

기획특집

# ‘창조경제’ 정책 기조에 따른 제주지역 산업정책 방향

제주발전연구원 책임연구원 고태호

새 정부는 기존 제조업 등의 주력산업과 IT기술의 산업·기술적 융합을 통하여 창출되는 새로운 산업영역(창조산업)의 육성을 산업·경제정책의 핵심으로 설정하였다. 새 정부의 산업·경제정책은 이러한 창조산업 육성과정을 통해 중소기업 기반을 확대하고, 새로운 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고있다. 즉, 새 정부 산업·경제정책의 key factor는 ‘IT기술 융합’, ‘일자리 창출’, ‘중소기업 육성’ 이라고 할 수 있다. 본 고에서는 이러한 새 정부의 정책 기조를 감안하여 중앙정부의 정책 지원을 효과적으로 유도하기 위한 제주지역의 산업정책 방향 및 전략을 제시하고자 한다

## I. 들어가며

지난 2013년 2월 ‘박근혜 정부’의 출범으로 국정운영의 패러다임이 전반적으로 변화되었다.

새 정부는 기존의 양적 성장, 단선적·분절적 국정운영 패러다임으로는 새 정부의 시대적 소명을 달성하는데 한계가 있음을 지적하며, 경제성장 모델, 사회발전 패러다임, 정부운영 방식에 있어 새로운 비전을 제시하였다.

구체적으로 국정중심을 국민 개개인으로 설정하고, 세계시장 선도형 경제성장모델, 성장과 복지의 순환관계에 기반한 사회발전 패러다임, 민관협치·소통의 정부운영 방식 등을 국정비전 및 국정목표로 설정하였다.

〈그림 1〉 새 정부의 국정운영 패러다임 변화

분야	현재	미래
국정중심	국가	⇒ 국민 개개인
경제성장 모델	선진국 추격형	⇒ 세계시장 선도형
	투입 중심 양적 성장 (경제성장률)	⇒ 생산성 중심 질적 성장 (고용률)
	수출·제조업·대기업 중심 불균형 성장	⇒ 내수·서비스업·중소기업 균형성장
	원칙이 무너진 자본주의	⇒ 원칙이 바로 선 자본주의
사회발전 패러다임	(성장→복지) 단선적 인과관계	⇒ (성장↔복지) 순환관계 인식
	물리적 자본 중시 (사회 기반시설)	⇒ 사회적 자본 중시 (신뢰 공동체)
	안전 불감증	⇒ 안전 제일
정부운영 방식	정부 주도·민간 순응	⇒ 민관협치·소통
	정책집행 중심	⇒ 정책평가 중심
	부처 간 칸막이	⇒ 부처 간 협력

자료: 제18대대통령직인수위원회(2013), 박근혜 정부 국정비전 및 국정목표

새 정부는 새로운 국정운영의 패러다임에 근거하여 각 분야별 정책 방향 및 전략 등을 제시하였으며, 지방자치단체들은 발 빠르게 이러한 정책 변화에 근거한 지역발전전략을 수립하고 있다. 실제로 경상북도는 행정부지사를 단장으로 하는 ‘대선공약 국책화 추진단’을 구성하여, ‘경북 7대 공약’을 수립하였으며, 광주시는 정계·상공계·시민단체 등이 참여하는 ‘대선공약추진위원회’를 구성하였다. 강원도 및 부산광역시는 각각 ‘강원도 국정과제추진단’, ‘새 정부 출범 국정과제추진단’을 구성하여 12대 정책과제 및 9대 공약사업을 수립하였다. 지방자치단체가 새 정부 정책 방향에 기민하게 대응하는 이유는 지역 정책 및 사업은 중앙정부의 행·재정적 지원이 기반이 되어야 하는 바, 지역발전정책에

대한 중앙정부 정책 기조 반영은 중앙정부의 지원 확보에 긍정적인 영향을 미치기 때문이다.

제주특별자치도 또한 이러한 중요성을 인식하고 '새 정부 국정과제 대응 태스크포스팀'을 구성하였다. 태스크포스팀은 새 정부의 국정과제를 전반적으로 검토하여 제주지역 관련 과제를 파악하고, 사전 대응논리 등을 개발할 것으로 보인다. 이러한 시점에서 본 연구는 새 정부의 산업·경제정책에 초점을 맞춰 제주지역 산업정책 방향 및 전략 등을 모색해보고자 한다. 이는 향후 제주특별자치도의 산업·경제부문 국정과제 대응 논리 개발에 일조할 것으로 판단된다.

새 정부의 산업·경제 정책 기조를 반영한 제주지역 산업정책 방향 및 전략 모색을 위해 첫 단계로 새 정부의 산업·경제 관련 국정목표와 추진전략을 구체적으로 검토하고자 한다. 그리고 검토 결과를 토대로 새 정부 산업·경제정책의 key factor를 도출하고, 이에 대응한 제주지역 산업정책 방향을 수립하고자 한다. 마지막으로 제주지역 산업정책 방향에 의거하여 구체적인 추진전략을 제시하는 것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다.

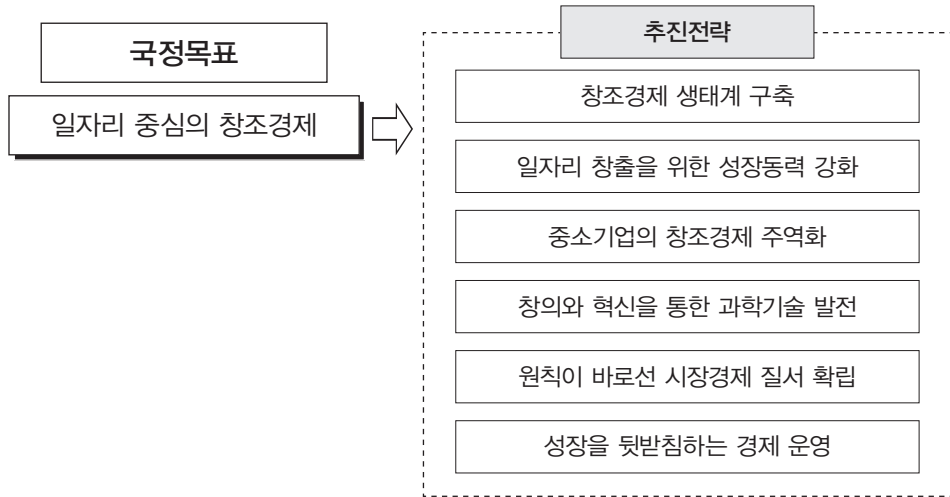
## II. 새 정부의 산업·경제정책

새 정부의 산업·경제정책 핵심은 '창조경제'의 육성에 있다. 창조경제의 기원은 영국의 산업정책에서 찾을 수 있다. 영국은 '개인의 창조성과 스킬, 재능 등에 기반한 산업 내지 지적재산권 창출과 이용을 통해 부와 일자리를 만들어낼 수 있는 잠재력을 지닌 산업'으로 창조산업을 정의하고, 이에 해당하는 산업으로서 전통적인 대중예술·음악 등의 문화산업 등을 제시하였다(포스코경영연구소, 2013). 영국은 제조업 기반 약화, 금융산업의 성장 잠재력 저하로 인해 새로운 성장동력을 찾는 과정에서 문화산업과 연관된 창조산업을 관심을 갖게 되었다.

우리나라의 경우 건설한 제조업 기반과 비교 우위 산업인 IT산업을 가지고 있는 바, 영국의 창조경제와는 상이한 접근 방식을 취하고 있다. 새 정부는 기존 제조업 등의 산업과 IT 등 첨단기술의 산업·기술적 융합을 통하여 창출된 새로운 산업영역을 창조산업으로 칭하고, 이를 중심으로 한 창조경제를 한국 경제의 질적 도약을 위한 핵심 전략이자 목표로 설정하였다. 이를 통해 기존의 성장방식을 타파하고, 추격·모방형 경제에서 선도·창의형 경제로 전환하고자 하고 있다.

이러한 창조경제는 ‘일자리 중심의 창조경제’로 국정목표화 되었으며, 창조경제 생태계 구축, 일자리 창출을 위한 성장동력 강화 등의 6가지 추진전략이 수립되었다. 추진전략의 주요내용을 제시하면 다음과 같다.

〈그림 2〉 ‘일자리 중심의 창조경제’의 추진전략



일자리 중심의 창조경제 정책의 각 추진전략의 주요 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 ‘일자리 중심의 창조경제’ 국정목표에 따른 추진전략 주요 내용

구분	주요 내용
창조경제 생태계 구축	○ 창의적 지식이 산업과 접목되고 널리 활용되어 경제의 부가가치를 높이고, 새로운 산업과 일자리를 창출하도록 과학기술과 정보통신기술(ICT) 등이 산업 전반에 융합·확산될 수 있는 체제 마련
일자리 창출을 위한 성장동력 강화	○ 국민경제 전체적으로 양질의 일자리가 지속적으로 창출되고, 국민 개개인의 삶의 질이 향상될 수 있도록 모든 산업분야의 경쟁력과 성장잠재력을 제고
중소기업의 창조경제 주역화	○ 중소기업의 창의적인 도전이 보상받고, 중견기업으로의 성장 사다리가 원활히 작동하는 산업생태계의 구축
창의와 혁신을 통한 과학기술발전	○ 아이디어와 창의력을 토대로 미래를 선도하는 창의형 연구개발이 촉진될 수 있도록 국가 과학기술 혁신역량 강화

구분	주요 내용
원칙이 바로선 시장경제 질서 확립	○ 공정한 경쟁질서 확립 등 원칙이 바로선 경제환경을 마련하여 <b>모든 경제주체가 동반 성장하는 산업생태계 구축</b>
성장을 뒷받침하는 경제 운영	○ 대외부문의 충격에 대한 경제의 대응역량을 강화하여 대외충 격이 국내 경제로 확산되지 않도록 선제적·효과적으로 관리 하는 등 <b>안정적이고 지속가능한 창조경제 기반 구축</b>

자료 : 제18대대통령직인수위원회(2013), 박근혜 정부 국정비전 및 국정목표

창조경제 생태계 조성을 위한 국정과제로는 ‘과학기술을 통한 창조산업 육성’, ‘IT·SW 융합을 통한 주력산업 구조 선도화’, ‘산·학·연·지역 연계를 통한 창조산업 생태계 구성’ 등의 10개 과제를 제시하였으며, 일자리 창출을 위한 성장동력 강화를 위한 국정과제로는 ‘정보통신 최강국 건설’, ‘농림축산업의 신성장 동력화’, ‘해양 신성장 동력 창출 및 체계적 해양관리’ 등의 8개 과제를 제시하였다.

중소기업의 창조경제 주역화를 위한 국정과제로는 ‘중소기업 성장 희망 사다리 구축’, ‘중소·중견기업의 수출경쟁력 강화’, ‘창업·벤처 활성화를 통한 일자리 창출’ 등의 5개 과제를 제시하였으며, 창의와 혁신을 통한 과학기술 발전을 위한 국정과제로는 ‘국가 과학기술 혁신역량 강화’, ‘우주기술 자립으로 우주강국 실현’, ‘국제과학비즈니스벨트를 국가 신성장 거점으로 육성’ 등의 4개 과제를 제시하였다.

원칙이 바로선 시장경제 질서 확립을 위한 국정과제로는 ‘경제적 약자의 권익보호’, ‘소비자권익보호’, ‘실질적 피해구제를 위한 공정거래법 집행체계 개선’ 등의 6개 과제를 제시하였으며, 성장을 뒷받침하는 경제 운영을 위한 국정과제로는 ‘대외 위협요인에 대한 경제의 안전판 강화’, ‘금융시장 불안에 대한 선제적 대응’, ‘부동산 시장 안정화’, ‘물가의 구조적 안정화’ 등의 8개 과제를 제시하였다.

### III. 창조경제 정책 대응 제주특별자치도의 경제정책 방향

새 정부의 국정목표인 ‘일자리 중심의 창조경제’의 추진전략 내용을 종합해보면 새 정부는 기존 제조업 등의 주력산업과 IT 기술을 융합한 새로운(창조)

산업의 발굴·육성을 통해 신성장동력을 확보하고자 하며, 창조산업 육성 과정에서의 주안점은 일자리 창출에, 산업 육성 주역은 중소기업으로 설정하고 있다. 이를 통해 새 정부 경제 정책의 key factor는 'IT기술 융합', '일자리 창출', '중소기업 육성'이라고 할 수 있다. 즉 새 정부는 이 세 가지 key factor와 연관된 사업에 정책적 관심을 집중할 것으로 판단된다.

따라서 중앙정부의 정책 지원을 효과적으로 유도하기 위해서는 제주지역 산업정책을 'IT기술 융합', '일자리 창출', '중소기업 육성' 관점에서 새롭게 재설계하여야 할 것으로 보인다. 제주지역 산업정책 재설계를 위한 문제제기와 그에 따른 정책방향을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역 차원에서 IT기술을 융합시켜 새로운(창조) 산업영역을 발굴할 수 있는 가능성이 있는 산업은 무엇인가? 새 정부가 우리나라의 비교우위 산업으로 언급하고 있는 제조업 기반은 제주지역의 경우 상당히 미약한 편에 속한다. 따라서 제주지역의 경우 제조업을 기반으로 한 IT 기술의 융합은 한계가 있다. 그러나 IT 기술 융합을 시도할 수 있는 산업영역이 전무한 것은 아니다. 제주지역은 제주국제자유도시 조성을 위한 핵심 및 선도산업으로 교육·의료·물·청정헬스푸드산업 등에 대한 육성 노력을 경주해 왔으며, 특히 IT산업 육성에 대한 정책적 지원이 지속적으로 이루어졌다. 따라서 교육·의료·물·청정헬스푸드산업에 대한 IT 기술 융합을 통해 창조산업을 발굴해 낼 가능성이 있다. 이에 「제주지역 핵심·선도산업과 IT기술의 융합 산업영역의 발굴」을 새로운 산업정책의 방향으로 설정할 필요가 있다.

둘째, 제주지역 정책사업의 일자리 창출력을 어떻게 강화할 수 있을 것인가? 새 정부는 고용영향평가제 도입 등을 통해 고용친화적 정부정책을 추진할 예정이다. 따라서 정부지원을 효과적으로 유도하기 위해서는 제주지역 정책사업이 타 지역에 비해 비교우위의 일자리 창출력을 가지고 있다는 것을 제시할 수 있어야 한다. 즉 「일자리 창출력 강화 방안 마련」을 새로운 산업정책의 방향으로 설정할 필요가 있다.

셋째, 새 정부의 중소기업 육성 의지를 어떻게 활용할 것인가? 새 정부는 IT를 융합한 창조경제의 주역으로 중소기업을 적극 활용할 예정이며, 이러한 역할을 수행할 수 있도록 중소기업 육성과 관련한 다양한 국정과제를 수립하였다. 새 정부의 중소기업 육성 의지를 지역 내 중소기업 육성 기회로 활용하기 위해서는 IT 산업 중심의 특화된 중소기업 육성 방안을 마련할 필요가 있다. 그러나 현재의 제주지역 IT 산업 여건 상 중소기업이 독자적으로 성장 모델을 구축하는 것은 한계가 있는 바, 현재 제주로 유치된 IT 대기업과의 상생·협력 과정에서의 성장전략을 모색할 필요가 있다. 즉 「IT 기업과의 연계를 통한 중

소기업 육성 방안」을 새로운 산업정책 방향으로 설정할 필요가 있다.

## IV. 창조경제 정책 대응 제주의 산업육성 전략

앞서 새 정부 출범에 맞춰 제주지역 산업정책은 「제주지역 핵심·선도산업과 IT기술의 융합 산업영역의 발굴」, 「일자리 창출력 강화 방안 마련」, 「IT 기업과의 연계를 통한 중소기업 육성 방안」 등의 방향에서 재설계될 필요가 있음을 제시하였다. 이러한 정책 방향에 근거한 육성 전략은 다음과 같다.

### 1. 제주지역 핵심·선도산업과 IT기술의 융합 산업영역의 발굴

제주지역 핵심·선도산업에 대한 IT 기술 융합을 통한 산업영역 발굴은 새 정부에서의 투자 우선순위를 확보하는데 일조할 것으로 판단된다. 과거 정부에서 육성 필요성이 인정된 교육산업, 의료산업, 물산업, 청정헬스푸드산업 등에 대한 정부 투자를 '정책 연속성 확보' 차원에서의 요구하는 것은 일면 한계가 있기 때문이다.

그렇다면 제주지역 핵심·선도산업 중 IT기술의 융합을 통해 발굴해 낼 수 있는 산업영역은 무엇이 있는가? 이를 위해서는 보다 심도있는 연구와 분석이 필요하나, 싱가포르 및 미국 등 선진사례를 통해 아이디어를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

물 자급율이 60% 수준에 불과한 싱가포르는 최근 하폐수 재이용, 해수담수화, 재이용 수처리 등의 수자원 기술을 이용하여 물산업 강국으로 부상하고 있다. 지역의 현안을 해결하기 위한 방안으로 물산업과 IT기술과의 융합을 통하여 새로운 사업영역을 발굴·육성함으로써 새로운 부가가치를 창출할 수 있었던 것이다. 이와 관련하여 제주특별자치도는 기 추진 중인 '스마트워터 그리드 사업'<sup>1)</sup>과 연계한 수자원 관련 기술 개발 및 사업화 영역을 모색할 수 있을 것으로 판단된다.

미국은 서비스 사이언스(service science)에 관한 연구·교육·훈련 등을 강화하고 있으며, 대학을 중심으로 모델링 등의 사업을 추진하고 있다. 즉 서비

1) 스마트워터 그리드 사업은 수자원과 상하수도 관리에 IT기술을 도입함으로써, 수자원 관리에서부터 물의 생산과 수송, 사용한 물의 처리 및 재이용 등 수자원과 관련된 모든 분야에 정보화·지능화를 구현하는 사업을 의미함

스 산업에 대한 R&D 투자를 통해 서비스 산업의 생산성을 높이고 있다. 또한 기존 서비스와 IT기술을 융합한 사업 모델링을 통해 새로운 사업영역을 발굴하고 있다. 제주지역의 경우 관광산업에 대한 의존도가 높은 바, 미국의 서비스 사이언스를 차용하여 제주지역의 주요 산업인 관광서비스 관련 R&D 영역을 발굴함으로써 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 이의 영역으로는 관광 관련 서비스업 숙련도 향상, 고령화에 대비한 기술과 서비스 개발 등의 연구 영역 개발 등을 고려해 볼 수 있다.

## 2. 일자리 창출력 강화 방안 마련

제주지역 정책사업의 일자리 창출력 강화를 위해서는 고용영향평가제의 도입과 이의 확대·활용을 위한 전략이 마련될 필요가 있다. 새 정부는 고용영향평가제 도입을 통해 고용친화적 정부정책을 수립·추진할 예정이다. 여기서 고용영향평가제는 국가 및 지자체의 주요 정책·사업 및 법·제도가 고용에 미치는 영향을 분석·평가하는 제도로, 고용정책기본법 제13조에 근거를 두고 2010년에 도입되었다. 향후 고용영향평가 결과는 정부정책의 타당성 및 우선순위를 평가하는 지표로 활용될 것으로 판단된다. 이에 제주지역 정책사업에 따른 고용영향평가를 선제적으로 실시할 필요가 있다.

또한 고용영향평가를 지역 내 산업·경제 관련 정책 수립·추진 시에도 적극 활용하여 정책 및 사업의 일자리 창출 효과를 면밀히 검토하고, 이를 토대로 정책 및 사업의 추진 우선순위를 설정할 필요가 있다. 특히 현재 제주특별자치도가 중점적으로 추진하고 있는 투자유치 등의 정책과 관련하여, 투자유치의 규모보다는 투자유치를 통하여 지역 내 발생할 것으로 예상되는 고용창출효과를 보다 중요한 척도로 삼아야 할 것이다.

이러한 고용영향평가제의 선제적 도입과 적극적인 활용은 정부 정책 기조에 부합하기 위한 정책적 노력을 부각시킬 수 있으며, 제주특별자치도의 정책 및 사업의 우선순위를 종합적으로 검토하는 데에도 도움이 될 것으로 판단된다.

## 3. IT 기업과의 연계를 통한 중소기업 육성 방안

IT 기업과의 연계를 통한 중소기업 육성은 새 정부의 IT기술 융합 창조산업 육성과 중소기업 육성 의지의 교집합 영역으로서 제주지역의 새로운 산업 육성 영역으로 자리매김할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 제주지역 중소기업 여건이 상당히 미약한 점을 감안할 때 종합적이고 장기적인 관점에서의 육성



전략이 수립될 필요가 있다.

구체적인 전략 수립은 심도 있는 연구와 분석을 전제로 도출되어야 하겠으나, IT 기업 연계 중소기업 육성 전략은 제주지역 유치 IT 기업이 중심이 되어야 할 것으로 보인다. 즉 지역 내 유치된 다음(Daum), (주)NXC 등과 제주지역 IT 중소기업의 협력모델 구축을 통한 육성 전략이 마련되어야 한다. 협력모델은 중소기업에 대한 단순한 기술개발 지원이 아닌 기술의 상용화와 연계된 사업모델로, 장기적인 차원에서 제주지역 중소기업이 거래 협력사로 성장할 수 있도록 개발되어야 한다. 이러한 유치기업-지역 중소기업의 협력모델 개발은 상생발전을 도모하는 바, 새 정부의 '원칙이 바로선 시장경제질서 확립'이라는 국정목표에도 부합된다고 할 수 있다.

협력모델 개발과 함께 현 IT 기업의 하도급에 제주지역 중소기업이 참여할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 현 제주지역 IT 기업의 하도급 거래 관계를 파악하고, 하도급 거래과정에서 제주지역 중소기업의 참여 방안을 강구해야 할 것이다. 중소기업의 하도급 참여는 제주지역 산업간 연관관계 강화에도 일조할 것으로 판단된다.

이러한 협력모델 개발, 제주지역 중소기업의 하도급 참여 등이 실행되기 위해서는 여기에 참여하는 IT 기업에 대한 인센티브가 필요하다. 수익 추구를 목적으로 하는 기업 입장에서 공공성 증진만을 위해 이러한 사업에 참여하기는 어렵기 때문이다. 따라서 사업 참여에 따른 반대급부를 제공할 수 있어야 하는 바, 이와 관련해서는 IT 기업에 대한 인센티브 수요조사 등이 선행되어야 할 것이다. **JDI**

#### \*참고 문헌

- 국회입법조사처(2012), 서비스산업 발전을 위한 정책과제
- 고용노동부 한국고용정보원(2012), 고용영향평가 발전방안 모색을 위한 학술대회
- 삼성경제연구소(2012), 물산업 강국으로 부상하는 싱가포르
- 제18대 대통령직인수위원회(2013), 박근혜 정부 국정비전 및 국정목표
- 포스코경영연구소(2013), 창조경제, 융합으로 새 시장연다 -선도·창의형 경제로 전환-
- 제민일보(2013.02.05), 도내 중소기업 인력난 여전