



한국 문화콘텐츠산업 진흥정책의 내용과 성과 1974~2011 문화부 예산 분석을 통한 통시적 고찰*

김규찬

한국문화관광연구원 문화산업연구실 책임연구원 qchan@kcti.re.kr

이 연구는 우리나라 문화콘텐츠산업 진흥정책의 내용과 성과에 대한 실증적인 분석 결과를 담고 있다. ① 문화콘텐츠산업 진흥예산의 규모와 내용적 특성은 어떠한지, ② 문화콘텐츠산업 진흥예산과 문화콘텐츠산업의 주요 성과지표와의 관계는 어떠한지를 체계적으로 파악하고 평가하였다. 이를 위해 1974년부터 2011년까지 38년간의 문화예산 데이터를 토대로 내용분석과 상관분석 등의 방법론을 이용하였다.

연구결과 우리나라 문화콘텐츠산업 진흥정책은 창작 및 유통지원 같은 ‘소프트웨어’ 성격의 사업보다, 기반조성 및 시설건축 같은 ‘하드웨어’ 성격의 사업 비중이 높은 것으로 나타났다. 또한 ‘신성장동력’이라는 정부의 선언과 달리, 실제 문화콘텐츠예산 규모는 최근까지도 전체 예산의 0.2%에도 미치지 못할 정도로 미미한 수준이었다. 장르별로는 김대중 정부 이후로 지원 대상 분야가 다양화되었는데, 전통적으로 영화산업 예산비중이 가장 높았고 음악과 만화, 애니메이션, 캐릭터산업은 예산비중이 낮았다. 또한 문화콘텐츠예산이 산업적 효과에 미치는 영향력은 다소 제한적이며, 일정 수준 이상의 상관관계가 나타나는 경우 예산 투입에서 성과 실현까지 대체로 2~4년의 시간을 필요로 하는 것으로 나타났다. 매출에 비해 수출은 예산지원의 효과가 상대적으로 낮았으며, 고용의 경우 예산

* 본 논문은 저자의 2012년 박사학위 청구논문을 요약 보완하였습니다.

지원과 일정한 관계를 보이지 않았다. 예산 항목 가운데 오랜 기간 많은 예산이 집중된 시설지원 사업의 경우 매출과 수출, 고용 지표 모두와 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다. 반면, 창작지원 및 유통지원 예산은 문화콘텐츠산업 성과 지표와 일정한 상관관계를 보였다.

이러한 연구결과를 토대로 문화콘텐츠정책 당국은 사업계획 수립 시 예산의 질적 수준을 제고하고, 성과 측면에서 고용창출 효과가 이루어지도록 노력해야 한다는 정책적 함의를 도출하였다.

KEYWORDS 문화콘텐츠 • 문화산업정책 • 예산 • 시계열 • 매출 • 수출 • 고용

1. 문제제기

이른바 문화콘텐츠산업¹이란 문화를 ‘돈벌이’의 수단으로 바라봄을 전제한다. 문화의 경제적 가치에 주목하는 문화콘텐츠산업 진흥은 불과 10여년 사이 우리나라 주요 문화정책 가운데 하나로 자리매김하였다. 정부는 문화콘텐츠산업에 “21세기 주력산업”(문화체육부, 1997), “21세기 기간산업”(김대중, 1998), “차세대 성장동력산업”(재정경제부, 2003)이라는 자격을 주며 “국민소득 3만 달러 시대를 조기에 견인”(문화관광부, 2005)하라는 책무를 부여하였다. 이명박 정부에서는 “콘텐츠 산업의 경쟁력을 높여 문화강국의 기반을 다져야 한다”고 선언함으로써, 전통적인 문화강국의 개념조차 경제적인 것으로 바꾸어 놓았다. 곧 출범할 박근혜 정부 또한 ‘창조경제’의 중요성을 천명하며, 콘텐츠 진흥기능을 일부 포함하는 ICT 전담부처를 미래창조과학부 내에 두기로 하였다. 이로써 백범(白凡) 선생이 일갈한 ‘문화의 힘’은 ‘정신적으로 풍요로운 국가’

1 프랑크푸르트학파에서 유래하여 다소 부정적 의미를 지닌 ‘문화산업’과 이명박 정부 출범 후 문화적 속성을 고의로 제외시킨 ‘콘텐츠산업’이란 용어 대신 ‘문화콘텐츠산업’이란 용어를 사용하고자 한다.

를 넘어 ‘물질적으로 풍요로운 국가’를 이루어야 할 시대적 사명까지 지니게 된 셈이다.

이러한 정책적 관심은 문화콘텐츠 관련 예산의 증가로 귀결되었다. 문화산업국이 설치된 1994년 문화체육부 예산의 3.1%²에 그쳤던 문화콘텐츠 예산은 2011년 기준 문화체육관광부 예산의 14.1%, 소속기관을 제외한 본부 예산 기준으로는 44.2%³까지 확대되었다. 단순 금액으로 비교하면 87억 원에서 4,868억 원으로 17년 동안 약 56배 증가하였다. 전체 예산에서 문화부 예산이 차지하는 비중이 1% 내외에 불과한 현실에서, 문화콘텐츠산업 진흥 예산의 비약적 증가는 사실 놀라운 일이다. 오늘날 문화콘텐츠로 불리는 대중문화는 오랫동안 통제와 감시의 대상이었지 진흥과 육성 대상은 아니었기 때문이다. 그러나 1990년대 말 ‘IMF 사태’에서 확인된 우리나라 산업 구조의 개편 필요성과 동아시아에서 간헐적으로 나타난 한류 현상, 여야 정권 교체에 따른 새로운 정책 이슈의 발굴 필요성 등은 ‘문화콘텐츠산업 진흥’을 문화정책의 주요 분야로 올려놓았다.

이러한 정책 환경 변화에 발맞추어 문화콘텐츠산업과 관련된 연구도 지속적으로 이루어져 왔다. 문화콘텐츠산업은 경제적으로나 문화적으로 매우 중요하고 발전가능성이 높으므로 천연자원이 부족한 우리나라의 미래 성장동력으로 기능하도록 정부가 적극 육성해야 한다는 요지의 분석들이다. 예컨대 문화콘텐츠산업 현황 및 전망 자료를 근거로 예산지원 등 정부의 정책적 관심을 요청하거나(양승목, 2009; 이병희·문제철, 2009 등), 계량경제학 방법론을 적용하여 문화콘텐츠산업의 경제적 파급효과가 다른 산업에 비해 높음을 증명한다(김의준·김갑성, 2004; 옥성수, 2004; 정상철, 2012). 문화콘텐츠산업이 성장하기 위해서는 무

2 1994년 문화체육부 일반 및 특별회계 세출 예산 중 문화산업국 배정 경상사업비 비율(문화체육부, 1997, 39쪽)

3 2011년 문화체육관광부 일반 및 특별회계 세출 예산과 기금 운용액 중 문화콘텐츠산업실(콘텐츠정책관, 저작권정책관)과 미디어정책국 배정 금액 기준(문화체육관광부, 2011)

엇보다 창의력을 갖춘 양질의 인재를 양성하고(한국노동연구원, 2006; 최영섭, 2008), 저작권 보호 기반 강화가 필수적으로 요구되며(남형두, 2006; 계승균, 2007; 정상철, 2011), 문화산업 완성보증제(김소영, 2003; 한국문화콘텐츠진흥원, 2005), 문화산업전문회사 설립(영화진흥위원회, 2005; 정상철, 2009a), 콘텐츠 분야 크라우드펀딩 제도화(김규찬, 2012)와 같은 실천적 수단까지 마련되었다.

이 연구는 문화콘텐츠산업 진흥정책의 정당성을 되묻거나 새로운 정책 방안을 추가로 제시하는 데 목적이 있지 않다. 지난 10여 년간 이루어진 수많은 이론적 정책적 연구들은 오늘날 'K-Culture', '신한류 시대'를 여는 데 직간접적으로 기여해 왔음을 인정한다. 다만 정책 평가의 관점에서 우리 정부가 지금까지 추진해온 문화콘텐츠산업 진흥정책의 내용이 구체적으로 무엇이었으며 그 성과가 어떠한지 실증적 자료를 토대로 분석한 연구가 많지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 관련 예산의 많고 적음을 떠나 정부가 확보된 재원을 어떠한 사업을 위해 사용하였는지, 그리고 이러한 예산 활용이 문화콘텐츠산업 진흥이라는 본연의 정책 목표 달성에 얼마나 기여하였는지 평가해 보고자 한다. 이를 위해 문화예술 분야 진흥이 시작된 1974년부터 2011년까지 문화부 예산 가운데 문화콘텐츠 진흥관련 사업 예산을 추출하여 그 내역을 분석하고, 최근 문화콘텐츠산업 성과지표와 예산 간의 상관성을 살펴볼 것이다.

2. 분석 틀: 예산과 성과 지표

1) 문화콘텐츠산업 진흥예산의 범위와 배경

예산은 정책 문서인 동시에 정책 우선순위에 대한 선언서의 지위를 가지며(윤성식, 2003, 101쪽), 일정한 사항이나 목적에 대한 지출을 약속하는 언어와 숫자로 표현된 정치적 산물이다(Wildavsky, 1992, p. 5). 따라서 예산의 규모와 내용을 분석하는 것은 해당 분야 정부 정책의 특성

과 내용을 가장 직접적이고 구체적으로 살필 수 있는 유용한 방법론이 된다.⁴

현행 문화체육관광부(이하 문화부) 예산은 크게 문화예술, 관광, 체육, 문화 및 관광 일반 4개 부문으로 구성된다. 문화콘텐츠산업 진흥 예산은 이 중 문화예술 부문에 포함된다. 대부분의 선행연구(문화체육관광부, 2011 등)는 문화콘텐츠산업실(구 문화산업국)과 미디어정책국 예산의 합을 문화콘텐츠산업 진흥예산으로 간주하는 경향이 있다. 내부 직제에 따라 문화콘텐츠예산의 범위를 정하는 것은 상당히 편리하고 신뢰도 높은 방법이지만, 타당도 차원에서 다음과 같은 두 가지 본질적인 문제가 있다.

첫째는 통시적 차원의 문제다. 직제 단위의 예산 범주 설정은 문화콘텐츠산업 진흥정책의 역사성을 부정하는 오류에 빠진다. 현재 문화부 문화콘텐츠산업실의 전신인 문화산업국이 설치된 해는 1994년으로, 직제에 따라 예산을 분류하면 1993년 이전의 문화콘텐츠산업 진흥예산은 전혀 없는 것이 되어버린다. 문화부가 발간하는 『콘텐츠산업백서』에서도 1994년부터 관련 예산 추이를 다루고 있다(문화체육관광부, 2011, 12쪽). 하지만 당시 문화산업국이 완전히 새로 생긴 부서가 아니라 어문출판국과 예술진흥국 기능의 일부가 이전된 4개 과(문화산업기획과, 출판진흥과, 영화진흥과, 영상음반과)로 시작되었음을 상기한다면, 문화산업국 이전에도 문화콘텐츠 관련 예산이 존재했던 것은 명백하기 때문이다. 따라서 문화콘텐츠산업 진흥예산은 1994년 이전으로도 충분히 거슬러 올라갈 수 있다.

둘째는 공시적 차원의 문제다. 다른 실국이나 부속기관에서 시행하는 문화콘텐츠진흥 관련 사업을 누락시키는 것 또한 오류다. 실제로

⁴ 물론 정부정책이 모두 예산사업만으로 이루어지는 것은 아니다. 규제완화와 같은 비예산사업도 중요한 정책수단이다. 하지만 이들 비예산사업을 추진하기 위해서는 어떤 식으로든 당시 재정 지출이 일어나야 하므로 예산은 정책의 관심 정도를 가늠하는 중요 지표로 기능할 수 있다.

2011년 문화부 예산 내역만 보더라도 문화콘텐츠산업실이나 미디어정책국 이외 부서에 문화콘텐츠 진흥사업으로 분류 가능한 예산들이 존재한다. 예컨대 아시아문화중심도시추진단 추진사업 가운데 ‘문화산업 활성화’라는 단위사업이 있다. 세부사업으로 ‘아시아문화산업투자조합 출자’, ‘광주 첨단문화산업클러스터 조성’, ‘CGI 제작환경 구축’ 등이 있는데 이는 명백히 문화콘텐츠산업 진흥 예산이다. 더불어 전통문화나 예술정책 가운데서도 ‘문화의 산업화’를 지향하는 사업들이 다수 존재한다. 예컨대 문화정책국이 2007년부터 추진해 온 “한글산업화 지원사업”이나 문화예술국의 “공연예술산업 육성사업” 등이 그것이다. 문화부 문화예술부문 사업계획과 예산을 보면 이처럼 타 실국에서 추진하는 문화콘텐츠 관련 사업이 적지 않게 발견된다. 따라서 정부의 실질적인 문화콘텐츠산업 추진 내역을 분석하기 위해서는 이들 사업예산 또한 포함하는 것이 타당하다.

따라서 문화콘텐츠산업 진흥예산은 직제가 아닌 실제 사업 내용을 중심으로 재구성될 필요가 있다. 이렇게 되면 대상 기간을 어디까지 소급할 것인가가 논점이 된다. 사실 경제성장을 통한 빈곤국가 탈출이 국정 최고 과제였던 1970년대 초반까지만 해도 정부는 문화콘텐츠는 차치하고 일반적인 문화예술 분야조차 지원할 의지와 여력이 없었다. 오히려 정부는 1960년대에 공연법(1961), 영화법(1962), 음반에관한법률(1967) 등을 잇달아 제정하며 문화예술 부문을 통제하는 정책을 시행해 나갔다. 실제로 문화공보부 설립 시기에 즈음한 1966년에 사전심의기구인 한국예술문화윤리위원회가 발족하였고, 1968년부터 대중음반 가사와 악보에 대한 사전승인제, 1970년부터는 영화대본에 대한 사전심사제가 도입되어 문화에 대한 정부 통제가 심화되었다.

그러던 가운데 1972년 문화예술진흥법이 제정되고 1973년 영화법이 전면 개정되었다. 문화예술진흥법은 문화콘텐츠산업을 위한 법령은 아니었지만, 문화예술진흥원과 문예진흥기금의 근거법이라는 점에서 문화예술분야 진흥을 위한 첫걸음을 시작한 것으로 평가할 수 있다. 당시 영화법은 영화제작 및 수출입 통제와 검열에 관한 규정을 담고 있어

실제로 진흥을 위한 법안은 아니었지만, “영화산업의 육성발전을 촉진하고 영화예술의 질적 향상을 도모하여 민족예술의 진흥에 기여함을 목적으로 한다”는 명시적 목적과 함께 영화진흥공사의 설립과 국산영화진흥기금의 설치근거 마련으로 이후 영화분야 예산지원을 위한 최소한의 기반을 제공하였다. 이어 제도적 측면에서 1973년 10월 우리나라 최초의 문화발전 종합계획인 ‘제1차 문예중흥 5개년 계획(1974~1978)’이 발표되었다. 이에 따르면 당시로서는 큰 규모인 485억 4,240만 원을 5년간 문화예술분야에 투자하기로 되어 있었는데, 낮은 비율이기는 하지만 ‘대중문화창달’ 분야에 8.9%(영화 7.7%, 출판 1.2%)가 할당되어 오늘날 시각으로 보면 문화콘텐츠산업 진흥정책이 시작된 것으로 평가할 수 있다.

이러한 법과 제도를 바탕으로 1974년부터 제한적이지만 영화와 출판의 ‘진흥’을 위한 예산이 편성되었기 때문에 이 시점을 우리나라 문화콘텐츠 진흥정책의 시작점으로 볼 수 있다. 실제로 ‘문화공보 30년’이란 정부 자료에서도 우리나라 문화예술 진흥정책은 1972년 문화예술진흥법 제정으로 법적 근거가 갖추어졌고, 1973년 ‘문예중흥선언’으로 정부의 의지를 피력한 후 1974년에 ‘문예중흥 장기계획사업’으로 실질적인 예산이 배정되면서 시작되었다고 기록하고 있다(문화공보부, 1979, 221쪽). 이러한 문화예술정책의 변화는 1972년 유신헌법의 선포로 인한 정치 환경의 변화와도 무관하지 않다.

2) 문화콘텐츠산업 성과지표

성과지표(performance indicator)란 조직의 임무, 전략목표, 성과목표의 달성여부를 측정하는 기준으로, 성과를 측정할 수 있도록 계량적 또는 질적으로 나타낸 것을 의미한다. 이러한 성과지표에는 투입지표(input indicator)와 산출지표(output indicator), 효율성 지표(efficiency indicator), 효과성 지표(effect indicator) 등이 있다. 문화콘텐츠산업 진흥예산과 성과를 여기에 적용해 보면 관련 예산은 투입지표가 되고,

이로 인한 성과는 산출이나 효과, 효율성 지표 가운데 하나로 측정할 수 있다. 이 제도의 핵심은 어떠한 지표를 성과로 볼 것인가에 있는데, 문화 정책의 경우 무형의 가치를 생산해내는 경우가 많기 때문에 효과성이나 효율성을 성과지표로 설정하기가 어려운 측면이 있다(한국행정연구원, 2008).

하지만 문화콘텐츠산업 정책은 이러한 측정의 한계에서 부분적으로 자유롭다. 정책의 목표 자체가 ‘산업 진흥’이기 때문에 문화 분야임에도 불구하고 통상적인 산업 성과지표를 가져올 수 있기 때문이다. 이 경우 문화콘텐츠산업이 지니는 사회 문화적 성과를 간과하는 한계는 분명 존재하지만 산업 진흥이라는 정책의 1차적 목표 달성 여부는 확인 가능하다. 다만 이 경우에도 예산 투입에 따른 성과 지표를 ‘효과(effect)’나 ‘결과(outcome)’가 아닌 ‘산출(output)’에 그치는 경우를 경계해야 한다.

실제로 문화부가 국회에 제출한 2010년도 예산 성과계획서(문화체육관광부, 2009)를 보면, ‘미디어산업육성과제’(관리과제 III-4-①)의 성과지표로 ‘잡지전문인력양성(명)’이 설정되어 있다. 즉 미디어산업육성 예산의 성과를 잡지전문인력을 몇 명이나 양성하였는가로 평가하겠다는 것이다. 그러나 2010년 문화부 예산안을 자세히 들여다 보면, 미디어산업육성 예산 350억 원 가운데 잡지전문인력양성 과제가 포함된 잡지산업기반구축 사업비는 5억 원에 그치고, 국가기간통신사 지원에 339억 원, 미디어집중도조사에 6억 원이 할당되었다. 문화부가 잡지산업기반구축 예산 전액을 잡지전문인력양성에 투입한다 하더라도, 비율 면에서 미디어산업육성과제 예산의 1.4%에 그치므로 대표성이 현저히 떨어진다. 게다가 성과지표로 제시한 ‘잡지전문인력양성(명)’도 결국 ‘전문인강좌 수료인원’으로 단순 측정되기 때문에 예산의 효율성이나 효과성과는 거리가 먼 개념이다. 이에 국회 예산정책처는 “예산 투입의 성과를 보다 정확하게 측정하기 위해 잡지전문인력양성 강좌 참여 인원의 최종 수료율, 참여자 만족도 등의 성과지표로 변경할 필요가 있으며, 국가기간통신사 지원 사업의 성과를 나타낼 수 있는 성과지표를 추가할 것”을 주문한 바 있다(국회예산정책처, 2009, 207쪽).

따라서 문화콘텐츠산업 진흥 성과를 올바르게 측정하기 위해서는 단순 산출지표를 지양하고 효과성 지표 내지 효율성 지표를 사용해야 한다. 이에 해당하는 성과지표로는 매출, 수출, 고용(일자리) 등이 있다. 문화상품의 판매 또는 흥행실적은 매출액이나 관객 수, 시장점유율 같은 계량지표를 활용해 측정할 수 있고 해외 시장 진출이 목표인 경우 수출액이 해당 정책목표의 달성여부를 가리는 평가지표가 될 수 있다. 또한 일자리와 관련된 고용창출이 목표였다면 해당 산업 종사자 수를 문화콘텐츠산업 정책의 평가지표로 삼을 수 있다.

3) 예산 투입과 성과 발현 사이의 시차

예산과 성과 간의 관계를 파악할 때 중요한 요인으로 예산 투입과 성과 발현 사이에 존재하는 시차(time lag)를 들 수 있다. 문화콘텐츠산업 진흥을 위해서는 인력양성이나 창작지원, 유통구조개선 등을 위한 장기적 투자가 요구되는데, 당연하게도 이는 단기적 효과로 나타나기 어려운 특성이 있다. 하지만 정부 예산은 1년을 주기로 수립되고 평가되기 때문에 장기적 효과를 기대하는 사업은 입안되고 실행되기 어렵다. 이를 단적으로 보여 주는 사례가 2006년 국회와 문화부 사이에 일어났다. 다음은 당시 국회예산정책처(2005) 보고서를 토대로 작성한 한 언론사의 보도와 이에 대한 문화부의 해명자료다.

정부가 차세대 국가 성장동력으로 육성 중인 문화콘텐츠산업 지원사업의 일부가 투자 효율성이 떨어지거나 부실하게 운영되는 것으로 나타났다. (중략) 창작애니메이션 제작자들의 자금조달을 돕기 위한 ‘우수 파일럿 애니메이션 제작 지원사업’의 경우 낮은 완성률이 문제점으로 지적됐다. 2001년부터 지난해까지 매년 평균 13억 원씩 총 97억 원을 투입해 총 75편의 창작애니메이션 파일럿을 제작했지만 이 가운데 본편 제작으로 이어진 것은 7편에 불과했다. (중략) 문화콘텐츠 기술개발 지원은 정부가 2002년부터 총 353억 원 상당의 투자협약을 민간기업과 맺고 총 129개 기술과제

개발을 지원했으나 이로 인해 발생한 매출은 68억 원에 불과했다. 또 개발된 기술이 다른 기업에 이전된 실적도 전무해 기술 개발에 따른 파급효과가 전혀 없는 것으로 파악됐다.(『세계일보』, 2006)

애니메이션 우수 파일럿 제작지원 사업은 하청위주의 국내 애니메이션 산업 환경에서 ‘창작 애니메이션 제작기반 마련’ 및 ‘수출가능한 우수 파일럿 제작’을 목적으로 추진된 사업이다. 따라서 투자유치 및 제작사 사정 등에 크게 영향을 받는 ‘본편 제작’ 완성 자체를 직접적인 사업평가지표로 판단하는 것은 적절치 않으며, 본편완성을 중요한 지표로 감안할 경우에도 창작 애니메이션 제작 시 3~5년이 소요되는 현실을 감안할 때, 동 사업의 성과를 현 단계에서 ‘부실’로 평가하는 것은 적절치 않다. (중략) 문화콘텐츠 기술개발 사업의 경우에도 발생된 매출액(68억) 중 64억 원에 해당하는 매출이 최초 지원시점인 2002년 과제에 대한 것임을 고려할 때, 2003년 이후 지원과제는 최근 기술개발이 완료되었거나, 기술개발이 진행되고 있어 아직 매출성과가 나타나지 않은 것에 불과하다.(문화관광부, 2006)

따라서 예산 투입에 따른 성과를 평가할 때는 시간 차이를 반드시 고려해야 타당한 분석이 될 수 있다. 이상의 분석 틀에 의거하여 서론에서 제기한 연구문제를 명시적으로 표현하면 다음과 같다.

- 연구문제 1: 우리나라 문화콘텐츠산업 진흥예산의 내용은 어떠한가?
- 연구문제 1-1: 문화콘텐츠산업 진흥예산의 전반적 규모와 비중은 어떠한가?
- 연구문제 1-2: 문화콘텐츠산업 진흥예산의 사업목적별 규모와 특성은 어떠한가?
- 연구문제 1-3: 문화콘텐츠산업 진흥예산의 사업수단별 규모와 특성은 어떠한가?
- 연구문제 1-4: 문화콘텐츠산업 진흥예산의 장르별 규모와 특성은 어떠한가?

- 연구문제 2: 우리나라 문화콘텐츠산업 진흥예산과 문화콘텐츠산업 성과와의 관계는 어떠한가?
- 연구문제 2-1: 문화콘텐츠산업 진흥예산과 문화콘텐츠산업 매출과의 관계는 어떠한가?
- 연구문제 2-2: 문화콘텐츠산업 진흥예산과 문화콘텐츠산업 수출과의 관계는 어떠한가?
- 연구문제 2-3: 문화콘텐츠산업 진흥예산과 문화콘텐츠산업 고용과의 관계는 어떠한가?

3. 연구방법

이 연구의 주된 데이터와 방법론은 문화콘텐츠산업 진흥예산에 대한 내용분석과 성과지표와의 상관분석이다. 정부 예산은 누구나 접근 가능하지만 예산 항목별로 체계화된 데이터베이스를 직접적으로 제공하지는 않는다. 이에 연구자는 1974년부터 2011년까지 문화부 예산개요와 세입세출사항별 설명서를 토대로 연도별 예산 데이터를 구축한 뒤 내용분석 방법을 통해 변수화하였다.⁵ 데이터의 시계열적 안정성을 위해 지방재정과 기금은 분석대상에서 제외하였다.

문화콘텐츠산업 매출액과 수출액, 종사자 수 데이터는 문화부가 발간하는 『콘텐츠산업통계』를 기준으로 하였다. 콘텐츠산업통계는 1997년 『통계로 보는 문화산업』이란 이름으로 처음 발간되어 『문화산업통

5 구체적으로 2000년부터 2011년까지 예산은 문화부 홈페이지에 수록된 연도별 “예산 및 기금 운용계획 개요”를 참고하였고, 그 이전 연도 예산은 문화부가 제공하지 않으므로 국회 예산결산정보시스템에 수록된 문화부 “세입세출예산사항별 설명서”를 참고하였다. 이 경우 확정예산이 아닌 정부 제출안이라는 점에서 일부 차이가 있을 수 있지만, 당시만 해도 국회의 예산심의 기능이 크게 활성화되지 않았고(이택수, 1995), 문화 부문 예산은 국회에서 큰 쟁쟁의 대상이 아니었기 때문에 연구의 타당성을 크게 저해하지 않는 것으로 판단하였고 실제로도 그러하였다.

계』(2000~2009), 『콘텐츠산업통계』(2010~)로 명칭이 변화해 왔다. 그러나 통계청 승인을 얻기 전인 2003년 통계치까지는 문화산업 분야에 대한 정의가 확립되지 않았고 조사항목의 일관성 또한 유지되지 않아 자료의 연속성을 보장할 수 없었다. 이에 데이터 수집범위는 통계청 승인을 얻은 2004년부터 최근 발행분인 2010년까지로 하였다. 그 결과 2003년부터 2009년까지 7년간의 문화콘텐츠산업의 전체 및 장르별 매출액과 수출액, 종사자 수를 확보하였다. 예산액과 매출액, 수출액 데이터는 물가 수준에 따른 화폐 가치의 차이를 통제하기 위해 2005년 기준 GDP 디플레이터를 이용해 실질 금액으로 변환하였다.

1) 예산 변수 설정 및 내용분석

예산 개요는 <표 1>에 나타난 바와 같이 분야(장)-부문(관)-프로그램(항)-단위사업(세항)-세부사업(세세항)의 위계에 따라 사업명과 금액이 기재되어 있다. 특정 연도와 특정사업에는 세부사업(세세항)보다 한 단계 더 아래 수준인 세부내역(사업개요)까지 제시된 경우도 있는데, 구체적인 예산 내역이 모두 드러나도록 최대한 자세하게 자료를 수집하여 <표 2>와 같은 시계열 예산 데이터셋을 구성하였다. 좌측 열의 단위사업은 최종 변수화를 위한 중간단계이자 정책 내용분석을 위한 기본 분석단위(unit of analysis)로 기능하였다. 단위사업은 세부사업(세세항)을 기본으로 하고, 추가로 모든 연도에 세부내역(사업개요)이 제공되는 경우는 세부사업 대신 세부내역을 기준으로 하였다. 이렇게 수집된 데이터는 1974년부터 2011년까지 문화부에서 시행된 2,258개 세부사업에 대한 연도별 예산액이며, 사업명 변경 등으로 인한 유사/중복 사업 통합작업 후 1,398개 세부사업과 연도별 예산이 최종 분석대상이 되었다.

표 1. 2011년도 문화부 예산 세부내역 예시

부문	프로그램	단위사업	세부사업	세부내역	예산(백만원)
문화예술					1,230,629
콘텐츠산업 육성					211,906
문화콘텐츠진흥					75,200
문화산업정책개발 및 평가					1,441
문화산업정책 개발					921
지역문화산업경쟁력 강화					120
DC산업 종합서비스 제공					400
한류진흥					1,758
쌍방향 문화교류					641
조사연구사업					477
한국문화산업교류재단 운영					640
...					...

표 2. 1단계 시계열 예산 데이터셋 구조

(단위: 백만 원)

연번	단위사업	...	2009년	2010년	2011년
1	문화산업정책 개발	...	521	1,151	921
2	지역문화산업경쟁력 강화	...	240	120	120
3	DC산업 종합서비스 제공	...	0	0	400
4	한류진흥 쌍방향 문화교류	...	924	632	641
5	한류진흥 조사연구사업	...	560	610	477

1398	국립극장 공연홍보	...	0	0	0

이렇게 구축된 1단계 예산 데이터셋을 토대로 단위사업의 특성을 파악하기 위한 내용분석 코딩을 수행하였다. 주요 변수로는 사업분야(문화일반, 문화예술, 문화콘텐츠), 사업목적(행사개최, 정책개발, 기술개발, 인력양성, 기반조성), 사업수단(시설지원, 기관운영, 창작지원, 유

표 3. 내용분석 변수가 추가된 2단계 예산 데이터셋 구조

연번	사업명	내용 분석			예산액		
		사업분야	사업목적	...	1974년	...	2011년
1	문화산업정책	3	2	...	0	...	921
2	지역문화산업경쟁력	3	5	...	0	...	120
3	DC산업종합서비스	3	5	...	0	...	400
4	쌍방향문화교류	3	1	...	0	...	641
5	조사연구사업	3	2	...	0	...	477
6	한국문화산업교류재단	3	5	...	0	...	640
7

통지원, 소비지원, 진흥기반), 장르(영화, 출판, 신문, 방송, 음악, 게임, 만화, 애니메이션, 캐릭터, 주변문화콘텐츠, 문화콘텐츠일반, 예술일반, 문화일반) 등을 설정하였다. 코딩은 사업의 특징 및 내용, 예산 속성에 대한 전문성과 일관성을 유지하기 위해 복수코더가 아닌 연구자 1인이 직접 수행하였다. 연구자 단독코딩에 따른 오류를 최소화하기 위해 단위사업의 내용을 모두 꼼꼼히 검토하였으며 시간적 여유를 가지고 코딩을 진행하였다. 이를 통해 <표 3>과 같은 2단계 예산 데이터셋이 구성되었다.

본 연구의 최종 관심은 문화 정책 및 사업 성격에 따른 연도별 예산 배정 내역이므로 단위사업 대신 각 연도가 사례(case)로써 기능하는 데이터 구조가 되어야 한다. 따라서 SPSS 프로그램이 제공하는 데이터통합(aggregation) 기능을 이용, 유목에 따라 예산액을 합산하였다. 이러한 과정을 거치면 <표 4>에 나타난 바와 같이 단위사업은 데이터셋에서 사라지고 연도별 예산 규모와 특성이 변수가 되고 각 연도별 예산은 사례가 되는 데이터 구조가 만들어진다. 마지막으로 성과지표에 해당하는 매출액, 수출액, 고용자 수 변수를 추가하여 분석을 위한 최종 데이터셋을 완성하였다.

표 4. 데이터통합 단계를 거친 3단계 예산 데이터셋 구조 예시

연도	예산구분		사업분야			...
	일반회계	특별회계	문화일반	문화예술	문화산업	...
1974	658,543	0	130,947	524,986	2,610	...
1975	989,587	0	127,185	847,743	14,659	...
...
2010	834,566,645	211,703,000	437,972,902	234,912,790	373,383,953	...
2011	921,321,164	217,359,000	487,198,944	254,949,000	396,532,220	...

2) 시차를 고려한 상관분석

예산과 산업 성과와의 연관성을 살피기 위해 이원 상관분석(bivariate correlation)을 실시하였다. 이 연구의 궁극적 지향은 예산액과 성과지표 간의 인과성(causal relationship)을 밝히는 것이 되어야 하겠지만 특정 산업 분야의 성과에 영향을 미치는 요인은 경제적 차원을 넘어 정치, 사회, 문화 다방면에 존재한다. 더구나 시계열 데이터에서 이들 요인 전부를 다루는 것은 상당히 어려운 작업이며, 체계적인 데이터가 누적되지 얼마 되지 않은 문화콘텐츠 분야에서는 이러한 작업이 불가능한 현실적 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 예산액과 성과지표 간의 상관계수 산출을 통해 두 변인 사이에 유의미한 관계가 존재하는지 여부를 우선적으로 파악해 보았다.

이러한 상관분석 결과가 지니는 한계를 감안하여 연구의 타당성을 제고하기 위해 변수 간 시간성(time lag)을 고려하였다. 문화콘텐츠산업 진흥예산 투입에 따른 성과는 당해에 바로 나타나기보다 몇 년 후에 나타난다고 가정할 수 있으므로, 예산투입 연도를 포함해 최대 5년의 시차를 고려한 상관계수를 도출하였다. 예컨대 <표 5>와 같이 Y년도의 문화콘텐츠예산(I_Y)과 Y~Y+4년도 문화콘텐츠산업 성과($O_Y \sim O_{Y+4}$) 간의 상관계수를 통해 어느 시점에서 유의미한 관계가 나타나는지 살피고

표 5. 예산과 산업 성과 간의 상관관계표 예시

예산	성과	O_Y	O_{Y+1}	O_{Y+2}	O_{Y+3}	O_{Y+4}
	I_Y					
...						

* I_Y 는 Y년도의 예산투입량을, O_Y 는 Y년도의 산업 성과액을 의미

자 하는 것이다. 예산은 내용분석 결과에 따라 여러 차원으로 세분하였고, 계수의 안정성을 위해 사례수가 5미만인 경우는 제외하였다.⁶

4. 연구결과

1) 문화콘텐츠산업 진흥예산의 규모와 내용적 특성

(1) 예산의 전반적 규모와 비중

1974년부터 2011년까지의 문화콘텐츠예산 규모를 전체예산 및 문화예산과 비교하여 정리하면 <표 6>과 <그림 1>과 같다. 이에 따르면 문화콘텐츠예산 증가율은 모든 시기에서 전체예산이나 문화예산 증가율보다 높게 나타났다. 특히 노태우 정부의 연평균 문화콘텐츠예산 증가율은 156.2%로 전체예산(9.2%)이나 문화예산(15.1%) 증가율을 크게 상

⁶ 이러한 상관분석 결과는 매우 주의 깊게 해석해야 한다. 실제로 예산과 매출액, 수출액, 고용자수 등은 모두 시계열 변수로써 시간 축에 따라 일정한 추세(trend)가 존재하며, 이것이 상관계수 크기에 영향을 줄 우려가 있다. 이런 경우에는 단위근 검정(unit-root test)을 실시하여 추세 여부를 우선 확인하고, 이를 제거하기 위해 차분(difference)을 시행하는 방식이 일반적으로 쓰인다(정동민, 2009). 하지만 본 연구에서는 상관분석 결과를 모집단의 경향을 추정하는 추리통계치가 아닌 현상을 요약하는 기술통계치로 해석하고자 했고, 성과 변수의 사례수 또한 극히 적은 관계로 추세 검증 및 차분 절차를 생략하였다. 여기에 수집된 문화콘텐츠산업 성과는 현재 공식적으로 존재하는 데이터의 전부이기 때문에 표본이 아닌 전집 자체이며, 상관분석 결과는 현존하는 실제 값에 대한 요약으로 볼 수 있다.

표 6. 문화콘텐츠산업 진흥예산 규모 및 비중

구분	전체예산 (a)		문화예산 (b)		문화콘텐츠예산 (c)		문화 예산 비율	문화콘텐츠 예산비율	
	금액 (십억)	전년 대비 연평균 증가율 (%)	금액 (백만원)	전년 대비 연평균 증가율 (%)	금액 (백만원)	전년 대비 연평균 증가율 (%)	전체 예산 대비 (b/a) (%)	문화 예산 대비 (c/b) (%)	전체 예산 대비 (c/a) (%)
박정희 정부	18,722	13.8	13,496	33.3	183	57.8	0.07	1.36	0.00
전두환 정부	32,954	7.1	50,692	19.2	269	18.7	0.15	0.66	0.00
노태우 정부	53,198	9.2	84,022	15.1	9,380	156.2	0.16	10.72	0.02
김영삼 정부	80,052	8.4	219,419	20.0	18,396	8.2	0.27	8.52	0.02
김대중 정부	115,239	5.6	443,523	18.9	102,085	86.1	0.38	21.99	0.09
노무현 정부	143,373	6.7	732,886	7.2	193,368	4.9	0.52	26.42	0.14
이명박 정부	180,904	2.5	902,623	9.5	321,896	24.9	0.50	35.72	0.18

* 전체예산과 문화예산은 연도별 일반회계를 토대로 했으며, 2005년 GDP디플레이터를 이용하여 실질금액으로 변환한 금액

** 정부 시기구분은 예산편성연도 재임여부를 기준으로 박정희(1974~1980), 전두환(1981~1988), 노태우(1989~1993), 김영삼(1994~1998), 김대중(1999~2003), 노무현(2004~2008), 이명박(2009~2011). 즉 2008년은 이명박 정부 첫 해이지만 해당 연도 예산은 노무현 정부 마지막 해에 수립되었으므로 노무현 정부로 분류.

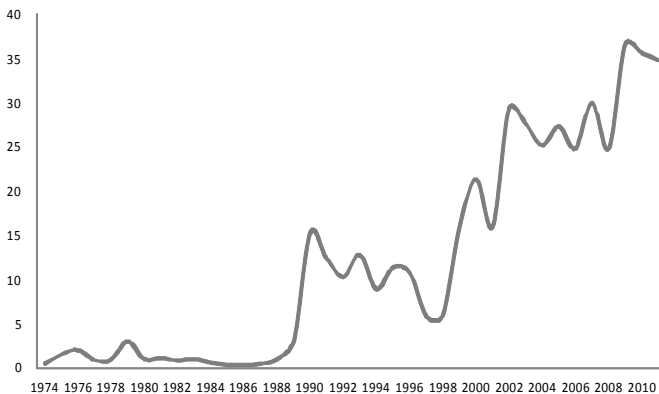


그림 1. 문화예산 대비 문화콘텐츠예산 비중

(단위: %)

회했다. 문화콘텐츠예산 규모 또한 노태우 정부에서 크게 증가하고 김영삼 정부에서도 전 정권의 2배 가까이 증가하였지만, 무엇보다 김대중 정부의 증가폭이 가장 두드러지게 컸다. 다만 최근으로 올수록 문화콘텐츠예산 규모 자체가 커지면서 연평균 증가율은 점차 낮아지는 경향을 보였다.

한편 문화콘텐츠예산이 차지하는 비중을 보면, 박정희, 전두환 정부 시기에는 문화콘텐츠예산이 문화예산 대비 1%선에 머물렀지만, 노태우 정부 시기부터 10% 내외 수준으로 증가하고, 김대중 정부 시기부터 20%를 상회함을 알 수 있다. 이명박 정부에서는 문화부 업무영역 확장에 힘입어 35%까지 성장하였다. 그럼에도 불구하고 전체예산 대비 문화콘텐츠예산의 비율은 0.18%에 그쳐 국가 차원에서는 문화콘텐츠예산이 아직 미미한 수준임을 보여 준다. 차세대 성장동력이라는 정부의 선언과는 달리 예산을 통해 들여다본 실질적인 문화콘텐츠산업 진흥에 대한 정부 관심은 매우 낮은 셈이다.

(2) 예산의 사업목적별 내용과 특징

문화콘텐츠예산의 사업목적별 내역을 정권별로 살펴보면 <표 7>과 같다. 문화콘텐츠예산은 기반조성 목적이 가장 큰 점유율을 보였지만 김대중 정부 이후로 다소 줄어들어 사업이 구체화되고 있음을 알 수 있다. 반면 행사지원 및 기술개발, 인력양성 예산은 처음 지원이 시작된 후부터 지속적으로 증가하는 추세이며, 문화콘텐츠 정책개발 예산은 이명박 정부 들어 상당히 늘어난 양상을 보인다.

(3) 예산의 사업수단별 내용과 특징

문화콘텐츠예산의 사업수단별 내역을 정권별로 정리하면 <표 8>과 같다. 박정희, 전두환 정부는 문화콘텐츠예산 규모 자체가 낮아 큰 의미는 없지만, 그래도 창작지원과 기관지원에 예산 대부분이 사용되었다. 실질적인 문화콘텐츠정책이 시작된 노태우 정부에서는 문화콘텐츠예산의

표 7. 사업목적별 문화콘텐츠예산

(단위: 백만 원)

구분	행사지원	정책개발	기술개발	인력양성	기반조성	합계
박정희	0	0	0	0	183	183
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100%
전두환	2	0	0	0	266	269
	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	99.1%	100%
노태우	8	0	0	0	9,372	9,380
	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	99.9%	100%
김영삼	553	68	12	0	17,763	18,396
	3.0%	0.4%	0.1%	0.0%	96.6%	100%
김대중	7,109	41	5,078	8,730	81,127	102,085
	7.0%	0.0%	5.0%	8.6%	79.5%	100%
노무현	17,546	808	13,752	17,186	144,076	193,368
	9.1%	0.4%	7.1%	8.9%	74.5%	100%
이명박	19,485	7,118	45,232	18,059	232,002	321,896
	6.1%	2.2%	14.1%	5.6%	72.1%	100%

90%가 시설지원에 투입되었다. 시설지원 예산은 김영삼 정부에서도 72.1%로 가장 높은 점유율을 차지하다가 김대중 정부 들어 전체 문화콘텐츠예산 대비 30% 수준으로 내려갔다. 노무현 정부의 시설지원 예산 비중은 이보다 더 낮은 21.7%였는데, 이명박 정부 들어 시설지원 예산 총액이 두 배 이상 증가하며 점유율 또한 26.9%로 상승하였다. 기관지원 예산은 문화콘텐츠 관련 기구가 출범하기 시작한 김영삼 정부부터 점유율 25% 내외수준을 유지하며 총액은 증가하는 추세다. 창작지원과 유통지원 예산은 김영삼 정부까지 매우 낮은 수준을 보이다가 김대중 정부에서 크게 증가하였는데, 특히 창작지원 예산의 경우 김대중 정부부터 연평균 14%의 문화콘텐츠예산이 꾸준히 배정되고 있다. 유통지원 예산은 김대중, 노무현 정부에서 17% 내외 수준을 보이다가 이명박 정부에서 10% 수준으로 하락했다. 김대중 정부에서 시작된 소비지원 예

표 8. 사업수단별 문화콘텐츠예산

(단위: 백만 원)

구분	시설지원	기관지원	창작지원	유통지원	소비지원	진흥기반	합계
박정희	0	46	83	0	10	44	183
	0.0%	24.9%	45.5%	0.0%	5.4%	24.2%	100%
전두환	0	141	88	2	0	37	269
	0.0%	52.7%	32.6%	0.9%	0.0%	13.8%	100%
노태우	8,447	245	590	8	0	91	9,380
	90.1%	2.6%	6.3%	0.1%	0.0%	1.0%	100%
김영삼	12,000	4,420	926	611	0	437	18,396
	65.2%	24.0%	5.0%	3.3%	0.0%	2.4%	100%
김대중	32,554	26,626	14,293	16,692	595	11,325	102,085
	31.9%	26.1%	14.0%	16.4%	0.6%	11.1%	100%
노무현	42,104	60,336	28,810	33,845	3,120	25,153	193,368
	21.8%	31.2%	14.9%	17.5%	1.6%	13.0%	100%
이명박	86,466	76,016	44,668	34,877	6,247	73,621	321,896
	26.9%	23.6%	13.9%	10.8%	1.9%	22.9%	100%

산은 이명박 정부 들어 2% 수준에 가까워졌다.

(4) 예산의 장르별 내용과 특징

장르별 문화콘텐츠산업 진흥예산이 시기별로 어떻게 배분되었는지 <표 9>에 나타나 있다. 노태우 정부까지 영화와 출판 장르만 존재하던 문화콘텐츠예산은 김영삼 정부에서 음악, 게임, 만화, 애니메이션 장르가 추가되었고, 김대중 정부 이후 신문과 방송이 추가로 편입되고 캐릭터도 하나의 장르로 자리하면서 오늘에 이르고 있다. 김대중 정부 이후부터는 특정 장르를 명시하지 않은 콘텐츠일반 예산 비율이 전체의 40%를 넘어서는 양상을 보여, 개별 장르보다 산업 기반조성에 상당비율의 예산이 투입되고 있음을 알 수 있다.

표 9. 장르별 문화콘텐츠예산 내역

(단위: 백만 원)

구분	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박
영화	42	18	8,448	11,560	13,729	25,989	27,878
	23.1%	6.7%	90.1%	62.8%	13.4%	13.4%	8.7%
출판	62	10	357	2,506	9,849	17,368	16,214
	33.8%	3.6%	3.8%	13.6%	9.6%	9.0%	5.0%
신문	-	-	-	-	2,528	20,948	24,896
	-	-	-	-	2.5%	10.8%	7.7%
방송	-	-	-	-	9,599	18,639	31,230
	-	-	-	-	9.4%	9.6%	9.7%
음악	-	-	-	36	1,360	2,586	2,830
	-	-	-	0.2%	1.3%	1.3%	0.9%
게임	-	-	-	93	12,832	15,858	21,008
	-	-	-	0.5%	12.6%	8.2%	6.5%
만화	-	-	-	1,252	953	1,677	2,707
	-	-	-	6.8%	0.9%	0.9%	0.8%
애니	-	-	-	135	3,015	4,544	4,573
	-	-	-	0.7%	3.0%	2.4%	1.4%
캐릭터	-	-	-	-	1,026	1,576	2,527
	-	-	-	-	1.0%	0.8%	0.8%
기타	-	-	-	63	1,750	4,027	46,197
	-	-	-	0.3%	1.7%	2.1%	14.4%
장르 없음	79	241	574	2,751	45,443	80,156	141,836
	43.1%	89.7%	6.1%	15.0%	44.5%	41.5%	44.1%
합계	183	269	9,380	18,396	102,085	193,368	321,896
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2) 문화콘텐츠산업 진흥예산과 산업 성과와의 관계

(1) 매출액과의 상관관계

문화콘텐츠 예산이 문화콘텐츠 매출액과 상관관계를 보이는지 여부와 예산투입이 성과창출로 연결되기 위해 얼마만큼의 시간이 필요한지를 동시에 살피기 위해 <표 10>과 같은 상관분석표를 구성하였다.⁷ 분석 결과 전체 문화콘텐츠 예산은 당해 문화콘텐츠산업 매출액과는 유의미한 상관관계를 보이지 않고, 1~4년 후 매출액과 유의미한 상관관계를 나타냈는데 상관계수의 크기는 2년 후 매출액과의 관계에서 가장 크게 나타났다($r = .913$). 즉, 지금까지 투입된 정부의 문화콘텐츠 예산은 2년 후 문화콘텐츠산업 매출액과 가장 유의미한 상관관계를 보인 것으로 확인된다. 문화콘텐츠 예산 중 특히 저작권 예산은 4년 후 문화콘텐츠산업 매출액과만 유의미한 상관관계를 보여($r = .917$), 저작권이 매출액 성과로 이어지는 데는 비교적 오랜 시간이 필요함을 알 수 있다.

이러한 방식으로 문화콘텐츠 예산을 목적과 수단, 장르별로 구분한 내용분석 결과에 따라 각각의 예산액이 매출액과 어떠한 상관관계를 보이는지도 아울러 살펴보았다. 분석결과 예산목적 가운데 큰 비중을 차지하였던 기반조성 예산은 1~4년 후 매출액과 유의미한 상관관계를 보였는데 그중 2년 후 매출액과의 상관계수가 가장 컸다($r = .912$), 기술개발과 인력양성 예산은 3~4년 후 매출액과 의미 있는 상관관계를 보였고, 그 중 3년 후 매출액과의 상관도가 가장 강했다(기술 $r = .937$; 인력 $r = .945$). 반면 비교적 많은 예산이 투입되었던 행사지원 예산은 매출액과의 상관관계가 모두 유의도 수준 아래였고, 정책개발 예산 또한 매출액과 유의미한 상관관계를 보이지 않았다.

⁷ 첫 행에 나타난 0, +1, +2 등의 표시는 당해 매출액, 1년 후 매출액, 2년 후 매출액을 의미한다. 또한 상관분석 사례수가 극히 제한적이므로 유의도 수준 자체가 통계적 의미는 없으나, 산출된 r값을 해석할 때는 특정한 기준점이 필요하기 때문에, 유의도 수준을 통계적 의미가 아닌 자료해석상의 기준으로 삼았다. 이에 유의도 수준($p < .05$)을 만족시키는 r값만 테이블에 나타내고, 그 중 가장 큰 값은 음영처리를 하는 방식으로 상관분석표를 작성하였다.

표 10. 문화콘텐츠예산과 문화콘텐츠산업 매출액과의 상관분석

예산 구분		0	+1	+2	+3	+4
문화콘텐츠 전체			.831	.913	.851	.811
저작권						.917
목적	행사지원					
	정책개발					
	기술개발				.937	.931
	인력양성				.945	.879
	기반조성	.801	.912	.781	.781	.759
수단	시설지원					
	기관지원				.780	.920
	창작지원			.929	.812	
	유통지원			.810	.792	.783
	소비지원	.765	.757			
	진흥기반				.848	.815
장르	출판					
	만화				.813	
	음악	.857	.755	.782	.782	.900
	게임					
	영화	.808	.776			
	애니메이션	.755				
	방송					
	캐릭터		.804	.950	.950	.768

* $p < .05$ 를 만족시키는 r값만 표시, 음영은 계수가 가장 큰 경우, $n = 7$

예산수단 가운데는 창작지원이 2~3년, 유통지원이 2~4년의 시차로 유의미한 상관관계가 나타났는데 모두 2년 후 매출액에서 가장 큰 상관도를 보였다(창작 $r = .929$; 유통 $r = .810$). 소비지원 예산은 이보다 빠른 1~2년 시차를 두고 매출액과 유의미한 관계를 보였는데, 1년 후

매출액과의 계수가 더 컸다($r = .765$). 즉 소비지원은 창작과 유통에 비해 매출액으로 이어지는 시간이 보다 짧음을 의미한다. 기관지원 예산은 3~4년 후 매출액과 유의미한 상관관계를 보였는데 4년 후가 더 컸고($r = .920$), 진흥기반 예산은 유의미한 3~4년 후 매출액과의 관계 가운데 3년 후가 더 크게 나타났다($r = .848$). 기관 지원도 일종의 산업 기반을 구축하는 과정이라 볼 때, 이러한 기반 자원이 매출액으로 연결되기에는 3~4년이 필요함을 알 수 있다. 다만 문화콘텐츠예산의 주요 수단이었던 시설지원 예산이 어떤 시차의 매출액과도 유의미한 상관관계를 보이지 않은 점이 흥미롭다.

장르별로는 만화예산이 4년 후 문화콘텐츠산업 매출액과 유의미한 관계를 보였고($r = .813$), 음악예산은 1~4년 후 매출액 모두와 일정한 관계를 보였는데 이 또한 4년 후 상관계수가 가장 컸다($r = .900$). 영화 예산은 매출액과의 관계가 유의미한 2~3년 가운데 2년 후 상관성이 더 컸고($r = .808$), 애니메이션예산은 2년 후 문화콘텐츠산업 매출액과만 유의미한 상관관계를 보였다($r = .755$). 캐릭터 예산은 2~4년 후 매출액과 유의미한 관계였는데, 3년 후 매출액과의 상관관계가 가장 높았다($r = .950$). 이를 통해 볼 때 영화와 애니메이션은 만화나 음악, 캐릭터산업보다 예산 지원의 효과가 상대적으로 일찍 나타남을 알 수 있다. 특이한 점은 출판, 게임, 방송예산은 문화콘텐츠산업 매출액과 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다는 점인데, 이는 해당 산업분야가 이미 크고 성숙한 단계에 이르러 정부 예산의 영향력으로부터 비교적 자유로운 것으로 생각할 수 있다.

(2) 수출액과의 상관관계

문화콘텐츠 수출액도 문화콘텐츠 예산과 일정한 상관관계를 보이는데, 보인다면 그 효과는 몇 년 뒤에 나타나는지 살피기 위해 시차를 고려한 문화콘텐츠 예산과 전체 수출액 간의 상관분석을 실시하였다. 결과표인 <표 11>을 보면 전체 문화콘텐츠 예산은 2~4년 후 수출액과 유의미한 관계를 보였는데, 상관계수는 4년 후가 가장 크게 나타났다($r = .907$).

즉, 정부의 문화콘텐츠 예산은 4년 후 문화콘텐츠산업 수출액과 가장 유의미한 상관성을 보이는 셈이다. 문화콘텐츠 예산 가운데 특히 저작권 예산은 모든 시차에서 수출액과 유의미한 상관관계를 보이지만, 그중 4년 후 수출액과 가장 강한 관계를 보여($r = .935$), 저작권 정책이 매출액

표 11. 문화콘텐츠예산과 문화콘텐츠산업 수출액과의 상관분석

예산 구분		0	+1	+2	+3	+4
문화콘텐츠 전체				.891	.899	.907
저작권		.771	.885	.879	.851	.935
목적	행사지원					.830
	정책개발		.949 ¹⁾	.976 ²⁾		
	기술개발				.897 ¹⁾	.909 ²⁾
	인력양성				.809	.823
	기반조성			.959	.875	.888
수단	시설지원					
	기관지원		.852	.806	.936	.944
	창작지원				.794	.919
	유통지원					.895
	소비지원	.952	.931	.809	.862	.945 ¹⁾
	진흥기반				.877	.795
장르	출판					.841
	만화					.773
	음악	.756	.807	.895	.921	.977
	게임					
	영화				.798	.919
	애니메이션			.852		
	방송					.827
	캐릭터				.759	.779

* $p < .05$ 을 만족시키는 r값만 표시, 음영은 계수가 가장 큰 경우, $n = 7$ ($1n = 6, 2n = 5$)

에 이어 수출액 성과로 이어지는 데도 비교적 오랜 시간이 필요함을 알 수 있다.

이러한 방식으로 문화콘텐츠 예산을 목적과 수단, 장르별로 구분하여 각각의 예산액이 수출액과 어떠한 관계를 보이는지도 아울러 살펴보았다. 예산목적 중 가장 큰 비중을 차지한 기반조성 예산은 2~4년 후 수출액과 유의미한 상관관계를 보였고 그중 2년 후 수출액과의 상관계수가 가장 컸다($r = .959$). 정책개발 예산은 1~2년 후 수출액과 유의미한 상관관계를 보이는데, 2년 후 계수가 더 크게 나타났다($r = .976$). 한편 문화콘텐츠 해외수출과 직접 관련이 있는 행사지원 예산은 4년 후 수출액과만 유의미한 상관관계를 보여($r = .830$), 예산 효과가 드러나는데 상대적으로 긴 시간이 요구됨을 알 수 있다. 기술개발, 인력양성 예산은 3~4년 후 수출액과 밀접한 관련성을 보였는데, 상관관계의 크기는 4년 후가 더 컸다(기술 $r = .909$; 인력 $r = .823$).

예산수단 가운데는 소비지원 예산이 당해 수출액과 가장 높은 상관관계를 보여 비교적 빠른 예산 효과 보여 주었다($r = .952$). 4년 후 수출액 또한 다음으로 높은 상관관계를 보여($r = .945$), 국내 시장 소비지원 사업이 수출에도 일정부분 기여함을 알 수 있다. 진흥기반 예산은 3~4년 후 수출액과 유의미한 관계를 보였고, 기관지원과 창작지원 예산은 4년 후 수출액과의 상관계수가 가장 컸다(기관 $r = .944$; 창작 $r = .919$). 예산 수단 측면에서 수출과 가장 밀접한 변수인 유통지원 예산은 4년 후 수출액과만 유의미한 상관관계를 보여($r = .895$), 앞서 행사지원 예산과 같은 패턴을 보였다. 시설지원 예산은 문화콘텐츠 매출액과 마찬가지로 수출액과도 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다.

장르별로는 게임과 애니메이션예산을 제외한 모든 장르예산이 4년 후 수출액과 가장 높은 상관관계를 보였다. 게임예산은 수출액과 어떠한 시차에도 유의미한 상관성을 나타내지 않았고, 애니메이션예산은 2년 후 수출액과만 유의미한 상관관계를 보였다($r = .852$). 출판, 만화, 방송 예산은 당해~3년 후 수출액과는 아무런 상관성을 보이지 않다가 4년 후 수출액과의 상관관계가 유의미해졌다(출판 $r = .841$; 만화 $r = .773$;

방송 $r = .827$). 영화예산과 캐릭터예산은 3~4년 후 수출액과 상관성을 보였는데, 이 또한 모두 4년 후 수출액과의 상관계수가 가장 컸다(영화 $r = .919$; 캐릭터 $r = .779$). 음악예산은 당해~4년 후 수출액과 모두 유의미한 상관관계를 나타냈는데, 이 역시 4년 후 수출액과의 상관관계의 크기가 가장 높았다($r = .977$). 이를 통해 볼 때 문화콘텐츠산업 수출액은 여러 목적과 수단, 장르로 예산이 투입 뒤 많은 경우 4년이라는 시간이 흐른 뒤에 효과가 발생함을 부분적으로 확인할 수 있다.

(3) 종사자 수와의 상관관계

문화콘텐츠 예산과 문화콘텐츠산업 종사자 수 간의 관련성을 알아보기 위해 상관분석을 실시한 결과, 어떠한 항목의 문화콘텐츠예산도 모든 시차를 고려한 문화콘텐츠산업 전체 종사자 수와 유의미한 상관관계를 보이지 않았다. 즉 문화콘텐츠예산은 종사자 수라는 고용 지표와는 직접적인 관련성이 없었다. 그렇다면 개별 장르 차원에서는 문화콘텐츠예산과 종사자 수 간의 상관관계가 존재할까? <표 12>를 보면 만화, 음악, 캐릭터산업은 일정한 시차를 두고 해당 장르 종사자 수와 정적 상관관계를 보이는 반면, 영화와 애니메이션산업은 오히려 부적 상관관계를 보이고, 출판과 게임, 방송산업은 유의미한 관계를 보이지 않는 등 다소 혼란스러운 양상이 나타났다. 만화예산은 1년 후 만화산업 종사자 수와 유의미한 정적 상관관계를 보였고($r = .843$), 음악예산은 이보다 먼 3년 후 음악산업 종사자 수와 유의미한 정적 상관관계를 나타냈다($r = .889$). 캐릭터예산은 3~4년 후 캐릭터산업 종사자 수와 유의미한 정적 상관성을 보였는데, 계수의 크기는 4년 후가 더 컸다($r = .940$). 그러나 애니메이션예산은 1년 후 애니메이션산업 종사자 수와 유의미한 부적 관계를 보였고($r = -.772$), 영화예산은 3년 후 영화산업 종사자 수와 유의미한 부적 상관관계를 나타냈다($r = -.771$). 적어도 이 결과만 놓고 본다면, 만화와 음악, 캐릭터 장르 예산은 해당 산업 종사자 수에 일정한 기여할 가능성이 있는 반면 영화와 애니메이션은 그 반대의 역할을 하고, 출

표 12. 장르별 예산과 장르별 종사자 수와의 상관분석

예산구분	0	+1	+2	+3	+4
출판					
만화		.843		.806	
음악	.755			.889	
게임					
영화				-.771	
애니메이션		-.772			
방송					
캐릭터				.863	.940

* $p < .05$ 을 만족시키는 r값만 표시, 음영은 계수가 가장 큰 경우, $n = 7$

판과 게임, 방송은 아무런 관련이 없는 것으로 이해할 수 있다.

5. 결론 및 함의

1) 문화콘텐츠산업 진흥예산의 질적 수준 제고

지금까지 많은 학자와 언론인, 정치인, 행정가들이 문화콘텐츠산업의 경제적 가치를 근거로 문화콘텐츠예산 증액을 주문해 왔다. 그리고 이러한 당위성은 이제 대통령을 비롯한 행정부는 물론 입법부인 국회에서도 상당부분 받아들여지고 있다. 문화콘텐츠산업 진흥은 김대중 대통령 취임사에서 처음 언급된 후 매년 대통령 취임사에서 빠지지 않고 있으며, 각종 선거에서 대표적 공약으로 자리매김할 정도로 정책적 위상이 높아졌다. 더불어 국회에서 발간하는 각종 회보에 문화콘텐츠산업 특집이 실릴 정도로 입법부에서도 논의가 적극적으로 이루어지고 있다.⁸ 따라서 문화콘텐츠예산의 규모 자체는 향후 지속적으로 증가할 것으로 기

대된다.

결국 현 시점에서 중요한 것은 주어진 예산을 효과적으로 활용하기 위해 문화콘텐츠예산 편성의 질적 수준을 제고하는 것이다. 연구결과에서 나타난 바와 같이 문화콘텐츠예산은 전체예산이나 문화예산 수준에 비해 훨씬 높은 비율로 증가해 왔다. 2011년 전체예산은 2000년 대비 1.7배 증가하였지만, 문화예산과 문화콘텐츠예산은 2000년 대비 각각 2.1배, 3.5배 증가하였다. 하지만 문화콘텐츠예산을 통한 실제 사업내용을 보면, 현재까지도 건물을 짓고 시설을 보강하는 하드웨어 사업에 많은 예산이 집중되고(27%), 문화콘텐츠의 창작을 지원하거나(14%) 유통구조를 개선시키기 위한(11%) 예산 비중은 상대적으로 낮다. 그럼에도 불구하고 문화콘텐츠예산과 산업 성과와의 상관분석 결과를 보면, 시설지원 예산은 문화콘텐츠산업 성과와 아무런 관련성을 보이지 못한 반면 창작과 유통지원 예산은 일정한 시차를 두고 성과를 보여 예산 집행의 실효성이 떨어지는 것으로 나타났다.

따라서 정부는 문화콘텐츠산업 예산 편성 과정에서 시설지원 분야 예산보다 콘텐츠 창작 및 유통과 직접적으로 관련된 예산의 비중을 확대하려는 노력을 기울여야 한다. 다만 예산 투입이 실제 성과로 나타나기 까지 일정한 시차가 존재한다는 점에서 연간 단위로 집행하고 성과를 평가하는 예산 사업의 성격에 맞지 않을 수 있다. 이러한 측면에서 예산 편성과 결산 시 국회의 협조도 일정부분 요구되며, 보다 발전적으로는 운용의 자율성이 보장되는 기금사업으로 전환할 필요가 있다.

2) 문화콘텐츠산업의 고용창출 효과 제고

일반적으로 서비스업은 제조업에 비해 고용창출 효과가 큰 것으로 알려져 있다. 한국은행(2005)의 산업연관표에 따르면 10억 원의 재정투입을 통해 제조업은 7.2명의 고용이 이루어지는 데 반해, 서비스업은 12.6

8 예컨대 『국회입법조사처보』 2011년 가을호 특집으로 ‘한류문화와 국회의 역할’을 다루었다.

명의 고용이 이루어지는 것으로 나타난다. 문화콘텐츠산업은 서비스업의 일종이므로 마찬가지로 고용창출 효과가 높은 것으로 간주된다. 그리고 이는 문화콘텐츠산업 진흥정책의 정당성에 대한 주요 논거로 작용해왔다.

하지만 본 연구 결과에 따르면 지난 수년간 문화콘텐츠예산이 지속적으로 투입되면서 매출액과 수출액은 꾸준한 증가세를 보인 반면, 종사자 수는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. <표 13>은 2003년과 2011년의 문화콘텐츠예산과 문화콘텐츠산업 매출액, 수출액, 종사자 수를 비교한 결과다. 문화콘텐츠예산이 2.26배 증가하는 동안 문화콘텐츠산업 매출액은 1.35배, 수출액은 3.01배 증가하였지만, 문화콘텐츠산업 분야 종사자 수는 1.01배 수준으로 거의 변화가 없었다. 즉, 매출과 수출이 증가하였음에도 불구하고 고용창출로는 이어지지 않은 셈이다.

게다가 문화콘텐츠산업 분야의 일자리는 고용안정성 미흡하고, 임금 수준이나 사회보장 수준이 낮으며, 인력에 대한 교육훈련이 체계화되어 있지 못한 특성을 지닌다(정상철, 2009b). 문화콘텐츠산업은 중소기업 중심으로 자금력이 풍부하지 못하고 프로젝트 성격이 강하여 비정규직과 프리랜서의 비중이 높다. 반면 문화콘텐츠산업 분야의 일자리를 희망하는 계층은 상대적으로 고학력의 젊은 계층으로 일에 대한 열정이 주요 입직 배경인데, 불안정한 고용과 낮은 임금 수준은 이러한 인재를 이탈시키는 원인으로 작용하고 있다(한국노동연구원, 2006).

표 13. 문화콘텐츠산업 주요 지표 비교

구분	2003년	2009년	증가
예산(백만 원)	150,116	338,916	2.26배
매출액(억 원)	353,029	477,176	1.35배
수출액(천 달러)	627,553	1,892,041	3.01배
종사자 수(명)	422,958	427,503	1.01배

* 예산과 매출액, 수출액은 GDP디플레이터를 이용한 실질금액 변환 수치

이처럼 문화콘텐츠산업 자체는 성장하고 있음에도 불구하고 고용의 양적 질적 수준이 개선되지 않는 현상에 정부 당국자는 다시 한 번 주목하고 효과적인 해법을 찾을 필요가 있다. 기술 발달과 자동화에 따라 '고용 없는 성장'이 일반화되는 추세이고, 더구나 창조산업으로 분류되는 문화콘텐츠산업은 매출의 증가에도 불구하고 많은 인력을 필요로 하지 않을 수 있다. 하지만 우리 문화콘텐츠산업이 장기적으로 발전하기 위해서는 개별 기업의 수익과 성장보다 '사람에 대한 투자'에 보다 적극적이어야 한다. 창조산업은 시설과 장비보다 인력이 집중적으로 필요한 산업 분야이며, 양질의 문화콘텐츠는 결국 이러한 인력으로부터 생산되고 유통된다는 점에 착안해야 한다. 곧 출범할 새 정부는 양질의 실질적인 고용창출 효과가 발생하도록 다방면으로 노력할 필요가 있다.

3) 향후 연구를 위한 제언

본 연구에서 다소 도식적으로 보이는 내용분석과 상관분석 방법론을 사용한 것은 데이터의 한계와 정책과정의 복잡성이라는 현실적 어려움을 극복하기 위한 역설적 방편이었다. 예산과 산업 성과라는 제한된 양적 지표를 통해 문화콘텐츠 진흥정책의 성과를 가늠하기 위해서는 사실 많은 미시적 가정과 논리적 과정을 필요로 한다. 하지만 여러 모로 객관적 자료의 확보와 이론이 충분하지 않은 상황에서 분석의 엄밀성은 다소 양보하더라도 예산의 내용과 성과 간의 거시적 관계성을 드러내는 것이 본 연구의 기본 목표였다.

향후에는 보다 다양한 이론적 틀과 신뢰도 높은 데이터의 확보를 통해 보다 미시적이고 엄밀한 연구가 수행될 필요가 있다. 문화콘텐츠 산업의 각종 성과에 대해 정부 정책이 기여한 바는 얼마나 되는지, 장르별 정책 효과가 발휘되는 경로나 관련 변인 간의 상호작용 효과는 어떠한지에 대한 연구가 조만간 이루어지기를 희망한다.

참고문헌

- 계승균 (2007). 문화산업의 발전에 따른 저작권법의 과제. 『법학연구』, 47권 2호, 107~130.
- 국회예산정책처 (2005). 『문화콘텐츠사업 지원사업 집행평가: 애니메이션·게임 산업을 중심으로』.
- 김규찬 (2012). 『콘텐츠 분야 소액투자 활성화 방안: 투자형 크라우드펀딩 제도 도입을 중심으로』. 한국문화관광연구원.
- 김대중 (1998). 『제16대 대통령 취임사』.
- 김소영 (2003). 『문화산업 완성보증제 도입 타당성 검토: 영화, 애니메이션을 중심으로』. 한국문화관광정책연구원.
- 김의준·김갑성 (2004). 『문화콘텐츠산업의 경제적 파급효과』. 한국문화콘텐츠진흥원.
- 남형두 (2006). 문화의 산업화와 저작권: 약장수와 차력사. 『문화정책논총』, 18집, 47~68.
- 류준호·윤승금·이영주 (2010). 문화콘텐츠 관련 연구에 대한 메타분석: 연구 분야, 목적, 방법을 중심으로. 『언론과학연구』, 10권 1호, 124~165.
- 문화공보부 (1979). 『문화공보 30년』.
- 문화관광부 (2000). 『문화산업비전21』.
- 문화관광부 (2005). 『문화강국(C-KOREA) 2010 비전』.
- 문화관광부 (2006. 01. 17). “세계일보 ‘문화콘텐츠사업 부실’ 보도 관련 문화부 입장입니다” 보도자료. [Online] Available:
<http://www.mct.go.kr/web/notifyCourt/explainPress/mctExplainPressView.jsp?pSeq=183>
- 문화체육관광부 (2009). 『2010 예산성과계획서』.
- 문화체육관광부 (2011). 『2010 콘텐츠산업백서』.
- 박조원 (2003). 『문화산업진흥기금의 문화산업 지원효과 분석: 기금용자사업을 중심으로』. 한국문화관광정책연구원.
- 박성준 (2006. 01. 17). 효율성 없이 예산만 펴평... 문화콘텐츠사업 “부실”. 『세

계일보』, 1.

- 양승목 (2009). 21세기 새로운 성장동력: 문화콘텐츠 산업. 박삼욱 외 (2009). 『지속가능한 한국발전모델과 성장동력』. (186~258쪽). 서울대학교 출판문화원.
- 영화진흥위원회 (2005). 『문화산업 투자활성화를 위한 SPC 법제화방안 연구』.
- 옥성수 (2004). 『문화산업 사회회계행렬(SAM) 분석: 문화산업 CGE 분석모형 연구(I)』. 한국문화관광정책연구원.
- 윤성식 (2003). 『예산론』. 나남.
- 이병희·문제철 (2009). 『문화콘텐츠산업의 현황과 과제』. 한국은행.
- 재정경제부 (2003). 『차세대성장동력 추진체계 개선방안』.
- 정동빈 (2009). 『SPSS 시계열 수요예측』. 한나래.
- 정상철 (2009a). 『문화산업전문회사 운용실태 및 개선방안 연구』. 한국문화관광연구원.
- 정상철 (2009b). 『콘텐츠산업을 통한 일자리 창출방안 연구』. 한국문화관광연구원.
- 정상철 (2011). 『콘텐츠 불법복제 감소가 국가경제에 미치는 경제적 파급효과에 관한 연구』. 한국문화관광연구원.
- 정상철 (2012). 『콘텐츠산업의 경제효과 분석』. 한국문화관광연구원.
- 최영섭 (2008). 『문화콘텐츠 인력양성 중장기 종합 정책방안 수립』. 한국문화콘텐츠진흥원.
- 한국노동연구원 (2006). 『문화산업 전문인력 형성구조와 정책지원』.
- 한국문화콘텐츠진흥원 (2005). 『문화산업 완성보증제 도입방안 연구』.
- 한국행정연구원 (2008). 『예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구』.

Wildavsky, A. (1992). *The new politics of the budgetary process* (3rd Ed.). California: Harper Collins Publishers.

최초 투고일: 2013.01.03

논문 수정일: 2013.01.28

게재 확정일: 2013.01.29

The Characteristics and Achievements of Korean Government's Content Industry Policy

A Longitudinal Study on the Cultural Budget Between 1974 and 2011

Kyuchan Kim

Senior Researcher, Korea Culture & Tourism Institute

This study conducts an empirical analysis of content industry policy development in Korea between 1974 and 2011. It examines (1) the size and content of the budget on content industry, and (2) the relationship between content industry budget and its economic outcomes. Thirty-eight years of budget data retrieved from the Ministry of Culture, Sports, and Tourism were content-analyzed to assess the development and achievements of cultural content industry policy.

An analysis of the size and content of the cultural content budget shows that the cultural content industry policy puts more emphasis on "hardware" tasks such as construction than "software" tasks such as creation or distribution. This study also found that the relationship between the size of the content budget and its economic outcome is rather limited. When there is a significant correlation between the size of the budget and its outcome, it takes about 2~4 years until we observe the effectiveness of the given budget.

In sum, the findings imply that the Korean government should reconsider the quality of the budget, make its best efforts to increase employment as a result of implementing content industry policy.

KEYWORDS cultural content industry policy • budget • sales • exporting • employment