

창조경제정책논의와 지역발전

남기범* · 송정은**

Promoting Policy for Creative Economy and Regional Development in Korea

Kee-Bom Nahm* · Jung Eun Song**

요약 : 이 글에서는 박근혜정부의 창조경제정책의 문제점과 지역발전에서의 함의점을 고찰했다. 정부의 과학기술 기반의 창조산업정책은, 창조경제에서 ICT의 역할을 강조하고 있는 창업을 촉진하고 ICT 기반의 연구개발을 중심으로 협력적 선순환 지식·기업생태계를 구축하는 것이다. 하지만 IT산업이 취약한 지역의 생태계에서의 배제는 더욱 가속화될 가능성이 크며, 나아가 지역격차의 확대에 기여할 가능성이 크다. 둘째, 창조경제와 이를 기반으로 하는 창조도시 논의는 저성장시대로 접어들면서 창조산업의 선도적 역할이 축소되었으며, 나아가, 도시규모에 따라 차별적으로 작동해, 경제성장에 따른 급속한 공간적, 사회적 불균형을 가지고 있는 아시아지역의 도시공간체계 개선의 대안이 되기는 어렵다. 셋째, 기존의 테크노파크(TP), 기술혁신센터(TIC), 지역연구센터(RRC) 등의 모형을 답습한 창조경제혁신센터 모형은 기술 고착화의 위험성과 지역의 발전이 지체되고 현재의 상태에 안주할 수 있는 위험성이 있으며, '연관 다양성'의 부족으로 인한 근본 문제도 있다. 창조경제의 원래의 의미를 회복하고, 창조경제의 구축이 아니라 창조경제 '생태계'를 구축하며, 지역의 발전을 위해 대기업에 의존하는 벤처창업중심이 아니라, 대학-기업-기방정부가 협력하여 학연·산·관이 공식, 비공식적 네트워크를 구성하고, 대학과 연구기관의 연구성과와 인력자원, 교육·훈련기능이 기업으로 상시적으로 교류하고 지식이 수직, 수평적으로 교환되는 제도가 지역에 정착됨으로서, 혁신네트워크가 누적인과적으로 진화할 수 있는 학습지역으로 발전하는 정책이 요구된다.

주요어 : 창조경제, 창조산업, 지역불균형, 연관다양성, 산업생태계

Abstract : This paper criticized the recent Korean 'creative economy policies' focused on regional developmental implications. Even though the policies targeted to promote ICT new startups and build virtuous circle of ICT industrial ecosystem in Korea as a whole, the outside regions of the Seoul-Busan industrial axis where the bases of ICT industries are very weak would suffer from systematic exclusion in ICT investments and deepening regional disparities. Second, ICT-centered policies would selectively affect or operate commensurate with the size of regions in this low-growth, after-financial crisis age. Third, the possibilities of regional insularity and lock-in in these low levels of 'related variety' regions would worsen the industrial competitiveness. Lastly, the policies should be reoriented to fortify region-based creative economic ecosystem based upon triple helix learning region.

Key Words : creative economy, creative industries, regional disparity, related variety, industrial ecosystem

이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-330-B00119).

* 서울시립대학교 도시사회학과 교수(Professor, Department of Urban Sociology, University of Seoul, nahm@uos.ac.kr)

** 서울시립대학교 도시사회학과 SSK 연구교수(SSK Research Professor, Department of Urban Sociology, University of Seoul, jesong27@uos.ac.kr)

1. 서론: 박근혜정부의 창조경제정책

논란이 많은 창조경제정책은 2013년 6월 5일 정부합동으로 ‘창조경제 실현계획-창조경제 생태계 조성방안’을 발표함으로써 일단 정리되었다. 창조와 혁신을 통한 새로운 일자리와 시장 창출, 세계와 함께하는 창조경제 글로벌 리더십 강화, 창의성이 존중되고 마음껏 발휘되는 사회구현 등 3대 목표와 창의성이 정당하게 보상받고 창업이 쉽게 되는 생태계 조성, 벤처·중소기업의 창조경제 주역화 및 글로벌 진출 강화, 신산업·신시장 개척을 위한 성장동력 창출, 꿈과 끼, 도전정신을 갖춘 글로벌 창의인재 양성, 창조경제의 기반이 되는 과학기술과 ICT 혁신역량 강화, 국민과 정부가 함께하는 창조경제문화 조성 등 6대 전략, 24개 추진과제를 제시하고 있다(미래부 보도자료, 2013.06.04.).

정부는 다양한 개인, 기업들의 아이디어가 자유롭게 교류, 소통하면서 과학기술 ICT와 융합되어, 상상을 현실로 만드는 창의적 자산(기술과 지식)을 창출하고, 창의적 자산이 도전정신을 바탕으로 창업으로 연결되거나 기존 제품 서비스와 결합하여 새로운 산업과 시장을 만들어내고 기존 산

업의 경쟁력을 강화하여, 중소기업과 대기업이 상생 협력하며 세계로 진출하고, 다양하고 많은 좋은 일자리가 끊임없이 생성하는 창조경제 생태계를 창출하는 것을 목표로 삼고 있다. 나아가 음식물 쓰레기통에서 화장품 샘플을 택배로 배달해주는 사업까지 창조경제의 모범사례로 들고 있다.

개념의 모호함이나 기존의 혁신정책, 벤처정책과의 차별성, 저성장·하강기인 현 경제순환주기에 성장시기의 경제정책이 적합한가(김기홍·박치완, 2013, 김어진, 2014; 유철규, 2014; Pratt and Hutton, 2013; Stolarick and Currid-Halkett, 2013) 등의 비공간적인 문제뿐만 아니라, 정부가 가장 역점을 두는 사업에 지역간 격차해소나 지역발전을 위한 정책적 고려가 없다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 나아가 우리나라 창조경제정책의 핵심이 ICT를 기반으로 하는 융합산업의 신규 창업과 새 시장 개척을 통한 일자리창출에 있다는 점¹⁾, 이러한 산업이 대도시중심이며, 수도권집중을 더욱 강화시킬 것이라는 데서 심각한 우려가 제기된다. 이 글에서는 창조경제정책의 문제점과 비공간성으로 인한 공간격차 확대의 가능성에 대해 진단해보고, 바람직한 방향을 제시한다.

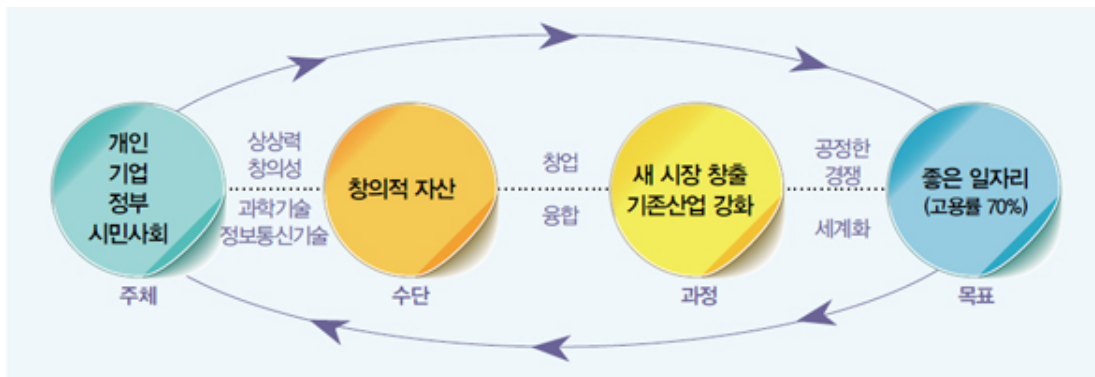


그림 1. 정부가 제시하는 창조경제 생태계

2. 창조경제의 생태계 구축와 저성장주기의 문제

1) 창조경제 산업생태계의 구축의 문제

박근혜 정부는 창조경제정책을, “창의성을 우리 경제의 핵심가치로 두고 과학기술과 ICT 융합을 통해 산업과 산업이 융합하고 산업과 문화가 융합해서 새로운 부가가치를 창출하고 일자리를 만들어 내는 경제”로 정의하였다. 이는 주력 제조업의 융합과 신성장 동력산업을 강조함으로써 문화예술 및 서비스 분야를 주로 강조하고 있는 창조경제의 정의와 관점은 다소 차이가 있다(cf. Howkins, 2001; UNCTAD, 2013). 정부가 정의 내리는 과학기술 기반의 창조산업정책은, 창조경제에서 ICT의 역할을 강조하고, 창업을 촉진하고

ICT 기반의 연구개발을 중심으로 협력적 선순환 지식·기업생태계를 구축하는 것이다.

산업생태계(Industry Ecosystem)란 가치사슬을 구성하는 기업 간 연계와 혁신 자원 및 기업 활동의 유기적 결합을 통해 상호작용하는 동태적 진화 발전시스템이다(cf. Fransman, 2010). 특히 ICT 기반의 산업생태계는 타 산업생태계에 비해 정보통신산업생태계의 이해관계자들은 서로 독립적이면서도 상호 연결되어 있고 가치창조활동이 매우 복잡하게 형성되어있어서, 글로벌하게 상호의존관계를 갖는 계층 내 요소들 간 많은 수의 소비조합이 가능하여 다양한 공진화를 통한 발전가능성이 크다(이상규, 2013). 따라서 삼성의 스마트폰제조가 구미보다는 베트남에서 대부분이 이루어지고, 애플의 아이폰이 구상은 미국에서 이루어지더라도 제조생산은 중국에서 이루어지듯이, 글로벌 산업생태계는 지역산업생태계를 포섭하여

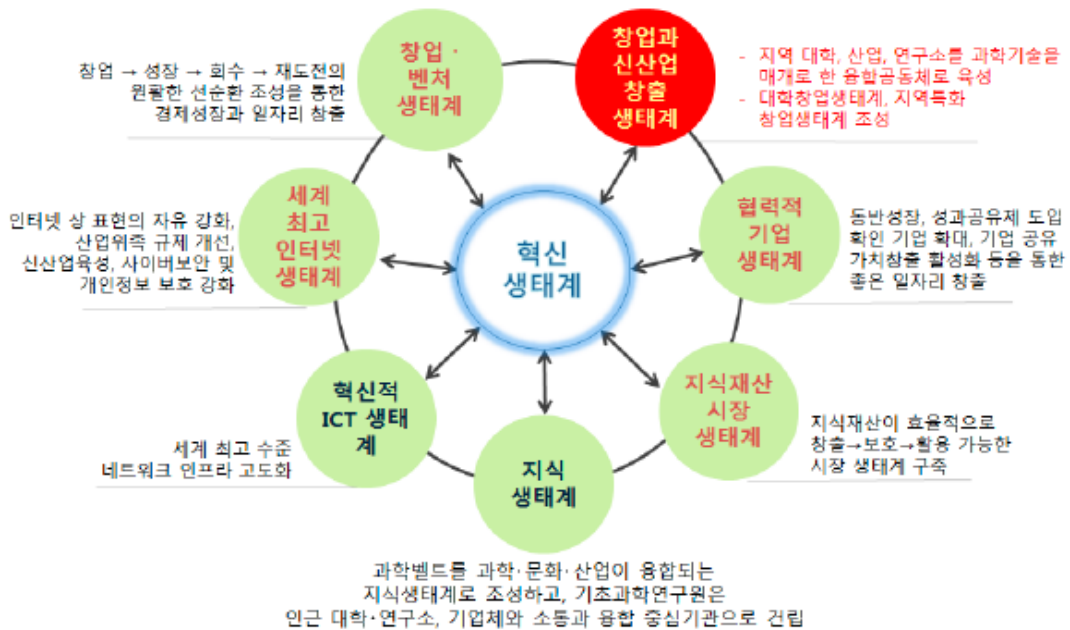


그림 2. 창조경제 산업혁신생태계의 구성

출처: 박근혜 정부 국정과제 관련 내용 정리, 관계부처 합동, 2013. 5.

(nesting) 그 함으로 이루어지는 것이 아니라, 국지적 네트워크를 초월하여, 글로벌, 가상의(virtual) 생태계를 이루고 있다.

따라서 국내적 스케일로 보면, 대도시, 특히 수도권과 경부축의 IT집적지 중심의 주기적 생태계가 경계를 넘어 글로벌과 연계되는 소위 다중적 스케일(multi-scalar)의 생태계를 이루고 있어(cf. 박배균, 2012), IT산업이 취약한 지역의 생태계에서의 배제는 더욱 가속화될 가능성이 크며, 나아가 지역격차의 확대에 기여할 가능성이 크다. <그림 3>에서 제시하는 것처럼 각 지역에 기반을 둔 산업생태계가 고르게 성장하는 것이 아니라, 왜곡과 변이(mutation)를 통해 수도권과 경부축 이외의 지역의 창조산업 산업생태계의 취약성이 드러나는 것은 지난 20여 년간의 지역산업정책이 뿌리를 내리지 못하는 데에서도 알 수 있다(cf. 이철우, 2007). 나아가 1990년대 이후 민간 부문과 대학의 연구역량이 크게 향상되면서 정부 R&D 주체와 타 주체 간의 연구영역 상호침투 현상이 심화되고, 공공연구기관 특히 정부 출연연구소 등이 성장 견인차로서의 역할을 상실하는 등 정체성 문제

에 직면하면서, 기업 R&D의 수도권집중은 그 격차를 심각하게 확대시킬 개연성이 크다²⁾.

2) 저성장시기의 창조산업의 문제

Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 의 2013년 6호와 Cities 의 2013년 33호의 특집이 각각 ‘경제위기 이후의 창조성(Creatives after the crash)’와 ‘금융위기 이후의 창조도시 Creative cities after the fall of finance’로서 창조경제, 창조산업, 창조도시의 문제를 다루고 있다. 내용의 핵심은 창조경제와 이를 기반으로 하는 창조도시 논의는 미국의 신산업을 기반으로 하는 경제확장기의 모형으로, 대도시중심의 이론이지만 그나마도 경제확장기에는 중소도시에도 어느 정도 양상이 있었으나, 2007년 금융위기 이후 급속한 경제수축기, 즉 저성장시대로 접어들면서 창조산업의 선도적 역할이 축소되었으며, 나아가, 도시규모에 따라 차별적으로 작동해, 대도시지역의 창조산업의 성장률과 타 지역의 그것의 차이가 계속 증가하고 있다고 지적한다(Currid-Halketta

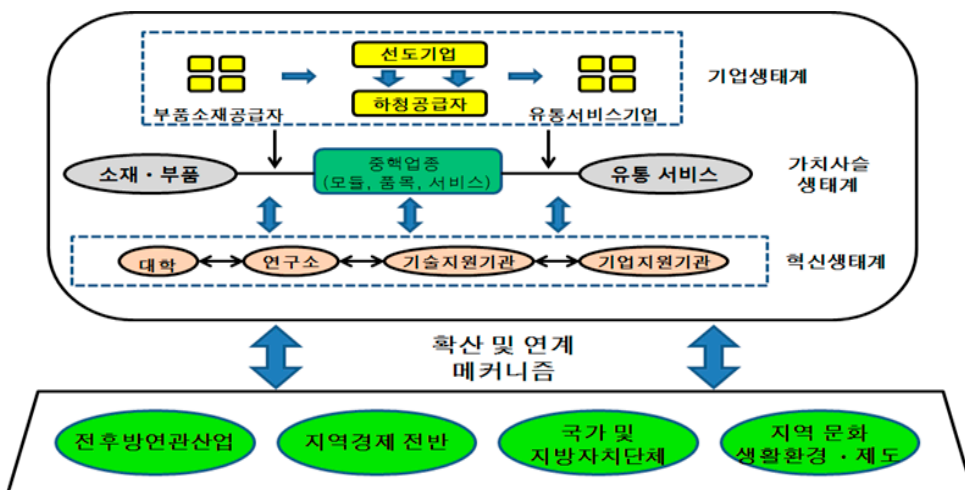


그림 3. 산업생태계의 기본구조

출처: 홍진기(2013)

and Stolarick, 2013; Donald, Gertler, and Tyler, 2013; Grodach and Seman, 2013; Pratt and Hutton, 2013; Stolarick and Currid-Halkett, 2013).

특히 도시정책차원에서 활발히 수용된 창조도시와 창조산업의 개념은 최근에 상당한 도전에 직면하고 있다. 특히 창조성의 개념과 확산의 문제, 포스트포디스트사회에서의 창조적 계층의 역할의 문제, 대도시와 중소도시의 역량의 문제 등 다양한 차원에서 창조도시론에 대한 회의적인 시각이 점증하고 있다. 플로리다는 현대 자본주의 사회의 특권화된 부분을 구성하는 개인들에게 “창조성”을 위한 존재론적 지위를 부여하지만, 실제적 의미에서 상당히 빈약하다. 창조적 계층의 직무는 신자유주의적 기술경영, 혁신 기만 개편, 상품 디자인, 개인화된 서비스, 사회적으로 유용한 재능과 믿음에 대한 순응, 경험의 상업화, 여가추구 등에 초점을 맞추고 있다. 플로리다는 문화 산업의 팽창과 그에 따른 인지-문화(cognitive-cultural) 노동력의 성장을 간과했다. 현대의 노동과정은 더욱 지적이고 정서적인 인간 자산에 의존하고 있으며, 디지털화와 탈지역화의 영향으로 화이트/블루칼라 노동으로 분리되어 있던 기존의 틀에서 탈피하고 있다. 높은 수준의 문제 해결과 창조적 직무에 종사하는 엘리트 노동력과 유연한 기계 작동, 자재 관리, 보안 등에 종사하는 새로운 주변부 노동으로 분화하고 있으며, 엘리트 노동력은 대도시지역에서 빠르게 성장하고 있다. 인지-문화 경제에서의 창조성은, 플로리다의 주장처럼 소수의 창조적 계층에서 위계적으로 확산되는 것이 아니라, 사회적으로 구성되는 현상이다. 더욱이 도시 전반의 물적, 인적 기반을 토대로 장기적으로 형성되며 여전히 선진국의 대도시지역에서 가장 발달되어 있다(Scott, 2008; 남기범, 2014).

나아가 창조산업에 기반한 창조도시론을 통한 지역발전정책은 오랜 자본주의와 민주주의의 경험, 그리고 중소도시의 균형적 성장을 가져온 서구중심의 이론으로서, 아시아의 문화적 가치와 맞

지 않아 아시아 도시들의 성장에 작용하는 근원적 경제력을 설명 못한다. 경제성장의 잠재력을 가진 핵심 요소, 성장을 유도하는 자원과 조건, 지역 경제의 발전방식 등을 설명하지 못하는 서구중심의 일반론에 지나지 않는다(Mok, 2009; 이철호, 2011). 즉, 창조산업과 창조도시정책은 국가의 도시시스템이 어느 정도 균형이 잡혀있어 도시간 격차가 상대적으로 크지 않은 북미나 유럽에도 인력과 자원의 이동으로 인한 양극화와 불평등을 강화시킬 가능성이 크므로, 경제성장에 따른 급속한 공간적, 사회적 불균형을 가지고 있는 아시아지역의 도시공간체계 개선의 대안이 되기는 어렵다(Kong, 2006; 남기범, 2014).

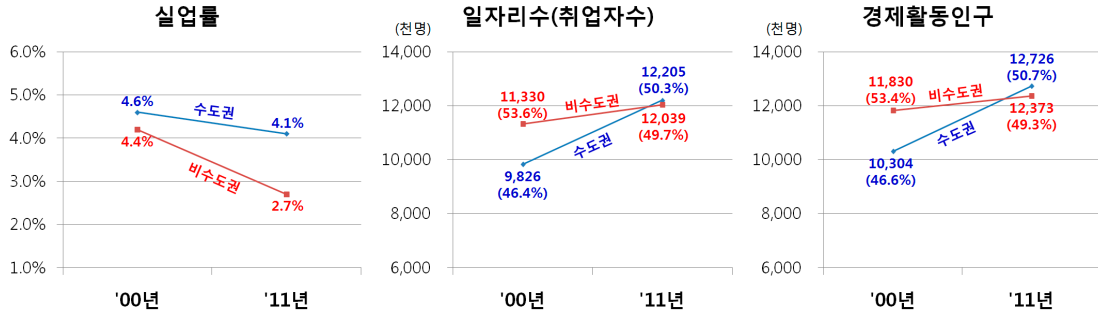
이러한 논의는 우리나라 창조경제 논의나 정책이, 세계경제의 동향이나 경제주기, 정책의 타당성과 시의성 등을 고려하지 않는, 즉 현실경제에 기반하지 않고, 성급한 구호성임을 옹변으로 말해준다. 창조경제의 취지나 지향하는 바에는 대부분 공감하나, 그 효과와 영향에 대해서 회의하는 논자들의 의견을 깊이 성찰해야 한다.

3. 창조경제타운, 창조경제혁신센터와 지역발전의 관계

1) 수도권과 비수도권의 불균형 확대

21세기 들어와서도 좋은 일자리 및 우수인력은 지속적으로 수도권으로 집중하면서 혁신역량의 불균형이 지속적으로 확대되고 있다. 2000년과 2011년을 비교해 보면, 인구수는 수도권이 적으나, 취업자수에서 수도권이 비수도권을 앞질렀으며, 경제활동인구도 더 높게 나타난다. 서울의 인구와 가구수는 상대적으로 비중이 낮아지고 있으나, 수도권의 경제자원과 경제력은 21세기에도 지속적으로 집중도가 심해지고 있다.

표 1. 수도권-비수도권의 실업률, 취업자수, 경제활동인구 변화



* 자료: 통계청 경제활동인구조사

이제까지 다양한 지역산업 육성정책이나 광역권 중심의 지역발전정책이 시행되었으나, 수도권-비수도권의 불균형은 여전히 존재하고, 지역 인구비중 감소, 노령화 지속, 지역인재의 수도권 이탈, 열악한 지방재정 여건 등으로 지역의 경쟁력 기반은 상대적으로 더욱 약화되고 있다. 지난 40년간 지역별 인구분포를 보면 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축, 도시와 농촌 등 모든 공간 단위에서 지역불균형은 점차 심화되는 경향을 보이고 있다. 2000~2010년 기간 동안 인구규모별 지자체의 인구 증감율을 보면, 5만 이하 농촌지역의 절대인구가 대폭 감소(-18.57%)하는 추세이며, 비수도권에서 타 지역으로 이동한 인구의 연령층은 20~30대가 두드러져서 비수도권, 특히 농촌지역의 고령화가 가속화될 것으로 보인다.

정부는 2014년 2월 벤처와 창업기업 육성, 내수산업 발전을 핵심 내용으로 하는 경제혁신 3개년 계획을 발표했다. 이를 통해 경제의 역동성을

높이고, 내수와 수출의 균형성장을 통해 성장률을 4% 수준으로 높이고, 고용률 70% 달성을 목표로 하고 있다. 또한 기존의 온라인 창조경제타운(www.creativekorea.or.kr)과 함께 대구, 대전, 경북, 전북, 포항 등에 창조경제혁신센터를 구축하였고, 2015년까지 전국 17개 광역시도에 오프라인 창조경제혁신센터 설치를 통해 지역 창조경제 구현의 핵심과 지역사회 발전과 인재양성의 요람으로 육성할 계획을 밝히고 있다(표 3). 향후 지역의 창의적 아이디어를 사업화로 연결시키고 지역 주도의 창조경제 구현에 핵심 역할을 하도록 정부와 민간, 중앙과 지방정부의 역량을 결집하는 등 그동안 중앙정부 중심으로 추진되었던 창조경제정책을 지자체로 확대했다³⁾.

하지만 기존의 창업보육센터, 테크노파크 등 지역발전관련 기관을 중앙정부주도로 기획했던 사업과 바로 중첩되며, 이미 기존에 있던 지역선도산업, 전략산업의 지원 프로그램과 너무도 동일

표 2. 수도권- 비수도권의 경쟁력 격차(2011)

구분	면적	인구	노령화 지수	대기업 (본사)	예금액	연구원	재정 자립도	대졸자 역외취업
수도권	11.8%	49.0%	50.7%	71.0%	72.0%	63.1%	78.2%	9.0%
비수도권	88.2%	51.0%	76.2%	29.0%	28.0%	36.9%	36.9%	31.9%

표 3. 창조경제혁신센터-대기업간 연계방안(안)

시기	지역	기업	업종	근거
개소 완료	대전	SK	ICT	-SK 연구소를 중심으로 ICT 부문 사업역량과 출연연의 기술자산을 결합한 벤처·창업 육성 지원 기업
	대구	삼성	전자	-첨단 소재·IT 부문 선도기업, 모바일 세계 1위 기업으로서 대구시 전략산업 기여 가능 기업
2014년내~ 2015년 초 개소	부산	롯데	유통 /관광	-부산지역을 기반으로 한 유통·관광 전문기업 -영화·문화 콘텐츠 사업 운영으로 영화도시 부산과 시너지
	경남	두산	기계 장비	-창원을 중심으로 국내 대표 발전·기계설비 제작 기업 -경남 창원 중공업 등 6곳 사업장으로 두산벨트 구축
	인천	한진	항공	-항공·해운 등 물류 전문기업으로 물류 중심지 인천 거점 -인천공항 및 인하대 창업지원센터 관련 기업
	경기	KT	IT 서비스	-한국판 실리콘밸리 판교 테크노밸리 등 벤처·창업 육성지역 -IT중심의 벤처·창업부문 멘토링 및 지원 기업
	광주	현대 자동차	자동차	-광주 기아차 공장 중심의 자동차 관련 활동 지원 -전기차, 하이브리드 자동차 등 친환경차 부문 선도 기업
	전북	효성	탄소 섬유	-국내 탄소섬유 대표 생산기업으로 지자체 연계, 전주 탄소클러스터 핵심기업
	전남	GS	건설·에너지	-여천 석유화학단지 대표기업 -미래 에너지, 건설부문 선도를 통한 창조경제 구현
	충북	LG	전자정보 /바이오	-오송 생명과학 및 청주 생활건강 중심기업 -전자정보, 바이오 부문 선도를 통한 창조경제 구현
	충남	한화	태양광 /ICT	-글로벌 태양광에너지 선도기업 -ICT 중심의 창업 지원프로그램 운영 기업
	경북	삼성	전자	-구미 중심 스마트기기 생산 기업 -경북산학융합지구 연계 주요기업
2015년 개소	강원	네이버	IT 서비스	-춘천 도시첨단산업단지 소재 포털 기업 -IT서비스를 통해 강원(춘천 등)문화콘텐츠 업그레이드
	서울	CJ	문화	-문화산업을 창조경제로 육성하는 문화융성 대표기업 -외래관광객 2천만명 시대를 위한 관광콘텐츠 조성
	울산	현대 중공업	조선 /기계	-울산 중심의 국내 대표적인 조선 기업 -글로벌 시장을 선도하는 플랜트·기계 기업
	제주	다음	IT 서비스	-제주 중심(본사 소재)의 인터넷 포털 기업 -국내 대표적인 콘텐츠·미디어 플랫폼 기업
	세종	SK	ICT	-정부 3.0 정보기술, 세종 U시티 구축 주요기업 -ICT 중심의 국내·외 창업프로그램 운영 기업

출처: 미래부 보도자료, 2014. 9. 4.(목)

하다. 각 창조경제센터마다 차별화된 벤처·예비 창업자 지원 프로그램이 없이 봉어빵식으로 동일한 프로그램을 기획하고 있다(안현실, 2014). 또한

지역에 기반을 두거나 지역에 생산 공장이 입지한 대기업에 의지한 벤처지원과 창업프로그램은 정부의 정책지속의지에 따라 장기적으로 지속가능

성을 담보하기가 어렵다.

2) 트리플 힐릭스 구축의 문제

정부의 창조경제혁신센터는 일반적으로 혁신 클러스터에서 나타나는 ‘신뢰에 기반한 사회자본’이 형성된 공간내에서 암묵지의 교류’를 통해 지식의 네트워크와 확산(spill-over)⁴⁾, 창의적이고 혁신적인 신기업의 창출(spun-off)⁵⁾이 이루어지는 것을 목표로 한다. 기존의 연구에서는 주로 대학연구의 기업에서의 이용, 대학 특허나 논문의 구입과 인용, 대학과 기업의 공동출판, 대학 구성원의 신기업 창업, 대학과 기업간 인적 교류 등의 대체변수를 이용해 분석하고 있다. 이들의 연구를 종합하면, 대학과 기업의 지식교류는 크게 인적교류(대면접촉), 암묵지의 전파, 지식교류의 제도화 등으로 나누어 볼 수 있다.

인적교류(대면접촉)는 신뢰를 바탕으로 한 사회자본을 형성하여 정보와 지식을 교환하고 전파하는 것으로 주로 학회, 세미나 등에 참여, 대학의 기업 연구인력의 교육과 재교육, 대학과 기업간 연구인력의 이동, 대학 구성원의 안식년기간동안 기업에서 연구, 합동, 협동연구 프로젝트 참여, 기업 연구인력의 대학 강의, 특강, 수탁연구 및 연구자문 등의 형태로 나타난다. 암묵지의 전파는 대화, 시범, 모방 등을 통해 지식이 상호작용하여 재구성되고 확산되는 것으로, 대학 졸업생의 취업, 대학 구성원의 창업, 대학과 기업의 공동논문 작성, 비공식 모임, 회의, 대화, 대학과 기업간 연구인력의 이동, 대학 구성원의 안식년기간동안 기업에서 연구, 합동, 협동연구 프로젝트 참여,

기업 연구인력의 대학 강의, 특강, 수탁연구 및 연구자문, 기업의 대학 연구시설 이용, 기업의 대학 특허 사용 및 라이선싱, 대학이 개발한 시제품 구입 등의 유형으로 구체화 된다(Schartinger, D. *et al.*, 2002).

〈표 4〉에서 보면, 비정기적인 개인적 교류단계에서는 기업 연구인력의 대학 컨설팅, 기업 연구인력의 대학 강연, 대학 구성원의 기업 강연, 심포지엄, 세미나에서 기업과 대학의 토의, 대학 연구결과의 비정기적 구입 등의 단계에서는 혁신 클러스터의 주요 구성체인 대학, 기업, 정부간 연계가 형성되지 않고 서로 고립된 상태로 병존한다. 점차 유형 6에서 유형 11(대학 구성원의 고용, 대학 구성원의 기업 연구인력 지도, 대학의 기업 연구인력 훈련, 대학과 기업의 공동출판, 대학과 기업의 석·박사 공동지도, 대학과 기업의 지적재산권 공동소유 등)로 이동함에 따라 수직적 연계가 형성되고, 유형 12에서 유형 14(연구시설·장비의 공동이용, 기업의 대학 연구시설투자, 대학 연구결과의 정기적 구입 등)의 단계에서는 어느 정도 상호작용이 증가한다. 유형 15이후에서는 대학-기업-정부간 상호의존적인 지식의 교류가 있는 3중 나선구조(triple helix)의 혁신체제가 형성된다고 볼 수 있다. 이 최종 형태에서는 지식의 생산주체인 대학과 연구·훈련기관, 기업, 공공기관 등이 수직, 수평, 혹은 대각선의 네트워크를 형성하여 지식 정보교환, 인적교류를 통해 혁신 클러스터는 3중 나선구조형 진화적 학습지역을 형성하게 된다(Inzelt, 2004; Etzkowitz, and Leydesdorff, 2000).

하지만 기존의 테크노파크(TP), 기술혁신센터(TIC), 지역연구센터(RRC) 등의 모형을 답습한 창조경제혁신센터 모형은 고급과학기술인력의 대학의존비율이 상대적으로 높은 우리나라에서 이처럼 과학기술인력을 효율적으로 사용하지 못하는 것은 대학과 기업간의 지식교류에 치명적인 약점으로 작용할 가능성이 크다. 즉, 기술 고착화의

표 4. 대학과 기업간의 지식교류의 심화과정

지식교류의 유형	지식교류의 대상	지식교류의 패턴
1. 기업 연구인력의 대학 컨설팅	인적교류	연계없음(1-5)
2. 기업 연구인력의 대학 강연	인적교류	
3. 대학 구성원의 기업 강연	인적교류	
4. 심포지엄, 세미나에서 기업과 대학의 토의	인적교류	
5. 대학 연구결과의 비정기적 구입	인적교류	
6. 대학 구성원의 고용	인적교류/제도화	수직적 연계
7. 대학 구성원의 기업 연구인력 지도	인적교류/제도화	
8. 대학의 기업 연구인력 훈련	인적교류/제도화	
9. 대학과 기업의 공동출판	인적교류/제도화	
10. 대학과 기업의 석·박사 공동지도	인적교류/제도화	
11. 대학과 기업의 지적재산권 공동소유	인적교류/제도화	상호작용
12. 연구시설·장비의 공동이용	제도화	
13. 기업의 대학 연구시설투자		3중 나선구조 형성
14. 대학 연구결과와 정기적 구입		
15. 연구개발협력: 대학의 수탁연구		
16. 연구개발협력: 공동 연구수행		
17. 대학과 기업간 정기적인 지식교류		
18. 대학의 신규창업(spin-offs)을 통한 지식교류		

출처: Inzelt, 2004.

주: U-대학, I-기업, G-정부

위험성(regional insularity and lock-in)은 혁신 클러스터지역내의 커뮤니케이션과 네트워킹의 활성화에만 집중해, 기술적 획일성과 고착화로 인해 궁극적으로는 지역의 발전이 지체되고 현재의 상태에 안주할 수 있는 위험성이 있으며, 혁신은 산업이 특화되어 있을 때 보다는 산업이 다양할 때 더 많아지는 ‘연관 다양성’(Duranton, and Puga, 2000; 이종호, 2014)의 부족으로 인한 근본 문제도 있다.

결국 창조경제정책의 비공간성은 대도시와 중소도시·농촌지역, 수도권과 비수도권지역의 격차증대에 기여할 가능성이 크다. 따라서 창조경제

정책의 국토적용은, 무엇보다도 먼저 지역의 권역별로 연관 다양성의 기반아래 특화된 창조경제 체계를 구축함으로써 균형발전을 지향해야 한다. 나아가 창조경제는 대규모의 단일화된 산업생태계 구축이나 일국적으로 완결적인 생태계구축 등의 방식으로는 글로벌한 세계경제와 부합하지 않고 비현실적이며, 오히려 물리적 공간을 뛰어넘는 글로벌 버추얼 생태계 구축으로 이어질 가능성이 크다. 따라서 소규모·다수의 다양화된 산업간 네트워크 구축이 창조경제의 공간적 실현의 중심내용이 되어야한다.

또한 창조경제정책의 주요 실천 대안인 신규창

업과 벤처기업의 활성화도 기존 창업의 지역분포로 판단해 보면, 수도권과 지방의 격차가 너무 심각하여 이 정책으로 인해 산업격차가 가속화될 가능성도 있다(그림 4). 지역의 창업은 지역소득 및 고용창출, 사회기반시설의 확충, 지역자원의 활용 및 지역 재정기반의 강화에 기여하여 지역의 경쟁력강화에 중요한 기반이 된다. 창업과 벤처지원에 있어서 지역기반의 정책수립이 절실하다. 기존의 벤처정책을 답습할 것이 아니라, 지역연고·주력산업, 뿌리산업, 지식기반서비스업, 문화융합 생활산업 등 지역의 고용창출효과가 높은 산업과 지역의 창업 기업, 사회적 기업 등을 집중적으로 지원하고, 지역의 산업혁신인프라·R&D보다 지역 기업의 투자촉진 및 성장 지원, 창업지원 등 SW성 기업지원을 확대하는 방향의 지역지원프로그램이

필요하다.

우리나라의 창업 활력은 계속 떨어져 왔고 창업 이후 평균 58.6%가 3년 미만에 폐업하고 있다. 또한 일자리 증대 효과가 큰 고부가가치 산업의 창업은 특히 저조하다. 이른바 ‘지식산업’의 비중은 15%에 지나지 않으며 전체 사업체 중 지식산업의 비중도 16.7%다. 국내 산출액 비중이 높은 전기·전자, 화학제품, 수송 장비 산업이 차지하는 창업 비중은 1% 미만으로 낮다(현대경제연구원, 2013). 이명박 정부 당시인 2009년에 9개 부처가 공동으로 “기술창업 활성화 대책”을 마련해 다양한 창업지원 정책이 추진됐지만 그 효과는 미미했다. 결국 창조경제정책이 일자리를 확대하고 지역 불균형을 완화할 수 있다고 하기에는 실증적 근거가 미약하다.(김어진, 2014).

3) 창조경제의 공간실천 도구 창조도시의 문제

이미 많은 논자들이 주장했듯이 창조도시의 양극화와 선택적 발전은 상당한 수준으로 진행되고 있다. 더구나 플로리다의 창조계급은 너무 이질적인 개인들을 한데 섞어놓음으로써 앞뒤가 맞지 않는 개념이 되고 있다. 창조계급의 창조성을 위한 존재론적 지위를 부여, 실제적 의미에서 아주 빈약하고, 오히려 신자유주의적 기술경영, 혁신 기반 개편, 상품 디자인, 개인화된 서비스, 사회적으로 유용한 재능과 믿음에 대한 순응, 경험의 상업화, 여가 추구라 할 수 있다. 현대의 창조성은 사회적으로 구성되는 현상으로 물적 토대에 기반한 도전과 기회의 반영하는 것으로 지역간 격차가 크고, 현대 대도시의 사회적 공간의 분열로 인해 사적 영역은 팽창하는 반면 공적 영역은 약화되어 도시 노동자의 창조적 잠재성 발휘를 위한 도시 시스템 능력의 심각한 약화되는 등 창조성의 사회공간적 양극화도 확대되고 있다.

또한 ‘인재가 일자리를 창출하는가? 일자리가

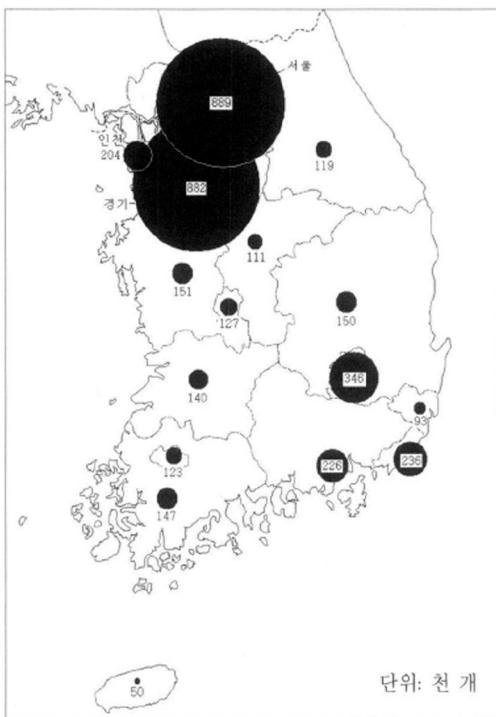


그림 4. 창업의 지역적 분포, 2003-2006
출처: 문남철(2008)

인재를 유인하는가?(People follows jobs? or jobs follow people?) 라는 명제에서 플로리다는 전자를 지지한다. 즉 도시가 자유롭게 부유하는 개인들의 단순한 집합체라는 가정하에, 도시 어메니티를 조정함으로써 인재를 유치하고, 이어서 산업이 따라 온다는 잠재적 가정을 하고 있다(남기범, 2014). 하지만 도시는 항상 노동에 대한 수요와 공급이 상호 누적적 인과관계라는 패턴속에서 움직이는 경로의존적 성장을 해온 유기체로서, 주어진 장소에서 특정한 타입의 노동력의 일방적 축적이 아니라, 상호 관계맺는 산업과 서비스 활동의 네트워크인 도시 생산 복합체이다. 인적자본, 창조성, 도시성장은 지리적으로 선택적인 생산자원, 기술, 제도 등이 복합되어 경로의존적 발전과정을 밟으며 고착화(lock-in)나 지회회복성(resilience)의 과정으로 진화한다(Scott, 2006; Storper and Scott, 2009). 따라서 창조도시에 대한 환상을 버리고, 창조경제정책의 비공간성으로 인한 자원과 기회의 공간적 집중의 가능성에 주목하여 지역창조경제정책의 새로운 전개가 절실히 요구된다.

나아가 현재 과학기술과 제조업 중심으로 진행되고 있는 창조경제정책에 문화예술, 사회복지분야와의 연계도 강화되어야 한다. 즉, 문화·서비스와 제조, 성장과 사회복지간 균형 있는 정책이 필요하다. 진정한 창조성이 가득 찬 지역에는 활력이 나타나고, 창조인력과 창조산업, 그리고 개방성, 다양성, 포용력을 가지고 소통과 협력을 나눌 수 있는 공간이 창조경제를 지탱하는 요소로 작용한다. 지역발전의 척도가 문화에 대한 힘, 창의력이 중요시되는 소프트파워에 있는 만큼, 산업정책에서는 경쟁력의 우위가 창의력으로, 지역정책에서는 하드웨어 중심에서 콘텐츠웨어로 넘어가는 이러한 현상에 주목할 필요가 있다(이병민, 2013). 이제는 ‘한국적’ 창조경제가 아니라 창조경제의 원래의 의미를 회복하고, 창조경제의 구축이 아니라 창조경제 ‘생태계’를 구축하며, 지역의 발전을 위해 대기업에 의존하는 벤처창업중심이

아니라, 대학-기업-지방정부가 협력하여 학연·산·관이 공식, 비공식적 네트워크를 구성하고, 대학과 연구기관의 연구성과와 인력자원, 교육·훈련기능이 기업으로 상시적으로 교호하고 지식이 수직, 수평적으로 교환되는 제도가 지역에 정착됨으로서, 혁신네트워크가 누적인과적으로 진화할 수 있는 학습지역(learning region)으로 발전하는 정책이 요구된다.

4. 결론

이 글에서는 박근혜정부의 창조경제정책의 문제점과 지역발전의 함의점을 고찰했다. 정부의 과학기술 기반의 창조산업정책은, 창조경제에서 ICT의 역할을 강조하고, 창업을 촉진하고 ICT 기반의 연구개발을 중심으로 협력적 선순환 지식·기업생태계를 구축하는 것이다. 하지만 다음의 몇 가지 문제점들을 수반한다.

첫째, 대도시, 특히 수도권과 정부축의 IT집적지 중심의 주기적 생태계가 경계를 넘어 글로벌과 연계되는 소위 다중적 스케일(multi-scalar)의 생태계를 이루고 있어, IT산업이 취약한 지역의 생태계에서의 배제는 더욱 가속화될 수 있으며, 나아가 지역격차의 확대에 기여할 가능성이 크다. 특히 민간 부문과 대학의 연구역량이 크게 향상되면서 정부 R&D 주체와 타 주체 간의 연구영역 상호 침투 현상이 심화되고, 공공연구기관 특히 정부 출연연구소 등이 성장 견인차로서의 역할을 상실하는 등 정체성 문제에 직면하면서, 기업 R&D의 수도권집중은 그 격차를 심각하게 확대시킬 개연성이 크다.

둘째, 창조경제와 이를 기반으로 하는 창조도시 논의는 미국의 신산업을 기반으로 하는 경제확장기의 모형으로, 대도시중심의 이론이지만 그나마도 경제확장기에는 중소도시에도 어느 정도 양향

이 있었으나, 2007년 금융위기 이후 급속한 경제 수축기, 즉 저성장시대로 접어들면서 창조산업의 선도적 역할이 축소되었으며, 나아가, 도시규모에 따라 차별적으로 작동해, 대도시지역의 창조산업의 성장률과 타 지역의 그것의 차이가 계속 증가하고 있다. 더구나 창조산업과 창조도시정책은 국가의 도시시스템이 어느 정도 균형이 잡혀있어 도시간 격차가 상대적으로 크지 않은 북미나 유럽에도 인력과 자원의 이동으로 인한 양극화와 불평등을 강화시킬 가능성이 크므로, 경제성장에 따른 급속한 공간적, 사회적 불균형을 가지고 있는 아시아지역의 도시공간체계 개선의 대안이 되기는 어렵다.

셋째, 기존의 테크노파크(TP), 기술혁신센터(TIC), 지역연구센터(RRC) 등의 모형을 답습한 창조경제혁신센터 모형은 고급과학기술인력의 대학의존비율이 상대적으로 높은 우리나라에서 이처럼 과학기술인력을 효율적으로 사용하지 못하는 것은 대학과 기업간의 지식교류에 치명적인 약점으로 작용할 가능성이 크다. 즉, 기술 고착화의 위험성(regional insularity and lock-in)은 혁신 클러스터지역내의 커뮤니케이션과 네트워크의 활성화에만 집중해, 기술적 획일성과 고착화로 인해 궁극적으로는 지역의 발전이 지체되고 현재의 상태에 안주할 수 있는 위험성이 있으며, 혁신은 산업이 특화되어 있을 때 보다는 산업이 다양할 때 더 많아지는 '연관 다양성'의 부족으로 인한 근본 문제도 있다.

마지막으로, 창조경제의 원래의 의미를 회복하고, 창조경제의 구축이 아니라 창조경제 '생태계'를 구축하며, 지역의 발전을 위해 대기업에 의존하는 벤처창업중심이 아니라, 대학-기업-기방정부가 협력하여 학연·산·관이 공식, 비공식적 네트워크를 구성하고, 대학과 연구기관의 연구성과와 인력자원, 교육·훈련기능이 기업으로 상시적으로 교호하고 지식이 수직, 수평적으로 교환되는 제도가 지역에 정착됨으로서, 혁신네트워크가 누

적인과적으로 진화할 수 있는 학습지역(learning region)으로 발전하는 정책이 요구된다.

주

- 1) 정부의 창조경제추진단이 그 주요 업무로 설정한 의제들은, 1)신산업·성장동력 창출을 위한 민관 협력 프로젝트 발굴·기획 및 추진, 2)창업 활성화와 벤처·중소기업의 육성을 위한 추진과제 발굴·개선, 3)창조경제 문화의 확산과 관련된 프로그램 등의 기획·추진, 4)아이디어 사업화 관련 민간 프로그램의 연계 등 창조경제타운의 운영 활성화지원 등이다(<http://cei.go.kr>).
- 2) 2012년 연구개발활동조사보고서(한국과학기술기획평가원, 2013)를 보면, 정부·공공재원이 24.9%, 민간재원이 74.7%, 외국재원이 0.3%로 정부·공공의 비중이 상당히 낮으며, 수도권 지역의 연구개발비는 37조 2,304억원으로 전체의 67.1% 차지함으로써 수도권과 지방의 격차가 계속 심화되고 있다.
- 3) 정부는 창조경제혁신센터는 지역의 창업허브로서 지역 내 생태계의 미흡한 점을 보완·강화하기 위해 대기업의 강점을 적극 활용하고, 창조경제 생태계 조성에 참여하는 대기업에게는 대·중·소기업 동반성장 노력에 준하는 수준의 인센티브가 제공된다고 밝히고 있다(미래부 보도자료, 2014. 9. 4.(목)).
- 4) 대학의 연구기관에서 새로운 아이디어, 개념, 기술, 지식 등이 기업으로 이전되는 공식·비공식 과정을 포괄하는 용어(Jaffe, 1989).
- 5) 대학 구성원이나 기업의 연구인력이 창업한 신기업(Lambooy, 2004)

참고문헌

- 김기홍·박치완, 2013, 한국형 '창조경제' 담론의 논의사 고찰, 『인문콘텐츠』, 31: 103-118.
- 김어진, 2014, 창조경제의 정치경제학, 『마르크스주의연구』, 11(1): 92-118.
- 남기범, 2014, 창조도시 논의의 비판적 성찰과 과제, 『도시인문학연구』, 6(1): 7-30.

- 문남철, 2008, 지역간 창업 격차 및 특성, 『지리학연구』, 42(2): 255-267.
- 박배균, 2012, 한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고, 『대한지리학회지』, 47(1): 37-59.
- 안현실, 2014, “붕어빵 지역사업은 그만!”, 한국경제신문, 2014. 12. 05.
- 유철규, 2014, 노동 없는 창조경제, 민주화되지 못한 경제 민주화, 『시민과 세계』, 24: 66-83.
- 이관률 · 송두범, 2011, 수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구, 『한국비교정부학보』, 15(1): 373-390.
- 이상규, 2013, 창조경제하에서 혁신적인 정보통신산업 생태계 조성을 위한 정책과제, 산업연구원 Issue Paper, 2013-330.
- 이종호, 2014, 창조경제와 지역발전에 대한 경제지리학적 검토, 『한국경제지리학회지』, 17(4): 624-631.
- 이철우, 2007, 참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제, 『한국경제지리학회지』, 10(4): 377-393.
- 이철호, 2011, 창조계급과 창조자본: 리처드 플로리다 이론의 비판적 이해, 『세계지역연구논총』, 29(1): 109-131.
- 차두원 · 유지연, 2013, 『창조경제 개념과 주요국 정책분석』, 한국과학기술기획평가원.
- 최병두, 2014, 한국의 창조경제와 창조도시에 관한 정책과 담론, 『한국경제지리학회지』, 17(4): 601-623.
- 현대경제연구원, 2013, 『새로운 경제시스템 창출을 위한 경제주평』, 통권 534호.
- 홍진기, 2013, 창조경제 시대의 산업정책 추진방향, p. 22, 창조경제 활성화를 위한 산업입지 공급방안 세미나 발표자료.
- Boschma, R. A., and Fritsch, M., 2009, “Creative class and regional growth: Empirical evidence from seven European countries, *Economic Geography*, 85: 391-423.
- Currid-Halkett, E. and Stolarick, K. 2013, “Baptism by fire: did the creative class generate economic growth during the crisis?,” *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6: 55-69.
- Donald, B., Gertler, M.S., and Tyler, P., 2013, “Creatives after the crash,” *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6: 3-21.
- Duranton, G. and Puga, D., 2000, “Diversity and specialisation in cities: why, where and when does it matter?” *Urban Studies*, 37(3): 533-555.
- Etzkowitz, H. and Leydesdorff, L., 2000, “The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations,” *Research Policy*, 29: 109-123.
- Fransman, M., 2010, *The New ICT Ecosystem: Implications for Policy and Regulation*, Cambridge University Press.
- Grodach, C. and Seman, M., 2013, “The cultural economy in recession: examining the US experience, *Cities*, 33: 15-28.
- Howkins, J., 2001, *The Creative Economy: How People Make Money from Ideas*, London, Penguin.
- Inzelt, A., 2004, “The evolution of university-industry-government relationships during transition,” *Research Policy*, 33: 975-995.
- Jaffe, R., 1989, “Real effects of academic research,” *American Economic Review*, 79: 957-970.
- Kong, L. et al., 2006, “Knowledges of the creative economy: towards A relational geography of diffusion and adaptation in Asia, *Asia Pacific Viewpoint*, 47(2): 173-194.
- Lambooy, J.G., 2004, “The transmission of knowledge, emerging networks, and the role of universities: an evolutionary approach,” *European Planning Studies*, 12(5): 643-657.
- Mok, P., 2009, “Asian Cities and Limits to Creative Capital Theory.” In L. Kong and J. O’Connor, eds.. *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*, Springer.
- Pratt, A.C. and Hutton, T.A., 2013, “Reconceptualising the relationship between the creative economy and the city: Learning from the financial crisis,” *Cities*, 33: 86-95.
- Schartinger, D. et al., 2002, “Knowledge interactions

- between universities and industry in Austria: sectoral patterns and determinants,” *Research Policy*, 31: 305.
- Scott, A. J., 2006, “Creative cities: conceptual issues and policy questions”, *Journal of Urban Affairs*, 28(1): 1-17.
- Scott, A. J., 2008, *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford University Press.
- Scott, A. J., 2010, “Cultural economy and the creative field of the city”, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 92(2): 115-130.
- Stolarick, K., and Currid-Halkett, E., 2013, “Creativity and the crisis: The impact of creative workers on regional unemployment, *Cities*, 33: 5-14.
- Storper, M. and Scott, A. J., 2009, “Rethinking human capital, creativity and urban growth”, *Journal of Economic Geography*, 9(2): 147-167.
- UNCTAD, 2013, *Creative Economy: A Feasible Development Option*, NY: UNCTAD.
- 교신: 남기범, 130-743 서울 동대문구 서울시립대로 163, 서울시립대학교 도시사회학과, 전화: 02-6490-2738, 팩스: 02-6490-2734, 이메일: nahm@uos.ac.kr
- Correspondence: Kee-Bom Nahm, Department of Urban Sociology, University of Seoul, 163 Seoulsiripdaero, Dongdaemun-gu, Seoul 130-743, Korea, Tel: 82-2-6490-2738, Fax: 82-2-6490-2734, E-mail: nahm@uos.ac.kr
- 최초투고일 2014년 6월 5일
수정일 2014년 6월 23일
최종접수일 2014년 6월 25일