

# 대중문화산업 생태계의 형성과 진화를 위한 정책 과제들

(사)한국대중문화예술산업총연합  
최승훈 정책보좌역

## □ 문재인 대통령 시대의 문화산업 정책

### ○ 문재인 캠프의 문화산업 공약

#### 4. 공정한 문화산업 생태계를 만들겠습니다.

- 1인 창조기업, 중소제작사에 대한 문화콘텐츠산업 정책금융제도 확대
  - 모태펀드 운용의 투명성, 공정성 강화
  - 중소문화콘텐츠제작사에 대한 금융지원 확대
  - 완성보증제도 절차 간소화 및 출연자본 확대, 성과공유형 전환 등 제도 확대
  - 콘텐츠공제조합의 안정적 자원 확대
  
- 공정한 문화콘텐츠 제작환경 구축
  - 시장지배적 사업자의 지위남용, 담합 등 금지
  - 문화콘텐츠 제작 표준계약서 확대
  
- 문화콘텐츠시장의 의견을 반영하기 위한 민간 협의기구 구성
  
- 투명한 문화상품 유통정보시스템 구축
  
- 4차 산업혁명시대, 융합콘텐츠 발굴 육성
  - 예술과학기술 융합플랫폼 확대 및 기업 성장단계별 맞춤 지원
  
- 국가 신성장동력산업의 문화콘텐츠분야 지정 확대 및 콘텐츠분야의 R&D분야의 제조업 수준의 정책 지원

※ '더불어민주당 제19대 대선공약집' p.301.

- **문재인 캠프 문화산업 공약은 대체로 무난하나 혁신과 청산이 필요한 문제들에 '저강도' 정책들로 절충을 구하고 있다는 점에서 아쉬움.**

○ 대선 공약에 대한 문화산업 현장의 반응

- 문화산업에 대한 정책적 비중과 관심이 부족하다는 불만. '문재인 정부는 문화산업에 큰 관심이 없고 이해도 부족하다'는 인식
- '반성' 없고, '위기의식' 없고, '내용' 없는 3무 공약으로, 새정부의 문화산업정책에 큰 기대하기가 어렵다는 인식
- 현장의 일각에서는 공약대로라면 새정부의 문화산업 정책이 '박근혜 시즌2'가 될지도 모르겠다는 자조섞인 우려도 나오고 있음

○ 새정부 문화산업 정책에 관한 우려

- 문화산업의 위기와 문화산업 정책 분야의 적폐에 관한 정책적 현장 감수성이 부족. '문화산업은 견조하게 성장하고 있고 문화정책의 적폐는 문화예술 분야만의 문제다'는 안이한 인식에서 정책이 출발하고 있지 않은지?
- 문화(산업)정책의 적폐와 산업의 위기가 분명히 드러난 상황임에도 불구하고 새정부의 대선 공약 기초와 세부 내용은 지난 정부의 정책들을 대체로 유지·계승하는 입장을 취하고 있음
- 시장주의, 기술중심주의, 대기업<sub>ICT</sub>, 유통플랫폼, 미디어 주도 성장주의, 탈규제주의 등 과거 보수정부가 문화산업 정책 영역에서 시행해 왔던 정책 원리들을 새정부에서도 대체로 답습하게 될 가능성이 높아 보임
- 4차산업혁명을 문화산업 정책에 차용하는데 신중해야 함. 문화산업에서 4차산업혁명은 유통·플랫폼사업자의 지배력이 보다 강화됨을 의미. 중소제작사가 다수인 한국의 문화산업에서는 4차산업혁명은 긍정적 작용보다 부정적 작용으로 해석됨
- ※ 4차산업혁명과 관련한 문화산업의 정책은 4차산업혁명을 대비해 R&D투자를 늘이는 것이 아니라, 4차산업혁명으로 플랫폼사업자들의 지배력이 더 커질 것이기 때문에 플랫폼사업자와 콘텐츠 제작사 간의 수익배분의 공정성 확보를 위한 법제도를 개선 같은 것이 되어야 함

□ 새정부의 문화산업 정책 환경

○ '산업적 위기'의 뚜렷한 징후들

- 문화산업 전 장르와 분야에 걸쳐 독점의 작용으로 산업 구조가 양극화되고 있음
- 중소제작사들의 수익 악화 → 장기간 축적한 제작기반과 창작 역량이 붕괴 중
- 주요 수출국들과의 통상 갈등 심화 / 세계 경제 불확실성 증대

○ 지난 정권들의 정책이 낳은 문제들

- 지난 10년 간 문화산업 정책은 대기업 ICT, 유통플랫폼 미디어가 주도하는 양적외형적 성장을 추구함으로써 산업구조의 양극화에 일조해 왔음
- 지난 정권 내내 정부와 국회는 규제개혁의 미명 아래 규제를 완화하거나 규제 신설을 반대함으로써 독점의 형성과 시장지배적 사업자 불공정행위를 견제할 수 있는 제도적 장치를 해체해 왔고 산업구조의 양극화의 또다른 원인을 제공
- 이명박 정부 초기 영화를 제외한 문화산업 지원기구들을 통폐합하면서 관리형 산업지원체제를 구축하여 어떤 제작자들은 지원권장하고 다른 제작자들은 비난배제함으로써 경제적 이익 뿐 아니라 정치적 이익도 실현해 왔음

#### ○ 정책 네트워크의 위기

- 보수 정권 내내 정책 지형은 소수만이 의사결정과정에 참여하는 폐쇄적 정책 커뮤니티와 청와대→문체부→콘진원→현장으로 이어지는 하향식의 정책 커뮤니케이션을 특징으로 하는 통치형 정책 네트워크로 운영되었음
- 중요한 정책 결정은 소수의 정책 커뮤니티 구성원들이 참여하는 비공개 회의(TF)를 통해 이루어 졌고 이 과정에서 이슈 네트워크를 구성하는 현장의 다양한 그룹들의 의견은 배제되었음
- 산업정책 결정의 권한은 정책 네트워크(문체부, 콘진원, 소수 전문가)에 집중되었고 협회 등 현장에 기반한 이슈 네트워크는 거의 와해되었음

#### □ 새정부 문화산업 정책의 기본 방향

- 새정부 문화산업 정책의 핵심 과제는 '양극화'의 해소
- 양극화 해소를 위한 추진 방안은 (1)공정성 확보를 위한 법제도 (2)중소제작사 집중 지원 (3)해외수출 활성화
- 올바른 정책의 수립과 집행을 위해 현장에 기반한 정책 네트워크의 복원
  - 개방적 정책 커뮤니티, 상향식 정책 커뮤니케이션, 소통형 정책 네트워크
  - 현장 중심의 이슈 네트워크 형성
    - \* 문화산업 협단체들의 정책 플랫폼 구축, 대중문화예술인들의 연합체 구성 움직임 등

#### □ 새정부 문화산업 정책과제의 제안

- 1) 문화산업 진흥 및 규제업무는 문화부로 일원화

- 문화산업은 감성과 창의성이 중요한 분야로 기술과 생산성이 중요한 제조업, 정보통신산업과는 생태계의 특성 자체가 다름
- 문화산업의 요체는 중소기업자와 (그들이 축적한) 창작역량임. 통신미디어산업 담당 부처가 문화산업을 관할할 경우, 통신사업자, 플랫폼사업자, 방송사업자의 이해관계로 인해 중소기업자와 창작역량에 부정적 결과를 초래할 것임
- C,N,P,D의 융합이라는 산업적 트렌드가 해당 분야를 관할하는 정부 부처 일원화의 근거로 제시되는 것은 논리적으로도 오류일 뿐 아니라, 현실적으로 부정적 결과만 양산할 것임
- 오히려 문화부로 문화산업의 제작과 유통에 대한 관할을 일원화하고, 통신사업자, 플랫폼사업자, 방송사업자를 별개로 규율하는 방안이 합리적임
- 서로 다른 생태계를 가진 각 영역의 정책적 통합 및 조정을 위해 조정제도(현 콘텐츠산업진흥위원회 등을) 활성화하는 것이 합리적임

## 2) 콘텐츠진흥원 발전적 해체, 장르 및 생태계 중심 문화산업 지원기구 전면 재편

### ○ 콘텐츠정책과 한국콘텐츠진흥원의 발전적 해체

- ‘콘텐츠산업’은 문화상품의 디지털화, 대중문화 유통의 온라인화, 문화와 기술의 융합 등을 설명추동하기 위해 채택했던 ‘한시적’ 개념
- 출판산업, 만화산업, 음악산업, 게임산업, 영화산업, 애니메이션산업, 방송산업, 광고산업, 캐릭터산업, 지식정보산업, 콘텐츠솔루션산업, 공연산업 등 12개 산업군, 43개 업종, 98개 업체의 구성적 동질성은 존재하지 않음
- ‘콘텐츠 산업’군을 하나의 정책 단위로 통합해 매년 계획, 관리, 평가하는 행정시스템의 실익이 존재하는지도 의문
- ‘콘텐츠 산업’은 문화콘텐츠를 ICT가치사슬의 산출물이나 미디어, 정보통신이 매개하는 부속물로 경시하는 정책적 태도의 산물 (문화산업 정책은 ICT정책, 미디어 정책의 하위정책?)
- ‘콘텐츠산업’은 버려야 할 개념 통칭할 정책적 개념이 굳이 필요하다면 ‘대중문화산업’을 제안
  - ※ 이 발제문에서는 업계에서 통용되는 용례를 따라 ‘대중문화산업’을 ‘문화산업’으로 표기했음
- 콘텐츠산업이라는 정책적 모형을 그대로 반영한 한국콘텐츠진흥원으로 대표되는 콘텐츠 융복합 정책은 산업 현실을 반영하지 못해 실패한 것으로 판단됨.

- 한국콘텐츠진흥원의 해체만이 유일한 해결책이며, 대중음악(음악산업진흥원), 영화(영화진흥위원회), 방송영상(방송산업진흥원), 게임(게임산업진흥원), 만화(만화산업진흥원), 애니메이션(애니메이션산업진흥원), 대중문화예술기획업(대중문화애니메이션트지원센터) 등 장르·생태계별로 독립적인 산업진흥체제 구축
- 문화산업 지원체계의 역량을 중소제작사의 수출 및 해외 진출에 집중
  - 현재 문화산업의 해외수출 등에서 영역과 규모가 확대되고 있으나, 대응부서는 문화부 1개팀에 콘텐츠진흥원, 영진위 등에 개별화된 지원체제로 소규모에 파편화되어 있음.
  - 이에 기능 강화가 절실히 필요한 문화산업 통상 분야와 정책 분야에 역량을 투입하기 위해 문체부 직제 중 저작권정책관을 통상정책관으로 개편하고, 통상정책과를 신설, 문화산업통상진흥원과 문화산업정책연구원을 신설
  - 문화산업 분야의 무역 및 해외 투자 전담지원기관으로 문화산업통상진흥원을 설립하고, 해외 주요 거점별로 지사를 운영
    - 코트라가 제조업에 제공하고 있는 수준의 종합적이고 체계적인 무역 및 투자 지원 시스템 운영
    - 현재 저작권위원회, 콘텐츠진흥원, 영화진흥위원회 등이 별개로 운영하고 있는 해외 지사를 통합 운영
  - 해외 주요 시장의 수출 및 현지 서비스에 필요한 인프라를 종합적으로 구축하여 현지 수출 및 진출을 원하는 국내 중소제작사에 제공하는 '글로벌 서비스 플랫폼' 운영
    - 제작 역량만 있다면 중소제작사도 외국 현지에 맞는 콘텐츠를 제작·수출할 수 있도록 현지의 문화법제도, 정보통신 환경, 소비 성향 등 시장정보에서 결제시스템, 서비스 인프라까지 제공
- 3) 문화산업의 독점 및 불공정거래 문제의 해결을 위한 법률 제정
  - 산업 구조의 양극화 해소와 공정한 경쟁환경 조성
    - 독점의 형성에 대한 규제는 장르별 사정과 특성을 고려하여 신중하게 제도화 추진 필요
    - 독점의 작용에 대한 규제는 공정한 경쟁환경 조성을 위해 과감하고 적극적으로 제도화 추진
      - 불공정행위 및 불공정 관행의 조사를 위한 산업실태조사의 법적 의무화
      - 문화산업 표준계약서 제정 및 표준계약서 사용의 법적 의무화
      - 문화산업 장르별 온오프라인 통합 유통관리체계 구축 및 운영

- 공정거래법 상의 조사, 시정명령권을 문화부 장관에게 부여
  - 유통플랫폼사업자의 유통 수수료 총액 상한제도 도입
  - 대중문화콘텐츠 유통의 변화에 따른 소비자 보호제도 도입 추진
- 대중문화콘텐츠의 유통이 저작권에서 이용권으로, 저작물에서 아이템으로 진화하는 과정에서 우월적인 지위를 갖게된 사업자로부터 소비자의 이익과 권리를 보호할 제도적 장치가 미비
  - 이를 위해 문화산업의 독점 및 불공정거래 제한, 소비자보호 등을 포함하는 문화산업 공정거래법, 문화상품 유통 촉진 및 소비자보호에 관한 법을 제정
- 문화산업 특성을 감안하는 적극적 노동 환경 개선 정책 추진
    - 문화산업 노동자의 노동 환경 개선을 위한 제도 개선 추진
    - 대중문화기업에 대한 근로감독권의 강화, 포괄임금제 개선 등
    - 문화산업 산별노조 설립 및 단체교섭을 통한 노동 환경 개선 추진
    - 문화산업 종사자에 대한 교육 및 훈련 확대
    - 문화산업 노동자 및 대중문화예술인들의 단속적 고용에 의한 반복적 실업 상태를 창조 역량의 강화로 연계할 수 있도록 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 운영
- 4) 표현의 자유 및 문화 향유의 권리를 침해하는 악법의 청산
- 자율등급분류제도의 전면 도입 법정등급분류제도의 자율화 등 등급분류제도를 전면적으로 개편
  - 청소년유해매체물제도 폐지, 게임 섀다운제도 폐지, 문화산업 종사 외국인 비자제도 개선 등 실익없는 규제를 위한 규제 개선
- 5) 문화산업 진흥정책의 지속적 추진을 위한 재원의 확보
- 문화산업 진흥정책의 혁신을 위해서는 안정적인 자원 확보가 필수적이며, 이를 위해 문화산업진흥기금 조성 및 운영 추진
  - 문화산업진흥기금의 조성과 재원조달 방안
    - 문화상품에 대한 부가가치세를 면세하고,
    - 면세되는 10% 중 5%는 문화쿠폰으로 발행하여 문화복지 증진에, 나머지 5%는 문화산업진흥기금으로 조성하고,
    - 이를 통신사업자, 포털사업자, 플랫폼사업자, 마켓사업자등이 납부하도록 함 (연간 약 1조 규모)