철폐하여 기업하기 좋은 환경을 만들겠습니다”였다(오세훈, 2006). 오세훈 시장이 바라는 창의문화도시란 궁극적으로 규제를 철폐하고 기업하기 좋은 환경을 가진 신자유주의적 또는 기업주의적 도시였다.

2006년부터 오세훈 서울시장이 광역지자체 수준에서 창조도시 정책과 담론을 추진했다면, 국가적 차원에서도 이미 이 시기부터 창조도시에 관한 논의가 있었다. 2003년 출범한 노무현 대통령의 참여정부는 집권 중반기부터 ‘살기 좋은 마을 만들기’ 사업을 추진하면서, 다양한 모형들을 벤치마킹하여 제시했다. 예로, 브라질의 꾸리찌바와 같은 생태도시, 일본의 마찌꾸리(마을만들기) 등이 대표적인 모형으로 제시되었을 뿐만 아니라, 창조도시의 개념도 제시되었다. 노무현 정부에서 국가균형발전위원장을 역임했던 성경룡(2006)은 살기 좋은 도시의 비전과 ‘삶의 질’뿐만 아니라 삶이 영위되는 장소로서 ‘공간의 질’을 강조하면서,

이론적 배경으로 플로리다(Florida)가 주창한 창조 도시 이론을 명시적으로 언급하였다.

창조성과 창조도시의 개념은 '살기 좋은 마을 만들기'를 위한 논의에서 주요한 시사점을 제시할 수 있었을 뿐만 아니라 사실 노무현 정부에서 추진되었던 지역혁신 정책과도 조응할 수 있었다. 즉 창조성은 지역 혁신을 위한 핵심 요소로 간주될 수 있으며, 창조도시는 과거처럼 단순히 취업 기회의 제공이라기보다 삶의 질과 더불어 공간의 질을 중요한 기준으로 부각시킬 수 있었다. 그러나 이 시기에도 이미 살기 좋은 국토공간 만들기를 위해 원용된 창조도시 또는 개념은 침체된 도시 이미지를 벗어나 세계 자본 및 전문가와 서비스 공급의 이동성을 보장하기 위해 사용되는 기업주의적 도시 관리의 새로운 형태와 관련되는 것이라는 비판이 제기되기도 했다(최병두, 2006, 48-49; 또한 한상진, 2008 참조).

그러나 실제 창조도시의 개념은 살기 좋은 마을(지역 또는 도시)만들기 사업 차원을 능가하여 폭넓은 문화도시 정책의 일환으로 다양하게 제안·시행되었다. 예로, 2008년 문화체육관광부 지역문화과가 담당했던 창조도시 네트워크에는 부산, 대전, 전주, 성남, 인천, 김천, 대전, 영월, 김해 등 많은 도시가 참여하였다(박은실, 2008, 47). 또한 개별 도시들도 창조도시의 개념에 바탕을 둔 도시 정책을 추진했다. 예로, 부산시는 2010년 3월말에 '부산 창조도시 포럼'을 선포하고 창조도시를 지향할 것임을 공식적으로 선언했다. 이의 구체적 실행 방안으로, 부산시는 문화의 중요성을 강조하면서 국제영화제, 불꽃축제, 부산비엔날레 등 문화적 이벤트를 장려했을 뿐만 아니라 창의문화도시" 프로젝트의 일환으로 '아트팩토리 인 다대포' 사업이나 '황령터널 입구 옹벽'과 만덕터널 입구 옹벽 재단장, 부산의 산복도로 르네상스 사업, 창조적 도시 재생을 위한 계획 등을 제시했다(이광국, 2011; 김창경, 2011).

이와 같이 부산시의 경우 창조도시 정책은 새로

운 창조지구 클러스터의 구축뿐만 아니라 구도심의 문화거리를 활용한 도시재생사업을 통해 시행되었다(정철현·김종업, 2010). 유사한 맥락에서, 인천시도 중구청을 중심으로 문화창의도시 프로젝트를 기획하여, 개항장의 독특한 다국적 도시경관과 근대건축물을 자산으로 문화산업을 육성하고자 하는 문화지구 재생사업을 추진했다. 인천시는 창조적 인력이 모이는 장소로서 창조도시의 개념을 제시했으나(인천발전연구원, 2006), 실제 구도심 재생사업 과정에서 과거 공업화 시대 경시되었던 문화를 새로운 성장 동력으로 키우는데 강조점을 두었다(이인석, 2007). 이와 같이 창조도시 정책은 주로 노후화된 구도심의 재생사업의 일환으로 추진되었지만(정철모·노형규, 2009), 광주시, 대전시 등에서 창조도시 개념에 바탕을 두고 추진된 도시발전 정책은 다소 다른 특성을 가지고 있었다. 광주시의 경우는 도시 발전을 위한 창조산업 유치 전략과 더불어 문화와 창조뿐만 아니라 인권의 개념을 결합시키고자 했다(임형섭, 2010; 김기곤, 2011). 대전시는 창조도시의 이론적 논거에 따라(권선희, 2007) 창조산업의 육성에 앞서 창조계급 또는 창조집단의 유인 전략에 관심을 가졌다(강병수, 2009; 정선기, 2010).

2000년대 중반 서울시를 선두로 추진된 창조도시 정책은 2000년대 후반 대부분의 도시들에 확산되게 되었다. 물론 각 도시들은 자신의 역사적, 문화적 및 도시공간적 특성을 고려한 정책을 모색했다. 이 시기에 추진된 창조도시 정책의 효과에 대해서는 구체적으로 분석되어야 하겠지만, 시민들의 창의성에 바탕을 두고 도시 문화를 활성화한 창조도시 만들기의 기본 취지는 이를 선도한 오세훈 서울시장의 물리적 문화인프라의 구축과 이의 홍보를 통한 지지기반의 확충 전략으로 인해 왜곡되게 되었다. 뿐만 아니라 2008년 정권교체를 통해 집권한 이명박 정부의 이른바 '저탄소 녹색성장' 정책과 담론은 창조성이나 창조도시의 개념에 바탕을 둔 도시정책과 담론을 지지부진하게 만들

었고, 그를 이은 박근혜 정부는 마치 완전히 새로운 정책적, 담론적 환경에서 창조경제를 제안한 것처럼 보이도록 했다.

4. 창조경제 정책과 담론의 등장과 전개과정

창조경제는 2013년 출범한 박근혜 정부가 내세운 최우선 국정목표이며 정치적 수사이다. 현 정부의 창조경제 정책과 담론은 2000년대 후반 오세훈 서울시장의 창조도시 정책의 연장선상에 있는 것처럼 보이지 않으며, 또한 정확한 출처를 확인하기 어렵다.⁴⁾ 박근혜 대통령은 대선 기간 동안 저성장과 저출산, 고령화 등으로 침체의 늪에 빠져 있는 한국의 사회경제를 되살리기 위한 처방으로 창조경제를 핵심 공약으로 내걸었다. 당선된 후 대통령직을 인수하면서, 5대 국정목표를 설정하고, 그 첫 번째 국정목표로 ‘일자리 중심 창조경제’를 설정했다. 이를 달성하기 위한 전략으로 창조경제 생태계 조성, 일자리 창출을 위한 성장동력 강화, 중소기업의 창조경제 주역화, 창의와 혁신을 통한 과학기술 발전, 원칙이 바로선 시장경제 질서 확립, 성장을 뒷받침하는 경제운영 등이 제시되었고, 총 140개 국정과제 가운데 첫 번째 국정목표에 포함된 국정과제의 수는 41개에 달했다

(제18대 대통령직인수위원회, 2013).

박근혜 대통령은 취임사에서 ‘경제부흥’과 ‘국민행복’ 그리고 ‘문화융성’을 통해 새로운 희망을 시대를 열어갈 것’임을 천명하고, 이어서 “첫째, 경제부흥을 이루기 위해 창조경제와 경제민주화를 추진해 나가겠다”고 공언했다. 그리고 “창조경제는 과학기술과 산업이 융합하고, 문화와 산업이 융합하고, 산업 간의 벽을 허문 경계선에 창조의 꽃을 피우는 것”이라고 강조하고, 이를 선도할 미래창조과학부를 신설하겠다고 제안했다(박근혜, 2013). 박 대통령은 업무를 시작한 후에도 ‘국민행복, 희망의 새 시대’를 국정비전으로 정하고 이를 달성하기 위한 최우선 과제로 창조경제를 강조했다. 박 대통령은 직무수행 직후 창조경제에 대해 집요한 관심을 보였고, 국내에서 기회가 있을 때마다 이를 천명했다.

박 대통령은 대선 후보 당시(2012.8) 창조경제란 “미래 우리나라 경제를 이끌어갈 새로운 경제발전 패러다임으로 인적자본과 과학기술 중심의 질적 성장 전략”, 그리고 “상상력과 창의성, 과학기술에 기반한 경제운영을 통해 새로운 성장동력을 창출하고 새로운 시장, 새로운 일자리를 만들어가는 정책”이라고 정의했다. 또한 국정과제 보고서(2013.2)에 의하면, 창조경제는 “자본투입 중심의 추격형 전략에서 벗어나 과학기술과 인적자본을 바탕으로 생산성을 획기적으로 높이고자하는 세계시장 선도형 성장전략”이며, “모든 분야에

표 2. 창조경제 성장 전략

	기존 경제성장 전략	창조경제 성장전략
성장 모형	선진국 추격형 성장	세계시장 선도형 성장
성장 중심	국가 총량적 성장 (경제성장률 중심)	국민 중심의 성장 (고용률 중심)
성장 과정	노동, 자본 등 투입중심의 양적 성장	생산성 중심의 질적 성장
성장 효과	수출/내수산업, 제조업/서비스업, 대기업/중소기업의 불균형 성장	취약부문 생산성 제고를 통한 부문간 균형 성장

자료: 백준봉 외, 2013, 1; 임형백, 2014, 163에서 수정 재인용.

상상력과 창의성을 접목시키고 산업간 융합을 촉진함으로써 새로운 부가가치와 일자리를 창출해 나가는데 정책적 역량을 집중"시키기 위한 방안으로 제시된다. 요컨대 현 정부의 '일자리 중심 창조경제'는 "추격형에서 선도형으로 경제 체질을 바꾸고, 경제성장률보다 고용률 제고를 위한 경제운영 방식에 초점을 두고 지식기반 중심의 질적 성장을 통해 지속가능한 중장기 성장을 지향"하기 위한 정책으로 요약된다(차두원·유지원, 2013, 35)(표 2 참조).

현 정부가 출범한 이후 다소 진통을 겪으면서 창조경제를 전담하는 부서로 미래창조과학부가 신설하고, 각 부처들도 이와 관련된 정책들을 개발

하고자 했다. 정부는 2013년 6월 국무회의에서 '창조경제 실현계획-창조계획 생태계 조성방안'을 확정·발표했다. 이에 의하면, 창조경제란 "국민의 상상력과 창의성을 과학기술과 ICT[정보통신기술]에 접목하여 새로운 산업과 시장을 창출하고, 기존산업을 강화함으로써 좋은 일자리를 만드는 새로운 경제 전략"이라고 정의된다. 또한 창조경제 생태계는 다양한 개인과 기업들이 아이디어를 교류·소통하여 과학기술과 ICT와 융합되어 창의적 자산(기술과 지식)을 창출하고, 이러한 창의적 자산을 창업으로 연결하거나 기존 제품 및 서비스와 결합하여 새로운 산업과 시장을 창출하거나 기존 산업의 경쟁력을 강화하며, 나아가 중

표 3. 창조경제 계획 6대 전략 및 예산

(단위: 억원)

6대 전략	추진과제	예산
1. 창의성이 정당하게 보상받고 창업이 쉽게 되는 생태계 조성	1-1. 창의적 아이디어, 기술에 대한 투자 확대 1-2. 손쉬운 창업 여건 조성 1-3. 아이디어, 기술의 지식재산화 및 보호, 활용 촉진 1-4. 창의적 자산의 사업화 촉매기능 활성화 1-5. 재도전이 가능한 창업 안전망 구축	6,900
2. 벤처 중소기업의 창조경제 주역화 및 글로벌 진출 강화	2-1. 벤처, 중소기업의 성장발판 마련 2-2. 벤처, 중소기업의 글로벌 시장 개척 지원 2-3. 대, 중소기업 간 상생, 협력 촉진 2-4. 벤처, 중소기업 인력난 등 애로 사항 해소	3,700
3. 신산업, 신시장 개척을 위한 성장동력 창출	3-1. 과학기술과 ICT 융합으로 기존 산업 신성장 활력 창출 3-2. SW, 인터넷 기반 신산업 및 고부가 콘텐츠 산업 육성 3-3. 사람중심 기술혁신을 통한 새로운 시장 창출 3-4. 미래 유망 신산업 발굴 육성을 통한 신시장 개척 3-5. 규제 합리화를 통한 산업융합 및 시장창출 촉진	32,600
4. 꿈과 끼, 도전정신을 갖춘 글로벌 창의 인재 양성	4-1. 융합형 창의 인재 양성 강화 4-2. 도전정신, 기업가정신 고취를 위한 교육 확대 4-3. 창의 인재의 해외 진출 및 국내 유입 활성화	10,100
5. 창조경제의 기반이 되는 과학기술과 ICT 혁신역량 강화	5-1. 잠재력 확충과 사업화 강화를 위한 R&D 시스템 개선 5-2. 창조경제 가속화를 위한 ICT 혁신 역량 강화 5-3. 일자리 창출 중심 산, 학, 연, 지역 협력 강화 5-4. 글로벌 문제를 해결하는 과학기술, ICT 역할 강화	14,800
6. 국민과 정부가 함께 하는 창조경제 문화 조성	6-1. 창의성과 상상력이 발휘될 수 있는 창의 문화 조성 6-2. 정부 3.0을 통한 공공자원과 국민의 아이디어 융합 6-3. 창조경제 실현을 위한 정부의 일하는 방식 혁신	1,300

자료: 관계부처 합동 2013.

소기업과 대기업이 상생·협력하여 세계로 진출하고 좋은 일자리를 많이 생성하는 일련의 과정 또는 체계로 이해된다(관계부처 합동, 2013). 이러한 창조경제 성장전략은 기존의 성장 전략에 비해, 창의성에 기반한 선도형 성장, 성장과 고용 및 복지 조화, 소프트웨어 및 서비스산업에 기반을 둔 벤처·중소기업과 균형과 상생 성장 전략이라고 설명된다. 이러한 취지에서 창조경제를 위한 3대목표, 6대 전략, 24개 추진과제를 제시하고, 약 7조원에 달하는 예산을 투입하고자 했다(표 3).

박근혜 정부는 미래창조과학부를 중심으로 이러한 ‘범정부 창조경제 실현계획’을 수립한 이후 95개에 달하는 후속대책들을 쏟아내면서 ‘창조경제’ 붐 조성 작업에 착수했다. 박 대통령은 취임 후 행한 국내외 공개연설에서 가장 많이 언급한 주제는 ‘창조경제’(창조 187회, 창조경제 127회)로, 가장 자주 언급한 7개 주제들(국민행복, 남북관계, 안보, 부국강병, 국제협력, 무역) 가운데에서도 16.7%를 차지했다. 창조경제와 연계하여 가장 자주 쓴 단어들은 과학기술, 일자리, 혁신, 창출, 창의, 융합, 창업, 벤처, 규제, 인재, 패러다임, 기업인, 장벽, 사이버 등이었다. 문화, 도시 등은 빠져 있다(중앙일보, 2013.12.20.). 이러한 점에서 보면, 박 대통령의 창조경제는 기본적으로 과학기술과 일자리와 우선 관련됨을 알 수 있다. 이러한 창조경제를 전담하는 미래창조과학부는 지난 1년 동안 타 부처의 최대 10배에 달하는 1400여건의 정

책 자료를 생산했고, 수많은 계획이나 프로그램들을 쏟아내었다. 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률제정에서부터 창조경제타운 개설, 창조비타민 프로젝트 추진계획, 창조경제박람회 개최 등에 이르기까지 다양한 사업들이 포함되었다(미래창조과학부, 2014).

이와 같이 같이 창조경제 정책에 대한 정부의 최우선 관심과 적극적 홍보에 따라, ‘창조경제’라는 용어는 국민들 사이에 상당히 알려지게 되었다. 미래창조과학부가 2013년 4월 조사 발표한 설문조사 결과에 의하면, ‘창조경제’에 대해 들어왔다는 응답이 87.8%로 매우 높게 나왔다(표 4). 미래창조과학부는 이러한 응답을 “정부의 적극적 홍보에 의한 것이라기보다는 최근 창조경제의 개념과 특성에 대한 뜨거운 관심과 논의가 일반인들에게 영향을 미친 탓으로 풀이”하고 있다. 그러나 설문조사에서, ‘들어 본 적이 있다’는 응답이 그렇게 높은 것도 의외이지만, 60세 이상 연령층에서 가장 높은 비율(95.1%)을 보였다는 점은 다른 해석을 가능하도록 한다. 즉 박근혜정부가 출범한 지 2개월 정도 지난 상황에서 이러한 응답이 나왔다는 것은 결국 응답자들이 ‘창조경제’를 실제 알고 있다기보다는 박근혜정부에 대한 맹목적 지지를 보낸 것이며, 결국 ‘창조경제’란 정치적 레토릭에 불과하다는 점을 나타낸다고 하겠다. 이러한 점은 ‘창조경제가 이전의 경제와 다르지 않다’고 응답한 비율이 55.5%임에도, ‘우리의 현실에서 창조경제

표 4. 창조경제 인지에 관한 설문조사

		연령별	전체	19세 이하	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
설문문항	응답자수 (구성비)		6,532 (100)	196 (3.0)	550 (8.4)	1,288 (19.7)	1,966 (30.1)	1,917 (29.3)	615 (9.5)
	‘창조경제’에 대해 들어본 적이 있다.		87.8	46.4	72.4	85.4	89.3	94.2	95.1
	창조경제 개념에 대체로 동의한다.		85.0	91.3	85.6	75.5	84.5	89.8	89.4
	창조경제가 이전의 경제와 다르지 않다		55.5	60.3	59.3	67.9	59.5	45.7	41.0
	우리의 현실에서 창조경제가 필요하다		92.0	94.9	91.8	86.6	90.8	95.3	95.9

자료: 미래창조과학부, 2013.

가 필요하다'고 답한 비율이 92.0%에 달했다는 점에서 확인된다.⁵⁾

이와 같은 창조경제 정책의 추진 1년이 경과한 시점에서, 미래창조과학부는 이 정책을 통해 새로운 경제기반을 조성하고 창업 활성화 등에 주력했다고 자평하고, 박 대통령은 창조경제 전략을 계속 추진해 나갈 것임을 밝혔다. 그러나 언론과 전문가들은 창조경제에 대해 다소 또는 상당히 부정적 견해를 보였다. 예로, 박 대통령 취임 1년에 대해 한 신문사가 전문가들을 대상으로 한 설문조사에 의하면(동아일보, 2013.2.24.), 경제정책 관련 설문에서 가장 낮은 점수를 받은 분야는 창조경제(5.6점)였고, 이어 서비스산업 육성(6.1점), 지하경제 양성화(6.2점), 중소기업 육성(6.5점) 등의 순으로 낮았다. 이 신문사의 해설에 의하면, “특히 창조경제의 점수가 낮은 것]는 ‘기술개발을 통해 경제구조를 혁신하는 것’이라는 어렵풋한 개념만 있을 뿐 기업들이 체감할 수 있는 정책이 거의 없어 낙제점에 가까운 평가를 받았다.” 이와 관련하여 한 경제 전문가는 “창조경제를 주도해야 할 미래창조과학부가 다른 부처들과 협업하는 모습을 보여주지 못했다”며 “이대로라면 정부가 내세운 간판사업에 오히려 발목이 잡히는 일이 벌어질 수 있다”고 우려 섞인 논평을 제기했다.

이러한 우려는 전문가들뿐 아니라 일반국민들도 마찬가지라고 할 수 있을 것이다. 언론 등에서 서술된 시민들의 우려는 첫째 창조경제라는 수사는 만연해 있지만, 정작 그 실체는 모호하다는 점이다. 일반 국민이든 전문가든지 간에 창조경제가 실제 무엇을 의미하는가를 알지 못한다. 둘째, 창조경제를 명분으로 제시된 많은 정책들이 실제 이전부터 추진해 왔던 정책들과 거의 차이가 없다는 점이다. 즉 창조경제 정책은 그 명칭에서 새롭다고 할지라도, 과거 산업과 정책들을 답습한 것에 불과하다는 것이다.⁶⁾ 셋째, 창조경제와 관련된 많은 정책들이 쏟아져 나오지만, 별로 실효성이 없다는 점이다. 창조경제의 진정한 의미를 반영하고

있는가의 여부와 무관하게, ‘창조경제’ 정책을 명분으로 제시된 많은 프로그램이나 사업들일지라도 그 실효성을 찾아보기 어렵다. 넷째, 창조경제 정책이 지속가능하게 추진될 수 있는가에 대해서도 의문이 제기된다. 앞으로 정권 교체가 될 경우 창조경제 전략이 계속될 것이라는 전망을 가지기 어렵고, 심지어 미래창조과학부가 해체될 것이라는 우려까지 제기된다.

창조경제와 창조도시와 관련된 많은 학술적 연구들에도 불구하고, 대부분 관련 이론에 관한 연구이거나(이들에 관한 비판적 논의로 최병두, 2013; 2014 참조). 또는 해외 정책 사례들에 관한 연구이고, 실제 박근혜 대통령의 창조경제 정책 및 담론과 직접 관련된 연구들은 많지 않다. 예로, 임형백(2014)은 주로 창조경제 정책에 관한 해외 사례 고찰을 통해 지역발전 방안을 모색하면서, “박근혜 정부의 창조경제의 모델은 지나치게 추상적이고 관념적이다. 특히 IT에 초점을 맞추고 있는 반면, IT와 다른 산업 간의 연계가 명확하지 않다. 고용률을 의식한 반면 구체적 대안은 부족하다”고 주장한다. 유철규(2014)는 창조경제를 경제민주화와 관련시켜 고찰하면서, “박근혜 정부의 출범 이후 1년이 경과되었음에도 창조경제와 관련하여 형식적이든 실질적이든 실제 내용을 반영한 정책들이 시행된 것처럼 보이지는 않는다”고 지적했다.

박 대통령의 창조경제 정책을 담론의 측면에서 분석한 연구로, 김기홍, 박치완(2013)은 박 대통령의 창조경제 전략이 “국가 경제발전을 위한 건전한 정책 담론이라기보다 개인이나 계층 간의 우열 경쟁과 승자 선호를 정당화시키고 나아가 정치적 지배집단의 정치권력의 유지와 강화에 기여하는 논리”로 이해한다. 이영미(2014)는 박근혜 정부의 국정운영 기초의 형성과 변화를 경제민주화와 창조경제 이슈를 중심으로 한 네트워크 분석을 통해 고찰했다. 이 논문에서는 현 정부의 창조경제 전략의 한계를 2가지 핵심적 관련 이슈, 즉 경제민주

화의 ‘의도적’ 무시와 창조경제의 구체적 장으로서 창조도시의 ‘비의도적’ 간과라는 점에서 고찰하고자 한다.

5. 창조경제 정책 및 담론의 한계

1) 창조경제와 경제민주화 간 관계

박근혜 정부가 제시한 사회경제정책에서 2가지 핵심 이슈는 ‘창조경제’와 ‘경제민주화’였다. 이들은 대선 과정에서 이미 이슈화되어 많은 관심을 끌었을 뿐만 아니라, 대통령 취임사에서도, 경제부흥, 국민행복, 문화융성으로 새로운 희망 시대를 열어갈 것을 천명하면서, 최우선으로 “경제부흥을 이루기 위해 창조경제와 경제민주화를 추진”할 것을 약속했다. 특히 박 대통령은 취임사에서 “창조경제가 꽃을 피우려면 경제 민주화가 이뤄져야만 합니다”라고 강조했다. 이 점에서(박근혜, 2013), 창조경제와 경제민주화 간에 내재적 관계가 있는 것으로 이해한 것처럼 보인다. 그러나 문제는 그 동안 이 두 가지 이슈가 모두 정확히 무엇을 의미하며, 어떤 내용을 가질 것인가에 대해서는 구체적 설명이 없었다는 점이다. 뿐만 아니라 취임 후 몇 달이 지나지 않아, 경제민주화를 포기하고 창조경제에만 중점을 둔 경제 활성화 정책을 추구하는 것처럼 보인다.

경제민주화의 개념은 창조경제의 개념에 비해 비교적 오래 전부터 우리 사회에서 사용되고 일반 국민들에게 잘 알려져 있었다. 1997년 외환위기와 2008년 금융위기를 겪으면서 경제침체와 더불어 중산층의 몰락에 따른 양극화의 심화는 동반성장을 위한 제도 개선에 대한 요구, 즉 경제민주화에 대한 요구를 증대시켰다(최유성 외, 2012). 특히 경제민주화에 대한 요구는 대기업 재벌중심의 성장일변도의 경제정책에 대한 비판으로 이어지

면서, 이와 관련된 공약은 주로 진보적 야당의 입장에서 제시되어왔다. 이러한 역사적 배경 속에서 2012년 총선과 대선 국면은 경제민주화와 사회 복지에 대한 요구를 폭발적으로 확산시키고, 정치적 담론의 핵심 화두가 되도록 했다. 이러한 상황에서 집권 여당의 후보가 경제민주화를 공약으로 내세운 것은 유권자의 지지를 통해 정권을 유지하고자 하는 정치적 레토릭 차원에서 제기된 것이라고 할 수 있다. 물론 레토릭 또는 담론으로서 경제민주화 공약이 가능했던 것은 그 동안 신자유주의 체제가 강화시킨 시장화와 불평등의 심화, 재벌 중심의 수출 경제와 내수 시장의 부진, 실업과 비정규직 노동자의 양산, 영세 자영업자와 중소기업의 붕괴 등으로 인해, 경제 민주화와 경제 살리기, 또는 형평과 효율이 서로 배타적인 것이 아니라 보완적인 가치라는 관점이 형성되었기 때문이라고 할 수 있다(유철규, 2014).

일반적으로 경제민주화란 한국의 사회경제에서 심화되고 있는 양극화의 문제를 근본적으로 해결하고 성장(효율)과 분배(형평)를 함께 추구하는 정책으로 이해된다. 사실 역대 정권들의 경제정책은 이들 간의 관계를 상호보완적인 것으로 보는가, 또는 상호 배타적인 것으로 보는가에 따라 경제민주화의 추진 여부를 결정했다(그림 1 참조). 현 정부는 집권하면서 의도적으로 이들 간 관계를 이분법적 발상에 따라 상호배타적인 것으로 간주하는 경향을 보이고 있다. 즉 경제민주화는 단지 분배와 형평만을 강조하는 것이 아니라 이를 통해 효율과 성장을 가져올 수 있다는 사실을 간과하고 있다. 이러한 점은 현 정부의 대통령직인수위원회가 국정과제보고서(2013)에서 ‘경제민주화’라는 용어를 빼버리고, 이를 ‘공정하고 투명한’ 또는 ‘원칙이 바로 선’ 시장경제 질서 확립 등으로 표현했다는 점에서도 확인된다. 즉 ‘일자리 중심의 창조경제’라는 국정목표 속에 ‘중소기업의 창조경제 주역화’와 더불어 ‘원칙이 바로 선 시장경제 질서 전략’의 구체적 과제로 경제적 약자나 소비자의 권

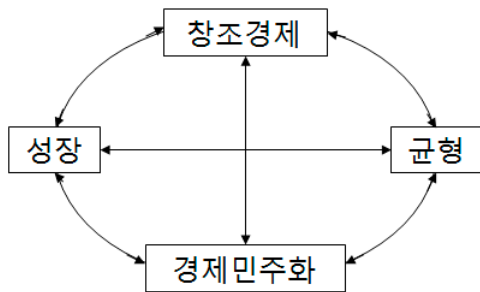


그림 1. 창조경제와 경제민주화 간 관계

익보호, 대기업 집단 지배구조 개선 등이 포함되어 있었다. 집권한 이후에는, 이러한 개별 과제들조차도 점차 관심 밖으로 밀려나고, 경제성장만을 위한 창조경제 정책으로 편향되게 되었다.

그러나 여기서 제기되는 의문은 창조경제 정책이 경제민주화와 배타적 관계에 있는가라는 점이다. 유철규(2014)가 지적한 바와 같이, 박근혜 대통령은 후보 시절이나 취임 초기에는 분명 경제민주화를 창조경제의 전제조건으로 인식한 것처럼 보인다. 이에 따라 국책연구소들의 초기 연구들 가운데 상당수는 경제민주화를 창조경제의 ‘제도적 인프라’로 인식했다. 예로, 장윤중(2013)은 “현 정부 창조경제론의 핵심개념은 창의성으로서, 창조경제는 경제민주화와 안정적 경제운영의 토대 위에서 창의성을 가진 창업·벤처·중소·중견기업이 생태계 창조형으로 재정립된 과학기술과 세계적 수준의 ICT를 융합하고 생태계의 도움을 받아 경제의 주역으로 부상하면서 동시에, 대기업을 포함한 생태계와 함께 공진화해 나가는 경제를 말한다”고 적고 있다. 특히 그의 지적에 의하면, 경제민주화는 ‘창의성 제약 요인의 제거’ 방안으로 제시된다. 예로, 중소기업들이 대기업들에 의해 납품가 후려치기, 기술과 인력 빼가기 등으로 억압된다면, 창의성을 발휘할 수 없다는 것이다.

그러나 박근혜 정부는 경제민주화와 창조경제 간의 내재적 관계를 의도적으로 무시하고, 경제성장 중심의 창조경제를 추진하고자 했다. 이러한

점은 박근혜 정부가 출범한 이후 경제민주화 및 창조경제와 관련된 언론 담론에 관한 분석에서 확인된다. 예로, 이영미(2014)는 현 정부의 출범 이후 6개월 동안 뉴스기사 자료를 토대로 사회연결망분석을 적용하여 경제민주화와 창조경제와 관련된 핵심 주제어들을 분석하였다. 이 분석에 의하면, 박근혜 정부 6개월 동안 ‘경제민주화’를 토대로 한 국정운영의 방향은 주로 재벌규제에 국한되고 있었으며, 구체적인 규제 및 정책으로는 일감몰아주기, 공정거래법, 불공정 행위, 신규순환출자금지, 세무조사, 연봉 공개 등과 관련되어 활발히 논의된 것으로 나타났다. 그러나 경제민주화와 관련된 논의는 시간이 경과함에 따라 정책적 지지를 획득하기보다는 정부와 대기업의 레토릭에 의해 규제강화라는 측면에 국한되게 되었다. 이와 같이 기업에 대한 과도한 규제에 의한 투자심리 위축, 일자리 창출, 경제부흥, 탈규제의 개념이 강조되는 사회 분위기 속에서 ‘창조경제’와 관련한 정책 논의가 활발히 진행되었다.

창조경제에 대한 논의는 연구개발과 기술혁신에 기반을 둔 새로운 융복합 산업들의 개발에 대한 관심을 증대시켰고, 창조경제가 침체된 경제에 활력을 불어넣는 중요한 수단으로 간주되도록 했다. 경제민주화는 정부의 규제나 간섭을 강화하여 시장경제를 오히려 저해할 수 있지만, 창조경제는 개인이나 기업들이 창의적 활동을 통해 일자리를 창출하고 새로운 산업을 창출하거나 기존 산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 것으로 인식되게 되었다. 즉 박근혜 정부에 들어와서 시간이 경과함에 따라, 경제민주화는 그 부작용이나 경제응용에 미치는 악영향 등 부정적 의미들과 연결되어 논의된 반면, 창조경제는 규제개혁이나 경제 활성화 등 긍정적 측면들 위주로 논의가 전개되었다(이영미, 2014). 이로 인해, 애초에 상호 보완적 관계를 가지거나 또는 전제조건으로 간주되었던 경제민주화와 창조경제 개념은 점차 상호 대립적인 것으로 인식되게 되었다. 이러한 인식의 전환은 결국 정

치적 레토릭의 힘이라고 할 수 있다. 그러나 경제 민주화와 창조경제가 실제 보완적인가 또는 배타적인가의 여부는 이론적이라기보다 실천적인 답변을 요구한다.

또 다른 문제는 이 과정에서 창조경제 정책 및 담론은 경제민주화 정책 및 담론과 대립되게 되었을 뿐만 아니라 그 자체 내용을 상실하고 모호한 개념으로 떠돌게 되었다는 점이다. 사실 이 점은 창조경제에 대한 박근혜 대통령의 추상적(또는 피상적) 인식에 기인한다고 할 수 있다. 사실 박 대통령은 창조경제의 개념을 어떤 실체를 가진 정책으로 인식하기보다는 국정 기반의 패러다임 전환으로 간주하는 것처럼 보인다. 즉 창의성을 경제의 핵심 가치로 두고 과학기술과 정보통신 융합을 통해 새로운 산업과 시장을 창출하고, 새로운 부가가치, 새로운 일자리를 만들어낸다는 것이다. 이러한 점을 규범적으로 이해하면, 상상력과 창의력이 경쟁력이 되면서 새로운 성장 동력을 만들기 위한 창조생태계의 조성이 강조될 수 있다. 달리 말해, 창조경제는 특정 산업이나 업종, 기업을 선정하는 것이 아니라 모든 기업, 모든 업종들에 적용되며 경제 전반의 구조를 바꾸는 것, 즉 '경제 패러다임을 바꾸는 것'으로 이해된다(유철규, 2014). 그러나 이러한 규범적 이해는 창조경제가 실제 어떠한가, 구체적으로 어떤 내용을 가져야 할 것인가에 대한 의문에 답을 할 수 없게 된다. 따라서 박근혜 정부의 창조경제 담론은 지지기반의 확충과 통치수단으로서 강력한 힘을 가진 레토릭으로 작동했지만, 창조경제 정책은 애초부터 그 내용을 가질 수 없는 모호한 개념으로 머물러 있다고 하겠다.

2) 창조경제의 장소로서 창조도시

박근혜 정부의 창조경제 정책과 담론이 구체적 내용을 가지지 못한 또 다른 결정적 이유는 창조경제가 구현될 수 있는 공간적 장, 즉 창조도시의

개념을 완전히 간과하고 있기 때문이다. 물론 현 정부의 창조경제 정책이나 담론에 바탕을 두고 관련된 지역정책을 제안해 볼 수 있을 것이다. 예로, 차두원·유지연(2013)은 대통령직인수위원회의 정부조직 개편안과 과학기술기본법 일부 개정 법률안 등을 참고하여 창조도시의 구축을 위한 정책 방안을 제안한 바 있다. 이에 의하면, 박근혜 정부의 창조도시 정책은 지역 R&D 추진체계 정비와 자율적 생태계 구축을 전제로 하여, 첫째, 지역과학기술위원회 설치를 의무화하여 지자체 과학기술 컨트론타워와 중앙-지자체간 소통채널로 활용하고, R&D 전담조직을 설치하여 지역 R&D 정책수립 및 운영 지원하며 지자체 내 다양한 부처 R&D 사업의 통합창구 역할을 수행하도록 한다. 둘째, 지역 R&D와 관련하여 중앙 부처 간, 지자체 R&D 추진 주체 간 협력적 거버넌스를 강화한다. 셋째, 국제과학비즈니스벨트 연구단(site lab)과 연구개발특구의 효율적 연계를 통한 기초과학→개발·응용연구→사업화에 이르는 국가연구개발 혁신시스템을 재구축한다. 넷째, 지자체 R&D 추진 자율성을 강화하고 연구 인력의 지역 내 정착을 촉진한다.

그러나 이러한 창조도시 관련 지역정책 제안은 기본적으로 R&D 추진에 초점을 두고 중앙정부와 지자체 간의 행정적 지원관리체계를 구축하기 위한 것이며, 실제 창조도시 자체의 제도나 공간 편성이 어떠한가 하는가에 대해서는 아무런 내용도 포함하고 있지 않다는 점이다. 이러한 제안과 관련하여, 미래창조과학부는 대전 창조경제혁신센터(14.3.25), 대구 창조경제혁신센터/지역멘토링센터(14.4.28) 등을 개설했으며, 이들은 중앙정부, 특히 미래창조과학부와 연계하여 “대전지역 산, 학, 연 등 혁신주체들의 교류를 촉진하고, 성장지원 프로그램 간 협력을 활성화함으로써 유망 아이디어·기술의 발굴 및 사업화를 가속화할 수 있는 소통과 공유, 창조와 혁신의 열린마당을 구현”하고자 한다(대전창조경제혁신센터, 홈페이지). 이

를 위해 센터는 기술창업상담, 기업성장포럼 개최 등의 사업을 추진하고 있다. 대구창조경제혁신센터 역시 거의 비슷한 목적과 사업을 추진하고 있다.

다른 한편, 지자체들은 중앙정부의 이러한 관리 체계와는 별개로 창조도시 담당부서를 두고, 창조도시 관련 사업들을 추진하고 있다. 예로 부산시는 경제산업본부 및 도시개발본부와는 별도로 창조도시본부를 두고, 창조도시기획, 도시경관, 녹지공원, 산림, 건축정책 등을 담당하고 있다. 부산시 창조도시본부의 2014년 주요업무계획에는, 지속가능한 도시재생 추진기반 구축, 주민주도 마을공동체 활성화, 창조적 도시재생 생태도시 조성, 산복도로 르네상스 프로젝트, 강동권 창조도시 조성, 낙후지역 맞춤형 통합재생을 통한 도시 활력, 세계적 명품 부산시민공원 개장 등이 열거되고 있다(부산시 창조도시본부, 2014). 부산시의 이러한 창조도시 정책과 구체적 사업들은 앞서 언급한 바와 같이 2000년대 후반 오세훈 서울시장에 의해 유행하게 된 도시재생의 주요 방안으로 창조도시 개념과 관련된 것으로, 박근혜 정부의 창조경제와는 아무런 관계를 가지지 않는 것처럼 보인다. 이러한 상황은 광주시를 포함하여 다른 대도시 지자체들에도 유사하다고 하겠다. 그러나 도시재생 사업의 주요 도구로서 추진되는 창조도시 정책은 주로 도시 공간 환경의 개선이나 물리적 도시하부시설의 건설로 한정될 것처럼 보인다.

뿐만 아니라 도시재생을 위한 주요 수단으로 창조도시 정책을 원용하는 것은 창조도시 개념과 정책을 이론화한 랜드리(Landry)에 의해 제안한 것이라고 할지라도, 창조경제가 왜 도시나 지역에 뿌리를 두어야 하는가를 제대로 이해할 수 있을 때만 의미를 가진다. 랜드리(Landry, 임상오 역, 2005, x)에 의하면, 창조도시 정책에서 도시가 중요한 점은 도시는 다른 비도시 지역들이 가지지 못하는 중요한 자원, 즉 사람을 갖고 있기 때문이다. 이러한 사람의 창의성이 지금까지 경제활동에

중요한 역할을 해왔던 입지(또는 위치), 자연자원, 시장의 접근성을 대체하게 되었다는 사실은 창조경제와 창조도시의 개념을 결합시키는 주요한 점이다. 뿐만 아니라 랜드리에 의하면, 창조도시의 전제조건으로 개인의 자질, 의지와 리더십, 인간의 다양한 재능의 활용, 조직문화, 네트워크의 역동성과 같은 사회인문적 요소뿐만 아니라 지역의 아이덴티티, 도시의 공적 공간과 시설과 같은 공간적 요소들이 주요하게 포함된다(임상오 역, 2005, 5장 참조).

창조경제의 공간적 장으로서 창조도시의 개념은 플로리다(Florida)의 주장에서 더욱 강조된다. 플로리다(Florida, 이원호 외 역, 2008, 44)는 자신의 저서, <도시와 창조경제>이 “21세기 창조적 자본주의 시대에 도시와 지역의 근본적 기능에 대한 보다 광범위한 설명과 논의를 활성화”해야 한다는 점을 강조한다. 교통통신기술의 발달로 ‘지리의 종말’이 주장되고 있지만, 실제 장소와 지역사회(커뮤니티)는 이전보다 훨씬 더 중요한 요소가 되었다. 물론 창조경제의 장은 추상적 공간이 아니라 구체적으로 경제적 삶이 영위되는 장소를 의미한다. 경제는 실제 장소에 집중된 사람들의 활동을 통해 그 형태를 갖추어 나간다. 사람들은 여전히 공간적으로 집중 분포하고, 경제 성장을 추동하는 하이테크, 지식기반, 창조적 콘텐츠 산업 등도 특정한 장소에 집중하는 경향을 보인다. 특히 플로리다에게 있어 “보다 중요한 사실은 혁신과 경제성장을 가능하게 하는 인재들이 집중하고 이로 인해 발생하는 긍정적인 효과 때문에 기업들이 집적한다는 점이다”(이원호 외 역, 2008, 46). 즉 인적 자본의 집적은 기업의 지역 집적을 위한 근본적 요인이 되며, 이러한 점에서 경제성장은 특정 지역, 도시 및 근린지역에서 추동되어 확산된다.

플로리다에 의하면, 이러한 주장과 관련하여 어떤 의문이 제기된다. 왜 창조적 인력은 특정 장소에 집적하는가? 그 동안 지리학자와 관련 연구자들 및 정책 입안가들은 기업의 입지결정에 대해서

는 많은 관심을 가지고 연구해 왔지만, 사람들의 입지 결정에 대해서는 거의 무관심했다는 점이 지적된다. 플로리다는 창조적 인력이 집적하는 특정 장소를 ‘창조적 거점’이라고 지칭하고, 이러한 장소가 혁신 및 하이테크 산업의 중심이 된다고 주장한다. 그에 의하면, 창조적 거점은 “창조적 사람들이 살고 싶어하기 때문에 번성한다. ... 창조적 거점들은 모든 형태의 창조성, 즉 예술적, 문화적, 기술적-경제적 형태가 뿌리를 내리고 번성하는 통합된 경제시스템 혹은 서식처”로 정의된다(이원호 외 역, 2008, 55). 그가 제시한 잘 알려진 창조경제 발전의 3가지 요소, 즉 기술, 재능, 관용(즉 3T, technology, talent, tolerance)은 이러한 창조적 거점의 확인을 위한 창조성의 새로운 지리와 그 경제적 성과에 미치는 영향을 파악하기 위한 것이다. 플로리다의 창조경제 및 창조도시 이론 전체를 수용하든 강력하게 비판하든 간에, 창조경제의 장소로 창조도시에 관한 이러한 주장은 매우 중요한 의미를 가진다.

창조경제가 특정한 장소에 뿌리를 내려야 한다는 점은 당연한 사실이다. 모든 경제활동 나아가 모든 인간 활동은 장소와 공간 상에서 이루어진다. 공간은 경제활동이 어떻게 이루어질 수 있는 범위와 방식을 규정하는 가능성과 제약조건이 된다. 오늘날 자본주의 경제의 지구화와 교통통신기술의 발달에 의한 초공간적 이동성으로 인해 경제활동은 마치 더 이상 장소나 지역에 뿌리를 두지 않아도 되는 것처럼 간주되지만, 경제활동의 탈영역화는 항상 재영역화를 전제로 한다. 특히 창조경제 정책은 그 장소성 또는 창조도시의 개념 및 정책과 내적으로 결합될 때만이 실질적 의미와 구체적 내용을 가지게 된다.

창조경제 정책이 창조도시 개념과 결합되어야 하는 이유는 랜드리와 플로리다의 주장에 함의되어 있다. 즉 기존의 도시발전 이론들은 대부분 물리적 인프라의 구축에 따라 산업이 유치되면 고용이 창출되어 인구가 집중하게 된다고 가정한

다. 그러나 창조도시론에 의하면, 인구, 특히 창조적 인재들이 집중하여 창의성과 혁신이 이루어지면 이에 따라 발생하는 창조적 기업들이 집적하게 된다. 즉 창조경제의 개념적 핵심은 창조적 인력이 자신의 상상력과 창의력을 바탕으로 지역이라는 공간을 기반으로 다양한 활동을 수행함으로써 지역의 창조적 인프라를 구축해 나간다는 점이다. 인간의 창의성은 개인의 선천적 능력보다는 주변의 사회문화적 환경에 더 많이 좌우된다. 창의성은 그가 살아가는 장소 환경이나 지역 배경에 많은 영향을 받으며, 이의 차이에 따라 다양한 결과가 초래될 수 있다. 박근혜 정부의 창조경제 정책에서 강조하는 창조생태계의 개념도 공간적 함의를 가진다. 즉 “창조경제에서 창조생태계의 특징은 공간 상에서 다양한 물질과 아이디어, 인적 자원 등이 상호연결성을 통해 생성되는 ‘관계적 공간’의 창출”과 “이를 통해 다양한 요소들이 어우러지는 환경에 의해 창조성이 배태”됨을 의미한다(이병민, 2013, 13). 따라서 창조생태계 구축을 통해 창조경제를 활성화시키고자 하는 정책은 기본적으로 창조경제가 뿌리를 내릴 수 있는 장소, 즉 창조도시 정책과 병행해야 한다.

창조경제 정책이 창조도시 개념과 결합되어야 하는 또 다른 이유는 창조경제 정책이 중앙정부가 일방적으로 주도하는 하향식 정략으로는 실질적 효과를 얻기 어렵다는 점이다. 과거 산업시대의 도시 및 지역 발전은 중앙정부에 의한 물질적 자원과 화폐 자본의 할당과 투입에 좌우되었다. 그러나 창조경제의 성장 동력으로 인식되는 인간의 창의성은 결코 외적 힘에 의해 함양되는 것이 아니며, 자발적 상상력과 아이디어에 의존한다. 따라서 외적 강제에 의해 창의성이 함양되기 어렵고, 창의성을 갖춘 인력이 특정 장소에 강제적으로 집중할 수 있을 것이라고 기대할 수 없다. 따라서 자발적 창의성과 상상력에 바탕을 둔 창조경제의 발전을 위해서는 창조도시의 내생적 발전 전략이 요구된다. 창조도시 정책은 지역의 내부 자원

을 적극적으로 활용할 뿐만 아니라, 창조적 인력을 유치하기 위하여 문화와 경제, 주체와 장소가 내적으로 어우러진 상호관계를 전제로 한다. 이러한 창조도시는 시민들의 창의성과 정체성 함양을 위한 문화적, 제도적 인프라를 구축할 뿐만 아니라 의사소통과 지적 교류를 촉진하기 위해 공적 공간을 활성화해야 하며, 창조경제의 생태계의 진화를 위하여 외부환경에 대한 개방성을 유지, 확대해 나가야 한다(남기범, 2014). 이러한 점에서 경제민주화와 더불어 창조도시 개념은 창조경제의 발달을 위한 필수적 전제라고 할 수 있다.

6. 결론

‘창조경제’는 현정부의 국정비전과 이를 달성하기 위한 첫 번째 목표로 제시되었다. 현정부의 정치가들과 이들을 지지하는 전문연구자들뿐만 아니라 일반 시민들도 창조경제 정책과 이를 둘러싼 담론에는 어떤 유의한 실체가 있을 것으로 인식하고 이것이 무엇인가를 찾고자 했다. 그러나 현정부가 출범한 이후 2년 가까이 되었음에도 불구하고 이 용어가 정확히 무엇을 의미하는가조차 제대로 파악되지 않고 있다. 물론 창조경제나 창조도시의 개념은 서구 선진국들에서 제조업의 몰락에 따른 경제 침체를 벗어나기 위하여 연구개발과 문화·지식산업을 활성화하기 위한 새로운 경제정책 또는 새로운 도시(재생)정책을 위해 제시된 것으로, 랜드리나 플로리다와 같은 이론가들에 의해 상당히 구체화된 이론으로 정립되었다.

그럼에도 불구하고, 우리나라에서 이러한 창조경제와 창조도시의 개념이 구체적인 실체 없이 모호하게 혼란을 초래하게 된 것은 이러한 개념과 정책이 실제 등장했던 서구사회의 정치적 맥락 또는 레짐과 다른 국가들에서 이를 받아들여 자신의 정치적 정당성과 지지를 획득하고자 하는 권력집

단의 정치적 맥락과 레짐이 다르기 때문이다. 즉 어떤 정책과 이를 뒷받침하는 담론의 실체성은 국제적 이전 또는 이동 과정에서 불가피하게 변화한다. 따라서 어떤 국가나 지역에서 시행되는 정책과 담론은 비록 다른 국가나 지역에서 수용된 것이라고 할지라도, 기존의 특성과 내용을 그대로 답지하는 것이 아니라 새로운 정치경제적 맥락과 레짐에 의해 재구성되는 것으로 이해되어야 한다.

현정부의 창조경제라는 수사(레토릭)나 2000년대 후반 서울시에서 제시했던 창조도시 정책은 이러한 점에서 해석되어야 할 것이다. 즉 우리나라에서 지난 몇 년간 국가 및 도시 개발의 새로운 패러다임으로 간주되고 있는 창조성, 창조경제, 창조도시 개념은 구체적인 정책 시행과는 무관하게, 유권자들의 지지를 얻기 위해 이를 제안했던 정치인들의 레토릭이었다고 할 수 있다. 오세훈 전서울시장의 창조도시 수사는 진정한 의미의 창조도시 개념을 왜곡하여 물리적 시설 개발 중심의 도시재생정책에 반영되었지만, 결국 재정 부족과 시장의 중도하차로 인해 실패로 끝나게 되었다. 박근혜 대통령이 제안한 창조경제라는 수사는 구체적인 실체가 없는 상태에서 실제 정책으로 어떻게 반영되고 있는가조차 확인하기 어려운 상태이다.

창조경제 정책 및 담론과 관련된 상황이 이와 같이 모호하게 지속되고 있는 것은 결국 현정부가 진행하고 있는 국정운영의 의도적 또는 비의도적 결과라고 할 수 있다. 본 연구에서는 현정부의 창조경제 정책이 지리멸렬한 상태로 빠지게 된 것은 두가지 이유, 즉 창조경제를 의도적으로 경제민주화와 대립되는 개념으로 설정하고 대기업중심, 수출중심의 경제성장 정책을 추구하고 있으며, 또한 창조경제가 구체적으로 뿌리를 내릴 수 있는 장소, 즉 창조도시 관련 정책을 비의도적으로 간과하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

창조경제 및 창조도시 개념과 이에 바탕을 둔 정책은 흔히 탈산업사회의 상위계층, 이른바 ‘창조계급’을 지원하기 위한 신자유주의적 전략이라고

비판되고 있지만, 그래도 이들이 그 나름대로 유의성을 가지고 정당성을 인정받는 이유는 기존의 경제 및 도시 이론이나 정책과는 다른 어떤 점이 있기 때문이다. 즉 기존 이론과 정책들은 대부분 기업이나 특정 산업을 경제 성장의 동인으로 간주하고 이들에 우선 투자하고자 한 반면, 창조경제, 창조도시 개념과 이론은 기본적으로 창의적 인재의 양성에 우선적인 관심을 가지고 지원함으로써 창조적 기업과 산업들이 발전하고 이를 통해 국가나 도시의 경제가 발전하게 된다는 점을 강조한다. 이러한 점에서 볼 때, 우리나라에서도 창조경제 정책이 단순히 정치적 수사로 끝나지 않고 구체적인 내용을 가지고 실질적인 효과를 얻기 위해서는, 일반시민 중심의 창의적 경제활동을 위한 경제민주화정책, 그리고 이러한 활동의 장을 조성하기 위한 창조도시 정책과 결합되어야 할 것이다

주

- 1) 영국에서 창조산업 정책이 등장하기 이전에도 ‘창조’라는 용어는 침체된 경제의 활성화와 정치적 지지를 위한 매력적인 화두로 간주된 것처럼 보인다. 예로 오스트레일리아에서는 이미 1994년 ‘창조국가’(creative nation)라는 레토릭이 사용되었다. 심지어 영국에서 창조산업 정책과 담론은 1980년대 대처(Thatcher)정부에까지 소급된다고 주장되기도 한다. 당시 정부는 규제완화와 더불어 창조산업을 추가하면서, ‘디자인하지 않으면 사임하라’(design or resign)이라는 슬로건을 내걸었다(임형백, 2014).
- 2) ‘디자인 서울’ 프로젝트는 그 자체로서 신개발주의적 사업이라고 할 수 있지만, 특히 오세훈 서울시장의 추진했던 서

- 을 용산국제업무지구 개발사업과 연계되면서 더욱 심각한 문제점을 노정시켰다. 2008년 세계금융위기 이후 프로젝트 파이낸싱의 한계로 결국 파산(디폴트) 상태에 빠진 “용산국제업무지구 개발사업이 결정적으로 꼬이기 시작한 변곡점은 2007년 ‘한강르네상스 프로젝트’와 연계된” 시점부터라고 할 수 있다(한겨레, 2013.3.13.)
- 3) 김중덕(2012)의 연구에 의하면, 2011년 양대 신문사에 게재된 사실과 전문가 칼럼을 포함한 모든 기사들(298편)을 분석한 결과, 조선일보에서는 긍정(55개)이 부정(21개)에 비해 2배 이상 많았으며, 한겨레신문에는 부정(54개)이 긍정(10개)에 비해 5.4배 많았던 것으로 평가된다.
 - 4) 창조성 또는 문화산업 등을 강조한 과거 정부의 정책기조를 살펴보면, 노태우 정권에서 ‘문화 창조력 제고’를 위한 정책에 1,742억원의 예산이 배정된 바 있다. 그 이후에도 국민의 정부에서 ‘창의적 문화복지국가 10대 과제’, 참여정부의 ‘창의의 한국’, 이명박 정부의 ‘소프트파워가 강한 창조문화국가’ 등이 정치적 레토릭으로 작용했다(김기홍·박치완, 2013, 105). 그러나 이러한 정책들을 창조경제 및 창조도시 개념과 관련된 것으로 보기는 어렵다.
 - 5) 또 다른 설문조사(뉴시스통신사가 현대경제연구원과 공동으로 ‘창조경제 활성화 과제’를 주제로 한 설문조사)에 의하면, 창조경제의 필요성에 대한 응답은 상당히 높게 나왔다. 그러나 창조경제의 추진 정도, 효과, 향후 전망 등에서는 긍정적 응답이 그렇게 높지 않았다(부표 1). 이러한 점에서 뉴시스는 “특히 박근혜 정부 출범 이후 추진된 창조경제 전략이 효과적으로 추진되지 않고 있는 만큼 세부적인 전략을 마련해 창조경제 성과를 극대화해야 한다”고 제시하고 있다(뉴시스, 2013.9.25.)
 - 6) 광주시의 경우 창조도시 정책을 직접 지칭하는 부서는 없지만, 지자체장이 2014년 6월 퇴임하면서 언급한 바에 의하면, 지난 4년 동안 광주시는 ‘시민이 행복한 창조도시 광주 건설’을 위해 경제·문화, 인권, 도심재생, 국제행사 등에 괄목할 성과를 거둔 것으로 평가하고 있다(아시아경제, 2014.6.29).

부표 1. 창조경제 활성화 과제 설문조사

설문문항	응답결과(%)
현재 경제상황에서 창조경제 필요성은?	반드시 필요: 72.2, 다소 필요: 26.4, 별 필요 없음: 1.4
지난 6개월 창조경제 잘 추진되었는가?	매우 그렇다: 1.4, 그렇다: 40.3, 그렇지 않다: 51.4, 전혀 그렇지 않다: 6.9
창조경제 관련 정책들의 효과는?	매우 클 것: 6.9, 클 것: 34.7, 보통: 33.3, 작을 것: 23.6, 매우 작을 것: 1.4
향후 창조경제 전략이 잘 추진될까?	매우 그렇다: 11.1, 그렇다: 58.3, 그렇지 않다: 30.6

자료: 뉴시스(2013.9.25.)

참고문헌

- 강병수, 2009, 창조계급과 창조도시 전략: 대전시를 중심으로, 지역개발학회지 21(1), 1-12.
- 관계부처 합동, 2013, 창조경제가 열어가는 희망의 새 시대(2013.6.5. 보도자료).
- 구문모, 2005, 창조산업의 경제적 기여와 서울시의 정책적 함의, 서울시연구 6(4), 101-120.
- 권선필, 2007, 창조도시 이론의 맥락과 도시발전의 정책적 함의, 대전발전포럼 24, 33-43.
- 김경아, 2009, 창조산업 기업혁신의 영향요인에 관한 연구: 문화산업 정부지원을 중심으로, 한국거버넌스학회보 16(3), 187-208.
- 김기근, 2011, 문화-창조-인권도시의 관계와 정책방향, 광주연구 2011년 1호, 94-113.
- 김기홍, 박치완, 2013, 한국형 '창조경제' 담론의 논의사 고찰, 인문콘텐츠 31, 103-118.
- 김종덕, 2012, 디자인 서울에 대한 조신일보와 한겨레 신문의 담론 분석, 디자인학연구 25(2), 321-330.
- 김준홍, 2012, Richard Florida의 창조도시 이론의 한국적 수용에 대한 비판적 고찰: 창조 계층의 장소 선택을 중심으로.
- 김창경, 2011, 창조도시 부산 조성을 위한 지자체의 문화 정책 방향, 동북아 문화연구 26, 651-674.
- 김현호, 2002, 서평: 창조적 문화도시 서울을 바라며, 공간과 사회 17, 257-261.
- 남기범, 2014, 창조도시 논의의 비판적 성찰과 과제, 도시인문학연구 6(1), 7-30.
- 문화연대 공간환경위원회, 2002, 문화도시 서울 어떻게 만들 것인가, 시지락.
- 미래창조과학부, 2013, 창조경제에 대한 공감대 어느 정도? (2013.4.22. 보도자료)
- 미래창조과학부, 2014, 창조경제브리프: 1 지난 1년간의 노력과 성과.
- 박경환, 2013, 글로벌 시대 창조 담론의 제도화 과정: 행위자-네트워크 이론을 중심으로, 한국도시지리학회지 16(2), 31-48.
- 박근혜, 2013, 대통령 취임사(중앙일보, 2013.2.2.5).
- 박은실, 2009, 창조지구 조성의 도시 문화 공간 확충을 통한 창조적 도시 재생, 문화예술경영이론과 실제 2(1), 26-42.
- 백준봉·홍범석·최명호·유지은·김선영, 2013, 창조경제란 무엇이며 경제메커니즘은 어떻게 변화할 것인가? IT 전략보고서, kt 경제경영연구소.
- 변창흠, 2014, 신개발주의의 구조적 특성과 유산 극복을 위한 정책 과제: 민선 3기와 4기 서울시정을 사례로, 민주사회와 정책연구 25, 13-50.
- 부산시 창조도시본부, 2014, 주요업무계획(http://m.busan.go.kr/data/2014_createcity.pdf).
- 성경룡, 2006, 살기 좋은 지역 만들기 정책의 비전과 과제, 국가균형발전위원회, 살기 좋은 지역 만들기, 제이플러스 애드.
- 오세훈, 2006, 서울특별시장 취임사(뉴스와이어, 2006.7.3.).
- 오세훈, 2010, 무거운 책임감으로 재선 도전(오세훈 한나라당 서울시장 후보 기초연설), 관훈저널(여름호), 302-304.
- 유철규, 2014, 노동 없는 창조경제, 민주화되지 못한 경제 민주화, 시민과 세계 24, 66-83.
- 이광국, 2011, 부산시 창조공간 형성 방향에 관한 연구, 동북아 문화연구 27, 307-320.
- 이병민, 2013, 창조경제 시대 창조적 환경과 지역발전의 의미, 문화콘텐츠연구 3, 7-31.
- 이영미, 2014, 박근혜 정부의 국정운영기조의 형성과 변화: 경제민주화와 창조경제 이슈를 중심으로 한 네트워크 분석, 한국정책과학학회보 18(1), 1-28.
- 이용숙, 최정인, 2012, 싱가포르의 창조도시 정책에 대한 비판적 소고, 공간과 사회 22(2), 5-37.
- 이원호·이종호·서민철 역, 2008, 도시와 창조계급, 푸른길; Florida, R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge, London.
- 이인석, 2007, 도시의 세계화, 그리고 인천의 부활, 황해문화 55, 67-84.
- 인천발전연구원, 2006, 창조적 인력이 모이는 장소의 특징과 사례.
- 임상오 역, 2005, 창조도시, 해남; Landry, C., 2000, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, Co-media, London.
- 임형백, 2014, 창조경제를 활용한 지역발전의 방향, 한국지방자치연구 16(1), 161-188.
- 임형섭, 2010, 창조산업의 경제적 고찰과 광주 창조산업 육성, 광주연구 2010봄호, 1-17.
- 장윤준, 2013, 창조경제론의 성장 패러다임 구조와 정책 보완과제, KIET 산업경제 (4월호).

- 정선기, 2010, 창조집단 유인을 위한 대전의 문화 정책, 대 전발전포럼, 2010 기획특집, 8-27.
- 정철모·노형규, 2009, 도시 재생을 통한 창조도시 만들기: 지방도시 재생을 중심으로, 한국지역개발학회지 21(2), 35-64.
- 정철현·김종업, 2012, 도시재생을 통한 창조도시 구현 방안 연구: 부산시 구도심의 문화거리 활용을 중심으로, 지방정부연구 16(3), 347-372.
- 정희선·김희순, 2011, 문화예술을 매개로 한 도시 재생과 창조성의 배양: 서울시의 금천예술공장, 문래예술공장, 서교예술실험센터를 중심으로, 국토지리학회지 45(2), 279-293.
- 제18대 대통령직인수위원회, 2013, 박근혜정부 국정과제 (www.korea.kr/common/download.do?fileId=144733952).
- 차두원·유지연, 2013, 창조경제 개념과 주요국 정책 분석, 한국과학기술기획평가원.
- 최범, 2010, '디자인 서울'이 당혹스러운 이유, 교지 관악, 43.
- 최병두, 2006, 살기 좋은 국토공간 만들기를 위한 지역공동체 복원 방안, 도시문제, 6월호.
- 최병두, 2013, 창조경제, 창조성, 창조산업: 개념적 논제들과 비판, 공간과 사회 45, 90-130.
- 최병두, 2014, 창조도시와 창조계급: 개념적 논제들과 비판, 한국지역지리학회지 20(1), 49-69.
- 최유성·김신·이종한, 2013, 경제민주화와 규제개혁, 한국행정연구원 이슈페이퍼, 2013-02.
- 한상진, 2008, 사회적 경제 모델에 의거한 창조도시 담론의 비판적 검토-플로리다, 사사끼, 랜드리의 논의를 중심으로, ECO, 12(2), 185-206.
- Bontje, M. and Musterd, S., 2009, Creative industries, creative class and competitiveness: expert opinions critically appraised, *Geoforum* 40, 843-852.
- Boren, T. and Young, C., 2012, Getting creative with the 'creative city'? Towards new perspectives on creativity in urban policy, *International Journal of Urban and Regional Research* 37(5), 1799-1815.
- Cochrane, A. and Ward, K., 2012, Guest Editorial: Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. *Environment and Planning A* 44(1) pp. 5-12.
- Dolowitz, D.P. and Marsh, D., 1996, Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature, *Policy and Administration* 9(2), 36-45.
- Evans, G., 2009, Creative cities, creative spaces and urban policy, *Urban Studies* 46(5&6), 1003-1040.
- Grodach, C., 2013, Cultural economy planning in creative cities: discourse and practice, *International Journal and Regional Research* 37(5), 1747-1765.
- Kong, L. and O'Connor, J. (eds), 2009, *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*, Springer, London and New York.
- Lee, Y-S. and Hwang, E-J., 2011, Global urban frontiers through policy transfer? unpacking Seoul's creative city programmes, *Urban Studies* 49(13), 2817-2837.
- McCann, E., 2011, Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: toward a research agenda, *Annals of Association of American Geographers* 101(1), pp.107-130.
- Peck, J. and Theodore, N., 2010, Mobilizing policy: models, methods, and mutations, *Geoforum* 41, pp. 169-174.
- Prince, R., 2010, Policy transfer as policy assemblage: making policy for the creative industries in New Zealand, *Environment and Planning A* 42, pp. 169-186.
- UNDP and UNCTAD, 2010, *Creative Economy: A Feasible Development Option* (번역, 2013, UNCTAD 창조경제보고서).
- 교신: 최병두, 712-714, 경북 경산시 대구대로 201, 대구대학교 지리교육과, 전화: 053-850-4155, 이메일: bdchoi@daegu.ac.kr.
- Correspondence: Byung-Doo Choi, Dept of Geography Education, Daegu University, 201 Daegudae-ro, Gyeongsan-si, Gyeongsangbuk-do, 712-714, Korea, Tel: 82-53-850-4155, E-mail: bdchoi@daegu.ac.kr.

최초투고일 2014년 9월 4일

수정일 2014년 10월 15일

최종접수일 2014년 10월 18일