

콘텐츠정책 진흥체제 개선방안

최창현(관동대학교)

주성돈(가톨릭대학교)

I. 서론

21세기가 진전될수록 지식과 정보가 경제성장 모티브 역할을 담당하는 지식기반 경제체제의 도입이 가속화되고 있다. 이 지식기반 경제체제는 두 가지 양상의 컨버전스(Convergence: 융합)현상을 기반으로 하며, 그 두 가지는 신기술과 기존 산업간의 컨버전스와 또 다른 하나는 기술 산업 영역간의 컨버전스이다. 창조산업으로서 콘텐츠는 엔터테인먼트 콘텐츠 소재만이 아닌 창조지식기반 경제의 핵심 플랫폼으로서의 기능과 역할을 다함으로써 그 사명을 발휘할 수 있다.

2011년 콘텐츠산업 매출액과 수출액을 살펴보면, 매출액은 82조 6,146억원으로 전년 대비 약 14.6% 증가하고, 수출액은 41억 5천9백만달러로 전년대비 약 28.9% 증가한 것으로 나타나고 있으며, 이러한 높은 매출과 수출 증가율은 그간의 정부의 정책지원 및 미디어환경의 변화, 신한류 순풍에 따른 것으로 볼 수 있으며, 세부산업별로는 음악산업, 게임산업의 매출과 수출 증가율이 높게 나타나고 있는데 이는 스마트 확대에 따른 오픈 마켓의 활성화, K-POP으로 시작된 신한류 열풍에 따른 결과로 보인다. 바로 이런 이유 때문에 선진 각국은 콘텐츠산업의 지원·육성에 많은 노력을 기울이고 있으며, 우리나라도 1999년 「문화산업진흥기본법」을 제정·시행하고 있다. 이러한 환경변화에 따라 문화산업과 미디어 등 콘텐츠를 담당하는 조직도 변동하였다. 문화산업은 문화체육관광부에서 고유하게 추진해왔으며, 1994년 문화산업국 신설 후 본격적으로 콘텐츠 진흥정책 추진하는 과정에서 과거 정보통신부(현 방송통신위원회)가 네트워크 인프라 구축 이후의 핵심영역이 콘텐츠임을 인식하고 업무범위 확장, 이로 인해 콘텐츠 영역 업무중복 문제가 발생했다.

2008년 정부조직 개편시 중복되던 디지털콘텐츠 분야를 문화부로 이관하면서 콘텐츠 업무 조정을 마무리하였으나, 방송 분야 콘텐츠 진흥정책은 여전히 중복되고 있으며, 최근 IT 업계의 급속한 변화로 인해 기능 논의가 콘텐츠 전반으로 확산되고 있고 있다. 따라서 콘텐츠의 문화적 측면과 창의성을 훼손하기 않으면서, 새로운 행정환경과 산업변화에 부합하는 콘텐츠정책 진흥체제에 대한 심도 있는 검토가 필요하다. 여기에서 중요한 것은 기업의 노력과 시장의 자정작용이지만 더 중요한 것은 정부의 역할이며, 특히 문화를 배경으로 하는 콘텐츠산업의 경쟁력 향상에는 콘텐츠 관련 부처의 효율적 업무 통합·조정이 매우 중요하다. 그 이유는 정보통신기술이 미디어와 콘텐츠와 통신 네트워크가 결합된 새로운 융합사회를 만들고 있어서(이종열, 2012: 13), 문화정책과 콘텐츠산업정책은 물론 정보미디어환경 나아가 정보통신산업까지를 종합적으로 보는 시각이 필요하기 때문이다.

문화산업의 총아로 불리어지는 콘텐츠산업이 문화산업의 경쟁력을 좌우함은 물론 관련 산업의 발전을 이끄는 요소가 되기 때문에 급속히 변화하는 환경변화에 대응하기 위해 콘텐츠 업무영역의 재조정작업은 지속적으로 이루어져야 한다.

이 연구의 목적은 콘텐츠정책에 대한 전략적인 산업진흥을 위하여 콘텐츠정책 진흥체제를 진단하고 새로운 콘텐츠정책 진흥체제의 개선과 대안을 제시하는 것이다. 여기서 콘텐츠정책 진흥체제의 의의는 일반적으로 한 나라의 콘텐츠의 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위해 문화와 관련 산업에 영향을 미치는 일련의 정책수립·관리·조정·통제하는 행정의 기능적 구조이며, 보다 넓은 의미로는 한 국가의 콘텐츠에 영향을 미치는 문화, 예술, 기술 등 여러 산업들이 연계된 일련의 정책을 기획·조정·집행·평가라는 복잡한 진흥체제이다. 또한 콘텐츠와 관련된 여러 부처들이 적극적으로 콘텐츠정책에의 관여를 확대하는 특징을 나타내고 있다.

콘텐츠정책 진흥체제의 업무통합·조정은 단기적인, 전략적인 차원에서 이루어지는 것이 아니라 포괄적이고 중장기적인 안목에서 신중하게 이루어져야 하며, 정부 내 다른 부처와 상호 관련됨으로써 관련 부처 간, 관련 조직 주체 간 업무분화(differentiation)와 업무통합(integration)이 중요한 과제이다. 그리고 향후 2013년 정부조직 개편을 대비하기 위한 조직발전적 관점에서 콘텐츠정책 진흥체제 개선방안을 모색하지는 의미도 담고 있다. 이를 종합화하여 주요 연구목적을 제시하면 콘텐츠의 핵심가치를 분석하고, 현재 논의되고 있는 ICT 거버넌스의 현황과 문제점을 분석한 후 콘텐츠산업 생태계 조성·강화를 위한 대안을 제시하고자 한다. 이를 위해 플랫폼, 네트워크(인터넷) 중심의 콘텐츠(C)-플랫폼(P)-네트워크

(N)-디바이스(D) 부문의 수평적 통합이 지닌 문제점을 진단하고, 이를 포괄하는 거시적 개념으로서 콘텐츠 중심의 ‘콘텐츠산업 생태계(c-P-N-D에서 C-p-n-d로의 진화)’의 근거 논리를 전개하고자 한다.

II. 콘텐츠정책 진흥체제를 둘러싼 환경변화와 문제점

1. 콘텐츠정책 진흥체제를 둘러싼 환경변화

1) 콘텐츠산업의 구조 및 이슈 변화

콘텐츠산업이 국가의 미래 생존과 성장에 전략적이며 필수적인 요소로 자리매김하면서, 콘텐츠산업 전체를 아우르는 콘텐츠 정책조정기능이 중요하게 부각되고 있다. 특히 선진국의 산업구조는 제조업에서 서비스 산업으로 빠르게 이동하고 있으며, 특히 주요 선진국들의 국내 총생산에서 콘텐츠, 디자인 등 창조·문화산업이 차지하는 비중은 증가하는 반면 자동차, 조선, IT 등 제조업 분야의 영향력은 감소하고 있다. 따라서 주요 국가들이 콘텐츠가 주도하는 미래산업에 적극 투자하면서 문화와 콘텐츠 중심의 창조산업을 미래의 지속가능한 성장 원동력으로 인식하고 새로운 성장기회로 삼고 있다.

방송통신 융합시대의 도래로 콘텐츠산업의 구조 및 이슈변화를 가져오고 있다. 방송통신 융합은 기존 콘텐츠의 유통시장 확대뿐 아니라 신규 서비스의 등장을 가능하게 함으로서 새로운 유형의 콘텐츠 개발을 촉진하는 효과를 기대할 수 있다.

예를 들어 영화와 방송, 영화와 게임, 게임과 음악 등 콘텐츠들의 구분이 모호해졌으며 인력과 자본 등 제작 요소들의 크로스오버 현상은 더욱 가속화되고 있기 때문에(문화체육관광부, 2008: 157), 정책의 영역에서도 콘텐츠¹⁾ 진흥정책을 확연히 구분하는 작업이 날로 어려워지고 있다.

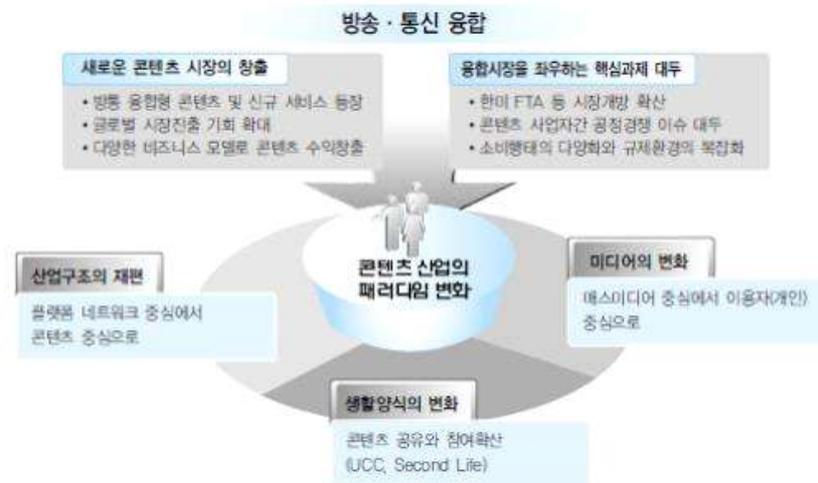
다양한 채널들의 등장과 더불어 방송 및 영상 콘텐츠간의 경쟁이 강화되고 있다. 이와 같

1) 콘텐츠 정의의 모호성과 다양성에 기인하는 것이지만, 콘텐츠산업의 명칭도 국가별로 상이하다. 할리우드의 영향력이 강해 기존의 연예산업이 콘텐츠산업의 핵심부분을 차지하고 있는 미국은 연예산업(Entertainment Industry)으로 정의하고 있다. 21세기 경제에 대한 미래 비전에 입각하여 문화경제를 새롭게 정의하고 있는 영국의 경우는 창조산업(Creative Industry), 일본은 콘텐츠산업(Content Industry), 그리고 중국은 창의산업(創意産業)으로 부르고 있다.

은 시장변화는 과거 다른 영역을 점유하였던 콘텐츠 간 경쟁을 가속화시키고 있으며, 또한 유통망의 변화에 따라 포털, 지상파, 종편 등 영향력 있는 매체의 중요성이 커지고 있다. 이러한 방송융합에 따른 콘텐츠시장의 변화는 과거 경험하지 못한 것이며, 관련 제도, 법률 등도 이러한 변화 추세를 뒤따르지 못하고 있는 실정이다.

디지털콘텐츠 비중의 증가에 따라 하드웨어 매체의 융복합화도 동시에 진행되고 있으며, 콘텐츠, 매체 서비스, 하드웨어 간의 동반성장 모델도 중요한 차세대 성장 동력으로 인식되고 있다. 가장 대표적인 사례는 iTunes와 iPod 라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 방송통신 융합에 따른 콘텐츠산업의 구조 및 이슈변화



출처: 문화체육관광부, 「2008 문화산업백서」, p.157

2) 정부조직개편의 논의 가시화

이명박 정부의 분산형 ICT 거버넌스에 비판이 거세지면서 집중형 ICT 거버넌스가 차기 정부조직개편의 주요 쟁점으로 등장하고 있다. 차기정부 조직개편의 논리는 스마트혁명으로 촉발된 네트워크(N)·단말(D)·콘텐츠(C)·플랫폼(P) 등 융합시대에 맞춰 분산형 거버넌스의 한계가 분명해졌다는 대의명분을 내세우고 있다. 특히 디지털융합으로 요약되는 방송통신산업 환경변화에 대응하여 이명박 정부에서 도입된 방송통신위원회가 방송통신정책 주관 정부조직으로서 바람직한지에 대해 최근 논란이 제기되고 있는 실정이다.²⁾ 국가적 차

2) ICT 거버넌스의 중심기구인 방송통신위원회의 문제점으로 크게 정체성 혼선과 정치적 독립성 부재, 그

원에서 콘텐츠산업을 미래의 지속가능한 성장 동력으로 인식하고 있지만, 현재 논의되고 있는 ICT 생태계는 산업생태계 중심의 조직개편이라고 할 수 있다.

향후 방송, 통신, 콘텐츠산업 진흥정책에 지식경제부, 방송통신위원회까지 가세하게 될 개연성이 높아지고 있다. ICT 독립부처의 부활은 지식경제부, 방송통신위원회 간의 부처 이해관계에 따라 정보통신기술(ICT)의 업무영역을 놓고 논리를 전개할 것으로 예상된다. 현재 각 부처는 해당 부처의 조직발전을 위해 타 부처의 업무·기능 확대에 대해 저지하고 있고, 이에 따라 급격한 기술발전에 맞춰 정부가 새로이 지원·육성해 나가야 할 주요 정책들이 관련 부처와의 협의 지연 등의 이유로 적절한 시기에 시행되지 못하는 문제가 빈번히 발생하고 있는 것도 사실이다. 이러한 차기 조직개편안의 특징은 방송, 통신, 콘텐츠산업의 전통적인 경계가 허물어지고, 방송 및 통신산업뿐 아니라 다양한 디지털콘텐츠산업들이 서로 밀접하게 관련됨으로 새로운 산업과 정책환경이 끊임없이 도출되고 있기 때문이다.

2. 문화산업에서 콘텐츠로 이어지는 핵심가치 변화

1) 핵심가치의 특성 및 변화

세계경제의 패러다임은 통신기술과 IT 인프라에 기반한 정보화시대를 지나 기술과 산업 간의 창조적 결합으로 새로운 가치를 창출하는 융합의 시대로 급속히 재편 중이다(정홍익, 2012: 1). 이런 시대적 변화에서 오늘날 문화적 요소를 매개로 문화적 행위를 통해 문화산업에서 콘텐츠산업으로 발전하고 있다. 문화적 요소를 기반으로 새로운 문화콘텐츠를 생산하고 이를 문화의 상징적 의미와 재미, 표상을 파는 콘텐츠산업으로 진화하고 있으며 결국 문화산업, 콘텐츠산업은 문화적 요소와 문화적 행위를 통해서 수용·발전될 것으로 전망된다. 이처럼 콘텐츠산업이 국가, 사회, 그리고 개인의 일상생활에 까지 미치게 된 원인에는 디지털산업과 IT산업 등의 정보와 문화중심의 새로운 형태의 산업이 발달되어 일상생활에 활용되면서 더욱 중요하게 자리를 잡기 시작하였기 때문이다. 특히 기존에 쉽게 접하기 어려웠던 문화산업들과 예술, 정보, 데이터 등이 큰 노력 없이 쉽게 접할 수 있게 되면서, 또 자신이 활용할 수 있는 정보와 가치가 틀려지게 되면서 새로운 경쟁력을 유발하게 되고, UCC(User Created Contents)나 킬러 콘텐츠 등이 나타나면서 부터이다.

리고 전반적인 규제정책과 진흥기능의 미비를 들 수 있다(명승환 외, 2012: 726).

과거 문화산업에 포함되는 분야인 출판, 인쇄, 신문, 방송, 영화, 박물관 등이 고작이었으나, 최근에는 광고는 물론 문화관광까지 추가되고 있으며, 또 정보통신기술이 급속히 발전하면서 멀티미디어 콘텐츠분야까지 문화산업에 포함되고 있다. 이러한 핵심가치는 문화와 창의성을 그 원천으로 하고 있다.

콘텐츠산업이 갖는 패러다임은 ‘융합’이다. 융합 트렌드는 콘텐츠산업 전반에 내재되어 하나의 성장 머멘텀으로 발전되어 오고 있으며, 융합현상 확대의 단초를 제공한 것 중에 하나로 IT기술의 역할이 크며, 콘텐츠와 디지털 기술의 접목이 가속화됨에 따라 콘텐츠의 속성, 서비스 형태에서 많은 변화가 일어나고 있다.

이러한 디지털 기술의 발달로 인해 문화콘텐츠 산업이 고부가가치 산업으로 부각되고 있고, 그 기저에는 문화적 요소를 매개로 문화적 행위를 통해 수용되어진다. 즉 문화상품은 상징적 의미를 창출하고 전달하는 문화적 특성을 지니고 있기 때문이다. 따라서 문화산업과 콘텐츠산업은 처한 환경과 콘텐츠의 형태에 차이가 있으나, 본질적인 속성인 핵심가치, 문화와 창의성, 미디어를 매체로 하는 대중문화 등을 기반으로 유지되어야 한다.

콘텐츠산업 체계는 아이디어가 지속적이며 창조적인 생산으로 이어지고 이를 시스템화하는 혁신적 모델을 지향하며 산업 및 정부조직의 구성요소들 사이에 다양한 연결 및 클러스터가 강조되고 있다. 또한 범위의 경제, 시스템 경제의 특성으로 인해 산업영역을 넘는 (boundary cross) 다양한 협력을 통한 유연한 개발 및 생산환경 구성, 개발시간, 질 등이 중점 고려사항이 되고 있다.

2) 핵심가치 도출 방향

국가산업의 중요성에 따라 50~60년대에는 농림수산부가, 60~80년대에는 상공부가 조직을 확충해 가며 국가발전을 주도했듯이 창조사회에는 콘텐츠산업이 중심에 있다. 문화와 인간 중심의 사고와 활동이 새로운 가치를 창출하는 창조사회가 도래함으로써 기술과 산업의 영역이 문화예술과 접속하여 새로운 창출뿐만 아니라 문화적 트렌드까지 형성하고 있다. 이에 따라 디지털 미디어가 보편화되면서 우리의 삶에서 콘텐츠를 이용하는 시간이 증가하고 정치, 사회, 문화, 경제 등의 영역에 미치는 영향력도 확산되면서 콘텐츠 중심의 새로운 시장이 창출되고, 콘텐츠가 주도하는 미래산업이 각광을 받고 있다.

IT산업의 발전은 디지털 기술의 발전을 가속화시켰고, 이는 산업구조와 핵심가치의 변화

를 유발했다. 이러한 변화과정에서 새롭게 움튼 것이 콘텐츠산업이다. 문화를 기반으로 하는 콘텐츠가 정보통신기술의 발전과 미디어 영역이 확대되면서 새로운 산업으로서 부각되었다. 문화가 콘텐츠의 바탕이라면 정보통신기술과 미디어는 이를 유통시키고 확산시키는 수단이다.

정부와 관련 연구, 생산시간, 전통산업과 콘텐츠산업이 각각의 역할을 갖고 상호간의 시너지를 창출할 수 있도록 협력관계의 특성을 다양화하고 전문성을 진화적으로 발전시켜야 한다. 특히 정부주도형 정책과 시장 자율적인 체제가 균형을 이루고 중앙정부, 지자체, 기업들이 전략적인 제휴, 클러스터 조성 등의 능동적인 협력이 강화되어야 한다.

이를 위해서는 일관되고 균형 잡힌 콘텐츠 진흥정책을 위해 통합된 상위의 단일 전담 촉진조직이 절실히 필요한 시점이다. 문화체육관광부를 주도로 정책진흥조직을 통합·조정하여 콘텐츠산업의 창의성과 시스템 경제성을 보장할 수 있도록 치밀하게 설계되어야 한다. 결국 콘텐츠산업 전반에 걸친 수직, 수평적 관계에서 다양한 의견을 수렴하여 변화에 능동적으로 대처하고 협력적이고 다의적인 결정을 내리는 거버넌스 틀이 구성되어야 한다. 따라서 우리는 조정과 연계 기능을 핵심으로 하는 거버넌스 구조 방식이 필요한 것이다(이종열, 2012: 14). 그 외 국가적 미래 비전사업과 연계되어야 하고 이와 관련된 부처들의 적극적인 협업이 필요하다.

3. 현행 콘텐츠정책 진흥체제의 문제점

1) 산업생태계 중심의 콘텐츠 유통구조 환경

기술과 유통을 중심에 둔 산업생태계로 인해 콘텐츠 창작자가 아닌 유통사업자가 구조적 우위를 점유하고 있다. 유통사업자 중심의 생태계는 유통사업자가 창작자를 선택(창작사 계열화)하고, 소비자의 선택을 제한(자사 콘텐츠 위주의 서비스)할 수 있다

유통이 지배하는 산업생태계는 단기적으로 시장의 질서를 왜곡하고, 장기적으로 콘텐츠 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용한다. 즉 콘텐츠 창작자, 소비자는 플랫폼 구축·운영과정에서는 소외된 채 비용만 분담하는 구조가 고착화될 가능성이 높다.

저작권자의 권리가 무시되고 콘텐츠가 적절한 가치를 인정받지 못하는 산업 환경은 창작자들의 의욕을 저하시킨다. 또한 유통사업자 중심의 불공정한 거래 관행 고착화, 다양한 콘

텐츠의 제작과 유통을 제한하는 진입장벽이 존재하고 있다.

2) 콘텐츠정책 업무의 중복문제

현행법상 방송영상을 비롯하여 콘텐츠는 문화체육관광부의 고유 소관이다. 정부조직법, 문화산업진흥기본법, 방송법, ‘온라인 디지털 콘텐츠 산업 발전법’(정통부에서 문화체육관광부로 이관, 이후 콘텐츠산업진흥법으로 전면 개정) 등은 문화산업, 콘텐츠 진흥을 문화체육관광부 업무로 규정하고 있다. 2002년 제정된 정통부 소관의 ‘온라인 디지털 콘텐츠 산업 발전법’은 2008년 2월 이명박 정부의 정부조직 개편으로 콘텐츠 일원화 취지에 따라 문화체육관광부로 이관되었다. 특히 방송영상의 경우 2000년 ‘통합방송법’ 제정 시 문화산업을 담당하는 문화체육관광부 소관으로 규정하고 방송통신위원회는 방송기술 및 시설지원을 담당한다고 명시되어 있는데, 이는 방송영상콘텐츠는 문화콘텐츠의 핵심 분야로서 양자를 분리하는 것은 불가능하다는 현실적인 이유 때문이다.

하지만 여전히 방송통신위원회 및 타 부처와의 일부 중복업무가 존재하여 콘텐츠산업에 대한 부처 간 갈등은 계속되고 있다. 특히 콘텐츠정책 업무의 중복문제(문화체육관광부-방송통신위원회의 갈등)는 오래전부터 계속되어 왔다. 2008년 정부조직을 개편하여 문화체육관광부에 구(舊) 정보통신부의 콘텐츠사업을 이관하였지만 여전히 방송통신위원회 및 타 부처와의 중복 업무가 있기 때문에 콘텐츠 사업에 대한 부처 간 갈등은 계속되고 있다.

현재 콘텐츠진흥과 관련된 각 부처간 기본 입장은 다음과 같다. 방송통신위원회는 방송 콘텐츠는 플랫폼, 서비스 규제와 진흥 정책과의 연계성 확보가 필요하므로 방송통신 콘텐츠 진흥은 방통위의 소관이라고 주장한다. 여기서 방송통신콘텐츠란 방송통신망을 통해 유통되는 플랫폼 위주의 접근이다.

반면 문화체육관광부는 융합시대의 콘텐츠 진흥은 내용(콘텐츠) 기준으로 접근해야 하며 신속성을 요하는 진흥정책은 위원회 조직이 수행하기에 부적절하다는 것이다. 예를 들어 원소스 멀티유즈(OSMU: one source multi use)³⁾는 문화콘텐츠 사업에서 많이 쓰이는데,

3) 하나의 자원을 토대로 다양한 사용처를 개발해내는 것이며, 하나의 콘텐츠를 영화, 게임, 책 등의 다양한 방식으로 개발하여 판매하는 전략으로 최소의 투자 비용으로 높은 부가가치를 얻을 수 있는 장점이 있으며 2007년 이후 MSMU가 활성화되고 있다. OSMU에는 두 가지 유형이 있는데, 그 중 수직적 MU는 장르간 계열화를 목표로 하는 MU로 하나의 원천콘텐츠를 다른 형태로 변환해 콘텐츠를 판매할 수 있는 시장을 넓히는 것으로 소설 ‘해리포터’의 영화화, 게임화, 음반제작, 그림책 출시 등을 들 수 있고, 수평적 MU는 수직적 MU와 달리 시간의 계열화를 통해 원천콘텐츠의 수익을 극대화하는 것으로 극장에서

우리나라 상품 중 성공을 거둔 OSMU의 대표적인 사례는 ‘뽀로로’이다. 이에 따르면 OSMU의 진전으로 영화, 음악, 게임 등의 다양한 콘텐츠가 다양한 플랫폼을 통해 유통되므로 방송통신위원회의 플랫폼 위주의 접근은 의미가 없으며 전 세계적으로도 플랫폼 위주의 콘텐츠 관리사례는 없다.

양 부처 간에 입장 차이가 발생하는 다른 이유로는 우선 업무의 중복을 들 수 있는데, 2011년 1월 24일 전파진흥원이 전파법의 시행으로 한국방송통신전파진흥원(KCA)으로 개편되어 방송 콘텐츠 제작 및 진흥업무를 담당하면서부터 문화체육관광부 산하 한국콘텐츠진흥원과의 업무 중복이 발생하였다. 한국콘텐츠진흥원은 게임부터 애니메이션까지 다양한 장르를 독립제작사에 지원하도록 돼있고, 한국방송통신전파진흥원은 방송사업자의 프로그램에만 지원하게 되어 있다. 하지만 지상파 방송사의 외주제작 비율이 40%나 되어 프로그램 재하청 등을 겪다보면 중복지원이 이뤄질 수밖에 없다는 지적이 끊이질 않았다(최창현 외, 201: 168).

이와 관련해 현행체제유지 개편안을 통해 방송통신위원회와 문화체육관광부 업무조정을 추진할 수 있지만, 한쪽에 관련 업무를 몰아주기 어렵다는 전망이 우세하고, 조정이 이뤄지더라도 양 진흥원의 예산을 통해 방송콘텐츠 제작 및 진흥업무를 따로따로 진행할 수밖에 없는 상황은 지속될 수밖에 없다. 이러한 이유 때문에 방송통신위원회와 문화체육관광부 간의 확실한 업무분장을 통해 양 진흥원의 업무가 중복되지 않도록 명확히 구분하는 것이 필요해 보이며, 이를 해결하기 위해 중장기적인 관점에서 콘텐츠 중심의 ‘콘텐츠산업 생태계’ 구축이 요구된다.

Ⅲ. 현행 ICT 생태계의 특징 및 주요 내용

1. ICT 생태계의 특징

ICT(Information and Communications Technology) 생태계는 양쪽 끝에 콘텐츠(C) 생산자와 이용자가 위치하고, 그 사이에 중간 매개자로 콘텐츠(C)-플랫폼(P)-네트워크(N)-디

개봉한 영화를 어느 정도 시기가 지난 후 DVD를 발매해 판매하고, 또 이후에는 텔레비전을 통해 방영하는 것을 들 수 있다.

바이스(D or T)가 존재하는 수평적 사슬로 구성된 생태 시스템으로 보고 있다(정원희, 2012: 2).

콘텐츠(Contents)란 원래 서적, 논문 등의 내용이나 목차를 일컫는 말이었지만, 현재는 각종 유무선 통신망을 통해 제공되는 디지털 정보를 통칭하는 말로 자주 쓰이며, 예를 들어 인터넷이나 PC통신 등을 통해 제공되는 각종 프로그램이나 정보 내용물, CD-ROM 등에 담긴 영화나 음악, 게임 소프트웨어 등이 모두 이에 속한다.

플랫폼(Platform)이란 광범위한 범위로 소프트웨어적인 것과 하드웨어적인 것을 합친 것을 말하는데, 컴퓨터 시스템의 기본이 되는 특정 프로세서 모델과 하나의 컴퓨터 시스템을 바탕으로 하는 운영체제를 말한다. 예를 들어 MS-Windows, APPLE의 Mac OS, 그리고 UNIX와 LINUX 등이며 일반적으로 ‘기차역’을 떠올릴 수 있다. 오늘날 컴퓨터 OS뿐만 아니라 다양한 모바일 기기의 OS도 플랫폼이며, 그 외에도 Open API기반의 플랫폼으로 페이스북, 트위터,페이팔, 포스퀘어 등이 있으며, 최근 우리가 즐겨 사용하는 SNS(Social Network Services)들은 소셜미디어를 넘어서 플랫폼으로 성장하고 있다.

또 다른 예를 들면, iOS 같은 애플의 독자적 운영체제와 아이폰, 아이패드 같은 하드웨어적인 기계를 합쳐 놓은 것으로 탁자나 책상이라고 볼 수 있다. 즉 플랫폼이란 탁자위에 아이폰, 아이패드 등의 디바이스와 단말기내의 iOS, 스토어 등의 소프트웨어들이 모두 올려져 있는 것이다.

네트워크(Network)란 통신분야에서는 단말기 등을 접속하기 위해 사용되는 단말기기, 선로 및 교환기 등으로 구성되는 전송매체를 말하며, 현재 전기통신망으로서는 전화망, 디지털 데이터 교환망, 팩시밀리 통신망, 비디오텍스 통신망 등의 개별망으로 구축되어 왔지만, 오늘날 이러한 통신망을 통합한 디지털 통신망으로 발전하고 있다.

디바이스(Device)란 일반적으로 어떤 목적을 위해 설계된 기계나 장치를 의미하며, 주변 장치, 단말기, 그리고 터미널(Terminal) 등과 같은 하드웨어적 기계를 말한다. 예를 들어 컴퓨터PC(각종 컴퓨터 장치도 포함), 태블릿PC, 스마트폰(애플의 아이폰, 아이패드 등), IPTV 등이다.

따라서 ICT 생태계는 통신과 컴퓨터 제조 및 SW 등 소수의 대기업과 콘텐츠 개발 및 공급 등 다수의 창의적인 개인 및 중소기업, 그리고 소비자가 수직적 통합과 수평적 연계를 통하여 형성하는 거대한 환경이다. 웹 2.0시대에는 이용자인 소비자가 동시에 콘텐츠 생산자인 프로슈머로서 생태계 구축의 중심에 자리잡게 되었다(김상택·송희준, 2011).

과거의 ICT 생태계는 하드웨어와 소프트웨어 그리고 네트워크 중심이었다. 그러나 스마트시대를 맞아 이제는 콘텐츠(Content)와 플랫폼(Platform), 네트워크(Network), 단말기(Device)의 통합이라는 새로운 ICT 생태계가 융합·구축되고 있다. 애플의 성공 사례를 보듯이, 그 핵심은 C-P-N-D(콘텐츠-플랫폼-네트워크-단말기)를 잘 결합한 데 있으며, 최근 구글이 태블릿 PC 시장 진출하면서 애플에 도전장을 낸 것도 이와 맥을 같이 한다고 보고 있다.

2. 현행 ICT 생태계의 주요 논의 내용과 검토

ICT 생태계의 변화요인으로 2000년대 후반부터 시작된 스마트 혁명을 들고 있다. 그 예로 유무선 통합과 무선 환경의 확대에 서비스 수요를 만족시키기 위해 4세대 이동통신 서비스의 본격화, 클라우드 및 N스크린 서비스 확대, 스마트TV 도입, 인터넷 동영상 전달 서비스(OTT: Over The Tops), SNS 서비스 확대 등이며(정우기, 2012: 7), 이들 ICT 환경변화요인을 세분화하여 다음과 같이 보고 있다(김명환, 2012: 2-5).

첫째, 플랫폼을 둘러싼 ICT 생태계 간 글로벌 경쟁의 심화. 스마트폰, 태블릿PC 등 스마트 디바이스(smart devices)의 확대에 따라 무선 환경으로 확대되고 기존의 TV, 휴대전화, PC, MP3 등 구분된 서비스 환경에 따른 기능별 단말의 경쟁 환경이 콘텐츠(contents)-플랫폼(platform)-네트워크(network)-단말기(terminal or devices)가 통합된 생태계 구축 경쟁 환경으로 변화하였다는 것이다(정우기, 2012: 7). 즉 ICT 산업경쟁이 과거 콘텐츠, 네트워크, 플랫폼, 단말기 등 가치사슬 내부의 경쟁에서 가치사슬 간 연합체, 즉 생태계 간 경쟁으로 변화되었다고 보았다(강정석 외, 2011: 18; 정우수 외, 2011: 32).

둘째, ICT 생태계 환경의 수평적 개방성으로의 변화와 소프트웨어 중심으로의 전환. 생태계의 개방으로 통신시장의 폐쇄성이 허물어지고 있으며, 스마트폰 확대, 무선망 다양화, 어플리케이션과 콘텐츠의 자유로운 유통환경이 조성된다고 보았다(백준봉 외, 2010: 3). 또한 통신시장의 경쟁은 단말기나 네트워크 중심의 하드웨어 경쟁에서 OS, 콘텐츠, 어플리케이션 중심의 소프트웨어 경쟁으로 급속히 이동하고 있다고 한다(강정석 외, 2011: 18).

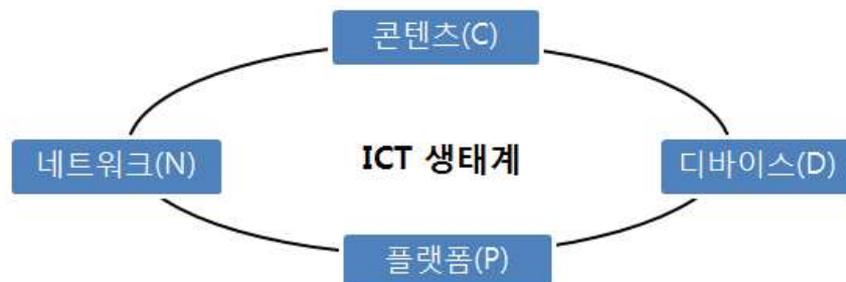
셋째, 부문 간 다양한 형태의 융합의 활성화를 들고 있다. 그 예로서 단말기와 서비스의 융합, 네트워크와 서비스 융합, 그리고 스마트 콘셉트와 융합기술의 조화 등이다.

넷째, 모바일 플랫폼 개발로 인한 모바일 생태계의 부상을 들고 있다. 이러한 변화는 기존 통신사업자 중심의 모바일 이용자 접점이 개방됨으로써 이용자를 두고 C-P-N-D가 경쟁

하는 구도로 변화되고 있다(정우수 외, 2011: 25-26). 또한 타 산업분야에 참여, 공유 및 혁신의 기회를 제공하여 융합서비스의 개발을 유도하고 있다고 보았다(백준봉 외, 2010: 3). 따라서 소비자들의 다양한 콘텐츠 소비욕구에 맞춘 융합서비스가 개발되고 있다.

다섯째, 새로운 비즈니스모델을 구축한 새로운 시장 참여자가 급부상하고 있다고 보고 있다(KT 경제경영연구소, 2009: 18-19). 그 예로 앱스토어(소프트웨어와 콘텐츠 거래), SNS를 활용한 티켓 몬스터의 공동 구매사업, 오픈 플랫폼 등장 등이다.

〈그림 2〉 ICT 생태계



ICT 생태계 추진체계의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같이 주장하고 있다(정보통신정책연구원, 2012). 음악의 예로 들면, 콘텐츠(C)의 저작권 보호, 편성, 유통 및 소비는 점차 인터넷을 통한 플랫폼 제공자, 즉 ICT 기업의 역할이 증대하고 있으며, 이러한 추세는 인터넷 모바일 기기의 대중화로 더욱 강화될 전망이다라고 한다. 따라서 콘텐츠 정책의 수립 및 추진은 ICT 산업·기업에 대한 전문성을 더욱 요구하며, 콘텐츠(C) 등 서비스의 확산을 위해서는 콘텐츠 트래픽/서비스 시장 전망에 기초한 네트워크 인프라 정책도 여전히 중요하는 것이다. 이 또한 ICT시장에 대한 이해를 기반으로 한다(예: 주파수 정책).

디바이스(D)와 소프트웨어의 통합도 중요한 추세이며, 이에 기반한 플랫폼 제공자의 위상 강화를 전제로 HW, SW정책을 추진하여야 한다고 보았다. SW가 곧 디지털 콘텐츠의 저장, 유통, 창조, 소비를 위한 필수불가결한 요소가 되고 있음을 감안하여야 한다. 이는 SW가 C-P-N-D의 전 단계에 연관된 중요한 요소라는 것이다.

All-IP 네트워크의 시대에서 통신은 사실상 컴퓨팅 부문과 융합하여 C-P-N-D 생태계의 기반 구성요소가 될 것이며, 전통적인 방송플랫폼도 인터넷 중심의 C-P-N-D 생태계와 병존

하면서 상호작용을 통해 ICT 플랫폼의 하나로 될 가능성이 높다고 한다.

국가정책관리에서 ‘분산’보다는 ‘통합’, C-P-N-D 및 이에 기반하는 국가혁신을 위하여 보다 고도의 전문성을 갖춘 정책 추진 전담부처가 요구된다고 주장한다. 콘텐츠(C)가 C-P-N-D 생태계에 흡수될수록 P가 중요해지고, 이는 다시 D, N의 혁신을 요구하는, 즉 위의 예와 반대 경로도 가능해진다. 단순히 특정 부문들이 서로 융합하기 때문에 각 정책기능/영역이 합치거나 재분리되는 것이 아니라, ‘인터넷을 중심으로 하는 C-P-N-D 통합’을 위한 새로운 ICT 정책을 기획·추진하기 위해 분리되어 있던 각 기능을 통합하고 정책 기능별 내용도 변화되어야 한다는 것이다.

ICT 부문은 통신, 방송 등 제 부문이 인터넷을 중심으로 컴퓨팅 부문과 통합되면서 혁신이 과거보다 더욱 빠르게 진행되고 있으며 새로운 산업, 비즈니스가 창출되고, 콘텐츠의 질, 콘텐츠의 효용은 네트워크(N)의 발전 및 기기(D)의 발전과 직결되고 있다고 본다. 또한 인터넷이 콘텐츠 유통의 핵심 통로로 발전하면서 콘텐츠 시장의 성장은 네트워크 수익성과 밀접한 관계가 있다는 것이다.

C-P-N-D의 통합의 시대에 ICT 진흥정책과 규제정책은 하나의 유기적 거버넌스 시스템으로 작동하는 것이 바람직하며 점차 구분이 모호해지고 있다. 따라서 독립제적 성격을 갖춘 단일 기구가 규제와 진흥을 포괄하여 C-P-N-D 생태계의 진화를 도모하고, 일부 정책 영역만 독립형 기구내의 합의제 위원회에서 담당해야 한다고 보았다. 또 통신·방송보다는 정보·혁신에 주안을 두는 기구로서, ICT기반의 국가혁신을 추진하는 기구를 신설해야 한다고 주장하고 있다.

이러한 주장들은 이명박 정부의 ‘분산형 ICT 거버넌스’의 문제점을 극복하기 위한 방안이며 이를 중심으로 각계 전문가들의 의견을 종합하면 다음과 같다.

대부분의 연구들은 정보통신부 폐지와 방송통신위원회 설치 등 이명박 정부의 ICT 거버넌스에 대한 평가를 중심으로 하여 차기 정부에서의 ICT 거버넌스 구축 및 운영방안에 초점을 맞추고 있다. 즉 현재의 분산형 ICT 거버넌스로 인해 IT 산업의 위기가 발생하게 되었다고 평가하고 있다(국가정보화전략위원회, 2011: 234). 따라서 IT 산업을 기반으로 국가의 성장동력을 확충한다는 측면에서 중복 사업의 조율 및 정책갈등을 조정할 수 있도록 정부기능의 재설계가 필요하다고 주장한다(정충식, 2010; 정국환·김희연, 2009).

IT분야의 시너지를 창출할 전담기구를 설치할 필요성을 제기하고 있다. 스마트 시대에 ICT 생태계를 복구하고 효율적인 C-P-N-D 산업육성 차원에서 흩어진 기능을 효율적으로

통합·관리할 수 있는 ‘집중형 ICT 거버넌스’ 개편의 필요성과 이를 통해 분리된 제 기능을 통합해야 한다고 주장하고 있다. 그 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. ICT 생태계를 구성하고 있는 C-P-N-D의 유기적인 연계가 중요함으로 이에 대한 규제와 진흥도 한 곳에 모으는 ‘진흥-규제 통합형(융합과 집중형 모형)’이 정책 내용면이나 조직 측면에서 바람직하다고 주장하고 있지만(김명환, 2012: 15), 동일기관에서 진흥과 규제를 담당하는 것은 문제의 소지가 있다는 것은 인식하고 있다.

ICT 거버넌스의 기본방향은 지원과 진흥을 위한 구조적 변화로서 ICT 분야의 지원과 규제기능의 균형 및 조화로 설정하고 그에 따른 융복합 추세에 부합하는 협력적 거버넌스와 책임과 권한을 강화하는 독립형 거버넌스로 변화해야 한다고 논의하고 있다(강정석 외, 2011; 김상택 외, 2012). 구체적인 ICT 거버넌스의 개편방안으로 IT 거버넌스 전담부처 설립 및 방통위 개편안(1안), IT 거버넌스 전담부처 설립 및 방통위 분리안(2안), 현 체제의 보완을 위한 국가정보화전략위원회의 조정기능강화(3안)등을 제시하고 있다(국가정보화전략위원회, 2011: 209-222). 이러한 논리는 정부통신 업무를 총괄할 부처의 필요성을 언급하면서, 정보화 추진체계를 일원화해야 한다는 의견이며(김상택·송희준, 2011; 정원희, 2012), 조직의 형태에 대해서는 IT 전담 부처 신설안과 기존 부처인 방송통신위원회 혹은 지식경제부의 기능 강화를 통한 일원화가 대립되고 있다. 조직의 기능에 대해서는 현재의 IT 생태계의 변화에 따라서 정부의 역할은 IT 업계를 지원하고 협력해야 하는 의견이 대부분이다(정원희, 2012: 17-18).⁴⁾

이를 종합하면 ICT 거버넌스 개편에 대한 각계의 공통된 입장은 인터넷을 중심으로 하는 C-P-N-D 가치사슬체계의 구축 및 유기적 결합이 필요하다는 의견이다. 여기서 콘텐츠(C) 부문은 역할과 기능면에서 P-N-D 각 부문보다 작은 개념으로 인식될 가능성이 크다. 즉 콘텐츠(C)는 Large C가 아닌 Small c 개념으로 c-P-N-D 가치사슬체계로 간주되어 상대적으로 창의적 콘텐츠가 소홀하게 다루어질 우려가 있다.

4) 김형오 전 국회의장은 2011년 4월 13일 기자회견을 열고 정보통신 업무를 총괄할 부처의 필요성을 언급 하였으며, 정보화 추진체계를 일원화해야 한다는 의견에는 여야가 공통된 의견을 내놓고 있다.

IV. 콘텐츠정책 진흥체제 개선방안

1. 대안 모색 및 주요 논점

1) 대안 모색

‘ICT 생태계(c-P-N-D)에서 콘텐츠산업 생태계(C-p-n-d)로의 진화’를 모색하기 위한 콘텐츠정책 진흥체제 개선방안으로 「방송통신 콘텐츠정책+방송산업 진흥정책+통신산업 진흥정책 이관」을 모두 포괄하는 「콘텐츠산업 생태계 조성·강화」에 초점을 두는 논의 및 대응방안이 필요하다. 이는 콘텐츠가 성장할 수 있는 ‘창조산업 생태계 및 친화적 거버넌스 구축’을 위한 것으로 콘텐츠산업 생태계를 포괄하는 정책추진체제 구축에 있으며, 그 핵심 기저는 콘텐츠 핵심인 창작이 순수예술과 함께 어우러진 문화적 감수성에서 발현됨을 의미한다.

현재 활발히 논의가 진행 중인 ICT 거버넌스 구축방안(ICT 생태계)은 인터넷을 중심으로 하는 플랫폼(P) 분야에 중점을 두고 추진되는 방안으로, 콘텐츠산업 생태계의 기본 논리에 역행하는 통합방안이다.

방송통신위원회의 역할과 기능 조정을 통해 콘텐츠정책의 효율적인 정책체제를 구축할 수 있는지가 중요한 정책과제이다. 이는 방송통신위원회의 권한을 어느 범위만큼 가져올 수 있는가의 문제로 직결되며, 결국 ICT 거버넌스 문제, 콘텐츠산업 생태계 문제 등으로 이어지게 된다.

2) ICT 생태계와 콘텐츠산업 생태계의 주요 논점

대부분의 연구들은 현행 ICT 거버넌스의 한계와 문제점을 다음과 같은 논리로 전개되고 있다(김명환, 2012: 7-8; 강정석 외, 2011: 150-161; 김상택 외, 2012: 38-45; 김윤권 외, 2011: 312-319; 정충식, 2010: 146-154).

첫째, ICT에 대한 철학 부재와 상황인식의 부족을 제기하고 있다. 과거에는 ICT가 정책 수단인 동시에 목적이었는데 현행 거버넌스 구조에서는 목적 부분은 소외된 채 수단으로만 여겨져 문제가 발생하여 왔다고 한다(김명환, 2012: 7). 그 예로 지식경제부의 소프트웨어 기능이 다른 산업기능과 어울리지 못하고 수많은 기능 중의 하나로 전락하였으며, 지난 4년간 IT산업 성장률, GDP대비 비중, 수출 증가율 등은 모두 감소세를 보였다. ‘08년-’11년

IT산업 실질 성장률은 9.1%로 '03년-'07년 성장률 12.8%와 대비하여 -3.7% 하락하여 성장속도가 약 30%나 감소하였다. 또한 IT산업의 명목 부가가치액 증가율도 '11년 -2.2%로 사상 처음으로 마이너스 성장을 기록하고 있다('11년 전 세계 ICT 시장규모는 6.8% 증가, Gartner).

둘째, 부처들의 분산된 ICT 관련 사업 조율과 조정의 문제가 발생했다고 본다. ICT 정책 총괄기관의 분산으로 인하여 C-P-N-D로 불리우는 생태계에서 수요와 공급 선순환 고리가 단절되고 ICT 생태계가 해체되어 디지털 융합에 역행하면서 ICT 가치사슬체계를 아우르는 정책을 못 만들고 기존 정책을 답습하는 기능적 한계를 노출함으로써 이에 따른 책임소재의 문제도 발생하고 있다고 본다.

셋째, ICT 환경변화에 대한 예측과 대응실패를 예로 들고 있다. 이로 인해 애플, 구글 등 해외기업이 ICT를 기반으로 금융·콘텐츠·교육·서비스 산업과 융합하여 새로운 스마트 시대를 여는 동안 우리는 산업현장 정보화 수준의 융합에 머무르고 있다고 하였다(김명환, 2012: 8).

넷째, 정책 균형감이 상실되었다고 본다. 즉 주요 정책들이 주로 방송에 치중한 반면에 통신관련 정책은 미미하였다는 시각이 팽배하였다고 인식한다. 특히 종합편성채널, 수신료 인상 같은 방송관련 정치적 이슈에만 역량을 소모하면서 융합 ICT 지원기능은 약화되었다고 한다.

최근에 ICT 생태계 조성을 위한 인터넷 중심의 콘텐츠(C)-플랫폼(P)-네트워크(N)-디바이스(D)간 상호 통합화에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는데, 이는 통신, 방송 제 분야가 인터넷을 중심으로 융합되고 컴퓨팅 부문의 글로벌 기업이 인터넷을 중심으로 플랫폼을 제공하면 인터넷 C-P-N-D의 결합이 가능하여 ICT 거버넌스를 구축할 수 있다고 보고 있다.

이를 종합하면 ICT 생태계를 주장하는 논리에는 몇 가지 문제점을 지니고 있다. 첫째, 인터넷 중심의 ICT 생태계 조성은 C-P-N-D부문의 유기적 통합을 강조하고 있지만 그 이면에는 인터넷 상의 플랫폼(P)을 통한 콘텐츠(C) 제공을 강조하고 있다. 즉 각자 별개의 C-P-N-D를 구성하던 개별 부문의 통합을 주장하면서 콘텐츠를 비롯해 통신·방송을 포함한 모든 미디어 엔터테인먼트, 정보서비스가 인터넷 중심의 C-P-N-D 생태계를 통하여 통합된다고 보고 있으며, 이는 C-p-n-d 가치사슬체계를 c-P-N-D 가치사슬체계로 파악하려는 것이다.

둘째, IT 조직차원의 통합에만 치중함으로써 콘텐츠(C) 경쟁력의 원천과 핵심 속성(창작자, 창조성 등) 등에 대한 언급이 없다.

셋째, ICT 생태계의 환경변화요인으로 플랫폼을 둘러싼 ICT 생태계간 경쟁의 심화를 주장하고 있는데, 우리나라에서 콘텐츠는 P, N, D를 거의 구분하지 않고 서비스를 하기 때문에 아이폰용, 안드로이드용 등의 플랫폼에 맞춰 유통되고 있다. 결국 N과 D의 수직적 생태계 간의 경쟁일 뿐이므로 ICT 생태계 간 경쟁이 치열하다는 것은 타당하지 않다. 또한 어떤 기업도 독자적인 C-P-N-D 형의 ICT 생태계를 구축하고 있지 않으며, 애플과 구글 등의 콘텐츠는 대부분 아웃소싱을 통해 유통되고 있는 실정이다. 따라서 특정 부처에서 ICT 생태계 관련 산업 전체를 소관해야 한다는 것은 논리적 비약일 수 있다.

셋째, 각자 별개의 C-P-N-D를 구성하던 개별 부문의 문제점을 지적할 뿐 각 구성요소가 가지는 독자성과 연계성 등에 대한 논리가 부족하다고 본다. 단지 그 과정에서 네트워크(N) 제공자의 플랫폼(P) 제공자로의 전환 모색, 콘텐츠(C)부문과 플랫폼(P)부문의 협력, 미디어 빅뱅, 기존 규제/진흥정책의 재고 불가피 등만을 제시하고 있다.

넷째, C-P-N-D 각 요소를 동일한 범주로 인식하고 있다는 것은 위험한 발상일수 있다는 것이다. 그 이유로 콘텐츠(C)의 생성 없이는 N-P-D 요소들은 자기경쟁력을 잃을 수밖에 없다. C-P-N-D도 전체 콘텐츠 생태계의 일부에 불과하고 만일 콘텐츠가 방송통신위원회나 새로 신설되는 독립형 부처에서 담당하게 되면 콘텐츠(C)부문이 약해져 결국은 C-P-N-D부문도 경쟁력을 잃게 될 개연성이 높다.

예를 들어 아이폰이 성공한 것은 하드웨어 등의 ICT영역 때문이라기보다는 콘텐츠(C)부문이 주요 요인이라고 할 수 있다. 그 외에도 풍부한 콘텐츠 거래시장 환경 조성 등 이용자 중심의 콘텐츠 친화적 유통정책, 창조적인 하드웨어와 운영체제도 성공 이유로 들 수 있다. 흔히 애플의 성공요인 중 하나로 인문학과 IT의 절묘한 융합을 드는데, 만일 문화체육관광부에서 담당해오던 콘텐츠 기능이 다른 단일 부처로 흡수된다면, C-P-N-D부문의 콘텐츠(C)부문은 죽어버리고 P-N-D부문의 하드웨어적인 측면만 남게 될 수도 있다. 이런 시대적 변화에서 정보통신부의 별도 부처조직으로서의 신설 논의는 융합 상황과 어울리지 않는다. OECD 국가들 대부분은 정보통신 IT 단독 부처를 가지고 있지 않으며, 이들 국가에서는 정보통신을 융합사회에서 하나의 인프라로 받아들이고 있다(이민화, 2012). 우리나라에서도 IT 1단계 수준에서는 정보통신부가 IT 산업 그 자체의 발전을 위해서 상당한 역할을 한 것으로 보인다. 하지만 지금과 같은 IT 융합단계에서는 정보통신부의 단독 부처 논의는 정부 부처 간의 네트워크체계에서 많은 갈등을 야기하게 되며, 이는 시대적 패러다임과 일치하지 않는다(이종열, 2012: 14). 따라서 문화체육관광부를 중심으로 콘텐츠 생태계를 구축하고,

그들 내에서 ICT 생태계정책을 재설계하는 것이 바람직하다고 본다.5)

예를 들면, ICT 분야를 담당하는 부처가 있어도 과학기술(SI)를 담당하는 부처가 따로 있듯이, C-P-N-D 분야를 담당하는 ICT 부처가 있어도 문화기술(CT)를 담당하는 부처가 필요하다. 즉 하드웨어적인 ICT 생태계 조성은 소프트웨어적인 문화콘텐츠(CC)의 생성과 발전을 저해하는 요소로 작용할 것이다.

〈표 1〉 ICT 생태계 구축 논리에 대한 반론

IT(CPND) 주장	반론
<p>정부 컨트롤타워 부재로 IT 경쟁력 추락</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IT는 다양한 분야의 산업으로 이루어져 있으며, 전체 IT 경쟁력이 추락했다는 것은 과장된 주장 - 삼성전자, LG전자 등 기기·반도체 등 제조분야와 네트워크 분야는 세계적 경쟁력 유지 - 각종 IT지수에서 세계 1위 또는 상승세 * 정보통신발전지수 '11년 1위, 네트워크준비지수 '07년 19위→'11년 10위, IT경쟁력 지수 '11년 1위, IT투자환경 평가지수 '11년 1위 • 구 정통부때도 SW경쟁력은 선진국보다 낮았으며, 스마트 시대 플랫폼 경쟁에서 구글이나 애플에 뒤쳐진 이유는 하드웨어 중심의 IT산업 발전을 고수하여 SW나 플랫폼 측면의 혁신에 대응하지 못한 우리 산업의 내재적 한계 때문
<p>부처간 갈등과 업무 중복 심화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • '08년 정부조직 개편의 취지가 부처간 갈등과 업무중복을 정리하기 위한 것이었음 - 오히려 방송통신위원회의 업무영역 확장으로 인해 부처 갈등이 재야기 * 구 정통부의 디지털 콘텐츠 업무 이관은 정통부의 영역확장으로 문화부와 충돌한 것을 정리한 것 ** 문화부로 콘텐츠 업무가 일원화되었음에도 방통위는 방송통신콘텐츠 진흥 지속 *** 지경부와는 정보통신진흥기금 소관 문제로 다름 • 차기 정부 조직개편시 방송콘텐츠 분야에 대한 명확한 정리-문화부로 일원화-를 통해 업무 중복 여지 해소 필요 - 방송콘텐츠 진흥은 콘텐츠산업 생태계를 고려하여 콘텐츠 제작-유통-수출 전반을 고려한 종합적 체계적인 정책이 요구 - TV드라마·다큐·영화·출판 등 하나의 콘텐츠가 다양한 미디어를 넘나드는 상황에서 유통창구를 기준으로 한 방송콘텐츠/비방송콘텐츠 구분 불가능
<p>창구 다양화로 기업 불편</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기업의 업무영역이 다변화되면서 소관 부처가 늘어나는 것은 자연스러운 것 - 특히, IT분야의 경우 네트워크, 기기, SW가 수직계열, 수평결합되고, 미디어사업자와의 합종연횡도 증가 • 산업영역이 점차 융합되어 가고 있으나, 그럴수록 정부조직은 핵심영역에 대한 명

5) ICT 생태계정책을 문화체육관광부를 중심으로 재설계할 수 있다. ICT 생태계 정책의 역점영역이 H/W에서 디지털 콘텐츠와 S/W 분야로 전환된다는 점과 문광부가 현재 미디어정책 총괄부서라는 점에서 매력적인 방안일 수 있다. 이 경우 공공방송위원회와 방송통신심의위원회의 행정지원 업무를 문광부가 담당하더라도 큰 문제가 없으며, 체육과 관광기능은 타 부처 기관이나 문화재청과 같은 형태로 소속 외청화할 수 있다(송희준, 2012: 540).

	<p>확한 소관 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 융합분야에 대한 진흥은 상호협력 및 제도를 통해 개선 필요
<p>CPND생태계 대응 및 구글·애플과 경쟁하기 위한 전담 조직 필요</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IT 정책 추진에 있어 아직도 정부가 주도해야 한다는 관념은 산업 발전단계를 외면하는 발상 - 정부가 산업을 주도하는 것은 후진국형 성장정책, 생태계 구성 차원에서 한 부처가 독식하는 것은 오히려 생태계를 파괴하는 것 • CPND를 연계(수직계열화, 수평협력)하여 사업생태계를 구성하고, 경쟁을 하는 주체는 기업 - 기업은 핵심분야의 경쟁력을 보유하고 타 분야와의 동반협력을 통해 생태계 구축·경쟁력 확보 * 애플은 기기와 OS 기반, 구글은 검색서비스를 기반으로 사업 확장 - 정부조직의 정책목표가 구글, 애플과 경쟁하는 것이 될 수 없음. 우리 업계의 자기 혁신 필요 * 미국이 통합부처가 있어 애플, 구글을 탄생시킨 것이 아님 • CPND는 비즈니스 가치사슬 차원에서 산업이 연결되는 모습을 보여주는 틀이며, CPND를 구성하는 각 요소가 하나의 독자적인 산업으로 존재 - 특히 콘텐츠(C)는 다른 PND와는 상이하고 특수한 산업적 가치와 특성을 지님(문화적 요소) - SW 경쟁력은 단기간에 상승할 수 없으며, 인력·R&D등에 지속 투자, 전문성과 창조성 심화 필요 • 한편, CPND 통합부처의 경우 서로 다른 산업간 정책목표의 상충으로 융합보다 정책 지연 및 갈등 초래 우려
<p>IT 관련 정책·부처 총괄 조직 필요</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IT를 포괄하는 독립제 기구는 현 시대의 특징인 분업/전문성에 대한 고려를 하지 않은 발상 • IT는 모든 산업의 기반이 되었으므로, 이와 관련된 정책·부처 총괄 역할은 또 다시 부처간 업무 중복 및 소관 갈등을 야기할 우려 - IT가 다른 영역으로 확산해서 정통부 기능이 분산된 것 * 교육, 의료, 자동차, 조선 등 전산업분야 스마트화 • 오히려 순수한 의미의 IT(네트워크, 기기)를 고도화할 수 있도록 분야를 명확히 하고, - 융합은 정부부처마다 소관 분야와 IT를 연계하는 사업이나 정책추진 구조 형성 필요 * 부처내 IT와 사업융합 조직 구비, IT 전문직렬 도입 등 - 방통위는 규제 기능에 충실

2. 콘텐츠 생태계 구축의 필요성

문화와 창조의 시대, 콘텐츠가 새로운 성장동력, 전략산업으로 부상하고 있기에, 국가산업 경쟁력 강화차원에서도 ‘ICT생태계(c-P-N-D)에서 콘텐츠산업 생태계(C-p-n-d)로의 진화’가 모색되어야 할 것이다. 따라서 콘텐츠 생태계 구축의 필요성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지속가능한 한류모색을 위해 독창적 콘텐츠 활성화가 도모되어야 한다. 획일적인 소재로 인해 한류 열기는 4년 내로 끝날 것이란 외국인의 답변이 60%로 나타났는데, 그 이

유료 ‘콘텐츠가 획일적이어서 식상하다’는 것이다. 실제로 외국인들은 K팝의 경우 댄스곡이나 섹시 코드를 앞세운 아이돌 그룹 간에 차별성이 거의 없다는 점을 문제로 꼽고 있다. 이처럼 한류의 지속가능성에 대한 외국인들의 부정적인 견해가 확인된 만큼 이제는 한류의 재도약을 위한 방안을 모색해야 할 때라는 게 전문가들의 지적이 있었다. 지금까지 한류는 ‘대장금’과 같은 드라마와 K-팝을 중심으로 아시아권에 상당한 영향을 미쳤으나 이 역시 성장의 한계를 보였지만 가수 사이의 사례는 글로벌 한류의 새로운 방향을 제시해주는 일대 사건이라고 할 수 있다.⁶⁾ 콘텐츠의 다양성과 이용자 소통을 비롯해 실시간 피드백을 통한 콘텐츠 영향력과 파급, 지속성을 높일 수 있는 신한류로 SNS의 확장성에 주목해야 한다. 따라서 우리만의 독창적인 ‘스토리’로 승부해야 하며 한국의 전통이나 생활문화 등 문화정체성이 녹아 있는 고유의 스토리 가운데 세계에서 통할 수 있는 것들을 콘텐츠화하는 데 주력해야 한다는 것이다.

둘째, 스마트폰에 있어 삼성전자는 2011년 3분기 판매 대수에서 애플 아이폰을 따라잡았지만 태블릿 PC시장에서는 여전히 고전을 면치 못하고 있다.⁷⁾ 이는 스마트폰과 달리 태블릿 PC시장에서는 구글이 OS(아이스크림 샌드위치부터 스마트폰과 태블릿 PC OS의 통일이 이루어짐)에서부터 콘텐츠 마켓, 앱스토어, 클라우드 서비스에 이르기까지 모든 면에서 아직 애플만큼 제대로 된 생태계를 갖추지 못한 결과 삼성전자의 안드로이드기반 태블릿 PC의 경쟁력이 애플 아이패드보다 떨어지기 때문이다. 이런 상황에서 아마존 ‘킨들파이어’는 또 한번 국내업체에 콘텐츠(C)-플랫폼(P)-네트워크(N)-디바이스(T or D)를 이르는 생태계의 중요성을 일깨워주고 있다. 특히 콘텐츠 소비도구인 ‘태블릿PC’의 특성상 태블릿PC 시장 선점을 위해선 ‘콘텐츠 파워’의 확보가 필요하다는 점은 태블릿 PC시장 점유율 확대를 노리는 우리의 IT산업이 유념해야 할 부분이다. 또한 경쟁력 있는 생태계 구축이 선결되지 않고는 소비자 입장에서 H/W 스펙 경쟁은 큰 의미가 없다. H/W 스펙면에서 훨씬 더 우수한 안드로이드기반 태블릿 PC가 애플 아이패드에 줄줄이 고배를 마시는 것만 봐도 알 수 있듯

6) 프랑스 일간 르 피가로의 한국 특파원 세바스티앵은 싸이의 인기 비결에 대해 “외국인들은 한국의 언어와 문화를 거의 모르는 상태에서 싸이의 뮤직비디오를 접했다. 한국어를 몰라도 공감할 수 있는 유머코드의 춤과 몸짓에 교감하며 웃고 즐길 수 있어 열광하는 것 같다.”면서 “전 세계인들이 언어와 문화가 달라도 웃음이란 코드로는 통할 수밖에 없지 않겠느냐?”고 반문했다. 그는 “싸이의 강남스타일 뮤직비디오 열풍은 K팝 마니아뿐 아니라 폭넓은 계층에 코믹한 한국의 콘텐츠로 받아들여져 빠른 속도로 전파되고 있는 것 같다.”고 전했다(서울신문, 2012년 8월 20일자 기사).

7) 애플이 70% 넘는 시장점유율을 기록하면서 독주하고 있는 가운데 삼성전자의 태블릿 PC시장 점유율은 10%를 약간 웃도는 수준이다.

이, 그리고 H/W 스펙에서 열등하기 그지없는 아마존 킨들 파이어가 출시하자마자 태블릿 PC 시장점유율 2위 자리에 등극한 것만 봐도 충분히 알 수 있는 사실이다.

셋째, 콘텐츠산업 생태계 구축은 ICT 융합 및 활용을 위한 정책적 시너지로서 ICT 산업과 창의적 성장환경의 스마트 생태계를 조성할 수 있게 해준다. 즉 하드웨어 중심의 ICT가 아니라 다양한 콘텐츠 중심의 생태계 구축이 가능하다.

예를 들어 2011년 12월 한 달 동안 400만 대 판매된 아마존 킨들파이어는 경쟁제품은 애플의 아이패드나 삼성전자 갤럭시탭 10.1과 비교해보면 하드웨어 스펙면에서는 열등하지만 아마존이 보유하고 있는 10만 편에 이르는 영화와 TV쇼, 1천800만 건의 음악, 100만권의 잡지와 전자책 등 풍부한 콘텐츠와 현재 시중에 판매되고 있는 태블릿 PC 가격의 절반 이하인 199달러란 파격적인 단말기 가격을 바탕으로 인기를 얻고 있다. 아마존이 킨들파이어를 출시하면서 “킨들은 단순히 디바이스가 아니라 하나의 서비스”라고 말할 만큼 킨들파이어는 철저히 콘텐츠에 초점을 맞춘 미디어 소비자용 태블릿이며, 아마존의 다양한 멀티미디어 콘텐츠를 스트리밍, 다운로드 모두 가능하게 해서 와이파이가 연결되어 있지 않은 지역에서는 이미 다운로드된 콘텐츠를 이용하고 연결된 지역에서는 빠른 속도로 스트리밍이 가능하도록 설계돼있다. 또한 풍부하고 다양한 게임과 앱을 이용할 수 있는 아마존 앱스토어, 아마존 웹 서비스(AWS) 등 독자적인 아마존의 서비스를 이용할 수 있다는 장점도 있다. 그러나 아마존 입장에서 급할 것은 없는데, 어차피 N스크린 싸움에서 중요한 것은 디바이스(D)의 선점의 아니라 콘텐츠(C)의 양과 플랫폼(P)의 완성도이기 때문에 언제라도 N스크린에 대한 사용자들의 반응이 높아지면, 본격적인 출시 또는 메이저 제조사와의 협력 모델로 시장에 진출하게 될 것으로 판단된다.

3. 콘텐츠산업 생태계 조성·강화안의 주요 내용

1) 콘텐츠 중심의 산업 생태계 형성과 구조화

콘텐츠산업의 핵심요소인 문화예술(원천), 문화기술(표현), 저작권(가치와 활용), 미디어(유통) 등을 유기적으로 연계한 생태계를 조성해야 한다. 이는 다양한 문화예술에서 매력적인 스토리를 발굴하고 인간을 이해하는 문화기술을 접목시켜 저작물로서 가치를 가질 때 콘텐츠가 상품으로서 미디어를 통해 유통이 가능해진다.

문화기술(CI)과 인문학, 문화예술, 콘텐츠를 포괄하는 유기적 지원시스템 구축과 더불어 이를 유통으로 연계시키기 위해서는 콘텐츠정책 진흥체제 구축이 요구된다. 콘텐츠 창작자 및 제작자와 미디어·네트워크 등 유통사업자가 공정한 관계를 형성할 수 있도록 제도화가 가능하다.

콘텐츠를 다각도로 활용할 수 있는 방법(OSMU, COPE)을 극대화하고 유통단계에서 콘텐츠의 적절한 가치를 보장하는데 있다.

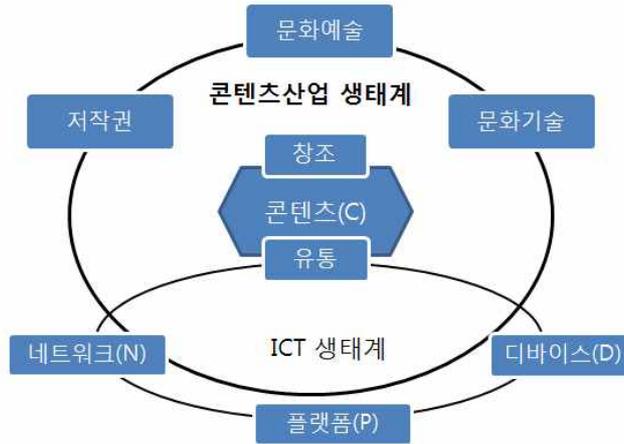
2) 콘텐츠산업 생태계 조성·강화안의 주요 내용

콘텐츠(C)를 중심으로 하는 ‘콘텐츠산업 생태계(C-p-n-d) 조성·강화안’은 콘텐츠(C), 플랫폼(P), 네트워크(N), 디바이스(D)를 문화생태계로 묶고, 인적 창의성과 문화기술, 다양성, 문화적 축적이 요구되는 콘텐츠(C) 창작을 초점으로 하여 플랫폼(P), 네트워크(N), 디바이스(D) 등의 유통, 소비체제를 통합하는 방안이다. 따라서 C-p-n-d 중심의 콘텐츠 산업 생태계가 조성되어야만 플랫폼 경쟁시대에서 SW 및 ICT서비스 경쟁력은 강화될 수 있다.

콘텐츠산업 생태계는 문화체육관광부의 주요 기능인 문화예술, 저작권, 문화기술 등을 매개로 하여 콘텐츠의 창조뿐만 아니라 유통체제까지도 포함하는 개념이며, 더 나아가 ICT 생태계(c-P-N-D)를 포괄하는 개념이다. 이는 콘텐츠(C) 생태계의 범주 내에 ICT 생태계(c-P-N-D)가 함께 포함되는 의미⁸⁾로서 통신, 방송 등 제 분야가 콘텐츠(C)를 중심으로 융합되고, 콘텐츠(C)를 중심으로 C-p-n-d가 결합되어 상호작용이 본격화되는 것을 의미한다.

8) 융합의 본격화 이전부터 정립되어 있던 가치사슬모델(c-P-N-D → C-p-n-d)이 변화하는 것이다.

〈그림 3〉 콘텐츠산업 생태계



콘텐츠산업 생태계 조성·강화안의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 현행 방송통신위원회의 방송통신 융합서비스인 인터넷 멀티미디어 방송사업(IPTV), 지상파방송사업자의 인터넷기반 동영상 서비스, 유료방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 케이블방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 기간통신사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 순수한 인터넷방송사업의 동영상서비스 등을 문화체육관광부의 소관으로 통합하는 방안이다. 이는 전 세계적으로 이루어지고 있는 ‘콘텐츠 융합’ 추세에 부합하는 것이다.

문화체육관광부의 「디지털콘텐츠」+방송통신위원회의 방송통신융합정책(「방송통신콘텐츠」, 「지상파 방송콘텐츠·유료방송사업 콘텐츠·케이블방송콘텐츠·기간통신망 콘텐츠인 인터넷방송사업 콘텐츠·인터넷 멀티미디어 방송콘텐츠」 등을 비롯한 방송통신 진흥산업을 통합하여 업무를 이관 받는다. 현행 방송통신위원회의 방송통신 융합정책을 문화체육관광부 소관으로 이관하고, 방송통신위원회는 본래 기능인 방송통신 서비스 정책 규제에 역량을 집중시키는 것이다.

둘째, 문화콘텐츠가 상품화되어 소비자에게 이용되기까지 문화콘텐츠는 작품단계, 상품단계, 미디어·네트워크단계, 전달단계의 4가지 가치사슬단계(문화관광부·한국문화콘텐츠진흥원, 2004)를 거치는데, 이는 3가지 가치사슬단계인 창작, 유통, 소비과정으로도 표현되기도 한다. 이러한 가치사슬을 현행 콘텐츠정책 총괄부처에서 통합·관리하는 것이다. 이러한 가치사슬은 인간의 창의적인 문화활동, 이를 상품화하는 과정 그리고 이용자에게 전달하는 미디어 운용 하드웨어 및 소프트웨어(솔루션), 그리고 이용자의 접근을 용이하게 하는 마

케팅 서비스와 밀접한 연계성을 갖고 구성된다(문화관광부, 2007). 따라서 콘텐츠산업의 기반이 되는 문화기술(CT: Culture Technology)이 강조되고, 작품단계(창작, 제작작업 등)에서 유통 및 소비단계까지로 콘텐츠진흥정책이 확장된다. 이를 위해서 문화체육관광부의 콘텐츠 창조기능뿐만 아니라 유통기능까지 역할과 기능을 강화하는 콘텐츠산업 생태계 구축이 매우 필요한 시점이다.

셋째, 문화체육관광부(독임제 부처)가 방송통신 콘텐츠를 비롯한 융합정책을 담당하고, 방송통신위원회는 방송통신 서비스 규제분야를 담당하게 하여 방송통신 콘텐츠의 창조, 유통, 소비단계를 일원화하는 것이다. 현행 방송통신위원회의 방송통신 융합정책은 문화체육관광부의 디지털콘텐츠정책과 중복되는 면이 있다. 이러한 업무의 중복은 디지털 기술의 발달로 대부분 콘텐츠가 디지털화되면서 방송, 영상, 통신 콘텐츠의 구별이 의미가 없어진 환경변화의 원인이 매우 크다고 볼 수 있다. 즉 게임채널, 음악(뮤직비디오) 채널의 활성화로 게임과 음악의 방송영상 콘텐츠화가 활발하게 진행되었고, TV용 또는 DMB용 영화·드라마의 등장으로 영화와 방송영상의 경계가 모호해졌으며, 디지털케이블 TV 또는 인터넷 멀티미디어 방송(IPTV) 기반의 양방향성 게임 및 VOD 서비스 등의 콘텐츠와 방송, 영상, 통신과의 구별이 의미가 없어진 환경이다.

넷째, 문화체육관광부로의 방송통신 융합정책 이관은 이러한 개별적 진흥기금의 중복 투자 및 업무 중복성을 해결할 수 있는 방안이다. 방송발전기금의 일괄 또는 부분 이관을 통해 방송통신 융합정책을 적극적으로 추진할 수 있도록 법률적·제도적 후속조치가 선행되어야 한다.

최근 방송통신위원회의 융합정책은 인접 산업과 정책으로 확대되고 있는 추세이며 이는 부처 간 고유 업무 및 주변 업무에 영향을 미칠 것으로 보인다. 현행 방송통신발전기본법 제 2조에서 규정한 ‘방송통신⁹⁾의 개념 정의’는 방송통신 융합정책들을 포괄하는 최상의 법률로서, 방송통신위원회의 역할과 기능을 정의하고 있다. 따라서 문화체육관광부로의 방송통신 융합정책은 위의 역할과 기능을 전부 이관 받는 것을 의미한다.

다섯째, 현재 논의되고 있는 ICT 독임부처 신설과 별도로 현행 방송통신위원회의 산하 조직 중 방송통신산업 진흥정책과 관련된 방송통신융합정책실, 방송정책국, 통신정책국, 네트워크정책국의 인터넷정책과, 방송진흥기획관의 업무 기능을 이관 받는 것이다. 이를 통해

9) 유선·무선·광선 또는 그 밖의 전자적 방식에 의하여 방송통신콘텐츠를 송신(공중에게 송신하는 것을 포함한다)하거나 수신하는 것과 이에 수반하는 일련의 활동 등을 말한다(방송통신기본법 제2조 제1항 규정).

방송통신위원회는 방송통신 인허가 및 심의와 같은 규제영역에 집중하자는 것이다.

〈표 2〉 콘텐츠산업 생태계 조성·강화(안)의 특징

구분	내용
영역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화콘텐츠산업, 미디어정책 등의 콘텐츠진흥정책(기존)+방송통신 콘텐츠진흥정책 +방송통신산업정책(기존 방송사업, 인터넷멀티미디어 방송사업, 전기통신사업(방통 위의 기능 이관)
기능	<ul style="list-style-type: none"> ■ 콘텐츠 및 R&D 정책 기획 및 집행, 인력양성, 콘텐츠산업 정책적·기능적 지원, 방송통신 콘텐츠진흥 및 방송통신 산업기능 통합
분야	<ul style="list-style-type: none"> ■ 콘텐츠산업, 방송통신콘텐츠, 방송통신 진흥정책(융합정책 포함)
기타	<ul style="list-style-type: none"> ■ 콘텐츠 산업 생태계 조성·강화체계 수립(C-p-n-d 가치사슬체계)
소속 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한국콘텐츠진흥원, 한국방송통신전파진흥원의 방송통신 진흥정책이관

3) 콘텐츠산업 생태계 조성·강화안의 장·단점

콘텐츠산업 생태계 조성·강화안의 장점은 다음과 같다. 첫째, 콘텐츠산업 생태계 조성으로 인해 콘텐츠(C), 플랫폼(P), 네트워크(N), 디바이스(D)를 하나의 문화콘텐츠 생태계로 통합·관리할 수 있어 콘텐츠가 성장할 수 있는 생태계 기반환경이 조성될 수 있다. 방송통신 융합현상이 심화됨에 따라 방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 한 현행 법체계는 콘텐츠 진흥의 공백 및 중복문제를 발생시킨다. 이를 위해 현행 법체계 개편과 더불어 개별 기관의 진흥기금을 통합·조정해야 한다.

문화예술분야, 저작권, 문화기술 등의 콘텐츠 창조업무와 방송통신위원회의 콘텐츠 제공사업인 유통업무 등이 상호 연계되어 새로운 콘텐츠 제작 지원 및 활성화, 이를 연계한 유통단계의 간소화 등의 정책효과가 발생할 것이다. 이는 콘텐츠 창작과 유통체제를 일원화할 수 있는 계기가 되며, 콘텐츠 경쟁력의 원천과 핵심 속성(창작자, 창조성)을 기반으로 하는 콘텐츠 창작자가 방송통신사업 제공자를 통해 적재적소에 방송통신 콘텐츠를 제공할 수 있는 유통구조가 조성될 수 있다.

둘째, 이질화되고 분권화된 대중사회로의 사회구조 변화는 그에 상응하는 정보, 지식, 경험들을 다양하게 창조하고 공급하는 새로운 문화콘텐츠 생태계를 요구하고 있다. 이는 기존 ICT 생태계가 강조하는 인터넷 중심의 플랫폼(P)부문이 아니라 다양한 문화콘텐츠(C)의 창작을 요구하는 것이며, 이를 충족할 수 있다.

셋째, 디지털 기술의 발달과 네트워크 광역화, 스마트 미디어의 보급, 소비자의 수요 등이 원인이며, 이를 위해 다양한 콘텐츠 서비스를 제공하게 됨으로써 콘텐츠의 경쟁력은 강화될 것이다. 이는 콘텐츠의 원천인 문화예술 분야, 콘텐츠가 산업적으로 유통되고 소비될 수 있는 콘텐츠산업 생태계를 형성하게 해준다. 콘텐츠 질의 향상은 다양한 콘텐츠 CP(Contents Providers)를 탄생시키고 이는 콘텐츠의 유통과 부가가치를 높이는 형태로 진행되어 결국 콘텐츠의 소비는 크게 증가할 것이다.

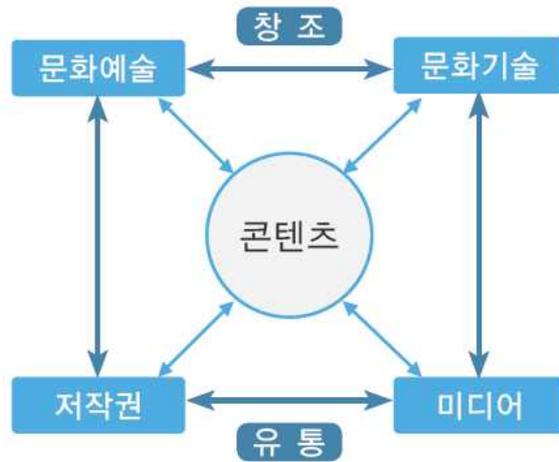
넷째, 방송통신위원회의 방송통신콘텐츠 및 방송통신사업은 일원화된 정책체계를 확립시키고, 방송통신산업 진흥정책의 활성화에 기여할 것이다. 특히 문화콘텐츠를 매개로 하는 기존 방송사업, 인터넷멀티미디어 방송사업, 전기통신사업 분야의 고품질 콘텐츠 장르 개발에도 기여할 것이다.

활발한 콘텐츠(C)의 제작과 유통은 플랫폼(P), 네트워크(N), 디바이스(D) 부분 등에 연쇄 파급효과를 가져오며 이는 콘텐츠의 해외수출을 강화시키는 기회로 작용할 것이다. 콘텐츠산업 생태계(C-p-n-d)는 콘텐츠 핵심인 창작이 순수예술과 함께 어우러진 문화적 감수성에서 발현되고 이를 토대로 방송통신산업의 경쟁력으로 이어질 것이며, 그 핵심기저인 문화콘텐츠(CC)가 그 역할을 수행할 것이다.

다섯째, 방송통신위원회의 규제기능 중심의 조직개편은 정보통신기술(ICT) 부처 조직간 업무 중복 및 개선에도 기여할 것이다. 특히 문화체육관광부와 중첩되는 방송통신 분야를 재조정함으로써 나아가 방송통신 콘텐츠 발전에 기여할 것이다.

여섯째, 문화체육관광부의 독립제 부처라는 특성과 콘텐츠산업 총괄부처로서의 콘텐츠의 생태계(창작과 유통) 구성과 유지기능을 최대한 살릴 수 있으며, 문화예술, 저작권, 문화기술을 매개로 하여 ICT 생태계의 구성과 발전에도 기여할 것이다. 따라서 문화체육관광부가 문화 콘텐츠(CC), 콘텐츠 플랫폼(CP), 콘텐츠 네트워크(CN), 콘텐츠 디바이스(CD) 분야에서 정책조정과 정책 주도권을 행사할 수 있을 것으로 보인다.

〈그림 4〉 콘텐츠산업 생태계의 핵심 요소



출처: 콘텐츠미래전략포럼(2012: 29)

콘텐츠산업 생태계 조성·강화안의 단점은 다음과 같다. 첫째, 문화체육관광부로의 방송통신정책의 이관·통합은 정치권과 부처간 이기주의에 의해 갈등이 발생할 가능성이 높다. 또한 문화체육관광부 주도의 콘텐츠산업 생태계 조성·강화안은 ICT 생태계를 포함하는 포괄적인 정책 범주로서 타 부처의 고유업무 영역인 플랫폼(P), 네트워크(N), 디바이스(D) 등과 업무 중복의 가능성이 매우 높다. 그리고 ICT 고유업무의 축소에 대한 타 부처간의 연대협력으로 인해 갈등이 증폭될 것으로 보인다. 문화체육관광부의 방송통신사업은 지식경제부의 정보통신 산업육성정책, 행정안전부의 정보문화, 정보보호 등과 맞물리면서 콘텐츠 전반 영역에서 갈등이 발생할 가능성이 높다.

둘째, 방송통신정책의 업무 영역과 기능을 어느 정도로 할 것인지가 매우 중요한데, 문화체육관광부와 방송통신위원회간의 합의점 도출은 매우 어려울 것이다. 문화체육관광부의 콘텐츠사업, 방송통신콘텐츠 진흥사업, 방송통신사업 등과 방송통신위원회의 방송통신 관련 규제정책간의 조정과정에서 어려움이 예상되며, 이러한 조율과정에는 많은 시간이 소요된다는 점이다.

〈표 3〉 콘텐츠산업 생태계 조성·강화안의 특징 및 장·단점

특징	장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> · 창조성과 문화적 가치 시대(콘텐츠 주도의 미래산업 추구) · 방통위 '방송통신산업 진흥정책'의 문광부 이관 · 국가콘텐츠 진흥정책을 문화부처로 일원화 · 콘텐츠 관련 정부기능의 조정과 일원화 · 콘텐츠 규제와 심의체계 정비 · 콘텐츠산업 생태계 정책추진체제 구축 · 콘텐츠(C) 중심의 C-p-n-d 생태계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> · 콘텐츠산업의 지속적인 성장, 한국소프트 파워의 글로벌 확산 · 콘텐츠산업을 국가전략산업화 · 콘텐츠산업의 성장으로 금융·투자환경 및 비즈니스 환경 구축 · 저작권 보호체제 구축 · 미디어·네트워크(유통)사업자의 공정한 관계 형성 · 콘텐츠 연관산업과의 융합은 새로운 비즈니스 창출 · 콘텐츠가 주도하는 고용있는 성장 · 문화콘텐츠 가치사슬체계 구축(디지털에 치우치지 않는 균형있는 콘텐츠체제) · 콘텐츠지원 기금의 통합 및 정비 · 국민의 콘텐츠 향유 기회 확대 · 방송통신 융합정책의 일원화 · 방송통신산업 진흥정책의 중복투자 문제 해결 · 콘텐츠지원 관련 기금의 통합 및 정비 · 해외진출 지원 시스템 강화(K-Style 상품화 및 관련 마케팅 확대) 	<ul style="list-style-type: none"> · 방송통신산업 전부 이관에 대한 정부 부처·정치권의 반발 · ICT거버넌스 논리와 충돌 · 제도적·기능적 후속 조치 실행의 어려움 · 방송통신정책의 업무 영역과 기능 범위 문제 · 콘텐츠 생태계 환경을 위한 법체계 정비의 어려움 · 콘텐츠 진흥기능과 규제기능 간의 조정 문제 · 콘텐츠지원 관련 기금의 통합 및 조정 갈등 발생

V. 결론

산업경제에서 문화경제로서의 패러다임의 급격한 이동은 문화 및 콘텐츠 수요를 증가시키는 계기가 되었다. 특히 콘텐츠의 산업적 측면이 강조되면서 그 자체로서의 가치뿐만 아니라 관련 산업으로의 연쇄효과를 통해 국가경쟁력의 중심축으로 부상되고 있다.

첫째, 콘텐츠 자체의 가치에 대한 인식변화와 더불어 디지털 컨버전스와 특히 인터넷 기반의 서비스의 급격한 확대에 따라 그 속도가 더욱 가속화되고 있는 실정이다.

둘째, 매체 확대에 따른 통신·방송통신시장 전반의 확대 그리고 콘텐츠 관련 산업의 발전은 이에 공급되는 콘텐츠의 양과 질을 담보상태를 만들었고 현재까지 콘텐츠 부족현상은 심화되고 있다. 예컨대 각종 드라마를 비롯한 지상파 방송에서 제작된 콘텐츠의 무한반복, 해외콘텐츠에 대한 높은 의존도 등이 문제로 지적되고 있다.

따라서 방송과 통신의 융합현상이 진행됨에 따라 콘텐츠를 얼마나 많이 보유하고 있으며, 우수한 창조력을 바탕으로 한 유익하고 흥미로운 콘텐츠를 얼마나 개발할 수 있는가에 좌우되기에 창의적인 지식활동과 문화활동을 보장하고 새로운 콘텐츠 자원을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 콘텐츠는 산업적 측면뿐 아니라 우리 사회 전체의 문화수준 향상과 맥을 같이 한다고 볼 수 있으며, 콘텐츠는 상상력, 창의성 등 문화적 가치에 기반하고 있으므로 문화정책의 큰 틀에서 콘텐츠 진흥정책을 추진하여야 한다.

이러한 측면을 고려할 때 지금까지 문화예술, 문화산업, 미디어, 관광, 스포츠 등 문화콘텐츠를 구성하는 모든 영역에서 진흥업무를 담당해온 문화체육관광부가 방송통신융합 환경에서도 가장 효율적으로 콘텐츠 진흥산업을 추진할 수 있다고 판단된다. 이를 통해 콘텐츠가 성장할 수 있는 ‘창조산업 생태계’ 구축이 가능하다. 이를 위해 우리나라의 콘텐츠정책은 콘텐츠의 기본 속성을 고려하여 사회문화적 역량 강화를 위한 중·장기적 ‘콘텐츠산업 생태계’를 조성·발전시키고, 그 기능을 통합해야 한다. 콘텐츠의 산업적 측면과 사회문화적 역량강화라는 양 측면을 균형있게 발전시키기 위해 ‘콘텐츠산업 생태계’는 필수적이다.

참고문헌

- 국가정보화전략위원회, 2011, 「국가정보화 거버넌스 개편방안」.
- 강정석·서용석·최호진·정충식·박상현, 2011, 「스마트시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구」, 한국행정연구원 보고서.
- 김관규·김무곤·강재원, 2007, 『방송통신융합시대의 문화콘텐츠 진흥정책 방안』, 문화관광부 연구보고서.
- 김명환, 2012, ICT 거버넌스의 역할과 형태, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 김상목, 2012, 개방형 조정방식과 ICT 거버넌스, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 김상택·송희준, 2011, 『국가정보화 거버넌스 개편방안』, 국가정보화전략위원회 보고서.
- 김윤권·윤수재·최호진·이재호·권경환·이정욱·강여진, 2011, 「글로벌 행정환경의 변화에 따른 미래 정부조직 재설계 연구」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 명승환·권혜수, 2012, 선진국의 방송통신융합 산업 및 정책분석, 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 문화체육관광부, 2011, 『제1차 콘텐츠산업 진흥 기본계획(2011~2013)』.
- 문화체육관광부, 『콘텐츠 산업백서』(『문화산업백서』, 『문화 미디어산업 백서』), 각년도.

- 문화체육관광부, 『문화예술정책백서』(『문화정책백서』), 각년도.
- 문화체육관광부·한국콘텐츠진흥원, 2012, 『2011 콘텐츠 산업통계』.
- 박상인, 2011, 『바람직한 방송통신 정책 주관 정부조직에 관한 연구』, 이용경 의원실 제출 보고서.
- 방송통신융합추진위원회, 2008, 『방송통신융합 추진백서』
- 백준봉·백지원·홍범석·이승환·최명호, 2010, 「아이폰의 사회경제적 파급효과 분석」, Digieco Report, KT 경제경영연구소.
- 송희준, 2012, ICT 생태계를 위한 공공 거버넌스 구축전략, 「한국정책학회 하계학술대회 발표 논문집」.
- 이민화, 2012, IT융합시대, 정부조직 논란은 그만, 「한국경제 시론」.
- 이종열, 2012, 융합의 시대, 창조적 거버넌스의 방향?, 「한국행정학회 문화행정연구회 기획세미나」.
- 정국환·김희연, 2009, 갈등사례 분석을 통한 효율적 전자정부 추진방안 연구: 정보통합전산센터의 구축사례를 중심으로, 「정보화정책」.
- 정보통신정책연구원, 2012, 「소통과 창조포럼 토론회 자료」.
- 정부관계부처합동, 2011, 『콘텐츠산업진흥계획』.
- 정우기, 2012, ICT 환경의 총체적 변화 고찰, 「회보통신연합」.
- 정우수·김승건·김철, 2011, 방송통신 정책관리의 합리성 제고 방안 연구, 「방송통신정책연구」, 방통신위원회 연구보고서.
- 정원희, 2012, ICT 거버넌스 해외사례의 정책적 함의, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 정홍익, 2012, 제1차 융합산업발전기본계획 그리고 문화정책, 「한국행정학회 문화행정연구회 기획세미나」.
- 정충식, 2012, 정보통신부 해체 이후의 성과 및 정부조직 개편 방향: 향후 전자정부연구회의 연구 방향을 위한 논의, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』
- _____, 2010, 정보통신산업 지원을 위한 정부조직 개편 방향: 정보통신산업 지원기능의 체계화를 위한 논의, 『한국사회와 행정연구』, 21(3).
- 최창현·이용환, 2011, 『콘텐츠산업 환경변화에 따른 관련기관의 효율적 개편방안』, 한반도신진화재단.
- KT 경제경영연구소, 2009, 「ICT Convergence 환경변화에 따른 주요 사업자들의 Risk 관리 및 대응 전략 방향」, Digieco IT전략보고서.
- 서울신문, 2012년 8월 20일자 기사