

문화산업진흥 기본법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2024. 9. .
문화체육관광위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 7월 24일, 배현진의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 7월 25일

다. 상정 및 의결일자:

제417회국회(임사회)

제1차 문화체육관광위원회(2024. 8. 26) 상정, 제안설명, 검토보고,
대체토론, 소위원회부

제1차 문화예술법안심사소위원회(2024. 8. 27) 상정, 심사, 의결
(수정가결)

제418회국회(정기회)

제1차 문화체육관광위원회(2024. 9. 5) 상정, 소위심사보고, 찬반
토론, 의결(수정가결)

2. 제안설명의 요지

(배현진 의원)

현행법은 콘텐츠 기업 자금조달 지원을 위해 ‘문화산업완성보증’을 운영하여 문화상품의 제작자가 판매계약의 내용대로 프로젝트를 완성하여 납품할 수 있도록 금융기관 등으로부터의 채무를 보증하고 있음.

그런데 문화산업완성보증은 판매계약이 체결된 프로젝트의 제작(완성)에 대한 제한적 보증으로 제작 외 기획·개발 및 유통 단계에는 보증이 불가능하여 콘텐츠 산업 전반에 걸친 생태계 구축에 어려움을 겪고 있어 개선이 필요하다는 의견이 있음.

이에 문화상품 제작(완성) 단계 외 기획·개발 및 유통 등 콘텐츠 밸류체인 전 단계를 포함하도록 문화산업완성보증을 확대하고 ‘문화산업완성보증’ 명칭을 ‘문화산업보증’으로 변경하며 보증기관에 한국무역보험공사 추가 등을 함으로써 문화상품의 제작이 활성화되도록 하려는 것임(안 제2조제13호 및 제10조의2).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(수석전문위원 김원모)

가. 개정안의 요지

개정안은 제작자가 판매계약의 내용대로 문화상품을 ‘완성’하여 인도할 수 있도록 필요한 자금의 대출을 보증해주는 ‘문화산업완성보증’ 제도를 완성 외에 ‘제작·유통 등’의 단계까지 확대하여 그 명칭을 ‘문화산업보증’ 제도로 변경하고, 보증기관으로 기존의 신용보증기금 및 기술보증기금 외에 한국무역보험공사를 추가하는 한편, 보증제정에 대한 정부의 출연근거를 명확히 규정하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 12. (생략) 13. “문화산업완성보증”(이하 “완성보증”이라 한다)이란 문화상품의 제작자가 문화상품을 유통하는 자에게 계약의 내용대로 완성하여 인도(引渡)할 수 있도록 대통령령으로 정하는 금융기관 등으로부터 필요한 자금의 대출·급부(給付) 등을 받음으로써 부담하는 채무를 보증하는 것을 말한다.	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 12. (현행과 같음) 13. “문화산업보증”이란 문화산업 관련 사업자가 문화상품의 제작·유통 등에 필요한 자금을 대통령령으로 정하는 금융기관 등으로부터 대출·급부 등을 받음으로써 부담하는 채무를 보증하는 것이며, 대통령령으로 정하는 보증을 말한다.
14. ~ 21. (생략)	14. ~ 21. (현행과 같음)

제10조의2(<u>완성보증계정의 설치 등</u>) ① 문화체육관광부장관은 문화상품의 제작 및 문화산업에 대한 투자의 활성화를 위하여 <u>완성보증업무</u>를 수행하는 다음 각 호의 기관 중 문화체육관광부장관이 정하는 기준에 부합하는 기관에 <u>완성보증계정</u>을 설치하고 이의 운영 및 관리를 위탁할 수 있다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> ② <u>완성보증계정에 대한 출연금·보증수수료 등의 수입·운영 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> ③ 제1항에 따라 <u>완성보증계정</u>을 관리하는 기관은 주 채무자로 하여금 제작하는 문화상품에 대한 공정 및 회계 관리를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 문화산업진흥과 관련된 기관에 위탁하게 할 수 있다. <u><신설></u>	제10조의2(<u>문화산업보증계정의 설치 등</u>) ① ----- ----- -----<u>문화산업보증업무</u>----- ----- -----<u>문화산업보증계정</u>----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. 「<u>무역보험법</u>」에 따른 한국무역보험공사 ② 문화체육관광부장관은 제1항에 따라 <u>문화산업보증업무</u>를 위탁받은 기관이 <u>문화산업보증계정</u>을 운영하는 데에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연할 수 있다. ③ -----<u>문화산업보증계정</u>----- ----- ----- ----- ----- -----. ④ 그 밖에 <u>문화산업보증계정</u>의 설치, 운영 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
--	---

나. 검토의견

현행법 제2조제13호¹⁾ 및 제10조의2²⁾에 따라 문화체육관광부장관은 문화상품의 제작자가 계약의 내용대로 문화상품을 완성하여 이를 유통하는 자에게 인도하는 데 필요한 자금의 대출 등을 신용보증기금 및 기술보증기금이 보증하도록 하기 위하여 해당 기관에 완성보증계정을 설치하고 그 운영 및 관리를 위탁하고 있는바, 이를 ‘문화산업 완성보증’ 제도로 함.

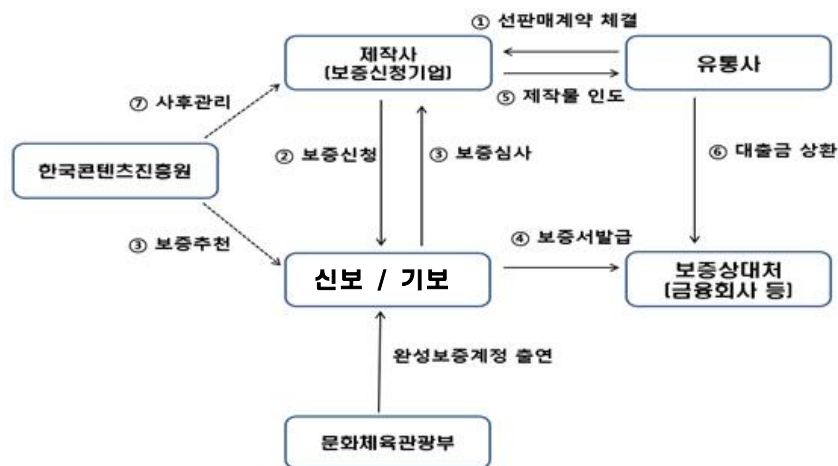
2009년부터 시행된 완성보증제도는 문화·콘텐츠 제작자금에 대한 프로젝트성 보증으로, 정부는 보증에 필요한 기본재산을 기술보증기금·신용보증기금에 출연하고, 기금의 보증을 바탕으로 금융기관이 콘텐츠 기업에 자금을 대출하며, 기업은 프로젝트의 제작을 완료한 후 그 판매대금으로 대출금을 상환하는 방식임.³⁾ 만일 보증사고가 발생하는 경우에는 정부가 출연한 기본재산을 통해 대위변제를 실시하게 됨.

-
- 1) 「문화산업진흥 기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
13. “문화산업완성보증”(이하 “완성보증”이라 한다)이란 문화상품의 제작자가 문화상품을 유통하는 자에게 계약의 내용대로 완성하여 인도(引渡)할 수 있도록 대통령령으로 정하는 금융기관 등으로부터 필요한 자금의 대출·급부(給付) 등을 받음으로써 부담하는 채무를 보증하는 것을 말한다.
- 2) 「문화산업진흥 기본법」 제10조의2(완성보증계정의 설치 등) ① 문화체육관광부장관은 문화상품의 제작 및 문화산업에 대한 투자의 활성화를 위하여 완성보증업무를 수행하는 다음 각 호의 기관 중 문화체육관광부장관이 정하는 기준에 부합하는 기관에 완성보증계정을 설치하고 이의 운영 및 관리를 위탁할 수 있다.
1. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금
2. 「기술보증기금법」에 따른 기술보증기금
② 완성보증계정에 대한 출연금·보증수수료 등의 수입·운영 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
③ 제1항에 따라 완성보증계정을 관리하는 기관은 주 채무자로 하여금 제작하는 문화상품에 대한 공정 및 회계 관리를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 문화산업진흥과 관련된 기관에 위탁하게 할 수 있다.
- 3) 관련 사업 및 추진현황은 [참고] 자료 참조

[문화산업완성보증 개요]

- 사업개요: 문화콘텐츠 제작자금에 대한 프로젝트성 보증으로, 제작 완료 후 판매대금으로 대출금을 상환할 수 있도록 보증을 지원하는 제도(2009. 9. 시행)
 - * 프로젝트 자체에 대한 보증(기업 재무구조를 기준으로 한 일반기업 보증과 차별)
 - ** 요건: 영화 배급계약서, 공연 대관허가서, 방송편성계약서 등 ‘선판매계약’ 체결
- 대상장르: 문화산업 10개 장르(완성보증 업무방법서)
 - 만화, 애니, 캐릭터, 디지털콘텐츠, 음악, 영화, 방송, 게임, 공연, 출판
- 보증한도: 프로젝트별 15억원(방송, 영화 장르 최대 30억원)
- 보증기관: 기술보증기금(2009년~), 신용보증기금(2019년~)
- 정부출연 총 규모: 1,790억원(2024년도 예산 포함) (단위: 억원)

구 분	2009~2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합 계
출연금	240	50	100	200	200	250	300	200	250	1,790



* 자료: 문화체육관광부

문화체육관광부는 완성보증제도를 통해 2009년부터 2023년까지 총 2,979개의 프로젝트를 지원하여 총 1조 4,116억원의 보증을 공급하였으며, 최근 흥행을 거둔 영화 ‘범죄도시’ 등을 비롯해 다수의 영화·드라마·웹툰 등이 이러한 완성보증의 지원을 통해 자금을 조달하여 제작된 바 있음.

그러나 현행법에 따른 완성보증은 제작자가 ‘판매계약의 내용대로 문화상품을 완성’하는 데 필요한 자금의 대출을 보증하는 것으로 한정

되어 있어 ‘판매계약의 체결’을 필수 요건으로 하고 있기 때문에, 문화상품의 기획·개발 등 초기 단계의 프로젝트는 이용할 수 없다는 한계가 있으며, 이는 게임·출판·캐릭터·디지털콘텐츠와 같이 판매계약을 먼저 체결하는 것이 현실적으로 어려운 장르의 경우에도 마찬가지임.⁴⁾

그 밖에도 판매계약을 체결한 해당 제작사 외에 제작사와 협력하여 프로젝트를 함께 수행하는 소규모 협력사 등의 경우에는 완성보증의 지원대상에서 제외된다는 점, 프로젝트의 완성 이후 해외로 진출하는 단계에서는 보증을 이용할 수 없다는 점, 그리고 이와 같은 한계로 인하여 최근의 다변화된 콘텐츠 비즈니스 구조를 유연하게 적용하기 어렵다는 점 등 또한 문제점으로 지적되고 있음.

이에 개정안은 보증의 대상을 판매계약에 따른 프로젝트의 ‘완성’에 한정하지 않고, 문화산업 관련 사업자의 각종 ‘제작·유통 등’ 단계까지로 확대하면서 제도의 명칭을 ‘문화산업보증’으로 변경하는 한편, 보증을 실시할 수 있는 기관으로 기존의 신용보증기금·기술보증기금 외에 상품의 ‘해외수출’ 등 분야에 전문성을 가진 ‘한국무역보험공사’를 추가하려는 것으로, 프로젝트의 기획·제작·유통은 물론, 해외수출 등을 포함한 각 단계 전반에 있어 원활한 자금조달을 도모하고, 보증대상의 확대를 통하여 영세한 콘텐츠 기업 등을 더욱 두텁게 지원하도록 한다는 점에서 입법취지의 타당성이 인정될 수 있음.

4) 한국콘텐츠진흥원 정책연구용역, “2023 콘텐츠 정책금융 활성화 방안 연구”, 2023. 11.
이 연구에 따르면, 위와 같은 한계로 인하여 2022년 기준으로 전체 완성보증 중 43.3%가 방송(드라마) 프로젝트로 나타나는 등 특정 장르 편중 현상이 발생하고 있음.

다만, 개정안은 보증의 대상단계를 기획·제작·유통 등 전 단계로 확대할 뿐만 아니라 지원대상 또한 현행의 ‘문화상품의 제작자’에서 ‘문화산업 관련 사업자’로 넓히고 있어 향후 정부의 출연 규모 및 보증공급 규모가 대폭 확대될 것으로 보이는바, 최근과 같이 완성보증의 사고율이 급격히 증가하고 있는 상황에서⁵⁾ 보증 규모를 크게 늘리게 되면 보증계정의 안정적 운용이 더욱 어려워질 우려가 있고, 나아가 정책금융의 무리한 양적 확대로 인한 국가재정의 비효율적 배분으로 귀결될 가능성도 배제할 수 없다는 점을 함께 고려할 필요가 있다고 봄.

한편, 안 제10조의2제2항은 현재 대통령령⁶⁾에 규정되어 있는 정부의 출연 근거를 법률에 명시하기 위한 것으로, 법률에 근거가 있는 경우

5) 완성보증 관련 연도별 통계에 따르면, 아래 표와 같이 2021년 1.5%, 2022년 3.3%였던 사고율이 2023년에는 10.2%로 급증하였음. 이는 코로나-19 여파를 고려하여 2021년·2022년 실시된 한시적인 만기연장 및 상환유예 조치가 종료되면서, 그간의 제작 지연이나 흥행 부진 등으로 인한 콘텐츠 기업들의 부실이 한꺼번에 몰렸기 때문으로 분석되고 있는바, 그에 따라 2024년 말 기준 사고율은 더욱 높게 나타날 것으로 전망된다는 것이 문화체육관광부의 설명임. 이러한 사고율 급증은 단지 일시적인 것으로 볼 수도 있으나, 현재 콘텐츠 업계의 여러 어려움 등을 감안하면 영세 콘텐츠 기업의 자금 여력이 단기간에 회복되지 못할 가능성도 상당하다고 볼 수 있음.

[연도별 완성보증 기본재산·보증잔액 및 사고율 등 통계] (단위: 억원, 배, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024.4.
기본재산(A)	144	305	450	631	868	960	1,127
보증잔액(B)	318	636	898	1,389	1,822	2,380	2,526
운용배수(B/A)	2.2	2.1	2.0	2.2	2.1	2.5	2.2
신규공급	321	862	1,024	1,417	1,928	2,210	959
사고금액(C)	11	35	64	21	60	244	139
사고율(C/B)	3.5	5.5	7.1	1.5	3.3	10.2	5.5

* 자료: 문화체육관광부

6) 「문화산업진흥 기본법 시행령」 제10조의2(완성보증계정의 수입 및 지출) ① 법 제10조의2제1항에 따라 설치된 완성보증계정(이하 “계정”이라 한다)의 수입은 다음 각 호의 것으로 한다.

1. 정부, 완성보증계약자 및 그 밖의 자의 출연금
2. 보증수수료
3. 계정의 운용수익
4. 그 밖의 부대수입

② 계정의 지출은 다음 각 호의 것으로 한다.

1. 채무이행금의 대지급(代支給)
2. 계정의 운용·관리에 필요한 경비

에만 국가가 출연할 수 있도록 규정한 「국가재정법」 제12조⁷⁾의 취지를 고려할 때 이는 필요한 입법조치라 할 것이나, 개정안의 문언에 따르면 보증에 필요한 ‘기본재산’을 ‘보증계정’에 출연하는 것이 아니라 보증계정의 ‘운영경비’를 보증계정이 설치된 ‘기관’에 출연하는 것으로 해석될 소지가 있으므로, 보증자금을 보증계정에 출연한다는 것을 명확히 할 수 있도록 문구를 일부 수정할 필요가 있다고 봄.

아울러, 안 제2조제13호는 ‘문화산업보증’의 정의를 규정하면서 이를 재차 대통령령에 위임하고 있으나, ‘정의규정’은 법률에서 사용되는 용어의 의미를 알기 쉽고 명확하게 하기 위한 것이므로 이를 다시 하위법령에 위임하는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라, 개정안에 따른 문화산업보증과 관련해서는 이미 안 제10조의2제4항에서 그 밖에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 안 제2조제13호에서 대통령령에 위임하도록 하는 부분은 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄.

7) 「국가재정법」 제12조(출연금) 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다.

4. 대체토론의 요지

없 음.

5. 소위원회 심사내용

(박정하 위원장)

문화체육관광부가 보증에 필요한 자금을 보증계정에 출연한다는 것이 명확하도록 일부 자구를 수정하여 의결함.

6. 찬반토론의 요지

없 음.

7. 심사결과

수정가결

8. 법제사법위원회 체계·자구심사 내용

경미한 체계·자구 수정이 있었음.

※ 심사보고서 붙임서류 :

1. 문화산업진흥 기본법 일부개정법률안에 대한 수정안
2. 문화산업진흥 기본법 일부개정법률안

문화산업진흥 기본법 일부개정법률안에 대한 수정안

제안연월일 : 2024. 9. .

제 안 자 : 문화체육관광위원장

수정이유 및 수정주요내용

문화체육관광부가 보증을 실시하는 데에 필요한 자금을 보증계정에 출연한다는 것을 명확히 할 수 있도록 문구를 일부 수정하고, 정의규정의 대통령령 위임 부분 등을 정비함(안 제10조의2제2항 등).

문화산업진흥 기본법 일부개정법률안에 대한 수정안

문화산업진흥 기본법 일부개정법률안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제2조제13호 중 “것이며, 대통령령으로 정하는 보증을 말한다”를 “것을 말한다”로 한다.

안 제10조의2제2항 중 “제1항에 따라 문화산업보증업무를 위탁받은 기관이 문화산업보증계정을 운영하는 데에 필요한 경비를 예산의 범위에서”를 “보증을 실시하는 데에 필요한 자금을 제1항에 따른 문화산업보증계정에”로 하고, 같은 조 제4항 중 “그 밖에”를 “보증의 종류, 그 밖에”로 한다.

수정안조문대비표

[illegible]

<u>채무를 보증하는</u> <u>것을 말한다.</u> 14. ~ 21. (생략) 제10조의2(<u>완성보증계</u> <u>정의</u> 설치 등) ① 문화체육관광부장 관은 문화상품의 제작 및 문화산업 에 대한 투자의 활 성화를 위하여 <u>완</u> <u>성보증업무</u>를 수행 하는 다음 각 호의 기관 중 문화체육 관광부장관이 정하 는 기준에 부합하 는 기관에 <u>완성보</u> <u>증계정</u>을 설치하고 이의 운영 및 관리 를 위탁할 수 있다. 1.·2. (생략) <신설> ② <u>완성보증계정</u>에	14. ~ 21. (현행과 같음) 제10조의2(<u>문화산업보</u> <u>증계정의</u> 설치 등) ① ----- ----- ----- ----- -----<u>문</u> <u>화산업보증업무</u>를- ----- ----- ----- ----- -----<u>문화</u> <u>산업보증계정</u>을--- ----- -----. 1.·2. (현행과 같 음) 3. 「<u>무역보험법</u>」 에 따른 <u>한국무역</u> <u>보험공사</u> ② <u>문화체육관광부</u>	14. ~ 21. (개정안 과 같음) 제10조의2(<u>문화산업보</u> <u>증계정의</u> 설치 등) ① (개정안과 같음) ② -----
---	--	---

대한 출연금·보증
수수료 등의 수입
· 운영 및 관리 등
에 필요한 사항은
대통령령으로 정한
다.

③ 제1항에 따라 완성보증계정을 관리하는 기관은 주채무자로 하여금 제작하는 문화상품에 대한 공정 및 회계 관리를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 문화산업진흥과 관련된 기관에 위탁하게 할 수 있다.

<신 설>

장관은 제1항에 따라 문화산업보증업무 위탁받은 기관이 문화산업보증계정을 운영하는 데에 필요한 경비를 예산의 범위에
서 출연할 수 있다.

[illegible]

④ 그 밖에 문화산
업보증계정의 설치,
운영 및 관리 등에

----- 보증금 실
시하는 데에 필요
한 자금을 제1항에
따른 문화산업보증
계정에 -----
-----.

③ (개정안과 같음)

④ 보증의 종류,
그 밖에 -----

	<u>필요한 사항은 대</u> <u>통령령으로 정한다.</u>	----- ----- -----.
--	---------------------------------------	--------------------------

문화산업진흥 기본법 일부개정법률안

문화산업진흥 기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제13호를 다음과 같이 한다.

13. “문화산업보증”이란 문화산업 관련 사업자가 문화상품의 제작·유통 등에 필요한 자금을 대통령령으로 정하는 금융기관 등으로부터 대출·급부 등을 받음으로써 부담하는 채무를 보증하는 것을 말한다.

제10조의2의 제목 중 “완성보증계정의”를 “문화산업보증계정의”로 하고, 같은 조 제1항 각 호 외의 부분 중 “완성보증업무를”을 “문화산업보증업무를”로, “완성보증계정을”을 “문화산업보증계정을”로 하며, 같은 항에 제3호를 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제2항을 다음과 같이 하며, 같은 조 제3항 중 “완성보증계정을”을 “문화산업보증계정을”로, “제작하는”을 “제작·유통 등을 하는”으로 하고, 같은 조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

3. 「무역보험법」에 따른 한국무역보험공사

② 문화체육관광부장관은 문화산업보증을 실시하는 데에 필요한 자금을 제1항에 따른 문화산업보증계정에 출연할 수 있다.

④ 문화산업보증의 종류, 그 밖에 문화산업보증계정의 설치, 운영

및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 12. (생략) 13. “문화산업완성보증”(이하 “완성보증”이라 한다)이란 문화상품의 제작자가 문화상품을 유통하는 자에게 계약의 내용대로 완성하여 인도(引渡)할 수 있도록 대통령령으로 정하는 금융기관 등으로부터 필요한 자금의 대출·급부(給付) 등을 받음으로써 부담하는 채무를 보증하는 것을 말한다. 14. ~ 21. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 12. (현행과 같음) 13. “문화산업보증”이란 문화산업 관련 사업자가 문화상품의 제작·유통 등에 필요한 자금을 대통령령으로 정하는 금융기관 등으로부터 대출·급부 등을 받음으로써 부담하는 채무를 보증하는 것을 말한다. 14. ~ 21. (현행과 같음)
제10조의2(완성보증계정의 설치 등) ① 문화체육관광부장관은 문화상품의 제작 및 문화산업에 대한 투자의 활성화를 위하여 <u>완성보증업무를</u> 수행하는 다음 각 호의 기관 중 문화체육관광부장관이 정하는 기준에 부합하는 기관에 <u>완성보증계정</u>	제10조의2(<u>문화산업보증계정의</u> 설치 등) ① ----- ----- ----- ---- <u>문화산업보증업무를</u> ---- ----- ----- ----- <u>문화산업보증</u>

을 설치하고 이의 운영 및 관리를 위탁할 수 있다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> ② <u>완성보증계정에 대한 출연금·보증수수료 등의 수입·운영 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> ③ 제1항에 따라 <u>완성보증계정</u>을 관리하는 기관은 주채무자로 하여금 <u>제작하는 문화상품</u>에 대한 공정 및 회계 관리를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 문화산업진흥과 관련된 기관에 위탁하게 할 수 있다. <u><신설></u>	<u>계정을</u>-----. 1. 2. (현행과 같음) 3. 「<u>무역보험법</u>」에 따른 한국 <u>무역보험공사</u> ② <u>문화체육관광부장관은 문화산업보증을 실시하는 데에 필요한 자금을 제1항에 따른 문화산업보증계정에 출연할 수 있다.</u> ③ -----<u>문화산업보증계정을</u>----- -----<u>제작·유통 등을 하는</u>----- -----. ④ <u>문화산업보증의 종류, 그 밖에 문화산업보증계정의 설치, 운영 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
---	---