

서울특별시 문화콘텐츠산업 육성 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제2546호
- 나. 제 안 자 : 이종환 의원(찬성자 9명)
- 다. 제안일자 : 2021년 8월 9일
- 라. 회부일자 : 2021년 8월 18일

2. 제안이유

- 현재 인공지능·빅데이터 등 4차 산업혁명의 다양한 기술을 접목하여 이용자의 니즈에 부합하는 콘텐츠가 생산·제공되고 있고, 이를 통해 인간의 창의력을 최대한 구현할 수 있는 콘텐츠 생산 또한 가능할 것으로 예측되는 상황에서, 정부는 문화산업 발전의 기반 조성 및 경쟁력 강화 등을 위하여 「문화산업진흥 기본법」을 마련하였음.
- 이에, 문화콘텐츠에 대한 체계적인 지원을 위하여 「서울특별시 문화콘텐츠산업 육성 조례」를 제정하고자 함.

3. 주요내용

가. 시장은 문화콘텐츠산업의 육성을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 서울특별시 문화콘텐츠산업 육성 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 이 경우 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 제13조에 따른 문화시민도시종합계획과 연계되도록 하여야 한다(안 제5조).

나. 시장은 문화콘텐츠산업의 육성을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다(안 제6조).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 문화콘텐츠산업의 육성과 지원을 위해 기본계획의 수립·시행, 육성사업의 추진, 문화콘텐츠 육성위원회의 구성·운영 등에 대한 사항을 마련하고자 발의되었음.

나. 문화콘텐츠산업 현황과 정책 동향

- 문화콘텐츠산업은 문화 상품 및 서비스의 기획, 개발, 제작, 생산, 유통 및 소비 등과 관련된 산업을 의미함.
 - 콘텐츠에 기반한 문화산업의 특성상 기술의 발전과 융·복합에 따라 영역이 확장되고 있어 정확하게 문화콘텐츠산업의 범위를 확정하는 것이

어렵지만, 통상적으로 영화, 게임, 애니메이션, 만화, 캐릭터, 음악·공연, 에듀테인먼트, 인터넷·모바일콘텐츠, 방송 등을 포함하는 개념으로 이해되고 있음.

- 국내 문화콘텐츠산업은 ‘한류’의 파급효과로 해외매출이 크게 증가하면서 높은 성장 잠재력을 지닌 유망산업으로 대두되고 있음.
- 한국콘텐츠진흥원에 따르면¹⁾, 2021년 국내 콘텐츠산업의 매출액은 136조 4천억원(전년대비 6.3% 증가), 수출액은 135억 8천만달러(약 17조 1천억원, 전년대비 13.9% 증가)로, 2020년에 코로나19 영향으로 낮은 성장률(1.2%)을 기록한 후 회복세를 보이고 있음.

< 콘텐츠산업별 2021년 매출·수출·증사자 현황 >

산업명	매출액(단위 : 백만원)			수출액(단위 : 천달러)		
	2020년	2021년	전년대비 증감	2020년	2021년	전년대비 증감
출판	21,648,849	22,111,723	2.1%	345,960	428,379	23.8%
만화	1,534,444	1,894,807	23.5%	62,715	87,605	39.7%
음악	6,064,748	6,353,569	4.8%	679,633	941,354	38.5%
게임	18,885,484	20,617,643	9.2%	8,193,562	9,435,401	15.2%
영화	2,987,075	2,728,062	△8.7%	54,157	43,033	△20.5%
애니메이션	553,290	563,148	1.8%	134,532	151,928	12.9%
방송	21,964,722	22,949,579	4.5%	692,790	700,096	1.1%
광고	17,421,750	19,372,456	11.2%	119,935	155,096	30.1%
캐릭터	12,218,076	12,258,140	0.3%	715,816	717,762	0.3%
지식정보	19,373,367	21,344,573	10.2%	691,987	666,586	△3.7%
콘텐츠솔루션	5,635,230	6,159,151	9.3%	233,196	250,111	7.3%
합계	128,287,035	136,355,851	6.3%	11,924,283	13,578,253	13.9%

1) 한국콘텐츠진흥원, 2021년 하반기 및 연간 콘텐츠산업 동향분석 보고서. 2022년.

- 정부는 문화산업 육성을 위해 「문화산업진흥 기본법」을 제정(1999년)한 후 국가 6대 핵심기술에 콘텐츠 및 관련 기술(ICT)을 포함하고(2001년), ‘문화강국(C-KOREA) 2010 전략’ (2005년), ‘콘텐츠산업 비전과 육성 전략’ (2008년) 등을 통해 지속적으로 문화콘텐츠산업을 육성해 왔음.
- 현재 국내 문화콘텐츠산업 지원을 담당하고 있는 한국콘텐츠진흥원은 R&D, 창업, 인재양성, 국제협력, 금융, 실감콘텐츠(VR·AR 등), 지역특화콘텐츠, 애니메이션, 캐릭터, 만화, 스토리, 음악, 방송, 게임, 패션 등 분야별 사업을 수행하고 있음(2022년 예산 5,477억).
- 서울시는 ‘서울 미래 혁신성장 프로젝트 추진계획’ (2018.2.)을 통해 미디어 관련 기관이 집적된 DMC와 남산 애니타운 일대를 문화·디지털콘텐츠의 창작·유통·소비의 중심지이자 관광 거점으로 조성하고 있음.
 - DMC에 VR/AR센터 조성, 5G 융합서비스 및 디지털사이니지²⁾ 시범 사업을 추진하고, 남산 애니타운에 서울애니메이션센터 재건축과 애니콘텐츠팩토리 조성 등의 문화콘텐츠 인프라 구축과 함께 생태계 강화를 위한 인재양성 및 공간·장비 등의 제작지원을 병행하고 있음.

2) 기업들의 마케팅, 광고, 트레이닝 효과와 고객 경험을 유도할 수 있는 커뮤니케이션 톨로 공항이나 호텔, 병원 같은 공공 장소에서 방송 프로그램뿐만 아니라 특정한 정보를 함께 제공하는 디지털 영상 디스플레이 장치

- 또한, 문화콘텐츠산업 발전을 위해 ▶ 영상(시네마테크 건립 등 6개 사업), ▶ 애니메이션(서울애니메이션센터 재건축 등 4개 사업), ▶ VR/AR(서울VR/AR 거점 센터운영 등 2개 사업), ▶ 게임, ▶ 1인 미디어, ▶ 음악 등 19개 사업(총예산 350억 9천 5백만원)을 추진하고 있음.

다. 제정안의 세부 내용

(1) 총칙(안 제1조~안 제4조)

- 제정안은 일반적인 입법체계에 따라 안 제1조부터 안 제4조까지를 조례의 목적, 정의, 시장의 책무, 다른 조례와의 관계에 대해 각각 규정함.
- 안 제1조는 조례의 목적을 문화콘텐츠산업의 육성에 필요한 사항을 규정해 서울시 문화콘텐츠산업 발전기반을 조성하고 경쟁력을 강화하여 시민의 문화적 삶의 질 향상과 지역경제 활성화에 이바지하는 것으로 규정함.
- 안 제2조는 「문화산업진흥 기본법」의 정의규정(제2조)과 동일하게 ‘콘텐츠’, ‘문화콘텐츠’를 규정하고, ‘문화콘텐츠산업’을 경제적 부가가치를 창출하는 문화콘텐츠 또는 이를 제공하는 서비스의 제작·유통·이용 등과 관련한 산업으로 정의함.

< 법령의 관련 규정 >

「문화산업진흥 기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “콘텐츠”란 부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보를 말한다.

4. “문화콘텐츠”란 문화적 요소가 체화된 콘텐츠를 말한다.

- 현재까지 문화콘텐츠산업에 대한 법적 정의가 명확하지 않고, 정보통신기술(ICT)의 발전, 디지털화의 확산, 기술의 융·복합의 영향으로 일의적으로 문화콘텐츠산업 용어를 정립하기 어려움.
 - 신산업의 특성상 가변성이 크고, 국가별로 산업 여건과 정책 목적에 따라 문화콘텐츠산업 분야에 대한 인식과 관심에 차이가 있어 관련 산업의 범위를 상이하게 구분하고 있음.
- 이처럼 문화콘텐츠산업에 대한 용어의 개념이 확립되지 않은 상황에서 제정안의 정의는 선명성과 직관성이 부족해 문화콘텐츠산업에 대한 추가적인 설명이 요구된다는 점에서 정의규정으로는 미흡한 측면이 있음.
 - 이병도 의원이 발의한 「서울특별시 문화콘텐츠산업 진흥 조례안(제3248호)」도 문화콘텐츠산업에 대해 정의하고 있으나(안 제2조), 문화산업 중에서 콘텐츠산업의 해당 여부에 대한 추가적인 해석이 필요한 문제점이 있음.

【조례안(이병도 의원 대표발의)】

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 “문화콘텐츠산업”이란 「문화산업진흥 기본법」 제2조제1호에 따른 문화산업으로서 「콘텐츠산업 진흥법」 제2조제1항제2호에 따른 콘텐츠산업을 말한다. 또한 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 「문화산업진흥 기본법」 제2조 각 호에 따른다.

- 이런 문제점으로 인해 타 시·도의 조례는 「문화산업진흥 기본법」과 「콘텐츠산업 진흥법」의 정의 규정을 인용하면서 문화콘텐츠산업에 해당되는 분야를 열거하는 방식으로 정의규정의 불명확성을 해소하고 있음.

「경상북도 문화콘텐츠산업 육성 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “문화콘텐츠산업”이라 함은 문화적 요소가 체화되어 경제적 부가가치를 창출하는 콘텐츠 또는 이를 제공하는 서비스(이들의 복합체를 포함한다)의 제작·유통·이용 등과 관련한 산업으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 - 가. 영화·비디오물과 관련된 산업
 - 나. 음악·게임과 관련된 산업
 - 다. 출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업
 - 라. 방송영상물과 관련된 산업
 - 마. 문화재와 관련된 산업
 - 바. 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업
 - 사. 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업
 - 아. 그 밖에 전통의상·식품 등 전통문화 자원을 활용하는 산업

- 따라서 서울시가 추진하는 문화콘텐츠산업 분야를 정의 각 호에 열거하여 명확성을 확보하고, 차후 문화콘텐츠산업에 편입되는 신산업을 반영토록 하는 것이 입법체계상 적합한 기술방식이라 판단됨.

- 안 제3조는 시장에게 문화콘텐츠산업의 적극 발굴 및 추진, 민간기관 및 법인·단체 등과의 유기적인 협력체계 구축에 대한 책무를 부여함.
- 문화콘텐츠산업의 생태계 조성 및 활성화 지원 등 이 조례의 입법 목적 달성을 위해서는 단체장의 강력한 정책의지와 추진동력이 필요하다는 점에서 단체장이 수행해야 할 책무를 정할 필요가 있음.
- 안 제4조는 문화콘텐츠산업 육성에 관하여 다른 조례에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따르도록 규정해 문화콘텐츠산업 육성에 대한 입법적 통일성과 일관성을 확보함.

(2) 기본계획 수립 등(안 제5조)

- 안 제5조는 문화콘텐츠산업의 육성을 위해 5년마다 문화콘텐츠 육성 기본계획(이하 “기본계획”)을 수립·시행하고, 기본계획을 「서울특별시 문화도시 기본 조례」에 따른 문화시민도시종합계획³⁾과 연계하며, 문화콘텐츠산업 시행계획을 매년 수립·시행하도록 함.
 - 기본계획에는 ▶ 기본방향과 목표, ▶ 추진전략 및 분야별 주요 시책, ▶ 재원조달 방안, ▶ 관련 법·제도 개선 등을 포함함.

3) 2030년까지 추진할 25가지 세부과제와 5개 범주(개인, 공동체, 지역, 도시, 행정)별 미래상과 이를 달성하기 위한 10대 목표

제5조(기본계획의 수립 등) ① 시장은 문화콘텐츠산업의 육성을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 서울특별시 문화콘텐츠산업 육성 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 이 경우 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 제13조에 따른 문화시민도시종합계획과 연계되도록 하여야 한다.

1. 문화콘텐츠산업 육성의 기본방향 및 목표
2. 문화콘텐츠산업 육성의 추진전략 및 분야별 주요 시책
3. 문화콘텐츠산업 육성에 필요한 자원조달 방안
4. 문화콘텐츠산업 육성 관련 법·제도 등의 개선
5. 그 밖에 문화콘텐츠산업 육성을 위하여 필요한 사항

② 시장은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

③ 시장은 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립하는 경우에 자치구청장, 문화콘텐츠산업 관련 기관이나 법인·단체 및 전문가 등의 의견을 수렴하고, 그 의견이 반영되도록 노력하여야 한다.

- 기본계획과 문화시민도시종합계획의 연계성을 강화한 것은 서울시의 문화정책에 문화콘텐츠산업의 기본계획을 연계해 문화·경제적 상승효과를 얻기 위한 의도임.
- 다만, 문화시민도시종합계획인 ‘비전2030 문화도시 서울’ (2016.8)은 문화콘텐츠산업 부분이 문화산업 관련 시설의 조성에 중점을 두고 있어 실질적인 문화콘텐츠 관련 정책과 사업이 반영될 수 있도록 계획 간 연계 노력이 요구됨.
- ‘비전2030 문화도시 서울’에서는 문화산업 활성화를 위해 서울시를 5대 생활권역으로 구분하고 권역별로 특성에 맞는 클러스터를 육성하는 계획을 제시함.

< 서울 5대 권역 창조문화산업 클러스터 육성 현황 >

도심권	서북권	서남권	동북권	동남권
* 공예 (종로구 인사, 북촌) * 만화 애니메이션 (중구 명동) * 연극 (종로구 혜화동)	*디지털미디어 (마포구 상암) *혁신파크 (은평구 불광동) *창조문화산업 특구 (서대문구 신촌, 홍대, 마포구)	* 다원예술 (영등포구 문래동)	* 대중음악 (노원구 창동 아리나) * 디자인 패션 (동대문구)	* 패션 뷰티 의료융합 (강남구 압구정 청담) * 모바일콘텐츠 등 (강남구 개포)

- 또한, 5년 단위의 기본계획에 근거한 연도별 시행계획을 수립·시행토록 하여 문화콘텐츠산업 육성과 지원 사업의 계획성과 체계성을 확보할 수 있도록 함.

(3) 문화콘텐츠산업의 육성사업(안 제6조)

- 안 제6조는 문화콘텐츠산업 육성에 필요한 ▶ 인프라 구축, ▶ 창업·제작·마케팅, 기술개발 등 지원, ▶ 전문인력 양성과 고용 지원, ▶ 해외시장 진출과 국제교류 지원, ▶ 민·관 협력체계 구축 등의 사항을 규정함.
- 현재 서울시는 안 제6조와 관련하여 영상산업 인프라 조성 등 12개 사업을 진행하고 있어 자치법규 상에 이들 문화콘텐츠산업 육성 지원사업의 추진 근거를 마련하는 입법효과가 있음.

< 서울시의 문화콘텐츠산업 지원사업 현황 >

(단위: 백만원)

조항	관련 사업 내용	2022년 예산
1호(인프라 구축)	서울시네마테크 건립	4,512
	서울애니메이션센터 재건축	5,539
2호(창업·제작·마케팅, 기술 개발 등 지원)	영상물 서울촬영 유치 및 활성화 지원	2,323
	미디어콘텐츠센터 조성 및 운영	1,296
	게임산업 육성 및 e스포츠 활성화	2,170
	서울파트너하우스 운영	991
3호(전문인력 양성 및 고용 지원)	상상산업 기반조성	751
	콘텐츠 산업 맞춤형 일자리 창출	918
6호(시장이 필요하다고 인정하는 사업)	영상산업인프라 조성	2,013
	서울개최 영상제 지원	1,952
	서울드라마어워즈 지원	350
	음악창작지원센터 운영	423

- 안 제6조제2항은 문화콘텐츠산업 육성을 위한 지원사업을 관련 법인·단체 등에게 위탁, 대행할 수 있도록 규정해 민간과 협업을 통해 지원사업의 전문성과 효율성을 제고할 수 있도록 함.

(4) 문화콘텐츠산업 육성위원회 등(안 제7조~안 제10조)

- 제정안은 문화콘텐츠산업의 육성에 관한 사항을 심의·자문하는 문화콘텐츠산업 육성위원회(이하 ‘위원회’)를 두도록 하고, 안 제7조부터 안 제10조까지 위원회의 구성·운영에 필요한 사항을 규정함.

- 안 제7조는 위원회의 심의·자문대상으로 ▶ 기본계획·연도별 시행 계획, ▶ 문화콘텐츠산업 관련 주요정책, ▶ 문화콘텐츠산업 육성사업 등을 두고, 위원회 기능에 적합한 다른 위원회가 있는 경우에는 이를 대신할 수 있도록 함.
- 이는 유사한 성격의 위원회 기능을 통합하여 운영하도록 함으로써 위원회가 난립하는 것을 방지하고 위원회 운영의 효율성을 도모하기 위한 입법조치임.
- 안 제8조는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함해 15명 이내로 위원회를 구성하고, 「양성평등기본법」에 따라 특정 성별의 비율이 10분의 6을 초과하지 않도록 하며, 위촉 위원의 임기를 2년으로 하고 한 차례만 연임하도록 명시함.
- 안 제9조는 위원장의 직무 등에 관해 규정하고, 안 제10조는 ▶ 위원회 회의 소집, ▶ 과반수 출석과 과반수 찬성에 따른 의결, ▶ 사무 처리를 위한 간사 1인을 업무 담당자인 과장급 공무원으로 정하는 등의 위원회 운영을 위한 일반사항을 규정함.
- 문화콘텐츠산업 육성사업의 종합적이고 체계적인 추진을 위해서는 다양한 분야에 걸쳐 전문가의 참여와 협치가 요구된다는 점에서 위원회의 설치·운영에 관한 근거를 규정한 제정안은 타당한 것으로 판단됨.

라. 종합의견

- 최근 국산 콘텐츠의 글로벌 흥행(예: 오징어게임 등)에서 볼 수 있듯이 뉴미디어플랫폼의 등장으로 문화콘텐츠의 파급력이 전세계적으로 확대되고 있으며 큰 경제적 부가가치를 창출하고 있음.
- 이러한 전세계적 흐름에 맞춰 문화콘텐츠산업 육성과 대응체계 마련을 주된 내용으로 하는 제정안은 입법 시의성과 실제적 필요성 측면에서 타당함.
- 다만, 문화콘텐츠산업의 정의를 좀 더 명확하게 보완할 필요가 있고 (안 제2조), 제정안의 입법영역과 중복되는 「서울특별시 문화콘텐츠 산업 진흥 조례안」(이병도의원 대표발의, 제3248호)과의 병합 심사가 요구됨.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

참고

서울시 콘텐츠산업 지원 예산(최근 5년간)

(단위 : 백만원)

분야	사업명	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2021년 대비 증가율	5개년 연평균 성장률	인프라 여부	비고
	총 계	30,122	45,094	26,771	24,379	35,095	43.96%	4.13%	-	-
영상	서울시 시네마테크 건립	1,370	2,680	1,227	4,255	9,167	115.44%	60.83%	인프라	서울시
	영상산업 인프라 조성	0	2,207	2,182	2,009	2,013	0.20%	-3.02%	비인프라	서울시
	영상물 서울촬영 유치 및 활성화지원	0	2,717	2,525	2,312	2,323	0.48%	-5.09%	비인프라	서울시
	서울개최 영상제 지원	0	2,170	2,640	2,040	1,952	-4.31%	-3.47%	비인프라	서울시
	서울 영화산업 육성지원	6,150	0	0	0	0	-	-	비인프라	서울시
	서울 드라마 어워즈 지원	280	290	500	500	350	-30.00%	5.74%	비인프라	서울시
	소계	7,800	10,064	9,074	11,116	15,805	102.63%	25.66%		
애니	상상산업 기반 조성	1,010	1,205	875	855	770	-9.94%	-6.56%	비인프라	서울시
	서울 파트너스하우스 운영	933	943	966	931	992	6.55%	1.54%	인프라	서울시
	서울애니메이션센터 재건축	2,730	16,506	10	485	5,539	1042.06%	19.35%	인프라	서울시
	애니타운 조성 및 운영	4,419	4,089	4,360	3,373	3,303	-2.08%	-6.32%	인프라	SBA
	소계	9,092	22,743	6,211	5,644	10,604	16.63%	4.16%		
기업 지원	콘텐츠산업 맞춤형 일자리 창출	0	0	0	0	918	-	-	비인프라	서울시
	DMC 활성화	668	517	405	38	835	2097.37%	5.74%	비인프라	서울시
	콘텐츠기업지원	4,477	5,063	3,977	2,841	2,431	-14.43%	-11.42%	비인프라	SBA
	콘텐츠기술지원	806	844	864	719	613	-14.69%	-5.99%	비인프라	SBA
	소계	5,951	6,424	5,671	3,598	4,797	-19.38%	-4.85%		
VR/AR	서울VR/AR 거점 센터운영	500	400	300	170	0	-100.0%	-25%	비인프라	SBA
	VR/AR제작지원센터 구축	1,978	1,130	780	0	0	-100.0%	-25%	인프라	과기부
	소계	2,478	1,530	1,080	170	0	-100.0%	-25%		
게임	게임산업 육성 및 e스포츠활성화	1,825	2,046	2,142	1,638	2,100	28.21%	3.57%	비인프라	서울시
1인 미디어	미디어콘텐츠센터 조성 및 운영	2,553	1,841	2,578	1,796	1,366	-23.94%	-14.47%	비인프라	서울시
음악	음악창작지원센터 운영	423	446	440	417	423	1.44%	0.00%	비인프라	서울시