

서울특별시 영상진흥 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1095호
- 나. 발 의 자 : 이호대 의원 외 11명
- 다. 발의일자 : 2019년 10월 16일
- 라. 회부일자 : 2019년 10월 22일

2. 제안이유

- 영상산업의 효율적이고 체계적인 육성을 위해 서울시의 영상산업 사업들을 수행하고 있는 서울영상위원회에 대한 보조금 지원 근거를 마련하고 서울영상위원회 운영에 대한 서울시의 지도·감독을 규정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 근거 법령으로 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」을 추가함(안 제1조)
- 나. 영상위원회에 대한 보조금 지원, 서울시와 서울시의회의 이사 추천, 정관 기재 사항 등을 규정함(안 제8조의2)
- 다. 영상위원회의 사업, 회계 관련 장부와 서류에 대한 보고 및 검사 등 서울시의 지도·감독에 필요한 사항을 규정함(안 제8조의3)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 (사)서울영상위원회가 수행하는 영상산업 지원 사업에 대한 보조금 지급 근거를 마련하고, 이에 대한 서울시의 지도·감독을 신설함으로써 영상산업을 체계적·효율적으로 운영하기 위해 발의되었음.

나. 지역영상위원회의 법적 근거 및 운영 현황

- 지역 영상문화와 산업 진흥을 위해 설립·운영되어 온 지역영상위원회는 조례에 근거하거나 법적 근거 없이 운영되어 왔으며, 「지방재정법」의 개정으로 2015년부터는 법령에 명시적인 근거가 있는 경우 외에는 지방 보조금을 보조사업자의 운영비로 지급할 수 없게 되었음.
- 국회는 이러한 문제를 해결하기 위해 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(이하 ‘법’)을 개정해(2015.5.18.) 지역영상위원회의 법적 지위를 부여하고 운영 예산 지원의 법적 근거를 마련하였음.
 - 현행 법에서는 광역 지방자치단체에 영상제작과 촬영 유치·지원, 지역 영상문화·산업의 진흥 등을 담당하는 ‘영상위원회’를 둘 수 있도록 하고, 그 운영에 필요한 비용을 보조할 수 있도록 규정하고 있음 (제28조의4 제1항·제2항).

- 또한, 영상위원회의 구성과 운영, 기능과 사업 범위, 자원 조달 등 조직·운영에 관한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있음(법 제28조의4 제3항 및 시행규칙 제5조의3)
- 현재 경기(경기콘텐츠진흥원), 강원(강원문화재단), 대전(대전정보문화산업진흥원), 제주(제주영상·문화산업진흥원), 충남(충남문화산업진흥원) 등은 지방자치단체의 산하기관으로 지역영상위원회를 운영하고 있으며, 부산, 인천, 전남 등은 비영리기구이지만 위원장을 지방자치단체장이 수행하고 있음.
- 반면, 서울시는 2001년 설립된 비영리사단법인인 서울영상위원회가 지역영상위원회의 기능을 수행하고 있으며, 단체장이 위원장을 역임하고 있지는 않음.

<서울영상위원회 개요>

- 설립근거 : 민법 제32조('02. 2. 19.)
- 설립목적 : 국내·외 영화촬영 및 제작지원, 서울 영상산업 관련 사업 추진
- 소재지 : DMC첨단산업센터 내
 - 마포구 성암로 330, DMC 첨단산업센터 C동 114호
- 대표 : 이장호(영화감독)
- 조직구성 : 임원 18인 / 1처 6팀 1센터
- 서울시 사업 수행 현황
 - 민간위탁 : 영화창작공간 운영, 독립영화 활성화.
 해외영상물 서울로케이션 마케팅
 - 민간보조 : 서울촬영지원

다. 영상위원회 지원(안 제8조의2 제1항~제3항)

- 안 제8조의2는 영상위원회의 주된 사무소가 서울에 소재한 비영리법인에 대해 지원할 수 있도록 근거를 마련하고(제1항), 영상인프라 구축·운영, 영상문화의 다양성 제고, 서울개최 영화제 활성화, 서울지역 촬영 제작지원 등에 보조금을 지원할 수 있도록 규정하고 있음(제2항·제3항).

현행	개정안
<p style="text-align: center;"><u><신설></u></p>	<p>제8조의2(영상위원회 지원) ① 시장은 영상산업의 육성과 활성화를 위해 「민법」 제32조에 따라 설립·허가된 비영리법인 영상위원회를 지원할 수 있다(법인이 주된 사무소의 소재지를 서울특별시에 두고 있는 경우에 한한다).</p> <p>② 영상위원회는 영상산업의 효율적인 육성을 위해 시장이 권장하는 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영상인프라 구축 및 운영 2. 영상문화의 다양성 제고 3. 서울개최 영화제 활성화 4. 서울지역 촬영 제작지원 5. 그 밖에 영상산업 발전을 위해 시장이 필요하다고 인정되는 사업 <p>③ 시장은 영상위원회가 제2항 각 호의 사업을 수행하는 경우 필요한 경비를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 신청과 교부 등에 관한 세부적인 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.</p>

- 현재 서울을 제외한 대부분의 지역영상위원회는 해당 지방자치단체에 속한 조직이나 단체장이 위원장직을 수행하고 있어 영상위원회에 직접 관여할 수 있음.
- 그러나, 서울영상위원회는 서울시의 지방보조사업자이고 민간위탁 사무의 수탁기관이긴 하지만, 별도의 법인격을 지닌 민간기관(비영리사단법인)이므로 조례상에 ‘서울영상위원회’를 특정해 규율하는 것은 조례의 규율범위를 넘어서 ‘법률유보의 원칙’에 위반될 소지가 있음¹⁾.
- 따라서, 개정안은 법률상의 지역영상위원회 관련 규정과 서울시의 상황을 고려해 서울영상위원회에 대한 보조금 지원 근거만을 마련한 것임.

다. 영상위원회의 임원 추천(안 제8조의2 제4항·제5항)

- 안 제8조의2 제4항은 서울시장과 시의회가 영상위원회의 이사를 1명씩 추천할 수 있도록 하고, 영상위원회의 감사 중 1명은 서울시장이 추천한 자로 정하도록 규정하고 있음.
- 이는 안 제8조의2 제3항에 따라 서울시의 보조금을 받는 영상위원회의 운영에 대해 서울시가 관여할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 것을 판단됨.

1) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 시장은 영상위원회의 임원인 이사와 감사를 서울시 공무원으로 추천함으로써 영상위원회의 운영에 직접적으로 관여할 수 있음.
- 안 제8조의2 제5항은 영상위원회의 정관 기재사항을 규정하고 있는 바, 제2호의 시장과 시의회의 임원 추천에 관한 사항을 제외하고는 비영리 법인의 일반적인 정관 기재사항이라 볼 수 있음.

현	행	개	정	안
	<u><신 설></u>			제8조의2(영상위원회 지원) ① ~ ③ (생략) <u>④ 시장과 서울특별시의회(이하 “시의회”라고 한다)는 영상위원회의 이사를 1명씩 추천할 수 있으며, 영상위원회의 감사 중 1인은 시장이 추천한 자로 한다.</u> <u>⑤ 제3항의 보조를 받는 영상위원회는 정관에 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. 임원의 수, 자격, 임기, 직무에 관한 사항 2. 시장과 시의회의 임원 추천에 관한 사항 3. 이사회 소집, 의결, 기능에 관한 사항 4. 사무기구의 조직·운영·보수에 관한 사항 5. 재산 및 회계에 관한 사항 6. 해산 및 정관 변경에 관한 사항

- 이상의 조항 신설은 서울시가 보조금을 받는 서울영상위원회의 임원 선임과 정관의 내용을 직접적으로 통제함으로써 위원회 운영의 투명성과 책임성을 담보하려는 조치로 해석됨.

- 하지만 비영리법인은 법에 의해 자연인과 마찬가지로 권리능력의 주체로서 법인격을 인정받는 조직이므로, 관련 법률에서 비영리법인의 주무관청인 서울시가 관리·감독할 수 있는 별도의 권한을 부여하지 않는 경우에는 조례로 비영리법인을 통제할 수 없는 현실적 한계가 있음 (법률유보의 원칙 위반).
- 현행 「민법」에서는 비영리법인의 설립 허가(제32조), 법인 사무의 검사·감독(제37조), 설립허가의 취소(제38조), 사단법인의 정관 변경(제47조), 해산법인의 잔여재산 처분(제80조), 해산신고의 접수(제86) 등을 규정하고 있음.
- 따라서 신설되는 서울영상위원회에 대한 관리·감독 권한 신설 조항은 입법화에 앞서 조례로서 비영리법인을 별도로 규율할 수 있는지에 대한 법리 검토가 선행되어야 할 것임.

라. 서울시의 관리·감독(안 제8조의3)

- 안 제8조의3은 서울시가 ‘영상위원회’에게 사업, 회계, 재산 등에 대한 보고를 명할 수 있고, 장부와 서류를 확인하거나 검사할 수 있도록 규정하고 있음.
- 또한, 영상위원회의 보고와 검사 결과, 위법·부당한 사항이 발견되는 경우에는 시정명령 등을 규정해 서울시의 관리·감독권을 명시하였음.

- 이는 「민법」 과 「비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 에서 정한 비영리법인에 대한 주무관청의 검사·감독 권한과 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 에서 정한 보조금 관리의 일반적인 내용을 반영한 것임.

라. 종합의견

- 서울은 국내 영화사의 90%와 대부분의 영상관련 업체 및 시설이 소재하고 있고, 국내 영상물 중 약 40%에 가까운 작품의 촬영이 진행되는 국내 영상산업의 중심지임.
- 관광산업 등 다양한 분야에 파급력을 갖고 있는 영상산업의 특성과 서울시의 환경을 고려하면 영상산업의 효과적인 지원이 필요하고 이를 위해서는 현장에 대한 이해와 전문지식, 관련 분야의 네트워크 등을 가진 민간조직과의 협업과 지원이 불가피한 상황임.
- 이에 개정안은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 상의 지역영상위원회 관련 규정과 서울시의 상황을 종합적으로 고려해 ‘서울영상위원회’의 보조금 지원 근거를 마련하고 있음.
- 현재 서울시는 그동안 ‘서울영상위원회’가 일괄 수행하고 있던 영상산업 지원 사업들을 지원대상과 성격에 따라 3개의 민간위탁 사업으로 개편할 계획임.

<영상산업 지원 사업 개편 현황>

사무명		사무명
	서울촬영 지원 (민간보조)	서울촬영 지원 (민간위탁)
영상산업 지원사업 (민간위탁)	해외영상물 서울 로케이션 마케팅 지원	
	영화 창작공간 운영	영화 창작공간 운영 (민간위탁)
	서울배경 독립영화 활성화 지원	서울배경 독립영화 활성화 지원 (민간위탁)

- 따라서 개정안은 종전에 미흡했던 영상위원회의 영상산업 지원 사업에 대한 보조 근거를 명확히 규정하여 향후에 현재의 민간위탁 방식뿐만 아니라 보조금 지원 방식으로도 운영될 수 있는 근거를 마련하게 됨.
- 다만, 개정안에서는 영상위원회 임원에 대한 단체장과 의장 추천권과 정관의 기재사항 등 법률에서 정하지 않은 사항까지도 민간기관인 비영리법인에 강제함으로써 ‘법률유보의 원칙’을 훼손할 우려가 있으므로 이 조항은 수정할 필요가 있음.

<수정의견>

개 정 안	수 정 의 견
제8조의2(영상위원회 지원) ④ 시장과 서울특별시의회(이하 “시의회”라고 한다)는 영상위원회의 이사를 1명씩 추천할 수 있으며, 영상위원회의 감사 중 <u>1인은 시장이 추천한 자로 한다.</u>	제8조의2(영상위원회 지원) ④ 시장과 서울특별시의회(이하 “시의회”라고 한다)는 영상위원회의 이사를 1명씩 추천할 수 있으며, 영상위원회의 감사 중 <u>1인을 시장이 추천할 수 있다.</u>

⑤ 제3항의 보조를 받는 영상위원회는 정관에 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 임원의 수, 자격, 임기, 직무에 관한 사항
2. 시장과 시의회 임원 추천에 관한 사항
3. 이사회 소집, 의결, 기능에 관한 사항
4. 사무기구의 조직·운영·보수에 관한 사항
5. 재산 및 회계에 관한 사항
6. 해산 및 정관 변경에 관한 사항

⑤ 제3항의 보조를 받는 영상위원회는 정관에 제4항의 임원 추천에 관한 사항을 기재하여야 한다.

담당 조사관	연락처
김성만	02-2180-8055

<붙임자료 1>

서울시 영상산업 지원사업 운영 개선 계획

서울시 영상산업 지원사업에 대해 예결위에서 운영방법 등과 관련한 지적사항이 있어, 운영 개선을 통해 효과적으로 사업을 추진하고자함

□ 서울시 영상산업 지원 현황

- 추진근거 : 서울특별시 영상진흥조례 제7조, 제8조, 제10조
- 보조/수탁기관 : 서울영상위원회
- 지원현황

사무명	보조/수탁기간 (최초)	위탁사무	구분
서울촬영 지원	'19.3.5.~ '19.12.31. (’02년도)	- 국내·외 영상물 서울촬영 유치 및 지원 - 서울배경 저예산 국내영화 제작지원 등	민간보조
해외영상물 서울 로케이션 마케팅 지원	'17.1.1.~ '19.12.31. (’10년도)	- 서울 로케이션 인센티브 운영 - 국제행사 참가, 팸투어 등 프로모션 수행 등	민간위탁 (통합)
영화 창작공간 운영		- 영화창작공간 시설 및 장비 관리 - 입주 대상자 모집, 입주자 지원 등	
서울배경 독립영화 활성화 지원		- 독립영화 제작 지원 및 전용관 운영 - 독립영화 공공상영회 운영 등	
총무로 영상센터 운영	'17.1.1.~ '19.12.31 (’02년도)	- 국내외 다양한 영상·전시물의 소개 - 아카이브 구축 및 상영관·전시관 지원 등	민간위탁

□ 추진배경 및 방향

- 추진배경(예결위 지적, '18.12.)
 - 영상산업 지원사업이 명확한 기준 없이 민간위탁과 보조사업으로 나누어져 있음
 - 영상산업 지원사업이 서울영상위원회에 편중 등
- 추진방향
 - 운영방법을 민간위탁으로 형태로 통합하여 일관성 있는 사업운영
 - 사업목적과 내용 등이 유사한 사업은 통합 운영해 효율성 제고

□ 운영 개선 계획

- 민간위탁 방법으로 운영방법 통일하여 체계적 운영
 - 효과적이고 안정적인 운영, 전문성을 고려할 때 민간위탁 운영이 적정함
 - 민간위탁과 민간보조로 나누어진 영상지원 사업을 하나의 형태로 통합
 - 서울영상위원회 보조사업 ‘서울촬영지원’을 민간위탁으로 전환
- 유사 목적 사업 통합하여 효율적 운영
 - 서울 영화촬영 유치라는 목적이 유사한 ‘서울촬영 지원’과 ‘해외영상물 서울로케이션 마케팅’을 하나로 통합·운영하여 효율성 제고

기 존		➔	변 경	
사무명	주요사무		사무명	주요사무
서울촬영 지원	국내·외 영상물 서울촬영 지원 및 홍보		<u>서울</u> <u>촬영지원</u>	국내/해외 영상물 서울촬영 유치 및 지원
서울로케이션 마케팅	해외 영상물 촬영 유치			

- 사무별 개별 위탁으로 다양하고 경쟁력 있는 수탁기관 선정
 - (기존) 서울시 영상산업 지원 3개 사업을 통합하여 서울영상위원회에 위탁
 - ※ 통합위탁사무 : 서울로케이션 마케팅지원, 영화창작공간운영, 독립영화활성화 지원
 - (개선) 서울촬영 지원, 영화창작공간, 독립영화 각 사무별 위탁 추진

기 존(통합위탁)	변 경(개별위탁)
서울로케이션 마케팅 영화창작공간 운영, 독립영화 활성화	서울촬영 지원 영화창작공간 운영 독립영화 활성화

※ 총무로 영상센터 운영은 기존과 같이 개별 민간위탁으로 운영

□ 향후계획

- 민간위탁운영 평가위원회 개최 : '19. 9.
- 시의회 동의 : '19. 11.
- 위탁사무별 수탁자 선정 및 협약체결 : '19. 12.~'20. 2.

<붙임자료 2 - 관련 법령>

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 (약칭: 영화비디오법)

제28조의4(영상위원회) ① 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 영상위원회를 둘 수 있다.

1. 영상제작 및 촬영 유치·지원
 2. 영상제작 관련 시설 운영
 3. 영상촬영지 및 관련 정보의 제공
 4. 지역 영상문화·산업의 진흥
 5. 영상 관련 시설 및 촬영지의 관광자원 활용
 6. 그 밖에 해당 시·도의 조례로 정하는 사항
- ② 지방자치단체는 영상위원회의 운영에 필요한 비용을 예산의 범위에서 보조할 수 있다.
- ③ 영상위원회의 조직·운영에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 해당 시·도의 조례로 정한다.

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 시행규칙

제5조의3(영상위원회에 관한 조례) 법 제28조의4제3항에 따라 영상위원회의 조직·운영에 필요한 사항을 정하는 조례에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 영상위원회 위원의 수, 자격, 임기 및 정족수 등 영상위원회의 구성 및 운영에 관한 사항
2. 영상위원회의 기능과 사업 범위
3. 영상위원회 운영에 필요한 재원의 조달에 관한 사항
4. 그 밖에 영상위원회의 조직·운영에 필요한 사항