



### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원 저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리와 책임은 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



박사학위논문

콘텐츠산업 지속성장을 위한  
협력적 거버넌스 모델 연구:  
한국콘텐츠진흥원의 지원정책 사례를 중심으로



한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

조 현 래



박사학위논문  
지도교수 이창원

콘텐츠산업 지속성장을 위한  
협력적 거버넌스 모델 연구:  
한국콘텐츠진흥원의 지원정책  
사례를 중심으로

The Study on the Building Plan for the Collaborative  
Governance of the Korea Content Industries;

Focusing on the cases of the Korea Creative Content Agency's Projects

2023년 12월 일

한성대학교대학원

행정학과

정책학전공

조현래

박사학위논문  
지도교수 이창원

콘텐츠산업 지속성장을 위한  
협력적 거버넌스 모델 연구:  
한국콘텐츠진흥원의 지원정책  
사례를 중심으로

The Study on the Building Plan for the Collaborative  
Governance of the Korea Content Industries:  
Focusing on the cases of the Korea Creative Content Agency's Projects

위 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2023년 12월 일

한성대학교대학원

행정학과

정책학전공

조현래

조현래의 정책학 박사학위 논문을 인준함

2023년 12월 일

심사위원장 하 성 옥(인)

심사위원 김 세 원(인)

심사위원 김 기 흥(인)

심사위원 홍 종 열(인)

심사위원 이 창 원(인)

# 국 문 초 록

## 콘텐츠산업 지속성장을 위한 협력적 거버넌스 모델 연구: 한국콘텐츠진흥원의 지원정책 사례를 중심으로

한 성 대 학 교 대 학 원  
행 정 학 과  
정 책 학 전 공  
조 조 현 래

본 연구는 콘텐츠산업이 변화하는 환경 속에서 글로벌 경쟁력을 갖춰 지속 성장할 수 있는 정책의 추진 방향을 모색하기 위해 진행되었다. 협력적 거버넌스 관점은 공공기관이 민간부문과 협력을 통해 보다 나은 결과를 얻거나 보다 많은 자원 활용을 통해 성과를 낼 수 있다고 보고 있다. 특히 신뢰와 협력을 통해 공공과 민간부문이 공동의 목적을 추구하는 과정을 다루고 있다는 점에서 콘텐츠산업의 정책수립 과정을 정립하는데 필요한 관점이다. 이 연구는 콘텐츠산업에서 공공부문과 민간부문 간 협력적 거버넌스의 구축과 운영의 필요성을 알아보기 위해 한국콘텐츠진흥원의 세 가지 사업(콘텐츠 인재 양성 사업, 지역 콘텐츠산업 지원 사업, 콘텐츠 금융지원 사업)을 대상으로 사례분석을 진행하였다. 협력적 거버넌스의 출발조건으로 공공부문의 관점에서 민간부문과 협력을 할 이유를 생산성과 자원이라는 관점에서 살펴보았고, 사업의 협력 과정에서 공공부문에서 민간부문으로 위임되는 생산재량, 수익재량, 그리고 선호재량이 나타나는 양상을 분석했다. 그리고 협력을 도모하고 신뢰를 구축하기 위한 협력 수단이 어떻게 이해관계자들의 관심과 요구사항들을 받아들이면서 협력적 거버넌스를 구축하고 있는지 살펴보았다.

한국콘텐츠진흥원의 대표적인 세 가지 사업에 대한 사례분석 결과, 분석된 모든 사례에서 공공과 민간(또는 기타 이해관계자) 부문의 협력이 사업 추진에 있어 더 나은 결과와 함께 더 많은 지원을 활용할 수 있다고 이해되고 있었다. 또한, 높은 수준의 신뢰관계 속에서 재량이 위임되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 다만 공공부문과 민간부문에서 협력을 통해 기대하고 추구하고자 하는 양상은 각 사례에 따라 다르게 나타나고 있었다.

결과적으로, 협력의 과정에서 나타날 수 있는 갈등을 효과적으로 통제하고 제기된 문제점을 신속하게 개선하기 위해 범정부 차원에서 협력 환경을 조성하고 지원할 수 있는 시스템이 필요하다는 의견을 제시했다. 이러한 시스템을 통해 한국콘텐츠진흥원의 지원사업이 가진 구조적인 한계 역시 반드시 해결되어야 할 과제임을 제기했다. 추가적으로 지원방식의 개선과 인센티브 제공, 콘텐츠 정책부처의 일원화, 그리고 현장 중심의 정책기능 고도화 필요성도 제기했다.

본 연구는 콘텐츠산업에서 공공과 민간의 협력적 거버넌스 구축의 필요성과 함께 통합된 협력적 거버넌스 모형과 추진방안을 제시한 것에 의미가 있다. 그러나 공공과 민간의 협업이라는 문제를 한정된 사례만을 대상으로 분석해 일반화하기 어렵다는 한계를 가진다. 향후 협력적 거버넌스의 폭넓은 이해관계자들을 대상으로 연구의 폭을 확장시킬 필요가 있다.

【주요어】 콘텐츠산업, 협력적 거버넌스, 출발조건, 재량위임, 협력 과정

# 〈목 차〉

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| I. 서 론 .....                        | 1  |
| 1.1. 연구의 배경 .....                   | 1  |
| 1) 콘텐츠산업의 환경변화 .....                | 1  |
| 2) 콘텐츠산업 성장 지속을 위한 정책 제시의 필요성 ..... | 4  |
| 1.2. 연구의 목적 .....                   | 9  |
| 1.3. 연구범위 및 방법 .....                | 10 |
|                                     |    |
| II. 이론적 논의 .....                    | 13 |
| 2.1. 콘텐츠산업의 의의 .....                | 13 |
| 2.1.1. 콘텐츠산업의 개념 .....              | 13 |
| 2.1.2. 콘텐츠산업의 특성 .....              | 19 |
| 1) 문화적 가치를 바탕으로 하는 콘텐츠산업 .....      | 21 |
| 2) 산업의 특성을 갖고 기술 친화적인 콘텐츠산업 .....   | 26 |
| 3) 고성장산업이자 미래 성장 동력으로서의 콘텐츠산업 ..... | 31 |
| 4) 외부효과와 준공공재 특성을 갖는 콘텐츠산업 .....    | 34 |
| 2.2. 콘텐츠산업정책과 거버넌스 .....            | 39 |
| 2.2.1. 정책참여자와 정책결정 요인 .....         | 39 |
| 2.2.2. 협력적 거버넌스에 관한 이론적 논의 .....    | 43 |
| 2.2.3. 협력적 거버넌스와 콘텐츠산업정책 .....      | 70 |

|   |     |
|---|-----|
| III. 연구설계 .....                         | 73  |
| 3.1. 정책유형과 정책네트워크에 따른 정책결정 요인 .....     | 73  |
| 3.2. 콘텐츠산업정책 행위자 요인 .....               | 76  |
| 3.3. 콘텐츠산업정책 협력적 거버넌스 구조와 분석모형 .....    | 78  |
| 3.4. 분석방법 .....                         | 83  |
| <br>                                    |     |
| IV. 콘텐츠산업 지원사업 사례 분석 .....              | 88  |
| 4.1. 콘텐츠산업 지원사업의 협력적 거버넌스 실행 사례분석 ..... | 88  |
| 4.1.1. 콘텐츠산업 인재양성 지원사업 .....            | 88  |
| 1) 인재양성 사업의 필요성 .....                   | 88  |
| 2) 콘텐츠 인재양성 사업 사례 .....                 | 90  |
| 3) 협력적 거버넌스 분석(인재양성 사업) .....           | 96  |
| 4.1.2. 지역 콘텐츠산업 진흥 사업 .....             | 104 |
| 1) 지역 콘텐츠산업 현황과 관련 사업 사례 .....          | 104 |
| 2) 협력적 거버넌스 분석(지역 콘텐츠산업 진흥 사업) .....    | 113 |
| 4.1.3. 콘텐츠 금융지원 사업 .....                | 122 |
| 1) 콘텐츠 제작환경과 금융지원 현황 .....              | 122 |
| 2) 콘텐츠 금융지원 사업 운영현황 .....               | 126 |
| 3) 협력적 거버넌스 분석(콘텐츠 금융지원 사업) .....       | 141 |
| 4.2. 분석결과 요약 .....                      | 146 |
| <br>                                    |     |
| V. 결론 및 제언 .....                        | 149 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 5.1. 연구요약 .....               | 149 |
| 5.2. 콘텐츠산업정책 거버넌스 설계 제언 ..... | 150 |
| 5.3. 연구의 의의 및 한계 .....        | 160 |
| <br>                          |     |
| 참고문헌 .....                    | 162 |
| ABSTRACT .....                | 175 |



## 표 목 차

|  |     |
|--|-----|
| [표 2 - 1] 세계 콘텐츠 시장규모 및 전망, 2017-2026 .....      | 32  |
| [표 2 - 2] 국가별 콘텐츠 시장규모 및 전망, 2017-2026 .....     | 33  |
| [표 2 - 3] Rhodes(2012)의 거버넌스 구분 요약 .....         | 49  |
| [표 3 - 1] 분석대상 사업과 협력 수단 .....                   | 86  |
| [표 4 - 1] 콘텐츠 창의인재동반사업 개요 .....                  | 90  |
| [표 4 - 2] 2023년 콘텐츠 창의인재동반사업 플랫폼 기관과 과제명 .....   | 92  |
| [표 4 - 3] 2017-203년 콘텐츠 창의인재동반사업 만족도 현황 .....    | 93  |
| [표 4 - 4] 콘텐츠 월캠퍼스 사업 개요 .....                   | 94  |
| [표 4 - 5] 면대면 대화 진행시 검토내용(콘텐츠 창의인재동반사업) .....    | 102 |
| [표 4 - 6] 수도권과 지역의 연도별 콘텐츠산업 비중 .....            | 105 |
| [표 4 - 7] 2021년 100억 이상 투자유치 성공 스타트업 현황 .....    | 106 |
| [표 4 - 8] 2021년 및 2022년 지역 콘텐츠코리아랩 주요 성과 .....   | 107 |
| [표 4 - 9] 지역 콘텐츠기업지원센터 운영성과 .....                | 109 |
| [표 4 - 10] 지역 글로벌게임센터 및 지원기업 현황 .....            | 110 |
| [표 4 - 11] 국내 이스포츠 상설경기장 조성 현황(2023.8월 기준) ..... | 112 |
| [표 4 - 12] 지역 콘텐츠 기업지원센터 조성·운영사업 구조 .....        | 115 |
| [표 4 - 13] 2022년 산업분야별 국내 벤처투자 현황 .....          | 122 |
| [표 4 - 14] 문화체육관광부 콘텐츠산업 관련 정책금융 현황 .....        | 123 |
| [표 4 - 15] 콘텐츠 특화보증제도 현황 .....                   | 131 |
| [표 4 - 16] 한국콘텐츠진흥원 운영 콘텐츠 정책금융제도 종합 .....       | 140 |
| [표 5 - 1] 출연금과 보조금 구별 .....                      | 153 |

## 그 림 목 차

|  |     |
|--|-----|
| [그림 2 - 1] 한국 콘텐츠 시장 규모: 매출액과 수출액 .....          | 34  |
| [그림 2 - 2] 콘텐츠산업의 파급효과 특성 .....                  | 35  |
| [그림 2 - 3] 콘텐츠 수출의 산업연관 효과(추정) .....             | 36  |
| [그림 2 - 4] 재화와 서비스의 네 가지 유형과 콘텐츠 유형 .....        | 37  |
| [그림 2 - 5] 공공-민간부문 협력과정과 결과 모형 .....             | 57  |
| [그림 2 - 6] Ansell과 Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모델 ..... | 61  |
| [그림 3 - 1] 콘텐츠산업 클러스터의 기본 모델 .....               | 77  |
| [그림 3 - 2] 콘텐츠산업정책 협력적 거버넌스 분석모형 .....           | 82  |
| [그림 3 - 3] 분석대상 정책과 분석 내용 .....                  | 85  |
| [그림 4 - 1] 한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠 투·융자 지원현황 .....         | 125 |
| [그림 4 - 2] 콘텐츠기업 투자유치 지원 흐름도 .....               | 129 |
| [그림 4 - 3] 콘텐츠가치평가 추진 체계 .....                   | 130 |
| [그림 4 - 4] 콘텐츠기업보증 절차 .....                      | 132 |
| [그림 4 - 5] 콘텐츠IP보증 및 콘텐츠혁신성장보증 처리절차 .....        | 134 |
| [그림 4 - 6] 문화산업완성보증 사업절차(신용보증기금) .....           | 136 |
| [그림 4 - 7] 방송영상진흥재원 융자지원 사업절차 .....              | 137 |
| [그림 4 - 8] 콘텐츠 이차보전 사업절차 .....                   | 138 |
| [그림 5 - 1] 제도적 시스템과 협력적 거버넌스 .....               | 159 |

# I. 서 론

## 1.1. 연구의 배경

### 1) 콘텐츠산업 환경변화

콘텐츠산업은 세계를 연결하는 인터넷과 글로벌 네트워크 플랫폼의 등장과 확장, 디지털 기술의 발달로 국내·외적으로 급격한 환경변화를 겪고 있다. 그리고 코로나19 팬데믹(COVID-19)을 겪으면서 콘텐츠의 비대면 이용 증가에 따라 비대면 관련 기술과 서비스 부문이 급속히 성장하고 있다. 4세대 이동통신보다 100배나 빠른 것을 특징으로 가입자가 증가하고 있는<sup>1)</sup> 5세대(5G) 이동통신은 초연결성과 초저지연성<sup>2)</sup>을 특징으로 하며 우리의 일상생활뿐 아니라 콘텐츠산업에도 획기적인 변화와 기회를 제공할 것으로 기대되고 있으며, 5세대 이동통신을 잇는 6세대(6G) 이동통신 기술도 2030년대 상용화 될 것으로 전망하고 있다<sup>3)</sup>. 디지털 기술과 인터넷의 발달은 콘텐츠산업에 있어 시간과 공간의 한계를 뛰어넘어 세계를 연결하고 있다. 인공지능(AI : Artificial Intelligence)<sup>4)</sup>, 블록체인(Block Chain)<sup>5)</sup>이나 대체불가능토큰(NFT: Non-Fungible Token)<sup>6)</sup>, 메타버스(Metaverse)<sup>7)</sup>, 가상현실(VR: Virtual

- 
- 1) 에릭슨엘리가 발간한 ‘에렉슨 모빌리티 보고서’에 따르면 세계적으로 5G 이동통신 가입자는 23년 16억명에 달하고, 2029년에는 53억명에 이를 것으로 예상되고 있다(전자신문, 2023. 12. 7.).
  - 2) 4차산업혁명 시대의 특성으로 초연결성(hyper-connection)과 초저지연성(ultra low latency)이라고 한다. 초연결성은 사람과 사람, 사람과 사물, 사물과 사물이 인터넷을 통해 연결되는 것을 말하며, 초저지연성은 인터넷에서 데이터 전송과 연결이 지연되는 시간이 없이 빠른 연결이 가능하게 하는 것을 뜻한다.
  - 3) 6G는 6세대 이동통신 기술을 지칭하는 것으로, 메타버스를 포함해 VR과 AR 상의 아바타가 더욱더 현실과 연결되는 경험을 제공하여 사이버와 실제가 융합된 현실로서 공존함으로써 실제 세계를 확장할 것으로 기대되고 있다. 6G는 2030년 이후 상용화 될 것으로 전망된다(한국인터넷진흥원, 2023. 6.).
  - 4) 인간의 지적인 능력을 컴퓨터로 구현하고자 하는 과학기술 분야로 문제나 상황을 인식하고 사람이 하듯이 이성적으로 논리적으로 판단하고 행동하도록 하고자 하는 것이다. 여기에 더하여 감성적이고 창의적인 능력까지 구현하고자 하는 것을 포함한다.
  - 5) 블록체인은 말 그대로 자료를 블록에 담아서 동시에 여러 대의 컴퓨터에 복제하고 분산·저장하고 체인 형태로 연결하는 분산형 데이터 저장 기술이다. 여러 대에 분산 저장되어 기록을 검증하는 관계로 해킹이나 위조를 막을 수 있는 기술이다.
  - 6) 용어 그대로 블록체인의 토큰을 다른 토큰으로 대체하는 것이 불가능한 암호화폐를 말한다. 이는 각각의 토큰이 모양도 가치도 다 다르게 나타나기 때문이다.

Reality)<sup>8)</sup>, 증강현실(AR: Augmented Reality)<sup>9)</sup>, 혼합현실(MR: Mixed Reality)<sup>10)</sup> 등 새로운 디지털 기술들은 이전에는 볼 수 없었던 형식과 내용의 콘텐츠를 구현하고 새로운 서비스를 가능하게 하고 있다. 글로벌시장을 이전의 세계와는 다른 차원으로 연결하면서 소위 초연결사회(hyper-connected society)로 나아가고 있는데<sup>11)</sup>, 세계가 네트워크로 연결되는 현상은 우리의 일상생활뿐 아니라 문화적·사회적·경제적·정치적으로도 다양한 영향을 미치고 있다.

한편, 유튜브(Youtube), 넷플릭스(Netflix)를 필두로 애플TV, 디즈니플러스(Disney+), 아마존 프라임 비디오(Amazon Prime Video) 등 글로벌 네트워크 플랫폼은 큰 영향력을 발휘하고 있다. 국내에서도 웨이브(Wave), 티빙(Tving), 왓챠피디아(Watchapedia) 등이 글로벌 네트워크 플랫폼과 경쟁하고 있다<sup>12)</sup>. 이러한 네트워크 플랫폼을 OTT(Over the Top)라고 하는데<sup>13)</sup>, OTT 서비스는 인터넷 속도의 증가와 대용량 서비스가 가능해져 온라인 동영상 서비스에 불편함이 없는 환경이 만들어짐에 따라 확산하고 있다. OTT들은 기존 방송 미디어와는 다른 방식으로 서비스되면서 콘텐츠시장의 변화를 초래하고 있다. 케이블TV, IPTV(Internet Protocol Television)나 지상파 방송은 국가라는 경계의 범위를 벗어나 서비스하기가 쉽지 않다. 공간적 제약을 받고 있는 것이다. 반면에 OTT는 온라인 동영상 서비스라는 특성을 갖고 전 세계

- 
- 7) Neal Stephenson이 1992년 쓴 소설 ‘Snow Crash’에서 처음 등장한 단어이다. ‘초월한, 범위를 벗어난’ 등의 의미를 지니는 ‘Meta’와 ‘우주’를 뜻하는 ‘Universe’가 결합 된 단어로 현실세계와 같은 사회·경제·문화 활동이 가능한 가상의 세계를 말한다.
  - 8) 특정한 상황이나 장소 등을 컴퓨터로 만들어 놓은 가상의 세계에서 사람들이 실제와 같은 경험을 할 수 있도록 하는 기술을 말한다.
  - 9) 실제의 현상이나 이미지에 가상의 이미지를 연결해서 하나의 영상으로 경험하게 하는 것을 말한다.
  - 10) 가상현실과 증강현실 기술이 혼합적으로 보여주는 기술을 말한다.
  - 11) 초연결사회는 4차 산업혁명과 연계되어 있으며 초연결성(hyper-connection)을 바탕으로 사람과 사물이 인터넷 네트워크를 바탕으로 연결되는 사회를 말한다. 인터넷 연결을 통해 모든 정보가 생성되고 수집되며 공유하거나 활용되게 된다. 이에 따라 이전과는 비교할 수 없는 속도로 비즈니스의 기회뿐 아니라 생활방식도 큰 변화를 맞이할 것으로 전망된다.
  - 12) 2023년 12월 4일 CJ ENM과 SK 스퀘어가 티빙과 웨이브를 합병하는 업무협약(MOU)을 체결했다. 합병은 규모의 경제를 통해 거대 글로벌 OTT에 대응하겠다는 전략으로 보인다 (뉴시스, 2023.,12.5).
  - 13) OTT에서 top은 케이블TV나 위성방송을 보기 위해서는 셋톱박스(set-top box)가 필요로 한다면 OTT는 인터넷을 통해 볼 수 있는 방송서비스로, 특히 모바일로 연결하여 서비스 함으로써 셋톱박스 없이도 영화나 방송을 서비스한다는 의미로 사용된다.

를 대상으로 서비스를 한다. 글로벌 OTT들은 풍부한 자금력과 기술력을 바탕으로 가입자를 세계 각국에서 빠르게 확보하고 있으며<sup>14)</sup>, 이들은 확보한 방대한 시청자 데이터를 바탕으로 한 AI형 추천 알고리즘<sup>15)</sup>을 통해 이용자 맞춤형 콘텐츠를 제공하면서 그 영향력을 확대해 가고 있다. 즉 OTT 플랫폼은 세계 콘텐츠 시장을 하나의 시장으로 묶는 역할을 하고 있고, 이들로 인해 발생한 새로운 시스템과 소비자들로 인하여 산업의 변화는 한층 다양해지면서 동시에 복잡성이 증가하고 있다. 세계시장을 대상으로 서비스하는 글로벌 OTT는 한국 콘텐츠의 세계화에 크게 기여했다. 글로벌 네트워크 플랫폼인 넷플릭스(Netflix)에서 2021년 9월 17일 공개된 한국 드라마 ‘오징어 게임’은 넷플릭스의 공급망을 통해 배급되면서 세계적으로 선종적인 인기를 끌었다<sup>16)</sup>. ‘오징어게임’ 이외에도 ‘킹덤’, ‘스위트 홈’, ‘지옥’, ‘지금 우리 학교는’, ‘이상한 변호사 우영우’, ‘무빙’ ‘더 글로리’ 등이 글로벌 시청자들에게 큰 관심을 받으면서 글로벌 OTT 플랫폼에서 한국 콘텐츠는 흥행을 보증하는 것으로 자리 잡게 됐다.

글로벌 OTT 플랫폼의 영향도 크지만 그동안 자체적으로 우리가 쌓아 온 한류의 노하우(know-how)도 한국 콘텐츠의 위상 변화를 만들어 내는데 일조했다. 2020년 영화 ‘기생충’이 미국 아카데미 시상식에서 작품상과 감독상을 수상하고 방탄소년단(BTS)의 노래들이 빌보드 차트에서 상위를 차지하는 등 최근 4~5년 동안 글로벌 소비자들에게 이전과는 전혀 다른 위상과 인지도를 가지게 됐다. 이렇게 한국 콘텐츠가 세계시장에서 환영받으면서 쌓인 한국에 대한 좋은 이미지는 또다시 한국 콘텐츠를 접하게 하는 긍정적 환류 효과를 나타내고 있다. 나아가 이러한 효과는 단지 콘텐츠에 머무르지 않고 소비재나 뷰티와 같은 연관산업을 견인하는 효과도 보여주고 있다. 한국의 대

14) 넷플릭스는 2023년 2분기 기준 190여 개국에 유료회원이 2억 3,840만명으로 1분기 대비 589만명 증가한 것으로 나타났다. 아마존 프라임이 2억 2천만명, 디즈니 플러스는 가입자 1억 5천 만명을 확보하고 있다(조선일보, 2023.10.20.).

15) AI(Artificial Intelligence) 기술을 이용하여 고객의 실시간 정보나 행동패턴을 파악하여 고객이 원할만한 정보나 상품 또는 콘텐츠를 제공하거나 서비스할 수 있는 시스템을 말한다.

16) 오징어 게임은 넷플릭스에 공개된 2021년 9월 17일 이후 26일만에 전 세계 시청 1억 가구 돌파, 28일간 누적 시청 시간 16억5천45만 시간(넷플릭스 역대 최고 기록 경신)을 기록했고, 공개 이틀 만에 4위로 순위권에 진입해 106일간 10위권을 지켰다. 이러한 흥행으로 2022년 1월 골든글로브 TV 부문 남우조연상, 2022년 9월 에미상에서 감독상과 남우주연상을 수상했다(매일경제, 2022. 9. 13.).

중음악(K팝), 드라마, 영화, 게임, 웹툰 등이 성공하자 해외 각국은 한국 콘텐츠산업의 성장 배경과 원동력, 한국 정부의 역할 등에 대해 관심을 표하고 있다<sup>17)</sup>. 한국국제문화교류진흥원(2023)에서 외국인을 대상으로 한국에 대한 연상이미지를 조사한 결과, K-팝, 한식, 한류스타, 드라마, 정보기술 제품과 브랜드 순으로 대답하였고, 한국 콘텐츠가 한국산 제품과 서비스 구매에 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 시점에 우리는 한류의 지속과 함께 한국 콘텐츠산업이 세계시장에서 더 크게 성장시켜야 하는 과제에 직면하고 있다. 콘텐츠산업을 계속 성장하고 발전시킬 수 있는 대책과 관련하여 다양한 시각과 논의가 있다. 지금까지의 지원방식이 앞으로도 유효할 것인지, 아니면 새로운 방식을 과감하게 도입하고 실험해 보아야 하는지에 대해 의견이 분분하다. 세계 콘텐츠시장은 인터넷과 네트워크 플랫폼의 발달로 급속하게 연결되고 있고, 각국의 콘텐츠산업은 통합된 세계시장에서 경쟁하는 구도로 바뀌고 있다. 한국 콘텐츠산업도 이러한 경쟁환경을 견딜 뿐 아니라 더 발전할 수 있는 새로운 방안들을 모색해야 하는 시점이다.

## 2) 콘텐츠산업 성장 지속을 위한 정책 제시의 필요성

콘텐츠산업은 창의성을 바탕으로 하는 문화적인 특성과 더불어 새로운 일자리를 만들어 내고 있다는 면에서 문화산업의 영역이기도 하다. 그리고 콘텐츠는 하드웨어 장비, 온라인 디지털 기술, 정보통신 기술을 바탕으로 하여 구현되는 것도 간과할 수 없다. 콘텐츠산업이 갖는 문화적 특성과 함께 콘텐츠를 구현하는 방식으로 디지털이나 정보통신 기기와 네트워크가 이용되며, 이를 통해 유통되는 콘텐츠는 상업적 목적을 띠고 있다는 복합적인 특성을 이해해야 한다. 콘텐츠가 창작·제작되고 유통과 이용되는 과정에는 문화적인 측면, 정보통신과 디지털 기술 측면과 더불어 산업적인 요소가 얹혀 있다.

17) 외국의 주요 인사들이 한국을 방문할 때 한국콘텐츠진흥원에 면담 등을 요청하며, 한국 콘텐츠산업이 성장하게 된 배경과 한국 정부의 전략과 한국콘텐츠진흥원의 사업 수행방식 등에 대해 질의하곤 한다. 그리고 최근 정부의 ‘경제발전 경험 공유사업인 KSP (Knowledge Sharing Program)’에도 콘텐츠 정책분야가 포함되기 시작했다.

콘텐츠산업이 태생적으로 갖고있는 복합적인 성격으로 인해, 한국에서 정권교체와 같은 계기가 있을 때마다 콘텐츠산업 주관부서가 이슈화되고 있다. 콘텐츠산업을 문화적인 관점에서 보아 문화정책을 소관하는 부처에서 주관하게 할 것인지, ICT차원에서 보아 정보통신을 주관하는 부처에서 담당할 것인지, 또는 산업 차원을 부각하여 산업 소관 부처에서 담당하도록 할 것인지가 쟁점이다<sup>18)</sup>. 이러한 관점의 논의는 한국 중앙정부의 역할에 대해 부처의 권한과 역할을 분산하기보다는 한곳에 집중하는 것이 정책적 측면에서 보다 효율적이라고 보는 관점에서 기인하는 것처럼 보인다<sup>19)</sup>. 콘텐츠산업과 관련된 부처가 문화체육관광부, 과학기술정보통신부, 방송통신위원회 등으로 나누어져 있는 상황에서 거버넌스 문제는 기본적으로 콘텐츠산업이 갖고있는 문화적인 특성뿐 아니라 국가 경제에 미치는 영향력의 증가와 더불어 콘텐츠산업이 미래 성장동력이 분명하다는 점에서 신중하게 검토해야 할 사안이다.

콘텐츠산업에 대한 정책을 살펴봄에 있어 간과해서는 아니 되는 요소는 콘텐츠를 직접 만들고 유통하는 것이 민간부문, 즉 시장이라는 것이다. 정부가 다양한 지원정책을 마련하고 집행하더라도 실제로 콘텐츠 창작과 제작, 그리고 유통하는 행위의 주체는 민간부문이 담당하고 있다. 콘텐츠산업정책의 거버넌스 문제를 논의함에 있어서 민간부문의 역할, 즉 시장에 대한 역할이나 정부의 관여 정도를 어떻게 보느냐가 관건이 될 수 있다. 이는 콘텐츠산업정책을 수립하고 집행함에 있어 민간부문의 역할과 기능, 책임의 범위를 어떻게 정할 것인가의 문제와 연결된다.

- 
- 18) 2023년에도 국무총리실 주관으로 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회가 출범하면서 콘텐츠 산업과 정보통신 산업에 대한 민관의 지혜를 모은다고 하는 것은 중앙정부 차원의 거버넌스가 쟁점이다.
- 19) 콘텐츠산업의 관할권을 한 곳으로 모을 것인지, 아니면 분산된 체제에서 협업을 통해 할 것인지의 문제를 논의함에 있어서, 효율성만 갖고 논하는 것은 단견일 수 있다. 분권화와 집중화의 장단점이 콘텐츠산업의 관할 권을 집중화할 것인지, 느슨하게 분산하여 운영할 것인지 문제에 대해 유추할 수 있다. 한 기관으로 통합하는 것은 집권화에 비유할 수 있다. 집권화는 업무의 통일성을 촉진하고, 위기에 신속히 대응하며 전문성을 제고하고, 통합 조정을 용이하게 할 수 있다고 본다. 반면에 관료주의화와 형식주의화 우려가 있고 획일주의로 흐를 수 있으며, 창의성과 혁신성을 기대하기 어렵다고 본다. 반면에 분권화는 의사결정의 기간을 단축시키고, 참여의식과 자발적 협조를 기대할 수 있고, 또 현장에 맞는 업무 처리가 가능하다고 본다. 반면에 업무의 중복 문제와 더불어 지휘 감독이 어려워질 수 있고, 기관간에 갈등이 있을 경우 조정이 어렵고 전문성을 높이기도 어렵다(이창원, 최창현. (2010)).

시장과 정부의 역할, 시장에 대한 정부의 개입과 관련한 논의는 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)를 바라보는 견해와 관점에 따라 달라진다. 시장의 실패가 생기는 것은 시장에 그냥 맡겨 두는 경우 자원 배분이 효율적으로 이루어지지 않기 때문인데, 시장실패가 주로 발생하는 원인은 공공재의 존재, 외부효과, 정보의 비대칭성, 불완전 경쟁상황 등이 제시된다. 이러한 시장실패를 줄이기 위해 정부가 다양한 방식으로 개입하는데, 정부의 개입이 의도한 결과를 달성하지 못하고 오히려 시장의 효율성을 더 악화시키는 경우 이를 정부실패라고 한다. 정부실패의 원인으로는 관료주의 속성, 정보의 부족, 비효율성의 문제, 부패 등이 언급된다. 콘텐츠산업에 있어 서도 시장실패 또는 정부실패가 발생할 수 있으며, 이러한 실패를 줄일 수 있도록 하는 정책설계 또는 제도설계가 필요하다. 한국 콘텐츠산업이 글로벌시장에서 경쟁력을 유지하고 확대하기 위해서는 정부정책이 어떤 방향과 방법으로 모색되고 추진되어야 할 것인가가 과제가 될 것이다.

한국은 그동안 미국이나 일본과 같은 콘텐츠산업에 있어 선진국과의 격차를 줄이기 위해 다양한 정책을 마련하고 추진하여 왔다. 콘텐츠산업 초창기인 1990년대부터 외국 선진 정책사례를 참고하여 유사한 정책이나 제도를 운영해 왔다. 또한 규제에서 진흥중심의 정책으로 전환하였다. 정부의 콘텐츠산업에 대한 지원 규모도 매년 증가하는 추세를 보여 왔다. 콘텐츠와 관련한 정책은 문화체육관광부만이 아니라 과학기술정통부, 방송통신위원회 등 다양한 부처와 기관이 관련되어 정책을 만들어내고 있고<sup>20)</sup>, 범정부 차원의 콘텐츠산업 진흥위원회도 구성 운영하고 있다<sup>21)</sup>. 또한, 중앙정부와 공공기관만이 아니라 지방자치단체에서도 콘텐츠산업을 유망산업으로 보고 콘텐츠산업 진흥을 위

- 
- 20) 2023년 2월 23일 대통령 주재 ‘제4차 수출전략회의’에서 문화체육관광부는 ‘K-콘텐츠 수출전략’을 발표하였다. 수출전략으로 수출시장 확대, 콘텐츠산업 영역 확대, K-콘텐츠 프리미엄 효과 활용 등을 제시하였다(문화체육관광부. (2023a). K-콘텐츠 수출전략).
- 21) 콘텐츠산업진흥위원회는 콘텐츠산업진흥법 제 7조에 의해 설립 운영된다. 콘텐츠 기본계획의 수립과 콘텐츠 진흥정책의 총괄과 조정, 중복 규제에 대한 조정 등을 심의하기 위하여 20명 이내의 위원으로 구성하며, 국무총리 소속으로 하되 위원장은 국무총리가 되고 간사위원은 문화체육관광부장관이 담당하며, 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 국방부장관, 행정안전부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 국토교통부장관, 중소벤처기업부장관, 방송통신위원장, 공정거래위원장 등이 당연직으로 참여하도록 하고 있다. 이는 콘텐츠산업이 다양한 부처에 직간접적으로 연계되어 있음을 보여주는 것이다.

한 다양한 지원책들을 마련하여 추진하고 있다. 이렇게 다양한 정부 부처 및 지방자치단체에서 콘텐츠산업을 지원하기 위한 다각적인 정책을 추진하고 있음에도 불구하고, 업계와 현장에서는 지원규모나 방법에 대해 효율적이지 못하다는 비판이 나오고 있다. 민간의 요구를 모두 국가에서 실행할 수 없는 것이 현실이긴 하지만, 글로벌 콘텐츠시장에서 K-콘텐츠의 경쟁력을 강화하고 지속하기 위해서는 콘텐츠산업 생태계에 대해 전반적인 검토와 재정비도 필요하다.

그동안 한국 정부는 콘텐츠산업이 일자리를 창출한다는, 미래 성장동력으로 고부가가치를 창출한다는 경제적 관점에 바탕을 두고 정책을 추진한 측면이 있다. 콘텐츠산업의 양극화 문제를 언급하면서도 양적 성장에 주안점을 둔 정책들을 발표하고 이를 확대해 왔고, 성과가 곧바로 나타나거나 콘텐츠산업 발전과 성장 가능성이 크고 전망이 밝아 보이는 분야에 집중하는 경향을 보였다. 그 결과 콘텐츠산업의 전반적인 생태계를 염두에 두고 지속가능한 발전을 마련할 수 있는 조직체계나 정책 사업을 정비하기보다 개별 장르 중심의 단편적 정책이 제시된 것이 현실이다. 같은 맥락에서 콘텐츠 지원사업에 대한 설계와 집행은 정책당국이 주가 되고 관련된 민간부문이나 진흥기관인 공공 기관의 역할은 상대적으로 소홀하게 다룬 측면이 있다. 민간부문과 정부, 지방자치단체 및 지원기관 간에 다양한 요소들이 콘텐츠산업을 구성하고 서로 유기적으로 연계되고 있음에도, 그동안 정부와 민간부문 간의 네트워크와 협력이라는 거버넌스 측면이 소홀히 다뤄져 온 것이 사실이다.

콘텐츠산업은 문화산업의 영역에 속하지만 또한 창조산업의 영역이기도 하며, 콘텐츠산업을 구체적으로 문화와 산업, 또는 창조와 산업으로 나눠 볼 수 있다. 여기서 문화란 일반적으로 한 사회의 생활양식이나 사고방식으로 볼 수 있고, 창조란 기존의 것을 그대로 하지 않고 새롭게 만들어 내거나 발상을 전환하는 것이다. 또한 산업은 각 생산 단위가 노동, 자본, 원료 등 자원을 투입하여 재화 또는 서비스를 생산 또는 제공하는 일련의 활동을 말한다(통계청, 2023)22). 이러한 생활양식이나 사고방식, 창조의 문제는 문화정책과 연관이 깊으며, 재화나 서비스의 생산과 공급 문제는 산업정책과 연관이 있다. 따

22) 통계청 통계분류포털(kssc.kostat.go.kr), 한국표준산업분류 개요  
(kssc.kostat.go.kr/ksscNew\_web/kssc/main/main.do?gubun=1&pagChk=Y#)

라서 콘텐츠산업에 대한 정책은 문화정책과 산업정책의 속성을 함께 갖고 있으며, 콘텐츠산업의 경쟁력을 강화하기 위한 정책은 문화와 산업의 속성을 함께 고려해야 한다(유진룡, 2005). 또한, 현재 세계시장에서 한국 콘텐츠의 위상 변화에 대한 고찰도 필요하다. 한국어가 7번째로 배우는 제2외국어이고 (CNN, 2023. 1. 7), 2022년 현재 한류 팬이 1억 8천여 명에 이르며(한국국제교류재단, 2023), 해외 한류 소비자들은 한국 연상 이미지로 K-pop, 한식, 드라마, 한류스타, IT제품 및 브랜드 순으로 보여주고 있다는(한국국제문화교류진흥원, 2022) 사실에 안주해서는 안된다. 우리 콘텐츠의 세계적 성공은 하루아침에 이루어진 것이 아니며(New York Times, 2021. 11. 11), 이러한 관심이 지속되고 확산이 가능하도록 하기 위해서는 콘텐츠산업에 대한 정책을 다시 짚어보고 새로운 정책적 접근이 요구된다.

종래에는 선진 외국의 사례를 모방하거나 유사한 정책을 추구하면서 따라가는 전략이 효과를 발휘한 적이 있다. 그러나 이전과는 다른 콘텐츠산업 환경에서 다른 나라를 벤치마킹하는 정책으로는 지속 가능성은 담보하기가 어렵다<sup>23)</sup>. 최근 콘텐츠산업에 있어 창작과 제작 및 유통의 주체는 민간부문이며, 정부나 지방자치단체, 공공기관은 이를 보조 내지 지원하고 있다. 그동안의 콘텐츠산업에 대한 연구는 주로 정부의 정책 변동이나 장르별 또는 개별 사례 중심으로 이루어져 왔으며, 민간과 정부 간의 네트워크나 협력적 거버넌스 적인 차원에서, 즉 민간과 정책당국을 아우르는 통합적인 연구는 거의 없는 실정이다. 우리가 인터넷과 글로벌 네트워크 플랫폼으로 연결된 세계, 국가라는 지역 단위에서의 경쟁이 아니라 글로벌 시장을 두고 동시에 경쟁하는 무한 경쟁의 환경변화에 적극적으로 대응하기 위해서는 콘텐츠산업 진흥에 대한 논의에서 관련 국가자원을 통합적으로 고려해 볼 필요가 있다. 이에 민간부문과 정부의 역할, 민간부문과 정부가 서로 협력하면서 상호 보다 좋은 성과의 창출이 가능할 수 있는 협력적 거버넌스에 대한 검토는 급격한 환경변화에 맞춰 콘텐츠산업의 지속 가능한 발전 토대를 다지는 주요한 과제라 할 수 있다.

23) 연구자가 있는 한국콘텐츠진흥원은 2023년에도 외국의 여러 기관에서 방문하여 한국콘텐츠가 잘되는 비밀이 무엇인지 물어보곤 하였다. 한국 정부와 콘텐츠진흥원과의 관계, 예산은 어디에서 오며 어떻게 사용하는지, 콘텐츠진흥원에서 하고 있는 사업구조는 어떻게 되어 있는지, 사업자 선정과정은 어떠한지와 평가기준은 무엇인지 등 아주 구체적이고 실제로 진행하고 있는 사업을 중심으로 질문을 받았다.

## 1.2. 연구의 목적

이 연구는 정부와 민간부문 간 협업 연구의 틀로 새롭게 주목받고 있는 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 관점에서 콘텐츠산업이 지속적으로 발전하고 성장할 수 있는 거버넌스 구축 모델을 개발하기 위한 것이다. 협력적 거버넌스 모델은 민간과 정부가 대립이나 갈등 관계라고 보기보다 민간부문과 공공부문의 경계가 완화되고 다양한 이해관계자가 등장함에 따라 정부 주도적인 문제해결보다는 정부와 민간부문 또는 제 3부문이 함께 협업하여 문제해결을 시도하는 측면에 관심을 가지고 있다(배봉준, 윤영채, 한치홍, 2019). 본 연구에서 분석 대상이 되는 콘텐츠산업정책의 거버넌스 구조 역시 정부가 단독으로 설계하고 집행하기보다 민간부문의 참여와 협력이 필요로 하는 정책구조라는 차원에서 접근하고자 한다.

따라서 현재의 콘텐츠산업정책 도출 프로세스 속에서 민간이나 다른 기관과의 네트워크나 협력 현황이 어떠한지를 중심으로 살펴보고자 한다. 콘텐츠산업정책에 있어 각 참여 주체는 정보, 자원과 능력 등에서 다르며 이에 대해서는 접근도 다양한 모습을 보이고 있다. 이를 어떻게 유기적으로 연계하느냐에 따라 그 성과가 영향을 받는다. 따라서 정부 차원에서, 나아가 국가 차원에서 협력적 거버넌스가 가능하게 만들어 주는 제도의 구성이 중요하다.

콘텐츠산업정책의 거버넌스 구축을 통한 지속 발전은 문화정체성 확보와 더불어 산업발전이라는 소위 두 마리 토끼를 함께 잡을 수 있는 전략이 될 수 있다고 본다. 정부나 민간부문 모두 권력, 정보, 자원, 능력 등의 면에 있어서 서로 다르며, 이들을 유기적으로 엮을 수 있다면 가능한 일이라고 판단한다. 협력적 거버넌스 구축을 통해 공공문제 또는 사회문제를 해결하려는 노력은 사회발전과 혁신에도 영향을 준다는 사실이 여러 사례분석에서도 나타나고 있다(김경은, 이현성, 김주연, 2023; 김영복·장인봉, 2023; 김영배, 2022; 장영기, 2021). 이 논문에서는 콘텐츠산업 발전에 영향을 미치는 여러 요소들 중에서 협력적 거버넌스를 구성하는 주체인 공공부문과 민간부문을 중심으로 협력적 거버넌스를 구축하게 되는 과정을 협력과정으로 보고 협력적 거버넌스 분석의 틀을 설정했다. 그리고 이런 분석을 통해 콘텐츠산업정책

의 협력적 거버넌스 참여 주체 간 협력 가능성을 평가하고, 한국 콘텐츠산업 발전에 맞는 새로운 협력적 거버넌스 모형을 제시하고자 하였다. 이런 과정을 통해 콘텐츠산업 거버넌스의 주요한 참여자이자 의사결정권자로서 기능하는 정부와 공공기관의 역할에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

### 1.3. 연구범위 및 방법

협력적 거버넌스 연구는 그 자체적으로 협력과정이라는 동태적 성격과 더불어 지속 가능하도록 하기 위한 제도설계 등을 종합적으로 보아야 하는 특성으로 인해 연관되어 있는 모든 이슈를 포괄하게 된다. 콘텐츠산업과 관련하여 의사결정이나 집행에 있어 정부 이외에도 다양한 참여 주체가 있다. 참여의 정도나 역할도 참여자가 갖고 있는 자원이나 능력 이외에도 법이나 제도, 사회 문화적 환경 등 다양한 요소를 포함하게 된다.

우리나라 콘텐츠 정책을 총괄하는 부처는 문화체육관광부이다. 그리고 문화체육관광부 산하기관인 한국콘텐츠진흥원에서 콘텐츠산업과 관련 정책에 대해 지원하면서 마련된 정책을 집행하고 있다. 또한 지역별로 콘텐츠진흥을 위한 지역 진흥기관이 설립되어 지역의 콘텐츠산업을 담당하고 있다. 이에 본 연구에서는 우리나라 콘텐츠산업을 중심으로 한국콘텐츠진흥원, 지역 콘텐츠진흥기관과 민간부문을 비롯한 관련 이해관계자 간의 협력 구조를 협력적 거버넌스 관점에서 분석한다.

분석 대상 사업으로 인재양성 사업, 지역 콘텐츠 지원 사업, 콘텐츠 금융지원 사업을 선정해 협력적 거버넌스 구조를 분석하고자 한다. 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠진흥과 관련하여 방송, 게임, 애니메이션, 신기술융합콘텐츠 등 각 장르별 제작지원, 수출 등 해외진출 지원, 유통지원, 연구개발, 드라마제작 지원시설인 ‘스튜디오 큐브’와 같은 인프라 지원 등 다양한 사업을 추진하고 있다. 이 모든 분야는 각각의 중요성을 갖고 있지만, 본 연구에서는 콘텐츠산업의 기반 조성과 관련된 세 가지 사업을 주요한 분석 대상으로 설정하였다. 이 분야들은 콘텐츠산업의 지속성과 민간부문과의 협력이 시급하며, 사업을 추진하는 현실적인 측면에서도 지역 또는 민간의 협력이 가장 필요한 사업영역이

다. 특히 지역 콘텐츠산업 발전을 위해 수도권 중심의 창·제작 환경을 벗어나는 것이 시급하다는 측면에서 대상으로 선정하여 분석되었다. 그리고 분석대상의 사업은 2023년 현재 사업의 현황을 중심으로 하며, 분석은 협력적 거버넌스 모형이 제시하고 있는 출발조건과 협력과정 관점에서 살펴보고자 한다. 그리고 현 제도가 갖고있는 한계에 대해 살펴보고자 한다.

이 논문에서는 한국 콘텐츠산업의 지속가능한 발전과제를 도출하고자, 협력적 거버넌스 관점에서 다음과 같은 논의로 구성하였다. 첫째, 콘텐츠산업의 특성과 협력적 거버넌스의 관계의 중요성을 보기 위해 콘텐츠산업의 특성에 대한 이론적 논의를 살펴보았다. 둘째, 콘텐츠산업정책과 협력적 거버넌스와의 적합성을 검토하기 위해 협력적 거버넌스에 대한 이론적 논의를 살펴보고 분석 요소를 도출하였다. 셋째, 도출된 협력적 거버넌스의 요소를 바탕으로 한국 콘텐츠진흥원의 주요 사업 사례를 중심으로 한국의 콘텐츠산업 구조와 정책체계를 분석하였다. 넷째, 이러한 분석결과를 바탕으로 한국 콘텐츠산업정책의 협력적 거버넌스 목표와 방향을 중심으로 제시하고자 하였다.

이러한 목적으로 진행된 이 연구에서 활용된 연구방법은 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 분석의 틀과 분석요소를 추출하기 위해 콘텐츠산업, 콘텐츠산업정책, 협력적 거버넌스 이론 등에 대해 연구자료 및 문헌조사를 하였다. 그리고 관련된 통계자료나 분석자료 등을 활용했다. 둘째, 한국콘텐츠진흥원의 사업 중에서 분석 대상으로 한 사업에 대해 사례분석을 하였다. 사례분석의 주요 사항은 지원사업의 주요 내용, 이해관계자 문제, 운영 및 집행체계, 평가 등을 포함하였다. 셋째, 콘텐츠산업 분야의 전문가와 정책담당자, 산업현장의 종사자 등 주요 참여자가 참여하는 회의에서의 발언, 문헌연구를 중심으로 협력적 거버넌스 과정에 대한 평가에 활용했다. 콘텐츠산업정책과 연계된 협력적 거버넌스에 대한 연구와 통계자료가 거의 없는 상황에서 콘텐츠진흥 사업 설계를 위한 연구용역, 관련 사업설계를 위한 정책 간담회 등에서 이해관계자들의 문제 제기나 요구사항을 파악해 봄으로써 협력적 거버넌스 과정을 평가하였다<sup>24)</sup>.

24) 연구자는 한국콘텐츠진흥원에서 다양한 분야의 회의에 참여하고 있으며, 관련 업계의 요구 사항이나 발언을 접할 기회가 많으며, 이러한 내부의 간담회 자료 등을 활용함으로써 실제 사례의 분석이 가능하다. 간담회 자료를 중심으로 분석하는 이유는 직접 관련 사업에

콘텐츠산업은 정부가 지원정책을 마련하고 집행하더라도, 구체적인 사업을 수행하고 이를 달성하기 위해서는 민간부문의 참여와 역할이 중요하다. 콘텐츠를 창작하고 제작하고 유통하는 것은 민간의 역할이다. 공공부문은 민간부문이 그 기능과 역할을 잘 할 수 있도록 뒷받침하는 것이 중요하다. 민간이 담당할 수밖에 없는 영역이 있는 만큼, 제도설계나 사업과정에서 민간의 역할은 사업 성패에 영향을 줄 수 있다. 본 논문의 사례분석을 통해 콘텐츠산업정책 도출과 집행에 있어 협력적 거버넌스가 지속 가능한지 여부와 이를 가능하게 하는 방안이 무엇인지 제안하고자 한다.



---

참여한 이해관계자들의 요구사항을 반영하고 있기 때문이며, 따라서 이런 자료들은 연구 조사 자료로서 전문가 심층면접을 대신할 수 있다고 판단한다.

## II. 이론적 논의

### 2.1. 콘텐츠산업의 의의

#### 2.1.1. 콘텐츠산업의 개념

콘텐츠(content)라는 용어는 영어에 바탕을 두고 있는 개념이다. 우리말로는 내용 또는 내용물이라고 한다. 용어 자체는 불확정 개념으로서 사용자에 따라 다양하게 사용되고 있다. 콘텐츠에 다양한 분야를 규정하는 단어를 수식 어로 사용하여 분야를 획정하고 있다. 디지털기술로 만들었는지에 따라 아날로그 콘텐츠와 디지털 콘텐츠, 지역을 기반으로 하는지에 따라 지역 콘텐츠와 범용 콘텐츠, 장르나 기능에 따라 방송콘텐츠, 영화콘텐츠, 게임콘텐츠, 애니메이션콘텐츠, 웹툰콘텐츠, 교육콘텐츠, 전시콘텐츠, 신기술융합콘텐츠(실감콘텐츠) 등 다양하게 부르기도 한다. 콘텐츠가 구체적으로 무엇인지에 대해 통일된 의견은 없다. 콘텐츠에 산업이 부가된 콘텐츠산업에 대해서도 학자에 따라 다양하게 사용하고 있다. 우리나라에서는 문화산업, 문화콘텐츠산업, 콘텐츠산업, 일본은 콘텐츠산업, 영국은 창조산업(creative industry), 미국은 정보산업(information industry) 또는 엔터테인먼트산업(entertainment industry) 등 다양하게 부르고 있다.

우리나라는 그동안 문화산업 또는 문화콘텐츠산업이라는 용어를 중심으로 사용하다가 2009년 한국콘텐츠진흥원이 출범한 이후 문화라는 단어를 빼고 콘텐츠산업이라는 용어를 주로 사용한다<sup>25)</sup>. 우리나라의 경우 콘텐츠산업은 콘텐츠산업진흥법에 정의되어 있다. 콘텐츠산업이란 ‘경제적 부가가치를 창출하는 콘텐츠 또는 이를 제공하는 서비스(이들의 복합체를 포함한다)의 제작·유통·이용 등과 관련된 산업’(법 제2조제1항2)이라고 하고 있다. 여기에서 경제적 부가가치, 콘텐츠, 그리고 산업이라는 개념이 있다.

25) 이는 종래 한국문화콘텐츠진흥원이 문화산업 지원기관으로 역할을 해오다가 5개 기관을 통합하면서 문화라는 단어를 빼고 한국콘텐츠진흥원이라는 명칭을 사용한 것이 영향을 미쳤지 않았나 생각된다. 한국콘텐츠진흥원이 발간하거나 세미나 및 포럼에서 사용하는 단어는 콘텐츠산업으로 하고 있다.

경제적 부가가치란 경제 활동을 통해 가치가 부가되는 것을 말하며, 경제활동을 통해 가치가 증가할 수도 있고 감소할 수도 있다. 콘텐츠 및 이와 관련된 서비스로서 경제적 부가가치를 창출해야 한다는 것이다. 경제적 부가가치가 없는 콘텐츠 또는 이를 제공하는 서비스는 콘텐츠산업의 영역에 해당되지 않는다. 그리고 경제적 부가가치가 있는 콘텐츠에 대해서 제작하고 유통하거나 이용할 수 있어야 산업으로 보고 있다. 제작할 수 없거나 유통할 수 없는 것, 그리고 이용할 수 없는 것은 콘텐츠산업의 영역에 해당되지 않는다고 본다. 그리고 콘텐츠가 아닌 것도 콘텐츠산업에 포함되지 않는다.

콘텐츠가 무엇인가에 대해서는 콘텐츠산업진흥법(제2조1항1) 및 문화산업진흥기본법(제2조3)에서 “부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보”라고 하여 같은 내용으로 정의하고 있다. 그리고 콘텐츠 제작을 “창작·기획·개발·생산 등을 통하여 콘텐츠를 만드는 것을 말하며, 이를 전자적인 형태로 변환하거나 처리하는 것을 포함”(콘텐츠산업진흥법 제2조제1항3)하는 것으로 하고 있다. 이러한 법률상의 정의를 볼 때 콘텐츠는 자료 또는 정보라고 표현하면서도 이들 자료 또는 정보가 시각적·청각적·감각적으로 표현될 수 있는 것들의 요소로 보고 있다. 콘텐츠 정의에서 예시로 들고 있는 ‘부호, 문자, 도형, 색채, 음성, 음향, 이미지 및 영상과 이들의 복합체’는 사람들이 보고 듣고 느낄 수 있는 것들이다. 그리고 콘텐츠제작에는 비전자적인 형태의 것과 더불어 전자적인 형태로 변환하거나 처리한 것을 다 포함하고 있어, 소위 오프라인 콘텐츠와 온라인 콘텐츠를 다 포함하는 것이다. 그리고 문화콘텐츠에 대해서도 정의하고 있다. “문화적 요소가 내재된 콘텐츠”를 문화콘텐츠라는 것이다(문화산업진흥기본법 제2항 4호). 여기에서 문화적 요소란 ‘예술성, 창의성, 오락성, 여가성, 그리고 대중성’을 의미한다(법 제2항 2호). 디지털콘텐츠는 콘텐츠로서 “그 보존 및 이용의 효용을 높일 수 있도록 디지털 형태로 제작하거나 처리한 것”으로 규정하고 있다(법 제2항 5호). 이에 문화적 요소가 내재된 것을 디지털문화콘텐츠로 다시 분류하고 있다(법 제2항 6호). 나아가 “미디어를 유기적으로 복합시켜 새로운 표현기능 및 저장기능을 갖게 한 콘텐츠”를 멀티미디어콘텐츠, 문화적 요소가 내재화된 것은 멀티미디어문화콘텐츠로 분류하고 있다(법 제2

항 7호 및 2호). 이외에도 문화산업진흥기본법은 콘텐츠가 포함된 것으로 사용자제작콘텐츠, 모바일문화콘텐츠, 에듀테인먼트<sup>26)</sup>, 공공문화콘텐츠<sup>27)</sup> 등의 용어를 사용하고 있다<sup>28)</sup>.

한국콘텐츠진흥원은 정관(제2조)에서 “콘텐츠산업의 육성을 통하여 국가경쟁력을 도모하고 콘텐츠산업의 발전에 필요한 지원체계를 마련함으로써 국가경제에 기여”하는 것을 설립목적으로 하고 있다. 콘텐츠산업의 육성과 국가경쟁력을 제고하고, 콘텐츠산업 발전을 지원하는 공공기관인 것이다. 그런데 한국콘텐츠진흥원의 설립 근거는 문화산업진흥기본법에 두고 있다. 문화산업진흥기본법(제31조1항)은 “문화산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위하여 한국콘텐츠진흥원을 설립”하는 것으로 하고 있다. 법에서는 설립목적으로 ‘문화산업의 진흥과 발전을 지원’하기 위한 것으로 규정하고, 정관은 ‘콘텐츠산업의 발전 지원체계’로 보고 있다. 그러면 문화산업과 콘텐츠산업 간의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

문화산업 용어에 대한 정의는 문화산업진흥기본법과 문화예술진흥법에 있다. 문화예술진흥법(제2조1항2)은 문화산업을 “문화예술의 창작물 또는 문화예술 용품을 산업 수단에 의하여 기획·제작·공연·전시·판매하는 것을 업(業)으로 하는 것”이라고 한다. 문화예술의 창작물이나 용품을 산업수단에 의거하여 업으로 하는 것이라 하여 문화예술에 초점을 두고 있다. 문화예술은 인간의 지적, 정신적, 심미적 감상과 의미의 소통을 목적으로 나타난 창의적 표현활

- 
- 26) 문화콘텐츠를 유기적으로 복합시켜 기획 및 제작된 것으로 교육적으로 활용될 수 있는 것 (문화산업진흥기본법 제2조 9호)으로 문화적 요소가 내재된 콘텐츠를 교육용으로 사용할 수 있는 것으로, 교육에 콘텐츠가 갖고 있는 재미와 놀이, 몰입감 등을 부가하여 학습의 효과를 높이고자 하는 것이다. 교육(education)과 오락(entertainment)의 합성어이다.
- 27) 공공기관 및 국공립 박물관과 미술관 등에서 보유, 제작, 전시 또는 관리하고 있는 문화콘텐츠를 말한다(문화산업진흥기본법 제2조 8호). 사립 박물관이나 미술관이 보유, 제작, 전시 또는 관리하고 있는 콘텐츠는 문화콘텐츠에는 포함될 수 있으나, 공공문화콘텐츠는 아닌 것이다.
- 28) 문화산업진흥기본법에서 콘텐츠, 디지털콘텐츠, 디지털문화콘텐츠 등과 같이 콘텐츠에 다양한 수식어가 붙은 용어가 들어가게 된 것은 콘텐츠산업에 대한 정부부처 간에 주도권 경쟁에서 비롯된 측면이 있다. 2002년 당시 정보통신부가 ‘온라인디지털콘텐츠산업발전법’을 제정하면서 디지털콘텐츠라는 용어를 사용하게 되고, 그 당시 문화관광부도 ‘문화산업진흥기본법’의 개정을 통해 문화관련 콘텐츠 및 디지털문화콘텐츠를 문화산업의 영역으로 명확하게 하려 한 것이다. 그리하여 콘텐츠 중에서 다시 문화콘텐츠, 디지털문화콘텐츠 등의 용어를 사용한 것이다. 2010년 온라인디지털콘텐츠산업발전법을 콘텐츠산업진흥법으로 개정하고, 주관부처도 문화체육관광부로 하였다.

동과 그 결과물이라고 한다<sup>29)</sup>. 문화예술이라는 용어는 창의성을 바탕으로 하고 있다. 문화산업진흥기본법(제2조1)은 문화산업을 “문화상품의 기획·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업”이라고 정의한다. 문화상품이란 “예술성·창의성·오락성·여가성·대중성이 체화되어 경제적 부가가치를 창출하는 유형·무형의 재화(문화콘텐츠, 디지털문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠를 포함)와 그 서비스 및 이들의 복합체”라고 하며, 예술성, 창의성, 오락성, 여가성, 그리고 대중성이 내재화된 것을 문화적 요소라고 하고 있다<sup>30)</sup>.

- 29) 문화예술진흥기본법(제2조1항1호)은 “문화예술”이란 문학, 미술,(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演芸), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판, 만화, 게임, 애니메이션 및 뮤지컬 등 지적, 정신적, 심미적 감상과 의미의 소통을 목적으로 개인이나 집단이 자신 또는 타인의 인상(印象), 견문, 경험 등을 바탕으로 수행한 창의적 표현활동과 그 결과물이라고 규정하고 있다.
- 30) 문화산업진흥기본법 제2조에는 다음과 같이 문화산업과 콘텐츠에 대해 규정하고 있다.
- 1.“문화산업”이란 문화상품의 기획 · 개발 · 제작 · 생산 · 유통 · 소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업을 말하며, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 포함한다.
    - 가. 영화 · 비디오물과 관련된 산업
    - 나. 음악 · 게임과 관련된 산업
    - 다. 출판 · 인쇄 · 정기간행물과 관련된 산업
    - 라. 방송영상물과 관련된 산업
    - 마. 문화재와 관련된 산업
    - 바. 만화 · 캐릭터 · 애니메이션 · 에듀테인먼트 · 모바일문화콘텐츠 · 디자인(산업디자인은 제외 한다) · 광고 · 공연 · 미술품 · 공예품과 관련된 산업
    - 사. 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집 · 가공 · 개발 · 제작 · 생산 · 저장 · 검색 · 유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업
    - 아. 그 밖에 전통의상 · 식품 등 전통문화 자원을 활용하는 산업으로서 대통령령으로 정하는 산업
  - 2.“문화상품”이란 예술성 · 창의성 · 오락성 · 여가성 · 대중성(이하 “문화적 요소”라 한다)이 체화(体化)되어 경제적 부가가치를 창출하는 유형 · 무형의 재화(문화콘텐츠, 디지털문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠를 포함한다)와 그 서비스 및 이들의 복합체를 말한다.
  - 3.“콘텐츠”란 부호 · 문자 · 도형 · 색채 · 음성 · 음향 · 이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보를 말한다.
  - 4.“문화콘텐츠”란 문화적 요소가 체화된 콘텐츠를 말한다.
  - 5.“디지털콘텐츠”란 부호 · 문자 · 도형 · 색채 · 음성 · 음향 · 이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보로서 그 보존 및 이용의 효용을 높일 수 있도록 디지털 형태로 제작하거나 처리한 것을 말한다.
  - 6.“디지털문화콘텐츠”란 문화적 요소가 체화된 디지털콘텐츠를 말한다.
  - 7.“멀티미디어콘텐츠”란 부호 · 문자 · 도형 · 색채 · 음성 · 음향 · 이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)과 관련된 미디어를 유기적으로 복합시켜 새로운 표현기능 및 저장기능을 갖게 한 콘텐츠를 말한다.
  - 8.“공공문화콘텐츠”란 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공기관 및 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조에 따른 국립 박물관, 공립 박물관, 국립 미술관, 공립 미술관 등에서 보유 · 제작 또는 관리하고 있는 문화콘텐츠를 말한다.
  - 9.“에듀테인먼트”란 문화콘텐츠를 유기적으로 복합시켜 기획 및 제작된 것으로 교육적으로 활용될 수 있는 것을 말한다.

문화산업은 문화적 요소가 내재화된 유·무형의 재화와 서비스인 문화상품을 기획, 제작, 생산 및 유통하고 소비하는 산업으로 보고 있다. 콘텐츠는 문자나 소리 또는 영상으로 표현할 수 있는 내용물이며, 이러한 콘텐츠에 문화적 요소가 체화된 것은 문화콘텐츠, 디지털형태로 제작하거나 처리한 것은 디지털 콘텐츠, 문화적 요소가 체화된 디지털콘텐츠를 디지털문화콘텐츠, 그리고 미디어를 유기적으로 복합시켜 새로운 표현기능 및 저장기능을 갖게 한 것을 멀티미디어콘텐츠로 규정하고 있다. 이러한 규정을 보면 콘텐츠 중에서 문화적 요소가 체화된 것을 문화콘텐츠로 보고 문화산업의 영역에 해당되는 것으로 보고 있다<sup>31)</sup>.

문화산업이나 문화콘텐츠산업이라는 용어보다 콘텐츠산업이라는 단어를 사용하는 것은 콘텐츠의 포괄적인 의미를 살리고자 하는 것으로 본다. 문화라는 용어는 특정 국가 또는 사회의 문화와 연결되는 느낌이 있다. 디지털기술이 발전함에 따라 디지털로 만들어지고 유통되는 콘텐츠에 대해 이전과 구분하려고 디지털콘텐츠와 아날로그 콘텐츠로 나누고, 문화적 요소가 체화된 콘텐츠를 문화콘텐츠라 하고 이의 산업화를 문화콘텐츠산업으로 보았다. 디지털기술의 발달, 네트워크의 광대역화, 인터넷과 글로벌네트워크 플랫폼 등으로 세계시장과 연결되고 새로운 기술을 반영한 실감 콘텐츠나 메타버스 등이 등장하고 세계시장을 대상으로 비즈니스가 확대되고 있다. 이러한 상황에서 특정 국가나 사회에 연결될 수 있는 문화콘텐츠산업보다는 콘텐츠산업 용어를 선호하게 된 것으로 본다. 그러다 보니 한국과 관련된 것은 K-콘텐츠라고 부르기도 한다.

콘텐츠는 문화상품으로 볼 수 있으며, 콘텐츠산업은 문화산업의 영역에 해당된다<sup>32)</sup>. 문화산업이 법률 정의에서 보듯이 콘텐츠산업보다 광범위하다고 본

31) 문화체육관광부는 매년 콘텐츠산업조사를 실시하여 발표하고 있다(문화체육관광부, 2023b). 콘텐츠산업 특수분류에 따라, 출판산업, 만화산업, 음악산업, 영화산업, 게임산업, 애니메이션산업, 방송산업, 광고산업, 캐릭터산업, 지식정보산업, 콘텐츠솔루션산업, 공연 산업 등 12개 영역이다. 2023년에 발표한 2021년 기준 콘텐츠산업조사에는 공연산업이 별도 집계됨에 따라 공연산업을 제외한 11개 분야에 대해 조사하였다.

32) 여기서 콘텐츠산업은 엄밀한 의미에서 문화콘텐츠산업을 의미한다. 콘텐츠라 함은 인간이 시각적·청각적·감각적으로 표현될 수 있는 자료 또는 정보이므로, 이러한 자료 또는 정보를 재화로 기획하고 개발하며 제작, 생산 유통하고 이와 관련된 서비스를 하는 산업을 콘텐츠 산업으로 보는 경우 콘텐츠산업은 문화콘텐츠산업을 포함하며 그 범위를 넘어선다. 넓은 의미에서 콘텐츠산업과 문화산업이 겹치는 부분이 있을 것이며, 문화산업이자 콘텐츠산업

다. 문화산업은 콘텐츠산업으로 분류되지 않는 미술품·공예품과 관련된 산업, 문화재와 관련된 산업, 전통적인 소재와 기법을 활용한 의상·조형물·장식용품·소품 및 생활용품과 관련된 산업 등도 포함하고 있다<sup>33)</sup>. 그러나 콘텐츠라는 용어 자체는 법률상으로도 시각적 또는 청각적, 감각적으로 표현될 수 있는 자료 또는 정보로서의 내용물이므로 다양하게 접목되어 사용된다. 유통방식에 따라 메타버스콘텐츠, 모바일콘텐츠, 극장콘텐츠, 공연콘텐츠, 전시콘텐츠, OTT콘텐츠 등으로 불리어진다. 시대에 따라 전통콘텐츠, 현대콘텐츠, 미래콘텐츠 등으로 부르기도 하며, 지역의 범위에 따라 지역콘텐츠, 중앙콘텐츠, 글로벌콘텐츠 등 다양하게 사용되고 있다.

콘텐츠산업은 새로운 기술을 받아들이면서 이용자들에게 다가가기 위해 다양한 방법으로 진화하고 있다. 하나의 콘텐츠 원재료를 다양한 장르에 사용한다는 OSMU(One-source, Multi-use), 미디어를 넘나들고 일반상품과 연결하는 크로스 미디어(Cross Media) 또는 트랜스 미디어(Trans Media)로 불리어지면서 콘텐츠 지식재산(IP)의 중요성이 부각되고 있다(권호영, 2023). 그리고 인터넷과 글로벌로 연결된 네트워크 플랫폼, 메타버스의 등장 등으로 세계시장과 동시에 연결되고 있다. 콘텐츠의 원천 IP를 중심으로 콘텐츠산업 내부에서의 융복합 뿐 아니라 콘텐츠산업과 이종산업 간의 융복합은 빠르게 진전될 것이다. 콘텐츠 장르 간, 방송과 통신 간, 무선과 유선의 융복합, 콘텐츠와 이종산업 간의 융복합 등으로 콘텐츠산업을 둘러싼 경계가 흐릿해지고, 장르 간 구분도 그 의미가 약해지고 있다. 이는 콘텐츠산업에 대한 정책 접근 방식이 종합적이고 통합적으로 이루어져야 함을 시사한다.

---

으로 분류될 수 있는 중복영역이 문화콘텐츠산업이라고 볼 수 있다. 다만 여기서는 문화콘텐츠산업을 콘텐츠산업으로 보고자 한다.

33) 미술, 공예 등은 예술의 영역으로 보고 콘텐츠산업의 통계분류에서 제외하고 있다. 그러나 문화예술이 산업과 결부될 때에는 문화예술진흥법과 문화산업진흥기본법상 문화산업의 범위에 해당된다. 순수예술이 산업과 연계되는 경우 문화예술산업이라고 부르기도 한다(고정민, 2021, pp.28–29).

### 2.1.2. 콘텐츠산업의 특성

콘텐츠산업은 문화와 산업의 요소를 내포하고 있다. 콘텐츠를 문화상품으로 만들기 위해서는 기획·투자·제작·마케팅·유통과 소비라는 과정을 거친다. 콘텐츠라는 결과물을 창출하기 위해서는 투입 요소가 되는 인력·인프라 및 재원이 필요하다. 일반적으로 투입 요소가 풍부한 국가 또는 사회가 콘텐츠산업에 있어서도 경쟁력 우위를 점하고 있는 것으로 나타난다(한국콘텐츠진흥원, 2022).

그런데 콘텐츠산업은 문화적 요소인 예술성, 창의성, 여가성 및 대중성 등이 어떻게 구현되느냐가 성공의 핵심 요소가 되고 있다. 콘텐츠산업은 콘텐츠로 창·제작된 산출물을 이용자가 구매하여 소유하기보다는 자신의 시간을 들여 체험하고 경험하는 특성이 있다. 이용자의 시간을 어떻게 점유하느냐가 경쟁력의 관건이라고 볼 수 있다. 콘텐츠에서 재미와 감동, 신선햄 등이 중요하다. 인터넷과 글로벌네트워크 플랫폼 등으로 세계가 연결된 상황에서, 글로벌 시장에서 이용자 또는 소비자의 콘텐츠 이용 시간과 관심을 어떻게 확보하고 구현하느냐가 한 국가의 콘텐츠산업 경쟁력을 좌우하게 될 것이다.

콘텐츠산업은 문화적 요소와 기술적 요소가 결합하면서 진화·발전하고 있는 분야로서 단순히 경제적인 측면만 보아서는 곤란하다. 콘텐츠산업이 갖고 있는 문화적인 측면과 기술적이고 경제적인 측면을 동시에 보아야 한다(유진룡, 2005). 문화적 요소와 경제적 측면을 어떻게 구현하느냐가 콘텐츠산업의 발전에 있어 중요하다.

문화가 무엇인지 아직 구체적으로 합의되거나 통일된 의견이 없는 상태이다. Raymond Williams(1983)는 문화라는 영어 ‘culture’는 가장 복잡한 단어(complicated words)의 하나라고 했다. 그는 이 단어의 역사적 변천 과정을 살펴보면서, 현시점에서 통용되는 의미로 크게 세 가지를 들고 있다. 첫째, ‘지적, 정신적, 미학적 발달의 일반적인 과정(general process of intellectual, spiritual and aesthetic)’으로 사용하는 것이다. 둘째, ‘어떤 국민, 시대, 집단 또는 사람 전반의 특정한 생활양식(a particular way of life, whether of a people, a period, a group, or humanity in general)’을 지칭한다는 것이다.

세 번째, ‘지적이고 특별하게 예술 활동의 실행과 작품(the works and practices of intellectual and especially artistic activity)’을 가리킨다는 것이다. 세 번째가 현대에 가장 널리 사용되는 의미라면서 문화라고 하면 ‘음악, 문학, 회화와 조각, 연극과 영화’를 가리킨다는 것이다. 오늘날 영화, 방송, 애니메이션, 게임, 만화(웹툰) 등과 같은 콘텐츠도 문화의 영역에 포함된다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 문화는 ‘사람들이 일정한 시대와 장소에서 집단으로 살아가는 가운데 발생한 생활양식이나 사고방식’이라고 한다(손창용, 2007). 문화는 우리 삶의 방식이자 가치관이며 사회가 만들어 낸 것이다. 사람들은 특정 시대에, 특정한 생활방식이자 가치관이라고 하는 요소를 갖고 있다. 문화는 사람이 만드는 것이며, 시대에 따라 문화는 변화될 수 있다고 본다.

콘텐츠산업은 산업이 갖는 특성을 같이 갖고 있다. Williams(1983)는 영어 단어 산업(industry)에는 두 가지 의미가 있다고 한다. ‘꾸준히 전념하거나 노력하는 인간의 특질(the human quality of sustained application or effort)’과 ‘생산 또는 상거래를 위한 제도나 제도 묶음(an institution or set of institutions for production or trade)’이라는 것이다. 19세기에 산업혁명으로 조직화된 기계적 생산과 일련의 기계 발명으로 산업은 생산 제도를 의미하게 되었고, 중공업(heavy industry)와 경공업(light industry)과 같은 구별이 생기고, 1945년 이후에는 ‘노력’이라는 의미에서 ‘조직화된 노력’, ‘제도’로 그 의미의 적용 범위가 넓어졌다는 것이다. 그리하여 산업이라는 단어가 다양하게 사용되고 있다는 것이다. 엔터테인먼트산업, 금융산업, 레저산업과 같이 다양한 분야에 쓰이고 있다는 것이다. 국립국어원의 표준국어대사전은 산업을 “인간의 생활을 경제적으로 풍요롭게 하기 위하여 재화나 서비스를 생산하는 사업”이라고 정의하고 있다. 산업은 재화 또는 서비스를 생산하고 제공하는 것을 포함한다. 재화 및 서비스와 관련된 산업활동의 증가는 고용 증대와 소득수준이 향상되는 효과를 가져온다. 국가나 사회의 복지향상과 연결된다(이대희, 2001). 콘텐츠산업 분야에서 생산활동이 원활하게 이루어진다는 것은 일자리 창출과 소득증대로 이어짐을 의미한다.

문화적·산업적 성질을 갖는 콘텐츠산업을 문화적 성격, 산업적·기술적 성격, 미

래 성장산업으로서 특성, 그리고 준공공재의 관점에서 살펴보고자 한다.

### 1) 문화적 가치를 바탕으로 하는 콘텐츠산업

콘텐츠산업은 문화적 요소를 바탕으로 하고 있다. 예술성, 창의성, 여가성, 대중성은 문화의 속성을 표현한 것이다. 이용자가 콘텐츠를 소비함에 있어 주요한 선택기준이 되는 것은 재미와 감동이나 공감하는 가치 등이 될 것이다. 재미나 공감과 같은 이용자의 수요나 가치를 담아내기 위해서는 그 시대에 필요한 또는 공유된 문화가치나 문화코드를 구현해야 한다. 예술성과 창의성의 요소를 포함하고 있듯이 문화는 시대 상황을 담아낼 뿐 아니라 새로운 문화를 창조하기도 한다. 콘텐츠가 국가나 사회의 문화를 담아낼 뿐 아니라 새로운 문화를 창조할 수 있다고 보아야 한다.

첫째, 콘텐츠산업은 국가브랜드, 소프트파워를 향상시킬 수 있다. 한국의 방송드라마, 영화, 게임, 대중음악, 웹툰 등이 세계 이용자들의 관심을 끌고 있고 언어나 국가, 문화를 넘어 한류 팬들이 생겨나고 있다. 한국국제교류재단(2023)에 의하면, 2022년 전 세계 한류 팬(동호인) 수는 1억 7,880만 명으로 2012년 926만 명에 비교해 19배나 증가하고 한류 동호회 수도 1,684개로 2012년 757개에서 두 배 이상 증가한 것으로 나타났다. 한류 동호인 수는 매년 증가하고 있으며, 한류 동호회 수는 코로나19 팬데믹 기간에는 약간 줄어들었으나 2021년을 기점으로 다시 증가하고 있다. 이러한 증가의 주된 요인은 글로벌 네트워크 플랫폼에서 한국 콘텐츠의 성공에서 그 해답을 찾을 수 있다. 한국 콘텐츠를 좋아하는 외국인들이 동호회를 만들고, 오프라인으로도 활동을 하고 있으며, 해외에서 한류의 인기는 국가에 대한 이미지를 좋게 하여 국가브랜드 제고 및 소프트파워를 향상시키는 데 기여하고 있다(고정민, 2021).

둘째, 콘텐츠산업은 문화적 할인이 적용되며, 점차 문화적 감수성이 중요한 이슈가 되고 있다. 문화적 특성으로 인해 콘텐츠산업은 국가나 사회의 정체성이나 이미지와 관련되어 긍정적인 기능을 할 수도 있지만, 부정적인 역할의 가능성도 있다. 어떤 국가나 사회에서 만들어진 콘텐츠가 다른 국가나 사회에 들어가거나 보여질 때 여러 가지 어려움에 부딪히게 된다. 콘텐츠가 언어, 습관이나 문화, 신호도, 가치관 등의 차이로 다른 문화권에 들어가기가 쉽지 않

은 경우가 있다. 특정 국가나 문화권에서 제작되고 이용되는 콘텐츠는 그 국가나 사회내의 창·제작자나 이용자들의 가치나 신념과 같은 문화를 담고 있다. 이러한 가치나 신념 또는 선호도가 다른 곳에서는 서로 어긋나거나 달리 볼 수 있으며, 또 충돌할 수도 있다. 가치나 신념, 관습, 선호도, 언어 등에 따라 다르게 해석되거나 문화의 정체성을 훼손한다는 반발을 불러올 수도 있다. 이는 문화적 할인(cultural discount)으로 볼 수 있다. 콘텐츠산업에 있어 문화적 할인이란 ‘콘텐츠가 다른 문화의 시장에 들어갈 때 어느 정도 가치가 떨어지는 현상’을 말한다(김평수·윤홍근·장규수, 2022). 문화적 할인은 콘텐츠가 글로벌시장에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 극복해야 할 과제이다.

한편, 인터넷과 글로벌 네트워크 플랫폼으로 세계가 연결된 상태에서, 이용자 또는 소비자는 다양한 국가나 사회에서 만들어진 콘텐츠를 쉽게 이용하고 소비할 수 있는 환경이 조성되고 있다. 이로 인하여 콘텐츠에 대한 소비와 이용이 자국 시장을 넘어서 세계시장이라는 환경으로 변화하고 있다. 콘텐츠 소비는 국가 간 경계가 희미해지고 동시에 접근과 이용이 가능해지고 있다. 이를 다른 시각에서 바라보면, 글로벌시장을 목표로 하는 콘텐츠사업자는 세계 시장에서 통용될 수 있는 보편성을 갖추면서도 다른 콘텐츠와 차이가 나는 독특하고도 새로운 콘텐츠를 기획하고자 할 것이다. 이러한 시도는 콘텐츠에 대한 문화적 할인율을 상쇄시키는 효과를 가져올 것으로 본다. 반면에 다른 나라의 문화나 풍속을 비하하는 것과 같은 부적절한 발언이나 묘사는 즉각적인 반발을 불러일으킨다<sup>34)</sup>. 국가 이미지뿐 아니라 제품 수출 등에도 부작용을 초래할 수 있다. 콘텐츠산업에 있어서 문화적 감수성(cultural sensitivity)을 갖추는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 문화적 감수성의 문제는 다른 문화에 대해 서로 다름을 인정하고 있는 그대로 받아들이는 것이다. 문화 상대성

34) 최근 한국 콘텐츠로 문화적 비하 논란을 빚은 작품들이 해당국이나 국민들의 비판을 받고 작품 수정을 하는 사례가 있다. 2023년 방송된 ‘킹덤’ 드라마에서 아랍 왕자가 100명이 넘는 여성과 만나 바람을 피우는 바람둥이 묘사 등으로 아랍문화를 왜곡했다는 반발에 부딪혔고, 제작사는 사과문을 내기도 하였다. 2022년 방송된 ‘비마우스’에서는 태국 음식을 희화화 내지 비하하였다는 반응이 있었고, 2023년에 방영된 ‘수리남’에 대해서는 수리남 정부가 문제를 직접 제기하기도 하였다. 2022년 드라마 ‘작은 아씨들’은 베트남의 전쟁 역사 왜곡 논란으로 베트남 방송프로그램 수출이 반토막 났다는 등 언론 보도가 있다(한국일보, 2023. 7.13.). 이외에도 한국 콘텐츠가 자국의 문화나 관습을 존중하지 않는다고 반응한 사례는 인터넷 보도를 통해 쉽게 확인할 수 있다.

의 관점에서 ‘서로 문화의 다름을 인정하고 그 사회의 맥락에서 문화를 평가하고 이해하자는 것’이다(정철현, 2015). 문화는 장소 또는 시대에 따라 다를 수 있으며, 특별히 다른 문화에 비해 우수 또는 열등하다고 보거나 옳고 그름의 문제로 보지 않아야 한다.

UNESCO(2001)는 정보통신 기술 발전은 문화 다양성에 대한 도전이기도 하지만 한편으로 새로운 대화를 위한 조건을 창출할 수 있다고 보고, ‘문화 다양성 선언(Universal Declaration on Cultural Diversity)’을 채택했다. 문화 다양성은 인류 문화의 유산으로서 교류와 혁신, 그리고 창의성의 원천으로 보고 이의 보장을 위한 것이 필요하다고 강조한다. 문화 다양성은 말 그대로 다양한 문화가 존재한다는 것을 의미한다. Leeds-Hurwitz와 Wendy는 유네스코에 제출한 보고서에서, 문화적 다양성은 ‘자신의 문화를 이해할 뿐 아니라 각각의 문화는 많은 가능성 가운데 단지 하나의 선택지를 제공한다는 것을 인정하는 것이며, 이를 바탕으로 한 문화간 역량(intercultural competence)은 다른 문화에 대해 적절한 지식을 갖고 다른 문화와 접촉을 유지하는데 있어 수용적인 태도와 이를 실현할 수 있는 기술을 구비’하는 것이라고 하였다 (UNESCO, 2023). 이는 문화적 역량은 타 문화와 접촉하고 수용할 수 있는 개방적인 자세가 바탕이 됨을 보여준다.

셋째, 콘텐츠산업은 경험재(experience goods)의 특성을 갖고 있다(정윤희, 2010). 콘텐츠라는 상품은 이용자 또는 소비자가 이용이나 체험 또는 소비하기 전에는 그 효용이나 가치를 알기 어렵다. 콘텐츠의 소비나 이용은 공감이나 재미, 가치에 바탕을 두고 있다. 일반적으로 콘텐츠라는 상품은 소유하기보다는 자신의 시간을 활용하고 투입해서 체험해야 하는 것이다. 직접 또는 간접으로라도 체험하기 전에는 콘텐츠가 자신의 취향에 맞는지 알 수 없다. 방송, 영화, 게임, 만화(웹툰) 등과 같은 콘텐츠를 직접 보거나 체험함으로써 그 콘텐츠의 가치를 누릴 수 있다. 이러한 경험재적 속성은 콘텐츠 창·제작과 유통에 있어 불확실성을 안겨준다(김평수 외, 2022). 경험재는 이용하는 사람의 마음에 들어야 하고 시간을 사용하게 한다는 차원에서 성공 여부를 예측하기가 어렵다. 많은 비용을 투입하여 콘텐츠를 만들어 시장에 출시하였다고 하여 그 성공을 담보할 수가 없다. 영화나 드라마에서 전편이 성공하였다고

하여 후속편의 성공을 보장할 수 없다. 성공한 작품의 속편이 나와서 실패한 사례도 많다(안채린, 2023). 이용자 입장에서는 콘텐츠 제작에 들어간 비용보다는 자신의 취향이나 공감, 가치에 부합하느냐 여부에 따라 콘텐츠 소비나 이용을 결정한다. 그리고 마음을 얻은 콘텐츠의 경우, 다시 보기와 같은 N차 관람문화를 만들고 팬덤을 형성하기도 한다. N차 관람은 같은 방송이나 영화, 공연, 전시 등을 여러번 반복해서 보거나 체험하는 것을 말한다(강신규, 2022). 이승윤(2023)은 N차 관람 현상을 MZ세대의 '나만의 가치 소비'에 바탕하고 있다면서, 많은 사람이 좋아하는 것이 아니더라도 자신이 가치를 부여하거나 관심과 애착을 갖는 것에 대해 집중적으로 소비한다고 본다. N차 관람문화가 과거에는 대작 영화 중심으로 있었다면, 최근에는 개인이 구체적으로 관심이 있거나 팬심을 가진 대상에 대해 N차 관람 문화가 확산되고 있다. N차 관람문화는 콘텐츠가 갖고 있는 경험재의 특성과 팬심이 결합된 것으로 볼 수 있다. 팬덤 현상은 또 다른 문화현상이자 경제적 가치를 창출하고 있다.

넷째, 콘텐츠산업은 예술성과 창의성에 바탕을 둔 창의산업(creative industry)의 영역에 속한다. 하나의 콘텐츠가 크게 성공했다고 후속편의 성공을 장담하지 못하듯이, 성공한 작품을 유사하게 베낀 작품들도 시장에서 외면 받는다. 콘텐츠에서 사람들이 기대하고 있는 것은 보편적이면서도 독특해야 한다는 것이다. 이용자들이 일반적으로 이용하거나 소비할 수 있는 보편적인 정서나 공감을 담아내면서도 다른 콘텐츠와는 차별화되는 무언가가 있어야 한다는 것이다. 신선한 체험을 제공할 수 있어야 한다는 것이다. 콘텐츠산업은 이야기를 토대로 재미와 감동, 공감을 창출한다. 스토리(story)가 콘텐츠의 줄거리를 구성한다. 보편적으로 공감하면서도 무언가 색다른 느낌이 있어야 한다. 류현정(2023)은 스토리가 있는 곳에 고객이 모인다고 한다. 네트워크 플랫폼 기업이 주력하고 있는 것은 이용자 중대와 이들 이용자가 플랫폼에 체류하는 시간을 확대하는 것이라면서, 이는 스토리 비즈니스로 귀결된다고 본다. 플랫폼 기업들은 다양한 서비스를 조합하여 소비자들을 자사 플랫폼에 잡아두기 위하여 다각적인 전략과 서비스를 시도하고 있다. 자사 플랫폼에서 활동하는 창작자(creator)을 더 유치하기 위해 인센티브를 제공하고 있다. 언

론보도에 보면 “영향력 있는 크리에이터를 유치하는 것이 플랫폼 기업들의 생사를 가를 만한 것”이라면서 “포털 검색, 메신저를 포함한 소셜미디어, 이커머스, 스트리밍 등 플랫폼 간 경계가 애매해지고 한 플랫폼 내에서 여려 서비스가 이뤄지면서 궁극적으로 이 모든 서비스를 넘나드는 크리에이터의 역할이 더 중요”해진다고 하였다(매일경제, 2023. 12. 24). 플랫폼이 고객을 확장하면서 성장하기 위해서는 결국 콘텐츠의 성공 가능성에 달려 있다고 보는 것이다.

콘텐츠의 내용인 스토리도 중요하지만, 이를 표현하는 방식도 고객의 관심을 끄는 주요한 요소이다. 표현방식이 새로워야 할 뿐 아니라 완성도도 높아야 한다. 콘텐츠가 차별되고 새로운 표현방식을 구현하기 위해서는 신선한 아이디어, 창의적인 인재가 중요하다. 영국은 콘텐츠산업을 창의산업(creative industry)의 한 분야로 본다(DCMS, 2001)<sup>35)</sup>. 창의산업을 “개인의 창의성, 기술과 재능에 기반한 산업이며, 지식재산의 활용과 생산을 통해 부와 일자리의 가능성(잠재력) 있는 산업”으로 정의하고 있다. 창의산업이 빠르게 성장하며 높은 실적을 보일 뿐 아니라 경쟁 우위의 핵심이 된다면서, 영국 정부와 창의산업계가 논의와 협의를 통해 ‘창의산업 협약(Creative Industries: Sector Deal)’를 만들었다(DCMS, 2018). 협약은 5가지 전략을 제시하였는바, 지역(Places), 아이디어(Ideas), 사업환경(Business Environment), 인프라(Infrastructure) 그리고 인재(People)를 들고 있다. 지역은 해당 장소의 정체성을 부여하고 고용과 성장을 주도하도록 자금지원 등의 전략을 취한다. 아이디어는 정부와 산업체, 연구기관 등이 공동으로 창의산업의 장애요소를 조사하고 R&D 펀드를 늘려 혁신 경제체제를 구축하고자 하는 것이다. 사업환경은 창의산업이 민첩하고 빠르게 성장하나 저작권 등 분야에서 시장실패가 있을 수 있을 수 있으므로, 시장실패를 보완하고 창의산업이 성장하는데 필요한 재정을 쉽게 확보할 수 있도록 하자는 것이다. 인재는 현재와 미래에 필요한 기술력을 갖추도록 역량 파이프라인을 강화하자는 것이다. 정부와 민간의 협력을 통해 재정 투자를 확대하고 저작권 보호 등 관련 제도를 정비하여 창의

35) 2001년 영국 문화미디어스포츠부(DCMS)는 ‘Creative Industries Mapping Documents 2001’에서 위와 같이 창의산업의 개념을 유지하고 있다. 창의산업은 광고, 건축, 예술과 골동품, 공예, 디자인, 디자이너, 패션, 영화와 비디어, 게임(interactive leisure software), 음악, 공연, 출판, 소프트웨어와 컴퓨터서비스, 텔레비전과 라디오 방송을 포함한다.

산업이 지속 성장하고 고용을 늘리며, 해외 수출 등을 확대하여 세계 선도국 가로 나아가고자 하는 것이다. 창의산업을 선도하고 있는 영국이 콘텐츠산업의 가능성을 보고, 발전과 지속을 위해 정부차원에서 마련하고 추진하는 전략을 보여주는 사례이다.

## 2) 산업의 특성을 갖고 기술 친화적인 콘텐츠산업

첫째, 콘텐츠산업은 규모의 경제(economics of scale)가 작용하고 글로벌 경쟁을 한다. 규모의 경제는 ‘생산량이 증가함에 따라 단위당 평균 비용이 줄어드는 현상’을 말한다(손창용, 2007). 이를 콘텐츠산업에 적용해보면 콘텐츠를 기획하고 제작하는 과정에서 많은 비용이 들어가더라도 콘텐츠가 일단 완성되고 나면 재생산비용 내지 복제하거나 확산하는 데 있어 추가로 들어가는 비용이 거의 들지 않는다(정윤경, 2022). 디지털 기술 및 정보통신 기술의 발달로 인하여 콘텐츠의 복제와 배포는 더욱 쉽게 되고 있다.

성공한 콘텐츠에 추가로 들어가는 복제비용과 확산비용이 상대적으로 거의 제로에 가깝다면, 수익은 크게 증가할 것이다. 그리고 인터넷과 글로벌 네트워크 플랫폼으로 연결된 세계시장에서 크게 수익을 창출할 기회가 많아진다. 글로벌로 연결된 콘텐츠 시장은 네트워크 효과로 인해 규모의 경제가 작동하는 특성이 있다(최세경, 이용관, 2012). 콘텐츠시장이 한국이라는 국경을 넘어 세계시장을 대상으로 한다면, 경쟁이 촉진되기도 하지만, 규모의 경제효과를 기대할 수 있다. ‘오징어 게임’의 성공사례는 규모의 경제효과를 보여준다<sup>36)</sup>. 콘텐츠산업은 불확실성과 위험을 내포하면서도 글로벌시장에서 성공하는 경우 그 부가가치와 고수익을 기대할 수 있는 분야이다.

둘째, 콘텐츠산업은 지식재산(IP: Intellectual Property)을 중심으로 하여 융복합과 확장성이 커지고 있다. 콘텐츠IP 확보의 중요성은 다른 장르의 콘텐츠뿐 아니라 이종산업과 연계할 수 있어 다양한 형태의 파급효과 내지 파생수익을 창출할 수 있다는 점에 있다. 콘텐츠산업은 IP를 중심으로 하여 다양한 분야로 융복합이 일어난다. 원소스 멀티유즈(OSMU), 트랜스미디어, 연관산업

36) ‘오징어 게임’의 경우 정작 창·제작자 보다는 IP를 가진 넷플릭스에 의해 증가한 가치를 1조원으로 보는 언론보도 등은 이를 잘 설명한다. 넷플릭스가 글로벌 플랫폼으로서 세계시장에서 가입자를 확보하고 있어 가능했던 일이다.

및 이종산업과 연계한 부가수익을 창출한다. 이에, 콘텐츠산업에 있어 IP 중심으로의 산업 전환이 요구되고 있다<sup>37)</sup>.

콘텐츠IP에 대해서는 학자마다 의견이 다양하다. 이성민·이윤경(2016)은 “콘텐츠를 기반으로 다양한 장르 확장과 부가 사업을 가능하게 하는 일련의 지식재산권 묶음(portfolio)로서 저작권과 상표권을 법적기반”으로 한다고 했다(pp.10). 안채린(2023)은 “간단하게 저작권으로 보아도 무방”하다고 한다. 이들은 콘텐츠IP를 저작권의 관점에서 보고 있다. 저작권을 규정한 저작권법은 “인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물”을 저작물로 정의한다(법 제2조, 정의). 지식재산기본법은 지식재산에 대해 “인간의 창조적 활동 또는 경험 등에 의하여 창출되거나 발견된 지식·정보·기술, 사상이나 감정의 표현, 영업이나 물건의 표시, 생물의 품종이나 유전자원(遺傳資源), 그 밖에 무형적인 것으로서 재산적 가치가 실현될 수 있는 것”이라 하고, 신지식재산을 “경제·사회 또는 문화의 변화나 과학기술의 발전에 따라 새로운 분야에서 출현하는 지식재산”이라고 하고 있다(법 제3조 1, 2). 지식재산은 인간의 창의적 활동과 경험 등에 의해 창출된 것으로서 재산적 가치가 실현될 수 있어야 한다는 것이다. 이들 법은 모두 저작물 내지 지식재산을 사람들이 창작한 결과물을 그 대상으로 하고 있다. 콘텐츠산업은 창의성과 예술성 등 문화적 요소를 바탕으로 한다. 콘텐츠의 성공 여부는 다른 콘텐츠와의 차별성, 즉 독특성 또는 새로움 등에 달려있다. 그리고 과학기술과 결합하여 새로운 경험 또는 체험이 가능한 VR, AR과 같은 실감콘텐츠가 창출되고 있다. 콘텐츠는 지식재산의 대표 사례에 해당된다.

콘텐츠산업에 있어서 IP라고 하면 콘텐츠 창·제작의 원천이 되는 소재를 말한다. 소재는 이야기와 같이 무형의 가치를 가진 것으로서 다양한 콘텐츠 장르에 활용되고 나아가 콘텐츠 분야 이외의 사업에서 부가적으로 사용될 수 있는 것으로서 재산적 가치가 있는 것으로 볼 수 있다.

콘텐츠산업에서 나타나고 있는 IP의 활용과 확장은 콘텐츠의 원천 소재가 매우 중요하다는 것을 보여준다. 디지털기술의 발달과 온라인으로 연결된 글로벌 시장은 콘텐츠 IP의 활용과 확장성을 증폭시키고 있다. 아날로그로 콘텐

37) 오징어 게임이 세계시장에서 큰 인기를 끌었으나, IP확보가 되지 않은 관계로 언론 뿐 아니라 정치권에서도 IP확보 문제를 큰 이슈로 삼았다.

츠가 만들어진 시대에는 영화, 방송, 만화, 출판 등이 각각의 영역에서 특화된 형태로 이용자에게 공급하는 시장메카니즘을 갖고 있었다. 즉 공급자와 이용자가 어느 정도 분리된 영역에서 생산과 소비가 이루어졌고, 다른 장르나 다른 사업과의 접근성이 낮았다. 어느 정도 수직적 연계였다고 본다.

류현정(2023)은 콘텐츠산업에 대해 스토리와 기술을 바탕으로 콘텐츠산업계의 변화상을 짚어보면서 스토리산업의 시장판도를 변화시키고 있는 기술로 디지털(Digital), 모바일(Mobile)과 클라우드(Cloud)를 제시한다. 디지털 기술은 모든 정보를 0과 1이라는 숫자로 처리한다. 콘텐츠를 구성하고 있는 문자, 소리, 영상 등 모든 것을 숫자로 표현한다. 콘텐츠의 복제나 가공 및 유통을 용이하게 한다. 콘텐츠IP의 확장 가능성을 높여준다. 모바일은 이동성의 문제이다. 스마트폰과 같은 모바일 기기의 등장으로 사람들은 어느 곳에서나 콘텐츠를 이용할 수 있게 되었다. 현재 콘텐츠 이용자들의 콘텐츠 이용과 소비는 장소라는 한계를 벗어나게 하고 있다.

디지털기술과 글로벌 연결은 콘텐츠산업에 있어 콘텐츠 장르 간 경계를 헤물면서 새로운 시장을 창출하고 있다. 원작의 스토리를 바탕으로 하여 다양한 형식의 장르로 창출될 뿐 아니라 원작의 스토리에 전후 또는 좌우로 연계되는 스토리를 만들어내는 세계관의 확장도 많이 이루어지고 있다. IP확장성과 관련하여 OSMU, 미디어믹스, 미디어 머천다이징, 트랜스미디어 등이 언급된다. OSMU(One-Source, Multi-Use)는 말 그대로 하나의 소재를 바탕으로 다양한 장르에 콘텐츠가 제작되고 유통되는 것을 말한다. 이야기를 바탕으로 웹툰, 웹소설, 게임, 애니메이션, 영화, 드라마 등의 방식으로 제작하여 부가 가치를 높이는 것을 의미한다. OSMU에서 나아가 IP를 중심으로 미디어를 넘나드는 트랜스미디어, IP를 바탕으로 캐릭터와 문구와 같은 이종산업 또는 연관산업과의 융복합 현상인 미디어믹스(media mix) 또는 미디어 머천다이징 등이 가속화되고 있다. 오래전에 만들어진 콘텐츠라도 잘 만들어진 콘텐츠는 다시 이용자들의 관심을 끌고 이용과 소비를 촉진하기도 한다<sup>38)</sup>. 콘텐츠산업

38) 한국콘텐츠진흥원은 2023년 콘텐츠산업 전망에서 세대와 장르, 형식을 넘어서는 콘텐츠 IP성공 사례를 통해 콘텐츠산업에서 핵심자원으로서 콘텐츠IP의 전략적 활용을 강조하면서 ‘콘고지신’이라는 용어를 사용하였다. ‘콘고지신’은 온고지신(溫故知新)과 콘텐츠를 결합한 것으로, 새로운 시장을 창출하는 전략으로서 과거 콘텐츠 IP의 세계관을 활용해 수익을 지속적으로 창출할 수 있다고 보는 관점이다(한국콘텐츠진흥원, 2022.12.07.).

은 IP를 중심으로 세계관의 확장과 융복합이 심화되고 있다.

글로벌화, 전송 미디어의 증가로 콘텐츠에 대한 수요는 증대한다. 콘텐츠 수요증대는 곧 콘텐츠의 소재인 이야기, IP에 대한 수요증가로 이어진다. IP의 발굴과 확보는 콘텐츠산업의 경쟁력과 연결되는 주요한 과제이다. 좋은 콘텐츠 소재가 있으면 국가를 넘어서서 이를 확보하려 하고 있다. 이러한 현상에 대해 정창권(2023)은 “콘텐츠 강국들이 좋은 이야기를 찾는데 주력하고 있다”면서 “세계는 지금 이야기 전쟁 중”이라고 표현한다.

한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠의 소재인 이야기 및 지식재산(IP)과 관련하여 다양한 사업을 전개하고 있다. 원천 소재 발굴과 관련하여 매년 ‘스토리 공모 대전’을 실시하고 있다. 공연, 영화, 드라마, 애니메이션, 만화(웹툰), 출판 등에서 사업화 가능성이 있는 원천 스토리를 발굴하기 위한 것이다. 스토리 유통 플랫폼인 ‘스토리움’ 운영을 통해 새로운 소재를 찾는 콘텐츠 제작자와 아이디어를 가진 창작자 간의 연결을 지원하고 있다. 또한 ‘콘텐츠IP 마켓’을 개최하여 콘텐츠의 소재인 IP를 소유하고 있는 창·제작자와 제작사, 투자자 및 유통사업자 등이 교류하고 사업화를 할 수 있도록 지원하고 있다. 더구나 콘텐츠 IP를 보유하고 있는 사업자와 이종산업과의 네트워크 장을 마련하여 서로 사업화의 가능성을 모색할 기회를 주고 있다(한국콘텐츠진흥원, 2023. 12. 1.).

콘텐츠산업은 과학과 기술을 적극적으로 받아들이면서 진화·발전하고 있는 분야이다. 아날로그 시대에도 콘텐츠산업은 새로운 기술을 받아들여 콘텐츠 창·제작과 유통 등에 활용하고, 이용자의 만족도를 제고하려 하였다. 디지털 기술과 글로벌로 연결된 산업환경에서, 콘텐츠산업이 지속 성장하고 확산하기 위해서는 새롭고 다양하며, 완성도 높은 콘텐츠가 많이 생산되고 공급되어야 한다. 콘텐츠의 완성도를 높이고, 새로운 방식을 시도하려면 최신 과학지식과 기술을 창·제작에 활용해야 하며 유통방식에도 도입되어야 한다. 디지털기술이 도입된 이후 콘텐츠산업은 비약적인 발전을 이루고 있다. 그리고 다양한 파급효과를 만들어내고 있다. 컴퓨터그래픽(CG: computer graphic), 특수효과(VFX: visual effect), 가상현실(VR: virtual reality), 증강현실(AR: augmented reality), 대체 불가능한 토큰(NFT: non-fungible token), 블록체

인(Block Chain), 인공지능(AI: artificial intelligence) 등 다양한 기술들이 콘텐츠산업에 접목되고 있다. 콘텐츠에 색다른 체험과 만족감을 제공하며, 또 콘텐츠의 완성도를 높여 이용자의 시선과 마음을 사로잡으려 한다.

다만, 콘텐츠에 대해 기술적 완성도를 높여도, 콘텐츠가 갖추어야 할 핵심 요소인 가치, 재미나 공감, 스토리의 구성 등이 없거나 빼야하면 이용자의 주목을 받지 못한다. 이용자 또는 소비자의 마음을 얻어야 한다. 콘텐츠가 기술적으로 우수하더라도 콘텐츠를 이용하고 체험하는 것은 다른 차원으로 보아야 한다<sup>39)</sup>. 콘텐츠산업에 있어 문화적 요소를 간과할 수 없는 것이다. 문화적 요소를 보다 잘 구현할 수 있어야 하며, 이를 위해 최신 과학지식과 기술들이 적절하게 사용하는 것이 중요하다. 콘텐츠산업에 있어 과학기술은 콘텐츠의 짜임새 있는 서사구조가 완성도를 높일 수 있도록 기술적으로 보조하는 것이다. 공감을 불러내는 이야기 구조가 기술적 볼거리 보다 중요하다.

한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠 분야에 과학지식과 기술을 활용할 수 있는 공론의 장을 만들고 있다. 2022년부터 예술과 과학 그리고 콘텐츠 융합포럼을 구성하고 운영하였다(한국콘텐츠진흥원, 2022. 7. 14.). 포럼 참여자들은 인공지능(AI), 데이터사이언스, 미디어아트, 디자인, 게임, 패션 등 분야별 전문가들이 참여하도록 하였다. 과학과 예술, 콘텐츠의 전문가들이 만나 서로 지식과 정보를 교류하고 새로운 콘텐츠의 구현 가능성을 높이고자 하였다. 2022년 말에 참여자 간의 교류를 통해 알게 된 융복합 콘텐츠에 대한 소감이나 관심을 공유하는 자리를 가졌으며, 과학으로 바라보는 예술가의 시선(artist view of science) 전시프로젝트에서 결과물을 선보이기도 하였다. 이 포럼의 한 참여자는 “융합포럼 네트워킹 자리를 통해 평소 접하지 못했던 새로운 분야에 관심을 가질 수 있었다. 이를 응용해 새로운 유형의 글로벌 K-포맷을 탄생을 기대해 본다”고 하였다(한국콘텐츠진흥원, 2022. 12. 1.). 또한 신기술 융합콘텐츠에 대한 제작 지원을 통해 실험적인 콘텐츠를 제작하는 기회를 제

39) 언론을 통해 영화나 방송드라마 뿐 아니라 다른 콘텐츠에서도 기술적 완성에 치중하여 실 패한 사례는 쉬이 찾아볼 수 있다. 기술적 완성도도 중요하지만 이용자의 취향이나 공감을 어떻게 맞추느냐가 중요하다. 2023년 8월에 한국 극장에서 개봉한 ‘더 문’ 영화의 경우 한국에서는 50만 관객이라는 저조한 성적을 거두었지만, 인도네시아에서는 흥행몰이를 하고 있다는 언론보도도 있다.(SBS (2023.8.24.). ‘국내부진 ‘더 문’, 인도네시아서 역대 한 영화 흥행 2위’)

공하고, 이렇게 제작된 첨단 콘텐츠를 전시하여 이용자들의 반응을 볼 수 있도록 하고 있다.

### 3) 고성장산업이자 미래 성장동력으로서의 콘텐츠산업

콘텐츠산업은 위험성이 큰 반면에 높은 수익(high risk, high return)을 기대할 수 있는 분야이다. 고부가가치를 창출하는 산업이지만 콘텐츠의 성공과 실패는 콘텐츠가 만들어진 이후에 이용자가 콘텐츠를 소비하거나 체험하면서 이용자의 취향이나 재미, 공감 등에 의해 결정된다. 콘텐츠의 선택과정이 ‘돈과 시간을 감안하여 효율적인 선택을 하기보다는 그냥 보고 싶어서 또는 좋아서, 재미있을 것 같아서 콘텐츠를 선택하는 경향’이 있기 때문이다(안채린, 2023). 또한 콘텐츠의 제작과 유통은 다른 재화와는 달리 표준화나 일반화가 어렵고, 흥행의 성공여부도 이용자의 취향에 의존하기 때문에 불확실성이 높다. 흥행에 성공하면 글로벌 시장으로 확장되고, IP확장과 OSMU 등을 통해 높은 부가수익을 올릴 수 있다. 초기 제작비용은 많이 들지만 제작된 이후 유통비용은 상대적으로 적기 때문이다. 그러나 콘텐츠의 창·제작 과정의 초기, 즉 콘텐츠 기획부터 제작과정에 다양한 참여자가 있고, 이런 참가자의 다양성은 콘텐츠제작에 있어 많은 위험성을 내재하고 있다. 콘텐츠 제작이 중간에 좌절될 수도, 제작된 작품이 출시를 못할 수도 있으며, 출시하더라도 흥행에 실패할 가능성이 크다.

그럼에도 불구하고, 많은 국가들로부터 미래 성장동력으로 관심을 받는 콘텐츠산업은 최근 높은 성장추세를 보여주고 있다(<표 2-1> 참고). 세계 콘텐츠 시장은 지난 2017년부터 2026년까지 평균적으로 5% 이상의 성장세를 나타낼 것으로 전망하고 있다. 2020년 코로나 팬데믹 영향으로 인하여 콘텐츠 시장도 침체를 겪었으나, 2021년 이후 증가세로 돌아섰는데, 2021년 시장규모는 전년대비 11.2%나 증가하여 2조 5,138억 달러에 이르렀다. 2026년에는 3조 2,380억 달러에 달할 것으로 추정하고 있으며, 2021년 대비 세계 콘텐츠시장 규모는 7,242억 달러 증가할 것으로 예상되고 있다.

〈표 2 - 1〉 세계 콘텐츠 시장규모 및 전망, 2017–2026

[단위 : 억 달러, %]

| 구분      | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021p  | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   | 2026   | 2021-26<br>CAGR |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------|
| 출판      | 2,616  | 2,574  | 2,530  | 2,270  | 2,343  | 2,336  | 2,318  | 2,303  | 2,289  | 2,276  | -0.58           |
| 만화      | 79     | 83     | 94     | 108    | 126    | 135    | 144    | 152    | 160    | 169    | 6.09            |
| 음악      | 464    | 492    | 522    | 355    | 453    | 586    | 638    | 667    | 689    | 703    | 9.19            |
| 게임      | 1,150  | 1,333  | 1,559  | 1,893  | 2,063  | 2,281  | 2,497  | 2,712  | 2,928  | 3,142  | 8.78            |
| 영화      | 394    | 409    | 424    | 118    | 215    | 358    | 437    | 458    | 477    | 496    | 18.20           |
| 애니메이션   | 51     | 48     | 82     | 15     | 20     | 24     | 28     | 33     | 39     | 47     | 18.68           |
| 방송      | 4,265  | 4,335  | 4,329  | 4,222  | 4,456  | 4,547  | 4,605  | 4,689  | 4,732  | 4,782  | 1.42            |
| 광고      | 4,980  | 5,406  | 5,790  | 5,665  | 6,906  | 7,642  | 8,203  | 8,698  | 9,089  | 9,422  | 6.41            |
| 지식정보    | 7,311  | 7,727  | 8,167  | 8,197  | 8,659  | 9,192  | 9,652  | 10,078 | 10,483 | 10,887 | 4.69            |
| 캐릭터라이선스 | 2,472  | 2,564  | 2,679  | 2,558  | 2,902  | 3,134  | 3,305  | 3,450  | 3,572  | 3,684  | 4.89            |
| 산술합계    | 23,782 | 24,973 | 26,176 | 25,401 | 28,143 | 30,235 | 31,825 | 33,239 | 34,457 | 35,610 | 4.82            |
| 합계      | 20,583 | 21,759 | 22,955 | 22,612 | 25,138 | 27,141 | 28,700 | 30,058 | 31,253 | 32,380 | 5.19            |

\*한국콘텐츠진흥원(2022c). 2022 해외 콘텐츠 시장 분석.

\*\*합계는 중복시장을 제외한 시장규모/러시아 및 베트남은 산출방식 차이로 집계에서 제외

세계 콘텐츠산업 규모는 2017년에서 2026년의 10년 동안 평균 5.19% 성장률을 기록할 것으로 예상되며, 콘텐츠산업 내 출판을 제외한 모든 산업들이 성장세를 유지할 것으로 보인다. 규모로는 AR/VR 등 실감분야가 포함된 지식정보 부문과 광고, 방송 등의 규모가 크지만, 성장세로는 애니메이션, 만화(웹툰) 음악, 게임산업이 활발한 모습이다.

세계시장에서 가장 큰 콘텐츠 시장은 미국이다(〈표 2-2〉 참고). 2017년 7,953억 달러로 세계 콘텐츠 시장의 38.6%를 차지하고 있었으며 2026년에도 38%의 점유율로 1위를 유지할 것으로 예측한다. 중국은 콘텐츠 시장이 빠르게 성장하고 있는 국가로 세계시장에서 차지하는 비중은 2017년 16.4%, 2026년에는 19.3%에 이를 것으로 전망하고 있다. 한국은 계속 세계시장에서 2.8% 정도의 점유율을 보이면서 7위를 차지하고 있다. 2017년 582억 달러,

2021년 702억 달러, 2026년은 864억 달러로 조금씩 규모를 키우고 있는데, 한국보다 콘텐츠시장 규모가 큰 국가는 미국, 중국에 이어 일본(17.7%), 영국(8.3%), 독일(4.5%), 프랑스(3.1%) 정도이다.

〈표 2 - 2〉 국가별 콘텐츠 시장규모 및 전망, 2017-2026

[단위 : 억 달러, %]

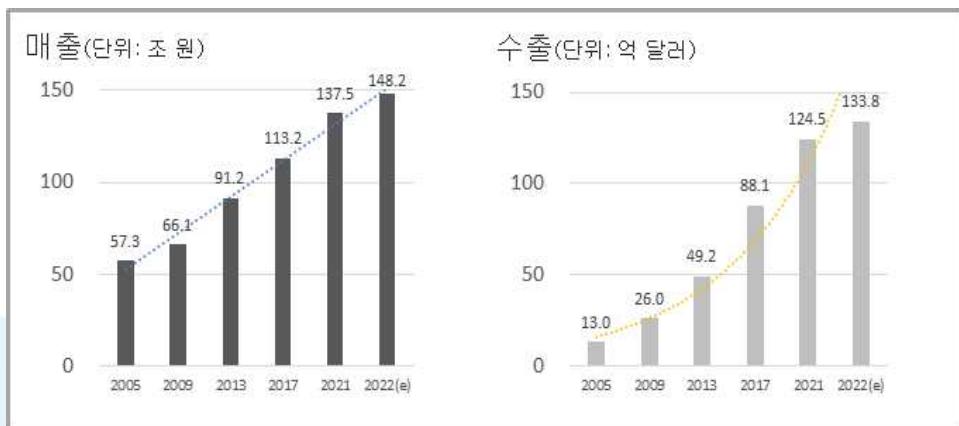
| 순위 | 국가명  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021p | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   | 2026   | 2021-26 CAGR |
|----|------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| 1  | 미국   | 7,953 | 8,416 | 8,944 | 8,783 | 9,798 | 10,573 | 11,120 | 11,588 | 11,965 | 12,307 | 4.67         |
| 2  | 중국   | 3,384 | 3,702 | 3,927 | 4,014 | 4,461 | 4,837  | 5,209  | 5,566  | 5,920  | 6,273  | 7.05         |
| 3  | 일본   | 1,874 | 1,946 | 2,001 | 1,949 | 2,082 | 2,175  | 2,238  | 2,297  | 2,351  | 2,403  | 2.91         |
| 4  | 영국   | 957   | 1,016 | 1,063 | 1,023 | 1,203 | 1,309  | 1,392  | 1,457  | 1,514  | 1,566  | 5.41         |
| 5  | 독일   | 1,028 | 1,057 | 1,094 | 1,036 | 1,130 | 1,209  | 1,272  | 1,316  | 1,348  | 1,377  | 4.04         |
| 6  | 프랑스  | 699   | 720   | 743   | 697   | 773   | 834    | 871    | 903    | 925    | 944    | 4.08         |
| 7  | 한국   | 582   | 601   | 631   | 647   | 702   | 753    | 791    | 819    | 843    | 864    | 4.26         |
| 8  | 캐나다  | 557   | 579   | 607   | 592   | 662   | 721    | 763    | 798    | 828    | 852    | 5.19         |
| 9  | 이탈리아 | 410   | 413   | 420   | 390   | 438   | 476    | 499    | 517    | 531    | 544    | 4.46         |
| 10 | 호주   | 371   | 388   | 388   | 370   | 422   | 457    | 482    | 502    | 516    | 527    | 4.55         |

\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2022c). 2022 해외 콘텐츠 시장 분석.

콘텐츠산업이 빠르게 성장하면서 한국의 대표적인 수출산업으로 위상을 차지하고 있다. 매출액이 2005년 57조 3천억 원 규모에서 2021년 137조 5천억 원으로 증가하였다. 2022년은 전체 산업규모가 148조 2천억 원에 이르는 것으로 나타나고 있는데, 수출액이 가전과 디스플레이를 넘어서고 있다. 콘텐츠 수출도 2005년 13억 달러 수준에서 2021년 124억 5천만 달러로 늘었으며, 2022년은 133억 8천만 달러에 달할 것으로 예측된다. 최근 5년간 매출액의 연평균 성장률은 5%에 이르고 수출액은 9% 대의 성장률을 보이고 있다(〈그림 2 - 1〉 참고). 전체 산업의 평균성장률이 매출은 4.8%, 수출은 2.9% 비하면 그 성장률이 높다고 본다. 그리고 콘텐츠산업에 종사하는 39세 이하 청년 비율도 76%가 넘는다. 이는 콘텐츠산업이 미래 성장동력이자 미래세대인 젊은 층의 일자리를 창출하고 있다고 봐야 한다. 그리고 세계시장에서 한국

콘텐츠산업이 차지하는 비율이 2.8% 수준임을 감안하는 경우, 글로벌 시장으로의 확장과 성장가능성은 높다고 봐야 한다.

〈그림 2 – 1〉 한국 콘텐츠 시장 규모: 매출액과 수출액



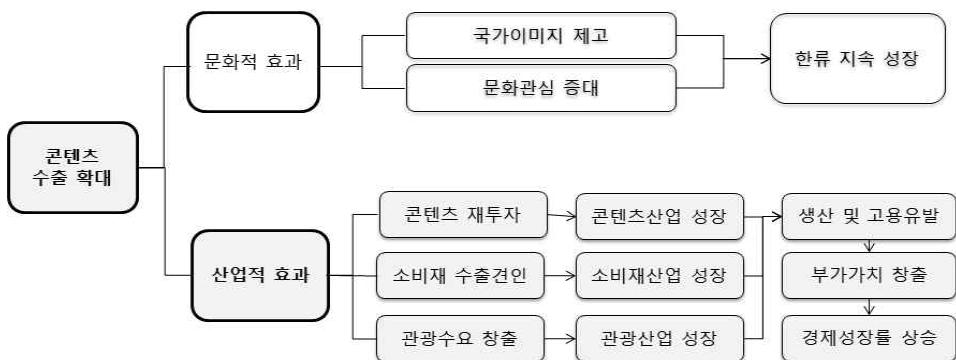
\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 2022년 하반기 및 연간 콘텐츠산업동향분석 보고서.

#### 4) 외부효과와 준공공재 특성을 갖는 콘텐츠산업

콘텐츠산업은 문화적·경제적 파급효과가 큰 분야에 해당된다. 최근 K-콘텐츠의 국제적인 인지도 상승은 국가 이미지 제고로 이어지고 있고, 국가 이미지 상승은 콘텐츠에 대한 재투자, 소비재 수출 견인, 관광수요 증가와 같은 경제적 파급효과를 수반하고 있다. 이는 콘텐츠산업 자체의 성장 뿐 아니라 소비재산업을 성장을 유도하며, 관광산업의 확대를 수반하여 국가 경제성장을 의 상승으로 이어진다.

한류의 파급효과는 한국 콘텐츠의 해외진출과 더불어 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 한국의 대중문화가 아시아를 넘어 세계시장으로 진출하고 소비되면서 한류 현상은 확대되고 있다. 한류의 확산과 진화는 콘텐츠산업 뿐 아니라 다른 여타 산업에도 긍정적인 영향을 미치고 있다. 콘텐츠 수출확대는 한국 문화에 대한 관심을 증대시키고 연관산업의 생산 및 일자리를 증가시키고 부가가치를 창출하면서 경제성장에도 기여하고 있다(〈그림 2 – 2 참고〉).

〈그림 2 - 2〉 콘텐츠산업의 파급효과 특성



\*출처: 한국콘텐츠진흥원 내부 자료.

최근 조사에 따르면, 한류 확산에 따라 최근 5년간 생산유발액은 37조 원에 이르고 있으며, 콘텐츠 1억 달러 수출증가는 뷰티, 의료, 농수산 식품, 중소 제조상품 등 연관 상품의 수출을 1억 8천만 달러 견인하고 고용을 창출하는 등 전체 생산유발효과는 5억 1천만 달러에 달하는 것으로 분석된다(〈그림 2 - 3 참고〉).

〈그림 2 - 3〉 콘텐츠 수출의 산업연관 효과(추정)

|       | 한국수출입은행(2022)  | 한국경제연구원(2023)  | 한국국제문화교류진흥원(2023)  |
|-------|--|--|--|
| 추정 결과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>K-콘텐츠 수출 1억 달러 증가 시</li> <li>- 생산유발액 5,1억 달러(6,000억원) 증가</li> <li>- 취업유발인원 2,982명 증가</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>2017~2021년 한류확산에 따른(5년 기준)</li> <li>- 생산유발액 37.0조 원</li> <li>- 부가가치유발액 13.2조 원</li> <li>- 취업유발인원 16.0만 명</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>2022년 한류에 따른</li> <li>- 생산유발액 26.7조 원</li> <li>- 부가가치유발액 12.7조 원</li> <li>- 취업유발인원 15.1만 명</li> </ul> |
| 추정 방법 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업연관분석</li> <li>· K-콘텐츠 수출과 유발된 소비재 수출의 영향 분석</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업연관분석</li> <li>· K-콘텐츠 수출과 유발된 소비재 수출의 영향 분석</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업연관분석</li> <li>· K-콘텐츠 수출과 유발된 소비재 수출 및 관광객 유치 영향 분석</li> </ul>                                    |

\*출처: 주원(2023). K-콘텐츠 수출의 경제적 효과와 시사점.

이와 같이 콘텐츠는 문화적으로 뿐 아니라 산업적으로도 다양한 파급효과를 미친다. 파급효과는 경제학에서 외부효과(externality)와 연관된다. Mankiw(2007)는 외부효과란 “한 사람의 행위가 제3자의 경제적 후생에 영향을 미치지만 그 영향에 대한 보상이 제대로 이루어지지 않는 경우에 발생하며, 제3자의 후생수준을 낮추는 것을 부정적 외부효과(negative externality), 제3자에게 이득을 주는 경우 긍정적 외부효과(positive externality)”라고 규정한다. 콘텐츠는 앞에서 본 바와 같이 산업적으로 다른 경제 주체에게 이득이 되는 파급효과를 창출하면서 긍정적 외부효과를 보여주고 있다. 또한 제3자에게 이득을 제공하지만 이에 대한 비용과 관련하여 이익을 보는 자가 부담하지 않는 경우, 사회의 최적 요구수준보다 적게 공급될 수 있는데, 이는 콘텐츠산업에 있어 시장실패(market failure)의 여지를 남기고 있다. 콘텐츠산업에 있어 자원배분의 왜곡, 비효율성 등이 제기될 수 있으며, 이때 콘텐츠시장에서 시장실패를 보완하기 위해 정부가 개입할 가능성의 여지가 있다.

한편, 콘텐츠는 준공공재의 성격을 가진다. 재화와 서비스는 소비하는 방식에 있어 배제성(excludability)과 경합성(rivalry) 두 가지 기준으로 사유재, 준공공재, 공공재로 구분할 수 있다(Mankiw, 2007). 배제성은 재화나 서비스를 이용하는 데 있어 제3자의 혜택을 제한할 수 있는가의 문제이다. 배제성이 있다는 것은 제3자가 이용 또는 소비하는 것을 막을 수 있다는 것이다. 경합성은 한 경제주체의 소비가 다른 경제주체의 소비를 제한하는가의 문제이다. 경합성이 있다는 것은 다른 주체의 소비를 제약하게 된다. 재화나 서비스에 대해 경합성 및 배제성 여부에 따라 다음 그림과 같이 네 가지 유형으로 분류할 수 있다.

콘텐츠는 나의 이용 또는 소비가 다른 사람의 소비나 이용에 있어 편의 또는 효용을 떨어뜨리지 않는다. 예를 들어 한 사람이 특정 드라마를 본다고 하여 다른 사람이 그 드라마를 볼 수 없는 것은 아니다. 비경합성도 콘텐츠 이용과 소비에서 나타나는데, 콘텐츠 이용은 유료 또는 무료냐에 따라 배제적일 수도 비배제적일 수 있다<sup>40)</sup>.

40) 최근 블록체인(Block Chain)과 대체불가능한 토큰(NFT) 기술로 디지털콘텐츠를 소유하고 다른 사람의 소유를 제한할 수 있다. 이 경우 콘텐츠의 소비에 경합성이 있다. 그러나 대부분 콘텐츠는 비경합적이다.

〈그림 2 - 4〉 재화와 서비스의 네 가지 유형과 콘텐츠 유형

| 구분   | 경합성   | 비경합성   |
|------|---|--|
| 배제성  | <p>[사유재]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>비용을 지불하는 사람만이 소비·이용할 수 있고 다른 사람의 소비나 이용에 제한이 있는 재화와 서비스</li> <li>- NFT 콘텐츠</li> </ul> | <p>[준공공재(자연독점화)]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>소비와 이용에 있어 비용 지불과 같은 배제성은 있지만 다른 사람의 소비나 이용에 제한이 없는 재화와 서비스</li> <li>- 유료 콘텐츠(유료 게임, 유료 방송, 극장 등)</li> </ul> |
| 비배제성 | <p>[준공공재(공유자원)]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>누구나 소비 또는 이용할 수 있으나 다른 사람의 소비·이용을 제한하게 되는 재화와 서비스</li> </ul>                   | <p>[공공재]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>소비나 이용의 제한도 곤란하고 다른 사람의 소비·이용이 제한되지 않는 재화와 서비스</li> <li>- 무료 콘텐츠(지상파방송, 무료 유튜브 등)</li> </ul>                         |

지상파방송과 같은 무료 콘텐츠는 배제성이 없으며, 경합성도 없는 공공재에 해당된다. 유료 서비스인 케이블TV, 영화관, 유료 게임 등 유료 콘텐츠는 비용을 지불하지 않는 이용자를 배제할 수 있으나, 다른 사람의 이용 또는 소비에 편익이나 효용을 떨어뜨리지 않는다. 특히 디지털 기술 발달과 유료 서비스인 플랫폼 환경하에서 콘텐츠는 비경합적 특성이 있으나 어느 정도 배제가 가능한 준공공재의 성격도 역시 갖고 있다(김평수 외. 2022). 경합성은 없으나 이용을 배제할 수 있는 분야는 자연독점이 가능한 분야인데(Mankiw, 2007), 유튜브, 넷플릭스 등 글로벌 네트워크 플랫폼에서 일어날 수 있으며, 이와 관련한 독점현상을 우려하는 시각도 있다<sup>41)</sup>.

콘텐츠의 파급효과는 문화적·경제적으로 다양한 편익을 줄 수 있다. 파급효과는 앞서 보았듯이 긍정적 외부효과의 특성이 있으며, 편익을 보는 제3자를 배제할 수 없다. 이 역시 콘텐츠 파급효과의 비배제성과 비경합적 성격을 보여준다. 콘텐츠 파급효과의 편익은 공공재로서의 성격을 갖게 하는데, 공공재

41) 구글의 유튜브의 월간 실사용자 수가 카카오톡과의 격차가 50만명 이하로 좁혀졌고, 음악 시장에서도 멜론과의 격차가 100만명 이하로 줄어들었다. 검색시장에 있어서도 네이버의 점유율은 하락세를 보이고 있는데 반해 구글은 꾸준히 증가하여 네이버와의 격차가 20%로 좁혀졌다(헤럴드경제(2023.08.14.)).

는 무임승차(free-rider)의 문제를 내포하고 있다. 무임승차란 콘텐츠로 인하여 혜택을 보고 있음에도 이에 대한 대가나 비용을 지불하지 않는 것을 말한다. 비배제성으로 인하여 편익을 보고 있음에도 콘텐츠의 대가 부담을 회피하려 하는 것이다. 무임승차 현상은 시장에서 필요로 하는 재화나 서비스의 공급을 충분하게 하지 못하게 하고, 사회가 필요로 하는 최적 수준의 콘텐츠 생산과 공급을 충족시키지 못하게 만들 수 있다.

종합하면, 콘텐츠산업의 성장에 있어 콘텐츠의 문화적·경제적 파급효과, 공공재와 준공재적 성격, 편익의 비배제성 등으로 인한 시장실패의 가능성이 있으며, 이를 보완하기 위해 때로는 정부의 적절한 개입이 필요하다. 콘텐츠산업은 첨단기술과 결합된 미래성장 산업이자, 문화적 속성으로 인해 국가와 문화의 정체성, 국가브랜드와 연결될 뿐 아니라, 연관산업과 연계되어 그 확장 가능성이 매우 큰 지식집약형 산업에 해당된다. 콘텐츠산업은 특히 첨단기술을 받아들이면서 미디어, 네트워크, 서비스를 이용하여 창의성과 문화적 요소를 콘텐츠 중심으로 통합하여 경제·문화적 가치를 창출하는 산업으로(김용희, 2022) 국가의 개입을 통해 시장실패를 막으려는 시도는 당연해 보인다.

## 2.2. 콘텐츠산업정책과 거버넌스

### 2.2.1. 정책참여자와 정책결정 요인

오늘날 콘텐츠는 문화적 요소와 기술적 요소가 결합 된 일종의 정보재 (information goods)의 성격을 띤다고 볼 수 있다. 이러한 정보재는 다른 상품들과 비교해서 아무리 사용해도 소모되지 않는 비소모성, 타인에게 양도 혹은 교환을 해도 사라지지 않는 비이전성, 쌓일수록 효과가 누적되는 확장성이 있으며, 저렴한 비용으로 재생산이 가능하며 사용자의 이용 목적에 따라 그 가치가 달라지는 가치의 개별성, 상징성을 지닌다(신기정, 문영수, 2003). 이러한 특성으로 인해 정보재로서의 콘텐츠는 일반 시장에서 가격 결정이 매우 어렵다는 측면이 있다. 또한, 콘텐츠산업은 산업적·문화적 요소, 기술적 요소 등 여러 요인이 복잡하게 연계되고, 나아가 글로벌 시장에서 국가 간의 정치·사회·경제적 문제 등 복합적인 요소가 동시에 작용하거나 산발적으로 영향을 미치고, 제작한 이후에도 다른 콘텐츠나 매체의 영향을 받고 이용자의 취향이나 마음을 얻어야 한다는 불확실성이 내재되어 있다. 뿐만 아니라 독립영화, 인디 음악, 교양 다큐멘터리나 전문 학술서적과 같이 공급자의 입장에서도 단순히 수익성만을 목표로 제작되지 않는 콘텐츠상품이 존재하므로, 문화적 가치에 대한 경제적 환산이나 계량화가 현실적으로 불가능하다(이기현, 2019). 이러한 점에서 오늘날 시장경제적 관점에서 첨예하게 경쟁하고 있는 콘텐츠 시장에 평등하고 공정한 자원배분을 위해 정부는 사회적 역할을 지속적으로 요구받고 있다. 이러한 의미에서 볼 때, 콘텐츠산업의 정책적 특성을 확인할 필요가 있다.

많은 정책유형을 분류하기 위한 다양한 시도들 중에서 특히 주목할 만한 유형 중 하나로 Lowi(1964)의 정책분류를 살펴볼 수 있다. Lowi(1964)는 정책을 배분정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책으로 구분하며, 엘리트론과 다원주의를 통합적으로 논의하고자 하였다. Lowi(1964)는 정책이나 정부활동이 정치적 관계인 주요 행위자와 이들 행위자 간의 관계, 권력구조, 의사결정 장소, 집행기관 등을 만들어낸다는 권력의 장(Arena of Power) 모형을 주장하

였다. 즉, 이러한 권력의 장에서는 정책이 정치를 구성한다고 볼 수 있는데, 예를 들어 분배정책을 중심으로 살펴볼 때 정치적 관계는 비공통적 이해관계가 다중심적으로 나타난다. 예를 들어, 분배정책을 중심으로 살펴볼 때, 정치적 관계는 비공통적 이해관계가 다중심적으로 나타난다. 이는 규제정책에서 발생하는 다원주의(pluralist) 학파의 정치적 관계에 대한 일반적 개념에 해당한다. 한편, 재분배정책에서 나타나는 정치적 관계는 엘리트주의(elitist) 관점에서 설명할 수 있다.

Lowi의 정책유형 중 배분정책은 국민들에게 권리나 이익, 재화나 서비스를 분배하는 것을 의미한다. 이러한 배분정책에는 사회기반시설의 구축, 보조금, 교육서비스의 제공 등이 포함된다. 배분정책은 정부가 가지고 있는 한정된 자원을 다수의 수혜자에게 분배하는 과정으로 결정과정에서 경쟁과 다툼이 존재할 수 있다. 배분정책에서는 특정대상에게 수혜가 한정될 수 있으며, 한편으로 비용부담이 분산되어 있어 이해관계자 중심의 예산배분이 발생할 수 있다.

규제정책은 개인이나 집단의 행동을 제약하여 다른 사람을 보호하는 정책을 의미한다. 규제정책에는 대표적으로 환경보호정책이나 기업 간의 불공정 경쟁 규제, 과대광고 규제 등이 포함된다. 규제정책은 강제력을 행사하며, 국민 개개인의 권리와 자유를 제한하므로 의회의 의결과 법률의 형태를 필요로 한다. 또한, 정책의 수혜를 받는 자와 피해를 보는 자를 정책결정 시에 선택하게 되므로 정책결정 과정에서 양자 간의 갈등수준이 가장 높은 정책 유형이다. 이렇듯 규제정책은 정책결정 시 수혜 집단과 비용부담 집단을 선택하므로 배분정책과 차이를 보인다. 보호적 규제정책은 다수를 보호하기 위해 소수를 규제하는 정책이므로 소수의 비용부담집단이 규제대상이 되며 다수의 수혜집단과 구분된다. 이때, 비용부담집단은 소수이므로 결집이 쉽고 조직화가 용이하여 적극적인 반대활동이 가능하나, 다수의 수혜집단은 반대로 무임승차 하려는 현상이 나타날 수 있어 상대적으로 적극적인 지지활동을 벌이는 데 한계가 있다. 따라서 보호적 규제정책에서는 결집이 어려운 다수의 시민들을 대신하여 환경단체나 소비자 보호단체 등의 공익집단이 활발하게 활동하며, 이들의 지지활동이 정책에 주로 영향을 미치는 요인이 된다. 한편, 경쟁적 규

제정책에서는 소수의 집단이 정부로부터 재화나 서비스의 독점적인 공급권을 획득하기 위해 치열하게 경쟁하는 것이 특징이다. 예를 들어 과거 공공재의 성격을 지닌 주파수대역 즉, 주파수의 희소성을 바탕으로 독점적 지위를 누렸던 전통적인 공영방송사(이준석, 2013)가 제공하였던 방송서비스는 바로 이러한 경쟁적 규제정책에 해당한다고 볼 수 있다. 이 과정에서 이해관계자 집단이 경쟁에서 승리하기 위해 다양한 방법을 동원하여 영향력을 행사하려는 경향이 있다.

오늘날 인터넷 방송, OTT의 확산 등으로 다매체·다채널화된 방송 문화에 따라 콘텐츠와 플랫폼 중심으로 콘텐츠시장이 재편됨에 따라 정책의 전환점을 맞이하고 있다. 과거 주파수대역을 중심으로 독점적 지위를 향유하였던 지상파 방송의 약화로 인한 시장경쟁 구도의 변화, 사적 미디어 확산에 따른 정보윤리 강화에 대한 요구 등 정부는 새로운 정책적 환경에 직면하고 있다. 이러한 변화는 콘텐츠 유통과 제공에 있어서 정부가 기존 자원배분 주체로서 역할에서 나아가 새롭게 형성되는 시장의 규제주체로서 역할을 수행할 것을 요구하고 있다. 개인정보보호, 저작권 등의 정보윤리에 관한 규제, 전자책 등의 디지털 도서에 대한 정부개입, 망사용료 등 콘텐츠 생산자 및 비용부담자에 대한 정부규제가 이러한 규제정책의 사례가 될 수 있다. 이러한 정부의 개입은 최근 망사용료에 따른 트위치 등 해외콘텐츠서비스 철수 등 새로운 콘텐츠산업 생태계의 변화를 가져오고 있다. 이러한 정부의 개입은 무분별한 정보의 확산이나 소규모 콘텐츠 생산자의 보호와 같은 긍정적인 효과를 기대하고 있으나, 소비자 선호의 제한, 시장경쟁의 약화와 같은 우려를 동시에 받고 있다.

재분배정책은 고소득층에서 저소득층으로의 소득이전을 목적으로 하는 정책에 해당하며, 소득세 차등적용 등이 이에 속한다. 재분배정책은 본질적으로 수혜자에게 혜택을 부여하는 측면에서 배분정책과 유사한 측면이 있으나 수혜자와 비용부담자의 소득이 다르다는 점에서 차이가 있다. 따라서 재분배정책은 계급대립적인 성격을 가지며, 재산 그 자체의 문제이며, 소유의 평등을 강조한다.

구성정책은 세 정책에 포함되지 않는 정책들을 포함하며, 정부의 새로운 기구나 조직의 설립에 관한 내용, 퇴직연금 정책 등이 이에 해당한다.

Lowi의 유형은 당시까지 정책을 분류하고자 하는 많은 시도들 가운데 이 루어진 기술적인 분류들을 기능적 분류로 대체하고, 정책 및 정부활동의 영역이 자신만의 독특한 정치적 관계를 발전시킨다는 가정을 제시함으로써 정책 연구의 일반화를 위한 의미있는 시도로 평가된다(최용선, 2014). 결론적으로 Lowi의 정책유형분류는 “정책의 특성이 정치를 결정짓는다(policy determines politics)”는 중요한 이론적 명제를 갖는다는 데 그 특징이 있다(전영한, 이경희, 2010). 즉, 공공정책이 정치적 성격에 따라 결정되는 것이 아니라 정책이 가지고 있는 내재적인 특성이 정치의 양상을 결정짓는다고 보는 시각을 제시함으로써 정책의 특성이 정책결과에 영향을 미칠 수 있음을 인식시키는 계기가 되었다고 할 수 있다.

이후, 신공공관리론이 등장하고 정책과정에서 NGO 및 비영리조직의 비중이 증가하면서 정책참여자의 관계나 상호작용에 중점을 둔 이론적 시도가 이루어지고 있다. 정책과정을 바라보는 관점은 기존의 정부 혹은 사회를 중심으로 한 고전적인 엘리트론과 다원주의 이론과 하위정부모형으로부터 정책과정에 참여하는 다양한 참여자들의 상호작용을 이해하고자 하는 정책네트워크에 대한 관심이 증대하였다.

콘텐츠산업은 일반 기업과 일반 국민, 공공정보서비스기관 등이 복잡하게 얹힌 네트워크를 중심으로 유통이 이루어진다. 특히, 정책 환경이 점차 복잡해지고 불확실성이 증대됨에 따라 정책과정에서 정부 이외의 다양한 정책공동체의 역할이 확대되고 있다. 콘텐츠 공급자의 성격 즉, 생산 주체인 영리기업, 비영리단체, 제작자나 작가 집단의 특성에 따라 콘텐츠 시장에서 이들 생산주체가 점유하고 있는 위치에 따라서 문화상품을 생산하는 목적과 방법, 그리고 전략에 차이가 나타난다(이기현, 2019). 컴퓨터그래픽(CG), 가상현실과 같은 기술적 요소에 크게 영향을 받을 수 있는 콘텐츠 상품의 경우 기술개발을 통해 비용을 절감하거나 신규상품 개발을 통해 수익을 증대시킴으로써 일반상품과 같은 생산성과 수익 향상을 도모할 수 있다(이기현, 2019). 이러한 기회를 바탕으로 OTT, 웹미디어 등 크고 작은 규모의 다양한 영리기업들이

나타나고 있으며 오늘날 콘텐츠 소비의 양상에 큰 변화를 가져오고 있다. 반면, 이러한 변화에도 불구하고 비영리 공영방송은 정부, 방송문화진흥회 등에 의한 공적 재원과 소유구조, 법적근거 하에서 모든 계층이 전파를 통한 콘텐츠를 소비할 수 있도록 하고 공중이 필요로 하는 방송서비스의 혜택을 평등하게 보장하기 위한 사회적 책임을 확보해야 할 필요성이 제기된다(이준석, 2013). 기존의 독점적 생산구조가 약화됨에 따라 공익달성이라는 사회적 역할을 유지하면서도 경영과 운영의 효율성을 도모하고 새로운 기술을 수용하여 변화하는 콘텐츠산업 환경에 적합한 실용적인 전략을 확보해야 하는 환경에 직면하였다.

### 2.2.2. 협력적 거버넌스에 관한 이론적 논의

거버넌스(governance)는 사용하는 주체에 따라 다양하게 사용되고 있으며 거버넌스의 의미에 대한 일반적인 정의는 부재한 상태이다. 거버넌스의 사용과 개념이 모호한 관계로 다양한 의미로 사용되고 있다(Levi-Faur, 2012). 거버넌스는 그리스어 ‘*kybernan*’에 어원을 두고 있으며 ‘*gubernare*’라는 라틴어로 번역되었다. 이 말은 ‘항해하다(pilot)’, ‘조종하다(steer)’ 또는 ‘지시하다(direct)’의 의미가 있다. 오늘날 정부를 의미하는 거버먼트(government)와 더불어 거버넌스는 같은 어원에서 파생한 것이다(Levi-Faur, 2012). 항해, 조종, 지시 등의 의미는 방향성을 갖고 어딘가로 나아간다는 의미를 내포하고 있는데, Peters(2012)는 거버넌스와 거버먼트의 어원은 배를 조정하는 것과 연관된다면서, 방향잡기의 은유는 거버넌스 아이디어에 대한 접근법에서 유용한 방식이라고 한다. 사회는 개인들이 해결할 수 없는 다양한 이슈에 대해 집단의 선택을 요구한다. 공공결정은 기후변화, 자원고갈, 군비통제와 같이 개별 주체들이 단독으로 해결할 수 없는 도전과제와 개별 주체들의 자기 이익을 위한 활동이 공공의 손해로 이어지는 경우 명확해진다. 또한 거버넌스는 책임성의 개념을 내포한다. 이는 거버넌스는 배를 조정하듯이 다양한 문제에 부딪히게 되고, 이를 해쳐 나가는 방법이 정부나 민간의 이해관계자가 단독으로는 해결이 곤란하다는 전제에서 비롯된다. 정부나 민간이 독자적으로 해결하거나

서비스를 제공할 수 있는 사안의 경우에는 거버넌스의 문제가 발생하지 않는다.

거버넌스는 어원에서 보았듯이 정부와의 관련성이 있다. 정부와 관련하여 넓은 의미로 입법, 사법, 행정 등 나라의 통치기구 전체를 일컬으며, 좁은 의미로는 행정을 전담하는 행정부만을 말한다<sup>42)</sup>. 일반적으로 정부를 ‘국가의 존속과 활동을 유지하기 위한 동적인 국가권력 작용’으로 보고 있다. 정부의 전통적 기능을 권력작용으로 보고, 계층제에 입각하여 공공문제나 사회문제를 해결하는 것으로 본다.

사회가 단순한 경우에는 계층제에 입각한 정부의 활동으로 공공문제를 해결하는 방법이 가능할 수 있으나, 사회가 복잡해지고 다양해짐에 따라 정부가 해결해야 될 공공문제도 복잡성이 증가하고 종래의 계층제적 방식으로는 해결이 곤란한 사례가 많아지게 된다(박진, 2023). 정부는 새롭게 등장하는 문제를 해결하는 방안으로 행정부 조직의 전문화와 기능적 다원화를 추구하고 있다(김근세, 정용덕, 2002). 조직 전문화는 공공문제를 해결하는 방안의 하나로 조직설계를 전문성 위주로 세분화하여 쪼개는 것이다. 같은 부처에서 행정 조직 단위인 과, 국, 실을 신설 또는 분화하는 것과 계층을 더 나눠 책임과 권한을 보다 단순화하고 명확하게 하여 불확실성을 통제하고자 하는 것이다. 그리고 정부조직의 기능적 다원화는 조직의 기능 및 과제의 특성에 따라 서로 다른 조직형태를 만들고 운영방식을 달리 해보는 것이다. 이러한 조직의 전문화와 기능적 다원화는 정부가 해결해야 할 사회문제를 수용하는 방안으로 추진되었다. 정부조직 개편, 정부개혁, 정부혁신, 거버넌스 등 다양한 이름으로 공공문제들을 해결하려는 시도가 그 사례이다.

거버넌스(governance)는 ‘국가경영’, ‘공공경영’, ‘협치’ 등으로 번역되고 있으나 통일된 의견은 없고, 정부가 해결해야 할 문제나 달성하고자 하는 목표에 다양한 행위자가 참여하고 협력하는 것을 강조하는 데서 나온 용어라고 본다. 거버넌스에 있어 다양한 참여자가 필요한 이유는 오늘날의 행정이 이전과는 다르게 복잡화, 분권화하고 있으며 글로벌시장에서 경쟁하기 위해 세계화하고 있는 데서 기인한다. 행정을 둘러싼 기술발전과 환경변화, 글로벌화는 행정의

42) 우리 헌법도 제3장은 국회, 제4장은 정부, 제5장은 법원으로 분류하고, 제4장 정부에 행정부를 배치하였다. 헌법에서도 정부라고 행정부에 관한 것으로 좁은 의미를 따르고 있다.

복잡성과 함께 고도의 전문성까지 요구하고 있다. 이는 필연적으로 행정의 원활한 처리를 위해 전문분야나 현장 단위의 분권화를 수반한다.

거버넌스는 정부가 모든 공공문제를 해결할 수 없다고 보는 데서 출발한다. 정부의 직접적 개입과 강제력만으로는 모든 공공문제를 해결할 수 없다는 것이다. 즉 거버넌스에 대한 논의는 정부와民間의 협업을 통해 공공문제를 해결해 보자는 정부혁신의 접근법으로 볼 수 있다. 물론 거버넌스 용어의 모호성으로 인하여民間 이해관계자 간의 사회문제 해결도 거버넌스로 간주하는 사례도 있다. 기업의 경우에 지속 가능한 성장의 일환으로 ESG(environment, social, governance)를 강조하면서 거버넌스를 이야기한다. 이사회나 주주 등 기업의 지배구조 개선을 거버넌스 관점에서 보고 있다. 비영리조직의 경우 의사결정기구가 이사회를 중심으로 이루어지고 있으므로 다양한 이해관계자가 이사회에 참여하는 지에 초점을 두고 있다.

이 연구는 정부가 점점 복잡해지고 있는 공공문제를 어떻게 대처하고 해결할 것인가, 공공서비스를 어떻게 효과적으로 제공할 것인가에 관심이 있다. 정부의 역할이 확대됨에 따라 계층제적인 명령과 통제 위주의 규제행정 중심에서 이제는 공공문제 해결이나 공익가치를 창출하는 서비스를 제공하도록 행정의 영역이 확대되고 있다. 행정개혁을 하면서 정책결정이나 사업집행에 있어서 정부뿐 아니라 기업이나民间 부문의 참여와 협력을 강조하는 ‘민관협력적 거버넌스’를 중요하게 본다.

종래에는 행정 또는 정책을 정부의 일로 보았고 정부가 공공영역의 일을 담당하는 것은 당연해 보였다. 정부는 공공문제를 해결하고 일을 추진하기 위해 조직을 만들고 역할과 기능 중심으로 조직 구성단위를 만들어 관련분야를 총괄적으로 담당해 왔다. 그러나 기술 발전과 환경변화, 세계화 등 복잡성의 증가는 기능으로 분산된 조직이 단일적으로 모든 문제를 해결하기 어려운 상황으로 만들고 있다. 결국 복잡하거나 어려운 문제를 해결하는 방안으로 공동 결정과 참여의 문제에 대해 논의하기 시작되었다.

Rhodes(2012)는 공공,民間 및 자원봉사 단체 간 경계의 변화와 정부 역할의 변화에 주목하면서 네트워크의 비공식 권위가 어떻게 정부의 공식 권위를 보완하고 대체하는지와 정부의 한계를 탐색하고 정부 권위와 활동에 대한 다

양한 시각을 모색하는 데 거버넌스라는 용어를 사용한다. 그는 정부에서 거버넌스로의 변화를 세 가지 흐름에서 살펴보고 있다. 네트워크 거버넌스(network governance), 메타거버넌스(metagovernance), 해석거버넌스(interpretive governance) 등으로 분류한다. 네트워크 거버넌스와 메타거버넌스는 지적 위기에 봉착했고 정부에 있어 제도, 행위자와 과정에 대해 새로운 개념화가 필요하다면서, 해석 거버넌스를 새로운 대안으로 제시한다(Rhodes, 2012).

Rhodes(2012)는 거버넌스의 첫 물결로 네트워크 거버넌스를 든다. 네트워크 거버넌스의 등장은 신자유주의 정부개혁의 제도적 유산과 관련된다. 1980년대 공공부문 개혁에 따른 정부의 변화이다. 개혁은 특히, 공공서비스의 전달에 있어, 계층제 관료주의에서 시장과 네트워크 이용으로 초점이 이동한다. 글로벌화와 다양한 지역적인 기구 등장으로 복잡성과 분열이 나타나고, 정부는 계획 수립과 정책 전달에 있어 공간적 또는 기능적으로 분리된 다른 공공기관, 자원봉사 조직, 민간조직 등에 의존도가 높아졌다는 것이다. 그는 네트워크 거버넌스의 연구에 대해 4가지 양상으로 요약한다. 첫째는 1980년대 개혁으로 인한 증가 된 세분화 또는 1990년대의 보다 나은 조정을 추구로 나타난 공공부문의 변화를 기술하였다는 것이다. 둘째는 정부의 변화에 대한 설명이나 해석을 하는 것이다. 정부의 계층제 모형은 더 이상 적합하지 않다는 것이다. 계층제 정부에서 네트워크의 거버넌스로의 축의 이동은 전혀 다른 관점이라는 것이다. 셋째는 어떻게 네트워크를 조정하고 협력적으로 운영할 것인가에 대해 공공관리자에게 정책 조언을 하고자 한 것이다. 넷째는 민주적 거버넌스, 즉 네트워크와 거버넌스에 대해 어떻게 참여를 높일 것인가에 대해 처방을 하는 것이다.

네트워크 거버넌스는 정부가 해결하거나 처리해야 할 문제들이 복잡해지고 전문화되는 현상에서, 정부가 기존의 관료제적 특성에 기반한 명령과 통제 등에 의한 수단으로는 문제해결에 적절히 대응하지 못하는 상황에 부딪히면서 등장했다. 1980년대에 급부상한 신자유주의는 계층제와 관료제 등으로 인한 부패, 조직 할거주의, 정보부족 등으로 적절하게 대응하지 못하고 정부실패를 드러낸다고 본다. 정부실패가 시장실패보다 더 위험하다고 본다. 이러한 결과

제한된 작은 정부를 지향하면서 많은 기능을 시장에 맡기고, 경제는 개방하고 세계화하여야 한다고 본다. 정부 기능의 축소와 더불어 다양한 이해관계자들이 등장하고 이들의 목소리가 커 가는 상황에서, 정부의 공공문제 해결방안으로 네트워크 방식에 의한 접근법이 등장한 것이다.

두번째는 메타거버넌스이다. 메타거버넌스는 네트워크 거버넌스에 대한 비판에서 출발한다. 네트워크 거버넌스가 정부의 강압적이고 규제적인 수단보다는 시장, 네트워크, 간접적인 도구와 같은 통치구조의 혼합을 통해 통치역량을 강화할 수 있다고 본다. 정부의 역할을 줄이는 것이다. 그러나 메타거버넌스는 거버넌스에 있어 조정을 확보하기 위한 정부의 역할에 대해 주목한다. 정부는 관료제를 통한 직접적인 서비스 제공보다는 다양한 방식으로 조직, 정부부처, 네트워크를 조정한다는 것이다. 메타거버넌스를 “정부와 거버넌스의 거버넌스”라고 부른다. 다른 조직들은 정부로부터의 어느 정도 자율성을 갖는 것을 특성으로 한다. 이들 조직은 자발적 조직, 민간부문 조직, 정부의 대리기관 또는 핵심 집행부로부터 떨어진 정부의 계층 등을 말한다.

메타거버넌스에서 정부가 거버넌스에 관여하고 있는 다른 행위자들을 조정하는 방식에 대해서 Rhodes(2012)은 3가지를 들고 있다. 첫째는 다른 행위자들을 위한 ‘게임의 규칙(the rules of the game)’을 정하고 그 규칙의 범위내에서 자유롭게 하도록 내버려 두는 것이다. 정부가 주도적으로 게임의 규칙을 정하고 그 규칙을 벗어나지 않도록 한다는 의미에서 ‘계층제의 그늘 안에서’ 활동하도록 한다는 것이다. 그렇게 함으로써 시장을 재설계할 수 있고, 공공부문을 재규제할 수 있거나 구조적인 변화를 도입할 수 있다. 둘째는 ‘이야기하기(storytelling)’ 방법을 사용하는 것이다. 이야기하기는 대화를 조직하고, 관련 이해관계자 사이에 의미, 신념 그리고 정체성을 고취하고, 생각하는 바에 영향을 주어 행동하게 한다. 셋째는 재정과 권위와 같은 ‘자원(resources)’을 배분하여 조정한다는 것이다. 자원배분은 내외부를 연결하는 역할을 하고, 네트워크 거버넌스에 있는 이해관계자들 사이의 균형을 변화시킨다. 그리고 갈등이 일어나는 경우 상급 조정자로 역할하고, 통치구조의 혼합을 새롭게 하여 균형을 맞추고 네트워크 거버넌스가 실패할 때 개입한다는 것이다.

네트워크 거버넌스와 메타거버넌스는 같은 특성이 세 가지 있다고 본다

(Rhodes, 2012). 첫째는 메타거버넌스는 네트워크 거버넌스의 특성을 당연하게 여긴다. 네트워크는 신뢰와 대인관계에 의해 특징지어진다. 국가는 점차 세분화되고 여러 이해관계자에 기반하여 네트워크화된다고 본다. 그리고 국가와 시민사회의 구분은 흐릿해진다고 보는데, 관련된 이해관계자가 민간 또는 자발적 조직이기 때문에 경계가 불분명해진다고 본다. 둘째는 메타거버넌스는 비정부 관계자에게 자기 규율을 할 수 있는 권한을 부여함으로써 비정부 활동가를 인정할 뿐 아니라 이들을 정부와 분리된다고 본다. 그래서 비정부 관계자의 자기 규율을 통제할 수 있는 권한을 정부에 부여한다. 이는 정부가 다른 민간이나 비정부 이해관계자들을 통제할 수 있다는 것이다. 셋째는 네트워크 거버넌스와 메타거버넌스는 구체화된 구조 개념에 기댄다. 메타거버넌스는 국가는 실체이며 구조이고, 사회 형태라고 주장한다. 네트워크 거버넌스는 다양한 이해관계자들로 행위 주체들이 있고, 이들 간의 다양한 문제해결 과정을 거친다고 본다.

마지막으로는 해석 거버넌스이다. 거버넌스 현상을 해석하는 것이다. 거버넌스의 해석적 설명은 제도에서 의미로의 위상변화를 나타낸다. 신념과 활동에 대한 이해관계자의 해석에 집중함으로서 거버넌스의 양상 변화를 설명한다. 일상의 활동은 기관의 직원으로부터 일어나며 이러한 직원의 신념과 활동은 이야기로 표현된다. 직원들은 딜레마 상황에 반응하여 그들의 신념을 바꾸듯이 실행하는 것을 개편하여 국가와 시민사회의 경계를 변화시키는 다양한 방법을 탐색한다. 국가 권위와 이의 실행에 대한 다양한 시각을 강조한다. 신념, 관행, 전통과 딜레마를 중요하게 본다. 행위자 중심과 상향식 접근법을 취하고 있다.

기존의 규칙 양식들에 약점이 있는데, 이러한 약점은 전통과 벼무려진 경험에 대한 해석에서 만들어진다고 본다. 거버넌스의 약점에 대한 인식은 기존의 신념과 갈등을 일으키며, 딜레마 상황은 신념과 전통에 대해 재고하게 한다는 것이다. 이러한 결과 약점의 본질을 이루고 있는 것이 무엇인지, 이에 대해 어떻게 대응해야 할 것인지와 관련하여 정치적인 경쟁을 초래한다고 본다. 이러한 경쟁은 거버넌스의 개혁으로 이어진다는 것이다.

〈표 2 - 3〉 Rhodes의 거버넌스 구분 요약

|              |   |
|--------------|---|
| 네트워크<br>거버넌스 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 계층제와 관료주의에 대한 반작용으로 등장</li> <li>• 정부 뿐 아니라 민간조직 등 다양한 조직간에 협업과 조정</li> <li>• 신뢰와 참여를 바탕으로 문제 해결</li> </ul> |
| 메타 거버넌스      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 네트워크 거버넌스가 정부의 역할을 미미하게 본 것에 반발</li> <li>• 정부는 게임의 규칙을 정하고, 이야기하기, 자원 배분 등으로 협의 조정</li> </ul>              |
| 해석 거버넌스      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자들의 신념, 관행에 대해 해석이 중요.</li> <li>• 딜레마 상황이 정치적 경쟁, 거버넌스 개선으로 이어진다</li> </ul>                              |

이명석(2017)은 거버넌스라는 단어가 다양한 사람들에 의해 다양한 의미로 거의 모든 분야에 이용되고 있다면서 이러한 현상을 거버넌스 신드롬(Syndrome)으로 명명하고 있다. 거버넌스라는 단어는 매우 자주 사용되고 있다. 이전에는 정부, 행정, 정책이라는 단어를 사용했는데 요즘에는 거버넌스라는 단어를 사용하고 있다. 예를 들어 지방거버넌스, 환경거버넌스, 교육거버넌스, 인터넷거버넌스, 글로벌거버넌스, 경찰거버넌스, 그린거버넌스 등 거의 모든 분야에 거버넌스 용어가 사용되고 있다는 것이다. 이러한 현상이 나타나는 원인으로 정부에서 나타나는 부정부패, 비효율성, 전문성 부족 등으로 인한 정부실패로 인하여 정부 시스템에 대한 불신과 부정적 이미지에 대응하여, 이를 개혁하거나 혁신하는 대안으로 거버넌스라는 용어를 다양한 의미로 사용하고 있다는 의견도 있다(이명석, 2021). 정부실패는 관료제 패러다임, 권위적 지시와 조정의 한계로 인하여 나타난다(이명석, 2017). 공공부문이 사회문제를 해결하는 방안을 모색하고 있으나 해결해야 할 사회문제가 많고, 정보 부족이나 왜곡이 발생하는 정보문제(information problem), 참여자가 개인의 이익을 위해 권한이나 자원을 이용할 수도 있다는 동기문제(motivation problem) 등으로 인하여 제대로 사회문제를 해결할 수 없는 위기에 봉착했다는 것이다. 이러한 정보문제와 동기문제로 인하여 권위적 지시와 조정으로 문제를 해결하는 정부는 비효율성, 부정부패 등으로 심각한 상태에 이르렀다는 것이다. 이를 해결하는 방안으로 ‘좋은 거버넌서(good governance)’, ‘신공공 관리론(new public management)’과 같은 새로운 행정이론이 등장했다. 이는 내부통제와 외부 참여를 강조하며, 민간의 경영기법을 도입하는 등 행정개혁

으로서 새로운 패러다임으로 볼 수 있지만, 계층제의 한계를 극복하지 못했다고 본다.

현대사회는 과거의 방식으로는 해결할 수 없는 복잡한 문제가 양산되고 있으며, 이러한 문제들은 정부 혼자 해결이 불가능하다. 다양한 분야의 정보와 전문성을 갖는 이해관계자들이 참여하여 문제를 해결해야 하는 사회가 도래한 것이다. 중앙집권적인 방식이 아니라 다양한 참여자들이 공유된 목적하에 상호작용을 통해 문제를 해결하는 ‘네트워크 사회(network society)’가 되었다. 네트워크 거버넌스(network governance)는 사회문제의 조정양식으로 공유된 목적을 바탕으로 대등한 행위자들이 협력을 통하여 사회문제를 해결하는 것이다. Torfing(2012)은 거버넌스 네트워크를 공공 거버넌스의 창출에 기여하는 상호의존적인 행위자들의 네트워크로 보면서 모든 계층에서 양산된다고 보았다. 글로벌화, 사회와 정치의 파편화, 사악한 문제들(wicked problem)의 증가, 그리고 ‘제도화된 자기 조절(regulated self-regulation)’을 통해 통제하고자 하는 새로운 생각들은 공공기관 홀로 문제를 해결할 수 없다는 것을 명확하게 했다. 어떤 행위자도 단독으로 사회와 경제를 규제할 수 있는 지식, 능력, 그리고 권위를 갖고 있지 않다.

그러다 보니 사회문제에 대응하는 접근법으로 ‘정부에서 거버넌스로의 전환(transition from government)’이라고 까지 주장하기도 하지만, Torfing은 이러한 주장은 정책결정과 사회적 규제를 분석할 때 제도적 구조보다는 정치과정에 초점을 두게 하는 정도의 가치는 있을지라도 몇 가지 문제를 야기한다고 본다. 왜냐하면 정부에서 거버넌스의 전환이라고 하는 것은 극단적으로 합축하면 전통적인 정부는 전지전능한 힘을 가졌다며, 이제는 그 중심축을 잃었다고 본다는 것이다. 이는 정부와 거버넌스를 제로섬게임(zero-sum game)으로 보는 문제가 있다는 것이다. 거버넌스의 확대는 그만큼 정부의 위축이라는 것이다. 그러나 이는 잘못 보고 있는 것이며 정부로부터 거버넌스의 패러다임 변화는 거버넌스를 정부가 이전에는 단독적으로 행위를 하였다면 이제는 과다할 정도로 공공 및 민간 행위자들을 관여시키는 다양한 행위들에 길을 내어주는 것으로 보아야 한다는 것이다.

거버넌스를 공동의 활동, 그리고 가치와 목표를 성과 및 결과와 연결시키는

규제양식을 통해 사회와 경제에 대해 방향잡기를 위한 시도로 보게 된다는 것이다. 거버넌스는 계층제와 시장에 의해서도 생성될 수 있고, 관련성이 있으며 영향을 받는 이해관계자들의 네트워크에 의해서도 만들어질 수 있다고 본다. 이러한 시각에서 거버넌스는 규제적, 규범적, 인지적, 그리고 상상적인 틀 내에서 지속하는 협상을 통해 상호작용하는 의존적이나 자율적인 공공 또는 민간 행위자들의 수평적인 표현으로서 정의된다는 것이다. 계층제의 범위 내에서 자율 규제를 촉진하고, 거버넌스라는 광범위한 관점에서 공적 규제를 창출하는데 기여한다는 것이다. 이러한 거버넌스 네트워크는 상호 의존성(mutual dependence)과 자율성(operative autonomy), 협상(negotiations), 자율 규제(self-regulation), 공적 규제(public regulation) 등을 주요 사항으로 보고 있다는 것이다.

사회적·정치적 행위자들의 상호 의존성(mutual dependence)에 대한 인식은 거버넌스 네트워크 형성에 있어 동력이 된다고 본다. 상호의존적인 행위자들은 정보와 지식, 아이디어를 공유함으로써 협력할 수 있다고 본다. 효율성을 높이기 위해 행위를 조정하고, 중요한 문제나 도전에 공동 해법을 모색하기 위해 협력한다는 것이다. 그리고 행위자들은 운용상 자율성(operative autonomy)을 갖고 있다고 본다. 왜냐하면 이들의 참여는 자발적이고 언제든지 네트워크를 이탈할 수 있다고 보기 때문이다. 또한 네트워크 참여 행위자들은 보유하고 있는 자원과 조직상 지위가 다르다는 것이다. 이는 권력 불균형의 관계를 만들게 된다고 본다. 그럼에도 불구하고 행위자들의 관계는 어느 누구도 쟁점사항을 단독으로 해결할 수 있는 행위자는 없다는 관점에서 수평적이라는 것이다. 네트워크에 참여하고 있는 행위자들은 상호 간에 어느 정도는 자율성을 갖고 있다고 볼 수 있으나, 이들의 관계가 상호의존적이라는 것이다. 단독으로는 문제를 해결하지 못하고 협력을 통해 풀어야 한다고 본다. 이는 문제해결에 대한 복잡성을 증가시키는 요인이 된다.

네트워크상 행위자들은 협상(negotiations)을 통해 상호작용한다고 본다. 행위자들은 문제, 도전과제, 그리고 해법에 대해 상호 이해에 바탕을 두고 협상과 숙의의 형태를 취한다는 것이다. 계층제적인 정부에서 조직원은 질서와 명령을 통해 통치하는 원칙에 맞추면 되지만, 시장에서는 구매자와 판매자는 독

립적이며 합리적인 가격에 재화와 서비스를 판매하고 구매하기 위해 서로 경쟁한다는 것이다. 반면에 네트워크 거버넌스에서는 공공과 민간 행위자들이 협상을 통해서 상호작용한다는 것이다. 협상에서는 갈등, 권력, 타협 등이 전개된다. 행위자들은 협상 초기에는 각자가 서로 다른 규칙과 자원을 바탕으로 참여하기에 정책결정과 타협을 촉진하고 협상을 규제할 공통의 토대가 없다고 본다. 그러나 시간이 경과함에 따라 네트워크 양식이 제도화되어 간다고 본다. 상호작용의 일정한 양식들이 규범, 규칙, 인지적 학습, 그리고 공통 인식에 스며들어 제도화가 이루어진다는 것이다. 그리고 특정한 자원의 배분과 투입은 정당한 것으로 받아들여진다는 것이다. 제도화는 그 정도가 다양할 수 있는데, 공식적 제도화 또는 통일된 리더십과 명령체계를 갖춘 조직으로까지 나아갈 수도 있는 반면에 네트워크의 행위자들이 경쟁하고 규칙, 규범 등을 재협상함으로써 제도화에서 벗어날 수도 있다고 본다.

협상이 이루어지는 방식은 현실적으로 다양하게 나타난다. 정보, 자원과 권력의 비대칭성에서부터 협상에 참여하는 동기나 이해관계에 따라 협상이 복잡해질 수 있다. 협상을 통해 문제를 해결하고자 하는 것은 시간 소모적인 과정을 거칠 수 있다. 협상을 통한 문제해결에는 문제의 성격, 복잡성, 참여자의 동기 등에 따라 쉽게 조치할 수 있는 것도 있지만, 그러하지 않은 것도 많다고 본다. 협상은 문제해결을 어렵게 하고 복잡하게 할 가능성이 충분히 있다는 것이다.

거버넌스 네트워크를 만드는 것은 상호의존적인 행위자들이 일종의 자율 규제(self-regulation)를 형성하기 위하여 다소 제도화된 협상을 통해 상호작용을 한다는 것이다. 네트워크 행위자들은 정당성, 지위, 인정 등을 획득함으로써 권위적인 결정을 할 수 있는 역량을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 이런 자율 규제 역량은 제도화된 협상에 영향을 미치고 틀을 만들려고 하는 공적 권위에 의해 제약되고 제한된다. 네트워크 거버넌스에 있어서 행위자들은 공식적 제도의 범위 내에서 자율적 규제의 권한을 갖는 것으로 보아야 한다. 네트워크 거버넌스를 참여자 간의 자율적인 협상과 행위로 보는 극단적인 관점에서는 제도화된 규제를 벗어나서 결정할 수 있다고 볼지도 모르겠다. 그러나 현실적으로 공식적인 제도와 규제가 있는 한, 행위자들은 공식화된 제도와

규제를 지켜야 하며 이를 벗어나는 경우 정당성의 문제가 야기될 수 있다고 본다. 이해관계자들은 자신들의 숨겨진 동기나 이익을 추구할 수 있기 때문이다. 자율 규제의 문제는 협상의 결과로 만들어질 수 있는 것이다. 앞서 보았듯이 협상은 참여자 간의 권력 불균형, 자원 불균형, 정보 비대칭성, 그리고 참여자의 동기나 이익에 따라 그 결과는 다르게 나타날 수 있다고 본다. 자율 규제라는 용어는 바람직하나 이의 성립이 또한 쉽지 않다고 본다.

이명석(2017)은 사회가 복잡해지고 역동적이며, 정부가 단독으로 해결이 어려운 문제들이 등장함에 따라 사회의 다양한 행위자들이 참여하는 사회적 조정이 필요한 사회가 되었으며, 이러한 사회를 네트워크 사회로 보고, 협상을 통해 동의를 얻어 사회문제를 해결하는 경향이 증가한다고 보고 있다. 이러한 사회에서 문제해결 방안으로 네트워크 거버넌스가 등장한 것으로 보고 있다. 이해관계자들 간의 상호의존성은 증가하고, 협력을 통해 문제를 해결하거나 조정해야 하는 상황이 많아지고 있다는 것이다. 이러한 상황에서 복잡하고 다양한 사회문제를 해결하기 위해서는 다양한 유형의 협력방안이 필요하다는 것이다. 그는 사회문제를 해결하는 방법으로서 협력적 거버넌스를 언급하고 있다. 사회문제를 풀어가는 방안으로써 다양한 사회조정 양식의 혼합(mix)을 통해 해결하는 방식을 제시하고 있으며, 이러한 방법 가운데 하나로 협력적 거버넌스를 이야기하고 있다.

이명석은 협력적 거버넌스를 포괄적으로 정의하고 있는바, “계층제 거버넌스, 네트워크 거버넌스 그리고 시장 거버넌스 등 3가지 사회적 조정 양식의 ‘최적의 혼합’을 통한 자율적 행위자와 조직들 사이의 다양한 형태의 상호작용을 활용하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결방식”으로 정의하고 있다. 이 정의는 Ansell과 Gash(2007)의 협력적 거버넌스 정의와 차별화를 통해 모든 유형의 사회조정 양식을 포괄하는 다양한 협력 형태를 협력적 거버넌스에 포괄하려는 시도라고 본다<sup>43)</sup>. 위 정의에서 보듯 협력적 거버넌스를 행위자가 누구이던지 상관

43) 이명석(2017)은 본인의 정의가 Ansell & Gash(2007)의 정의와 차별화 되는 것으로 협력적 거버넌스는 1) 반드시 공공기관의 주도가 아니어도 되며, 2) 정부와 비정부 기관 간의 협력만이 아니며, 3) 단순 의견 청취와 같은 일방적 상호작용도 포함되고, 4) 비공식적 협력도 포함하고, 5) 의견일치를 추구하지 않는 협력도 포함하고, 6) 정책집행도 포함한다는 것이다(pp. 189-191).

없이 상호작용을 통해 조직의 경계를 넘어 공공가치를 창조하는 사회문제 해결방식으로 보고 있다. 사기업과 사기업의 협력을 통해서도 공공가치를 창출하면 협력적 거버넌스라고 볼 수 있다.

그런데 공공가치가 무엇인지는 쉽게 알 수 있는 것이 아니다. 그러다 보면 공공가치라는 이름으로 추진되는 모든 협력 유형을 협력적 거버넌스로 포괄하기 쉽다. 이는 결국에는 협력적 거버넌스가 어떠한 것인가에 대해, 협력적 거버넌스 구축이나 개선을 위한 방안을 모색하기가 논리적으로 어려워질 수 있다고 본다. 예를 들어 계층제 거버넌스에 가까운 협력적 거버넌스가 시장 거버넌스로 가까이 이동하는 경우에도 협력적 거버넌스에 해당되어 분류하기가 용이하지 않게 된다<sup>44)</sup>.

여기서 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 다른 시각을 살펴보고자 한다. 협력적 거버넌스는 거버넌스에 있어서 정책이나 목표달성을 문제 해결에 당사자 간 협력적인 관계가 중요하다는 것이다. 협력적 거버넌스는 협력을 전제로 하고 있다. 협력의 사전적 정의는 ‘힘을 합하여 서로 돋는 것’이라고 할 수 있으며 협력의 주체 또는 참여자가 둘 이상이다. 혼자서는 원하는 바를 달성하기 어렵다고 보고 둘 이상의 주체가 서로 도와서 문제를 해결하거나 목표를 추진하는 것이다. 김태은(2014)은 협력 또는 협업을 “특정한 목적을 달성하기 위하여 경계를 넘는 서로 다른 주체가 힘을 모으는 것”으로 폭넓게 정의한다<sup>45)</sup>.

협력적 거버넌스 유형은 힘을 모으는 참여자 또는 주체 간의 관계에 따라 다양하게 나눌 수 있다<sup>46)</sup>. Donahue와 Zeckhauser(2012)는 협력적 거버넌스

44) 김태은(2014)은 협력적 거버넌스에 대한 비판으로 고려되어야 할 변수가 너무 많다는 것은 모든 것을 설명할 수 있으나, 이는 결국은 어떠한 것도 설명하지 못하고, 직접 적용하는데도 한계가 있다고 지적한다(pp 212).

45) 김태은(2014)은 이어서 협업행정을 “바람직한 목적을 달성하기 위하여 서로 다른 경계를 갖는 정부기관들이 힘을 모아 정부 업무를 수행하는 것”이라고 정의하고 있다.

46) 협력의 당사자가 누구냐에 따라, 정부 부처 간 협력, 정부 부처와 지방자치단체 간 협력, 지방자치단체 간 협력, 정부 부처와 민간부문과의 협력, 정부 부처와 공공기관간의 협력, 공공기관과 공공기관간의 협력, 공공기관과 민간 부문과의 협력 등 다양하게 나눌 수 있다. 당사자 간의 권력이나 자원의 관계에 따라 수직적 협력, 수평적 협력으로도 분류할 수 있다. 수직적 협력은 권력이나 보유한 자원이 불균형한 관계에서 나타나며 정부 부처와 산하 공공기관 간에 발생할 수 있다. 수평적 협력은 권력이나 자원이 동일하거나 유사한 관계에서 발생하며, 정부 부처 간 협력이나 공공기관 간 협력에서 볼 수 있다(김태은, 2014. pp. 190-191).

(collaborative governance)에 대해 “공공부문이 추구하고자 하는 목표, 그리고 목표를 달성하기 위한 수단에 대한 권한을民間 참여자와 전략적으로 공유함으로써 민간의 전문지식, 역량 및 자본을 활용하고, 재량 공유를 통해 민간 참여자가 공공영역에 참여함으로써 새롭고 유연한 해결책을 통해 더 나은 성과를 이룩하는 것”으로 요약할 수 있다. 협력적 거버넌스를 주도하는 분야는 정부 즉 공공부문이 된다. 공공부문이 전략적으로 자원과 권한을 민간 부문과 공유를 통해 목표를 달성하고자 하는 것이다. 협력을 하는 이유는 민간 부문의 전문성, 역량과 자본을 활용할 수 있다고 보는 것이다. 통제권뿐 아니라 일하는 방식 등에서 재량을 인정하고 공유하여 민간 부문의 참여동기를 높일 수 있고, 이러한 협력의 결과로, 이전과는 다른 새로운 방법이나 수단을 활용하는 등 유연한 방식을 통해 더 나은 성과를 도출할 수 있다고 본다. 정부 또는 공공부문이 주도권을 갖고서 민간의 참여를 통해 공공의 문제를 해결하는 것으로 보는 접근법이다.

거버넌스는 행정을 함에 있어 정부(Government)에서 민간 부문의 다양한 이해관계자가 참여하고 협조를 통하여 정책문제를 해결하거나 행정서비스를 보다 효율적으로 제공할 수 있다고 보는 것이다. 거버넌스는 기본적으로 참여와 협력이라는 가치를 띠고 있다(은재호, 2009; Rhode, 1997; B. Peters, 1998; Pierre, B. Peters, 2003).

Donahue와 Zeckhauser(2012)는 공공부문이 민간부문과 협력하여야 하는 이유로 행정서비스가 굉장히 복잡해지고 변화의 기류가 세지고 있기 때문이라면서, 협력은 불가피하다고 본다. 공공부문이 협력을 추진하는 데 있어 핵심이 되는 것은 재량의 배분이라고 한다. 재량의 영역은 크게 대부분 공공부문에 있는 경우, 재량을 공유해야 하는 경우, 대부분 민간부문에 있는 경우로 나눌 수 있으며, 협력적 거버넌스의 대상이 되는 것은 재량을 공유하는 부문에 집중된다고 보았다. 재량을 공유하는 경우 공공부문의 목적 달성의 효과성을 증대시키고, 달성 방법에 있어서 유연성을 높일 수 있다고 보면서도, 권한이나 권위가 모호해지고 복잡성이 증가되어 책임성이 무너질 수 있는 위험도 있다고 본다. 그리고 공공부문이 제공하는 재화나 서비스에 대해 이론적으로는 공공재(public goods)라고 보지만, 현실을 제대로 반영하지 못한다고 한다.

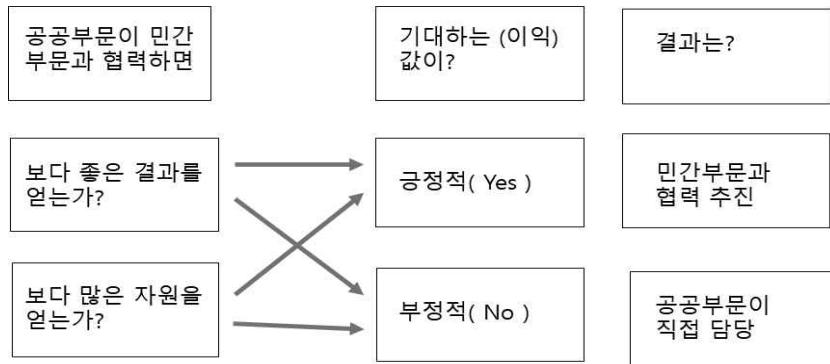
공공기관이 전달하는 재화나 서비스는 반민간재(semiprivate goods)와 직접재(directed goods)를 고려해야 한다고 한다<sup>47)</sup>. 그리고 공공재, 반민간재 및 직접재에 대해서도 종래에는 약한 민간의 참여가 있었다고 본다면 현대에는 민간의 참여가 강한 사례도 많다는 것이다. 공공재, 반민간재, 직접재 등을 제공하는 재화나 서비스에 있어 공공부문의 역할이 어려운 것부터 평이한 것까지 다양하다는 것이다.

그리고 공공부문이 민간부문과 협력을 하는 이유가 여러 가지를 들 수 있지만, 간단하게는 ‘보다 나은 결과(Better Outcomes)’를 도출하기 위해, 더 많은 자원(More Resources)을 확보하기 위해, 또는 ‘이 두 가지 모두를 위해’ 협력한다는 것이다. 더 나은 결과를 기대한다는 것은 민간부문의 참여를 통해 더 많은 공공가치가 창출된다고 볼 때 가능하다. 이는 민간부문이 효율성이 더 높다는 것과 현장에서 더 많은 정보를 갖고 있을 것이라는 가정, 그리고 민간의 참여와 협조를 통해 해당 재화나 서비스에 대한 정당성을 확보할 수 있다는 전제에서 가능하다. 더 많은 자원을 확보한다는 것은 공공부문의 지출 뿐 아니라 민간부문이 갖고 자원을 공동의 협력 사업에 투여할 것으로 보는 것이다.

---

47) 공공재는 일단 생산되면 해당 지역이나 대상에 대해 전체에 이익이 되는 재화나 서비스를 말하는 것으로써, 두 가지 특성을 갖고 있다. 공공재로부터 한 사람이 얻게 되는 이익이 다른 사람의 이익을 훼손하지 않는 것(비경합성)과, 비용을 지불한 사람에게만 혜택을 제한하는 것이 곤란하다(비배제성)는 것이다. 이러한 결과 이용자는 되도록 적은 비용을 지불하는 것을 선호하고, 공급자는 대가를 받은 범위내에서만 재화나 서비스를 제공하려 할 것이므로 사회 전체적으로 부족하게 재화나 서비스가 창출 될 것으로 본다. 반민간재는 일부 개인이나 단체에 상당히 불균형적인 편익을 제공하는 표면상 공공재라는 것이다. 외진 곳에 공원시설을 만들어 두는 경우 표면적으로는 모두에게 열려 있을 지라도 거리상 가까운 사람들에게만 특별한 혜택을 부여하게 된다는 것이다. 직접재는 공공부문에서 제공되지만 특정한 계층이나 개인에게만 가는 재화나 서비스를 말한다. 콘텐츠산업에 있어 인력 양성의 경우 선발된 교육생만 혜택을 보는 경우이다.

〈그림 2 – 5〉 공공–민간부문 협력과정과 결과 모형



\*출처: Donahue & Zeckhauser(2012), pp. 52 내용 수정.

그리고 공공부문이 민간부문의 참여와 협력을 하는 것이 보다 나은 결과나 보다 많은 자원의 확보가 가능하다고 하여 문제가 해결되는 것은 아니다. 민간 부문이 참여할 때 어느 정도 재량을 부여할 것인가의 문제가 남는다고 한다. 공공부문과 민간부문이 재량을 어떻게 공유하는가가 문제라는 것이다. 도나휴와 잭하우저는 공공부문이 민간부문과 공유하는 재량을 생산재량(Production Discretion), 수익재량(Payoff Discretion), 선호재량(Preference Discretion)의 세가지 영역으로 협력적 거버넌스의 사례들을 분석하고 있다. 공유하는 재량의 유형으로 생산재량, 수익재량, 선호재량으로 구분하고 있다. 민간 협력부문에 어느 정도의 생산재량, 수익재량, 선호재량을 부여할 것인가의 문제이다. 생산재량은 참여하는 협력주체가 재화 또는 서비스의 생산·유통·제공 등을 함에 있어서 선택하고 집행할 수 있는 재량이 있느냐의 문제이다. 예를 들어 콘텐츠 인력양성에 있어서 교육생 선발, 교육 커리큘럼 구성, 교육 장소, 교수나 강사 구성 등에서 어느 정도 재량이 주어지느냐는 것이다. 민간 부문이 재화나 서비스의 생산과정에 있어 재량이 없고 공공부문이 정해준 내용과 절차에 따라서만 한다면 이는 협력적이라고 보기 곤란하다. 생산재량은 민간부문에게 재화나 서비스를 제공하는 데 있어서 나름의 방법을 선택할 수 있는 것을 말한다. 협력한다는 것은 공공부문이 직접 하기보다는 민간부문의 참여와 협력이 공공목표의 달성을 보다 효율적이라고 보는 것이다. 만일 민간 부문이 역할을 수행함에 있어 재량이 없다는 것은 공공부문이 직접하는 것과

별반 다르지 않는 것이다. 민간부문과 협력을 하는 경우, 민간 참여가 보다 더 큰 공공가치를 창출할 것이라고 보는 것이다.

민간부문과의 협력적 거버넌스를 통해 더 좋은 결과를 기대할 수 있거나 보다 많은 자원을 활용할 가능성이 있다면, 또는 두 가지가 다 가능하다면 협업하는 것이 선택될 수 있다. 협력을 통해 창출되는 편익이나 효과에 대해 누가 어떻게 나눠 가질 것인가가 문제이다. 민간 참여자와 잉여가치를 어떻게 배분할 것인가가 문제로 남는다. 이는 수익재량의 이슈가 된다. 수익재량은 공공부문과 민간부문이 협력하여 재화나 서비스를 생산·제공·유통 등을 통해 나타나는 유·무형의 편익이나 효과 등의 잉여가치를 수익으로 보고 이의 배분에 재량을 어느 정도 부여할 것인가의 문제이다. 문제는 협력을 통해 나타나는 잉여가치 또는 편익을 알기가 용이하지 않으며, 그 규모나 정도를 쉽게 측정할 수 없다는 것이다. 민간부문 협력자는 공공부문의 사업에 참여함으로써 얻는 것은 경제적인 것 이외에도 명예를 높일 수 있고, 공공의 사업에 기여한다는 자아실현, 다음 공공부문 사업 참여에 얻게 될 기회비용 확보 등 눈에 보이지 않는 편익도 많은데, 이를 비용편익으로 분석하기가 쉽지 않다. 발생하는 이익을 쉽게 알고 측정이 용이하다면 수익재량은 문제가 되지 않을 수 있다.

생산재량을 가진 민간 참여자는 잉여가치의 배분에 대해서 어느 정도 통제권을 갖게 되고, 일부 협력의 부산물이자 이익을 위한 비용으로 보아야 한다는 것이다. 정보부족 또는 전문성 결여 등으로 민간부문과 협력하는 과정에서 협력자에게 과도한 이익을 부여하거나 결과가 만족스럽지 않은 협력을 할 수도 있다. 그렇다고 수익재량이 발생할 수 있다고 협력을 하지 않는 것도 문제이다. 앞서 본 바와 같이 협력을 통해 더 좋은 결과를 도출할 수 있거나 보다 많은 자원을 확보할 가능성이 있다면 협력을 추구하는 것이 바람직하다. 다만 수익재량의 문제로 인해 추가로 발생하는 비용이 이익보다 크다면 이러한 협력은 잘못된 것으로 보아야 한다. 민간부문은 협력을 통해 수익을 가져가려 할 것이라고 전제하고, 공공부문 보다 자신들의 이익을 우선할 것이라고 보는 것도 무리는 아니다. 수익재량이 잘못 계산되고 집행될 경우 공공부문과 민간부문의 협력이 왜곡될 수 있음을 감안해야 한다.

선호재량의 문제는 민간 참여자의 가치와 선호가 공공부문이 추구하는 가치 또는 선호와는 다를 수 있다는 것에서 출발한다. 가치와 선호의 차이는 재화와 서비스의 생산, 유통, 제공 등에서 선택할 수 있는 방법이나 우선순위를 다르게 한다. 어떤 사업을 집행함에 있어 효율성을 중시할 것인가 아니면 공정성을 중시할 것인가에 따라 정책 수단의 선택이나 과정이 달라질 수 있다. 가치와 선호의 차이는 공공의 목표를 달성하기 위한 협력 방법을 복잡하게 만든다. 가치와 선호의 차이는 비영리를 목적으로 하는 참여자에게 흔할 수 있다고 보지만, 영리를 목적으로 하는 협력자도 경제적 이익을 넘어선 다른 가치와 선호를 갖고 있을 수 있다. 영리목적의 민간 참여자도 선호의 차이를 무시할 수 없다는 것이다. 가치와 선호의 차이는 역할 방법이나 대상, 자원 선택 등에도 영향을 미칠 수 있다.

민간부문의 참여와 협력이 더 좋은 결과나 많은 자원을 기대하더라도 생산재량과 수익재량 및 선호재량이 어떠하냐에 따라 협력의 결과를 망쳐놓을 수 있다. 공동의 목표달성을 위해 협력의 가능성도 많지만 협력 참가자에 대한 위임의 딜레마로 인해 협력이 쉽지 않다는 것이다.

Donahue와 Zeckhauser(2012)는 협력의 목적으로 본, 생산성을 위한 협력, 정보를 위한 협력, 정당성을 위한 협력 그리고 자원을 위한 협력에 대한 다양한 사례 분석을 통해 성공적인 협력 사례와 실패한 협력 사례를 보여준다. 그리고 성공적인 협력을 위해서는 공공부문과 민간부문 참여자 간의 합리적인 이해관계를 조정하는 것이 필요하고, 협력을 통해 달성하고자 하는 공공의 목표 또는 가치에 대한 합의가 있어야 하며, 감독과 평가의 문제가 중요한 기준이라고 한다. 그러나 이러한 협력의 성공 기준 또는 조건을 정하기가 쉽지 않다는 것이다.

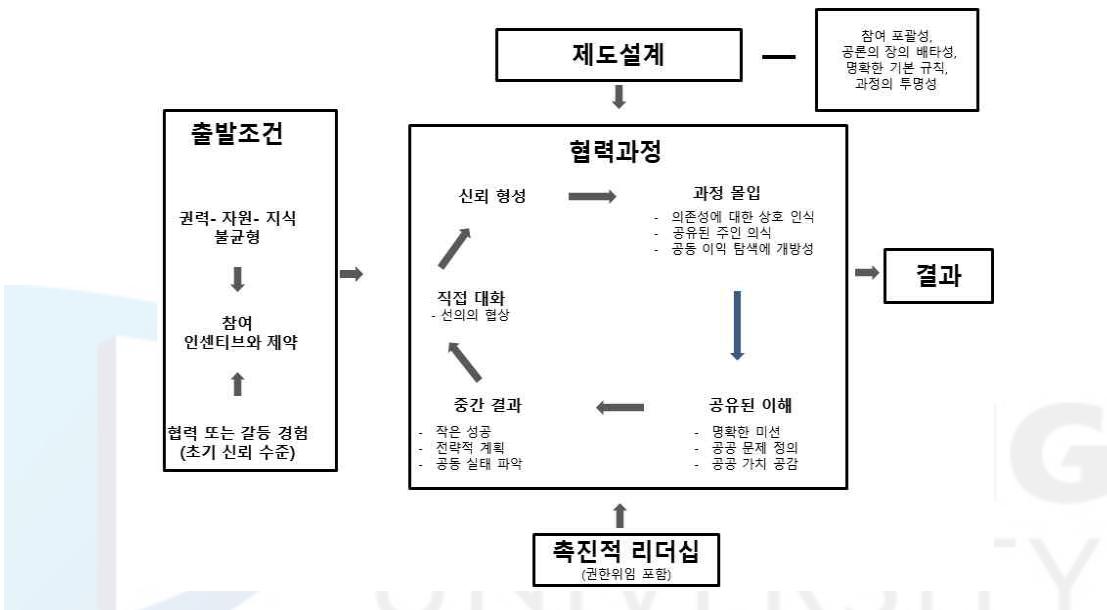
Ansell(2012)은 협력적 거버넌스는 다양한 이해관계자들의 목표와 이익을 조정하고, 중재하고, 통합하기 위하여 기획, 규제, 정책결정 및 공공관리에 사용되는 하나의 전략에 해당된다고 본다. 좁은 의미에선 공공기관, 이익집단 그리고 시민 간의 갈등을 해결하고 협력을 촉진하고자 하는 접근법이고, 갈등이 고조된 상황에서는 자원의 재분배 또는 결정권의 분산 같은 방법이 사용된다고 본다. 국가가 시민과 비정부기구(NGO)와의 상호작용하는 방법을 개선하고, 공

공문제에 대해 참여와 숙의를 통해 정부의 신뢰를 회복하고 나아가 민주주의를 재건하는 방법으로 보기도 한다는 것이다. Ansell과 Gash(2007)는 협력적 거버넌스를 “하나 또는 그 이상의 공공기관이 공공정책을 결정하거나 집행, 또는 공공프로그램이나 자산을 관리하려는 목적을 갖고, 공식적이고 합의 지향 적이자 숙의적인 공동의 의사결정 과정에 비정부 이해관계자를 직접적으로 관여시키는 통치구조”로 정의한다. 이 정의에는 6가지의 주요 특성을 보여준다고 한다. 협력적 거버넌스는 1) 공공기관 또는 공공 기구가 주도하고, 2) 참여자에는 공공부문 이외에 비정부 행위자가 포함되고, 3) 참여자는 단지 상담 수준이 아니라 정책결정에 직접 관여하고, 4) 협력의 장은 공식적이며 집합적으로 이루어지고, 5) 협력의 장은 합의가 실제로 달성되지 않을지라도 합의에 의한 결정을 목표로 하며, 6) 협력의 초점은 공공정책이나 공공관리에 있다는 것이다. 협력적 거버넌스는 공공부문이 공공정책을 결정하거나 공공관리를 함에 있어, 즉 공공프로그램에 있어 비정부 이해관계자들이 공식적 참여와 숙의적이고 공동의 합의를 바탕으로 하고 있다. 협력적 거버넌스의 참여자는 다양할 수 있지만 기본적으로 공공기관과 비정부 행위자 간의 협력을 전제로 하고 있다. 협력을 주도하고 지원하는 주체는 공공기관이 담당한다고 본다. 때때로 비정부 행위자가 협력과정을 주도하는 경우도 있겠지만, 원칙적으로 공공부문이 주도하는 것으로 보고 있다. 협력적 거버넌스를 하는 목적이 “공공정책을 결정하거나 집행, 또는 공공프로그램이나 자산을 관리하려는 것” 이므로 공공의 문제를 해결하는 것이며, 그리고 참여자가 하는 역할이 단지 자문이나 상담 수준의 것을 협력으로 보고 있지 않다. 정책결정이나 집행에 구체적인 역할이 있어야 한다고 본다. 그리고 협력의 방식은 공식적이어야 하며, 합의 지향적이고, 숙의적이며 공동의 의사결정 과정이어야 한다는 것이다. 비공식적이어서는 안되며, 합의 지향적이지 않는 의견청취 같은 경우도 이에 포함되지 않는다고 본다(Ansell, 2012).

Ansell과 Gash(2007)는 137건의 협력적 거버넌스 사례를 메타분석하고 협력적 거버넌스 모델을 만들었다. 이에는 크게 4가지 변수로 구성되어 있다. 출발조건, 제도설계, 리더십, 협력과정이다. 이러한 과정을 거쳐 결과가 이루어진다고 본다. 이들은 협력과정이 모델에서 가장 중요한 요소가 되며, 나머

지는 협력과정에 기여하는 맥락으로 보고 있다. 출발조건은 신뢰, 갈등 그리고 사회자본의 기본이 되는 것들이고, 제도설계는 협력과정에서 발생하는 기본 규칙이 되며, 리더십은 조정과 촉진에서 핵심적인 역할을 한다는 것이다.

<그림 2 - 6 > Ansell과 Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모델



\*출처 : Ansell & Gash(2007), pp. 550. 내용 재인용.

#### ◆ 출발조건(Starting Conditions)

협력적 거버넌스의 출발조건(starting conditions)으로 권력과 자원 불균형, 참여 인센티브, 적대와 협력의 경험을 들고 있다. 첫째, 힘의 불균형은 협력적 거버넌스에서 흔히 주목받는 문제점이다(Gray, 1989; Warner, 2006). 역량, 조직, 지위, 자원 등이 부족한 이해관계자는 강력한 이해관계자에 의해 조종을 받기 쉽다고 본다. 권력이 더 적은 그룹을 대변하도록 하는 강력한 조치가 없거나 중립적 리더십이 결여된 경우에 협상 테이블이 기울어져 문제를 노정한다는 것이다. 특히 중요한 이해관계자가 조직화된 기반이 없는 경우 심각한 문제를 야기한다. 이는 이해관계자들을 분산시키고, 문제는 장기화되며, 해결의 가능성은 더 어려워진다고 본다. 그리고 고난도의 기술적 문제에 있어서는

토론에 참여할 역량과 전문성이 결여된 이해관계자가 있을 수 있으며, 토론 과정에 참여할 시간과 에너지가 부족한 이해관계자도 있을 수 있다는 것이다. 권력이나 자원, 지식의 불균형은 의미있는 참여를 보장하지 못하게 된다. 이해관계자들이 모두 힘이 같다고 전제하는 것은 현실적으로 불가능하다.

두 번째, 참여에 대한 인센티브로서, 참여의 자발적인 특성을 감안할 때 이해관계자들이 협력적 거버넌스에 헌신할 수 있도록 하는 인센티브와 인센티브의 구성 요소들이 중요하다(Andranovich, 1995; Gray, 1989). 협력적 거버넌스를 지원하게 하는 공공기관에 대한 인센티브와 자발적인 민간부문이 참여하도록 하는 인센티브를 다 보아야 한다. 이해관계자 간의 권력과 자원의 불균형은 협력적 거버넌스에 참여하려는 이해관계자들의 인센티브에 영향을 미친다고 본다. 행위자들 간의 권력의 차이는 참여에 대한 의지에 영향을 미친다는 것이다. 힘이 강해지는 쪽은 협력의 장에 뛰어지 않으려는 경향이 있다는 것이다. 권력과 자원이 풍부한 이해관계자는 협력보다는 독자적인 행보를 보일 수 있다는 것으로 본다.

참여에 대한 인센티브는 협력과정이 유의미한 결과를 도출할 수 있느냐하는 기대에 따라 달라질 수 있다(Bradford, 1998; Rogers, et al., 1993; Warner, 2006). 이해관계자들은 그들의 참여와 구체적이고 가시적인 정책결과 도출 사이에 상관성이 높다고 볼 때는 참여의 유인이 높아진다(Brown, 2002). 반면에 이해관계자들의 참여가 조언 수준이나 의례적인 정도라고 여기는 경우 참여의 인센티브가 적어진다(Futrell, 2003). 협력 접근법이 규정에 따라 의무적일지라도 기본적으로 참여의 문제는 자발적이라는 것이다. 협력적 거버넌스가 성공적일 것이라고 기대하는 경우 이해관계자의 참여 인센티브는 증가하는 반면에, 이해관계자가 단독으로 목표를 달성할 수 있거나 다른 대안을 통해 목표를 달성 가능하다면 참여에 대한 인센티브는 낮아진다는 것이다.

그리고 이해관계자는 협력과정이 의사결정에 있어 배타성을 띠고 있다면 참여하려는 인센티브가 증가한다. 목표달성을 있어 다른 이해관계자의 협조에 의존해야 하는 경우 참여에 대한 인센티브가 증가하게 된다. 심지어 적대하고 있는 이해관계자들도 상호 의존적인 상황에서는 보다 협력적이라는 것이다(Yaffee & Wondolleck, 2003). 또한, 소위 ‘공포의 균형(balence of terror)’

이라고 하는, 협력에 참여하지 않으면 잃을 수도 있다는 두려움이 협력에 불어있게 한다(Reilly, 2001). 반면에 신뢰와 가치를 공유하고 있는 이해관계자도 일방적으로 목표를 달성할 수 있다고 보는 경우, 참여에 대한 인센티브가 떨어진다는 것이다. 결과적으로 권력과 자원의 불균형, 협력 과정이 성공적이냐 실패할 것이냐, 목표를 단독으로 달성할 수 있는 힘이 있느냐, 그리고 이해관계자들 간의 관계가 어느 정도 상호의존적이냐에 따라 참여에 대한 인센티브가 다르게 나타난다고 보고 있다.

마지막으로 적대와 협력의 경험에 협력과정을 방해하거나 촉진할 수 있다고 본다(Andranovoch, 1995; Gray, 1989). 높은 상호 의존적인 이해관계자들 간에는 고강도의 갈등상황이 오히려 협력적 거버넌스에 대해 강력한 인센티브를 창출하는 것으로 본다. 많은 경우 정책교착 상태가 실제로는 협력적 거버넌스를 위한 강력한 자극으로 작용한다(Furtrell, 2003). 자원관리 맥락에서 교착상태는 갈등 당사자에게 심각한 비용을 발생시키고, 이를 타개하기 위해 보다 원만하고 대안적인 방법을 강구한다는 것이다. 협력적 거버넌스는 때때로 사회적 적대감을 제도화하는 원한의 경험을 바탕으로 형성되기도 한다(Ansell & Gash, 2007). 적대적 대립감은 협력을 방해하는 요소가 되고, 갈등은 신뢰를 떨어뜨린다는 것이다. 나아가 행위자들의 혼신을 방해하고 조종전략과 거짓의 의사소통을 하게 되어 의심과 불신의 악순환을 초래한다는 것이다. 반면에 성공적인 협력의 경험은 사회자본을 축적하고 높은 신뢰를 창출하여 선순환의 협력 과정을 만든다고 본다.

### ◆ 촉진적 리더십(Facilitative Leadership)

리더십은 당사자들을 협상의 테이블에 참여하게 하는 주요한 요소로 간주되며(Frame, Gunton, & Day, 2004; Imperial, 2005; Reilly, 1998), 이해관계자들을 함께하고 참여하게 하는 데 있어 중요한 요소다(Chrislip & Larson, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). 이해관계자들이 직접적으로 협력을 이루지 못하고 있을 때, 리더십은 협상에 도움을 주는 방식이 촉진자로서, 중재자로서, 제3자로서의 관여하는 역할이 있다(Susskind & Cruikshank, 1987). 촉진의 방법은 이해관계자들의 관리 권한에 가장 적게 관여하는 형태

이며, 촉진자의 역할은 합의 형성과정 자체의 통합성 유지에 있다는 것이다. 중재는 이해관계자들이 모두가 이득을 보는 방법을 탐색하는 데 비효과적일 때 협상의 구체적인 부분에 제3자의 개입 역할이 증가된다고 본다. 그리고 이해관계자들이 중재의 도움으로도 합의에 도달하지 못하면, 제3자가 해결책을 제시할 수 있다는 것이다.

리더십은 명확한 행동원칙을 정하고 유지하며, 신뢰를 구축하고 대화를 촉진하고 상호이익을 모색하는 데 중요하다고 본다. 리더십은 이해관계자들을 포용하고, 권한을 부여하며, 참여시키고 협력의 방향으로 움직이게 하는 역할을 한다(Vangen & Huxhan, 2003). 협력적 리더는 협력과정에 있어 방향타 역할을 하며 독단적 행동을 취하는 개인 리더보다는 협력과정을 고무하고 지켜지도록 하는 데 초점을 두고 있다는 것이다.

Ansell(2012)은 협력은 때때로 자발적이고 이해관계자들은 다양한 관점과 다양한 이익들을 견지하기 때문에, 리더십은 이해관계자들의 관점 변화를 촉진하고 상호이익과 관심을 모색하는 것을 도울 수 있다고 본다. 협력적 리더는 이해관계자들이 게임의 규칙(rules of the game)을 지키도록 함으로써 협력과정의 통합성을 형성할 수 있다는 것이다. 리더는 강력한 이해관계자가 협력과정을 장악하는 것을 막으면서도 약한 이해관계자들이 충분히 그리고 실질적으로 협력과정에 참여할 수 있도록 권한을 부여해야 한다는 것이다. 협력적 리더는 때때로 “정직한 중개자(honest brokers)”로서 강한 신뢰를 구축하여야 한다(Warner, 2006). 권력의 불균형을 시정하고 절차적 통합성을 유지하기 위하여 권위있게 개입하더라도 정직한 중개자로서 신뢰를 형성하여야 한다는 것이다.

#### ◆ 제도설계(Institutional Design)

제도설계는 협력을 위한 기본 규약이자 행동원칙이 되며, 협력과정의 절차적 정당성의 기준이 된다고 본다. 협력적 거버넌스는 협력과정이 공개적이어야 하고 참여가 포괄적이어야 함을 강조한다(Andranovich, 1995; Chrislip & Larson, 1994; Gray, 1989, Murdock, Wiessner & Sexton, 2005, Reilly, 2001). 이해관계자들이 참여할 수 있는 정당한 기회가 있다고 느낄 때 협력

과정에 몰입(현신)할 수 있다고 본다. 정책과정에 영향을 받는 모든 이해관계자들의 광범위한 참여가 중요하다는 것이다. 협력의 성공여부는 이해관계자의 참여문제라고 해도 과언이 아니라고 본다. 특정한 이해관계자가 배제되는 경우 협력과정의 정당성 자체가 위협받을 수 있다(Gray, 1989). 주요한 이해관계자의 배제는 협력과정의 실패로 이어진다는 것이다. 광범위한 참여는 마지못해 수용하는 것이 아니라 적극적으로 추구되어야 하며 협력과정의 정당성 확보에 중요하다. 이해관계자들이 정책 산출에 대해 다른 이해관계자들과 숙의를 할 수 있는 기회이기도 하지만, 정책 산출이 광범위한 합의에 근거했다는 것을 보여줄 수 있기 때문이다. 참여에 대표성이 없거나 약한 경우 협력결과에 대한 정당성을 위협하게 된다(Geoghegan & Renard, 2002; Smith, 1998). 참여의 포괄성 문제는 협력의 장에서 배제성과 연결된다. 협력과정에 배제된 이해관계자는 다른 대안의 장을 추구하게 되고, 다른 대안의 장이 있다는 것은 협력과정에 부정적인 영향을 미친다.

명백한 행동원칙과 협력과정의 투명성은 제도설계의 중요한 부분이며, 협력과정의 정당성 확보와 신뢰구축에 기본적인 토대가 된다(Busenberg, 1999; Imperial, 2005). 이해관계자들은 협력과정에 대해 초기에는 의심적인 상태에서 참여하게 되고, 협력의 문제는 이해관계자가 어떻게 인식하느냐가 중요하므로 협력과정이 공정하고, 공평하며 공개적이라는 것을 기본 행동원칙이 확신시켜 주어야 한다는 것이다(Murdock, Wiessner & Sexton, 2005). 이해관계자들은 공평의 문제에 민감하며, 조종될 수도 있다는 것에 신경을 쓴다는 것이다. 과정의 투명성은 공공협상이 실제적이며, 협력과정이 은밀한 거래를 덮으려는 것 이 아니라는 것을 의미한다.

한편, 합의 규칙의 중요성에 대해서는 이견이 있다고 본다. 합의는 대표성 제고와 협력에 힘을 불어넣는 측면이 있지만, 합의 규칙으로 인해 결정의 교착상태를 초래할 수 있다(Coglianese & Allen, 2003). 그리고 마감 시간의 문제는 토론의 범위를 제한하고, 진행되고 있는 협력에 대한 목적의식을 떨어뜨리고 장기간 협력을 추구할 유인을 줄인다는 것이다.

### ◆ 협력과정(the collaborative process)

협력과정은 직선적이라 보다는 순환적 과정을 거치는 것으로 본다. 협력과정이 한 번으로 끝나기보다는 반복적이며 선순환적 구조를 확보하는 것이 중요하다고 본다. Ansell과 Gash(2007)는 메타분석을 통해 신뢰의 형성, 직접대화, 과정몰입, 공유된 이해, 중간결과를 협력과정의 요소로 설명하고 있으며, 이들 과정은 순환적으로 보고 있다.

#### △ 직접대화(면대면 대화: Face-to-Face Dialogue)

직접대화는 의사소통의 문제이다. 직접 대화를 통해 깊이 있는 의사소통이 이해관계자들에게 상호이익을 위한 기회를 식별할 수 있게 한다는 것이다. 상호이익의 발견을 가로막는 장애와 고정관념을 타파할 수 있도록 한다(Bentrup, 2001). 직접대화는 신뢰구축, 상호존중, 공유된 이해, 몰입이라는 협력과정의 중심이 된다(Lasker & Weiss, 2003; Tompkins & Adger, 2004). 그러나 직접대화가 협력의 필요조건은 될지언정 충분조건은 아닌데, 직접대화가 오히려 고정관념을 강화하거나, 지위차이를 고착화시키거나, 적대감과 상호불신을 악화시킬 수 있기 때문이다.

#### △ 신뢰형성(Trust Building)

이해관계자들 간의 신뢰가 없다고 보는 것이 협력적 거버넌스의 시작점이다(Weech-Maldonado & Merrill, 2000). 협력과정은 협상에 관한 것뿐 아니라 이해관계자들 사이에 신뢰를 구축하는 것이다. 이해관계자들 사이의 적대적 경험은 초기 협력과정에서 신뢰구축이 중요함을 보여주나 이는 쉬운 일이 아니다. 협력적 리더의 역할은 이해관계자가 조종의 위험을 당하기 전에 이전의 갈등 당사자들 간에 신뢰를 형성되도록 해야 한다.

#### △ 과정에의 몰입(Commitment to the Process)

이해관계자의 협력에의 몰입(현신) 정도는 협력과정의 성패를 보여주는 매우 중요한 변수가 된다(Gunton & Day, 2003; Margerum, 2001). 특히 구성원의 협력에 대한 현신이 협력 촉진의 중요한 요소이며 협력에 대한 공공기

관의 약한 몰입은 심각한 문제가 된다(Yaffee & Wondolleck, 2003). 몰입은 협력적 거버넌스에의 참여동기와 밀접한 관련이 있다. 협력과정에의 몰입은 상호이익을 추구하는 선의의 협상을 통해 바람직한 정책 산출을 만들 수 있는 최선의 수단이라는 신념을 강화시킬 수 있다. 상호인정과 공감이 중요하며, 헌신이 필요하다(Putnam, 2004). 그러나 헌신은 까다로운 딜레마에 봉착할 수도 있다. 헌신은 협력과정에서 충분히 공감하지 않더라도 결과를 준수해야 함을 요구한다. 충분히 수용할 수 없는 조건에도 순응해야 하는 압력을 경험할 수도 있다는 것이다. 협력과정에의 몰입은 신뢰를 바탕으로 하며, 분명하고 공정하며 투명한 과정을 보여주어야 한다.

#### △ 공유된 이해(Shared Understanding)

이해관계자들은 협력과정의 어떤 시점에는 공동으로 함께 달성해야 할 어떤 산출물에 대해 공유된 이해를 만들어야 한다. 공유된 이해는 공동 미션, 공통 관심사, 공동 목적 또는 목표, 비전 공유, 이념 공유, 명확한 목표, 명확하고 전략적인 지침, 핵심가치 배열 등 다양하게 표현되고 있다(Tett, Crowther, & O'Hara, Ansell & Gash, 2007). 공유된 이해는 문제 정의에 대한 동의를 의미하며, 문제에 집중할 필요가 있는 관련 지식에 대한 동의를 의미한다. 공유된 이해의 진전은 곧 “협력적 학습의 과정”으로 이해할 수 있다(Daniels & Walker, 2001). 이해관계자들 간에 공유된 이해가 있다는 것은 협력과정에 몰입하고 원활하게 할 수 있음을 의미한다.

#### △ 중간 결과(Intermediate Outcomes)

협력은 협력의 목적과 이점이 상대적으로 구체적이고, 협력으로부터의 ‘작은 성취(small win)’가 가능할 때 일어나기 쉽다(Chrislip & Larson, 1994; Warner, 2006). 중간결과는 성공적인 협력을 만들어가는데 중요한 계기를 만들 수 있다. 작은 성공이 협력과정에 환류되고, 신뢰구축과 몰입을 선순환 구조를 강화할 수 있기 때문이다(Rogers, et al. 1993).

Ansell(2012)은 협력적 거버넌스를 갈등이 ‘다루기 힘든(intractable)’ 상태 이거나 공공문제가 ‘사악한(wicked)’ 것으로 인식하는 것에 대해 마지막 기댈 수 있는 전략의 하나로 보고 있다. 협력을 시도하는 것은 실패할 가능성이 있으나 협력과정 자체가 협력적으로 되는 것에 실제로 성공적이었느냐가 중요하다고 본다. 협력을 통해 이해관계자들은 상호이익의 기회를 발견할 수 있고, 지식과 정보를 얻을 수 있으며, 다른 이해관계자들에 대한 이해와 신뢰를 향상시킬 수 있다. 그리고 조정 시 효율성과 효과성을 높일 수 있고, 결정의 정당성을 제고할 수 있다. 그러나 협력은 비용의 문제를 야기할 수 있고, 적용 가능성에 제한이 있을 수 있다. 시간 소모적이고 자원이 많이 소요될 수도 있고, 이해관계자들 사이의 힘의 불평등에 의해 왜곡될 수도 있으며, 이용당할 수도 있다는 두려움을 야기하면서 좌절할 수도 있다. 그러나 협력적 거버넌스가 좋은지 또는 나쁜 것인지 판단하기는 어렵다고 본다. 성공적인 협력에 있어 많은 어려움 가운데 하나는 공공기관과 비정부 이해관계자들이 첫 단계에서 협력과정에 혼신적이었느냐이다. 공공기관은 종종 협력과정에 대해 못마땅하게 생각하며 참여한다. 관리적인 측면에서의 자기들의 권한이 협력해야 한다는 요구에 의해 침해당한다고 느낀다(Ebrahim 2004). 공공기관들은 내부적으로 분화가 되어 있어, 상급자들은 직원들을 협력하도록 지도할 수 있는 반면에, 현장 직원들이 상급자들에 의해 협력을 방해받을 수도 있다(Yaffee and Wondolleck 2003; Gray 1989).

협력적 거버넌스는 네트워크 거버넌스 개념과 겹쳐지는 측면이 있다. 이명석(2017)은 사회적 조정양식으로서 네트워크 거버넌스는 협력적 거버넌스를 구성하는 요소로 보고 있다. 그는 사회적 조정방식으로 계층제 거버넌스, 네트워크 거버넌스 그리고 시장 거버넌스가 있으며 이들 조정양식의 혼합을 통해 참여자 간 상호작용을 활용하여 사회문제를 해결하는 방식을 협력적 거버넌스로 보았다. 공공기관과 민간부문의 협력뿐 아니라 민간과 민간부문이 협력하여 공동가치를 창조하는 방식이면 협력적 거버넌스로 보고 있다. 협력적 거버넌스에 많은 유형의 사회적 조정양식의 조합을 포괄하는 측면이 있다고 보여진다<sup>48)</sup>.

48) 협력적 거버넌스를 모든 유형의 조정양식의 조합으로 하다 보니 너무 광범위해 보인다. 구체적으로 행위자가 누구인가? 누가 주도하는가? 협력방식과 과정은 어떠한가 등에 대해 주체나 대상이 다 포괄하고 역할을 하게 되다 보니 구체적으로 협력적 거버넌스를 하는

Rhodes(2012)는 사회가 복잡해지고 전문화되면서 정부의 실패로 인하여 나타나는 문제를 해결하는 방안으로 네트워크 거버넌스가 등장하였다고 본다. 정부의 한계를 보완하는 방안으로 네트워크 거버넌스를 보고 있다. Ansell(2012)은 협력적 거버넌스와 네트워크 거버넌스 개념은 다원적이며 패편화된 것으로서 정치와 공공 관리의 이미지를 공유한다고 본다. 숙의, 신뢰, 호혜와 상호의존의 중요성을 강조하면서 협업과 조정을 달성하는 수단으로서 수직적이고 계층제적인 권위의 약점을 지적한다는 것이다. 그러나 강조점은 약간 다르다. ‘협력(collaboration)’은 공론의 장에서 함께 작업하는 이해관계자들 사이에서 조정과 숙의 과정에 초점을 둔다. 반면에 ‘네트워크(network)’는 이해관계자들 사이에서 조정과 공동보조의 구조 관계를 강조한다는 것이다.

본 연구에서는 협력적 거버넌스를 공공부문의 공공문제를 해결하는 사회조정 양식으로 보고자 한다. Donahue와 Zeckhauser, Ansell과 Gash의 개념을 차용하고자 한다. 특히 한국콘텐츠진흥원은 정부 산하 공공기관으로서 콘텐츠 산업과 관련된 다양한 사업들을 진행하면서 민간 및 지역 공공기관과 다각적인 협력을 추진하고 있다. 여기서는 협력적 거버넌스를 ‘공공기관이 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 다른 공공기관 또는 민간부문과 공동으로 공공 문제를 해결하거나 공공 재화와 서비스를 창조하는 지배방식’으로 정의하고자 한다. 공공기관이란 개인의 이익이 아닌 공공의 이익을 추구하는 기관으로서 정부 또는 지방자치단체에 의해 설립되고 운영된다<sup>49)</sup>. 대체로 정부나 지방자치단체가 정책목표를 수립하고 이를 집행하는 기관으로 공공기관을 설치·운영하고 있다고 본다. 정부나 지방정부가 산업적·문화적 등 달성하고자 하는 정책목적을 설정하고, 공공기관을 통해 목표를 달성하기 위한 정책수단 등을 통해 집행하고 있다.

---

실체가 무엇인지 모호해지는 것으로 보인다.

49) 광의적으로는 국가 또는 지방자치단체의 공적인 업무를 수행하는 관공서 뿐 아니라 공기업과 준정부기관까지 포함하고, 좁은 의미로는 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립하고 운영되는 기관을 말한다.

### 2.2.3. 협력적 거버넌스와 콘텐츠산업정책

협력적 거버넌스의 등장배경으로 신자유주의에 의해 야기된 문제점들을 해결하는 방안으로 보는 시각이 있다. 신자유주의는 경쟁을 강조하고 정부의 역할축소를 주장한다. 그러나 특정 정책이나 사업을 두고 경쟁이 정책문제나 사회문제를 해결하는 데 한계가 있다. 이는 정책이나 서비스가 단일한 목적과 단일한 기능으로 해결될 수 없는 사례가 많아지고 있기 때문이다. 라미경(2009)은 거버넌스가 등장하게 된 배경으로 국가와 사회의 경계가 불분명해지고, 개방형 체제로 인하여 다양한 행위자들이 정부정책에 관여하며, 정부가 처리해야 할 과제가 복잡해지고 상호 연결되어 있어 정부가 모든 문제를 해결할 수 없다는 인식이 확산되고 있기 때문으로 본다.

Donahue와 Zeckhauser(2012)는 정부와 민간의 협력이 필요한 이유로 정부가 해야 할 임무는 산적해 있고 이를 수행하기 위한 협력방법을 많이 갖고 있다면서, 정책목적을 달성할 수 있는 적합한 모델을 선택하여 효과적인 실행을 하는 것이 필요하다고 강조한다. 협력은 더 나은 결과를 얻을 수 있거나, 더 많은 자원을 확보하려고 하거나, 이 두 가지를 모두 확보하기 위함이다. 더 나은 결과를 얻는다는 것은 정부가 단독으로 직접 수행하는 것보다 민간의 참여를 통해 더 좋은 결과를 만들어 낼 때 가능하며, 이는 생산성과 정보, 사업추진의 정당성 확보 측면이 협력하는 이유가 된다. 그러나 협력의 결과는 불확실성을 갖고 있다는 한계가 있다. 더 많은 자원을 확보할 수 있다는 것은 민간부문의 참여를 통해 더 많은 자원을 확보가 가능해야 한다는 것이다. 이는 강제적 동원이 아니라 자발적 참여를 전제로 하여 정부와 민간의 공동노력으로 이루어져야 한다.

김태은(2014)은 협력이 필요한 근원적인 이유로 협력하지 않으면 조직이나 개인, 나아가 정부부처나 국가 체제를 유지할 수 없기 때문이라면서, 집단행동의 딜레마나 사회적 딜레마 이론을 통하여 설명한다. 딜레마 상황에서 개인의 합이 전체 수준에서 긍정적인 결과로 이어지지 않는다는 것이다. 그리고 협력이 기능적으로 필요하다고 한다. 행정 수요자의 특성 변화, 정부기능의 파편화와 비효율성의 문제, 기술과 환경변화로 인한 응복합 영역의 등장, 문

제의 복잡성과 상호연계성 등으로 인하여 기능 중심으로 하는 정부 부처로는 한계가 있고, 이러한 것을 해결하기 위해서는 협력이 필요하다는 것이다. 정부 부처는 기능 중심으로 편재되어 특정 기능을 중심으로 재화와 서비스를 공급하는 데 반해, 행정 수요자인 시민 또는 고객은 기능별로 분리되어 있는 행정서비스가 아니라, 통합적인 서비스를 제공받기를 원한다. 따라서 정부 부처가 기능적으로 구분되어 있을지라도 수요자 중심의 행정 요구를 반영해야 한다는 것이다. 정부는 전문 기능 중심으로 편제를 할 수밖에 없는데, 즉 전문성과 책임성 확보 등에서 다양한 장점을 갖는 원리에 따라 편제를 하게 되면, 기능이 점차 증가되고 전문화가 되면서 조직과 기능이 파편화를 유발하게 되고, 이는 기능 간 충돌문제, 거래비용 문제, 집단행동 딜레마에 따른 비용 등 부정적인 결과를 초래하게 된다는 것이다. 이를 해소하는 것이 정부 부처 간 또는 조직 간 협력이라는 것이다. 기술과 환경변화는 사회구조를 변화시키고 새로운 수요를 요청받게 되며, 정부 부처는 이러한 변화에 능동적으로 대응해야 하나 기존 행정서비스에 기반 한 고객이나 이익집단 등으로 인해 적극적으로 대응하지 못한다는 것이다. 그리고 복합적이고 상호연계 된 복잡한 문제들이 등장하며 이의 해결을 요구받고 있는데, 특정 기능 중심으로 편제된 정부 부처가 혼자서 해결할 수 없거나 바람직한 결과를 얻지 못한다는 것이다.

프로젝트 기반의 콘텐츠산업은 아웃소싱으로 이루어지는 특성이 있고, 외부로부터 창의성과 혁신을 촉원해야 하는 특성이 있다(최세경·이용관, 2012). 이러한 특성으로 인해 콘텐츠산업에 필요한 인적·물적 자원의 핵심 자원들과 시장 참여자 간의 연계가 중요하다. 따라서 콘텐츠산업 생태계는 기술적 요소와 문화적 요소, 비즈니스 활동의 기반이 되는 인프라 구축 등 복잡하고 유기적인 상호관계가 발생하며, 이들 요소의 원활한 연계를 위한 정책환경의 구성이 요구된다. 따라서 콘텐츠산업 생태계를 조성하고 발전시키기 위해서는 정책 환경이 매우 중요하며, 각 자원이나 기능(시장참여자의 역할) 간의 유기적인 연계를 촉진할 수 있는 정책 거버넌스의 구축이 필요하다.

콘텐츠산업정책은 문화적 요소를 바탕으로 한 산업이라는 특성을 갖고 있다. 산업이라는 측면에서 보면 하나의 콘텐츠가 만들어져 유통되는 과정을 크게 보아 5단계로 볼 수 있다. 기획, 투자, 제작, 마케팅, 그리고 유통이라는

일반적 과정을 거치며, 각 단계에 투입되는 요소로 크게 보아 인력, 인프라, 재원 등 3가지를 들 수 있다. 콘텐츠산업에 있어 하나의 콘텐츠가 만들어지는 과정이 종래에는 단계적 또는 순서적으로 이루어졌다면, 지금은 기획단계에서부터 제작과 유통을 종합적으로 보고 있다. 국내시장 뿐 아니라 해외시장 유통을 동시에 보아야 한다. 또한 새로운 콘텐츠기술의 활용에 대해서도 고려해야 한다. 투입요소인 인력도 장르에 따라 그 규모가 다르며, 전문성과 같은 질적인 요소도 고려해야 한다. 기술변화에 따른 제작과 유통 등에 있어 새로운 기술을 반영하는 인프라 지원도 필요하다. 콘텐츠산업 기술로 AI, 메타버스, 블록체인 등 새로운 기술이 등장하면서 콘텐츠의 창제작 환경의 변화를 요구하고 있다. 기술의 급격한 발전과 생태환경이 글로벌로 변화하고 있는 상황에서 종래의 기능 위주, 장르 중심의 사업으로, 한국콘텐츠진흥원이 하고 있는 현재의 사업 방식으로는 새로운 수요를 맞춰가기가 어렵고, 바람직한 결과를 기대할 수 없다. 현장의 변화와 수요를 반영하면서 재화와 서비스 방식을 변화에 맞춰 나갈 필요가 있다. 콘텐츠산업의 지속가능성을 담보하고 글로벌 시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 콘텐츠산업의 다양한 이해관계자나 행위자와의 협력을 모색하고 이를 안정적으로 운영할 수 있도록 하는 협력적 거버넌스 구축이 필요하다.

### III. 연구설계

#### 3.1. 정책유형과 정책네트워크에 따른 정책결정 요인

정책네트워크 이론은 Lowi(1964)가 언급한 행위자 관계, 권력구조 등과 같은 정치적 관계의 요소를 포괄적으로 설명할 수 있는 개념이라고 할 수 있다.

분배정책은 각 수혜자에게 불가분성을 가지지 않는 혜택을 직접적으로 제공한다. 이러한 상황에서 나타나는 정치적 관계는 Schattschneider(1935)가 '상호불간섭(mutual noninterference)'이라고 설명한 것과 유사한 형태를 띠는데, 각자가 자신의 이익을 추구하는 것은 적절하지만 다른 이들의 이익 추구에 개입하지 않는 관계를 의미한다. 직접적인 혜택이 제공되기 때문에 정부와 정책수혜자 간의 관계는 활발하게 일어나는 반면, 정책수혜자들 간의 관계는 그 반대의 경우로 나타난다.

따라서 편익을 주고받는 행위자들 간에는 서로 협력하는 철의 삼각이나 후견주의와 같은 낮은 밀도의 네트워크 구조가 생길 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 소수의 주요 행위자들이 중심에 서서 상호 혜택을 주고 받으면서 강력한 영향력을 행사할 수 있다. 특히 서로에게 혜택을 주고받는 관계가 형성되면 정부기관과 이해관계자 집단이 네트워크에서 중요한 역할을하게 된다. 이렇게 분배정책 영역에서는 행위자들 간의 연계성은 낮고, 분할성은 높은 네트워크 구조가 나타날 가능성이 높다.

분배정책과 달리 재분배 정책은 재화의 편익이 개별적인 효과보다 광범위하고 불가분성의 효과를 수반하기 때문에 편익제공의 정당성 즉, 누구의 비용으로 누구에게 제공하는가의 문제를 둘러싼 상징적인 정책 언명이 필연적으로 제시된다. 편익이 광범위한 영역으로 확장되면서 자기 이익을 기반으로 한 행위만으로는 혜택을 얻기 어려워졌다(Miller, 1990). 이는 편익의 다양성과 범위에 걸쳐 논쟁을 확대해야 하기 때문에 이념적인 성격을 지닌 요구들이 소통구조에서 교차되는 결과를 가져온다. 이에 따라 이슈 결과에 직접적인 이해관계가 있는지 여부와는 관계없이 많은 집단 및 조직이 재분배 이슈에 대한 논쟁에 참여하며 사회적 가시성을 높아진다. 특히 사회적 논쟁이 찬성과

반대로 압축되면서 대규모 이익집단이나 시민단체 연합체가 등장하고, 이로 인해 정부의 결정 역시 분배 영역보다 높은 수준에서 이루어지는 경향이 나타난다. 결과적으로 분배정책에 비해 규모가 크고 행위자 간의 관계가 활발한, 즉 밀도가 높은 그물형 네트워크 구조가 나타날 가능성이 높다. 이러한 사회적 가시성이 높고 정치적 민감성이 높은 재분배 영역에서 정부는 이념적 갈등을 해결하려는 노력 중에 비정치화를 추구하는 과정에서, 강제적인 수단으로 자신의 우선순위를 사회에 강요하기 어려우며(Waarden, 1992), 다른 행위자들도 정책 영역을 독점적으로 지배하지 못하는 상황이 나타나기 때문에 정부 조직과 대규모 조직들이 모두 네트워크상에서 중심적인 위치를 차지하는 영향력 관계를 나타낼 가능성이 높다. Ripley와 Franklin(1976)는 재분배 영역에서 집권화된 관료제(예: 대통령), 의회, 민간조직 등이 모두 높은 영향력을 보여줄 것이라고 주장하였다. 또한 재분배 영역에서는 누구의 선호가 만족되어야 하는지를 둘러싸고 영합적 경쟁이 이루어지면서 다양한 이해관계자들 간에 활발한 연계가 이루어지는 정치적 관계를 등장시키기 때문에 (Heckathorn & Maser, 1990), 전반적으로 행위자들 간의 분할성은 낮고 연계성은 높아지는 관계패턴이 나타날 가능성이 높다.

경제적 규제는 재화나 서비스의 질을 일정 수준으로 유지하고자 강제적인 규칙을 도입하여 부적격한 사업자를 배제하고 경쟁에서 이긴 행위자에게는 사업을 할수 있는 혜택을 부여하는 정책유형이다. 편익의 제공 효과가 구체적이고 개별적으로 나타나는 만큼 편익의 불가분성은 나타나지 않는 공적활동이라고 할 수 있다. 따라서 기업의 입장에서는 가능한 한 비용은 회피하고 편익을 취하고자 하는 유인을 갖게 되고 이러한 편익을 제공하는 정부와 밀접한 관계를 맺고자 하기 때문에 분배정책과 유사한 방사형의 네트워크 구조를 보여줄 가능성이 높다.

경제적 규제는 주로 가격과 시장진입 조건에 대한 규제로 인해 분배정책과 밀접한 관련이 있다(Salamon, 1981). 그러나 한편으로는 잠재적 수혜자들이 사업권과 관련된 편익을 놓고 서로 경쟁적인 관계에 놓여, 상호불간섭의 분배 정책과는 달리 공통의 이해관계를 가지고 있어야 하는 재분배 정책과 유사한 정치적 특성을 나타낼 수도 있다. 그 결과, 분배정책처럼 소수의 행위자를

중심으로 낮은 밀도를 나타낼 수도 있고, 재분배정책처럼 많은 행위자를 중심으로 높은 수준의 밀도를 보일 수도 있다. 하지만 권력구조의 경우, 분배정책과 유사한 정치적 관계가 나타날 가능성이 크기 때문에 규제기관과 주요 사업자들이 네트워크상에서 중심적인 위치를 차지할 가능성이 높다. 한편, 행위자들 간의 분할성은 정부와 사업자 간의 후견주의적 관계로 인해 높게 나타나지만, 사업자 간의 전략적 관계로 인해 행위자들 간의 연계성 역시 높게 나타날 가능성이 있다는 이중적인 패턴이 나타날 수 있다.

사회적 규제는 기업의 행위로 인해 발생하는 해로운 효과로부터 대중을 보호하기 위해 강제적인 규칙을 도입하는 것을 의미한다. 이러한 사회적 규제는 환경이나 제품 안전성과 같은 광범위한 이익을 제공하는 것을 목적으로 하며, 따라서 불가분성을 수반한다. 이 불가분성으로 인해 사회적 규제 정책은 분배정책과는 달리 상호관련성이 없는 것으로 분류할 수 없다. 불가분성이 높은 영역에서는 이슈들이 서로 관련성을 맺고 있어 이해관계의 공유뿐만 아니라 사회적 협력이라는 공통의 이해관계가 의무 불이행이라는 이해관계를 지닌 행위자들에 의해 방해받는 죄수의 딜레마 상황이 나타나기 때문에 (Heckathorn & Maser, 1990), 강제적 규칙을 형성함으로써 혜택의 할당에 대한 선택이 불가피하다. 이러한 맥락에서 경합적인 갈등관계가 나타나며, 이해관계를 중심으로 한 다수의 조직화된 집단들이 등장하는 다원주의적인 정치적 관계가 나타난다. 이 다원주의적인 정치적 관계는 경쟁하는 많은 집단들이 나타나고 경계가 상대적으로 열린 네트워크 구조를 수반한다는 것을 의미한다(Waarden, 1992).

마찬가지로, 사회적 규제는 전통적인 재분배의 정치적 특성을 보여주며 광범위한 영향과 승자와 패자, 재분배정책의 특성을 함께 갖추고 있다고 한다. 실제로 섹터 수준에서 나타나는 규제 이슈는 각자의 이익을 서로 방해하는 '상호억제(mutual deterrence)' 상황을 만들어 내는 경향이 있다 (Atkinson & Coleman, 1989). 그 결과로 사회적 가시성은 더욱 높아지며, 네트워크의 규모와 밀도는 비교적 높게 나타나며 소수의 개별 행위자를 중심으로 하는 지배적인 관계보다는 정부와 이해관계 집단이 공동으로 지배적인 영향력을 보여줄 것으로 예상된다. 또한 All-Channel-Networks의 특징을 가진 혼합된

의사소통 구조에서는 행위자 간의 연계성이 높게 나타나면서 분할성은 낮게 나타날 가능성이 높다(Schneider, 1992).

### 3.2. 콘텐츠산업정책 행위자 요인

콘텐츠산업 생태계는 다양한 행위자들이 상호작용하면서 만들어간다. 콘텐츠산업의 생태계 형성 또는 발전과 관련해서는 정책환경이 중요하다. 자원 또는 참여자 간의 연계를 활성화시키는 거버넌스의 구축이 중요한 과제이다.

참여자들 간의 상호 유기적인 협력을 통해 동반성장할 수 있는 사업환경을 조성하는 것도 중요하나, 콘텐츠산업의 투입요소와 더불어 콘텐츠를 통해 만들어지는 가치창출과 사업 운영방식도 고려하여야 한다. 먼저, 비즈니스 생태계를 만들고 성장하도록 하기 위해서는 참여자들 간 상호작용뿐만 아니라 산업이 이루어지고 이를 제약하거나 조장하는 환경 요인과 참여자들 간 상호작용도 중요하다는 것이 고려되어야 한다. 콘텐츠산업은 문화적 요소를 바탕으로 하며, 창의성에 기반한 인재가 중요하며, 기술 친화적인 특성을 갖고 있다.

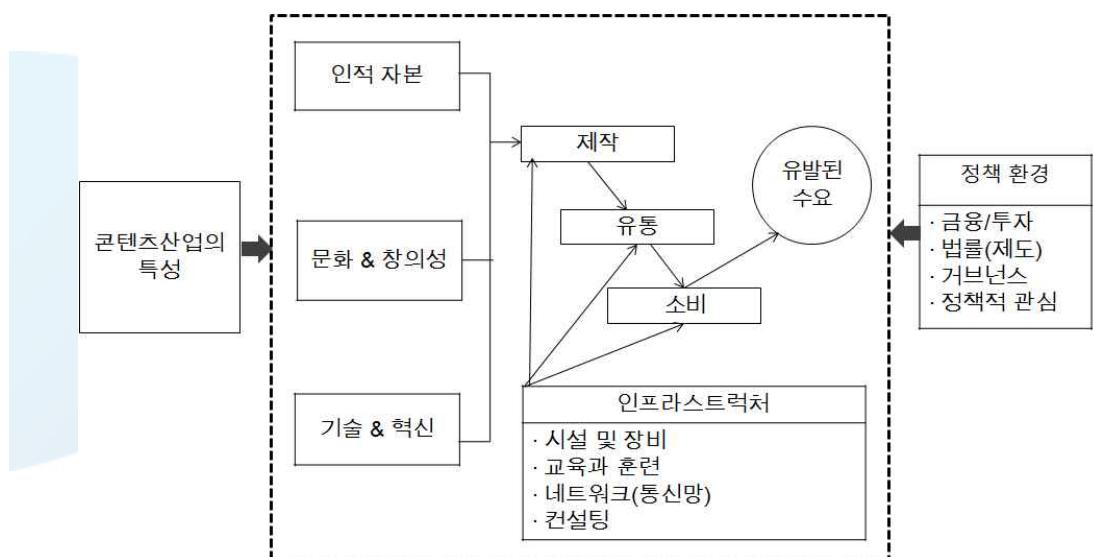
특히, 콘텐츠산업은 콘텐츠를 만들고 유통하는 과정에서 대부분 프로젝트 단위 중심으로 사업이 이루어진다. 기업들은 프로젝트를 아웃소싱을 통해 진행하고, 이러한 과정에서 창의적인 방법과 혁신을 외부로부터 받아들이는 경향이 있다. 이런 관계로 콘텐츠산업을 발전시키기 위한 정책방안으로 핵심자원과 참여자 간 ‘기능적 연계’를 높여주는 클러스터링 전략 모델이 언급되고 있다(한국콘텐츠진흥원, 2012).

콘텐츠산업의 특성을 감안하여 투입되는 자원과 행위자들 간의 기능적 연계는 강조하고, 산업에 영향을 미치는 중요한 요소로 법률과 금융, 그리고 거버넌스와 같은 정책 환경을 중요하게 취급하며, 투입요소가 되는 것으로 문화적 요소, 창의성과 인적 자원, 기술혁신을 제시하고, 콘텐츠를 제작하고 유통하며 소비하는 사업 활동의 기반이 되는 시설, 인재양성, 네트워크, 컨설팅 등을 주요한 인프라로 보고 있는 콘텐츠산업 클러스터의 모델은 의미가 있다.

클러스터 모형에서는 콘텐츠를 상품으로 만들고 유통하기 위해, 투입 요소로 인적 자본, 문화예술과 창의성, 그리고 기술 혁신을 콘텐츠산업의 발전을

위한 주요한 요인으로 바라보아야 산업생태계가 진전될 수 있다고 본다. 그리고 콘텐츠의 창·제작, 투자, 마케팅과 유통, 소비 등 콘텐츠 사업에 심대한 영향을 미칠 수 있는 인재양성, 네트워크, 시설과 장비, 그리고 사업 관련하여 자문과 지원을 하는 컨설팅 기능을 주요하게 보고 있다. 한편, 콘텐츠산업 생태계에 크게 영향을 미칠 수 있는 요인으로 정책환경을 들고 있다. 정책환경은 생태계의 발전을 촉진시킬 수도 있고 이를 저해할 수도 있다. 정책환경으로 금융과 투자, 법과 제도, 거버넌스를 강조하여 콘텐츠산업의 발전을 위한 정부 역할을 구체적으로 보여준다.

〈그림 3 - 1〉 콘텐츠산업 클러스터의 기본 모델



\*출처: 한국콘텐츠진흥원, 2012, 콘텐츠산업생태계 형성과 정책 거버넌스 구축방안

### 3.3. 콘텐츠산업정책 협력적 거버넌스 구조와 분석모형

본 연구는 콘텐츠산업 내 공공부문과 민간부문의 명확한 역할 분담으로 문제에 대한 해결방법을 제시하고 자원을 동원하는 것보다는 공공과 민간의 재량을 공유하는 상호 결합의 협력적 거버넌스(Collaborative governance)가 어떤 양상으로 나타나고 있는지 분석하고자 한다. 정부와 민간의 협력적 접근 방식

(collaborative approach)은 시너지를 일으키고 공공의 목표를 효과적으로 달성함으로써 각각의 노력을 통한 성과의 합보다 더 큰 공공의 가치를 창출할 가능성이 있다.

Donahue와 Zeckhauser(2012)는 공공부문과 민간부문의 협력적 거버넌스는 공공기관이 민간부문과 협력을 하고자 할 때 고려사항으로 두 가지를 들고 있다. 먼저 협력을 통해 ‘보다 좋은 결과(better outcomes)’를 기대할 수 있을 때, 또는 ‘보다 많은 자원(more resources)’을 활용할 수 있거나 둘 다가 가능할 때 협력이 시작된다고 본다. 민간과의 협력을 주도하는 것은 공공기관이며, 협력을 통해 더 나은 결과를 예상하고, 더 많은 자원을 활용할 수 있는 기회를 확보하려고 한다는 것이다.

다음으로, 협력의 당사자들은 상호 재량 공유를 기대하고 있다. ‘공유재량(shared discretion)’은 ‘생산재량(production discretion)’, ‘수익재량(payoff discretion)’, ‘선호재량(preference discretion)’으로 구분할 수 있다(Donahue & Zeckhauser(2012). 참여자들 간의 협력의 핵심은 생산재량이고, 수익재량과 선호재량은 기회주의적인 행위를 추구하고 협력의 장점을 약화시킬 수 있다. 공공부문과 민간부문의 협력이 이루어지는 동기는 다양하지만 근본적인 동기는 공공부문이 직접 해당 업무를 담당하는 것보다 민간부문의 참여를 통해 효과적으로 업무를 수행할 수 있다는 믿음에 있다. 정부 조달 계약은 생산재량을 보여주는 대표적인 예로써 정부가 민간의 재량을 공유하는 것을 선호하고 민간의 효율성을 잘 활용할 수 있을 때 이루어진다. 하지만 정부가 민간과의 협력에서 생산재량을 인정한다면 수익재량 또한 어느 정도 허용해야 한다. 공공가치의 실현에 협력을 통해 생산재량을 획득한 민간 행위자는 잉여가치 분배에 대한 통제권을 확보하고 있을 가능성이 높다. 정부가 민간과의 협력을 통해 생겨나는 민간의 잉여가치의 규모와 편익의 특성을 명확하게 파악할 수 있고 측정이 가능하다면 수익재량의 문제는 발생하지 않겠지만, 이러한 이상적인 구조는 현실상 불가능하다. 따라서 정부가 수익재량을 관리하기 위해 추가로 투입되는 비용이 ‘생산재량’을 통해 얻게 되는 이익보다 크다면 협력이 잘못 이루어진 모델로 보아야 한다. 선호재량은 수익재량과 그 궤를 같이 하는 측면이 있다. 협력적 관계에서 정부의 선호와 민간 행위자의 선호가

일치하기는 쉽지 않다. 선호의 차이는 공동의 목표를 달성하는데 있어 협력 방식을 어렵게 하고 복잡하게 만든다. 공동의 이익에 대해서는 이해관계자들 간의 견해가 다양할 수 있으나, 보다 효율적이고 책임감 있는 협력을 통해 결과물을 도출해야 할 필요는 있다.

한편, Ansell과 Gash(2007)는 공공기관으로부터 협력적 거버넌스가 발의된다고 주장한다. 하지만 거버넌스에는 공공기관 외에도 민간과 같은 정부가 아닌 협력자가 참여할 수 있으며, 참여자의 직접적인 정책 결정 참여를 통해 거버넌스가 공식적으로 조직되고 집합적으로 역할을 수행할 수 있다고 한다. 나아가 동의가 실제로 이루어지지 못한다고 하더라도 거버넌스의 목표는 합의를 통한 결정에 있으며, 협력의 핵심은 공공정책과 관리라고 한다. Ansell과 Gash의 협력적 거버넌스 모델에서 출발조건이나 제도설계, 리더십은 협력과정이 진행되기 위한 중요한 요건으로 이들이 함께 작동하여 협력결과가 산출된다(배봉준, 2018).

Ansell과 Gash가 제시한 협력적 거버넌스 모델은 ‘출발조건’, ‘협업과정’, ‘제도설계’, ‘리더십’으로 구성된다. 먼저 출발조건 중 첫번째는 권력 혹은 자원의 불균형이다. 이러한 불균형은 협력적 거버넌스에 있어 주요한 문제로 등장한다. 어떤 참여자가 다른 참여자들보다 참여할 수 있는 능력이나 자원, 조직과 지위를 가지고 있어 영향력을 보다 강하게 행사할 수 있다면 상대적으로 강력한 행위자에 의하여 거버넌스가 움직이거나 이들이 추구하는 가치에 의해 공공의 가치가 묻힐 수도 있게 된다. 또 다른 출발조건은 갈등이다. 갈등은 협력을 증진시키거나 반대로 장애가 될 수 있다. 거버넌스의 이해관계자들이 상호의존적인 특성을 나타낼 때에는 갈등의 정도가 높을수록 협력적 거버넌스 유인에 강력하게 작용한다. 그러나 서로 적대의 경험을 가지고 있다면 높은 수준의 상호의존적 관계가 아니거나 관계를 회복하기 위한 적극적인 조치가 있지 않다면 협력적 거버넌스는 성공하는데 어려움을 겪게 된다. 마지막으로 거버넌스에 참여하는 인센티브가 중요한 출발조건이 된다. 참여자들은 상당부분 자발적으로 참여하는 특성을 나타내므로 이들이 거버넌스에 참여하게 되는 유인책을 적정수준에서 제공하는 것이 중요하다. 협력에 투입되는 시간과 에너지가 결과와 비교하여 수용 가능한 수준일 때 거버넌스에 참여하는

동인이 된다.

Ansell & Gash(2007)는 리더십이 협력적 거버넌스의 성공과 실패의 주요한 역할을 한다고 본다. 참여자 내지 이해관계자들은 자발적으로 참여한다. 그래서 자기 이익이나 선호에 맞지 않다고 느끼는 경우 언제든지 협력의 장에서 퇴장할 수 있다. 그리고 이해관계자들 간의 갈등 정도, 이전의 갈등 경험, 상호의존적인 정도에 따라 다양한 방식으로 협력과정이 진행될 수 있다. 그러나 공공부문과 이해관계자들이 협력과정에 동의하더라도 협력의 산출물에 대해 의심하거나 조종당할 수 있다는 우려를 할 수 있으며 이는 상호 신뢰를 저해하고 협력에의 헌신을 방해한다. 이해관계자들의 다양한 시각과 이익들이 협력을 어렵게 한다는 것이다. 협력적 리더십은 이해관계자들의 관점과 시각의 변화를 초래하고 상호이익과 관심을 촉진하여 협력과정을 성공적으로 이끌 수 있다.

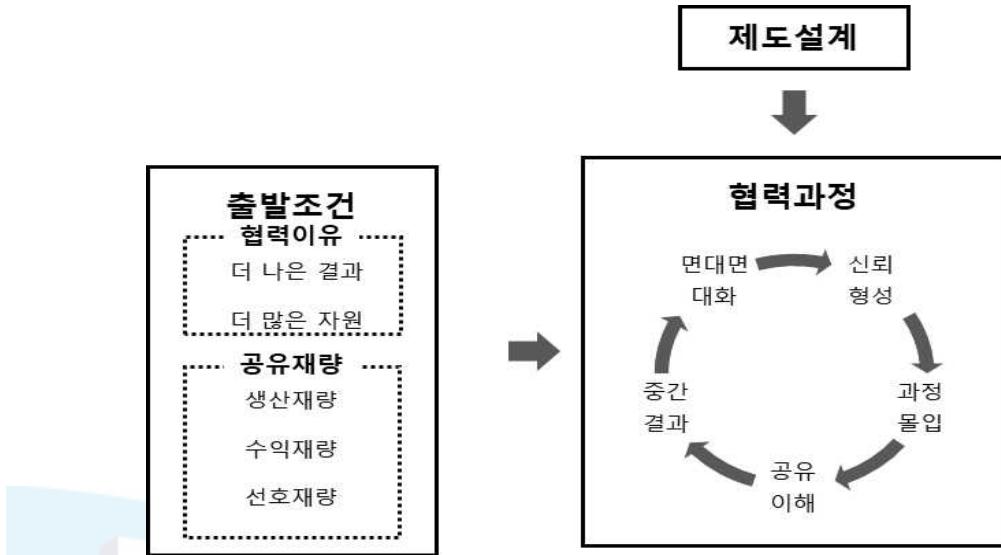
한편, 본 논문은 공공부문이 민간부문 또는 다른 공공기관과의 협력이 이루어지도록 하는 제도개선 방안에 초점을 두고 있다. 협력적 거버넌스에서 이해관자들 간의 관계에 더 초점을 맞추고 특히 공공기관의 관점에서 민간과의 협력이 필요한 사업인지, 협력이 필요하다면 제도설계를 통해 협력적 거버넌스의 발전 방향 어떤 것인지에 집중하고자 한다. 따라서 리더십은 일단 논외로 하고자 한다. Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모델을 바탕으로 하되, Donahue & Zeckhauser가 협력이유로 보고 있는 ‘더 나은 결과’ 또는 ‘더 많은 자원 활용’, 협력기관의 ‘생산재량’, ‘수익재량’ 및 ‘선호재량’을 출발조건으로 삼아 분석을 진행할 예정이다.

또한, 협력과정에 대한 제도설계가 중요한데, 제도설계는 협력과정이 어떻게 돌아가게 하느냐와 관련이 있으며 참여자의 포괄성을 확보하는 것이 필요하다. 중요한 이해관계자가 공론의 장에 배제되는 경우 협력의 결과에 대해 정당성을 얻을 수 없을 뿐 아니라, 배제된 이해관계자가 힘이 강력할 경우 협력의 산출이 무시될 수도 있다. 나아가 제시된 협력과정이 아니라 다른 대안의 장을 찾을 수 있다. 협력의 장의 배제성, 협력과정에서 지켜야할 기본 규칙, 과정의 투명성 등은 협력과정에 있어 주요한 제도설계의 항목으로 본다. ‘제도설계’는 협력이 이루어지기 위한 기본적인 원칙이다. 협력과정이 확보되

려면 명확한 원칙과 규약이 마련되어야 한다. 협력과정에 ‘누구를 참여시킬 것인가?’하는 접근성의 문제가 기본적인 원칙에 해당되며 명확한 행동규칙을 제시하여 개방적이고 포괄적이며 투명한 협력과정이 되도록 해야 한다.

협력과정은 ‘직접대화(면대면 대화)’, ‘신뢰형성’, ‘과정몰입’, ‘이해공유’, ‘중간결과’의 과정을 거친다. 협력적 거버넌스에서 이해관계자들은 면대면 대화를 통해 관계를 구축한다. 이해관계자들이 상호이익을 얻을 수 있는 기회를 마련하기 위해서는 긴밀한 대화를 통한 소통이 이루어져야 하며 ‘면대면 대화’를 통해 고정관념과 같은 장애요소를 제거하고 상호이익을 탐색할 수 있어야 한다. 이로써 상호 신뢰와 존중, 이해의 공유, 협력과정에 대한 몰입을 만들어 낼 수 있다. 초기 협력적 거버넌스가 시작되는 시점에는 이해관계자들 사이에 신뢰가 존재하는 것이 불가능하다. 그러나 성공적 거버넌스를 위해서는 면대면 대화와 같은 소통도 중요하지만 이해관계자들 간의 신뢰를 구축하는 것이 무엇보다 중요하며 이러한 신뢰를 바탕으로 과정에 대한 몰입이 이루어질 수 있다. 몰입의 정도는 거버넌스의 성공과 실패를 판단하는 중요한 변수로 작용한다. 거버넌스에 대한 몰입은 초기 거버넌스에 참여하고자 했던 동기와도 밀접한 연관이 있지만 다른 이해관계자들과의 신뢰를 바탕으로 이루어진다. 어느 정도의 협력과정에 들어서면 이해관계자들은 함께 어떠한 결과를 달성하고 성취할 수 있다는 이해를 공유하여야 한다. 협력과정의 마지막 단계는 ‘중간결과’이다. 협력을 통해 구현되는 성취가 보다 구체적이고 이점을 얻을 수 있을 때 협력이 지속될 가능성이 높아진다. 중간결과는 가시적인 산출물로 볼 수도 있지만 보다 성공적인 협력이 이루어지기 위한 중요한 추진동력으로 작용하기도 한다.

<그림 3 - 2> 콘텐츠산업정책 협력적 거버넌스 분석모형



\*출처: Donahue & Zeckhauser(2012), Ansell & Gash(2007) 모형 재구성.

본 논문에서 콘텐츠산업 내 공공부문의 협력적 거버넌스와 관련한 사례를 분석하기 위해 제시한 분석모형은 <그림 3 - 2>과 같다. 출발조건의 협력이유와 공유재량에 대한 분석, 그리고 제도설계를 위한 협력과정에 대한 분석을 통해 다음에 제시하고자 했다.

**연구문제 1:** 콘텐츠산업에서 진행되고 있는 공공부문과 민간부문(또는 기타 이해관계자)의 협력은 어떤 조건에서 출발하고 있는가?

**연구문제 2:** 콘텐츠산업에서 진행되고 있는 공공부문과 민간부문(또는 기타 이해관계자)의 협력에서 공공부문에 의한 재량의 위임은 어떤 양상으로 나타나고 있는가?

**연구문제 3:** 콘텐츠산업에서 진행되고 있는 공공부문과 민간부문(또는 기타 이해관계자)의 협력과정은 충분히 포괄적이고 개방적이며 투명하게 진행되고 있는가?

**연구문제 4: 콘텐츠산업 지속 발전을 위한 협력적 거버넌스 구축과 효율적인 실행에 필요한 제도개선 방안은 무엇인가?**

### 3.4. 분석방법

이 논문은 콘텐츠산업의 지속발전을 위해 정부의 정책이 어떤 방식으로 추진되어야 하는지, 협력적 거버넌스가 우리 콘텐츠산업에서 구축이 가능한 것인지, 현재 콘텐츠산업에서 진행되고 있는 공공과 민간의 협업은 협력적 거버넌스 관점에서 분석한다면 어떤 양상으로 나타나고 있는지 살펴보고자 한다.

이를 위해, 우선 공공부문에서 콘텐츠산업 진흥사업과 정책지원을 실무적으로 진행하는 한국콘텐츠진흥원의 사업을 중심으로 분석하고자 했다. 한국콘텐츠진흥원은 게임과 방송, 만화, 애니메이션, 음악, 캐릭터 등 다양한 장르와 함께 기능부문, 즉 인재양성, 해외수출, 정책지원, R&D, 금융지원 등 다양한 분야의 지원체계를 가지고 있다. 그중에서 본 논문은 콘텐츠산업 인력양성 지원사업, 지역 콘텐츠 진흥사업, 그리고 콘텐츠 금융 지원사업을 선정, 분석에 이용했다.

먼저 콘텐츠 인재양성사업은 우수한 인재 공급을 통해 콘텐츠 업계 진입 초기 단계에서 미스매칭을 최소화할 수 있는 정책수단으로, 복합적인 연결구조를 가진 콘텐츠산업에서 기획, 투자, 유통 등 각 분야의 우수한 인재 확보는 사회 전체적 측면에서의 긍정적인 외부효과를 촉진한다는 측면에서 중요하다. 이러한 인재양성정책은 교육서비스로서의 배분정책의 특성을 띠고 있다. 정부가 어떠한 대상에게 교육 및 훈련서비스를 제공할 것인지, 지원금과 바우처 등 서비스의 형태를 어떻게 구성할 것인지, 정부주도 혹은 민관협력 등 서비스 체계를 어떻게 구축할 것인지 등에 따라 예산배분의 방향성이 달라질 수 있다. 즉, 콘텐츠 인재양성사업은 정책결정과정에 있어 서비스 공급자로서의 정부와 공공기관, 민간위탁기관, 학계 등의 이해관계자의 협력과 갈등관리가 중요한 정책이라고 할 수 있다.

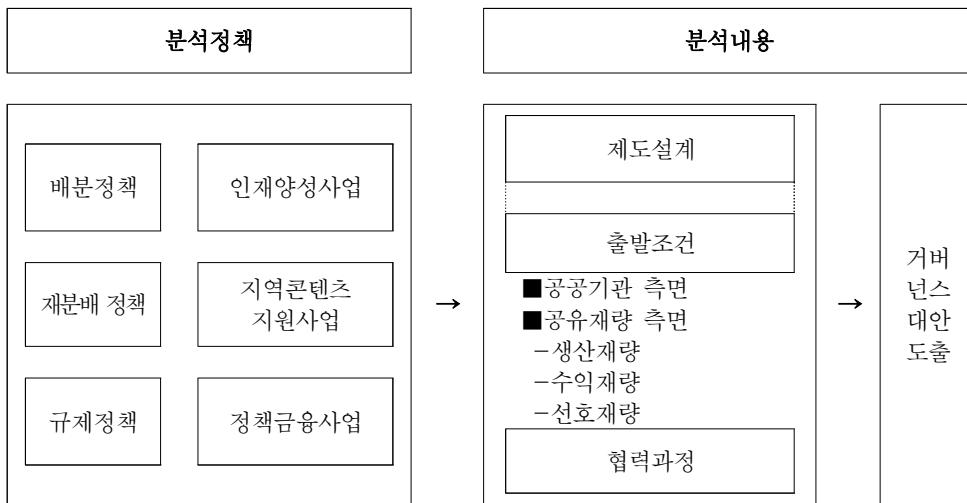
두 번째로 지역 콘텐츠 지원사업은 수도권에 집중된 우리나라의 콘텐츠산업 구조의 특성 및 한계를 극복하고 지역 콘텐츠산업의 성장을 지원하여 산

업생태계의 창의성과 다양성을 제고하기 위해서 중요한 정책수단이라고 볼 수 있다. 특히 지역의 경우 지역 콘텐츠산업 발전을 위해 수도권 중심의 창·제작 인프라와 관심에서 벗어나야 할 필요가 있다는 측면에서 대상으로 선정하였다. 지역별 특성과 형평성을 고려하여 지역 중심의 지원이 이루어진다는 점에서 재분배정책의 특성을 지니고 있다. 지역별 성장성과 생산성을 파악하고 지역에 적합한 정책을 차별적으로 제공할 필요가 있으며 이러한 과정에서 지역 내 산업과 종사자, 지역대학과 지방정부의 역할, 그리고 중앙-지방 간 협력이 중요시되는 정책이라고 할 수 있다.

한편, 우리나라 콘텐츠산업의 경쟁력을 확보하고 지속가능한 성장을 도모하기 위해서는 참신하고 다양한 장르에서 많은 콘텐츠를 생산하고 제공할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 공공성이 높은 정책금융사업을 통한 콘텐츠산업에의 투자는 콘텐츠 생산자들이 수익성에만 기반한 콘텐츠 생산에 간접적으로 영향을 미치는 한편, 이러한 투자지원을 획득하기 위해 이해관계자 집단이 경쟁하는 경쟁적 규제의 성격을 가진다. 정책자금을 지원받을 수 있는 수혜자의 자격, 정책자금을 부담할 비용부담자를 결정하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 결과론적으로 인재양성사업은 배분정책으로, 지역콘텐츠 지원사업은 재분배정책으로, 그리고 정책금융사업은 경쟁적 규제정책으로 볼 수 있다.

이를 Lowi(1964)의 정책유형, Donahue와 Zeckhauser(2012), 그리고 Ansell과 Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형을 연계하면 다음과 같은 분석 대상인 정책과 분석내용의 틀을 구성할 수 있다.

〈그림 3 - 3〉 분석대상 정책과 분석 내용



이 분야들은 콘텐츠산업의 지속성을 위한 민간부문과의 협력이 시급하며, 사업을 추진하는 현실적인 측면에서 가장 민간의 협력이 필요한 사업영역이기도 하다. 분석은 2023년 현재 진행되고 있는 사업을 중심으로 진행되었으며, 분석은 협력적 거버넌스 모형이 제시하고 있는 출발조건과 제도설계 관점에서 진행했다.

분석은 다음의 순으로 진행되었다. 첫째, 각 사업의 일반현황과 사업특성을 먼저 설명하였다. 본 논문에서 분석한 세 가지 사업은 한국콘텐츠진흥원의 기능부문 사업으로 각자의 특성을 가지고 있다. 사업의 목적과 구성, 사업자 선정과 운영방안 등에 대한 설명을 통해 분석을 위한 기초 자료를 제공하고 왜 민간과의 협업이 필요한 구조인지 대략적으로 설명하고자 했다. 그다음으로 출발조건에 대한 분석을 진행했다. 먼저 협력이유에 대해 한국콘텐츠진흥원의 해당 사업이 1) 민간(또는 다른 이해관계자)과의 협력을 통해 더 나은 결과를 만들어 낼 수 있는지, 그리고 2) 협력을 통해 콘텐츠산업 진흥에 필요한 더 많은 자원을 얻어낼 수 있는 상황인지 살펴보았다. 이후 또 다른 출발조건인 공유재량에 대한 측면에서 대상사업에 참여하고 있는 민간 등 이해관계자들의 역할과 한국콘텐츠진흥원과의 관계를 생산재량, 수익재량, 선호재량으로 구분하여 분석했다.

출발조건의 분석이 끝나면 제도설계에 필요한 협력과정이 어떻게 일어나고 있는지 조사했는데, 이는 주로 각 대상사업에서 운영하고 있는 간담회 등의 자료를 통해 분석되었다. 본 연구는 공공영역과 민간의 협력적 거버넌스가 어떻게 구성되어 있는지 살펴보는 탐색적인 연구로 실제 공적 영역에서 사업을 진행하고 있는 한국콘텐츠진흥원의 사업과 그 이해관계자들의 관계를 조사분석 대상으로 삼고 있다. 대상사업의 분석이 되는 모형을 가지고 유사 공공기관을 분석한 사례가 드물어 초기단계의 사례연구(case study)만이 현실적으로 가능하다는 점과, 사업의 특성 상 중간에 연구의 목적으로 개입할 수 없다는 점, 그리고 실제 진행되고 있는 사업의 특성 상 설문이나 실험 등 적극적인 데이터 수집 활동을 통해 조사를 진행하기 어려운 점 등을 감안해 분석 대상이 된 세 가지 사업의 자료를 토대로 분석을 진행했다. 각 사업들은 민간(또는 기타 이해관계자)과의 협업을 보다 효율적으로 이용해 더 나은 결과물을 창출하기 위해 간담회, 협의체 등 다양한 협력 수단을 갖추고 있었다.

〈표 3 - 1〉 분석대상 사업과 협력수단

| 분석대상 사업       | 협력 수단  |
|---------------|--|
| 콘텐츠 창의인재동반사업  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업운영위원회</li> <li>• 실무자 간담회(멘토링 지원 실무자 간담회, 사업화 지원 실무자 간담회)</li> <li>• 현장방문 의견수렴</li> </ul>  |
| 지역 콘텐츠산업 진흥사업 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 콘텐츠산업 거점기관장 간담회</li> <li>• 지역 CKL 운영사업 실무자 간담회</li> <li>• 지역 콘텐츠기업지원센터 실무자 협의회</li> <li>• 지역 글로벌게임센터 협의회</li> <li>• 지역 거점기관 기관장/부서장 협의회</li> <li>• 이스포츠 상설경기장 민관협의체</li> <li>• 지역특화콘텐츠 거점기관 실무자 협의회</li> </ul> |
| 콘텐츠 금융지원 사업   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 협의네트워크 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업소분과</li> <li>- 응자소분과</li> </ul> </li> <li>• 콘텐츠가치평가 투자자 협의체</li> <li>• 콘텐츠가치평가 투자자 워크숍</li> </ul>  |

분석에 사용된 각 사업별 간담회 등의 자료는 심층면접(in-depth interview)이나 포커스 그룹 인터뷰(focus group interview)와는 분명히 다를 수 있으나 다음과 같은 이유로 분석자료로 적절하다고 판단해 사용하였다. 첫째, 각 협력 수단에 참여한 인원들은 모두 현업에서 전문성을 가지고 실제 업무를 수행하고 있는 전문가들인데 이들을 대상으로 진행되었다는 점, 두 번째 각 협력 수단의 구성이 심층면접이나 포커스 그룹 인터뷰와 유사하게 되어 있는 점(인원, 진행방식, 피드백 등), 세 번째로 각 대상 사업별 협력 수단을 통해 개별적인 응답과 의견 동기, 경험 등의 정보만이 아니라 이들의 비언어적 반응까지 파악할 수 있어 심층면접 또는 포커스 그룹 인터뷰의 특성을 그대로 활용할 수 있다는 점이다.

한편, 각 대상사업에서 진행한 협력 수단들에 대한 분석을 통해 민간부문 및 지역 콘텐츠진흥기관과의 협력관계를 협력이유, 협력당사자간의 공유재량, 그리고 협력과정이 어떠한지 살펴보면서 현 제도가 협력과정에 미치는 한계도 같이 분석했다. 이러한 분석을 바탕으로 콘텐츠산업 진흥을 위한 협력적 거버넌스를 구성하기 위한 방안과 현 시스템을 개선할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

## IV. 콘텐츠산업 지원사업 사례분석

### 4.1. 콘텐츠산업 지원사업의 협력적 거버넌스 실행 사례분석

#### 4.1.1. 콘텐츠산업 인력양성 지원사업

##### 1) 인재양성 사업의 필요성

콘텐츠가 성공하기 위해서는 창의적인 요소가 중요한데, 이용자들의 감성과 공감에 바탕을 두는 보편성과, 다른 콘텐츠와는 차별화되는 독특한 ‘무엇’이 필요하다. 이러한 콘텐츠를 창작하고 제작하기 위해서는 우선 창의적인 인재가 기본 바탕이 되어야 하며, 동시에 콘텐츠산업 생태계 가치사슬에 따른 인재가 공급되어야 한다. 즉, 콘텐츠 기획뿐 아니라, 투자, 제작, 마케팅, 유통, 그리고 관련 기술 분야에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 콘텐츠의 특성을 이해하고 실행할 수 있는 창의적인 인재확보와 공급이 매우 중요하다.

콘텐츠산업에서 필요한 창의적인 인재의 수요는 기술 발전과 환경변화의 양상에 따라 변화하고 있다. K-콘텐츠를 중심으로 한 한류의 위상 변화와 이에 따른 콘텐츠 수출 증가로 국제적 마케팅 역량을 갖춘 인재가 중요해지고 있다. 그리고 디지털 기술 발달에 따라 새로운 기술과 장르를 접목한 콘텐츠 창·제작이 가능한 융복합 인재, 콘텐츠 이외의 장르와 협업과 기획을 할 수 있는 인재도 필요하다. 이러한 창의인재를 양성하기 위해 많은 대학교, 고등학교에 콘텐츠 관련학과가 신설되어 학생들을 교육하고 있다. 그러나 업계에서는 학교 교육과정이 현장의 수요를 제대로 반영하지 못해 배출된 인재들이 업계에서 필요로 하는 수준에 미치지 못하는 불균형(mismatching)이 발생하고 있다는 지적을 하고 있다. 특히 디지털 기술의 발달, 정보통신 기술의 발달로 시장 환경은 급격하게 변화하고 있으며, 콘텐츠산업에 필요한 인재는 점점 더 높은 전문성과 다양한 능력을 요구받고 있는 것이 현실이다. 즉, 업계는 현업에 바로 투입될 수 있는 인재를 요구하고 있다. 그러나 현장에서 필요로 하는 인재를 공급하기 위해서는 현업에 특화된 교육을 할 수 있는 인재

풀(pool)과 이들을 교육할 인프라가 조성되어 있어야 하지만 학교나 일반 학원에서 이런 조건을 맞추기가 여의치 않은 경우가 많다. 따라서 산업환경 변화와 업계의 수요를 반영하여 K-콘텐츠의 단발적 흥행이 아닌 지속 성장을 위한 인력양성 지원이 필요하다. 그리고 이 과정에서 정부와 공공의 역할이 요구되기도 한다. 콘텐츠산업은 선도기업의 시장 지배력이 높고 산업 전문인력의 배출 역시 산업현장에 기반을 두고 있으므로, 우수 인력이 산업으로 계속 유입이 되어 우수한 인력이 쌓일 수 있도록 해야 한다. 산업은 빠르게 변화하고 있는데 교육기관에서의 인력양성은 괴리를 극복하지 못하고 있는 상황에서 공공부문의 부처와 기관이 교육기관, 산업과의 협력을 통해 양질의 인력을 양성하는데 역할을 해야 한다는 것이다.

또한, 흔히 공공재와 사유재를 구분하는 기준으로 비배제성과 비경합성을 들고 있는데, 인재양성의 경우 필요한 기술이나 경험을 교육받기 위해서는 대가를 지불해야 하고, 교육을 받을 수 있는 정원의 한계 등으로 모두에게 기회가 갈 수 없는 환경이라 비배제성과 비경합성을 유지하기 어려운 측면이 있다. 그래서 인재양성은 공공의 영역이라기보다는 민간의 영역으로 이해가 되기도 한다. 그럼에도 불구하고 공공의 영역에서 콘텐츠산업 인재양성의 필요성이 제기되는 것은 인재양성 사업이 갖는 외부효과(externality)로 인해 그 파급효과가 사회 전체에 미치기 때문이다. 즉, 콘텐츠산업의 가치사슬은 기획, 투자, 제작, 마케팅, 유통 단계가 복합적으로 연결되어 있을 뿐 아니라 콘텐츠 장르 간, 나아가 이종산업과도 연결되어 있다. 인재양성 교육을 받아 기술력과 전문성 또는 창의력이 늘어나면 이와 연결된 다른 사람들도 상호작용을 통해 기술과 전문성, 창의성을 배우게 되고, 나아가 사회 전체적으로도 확산되며 때문에 인재양성의 문제는 국가적 또는 사회적 차원에서 볼 필요가 있다는 것이다.

한국콘텐츠진흥원은 정부와 현장의 중간자로서 업계의 수요를 반영하고 우수한 콘텐츠산업 인재 공급을 위해 콘텐츠 창의인재동반사업, 콘텐츠원캠퍼스, 게임인재원, 실감형콘텐츠 창작자 양성, 콘텐츠 협업인 재교육, 사이버콘텐츠아카데미, 콘텐츠 R&D 전문인재양성 등 다양한 인재양성 사업을 진행하고 있다. 그중에서 대표적 사업인 콘텐츠 창의인재동반사업과 콘텐츠 원캠퍼

스 구축·운영사업을 중심으로 살펴보고 협력적 거버넌스 모형의 틀을 적용, 협력관계를 분석해 보고자 한다. 콘텐츠 창의인재동반사업은 고등학교·대학(원)교 졸업자와 미취업자를 대상으로, 콘텐츠 원캠퍼스 구축·운영사업의 경우는 대학 재학생을 대상으로 하는 역량 강화 지원으로, 교육과정 졸업 전후에 있는 학생들을 대상으로 하여 미스매칭 최소화에 기여하도록 기획된 교육 프로그램이다.

## 2) 콘텐츠 인재양성 사업 사례

한국콘텐츠진흥원에서 진행하고 있는 대표적인 인재양성 사업인 콘텐츠 창의인재동반사업은 2011년 시범사업을 거쳐 2012년부터 본격적으로 시작했으며, 2023년 현재 12년 차를 맞이하고 있다. 콘텐츠 창의인재동반사업은 콘텐츠 분야 현장 전문가와 교육생 간 1:1 도제식 교육을 통해 청년 인재의 창작 능력을 개발하고 산업진출을 지원하는 사업으로 예비창작자 양성사업에 해당한다.

〈표 4 - 1〉 콘텐츠 창의인재동반사업 개요

| 방식                          | 교육 대상                                     | 장르   |
|-----------------------------|---|--|
| 플랫폼 기관 선발에 의한 운영<br>간접지원 방식 | 예비인재(만 18세 이상 34세 이하)<br>예비창작자(재학/휴학자 제외) | 방송, 게임, 애니메이션, 웹툰(만화), 음악,<br>디지털콘텐츠(미디어아트, VFX 등) |

| 주요 내용       |  |                    |
|-------------|--|--------------------|
| 대상          | 운영   | 지원                 |
| 플랫폼<br>기관   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 콘텐츠 분야의 도제식 멘토링 기획, 운영이 가능한 기업, 기관, 협회, 단체, 학교 등 법인</li> <li>■ 인재, 시설, 정보 네트워킹이 구비되어 있는 콘텐츠산업 분야의 설립 후 3년이 경과한 법인<br/>* 지역 4개 기관 포함 필수</li> </ul> | 기관당 최대<br>5.4억원 지원 |
| 멘토          | ■ 해당 분야 경력을 쌓은 전문가로 플랫폼 기관에서 위촉  | -                  |
| 멘티<br>(교육생) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 선발된 창의교육생은 플랫폼기관과 협약 체결</li> <li>■ 개인 프로젝트 개발 및 다양한 현장 프로젝트에 참여<br/>* 지역 창의인재 30% 이상 선발 의무</li> </ul>   | -                  |

\*출처 : 한국콘텐츠진흥원(2022a), 콘텐츠 인력양성 현황 분석 연구(pp. 115).

콘텐츠 창의인재동반사업을 추진하는 한국콘텐츠진흥원은 도제식 멘토링 교육과정에 대해 기획하고, 콘텐츠 창작 분야에 있어 멘토링 기획 및 운영이 가능한 기업과 기관, 협회와 단체 등을 대상으로 플랫폼 기관을 선정한다. 현장 전문가와 교육생 간 프로젝트를 관리하며 지원하는 역할을 하는 플랫폼 기관은 콘텐츠 분야의 전문경력을 쌓은 영화감독, 방송PD, 영화나 방송작가, 웹툰 작가, 작곡가, 무대연출가 등의 전문가를 멘토로 위촉하고, 이 멘토들이 교육생들의 교육을 진행할 수 있도록 지원한다<sup>50)</sup>. 멘토로 참여하는 교육생들은 만 18세~34세 사이의 예비창작자를 대상으로 선발하며, 이들은 도제식 훈련 과정인 멘토링, 멘토와 함께하는 프로젝트 수행, 다른 교육생들과의 네트워크나 워크숍, 성과발표회 등 다양한 프로그램에 참여하게 된다.

콘텐츠 창의인재동반사업에 멘티로 선발되어 교육을 받은 창의인재는 지난 11년간 총 3,253명에 이르고 있고, 이들은 공모전 수상, 작품계약, 창작 데뷔, 투자유치 성공 등 콘텐츠의 다양한 분야에서 활발하게 활동하고 있다. 2023년에도 방송/스토리, 게임, 음악, 공연, 웹툰, 애니메이션 등 총 16개 플랫폼 기관에서 위촉한 206명의 멘토들이 419명의 교육생을 선발, 멘토링하며 교육 과정을 운영하고 있다(한국콘텐츠진흥원, 2023. 6. 1)<sup>51)</sup>. 또한 2021년부터는 교육과정을 수료한 교육생들을 대상으로 아이디어를 사업화할 기회와 경험을 제공하는 후속 지원사업도 전개하고 있다. 2021년도에는 34개, 2022년에는 40개, 2023년에는 50개 프로젝트에 대해서 사업화를 지원하고 있으며, 특히 2023년에는 창작 능력이 있음에도 장애, 경제적 요인으로 체계적인 교육기회가 부족했던 장애 예술인들의 기회를 확대하고 멘토링 기간 동안 배리어 프리(barrier-free) 관련 프로젝트 19개에 참여시키고 있다.

50) 한국콘텐츠진흥원은 플랫폼기관 선정과정에 있어 참여하는 멘토의 구성이 주요 평가요소가 되며, 멘티로 참여하는 창의교육생들도 이들 플랫폼기관의 역량과 참여하고 있는 멘토가 주요한 지원동기가 되고 있다.

51) 2023년의 경우 창의교육생 선발에 있어 전체 경쟁률이 5.8:1이나 될 정도로 관심이 높은 분야이다. 특히 장애인 플랜들이 사업의 일환으로 진행한 결과 10인의 장애예술인이 참여하고 19개의 배리어 프리(barrier-free) 프로젝트가 선정되었다.

〈표 4 - 2〉 2023년 콘텐츠 창의인재동반사업 플랫폼 기관과 과제명

| 주관기관명            | 멘토링 과제명  |
|------------------|--|
| 주식회사 젬블로컴퍼니      | K-보드게임 국내외 마켓 진출 및 커뮤니티 확대 프로젝트                                  |
| 서강대학교 산학협력단      | 인디 게임 개발자 양성 멘토링   |
| 순천향대학교 산학협력단     | LEVEL UP Together Next step-게임 산업 전문 멘토들과 함께 성장하는 게임 전문 멘토링 프로그램 |
| 재단법인 춘천인형극제      | 인형극 창작예술가 양성과 극단 창단을 위한 인형극학교                                    |
| 사단법인 한국시나리오작가협회  | KSWA 확장가능형 원천 IP 개발 프로그램   |
| 사단법인 한국영화프로듀서조합  | 넥스트 제너레이션 영화영상 창작자 양성 사업   |
| 주식회사 알비더블유       | K-pop 콘텐츠 크리에이터 인큐베이팅 프로젝트                                       |
| 주식회사 이오엔터테인먼트    | 영화/드라마 IP 실용 산업화를 위한 인터렉티브 도제식 멘토링 프로젝트 S.4(시즌.4)                |
| 에이치제이컬쳐 주식회사     | “Make a Creative” 우수 공연콘텐츠 크리에이터 양성 프로젝트                         |
| 사단법인 한국독립애니메이션협회 | 크로스오버 애니메이션 창작인재 육성 프로젝트   |
| 홍익대학교 산학협력단      | K-Pop 리소스 제작 문화기술 인재 양성  |
| 씨엔씨레볼루션(주)       | 콘텐츠IP의 ‘IP코믹스’를 선도하는 웹툰크리에이티브 디렉터 양성과정                           |
| 한양대학교 산학협력단      | <Into the Creation!_2023>  |
| (주)모스트콘텐츠        | 글로벌 K-Drama OST 기반 융합콘텐츠 인재 육성                                   |
| 서울예술대학교 산학협력단    | 방송분야 K-콘텐츠 레벨업 멘토링   |
| 사회복지법인 하트-하트재단   | K-그림책 창작자 양성 사업 – “장애와 비장애인이 함께하는 K-그림책을 JOB하라!”                 |

\*출처 : 한국콘텐츠진흥원(2023. 4. 19.). 보도자료.

그동안 창의인재동반사업을 거쳐 간 교육생들은 다양한 분야에서 콘텐츠 창작과 사업화 등에 성과를 내고 있다. 대표적으로 드라마 ‘스토브리그’의 이 신화 작가, ‘이상한 변호사 우영우’의 문지원 작가, ‘소녀심판’의 김민석 작가, 영화 ‘검은 사제들’의 장재현 감독, 뮤지컬 ‘여신님이 보고 계셔’의 한정석 작가, 애니메이션 ‘태일이’의 홍준표 감독이 있으며, 그 밖에도 많은 인재들이 방송, 음악, 웹툰, 뮤지컬 등 다양한 분야에서 활동하고 있다. 교육생과 멘토, 플랫폼 사업자들의 사업에 대한 만족도는 매우 높은데, 콘텐츠 창의인재동반

사업의 수혜를 받은 2018년~2022년 수료생들을 대상으로 한 설문에서(한국콘텐츠진흥원, 2023) 전체 응답자의 64.7%가 이 사업이 도움이 되었다고 응답하였다(매우 도움됨'이 25.4%, '도움됨'이 17.9%, '약간 도움됨'이 21.4%). 또한, 콘텐츠 창의인재동반사업이 취업/창업/창작 등 활동을 하는데 도움이 된 이유로는 '멘토/동료/파트너 등 다양한 콘텐츠 관련 인적 네트워크 확보'가 30.2%, '콘텐츠 기획/제작 역량 함양'이 27.3%, '경력개발 계획 수립 및 포트폴리오 확보가' 17.6%로 나타나 교육생들에게는 산업계 네트워크 형성과 실무역량 함양 등 민간 영역과의 접점으로 발생하는 장점을 중요하게 생각하고 있었다. 2017년 이후 사업의 전체만족도 역시 꾸준히 높은 수준을 나타내고 있었고, 2023년 전체 사업 만족도는 91.1%로 17년 이후 가장 높은 점수를 받았다.

〈표 4 - 3〉 2017년~2023년 콘텐츠 창의인재동반사업 만족도 현황

| 구분    | 교육생 종합 만족도 | 멘토 종합 만족도 | 플랫폼기관 종합 만족도 | 전체 사업만족도 |
|-------|------------|-----------|--------------|----------|
| 2017년 | 85.3       | 92.4      | 89.6         | 89.0     |
| 2018년 | 85.9       | 91.1      | 93.4         | 89.5     |
| 2019년 | 84.1       | 91.0      | 90.0         | 88.2     |
| 2020년 | 83.9       | 90.5      | 91.9         | 88.1     |
| 2021년 | 87.2       | 87.1      | 92.8         | 88.3     |
| 2022년 | 88.8       | 91.1      | 94.5         | 90.9     |
| 2023년 | 88.8       | 91.3      | 95.0         | 91.1     |

\*출처 : 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠 창의인재동반사업 경력 경로 조사.

이처럼 꾸준히 높은 만족도를 나타내는 데에는 민간과 한국콘텐츠진흥원의 협업이 뒷받침하고 있다고 할 수 있다. 플랫폼 기관에 대해서는 특히 네트워크의 기회를 만들어 준 점을 높게 평가하고 있었고 멘토들에 대해서는 해당 멘토들이 가진 전문성과 프로젝트에 대한 리더십이 좋은 평가를 받고 있었다.

... 오랜 현장경험의 노하우를 바탕으로 형성된 인맥을 활용하여 멘토진 이 외에도 다양한 현장 관계자를 만날 수 있는 기회를 제공해줌... (2023년 참여

멘토)

... 전반적인 팀 프로젝트의 진행도와 그에 따른 문제점을 정확하게 파악하여 해결책을 제시해주고, 프로젝트를 원활하게 이끌어 갈 수 있는 방안을 제안해줌... (2023년 참여멘터)

한편, 한국콘텐츠진흥원에서 산·학·연·관 협력체계를 구축하는 것을 목적으로 진행하고 있는 콘텐츠 원캠퍼스(One Campus) 구축 운영사업은 4차 산업혁명 시대에 필요한 인재를 양성하고자 새로운 교육 패러다임 변화 요구에 맞춰 민관 교육 협력체계를 구축하고, 프로젝트 기반 교육 운영을 통해 미스매칭을 극복하는 것을 목적으로 지원하는 인재양성 사업이다.

〈표 4 - 4〉 콘텐츠 원캠퍼스 사업 개요

| 방식                         | 교육 대상  | 장르   |
|----------------------------|--------|--|
| 산·학·연·관 컨소시엄 선발<br>간접지원 방식 | 대학 재학생 | 콘텐츠 전 장르와 인문·예술·디자인 등 장르와 장르, 장르와 기술 간 융복합 콘텐츠 제작을 범위로 함 |

| 주요 내용           |  |                           |
|-----------------|--|---------------------------|
| 대상              | 운영   | 지원                        |
| 산·학·연·관<br>컨소시엄 | <b>■ 교육과정(정규/비정규) 운영</b><br>- (정규과정) 6학점 이상 편성, 50명 이상 이수<br>- (비정규과정) 특강, 워크숍 등 최소 5강좌 이상 편성, 200명 이상 이수<br><b>■ 융복합 프로젝트 개발</b> : 프로젝트 결과물 1개 이상 제작 필수<br><b>■ 현장실습 운영</b> : 산학협력 교육과정 운영<br>* 운영기관 20개 내외 중 50% 이상은 지역기관으로 선발 | (컨소시엄) 기관당 2억원<br>내외<br>— |

\*출처 : 한국콘텐츠진흥원(2022a), 콘텐츠 인력양성 현황 분석 연구(pp. 115).

2018년 시작된 콘텐츠 원캠퍼스 사업은 대학교가 참여하되 기업, 연구소 및 공공기관과의 20개内外의 컨소시엄을 구성, 현장과 연계하여 프로젝트를 하도록 설계되었다. 이를 통해 대학 내에서 운영하기 힘들었던 교육과정을 보완하고 융복합 프로젝트 제작과 현장실습을 지원해 참가자들이 실질적인 프

로젝트 개발 및 현장경험을 할 수 있도록 운영하고 있다. 세부적으로 원캠퍼스의 경우 프로젝트 선정 시 기업의 수요와 의견을 듣고 대학 및 학생과 상의하는 협력구조를 중요시하고 있으며, 완제품 형태의 결과물을 통해 참여하는 학생들이 단순 제작을 넘어 비즈니스 단계까지 교육받을 수 있도록 유도하고 있다. 그러나 결과물 도출에 치우치지 않고 프로젝트 진행 과정에서 소통과 융합이 가능한 팀 중심 프로젝트를 지향하고, 참신한 아이디어 중심의 실험적인 프로젝트도 적극 추천하고 있다. 더불어 최초 시작 당시부터 지역 거점기반 산학연 협력체계 구축과 자원(기자재, 공간, 인재) 공유를 통한 대학(원) 주도 융합콘텐츠 인재양성을 목표로 했던 만큼, 전체의 70% 이상을 서울을 제외한 컨소시엄을 지원해 지역 균등발전에도 기여하고 있다.

원캠퍼스 운영 구조는 허브기관과 지역 거점대학(원), 산업체 및 연구소, 그리고 원캠퍼스 운영위원회로 구성되어 있다. 산학연 통섭(consilience)적 협력체계를 지향하는 원캠퍼스 모델에서 허브기관은 한국콘텐츠진흥원이 맡아 사업관리 및 원스톱서비스 지원(시연장, 스튜디오, 보유 기자재, 전문 스태프, 연계 프로그램 및 인프라 등)을 한다. 지역 거점대학은 기술 기반 콘텐츠 개발 및 인재양성이 가능한 대학(원)으로, 프로젝트 베이스 인재양성 사업을 위해 산업체와 공유가 가능한 개발 공간 및 기자재를 보유한 곳을 대상으로 하며, 원캠퍼스 운영관리와 공동교육, 행정 및 학사관리 등을 담당하는 역할을 수행한다. 지역 거점대학은 프로젝트 참여 시 현물(산학연 프로젝트 공간, 기자재 등)을 매칭하고 학점인정 강좌를 개설해야 하며, 인재양성 커리큘럼 계획을 제출하고 관리하는 책임도 있다. 산업체 및 연구소는 4차 산업혁명 관련 콘텐츠 사업의 융복합 프로젝트 개발 및 기술교육을 담당하며, 수요기업과 사업화 연계 지원이 가능한 연구소 및 사업체를 선발한다. 또한 프로젝트를 수행하면서 개발 시 애로사항에 대한 멘토링을 제공하고 개발하는 콘텐츠의 질적 수준 고도화와 기술, 노하우 전수도 병행한다. 마지막으로 원캠퍼스 운영위원회는 원캠퍼스 사업관리 및 자문, 공동 캠퍼스 운용(학사관리), 원스톱서비스 지원 방안 마련 등을 담당한다. 운영위원회는 한국콘텐츠진흥원과 거점대학 연구책임자, 외부 기술 관련 전문가 등으로 구성해 미래 지향적인 협력 관계 속에서 전체 교육과정이 진행되는데 그 목적을 둔다.

### 3) 협력적 거버넌스 분석(인재양성 사업)

#### 가. 출발조건 – 공공기관 측면

공공기관인 한국콘텐츠진흥원이 콘텐츠산업 인력양성 사업을 추진하는 목적은 프로그램에 따라 조금씩 차이가 있을 수는 있으나, 기본적으로는 현업에서 필요한 전문성과 실무적 능력을 갖춘 인력을 꾸준히 배출해 빠르게 변화하고 있는 산업환경 속에서 산업 경쟁력을 유지해 나가기 위함이다. 최근 콘텐츠산업의 경쟁이 글로벌 영역으로 확장되고 인적·기술적 경쟁이 치열해짐에 따라 인력의 양적 측면보다 질적 측면의 육성이 산업 현안으로 부상하고 있다. 이러한 산업 여건 변화에 따라 한국콘텐츠진흥원의 인력양성 사업은 게임인재원, OTT 콘텐츠 특성화 대학원 지원, 신기술콘텐츠 융복합 아카데미 추진 등으로 기능을 고도화하고 있다. 그동안 한국콘텐츠진흥원의 인력양성 방식은 기존의 사이버콘텐츠아카데미, OTT 콘텐츠 특성화 대학원 지원, 원캠퍼스 구축운영 사업과 같이 이론 중심의 교육 프로그램과 함께 업계 전문가와 1대1 매칭을 통한 민간 연계형의 창의인재동반사업이 운영되어 왔다. 앞으로 질적 역량향상의 목표를 달성을하기 위해서는 민간 참여의 교육훈련을 확대해 업계 최고 전문가에 의한 양질의 교육이 필요하다.

인재양성 사업을 추진하는 공공기관이 사업 시작 전 민간과의 협력을 통해 사업을 추진할지를 판단하기 위해서는 민간과의 협력의 결과로 우선 보다 나은 결과를 얻을 수 있는지, 그리고 협력을 통해 보다 많은 자원을 동원할 수 있는지를 고려해야 한다. 한국콘텐츠진흥원은 홍릉에 위치한 콘텐츠 인재캠퍼스에서 디지털미디어 편집, 그래픽 스튜디오와 시제품 제작실, 베추얼 라이브러리, 콘텐츠 시연장 등의 인프라를 갖추고 인재양성 사업을 추진하고 있다. 다년간 추진해 온 인재양성 사업 경험을 통해 다양한 분야의 전문가 네트워크를 보유하고 있으며, 사업의 성과와 실패 사례를 통해 자체적으로 사업을 개선하고 보완할 능력도 갖추고 있다. 그러나 콘텐츠산업 현장의 기술 및 요구되는 인적 역량의 변화에 민간이 아닌 공공기관이 적시에 대응하기는 현실적으로 어렵다. 또한 이미 갖춰진 인프라 역시 장점이 될 수도 있으나 시간이 지날수록 변해가는 산업 트렌드 변화에 따라 인프라 업그레이드가 필요하며,

이는 많은 비용과 함께 전문성도 함께 요구되어 이 과정의 효율성 제고를 위해서는 민간의 도움이 필수적이다. 산업의 발전과 변화의 속도에 맞춰 실무능력이 갖춰진 인력이 유입되지 못하고 있는 상황을 고려해 향후 개선점을 찾기 위해서는 신산업의 등장과 기술의 발전, 업계 인력수급 수요 등을 반영한 양질의 인력양성이 필요하다는데 대부분의 관계자들은 공감하고 있다. 산업계 선도기업 주도·참여형의 교육이 점차 확대되고 있는 추세 속에서 정부·공공기관의 역할은 선도기업과 협력체계를 구성하고 교육을 지원하는 데에 집중될 필요가 있다. 공공과 민간의 협력 속에서 단기적으로는 현재 업계의 수요가 높은 기획·제작, 신기술 융복합 등 분야별 인력을 양성하여 수급난을 완화하고, 중장기적으로 산업 내에서 발생하는 인력수요에 대해 현장에 밀착하여 대응할 수 있는 구조 마련이 필요하다.

결론적으로 기존 제도권 교육과 산업현장 간 요구 역량의 차이와 미스매칭이 지속되는 상황에서 실무역량의 강화는 민간의 협력이 필수요소다. 이러한 점들을 고려해 시작된 인재양성 사업의 추진에 공공부문과 민간의 협력은 당연한 것이며, 이러한 협력관계를 통한 성과 제고를 위해 효율적이면서도 상호 도움이 되는 협력관계 형성 방안을 고민해야 할 것이다.

#### 나. 출발조건 – 공유재량의 측면

앞서 언급한대로 공공부문이 민간과 협력하기 위해서는 재량의 공유(shared discretion)가 필요하며, 사업을 추구하는 목적과 수단에 대한 통제권, 즉 재량을 공공부문과 민간이 전략적으로 함께 공유함으로써 시너지 효과를 기대하게 된다. 이 과정에서 나타나는 직·간접적 수익에 대한 민간의 재량을 어느 정도까지 인정할지, 그리고 사업 추진 과정에서 공공부문과 민간의 선호방식의 차이를 어떻게 조정해 나갈 것인지가 시너지 창출의 여부를 결정하게 된다.

생산재량 측면에서 인재양성 사업을 보면, 우선 사업의 목적이 현장에서 필요한 전문성과 실무능력을 가진 인재양성이 목적이기 때문에 민간에 많은 재량이 부여되고 있다. 콘텐츠 창의인재동반사업의 경우 12년째 지속되면서 쌓인 한국콘텐츠진흥원과 민간과의 협력관계 속에서 사업의 전체 운영 방향과

플랫폼 기관 운영, 그리고 멘토와 멘티 제도의 운영 방식까지 함께 협의해 나가고 있으며 이 과정에서 참여하고 있는 민간의 의견을 적극 수렴하고 있다. 한국콘텐츠진흥원 담당자와 플랫폼 기관 운영사, 멘토 등이 참여하는 사업운영위원회는 전반적 운영에 대한 민간 재량에 대해 가장 많은 의견이 제기되고 수렴되는 기구이며, 여기서 제기되는 민간의 요구는 사업의 방향을 정하고 개선하는 데 큰 역할을 한다. 2023년 사업운영위에서 민간에서 제기한 의견과 이에 대한 한국콘텐츠진흥원의 수렴과정은 사업을 운영하는 데 있어 민간의 재량이 인정되고 있음을 보여준다. 아래 민간의 의견은 즉시 검토되어 장단기 사업추진 계획에 반영되었다.

... 창의인재동반사업은 단기와 장기 프로그램으로 이원화하여 운영할 필요가 있다. 이러한 사업 운영방식의 장점은 첫 번째로 부족한 멘티 모집 홍보기간을 확보할 수 있고, 두 번째로 멘티들에게 좀 더 안정적인 여건을 제공할 수 있다는 점이다... (23년 사업운영위원회)

... 차년도 창의인재동반사업 사업화 지원에서 웹툰이 제외되는 대신 다른 창작자 양성사업을 통해 지원된다고 한다... 창의인재동반사업의 경우 웹툰 작가에 대한 직접 지원이 되지만 새로운 지원사업에서는 원천 IP에 대한 지원 일 가능성이 크므로 향후 사업화 지원에서 웹툰을 원천적으로 배제하는 것보다는 남겨두는 것이 좋다는 의견... (23년 사업운영위원회)

컨소시엄을 통해 민간과의 협력체계를 구성해 추진하고 있는 콘텐츠 원캠퍼스 사업 역시 교육과 프로젝트 개발, 현장실습에 이르는 모든 과정에서 민간의 재량이 넓게 받아들여지고 있으며, 한국콘텐츠진흥원과 컨소시엄에 참여한 수행기관이 포함된 운영위원회를 통해 공동 목표의 달성을 위한 의견을 조율하고 있다. 2023년 운영위원회의 사례를 보면 프로젝트의 효율적 운영을 위한 컨소시엄 참여기관의 의견이 제시되고 기관에서 수렴하는 과정을 볼 수 있다. 아래의 의견은 추가 의견수렴을 거쳐 향후 반영이 가능하도록 절차가 진행 중이다.

... 융복합 프로젝트 특성상 타 학과 프로젝트 참여학생의 기술이 필요하지만 필수 정규과정 이수학점의 기준이 높아 제한이 있어 학점기준의 완화가 필요... 전문적 지식이 있는 대학원생들의 프로젝트 참여가 가능하도록 방안을 강구해 주기 바람... (23년 원캠퍼스 운영위원회)

인재양성 사업의 특성상 민간의 생산재량은 폭넓게 인정되고 있다고 볼 수 있다. 다만 국고지원사업의 구조적인 한계로 민간의 의견이 수렴되지 못하는 경우는 발생하고 있다.

... 프로젝트의 완성도를 높이고 효율적 추진을 위해서는 1학기부터 프로젝트 참여학생의 참여 확대를 위해 사업 일정의 조정이 필요... (23년 원캠퍼스 운영위원회)

위와 같은 민간의 요청은 사업의 목적에서 벗어나지 않는 의견이었지만, 국고보조사업의 특성으로 사업 일정을 앞당겨 국고보조금을 지급하는 등의 행위가 어려워 받아들여지지 못한 바 있다.

한편, 인재양성 사업에 대한 목표를 공유하고 이에 대한 재량을 전략적으로 함께 고민하는 생산재량의 영역에서는 민간참여가 더 큰 가치를 창출할 것이라는 공공부문의 판단이 확고하다고 볼 수 있지만, 수익재량과 선호재량의 부분에 있어서는 차이가 발생할 수 있다. 학생 또는 졸업한 지 얼마 되지 않은 참여자를 대상으로 하는 콘텐츠 창의인재동반사업과 콘텐츠 원캠퍼스 사업의 특성상 수익재량의 부분에서 나타나는 이견에 대해 관리가 필요한 경우는 발생할 수 있다.

... 사업화지원의 경우 어떤 프로젝트는 더 투자하면 큰 성공을 거둘 수 있다고 판단되는 경우가 있음... 그러나 프로젝트당 같은 금액이 배정되어 있어 더 지원을 하지 못하는 점이 아쉬움... 플랫폼 기관의 판단하에 내부적으로 경중을 구분해 지원금을 달리 배정할 수 있도록 고려가 필요... (사업화지원 실무자 간담회)

사업화지원 실무자 간담회에서 제기된 위 의견의 경우 타당할 수도 있으나 ‘성공을 거둘 수 있다고 판단’해 더 많은 투자(지원금)를 하겠다는 플랫폼 기관의 판단이 사업의 목적에 따라 결정된 것인지 아니면 수익과 개별적 명성을 고려한 결정인지 확인하기 위해서는 한국콘텐츠진흥원의 개입과 검토가 필요하다. 수익재량 부분에서의 이견이 발생시키는 문제는 눈에 보이는 수익이 적을 경우 제공하는 서비스의 질적 수준 하락으로 영향을 줄 수 있는 부분이다. 아래의 경우가 이런 경우와 유사하다고 볼 수 있겠다.

... 월 150만원의 창작지원금으로 생계가 어려운 경우가 있어 최저 임금 상향에 맞춰 멘토링 지원금 상향이 필요... (멘토링 지원 실무자 간담회)

... 멘토에 대한 멘토링 지급비용의 상향이 필요... 최소한의 멘토의 자존감에 부합한 정도의 상승이 필요... (멘토링 지원 실무자 간담회)

멘토가 멘티를 도제식으로 교육하는 과정에 참여하는 것에 대한 이해가 다를 수 있어 전체적인 대우의 문제를 최저 임금의 측면에서 접근하는 것은 문제가 있다는 의견도 있었다. 그러나 많은 실무자들은 멘토에 지급되는 지원금의 상향을 요청하고 있었는데 가장 큰 이유는 적은 비용으로 높은 수준의 관여를 기대하기 어렵기 때문이었다. 이런 부분에 대한 인지와 대응은 협력관계의 지속에 매우 중요한 역할을 한다.

한편 사업진행 과정에서 참가자들과 이를 주관하는 기관 또는 플랫폼 기관 간 의견 차이가 선호의 차이로 변질될 가능성도 있으며, 이러한 부분에 대한 적절한 협력 과정이 없다면 사업의 목표를 달성하는데 어려움이 발생할 수 있다.

... 사업화지원의 경우 직접적으로 지원금이 제공되지 않아 사업에 참여한 창작자들에 대한 동기부여가 되지 않아 플랫폼 기관의 통제가 어렵다... 멘토링 지원사업은 지원금 지급 조건을 내세워 프로그램 참여를 유도할 수 있지만 사업화지원의 경우 이러한 강제성이 떨어져 참여율이 떨어지고 플랫폼 기

관이 창작자들에게 끌려가는 형태로 운영되는 경우도 있음... (원캠퍼스 사업화지원 실무자 간담회)

사업화지원 실무자 간담회에서 나온 위 사례의 경우 역시 사업추진 방향에 대한 선호차이(지원금 지급의 방식, 사업 운영의 방식)로 인해 한국콘텐츠진흥원과 플랫폼 기관, 그리고 플랫폼 기관과 사업 참여 당사자인 창작자들 간의 이견이 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 적극적인 사업 참여를 유도하기 위해 어떠한 사업방식을 가져야 할지 그 방식에 대한 선호차이는 공동의 목표를 저해할 수 있으며, 이를 조율하기 위한 운영위원회 혹은 실무자 간담회에서의 협력과정이 중요하게 된다.

#### 다. 협력과정

출발조건에서 나타난 사업추진 목적 달성 차원에서의 민간협력의 가치, 그리고 협력관계의 양상들은 제도설계 단계에서 나타나는 다양한 협력과정을 통해 조율된다. 콘텐츠 창의인재 양성사업과 콘텐츠 원캠퍼스 사업은 협력과정에서 요구하는 신뢰형성과 몰입을 통한 사업의 공유를 위한 방식을 채택하고 있다. 각 운영 단계별, 그리고 실무차원에서 사업운영위원회, 실무자 간담회, 현장 방문을 통한 개별 면담의 창구를 열어두고 있으며, 이를 통해 콘텐츠 인재양성 사업의 협력적 거버넌스를 유지하고 있다. 예를 들면 공공부문과 민간협력에서 재량의 위임 시 발생하는 딜레마를 해결하기 위해서는 면대면 대화가 필요하며, 이를 위해 간담회 형식이 아니라 직접 현장을 방문해 개별적으로 실무자들과 면대면 대화를 갖는 방식으로 간극을 줄이고 협력의 효과를 배가하기 위한 노력을 기울이고 있다. 예를 들면 콘텐츠 창의인재동반사업에서 각 플랫폼 기관이 진행하는 성과발표회, 그룹 멘토링, 현장 촬영이나 쇼케이스, 시사회 등에 한국콘텐츠진흥원 담당자가 참여해 대화를 나누면서 사업수행 계획에 따른 진행상황과 애로사항을 파악하고 이들이 관리하는 멘토와 멘티의 면담도 진행해 사업목적과 가치에 대한 참여자 모두의 집중도를 높이고 신뢰를 형성하고 있다.

〈표 4 - 5〉 면대면 대화 진행시 검토내용(콘텐츠 창의인재동반사업)

| 구 분               | 항 목   |
|-------------------|---|
| 사업운영              | 멘토/멘티/창작자 관리 및 멘토링/사업화 프로그램 운영은 잘되고 있는지?<br>프로젝트 실시 계획대비 잘 진행되고 있는지?  |
|                   |   |
| 멘토 면담             | 멘토링은 어떤 방식으로 진행하는가?<br>멘토링의 어려운 점은?<br>멘토비는 제 날짜에, 계좌로 지급되는가?<br>사업 내용에 대한 제안 및 건의사항은?  |
|                   |   |
|                   |   |
|                   |   |
| 멘티<br>(창작자)<br>면담 | 멘토링지원/사업화지원 받는 과정에서 어려운 점은?<br>창작지원금은 제 날짜에, 계좌로 지급되는가?<br>멘토링/사업화지원 외에 받고 싶은 교육이나 지원은?<br>교육진행/사업화지원 등 전반적 의견은?<br>사업 내용에 대한 제안 및 건의사항은? |
|                   |   |
|                   |   |
|                   |   |
|                   |   |
| 담당자 면담            | 멘토/멘티/창작자 관리의 어려운 점은?<br>사업추진 시 애로사항은?<br>사업 내용에 대한 제안 및 건의사항은?   |
|                   |   |
|                   |   |

또한, 콘텐츠 창의인재동반사업에 참여한 멘티 기수별, 플랫폼별, 직무별 일정 규모의 참여자 네트워크를 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 먼저, 기수별 네트워크는 특정 플랫폼 기관에 구애받지 않고 같은 해에 멘티로 참여한 참여자들의 기수별 모임이다. 멘토링 기간 내 프로그램을 통해 타 기관 참여 멘티들과 교류의 시간을 갖고 기 수료생 중 성공사례를 가진 선배 특강인 대회를 통해 노하우를 배울 수 있다. 플랫폼별 네트워크는 사업 참여 플랫폼 별로 멘티들과 다양한 멘토들과의 교류의 장이 될 수 있다. 멘토는 다르지만 멘티들이 서로 상호 이해의 시간을 갖을 수 있고, 다양한 멘토들과도 교류의 기회를 만들 수 있다. 직무별 네트워크는 콘텐츠 직무, 즉 영화/드라마/OST/뮤지컬/게임/만화/애니메이션/미디어아트 등 장르 직무별 교류를 할 수 있는 것이다. 콘텐츠 분야 간, 장르 간 융합 시너지를 창출하고, 콘텐츠의 IP 확장 체계를 고려한 소통과 협력의 네트워크는 반드시 필요하다. 네트워크 속에서 콘텐츠 분야 간, 장르 간 융합의 시너지 창출을 통해 콘텐츠의 IP를 확장하고 상호 간 협력을 통한 콘텐츠산업의 지속가능한 생태계 조성도 기대할 수 있

을 것이다.

#### 라. 협력관계의 한계

전반적으로 한국콘텐츠진흥원에서 진행하고 있는 콘텐츠 인재양성 사업은 기관이 민간의 협력을 통해 더 많은 가치를 창출할 수 있다는 확신 속에서 민간에 재량을 위임하고 있으며, 협력의 가치를 약화시킬 수 있는 수익재량과 선호재량에 대한 통제 역시 협력과정을 통해 조율되고 있었다. 일반적으로 예산의 대부분이 국민들로부터의 조세를 바탕으로 한 보조금으로 이루어지고 있으므로 정책 수혜자와 비용부담자 간 반목이나 갈등을 찾아보기 어렵다는 배분정책의 특성이 나타남을 확인할 수 있다. 지원금의 유치를 위한 경쟁은 발생하나 정책 대상집단 간의 큰 갈등이 나타나지 않는 구조이므로 비교적 협력을 이끌어내기 용이한 정책이라고 볼 수 있다. 그러나 협력과정을 통해 현재 추진되고 있는 인재양성 사업의 한계점 역시 드러나고 있으며, 이는 사업목적에 대한 이견 혹은 재량권에 대한 갈등에서 불거지는 것이 아닌 사업의 구조적 측면에서 발생하고 있다.

... 이 사업에 플랫폼 기관으로 참여, 사업을 운영하면서 기존 멘티들에 대한 사후관리에 어려움을 겪었는데, 이는 차년도에도 플랫폼 기관이 계속 사업을 이어갈 수 있을 것이라는 보장이 없는 것이 가장 큰 이유였음. 다년도 사업을 추진해 이러한 부분에 대한 해소가 필요... (멘토링 지원 실무자 간담회)

“... 현재 창의인재동반사업 멘티로 참여하는 경우 타 사업 참여와 수익사업 제한이 있어 우수한 멘티들이 지원을 못하는 경우가 많아 제약을 완화할 필요가 있음... 그리고 플랫폼 기관 선정 심사를 빨리 진행하고 미리 발표한다면 멘티 모집을 더 빠르게 진행할 수 있을 것...” (사업운영위원회)

... 영상분야는 콘텐츠를 개발하고 완성하는 기간이 길기 때문에 현재보다 충분한 멘토링 기간이 필요...” ('23년 사업운영위원회), “... 장애인 창작자들과 함께 프로젝트를 진행중인데, 가장 어려운 점은 참가 대상자 선정을 하는

기간이 매우 짧다는 것... 대안은 사업을 장기와 단기로 나누는 것... ('23년 사업운영위원회)

인재양성 사업을 추진하면서 나타난 이러한 문제점은 모두 국고지원사업의 한계에서 비롯된 것이다. 단년도 지원사업의 한계로 인한 짧은 선발기간, 콘텐츠 제작과정과 기간을 무시한 일정, 국고사업의 특성으로 참가자들에게 부여되는 제한사항 등은 공공부문과 민간의 협력과정으로 극복하기는 어렵다. 국고지원사업의 구조와 진행과정은 그 자체로 당위성을 가지고 있으나, 개별 사업의 측면에서만 본다면 이렇게 나타난 구조적 한계점이 인재양성 사업을 추진하면서 공공부문과 민간이 공동으로 공유하는 가치를 훼손하고 있음을 부정할 수 없다.

#### 4.1.2. 지역 콘텐츠산업 진흥 사업

##### 1) 지역 콘텐츠산업 현황과 관련 사업 사례

콘텐츠산업에 있어 지역의 역할은 중요하다. 콘텐츠는 창의성과 다양성을 요구하는데, 창의성과 다양성은 대상을 새롭게 바라보는 시각에서 나타난다. 이러한 측면에서 새로운 시도나 다양한 이야기를 풀어내기 위해 서울·수도권과 같은 문화의 중심지지만 아니라 지역 문화의 존재는 큰 의미를 가진다. 그런데 우리나라의 콘텐츠산업의 서울과 수도권 집중현상은 매우 심각하다.

〈표 4 - 6〉 수도권과 지역의 연도별 콘텐츠산업 비중

| 구분                             |     | 2019년              | 2020년              | 2021년              |
|--------------------------------|-----|--------------------|--------------------|--------------------|
| 사업체 수<br>(개, %)                | 수도권 | 59,960(57.6%)      | 58,069(58.3%)      | 63,864(58.8%)      |
|                                | 지역  | 44,164(42.4%)      | 41,467(41.7%)      | 44,752(41.2%)      |
|                                | 합계  | 104,124(100%)      | 99,536(100%)       | 108,616(100%)      |
| 종사자 수 <sup>52)</sup><br>(명, %) | 수도권 | 495,420(76%)       | 477,656(78.1%)     | 451,120(76.3%)     |
|                                | 지역  | 156,689(24%)       | 133,895(21.9%)     | 139,816(23.7%)     |
|                                | 합계  | 652,109(100%)      | 611,551(100%)      | 590,936(100%)      |
| 매출액<br>(백만원, %)                | 수도권 | 110,627,933(87.4%) | 114,372,455(89.2%) | 120,304,218(87.5%) |
|                                | 지역  | 15,956,758(12.6%)  | 13,886,90(10.8%)   | 17,118,952(12.5%)  |
|                                | 합계  | 126,584,691(100%)  | 128,259,361(100%)  | 137,423,170(100%)  |

\* 출처: 문화체육관광부. (2022). 2021기준 콘텐츠사 산업조사. 재구성

문화체육관광부의 콘텐츠산업 통계조사(2022)는 서울·수도권 중심으로 집중화되어 있음을 단적으로 보여준다. 2021년 기준으로 매출액은 서울이 62.4%로 가장 높고, 그 다음으로 경기도가 23.9%, 인천이 1.3%를 차지하여 수도권이 87.5%를 보이고 있다. 지역의 경우 부산 2.1%, 대구 1.5%, 대전 1.2%, 제주도가 1.2% 수준이며 나머지 지역은 1%도 넘지 못하는 것으로 나타났다. 콘텐츠 사업체 수의 지역별 분포를 보면, 서울 32.5%, 경기도 21.8%, 인천 4.5%로 수도권이 58.8%를 차지하고 부산 5.2%, 대구 4.6%, 경남 4.5%, 경북 3.9% 등으로 나타났다. 지역별 종사자 수를 보면, 서울이 53.4%, 경기도가 20.5%, 인천이 2.4%로 수도권이 76.3%를 차지하고 있었고, 다른 지역의 경우 부산이 3.4%, 대구 3.0%였으며 나머지 지역은 1% 미만으로 나타났다. 사업체수는 비수도권 비중이 40% 정도였으나 종사자는 23.7%, 매출액은 12.5%를 보여주고 있다. 또한, 지자체에서 다양한 투자유치 프로그램을 운영하고 있지만 서울 소재 기업 대비 지역 소재 기업의 투자 유치 비율은 매우 낮은 상황으로, 서울은 76.4%인데 반해 지역은 전체를 합쳐 23.6%에 불과한 것

52) 전체 콘텐츠산업 종사자 수와 이 표에서 보여주는 종사자 수의 차이는 출판산업 중 계약 배달(신문배달, 판매) 종사자 수를 제외하고 통계조사에서 지역별 표본조사한 결과를 합산한 것에서 비롯된다.

으로 나타났다.

〈표 4 - 7〉 2021년 100억 이상 투자유치 성공 스타트업 현황

| 구분        | 부산  | 대구  | 인천  | 전라  | 대전  | 경기   | 강원  | 충남  | 경북  | 제주  | 서울   | 총계  |
|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|
| 유치<br>건수  | 2   | 4   | 6   | 1   | 11  | 31   | 2   | 1   | 2   | 1   | 198  | 259 |
| 비중<br>(%) | 0.8 | 1.5 | 2.3 | 0.4 | 4.2 | 12.0 | 0.8 | 0.4 | 0.8 | 0.4 | 76.4 | 100 |

\* 출처: 서울산업진흥원(2022).

문화체육관광부는 그동안 지역콘텐츠산업의 육성을 위해 다양한 정책을 수립, 추진하고 있으며, 한국콘텐츠진흥원은 지역진흥기관과 협력하여 관련 사업을 수행하고 있다. 지역 콘텐츠기업이 활용할 수 있는 인프라 조성, 지역 특화 콘텐츠 제작 지원 등을 중점적으로 추진하고 있는데, 지역 콘텐츠코리아랩(CKL) 조성과 운영지원, 콘텐츠 기업지원센터 조성 및 운영지원, 글로벌게임센터 조성과 운영지원, 음악창작소 조성과 운영지원, 이스포츠경기장 조성 및 운영지원 그리고 지역특화 콘텐츠개발 지원 등의 사업을 예로 들 수 있다.

우선 콘텐츠코리아랩 조성 현황과 성과를 보면, 콘텐츠코리아랩은 콘텐츠에 대한 아이디어를, 상상력을 창작과 제작, 그리고 창업으로 연결되는 환경을 조성하고자 문화체육관광부가 한국콘텐츠진흥원을 통해 서울 대학로에서 2014년부터 시작했다. 콘텐츠 창작자들의 다양한 아이디어와 창의성을 발현시키기 위한 프로그램과 함께 이를 공유하고 서로 협력하여 창업으로 이어질 수 있도록 회의실과 작업실 등 공간을 제공하고 있다. 더불어 콘퍼런스 및 전문가 특강, 창업과 투자 등에 대한 교육, 네트워크 및 커뮤니케이션 등을 지원하는 다양한 프로그램을 통해 창작역량을 높일 수 있도록 운영하고 있다.

이후 지역 콘텐츠진흥기관에서도 콘텐츠코리아랩 설립을 검토하기 시작했으며, 2014년 부산 콘텐츠코리아랩을 시작으로 하여 대구, 인천, 전북, 광주 등 전국 15개소에 설치되어 운영되고 있다. 2022년도에도 지역 진흥기관에서 콘텐츠스타트업 창업 패키지 사업, 콘텐츠 엑셀러레이팅 운영 등 자체적인 창업지원 프로그램을 통해 223건의 창업 성과를 낸 것으로 파악되었고, 콘텐츠 융합팩토리, 크리에이트 캠프 등을 통해 웹툰, 웹소설, 속풀 등 3,766건의 콘

텐츠의 창작과 제작을 지원한 것으로 나타났다(<표 4-8> 참고). 이러한 성과를 통해 콘텐츠코리아랩 사업은 지역기반의 콘텐츠 창업과 창·제작에 일정 부분 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 4 - 8> 2021년 및 2022년 지역 콘텐츠코리아랩 주요 성과

| 구분              | 개소 연도 | 창업 지원 |       | 창·제작 지원 |       |
|-----------------|-------|-------|-------|---------|-------|
|                 |       | 2022년 | 2021년 | 2022년   | 2021년 |
| 부산 콘텐츠코리아랩(부산시) | 2014  | 5     | 7     | 204     | 125   |
| 대구 콘텐츠코리아랩(대구시) | 2015  | 15    | 10    | 500     | 235   |
| 인천 콘텐츠코리아랩(인천시) | 2015  | 40    | 28    | 372     | 359   |
| 광주 콘텐츠코리아랩(광주시) | 2016  | 10    | 12    | 98      | 186   |
| 대전 콘텐츠코리아랩(대전시) | 2020  | 7     | 10    | 682     | 258   |
| 울산 콘텐츠코리아랩(울산시) | 2020  | 4     | 4     | 23      | 86    |
| 경기 콘텐츠코리아랩(성남시) | 2014  | 30    | 10    | 372     | 167   |
| 강원 콘텐츠코리아랩(춘천시) | 2020  | 11    | 10    | 175     | 66    |
| 충북 콘텐츠코리아랩(청주시) | 2018  | 12    | 7     | 259     | 273   |
| 충남 콘텐츠코리아랩(천안시) | 2017  | 10    | 13    | 129     | 192   |
| 전북 콘텐츠코리아랩(전주시) | 2015  | 24    | 30    | 31      | 0     |
| 전남 콘텐츠코리아랩(순천시) | 2018  | 25    | 23    | 92      | 53    |
| 경북 콘텐츠코리아랩(안동시) | 2016  | 11    | 18    | 649     | 237   |
| 경남 콘텐츠코리아랩(창원시) | 2020  | 9     | 4     | 168     | 77    |
| 제주 콘텐츠코리아랩(제주시) | 2021  | 10    | 10    | 12      | 40    |
| 합계              |       | 223   | 196   | 3,766   | 2,354 |

\*출처: 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원(2023). 2022 콘텐츠산업백서(pp. 167)  
문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원(2022). 2021 콘텐츠산업백서(pp. 161) 재구성.

콘텐츠코리아랩과 연계해 지역 콘텐츠기업 육성과 일자리 창출을 목표로 하여 조성되고 있는 콘텐츠 기업지원센터 사업 역시 한국콘텐츠진흥원에서 먼저 시작해 지역으로 확산된 사업이다<sup>53)</sup>. 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠코리아

53) 콘텐츠 기업지원센터 선정이 확대되면서 2021년도에는 콘텐츠코리아랩에서 발굴한 창작자들이 지역 콘텐츠 기업지원센터에 보다 용이하게 입주할 수 있도록 하고, 제작과 사업화 지원을 연계할 수 콘텐츠코리아랩과 콘텐츠 기업지원센터간에 협업체계를 구축하도록 하였다.

랩과 스타트업의 사무공간을 제공하는 기업지원센터를 한 공간에서 운영하고 있다. 콘텐츠기업으로 출발하는 스타트업은 기업을 운영하기 위해 필요한 정보와 지식 등이 필요하고 사업화와 시장진출 등에서도 지원이 필요하다. 스타트업에 있어서 사업 초기에 필요한 정보와 인적네트워크, 그리고 저렴하게 사용할 수 있는 사무공간과 정보는 사업 초기 도전의 기회를 확대할 수 있다.

지역 콘텐츠 기업지원센터는 2017년부터 2023년까지 총 11곳이 선정되었는데, 이 중에서 10곳은 개소하였고 충북과 부산지역은 현재 조성 중에 있다. 지역별로 9~10개 내외의 지원사업을 추진하고 있는데 대체로 입주, 제작과 사업화, 마케팅, 유통 지원과 관련 사업을 운영하고 있다. 또한 센터내 입주한 지역 콘텐츠 기업 간의 네트워킹 프로그램 운영을 통해 협업의 기회를 창출하고 있는데, 2022년의 경우 9개 지역 콘텐츠 기업육성센터에 총 219개 기업이 입주하고 있다. 국내외 마케팅 지원이나 인재양성 지원 등 지역 콘텐츠기업에 대한 지원 프로그램 등을 통해 519개 기업을 지원하고, 총 1,111명의 신규 일자리를 창출한 것으로 나타났다. 2021년의 경우에도 349개사를 지원하고 총 790명의 신규 일자리를 만든 것으로 나타났다(〈표 4 - 9 참고〉, 문화체육관광부·한국콘텐츠진흥원, 2021 및 2022). 지역 콘텐츠 기업지원센터가 아직 조성되지 않은 광역 지자체로는 광주, 경기, 강원, 제주 등 4곳이 있으며, 이를 지역에서도 기업지원센터 조성과 운영을 희망하고 있다. 콘텐츠기업 지원센터는 콘텐츠기업 초기에 임대료 등 고정비용에 대한 부담을 줄여주고, 관련업계와의 네트워킹과 다양한 프로그램을 제공 받을 수 있어서 기업들이 선호하고 있다. 다만 지역에 따라 운영되는 프로그램의 질적 수준을 높혀달라는 요구가 있다.

〈표 4 - 9〉 지역 콘텐츠 기업지원센터 운영성과

| 구분 (개소 연도)           | 2022년 성과 |      |        | 2021년 성과 |      |        |
|----------------------|----------|------|--------|----------|------|--------|
|                      | 입주공간     | 입주기업 | 지원기업 수 | 입주공간     | 입주기업 | 지원기업 수 |
| 전북 콘텐츠 기업지원센터(2018년) | 17실      | 15개  | 39개    | 14실      | 14   | 34개    |
| 전남 콘텐츠 기업지원센터(2018년) | 35실      | 29개  | 63개    | 43실      | 36   | 75개    |
| 충남 콘텐츠 기업지원센터(2019년) | 26실      | 26개  | 54개    | 27실      | 27   | 54개    |
| 경남 콘텐츠 기업지원센터(2020년) | 24실      | 24개  | 38개    | 30실      | 21   | 34개    |
| 대구 콘텐츠 기업지원센터(2020년) | 21실      | 20개  | 67개    | 23실      | 18   | 46개    |
| 인천 콘텐츠 기업지원센터(2020년) | 33실      | 28개  | 50개    | 33실      | 33   | 62개    |
| 대전 콘텐츠 기업지원센터(2021년) | 35실      | 29개  | 89개    | 35실      | 28   | 28개    |
| 경북 콘텐츠 기업지원센터(2021년) | 24실      | 28개  | 72개    | 25실      | 15   | 16개    |
| 울산 콘텐츠 기업지원센터(2022년) | 20실      | 20개  | 44개    | -        | -    | -      |
| 충북 콘텐츠 기업지원센터(조성중)   | -        | -    | -      | -        | -    | -      |
| 부산 콘텐츠 기업지원센터(조성중)   | -        | -    | -      | -        | -    | -      |
| 합계                   | 235      | 219  | 516    | 230      | 192  | 349    |

\*출처: 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원(2023), 2022 콘텐츠산업백서(pp. 172)  
문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원(2022), 2021 콘텐츠산업백서(pp. 164) 재구성.

한편, 지역에 있는 게임 기업과 개발자를 육성하여 게임산업의 지역 간 불균형을 해소하고 지역 경제를 활성화하기 위한 지역별 게임센터를 구축, 운영하고 있다. 2015년 대구, 전북, 부산, 광주 지역에 지역 글로벌게임센터를 개소하였고, 이어서 경기가 2016년, 경북, 대전, 전남이 2017년, 충북이 2018년, 충남은 2019년, 울산이 2022년 구축되어 운영 중에 있으며, 경남은 2023년 현재 조성 중에 있다. 지역별 글로벌게임센터는 입주지원, 제작, 마케팅, 해외진출 및 인재양성 등 다양한 프로그램 운영을 통해 지역게임 기업의 성장을 도모하고 있다. 지역 글로벌게임센터의 육성사업을 통해 한국게임대상과 같은 경진대회 수상, 게임스컴(독일)이나 도쿄게임쇼(일본), 게임커넥티드(프랑스) 등 해외 게임마켓에 진출하여 퍼블리싱 계약을 체결하는 등 성과도 보이고 있다.

지역 글로벌게임센터 역시 한국콘텐츠진흥원의 글로벌 게임허브센터를 모델로 하고 있는데, 한국콘텐츠진흥원은 지역 글로벌게임센터 조성과 운영지원 이외에 별도로 경기도 판교에 글로벌게임허브센터를 운영해 왔다. 창의적인

게임콘텐츠를 보유하고 개발 중에 있는 중소게임 개발사를 발굴하고 육성하기 위해 50개의 게임기업과 30개의 창업팀의 입주공간을 지원하고 있다. 입주 기업들에 대해 법률자문, 컨설팅, 채용 등 다양한 프로그램을 지원하고 있고, 게임개발에 필요한 유니티, 오토데스크와 같은 소프트웨어도 지원하고 있다. 글로벌게임허브센터 내 ‘모바일·VR게임 테스트베드’를 구축해 모션픽처, VR·AR 등 첨단 게임콘텐츠 제작에 필요한 인프라도 제공하고 있다. 글로벌 게임허브센터 입주기업의 연 매출액은 2021년은 283억 8,200만원, 2022년은 394억 1,700만원에 이르고 2021년 400명, 2022년에는 427명의 고용창출 성과도 보이고 있어 중소 게임사 지원 모델로 그 위상을 확고히 하고 있다.

〈표 4 – 10〉 지역 글로벌게임센터 및 지원기업 현황

| 지역 | 운영기관         | 개소시기      | 지원기업수(개사) |     |     |
|----|--------------|-----------|-----------|-----|-----|
|    |              |           | ‘20       | ‘21 | ‘22 |
| 경기 | 경기콘텐츠진흥원     | 2016. 10. | 137       | 130 | 232 |
| 광주 | 광주정보문화산업진흥원  | 2015. 12. | 22        | 23  | 23  |
| 경북 | 경북테크노파크      | 2017. 02. | 14        | 18  | 21  |
| 대구 | 대구디지털산업진흥원   | 2015. 01. | 23        | 32  | 31  |
| 대전 | 대전정보문화산업진흥원  | 2017. 02. | 26        | 20  | 25  |
| 부산 | 부산정보산업진흥원    | 2015. 09. | 55        | 59  | 66  |
| 전남 | 전남정보문화산업진흥원  | 2017. 02. | 35        | 41  | 51  |
| 전북 | 전라북도콘텐츠융합진흥원 | 2015. 08. | 21        | 23  | 29  |
| 충남 | 충남정보문화산업진흥원  | 2019. 12. | 26        | 34  | 28  |
| 충북 | 청주시문화산업진흥재단  | 2018. 11. | 24        | 25  | 27  |
| 울산 | 울산정보산업진흥원    | 2022. 10. | –         | –   | –   |
| 경남 | (재)경남문화예술진흥원 | 2023 말    | –         | –   | –   |

\*출처 한국콘텐츠진흥원(2023). 지역콘텐츠산업 발전전략.

또 다른 지역 장르산업 진흥을 위한 사업으로 지역 음악인들의 창작공간 및 실험적인 지역 음악창작 환경을 제공하고자 지역별로 음악창작소를 조성하여 운영하고 있다. 2014년 서울 아현동의 벼려진 공간을 활용하여 서울 음악창작소를 만든 이후, 2023년 현재 전국 광역 시·도에 17개 음악창작소가 운영되고 있다. 지역별 음악창작소는 녹음실, 연습실, 공연장, 다목적 공간 등의 창·제작

공간의 시설을 갖추고 지역 음악인들이 참여하는 앨범제작, 기획공연, 네트워킹, 멘토링 등을 지원하고 있다. 음악창작소를 거친 지역 음악인들이 각종 경연대회에서 입상을 하고 음반을 발매하는 등 성과를 내고 있어, 이 사업이 지역 음악인들의 잠재적 가능성을 키우는데 일조하고 있음을 알 수 있다.<sup>54)</sup>

지역 콘텐츠산업 활성화를 위해 비교적 최근에 시작한 인프라 지원사업으로 이스포츠 상설경기장 구축과 운영지원 사업이 있다. 지역에서 다양한 이스포츠 대회와 행사, 지역의 이스포츠 생태계 조성을 도모하고자 2019년부터 시작되었다. 이스포츠에 대한 인지도 제고와 지역으로의 저변확대, 그리고 지역의 이스포츠 인프라를 활용한 이스포츠 인재양성을 목표로 하고 있으며, 2019년에 부산, 광주, 대전 등 3곳이 선정되어 구축하였다. 이후 경남과 충남이 추가로 선정되어 구축이 진행 중이다. 민간에서 운영하는 이스포츠 경기장 까지 포함해 국내에서 운영 중인 이스포츠 경기장은 총 12곳이며, 민간 경기장 9개중 8개는 서울에 위치하고 있다.

이스포츠 상설경기장은 대회를 운영할 수 있는 주경기장 및 보조경기장과 선수와 심판 대기실, 분장실 등을 갖추고 있으며, 경기 외에 체험전시관, 아카데미, 지역민 투어 프로그램을 통해 이스포츠를 체험할 수 있도록 하는 등 복합문화공간으로도 기능하고 있다. 부산의 경우 2022년 ‘T.E.N 22시즌 철권 한일전’과 같은 이스포츠 대회를 24회 개최하고 세계 이스포츠 정상회의 등의 프로그램을 39건 진행한 바 있다. 광주는 ‘광주 이스포츠 시리즈’ 등 대회 25회, 투어프로그램 등 행사를 124건 개최하였으며, 대전은 ‘대전 레이싱 챌린지’ 등 대회 27회, 산업아카데미, e진로체험 등 프로그램을 82건 진행하였다(데일리한국, 2022. 10. 2.)<sup>55)</sup>. 이스포츠 상설경기장을 운영하고 있는 지역 콘텐츠거점 기관은 해당 지역의 게임관련 업계와 학회, 체육관련 협회와 학회 등과의 긴밀한 협업을 통해 이스포츠 상설경기장 운영과 활성화를 위한 자문과 협조를 구하고 있다. 이를 위해 구성된 민·관 협의체는 이스포츠 상설경기장 운영현황과 성과를 공유하면서 활성화를 위한 다양한 방안을 모색하고 있

54) ‘2022 한국 대중음악상’에서 최우수 록 음반과 노래 부문 2관왕인 ‘소음발광’, MBC ‘강변 가요제 뉴챌린지’에서 대상을 수상한 ‘사운드힐즈’, ‘2021 전국 아마추어 밴드 경연대회’에서 은상인 ‘국빈관진상들’ 등이 대표적인 성과이다.

55) 대전정보문화산업진흥원은 2022년 10월 이스포츠 프로선수 데뷔 공개평가를 실시하였고, 2명의 아마추어 선수가 프로선수로 데뷔하기도 하였다.

다.

〈표 4 - 11〉 국내 이스포츠 상설경기장 조성 현황(2023. 8월 기준)

| 지역     |      | 명칭                 | 운영주체                        | 경기장 좌석수                   |
|--------|------|--------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 서울     | 종로구  | LOL Park           | 라이엇게임즈                      | 주경기장 450석                 |
|        | 중구   | WDG 이스포츠스튜디오       | WDG                         | 주경기장 300석                 |
|        | 강남구  | 프리업 스튜디오           | 아프리카TV                      | 주경기장 300석                 |
|        | 송파구  | 비타500 아프리카<br>콜로세움 | 아프리카TV                      | 주경기장 500석                 |
|        | 마포구  | 서울 e스타디움           | 아프리카TV 위탁운영<br>(서울시·SBS 보유) | 주경기장 756석                 |
|        | 강남구  | VSG 아레나            | 엑토즈소프트                      | 주경기장 100석                 |
|        | 동대문구 | V.SPACE            | VESPN                       | 주경기장 300석                 |
|        | 금천구  | 레벨업 스튜디오           | 빅픽처인터랙티브                    | -                         |
| 경기     | 성남시  | 인벤 아레나             | 인벤                          | 주경기장 120석                 |
| 부산     | 부산진구 | 부산 이스포츠 경기장        | 부산 정보산업진흥원                  | 주경기장 330석<br>보조경기장 128석   |
| 광주     | 동구   | 광주 이스포츠 경기장        | 광주 정보문화산업진흥원                | 주경기장 1,005석<br>보조경기장 160석 |
| 대전     | 유성구  | 대전 이스포츠 경기장        | 대전 정보문화산업진흥원                | 주경기장 500석<br>보조경기장 50석    |
| 경남(예정) | 진주시  | 경남 이스포츠 경기장        | 진주시, 경남문화예술진흥원              | 주경기장 700석<br>(가변 관람석)     |
| 충남(예정) | 천안시  | 충남 이스포츠경기장         | 충남 정보문화산업진흥원                | 주경기장 500석<br>보조경기장 100석   |

\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 지역 이스포츠 상설경기장 파급효과 및 성과지표 연구

지금까지 소개한 사업들이 지역콘텐츠 활성화를 위한 인프라 사업이었다면 지역특화콘텐츠 개발 지원 사업은 역사, 문화, 인물, 설화 등을 바탕으로 지역의 특화된 소재를 이용하여 사업화가 가능한 콘텐츠를 개발하고 제작할 수 있도록 지원하는 사업이다. 콘텐츠산업은 다양성과 새로움에서 그 성장 잠재력을 갖고 있다. 지역의 독특한 소재를 발굴하고 창·제작하는 것은 콘텐츠산업의 다양성을 제고하고 참신성을 높일 수 있다. 또한 지역의 독특한 이야기

는 지역 관광을 활성화시키고 해당 지역의 브랜드 이미지를 제고할 수 있는 복합적 효과를 기대할 수도 있다. 2021년의 경우 실감콘텐츠 25건, 방송영상 5건, 애니메이션 12건, 웹툰 2건, 캐릭터 5건, 융복합 공연 3건, AR·VR·메타버스 콘텐츠 5건 등 58개의 과제를 선정, 지원하였고 2022년에는 신기술융합 콘텐츠 17건, 애니메이션 8건, 메타버스 8건, 융복합 공연 콘텐츠 6건, 방송 영상 5건, 웹툰 4건 등 56개의 과제를 지원하였다. 이렇게 개발된 지역특화콘텐츠 중에서 성공가능성이 높다고 평가되는 콘텐츠에 대해서는 개발 기업의 역량강화를 통한 사업화 촉진을 위해 교육과 멘토링, 쇼케이스 및 전시홍보, 투자 유치 노하우를 갖출 수 있는 기회를 부여하고 있다. 전문가 컨설팅을 바탕으로 사업화 전략 보고서를 제공받게 하고, IR 데모데이, 융합콘텐츠 데모데이 등에 지역콘텐츠 기업의 참여와 투자가능성을 확대하고 있다.

지금까지 소개한 다양한 지역콘텐츠 활성화를 위한 사업들은 지역 콘텐츠 산업 성장에 역할을 하고 있다. 2018년 2,148억 원의 매출을 기록했던 지역 지원기업들의 매출액은 2022년 3천억 원을 넘어섰다. 신규 일자리 창출도 2019년 1,133명에서 2022년에는 2,431명의 일자리를 만들어 낸 것으로 나타나는 등 한국콘텐츠진흥원과 각 지자체 및 지역 진흥원을 중심으로 운영되고 있는 다양한 지원사업들은 지역경제 활성화와 콘텐츠산업 생태계 조성과 성장에 기여한 것으로 볼 수 있다.

## 2) 협력적 거버넌스 분석(지역 콘텐츠산업 진흥 사업)

### 가. 출발조건 – 공공기관 측면

공공기관인 한국콘텐츠진흥원이 지역 콘텐츠산업 진흥 사업을 전개하는 이유는 서울·수도권에 집중된 콘텐츠산업 역량을 지역으로 분산시키고 지역 특화 콘텐츠산업을 활성화시켜 결국 균형 있고 다양성을 갖춘 콘텐츠산업 환경을 조성하기 위함이다. 앞서 살펴본 대로 현재 우리 콘텐츠산업은 수도권 집중이 심각한 상황으로 정책목표 달성을 위해서는 지역과의 협업이 필수적이라고 할 수 있다. 여기서 한국콘텐츠진흥원 지역 콘텐츠산업 진흥 사업의 협력관계는 앞서 살펴본 콘텐츠 인재양성 사업과는 다른 점이 있는데, 협력 대

상이 같은 공공부문에 있는 지역의 콘텐츠산업 진흥 기관이라는 점(이하 지역문화사업진흥기관), 그리고 이러한 공공부문 간 협업 과정에서 지역 콘텐츠진흥원을 통해 민간과의 협력이 이루어지는 2단계 협력과정을 보인다는 특성이 있다.

지역 콘텐츠진흥원과의 협업이 필요한지에 대해서는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 지원 대상이 되는 창작자 또는 기업들에 대한 정보 접근성 측면인데, 지역의 창작자나 기업들도 온라인 또는 직접 찾아오는 방법을 통해 한국콘텐츠진흥원의 사업정보를 얻을 수 있으며, 공모사업에 참여함으로써 지원을 받을 수 있다. 사업관리를 하는 관리자 입장에서 보더라도 지역에 있다 해서 물리적 접근성이 이외에 기타 정보를 얻고 사업을 확인하기 위한 접근성이 크게 떨어진다고 보긴 어렵다. 그러나 문제가 되는 것은 이런 지원 형태는 단순한 창작자, 기업지원에 그쳐 지역 콘텐츠산업 진흥이라는 목적 달성을 이루기엔 적합하지 않다는 점이다. 지역 콘텐츠산업 진흥을 위해서는 현지에서 지역 콘텐츠산업 생태계와의 밀접한 관계를 바탕으로 지역의 수요를 파악하고 그 가능성과 한계점을 명확히 인지한 상태에서 사업을 추진하는 것이 필요하다. 이 과정을 거쳐야만 단기, 중장기 진흥 목표에 따른 지역 맞춤형의 체계적인 지원이 가능한데, 지역과의 직접적인 접점이 약한 한국콘텐츠진흥원으로서는 이 부분에서 한계가 명확하다. 이 지점에서 대리적 역할의 수행을 도와줄 지역문화산업진흥기관의 존재와 역할이 요구되고 있다.

협업이 필요한 두 번째 측면은 물리적 접근성이다. 앞서 살펴본 대로 한국콘텐츠진흥원의 지역사업은 지역특화콘텐츠 지원사업을 제외하면 거의 모두 물리적 인프라 조성과 운영에 집중되어 있다. 지역 콘텐츠코리아랩, 지역 콘텐츠 기업지원센터, 지역 글로벌게임센터, 지역 음악창작소, 지역 이스포츠 상설경기장 구축 사업은 모두 지역에 물리적 공간을 확보하고 그곳에 인력과 인프라를 집중시켜 지역 산업을 발전시키려는 정부의 정책목표가 담겨있는 것이다. 콘텐츠산업 인프라가 서울과 수도권에 집중되어 있는 현실에서 협업을 해야 할 기업과 인력, 장비와 공간이 서울과 수도권에 집중되어 있는 것이 지역의 창작자들과 기업들에게 1차적인 물리적 한계로 작용하고 있는 것이 사실이다. 이에 대한 해소와 지역 역량의 집중을 위해서는 현 단계에서 필요

하다고 판단한 것이 시설 인프라 지원인 것이다. 이렇게 지역 인프라 조성과 운영의 필요성이 인정되어 각지에 여러 인프라가 조성되어 있지만 현실적으로 한국콘텐츠진흥원이 모두 직접 운영할 수는 없는 상황이다. 따라서 지역에 상주하면서 지역의 창작자와 기업을 위한 지역 인프라를 운영하고 활성화하는데 역할을 할 공공기관이 필요한 상황인 것이다.

〈표 4 - 12〉 지역 콘텐츠 기업지원센터 조성 · 운영사업 구조

| 구 분                | 내 용   |
|--------------------|---|
| 설치목적               | 기업 육성지원 및 활동 공간 등 지원을 통한 지역 콘텐츠 기업육성 생태계 활성화              |
| 사업연혁               | 2017년~ 현재(KOCCA 추진 사업)                                    |
| 콘텐츠생태계<br>내 사업위치   | 기업 성장단계   |
| 지원 대상              | 중소콘텐츠기업<br>(성장단계 스타트업기업, 중소 콘텐츠기업)                        |
| 지원규모<br>(2023년 기준) | 9개소, 9,944백만원<br>(기 구축 운영 9개소, 신규 1개소 조성 2024년 상반기 개소 예정) |
| 수혜자                | 중소콘텐츠기업<br>(단발적 프로젝트가 아닌 지속적인 콘텐츠 비즈니스 운영)                |
| 역할                 | 중소콘텐츠기업 경쟁력 강화 지원   |
| 주요사업               | 기업 공간 및 운영지원 (법률, 자재권, 계약, 금융 컨설팅 등),<br>기업역량강화 프로그램 운영 등 |
| 설치현황               | 9개 지역 구축완료, 2개 지역 구축 중<br>※ 충북, 부산 '24년 상반기 개소 예정         |
| 시행주체               | 지자체, 지역문화산업지원기관   |

종합하면 지역 콘텐츠산업 진흥 사업을 추진하는 한국콘텐츠진흥원은 사업의 목표 달성을 위해 지역문화산업진흥기관과의 협력이 필요하고, 원활한 사업 추진을 위한 자원의 획득 차원에서도 지역문화산업진흥기관과의 협업이 매우 중요한 상황이다. 지역과의 협업으로 더 나은 결과를 얻을 수 있다는 기대는 지역 사업에 있어 1차적으로 지역문화산업진흥기관과의 협업을 토대로 사업을 기획, 추진하도록 했으며, 그 결과 현재까지 수년 동안 협업관계가 이어지고 있다.

#### 나. 출발조건 – 공유재량의 측면

지역사업의 원활한 운영을 통해 정책목표를 달성하기 위해서는 지역 협력 대상, 특히 한국콘텐츠진흥원의 역할을 지역에서 수행할 수 있는 지역문화산업진흥기관이 필요하며, 협력관계의 유지를 위해 재량 위임이 필요하다. 현재 지역 콘텐츠 기업지원센터 사업의 경우 사업 주체로 한국콘텐츠진흥원과 지역문화산업진흥기관이, 사업의 수혜자로 지역 창작자와 제작자, 콘텐츠 기업이 설정되어 있는데, 이는 지역문화산업진흥기관이 한국콘텐츠진흥원과 공동으로 사업의 목표 달성을 위해 협력관계를 이루고 있고 상당부분의 재량을 나눠 가지고 있음을 의미한다. 사업의 1차적인 책임기관은 한국콘텐츠진흥원이나, 인프라를 조성하고 운영함에 있어서 2차적인 시행 주체는 지역문화산업진흥기관으로, 쌍방의 협의 속에서 업무범위를 나누고 있다. 예를 들어 각 지역별 기업지원센터는 사업 예산을 문체부-한국콘텐츠진흥원을 통해 교부받고 있는데, 센터별로 한국콘텐츠진흥원과 협의하에 자체적으로 만들어진 사업방향에 따라 지원과제 공모를 진행하여 사업을 수행하고 있다. 생산재량의 측면에서 볼 때 지역문화산업진흥기관의 재량은 사업의 실제 시행부분에 집중되어 있으며, 각 기관의 사업 공모와 선발, 사업 관리 등에 있어서는 명확하게 재량이 위임되어 있다. 이 과정에서 한국콘텐츠진흥원은 각 지역별 사업을 총괄하는 역할을 수행하며, 협력과정의 유지를 위해 이해관계자들과의 다양한 소통 채널을 운영하고 있다. 23년 지역 거점기관 부서장 협의회에서 나온 아래의 의견 개진은 재량의 위임 속에서 다년간의 사업수행 경험에서 나온 협력적 거버넌스의 형태라 할 수 있다.

... (지역 콘텐츠산업 로드맵과 관련해) 중앙정부와 지자체의 니즈가 공동으로 부합하면서 수요 고객층이 확실하고, 산업적으로 성장이 가능한 부분에서 지역 콘텐츠산업 전체의 발전이 이루어질 수 있다면 적극적인 참여가 가능할 것으로 생각함... 콘텐츠코리아랩 사업은 2014년 이후 전체적인 공통의 사업 틀 속에서 운영되다 보니 이제 한계가 보인다. 지역 전략 콘텐츠 사업과의 연계나 지자체의 특화산업 등과 연계할 수 있도록 사업적 자유도를 확대해 줬으면 한다... (지역 거점기관 부서장 협의회)

... 안정적인 지역의 콘텐츠산업 육성을 위해서는 법제화가 필요하며, 이를 통해 문화체육관광부-한국콘텐츠진흥원-광역거점기관 중심의 공식적이고 정식적인 시스템 설계가 선행되어야 할 것임... (지역 거점기관 부서장 협의회)

... 지역소멸에 대응하고자 콘텐츠 분야를 지역의 중점 산업으로 육성하려면 장기적인 관점에서 지역 격차를 해소하는 노력이 필요함... (지역 거점기관 부서장 협의회)

한편, 수익재량과 선호재량은 각 이해관계자들의 기회주의적인 행위 추구에서 비롯되기 때문에 전반적인 협력체계를 무너뜨릴 수 있다는 점에서 관리가 필요한데, 특히 수익재량에서의 이견은 한국콘텐츠진흥원에서 교부되는 예산과 관련되어 있고, 선호재량의 경우 중앙과 지역 간 추구하는 사업목적의 차이에서 나타나고 있다.

... 이스포츠 상설경기장 운영 관련 예산 확대가 필요함... 국고보조금과 자부담(시비)의 1:1 매칭을 통해 안정적이고 규모 있는 사업추진이 필요함... ('23년 지역 거점기관장 간담회)

... 지역 콘텐츠산업의 안정적 운영을 위한 간접비 배정을 요청... 이스포츠 경기장 관련하여 생활체육 시설처럼 운영할 필요가 있음... ('23년 지역 거점기관장 간담회)

... 시장 창출형 중장기 프로젝트가 필요함... 모든 사업에서 기술 중심, 산업 중심에서 소프트파워 중심으로 축이 이동하고 있음. 이러한 변화에 중앙 차원에서의 대응이 필요함... 지역콘텐츠산업 균형발전사업이 균특회계에서 다시 일반회계로 되돌릴 필요가 있음... ('23년 지역 거점기관장 간담회)

2023년 지역 거점기관장 간담회에서 나온 위와 같은 의견들은 수익재량과 선호재량의 위임과 관리에 있어 문제를 야기할 가능성이 크진 않으나, 지역문

화산업진흥기관들의 예산확대에 대한 의지가 공통적으로 나타나 있고 각 지역별로 유치하고 있는 인프라 시설의 사업추진에 대해 개별 의견을 개진하고 있어 각 사안에 대한 대응이 필요한 사안이다. 수익과 선호에 있어 재량의 표시는 협력과정에서 수렴되어 중장기적으로 긍정적인 효과를 내기도 하지만 수렴되지 못하거나 부족할 경우 갈등의 요소로 작용해 사업목적의 달성을 어렵게 할 수 있다. 가령, 이스포츠 경기장의 생활체육 시설 운영은 중장기적 목표로 부처-한국콘텐츠진흥원도 의견을 같이하고 있으나 이와 관련한 간접 비 배정 요청은 별도로 검토해야 할 문제다. 지역사업 예산 배정에 있어 균특 회계에서 일반회계로의 회귀 문제는 지역사업을 어떻게 볼 것인가에 대한 인식 차이에서 비롯된 것으로 공론화를 통한 논의에 앞서 심도 깊은 내부 검토와 연구조사 등을 통해 타당한 논리를 갖춰 진행할 필요가 있다.

지역별로 가진 자원과 인프라로 서로 다르기 때문에 추구하는 방향이 각기 다를 수 있다는 것은 지역 콘텐츠산업 진흥 사업을 추진하는데 있어 특화사업의 방향을 정하고 지역 간 차별화를 가능하게 한다는 점에서 장점으로 기능한다. 그러나 지역별 역량 차이에 따른 지원금 및 인프라의 차이가 발생할 경우 사업 측면에서도, 그리고 정무적 차원에서도 다양한 갈등 요소를 야기하기 때문에 이에 대한 적극적인 대응이 필요하다.

... 웹툰, 애니메이션, 영상, 게임 등 현재 존재하는 콘텐츠산업 구분을 적용하여 지역별 특화 산업을 육성하려고 하면 중복될 수밖에 없음... (거점기관 관계자)

... 콘텐츠산업 기업 수, 종사자 수, 인프라 수, 매출액 등 정량적 성과에 기반한 선택과 집중은 추가적인 지역 간 격차를 발생시킬 수 있기 때문에 지역이 상생한다는 ‘지역 균형 발전’ 측면에서 접근이 필요함... ”(거점기관 관계자)

지난 11월에 진행한 17개 광역시도 콘텐츠지역 거점기관 담당자들의 간담회 및 심층인터뷰 진행내용에 따르면 “지역 특화”에 대한 새로운 개념 정의와 함께 지역 거점기관 법제화, 안정적 예산 투입계획과 콘텐츠산업의 균형발

전 측면에서의 접근이 필요하다는 지적이 있었다. 지역, 청년의 수요를 파악하고 산학연 협업 기반의 전문인력 교육 프로그램을 체계적으로 지원하여 “인력양성 – 취업”으로 이어지고, 다시 지역의 콘텐츠기업이 유치되는 선순환 구조 마련과 성장단계별 자율성 기반의 지원체계가 마련되어야 한다. 즉, 지역과 중앙정부부처의 긴밀한 소통과 중장기 관점에서의 전략이 요구되고 있는 것이다.

...문화체육관광부 ‘콘텐츠산업 경쟁력 강화 3대 핵심 전략’ 일환으로 ’19.10. 16개 지역의 콘텐츠산업 지역거점기관 출범하여 운영 중이나 거점기관 지정 및 업무위탁 범위 법적 근거 부재... (지역거점기관 기관장 간담회)

... 클러스터 및 지구의 활성화 및 지속가능성을 위해서는 산학연이 협업하여 인력을 양성하고 양성된 전문인력이 클러스터 및 지구 안의 기업에 취직하는 선순환 구조가 확립되어야 함... (지역거점기관 기관장 간담회)

...중앙정부 차원에서 모든 것을 결정하는 지원보다는 지역의 특수성에 적합한 정책을 지역 차원에서 자율적으로 수립하고 추진할 수 있도록 지원해야 함. 지역 거점기관이 자율적·주도적 사업 운영이 가능하도록 역할을 강화하는 법제화 등이 함께 추진되어야 할 것임... (지역 거점기관 부서장 협의회)

...수도권과 비수도권만이 아니라 지역별 콘텐츠산업 발전도 격차가 존재하기 때문에 성장 단계별 육성 지원정책이 필요... (지역 거점기관 부서장 협의회)

#### 다. 협력과정

지역 콘텐츠산업 진흥 사업은 지역문화산업진흥기관과의 신뢰관계에서 출발한다. 한국콘텐츠진흥원과 각 지역기관들은 콘텐츠산업의 발전을 위해 서울과 수도권 집중현상을 막고 지역별 특화요소를 강화해 다양성을 발전시켜 나가는 등 지역 균형발전을 위한 사업방향에 대해 기본적으로 공감하고 있다. 그러나 한국콘텐츠진흥원-지역문화산업진흥기관-지역 민간기업(또는 창작자)

로 이어지는 2단계 지원체계는 보다 탄탄한 협력과정을 요구한다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 지역 콘텐츠산업 진흥 사업은 각 사업별로 의견수렴을 위한 다양한 창구를 통해 사업의 진행과 점검을 하고 이견을 조정하며 향후 사업개선을 위한 의견을 개진하고 있다. 한국콘텐츠진흥원과 각 지역문화산업진흥기관 간 기관장 간담회, 부서장 협의회가 진행되고 있으며, 각 사업별 실무자 간담회를 통한 면대면 대화도 진행되고 있다. 민-관 협의회라는 이름을 달고 참여자를 확대한 창구도 운영하고 있다.

#### 라. 협력관계의 한계

한국콘텐츠진흥원의 지역 콘텐츠산업 진흥 사업은 사업목표의 달성을 위해 지역의 문화산업진흥기관과의 협력이 필요하며 이를 달성하기 위해 높은 수준의 재량에 대한 위임이 이루어지고 있었다. 지역 콘텐츠산업은 지역의 콘텐츠산업을 위한 자원분배의 실질적인 변경을 주된 목적으로 하고 있으나, 보조금 확보를 위한 경쟁 이외에 수혜지역 간 갈등이 크지 않은 특성을 지닌다. 분야, 적용기술, 목적에 따라 지역별 특성이 상이하고 접근성 등의 측면에서 지역성이 강한 측면이 있어 지역 간 갈등이 낮고 협력을 확보하기에 용이한 특성이 있다. 그러나 이 사업 역시 출발조건과 협력과정이 국고사업의 틀 속에서 이루어지다 보니 구조적인 사업의 한계를 가질 수밖에 없는 실정이다.

...지역의 균형발전을 추진하면서 관련된 예산이 줄어들고 있다... 안정적이고 다음 단계를 가기 위한 예산의 증액이 필요하다... (지역 거점기관 기관장 협의회)

...사업을 1회성으로 받고 사업비만 타가려는 기업들이 있음... 1년으로 끝나는 사업이 아닌 3년 정도 지속되는 장기 사업이 필요함... 이런 장기적 추진을 통해 우수 사례로의 성장 가능성을 극대화하고 사업비 헌팅을 차단하여 결과적으로 사업의 선택과 집중을 기대해 볼 수 있다... (지역 CKL 운영사업 실무자 회의)

... 오랜 기간 유지되어 온 사업으로 성과지표를 높게 잡을 수밖에 없으며 이 성과를 달성하기 위해서는 단위사업의 수가 늘어날 수밖에 없어 사업에 대한 선택과 집중이 약해질 수 있다. 결과적으로 사업의 질적인 성장보다 양적 성장으로 기울어지는 상황에 직면하고 있음... (지역 CKL 운영사업 실무자 회의)

또한, 공공기관 간 협력관계이다 보니 사업의 성과에 대한 인센티브 지급 등이 없어 사업 수행의 동기부여가 되고 있지 않은 점도 한계점으로 볼 수 있다.

... 직원의 사기를 높이기 위한 문제부로부터의 상금이나 기타 직접적으로 사기를 증진시키기 위한 방안이 필요함. 현재는 점수제를 통한 인센티브만 주기 때문에 직원의 사기가 낮아짐... (지역 CKL 운영사업 실무자 회의)

대국민 문화 향유 및 콘텐츠 창·제작 동기부여 확산 노력이 필요하나, 지역별로 상이한 문화 접근성으로 인한 문제도 과제로 남아있다.

... 세종은 인구밀도에 비해 평균연령이 36세인 특수성을 가지고 있어 콘텐츠산업 및 문화산업에 대한 잠재력이 상당히 크지만 실제 체감할 수 있는 문화시설 및 행사가 부족... (지역거점기관 기관장 간담회)

... 소외된 지역을 위한 문화예술 큐터제를 도입하고, 문화예술의 접근성이 떨어지는 지역을 직접 찾아가 문화예술 교육을 실시하고 있음... (지역거점기관 기관장 간담회)

### 4.1.3. 콘텐츠 금융지원 사업

#### 1) 콘텐츠 제작환경과 금융지원 현황

콘텐츠를 창작하고 제작하기 위해서는 자금이 필요하다. K-콘텐츠의 글로벌 경쟁을 유지하고 성장을 지속하기 위해서는 참신하고 다양한 장르에서 많은 콘텐츠가 제공되어야 한다. 좋은 기획력과 뛰어난 인재를 갖고 있어도 자금이 충분하지 못한 중소 제작사에게 자금 부족 사태는 좋은 콘텐츠를 만들 수 있음에도 불구하고 아이디어 수준에 머물게 만든다. 중소제작사들이 콘텐츠를 창작하고 제작하며 유통하기 위해서는 정부의 제작 지원금만으로는 턱없이 부족하다.

〈표 4 - 13〉 2022년 산업분야별 국내 벤처투자 현황

| 분야       | 22년 투자액(단위:억 원) | 전년대비 증감률(%) |
|----------|-----------------|-------------|
| ICT서비스   | 23,518          | △3.2%       |
| 유통       | 13,126          | △9.8%       |
| 바이오      | 11,058          | △34.1%      |
| 영상·공연·음반 | 4,604           | +10.6%      |
| 전기·기계·장비 | 4,108           | △20.6%      |
| ICT제조    | 2,987           | △15.2%      |
| 화학·소재    | 2,871           | +25%        |
| 게임       | 1,615           | △31.4%      |
| 기타       | 3,753           | +1.6%       |

\* 출처: 중소벤처기업부 발표('23.1.30.) 및 Pitchbook 통계자료

\*\* 집계 범위 : 중소벤처기업부 소관 벤처투자조합 투자금액 + 창업투자회사 직접 투자금액

글로벌 콘텐츠 분야 누적 투자액('14년~)은 전체 산업분야의 39%의 큰 비중을 차지하는 반면, 국내 콘텐츠 분야(영상·공연·음반, 게임) 투자액은 6,219 억원으로 전체의 약 9%를 차지하였다('22년 기준). 2022년 전세계적인 투자

감소세 가운데 영상·공연·음반 분야는 10.6% 증가했으나, 게임 분야는 31.4%로 대폭 감소하였다.

2023년 정부는 2024년도 K-콘텐츠 예산을 1조 원 이상 편성하고, 영세업체 자금조달을 위한 정책금융을 1조 7,700억 원 규모로 한다고 발표했다<sup>56)</sup>. 정부의 지원금액이 늘어나면 그만큼 충분한 제작비를 확보하지 못하는 중소 제작사들은 더 많은 기회를 갖게 된다. 그러나 정부의 제작지원과 모태펀드 투자만으로는 콘텐츠 업계가 요구하는 재원규모를 맞추기는 턱없이 부족한 현실이다. 문화체육관광부는 2006년 ‘문화산업진흥기금’ 폐지 후, 투자는 모태펀드 문화계정과 영화계정에 출자(2006년~), 용자는 문화산업완성보증에 출연(2009년~)하여 정책금융 지원하고 있다. 모태펀드 문화계정 출자사업과 문화산업완성보증 출연사업은 프로젝트 제작자금에 대한 투자와 용자를 지원하는 사업이며, 지난 10여 년간 콘텐츠산업 자금조달과 경쟁력 향상에 기여하고 있다.

〈표 4 - 14〉 문화체육관광부 콘텐츠산업 관련 정책금융 현황

| 구분 | 프로젝트                            | 기업(지분)            |
|----|---------------------------------|-------------------|
| 투자 | 모태펀드 문화계정<br>(영화계정 포함, '06년 이후) | 전문 펀드 없음*         |
| 용자 | 문화산업 완성보증('09년 이후)              | 기업 경영자금 용자제도 없음** |

\* 모태펀드 문화계정 내 일부 지분투자

\*\* 한국콘텐츠진흥원과 신용보증기금간 비출연 협약보증인 ‘콘텐츠기업 특화보증’ 운영 중이나 신용보증기금 재원으로 한시적(‘20~’22)으로만 운영

이미 오래전부터 콘텐츠산업은 민간자본의 투자를 요구하고 있다. 그러나 현실은 콘텐츠산업이 갖고 있는 ‘하이 리스크-하이 리턴(high-risk, high-return)’이라는 특성으로 투자가 쉽게 이루어지기 어렵다. 콘텐츠 관련 사업은 주로 프로젝트 중심으로 진행되는데, 열악한 환경에서 재정 흐름의 투명성과 수익 여부에 중점을 두는 투자자나 민간자본의 요구사항에 대한 대응

56) 문화체육관광부. ‘2024년 콘텐츠 분야 정부 예산안 1조 125억 원 편성, K-콘텐츠, 국가진 략산업 육성 위해 과감히 투자’. (보도자료, 2023.9.4.)

이 쉽지 않다. 재원을 갖고 있는 투자자나 민간자본이 좋은 콘텐츠에 투자하고 싶어도 수익이 날 것인지를 판단할 마땅한 기준이 없는 상황이다. 투자자의 입장에서는 성공이 보장되어야 안심하고 투자를 결정할 수 있지만 콘텐츠는 경험재적 속성으로 인해 콘텐츠가 만들어진 이후에 이용자의 반응에 따라 성패가 나타나는 환경이다.

문화산업전문회사는 콘텐츠 제작에 있어 자금흐름의 투명성을 확보하고자 도입되었다. 드라마, 애니메이션, 뮤지컬, 영화 등과 같은 프로젝트 단위로 사업을 하는 경우 투자자들은 해당 단일 프로젝트의 성공가능성을 보고 투자를 결정하고 집행하며, 프로젝트가 끝난 이후에는 투자 비율에 따라 수익을 나눠 갖는 것을 당연하게 여긴다. 그런데 드라마나 영화 등 콘텐츠를 제작하는 제작사나 기획사들은 동시에 여러 가지 프로젝트를 추진할 수 있고, 이때 각 프로젝트 간 현금흐름이 뒤섞이거나, 자금압박을 받는 경우 우선 필요한 자금을 먼저 집행하여 프로젝트 간에 회계 투명성을 확보하기 어려운 사례가 있다. 이 경우 투자자가 결정하고 집행한 프로젝트는 성공했는데, 다른 프로젝트는 실패하게 되면 수익을 충분히 배당받지 못하는 사례도 생기고 분쟁이 발생할 수 있다. 이에 투자자들은 프로젝트 단위별로 회계의 투명한 처리를 담당하는 회사설립을 요구하였고, 정부도 이를 받아들여 2006년 문화산업진흥기본법에 문화산업전문회사 제도를 도입하였다. 이후 문화산업전문회사는 프로젝트 권한을 집중함으로써 사업관리자가 사업을 관리하고 회계법인 등 자산관리자가 해당 프로젝트의 자금을 관리하는 형태로 운영되기 시작했다(김윤지, 2023, pp.121-125). 신규 또는 중소규모 제작사는 프로젝트 단위로 투자를 유치할 수 있는 유리한 측면이 생겼으며<sup>57)</sup>, 2022년 현재 38개의 프로젝트가 등록되어 있다<sup>58)</sup>.

57) 문화산업진흥 기본법은 문화산업전문회사의 설립과 운영에 대해 규정하고 있다. 문화산업의 특정 사업을 수행하기 위해 문화산업전문회사를 설립할 수 있고(법43조), 문화산업전문회사는 회사의 자산을 문화산업의 특정 사업에 운용하고 그 수익을 투자자·사원·주주에게 배분하는 회사를 말한다(법 제2조제21호). 문화산업전문회사가 아닌 자는 문화산업전문회사 또는 이와 유사한 명칭의 사용을 금지하고 있으며(법제48조), 문화산업전문회사의 업무는 법49조에서 구체적으로 규정하고, 겸업을 할 수 없도록 다른 회사와 합병하거나 다른 회사로 조직 변경을 금지하고 있다(법제54조). 그리고 회계는 금융위원회가 정하는 회계처리기준에 따라 처리하여야 한다(법 제50조). 그리고 한국콘텐츠진흥원은 문화산업전문회사의 등록과 변경등록 업무를 문화체육관광부장관으로부터 위탁 받아 운영하고 있다(법제52조 및 시행령 제46조의 4).

콘텐츠업계는 금융권에 자금을 기대하지만, 투자자는 콘텐츠 투자에 따른 수익을 기대한다. 이런 입장 차를 잘 조율하기 위해 콘텐츠산업과 민간자본의 수요를 이해하고 이를 연결할 수 있는 가교역할을 수행하기 위해 한국콘텐츠진흥원과 같은 공공부문의 역할이 요구되고 있다.

문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠 제작과 유통에 있어 원활한 자금이 유통될 수 있도록 다양한 정책금융 제도를 운영하고 있다. 투자유치를 목적으로 콘텐츠가치평가, 콘텐츠가치평가와 연계한 펀드 조성, 콘텐츠 프로젝트 투자와 투자유치 지원을 위한 피칭 플랫폼인 K-Nock 사업 등이 있다. 또한, 콘텐츠 창·제작에 응자 재원을 활용할 수 있도록 콘텐츠특화보증, 문화산업완성보증, 제작지원연계보증, 그리고 방송진흥재원 응자지원 제도도 운영하고 있다. 투용자 기반 조성을 위해서는 투자자 워크숍 개최, 콘텐츠 이차보전 제도를 운영하고 있다.

〈그림 4 - 1〉 한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠 투·융자 지원현황

| 성장단계          | 예비                  | 초기<br>(기획/제작)        | 성장 도약<br>(사업화)  | 성숙<br>(해외진출~) |  |  |
|---------------|---------------------|----------------------|-----------------|---------------|--|--|
| 스타트업          | 개발, 사업화 지원          | 창업 프로그램 지원           | 창업 도약, VC 연계 지원 |               |  |  |
|               |                     | 선도기업-스타트업 동반성장 연계 지원 |                 |               |  |  |
| 투자            | 가치평가연계펀드, K-Nock 피칭 |                      |                 |               |  |  |
| 융자<br>(보증)    | 기획 보증               | 제작/완성 보증             | 사업화 보증          |               |  |  |
|               |                     |                      | IP보증            |               |  |  |
|               |                     |                      | K-콘텐츠 혁신성장보증    |               |  |  |
| 방송영상진흥재원 응자보증 |                     |                      |                 |               |  |  |
| 문화산업<br>전문회사  | 문전사 등록·변경·해산        |                      |                 |               |  |  |

\*출처: 한국콘텐츠진흥원 내부자료(2023).

본 논문에서는 콘텐츠가치평가와 기업투자 유치지원, 그리고 콘텐츠특화보증, 문화산업완성보증과 방송영상진흥재원을 통한 응자사업을 소개하고자 하

58) 2021년에는 영화 13개, 방송 11개, 애니메이션 6개이며, 2022년에는 영화 21개, 방송 6개, 애니메이션 6개 등으로 등록이 이루어졌다.

며, 더불어 콘텐츠 이차보전 제도와 함께 한국콘텐츠진흥원에서 직접 운영하고 있지는 않지만 콘텐츠 투자지원에 있어 중요한 콘텐츠 모태펀드에 대해서도 살펴보고자 한다<sup>59)</sup>.

## 2) 콘텐츠 금융지원 사업 운영현황

한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠 금융지원 사업은 크게 투자부문, 콘텐츠 가치평가, 그리고 응자부문 및 이차보전 사업으로 구성되어 있다.

먼저 투자의 경우 한국콘텐츠진흥원은 국고를 이용한 직접 투자가 아닌 타 공공기관이 운영하는 정부 투자펀드(모태펀드)를 통한 간접지원을 통해 지원하는 방식을 유지하고 있다. 한국콘텐츠진흥원은 투자를 받는 과정에 있어 콘텐츠 기업들에 대한 교육과 컨설팅, 피칭(pitching, 투자자들에게 자신의 기업을 소개하는 행사), 그리고 콘텐츠가치평가 등을 지원해 영세한 콘텐츠 기업들이 민간 투자를 받을 수 있는 능력을 배양하고 기회를 얻을 수 있는 환경을 제공하는 역할을 수행하고 있다. 모태펀드(Fund of Funds)는 문화체육관광부가 한국벤처투자와 협력하여 문화계정을 결성, 운영하고 있다. 모태펀드는 정부가 자금을 기업이나 프로젝트의 모펀드(母 fund)에 직접 투자하지 않고 전문투자기관인 한국벤처투자(KVICO)를 통해 창업투자회사(Venture Capital)가 조성하는 개별펀드인 자펀드(子 fund)에 출자하는 형식의 펀드를 말한다. 민간투자나 벤처캐피탈의 시장실패에 대한 위험을 완화하고 불확실한 사업아이디어의 프로젝트에 대해서도 재원이 투자될 수 있도록 함으로써 중소기업들에게 자금이 조달될 수 있도록 하고자 하는 제도이다. 모태펀드 중에서 콘텐츠산업에 전문적으로 투자하는 자펀드를 결성하도록 하는 계정은 문화계정과 영화계정이 있다<sup>60)</sup>. 문화체육관광부는 콘텐츠산업에 대한 투자를 지

59) 모태펀드 운영은 문화체육관광부가 한국콘텐츠진흥원을 거치지 않고 직접 한국벤처투자를 통해 운영하는 정책금융이다. 여기서는 한국콘텐츠진흥원 사업의 사례를 분석하는 것인 만큼, 한국콘텐츠진흥원이 운용하고 있는 정책금융 사업사례들을 먼저 기술하고, 모태펀드 운영현황에 대해서는 나중에 기술한다. 콘텐츠 업계의 정책금융 활용에 있어 모태펀드는 중요하며 그 규모 또한 크다. 자금흐름의 거버넌스 측면에서도 중요하기 때문에 같이 살펴보고자 한다.

60) 문화체육관광부가 담당하는 모태펀드에서 콘텐츠전문 계정은 문화계정과 영화계정이 있으며, 영화계정은 영화분야에 특화하고 2023년 현재는 영화진흥위원회에서 역할을 하고 있

원하기 위해 2006년부터 모태펀드 문화계정에 출자하여 자펀드 결성을 돋고 있다.

모태펀드 문화계정은 2006년부터 2022년 말까지 총 1조 357억 원을 출자하여 2조 8,847억 원을 조성하고 투자된 금액은 3조 439억 원이다. 2022년에는 1,641억 원을 출자하여 2,488억 원 펀드를 조성하였다. 2019년에 발표한 ‘콘텐츠산업 3대 혁신전략<sup>61)</sup>’에서 모험펀드<sup>62)</sup>를 제시하였고, 2022년에 모험투자 펀드와 드라마 펀드 2개 분야를 대상으로 하였다. 모험투자 펀드는 제작초기 기업, 소외장르에 대해 약정 총액의 60% 이상을 투자하도록 하였고, 드라마 펀드는 지식재산(IP)을 소유하거나 방송사 또는 온라인동영상서비스 사업자와 공동으로 지식재산을 보유하는 프로젝트에 투자하도록 하였다. 2023년에는 2,400억 원을 신규 출자하여 4,100억 원의 펀드를 조성하고 있다. 출자 분야를 확대하여 5개의 정책펀드와 문화일반 펀드로 하고, 수익 뿐 아니라 특정한 정책목표를 달성하려는 정책펀드로는 콘텐츠IP(지식재산권) 펀드, 문화기업 M&A(인수합병) 펀드, 유니콘<sup>63)</sup> 펀드, 밸류 펀드, 문화상생 펀드 등 5개다<sup>64)</sup>. 콘텐츠IP 펀드는 콘텐츠산업에 있어서 지식재산권의 중요성이 강조됨에 따라 지식재산권을 보유한 콘텐츠 기업을 육성하고자 하는 목적을 가지고 출발했다. IP를 소유하고 있거나 IP를 활용한 프로젝트에 투자함으로써 중소 콘텐츠 제작사들이 IP확보에 기어코자 하는 것이다. 문화기업 인수합병 펀드는 콘텐츠 중소기업의 인수와 합병에 투자도록 함으로서 콘텐츠 기업

---

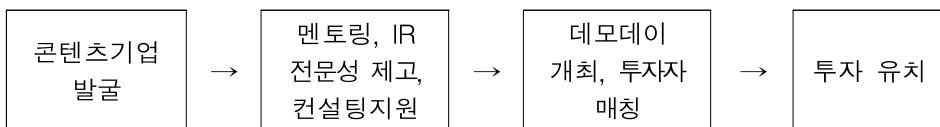
다. 콘텐츠산업 일반에 대해서는 모태펀드 내에서 문화계정이 중심이므로 여기서는 문화계정 중심으로 살펴본다.

- 61) 콘텐츠산업 3대 혁신전략은 콘텐츠산업이 세계 7위의 고성장 한류산업으로 자리를 매김하며 수출과 고용이 증대 될 뿐 아니라 4차 산업 혁명시대에 글로벌 플랫폼이 성장하고 5세대 통신이 상용화 되면서 콘텐츠산업의 비약적 성장을 도모하겠다는 취지를 갖고 정책금융 확충과 실감콘텐츠 육성 및 한류 등 연관산업 성장을 견인한다는 전략을 갖고 마련한 정책이다.
- 62) 콘텐츠모험투자 펀드는 2019년 9월 발표한 콘텐츠산업 3대 혁신전략에서 2020년부터 2022년까지 4,500억원을 조성하는 것을 목표로 하고, 콘텐츠산업의 기획개발과 제작초기, 그리고 소외 장르에 집중 투자하도록 신설한 제도이다.
- 63) 유니콘 기업은 기업가치가 1조 원 이상이며, 창업한지 10년 미만인 비상장 스타트업 기업을 말한다.
- 64) 5개 정책펀드의 조성 목표액은 콘텐츠IP 펀드 1,500억 원(정부 출자 900억 원), 인수합병 펀드 667억 원(정부 출자 400억 원), 유니콘 펀드 500억 원(정부 출자 300억 원), 문화상생 펀드 500억 원(정부 출자 300억 원), 밸류 펀드 333억 원(정부 출자 200억 원)이며, 그 외 문화일반 펀드는 600억 원(정부 출자 300억 원)이 목표액이다.

의 규모를 키울 수 있도록(Scale-Up) 함으로써 경쟁력을 갖출 수 있게 한다. 유니콘 펀드는 대표이사가 만 39세 이하이거나 임직원의 50% 이상이 만 39세 이하인 콘텐츠기업에 투자함으로써 콘텐츠 분야에서 유니콘 기업을 만들어 보자고 하는 펀드이다. 문화상생 펀드는 소외 장르 또는 투자가 잘 되지 않는 소외 기업에 중점적으로 투자하는 펀드이며, 밸류 펀드는 한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠 가치평가 제도와 연계하여 콘텐츠 가치평가를 받은 프로젝트에 투자하는 펀드이다.

한편, 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠 기업의 투자유치를 지원하기 위한 'K-Nock', 그리고 '스타트업콘(Startup: Con)'이라는 행사도 개최하고 있다. 'K-Nock'은 콘텐츠 업계의 투자 접점을 발굴하고 콘텐츠기업의 투자유치를 지원하기 위한 콘텐츠 전문 투자유치 피칭행사다. 한국콘텐츠진흥원은 투자유치를 희망하는 국내 콘텐츠기업을 발굴하여 투자사 및 전문가 멘토링을 통해 모의 피칭, 발표 컨설팅 등을 진행하고, 데모데이<sup>65)</sup>(Demoday)를 개최하여 콘텐츠 기업과 투자사의 매칭을 통해 투자가 이루어지도록 지원한다<sup>66)</sup>. 투자역량 강화를 위해 콘텐츠 전문 투자자와의 1:1 멘토링, 투자유치의 실전 연습을 위한 프리 IR, 피칭 역량 강화를 위해 피치덱 구성, 스토리텔링, 발표 기술 등과 관련해 종합적인 컨설팅을 제공하고, 추가적으로 네트워킹과 투자 연계를 위한 만남의 장을 만드는 등 후속지원도 한다.

#### 〈그림 4 - 2〉 콘텐츠기업 투자유치 지원 흐름도



65) 기업들이 자신들의 제품과 서비스, 비즈니스 모델 등을 투자자들에게 소개하는 행사.

66) 투자 전문성 제고 및 투자유치에 필요한 멘토링과 컨설팅을 지원하기 위해 한국콘텐츠진흥원은 K-Nock 파트너 투자사를 운영하고 있다. 2023년의 경우 대교인테스트먼트, 더인벤션랩, 로간투자파트너사, 롯데벤처스 등이 참여하고 있다.

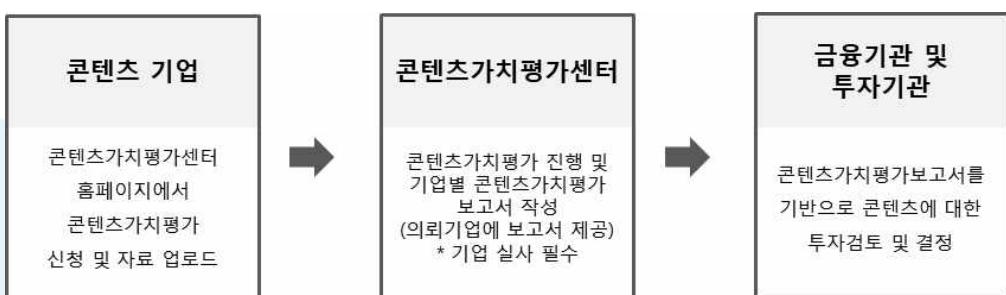
국내 우수 스타트업, 창작자가 모여 콘텐츠 스타트업 생태계를 조망하고 새로운 성공사례와 인사이트를 공유하는 행사인 ‘스타트업콘’은 전문가 컨퍼런스 및 워크숍, 비즈니스 미팅(1:1 멋업), 경쟁 피칭, 네트워킹 등 다양한 프로그램으로 구성되어 있다. 우수 스타트업을 선정하는 경쟁 피칭 무대인 ‘배틀 필드’는 23년의 경우 글로벌 진출을 위한 비즈니스 모델을 발표하고 국내외 심사위원들의 심사를 거쳐 우수한 3개 스타트업을 선발했다. 콘텐츠 기업 투자유치를 위한 ‘K-Nock 데모데이’도 개최하는데 23년에는 시리즈 B(스타트업이 초기를 벗어나 사업을 확장(build-up)하는 단계) 이하 유망기업 10개의 투자유치가 진행된 바 있다.

문화체육관광부가 결성한 모태펀드 문화계정의 투자와 민간투자를 기업이 받기는 쉽지 않다. 투자는 손실이 아닌 이익을 창출하는 것이 먼저이며, 따라서 영세한 콘텐츠 기업이 투자를 유치하려면 다양한 면에서 투자자들의 마음을 사야 한다. 그러나 영세기업에 투자자들이 관심을 갖는 것 역시 어려운 일인데, 우선 영세하다보니 실적이 없고 이들의 아이디어가 좋아도 무형자산인 아이디어에 대해 확신을 가지지 어렵기 때문이다. 이러한 상황은 융자부문에서도 유사하게 벌어지고 있다. 융자를 받기 위한 신용도 등이 낮은 콘텐츠 기업들은 기업 운영을 위한 자금을 대출하기도 어려운 상황이다. 이러한 점을 지원하고자 한국콘텐츠진흥원이 운영하고 있는 제도가 콘텐츠가치평가다. 콘텐츠가치평가 제도는 한국콘텐츠진흥원이 개발한 콘텐츠 가치평가 모형을 바탕으로 콘텐츠의 완성과 흥행 가능성 등 사업화의 가능성을 평가하고, 그 결과를 보고서 형태로 제공해 투자사 및 금융권에서 투자 유치와 기타 융자지원 등을 받을 수 있도록 도입된 서비스이다. 민간이 아닌 공공기관이 평가를 한다는 신뢰가 바탕이 되고 있으며, 무형자산의 가치에 대한 객관적 평가를 모형을 통해 제공한다는 점에서도 1차 자료로서 활용가치를 인정받고 있다.

콘텐츠 가치평가는 문화산업진흥기본법에 가치평가 기관을 지정할 수 있도록 근거를 두고 있으며(법 제16조2), 2016년 7월 한국콘텐츠진흥원에 콘텐츠 가치평가센터를 설치하고 서비스를 제공하고 있다. 2023년 현재 콘텐츠가치 평가는 게임, 방송, 애니메이션, 영화, 뮤지컬, 웹툰, 콘서트, 음악, 캐릭터, 이러닝(e-learning) 등 10개 장르를 대상으로 서비스를 제공하고 있다. 콘텐츠

가치평가를 받고자 하는 기업들은 콘텐츠를 기획·제작·유통하고자 하는 국내 콘텐츠 기업으로서 현재 제작 중인 콘텐츠를 보유하고 있어야 한다. 콘텐츠가치평가센터 홈페이지를 통해 신청하고 관련 자료를 업로드 하면 콘텐츠가치평가센터는 현장실사를 포함한 평가를 진행하고, 콘텐츠가치평가 보고서를 작성하여 의뢰기업 및 투자사에 제공한다. 투자사 및 금융기관은 콘텐츠가치평가보고서를 바탕으로 투자여부를 검토하고 결정하여 투자를 집행하는 구조다.

〈그림 4 - 3〉 콘텐츠가치평가 추진 체계



\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

한국콘텐츠진흥원은 투자 외에도 콘텐츠 기업들을 위한 융자지원 사업을 시행하고 있으며, 일부 융자지원에는 콘텐츠 가치평가가 활용되고 있다. 먼저 신용보증기금과 협력하여 운영하는 콘텐츠기업 특화보증 사업이 있다. 한국콘텐츠진흥원과 신용보증기금은 지난 2017년 9월 ‘문화콘텐츠기업보증제도’ 업무 협약을 체결하고 콘텐츠 기업에 대해 단계별로 필요한 자금에 대해 보증해 주는 기획보증, 제작보증, 사업화 보증 제도를 만들어 시행하고 있다. 또한 2018년 12월에는 추가로 업무협약을 체결하여 콘텐츠 IP를 활용한 상품기획, 디자인, 시제품 제작, 마케팅 등에 투입되는 자금에 필요한 융자를 보증하는 콘텐츠 IP보증 제도를 도입하였다(한국콘텐츠진흥원, 2018. 12. 19)<sup>67)</sup>. 콘텐츠 IP보증제도는 콘텐츠 기업 뿐 아니라 제조업과 같은 다른 업종도 콘텐츠 IP를

67) 추가 업무협약에서 콘텐츠IP보증 제도이외에도 신한류 확산과 콘텐츠 수출을 지원하기 위해 해외시장조사, 현지화 제작, 현지 마케팅 등에 필요한 자금을 융하해주는 신한류 보증 제도 같이 도입되었다.

활용하는 경우 이용할 수 있는데, 2020년 하반기에 시범사업을 거쳐 2021년부터 시행하고 있다. ‘K콘텐츠혁신성장보증제도’는 기업은행의 특별출연을 받아 시작된 융자제도로, 콘텐츠 기업의 해외진출, 비대면 콘텐츠개발과 제작, 신기술 융합콘텐츠 개발과 제작을 위한 프로젝트의 자금지원을 돋는다.

〈표 4 - 15〉 콘텐츠 특화보증 제도 현황

| 구 분       |            | 신청대상 자금         | 최대 보증한도                      | 보증기간                |
|-----------|------------|-----------------|------------------------------|---------------------|
| 콘텐츠 특화 보증 | 문화콘텐츠 기업보증 | 기획보증            | 콘텐츠 기획단계 필요자금                | 3억원<br>최대 5년        |
|           |            | 제작보증            | 콘텐츠 제작 자금<br>(제작착수 후~제작완료 전) | 5억원<br>최대 5년        |
|           |            | 사업화보증           | 콘텐츠 유통마케팅 자금<br>(콘텐츠 완성 이후)  | 10억원<br>최대 3년       |
|           | 콘텐츠IP보증    |                 | 콘텐츠IP를 활용한 사업자금              | 10억원<br>내외<br>최대 5년 |
|           | K콘텐츠혁신성장보증 | 혁신성장 K-콘텐츠 사업자금 | 10억원<br>내외                   | 최대 5년               |

\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

콘텐츠 특화보증 제도에서 기본이 되는 문화콘텐츠기업보증은 국내 콘텐츠 기업이 안정적인 자금운영을 할 수 있도록 콘텐츠의 제작 단계별로 융자를 지원하는 제도다. 기획단계에서 시나리오 작가에 대한 작가료, 원작에 대한 판권료, 감독이나 캐스팅에 대한 계약금 등이, 제작단계에서는 배우나 스태프에 대한 인건비, 촬영비품, 사무실 임차료 등에 필요한 자금, 사업화 단계에서는 판매나 광고 홍보비, 번역이나 더빙 등에 필요한 재제작료 등에 필요한 자금을 융자받을 수 있다. 모든 콘텐츠 기업의 프로젝트가 가능한 것은 아니며 평가가 곤란한 단순 하청이나 납품, 문화적 창작요소를 갖추진 않은 단순 정보 제공이나 뉴스, 다큐멘터리 등은 제외하고 있다. 보증 절차는 융자가 필요한 콘텐츠 기업은 콘텐츠기업보증 신청 대상 해당 여부를 판단하기 위해 한국콘텐츠진흥원 담당자와 사전 상담을 거치고 난 후 신청 대상에 해당되는 경우 구비서류를 갖추어 홈페이지를 통해 접수하면 된다. 신청서류 검토가 끝

나면 기획보증과 사업화보증의 경우 추천평가위원회를 통해 평가를 진행하고 그 결과를 기업에 통보한 후 신용보증기금에 보내는 추천서를 발급하는 절차로 진행된다. 제작보증의 경우 콘텐츠가치평가위원회를 통해 프로젝트의 가치 평가보고서를 발행하고, 그 결과를 해당 기업에 통지한 후 신용보증기금에 보내는 추천서를 발급한다. 신용보증기금은 보증심사를 통해 보증 여부 및 보증 액을 확정하고, 기업은 보증서를 발급 받아 시중은행을 통해 대출을 시행하게 된다<sup>68)</sup>.

〈그림 4 - 4〉 콘텐츠기업보증 철차



\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

콘텐츠 IP 보증제도는 콘텐츠 IP를 활용하여 사업을 하려고 하는 콘텐츠기업이나 다른 유관기업을 대상으로 콘텐츠 IP 라이선싱의 사업화 자금을 지원하기 위한 제도이다. 콘텐츠 IP를 활용하여 다른 콘텐츠를 제작<sup>69)</sup>하거나 콘텐츠 IP 라이선싱 제품을 생산하거나 서비스<sup>70)</sup>하는 것을 포함한다. 콘텐츠 IP를

- 68) 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠의 기획, 제작, 사업화에 대해 가치평가를 시행하고 평가결과 콘텐츠화하거나 사업화의 가능성이 있다고 보고 평가결과를 추천하는 형태이나, 신용보증기금에서 보증심사 결과에 따라 보증서 발급 및 대출이 제한될 수 있다고 고지하고 있다. 또 부채비율 550% 또는 자본잠식기업이거나 기술보증기금을 이용하고 있는 경우 신청 자체가 제한될 수 있음을 고지하면서 사전 상담을 요구하고 있다.
- 69) 예를 들어서 만화나 웹툰의 원작을 바탕으로 드라마, 영화, 게임, 뮤지컬 등을 만들거나, 게임을 바탕으로 애니메이션이나 뮤지컬, 가무극 등을 제작, 웹툰을 웹소설로 또는 웹소설을 웹툰으로 각색하는 것과 같은 것을 말한다.
- 70) 콘텐츠IP를 제품이나 서비스로 하는 것은 캐릭터 산업에서는 오래전부터 있었다. 애니메이션, 게임, 만화 등의 캐릭터를 문구나 완구 등에 연계상품화하거나, 드라마, 영화, 공연, 음악 및 게임 등에서 의류, 화장품, 농수산식품 및 생활잡화와 연계상품화 하는 것을 들

직접 개발하거나 제작하여 IP를 보유한 기업뿐 아니라 IP권리자와 이용계약 내지 양도받아 사업을 추진할 수 있는 다른 콘텐츠 기업, 제조업이나 서비스 업 등도 신청이 가능하다. 그렇다고 모든 콘텐츠 IP를 대상으로 하고 있지는 않다. 2023년 현재 게임, 방송, 애니메이션, 음악, 공연, 만화, 캐릭터, 영화, 출판, 디지털콘텐츠 등 10개 분야 콘텐츠 저작권, 디자인권, 상표권, 그 밖의 지적 창작물로서 권리성을 인정할 만한 가치가 있다고 판단되는 지식재산이 콘텐츠 IP에 해당하고, 해외 IP와 초상권은 보증 대상에서 제외하고 있다. 콘텐츠 IP 보증을 받고자 하는 기업은 사전에 신청 대상이 되는지 파악하기 위해 한국콘텐츠진흥원에 사전 상담을 거쳐야 하며, 구비서류를 갖추어 홈페이지를 통해 접수하면 가치평가를 시행하여 결과를 기업과 신용보증기금에 제공한다. 신용보증기금은 신용보증 심사를 통해 보증 여부 및 보증 한도액을 정하게 되고, 일반 시중은행에서 필요한 자금을대출받을 수 있게 된다.

K콘텐츠혁신성장보증은 급변하는 디지털 경제 시대에 발맞추어 콘텐츠 기업의 혁신역량을 제고하고 글로벌 경쟁력을 제고하기 위해 글로벌과 비대면, 그리고 신기술융합콘텐츠 프로젝트에 대해 자금을 대출할 수 있도록 지원하는 보증제도이다. 글로벌 성장 프로젝트는 콘텐츠를 제작 중이거나 제작을 완료하고 해외 진출을 준비 중이거나 진행 중인 콘텐츠 프로젝트를 말하며, 수출 계약이 있는 경우 평가에서 가산점을 부여하는 등 우대하고 있다<sup>71)</sup>. 비대면 콘텐츠 혁신성장 프로젝트는 기존의 대면 콘텐츠를 비대면 콘텐츠로 전환하거나, 대면 콘텐츠가 비대면 방식으로 이용될 수 있도록 만든 콘텐츠, 대면과 비대면이 혼합되어 제작되는 콘텐츠를 포함한다. 2023년부터는 넷플릭스, 유튜브, 티빙, 왓챠, 웨이브 등 국내 및 국외 OTT 플랫폼에 유통을 목적으로 하는 콘텐츠를 포함하고 있다. 신기술융합 혁신성장 프로젝트는 인공지능(AI), 빅데이터, 사물인터넷, 가상현실(VR), 증강현실(AR), 혼합현실(MR), 고해상도영상, 홀로그램, 프로젝션 맵핑, 미디어파사드, 3D 스캐닝, 동작인식 등 새로운 기술들이 콘텐츠 제작과 향유에 활용되어 콘텐츠산업에 영향을 미치

---

수 있다. 최근에는 롯데월드가 배틀그라운드 게임을 IP로 하여 콘텐츠체험존을 만든 것과 같이 콘텐츠IP를 활용한 테마파크 서비스도 증가하고 있다.

71) 수출계약이란 국내 콘텐츠기업이 해외에서 사업을 추진 중인 국내기업 또는 해외 현지 기업과 양해각서(Memorandum of Understanding), 방송이나 플랫폼에 편성의향서, 공동제작계약서 등 콘텐츠 수출에 원인이 되는 문서를 말한다.

는 신기술융합 콘텐츠 프로젝트를 말한다. 콘텐츠 관련 새로운 기술의 활용은 늘어날 것이다. 신청 대상기업과 보증 절차는 콘텐츠 IP 보증과 대동소이하다. 2023년부터 콘텐츠혁신성장보증을 받는 콘텐츠기업에 대해서는 최대 1년의 범위 내에서 2.5%의 이자를 지원해주는 ‘이차보전 프로그램’의 지원혜택을 받을 수 있게 하였다.

〈그림 4 - 5〉 콘텐츠IP보증 및 콘텐츠혁신성장보증 처리절차



\* 출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

문화산업완정보증 제도는 콘텐츠기업이 문화상품의 제작에 필요한 자금을 조달할 수 있도록 보증기관인 기술보증기금과 신용보증기금이 금융기관에 대해 보증서를 발급하고 문화상품 제작을 완성하여 계약대로 유통배급사에 인도하고 받는 판매대금이나 수익금으로 대출금을 상환하는 제도이다. 2009년 문화산업진흥기본법 개정을 통해 완성보증계정의 설치 근거규정<sup>72)</sup>을 마련하고 문화체육관광부와 기술보증기금, 수출입은행 및 한국콘텐츠진흥원이 업무협약을 체결하였다. 2011년부터 IBK기업은행, KB국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행이 참여하고 있다. 완성보증 계정에 대한 출연기관은 문화체육관광부이고, 한국콘텐츠진흥원은 문화산업완정보증 계정을 관리하며, 기술보

- 
- 72) 문화산업진흥 기본법 제10조의 2(완성보증계정의 설치 등) ① 문화체육관광부장관은 문화상품의 제작 및 문화산업에 대한 투자의 활성화를 위하여 완성보증업무를 수행하는 다음 각 호의 기관 중 문화체육관광부장관이 정하는 기준에 부합하는 기관에 완성보증계정을 설치하고 이의 운영 및 관리를 위탁할 수 있다.
1. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금
  2. 「기술보증기금법」에 따른 기술보증기금
- ② 완성보증계정에 대한 출연금·보증수수료 등의 수입·운영 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따라 완성보증계정을 관리하는 기관은 주 채무자로 하여금 제작하는 문화상품에 대한 공정 및 회계 관리를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 문화산업진흥과 관련된 기관에 위탁하게 할 수 있다.

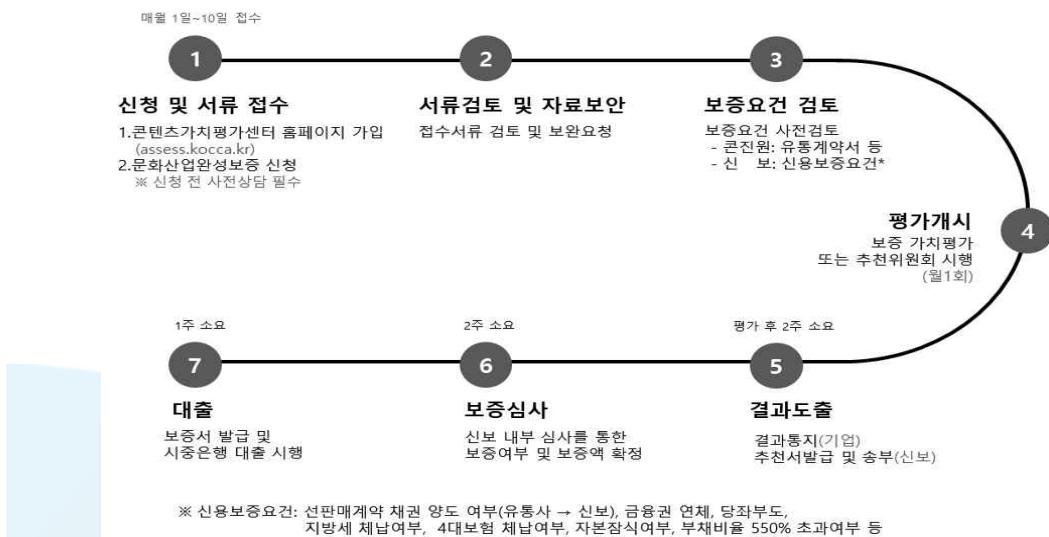
증기금과 신용보증기금은 보증기관으로서 역할을 한다. 그리고 협력 금융기관은 대출업무를 담당한다. 기술보증기금은 만화, 애니메이션, 캐릭터, 디지털콘텐츠, 음악, 영화, 방송, 게임, 공연, 출판 등 10개 콘텐츠 분야를 대상으로 보증 제도를 운영하고 있으며 보증 규모를 2023년에 1,540억원으로 확대하였다. 신용보증기금은 2019년에 참여하였고 한국콘텐츠진흥원의 가치평가와 연계하여 보증 제도를 운영하고 있으며, 기술보증기금과 같은 10개 분야 콘텐츠 기업을 대상으로 하고 있다<sup>73)</sup>.

완성보증 신청은 문화상품을 제작하고자 하는 콘텐츠 기업이 문화상품을 유통하고자 하는 배급사나 방송사 등과 방영계약, 퍼블리싱 계약, 대관계약과 같은 판매계약을 미리 체결하고 신청하여야 한다. 보증한도 금액은 콘텐츠 기업별로 15억 원이고, 영화와 방송의 경우 최대 30억 원까지 보증 신청이 가능하다. 완성보증을 신청하는 기업은 어느 정도 자금조달이 미리 확정되어 있어야 하는 선행조건이 있다. 선판매금액 이내로 신청할 경우 총제작비의 30% 이상의 자금조달이 확정되어야 하고, 선판매금액을 초과하는 경우 총제작비의 50% 이상의 자금조달이 확정되어야 한다. 완성보증을 받고자하는 콘텐츠기업은 콘텐츠진흥원 사전 상담을 거쳐, 판매계약과 같은 선행조건을 충족하는 서류 등을 구비하여 홈페이지를 통해 신청하면, 콘텐츠진흥원은 콘텐츠가치평가 및 접수서류를 검토하여 평가를 진행하여 평가결과를 도출하고 이를 신청기업에 통지하고 신용보증기금에 추천서를 발급·송부한다. 신용보증기금은 보증 여부 및 보증금액을 심사·확정하여 보증서를 발급하고, 시중은행은 대출을 시행하는 절차이다. 2022년도 기술보증기금과 신용보조기금을 통해 문화산업 완성보증 제도를 시행한 결과 2,136억원의 완성보증을 지원한 것으로 나타났다. 2022년도에 출판분야를 추가하였고, 2023년도에는 이러닝 분야 대신 디지털 콘텐츠를 포함하여 지원 대상을 넓혔다. 기술보증기금은 문화산업완성보증, 고부가 서비스 프로젝트 보증, 문화콘텐츠기업 이차보전, 지식문화산업보증, 콘텐츠기업 투자, 지식재산권(IP) 보호 및 기술신탁 등 서비스 제공하고

73) 기술보증기금은 문화체육관광부로부터 직접 출연을 받아서 독자적으로 보증업무를 시행하고 있는 반면에, 신용보증기금은 2019년부터 참여하면서 콘텐츠진흥원의 콘텐츠가치평가와 연계하여 시행하므로서 완성보증제도의 효과를 제고하고자 하고 있다. 이러한 관계로 기술보증기금보다는 신용보증기금이 한국콘텐츠진흥원 사업과 밀접성이 보다 높다고 본다.

있다(아시아투데이, 2023. 7. 6.).

〈그림 4 - 6〉 문화산업완성보증 사업절차(신용보증기금)



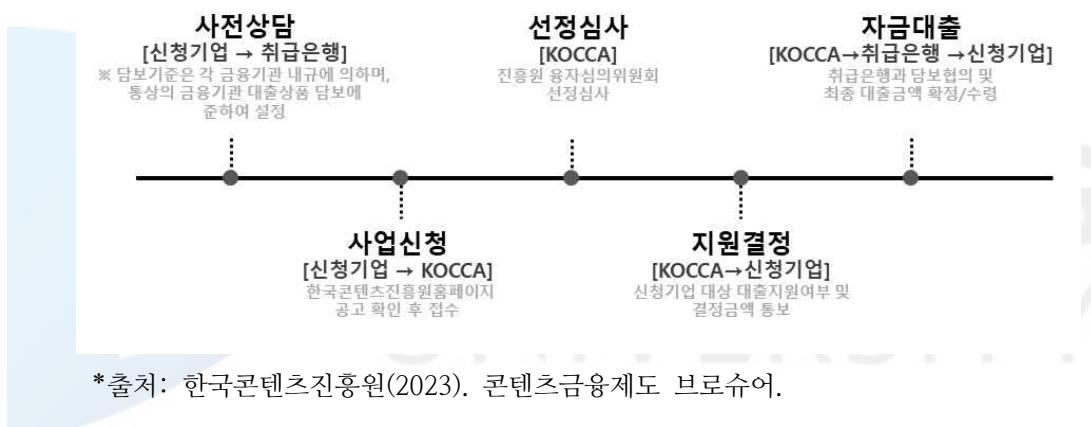
\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

한편, 방송영상진흥재원을 통한 응자지원은 1995년 케이블TV 2차 허가 당시에 케이블TV사업자들로부터 방송산업 발전에 기여하기 위한 재원으로 출연받아 조성한 자금이다. 방송영상콘텐츠산업 활성화를 위해 국내 방송영상 독립제작사 및 케이블TV 채널사용사업자(PP)<sup>74)</sup>를 대상으로 연간 130억 원 내외의 자금을 저리로 응자하고 있다. 2023년의 경우 기준 금리를 2.2%로 정하고 일자리 지원기업, 표준계약서 활용, 매출이나 수출이 20% 이상 증가하는 경우 우대금리와 이자환급을 통해 최저 1.8%의 금리를 적용받을 수 있다. 적용되는 응자범위는 프로그램제작자금, 시설구축자금, 경영지원자금을 대상으로 한다. 프로그램 제작자금은 방송영상프로그램 등 콘텐츠 제작에 소요

74) 케이블TV사업자는 지역단위에서 방송채널사용사업자로부터 방송프로그램을 받아 가입자들에게 방송을 송출하는 사업자인 지역종합유선방송국(SO: System Operator), 방송프로그램을 제작하거나 구입하여 SO 대상으로 방송프로그램을 제공하는 방송채널사용사업자(PP: Program Provider), 방송프로그램이 PP로부터 SO에게, SO에서 가입자에게 제공되게 하는 네트워크를 설치하고 운영관리하는 전송망사업자(NO: Network Operator)로 구성된다.

되는 자금으로서 촬영스태프 인건비, 외주제작비, 영상 촬영비 등에 프로젝트 별로 15억 원 한도에서 대출받을 수 있다. 시설구축자금은 방송영상 촬영 및 시설, 사무공간 개선 및 구축에 소요되는 자금으로 건축이나 토지구입비, 임차 보증금, 사업장의 매입이나 확보비용 등에 프로젝트별로 15억 원 범위 내에서 융자를 받을 수 있다. 경영지원자금은 경영애로 해소, 인건비, 기술개발 비용 등 기업경영에 소요되는 자금으로, 기업별로 연간 5억 원 범위 내에서 융자를 받을 수 있다.

〈그림 4 - 7〉 방송영상진흥재원 융자 지원 사업절차



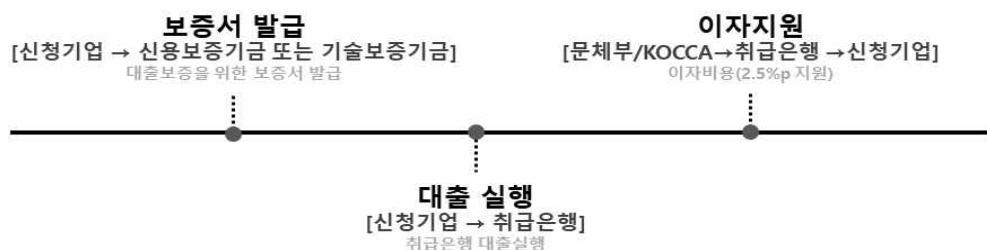
\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

신청절차는 먼저 방송진흥재원을 통해 융자를 받으려고 하는 방송영상독립제작사 및 케이블TV 채널사용사업자는 먼저 은행<sup>75)</sup>에 담보나 보증 여부 등에 대해 상담을 한 후 한국콘텐츠진흥원 홈페이지를 통해 구비서류를 갖추어 신청한다. 한국콘텐츠진흥원은 서류검토 및 융자심의위원회의 심의를 거쳐 대출지원 여부 및 결정금액을 확정하고, 신청기업은 취급은행과 담보 등에 대해 협의하여 융자를 받게 된다. 본 사업을 통해 2022년 한 해 19개 기업이 130억 원 규모의 융자지원을 받았다.

75) 2023년 방송영상진흥재원을 취급하는 시중은행은 기업은행, 국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행, 씨티은행 등 6개 은행이 지정되어 있다.

마지막으로 문화콘텐츠 이차보전 사업이 있다. 콘텐츠 기업이 콘텐츠 제작 및 기업 운영을 위해 대출을 받은 상품에 대해 일부 이자를 보전해 주는 제도이다. 콘텐츠기업은 대체로 영세하여 금융권의 대출이 용이하지 않고 융자에 높은 이자율을 부담하게 된다. 이차보전은 저리로 금융자금을 조달할 수 있게 하여 콘텐츠기업의 경쟁력을 제고할 수 있게 한다. 이 제도는 2018년 예산에 이차보전을 해줄 수 있도록 10억 원이 반영되었고, 2018년 4월 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원, 기술보증기금, 신용보증기금, IBK기업은행, 신한은행이 업무협약을 체결하고 시행하였다. 2021년 2월에 KB국민은행이 참여하여 이차보전 사업을 운영하고 있다. 금융기관 대출상품에 대해 최대 5억 원 융자범위 내에서 2.5%의 이자비용을 지원해주고 있으며, 신용보증기금과 기술보증기금으로부터 ‘문화콘텐츠기업이차보전보증서’를 받은 콘텐츠기업을 대상으로 ‘기준금리+3.5%’의 한도를 정하고 있어 안정적으로 기업을 운영하는데 실질적인 도움이 되도록 운영하고 있다. 이차보전을 희망하는 콘텐츠기업은 신용보증기금 또는 기술보증기금에서 대출보증에 필요한 보증서를 신청하여 발급받아 이차보전을 시행하는 취급은행에서 대출을 하면 문화체육관광부가 취급은행을 통해 이자비용을 지원해주는 절차로 이루어진다. 2021년 331개 콘텐츠기업에 806억 원 규모의 대출에 대하여 이자 지원이 있었고, 2022년에는 237개 기업 627억 원 규모의 대출에 대한 이자가 지원된 바 있다.

〈그림 4 - 8〉 콘텐츠 이차보전 사업절차



\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠 금융지원 사업을 종합하면 <그림 4 - 9>과 같다. 단순한 융자사업에 그치던 한국콘텐츠진흥원의 금융사업은 2010년대 후반에 들어와 콘텐츠가치평가를 토대로 투자연계와 융자사업을 크게 확장하기 시작했으며 진흥원의 주요 사업으로 자리매김하고 있다.

투자와 융자, 그리고 이를 지원하기 위한 콘텐츠 가치평가와 이차보전 사업 모두 한국콘텐츠진흥원은 다양한 이해관계자들과의 협력관계를 기반으로 하고 있다. 금융은 전문성이 크게 요구되는 분야로 공공부문이 독자적으로 사업을 진행하는 것이 사실상 불가능한 분야다. 투자의 경우 모태펀드를 관리하는 한국벤처투자와 민간 투자운용사, 그리고 민간 투자사와 투자를 받기 원하는 기업들이 이해관계자로 있다. 융자의 경우도 이를 담당하는 공공기관은 신용보증기금과 기술보증기금, 기업은행, 그리고 민간 은행들이 있으며, 투자와 융자사업, 그리고 콘텐츠 가치평가 모두 다양한 분야의 커리어를 가진 전문가 집단의 자문을 필요로 하고 있다. 콘텐츠 금융지원이라는 복잡하고 거대한 사업을 실무적으로 총괄하고 있는 한국콘텐츠진흥원의 입장에서는 매우 단단하고 효율적인 협력적 거버넌스를 구축해 운영해야 한다. 금융지원의 목적은 영세 콘텐츠 기업의 도약인데, 투자에 참여하는 민간 운용사와 투자자들은 이익을 추구하고, 기업들에게 돈을 빌려주는 기관과 은행들은 손실 없이 융자금을 보전하고 이자를 통한 수익을 보장받으려 하기 때문이다.

〈표 4 - 16〉 한국콘텐츠진흥원 운영 콘텐츠 정책금융제도 종합

| 분류      | 대상자격          | 내용                              | 대상  | 보증<br>한도  | 보증<br>기간            | 평가<br>방법        |                 |
|---------|---------------|---------------------------------|---|---|---------------------|-----------------|-----------------|
| 콘텐츠특화보증 | 콘텐츠가치평가       | 제작 중인 콘텐츠를 보유한 국내 콘텐츠기업         | 콘텐츠가치평가 모형을 기반으로 콘텐츠를 평가하고 콘텐츠가치평가 연계펀드를 통해 투자유치 지원 | 콘텐츠산업 10개 장르 게임, 방송, 애니메이션, 영화, 뮤지컬, 웹툰, 콘서트, 음악, 캐릭터, 이러닝  | -                   | -               | 콘텐츠 가치평가 (월1회)  |
|         | 콘텐츠기업 투자유치 지원 | 국내 콘텐츠기업                        | 투자유치를 위해 투자자 매칭, 멘토링, 컨설팅, 데모데이, 네트워킹 등 제공          | 별도제한 없음   | -                   | -               | 별도 사업 공고에 따른 평가 |
|         | 문화콘텐츠기업보증     | 국내 콘텐츠기업                        | 콘텐츠기획/개발단계 자금지원                                     | 콘텐츠산업 10개 장르 게임, 방송, 애니메이션, 음악, 공연, 만화, 캐릭터, 영화, 출판, 디지털콘텐츠 | 최대 3억원              | 최대 5년           | 추천 위원회 (월1회)    |
|         |               |                                 | 콘텐츠제작 착수/완료 전 단계까지의 자금 지원                           |   | 최대 5억원              | 최대 5년           | 보증가치평가 (월1회)    |
|         |               |                                 | 콘텐츠완성 후 유통/마케팅 자금지원                                 |   | 최대 10억원             | 최대 3년           | 추천 위원회 (월1회)    |
|         | 콘텐츠 IP보증      | 국내 콘텐츠IP 활용 기업 (콘텐츠기업, 이종기업)    | 콘텐츠IP를 활용하여 사업을 추진하는 국내 기업을 위한 콘텐츠IP 라이선싱 사업화자금 지원  | 콘텐츠산업 10개 장르 게임, 방송, 애니메이션, 음악, 공연, 만화, 캐릭터, 영화, 출판, 디지털콘텐츠 | 10억 원 내외 (최대 30억 원) | 최대 5년           | 추천 위원회 (월1회)    |
|         | K콘텐츠 혁신성장 보증  | 국내 콘텐츠기업                        | K콘텐츠혁신성장프로젝트 (글로벌/비대면/신기술 융합형콘텐츠 및 유통) 자금지원         | 콘텐츠산업 10개 장르 게임, 방송, 애니메이션, 음악, 공연, 만화, 캐릭터, 영화, 출판, 디지털콘텐츠 | 최대 10억원             | 최대 5년           | 추천위원회 (월1회)     |
|         | 문화산업 완성보증     | 국내 콘텐츠 기업                       | 유통사와 유통계약을 체결한 콘텐츠기업의 제작·완성자금 지원                    | 콘텐츠산업 10개 장르 게임, 방송, 애니메이션, 음악, 공연, 만화, 캐릭터, 영화, 출판, 디지털콘텐츠 | 프로젝트별 15억 원 내외      | 해당 문화 상품 제작 원료시 | 추천 위원회 (월1회)    |
|         | 방송영상진흥 재원융자지원 | 케이블 TV 채널사용 사업자(PP) 및 방송영상독립제작사 | 국내 방송영상제작사 및 케이블 TV업계 대상 저리자금 공급을 통한 기업성장 지원        | 방송영상 프로그램, 지상파 또는 케이블TV 방영용 애니메이션, 기타 케이블TV용 콘텐츠 등          | 프로젝트별 15억 원 내외      | 최대 2년           | 별도 사업 공고에 따른 평가 |
|         | 콘텐츠이차보전       | 신보/기보로부터 이차보전 보증서를 발급받은 중소기업    | 금융기관 대출상품 이자지원                                      | 문화콘텐츠기업 이차보전 보증서를 발급받은 중소기업 (보증서 내 특약설정)                    | 금융 기관대출상품 금리의 2.5%p | -               | -               |

\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.

### 3) 협력적 거버넌스 분석(콘텐츠 금융지원 사업)

#### 가. 출발조건 – 공공기관 측면

콘텐츠 금융지원 사업의 목적은 영세한 콘텐츠산업 구조 속에서 자금난을 겪고 있는 콘텐츠 기업들을 대상으로 각 성장단계별로 성장해 나갈 수 있는 자금을 유통해 주기 위함이다. 콘텐츠산업의 기업들은 대다수가 영세하며, 일반 금융권에서의 용자와 민간의 투자를 받기 어려운 경우가 많다. 제조업 등과는 다르게 사업의 성과가 속히 나타나지 않고 성공에 대한 예상도 쉽지 않아 투자자를 모으기가 쉽지 않고, 금융 공공기관과 은행권 역시 돈을 갚을 여력이 없어 보이는 콘텐츠 기업에게 선뜻 용자를 실행하기는 어려운 상황이다.

한국콘텐츠진흥원은 전술한 바와 같이 이러한 콘텐츠 기업들을 대상으로 한 다양한 금융 사업을 전개해 나가고 있다. 앞서 사례를 분석한 콘텐츠 인재 양성 사업과 지역콘텐츠 진흥 사업과 콘텐츠 금융지원 사업이 다른 점은, 앞의 두 사업들은 모두 한국콘텐츠진흥원이 자금을 공모의 형태 등으로 지원하는 입장이나, 금융지원 사업은 금융권에서 민간에 지원될 자금을 위해 한국콘텐츠진흥원이 중간자적 입장에서 민간과 금융권을 중재하는 위치에 있다는 점이다. 즉, 자금을 직접 지원하는 방식이 아닌, 자금을 가진 쪽과 자금이 필요한 쪽을 연결시키는 역할을 공공기관이 수행하는 것이다. 따라서 콘텐츠 금융지원 사업의 성패는 최우선적으로 신용보증기금, 기술보증기금, 그리고 한국벤처투자와 같은 금융 공공기관과의 협력관계에 달려 있으며, 또 한편으로는 민간 투자자 및 시중은행과의 직·간접적인 협력관계가 매우 중요하게 작용하고 있다. 이들과의 협력이 없다면 한국콘텐츠진흥원이 운영하는 금융지원 사업은 투용자를 통한 콘텐츠 기업의 투자유치 토는 용자실행이라는 결과를 얻을 수 없다는 점에서 협력관계는 반드시 필요하다고 할 수 있다. 또한, 한국콘텐츠진흥원이 직접 자금을 빌려주지 못하는 대신 공공기관의 위상과 신뢰를 바탕으로 다양한 협력 과정을 통해 영세하지만 우수한 콘텐츠 기업의 보증을 서 외부의 자금이 공급되도록 하는 사업구조의 특성을 감안하면, 즉, 협력을 통한 외부자원(자금)을 획득할 수 있다는 측면에서도 금융 공공기관 및 외부 투자자, 은행과의 협력은 반드시 필요하다.

#### 나. 출발조건 – 공유재량의 측면

콘텐츠 금융지원 사업을 통해 콘텐츠 기업이 투용자 형태로 자금을 지원받는 과정은 세부 사업별로 조금씩 상이하지만, 결국 한국콘텐츠진흥원은 자금이 필요한 콘텐츠 기업을 모집하고 최소 요건 심사(또는 평가)를 통해 기업들을 추천하는 역할을 수행한다. 이후 과정은 금융 공공기관 또는 민간 은행과 투자자들의 프로세스에 따르는 구조다. 물론 민간 프로세스의 설정 시 일반보다 유리한 기준이 적용될 수 있도록 협의가 진행되지만 전체 콘텐츠 금융지원 사업의 프로세스에서 이 부분들은 모두 금융 공공기관, 그리고 민간의 재량에 전적으로 맡기고 의지하는 구조가 될 수밖에 없다. 따라서 생산재량의 위임은 당연한 상황이다.

... 광고분야도 VFX 등 콘텐츠 기술 요소로 인해 완성보증 수요가 있으며... 현재 디지털콘텐츠에 포함해서 취급하는 중에 있음. 광고도 콘텐츠적 요소가 있다면 완성보증을 받을 수 있도록 열어줄 필요가 있다... (23년 정책협의네트워크 1차 용자소분과)

... 논의되었던 전시(미디어 아트) 장르에 대해 시범운영 결과 수요가 크지 않았고 전시는 장소대여 등의 비중이 크므로 기술평가에 어려움이 있음... 완성보증 장르 또는 영역 확대에 대해 문체부에서 지침을 주기 바람... (23년 정책협의네트워크 2차 용자소분과)

콘텐츠 금융지원 사업의 이해관계자들이 참여하는 분과회의나 간담회에서 수렴된 의견들은 전폭적으로 위임된 재량 속에서 제시된 의견들로 보는 것이 타당하며, 이 경우 한국콘텐츠진흥원은 민간, 부처, 그리고 필요시 다른 전문가들의 자문을 통해 내용을 확인한 후 그대로 실행되도록 지원하거나 또는 기각하는 역할을 수행한다. 여기서 기각되는 사유는 타 분야와의 마찰이 예상되거나 공공부문에서 주도하는 투용자 사업의 성격에서 벗어나는 경우가 대부분이다. 가령, 아래 사례의 경우 주목적 투자비율을 낮게 책정할 경우 콘텐츠 금융지원 사업의 목적을 훼손할 가능성이 있고, 정부 투자비율의 상승과

재무적 투자자의 참여는 현실적인 한계가 작용하거나 각 당사자들의 요구를 맞추기 힘든 문제를 안고 있다. 이런 의견들의 경우 민간의 입장에서는 매우 현실적인 조언이긴 하나 수익재량 또는 선호재량의 문제를 야기시켜 협력과정을 통한 조율이 필요할 수 있다.

(자펀드 운용사 인센티브 제공 관련) ... 주목적 투자비율을 낮추고 정부 출자비율을 높일 경우 긍정적인 수익창출이 예상되며, 전략적 투자자(SI)가 아닌 재무적 투자자(FI)의 참여가 필요하다... (23년 정책협의네트워크 투자분과)

한편, 금융 공공기관이나 민간 은행들은 용자와 투자 실적을 본인들의 실적으로 연계하고 있는 것이 보통이다. 따라서 임여가치에 대한 배분에서 큰 통제력을 가지고 있는 이들이 콘텐츠 금융지원 사업의 목적을 훼손하거나 협력을 어렵게 만들 가능성도 있다. 가장 대표적인 예로 모태펀드의 투자 결과를 보면 수익 창출이 그나마 가능한 영화와 게임에 펀드 출자가 집중되어 있는 반면 그렇지 못한 대부분의 장르에 대한 모태펀드의 투자는 미미한 실정이다. 지난 2014년부터 2021년까지 모태펀드 장르별 투자금액(누적)은 영화가 40.5%로 가장 많았고, 게임(12.3%), 공연(11.9%), 방송(11.7%) 순이었다(브릿지 경제, 2023. 2. 9). 투자가 특정 분야로 집중되어 있는 것은 영세한 콘텐츠 기업들의 자금 유통을 지원한다는 사업의 목적에 명백히 부합하지 않는다.

이 문제는 수익재량의 문제를 넘어 선호재량의 문제로 이어진다. 모태펀드에서 이렇게 한쪽으로 치우친 투자를 계속해왔던 이유는 투자대상에 대한 기준이 다르기 때문이다. 모태펀드는 정부가 직접 기업에 투자하는 방식이 아니다. 위탁받은 민간 투자사가 정부를 대신해 펀드를 운용하면서 투자를 하는 방식으로 운영되는데, 정부는 보다 효율적으로 자금을 관리하고 민간 투자사는 수익률을 올릴 수 있는 건실한 투자처를 찾는 협력관계로 구성된 펀드다. 운용을 담당하는 민간 투자사는 손실을 보지 않으려 수익률을 따질 수 밖에 없고, 따라서 비인기 장르의 중소기업들은 외면당할 수 있는 현실인 것이다.

이를 감독하는 한국벤처투자 역시 금융 공공기관으로 펀드 운용실적이 경영 평가 등에 반영되는 상황에서 손해가 예상되는 기업으로의 투자를 독려하기 어려운 구조에 놓여 있다. 결과적으로, 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠 금융지원 사업의 목적을 이루기 위해서는 금융 공공기관과 민간의 협력이 필요하지만, 금융 영역은 기본적으로 손실을 보지 않고 ‘수익’을 얼마만큼 내느냐에 따라 평가를 받는 영역이라는 점에서 선호의 측면에서 큰 차이를 보일 수밖에 없다.

#### 다. 협력과정

콘텐츠 금융지원 사업에서 나타나고 있는 협력과정은 한국콘텐츠진흥원을 가운데 두고 투·융자를 운용하고 있는 쪽과 자금을 요청하는 콘텐츠 기업과의 협력으로 구분된다. 이를 위해 한국콘텐츠진흥원은 정책협의네트워크라는 협력체계를 두고 산업분과(민간 기업), 금융분과, 융자분과, 투자분과 등으로 분야를 세분화해 사업에 대한 협조를 구하고 있다. 한국콘텐츠진흥원은 10년 이상 금융지원 사업을 진행하고 있는데, 그 과정에서 신용보증기금, 기술보증 기금, 한국벤처투자와 같은 금융 공공기관들과의 신뢰는 높은 수준으로 쌓여 있는 상태다. 한국콘텐츠진흥원은 이들과의 협력관계를 통해 영세 콘텐츠 기업들에게 자금을 융통해 줘야 하는 목표를 가지고 있고, 금융 공공기관들은 영세기업 지원이라는 공적인 책무를 수행함과 동시에 실적을 달성하는 두 가지 목적을 이 지원사업을 통해 달성할 수 있기 때문이다.

(완성보증 이차보전 지원 검토 관련) 신보, 기보 합해 완성보증을 약 1,800 억 진행하고 있는데 연간 보증기업 수가 약 600개로 기업당 평균 3.5억원씩 보증받고 있는 상황. 이 업체들이 모두 2.5% 이차보전을 받는다면 연간 45억 을 지원받는 셈임. 타 사업대비 흥보효과가 크며 이를 통해 완성보증 추가 수요도 발굴할 수 있을 것으로 기대... (23년 정책협의네트워크 1차 융자소분과)

(완성보증 이차보전 지원 검토 관련) 완성보증 이외에도 기업 입장에서 선택할 수 있는 좋은 보증상품들이 많은 상황임... 이차보전까지 적용이 되어야

경쟁력이 생길 것으로 보임. 현재로서는 완성보증만의 매리트는 크지 않은 상황... (23년 정책협의네트워크 1차 용자소분과)

위 간담회에서 제시된 의견을 보면 공공기관으로서 새로운 지원에 대한 효과성과 도입의 필요성을 강조하면서도 사업의 결과에 대한 기대와 함께 타 상품의 적용까지 의지를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 한국콘텐츠진흥원은 중간자적 입장에서 매개체 혹은 브릿지(bridge) 역할을 수행하면서 사업의 목적을 달성하기 위해 노력하고 있다.

#### 라. 협력관계의 한계

콘텐츠 금융지원 사업의 협력관계에서 해결되지 않는 문제들은 손실을 보지 않으려는 측과 공적 목적을 위한 좀 더 과감한 투융자를 요구하는 한국콘텐츠진흥원 간의 입장 차에서 발생하고 있다. 이런 한계를 극복하기 위해 필요한 것이 잦은 소통을 통한 신뢰관계의 형성과 상대의 입장에 대한 공유와 공감을 할 수 있는 협력관계이다. 콘텐츠산업정책에서 두드러지는 특징은 금융지원에 있어서 비용부담자가 민간 시중은행이 아닌 신용보증기금, 기술보증 기금과 공공금융기관이라는 것이다. 다양한 민간기업의 출자나 대출을 통한 자금조달보다 공공금융기관의 정책금융을 활용한다는 측면에서 협력을 이끌어내기 용이한 구조라고 볼 수 있다. 신용보증기금과 기술보증기금, 그리고 한국벤처투자의 사업 담당자들은 한국콘텐츠진흥원의 요구사항을 누구보다 잘 인지하고 있으며, 한국콘텐츠진흥원의 사업 담당자들 역시 금융 공공기관들이 처한 상황을 충분히 이해하고 있는 상황에서 정부의 투융자 확대 정책을 설명하고 반영시키려 하고 있다. 이러한 협력의 결과로 열악한 콘텐츠 기업들의 수혜 범위를 넓히기 위한 다양한 사업들이 생겨났다. 예로, 모태펀드의 ‘콘텐츠 모험투자펀드’는 제작초기 또는 소외분야에 집중 투자하는 펀드이며, 23년의 경우 K-콘텐츠 확산을 감안한 K-콘텐츠 IP 펀드, K-문화 M&A 펀드, K-유니콘 펀드, K-문화상생 펀드, K-문화일반 펀드 등으로 투자의 범위가 세분화 되었다.

그러나 협의의 과정으로도 해결되지 못하는 부분도 존재하고 있다. 여전히

한국콘텐츠진흥원의 금융지원 사업, 예를 들면 콘텐츠 가치평가, 금융 투융자 지원, 이차보전 등은 국고보조금으로 편성되어 있어 장기 계획을 세워 운영하기 어렵고 매년 연 단위 사업을 새로 시작해야 해 연결성이 저해되는 등 한계를 뚜렷하게 가지고 있다. 또한, 모태펀드 문화계정의 경우 주 운용기관인 한국벤처투자가 문화체육관광부가 아닌 중소벤처기업부 산하기관이기 때문에, 문화계정 운용의 방향 설정 과정에서 한국콘텐츠진흥원의 참여가 어려운 상황이다. 더욱이 평가나 심사에 있어 전반적으로 콘텐츠산업에 대한 이해를 규모가 큰 제조업 기준으로 판단하는 경향도 보이고 있다. 즉, 무형자산인 아이디어가 높은 부가가치를 가질 수 있는 콘텐츠에 대한 이해에 한계를 가지고 있다. 융자부문의 신용보증기금이나 기술보증기금도 급격하게 변화하고 있는 콘텐츠 분야에 대한 이해는 높지 않은 상황이다. 이러한 한계들은 결국 콘텐츠 기업으로의 자금 이동의 어려움으로 작용한다. 한국콘텐츠진흥원이 지난 2020년 발간한 ‘콘텐츠 금융 생태계 조성방안 연구’를 보면 2018년 기준 콘텐츠 기업 가운데 77.8%가 부채비율 10% 이하를 기록했는데, 이는 기업이 튼실해서가 아니라 금융권 대출 등 외부 자금 수급의 원활하지 않은데서 기인하고 있었다. 콘텐츠 기업의 부채율을 전체 평균보다도 현저히 적게 나타나고 있었는데, 콘텐츠가 완성된 결과물로 나오기 전까지는 유형물이 아닌 무형자산이기 때문에 제도권 금융의 지원이 어렵다는 분석이었다.

#### 4.2. 분석결과 요약

공공기관인 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠산업 발전을 위한 창작자, 기업에 대한 지원책임을 지고 있으며, 이를 위해 연간 수천억 원에 달하는 다양한 형태의 지원사업을 진행하고 있다. 본 연구에서는 콘텐츠 인재양성 사업과 지역 콘텐츠산업 진흥사업, 그리고 콘텐츠 금융지원 사업을 사례로 출발조건과 협력과정을 간담회와 자문단, 기타 분과활동의 결과들을 중심으로 사례를 분석하였다. 지속가능한 콘텐츠산업의 생태계를 위해서는 인적자본, 문화와 창의성의 확보, 기술 및 혁신을 투입요소로 제작, 유통, 소비에 이르는 비즈니스프로세스 전반에서 수요를 유발하고, 이러한 요소를 뒷받침할 수 있는 금융/투

자, 거버넌스의 구축, 인프라의 구축과 같은 정책환경의 구축이 요구된다. 콘텐츠상품의 가치를 높일 수 있도록 창작을 활성화하고 문화예술의 사회적 역량을 제고하는 데 있어서 안정적인 재원과 투자환경을 구축해주는 정책금융사업은 콘텐츠 기업의 비즈니스 환경에 중요한 요소가 된다. 그러나 민간은행 및 금융공공기관들은 수익에 따른 실적 및 성과 달성과 사회적 책임 달성 사이에서 협력과 통제가 용이하지 않은 특성이 나타나는 것으로 분석되었다. 한편, 제작, 유통, 소비 등 비즈니스프로세스 전반에서 인력양성과 지역역량의 강화 측면에서는 민간 등 협력관계에 있는 파트너들과의 신뢰와 협력이 중요함을 확인할 수 있다. 본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 살펴본 사업들 모두 민간과의 협력을 공공기관이 혼자 수행하는 것보다 더 나은 결과를 낳을 것으로 예상하고 있었고, 이에 따라 민간과 긴밀한 협조관계를 통해 사업을 진행하고 있었다. 또한 협력관계를 맺고 있는 파트너들에게 허용하는 재량에 대한 분석에서도 공통적으로 생산재량을 높게 책정, 민간 파트너를 신뢰하는 가운데 사업을 운용하는 모습을 보이고 있었다. 다만 협력과정에서의 조율이 되지 않을 경우 사업의 목적을 훼손할 수도 있는 수익재량과 선호재량의 부분에서는 민간, 혹은 협력 파트너의 입장에 따라 문제가 발생할 수 있는 소지가 있었으며, 대부분의 경우 한국콘텐츠진흥원과 협력 파트너 간 면대면 대화 등의 소통 채널을 통해 대상 사업이 추구하는 목적과 가치에 영향을 미치지 않는 선에서 조율이 되고 있었다. 콘텐츠 금융지원 사업의 경우 한국콘텐츠진흥원이 중간자적 입장에서 민간 기업들과 금융 공공 기관 및 민간 은행들 간의 이견을 조율하는 입장이었는데, 이런 특수한 상황에서는 수익재량과 선호재량이 통제가 어려운 상황을 맞이할 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 이해관계자들 간의 관계가 다른 사업과는 달리 비교적 오래 유지되고 있었고, 이를 바탕으로 한 높은 신뢰관계와 상호 이해도는 콘텐츠산업 진흥이라는 공적인 목표를 위한 다양한 사업을 탄생시키기도 하는 등 긍정적인 협력관계의 모습을 유지하고 있었다.

분석대상인 세 가지 사업 모두에서 협력과정을 통해서도 해결되지 않는 부정적인 요소들은 한국콘텐츠진흥원 사업의 구조적 한계에서 비롯되는 것으로 설명되었다. 1년의 단년도 국고지원사업의 한계로 장기적 계획 수립이 어렵

고, 대상자 선정과 준비(제작 등) 과정이 짧아 효과를 내기 어려우며 매년 평가를 통해 사업자를 걸러내고 다시 공모를 통해 사업자를 선정하는 절차는 참여하는 이해관계자가 계속 바뀔 수 있다는 우려를 낳아 사업의 효율성을 떨어지게 하는 것으로 분석되었다. 또한 국고사업의 경직성으로 우수 사업자에 대한 금전적 우대나 차년도 사업 우선권 부여 등의 인센티브 제공도 어려워 동기부여의 어려움 속에 지원사업의 효과는 더더욱 떨어지는 것으로 나타나고 있었다. 이러한 사업의 구조적인 한계는 한국콘텐츠진흥원 사업 담당자부터 오랜 시간 참여해 온 협력기관 및 민간 창작자, 콘텐츠 기업들이 알고 있는 상황이며 협력 과정에서의 대화나 신뢰관계 구축만으로는 해결이 어렵다는데 동의하고 있는 문제다.

즉, 협력적 거버넌스 모델을 활용한 분석을 통해 파악할 수 있는 결과는 다음과 같다. 공적 목적으로 진행되고 있는 한국콘텐츠진흥원의 지원사업이 산업의 지속가능성과 경쟁력 확보에 이바지하기 위해서는 현재 협력적 거버넌스(또는 지역기관 등)가 신뢰관계 속에 더욱 더 강화될 필요가 있으며, 이와 동시에 한국콘텐츠진흥원 사업이 가지고 있는 구조적인 모순을 시급히 해결해야 한다는 것이다.

## V. 결론 및 제언

### 5.1. 연구요약

본 연구는 콘텐츠산업이 변화하는 환경 속에서 지속가능성을 담보하고 글로벌시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 정부의 정책이 어떤 방향과 방식으로 추진되어야 하는가에 대한 질문에서 시작하였다. 이에 콘텐츠산업 지원에 있어 정부실패를 최소화하고 민간과의 협력관계를 통해 지원사업의 목적을 달성하는데 긍정적 영향을 미칠 수 있는 거버넌스가 필요하다고 보았다. 이러한 관점에서 한국콘텐츠진흥원이 수행하고 있는 세 가지 사업을 분석했다. 분석의 틀로서 우선 공공부문이 민간과 협력을 할 경우 더 나은 결과를 낼 수 있는지, 그리고 협력의 결과 더 많은 자원을 목적 달성을 위해 사용할 수 있는지의 측면에서 검토했다. 또한 공동의 목적을 달성하기 위해 공공부문이 위임하는 재량의 범위와 양상을 세 가지 측면(생산재량, 수익재량, 선호재량)에서 기술하였다. 그리고 이 모든 조건을 가지고 추진하고 있는 사업 내 파트너 간 협력과정이 어떤 양상으로 나타나고 있고 충분한 만남과 대화, 그리고 신뢰구축의 결과가 사업의 목적 달성을 위해 이루어지고 있는지 살펴보았다.

분석대상으로 선정된 한국콘텐츠진흥원이 추진하는 인재양성, 지역, 정책금융 지원사업은 협력적 거버넌스를 통해 추진되고 있었다. 세 사업 모두 민간과의(지역 사업의 경우 지역문화산업진흥기관과의) 협력이 더 나은 결과와 함께 더 많은 자원을 활용할 수 있는 기회로 이해되면서 협력관계가 지속되고 있었고, 높은 수준의 신뢰관계 속에서 재량이 위임되고 있었다. 협력과정에서 나타나는 문제는 주로 수익재량이나 선호의 차이에서 발생하고 있었으나 거버넌스 내 대화와 신뢰형성, 그리고 사업의 몰입과 이해의 공유를 통해 성공적으로 통제되고 있었다.

한편, 콘텐츠산업 지원사업을 추진하는 협력적 거버넌스를 위협하는 요인은 한국콘텐츠진흥원 사업에 본질적으로 내재되어 있는 사업의 예산과 관리 측면의 구조적 제약으로 분석되었다. 이는 주로 한국콘텐츠진흥원의 단년도 국

고지원사업의 한계에서 비롯되고 있었고, 분석된 세 가지 사업 모두의 협력과정에서 빈번하게 그 문제가 제기되고 있었다. 장기적 계획 수립이 어렵고 대상자 선정과 준비(제작 등) 과정이 짧아 연내 성과를 내기 어려우며 매년 공모와 평가를 통해 다시 사업자를 선정하는 절차는 참여하는 이해관계자가 계속 바뀔 수 있다는 있음을 의미하며 사업의 효율성을 떨어지게 하는 것으로 분석되었다. 단기 사업자를 통한 사업 통제의 어려움과 장기 플랜의 부재의 문제도 지적되었다. 아울러, 자율적인 예산 집행 권한의 부재에 따라 실질적인 성과를 창출하는 데 제약이 있음을 확인하였다. 국고사업의 경직성으로 우수 사업자에 대한 금전적 우대나 차년도 사업 우선권 부여 등의 인센티브 제공도 어려워 동기부여를 통한 협력적 거버넌스가 실질적으로 작동하는데 한계를 지닌 것으로 나타나고 있었다. 특히, 이러한 문제제기는 오랜 기간 동안 누적되어 왔으나, 별다른 해결 방안 없이 지속되고 있는 것으로 나타났다.

결론적으로 최근의 K-콘텐츠 확산과 인지도의 변화 속에서 우리 콘텐츠산업이 지속적인 성장을 가능하기 위해서는 효과적인 지원체계가 병행되어야 한다는 점에서, 공공과 민간이 함께하는 협력적 거버넌스의 구축과 운영의 중요성을 인식함과 동시에 구조적인 모순을 해결해야 하는 한계를 신속히 풀어나가야 함을 본 연구는 강조하고 있다.

## 5.2. 콘텐츠산업정책 거버넌스 설계 제언

K-콘텐츠가 글로벌 시장에서 세계인에게 재미와 감동을 주고, 관련된 다양한 연관산업의 수출증가 효과를 견인하기 위해서는 보다 효과적이고 효율적인 형태로 정부의 지원이 지속적으로 이루어져야 한다. 이는 콘텐츠산업정책 거버넌스가 체계적으로 작동할 수 있도록 설계되어야 한다는 것과 같은 의미이다. 이에, 앞선 연구결과를 토대로, 효과적이고 지속 가능한 콘텐츠산업 생태계의 만들고 발전을 위한 정책 거버넌스의 개편 방안을 구체적으로 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 콘텐츠, 미디어, 저작권 등 콘텐츠 분야 정책을 총괄하고 조정하는 콘텐츠산업진흥위원회를 대통령 직속 상설위원회로 격상하여 상시 운영할 필

요가 있다. 현재 ‘콘텐츠산업진흥위원회’는 콘텐츠산업진흥법(제7조)에 의거, 범정부적 기관으로 구성되어 있다. 2011년 4월 출범한 콘텐츠산업진흥위원회는 현재 국무총리가 위원장, 문화체육관광부 장관이 간사를 맡아 정부 당연직 12명, 민간 위촉직 8명 등 총 20명으로 구성되어 있다. 콘텐츠산업진흥법에 따라 정부는 3년마다 콘텐츠산업의 진흥을 위한 중·장기 기본계획을 수립하고 있는데, 정책방향 설정과 재원확보, 배분방향과 부문별 진흥정책은 물론 콘텐츠산업의 공정경쟁 환경 조성, 이용자 권리보호 등의 내용이 포함된 기본계획은 콘텐츠산업진흥위원회의 심의를 거쳐 확정된다(동법 제5조).

콘텐츠산업의 급격한 발전과 변화의 양상 속에서 이해관계자들과 함께 협력적 거버넌스를 구축, 한 단계 더 도약하기 위한 산업 시스템을 만들기 위해 서는 콘텐츠산업진흥위원회를 활성화하여 협력적 거버넌스를 총괄하는 기구로 역할을 새롭게 부여하고, 나아가 개선되기 어려운 콘텐츠산업 지원사업의 구조적 문제의 해결에 적극적으로 나설 수 있도록 현 위상을 제고해야 할 필요가 있다. 콘텐츠산업진흥위원회를 대통령 직속으로 직제를 강화하는 한편, 공공기관과 민간이 상시적으로 참여하고 현안을 논의하고 이끌어 갈 수 있는 실무 단계의 조직 구성을 재편하는 것이 필요하다. 특히, 신기술 기반의 새로운 콘텐츠가 등장하고 콘텐츠IP의 가치 확장과 글로벌 중심의 산업 확장의 국면에서 콘텐츠산업의 성장기반을 확충하고 미래전략을 수립·수행하기 위해서는 이를 실질적으로 작동하게 하는 핵심 축으로서의 권한과 이행 체계로서의 재편이 요구된다. 또한, 디지털 기술 혁신, IP, 글로벌 현안 등 급변하는 콘텐츠산업 환경 변화에 기민하게 대응하며 관련 지원정책을 수립하고 협력 할 수 있는 특별위원회를 산하에 구성할 필요도 있다. 이는 콘텐츠 각 분야와 연결되는 다양한 이슈를 포괄하여 관계된 다른 부처, 다양한 공공기관, 민간 과의 유기적인 협력 시스템을 마련하는데 위원회가 실질적으로 작동하며 역할을 수행해야 함을 의미한다(한국콘텐츠진흥원, 2022).

콘텐츠산업은 기술변화 및 글로벌 환경변화에 따라 굉장히 역동적이며, 다양한 이해관계자가 참여하고 있어 복잡성은 계속 증가하고 있다. 이로 인해 현대 네트워크 사회에서 쉽게 해결할 수 없는 ‘사악한 문제(wicked problem)’가 나타난다. 문제가 구체적으로 무엇인지 모호하며, 이해관계자들

이 다양하고 복잡하여 다양한 관점과 선호 등의 차이로 인하여 문제를 정확하게 회정하기가 쉽지 않다. 그리고 이해관계자들 간의 관계도 상호의존적일 뿐 아니라 관련 정책이나 사업들도 콘텐츠산업의 가치사슬에서 밀접하게 연계되어 의존성과 복잡성을 증대시키며 문제해결을 어렵게 한다.

따라서 메타 거버넌스의 관점에서 협력적 거버넌스가 운영될 수 있도록 하는 방안이 요구된다. 정책과정에서 행위자와 행위자 간 네트워크를 강화시키고 정책 결정과정에서의 경쟁과 갈등을 해소할 수 있도록 다양한 전문가의 참여와 논의가 가능한 위원회를 운영할 필요가 있다. 이러한 위원회의 구성은 안정적인 사업계획 수립과 장기적인 관점에서의 지속가능한 콘텐츠 정책의 수립이 가능하도록 기능할 것으로 본다.

둘째, 현행 국고보조금 사업구조를 출연금 구조로 바꾸는 것을 검토해야 한다. 세계적 경쟁력을 갖춘 콘텐츠와 IP를 제작하고 그것이 다양한 연관산업과 함께 국내외로 그 효과가 확산되고 활용될 수 있도록 하기 위해서는 보다 유연한 사업구조 개편이 요구된다. 앞서 언급했듯이, 콘텐츠산업은 현재 디지털 전환과 새로운 유형의 콘텐츠가 등장하고, 콘텐츠IP의 가치 확장과 글로벌 단위의 콘텐츠 유통 등 시시각각 급변하는 환경 속에서 있다. 따라서 환경변화에 유연하고 효율적으로 대응할 수 있는 지원사업 체계의 도입이 매우 절실하다. 현재 보조사업 집행 관행이 글로벌시장을 목표로 하는 콘텐츠산업 육성에 효과적이고 효율적인 방법인지에 대한 근본적이면서 전면적인 재검토가 필요하다. 이는 콘텐츠산업진흥위원회의 활성화를 뒷받침할 수 있는 한국콘텐츠진흥원 사업구조의 문제해결 과정과도 연결되어 있다.

현행 국고보조금 사업은 오랜 기간 그 운영의 효과를 보기도 했으나 산업 발전 양상에 맞는 새로운 지원사업을 구상하는데 걸림돌로 작용하는 측면이 있다. 복잡한 집행절차와 높은 통제, 사업 구조조정의 어려움, 환경변화에 따른 신속한 대응력 부재, 비용절감을 위한 노력 소홀, 사업지원을 위한 평가항목의 모호성 등이 주요 한계로 제시된다(이장욱, 서정섭, 2018; 정진이, 2020; 정준호, 2023). 본 연구에서 나타난 대로 현장에서는 경직된 지원사업 분위기를 해소하고 장기적, 통합적 관점의 유연한 사업 지원체계로의 전환을 요구하고 있는 것도 출연금 전환 검토가 필요한 이유이다.<sup>76)</sup>

이런 관점에서, 출연금은 국고보조금 사업보다 사업의 자율성과 집행 재량을 넓게 가질 수 있으며 이에 전략사업 추진에 적합할 수 있다. 출연금은 다년도 지원이 가능하고, 시기적 유연성을 가질 수 있으며, 세부사업 내 내역사업을 축소할 개연성을 높여, 시장 변화에 대응한 사업 설계가 가능하다. 또한, KPI 중심의 사업 수행을 통해 성과 관리와 성과 극대화의 사업 수행 체계가 가능해진다. 이러한 성과 중심 사업지원 체계 혁신을 가질 경우, 공공기관의 전문 역량 축적을 보다 강화할 수 있는 이점 뿐 아니라 지원사업을 통해서 협력하게 되는 콘텐츠 기업의 성공 가능성을 보다 높일 수 있다는 장점을 가진다. 또한, 이러한 사업구조의 변화는 콘텐츠 지원사업에서 소수의 이해관계자에게 직접적인 혜택이 집중되는 등의 구조적인 문제를 해소할 수 있다. 많은 부분에서 보조금 사업과 차이를 보이는 출연금 구조는 이미 많은 기관에서 도입해 운영 중이며, 한국콘텐츠진흥원은 문화산업진흥기본법 제31조(한국콘텐츠진흥원의 설립)에 근거, 출연의 타당성을 확보하고 있다.

〈표 5 – 1〉 출연금과 보조금 구별

| 구분      | 출연금  | 보조금  |
|---------|--|--|
| 개념      | 정부가 직접 수행하기 어렵거나 민간이 이를 대행하는 것이 보다 효과적이라고 판단될 경우 또는 국가가 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거하여 민간에게 반대급부없이 금전적으로 행하여지는 출연으로 교부하는 금액 | 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금 등 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 금부금(보조금 관리에 관한 법률 제2조) |
| 일반법상 근거 | 해당 없음  | 보조금 관리에 관한 법률  |
| 개별법상 근거 | 예산편성시 반드시 법률상 근거 필요(국가재정법 제12조)  | 필수 요소 아님   |
| 적용대상    | 정부 출연기관 등  | 지방자치단체, 민간   |

76) 2022년 기준 한국콘텐츠진흥원은 5,471억원의 예산으로 평균 사업단가 8.5억원 내외의 중소규모 사업 641개 사업을 수행하고 있다.(한국콘텐츠진흥원 내부자료)

| 구분      | 출연금  | 보조금  |
|---------|--|--|
| 자금 용도   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관출연금: 사용 용도 비지정           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 출연금 범위 내에서 고유사업을 자율적으로 추진</li> </ul> </li> <li>- 목적출연금: 사용 용도 지정</li> <li>- 지원기업 선발: 사업의 목적에 맞게 설계·집행 가능(개별 법률에 의해 관리)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용 용도 지정 필수</li> <li>- 지원기업 선발: 공모를 통해 사업자 선정(근거법률: 보조금 관리에 관한 법률)</li> </ul>   |
| 집행잔액 처리 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구개발사업: 국가연구개발사업 혁신법에 따라 처리</li> <li>- 각 공공기관 개별 지침에 따름</li> </ul>  | 보조금관리에 관한 법률에 근거 사후 정산, 국고 반환 처리   |
| 이자수입 처리 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구개발사업: 국가연구개발사업 혁신법에 따라 처리</li> <li>- 각 공공기관 개별 지침에 따름           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행잔액 등은 기관 세입으로 계상하는 경우도 있음</li> </ul> </li> </ul>   | 국고 반환 처리   |
| 외부평가    | 별도 사업평가 미실시  | 매년 기획재정부에서 민간위원으로 구성된 보조사업평가단을 구성하여 국고보조사업을 평가, 사업 계속 여부 및 보조금 규모 등의 적정성 평가  |
| 사후정산    | 공통적으로 적용되는 일반 규정 없음  | 보조사업 또는 회계연도 종료 시 보조사업 실적보고서를 중앙관서의 장 등에 제출  |
| 기타      | 과다 신청에 대한 검토 의무규정 없음. 다만, 지속적인 경영혁신을 통한 자체수입 증대 및 기존 사업에 대한 과감한 구조조정 등을 관련 규제에 설시(예산편성 세부지침 등)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금 과다 신청 시, 다음 회계 연도의 해당 세출예산 편성시 고려 의무화</li> <li>- 지방이양 사업과 이와 유사한 사업에 대한 예산 요구 금지 및 중복·과다하게 예산을 편성하여 지원한 보조사업 여부 검토</li> </ul> |

\*출처: 한국콘텐츠진흥원(2023). 내부자료

셋째, 협력적 거버넌스의 구축을 보다 활성화하기 위한 기존의 지원방식에 대한 개선도 필요하다. 이는 협력을 통한 성과와 자원 활용을 보다 강화하기 위해서 지원사업 자체가 개편될 필요가 있음을 의미한다. 이를 위해 크게 기업의 성장단계와 사업화 단계에 따른 차별화된 지원체계가 도입되어야 하고, 그에 따른 차별화된 협력적 거버넌스가 구축될 필요가 있다. 몇 가지 방법론을 제시하면 다음과 같다.

우선, 콘텐츠 기업이면 누구나 혜택을 받을 수 있는 사업과 성공 가능성에

대한 차등 지원이 필요한 사업을 구분할 필요가 있다. 이는 곧 그것을 뒷받침하는 민관 협업과 사업 예산 구조를 차별화하는 것과도 연결된다. 콘텐츠 기획개발과 창업 및 창작의 기회는 다양한 사업자와 창의 인력이 자유롭게 생태계에 유입될 수 있도록 최대한 개방적으로 확장될 필요가 있다. 이러한 경우에는 기존의 보조금 제도를 활용하여 최대한 다수에게 보편적인 기회를 제공할 수 있는 사업체계가 보다 적절할 수 있다. 이 경우 별도의 경쟁식 선정 평가가 아니라 지원을 받을 수 있는 요건 심사를 통해 누구나 소액의 지원금을 받을 수 있도록 하는 형태로 수혜의 대상을 넓히는 것을 주요 골자로 한다. 이러한 지원은 제작과 창작에 대한 간접지원과 보상금 형태로 운영이 가능하다. 현재 사업자들이 보편적인 수혜를 받을 수 있도록 하는 간접지원 제도 중 하나는 조세 지원이 대표적이다. 최근 개정된 영상콘텐츠제작비 세액공제<sup>77)</sup>와 같이 콘텐츠 제작과 관련하여 특정한 기준을 통과하면 세금 감면의 혜택을 얻을 수 있는 제도적 개선이 확대되고 있음은 매우 고무적이다. 하지만, 사업자가 받을 수 있는 세제지원 수혜는 매출액이 충분하여 법인세가 일정 규모 이상의 발생하는 경우에만 수혜를 받을 수 있다는 점에서, 콘텐츠산업의 대부분을 구성하고 있는 영세한 중소규모 사업자들은 그 직접적인 혜택을 받는 데 매우 제한적이다<sup>78)</sup>. 법인세가 발생하더라도 현행 세제지원 제도는 콘텐츠 산업의 특성상 그 적용에 한계가 존재한다. 이러한 관점에서, 자본이 영세하여 자체 제작과 투자 경험이 부족한 유망 중소제작사의 투자 및 제작을 활성화하여 산업의 활력을 제고하기 위해서는 실패 위험이 높은 콘텐츠산업에 대한 투자와 재투자가 선순환될 수 있는 직접·간접 지원의 혼용이 필요하다. 보다 구체적으로는 정책적 목표에 따라 일정 요건을 갖춘 특정 콘텐츠에 대해, 제작비 일부를 흰급하는 지원방식을 검토해볼 수 있다. 정책적 목표에 따라 일정한 지원대상과 지원조건을 설정하고, 일정 요건에 부합하는지의 심사 과정을 통해 제작비

77) 2023년 7월 기재부의 세법 개정안에 따라, 영상콘텐츠 제작비에 대해 중소기업은 최대 30%, 대기업은 최대 15%까지 세액공제를 적용한다. 과거 중소기업은 10%, 중견기업은 7%, 대기업은 3%의 세액을 각각 공제받았다(문화체육관광부 보도자료, 2023. 8.14).

78) 현장에서는 “영상콘텐츠 세액공제 제도가 시행되는 동안 상당수의 독립제작사들은 영업 손실을 감수하는 상황이었기 때문에 세액공제 혜택을 받지 못한 경우가 많다”, “세제지원은 수익이 난 후에 고려해야 할 부분인데 현재 국내 대부분의 제작사는 콘텐츠 제작을 위한 초기 투자금이 부족한 상황이라 법인세까지 생각할 여력이 없다”는 의견이 제기되곤 한다(한국콘텐츠진흥원, 업계 의견수렴 내부자료)

의 일정 부분을 환급해주는 방식이다. 이때, 환급 조건은 제작비 재투자로 설정, 산업 내 지속가능한 투자가 이루어질 수 있는 종자 돈(seed money)으로 기능할 수 있도록 유도하는 것이다.

한편, 이러한 보편적 지원제도와 병행하여, 산업이 고도화되어가면서 보다 그 중요성이 점증되고 있는 ‘콘텐츠의 성공과 사업화’를 고려한 지원은 또 다른 형태로 대폭 강화될 필요가 있다. 예컨대, 글로벌 성공을 목표로 하는 콘텐츠 제작, 문화기술연구개발(CT R&D) 분야 등은 자금 투자 대비 실패의 위험이 수반되는(high-risk, high return) 분야이다. 콘텐츠의 성공과 사업화 목적을 위한 지원은 기존의 보조금 형태의 지원체계를 과감히 탈피해 공공과 민간 전문기관 간의 협업을 강화하는 형태로 지원의 방식과 수단을 개편함으로써 지원금 규모의 확대와 성공가능성을 높일 필요가 있다. 예를 들어 중간 평가를 통해 진행이 잘 되고 있고 사업화 가능성이 높은 프로젝트에 대해서는 더 많은 지원금을 투자하는 시스템을 갖추고, 진행이 더디거나 사업 추진의 과정에서 협력이 되지 않는 프로젝트는 과감히 정리하는 시스템이 필요하다. 이때 가장 주요한 역할을 할 수 있는 것은 콘텐츠산업 내 필요한 자금을 공급할 수 있는 민간과 공공 투융자 기관이다. 한국콘텐츠진흥원이 민간 및 공공 전문투자기관과 매칭펀드를 구성하고 공동으로 선정기준을 마련한 후 한국콘텐츠진흥원의 관리 속에서 전문 협력기관이 선정평가와 프로젝트를 관리해 실질적인 성과를 제고할 수 있도록 유도하는 방식을 상정할 수 있다. 이러한 형태의 협력적 거버넌스의 구축은 기존의 보조금 중심의 소액다건 지원 체계를 탈피하고, 지원 규모의 확대를 도모하는 한편 외부기관 협업을 통해 성공 가능성을 제고할 수 있는 방안이 될 수 있다.

넷째, 협력을 통해 ‘보다 좋은 결과’를 기대하거나 또는 ‘보다 많은 지원’을 활용할 수 있는 기대를 가짐에도 불구하고, 협력적 거버넌스를 통해 실질적인 문제해결이 이루어지지 않는 주요한 이유는 대개 참여자들의 소극적 태도에 기인한다(이정림, 2023). 이는 실제 현장에서 협력적 거버넌스 시스템을 운영할 때 필요한 운영 원칙과 기준, 운영 방법이 효율적으로 설정되어 있지 않거나 협력적 거버넌스에 참여하는 주체들에게 충분한 유인이거나 동기 부여가 이루어지지 못하기 때문이라는 점과 직결될 수 있다. 거버넌스 시스템 속에서

인센티브와 같이 충분한 유인책이 제공될 경우, 참여자들은 책임성을 기반으로 핵심주체자로서의 역할을 담당할 가능성이 높아질 수 있다(공공행정위원회, 2008). 특히, 현재 지원사업의 구조는 단년도 집행에 의해 당해 협력적 거버넌스의 구조가 향후 지속적으로 유지되지 않을 가능성을 내재하고 있다. 이러한 상황에서는 협력적 거버넌스가 유기적으로 작동하는 데 한계를 지닐 수 밖에 없다. 이를 극복하기 위해서는 지원사업별 협력적 거버넌스가 단순히 당해연도 사업 참여자들 간의 소통이 아니라, 전반적인 산업 생태계 속에서 작동하도록 재구조화할 필요가 있다. 가령, 선정평가에서 탈락한 협력 주체들과도 소통 점검을 생성하고, 이들이 지속적으로 경쟁력을 강화할 수 있도록 다양한 채널을 통해 지원하는 형태의 협력체계가 유지되어야 할 것이다. 비슷한 맥락에서 콘텐츠산업정책과 관련한 협력적 거버넌스가 공공기관을 중심으로 이루어지고 있는 현실을 감안 할 때, 협력적 거버넌스를 주도하는 기관에 대한 평가와 인센티브 역시 강화할 필요가 있다. 단순히 지원금을 집행하거나 평가하는 기관이 아니라, 성공적인 콘텐츠를 생산하기 위해 기업이 갖추어야 할 역량을 다지도록 도움을 주는 파트너로서의 역할에 대한 인정과 평가가 필요하다.

다섯째, 효과적인 정책 추진을 위해 콘텐츠 정책의 집중화와 일원화를 도모할 필요가 있다. 콘텐츠산업에 영향을 미칠 수 있는 자금, 인재, 기술 등의 정책을 효율적으로 추진할 수 있도록 정책 대상을 명확히 하고 유기적인 네트워크를 통해 의사결정과 집행의 효율성을 갖출 수 있도록 종합적·입체적으로 추진할 필요가 있다. 또한, 관련된 정책을 통합하여 추진할 필요가 있다. 가령, 콘텐츠의 가치를 제고하기 위해서는 콘텐츠산업에 있어서 저작권 문제는 주요한 과제이다. 콘텐츠 정책과 저작권 정책이 유기적으로 연계되어 추진 될 필요가 있으며, 저작권의 보호와 활용에 영향을 미치는 미디어 정책과의 연계성을 확보할 수 있도록 하는 협력적 거버넌스 체계도 검토할 필요가 있다. 이러한 정책의 집중화와 일원화는 특정 부처나 기관에 의한 콘텐츠산업 정책의 독점화를 의미하는 것이 아니다. 각 부처나 기관의 강점을 콘텐츠산업 진흥을 위해 사용할 때 같은 목표와 방향성을 가지고 중복성 없이 추진할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 앞서 언급한 콘텐츠산업진흥위원회가 필요하

다고 재차 강조한다.

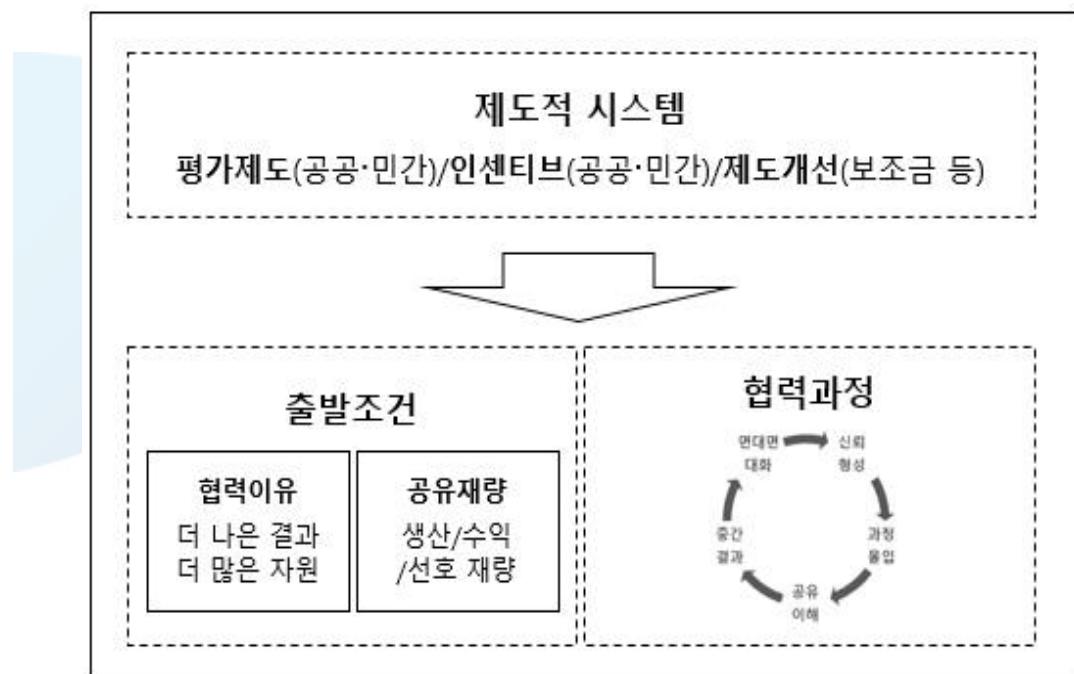
여섯째, 콘텐츠산업정책과 거버넌스가 실효성을 가지고 고도화되기 위해서는 실증 기반의 정책수립이 보다 강화되어야 한다. 이를 뒷받침하기 위해서는 콘텐츠산업 현장과의 소통을 기반으로 이루어지는 현장 중심의 정책연구·조사 기능 강화를 통한 정책기능 고도화가 이루어져야 한다. 이를 위한 콘텐츠산업의 지원 정책기능은 한국콘텐츠진흥원과 같은 정책 실행기관 내 전담 조직을 통해 정책-사업-연구조사의 연계 구조가 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠기업의 애로사항과 요구사항을 파악하고 사업에 반영하기 위하여 장르별 정책협의네트워크를 운영하고 있다. 콘텐츠산업의 정책기능은 타 산업에 비해 “규제” 보다는 “진흥” 중심으로 이루어져 있다. 규제 중심의 정책기능의 경우, 별도의 전담기관을 통해서 산업과 일정한 거리를 유지하면서 이루어질 필요가 있다. 하지만, 진흥과 지원 중심의 정책 연구 기능의 경우 산업현장과의 접점을 통해서 그 효용을 발휘할 수 있다. 이런 의미에서 콘텐츠산업의 정책기능은 부처의 진흥정책과 공공기관이 수행하는 진흥사업, 그리고 콘텐츠산업 현장과 밀접하게 연계되어야 의미를 가질 수 있다. 산업 및 이해관계자 의견수렴을 통해 콘텐츠산업 현장에서 필요한 실용성 높은 정보·데이터를 제공하는 과정은 또 다른 형태의 협력적 거버넌스를 필요로 하는 것이라 할 수 있다.

따라서 한국콘텐츠진흥원과 같은 협력적 거버넌스의 주체를 통해 현장 밀착형으로 이루어지는 정책연구·조사 및 정책기능을 대폭 강화하는 것은 산업의 발전을 위해서도 중요한 과제이다. 이는 현장과 정책 간의 선순환적인 연계고리가 효율적으로 작동할 수 있도록 하는 실증 기반 정책수립 시스템(콘텐츠산업 정보/데이터 제공을 위한 통합시스템 등)의 확대 개편을 통해 이루어 질 수 있다.

마지막으로, 본 논문은 현 콘텐츠산업 지원의 협력모형에서 가장 중요한 부분은 결국 제도설계라는 것을 강조하고자 한다. 제도설계가 어떻게 되어 있느냐에 따라 협력적 거버넌스가 촉진될 수 있고 반대로 방해받을 수도 있다. 공공과 민간의 협력 속에서 산업의 경쟁력을 키워나가는 것은 결국 어떤 ‘제도적 시스템’ 속에서 그것이 이루어지느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다. 공공

부문과 민간부문이 움직이기 위한 조건을 ‘제도적 시스템’이 제공해주기 때문이다. 사업추진 결과에 대한 정당한 평가, 공공과 민간의 동기를 부여하고 움직이게 만드는 인센티브, 그리고 보조금 제도의 개선 등은 콘텐츠산업 내 협력의 출발과 그 과정이 효율적으로 돌아가게 만드는 준거가 된다. 그리고 제도적 시스템의 설계 역시 공공과 민간 협력의 결과로 만들어질 수밖에 없어 이 모든 과정의 선순환이 이루어지도록 하는 것이 중요하며, 선순환 구조는 협력적 거버넌스가 기능하는 현장이라고 할 수 있을 것이다.

〈그림 5 – 1〉 제도적 시스템과 협력적 거버넌스



### 5.3. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 콘텐츠산업 지원에 있어 공공부문과 민간의 협력적 거버넌스의 구축과 운영의 필요성을 한국콘텐츠진흥원의 세 가지 사업(콘텐츠 인재양성 사업, 지역 콘텐츠산업 지원 사업, 콘텐츠 금융지원 사업)을 사례로 분석하였다. 분석을 통해 공공기관 중심으로 추진되고 있는 콘텐츠산업 지원사업에 있어 공공과 함께 민간의 협력이 더 나은 결과를 산출한다는 사실을 이해관계자 모두가 공감하고 있으며, 지금의 사업 형태가 그러한 공감 속에서 이어지고 있음을 밝혔다는 점에 첫 번째 의미를 둘 수 있겠다. 그리고 한국콘텐츠진흥원과 같은 공공기관이 민간과의 협업 시 재량에 대한 위임을 할 수 밖에 없는 구조를 밝힌 점도 의미가 있다고 본다. 대개 공공기관과의 협력을 갑과 을의 관계로 오인하기도 하는 현실에서 점차 협업의 무게중심이 민간으로 넘어가고 있다는 점을 의미하고 있기 때문이다. 이 연구의 분석대상은 한국콘텐츠진흥원에서 수행하는 여러 사업 중 기능 부분의 주요사업 세 가지였으나 다른 부문의 사업들에게서도 유사한 현상이 일어나고 있으며, 달라진 관계를 맞이하고 있다는 점에서 더욱 더 협력적 거버넌스 구축에 대한 논의가 필요하다고 하겠다. 제작지원과 해외수출, R&D와 같은 영역에 대한 분석은 본 논문에서 분석한 협력적 거버넌스의 양상과는 또 다른 형태를 보여줄 가능성 이 크다. 이 부분에 대한 추가 분석이 된다면 협력적 거버넌스의 통합 모형을 만들어 낼 수도 있을 것으로 예상한다.

한편, 다양한 이해관계자의 협력과정의 시작, 그리고 추진 과정에서의 협력 과정을 분석함으로써 협력적 거버넌스가 구축되는 과정을 살펴볼 수 있었다는 의미도 있다. 이를 통해 밝혀낸 협력적 거버넌스의 필요성은 현 총리 직속 콘텐츠진흥위원회를 대통령 직속 상설기구로 격상할 필요가 있다는 제언을 제시하는데 바탕이 되고 있다. 그간 콘텐츠진흥위원회의 운영은 부침이 있었던 것이 사실이다. 이는 콘텐츠산업정책을 이끌어가는 협력적 거버넌스의 주요 구성원인 부처, 공공기관, 민간과 기타 이해관계자들의 목소리가 잘 반영되지 못했다는 반증이기도 하다. 협력적 거버넌스의 구축 과정을 분석함으로써 미래 지향적인 콘텐츠산업 발전전략 수립과 시행을 위한 통합기구가 필요

함을 밝혔다는데 의미를 둔다.

그러나 본 연구는 연구의 설계와 분석과정에 있어 한계를 가지고 있다 연구 설계 측면에서 보면 연구분석을 통해 나름의 결과를 도출했으나 분석에 사용한 세 가지 사업이 한국콘텐츠진흥원 모든 사업의 양상을 대표적으로 보여준다고 보기 어렵다. 향후 연구에서는 R&D와 한류지원 사업, 그리고 정책 연구 분야에 대한 협력적 거버넌스 분석이 더해질 필요가 있다. 조금 더 범위를 넓히면 콘텐츠산업 지원에 있어 대표기관인 한국콘텐츠진흥원 외에도 다양한 부처의 많은 기관들에서 콘텐츠 기획과 제작, 인력양성과 금융지원, 지역 콘텐츠산업 지원 프로그램이 운영되고 있는데, 이렇게 다양하고, 그렇지만 중복적으로 운영되고 있는 거버넌스의 양상으로 인해 본 논문의 연구결과는 제한적인 의미를 가질 수밖에 없다. 이를 위해서는 첫째, 협력적 거버넌스 논의를 진행하기 전에 콘텐츠산업 진흥을 총괄하는 거버넌스의 확립이 필요하고, 두 번째, 콘텐츠산업 진흥정책을 이끌어 가는 주체의 리더십이 확보된 이후 구축되어야 할 협력적 거버넌스의 실체에 대한 규명이 이어져야 한다. 이 과정을 거친 후 진행되는 한국콘텐츠진흥원의 협력적 거버넌스 양상은 또 달라질 수 있다. 총괄 거버넌스 확립에 대한 논의는 앞서 언급한 콘텐츠진흥위원회의 역할 강화와 관련이 있으며 두 번째 새로운 협력적 거버넌스의 실체 규명은 관련 이해관계자가 참여한 연구와 토론을 통해 가능할 것이다.

마지막으로 본 연구는 문헌조사와 사례연구로 구성되어 있어 연구결과를 계량화하기 어렵다는 한계가 있다. 공공기관과 민간의 협력적 거버넌스 양상에 대한 본 논문의 연구결과는 기본자료로서 의미를 가지고 있다고 보며, 후속 연구에서 협력적 거버넌스의 이해관계자들을 대상으로 한 설문조사나 심층 인터뷰가 보완된다면 더욱 심도 깊은 결과와 해석이 가능할 것으로 본다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 고정민. (2021). 『문화콘텐츠산업의 이해』. 파주시: 이다북스.
- 공공행정위원회. (2008). OECD 공공거버넌스 동향.
- 권혁인, 이현정. (2014). 영화산업 발전단계를 바탕으로 본 문화콘텐츠산업의 정부개입과 산업 성숙도의 연관성. 『한국콘텐츠학회 논문지』, 제14 권 제7호, 386-394.
- 권호영. (2023). 『96세 미키마우스가 현역인 비밀』. 서울: 경진출판.
- 김경동, 주창범. (2014). 문화콘텐츠산업 관련 정부거버넌스 비교에 관한 소고. 『정책분석평가학회보』, 제24권 제2호, 127-140.
- 김경은, 이현성, 김주연. (2023). 공공건축기획 절차에 대한 협력적 거버넌스에 관한 연구 - 한국과 네델란드 사례를 중심으로. 『한국공간디자인학회 논문집』 제18권 제4호, 563-572.
- 김근세, 정용덕. (2002). 『중앙 재정기구의 개혁. 수록처: 거버넌스 제도의 합리적 선택』. 서울: 대영문화사.
- 김상욱. (2017). 『4차산업시대의 문화콘텐츠산업』. 서울: 크린비디자인.
- 김석준, 강인호, 김정렬, 최태현, 강제상, 문병기, 이종열, 이재호, 윤태범, 최병대, 박홍식, 조경훈, 김지혜, 채원호. (2023). 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사.
- 김영복, 장인봉. (2023). 지역사회복지 협력적 거버넌스 형성요인과 성과에 관한 연구: 지역가회보장협의체 역할의 매개효과를 중심으로. 『한국정책연구』, 제23권 제1호, 259-283.
- 김영배. (2022). 협력적 거버넌스 모형을 통한 민관 거버넌스의 성과 분석: 청주시 도시공원 사례를 중심으로. 『한국콘텐츠학회논문지』, 제22 권 제8호, 403-415.
- 김윤지. (2023). 『한류외전』. 서울: 어크로스.
- 김태은. (2014). 『행정이론과 정부 역할』. 서울: 대영문화사.

- 김평수, 윤홍근, 장규수. (2022). 『문화콘텐츠산업론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 권혁인, 이현정. (2014). 영화산업 발전단계를 바탕으로 본 문화콘텐츠산업의 정부개입과 산업 성숙도의 연관성. 『한국콘텐츠학회 논문지』, 제14권 제7호, 386-394
- 권호영. (2023). 『96세 미키마우스가 현역인 비밀』. 서울: 경진출판.
- 라미경. (2009). 거버넌스 연구의 현재적 쟁점. 『한국거버넌스학회보』, 제16권 제3호, 91-107.
- 류지성. (2019). 『정책학』. 서울: 대영문화사.
- 류현정. (2023). 『스토리테크 전쟁』. 서울: 리더스북.
- 문화체육관광부. (2023a). K-콘텐츠 수출전략(2023. 2. 23).
- 문화체육관광부. (2023b). 2021 기준 콘텐츠산업조사.
- 문화체육관광부. (2023. 9. 4). 보도자료: 2024년 콘텐츠 분야 정부 예산안 1조 125억 원 편성, K-콘텐츠, 국가전략산업 육성 위해 과감히 투자.
- 문화체육관광부. (2019). 콘텐츠산업 3대 혁신전략.
- 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원. (2023). 2022 콘텐츠산업백서.
- 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원. (2022). 2021 콘텐츠산업백서.
- 박재완(2016). 좋은 행정에서 본 행정현장과 행정학의 과제: 정부실패를 중심으로. 『행정논총』 제54권 4호, 39-68.
- 박진. (2023). 미래전략 추진을 위한 국가 거버넌스 혁신. 『경제개발 5개년 계획 수립 60주년 기념 국제 컨퍼런스』 발표문(2023. 5. 25).
- 배봉준, 윤영채, 한치흡. (2019). 『협력적 거버넌스: 이론과 실제』. 서울: 대영문화사.
- 손창용. (2007). 『문화콘텐츠 정책론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 신기정, 문영수. (2003). 공공서비스기관의 콘텐츠 유료화 모형에 관한 연구. 『한국콘텐츠학회논문지』, 3(2), 46-56
- 안채린. (2023). 『다시, 문화콘텐츠 - 성공하는 콘텐츠의 비밀』. 서울: 도서출판 해남.
- 유진룡. (2005). “한국의 문화콘텐츠산업정책과 혁신체제에 관한 연구: 한국문화콘텐츠진흥원의 지원사업을 중심으로”. 한양대학교 행정학과 박사

## 학위 논문.

- 은재호. (2009). 거버넌스의 이해. 수록처: 『한국의 협력적 거버넌스』 (17-36). 서울: 대영문화사.
- 은재호, 오수길. (2009). 『한국의 협력적 거버넌스』. 서울: 대영문화사.
- 이기현. (2019). 콘텐츠산업의 문화정책적 의미와 지평의 탐색. 『인문콘텐츠』, 제52호, 141-161.
- 이대희. (2001). 『문화산업론』. 서울: 대영문화사
- 이성민, 이윤경. (2016). 『콘텐츠 지식재산 활용산업 활성화 방안 연구』. 서울: 한국문화관광연구원.
- 이승찬, 지성욱. (2023). 국내 OTT 인기 영화 순위 영향요인 분석 : 자국시장 모형과 문화적 할인을 기반으로. 『미디어경제와 문화』, 21(1). 7~48.
- 이명석. (2021). 거버넌스 신드롬?: 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계. 『국정 관리연구』, 16(3), 279-311.
- 이명석. (2017). 『거버넌스 신드롬』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이장욱·서정섭(2018). 재정분권화에 따른 국고보조금제도의 개선방향. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이정립(2023). 협력적 거버넌스의 형성과 한계: 대전원자력안전협의회 사례를 중심으로. 한국환경사회학회 정기학술대회 발표문.
- 이종열, 박광국, 김명식, 명성준, 문명재, 문유석, 이석환, 장인봉, 정창훈, 주상현, 진종순, 최진혁, 한현상. (2023). 『행정학 강의』. 서울: 윤성사.
- 이준석. (2013). 비영리 공영방송의 디지털방송산업 진행모델의 현황연구: 영국, 독일, 일본을 중심으로. 『한국비영리연구』, 12(2), 57-95.
- 이창원, 최창현. (2010). 『새 조직론』. 서울: 대영문화사.
- 장영기. (2021). 문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 운영 체계 연구. 『문화재』, 제54권 제1호, 184-205.
- 전영한, 이경희. (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래, 『행정논총』, 48(2), 91-118.
- 정윤경. (2022). 글로벌 OTT의 콘텐츠 유통 결정 요인에 관한 연구: 32개국 넷플릭스의 자국 및 미국 콘텐츠 유통을 중심으로. 『한국방송학보』,

- 36권 5호, 222–250.
- 정윤희. (2010). 경험재의 지속적 선택에 영향을 주는 요인에 관한 연구 – 경험요인과 비 경험요인을 중심으로. 『마케팅 연구』. 제25권 1호, 49–80.
- 정정길, 이시원, 정준금, 김성수, 최종원, 정광호, 권혁주, 문명재. (2022). 『정책 학개론』. 서울: 대명출판사.
- 정준호. (2023). 콘텐츠산업과 재정안정성. 한국정책학회 추계학술대회 발표자료)
- 정진이(2020). TF-IDF와 N-gram을 활용한 공연콘텐츠 선정평가기준 키워드 분석: 공공기관 국고보조금 지원사업을 중심으로. 『인문콘텐츠』, 제 58호, 253–282.
- 정철현. (2015). 『문화정책』. 서울: 서울경제경영출판사.
- 주원. (2023). K-콘텐츠 수출의 경제적 효과와 시사점. 파이낸셜뉴스 주최 <제 10회 대한민국 문화콘텐츠포럼>(2023. 9. 23.).
- 최세경, 이용관. (2012). 『콘텐츠산업 생태계 형성과 정책 거버넌스 구축 방안』, 서울: 한국콘텐츠진흥원.
- 최용선. (2014). 정책유형에 따른 정책 네트워크 구조 비교분석. 『한국정책학회보』, 23(4), 37–69.
- 한국국제교류재단. (2023). 2022 지구촌 한류현황.
- 한국국제문화교류진흥원. (2023). 2023 해외한류실태조사.
- 한국국제문화교류진흥원. (2022). 2022 글로벌 한류 트렌드.
- 한국인터넷진흥원. (2023). 위치정보산업 동향보고서. 『Monthly Report』, 2023. 6월호, 1–22.
- 한국콘텐츠진흥원. (2023). 2022년 하반기 및 연간 콘텐츠산업 동향분석 보고서.
- 한국콘텐츠진흥원. (2023). 콘텐츠금융제도 브로슈어.
- 한국콘텐츠진흥원. (2023). 지역 이스포츠 상설경기장 파급효과 및 성과지표 연구
- 한국콘텐츠진흥원(2023). 지역콘텐츠산업 발전전략.
- 한국콘텐츠진흥원. (2023). 콘텐츠 창의인재동반사업 경력 경로 조사.

- 한국콘텐츠진흥원. (2023. 12. 1.). 보도자료: K-콘텐츠 슈퍼 IP 발굴, 국내 최대 IP 마켓에서 그 가능성을 보다 – 콘텐츠 IP 마켓 등 성료.
- 한국콘텐츠진흥원. (2023. 6. 1.). 보도자료: 2023년 콘텐츠 창의인재동반사업 발대식 ‘Creator on’ 개최.
- 한국콘텐츠진흥원. (2023. 4. 19). 보도자료: 제2의 ‘이상한 변호사 우영우’ 작가 키운다 – 창의인재동반사업 교육생 모집.
- 한국콘텐츠진흥원. (2022a). 콘텐츠 인력양성 현황 분석 연구.
- 한국콘텐츠진흥원. (2022b). 콘텐츠 정책 거버넌스 강화를 위한 해외사례 연구.
- 한국콘텐츠진흥원. (2022c). 해외 콘텐츠시장 분석.
- 한국콘텐츠진흥원. (2022.12.07.). 콘텐츠산업 2022 결산 2023 전망.
- 한국콘텐츠진흥원. (2022. 12. 1.). 보도자료: 새로운 융복합 콘텐츠의 잠재력을 엿보다 – 예술×과학×콘텐츠 융합포럼 개최.
- 한국콘텐츠진흥원. (2022. 7. 14.). 보도자료: 예술·과학과 함께 성장하는 콘텐츠의 미래 – 예술×과학×콘텐츠 융합포럼 발족.
- 한국콘텐츠진흥원. (2019). 콘텐츠산업 신기술융합형 성장동력 생태계 구축 연구.
- 한국콘텐츠진흥원. (2018). 보도자료: 한콘진-신보, 신규 협력사업 추진 위한 MOU 체결.
- 한국콘텐츠진흥원. (2017). 보도자료: 국내 콘텐츠기업 금융지원 활성화 위해 한콘진-신용보증기금 손 맞잡는다.
- 한국콘텐츠진흥원. (2012). 콘텐츠산업생태계 형성과 정책 거버넌스 구축방안.
- 해외문화홍보원. (2023). 2022년 국가 이미지 조사 보고서.
- 허혁, 최선미. (2018). 정책실패의 반복과 관성에 관한 연구: 양양 국제공항 사례를 중심으로. 『한국콘텐츠학회논문지』, 제18권 제12호, 456-467.

### 1.1. 국내문헌 – 번역서

Donahue, J. D. & Zeckhauser, R. J. (2022). 번역시대의 협력적 거버넌스

- (조용운 역). 행복에너지. (원본출판 2011).
- Mankiw, N. G. (2007). 맨큐의 경제학 (김경환, 김종석 역). 교보문고. (원본 출판 1997).
- Pierre, J. & B. Peters, G. (2003). 거버넌스, 정치 그리고 국가 (정용덕 외 역). 법문사. (원본출판 2000).
- B. Peters, G. (1998). 미래의 국정관리 (고숙희 외 역). 법문사. (원본출판 1996).
- Williams, R. (2010). 키워드 (김성기, 유리 역). 민음사. (원본출판 1988).

## 2. 국외문헌

- Andranovich, G. (1995). Achieving consensus in public decision making: Applying interest based problem-solving to the challenges of intergovernmental collaboration. *Journal of Applied Behavioral Research*, 31, 429–45.
- Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In D. Levi-Faur (Eds.), *The oxford handbook of governance* (pp. 498–511). Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571.
- Atkinson, M. M. & Coleman, W. D. (1989). Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalists economies. *British Journal of Political Science*, 19, 48–67.
- B. Peters, G. (2012). Governance as political theory. In D. Levi-Faur (Eds.), *The oxford handbook of governance* (pp. 19–32). Oxford: Oxford University Press.
- Bentrup, G. (2001). Evaluation of a collaborative model: A case study of analysis of watershed planning in the Intermountain West.

- Environmental Management*, 27, 739–48.
- Bradford, N. (1998). Prospects for associative governance: Lessons from Ontario, Canada. *Politics & Society*, 26, 539–73.
- Brown, A. J. (2002). Collaborative governance versus constitutional politics: Decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement. *Environmental Science and Policy*, 5, 19–32.
- Busenberg, G. (1999). Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy Sciences*, 32, 1–11.
- Chrislip, D., & Larson, C. E. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Coglianese, C., & Allen, L. K. (2003). *Building sector-based consensus: A review of the EPA's Common Sense Initiative*. Working Paper RWPO3, JFK School of Government.
- Daniels, S., & Walker, G. B. (2001). *Working through environmental conflict: The collaborative learning approach*. Westport, CT: Praeger.
- Frame, T. M., Gunton, T., & Day, J. C. (2004). The role of collaboration in environmental management: An evaluation of land and resource planning in British Columbia. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47, 59–82.
- Futrell, R. (2003). Technical adversarialism and participatory collaboration in the U.S. chemical weapons disposal program. *Science, Technology, & Human Values*, 28, 451–82.
- Geoghegan, T., & Renard, Y. (2002). Beyond community involvement: Lessons from the insular Caribbean. *Parks*, 12(2), 16–26.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Gunton, T. I., & Day, J. C. (2003). The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*, 31(2), 5–19.
- Heckathorn, D. & Maser, S. (1990). The contractual architecture of public policy: A critical reconstruction of Lowi's typology. *The Journal of Politics*, 52(4), 1101–1123.
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society*, 37, 281–320.
- Lasker, Roz D., & Weiss, E. S. (2003). Broadening participation in community problem-solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 80, 14 – 60.
- Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”? In D. Levi-Faur (Eds.), *The oxford handbook of governance* (pp. 3–18). Oxford: Oxford University Press.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16, 667–715.
- Margerum, R. D. (2001). Organizational commitment to integrated and collaborative management: Matching strategies to constraints. *Environmental Management*, 28, 421 – 31.
- Miller, H. T. (1990). Weber's action theory and Lowi's policy types in formulation, enactment, and implementation. *Policy Studies Journal*, 18, 887–905.
- Murdock, B, Wiessner, c. & Sexton, K. (2005). Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: Analysis of 10 Project XL case studies. *Science, Technology & Human Values*, 30, 223 – 50.
- Reilly, T. (2001). Collaboration in action: An uncertain process.

- Administration in Social Work*, 25(1), 53–73.
- Reilly, T. (1998). Communities in conflict: Resolving differences through collaborative efforts in environmental planning and human service delivery. *Journal of Sociology and Welfare*, 25, 115–42.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. In D. Levi-Faur (Eds.), *The oxford handbook of governance* (pp. 33–48). Oxford: Oxford University Press.
- Ripley, R. & Franklin, G. (1976). *Congress, bureaucracy, and public policy*. Homewood, IL: The Dorsey Press.
- Rogers, T., Howard-Pitney, B., Feighery, B. C., Altman, D. G., Endres, J. M., & Roeseler, A. G. (1993). Characteristics and participant perceptions of tobacco control coalitions in California. *Health Education Research, Theory & Practice*, 8, 345–357.
- Salamon, L. M. (1981). Federal regulation: A new arena for presidential power. In H. Hecllo & L. M. Salamon (Eds.), *The illusion of presidential government* (pp. 147–174). Boulder, CO: Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, Pressures, and the Tariff*. New York: Prentice-Hall.
- Schneider, V. (1992). The structure of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 109–129.
- Smith, T. A. (1969). Toward a comparative theory of the policy-process. *Comparative Politics*, 1(4), 498–515.
- Spitzer, R. J. (1987). Gun control and mythology of the second amendment. In R. Tatalovich, & B. Daynes. (Eds.). *Social Regulatory Policy*. Boulder. CO: Westview Press.

- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books.
- Tett, L., Crowther, J., & O'Hara, P. (2003). Collaborative partnerships in community education. *Journal of Education Policy* 18, 37–51.
- Tompkins, E L., & Adger, W. N. (2004). Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change? *Ecology and Society* 9(2), 10.
- Torffing, J. (2012). Governance networks. In D. Levi-Faur (Eds.), *The oxford handbook of governance* (pp. 99–112). Oxford: Oxford University Press.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management*, 14, S61–76.
- Waarden, F. V. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29–52.
- Warner, J. F. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 22(1), 15–35.
- Weech-Maldonado, R., & Merrill, S. (2000). Building partnerships with the community: Lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative. *Journal of Healthcare Management*, 45, 189–205.
- Williams, R. (1983). *Keywords: A vocabulary of culture and society* (2nd edn). London: Fontana.
- Yaffee, S. L., & Wondolleck, J. (2003). Collaborative ecosystem planning processes in the United States: *Evolution and challenges*. *Environments*, 31(2), 59–72.

### 3. 웹사이트

- 강신규. (2022). N차 관람의 다양한 의미. 미디어스 『강신규의 미디어 비평』, 2022. 8. 2. URL: <https://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=300821>
- 국립국어원 표준국어대사전. URL: <https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do>
- 김용희. (2022). 방송영상콘텐츠 세액 공제의 중요성. 전자신문 『ET 시론』, 2022. 6. 31. URL: <https://www.etnews.com/2022063000160>
- 뉴시스. (2023. 12. 5.). 티빙 · 웨이브 합병 MOU 체결... 통합시 토종 OTT 1위로 재탄생. URL: [https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_W\\_id=NISX20231205\\_0002546482#\\_PA](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_W_id=NISX20231205_0002546482#_PA)
- 데일리한국. (2022. 10. 2.). 대전시 이스포츠 공개 선발평가 개최. URL: <https://daily.hankooki.com/news/articleView.html?idxno=877892>
- 매일경제. (2023. 12. 24.). 광고 · 구독료 · 후원... 플랫폼 창작자 보상 다양해진다. URL: <https://www.mk.co.kr/news/it/10905703>
- 매일경제. (2022. 9. 13.). 세계 쉽쓴 ‘오징어 게임’ 새 역사를 쓰다... 최초 기록 행진. URL: <https://www.mk.co.kr/star/hot-issues/view/2022/09/807054/>
- 브릿지 경제. (2023. 12. 9.). [심층분석] ‘오징어 게임’ K-콘텐츠 성장에도 국내 투자 미흡... 콘텐츠기업 IP 투자펀드 조성 필요. URL: <http://http://m.viva100.com/view.php?key=20230209010002735>
- 아시아투데이. (2023. 7. 6.). 기보, 문화산업완성보증 1,540억원 공급 확대. URL: <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20230706010003242>
- 이승윤. (2023). 극장의 변신 이끄는 N차 관람... 할리우드가 긴장하는 이유. 매일경제 『이승윤의 디지털로 읽다』, 2023. 11. 22. URL:

<https://www.mk.co.kr/news/business/10881165>

- 전자신문. (2023. 12. 7.). 에릭슨엘지 “전세계 5G 가입자 16억... 5G 트래픽 6년 내 9배 늘 것.”URL: <https://www.etnews.com/20231207000165>
- 조선일보. (2023. 10. 20.). 세계 스트리밍 1위 넷플릭스, 2위는 디즈니? 아마존? URL: <https://www.chosun.com/economy/weeklybiz/2023/10/19/UPCUMP5NI5ALJEOXW2S4MBOYQY/>
- 통계청 통계분류포털. (2023). 한국표준산업분류 개요. URL: [kssc.kostat.go.kr/ksscNew\\_web/kssc/main/main.do?gubun=1&pageChk=Y#](http://kssc.kostat.go.kr/ksscNew_web/kssc/main/main.do?gubun=1&pageChk=Y#)
- 한국일보. (2023. 7. 13.). 아랍 욕보인 ‘킹더랜드’ 영상 수정... 타문화 남용 들어낸다. URL: <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023071310140000784>
- 헤럴드경제. (2023. 8. 14.). 국내 플랫폼까지 구글 유튜브에 내줘야 할 판. URL: [http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=2023-81400\\_0378](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=2023-81400_0378)
- SBS. (2023. 3. 24.). 국내 부진 ‘더 문’, 인도네시아서 역대 韓 영화 흥행 2위. URL: [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1007320678](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007320678)
- CNN. (2023. 1. 17.). South Korea brought K-pop and K-dramas to the world. URL: <https://edition.cnn.com/2023/01/17/asia/korean-language-learning-rise-hallyu-intl-hnk-ds/index.html>
- DCMS. (2001). Creative Industries Mapping Documents 2001. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mapping-documents-2001>
- DCMS. (2018). Industrial Strategy: Creative Industries Sector Deal. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5aba68f040f0b67d64e21976/creative-industries-sector-deal-print.pdf>
- New York Times. (2021. 11. 11.). Lesson of the Day: From BTS to Squid Game – How South Korea Became A Cultural Juggernaut. URL: <https://www.nytimes.com/2021/11/11/learning/lesson>

- plans/lesson-of-the-day-from-bts-to-squid-game-how-south-korea-became-a-cultural-juggernaut.html
- UNESCO(2001). Universal Declaration on Cultural Diversity. URL: <https://en.unesco.org/about-us/legal-affairs/unesco-universal-declaration-cultural-diversity>
  - UNESCO. (2013). Intercultural Competence. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219768>



## ABSTRACT

The Study on the Building Plan for the Collaborative  
Governance of the Korea Content Industries:  
Focusing on the cases of the Korea Creative Content Agency's Projects

Jo, Hyunrae

Major in Public Policy

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The purpose of this study is to explore the direction of policy implementation for the content industry to continue to grow with global competitiveness in a rapidly changing environment. The collaborative governance perspective believes that public institutions can achieve better results through cooperation with the private sector and by utilizing more resources. In particular, this perspective is necessary to establish the policy-making process, given that it deals with pursuing a common purpose through trust and cooperation between the public and private sectors.

This study analyzed the three cases of the Korea Creative Content Agency's projects(support projects for training creative talents, fostering local content industry and promoting financing) to investigate the

necessity of establishing and operating collaborative governance between the public and private sectors in the content industry.

As a starting condition for collaborative governance, it examined the reasons for public sector to cooperate with the private sector in the perspective of productivity and resources, and analyzed the patterns of production discretion, payoff discretion, and preference discretion. It also looked into the process that how means of cooperation to promote cooperation and build trust were building collaborative governance while accepting the interests and demands of stakeholders.

The results of the analysis through the three representative projects of the Korea Creative Content Agency are as follows. It found that participants of projects understood that cooperation between the public and private sector(or other stakeholders) could lead to better results and utilize more resources. And discretions were being delegated with a high level of trust. However, the special aspects expected and pursued through cooperation between the public and private sectors appeared differently depending on each of cases.

The findings suggested that the necessity of a system which can create and support cooperation environment. It was especially notable that this study discussed the pan-government level system could effectively control conflicts that may arise during the process of cooperation and quickly improve the problems raised. It also proposed the structural limitations of the support projects of the Korea Creative Content Agency must be solved through this improved system, In addition, the need to improve the operation system and methods of the support projects, to provide incentives, to unify content policy ministries, and to enhance field-oriented policy research functions was also raised.

This paper contributes to the very timely discussion of an integrated collaborative governance model and implementation plan along with the

necessity of establishing collaborative governance between the public and the private sectors in the content industry. However, it has a limitation that it is difficult to generalize the issue of public and private collaboration by analyzing only limited cases. In the future, it is necessary to expand the scope of research to a wide range of stakeholders in collaborative governance.

【Key words】 content industry, collaborative governance, starting conditions, shared discretion, cooperative process

