

서울특별시 사진산업 진흥에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2819호

나. 발 의 자 : 이승미 의원(찬성자 9명)

다. 발의일자 : 2021년 10월 15일

라. 회부일자 : 2021년 10월 20일

2. 제안이유

- 서울특별시의 사진산업을 육성하고 사진문화 활동을 촉진하며 지역문화 산업 성장 및 사진문화 진흥에 이바지 하고자 함

3. 주요내용

가. 조례의 제정 목적 및 정의에 관한 사항(안 제1조~제2조)

나. 시장의 책무(안 제3조)

다. 사진산업 활성화 및 지원계획, 사업, 사진문화 지원에 관한 사항(안 제4조~제6조)

라. 표창에 관한 사항(안 제7조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「서울특별시 문화도시 기본 조례」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

5. 검토의견 (수석전문위원 주우철)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 사진산업을 육성하고 사진문화활동을 통해 사진문화 진흥에 이바지하고자 제안되었음.

나. 제정의 필요성

- 사진기술이 발명된 이래 필름 시대에서 디지털 시대를 거치면서 사진은 순수예술사진부터 영화, 영상 콘텐츠, 인쇄, 출판, 디자인, 광고 패션산업 등 다양한 산업을 융합하는 뿌리산업으로서 일상생활의 전 영역에 걸쳐 넓게 자리매김하고 있음.
- 또한 대중적인 시각 매체로 남녀노소 누구나 쉽고 간편하게 사진촬영을 하고, SNS를 통해 언제 어디서나 일상의 단면들을 기록하며 다른 사람들과 공유하는 매우 친숙한 문화적 행위로 자리 잡고 있음.

- 사진예술 및 사진산업의 광범위한 잠재력에도 불구하고 현행 「문화예술진흥법」 및 「문화산업진흥 기본법」에 따른 사진 분야에 대한 지원은 충분하지 못한 실정으로 이는 사진예술 및 사진의 산업적 발전을 정체되게 만드는 요인으로 볼 수 있음.
- 이에 제정안은 문화예술진흥에 관한 포괄적 접근을 통한 지원을 규정하는 현행 체계로는 사진산업 육성이나 사진문화 진흥에 한계가 있다고 보아 별도의 조례 제정을 통해 사진산업의 체계적 발전 기반을 마련하려는 것임.
- 「공공저작물 저작권 관리 및 이용 지침」에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물¹⁾이나 계약에 따라 저작재산권 전부를 보유한 저작물은 누구나 자유롭게 이용할 수 있으며
- 2020년에 등록된 공유저작물 총 24,595건 중 사진이 8,860건으로 제일 많은 것으로 나타나 사진융복합 분야와 사진 빅데이터 그리고 드론과 VR 등으로 재편되어 새로운 시너지를 내는 사진산업의 미래를 설계하고 제도적, 행정적 육성지원체계를 마련할 필요성이 있음.

1) 만료 저작물, 기증저작물, 자유이용허락표시제작물(CCL), 공공저작물(KOGL)로 구분됨

〈공유 저작물 현황〉

(단위: 권)

저작물 종류	연 도					
	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
어문	4,761	0	0	197	220	15
음악	4	108	14	607	5,340	6,373
미술	14,105	508	642	1,996	6,525	8,297
사진	54,964	20,680	55,925	47,564	13,229	8,860
프로그램	0	0	2	2	10	3
영상	3	511	748	1,113	1,065	1,047
기타	0	1,003	0	0	0	0
총 계	73,837	22,810	57,331	51,479	26,389	24,595

출처 : 한국저작권위원회

다. 관련법령

- 현행 「문화예술진흥법」 제2조제1호는 “문화예술”의 범위를 규정하고 있는데, “사진”은 동법에 따른 문화예술의 한 유형으로 규정되어 국가적 차원의 진흥 대상임²⁾.
- 또한, 이 법률에서 규정하는 문화예술의 다수 분야(문학, 공예, 만화, 출판물 등)가 개별 진흥법으로 제정되어 있는 점을 감안하면 사진예술에 대해서도 개별법 제정 필요성이 인정된다 할 수 있고 종사자들의 제정 요구도 있음.³⁾

2) 「문화예술진흥법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "문화예술"이란 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판 및 만화를 말한다.

3) 김명숙 기자, ‘사진산업 진흥법 왜 필요한가?’, 서울타임뉴스, 2019.6.22.

<https://www.timenews.co.kr/web/news/article/1355107>

- 제19대, 제20대 국회에서 「사진산업진흥에 관한 법률안」과 「사진진흥에 관한 법률안」이 각각 발의되었으나 임기 만료로 폐기되었고, 제21대 국회에서 동일한 내용이 계류중임.

<문화예술 관련 지원법과 서울시 조례 현황>

법적 정의	관련법	서울시
문학	「문학진흥법」	문화본부 「서울특별시 문학진흥조례」
미술 (응용미술 포함)	「박물관 및 미술관 진흥법」	문화본부 「서울특별시 박물관 및 미술관 진흥조례」
음악	「음악산업진흥에 관한 법률」 「공연법」	문화본부 「서울특별시 문화도시기본 조례」
무용	「공연법」	문화본부 「서울특별시 축제 육성 및 지원에 관한 조례」
연극		
영화	「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」	경제정책실 「서울특별시 영상진흥조례」
연예(演藝)	「대중문화예술산업발전법」 「공연법」	-
국악	「공연법」	문화본부 「서울특별시 국악 활성화 및 지원에 관한 조례」
사진	-	
건축	「건축기본법」 등 다수	주택정책실 「서울특별시 건축 기본 조례」
어문	「국어기본법」	시민소통담당관 「서울특별시 국어 사용 조례」
출판	「출판문화산업 진흥법」	문화본부 「서울특별시 지역출판 진흥 조례」
만화	「만화진흥에 관한 법률」	-
공예	「공예문화산업 진흥법」	-

라. 조례안의 주요내용

(1) 정의 규정(안 제2조)

- 안 제2조는 ‘사진’, ‘사진상품’, ‘사진산업’에 대한 용어를 정의함으로써 법해석을 명확히 하고자 하는 것임.
- 국내 산업별 분류표⁴⁾에서 ‘사진산업’은 ‘전문과학기술서비스업-사진촬영 및 처리업’에 해당하고 개인용, 상업용, 산업용 등의 각종 사진촬영 및 처리활동으로 정의되고 있음.
- 제정안의 제2조제1호 ‘사진’이란 용어는 관련법령에 구체적으로 정의되지 않아 조례로 제정하게 될 경우 오히려 ‘사진’의 개념을 제한할 우려가 있음.
- 제2호 ‘사진상품’의 경우 경제적 부가가치를 창출하는 유·무형의 재화, 서비스 및 그 복합체 등으로 넓게 규정한 후 이를 제작·개발·유통하는 것을 ‘사진산업’으로 정의하고 있음.
 - 이에 대해 문화예술활동 기반이 아닌 사진을 통한 단순한 상행위도 포함될 여지가 있으므로 ‘사진상품’이란 용어를 삭제하는 것이 바람직하다는 서울시(집행부)의 의견이 있음.

4) 한국표준산업분류(2017, 통계청)

- 「문화예술진흥법」에서는 ‘문화산업’을 문화예술 창작물 또는 문화예술 용품의 기획·제작·전시 등 문화예술활동의 창작 결과물을 기반으로 하는 산업으로 정의⁵⁾하고 있음.
- 따라서 ‘사진산업’을 「문화예술진흥법」에 따른 사진예술 창작물과 사진예술 용품을 산업수단에 의해 기획·제작·전시·판매하는 것을 업(業)으로 하는 것으로 정의하는 것이 바람직한 것으로 보임.

<수정의견>

제 정 안	수 정 의 견
<p>제2조(정의) <u>이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</u></p> <p>1. “<u>사진</u>”이란 <u>빛을 이용하여 사물의 형상을 이미지로 표현하거나 기록한 창작물(종이 등 유형물에 나타내거나 디지털파일 형태로 디스크 등 디지털 매체에 담긴 것을 포함한다)을 말한다.</u></p> <p>2. “<u>사진상품</u>”이란 <u>사진을 이용하여 경제적 부가가치를 창출하는 유형·무형의 재화, 서비스 및 그 복합체를 말한다.</u></p> <p>3. “<u>사진산업</u>”이란 <u>사진의 창작·전시·교육, 사진상품의 제작·개발·유통 등에 관련된 산업을 말한다.</u></p>	<p>제2조(정의) <u>이 조례에서 사용하는 “사진산업”이란 「문화예술진흥법」 제2조제1항제2호에 따른 사진예술의 창작물 또는 사진예술 용품을 산업 수단에 의하여 기획·제작·전시·판매하는 것을 업(業)으로 하는 것을 말한다.</u></p>

5) 「문화예술진흥법」 제2조(정의) 2. “문화산업”이란 문화예술의 창작물 또는 문화예술 용품을 산업 수단에 의하여 기획·제작·공연·전시·판매하는 것을 업(業)으로 하는 것을 말한다.

(2) 사진산업 진흥과 지원계획(안 제3조 및 안 제4조)

- 제정안은 시장이 사진산업 활성화 및 사진문화 활동 촉진에 필요한 사항을 수립·시행하고(안 제3조) 사진산업 진흥을 위하여 지원계획 수립과 시행, 실태조사, 관련 전문가의 의견 수렴 등을 규정함(안 제4조).
- 이미 「문화예술진흥법」 제3조⁶⁾에 따라 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책을 수립하도록 규정되어 있음.
- 또한 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 제12조⁷⁾에 따라 시장은 시민들의 문화권이 신장될 수 있도록 시와 시민, 문화예술인, 문화예술단체가 서로 협력하고 협치할 수 있는 환경과 제도적 기반이 마련되어 있음.
- 이를 고려할 때 별도의 조례로 문화예술의 개별 부문에 대한 시책 및 지원계획을 수립하도록 의무화하는 것에 대해서는 관련 법령에서 시책수립이 명문화 되어 있으므로 이를 임의규정으로 완화 시켜도 무방할 것임.

6) 「문화예술진흥법」 제3조(시책과 권장) ①국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.

7) 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 제12조(문화협치 기반마련) 시장은 시의 문화발전을 위한 협치의 중요성을 인식하고, 시민들의 문화권이 신장될 수 있도록 시와 시민, 문화예술인, 문화예술단체가 서로 협력하고 협치할 수 있는 환경과 제도적 기반을 마련한다.

- 안 제4조 ‘사진산업 진흥과 지원계획’은 개별 분야별로 산업화 시켜 지원 계획을 세울 경우 형평성 등의 문제가 야기될 수 있어 입법타당성이 부족한 측면이 있음.

<수정의견>

제 정 안	수 정 의 견
제3조(책무) 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)은 서울특별시(이하 “시”라 한다)의 <u>사진산업 활성화 및 사진문화 활동 촉진에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</u>	제3조(책무) ----- ----- ----- <u>사진산업 활성화를 위한 시책을강구하고 시행하기 위하여 노력하여야 한다.</u>
제4조(사진산업 진흥 및 지원계획) ① <u>시장은 사진산업 진흥을 위하여 사진산업 진흥 및 지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</u> ② <u>시장은 지원계획의 수립·시행을 위하여 시 사진산업의 실태, 현황 등에 관한 실태조사를 할 수 있다.</u> ③ <u>시장은 지원계획을 수립·시행하는 경우에 사진산업 관련 이해관계자, 시민, 관련 전문가 등의 의견을 수렴하고, 그 의견이 반영되도록 노력하여야 한다.</u>	<삭 제>

(3) 사진산업 진흥을 위한 사업 범위(안 제5조)

- 안 제5조는 서울시가 사진산업의 진흥을 위하여 ▷ 사진문화 발전 관련 연구용역, ▷ 사진산업 분야별 진흥사업, ▷ 지역 사진산업의 경영안정 및 활성화 지원 등 사업의 범위를 규정하고 있음.

- 최근 3년 동안 서울시 및 출자출연기관이 추진한 사진관련 사업 현황을 보면, 모두 8개 실·국·기관에서 사진과 관련하여 대부분 공모를 통한 전시 위주의 사업을 추진하고 있음.
- 향후 서울사진미술관(2023.2. 도봉구 창동 서울사진미술관 개관 예정)을 통해서도 사진산업 분야별 연구, 진흥사업, 교육, 전시 등이 가능할 것으로 판단됨.

<최근 3년 서울시 및 출자출연기관 사진관련 사업 현황>

연번	기관명	사업명	사업내용
1	문화본부	서울사진미술관 건립('19~'21)	·서울사진미술관 건립 ·콘텐츠 수집 연구용역 ·사진, 영상 소장품 및 콘텐츠 개발 수립용역 ·전시, 교육프로그램 개발용역 ·소장품 수집 및 임시수장고 물품 구입
2	시민소통기획관	서울 글로벌 포토저널리즘 사진전('20~'21)	·코로나19관련 전세계 포토저널리스트 사진120점 ·세계언론 포토저널리스트 사진86점
3	푸른도시국	·공원사진사 사진전('19~'21) ·서울식물원SNS 사진 공모전 ·숲의 이면展 ·튤립展	·공원의 다양한 모습을 기록하는 공원사진사(약120명)의 사진전 ·서울식물원 홍보 및 사진 기록을 위해 방문자 대상 사진 공모 이벤트 ·주한콜롬비아대사관이 기증한 세밀화 및 생물다양성 관련 전시 ·식물원에서 자란 튤립을 촬영한 전시
4	서울시립미술관	서울·사진축제('19~'21)	·역사, 순환 담론 관련 ·카메라당 전성시대 ·한국여성사진사
5	서울역사박물관	·기증유물특별전 ·서울반세기종합전('19~'21)	·북촌, 열한 집의 오래된 기억 ·서울은 소설의 주인공이다 ·여의도-모래섬, 비행장, 빌딩숲
6	세종문화회관	미술관 공동주최('19~'21)	·을지로 사진전 ·라이프 사진전 ·도시경관
7	서울문화재단	시민청 도시 사진전('19~'21)	·시민참여자 사진워크숍
8	서울교통공사	지하철사진 공모전('19~'20)	·시민대상 지하철사진 공모 후 수상 및 전시

- 다만, 제정안은 사진예술의 창작활동을 기반으로 하는 산업분야 활성화 및 사진문화 활동 등을 촉진하기 위한 목적인 바, 안 제5조제1항제3호에서 규정한 “지역 사진산업의 경영안정”은 사업 범위가 광범위하고 모호성이 존재하므로 사진예술 창작활동으로 지원 범위를 명확히 하여 지원의 효율성을 제고할 필요가 있음.

<수정의견>

제 정 안	수 정 의 견
제5조(사업) ① 시장은 사진산업의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다. 1. 사진문화 발전 관련 연구용역 2. 사진산업 분야별 진흥사업 3. 지역 사진산업의 경영안정 및 활성화 지원 4. 문화·교육 프로그램 운영 및 홍보 등 사진문화 활동 촉진 지원 5. 그 밖에 사진산업의 진흥을 위하여 필요한 사업 ② 시장은 제1항에 따른 사업의 일부를 관련 분야의 전문성이 있는 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.	제5조(사업) ① (제정안과 같음) 1.~2. <생략> <삭제> 3. <생략> 4. <생략> ② (제정안과 같음)

마. 종합 의견

- 제정안은 사진산업을 육성하고 사진문화활동 촉진을 통해 사진산업 진흥에 관한 근거를 마련하고 있다는 점에서 조례제정의 입법적 의의가 있음.
- 현행 「문화예술진흥법」 제2조제1호는 “문화예술”의 범위를 규정하고 있는데, “사진”은 동법에 따른 문화예술의 한 유형으로 규정되어 국가적 차원의 진흥 대상이 되고 있음.
- 또한, 관련 법률에서 규정하는 문화예술의 다수 분야(문학, 공예, 만화, 출판물 등)가 개별 진흥법으로 제정되어 산업기반 토대 구축과 시장 확보에 큰 성과를 이루고 있듯이 사진산업에 국한하여 집중 육성하고 사진을 중심으로 산업적 성장을 도모하기 위한 조례제정은 바람직함.

담당 조사관	이지영 02-2180-8115
전문위원	강 현 02-2180-8114

의안번호
2819

서울특별시 사진산업 진흥에 관한 조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
	이승미 의원 (교통, 서대문3)	2021.10.15	문화체육관광위원회
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시의 사진산업 육성 및 사진문화 활동 촉진을 통한 지역문화 산업 성장과 사진문화 진흥을 위한 신규 조례 제정 - 조례의 제정 목적 및 정의에 관한 사항(안 제1조~제2조) - 시장의 책무(안 제3조) - 사진산업 활성화 및 지원계획, 사업, 사진문화 지원에 관한 사항(안 제4조~제6조) - 표창에 관한 사항(안 제7조) 		
추진경과	○ '21.10.15 : 서울특별시 사진산업 진흥에 관한 조례 제정안 발의 (이승미 의원 대표발의)		
부 서 검토의견	원안가결() / 수정가결 (○) / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2조 제2호 “사진상품” 정의 관련, <ul style="list-style-type: none"> - 『문화예술진흥법』에서는 ‘문화산업’을 문화예술 창작물 또는 문화예술 용품의 기획·제작·전시 등 문화예술활동의 창작 결과물을 기반으로 하는 산업으로 정의하고 있으나, - 동 조례에서는 ‘사진상품’을 경제적 부가가치를 창출하는 유·무형의 재화, 서비스 및 그 복합체 등으로 넓게 규정 후, 이를 제작·개발·유통하는 것을 ‘사진산업’으로 정의하여, 문화예술활동 기반이 아닌 사진을 통한 단순한 상행위도 포함될 여지가 있음 ○ 제4조 사진산업 진흥 및 지원계획 수립 의무 관련, <ul style="list-style-type: none"> - 『문화예술진흥법』 제3조에 의거 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책을 수립하도록 기 규정되어있어, 조례로 개별 장르에 대한 지원계획을 세우도록 의무화 하는 것은 실익이 부족함 - 타 지자체 유사 조례에서도 지원계획 수립·시행은 임의규정으로 명시 ○ 제5조 1항 3호 사진산업의 경영안정 및 활성화 지원 관련, <ul style="list-style-type: none"> - 동 조례는 사진예술의 창작활동을 기반으로 하는 산업분야 활성화 및 사진문화 활동 등을 촉진 등을 목적으로 하고 있는 점을 고려하여, - 경영안정 등이 아닌 사진예술 창작활동으로 지원 범위를 명확히 하여, 지원의 효율성을 제고할 필요가 있음 		
대응방안	○ 대표발의의원 및 전문위원실 사전협의		
상 임 위 처리결과			
향후계획			
담당부서	문화예술과	팀장	김정은(☎2133-2552)
		담당	이현중(☎2133-2553)