애니메이션 총량제의 문제점 및 개선방안

Some Problems and Their Solutions of Maximum Requirements of Animation Broadcasting

고정민*, 김영재**
삼성경제연구소*, 한양대학교 문화콘텐츠학과**

Jeong-Min Ko(spin3002@hanmail.net)*, Young-Jae Kim(kyj908@hanyang.ac.kr)**

요약

본 연구는 애니메이션 총량제 시행의 한계점을 보완하여 그 개선방안을 마련하는 데 있다. 본 연구는 방송업계종사자, 애니메이션업계 종사자, 애니메이션전공 교수, 관련 연구자, 관련 정부부처 등 관련전문가 10여명이 2009년 1월부터 3월까지 8차에 걸쳐 총량제에 대한 토론을 거치면서 문제점과 대안을 마련하는 전문가 인터뷰와 집단 회의를 통한 방법론을 사용하였다. 총량제가 도입된 지 4년이 지나면서 신규애니메이션 제작물량의 증가, 기업체수의 증가 등의 양적인 팽창을 보여 왔으나 시청률의 지속적인 하락, 시청률이 낮은 시간대로의 애니메이션 방송, 애니메이션의 질적 하향 평준화, 총량제의 지상파 한정, 최소물량 확보수단으로 변질 등의 한계점이 나타났다. 이러한 한계점에 대해 다음과 같은 3가지 개선안을 마련하였다. 첫째, 케이블 및 위성으로의 총량제 확대, 둘째 프라임타임대 방송의 인센티브제공, 셋째 미디어 주도형 투자 지원 등이다. 특히 이 연구는 이러한 애니메이션 정책은 강제규정이 아니라 지원제도로 시행함으로써 업계의 자발적인 참여를 통해 시장원리가 적용되도록 유도해야 한다는 점을 강조하고 있다.

■ 중심어 : | 애니메이션 | 총량제 | 쿼터제 | 애니메이션 방송 |

Abstract

This study is to suggest the solutions about the problems of maximum requirements of animation broadcasting. About 10 experts of broadcasting, animation production, animation related professor and researcher and government take part in this study and discuss problems and their solutions of maximum requirements of animation broadcasting from January to march in 2009. This policy introduced 4 years ago had the positive effects such as the increase of animation production and the number of animation production company, but also the negative effects such as continuous decrease of rating in terrestrial broadcasting and transferring to low rating time slot of animation, downward equalization of animation and changing to minimum securement method. This study suggested the solutions as follows; first the enlargement of this policy to cable and satellite broadcasting, second introducing incentive policy in prime time, third the subsidy of media oriented investment. Finally this study stressed that this solutions should not be compulsory order but voluntary system.

■ keyword : | Animation | Maximum Requirement | Quarter | Animation Broadcasting |

* 본 연구는 한국콘텐츠진흥원의 연구과제로 수행되었습니다.
접수번호 : #090908-007
접수일자 : 2009년 09월 08일
심사완료일 : 2009년 10월 13일
교신저자 : 고정민, e-mail : spin3001@naver.com

I. 서 론

1998년 국산애니메이션 의무편성비율 쿼터제가 도입되어 공중파 방송에서 국산애니메이션 방영비율을 높이는 정책을 추진하였다. 국산애니메이션 의무편성비율의 도입으로 총 애니메이션 방송시간 중에서 국산애니메이션 방송 비율은 증가했지만, 방송사들이 총 애니메이션 방영의 절대시간을 축소시킴으로써 국산애니메이션 방송시간의 절대량도 축소하는 부작용이 나타났다. 그러자 정부에서는 쿼터제를 보완하는 국산애니메이션 총량제를 도입하기에 이르렀다. 국산애니메이션 총량제는 공중파방송을 대상으로 국산애니메이션의 총 방영시간을 규정함으로써 쿼터제의 문제점을 보완하는 것이다. 애니메이션의 유통창구 중 중요한 역할을 하고 있는 공중파 방송에서의 국산애니메이션 방영으로 국산애니메이션의 창작의욕을 높이고 OSMU를 활성화하기 위한 것이었다.

그러나 총량제 도입에 따른 긍정적인 효과에도 불구하고 전문방송채널의 미도입, 국산애니메이션 부족, 방송 국산애니메이션의 질적 저하 등으로 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 총량제를 둘러싼 이해 당사자 간의 입장차이도 심하다. 애니메이션업계에서는 쿼터제의 전문채널 미도입 등으로 국산애니메이션 육성에 실질적으로 큰 도움을 주지 못하고 있다고 주장하는 반면, 방송업계에서는 국산애니메이션의 질적인 문제점과 국산애니메이션의 절대량 부족 등에 따른 시청률 하락을 호소하고 있는 실정이다.

따라서 총량제의 내용을 보완하고 애니메이션과 방송업계가 모두 윈윈할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다. 총량제의 문제점을 보완하면서 실질적으로 국산애니메이션산업을 육성하고 방송업계에도 장기적으로 도움이 되는 총량제 대안 마련이 시급하다.

이에 따라 본 연구는 애니메이션 총량제 시행의 효과를 측정하고 총량제에서 나타난 문제점을 보완하여 그 개선방안을 마련하는 데 있다. 즉 총량제 도입이 의도했던 국산애니메이션 유통창구의 역할을 제대로 하지 못함에 따라 총량제를 제도적으로 개선하는 것이 본 연구의 목적이다. 본 연구가 기존 연구와 차별화되는 점은 애니메이션 업계와 방송업계의 입장을 모두 반영한 비교적 객관적인 방안을 마련하고자 한 것이다.

본 연구는 정성적인 방법론과 정량적인 방법론을 병행하였다. 총량제의 의미 및 총량제 성과분석 중 일부는 정성적인 방법을 사용하였고, 총량제 시행의 문제점 등은 정량적인 방법론을 사용하였다. 방송업계종사자, 애니메이션업계 종사자, 애니메이션전공 교수, 관련 연구자, 관련 정부부처 등 관련전문가 10여명이 2009년 1월부터 3월까지 8차에 걸쳐 총량제에 대한 토론을 거치면서 문제점과 대안을 마련하는 전문가 인터뷰와 집단회의를 통한 탐색적인 연구를 실행하였다.

본 연구의 내용은 서론에 이어 기존연구, 총량제의 평가, 문제점, 대안 및 결론의 순으로 구성되어 있다.

II. 기존연구

애니메이션 콘텐츠 총량제와 관련된 기존의 연구는 크게 넓은 관점에서 방송콘텐츠 유통에 관한 논의와 좁은 관점에서 애니메이션 방송유통에 관한 논의가 주를 이루고 있다.

1. 방송콘텐츠 유통에 관한 논의

국내 방송콘텐츠 시장은 3~4개의 지상파 방송과 독과점적 지위를 가진 케이블 TV 사업자가 있으며 이들의 편성시간에 포함되어야만 콘텐츠 제작자는 그들의 프로그램을 최종 수요자들까지 전달할 수 있는 구조였다. 또한 방송콘텐츠 제작은 제작, 편성, 유통 기능을 독점적으로 내부화한 지상파 방송사업자들에 의해 주로 이루어졌기 때문에, 그동안 방송콘텐츠에 대한 논의는 주로 방송 편성이라는 개념에 입각하여 다루어져 왔고, 콘텐츠의 유통이라는 관점에서는 많이 다루어지지 않았다고 지적된다[1-3]

지상파 방송의 경우, 전파의 희소성 원리에 따라 엄격한 진입심사를 거친 소수의 사업자들 간에 과점구조를 형성하고 있었고, 이들 지상파 방송 사업자들은 방송시장의 과점적 시장구조 속에서 강력한 영향력을 행사하며, 자신이 가지고 있는 방송채널을 통한 방영만으

로 충분한 수익창출이 가능했다. 지상파 방송에 뒤이어 등장한 케이블 TV 방송은 방송콘텐츠가 소비자에게 도달할 수 있는 유통경로의 병목현상을 어느 정도 완화하는 역할을 하게 되었지만, 지역별, 장르별로 방송사업자가 어느 정도 독과점적 지위를 누리도록 허가가 이루어졌기 때문에, 정도에 있어서는 약간 완화되었지만, 방송 콘텐츠 유통의 병목 현상은 계속 존재하고 있었기 때문에 콘텐츠 제작자 입장에서의 방송콘텐츠 유통에 대한 논의는 방송 콘텐츠에 관한 논의에 있어서 주된 관심사가 아니었다[2].

그러나 미디어와 콘텐츠 산업의 산업화가 진전되고, 방송 프로그램 외주제작 의무편성제도로 인해 지상파 방송사업자의 제작 독점 현상이 완화됨에 따라, 이제는 방송 콘텐츠를 방송국이 제작하고 편성하여 방영한다는 관점에서 탈피하여, 독립 콘텐츠 제작사의 콘텐츠가 방송을 통해 유통된다는 관점에서 바라볼 필요성이 대두되었고, 그에 따라 방송콘텐츠의 유통 활성화에 대한 논의가 필요한 시점이라 하겠다[3][4].

방송콘텐츠의 유통과 관련하여 주목할 것은 다매체, 다채널 시대의 도래로 다양하고 질 좋은 콘텐츠에 대한 수요가 증가함에 따라 콘텐츠 제작자의 지위가 상승할 것이라는 전망과 달리[5], 현재까지 방송 산업내에서 지배적인 영향력을 행사해 온 지상파 방송사들로 대표되는 플랫폼 사업자들이 방송 콘텐츠 유통을 주도해가고 있는 실정이라는 사실이다. 지상파 방송국과 독립제작사의 불편부당한 관계가 지속되고 있고, 해외수출 및 저작권에 관한 방송사업자의 독점 논란이 지속되고 있는 등, 다매체 시대의 도래와 외주 의무편성 정책에도 불구하고 독립제작사의 위상이 지상파와 유사해졌다는 식의 판단을 내리기는 어렵다. 이처럼 여전히 지배적인 영향력을 행사하고 있는 지상파의 지위문제, 본질적인 방송콘텐츠 부족의 문제, 방송콘텐츠 유통에 대한 인식 부족 등은 방송콘텐츠의 효율적인 유통을 어렵게 만들고 있는 실정이라고 지적되고 있다[3].

2. 애니메이션 총량제에 관한 논의

2005년 7월 국산 애니메이션의 노출을 보장하여 창작 애니메이션의 방송 유통을 활성화하기 위해 시행된 국산 애니메이션 총량제는 창작 애니메이션의 생산을 증가시켰고, 애니메이션 수출을 감소추세에서 상승세로 반전시켰으며, 신진기획사의 사업참여 증가로 국내 애니메이션 산업을 창작기획 중심으로 개편시켰으며, 해외 공동제작을 증대시켜 국산 창작 애니메이션의 세계화에 기여했다는 긍정적인 평가를 받았다[6].

그러나 총량제의 실시에도 불구하고 지상파 TV를 통해 애니메이션을 시장에 노출시키고 그를 통해 확보한 인지도를 활용하여 완구를 중심으로 캐릭터 상품을 판매하여 수익을 창출한다는 기존의 애니메이션 비즈니스 모델은 현재 국내시장 상황으로는 더 이상 유효하지 않다고까지 지적되는 상황이다[7].

이러한 애니메이션 방송 유통의 어려움은 현재의 국내 미디어 시장의 발전단계를 볼 때 당연한 것일 수도 있다. 그 이유는 다매체화 진전으로 수용자들이 다양한 방송 플랫폼을 통해 다양한 콘텐츠를 제공받을 수 있는 환경은 갖추어졌지만, 치열한 매체간 경쟁상황에 놓인 방송사업자들은 생존을 위해 특정 상업적 콘텐츠를 집중적으로 공급하게 되기 때문이다[8]. 이러한 맥락에서, 국내에서 아동용 콘텐츠로 인식되고 있는 애니메이션은 방송사업자의 경쟁력 강화에 도움이 되지 않는 콘텐츠로 방송사업자들로부터 외면 받게 되었고, 이러한 방송 콘텐츠 공급의 특정 장르 집중현상은 다양한 뉴미디어 플랫폼 사업자들이 가입자를 경쟁자보다 더 많이 유치하기 위한 소비자 유인수단으로서 '킬러 콘텐츠'를 중시함에 따라 더욱 심화될 것으로 지적되고 있다[7][9].

그러나 기존의 총량제 연구는 현상적으로 나타난 총량제의 문제점만을 지적했을 뿐 현상에 나타난 근본적인 원인을 규명하지 못하고 있을 뿐 아니라 총량제의 개선방안에 대한 구체적인 방법을 제시하지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 문제점의 원인을 밝히는 동시에 그 대안을 모색하는 연구로서 타 연구와의 차별화를 시도하고자 한 것이다.

III. 총량제의 성과

방송법에 의해 2005년에 시행된 '애니메이션 총량제'

는 지상파 방송사가 국산 신규 창작 애니메이션을 전체 방송 시간의 1% 이상, EBS는 0.3% 이상 편성하도록 강제하는 제도로서[1], 국산애니메이션 방송시간을 증대시켜 창작활성화를 기하고자 하는 제도이다.

총량제가 시행된 이후 결과를 보면 국산애니메이션의 방영시간이 점진적으로 증가하여 2007년에는 전체 지상파 방송사 합계가 1%에 달함으로써 국산 신규애니메이션의 방영기회를 확대하는 총량제 본래의 목적을 달성하는 효과를 거두었다. 이미 2006년에 공중파의 총량제 규정인 1%를 넘겼고, EBS도 0.3%를 크게 초과달성하였다[10].

표 1. 총방송시간대비 신규제작 방송애니메이션 비중

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007
KBS1	0.00	0.00	0.54	1.04	1.05
KBS2	1.09	1.01	1.15	1.04	1.16
MBC	0.21	0.26	0.76	1.02	1.18
SBS	0.95	0.82	0.80	1.07	1.03
EBS	1.19	0.69	1.04	0.41	0.56
합계	0.67	0.56	0.86	0.92	1.00

자료: 한국콘텐츠진흥원, 애니메이션연감, 2006년, 2008년

이에 따라 신규 국산애니메이션 방영규모도 총량제 도입이전인 2004년에는 총 10,523분이었지만 2007년에는 21,112분으로 2배 이상 증가하였다[10].

표 2. 신규국산애니메이션 방영시간

(단위: 분)

	2003	2004	2005	2006	2007
KBS1	3,876	3,870	2,065	4,314	4,395
KBS2			4,380	4,420	4,983
MBC	781	993	2,885	4,260	5,045
SBS	3,525	3,116	3,060	4,500	4,440
EBS	3,740	2,544	3,790	1,638	2,249
합계	11,922	10,523	16,180	19,132	21,112

자료: 한국콘텐츠진흥원, 애니메이션연감, 2006년, 2008년

이와 같이 공중파 방송국들의 국산 신규 애니메이션 방송시간이 증가함에 따라 국내 방송용 신규 애니메이션의 창작활동도 활성화되었다. 특히 해외제작사에 대한 하청생산물량의 감소를 국내 신규애니메이션의 제작증가로 대체하는 현상이 발생하고 있다[6]. 과거 우리나라의 애니메이션은 하청생산을 중심으로 성장해서 창작 애니메이션의 제작 경험의 부재로 기획력의 부족 등 심각한 경쟁력 열세에서 벗어나지 못하였다. 그러나 이와같은 신규애니메이션의 제작 경험의 축적은 총량제가 국내 애니메이션산업의 질적인 변화에 기여하고 있음을 보여주는 것이다. 앞으로도 방송사의 총 방송시간이 일정하게 유지된다는 가정 하에 연간 약 2만 분 전후 분량의 신규 애니메이션 창작시장이 유지될 수 있을 것이다.

창작작품 활동이 활성화됨으로써 애니메이션을 창작하는 기업체수도 증가하였다. 특히 신진 기획제작사의 시장진입의 증가가 현저해서, 2003년 이후 방송용 애니메이션을 처음으로 창작, 방영시킨 업체의 수는 2003년 9개사에서 2006년에는 15개사에 이르고 있다.

Ⅳ. 총량제의 한계점

총량제의 도입이 신규 국산애니메이션의 방영증가 등 창작 애니메이션의 양적 성장에는 기여했으나 경쟁원리의 미도입 등으로 질적인 성장은 달성하지 못하고 있다.

1. 총량제 이후 애니메이션의 시청률 하락

총량제의 도입이후 국산애니메이션의 시청률이 하락하고 있다. 국산 애니메이션의 시청률은 2002년 4.3%, 2003년 2.8%에서 2004년 2.3%로 점차 하락하고 있지만 비교적 높은 수준을 유지하였다. 그러나 총량제 시행 후 시청률은 총량제 이전의 시청률 대비 절반 이하로 현저히 감소하였다. 시행 1차년도인 2005년 1.2%, 시행 2차년도 2006년 1.6%로 상승했다가 2007년, 2008년 다시 1.0%로 다소 감소하였다[11].

1) 방송법 시행령에 지상파 방송사, 방통위 고시에 EBS에 대한 총량제 규정이 언급되어 있다.

표 3. 연도별 국산애니메이션 평균시청률

(단위: %)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4.3	2.8	2.3	1.2	1.6	1.0	1.0

자료: TNS 미디어코리아 내부 분석 자료

시청률이 낮은 16시대로의 이동이 시청률 하향을 초래한 면도 부정할 수는 없으나 16시보다 전체 시청률 합계가 2배 이상 높은 17시대에 편성된 프로그램들도 역시 2007년 기준 평균 1.1%로 크게 다르지 않다. 이와 같이 애니메이션의 시청률이 감소한 것은 첫째, 총량제 시행 이후 양적으로 방송유통량이 확대된 반면, 질적인 프로그램 경쟁력 제고에 따른 시청률 향상은 실현되지 못했음을 보여주고 있다. 둘째, 애니메이션의 수요는 오히려 감소하고 있는데 비해 애니메이션 방영이 증가하는 공급초과로 인해 시청률이 과거보다 감소하는 현상이 나타나고 있다. 즉, 애니메이션을 보는 연령대의 인구수가 감소하는 반면 케이블, 위성 방송의 애니메이션 채널 증가로 인해 애니메이션 프로그램 방영이 크게 증가했기 때문이다. 과거 공중파 방송이 압도적인 위치에 있을 때에는 공중파의 애니메이션 시청률은 매우 높았으나 케이블과 위성의 애니메이션 채널의 위상이 높아진 이후에는 애니메이션 시청자 수의 분산으로 지상파의 애니메이션 시청률이 크게 하락하는 현상이 나타난 것이다. 셋째, 애니메이션의 주 시청자인 어린이들이 애니메이션보다도 타 프로그램을 선호한다는 것이다. 2009년 1월 2주차를 기준으로 볼 때 4~14세의 지상파 시청률은 1위에서 62위까지 애니메이션이 아닌 일반 프로그램이었고, 애니메이션 중에서 가장 높은 시청률을 보인 것은 63위에 불과했다.

2. 국산애니메이션의 방송시간대 하향 이동

애니메이션 총량제 시행이후 국산 애니메이션 방송시간대가 시청률이 낮은 시간대로 하향 이동했다. 즉, 2005년 지상파 총량제 시행 시작 이후 EBS를 제외한 지상파4사의 국산 애니메이션의 방송시간대는 과거 18시대에서 대부분 평일 16시대로 점진 이동했다[11].

표 4. 지상파 5사의 애니메이션 편성시간대

	2005	2006	2007	2008
KBS1	-	토07:30~08:00	토08:00~08:30	16:00~17:00
KBS2	18:00~19:00	17:30~18:00	17:30~18:00	16:00~17:30
MBC	16:30~17:00 (금 17:30)	16:30~17:00 (금 17:30)	16:30~17:00 (금 17:30)	16:00~17:00
SBS	17:00~18:00	16:30~17:30	16:00~17:00	16:00~17:00
EBS	07:00~10:00	07:00~10:00	07:00~10:00	07:00~10:00

자료: TNS 미디어코리아 내부 분석 자료

이는 방송 전체 시청률의 합이 낮은 시간대로 이동했음을 의미하는 것이다. 즉, 2005년 기준 시청률 합이 25.7%(18시대)와 14.4%(17시대)에서 2008년 기준 시청률 합이 6.8%(16시대)로 시청률 합이 낮은 시간으로 이동했다.

국산 애니메이션 방송 시간대 이동은 방송사의 비용대비 낮은 시청률이라는 경제성의 논리 때문이다. 국산 애니메이션의 낮은 시청률에 따른 편성 효용성 저하되고 이에 따라 광고효율성이 떨어진다고 생각하고 있다. 지상파의 시간대별 광고 단가는 해당 시간대가 실현할 수 있는 적정 시청률을 통해 설계되어 있으며 시간대별 광고단가와 실제 시청률과의 효율성을 판단하기 위해 CPRP(Cost Per Rating Point)라는 개념을 지표로 삼고 있는데 이는 해당시간대가 광고 단가 대비 충분한 시청률을 달성하고 있는지를 판단할 수 있는 자료이다. CPRP가 낮을수록 해당시간대의 시청률이 적정시청률보다 높아 광고효율성이 좋다는 판단을 내릴 수 있으며 반대로 CPRP가 높을수록 해당시간대의 시청률이 적정시청률보다 낮아 광고 효율성이 낮다고 판단할 수 있다.

이를 근거로 최근의 2009년 1월 지상파(SBS)의 실제 시간대별 시청률과 비교해 보면, 대부분의 시간대에서 시청률 1%에 도달할 수 있는 광고비용은 44만원~77만원이지만 16시대에 방송중인 국산 애니메이션의 경우 약 100만원으로 가장 경제성이 떨어지고 있다. 시청률을 현재 평균 1%대에서 끌어 올려 1.5~2%정도를 획득해야 다른 시간대와 유사한 효율성을 획득하게 된다.

이와 같이 국산 애니메이션의 낮은 시청률로 지상파 방송사로 하여금 시청률 손실이 낮은 시간대로 이동하고 있으며 현재의 16시대 또한 낮은 시청률로 인하여

실제 획득 시청률 대비 광고비용이 약100만원으로 다른 시간대 보다 현저히 비싸 광고 판매 측면에서 효율이 떨어지고 있다. 결국 국산 애니메이션 방송시간대의 하향이동의 원인은 방송국의 재정적 손실을 최소화하기 위한 전략의 결과라 판단된다.

3. 총량제 시행의 지상파 한정

총량제 시행의 대상이 지상파에 한정되어 있어 유통 왜곡 현상이 나타나고 있다. 국산애니메이션 주요 편성 시간대(평일16~19시)의 지상파와 케이블 가구 시청률을 비교해 보면, 케이블 방송의 위상이 크게 증가하였다. 지상파의 가구 시청률은 2002년 22.4%에서 2008년 14.6%로 약8%p 감소한 반면 케이블의 가구 시청률은 2002년 6.9%에서 2008년 17.7%로 약 11%p증가하여 2006년을 기점으로 시청률 역전 현상이 발생하였고, 특히 케이블 만화 채널의 가구 시청률 역시 상승하여 2002년 1.8%에서 2008년 3.5%로 지상파 시청률의 25%에 상당하고 있다[11].

표 5. 지상파와 케이블의 시청률 추이

(단위: %)

	2002	2004	2006	2008
지상파 5개사(A)	22.4	19.2	15.4	14.6
케이블 전체	6.9	12.7	15.8	17.7
케이블 만화채널(B)	1.8	3.4	3.8	3.5
비율(B/A)	8	18	25	24

주: 전국가구대상, 평일 16~19시
자료: TNS 미디어 코리아 내부 분석 자료

그럼에도 불구하고 지상파는 애니메이션 총량제와 쿼터제를 동시에 적용받고 있는 반면 케이블 만화 채널은 쿼터제만 적용받고 있다. 애니메이션의 육성을 위해 총량제가 도입되었다는 사실에 비추어 볼 때 지상파만 총량제가 적용되는 것은 형평성의 문제가 있다고 본다.

또한 케이블방송사들은 국산 애니메이션 유통에 소극적이다. 총량제 시행 후 지상파를 통해 생산, 유통되고 있는 약630편의 국산 애니메이션이 케이블6개사를 통해 재유통되고 있으나 2005년 지상파 방송작들의 87%인 586편이 케이블을 통해 재유통된 반면 2008년의 경우 38%인 243편만 재유통되고 있어 케이블을 통한 재유통량이 큰 폭으로 축소되고 있는 추세이다. 이는 지상파에 한번 방송되고 케이블에는 방영되지 않아 유통이 활성화되지 못하다는 것을 의미한다.

또한 2005년 케이블로 재유통된 586편중 73%에 해당하는 430편이 케이블6개사에 의해 배타적 독점으로 방송되어 적극적으로 유통에 참여하고 있는 것에 비해 2008년 지상파 방송작의 경우 케이블 재유통작 243편 중 25%에 해당하는 61편만이 케이블로 독점 유통되고 나머지 75%인 182편은 비독점으로 유통되어 소극적 유통행태가 가속화되고 있다. 배타적 독점편수가 적다는 것은 지상파에서 만든 작품 중 케이블에서 활용되는 편수가 적다는 것을 의미한다.

4. 총량제의 최소물량 확보 수단 변질

창작 애니메이션 산업은 열악한 수익구조 문제를 벗어나지 못하고 있다. TV용 창작 애니메이션의 제작비는 평균적으로 편당 1억 원 수준인데(일본 1.2~1.5억 원, 미국 3.5~4억원), 총량제의 규제를 받는 지상파 TV가 지불하는 방송권료는 과거 1,500만 원 수준에서 2007년 이후 2009년 현재 1,000만 원 이하 수준으로 급락하고 있다. 따라서 지상파 TV 방영이 애니메이션 제작비 회수에 기여하는 부분은 10% 이하에 불과하다.

또한 지상파 TV의 낮은 시청률은 창작 애니메이션 방영을 통해 캐릭터 인지도를 확보하고, 인지도를 활용하여 캐릭터 부가사업 수익을 도모한다는 애니메이션 수익모델의 성립 자체가 어려운 상황이다. 1% 시청률은 시장에 전혀 영향을 주지 못하는 수준으로 애니메이션 캐릭터의 인지도 확보가 불가능하다.

총량제 실시에도 불구하고 국산 창작 애니메이션의 수익성이 개선되지 못하고, 방송환경 변화에 따라 오히려 수익성이 악화되고 있다. 열악한 수익구조에도 불구하고 사업의 지속을 위해 계속 창작 애니메이션을 제작하여야 하는 업계 입장에서는 총량제에 의해 지상파 TV가 필요로 하는 만큼의 물량만 생산하고 있는 실정이다. 지상파 TV 방영을 포기하고 애니메이션 전문채널만을 방영창구로 선택할 경우, 협소한 국내시장에서 캐릭터 사업수익으로 지상파 TV 방영료 수익 이상을

확보하는 것이 불확실하다.

따라서 제작사 입장에서는 총량제로 보장된 지상파 TV 방영을 통해 최소한의 수익을 확보하는 '소극적 전략'을 채택할 수 밖에 없다. 애니메이션을 계속 제작해야 하는 제작사 입장에서는 애니메이션 국산물 총량제로 인해 지상파 TV에의 방영권 판매로 약 10%밖에 제작비 회수를 보장받지 못한다고 하더라도 창작을 지속해야 하는 형편이다.

결국 애니메이션 총량제는, 애니메이션 업계의 입장에서는 창작 애니메이션의 지상파 TV 방영권 판매를 보장함으로써 10% 수준의 일부 제작비만을 확보하고, 산업 전체의 입장에서는 지상파 TV의 수요창출을 통해 총량제가 요구하는 수준만큼의 창작 애니메이션 생산량을 보장하는 효과에 머물고 있다.

5. 작품경쟁력 동기상실로 질적 하향평준화

일부제작사에서는 낮은 수익성으로 인해 방영품질 기준만을 맞추는 작품을 생산하면서 지상파 TV 방영료 9백만원 수준보다도 낮은 제작비 (기존 애니메이션 제작비의 10분의 1수준)로 현저히 낮은 품질의 애니메이션을 제작하여 수익을 창출하려는 사업모델을 채택하고 있다.

방송국의 입장에서는 어차피 비슷한 낮은 시청률을 기대할 수밖에 없는 상황에서 특별히 좋은 작품을 차별적으로 기획, 구매하려는 노력보다는 총량제가 요구하는 수준의 물량을 확보하는 것이 우선순위가 되기에 이르고 있다. 초저가 저품질 애니메이션을 방영하지 않는 일부 방송국을 제외하고라도, 적절한 방영품질 기준만 맞추면 만족하는 수준으로 작품품질 향상 동기를 상실하고 있는 것이다. 또한, 시청률에 큰 차이가 없는 상황에서 TV 방영료 손실을 최소화하기 위해서 제작비의 축소를 선호하게 된다. 초저가 저품질 애니메이션 사업모델도 작품경쟁력에 대한 관심없이 총량제 물량만을 맞추려는 방송국이 이를 방영하기 때문에 가능한 것이었다. 이러한 창작 애니메이션의 품질저하는 시청자의 국산 애니메이션에 대한 반감을 불러일으키면서, 창작 애니메이션의 시장 잠재력을 더욱 악화시키는 심각한 문제를 일으키고 있다.

V. 총량제의 개선방안

1. 케이블, 위성으로의 총량제 확대

총량제 시행 근본취지 및 현 문제점을 고려해보았을 때 국산 애니메이션 산업 선순환 및 콘텐츠 경쟁력을 제고시키기 위해서는 케이블 및 위성채널로의 총량제 확대가 필요하다. 방송통신위원회 등록장르가 애니메이션이거나 어린이인 채널 중 전체 방송시간의 80%이상을 애니메이션으로 방송중인 채널을 대상으로 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

총량제의 확대는 배타적인 유통의 적용 여부[2], 케이블·위성의 총량제 적용 비율 등에 따라 다양한 형태가 존재할 수 있을 것이다. 배타적 유통이 적용될 경우 신규 창작작품의 총량제 시간이 매우 많아지기 때문에 국내 창작 애니메이션 작품 제작이 활성화될 수 있을 것이다. 그러나 지상파와 케이블, 위성간의 상호 배타적 생산/유통으로 OSMU를 위한 2차, 3차 재유통이 크게 제한될 수 있다. 또한 총량제 적용 비율이 높으면 국내 창작 애니메이션 작품수가 증가하기 때문에 단기적으로 애니메이션 제작이 활성화될 수 있으나 시청률의 대폭적인 상승이 없는 한 케이블과 위성업체에게 수익성의 부담을 가져올 수 있다.

총량제 확대는 시청률의 선순환, 수익성 선순환, 노출기회 확대 등의 기준에 따라 결정되어야 할 것이다. 시청률 선순환 측면에서는 지상파를 통해 유통되는 애니메이션들이 케이블, 위성에 재유통되기 위해 경쟁이 불가피하고 시청률이 좋은 애니메이션들에게 재유통 기회를 부여하며, 상대적으로 나쁜 애니메이션들은 재유통 기회 박탈을 통해 선순환을 유도해야 한다. 수익성 선순환 측면에서는 전반적으로 국산 애니메이션의 수익성이 안 좋은 상황에서 질적으로 우수한 애니메이션들은 경쟁유도, 또한 경쟁을 통해 미디어들에게 선택되어 지상파와 케이블, 위성들의 방영권료를 함께 받을 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 노출 기회 확대 측면에서는 상대적으로 경쟁력이 좋은 애니메이션들이 경

2) 케이블과 위성의 경우 신규로 방송되는 애니메이션 콘텐츠가 다른 방송에서 방영된 것이면 총량제의 총시간 수에 포함되지 않는 배타적 유통을 적용하느냐의 여부

쟁을 통해 선택되어 지상파와 케이블, 위성 등에 노출을 지속함으로써 OSMU를 위한 노출기회 확대가 가능해야 한다.

2. 프라임타임대 인센티브제 도입

총량제의 본래의도를 달성하기 위해서는 방송량뿐 아니라 유효한 시간대에 국산 애니메이션이 방영되도록 하는 조치가 필요하다. 다만 방송국의 자발적인 프라임 시간대 방영을 유도할 수 있는 인센티브 제도가 필요하며, 성공 가능성이 보이는 우수한 작품의 유효시간대 노출을 유도하여야 한다.

표 6. 프라임시간대 인센티브제도(안)

	내용
프라임시간대	평일 저녁 17~21시 주말 오전 07~10시 (단 영유아물일 경우 평일 오전 07~10시 인정)
프라임인센티브제도	상기 프라임 시간대 편성시 실제 편성 시간의 2배를 방송한 것으로 인정

지상파 방송국의 입장에서 볼 때, 2007년의 경우 17시대 애니메이션의 평균 가구시청률은 비애니메이션의 40% 수준에 불과하므로, 애니메이션 방영에 따른 시청률 하락을 방송국이 감수하려면 최소한 200%의 가중치는 필요할 것이다.

작품경쟁력이 떨어지는 작품은 현저하게 낮은 시청률을 기록할 것이므로, 방송국 입장에서는 프라임타임대에 신규 국산애니메이션을 편성하지 않을 것이다. 그러나 우수한 작품경쟁력으로 어느정도의 시청률을 기록할 것으로 기대되는 작품이면, 방송국은 프라임시간대에 애니메이션을 방송할 수 있을 것이다. 현재 16시대에 2% 정도의 시청률을 기록하는 우수한 애니메이션이라면 17~18시간대 방영할 경우 3~4%의 시청률을 기대할 수 있을 것이다. 이는 17시대 평균 시청률 4% 수준에 맞추는 것으로 방송국의 입장에서 애니메이션 방영에 따른 광고수익 손실이 없다는 것을 의미하며 기존 애니메이션 시간대는 경쟁력이 없는 국산 애니메이션 대신 다른 프로그램 방영이 가능해져 방송국의 수익증대와 경쟁력 없는 국산 애니메이션의 억제를 유도할 수 있다. 프라임 인센티브가 적용될 경우, 시장경쟁력이 기대되는 작품에 대한 선별적 정책지원이 이루어질 것으로, 품질경쟁 유도를 통한 국내 애니메이션 산업 작품경쟁력 강화라는 정책목표에 부합된다.

프라임 시간대 인센티브제도는 상대적으로 시청률의 수치상 차이가 지상파보다 적은 애니메이션 전문채널의 입장에서는 좋은 시간대에 우수한 국산 애니메이션을 방영할 충분한 요인을 제공할 것이므로, 전문채널의 적극적 유통참여를 유도할 것으로 보인다.

결국 이 제도는 경쟁력 있는 우수작품은 좋은 시간대의 TV 방영을 보장함으로써 수익을 증대시키는 효과를 기대할 수 있어, 제작사 입장에서 보다 좋은 작품을 제작하고자 하는 동기유발요인으로 작용할 것으로 보인다.

3. 미디어주도형 투자작에 대한 정부지원

이상에서 같이 통량제의 보완이 이루어진다면, 우수 애니메이션 제작 동기유발 및 우수 작품의 유통활성화가 어느 정도 기대되지만, 애니메이션 산업의 수익기반 미확립으로 인한 재원확보 문제는 남아있을 것이다. 따라서 작품제작 자금조달을 위해서는 적극적 유통을 보장할 수 있는 미디어의 작품 투자참여가 필요한 바, 이를 유도할 수 있는 제도 마련이 필요하다.

여기에는 미디어에게 작품 투자를 의무화하는 강제적 정책과 미디어의 자발적 투자를 유도하는 재정적 지원의 두 가지 방법이 있을 수 있다. 애니메이션 산업을 지원하는 경쟁국에서는 이를 위한 다양한 제도를 시행하고 있다. 프랑스와 스페인의 경우 방송국으로 하여금 방송용 애니메이션에 투자를 의무화하는 제도를 시행중이다. 프랑스 방송사는 총 매출액의 5.5%를 픽션, 다큐멘터리, 애니메이션 제작에 투자해야 하고 매년 전년도 총매출액의 최소 15%를 프랑스·유럽 영상 작품 제작에 투자해야 한다. 스페인은 2004년 통과된 법안에서 방송사들이 스페인 장편 영화, 다큐멘터리 및 애니메이션 제작에 전년도 총 매출액의 5%를 투자할 것을 규정하고 있다. 한편 EU, 프랑스, 캐나다, 중국은 방송이 확정된 애니메이션에 대해 중앙정부, 또는 지방정부가 재정적 지원을 제공하는 제도를 시행중이다. 프랑스

는 매년 20여 작품에 총제작비의 50%까지 CNC가 기금을 지원하고 있고, EU는 CARTOON FORUM 지원(2007년 EU의 25개 작품에 1억 유로 투자) 프로그램을 가지고 있다. 캐나다의 Bell Fund는 TV 및 뉴미디어 요소를 공유한 콘텐츠와 국내방송국과 방영계약이 체결된 TV 방송 프로젝트(드라마, 버라이어티, 다큐멘터리, 아동용애니메이션)에 대해 TV물의 경우 TV 방영료의 50%까지, 뉴미디어물의 경우 제작비의 50%까지 지원하고 있다. 중국은 중국은 동만기지를 유치한 지방정부가 주요TV 방영 애니메이션에 대해 격려금을 지원하는 제도를 시행중이고, 영국의 영화텔레비전프로그램 제작자연합 PACT(The Producers' Alliance for Cinema and Television)는 애니메이션 기금을 통해 매년 10여개의 작품이 560만 파운드의 기금을 최소 예산의 12% 금액이 판매 예약되어 있어야 하며 15%는 방송국으로부터 투자를 받는 애니메이션에 대해 지원할 것으로 정부에 요구하였다.

우리나라의 경우, 적자를 보이고 있는 상황에서 총량제로 인해 광고수익 손실을 강요당하고 있다고 생각하는 방송사들에게 아직 수익기반이 미비한 국산 애니메이션에 투자의무를 부과하는 것은 무리이며, 정부의 재정적 지원이 필요하다. 지원대상은 경쟁국가와 마찬가지로 TV방영이 확정되거나, 방송국이 투자에 참여하는 조건을 갖춘 작품에 한하여 제작비의 15~20% 수준이 적절하다. 이는 한국 애니메이션이 국제적 경쟁력을 갖추고 시장논리에 의해 수익모델을 안정적으로 만들어 갈 때까지 시한부로 시행하도록 해야 할 것이다. 이러한 재원은 정부의 애니메이션 산업진흥 재원 및 방송발전기금으로 조달이 가능한 수준이다.

TV에 방영되는 모든 애니메이션을 지원한다는 것은 애니메이션 제작사의 도덕적 해이와 우수 작품개발 동기유발요인을 저해할 것이므로, 우수 작품에 대한 선별적 지원이 필요하다. 방송국이 방영권 선지급 또는 수익지분 참여를 결정한 작품은 미디어의 작품성 검증을 거친 작품이라 판단할 수 있으므로, 미디어 참여/주도 작품으로 지원대상을 제한하는 것이 바람직하다.

VI. 결론

본 연구는 애니메이션 총량제 시행의 효과를 측정하고 총량제에서 나타난 한계점을 보완하여 그 개선방안을 마련하는 데 있다.

총량제가 도입된 지 4년이 지나면서 신규애니메이션 제작물량의 증가, 기업체수의 증가 등의 양적인 팽창을 보여왔다. 그러나 총량제 도입 이후 시청률은 지속적으로 하락하고 시청률이 낮은 시간대로 이동하는 등 총량제가 유통기능으로서의 역할에 한계점을 드러내고 있다. 유통기능으로서의 한계점으로 총량제는 제작업체들에게 단순한 총량제에 따라 증가된 제작물량의 확보 정도로 인식하고 방송사에서는 국산 애니메이션 방송에 대한 경제성의 약화로 인한 광고수입 감소를 저가격의 질낮은 작품으로 방송시간을 채우는 현상이 나타났다. 그러나 이러한 현상은 모두 경제논리에 의해 선택한 것으로 방송사의 희생을 통해 애니메이션을 살리고자 하는 본래의 취지가 퇴색한 것이다. 총량제는 궁극적으로 지향했던 국산애니메이션의 경쟁력 강화로 이어지지 못하고 악순환고리에 빠져드는 양상이 나타나고 있다.

따라서 총량제의 개선을 통해 국내 애니메이션 산업이 악순환고리에서 벗어나고 선순환을 유지해야 하지만 그 방법은 일방적, 강제적이 아니라 애니메이션 제작사와 방송사가 모두 장기적인 관점에서 윈윈하는 방안이 되어야 한다. 이를 위해 업체간 경쟁의 원리가 도입되고 총량제의 실효성을 높이는 방향으로 개선안이 마련되어야 한다.

이러한 관점에서 본 연구는 3가지 개선안을 마련하였다. 첫째, 케이블 및 위성으로의 총량제 확대는 총시청률 향상을 통해 유통기능을 활성화하고 OSMU를 확대하여 결국 질적인 향상을 도모하는 것이다. 이는 방송사간에 콘텐츠 확보를 위해 경쟁을 하게 하고 제작사에게는 질적인 콘텐츠 제작을 유도하는 것이다. 둘째, 프라임타임대 인센티브제공은 시간대 조정을 통해 총시청률을 상승하게 하여 유통기능을 활성화하는 것이다. 이 제도도 마찬가지로 인센티브제를 도입하여 시장경제원리에 충실하도록 유도한다. 셋째, 미디어 주도형 투

자 지원은 국내 애니메이션업계의 경쟁력을 강화하기 위한 제도로서 방송에서 애니메이션 제작에 참여토록 하여 콘텐츠의 질적제고를 지향한다. 이 역시 강제규정이 아니라 지원제도로 시행함으로써 업계의 자발적인 참여를 통해 시장원리가 적용되도록 유도해야 할 것이다.

그러나 이러한 총량제의 개선안도 한시적으로 시행해야 할 것이다. 총량제 보완 시행 후 특정 기간 후에 총량제가 산업 육성 취지에 부합했는지에 평가를 통해 연장할 지, 철폐할지를 결정할 수 있도록 한시적 시행 적용 도입을 검토해야 할 것이다. 마지막으로 총량제는 애니메이션 산업을 육성하기 위한 하나의 수단이고 전가의 보도가 될 수는 없다는 사실을 간과해서는 안될 것이다.

본 연구는 총량제 시행에 대한 취지와 평가, 그리고 문제점 및 개선방안을 제시하였으나 자료수집의 부족 등의 충분한 분석을 하기에는 한계점을 가지고 있다. 총량제는 도입된 지 4년밖에 경과되지 않아 성공여부를 평가하기에는 이른 감이 있고 국산애니메이션 통계의 부족으로 정확한 평가에는 한계가 있었음을 인정하지 않을 수 없다. 또한 시청률 하락을 이유로 방송시간대를 하향이동 해버린 방송국 내부의 구조적 문제와 그에 대한 대책 등 현상으로 나타난 총량제 한계의 심층적인 원인을 분석하지 못한 점도 아쉬운 부분이다. 보다 근본적으로는 방송국에서 애니메이션의 방영은 산업적 차원이나 수익성 차원의 문제 이전에 한국문화의 정체성이나 청소년의 건전한 정서와 문화의 함양이라는 사회문화적 측면을 고려하지 못한 점은 역시 이 논문의 한계점이라 지적하지 않을 수 없다.

참 고 문 헌

[1] 정윤경, *국내 지상파 텔레비전 프로그램의 후속시장 진입성과에 관한 연구*, 이화여자대학교대학원 박사학위논문, 2000.

[2] 고상원, *디지털 경제에서 경제 각분야의 구조변화 및 대응방안(III)*, 정보통신정책연구원, 2005.

[3] 성동규, 노창희, "국내 방송콘텐츠 유통활성화 방안 도출에 관한 연구", 언론과학연구, 제8권, 제3호, pp.271-313, 2008.

[4] 김재영, "국내 외주제작 정책에 대한 평가와 반성", 방송문화연구, 15권, 2호, pp.161-183, 2003.

[5] 이효용, *21세기 한국 디지털 트렌드: IT가 문화소비, 생산 유통에 미친 영향*, 정보통신정책 연구원, 2005.

[6] 전창록, *애니메이션 총량제 분석 및 산업육성정책 연구*, 문화관광부, 2007.

[7] 김영재, "뉴미디어 환경변화에 따른 애니메이션 콘텐츠 비즈니스 모델", 애니메이션연구, Vol.4 No.2, pp.29-51, 2008.

[8] 주정민, "방송통신 융합에 따른 산업구조의 변화와 공익성", 한국언론정보학회보, 통권 36호, pp.109-132, 2006.

[9] S. Youn, "Program type preference and Program choice in a multichannel situation," Journal of Broadcasting and Electtronic Media, 38, pp.465-476, 1996.

[10] 한국문화콘텐츠진흥원, *애니메이션백서 2006, 2008년.*

[11] http://www.tnsmk.com

저 자 소 개

고 정 민(Jeong-Min Ko) 정회원

- 1982년 2월 : 연세대학교 경영학(경영학사)
- 1984년 2월 : 연세대학교 경영학(경영석사)
- 2006년 3월 : 성균관대학교 경영학(경영학박사)
- 1986년 ~ 2009년 : 삼성경제연구소 수석연구원

<관심분야> : 문화콘텐츠산업, 한류

김 영 재 (Young Jae Kim) 정회원

- 1984년 2월 : 서울대학교 경영학 (경영학사)
- 1986년 5월 : University of Minnesota(MBA)
- 2000년 ~ 2006년 : 동우애니메이션 부사장
- 2007년 ~ 2009년 : 한양대학교 문화콘텐츠학과 교수

<관심분야> : 문화콘텐츠산업, 애니메이션산업