

## 《 ‘민생회복 프로젝트’ 연속토론회 결과 브리핑 》

(7차) <문화콘텐츠 창작자> 분야

### - ‘프리랜서·중소기업의’ 문화콘텐츠 불공정행위 폐해 위기 극복 대책 제안 -

2023.4.19(수), 오후 4시 40분, 국회 소통관 2층 기자회견장

책임의원, 홍익표·유정주 국회의원 참석

- ‘민생회복 프로젝트’ 연속토론회(총 8회)는 지난 1월 12일 이재명 당대표가 신년 기자회견에서 제안한 ‘9대 민생회복 프로젝트(#붙임1 참조)’ 일환으로 당면한 민생 위기 극복 해법을 추가로 모색하기 위해 마련되었다.
- 더불어민주당 민주연구원(원장 정태호 의원)과 을지키는민생실천위원회(위원장 박주민 의원)가 공동 주최하고, 직능단체, 시민단체, 노동계, 학계 등 시민사회단체 전문가들과 을지키는민생실천위원회 소속 39명의 국회의원이 정책과 입법과제를 전담·추진하는 ‘과제별(분과별) 책임의원(#붙임2 참조)’ 으로 함께 참여하고 있다.
- 오늘은 일곱 번째로 <문화콘텐츠 창작자> 분야 ‘프리랜서·중소기업의 문화콘텐츠 불공정행위 폐해 위기 극복 방안’ 을 주제로 문화콘텐츠 창작자들의 생존위기 심각성과 대책에 대해 더불어민주당 과제별 책임의원과 시민사회단체 전문가들이 발제·토론을 진행했다.

- 오늘 토론회에 앞서 지난 4월 10일에는 박주민·유정주 의원과, 각 책임의원실 보좌진이 참여한 ‘책임의원 정책간담회(노동·고용2 분과)’ 를 열고 토론회 세부 토론 의제 및 정책입법과제에 대해 논의한 바 있다.
- 더불어민주당 민주연구원과 을지키는민생실천위원회는 ‘책임의원 정책간담회’ 와 오늘 토론회에서 심도 있는 논의를 거쳐 제안된 내용에 대해 면밀히 검토 한 후 국민이 공감하는 「민생회복 정책입법과제」 를 만들어 나갈 것이다. 이를 당 원내대표와 정책위의장에게 제안하고, ‘과제별 책임의원’ 중심으로 입법화 될 수 있도록 최선을 다할 것이다.
- 오늘 토론회에서 논의된 ‘문화콘텐츠 창작자’ 대책의 주요 내용은 아래와 같다.

## 1. 세계를 주도하는 한국의 문화산업, 그러나 창작자는 생존위기

- 1) ‘문화콘텐츠산업’ 은 2021년 기준 연평균 매출액 증가율이 5%를 기록하는 한국의 대표적 고성장 산업이다. 특히 ‘한류’ 는 이제 아시아를 넘어서서 전 세계에 드라마, 영화 등 다양한 콘텐츠를 통해 그 위상을 떨치고 있다.

[참고1] 한국콘텐츠진흥원의 「2021년 하반기 및 연간 콘텐츠산업 동향분석」 보고서에 따르면, K-콘텐츠는 2020년 기준 직간접 수출효과 105억 달러, 생산유발효과 21조 원, 부가가치 유발효과 10조 원 등 엄청난 성공을 거뒀다.

[참고2] 문화체육관광부의 「2021년 기준 콘텐츠산업조사」 에 따르면, 음악, 영화, 게임, 방송, 애니메이션 등 콘텐츠산업의 매출액은 2021년 기준 137조5,080억 원으로 2017~2021년 사이 연평균 5.0% 성장하였다. 수출액도 2021년 기준 124억 5,290만 달러도 2017~2021년 사이 연평균 9.0% 성장하였다.

[참고3] 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원의 「콘텐츠산업 2022년 결산 및 2023년 전망 세미나」 자료에 따르면, 한국 콘텐츠산업의 글로벌 시장점유율은 미국, 중국, 일본, 영국, 독일, 프랑스에 이어 7위를 차지한다. 2022년 국내 콘텐츠산업의 매출 규모는 146.9조 원으로 전년 대비 7.4% 증가했다. 수출액은 130.1억 불, 고용 규모는 65.7만 명으로 전년 대비 각각 1.5%, 1.6% 증가할 것으로 추정된다.

- 2) 청년들에게 ‘문화콘텐츠’ 분야는 창작자의 꿈을 실현할 선망의 산업이자 직업으로 삼고자 하는 꿈의 영역이 되고 있다. 실제로 청년세대들이 영

## 화, 게임, 방송, 웹툰, 음악 등 문화산업과 창작분야에 뛰어 들고 있다.

[참고] 문화콘텐츠산업의 청년 종사자(40대 미만) 비중은 78.3%로 타 업종 평균 33.9%인 것에 비해 2.3배 청년 비중이 높다. 고용·취업 유발계수 또한 전체 산업 평균보다 높아 청년 일자리 창출에도 기여하고 있다.(출처: K-콘텐츠 수출 경쟁력 강화를 위한 세제지원 개선방안 정책토론회, 2023.4.10.)

- 3) 그러나 ‘문화콘텐츠산업’은 영세사업자의 비중이 매우 높고, 제작업자와 유통업자 사이의 불균형이 심각해지고 있는 상황에 있다. 특히, 문화콘텐츠 유통의 독점은 자본의 영향력을 키우게 되는데, 문화콘텐츠 사업은 일부 거대 기업을 중심으로 플랫폼 독점체제가 구축될 것이 예상된다.

[참고] 문화체육관광부의 「2020년 기준 콘텐츠산업조사」에 따르면 매출액 10억원 이상의 콘텐츠기업은 단 13%에 불과하고 10인 미만 사업체가 92%를 차지하고 있다.

- 4) 또한 문화콘텐츠산업 내부를 들여다보면, 창작물에 대한 저작권 무상양수, 영화와 방송 스태프들의 최저임금 수준에도 미치지 못하는 낮은 보수 등 각종 불공정행위가 만연하여 청년 창작자들이 생존의 위기에 처해 있고, 불공정의 벽을 건디지 못하고 극단적 선택을 하는 사례도 나타나고 있다.

[참고] 한국콘텐츠진흥원의 「콘텐츠산업 10대 불공정행위 실태조사(2021.9.27.)」에 따르면 기획·제작·유통·배급 산업 사업체의 33.6%가 10대 불공정행위를 경험했다. 특히 문화상품 창·제작자의 주체인 1인 창작자를 포함한 프리랜서 87.7%가 제작관련 방해행위 등의 불공정행위를 경험한 것으로 나타났다.

[참고] 검정고무신 웹툰 이우정 작가의 사례는 빙산의 일각에 불과하다. 故 이 작가 측은 만화 '검정고무신' 지식재산(IP)으로 성사된 사업이 77개 이상인데 원작자가 15년 동안 받은 저작권료는 1200만원에 불과했다고 주장했다. 그 결과 생활고로 이어졌고 극단적 선택의 배경이 됐다고 부연했다.(전자신문 2023.3.30. “문체부, 만화 '검정고무신' 불공정계약 진상조사 착수”)

- 5) 결국 국가적 차원에서 콘텐츠 진흥과 신성장동력산업 육성은 중요한 과제이므로 문화산업의 공정한 유통환경 조성과 불공정행위 방지를 위한 적극적인 조치들이 필요하다.

## 2. 윤석열 정부, 창작자의 생존을 위협하는 불공정행위 방치하면 문화콘텐츠산업 붕괴 초래

- 1) 작곡가의 저작권이나 연기자의 저작인격권을 영구히 회사가 행사하도록 하거나(9.5%), 게임공급업체 게임 프로그램 창작자에게 소스코드나 운영 매뉴얼 등 핵심 기술자료를 제공하도록 강요하는 기술탈취 행위(12.2%), 티켓할인 등의 판촉비용을 전가하는 행위(11.5%) 등 소위 “갑질” 형 불공정행위는 문화산업에서도 만연해 있다.
- 2) 창작자의 생계를 위협하는 창작에 들어간 비용이나 시간에 비해 터무니 없이 낮은 금액을 책정하는 가격후려치기나(22.6%), 납품 후 재작업이나 수정을 요구하면서 보수를 지급하지 않는 등 사실상 “공짜”로 창작물을 취득하는 사례(23.5%)도 빈번하다.
- 3) ‘문화콘텐츠산업’ 이 독과점 플랫폼에 종속화 되면서 뮤지컬, 공연 등의 창작물을 해당 플랫폼에만 올리도록 하거나(5.9%), 계열회사가 제작한 창작물을 다른 제작사가 제작한 창작물과 비교하여 우대하는 자사우대 타사 차별 행위(6.8%)를 하는 등 플랫폼 독과점에 따른 폐해는 문화산업에서도 나타나고 있다.

[참고] 한국콘텐츠진흥원의 「2021년 콘텐츠산업 10대 불공정행위 실태조사(2021.9.27.)」에 따르면, ‘2021년 콘텐츠산업 10대 불공정행위’는 ▲제작활동 방해 ▲문화상품 수령/유통거부 ▲납품 후 재작업 요구 및 미보상 ▲기술정보 강제양도 ▲판촉·유통비용 전가 ▲자기계열사 상품과의 차별 취급 ▲특정 결제방식 등 강요 ▲현저히 낮은 대가 책정 ▲문화상품 사재기 및 구매강요 ▲지식재산권 양도 강제, 무상양수 등이다.

- 4) 결국 이러한 불공정행위가 장기간 방치되면서 청년 창작자들이 하나 둘씩 문화산업을 떠나가고 있다. 문화산업은 대규모 자본투자나 연구개발보다도 젊은 창작자의 창작의욕에 의해서 발전하는 산업인데, 이렇게 창작자들이 생존하기 어려운 불공정 거래환경으로 창작자들이 대거 이탈

하면 문화산업의 붕괴를 초래할 수 있다.

한 때 아시아의 영화, 음악 흐름을 주도하던 홍콩의 문화산업이 미래세대를 키워내지 못하면서 일거에 무너진 사례를 반면교사로 삼아야 한다.

### 3. 문화산업 불공정 근절과 혁신성장을 위한 5대 과제

#### 1) 국회 문체위를 통과한 「문화산업의 공정한 유통환경 조성에 관한 법률안」을 법사위와 본회의에서 조속히 처리하도록 견인해 나갈 것이다.

「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 제34조는 예술인의 권리 침해행위가 불공정행위에 해당하는 경우 문체부장관이 공정거래위원회에 통보하여 공정위가 조사, 처분을 하도록 하고 있으나 문체부가 공정위에 통보한 사건은 2018년 단 한 건에 불과하다.

문체부의 문화산업 관련 정책은 진흥책에 집중되어 문화산업 내 불공정 행위 조사나 제재에 대해서는 크게 관심을 두지 않고 있고 공정거래 행정에 관한 전문성은 거의 없는 실정이다.

현재 문화산업 내 대표적인 ‘10대 불공정행위’에 대한 금지규정을 두고 이를 위반한 사안에 대해서는 적극적으로 공정위에 통지하여 공정위의 전문적인 불공정 조사와 과징금 처분 등으로 대응하도록 하는 내용의 「문화산업의 공정한 유통환경 조성에 관한 법률안」이 국회 문체위를 통과하여 법사위에 회부된 상태다. 그러나 방통위, 과기부가 플랫폼 기업의 이해를 반영한 이견을 법사위에 제출하여 법안 통과가 지연되고 있다.

더불어민주당은 불공정행위가 콘텐츠 창작자의 생존에 미치는 심각성과

이를 방지할 경우 문화산업 자체의 위기를 초래할 수 있다는 점을 명확히 인식하고 「문화산업의 공정한 유통환경 조성에 관한 법률안」을 조속히 처리하겠다.

- 2) 공정거래위원회 내에 ‘문화콘텐츠 거래 불공정’ 문제를 전문적으로 조사하는 ‘문화콘텐츠과’를 신설하고, 공정거래위원회와 문화체육관광부 간에 불공정 문제를 다루는 협력행정 체계를 구축하도록 견인해 나갈 것이다.

「문화산업의 공정한 유통환경 조성에 관한 법률(안)」이 통과되고 문체부가 적극적 행정으로 ‘문화산업 10대 불공정행위’ 등을 조사하여 공정위에 보내더라도 공정위 내에 문화콘텐츠 거래의 불공정 문제를 다루는 전문적인 부서가 없으면 입법 목적은 실현되기 어렵다.

현재는 공정위 ‘시장감시국’ 산하의 ‘서비스업감시과’에서 문화산업 불공정 문제를 다루고 있으나 문화콘텐츠 거래는 일반적인 서비스산업에서 발생하는 거래와는 완전히 성격을 달리하고 거래의 내용도 전문적이어서 서비스거래 일반의 문제로 다룰 수 없다.

공정거래위원회에 내에 ‘문화콘텐츠과’를 신설하여 문화산업 불공정 행위 조사를 하고 관련 전문성을 축적할 수 있도록 해야 한다. 이를 바탕으로 공정위와 문체부가 협력하여 문화산업 불공정 감독의 사각지대를 해소하도록 할 것이다.

- 3) 문화산업의 경우에도 자리 잡고 있는 플랫폼 독과점 폐해를 방지하기 위해 「플랫폼 독과점 방지법」의 조속한 입법을 추진할 것이다.

문화산업 내에서도 산업의 플랫폼화는 빠르게 진전되고 있다. 카카오, 네이버 등의 시장지배적 플랫폼은 문화산업 기업들을 인수하여 계열화 하는 방식으로 빠르게 산업을 잠식해 가고 있다. 멜론 등 음원판매 기업이 카카오에 인수되었고 음원의 판매도 게이트키퍼 역할을 하는 플랫폼에 접속하여 이루어진다. 웹툰의 소비도 대부분 플랫폼을 통해 이루어지고 있다.

창작자들은 플랫폼기업이나 그 계열 기획사가 정하는 거래조건에 따라 문화 창작물들을 소비자에게 유통하고 있다. 사실상 플랫폼 기업이 창작자들과 문화 기획사(CP) 사이의 거래조건을 결정할 수 있는 지위에 있는 것이다. 플랫폼 독과점 문제는 비단 문화산업만의 문제는 아니나, 플랫폼 독과점에 대한 합리적인 규제를 통해 문화산업에 미치는 플랫폼 독과점 문제도 개선해 나갈 것이다.

- 4) 영화와 방송, 웹툰 등 지역의 문화산업 육성을 위해 뛰고 있는 지방자치단체에도 문화산업 불공정행위 조사와 분쟁조정에 관한 행정권한을 부여하는 근거를 마련할 것이다.

각 지방자치단체는 영화와 드라마, 웹툰, 게임 등 문화상품 제작 지원을 위한 공간과 시설을 마련하고 예술인 마을 조성 등 관내 예술인 지원 행정을 하고 있다.

특히 문화콘텐츠 거래에서 발생하는 불공정 문제는 지역 문화산업에서 발생하는 부가가치를 중앙의 문화산업 대기업이나 플랫폼 대기업들이 뺏아가는 것이어서 「경기도 콘텐츠 공정거래 상담센터」와 같이 문화산업 불공정 실태조사와 분쟁조정에 적극 나서고 있다.

이러한 문화산업 ‘적극행정’의 근거를 마련하기 위해 문화산업 불공정 실태조사나 분쟁조정 등을 광역 지방자치단체가 수행할 수 있도록 법령상 위임 규정을 마련할 것이다.

- 5) 영화산업에서 시작된 산업·업종 단위의 ‘공정경쟁협약’이 방송, 웹툰, 게임, 음악, 공연 등 문화산업 전체 업종별로 체결될 수 있도록 지원할 것이다.

「공정거래법」은 산업별로 ‘공정경쟁협약’을 통해 산업 내 종사자들 사이의 다양하고 복잡한 거래관계에 관한 ‘집단적 공정거래’의 근거를 마련할 수 있도록 하고 있다. 영화산업은 ‘국제시장’ 영화 제작 때부터 ‘공정경쟁협약’을 통하여 스태프들의 최저보수, 작업시간의 한도, 식사제공 등 종사자들의 작업조건과 거래조건을 정하고 있다. ‘공정경쟁협약’의 이행과 관련한 분쟁이나 고충처리를 담당하는 「영화인신문고」는 「대체적 분쟁조정제도(ADR)」를 활용하고 있다.

영화산업에서 이루어진 이러한 ‘공정경쟁협약’은, 복잡한 거래구조를 가지고 있고 창작자의 공정한 보수와 스태프 종사자들의 최저임금 수준의 보수도 보장되지 못하고 있는 문화산업 업종 전반에 확산되어야 한다.

더불어민주당은 이러한 ‘공정경쟁협약’이 문화산업 전반에 체결되어 문화산업 종사자와 창작자들이 그들의 열정과 헌신에 비례한 공정한 보수와 작업조건을 보장받을 수 있도록 적극 지원하는 활동을 할 것이다.

**[붙임1] 당 대표 신년 기자회견 “9대 민생회복 프로젝트” (2023.2.27. 현재)**

목표	9대 민생 프로그램(상임위)	세부내용 및 추진 방안	대책 [’23 예산]	수혜 대상
합계			예산 : 30조원 수준	
高금리 피해 회복	① 저신용자 신용대출 확대 (정무)	- 부실 위험이 있는 저신용·저소득층 대상으로 긴급 생계비 대출 지원 - (개정) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 개정 * 서민금융법 제47조 제2항 단서 추가를 통해 서민금융보안계정의 은행 출연비율 하한을 설정 → 이 경우 현재 은행 출연비율 0.03%→0.03% 상향 하여 시중에 약 7,000억원 추가 자금 조달 효과 발생	입법: 서민금융법 → 0.7조원 대출 효과 예산: 0.1조원	저신용자
	② 중소기업·자영업자 이자 감면 (정무)	- 코로나 방역 기간인 2020.3.~2022.3.사이의 중소기업, 자영업자 부채 증가분에 대한 1.5% 이자 지원	예산: 7.4조원	1. 가계 2. 자영업자 3. 중소기업
	③ 소상공인·자영업자 고정비 감면 지원 (중기)	- 소상공인·자영업자를 대상으로 임대료 등 고정비대출 및 지원 - (입법) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 개정 (소상공인·자영업자 임대료 지원법)	입법: 자영업자 임대료 지원법 예산: 3조원	
	④ 취약 차주 저금리 전환 대출 (정무)	- 부채이자 감면 프로그램 예산 내에서 한계 차주 저금리 전환 대출 지원 재원 확보	예산: 1.5조원	
高물가, 에너지요금 부담 경감	⑤ 에너지 물가지원금 (복지)	- 물가상승 피해계층 중심의 하후상박형 지원	예산: 7.2조원	소득하위 80% 4,117만명
	⑤-1 소상공인·자영업자 난방비(가스 및 전기요금) 지원 (중기)	- 소상공인 대상 가스요금 및 전기요금 지원 (1안 30만원, 2안 40만원) - (입법) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」(소상공인 에너지지원법)	입법: 소상공인 에너지지원법 행사: 간담회 예산: (1안)2.03조원 (2안)2.7조원	소상공인·자영업자 676만 (무점포소매업 제외)
	⑤-2 농업 난방비(전기 및 전기요금) 지원 (농업)	- 시설원에 농가 유가연동보조금 지원 확대 - 육계 총가 난방비 지원 - 농사용 전기료 인상분 차액지원(어업포함)	997억원 262억원 0.2조원	원예농가 5만호 육계농가 0.3만호 농가 196.4만호
	⑥ 지역화폐 예산 증액 및 제도화 (행안)	- (입법) 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 개정 (발행 의무화, 지원사항 의무화)	입법: 지역사랑 상품권법 개정 예산: 0.7조원	전국민

목표	9대 민생 프로그램(상임위)	세부내용 및 추진 방안	대책 ['23 예산]	수혜 대상
주거 안정	⑦ 미분양 주택 매입 후 공공임대 전환 (국토)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부는 호당 1.6억~3억의 최대 95%를 출자·용자하는 매입임대사업 10가지를 시행중임</li> <li>- 2023년도 매입임대예산은 총 6조763억원이며 전년 대비 3조797억원 감액됨</li> <li>- 미분양 등 매입임대사업 5조원을 추가 집행할 경우, ①기존사업으로는 32,885호 매입가능, ②「공동주택실거래가지수」(22.11월) 시가기준으로 서울(40㎡) 12,837호, 수도권(40㎡) 21,053호, 지방(40㎡) 65,790호의 추가매입 가능. 전국 부실·미분양주택 25%를 구제 효과</li> </ul>	예산: 5조원	무주택자
	⑧ 전세 보증금 이자 지원 (정무)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무주택 저소득층 전세자금 대출 이자에 대해서 1.42~2.78% 이자지원</li> <li>- 23년 예산 지원대상 17.6조원에서 1.4조원 추가 확대(23년 국회예산심의회시 2.0조원 기확대)</li> </ul>	예산: 279억원	무주택 저소득층 (전세자금 대출)
	⑨ PF 배드뱅크 설립 (정무)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미분양 및 부실채권 대책 (비은행권 PF 정상화)</li> <li>- 부실기업 정리가 아닌 정상화가 목적</li> <li>- (입법) 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」 개정</li> </ul>	<b>입법:</b> 자산관리 공사법 개정 <b>행사:</b> 세미나 <b>예산:</b> 2조원	1.중소 건설사 2.제2금융권 3.전국민* *금융안정 측면

[붙임2] '과제별(분과별) 책임의원' 신청 현황 (총 39명)

<민생회복 프로젝트 연속토론회> 책임의원 신청 현황 (2023.3.2.현재)

no	국회의원	비고	no	국회의원	비고
<1차> 총론(3/8)			<5차> 소상공인(4/5)		
1	박주민	좌장	1	서영교	좌장
2	김영배	간사(토론)	2	이동주	간사(토론)
3	우원식		3	김경만	
4	민병덕		4	김주영	
5	정태호		5	민병덕	
6	홍기원		6	박주민	
<2차> 금융(3/15)			7	윤영덕	
1	박주민	좌장	<6차> 노동/고용1-특고(4/12)		
2	민병덕	간사(토론)	1	이학영	좌장
3	김성주		2	이수진(비)	간사(토론)
4	신동근		3	여기구	
5	오기형		4	최인호	
6	양경숙				
7	이동주				
<3차> 주거·부동산(3/22)			<7차> 노동/고용2-문화예술(4/19)		
1	전혜숙	좌장	1	홍익표	좌장
2	조오섭	간사(토론)	2	유정주	간사(토론)
3	박상혁		3	김승원	
4	서동용		4	소병훈	
5	윤준병		<8차> 노동/고용3-돌봄(4/26)		
6	이수진(지)		1	남인순	좌장
7	홍기원		2	최혜영	간사(토론)
<4차> 중소기업(3/29)			3	권인숙	
1	정태호	좌장	4	서영석	
2	김경만	간사(토론)			
3	김교흥				
4	김한정				
5	이용빈				
6	이용선				
7	이원욱				
8	이장섭				