

+ POSRI 보고서

창조경제 시대, 정책 패러다임이 변한다

한은석 수석연구원, 동향분석센터 (eshan@posri.re.kr)

[목 차]

1. 창조경제 시대와 네트워크 거버넌스
2. 창조경제 시대, 변화하는 정책 패러다임
3. 창조경제 시대의 新 산업정책
4. 한국형 新 산업정책의 확산과 향후 과제

Executive Summary

- 글로벌 경제 패러다임이 창조경제로 변하면서 ICT 발전으로 사회구조도 네트워크 사회로 진화, 상호작용과 협력을 통한 네트워크 거버넌스 부각
 - 지식경제에서 창조경제 시대로 변하면서 창조성이 경제발전의 주요 동인이 되고, ICT 발전으로 커뮤니케이션과 경제활동 양상이 변해, 네트워크사회로 진화
 - 네트워크 사회는 사회이슈 해결을 위해 계층제(Hierarchy)나 시장보다 개인 및 집단 간의 자발적 상호 협력을 강조하는 네트워크 거버넌스를 중시
- 창조경제 시대의 정책프레임은 ‘시장 對 정부’라는 이분법적 정책패러다임에서 벗어나 행동경제학과 복잡계적 관점을 포용하며 진화
 - 최근 세계은행과 UN은 행동경제학적 통찰을 개발정책에 적극 반영, 정책 효과를 개선했으며, 이와 관련된 다양한 사례가 나오고 있음
 - 전통적 ‘시장 對 정부’ 프레임은 복잡다기한 네트워크 사회에서 효용이 급감, ‘시장과 함께 하는 정부’라는 복잡계적 정책프레임 부상
- 글로벌 금융위기 이후 여러 선진국이 정부의 정책적 개입의 필요성을 다시 인식하며 채택한 新 산업정책들은 유연한 수평적 정책을 지향
 - 특정 산업을 선택하는 선택적 정책과 달리 유연한 수평적 정책은 일반적 사업환경 전체에 영향을 주는 간접적 촉진·조정 정책으로, 네트워크 사회에 적합
 - 독일의 제조업혁신 정책인 Plattform Industrie 4.0과 스웨덴의 R&D 투자정책은 민·관·학 협업을 강조하며 양(陽)의 외부효과를 유발하는 수평적 성격을 공유
- 과거 선택적 산업정책에서 성공했던 한국 정부는 창조경제 시대를 맞아 정책과정의 개방성과 수평성을 강조하는 한국형 新 산업정책 추진할 필요
 - 현 정부의 창조경제 기조는 과학기술과 ICT의 융합과 연결된 개인의 상상력과 창의성을 중시하는, 수평적이고 분권화된 네트워크 사회에 부합하는 정책
 - 정부3.0의 상향식 정책과정을 산업정책에도 적용, 시민과 기업이 적극적으로 아이디어를 제공하고 동참하는 新 산업정책의 흐름을 확산할 필요
 - 기술과 아이디어 중심의 ‘4차 제조혁명’을 앞두고 개인의 자발적 참여를 유도하는 환경 조성에 정부의 정책방향이 맞춰져야 할 필요성이 커짐
- 한국 제조업의 위기극복 및 미래지향적 혁신을 위해 대기업부터 정부의 수평적 산업정책에 적극적으로 참여할 필요
 - 장기적으로 상생(대·중소기업)과 융합(ICT ·전통제조업)을 통해 산업생태계의 역량을 제고하여 한국 제조업의 위기극복 과정을 선도할 필요
 - 제조업 생태계 차원에서 2,3차 협력사를 포함하는 스마트생태계 전략을 추진하고, 창조경제혁신센터의 성공적 운영으로 지역의 산업발전을 선도

1. 창조경제 시대와 네트워크 거버넌스

□ 글로벌 경제 패러다임이 산업경제에서 지식경제로, 다시 최근에는 창조경제로 전환, 지식보다 창조성을 강조하는 창조경제 시대 도래¹

- 미국의 경제지 Forbes²는 글로벌 금융위기 이후 경제 패러다임이 생산·지식 경제에서 창조 경제로 전환 중임을 언급
 - 2000년 미국의 경제지 Businessweek도 21세기의 기업 환경을 예측하며 ‘지식’에서 ‘창조성’으로 중심이 이동한 창조경제 시대의 가능성을 언급³
- 창조경제 시대에는 창조성이 경제발전의 중요한 동인으로 등장, 개별 경제행위자가 영위하는 창조활동의 가치와 역할이 중요⁴
 - ‘창조경제’는 창조성으로 생성한 지식재산(창조 자산)이 경제성장과 발전의 동인이 되는 체제로, ICT 발달로 산업융합이 활발한 게 두드러진 특징
- 현 정부의 창조경제는 과학기술 및 ICT와 결합되는 ‘개인의 상상력과 창의성’을 강조, 최근 분권적·참여적 사회 패러다임으로의 진화와 연결
 - 창조경제는 국민의 상상력과 창의성을 과학기술과 ICT에 접목해서 新산업과 시장을 창출하고 기존 산업을 강화함으로써 좋은 일자리를 만드는 새로운 경제전략이라고 정의 (미래창조과학부, 2013)
 - 현 정부의 ‘창조경제’ 기조는 글로벌 경제 패러다임의 변화에 동조하는 미래지향적 정책비전으로, 창의적인 시민들의 자발적 참여가 핵심요소
 - ICT 발전이 개인의 커뮤니케이션과 경제활동 방식에 심대한 영향을 미치면서 소셜 네트워크와 공유경제 사업모델의 등장 등 새로운 변화가 속출

□ ICT 혁명으로 커뮤니케이션과 경제활동의 방식이 변하면서 사회 패러다임이 ICT를 기초로 하는 네트워크 사회로 진화

- ICT의 발달은 사회의 패러다임을 산업사회에서 정보사회로 변화시키며 개인의 일상생활 깊숙이 파고들어, 경제 활동 양상도 급변
 - 대표적 사례가 핀테크(Fin-Tech)산업⁵으로, ICT기술의 발달로 스마트 폰을 통한 은행서비스 이용이 가능해지면서 기존의 은행시스템 대체 가능성 ↑

¹ 차두원 외, ‘창조경제 개념과 주요국 정책분석’, 이슈페이퍼 2013-01 한국과학기술기획평가원 참조

² Steve Denning, “Is the US in a Phase Change to The Creative Economy”, Feb. 2012, Forbes.

³ Peter Coy, “The Creative Economy”, BusinessWeek (August 28, 2000) 참조

⁴ 이미 1990년 노무라 종합연구소는 정보화 사회의 다음 단계로 창조사회를 제시했는데, 창조사회는 창조활동의 가치와 역할을 중시, 창조산업이 새로운 성장산업이 될 것으로 전망

⁵ 모바일 결제, 송금, 개인자산 관리 등의 금융서비스와 관련된 기술 및 산업

- 정보사회에서의 커뮤니케이션 양상도 페이스북, 트위터, 밴드 등 Social Network Services의 발달로 네트워크 중심의 소통 시대가 도래
 - 개인 간 커뮤니케이션 방식의 발전은 소셜 커머스(Social Commerce⁶)의 발달과 같은 소비행태의 변화로 이어지며 경제활동 전반에 큰 변화 초래
- 세계 최고의 IT강국을 자랑하는 우리나라도 산업의 중심에서부터 사회의 패러다임까지 ICT기술을 바탕으로 한 네트워크 사회로 진화
 - 2015년 3월 기준으로 우리나라의 스마트폰 보급률은 83%로 전세계 56개국 중 4위 기록 ('2015상반기 모바일 트렌드', KT경제경영연구소)
 - 2015년 초에 국내 모바일 메신저 1위인 카카오톡 이용자 수는 3천만 명을, 카카오톡스토리는 지난 2월에 월간 순이용자 수가 1천800만 명을 초과

□ ICT의 발달로 도래한 네트워크 사회에서는 산업 사회와 달리, 사회 구성원의 상호작용과 협력을 강조하는 네트워크 거버넌스⁷가 중요

- 네트워크 사회는 사회문제 해결을 위한 사회적 조정이 다양한 참여자들 간의 목적지향적인 상호작용을 통해 이뤄지는 사회
 - 네트워크 사회의 핵심 특징은 지시나 통제가 아닌 '협상을 통한 동의'에 의한 사회문제의 해결인데, 이는 이해관계자들의 적극적 참여를 전제
 - 정보의 생산규모·유통방식이 매우 크고 다양해지면서, 심지어 정부조차 의사결정 시 국지적 정보만을 갖고 결정을 해야 하는 상황⁸이 발생
 - 즉, 네트워크 사회에서의 효과적인 사회문제의 해결은 이해관계자들의 상호 작용과 조정을 효율적으로 수행하는 네트워크 거버넌스가 최적
- 네트워크 사회의 수평적, 분권적, 상호 협력적 특징으로 인해 계층제나 시장을 통한 거버넌스는 네트워크 사회에서 효과적으로 작동하지 않음
 - 계층구조에 따른 上命下達식 통제는 수평적이고 분권화된 네트워크 사회의 작동 방식에 적합하지 않으며 오히려 부작용을 야기할 우려 큼
 - 시장에 의한 거버넌스는 자발적 교환에 의한 이슈해결을 의미하는데, 복잡 다기한 네트워크 사회에서는 사회적 (거래)비용이 급증할 가능성이 있음

⁶ 소셜 커머스는 소셜 미디어와 온라인 미디어를 활용하는 전자상거래의 일종으로 정의되는데, 국내 시장 규모는 2014년에 5조 5,000억 원 기록(전자신문, 2015.1.27일자).

⁷ 거버넌스는 '공동의 문제 해결을 위해 행위자들의 관계, 권리 및 의무를 규정하는 방식'이라고 정의할 수 있는데, 거버넌스 매커니즘에는 계층제(Hierarchy), 시장 그리고 네트워크가 있음

⁸ 이는 행동경제학의 주요 가정인 제한적 합리성(Bounded Rationality)과 관련

- 네트워크 거버넌스는 다양한 조직과 구성원 간의 상호작용 및 비공식적 협력, 그리고 자율적·수평적 네트워크의 존재가 핵심요소⁹
 - 네트워크 거버넌스 관점에서는 분석의 단위가 전통적 ‘정부’의 통제대상으로서의 정책이슈에 국한되지 않고 ‘사회적 이슈’로 확대
- 네트워크 사회는 네트워크 거버넌스로의 전환과 함께, 궁극적으로 정부와 시장의 정책적 역할 및 기능에 대한 새로운 정의를 요구
 - 정책과정¹⁰의 관점에서 보면, 네트워크 사회는 중앙과 지방정부 및 정부와 시민사회의 관계가 수평적 다중심체제(Poly-centricity)로 진화
 - 창조경제 시대에는 정부의 정책과정 전반에 걸쳐서 다중심체제¹¹를 토대로 하는 네트워크 거버넌스를 도입해야 정책효과의 극대화 가능

[참고 1] 복잡적응계, 네트워크 사회, 그리고 네트워크 거버넌스 *

- 복잡계는 상호작용을 하는 다수의 개체(부분)으로 구성되는 체계(전체)
 - 중요한 특징은 외부의 개입 없이 구성요소 간의 복잡한 상호작용을 통해 자발적·연속적으로 질서를 만들어 내는 점
- 자연과학에서의 복잡계와 달리 사회과학에서의 복잡계는 기본적으로 사고할 수 있는 행위자들로 구성돼 있어서, 복잡적응계로 불리는데, 이는
 - i) 개인이나 기관 등 다수의 하위체계가 외부의 권위나 통제에 의존하지 않고 자율성을 가지고 상호작용을 하며,
 - ii) 스스로 학습하고, 적응하고 진화하여 특정한 질서를 만들어 내기 때문
- 네트워크 사회는 다음과 같은 점에서 복잡적응계라 할 수 있음
 - i) 다양한 차원의 정부, 기업, 시민단체 등으로 구성된 하위체계를 가지며,
 - ii) 다양한 행위자들이 비선형적 상호작용을 통해 다양한 사회현상을 만들어내고
 - iii) 정부를 포함해 다양한 행위자들이 국지적 정보나 이해관계에 의해 행동하고
 - iv) 따라서, 총체적 수준의 통제나 설계가 불가능함
- 네트워크 거버넌스는 다음과 같은 점에서 복잡적응계적 특징을 가짐
 - i) 정부 및 민간의 다양한 조직과 개인들의 활동 및 상호작용을 통해 작동하며
 - ii) 정부와 같은 공식적 권위에 의존하지 않는, 비공식적 협력으로 이루어지고,
 - iii) 다양한 목적을 추구하는 행위자들이 국지적 정보와 이해관계에 의해서 행동

* 이명석(2011) 참조

⁹ 이명석, ‘네트워크 거버넌스와 정부의 역할’, 국정관리연구, 제6권 제1호 (2011) pp12-16 참조

¹⁰ 정책과정은 한 사회가 갖고 있는 문제해결을 위해 정책목적을 설정하고 그 해결방안과 수단들을 선택하는 과정. (노화준, ‘정책학 원론’, 제3전정판, 2012, p5)

¹¹ 다중심성(Polycentricity)은 다수의 의사결정 주체의 상호 독립성을 내포(V. Ostrom, et al, 1961)

2. 창조경제 시대, 변화하는 정책 패러다임

□ 창조경제 시대의 정책 패러다임은 전통적인 ‘시장 對 정부’의 이분법적 사고를 넘어서, ‘복잡계적 정책프레임¹²⁾’으로 진화

- 가장 두드러진 변화는 세계은행과 UN의 개발정책에 행동경제학의 통찰이 반영된 것과 ‘新산업정책’으로 불리는 산업정책의 재등장 현상
- 더 크게 보면 이는 복잡계적 정책프레임(Complexity Policy Frame)의 등장에 따른 정책도구, 정책형성 및 집행과정의 발전을 의미
 - 기존의 시장근본주의나 시장실패에 대한 정부개입주의 모두를 아우르는 포괄적, 종합적 정책프레임으로 시장과 정부가 모두 나름의 역할을 수행
 - 이런 관점에서는 정부도 상명하달식의 통제(control)보다는 경제시스템의 동태적 역학에 영향(Influence)을 주는 규칙제정 및 환경조성 역할을 담당

□ 최근 세계은행과 UN 주도의 개발정책은 행동경제학의 통찰을 적용, 정책효과를 크게 개선

- 기존의 개발정책은 신고전학과 경제학의 핵심가정인 ‘개인의 합리성’을 전제했으나 최근 행동경제학적 요소를 도입하는 사례가 점증
 - 행동경제학적 정책은 인간이 항상 합리적일 수 없으며 때로는 정보 부족이나 심리적·사회적 요인의 제약 하에 있다는 ‘제한된 합리성’을 전제
 - 행동경제학 모델은 기존의 정책모델을 완전 대체하는 게 아니라, 인간의 제한적 합리성의 추가를 통해 정책모델을 보완, 정책효과의 제고를 지향
- 세계은행이 2015년에 내놓은 세계개발 보고서 2015 (World Development Report 2015)는 이런 행동경제학적 정책사례를 다수 포함
 - 기존의 개발정책이 거시지표 중심의 정책도구와 개발목표를 나열했던 것과 달리, 이 보고서는 미시적 정책 도구를 통한 정책효과성 제고에 초점
 - 특히, 저개발 이슈에 대한 사회문화적 근본원인과 심리적, 사회적, 문화적 요인들이 의사결정에 미치는 심대한 영향 등을 개발정책에 반영
- UN이 오는 9월 15일 제70차 총회에서 논의할 예정인 ‘Sustainable Development Goals’는 상향식 논의를 거친, 구체적인 목표들로 구성¹³⁾

¹²⁾ 복잡계적 정책프레임에서 사회 시스템은 복잡적응시스템으로, 정부, 기업 등 사회구성원 모두가 상호작용을 통해 공진화(co-evolution)한다고 봄; Colander, D. and R. Kupers (2014) 참조

¹³⁾ 올해로 마무리되는 ‘Millennium Development Goals(MDG)’에 이어서 17개의 목표를 제시할 예정인데, 상향식 논의를 통해 결정된 목표들이어서 정책결정자들의 의사결정이 훨씬 수월해질 전망

[참고 2] 행동경제학적 통찰이 적용된 정책 사례*

[사례1] 시카고 공립학교에서 학업성취도에 따른 교사의 보너스 지급을 연말 평가 후 지급에서 연초 선지급 방식으로 변경하자, 교사의 노력과 학업성취도 모두 크게 개선

- 이는 행동경제학에서 강조하는 사람들의 ‘손실회피’(Psychological Aversion to Loss) 성향이 더 강한 점을 활용한 정책 사례
- 이론적으로는 [별첨1]에 나오는 행동경제학적 3대 의사결정원리 중 ‘무의식적 사고의 원리(the Principle of Thinking Automatically)’와 관련

[사례2] 콜롬비아에서 대학진학률 제고를 위해, 입학 후 두 달마다 주던 ‘개근 학생 보상금’을 고교졸업 시에 일시불로 지급하자 대학진학률이 49% 증가

- 정부 보조금의 지급 시기를 조정함으로써 부모들이 일시불로 받자마자 학비를 바로 납부할 수 있게 되면서 두 달마다 받는 보조금을 다음 학기 등록 시까지 저축할 방법에 대해 고민할 필요가 없어졌기 때문

* Demeritt, A. and Karla Hoff, “Small Miracles” – Behavioral Insights to Improve Development Policy’, Policy Research Working Paper 7197, World Bank 2015

- 최근 각국 정부들이 추진 중인 산업정책 역시 정부의 역할, 정책형성 및 추진과정 등 정책과정에 대한 새로운 복잡계적 정책프레임을 반영

□ 전통적인 ‘시장 對 정부’의 이분법 모델의 효용이 급감하면서, ‘시장과 함께 하는 정부’라는 ‘복잡계적 정책프레임’이 적용

- 네트워크 사회의 사회적 이슈의 해결방식인 네트워크 거버넌스는 복잡계적 정책프레임 속에서 새롭게 주어진 정부의 역할을 내포
 - 정부의 역할이 통제(control)보다는 경제환경 조성 및 행위규칙 결정에 영향을 주는 것으로 변하여, 수평적·분권적 네트워크 거버넌스의 특징 공유
- 정책과정 측면에서 보면 네트워크 사회에서 정부는 고유의 공권력 (Governmental Power)을 통해 정책생태계를 조성·유지하는 역할 담당
 - 복잡계적 정책프레임에서 정부는 이슈해결과 갈등 최소화를 위한 사회 규범의 결정에 영향을 주는 ‘생태구조 정책’¹⁴⁾의 수립과 집행 역할을 담당
 - 이러한 정부 역할의 변화는 기존의 정부 정책의 기능에 대해서도 새로운 관점을 제시하며, 특히 산업정책과 관련된 변화에 주목할 필요

¹⁴ 복잡계적 정책프레임에서 정부는 Meta-policy를 수행하는 역할을 담당; ‘생태구조 정책’은 전체 경제사회에 적용되는 사회적 행위 규범 및 규칙의 결정에 영향을 미치는 대표적인 Meta-policy

3. 창조경제 시대의 新 산업정책

□ 글로벌 금융위기 이후 다수의 국가들이 새로운 정책프레임을 활용해 기존의 산업정책과 다른, 新 산업정책을 추진 중

○ 글로벌 금융위기 이후 선진국들이 산업정책에 다시 주목하게 된 이유는

- 먼저, 인프라 공급과 기술개발 및 위기를 경험한 산업부문에 대한 지원의 필요성이 커졌기 때문
 - 또한 특정 부문에 대한 지원이 다른 부문의 쇠퇴를 유발한다고 주장하던, 산업정책에 대한 비판이 다소 누그러진 것도 긍정적으로 작용
- 신자유주의의 시장만능주의가 금융위기의 원인 중 하나로 지목되면서 시장의 자원배분 최적화 기능에 대한 신뢰상실 때문
- 더불어서 각국 정부가 자국 내 경제의 구조적 불균형 문제를 인식, 금융부문 외의 다른 분야에 대한 지원을 시작했기 때문
 - 자국 내의 지역 간, 내수와 수출 수요 간, 그리고 부문 간 구조적 불균형(Structural Imbalances) 개선을 산업정책의 구체적인 목표로 내세움
- 추가적으로 중국의 급성장 배경에 성공적 산업정책이 있었다는 인식이 선진국들 사이에 확산됐기 때문

○ 新 산업정책은 기존의 산업정책과 달리 시스템 이론(아래 참고2)에 기초하여, 선택적 정책들보다 수평적 정책들을 많이 추진

- 선택적 정책들은 특정 산업부문이나 시장을 선택하여 집행하는 정책으로 정책상황에 따라 방어적/대응적 정책과 전략적 정책으로 다시 구분 가능
- 수평적 정책은 정책대상을 지정하지 않고, 일반적인 사업환경에 영향을 주기 위한 정책으로, 유연한(soft) 산업정책¹⁵과 연결
- 예를 들어, R&D투자지원 정책은 정부의 투자 지원이 경제 전체에 양의 외부효과를 유발시키는데, 정책대상 별로 영향이 다를 수 있음¹⁶

¹⁵ 유연한 산업정책은 간접적이고 수평적인, 촉진과 조정의 기능을 하는 정책을 의미, Warwick, K. (2013) pp23-24 참조; 한편 선택적 정책은 경직된(hard) 정책과 연결됨

¹⁶ R&D 세제혜택을 줄 경우, 제조업 부문이 상대적으로 더 큰 혜택을 받는 경우가 많아서 결과적으로는 선택적 정책의 결과가 나타나기도 함

○ 최근 몇몇 OECD국가들이 추진 중인 ‘제조업 혁신’ 정책들에서 新 산업 정책의 특징인 유연한 수평적 정책의 특징이 두드러짐¹⁷

- 독일의 제조업 혁신정책인 Plattform Industrie 4.0의 경우, 민·관·학의 협업을 통한 정책추진과 이해관계자의 공감과 적극적 참여로 정책효과 제고
- * Plattform Industrie 4.0: 기존의 인더스트리 4.0정책의 한계와 문제점을 극복하기 위해 지난 4월 정부 주도로 재탄생한 제조업 패러다임 혁신정책 [상세한 내용은 임재현, 다시 시작하는 인더스트리 4.0 (2015.6.3) 참조]
- 독일이 2010년에 발표한 ‘하이테크 전략2020’은 5대 유망분야¹⁸에 대한 R&D 투자전략을 담은 정책인데, 수평적, 유연한 정책 사례에 해당
- 스웨덴도 R&D투자정책 등 산업경쟁력 제고정책을 효과적으로 운용 중인데, 이런 정책의 성공 비결로 정부, 기업 및 학계의 유기적 협력을 꼽음

[참고 3] 산업정책의 정의와 이론적 도입 근거*

- 산업정책은 경제성장 또는 사회후생의 개선을 목적으로 정부가 특정 부문, 기술 또는 과업 등을 대상으로 사업환경의 개선이나 경제활동 구조의 변경을 시도하는 개입 또는 정책이라고 정의
- 산업정책의 도입 근거는 자유방임 사상, 전통적 국가지원 이론, 신고전학파적 시장실패 교정론, 내생적 성장론, 그리고 시스템 이론으로 진화해 옴
 - 자유방임 사상은 시장의 효율적 자원배분기능을 기초로 정부의 역할을 최소화 하여 최적의 사업환경과 거시적 및 금융적 안정성 보장에 국한
 - 전통적 국가지원 이론은 정부가 보조금이나 세금혜택 등으로 특정 부문을 지원 하는 역할을 강조, 특히 제조업 육성에 초점
 - 시장실패 교정론은 정부가 시장의 실패 교정과 공공재 공급 역할을 맡되, 양의 외부효과와 정보 비대칭성으로 인한 시장 실패에 중점을 두고 개입
 - 내생적 성장론은 정부가 유·무형 투자의 촉진을 통해 연구개발 투자와 기술, 교육 및 훈련을 통한 지식의 축적과 파급효과를 가져오도록 해야 한다고 강조
 - 시스템 이론은 산업정책이 협력적 혁신 정책으로서 네트워킹과 공동작업을 촉진 하는 제도의 수립과 발전, 그리고 이 제도의 최적 활용전략을 고안하는 기능을 담당해야 한다고 주장

* Warwick, K. (2013) ‘Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends’, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No.2, OECD Publishing

¹⁷ 강유덕 외, “유럽 주요국의 산업경쟁력 제고정책과 시사점”, 대외경제정책연구원 (2014) pp137-154

¹⁸ 5대 유망 수요분야는 기후/에너지, 보건/식량, 정보통신, 이동성, 및 안전 분야임

4. 한국형 新 산업정책의 확산과 향후 과제

□ 현 정부의 핵심 정책기조인 ‘창조경제’ 역시 선택적 정책뿐 아니라 수평적 정책의 성격도 갖고 있으며, 특히 민간부문의 역할을 강조

- 과거 선택적 산업정책을 수행했던 한국 정부가 핵심 정책기조로 창조경제를 내세우며 유연성을 적극 도입, 신 산업정책 흐름에 합류
 - 창조경제 개념 자체가 사회 구성원 개개인의 자발적 참여와 상호 협력을 기초로 한 (정책) 네트워크의 활성화를 내포하고 있음
 - 기존의 上命下達식 중앙집권적 정책집행이 아니라, 다양한 관련 네트워크를 활용하고, 정부는 네트워크의 촉진과 조정 및 지원 역할 담당
- 창조경제의 지역별 허브인 창조경제혁신센터는 중앙정부와 지방정부 그리고 대기업의 협력으로 출범, 창조경제의 지역경제 확산을 담당
 - 지난 7월까지 17개 광역 시·도에 걸쳐 전국적 네트워크를 구축했고, 최근 지역 기업의 창의적 아이디어를 사업화하는 지역중심 정책도 추진 중
 - 특히, 포스코의 포항·광양 창조경제혁신센터는 순수 민간 자율형 창조경제 센터로 민간 중심의 자율적 정책 네트워크¹⁹의 확산에 기여

□ 美, 獨, 日 등 선진국 정부의 정책 유연화에 발맞춰, 정책과정의 개방성과 수평성을 제고하는 한국형 新 산업정책을 추진할 필요

- 창조경제 시대 한국 제조업의 새로운 도약을 위해서 한국형 新 산업정책으로 유연하고 수평적인 정책을 도입, 정책효과성을 제고하는 노력이 필요
 - 인구고령화와 저성장의 뉴노멀 시대에 접어들면서 정부의 효율적 財政 운용을 위해서 정부의 기능과 역할을 재정립할 필요
 - 정부3.0의 상향식 정책과정을 산업정책에도 적용, 시민과 기업이 주도적으로 아이디어를 제공하고 동참하는 新 산업정책의 흐름을 확산할 필요
 - 기술과 아이디어 중심의 ‘4차 제조혁명²⁰’을 앞두고 개인의 자발적 참여를 유도하는 환경 조성에 정부의 정책방향이 맞춰져야 할 필요성이 커짐
- 일례로, 일본 아베노믹스의 일환인 ‘산업경쟁력 강화법²¹’도 유연한 수평적 측면의 강화를 통해 정책의 효과성이 크게 제고됨

¹⁹ 정책 네트워크는 정책결정과정에 참여하는 정책행위자 간의 상호작용과 관계구조의 연결체계.

²⁰ 김상윤 외, “한국 제조업 First Mover 전략-제2부: 미래 제조회사 변화의 핵심이슈”(2015.9.7) 참조

²¹ 2014년 1월 아베노믹스의 성장전략의 일환으로 시행, 1년이 지나가면서 규제개혁, 중소기업 창업 지원, 사업재편 등에서 성과 거둠. 국제무역연구원, Trade Brief, No.17, (2015.3.17일) 참조

- 일본은 ‘산업경쟁력강화법’을 통해 ‘사업재편촉진제도’를 운영해 왔는데, 이 역시 선택적 정책이 아닌 수평적 정책의 특징을 갖고 있음²²
- 최근 정부가 산업계의 제안으로 검토 중인 ‘(가칭)사업재편지원특별법’이 정책의 유연성과 수평성을 제고하는 방향으로 진행될 필요

□ 한국 제조업 위기극복 및 미래지향적 혁신을 위해 대기업부터 정부의 수평적 산업정책에 주도적으로 참여

- 현 정부의 창조경제 기조가 가진 수평적 新 산업정책의 특성에 맞춰, 제조업 생태계의 확장 및 강화에 대기업부터 적극적 노력 필요
 - ICT와의 융합산업 정책의 효과성 제고를 위해 2,3차 협력사까지 포괄하는 제조업 생태계 차원의 제조업 스마트化 흐름의 확산을 주도
 - 독일의 ‘플랫폼 인터스트리 4.0’처럼 ICT 등 다른 산업과의 협업을 통해 융합적 연구과제의 발굴 및 공동 기술개발 프로젝트 추진을 고려
 - 가치사슬 상의 중소기업들과의 Collaboration을 통해, 제조공정의 디지털화를 촉진하는 ‘스마트 생태계’ 전략을 시도할 필요
- 대기업 각 사의 지역 창조경제혁신센터를 적극 발전시켜 지역의 산업생태계 성장비전을 제시하는 역할 수행
 - 한국 경제구조의 특성 상 대기업 중심의 창조경제 추진이 불가피한 상황에서 지역의 민·관·학 협력을 통한 새로운 창업허브 구축을 선도
 - 지역의 산업생태계 활성화를 통해 강소기업 지원 및 일자리 창출 등 동반성장과 지역경제 성장에 기여하도록 지속적 노력
- 글로벌 제조업 발전 추이를 예의주시하며, ‘제조업 First Mover 전략²³’과 같은 창조적 산업생태계의 발전 방안을 선도적으로 제시
 - 장기적으로 상생(대·중소기업)과 융합(ICT ·전통제조업)을 통해 산업생태계의 역량을 제고하여 한국 제조업의 위기극복 과정을 선도할 필요
 - 산업, 시장, 가치사슬 등 기존의 개념과 경계를 초월하는 다양한 융합 및 혁신 기술의 등장과 제조 플랫폼화 추이에 주목하며 대응책 제시 노력

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

²² 기업의 사업재편계획이 생산성 향상 및 공급과잉의 해소가 목적이라는 것만 증명되면 업종에 관계없이 일괄적으로 세제 및 금융상의 혜택을 부여

²³ 4차 산업혁명을 통해, 사물인터넷 등 혁신기술을 기반으로 제조의 플랫폼화와 개체간 융합 및 대체혁신이 자유롭게 발생하는 Entity Dynamics가 심화될 것임 [김상윤 외, (2015.9.9) 참조]

[별첨] 행동경제학적 정책의 유형 - 3대 의사결정 원리 적용*

- 행동경제학적 정책은 세가지 유형으로 구분되는데, 이는 ‘세계개발 보고서2015’에서 발전시킨 사고와 의사결정의 3대 원리에 따른 분류
 - 3대 원리는 ①무의식적 사고의 원리, ②사회적 사고의 원리, ③심성 모델(Mental Model)을 통한 사고의 원리로 합리적 사고의 영역 밖에서 작용
 - 이 원칙들은 심리학과 사회학, 인류학, 정치학 등 사회과학뿐 아니라 신경과학과 인지과학 등 자연과학 분야를 총괄하는 의사결정 원리들임
- 무의식적 사고의 원리는 의도적으로 생각해 내는 것이 아니라 자동적으로 (무의식적으로) 튀어나오는 생각이 중요함을 강조
 - 아무 노력 없이 자연스럽게 나오는 생각이 바뀔 때, 행태를 변화시키는 강력한 도구가 될 수 있음
- 사회적 사고의 원리는 사람의 생각이 사회적 제약 아래에 놓여 있음을 강조
 - 개인의 선호는 타인의 행동 및 타인의 행동에 대한 예상으로 형성
 - 개인 차원이 아니라 집단 차원에서 ‘변화’ 이니셔티브를 주창할 때 그리고 사회적 자기동일시(자아정체성 확신)
- 심성 모델(mental model)을 통한 사고의 원리는 사람이 주변 환경을 생각하면서 ‘심성 모델’을 사용한다는 것을 강조
 - 심성 모델의 예로 ‘범주’, ‘정체성’, ‘기본가정’ 및 인과적 서술(narrative) 등이 있으며, 이들 다수가 널리 공유된 사회적 구성(문화적 도식, Schema)에 해당
 - 사람들은 자신이 노출된 정치적·경제적 제도에 의해 형성된 ‘상식’을 가짐

* Demeritt A. and Karla Hoff, “Small Miracles” – Behavioral Insights to Improve Development Policy”, Policy Research Working Paper 7197 (2015) 참조

[참고자료]

[보고서, 논문]

강유덕 외, "유럽 주요국의 산업경쟁력 제고정책과 시사점", 대외경제정책연구원 (2014)

국제무역연구원, "日 산업경쟁력강화법을 통한 사업재편실적과 시사점", 한국무역협회, Trade Brief, No.17, (2015.3.17일)

김상윤 외, "한국 제조업 First Mover 전략 - 1부 & 2부", 포스코경영연구원 (2015.4.29일 & 9.9일)

박용성, "정책네트워크의 동태적 유형분석에 관한 연구 - 한강 및 낙동강 유역정책 수립 및 입법화 과정의 비교분석을 중심으로", [한국사회와 행정연구], 제15권 제3호 (2004년11월) pp99-128.

이광모, "복잡적응시스템(CAS)으로서의 거버넌스 특성에 관한 연구", 한국지방정치학회보, 제15권 제4호 (2003년9월)

이명석, "거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명", 국정관리연구, 제1권 제1호 (2006년12월)

이명석, "네트워크 거버넌스와 정부의 역할", 국정관리연구, 제6권 제1호 (2011년6월)

임재현, "다시 시작하는 인더스트리 4.0", 포스코경영연구원 (2015.6.3)

차두원 외, "창조경제 개념과 주요국 정책분석", 이슈페이퍼 2013-01 한국과학기술기획평가원

포스리 내부 이슈리포트, "제조업의 대지진이 몰려온다", POSRI (2015)

Colander D. and Roland Kupers, 'Complexity and the Art of Public Policy' (2014)

Demeritt A. and Karla Hoff, "Small Miracles" - Behavioral Insights to Improve Development Policy", Policy Research Working Paper 7197 (2015)

Ostrom Elinor, "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", American Economic Review 100 (June 2010)

Ostrom V., Charles M. Tiebout and RobertWarren, "The Organization of Government in Metropolitan Area: A Theoretical Inquiry", American Political Science Review Vo. 55, Issue04 (December, 1961) pp831-842

Warwick, K. (2013) 'Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends', OECD

Science, Technology and Industry Policy Papers, No.2, OECD Publishing

World Bank, World Development Report 2015 – Mind, Society and Behavior

[홈페이지]

UN Sustainable Development Goals (<http://www.unitedworldschools.org/sustainable-development-goals-sdgs-and-uws/?gclid=CK2G1K3c18cCFYsqjgod1gIM2A>)

[언론]

전자신문, “소셜 커머스 거래 5조원대 벽 훌쩍 넘었다”, 2015.1.27일자.

David Brooks, “In Praise of Small Miracles”, The New York Times (Dec. 11, 2014)

Peter Coy, “The Creative Economy”, BusinessWeek (August 28, 2000)

Steve Denning, “Is the US in a Phase Change to The Creative Economy”, Forbes., (Feb. 1, 2012)