



공공누리



중재표시



상업용금지



변경금지

공공저작물 자유이용허락

문화산업 정책 패러다임 변화 연구

김규찬



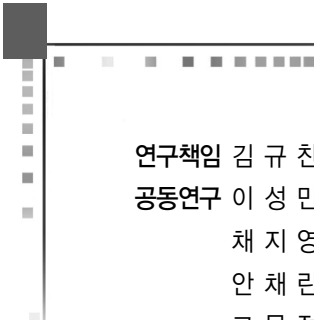
한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

문화산업 정책 패러다임 변화 연구

김규찬



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute



연구책임 김 규 찬 (한국문화관광연구원 부연구위원)

공동연구 이 성 민 (한국문화관광연구원 연구원)

채 지 영 (한국문화관광연구원 연구위원)

안 채 린 (숙명여대 다문화통합연구소 연구원)

고 문 정 (서울대 언론정보학과 박사과정)

서 문

2017년은 대한민국 역사에서 격동의 한 해로 기록될 것입니다. 새로운 사회를 희망하는 시민의 움직임이 권력의 조기 교체를 이끌어내었습니다. 새로 출범한 정부는 한국 사회 곳곳의 혁신을 주문받고 정책의 패러다임을 바꾸고 있습니다. 이러한 흐름은 문화산업 분야도 예외가 아닐 것입니다. 지난 20여 년간 우리 문화산업은 실로 비약적인 발전을 이루어 냈습니다. 모든 것이 정부의 공(功)은 아닐지라도 문화산업의 중요성을 역설하고 산업 발전의 기반을 닦은 것은 분명 정책적 노력의 결과물이었습니다. 이제 앞만 보고 달리던 습관을 잠시 멈추고 문화산업이 우리에게 무엇인지 다시 생각해볼 시기가 도래했습니다.

문화산업 정책은 산업정책인 동시에 문화정책입니다. 그간 문화산업 정책은 매출, 수출, 고용이라는 경제적 성과 추구에 매진해 온 경향이 있습니다. 문화콘텐츠는 돈벌이의 수단이기에 앞서 삶을 나누고 행복을 전하는 가치입니다. 우선 순위에서 잠시 밀려났던 문화산업의 사회문화적 성과에 다시금 주목할 필요가 있습니다. 이 연구는 문화산업 정책 목표의 변화를 패러다임의 변화로 규정합니다. 지역, 공정과 같은 가치를 구현할 수 있는 정책 목표를 재설정하고 이를 구현하기 위한 평가지표를 고도화할 필요가 있음을 제안합니다. 다양성과 경쟁력을 갖춘 역량 있는 콘텐츠가 우리에게 기쁨을 줄 수 있도록 모쪼록 이 연구가 우리 문화산업 정책 현장에서 유용하게 활용되길 기원합니다.

2017년 10월
한국문화관광연구원
원장 김 정 만

연구개요 ● ●



1. 서론

가. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 정책 패러다임의 변화
 - 우리 사회가 당면한 구조적 문제 해결을 위해 경제·사회 구조를 바꾸는 패러다임 전환이 시급
 - 기술의 발전과 산업간 융복합으로 전통산업과 신산업의 구분이 흐려지고 생산과 소비라는 전통적 역할 구분이 희석
- 문화산업 정책 환경의 변화
 - 문화산업 환경 변화 : 융복합과 글로벌화의 심화
 - 새로운 콘텐츠의 출현은 문화산업 정책의 대상과 성격을 변화시키고 궁극적으로 새로운 정책 패러다임으로의 변화를 요구

2) 연구 목적

- 산업 정책과 연계한 문화산업 정책 패러다임 변화 고찰
- 새로운 문화산업 정책 패러다임 구현 방향 모색

나. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

- 공간적 범위 : 국내 정책 대상, 필요시 해외사례 포함
- 시간적 범위 : 문화산업 정책이 태동한 1990년대부터 현재까지
- 내용적 범위 : 역대 문화부가 추진한 문화산업 정책 전반

2) 연구방법

○ 문헌조사

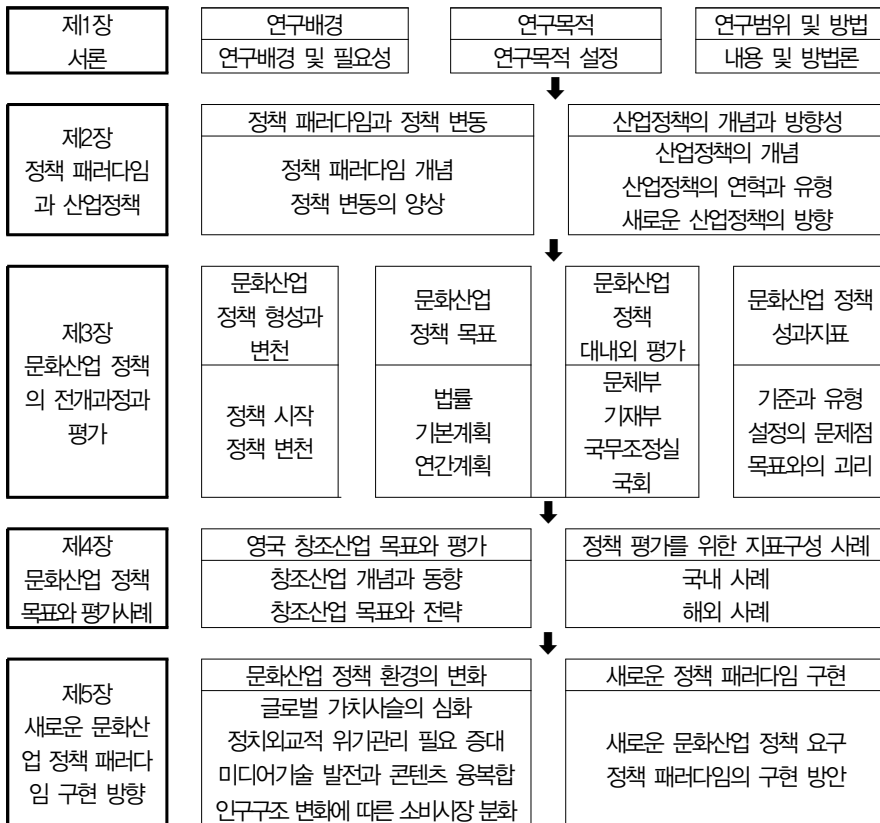
- 정책변동과 산업정책의 기본개념과 이론 조사
- 정책목표 : 법률, 중장기 기본계획, 연간 계획 분석
- 정책평가 : 문체부, 기재부, 국무조정실, 국회 간행 보고서 분석

○ 사례조사 : 국내 지표구성, 영국 창조산업, 유럽 문화예술 분야 지표

○ 전문가 자문회의 : 현실 진단 및 문제의식 도출

○ 예산분석 : 최근 3년간 문화산업 예산

3) 연구 구성 및 내용



2. 정책 패러다임과 산업정책

가. 정책 패러다임과 정책 변동

1) 정책 패러다임

○ 정책 패러다임 정의

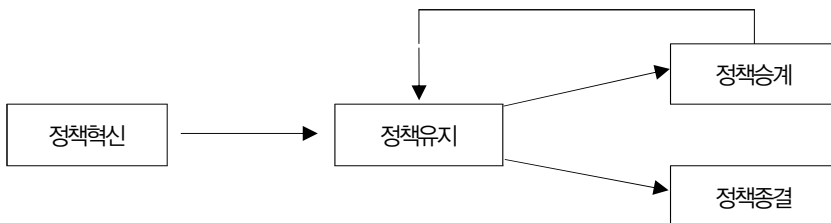
- 어떤 한 시대 사람들의 정책에 대한 견해나 사고를 근본적으로 규정하고 있는 테두리로서의 인식의 체계 또는 정책에 대한 이론적인 틀이나 체계
- 공공의 문제에 대한 인식과 이를 해결하기 위한 방향성에 대한 인식체계

○ 정책 패러다임의 변화

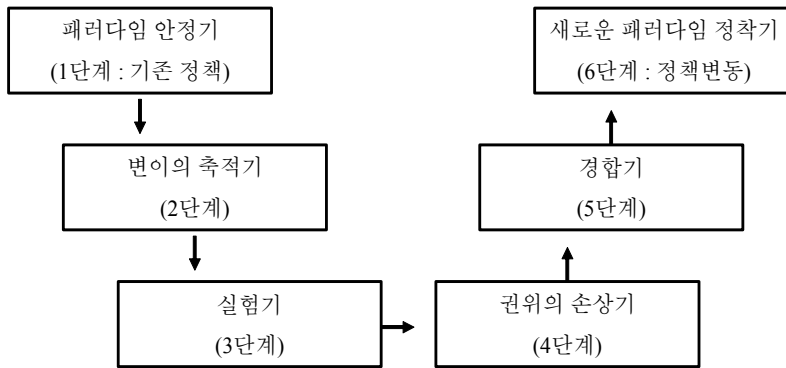
- 원칙적으로 혁명 등의 이유로 사회 체제가 달라지거나 기존 체제 내에서 공약불가능한 급진적인 정책 변동
- 실제로는 정책 변동의 폭이 통상적 수준보다 다소 큰 경우에 사용되는 수사적 표현

2) 정책 변동

○ 정책 변동 유형 간 관계



○ 패러다임 변동 모형



나. 산업정책의 개념과 방향성

1) 산업정책의 개념과 필요성

○ 산업정책 정의

- 산업의 육성과 발전을 위해 정부가 개별 산업의 움직임이나 기업 활동에 개입하고 상품 금융 등의 시장 형성이나 시장 기구에 직접 개입하는 정책을 총칭
- 좁은 의미 : 특정 기업이나 특정 산업에 대한 정부의 지원을 통한 경제 성장의 전략
- 넓은 의미 : 산업에 영향을 미치는 모든 정책

○ 산업정책의 상반된 시각

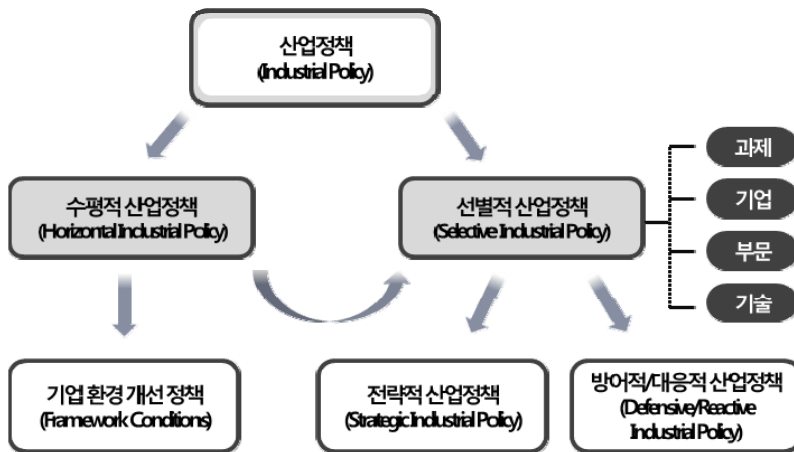
- 옹호론자 : 정부의 개입이 시장실패를 보완하여 경제 발전에 긍정적
- 비판론자 : 정부의 개입이 시장기능을 왜곡하여 경제 발전에 부정적

2) 산업정책의 연혁과 유형

○ 산업정책의 진화

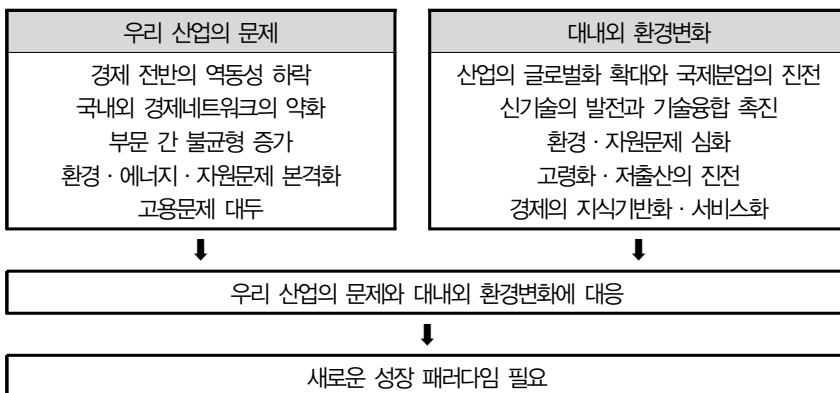
- 신고전학과: 정부 개입에 대한 비판
- 제도경제학: 시장실패 방지를 위한 정부 개입의 필요성
- 진화경제학: 혁신을 위한 정부의 적극적 개입

○ 산업정책의 유형



3) 새로운 산업정책의 방향

○ 새로운 성장 패러다임의 필요성



○ 새로운 성장패러다임의 구성 요소

구분	과거의 성장 패러다임	새로운 성장 패러다임
투입요소	노동, 자본 등에 기반한 요소투입	지식, 기술 등의 주도에 의한 혁신기반
생산과정	개별 경제주체 간 수직적 연계	다양한 경제주체 간 수평적 상호연계
성장기반	제조업, 수출, 대기업 중심	서비스업, 내수, 중소기업이 함께하는 균형성장
성장결과	GDP, 수출증대(고용 없는 성장)	일자리창출성장
구성요소 간 관계	구성요소별 성장	구성요소 간 통합과 조화에 기반한 성장

3. 문화산업 정책의 전개과정과 평가

가. 문화산업 정책의 형성과 변천

1) 문화산업 정책의 시작

- 1994년 문화산업국 설치 (김영삼 정부)
 - 문화산업기획과, 영화진흥과, 영상음반과, 출판진흥과
- 해외 문화산업이 보여준 엄청난 경제적·산업적 가치에 주목

2) 문화산업 정책 변천

- 정부조직
 - 문화관광부 문화산업국 (김대중 정부)
 - 문화관광부 문화산업국+문화미디어국 (노무현 정부)
 - 문화체육관광부 문화콘텐츠산업실(2관)+미디어정책국 (이명박 정부)
 - 문화체육관광부 문화콘텐츠산업실(3관) (박근혜 정부)
 - 문화체육관광부 콘텐츠정책국+저작권국+미디어정책국 (문재인 정부)

○ 예산 추이(1994~2015)

연도	정부예산 총액 (A)	문화부		문화콘텐츠산업실(미디어국 포함)		
		예산(B)	비율(B/A)	예산(C)	비율(C/B)	비율(C/A)
1994	47,626.2	301.2	0.63	5.4	1.8	0.01
1995	56,717.3	383.8	0.38	15.2	4.0	0.03
1996	62,962.6	459.1	0.73	18.9	4.1	0.03
1997	71,400.0	653.1	0.91	13.2	2.1	0.02
1998	80,762.9	757.4	0.94	16.8	2.2	0.02
1999	88,485.0	856.3	0.97	100.0	11.7	0.11
2000	94,919.9	1,170.7	1.23	178.7	15.3	0.19
2001	106,096.3	1,243.1	1.17	147.4	11.9	0.14
2002	116,119.8	1,398.5	1.20	195.8	14.0	0.17
2003	115,132.3	1,486.4	1.29	189.0	12.7	0.16
2004	120,139.4	1,567.5	1.30	172.5	11.0	0.14
2005	135,215.6	1,585.6	1.17	191.1	12.1	0.14
2006	146,962.5	1,738.5	1.18	225.3	13.4	0.15
2007	156,517.7	1,425.0	0.91	197.7	13.9	0.13
2008	174,985.2	1,513.6	0.86	206.6	13.6	0.12
2009	196,871.2	1,735.0	0.88	298.4	17.2	0.15
2010	201,283.4	1,876.2	0.93	339.7	18.0	0.17
2011	209,930.2	1,960.3	0.93	362.7	18.5	0.17
2012	223,138.3	2,093.3	0.94	398.6	18.0	0.18
2013	236,225.3	2,287.6	0.97	410.5	18.0	0.17
2014	247,203.2	2,320.8	0.93	393.2	17.0	0.16
2015	258,585.6	2,554.6	0.99	500.7	19.6	0.19

○ 관련 법률

국	과	소관법률
콘텐츠정책국 (9개)	문화산업정책과	문화산업진흥기본법
		콘텐츠산업진흥법
	영상콘텐츠산업과	영상진흥기본법
		영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률
	게임콘텐츠산업과	게임산업진흥에 관한 법률
		이스포츠허(전자스포츠) 진흥에 관한 법률
	대중문화산업과	음악산업진흥에 관한 법률
		만화진흥에관한법률
		대중문화예술산업발전법

나. 문화산업 정책의 목표

1) 법률에 나타난 정책 목표

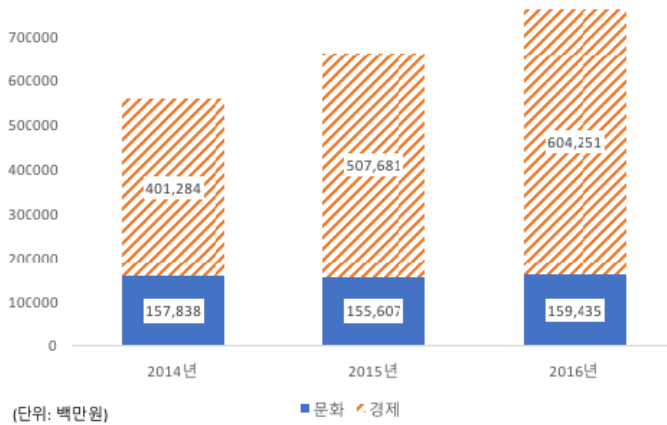
구분	경제적 목표	사회문화적 목표
문화산업진흥기본법	국민경제의 발전	국민의 문화적 삶의 질 향상
콘텐츠산업진흥법	국민경제의 건전한 발전	국민생활의 향상
영상진흥기본법	영상산업 경쟁력 강화	국민 문화생활 향상
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	영상산업 진흥 촉진	국민의 문화생활 향상 민족문화의 창달
게임산업진흥에 관한 법률	국민경제 발전	국민의 문화적 삶의 질 향상
음악산업진흥에 관한 법률	국민경제 발전	국민의 문화적 삶의 질 향상
만화진흥에관한법률	국민경제 발전	국민의 문화생활 향상
이스포츠(전자스포츠) 진흥에 관한 법률	산업기반조성 및 경쟁력 강화 국민경제의 건전한 발전	국민의 여가선용 기회 확대

2) 중장기 기본계획에 나타난 정책 목표

구분	경제적 목표	사회문화적 목표
문화발전 10개년 계획(1990)	—	문화창조력 제고
신한국 문화창조 5개년 계획(1993)	문화산업 개발	기업문화 활성화
문화비전 2000 (1997)	문화산업 육성	산업의 문화화
문화산업발전 5개년 계획(1999)	산업기반구축, 국제경쟁력 강화, 국가기간산업화	—
문화산업비전21 (2000)	적극적이고 공세적인 문화산업 육성 민간부문의 경쟁력 강화와 투자환경 조성	독창적이고 세계적인 문화상품 개발
문화강국(C-KOREA) 2010 비전 (2005)	국제수준의 문화산업 시장 육성 문화산업 유통구조의 혁신 저작권산업 활성화	한류세계화
제1차 콘텐츠산업 진흥계획(2011)	13년 세계 7대 강국 ⇒ 15년 5대 강국 1. 시장규모(100조원/120조원) 2. 수출규모(52억불/75억불) 3. 고용규모(58만명/63만명)	—
제2차 콘텐츠산업 진흥계획(2014)	창조경제 견인 ⇒ 국민소득 3만불 1. 시장규모(112조원) 2. 수출규모(85억불) 3. 고용규모(66만명)	—

3) 연간 계획에 나타난 정책 목표

- 연간 업무계획
- 연도별 성과관리 계획
- 연도별 예산편성 기준



다. 문화산업 정책에 대한 대내외 평가

1) 문체부 평가

- 연간사업 자체 평가 : 2016년 기준 6대 전략목표, 19개 성과목표, 62개 관리과제, 149개 성과지표에 대한 성과관리 시행

2) 기재부 평가

- 통합 재정사업 평가(재정사업 자율평가)
- 재정사업 심층평가

3) 국무조정실 평가

- 국정과제 평가 : 정권의 주요 관심사나 사회적 이슈에 영향

4) 국회 평가

- 결산분석
- 심층평가

라. 문화산업 정책 성과지표

1) 문화산업 정책 성과지표 설정의 문제점

- 사업 목적을 대표하지 않는 성과지표
- 결과 지표가 아닌 투입 지표 설정
- 경제적 성과지표에 의존

2) 문화산업 정책 중장기 목표와 성과지표의 괴리

- 업무계획에 따른 추진체계는 매년 바뀌지만 성과관리는 대체로 일관되게 유지
- 중장기 목표와 성과지표의 불일치는 더욱 커질 우려

마. 소결

- 문화산업 정책 목표의 재설정
- 문화산업 성과 지표의 고도화

4. 문화산업 정책 목표와 평가 사례

가. 영국의 창조산업 정책 목표와 평가 체제

1) 영국 창조산업의 개념과 동향

○ 창조산업의 정의와 범주

- 인간의 창의성과 기술, 재능에 기반을 둔 영역으로 지식재산권 활용을 기본으로 세대를 거슬러 부와 고용을 창출할 수 있는 산업 영역
- 광고, 건축, 방송, 공예, 디자인에서부터 창조적 기술, 패션, 영화, 문화유산, 박물관 및 갤러리, 음악, 공연예술, 사진, 출판, 비디오 게임, 시각 미술

2) 영국 창조산업의 목표와 전략

○ 산업적 목표

- 해외 투자 및 무역 활성화를 위한 환경 조성
- 창의 인재 발굴
- 지식재산권 개발 및 보호
- 창의적 클러스터 활성화

○ 문화적 목표

- 창의 노동 시장 내의 다양성 제고 필요성

나. 정책 평가를 위한 지표 구성 사례

1) 국내 사례

- 공공디자인 사업 평가지표
- 문화기술 R&D 사업 평가지표
- 박물관 사업 평가지표
- 여론집중도/미디어다양성 지수
- 문화역량지수
- 예술지수
- 콘텐츠기업경영체감도(CBI)

2) 해외 사례

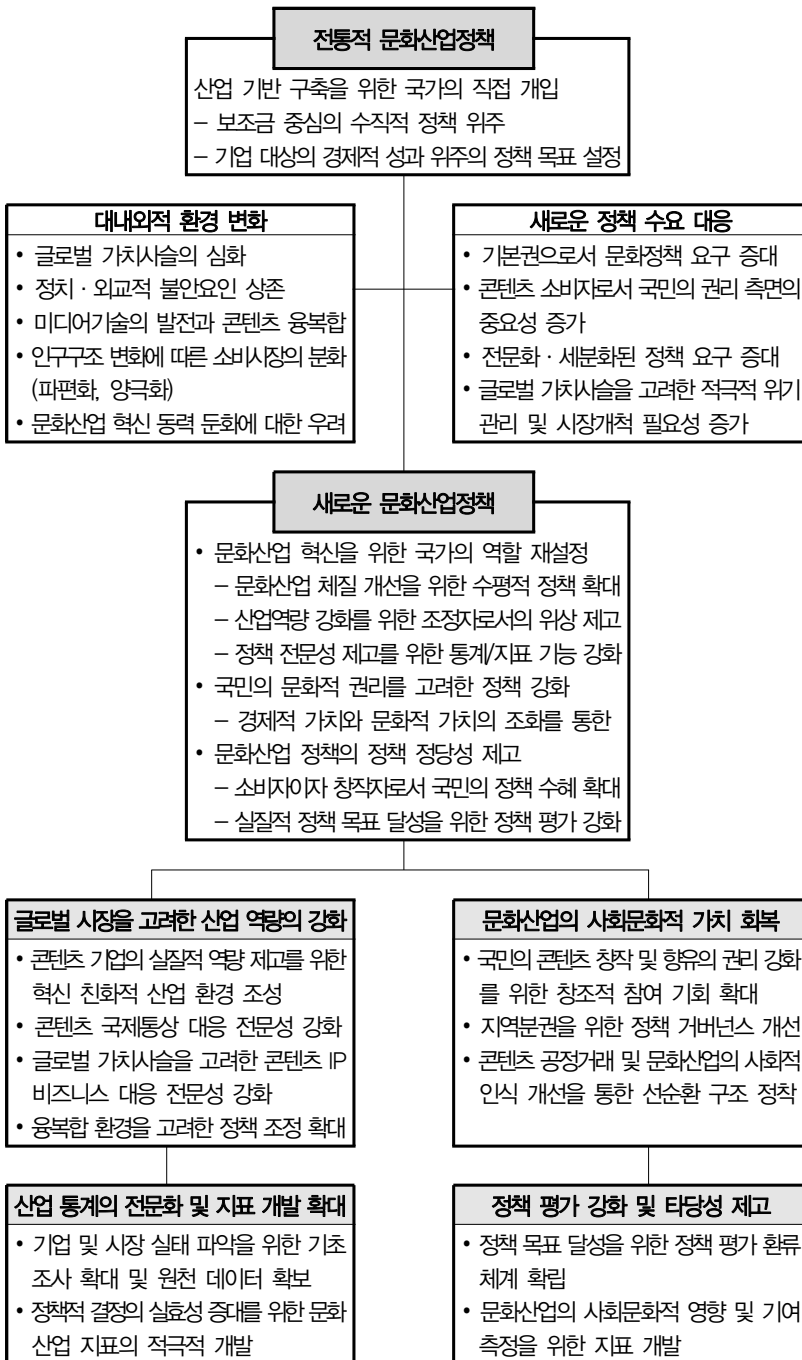
- 미국 전미예술연합회(AFTA)의 Arts Index
- 미국 국립예술연구센터(NCAR)의 Arts Vibrancy Index
- 네덜란드 Arts Index
- 영국 국립예술캠페인(NCA)의 Arts Index
- 캐나다 노바스코샤주 Culture Index
- 뉴질랜드 Cultural Indicators
- 유네스코 CDIS

5. 새로운 문화산업 정책 패러다임 구현 방향

- 문화산업 정책의 추구가치와 수단, 목표



○ 새로운 문화산업 정책 패러다임 구현 방안



제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구 범위 및 방법	7
1. 연구 범위	7
2. 연구 방법	7
제2장 정책 패러다임과 산업정책	11
제1절 정책 패러다임과 정책 변동	13
1. 정책 패러다임	13
2. 정책 변동	16
제2절 산업정책의 개념과 방향성	28
1. 산업정책의 개념과 필요성	28
2. 산업정책의 연혁과 유형	34
3. 새로운 산업정책의 방향	41
제3장 문화산업 정책의 전개과정과 평가	47
제1절 문화산업 정책의 형성과 변천	49
1. 문화산업 정책의 시작	49
2. 문화산업 정책 변천	50
제2절 문화산업 정책의 목표	64
1. 법률에 나타난 정책 목표	64
2. 중장기 기본계획에 나타난 정책 목표	65
3. 연간 계획에 나타난 정책 목표	70
제3절 문화산업 정책에 대한 대내외 평가	81
1. 문체부 평가	81
2. 기재부 평가	86
3. 국무조정실 평가	90
4. 국회평가	91

제4절 문화산업 정책 성과지표	94
1. 올바른 정책 성과지표의 기준과 유형	94
2. 문화산업 정책 성과지표 설정의 문제점	96
3. 문화산업 정책 중장기 목표와 성과지표의 괴리	103
제5절 소결	107
1. 문화산업 정책 목표의 재설정	107
2. 문화산업 성과 지표의 고도화	108
제4장 문화산업 정책 목표와 평가 사례	111
제1절 영국의 창조산업 정책 목표와 평가 체제	113
1. 영국 창조산업의 개념과 동향	113
2. 영국 창조산업의 목표와 전략	116
3. 시사점	130
제2절 정책 평가를 위한 지표 구성 사례	133
1. 국내 사례	133
2. 해외 사례	138
제5장 새로운 문화산업 정책 패러다임 구현 방향	161
제1절 문화산업 정책 환경의 변화	163
1. 글로벌 가치사슬의 심화	163
2. 정치외교적 불안요인을 고려한 위기관리 필요 증대	167
3. 미디어기술의 발전과 콘텐츠 융복합	170
4. 인구구조 변화에 따른 소비시장 분화	176
제2절 새로운 정책 패러다임의 구현	181
1. 새로운 문화산업 정책 요구	181
2. 정책 패러다임의 구현 방안	185
참고문헌	188
ABSTRACT	198

표 목차

〈표 1-1〉 문화산업 정책 단위와 성격 변화	5
〈표 2-1〉 이익집단의 위상변동에 따른 정책변동	25
〈표 2-2〉 시대별 산업정책의 주요 논점	31
〈표 2-3〉 정부의 시장 개입 수준	34
〈표 2-4〉 산업정책에 대한 세가지 시각	35
〈표 2-5〉 산업정책 수단	39
〈표 2-6〉 새로운 성장패러다임의 구성 요소	43
〈표 3-1〉 문화산업 예산 추이	55
〈표 3-2〉 모태펀드 계정별 출자액	57
〈표 3-3〉 문화체육관광부 내 콘텐츠산업 관련 직제와 소관 법률	58
〈표 3-4〉 문화산업 분야 법률에 나타난 정책 목표	65
〈표 3-5〉 문화산업 중장기 기본계획에 나타난 정책 목표	66
〈표 3-6〉 제2차 콘텐츠산업 진흥계획	68
〈표 3-7〉 문화산업 장르별 기본계획에 나타난 정책 목표	69
〈표 3-8〉 문화체육관광부 연간 업무계획 상 주요 과제	72
〈표 3-9〉 2016년 문화체육관광부 성과관리 실행계획 중 문화산업 관리 과제	75
〈표 3-10〉 문화산업 정책 예산편성 현황 및 각 사업목표의 성격	76
〈표 3-11〉 문화산업 정책의 문체부 자체평가 결과 요약	83
〈표 3-12〉 문화산업 정책의 재정사업자율평가 결과 요약	86
〈표 3-13〉 바람직한 성과지표 기준	94
〈표 3-14〉 장기실업자 대상 직업훈련사업의 성과지표 사례	96
〈표 3-15〉 사업목적을 대표하지 않는 성과지표 사례	98
〈표 3-16〉 결과지표가 아닌 투입지표를 설정한 성과지표 사례	100
〈표 3-17〉 문화적 성과지표 개발이 필요한 성과목표 사례	102
〈표 3-18〉 연간 업무계획과 성과관리시행계획의 추진과제 및 성과목표 비교	105
〈표 4-1〉 2014-2017 보고서별 영국 창조산업 목표	117
〈표 5-1〉 문화산업 수출액 현황	165

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 구성 및 내용	9
[그림 2-1] 패러다임의 공약불가능성	13
[그림 2-2] 패러다임의 단절적 변화 개념도	15
[그림 2-3] 정책승계의 개념	21
[그림 2-4] 정책변동 유형 간의 관계	22
[그림 2-5] 홀의 패러다임 변동 모형	24
[그림 2-6] 산업정책의 유형	38
[그림 2-7] 전략적 산업정책의 유형화	40
[그림 2-8] 새로운 성장패러다임의 필요성	41
[그림 2-9] 새로운 산업정책의 사례	45
[그림 3-1] 문화부 예산과 전체 예산 대비 비율(좌), 콘텐츠산업 예산과 문화부 예산 대비 비율(우)	56
[그림 3-2] 모태펀드 문화계정 투자금액 및 장르별 투자 비율	57
[그림 3-3] 사업목표의 성격별 문화산업 정책 예산 편성 추이	80
[그림 4-1] 산업별 총부가가치(GVA)와 성장추이	115
[그림 4-2] 문화산업 부문별 CBI 추이	138
[그림 4-3] Arts Index의 예술 및 문화의 균형 채점표	141
[그림 4-4] 미국의 예술지수 추이	144
[그림 4-5] 예술지수 4개 영역별 추이	144
[그림 4-6] NCAR Arts Vibrancy Index	146
[그림 5-1] AR을 활용한 디즈니 색칠공부 화면 사례	174
[그림 5-2] 비보이와 인공지능이 만드는 댄스 공연(BBOY X AI)	174
[그림 5-3] 가구주 연령별 소득 및 소비 변화	177
[그림 5-4] 문화산업정책의 추구가치와 수단, 목표	182
[그림 5-5] 새로운 문화산업 정책 패러다임 구현 방안	187

제1장 ●●

서론



제1절

연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

가. 정책 패러다임의 변화

최근 발표된 국가재정운영계획(2017~2021)에서는 우리 사회가 당면한 구조적 문제 해결을 위해 “경제·사회 구조를 바꾸는 패러다임 전환이 시급”함을 강조하였다(기획재정부, 2017). 거시 재정전략이라는 특성에도 불구하고 새 정부의 미래를 전망하는 첫 보고서에서 정책 패러다임의 전환을 언급한 것은 상당한 의미가 있다. 사회는 늘 변화하기 마련이고 정부 정책은 늘 이에 대응하기 마련이지만, 패러다임이라는 이전 시기와의 단절을 전제하는 용어를 선택한 것은 그만큼 최근의 경제·사회적 변화의 속도나 수준에 대한 정부 당국의 인식이 예사롭지 않음을 반증한다.

산업 환경 또한 크게 달라졌다. 기술의 발전과 산업간 융복합으로 전통산업과 신산업의 구분이 흐려지고 생산과 소비라는 전통적 역할 구분이 희석되고 있다. 글로벌 가치사슬에 따른 생산과 소비, 유통이 일상화되면서 국내시장과 해외시장의 구분 또한 점차 무색해지고 있다. 이른바 4차 산업혁명의 시대가 도래하면서 생산과 소비, 온라인과 오프라인, 제조업과 서비스산업, 단위 시장과 산업의 경계를 송두리째 무너뜨리는 일이 빈번하게 발생하기에 이르렀다.

이러한 환경 변화에 따라 정부의 산업 정책 또한 새로운 패러다임으로 전환될 필요가 있거나 이미 전환중이다. 2017년 새로이 출범한 정부는 ‘사람중심 경제’를 표방하였다. 이는 경제의 패러다임을 바꾼다는 의미이며, 경제성장의 과실이 소수가 아닌 모두에게 골고루 돌아가는 것을 목표로

한다. 국가재정운영계획(2017~2021)과 2018년 정부 예산안의 기본 방향에서 일자리와 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제라는 키워드를 제시한 것은 이러한 맥락과 이어진다. 과거의 정책이 성장과 발전의 결과와 효율에 주목했다면 새로운 정책 패러다임에서는 과정과 효과를 보다 강조하는 셈이다.

나. 문화산업 정책 환경의 변화

정부 정책과 산업 환경의 변화는 문화산업 분야에서도 예외일 수 없다. 특히 융복합과 글로벌화의 심화라는 산업 환경 전반의 변화는 문화산업 분야에서 보다 큰 영향을 주었다. 미디어와 기술의 발전에 따라 새로운 유형과 속성을 갖춘 콘텐츠가 등장하였고, 이는 문화산업의 생산과 유통, 소비 생태계를 꾸준히 변화시켜왔다. 디지털 전환(digital transformation)과 프로슈머(prosumer)라는 용어가 일상적으로 사용되고, 초연결과 초지능으로 요약되는 4차 산업혁명의 결과가 가장 가시적으로 드러나는 분야가 바로 문화산업이기 때문이다. 한류로 흔히 대변되는 우리 문화산업의 세계화는 양적 질적으로 꾸준히 성장하며 우리 경제와 산업 전반에 직·간접적으로 기여해왔다. 하지만 최근 사드 배치를 둘러싸고 중국과 외교적 마찰을 겪으면서 해외 시장을 포함한 우리 산업 생태계 전반을 다시 한 번 돌아보게 되었다. 문화산업 구조에 대한 새로운 진단과 대안을 필요로 하고 있다.

문화산업 환경의 변화는 문화산업 정책의 변화를 요구한다. 융복합 기반의 새로운 콘텐츠의 출현은 문화산업 정책의 대상과 성격을 변화시키고 궁극적으로 새로운 정책 패러다임으로의 변화를 요구하고 있다. 1960~80년대에는 문화정책과 산업정책은 별도로 분리된 영역이었으나 1990년대 들어 문화산업 정책이 고유의 정책 영역으로 자리매김하기 시작하였다. 문화산업정책은 2000년대 이르러 장르별 세분화를 통해 발전하였으며, 2010년대는 장르 안에 가치사슬을 고려한 특성(콘텐츠, 플랫폼

품, 인력, 유통 등)까지 반영되고 확장되었다. 향후에는 새롭게 등장하는 콘텐츠 유형에 맞추어 보다 문화산업 정책 또한 세분화·전문화된 방향으로 꾸준히 전개될 것으로 예상된다. 정리하면 아래 <표 1-1>과 같다.

〈표 1-1〉 문화산업 정책 단위와 성격 변화

시기	정책 단위	정책 성격
1960~1980년대	문화정책, 산업정책	분리된 영역
1990년대	문화산업정책	문화산업 고유의 특성
2000년대	방송산업정책, 게임산업정책 ...	장르별 문화산업의 특성 (규모, 기술, 자본의존도 차이 등)
2010년대	방송콘텐츠창작정책, 방송콘텐츠유통정책, 방송콘텐츠이용정책 ...	장르+가치사슬별 문화산업의 특성 (콘텐츠, 플랫폼, 인력, 유통 이슈)

달라진 문화산업 환경에 따라 시장(정책 수요자)은 한편으로는 매우 세분화되고 전문화된 정책을, 또 한편으로는 인문학과 기술을 포함하는 넓고 포괄적인 정책을 요구하는 실정이다. 문화산업 정책이 문화와 산업의 결합과 융합을 넘어 인간과 사회, 기술까지 포괄하는 넓은 단위로 확장되지만 현재의 문화산업 정책 공급 구조로는 이에 적극 대처할 수 없는 한계가 있다. 문화산업 정책은 무엇을 위해 존재하며 무엇을 추구해야 하는지, 어렵지만 피할 수 없는 문제가 우리 앞에 성큼 다가와 있다.

2. 연구 목적

가. 산업 정책과 연계한 문화산업 정책 패러다임 변화 고찰

연구의 첫 번째 목적은 문화산업 정책 패러다임 변화의 원인과 실태를 파악하는 것이다. 이를 위해 우선 정책 패러다임과 정책 변동의 개념을 살피고 전체 산업정책의 패러다임이 어떻게 흘러왔는지 검토해본다. 이어

문화산업 정책의 형성과 변천과정을 정리하고 문화산업 정책 목표가 어떻게 제시되고 변화해 왔는지를 법률과 중장기 기본계획, 연간 계획을 통해 살펴볼 계획이다. 더불어 이러한 정책 목표가 어느 정도 달성되었는지 성과지표를 중심으로 대내외적으로 기 시행된 문화산업 정책 평가를 통해 점검하고자 한다.

나. 새로운 문화산업 정책 패러다임 구현 방향 모색

연구의 두 번째 목적은 새로운 문화산업 정책 패러다임이 결국 무엇을 지향해야 하며 이를 구현하기 위한 제도적 뒷받침이 어떻게 되어야 하는지 규명하는 것이다. 이를 위해 국내외 정책목표와 평가 사례를 검토하고 우리 문화산업 정책 환경의 변화를 살펴본다. 새로운 문화산업 정책 패러다임은 결국 정책의 목표와 이를 평가하는 지표 설정에서 출발해야 하므로 이에 대한 중요성과 방향성을 모색해본다.

제2절

연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

연구의 공간적 범위는 국내 정책을 대상으로 하되 필요한 경우 관련 해외사례를 포함하였다. 시간적 범위는 문화산업 정책이 태동한 1990년대부터 현재까지로 하되 산업정책 일반으로 확장되는 경우 시간 범위 또한 확대될 수 있다. 내용적 범위는 역대 문화부가 추진한 문화산업 관련 정책 전반을 포괄하며, 정책 환경 변화 파악을 위한 사회적 변화 및 관련 타 부처 정책 포함한다. 특히 산업 환경의 변화를 위해 제조업 분야의 정책 흐름 또한 참고하였다.

2. 연구 방법

가. 문헌연구

정책변동과 산업정책의 기본 개념과 이론을 검토하고 분석틀을 구축하기 위해 행정학과 산업경제학 문헌과 산업연구원 등에서 간행된 연구보고서와 논문 등의 문헌을 참고하였다. 문화산업 정책 목표를 파악하기 위해 관련 법률과 중장기 기본계획, 문체부의 각종 연간 계획을 참고하였다. 문화산업 정책을 둘러싼 대내외 평가가 어떠했는지 살피기 위해 문체부, 기재부, 국무조정실, 국회에서 간행된 평가보고서를 분석하고 정리하였다.

나. 사례조사

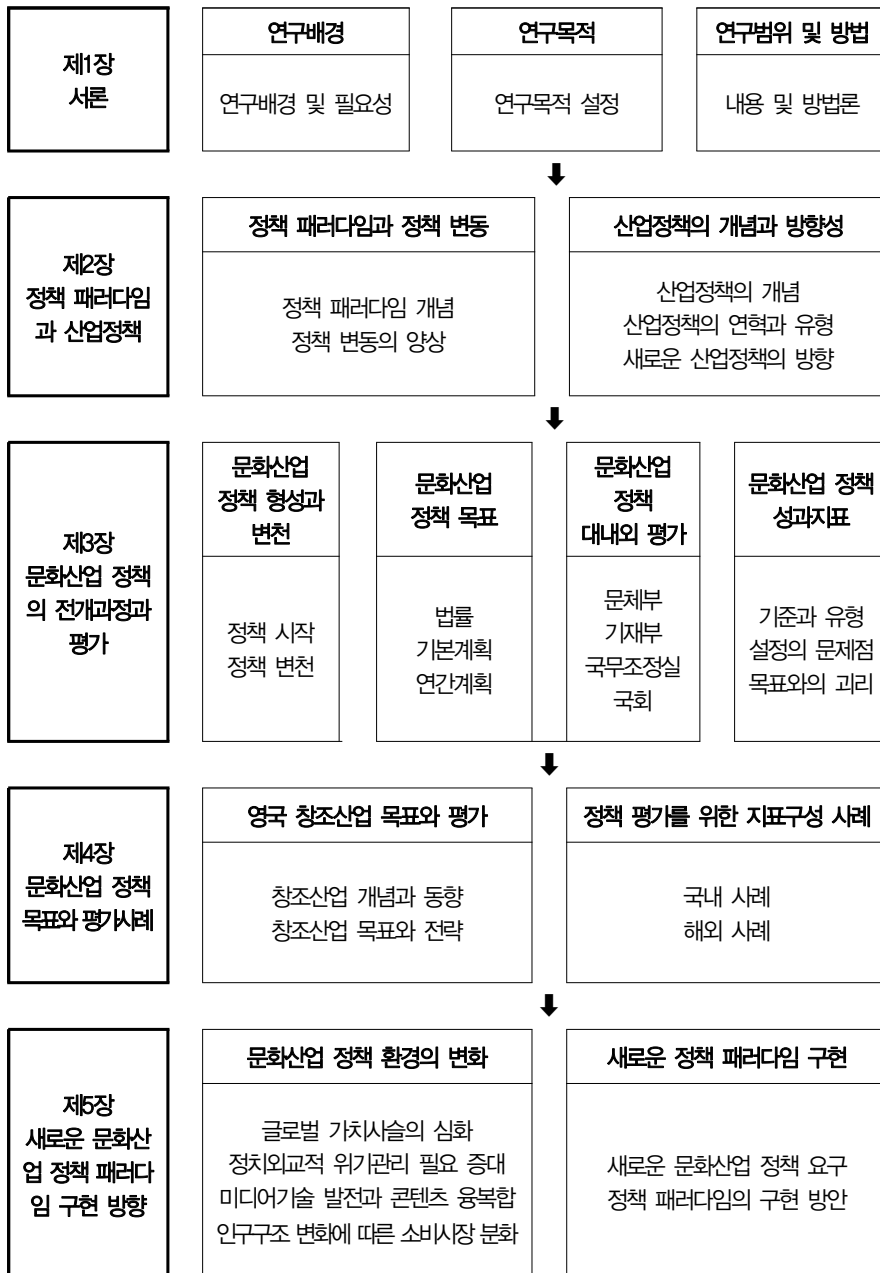
문화산업 정책 목표와 평가 사례를 확보하기 위해 국내외 사례조사를 실시하였다. 국내사례는 문화산업과 인접한 문화예술, 미디어 분야의 지표 구성 사례를 조사하였고, 해외사례의 경우 영국 창조산업을 중점적으로 연구하고 문화예술 분야 지표 관련 유럽과 미국의 사례를 수집하였다.

다. 전문가 자문회의

문헌연구와 사례조사를 통해 내용을 토대로 전문가 자문회의를 개최하였다. 학계 및 업계, 정책 담당자 자문회의를 통해 우리 문화산업의 현실을 진단하고 새로운 패러다임으로 이행하기 위한 절차와 방법에 대한 의견을 수렴하고 타당성을 확인하였다.

라. 예산분석

문화산업 정책의 두 가지 목표(경제적, 사회문화적) 가운데 어디에 더 치중했는지 실증적으로 살피기 위해 최근 3년간 문체부 문화산업 예산을 수집하여 일정한 기준에 따라 나누고 합산하는 예산 분석을 실시하였다. 기준 마련과 코딩은 연구자가 직접 시행하였다. 전체 연구의 구성 및 내용을 정리하면 다음 [그림 1-1]과 같다.



[그림 1-1] 연구의 구성 및 내용

제2장 ●●

정책 패러다임과 산업정책



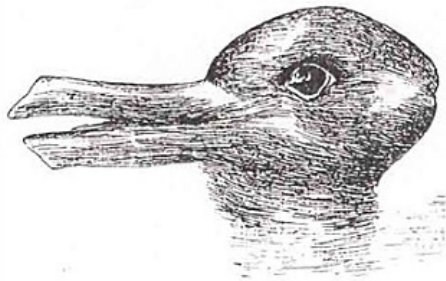
제1절

정책 패러다임과 정책 변동

1. 정책 패러다임

가. 패러다임의 개념과 특징

패러다임의 사전적 의미는 “어떤 한 시대 사람들의 견해나 사고를 근본적으로 규정하고 있는 테두리로서의 인식의 체계 또는 사물에 대한 이론적인 틀이나 체계”이다(표준국어대사전, 2017). 즉 패러다임은 세계관(世界觀)과 유사한 개념으로 개인과 집단, 사회가 하나의 현상을 바라보는 합의된 관점을 의미한다. 패러다임은 사회적, 역사적 배경을 지니며 공동체적 공유를 기본 특성으로 한다.



출처 : Kuhn(1962)

[그림 2-1] 패러다임의 공약불가능성

위의 그림은 <과학혁명의 구조>로 유명한 토마스 쿤(Thomas Kuhn, 1962)이 패러다임의 개념과 특성을 설명하기 위해 제시한 것이다. 이 그림은 관점에 따라 오리로도 볼 수 있고 토끼로도 볼 수 있다. 객관적 정답은 없다. 특정 사회가 어떠한 역사적 사회적 배경을 바탕으로 ‘오리 패러다임’이 형성되고 누구나 이에 동의한다면 매우 공고한 패러다임이 정착

된다. 하지만 어떠한 이유로 새로운 사회적 맥락이 형성되어 ‘토끼’로도 볼 수 있다는 의견이 등장하고 이에 동조하는 세력이 많아지면 기존 패러다임은 균열이 일어나고 급기야 ‘토끼 패러다임’으로 전면적인 전환이 일어날 수도 있다. 이처럼 패러다임의 기본 개념은 상대적이고 공약 불가능하며 매우 급진적인 특성을 지닌다.

패러다임은 예전부터 존재하던 개념이지만, 쿤이 이 개념을 통해 과학 혁명의 구조를 설명하면서 대중적으로 사용되었다. 쿤이 주목한 패러다임의 가장 큰 특징은 단절성이었다(Kuhn, 1962). 쿤에 따르면 과학의 발전은 과거의 패러다임에서 공약 불가능한 새로운 패러다임으로 건너뛰는 형태로 진행된다. 즉 과학의 발전은 연속적으로 이루어지기보다 단절적으로 이루어진다. 정상과학(normal science)의 발전은 해당 패러다임의 오류와 오차를 줄이면서 이루어지지만 완전히 새로운 증거가 발견되는 등의 이유로 기존 패러다임으로 설명되지 않는 경우 균열이 발생하게 된다. 정상과학 패러다임 내에서 새로운 발견은 오류로 기록되지만 이러한 증거가 쌓일수록 기존 패러다임의 정당성은 무너지고 새로운 패러다임이 정상과학으로 자리 잡게 된다는 것이다.

예컨대 천동설(天動說)이 지배적 패러다임이자 정상과학이던 시기에는 이를 뒷받침하는 증거를 찾아내어 이론적 간극을 매우는 것이 과학의 ‘발전’이었지만, 이를 부정하는 증거가 새롭게 발견되고 쌓이면서 지동설(地動說)로의 급진적 변혁이 일어나게 되었다. 이 경우 천동설 패러다임 하의 이론체계는 모두 무너지고 지동설이 정상과학이 되면서 과학발전이 혁명적으로 일어나게 된다. 이처럼 패러다임은 특정 사회 현상에 대한 세계관이나 이론 체계가 단절적으로 변화하는 것을 설명하는데 유용한 개념으로 활용되어 왔다.



출처 : 홍성욱 외(2016)

[그림 2-2] 패러다임의 단절적 변화 개념도

나. 정책 패러다임의 특성

정책 패러다임이란 용어가 널리 사용되고는 있지만 이에 대한 사전적 정의는 별도로 존재하지 않는다. 기존 패러다임의 정의를 활용해 재정의해보면 정책 패러다임이란 “어떤 한 시대 사람들의 정책에 대한 견해나 사고를 근본적으로 규정하고 있는 테두리로서의 인식의 체계 또는 정책에 대한 이론적인 틀이나 체계”로 이해할 수 있다. 정책이란 “공공문제를 해결하고자 정부에 의해 결정된 행동방침”(이종수, 2009) 또는 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책 목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본 방침”(정정길 등, 2010)을 의미한다. 따라서 정책 패러다임은 공공의 문제에 대한 인식과 이를 해결하기 위한 방향성에 대한 인식체계로 이해할 수 있다.

정책은 변동성을 기본 특성으로 한다. 자본주의나 사회주의와 같은 이념에 따라 정책 패러다임은 판이하게 달라지지만, 동일한 자본주의나 사회주의 체제 내에서도 정책 패러다임은 변화할 수 있다. 따라서 원칙적으로 정책 패러다임의 변화란 혁명 등의 이유로 사회 체제가 달라지거나 기존 체제 내에서 공약불가능한 급진적인 변동이 일어날 때 사용할 수

있는 개념이다. 하지만 근현대 변혁기를 지나 민주주의가 제도화된 사회에서는 정책의 변화가 공약 불가능한 수준으로 일어나는 경우는 드물다. 정책은 사회적 안정성을 담보해야 하므로 연속성을 유지하려는 특성이 있다. 또한 정책은 정책목표의 수립과 정책수단의 선택, 정책평가라는 일련의 과정을 거쳐 환류되며, 정권 교체 등의 이유로 정책의 혁신이나 종결, 추가가 일어날 수 있다. 어떠한 경우에도 기존 정책이 완전히 폐기되고 새로운 정책으로 교체되는 경우는 거의 없기 때문에 정책 패러다임의 변화란 정책 변동의 폭이 통상적 수준보다 다소 큰 경우에 사용되는 수사적 표현으로 이해하는 것이 타당하다.

2. 정책 변동

가. 정책 이론과 요인

제도화는 개인이나 조직, 어떤 절차가 사회 속에서 일정한 수준에 이르게 되는 하나의 과정적 개념이다. 제도화의 과정에서 내·외부적인 구속력의 행사, 정당성의 부여 등이 이루어지게 된다. 즉 제도화는 어떠한 개념이나 담론, 조직이나 절차, 기술과 행동양식이 일정한 단위와 층위에서 가치와 인정을 획득함으로써 지속적인 의미의 규제와 규범으로 작용하는 과정이다(김성일, 2010). 이런 점에서 제도¹⁾는 제도화의 결과로서 구조화된 정치(structured politics)로 정의할 수 있다(Steinmo, 2014).

역사적 제도주의(historical institutionalism)는 소위 '신제도주의'라고 일컬어지는 제도 이론의 대표적 경향이다. 역사적 제도주의의 특징은 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하는 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중요시 한다. 또한 제도의 관계

1) 일반적으로 역사적 제도주의에서는 중범위 수준의 제도인 국가와 사회의 기본 조직구조와 관련된 틀로서 사회집단 간의 세력관계와 정책 형성과 집행에 영향을 미치는 조직적 특성에 주목한다(Hall, 1986).

적 측면에 초점을 맞추고 각국의 고유한 제도적 맥락을 분석함으로써 제도와 이러한 제도적 맥락을 형성한 특수한 역사적 요인을 강조한다(하연섭, 2002).

이렇게 형성된 정책은 국가-사회관계를 변화시키기도 하고 정책유산(policy legacy)이 되어 하나의 역사로서 작용하게 된다(조수현, 2009). 역사적으로 형성되는 제도가 행위자의 행위를 형성하고 제약할 뿐 아니라 행위자의 행위에 의하여 제도 또한 변화한다(하연섭, 2002, 46-47쪽). 즉 제도 변화의 다양한 요소와 이들의 역사적 선후 관계 등 상호작용을 고려하는 통합적 접근이다(김윤권, 2005, 310쪽). 이런 점에서 제도 형성의 역동성과 피드백, 일단 형성된 제도의 영향과 경로의존 등을 검토하기에 적합한 연구의 경향이라 할 수 있다.

제도분석의 관점으로서 역사적 제도주의 이론은 다음과 같은 강점을 지닌다. 첫째, 제도적 맥락을 변경시키며 행위자에게 제도변화를 추진할 계기를 제공하는 결정적 순간(critical conjuncture)을 잘 설명할 수 있다(Pierson & Skocpol, 2002). 둘째, 행위자의 제도 전환 능력과 역할을 용인하며 그러한 조건이 발현될 수 있는 제도적 맥락을 설명한다(Cortell & Peterson, 2001). 셋째, 제도와 행위자의 관계를 매개하고 변화를 촉발하는 요인으로서 정책 이념을 강조한다(Hall 1989; Thelen & Steinmo, 1992). 결국 어떠한 제도의 형성과 변화의 특성을 고려하기 위해서는 역사적 선후 관계와, 각 국면의 맥락에서 경로의존을 가져오는 기존의 조건들, 이들을 아우르는 정책 이념의 성격과 변동 등을 검토해야 하는 것이다.

나. 정책 변동의 유형²⁾

1) 점증주의와 비점증주의

정책변동은 범위와 정도에 따라 점증적 변동(incrementalism)과 비

2) 이 부분은 정정길(2010), 701~709 내용을 바탕으로 정리함

점증적 변동(non-incrementalism)으로 나눌 수 있다(Baumgartner & Jones, 2002; 정정길, 2010). 점증적 정책변동은 현상을 유지하면서 예측 가능한 변화가 발생하는 반면, 비점증적 정책변동은 기존 균형이 파괴되며 급격한 변화가 일어나는 상황을 의미한다. 점증적 변동과정에서는 균형을 벗어나는 경우 부정적 환류(negative feedback)가 발생하여 변화가 억제되지만, 비점증적 변동과정에서는 변화에 대한 긍정적 환류(positive feedback)로 인해 광범위하고 급격한 동력이 발생하기 때문이다. 일반적인 정책과정은 안정성을 지향하지만 특정 시점에서 단절되어 새로운 정책이 탄생하는 단절적 균형(punctuated equilibrium)이 발생할 수 있다.

점증주의와 비점증주의를 가르는 또 다른 변수는 정책이슈에 대한 주의 변화(attention shift)이다. 정책의제에 대한 지배적 프레임이 다른 프레임으로 변화할 때 급격한 정책변동이 발생하는 것이다. 예컨대 원자력발전에 대해 과거에는 전력생산의 효율성 측면에서 접근했다면, 최근에는 안정성 차원에서 정책을 바라본다. 정책이슈에 대한 관심의 틀이 변동하면서 새로운 정책프레임이 형성될 수 있다.

하지만 실제 정책변동은 점증주의와 비점증주의가 절충되는 지점에서 일어난다. 이를 설명하는 이론이 단절균형모형(PEM: Punctuated Equilibrium Model)이다. 단절균형모형은 점증주의의 한계를 보완하고 발전시킨 것이다. 점증주의는 개인의 제한된 합리성을 가정하므로 대부분의 결정이 과거와 밀접하게 연관되어 있다고 본다. 정책은 치열한 정치적 협상에 의해 결정되므로 과거의 정책에서 크게 벗어나지 않기 때문이다(Lindblom, 1979).

단절균형모형에 따르면 정책변동은 변화의 정도에 따라 점진적 정책변동과 급격한 정책변동으로 구성된다. 점진적 정책변동은 정규적 패턴의 정책변동, 급격한 정책변동은 패러다임 전환적 정책변동으로 볼 수 있다. 정규적 패턴의 정책변동이란 정부가 만든 어떤 정책이 부분적으로

는 계속 변동되지만 기본적인 골격은 그대로 유지되는 상황을 의미한다. 반면 패러다임 전환적 정책변동이란 정책의 패러다임이 변해서 기존 정책이 근본적으로 변화하는 것을 의미하며 대개는 단기간에 발생한다. 예컨대 대학입시 제도에서 수능 성적 반영 비율을 조정하는 것이 점진적 정책변동이라면, 아예 수능을 폐지하고 본고사와 논술을 부활시킨다면 이는 급격한 정책변동에 해당한다. 앞서 예를 든 원자력발전 정책에서 안전성을 이유로 기존의 원전을 모두 폐기하기로 결정했다면 이 또한 급격한 정책변동에 해당할 것이다.

2) 정책변동 내용

한편 정책변동은 내용에 따라 정책혁신, 정책유지, 정책종결, 정책승계로 분류할 수 있다(Hogwood & Peters, 1983; 정정길, 2010).

① 정책혁신

정책혁신(policy innovation)은 정부가 지금까지 관여하지 않던 분야에 개입하기 위해 새로운 정책을 시도하는 것을 말한다. 정책혁신은 특정 사회문제가 처음으로 정책 문제화되고 이를 해결하기 위해 정부가 개입하는 것이다. 관련 정책이나 활동이 없고 담당 조직이나 예산도 없는 상태에서 새로운 정책을 만드는 것이므로 쉽게 찾아보기 힘들다. 우리나라의 경우 정보화가 진전되고 인터넷 이용이 활성화되면서 각종 사이버 범죄가 빈발하자 사이버 수사대와 같은 전담조직이 새롭게 등장하게 된 것을 예로 들 수 있다.

② 정책유지

정책유지(policy maintenance)는 현재 정책의 기본 특성을 그대로 지속하는 것을 의미한다. 사업내용이나 예산액수, 집행절차의 변경이 약간 있더라도 법률이나 기본정책이 변경되지 않고 정책의 기본 특성이 유지된다면 정책유지로 본다. 시간이 흐르면서 정책은 내용이 변화되기 마

련이어서 어느 정도의 변화까지를 정책유지로 봐야하는지 혼란이 있을 수 있다. 작게는 수혜자나 피규제자의 수가 변하는 것에서부터 크게는 사업의 일부가 바뀌는 것까지 있을 수 있다. 하지만 당초의 정책목표를 달성하기 위해 정책의 기본방향이 유지되고 꾸준히 집행된 경우 정책유지에 해당한다. 정책유지는 정책변동과 관련 없는 수동적 행태로 인식될 수 있지만 정책평가 등의 환류 과정을 거쳐 정책을 유지하기 위해서는 일정한 노력을 필요로 한다.

③ 정책종결

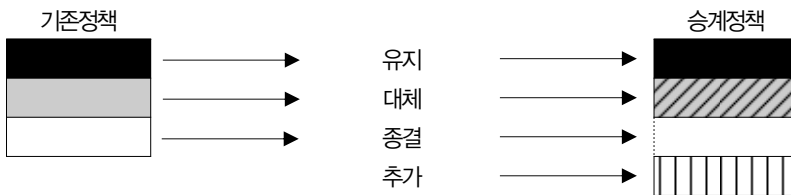
정책종결(policy termination)은 현존하는 정책을 완전히 소멸시키는 것이다. 정책수단이 되는 사업과 지원 예산을 중단하고 이들을 대체할 다른 수단을 결정하지 않은 경우이다. 이때 정부는 그 분야에 대한 개입을 중단하고 민간부문에 모든 것을 맡기게 되는데, 미국에서 항공산업에 대한 규제를 완화(deregulation)한 경우나 우리나라에서 1980년대에 접어들어 민간주도경제를 위해 각종 규제를 완화하거나 폐지한 경우가 이에 해당한다.

④ 정책승계

정책승계(policy succession)는 현 정책의 기본 목표는 유지하면서 정책 수단을 수정하는 경우, 정책 일부를 없애거나 새로운 부분을 추가하는 경우, 기존 정책을 없애고 완전히 대체하는 경우 등을 포함한다. 정책승계는 정책목표를 유지한다는 측면에서 정책유지와 비슷하지만, 정책수단인 사업이나 그 사업을 담당하는 조직, 그리고 예산에 중대한 변화가 일어나기 때문에 정책유지와도 다르다. 즉, 변동되는 정책의 실질적 내용면에서 정책수단의 핵심이 되는 사업, 이를 담당하는 조직, 이를 뒷받침하는 예산 등의 일부가 크게 변동하는 경우를 말한다.

정책승계는 정책변동의 유형 자체가 변하는 경우도 포괄한다. 승계된 정책 내용은 하나 또는 그 이상이 복합적으로 나타날 수 있는데 종결만이

나타나는 경우를 정책종결이라고 하고, 유지만이 나타나면 정책유지에 해당한다. 정책승계의 4가지 유형을 살펴보면 아래 [그림 2-3]과 같다.



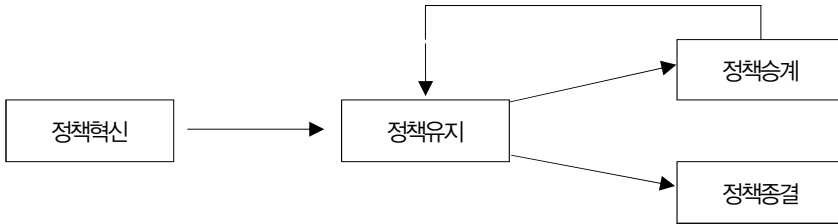
출처 : 정정길(2010), 707쪽

[그림 2-3] 정책승계의 개념

3) 정책변동 유형과 정책 패러다임

이상 정책변동의 네 가지 유형간의 관계는 아래 [그림 2-4]와 같이 도식화할 수 있다. 즉, 처음 정책이 만들어지면 환경변화가 있어도 정책내용을 그 변화에 적응시켜 수정 보완하는 경우가 있다. 이는 정책유지로 기존 정책의 기본 골격을 유지하는 것이다. 그러다가 변화가 더욱 누적되면 정책승계로서 기존 정책을 대폭 수정하거나 변경하기도 하고, 그래도 부족하면 정책을 새로운 것으로 대체하게 된다. 이렇게 승계된 정책은 다시 변화에 적응하면서 유지되어 나간다. 한편 환경의 변화에 따라 필요 없는 정책으로 판단되면 정책은 폐지되어 종결된다.

따라서 정책 패러다임의 변동이란 비점증적 정책변동이 일어나거나 정책혁신, 정책승계가 급진적으로 일어나는 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 정책 목표 달성을 위해 다양한 정책 수단을 활용하고 일정부문 정책을 유지하면서 승계하는 변화는 정책 패러다임이라 할 수 없다. 정책수단 차원에서 특정 정책을 종결하거나 정책 목표 차원에서 혁신이 일어나는 경우 정책 패러다임의 변화로 칭할 수 있을 것이다.



출처 : 정정길(2010), 709쪽

[그림 2-4] 정책변동 유형 간의 관계

다. 정책변동의 이론³⁾

정책변동은 정책 환경의 변화와 정치체제에 대한 투입 변화, 정치체제의 전환과정 등에 영향을 받는다. 이러한 정책변동의 요인이나 과정에 관한 이론 중 중요한 것을 제시하면 아래와 같다.

1) 정책지지연합모형

정책지지연합모형(advocacy coalition framework)은 사바티어(Sabatier)와 젠킨스-스미스(Jenkins-Smith) 등이 제시한 모형으로 4개의 기본 전제를 지닌다. 첫째, 정책변화과정을 이해하기 위해 10년 이상의 시간이 필요하다. 둘째, 정책변화 이해를 위한 분석단위로 정책 하위체제를 중시한다. 셋째, 정책 하위체제들은 다양한 수준의 정부에서 활동하는 행위자들을 포함한다. 넷째, 정책하위체제 내에는 신념체계를 공유하는 정책지지연합이 있으며, 이 정책지지연합들이 그들의 신념체계에 입각한 정책을 추진하기 위해 경쟁하는 과정에서 정책변동이 발생한다는 것이다(Sabatier, 1993).

정책지지연합모형에서는 정책변동을 핵심신념에 기초한 지지연합의 상호작용, 시간의 흐름에 따른 정책 지향적 학습, 사회경제적 변동과 정치체제구조의 변화 간의 함수로 본다. 이 가운데 정책지향적 학습이 정책

3) 이 부분은 정정길(2010), 713~721 내용을 바탕으로 정리함

변동을 이끌어내는 가장 중요한 요소인데, 대부분 큰 사회경제적 환경변화나 정권변동에 의한 새로운 통치연합의 출현과 같은 정책하위체제에서 비롯되는 것으로 본다(이시원, 2002).

2) 정책패러다임 변동모형

정책지지연합모형에 따르면 규범적 신념의 변화가 발생하더라도 근본적 정책 변동은 쉽게 일어나지 않는다. 반면 홀(Hall, 1993)이 제시한 정책패러다임 변동모형에 따르면 정책패러다임의 변화로 근본적 정책변동이 가능하다.

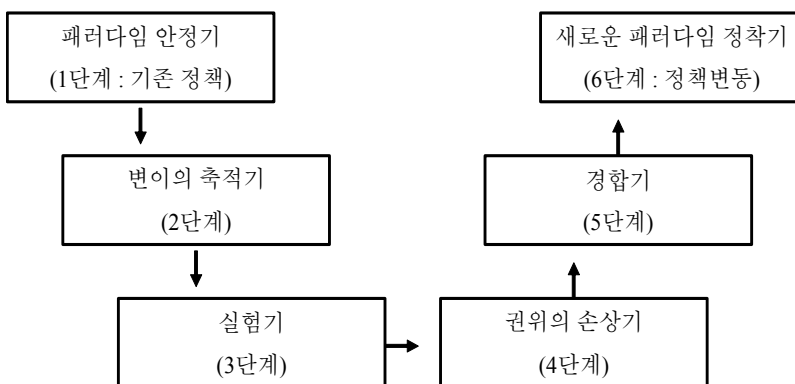
정책 패러다임이란 정책 결정자들이 세계를 바라보는 프리즘으로, 정책 문제의 본질을 구체화하는 사고의 틀이며 기준이다(강은숙, 2002). 이때 정책 패러다임은 정책의 다양한 참여자들이 공유하는 시각으로서 여러 전제들과 가정들, 내부의 담론들을 틀짓는 기준이 되며, 제도적 구조가 이를 지지하도록 설계 및 실행되는 과정에서 패러다임은 재강화된다. 따라서 패러다임과 제도적 구조는 상호지지적인 관계를 맺게 된다.

이러한 패러다임의 변동은 일정한 단계를 거쳐서 나타나게 된다. 사회적 진전, 변이의 축적, 실험, 권위의 훼손, 경쟁패러다임 간 광범위한 경합 등에 기인해 기존 정책패러다임이 다른 패러다임으로 대체(paradigm shift)됨으로써 정책변동이 이루어진다(Hall, 1993: 280; 이재무, 2013: 570). 특히 새로운 패러다임이 정착하기 위해서는 정책공동체가 가담하는 패러다임 경쟁의 과정을 거치게 되며, 새로운 패러다임의 지지자들이 이를 제도화하기 위해 정책형성에 대한 권위를 안정적으로 구축하고 정책과정의 표준운용절차(Standard Operating Procedure)를 재정비하는 과정이 필요하다(양승일, 2012).

이러한 정책 패러다임 변동 모형은 정책 환경의 변화와 새로운 정책이념의 모색에도 불구하고 과거의 틀이 지속되는 현상을 설명하는 데 유용하다. 이는 신제도주의의 관점에서 논의되는 ‘경로 의존’과도 관련되어

있다. 정책 변동을 설명하는 모델 중 하나인 정책 흐름 모형은 정책 변동에 결정적 영향을 주는 변인들을 검토하며, 이들이 집중적으로 나타난 시기를 ‘정책 변동의 창’이란 개념으로 제시한 바 있다. 특히 정권 변화와 같은 제도 구성의 조건 변화는 정책 변동에 있어서 결정적 순간이라 할 수 있다. 그러나 이러한 결정적 시기라 하더라도 항상 정책 변화가 급격히 나타나는 것은 아니다. 경로의존에 따른 기존 정책의 답습으로 마칠수도, 내적 균열의 해소를 통한 새로운 정책 패러다임의 정착이란 변화를 이끌어낼 수도 있는 것이다.

특히 홀에 따르면 패러다임 변화에는 새로운 권위의 축적이 필요하다. 신제도주의적 관점에서 경로의존의 관성을 벗어나기 위한 정책 목표와 새로운 제도화 과정의 합리성 도출이 필요한 것이다. 이는 푸코가 제시한 에피스테메의 변동과도 유사하다. 즉 정책 변동은 새로운 통치합리성의 등장과 관련되어 있다. 새로운 정책 목표를 가능하게 하는 "제도"로서 정책 수단의 재설정, 통치합리성을 구성하는 핵심 요소들의 재구성을 통한 새로운 권위의 축적을 통해 가능한 것이다.



출처 : 유훈(2002), 531쪽, 양승일(2006), 101쪽 재인용

[그림 2-5] 홀의 패러다임 변동 모형

3) 이익집단 위상변동모형

정책변동은 이슈 맥락과 제도적 맥락에 따른 이익집단의 위상변동으로도 설명할 수 있다. 정책은 때로는 이익집단 간의 경쟁과 위상에 따라 결정될 수도 있기 때문이다. 이슈 맥락과 제도적 맥락이 함께 특정 이익집단에 유리할 때는 그 이익집단에게 유리한 정책이 계속 유지되거나 불리한 정책이 유리하게 변동하여 이익집단의 위상이 상승한다. 반면 이슈 맥락과 제도적 맥락이 모두 불리할 때는 그 이익집단에 유리한 정책이 사라지거나 불리하게 변동하여 이익집단의 위상이 하락한다. 한편 이슈 맥락과 제도적 맥락이 다른 방향으로 작용할 때에는 제도적 맥락에 크게 영향을 받을 수 있다(Mucciaroni, 1995)

이슈맥락이 특정한 이익집단에 유리하더라도 제도적 맥락이 불리할 때는 정책이 불리하게 돌아가며(위상의 저하), 이슈 맥락이 불리하더라도 제도적 맥락이 유리하면 정책이 불리해지지 않는다는 것이다(위상의 유지). 이슈 맥락과 제도적 맥락에 따른 이익집단의 위상 변동과 그에 따른 정책 변동을 요약하면 아래 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 이익집단의 위상변동에 따른 정책변동

구분		제도적 맥락	
		유리	불리
이슈 맥락	유리	위상의 상승	위상의 저하
	불리	위상의 유지	위상의 쇠락

출처: Mucciaroni(1995), 정정길(2010), 719쪽

4) 정책흐름모형

정책흐름모형의 핵심은 서로 무관하게 자신의 규칙에 따라 흘러 다니는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등이 결합하여 정책의 제 설정이 이루어진다는 것이다(Kingdon, 2003). 우선 정책문제의 흐름(problem stream)에서는 흘러 다니는 문제 중에서 어떤 문제가 정책결정

자의 관심을 끌게 되는지에 초점을 둔다. 어떤 문제가 정부의 관심 대상이 되는지는 정책결정자의 인지 수단과 문제 정의 방법에 달려 있으며, 구체적으로 지표, 사건이나 위기, 환류 등이 영향을 미친다.

정치의 흐름(political stream)은 여론의 변화, 정권 교체, 국회 의석수의 변화, 이익집단의 압력 등에 영향을 받는다. 정치인은 여론에 민감하므로 여론에 부합하는 문제는 쉽게 정치적 관심의 대상이 된다. 정권 교체와 의석수 변화는 정책의제의 우선순위를 변경시킬 뿐만 아니라 새로운 의제를 등장시키며, 이익집단 또한 자신에 유리한 정책문제의 채택을 위해 압력을 행사한다.

정책대안의 흐름(policy stream)에는 정책공동체의 존재 및 분화정도, 이익집단, 정책 활동가 등이 영향을 미친다. 여러 대안들이 정책공동체 내에서 논의되고 제시되어 정책공동체가 분화될수록 더욱 다양한 대안의 흐름이 가능해진다. 물론 정책공동체의 내 대안 가운데 극히 일부만 고려의 대상이 되고 대부분은 탈락한다. 이 때 정책선도자는 자신이 선호하는 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 활동함으로써 정책대안의 흐름에 영향을 미친다. 이익집단 역시 자신들에게 유리한 정책대안을 채택하기 위해 노력한다.

정책흐름모형은 이러한 정책문제, 정치, 정책대안 등이 아무 관련 없이 흐르다가 만나는 경우 정책 변동이 일어난다고 설명한다. 예컨대 대형 화재사고나 안전사고는 많은 사람들의 관심을 불러일으키고 정책공동체에서 논의되던 정책대안이 해결책으로서 정책문제와 결합하게 된다. 정권 교체와 같은 정치적 사건도 새로운 정권의 철학과 이념에 맞는 정책대안을 찾고, 그 대안으로 해결할 수 있는 문제가 전면에 등장하게 된다.

이처럼 사건의 발생이 점화장치가 되어 세 개의 흐름이 결합할 때 소위 '정책의 창(policy window)'이 열린 것으로 표현한다(Kingdon, 2003) 정책의 창은 정책참여자들이 자신의 이해관계가 걸린 문제에 정부의 관심을 집중시키거나 옹호하는 정책대안을 관철시키는 기회에 해당한다. 정책

참여자들은 정책의 창을 통해 선호하는 대안을 제시할 수 있는 문제가 흘러오기를 기다리거나, 특정 문제에 관심을 기울여줄 정권의 등장을 기다리기도 한다. 정책선도자는 각 흐름을 결합시켜 정책의 창을 열어 정책 의제설정이나 정책변동을 유도하려는 존재가 된다.

5) 정책변동 이론과 정책 패러다임

결국 정책변동 이론은 정책변동을 유도하는 요인과 행위자에 주목한다. 정책 패러다임 변동모형과 정책흐름모형은 정책 환경 변화로 인한 정책 변동을 설명하기에 유용한 개념인 반면 정책지지연함모형과 이익집단 위상변동모형은 정책 변동을 유도하는 행위자에 보다 초점이 맞춰져 있다. 결국 정책 패러다임의 변동은 정치, 사회적 환경 변화와 이에 대응하는 이익집단 간의 상호작용으로 발생한다. 정책 변동의 정도와 파급력에 따라 정책 패러다임의 변화 여부를 설명할 수 있다.

제2절

산업정책의 개념과 방향성

1. 산업정책의 개념과 필요성

가. 산업정책의 정의

산업정책(industrial policy)은 산업의 육성과 발전을 위해 정부가 개별 산업의 움직임이나 기업 활동에 개입하고, 상품 금융 등의 시장 형성이나 시장 기구에 직접 개입하는 정책을 총칭한다(두산백과, 2017). 이처럼 산업정책은 좁은 의미에서 특정 산업을 육성하기 위한 정부의 시장 개입으로 이해되어 왔지만, 점차 국가 경제 전체의 생산성 향상을 위한 정책적 노력으로 그 의미가 확장되어 왔다.

고전적인 개념에서 산업정책이란 정부의 시장 개입을 통해 경제 전반 혹은 특정 산업의 생산성 및 경쟁력 향상에 영향을 미치는 정책(Johnson, 1984) 또는 정부가 의도적으로 시장에 개입하여 특정 산업에 영향력을 미치는 정책을 의미해 왔다(Graham, 1986). 이는 좁은 의미에서의 산업정책의 정의와도 유사하다. 이때의 산업정책이란 개별 산업에 대한 보조금 정책 등 특정 기업이나 특정 산업에 대한 정부의 지원을 통한 경제 성장의 전략을 의미한다(Chang, 1994; Krugman & Obstfeld, 2003).

반면 넓은 의미의 산업정책은 산업에 영향을 미치는 모든 정책을 의미한다(Foreman-Peck & Frederico, 1999). OECD(1975)는 산업정책을 산업의 생산성과 효율성을 촉진하는 다양한 정책으로 정의한 바 있으며, Adams와 Klein(1983) 또한 경제성장 및 산업의 경쟁력 향상을 위한 모든 정책으로 산업정책을 정의한 바 있다. 이때 산업정책은 전통적인 미시정책과 더불어 거시정책도 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다(Sharp, 1998). 여기에는 산업 구조의 고도화 등을 통한 전반적인 산업 경쟁력

증가와 혁신의 확대 등의 개념을 포괄한다(World Bank, 1993; Lall, 2004; Naude, 2010).

특히 2000년대 후반에 들어와서는 특정 산업 및 부문에 대한 진흥 정책 뿐 아니라 경제 활동 촉진 및 경제 구조 변화를 자극하는 정책 전반을 산업정책의 개념으로 포함하려는 논의가 본격화 되었다(Rodrik, 2008). 이러한 관점에서는 독점 규제를 통한 경쟁 시장의 확보 역시 산업에 영향을 미치는 정부 개입이란 점에서 일종의 산업정책으로 간주된다(Owen, 2012). 즉 정부의 시장 개입을 통해 산업의 생산성과 고용에 영향을 미치는 정책이라면 모두 산업정책으로 간주할 수 있다는 것이다(Nathan & Overman, 2013; Warwick, 2013).

따라서 특정 산업 부문의 생산 구조의 고도화 달성을 위해 정부가 다양한 형태의 개입과 지원을 제공하는 것(Pack & Saggi, 2006)은 물론이고, 시장 실패를 보완하기 위해 산업 구조조정을 진행하거나 생산성 및 효율성 촉진을 위해 정부가 개입하는 경우 역시 산업정책으로 일환으로 볼 수 있다(Rodrik, 2004). 결국 산업정책이란 경제 성장 및 사회 후생에 도움이 되는 기업환경 개선, 경제구조의 고도화, 기술 등에 정부가 다양한 형태로 개입·지원하는 모든 정책으로 정의할 수 있다(Warwick, 2013). 아래는 산업정책에 대한 다양한 정의들이다(Warwick, 2013, p.15, 주현 등, 2015, 72~73쪽 재인용).

- 산업정책이란 산업의 생산성과 효율성을 촉진하는 다양한 정책이다(OECD, 1975).
- 산업정책이란 경제성장 및 산업의 경쟁력 향상을 위한 모든 정책이다(Adams and Klein, 1983).
- 산업정책이란 정부의 시장 개입을 통해서 경제 전반 혹은 특정 산업의 생산성 및 경쟁력 향상에 영향을 미치는 정책이다(Johnson, 1984).
- 산업정책이란 정부가 시장에 개입하여 제조업 혹은 서비스업에 의도적으로 영향을 미치는 정책이다(Graham, 1986).

- 산업정책이란 산업의 생산성 향상을 위해서 정부가 시장에 개입하여 산업 구조를 고도화하는 정책이다(World Bank, 1993).
- 산업정책이란 특정 산업 및 기업의 지원을 통해서 경제 전반의 효율성을 높여 정부가 원하는 방향으로 이끄는 정책이다(Chang, 1994).
- 산업정책이란 좁은 의미로는 산업에 투입되는 보조금 정책, 넓은 의미로는 산업에 영향을 미치는 모든 정책을 의미한다. 이는 전통적인 미시정책과 더불어서 거시정책도 포괄하는 개념이다(Sharp, 1998).
- 산업정책이란 산업에 영향을 미치는 모든 정책이다(Foreman-Peck and Frederico, 1999).
- 산업정책이란 산업혁신 촉진, 수출 활성화를 위한 미시정책이며, 좁은 의미로는 특정 기업 혹은 특정 산업을 지원하는 것이고, 넓은 의미로는 제조업 및 제조업 내의 기업의 경쟁력에 영향을 미치는 정책이다(Beath, 2002).
- 산업정책이란 정부가 경제성장에 중요하다고 판단되는 특정 산업에 의도적으로 자원을 배분하는 정책이다(Krugman and Obstfeld, 2003).
- 산업정책이란 제조업 전반의 경쟁력을 향상시키기 위한 정책이다(Lall, 2004).
- 산업정책이란 제조업 혹은 제조업 내의 특정 부문을 위한 우호적인 환경을 조성하는 정책이다(Aiginger and Sieber, 2005).
- 산업정책이란 정부의 시장 개입을 통해서 경제활동을 촉진하고, 경제의 구조변화를 자극하는 정책이며, 특정 산업 및 부문을 지칭하는 것은 아니다(Rodrick, 2008).
- 산업정책이란 정부가 시장에 개입하여 농업, 제조업 및 서비스업 등 산업의 경제활동을 촉진하기 위한 정책이다(Wade, 2009).
- 산업정책이란 정부의 시장 개입을 통해서 경제구조에 영향을 미치기 위한 정책이다(Naudé, 2010).
- 산업정책이란 개별 기업에 직접적으로 투자보조금을 지급하는 정책이다(Crisciolo et al, 2012).
- 산업정책이란 정부가 시장에 개입하여 경쟁시장이 될 수 있도록 산업에 영향을 미치는 정책이다(Owen, 2012).
- 산업정책이란 정부의 시장 개입을 통해서 산업의 생산성과 고용에 영향을 미치는 정책이다(Nathan and Overman, 2013).

나. 산업정책에 대한 옹호와 비판

산업정책을 바라보는 시각은 크게 옹호론과 비판론으로 나눌 수 있다 (Cohen, 2006; Rodrik, 2004, 2008). 옹호론자들은 정부의 개입이 시장 실패를 보완하여 경제 발전에 도움이 된다는 점을 강조하는 반면, 비판론자들은 정부의 개입이 오히려 시장 기능을 왜곡하여 경제 발전에 부정적인 영향을 미친다는 점을 강조한다.

산업정책의 옹호론자들은 정부의 개입이 시장실패를 해결할 수 있다는 점에서 정당화 될 수 있음을 주장한다. 이러한 산업정책에 대한 논의는 Hirshman(1958), Prebisch(1959), Myrdal(1957) 등의 학자를 중심으로 경제 발전을 위한 산업화의 필요성을 역설했던 전통적인 논의에서 출발하여 발전경제학 등을 통해 이어져 오고 있다.

시장실패 요인으로서는 전통적으로 시장의 불완전성(불완전 경쟁시장), 공공재, 외부성, 시장의 불확실성(정보 비대칭성) 등 네 가지 요인이 주로 언급되어 왔다. 이를 해결하기 위한 정부의 개입으로는 공정 경쟁을 유도하기 위한 규제, 기업 경영 개선을 위해 단기 실적이 아닌 장기 투자 노력에 인센티브 제공 등이 가능하다.

〈표 2-2〉 시대별 산업정책의 주요 논점

시대	주요 논의사항	주요 학자
1940년대 ~ 1960년대 후반	<ul style="list-style-type: none"> 경제발전을 위해 산업화(Industrialization)가 필요 시장 실패로 산업화가 자동적으로 이루어지지 않음 시장 실패는 저개발국가에서 빈번하게 발생 산업정책은 유치산업, 국유제(state-ownership), 국가간 조율(state coordination) 등에서 필요 	Rosentein-Rodan(1943) Hirschman(1958) Prebisch(1959) Myrdal(1957)
1970년대 ~ 1990년대	<ul style="list-style-type: none"> 산업정책의 실질적 장애요인 고려 정부 실패가 시장 실패보다 더 나쁜 결과 초래 (자원낭비와 지대추구) 산업화(Industrialization)의 기본은 거시경제적 안정성, 무역자유화, 사유화, 해외직접투자 유치 및 정부 개입의 최소화 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)시대, 1980년대 초 부채위기로 정부 개입의 최소화와 구조조정 프로그램이 보편화 	Baldwin(1969) Krueger(1974,1990) Pack(1993,2000)

시대	주요 논의사항	주요 학자
2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 실패와 정부 실패가 공존 • 산업정책이 왜(why) 필요한지에 대한 논의보다 어떻게(how) 수행할 것인가가 더 중요 • 산업정책을 경제적 관점 뿐만 아니라 정치적 관점에서 이해할 필요 • 산업정책을 위한 유연성 확보 • 산업정책의 주요 목적은 혁신과 기술개선 • 산업정책을 통해 국가혁신시스템을 촉진 	Amsden(1989) Dosi(2009) Rodrik(2004,2008) Chang(2002,2003,2009) Lall(2004) Lin(2009) Nelson(1993) Robinson(2009)

출처: Naude(2010), p.10, 주현 등(2015), 80쪽 재인용

특히 정부의 개입이 정당화 되는 경우는 동태적 관점에서 비교 우위를 획득할 수 있는 유치산업과 신성장산업 육성의 경우, 그리고 조정 실패(coordination failure)가 이루어지는 경우를 들 수 있다(박재곤 외, 63-64쪽). 현재는 비교열위에 있지만 동태적인 관점에서 볼 때 비교우위를 점할 수 있을 것으로 기대될 경우 정부는 장기적 관점에서 해당 산업에 대한 한시적 보호 및 육성 등의 전략적 개입을 전개할 수 있다. 신성장산업을 육성하는 경우에도 정부의 개입은 필요하다. 산업이 성장하여 수익성을 창출하기까지 오랜 기간 큰 규모의 자금이 필요함에도 금융시장에서 자금 공급이 충분히 이루어지지 않거나 정보 부족으로 인한 투자 유치의 어려움이 발생하기 때문이다(민경휘 외, 1996). 특정 분야 성공을 위해 상호 연관된 분야의 투자 연계를 위한 정부의 조정 기능 역시 필요하다. 역사적으로도 동아시아 국가들에서의 적극적인 국가의 산업 개입은 바로 이러한 동태적 비교 우위의 확보 측면에서 긍정적 성과를 거둔 것으로 평가된다(Johnson, 1984; Amsden, 1989; Wade, 1990).

하지만 정부의 개입이 항상 효율적인 성과를 달성하는 것은 아니었다. 정부 개입에 대한 비판론자들은 경제 주체로서 정부는 정보의 불완전성, 정치인과 관료의 사익추구, 산업 정책 구현을 위해 필요한 비용의 문제와 정경 유착 등의 한계를 지적한다. 이익집단의 지대추구 행위 등 정치인과 관료의 이익 추구 행위는 자원의 비효율적 배분과 낭비를 초래할 수 있다. 산업 정책을 추진하는 과정에서 이익집단의 압력이 높아지면 불필요한

비용 소요가 발생할 수 있기 때문이다. 이때 경제주체들은 시장에서의 혁신에 주목하기보다 정부 정책 집행을 통해 확보할 수 있는 이익 추구에 안주하게 될 수 있다. 무엇보다 정보의 불완전성의 문제는 특히 산업과 기술이 고도화될수록 더욱 중요하게 고려해야 한다. 산업이 고도화될수록 정부가 특정 산업을 선택하여 지원하는 수직적 정책은 실제 시장의 흐름과 괴리된 결과로 이어질 가능성이 높기 때문이다.

따라서 정부 개입에 의한 시장 실패를 우려하는 학자들은 산업 정책에 대해 비판적 입장을 지니고 있다(Baldwin, 1969; Krueger, 1974, 1990). 이들은 국가 또는 산업 실증자료를 이용한 다수의 연구를 통해 산업정책이 경제후생 증진에 효과가 없다는 주장을 제기하였다(Barro, R, 1991; World Bank, 1993). 1980년대에는 자유화, 개방화, 민영화, 정책의 보편주의 등을 기반으로 하는 워싱턴 합의(Washington Consensus)가 도출되면서 전통적인 산업정책에 대한 비판적 인식이 크게 확산되었다(박정수, 2009).

산업정책에 대한 비판적 시각은 2000년대에 들어오면서 조금씩 변화하기 시작했다. 세계은행은 모든 국가에 보편적으로 적용되는 정책은 불가능함을 천명하고, 워싱턴 합의에서 정책적 보편성의 한계를 지적하였다(World Bank, 2005). 이후 Rodrik(2004, 2008), Chang(2002, 2003, 2009), Nelson(1993), Robinson(2009) 등의 논의를 통해 정부의 일정한 정책 개입이 필요하다는 인식이 다시 받아들여지기 시작했다. 이들은 시장 실패와 정부 실패는 공존한다고 보았다. 따라서 산업정책의 필요성과 정당성을 따지기보다 시장 실패와 정부 실패를 줄이기 위해 어떠한 정책을 수립하고 시행해야 하는지에 논의다 더욱 중요하며(Rodrik, 2004, 2008), 기업의 혁신과 기술 개발을 위해 국가 단위의 노력이 필요하다는 점을 강조하기에 이르렀다(Naud, 2010).

2. 산업정책의 연혁과 유형

가. 산업정책을 바라보는 시각

산업정책은 정부의 시장 개입이란 차원에서 정도와 방식에 대한 다양한 견해가 제시되어 왔다. 알텐부르크(Altenburg, 2011)는 정부의 시장 개입 수준을 철저한 무개입 정책에서부터 특화된 적극 지원 정책까지 5단계로 구분하였다(〈표 2-3〉 참고). 철저한 무개입 정책은 공기업의 민영화와 노동시장 규제철폐와 같은 극단적 자유주의 정책을 의미한다. 다음 단계는 시장 활성화 정책으로 독과점 금지와 같은 경쟁 체제 유지를 위한 부분적 정책 개입이며 다음은 정부의 일정한 지원 정책으로 이어진다. 민간수요에 대응해 투자 문제를 해결하는 수동적 지원에서부터 수출이나 R&D 지원 같은 특화하지 않은 적극지원, 특정 기술, 클러스터를 지원하는 특화된 적극 지원이라는 가장 높은 수준의 시장 개입까지 제시하였다.

〈표 2-3〉 정부의 시장 개입 수준

낮음				높음	
철저한 무개입	시장 활성화 정책	수동적 지원	특화하지 않은 적극 지원	특화된 적극 지원	
<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 민영화 • 잔존하는 무역장벽 해소 • 노동시장규제 철폐 • 기업 설립 및 퇴출 관련 법률 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 독과점 금지 정책 • 기업정보 시스템 구축 • 민간 서비스 시장 개발을 위한 수요측면 보조금 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간부문 수요에 대응하여 투자자들을 위한 문제해결 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적인 수출 지원 • R&D, 혁신에 인센티브 지원 • 기업가정신 개발 • 자원 효율 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 특징적인 활동 혹은 기술, 클러스터 또는 가치 사슬:전용 실험실, 기술개발 센터 등 	
			<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁 입찰 이후 공공이 공급하는 실험설계와 성과 기반 서비스 • 하향식 선택: 공공이 공급하는 서비스 	<div>기존 활동 강화</div> <ul style="list-style-type: none"> • 경쟁 입찰 이후 공공이 공급하는 실험설계와 성과 기반 서비스:투명한 선별 기준 필요 • 하향식 선택: 공공이 공급하는 서비스, 자량에 의해 사례별 적용 	<div>새로운 활동 활성화</div>

출처: Altenburg(2011), p.15

한편 너블러(Nubler, 2011)는 산업정책을 정부의 시장 개입으로 보고 이것이 어떤 수준에서 이루어져야 하는지를 크게 세 가지 관점(제한적 개입, 가벼운 개입, 적극적 개입)에서 정리하였다(〈표 2-4〉 참고).

〈표 2-4〉 산업정책에 대한 세가지 시각

	신고전학파 (제한적 개입)	제도경제학 (가벼운 개입)	진화경제학 (적극적 개입)
분석			
추격의 단위	• 생산성 성장	• 생산구조의 고도화	• 내부 역량
추격의 동학	• 자본(기술)과 인적자본(교육 훈련)의 축적	• 비전통적 교역부분의 다양화	• 구조변화와 역량 축적의 공진화
생산변화의 동인	• 생산성 기술의 고도화 부와 요소 구조의 변화	• 생산성 산업의 고도화 • 생산과 수출구조의 변화	• 질적 활동의 고도화 • 기술경제 패러다임과 역량의 변화
역량의 개념	• 없음 • 암묵적으로 가정	• 역량은 자연, 생산요소, 인프라, 제도 등에 내포	• 집합적 역량은 기업, 사회제도, 네트워크에 내포 • 역량은 생산변화와 공진화
추격의 측정	• 생산성 증가율	• 생산과 수출에서 비전통적 교역부분의 비중 증가	• 학습 네트워크의 확대 : 기업이나 사회제도의 루틴 개선
정책			
산업정책 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 요소의 적절한 믹스를 위한 적절한 인센티브 구비 • 물적/인적 자본, 지식에 대한 민간투자 촉진 • 경쟁: 진입 퇴출 촉진 • 무역, 외투: 지식 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 정책과정 구축 • 민간의 협력을 통해 정보 실패, 조정실패 극복 • 자발성과 신사업 투자 지원하는 제도 개발 • 제약요소에 대한 실용적 접근 • 당근과 채찍 적용 • 투명한 지배구조, 책임성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 학습 과정 구축(발견주의 국가) • 구조변화의 적합한 경로 탐색 • 빠른 학습, 시너지, 수확체증, 생산성 등 촉진 • 학습을 위한 인센티브 • 지식과 역량축적을 위한 네트워크 및 제도 구축
무역정책 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 높음 • 무역 통해 효율성 획득 • 경쟁정책은 생산성 제고 • 무역자유화는 지식확산 촉진 • 수출은 시장 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 양면성 • 무역정책은 국내생산 교역재의 시장과 수요의 확대 의미 	<ul style="list-style-type: none"> • 높음 • 무역에서 동태적 이익 획득 • 역량 축적, 새로운 비교우위 창출, 양질 제품의 수출 촉진 등
산업정책 범위	제한적	넓음	매우 넓음

출처 : Nubler(2011), p.12

1) 신고전학파: 정부 개입에 대한 비판

정부의 시장 개입에 대해 가장 비판적인 것은 신고전학파이다. 이들은 특정 활동에 대한 정부의 차별적 지원은 시장 기능을 왜곡시켜 비효율적 자원 배분을 초래할 수 있다고 본다. 따라서 산업정책은 제한적으로 이루어질 필요가 있으며, 특정 산업에 대한 선별적 지원 보다는 모든 산업 부문에 영향을 미칠 수 있는 수평적 산업정책이 권장된다(Suzigan & Furtado 2006).

2) 제도경제학: 시장실패 방지를 위한 정부 개입의 필요성

반면 제도학파는 시장 실패를 방지하기 위해 일정 부문 정부 개입의 필요성을 인정한다. 제도주의 발전경제학의 선구자로 꼽히는 로드릭(Rodrik, 2008)의 논의는 금융 위기 이후 본격화 된 신(新)산업 정책론의 방향성을 이해하는 데 참고할만하다. 로드릭은 산업정책에 대한 접근법이 이념에서 실용으로(from ideological to pragmatic approach)으로 바뀌어야 한다고 주장하면서, 새로운 산업정책은 정부가 ‘하느냐 마느냐’로부터 ‘어떻게 하느냐’(from whether to how)로 강조점이 바뀌어야 한다고 지적한 바 있다. 로드릭을 중심으로 대두된 산업정책론의 특징은 시장과 정부를 대립이 아닌 상호보완의 관계로 보고, 양자의 협력에 의한 산업 발전을 강조한다는 것이다. 로드릭은 산업정책을 시장을 보완하고 산업구조를 재구성함으로써 경제발전을 위한 잠재력을 최대화하고 비용을 최소화하는 것으로 보았다(Rodrik, 2004).

여기서 중요한 것은 정보외부성(information externality)과 조정외부성(coordination externality)과 같은 외부성의 긍정적 활용을 위한 정책적 개입이다. 기업이 위험회피적인 경향을 보이며 시장 진입을 주저할 때 초기 단계 비용을 지원해주는 국가의 역할이 필요하다는 것이다(Rodrik, 2004). 이 경우 정부의 역할은 단순한 재산권 보호, 계약 이행, 거시경제 안정성 유지 등을 넘어 전략적이고 조정적인 역할로 확대된다.

또한 로드릭은 정부실패와 시장실패를 동시에 방지하면서 산업 구조 고도화를 추진하는 민주적 절차와 제도를 구축하는 노력이 필요하다고도 보았다(Rodrik, 2004). 공공부문이 민간이나 시장보다 가진 정보가 적고, 산업정책은 부패와 지대추구를 조장할 위험이 있으므로 민간과 공공이 전략적으로 협력해야 한다는 것이다. 성과의 예단을 통해 승자를 사전에 선택하기보다 잠재적 승자를 식별하고 발전시키는 과정 자체를 중시할 것을 주장하였다(Rodrik, 2004).

3) 진화경제학: 혁신을 위한 정부의 적극적 개입

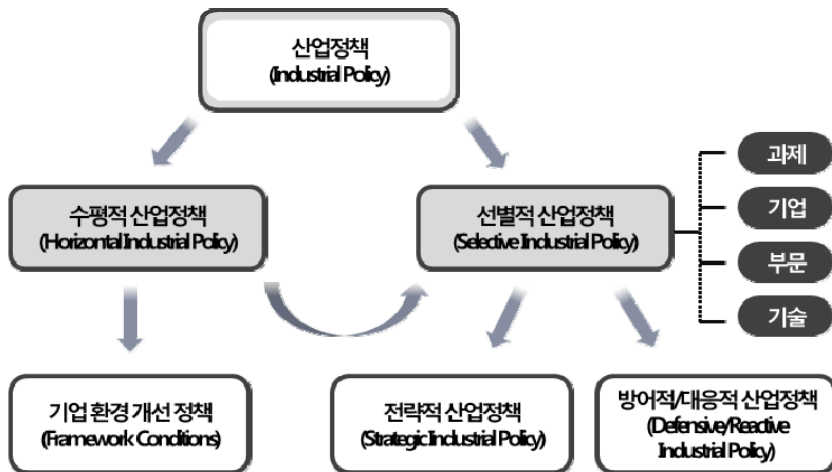
진화경제학파는 보다 적극적인 개입의 필요성을 주장한다. 이들은 학습과 역량 축적의 중요성을 강조하며 정부의 장기적이고 전략적인 개입의 필요성을 주장한다. 특히 역량의 축적과 혁신을 중요성을 강조하는 슈페터주의의 견해가 주목을 받고 있다. 슈페터의 ‘창조적 파괴’ 개념을 받아들여 새로운 성장이론으로서 슈페터 성장론(Schumpeterian Growth Theory) 모형을 제시했던 아기온과 호위트(Aghion & Howitt, 1992)가 대표적인 학자다.

진화적 방법론에 기초한 경제학자들은 우수한 성과를 낳는 ‘유일한 길’이 존재하지 않는다는 점을 지적하며, 기술혁신은 물론 이를 가능하게 하는 제도로서 국가혁신체제의 역량을 강조한다(한성안, 2010). 국내 학자로는 역량 형성의 중요성을 강조하며 국가 차원의 추격 전략의 필요성을 주장한 이근(2013, 2014, 2016)의 논의가 대표적이다. 그는 후발국의 경제성장 매커니즘이 선발국과는 다름을 강조하고, 선진국과의 격차를 줄이고 성공적 추격을 위한 경제 추격론을 제안했다. 그는 후발주자가 우회(detour)를 통해 역량을 구축하고 이를 토대로 기회의 창(window of opportunity)이 발생할 때 선발주자와는 다른 새로운 경로를 개척함으로써, 격차를 줄이거나 선발주자를 넘어서는 비약적 발전이 가능함을 지적하였다. 이러한 전략에는 일정한 위험이 따르는데 정부가 정책적으로 이러한 부담을 덜어줄 필요가 있다는 것이다(이근, 2016).

정책결정자는 항상 공공자원이 한정된 상태에서 전략적 선택을 해야 하며, 이때 혁신을 위한 자원은 그 선택에 따라 선별적으로 사용된다(Borras 외, 2008). 따라서 이들 학자들은 기술과 지식 형성과 같은 기능적, 수평적 수단을 더욱 중요하게 여기지만(Wydra, 2011), 특정 부문에 대한 선별적 수단의 행사를 통한 기술역량과 학습능력의 육성과 향상의 필요성을 부정하지는 않는다(김시윤, 2012).

나. 산업정책의 유형과 수단

산업정책은 크게 수평적 산업 정책과 선별적 산업 정책으로 구분할 수 있다(Warwick, 2013). 수평적 산업정책은 산업 전반에 영향을 미치는 정책으로 기업 환경 개선을 위한 기능적, 일반적 정책으로도 불린다. 선별적 산업정책은 수직적 산업정책으로도 불리는데 특정 산업 및 특정 부문에 영향을 미치는 정책으로 방어/대응적 산업정책과 전략적 산업정책으로 구성된다.



출처: Warwick(2013), p.29, 주현 등(2015), 81쪽 재인용

[그림 2-6] 산업정책의 유형

아래에 제시한 <표 2-5>는 산업정책에서 수평적 정책과 선별적 정책의 대표 수단들을 시장 특성에 따라 사례로 제시한 것이다. 수평적 산업정책이 주로 시장 규제 조정이나 지식재산권 보호 등 산업 전반에 영향을 미치는 일반적 정책들을 사용한다면, 선별적/수평적 산업정책은 특정 산업에 대한 보조금은 물론 적극적인 인력 훈련 정책이나 혁신을 위한 클러스터 정책 등을 포함한다. 이 중 선별적 산업정책의 목표는 특정 산업 및 특정 부문의 경쟁력 향상을 위한 것으로 대내 환경 변화에 대응하여 기존 산업의 경쟁력 유지를 목표로 하는 방어적/대응적 산업정책과 새로운 성장동력 확보를 위한 전략적 산업정책으로 구분할 수 있다.

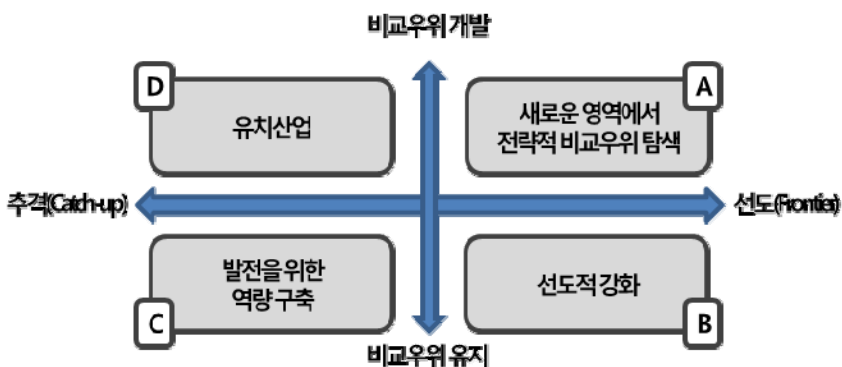
<표 2-5> 산업정책 수단

구분	전 산업 지원 수단	특정 산업 및 부문 지원 수단
생산물 시장	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁정책 반독점정책 간접세 생산물 시장 규제 환율정책 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 대표기업 국유화/민영화 생산 지원(금)/정부 지원(금) 수출촉진 가격규제(예를 들면 제약) 공공조달정책 무역정책
노동 및 숙련	<ul style="list-style-type: none"> 숙련 및 교육 훈련정책 인력훈련 보조(금)/임금보조(금) 소득세와 고용세 경영자문 노동시장 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 특정 부문(Targeted) 숙련 정책 도제 제도 특정 분야 경영자문
자본시장	<ul style="list-style-type: none"> 신용 보증 법인세/총당금 거시/금융 안정화 금융시장 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 투자 펀드 조성 긴급자금대출 정부 투자 은행 외국인 투자유치
토지	<ul style="list-style-type: none"> 도시 계획(Planning regulation) 토지이용계획 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 유치 지구 지역기반 클러스터 정책 인프라 구축
기술	<ul style="list-style-type: none"> R&D 세제 지원 과학 예산 지적재산권 제도 	<ul style="list-style-type: none"> 선도시장 공공혁신조달 특허박스 특정 분야 기술펀딩 전문기술센터

구분	전 산업 지원 수단	특정 산업 및 부문 지원 수단
시스템/제도	<ul style="list-style-type: none"> • 기업가정신 • 시나리오기법(scenario planning) • 정보공유 • 경쟁력 향상 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 유도 계획(Indicative plan) • 전망 계획(Foresight initiatives) • 전략 부문 선정 • 부문별 경쟁력 향상 전략 • 클러스터 정책

출처: Warwick(2013), p.27, 주현 등(2015), 74쪽 수정 재인용

전략적 산업정책은 산업 수준 및 정책 목적에 따라 유형화 할 수 있다 ([그림 2-7] 참조). 먼저 특정 산업의 수준이 선도적인 위치에 있는지 추격하는 위치에 있는지 구분할 수 있다. 더불어 산업 정책의 목적이 비교우위를 개발하는 것인지 유지하는 것인지 구분이 가능하다(Warwick, 2013). 산업이 선도적 수준이면서 비교우위를 개발하고자 하면 새로운 영역에서 전략적 비교우위 탐색하는 전략을 택할 수 있으며(A), 비교우위를 유지하고자 하면 선도적 강화 정책(B)을 펼 수 있다. 반면 추격을 통해 비교우위를 유지하고자 하면 발전을 위한 역량을 구축해야 하며(C), 비교우위를 개발하고자 하면 유치산업 정책(D)을 펴나갈 수 있다.



출처: Warwick(2013), p.30, 주현 등(2015), 82쪽 재인용

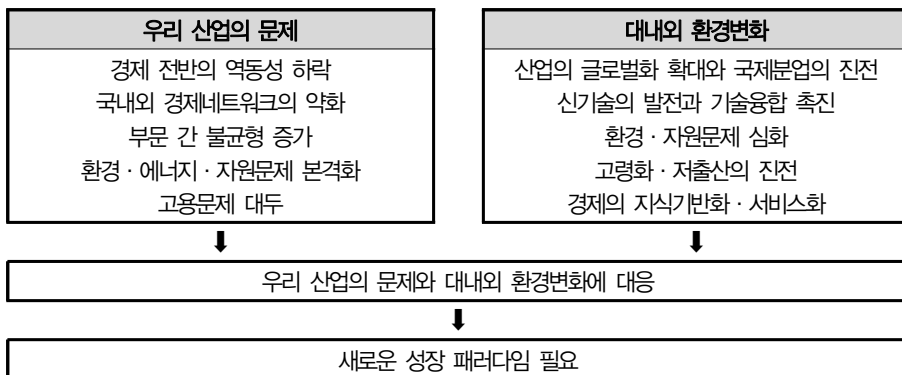
[그림 2-7] 전략적 산업정책의 유형화

3. 새로운 산업 정책의 방향

가. 새로운 성장 패러다임의 모색

2009년 글로벌 금융위기는 일부 지역에 국한되던 과거와 달리 세계 경제 전체를 대상으로 단시간에 확산되면서 훨씬 더 큰 충격을 주었다(조윤애 등, 2010, 82쪽). 우리나라의 경우 외환위기 이후 심화된 구조적 문제들이 완화되지 않은 시점에 글로벌 금융위기라는 외생적 충격을 추가적으로 겪었다. 글로벌 금융위기 이후로 지속된 세계 경제의 침체는 한국 경제로 하여금 IMF 외환위기와 차별되는 새로운 국내외 경제환경에 직면하게 만들었다.

경제 환경이 급속히 글로벌화되고 우리 경제도 이에 편입되었다. 세계 경제위기는 단순한 경기침체로 끝나지 않고 세계 경제의 환경변화를 가속화시킬 것이란 전망이 우세하다. 급변하는 국내외 경제 환경은 과거와 다른 형태의 성장 패러다임을 필요로 하며 이는 경제 패러다임의 조정까지 포함한다. 우리나라도 새로운 국내외 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해 그에 걸맞은 새로운 성장패러다임을 모색할 필요가 있다.



출처: 조윤애 등(2010), 83쪽

[그림 2-8] 새로운 성장패러다임의 필요성

조운애 등(2010)의 분석에 따르면 우리산업은 경제 전반의 역동성이 하락하고 국내외 경제 네트워크가 약화되었다. 부문 간 불균형이 증가하고, 환경·에너지·자원문제가 본격화되며 고용문제가 대두되었다. 반면 대내외적으로는 산업의 글로벌화 확대와 국제분업이 진전되었고 신기술의 발전과 기술융합이 촉진되었다. 환경·자원문제가 심화되고 고령화·저출산의 진전, 경제의 지식기반화·서비스화가 진행되었다. 우리 산업의 문제와 대내외 환경변화에 대응하고자 새로운 성장 패러다임이 필요하게 된 것이다.

경제성장이 진전됨에 따라 성장요인도 변하고, 요구되는 성장의 결과도 변화하였다. 새로운 성장패러다임의 요건은 다음과 같다(조운애 등, 83쪽). 첫째, 경제발전과 기술변화에 따라 성장의 주도적 요인이 유형적 요인에서 무형적 요인으로 진화한다. 둘째, 글로벌 경제 성장은 개별 경제 주체가 모든 활동을 수행하기보다 다양한 경제주체 간 글로벌 네트워킹을 통한 경쟁과 협력으로 가능하다. 셋째, 특정 부문 중심으로 성장을 견인해 온 과거 성장방식에서 취약부문의 경쟁력 제고를 통한 균형성장 방식으로 전환해야 한다. 넷째, 성장의 결과에 있어서 환경과 고용을 고려해야 한다. 무형적 요인이 주도하는 성장은 다양한 경제 주체가 글로벌 경쟁과 협력을 통해 균형적으로 이루어져야 하며 환경과 고용을 고려해야 한다는 것이다.

이에 따른 새로운 성장 패러다임이 2010년 당시에도 제시된 바 있다(조운애 등, 84~87쪽). 혁신주도 성장, 균형 성장, 일자리 창출 성장 등이다. 혁신주도 성장과 균형성장은 이미 참여정부 시절부터 언급되었고 그 밖의 패러다임도 2000년 이후 꾸준히 언급된 바 있다. 투입요소, 생산과정, 성장기반, 성장결과, 구성요소 간 관계에서 과거와 대비되는 새로운 성장패러다임은 아래 <표 2-6>과 같이 제시되었는데 그 의미는 현재도 유효하다고 볼 수 있다.

〈표 2-6〉 새로운 성장패러다임의 구성 요소

구분	과거의 성장 패러다임	새로운 성장 패러다임
투입요소	노동, 자본 등에 기반한 요소투입	지식, 기술 등의 주도에 의한 혁신기반
생산과정	개별 경제주체 간 수직적 연계	다양한 경제주체 간 수평적 상호연계
성장기반	제조업, 수출, 대기업 중심	서비스업, 내수, 중소기업이 함께하는 균형성장
성장결과	GDP, 수출증대(고용 없는 성장)	일자리창출성장
구성요소 간 관계	구성요소별 성장	구성요소 간 통합과 조화에 기반한 성장

출처 : 조운애 등(2010), 88쪽 수정인용

나. 새로운 산업정책 제시 사례

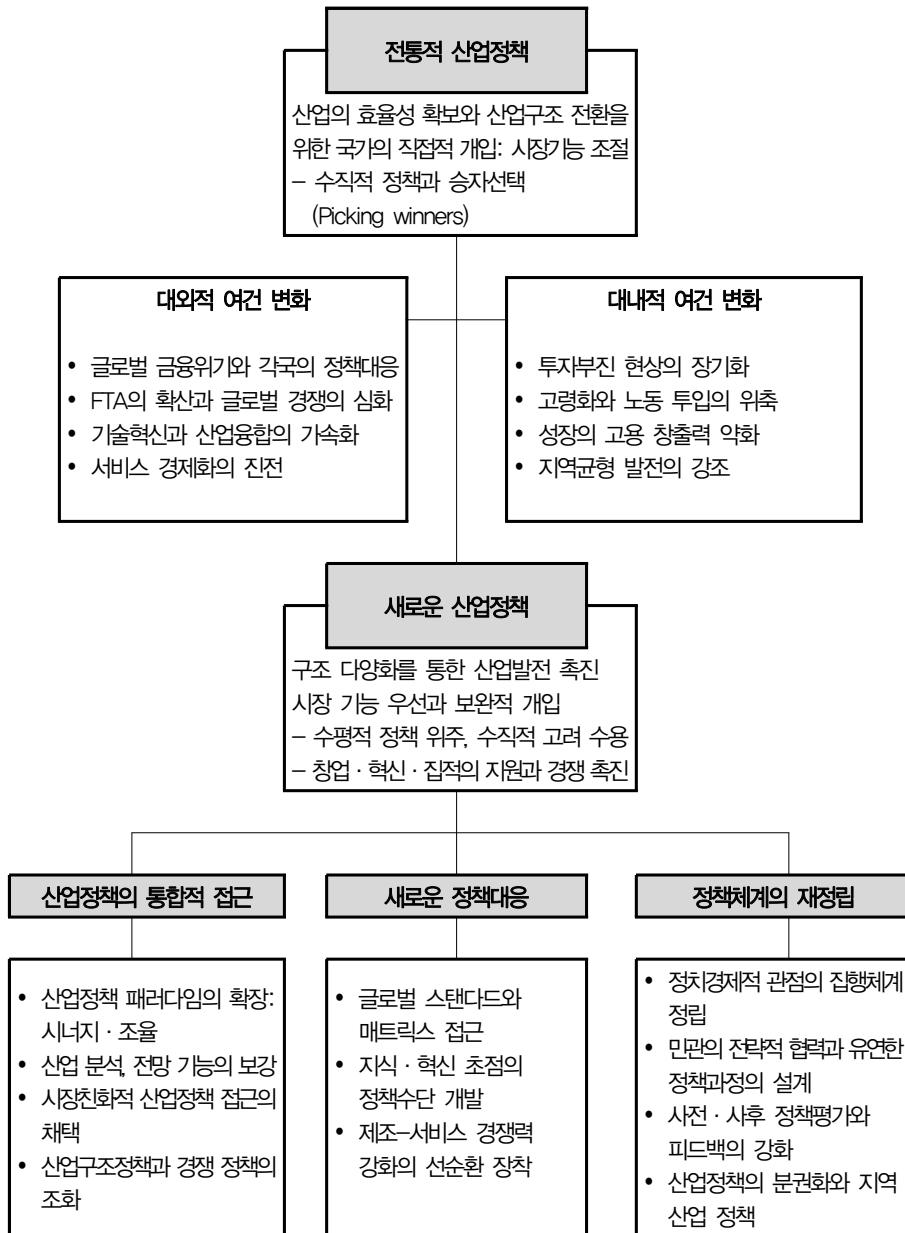
산업연구원은 2009년부터 연차적으로 신산업정책 연구시리즈를 발간한 바 있다. 그 서두격인 2009년 보고서에서 “한국경제는 기업투자의 부진현상이 장기간 지속되는 가운데, R&D 지원 외에 유효한 산업정책이 제시되지 못하고 각종 규제나 경쟁정책 등 다양한 정부정책의 산업경쟁력에 대한 부정적 영향이 제어되지 못하고 있다”고 진단하였다(전수봉 등, 2009, 377쪽). 이러한 현실 인식과 환경은 사실 오늘날에도 크게 달라지지 않았다. 당시 보고서는 새로운 산업정책의 방향을 세 가지로 제시하였는데 연구의 주요 부분을 인용하여 정리하면 다음과 같다(전수봉 등, 2009, 378~390). 시간이 다소 지났지만 일부 워딩을 제외하고는 여전히 유효한 정책 방향을 수록하고 있어 참고할만하다.

우선, 산업정책의 통합적 접근이 필요하다. 산업정책의 패러다임을 확장하여 더욱 큰 틀에서 정책을 설계함으로써 부문별 정책 간의 시너지와 조율이 이루어지도록 해야 한다. 산업 분석과 전망 기능을 보강하여 시장성과를 평가 또는 예측하는 노력이 강화되어야 한다. 이러한 산업 분석과 전망에 따라 시장기능을 공공정책이 보완해야 하는 부문에 한정하여 정책개입이 이루어지는 시장친화적 산업정책 접근이 채택되어야 한

다. 무엇보다 중요한 정책조율과 시너지는 산업구조 정책과 경쟁정책의 컨버전스를 통해 달성할 수 있을 것이다.

다음으로 최근의 새로운 정책수요에 대한 적극적 대응이 요구된다. 세계시장에서의 공정경쟁이 강조됨에 따라 수직적 정책수단을 지양하는 글로벌 스탠더드에 부합하면서도 산업 부문별 문제를 효과적으로 해결하는 매트릭스 접근이 모색되어야 한다. 또한 지식·혁신을 효과적으로 촉진하는 정책수단이 창의적으로 개발되어야 한다. 서비스 경제화의 진전에 따라 제조-서비스 경쟁력 강화의 선순환과 비경제부문에 대한 시장원리 확산을 위한 정책대응이 강구되어야 한다.

마지막으로 새로운 산업정책의 성공적 집행을 위하여 정책체계의 재정립이 필요하다. 정치·경제적 관점에서 산업정책 주무부처가 자율성과 책임성을 가지고 효과적으로 임무를 수행할 수 있는 집행체계가 정립되어야 한다. 또한 민관의 전략적 협력을 추진하기 위한 유연한 정책과정이 설계되어야 한다. 아울러 사전·사후 정책평가가 수행되고 그 결과가 정책수립에 반영되는 정책 피드백도 강화되어야 한다. 지역균형 발전과 지역초점의 경쟁력 강화를 위하여 산업정책의 분권화와 지역산업정책의 발전도 도모되어야 한다. 이를 정리하면 다음 [그림 2-9]와 같다.



출처 : 전수봉 등(2009), 378쪽 수정인용

[그림 2-9] 새로운 산업정책의 사례

제3장 ●●

문화산업 정책의 전개과정과 평가



제1절

문화산업 정책의 형성과 변천

1. 문화산업 정책의 시작

우리나라 문화산업 정책의 공식적인 시작은 1994년 5월 문화체육부에 문화산업국을 설치하면서부터이다. 이전에도 문화부나 공보부 등에서 영화와 출판정책을 관장하였지만 문화산업이란 별도의 정책단위가 생겨난 것은 이때부터이기 때문이다. 신규 출범한 문화산업국은 문화산업기획과, 영화진흥과, 영상음반과, 출판진흥과 4과로 구성되었다. 이 가운데 영화진흥과와 영상음반과는 예술진흥국으로부터, 출판진흥과는 어문출판국의 도서출판과와 출판자료과의 기능을 통합 이전한 것이었다.

국 단위의 조직이 신규 설치되고 관련 업무를 총괄하는 문화산업기획과가 새로 생겼다는 점에서 정책혁신 또는 비점증적 정책변동 사례로 볼 수 있지만, 영화와 영상, 출판이라는 기존 정책 영역을 그대로 흡수했다는 점에서 정책 승계의 전형적 사례로 볼 수 있다. ‘문화산업’이라는 당시로서는 낯선 용어를 전면에 배치하고, ‘산업육성’과 ‘경쟁력’ 등의 정책 목표를 내세우면서 차별화를 지향하였다.

당시 정부가 문화산업에 관심을 가지게 된 배경은 영화 〈쥬라기공원(Jurassic Park)〉의 흥행과 우루과이라운드(UR) 타결과 무관하지 않은 것으로 알려졌다(문화체육부, 1997, 31쪽). 〈쥬라기공원〉 수준의 기술력을 갖춘 영화를 직접 제작하여 국부 유출을 막는 것이 초기 문화산업 정책이 해결해야 할 당면 과제인 동시에 목표였다. 당시 우리 문화산업의 기반이 매우 열악했음에도 세계화의 열풍 속에서 보호정책이 아닌 개방을 통한 경쟁력 강화 정책을 쓸 수밖에 없었다. 해외 문화산업이 보여준 엄청난 경제적·산업적 가치는 이전 정부와 차별화된 정책을 추구하던 새 정부의 관심을 끌기에 충분했던 것이다(김규찬, 2013).

문화산업 정책의 목표가 경제적·산업적 차원의 진흥으로 설정되고, 그 수단이 정부의 직간접적 재정지원 위주로 추진된 것은 이러한 정책 초기 레짐의 형성과 경로의존에 따른 현상으로 이해할 수 있다.

2. 문화산업 정책 변천⁴⁾

가. 정부 조직

1) 문화체육관광부

문화체육관광부는 1948년 11월 문교부에 설치된 문화국과 공보처 조직을 근간으로 한다. 1961년 설치된 공보부가 1968년 문화공보부로 확대되면서 문화정책의 서막이 열렸고, 1990년 문화부의 설치를 기점으로 본격적인 문화정책이 시행되었다고 볼 수 있다. 각 정권별 문화부 문화산업 정책 조직의 변화를 간략히 정리하면 아래와 같다.

① 김영삼 정부

김영삼 정부가 출범한 1993년 문화부와 체육청소년부가 통합되어 문화체육부로 개편되고, 1차관보, 3실 7국, 12담당관, 34과 체제로 확장되었다(대통령령 제13869호). 이듬해인 1994년 5월 직제개편을 통해 문화산업국이 처음으로 생겨났다. 초기 문화산업국은 문화산업기획과, 영화진흥과, 영상음반과, 출판진흥과의 4과 체제로 시작하였는데, 이 가운데 영화진흥과와 영상음반과는 예술진흥국으로부터, 출판진흥과는 어문출판국의 도서출판과와 출판자료과의 기능을 통합 이전한 것이었다. 1996년부터는 저작권과를 이관받아 문화산업국이 5개과로 운영되었다.

4) 이 부분은 김규찬(2015)을 수정보완함

② 김대중 정부

1998년 김대중 정부 출범과 동시에 문화체육부는 문화관광부로 개편되고, 1차관보, 2실, 6국, 5관, 5담당관, 29과 및 16소속기관의 조직으로 재정비되었다(대통령령 제15722호). 1998년 공보처가 폐지되면서 공보처의 방송 관할권이 문화관광부로 넘어왔다. 이에 공보처 신문방송국에 속했던 신문과, 잡지과, 방송행정과, 방송지원과가 두 개 과로 통합되어 문화산업국에 흡수되었으며, 저작권과는 문화정책과로 이관되었다.

새롭게 정비된 문화관광부 산하 문화산업국은 문화산업총괄과(신설), 출판진흥과, 영화진흥과, 영상음반과, 신문잡지과(신설), 방송광고행정과(신설) 6개로 구성되었다. 1999년 문화산업국은 또 한 번의 직제개편을 통해 문화산업총괄과, 출판신문과, 영상진흥과, 게임음반과, 문화상품과로 재편되었다. 2001년 문화상품과는 문화콘텐츠진흥과로 이름을 바꾸고, 미디어산업국을 분리하여 출판신문과를 그 밑에 두었다. 2002년에는 다시 문화산업국 일원 체제로 돌아와 문화산업정책과, 출판신문과, 방송광고과, 영상진흥과, 게임음반과, 문화콘텐츠진흥과 6과 체제로 재정비되었다. 김대중 정부 당시 문화산업국의 빈번한 직제 개편은 문화산업진흥기본법 제정과 같은 법적 기반을 토대로 장르별 진흥 정책이 자리를 잡아가는 역동적 과정으로 이해할 수 있다.

③ 노무현 정부

2003년 출범한 노무현 정부는 기존 문화관광부 체제를 그대로 이어갔다. 2004년 문화산업국은 문화산업국과 문화미디어국으로 분리 확대되었는데, 당시 기록에 따르면 급변하는 디지털 환경에서 분야별 문화콘텐츠산업을 체계적으로 진흥하기 위한 조치였다. 이에 개편된 문화산업국은 문화산업정책과, 영상산업진흥과, 게임음반산업과, 콘텐츠진흥과로 재편되었고, 문화미디어국은 문화미디어산업진흥과, 방송광고과, 출판산업과로 구성되었다. 그리고 이러한 형태의 양국 체제는 한동안 유지되었다.

2005년에는 교육, 기술개발, 저작권 등 공통의 문제에 일관된 정책 추진이 어렵다는 지적에 따라 문화산업국 내에 저작권과(문화정책국에서 이관)와 문화기술인력과(신설)를 추가로 두었다. 더불어 게임음반산업과는 게임산업과로 독립되고, 음반산업은 애니메이션 등을 관장하던 콘텐츠진흥과로 통합되었다. 이러한 직제 변화는 당시 추진된 장르별 진흥법 체제 개편과 일맥상통한다. 노무현 정부 후기에는 본부제와 팀제가 도입되어 문화산업본부가 출범하고 아래에 문화산업진흥단(문화산업정책팀, 저작권정책팀, 저작권산업팀, 영상산업팀, 게임산업팀, 문화기술인력팀, 콘텐츠진흥팀)과 문화미디어진흥단(미디어정책팀, 방송광고팀, 출판산업팀, 뉴미디어산업팀)을 두는 형태로 변하기도 하였다.

④ 이명박 정부

2008년 이명박 정부가 출범하면서 문화체육관광부는 폐지된 국정홍보처의 기능과 정보통신부의 디지털콘텐츠산업 진흥업무를 이관 받아 조직이 확대 개편되었다. 기존의 문화산업진흥단은 문화콘텐츠산업실과 미디어정책국으로 분리되었고, 문화콘텐츠산업실에는 다시 콘텐츠정책관과 저작권정책관을 두어 2개의 국을 지닌 실단위 조직으로 승격되었다.

이명박 정부는 온라인디지털콘텐츠산업법을 콘텐츠산업진흥법으로 재정비하는 등 기존의 문화산업 정책을 콘텐츠 정책으로 확장시키고, 문화체육관광부로 정책 기능을 일원화시켰다. 이후 지속적인 조직 개편을 통해 콘텐츠정책관은 문화산업정책과와 영상콘텐츠산업과, 게임콘텐츠산업과, 디지털콘텐츠산업과 4과 체제로 정비되고, 저작권정책관은 저작권정책과, 저작권산업과, 저작권보호과 3과 체제로 재편되었다. 한편 미디어정책국은 미디어정책과와 방송영상광고과, 출판인쇄산업과 3과로 편성되었다.

⑤ 박근혜 정부

2013년 박근혜 정부가 출범하면서 문화체육관광부의 디지털콘텐츠

진흥업무 일부는 새로 생긴 미래창조과학부로 이관되었다. 이에 콘텐츠 정책관 내 디지털콘텐츠산업과가 사라지고 대중문화산업과가 설치되었다. 그리고 2014년 10월 또 한 번의 직제개편을 통해 1,2차관 소속으로 이원화되었던 콘텐츠, 저작권, 미디어 업무를 1차관 소속 문화콘텐츠산업실로 일원화하였다. 문화콘텐츠산업실은 콘텐츠정책관(문화산업정책과, 영상콘텐츠산업과, 게임콘텐츠산업과, 대중문화산업과), 저작권정책관(저작권정책과, 저작권산업과, 저작권보호과), 미디어정책관(미디어정책과, 방송영상광고과, 출판인쇄산업과)의 3관 10과 체제로 재편되어 정권 후기까지 유지되었다.

⑥ 문재인 정부

2017년 5월 문재인 정부가 출범하면서 문화체육관광부 차원의 특별한 변화는 없었지만 내부 직제개편이 진행되었다. 문화산업 정책조직에서 가장 큰 변화는 문화콘텐츠산업실이 사라지고 국 단위 조직으로 재편된 것이었다. 저작권국에는 문화통상협력과가 설치되었고 미디어정책국 출판인쇄산업과는 출판인쇄독서진흥과로 이름을 바꾸었다. 콘텐츠정책국 차원의 변화는 2017년 9월 기준 없었다. 이전 정부의 탄핵으로 새정부가 조기출범한데 따른 정책혼동을 막기 위해 최소한의 정부조직 개편 결과로 이해할 수 있다.

2) 기타 부처

대부분의 문화산업 정책은 문화체육관광부가 주관하지만 일부 분야는 타 부처와 연계하여 추진되기도 한다. 문화산업의 주요 분야인 방송산업의 경우 독립제작사 중심의 방송콘텐츠는 문화체육관광부가 담당하지만, 지상파방송 중심의 플랫폼은 방송통신위원회, IPTV 등 뉴미디어 중심의 플랫폼은 과학기술정보통신부가 관장하고 있다. 그밖에 문화재 관련 정책은 문화재청이 주관하며 디자인, 패션 등 서비스업이나 제조업과의 연계성이 강한 분야는 산업통상자원부에서도 관련 정책을 수행한다.

나. 재정

1) 예산 및 기금

① 자원 구조

1994년 문화산업국 설치 당시 문화체육부 예산은 일반회계로만 운영되었다. 2017년 현재 문화체육관광부 재정은 일반회계와 2개의 특별회계(광역지역발전특별회계, 아시아문화중심도시조성특별회계), 6개의 기금(문화예술진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금)으로 확대되었다. 콘텐츠정책국 재정은 일반회계와 광역지역발전특별회계, 영화발전기금으로 구성된다.

문화산업 정책과 직접적으로 관련되는 영화발전기금은 2007년 영화 및 비디오물 진흥에 관한 법률에 근거한 것으로, 1997년 설치된 영화진흥금고에 정부 출연금을 더해 조성되었다. 영화발전기금의 관리와 사업추진은 영화진흥위원회에서 담당하는데, 각종 투·융자 사업 수입, 펀드투자 등을 통한 기금예탁 수입, 영화관입장권 부과금(극장관람료의 3%) 등을 통해 마련된 재원으로 각종 경상사업 및 재정사업을 시행한다.

문화산업 재정 역사에서 빼놓을 수 없는 것이 문화산업진흥기금이다. 문화산업진흥기금은 1999년 문화산업진흥기본법에 근거하여 설치되었다가 2007년 폐지되었다. 당시 문화산업진흥기금은 문화산업 분야의 기획 및 창작력 강화와 문화상품 유통구조의 개선, 제작 인프라 현대화 등을 위해 2004년까지 2,744억원이 조성되었다. 그러나 문화산업의 영세한 기업환경과 어려운 시장여건 등으로 투자조합의 수익률이 좋지 못하였고 이후 추가 기금출연 없이 유지되다가 2007년 기금운용평가에서 폐지가 결정되었다. 이후 문화산업진흥기금은 모태펀드 문화계정으로 이관되어 운용되고 있다.

② 예산 추이

1994년 문화산업국 설치 당시 배정 예산은 54억원으로 문화부 예산의 1.8%에 그쳤다. 그러나 2015년 문화콘텐츠산업실(미디어정책국 포함) 예산은 5,007억원⁵⁾으로 일반회계 기준 문화부 예산의 약 20%를 차지하였다. 20여년 간 단순 예산액 기준으로는 약 93배, 문화부 내 예산 비중으로는 약 11배 증가한 수치이다. 정부 예산 총액은 20년간 약 5~6배 증가한 것에 비하면 압도적인 증가세이다.

〈표 3-1〉 문화산업 예산 추이(1994~2015)

(단위: 십억원, %)

연도	정부예산 총액 (A)	문화부		문화콘텐츠산업실(미디어국 포함)		
		예산(B)	비율(B/A)	예산(C)	비율(C/B)	비율(C/A)
1994	47,626.2	301.2	0.63	5.4	1.8	0.01
1995	56,717.3	383.8	0.38	15.2	4.0	0.03
1996	62,962.6	459.1	0.73	18.9	4.1	0.03
1997	71,400.0	653.1	0.91	13.2	2.1	0.02
1998	80,762.9	757.4	0.94	16.8	2.2	0.02
1999	88,485.0	856.3	0.97	100.0	11.7	0.11
2000	94,919.9	1,170.7	1.23	178.7	15.3	0.19
2001	106,096.3	1,243.1	1.17	147.4	11.9	0.14
2002	116,119.8	1,398.5	1.20	195.8	14.0	0.17
2003	115,132.3	1,486.4	1.29	189.0	12.7	0.16
2004	120,139.4	1,567.5	1.30	172.5	11.0	0.14
2005	135,215.6	1,585.6	1.17	191.1	12.1	0.14
2006	146,962.5	1,738.5	1.18	225.3	13.4	0.15
2007	156,517.7	1,425.0	0.91	197.7	13.9	0.13
2008	174,985.2	1,513.6	0.86	206.6	13.6	0.12
2009	196,871.2	1,735.0	0.88	298.4	17.2	0.15
2010	201,283.4	1,876.2	0.93	339.7	18.0	0.17
2011	209,930.2	1,960.3	0.93	362.7	18.5	0.17
2012	223,138.3	2,093.3	0.94	398.6	18.0	0.18
2013	236,225.3	2,287.6	0.97	410.5	18.0	0.17
2014	247,203.2	2,320.8	0.93	393.2	17.0	0.16
2015	258,585.6	2,554.6	0.99	500.7	19.6	0.19

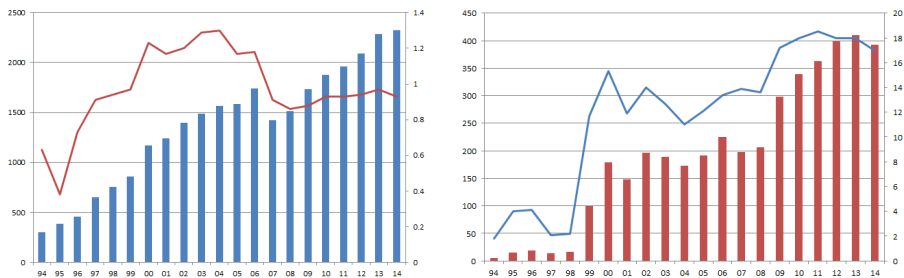
* 정부예산총액(A)은 각 연도 나라살림(기획재정부)의 일반회계 예산금액

** 2015년 문화체육관광부 예산(B)은 일반회계와 특별회계 금액을 합한 것이며 기금은 제외함

출처 : 문화체육관광부(2016), 2015 콘텐츠산업백서, 35쪽 수정 인용

5) 기금지출액까지 포함하면 문화콘텐츠산업실 재정은 5,185억에 이릅니다

문화부 예산은 2007년을 제외하고 지속 증가하였으며, 2000~2006년 기간 동안 정부회계 기준으로 1%를 상회하였다. 예산 비중은 문화부 직제와 기능, 예산구조 변화에 따른 것도 있어 단순 비교는 어렵지만, 최근까지 1% 수준에서 유지되고 있다. 문화산업 예산은 1999년에 비약적으로 성장하였으며, 2009년 디지털콘텐츠 업무까지 흡수하면서 다시 한번 큰 폭으로 증가하여 최근까지 문화부 예산의 20% 수준, 전체 예산의 0.15~0.18% 수준을 유지하고 있다.



[그림 3-1] 문화부 예산과 전체 예산 대비 비율(좌), 콘텐츠산업 예산과 문화부 예산 대비 비율(우)

2) 모태펀드

모태펀드(fund of funds)는 기업에 투자하는 개별 투자펀드에 출자하는 펀드를 말한다. 이는 직접적인 투자위험은 줄이고 정부가 간접적으로 해당 산업을 지원하는 효과가 있다. 2007년 폐지된 문화산업진흥기금은 한국벤처투자가 운영 중인 모태펀드로 이관되었으며, 문화부는 문화계정과 영화계정 두 곳의 출자를 통해 각종 정책을 추진해왔다. 예산이나 기금 처럼 직접 지출이 가능한 재원은 아니지만 모태펀드는 수년간 콘텐츠산업 진흥의 중요한 수단으로 기능해왔다.

2016년 말 기준 모태펀드 문화계정은 5,021억원(아시아문화중심도시 특별회계 30억원 포함), 영화계정 620억원의 출자가 이루어졌으며, 매년 일반회계나 영화발전기금에서 꾸준한 출자되었다. 2017년 모태펀드 문화계정 운용계획에 따르면, 2006년부터 2016년까지 총 74개의 투자조합을

통해 16,202억원이 결성되었는데, 문화계정은 67개 조합에 15,172억원 이, 영화계정은 7개 조합에 1,030억원이 조성되었다. 이에 따라 2016년까지 총 1,663개 기업 또는 프로젝트에 1조 8,681억원이 투자되었다. 분야별로는 영화가 54%로 가장 높았고 공연 12%, 게임 11% 순으로 투자되었다. 2016년 문화계정 총 투자액에서 3년 이하 초기 기업에 47%가 투자되어 모태펀드 내에서 상대적으로 초기기업에 투자는 비율이 높았다.

〈표 3-2〉 모태펀드 계정별 출자액

(단위: 억원, %)

계정	출자액		출자금 납입 내역										
	금액	비율	~07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	합계
문화계정	5,120	20.9	1,500	-	1,200	-	520	400	300	200	541	360	5,021
중진계정	11,101	49.8	3,701	800	2,850	1,000	255	25	325	625	1,520	1,000	12,101
엔젤계정	2,090	9.4	-	-	-	-	90	700	500	300	500	-	2,090
특허계정	1,600	7.2	1,100	-	330	-	-	-	-	-	170	-	1,600
미래계정	1,100	4.9	-	-	-	100	-	-	-	500	500	370	1,470
보건계정	800	3.6	-	-	-	-	-	-	200	300	300	-	800
지방계정	100	0.4	-	-	-	-	-	-	-	100	-	-	100
관광계정	130	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100	230
스포츠계정	200	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100	300
영화계정	520	2.3	-	-	-	110	60	50	100	100	100	100	620
합계	22,302	100	6,301	800	4,380	1,210	925	1,175	1,425	2,125	3,961	2,030	24,332

출처 : 문화체육관광부(2017)



출처 : 문화체육관광부(2017)

[그림 3-2] 모태펀드 문화계정 투자금액 및 장르별 투자 비율

다. 법률

1) 개요 및 연혁

문화산업 법령은 문화산업 정책을 함께 관장하는 정보통신과학기술부나 방송통신위원회 소관 법령까지 확대될 수 있다. 직제 기준으로 문화산업 법령을 문화체육관광부 콘텐츠정책국, 저작권국, 미디어정책국 소관 법률로 한정한다면 2017년 9월 기준 18개 법률이 존재한다.

〈표 3-3〉 문화체육관광부 내 콘텐츠산업 관련 직제와 소관 법률

국	과	소관법률
콘텐츠정책국 (9개)	문화산업정책과	문화산업진흥기본법
		콘텐츠산업진흥법
	영상콘텐츠산업과	영상진흥기본법
		영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률
	게임콘텐츠산업과	게임산업진흥에 관한 법률
		이스포츠(전자스포츠) 진흥에 관한 법률
	대중문화산업과	음악산업진흥에 관한 법률
		만화진흥에관한법률
		대중문화예술산업발전법
저작권국 (1개)	저작권정책과 저작권산업과 저작권보호과	저작권법
미디어정책국 (8개)	미디어정책과	신문 등의 진흥에 관한 법률
		지역신문발전지원 특별법
		잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률
		뉴스통신진흥에 관한 법률
		언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률
	방송영상광고과	-
	출판인쇄산업과	출판문화산업진흥법
		인쇄문화산업진흥법
		독서문화진흥법

문화산업 분야에서 가장 오래되고 큰 법률은 저작권법이다. 저작권법은 1957년 제정 이후 2017년 3월까지 총 28차의 개정을 거쳤으며 총 142조로 구성된 방대한 법이다. 가장 최근에 제정된 법률로는 2014년에 제정된 대중문화예술산업발전법이 있다.

콘텐츠정책국 소관 법률은 문화산업/콘텐츠산업의 진흥에 관한 기본법과 장르별 개별법으로 크게 나눌 수 있다. 기본법으로는 <영상진흥기본법>이 가장 먼저 제정되었고, 이후 <문화산업진흥기본법> 및 <콘텐츠산업진흥법>이 제정되었다. 문화산업 장르 가운데 개별 진흥법이 있는 경우는 영화 및 비디오, 게임, 음악, 만화, 이스포츠(전자스포츠) 산업이다.

문화산업 관련 법률은 산업화가 이루어지고 경제적·정책적으로 주목받기 시작한 순서에 따라 제정된 경향이 강하다. 문화산업은 상품으로서의 문화생산, 즉 자본의 필요성, 대량 재생산 기술의 사용, 시장성 및 상품화, 자본주의적 노동을 특징으로 한다(박성호, 2012, 25쪽). 따라서 산업화 및 대중화가 가장 빨리 이루어진 영화산업에 관한 법률이 가장 먼저 제정되었다. <영화법>이 1962. 1. 20. 제정됨으로써 문화산업 관련 법률이 태동하였고, 이후 <영상진흥기본법>이 1995. 1. 5. 제정되어 기본법이 등장하였다.

2000년대 중반까지 개별 진흥법은 크게 영화와 음반·비디오물·게임물의 두 그룹으로 나뉘어 있었고, 2006. 4. 28. 영화 및 비디오물, 게임, 음악의 세 그룹으로 분화하 각 산업에 대한 진흥법이 정비되었다. 2012년에 만화진흥에 관한 법률 이스포츠(전자스포츠) 진흥에 관한 법률이 제정되었으며, 2014년 대중문화예술산업발전법이 제정되었다.

2) 기본법

① 영상진흥기본법

문화산업 분야 최초 기본법인 영상진흥기본법은 1995. 1. 5. 제정되었

고 2007. 12. 21. 일부개정을 거쳐 현재까지 이어지고 있다. 이 법의 목적은 영상문화의 창달과 영상산업의 진흥을 위한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 국민의 문화생활을 향상시키고 영상산업의 경쟁력을 강화하는데 이바지하는 것이다(제1조). 주요 내용으로는 영상물 창작의 자유 보장, 영상물 창작 및 제작의 진흥, 영상전문인력 양성에 필요한 시책 수립·시행, 영상 관련 진흥재원의 운용방안 강구, 이밖에도 정부는 영상문화와 영상산업의 진흥을 위하여 외국 및 국제기구 등과 정보 교류 및 기술협력을 지원, 영상자료의 보존·관리 등이 있다.

② 문화산업진흥기본법

문화산업진흥기본법은 문화산업 분야 대표 기본법으로 1999. 2. 8. 제정되었다. 2002. 1. 26. 전부개정된 바 있으며, 2014년까지 타법 개정을 포함하여 총 31번의 개정이 이루어졌다. 이 법의 목적은 문화산업의 지원 및 육성에 필요한 사항을 정하여 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지하는 것이다(제1조). 주요내용으로는 문화산업 진흥에 관한 중·장기 기본계획 수립 및 창업, 제작, 유통 활성화를 위한 지원, 한국(문화)콘텐츠진흥원의 설립 및 문화산업전문회사에 대한 사항을 규정하고 있다. 제정당시에는 문화산업진흥기금 설치에 관한 조항이 있었으나 제21차 일부개정(2009.2.6., 법률 제9424호)으로 삭제되었다.

③ 콘텐츠산업진흥법

산업 영역의 확장과 콘텐츠 유통을 위한 기본법적 성격의 콘텐츠산업진흥법은 2002. 1. 14. 제정된 온라인디지털콘텐츠산업발전법을 모체로 한다. 2010. 6. 10. 전부개정을 통해 콘텐츠산업진흥법으로 명칭을 변경하였으며 2014년까지 타법개정 포함 5차례 개정이 이루어졌다. 이 법의 목적은 콘텐츠산업의 진흥에 필요한 사항을 정함으로써 콘텐츠산업의 기반을 조성하고 그 경쟁력을 강화하여 국민생활의 향상과 국민경제의 전진

한 발전에 이바지하는 것이며(제1조), 주요내용으로는 콘텐츠산업 진흥을 위한 기본계획 수립 및 콘텐츠산업진흥위원회의 설립, 동 산업의 발전을 위한 자원 확보의 근거를 마련하고, 나아가 콘텐츠제작의 활성화 및 콘텐츠산업의 기반조성, 유통의 합리화를 위한 정책적 지원 사항, 이용자의 권익보호 및 분쟁조정에 대한 사항 등이 있다.

3) 장르별 진흥법(콘텐츠정책국 소관)

① 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률

영화 분야 법률은 1962. 1. 20. 제정된 영화법으로 거슬러 올라간다. 1991. 6. 9. 음반 및 비디오물에 관한 법률이 제정되었고, 1995. 12. 30. 영화진흥법이 제정되면서 기존 영화법은 폐지되었다. 1999. 5. 9. 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률이 제정되고, 기존 음반 및 비디오물에 관한 법률은 폐지되었다. 2006. 4. 28. 기존 영화진흥법, 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률이 모두 폐지되고, 현재와 같은 영화 및 비디오물 진흥에 관한 법률이 제정되었다. 2017년 기준 타법 개정을 포함해 22차례 개정이 이루어졌다.

이 법은 영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고 영상산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 향상과 민족문화의 창달에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 주요내용으로는 영화진흥위원회 및 영상물등급위원회, 한국영상자료원의 설치, 영화 및 비디오물의 등급분류, 영화발전기금의 법적 근거가 마련되어 있고, 등급분류 및 유통과 관련한 제규정을 위반한 사업자에 대한 행정조치 및 행정벌에 대한 규정을 두고 있다.

② 게임산업진흥에 관한 법률

게임 분야 법률은 1999. 5. 9. 제정된 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률로 시작한다. 2006. 4. 28. 게임산업진흥에 관한 법률이 제정되어 독립하였고, 기존의 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률은 폐지되

었다. 2014년 기준 타법 개정 포럼 15차례 개정이 이루어졌다. 이 법은 게임산업의 기반을 조성하고 게임물의 이용에 관한 사항을 정하여 게임산업의 진흥 및 국민의 건전한 게임문화를 확립함으로써 국민경제의 발전과 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 주요 내용으로는 게임산업 진흥을 위한 창업지원, 인력양성, 기술개발, 표준화 등에 대한 사항, 게임문화의 진흥을 위한 과몰입 예방 및 중독 예방조치, 이용교육 지원 등에 관한 사항, 게임물관리위원회의 설치 및 등급분류, 게임제작업 또는 게임배급업의 신고에 관한 사항을 두고 있다.

③ 음악산업진흥에 관한 법률

음악 분야 법률은 1991. 6. 9. 음반 및 비디오물에 관한 법률 제정으로 출발한다. 1999. 5. 9. 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률이 제정되면서 기존 법은 폐지되었으며, 2006. 4. 28. 음악산업진흥에 관한 법률로 독립되어 나오면서 기존 법률이 폐지되었다. 2014년 기준 타법 개정 포함 7차례 개정이 이루어졌다. 이 법은 음악산업의 진흥에 필요한 사항을 정하여 관련 산업의 발전을 촉진함으로써 국민의 문화적 삶의 질을 높이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 주요내용으로 음악산업의 진흥을 위한 창업지원, 인력양성, 기술개발, 표준화 등에 대한 사항, 음반·음악영상물제작업 또는 배급업의 신고·등록에 관한 사항, 노래 연습장업자의 교육 및 등록, 준수사항, 이에 대한 행정조치 및 처벌의 근거를 두고 있다.

④ 만화진흥에 관한 법률

만화 분야 법률은 2012. 2. 17. 제정되었다. 만화진흥에 관한 법률은 만화 창작 및 만화산업 진흥에 관하여 필요한 사항을 정하여 만화 창작을 활성화하고 만화산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 만화창작자 및 만화사업자들의 권리를 보호할 법적·제도적 장치를 마련하기 위해 제

안되었고, 주요 내용으로 만화 창작 및 만화산업의 진흥을 위해 만화가 및 전문인력의 양성, 만화가의 지적재산권 보호를 위한 유통질서의 확립, 공동제작만화의 한국만화인정 등에 관한 사항을 두고 있다.

⑤ 이스포츠(전자스포츠) 진흥에 관한 법률

게임에서 진화한 이스포츠 진흥법은 2012. 2. 17. 제정되었다. 이 법은 이스포츠의 진흥에 필요한 사항을 규정함으로써 이스포츠의 문화와 산업의 기반조성 및 경쟁력 강화를 도모하고 이스포츠를 통하여 국민의 여가선용 기회 확대와 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 이스포츠가 성장잠재력이 큰 고부가가치 문화산업이라는 인식 하에 이를 지원할 수 있는 법적·제도적 근거를 마련코자 입안되었으며, 이스포츠의 정의 및 이스포츠진흥자문위원회의 설치, 전문인력 양성, 이스포츠대회의 육성, 이스포츠종목선정 기관 및 이스포츠산업지원센터의 지정에 관한 사항을 규정하고 있다.

⑥ 대중문화예술산업발전법

대중문화예술산업의 기반을 조성하고 관련 사업자, 대중문화예술인 등에 관한 사항을 정함으로써 건전한 대중문화를 확립하고 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함(제1조)을 목적으로 하는 대중문화예술산업발전법은 2014. 1. 28. 제정되었다. 이 법은 우리나라 대중문화예술산업이 급격한 양적 성장은 이루었으나, 대중문화예술인 전속계약 문제, 청소년 대중문화예술인 인권 문제, 불공정 거래 문제 등이 상존하고 있어 공정한 영업질서를 확립하지 못하고 있다는 판단에 근거한다. 주요 내용으로는 공정한 영업질서의 조성을 위한 표준계약서와 지원센터, 실태조사를 추진하고 청소년 대중문화예술인을 보호하기 위한 각종 방안과 대중문화예술기획업의 등록제 시행 등이다.

제2절

문화산업 정책의 목표

1. 법률에 나타난 정책 목표

모든 법률 제1조는 해당 법령이 추구하는 목적을 명시한다. 문화산업 분야 대표 기본법인 문화산업진흥기본법 제1조는 “문화산업의 지원 및 육성에 필요한 사항을 정하여 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 되어 있다. 여기서 “국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함”이 문화산업진흥기본법이 추구하는 목적인 셈이다.

비슷한 성격의 콘텐츠산업진흥법 제1조도 “콘텐츠산업의 기반을 조성하고 그 경쟁력을 강화하여 국민생활의 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 특히 제3조에서는 법률의 기본이념을 제시하였는데, 그 내용은 첫째 “콘텐츠제작자의 창의성이 충분히 발휘되고, 콘텐츠에 관한 지식재산권이 국내외에서 보호될 수 있도록 할 것”, 둘째 “콘텐츠의 원활한 유통을 통하여 이용자로 하여금 폭넓은 문화를 향유할 수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키고 복지를 증진시킬 수 있도록 할 것”, 셋째 “다양한 콘텐츠 관련 사업을 창출하고, 이를 효율화·고도화함으로써 국제경쟁력을 강화하여 콘텐츠산업의 지속적인 발전이 이루어질 수 있도록 할 것”이다.

1995년 제정된 영상진흥기본법 제1조에서도 “영상문화의 창당과 영상산업의 진흥”을 위한 기본사항을 정하여 “국민 문화생활 향상”과 “영상산업 경쟁력 강화”를 목적으로 제시하고 있다. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제1조에는 “영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고 영상문화 및 영상산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 향상과 민족문화의 창달에 이바지함”을 목적으로 하였다. 게임, 음악, 만화 등 장르별 진흥법

에 나타난 법률의 목적도 대체로 이와 유사하다. 정리하면 아래 <표 3-4>와 같은데 공통적으로 경제, 산업이라는 단어와 문화, 생활, 삶의 질과 같은 단어가 등장한다. 따라서 문화산업 관련 법률에 나타난 정책 목표는 경제적 목표와 사회문화적 목표로 크게 나눌 수 있다. 이는 문화와 산업의 결합이라는 문화산업 고유의 속성을 반영한 것이다.

<표 3-4> 문화산업 분야 법률에 나타난 정책 목표

구분	경제적 목표	사회문화적 목표
문화산업진흥기본법	국민경제의 발전	국민의 문화적 삶의 질 향상
콘텐츠산업진흥법	국민경제의 건전한 발전	국민생활의 향상
영상진흥기본법	영상산업 경쟁력 강화	국민 문화생활 향상
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	영상산업 진흥 촉진	국민의 문화생활 향상 민족문화의 창달
게임산업진흥에 관한 법률	국민경제 발전	국민의 문화적 삶의 질 향상
음악산업진흥에 관한 법률	국민경제 발전	국민의 문화적 삶의 질 향상
만화진흥에관한법률	국민경제 발전	국민의 문화생활 향상
이스포츠허브(전자스포츠) 진흥에 관한 법률	산업기반조성 및 경쟁력 강화 국민경제의 건전한 발전	국민의 여가선용 기회 확대

출처 : 김규찬(2015), 274쪽 수정인용

2. 중장기 기본계획에 나타난 정책 목표

정부 정책과 제도는 법률에 근거한다. 하지만 법률은 정책의 거시적인 목표와 방향성을 제시할 뿐 구체적인 방법론은 행정 부처에 일임하는 형식을 취한다. 법률과 실제 정책의 간극을 매우는 것이 바로 중장기 기본계획인데, 산업 진흥을 목표로 하는 상당수의 법률에서 이러한 기본계획을 3년 또는 5년 주기로 수립토록 하고 있다. 문화산업 분야도 여러 법률에 문화산업 전반 혹은 장르별 중장기 기본계획 수립이 명시되어 있다.

가. 문화산업 기본계획

정부의 문화산업 정책이 공식화되기 이전인 1990년 6월에 나온 ‘문화발전 10개년 계획’을 보면 문화산업 진흥이 추진방향 중 하나로 설정되어 있다. 해당 정책의 목표가 문화창조력 제고라는 사실이 흥미로운데, 당시로서는 문화산업의 경제적 가치에 대한 인식이 약했기 때문이기도 하겠으나 전통문화를 산업화하는 정책이 창조성을 제고하는 방안으로 인식했던 것은 의미가 있다. 1993년 ‘신한국 문화창조 5개년 계획’에서도 문화산업 진흥은 문화산업 개발과 기업문화 활성화 지원이라는 정책 기조를 내세우고 있다. 이후 문화산업국의 출범과 함께 문화산업 정책의 다양한 목표와 비전이 제시되었다. 법률에 나타난 정책 목표 따라 문화산업의 경제적 목표와 사회문화적 목표에 따라 구분해보면 아래 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 문화산업 중장기 기본계획에 나타난 정책 목표

구분	경제적 목표	사회문화적 목표
문화발전 10개년 계획(1990)	—	문화창조력 제고
신한국 문화창조 5개년 계획(1993)	문화산업 개발	기업문화 활성화
문화비전 2000 (1997)	문화산업 육성	산업의 문화화
문화산업발전 5개년 계획(1999)	산업기반구축, 국제경쟁력 강화, 국가기간산업화	—
문화산업비전21 (2000)	적극적이고 공세적인 문화산업 육성 민간부문의 경쟁력 강화와 투자환경 조성	독창적이고 세계적인 문화상품 개발
문화강국(C-KOREA) 2010 비전 (2005)	국제수준의 문화산업 시장 육성 문화산업 유통구조의 혁신 저작권산업 활성화	한류세계화
제1차 콘텐츠산업 진흥계획(2011)	13년 세계 7대 강국 ⇒ 15년 5대 강국 1. 시장규모(100조원/120조원) 2. 수출규모(52억불/75억불) 3. 고용규모(58만명/63만명)	—
제2차 콘텐츠산업 진흥계획(2014)	창조경제 견인 ⇒ 국민소득 3만불 1. 시장규모(112조원) 2. 수출규모(85억불) 3. 고용규모(66만명)	—

1997년 발표된 ‘문화산업 비전 2000’에서는 문화산업 육성과 산업의 문화화를 목표로 하였다. 이어 1999년 발표된 ‘문화산업발전 5개년 계획’은 산업기반구축, 국제경쟁력 강화, 국가기간산업화라는 경제적 목표를 주로 제시하였다. 2000년에 나온 ‘문화산업비전21’은 적극적이고 공세적인 문화산업 육성과 민간부문의 경쟁력 강화와 투자환경 조성이라는 경제적 목표와 함께 독창적이고 세계적인 문화상품 개발이라는 사회문화적 목표도 내걸었다. 또한 2005년 발표된 ‘문화강국 2010 비전’에서는 국제수준의 문화산업 시장 육성, 문화산업 유통구조의 혁신, 저작권산업 활성화라는 경제적 목표를 주로 내세우고 한류세계화라는 사회문화적 목표도 더불어 제시하였다.

2010년 이후 콘텐츠산업진흥법에 따른 콘텐츠산업진흥계획이 두 차례 발표되었다. 2011년 제1차 계획에서는 2013년 문화산업 세계 7대 강국을 넘어 2015년 세계 5대 강국으로 도약하려는 목표를 세웠다. 이에 따라 우리 문화산업 시장규모는 2013년 100조원에서 2015년 120조원으로 확대되고, 수출규모는 2013년 52억불, 2015년 75억을 달성하며, 고용규모는 2013년 58만명에서 2015년 63만명으로 증가를 목표치로 세웠다. 그로부터 3년 후인 2014년에 발표된 제2차 계획도 동일한 형식의 목표를 제시하였다. 문화산업이 창조경제를 견인하여 국민소득 3만불 시대를 조기에 견인한다는 목표 아래 2016년까지 시장규모 112조원, 수출규모 85억불, 고용규모 66만명을 제시하였다. 모두 경제적 목표만이 제시된 셈이다.

사실 콘텐츠산업진흥계획에서는 콘텐츠의 가치를 ‘미래산업’, ‘일자리 창출’, ‘부가가치 창출’, ‘국가브랜드 가치 제고’, ‘삶의 질 향상에 기여’ 다섯가지로 제시하였다. 국민 삶의 질 향상을 위해서는 여가 활용도 제고와 즐거운 경험의 확대가 중요하며 이를 위해 콘텐츠 서비스의 활성화가 필요하다고 명시하고는 있으나, 삶의 질 향상을 위한 구체적인 전략과 과제는 나타나 있지 않다. 5개의 전략과 17개의 추진과제에는 문화 향유 또는 삶의 질 향상과 관련된 내용이 직접 드러나지 않는다<표 3-6>.

〈표 3-6〉 제2차 콘텐츠산업 진흥계획(2014~2016)

비전	콘텐츠산업으로 창조경제 견인, 국민소득 3만불 시대 실현			
목표	창조경제 견인 ⇒ 국민소득 3만불	2014년	2015년	2016년
	1. 시장규모	98조원	105조원	112조원
	2. 수출규모	58억불	64억불	85억불
	3. 고용규모	62만명	64만명	66만명
추진 전략	5대 추진전략	17대 중점과제		
	1. 투융자·기술 기반 조성	1-1. 투융자 자원 확충 1-2. 콘텐츠와 ICT가 융합된 신시장 개척 1-3. 창조경제 시대에 부응하는 제도 개선 1-4. 지역 콘텐츠 산업 육성		
	2. 콘텐츠 창업·창직 활성화와 창의인재 양성	2-1. 콘텐츠 융합과 창조의 공간 확충 2-2. 콘텐츠 창업·창직 활성화 2-3. 다양한 창의인재 양성과 지속가능한 경력개발		
	3. 글로벌시장 진출 확대	3-1. 콘텐츠 융합과 창조의 공간 확충 3-2. 해외진출 지원기반 구축 3-3. 쌍방향 교류 협력 확대		
	4. 건강한 생태계 조성 및 이용 촉진	4-1. 동반성장 기반 조성 및 공정거래 제고 4-2. 저작물 관리 기반 강화와 이용 촉진 4-3. 자유로운 콘텐츠 이용환경 조성 및 기반 마련		
	5. 분야별 콘텐츠의 경쟁력 강화 및 육성 협력체계 구축	5-1. 선도콘텐츠 경쟁력 강화 5-2. 유망콘텐츠 산업 육성 5-3. 디지털 융합 콘텐츠 시장 확대 5-4. 콘텐츠산업 육성 협력체계 구축		

나. 장르별 기본계획

경제적 목표를 우선하는 중장기 계획은 장르별 기본계획에도 다르지 않게 나타난다(표 3-7). 문화기술 분야에서 두 차례 발표된 기본계획의 목표는 기술수준과 사업화, 매출, 고용창출 등의 목표치를 제시하였다. 다만 제2차 문화기술 기본계획에서는 창의적 문화기술로 문화융성을 실현하여 문화여가행복지수를 2017년까지 30% 향상시키겠다는 사회문화적 목표를 제시하였다. 2000년 발표된 영화산업진흥종합계획에서는 상업영화 제작편수와 한국영화 시장점유율, 관객수, 매출액, 수출액 등의

경제적 목표치가 제시된 한편, 예술영화 등의 제작 및 미디어센터 운영 같은 사회문화적 목표도 제시되었다.

〈표 3-7〉 문화산업 장르별 기본계획에 나타난 정책 목표

분야	구분	경제적 목표	사회문화적 목표
문화기술	문화기술(CT) R&D 기본계획(2008)	12년 기술수준 90%이상, 사업화 성공률 40%, CT 6대 전략분야 매출 54조원, 글로벌 콘텐츠 10개, 고용창출효과 45만명(11만)	-
	제2차 문화기술 R&D 기본계획 (2013)	문화기술 역량강화(선진국 대비 기술수준 72.5%→85%) 문화기술 활용성 제고(기술사업화 1.1→1.3건/억원)	창의적 문화기술로 문화융성 실현(문화여가행복지수 '13년 대비 '17년 30% 향상)
영화	영화산업진흥 종합계획 (2000)	2004년까지 메이저 제작 상업영화 100편 이상 제작, 한국영화 시장점유율 50%, 총 관객 8,399만명, 총 매출 5,548억원, 한국영화 해외 수출 5천만 달러, 한국영화 방송편성비율 정착, 방송사의 영화제작 참여, 인터넷 등 뉴미디어 분야에서의 한국영화 적극 활용, 고용창출	2004년까지 예술영화 및 독립프로덕션 제작 장편영화 50편 이상 단편영화 1천여편 제작(1999년 대비 250% 증가), 학교·지역 사회에 기반을 둔 다수의 미디어센터 운영
게임 이스포츠	게임산업 진흥 중장기계획(2003)	2007년 목표: 시장규모(3.4조원→10조원), 생산규모(1.2조원→6조원), 고용인력(3만명→10만명), 해외수출(1.5억불→10억불), 세계 시장 점유율(1.7%→5%), 세계 10위 이내 게임 개발사 성장 환경 조성	-
	게임산업진흥 중장기계획(2008)	2012년 목표: 시장규모(5조원→10조원), 생산규모(3조원→6조원), 고용인력(3만명→10만명), 해외수출(8억불→36억불)	-
	게임산업진흥 중장기계획(2014)	글로벌클래스 기업 육성(5,000억원 매출 10개, 1,000억원 매출 10개 육성), 2015년 대비 2019년 목표: 시장규모(10조원→13조원), 수출규모(28억불→40억불), 고용규모(10만명→12만명)	-
	이스포츠 진흥 중장기계획(2014)	2015년 대비 2019년 목표: 이스포츠 누적 프로 팀 수(14개→30개), 공식 경기장 활용 이스포츠 경기 수(400회→500회), 아마추어 대회 참가자 수(7만명→10만명), eSF 회원국 수(44개국→55개국)	-

분야	구분	경제적 목표	사회문화적 목표
음악	음악산업 진흥 5개년계획(2003)	2007년 음반산업 매출 1.6조원, 세계 7위권 내 진입	—
	음악산업진흥 중기 계획(2009)	세계 음악시장 10위권 진입(신한류 재점화, 글로벌 신시장 개척, 대중음악 위상 강화, 선순 환 산업체계 확립)	—
만화	만화산업 진흥 5개년계획(2003)	2007년 목표: 만화소비시장 1조원 규모 확대, 만화제작시장 3,000억원 달성, 국산만화 시장 점유율 70% 달성, 전체시장규모 대비 수출매 출 10% 달성, 판매시장 비율 60% 이상 확보	—
	만화산업 진흥 중장 기계획(2008)	2013년 목표: 만화판매시장 및 부가치 확대 (매출 2조원), 선순환구조와 뉴미디어 만화시 장 구조 확립(온라인 만화시장 2,300억원), 만 화독자 다변화 및 글로벌 시장 개척(수출 2,000 만 달러)	—
	만화산업 육성 중장 기계획(2014)	2018년 목표: 창조적인 만화(만화산업 매출 액 1조원), 공정한 만화산업(불법복제 만화 침 해규모 매출 대비 불법시장 5% 미만으로 축소), 한류콘텐츠 만화(해외 수출액 1억 달러)	—

게임(이스포츠 포함)과 음악, 만화 분야에서 그간 공표된 중장기 기본 계획은 경제적 목표를 선명히 제시해왔다. 대부분 문화산업의 기본 경제 지표인 매출액, 수출액, 고용규모에 대한 내용들이다. 글로벌 시장을 염두에 둔 경우 세계 시장 내 순위도 목표치로 내세웠다.

3. 연간 계획에 나타난 정책 목표

가. 연간 업무계획

정책 목표는 정부 부처가 매년 발표하는 연간 업무계획에도 나타난다. 법률과 기본계획 차원에서 보다 구체적으로 내려가 문화산업의 실제 정책 목표가 어떻게 제시되었는지 최근 몇 년간 문화체육관광부 업무계획을 통해 살펴보았다.

우선 역대 문화체육관광부 연간 업무계획상의 정책 비전은 아래와 같이 제시되었다. 문화, 행복, 국민, 창조, 국민 등의 단어가 주로 제시되어 전체 비전 차원에서 사회문화적 목표가 상대적으로 드러나는 모양을 보인다. 2015년의 경우 ‘문화로 행복한 삶’, 2011년에도 ‘함께 누리는 문화, 행복한 대한민국’ 등을 내세우며 문화를 통해 삶의 질을 높이는 것을 정책의 비전으로 삼고 있다. 또한, 지난 5년간 문화체육관광부 연간 업무계획 상의 전략 목표에서도 삶의 질 향상과 경제 발전이 균형 있게 설정되어 있다.

2017년: 문화·체육·관광의 생활화로 행복한 대한민국
 2016년: 문화융성을 통한 창조경제, 국민행복 실현
 2015년: 문화로 행복한 삶
 2014년: 문화융성, 문화가 있는 삶, 행복한 대한민국
 2013년: 국민행복, 희망의 새 시대
 2012년: 문화가 창조하는 더 큰 대한민국
 2011년: 함께 누리는 문화, 행복한 대한민국
 2010년: 더 큰 문화국가, 품격 있는 대한민국

그러나 연간 업무계획 내에서도 전략과 추진과제, 그에 해당하는 세부 과제까지 들여다보면 문화적 삶의 질 향상에 해당하는 전략목표와 연관되는 문화산업 과제가 많지 않음을 알 수 있다. 아래 <표 3-8>은 문화체육관광부 연간 업무계획에 나타난 주요 과제와 추진계획이다.

2016년 전략과제에는 ‘문화를 통한 국민행복·사회통합’이 있고, 2015년 전략과제에도 ‘생활 속 문화 확산’, 2014년의 경우 ‘국민 문화체감 확대’ 등 삶의 질 향상과 관련된 목표가 설정되어 있다. 하지만 문화산업 정책 분야에서는 해당 전략의 추진과제와 세부과제가 들어있지 않다. 즉 문화체육관광부 연간 업무계획에서 문화산업정책은 삶의 질 향상보다 경제적 가치가 주로 고려되는 모습이다. 문화산업 정책들은 모두 ‘창조산업 고도화’, ‘창조역량 강화’, ‘창조경제 이끌기’ 등의 전략에만 포함되어 있기

때문이다. 국민행복과 관련된 전략 목표에 문화산업 정책이 포함되지 않았다는 것은 문화산업 정책의 방향성이 경제적 측면 한쪽으로 치우쳐 있음을 보여준다. 다행히 2012년 업무계획의 경우 콘텐츠 관련 중점과제가 ‘문화로 즐기기’, ‘문화로 화합하기’, ‘문화로 발전하기’ 세 가지 추진방향에 부합하도록 균형 있게 구성되어 있었다. 창작자의 권익을 보호하고 창작 활동을 지원하면 창작이 활성화되어 문화 향유도 더 증대될 수 있고, 콘텐츠 동반성장 등을 통해 소통과 화합에도 기여할 수 있다는 정책 방향은 삶의 질 향상에 기여해야 한다는 문화산업의 사회문화적 정책 목표에 부합한다.

〈표 3-8〉 문화체육관광부 연간 업무계획 상 주요 과제

연도	전략	추진과제	문화산업 분야 세부과제
2012년	향유와 창조, 문화로 즐기기	문화 향유권 확대	-
		창조역량 강화	창작자 권익 보호(저작권) 창작 활동 지원
	소통과 융화, 문화로 화합하기	문화소통, 문화자원의 융화	문화·체육·관광 융화를 통한 새로운 문화 가치 창출
		공생발전 문화생태계 조성	콘텐츠 동반성장 추진 및 공정거래 환경 조성
	경쟁력과 자긍심, 문화로 발전하기	미래형 문화·체육·관광산업 육성	차세대 콘텐츠산업 육성
		세계속의 문화강국 위상 제고	전략적 해외진출 강화
2013년	문화로 국민행복 가꾸기	생애주기별 맞춤형 문화복지 확대	-
		예술인 창작 지원과 안전망 구축	창작지원: 다양한 장르와 형식의 문화예술 창작 지원을 확대(인디영화, 음악)
		정신문화의 진흥과 문화유산의 보존	-
	문화로 창조경제 이끌기	상상력 기반의 콘텐츠산업 육성	기금조성: 상상 콘텐츠 기금 조성으로 예술과 콘텐츠 연계
			창업지원: 콘텐츠코리아 랩을 융복합형 창작 허브로 육성
			5대 콘텐츠 육성: 게임, 음악, 애니메이션, 영화, 뮤지컬 등
		스포츠산업의 국제경쟁력 제고	-
		고부가가치, 고품격 한국관광 실현	-

연도	전략	추진과제	문화산업 분야 세부과제
2014년	문화국가 만들기	문화를 통한 '코리아 프리미엄' 창출	-
		문화적 관점을 사회 전반에 확산	-
		국민과 공감하는 따뜻한 소통 전개	-
	국민 문화체감 확대	생활 속 문화 확산	-
		지역별 맞춤형 문화정책 시행	-
		체감형 예술지원 확대	-
	인문, 전통의 재발견	인문·정신문화 진흥	-
		전통문화의 생활화 및 활용	-
		문화재 수라관리체계 전면 개편	-
	문화기반 서비스 산업 육성	문화로 일자리 창출	교육, 일자리: 현장 수요를 반영한 교육으로 일자리와 연계 강화
		콘텐츠의 고부가가치 성장산업화	신시장 창출: 현장수요에 부응하는 자원으로 창업 활성화
			콘텐츠 시장 확대: 글로벌 경쟁력 제고 및 경쟁을 통한 시장 역량 강화
			콘텐츠 보호: 저작권 시장 선진화 및 국민 인식 제고
		관광 내수활성화 및 신규시장 개척	-
		스포츠산업의 신 성장동력화	-
	문화가치의 확산	문화영향 평가 및 협업 강화	범부처 협업: 문화융성을 위한 범부처적 인 협력체계 구축
			민관 네트워크: 정책의 실효성 제고를 위한 민관 협력 강화
		K-Culture로 신한류 창출	콘텐츠: 콘텐츠산업 해외 진출 지원 확대
		국민체감 홍보	-
2015년	문화국가 브랜드 구축	국가브랜드 제고를 통한 국민 자긍심 고취	-
		한류를 통한 문화영토 확대	-
	문화콘텐츠 창조 역량 강화	융합형 디지털 문화콘텐츠 산업 육성	문화콘텐츠 융합·선순환 플랫폼 구축 콘텐츠코리아랩을 통한 창업지원 확대 콘텐츠 창작 공간 마련
		선순환의 예술 창작 생태계 조성	-
		창조적인 문화인력 양성	-
		저작권보호 등 동반성장기반구축	저작권 교육·홍보, 침해 대응체계 강화
		생활·지역 속 문화의 일상화	-
	생활 속 문화 확산	다양한 문화공간 조성	-
		인문정신·전통문화로 건강한 사회 구현	-

연도	전략	추진과제	문화산업 분야 세부과제
2016년	융복합을 통한 창조산업 고도화	문화창조융합벨트 성과 창출	선순환 생태계: 기획-개발-사업화-인재육성 선순환 구조 구축
			지역확산: 121개 지역 문화인프라 연계 융합벨트 성과 확산
			글로벌거점: 재외문화원 등 거점 확산
		차세대 핵심 콘텐츠 발굴 지원	지속가능성: 금융, R&D지원, 지역문화 인프라 확충
			선택과 집중: 차세대 유망 콘텐츠 집중 육성
			미디어산업: 경쟁력 있는 미디어산업 기반 조성
	창의인재 육성을 통한 창조역량 강화	관광산업 경쟁력 강화	-
		스포츠산업 시장 및 외연 확대	-
		잠재적 창의인재 배양	-
		창조핵심인력 발굴 및 육성	-
		창작자 중심의 선순환 생태계 구축	동반성장: 창작자가 중심이 되는 생태계 조성
			자작판: 자작된 서비스 확대 및 보호체계 고도화
	문화를 통한 국민 행복, 사회통합	문화가 있는 날 확대	-
		생활 속 문화 체감	-
		수요자 맞춤형 문화복지 강화	-
	문화경쟁력, K-프리미엄 창출	한국적 가치의 세계화	-
		한류를 통한 글로벌 접점 확대	-
		세계와 소통하는 대한민국	-

나. 연도별 성과관리계획

문화체육관광부 성과관리계획은 성과목표와 관리과제로 구성되어 있다. 따라서 이 계획을 통해서도 문화산업의 주요 정책 목표를 탐구할 수 있다. 2010년부터 2015년까지 성과관리계획을 살펴본 결과 문화산업 정책의 전략목표는 ‘글로벌 콘텐츠 강국’과 ‘창조경제 견인’이었다.⁶⁾ 이들

6) 2010년~2012년 글로벌 콘텐츠 강국을 실현한다 / 2013년~2015년 문화콘텐츠 산업으로 창조경제를 견인한다 / 2016년 문화콘텐츠 산업 고도화로 창조경제와 국민행복을 실현한다

모두 경제적 가치를 주로 고려한 목표로 볼 수 있다. 2016년 성과관리실행 계획에서 전략목표로 ‘문화콘텐츠 산업 고도화로 창조경제와 국민행복을 실현한다’를 설정하여 문화산업과 국민행복을 실제 연결 짓기 시작하였다. 그러나 여기에도 실제 관리과제를 살펴보면 여전히 경제적 목표를 전면에 내세우고 있음을 알 수 있다<표 3-9>.

〈표 3-9〉 2016년 문화체육관광부 성과관리 실행계획 중 문화산업 관리 과제

성과목표	관리과제
Ⅲ-1. 콘텐츠 창조 생태계로 창조경제를 선도한다	① 콘텐츠 창업·창작 생태계 조성
	② 콘텐츠 금융 활성화
	③ 융복합 문화기술 연구개발 강화
Ⅲ-2. 장르별 콘텐츠의 융복합화로 차세대 신성장동력으로 육성한다	① 영화산업 및 애니메이션산업 육성
	② 게임산업 육성
	③ 음악산업 육성
	④ 이야기 산업 활성화
Ⅲ-3. 건강한 저작권 생태계 조성으로 문화콘텐츠의 공정이용 도모	① 저작권 인식제고 및 기관지원
	② 저작권 보호활동 강화
	③ 저작물 이용 및 유통 환경 조성
Ⅲ-4. 신리와 융성의 미디어산업 조성으로 창조경제를 견인한다	① 디지털 뉴미디어 경쟁력 강화
	② 방송콘텐츠 창의역량 강화
	③ 출판산업 경쟁력 강화를 통한 출판문화 활성화
Ⅲ-5. 아시아 문화콘텐츠의 중심이 되는 문화도시를 조성한다	① 문화중심도시 조성 및 운영
	② 국립아시아문화전당 운영

다. 연도별 예산편성 기준

문화산업 정책 목표는 연도별 예산편성 기준에서도 드러난다. 사업 목표의 성격에 따라 예산이 어떻게 집행되고 있는지 알기 위해 최근 3년(2014~2016년) 간의 문화산업 정책과 관련된 예산편성 현황을 살펴본다. 콘텐츠정책관, 저작권정책관, 미디어정책관 소관 사업의 예산 편성자

료를 놓고, 각 단위사업의 사업목적과 기대효과를 확인하여 그에 따라 사업목표의 성격을 분류하였다. 사업목표 또는 기대효과에 ‘산업 육성, 시장 확대, 경제 활성화, 경쟁력 강화’ 등의 내용이 포함된 경우에는 경제적인 목표를 가진 사업이라고 보았고, 내용에 ‘향유, 문화적 가치, 신뢰성 제고’ 등 경제적 성과와 관련 없는 내용이 포함된 경우 사회문화적 목표를 추구하는 사업이라고 구분하였다. 두 가지 내용이 모두 포함될 경우 중복하여 체크하였다. 이를 정리하면 아래 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 문화산업 정책 예산편성 현황 및 각 사업목표의 성격(2014~2016)

프로 그램	단위사업	연도			사업목표의 성격	
		2014년	2015년	2016년	경제	문화
	콘텐츠산업 육성(콘텐츠정책관)	344,646	410,824	495,022		
	〈일반회계〉					
	콘텐츠산업 육성	240,197	319,393	401,836		
	문화콘텐츠산업 진흥환경 조성	72,119	141,654	194,209		
	문화산업정책개발 및 평가	1,058	637	655	○	
	한류진흥	7,922	5,473	6,575	○	
	문화콘텐츠 국제협력 및 수출기반조성	4,900	20,171	21,672	○	
	CT대학원 운영지원	3,024	3,076	-	○	
	문화콘텐츠 투자활성화	2,777	6,589	6,622	○	
	문화콘텐츠 인재양성	7,224	9,910	-	○	
	스토리창작 클러스터 조성	1,000	4,800	5,250	○	
	콘텐츠코리아랩 운영	10,163	13,570	13,070	○	
	위풍당당콘텐츠코리아 펀드출자	20,000	50,000	36,000	○	
	한국영상자료원 제2보존센터 건립	13,250	12,627	-		○
	지역콘텐츠산업 균형발전 지원	-	14,000	14,000	○	○
	디지털콘텐츠산업 육성	801	801	-		○
	문화창조융합벨트 구축	-	-	90,365	○	
	문화콘텐츠산업 육성	81,786	80,696	101,014		
	영상산업 육성	3,349	3,199	999	○	
	대중문화콘텐츠산업 육성	51,637	56,457	64,881	○	
	게임산업 육성	26,800	21,040	35,134	○	

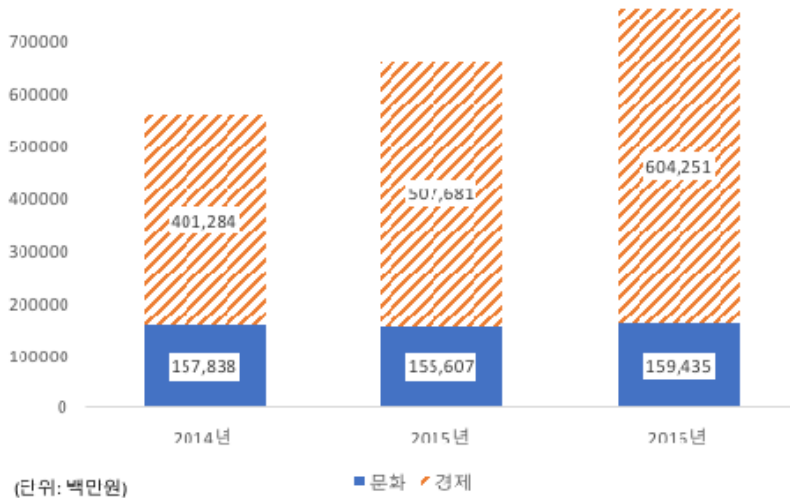
프로 그램	단위사업	연도			사업목표의 성격	
		2014년	2015년	2016년	경제	문화
	문화콘텐츠산업 기술지원	49,242	53,790	59,851		
	CT기반조성(R&D)	7,461	8,188	7,420	○	
	국내외연계 융합형 창의인재양성	3,344	3,167	4,734	○	
	문화기술 연구개발(R&D)	38,437	42,435	47,697	○	
	문화산업기반 지원	37,050	43,253	46,762		
	한국콘텐츠진흥원 지원	18,917	20,951	25,497	○	
	한국영상자료원 지원	8,438	8,642	12,205		○
	영상물등급위원회 지원	4,433	4,394	3,751		○
	게임물관리위원회지원	5,262	5,829	5,309		○
	한국영상자료원 제2보존센터 운영	-	3,437	-		○
	〈지역발전특별회계〉	11,780	12,600	20,775		
	지방문화산업기반조성	11,450	12,300	20,490		
	대구 디자인패션사업 육성지원	1,000	1,000	800	○	
	지역문화산업연구센터(CRC) 지원	200	700	700	○	
	광교경기문화창조허브 설립 운영	-	500	800	○	
	광주공예문화산업 육성	-	500	450	○	
	경북문화콘텐츠 기반구축	-	200	-	○	
	지역영상미디어센터 건립	1,550	1,600	2450		○
	작은영화관 건립	3,800	3,800	5575		○
	문화산업클러스터 활성화	200	4,000	5775	○	
	대구출판산업지원센터 건립	4,500	-	3940	○	
	인천문화콘텐츠 기반구축	200	-	-	○	
	지방문화산업기반조성	330	300	285		
	지방문화산업기반조성(제주)	-	-	285	○	
	〈영화발전기금〉	92,669	78,831	72,411		
	영화유통 및 제작지원	27,706	32,476	40,043		
	영화제작 지원	5,240	10,240	16,164	○	
	영화산업 유통지원	5,924	5,844	9,857	○	
	투자/출자사업	10,000	10,000	10,000	○	
	해외진출지원	6,542	6,392	-	○	
	영화산업 기초인프라 강화	64,963	46,355	32,368		
	인적자원육성관리	8,486	5,742	5,090	○	
	디지털시네마 기술지원	3,321	3,742	5,555	○	

프로 그램	단위사업	연도			사업목표의 성격	
		2014년	2015년	2016년	경제	문화
	영화정책지원	953	1,085	1,803		○
	민간영화단체 역량강화지원	1,040	826	—		○
	남양주종합촬영소 운영	2,365	2,535	2,538	○	
	영화향유권 강화	2,610	3,082	3,232		○
	국제영화제 육성	3,580	3,580	4,022	○	
	영화진흥위원회 지방이전	40,000	24,205	12,322		
	국제영상콘텐츠밸리 조성	1,000	—	—	○	
	영화정보시스템운영(정보화)	1,608	1,558	1,828		○
	건강한 저작권 생태계 조성(저작권정책관)	53,733	54,387	52,088		
	〈일반회계〉					
	저작권 인식제고 및 기관지원	20,957	21,522	20,208		
	한국저작권위원회 지원	15,371	15,136	11,101	○	○
	저작권 문화기반 조성	5,586	6,386	9,107	○	○
	저작권 보호활동 강화	15,532	16,774	15,617		
	저작권보호활동 활성화	13,307	14,788	15,057	○	○
	WPO신탁기금 지원(ODA)	550	529	—	○	
	저작권 기술 및 표준화 지원	1,675	1,457	560	○	
	저작물 이용 및 유통환경 조성	10,444	9,091	9,163		
	저작권비즈니스 활성화 지원	2,056	1,456	1,456	○	
	자유이용 저작물 창조 지원화	5,290	4,683	4,856	○	
	국가디지털콘텐츠식별체계 구축(정보화)	1,500	1,386	1,386	○	
	저작권 정보관리 및 서비스(정보화)	1,598	1,566	1,465	○	○
	저작권 기술 기반 조성	6,800	7,000	7,100		
	저작권 보호 및 이용활성화 기술개발	6,800	7,000	7,100	○	
	문화미디어산업 육성 및 지원(미디어정책관)	120,078	145,445	126,284		
	〈일반회계〉					
	미디어산업 육성	38,680	38,790	40,330		
	집단지업 기반구축 및 전문인력 양성	920	—	—	○	
	미디어산업 기반구축	2500	1,890	1,930	○	○
	국가기간통신사 지원	34900	36,900	38,400		○
	미디어시장 조사	360	—	—		
	방송영상콘텐츠 및 광고산업활성화	24,733	41,748	23,484		
	방송영상콘텐츠 제작 지원	4,949	5,159	5,046	○	

프로 그램	단위사업	연도			사업목표의 성격	
		2014년	2015년	2016년	경제	문화
	방송영상콘텐츠 해외진출 지원	5,497	7,097	7,247	○	
	드라마 페스티벌 지원	1,440	-	-		○
	부산 국제광고제 지원	900	-	-	○	○
	방송영상콘텐츠 제작인프라 지원	1,000	27,702	9,604	○	
	HD 드라마타운 건립	9,317	-	-	○	
	방송영상산업인력 양성	1,330	190	187	○	
	광고산업 활성화	300	1,600	1,400	○	
	출판산업 육성	24,087	32,147	30,248	○	
	출판산업 육성 및 해외진출 지원	8,028	5,702	8,390	○	
	출판문화산업기반 지원	8,646	24,213	19,326	○	
	전자출판산업 육성 및 지원	-	2,232	2,532	○	
	한국문학번역원 지원	7,413	-	-		○
	〈지역신문발전기금〉					
	지역신문발전 지원	10,151	9,500	9,025		
	지역신문발전 지원	10,151	9,500	9,025	○	○
	〈언론진흥기금〉					
	신문발전 지원	22,427	23,260	23,197		
	뉴스미디어 진흥	7,855	9,724	10,681	○	○
	뉴스유통구조 개선	4,763	4,172	4,172		○
	독자권익보장사업	1,900	-	-		○
	언론공익사업	6,409	7,864	8,344		○
	신문발전 인프라구축 지원	1,500	1,500	-	○	

출처: 2014~2016년 콘텐츠정책관, 저작권정책관, 미디어정책관 예산현황 재구성

사업목표의 성격별로 다시 살펴보면, 경제적 목표를 추구하는 사업의 예산 비중은 3개년 평균 76%를 차지하여, 다수의 문화산업 정책 사업이 산업 진흥, 경제 활성화 등의 성과를 추구하는 것으로 나타났다. 또한 이 추이는 더욱 심화되어, 2014년에서 2016년으로 오면서 경제적 목적의 사업 예산 비중이 72%, 77%, 79%로 꾸준히 증가하는 것도 확인되었다. 이를 시각화하면 아래 [그림 3-3]과 같다.



[그림 3-3] 사업목표의 성격별 문화산업 정책 예산 편성 추이

최근 정책의 큰 비전으로 국민행복이나 삶의 질 제고와 같은 가치가 꾸준히 등장하지만 실제 예산 편성까지 고려한다면 이러한 정책 목표가 실제로 충실히 이행되고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 문화산업 정책을 통해 경제적 성과를 추구하는 추세는 더욱 심화되고 있는 것으로 판단할 수 있다.

제3절

문화산업 정책에 대한 대내외 평가

1. 문체부 평가: 연간사업 자체 평가

문화체육관광부는 매년 성과관리계획을 작성하여 자체적으로 사업 결과를 평가한다. 2016년의 경우 6대 전략목표, 19개 성과목표, 62개 관리과제, 149개 성과지표를 설정하여 성과관리를 시행하였다. 이 중 문화산업 정책과 관련 있는 것은 전략목표 3, ‘문화콘텐츠 산업 고도화로 창조경제와 국민행복 실현’이며, 여기에는 5개의 성과목표(콘텐츠 창조생태계로 창조경제 선도, 장르별 콘텐츠의 융복합화로 차세대 신성장 동력 육성, 건강한 저작권 생태계 구축, 신뢰와 융성의 미디어산업 조성으로 창조경제 견인, 아시아문화콘텐츠 중심이 되는 문화도시 조성)가 포함되어 있다. 이를 대상으로 문체부는 평가위원회를 구성하여 계획 수립 및 정책집행, 정책성과, 정책환류를 평가항목으로 두고 자체적으로 정책을 평가하였다.

2016년 자체평가 결과보고서에 나타난 문화산업 정책의 총괄 평가는 다음과 같다. 우선 콘텐츠 금융 정책에 대해서는 위풍당당콘텐츠코리아 펀드 조성, 문화산업완성보증 확대, 창업초기 제작지원 지원확대 등을 통해 완성보증 저변을 확산하고 지원 인프라를 확충하였다고 평가하였다. 또한 방송 외주제작 환경 개선을 위한 표준계약서 적용, 방송콘텐츠 수출 증가, 제작지원 시설 조성 등을 통해 방송영상콘텐츠산업 진흥기반 구축과 한류 콘텐츠 제작 경쟁력을 강화하였다는 긍정적인 평가를 내렸다. 다만, 문화창조벤처단지 등의 운영과 관련하여 대내외적 의혹이 제기되어 정책의 효과성이 미흡했다는 판단으로, 콘텐츠 창업·창작 생태계 조성 과제를 ‘부진’으로 평가하고 국민 신뢰를 회복해야 한다고 자평했다.

2013년부터 2016년까지의 자체평가결과를 살펴보면, 대체로 콘텐츠

금융 활성화, 주요 장르(게임/애니/캐릭터/영화/음악) 산업 육성, 저작권 보호 활동 및 저작물 이용 활성화, 미디어산업과 방송콘텐츠 창의 역량 강화에 대해서는 긍정적으로 평가하였다. 미디어산업의 경우 2013년에는 인터넷 신문의 급증으로 인하여 선정적인 기사와 광고가 많아져 ‘부진’으로 평가하고 후속조치를 요구하였으나, 2014년부터 제도를 개선하고 디지털 환경에 맞는 언론 지원 정책을 적용하면서 성과를 내고 있다고 평가하였다.

그러나 창의인재 양성과 저작권 인식제고 및 기관지원 부문에서는 꾸준히 그 성과가 미흡하다는 평가를 내렸다. 먼저, 현장형·융합형 인재양성 과제의 경우 2013년~2014년에는 성과지표인 교육 수료자들의 취업률을 달성하지 못하여 ‘부족’ 평가를 받았고, 향후에는 프로그램 종료 후에도 창작을 장려하는 정책 지원을 확대할 것을 개선사항으로 제안하였다. 2015년에는 취업률 성과지표를 수료생수와 만족도로 바꾸었으나, 여기서도 현장 의견수렴이 부족하고 교육이 수도권에 집중되어 지역 불균형이 문제가 된다는 지적을 받고 ‘미흡’ 평가를 받았다. 그 후 2016년에는 관리 과제에서 제외되었다. 저작권 인식 제고 및 기관제고 과제에서는 저작권 교육에 대한 홍보가 부족하여 정책 효과성이 미흡하다는 일관된 평가를 내리고 있다. 관련 기관과의 협업을 통해 저작권 교육을 다변화하고 홍보를 강화하여 저작권 인식의 지역별·단계별 불균형을 해소해야 할 필요가 있다고 지적하였다.

평가 결과를 항목별로 살펴보면, 추진 일정의 충실성과 성과지표의 목표 달성도, 지난해 평가 결과의 환류노력도 항목에서는 대부분의 과제들이 좋은 평가를 받았다. 특히 성과지표 달성도에 대해서는, 창의인재 양성 과제의 취업률 미달성과 외부요인으로 인해 HD드라마타운 공정률을 맞추지 못한 것을 제외하면 모든 과제가 목표를 달성한 것으로 평가되었다.

주목할 만한 것은 2016년 자체평가부터 추가된 항목인 ‘성과지표의

적절성’ 부분이다. 보고서에서는 대부분 과제의 성과지표가 사업을 대표하고 포괄적이며 연관성을 충족하는 핵심 결과 지표로서 적절하다고 평가하였다. 그러나 이에 대해서는 기재부 등 타 기관이 주도한 평가 등에 비추어볼 때 다소 재론의 여지가 있다. 대표적인 예로 저작권 교육 참가자 수, 방송영상인력양성 수료인원 등은 투입 지표로서 정책 성과의 지표가 되기 어려움에도 불구하고 ‘포괄성, 연관성을 충족하는 핵심 결과 지표’라고 평가하였다. 2013년부터 2016년까지 4년간 문화산업 분야 자체평가 결과를 요약하면 아래 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 문화산업 정책의 문체부 자체평가 결과 요약(2013~2016)

관리과제	2016년 평가	2015년 평가	2014년 평가	2013년 평가
콘텐츠 창업, 창작 생태계 조성	부진 • 단계별 지원, 콘텐츠코리아랩, 창의인재양성 등을 통해 지속가능한 콘텐츠산업 생태계 운영에 실질적 성과 도출 • 일부사업의 대내외적 의혹 제기로 인하여 정책 효과성 미흡	매우우수 • 문화창조융합벨트, 콘텐츠코리아랩 설립 및 구축	-	-
콘텐츠 금융 활성화	매우우수 • 시장 경쟁되는 상황에도 재원을 공급하여 안정보증 실적 증가	다소우수 • 투자 활성화 금융지원 시스템 구축 등	보통	보통
융복합 문화기술 연구개발 강화	보통 • 높은 경제적·기술적 성과를 거두었고 사업화 성과도 있음	다소미흡 • 산업체계 개선 업계 기술경쟁력 개선 CT 협력체계 구축 등	다소미흡 • 성과창출 기술경쟁력 확보 • 현장에서 활용될 수 있도록 현장 수요 반영한 기술사업화 중심 과제 확대 필요	보통
현장형, 융합형 인재 양성 (콘텐츠)	-	미흡 • 수상, 데뷔 등 창작 성과는 거두었으나, 현장의견수렴 정책	부진 • 수료생 취업률이 라는 성과지표를 달성하지 못하여	미흡 • 멘토링 종료 후 경력 관리 및 후속지원 확대가 필요

관리과제	2016년 평가	2015년 평가	2014년 평가	2013년 평가
창의인재 양성)		반영이 미흡하고 수도권 중심으로 교육이 진행되어 개선 필요	창작터뷰 지원 등 개선	
영화 및 애니메이션 산업 육성	우수 • 근로환경 개선 전문인력 육성 영화 다양성 증진 해외시장 진출에 기여	영화: 다소우수 • 지원방식 변경으로 독립영화 제작지원 편수는 목표 미달성 • 영화산업 성장 공정 거래 환경 조성에 기여 애니·캐릭터: 미흡 • 성공사례 창출되었으나 미디어환경변화로 스마트캐릭터, 뉴미디어 애니 발굴 필요	핵심콘텐츠 집중 육성 우수 • 매출액 90조 돌파 게임 음악 애니/캐릭터, 영화, 만화시장 육성 • 세계시장 점유율이 미약하므로 수출지원 확대 필요	매우우수
게임산업 육성	다소우수 • 게임 제작 및 수출 지원을 통해 게임산업 육성에 기여 제도개선 등으로 게임의 사회적 효용 증대	보통 • 지원 확대 인식개선 추진	문화콘텐츠 상생 환경 조성: 다소우수	
음악산업 육성	다소미흡 • K-Pop 글로벌 진출 확대 인디음악 활성화에 기여 • 장르 다양성과 생태계 다양성을 위한 노력 필요	보통 • K-Pop 글로벌 진출 확대, 인디음악 활성화에 기여.	• 공정 생태계 환경 조성, 영화/애니 등 다양성 확대에 기여	보통
이야기산업 활성화	다소우수 • 사업규모 증가, 대표성 공사례 창출	-	-	-
저작권 인식제고 및 기관지원 (홍보강화)	다소미흡 • 적극적 저작권 교육, 서비스제공을 통해 저작권 분쟁 예방 자산재산 창출 및 활용 역량 강화 • 저작권 브랜드 캠페인 웹드라마 제작지원으로 홍보기간 단축되어 홍보 미흡	다소미흡 • 저작권 인식문화강화 대국민서비스 전개 • 저작권 전문인력 양성 확대 필요, 저작권 교육의 지역 불균형, 홍보 강화 필요 등의 개선점	다소미흡 • 관련기관과 협력이 부족하여, 교육기관 협력 강화를 통한 교육 확대, 방송 등을 활용한 홍보 확대가 필요	다소미흡 • 청소년 대상 지속적인 교육, 저작권 홍보 콘텐츠 활용 등 홍보 강화 필요

관리과제	2016년 평가	2015년 평가	2014년 평가	2013년 평가
	<ul style="list-style-type: none"> • 저작권 교육 다변화, 저작권 사업화 컨설팅, 단계별 저작권 서비스 등 필요 			
저작권 보호 활동 강화	우수 <ul style="list-style-type: none"> • 저작권 보호 강국 부상, 저작권 보호 기능 일원화, 저작권 침해에 적극 대응 	보통 <ul style="list-style-type: none"> • 저작권 보호 관련 성과 도출 	보통	다소우수
저작물 이용 및 유통환경 조성	보통 <ul style="list-style-type: none"> • 저작물 이용 활성화 기반 확충, 효율적인 디지털콘텐츠 관리 및 유통 표준화 기반 확대, 저작권 핵심 기술개발 강화에 기여 • 분산된 저작권 정보의 통합제공 및 효과적인 저작물 검색 등을 위한 제도·기능 개선 필요 	우수	매우 우수	우수
디지털 뉴미디어 경쟁력 강화 (미디어산업 선진화 기반 조성)	보통 <ul style="list-style-type: none"> • 디지털 미디어 환경변화에 적극적 대응, 건강한 인터넷 언론 환경 조성에 기여 등 	우수 <ul style="list-style-type: none"> • 디지털 환경에 따른 언론자원 사업 변화 필요, 언론사 자율심의 참여 유인 부족 	다소우수 <ul style="list-style-type: none"> • 법개정으로 기본 체계 정비, 미디어 시장 공정환경 조성, 디지털 환경 대응역량 강화, 취약매체 지원 등 	부진 <ul style="list-style-type: none"> • 인터넷 신문 급증으로 선정적 기사, 광고로 인한 국민 불만 증가하여 정책적 점검 및 후속조치 필요
방송콘텐츠 창의 역량 강화	우수 <ul style="list-style-type: none"> • 방송콘텐츠 창작 역량 기반 강화, 제도개선을 통한 공정환경 조성, 한류 기반 확산 	보통	미흡 <ul style="list-style-type: none"> • HD드라마타운 건립이 문화재 발견으로 지연되어 성과목표 미달성 	다소우수

2. 기재부 평가 : 재정사업 평가

재정사업평가는 각 부처가 매년 자체적으로 재정사업을 평가하여 보고서를 작성하고 기획재정부는 이를 확인·점검하여, 평가 등급에 따라 예산을 요구하고 편성하는 데 활용하는 평가이다. 2015년까지는 전체 재정사업의 1/3을 대상으로 일반재정, R&D, 지역발전 등 분야별로 별도의 평가를 실시하였으나, 2016년 평가부터는 전체 재정사업을 대상으로 통합평가로 개선하여 실시하고 있다(개선 첫 해인 2016년에는 재정사업의 1/2을 대상으로 단계적으로 확대). 또한, 각 부처의 자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업의 경우 재정사업심층평가를 실시한다(국회예산정책처, 2016a). 문화산업 정책의 경우 2013년에 문화콘텐츠재정사업심층평가를 실시하였다.

가. 통합 재정사업 평가 (재정사업 자율평가)

먼저 재정사업 평가 결과를 살펴보면 다음과 같다. 2014년부터 2016년까지 실시한 재정사업 자율평가보고서에 따르면, 영상산업 육성과 영화산업기초인프라 강화, 저작권 기술기반 조성, 출판산업육성 사업에서 ‘미흡’ 평가를 받았으며, 저작물 이용 및 유통환경 조성 사업에서 ‘우수’ 평가를 받았다. 미흡하다고 평가된 이유에는 모니터링 체계가 없거나 모니터링을 통한 사업개선 실적이 부족한 경우, 성과지표의 설정이 부적절한 경우, 성과지표를 미달성한 경우가 있었다. 구체적인 결과는 아래 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 문화산업 정책의 재정사업자율평가 결과 요약(2014~2016)

프로그램 목표	단위사업 (관리과제)	평가결과	평가기간
전략목표 III. 문화콘텐츠 산업으로 창조경제를 견인한다			
콘텐츠산업 육성	문화콘텐츠 산업 진흥	보통 • 사업내용과 목적이 적절하고 효율적으로 추진됨	2015년

프로그램 목표	단위사업 (관리과제)	평가결과	평가기간
	환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> 창의인재 동반사업 프로그램 운영건수 지표는 현장인력 배출 성과를 나타내지 않는 과정지표로 부적절 애니/음악/캐릭터 누적 수출액, 완성보증 연간 보증액, 창의인재 프로그램 건수 목표 달성 	
	문화콘텐츠 산업 육성	<p>(영상산업 육성) 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> 예산집행을 부적절 모니터링 운영실적 다소미흡 외국어자막 영화 관람객 수 목표 달성 상위 프로그램목표인 콘텐츠산업 생산자수, 종사자 수 목표 미달 <p>(게임산업 육성) 보통</p> <ul style="list-style-type: none"> 성과지표 목표치 어느정도 달성 	영상산업육성 2016년, 게임 산업육성 2015년
	문화산업기 관지원	<p>보통</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업계획과 관리 매우우수 콘텐츠진흥원 경영평가실적 목표 미달로 성과가 미흡함 	2015년
	영화유통 및 제작지원	<p>보통</p> <ul style="list-style-type: none"> 영화발전을 위한 사업계획과 관리가 우수 다양성영화 상영일수, 공공온라인 유통망 등록건수, 국제공동 제작 지원실적 목표 달성영진위 출자 투자조합 한국영화 투자 편수 목표 미달 	2015년
	영화산업 기초인프라 강화	<p>미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업계획과 관리는 우수 교육생 만족도, 장애인 관람객수, 국제영화제 좌석점유율목표치 설정이 부적절 아카데미 장편영화 상영횟수, 영화 제작 교육 이수자 수를 포함하여 목표는 어느 정도 달성 	2015년
건강한 저작권 생태계 조성	저작권 인식제고 및 기관지원	<p>보통</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업계획과 관리가 적절하나 모니터링 실적은 미흡 저작권교육 참가자의 저작권 인식도, 교육 참가자 수, 고객만족도를 상당한 정도 달성 	2014년
	저작권 보호활동 강화	<p>보통</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업계획과 관리가 적절하나 모니터링 체계 없음 불법저작물 단속건수, 저작권 침해사범 단속처리건수를 모두 달성 	2014년
	저작물 이용 및 유통환경 조성	<p>우수</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업내용과 방식이 적절하며 외부지적사항을 적절히 환류 통합저작권 관리정보 구축건수, 저작권라이선스 이용건수, 자유이용저작물 이용건수 목표치 달성 	2014년

프로그램 목표	단위사업 (관리과제)	평가결과	평가기간
	저작권 기술 기반 조성	<p>미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업내용과 추진방식은 적절 • 국제저작권기술 콘퍼런스 참여자 만족도 지표는 사업의 일부내용만을 담고 있어 사업목적과 연계성 부족하며, 모든 지표의 목표치 설정 근거가 부족 • 계획된 성과지표 목표치는 어느정도 달성함 	2014년
	미디어산업 육성	<p>보통</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모니터링 체계 구축 및 운영실적 매우 미흡 • 연합뉴스 정보제공건수, 뉴스제공 계약사수, 이용자만족도 목표 달성 • 상위 모교인 뉴스콘텐츠 판매액 목표 달성 	2016년
문화미디어 산업육 성및지원	방송영상 콘텐츠 및 광고산업 활성화	<p>보통</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예산집행 미흡 • 적절한 사업관리 체계 운영 • 건본시 참가업체 수출실적, 방송영상인력 양성교육 수료인원 목표 어느정도 달성 • 사업 성과에 대한 우수성 인정받은 사례가 없음 	2016년
	출판산업 육성	<p>미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예산집행, 모니터링 운영 적절 • 국제도서전 참가 저작권 계약액수 목표 미달성 • 번역지원건수, 우수 출판콘텐츠 생산기여율은 어느정도 달성 	2016년

나. 재정사업 심층평가

2013년 문화콘텐츠 재정사업 심층평가(산업연구원, 2013)는 단기 정책사업 평가로는 R&D 등의 사업 효과를 알아내는 데 한계가 있다는 배경하에, 문화콘텐츠 재정사업이 부처 간 협조가 미비하고 업무 중복의 가능성이 있으며, 직접지원 방식의 문제와 사업 성과물에 대한 활용이 미흡하다는 등의 이슈가 제기되어 실시되었다. 이 평가에서는 콘텐츠 관련 세부사업들이 정책목표를 달성하는 데 적합한 정책수단인지, 사업의 성과와 효과성은 어떤지, 유사하거나 중복된 사업은 없는지, 정책 집행 단계가 효율적인지 등을 평가하였다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

기본적으로는 2000년 이후 문화콘텐츠 산업 성장은 우수인력의 시장

진입과 더불어 시장지향적이고 효율적 정부 지원에 따른 것이라 긍정적으로 평가하였다. 재정지원을 통해 수혜업체의 성과도 실제로 개선되어 특허 및 매출, 고용이 확대된 것으로 나타났다.

그러나 세부과제별로는 몇 가지 부적절함이 지적되었다. 먼저, 상업용 애니메이션 시장이나 캐릭터 시장, 상업용 방송콘텐츠 시장 등에서는 정부의 개입이 부적절하다는 지적이 있었다. 자생력을 갖추지 못한 산업에서는 정부 지원을 통해 먼저 자생력을 높이는 것이 필요하지만, 민간이 경쟁하여 생존할 수 있는 산업 부문에도 일부 기업만을 선정하여 지원하는 것은 시장경쟁에 불공정한 개입이 되거나 시장 자생력을 약화시킬 수 있다는 비판을 하였다. 또 문화콘텐츠 인력양성 사업 중에서는 대학이나 민간에서 이미 유사한 사업을 하고 있는 경우가 있어 정부의 개입이나 지원이 필요하지 않는데도 불구하고 관행적으로 사업이 유지된다는 점도 언급하였다.

한편, 정책의 성과목표 설정이 부적절하고 사후관리가 잘 되지 않는 문제를 지적하였다. 예를 들어 콘텐츠 제작지원 사업 등과 같이 시장성이 있는 과제의 경우 매출액 및 수출액과 같은 경제적 성과지표를 설정해야 함에도 불구하고 제작건수나 지원편수를 성과지표로 설정한 경우가 있었다. 또한 당해 연도에만 국한하여 성과를 관리하여 연구개발지원이나 제작/진흥 사업의 장기적인 성과를 추적하기 어려운 문제가 있었다. 체계적인 성과관리시스템이 미흡하다는 점도 지적하였다. 성과지표가 투입지표 위주로 설정되고, 지원업체에 대한 체계적인 성과이력관리가 미흡하다는 점도 지적되었다.

더불어 사업의 연계성이 부족하다는 평가도 있었다. 부처 간 또는 문체부 산하 기관 간 중복되거나 유사한 사업(방송콘텐츠 제작지원, 해외마케팅 지원 등)과 기관 간에 정보 공유가 미흡한 경우가 있었는데, 이는 정책 설계 단계에서의 검토가 미흡한 때문으로 진단하였다. 또 중장기 산업 환경과의 연계나 다른 사업 간의 연계도 부족한 부분이 있다고 평가

하였다. 이에 사업의 효과적 추진을 위해서는 총괄 조정 기능이 필요하다고 제언하였다.

마지막으로, 빠르게 변화하는 콘텐츠 산업 환경에 맞춘 중장기 전략을 활용하여 재정사업을 수립해야 하는데 이러한 측면이 미흡하며, 사업 수행 과정에서도 환경 변화에 맞춰 사업을 지속적으로 수정하고 보완해야 한다고 지적하였다. 예컨대 차세대 융합형 콘텐츠산업 지원 사업에서는 가상현실과 컴퓨터그래픽에 지원하고 있으나, 환경 변화로 모두 체감형, 증강형 콘텐츠로 발전되고 있는 상황을 반영해야 한다는 것이다. 이 외에도 사업자 선정 관련 공정성 여부, 일부 기업의 중복 지원 여부 등도 언급하였다.

이와 같은 평가에 근거하여 기재부는 후속조치로서 종합적인 지원전략을 수립하고, 맞춤형 인력양성 및 자금지원·연구개발 지원을 강화하고, 사업추진체계 및 관리를 효율화하며, 체계적인 성과관리시스템을 구축할 것을 주문하였다(기획재정부, 2014).

3. 국무조정실 평가: 국정과제 평가

국무조정실은 정부업무 평가위원을 중심으로 국정과제 평가지원단을 구성하여, 모든 행정기관을 대상으로 국정과제의 성과를 매년 평가하고 있다. 최근 평가의 경우 이전 정부의 국정 과제였던 ‘문화융성’ 분야에 문화산업 정책이 속해 있었다. 문체부 성과관리시행계획에서도 문화산업 정책은 문화융성 국정기조 아래, ‘문화와 산업의 융합’이라는 전략에 포함되어 관리되었다(문화체육관광부, 2015). 최근 3년간 문화산업 분야 국정과제에 대한 평가를 정리하면 아래와 같다.

2014년 평가(정부업무평가위원회 국무조정실, 2015)에서는 문화산업 매출액과 수출액이 증가하였고 국산 애니메이션 ‘넛잡’이 북미에서 최대

규모로 개봉하는 등 가시적인 성과가 있었다고 평가하였다. 그러면서도 아직 문화산업의 세계 시장 점유율은 2.8%로 낮은 수준이며 수출도 아시아에 편중(75%)되어 있다고 지적하며 신산업 분야 발굴, 한류시장 다변화 전략 등을 통해 지속적인 성장 기반을 마련할 것을 주문하였다.

2015년에는 ‘문화창조융합벨트’를 출범하고 융복합펀드를 조성하는 등 문화콘텐츠의 선순환 생태계를 조성하려는 노력으로 문화산업 규모가 성장하고 있다고 평가하였다. 그러나 문화창조융합벨트 거점사업이 수도권에 집중되어 지방 창작자의 이용이 불편하다는 점을 문제점으로 지적하며 창조경제혁신센터와 문화인프라 시설을 연계하여 지역 창작자의 창작 여건을 개선할 것을 보완 방향으로 제안하였다(정부업무평가위원회 국무조정실, 2016).

2016년 평가(정부업무평가위원회 국무조정실, 2017)에서는 한류 확산으로 영화, 음악산업 등 콘텐츠산업의 매출액과 수출액이 지속적으로 증가(‘15년대비 ’16년: 매출액 995천억원 → 1,052천억원, 수출액 57억불 → 63.1억불)한 점을 주요 성과로 보았다. 한편 문화창조융합벨트 사업이 재편되고 문화창조아카데미 학생 모집과 교육과정 확대가 증진되는 등 사업 혼란으로 인한 문화산업 지원 정책에 차질이 생길 것을 우려하여 충실한 후속조치를 주문하였다.

이처럼 국무조정실 평가는 국정과제를 중심으로 이루어지는 까닭에 정권의 주요 관심사나 사회적 이슈에 영향을 받는다. 문화산업 정책에 대한 사회적 기대와 인식을 평가한 것으로 이해할 수 있다.

4. 국회평가

국회에서는 예산결산을 통해 관련 사업이 적절히 수행되었는지 평가하고, 국회예산정책처 주관으로 정부 정책을 평가하기도 한다. 문화산업

정책은 정기적으로는 매년 교육문화체육관광위원회의 결산 평가를 통해 평가되고 있으며 비정기적으로 심층평가를 진행한다. 2005년 국회예산정책처가 ‘문화콘텐츠 지원사업 지원평가’를 실시한 바 있고, 2012년에 ‘문화콘텐츠산업 육성사업 평가’란 보고서를 발간하였다.

가. 결산분석

결산분석에서 문화산업 정책과 관련한 평가들은 주로 사업 목적에 맞지 않는 성과지표를 개선하고 사업의 효과성을 높이기 위한 노력을 해야 한다는 것이었다. 구체적인 사례는 다음과 같다.

2015년 결산 평가에서는 관광산업 활성화를 위한 영화 로케이션 시범 지원사업의 성과지표인 ‘해외영화 국내촬영 건수 및 지원금 집행액’은 투입지표로서 관광산업 활성화를 측정할 수 있는 지표로 보기 어려워 새로운 지표 개발이 필요하다고 평가하였다. 더불어 해당 사업의 사업 효과에도 논란이 있다는 점에서 지속 추진을 재검토할 것을 제안하였다. 또 이야기 유통 플랫폼 구축 이전에 아이디어 복제를 예방하기 위한 저작권 보호 대책을 마련해야 한다고도 평가하였다(국회예산정책처, 2016b).

2016년 결산 평가(국회예산정책처, 2017)에서는 문화창조아카데미 사업의 투입 예산 대비 교육 인원이 작으므로 지원 효율성을 재검토하여 바람직한 방향을 모색할 필요성을 제기하기도 하였다.

나. 심층평가

문화콘텐츠사업 육성사업 평가(국회예산정책처, 2012)는 문화산업 육성이 본격화된 이후로 사업 전반에 대한 체계적인 평가가 이루어지지 않았다는 문제의식 아래 현황과 성과를 검토하기 위하여 진행되었다. 평가는 콘텐츠 제작지원 사업, 인력양성 사업, 기술개발 사업의 분야로 나누어 이루어졌다. 평가 결과 정부 지원 이후 사후 관리 미흡으로 성과 관리를

체계적으로 수정할 것을 대표 개선사항으로 제시하였다. 이 외에도 적절한 지표 개발, 정책 수요에 맞는 지원 강화 등이 요구되었다. 최근 평가는 아니지만 대략의 평가방향을 살피기 위해 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

제작지원사업의 경우 글로벌 애니메이션 프로젝트 제작지원 대상의 연도별 매출액 편차가 심하고 애니메이션 우수파일럿 지원 사업의 본편제작 완성률이 미흡하다는 문제를 지적하였다. 그와 함께 성과 관리가 미흡하다는 점을 지적하였다. 글로벌 프로젝트에서는 사업의 성과를 측정할 수 있는 지원 사업의 해외매출 실적을 관리하지 않고, 애니메이션 파일럿 지원 사업에서도 작품의 매출액을 파악하고 있지 않다고 평가했다.

인력양성사업 중에서는 게임아카데미 수료생의 중도탈락비율이 높고 취업률이 하락하는 추세라는 점, 재직자 재교육의 경우 단기 위주로 구성되어 실효성이 저하된다는 점을 지적하면서 취업지원 강화와 교육과정 확대를 제안하였다. 또 기획창작 아카데미는 창의적인 기획·창작자를 양성하는 것이므로 취업률 외에 사업성과를 측정할 수 있는 지표 개발이 필요하다고 평가하였다. 기술개발사업의 경우 개발 기술의 민간 활용도가 미흡하여 사업성 중심으로 과제 선정 방식을 강화해야 한다고 평가하였다.

제4절

문화산업 정책 성과지표

1. 올바른 정책 성과지표의 기준과 유형

정책 성과지표는 정부 정책을 평가하는 기준이다. 정부 정책은 목표에서 시작하여 수단, 집행, 평가로 환류된다. 이때 당초 계획했던 정책 목표가 효과적으로 달성되었는지를 진단할 필요가 있는데, 성과지표는 이를 측정하는 핵심 수단이 된다. 바람직한 성과지표에 대해 많은 논의가 있지만 영국 재무부의 기준이 대체적으로 인용된다. 이 기준에 따르면 성과지표는 관련성, 왜곡된 유인의 회피, 영향파악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교가능성, 검증가능성 등을 지녀야 한다. 각 특성의 내용을 정리하면 아래 <표 3-13>과 같다.

<표 3-13> 바람직한 성과지표 기준

구분	내용
관련성(relevance)	해당조직이 달성하고자 하는 목표와 관련을 맺고 있어야 함
왜곡된 유인(perverse incentives) 회피	바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발하지 말아야 함
영향파악가능성 (attributable)	해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 함
명확성(well-defined)	명확하게 정의되어야 하며 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 함
적시성(timely)	사업진행 상황의 파악에 도움을 주어야 하며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가져야 함.
신뢰성(reliable)	당초 원하던 정보를 정확히 제공해야 하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 해주어야 함
비교가능성 (comparable)	현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비교할 수 있도록 해주어야 함
검증 가능성 (verifiable)	적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 구비해야 함

출처 : HM Treasury et al.(2001), KDI(2007) 재인용

성과지표는 목표달성의 성공 여부를 측정하는 데 목적이 있으므로 해당 정책이 달성하고자 하는 목표와의 관련성이 가장 중요하다. 성과지표의 명확성을 위해서는 사용자(내부관리자, 개인적 서비스 이용자, 집단적 서비스 이용자 등)가 성과지표의 정의를 쉽게 이해할 수 있어야 하므로 모호하게 설정되어서는 안 된다. 또한 성과지표는 비교가능성을 지녀야만 현재와 과거의 성과를 비교하거나 해당 정책과 유사한 타 정책과의 성과를 비교할 수 있다.

성과지표에는 투입지표(input indicator), 산출지표(output indicator), 결과지표(outcome indicator), 효율성 지표(efficiency indicator) 등이 있다. 투입지표와 산출지표의 경우 성과지표로는 부적절한 특징이 있다. 아래 <표 3-14>에 나타난 바와 같이 직업훈련과정 수는 관련성이나 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 직업훈련사업의 성과를 측정하는 지표로는 부적절하다. 과정을 개설하여 훈련을 제공하더라도 실제로 참가하는 사람의 수가 적거나 훈련내용이 부실할 수 있기 때문이다.

직업훈련 참가자 중 수료자의 비율과 같은 결과지표의 경우 성과지표로 활용될 수는 있으나 사업의 성과를 보여주기에는 다소 부족한 면이 있다. 예를 들어 직업훈련 수료 12개월 후 취업자의 수는 전적으로 직업훈련의 성과로 결정되는 것이 아니라 직업훈련 수료자 개개인의 특성과 전반적인 고용상황에 따라 달라질 수 있고, 최소 12개월 후에 자료를 수집할 수 있기 때문에 적시성이 낮을 수 있다.

정책의 목표를 올바르게 측정할 수 있는 성과지표의 개발이 쉽지는 않은데, 이는 기본적으로 정부 정책의 특수성에도 원인이 있지만 고도화된 성과지표를 구성하기 위한 자료의 생성과 수집, 이를 위한 비용이 소요되기 때문이다. 이러한 관점에서 문화산업 정책의 주요 성과지표가 올바르게 설정되었는지 살필 수 있다.

〈표 3-14〉 장기실업자 대상 직업훈련사업의 성과지표 사례

구분	주요 항목
투입 지표	- 인력, 예산 등
산출 지표	- 직업훈련과정 수, 직업훈련시간 수 - 직업훈련 참가자 수, 전체 장기실업자 중 참가자의 비율 - 직업훈련 참가자 중 수료자의 비율 - 직업훈련 내용에 대한 참가자들의 만족도
결과 지표	- 직업훈련 수료 1개월 후 취업자의 수 및 비율 - 직업훈련 수료 12개월 후 취업자의 수 및 비율 - 직업훈련 수료 후 취업자들의 임금수준 - 경제 전체의 고용률과 실업률
효율성 지표	- 참가자 1인당 훈련비, 취업자 1인당 훈련비

출처 : KDI(2007)

2. 문화산업 정책 성과지표 설정의 문제점

가. 사업 목적을 대표하지 않는 성과지표

문화산업 정책을 평가하는 성과지표 중에는 사업 목적과의 연관성이 부족하거나 사업의 일부만을 포함하는 경우가 있다. 이러한 지표를 사용하여 정책을 평가하면 본래 정책 목적의 달성 여부를 판단하기 어렵게 된다. 물론 이런 식의 성과지표 설정 문제가 비단 문화산업 정책에만 존재하는 것은 아니다. 앞서 언급한 바와 같이 정책의 목표에 따라 성과의 직접적인 측정이 어려운 경우도 있고, 예산 편성 주기인 1년이라는 기간에 실제 결과가 파악되지 않는 경우도 있다. 지표화를 위한 기본 데이터가 존재하지 않는 경우도 있다. 여기서는 문화산업 정책이 더 나은 방향으로 진화하기 위해 몇몇 사례를 바탕으로 논의해보고자 한다.

예컨대 재정사업평가 기준 가운데 ‘영상산업 육성’ 사업의 성과지표로 ‘외국어자막 상영영화 관람객 수’가 설정되어 있다. 2016년 재정사업자율 평가 보고서에서는 국내 거주 외국인들의 한국 영화에 대한 관심도를 측

정하는 것은 우리 영화에 대한 관심 증대로 영상산업 저변 확대를 기대할 수 있으므로 적절한 성과지표라 평가하였다. 하지만 영상산업 육성의 정책 목표는 영상문화의 저변 확대 및 국민의 영상문화 향유권 제고를 통한 영상 산업의 내실 있는 육성이며, 세부 사업으로는 지역영상미디어센터 활성화, 3D 영상 콘텐츠 제작지원, 우수영상물 외국어자막 상영 지원 등이 포함된다. 사업 목적과 내용을 고려한다면 외국어자막 상영 영화 관람객수는 사업 목적을 온전히 반영하지 못하며 사업 내용의 일부에만 해당하는 지표로 실제 사업 성과와는 관련성이 낮다고 볼 수밖에 없다.

문화산업 진흥 사업의 성과지표가 애니메이션, 음악, 캐릭터 업체 누적 수출액, 콘텐츠 창의인재 동반사업 프로그램 운영 건수, 완성보증 연간 보증액으로 설정된 것도 대표성을 확보하였다고 보기 어렵다. 2015년 재정사업자율평가 보고서에서는 콘텐츠산업 진흥을 위한 핵심 요소를 수출지원, 인적자원 육성, 금융환경 개선으로 보아 이를 확인할 수 있는 성과지표를 설정하였다고 기술하였다. 하지만 창의인재 동반사업 프로그램 운영 건수와 완성보증 보증액은 단위사업의 실행 과정에서 나타나는 투입 지표이므로 인적 자원 육성과 금융 환경 개선이라는 정책 목표를 충분히 반영하는 지표로 보기 어렵다. 뿐만 아니라, 콘텐츠산업 진흥 사업의 범위가 넓어서 문화콘텐츠 국내외 마케팅 활성화, CT대학원 설치 지원, 차세대융합형/스마트콘텐츠/3D 콘텐츠 산업 육성, 스토리창작 클러스터 조성, 콘텐츠코리아 랩 등 현재 성과지표로는 평가될 수 없는 많은 분야가 포함되어 있기도 하다. 이처럼 광범위한 목적을 달성하기 위한 사업을 평가할 때 일부의 단위사업과 관련된 성과지표를 설정하는 것은 정책 목표에 충실한 평가를 어렵게 한다.

2016년에는 이를 보완하여 콘텐츠 인력양성 교육 수혜자수 및 교육 만족도, 콘텐츠코리아 랩 신규 콘텐츠 창작 건수, 완성보증 보증액, 문화창조벤처단지 입주율로 지표를 수정하여 포괄성은 다소 개선되었으나, 여전히 이 지표들이 달성되는 것이 콘텐츠산업 진흥의 성과를 나타낸다고

보기에는 부족함이 있다. 물론 광범위한 사업의 성과지표를 설정하는 데에는 어려움이 따른다. 그러므로 올바른 성과지표 설정을 위해서는 먼저 정책의 목적을 명확히 하는 것이 전제되어야 할 것이다.

문체부의 자체평가를 위한 성과관리시행계획에도 이와 유사한 문제가 발견된다. 2015년 문화산업 성과목표 중 ‘미디어산업 진흥 및 공공성 구현을 강화한다’를 평가하기 위한 성과지표는 연합뉴스 이용자 만족도와 국제도서전 참가 수출실적으로 설정되어 있다. 그런데 이 성과목표의 주요 내용을 살펴보면, 미디어 산업의 경쟁력을 강화하고 방송영상콘텐츠의 창의 인력을 강화하며 출판산업 경쟁력 강화를 통한 출판문화 활성화를 이루는 것을 목적으로 삼고 있다. 이런 점에서 볼 때 연합뉴스 이용자 만족도는 해당 정책을 대표하기에 다소 부적절하며, 국제도서전 참가 수출실적 또한 출판문화 활성화와 다소 거리가 있다. 성과지표의 달성 여부 평가는 정책 사업의 목적을 적절하게 달성하였는지를 알 수 있도록 계획되어야 한다. 따라서 위와 같이 사업 목적에서 다소 벗어나거나 대표하기 어려운 성과지표들을 재조정할 필요가 있다.

〈표 3-15〉 사업목적을 대표하지 않는 성과지표 사례

구분	관리과제	성과지표	성과지표 측정산식
2015년 재정사업 자율평가 지표	문화콘텐츠산업 육성 (게임산업 육성)	애니메이션, 음악, 캐릭터업체 누적수출액(억원)	코스피와 코스닥 상장사 중 콘텐츠산업 관련 업체 선별 수출액 조사
		콘텐츠창의인재 동반사업 교류 /협력 프로그램 운영 건수(건)	2014 콘텐츠 창의인재 동반사업 멘티 교류 프로그램 계획서/결과보고서
		완성보증 연간 보증액(억원)	기술보증기금 완성보증지원 통계보고서
2015 문체부 자체 성과관리 시행계획	성과목표 III-4. 미디어산업 진흥 및 공공성 구현을 강화한다	연합뉴스 이용자 만족도(65점)	{Σ(7점척도-1)× 16.7}/전체 응답자수
		국제도서전 참가 수출실적 (20.2백만불)	국제도서전 참가 저작권 수출계약액 집 계(전수조사)

나. 결과 지표가 아닌 투입 지표 설정

사업 목적의 달성 여부나 효과와는 상관없이 사업 추진 과정의 일부를 성과지표로 설정하여 올바른 평가가 어려운 경우가 있다. 대표적 사례가 문체부 자체평가에서 국정과제를 위한 핵심적인 과제 중 하나로 제시한 ‘콘텐츠 창업, 창작 생태계 조성’이다. 이 사업은 2015년에는 ‘매우우수’ 평가를 받았지만 국정농단 의혹 등으로 이듬해에 ‘부진’으로 평가되었다. 2015년에 좋은 평가를 받을 수 있었던 이유 가운데 하나가 해당 사업의 성과지표가 ‘문화창조벤처단지 입주율’, ‘콘텐츠코리아 랩 예비창업팀 발굴 건수’ 등이었던데 있다. 즉 정책 목표의 달성 여부가 아니라 계획에 따라 추진하면 자연스럽게 달성할 수 있는 투입/과정 상의 지표를 설정하고 있었기 때문이다. 이러한 지표에 따라 평가가 이루어졌기 때문에 정책의 방향과 목적에 대한 고려가 부족해도 좋은 평가가 가능했던 셈이다.

투입지표가 성과평가에 늘 유리하게만 작용하는 것은 아니다. 2014년~2015년에는 방송콘텐츠 창의역량 강화 아래에 ‘HD 드라마타운 공정율’을 성과지표로 설정하였는데, 이 또한 사업을 추진하면 자연스럽게 달성되는 투입지표였다. 하지만 2014년 공사 착공 전 문화재 표본조사 과정에서 유적이 발굴되어 착공이 지연되는 외생 변수가 발생하였고, 공정이 진행되지 못하여 ‘미흡’ 평가를 받았다. 절차상 당연히 일정이 지연되어야 함에도 불구하고 낮은 평가를 받을 수밖에 없는 것은 지표 설정에 문제가 있기 때문이다. 정책 목표 달성 여부와는 상관없이 사업 추진 경과에 따른 진척도를 성과지표로 설정한다면, 이와 같이 적절하게 시행된 사업이 낮은 평가를 받거나, 적절하지 않은 사업이 좋은 평가를 받게 되는 문제가 발생할 수 있다.

재정사업 자율평가에서도 유사한 문제가 나타난 경우가 있다. 게임산업 육성 과제를 위한 성과지표 가운데 중소게임업체 지원 수와 해외수출 상담회 참가업체 수출 상담건수는 결과지표가 아닌 과정지표로 해외시장 개척의 성과를 나타낸다고 보기 어렵다. 이에 대해 “글로벌게임허브센터,

모바일게임센터 인큐베이팅을 통한 중소기업업체 지원 → 〈중소게임업체 지원 수〉 → 역량을 갖춘 중소기업업체 증가 → 건강한 게임생태계 조성을 통한 게임산업의 기반 마련”, 그리고 “중소게임업체들의 해외수출상담회 참가 지원 → 〈참가업체 수출 상담건수〉 → 우리 게임의 해외수출실적 증가 → 신규 해외시장 개척, 수출활성화를 통한 게임업체의 경쟁력 강화”의 논리로 사업목적과의 연계성을 설명하였다. 하지만 게임업체 지원 수와 수출 상담건수가 역량 있는 게임업체의 증가와 수출실적 증가로 이어진다는 보장은 없다. 지원 수와 상담건수가 계속 성과지표로 남게 된다면, 이를 달성하기 위해 실제 사업에 도움 되는 방향이 아닌 의도적으로 건수를 늘리는 등 투입 지표에 매몰될 가능성을 배제할 수 없다.

〈표 3-16〉 결과지표가 아닌 투입지표를 설정한 성과지표 사례

구분	관리과제	성과지표	성과지표 측정산식
2015년 문체부 자체 성과관리 시행계획	콘텐츠 창업·창작 생태계 조성	문화창조벤처단지 벤처 및 중소기업 입주율(60%)	벤처·중소기업 전체 지원 공간 대비 실제 입주 비율
		콘텐츠코리아 랩 예비창업팀 발굴건수(40개)	융합선도형 및 지역기반형 CKL 연간 운영결과 보고에 따른 건수 확인
	방송콘텐츠 창의역량 강화	건본시 참가업체 수출실적(85백만불)	방송영상 건본시 참가회사 수출실적 합계
		HD드라마타운 공정률(10%)	전체공사량 대비 공사 진척 정도 누계에 대한 백분율
2016년 재정사업 자율평가 지표	문화콘텐츠산업 육성 (게임산업 육성)	비즈니스상담 지원	공동제작 및 프리세일즈를 위한 비즈미팅 성사 수 집계
		중소게임업체 지원 수	글로벌게임산업육성, 모바일게임산업육성, 게임글로벌서비스플랫폼(GSP), 글로벌퍼블리싱, 차세대 게임콘텐츠제작, 지역기반게임산업 등 지원업체 수 합산

한편 사업 목적의 달성 여부를 알 수 있도록 성과 중심의 결과지표로 적절히 설정된 경우도 있다. 재정사업자율평가에서 한국 영화산업의 저변을 확대하고 국제경쟁력을 제고하기 위한 영화산업 기초인프라 강화의

성과지표 중 한국영화아카데미 장편영화 극장 상영횟수와 장애인관람객 수는 사업 추진으로 인하여 기대되는 성과를 잘 반영하고 있는 결과지표이다. 제작/창작 실습 위주의 특성화 교육을 실시하는 사업을 통해 영화 인력의 능력이 향상되어 장편영화를 제작하고, 이것이 극장에 상영되기까지의 성과를 낸다면 교육을 통해 양성된 인력의 경쟁력을 확인할 수 있기 때문이다. 또한 자막상영이나 화면해설, 찾아가는 영화관 운영 등을 통해 관람환경을 개선하는 사업이 성공적이라면 장애인 관람객 수가 증가할 것이라는 점에서도 결과 지표이며, 이 지표는 장애인들의 문화향유권 확대를 나타내는 것으로 사업목적에도 부합한다.

다. 경제적 성과지표에 의존하는 문제

사실 앞서 제시한 두 가지 문제는 성과지표의 본질적 문제일 수 있다. 하지만 무엇을 성과로 보고 지표화할 것인지는 선택의 문제이다. 과정이 아닌 성과를 측정하는 결과지표의 대부분은 매출액이나 수출액 등 경제적 성과를 나타내는 지표들로 구성된다.

2016년 문체부 자체평가 성과관리 계획을 보면, 장르별 콘텐츠 융복합화를 통한 차세대 신성장동력 육성이란 성과목표 달성을 위해 영화, 애니메이션, 게임, 음악, 이야기산업 육성 사업을 관리하는 것으로 되어 있다. 이 목표는 경제적인 가치를 추구하는 것으로 보이며, 실제로 설정된 성과지표도 제작/해외진출 지원 건수, 사업화 건수 등 주로 경제적 지표로 이루어져 있다. 그런데 세부 내용을 살펴보면 경제적 목표만을 추구하는 것이 아니라 사회문화적인 가치도 함께 추구하고 있음이 확인된다. 구체적으로는 음악의 장르 편중 현상을 해소하기 위한 대중음악 장르 다양화와 예술·독립영화 지원을 통한 다양성 확보, 세대별 지역별 관객 발굴, 그리고 자율적 건전 게임문화 조성을 위한 관리 등의 관리 계획을 세우고 있다. 이와 같은 문화적 목표는 현재의 경제적 성과 지표만으로는 평가될 수 없다.

미디어 신뢰와 공공성 확보와 관련된 성과목표 달성을 위해서도 추가적인 성과지표가 발굴될 필요가 있다. 현재 디지털 뉴스 콘텐츠 판매액, 방송영상 견본시 참가업체 수출실적 등 경제적인 지표로만 평가하고 있어, 미디어 산업 경쟁력 강화만을 평가할 수 있을 뿐 신뢰할 수 있는 미디어 환경이 조성되었는지를 평가할 수 있는 기준은 존재하지 않는다.

〈표 3-17〉 문화적 성과지표 개발이 필요한 성과목표 사례

성과목표	관리과제	성과지표
Ⅲ-2 장르별 콘텐츠의 융복합화로 차세대 신성장동력으로 육성한다.		콘텐츠산업 수출액(61.8억 달러)
	① 영화산업 및 애니메이션산업 육성	한국영화 아카데미 장편 영화 극장 상영횟수(370 회수)
		영화근로표준계약서 사용율(준용포함, 45%)
		국산 애니메이션 제작지원 편수(52개)
	② 게임산업 육성	중소게임 지원기업 수(260개)
		착한게임 등 이달의 우수게임 선정 개수(12개)
	③ 음악산업 육성	음악창작소 이용자수 및 이용자 만족도(80점)
		뮤지션 해외진출 지원 건수(30개)
Ⅲ-4 신뢰와 융성의 미디어산업 조성으로 창조경제를 견인한다.	④ 이야기 산업 활성화	스토리 발굴건수(127건)
		스토리 활용 사업화건수(10건)
		방송영상견본시, 국제도서전 참가 해외 수출실적(106.3백만불)
	① 디지털 뉴스미디어 경쟁력 강화	연합뉴스 이용자 만족도(67점)(공통)
		디지털뉴스콘텐츠 판매액(144억원)(공통)
	② 방송콘텐츠 창의역량 강화	견본시 참가업체 수출실적(85백만불)(공통)
		방송영상인력 양성교육 수료인원(12,000명)(공통)
	③ 출판산업 경쟁력 강화를 통한 출판문화 활성화	한국문학 및 도서 해외 번역출간 건수(103개수)
		우수출판콘텐츠 생산기여율(4.95배율)(공통)

물론 문화적인 정책목적 달성을 지표로 표현하는 데는 어려움이 존재한다. 정량지표를 개발하는 것도 힘들고 정성지표를 설정한다면 그 측정에도 한계가 있을 것이다. 그러나 장애인 영화 관람객 수, 교육 유료생의

저작권 인식도 등의 문화적 성과를 보여줄 수 있는 지표를 설정하는 것은 불가능하지 않다. 정책 효과를 제대로 평가하고 올바르게 설정된 사업 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 적합한 성과지표가 필요하다. 따라서 정책의 문화적 목표를 측정할 수 있는 문화적 지표를 만드는 것은 중요한 과제이다.

3. 문화산업 정책 중장기 목표와 성과지표의 괴리

정부는 다양한 평가체제로 정부사업의 성과를 평가하고 있다. 문화산업 정책은 국회 예산안 제출 시 작성하는 성과관리계획에 근거한 재정성과목표관리제도, 매년 전체 사업의 1/3을 대상으로 부처에서 자체적으로 성과를 평가하고 기재부가 점검하는 재정사업자율평가제도, 재정사업자율평가 등을 통해 문제가 확인되는 일부 사업을 중심으로 정밀하게 평가하는 재정사업심층평가(국회예산정책처, 2015), 그리고 매년 성과관리시행계획에 따라 부처 내에서 시행하는 자체평가 등의 관리를 받는다.

국회예산정책처(2015)는 정부 내 성과관리 제도가 다양하게 운영되면서 평가체계의 일관성이 부족하다는 지적을 하기도 했는데, 이러한 정부 평가체계 전반의 비일관성 외에도 문화산업 정책에서는 특히 중장기 목표와의 비일관성이 드러난다. 자칫하면 성과관리가 정책의 중장기 목표를 이루기 위함이 아닌 단기성과만을 위해 관리될 수 있다.

중장기 목표와 성과관리 체계와의 불일치 사례를 살펴보면 다음과 같다. 2016년 국회 제출 예산안에 첨부된 성과계획서의 문화산업 분야 성과목표는 ‘콘텐츠산업 육성’, ‘건강한 저작권 생태계 조성’, ‘문화미디어산업 육성 및 지원’이며, 문화체육관광부 자체 성과관리시행계획에는 ‘콘텐츠 창조 생태계로 창조경제 선도’, ‘장르별 콘텐츠의 융복합화로 차세대 신성장 동력 육성’, ‘건강한 저작권 생태계 구축’, ‘신뢰와 융성의 미디어산업

조성으로 창조경제 견인’, ‘아시아문화콘텐츠 중심이 되는 문화도시 조성’이 주요 성과목표로 설정되어 있다. 정리하면 ‘콘텐츠 산업 육성’, ‘저작권 생태계 조성’, ‘미디어 산업 육성’을 주요 성과 목표로 설정하고 있음을 알 수 있다.

한편, 문화산업 중장기 계획 중 하나인 제2차 콘텐츠산업 진흥계획에서는 전략목표를 ‘투융자·기술 기반 조성’, ‘콘텐츠 창업·창직 활성화와 창의인재 양성’, ‘글로벌 시장 진출 확대’, ‘건강한 생태계 조성 및 이용 촉진’, ‘분야별 콘텐츠의 경쟁력 강화 및 육성 협력 체계 구축’으로 설정하였다. 이는 기존 성과목표와는 맞지 않는 목표들이다.

성과목표의 차이는 관리과제와 추진과제의 비일관성으로도 나타난다. 예를 들어 제2차 콘텐츠산업 진흥계획 전략 중 하나인 글로벌시장 진출 확대를 위한 ‘지역별 특성을 고려한 마케팅 활성화’, ‘해외진출 지원 기반 구축’, ‘쌍방향 교류협력 확대’가 중점 추진과제로 설정되어 있으나, 성과관리 시행계획의 관리과제에는 이에 해당하는 과제가 명시적으로 드러나지 않는다.

중장기 목표와의 불일치는 연간 문화체육관광부 업무계획에서도 드러난다. 역대 연간 업무계획 추진체계를 정리한 아래 <표 3-18>을 보면, 전략목표와 중점과제가 해마다 변하고 있음을 확인할 수 있다. 이처럼 매년 업무계획에 따른 추진체계는 바뀌는 반면 성과관리는 대체로 일관되게 유지되고 있어, 이들 간 불일치는 더욱 커질 우려가 있다. 문화산업 정책과 관련된 연간 업무계획 상 중점과제는 창조역량 강화, 문화소통, 예술인 창작지원, 신한류 창출, 동반성장기반 구축 등 다양하게 변화하여 왔다. 하지만 성과관리체계의 문화산업 성과목표는 크게 콘텐츠 산업 육성, 콘텐츠 창작 육성, 저작권 생태계 구축, 미디어산업 진흥으로 유지되어 왔다. 성과관리체계가 변화하는 문화산업 정책의 방향성을 반영하고 있지 못하고 있는 것이다.

〈표 3-18〉 연간 업무계획과 성과관리시행계획의 추진과제 및 성과목표 비교

연도	연간 업무계획 상의 문화산업 정책 전략 및 추진과제		성과관리목표 상의 문화산업 정책 성과목표
2012년	향유와 창조, 문화로 즐기기	창조역량 강화	차세대 콘텐츠산업을 육성한다. 콘텐츠 창작역량을 강화한다. 균형과 상생의 저작권 생태계를 조성한다. 미디어산업 진흥 및 공공성 구현을 강화한다.
	소통과 융화, 문화로 화합하기	문화소통, 문화자원의 융화 공생발전 문화생태계 조성	
	경쟁력과 자금심, 문화로 발전하기	미래형 문화,체육,관광 산업 육성	
		세계 속의 문화강국 위상 제고	
2013년	문화로 국민행복 가꾸기	예술인 창작 자원과 인력망 구축	창조적 콘텐츠산업 진흥 기반을 조성한다. 핵심 킬러콘텐츠를 집중 육성한다. 건강한 저작권 생태계를 구축한다. 미디어산업 진흥 및 공공성 구현을 강화한다.
	문화로 창조경제 이끌기	상상력 기반의 콘텐츠산업 육성	
2014년	문화기반 서비스산업 육성	문화로 일자리 창출	창조적 콘텐츠산업 진흥 기반을 조성한다. 핵심 킬러콘텐츠를 집중 육성한다. 건강한 저작권 생태계를 구축한다. 미디어산업 진흥 및 공공성 구현을 강화한다.
		콘텐츠의 고부가가치 성장산업화	
	문화가치의 확산	문화영향 평가 및 협업 강화	
		K-Culture로 신한류 창출	
2015년	문화콘텐츠 창조역량 강화	융합형 디지털 문화콘텐츠 산업 육성	콘텐츠산업 선순환 구조를 마련한다. 차세대 콘텐츠를 육성한다. 건강한 저작권 생태계 조성으로 문화콘텐츠 의 공정이용 도모 미디어산업 진흥 및 공공성 구현을 강화한다.
		저작권보호 등 동반성장기반구축	
2016년	융복합을 통한 창조산업 고도화	문화창조융합벨트 성과 창출	콘텐츠 창조 생태계로 창조경제를 선도한다. 장르별 콘텐츠의 융복합화로 차세대 신성장 동력으로 육성한다. 건강한 저작권 생태계 조성으로 문화콘텐츠 의 공정이용 도모 신뢰와 융성의 미디어산업 조성으로 창조경 제를 견인한다. 아시아 문화콘텐츠의 중심이 되는 문화도시 를 조성한다.
		차세대 핵심 콘텐츠 발굴 지원	
	창의인재 육성을 통한 창조역량 강화	창작자 중심의 선순환 생태계 구축	

중장기 목표체계와 성과관리 목표 간의 불일치가 나타나는 이유는 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 성과 관리가 사업 담당 부서별로 이루어지기 때문이다. 앞서 살핀 성과 목표들은 각각 콘텐츠정책국, 저작

권국, 미디어정책국과 더불어 아시아문화중심도시추진단의 관련 부서들이 담당하는 사업들에 해당하는 목표들이다. 성과관리를 부서별로 실행하여 각각의 성과를 측정할 필요도 있으나, 기본적으로 정부의 성과관리는 “정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”(정부업무평가기본법 제2조 6항)이어야 함을 우선 고려해야 한다. 성과관리가 중장기 목표체계와 괴리되어서는 안 된다는 것이다. 이러한 지적은 성과관리가 투입 위주(부서의 구분)가 아닌 결과 중심(중장기 목표)으로 이루어져야 한다는 정부업무 성과관리 도입배경과도 일맥상통하며, 관료제적 차원에서의 성과가 아니라 국민을 위한 성과관리, 미래지향적 성과관리가 공공부문 성과관리의 목적인다는 점(공동성 등, 2011)과도 닿아있다.

중장기 목표체계와 성과관리 목표 불일치의 두 번째 이유는 해마다 변하는 연간 업무계획 때문이다. 문체부 뿐만 아니라 모든 부처의 연간 업무계획은 매년 새롭게 갱신된다. 특히 정권이 교체되는 시기의 변화 폭은 더 크다. 하지만 중장기 기본계획은 이와 관련 없이 3년 또는 5년이라는 기간 동안 지속된다. 매년 전년도와는 다른 추진체계가 발표되면 성과관리계획이나 중장기 기본계획과의 연계성을 유지하기가 어려워진다. 이 경우 실제 목표하는 문화산업 정책의 효과를 성과 평가를 통해 관리하는 것도 어렵게 된다.

제5절

소결

1. 문화산업 정책 목표의 재설정

지난 20여 년간 우리 문화산업은 눈부신 성장을 거듭해왔다. 1994년의 목표였던 국산영화 제작을 통한 국부유출 방지는 스크린쿼터가 사실상의 의미 없는 정도의 국산영화 점유율로 실현되었다. 문화산업 경쟁력 강화를 통한 해외수출 또한 한류라는 이름으로 실현된 지 오래이다. 하지만 최근 들어 문화산업의 매출과 수출이 다소 정체되고 한반도 사드배치에 따른 중국과의 갈등으로 한류 효과 또한 일시적으로 위축된 상태이다.

과거 문화산업 정책을 회고하고 최근 정책 환경의 변화를 고려할 때, 현 시점에서 필요한 것은 결국 정책 목표의 재설정이다. 그리고 그 방향은 문화산업 정책의 사회문화적 가치를 회복하는 것이라 하겠다. 법적으로 문화산업 정책은 크게 경제적 목표와 사회문화적 목표로 구성되지만, 문화산업이 공식화되던 당시의 정책 레짐과 경로 의존성에 따라 경제적 목표가 상대적으로 부각되고 중요히 다루어져 왔음은 지난 시기 기본계획과 연도별 성과관리계획을 통해 확인된다.

문화산업 정책은 산업정책인 동시에 문화정책이다. 그간이 정책이 열악한 문화산업 기반을 개선하기 위해 노력해왔다면 이제는 국민의 문화적 삶의 질 향상이라는 정책 목표에 보다 주목하여 정책 패러다임을 전환해야 할 ‘결정적 순간(critical conjuncture)’이 도래한 듯하다. 문화산업의 사회문화적 가치는 새로운 것이 아니라 과거부터 꾸준히 이어진 문화정책의 중요 요소 가운데 하나이다. 사회 발전의 원천인 창조성을 고양하기 위해 콘텐츠의 다양성이 확보되어야 하고 이를 위해 지역문화산업의 진흥과 공정한 산업생태계를 조성하려는 노력이 없던 게 아니기 때문이다.

더불어 문화산업의 사회문화적 목표의 재설정에는 경제적 목표에 반하거나 배치되지 않는다. 국민의 문화적 삶의 질이 향상되기 위해서는 콘텐츠 소비가 보다 늘어야 하고, 그 결과 행복 등 사회 전반의 가치가 상승한다면 이를 통해 경제적 성과는 자연스레 따라오기 마련이다. 즉 문화산업의 사회문화적 목표는 문화산업의 수요 창출과 소비 기반 확충이라는 경제적 목표 달성으로도 이어질 수 있다. 이러한 바탕 위에서 문화산업 생태계는 보다 건강해질 수 있고, 기업은 역량제고를 위한 내적 혁신을 일으킬 수 있다.

2. 문화산업 성과 지표의 고도화

문화산업 정책 목표의 재설정에는 성과 지표 개선과 연동되어야 한다. 새로운 목표를 설정해놓고도 그 성과를 평가하는 지표가 뒷받침되지 않으면 정책 구조상 실현되기 어렵기 때문이다. 앞서 살핀 바와 같이 문화산업의 성과지표는 타당성과 대표성이 떨어지는 경우가 많고 투입이나 산출지표로 구성되는 오류도 적지 않게 발견되었다. 사회문화적 목표의 강화는 객관화된 평가지표를 구성하기가 더욱 어려운 상황을 만들 수 있다. 국민의 문화생활, 삶의 질은 다양한 측면으로 구성되어 있어 한두 가지 변수나 투입지표로 측정되기 어렵기 때문이다. 단순 설문조사나 정성지표로의 구성 또한 최근 성과지표의 원칙과 맞지 않다.

따라서 문화산업의 사회문화적 목표를 지향하고 이에 맞는 사업을 추진할 경우 이를 어떻게 평가할지에 대한 고민이 선행되어야 한다. 그리고 이 지표는 정책의 단순 산출이 아니라 실제 성과를 보여주어야 하므로 여러 변수로 구성된 지수(index) 형태가 되어야 한다. 즉 성과 지표의 고도화가 필요한 것이다. 새로운 지수의 개발과 구성은 별도의 연구개발을 통해서만 가능하고 이후로도 꾸준한 보완이 필요하다. 원천 데이터

확보를 위한 다양한 사회 조사(social survey)가 필요할 수도 있다. 이러한 시간적 재정적 투입이 뒷받침되지 않고서는 정책의 온전한 평가가 불가능하며, 타당한 평가가 어려운 경우 본연의 정책 목표 또한 달성되기 어렵다.

정책 평가 체계의 보완은 콘텐츠산업의 사회문화적 가치를 뽑아내고 이를 개념화하는 일로부터 시작된다. 다행히 문화정책 분야에서는 문화의 속성과 가치에 대한 연구가 꾸준히 이루어져왔고 일부 법제화되는 수준에도 이르렀다. 2016년 시행된 문화기본법은 문화를 “문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체”로 정의하였다(제3조). 또한 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리”가 있다는 문화권의 개념도 정의하였다(제4조). 또한 법 전반에서 문화의 기본가치가 다양성, 자율성, 창조성이라는 점을 명확히 하고 있다. 이러한 요소를 적절히 활용하면 콘텐츠를 통한 국민의 문화적 삶의 질 향상도 측정 가능한 개념과 지수로 발전시킬 수 있을 것이다.

다음 장에서는 이러한 문화산업 정책의 목표와 성과지표 개선에 참고할 수 있는 국내외 관련 사례를 살펴보고자 한다. 영국의 창조산업이 어떠한 정책 목표를 세우고 평가하는지, 그밖에 국내외 문화관련 성과를 측정하는 지수에는 어떤 것들이 있는지 제시한다.

제4장 ●●

문화산업 정책 목표와 평가 사례



제1절

영국의 창조산업 정책 목표와 평가 체제

1. 영국 창조산업의 개념과 동향

가. 창조산업의 정의와 범주

영국의 창조산업(Creative Industries)의 범주는 2001년 영국 정부가 발간한 ‘창조산업 매핑 서류(Creative Industries Mapping Document)’에 명시된 정의를 따른다, 즉, “인간의 창의성과 기술, 재능에 기반을 둔 영역으로 지적 재산권 활용을 기본으로 하여 세대를 거슬러 부와 고용을 창출할 수 있는 산업 영역”을 창조산업으로 정의하고 있다. 해당 범주에 속하는 13개의 산업 영역의 범주는 광고, 건축, 방송, 공예, 디자인에서부터 창조적 기술, 패션, 영화, 문화유산, 박물관 및 갤러리, 음악, 공연예술, 사진, 출판, 비디오 게임, 시각 미술에 이른다.

이처럼 창조산업은 영역 범주로 본다면 기존의 창조예술과 문화산업을 결합시킨 형태인데(정종은, 2013 재인용; Hartley, 2005: 6), 이것이 해당 영역에 속하는 모든 직업이 창의적 직업 또는 창의 노동자로 분류된다는 의미는 아니다. 각 산업별로 실제 업무 내용에서 창의적 역량이 중점적으로 요구되는 직업군을 따로 파악하여 조사하고 있으며, 창조산업에 속하는 많은 산업군 안에서도 창의적 역량이 중심이 되는 영역들을 실제적인 창조산업으로 이해하고 있다. 또한 ‘창의 경제’는 위에 명시된 ‘창조 산업’ 영역 내에 속한 창의적 직업뿐만 아니라 그 외의 산업 영역에 속한 창의적 직업이 경제에 공헌하는 것까지 포함하는 개념으로 간주된다.

따라서 영국의 창조산업 개념은 일정 부문 문화예술 창작 및 관련 분야가 산업화된 영역으로 정의되는 현재 한국의 문화산업 정의와는 다소 결

이 다르다. 창조산업은 문화나 예술보다는 인간의 창의성 자체에 중심을 두고 있는 개념으로, “문화의 핵심은 여전히 인간의 창의성에 있지만, 이제 창의성은 과거에 비해 상당히 다르게 생산되고, 배치되고, 소비되고, 향유된다는 점을 강조”하는 것이다(정종은, 2013 재인용; Hartley & Cunningham, 2002: 20).

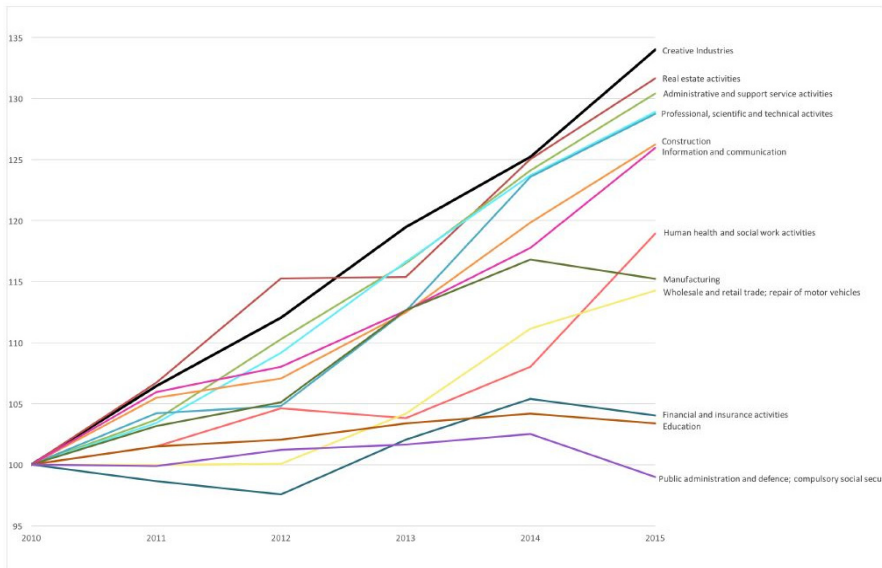
이와 같은 영국 정부의 창조산업 정책은 그 기준의 자의성과 모호성 때문에 비판받기도 했지만, 기존의 문화산업 측면에서 볼 때에는 종전의 순수/고급 예술-문화산업 또는 예술-상업성 사이의 오래된 경계를 무너뜨리게 되는 계기를 마련하였다. 또한 과거 국가 정책에서 크게 주목받지 못했던 문화산업을 미래 국가 경제를 이끌어갈 수 있는 “창조성과 혁신의 가장 뛰어난 범례”로 부상시킨 결과를 낳았다(정종은, 2013 재인용; O'Connor, 2007: 41).

이에 영국 창조산업은 명확하게 경제적 목표를 최우선에 앞세울 수 있는 산업으로 자리잡게 되었으며, 기존 문화산업의 끊임없는 숙제였던 문화예술적 가치와 상업적 가치 사이의 충돌로부터 상대적으로 자유로워지게 되었다.

나. 창조산업 동향

창조산업은 영국에서 가장 빠르게 성장하는 산업 영역으로 총 874억 파운드의 총부가가치를 창출하고 있는 것으로 파악되며, 그 중 3분의 1에 해당하는 액수가 2010년 이후부터 창출되어 다른 산업 영역의 성장 속도를 빠르게 따라잡고 있는 것으로 분석된다.⁷⁾

7) PwC의 분석에 따르면 2015년 자동차 산업의 총부가가치는 196억 파운드, 생활 과학 산업이 145억 파운드, 석유 및 가스 산업이 137억파운드로 추산되었다.



출처 : CIF(2017)

[그림 4-1] 산업별 총부가가치(GVA)와 성장추이(2010년-2015년)

최근 조사에 따르면 창조산업의 수출 성장률은 매년 10%씩 증가하고 있으며 영국 전체 수출액의 9%를 차지한다. 영국은 세계에서 문화 상품 및 서비스 수출 부문에서 중국과 미국 다음으로 세 번째로 큰 수출 시장을 형성하고 있다(DCMS, 2017a).

고용 부문 역시 타 산업 대비 매우 빠른 속도로 성장하고 있다. 영국 총 경제에서 290만개의 일자리가 창조산업 영역에 속해있으며, 2014/2015년 사이에 일자리 수는 5.1% 상승하였다. 2011년부터 2016년까지 5년 사이의 고용률은 19.5% 증가하여 현재 영국 창조산업 내의 고용 인구는 영국 총 노동인구의 6.3%를 차지하고 있다(DCMS, 2017b).

몇몇 기업들의 활동이 두드러지긴 하지만 타 산업과 비교했을 때 창조산업 내 대기업 비율은 그리 크지 않다는 것이 창조산업의 또다른 특징 중 하나이다. 창조산업 내 기업은 평균적으로 3.3명의 직원을 두고 있으며, 많은 활동이 프리랜서 등으로 구성된 외부적 인력 네트워크 위주로

이루어지고 있다. 이는 창조산업 구조를 이해하는 데 매우 중요한 특징이며, 산업 전략을 구축할 때에도 반드시 고려되어야 할 사항으로 지적되고 있다(CIF, 2017).

2. 영국 창조산업의 목표와 전략

최근 출범한 테레사 메이(Theresa May) 정부는 2017년 1월 국가 전략 보고서(Building our Industrial Strategy: Green Paper)를 통해 영국 산업 전략을 발표하고, 주요 전략 설정 및 실행과 관련하여 전문기관 및 전문가의 자문을 요청하였다. 보고서에서 영국 정부는 창조산업이 영국을 대표하는 세계적인 산업군 5개⁸⁾ 중 하나이며, 따라서 영국의 발전을 위해 앞으로 더욱 큰 관심을 쏟아야 할 산업 영역이라고 명시하고, 창조산업 분야의 전략 설정과 관련하여 현 ITV 의장이자 전 잉글랜드예술위원회 대표였던 Sir Peter Bazalgette에게 자문 보고서를 공식 요청하였다.

창조산업이 국가 산업 전략 보고서에 공식적으로 언급된 것은 해당 보고서가 처음으로, 이는 앞으로 영국 정부가 보다 명확하게 산업적 접근의 정책 및 전략을 시행할 것을 예고하고 있다. 창조산업의 산업적 가치를 국가 차원에서 처음으로 인정했다는 점에서 관련 업계는 매우 호의적인 반응을 보이고 있는 것으로 알려졌다(Dezeen, 2017).

창조산업에 대한 공식적인 산업 전략 및 목표 등은 아직 발표되지 않았지만, 창조산업위원회(Creative Industries Council: 이하 CIC), 창조산업연합(Creative Industries Federation: 이하 CIF)⁹⁾, 기술전략이사회

8) 세계적 산업군은 자동차, 비행, 금융, 전문서비스, 창조산업이다.

9) 창조산업연합은 영국 창조산업과 문화예술교육 발전을 도모하는 기관으로, 해당 영역에 대한 신뢰성 있는 자문 및 연구를 목표로 한다. 따로 재정지원을 받지 않으며 창조 산업 내의 1,000여개의 기업과 관련 기관, 교육 기관, 전문가 개인 등의 회원으로부터 회비 및 후원을 받거나 유료 보고서 서비스를 통해 재원을 마련한다. BBC, Penguin Random House 등 영국 창조산업 내 주요 주체들이 참여하고 있다.

(Technology Strategy Board) 등의 외부 기관들은 자체적으로 창조산업 전략과 목표, 과제 등을 분석하여 제시하고 정부에 권고하는 등의 활동을 펼쳐왔다. CIC는 2014년과 2016년에 걸쳐 창조산업 전략과 목표를 제시하는 보고서를 발표하였으며, CIF는 최근 테레사 메이 정부의 산업 전략 보고서에 대한 대응으로 발빠르게 창조산업의 목표와 전략을 분석하여 발표하였다(CIF, 2017). 또한 정부가 요청한 창조산업 전략에 대한 자문 보고서인 ‘창조산업에 대한 독립 보고서 - 창조 산업의 지속적 성장을 위한 정책 제언’(Bazalgette, 2017)도 2017년 9월에 최종 발표되어, 영국 창조산업이 전반적으로 지향하는 목표와 수행되어야 할 전략의 방향성에 대한 공감대가 형성되는 모양새다.

영국 창조산업 전략 및 목표 설정과 관련된 독립적 보고서 중에서 대표적인 세 문건이 영국 창조산업의 지속적 발전을 위해 제시하고 있는 산업적 목표를 정리하면 다음 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 2014~2017 보고서별 영국 창조산업 목표

구분	제목	목표
CIC(2014)	Create UK	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 산업의 협력 강화 • 지적재산권 관련 환경 구축을 통한 산업 지원 • 창조산업에 대한 정부의 적극 지원 • 창의 노동 시장의 다양성 제고 및 촉진
CIC(2016)	Create Together: A Creative Industries Council strategy for Cross Industry Collaboration The next 5 years	<ul style="list-style-type: none"> • 해외투자 및 무역을 위한 법제도 마련 등 인프라 구축 • 정부와 산업의 협력 강화 • 지적재산권 개발 및 보호 강화 • 인재 양성 • 창의 노동 시장 구성의 다양성 제고 • 창의적 클러스터 형성
CIF(2017)	Industrial Strategy for the Creative Industries	<ul style="list-style-type: none"> • 인재 양성 • 금융 및 재정 지원 • 국제 무역을 위한 규제 및 법망 인프라 구축 • 해외 투자 및 무역 정책 마련
Sir Peter Bazalgette (2017)	Independent Review of the Creative Industries	<ul style="list-style-type: none"> • 창의 클러스터 형성 • 지적재산권 개발 및 보호 확대 • 소규모 창업 기업의 금융 서비스 접근성 제고

구분	제목	목표
		<ul style="list-style-type: none"> • 인재 양성 • 신기술 기반 영상 산업 전략 • 해외 투자 및 무역 관련 규제 안정화

이처럼 영국 창조산업 전략 방향성을 제시하고 있는 외부 보고서들은 전반적으로 유사한 방향성을 보여주고 있다. 전술하였듯이 영국 정부는 창조산업의 개념이 도입되면서 문화 관련 산업임에도 불구하고 산업 및 경제적 발전을 위한 목표 설정에 매우 자유로워졌으며, 대부분의 목표는 경제적 성장 및 가치 확산에 맞추어져 있다. 하지만 위의 표에서 보듯이 최근 창조산업의 발전을 위해 권고되는 목표와 전략에는 단순히 수치로 파악되기 힘든 문화적 목표, 또는 경제적 목표와 문화적 목표를 동시에 추구하는 경향이 목격된다. 여기서는 위의 세 보고서에서 제시한 여러 목표 중 공통적으로 제시되고 있는 주요 산업적 목표 4개(해외 투자 및 무역 활성화, 창의 인재 발굴, 지적재산권 개발 및 보호, 창의적 클러스터의 활성화)와 최근 활발히 제기되고 있는 창조 산업의 새로운 문화적 목표라고 볼 수 있는 ‘다양성 제고’ 전략을 나누어 살펴보고자 한다.

가. 산업적 목표

1) 해외 투자 및 무역 활성화를 위한 환경 조성

명확하게 산업적 성과를 목표로 하는 창조산업 영역에서 수출 및 무역 활성화와 관련된 논의는 가장 중요한 영역 중 하나이다. BBC의 드라마 셜록(Sherlock)의 중국 온라인 영상 시장 진출 성공의 사례가 보여주듯(Business Insider, 2014) 창조산업의 지속적 발전에는 해외시장에서의 성공이 결정적 역할을 하기 때문이다.

CIC는 2014년 발표한 창조산업 전략보고서 “Create UK”에서 국제 시장과 관련하여 다음의 세 가지 구체적인 목표를 제시하였다.

- 수출 시장 내 영국 창조산업 가치의 두 배 성장
- 창조 산업 수출액 확대
- 해외의 직접 투자 유치

유럽연합 탈퇴를 선언한 영국은 달라질 수출시장의 판도에 빠르게 적응할 필요가 있다. 특히 기존 시장에 새로이 생성된 수출 시장의 경우 단기적 방안보다는 장기적인 안목에서 도출된 전략이 필요하다는 시각이 대두되고 있다(CIF, 2017). 이는 새롭게 생성된 시장의 경우 적절한 지적 재산권 법망이 충분히 구축되지 않아 수출시장에서 저작권 등의 자국 침해가 우려되기 때문이다. 앞으로 영국 창조산업의 수출 시장 규모는 지속적으로 성장할 것으로 예견되며, 이에 정부는 창조산업 부문의 교역과 관련하여 보다 적극적인 행동을 취할 필요가 있다고 보고서는 권고하였다. CIF는 이에 따라 국제 자문 위원회(International Advisory Council)를 설립하기도 하였으며, Bazalgette는 보고서를 통해 국제통상부(Department for International Trade)와의 협력 하에 창조산업 영역을 위한 국제통상위원회(International Trade Board) 설립을 제안하였다(Bazalgette, 2017).

[해외 투자 및 무역 활성화를 위한 환경 구축]

해당 목표와 관련하여 CIC는 다음과 같은 평가 척도를 제안함

- 창조적 산업 서비스 수출의 가치 증가(2011년 155억 파운드/ 2020년 310억 파운드)
 - 참고자료: DCMS Economic Estimates
- UKTI는 15,000개의 창조산업 기업이 2020년까지 매년 수출 할 수 있도록 지원
 - 참고자료: UKTI, UK Performance and Impact Monitoring Survey)
- 해외 직접 투자를 위한 세계 시장에서의 영국 점유율 증가(2009–2013년 프로젝트의 10%에서 2020년 15%로)
 - 참고자료: UKTI 통계자료

2) 창의 인재 발굴

창조산업 내 역량있는 창의 인력 부족 이슈는 오래도록 제기되어온 문제이다. 이는 창조산업이 필요로 하는 인재를 양성해내지 못하는, 현실과 다소 동떨어진 교육 및 트레이닝 체계에 큰 원인이 있는 것으로 파악된다. 인간의 창의성으로부터 핵심적 가치가 창출되는 산업인 만큼, 창조산업의 인재 양성 정책은 가장 중요한 문제 중 하나로 받아들여지고 있다.

CIF(2017)는 창조산업 인재 양성 정책은 학교 교육과 견습제도, 고등 교육, 평생 교육, 이민 정책 등과 긴밀하게 연관된 문제이기에, 창조 산업의 부족한 인력 문제를 이해하기 위해서는 산업 정책뿐만 아니라 타 부서와의 협력이 요구된다고 보았다. 특히 기술 이민 정책이 필요하다고 판단되는 직업 목록(Shortage Occupation List)에 디자인 엔지니어, 그래픽 디자이너, 예술가, 음악인, 무용가 및 안무가 등이 포함되어 있다는 사실은 현재 영국 창조산업 내에 역량있는 창의 인력이 매우 부족하다는 것을 방증한다. 이에 영국 정부는 청소년들이 창조산업 영역으로 진입할 수 있도록 해당 노동시장의 매력도를 높일 필요가 있으며, 그와 동시에 재능 있고 역량있는 창의적 인력 양성을 적극 지원할 필요성이 대두되고 있다.

이에 대해 Bazalgette(2017)는 청소년 진로 탐색에 도움을 줄 수 있는 캠페인 및 온라인 자문 서비스, 취업 정보 센터 운영 등을 제안하였으며, 관련 교육기관들에 대해서는 보다 현장과 긴밀하게 연계된 커리큘럼 개발이 요구된다고 지적하였다. 같은 맥락에서 CIC(2016)는 대기업을 대상으로 견습 프로그램 지원을 의무화하고 있는 현행 1년 단위 Apprenticeship Levy¹⁰⁾를 국가 차원에서 3년으로 연장할 필요가 있다고 제안하였다.

현재 영국에서 창의적 직업에 종사하는 이들의 비율은 총 노동인구의 24%에 달하는 것으로 파악되며, 특히 그 중 87%는 로봇 등의 신디지털기

10) 2017년 4월부터 시행된 추가 세금 부과 정책으로 3백만파운드 이상 규모의 고용주들이 의무적으로 견습생을 고용하도록 하는 제도이다. Apprenticeship Levy를 통해 영상 산업에서는 약 2천만파운드의 재원이 마련될 것으로 기대되고 있다.

술 환경 속에서도 쉽게 대체되지 어려울 것으로 예측되고 있다. 외부 보고서들은 창조 산업 내 창의 노동이 미래의 촉망받는 직업군으로 남을 것임을 강조하고, 해당 영역에 우수한 인재들이 많이 영입될 수 있도록 다층적인 접근이 필요할 것으로 권고하였다.

[창의 인재 양성]

해당 목표와 관련하여 CIC는 다음과 같은 평가 척도를 제안함

- 창조산업 내 Apprenticeship 지원자 수 증감율
 - 참고자료 : 기술 자금 조달 기관(Skills Funding Agency) 통계수치
- 학교의 창조산업과 관련된 과목 입학자의 점유율 증가
 - 참고자료: Joint Council for Qualifications, Ofsted; 교육부
- 업계에서 인정한 품질 마크 인증을 획득하는 창의 교육(FE 및 HE) 과정의 비율 증가, 창의 졸업생의 고용률 증가
 - 참고자료: Creative Skillset의 Supply Mapping research (고등 교육 통계 기관 및 기술 자금 지원 기관의 입학 및 목적지 데이터 포함)

3) 지식재산권 개발 및 보호

지식재산권은 창조산업의 핵심적 가치를 창출하기에 이에 대한 적절한 보호 법제 마련은 매우 중요한 이슈이다. 영국은 타 국가에 비해 문화 관련 저작권 보호법이 잘 마련되어 있다고 평가받고 있지만, 여전히 빠르게 변해가는 디지털 환경에 대해 적절한 대응이 요구되고 있다. 최근 시행된 지식재산권 강화 전략(IP Enforcement Strategy)을 포함하여 지식재산권의 개념 강화 필요가 제기되고 있으며, 이와 관련한 학계의 연구 및 비즈니스 모델 발굴이 주요 과제로 산정되고 있다.

EU 탈퇴 이후에도 현행 저작권법이 유지되어야 하며 저작권자와 창작자, 소비자 기업 간의 긴밀한 협력과 논의를 바탕으로 온라인상의 저작권이 어떻게 다루어져야할지에 대해 충분한 합의가 필요하다. 창조산업의 성장과 발전에 지식재산권이 매우 중요한 요소임에도 불구하고, 저작권

관련법에 대한 이해 및 경험 부족으로 지식재산권을 온전히 보장받지 못하는 사례가 속출하는 것으로 지적되었다. 전문 법률 자문 등의 서비스를 받기 힘든 소규모의 창의 기업의 경우에는 더욱 문제가 심각한 것으로 파악된다. 새로운 지식재산권의 창출과 제대로 된 가치의 부여 및 보호, 충분한 활용은 창조산업의 장기적 발전에 매우 중요한 요소이다. 저작권 침해 등의 문제에서 직접적인 타격을 입을 수밖에 없는 디지털 기술 영역의 경우 더욱 더 지식재산권과 관련한 구체적 전략과 목표가 마련되어야 한다는 시각이 대두되었다.

이에 CIC(2014; 2016)는 지식재산권의 중요성에 대한 국민들의 이해를 증진하고, 국내 및 국제 회의에서 지식재산권 보호와 집행, 활용 등과 관련한 영국 정부의 강력한 의지를 표명해야 하며, 영국 지식재산권 관리청(IPO)의 공정한 운영과 산업과의 긴밀한 연계를 통해 근거 기반 활동을 펼칠 것을 제안하였다.

[지적재산권 개발 및 보호]

: 해당 목표와 관련하여 CIC는 다음과 같은 평가 척도를 제안함

- 불법 다운로드 및 저작권 침해 수준 측정
 - 기준 자료: Ofcom Online Copyright Infringement Tracker)
- 경제 활동의 창의적 활동으로 인한 기여도 측정
 - 기준 자료: 창의 산업의 GVA 점유율 증가, DCMS Economic Estimates
- IPO의 창조경제 성장 지원 정도
 - 기준 자료: IPO 연례보고서

4) 창의적 클러스터 활성화

영국 NESTA(National Endowment for Science, Technology and the Arts)는 창의적 클러스터를 “창의적 기업과 창의 노동자들이 지리학적으로 집중되어 있는 형태로 유사한 가치사슬을 공유하며, 서로간의 협

업과 경쟁이 자연스럽게 일어나는 형태”로 정의한다. 클러스터는 종종 협업 과정에 필요한 인프라 및 네트워크를 형성하는 데 주요한 역할을 할 수 있는 고등교육기관, 문화예술기관, 협동조합, 정부 기관 등의 조직과 연계되어 만들어지기 시작하며, 각 목적과 환경에 따라 다양한 형태와 사이즈로 만들어진다.

대기업에 비해 지식재산권 문제의 대응이나 마케팅 전략, 인력 지원 등에 어려움을 겪을 수밖에 없는 소규모 창의 기업들에게 창의적 클러스터의 구축은 유효한 역할을 하리라 기대된다. 지식의 공유는 개인 간 활발한 소통과 교류가 이루어질 수 있을 때 가능해지며, 이를 가능하게 하기 위해서는 지리적으로 가까운 곳에 비슷한 일을 하고 비슷한 고민과 생각을 가진 사람들이 모여야 한다. 창의인력과 기술 인력을 한데 모으는 클러스터가 형성된 지역에서 그렇지 않은 지역보다 훨씬 더 높은 수치의 혁신적 시도가 나올 가능성이 높다는 연구가 있다(Sapsed & Nightingale, 2016). 영국 NESTA는 2017년 말에 종료되는 Creative Nation 프로젝트를 통해 빅데이터 분석을 기반으로 선정한 영국 내 47개 창의적 클러스터 지역을 지원하고 있다.

이러한 배경을 바탕으로 창조산업 내 강력한 클러스터를 형성할 수 있도록 지원하는 정책이 필요하다는 시각이 대두되고 있다. CIC는 2014년 보고서에서 정부가 주도적으로 미래 직업 창출과 국가 성장을 이끌 수 있는 잠재성을 지닌 클러스터를 뜻하는 ‘파워하우스 클러스터’를 가려낼 필요가 있다고 제안했으며(CIC, 2014, p. 19), 2016년 보고서에서는 효과적인 디지털 인프라스트럭처 구축을 기반으로 다양한 지역 내의 클러스터가 활발하게 활동할 수 있는 환경을 마련해야 한다고 강조하기도 했다(CIC, 2016, p.11). Bazalgette(2017, p.8) 역시 비슷한 관점에서 City Deals¹¹⁾의 사례를 활용하여 지역 발전을 이끌 뿐만 아니라 다른 지역의

11) 2013년에 시작된 지역 도시 개발 사업으로 정부와 도시가 연계하여 해당 도시의 발전을 도모한다. 세부 목표는 다음과 같다: 1) 해당 지역 발전에 영향을 미칠 수 있는 활동을 책임적으로 주도, 2) 지역민들이 생각하는 해당 지역 사업 발전 지원 방향 모색, 3) 경제적 발전 도모, 4) 공적

클러스터와 창의 영역들에 대해 좋은 영향을 줄 수 있는 ‘핵심 창의 클러스터’ 공모를 하여 선정된 클러스터들을 위한 창의 클러스터 펀드(Creative Cluster Fund) 설립을 제안하였다. 또한 창조산업 내 기업들은 대학교 및 현재 활동 중인 클러스터와 협력하여 영국 전역에 클러스터 기반 활동이 활발해질 수 있도록 돕는 ‘Creative Leaders’를 양성할 필요가 있다고도 제안하였다.

[창의적 클러스터 활성화 및 인프라 구축]

: 해당 목표와 관련하여 창조산업위원회(CIC)는 다음과 같은 평가 척도를 제안함

- 세계에서 가장 발전된 통신 인프라를 구축한다
 - * 세부 목표 (1) – 디지털 인프라 구축 수준을 세계 상위 5위 내로 진입시킬 것
 - 평가 기준 자료: ICT 활용, 세계 경제 포럼, 글로벌 경쟁력 보고서
 - * 세부 목표 (2) – 글로벌 비즈니스 규제 순위에서 상위권으로 이동
 - 평가 기준 자료: World Bank Ease of Doing Business Report, IPO 연례보고서
- 규제를 낮추어 사업 친화적 환경을 마련
 - 평가 기준 자료: 정부 조달 프로세스에 대한 산업 피드백 개선 및 계약 체결에 성공하는 창조산업의 증가 수치(Crown Commercial Service Framework Agreement Listing)
- 국내외의 ‘파워하우스 클러스터’(powerhouse clusters) 추진
 - 평가 기준 자료: 파워하우스 클러스터로 분류된 창의 클러스터가 창출한 고용 및 GVA 성장 기여도 증감율(부서 간 비즈니스 등록 및 NOMIS 공식 시장 통계)

나. 문화적 목표 : 창의 노동 시장 내의 다양성 제고 필요성

CIC는 2014년 보고서에서도 창조산업 인력 구성의 다양성 제고의 필요성을 언급하였지만, 2016년 보고서에서는 보다 구체적으로 관련 목표와

전략을 새롭게 제시하였다. 상세 목표 내용은 다음과 같다.

- 창조산업 내 개별 산업군에 맞는 다양성 제고 목표 확립
- 정부와 산업차원에서 다양성과 경제적 효과의 연계성 연구를 적극적으로 지원 및 홍보
- 모든 산업 영역에 대해 다양성과 관련한 포괄적 모니터링 전개

더불어 창조 산업 내 인력 구성의 다양성 제고를 위해 창의 기업과 정부가 해야 하는 역할에 대해서도 다음과 같이 상세히 제안하였다.

구분	역할
기업	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 사업과 운영 조직 내의 인력 구성 다양성을 측정하고 지속적으로 모니터링하여 부문간 격차를 이해하고 조치 • 인력 다양성과 관련하여 세부 산업별 목표 설정 필요 • 창조산업의 핵심 리더들이 다양성 이슈에 관심을 가져야 할 필요성 제기 • 해외 모범 사례를 참고하여 기업 이사회 구성에도 다양성 제고 필요성 제기 • 온라인 가이드라인 제공: 각 기업이 조직 내 다양성을 보장하고 구축할 수 있도록 돕는 공유 자료 배포 • 새로운 인재 양성 과정에서 다양성을 제고할 수 있는 방법 고려 • 소셜 미디어 채널을 활용한 다양성 가치에 대한 홍보
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 구성에서의 다양성 추구가 가지고 오는 경제적 효과 가능성에 대한 연구 지원 및 홍보 • Apprenticeship 제도에서 다양성을 강화하고 증대할 수 있는 방안 논의 • 업계와 협력하여 다양한 인재를 양성할 수 있는 기금 모금 독려

CIF 역시 창조산업 정책 연구 리포트에서 다루고 있는 4가지 주제 중 하나를 ‘다양성’으로 꼽고, 독립적인 연구 보고서 ‘Creative Diversity’를 발표하였다(CIF, 2015). 해당 보고서는 명확한 정책을 제시하진 않고 있지만, CIC 보고서와 유사하게 현재 창조산업 내 인력 구성의 다양성 저하는 향후 창조산업 전체의 창의성을 저해하게 될 수 있으며, 보다 다양한 배경을 가진 인력들을 고루 구성할 때 영국 창조산업이 지속가능한 발전으로 한걸음 더 나아가게 될 것임을 강조하고 있다.

1) 인력구성의 다양성 제고 필요성의 근거

창조산업 진흥에 있어 당장의 경제적 수치로 표현되기 어려운 인력 구성의 다양성 제고를 정책적 목표로 내세운 이유가 무엇일까? 명확히 산업적 목표들을 지향하는 창조산업 정책에 대한 제언으로 인력 구성의 다양성 제고를 강조하게 된 것은 최근 영국에서 실시된 창의직업 인구 통계 조사 결과, 그리고 인력 구성의 다양성 정도와 재무성과 간의 상관관계에 대한 긍정적 연구 결과에 바탕을 두고 있는 것으로 파악된다.

① 영국 창조산업 인력 구성의 저조한 다양성 수준에 대한 인식

2016년 7월 발표된 DCMS의 창의 직업 관련 보고서 “Creative Industries: Focus on Employment”에 따르면 여전히 영국 창조 산업의 주요 인구 구성은 남성과 백인, 고등교육자, 중산층으로 대변되는, 소위 “상대적 수혜 그룹(more advantage groups)”이 창조 산업의 91.9%를 차지하고 있음이 밝혀졌다(CIC, 2016). 2011년과 2015년 사이 해당 그룹은 창조 산업 내에서 20% 이상 증가하였으며, 반면 “상대적 비수혜 그룹(less advantated groups)”은 6% 성장에 그쳤다. 또한 창조 산업 내 소수 인종(Black, Asian, Minority Ethnic: BAME)의 비율의 경우 11.4%로, 영국 전체 평균(10.9%)보다는 조금 높지만 BAME의 비율이 높은 런던(17.8% - 2015년 기준)과 같은 지역과 비교했을 때는 여전히 낮은 수준으로 파악되고 있다.

흥미로운 것은 이러한 현실을 타파해야 한다는 주장이 단순히 사회적 평등, 또는 기회적 평등에 대한 논의에서 비롯된 것이 아니라는 점이다. CIF는 이것이 아직 많은 창조산업 내 기업들이 영국 지역 사회를 대변하지 못하고 있음을 보여주며, 다양성 추구를 통한 창의적 혁신의 기회를 놓치고 있음을 의미한다고 주장했다(CIF, 2015). CIC와 CIF와 같은 창조산업 자문 기관들은 인력구성에서의 다양성 제고라는 일종의 문화적 목표를 사회적 평등이나 문화다양성 보장 등의 사회적 정의 구현과 연결하고

있다기 보다, 다양성의 보장이 창조 산업의 산업적 발전 가능성을 높여주는 현실적인 방향성임을 강조하고 있다.

② 다양성 수준과 경제적 성과의 긍정적 상관관계

다양성 제고와 관련한 창조산업 자문기관들의 적극적 주장은 2014년 11월 맥킨지(McKinsey & Company)가 발표한 보고서 “Diversity Matters”의 주요 내용, 즉 인력 구성의 다양성 증가가 재무 성과와 긴밀한 상관관계가 있다는 주장에 바탕을 두고 있다. “Diversity Matters”는 세 전영업이익에 대한 추적 연구를 통해 인력 구성의 다양성이 증가되면 재무성과가 증가될 가능성이 높다는 것을 발견하였는데, 이는 인과관계가 아닌 상관관계이다. 즉, 조직 구성의 다양성 증가가 갖추어질 때 재무성과가 증가한다는 뜻이 아니라, 재무성과가 높은 팀의 경우 조직 구성의 다양성 수치가 높았다는 뜻이다. 하지만 보고서는 다양성이 보장되는 조직은 인재부족으로 인한 문제 극복, 고객 지향적 서비스 강화, 직원 만족도 향상, 의사 결정 과정 개선 및 회사 이미지 제고 등의 조직 문제 해결에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 주장하였다 (Hunt et al., 2015).

③ 소비자 그룹 반영의 필요성

인력구성에 있어 다양성이 제고되어야 할 또 다른 근거로는 상품을 최종적으로 소비하는 그룹의 특성을 문화상품을 기획하고 생산하는 그룹이 반영하고 있어야 한다는 필요성이 꼽힌다(CIF, 2015). 예를 들어, 구매 결정에 있어 남성보다는 여성이 훨씬 더 높은 영향력(80%)를 갖고 있으며, 2025년까지 여성이 영국 개인 자산 규모의 60%를 소유하게 될 것으로 예측된다는 것을 반영한다면 창의 노동 시장 내의 여성 비율이 훨씬 높아져야 한다는 것이다. CIF는 이에 대해 게임산업의 예를 들었는데, 영국 경제에서 17억 파운드 가량의 가치를 보여주고 있는 게임 산업의 경우 절반 이상의 게임 사용자가 여성이지만 게임 산업 종사자 중 여성은 단 14%에 불과하다는 것이다.

또한 앞으로 지속적으로 증가하여 2050년까지 영국 인구의 약 3분의 1을 차지하게 될 것으로 전망되는 25세 이하 BAME 그룹은 향후 창조산업이 주목해야 할 소비자 그룹으로 성장하게 될 것이며, 이에 창의 인력의 구성 역시 발맞추어 개선되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

④ 성소수자들의 평균적 역량 수준에 대한 고려

맥킨지의 보고서는 LGBT(성소수자: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender) 인력들이 평균적으로 고도로 숙련되어 있고 고등 학위를 갖고 있을 확률이 훨씬 높다는 최근 연구를 인용하여, 다양한 관점과 문화를 가진 인력들을 충분히 활용할 필요성을 강조하기도 하였다(Hunt et al., 2015). 이러한 배경을 바탕으로 영국 창조산업 자문 기관들은 특별한 잠재력을 갖고 있는 다양한 배경과 환경의 인력들을 기업들이 중용하면 창의적 혁신의 가능성을 높이고 나아가 경제적 성장까지 도모할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

2) 다양성 수준 모니터링 시도 사례 - Diamond

창조산업 인력 구성의 다양성 문제가 지속적으로 대두되면서 어떻게 산업 내 인구 구성의 다양성 수준을 측정하고, 또 높일 수 있을 것인지에 대한 논의가 계속되어 왔다. 이러한 배경을 바탕으로 최근 영국 방송사들은 Diamond라는 인력구성도의 다양성 정도를 모니터링할 수 있는 툴을 공동 개발하여 2016/2017년 첫 모니터링 결과를 발표하였다(Creative Diversity Network, 2017).

Diamond(Diversity Analysis Monitoring Data)는 영국 방송사 BBC, Channel 4, ITV, Sky의 4사가 참여하여 개발한 방송산업 인력 구조의 다양성 척도에 대한 모니터링 시스템으로, 방송영상산업조합인 Pact와 창조산업분야 인력 및 조직 지원기관 Creative Skillset이 후원하였다. 현재 BBC, iTV, Channel 4, Channel 5, Sky가 모니터링에 참여하며

데이터를 제공하고 있다.

Diamond는 일관성 있고 접근하기 쉬운 방식으로 조직 인력 구성의 다양성을 모니터하고 보고할 수 있는 데이터를 제공하는 것을 목표로 만들어졌다. 창조산업 내 인력의 다양성 문제가 대두되고 있는 현재, Diamond는 “누가 TV에 출연하는지”, 그리고 “누가 TV 프로그램을 만드는지”를 명확히 파악할 수 있는 도구를 제공한다. TV는 그 어떤 문화상품이나 서비스보다도 사회의 현실을 반영하고 창의성을 제고하여 세계 수준의 프로그램을 지속적으로 생산해야 한다. 해당 프로젝트는 이러한 목적 달성을 위해 프로그램 생산자 및 출연가 구성의 다양성이 매우 중요한 역할을 할 것이라는 시각 아래 진행되었다.

현재 Diamond와 같은 인력 구성 다양성 측정 프로그램 적용을 방송산업 차원에서 시작한 것은 영국이 최초인 것으로 알려졌으며, 각 방송사의 인력구성 다양성 정도를 수입 및 공개하겠다는 결정은 매우 파격적인 시도로 볼 수 있다.

① 수집 내용

Diamond는 실제 다양성 데이터(Actual diversity data)와 인지 다양성 데이터(perceived diversity data)를 구분하여 측정한다. ‘실제적 다양성’은 말 그대로 실제적으로 방송 제작자 그룹과 출연자 그룹 내의 다양성 정도를 말하며, ‘인지 다양성’은 시청자들이 방송을 보며 느끼는 다양성의 정도이다. 다양성의 수준을 파악하기 위해 수집되는 데이터는 총 6개로, 성별, 성 정체성, 나이, 인종, 성적 지향, 장애여부이다.

데이터는 현재 모니터링 프로그램에 참여하고 있는 5개 방송사가 운영하는 총 30개 채널에서 방송되는 프로그램 중 주요 프로그램으로 지정된 프로그램의 본 방송을 대상으로만 수집되며, 모든 장르를 대상으로 하지만 현재 뉴스와 스포츠 프로그램은 모니터링 대상에서 제외되어 있다. Diamond의 첫 번째 모니터링은 2016년 8월 15일부터 2017년 7월 30일

까지의 데이터를 대상으로 분석되었다¹²⁾.

② 데이터 수집 방법

Diamond 다양성 데이터는 온라인 플랫폼인 Silvermouse를 통해 수집되고 있다. 제작자 및 출연자 구성의 다양성을 수집하는 ‘실제적 다양성’ 데이터는 모니터링 플랫폼과 연결된 프로그램의 본 방송이 실제로 송출될 때 자동으로 수집되며, 제작은 되었지만 송출되지 않았을 경우에는 수집되지 않는다.

인지적 다양성 데이터는 제작사가 최종 방송 편집본을 볼 때 수집되며, 해당 편집본을 보는 이가 누구를 보았고, 또 무엇을 들었는지에 대한 생각을 기록한다. 프로그램에서 주요 역할을 하고 있는 각 출연자들에 대한 다양성 분석을 위한 6개의 데이터가 기록된다.

3. 시사점

가. 창조산업의 산업적 정체성을 명확히 제시

문화산업에 뿌리를 두고 있는 만큼 창조산업은 개념적으로 문화예술 분야와 명확한 경계선을 긋기 어려운 것이 사실이다. 하지만 영국의 경우 창조산업의 범위를 개인의 ‘창의성’에 초점을 두고 명확히 해당 산업 영역과 창의적 직업 분류 기준 등을 제시하여 특정 산업 영역에 국한되지 않은 확장적 개념으로 자리잡을 수 있게 하였다. 이에 따라 ‘창조산업’은 예술과 상업, 또는 문화적 가치와 상업적 가치 간의 불가피한 충돌로부터 상대적으로 매우 자유롭게 되었으며, 전면에 경제적 목표와 전략을 내세울 수 있게 되었다.

12) Channel 5와 Viacom의 다양성 모니터링 데이터는 2017년 2월부터 수집되었다

나. 창의적 환경이 지속될 수 있는 법제도 구축

창조산업의 핵심 가치는 개인의 창의성을 바탕으로 창출되는 혁신에 있으며, 정부는 창의 인력과 기업들이 보다 활발하고 자유롭게 창의적 활동 및 생산에 임하고, 적절한 보상을 받으며, 권리를 침해받지 않을 수 있는 환경 구축에 집중하고 있다. 특히 디지털 환경과 관련한 저작권 침해 문제는 향후 활발한 창의적 생산 활동을 저해할 수 있는 문제이며, 이에 대한 정부의 적절한 규제 및 법제도 마련이 강조되고 있다.

다. 장기적 시각을 바탕으로 창의적 클러스터 지원

도시에 집중되어 있는 기존의 창의적 클러스터를 전국으로 확대하여 영국 전역을 창의성과 혁신이 이끌 수 있도록 하겠다는 정책 목표는 단순히 지역 균형 발전을 위한 방향성이 아니라, 지금까지 간과되어 왔던 지역 으로부터의 새로운 창의적 가능성과 혁신을 꾀하는 것이다. 창의적 생산 과정에 임하는 다양한 직업군의 인력들이 빠르고 효율적인 소통을 할 수 있는 디지털 환경을 구축하고, 개발 펀드를 지원해주는 것은 창조산업의 발전이 지속가능할 수 있도록 하는 바탕을 탄탄히 마련하겠다는 장기적 시각을 바탕으로 하고 있다.

라. 현실적 시각에서 다양성 제고 전략 제시

창조산업은 영국 산업 전체에서 가장 빨리 성장하는 산업군으로 자리 잡게 되었지만, 주요 창의 노동 직군의 대부분은 여전히 사회 내에서 ‘상대적 수혜 그룹’으로 규정되는 그룹이 채우고 있다는 점이 밝혀졌다. 영국 창조산업 자문 기관들은 이를 타파해야 할 이유를 인력 구성의 다양성이 경제적 성과와 긍정적인 상관관계를 가질 가능성이 높다는 이론 연구는 물론, 창의적 생산품을 제작/생산하는 인력이 그것을 소비하는 그룹의 문화와 가치관을 이해해야 할 필요성을 논리적으로 뒷받침하고 있다.

사회적 가치의 추구가 실제로 경제적인 효과로도 발현될 수 있다는 것을 논리적으로 설명함으로써, 창조산업의 발전이 사회적 가치 추구하고 동떨어진 것이 아님을 분명히 하고 있다. 이는 앞으로 창조산업에 대한 국민적 관심과 참여를 보다 높일 수 있을 것이며, 창조산업이 추구하는 가치가 문화/예술-상업성과 같은 종전의 이분법적 논의에서 보다 자유로울 수 있도록 해줄 것으로 보인다.

제2절

정책 평가를 위한 지표 구성 사례

1. 국내 사례

성과지표는 사업 목적을 모두 포괄하면서 성과 목표와 연계되고 투입 요소가 아닌 산출 지표인 경우에 적절하다고 할 수 있다. 이를 바탕으로 이 절에서는 문화산업 정책의 성과지표가 간과하고 있는 문화적 지표의 가능성을 모색하고 문화적 지표 중에서도 사업 과정 평가가 아닌 산출 결과를 나타내는 사례들을 탐색해본다.

가. 공공디자인 사업 평가지표

성과지표 설정보다 우선시되어야 할 것은 해당 과제의 성과목표를 설정하는 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 문화 정책의 기본적 목표는 경제 활성화와 문화적 삶의 질 제고이다. 이와 관련하여 한국공예디자인문화진흥원(2010)이 문화적 관점의 공공디자인 사업 평가지표를 연구한 보고서에서는 문화성, 경제성, 예술성, 공공성을 공공디자인사업의 성과목표로 삼았다. 여기서 문화성은 도시의 인상과 정서, 공유하는 가치를 말하며, 경제성도 단순한 경제적 가치를 뛰어넘어 그것을 사용하는 사람들의 일상 생활을 반영하는 문화경제적 성과를 의미한다. 보고서는 이 네 가지 성과 목표에 근거하여 문화적 가치를 포함한 성과지표를 개발하였다.

문화성을 위해서는 지역 여건과 문화자산 활용 여부를 평가하는 정체성 지표, 공공성에는 사용자 중심 디자인 구현 정도를 평가하는 지표, 예술성을 높이기 위해서는 문제해결력과 차별성이 있는 창의적인 디자인 인지, 이미지 개선 등 파급효과가 있는지를 평가하는 선도성 지표를 제안하였다. 이 지표들은 정량적 측정이 어렵다는 점에서 한계가 있으나 문화와

예술의 가치를 객관적으로 평가하려는 시도이므로 문화산업 성과지표 개발에도 좋은 출발점이 될 것으로 보인다.

나. 문화기술 R&D 사업 평가지표

이 외에도 기존 지표의 한계를 느끼고 문화적 사회적인 가치를 추가하여 새로운 지표를 제안한 사례가 다수 있다. 먼저 백승국 등(2013)은 문화기술 R&D 사업의 성과평가가 그동안 기술적·경제적 지표로만 구성되어 왔음을 지적하면서, 기술·경제적 지표에 더하여 문화기술 개발로 인한 문화적 가치를 평가하는 틀을 제안하였다. 그들은 문화적 지표를 단기/장기 결과평가와 성과평가 단계에서 쓸 것을 제안하며 각각의 지표안을 개발하였는데, 그 중 독창적인 지표안은 다음과 같다.

첫째는 ‘콘텐츠 독창성 강화’ 지표이다. 개발한 기술을 통해 구현된 문화콘텐츠가 다른 콘텐츠와는 차별될 수 있는 독창성을 평가하는 것으로, 콘텐츠의 해당 장르가 타 장르와는 구별되는 특성들을 조사하여 기술이 적용된 장르의 독창성이 전년 대비 얼마나 증가했는지를 측정한다. 둘째는 ‘핵심전략 분야별 콘텐츠 변별성’ 지표로, 해당 콘텐츠가 게임, 가상현실, 융복합 등 핵심 전략 분야에 얼마나 해당하는지를 평가한다. 셋째는 ‘콘텐츠 산업 트렌드 일치’ 지표로서, 해당 콘텐츠가 소비자 트렌드나 콘텐츠 트렌드를 얼마나 반영하는지를 평가하는 것이다. 이 평가 기준들은 기술이 문화를 어떻게 발전시킬 것인지에 대한 고민을 바탕으로 CT 개발의 문화적 측면을 부각시킨 독창적인 지표이다. 그러나 이 연구에서는 문화 향유 수준 향상, 트렌드 변화 선도 등 사업의 문화적 파급효과를 측정하는 평가 지표는 여전히 일반적인 수준에서 제안하고 있다.

다. 박물관 사업 평가지표

양지연(2012)은 박물관의 패러다임이 변화하였으므로 더 이상 소장품 수나 건물의 규모, 관객 수 등의 지표로는 박물관의 성공 여부를 평가할

수 없게 되었다는 주장을 제기하였다. 이는 문화산업도 더 이상 경제적 가치로만 판단될 수 없으며 문화적 가치가 회복되어야 한다는 본고의 문제제기와 맞닿아 있어 참고할 만하다. 그는 박물관의 성공은 사회적 혜택, 공적 가치, 사회적 영향 등의 형태로 나타난다고 하면서 그에 맞는 성과지표를 제안하였다. 대략적으로 살펴보면, 관람자의 반응, 정보의 기억 정도 등을 측정하는 ‘경험의 질’ 지표와 75쪽 이상 도록 출판, 소장품 포함된 전시 비율, 기획 전시 비율 등을 측정하는 ‘전시의 질’ 지표, 소장품의 지역적·문화적 범주 확대 및 다양한 관객 유치 등의 ‘예술적 질’ 지표 등을 제시하였다.

라. 여론집중도/미디어다양성 지수

단순한 지표를 설정하여 성과를 평가하는 것을 넘어 정책 성과 평가를 위해 시장 상황을 평가하는 새로운 지수를 개발하거나 기존의 지수들을 성과관리에 활용할 수도 있다. 예를 들면, 미디어 시장의 여론 지배력 측정을 위한 여론집중도조사, 미디어 시장의 다양성 평가를 위한 미디어 다양성 지수 등을 활용하는 것은 미디어시장의 다양성 및 공공성을 평가하는 데에 좋은 방안이 된다.

여론집중도조사는 여론형성 과정에 영향을 미치는 매체 영향력의 집중 정도에 대한 조사로서 신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 등 4대 매체부문별 각 매체사의 점유율과 집중도를 산정한다. 또한 신문과 방송 겸영 매체의 등장에 따라 매체계열별 매체합산 여론영향력 점유율도 별도 산정한다. 이는 신문의 구독률이나 열독률, 방송의 시청율과 같은 단순 수치를 지양하고 여론에 영향을 미치는 종합적 영향력을 구하기 위해 개발되었다. 매체합산 지수의 구체적인 산식은 아래와 같다.

매체계열 j 의 매체합산 여론영향력 지수 = $\sum_i (W_i \times S_{ij})$

- W_i = 매체부문 i 의 영향력 점유율
- S_{ij} = 매체계열 j 의 매체부문 i 에서의 이용 점유율

방송통신위원회가 주관하는 미디어다양성 지수의 문제의식이나 방법론도 여론집중도의 그것과 유사하다. 여기서는 방송을 중심으로 가중치를 적용하여 매체 간 합산 영향력 지수를 계산한다.

특정사업자에 대한 매체간 합산 영향력 지수 = $(\sum A \times B)$

- $\sum A$: 매체유형 i 에서 특정 사업자의 영향력을 대신하는 이용자시장 점유율 (매체유형 i 에서 당해 사업자 소유 매체가 1개이면 $\sum A=A$)
- B : 매체유형 i 에 적용되는 가중치

마. 문화역량지수

문화적 인식, 기술, 태도 등 문화적으로 성숙한 태도를 드러낼 수 있는 통합적 능력을 측정하기 위한 문화역량지수도 참고할 수 있다(한국문화예술교육진흥원, 2011). 문화역량지수는 국민의 문화역량 수준을 측정하여 현재 문화역량 상태를 파악하는 데 도움이 된다. 한국문화예술교육진흥원(2013)은 2011년 개발된 문화역량지수를 보완하여, 문화소양과 문화향유, 문화실천의 요소로 개념화하여 조사를 실시하였다.

이 조사는 문화지식, 문화도구 사용, 읽기/쓰기량, 문화향유 실태, 문화수용성 등의 항목에 대한 설문조사를 실시하여 수행되었다. 주목할 만한 점은, 문화역량지수를 기초로 하면 문화역량이 결핍된 계층을 파악하고 그 격차의 정도를 평가할 수 있는데, 이는 문화소양과 문화향유, 문화실천의 정책 성과를 알고 그에 따라 정책 환류를 하는 데에 큰 도움이 될 수 있다. 조사 결과에 따르면, 한국의 문화역량점수는 전반적으로 높지 않은 수준이며, 특히 경제적으로 소외된 계층에서 문화역량 결핍이 심각한

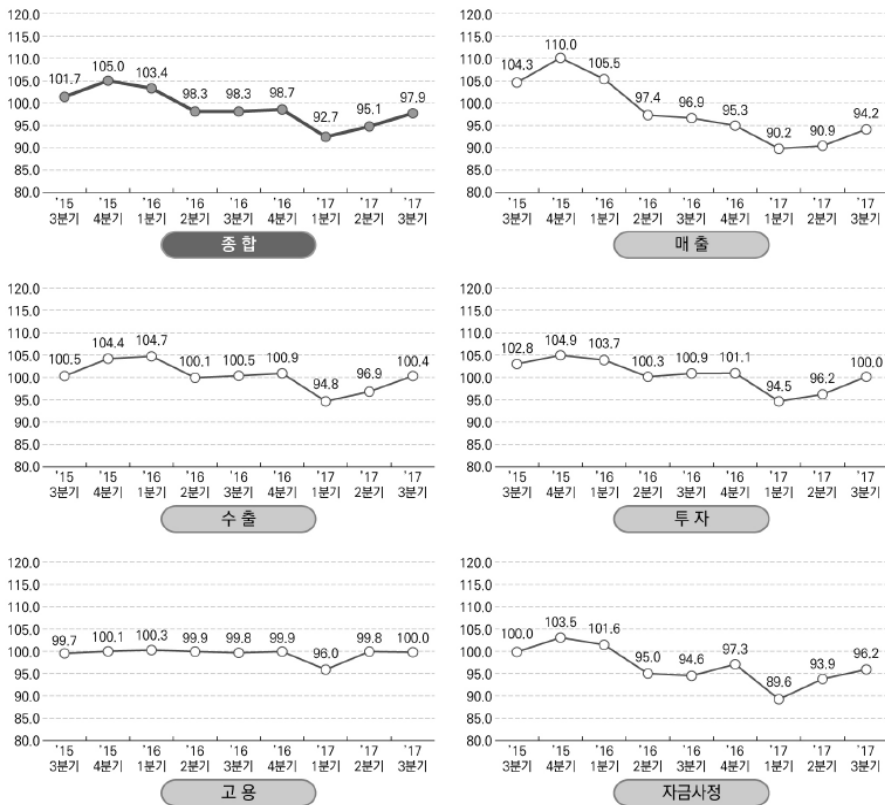
것으로 나타나 이를 해소하기 위한 정책이 요구되었다.

바. 예술지수

또한 한국문화예술위원회(2013)는 문화예술 현황 파악을 위하여 예술지수를 개발한 바 있다. 예술지수는 문화향수실태조사와 가계동향조사 등 기존 조사 데이터를 바탕으로 구성된다. 예술지수를 구성하는 항목 중에서는 ‘예술향유지수’와 ‘예술성과지수’가 참고할 만 하다. 산출 지수에 해당하는 예술향유지수는 문화예술 관람율, 관람횟수, 1인당 문화서비스지출액을 지표로 하는 ‘향유’와 문화예술 창작발표 및 자원봉사 경험률, 동호회 참여율 등을 지표로 하는 ‘참여’로 구성된다. 예술 성과지수는 향유의 결과로서 만족도 및 관람의향, 여가생활 만족도, 행복수준, 삶의 질을 평가하며, 시장성과로서는 공연/미술시장 매출액과 국제교류 건수를 평가하여 얻어진다.

사. 콘텐츠기업경영체감도

문화산업 분야에서 최근 개발된 지수로는 한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠기업경영체감도(Contents Business Index; CBI)가 있다. CBI는 콘텐츠산업의 경기 동향과 전망 등을 매출, 수출, 투자, 고용, 자금사정 차원에서 7점 척도로 질문하여 응답한 내용을 100점 만점으로 지수화한 것이다. 지수의 구성 자체는 복잡하지 않지만, 매출, 수출, 고용 등의 지표가 상호 분절적으로 제시되던 것을 보완하여 콘텐츠기업경영 환경을 한눈에 볼 수 있게 지수화 했다는 점에서 의미가 있다.



출처 : 한국콘텐츠진흥원(2017), 98쪽

[그림 4-2] 문화산업 부문별 CBI 추이

2. 해외 사례

문화산업의 특수성을 반영한 지표를 개발하여 합리적인 정책을 도출하고 사회적 영향력을 이해할 수 있는 기반을 마련하여 외부 영역으로부터의 활발한 지원을 꾀하고자 하는 움직임이 최근 문화선진국에서 활발해지고 있다. 지금부터 살펴 볼 국가들의 문화산업 관련 지표 사례들은 수출액이나 고용률 등과 같은 일반적인 경제적 산업 성과를 도출할 때 사용되는 지표만으로는 문화산업의 잠재적 가치와 영향력, 경쟁력 등을 파악하는 데 한계가 있음을 공통의 문제의식을 바탕으로 하고 있다.

가. 미국 전미예술연합회(AFTA)의 Arts Index

미국의 문화산업은 유럽과 달리 시장 경쟁 논리를 바탕으로 민간이 주도하며 정부의 정책은 간접 지원을 지향하고 있다. 이러한 환경적 특성 아래 미국의 대표적인 비영리 시민단체인 전미예술연합회(Americans for the Arts, AFTA)는 문화예술의 가치와 필요성을 알리고, 다양한 재원으로부터의 예술 기금을 조성하고 필요한 정책의 실행을 위해 정부의 주요기관과 상·하원 의원들에게 직·간접적인 로비 활동을 펼치는 역할을 한다. 또한 매년 Arts Index를 발표하여 민간 기업이나 재단 등 문화예술 영역을 지원하는 이들이 지원이나 개발이 필요한 지점을 파악할 수 있도록 돕는다.

Arts Index는 활동 형태가 매우 다양할 수밖에 없는 문화예술 영역에 대해 비영리 예술조직, 영리 예술 비즈니스, 독립적인 개인 예술가, 아마추어 활동 등을 모두 통합적으로 점검할 수 있도록 4개의 핵심차원으로 구성된 지표를 개발하였으며, 개별적 예술 부문에 대한 구체적인 관찰 및 연구가 가능하도록 총 81개의 매우 세심한 지표를 사용하고 있다. 또한 매년 기존의 지표 데이터를 유지하면서도 산업 환경 변화에 따라 새로운 지표를 추가하거나 삭제하면서 빠르게 변해가는 문화예술분야의 흐름에 발맞추고 있다는 점도 눈여겨 볼 부분이다.

1) Arts Index의 ACBS(Arts and Culture Balanced Scorecard)

Arts Index는 문화관련 데이터를 총 4개의 서로 다른 시각 또는 차원으로 구분하여 분석하고 있다. 재정 흐름(financial flows)과 조직적 역량(organizational capacity), 예술 참여(arts participation), 그리고 경쟁력(competitiveness)으로 나뉜 4개 영역을 예술과 문화의 균형잡힌 점수표(Arts and Culture Balanced Scorecard, ACBS)라고 칭하고 있다. Arts Index는 이 4개의 차원이 문화예술 분야의 생태계를 이루고 있다는 전제 아래, 세부적인 지표들을 가장 알맞은 영역에 배치한다.

ACBS는 예측 모델이 아닌 서술형 모델이며, 예술 영역의 역량을 보여주는 수많은 개별 지표들을 모아 필요한 목적을 위해 구분하는데 쓰이는 도구이다. 모든 지표는 4개의 영역 중 한 곳에만 배치된다.

① 재정흐름 지수

예술단체에 지원된 민간 및 공공 영역의 지원금액과 독립 예술가의 급여, 예술 비즈니스 및 비영리기관의 수익 등을 파악한다. 이 모든 수입은 예술 관련 서비스로부터 창출된 것이며, 동시에 관객을 위한 예술 활동 및 경험을 제작하는 역량을 높이는데 쓰이고 있다.

② 조직적 역량 지수

예술 및 문화 영역의 기관 규모, 자본, 고용, 급여 수준 등을 파악한다. 예술 영역의 역량과 기반시설의 수준은 재정의 투입을 예술 활동으로 전환한다.

③ 예술 참여 지수

예술 활동의 실제 소비 수준을 측정하며, 이는 상품, 서비스, 또는 경험 등의 다양한 형태로 나타날 수 있다.

④ 경쟁력

미국 사회 내의 다른 영역에 비해 예술문화 영역이 갖고 있는 경쟁력을 측정하며, 시장점유율 및 경제적 영향력과 관련된 지수를 바탕으로 분석한다.



출처 : AFTA(2016)

[그림 4-3] Arts Index의 예술 및 문화의 균형 채점표

2) 세부 지수 항목 (2016년 보고서 기준)

① 재정흐름 지수

1	작사가와 작곡가 로열티
2	예술 직업의 임금
3	문화예술 산업의 급여액
4	출판산업 수익
5	출판사 매출
6	음악 악기 매출
7	음반업계 출하 가치
8	앨범 판매 총수익
9	콘서트 티켓 매출
10	창의적 상품 수출액
11	비영리 문화예술 수익
12	문화예술 지원 정도
13	개인/민간 기부
14	통합 예술 자원조성 캠페인
15	지방정부 문화예술 재정지원
16	중앙정부 문화예술 재정 지원
17	지역 정부의 지역 예술 기관 재정 지원

② 역량

18	노동현장의 예술인
19	예술과 문화 직종 근로자
20	예술과 문화 산업 종업원수
21	창조산업 종업원 수
22	예술 연합 회원
23	CD와 레코드 판매
24	독립적인 예술가, 작가, 공연가
25	영화 스크린 수
26	예술과 문화 산업 사업체 수
27	창조 산업 사업체 수
28	예술과 문화 501(c)(3)에 등록된 기관 수
29	예술 지원 기관 수
30	문화예술 산업의 자본출자
31	비영리 예술 기관 자본출자
32	예술가의 자산작사가와 작곡가 로열티

③ 예술참여 지수

33	지적재산권 신청서 수
34	문화예술에 대한 개인 지출
35	예술 참여도
36	극장, 오케스트라, 오페라, 브로드웨이, 영화 산업에서의 신작 수
37	음악, 극장, 무용, 그 외 예술에 대한 책 출판 수
38	예술활동 지원 자원봉사
39	자원봉사를 통한 예술 작업
40	예술 또는 음악의 4년제 SAT 응시자의 활동
41	대학 기반의 예술 전공자들
42	시각 및 공연 예술 전공자 수
43	비영리 라디오 청취자 규모
44	공영 텔레비전 시청률
45	문화예술활동에 대한 외국인관광객 참여율
46	뉴욕 브로드웨이 객석율
47	브로드웨이 순회공연 객석율
48	대중음악 공연 객석율
49	심포니, 무용, 오페라, 연극 객석율
50	영화 객석율
51	예술 박물관 방문율
52	오페라 참석률
53	심포니 참석률
54	비영리 전문 극장 참석률노동현장의 예술인

④ 경쟁력

55	개인 기부금액 중 예술문화영역 비율
56	문화예술에 공헌하는 대도시 거주자의 비율
57	개인 지출 내역 중 문화예술 분야 비율
58	GDP에서의 예술 비율
59	모든 대학 전공 중 시각 및 공연 예술의 비율
60	문화예술산업 고용자 수
61	문화예술관련 직업 종사자 수
62	문화예술산업 비정규직 종사자수
63	문화 또는 음악 분야의 4년제 대학 졸업자 수
64	문화예술 산업 내에서 경제적 성공을 이룬 사람들
65	재단 기부 금액 중 문화예술분야 비율
66	기업 기부 금액 중 문화예술분야 비율
67	연방정부의 문화예술분야 지원 비율
68	연방정부의 국내 문화예술 재량 지출 비중
69	정부의 예술 지원금
70	정부의 총 지원금 규모 중 예술분야가 차지하는 비율
71	뉴욕 브로드웨이 또는 브로드웨이 순회공연에 참석한 관객 수
72	대중음악 공연 관객수
73	심포니, 오페라, 무용, 연극 관람자 수
74	예술박물관 방문자 수
75	오페라 관객 수
76	심포니 관객 수
77	비영리 전문 극단 관람자 수
78	메이 모세(Mei Moses) 예술품 가격 지수 ¹³⁾ 의 연말 가치
79	국제 창의 생산품 무역 시장에서 미국 점유율
80	예술 비즈니스의 자산 수익률
81	비영리 예술 기관의 연말 흑자 비중

3) 총 예술 지수 산출 방식

2003년 지수를 기준점 100으로 두고 각 연도별 지수를 백분율로 환산한다. 또한 100을 각 연도에 총 사용된 지표의 총 개수로 나누어 백분율화시키고 모든 지표의 크기를 동일화시킨다. 예를 들어 2016년 보고서의 경우, 총 81개의 지표가 사용되었으므로 모든 세부 지표의 크기는

13) 미술시장의 재정적 결과를 차트로 나타냄 (Mei/Moses Fine Art Index)

100/81=1.26점이 되며, 이를 모두 합산한 점수가 그 해의 총 예술지수가 된다. 기준점을 100으로 둘 뿐, 총 예술지수의 상한선은 없으며, 높을수록 탄탄한 재정기반을 토대로 혁신적인 문화가 개발되고 있으며, 공공의 참여도가 높고 미국 국가 경쟁력을 제고하는 데 문화예술 활동이 큰 영향을 미치고 있음을 보여준다.

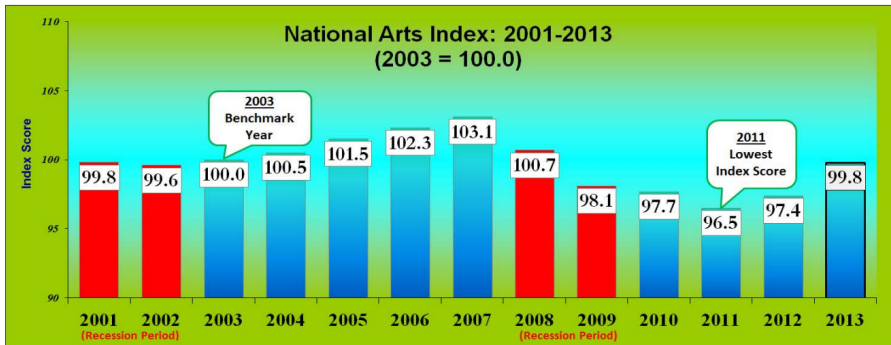


FIGURE A. NATIONAL ARTS INDEX

[그림 4-4] 미국의 예술지수 추이(2001~2013)

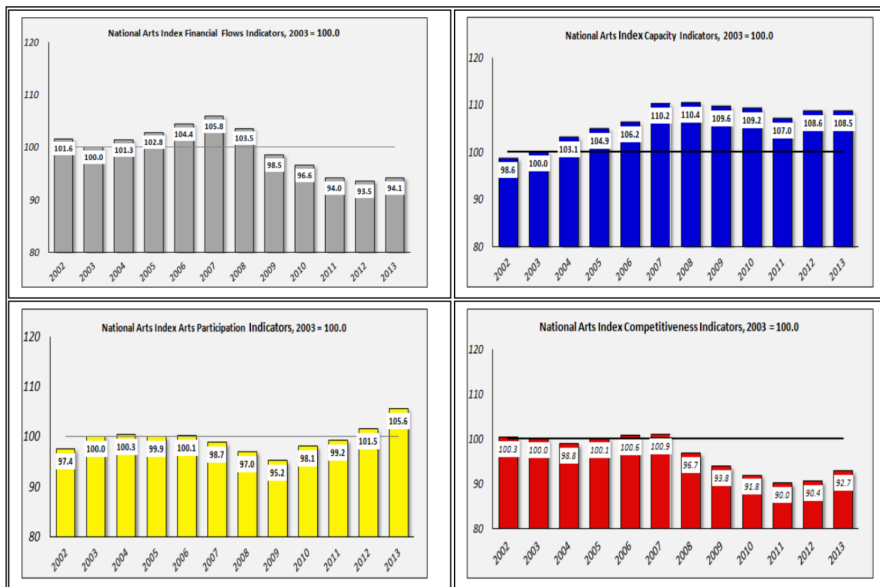


FIGURE C. THE ARTS AND CULTURE BALANCED SCORECARD DASHBOARD (2003 = 100)

[그림 4-5] 예술지수 4개 영역별 추이(2001~2013)

총 지수를 산출 할 때 모든 세부 지표의 차지 비율을 균등하게 부여한다는 점은 미국 예술 지수의 특징 중 하나이다. 또한 Arts Index가 들여다 보고자 하는 4가지 측면(재정흐름, 역량, 예술참여, 경쟁력)의 범주에 맞추어 단순한 합계 방식에 따른 지수를 산출하고 있는데, 이러한 실용적 접근의 지표 산출 방식과 관련해서도 우수한 사례로 꼽히고 있다. 실제 유럽 내의 많은 국가들이 미국 사례를 모범으로 삼고 유사한 지수를 개발하고 있는 것으로 알려졌다.

나. 미국 국립예술연구센터(NCAR)의 Arts Vibrancy Index

미국 국립예술연구센터(National Center for Arts Research)는 매년 미국 전역 지역사회의 예술활동 지수 순위를 발표한다. 총 900개가 넘는 지역을 조사하며, 예술 공급, 수요, 정부 지원 등의 항목을 조사하여 순위를 매긴다. 주별 단위 뿐만 아니라 지역 사회 규모별로 조사 및 분석을 진행한다.

NCAR의 지역 예술활성화 지수는 각 지역이 보다 창의적이고 문화적인 발전을 도모하기 위해 무엇이 필요한지를 파악하는데 도움을 주며, 각 지역별로 갖고 있는 특성에 맞춘 발전을 이끌기 위해 기획되었다. 이 보고서에서 칭하는 ‘예술 및 문화 영역’은 예술교육, 예술 박물관, 지역사회, 무용, 음악, 오페라, 공연센터, 심포니 오케스트라, 기타 박물관, 융합 공연 등의 영역으로 구성된다.

1) 예술활성도 지수 구성

예술활성도 지수는 공급, 수요, 정부지원 3개로 구성된다. 공급은 해당 지역의 예술 공급자 수를 파악하여 점수를 매긴다. 여기에는 예술 단체, 독립 예술가, 그리고 예술/문화/연예산업 종사자 수가 모두 포함된다. 수요는 해당 지역이 받은 비영리 예술 지원금의 규모와 예술 프로그램으로부터의 수익, 기부금으로부터의 수익, 총 지출, 총 급여액 등이 포함

된다. 정부지원은 해당 지역이 받은 주정부 지원금 및 연방 정부 지원금 및 보상금액 등을 파악한다.

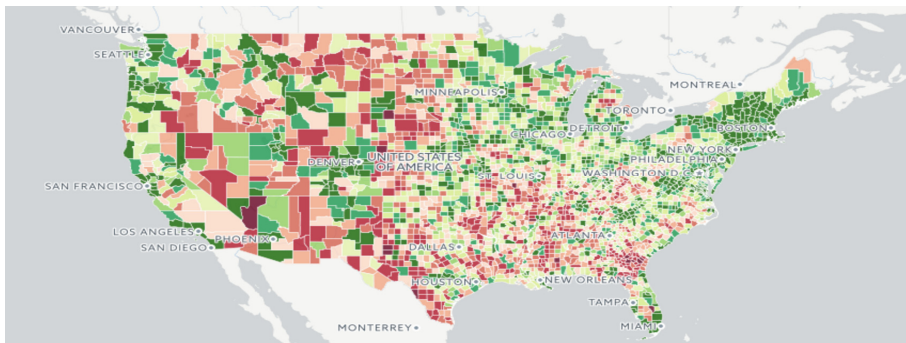
2) 세부 지수 항목

Arts Index와 달리 각 영역별로 총 지수에서 차지하는 비율이 다르다.

구분	지수	점유율
예술 공급자	독립 예술가 수	45%
	예술 및 문화영역 종사자 수	
	예술 및 문화 조직 수	
	예술/문화/연예 산업 기업 수	
예술 재정	프로그램 수익	45%
	기부 수익	
	총 지출액	
	총 급여액	
정부 지원	연방 정부 지원금	10%
	연방 정부 상금	
	주 정부 지원금	
	주 정부 상금	

3) 예술활성도 지도 Heat Map

NCAR는 각 지역별 순위를 항목별로 지도로 만들어 발행하며, 이를 ‘heat map’으로 칭한다. 지도상에서 진한초록색이 예술 활동이 활발하다는 의미이며, 붉은색으로 갈수록 예술 활성화 지수는 낮게 나타난다.



출처 : <https://sites.smu.edu/meadows/heatmap/index.html>

[그림 4-6] NCAR Arts Vibrancy Index (2017.4 기준)

다. 네덜란드 Arts Index

미국의 Arts Index에 큰 영향을 받아 2013년 12월에 만들어졌다. 정부나 공공기관이 아닌 Beekman Foundation에서 주관하며 네덜란드 사회연구소(The Netherlands Institute for Social Research, SCP)와 공동으로 발행하여 독립적인 예술 지수 발행을 목표로 한다. 네덜란드 문화산업 발전을 위해 신뢰도가 높으며, 문화영역의 특수성을 반영하며 산업발전 추이를 관찰할 수 있는 지수를 목표로 개발되었으며, 객관적인 판단 기준 및 참고 지표를 개발하는 것을 원칙으로 한다.

1) 네덜란드 Arts Index의 구성

네덜란드의 Arts Index는 역량, 참여, 재정흐름, 경쟁력의 4개 영역을 파악하고 있다. 미국 사례를 참고하여 기획된 만큼 미국의 Arts Index 구성과 유사하다.

① 역량 지수

문화 영역의 기업 및 기관의 활동과 관련된 지표들로 구성되어 있으며, 기반시설 및 노동 시장과 관련된 지표도 포함된다.

② 참여 지수

문화예술 소비 활동과 관련된 지수로 관람, 비전문가 예술활동, 고비, 자원봉사, 기부 등과 관련된 지표로 구성되어 있다. 미국의 경우 ‘Arts Participation’으로 칭하는데, 네덜란드는 앞의 ‘Arts’를 삭제하여 예술 분야에 국한되지 않은 문화 산업 전체를 대상으로 하는 지수임을 드러내고 있다. 실제로 2013년 네덜란드 암스테르담에서 열린 유럽 예술 지수 개발과 관련된 전문가 회담에서 미국의 Arts Index가 모범사례로 꼽혔지만, 이를 유럽의 산업적 환경에 적용할 경우 ‘Arts Index’보다는 ‘Culture Index’가 더 선호될 것이라는 의견이 지배적이었다.

③ 재정 흐름 지수

문화 영역 수익 창출 규모와 정부 지원, 총 매출 등의 지표로 구성된다.

④ 경쟁력

국가 경쟁력과 국제 경쟁력 등의 지표로 구성된다.

2) 세부 지수 항목

① 재정 흐름

수익	
1	극장 총 매출 (공연장 협회 소속)
2	음악 콘서트 극장 총 매출 (대중음악극장 및 축제협회 소속)
3	미술품 구매액
4	공공도서관 총 매출
5	박물관 및 BIS(기초예술영역 지원사업) 지원 기관 총 매출
6	도서 판매 총 매출(e-book 포함)
7	음악 앨범 매출 (온라인/오프라인 모두 포함)
8	네덜란드 음악 및 예술의 수출 가치
9	영화 박스오피스 수익
10	음악 저작권 수익
11	이미지 저작권 수익
12	문자 관련 저작권 수익
13	민간 및 기업, 복권 기금의 문화 기부액
정부 지원	
14	문화 관련 직접 조세 지출
15	문화 관련 간접 조세 지출
16	문화 및 예술 영역 지원금
창조산업 매출	
17	창조산업 전체 매출액

② 역량

기반시설	
1	민간 영역 공연 수
2	공연 수

기반시설	
3	극장 수
4	공공 도서관 수집품 수
5	박물관 전시회 수
6	네덜란드어로 된 신간 도서 수
7	신간 영화 수
8	영화 스크린 개수
9	영화관 좌석 수
기업/기관	
10	VSCD 회원 수 (극장)
11	VNPF 회원 수 (음악 공연장)
12	NGA(네덜란드 갤러리 협회) 회원 수 (아트 갤러리)
13	공공 도서관 수
14	박물관 및 BIS 지원 기관 수
15	보존 또는 보호 대상 건물 수
16	보존된 도시/마을 영역의 수
17	등록된 서점의 판매 지수
18	음반 판매 상점 수
19	미디어 관련 상점 수 (CD, DVD, vinyl)
20	영화 극장 수
21	시네마 수
22	예술 센터 수
23	창조 산업 내 기업 수
노동 시장	
24	예술 대학 졸업자 수
25	문화예술 영역 내 예술졸업자 비율 (졸업 후 1.5년 이내)
26	예술 및 문화 예술 영역 고용률
27	미디어 및 연예 산업 고용률
28	창의 산업 서비스 고용률

③ 참여

기반시설	
1	민간 영역 공연 관람객 수
2	극장 공연 관람객 수
3	고전 연극 공연의 평균 접근성
4	대중 연극 공연의 평균 접근성
5	공공 도서관 이용률(대출 및 디지털 콘텐츠)

기반시설	
6	공공도서관 회원 수
7	박물관 방문자 수
8	시네마 방문자 수
비전문가 예술 활동	
9	아트 센터 수강생 수
10	음악/연기/합창 단체의 회원 수
11	음악 악기를 연주하며 보낸 시간
12	노래/합창/합창단 참여로 보낸 시간
13	공예/그림/페인팅/조각 작품 활동을 하며 보낸 시간
소비	
14	앨범 판매 수 (온라인/오프라인)
15	미술품 판매 계약 수
17	도서 판매 수 (e-book 포함)
18	DVD, 블루레이디스크, 게임DVD 판매 수
자원봉사 및 기부활동	
19	박물관 자원봉사자 수
22	극장 자원봉사자 수
23	가계 기부금

④ 경쟁력

국가 경쟁력	
1	총 대학졸업자 중 예술대학 졸업자 점유율
2	총 수출액에서 음악 수출 점유율
3	총 수출액에서 미술품 수출 점유율
4	총 고용 규모에서 예술 및 문화 유산 영역 점유율
5	총 고용 규모에서 미디어 및 연예산업 점유율
6	총 고용 규모에서 창의 비즈니스 서비스 영역 점유율
7	총 자원봉사 활동 규모에서 문화 영역 점유율
8	총 기부 규모에서 문화 영역 기부 점유율
9	총 조세지출 중 문화 관련 직/간접적 조세지출 점유율
10	총 정부지출 금액 중 문화 관련 지출 금액 점유율
국제 경쟁력	
11	세계 상위 1000명의 전시작가 중 네덜란드 작가의 평균 순위
12	최정상급 국제 전시 및 박람회에 참여한 네덜란드 갤러리 점유율
13	세계 신간 도서 총 수 중 네덜란드어로 발간된 신간 도서 점유율

14	세계 신간 앨범 총 수 중 네덜란드 아티스트의 앨범 및 싱글앨범 점유율
15	세계 총 저작권 중 네덜란드 작곡가협회 소속 저작권 점유율
16	세계 신작 영화 중 네덜란드 영화 점유율
17	세계 박스 오피스 순위에서의 네덜란드 영화 점유율

라. 영국 국립예술캠페인(NCA)의 Arts Index

영국 국립예술캠페인(National Campaign for the Arts, NCA)은 예술분야 기부 및 기금 조성을 위한 로비 활동을 하는 영국 내 유일한 조직이다. 2011년부터 Arts Index를 2년 주기로 발표하여 영국 예술 분야의 현황을 분석해왔다. 가장 최근에 발표된 보고서는 2015년 보고서로, NCA는 이를 통해 정책 입안자들에게 필요한 정책을 알리고, 예술 분야의 실상을 드러내는 데 필요한 정보를 제공하는 데에 목적을 둔다.

1) 영국 NCA Arts Index의 구성

총 7개의 영역으로 나뉘어 있으며, 각 영역은 세부 지표들로 채워진다. 7개의 영역은 재정 투입-공적 지원(Financial input - public funding), 재정 투입-기타(Financial input-other), 비재정적 투입(Non-financial inputs), 문화/지역사회에 미친 영향-참석과 참여(Cultural/community output - attendance and participation), 문화/지역사회에 미친 영향-만족(Cultural/community output-satisfaction), 재정적 산출(Financial outputs)로 구성되어 있다. 2015년 보고서에 사용된 세부 지표는 20개였다.

2) 각 영역 별 세부 지수 항목 (2015년 보고서 기준)

재정 투입-공적 지원 영역	
1	예술위원회 지원수혜금
2	복권기금 지원수혜금
3	지방정부 지원수혜금

재정 투입 - 기타	
4	지원 대상 예술 기관의 수익
5	기업 기부
6	신탁 및 재단 기부
7	개인 기부
비재정적 투입	
8	예술 전공 고등 교육 재학생들의 비율(인구대비)
9	예술 분야에서 자원봉사 중인 성인의 비율(인구대비)
문화/지역사회에 미친 영향 - 참석과 참여	
10	예술활동에 참석한(attending) 성인 비율 (인구 대비)
11	예술활동에 적극적으로 참여한(participate) 성인의 비율 (인구 대비)
12	예술활동에 적극적으로 참석한 어린이와 청소년 비율 (인구 대비)
13	디지털 환경에서 예술 활동에 참석 또는 참여한 성인의 비율 (인구 대비)
14	세계 박스 오피스 순위에서의 네덜란드 영화 점유율
문화/지역사회에 미친 영향 - 만족	
15	예술활동의 수준이 높았다고 답한 성인의 응답률
16	지역사회가 제공하는 예술 활동에 대해 만족한다고 답한 성인의 응답률
재정적 산출	
17	웨스트엔드(West End) 극장 밀집 지역의 수익
18	정기 지원을 받는 예술단체의 수익 및 손실
19	영국 총 경제지표 내에서 '창조, 예술, 연예 산업 활동' 이 차지하는 비율
20	영국 총 고용률 중 '창조, 예술, 연예 산업' 의 고용 비율

미국 Arts Index의 산출방식과 같이, 영국의 Arts Index 역시 모든 지표의 중요도를 평균화하여 사용하며, 기준점을 100으로 두고 추이를 관찰한다.

라. 캐나다 노바스코샤주 문화 지수 (Culture Index)

캐나다 노바스코샤주의 지역문화유산부(The Department of Communities, Culture and Heritage, CCH)는 2015년 처음으로 노바스코샤 문화 지수 조사를 시행하였으며 2년 단위로 발행될 계획이다. 이는 노바스코샤주에서 일어나는 문화 활동에 대한 참여도와 인지도, 그리고 문화의 가치에 대한 시민들의 의견을 파악하기 위해 기획되었다.

문화지수 조사에 쓰이는 데이터는 기존의 통계학적 데이터를 활용하는 것이 아니라 설문조사를 통해 이루어진다. 2016년 보고서의 경우 2016년 2월 16일에서 29일 사이 노바스코샤주 거주민 중 통계학적으로 유의미한 1,000명의 인터뷰 그룹을 대상으로 한 전화 인터뷰를 바탕으로 조사가 이뤄졌다. 해당 설문조사의 오차범위는 $\pm 3.1\%$ 였으며, 총 인구대비 95%의 신뢰도를 보였다.

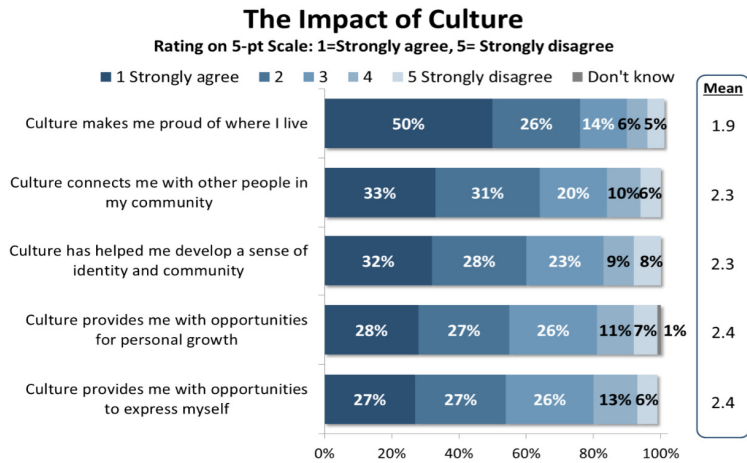
1) 문화지수 8개 영역

문화지수 8개 영역은 개인의 성장(Personal growth), 공공재(Public good), 유산과 도서관(Heritage and Libraries), 공연(Live performance), 시각 및 응용 예술(Visual and applied arts), 기록 및 출판 산업(Written and published works), 영상 및 인터랙티브 미디어(Audio-visual and interactive media), 음반 산업(Sound recording) 영역으로 구성된다.

노바스코샤주의 문화 지수를 이루는 8개 영역은 해당 주의 문화발전계획과 밀접하게 연관되어 선정되었다. 총 보고서는 2년마다 발행되지만, 매년 해당 영역 지수는 개별적으로 발표되어 노바스코샤주의 문화 활동의 사회적 영향력과 지역사회 활동을 활성화하기 위해 노력하고 있다. 특히 8개의 영역 중에서도 ‘개인의 성장’과 ‘공공재’ 영역은 노바스코샤주 문화지수의 기준점으로 강조되고 있다.

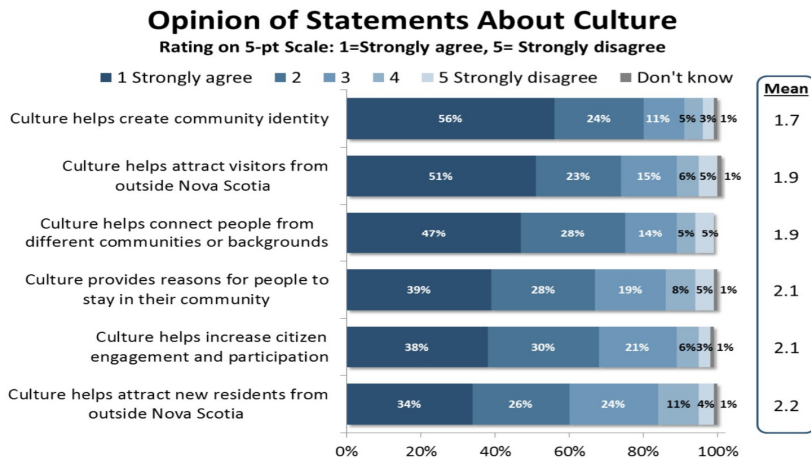
2) 설문항목 예시

- ① 개인의 성장 지수 관련 : 노바스코샤주 사람들은 문화를 통해 주변 사람들과의 관계 및 정체성을 강화하고 있는가?



- 문화는 내가 사는 지역에 대한 자부심을 갖게 한다.
- 문화를 통해 이웃과 보다 친밀하게 지낼 수 있다.
- 문화는 나의 정체성과 지역사회로의 소속감을 발전시켜준다.
- 문화는 내 개인의 성장을 위한 기회를 제공한다.
- 문화는 내 자신을 표현할 수 있는 기회를 제공한다.

② 공공재 지수 관련 설문 : 문화는 노바스코샤 시민 및 지역 사회의 통합을 이루는 데 매우 중요한 역할을 하는가?



- 문화는 지역 정체성을 성립할 수 있도록 돕는다.
- 문화는 노바스코샤 외부로부터 방문객이 유입될 수 있도록 돕는다.
- 문화는 다른 배경을 가진 사람들과 연결점을 만들어준다.
- 문화는 지역사회 사람들에게 이곳에 머무를 이유를 만들어준다.
- 문화는 시민 참여 증가에 도움을 준다.
- 문화는 노바스코샤주로의 인구 유입을 돕는다.

마. 뉴질랜드 Cultural Indicators

뉴질랜드는 문화 영역의 장기적 발전 계획을 수립하기 위해서는 신뢰할 수 있는 통계학적 자료 확보가 매우 중요하다는 문제 인식을 갖고, 뉴질랜드 문화 산업 영역의 현황을 분석할 수 있게 해주는 문화 지표를 선정하여 2009년에 국가 문화지표(National Cultural Indicators)란 이름으로 발표하였다. 대규모의 통계자료가 아닌 핵심만 간추린 통계 데이터를 분석하여 문화 산업에 필요한 지원 영역과 트렌드를 파악하기 용이하게 설계되었다. 해당 보고서가 밝히고 있는 구체적 목적은 다음과 같다.

- * 문화 영역에서 정부 정책 및 지원 및 개입의 효율성을 측정할 수 있는 신뢰도 높은 지표
- * 문화 영역 지표와 경제 영역 지표간의 연계를 가능하게 하는 지표
- * 문화 활동이 사회, 환경, 경제적 웰빙으로 이어지는 것을 측정할 수 있는 지표 개발
- * 정부 및 정책 입안자, 문화 영역 전체가 질 높은 정보를 활용
- * 장기적 연구에 활용될 수 있는, 단순 현황을 넘어서는 지향점 제공
- * 문화의 역할과 가치, 기능에 대한 의미있는 논의를 가능하게 하는 초석을 제공하고, 뉴질랜드 문화 산업의 건강한 발전이 가능하도록 지속적인 모니터링의 기반을 다짐

1) 문화 지표를 아우르는 5개 테마와 세부 결과

① 문화 참여(engagement)

- 참여자, 소비자, 창작자, 공급자로서 예술, 문화, 문화유산과 관련된 행사 및 활동에 참여한다.
- 문화를 위한 창의성과 혁신을 지원하는 환경이 뒷받침되어 있다.
- 예술, 문화, 문화유산과 관련된 행사 및 활동에 접근성을 갖는다.
- 예술, 문화, 문화유산 관련 활동의 가치를 인정한다.

② 문화적 정체성(cultural identity)

- 뉴질랜드인들은 뉴질랜드의 독특한 유산과 문화를 기반으로 매우 강한 정체성을 갖고 있다.
- 마오리족과 파케하족의 문화는 매우 강력하고, 여전히 살아있으며, 뉴질랜드인들로부터 높은 가치를 인정받고 있다.

③ 다양성(diversity)

- 다양한 문화는 자유롭게 표현되고 존중받으며 가치를 인정받는다.

④ 사회 통합(cohesion)

- 지역사회 내의 밀접한 관계망은 예술, 문화, 유산과 관련된 행사 및 활동 참여도를 높인다.
- 뉴질랜드인들은 관용과 포용력이 있는 사회를 발전시키는 문화적 정체성을 공유한다.

⑤ 경제 발전(economic development)

- 예술과 문화, 유산의 뉴질랜드 경제 공헌도는 점점 높아지고 있다

2) 세부 지표 내용

참여	
1	문화 분야 종사자 수
2	창의적 직업 종사자 수
3	창의적 직업의 평균 소득
4	문화 경험
5	문화 경험 장애 요소
6	문화 소비 가계 지출액
7	문화 유산 보호
8	예술, 문화, 문화유산 활동에의 접근성
문화적 정체성	
9	마오리어를 사용하는 사람 수
10	TV에 방영되는 지역 방송
11	마오리 방송 시청률
12	문화와 정체성의 중요성
13	뉴질랜드 국가 행사
다양성	
14	소수 민족이 지원 받은 문화 지원금
15	민족 문화 행사 참석 및 참여 정도
17	소수 민족의 문화 활동
경제 발전	
19	문화 산업 총 소득
22	창의 산업에 의해 발생된 부가가치
23	총 부가가치 중 창의 산업의 점유율

사회 통합 테마의 경우, 이를 드러낼만한 지표는 아직 없다고 결론내리고 있다. 만들어진다면 활용 가능한 지표 제목으로 ‘마오리 문화행사에 참여한 비-마오리족 관객 수’, 그리고 ‘타민족의 문화 행사 참여도’ 등을 추천하고 있다.

3) 지표 생산 방식

기준에 있는 통계 자료를 그대로 활용하며, 미국 또는 영국, 네덜란드의 사례와는 달리 따로 산출 방식을 갖고 있지 않다. 또한 전체를 통합하는 지수를 발표하지는 않는다.

4) 특징

뉴질랜드 문화 지표 개발의 특징 중 하나는 마오리족의 관점과 중요성에 대한 인지를 국가 전체 문화 발전 계획에 강하게 드러내고 있다는 점이다. 뉴질랜드 중앙정부는 문화 정책 및 조언에 있어 매우 큰 책임을 갖고 있으며 국가 차원에서 문화 지표를 개발 및 발표하고 있다. 여기서 ‘문화’는 마오리족이 포함된 뉴질랜드 전체의 문화를 뜻하며 문화활동과 문화유산, 미디어, 스포츠 등의 다양한 영역의 활동을 뉴질랜드 문화 산업의 발전으로 연결시키고자 하는 노력을 드러낸다. 최근 뉴질랜드 정부는 국가 문화 지표 사업을 재정립하고 있는 것으로 알려졌다. 정부의 문화 정책에 보다 명확하게 연결되는 지표를 발굴 및 채택할 계획이며, 문화 영역과 타 영역간의 관계를 보다 명확하게 살펴볼 수 있는 지표 개발에 착수한 것으로 알려졌다(Hong, 2014).

바. 유네스코 CDIS

유네스코는 저개발 국가에서 개발도상국에 이르는 국가의 발전에 문화가 미치는 영향과 역할을 분석하기 위해 ‘개발을 위한 문화 지표(Culture for Development Indicators)’를 개발하였으며, 각 국가가 쉽게 활용할 수 있도록 매뉴얼 등의 자료를 배포하고 있다. 해당 지표는 총 7개 영역 안의 22개의 질적 및 양적 지표로 구성되어 있다. 국가 및 국제 발전을 위한 문화의 역할에 대해 고찰할 수 있는 탄탄한 학문적 근거를 제공하는데 목적을 두며, 선진국보다는 문화적으로 개발이 더딘 국가들의 발전을 도모하는 데 도움을 주는 목적이 크다. 2011년에서 2013년까지 시범적으로 13개 국가를 대상으로 CDIS 지표 테스트 기간을 거쳤다. 또한 각 지표에 대한 상세한 설명 및 데이터 수집 방법을 설명하고 있는 매뉴얼을 발간하여 공식적이지 않더라도 많은 국가들이 활용할 수 있도록 돕고 있다.

1) 지표 구성

CDIS를 구성하는 7개 영역은 경제, 교육, 거버넌스, 사회참여, 성평등, 커뮤니케이션, 문화유산이다.

- 경제: 문화영역의 경제 발전에 미치는 영향 및 성장 잠재력 측정
- 교육: 창의 인력 개발을 위한 다양성과 개방성을 갖춘 교육 시스템
- 정책: 문화 영역의 역량을 강화하고 보다 다양한 시각과 시선이 나올 수 있도록 바람직한 환경을 조성하는 정부의 역할
- 사회 참여: 사회의 문화 역량은 사회 구성원의 행동과 협동, 개인의 역량과도 깊이 연결됨
- 성평등: 여성과 남성 간의 객관적 및 주관적 차별 정도와 문화를 통한 사회/경제/정치 활동에의 참여 기회
- 커뮤니케이션: 문화에의 접근성, 문화 다양성, 표현의 자유
- 문화유산: 문화유산을 보호 및 홍보하는 동시에 많은 이들의 접근성을 보장하면서도 문화유산의 가치를 지속할 수 있는 기준과 정책을 마련하는 정도

2) 목표

유네스코의 CDIS는 지역 발전을 가능하게 하는 원동력으로서의 문화가 갖는 역할을 사실과 통계 정보에 의거하여 분석하고, 문화 자산 및 자원 등을 지속가능하게 발전시킬 수 있는 환경에 대한 평가를 통해 발전을 위한 걸림돌 및 기회를 파악한다. 이를 토대로 적절한 정책을 형성하고 도입하는 가이드라인 제공을 명확한 목표로 둔다.

3) 조사 방법

유네스코는 CDIS 조사를 원하는 국가들을 대상으로 지원을 받고 있다. CDIS 조사를 위해서는 평균적으로 6개월에서 8개월 정도의 기간이

필요하며, 총 4단계(준비-데이터 수집-데이터 분석-결과 공유 및 정책 제안)으로 이뤄진다. CDIS 조사를 원하는 국가들은 다음과 같은 조사 환경을 갖추는 것을 권유하고 있다.

① 각 국가의 해당 부처와의 긴밀한 협조 (주로 문화관련부처)

해당 국가의 관련 부처와의 협력이 이뤄질 때 통계청이나 기타 다른 부처에서 조사하는 방대한 정보 및 자료들을 쉽게 수집할 수 있으며, 시민 사회와의 협조도 원활하게 이뤄질 수 있다. 또한 해당 부처는 현지 조사팀을 꾸리는 역할도 맡게 된다.

② CDIS 현지 조사팀

주로 3-4명으로 구성되며, 현지 데이터 수집과 지표 구성 및 분석, 결과 분석을 통해 분석 초안을 작성하는 역할을 한다. 해당 국가의 문화 및 발전 전략을 이해하는 한 명의 분석가가 반드시 포함되어야 하며, 한 명의 통계 연구 전문가가 포함되어야 한다. 1-2명의 추가 인원은 연구 보조 및 행정 역할을 맡는다.

③ 유네스코 CDIS 팀

해당 국가의 조사가 원활하게 이뤄지는지 가이드라인을 제시하며, 최종 보고서가 마무리되기 전 해당 국가에서 수집한 지표의 정당성 및 신뢰도 등을 검증한다.

④ 지역 사무소 (선택사항)

조사 대상 국가에 지역사무소를 설치하여 핵심 기관 관계자들과의 긴밀한 협력을 유지한다.

제5장 ●●

새로운 문화산업 정책 패러다임
구현 방향



제1절

문화산업 정책 환경의 변화

1. 글로벌 가치사슬의 심화

가. 현황

글로벌화가 진전되면서 문화산업 가치사슬에서 해외 시장을 빼놓고는 이야기할 수 없게 되었다. 일반적인 의미에서 가치사슬이란 재화나 서비스의 구상과 생산, 소비자에게 전달, 사용에 이르는 전범위의 활동을 말하고, 글로벌 가치사슬(GVC)이란 생산의 각 단위를 국내외에 분산 배치해 나가는 글로벌 분업시스템이라고 볼 수 있다(김종기 등, 2014).

문화산업의 전통적 공급 가치사슬은 콘텐츠 생산, 콘텐츠가 상품으로 조합되는 과정, 완성품이 소비자들에게 배급되거나 판매되는 과정을 말한다(Doyle, 2013). 디지털이 발전하기 이전까지 콘텐츠 가치사슬은 수직적인 형태로 나타났다. 콘텐츠가 소비되기 위해서는 콘텐츠를 패키징하거나 배포하는 사업자의 역할이 필수적이었기 때문에 가치사슬의 앞부분이 뒷부분에 종속되었던 것이다. 그러나 디지털 시대인 오늘날에는 이 사슬 간의 관계가 수평적인 관계로 변화되었다. 가치사슬의 각 부문이 수평적인 관계에 있으면서도 상호 긴밀하게 연결되어 있는 구조라는 점에서 생태계라는 단어가 선호되기 시작했다.

이와 같은 문화산업 생태계 또한 다른 산업과 마찬가지로 또는 그 이상으로 글로벌화가 심화되었다. 콘텐츠 제작과 유통은 국내시장만 바라보아서는 성공하기 힘들고, 해외에서 많은 수익을 창출해야 하는 상황이다. 경우에 따라서는 해외제작도 이루어지며 이로 인해 한국적 특수성과 맥락이 희석되는 경우도 등장한다.

산업의 글로벌화는 문화산업 및 ICT 산업의 분절화와 분업화를 촉진시킨다. 더 효율적이거나 더욱 좋은 성과를 낼 수 있는 지역이나 기업과 협력하며 글로벌 가치사슬을 만들고 있다. 또, 정보통신이나 융합 등 기술의 발전은 콘텐츠의 생산과 유통 과정의 지리적인 장애 요인이 완화시켜 해외 시장과의 협력 또는 진출이 용이해졌다(김종기 등, 2014).

물론 글로벌 가치사슬은 해외시장과의 협력만 의미하지는 않는다. 콘텐츠산업의 생태계 각 부문에서 해외 기업과의 경쟁 또한 불가피해졌다. 국내 원작을 가지고 콘텐츠를 창작하는 경우에도 글로벌 플랫폼에서의 성공을 고려해야 하며, 해외의 융합 콘텐츠와 비교하여 경쟁력을 가질 수 있는 기술력도 요구된다. 또한 플랫폼 시장에서도 국내외 플랫폼들은 풍부한 콘텐츠의 공급이나 소비자의 한정된 시간을 놓고 경쟁해야 하는 상황이다.

나. 사례

문화산업 생태계의 모든 부문에서 글로벌화가 가속화되고 있다. 먼저 콘텐츠의 생산 측면에서 원작이나 포맷의 수출입이 계속 활성화되고 있다. 2011년~2013년 국내 방송 포맷 수출의 연평균 성장률은 약 105%로, 2013년에는 전년 대비 139%의 성장률을 기록하기도 하였다. 해외 포맷 수입의 경우 그 액수는 감소 추세이긴 하지만, 일본 중심의 포맷 수입에서 점차 미국 등지의 버라이어티, 게임쇼, 퀴즈쇼 등을 수입하며 수입국과 장르가 다변화되고 있다(정윤경, 은혜정, 이승희, 2015).

콘텐츠를 창작하는 데에 활용되는 문화기술의 측면에서도 해외 기술을 배제할 수 없다. 문화기술은 VR이나 AR과 같은 콘텐츠 경험을 높이는 기술부터 콘텐츠 창작의 개념을 아예 바꿀 수 있는 AI 기술, 각종 데이터 처리 기술 등을 일컫는다. 문화기술에 대한 발전과 투자는 국내에서도 꾸준히 이루어지고 있으나, 콘텐츠 업체들은 해외에서 먼저 구축한 기술들을 쉽게 활용할 수 있다. 예를 들어, 영상 콘텐츠 제작자는 특별한 기술

이 있지 않더라도 적절한 장비와 함께 페이스북의 VR 영상 플랫폼만 활용하면 손쉽게 VR 콘텐츠를 제작할 수 있다.

완성 콘텐츠의 수출도 꾸준히 증가하는 추세이다. 아래 <표 5-1>에 나타난 바와 같이, 출판과 광고를 제외한 문화산업 수출액은 연평균 9%대 수준으로 계속 증가하고 있다. 국내 문화산업에서 수출이 차지하는 비중이 커질수록 해외시장과의 관계를 깊이 고려할 수밖에 없을 것이다. 특히 콘텐츠 소비 시장이 국내에서 국내외 시장으로 넓어지면서 저작권 문제도 국내 시장만을 고려할 수는 없는 상황이 되었다. 중국 등 타국에서의 국내 저작물 소비 문제도 문화산업의 가치사슬 안에 포함된다.

<표 5-1> 문화산업 수출액 현황

(단위: 천달러, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증감률
만화	17,213	17,105	20,982	25,562	29,354	14.3
음악	196,113	235,097	277,328	335,650	381,023	18.1
게임	2,378,078	2,638,916	2,715,400	2,973,834	3,214,627	7.8
영화	15,829	20,175	37,071	26,380	29,374	16.7
애니메이션	115,941	112,542	109,845	115,652	126,570	2.2
방송	222,372	233,821	309,399	336,019	320,434	9.6
캐릭터	392,266	416,454	446,219	489,234	551,456	8.9
자식정보	432,256	444,837	456,911	479,653	515,703	4.5
콘텐츠 솔루션	146,281	149,912	155,201	167,860	175,583	4.7
합계	3,916,349	4,268,859	4,528,356	4,949,844	5,344,124	9.6

출처 : 2016 콘텐츠산업 통계조사 수정 인용, 출판 및 광고 분야 제외

유통 측면에서도 글로벌화 추세가 선명히 나타난다. 플랫폼, 네트워크, 디바이스 중에서도 특히 콘텐츠가 직접적으로 업로드되는 플랫폼의 경우 많은 해외 플랫폼이 상당히 중요한 역할을 하고 있다. 국내 온라인 동영상 시장의 42.8%(모바일)~45.5%(PC)는 유튜브가 차지하고 있으며(연합뉴스, 2017, 5, 22), 특히 온라인 동영상을 제작하는 MCN

(Multi-Channel Network) 회사들을 중심으로 동영상 점유율이 가장 높은 유튜브와 협력하려는 콘텐츠 회사들이 나타나 활발히 성장하고 있다. 또 넷플릭스의 국내 진출이 국내 VOD 시장 뿐만 아니라 영화 산업에도 영향을 주면서 업계 간 마찰이 일어나는 등, 이제는 해외 사업자를 제외하고는 문화산업과 콘텐츠 유통을 이해할 수 없는 상황이다.

다. 정책적 고려요소

이처럼 글로벌 가치사슬이 심화되는 상황에서 우리 문화산업이 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원하는 정책이 필요하게 된다. 이제 문화산업 생태계의 모든 부문에서 해외 글로벌 기업들과의 경쟁은 불가피해졌기 때문이다. 이들과 시장을 공유하면서도 경쟁력을 잃지 않기 위한 정책적 고려가 필요하다. 국내 문화산업 생태계를 건강하게 유지하기 위해서는 각 부문이 골고루 성장할 수 있고 어느 한 요소가 해외에 의존적이게 되지 않도록 노력해야 할 것이다.

예를 들어 플랫폼 시장을 모두 해외 기업에 빼앗기게 된다면 한국 콘텐츠나 소비자에 대한 이해가 부족하고 자국의 문화적 맥락을 우선시하는 플랫폼이 주도하게 되어 국내 콘텐츠의 설 자리가 점점 더 줄어들 것이다. 또한 창작과 유통의 융합이 일어나는 상황에서 시너지를 내기 위해서는 더욱이 생태계의 각 부문을 골고루 성장시켜야 할 필요가 있다. 나아가 차세대, 미래 성장의 기초가 되는 핵심기술을 확보하여 발전 기반을 강화해야 할 필요가 있다(김종기 등, 2014). 아직 글로벌 역량이 부족한 빅데이터, 클라우드, 인터랙티브 기술 등의 문화기술 분야도 역량을 성장시켜 미래 산업에 대비해야 할 것이다.

국내 산업의 경쟁력을 확보하는 동시에, 글로벌 스탠다드에 부합되도록 법이나 제도, 규제를 정비하는 것을 고려해야 한다(김종기 등, 2014). 예컨대 공인인증서와 같이 디지털 콘텐츠 시장 활성화를 저해하는 환경을 정비해야 하며, 콘텐츠 이용과 유통에서 데이터의 유통과 이용이 중요해

집에 따라 글로벌 기준에 맞는 데이터 관리 기준을 적용해야 할 것이다. 또한 국제시장을 고려한 저작권 정책의 정비도 요구된다.

나아가 세계 시장을 선도하기 위해서는 해외 주요 기업과의 전략적 제휴도 고려하는 등 전략적인 정책적 접근을 모색할 필요도 있다. 글로벌화가 심화된 환경에서 문화산업을 지원하기 위해서는 정책 차원에서도 글로벌화가 고려되어야 한다.

2. 정치외교적 불안요인을 고려한 위기관리 필요 증대

가. 현황

문화산업은 경제적인 산업이라는 측면에서 다른 산업과 마찬가지로 국내외 정치·외교적 요인의 영향을 받는다. 그러나 이에 더하여 문화산업은 사람들의 정신적 생활양식인 문화적 요소를 포함하고 있기 때문에 여타 산업에서 나타나지 않는 불안요인을 추가로 가지고 있다.

정책에 영향을 미치는 외부 환경은 일반 환경과 과업 환경으로 구분할 수 있는데, 문화정책의 경우 일반 환경으로서 정치변동, 사회적 규범, 경제 상태, 기술 발전, 글로벌 환경 등이, 그리고 과업 환경으로서 청와대와 국회, 언론, 국민, 시민단체, 정당, 이익집단 등의 요소가 직·간접적으로 영향을 미친다. 특히 오늘날 문화산업의 모든 영역은 국내 환경뿐 아니라 글로벌 환경에 영향을 받는다. 한류 대 협한류나 독도나 동북공정 등 일본이나 중국과의 관계, 한미 관계의 재인식 등 다양한 변수들이 역동적으로 산업의 성과와 정책의 방향에 영향을 준다(박광무, 2010: 107쪽).

해외 시장에 의존할 수밖에 없는 문화산업 구조 상 문화산업의 성과는 외교적 문제에서 자유로울 수 없다. 한국 콘텐츠의 주요한 소비국인 중국과의 외교 상황이나 세계 콘텐츠 시장을 주도하고 있는 미국의 정치적

상황 등은 국내 문화산업에 큰 영향을 준다.

2016년 한반도 사드(THAAD, 고고도 미사일방어체계) 배치가 확정된 후 우리는 예상치 못했던 중국과의 마찰을 경험하였다. 중국에서 활동하던 한국 배우가 갑자기 하차하거나, 한국 콘텐츠의 중국 수입과 협력 프로젝트 계약 등이 무산되는 일이 벌어졌다. 중국 정부가 사드 배치를 문제 삼아 한국 문화콘텐츠에 대해 한한령(한류 금지 또는 제한령)을 취한 것이다. 실제로 사드 배치 이후 음악이나 영상 등 한류 관련 흑자가 급격히 감소하여, 2017년 1분기 음향·영상 서비스 흑자 규모는 전기 대비 24.4%, 전년 동기 대비 27.8% 줄어들었다(연합뉴스, 2017, 5, 7). 이러한 외교적 마찰은 문화산업 내부의 노력으로 극복될 수 있는 사안이 아니어서 주체적인 해결 방안을 찾기 힘들다. 이에 중국 등 해외시장과 연관된 문화산업 기업들은 중단기 계획의 수립에 불확실성을 안게 된다(전현택, 2017).

브렉시트(Brexit)와 트럼프주의로 대변되는 신고립주의 열풍 또한 문화산업계에 불확실성을 더한다(최보연, 2017). 2017년 현재 국제사회는 자국의 이익을 강조하는 극우 이데올로기와 연계한 반세계화 흐름이 부상하고 있다. 이러한 신고립주의 흐름이 문화산업에 미칠 영향은 쉽게 가늠할 수 없지만, 산업의 불안정성과 불확실성을 높일 것은 충분히 예상할 수 있다. 특히 영국과 미국 문화예술계를 살펴보면 문화 다양성이 위축되고 예술과 인문 가치를 배제하는 경향이 조금씩 나타나는 것을 확인할 수 있다. 2017년 3월 미국 트럼프 행정부가 제시한 국립예술기금(National Endowment of the Arts)과 국립인문학기금(National Endowment for the Humanities)에 대한 정부지원 폐지 제안은 이를 상징적으로 보여준다(최보연, 2017).

문화산업은 외교적 문제뿐만 아니라 국내 정치 상황에도 영향을 받는다. 특히 2016년에는 이른바 국정농단 의혹으로 문화계 전반이 큰 피해를 입었다. 해당 사태 이후로 문화산업 전반에 대한 인식이 안 좋아져 문화정책과 문화산업에 대한 신뢰도가 낮아지고 투자가 위축되기도 하였다. 또

2017년에 공영방송 파업이 장기화되면서 방송산업에도 상당한 여파가 있는 상황이다.

이처럼 문화산업 가치사슬의 글로벌화, 다른 산업과의 융합 또는 연계 추세로 국내외 정치·경제·외교적 상황은 문화산업의 성과와 더 긴밀하고 복잡하게 연결되고 있다.

나. 사례

정치·외교적 불확실성은 어느 나라에나 존재한다. 그 중에서도 일본이 중국과의 외교 문제를 대응하기 위해 펼친 관광 정책을 눈여겨볼 만하다. 일본이 2012년 센카쿠 열도를 국유화하기로 결정하면서 중국과 일본 사이에는 영토를 둘러싼 외교 분쟁이 일어났다. 이 시기 중국 정부는 방일 관광상품 판매제한을 하여 2012년 10월부터 11개월간 방일 중국관광객의 감소가 지속되었다.

일본은 이에 대응하기 위하여 부처 간 협력을 통해 제도적 틀을 마련하였다. 중국 관광 감소를 보완하기 위하여 동남아 관광객 100만명을 목표로 설정하고 동남아 국가 대상 세미나와 여행 마켓을 개최하는 등, 새로운 시장을 확장하여 발생한 불확실성을 최소화하기 위해 노력하였다. 그 결과 방일 동남아 관광객은 연평균 20% 수준으로 성장할 수 있었다. 일본의 이러한 전략은 불확실성을 감소시키기 위하여 특정 시장에 대한 의존도를 낮추고 포트폴리오를 다양화함으로써 안전성을 확보한 사례이다(김현주, 2017).

다. 정책적 고려요소

위기관리의 목적은 위기 상황으로 인해 발생하는 피해와 손실을 최소화하는 것이다(김영옥, 2003). 위기를 관리하는 가장 좋은 방법은 불확실성을 낮추거나 불확실성에도 불구하고 안정적인 구조를 만드는 것이다.

문화산업이 변화에 대한 불확실성에 대응하기 위해서는 보다 근본적인 문제에 집중해야 한다. 먼저, 한국 콘텐츠에 대한 새로운 관점을 가져야 한다. 개별 콘텐츠에 제한되지 않고, 지리적인 공간에 얽매이지 않으면서 제작과 인력 측면에서 국경을 넘어서고 플랫폼이나 투자의 부문까지 확대된 관점으로 바라볼 필요가 있다(전현택, 2017). 단순히 메이드 인 코리아 콘텐츠에 집중하는 것을 넘어, 한국 비즈니스와 협력한 콘텐츠로 확장하여 시장을 바라보고, 개별 프로젝트 지원이 아닌 비즈니스의 생태계 개선 인프라 구축 지원에 집중한다면(전현택, 2017), 외교적 관계에서 오는 불확실성을 안정성으로 내재화할 수 있을 것이다.

사실 정치·외교적 위기 상황이 아니더라도 문화산업은 근본적으로 불확실하고 불규칙적이다. 그 누구도 콘텐츠의 성공요인이나 공식을 알지 못한다. 그렇기 때문에 근본적으로 문화 정책을 통해 세상을 통제하고 산업을 성공적으로 발전시킬 수 있으리라는 기계론적 세계관을 버리고, 정부의 정책역량이 본질적으로 제약될 수밖에 없음을 인정해야 한다(김정수, 2017). 문화의 불확실성과 정부 능력의 제약을 고려한다면 문화정책의 성과 측정에도 변화가 있어야 한다. 단기적인 성공에 집착하는 것이 아니라 실패를 용인하거나, 산업 구조의 변화 또는 문화 향유의 측면에서 새로운 성과 평가 방법을 고안해야 할 것이다.

3. 미디어기술의 발전과 콘텐츠 융복합

가. 현황

기술이 발전함에 따라 콘텐츠의 생산과 유통에 융복합 현상이 일어나고 그에 따른 문화산업 구조 재편이 나타나고 있다. 디지털 기술의 발전으로 이전에 사용되었던 물리적인 전송 수단이 디지털 전송 수단으로 대체

되고 있으며, 물리적 장애가 사라져 더 큰 영역을 포괄할 수 있게 된 전송 수단이 문화산업 가치 사슬의 중심이 되고 있다는 평가도 있다(김재영 등, 2007). 실제로 이용자들이 자신의 플랫폼 위에서 자유롭게 상호작용하며 수익을 창출할 수 있도록 만든 유튜브는 스스로가 온라인 비디오 비즈니스 생태계의 중심이 된다고 설명하기도 한다(youtube.com; 고문정, 윤석민, 2016 재인용).

이러한 콘텐츠 유통의 변화는 단순한 배포 방식의 변화만을 지칭하지 않는다. 이는 콘텐츠를 제작하는 방식을 변화시키고, 유통과 소비를 압축시키며, 상호작용성을 증대시켜 소비자가 생산자이며 유통자가 되는 새로운 패러다임을 낳고 있다(김재영 등, 2007). 창작자와 소비자가 직접적으로 연결되거나 이 둘 간의 경계가 모호해지는 것이다. 온라인 커뮤니케이션 등으로 창작자와 소비자는 더욱 긴밀해졌기 때문에 콘텐츠를 소비하는 사람들은 수동적인 역할에만 머물지 않는다. 창작자에게 영향을 주고 상호작용하며 창작물의 방향을 함께 설정한다. 나아가 소비자들은 직접 콘텐츠를 창작하기도 한다. UCC의 등장으로 대표되는 이용자 참여 콘텐츠는 새로운 문화를 형성하고 있다. 개인이 소비 주체인 동시에 생산자로서 중요한 위치를 차지하게 된 것이다.

플랫폼 사업자와 콘텐츠 제작자의 경계도 모호해진다. 플랫폼은 이용자들의 충성도를 확보하기 위하여 콘텐츠의 단순 유통뿐 아니라 직접 오리지널 콘텐츠를 제작하기도 한다. 이와 같은 논리로 새로운 유형의 콘텐츠 제작자가 등장하고 있다. 유통업자 뿐만 아니라 개발자, 편집자 등도 콘텐츠를 제작하는 환경이 만들어지고 있다(김재영 등, 2007). 콘텐츠 제작자의 영역도 확장된다. 제작자들도 콘텐츠 유통에서 발생하는 비용을 최소화하고 수익을 내재화하기 위하여 끊임없이 플랫폼 개발을 시도하고 있다.

나아가 콘텐츠 산업의 융복합 경향은 콘텐츠의 창작 과정에서도 나타난다. 이용관(2013)은 콘텐츠 장르 전 분야에 확산되는 융합의 동인을

다음의 이유로 설명한다. 첫째, 문화기술이 고도화되어 컴퓨터그래픽, 시각효과, 영상 처리 및 음향/조명장치 등의 기술이 발전되어 콘텐츠 장르 간의 벽이 없어지고 있다. 둘째, 국민소득 및 여가시간의 증대로 문화예술 욕구가 늘어나면서 문화예술이 첨단기술과 접목되어 다양화되고 있다. 셋째, 스마트기기의 보급이 확대되어 융합콘텐츠의 유통과 소비가 용이해졌다. 넷째, 콘텐츠가 서로 다른 장르, 다른 산업, 신기술 등과 결합되면서 실감 및 감성 콘텐츠의 수요가 크게 늘어나고 있다. 다섯째, 콘텐츠의 비즈니스가 다양화되면서 새로운 융합 환경이 조성되고 있다.

이와 같은 이유로 산업융합형, 장르융합형, 기술융합형 콘텐츠 융복합이 나타나고 있다(이용관, 2013). 이러한 융합의 경향은 콘텐츠가 ICT 기술을 토대로 발전하면서 디지털 콘텐츠가 문화산업을 주도하기 시작하면서 나타났다. 인간의 창의성에 의존하던 전통적인 문화 콘텐츠가 ICT 기술과 융합하면서 디지털 콘텐츠로 발전하고 있는 것이다(정보통신산업진흥원, 2017). 콘텐츠와 새로운 산업이 결합하면 산업융합형 융복합이 이루어진다. 미디어아트, 디지털패션, 헬스케어 콘텐츠 등이 이에 해당한다. 또 콘텐츠의 전통적인 장르도 융합되고 있다. 공연예술에 인터랙티브 콘텐츠를 적용하거나 출판과 애니메이션의 결합, 게임과 교육의 결합 등의 시도가 나타나고 있다. 또 콘텐츠는 IT 기술과 결합한다. 3D, CG, VR, AR, 인터랙티브 등의 기술이 콘텐츠의 각 영역에 적용되면서 새로운 콘텐츠를 만들어내는 추세이다.

나. 사례

다양한 부문에서 콘텐츠의 융복합이 일어나는 가운데, 먼저 플랫폼과 콘텐츠가 융합되어 경계가 모호해지는 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. ICT 플랫폼 기업들은 맞춤형 콘텐츠 제공, 오리지널 콘텐츠 제작 등을 통해 콘텐츠 창작에 뛰어들고 있다. 넷플릭스(Netflix)는 이용자 데이터, 영화 메타데이터 등을 분석하여 맞춤형 콘텐츠를 직접 제작한다. 최근 한국에

서도 영화 ‘옥자’에 제작투자를 하며 단순한 플랫폼을 넘어 콘텐츠 기업으로 성장하고 있다. 유튜브의 경우에도 유료 채널을 통해 오리지널 콘텐츠를 서비스하고 있으며, 활동하는 창작자 지원을 통해 생태계를 직접 만드는 등 콘텐츠 창작에서 주도적인 역할을 담당하고 있다. 미국에서는 최대 콘텐츠 기업 중 하나인 타임워너와 통신회사 AT&T가 합병을 하는 등 가치사슬 간 융합이 가시적으로 이루어지고 있다.

이와 같이 유통 채널과 콘텐츠 생산이 융합되는 환경이 만들어지는 동시에, 일반 이용자들이 새롭게 콘텐츠 생산의 중심으로 주목받고 있다. UCC의 형태로 여겨졌던 과거의 이용자 창작 콘텐츠가 이제는 하나의 산업이 되었다. 유튜브나 페이스북 등 동영상 플랫폼에서 활동하는 1인 창작자들로 인하여 이용자이면서도 창작자인 개인들을 중심으로 하는 MCN 디지털 콘텐츠 비즈니스가 만들어졌다(고문정, 윤석민, 2016).

콘텐츠의 창작과 향유 차원에서 나타나는 융복합 또한 다양하게 관찰된다. 먼저 기술의 도움으로 콘텐츠는 플랫폼을 넘나들며 다양한 형태로 수용자에게 접근할 수 있다. 실례로, 공연이 공연장 밖으로 나오고 있다. 네이버TV나 페이스북 등 라이브 스트리밍 플랫폼을 활용하여 공연 홍보에 적극적으로 활용하거나, 공연실황을 중계하는 사례가 클래식 음악과 뮤지컬, 연극 등 다양한 장르로 확산중이다. 특히 뮤지컬은 이러한 온오프라인 융합의 선두주자이다. 개막 전 프레스콜, 쇼케이스, 주연 배우들의 토크쇼 등 다양한 이벤트 행사를 온라인으로 생중계하고, 다양한 플랫폼을 넘나들며 이야기를 완성하는 트랜스미디어 스토리텔링(Transmedia Storytelling)을 활용하기도 한다(한국콘텐츠진흥원, 2017).

전통적인 콘텐츠 장르 간 융합도 나타나고 있다. 사진이나 음악, 영상, 게임 등 다양한 장르가 융합되고 이것이 스마트기기의 주요 앱들과 연동된 소셜콘텐츠가 확산되고 있다. 또한 에듀테인먼트 콘텐츠도 활성화되고 있다. 동영상과 오디오의 구현이 가능한 인터랙티브 전자책, 나아가 AR/VR을 적용한 에듀테크 콘텐츠가 주목된다(정보통신산업진흥원, 2017).



출처: 한국콘텐츠진흥원(2017)

[그림 5-1] AR을 활용한 디즈니 색칠공부 화면 사례

창작에서 인공지능이 사용되어 콘텐츠와 기술이 접목되기도 한다. 인공지능 기계가 퍼포먼스와 창작의 주체가 되어 인간과의 관계를 형성하고 있다. 구글은 인공지능 작곡 프로젝트인 마젠타(Magenta)를 출시하였는데, 국내에서도 한국콘텐츠진흥원과 SM 엔터테인먼트가 협력하여 인공지능과 인간이 협업하여 음악 관련 콘텐츠를 만드는 프로젝트를 진행한 바 있다. 이 프로젝트에서는 사람과 인공지능이 함께 안무나 음악, 비주얼 아트를 창작하였고, 영상이나 공간에 맞는 음악을 생성해주는 인공지능을 선보이기도 하였다(블로터, 2017).



출처: 블로터(2017)

[그림 5-2] 비보이와 인공지능이 만드는 댄스 공연(BBOY X AI)

다. 정책적 고려요소

상호작용 콘텐츠, 주문형 서비스 등 새로운 플랫폼과 융합 콘텐츠가 나타남에 따라 문화산업의 혁신은 지속될 것이다. 이러한 상황에서는 시장에 대한 예측이 한층 어려워진다. 당연히 장르나 산업이 어떻게 융복합되어 새로운 유형이 나타날 것인지 정부가 예측하거나 계획하기는 힘들다. 이런 상황에서는 기존의 지원 방식으로는 시장의 요구에 민첩하게 대응하기 힘들뿐더러 오히려 기존의 방식이 새로운 시도를 하는 시장 참여자들에게 규제로 받아들여질 우려도 있다. 각종 공유경제 플랫폼이 기존 사업자들의 규칙으로 만들어진 현재 시장에서는 수용되기 어려운 것처럼 콘텐츠 창작이나 수용에 있어서도 정부의 적절한 대처가 요구된다.

불확실성이 높아진 상황에서는 시장에서 발생할 수 있는 문제점에 대처하기가 어렵다. 예를 들어 개방된 플랫폼에서 다양한 창작자들의 콘텐츠가 유통되면서 콘텐츠의 양적인 증가나 유통의 확산이 이루어지기는 했으나, 동시에 콘텐츠의 질에 대한 문제가 불거지기도 하였다. 규제되지 않는 영역에서 생산되는 콘텐츠에는 불법적이거나 유해한 내용이 포함될 가능성이 있으며 실제로 범죄나 선정성과 관련된 이슈가 발생하기도 하였다. 또한 새로운 기술을 콘텐츠에 접목시키는 과정에서 발생하는 예상치 못한 문제점도 있을 수 있다. 기술을 활용한 교육이나 놀이 콘텐츠가 어린이나 청소년의 안전을 과연 보장할 수 있을지에 대한 문제가 그런 사례들이다(한국콘텐츠진흥원, 2017). 이와 같은 문제들에 정부가 적절히 대처하기 위해서는 문화산업을 바라보는 접근 방법을 재정비할 필요가 있다. 기존 장르나 산업의 경계에 한정되어 정책을 설계한다면 미래를 향해가는 콘텐츠와 산업을 따라갈 수 없다. 정책 설계에 있어서도 다양한 방식의 협업과 융합이 필요하다.

문화산업 정책 대상의 변화도 고려되어야 한다. 과거에는 콘텐츠 창작의 주체가 항상 콘텐츠 제작자, 창작자였으나, 이제는 플랫폼과 네트워크 사업자, 나아가 일반 이용자까지 다양한 주체들이 콘텐츠 창작에 참여하

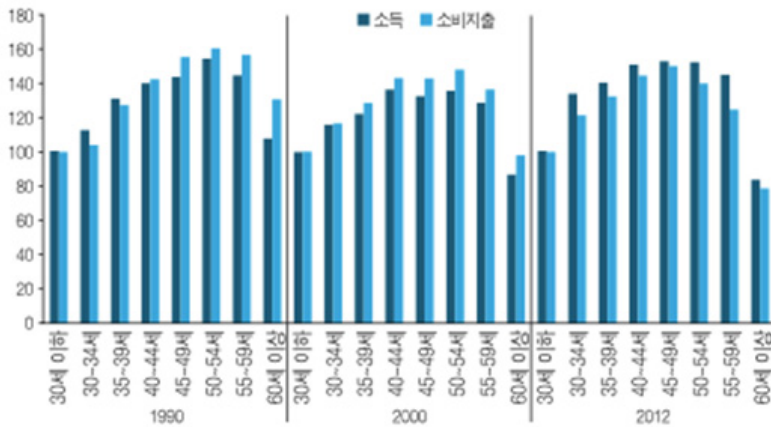
고 있다. 문화산업에 참여하는 주체들 간의 경계가 허물어지는 환경에서는 제작자뿐만 아니라 문화산업의 모든 참여자를 고려하는 전방위 정책이 이루어져야 할 것이다.

4. 인구구조 변화에 따른 소비시장 분화

가. 현황

인구 구조의 변화는 소비 구조에 상당한 영향을 미친다. 한국의 인구 구조는 출산율의 하락, 평균 수명 연장 등으로 급속히 고령화되고 있다. 한국은 2000년에 이미 인구 대비 65세 이상 인구의 비율이 7%가 넘는 고령화 사회에 진입했으며, 2026년에는 65세 이상 고령자의 비율이 20% 이상인 초고령 사회가 될 것으로 전망된다. 초고령 사회에서 고령인구는 약 1,000만 명, 가족을 포함한 고령친화산업의 소비층은 2,400만명에 이르러 이들이 미래의 소비를 주도할 것으로 예상된다(박문수 등, 2013).

생애소득이론에서 제시한 것과 같이 한국의 연령별 소득 및 소비 추이를 살펴보면 역U자형 패턴을 보인다. 청년기에서 중장년기로 오면서 소득과 소비지출이 모두 증가한 후 은퇴 이후부터는 소득과 소비가 동시에 감소하는 모습을 보인다. 그런데 아래 [그림 5-3]에서 확인할 수 있듯 2000년 이후 고령자의 소비 하락세가 심화되고 있다. 2012년의 경우 60세 이상의 소비는 30세 이하 인구 소비지출의 74.5%에 불과하다.



출처: 가계동향조사를 활용하여 박문수 등(2013)

[그림 5-3] 가구주 연령별 소득 및 소비 변화

주목할 것은 오락·문화 서비스에 대한 지출액의 세대 간 차이도 심화되고 있다는 점이다. 출생연도가 1960~1964년인 세대는 1940년 이전 출생세대에 비해 오락·문화서비스에 대한 지출액이 18,808원 더 많은 것으로 나타났다. 가장 젊은 그룹인 1975년생 이상 출생세대는 39,795원 더 지출하는 것으로 나타나 세대 간 문화지출에 상당한 격차가 있는 것으로 파악되었다(박문수 등, 2013). 하지만 노년층을 대상으로 하는 콘텐츠의 개발 및 활용은 사실 미흡한 실정이다. 인터넷 사용상의 불편을 묻는 질문에 고령층을 위한 콘텐츠가 부족하다는 응답이 전체 응답의 72.2%로 나타나기도 하였다(정보통신정책연구원, 2009). 이러한 고령자의 소비 하락세, 오락, 문화 서비스에 대한 지출 감소, 소비할 콘텐츠의 부족 등은 인구 구조에 따른 문화 소비의 양극화를 보여준다.

한편 1인 가구가 많아지면서 새로운 문화 소비 양상이 나타나고 있기도 하다. 1인 가구는 우리나라 평균 국민보다 평일에는 1.3시간, 주말에는 0.9시간의 여가시간을 더 가지지만, 월 평균 여가비용은 113,000원으로 평균보다 약 23,000원을 덜 쓰는 것으로 나타났다(김지학, 2017). 물론 1인 가구에는 고령층도 포함되어 있어 상이한 집단을 대상으로 한 결과일

수도 있다. 하지만 젊은 층 1인 가구의 경우 문화소비에 대한 장벽이 낮고 TV 시청이 많은 특성을 보이기 때문에 많은 문화콘텐츠들이 젊은 1인 가구를 타겟으로 생산되고 있다.

수도권으로 인구가 집중되는 지역별 인구 격차는 지역 간 문화 소비 격차를 확대시킨다. 문화시설 입지를 조사한 결과, 전국 시군구 중 71%에는 과학관이 없었고, 65%는 미술관, 44%는 영화관, 23%는 문예회관 시설이 부재했다(박태선 등, 2015). 대도시나 특별·광역시인 경우에는 문화향유 기회 여건이 양호한 반면, 소도시나 읍면지역은 문화향유의 기회 여건이 불리하고 문화 시설의 규모도 작으며 격차도 더 큰 것으로 나타났다.

문화 소비는 문화자본이나 계급, 계층과 같은 사회 집단에 따라서도 다르게 나타난다. 교육이나 학력 같은 문화자본이 많은 집단의 경우 문화 소비의 양과 폭이 그렇지 않은 집단에 비해 더 크다(김은미, 서새롬, 2011). 또 문화소비 지출의 불평등을 살펴보면, 문화소비지출의 명목 불평등은 이전보다 감소하고는 있으나 전체 경상지출의 불평등 지수에 비하면 그 격차가 더 심한 것으로 볼 때(전승훈, 김진, 2016), 문화 소비에는 꾸준히 양극화와 파편화 현상이 일어나고 있다고 할 수 있다.

나. 사례

미국에서는 인구구조의 변화와 그에 따른 소비 변화에 대응하기 위해 공공복지서비스 차원에서 노인 콘텐츠를 개발하고 있다(문화체육관광부, 2011). 연방정부와 주정부 차원에서 에이징 넷(Aging net)을 통해 노인과 관련이 있는 자원들을 소개해주고 있다. 또 비영리단체에서 운영하는 시니어넷(senior net)의 경우에도 50세 이상 노년층의 정보공유를 위하여 기술, 책과 문화, 건강, 금융, 레크리에이션, 자원봉사, 시장으로 콘텐츠 분야를 나누어 정보를 제공하고 교육한다.

서울시도 종로구 낙원상가 주변을 따라 실버문화벨트를 구축하고 노인전용 극장이나 북카페, 갤러리 등을 열고 있다. 실버문화벨트는 서울노

인복지센터나 서울시 어르신상담센터, 낙원상가 실버영화관 등과 연계되어 운영된다(박조원, 김원제, 2010).

지역의 문화 격차를 줄이기 위해 지역문화공동체를 만드는 시도가 있다. 대구 동구 지역의 문화를 만들고 있는 ‘반반’이 대표적인 사례이다(banbancoop.co.kr). 반반은 지역 마을 축제를 개최하면서 마술 콘텐츠를 중심으로 공연과 교육 등을 통해 지역 주민들의 적극적인 문화 향유를 돕는다. 특히 사회적, 경제적으로 소외된 장애청년들과 함께 마술단을 운영하면서 지역민이 주체가 되는 문화를 만들고 있다는 점에서 주목된다. 더불어 극장이 없는 읍면 지역에 작은영화관을 보급하는 사업도 있다.

다. 정책적 고려요소

문화 소비의 격차를 줄이기 위해서는 문화 향유를 모든 사람의 인간다운 삶을 실현시키는 조건으로 인식하고, 삶의 질 향상 차원에서 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 기회를 확대해야 한다. 개개인의 문화적 권리를 인정하고 이것이 시민권의 하나로 인식된다면 문화 복지의 정책이 더욱 활성화될 수 있을 것이다.

여기에서 말하는 문화 향유는 수동적인 소비의 의미를 넘어서는 것으로, 적극적인 이용의 개념을 포함하는 ‘개인의 삶을 즐기며 만족감을 얻기 위한 과정’으로 이해해야 한다. 이러한 문화 향유에는 다음의 요소들이 포함된다(문화체육관광부, 2011). 첫째, 사람들이 주체적으로 즐기고자 하는 행동을 할 때 향유가 성립된다. 사람이 무엇을 누리는 것은 다른 사람에게 양도할 수 없는 주권을 행사하며 독립적으로 행동하는 것이다. 둘째, 문화 향유에서 중요한 것은 ‘즐거움’이다. 향유란 즐기며 누리는 것, 예술적 아름다움이나 감동을 음미하고 즐기는 것이다. 따라서 문화 격차를 줄이는 정책을 고려할 때에는 단순한 소비 평등을 지향하는 것이 아니라 연령과 계급에 관계없이 누구나 즐길 수 있는 환경을 조성해야 한다. 셋째, 콘텐츠 이용에 대한 실천적인 참여나 상호작용이 있어야 한

다. 개인이 콘텐츠를 향유할 때 더 적극적으로 참여하면 향유의 폭이 넓어지고 체험의 의미를 지속적으로 유지할 수 있다. 또한 해당 분야와 대상에 대한 기초 지식을 갖추어야 콘텐츠를 온전히 향유할 수 있으므로 문화 향유에도 리터러시 정책이 필요하다. 마지막으로, 문화를 즐기기 위해 필요한 경제력과 접근성이 뒷받침되어야 한다. 따라서 문화 향유에서 소외받는 집단을 위한 정책 또한 지속되어야 한다.

위와 같은 요소들을 고려하여 문화 향유 격차를 줄이는 정책을 고려할 때는 인구구조의 변화와 지역 간 차이, 가구의 특성에 따른 차이 등을 고려하여 각 집단에 맞는 정책을 설계해야 한다. 특히 콘텐츠 향유의 채널이 많아지고 소득이나 교육 수준, 가구 구성, 지역 등에 따라 문화 향유 양상이 다양하게 나타나고 있기 때문에, 이에 대한 보다 구체적인 접근이 필요하다.

특히 문화 향유에는 사람들의 적극적이고 주체적인 참여가 있어야 한다는 점을 인식하고, 정부가 소비를 강제하거나 관 주도로 정책 방향을 일원화하려는 시도는 지양하는 것이 좋다(장훈, 2017). 노년층에게 젊은 이들의 기술과 콘텐츠를 억지로 가르치는 것은 그들의 즐거움을 더하는 일이 아니다. 정부는 다양한 기회를 만들고 사람들이 자율적으로 문화를 향유할 수 있는 환경을 조성할 책임이 있다.

제2절

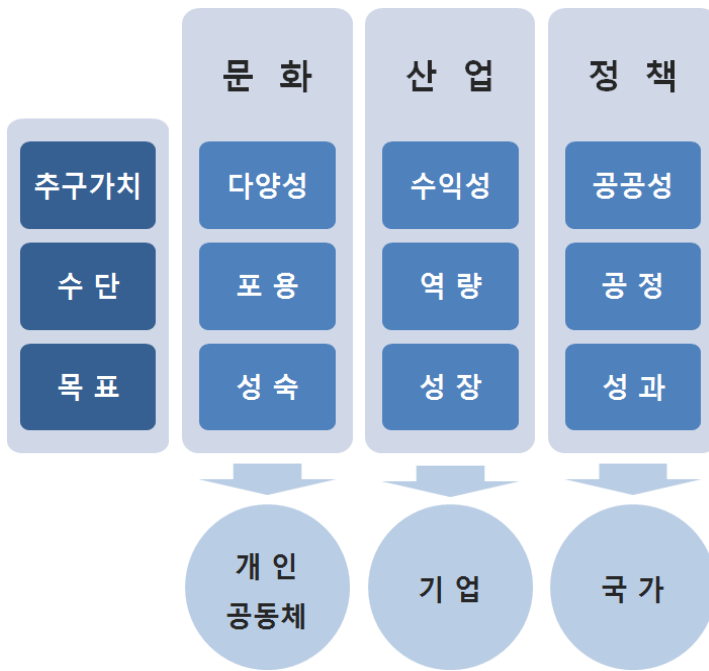
새로운 정책 패러다임의 구현

1. 새로운 문화산업 정책 요구

가. 달라진 정책 수요에 대응

앞서 살핀 대내외적 환경 변화에 따라 문화산업에 대한 새로운 정책 수요가 있다. 우리 문화산업이 그동안 상당히 빠른 속도로 성장하였고 현재 일정 수준에 이르렀기 때문에 혁신 동력이 둔화될 것이란 우려가 있어 이에 대한 대책이 요구된다. 또한 문화산업 영역이 확대되고 기술발전과 콘텐츠 융복합이 진전되면서 보다 전문화되고 세분화된 정책을 요구받고 있다. 콘텐츠 소비자 및 창작자로서 국민의 권리가 중요해지고, 기본권으로서 문화정책에 대한 요구가 증가하는 것도 중요하게 달라진 정책 수요이다. 문화기본법 제4조(국민의 권리)에서 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(문화권)를 가진다”고 한 것은 이러한 시대적 수요에 따른 것으로 볼 수 있다.

문화산업정책은 결국 문화, 산업, 정책이 추구하는 가치와 수단, 목표를 모두 충족하여야 한다. 문화의 추구가치는 다양성이며 포용을 통해 개인과 공동체가 성숙하는 것을 목표로 한다. 산업은 명실상부하게 수익성을 추구한다. 이를 위해 역량을 제고해야 하며 기업이 성장하는 것이 목표가 된다. 정책은 공공성의 가치를 추구하며 공정한 수단을 통해 국가 차원의 성과를 내는 것이 목표이다. 이러한 차원에서 문화산업 혁신을 위한 국가의 역할을 재설정하고 국민의 문화적 권리를 고려한 정책을 강화할 필요가 있다.



[그림 5-4] 문화산업정책의 추가가치와 수단, 목표

나. 문화산업 혁신을 위한 국가의 역할 재설정

1) 문화산업 체질 개선을 위한 수평적 정책 확대

우리 문화산업이 당면한 여러 문제를 해결하고 새로운 정책 수요에 대응하기 위해 문화산업 체질 개선이 요구된다. 전통적 문화산업 정책이 보조금 중심의 수직적 선별적 정책을 수행하였다면 새로운 문화산업 정책은 산업 기반을 튼튼히 하고 시장 구성원 간의 원활한 협조가 이루어질 수 있는 수평적 정책을 확대해나가야 한다. 국가가 특정 기업이나 분야를 선별하여 지원하기보다 건강한 생태계를 스스로 형성할 수 있는 정책으로 유도해야 할 것이다.

2) 산업역량 강화를 위한 조정자로서의 위상 제고

일반적인 산업정책에서도 국가는 더 이상 선도자의 역할을 하지 않는다. 따라서 창의성과 자율이 핵심자산인 문화산업 정책에서 국가가 무엇인가를 선도하는 역할은 지양할 필요가 있다. 국가는 개별 기업이 성장하고 산업 역량이 강화될 수 있도록 조정자의 역할을 담당하며 공정한 거래를 통해 다양한 콘텐츠가 시장에서 자유롭게 생산·유통되도록 노력해야 한다.

3) 정책 전문성 제고를 위한 통계/지표 기능 강화

기업이나 정부 모두 전략이나 정책을 수립하기 위해 신뢰성과 타당성을 갖춘 양질의 정보를 필요로 한다. 정부가 문화산업 정책의 전문성을 제고하고 조정자로서 적절히 시장에 개입하기 위해서는 무엇보다 시장 상황과 산업을 진단할 수 있는 정보가 있어야 한다. 현재 문화산업 분야에는 사업체통계가 생산되고 있으나 장르나 분야가 통합된 소비통계는 마련되어 있지 않다. 뿐만 아니라 정책의 성과를 측정할 수 있는 타당성 높은 지표 또한 부족한 실정이다. 정부가 정책(예산, 규제 등)이란 수단을 통해 올바른 처방을 하기 위해서는 현 상황에 대한 정확한 진단이 무엇보다 중요하다. 통계/지표 기능의 강화는 문화산업 정책 전문성 제고를 위한 출발점이다.

다. 국민의 문화적 권리를 고려한 정책 강화

1) 경제적 가치와 문화적 가치의 조화를 통한 문화산업 정책의 정당성 제고

문화산업 정책은 경제적 가치와 문화적 가치가 조화를 이룰 때 국민경제의 발전과 문화적 삶의 질 향상이라는 두 가지 정책 목표를 모두 달성할 수 있다. 하지만 지난 20여 년간 우리 문화산업 정책은 경제적 가치를 우선하여 관련 자원을 집중 투입했던 것이 사실이다. 새로운 정책 패러다

임 아래에서는 무엇을 위한 성장인지 돌이켜보고, 문화산업 발전의 과실을 국가나 일부 기업이 아닌, 전체 사회와 국민과 나눌 필요가 있다. 산업 정책의 오랜 질문인 국가의 정당하고 적절한 시장개입은 결국 모두를 위한 혜택으로 돌아올 때 가능하기 때문이다. 지역성에 기반한 다양한 콘텐츠가 공정한 환경에서 만들어지고 향유될 때 문화산업 정책의 정당성은 극대화된다.

2) 소비자이자 창작자로서 국민의 정책 수혜 확대

정부 정책의 수혜자는 국민이어야 하지만 그간 문화산업 정책의 수혜자는 일부 기업과 관계자에 그친 면이 있다. 산업 정책의 특성상 생산 중심의 정책이 다수일 수 있지만 문화산업 정책은 한편으로 문화정책이라는 점에서 소비자이자 창작자인 국민이 정책의 수혜로부터 소외되어서는 안 된다. 이른바 프로슈머 시대에 누구나 콘텐츠를 창작하고 향유할 수 있는 기반과 체제가 충실히 갖춰질 필요가 있다. 문화산업 정책의 사회문화적 가치를 회복하고 수도권, 대기업 중심의 생산이 아닌 지역, 중소 1인 기업의 창작이 장려되도록 정책적 관심을 기울여야 할 것이다.

3) 실질적 정책 목표 달성을 위한 정책 평가 강화

문화산업 정책 목표를 재설정하고 예산 등 관련 수단을 재정비하더라도 이를 올바르게 평가하지 않으면 실질적인 성과를 기대할 수 없다. 즉 정책 목표의 달성은 정책 평가의 강화로부터 시작된다고 해도 과언이 아니다. 현 제도 하에서는 문체부, 기재부, 국무조정실, 국회 등 다양한 기관이 문화산업 정책을 평가하지만, 이러한 제도적 장치들이 실질적 효과를 달성하기 위해서는 정책 평가의 중요성에 대한 인식과 객관적이고 타당한 평가가 가능한 양질의 성과 지표가 우선 마련되어야 한다. 평가 틀과 성과 지표의 개선은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 상당한 비용과 시간을 필요로 한다는 점에서 별도의 연구와 준비 기간을 할애해야 할 것이다.

2. 정책 패러다임의 구현 방안

가. 글로벌 시장을 고려한 산업 역량 강화

산업정책으로서 문화산업 정책은 기업의 역량 강화가 핵심이다. 역량 강화는 달라진 시장 환경에 적극 대응할 수 있는 혁신 친화적 산업 환경 조성에서 시작된다. 앞서 살핀 바와 같이 오늘날 문화산업 생태계는 글로벌 가치사슬 한 가운데 있다. 정부는 콘텐츠 IP 비즈니스와 국제통상 전문성 강화를 위한 정책 지원을 꾸준히 시행하고 콘텐츠 융복합 환경을 고려한 연계 정책 강화에도 관심을 기울여야 할 것이다.

나. 산업 통계의 전문화 및 지표 개발 확대

산업 역량 강화는 현실 진단에서부터 시작된다. 기업 및 시장 실태 파악을 위한 기초 조사를 확대하고 원천 데이터 확보하여 산업 통계를 보다 전문화할 필요가 있다. 생산자뿐만 아니라 소비자 통계 조사를 적극 시행하고 현재보다 높은 비용을 투자하여 양질의 데이터가 확보 가능하도록 노력해야 한다. 이를 통해 정책적 결정의 실효성 증대를 위한 문화산업 지표도 자연스럽게 개발할 수 있을 것이다. 현재로서는 새로운 지표를 구성하고자 하여도 이를 뒷받침할 원천 데이터가 없는 한계가 따르기 때문이다.

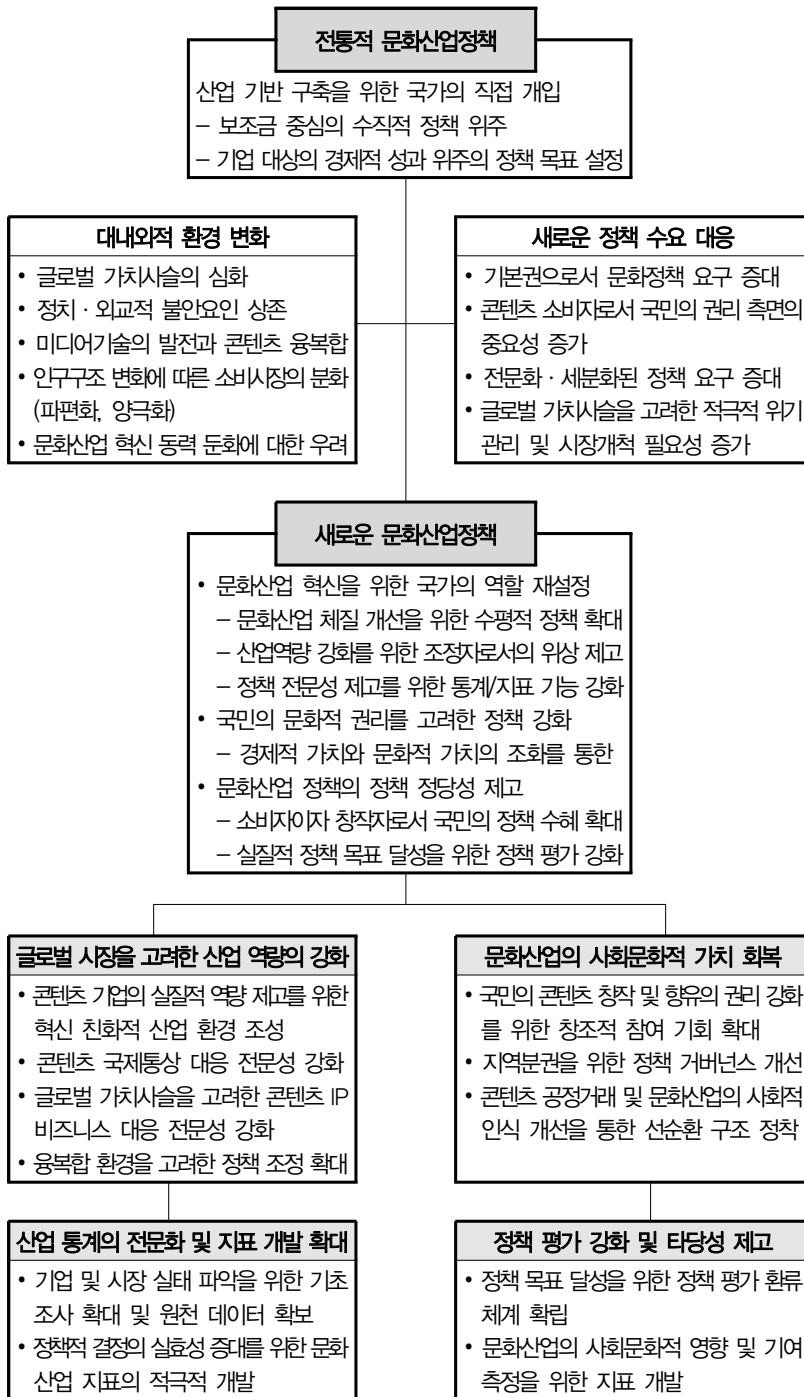
다. 문화산업의 사회문화적 가치 회복

문화산업 정책 목표의 중요한 한 축이던 사회문화적 가치 회복을 위한 패러다임 전환이 필요하다. 국민의 콘텐츠 창작 및 향유 권리를 강화하여 창조적 참여 기회를 확대하여 성숙하고 행복한 사회로 나아가는데 문화산업 정책이 일조할 수 있어야 한다. 지역분권을 위한 정책 거버넌스 개선, 콘텐츠 공정거래 및 문화산업의 사회적 인식 개선을 통한 선순환 구조

정착도 문화산업의 사회문화적 가치라는 측면에서 중요성을 지닌다. 지역에서 콘텐츠를 만들거나 표준계약을 쓰는 일이 비효율적으로 느껴질 수도 있지만 사람이 중심에 서고 문화적 삶의 질 향상을 지향하는 문화산업 정책으로 발돋움하기 위해서는 꼭 필요하다는 인식의 확산이 필요한 시점이다.

라. 정책평가 강화 및 타당성 제고

정책 목표 달성을 위한 정책 평가 환류 체계가 확립되어야 한다. 문화산업의 사회문화적 영향과 기여는 사실 측정하기 어려운 경우가 많아 고도화된 평가 틀과 성과지표를 필요로 한다. 자칫 비계량지표나 투입지표 같은 불량 지표를 통해서만 의도한 정책 목표가 올바르게 평가될 수 없음을 주지하고 이를 개발하고 고도화하려는 노력을 상시적으로 해야 할 것이다. 지금까지 제시한 새로운 문화산업 패러다임 구현 방안을 도식하여 최종 정리하면 다음 [그림 5-5]와 같다.



[그림 5-5] 새로운 문화산업 정책 패러다임 구현 방안

참고문헌

- 고문정, 윤석민(2016). 온라인 플랫폼에서의 다중 채널 네트워크(MCN) 비즈니스 모델 탐색. <정보통신정책연구>, 23(1), 59-94.
- 공동성, 박중훈, 이정욱(2011). <정부업무 성과관리제도 발전방안 연구>. 국무총리실.
- 국회예산정책처(2012). 문화콘텐츠사업 육성사업 평가.
- 국회예산정책처(2015). 2016년도 정부 성과계획 평가.
- 국회예산정책처(2016a). 재정사업평가와 사례.
- 국회예산정책처(2016b). 2015회계연도 결산 위원회별 분석 [교육문화체육관광위원회].
- 국회예산정책처(2017). 2016회계연도 결산 위원회별 분석 [교육문화체육관광위원회].
- 국회입법조사처(2014). 한류지수의 개선방향과 정책 활용도 제고를 위한 과제.
- 기획재정부(2013). 문화콘텐츠 재정사업 심층평가.
- 기획재정부(2014). 문화콘텐츠 지원사업군 심층평가 결과 및 지출성과 제고방안.
- 김규찬(2013). 한국 문화콘텐츠산업 진흥정책의 내용과 성과. <언론정보연구>, 50(1), 276-308.
- 김규찬(2015). <문화산업정책 20년 평가와 전망>. 한국문화관광연구원.
- 김성일(2010). 문화기술의 정책담론 형성과 제도화 과정에 관한 연구. <문화경제연구>, 13(1), 215-246.
- 김시윤(2012). 선별적 산업정책의 유용성: 일본의 바이오 산업정책을 중심으로, <한국행정논집>.
- 김윤권(2005). 제도와 정책연구: 제도변화의 통합적 접근-역사적 신제도주의를 중심으로. <한국정책학회보>, 14(1), 299-329.
- 김은미, 서새롬(2011). 한국인의 문화 소비의 양과 폭. <한국언론학보>, 55(5), 205-233.

- 김정수(2017). 국정농단 이후의 한류와 문화정책. <웹진 한류스토리>. 2017년 1월호.
- 김재영, 고정민, 김미현, 김영덕, 백원근, 최세경, & 홍유진(2007). <디지털 융합에 따른 문화콘텐츠 산업의 가치사슬 변화에 대한 연구>. 문화체육관광부.
- 김종기, 서동혁, 주대영, 최동원, & 김재덕(2014). <ICT산업의 글로벌 가치사슬 구조 변화와 발전과제>. 산업연구원.
- 김지학(2017). 우리나라 1인가구의 여가활동 실태. <웹진 문화관광>. 2017.04호.
- 김현주(2017). 중국과 외교분쟁에 따른 주요국 관광정책 대응 사례. <웹진 문화관광>. 2017.05호.
- 문화체육관광부(연도별). 2010년~2016년 주요업무계획.
- 문화체육관광부(연도별). 2010년~2016년도 자체평가 결과보고서.
- 문화체육관광부(연도별). 성과관리시행계획.
- 문화체육관광부(연도별). 재정사업 자율평가 보고서.
- 문화체육관광부(2011). 콘텐츠의 문화적 향유 확대 방안 연구.
- 문화체육관광부(2015). 2015년도 성과관리 시행계획.
- 문화체육관광부(2016). 2016년 통합 재정사업 평가 보고서.
- 문화체육관광부(2017). 2016년도 자체평가 결과보고서(주요정책부문).
- 박광무(2010). <한국문화정책론>. 김영사.
- 박문수, 고대영, 구진경, 이경희(2013). 인구구조 변화가 서비스 수요에 미치는 영향. 산업연구원.
- 박정수(2008). 문화콘텐츠산업의 가치사슬 변화와 표준화 과제. <문화산업연구>, 8(1), 97-113.
- 박정수(2009). 경제위기 극복을 위한 무역 및 산업정책, <시장경제연구>, 38, 45-74
- 박조원, 김원제(2010). <노년층 대상 콘텐츠 시장 창출을 위한 정책 개발 연구>. 한국문화관광연구원.
- 박태선, 이미영, 한우석(2015). 지역 간 문화격차 실태 및 개선방안. <국토정책 Brief>. 503호.

- 백승국, 권지혁, 이주희 (2013). 문화기술 R&D의 성과평가 모형에 관한 연구. <인문콘텐츠>, 28, 189-217.
- 블로터(2017.11.1). 음악이 인공지능을 만났을 때 https://www.bloter.net/arc_hives/293757
- 산업연구원(2013). <문화콘텐츠 지원 사업군 심층평가>.
- 양승일(2006). <정책변동론>. 양서원.
- 양지연(2012). 뮤지엄의 성공 기준과 성과 지표에 대한 연구. <예술경영연구>, 22, 171-194.
- 연합뉴스(2017.5.7). 한류도 사드 직격탄... 한류 흑자규모 2년반 만에 감소.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/04/02000000000AKR20170504122100002.HTML>
- 연합뉴스(2017.5.22). 모바일 동영상 최강자는 여전히 유튜브... 점유율 43%.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/22/02000000000AKR20170522057800033.HTML>
- 윤우진, 김인철(2008). 산업정책의 새로운 패러다임과 시사점: Kennedy School 학파의 실용주의적 산업정책론. <e-KiET 산업경제정보>. 제376호.
- 이근(2013). 한국의 국가혁신체제: 추격형에서 선진국형으로의 전환을 위한 정책 시사. <경제논집>, 52(2), 183-186.
- 이근(2014). <경제추격론의 재창조>. 오래.
- 이근(2016). 삼단계로 재구성한 '통합적 경제추격론', <학술원논문집>. 제55-1호, 509-525.
- 이시원(2002). <수도권과 비수도권간의 지역격차>. 한울아카데미.
- 이종수(2009). <행정학 사전>. 대영문화사.
- 장훈(2017). 여가, 삶에 색과 향을 더하다. <웹진 문화관광>. 2017.04호.
- 전수봉·박정수·조철·홍성인 등(2009). <위기극복과 경제도약을 위한 신산업 정책 연구>. 산업연구원
- 전승훈, 김진(2016). 가계 문화소비지출의 불평등 분석. <문화경제연구>. 19(3), 3-28.
- 전현택(2017). 세계 문화콘텐츠 시장 불확실성 증가와 우리의 대응방안 : 관점을

- 바꾸자!. 〈웹진 문화관광〉 2017.05호.
- 정보통신산업진흥원(2017). 디지털 경제에서의 콘텐츠 융합 및 서비스화 동향. 〈이슈리포트〉. 2017-제3호.
- 정보통신정책연구원(2009). 〈고령층의 통신서비스 이용문화와 통신정책〉.
- 정부업무평가위원회 국무조정실(2015). 2014년 정부업무평가 결과.
- 정부업무평가위원회 국무조정실(2016). 2015년 정부업무평가 결과.
- 정부업무평가위원회 국무조정실(2017). 2016년 정부업무평가 결과.
- 정운경, 은혜정, 이승희(2015). 〈방송포맷 수출입 현황조사 연구〉. 한국콘텐츠진흥원.
- 정정길(2010). 〈정책학 원론〉. 대명출판사.
- 정정길 외(2005). 〈행정의 시차적 접근〉. 박영사.
- 정종은(2013). 영국 창조산업 정책의 부상. 〈문화정책논총〉, 27(1), 122-145.
- 조수현(2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 〈지방행정 연구〉, 23(2), 101-131.
- 조운애, 전수봉, 김인철, 한기주 등(2010). 〈새로운 성장 패러다임과 산업정책의 대응〉. 산업연구원.
- 주현, 김인철, 노영진, 최현경, 김영민 등(2015). 〈글로벌 금융위기 이후 선진국의 산업정책 연구〉. 산업연구원.
- 최보연(2017). 신고립주의 시대, 되돌아보는 문화의 가치. 〈웹진 문화관광〉. 2017.05호.
- 최창현, 주성돈(2012). 콘텐츠산업 생태계 구축을 위한 콘텐츠정책 진흥체제 개선 방안 연구. 〈GRI 연구논총〉. 14(3), 297-324.
- 콘텐츠산업진흥위원회(2011). 제1차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2011~2013).
- 콘텐츠산업진흥위원회(2014). 제2차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2014~2016).
- 하연섭(2003). 〈제도분석: 이론과 쟁점〉. 다산출판사.
- 한국공예디자인문화진흥원(2010). 〈문화적 관점의 공공디자인사업 평가지표 보고서〉.
- 한국문화예술교육진흥원(2011). 2011 문화역량지수 개발 연구.

- 한국문화예술교육진흥원(2013). 2012 문화역량지수 조사 연구.
- 한국문화예술위원회(2013). 예술지수(Arts Index) 개발 연구.
- 한국콘텐츠진흥원(2017). 문화:기술-문화와 기술의 만남. <문화기술매거진>. 53호.
- 한국콘텐츠진흥원(2017). 2017년 1분기 콘텐츠산업 동향분석 보고서.
- 한성안(2010). 진화경제학적 동반성장 모형. <경제학연구>. 제58집 제3호, 255-290
- 홍성욱 외(2016). <21세기 교양 과학기술과 사회>. 나무.
- Adams, F. G. & L. R. Klein(1983). *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*. Lexington Books.
- Altenburg, T. (2011). *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and lessons from seven country cases*, Discussion Paper, German Development Institute.
- Amsden, A.(1989). *Asia's Next Giant: South Korea's Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Baldwin, R. E.(1969), The Case Against Infant Industry Protection, *Journal of Political Economy*, Vol.77, No.3, pp.295-305.
- Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The quarterly journal of economics*, 106(2), 407-443.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (2002). *Policy Dynamics*. University of Chicago Press.
- Bazalgette, P.(2017). *Independent Review of the Creative Industries*. <https://www.gov.uk/government/publications/independent-review-of-the-creative-industries>.(최종접근: 2017.9.25.)
- BusinessInsider. (2014). *The Unreal Popularity Of 'Sherlock' In China*. Adam Taylor. <http://www.businessinsider.com/the-unreal-popularity-of-sherlock-in-china-2014-1>. (최종접근: 2017.09.26.)

- Chang, H.J.(1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. St. Martin's Press.
- Chang, H.J.(2002). *Kicking Away the Ladder*, Anthem Press.
- Chang, H.J.(2003). Kicking Away the Ladder: Infant Industry Promotion in Historical Confrontation?, *Oxford Development Studies*, Vol.31, No.1, pp.21~32.
- Chang, H.J.(2009). Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?, Paper presented at the 2009 World Bank ABCDE Conference, 22-24. June, Seoul.
- CIC (2014). *Create UK*. Creative Industries Council. http://www.thecreativeindustries.co.uk/media/243587/cic_report_final-hi-res-.pdf. (최종접근: 2017.09.25.)
- CIC (2016). *Create Together*. Creative Industries Council. <http://www.thecreativeindustries.co.uk/media/367095/final-version-july-5.pdf>. (최종접근: 2017.09.27.)
- CIF (2015). *Creative Diversity*. Creative Industries Federation. <http://www.creativeindustriesfederation.com/publications/creative-diversity>. (최종접근: 2017.09.27.)
- CIF(2017). *Industrial Strategy for the Creative Industries*. Creative Industries Federation. <https://www.creativeindustriesfederation.com/sites/default/files/2017-05/Industrial%20Strategy.pdf>. (최종접근: 2017.09.26.)
- Creative Diversity Network. (2017). *Diamond the First Cut*. <http://diversity.pact.co.uk/asset/B5497BEA-A52B-424A-B6E3EC70F344B34B/>. (최종접근: 2017.09.27.)
- Cohen, E. (2006). "Theoretical Foundations of Industrial Policy", EIB Papers, Vol.11, pp.84~106.
- Cortell, A. P. & Peterson, S. (2001). "Limiting the unintended consequences of institutional change". *Comparative Political Studies*, 34(7),

768–799.

- DCMS (2017a). *DCMS Sectors Economic Estimates: Exports and Imports of Services – Creative Industries*, Digital and Cultural Sub-sector. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/632090/2015_DCMS_Sectors_Economic_Estimates_-_Imports_and_Exports_of_Services_by_sub_sector.xlsx. (최종접근: 2017.09.24.)
- DCMS (2017b). *DCMS Sectors Economic Estimates 2017: Employment and Trade*, DCMS. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/640628/DCMS_Sectors_Economic_Estimates_2017_Employment_and_Trade.pdf. (최종접근: 2017.09.24.)
- Dezeen (2017). *UK government makes creative industries a pillar of post-Brexit growth plan*, Rima Sabina Aouf, <https://www.dezeen.com/2017/01/25/uk-government-creative-industries-pillar-post-brexit-industrial-strategy-news/>. (최종접근: 2017.09.26.)
- Doyle, G. (2013). *Understanding media economics*, SAGE Publications Limited.
- Foreman-Peck, J. & Federico, G. (Eds.). (1999). *European industrial policy: the twentieth-century experience*, Oxford University Press on Demand.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3).
- Hirschman, A. I. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- Hogwood, W. & Peters, B. (1983). *Policy Dynamics*, St. Martin's Press.
- Hong (2014). National cultural indicators in New Zealand, *Cultural Trends*, 23(2).
- Hunt, V., Layton, D., & Prince, S. (2014). *Diversity Matters*, McKinsey

- & Company. <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/why-diversity-matters>. (최종접근: 2017.09.27.)
- Johnson, C. (1984). *The Idea of Industrial Policy*, in Johnson C.(ed.), *The Industrial Policy Debate*, Institute for Contemporary Studies.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. NewYork: Longman.
- Krueger, A. O.(1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review*, Vol.68, No.2, pp.270~274.
- Krueger, A. O.(1990). Government Failures in Development, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, pp.9~23.
- Krugman, P. & Obstfeld, M. (2003). *International Economics: Theory and Policy*, 6th edition, Addison Wesley.
- Lall, S. (2004). *Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues*, In Soludo, C., O. Ogbuand H.-J. Chang(ed), *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?*, NJL Africa World Press & IDRC.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, Vol. 39 No. 2.
- Mucciaroni, G. (1995). *Reversals of Fortunes: Public Policy and Private interests*. Washington. D.C.: Brooking Institution.
- Myrdal, G.(1957). *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Taylor & Francis
- Nathan, M. & Overman, H. (2013). Agglomeration, Clusters, and Industrial Policy, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.29, No.2, pp.383~404.
- Naud, W. (2010). Industrial Policy: Old and New Issues, Working paper No.1010/106, United Nations University.
- Nelson, R. R. (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

- Noland, M. & Pack, H. (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Institute for International Economics.
- Nubler, I. (2011). Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms. *Employment Working Paper*, No.77, International Labour Office.
- OECD (1975). *Objectives and Instruments of Industrial Policy: A Comparative Study*.
- Owen, G.(2012). Industrial Policy in European since the Second World War: What Has Been Learnt. *ECIPE Occasional Paper*, The European Centre for International Political Economy.
- Pack, H. & Saggi, K. (2006). Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey. *World Bank Research Observer*, Vol. 21, No.2, pp.267~297.
- Philippe, A. & Peter, H. (1992). A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica*, Vol. 60, No. 2, pp. 323-351.
- Philippe, A. & Peter, H. (2014). What Do We Learn From Schumpeterian Growth Theory? in *Handbook of Economic Growth*, Volume 2, Pages 515-563.
- Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty-first century. CEPI Discussion Paper 4767, Centre for Economic Policy Research.
- Rodrik, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. Commission on Growth and Development Working Paper, No.3, Washington DC.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, 3, 693-721.
- Sabatier, P. A. (1993). Policy Change over a Decade or More. In P. Sabatier and Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.

- Sapsed, J. & Nightingale, P. (2016). *The Brighton Fuse Report*. <http://www.brightonfuse.com/wp-content/uploads/2013/10/The-Brighton-Fuse-Final-Report.pdf>. (최종접근: 2017.09.26.)
- Sharp, M. (1998). What is Industrial Policy and Why is it Necessary? Prepared for TSER project on Science, *Technology and Broad Industrial Policy*.
- Steinmo, S. (2014). Historical institutionalism and experimental methods. In *American Political Science Association meeting*, Vol. 29.
- Thelen, K. A., Longstreth, F. & Steinmo, S. (Eds.). (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Wade, R. (2009). Rethinking Industrial Policy for Low Income Countries. *African Development Review*, Vol.21, No.2, pp.352~366.
- Warwick, K. (2013). Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No.2, OECD Publishing.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle*.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*.
- Wydra, S. (2011). *Innovation and Industrial Policy for Key Enabling Technologies in Europe*.

ABSTRACT

The Paradigm Shift on Cultural Industry Policy

Traditional cultural industry policies in Korea tended to seek the government's intervention in the market process to build the industrial base. Top-down policies were designed with a particular focus of financial backing and strategic policy goals for better economic performance were set out. The policy environment of the cultural industry, however, has experienced dramatic changes over the last twenty years. In the mean time, there has been a critical need to manage political or diplomatic risk with the expansion of global value chains. Whilst contents have been merged with the advent of media technologies, consumer market has increasingly become diverse along with demographic changes. Given that, cultural industry policy would have to fulfill specialised and specific needs enhancing its innovative capabilities. The rights of citizens as content consumers and creators have become important with increasing awareness of cultural policy as a fundamental right.

The new cultural industry policy is required to reset the role of the government in industrial innovation and a shift in its paradigm towards strengthening the cultural rights. It is necessary to recover the socio-cultural value of the cultural industry in the context of policy goals and to develop indicators that are valid in policy evaluation. Nonetheless, the economic value of the cultural industry is still significant. In order to improve industrial competitiveness in the global market, it is necessary to make policy efforts to provide market information and specialised industrial data.

Key words: cultural industry policy, environmental change, policy goal, policy evaluation, economic value, socio-cultural value, performance indicator

참여 연구진

연구책임

김 규 찬 (한국문화관광연구원 부연구위원)

공동연구

이 성 민 (한국문화관광연구원 연구원)

채 지 영 (한국문화관광연구원 연구위원)

안 채 린 (숙명여대 다문화통합연구소 연구원)

고 문 정 (서울대 언론정보학과 박사과정)

문화산업 정책 패러다임 변화 연구

발 행 인 김 정 만

발 행 처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금남화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kcti.re.kr>

인 쇄 일 2017년 10월

발 행 일 2017년 10월

인 쇄 인 더크리홍보 주식회사

ISBN: 978-89-6035-683-2 93300