

창조경제론의 부상과 서울시 대응전략



라도삼*

서울연구원 연구위원

kuber21@si.re.kr

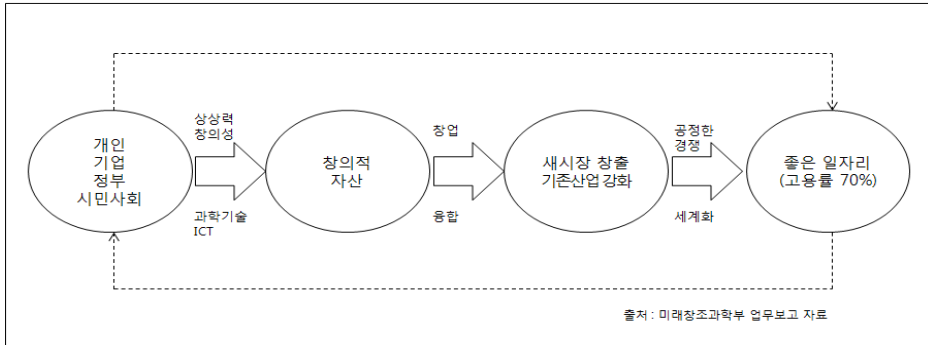
1. 창조경제론의 부상

창조경제가 부상하고 있다. 우여곡절 끝에 탄생한 <미래창조과학부>가 제 기능을 갖추면서부터 본격화되는 양상이다. 창조경제를 매개로 한 다양한 모임이 개최된 바 있고, 각종 보고서가 연달아 나오고 있다.¹⁾ 실행을 위한 제반의 준비는 다 마친 듯하다.

여러 논의가 있겠지만, 창조경제론은 한마디로 말해, 개인, 기업, 정부, 시민사회 등 다양한 지점에서 상상력과 창의력을 살려, 창의적 자산으로 만들고, 신산업과 기존산업을 강화하여 좋은 일자리를 창출하자는 것으로 보인다. ‘창의적인’ 아이디어를 바탕으로 산업을 일으켜, 새로운 일자리를 창출하고 경제를 부흥해 보자는 것이 창조경제의 핵심이다.

* 라도삼, 중앙대학교 언론학 박사, 서울의 도시경쟁력 제고를 위한 컬처노믹스 전략 연구 등

1) 여기에 대해서는 ‘창조경제포털사이트’(www.creativekorea.or.kr)를 참고해 보는 게 좋을 듯하다. 동 사이트에는 창조경제와 관련된 각종 행사(포럼 등) 및 정보 등이 자세히 정리되어 있다.



[그림 1] 새 정부의 창조경제 흐름도

때문에 창조경제론에서 핵심은 아이디어와 이 아이디어를 산업화 하는 것이다. 어떤 아이디어를 갖고 있느냐, 그리고 그 아이디어를 어떻게 산업적·생산적 자원으로 쓰느냐는 문제는 매우 중요한 문제다. 정부가 의도하는 것은 이 아이디어 창출을 돕겠다는 것이고, 산업화·기업화를 하겠다는 것이다. 창의인재 육성, 창업지원, ICT 발전, 기존 산업구조의 혁신 등 새 정부의 주요한 정책은 아이디어와 이를 구현하는 ICT, 그리고 이를 기반으로 한 산업(구조)의 혁신에 집중되어 있다.

이러한 창조경제론은 서울시에 많은 시사점을 제공한다. 그 어떤 도시보다 ICT가 발달되어 있어 산업화를 위한 충분한 여건을 지녔고, 점차 떨어지는 성장잠재력에 어떤 탈출구를 모색해야 하는 변환점에 서있는 도시가 서울이기 때문이다. 그런 점에서 창조도시론은 공유경제 등 여러 형태로 새로운 변화를 모색하는 서울시에 많은 도움이 될 것이다.

이 글은 이런 서울시의 정책방향 하에 창조도시론이 갖는 의미와 전략을 분석하고, 이의 활용방안과 교차 접점을 살펴보기 위해 작성된 글이다. 아직 그 실체가 드러나지 않아 정확하게 분석할 수 없지만, 그 흐름과 방향이 일정정도 제시되었기에 향후 시정을 추진하는데 있어 도움이 되었으면 하는 바람이다.

2. 왜 창조경제론인가?

창조경제론의 부상에 대해 <현대경제연구원>은 △인간심리 측면과 △과학기술혁신 측면, △국내경제 현실측면으로 분석한다.¹⁾ ‘인간심리 측면’에선 인간욕구가 증대했다는 것으로, 소득증대에 따라 자아실현 욕구가 강해지며 창조산업이 발달할 수 있는 여건을 마

1) 현대경제연구원, 창조경제의 의미와 새 정부의 실현전략, <지속가능성장을 위한 경제주평>, 통권530호, 2013.03.22.

련했다는 것을 말한다. ‘과학기술 혁신측면’에선 ICT 등 과학기술의 급속발전과 기술-산업의 융복합화 등을 원인으로 든다. 이미 사회는 ICT 기반의 여러 산업-IT, BT 등-을 창출하고 있고, 기존 제조업을 혁신하는 ‘제3차 제조업혁명’을 떠오르고 있다고 한다. ‘제3차 제조업혁명’이란, SNS나 인터넷 등 IT기반 온라인 커뮤니티를 활용하여, 생산자는 물론 소비자와 투자자까지 다양한 주체들이 상호 협력하여 아이디어를 생산하고 상품화, 이익배분까지 이루어지는 「협력적 생산시스템」(Collaborative Manufacturing System)을 말한다. ICT의 기반의 새로운 제조혁명으로 새로운 형태의 경제모델이 떠오르고 있다는 얘기다.

<표 1> 제조업 혁신의 흐름

	1차 제조업혁명 (19세기)	2차 제조업혁명 (20세기)	3차 제조업 혁명 (21세기)
추세	Machine-based Production	Mass Production	Collaborative Manufacturing
동인	수력, 석탄, 증기기관, 철도	석유, 내연기관 자동차	정보·지식 네트워크화 융합화
내용	-경공업 -면직물, 제철	중화학공업 철강, 자동차, 항공, 조선 등	-신기술융합 -제조업의 서비스화 -신소재(탄소섬유), 신에너지

자료: 현대경제연구원, 창조경제의 의미와 새정부의 실현전략, <지속가능성장을 위한 경제주평>, 통권 530호, 2013.03.22., p.6

마지막으로 제시하는 ‘국내경제 현실측면’에선 저성장의 기조, 고용 없는 성장심화, 성장잠재율 하락 등을 원인으로 든다. 성장은 3%대에서 고정화되어 있고, 전산업의 고용유발 계수는 8.3에 불과하다. 08년에서 12년 사이의 잠재성장률이 3.8%로, 70년대의 1/3으로 떨어져 있다. 이런 현실에서 나올 수 있는 건 새로운 대안뿐이라는 얘기다.

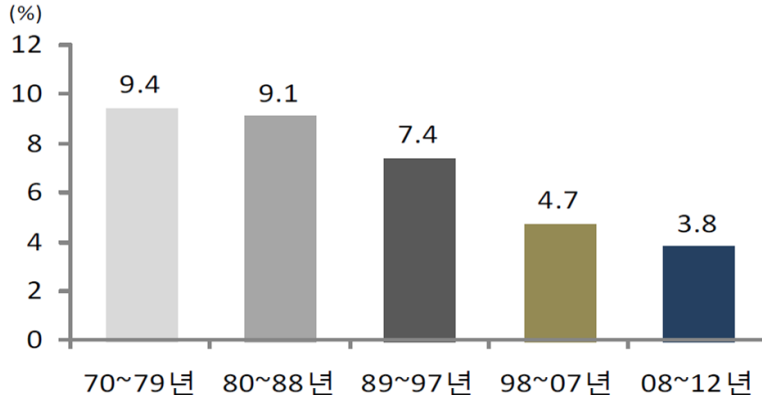
<표 2> 산업별 고용유발계수 변화추이

구분	1990	1995	2000	2005	2008
전산업	26.8	18.1	12.4	9.9	8.3
제조업	27.1	15.9	9.7	7.2	-
서비스업	27.7	21.6	15.4	12.6	-

자료 : 한국은행

주 : 고용유발계수는 생산액 10억원당 직·간접으로 유발되는 고용자 수

출처 : 현대경제연구원, 창조경제의 의미와 새정부의 실현전략 ‘, <지속가능성장을 위한 경제주평>, 통권530호, 2013.03.22.p.7



[그림 2] 국내 잠재성장률 추이(현대경제연구원 추정치)

경제위기와 산업적 패러다임의 전환, SNS를 비롯한 각종 플랫폼의 발전은 창조적 아이디어가 분출되고 산업화되는 여건을 제공한다. 이에 정부는 창의적인 아이디어를 바탕으로, 세계를 따라잡는 추격형 경제에서 세계를 이끄는 선도형 경제로 전환하겠다는 목표를 세우고 있다. ‘Fast Follower’에서 ‘First Mover’로 전환하겠다는 것이다.



[그림 3] 창조경제 추진목표 및 메카니즘

충분한 기술여건과 인적 자원역량을 이에 대한 자신감을 부여한다. 실제로 우리는 OECD 전체를 포함하여 가장 강력한 ICT자본을 갖추고 있다. ICT자본지수는 8.6으로 세계1위다.

문제가 되는 것은 인적자본과 문화자본, 사회적 자본 등이다. 아직은 창의적 아이디어가 산업화자원화 되고 있지 못하다는 얘기다. 이에 정부는 이 부분을 바꿔, 세계적인 선도경제를 이끌겠다는 계획이다.

<표 3> 한국과 OECD 31개국의 창조경제역량지수 추정결과 비교(2011)

구분	인적자본	혁신자본	ICT자본	문화자본	사회적 자본	창조경제 역량지수
한국	6.5(22)	5.4(11)	8.6(1)	3.7(29)	6.7(21)	6.2(20)
OECD 31개국 평균	7.3	4.9	6.9	4.7	7.5	6.3

주: ()은 순위. 이스라엘, 터키, 칠레 등은 누락

출처 : 현대경제연구원, 한국의 창조경제역량지수 개발과 평가, <지속가능을 위한 경제주평>, 통권531호, 2013. 03.22, p.7

그러나 이는 쉬운 일이 아니다. 사회문화적인 전환부터 창조적인 아이디어를 취급하는 태도에 이르기까지 다양한 변화를 전제로 한다. 그렇다면 과연 이런 문제를 어떻게 극복할 것인가? 박근혜 정부의 창조경제론은 여기에서 다양한 전략과 정책을 제시하고 있다.

3. 창조경제론의 전략과 정책

익히 알다시피 본래의 창조경제론은 창조산업을 바탕으로 한 경제(성장)를 얘기하기 위해 고안된 개념이다. 창조경제란 용어를 처음 사용한 호킨스(John Howkins)는 창조경제를 ‘창조성 기반의 재화나 서비스로 전환하는 것’으로, ‘창조생산품의 거래, 즉 $CE=CP \times T$ ’로 정의한 바 있다.¹⁾ 즉, 창의성을 기반으로 한 산업육성을 전제로, ‘연구개발, 출판, 소프트웨어, 텔레비전과 라디오 방송, 산업디자인, 영화, 음악, 완구류, 광고, 공연예술, 건축, 공예, 비디오게임, 패션, 미술’ 등을 창조경제로 본다.

이와 같은 개념 규정은 이후 창조경제를 이해하는 기반이 되었다. <유엔무역개발회의>는 2008년과 2010년 세계 창조경제를 분석한 ‘창조경제보고서’(<The Creative Economy Report>)에서 전통, 예술, 미디어와 실용적 창조의 4대 분야에 해당하는 산업들을 창조산업이라 분류한 바 있고, 영국의 <문화매체체육부> 또한 창조산업을 각 문화매체 관련 산업군으로 4가지 유형으로 분류한 바 있다.²⁾

1) J. Howkins, “The Creative Economy : How People Make Money from Idea in the UK”, Nesta, 2007

2) 여기에 대해서는 <한국과학기술기획평가원>(KISTEP)의 <창조경제 개념과 주요국 정책분석>(ISSUE PAPER 2013-01)을 살펴볼 만하다.

박근혜 정부의 창조경제론은 이와 궤를 달리한다. 이민화 카이스트 교수는 영국과 우리나라와는 그 경제 진화 단계가 다르며, “신정부의 창조경제는 전 산업분야를 아우르는 개념으로 혁신에서 창조성이 실천력보다 중요해지는 경제구조, 즉 창조성 중심의 새로운 경제패러다임”이라고 정의하고 있다.¹⁾ 현대경제연구원 유병규 경제연구본부장 또한 “새 정부의 창조경제는 경제사회 전반의 혁신을 통한 신성장동력 확보와 일자리 창출을 추구한다는 점에서 광의의 창조경제에 해당한다”고 평가한 바 있다.²⁾

논란이 되는 부분은 이 부분이다. 기존의 창조경제론이 주로 문화-예술-디자인 등의 산업군에 바탕을 둔 것이었다면, 현재의 창조경제론은 산업(육성)논리라기보다는 (산업)혁신논리에 가깝다. 그러다 보니, 그 수혜의 대상이나 접근전략이 모호하고, 이로 인해 사회적-정치적으로 논란이 되기도 한다.³⁾

<표 4> 기존 창조경제론과 현 정부의 창조경제론

	기존 창조경제론	현 정부의 창조경제론
개념	무에서 유를 창조 (문화예술관련 산업중심)	무에서 유를 창조+융합적 창조 (과학기술과 ICT 기반 산업과 산업, 산업과 문화융합)
중점 전략	문화창조산업 육성	전통산업의 혁신 융합형 신산업육성
목표	고유성 창출	혁신성 강화
핵심 사업	창의인재 유치·육성	창업지원
기술 기반	컴퓨터 웹기반	HP 등 다양한 기기 SNS 기반
중점 대상	도시나 지역혁신 발전	산업구조 전반
추진 주체	문화관련 부처 <지역발전위원회> 등 지역관련 기관	과학 및 ICT전담부처 정부 전부서

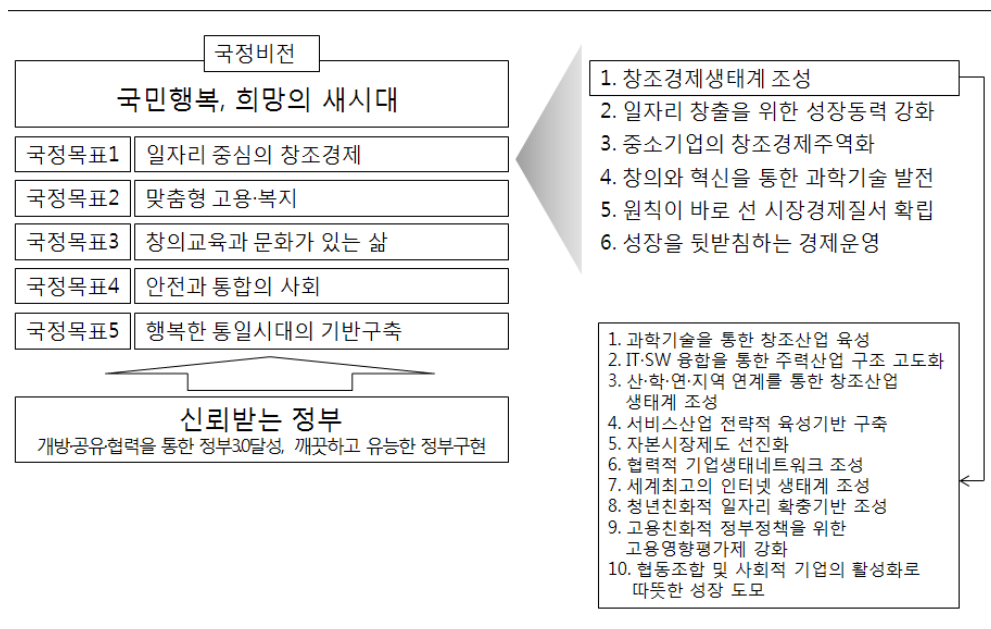
정부는 이에 대해 기존의 무에서 유를 창조하는 창조경제론과 달리 현재의 창조경제론은 무에서 유를 창조하는 ICT기반의 산업과, 산업과 산업, 산업과 문화를 융합하는 ‘융합적 창조’에 관심을 두고 있다고 말한다. 즉, 기존 산업의 혁신이나 재창조, 융합을 통한

1) 이민화, ‘역동적 창조경제 생태계 조성하려면’, <공감Korea>, 2013. 4., 문화체육관광부

2) 유병규, “창조경제의 의미와 새정부의 실현전략”, 현대경제연구원 한국경제주평, 2013. 3. 26

3) 이에 대해서는 <주간경향> 1028호(2013년 6월) ‘창조경제논란’을 참고해 보기 바란다.

신산업의 창출이 창조경제의 핵심이다. 그 결과 창조경제론을 위해 정부가 내세우고 있는 핵심 아이টে은 △새로운 생각의 창출과 이를 기반으로 한 창업유도, △ICT 바탕의 산업 혁신을 통한 새로운 산업창출과 기존산업 혁신, △그리고 그 바탕이 되는 ICT산업의 발전 등이다.



[그림 4] 박근혜 정부의 국정기조와 창조경제

실제로, 우리나라는 매우 뛰어난 과학기술을 지니고 있다. 우리가 사용하는 국가 총 연구개발비는 50조로 세계 6위고, GDP 대비로 보면 4.03%로 세계 2위다. 그러나 기술사업화의 성공률은 20%로, 영국의 71%, 일본의 54%에 비하면 턱없이 낮다. 이에 정부는 창조적 아이디어의 사업화에 주력하겠다고 나서고 있다. <문체부>는 ‘상상력콘텐츠기금’과 그에 바탕을 둔 <콘텐츠 코리아 랩>을, <중소기업청>은 ‘무한상상 국민창업프로젝트’를, <미래부>는 <무한상상실>을 전국 과학관과 도서관, 우체국 등에 설치하겠다는 계획을 제시한 바 있다.

ICT 산업 육성차원에서 정부가 주력하는 것은 창조경제생태계의 조성과 과학기술 발전이다. 대·중소기업간 SW공정거래 기반을 구축하고 SW의 품질을 제고하는 한편, 지역산업 고도화를 위해 SW수요·공급기업, 대학, 연구소 등이 유기적으로 융합할 수 있는 <SW융합 클러스터>를 조성하며, R&D 특구-과학벨트-과기특성화대학을 연계, 지역의 창조경제 거점으로 육성하고 지역 R&D도 활성화 할 계획이라는 게 정부(<미래부>)의 설명이다.

그러나 아직 모호한 것은 ICT기반의 산업혁신, 즉 ‘제3차 제조업혁명’에 대한 것이다. 아직은 그 어떤 부서에서도 이에 대한 확연한 상(象)을 제시하고 있진 않다. 비관론자들이 말하듯, 아직은 개념적인 것이어서 이를 위한 구체적인 계획이 나오기까지는 시간이 좀 더 걸릴 전망이다. 과제 자체가 어려운 만큼, 그 해결과정도 주목된다.

4. 서울에게 주는 시사점

여러 모로 창조경제론은 서울에 다양한 시사점을 제공한다. 무엇보다 창조경제와 관련된 직접적 산업분야인 창조산업이 서울에 집중하여 분포하고 있다는 점이다. 문화콘텐츠 산업은 2011년 현재 총943개 업체가 서울에 자리 잡고 있다. 총 매출액 2조1,840억원 규모로, 매출액으로는 전국의 76.2%, 사업체 수로는 72.5%가 서울에 밀집해 있다. 창조경제론으로부터 벗어날 수 없는 이유다.¹⁾

기초적인 예술시장 또한 마찬가지다. 2011년 총29,214작품이 거래돼, 3천8십억원 규모를 자랑하는 미술시장은 서울을 중심으로 돌아간다. 미술시장의 핵심인 화랑의 58.6%가 서울에 밀집되어 있다. 총 371개의 화랑 중 종로에 115개(31.4%), 강남에 74개(19.9%), 서울 기타지역에 27개(7.3%)가 있다.²⁾

공연시장 또한 마찬가지다. 전체 공연시설 중 35.9%가 서울에 밀집되어 있어 시설 자체는 밀집도가 낮으나, 정부의 균형적인 정책의 결과일 뿐, 실내용 상에 있어선 다르다. 공연실적을 살펴보면, 전국 평균 91일에 반해 서울은 151일로 압도적으로 높다. 공연장 수입도, 전국 평균 재정자립도가 31.7%인데 반해 서울의 자립도는 40.7%로 높고, 대학로는 무려 80% 이상을 정부보조가 아닌 자체사업으로 유지하고 있다. 시장 자체만 보면 서울이 창조경제의 핵심이다.³⁾

다른 한편, 서울 또한 혁신해야 할 전통적인 산업들이 매우 다양하게 분포되어 있다는 점에서 시사점을 준다. 성수동 등 준공업지역을 포함하여 도시에는 다양한 제조산업이 존재하고, 아현동 가구거리를 포함한 여러 유형의 특화밀집지역이 존재한다. 이러한 사이트들은 조금만 혁신을 하면 바로 매력적인 창조지역으로 변신 할 수 있으며, ICT를 매개로 한 혁신할 경우, 새로운 경쟁력을 확보할 수 있다. 그런 점에서 창조경제론에 주목할 만하다.

마지막으로, 공유경제 등 여러 유형의 전략을 통해 새로운 일자리를 창출하고자 하는 서울시의 전략적 측면에서 관심을 가질 만하다. 서울시는 현재 <사회혁신담당관>을 두고,

1) 문화체육관광부, <2011 문화콘텐츠백서>, 2012

2) 문화체육관광부·예술경영지원센터, <2011 미술시장실태조사>, 2012

3) 문화체육관광부, <2012 공연시장실태조사>, 2012

‘혁신파크’를 운영하고 있다. 이 ‘혁신파크’에는 <마을공동체종합지원센터>와 <청년일자리 허브>, <사회적경제지원센터> 등이 다양한 기관들이 입주해 있다. 사회적 경제 기반의 공유경제를 내세우고 있는 서울시 입장에서 큰 차이가 있을 수 있지만, ICT 기반으로 여러 사고를 창출하고, 창업을 지원하며, 기존 산업구조를 혁신하고 새로운 융합형 산업을 육성해 일자리를 창출한다는 점은 일치한다. 그 끝 점이 성장을 위한 재도전이나 사회적 경제로의 전환이냐에 따라 관점은 다를 수 있지만, 전술적인 측면에서 서로 ‘공유’가 가능하다는 점에서 좀 더 서로의 관심사를 접목하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

5. 창조경제를 위한 서울시의 전략과 정책방향

창조경제론에서 핵심적인 것은 △창조적 인력(사고)의 발굴과 △이를 새로운 기업으로 육성하고, △ICT 기반의 융합형 산업군 형성 등이다. 이를 위해선 다양한 일이 필요하다. <국토연구원>의 박경현 연구원은 유럽지역의 창조산업에 대해 살펴본 바 있다.¹⁾ 여기서 그가 주목한 것은 <유럽집행위>는 EU 녹색(EU Green Paper)였는데, EU는 ‘문화창조산업 잠재력 열기’(Unlocking the Potential of Culture and Creative Industries)란 녹서를 통해, △실험·혁신·기업가 역량을 증진시킬 조력자를 적재에 배치, △문화·창조산업(CCI)이 세계적으로 성공할 수 있도록 지역단위 환경개선, △문화·창조산업(CCI)의 확산효과를 통한 창조경제로의 전환 등 다양한 전략을 제시한바 있다.

시사하는 바가 큰 것은 조력자의 배치와 지역단위의 환경개선, 이를 바탕으로 한 창조경제로의 전환 등이다. 그들은 무엇보다도 창조적인 지역형성을 위해서는 각종 실험 및 혁신, 기업이 정신을 구현하기 위한 전문가가 필요하다고 하며, 이들을 배치하기 위해 다양한 인재 양성시스템과 활동을 지원할 기금지원 프로그램의 중요성을 강조하고 있다. 투자없이 어떤 결과를 기대하기란 힘들다는 것이다.

다른 한편, 지역단위 환경개선에서는 지역의 고유성에 바탕을 둔 내재적 발전체계를 갖추는 것과 예술가의 자유로운 이동을 통한 창조성의 이동 및 순환촉진이다. 예술가들이 여러 창의적인 능력을 가진 만큼, 이들을 곳곳에 순환시켜 각 지역을 창조적인 지역으로 만들자는 것이 핵심으로 이를 위해 EU는 예술가들을 대상으로 한 각종 이동장벽 제거를 준비하고 있다.

마지막으로, 이를 바탕으로 고급의 인력과 기업을 유치하여 창조기반의 새로운 경제를 열자는 것이다. 문화창조산업은 디지털 디바이스, 네트워크 등 ICT의 발전에 필요한 콘텐츠를 제공함으로써 최상의 문화어메니티, 첨단서비스, 우수한 주거여건, 레저여건, 커뮤니

1) 박경현, EU의 문화·창조산업(CCI) 정책 : 새로운 지역성장동력, <국토정책 Brief>, 제301호, 2010.11.22.

티 등을 형성을 도울 것이며, 그 결과 새로운 녹색일자리가 창출될 것이라는 게 이들의 생각이다.

서울에 있어 필요한 것은 바로 이와 같은 요소일 것이다. 무엇보다도 인재육성의 전략과 이들을 활용하여 여러 혁신의 씨앗을 퍼뜨릴 네트워크를 만드는 일이다. 세계창의성지수를 나타낸 표에서 본 바와 같이, 우리나라는 ICT분야에서 세계 최고다. 다만, 사회문화적 지표가 낮을 뿐이다. 그런 점에서 △인재를 적극 개발하고 유치하는 노력과 △이들의 아이디어를 교환하고 공유하기 위한 시스템을 만들기 위한 정책, △이들이 활동할 수 있는 창조적인 섹터와 생태계를 만들어 내는 것이 필요하다.

아직 그 실체를 드러내고 있지 않은 <상상력발전소>는 좀 더 빠른 행보를 걸을 필요가 있다. <문체부>의 계획에 따르면, 올해 안으로 법적인 근거를 마련하고 내년까지 기금을 조성하여 <Contents Korea Lab>을 운영한다는 계획이다. 이미 총980억원을 투자, 1,893억원의 ‘상상콘텐츠 기금’을 조성·운영하겠다는 게 정부의 발표다. <중기청> 또한 국민이 아이디어를 내면 사업화에 필요한 자금을 최대 5천만원까지 지원하는 ‘국민창업프로젝트’를 운영할 예정이고, 이를 위해 민관공동으로 <창업기획사>를 설립하겠다고 나서고 있다. 아이디어에서 디자인·설계·모형까지 일괄 지원하는 ‘시제품 제작터’를 설치·운영하겠다는 것이다. 정부가 이처럼 빠르게 움직이고 있는 만큼, 서울시의 대응 또한 전략적일 필요가 있다.

다른 한편, 연구개발특구 조성이 지방을 향하고 있는 점 또한 주목할 만하다. 정부는 2010년부터 대덕, 광주, 대구 등을 연구개발특구로 지정·운영하고 있는데 이어, 부산을 새로운 특구로 지정했다. 이들 지역을 기반으로 혁신을 이끌겠다는 것이다.

서울은 나름의 클러스터를 형성하고 최상의 서비스를 제공하고 있는 ‘사회경제적 네트워크’가 있기에 특별히 조바심 내지 않을지 모르지만, 하나 둘 옮기다보면 단단할 것만 같던 사회경제적 네트워크도 순간 해체될 수 있다. 이미 수도권을 중심으로 거대한 ICT 산업군이 형성되고, 점차 그 누적이 집중되고 있음을 볼 때, 이제는 전략적으로 대응해야 할 때임을 알 수 있다. 창조경제론에 맞춰 서울의 현재를 점검하고, 향후 대응을 위한 전략적 모색이 시급한 시점이라는 것이다.

아직은 창조경제론이 본격적으로 그 실체를 드러내고, 뿌리를 내리고 있는 것은 아니다. 더구나 그 핵심인 ICT기반의 융합형 산업의 육성과 기존 산업의 혁신이 모호한 만큼, 제대로 추진될 수 있을 지도 의문이다. 그러나 ICT 산업의 육성과 창의적 아이디어를 산업으로 육성, 다양한 일자리를 창출하는 데는 분명 효과가 있을 것으로 예상된다. 그런 만큼, △이 패러다임 전환을 중개할 조력자의 발굴(<상상력발전소> 등), △ICT 및 연구개발을 촉진하고 장려할 창조적 지역의 발굴·조성, △기존 특화밀집지역의 혁신과 새로운 전략적 자원화를 모색할 정책방안 마련 등은 구체적으로 실현되어야 할 과제로 제시된다.