

디지털 미디어 환경의 콘텐츠 산업 진흥기금: 상상콘텐츠기금과 프랑스 '문화세' 를 중심으로

Content Industry Support Fund in Digital Media Environment: Focusing on New Content Fund in Korea and Culture Tax in France

김영재

한양대학교 문화콘텐츠학과

Young Jae Kim(kyj908@hanyang.ac.kr)

요약

본 연구는 2013년부터 정부가 추진하고 있는 상상콘텐츠기금 논의의 문제를 확인하고, 디지털 환경에서 콘텐츠 진흥기금 목적 및 부담 주체를 제시하고자 설계되었다. 본 연구는 프랑스의 새로운 콘텐츠 기금 도입 정책과, 부가가치가 콘텐츠 유통 사업자들에게 집중되는 디지털 콘텐츠 생태계의 불균형 문제에 주목하였다. 공존과 균형을 통한 공진화는 생태계의 발전의 필수 요소인 바, 새로운 콘텐츠 기금의 목적은 '콘텐츠 생산 재원조달 활성화와 콘텐츠 산업의 디지털화'에 초점을 맞추어야 하며, 기금 재원은 콘텐츠 유통을 통해 부가가치를 창출하는 디지털 콘텐츠 서비스 사업자 및 스마트 기기 사업자의 역할 분담을 통해 조성되는 것이 바람직하다.

■ 중심어 : | 콘텐츠 산업 | 생태계 | 프랑스 문화세 | 콘텐츠 진흥기금 | 가치이전 | 가치사슬 |

Abstract

The purpose of this study is to suggest the goal and potential contributors of public fund for content industry in digital media environment with regard to the new content fund which Korean government has tried to establish since 2013. The study focuses on value transfer toward the digital content distributors as stressed by the French government introducing Culture tax on smart device. As the concentration of added-value poses a problem hampering the co-evolvement of total ecosystem, the goal of new content fund should focus on financing and digitalization of content, which should be financially contributed by content service providers and smart device manufacturers.

■ keyword : | Content Industry | Ecosystem | Culture Tax | Content Fund | Value Transfer | Value Chain |

I. 서론

2013년 3월 문화체육관광부는 대통령 업무보고에서 '개인의 상상력을 문화자원으로 활용하기 위해' 7,000

억원 규모의 상상콘텐츠기금을 조성하여 고부가가치 콘텐츠 산업을 육성하겠다는 계획을 밝혔다. 이는 박근혜 정부의 콘텐츠 분야 핵심공약 중 하나인 '위풍당당 코리아 콘텐츠펀드'를 구체화시킨 것으로, 2013년 중 법

* 본 연구는 2013년 한양대학교 교내연구비지원으로 연구되었습니다. (HY-2013-G)

접수일자 : 2014년 01월 09일

수정일자 : 2014년 02월 03일

심사완료일 : 2014년 02월 05일

교신저자 : 김영재, e-mail : kyj908@hanyang.ac.kr

적 근거를 마련하고 2014년부터 기금 조성 및 지원 사업을 시작한다는 계획이었다. 법적 근거 마련을 위해, 2013년 6월 4일에는 콘텐츠 유통을 통해 발생한 매출액의 100분의 5 범위에서 기금 부담금을 징수할 수 있고, 이를 콘텐츠 산업 지원에 활용한다는 것을 골자로 하는 콘텐츠산업진흥법 개정안이 발의되었다. 개정안에 따르면, 국내 1위 게임사 넥슨의 2012년 콘텐츠 유통(인터넷매출·로열티 매출)을 통한 매출은 약 1조1,000억원으로 5%의 부담금은 550억원이다. 2012년 7,500억원의 매출을 올린 엔씨소프트는 375억원을 부담하게 되며, 2012년 기준으로 게임업체 매출 상위 10개사가 부담하게 될 금액은 2,000억원에 이른다.

콘텐츠 기금 재원을 콘텐츠 기업의 부담금으로 충당하겠다는 정부의 계획은 게임 산업을 중심으로 업계의 반발을 불러일으켰다. 게임업계는 "기금 조성을 원한다면 정부가 기금의 사용 목적 및 기대효과에 대한 확실한 근거를 제시해야 하며, 조건과 혜택이 없는 무조건적 일괄 징수는 업계의 반발을 사게 될 것이다"라며, 콘텐츠 산업 육성을 위한 기금을 마련하겠다는 취지에는 공감하나, 목적과 혜택이 불분명한 징수는 수용하기 어렵다는 입장이다[1]. 업계의 반발에 부딪친 문화체육관광부는 2013년 10월 국정 감사에서 상상콘텐츠기금은 국고를 위주로 조달될 것이라고 밝혔지만, 기획재정부 역시 별도의 재원을 확보하지 못한 상황에서 국고 출연을 위주로 하는 기금 신설에 반대하고 있어 국고 지원도 여의치 않은 상황이다[2].

이와는 별도로, 2013년 10월 국정감사에서 새누리당 남경필 의원은 "구글, 애플 등 국내에서 콘텐츠를 활용하여 사업을 영위하는 기업들에 대해 (가칭)광고콘텐츠진흥기금을 징수하는 것을 골자로 하는 법안을 준비하고 있다"고 밝혔다. 지상파 광고 수익이 감소하고 있고, 방송통신발전기금의 재원 축소가 예상되어 콘텐츠 진흥을 위한 새로운 재원 마련이 필요하다는 것이다[3].

창조경제의 핵심 축을 담당하고 있는 콘텐츠 산업 지원을 위해 재원이 필요하다는 것에 대해서는 어느 정도 공감이 이루어지고 있다. 사업의 고위험성으로 투자자들은 투자를 기피하고, 경제적 시장 논리로서는 다양한 콘텐츠가 유통되지 못하는 시장 실패가 일어나기 때문

에 정부의 개입이 불가피하며, 콘텐츠 생산 및 유통 활성화를 지원하기 위한 재원이 필요하다. 우려되는 것은, 기금 필요성에 대한 공감대에도 불구하고 현재 진행중인 재원에 관한 논란으로 인해 기금의 설립 자체가 포류할 지도 모른다는 것인데[4], 이는 상상콘텐츠기금의 필요성, 목적 및 부담금 징수 대상에 관한 정부와 업계 간의 충분한 논의와 공감대가 부족하다는 것에서 기인한다.

본 연구는 현재 논의 중인 콘텐츠 산업진흥을 위한 기금 도입이 왜 필요한 것인지, 필요하다면 기금의 재원을 누구로부터 조달하여야 하는지에 대한 해답을 도출하기 위한 목적으로 설계되었다. 콘텐츠 기금을 통한 정부의 재정적 개입의 목적은 무엇인가, 기금재원은 국고가 중심이 될 것인가, 콘텐츠 사업자의 부담금으로 할 것인가, 기금을 부담할 콘텐츠 사업자란 누구를 의미하는가에 대한 논란이 지속되고 있는 상황에서, 상상콘텐츠 기금의 목적과 부담 주체를 명확하게 규정하고, 공감대를 조성하는 것은 현재 난항을 겪고 있는 상상콘텐츠기금 설립을 위한 필수 조건이며, 콘텐츠 산업발전을 도모하는데 중요한 의미를 가질 것이다.

본 연구는, 소위 '문화세' 도입에 관한 논의를 촉발시킨 2013년 5월 프랑스 문화부의 보고서 '문화적 예외를 위한 정책 2장 : 디지털 시대의 문화정책' (Mission : Acte II de l'exception culturelle - Contribution aux politiques culturelles a l'ere numerique) 에 나타난 프랑스 콘텐츠 기금정책의 동향에 주목하였다[5]. 연구 목적 달성을 위해 본고에서는, 디지털 융합에 따른 콘텐츠 산업 생태계의 변화 및 이에 대응하는 콘텐츠 산업 정책에 관한 선행 연구를 검토하고, 디지털 환경의 본격적인 도래에 따라 프랑스 정부가 도입하고자 하는 새로운 콘텐츠 기금 정책을 분석할 것이다.

그리고, 이러한 논의들이 현재 정부가 추진 중인 상상콘텐츠기금과 관련하여 제시하는 함의를 파악하고, 이를 한국의 콘텐츠 기금 정책에 어떻게 적용시킬 수 있는지에 관한 논의를 통해 바람직한 상상콘텐츠 기금의 목적 및 부담금 부과 대상을 제시하고자 한다.

II. 콘텐츠 산업 생태계와 정책적 과제

1. 디지털 환경의 콘텐츠 산업 생태계

콘텐츠산업진흥법은 콘텐츠를 '부호, 문자, 도형, 색채, 음성, 음향, 이미지 및 영상 등 (이들의 복합체를 포함)의 자료 또는 정보'로, 콘텐츠 산업은 '경제적 부가가치를 창출하는 콘텐츠 또는 이를 제공하는 서비스와 이들의 복합체의 제작, 유통, 이용 등과 관련한 산업'이라고 정의하고 있다.(제2조) 콘텐츠 산업은 콘텐츠의 생산, 유통, 소비에 이르는 '콘텐츠(C)-플랫폼(P)-네트워크(N)-디바이스(D)'의 가치사슬 구조 안에서 산업 참여자들이 경제적 부가가치를 창출하면서 공존하는 하나의 생태계라고 할 수 있다[6].

콘텐츠 산업에 대한 생태계적 관점은 디지털 융합에 따른 산업 구조의 변화를 이해하고 산업 정책을 수립함에 있어 유용한 접근법으로 받아들여진다. 문성배외(2011)는 스마트 기기를 통해 소비되는 스마트 콘텐츠를 중심으로 스마트 생태계의 경쟁상황 구조를 분석하였고, 류준호·윤승금의 연구(2010)는 생태계 관점에서 문화콘텐츠 산업구조를 조망하고, 문화콘텐츠 생태계에 관한 이론적 근거를 논의하였다. 최창현·주성돈의 연구(2012)는 유통 플랫폼 중심의 ICT 산업 생태계적 관점을 콘텐츠 산업 진흥정책을 통해 콘텐츠 산업 생태계로 진화시켜야한다고 주장하였고, 이홍재(2011)는 융합 환경에서 콘텐츠 생태계 선순환 구조 구축을 위한 콘텐츠 정책 전환의 필요성을 제기하였다[6-9].

디지털 융합 환경의 콘텐츠 산업 생태계에 관한 논의는 가치사슬 참여자들의 공존과 균형을 통한 공진화(co-evolve) 및 이를 위한 선순환 구조의 구축 필요성에 초점을 맞춘다. 생태계 개념은 본래 상호관계성을 기본으로 하고 있으며, 참여 개체들은 상호 의존적이므로 C-N-P-D 가치사슬 단계별 참여자군 간의 대등성과 균형을 통한 전체 생태계의 성장과 발전이 필요하며, 생태계의 핵심 가치인 공존, 균형, 지속성을 위해 선순환 구조 구축을 위한 정책이 요구된다는 것이다 [6][7][9][10].

콘텐츠 산업 생태계 전체가 건강성을 유지하면서 성장, 발전하기 위해서는 특히 콘텐츠와 콘텐츠 생산자의

경쟁력 강화가 필요하다는 점에 연구자들은 동의한다. 최창현·주성돈(2012)은 경쟁력 있는 콘텐츠(C)의 생성 없이는 N-P-D 요소들이 경쟁력을 잃을 수밖에 없기 때문에, C가 중심이 되는 'C-p-n-d 콘텐츠 산업 생태계'의 구축이 필요하다고 하였고, 류준호·윤승금(2010)은 생태계에 에너지를 공급하는 1차 생산자의 콘텐츠 생산 활동이 생태계의 선순환 구조 확립에 있어서 가장 중요하다고 하였으며, 논의의 초점을 유통 플랫폼의 발전에 맞춘 정보통신정책연구원의 연구(2011) 역시, 콘텐츠가 생태계 간 경쟁의 핵심 자산이므로, 창의적 콘텐츠의 제작이 활성화되어 가치를 창출하는 '콘텐츠 중심 ICT 산업 구조'의 구축 필요성을 제기하였다 [6][8][11].

2. 콘텐츠 산업 생태계의 불균형과 가치이전

생태계의 선순환 구조 구축을 위한 콘텐츠 및 콘텐츠 생산자 경쟁력 강화의 필요성에도 불구하고, 콘텐츠 생산자의 관점에서 볼 때 디지털 융합에 따른 산업 구조의 변화는, '공존과 균형'이라는 생태계 핵심 가치의 실현을 어렵게 하고 있는 것으로 보인다.

콘텐츠 산업의 디지털화에 따라 통신 사업자, 온라인 서비스 사업자, 스마트 기기 사업자들은 콘텐츠 유통에 있어서 핵심적 역할을 수행하게 되었고, 콘텐츠 생산자와 소비자 간에 직접적인 연결망을 제공하여 생산자와 소비자의 거리를 단축시킴으로써, 이론적으로는 콘텐츠 생산과 배급 활성화에 긍정적인 영향을 미친다. 그러나, 생태계에서 창출되는 부가가치에 비해 막상 콘텐츠 생산자들은 그 부가가치를 제대로 향유하지 못하고 있으며, 오히려 네트워크(N), 플랫폼(P), 디바이스(D) 등 콘텐츠 유통에 참여하는 사업자들에게 가치가 집중됨에 따라 콘텐츠 생산자에게 배분되는 부가가치는 줄어들고 있다는 우려가 제기되고 있다.

국제음반산업협회 (International Federation of the Phonographic Industry, IFPI)에 따르면 2003년 디지털 음악이 처음 출현한 이후, 2004년 US 5억이었던 디지털 음악 매출은 2012년에 US 58억으로 성장하였지만, 같은 기간 세계 음악 산업의 총 매출액은 1) 2004년 US 23.3억에서 2012년 US 16.5억으로 오히려 급감하였다.

2003년 30개에 불과하던 디지털 음악 서비스 사업자는 2010년 400개 이상으로 증가하였지만, 음악 콘텐츠 생산자의 매출액은 30%나 감소한 것이다[12][13].

또한 프랑스의 연구기관 COE-Rexcode의 보고서에 따르면, 2003년~2008년 기간 디지털 콘텐츠 산업 생태계 참여자 4개 그룹²⁾중, 스마트 기기 제조업자와 네트워크 사업자의 매출은 크게 증가한 반면, 콘텐츠 생산자의 매출은 정체된 것으로 나타났다. 인터넷 사업자와 비교할 때도 2003년 콘텐츠 생산자 그룹의 매출은 인터넷 사업자의 12배에 달하였으나, 2008년에는 4배 수준으로 그 격차는 줄어들었다[14].

또한, 2006년~2011년 기간 중 세계 30대 디지털 콘텐츠 기업의 수익을 분석한 Arthur D. Little의 보고서에 따르면, 디지털 혁명에 의해 가장 큰 혜택을 누린 사업자는 광고기반 무료 콘텐츠 서비스를 제공하는 OTT와 검색엔진 사업자들이었다. 기간 중 전체 디지털 콘텐츠 생태계는 49%의 매출 성장을 보였는데, 그중에서 구글, 야후, 아마존, 넷플릭스 등 인터넷 사업자의 매출은 152% 증가하였고, 삼성전자, 애플 등 기기 제조업자들은 68%의 성장률을 보였다. 그에 비해, 타임워너(Time Warner), 디즈니, CBS 등 콘텐츠 생산자(content provider)들의 성장률은 10%에 불과하여, 전체 생태계에서 차지하는 비중도 2006년의 12%에서 2011년에는 9%로 축소되었다[14].

이처럼 디지털화의 진전에 따라 콘텐츠가 창출하는 부가가치가 콘텐츠 유통 부문으로 집중되는 생태계 안에서의 가치이전(value transfer) 현상의 원인은 다음과 같이 파악할 수 있다. 첫째, 산업 내 이윤 배분을 결정하는 가치사슬 참여자 간 협상력의 차이이다.³⁾ 콘텐츠

생산자의 수는 많고, 새로운 경쟁자의 진입 가능성이 높은 반면, 네트워크, 플랫폼, 기기 사업자들은 시장집중도, 투입 고정비용 규모, 경쟁 진입 가능성에서 콘텐츠 생산자보다 협상력이 크기 때문에 상대적으로 많은 수익을 가져가게 된다[7].

가치사슬 간 협상력의 차이에서 오는 이익 배분의 불균형 문제는 다른 연구자들에 의해서도 지적되었다. 류준호·윤승금(2010)은 자본력을 확보한 유통 사업자가 콘텐츠 창작을 컨트롤하고, 그들이 선택한 콘텐츠만 소비자에게 전달되는 게이트 키퍼로서의 콘텐츠 선별 역할을 수행하기 때문에, 생태계 안에서 가치의 중심이 콘텐츠 생산보다는 유통과 배급에 맞추어진다고 하였고, 이용관(2012)은 디지털 콘텐츠 유통 시장에서 우월적 지위를 지닌 플랫폼 사업자의 일방적 거래선 변경이나 콘텐츠 로열티 인하 요구가 만연하여, 콘텐츠 산업 가치사슬 중 수익의 대부분이 기기 제조업체와 네트워크 업체에 집중된다고 하였다[6][15].

둘째, 콘텐츠 생산자들이 디지털 환경의 콘텐츠 소비행태 변화에 신속히 적응하지 못했다. 음악 산업의 경우와 같이, 콘텐츠 생산자들이 디지털 환경에서 새로운 서비스 개발이나, DRM 제거를 통한 새로운 비즈니스 모델을 도입하지 못하고 불법 파일 방지에만 진력하다가 디지털 음악 서비스사업자와 애플과 같은 스마트 기기 사업자에게 산업의 주도권을 내어준 것처럼, 혁신적 비즈니스 모델을 통해 시장에 진입한 콘텐츠 유통사업자들에게로 콘텐츠의 부가가치가 이전되었다는 것이다[16].

셋째, 디지털화는 콘텐츠에 대한 소비자의 지불 의사 감소를 초래했고, 이는 콘텐츠 산업 매출 정체화의 원인이 되었다. 디지털 콘텐츠의 무형성, 콘텐츠 소비가 다른 소비에 영향을 주지 않는 소비의 비경합성으로 인해 콘텐츠 가치의 평가 절하를 가져왔고[17], 스포티파이(Spotify), 넷플릭스, 훌루와 같은 월정액 또는 광고 기반 무료 콘텐츠 서비스나, 애플과 같이 낮은 가격으로 콘텐츠를 제공하면서 기기 매출 등 다른 부분에서 수익을 창출하는 사업자들이 출현하면서 디지털 환경에서는 콘텐츠를 자유롭게 향유할 수 있고, 높은 가격을 지

1) 음반사와 유통사의 거래규모를 파악한 것으로, 음악 콘텐츠 생산자의 매출액을 의미한다.
 2) 보고서는 디지털 콘텐츠 산업 생태계 참여자를 기기 제조업자, 네트워크 사업자, 인터넷 서비스 사업자, 콘텐츠 생산자의 4개 그룹으로 분류하였다.
 3) Porter의 5대 경쟁세력 모형에 따르면, 산업의 이윤을 결정하는 요인은 기본적으로 수평적 경쟁압력과 수직적 경쟁압력에 의존한다. 수평적 경쟁은 기존 기업간 경쟁, 대체재 산업과의 경쟁, 잠재적 진입 압력을 포함하며 수직적 경쟁은 소비자와 공급자의 협상력에 의존하며, 협상력을 결정하는 요인은 상대적인 시장 집중도, 제하 서비스의 차별성, 수요자의 전환비용, 수직적 결합능력 등이다. (문성배외, 스마트 생태계의 경쟁상황 구조분석과 규제프레임 개선방안

불하지 않아도 된다는 소비자 인식을 증대시켰다[14]. 반면, 소비자들은 애플의 아이폰과 같이 기술 혁신을 동반한 스마트 기기에 대해서는 높은 가격을 기꺼이 지불한다. 또한 기기 제조업자들은 월정액 등 가격 전략을 통해 높은 스마트 기기 가격에 대한 소비자의 저항감을 없애면서, 콘텐츠 산업의 부가가치를 흡수하는데 성공하였다.

3. 콘텐츠 생산자 지원의 필요성

디지털 콘텐츠 산업 생태계 내에서 발생하고 있는 가치이전 현상은 디지털 콘텐츠 서비스 산업과 스마트 기기 산업의 성장을 가져왔다. 그러나 이들 산업의 지속적인 성장 역시 풍부하고 다양한 콘텐츠 없이는 불가능하며, 콘텐츠 생산자의 위축은 공존과 균형을 핵심가치로 하는 콘텐츠 산업 생태계 전체의 공진화를 저해하는 요소로 작용한다[6][10].

음악 산업의 경우, 국제음반산업협회(IFPI)는 프랑스 음악시장에 새롭게 출시된 앨범이 2002년 이후 2/3로 감소하였고, 1988년 625개의 음반을 출시하였던 브라질 음악 산업은 2008년 67개 앨범을 출시하는데 그쳤다고 지적하며, 디지털화에 따른 콘텐츠 생산자의 매출 감소 및 콘텐츠 다양성과 경쟁력 약화를 경고했으며[13], 2013년 미국의 월정액 및 무료 음악 서비스를 통한 음악 스트리밍은 32% 증가한 반면, 디지털 음악(digital track) 매출액은 US 13.4억으로 디지털 음악시장 출현 이후 사상 처음으로 감소하여[18], 콘텐츠 유통 산업의 성장에 따른 콘텐츠 생산자의 위축이 본격화되었음을 확인시켰다.

콘텐츠 생산자의 매출 감소 및 콘텐츠 다양성의 약화는 결국 전체 콘텐츠 생태계 발전의 장애요인으로 작용할 것이다. 그러므로, 콘텐츠 산업 생태계의 건전한 성장을 위해서는 생태계 불균형으로 인한 시장실패를 보정하기 위한 정부의 개입이 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있으며, 이는 협상력 및 자금력이 상대적으로 취약한 콘텐츠 생산자의 경쟁력 강화 및 콘텐츠 창작, 생산을 위한 공적자금 지원의 근거가 된다[19].

이미 세계 각국은 자국의 콘텐츠 창작산업 지원을 위해 다양한 공적 자금 지원 프로그램을 운영하고 있다.

영국은 중앙정부 차원에서 Enterprise Investment Scheme, Venture Capital Trusts, Seed Enterprise Investment Scheme 등 창조산업 자금지원 프로그램들, 호주는 TV, 모바일, 온라인 플랫폼 상에 유통되는 콘텐츠에 대한 재정지원 프로그램인 Screen Australia를 운영하고 있다. 그 외에도 싱가포르, 말레이시아, 홍콩, 캐나다, 프랑스를 포함, 영화산업을 중심으로 거대 자본이 세계적으로 독점적 지위를 누리고 있는 미국 역시, 연방정부 차원에서는 낙후지역 및 중소기업 지원을 위해 영상물에 대한 세금면제 혜택을 제공하고, 주정부 차원에서는 지역 영상산업 활성화를 위한 세금혜택, 제작비 환급, 용자지원 및 프로젝트 투자를 적극적으로 시행하고 있다[19].

III. 프랑스의 콘텐츠 진흥기금 정책 동향

1. CNC의 기금지원

프랑스의 콘텐츠 산업 진흥 정책은 국립진흥영화센터(Centre National de la Cinématographie, CNC)가 관리하는 영상물 기금을 중심으로 이루어진다. CNC 기금은 '프랑스 및 유럽의 영상산업 활성화 및 창작물의 다양화'를 목적으로 하며, 재원은 영화 티켓 가격의 11%에 해당하는 영화티켓 세금(Taxe sur les entrées en salles de spectacle cinématographique, TSA), 방송사업자⁴⁾의 납부금(방송사 매출 수익의 5.5%, TST), 비디오 사업자와 VOD 사업자의 세금(매출의 2%, VoD)으로 조성된다. 2012년 조성된 기금 총액은 7억 4,945만유로(약 1조 1천억원)에 달하며, 이중 19%는 영화티켓 세금(TSA), 77%는 방송사업자 납입금(TST), 4%는 비디오 배급업자와 VOD사업자의 납입금(VoD)으로 조성되었다[20].

기금 지원은 주로 영화, 방송프로그램을 대상으로 이루어지고 있으나, 미디어 융합에 따라 게임, 뉴미디어 등 멀티미디어 분야로 확대하고 있다. 2012년 기금의 41.9%는 프랑스 영화의 기획 개발, 제작, 배급, 상영, 방

4) 지상파, 유선방송사업자 및 2008년부터 포함된 방송 프로그램을 편입하여 전송하는 인터넷, 이동통신 매체 서비스 사업자

영을 위해 지원되었고, 37.8%는 TV 프로그램의 개발 및 제작을 위해, 6%는 디지털 시네마, 14%는 새로운 기술 개발, 비디오 게임, VOD 서비스 및 뉴미디어, 프랑스 영상물의 해외홍보 등 융합분야 지원(transversal support)에 사용되었다[20].

2. 디지털 환경에 대응하는 새로운 기금정책

2013년 5월 13일 프랑스 문화부는 '문화적 예외를 위한 정책 2장 : 디지털 시대의 문화정책' 보고서를 발표하였다. 전 까날플러스(Canal+) 회장 Pierre Lescure의 책임으로 작성된 이 보고서는 프랑스 문화장관 Aurélie Filippetti 에 의해 추진되어 100여회의 공청회를 거쳤으며, 디지털 시대의 문화콘텐츠 창작자와 산업 참여자, 소비자 관계에 주목하여, 디지털 미디어 환경에서의 새로운 문화 정책 방향을 천명한 것이었다. '문화적 예외'는 1980년대 이후 프랑스가 주창해 온 개념으로 '문화는 시장경제에 의존해서는 안 되며, 많은 사람들이 하여금 다양하고 풍부한 문화를 향유할 수 있도록 하기 위해서 정부의 개입이 필요하다'는 것으로서, 2005년 10월 UNESCO 총회에서 채택된 '문화다양성 협약'에 의해 공식적으로 인정된 개념이다.

총 707쪽에 달하는 보고서를 통해 프랑스 문화부는 문화적 다양성, 프랑스 문화의 발전 및 일반 대중의 문화 접근권 보장을 위해서, 콘텐츠 창작, 생산, 유통과 배급 메카니즘의 정비가 필요하다고 지적하고, 전통 문화 산업에 적용되었던 문화적 예외 정책을 디지털 시대에 맞게 정비해야 한다고 주장하였다. 이를 위해, 1)디지털 콘텐츠의 질적, 양적 배급 확대 및 대중의 접근권 보장, 2)디지털 환경에서의 콘텐츠 생산자에 대한 공정한 보상 및 자원 조달 활성화, 3)디지털 환경의 온라인 저작권 보호라는 3가지 정책 목표를 설정하고, 80개의 정책 방안을 제시하였다[14].

특히, 프랑스 문화부의 보도자료 (2013. 5. 13일자)는 디지털 미디어 환경에서 인터넷 서비스 사업자 (Internet Service Provider), 스마트폰 등 스마트 기기

제조업자, 검색엔진 등 디지털 콘텐츠의 유통을 담당하고 있는 사업자들에게 부가가치가 집중되는 문제를 해결해야 한다고 지적하였다[21]. 콘텐츠 생산자들이 콘텐츠로부터 창출되는 수익을 정당하게 향유할 수 있도록 콘텐츠 생산을 위한 자원 조달에 콘텐츠 유통 사업자들이 기여해야 하며, 이것이 디지털 시대의 새로운 프랑스 문화 정책의 핵심 내용이라는 것이다. 스마트 기기에 대한 '문화세' 징수 논란을 촉발시킨 이 정책 제안은, 본고의 연구 주제인 콘텐츠 기금의 목적과 자원 조성에 관한 다각적인 검토를 포함하고 있는 바, 그 내용을 살펴볼 필요가 있다.

3. 기금의 징수대상

프랑스 문화부는, 콘텐츠 기금 징수는 콘텐츠를 활용하여 수익을 창출하는 콘텐츠 유통 사업자들이 콘텐츠 생산을 위한 자원 조달에 기여하도록 하기 위함이고, 이는 건전한 디지털 콘텐츠 산업 생태계를 구축하는데 필요하다는 입장이다[14]. 이는 영화 배급을 통해 수익을 창출하는 모든 참여자들이 영화의 자원 조달에 기여하여야 한다는 CNC 기금의 운영원칙을 재확인한 것이다. CNC 기금은 프랑스 영화의 자원 조달에 기여함으로써, TV 및 멀티플렉스의 등장 등으로 인한 영화 유통 환경의 변화에 프랑스 영화 산업이 잘 대처할 수 있는 원동력이 되었고, 불법 복제의 등장 속에서도 프랑스 영화 산업의 활력 유지에 기여했다고 프랑스 문화부는 자평한다[14]. 그러므로, 디지털 콘텐츠 생태계에서 콘텐츠 유통에 참여하는 사업자로부터 기금을 징수하여 이들이 콘텐츠 생산 및 유통 활성화에 기여하도록 하는 것이 타당하다는 것이다. 프랑스 문화부는 디지털 시대의 새로운 콘텐츠 기금 부담금 징수 대상으로 검색엔진, 스마트 기기 사업자, 인터넷 서비스 사업자를 검토하였다.

3.1 검색엔진에 대한 기금징수

검색엔진은 콘텐츠를 활용한 광고 수익을 통해 부가 가치를 창출한다. 소비자들은 검색엔진을 통해 콘텐츠에 접근하며, 인터넷 영화를 이용한 57%의 소비자가 구글의 동영상, 이미지 검색 서비스 등 검색 서비스를

5) PC, 태블릿PC, 스마트폰 등 유무선 인터넷을 디지털 콘텐츠에 접속할 수 있는 모든 기기를 의미하며, 스마트 커넥티드 기기, 스마트 미디어 기기 등으로도 불린다.

통해 콘텐츠에 접근한다. 콘텐츠 생산자들은, 검색엔진이 콘텐츠의 공짜 이용을 조장함으로써 콘텐츠 산업의 공평화를 동반한 인터넷 서비스 산업의 부를 창출했다고 주장하는데, 검색엔진이 콘텐츠 유통을 통해 광고 수익을 창출하는 것은 분명하다. 그러나, 프랑스 문화부는 검색엔진에 부담금을 부과하는 것은 적절치 않다는 의견을 제시하였는데 그 이유는 다음과 같다[14].

첫째, 검색엔진이 콘텐츠를 검색하게 함으로써 광고 수익을 창출하지만, 콘텐츠 생산자들 역시 검색엔진을 통해 검색 당함으로써 수익을 실현한다. 둘째, 검색엔진이 인터넷을 통한 콘텐츠 링크 기능을 수행하는 유일한 서비스는 아니며, 이는 인터넷 고유의 기능이라고 할 수 있다. 셋째, 검색엔진이 콘텐츠 검색을 통해 창출하는 수익을 별도로 산출하는 것이 사실상 어렵고, 수익 배분 대상이 되는 콘텐츠 저작권자를 특정하기 어렵다. 넷째, 검색 엔진에 대한 징수금 부과는 인터넷의 존립 기반에 문제를 야기하며, 검색과 인용의 자유를 침해할 수 있다. 그러므로, 검색엔진과 콘텐츠 생산자의 가치 배분은, 부담금 징수를 통해서가 아니라 뉴스 서비스에 관한 언론사와 검색엔진 간 계약과 같이 콘텐츠별로 검색 엔진과의 협약에 의한 수익 배분을 통해 이루어지는 것이 바람직하다는 것이다[14].

3.2 인터넷 서비스 사업자에 대한 기금징수

2008년 이후 프랑스의 인터넷 콘텐츠 서비스 사업자들은 CNC 기금을 부담하고 있다. 그러나, 프랑스 이외의 지역에 본사를 둔 사업자 및 광고기반 무료 VOD 서비스 제공자들은 CNC 기금을 부담하지 않으며, 유튜브(YouTube)와 같은 동영상 서비스도 동영상 유통을 통해 광고 수익을 실현함에도 불구하고 부담금 징수 대상에 포함되지 않는다. 이러한 문제는 CNC 기금에 기여하는 올드 미디어 사업자의 매출이 줄고 있는 상황에서 전체 기금 재원의 축소로 연결될 것이다. 프랑스 내 VOD 사업자와 비교할 때 이러한 불공정은 CNC 기금의 정통성에도 위협을 주고 있는 바, 기금의 공정성 복원을 위해서도 해외에 본사를 둔 OTT, 해외 VOD 서비스에 대한 기금 징수가 필요하다는 것이다[14].

6) 2013년 2월 프랑스어 윌랑드 프랑스 대통령과 에릭 슈미트 구글 회

3.3 스마트 기기에 대한 기금징수

컴퓨터, 스마트폰, 태블릿 PC, 스마트TV, 게임콘솔 등은 디지털 콘텐츠의 소비에 중요한 비중을 차지하고 있으며, 이들 스마트 기기의 성장은 다양하고 풍부한 콘텐츠를 이용하기 위해 소비자가 지불하는 높은 기기 가격에 기인한다. 프랑스 문화부는 스마트 기기에 대한 세금 부과가 가치이전 문제를 시정할 수 있을 것이라는 입장이다. 또한, 높은 스마트 기기 가격을 고려할 때 1% 수준의 징수율을 책정한다면 소비자에게 전가되는 부담도 크지 않을 것이라는 것이다[14].

기금 징수는 유무선 인터넷을 통해 콘텐츠를 연결하는 스마트 기기를 대상으로 하며, TV (스마트 TV 및 전통 TV의 스마트 TV 전환기기), 음악 (MP3 player 및 라디오 연결기기), 비디오 게임 (게임 콘솔 및 모바일 기기), 멀티미디어 기기 (컴퓨터, 태블릿PC, 스마트폰)를 포함하였다. 부담금 징수는 기기의 구매, 렌탈을 위해 최종 소비자가 지불하는 금액에 대해 거래 시점에 이루어지며, 부가가치세와 마찬가지로 기기 판매 사업자가 세금을 지불하도록 한다. 프랑스 문화부는 2012년 프랑스 시장의 스마트 기기 매출액을 기준으로 하여, 연간 약 86억 유로의 기금 조성을 예상하고 있다[14].

III. 국내 콘텐츠 산업 생태계의 불균형

1. 국내 콘텐츠 산업 생태계의 변화

1.1 산업의 디지털화 및 스마트 기기의 역할 증대

2011년 한국 콘텐츠 산업의 디지털 콘텐츠 매출 규모는 23조 5,655억원으로 나타났다. 이는 2010년 대비 26.1% 증가한 것이며, 2009년~2011년 기간 중 연평균 18.8%의 성장률을 보였다. 전체 콘텐츠 산업 매출에서 디지털 콘텐츠가 차지하는 비중도 2009년 24.3%, 2010년 25.9%, 2011년 28.4%로 지속적으로 증가하였다. [표 1] 유무선 인터넷을 통한 콘텐츠 유통이 증가하고, 스마트 기기를 통한 콘텐츠 이용 패턴이 일반화되어 감

장은 특별 기금 6,000만 유로 (약 900억원)을 조성하기로 합의하였는데, 프랑스 정부는 기금이 소진되면 다시 구글과 협의하겠다고 밝히고 있어, 향후에도 구글에게 지속적인 재원 분담 역할을 요구할 것으로 보인다.

에 따라 콘텐츠 산업에서 디지털 콘텐츠 매출이 차지하는 비중은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다[22].

표 1. 콘텐츠 산업의 디지털 매출액

(단위: 십억원)

구분	2009	2010	2011	연평균 성장률
전체 산업 매출액	67,079	73,322	82,968	6.4 %
온라인/디지털 콘텐츠 매출액	16,077	18,689	23,566	18.8 %
비중(%)	24.0	25.5	28.4	14.3 %

자료: 한국콘텐츠진흥원, 2012 콘텐츠산업통계, 2013.

카카오톡 게임 등 스마트폰 기반 모바일 게임은 한국 게임 산업의 중심으로 떠올랐다. 또한, PC와 스마트폰을 통해 소비자에게 노출되는 웹툰은 출판 만화 시장을 대체하면서 만화 산업의 중심으로 자리 잡았다. 게임과 만화 뿐 아니라, 음악, 영화, TV 프로그램, 전자책 등 다른 장르에서도 콘텐츠와 연결하는 단말기로서 스마트 기기의 역할 비중은 급속히 증대되고 있다.

표 2. 영상주시청기기 (1순위, 응답자 수 2,000명)

기기		영상 주시청기기 응답률 (1순위, %)
TV		64.5
스마트 미디어 기기	PC (데스크탑, 노트북)	19.6
	스마트폰	10.5
	태블릿	3.3
	PMP	1.3
	기타	0.9

자료: KT 경제경영연구소, 미디어 이용행태 소비자조사, 2012.

KT경제경영연구소의 '미디어 이용행태 소비자 조사 (2012)'에 따르면, 영상 콘텐츠 시청에 있어서 TV 대신 PC, 스마트폰, 태블릿, PMP 등 스마트 기기를 '주시청기기'로 이용하는 비율은 35.5%이고[표 2], TV를 보유하고 있으면서도 스마트 기기를 영상물 '주시청기기'로 사용하는 응답자도 31.8%에 달했다. 콘텐츠 이용 단말기로서 스마트 기기의 영향력은 LTE의 보급, 개인화 된 라이프 스타일, 1인 가구 증가 등으로 계속 확대될 것이다. 소비자의 영상 콘텐츠 이용 방식도 실시간 시청이 아니라 유무선 인터넷을 통한 스트리밍, 다운로드 VOD 이용의 비중이 증대될 것으로 예측되고 있어, 영

상 콘텐츠 유통에 있어서 유튜브, 팟(pocq), 호핀(Hoppin), 티빙(Tving) 등 인터넷 동영상 서비스의 역할 비중은 계속 확대될 것이다[23].

DMC 미디어의 조사(2012)에 따르면, 최근 6개월간 데스크탑 PC, 노트북/넷북, 스마트폰, DMB 등 스마트 기기를 통한 TV 프로그램 시청 경험은 68.2%, 영화는 57.8%, 음악 감상은 77.6%로 나타났다. 특히 20대 (85.9%)와 30대 (91.8%)에서 스마트 기기를 통한 음악 감상 경험이 매우 높고, e-book을 스마트 기기를 통해 읽은 경험도 33.9%에 달했다. 기기별로는, TV 시청은 스마트폰(51.1%), 데스크탑PC (18.4%)의 비중이 높았고, 영화는 데스크탑PC (37.7%),노트북/넷북 (27.2%), 스마트폰(22.2%)을, e-book은 스마트폰 (51.6%), 태블릿 PC (27.4%), 음악 감상은 주로 휴대폰(78.0%)을 통해 이용하고 있다[24]. 이처럼, 한국 콘텐츠 산업의 디지털화가 급속히 진행됨에 따라, 장르를 불문하고, 스마트 기기는 콘텐츠 이용에 중요한 역할을 담당하고 있으며, 향후에도 그 비중은 계속 증대될 것이다.

1.2 콘텐츠 산업 생태계 참여자의 매출액 추이

국내 콘텐츠 산업 생태계에서 부가가치 배분이 어떻게 이루어지고 있는지 파악하기 위해, 콘텐츠 생산자, 온라인 콘텐츠 서비스, 검색엔진 사업자의 매출액 변화를 비교하였다. 2007년~2011년 기간 중 디지털 콘텐츠 생태계 참여자들의 매출액 추이는 [표 3]과 같다.

표 3. 콘텐츠 산업 생태계 참여자의 매출액⁷⁾

(단위: 조원)

구분	'07	'08	'09	'10	'11	연평균 성장률
콘텐츠 생산 ⁸⁾	45.9	46.5	49.2	53.9	60.4	5.5%
온라인 콘텐츠 서비스 ⁹⁾	3.2	4.0	5.1	5.9	6.7	16.2%
검색엔진 서비스 ¹⁰⁾	1.4	1.6	1.6	2.0	2.4	14.3%

7) 검색엔진 사업자 매출액은 미래창조과학부의 <ICT 산업통계>에서 '인터넷 광고 서비스' 생산액으로 파악하였다. 콘텐츠 사업자의 매출액은 문화체육관광부의 <2012 콘텐츠 산업통계>상 콘텐츠 산업 매출액 중, '방송사업자'와 '광고 산업' 매출액을 제외하고, <ICT산업통계>상 '방송프로그램 제작공급' 분야의 생산액을 더한 금액을 기준으로 하였다.

2007년~2011년 기간 중 콘텐츠 생산자의 매출은 2007년 45.9조원에서 2011년 60.4조원으로 연평균 5.5%의 성장률을 보였다. 그에 비해, 인터넷 콘텐츠 서비스는 연평균 16.2%, 검색엔진 사업자의 매출은 14.3% 성장하며, 콘텐츠 생산자에 비해 높은 성장률을 보였다.

또한, 2012년 국내 스마트 기기 총 매출 규모는 23조 7,637 억원으로 전년 대비 12.2% 증가하였다. 그중에서도 전체 시장의 76.5% 비중을 차지하고 있는 스마트폰은 LTE 서비스의 활성화와 더불어 대(大)화면, 고사양 프리미엄 제품의 판매 증가로 매출이 20.7%나 성장하였다. [25] 또한, 통계청 가계 동향을 보면 전국 가구의 월평균 통신비 지출은 2013년 1분기 157,579원으로 2008년 이후 17.5% 늘었는데, 그중 통신장비비가 2,937원에서 8,783원으로 199% 증가, 가계 지출에서 통신비가 차지하는 비중은 6.7%를 기록하였다. 이러한 통신비의 증가에는 가격이 비싼 스마트폰의 확산이 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석된다[26].

2. 국내 콘텐츠 산업 생태계의 불균형

통계에서 확인되는 바와 같이, 디지털화의 진전에 따라 국내 콘텐츠 산업에서도 콘텐츠 유통을 담당하는 온라인 콘텐츠 서비스, 검색엔진 서비스, 스마트 기기 부문은 콘텐츠 생산 부문보다 훨씬 빠른 속도로 성장하고 있다. 이는 시장집중도, 높은 고정비용 규모, 시장 진입 장벽 등으로 인한 네트워크, 플랫폼, 디바이스 사업자들의 협상력[7], 소비자에게 전달되는 콘텐츠를 선별하는 유통 사업자의 우월적 지위[6][15], 디지털 콘텐츠에 대한 소비자의 지불의사 감소[14][17] 등으로 인해 콘텐츠 산업 생태계의 부가가치가 유통 부문에 집중되는 가치 이전과 생태계의 불균형 문제가 발생하고 있음을 의미한다.

콘텐츠 생산자와 유통 사업자 간의 가치 배분은 원칙적으로 상호 합의에 따른 자유계약의 문제이다. 그러나, 다양한 콘텐츠 서비스 모델의 등장은 콘텐츠 생산자와

유통 사업자 간의 가치 배분에 있어서 특정 콘텐츠가 창출하는 수익 산정을 어렵게 만들었고, 콘텐츠 생산자가 유통 사업자에게 요구할 수 있는 수익 배분의 자료 근거를 약화시켰다. 광고 기반 무료 서비스 모델에 있어 특정 콘텐츠의 저작권자는 자신의 콘텐츠가 얼마의 광고 수익을 창출했는지 정확히 알지 못한다. 이러한 상황에서 당사자 간의 자유 계약으로는 콘텐츠 생산자와 서비스 사업자의 공정한 가치 배분이 불가능하며, 콘텐츠의 배급을 유통 사업자에 의존하는 콘텐츠 생산자로서는 불리한 계약을 받아들일 수밖에 없다.

월정액 콘텐츠 서비스 모델 역시 콘텐츠의 저작권료 산정을 모호하게 하여, 콘텐츠 당 발생하는 수익을 생산자와 유통 사업자가 배분하는 전통적인 수익배분 방식 적용이 어려워졌다. 2013년 5월 문화체육관광부는 이러한 문제의 시정을 위해 월정액 음악 스트리밍 서비스의 저작권 사용료 규정을 개정하면서, 사용자의 평균 음악 감상 곡수를 기준으로 곡당 개별 단가를 산정하였지만, 이러한 저작권료 산정 방식을 새롭게 등장하는 모든 다양한 콘텐츠 서비스 모델에 적용한다는 것은 불가능하다. 그러므로, 콘텐츠 유통 사업자에게 부가가치가 집중되는 문제를 시정하고 콘텐츠 생산자에 대한 공정한 보상이 이루어지도록 하기 위해서는, 콘텐츠 유통 사업자로부터 콘텐츠 생산자로서의 가치 재배분이 필요하다는 주장은 설득력을 얻는다.

IV. 상상콘텐츠기금 재원에 관한 논의

1. 개정 법률안의 문제

상상콘텐츠기금의 법적 근거 마련을 위해 발의된 콘텐츠산업진흥법 일부개정안¹¹⁾에 따르면, ‘정부 이외의

11) 개정법률안의 상상콘텐츠 기금 설립과 관련된 내용은 다음과 같다.
제8조의2(상상콘텐츠기금의 설치)

① 문화체육관광부장관은 콘텐츠산업의 진흥을 지원하기 위하여 상상콘텐츠기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 마련한다.

1. 정부의 출연금 및 용자금 2. 정부 외의 자의 출연금 및 용자금 3. 다른 기금으로부터의 전입금 4. 제3항의 규정에 따른 부담금 5. 「문화산업진흥기본법」 제17조의2에 따른 기술료 6. 기금운용 등에 따른 수익금 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

8) 문화체육관광부, 2012 콘텐츠산업통계, 2013.

미래창조과학부, ICTi 통계포털, ‘방송 프로그램 제작공급’ 생산액

9) 미래창조과학부, ICTi 통계 포털, ‘온라인 콘텐츠 제공서비스’ 생산액

10) 미래창조과학부, ICTi 통계 포털, ‘인터넷광고서비스’ 생산액

자로부터 콘텐츠 유통을 통하여 발생한 매출액의 5% 범위에서 부담금을 징수할 수 있으며, 기금의 용도는 '콘텐츠 기술개발, 창업활동 지원, 전문투자조합 출자, 공제조합 출연, 가치평가 수수료 지원' 등을 포함한다. 기금의 목적은 '개개인 상상력의 문화자원화 지원', '융·복합 창작활동을 지원하여 상상력이 문화자원이 활용될 수 있는 기반 형성'이라고 하여[27], '콘텐츠 산업 육성'이라는 포괄적 목적을 제시하였고, 징수 대상은 '콘텐츠 유통을 통해 매출을 발생시키는 기업'으로 규정하고 있다.

물론, 법률안에는 포괄적인 내용을 담고, 시행령을 통해 이를 구체화한다는 것이 정부의 계획일 것이다. 하지만, 현재와 같이 기금의 당위성과 구체적인 기금 정책에 대한 충분한 논의가 부족한 상황에서, 공표된 상상콘텐츠기금 설립 계획과 법률안의 포괄성은 기금의 필요성과 정부 계획에 대한 이해 부족을 초래하였고, 그에 따른 업계 반발과 논란은 기금 설립 자체를 어렵게 하고 있다.

우선, 제시하고 있는 부담금의 징수 대상이 너무 포괄적이다. 법률안은 '콘텐츠를 유통하는 모든 사업자로부터 부담금을 징수할 수 있다'고 규정하고 있는데, 콘텐츠를 유통하는 사업자에는 콘텐츠를 개발하고 제작하는 콘텐츠 생산자가 포함된다. 디지털화에 따라 ICT 산업에서 C-N-P-D 가치사슬 간의 통합이 활발히 이루어졌고, 구별은 모호해졌다. 스마트 기기 제조 기업은 자사의 앱스토어 플랫폼을, 통신사업자들은 e-book, 온라인 음악, 인터넷 동영상 등 콘텐츠를 제공하는 플랫폼을 운영하고 있다. 콘텐츠를 생산하는 기업들¹²⁾ 또한

자사의 콘텐츠를 직접 유통하고 있는 상황에서 콘텐츠 유통을 통한 매출액에 부담금을 징수한다는 것은 '콘텐츠 산업 지원을 위해서 콘텐츠 기업으로부터 부담금을 징수하겠다'는 의미로 받아들여진다. 자사가 운영하는 유통 플랫폼을 통해 수익을 창출하면서 콘텐츠 생산자이자 유통 사업자 역할을 함께 수행하고 있는 게임업계가 이에 반발하는 것은 당연하다. 게임업계가 많은 금액을 부담하게 되지만, 부담 비율만큼 기금이 게임 산업에 재투자되는 것이 아니라 콘텐츠 산업 전반에 걸쳐 분산될 것이기 때문이다.

둘째, 기금의 목적과 용도가 모호하고 포괄적이다. '융복합 창작 활동을 지원하여 상상력이 문화자원화 되는 기반을 마련한다'고 하는 상상콘텐츠기금의 목적은 지나치게 포괄적이다. 또한, '콘텐츠 관련 기업 및 개인의 창업활동 지원'은 대상 및 지원 방식이 광범위하고 불명확하며, '콘텐츠 전문조합 출자'는 모태펀드 문화계정이 담당해왔던 것으로, 부족한 정부 예산을 콘텐츠 기업의 부담금으로 충당하겠다는 의도로 받아들여질 수 있다. '콘텐츠 공제조합 출연' 역시 콘텐츠 기업들로부터 부담금을 징수하여 정부 출연금으로 사용하겠다는 의도로 이해되어 기금 징수의 정당성을 훼손할 수 있다.

셋째, 징수율이 너무 높고 근거가 부족하다. 국내 46만 4,425개 기업의 2012년 매출액 대비 평균 영업이익률이 4.1%에 불과한 상황에서[28], 영업이익률보다 높은 콘텐츠 유통 매출액의 5%를 징수하겠다는 것은 기업 활동에 대한 심각한 위협으로 받아들여질 것이다. 7,000억원이라는 기금 규모 및 매출액의 5%라는 부담률의 근거가 명확히 제시되지 않은 채, 정부의 상상콘텐츠기금 설립 계획이 관련업계의 공감을 이끌어내기는 어려워 보인다.

2. 상상콘텐츠기금의 목적

국내 콘텐츠 기업들은 기업 경영의 가장 어려운 부분으로 콘텐츠 제작을 위한 '투자유치 및 재원조달'을 들

③ 문화체육관광부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 콘텐츠 유통을 통하여 발생한 매출액의 100분의 5의 범위에서 부담금을 징수할 수 있다.

④ 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.
 1. 상상력에 기초한 아이디어가 창업으로 이어지는 초기 기획단계 지원
 2. 콘텐츠 기술 개발, 표준화, 데이터베이스화 지원
 3. 콘텐츠관련기업 및 개인의 창업활동 지원 및 융자
 4. 콘텐츠 전문투자조합 출자
 5. 콘텐츠 공제조합에 대한 출연
 6. 콘텐츠 가치평가에 필요한 평가수수료 지원
 7. 콘텐츠 유통합리화 관련 사업에 지원 및 융자
 8. 콘텐츠산업 해외마케팅 등 수출 지원사업 및 융자
 9. 그 밖에 콘텐츠산업 진흥을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

12) 게임기업은 직접 게임플랫폼을 운영하며 유통에 참여하고 있고, CJ E&M 등과 같은 콘텐츠 기업 역시 방송, 인터넷 서비스 플랫폼을 보유하고 있다.

고 있다[19]. 수익은 변동이 심하며, 기업의 규모가 작고 담보능력이 부족하기 때문에 금융권으로부터의 자금 조달은 어렵다. 투자 위험이 큰 콘텐츠 산업의 속성상 투자자들은 투자를 기피한다.

이를 시정하기 위해 2007년부터 모태펀드 문화계정이 운용되었지만, 투자자(子)조합들 역시 투자회수 기간이 길고 위험이 높은 장르에 대한 투자를 기피하기 때문에 투자 활성화가 미진한 실정이다.¹³⁾ 또한, 문화계정의 추가 출자 계획이 없기 때문에 2012년~2015년 기간 중에만 2,830억원의 재원부족이 예상된다[19]. 콘텐츠 재원조달의 어려움은 콘텐츠 생산자들의 수익성을 악화시킨다. 콘텐츠 생산을 위한 재원조달이 절실한 콘텐츠 기업들은 유통 사업자나 투자자와의 계약에서 상대적으로 불리한 조건을 받아들일 수밖에 없기 때문이다.

콘텐츠 산업의 디지털화 역시 콘텐츠 생산자들의 수익을 악화시켰다. 앞서 논의한 바대로 소비자들이 어디서나 쉽게 공짜 디지털 콘텐츠를 접할 수 있게 되었고, 저가의 풍족한 디지털 콘텐츠를 소비할 수 있게 됨에 따라 소비자가 느끼는 콘텐츠의 상대적 가치가 하락하였기 때문이다. 또한, 디지털 미디어 환경의 도래에 따른 광고 수익의 감소로 전통 미디어의 수익구조는 악화되었는데, 악화된 수익을 만회하기 위해 미디어 사업자들은 수익배분 구조 상 열위에 있는 콘텐츠 사업자들에게 더욱 불리한 수익구조를 요구하고 있다.¹⁴⁾

또한, 급변하는 디지털 환경에 적응하기 위해서는 콘텐츠 생산자들을 위한 새로운 혁신적인 비즈니스 모델 개발이 필요하지만, 영세한 기업이 대부분을 차지하는 국내 콘텐츠 산업은 새로운 비즈니스 모델로 무장한 콘텐츠 서비스 사업자와 스마트 기기를 제조하는 대기업에 생태계의 주도권을 내어줄 수밖에 없다[29].

콘텐츠 사업자의 수익성 악화와 재원조달의 어려움은 국내 콘텐츠의 생산을 위축시킨다. 국내 콘텐츠의

생산이 위축될 경우, 콘텐츠 유통을 통해 사업을 영위하는 서비스 사업자로서는 해외 콘텐츠에 대한 의존도를 높일 수밖에 없다. 이는 콘텐츠 산업의 문제일 뿐 아니라, 한국 문화 발전과 정체성에 대한 심각한 위협을 의미한다.

결국, 이러한 문제를 해결하기 위해서 시급하게 필요한 것은 콘텐츠 생산을 위한 재원조달의 활성화이다. 또한, 콘텐츠 사업자들이 디지털 환경에 적응하고 충분한 수익을 창출할 수 있는 새로운 비즈니스 모델의 도입도 필요하다. 이러한 콘텐츠 산업의 현안 문제를 해결하기 위한 정부 개입은 불가피하며, 결국 디지털 시대의 콘텐츠 진흥기금의 목적은, 1)콘텐츠 생산을 위한 재원조달 활성화, 2)디지털 콘텐츠의 유통 활성화 및 새로운 콘텐츠 비즈니스 모델 개발을 통한 콘텐츠 산업의 디지털화 촉진으로 보다 명확하게 설정할 필요가 있다.

3. 상상콘텐츠기금 부담금의 부과 대상

부담금은 특정 사업을 위한 경비를 조달하기 위해, 특정한 사업과 이해관계를 가진 자에게 부여하는 '특별한 재정 책임'의 성격을 가진다. 따라서 기금 부담금 부과 대상자들은 기금의 목적과 명확하고 밀접한 상관관계를 가져야 한다[30].

콘텐츠 유통 사업자로의 부가가치 집중과 그에 따른 생태계 불균형 문제에 주목하여, '콘텐츠 생산 재원조달 및 콘텐츠 산업의 디지털화'로 상상콘텐츠기금의 목적을 압축한다면, 콘텐츠 유통에 참여하는 사업자들이 창출하는 부가가치의 일부를 디지털 콘텐츠 생산 및 유통 활성화에 기여하도록 한다는 부담금 부과 근거는 명확해진다. 이는 콘텐츠 유통을 통해 수익을 창출하는 사업자가 콘텐츠 생산에 기여하도록 한다는 점에서 기금의 '수혜자 부담 원칙'에 부합하며, 업계의 반발도 최소화시킬 수 있다. 이러한 전제 하에 상상콘텐츠기금 부담금 부과 대상으로서 콘텐츠 유통에 참여하는 사업자에 관한 논의는 다음과 같다.

3.1 방송사업자 및 통신사업자

방송사업자는 현재 방송통신발전기금을 부담하고 있다. 방송통신발전기금은 '방송통신 산업의 디지털화를

13) 2011년 8월 기준 총 36개 조합이 결성, 6,038억 원이 투자되었다. 투자 분야별로는 영화(50.6%), 게임(16.3%), 공연(12.5%), 애니/캐릭터(6.9%), 드라마(4.9%) 순으로 투자가 이루어져, 애니메이션, 드라마에 대한 투자가피파가 나타나고 있다[19].

14) 시청률 하락으로 광고수익이 줄어든 지상파 TV 방송국이 방영권료를 편당 1,500만원 수준에서 950만원 수준으로 인하함에 따라, 한국 애니메이션의 수익구조가 악화된 것이 좋은 사례이다.

위한 방송통신 융합 촉진 및 콘텐츠 제작 지원'에 사용되고 있어, 방송 사업자들은 추가적인 부담금 징수 대상에서 제외하는 것이 타당하다.

통신 사업자의 경우, 고유의 통신망 사업뿐만 아니라 각종 콘텐츠 유통을 통해서도 상당한 수익을 창출하고 있고, 프랑스 CNC도 2008년부터 통신 사업자가 콘텐츠 배급을 통해 창출하는 매출액에 대해서 부담금(TST-D)을 징수하고 있다. 그러나, 국내 통신 사업자는 이미 정보통신진흥기금을 부담하고 있어 부담금을 추가적으로 부과하는 것은 어렵다. 그보다는 정보통신진흥기금의 일부를 상상콘텐츠기금의 정부 출연금으로 활용하여, 통신사업자들이 추가 부담 없이 간접적으로 콘텐츠 생산에 기여하도록 하는 방안이 부족한 정부의 국고 예산을 고려할 때 현실적으로 바람직할 것이다.

3.2 인터넷 서비스 사업자

인터넷 서비스 사업자란 유무선 온라인상으로 콘텐츠를 제공하는 서비스 사업자를 의미하는데, 인터넷 게임 서비스 사업자, 디지털 영상, 음악, 출판물 제공 서비스 사업자 등이 포함된다. 콘텐츠 유통을 통해 부가가치를 창출하는 인터넷 서비스 사업자에 대한 부담금 부과는 논리적으로 타당하지만, 게임기업 등 많은 사업자들이 콘텐츠 생산자로서의 역할을 함께 수행하고 있기 때문에 논란의 여지가 있다. 기금의 정당성을 유지하고 업계의 반발을 불식시키기 위해서는, TV 프로그램이나 영화를 재송출하는 OTT 서비스¹⁵⁾, 외부에서 개발된 게임을 유통하는 게임 퍼블리싱 서비스 등과 같이, 유통 사업자가 개발, 생산에 참여한 콘텐츠를 제외하고 순수하게 외부에서 생산된 콘텐츠의 유통을 통해 발생하는 매출을 분리하여 부담금을 부과하는 것이 필요하다.

3.3 국내 포털 서비스 사업자

프랑스 문화부는 검색 엔진을 통한 콘텐츠 링크는 인터넷의 존재 이유이며, 검색 엔진의 콘텐츠 관련 광고 수익을 구분한다는 것이 현실적으로 불가능하다는 이

유로 부담금 징수가 적절하지 않다는 입장이다. 그러나, 국내의 포털 서비스는 정보를 검색하는 검색엔진이라기보다는 자사의 웹사이트 안에서 소비자가 필요로 하는 정보와 서비스를 제공하는 종합 콘텐츠 유통 서비스 사업자이다. 네이버 N 스토어는 영화, TV 프로그램, 음악, 웹툰, e-book을 유료 판매하고 있고, 네이버의 웹툰 PPS (Page Profit Sharing) 프로그램은 웹툰 유료판매, 웹툰 전용광고를 통해 콘텐츠 유통 수익을 창출한다. 콘텐츠 유통 사업자로서의 성격을 분명히 하고 있는 포털 사이트에 대한 부담금 징수는 타당하며, 포털 서비스 사업자의 콘텐츠 유료 판매 수익 및 네이버 PPS와 같은 콘텐츠 서비스 전용 광고 매출을 분리하여 부담금을 부과하는 방안이 검토되어야 한다.

3.4 스마트 기기 사업자

스마트 기기는 디지털 콘텐츠와 소비자 간의 최종 접점 역할을 담당한다. 기금을 통한 디지털 콘텐츠 생산과 유통의 활성화는 스마트 기기를 통해 더욱 다양한 콘텐츠가 공급된다는 점에서 스마트 기기의 소비자 가치를 높이는 데 기여할 것이다. 특히, 국내 스마트 기기 산업은 한국 콘텐츠 산업의 가장 큰 수혜자 중 하나이다. 해외시장에서의 한국 문화콘텐츠의 인기가 스마트 기기 뿐 아니라 한국 가전제품 전체의 이미지 및 매출 상승을 이끌었다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

콘텐츠 산업의 부가가치를 국내외에서 흡수하면서 성장하고 있는 스마트 기기 산업에게 콘텐츠 생산을 위한 자원 조달에 기여하도록 역할 분담을 요구하는 것은 타당하다. 스마트 기기를 통해 노출되는 스마트 콘텐츠 개발 및 생산에 한하여 기금을 지원한다면, 보다 많은 콘텐츠를 필요로 하는 기기 제조업자의 입장에서도 효과적인 콘텐츠 확보 방안이 될 수 있다.

징수율은 현재의 5% 보다 대폭 낮추는 것이 업체 부담 및 소비자로의 부담 전가 가능성을 최소화시킨다는 차원에서 바람직하다. 국내의 스마트 기기 매출을 고려할 때, 프랑스와 마찬가지로 매출액 대비 1%의 낮은 징수율을 적용하더라도 2012년 기준으로 연간 2,376억원의 기금 조성이 가능하며, 여기에는 당연히 애플 등 해외 기업의 국내시장 매출액도 포함된다.

15) CNC 기금은 TV 프로그램, 영화를 재송출하는 OTT 서비스 사업자에게 부담금을 부과하고 있다.

다만, 부담금 부과 대상 스마트 기기의 종류에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 콘텐츠 이용 단말기로서의 성격을 명확히 하고 있으며, 그를 통해 성장하고 있는 스마트폰, 태블릿은 포함되는 것이 타당해 보이지만, PC는 영화감상 등 콘텐츠 이용 이외에 다양한 고유의 용도가 있기 때문에 논란이 있을 수 있으며, 스마트 TV를 TV로 볼 것인가, 스마트 기기로 볼 것인가에 대해서도 협의가 필요하다.

3.5 구글, 유튜브 등 해외 콘텐츠 서비스 사업자

구글이나 유튜브 등 해외 사업자들도 국내에서 콘텐츠를 유통함으로써 광고 수익을 창출한다. 상상콘텐츠 기금에 대한 반론 중 하나가 바로 이 글로벌 기업과 국내 기업 간의 형평성과 역차별 문제이다[31]. 이들 해외 기업에 대해 부담금을 부과하는 것이 현실적으로 어렵다는 이유에서다. 프랑스 정부는, 유튜브 채널(YouTube Channel)과 같은 해외 기반 콘텐츠 유통 사업자들에게도 기금 부과를 추진하고 있으며, 현재 구글과는 3~5년 기간에 걸쳐 6,000만 유로의 특별기금 부과에 합의한 상태이다.

구글 등 해외 검색엔진은 이들이 해외 기업이기 때문이 아니라 콘텐츠로부터 창출하는 광고수익을 특정하기 어렵고, 검색 엔진을 통한 검색과 링크는 국내 콘텐츠 사업자에게도 필요한 것이기 때문에 징수 대상에서 제외하는 것이 타당하다. 그러나, 유튜브 채널과 같은 콘텐츠 서비스는, 프랑스와 마찬가지로 국내에서 발생하는 콘텐츠 유료 판매 매출액을 분리하여 부담금을 징수하는 방안을 추진하여야 한다. 이러한 지침은 국내 사업자들에게도 일관되게 적용된다. 검색엔진을 통한 광고 수익은 부담금 대상에서 제외되고, 콘텐츠 유료 판매 등 국내에서 발생하는 콘텐츠 유통 수익은 분리하여 부담금을 부과한다는 것이며, 이는 국내 포털 서비스 및 인터넷 서비스 사업자와의 역차별 논란을 불식시킬 수 있다.

V. 결론

디지털 환경을 맞이하여 현 시점에서 도입되는 콘텐

츠 진흥기금은, 콘텐츠 산업 진흥이라는 포괄적인 목적이 아니라, 디지털 콘텐츠 산업 생태계에서 발생하고 있는 불균형 해소에 초점을 맞추어야 한다. 이를 위해 상상콘텐츠기금의 목적은 '콘텐츠 생산 자원 조달과 한국 콘텐츠 산업의 디지털화'로 보다 명확하게 규정되어야 하며, 기금 조성을 위해서는 '콘텐츠를 활용하여 부가가치를 창출하는 콘텐츠 유통 사업자'에게 역할 부담을 요구하는 것이 필요하다. 그중에서도, 1)인터넷 콘텐츠 서비스 사업자, 포털 서비스 사업자의 콘텐츠 유통 매출, 2)스마트 기기 사업자의 국내 매출에 대해 부과하는 것이 기금의 수혜자 부담원칙에 부합하며, 조성되는 자원의 규모, 부담금의 산출 가능성을 고려할 때 현실적으로 타당하다.

물론, 본 연구의 한계는 존재한다. 인터넷 콘텐츠 서비스 사업자와 포털 사업자의 전체 매출액 중에서 분리된 순수한 콘텐츠 유통 수익 산정을 사업자들의 보고에 의존해야 하며, 포털 사업자와 스마트 기기 제조업체의 저항, 기기 가격 인상을 통한 부담금의 소비자 전가도 예상할 수 있다. 해외 콘텐츠 유통 사업자와의 협상도 쉽지 않을 것이다.

그러나, 본 연구에서 논의한 바대로 콘텐츠 생산 및 유통 활성화라는 상상콘텐츠기금의 목적을 명확히 하고 이를 업계와 충분히 소통한다면, 풍부하고 다양한 콘텐츠를 통해 전체 ICT 산업 생태계의 성장과 발전에도 모호하다는 차원에서 부담금 부과 대상 사업자들의 이해와 협조를 구할 수 있을 것이다. 프랑스가 구글과 특별 기금 부과에 합의한 것처럼 해외 사업자와의 협상도 불가능한 것은 아니다. 또한, 매출액 대비 1%의 부담금 징수율은 포털 사업자, 스마트 기기 사업자들의 높은 매출 성장률과 영업이익률을 고려할 때[32][33], 업계와의 협의를 통해 적정한 징수율 및 부과 대상 기기의 종류에 합의한다면, 기기 가격 인상 및 소비자 부담 전가를 심각하게 우려할 수준은 아닐 것이다.

급변하는 디지털 미디어 환경 속에서 현재와 같은 상태로 상상콘텐츠기금 설립이 지연된다면, 이는 콘텐츠 산업 뿐 아니라 정보통신산업을 포함한 전체 ICT 생태계의 발전에도 바람직하지 않다. 이는 국내 콘텐츠 생산의 차질을 초래하고, 해외 콘텐츠에 대한 의존도를

높임으로써 국가 문화발전 및 정체성에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 본 연구의 성과가 상상콘텐츠기금에 대한 현재의 논란을 불식시키고, 구체적인 부담금 징수 방안에 관한 생산적 논의를 촉진하여 콘텐츠 생산자 뿐 아니라 전체 ICT 산업 생태계의 발전 기반 구축에 기여할 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

- [1] <http://www.gamemeca.com/news/view.php?gi=331137>
- [2] <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013101518461469983&outlink=1D>
- [3] <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013101609483683883&outlink=1>
- [4] http://www.etnews.com/news/contents/contents/2828318_1487.html
- [5] "프랑스, 스마트폰 등에 '문화세' 매긴다", 월스트리트저널, 2013. 5. 14.
- [6] 류준호, 윤승금, "생태계 관점에서의 문화콘텐츠 산업 구성 및 구조", 한국콘텐츠학회논문지, Vol.10, No.4, pp.327-339, 2010.
- [7] 문성배외, 스마트 생태계의 경쟁상황 구조분석과 규제 프레임 개선방안 연구, 정보통신정책연구원, 2011.
- [8] 최창현, 주성돈, "콘텐츠 산업 생태계 구축을 위한 콘텐츠 정책 진흥체제 개선방안 연구", GRI 연구논총, 제14권, 제3호, pp.297-324, 2012.
- [9] 이홍재, "융합환경에 따른 콘텐츠 정책전환과 생태계 활성화", GRI연구논총, 제3권, 제2호 pp.181-204, 2011.
- [10] 코카포커스, 콘텐츠산업 생태계 형성과 정책 거버넌스 구축 방안, 2012-15호 (통권 63호)
- [11] 정보통신정책연구원, 소통과 창조기반의 ICT 미래국가발전전략연구, 2012(11).
- [12] http://www.ifpi.org/content/section_news/20130408.html
- [13] <http://www.youtube.com/watch?v=qZFYU-IKsw>
- [14] <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Actualites/Missions-et-rapports>
- [15] 이용관, 문화산업에서 콘텐츠 산업으로의 정책 변동과 미래진망, 한국문화관광연구원, 2012.
- [16] S. Berman, *Not For Free : Revenue Strategies for a New World*, Harvard Business Review Press, 2011.
- [17] 크리스 앤더슨, 정준희역, 프리-비트경제와 공짜 가격이 만드는 혁신적 미래, 랜덤하우스코리아, 2009.
- [18] <http://business.time.com/2014/01/03/>
- [19] 권호영, 모태펀드 문화계정 재원확충 방안연구, 문화체육관광부, 2012.
- [20] <http://www.cnc.fr/web/en/publications/-/ressources/3610918>
- [21] <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Actualites/Missions-et-rapports>
- [22] 한국콘텐츠진흥원, 2012 콘텐츠산업통계, 2013.
- [23] 김정훈 외, 영상 콘텐츠 2.0 : 스마트 미디어 시대의 도래 - 미디어 이용행태 소비자 조사 결과를 중심으로, IT 전략보고서, kt 경제경영연구소, 2012.
- [24] DMC Report, 2012년 한국인의 디지털 소비실태 (2012), 2012.
- [25] <http://www.itworld.co.kr/news/83300>
- [26] http://www.ytn.co.kr/ln/0102_201306120656305431
- [27] 문화체육관광부, 2013년 문화체육관광부 업무계획, 2013. 3. 28.
- [28] http://www.newsis.com/ar_detail /view.html?ar_id=NISX20131018_0012445256&cID=10401&pID=10400
- [29] 김영재, "콘텐츠생산자 비즈니스모델 혁신에 관한 시론적 연구", 인문콘텐츠, 제27호, pp.181-192, 2012.
- [30] 김은경, 부담금제도개선방안, 경기개발연구원 정책연구, 2009(11).
- [31] <http://www.etnews.com/news/contents/game/>

2845680_1489.html.

[32] <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20131025010716241040021>

[33] <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013080809123771461&outlink=1ajslxnepd1>

저 자 소 개

김 영 재(Young Jae Kim)

정회원



- 1984년 2월 : 서울대학교 경영학(경영학사)
- 1986년 5월 : University of Minnesota (MBA)
- 2000년 ~ 2006년 : 동우애니메이션 부사장
- 2007년 ~ 현재 : 한양대학교 문화콘텐츠학과 교수
<관심분야> : 문화콘텐츠산업, 문화콘텐츠 마케팅