

## 영화산업에 있어서 스크린쿼터의 영향분석

정영재\*, 박희서\*\*

### The impacts of screen quota in the screen industry.

Jung, Youngjae \*, Park, Hwieseo \*\*

#### 요약

이 연구는 1963년부터 실시된 한국의 스크린쿼터제도가 변화과정을 거치면서 행위자들의 인센티브에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석해 본 것이다. 연구결과 스크린쿼터는 문화의 다양성과 영화산업의 보호를 명분으로 도입되었으나 본래의 의도와는 달리 소비자의 선택권과 극장주의 재산권에 상당한 제약을 가져왔다. 또한 스크린쿼터 제도의 근본적 취지와는 달리 문화의 다양성을 보호하는 데도 실패한 사례였다. 아무리 좋은 의도를 가진 제도라 할지라도 행위자의 인센티브를 고려하지 못한 제도는 의도하지 않았던 결과만을 양산해낼 뿐이었고 무역을 통해 얻을 수 있는 경쟁력과 다른 산업의 발전기회 조차 희생하는 결과를 이끌었던 것으로 나타났다.

#### Abstract

This study is to analyse the impacts of screen quota in the screen industry and suggests policy implications. To achieve the purpose of this study, we reviewed the theoretical base and history of screen quota, and analyze the share ratio of domestic films and the impacts of screen quota on the actors concerned it. The screen quota was introduced for the purpose of cultural diversity and the protection of screen industry. But it constrained consumer's choice and owner's property. This study suggested policy implications bases the analytical results.

▶ Keyword : 스크린쿼터(screen quota), 문화다양성(cultural diversity), 유치산업(infant industry)

• 제1저자 : 정영재    교신저자 : 박희서

• 투고일 : 2009. 12. 10, 심사일 : 2009. 12. 11, 게재확정일 : 2009. 12. 24.

\* 서울대학교 박사과정 수료    \*\* 조선대학교 행정복지학부 교수

## I. 서론

인간의 선택은 외부요인에 의해 영향을 받기도 한다. 어떤 물건을 사고자 할 때, 어떤 서비스를 받고자 할 때, 어떤 정보를 얻고자 할 때, 원하는 그 어떤 것이 정부에 의해 규제되어 서비스되지 않거나 국내에서 생산되지 않아 수입에 의존해야 함에도 불구하고 수입이 규제되어 있을 경우 그것을 얻기 위한 소비자 개개인의 부담은 더 커지게 된다[1].

비민주적 정부에서는 국민들의 선택을 통제해 왔으며 아직까지도 이러한 통제수단을 선호하는 정부들이 존재한다. 이 경우 그럴듯한 규제의 명분을 내세우는 경우가 많다. 어쨌든 일상의 많은 선택들이 정부 정책에 의해 상당한 영향을 받는다. 의료서비스, 법률서비스, 교육서비스 등에 있어서는 시장 개방 여하에 따라 국민들의 선택이 많은 영향을 받는다. 주말오후 친구나 가족과 함께 극장에서 영화를 보게 될 때도 우리의 선택은 정부 정책에 의해 영향을 받게 된다. 어떤 외국 의 예술영화를 보고자 할 때 수입규제가 되어 있을 경우, 시장의 결정이 아닌 국가의 권위적 결정에 따라 주말오후 다른 대체제로 여가활동을 보낼 수밖에 없다.

한국에서는 극장들에 대해 1966년 이후 스크린쿼터(Screen Quota)라는 규제를 실시하고 있다. 스크린쿼터는 영화관에서 영화를 상영할 때 자국의 영화를 일정기간 의무적으로 상영하도록 규제하는 것을 말한다. 이것은 헐리우드라는 거대영화자본에 대항하기 위한 국내영화산업과 문화의 다양성 보호를 위해 설치한 일종의 수입규제로서 국내 영화관들의 연간 국내영화 의무상영일수를 법으로 규정한 것이다. 따라서 극장주의 입장에서 자신은 자본을 투자해 설립한 영화관에서 자신의 이익에 부합하는 비즈니스를 하는 데 있어 제한받을 수밖에 없으며 관객계 또한 자신의 선호와는 동떨어진 영화를 무의식적으로 강요받는 상황에 놓일 수도 있다.

본 연구에서는 영화수입규제라 할 수 있는 스크린쿼터의 문제점을 분석해 봄으로써 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

## II. 스크린쿼터의 근거와 역사

2차 대전 이후 영화는 거대산업이 되었으며, 영화의 대중성과 시장성 때문에 세계 각국의 영화정책은 매우 다양하다. 영화산업과 관련한 국가정책 중 대표적인 것이 스크린쿼터로써 이는 영화상품의 무역에 관한 통상정책이며 동시에 규제정책이다. 스크린쿼터란 극장에서 자국의 영화를 일정비율 이상

의무상영하도록 하는 제도이다. 국내영화산업보호를 위한 이 제도는 1927년 영국 영화현장(Cinematograph Act)을 통해 최초로 시행되었으며 당시 영국의 국산영화의 의무상영비율은 30%였다. 스크린쿼터를 실시하고 있는 나라는 프랑스, 스페인, 브라질, 파키스탄, 중국과 한국을 비롯한 6개국으로, 이중 프랑스와 스페인은 의무상영의 적용대상을 유럽공동체(EU)국가로까지 확장하여 사실상 스크린쿼터를 실시하고 있다고 볼 수 없으며, 브라질은 연간 49일이며, 파키스탄은 외화상영관과 국내영화상영관을 구분하여 외화상영관은 연간 55일 이상 국내영화 상영, 국내영화상영관은 연간 310일 이상으로 한정하고 있다. 따라서 실제 스크린쿼터를 실시하고 있는 나라는 중국과 한국뿐이다.

스크린쿼터를 실시하자는 주장의 근거에는 항상 문화의 다양성 보호(Protection of Cultural Diversity)라는 명분을 볼 수 있다. 다른 나라의 문화를 쉽게 받아들이면 전파국의 정신적 식민지로 전락할 수 있다는 주장으로서 자유무역이라는 국제통상원칙에 문화적 예외 또는 문화적 적용배제가 허용되어야 한다 [2]는 것이다.

우리나라의 경우, 1963년 외국영화 수입쿼터제가 시행되었는데, 이는 국산영화제작자들에게 외국영화의 수입권을 부여하는 제도였다. 수입쿼터제에 의해 국산영화를 많이 제작하는 영화사일수록 수입추천권을 획득할 수 있었다 [3]. 이 결과 외국영화의 수입권을 확보하기 위하여 줄속영화들이 양산되는 계기가 되었다.

본격적으로 스크린쿼터는 1966년 도입되어 국내 영화관들로 하여금 총 6편 이상(2개월에 한편 이상)의 국산영화를 연간 90일 이상 의무상영하도록 규정하였으며 외국영화의 상영편수는 국산영화 상영편수의 1/3을 넘지 못하도록 규정하였다. 1970년에는 규정을 완화하여 국산영화의 의무상영편수를 연간 3편으로 줄이고 연간 의무 상영일수 또한 30일 이상으로 축소하였다. 1973년 다시 의무상영일수를 연간 121일 즉, 1/3 이상으로 규정하여 국산영화의 의무상영일수를 대폭 늘렸다. 1985년에는 국산영화의 의무상영일수를 2/5 이상으로 규정하여 연간 146일을 의무상영토록 하였으며 현재는 1996년 영화진흥법 및 영화진흥법시행령의 규정에 의해 1년 중 2/5 이상, 즉 146일 이상 국산영화를 의무상영하도록 규정하였으나 몇 가지 예외조항을 두었으며, 한미 FTA추진과정에서 연간 의무상영일수를 1년 중 1/5 이상, 즉 73일 이상으로 대폭 축소하여 2006년 7월 1일부터 축소시행하고 있다 [4]. 스크린쿼터의 축소문제가 사회적으로 이슈화될 때마다 영화인들 및 이해관계자들은 문화산업보호와 문화의 다양성 보호를 명분으로 시위를 한 바 있다.

표 1. 국산영화 의무상영관련 조항의 변천  
Table 1. The change of screen quota

시기	내용
1962. 3. 20	- 영화업(제작업, 수출업, 수입업) 등록제 - 합작영화제작 허가제-수입, 수출 추천제
1963. 5. 31	- 영화제작사의 구비시설 법정화 - 국산영화제작자에 한해 외국영화 수입추천
1966. 9. 4	- 국산영화 상영 의무제도 도입(국내영화 연간 6편 이상, 2개월에 1편 이상, 총 90일 이상 상영): 영화법 19조 3항 - 영화검열제 도입
1970. 9. 5	- 국내영화 연간 3편이상, 4개월마다 1편 이상, 총 30일 이상 의무상영: 영화법 24조
1973. 2. 16	- 연간 121일 이상(1/30이상) 국산영화 의무상영: 영화법 26조
1985. 7. 3	- 연간 146일 이상(2/5이상) 국산영화 의무상영: 영화법 시행령 제 20조의 3
1987. 7. 1	- 제 1차 한미영화협상(85. 9. 10)결과 - 의무상영일수는 그대로 유지하되 수입편수 쿼터제 및 수입가격 상한제 폐지(한국영화의 수급상황 등을 고려 20일까지 의무상영기간 단축가능)
1989. 7. 1	- 제 2차 한미영화협상결과 - 외국영화 수입제한 단계적 완화
1996. 7. 1	- 영화진흥법 제정 - 연간 146일 이상(2/5이상) 국산영화 의무상영(문화체육부장은 한국영화의 수급상황 등을 고려하여 지역별로 20일-40일까지 의무상영기간을 단축할 수 있음): 영화진흥법 시행령 제 19조
2006. 7. 1	- 한미 자유무역협정 - 국산영화 의무상영기간을 연간 73일로 단축: 영화진흥법 시행령 제 13조

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 재정리

### III. 국산영화 점유율 변화

영화인들이나 스크린쿼터 옹호론자에 따르면 스크린쿼터에 의한 국내영화산업의 성장효과는 실질적으로 대단한 것이며, 이로 인해 지킬 수 있었던 정신적 가치는 매우 크다고 한다. 즉, 그들은 영화를 문화상품으로서 공공재로서 당연시하고 국가의 권위적 결정에 의해 보호하고 육성하여야 한다고 생각하는 것이다. 실제로 최근 20년간의 국내영화매출기록을 보면 표3.에서 보는 바와 같이, 스크린쿼터의 국내영화산업에 대한 양적 보호효과는 실질적으로 크다고 볼 수 있다[5].

표 2. 연도별 외국영화와 한국영화 관람객수 변화추이  
Table 2. Annual numbers of cinema spectators

연도	외국영화	한국영화	총관객수 (만명)	한국영화 점유율
1990	4,265	1,081	5,346	20.2%
1991	4,114	1,106	5,220	21.2%
1992	3,839	872	4,711	18.5%
1993	4,054	769	4,823	15.9%
1994	3,842	993	4,835	20.5%
1995	3,569	944	4,513	20.9%
1996	3,244	976	4,220	23.1%
1997	3,540	1,212	4,752	25.5%
1998	3,759	1,259	5,018	25.1%
1999	3,300	2,172	5,472	39.7%
2000	4,190	2,271	6,461	35.2%
2001	4,455	4,481	8,936	50.2%
2002	5,431	5,082	10,513	48.3%
2003	5,556	6,391	11,947	53.5%
2004	5,497	8,019	13,513	59.3%
2005	6,008	8,544	14,552	58.7%
2006	5,549	9,791	15,340	63.8%
2007	7,938	7,939	15,877	50.0%
2008	8,324	6,131	14,455	42.7%

출처: 2000년, 2008년도판 한국영화연감/영화진흥위원회(<http://www.kofic.or.kr>) 2008년 흥행통계

최근 19년간(1990-2007)의 극장에서의 국산영화의 관객 수 점유율을 보면 그림 1.과 같다. 1998년까지 최고 25.5%에 머물렀던 한국영화관람객 비율은 2006년에 63.8%를 기록하게 되었다. 한국영화의 관객증가는 국산 블록버스터급의 영화가 대량 생산되기 시작하면서부터 두드러진 현상이며 1993년 서편제가 한국영화최초로 국내에서 100만 흥행기록을 세운 뒤부터 한국영화산업은 비약적으로 발전하기 시작했다. 같은 해 스크린쿼터 감시단이 출발하면서 그동안 실질적 효과를 별로 나타내지 못했던 스크린쿼터가 극장주들에게 실질적인 규제수단으로 작동했다. 그럼에도 불구하고 한국영화의 관객수를 끌어 올려주지는 못했다. 외국영화의 상영일을 강제로 줄여 점유율을 끌어내려 외국영화의 총관객수를 줄임으로써 극장들로 하여금 금전적 손실을 입게 했을 뿐이다.

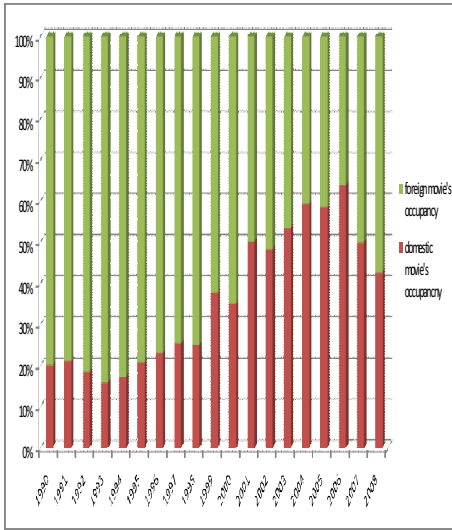


그림 1. 한국영화와 외국영화의 점유율 변화추이  
Fig1. Market share of domestic and foreign film

국산 최초의 블록버스터영화는 쉬리로서 1999년 개봉하였으며 당시 한국영화로서는 이례적으로 순제작비 27억원의 거액을 들인 영화였다. 쉬리의 621만명의 관객이라는 이례적인 흥행에 힘입어 1999년 한국영화의 국내극장에서의 점유율은 처음으로 30%를 넘어서 40%를 넘어서는 기록이었으며 당해연도 국산영화관객의 29%에 이르렀다. 이때부터 블록버스터급 영화 붐이 일었으며 이를 계기로 대기업이 영화제작과 배급 및 극장사업에 참여하기 시작하면서 한국영화의 순제작비는 비약적으로 증가했으며 대형영화사들과 배급업체 및 극장의 지배구조가 변화하기 시작하였다.

#### IV. 스크린쿼터의 영향분석

##### 1. 재산권의 제한

영화는 금전적 수익을 위한 시장의 상업적 활동과는 질적으로 다른 문화현상이므로 영화를 산업이라고 부르거나 영화를 단순히 상품으로만 취급하는 것을 영화인들은 거부한다(6). 따라서 영화인들은 극장주들의 재산권에 대한 제약에 대해 법이 정한 의무로서 당연한 것으로 여기고 있다. 스크린쿼터는 극장주들의 재산권에 심각한 제약을 가져올 것임에도 불구하고 재산권 제약에 대해 극장주들로부터의 조직적 저항이 거의 없었다는 점은 특이하다.

그것은 1993년 이전에는 스크린쿼터가 사문화되어 있었으

며 극장들은 한국영화 상영일수를 허위로 보고하는 것이 당연시되어 있어, 극장주들이 재산권을 침해받을 소지가 없었기 때문이다. 1993년 영화인들이 주축이 된 스크린쿼터 감시단이 출범하면서 스크린쿼터는 실질적인 규제수단으로 작동했다. 이렇게 되면서 소형극장주들로부터의 저항을 받게 되는데 1994년 두 명의 소형극장주들이 제기한 헌법소원이 그 예이다. 1994년 두 명의 소극장주들이 직업의 자유와 평등권을 침해하여 결국 헌법이 보장하는 행복추구권을 침해하는 규정이라고 헌법소원심판을 청구하였다. 그러나 헌법재판소는 “경영자에 대하여 직업의 자유를 제한하고 있는 것이기는 하나, 그 제한 목적의 정당성과 방법의 적정성이 인정될 뿐 아니라, 연간 상영일수의 5분의 2에 한정하여 직업수행의 자유를 제한하고 있으므로 과잉금지의 원칙에 반하여 직업의 자유의 본질적 내용을 침해한 것이라고 할 수 없다”(7)고 판시하여 스크린쿼터의 합헌성을 인정하였다.

스크린쿼터 감시단이 출범하고 헌법재판소가 제도를 합헌이라고 인정함에 따라 스크린쿼터는 실질적 영향력을 갖게 되면서 강력한 규제수단이 됐다. 또 극장의 매표시스템이 전산화됨에 따라 극장주들이 허위보고를 할 수 없게 된 것도 스크린쿼터의 영향력 증가에 영향을 미쳤다.

90년대 후반부터 나타난 대형극장들의 지배구조와 사업영역을 살펴보면 실질적으로 스크린쿼터가 작동했음에도 불구하고 극장주들의 조직적 저항이 없었던 또 다른 이유가 드러난다. 스크린쿼터에 힘입은 국산영화의 상업적 성공과 더불어 90년대 후반부터 대기업이 영화배급에도 진출하였으며 급기야 극장사업까지 진출하게 되었다. 또 기존에 영화제작자에게 영화수입 배급권을 부여하던 관행에 따라 영화제작 및 수입업자가 극장들을 설립하기 시작하여 자신들이 제작하거나 수입한 영화를 자신이 설립한 상영관에서 상영하게 되었다. 이러한 국산영화 제작 및 배급구조에 따라 몇몇 영세 극장주를 제외하고는 스크린쿼터에 대해 반대할 뚜렷한 유인을 가지지 못했던 것이다.

2000년대 들어 전국 대도시에서 생겨난 멀티플렉스영화관은 대부분 거대자본을 가진 대기업들의 소유이다. 실제로 90년대 중반까지 국내에 대기업이 소유한 영화관은 전무했지만 대기업들이 멀티플렉스 상영관을 통해 극장사업에 진출하면서 전국의 단일상영관들은 대부분 대기업의 극장체인에 인수 합병되거나 문을 닫았으며 현재도 이러한 현상은 지속되고 있다. 극장들의 지배구조와 제도의 실질적 영향력의 변화과정을 살펴보면 결과적으로 스크린쿼터가 제대로 작동하자 그 피해는 영세 극장주들에게로 돌아가게 되었음을 알 수 있다.

〈표 - 4〉는 극장 모기업 현황이며 〈표 - 5〉는 주요 영화배

급사의 모기업 현황이다. 극장을 소유한 대부분의 대기업들은 영화제작에도 관여하고 있는 것으로 나타났다. 대기업의 입장에서는 한국영화의 상업적 성공 덕분에 스크린쿼터가 자신들의 재산권에 크게 영향을 미치지 못하였다 또한 영화제작에도 참여하고 있어 스크린쿼터의 축소에 대해 특별한 유인이 없었다. 또한 스크린쿼터의 축소를 옹호했을 경우 배우와 연출자 집단과 맞서게 되는 상황에 처해 있었다. 어쨌거나 스크린쿼터의 축소에 반대는 소수에게서 크게 나오는 반면 축소에 대한 찬성은 일반 대중에 걸쳐 작게 요구됨에 따라 스크린쿼터 제도는 배우와 연출자집단이라는 강력한 이익집단의 요구가 상당히 반영된 체로 지속되어왔다.

표 3. 대기업이 소유한 멀티플렉스 극장  
Table 3. Multiplex Theaters owned by major companies

Multiplex Theater	Company	Number of Theater	Number of Screen	Number of Seat
CJ CGV	CJ Group	55	445	81,439
Primus	CJ Group	42	303	50,633
Lotte Cinema	Lotte Group	41	314	58,615
Megabox	Orion Group	14	126	25,597
Cinus		22	159	25,381
Subtotal		174	1,347	241,665
Others		189	628	123,669
Total		314	1,975	365,034

표 4. 한국의 주요영화배급사들  
Table 4. Major film companies in Korea

	한국영화 제작	한국영화 배급	외국영화 수입배급	회사
Showbox	○	○	○	Orion Group
Chungeorahm	○	○	○	SK Telecom
CJ Entertainment	○	○	○	CJ Group
Lotte Entertainment	○	○	○	Lotte Group
Sidus FNH	○	○	○	KT, KTF
SK Telecom	X	○	○	SK Group

## 2. 선택의 자유 제한

실질적으로 작동되는 스크린쿼터로 인해 영세 극장주들은 재산권 행사에 상당한 제약을 받았다. 스크린쿼터의 축소를

지지하는 사람들은 스크린쿼터 축소의 긍정적 측면, 즉 스크린쿼터를 축소함으로써 다른 산업에서 얻을 수 있는 편익이 크다는 점만을 언급하는 경향이 있으나, 스크린쿼터의 축소가 영화산업의 포기를 의미하는 것은 아니다. 스크린쿼터의 축소를 주장하는 입장에서는 경제적 인간 개개인의 기본적 권리와 소비자의 선택권에 대한 언급이 없다.

스크린쿼터는 작품성은 있지만 시장성이 없는 영화에 대해 기회를 제공하지 않는다. 스크린쿼터를 채우기 위해 예술성 있는 외국영화를 상영하려 하는 자비로운 극장주는 별로 없다. 또 의무적으로 국산영화를 정해진 기간 내에 채워야 할 때 그 시간은 저예산 독립영화나 예술영화에 기회를 주지 않는다. 만약 스크린쿼터가 없다면 극장주들은 그 시간을 보다 유연하게 활용할 수 있다. 흥행성이 충분한 영화가 없을 때나 같은 영화로 극장간 경쟁이 치열할 때 극장주는 예술영화로 스크린을 채워 그야말로 영화인들이 원하는 문화의 다양성을 확보할 수 있다. 결국 문화의 다양성은 역설적이게도 스크린쿼터가 해치고 있다.

## 3. 상업영화의 흥행

스크린쿼터가 실질적인 규제수단으로 작동한 이래 한국영화의 관객점유율과 수익성은 크게 상승하였다. 그러나 흥행에 성공한 영화들은 대부분 상업성이 짙은 영화들이었으며 조폭을 다룬 영화들과 한반도의 분단이나 한국전쟁이라는 특수 상황을 이용한 작품들, 그리고 일부 코미디 영화들이 흥행하였다. 반면 해외영화제에서 호평을 받은 독립영화나 예술영화는 수십만의 관객을 동원하는 데 만족해야 했다. 물론 흥행에 성공한 상업영화중에도 예술성 부문에서 높은 평가를 받은 영화도 있다. 그러나 스크린쿼터를 주장하는 입장에서 말하는 '우리정신'을 지킬 수 있을만한 영화들이 목표만큼 많이 제작되어 흥행하였다고 볼 수 없을 것이다.

표 6.은 2007년까지 역대 한국영화 흥행순위 40위까지의 작품들을 정리한 것으로, 스크린쿼터의 효과는 상업영화에만 집중되고 있음을 알 수 있다. 40위권뿐만이 아니라 100위권의 흥행성적을 살펴보다라도 예술 가치가 있는 영화는 거의 찾아보기 힘들뿐더러 실제로 제작편수도 그리 많지 않다. 이는 스크린쿼터의 효과를 분석한 선행연구에서도 나타나고 있다. 스크린쿼터가 실질적으로 작동했던 1993년 이후와 그렇지 않았던 1992년 이전으로 나누어 영화산업의 지니계수를 측정할 결과 관객수와 상영일수 측면에서 스크린쿼터제가 작동하자 지니 계수가 급격하게 증가하여 국산영화 간 불평등도가 심해졌음이 실증적으로 밝혀졌다. 1980년 이후 국산영화 간 상영일수와 관객수의 불평등도를 스크린쿼터와 관련된 큰

표 5. 역대 국산영화의 흥행순위  
Table 5. The ranks of domestic films

순위	제목	연도	관객수	장르	소재
1	괴물	2006	13,019,740	A, T	
2	왕의 남자	2005	12,302,831	H, D	
3	태극기 휘날리며	2004	11,746,235	A, W	한국전쟁
4	실미도	2003	11,081,000	W, T	분단
5	친구	2001	8,181,377	A	조직폭력
6	웰컴투 동막골	2005	8,008,622	W, C	한국전쟁
7	타짜	2006	6,847,777	A	조직폭력
8	미녀는 괴로워	2006	6,590,000	C	
9	쉬리	1999	6,209,898	A	분단
10	두사부일체2	2006	6,105,431	A	조직폭력
11	공동경비구역 JSA	2000	5,830,228	A	분단
12	가문의 영광2	2005	5,635,266	A	조직폭력
13	살인의 추억	2003	5,255,376	A	
14	조폭미누라	2001	5,250,000	A	조직폭력
15	가문의 영광	2002	5,200,000	A	조직폭력
16	말아톤	2005	5,148,022	C	
17	동간내기 과외하기	2003	4,937,573	C	
18	엽기적인 그녀	2001	4,877,633	C	
19	신라의 달밤	2001	4,400,000	A, C	조직폭력
20	집으로	2002	4,193,826	D	
21	태풍	2005	4,094,395	A	분단
22	색즉시공	2002	4,082,797	C	섹스
23	공공의 적2	2005	3,911,356	A	조직폭력
24	한반도	2006	3,880,308	A, T	분단
25	달마야 놀자	2001	3,766,689	A, C	조직폭력
26	친절한 영자씨	2005	3,650,000	T, D	
27	스캔들	2003	3,522,747	D, M	섹스
28	두사부일체	2001	3,500,000	A	조직폭력
29	가문의 영광3	2006	3,464,516	A	조직폭력
30	울드 보이	2003	3,269,000	T, D	
31	그놈 목소리	2007	3,161,948	D, T	
32	어린신부	2004	3,149,500	C, D	
33	오! 브라더스	2003	3,148,748	C	
34	장화, 홍련	2003	3,146,217	Ho, T	
35	우리들의 행복한 시간	2006	3,132,320	D	
36	말죽거리잔혹사	2004	3,115,767	A, M	
37	광복절 특사	2002	3,101,900	C	
38	마피도	2005	3,090,467	C	
39	나는 내운명	2005	3,051,134	R, M	
40	공공의 적	2002	3,031,330	A	조직폭력

H: 역사물 A: 액션 SF: 공상과학 C: 코메디 T: 스릴러 D: 드라마 M: 멜로드라마 Ho: 공포 W: 전쟁 R: 로망스

출처: 2008년도 한국 영화연감

## V. 결론

제도적 변화가 있었던 시기를 기준으로 4개로 구분하여 국산영화 간 지니계수를 추정한 결과, 스크린쿼터가 실질적으로 작동하자 국산영화간 상영일수와 관객수가 더 차이가 나서 불평등도가 심화된 것으로 나타났다[8]. 영화제작이나 배급에 대기업들이 참여함으로써 흔히 말하는 돈이 되는 영화를 생산하는 데 급급해 영화기술의 발전이나 영화자체의 예술성의 발전에 도움이 될만한 영화는 찾아보기 힘들다. 이는 선행연구의 사례를 통해 본 영국의 선례에서도 나타나고 있다 [9].

이상에서 영화산업에 대한 스크린쿼터제도의 영향을 자유와 재산권의 침해에 따른 불평등과 경제적 불합리성의 발생, 자유무역에 대한 거부에 따른 발전기회의 상실측면에서 살펴 보았다.

첫째, 스크린 쿼터는 극장주의 재산권을 제약하고 관객들의 선택의 자유를 제한한다는 것이다. 90년대 이후 국내극장의 지배구조의 변화에서 보듯이 영세극장주들은 결국 관객을 잃고 사업을 접어야만 했으며 남겨진 극장들은 대기업의 계열사에 흡수되었다. 극장주의 입장에서 보면 스크린쿼터는 자신

의 재산권인 극장을 서서히 잠식해오는 불합리한 제도였으며 실제로도 스크린쿼터는 극장주들로 하여금 재산권에 막대한 제약을 가했다.

둘째, 스크린 쿼터는 문화상품의 질적 수준저하를 가져왔다는 것이다. 스크린쿼터의 보호 하에 제작된 영화들의 성격을 살펴보면 그것이 단순한 상업적 성공을 보장하고 일부 영화인들과 영화산업만 보호했을 뿐이지 질적 발전의 기회가 되었다거나 국내영화의 예술성보호와 기술적 발전을 보장했다고 보기는 힘들다. 지금까지 국내영화시장에서 흥행에 성공한 대부분의 영화들이 조직폭력배나 성을 소재로 한 영화 또는 단순한 흥미유발성 코메디 영화가 주류를 이루었다. 예술성이 있는 영화는 거의 제작된 바 없으며 특수효과를 동원한 촬영 기술 등 기술발전의 기회를 가질 수 있는 영화도 거의 없었다고 볼 수 있다.

셋째, 자유무역에 의한 발전기회의 박탈을 가져왔다는 것이다. 헐리우드보다 생산성이 낮은 영화산업을 포기하는 것이 더 많은 이익을 줄 것처럼 오해할 소지가 있다. 그러나 영화의 장르는 다양하며 소재 또한 다양하다는 점에서 우리가 보다 더 잘할 수 있는 분야에 투자하고 제작할 필요가 있다. 우리의 역사나 문화유산, 그리고 정신세계가 담긴 영화의 제작은 헐리우드나 다른 국가의 영화사나 감독에 의해서는 불가능하기 때문이다. 또 스크린쿼터를 폐지함으로써 인해서 얻는 다른 산업부문의 상대적 이익까지 생각한다면 굳이 스크린쿼터를 붙들고 있을 이유는 없다고 본다. 2007년 한미 FTA협상 결과 스크린쿼터를 축소하고 다른 산업부문에서 얻은 이익을 생각해본다면 이는 명백해진다.

문화의 다양성 보호라는 명분으로 실시된 스크린쿼터는 영세극장주들에게 손해를 끼쳐 결국 그들의 재산권이 대기업에 종속되게 만들었고 소비자 선택권을 제한했으며 액션과 코미디를 소재로 한 영화를 양산하는 결과를 야기했다고 볼 수 있다.

### 참고문헌

[1] 이근영, "한·칠레 FTA의 평가와 정책적 시사점," 한국컴퓨터정보학회 논문지, 한국컴퓨터정보학회, 제10권 제5호, 272-289쪽, 2005년 11월.  
 [2] 서현제, "문화다양성 협약에 대한 법리적 연구: 문화상품의 국제교역과 문화권을 중심으로," 중앙법학, 중앙법학회, 211-247쪽, 2008년 12월.  
 [3] 강철근, "예술의 자유와 스크린쿼터제," 사회교육연구회, 2004년 12월.  
 [4] <http://www.law.go.kr> 2009.

[5] <http://www.kofic.or.kr> 2009.  
 [6] 박광량, "문화논리와 상업(시장)논리: 스크린쿼터제와 영화시장 개방논의를 중심으로," 문화경제연구, 한국문화경제학회, 3-25쪽, 2006년 12월.  
 [7] 헌법재판소 판례 94헌 마125.  
 [8] Oh, Jeungil and Hyunseung Cho, "A test for the effectiveness of Screen Quota as a cultural policy," Korean Policy Studies, pp. 55-70. 2005.

### 저자 소개



정 영 재

2001년 2월: 조선대학교 행정학과 졸업  
 2007년 8월: 서울대학교 행정학박사  
 과정 수료  
 관심분야: 문화정책, 지적재산권



박 희 서

1993년 2월 : 서울대학교 행정학 박사  
 1989년~현재:  
 조선대학교 행정복지학부 교수  
 관심분야 : 지식정부론, 마케팅, 정책학