

영화산업의 구조변화와
스크린쿼터의 유효성

| 이 태 규 |

한국경제연구원 연구위원

영화산업의 구조변화와 스크린쿼터의 유효성

1판1쇄 인쇄/ 2006년 1월 3일

1판1쇄 발행/ 2006년 1월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제18-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 89-803-1-385-3

Contents

요 약

I. 서 론 / 13

II. 스크린쿼터제 현황 / 16

1. 우리나라의 스크린쿼터제 변천과정 / 16
2. 주요 국가들의 영화산업 보호정책 / 21

III. 스크린쿼터제의 쟁점 / 28

1. 스크린쿼터 옹호론 / 28
2. 스크린쿼터의 유효성에 관한 실증분석 사례 / 32

IV. 한국영화산업 구조변화 / 40

1. 영화산업의 국가통제와 영화자본 육성 / 40
2. 경쟁체제의 도입 / 46
3. 대기업자본의 진출과 한국영화의 산업화 진입 / 49
4. 금융자본의 진출 / 52
5. 수직적 결합의 심화 / 55

V. 스크린쿼터의 유효성과 정책적 시사점 / 58

1. 헌법재판소의 견해와 비판 / 58
2. 영화산업 구조변화와 스크린쿼터의 유효성 / 61
3. 영화산업정책의 방향 / 72

VI. 결 론 / 78

참고문헌 / 81

[부 록] / 84

이제는 스크린쿼터 폐지해야

I. 영화산업 구조변화로 스크린쿼터의 유효성 떨어져

□ 영화산업 구조변화에 힘입어 국산영화 시장점유율 60%에 육박

○ 최근 10년 동안 한국영화산업은 큰 변화를 겪었으며 가장 눈에 띄는 변화는 역시 한국영화의 시장점유율 상승임.

— 한국영화의 시장점유율은 1999년에 40%에 육박한 이후 2001년 이후 지속적으로 50%를 넘나들어 2004년에는 59.3%를 기록

○ 시장점유율의 비약적 상승은 표면적인 변화이며 이와 같은 변화의 배경에는 한국영화산업의 구조적 변화가 있음.

— 한국영화산업이 과거의 '충무로'로 대표되는 소규모 제작자본 위주의 산업에서 벗어나 영화의 제작·배급·상영 단계를 수직적으로 결합한 대기업 계열의 영화사가 산업을 주도하는 구조로 변화

— 수직계열화를 이룬 대표적인 영화사들은 CJ 엔터테인먼트(이하 CJ), 시네마서비스, 쇼박스, 롯데시네마의 4개사이며 이들이 제작 투자, 배급, 상영 부문에서 차지하는 비중이 날로 높아져 가고 있음.

— 이와 같은 구조변화로 인해 영화의 시장수요 자체가 확대되었을 뿐만 아니라 영화의 질도 높아졌고 이는 시장점유율의 상승으로 연결된 것으로 판단

○ 스크린쿼터의 유효성은 한국영화산업의 구조변화를 고려한 동태적(Dynamic) 시각에서 점검해야 할 필요가 있음.

- 영화산업구조가 변화함에 따라 스크린쿼터의 비용과 편익의 상대적 크기도 변화하므로 현 시점에서 산업구조 변화를 고려한 스크린쿼터의 유효성에 대한 평가가 필요함.

□ 영화공급의 수직계열화로 스크린쿼터의 유효성은 떨어져

○ 전체 한국영화 중에서 대형 영화사가 투자·배급하는 영화의 비중은 계속 커지고 있음.

- 2004년 현재 수직계열화한 4개의 영화사가 배급한 영화가 전체 개봉 한국영화의 60% 이상을 차지하고 있음.

- 2005년에 들어서도 이들 영화사들의 영향력은 계속 유지되고 있으며 보도에 따르면 70여 편의 한국영화 중 절반에 해당하는 35편 정도의 영화를 CJ, 시네마서비스, 쇼박스 3대 영화사가 투자·배급할 것으로 알려져 이들 대형 영화사들의 영향력은 계속 유지될 것임.

○ 수직계열화한 대형 영화사가 상당수의 한국영화를 투자·배급하는 상황에서는 국산영화의 상영기회가 안정적으로 보장됨.

- 한국영화의 절반 이상이 극장체인을 가진 대형 영화사들에 의해 배급되어 안정적인 스크린을 확보하고 있으며 중형 배급사들의 활발한 배급실적까지 고려한다면 한국영화가 외화에 밀려 상영의 기회조차 가질 수 없는 경우는 이제 극히 드물 것임.

○ 스크린쿼터를 통해 미국 배급사들의 독점적 지위를 제한하여 경쟁적 환경을 조성할 필요가 있다는 주장이 있으나 이도 설득력을 잃고 있음.

- 최근 3~4년간 시장점유율 1, 2위를 독점하다시피 한 배급사는 수직적 합을 한 국내 배급사들이며 국내 영화시장에서의 미국 배급사들의 영향력은 그리 크지 않음.

- 현재의 직 배체제에서는 할리우드 대작들은 당연히 미국 배급사들이 배급할 것이며 국내 배급사들은 배급력을 가지지 못해서라도 흥행성 높은 국산영화를 라인업에 포함시켜야 함.

- 대형 미국 배급사들에 의한 블록부킹, 거래거절 등의 일반적인 경쟁제한 행위에 대해서도 현재의 공정거래법을 통해 사후적 규제가 가능

○ 멀티플렉스의 도입으로 한국영화의 상영기회는 늘어났으며 스크린쿼터가 다양한 한국영화의 상영을 보장하지도 않음.

- 멀티플렉스에 의해 증가된 스크린 수는 한국영화에 보다 많은 상영기회를 주고 있으며 성수기에 할리우드 블록버스터에 밀려 한국영화들이 상영의 기회를 잡기가 어려웠던 과거 단관 극장시스템과는 상황이 다름.

- 멀티플렉스가 와이드 릴리즈(wide release) 방식을 통해 흥행영화의 스크린지배력을 보다 강화시키는 역할을 하는 측면이 있기 때문에 스크린쿼터가 영화의 다양성을 보장하지 못함.

- 즉 멀티플렉스의 확산으로 증가된 스크린의 혜택이 독립영화나 예술영화보다는 흥행이 예상되는 일부 영화에 집중적으로 돌아가고 있음.

□ 국제적으로도 스크린쿼터를 통한 국내 영화산업 보호 경향은 쇠퇴

○ 현재 우리나라의 국산영화 의무상영일수는 현재 연간 상영일수의 5분의 2 이상인 146일 이상임.

- 한국영화의 수급상황을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 시 지역의 경우 40일의 범위 안 그 외 지역의 경우는 20일의 범위 안에서 상영일수를 단축할 수 있는 재량의 여지를 두고 있음.

○ 강력한 영화산업 보호정책을 도입하고 있는 유럽의 경우 스크린쿼터를 이용한 적극적인 영화산업 보호정책은 점차 쇠퇴중임.

- 일부 유럽국가에서는 스크린쿼터가 아직 존재하기는 하나 개별 극장에 대한 통제와 쿼터의 집행이 잘 이루어지지 않아 스크린쿼터는 거의 유명무실화된 상태
- 현재 유럽국가들은 외국영화의 수입쿼터나 스크린쿼터와 같이 민간부문에 대한 직접적인 규제보다는 보다 공공성이 강조되는 방송에서 유럽영화의 쿼터를 강제하는 방식을 취하고 있음.

II. 스크린쿼터 폐지하되 영화시장 인프라 개선에 힘써야

□ 영화시장 인프라 개선에 영화산업정책의 초점을 맞추어야

○ 수직결합한 대형 영화사에 의해 국산영화의 제작·투자, 배급, 상영이 주도되는 현재의 구조하에서 상영기회의 보장이 라는 스크린쿼터의 목적은 상당히 희석됨.

- 스크린쿼터의 편익은 감소하는 반면 자유무역의 확산으로 인한 스크린쿼터의 비용은 더욱 커질 것이므로 스크린쿼터의 유효성은 사라지게 될 것임.

- 따라서 시장의 원리에 맞지 않을 뿐더러 규제로서의 상대적 편익도 적은 스크린쿼터제도의 폐지를 전향적으로 검토해 볼 시점이 되었음.

○ 영화산업정책은 스크린쿼터와 같은 직접적 통제를 통한 보호정책 보다는 산업의 하부구조 개선을 통해 영화산업의 지속적 성장을 꾀하는 방향으로 나아가야 함.

- 현재 한국영화산업의 가장 중요한 현안으로는 시장의 확대와 영화투자 활성화를 들 수 있으며 이를 위해 산업의 하부구조 개선이 필요함.

○ 현재 국내 상영시장이 더 이상 비약적으로 확대될 여지는 그다지 많지 않으므로 해외시장과 후속시장의 확대가 필요함.

- 해외시장으로의 진출은 계속 확대되고 있으나 후속시장은 침체국면에 있으며 이의 주요 원인은 온·오프라인을 통한 불법유통에 있음.

- 따라서 영화를 포함한 문화상품에 대한 지적재산권을 보호할 수 있는 법적·제도적 장치와 이의 집행을 위한 행정력의 강화가 필요함.
- 영화산업에 대한 투자활성화를 위해서는 투자자금의 집행 및 수익배분 과정이 투명하고 효율적으로 이루어질 있도록 제도정비가 필요함.
 - 최근 논의되고 있는 완성보증보험제도, 특수목적회사(SPC: Special Purpose Company), 회계시스템 표준화 등의 조속한 도입이 필요함.
 - 이와 같은 제도의 도입을 통해 투자의 리스크를 줄일 수 있고 투자자금의 흐름을 투명하게 하여 투자자의 신뢰를 얻을 수 있으며 또한 영화산업에서의 비용 및 손익에 대한 개념을 명확히 하여 투자수익 정산의 불확실성을 제거할 수 있음.

영화산업의 구조변화와 스크린쿼터의 유효성

시장경제 ISSUE PAPER-21

한국과 시장경제, 무엇이 문제인가?

I. 서론

우리나라의 스크린쿼터제(국산영화의무상영 제도)는 1966년 제2차 영화법 개정을 통해서 도입되어 현재까지 유지되고 있는 대표적인 국산영화 보호정책이다. 1998년부터 미국은 한·미 양자간 투자협정(BIT: Bilateral Investment Treaty)과 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 체결의 조건으로 스크린쿼터의 폐지 또는 축소를 요구하고 나섰고 최근에는 국제무역협상에서 시청각서비스 교역과 관련하여 이 제도가 쟁점으로 떠오른 상태이다. 1995년 기존의 일반상품 교역을 넘어서 시청각서비스를 포함한 서비스 분야에서의 교역과 투자에 관한 국제협정인 서비스무역에 관한 일반협정, 즉 GATS(General Agreement on Trade in Services)가 UR협상에서 체결되었고 WTO 출범과 함께 발효되었다. 이후 2001년 제4차 세계무역기구(WTO) 각료회의에서 새로이 출범시킨 다자간 무역협상인 도하 개발 아젠다(Doha Development Agenda: DDA)를 통해서 시청각서비스 개방논의가 본격적으로 시작되었으며 영화시장 개방도 이 논의의 중요한 의제 중 하나이다. 영화시장 개방을 둘러싼 무역협상의 기본적인 구도는 문화의 정체성과 다양성을 내세운 유럽과 문화산업도 자유무역의 대상에서 제외될 수 없다는 입장을 견지하는 미국과의 대립으로 요약될 수 있다. 우리나라의 경우 유럽과 미국 어느 한쪽의 입장을 취하기보다는 직접적으로 교역을 하게 될 국가들과 협상을 통해 시청각 서비스 부문 개방과 관련한 구체적인

인 내용을 확정할 계획을 갖고 있다.¹⁾

스크린쿼터도 대부분 규제와 마찬가지로 비용(Costs)과 편익(Benefits)을 동시에 수반한다. 통상 어떤 규제의 유효성을 논할 때 그 규제에 의한 비용과 편익의 상대적 크기를 비교한다. 그 상대적 크기는 불변적인 것이 아니며 경제·사회 환경을 포함하여 그 규제를 둘러싼 외적여건 변화에 따라 변화한다. 따라서 특정 시점에서 유효하던 규제가 시간이 지나 여건이 변함에 따라 그 유효성을 상실할 수도 있다. 우리나라에 스크린쿼터가 도입된 지 40년에 이르고 있으며 최근 10년 동안 한국영화산업은 큰 변화를 겪었다. 가장 눈에 띄는 변화는 역시 한국영화의 시장점유율 향상이다. 한국영화의 시장점유율은 1999년에 40%에 육박한 이후 2001년 이후 지속적으로 50%를 넘나들어 2004년에는 59.3%를 기록하였다.²⁾

한편 시장점유율의 비약적 상승은 표면적인 변화이며 이와 같은 변화의 배경에는 한국영화산업의 구조적 변화가 있다. 본 연구에서 의미하는 구조적 변화란 우리나라 영화산업이 과거의 '충무로'로 대표되는 소규모 제작자본 위주의 산업에서 벗어나 영화의 제작·배급·상영 단계를 수직적으로 결합한 대형 영화사가 산업을 주도하는 단계로의 변화를 의미한다. 이와 같은 구조변화로 인해 영화의 시장수요 자체도 확대되었을 뿐만 아니라 영화의 질도 높아졌고 이는 시장점유율의 상승으

1) 우리나라는 국내 서비스 시장개방과 관련하여 DDA협상의 1차 양허안을 2003년 3월 WTO에 제출하였는데 여기에는 금융, 법률, 건설, 유통, 통신, 환경 등의 분야는 포함된 반면 시청각 서비스, 뉴스제공업, 보건 의료 등은 포함되지 않았다.

2) 부록의 <부표 1> 참조.

로 연결된 것으로 판단된다. 따라서 스크린쿼터의 유효성도 우리나라 영화산업의 구조변화를 고려한 동태적(Dynamic) 시각에서 점검해 볼 필요가 있다. 즉 스크린쿼터로부터 얻을 수 있는 편익들이 영화산업의 구조가 변함에 따라 어떻게 달라졌는지, 현재 영화산업의 발전을 위해 꼭 필요한 사항들을 스크린쿼터로부터 얻을 수 있는지 등을 엄밀하게 분석해야 할 것이다. 본 연구에서는 한국영화산업의 구조변화가 스크린쿼터의 유효성에 미치는 영향을 살펴보고 이를 바탕으로 우리나라 영화산업발전에 대한 정책적 함의도 찾아보고자 한다.

II. 스크린쿼터제 현황

1. 우리나라의 스크린쿼터제 변천과정

우리나라는 1966년 8월 제2차 영화법 개정을 통해 본격적으로 스크린쿼터제를 도입하였다. 기존의 한국영화 제작 활성화 방식이 제작사에게 외화수입권을 배정하고 의무 제작편수를 부여하는 등 제작을 직접적으로 독려하는 방식이라고 한다면 스크린쿼터는 시장에서의 한국영화 상영기회를 보장함으로써 제작의 활성화를 꾀하고자 하는 간접적인 방식이라고 할 수 있다. 제2차 개정 영화법 제19조 제3항에 ‘영화를 상영하는 공연장의 경영자는 대통령이 정하는 외국영화와의 상영비율에 따라 국산영화를 상영하여야 한다’고 규정하였고 구체적인 의무상영일수는 그해 12월 개정된 영화법 시행령 제25조에서 총 90일 이상으로 규정되었다.

영화법 시행령 제25조 법 제19조 제3항의 규정에 의하여 상영하여야 할 국산영화(극영화 및 이에 준하여 상영할 수 있는 문화영화에 한한다)의 편수는 연간 6편 이상으로 하되, 2월마다 1편 이상으로 하고, 총 상영일수는 90일 이상이어야 한다. 다만, 공보부 장관은 지역별 및 영화상영 상황에 따라 총 상영일수를 조절할 수 있다.

1970년 8월 제3차 영화법 개정에 뒤따른 동법 시행령 개정에서는 의무상영 편수를 연간 3편 이상, 4개월마다 1편 이상으

로 하고 총 상영일수는 30일 이상으로 완화하였다. 1973년 2월 제4차 영화법 개정에서는 영화법 제26조에서 의무상영일수를 연간 상영일수의 3분의 1로 규정함으로써 스크린쿼터제가 다시 강화되었다. 한편 정부는 1973년부터 매년 ‘영화시책’을 입안하고 이를 토대로 영화정책을 시행하였는데 1974년에는 영화 관계법령 개정을 통하지 않고 정부의 영화시책을 통하여 기존의 스크린쿼터 규정에 추가적 변화가 이루어졌다. 1974년 영화시책에서는 외국영화와 국산영화를 순차적으로 상영하는 교호상영제가 도입되었는데 외화 대 국산영화가 2대 1의 비율로 상영되도록 규정하였다.

1974년 영화시책: 스크린쿼터제 실시

영화법 제26조에 규정된 스크린쿼터제는 다음 기준에 따라 실시한다. 공연장 경영자는 영화 상영일수를 외국영화 상영일수 2에 대하여 국산영화 상영일수 1의 비율로 순차적(교호상영)으로 상영하여야 한다.

(사례: 외국영화를 40일간 상영할 공연장은 국산영화를 20일 이상 상영한 다음에야 다시 외국영화를 상영할 수 있다. 다만, 그 순서는 역으로 할 수 있다.)

국산영화 의무상영일수는 1981년 영화시책에서 보다 강화된다. 의무상영일수는 165일로 증가하였고 교호상영제도 외화 대 국산영화의 상영비율을 1대 1로 강화하였다. 하지만 쇼 공연일수를 국산영화 상영일수에 산입할 수 있도록 하여 쿼터 강화의 정도를 다소 완화하였다.

1981년 영화시책: 영화상영 질서 확립

1. 외국영화 상영제한

가. 공연장의 경영자는 연간 영화 상영일수(365일 기준)의 200일을 초과하여 외국영화를 상영할 수 없다. 단, 동일영화의 계속

상영으로 인하여 제한일수를 초과할 시는 10일 이내에 한한다.
나. 쇼 공연일수는 방화 상영일수에 산입한다.

2. 교호상영제

외국영화를 상영한 다음에는 반드시 국산영화를 상영하여야 한다.
단, 인구 50만 이상 도시의 개봉극장은 동일 제명의 국산영화를 계속 5일 이상 상영하여야 한다.

국산영화 의무상영일수는 1984년 12월의 제5차 영화법 개정
에 뒤이은 동법 시행령 개정을 통해서 다시 146일(연간 상영일수
의 2/5)로 줄었으며 필요 시 20일을 단축할 수 있도록 완화되었
다. 하지만 교호상영제는 계속 유지되었다. 1995년 12월에는
기존의 영화법이 폐지되고 영화진흥법이 제정되었다. 영화진
흥법 제16조에서 스크린쿼터의 국산영화 상영의무를 규정하고
있으며 동법 시행령 제19조에서는 구체적인 의무상영일수를
규정하고 있는데 종전 146일을 그대로 유지하고 있으나 필요
시 최대한 40일을 단축할 수 있도록 완화하였으며 교호상영제
를 폐지하였다.

영화진흥법 시행령 제19조(한국영화의 상영의무)

- ① 법 제16조의 규정에 의하여 영화를 상영하는 공연장의 경영자는
연간 상영일수의 5분의 2 이상 한국영화를 상영하여야 한다.
- ② 문화체육부 장관은 제1항의 규정에 불구하고, 한국영화의 수급
상황 등을 고려하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 (관광
역시의 군을 제외한다) 지역 및 시(전년도말 기준 주민등록인구
수 10만 이하의 시를 말한다) 지역의 공연장에 대하여는 40일의
범위 내에서, 그 외 지역의 공연장에 대하여는 20일의 범위 내
에서 한국영화의 연간 상영일수를 단축할 수 있다.

영화진흥법은 제정 이후 몇 차례의 개정이 있었으나 스크린
쿼터에 관한 기본적 틀은 제정 당시 그대로를 유지하고 있다.

<표 1> 스크린쿼터제의 변천과정 요약

연도	관계법령 및 시책	내용
1966년	- 영화법 제19조 3항 - 동법 시행령 제25조	○ 의무상영일수 90일 이상
1970년	- 영화법 제25조 - 동법 시행령 제33조	○ 의무상영일수 30일 이상
1973년	- 영화법 제26조	○ 의무상영일수 121일 이상
1974년	- 1974년 영화시책	○ 교호상영제 실시
1981년	- 1981년 영화시책	○ 의무상영일수 165일 이상 ○ 교호상영제 실시
1985년	- 영화법 제26조 - 동법 시행령 제20조의3	○ 의무상영일수 146일 이상, 필요 시 20일 단축 ○ 교호상영제 실시
1996년	- 영화진흥법 제16조 - 동법 시행령 제9조	○ 의무상영일수 146일, 필요 시 40일 단축 ○ 교호상영제 폐지

자료: 저자 작성

현재는 영화진흥법 제28조, 동법 시행령 제13조와 제15조, 그리고 동법 시행규칙 제11조에서 의무상영일수, 의무상영일수 감경기준, 위반 시 처벌규정 등의 사항을 규정하고 있다. 관련규정을 살펴보면, 의무상영일수는 현재 연간 상영일수의 5분의 2 이상인 146일이며 문화관광부 장관이 한국영화의 수급상황을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 '시(전년도말 기준 주민등록인구수 10만 이하의 시를 말한다) 지역 및 군(광역시외의 군을 제외한다) 지역의 공연장에 대해서는 40일의 범위 안에서는, 그 외 지역의 공연장에 대하여는 20일의 범위 안에서 한국영화의 연간 상영일수를 단축할 수 있다'고 규정하여 재량의 여지를 두고 있다.

영화진흥법 시행령 제13조(한국영화의 상영의무)

- ① 법 제28조의 규정에 의하여 영화상영관의 경영자는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 연간 상영일수의 5분의 2 이상 한국영화를 상영하여야 한다.
- ② 문화관광부 장관은 제1항의 규정에도 불구하고, 한국영화의 수급상황 등을 고려하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 시(전년도말 기준 주민등록인구수 10만 이하의 시를 말한다) 지역 및 군(광역시외의 군을 제외한다) 지역의 영화상영관에 대하여는 40일의 범위 안에서, 그 외 지역의 영화상영관에 대하여는 20일의 범위 안에서 한국영화의 연간 상영일수를 단축할 수 있다. 다만, 법 제31조 제1항의 규정에 의하여 영업정지명령을 받은 영화상영관에 대하여는 그러하지 아니한다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 한국영화 상영일수에 다음 각호의 1에 해당하는 경우의 상영일수는 이를 포함하지 아니한다.
 1. 한국영화 상영일에 외국영화의 유료시사회를 개최하는 경우의 당해 상영일수
 2. 한국영화 상영일에 2회 이상 외국영화의 무료시사회를 개최하는 경우의 당해 상영일수
 3. 한국영화 상영일에 불법으로 외국영화를 상영하다 적발된 경우의 당해 상영일수

한편 명절, 방학 등의 관람 성수기에 외화가 집중적으로 상영되는 현상을 완화하기 위하여 성수기에 국산영화를 상영하는 경우 의무상영일수를 감경해 주고 있으며 또한 전국통합전산망 구축을 촉진하기 위하여 극장이 전산망에 참여하는 경우에도 의무상영일수를 감경해 주고 있다.³⁾ 한편 동법 시행규칙 제11조에서는 성수기 한국영화 상영 시 및 통합전산망 가입

3) 영화진흥법 시행령 제15조 2항에서 설·추석 등 문화관광부령이 정하는 기간중 한국영화를 상영한 경우, 문화관광부령이 정하는 영화관입장권 전산망에 참여하는 경우에도 20일의 범위 안에서 의무상영일수를 감경할 수 있다고 규정하고 있으며 다만 감경일수의 합계가 40일을 초과할 수 없다고 정하고 있다.

시 받게 되는 의무상영일수 감경혜택을 보다 상세히 규정⁴⁾하고 있다.

2. 주요 국가들의 영화산업 보호정책⁵⁾

(1) 초창기 보호정책

영화산업 초창기에는 수입쿼터제가 외국영화에 대한 자국 영화 보호정책으로 많이 사용되었다. 가장 극단적인 외화수입 제한정책을 채택한 나라는 독일이었다. 독일은 1916년 영화수입을 금지하는 한편 적극적인 자국영화 지원정책을 펼쳤다.

4) 영화진흥법 시행규칙 제11조 제1항에 규정된 의무상영일수 감경기준은 다음과 같다.

1. 다음 각목의 기간중에 한국영화를 상영한 경우에는 그 한국영화의 상영일수 1일을 3분의 5일로 계산하여 한국영화의 연간 의무상영일수를 감경한다.

가. 매년 1월 1일부터 1월 10일까지의 10일간

나. 매년 설 2일 전부터 10일간

다. 매년 7월 16일부터 8월 24일까지의 40일간

라. 매년 추석 2일 전부터 10일간

마. 매년 12월 22일부터 12월 31일까지의 10일간

2. 영업정지를 명하는 해의 1월 1일부터 12월 31일까지 다음 각목의 요건을 갖춘 영화관입장권전산망에 참여한 경우에는 한국영화의 연간 의무상영일수 20일을 감경한다.

가. 영화상영관의 입장객 수·입장권판매액 등 영화산업의 진흥에 필요한 자료가 전용회선을 통하여 실시간으로 집계될 것

나. 제1호의 규정에 의한 실시간 집계에 필요한 메인서버를 설치하고, 집계된 자료가 메인서버 내의 데이터베이스에 저장될 것

다. 영화진흥위원회가 운영하는 영화관입장권통합전산망에 연동될 것

5) 이 절은 "영상정책자료, (2004), 양건열 외(1999), 김미현 외(2003), 강철근(2004), 톰슨 보드웰(1999) 등의 자료를 주로 참고하여 작성하였음.

1921년에 와서야 독일은 영화의 수입을 부분적으로 허용하기 시작하였다. 프랑스도 1928년에 수입쿼터제를 도입하여 배급된 프랑스영화 한 편당 7편까지의 외화를 수입할 수 있도록 제한하였다. 영국은 스크린쿼터제를 통하여 자국영화의 보호를 시도한 최초의 국가이다. 1927년 영국 의회는 ‘영화법(Cinematograph Act)’을 제정하여 영국 내 모든 극장은 연간 영국영화를 30% 이상 반드시 상영하여야 한다고 규정하였다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 이러한 자국영화 보호조치로 인해 프랑스, 영국의 경우 자국영화의 개봉 수는 증가하였으나 그 폭은 그다지 크지 않았으며, 여전히 미국영화의 영향력은 유지되고 있었고 독일영화는 자국보다 외국에서 더 많이 상영되었다.

<표 2> 1920년대 후반 독일, 프랑스, 영국의 개봉영화 비율

생산국	개봉영화비율					
	독일		프랑스		영국	
	1926	1929	1926	1929	1926	1929
미국	45	33	79	48	84	75
독일	93	45	6	30	6	9
프랑스	4	4	10	12	3	2
영국	0.4	4	0.4	6	5	13

자료: 크리스틴 톰슨·데이비드 보드웰, 『세계영화사 1』

한편 독일, 이탈리아, 소련 등에서는 전제정권이 등장하여 영화산업을 국가의 목적을 위해 이용하기 시작하였으며 이는 영화산업에 대한 강력한 통제로 나타났다. 이들 나라에서는 정치적 목적을 위해 강력한 자국영화 지원책이 시행되는 한편 수입을 통제하여 미국 영화산업의 지배력 확산을 막았다.

하지만 이러한 시도는 제2차 세계대전의 발발로 그리 오래 가지 못하였다. 제2차 세계대전 후 미국은 전쟁 특수에 힘입어 경제력이 더욱 커지고 미국 메이저 영화사들의 세계시장 지배력도 갈수록 확대되었다. 반면 유럽은 전쟁으로 인한 사회·경제적인 타격이 매우 컸으며 영화산업도 그 기반을 거의 상실하게 되었다. 미국영화의 독점적 시장지배력에 위기감을 느낀 유럽국가들 사이에서는 수입쿼터 및 스크린쿼터제도 등을 통한 자국영화 보호정책이 확산되었는데,⁶⁾ 이러한 보호주의적 경향은 이후 남미 및 아시아의 몇몇 국가들에까지 확산되어 이들 나라도 자국 영화보호의 수단들을 도입하기 시작하였다.

(2) 스크린쿼터의 쇠퇴와 포괄적 보호·육성정책

초창기의 수입쿼터나 스크린쿼터를 이용한 적극적인 영화산업 보호정책은 시간이 지남에 따라 점차 쇠퇴하게 되었으며 일부 유럽국가에서는 스크린쿼터가 아직 존재하기는 하나 개별 극장에 대한 통제와 쿼터의 집행이 잘 이루어지지 않고 있다. 또한 최근 유럽국가들의 자국영화 보호정책의 경향은 영화산업을 포함한 시청각산업의 포괄적 보호·육성에 초점을 맞추고 있어 스크린쿼터는 거의 유명무실화된 상태이다.

6) 프랑스에서는 1946년 폐기되었던 수입쿼터가 다시 부활하였고 스크린쿼터도 도입되었으며, 영국은 1927년 스크린쿼터를 도입한 뒤 폐지하였다가 1948년에 다시 도입하여 45%의 쿼터를 배정하였다. 한편 이탈리아는 전쟁기간중에는 외화수입을 전면 금지하였다가 전후 이를 해제하였지만 수입의 억제를 위하여 1949년 수입영화에 세금을 부과하는 법(안드레오티법)을 제정하였다.

<표 3> 외국의 스크린쿼터제 현황

국가	운영실태(쿼터비율)	비고
그리스	연간 28일	- 자국영화 상영극장에 특별세 일부 면제
프랑스	분기별 5주(연간 140일)	- EU영화 의무상영제
브라질	연간 49일	- 매년 일수 조정 위반 시 평균 수입의 10% 벌과금
베네수엘라	연간 18주(126일)	- 권장사항으로 강제집행 사례 없음
스리랑카	연간 84일	- 자국영화가 연간 총 스크린 타임의 58%를 유지할 수 있도록 수입통제(스크린 타임: 스리랑카 내 모든 영화관에서 상영되는 모든 영화의 상영시간을 합산한 시간)
스페인	73~91일	- 1개 스크린은 91일, 2개 이상 스크린(멀티플렉스)은 73일 - 86년부터 EU영화 의무상영제로 변경
아르헨티나	28일	- 분기별 1편 1~4주 상영되어야 함
콜롬비아	30일	- 자국영화제작(연간 1~15편)에 세제 혜택
파키스탄	외화상영관: 55일(15%) 자국영화상영관: 310일(85%)	- 전국 650관 중 외화상영관 50개관
멕시코	- 1993년 이전 연간 182일(50%) - 1993년 30% 이후 연차적 감소 - 1998년 10% 이후 2001년 30%까지 연차적 증가	- 의무화가 아니라 "가급적 상영"토록 규정되어 있어 강제성이 없음

자료: 『영상정책자료』(2005), 양건열 외(1999), 김미현 외(2003)

프랑스의 경우 외화수입쿼터는 1960년대부터 수입 할당량이 점차 증가하여 나중에는 유명무실화되었다. 1953년에 도입된 스크린쿼터는 연간 112~140일간 자국영화 의무상영을 규정하

고 있었으며 1967년에는 프랑스영화 대신 유럽공동체 국가 영화를 의무상영의 대상으로 대체하였다. 현재는 1분기당 5주간의 의무상영 기간을 규정하고 있는데 이도 엄밀하게 집행되지 않고 사문화되어 있는 것으로 알려져 있다. 영국은 1927년에 도입된 스크린쿼터를 1983년에 폐지하였으며 1985년에는 입장세 판매수입에 부과되던 극장세(Eady Levy)도 폐지하였다. 스페인의 경우 1941년에 스크린쿼터를 도입하였으며 1986년부터는 의무상영대상을 EU영화로 바꾸었다. 현재는 단관극장과 2개 스크린 이상의 멀티플렉스를 구분하여 스크린쿼터를 운영하고 있다. 단관은 25%(91일), 멀티플렉스는 20%(73일)를 의무상영기간으로 규정하고 있다. 이탈리아의 경우 EU지침에 따라 1990년부터 방송쿼터제를 실시하고 있는데 방송되는 영화 중 50% 이상은 EU산 영화로 방송해야 한다고 규정하고 있다. 한편 스크린쿼터도 1965년부터 시행하였는데 스크린별로 분기마다 25일 이상(연 100일 이상) 이탈리아 영화를 상영하도록 규정하였다. 하지만 이 제도를 집행할 수 있는 법적 강제성, 행정력 등이 미비되어 1994년에 폐지되었다. 그 외 몇몇 국가들이 <표 3>과 같이 스크린쿼터제를 현재 시행하고 있으며 일부 국가는 외화수입쿼터제를 실시하고 있다.

현재 유럽국가들은 외국영화의 수입쿼터나 스크린쿼터와 같이 민간부문에 대한 직접적인 영향을 미치는 규제보다는 보다 공영성이 강조되는 방송에서 자국영화의 쿼터를 강제하는 방식을 취하고 있다. 또한 유럽연합(EU)의 탄생을 계기로 유럽영화 산업 및 시청각 산업 보호 및 진흥에 유럽국가들이 공동보조를 취하는 방식을 채택하고 있다. 유럽연합은 1988년에 ‘국경없는 TV(Television Without Frontier)’라는 지침의 제정을 통해 방송되는

영상물 중 EU국가의 영화가 50% 이상을 차지할 수 있도록 하는 방송쿼터제를 각 EU회원국들에게 권고하고 있다.

<표 4> 외국의 수입쿼터제 현황

국가	운영실태(쿼터비율)	비고
이집트	연간 300편	- 외화수입 사업자당 연간 2편 총 300편으로 제한
인도	수입편수, 상영시간 조정	- 외화수입을 150-200편으로 영화심의위원회 심의를 통해 수입편수 제한
인도네시아	연 160편	- 수입쿼터(연 160편)
베트남	자국영화 제작편수의 1/3 초과 금지	- 수입편수 제한
중국	연 20편	- 수입쿼터(연 20편)

자료: 「영상정책자료」(2005)

또한 EU회원국들의 기금을 재원으로 하여 회원국들의 영화산업발전을 지원하는 각종 프로그램을 운영하고 있다. 대표적인 영화산업 지원 프로그램으로는 Eurimages와 MEDIA Programme이 있는데 1988년에 설립된 Eurimages는 회원국들의 기금을 재원으로 하여 유럽국가가 포함된 3개국 이상이 참여하는 영화의 제작, 배급 및 상영 등을 지원한다. MEDIA Programme은 시청각상품의 제작, 배급, 교육, 재정지원 등에 관한 프로그램으로 구성되어 있는데 MEDIA Programme I(1991~1995)과 MEDIA Programme II(1996~2000)를 거쳐 현재는 MEDIA Plus Programme(2001~2005)이 운용되고 있다. 하지만 이러한 정책들에도 불구하고 주요 유럽국가들의 시장점유율은 크게 개선되고 있지 않은 상황이다.

<표 5> 주요 유럽국가의 자국영화 시장점유율

(단위: %)

연도 \ 국가	프랑스	영국	독일	스페인	이탈리아
1991	30.6	5.5	13.6	11.0	21.0
1992	34.9	8.4	9.5	8.3	26.8
1993	35.1	4.7	7.2	8.5	24.4
1994	28.3	12.3	10.1	7.1	17.3
1995	35.2	10.4	6.3	11.9	23.7
1996	37.4	12.8	15.3	9.3	21.1
1997	34.5	23.0	16.7	13.1	24.9
1998	27.6	14.1	8.1	11.9	32.9
1999	32.4	16.5	14.0	14.4	24.1
2000	28.9	19.6	12.5	10.0	17.5
2001	41.4	18.0	18.4	17.9	19.4
2002	35.1	8.3	11.9	13.7	22.2
2003	35.0	15.7	17.5	15.8	21.8
2004	39.0	23.4	23.8	13.4	20.3

자료: "영상정책자료" (2005)

Ⅲ. 스크린쿼터제의 쟁점

1. 스크린쿼터 옹호론

대부분의 규제가 그러하듯이 스크린쿼터도 예외는 아니어서 개인의 경제적 자유를 제한하고 사전적(事前的)으로 영화의 공급을 통제하므로 시장경제의 원칙에 위배된다. 따라서 이 제도가 합리화되기 위해서는 상당한 공익적 이유 및 실익이 전제되어야 한다. 스크린쿼터를 지지하는 측에서는 크게 다음과 같은 세 가지 이유 때문에 이 제도의 유지를 주장한다.

- (i) 문화의 다양성 확보
- (ii) 미국 영화사들의 독과점 제한
- (iii) 유치산업 보호

스크린쿼터로 인해 제약되는 경제적 자유와 국제무역에 있어서의 불이익 등을 이 규제의 비용이라고 한다면 위의 항목들은 규제를 통해서 얻게 되는 편익이라고 할 수 있을 것이다. 먼저 각각의 편익에 대한 논점을 살펴보자.

(1) 문화의 다양성

문화적 다양성 확보를 위해 스크린쿼터가 필요하다는 주장은 영화가 한 사회의 구성원들의 가치 및 삶의 양식에 커다란 영향을 미친다는 것을 전제하고 있다. 스크린쿼터가 국제무역

에서의 ‘문화적 예외’로 인정⁷⁾되어 온 것도 영화가 비물질적 가치에 미치는 영향을 인정한 사례라 할 수 있을 것이다. 스크린쿼터를 통하여 확보할 수 있는 문화의 다양성은 두 가지 측면에서 정의할 수 있다. 첫째, 높은 시장지배력을 가진 미국영화에 대해 한국영화의 상영기회를 보장함으로써 한국문화를 고취할 수 있으며 이는 결과적으로 미국문화의 무분별한 확산을 막아 문화의 다양성을 확보할 수 있다는 점이다. 둘째, 스크린쿼터를 통해 보다 많은 한국영화의 상영기회를 얻을 수 있고 이를 통해 예술영화를 포함한 다양한 영화를 상영할 수 있으므로 문화의 다양성을 확보할 수 있다는 것이다.

(2) 독과점 제한

스크린쿼터 지지자들은 미국영화의 독과점을 제한하여 경쟁 촉진적 환경을 만들기 위해서 스크린쿼터가 필요하다고 주장한다. 이에 따르면 미국영화의 독점적 시장지배력은 시장규모의 차이와 배급력의 차이에서 발생한다. 영화는 한계생산비가 매우 낮아 규모의 경제가 적용되는 산업인데 미국영화의 경우 일차시장인 자국시장의 규모가 커서 자국 내에서 비용의 회수가 대부분 이루어진다는 것이다. 따라서 미국영화는 해외시장에서 시장상황에 따라 가격책정을 자유롭게 할 수 있고 해외시장에서의 흥행수익 대부분은 순수한 이익으로 축적할 수 있어 보다 많은 투자로 이어지게 되는 것이다. 반면 한국영화의 경우 국내 시장 자체가 협소하여 비용회수가 용이하지 않아

7) GATT 제4조에서는 ‘영화에 관한 특별 규정(Special Provisions Relating to Cinematograph Films)’을 두고 스크린쿼터를 인정하고 있다.

대규모의 투자가 이루어지기 힘들고 따라서 대규모 제작비가 투입된 미국영화와의 경쟁에서 밀릴 수밖에 없으며 이는 미국 영화의 시장독점으로 귀결된다고 말한다.

또한 미국 영화사는 자국시장에서 흥행이 입증된 일부 영화를 매개로 ‘블록부킹(Block-booking)’, 즉 ‘끼워 팔기’를 하여 배급망을 장악하기 때문에 한국영화의 상영기회가 봉쇄되고 이는 미국영화의 독점으로 나타난다고 주장한다. 또한 ‘블록부킹(Block-booking)’은 명시적으로 이루어지는 경우도 있지만 암묵적으로 이루어지는 경우도 많은데 이는 극장이 미국 배급사와의 관계를 안정적으로 유지하여 흥행성 있는 할리우드 영화를 지속적으로 공급받으려는 동기에 기인하는 현상이라는 것이다. 따라서 극장은 미국 배급사와 (명시적 또는 암묵적) 장기계약을 통해 해당 배급사가 공급하는 영화를 일괄적으로 수입하여 상영하는 형태를 취하므로 시장에서의 독점이 이루어지게 된다는 것이다. 결국 스크린쿼터는 이러한 구조를 요인으로 인해 발생하는 시장독점을 제한하여 보다 경쟁적인 산업환경을 조성하는 바람직한 제도라는 것이다.

(3) 유치산업 보호

유치산업은 ‘현재는 국내 산업기반이 취약하나 장기적으로 볼 때 비교우위를 확보할 수 있다고 보이는 잠재력이 큰 산업’으로 정의할 수 있다.⁸⁾ 이와 같은 유치산업의 문제점은 국가적으로는 중요하지만 개별 기업의 입장에서는 이 산업에 적극적으로 투자할 동기가 없다는 것이다. 국내 산업기반이 취약

8) 김세원 안세영(1996), p.157.

하여 국제경쟁력이 떨어지므로 투자에 따른 수익이 매우 불확실하기 때문이다. 이와 같은 경우 국가가 적절한 보호·육성정책을 통해 이 산업으로의 자원배분을 촉진시켜 경쟁력 있는 산업으로 성장시키는 것이 전체 국민경제를 위해서 이익이 된다는 것이다. 유치산업 보호론에 따르면 한국영화산업은 아직은 유아기에 있는 산업이지만 최근 국제영화제에서의 잇단 수상과 한류열풍을 볼 때 성장잠재력이 큰 산업이므로 적절한 보호장치를 통해 당분간은 보호·육성해야 하며 그 장치로서 국제무역에서도 인정되는 스크린쿼터가 필요하다는 것이다.

또한 일부에 따르면 최근 한국영화가 시장점유율 50%를 넘나드는 성공을 보이고 있지만 아직은 그 산업적 기반이 취약하여 그러한 높은 시장점유율이 안정적이며 장기적이라고 확신할 수 없다고 한다. 그 예로 영화산업의 경우 흥행 불확실성으로 인해 영화제작자 입장에서는 안정적인 수입원이 필요한데 미국 메이저 영화사의 경우 수십 년간 축적된 영화 라이브러리(Library)로부터의 수입이 그 역할을 하고 있어 지속적인 영화제작이 가능하다는 점을 들고 있다. 반면 우리나라의 경우 어느 정도 질을 갖춘 영화가 제작되기 시작한 지 10년이 채 되지 않았기 때문에 안정적 수입원을 창출할 수 있는 라이브러리가 구축되지 않았으며 이로 인해 영화제작의 지속성이 보장되지 않는다고 한다.⁹⁾ 따라서 스크린쿼터를 통해서 국산영화의 상영기회를 보장함으로써 국내 영화사들이 영화를 지속적으로 제작할 수 있는 여건을 조성할 수 있다는 것이다.

9) 영화관계자와의 면담 내용.

2. 스크린쿼터의 유효성에 관한 실증분석 사례

어떠한 규제가 유지되기 위해서는 그 제도의 필요성과 함께 실질적 유효성이 담보되어야 한다. 따라서 그동안 실증분석을 통해 스크린쿼터의 유효성을 검증하고자 하는 노력이 몇몇 연구자들에 의해 시도되었다. 실증연구의 대부분은 한국영화의 시장점유율(또는 흥행)에 스크린쿼터가 어떠한 역할을 하였는가를 통계자료를 이용하여 검증하는 형식을 취하고 있다. 실증분석에 사용된 변수와 방법론에 따라 연구마다 서로 상반된 결론을 도출하고 있어 스크린쿼터의 유효성을 둘러싼 논쟁은 아직 지속되고 있는 상황이다.

(1) 허위상영일수와 시장점유율

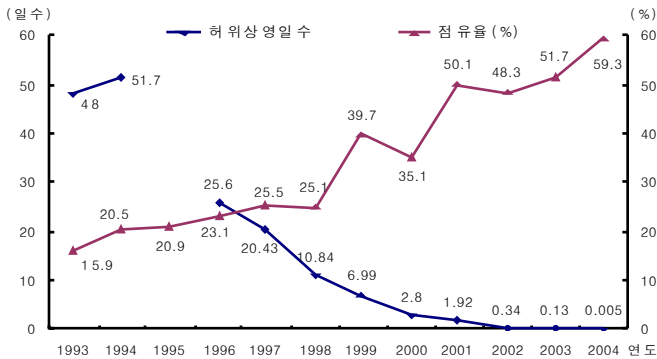
먼저 스크린쿼터의 유효성에 대한 의문을 제기하는 주장은 스크린쿼터의 강화가 한국영화의 시장점유율 상승과 직접적 연관이 없다는 판단에 근거하고 있다. 1970년대의 의무상영일수가 121일 때의 한국영화 시장점유율과 1985년 이후 보다 강화된 146일의 의무상영일수 시기의 한국영화 시장점유율을 비교해 보면 후자의 시장점유율이 높지 않으며 오히려 1993년에는 15.9%의 최악의 시장점유율을 기록하였다는 사실을 근거로 스크린쿼터는 실효성이 없다고 주장한다.¹⁰⁾

이에 대해 스크린쿼터의 실질적 집행이 중요하다라는 반론도 제기되고 있다. 이해영 외(2004)에 따르면 1993년 이전까지는

10) 오정일(2003)

의무상영일수가 잘 지켜지지 않았으며 1993년부터 스크린쿼터 감시단이 활동하면서부터 실질적으로 스크린쿼터가 집행되었는데 이로 인해 한국영화의 시장점유율이 상승하기 시작하였다는 것이다. 스크린쿼터 감시단의 활동이 본격화된 1993년 전국 영화관들의 신고 상영일수와 실제 상영일수간의 차이인 허위상영일수는 평균 55.17일, 1994년 평균 53.25일로 아주 높았으나, 이후 감시단의 활동이 적극적으로 전개됨에 따라 허위상영일수는 1999년부터 전국 평균이 한 자릿수로 떨어졌고 2003년, 2004년에는 각각 0.13일, 0.005일로 거의 제로에 가까워졌으며, 이 시기는 한국영화의 시장점유율이 급상승한 시기와 일치한다고 주장한다.

<그림 1> 허위상영일수와 한국영화 시장점유율



주: 1995 년은 스크린쿼터 감시단의 활동 중단

자료: 스크린쿼터문화연대, 각 연도 스크린쿼터제 결산 보고서
영화진흥위원회, 『한국영화연감』 각 호

또한 이 연구에서는 허위상영일수가 한국영화의 시장점유율에 미치는 영향을 회귀분석을 통해 검증한 결과 스크린쿼터의

강화(민간단체의 감시에 의해)로 인해 허위상영일수가 줄어들었고 이는 한국영화의 시장점유율 증가로 귀결되었다고 분석하고 있다. 하지만 이 연구의 단점은 시장점유율에 영향을 미치는 적절한 통제변수를 고려하지 않고 의무상영일수와 시장점유율 두 변수만의 회귀분석에 기초하고 있어 엄밀히 분석되지 못하고 있다는 데 있다. 1990년대 중반 이후의 상황을 고려하면 오히려 실증분석의 결과와는 달리 한국영화의 시장점유율 증가로 인해 자연스럽게 허위상영일수가 줄어들었을 가능성이 크다. 즉 원인과 결과가 바뀌었을 가능성이 크다는 것이다. 허위상영일수가 줄어들기 시작한 시기는 스크린쿼터 감시단의 적극적 활동시기와 일치하지만 한편으로는 한국영화산업의 구조변화와 함께 경쟁력 있는 국산영화들이 시장에 공급되기 시작한 시기이기도 하다. 국산영화의 흥행호조는 상영기간의 장기화로 이어지게 되며 자연스럽게 허위상영일수도 줄어들 수밖에 없는 것이다. 위의 주장이 보다 신뢰성을 얻기 위해서는 영화의 흥행에 영향을 미치는 여러 변수들을 고려하는 다변량분석(Multivariate Analysis)이 필요하다.

(2) 영화 흥행 결정요인 분석

이변량분석(Bivariate Analysis)의 단순성을 극복하고자 다변량분석을 통해 스크린쿼터의 유효성을 검증하고자 하는 시도가 몇몇 연구를 통해 이루어졌다. 이들 연구는 기본적으로 영화의 흥행성적을 결정짓는 요인을 회귀분석을 이용하여 검증하는 방법론에 기초하고 있다. 이와 같은 방법론을 사용한 대표적인 연구는 Litman and Kohl(1989)과 Sochay(1994)의 연구가 있다. 스크린쿼

터의 유효성 검증에 관한 국내 연구는 이들 선행연구에 기초하여 설명변수로 스크린쿼터 변수를 추가하여 이 변수가 영화의 흥행성적에 어떠한 영향을 미치는가를 추정하는 방식이다. 대표적인 국내 연구로는 강신일(2001)과 Lee et al.(2005)이 있는데 이들 연구는 통상 다음과 같은 선형함수를 설정하고 이의 추정을 통하여 스크린쿼터의 유효성을 검증하는 형태를 취하고 있다.

$$Y_i = \alpha + \gamma'Z_i + \beta X + \Phi'V + \varepsilon_i \quad (1)$$

단, Y_i = 영화 i 의 흥행성과 변수

Z_i = 영화 i 의 특성변수의 벡터

X = 스크린쿼터 관련 변수

V = 기타 제도 및 경제 환경 변수 벡터

이 식의 추정을 통해 얻어진 추정계수 β 의 부호 및 크기는 특정 영화의 성과에 영향을 미칠 수 여러 변수들을 통제한 후의 순수한 스크린쿼터의 영향을 나타낸다고 할 수 있다.

강신일의 연구에서는 영화의 성과변수로 영업이익률¹¹⁾을 사용하였고 영화장르, 개봉시기, 영화등급, 수상횟수 등을 그 영화의 특성변수¹²⁾로 사용하였다. 이 연구에서는 1990~1999년까지 제작된 영화 중 여러 변수들에 대한 자료가 입수 가능한 78개 작품에 대해 실증분석을 시도하였다. 스크린쿼터의 영향을

11) (영화수입 - 제작비용) / 제작비용

12) 영화장르는 멜로, 액션 등으로 구분되고 개봉시기는 추석, 크리스마스, 여름 및 겨울방학 등의 소위 영화 성수기의 개봉 여부를 나타낸다. 영화등급은 연소자관람가 여부, 그리고 수상횟수는 영화감독 및 배우의 수상경력을 나타내는 변수이다.

측정하기 위해서 특정 영화가 1996년을 경계로 그해 이전 또는 이후에 개봉되었는지 여부를 변수화하였다. 그 이유로 1996년에 영화진흥법이 제정되면서 의무상영일수를 필요 시 최대 40일을 단축할 수 있도록 하였으며 교호상영제가 폐지되는 등의 스크린쿼터 완화정책이 시작되었다는 사실을 들고 있다. 따라서 스크린쿼터 변수 X 에 1996년 이전의 영화는 0, 그리고 이후의 영화는 1의 숫자를 부여하여 더미(Dummy)변수로 만들었다. 만약 스크린쿼터가 한 영화의 흥행성적에 정(正)의 영향을 미친다면 변수 X 의 추정계수는 음(-)의 값을 가져야 할 것이다. 하지만 이 연구의 추정결과에 따르면 변수 X 의 추정계수는 오히려 양(+)의 값을 가지며 이를 저자는 스크린쿼터제의 완화운영이 오히려 영화의 완성도를 높여 영업이익률을 증가시켰다는 해석을 내리고 있다.

Lee et al.(2005)의 연구에서는 영화의 특성을 나타내는 설명 변수들을 창의성 영역, 배급영역, 마케팅 영역 등으로 세분화하였고 영화의 관객동원 수를 종속변수로 삼아 1996~2002년까지 상영된 영화를 대상으로 실증분석하였다.¹³⁾ 이 연구는 스크린쿼터가 유효하게(Effective) 적용된 기간과 그렇지 않은 기간을 나누어 스크린쿼터의 효과를 추정하였다. 스크린쿼터 적용의 유효성을 판단하는 데는 평균 허위상영일수를 기준으로 삼았는데 1996~1998년 사이에 평균 허위상영일수는 14.3일이며, 1999~2002년 사이는 3일이므로 1999~2002년 기간 동안 상영된 영화들에 대해서는 스크린쿼터의 적용이 유효하게 이루어졌다

13) 이 연구는 김은미(2003)의 연구에서 사용된 자료와 모형에 기초하고 있으며 일부 자료의 보강과 스크린쿼터 변수를 추가한 형태를 취하고 있다.

고 보았다. 따라서 이 연구에서는 스크린쿼터 변수 X 를 더미 변수로 만들어 1996~1998년 동안 상영된 영화에 대해서는 0, 그리고 1999~2002년 기간 동안의 영화에 대해서는 1을 부여하였다. 따라서 스크린쿼터가 한 영화의 흥행성적에 정(正)의 영향을 미친다면 변수 X 의 추정계수는 양(+)의 값을 가져야 할 것이다. 이 연구의 추정결과에 따르면 변수 X 의 추정계수는 오히려 음(-)의 값을 가지며 스크린쿼터는 영화의 흥행에 영향을 미치지 못한다는 결론을 도출하고 있다.

(3) 영화의 다양성

스크린쿼터의 중요한 역할 중의 하나로 문화적 다양성의 제고를 꼽고 있다. 하지만 문화의 다양성이란 매우 추상적 개념이어서 이를 정확히 측정할 수는 없다. 따라서 스크린쿼터가 문화적 다양성에 미치는 영향을 실증적으로 엄밀히 분석하기는 상당히 어렵다. 하지만 스크린쿼터가 한국영화의 다양성을 촉진시키고 이를 통해서 문화의 다양성도 동시에 제고될 수 있다는 주장을 받아들인다면 한국영화의 다양성을 측정함으로써 스크린쿼터와 문화적 다양성간의 관계를 간접적으로 검증할 수 있다. 오정일·조현승(2004)은 한국영화의 다양성을 지니계수를 통해 측정하였다. 지니계수는 일반적으로 소득 불평등도를 측정할 때 사용되는데 계수가 1에 가까울수록 불평등도가 크고 0에 가까울수록 불평등도는 작아진다. 이 연구에서 한국영화의 관객 수 불평등도 및 상영일수 불평등도를 지니계수¹⁴⁾

14) 관객 수를 기준으로 하였을 경우 모든 관객이 한 영화만을 관람하였다면 지니계수는 1이 되며 상영일수를 기준으로 한 경우 한 영화만

를 통해 측정된 결과 스크린쿼터가 실질적으로 집행된 이후에 지속적으로 상승한 것으로 나타나고 있다. 즉 스크린쿼터가 지니계수로 측정된 한국영화의 다양성을 제고시키는 역할을 하지 못하고 있다는 것이다. 이 연구에서 지니계수가 영화의 다양성을 대표할 수 있는지에 대해 논란의 여지는 있지만 일부 흥행영화에 상영기회 및 관객이 집중되는 현상을 스크린쿼터가 완화시키지 못한다는 사실을 실증적으로 제시하고 있다.

(4) 실증분석에 대한 평가

이상의 실증연구들의 결과를 종합하여 볼 때 스크린쿼터가 국산영화의 시장점유율을 상승시키는 역할을 하고 있다는 뚜렷한 증거는 희박해 보인다. 또한 스크린쿼터가 영화의 다양성을 제고시키지 못하고 있다는 결과도 소수 흥행영화의 스크린 독점현상에 대한 세간의 비판과 부합한다. 하지만 스크린쿼터 옹호론자들은 스크린쿼터에 의해 국산영화의 상영기회가 보장됨으로써 국산영화에 대한 투자와 제작이 지속적으로 이루어지고 있다는 점을 강조하고 있다. 이와 같이 스크린쿼터의 제작부문 활성화에 대한 주장은 기존의 실증연구에서 다루지 못하고 있으며 이를 실증적으로 분석하기도 쉽지 않다. 이는 국산영화 제작의 활성화가 단순히 제작편수의 많음을 의미하는 것이 아니라 질 높은 영화제작을 위해 대규모의 투자가 지속적으로 이루어져서 영화제작을 위한 기술, 인력, 시스템 등이 한 차원 높은 수준으로 발전하였다는 것을 의미하기 때문이다. 또한 국산영화의 상영기회를 보장함으로써 한국문화

상영되었다면 지니계수가 1이 된다.

를 고취할 수 있으며 시장지배력을 가진 미국영화에 의한 미국문화의 확산을 막아 문화의 다양성을 확보할 수 있다는 주장은 실증적으로 검증하기가 매우 어렵다. 따라서 스크린쿼터가 한국영화의 시장점유율에 미치는 영향에 관한 실증분석만으로는 스크린쿼터의 유효성을 뒷받침하는 모든 논리나 주장을 반박하기에 불충분한 측면이 있어 스크린쿼터의 유효성을 둘러싼 논쟁을 해결하기가 어려운 상황이다.

IV. 한국영화산업 구조 변화

1. 영화산업의 국가통제와 영화자본 육성

(1) 영화법 도입 이전

초창기의 우리나라 영화산업은 일제 식민통치로 인해 산업으로서의 정상적인 모습을 갖추지 못하였고 해방을 계기로 본격적인 성장의 틀을 다지다가 곧 이은 한국전쟁으로 영화제작 기반이 붕괴되다시피 하였다. 전쟁이 끝나고 국내 영화계는 다시 재건의 길을 걷기 시작하였으나 영화제작 기반이 열악한 상태인데다가 외국영화의 압도적 우위 속에서 국산영화는 흥행에 성공할 수가 없었다. 따라서 영화계는 국산영화 장려책을 정부에 건의하기에 이르렀고 이에 따라 정부는 1954년 국산영화 보호육성책의 일환으로 입장세법을 개정하여 국산영화 관람에 따르는 입장세의 전면적인 면세조치를 단행했다. 이에 더하여 1958년 4월에는 「국산영화 제작 장려 및 영화오락 순화를 위한 보상특혜 조치」를 실시함으로써 한국 최초로 국산영화에 대한 특혜 정책이 시작되었다.¹⁵⁾ 이와 같은 일련의 국

15) 이 고시의 주요 내용은 (i) 우수 국산영화 제작자에 대한 보상 (ii) 국산영화 수출장려를 위한 보상 (iii) 국제영화제 참가자에 대한 보상 (iv) 문화영화 및 뉴스영화 수입자에 대한 보상 (v) 우수 외국영화 수입자에 대한 보상 등으로 이루어져 있다.

산영화 육성조치들에 힘입은 국내 영화계는 점차 활기를 찾게 되어 흥행성 있는 영화들이 제작되었고 국산영화는 서서히 성장기에 접어들기 시작하였다.¹⁶⁾ 한편 영화제작의 증가와 더불어 영화사 설립도 크게 증가하여 영세 제작자가 난립하는 부작용도 생기기 시작하였다.

(2) 영화법 도입과 영화사의 대기업화 시도

박정희 군사정부의 등장으로 영화계는 보다 강력한 정부의 통제하에 놓이게 되었으며 1962년 1월 26일에는 영화법이 제정됨으로써 정부는 산업정책적 측면에서 본격적으로 영화산업을 통제하기 시작하였다. 1962년 제정된 최초의 영화법과 이후 제4차에 걸쳐 이루어진 영화법 개정의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다:

- (i) 엄격한 시설기준과 제작실적을 유지하는 제작사들에게만 영화제작업을 등록 또는 허가하여 이들만을 집중 지원하고 제작사의 증가를 억제함으로써 독점화를 통한 대기업화의 유도
- (ii) 외화수입쿼터의 시행과 제작사만이 제작실적에 따라 외화를 독점적으로 수입할 수 있도록 하는 강력한 보호주의 정책으로 메이저 영화사의 양성을 시도
- (iii) 외화수입금이 한국영화의 제작자본으로 재투자되는 확대 재생산 구조의 정착을 시도
- (iv) 강도 높은 검열

16) 1954년부터 1960년까지의 시기를 국산영화의 성장기라고 부르기도 하는데 이 시기의 영화제작편수는 1954년 18편, 1955년 15편, 1956년 30편, 1957년 37편, 1958년 74편, 1959년 111편, 1960년에는 92편으로 증가하였다.

우선 영화법 제정을 통해 영화제작업, 영화수입업, 영화수출업을 등록제로 하였으며 특히 영화제작사의 대기업을 유도하기 위해 일정한 규모 이상의 제작업자만이 영화를 만들 수 있도록 하였다.¹⁷⁾ 또한 영화법 1차 개정을 통해서는 수입·수출업자의 등록제도를 폐지하고 등록된 영화제작업자만이 외국 영화를 수입하거나 수출할 수 있도록 규정하였으며, 외화수입은 국산영화 제작실적¹⁸⁾에 따라 배분하였다. 이는 영화제작업자의 외화수입 독점권을 보장함으로써 외화수입으로 얻은 이익금이 국산영화 제작에 투자될 수 있도록 하기 위함이었다. 1차 개정 이후 4차 개정에 이르기까지 일시적으로 영화제작업자의 외화수입 독점권이 완화되거나 폐지되기도 하였지만 기본적인 정책방향은 제작사의 대기업을 위해 외화수입을 통한 수익이 제작자본의 축적으로 이어지도록 하는 것이었다.

2차 영화법 개정에서는 외국인과 외국법인의 영화제작을 금지하고 외화수입쿼터제도 및 스크린쿼터제도의 도입¹⁹⁾ 등을

17) 등록제 실시로 군소제작업자들은 통폐합되었으며 1959년에 71개였던 제작사가 1962년에는 16개사로 통합되었고 1963년에는 6개사까지로 축소되었다.

18) 영화제작업자가 외화수입을 하기 위해서는 공보부 장관의 추천을 받아야 했는데 다음과 같은 실적에 의거하여 외화수입 추천이 결정되었다(영화법 제6조 3항).

1. 국산 극영화 제작편삭과 그 비용
2. 국산 극영화 해외수출편삭
3. 국제영화제출품편삭과 수상편삭
4. 각 령으로 정하는 우수국산영화상을 받은 편삭

19) 외국영화의 수입편수는 국산영화 상영편수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 수입쿼터를 규정하였으며 극장이 상영하여야 할 국산영화의 편수(스크린쿼터)는 연간 6편 이상으로 하되 2월마다 1편 이상으로 하고, 총 상영일수는 90일 이상이어야 한다(다만, 공보부 장관은 지역별 및 영화상영 상황에 따라 총 상영일수를 조절할 수 있다고 명시)고 규

통해 국내 영화업계 보호정책이 본격적으로 도입되기 시작하였다. 이와 같은 적극적인 국산영화 보호정책으로 인해 1969년 기준 한국영화 제작편수 229편, 관객 수는 1억7300만 명, 1인당 관람회수가 5.7회에 이를 정도로 한국영화의 양적 팽창을 달성하였다. 1970년 8월에 이루어진 제3차 개정에서는 영화산업 육성을 위한 ‘영화진흥조합’이 설립되었는데 외화수입업자는 외화수입 시에 국산영화진흥기금을 조합에 납부하여야 했으며 조합은 실적에 의거하여 영화제작자에게 보조금을 지급하도록 규정하였다. 즉 종전의 영화제작업자의 외화수입권 보장을 통해 제작자본 육성을 꾀하던 방식에서 외화수입업자로부터 기금을 납부받아 영화제작자를 지원하는 방식으로 변환되었던 것이다. 1973년 2월에 이루어진 영화법 제4차 개정에서는 영화산업에 대한 보다 적극적인 지원 및 통제정책이 시도되었는데 우선 영화제작업의 등록제를 폐지하고 허가제로 전환하였다.²⁰⁾ 한편 영화산업의 육성·지원을 위하여 종전의 ‘영화진흥조합’이 해산되고 ‘영화진흥공사’가 설립되었으며, 또한 영화유통구조의 전근대성·불합리성을 개선하기 위하여 ‘영화배급협회’가 설립되는 등 영화산업 지원체계를 강화하였다.

영화법 제정으로부터 네 차례의 개정에 이르는 동안 제작자 보호 및 육성 중심의 정책으로 인해 한국영화 제작편수는 괄목할 만한 성장세를 보였다. 하지만 1969년을 정점으로 한국영화 제작편수는 점점 하락하기 시작하였고 외화수입쿼터를 얻기 위한 영화양산 및 외화쿼터의 이권화 등 정부가 보장

정하였다.

20) 문화공보부의 허가기준을 충족하여도 외화수급상 필요하다고 인정되면 신규허가를 하지 않을 수 있도록 규정되었다.

한 권리가 악용됨으로써 한국영화의 질적 저하가 나타났다. 한편, 국내의 텔레비전 수상기는 1960년대 후반부터 대량으로 보급되었으며 1970년대 들어 텔레비전의 대량보급과 레저 붐, 그리고 한국영화의 질적 저하로 한국영화 관객은 급감하게 되었다. 그 결과로 제작편수마저 1971년 202편에서 1972년 122편으로 추락하였고 1970년대말에는 100편 이하로 떨어지게 되었으며, 한국영화 시장점유율도 한때 16.7%(1975년)까지 떨어지기도 하였다. 또한 영화산업의 불황으로 인해 문을 닫는 극장도 속출하여 1960년대 동안 꾸준히 증가하여 1971년 717개까지 이르던 전국 극장 수가 1982년에는 404개로 감소하였다.

이 시기 동안 영화법을 통하여 이루려고 한 산업적 측면에서의 정책목표는 메이저급 제작사의 육성이었다. 이를 위해 외화수입권을 독점적으로 부여하고 스크린쿼터 및 외화수입쿼터를 통해 한국영화를 보호하는 등의 제작사 육성정책을 시도하였다. 하지만 이러한 정책 의도는 성공적이지 못하였고 제작사의 영세성을 벗어나지 못하였다. 이는 영화홍행수입이 제작에 투자되어 양질의 영화가 제작되고 이것이 다시 더 높은 흥행수입으로 이어지는 선순환 구조를 갖추는 데 실패했다는 의미이다.

이 당시 영화제작을 위한 자본은 대부분 지방홍행업자로부터 나왔다. 제작사는 서울시내 개봉관에 자신들이 만든 영화를 직접 배급한 후 나머지 지역에 대해서는 지방홍행업자를 통해서 단매방식으로 배급하였다. 제작사는 지방홍행판권을 단매방식으로 미리 팔아 이 자금으로 영화를 제작하였으므로 서울 이외 지역의 흥행수입은 모두 지방홍행업자에게로 돌아갔다. 결국 제작사는 서울지역 흥행과 외화수입에서 얻은 수

익에만 의존할 수밖에 없었고 이는 제작자본의 영세성으로 이어졌다. 이 자본의 영세성은 다시 제작사로 하여금 지방흥행업자들의 선수자금에 의존하게끔 만들어 영세성의 악순환은 계속 이어져 갔다. 이는 결국 미국의 수직 계열화한 메이저 시스템과 같이 배급과 상영부문의 수익이 제작으로 재투입되는 시스템을 갖추지 않은 제작사만의 육성정책은 실패한다는 것을 보여 준 것이라 할 수 있다.

<표 6> 영화법 개정 추이(제정~4차 개정)

영화법의 변화	주요 내용
영화법 제정 (1962. 1. 20)	<ul style="list-style-type: none"> - 영화업(영화제작업, 영화수입업, 영화수출업)에 대한 등록제 - 영화제작 신고제 및 영화상영 허가제 - 수입·수출 추천제 - 상영정처치분 규정
1차 개정 (1963. 3. 12)	<ul style="list-style-type: none"> - 수입·수출업자의 등록제도 폐지 - 등록된 영화제작업자에겐만 외국영화의 수입·수출권 부여 - 등록취소 규정(의무제작 편수 등의 취소요건 규정)
2차 개정 (1966. 8. 3)	<ul style="list-style-type: none"> - 제작업자 등록요건이 일부 완화 - 영화제작업자의 독점적 외화수입권 완화 - 등록취소 요건 중 의무제작 편수를 연간 '15편 이상'에서 '2편 이상'으로 축소 - 외국인과 외국법인의 영화제작 금지 - 외화수입쿼터제도 및 스크린쿼터제도의 도입
3차 개정 (1970. 8. 6)	<ul style="list-style-type: none"> - 수입·수출업자의 등록 부활 - 등록취소 요건 중 의무제작 편수를 종전의 2편에서 5편으로 강화 - 영화진흥조합의 설립 - 외화수입업자는 외화수입 시에 국산영화진흥기금 납부
4차 개정 (1973. 2. 16)	<ul style="list-style-type: none"> - 영화제작업의 등록제를 폐지하고 허가제로 전환 - 영화제작업자의 외화수입권 독점이 부활 - 영화진흥조합이 해산되고 영화진흥공사 설립 - 영화배급협회 설립

자료: 저자 작성

2. 경쟁체제의 도입

(1) 영화제작업의 독점적 지위 해소

제5차 영화법 개정(1984년 12월)에서는 영화산업에 경쟁체제가 도입되어 과거 제작업자들이 누리던 독점적 지위가 박탈되었다. 먼저 영화의 제작업을 허가제에서 등록제로 완화함과 동시에 국산 극영화제작업자가 아니라도 외국영화를 수입할 수 있도록 국산영화제작업과 외국영화수입업을 분리하였다. 영화제작업과 외화수입업의 분리는 외화수입권 부여를 통한 영화제작사의 대기업화 정책을 포기하는 것을 의미하였고 수익의 상당부분을 외화수입 독점을 통해 창출하던 충무로 토착 자본은 상당한 타격을 입게 되었다. 영화업자는 법인으로만 등록할 수 있게 규정되었으며 등록을 위해서는 일정액을 예탁하여야 했다. 또한 독립영화제작업 제도를 신설하여 영화제작업자로 등록하지 않고도 정하는 요건을 갖추어 영화제작의 신고를 하는 경우에는 영화를 제작할 수 있도록 하였다.²¹⁾ 한편 유명무실한 영화배급협회는 폐지되고 영화검열제도는 심의제로 전환되어 종전의 검열제도에서 사전 심의제로 바뀌었다.

(2) 영화시장 개방

1984년말 미국은 한국의 영화산업 보호정책이 불공정교역 행위에 해당한다며 한국영화시장의 개방을 본격적으로 요구하기 시작하였다. 미국의 시장개방 공세로 인해 한·미간에 협상

21) 하지만 이 경우에는 영화의 제작은 연 1편을 초과할 수 없었다.

이 시작되었고 1985년에 제1차 한·미 영화협상이 타결되었다.²²⁾ 이 협상의 결과물로서 제6차 영화법 개정이 1986년 12월에 이루어졌다. 법 개정을 통하여 영화업자의 결격 사유 중 외국인, 외국법인 등을 삭제하여 외국인도 국내에서 영화업을 할 수 있도록 하였고 국산영화진흥기금납부제도를 폐지함으로써 외국영화 수입 시 부과되는 국산영화진흥기금 납부의무가 없어졌다. 한편 수입편수쿼터제 및 수입가격 상한제 등이 폐지되고 영화업 등록 시 납부하는 예탁금도 인하하였다. 미국은 1988년에 다시 한국영화시장에서 미국 영화사들의 영업활동을 실질적으로 제약하고 있는 규제철폐를 요구하며 추가 시장개방 압력을 가하기 시작하였다. 이에 따라 제2차 한·미 영화협상이 타결되었고²³⁾ 외화수입 프린트 별수 제한 폐지,²⁴⁾ 수입심의용 영화프린트 통관 추천제 폐지, 심의절차 간소화 등의 조치들이 이루어졌다.

제6차 영화법 개정 이후 미국 영화사의 직배가 1988년부터 시작되었다. 직배 초기에는 국내 영화계의 극단적인 반발이 있었으나 직배에 대한 국내 극장업자, 제작자 등의 이해관계가 일치하지 않아 시간이 지남에 따라 미국 직배사의 한국영화시장 잠식은 자연스럽게 이루어졌다. 직배의 실시는 흥행업자들

22) 제1차 한·미 영화협상의 자세한 내용은 부록의 <부표 2> 참조.

23) 제2차 한·미 영화협상의 자세한 내용은 부록의 <부표 3> 참조.

24) 프린트 별수 제한 폐지의 경우 미국 직배사들의 수익을 제고시키는 데 도움을 주었지만 한편으로는 우리나라 극장의 현대화에 상당한 영향을 끼쳤다. 과거 개봉관-재개봉관으로 이어지던 극장의 상영구조는 프린트 별수 제한 폐지로 인해 개봉관이 크게 늘게 되어 다수의 개봉관-소수의 재개봉관 구조로 바뀌었고 중국에는 재개봉관은 소멸되었다. 모든 극장의 개봉관화는 극장간 치열한 경쟁을 불러왔고 현대식 시설을 갖추지 못한 소형극장은 도태될 수밖에 없었다.

의 수익이 제작부문에 유입되는 것을 제한하는 결과를 가져와 제작자로서는 타격이 컸다. 흥행업자들이 제작부문에 자본을 공급한 이유는 안정적인 영화공급과 이를 통한 흥행수익의 창출도 있었지만 수입업을 겸하는 제작사와의 연계를 통해 외화수익을 기대할 수 있었기 때문이다. 즉 흥행업자의 한국영화에 대한 투자는 이후의 외화배급을 위한 일종의 투자의 성격도 가지고 있었던 것이다.²⁵⁾ 따라서 제작사들의 직배반대운동은 매우 거셀 수밖에 없었으나 흥행업자들의 입장은 다소 달랐다. 흥행업자들은 표면적으로는 직배반대를 주장하였지만 상당수는 미 직배사와의 연계를 통해 시장을 선점하고자 하는 의도를 가지고 있었다. 이와 같은 한국영화계 내부의 이해관계 불일치로 인해 직배반대운동은 한계를 가질 수밖에 없었고 직배영화 편수도 급속하게 증가하게 되었다. 직배영화의 시장 점유율이 점점 확대됨에 따라 90년대초에는 한국영화 제작편수도 100편을 밀들게 되었으며 1993년에는 한국영화 시장점유율이 역사상 최저인 15.9%를 기록하게 되었다.

<표 7> 직배편수와 한국영화

연도	직배편수	한국영화 제작편수	한국영화 시장점유율
1988	1	87	23.3
1989	15	110	20.2
1990	47	111	20.2
1991	45	121	21.2
1992	57	96	18.5
1993	64	63	15.9

자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』 각 호.

25) 황동미 외, 『한국영화산업구조분석 - 할리우드 영화 직배 이후를 중심으로』, 영화진흥위원회, 2001, p.24.

3. 대기업자본의 진출과 한국영화의 산업화 진입

영화시장 개방으로 인해 한국영화가 위기에 처한 1990년대 초반 영화계에는 큰 변화가 일어나기 시작하였다. 그것은 대기업 자본의 영화계 유입²⁶⁾이었다. 대기업의 영화산업 진출에 있어 시장개방을 포함한 경쟁체제의 전환이 상당히 중요한 역할을 하였다. 우선 직배허용으로 배급시장구조 변화가 불가피하게 되었다. 우리나라의 배급시장은 권역별로 독과점 체제를 구축하고 있던 지방 흥행업자들로 이루어져 있었기 때문에 현대적 의미의 배급사는 사실 존재하지 않았다. 통상 배급사라 함은 제작사로부터 영화를 공급받아서 마케팅 및 광고전략을 짜고 이에 기초하여 극장과의 상영계약을 맺고 영화흥행 실적에 따라 상영계약의 조정을 담당하는 조직이다. 하지만 과거 우리나라의 흥행업자는 단지 영화를 공급받아 독점적으로 관리하고 있는 지역극장들에 영화를 전달하는 수준에 머물고 있을 따름이었다. 이러한 구조가 직배허용으로 흔들리기 시작한 것이다. 할리우드 직배사들은 기존의 배급구조를 따르지 않고 전국적인 극장들과의 개별접촉을 통해 자체적인 배급망을 짜나갔다.

한편 영화제작-수입의 분리로 인해 수입외화의 흥행에 의존하고 있던 영화제작자로서는 외화의 수익을 영화제작 자본으로 전환하지 못하게 되어 제작자본의 부족으로 위기를 맞았다. 하지만 이는 역설적이게도 양질의 영화를 제작하여 자체적으로 생존할 수밖에 없는 구조를 만들어 우리나라 영화의

26) 대기업의 영상산업 참여 현황은 부록은 <부표 4> 참조.

수준을 높이는 데 기여하였다. 즉 직배 이전의 국산영화 제작은 외화수입권 확보를 위한 편수 채우기의 측면이 강했지만 직배로 인해 영화제작 자체가 수익성을 가져야만 했기 때문에 질을 중요시하지 않을 수가 없었던 것이다. 이와 같은 경쟁적 환경의 조성은 우리나라 영화산업의 두 축을 이루고 있던 외화수입에 의존하면서 독점적 지위를 누려 왔던 충무로의 영화제작사들과 단매방식으로 영화수익의 상당부분을 차지해 왔던 지방흥행업자들의 입지를 크게 약화시켰으며 그 틈을 대기업 자본이 채울 수 있는 계기가 되었다.

대기업의 영화산업 진입은 비디오 기기(VCR) 공급을 확대하기 위해서 비디오 프로그램을 확보하는 방식으로 시작되었다. 대기업들은 비디오 판권확보를 통해 프로그램의 원활한 공급을 꾀하였으며 일부는 비디오 프로그램 공급업에 진출하기도 하였다. 하지만 미국영화의 직배가 비디오 시장에도 확대됨에 따라 프로그램 확보가 어렵게 되자 대기업들은 비디오 판권 확보를 위해 한국영화 제작에 투자하게 된다. 또한 1993년에 케이블TV가 출범함에 따라 대기업이 영화채널을 소유하게 되었고 프로그램 확보를 위해서 대기업의 영화제작에 대한 투자도 더욱 확대되었다. 총 한국영화 제작편수 중 대기업이 참여한 영화는 1992년과 1993년에 각각 6편, 7편이었는데 1994년에는 대기업 참여 편수가 20편으로 크게 늘어났다. 대기업의 풍부한 자금력으로 인해 한국영화의 평균 제작비도 상승하게 되었고 이로 인해 양질의 영화가 제작되기 시작하였다.

대기업의 영화산업 참여는 새로운 자본의 유입이라는 측면 외에 영화제작의 합리화를 가져왔다. 기업의 관점에서 볼 때 어떠한 사업에 투자하는 경우 철저한 시장조사와 이를 바탕으

로 한 기획, 그리고 계획된 일정에 따라 사업을 진행하는 것은 당연한 일이다. 하지만 기존의 영화계의 제작방식(소위 총무로 제작관행)은 이러한 기업의 사업진행 방식과는 거리가 멀었다. 시장조사는 물론 영화의 기획이라는 개념 자체가 형성되지 않았고 주먹구구식 제작으로 인해 제작비는 책정된 액수를 넘기기 일쑤였으며, 정해진 시간 내에 제작을 마치지 못해 적기에 영화출시를 못하는 경우도 다반사였다. 막대한 금액 - 그것도 영화의 특성상 대부분 함몰비용이 되는 - 을 투자하는 기업의 입장에서는 당연히 그러한 제작관행을 받아들일 수가 없었다. 대기업은 예산의 합리적 계획 및 운용에 근거한 자본운용의 효율성을 제작자에게 요구하였으며 이 기준을 주먹구구식 제작방식에 익숙한 기존의 토착 총무로 제작사들은 맞출 수 없었다. 따라서 합리적 자본운용 능력과 철저한 사전기획력을 갖춘 영화계의 신흥인력과 대기업 자본의 결합이 이루어졌다. 이로 인해 영화제작에 있어 사전기획 및 마케팅이 강조되었고 영화제작 공정의 합리화가 이루어지면서 각 공정의 전문화가 이루어졌으며, 이를 담당할 젊은 고급인력이 영화산업으로 진입하기 시작하였다.

한편, 산업구조의 측면에서는 대기업의 영화산업 진출로 인해 한국영화산업은 한층 고도화되었다. 한국영화산업의 문제를 논할 때 항상 거론되는 것이 제작자본의 영세성이었다. 이는 흥행수익이 제작부문으로 투자되어 양질의 영화가 만들어지고 이들 영화가 다시 성공하여 흥행수익이 증가되는 선순환 구조를 갖추지 못한 데 기인하는 것이었다. 다시 말하면 제작비의 상당부분을 배급업자에게 의존할 수밖에 없어 흥행수익의 대부분이 배급업자에게 귀속되는 한편 제작사는 자본축적

을 할 수 없었으며 따라서 많은 제작비가 투입되는 양질의 영화도 제작되지 못하는 구조였다. 대기업들은 제작부문에 투자를 함과 동시에 투자수익을 극대화하기 위하여 배급과 상영부문의 통제를 시도하게 되었다. 대기업들은 자체 배급망을 구축하는 한편 극장들을 임대하거나 소유함으로써(부록의 <부표 4> 참조) 제작·배급·상영에 이르는 영화생산 및 유통의 수직적 통합을 시도하였고 이를 통해 한국영화산업은 보다 고도화된 구조로 진입하게 되었다.

4. 금융자본의 진출

영화산업에 진출한 대기업자본은 외환위기를 맞아 큰 타격을 입는다. 대기업들은 영화산업 진입 초기 경영실적이 좋지 않은 상황에서 외환위기로 인해 유동성 부족사태까지 겪게 되자 상당수가 구조조정 차원에서 영화사업 자체를 접게 되었다. 현재 빅 3인 삼성, 현대, 대우는 영화산업에서 철수하였고 오히려 증권그룹이라 할 수 있는 CJ, 동양그룹 등은 계속 영화사업을 지속하고 있는 상황이다. 대기업의 영화사업 철수로 인해 생긴 공백을 금융자본이 채우게 되었다. 금융자본의 영화산업 진출 활성화는 무엇보다도 정책의 변화에 기인한다. 영화시장 개방으로 인한 국내 영화산업의 침체를 극복하고자 기존의 규제 위주의 영화법을 산업진흥 중심의 법체제로 바꾸어야 한다는 논의가 꾸준히 제기되어 옴에 따라 1995년 12월 영화법이 폐기되고 영화진흥법이 제정되었다. 이에 앞서 1995

년 1월에는 영상진흥기본법이 제정되었고 1999년 2월에는 문화산업진흥기본법이 제정되었다.

이들 법의 제정은 정부가 영상산업을 규제의 대상이 아니라 진흥의 대상으로 인식하기 시작하였다는 것을 의미한다. 즉 우리나라가 1960년대, 1970년대에 걸쳐 개별 산업육성을 위해 각종 진흥법 제정을 통해 산업정책을 수행한 것처럼 영화산업도 본격적인 산업정책의 대상으로 삼고 이 산업의 육성·발전을 위한 법체계를 갖추기 시작하였다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 한편, 1995년에는 서비스업으로 분류되어 있던 영화관련 산업을 제조업으로 분류하여 제조업에 준하는 세제 혜택을 받도록 하여²⁷⁾ 영화산업에 투자할 수 있는 분위기를 조성하였다.

영화진흥법은 영화산업 진입 및 행정규제 완화와 영화산업의 진흥에 필요한 재원확보를 위하여 영화진흥금고를 설치하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 영상진흥기본법의 경우 구체적인 진흥정책의 제시보다는 정부의 역할에 대한 선언적 내용을 주로 포함하고 있다. 영화진흥법과 영상진흥기본법이 영화산업의 규제완화와 관련 산업의 진흥을 위한 선언적 내용을 담고 있다면 1999년에 제정된 문화산업진흥기본법은 관련 산업진흥을 위한 구체적 지원방안을 법제화하고 있다. 문화산업 발전을 위한 문화산업진흥기금이 설치되었으며²⁸⁾ 중소기업창업투자회사(이하 창투자)와 여신전문금융회사²⁹⁾가 문화산업에

27) 1995년 3월 국세청 표준소득심의회를 통해 영화산업을 제조업으로 업태 조정함.

28) 문화산업진흥기본법 제33조

29) 법제상 여신전문금융업은 신용카드업, 시설대여업, 할부금융업, 신기술사업금융업을 포함하는데 영화산업에 대한 투자는 주로 신기술사업금융업자에 의해 이루어졌다.

투자하는 경우 문화산업진흥기금으로부터 자금을 차입할 수 있도록 하여 투자회사에 대한 자금지원을 명문화하였다.³⁰⁾ 또한 제작자 투자회사·투자조합이 문화산업에 투자할 경우 및 창업자 창업을 지원하는 자에 대하여 세법이 정하는 바에 따라 세제지원을 할 수 있도록 근거를 마련하였다.³¹⁾

한편, 금융자본의 영화산업 유입을 보다 확대시킨 제도변화는 영상산업 분야에 대한 ‘프로젝트 투자(Project Financing)’를 중소기업창업지원법(이하 창업지원법)상 투자로 인정하여 세제혜택을 받을 수 있도록 한 점이다.³²⁾ 즉 투자자가 영화사의 지분인수뿐만 아니라 개별영화에 투자하여도 창업지원법상 투자로 인정이 되어 각종 세제혜택을 받을 수 있도록 한 것이다. 기존 법령상 투자에 따른 세제혜택은 업체에 대한 투자가 이루어질 경우에만 해당되었기 때문에 상품별로 투자가 필요한 영화산업에는 적합하지 않았지만 법 개정을 계기로³³⁾ 투자자 입장에서 세제혜택과 동시에 다양한 영화에 투자하여 위험분산을 꾀할 수 있게 되었다.

영화산업에 투자한 최초의 금융자본은 일신창업투자로 1995년 <은행나무침대>에 투자하여 큰 성공을 거두었다. 이후 계속된 영화제작투자에서도 일신창업투자는 성공적인 수익률을 기록하였으며 이는 다른 금융자본³⁴⁾을 영화산업으로 유입시키

30) 문화산업진흥기본법 제11조.

31) 문화산업진흥기본법 제38조.

32) 1999년 3월 ‘중소기업창업업무운용규정’ 제2조 제1호 다항에 신설.

33) 길민정(1999), p.57.

34) 영화산업에 투자한 금융자본으로서는 신보창업투자, 기은개발금융, 신평창업투자, 대우창업투자, 동양창업투자, 국민기술금융, 산은캐피탈, 미래창업투자, 무한기술금융, KTB네트워크 등이 있다.

는 촉매제 역할을 하였다. 금융자본의 투자형태는 초기에는 개별 작품에 대한 직접투자였지만 시간이 지나면서 투자조합의 형태로 바뀌기 시작하였으며 현재는 금융자본의 대표적인 투자형태로 굳어졌다. 영화산업투자를 위한 투자조합은 문화산업진흥기본법에 의해 ‘문화산업전문투자조합’으로 규정되면서³⁵⁾ 그 법적 근거가 마련되었으며 총 출자금액의 일정비율 이상이 문화산업에 투자되도록 하였다.

<표 8> 영상투자조합 설립 현황

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
조합 수	1개	2개	11개	13개	8개	6개	5개
총 금액	50억원	165억원	935억원	1214억원	910억원	522억원	620억원

자료: 영화진흥위원회, 『영화연감통계』에 근거하여 저자 재구성.

5. 수직적 결합의 심화

한국영화산업에서 의미 있는 구조변화의 시작은 대기업의 영화산업 진출로부터 비롯되었지만 상당수의 대기업들이 외환 위기의 여파로 영화산업에서 철수하였다. 하지만 살아남은 일부 대기업들은 영화산업의 구조변화를 주도하였으며 이 구조변화의 핵심은 수직적 결합의 심화라고 할 수 있다. 영화산업에 있어서 수직적 결합은 단순히 시장지배력 확대를 위한 도

35) 문화산업진흥기본법 제2조 5항: “문화산업전문투자조합”(이하 “투자조합”이라 한다)이라 함은 중소기업창업지원법 제13조 및 여신전문금융업법 제41조 제3항의 규정에 의한 조합으로서 그 자산 중 대통령령이 정하는 비율 이상을 창업자 또는 제작자에게 투자하는 조합을 말한다.

구가 아니라 지속적으로 영화라는 상품을 공급하기 위해 선택된 효율적인 산업구조라고 할 수 있다. 영화의 제작, 배급 및 상영의 각 단계에서 발생하는 계약의 불완전성(Imperfect Contract), 거래비용(Transaction Cost), 대리인 비용(Agency Cost) 등의 비효율성을 수직적 결합을 통해서 제거할 수 있으며 이를 통해 영화의 지속적 공급이 이루어질 수 있다.³⁶⁾ 수직적 결합은 영화가 단순한 오락상품을 탈피하여 대규모 산업의 단계로 접어드는 과정에서 반드시 거쳐야 하는 단계라고 할 수 있으며 미국과 유럽의 영화사들은 이미 영화산업의 초창기인 1920년대부터 수직적 결합을 통해 성장해 왔다.

외환위기 이전에도 일부 대기업들이 수직적 결합을 피한 예가 있었지만 어디까지나 부분적 시도에 그쳤고 본격적인 수직적 결합의 심화는 멀티플렉스의 도입을 통해 이루어졌다. 멀티플렉스의 도입을 통해 영화에 대한 새로운 수요를 창출하였으며 이를 통한 수익의 확대는 영화제작에 투자되어 보다 질 높은 영화를 만들어 내는 선순환 구조를 만들 수 있었다. 영화제작사의 입장에서는 제작된 영화를 자체 배급 및 상영채널을 통해 안정적으로 시장에 공급할 수 있게 되어 제작비, 즉 함몰비용을 회수할 수 있는 기회를 보장받을 수 있게 되었다. 또한 타 영화사의 영화를 배급 및 상영함으로써 흥행리스크를 분산(Diversification)할 수 있게 되어 안정적이고 지속적인 영화제작을 할 수 있는 여건을 갖추게 되었다. 결국 박정희 정권 때부터 주요 영화정책으로 시도되어 왔던 메이저급 영화사의 육성이 수직적 결합을 통해서 미약하나마 결실을 본 것이라 할 수 있다.

36) 영화산업에 있어 수직적 결합의 중요성에 대해서는 De Vany(2004) 참조

우리나라에서 제작, 배급 및 상영의 전 부문에 이르는 수직적 결합을 최초로 완성한 영화사는 CJ 엔터테인먼트(이하 CJ)이다. 1995년에 처음 엔터테인먼트 사업에 진출한 CJ는 1997년부터 영화의 제작·배급을 시작하였고 1998년에는 한국최초의 멀티플렉스 상영관 CGV를 개관함으로써 수직계열화를 완성하였다. 이후 충무로 자본인 시네마서비스(극장체인 프리머스 보유)³⁷⁾와 동양그룹 계열의 쇼박스(극장체인 메가박스 보유)가 제작·배급·상영 전 부문의 수직적 결합을 완성하게 되어 통상 CJ, 시네마서비스, 쇼박스를 우리나라의 3대 대형 영화사로 꼽고 있다. 1999년 멀티플렉스 사업에 진출한 롯데시네마도 최근에 제작투자 및 배급사업에 진입을 시작하여 한국영화산업의 수직적 결합이 심화되고 있는 상황이다.

37) 시네마서비스의 극장체인인 프리머스는 최근 CJ에 인수되었다.

V. 스크린쿼터의 유효성과 정책적 시사점

1. 헌법재판소의 견해와 비판

(1) 헌법재판소의 판결

주지하다시피 헌법재판소(이하 헌재)는 1995년 7월 영화법 제 26조에 의한 스크린쿼터제에 대하여 그 합헌성을 인정하였다. 헌법소원을 제기한 청구인들에 따르면, 국산영화의무상영제도는 선택한 직업을 자유롭게 수행할 수 있는 헌법 제15조에 규정된 ‘직업선택의 자유’를 침해하고 있으며 따라서 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 보장하는 헌법 제119조 1항과 국민의 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조에 위배된다는 것이다.

이와 같은 청구인의 주장에 대해 헌재는 직업선택의 자유와 같은 기본권도 공공복리를 위해 제한될 수 있으므로 국산영화의무상영제도는 합헌이라고 판결하였다. 다만 헌재는 기본권을 제한함에 있어서 ‘목적의 정당성’, ‘방법의 적정성’, ‘최소성 및 비례성’의 원칙에 충실해야 하고 직업선택의 자유의 본질적인 내용을 침해해서는 안 되는데 영화법 제26조는 이와 같은 원칙에 충실하다고 판시하였다. 즉 헌재의 판단에 따르면 첫째, 국산영화 의무상영을 통해 국산영화의 상영기회를 보장받을 수 있고 이는 국산영화의 존립과 발전을 위한 효과적인 방법으로 이를 통한 국내 영화산업의 생존과 발전은 공동체의

이익에 부합하며, 둘째, 극장주는 국산영화의 상영의무를 지고 있으나 국산영화를 상영하는 경우에도 어떠한 종류의 국산영화를 상영할 것인지에 대한 전적인 자유가 있으며 연간 상영일수의 5분의 2 이상으로 규정된 의무상영일수가 과도하지 않으므로 헌법상의 직업선택 및 경제적 자유, 그리고 행복추구권의 본질적인 내용을 침해하는 것이라고 볼 수 없을 뿐만 아니라 그 규제의 정도도 과도하지 않다는 것이다.

(2) 판결에 대한 비판

현재의 판결에 대해 비판적 입장을 취한 강철근의 경우³⁸⁾ 언론·출판·학문·예술의 자유는 그 콘텐츠 제작자의 자유는 물론 콘텐츠의 유통경로상에 있는 자의 자유도 포함하기 때문에 스크린쿼터는 극장경영자의 기본권에 대한 본질적 침해라고 다음과 같이 주장한다.

현재의 영화에 대한 판단은 그 기본권보장에 있어서 문화적 측면에 있어서는 거의 무제한적으로 보고 있다. 다시 말하면 영화의 제작 측면인 언론·출판의 자유와 학문예술의 자유에 입각한 기본권보장은 충실히 하면서, 극장경영자의 직업의 자유와 평등권, 그리고 행복추구권에 대하여는 공공복리의 목적상 이를 제한할 수 있다는 입장을 취하였다. 이는 결과적으로 일반 국민과 직접적으로 접하게 되는 상영관, 공연장, 전시장 등의 기본권을 제한하는 것으로서 예술의 자유와 행복추구권을 침해하는 것이 되며, 나아가 헌법상 문화국가원리의 제한문제가 된다.³⁹⁾

즉 강철근에 따르면 현재는 공공복리를 이유로 한 영화에

38) 강철근, 『예술의 자유와 스크린쿼터제』, 사회교육연구회, 2004.

39) 전게서, p.286.

대한 사전검열은 기본권에 대한 본질적 침해이므로 위헌이라고 판결⁴⁰⁾하면서 학문예술의 자유를 무제한적으로 인정한 반면 영화를 공급하는 극장경영자의 자유를 제한하는 것은 비대칭적인 규제이며 이는 기본권의 본질적 침해라는 것이다.

또한 재산권의 침해 차원에서 현재의 판결을 비판하는 견해도 있다. 즉 스크린쿼터제도는 ‘모든 국민의 재산권은 보장되며 공공필요에 의한 재산권의 제한에 대해서는 정당한 보상을 지급하여야 한다’는 헌법 제23조의 정신을 위배하고 있다는 것이다. 김정호의 경우 스크린쿼터제는 극장주의 재산권에 대한 침해이며 이에 대한 정당한 보상이 없으므로 이 제도는 위헌이라는 입장을 취하고 있다.

공익을 위해서 국가가 시민의 재산권을 제한할 수 있기는 하지만, 그것이 특정인의 특별한 희생을 바탕으로 한 것일 때에는 정당한 보상을 해야 한다는 것이 대한민국 헌법 제23조의 정신이다. 그런데 스크린쿼터제는 극장주의 일방적 희생위에 서있다. 국산 영화에 공익성을 인정한다고 하더라도 그것의 혜택을 누리는 사람은 국산 영화를 즐기는 사람이거나 또는 국산영화가 존재한다는 사실만으로도 기분이 좋아지는 일반 국민들이라고 할 수 있다. 그렇다면 비용도 그들이 부담해야 한다.⁴¹⁾

한편, 재산권 침해 주장과 관련해서는 ‘재산권’에 대한 개념 자체에 대해서 헌법적인 관점과 경제학적인 관점의 차이가 있다. 경제학적인 관점에서는 극장주가 수익성의 원리에 따라 자신의 의지대로 영화편성을 하지 못할 경우 재산상의 손실이 예상되므로 스크린쿼터는 재산권의 침해로 볼 수 있다. 하지

40) 헌재 2001. 8. 30. 2000헌가9, 판례집 13-2, pp.134-157 참조.

41) 김정호, “누구를 위한 스크린쿼터제인가”, 헤럴드경제 2003. 6. 16.

만 현재는 재산권에 대해 다른 견해를 가지고 있다. 1997년 현재는 한약사제도가 신설되면서 과거 약사에게 인정된 한약조제권을 제한하는 것이 재산권 침해라는 주장에 대해 ‘재산권은 사적유용성 및 그에 대한 원칙적 처분권을 내포하는 재산가치 있는 구체적 권리이므로 구체적인 권리가 아닌 단순한 이익이나 재화의 획득에 관한 기회 등은 재산권 보장의 대상이 아니므로’⁴²⁾ 약사의 한약조제권은 재산권이 아니라고 판결하였다. 이와 같은 현재의 논리에 따르면 스크린쿼터는 ‘재산가치 있는 구체적인 권리’에 대한 제한이 아니며 스크린쿼터 폐지로 인해 얻게 되는 이익은 장래의 불확실한 기대이익에 불과한 것이므로 보상의 대상이 아닌 것이다. 이와 같은 재산권과 관련된 판례로 인해 스크린쿼터 관련 청구인도 위헌 사유로 재산권 침해를 들지 않은 듯 하다.

2. 영화산업 구조변화와 스크린쿼터의 유효성

(1) 상영기회의 보장과 독과점 제한

현재는 판결을 통해 스크린쿼터의 목적은 ‘개봉관의 확보를 통하여 국산영화의 제작과 상영의 기회를 보장하여 국산영화의 존립과 발전의 터전을 마련하여 주기 위한 것’이라고 적시하는 한편, 스크린쿼터의 방법적 정당성에 대해서도 다음과 같이 판시하고 있다.

42) 현재 1997. 11. 27. 97헌바10, 판례집 9-2, p.651.

영화의 제작은 많은 자본과 시간과 노력이 소요되는 것이지만 그 흥행 여부는 사전에 예측할 수 없고, 가사 예측이 가능하다 하더라도 그 예측이 반드시 실제와 부합하는 것은 아니므로 개봉관의 확보 여부는 영화제작의 사활문제라 할 수 있다. 따라서 이 사건 국산 영화의무상영제는 질과 양에 있어서 압도적 우위에 있는 외국영화의 흥수 속에서 국산영화로 하여금 상영의 기회를 가질 수 있게 하여 주는 것으로서 국산영화의 제작과 상영의 기회를 보장하는 가장 효과적이고 적절한 방법이라고 아니할 수 없다.⁴³⁾

이와 같은 현재의 주장처럼 스크린쿼터제가 방법적 정당성을 얻기 위해서는 스크린쿼터의 핵심적 역할인 ‘상영기회의 보장’이 유효성을 가져야 한다. 또한 스크린쿼터가 유효성을 가지기 위해서는 국산영화가 외화에 밀려 상영기회를 가지지 어렵다는 사실이 전제가 되어야 한다. 문제는 현재의 판결이 나던 1995년 당시에는 국산영화가 상영의 기회를 가지기 힘들었을 수도 있지만 그 이후 영화산업구조 변화로 인해 그와 같은 전제가 더 이상 성립하지 않는다는 데 있다. 즉 영화산업구조 변화로 스크린쿼터의 유효성이 사라지고 있으며 이는 스크린쿼터가 우리나라 영화의 생존과 발전을 위한 가장 효과적인 방법이 아니라는 것을 의미하므로 그 방법적 정당성을 얻을 수 없다는 것이다.

스크린쿼터의 유효성을 논할 때 핵심적인 사항은 한국영화산업 구조변화가 국산영화의 상영기회에 어떠한 영향을 미치는가이다. 최근의 한국영화산업은 수직적으로 결합한 대형 영화사들이 주도하고 있는 상황이며 전체 국산영화들 중 수직적으로 결합한 CJ, 시네마서비스, 쇼박스, 롯데시네마의 4개사가

43) 헌재 1995. 7. 21. 94헌마125, 판례집 7-2, p.163.

제작 투자 및 배급 부문에서 차지하는 비중이 날로 높아져 가고 있다.⁴⁴⁾ 아래 <표 9>에서도 알 수 있듯이 전체 한국영화 중에서 이들 대형 영화사가 배급하는 영화의 비중은 계속 커지는 추세에 있으며 2004년에는 수직통합을 이룬 4개의 영화사가 배급한 영화가 전체 개봉 한국영화의 60% 이상을 차지하고 있다. 2005년에 들어서도 이들 영화사들의 영향력은 계속 유지되고 있으며 보도에 따르면 한국영화의 절반 이상을 CJ, 시네마서비스, 쇼박스 3대 영화사가 투자·배급한 것으로 알려져 있다.⁴⁵⁾

<표 9> 대형 영화사의 한국영화 배급실적

배급사 \ 연도	2000	2001	2002	2003	2004
CJ 엔터테인먼트	8	8	17	9	18
시네마서비스	13	16	13	17	17
쇼박스	0	0	2	6	13
롯데시네마	0	0	0	0	2
소계(A)	21	24	30	32	50
한국영화 총 배급편수(B)	61	57	105	70	78
비율(A/B)	0.344	0.421	0.286	0.457	0.641

자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』에 근거하여 저자 작성.

이들 대형 영화사들이 제작 및 투자한 영화들은 스크린쿼터와 상관없이 당연히 자체 배급 및 상영체인을 통해 관객의

44) 롯데시네마는 최근 제작투자 및 배급사업에 진입하여 배급실적이 그다지 많지 않다.

45) 한국경제신문 2005년 3월 15일자

평가를 받을 수 있는 기회를 가지게 될 것이다. 제작되는 국산영화의 절반 이상이 극장체인을 가진 대형 영화사들에 의해 배급되어 안정적인 스크린을 확보하고 있으며 중형 배급사들의 활발한 배급실적까지 고려한다면 국산영화가 외화에 밀려 상영의 기회조차 가질 수 없는 경우는 이제 극히 드물 것이다.

<표 10> 최근 국산영화 의무상영일수와 평균 상영일수

구분	연도	조사된 극장 수	평균 의무일수	평균 상영일수	비교
서울	2000	194	103.0	103.9	+0.9
	2001	201	128.4	145.3	+16.9
	2002	236	101.8	151.6	+49.8
	2003	276	98.4	147.7	+49.3
	2004	311	93.5	149.1	+55.6
지방	2000	309	99.5	109.3	+9.8
	2001	375	117.7	142.1	+24.4
	2002	475	90.6	145.1	+54.5
	2003	741	90.7	151.5	+60.8
	2004	890	100.9	177.3	+76.4
전국	2000	503	100.8	107.2	+6.4
	2001	576	121.4	143.2	+21.8
	2002	711	94.3	147.2	+52.9
	2003	1,017	92.8	150.5	+57.7
	2004	1,201	99.2	170.0	+70.8

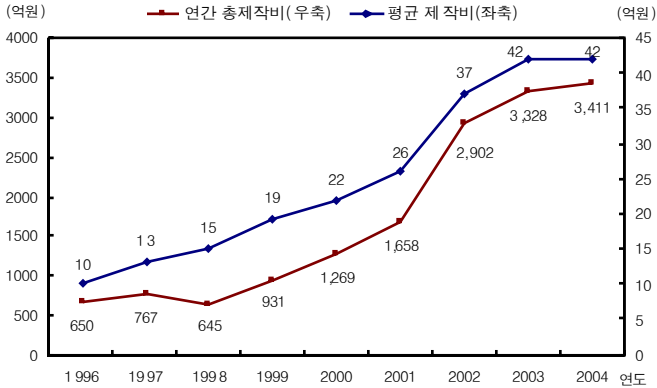
자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

<표 10>에서 보듯이 최근 몇 년간 극장에서 국산영화 상영

일수는 의무상영일수를 훨씬 초과하고 있는 상황이다. 이와 같은 상황에서는 스크린쿼터의 유효성이 약화될 수밖에 없고 설사 상영의 기회를 가지지 못하는 국산영화가 있다고 하더라도 현재의 스크린쿼터가 상영의 기회를 보장하지는 못한다. 개봉되지 못한 영화들은 배급사나 극장의 입장에서 볼 때 흥행의 가능성이 매우 낮은 영화들일 것인데 이들 영화는 기본적으로 영화의 질이 매우 낮거나 대중성이 없는 예술영화이다. 질이 낮은 영화라면 도태되는 것이 마땅하며 예술영화의 경우에도 스크린쿼터가 그 영화를 보호해 주지는 못한다. 스크린쿼터는 국산영화의 의무상영일을 규제하는 제도이지 다양한 영화의 상영을 보장하는 제도가 아니다. 그리고 극장의 입장에서는 흥행성 있는 국산영화의 장기상영을 통해 의무상영일을 채우는 것이 당연하기 때문이다.

한편 영화 제작비의 상승도 한국영화가 이들 대형 영화사에 의지하는 추세를 더욱 심화시키는 요인이라 할 수 있다. <그림 2>에 나타난 바와 같이 최근 몇 년간 한국영화의 제작비는 급상승하고 있는 추세이다. 제작비 상승요인에는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠는데 이에 대한 분석은 본 연구의 범위 밖이다. 하지만 분명한 것은 급증하는 제작비를 감당하기 위해서는 대형 영화사의 자본이 필수적이라는 것이다. 또한 높은 제작비로 인한 흥행실패의 위험은 더욱 커지므로 이들 대형 영화사들이 가진 배급 및 상영체인 활용 여부가 투자자본의 회수에 매우 중요한 요소가 될 것이다. 결국 제작비 조달과 위험해지를 위해서는 대형 영화사들의 자본력과 배급·상영체인이 필요하며 따라서 이들 영화사들이 한국영화산업에서 차지하는 비중은 더욱 커질 것이다.

<그림 2> 한국영화 제작비 추이



자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

미국 배급사들의 독점적 지위로 인해 스크린쿼터를 통해 보다 경쟁적 환경을 조성할 필요가 있다는 주장이 있으나 이도 설득력을 잃고 있다. 현재 영화시장에서의 미국 배급사들의 영향력은 그리 크지 않다. 아래 표에서 알 수 있듯이 최근 3~4년간 시장점유율 1, 2위를 독점하다시피 한 배급사는 수직적 결합을 한 국내 배급사들이다. 따라서 미국 배급사들이 시장지배력을 가지지 못한 상황에서 스크린쿼터를 통한 사전적 규제는 정당화되기 어려울 것이다. 한편 블록부킹, 거래거절 등의 일반적 경쟁제한행위에 대해서 현재의 공정거래법을 통해 사후적 규제가 가능하다. 윤미경 외(2004)에 따르면 영화산업에서 일어날 수 있는 각종 경쟁제한행위는 현재의 공정거래법을 통해 규제할 수 있으며 필요하다면 분쟁해소를 위한 추가적 장치를 도입하여 방지할 수 있다는 것이다. 경쟁정책의 측면에서 본다면 스크린쿼터와 같은 인위적이며 사전

적인 규제는 시장친화적인 방식의 사후적 규제를 통해 해결할 수 없을 만큼 폐해가 심각한 경우에만 사용하여야 할 것이다.

한편 이와 같은 미국 배급사들의 시장지배적 지위 상실과 국내 배급사들의 시장점유율 상승이 스크린쿼터의 결과라는 주장도 있다. 하지만 분명한 것은 현재 영화산업구조하에서는 미국 배급사들이 과거와 같은 독점적 시장지배력을 가지지 못한다는 것이다. 국내 대형 영화사들이 상당수의 한국영화에 투자 및 제작을 하고 있고 자체 배급망과 극장체인을 통해 상영을 하고 있기 때문에 극장체인을 가지지 못한 미국 배급사들의 시장에서 과거와 같은 지배력을 행사하지 못한다. 스크린쿼터가 폐지된다 하더라도 국내 배급사들이 국산 영화를 도외시하고 미국영화 위주로 배급할 수도 없다. 현재의 직배체제에서 할리우드 대작들은 당연히 미국 배급사들이 배급할 것이며 국내 배급사들은 배급력을 가지지 위해서라도 흥행성 높은 국산영화를 배급할 수밖에 없다. 과거 간접배급체제하에서는 스크린쿼터가 없었더라면 국내 배급사들이 할리우드 영화 위주로 라인업(Line-up)을 구성하여 배급력을 행사하였을 것이다. 하지만 지금의 직배체제하에서는 흥행성 높은 국산영화를 라인업에 포함시키지 않고서 배급력을 행사할 수 없다.

<표 11> 배급사별 점유율 순위

배 급 사	2004년		배 급 사	2003년	
	편수	점유율		편수	점유율
CJ 엔터테인먼트	36	24.42%	CJ 엔터테인먼트	24	21.90%
쇼박스(주)미디어플렉스	19	18.02%	시네마서비스	26	18.60%
시네마서비스	22	17.23%	위너브러더스	13	8.10%
위너브러더스	11	7.98%	청어람	11	7.50%
20세기폭스코리아	18	6.65%	월트디즈니/브에나	17	6.80%
UIP코리아	13	4.15%	콜롬비아	20	5.10%
브에나비스타인턴셔널	22	3.96%	코리아픽처스	10	4.90%
코리아픽처스	6	3.46%	쇼박스	8	4.80%
콜롬비아트라이스타	20	3.46%	UIP	17	4.80%
튜브엔터테인먼트	10	2.62%	20세기폭스코리아	17	4.30%
기 타	102	8.05%	기 타	88	13.30%
계	279	100%	계	251	100%

배 급 사	2002년		배 급 사	2001년	
	편수	점유율		편수	점유율
시네마서비스	28	22.70%	시네마서비스	26	17.6%
CJ 엔터테인먼트	28	17.00%	CJ 엔터테인먼트	22	14.6%
콜롬비아	21	9.70%	코리아픽처스	7	13.4%
월트디즈니/브에나	19	8.80%	위너브러더스	17	9.0%
20세기폭스코리아	22	8.60%	UIP	15	7.8%
위너브러더스	16	8.20%	브에나비스타	19	7.1%
A 라인	13	5.60%	콜롬비아	21	6.0%
코리아픽처스	8	4.50%	튜브 Ent	12	4.7%
청어람	9	3.20%	20세기폭스	11	3.7%
UIP	14	3.10%	시나브로 엔터테인먼트	11	1.3%
-	-	-	한맥영화	6	0.9%
-	-	-	(주)영화사백두대간	11	0.5%
-	-	-	필름뱅크	17	0.4%
-	-	-	AFDF	4	0.2%
-	-	-	배엔터테인먼트	5	0.1%
기 타	112	8.60%	기타	97	12.8%
계	290	100%	계	301	100%

주: 관객 점유율 기준.

자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

(2) 멀티플렉스의 영향과 문화적 다양성

또한 멀티플렉스⁴⁶⁾의 확산도 스크린쿼터의 유효성을 저하시키는 역할을 한다. 1998년 우리나라에 처음 도입된 멀티플렉스는 그동안 지속적인 증가세를 보여 2004년 현재 멀티플렉스는 총 162개 극장으로 전체 극장 중 45%가량을 차지하고 있으며, 스크린 수는 총 1,189개로 전체 스크린의 77%를 차지하고 있다. 1990년대부터 스크린 숫자는 계속 줄어들고 있었지만 멀티플렉스의 도입으로 인해 상황이 반전되어 극장 수는 줄었지만 스크린 수는 과거보다 훨씬 많아졌다. 증가된 스크린 수로 인해 한국영화는 보다 많은 상영기회를 가지게 되어 성수기에 할리우드 블록버스터에 밀려 한국영화들이 상영의 기회를 잡기가 어려웠던 과거 단관 극장시스템일 때와는 상황이 다르다. 물론 멀티플렉스가 본격적으로 도입된 이후에 한국영화의 다양성이 제고된 것은 아니지만 과거에 비해서 (일부 흥행작에 국한한다 하더라도) 한국영화의 상영기회가 많아진 것은 분명하다.

앞에서도 논의한 바와 같이 스크린쿼터를 통한 문화의 다양성 확보가 가능하다는 주장은 한국영화의 상영기회를 보장함으로써 한국문화를 고취할 수 있다는 점과 스크린쿼터로 인해 예술영화를 포함한 다양한 영화를 상영할 수 있다는 점에 근거하고 있다. 한국영화의 상영기회를 보장함으로써 한국문화를 고취할 수 있다는 주장은 스크린쿼터의 유효성 상실로 인

46) 본 연구에서 멀티플렉스는 '7개 이상의 스크린을 보유하고거나 멀티플렉스 체인에 속해 있는 모든 극장'으로 정의한다. 7개 이하의 복합관도 멀티플렉스에 포함시키면 그 숫자는 훨씬 많아진다.

해 그 타당성을 잃고 있다. 국내 영화산업의 수직적 결합이 심화됨에 따라 제작된 한국영화가 미국영화로 인해 상영기회를 보장받지 못하는 일은 거의 일어나지 않을 것이다. 한편 스크린쿼터가 한국영화의 다양성을 제고시킨다는 두 번째 주장도 오정일·조현승(2004)의 연구에서 알 수 있듯이 그 주장의 실증적 근거가 희박하다.

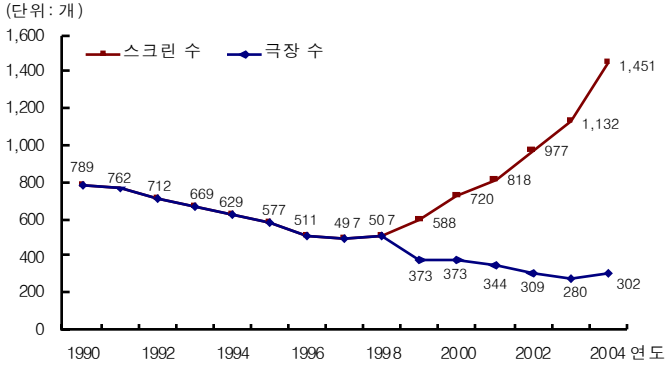
스크린쿼터가 영화의 다양성을 보장하지 못하는 이유는 멀티플렉스 도입으로 증가된 스크린 수가 와이드 릴리즈(Wide Release) 방식을 통해 대형영화의 스크린지배력을 보다 강화시키는 역할을 하는 측면이 있기 때문이다. 즉 멀티플렉스의 확산으로 증가된 스크린의 혜택이 독립영화나 예술영화보다는 흥행이 예상되는 일부 영화에 집중적으로 돌아가고 있다는 것이다. 실제로 2004년 관객 1000만 명을 돌파한 <실미도>와 <태극기 휘날리며>의 경우 개봉 후 흥행호조에 힘입어 스크린 수가 점차 늘어나 한때 각각 370여 개 이상, 510여 개 이상의 스크린을 각각 차지하였다. 또한 <실미도>가 관객 1000만 명을 돌파하던 주에는 <실미도>와 <태극기 휘날리며>가 차지한 전국 스크린 수 합계는 733개였으며, 이 당시 전국 스크린 수는 1200여 개로 추산되고 있다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ 비록 스크린쿼터제가 스크린당 부과되는 규제이지만 일부 흥행작이 다수의 스크린을 점유하게 되면서 과거에 비해 증가된 스크린 숫자에도 불구하고 스크린쿼터제가 한국영화의 다양한 상영기회를 보장해 주지 못하고 있다. 문화의 다양성이란 측면에서는 정작 스크린

47) “<씨네 21> 10년, 한국영화 10년”, 『씨네 21』, No.500, 2004.

48) 2004년 1,210개의 스크린을 대상으로 한 조사에서 평균 허위상영일수는 거의 영(0.005)에 이르렀다.

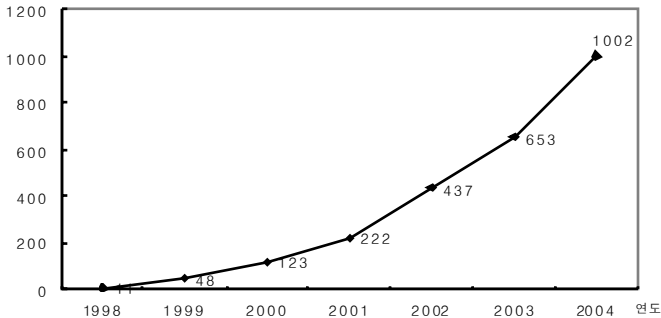
쿼터가 보호하지 못하는 예술영화 또는 독립영화를 보호·육성할 수 있는 장치를 마련하는 것이 더욱 중요하다 할 것이다.

<그림 3> 연도별 극장 수 및 스크린 수 추이



자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

<그림 4> 전국 멀티플렉스 스크린 수



자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

<표 12> 3대 체인의 극장 수, 스크린 수, 좌석 수

구분	2004			2005			2006-2007(예정)			
	극장 수	스크린 수	좌석 수	극장 수	스크린 수	좌석 수	극장 수	스크린 수	좌석 수	
CGV	CGV	27	215	41,009	35	280	53,170	51	405	78,419
	프리머스	18	132	26,613	28	208	39,022	34	262	48,922
	계	45	347	67,622	63	488	92,192	85	667	127,341
롯데시네마	12	98	19,680	29	221	43,979	44	364	73,479	
메가박스	13	105	20,993	19	144	28,132	30	242	45,428	
총계	70	550	108,295	111	853	164,303	159	1,273	246,248	

자료: 영화진흥위원회, 「2004년 스크린 현황」

3. 영화산업정책의 방향

앞에서 살펴본 바와 같이 한국영화산업은 수직적 결합을 이룬 대형 영화사들을 중심으로 한 공급구조가 정착되어 가고 있다. 영화의 제작비 또한 지속적으로 상승할 것으로 보여 투자와 배급 상영에 대한 대형 영화사 의존도가 보다 커지면서 대형 영화사를 중심으로 한 영화공급구조는 심화될 것이다. 이와 같은 구조하에서는 스크린쿼터로 인한 편익은 상당히 감소하는 반면 자유무역의 확산으로 인한 스크린쿼터의 비용은 더욱 커질 것이며 스크린쿼터의 유효성은 사라지게 될 것이다. 따라서 시장의 원리에 맞지 않을 뿐더러 규제로서의 상대적 편익도 적은 현재의 스크린쿼터제도는 개선되어야 한다. 스크린쿼터가 유효성이 떨어진다면 하더라도 한국영화에 대한 보험으로서의 역할을 하고 있기 때문에 존속되어야 한다는 일

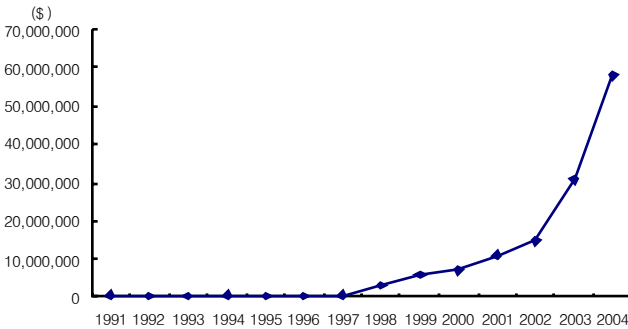
부의 주장도 있다. 하지만 스크린쿼터라는 보함이 주는 혜택에 비해 우리가 지불해야 하는 가격이 너무 크다. 따라서 현재의 우리나라 영화산업의 성숙도 및 국제경쟁력을 감안하면 스크린쿼터의 폐지 또는 점진적 축소를 전향적으로 검토하는 것이 필요하다. 현실적으로 폐지가 어렵다면 적어도 점진적 축소를 통해서 스크린쿼터가 한시적 보호정책⁴⁹⁾이라는 점을 영화산업 종사자에게 명확하게 전달하여 구조조정 등을 포함한 업계의 자발적 경쟁력 강화노력을 촉진시켜야 한다. 유치산업이라 할지라도 무조건 보호하는 것이 아니라 그 산업의 경쟁력이 상승함에 따라 적절한 경쟁압력을 부여하는 것이 해당 산업의 발전을 위해서 보다 바람직한 정책방향이라 할 수 있다.

앞으로의 영화산업 육성을 위한 정책방향은 시장에 대한 직접적 통제보다는 시장규모의 확대와 영화산업 투자활성화를 위한 하부구조(Infrastructure) 정비에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 2004년 현재 연간 전국 영화 관람객 수는 13,517만 명이며 1인당 평균 관람횟수는 약 2.8회이다. 역대 최고 전국 관람객 수는 1969년 17,304만 명이며 그해 1인당 평균 관람횟수는 5.6회였다. 우리나라 영화산업이 앞으로 세계시장에서 경쟁하기 위해서는 보다 대형화되어야 하며 이를 위해서는 무엇보다도 시장의 확대가 필요하다. 현재의 인구구조와 다양한 매체의 발달을 미루어 볼 때 앞으로도 전국 관람객 수가 150,000만 명을 넘기는 쉽지 않을 것이다. 국내 상영시장의 한계를 극복하

49) 김세원 안세영(1996)은 유치산업보호정책의 성공조건으로 '학습효과(Learning by Doing)의 존재'와 '한시성(限時性)'을 들고 있다. 즉 보호대상이 된 산업은 시간이 지남에 따라 학습효과를 통해 국제경쟁력을 갖출 수 있는 산업이어야 하고 보호정책은 반드시 '한시적'이어야 한다는 것이다.

기 위해서는 해외시장의 개척과 함께 후속시장의 활성화가 필수적이다. 한국영화의 해외시장 진출은 영화의 질적 향상에 힘입어 2000년대 들어 급격한 증가세를 보이고 있는 상황이다. 하지만 수출의 상당부분이 아시아 지역에 집중되어 있어 수출 지역의 다변화가 요구되며 특히 시장확대를 위해서는 최대시장인 북미지역으로의 수출확대가 반드시 필요하다.

<그림 5> 연도별 한국영화 수출액



자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

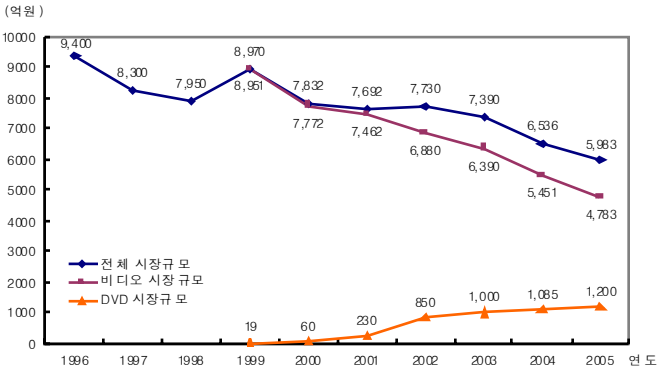
<표 13> 한국영화 권역별 수출 점유율

권역	연도			
	2001	2002	2003	2004
남미	0%	0%	0%	0.2%
북미	11%	5%	14%	5.0%
아시아	74%	70%	61%	77.8%
아프리카	0%	0%	0%	0%
오세아니아	0%	1%	0%	0.3%
유럽	14%	16%	18%	14.1%
기타	1%	8%	5%	2.6%
계	100%	100%	100%	100%

자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

한편 해외시장의 확대는 꾸준한 호조를 보이는 반면 영화의 원도우효과를 창출하는 후속시장은 침체되고 있는 실정이다. 현재 비디오·DVD 전체 시장규모는 축소추세에 있다. DVD 시장규모는 증가추세에 있지만 기대만큼 시장확대가 이루어지지 않고 있으며, 비디오 시장규모의 축소 폭을 상쇄할 만큼 빠른 성장세를 보이고 있지 않아 전체 후속시장의 규모는 축소추세에 있다. 후속시장 침체의 가장 큰 원인은 온·오프라인을 통한 영화의 불법적 유통이라 할 수 있다. 특히 인터넷을 통한 영화의 다운로드를 기술적·행정적으로 근절하기가 상당히 어려우므로 이에 대한 대책이 시급하다고 하겠다. 영화산업의 전체 시장규모 확대를 위해서는 문화상품에 대한 지적재산권을 보호할 수 있는 법적·제도적 장치와 이의 집행을 위한 행정력의 강화가 필요한 시점이다.

<그림 6> 비디오/DVD 시장 현황



주: 2005 년도는 예상치임.

자료: 영화진흥위원회, 『한국영화연감』

한편 최근 들어 영화의 수익률 저조 등으로 영화산업투자가 위축되고 있는 상황이다. 2000~2002년 사이에 만들어진 영상투자조합의 평균 수익률은 마이너스 13~15%를 기록한 것으로 집계되었으며,⁵⁰⁾ 2001년 한때 13개에 달하던 영상투자조합 설립 수도 2004년에는 5개에 그치고 있다. 영화상품의 성격상 흥행의 평균 수익률이 항상 높을 수는 없지만 문제는 영화에 대한 투자를 유인할 수 있는 제도적 여건, 즉 하부구조가 미비한 데 그 원인이 있다. 영화산업에 대한 투자를 활성화하기 위해서는 투자에 따르는 리스크 완화 및 투자집행의 투명성·효율성을 제고시켜 줄 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 최근 논의되고 있는 제도적 장치로는 완성보증보험제도, 특수목적회사(SPC: Special Purpose Company), 회계시스템 표준화 등이 있다.⁵¹⁾ 영화의 경우 흥행리스크는 차치하고라도 투자된 영화의 완성 자체가 되지 않는 경우가 흔한데 이 경우 투자자는 시장에 상품을 출시하지도 못하고 손실을 입게 된다. 미국의 경우 민간 차원의 완성보증보험회사⁵²⁾가 이와 같은 리스크를 방지하도록 도와준다. 우리나라도 완성보증보험제도를 도입할 필요가 있어 현재 이 제도의 도입을 위한 작업이 진행중이나 여러 가지 이유로 지연되고 있다. 또한 투자자의 신뢰를 얻기 위하여 특수목적회사(SPC: Special Purpose Company)제도를 활성화하고 이를 통해 투자자금 관리 및 수익배분을 투명하게 할 필

50) 2005년 6월 3일 조선일보 기사 “한국영화 대박신화 여기서 멈추나” 참조.

51) 김미현, 최영준 외, 『한국 영화산업 수익성 분석과 투자 활성화 방안』 (2005) 참조.

52) 완성보증보험회사는 제작자가 투자자가 인정한 예산, 제작 스케줄에 따라 상품(영화·애니메이션 등)을 완성·출시할 것을 보증한다.

요가 있다. 제작사가 현금흐름을 총괄하는 시스템에서는 자금의 유용 및 비효율적 집행의 가능성이 있기 때문이다. 영화투자 활성화를 위해서는 표준화된 회계시스템 도입도 빨리 이루어져야 할 것이다. 다른 산업과 달리 영화산업의 경우 표준화된 회계시스템이 우리나라에는 도입되지 않아 이해당사자간의 분쟁의 소지가 다분하다. 따라서 회계시스템의 표준화를 통해 영화산업에서의 비용 및 손익에 대한 개념을 명확히 하여 투자수익 정산의 불확실성을 없애야 할 것이다.

VI. 결 론

지금까지 스크린쿼터의 유효성을 우리나라 영화산업의 구조적 변화와 관련지어 살펴보았다. 과거 외화 특히 미국 할리우드 영화들이 국내 시장에서 독점적 지위를 누리던 당시에는 영화산업의 생존을 위해 스크린쿼터가 긍정적 역할을 한 것을 부인할 수 없다. 하지만 그동안 국내 영화산업구조는 획기적으로 변화였고 이에 따라 스크린쿼터의 영향력도 변화할 수밖에 없었다. 본 연구의 결론은 수직적 결합이 상당히 진행된 현재의 우리나라 영화산업구조하에서 스크린쿼터가 가지는 유효성은 상당히 낮다는 것이다. 스크린쿼터의 기본적 취지는 국산영화에 대해 상영의 기회를 어느 정도 보장하여 영화산업의 존립과 발전의 터전을 마련하는 것이라 할 수 있다. 하지만 제작·배급·상영의 단계를 수직적으로 결합한 대형 영화사가 국산영화의 절반 이상에 제작 및 투자하는 현 상황에서는 국산영화의 상영기회는 상당한 수준에서 보장될 수밖에 없다. 통계적으로도 극장의 국산영화의 상영일수는 의무상영일수를 훨씬 초과하고 있는 상황이어서 스크린쿼터의 유효성은 매우 낮은 상태라고 할 수 있다.

한편 한국영화의 상영기회를 보장함으로써 한국문화를 고취할 수 있다는 주장도 스크린쿼터의 유효성 상실로 인해 그 논리적 근거가 약하다. 또한 멀티플렉스의 확산으로 증가된 스크린 수는 와이드 릴리즈(Wide Release) 방식을 통해 대형영화의

스크린지배력을 보다 강화시키므로 스크린쿼터가 한국영화의 다양성을 제고시킨다는 주장도 설득력이 없으며 이는 실증적으로도 확인되고 있는 사실이다. 즉 영화사는 소수의 흥행대작이 다수의 스크린을 점유하게 하는 방식을 통하여 단기간에 수익극대화를 피하기 때문에 과거에 비해 증가된 스크린 숫자에도 불구하고 스크린쿼터제가 다양한 한국영화의 상영기회를 보장해 주지 못하는 것이다. 따라서 문화의 다양성을 위해서라면 예술영화 또는 독립영화가 관객과 접할 수 있는 기회를 제도적으로 만드는 것이 더욱 중요하다 할 것이다.

국제적 경쟁력이 상당히 떨어지는 농산물 시장도 개방하고 있는 마당에 영화산업만 무조건적으로 보호할 수는 없는 것이 현실이다. 현재의 영화산업구조하에서는 스크린쿼터로 인한 편익은 상당히 낮은 반면 자유무역의 확산으로 인한 스크린쿼터의 비용은 더욱 커질 것이 때문에 규제의 비용과 편익을 고려하면 스크린쿼터는 점진적으로 축소하는 것이 바람직한 정책방향이다. 또한 유치산업 육성의 측면에서 보더라도 영화산업의 국제경쟁력 확보를 위해서는 무조건적이며 영구적인 보호보다는 적절한 경쟁압력을 부여하는 것이 바람직할 것이다. 유치산업의 구조와 경쟁력을 고려하여 적절한 수준의 시장개방을 함으로써 경쟁력 제고와 구조조정 촉진을 피할 수 있는 것이다.

향후 영화산업정책은 스크린쿼터와 같은 시장에 직접적 통제를 가하는 보호정책보다는 시장의 확대와 영화산업에 대한 투자활성화 제고에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 국내 영화사들이 국제적 수준으로 발돋움하기 위해서 현재의 국내 시장으로는 명백한 한계가 있기 때문에 시장의 확대가 반드시 필

요하다. 한국영화의 해외시장 진출은 비록 아시아권에 수출이 집중되는 문제가 있긴 하지만 상당히 순조롭게 진행되고 있는 편이다. 하지만 윈도우효과를 창출하는 후속시장이 온·오프라인을 통한 불법유통으로 인해 부진을 면치 못하고 있는 상황 이어서 지적재산권 보호를 위한 획기적인 대책이 필요한 시점이다. 또한 최근 침체되고 있는 영화산업에 대한 투자활성화를 위해 제도적 장치로 완성보증보험제도, 특수목적회사의 활성화, 표준화된 회계시스템 도입 등과 같은 제도적 장치를 마련하는 것이 시급하다고 하겠다.

참고문헌 |

- 강신일, 『스크린쿼터제의 경제적 분석』, 『규제연구』, 제9권, 제2호, 한국경제연구원, 2001.
- 강철근, 『예술의 자유와 스크린쿼터제』, 사회교육연구회, 2004.
- 길민정, 『한국영화산업의 자본변동에 따른 경제적 특성 연구 - 1990년대 중반 금융자본의 유입을 중심으로』, 서강대학교 대학원 신문방송학과 석사학위 논문, 1999.
- 김대호·김은미·김유정, 『1990년대 한국 영화산업에 대한 평가』, 『한국언론학보』, 제43-2호, 1998, pp.37-72.
- 김미현·최영준·전범수, 『한국영화산업 성장요인 분석』, 연구보고서, 영화진흥위원회, 2004. 7.
- 김미현 외, 『한미투자협정과 스크린쿼터』, 영화진흥위원회 현안연구 2003-1, 2003.
- 김미현·최영준 외, 『한국 영화산업 수익성 분석과 투자 활성화 방안』, 영화진흥위원회, 2005.
- 김세원·안세영, 『산업정책론 - 산업구조조정을 중심으로』, 박영사, 1996.
- 김은미, 『한국 영화의 흥행 결정 요인에 관한 연구』, 『한국언론학보』 제47권 2호, 2003, pp.190-220.
- 김휴종, 『한국 영화산업의 구조 및 수요변화에 대한 연구』, 『문화경제연구』 제5권, 제1호, 2002. 6, pp.85-107.
- 문화관광부, 『문화산업백서』 각 호.
- _____, 『영상정책자료』 각 호.
- 양건열 외, 『한국 스크린쿼터의 현황과 발전방안에 관한 연구』, 한국문화관광정책개발원, 1999.
- 영화진흥위원회, 『한국영화연감』 각 호.

- 오정일, 「스크린쿼터제, 영화산업 사활을 건 열쇠인가?」, 『e-Kiet 산업 경제정보』 제168호, 산업연구원, 2003.
- _____, 「우리나라 영화산업의 수출 입구조 분석」, 『월간 KIET 산업경제』 2004년 2월호, 2004, pp.19-29.
- 오정일·조현승, 「스크린쿼터제는 국산영화의 다양성 확보에 기여했는가」, 『e-Kiet 산업경제정보』 제224호, 2004년 10월.
- 윤미경·윤창인·이상승, 『영화시장 개방에 대한 경쟁정책적 고찰』, 연구보고서, 대외경제정책연구원, 정책연구04-08, 2004.
- 이상석, 『한국영화산업구조의 변화가 한국영화에 끼친 영향』, 중앙대학교 신문방송대학원 석사학위 논문, 2001.
- 이해영 외, 『스크린쿼터제의 경제적 효과와 한미투자협정』, 연구보고서, 스크린쿼터문화연대, 2004.
- 크리스틴 톰슨·데이비드 보드웰, 『세계영화사 1: 영화의 발명에서 무성영화시대까지 1880s~1929』(주진숙·이용관·변재란 외 옮김), 시각과 언어, 1999.
- _____, 『세계영화사 2: 음향의 도입에서 새로운 물결들까지 1926~1960s』(주진숙·이용관·변재란 외 옮김), 시각과 언어, 1999.
- _____, 『세계영화사 3: 동시대의 영화 1960s』(주진숙·이용관·변재란 외 옮김), 시각과 언어, 1999.
- 초성운·김휴종·도준호·김현진, 『영화산업의 변화와 발전 방안』, 정책연구 99-20, 정보통신정책연구원, 1999. 12.
- 최진용 외, 『한국영화정책의 흐름과 새로운 전망』, 집문당, 1994.
- 황동미·정현일·조준형·박현희·류형진, 『한국영화산업구조분석 - 할리우드 영화 직배 이후를 중심으로』, 영화진흥위원회 연구보고서, 2001. 12.

De Vany, Arthur, *Hollywood Economics: How extreme uncertainty shapes the film industry*, Routledge, 2004.

Lee, Shi Young, Eun-mee Kim, Young Il Kim, and Dae Young Kim, *Korean Motion Pictures Industry and Screen Quota System*, manuscript, 2005.

- Litman, B. and L. Kohl, "Predicting Financial Success of Motion Pictures: The 80s Experience," *Journal of Media Economics* 2(2), pp.35-50.
- Sochay, S., "Predicting the Performance of Motion Pictures," *Journal of Media Economics* Vol.7, No.4, 1994, pp.1-20.
- Vogel, Harold, *Entertainment Industry Economics*, Cambridge University Press, 2001.

[부 록]

<부표 1> 연도별 한국영화 점유율

(단위: 만 명, %)

구분	한국영화 관람객 수	외국영화 관람객 수	한국영화 시장점유율
1965	761	912	45.5
1966	732	1,040	41.3
1967	831	877	48.6
1968	822	858	48.9
1969	685	908	43.0
1970	534	756	41.4
1971	424	813	34.3
1972	279	747	27.2
1973	181	757	19.3
1974	629	1,168	35.0
1975	450	2,241	16.7
1976	416	1,062	28.1
1977	571	1,238	31.6
1978	1,057	1,498	41.4
1979	921	1,658	35.7
1980	2,543	2,914	46.6
1981	2,135	2,294	48.2
1982	2,191	2,078	51.3
1983	1,755	2,648	39.9
1984	1,689	2,703	38.5
1985	1,644	3,166	34.2
1986	1,562	3,166	33.0
1987	1,311	3,549	27.0
1988	1,216	4,007	23.3
1989	1,115	4,415	20.2
1990	1,081	4,265	20.2
1991	1,106	4,114	21.2
1992	872	3,839	18.5
1993	769	4,054	15.9
1994	993	3,842	20.5
1995	944	3,569	20.9
1996	976	3,244	23.1
1997	1,212	3,540	25.5
1998	1,259	3,759	25.1
1999	2,172	3,300	39.7
2000	2,271	4,191	35.1
2001	4,481	4,455	50.1
2002	5,082	5,431	48.3
2003	6,391	5,556	53.5
2004	8,018	5,498	59.3

주: 1) 1964-1973년 서울 개봉관 기준

2) 1974-1979년 주요도시(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천) 기준

<부표 2> 제1차 한·미 영화협상 현황

미국 요구사항	합의사항	조치사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국영화 수입가격 상한선 철폐 (극영화, TV용 필름 및 홈비디오 포함) ○ 미국영화 배급회사의 국내지사 설치 허용 ○ 예탁금 철폐 및 대폭 삭감 ○ 진흥기금 철폐 또는 인하 ○ 스크린쿼터의 철폐 또는 비율 조정 ○ 로열티에 부과되는 원천과세 인하 ○ 외화수입 관세 인하 ○ 수입쿼터제 철폐 ○ 시판용 완제품 비디오의 수입관세 인하 ○ 공테이프의 세율 인하 ○ 미국 영화사의 시판용 비디오 국내생산 가능여부 ○ 홈비디오의 수입편수 제한철폐 ○ 홈비디오의 라이선스료 제한철폐 및 판매수의 참여 보장 ○ 홈비디오의 수입업자 및 제작업자의 등록 수 제한 ○ 지적소유권 보호 미흡 ○ TV용 외화검열 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국 영화사 한국 내 지사 설치 허용 ○ 국산영화진흥기금납부제도 폐지(외화수입 편당: 1억원) ○ 시판용 비디오테이프의 합작투자, 생산판매 허용 ○ 예탁금 7억원을 5,000만원으로 인하 ○ 외화수입가격 상한선 및 수입쿼터제도 조기 철폐 ○ 관세: '86년중 미국 측과 협의(재무부 소관) <p>(미국 측 양해 사항)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 스크린쿼터제도 유지 ○ 미국영화 수입편수 일정수준 제한 인정 ○ 예탁금 제도 설치 운영 ○ 진흥기금 개선방안 실행 시 까지('87년초) 현행 진흥기금 납부제도 유지 수락 	<ul style="list-style-type: none"> ○ '86. 12. 31 영화법 개정, 외국인이 국내에서 영화업을 할 수 있도록 개방하고, 외국영화 수입 시 납입하는 국산영화진흥기금납부제도를 철폐 (부칙에 의거 1987. 7. 1부터 시행)

자료: 노정동, 「미국직배사의 출현, 그 파장과 영향」, 최진용 외(1994)

<부표 3> 제2차 한·미 영화협상 현황

요구사항	합의사항('88. 12. 30)	조치내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국영화 수입절차 간소화 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 2단계(통관추천, 수입추첨)를 1단계로 축소 ○ 외국영화 수입(복사) 필름별수 제한완화 ○ 영화심의 신청편수 확대 ○ 영화심의절차 간소화 및 기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수입입의용 영화필름통관추천제 폐지('89. 1. 1) ○ 외국영화 수입(복사) 필름별수 제한완화('89. 1. 1) <ul style="list-style-type: none"> - '89년 12월 - '90~'93년: 매년 1만씩 추가 허용 - '94년 완전 폐지 ○ 영화심의신청 편수 증가 및 심의기간 단축('89. 1. 1) <ul style="list-style-type: none"> - 1사 2편 - 심의기간 단축 ○ 외국영화 심의절차 간소화('90. 1. 1) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 합의내용대로 제도개선 시행

자료: 노정동, 「미국직배사의 출현, 그 파장과 영향」, 최진용 외(1994)

<부표 4> 대기업의 영상산업 참여 현황

그룹	계열사	진출 시기	철수 시기	사업내용
삼성	삼성영상사업단 삼성물산 삼성전자 제일기획 등	1988년	1999년	<ul style="list-style-type: none"> - 영화제작 수입 및 배급 - 씨넵스, 명보극장, 서울극장 등 극장 운영 - 유료영화 CATV '캐치원, Q채널 등 운영 - 드림박스, 스타맥스 등의 비디오 프로그램 공급업을 통해 디즈니 계열사 영화들 유통 대행 - <타임 투 킬>, <히트> 등의 제작사 뉴리전시 지분 7.6% 인수
대우	대우영상사업단 대우전자	1988년	1999년	<ul style="list-style-type: none"> - 영화제작 수입 및 배급 - 씨네하우스, 대한, 스카라 등 극장운영 - 홈비디오 유통(우일영상, 씨네마트, 세움미디어), 20세기폭스, 콜롬비아트라이스타, MGM 비디오 위탁 판매 - 영화채널 DCN
현대	금강기획 현대전자	1996년	1998년	<ul style="list-style-type: none"> - 영화제작 수입 및 배급 - 씨네플러스, 명보극장 등 극장운영 - 홈비디오 유통(미라맥스, 사반 엔터테인먼트사와 제휴 - 현대방송
선경	SKC	1984년	1998년	<ul style="list-style-type: none"> - 홈비디오 유통 - 제작 수입·배급 - MBC 프로덕션과 제휴
새한	새한디지털미디어	1996년	분사	<ul style="list-style-type: none"> - 새한홈비디오 설립 - 1996년 디지털미디어, 영화수입배급, 홈비디오 유통
제일제당	제일제당 CJ 엔터테인먼트	1996년	현재 활동중	<ul style="list-style-type: none"> - 1995년 드림웍스에 11% 3억 달러 투자 - 호주 빌리지로드쇼와 홍콩 글든하베스트사와 합작, 멀티플렉스 CGV 설립 - 제이콥, 영화제작, 배급 - m-net
동양	메가박스 쇼박스	1999	활동중	<ul style="list-style-type: none"> - 영화채널 OCN(대우 DCN 인수), 씨네하우스 4개관 인수, 캐치원(현재 HBO, 삼성으로부터 인수) - 멀티플렉스 메가박스 운영 - 배급사 쇼박스 운영
롯데	롯데시네마	1999	활동중	<ul style="list-style-type: none"> - 멀티플렉스 롯데시네마 운영

자료: 이상석(2001) 및 기타 자료 재구성.