

박정희 정권기 외화수입정책 연구

-1960년대를 중심으로-

조준형*

<차례>

1. 서론
2. 박정희 정권 이전 외화수입을 둘러싼 제 주체의 갈등양상
3. 1960년대 '메이저 기업화' 정책과 외화수입 정책
4. 결론

<국문초록>

박정희 정권의 영화정책은 소위 '메이저 기업화' 정책이라 지칭된다. 그 핵심은 정부가 정한 자산, 시설 및 장비, 인력 기준, 제작 실적을 충족하는 소수의 업체만이 영화업과 수입업을 수행할 수 있도록 함으로써 기업의 안정화와 대형화를 꾀하는 데 있었다. 1961년 5·16 직후부터 문교부 고시와 영화법의 제정을 통해 가시화된 이 정책은 1980년대 초까지 그 기초가 유지되며 한국영화산업에 큰 영향을 미쳤다.

'메이저 기업화' 정책의 핵심은 자본이 영세한 기업들의 초기 자본을 어떤 방식으로 확충한 것인가에 있었다. 이 문제를 해결하기 위해 정부는 외화를 통해 벌어들인 수익금을 한국영화의 제작을 위한 자본으로 전환하기 위한 방법을 모색하였고, 그 결과가 한국영화를 제작하는 업체만이 외화를 수입할 수 있도록 한 제작·수입 일원화 정책이었다. 당시 외화의 편당 수입가는 한국영화 제작비에 비해 낮은 반면 기대 수익은 오히려 한국영화보다 높았으므로 이러한 잉여 수익을 한국영화의 제작 자본으로 활용될 수 있는 정책적 방안을 강구한 것이다.

정부는 이와 함께 외화수입의 수급량을 매년 정하고, 통합된 제작·수입사들에게 다양한 기준에 따라 이를 배정하였는데, 이것이 소위 '외화수입쿼터제'였다. 외화수입권은 음성적으로 거래되며 막대한 이권의 대상이 되었고, 제작사들은 외화수입권을 획득하기 위해 정부의 배정 기준에 맞추기 위해 합법적·비합법적인 모든 수단을 강구하였다. 이로 인해 영화산업의 구조와 관행은 왜곡되었고, 이는 부분적으로 1970년대 이후 1990년대 중반까지 영화산업 침체의 원인이 되었다.

이 글은 1960년대 박정희 군사정권기의 영화정책에서 외화수입정책이 가진 중요성과 의미를 새겨보고, 정책의 주요한 목표였던 '메이저 기업화' 정책이 외화수입쿼터를 축으로 진행될 수밖에 없었던 역사적 배경과 상황, 그리고 영화산업과 정책에 끼친 영향을 구체적인 국면에서 살펴보고자 했다. 이에 따라 전후 1950년대 중후반에 외화수입정책과 제도가 수립되는 과정과 산업 주체들의 갈등과 담론 양상, 그리고 이와 같은 구조가 어떻게 1960년대 영화법의 제정과 개정에 영향을 미쳤는지를 구체적으로 분석하였다. 마지막으로 이 제도가 1960년대에 어떤 방식으로 운영되었으며, 그 영향이 어떠한지를 검토하였다. 이를 통해 한국영화산업의 구조와 관행의 역사적 형성 과정을 재구성하고, 영화산업에서 가동되었던 한국식 근대화의 목표와 논리를 보다 구체적으로 살펴보는데 초점을 맞추었다.

주제어: 박정희 정권기 영화정책, 외화수입정책, 외화수입쿼터제, 입장세, 영화법, 메이저 기업화, 근대화, 포디즘

1. 서론

영화가 지닌 집단적 창작성, 대자본이 투여되는 산업적 특성, 카메라에서 영사에 이르는 기술적 특성, 손쉬운 복제성과¹⁾ 이로 인한 광범한 대중적 오락성은 영화를 예술로서 뿐 아니라 상품과 대중매체로 인식하도록 만든다. 그리고 이와 같은 특성은 국가가 영화에 대해 개입할 수 있는 강력한 유인을 제공해왔다. 검열로 대표되는 텍스트에 대한 질적 통제, 산업적 차원에서의 진흥과 규제정책, 영화를 활용한 다양한 국가적 선전활동의 전개, 대중적 집합시설인 영화관에 대한 통제, 영화의 수출과 수입을 둘러싼 국가간의 협조와 갈등 등 영화는 그 이전 어떤 예술과도 비교할 수 없을 정도로 국가 정책과 깊고 다양한 관련성을 맺어왔다. 따라서 영화는 제작에서부터 상영에 이르는 전 과정에 걸쳐 산업과 정책, 광의의 제도적 영향력으로부터 자유로울 수 없다. 물론 개별 영화텍스트의

1) 벤야민은 문학과 영화를 비교하며, 문학은 대중보급을 위해 복제되는 반면, 영화는 그 기술적 특성으로 인해 기계적인 복제를 내재적으로 전제하고 있으며, 최초의 판본에 대자본이 투여되는 산업적 특성으로 인해 복제를 강요한다고 지적한다(발터 벤야민, 반성관 역, 『기술복제 시대의 예술작품』, 『발터 벤야민의 문예이론』, 민음사, 1994, 206면).

생산과 수용에 있어서 산업적인 영향과 정책적인 영향이 어떤 방식으로 작용하느냐는 시기별, 국가별, 혹은 개별 텍스트의 생산양식 측면에서 모두 천차만별이다. 예컨대 현재의 미국과 일본의 경우 정책보다는 산업 그 자체의 영향이 훨씬 크다고 볼 수 있고, 전체주의 시기의 소련, 독일, 일본 등은 정책의 영향력이 더 크게 작용하리라는 것은 능히 짐작할 수 있다.

그런 의미에서 볼 때 식민지 시대와 박정희 권위주의 정권기 동안 영화에 있어서 국가정책의 영향력은 산업이나 개별 창작자들의 그것보다 상당한 우위에 있었다고 할 수 있다. 그러나 식민지기와 박정희 정권기가 다른 점은 후자의 영화정책이 반드시 검열과 같은 부정적이고 규제적인 방향으로만 이루어지지 않았다는 것이다. 박정희 정권기의 영화정책은 영화산업의 틀과 규칙을 통째로 주조해내는 ‘생산적인’ 방향성을 함께 가지고 있었다. 그 요체는 소위 ‘메이저 기업화’ 정책이라 불리어져 왔는데, 그 목적은 정권에 의해 인정받은 일정한 자본과 설비, 장비를 보유한 몇몇의 영화사들이 독점적으로 영화를 제작·수입하게 함으로써 인위적인 영화 대기업을 육성하는데 있었다. 그리고 이 대기업에 필요한 자본을 보완하기 위해 외화의 수익금을 한국영화 제작자본으로 전환하고자 하는 정책적 아이디어가 구상되었고, 그것은 외화수입쿼터제로 외화되었다. 그런 의미에서 외화수입쿼터제도에 대한 연구는 단순히 외화수입정책이라는 좁은 틀을 넘어 박정희 정권의 영화정책 전반, 나아가 당시 영화산업의 구조와 관행을 해명할 수 있는 중요한 열쇠가 될 수 있다.

이 글은 1960년대 박정희 군사정권기의 영화정책에서 외화수입정책이 가진 중요성과 의미를 새겨보고, 정책의 주요한 목표였던 ‘메이저 기업화’ 정책이 외화수입쿼터를 축으로 진행될 수밖에 없었던 역사적 배경과 상황, 그리고 영화산업과 정책에 끼친 영향을 구체적인 국면 속에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 전후 1950년대 중후반에 외화수입정책과 제도가 수립되는 과정과 산업 주체들의 갈등과 담론 양상, 이와 같은 구조가

1960년대 영화법의 제정과 개정에 미친 영향, 1960년대 외화수입과 관련한 제도의 변화 추이와 산업과의 관련성을 검토할 것이다. 이를 통해 한국영화산업의 구조와 관행의 역사적 형성 과정을 재구성하고, 영화산업에서 가동되었던 한국식 근대화의 목표와 논리가 보다 구체적으로 드러날 수 있을 것이다.

2. 박정희 정권 이전 외화수입을 둘러싼 제 주체의 갈등양상

전후 초기 한국영화의 제작이 원활치 않았던 시절, 영화는 거의 외화 중심으로 소비되었고, 영화정책은 외화수입의 양과 질을 조절하는 쪽에 초점에 두어졌다. 즉 외화수입량을 당시 가용 외환액 또는 정책 목표에 따라 수입량을 어느 수준에서 결정할 것인가, 그리고 서구 영화가 당대 한국민들의 ‘도의’에 미치는 악영향을 어떻게 완화할 것인가의 문제가 정책의 관심사였다. 첫 번째 문제는 전체 외화편수 수입량에 한도를 정하고 주무부처의 추천을 통해서만 수입이 가능하도록 제한하는 방향으로 해결되었다. 두 번째 문제는 검열과 미국영화 중심의 수입 노선에서 해결책이 구해졌다. 실제 1950년대 중후반까지 외화는 거의 미국영화를 중심으로 수입되었는데, 1959년의 경우에는 수입된 203편의 외화 중 160편이 미국영화였을 뿐 아니라²⁾ 문교부는 1959년 영화상영허가 요강에서 아예 외화배급 중 미국영화를 80%로 할 것이라 발표하기도 하였다.³⁾ 외화수입의 다수가 미국영화에 편중되었던 것은, 이승만 정권의 대미 의존 정책과 군정기와 전쟁을 거치면서 강화된 미국의 영향력에서 직접적인 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 상대적으로 진보적인 색채를 가진

2) 『한국영화 자료편람: 초창기~1976년』, 영화진흥공사, 1977, 80면.

3) 『외화배급 미화 8할, 기타 2할 / 문교부, 영화상영허가요강 발표』, 『조선일보』, 1959년 1월 24일.

유럽의 영화들이 한국에 미칠 악영향을 차단하고자 했던 정책 당국의 의도도 작용했을 것이다. 예컨대 1956년에서 57년 사이 불거졌던 <애정의 쌀>, <연애시대>, <로마의 여성> 등의 사상성 논란과 상영금지 조치는 냉전시기 유럽 영화에 대한 한국 정부의 경계심을 읽을 수 있게 하는 대목이다.⁴⁾ 이와 같은 외국영화에 대한 경계는 1960년 영륜 시대 <젊은 육체들(비트 걸)>, <연인들> 등을 둘러싼 논란에까지 이어지는데, 이러한 유럽영화 텍스트에 대한 경계심은 수입추천, 수입쿼터 등 수입 정책 전반에 까지 직간접적으로 연결되었다.

한편 1950년대 중반 이후 국내 영화제작업이 발아하기 시작하면서, 한국영화에 대한 보호·발전책에 대한 요구가 일어나기 시작한다. 그 과정에서 한국영화산업 인프라 구축과 다양한 방식의 진흥정책이 거론되었지만, 무엇보다 논쟁이 되었던 것은 외화와 국산영화의 경쟁력의 수준 차이를 어떻게 보정할 것인가에 있었다. 전후 새롭게 시작한 한국영화 제작계의 입장에서 보았을 때, 외화는 가장 강력한 발전의 장애물이었다. 이에 따라 외화를 견제하고 한국영화 제작을 육성하기 위해 세 가지 방안이 강구되었다. 첫째 외국영화 수입에 대한 보다 적극적인 정부의 개입, 둘째 외화의 입장세 인상과 국산영화 면세책, 마지막으로 1950년대 후반부터 시작한 우수 국산영화제작사들에게 외화수입권을 배정하는 것이었다.

1) 1950년대 외화수입 방식의 변화

1956년 이전까지 외화의 수입은 서류 심사 방식에 의한 공보부 추천을 통해 이루어졌다. 1956년부터는 필름의 선수입제가 시행되었는데,⁵⁾ 이는

4) 이와 같은 영화들이 문제가 되자 문교부에서는 외국영화 검열기준에 영화제작자, 작품 원작자, 감독과 주연배우의 사상적인 성분을 고려하는 규정을 포함하는 것을 고려하기도 하였다(「배우 등의 사상 검토, 외화의 검열 기준에」, 『동아일보』, 1957년 4월 14일자).

실제 상영될 필름을 보지 않은 채 수입추천을 하는 것이 불합리하다는 여론을 받아들인 결과였지만, 실제적인 목적은 문교부 검열의 권위를 강화하는데 있었다. 그러나 이 제도는 곧바로 문제를 야기했는데, 외화수입사들이 영화를 대규모로 수입한 후 추천신청을 함으로써 문교부를 곤란하게 만들었던 것이다. 1957년 37개에 달하는 외화수입사들이 200편이 넘는 영화를 선수입한 후 검열신청을 하게 되자 연간 104편 내외를 수급편수로 상정하였던 문교부는 난감한 상황에 처하게 된다.⁶⁾ 명확한 기준이 없는 상태에서 추천 신청이 몰리자 어떤 순서로 어떻게 추천작을 배정할 것인지가 첨예한 이해관계의 대상이 되었던 것이다.

이에 따라 1957년 6월부터 다시 문교부는 무분별한 외화수입과 이로 인한 과당 경쟁을 막고자 서류심사와 실사검열이라는 이단계 검열 조치로 수입 정책을 전환한다.⁷⁾ 수입신청 기회는 회사 당 균등하게 부과되었다. 예컨대 각 사당 2개월에 2-3편 범위에서 수입추천을 신청하면(37사를 기준으로 할 때 74~111편), 문교부가 이를 심사하여 2개월에 20편 내외에서 추천작을 결정해주는 것이다(예컨대 1958년 7,8월의 경우 99편의 신청을 받아 24편을 추천했다).⁸⁾ 실사 필름을 무분별하게 들여오는 것보다는 서류 심사를 통해 일차로 거르고, 이후 실사를 수입한 후 검열하는 방식이 도입된 것이다. 외화수입 편수의 한도는 당시 개봉관 5개를 기준으로 40본(2개월 기준)의 총 공급량을 결정한 후 국산영화, 국산 공연물의 공급량을 우선 배정하고 남은 편수를 외화에 배정하는 방식으로 결정되었다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 수요량의 계측이라는 것이 정밀하게 이

5) 외화수입, 사전추천제를 폐지, 『조선일보』, 1956년 8월 19일.

6) 이 104편 외에 구상무역의 일환으로 국산영화의 외국 수출자에게 1본, 문화영화 3본 수입자에게 각 1본, 우수국산영화(5편) 제작자에게 1본을 추가적으로 수입권을 배정 해주었다(『영화 검열의 현황 / 서류와 실사 2단계의 심사』, 『한국일보』, 1957년 10월 23일).

7) 외화 선수입제를 폐지, 문교부서 영화정책을 개선 / 인정제를 채택 / 국산영화 장려 방침에 치중, 『경향신문』, 1957년 9월 11일.

8) 문교부, 외화 24본 수입 승인, 『서울신문』, 1958년 5월 4일.

루어질 수 없는 것이었으므로 외화의 수입량은 갈수록 늘어나게 된다. 이는 부분적으로 개봉관 수가 증가함에 따른 자연스러운 귀결이었다. 이에 정부에서는 서울시내 개봉관을 5개관으로 제한하는 방침을 발표하기도 하였으나 실현되지는 않았다.

1959년, 다시 문교부는 외화수입 제도를 변경한다. 중점은 외화수입권을 회사의 규모(전년도 수입 실적)에 따라 차등하는 것이었다. 회사의 규모에 관계없는 외화수입권의 균분으로 인한 수입권 암매 등의 폐단을 시정하기 위한 조치였다. 정부는 전년도 실적에 따라 38개의 외화수입사를 A급 3개사, B급 10개사, C급 7개사, D급 12개사, E급 6개사로 구분한 뒤 급별로 1.36%에서 5.44%에 이르는 가중치를 부여하도록 했다. 예컨대 100편의 외화가 수입될 경우 A급 회사들은 사별로 45편, E급은 1편 남짓이 배당되는 것이다.¹⁰⁾ 그리고 회사별로 할당된 외화수입권은 분기별로 구분되어 언제라도 수입추천 신청이 가능하도록 되었다.¹¹⁾

이와 같은 과정을 통해 정부의 수입총량 결정→회사별 수입할당량 배분→회사의 수입추천 신청→정부의 수입추천→수입→검열→배급 및 상영으로 이어지는 1980년대 초중반까지의 외화수입의 일반 원칙이 확립되었다.

2) 입장세를 둘러싼 제작업계와 수입업계의 갈등

기본적으로 영화업은 생산이 아닌 오락의 일환으로, 심지어 제작 부문마저도 기자채와 원료(특히 생필품)가 대부분 수입에 의존하는 수입지향, 소비지향적 산업으로 간주되었다. 이에 따라 영화의 수입, 제작, 상영에는 단계별로 물품세, 특관세, 수입세, 입장세 등 상당 수준의 세금이 부과

9) 『한국일보』, 앞의 기사.

10) 『영화배급회사 5계급으로 구분』, 『조선일보』, 1959년 1월 14일.

11) 문화공보부, 『영화연예연감』, 국제영화사, 1970, 134면.

되었다.

특히 1950년대 내내 영화업에서 문제가 되었던 것은 입장세였다. 흔히들 1950년대 한국영화의 부흥 원인 중 하나로 국산영화의 면세조치를 드는데 이 면세조치의 대상이 바로 입장세였다. 입장세는 영화관, 연극장, 경기장, 경마장, 골프장 등 오락시설을 운영하는 업자들이 입장 매출에 대해 부담하는 세금을 의미한다. 영화관의 경우 1954년 3월까지 1인 입장료의 60%라는 상당히 고율의 세금을 부담해야 했다. 그러나 1954년 3월 31일자로 개정된 입장세법은 국산영화에 대해서는 면세를, 외화에 대해서는 90%의 세금을 부과하였고, 1956년 12월 입장세법 개정에 따라 1957년 1월 1일자로 외화 세율은 115%까지 올라갔다. 쉽게 설명하자면 입장료 각 100원을 상정할 시 한국영화는 160원에서 100원으로 인하효과가 발생한 반면, 외국영화는 190원에서 215원으로 인상효과가 발생한 것이다. 물론 실제 한국영화의 입장료가 하향되지는 않았지만, 상대적으로 국산영화는 외화에 비해 우월한 가격경쟁력을 가지게 되었고, 제작사에 대한 입장료의 배분율(부율)이 높아졌다. 이는 한국영화에 상당한 수준의 가격경쟁력을 부여했고, 한국영화 제작에 활기를 가져왔다.

<표 1> 입장세율 변천(1950~1960년)

실시기간	과세기준 및 세율		
	국산영화	외국영화	
50.12.1~54.3.30	1인1회 입장료의 60/100	1인1회 입장료의 60/100	단순비율세
54.3.31~56.12.31	면세	1인1회 입장료의 90/100	
57.1.1~60.2.28	면세	1인1회 입장료의 115/100	
60.3.1~60.12.31	▲ 서울 시내에 있는 상설극장 (갑류) 총입장료의 4/100 (을류) 총입장료의 3/100 (병류) 총입장료의 2/100 1일 3회 이하 상영시는 5/100	▲ 서울 시내에 있는 상설극장 갑류 총입장료의 100분의 23 을류 총입장료의 100분의 21 병류 총입장료의 100분의 18 1일 3회 이하 상영시는 28/100	정율세
	지역단위 세율은 생략		

출처: 해당년도 입장세법을 바탕으로 재구성¹²⁾

이러한 입장세의 구도에 변화가 생기기 시작한 것은 1958년 후반기부터였다. 한국영화는 제작편수가 늘어나고 경쟁력이 강화된 반면, 외화업계는 고율의 세금으로 어려움에 빠지자 국회에서는 국산영화에 대한 과세와 외화에 대한 세율의 인하를 의결한다. 그러나 이는 정부에 의해 거부권이 행사되어 결국 입법 자체가 무산되었다.¹³⁾ 입장세법 개정안이 국회에 계류중이었던 1958년 말 외화수입업자들로 구성된 대한영화배급협회는 고율의 입장세를 인하해줄 것을 정부 등 관계기관에 청원하였다. 이들의 논리는 세율을 낮추면 관객이 증가하고, 결국은 세수가 확대되거나 최소한 줄지는 않을 것이라는 주장이었다.¹⁴⁾ 거기에 외국영화의 문화적 가치를 인정하고, 국산영화의 제작을 위해서도 양질의 외화를 수용해야 한다는 논리가 제기되기도 했다.

1959년 정부발행 입장권을 의무적으로 사용하도록 강제하자 외화업계와 외화전용관의 위기감은 더욱 고조되었다. 자체 입장권의 발행을 통해 탈세로 수지를 맞출 수 있는 가능성이 사라졌기 때문이다. 이에 외국영화배급협회에서는 외화상영 중지를 결의하는 등 강하게 반발하였고 마침내 1960년에 입장세법의 개정이 이루어지게 된다. 그러나 국산영화에 대한 과세를 포함하여, 1인당 입장객에 대한 과세가 아닌 전체 좌석수를 기준으로 한 입장세법 개정안은 그 불합리함으로 영화계의 비판을 받았고, 좌석수를 아예 대폭 감축하는 등의 해프닝을 낳았다.¹⁵⁾

입장세 문제는 국산영화와 외국영화와의 가격경쟁력 보정에 대한 문제였다. 1950년대 말 서울 개봉관의 입장료는 국산영화 3백환, 외화 5백

12) 영화진흥공사에서 발간한 한국영화자료편람에는 다음과 같이 본문의 표와 다르게 입장세율 변천이 표기되어 있으나 이는 당시 법률이나 신문기사와의 설명과 달라 오류로 보인다(영화진흥공사, 앞의 책, 164-165면).

13) 당시 정부안은 115/100의 세율을 유지하되 국산영화에 20/100의 세금을 부과하는 것이었다. 그러나 국회는 외화세율을 65/100으로, 국산영화를 10/100으로 낮추어 의결했다고 이를 정부가 거부한 것이다(『한국영화의 육성』, 『조선일보』, 1959년 1월 11일).

14) 『외화수입세 등 인하를 진정』, 『조선일보』, 1958년 11월 17일.

15) 『좌석·상영회수 감축 / 정액세 실시 후의 극장가』, 『동아일보』, 1960년 3월 3일.

환, 씨네마스콥프 6백환으로 표준이 정해져 있었다.¹⁶⁾ 따라서 단순히 한국영화에 대해 면세를 하는 것이 중요한 것이 아니라 외화와 한국영화간의 세금부담률의 차이, 그 결과 확보될 수 있는 국산영화의 외화에 대한 상대적인 가격경쟁력이 제작업계로서는 중요한 문제였다. 1958년 국산영화 과세가 논의될 당시, 영화제작자협회장이던 정화세는 국산영화 입장 세 과세→국산영화제작축소→외국영화수입증대→외환유출의 결과를 가져올 것이라며 과세안을 반대하였다. 그만큼 국산영화제작과 외국영화의 수입은 구축관계를 가지고 있는 것으로 인식되었다.¹⁷⁾ 한국영화 제작자들에게 있어 언제나 가장 큰 위협요인은 외국영화였다. 그것은 1950년대 내내 일관되게 제기되었던 주장이었다.

이와같은 구축관계를 강화한 것이, 제한된 상영관의 상영물량을 토대로 국산영화와 외국영화를 합친 총 공급량 조절 정책이었다. 국산영화의 생산이 늘어나면 외화의 수입량이 줄어들 수밖에 없다는 것은 어느 정도는 당연하다 할 수 있을 것이다. 그러나 시장을 통한 결정이 아닌 정책적인 계산에 따라 이루어진 이와 같은 산식은 1960년대 이후 정책에서도 대단히 중요한 고려요소가 되고 산업적인 파급력을 가진다.

3) 외화수입쿼터제도의 출발: 국산영화에 대한 보상조치

이와 함께 독특한 방식의 국산영화 지원책이 고안된다. 국산영화의 제작, 해외영화제 진출, 수출과 외화의 수입권을 연동하는 것이다. 1956년 문교부 고시에 의해 입안되어 1957년부터 시작된 우수영화 시상제도는 초기 5편의 우수영화를 선정하여 외화수입쿼터를 배정하는 제도로, 이후 까지 이어졌다. 1957년 첫 해 심사에서, 1956년 제작된 20여편의 영화 중 <포화속의 십자가>, <백치 아다다>, <자유부인>, <단종애사>, <배뱅

16) 「구정 극장가에 물의」, 『서울신문』, 1960년 1월 30일.

17) 정화세, 국산영화 과세는 시기상조, 『한국일보』, 1958년 11월 9일.

이곳> 등 다섯 편의 영화가 우수영화로 선정되어 외화수입권이 1편씩 부여되었다.¹⁸⁾

한편 1957년 아시아영화제 출품에 따른 실비 보상을 위한 재원을 외국 영화배급협회로 하여금 부담하게 하고, 그 대가로 수입쿼터를 배정하는 간접적인 지원 방식이 이루어지기도 하였다.¹⁹⁾ 이러한 초보적인 국산영화 진흥과 외화쿼터 배정의 연계가 체계화되는 것은 1958년 9월 발표된 “국산영화 제작장려 및 영화오락순화를 위한 보상특혜조치”부터였다.

“보상특혜조치”는 (1)우수 국산영화 제작자에 대한 보상(연간 5편) (2)국산영화 수출장려를 위한 보상특혜(수출지에서 열흘이상 공연한 것과 수출지에서 2천5백 달러 이상의 외화를 획득한 사실이 있으면 외국영화 1편을 배급) (3)국제영화제 참가자에 대한 보상특혜(국제적인 영화제에 정식 초청을 받고 출품한 자에는 외화 1편을 배급) (4)문화영화 및 뉴스영화 배급에 대한 보상특혜(4천 피트 이상의 문화영화 3편 이상을 수입하여 중앙 개봉극장에서 5일 이상 상영한 자에는 극영화 1편을 배급) (5)우수외국영화 배급자에 대한 특혜(우수한 외국영화를 배급한 자에 대하여 외국영화 1편을 배급) 등으로 구성되었다.²⁰⁾ 1958년과 1959년 사이 수입편수 급증에는 이러한 보상적 특혜쿼터가 부분적으로 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

외화수입을 통해 벌어들이는 자금으로 국내영화 제작에 특혜를 준다는 사고는 지금 보기에는 특이해 보이지만, 당시에는 비교적 일반화된 국제적 관행이었다. 2차 세계대전 후 자국 영화의 소비와 생산 기반이 허물어진 유럽 각국의 영화산업 역시 할리우드 영화의 수익금을 어떤 방식으로든 국산영화의 제작자본으로 돌리기 위한 정책을 사용했다. 대체로 유럽에서 할리우드 영화를 견제하기 위해 취한 정책은 할리우드 직배사

18) 「최우수영화 5본을 선정 / 외화의 특혜조치」, 『동아일보』, 1957년 10월 16일.

19) 「국산영화 보상제도 변천」, 영화진흥공사, 앞의 책, 243면.

20) 「국산영화에 특혜 / 문교부서 제작 장려」, 『서울신문』, 1958년 6월 22일.

의 매출액 반출 동결 및 자국 내에서의 투자를 유도하는 것이었다. 이는 할리우드 영화사와 유럽 각국 영화사들 간의 합작회사가 설립되는 기반이 되었다. 거기에 스크린쿼터제도, 외화 총수입량 관리제도 등이 고안되었고, 자국영화의 배급 실적 등에 따라 영화의 수입을 연동하는 스페인의 바레모제도 등은 비교적 강력한 자국영화 보호정책이었다.²¹⁾

한국에서도 1948년에서 1949년 사이 중배의 매출액을 동결하는 조치를 취하기도 하였으나, 전쟁 이후 직배가 아닌 국내 수입사들에 의한 간접 배급이 일반화되면서 매출의 동결정책은 성립될 수 없게 되었다. 따라서 외화수입금의 제작자분화를 유도하기 위한 시도의 일환으로 “보상특혜 조치”가 발표된 것이다.

다만 국내 제작업자들은 외국영화를 수입할 수 있는 어떤 노하우나 네트워크도 가지고 있지 않았고, 결정적으로 무역업 등록이 되어 있지 않았다. 따라서 제작업자들은 배당받은 외화수입쿼터를 전문 수입사에게 전매할 수밖에 없었고, 정책당국 역시 이를 묵인하는 실정이었다. 외화수입권이 현금처럼 매매의 대상이 된 것이다. 바야흐로 박정희 정권기 외화수입쿼터의 밀매가 가져온 폐단의 단초가 이 시기부터 시작되었다.

4) 외화수입업계와 제작계 사이의 갈등의 고조: 1960~1961

1950년대 후반 이후 배태된 국내제작업계, 외화수입업계, 정부 간의 갈등의 단초는 1960년에 접어들면서 확대되고 강화된다. 1960년 초 문교부가 국내보상 외화수입쿼터를 철폐하고 그 대신 현금을 지불할 방침을 밝힘으로써 본격적인 갈등이 촉발되었다.²²⁾ 그 배경에는 1959년의 공급량

21) 바레모제도는 할리우드 직배사를 포함한 배급사들에 대해 스페인 영화 배급량, 스페인 국민 고용수, 스페인 내 지사 수 등에 따라 점수를 부여하고, 이에 따라 외화수입권을 할당할 제도이다. 아예 수입 자체를 제한하는 방식을 제외하고는 유럽에서 가장 강력한 자국영화 보호책으로 평가받았다(Thomas H. Guback, *International film Industry: Western Europe and America since 1945*, Indiana Univ. Press, 1976, p.29).

조절 실패로 인한 외화의 과다 공급과 외화수입쿼터 암매가 있었다. 1959년의 외화수입량은 무려 203편에 이르렀고 국산영화 역시 111편이 제작되어 극영화 기준으로 무려 314편이 공급된 것이다. 게다가 이미 예견된 대로 외화수입쿼터 전매를 통한 이권화 역시 사회적인 문제가 되었다. 이에 따라 문교부는 전체 수입량을 110편 내외로 묶겠다는 전제에서 외화 특혜쿼터를 폐지하고 그 대신 현금을 보상하는 것을 검토하였다. 그러나 공급량의 조절과 부조리를 해결하는 이 묘책은 외화수입업계와 국내제작업계 모두의 반대에 부딪히며 흐지부지된다. 외화수입업계는 수입량이 줄어들어 공급량이 수요에 못 미칠 것을 우려하였고, 국내제작업계는 현금 보상금이 낮아 반대하였던 것이다.²³⁾

<표 2> 외국영화 연도별 검열실황(1952~1969)

연도별	극영화	문화영화	계	연도별	극영화	문화영화	계
1952	66		66	1961	84	21	105
1953	119		119	1962	79		79
1954	114		114	1963	66		66
1955	120		120	1964	51		51
1956	119	24	143	1965	59	5	64
1957	130	4	134	1966	82	3	85
1958	174	48	222	1967	53	11	64
1959	203	9	212	1968	50	13	63
1960	135	73	208	1969	65	14	79

출처: 영화진흥공사, 앞의 책, 80면.

1960년 4·19 이후에는 국산영화 제작계와 외화수입업계 사이의 갈등이 깊어졌다. 4·19 직후 제작자협회는 이전의 특혜 쿼터를 살려 보다 많

22) 「특혜코타를 폐지 / 외화수입에 따른 잡음 없애려고, 『동아일보』, 1960년 2월 24일.
 23) 당시 외화수입업계는 대한, 단성사, 중앙, 수도, 아카데미, 씨네마코리아, 을지등 7개 외화전용관의 연간 수요가 150편에 달하고 있음을 이유로 반대했고, 제작업계는 120만환의 보상금으로는 입장세 과세 후 위기를 맞은 영화산업에 도움이 되지 않음을 이유로 반대했다(「고민하는 국산영화 육성책 / 특혜 코타제 폐지에 불만 / 수입·제작업자 양측서, 『서울신문』, 1960년 3월 25일).

은 외화를 소위 우수영화에 배정해줄 것을 주장하였다. 이전보다 두 배 이상, 전체 수입편수의 절반 가량의 외화수입권을 국내 제작업계에 배정해달라는 ‘체협’의 주장은²⁴⁾ 외화수입업계의 반발을 샀다. 외화수입업계는 체협의 주장을 사리사욕에서 나온 것이라 치부하며, 전문성이 없는 체협에서 외화를 수입한다는 것 자체가 이미 말이 안되는 것이라 주장하였다. 그리고 이와 같은 논란은 1963년 1차 영화법 개정까지 지속적으로 전개되었다.

같은 시기 이들은 ‘영륜’(영화윤리위원회) 구성을 둘러싸고 논쟁을 벌였다. 4·19 이후 검열이 금지되고 민간 자율에 의한 심의제도가 도입될 필요성이 제기되자, 영화배급협회는 외국영화윤리위원회를 구성하는 등의 발빠른 행보를 보인다. 제작자협회는 제작자협회대로 같은 시기 영화윤리위원회창설 준비위원회를 구성했다. 우여곡절 끝에 1960년 8월 5일로 통합된 영화윤리위원회가 창립되었지만²⁵⁾ 이후에도 제작업계와 외화수입업계 간의 내분은 지속되었다.

한편 영륜의 출범에도 불구하고 정부에 의한 사실상의 검열이 사라진 것은 아니었다. 문교부는 여전히 외화수입 추천권을 가지고 있었고, 수입 추천 여부가 결정될 당시 이미 텍스트와 제작진, 제작국가 등에 대한 사전 검토가 진행되었으므로 외화에 있어서는 여전히 일정 수준의 검열이 유지되는 형편이었다. 그러던 문교부는 1960년 10월 영륜이 심의 통과 시

24) 체협의 주장은 다음과 같았다.

▲무경전한 외화수입의 기득권을 일소하고 그 근본적인 할당대상을 국산영화제작 편수에 두나 무조건 제작편수에 치중만 하는 게 아니라 한국영화의 발전향상을 꾀하는데 두어 총 편수의 반은 우수영화에 대한 특혜할당을, 나머지 반은 편수에 의한 할당으로 질과 양 병행보장을 하게 할 것.

특혜할당은 <베스트 텐>을 선출, 5위까지 2편씩 그 이하 10위까지는 1편씩, 영화제 출품작 1편당 2편씩(10편 예상), 수출품 1편당 2편씩(8편 예상), 문화영화에는 2편씩(2편 예상), 기타 해외출품 1편당 1편씩(5편 예상) (『관의 검열제 폐지 등 / 『체협』의 건의서 골자』, 『경향신문』, 1960년 5월 28일)

25) 『돌로 걸린 영륜 / 옥신각신할 아무런 이유도 발견할 수 없다』, 『경향신문』, 1960년 7월 9일.

킨 <연인들>이 사회적인 물의를 일으키자, 이를 빌미로 수입추천을 실사를 통해 시행하겠다고 주장한다.²⁶⁾ 이는 당대 영화계로부터 사실상 검열의 부활이라는 비판을 받았다. 이후 1961년 <젊은 육체들>의 상영 과문은 <연인들>과 정반대의 상황으로 진행되었다. 문교부가 수입추천한 영화가 영륜에 의해 심의거부되었으나, 문교부가 상영허가 조치를 내림으로써 상영이 이루어진 것이다. 이렇게 상영된 <젊은 육체들>은 당시 상당한 사회적 물의를 일으켰다. 이에 영륜은 자진 해체를 각오할 정도로 문교부의 권한 침해를 성토하는 상황에 이른다.²⁷⁾ 이후 문교부와 영륜은 외화수입 추천 심의를 합동으로 하는 등의 합의안에 도달했고, 결국 문교부는 수입추천이라는 이름으로 부분적인 외화 검열권을 확보한 셈이 됐다.²⁸⁾ 5·16 이후 영륜은 해체되었고 검열권은 훨씬 강화된 상태로 정부로 귀속되었다.

1960년 9월에는 외화수입 특혜쿼터 문제가 다시 한 번 논란의 대상이 되었다. 우수국산영화에 대한 특혜쿼터 배정 방침에 외국영화배급협회가 이의를 제기하고, 이에 문교부가 국산우수영화에 대한 특혜쿼터를 폐지하기로 함으로써 제작업계-외화수입업계-문교부의 갈등은 극에 달했다.²⁹⁾ 이에 영화제작계에서는 “국산영화 위기타개위원회”를 조직하여 이에 조직적으로 반발하는 동시에 60편 미만으로 외화수입편수 제한, 외화수입 쿼터 절반의 국내 제작계 배정, 영화금고 및 국립영화촬영소 설치 등을 강하게 요구했다.³⁰⁾

26) 「외화 검열제도 부활 / 실사심사를 엄격히」, 『서울신문』, 1960년 10월 18일.

27) 「영륜 자진해체도 불사 태세 / 비트걸, 상영 강행의 파문」, 『서울신문』, 1961년 2월 20일.

28) 통관 전은 합동으로 / 문교부와 영륜, 외화심의에 합의, 『조선일보』, 1961년 3월 15일.

29) 외화업계 반대 / 국산영화 시상 쿼터, 『동아일보』, 1960년 9월 12일, 특혜 쿼터 전폐 <외국영화 수입> / 오문교, 어제 최종 결정, 『한국일보』, 1960년 9월 14일.

30) 「국산영화 위기타개투위 발족 / 9개 항목의 정책 개정을 건의」, 『동아일보』, 1960년 9월 23일.

또한 외국영화와 국산영화에 대한 입장세 차별화 정책을 둘러싸고 논쟁이 벌어졌다. 1960년 말 정부가 제출한 외화 입장세 과세율 30/100이 민의원에서 50/100으로 상승하여 의결되자, 외화수입업체가 반발하고 나선 것이다. 이에 외화상영권이 일치로 휴관하고, 향후 무기한 정관하겠다고 다짐하는 등 강력한 투쟁 방침을 밝혔다. 그러나 국산영화제작계가 중심이 된 ‘위기타개 투쟁위원회’는 이전의 115/100 시절에도 막대한 이윤을 올렸던 외화수입업체가 50/100의 세율에 저항하는 것은 납득할 수 없다는 성명으로 비판하였다.³¹⁾

이와 같은 특혜쿼터, 입장세, 검열을 둘러싼 제작업자, 외화수입업자, 정부 당국 등 3자간의 갈등 구도는 1960년과 1961년 상반기까지 지속적으로 확대재생산되었다. 그리고 이 기간 영화정책의 논쟁은 거의 외화수입을 둘러싸고 벌어졌다. 이는 국가적 범위의 경제 단위 혹은 심성 단위의 보호와 자본주의 일반의 법칙을 관철시키는 힘 사이의 논쟁이었다. 이와 같은 충돌은 이승만 정부와 허정 과도정부, 그리고 장면정부에 이르기까지 국가의 힘이 시장과 사회의 힘을 압도하지 못하고 있음을 시사하는 것이었다. 이 기간의 영화정책은 정책 목표는 가지고 있었으나, 정책당국은 영화법의 제정, 입장세 과세, 특혜 쿼터 철폐 여부 등의 현안들에 언제나 우유부단하고 지지부진한 면모를 보여주었다. 이는 영화업계가 국가를 불신하는 이유가 되었으나, 역으로 국가가 시장의 자율성을 상당부분 인정하고 있음을 반증하는 것이기도 했다. 이러한 상황을 감안할 때 박정희 정권 이전의 국가와 사회 사이의 역학 구도를 ‘약한 국가-약한 사회’로 파악하는 일각의 해석은 일면 설득력을 가진다.

www.kci.go.kr

31) 『외화극장만 휴관 / “오히려 입장세 내렸는데 웬말” / 국산영화업자들 반대, 『동아일보』, 1960년 12월 27일.

3. 1960년대 ‘메이저 기업화’ 정책과 외화수입 정책

1) 서구 모델의 관주도 이식과 민족주의: 1963년 1차 영화법 개정의 배경과 논리

1961년 5·16 쿠데타를 통해 집권한 군사정권은 장면 정권에서 해결되지 못했거나, 지지부진했던 현안들을 빠른 속도로 해결하고, 사회 각 방면의 제도화를 빠른 속도로 구축해나갔다. 영화계에서도 이는 예외가 아니었는데, 영화제작의 난립을 막고 자본의 안정화를 꾀한다는 목적으로 1961년 문교부 고시 148호를 통해 65개의 제작사를 16개사로, 28개의 외화수입사를 7개사로 통합하였다.³²⁾ 이후 1962년 제정 영화법을 통해 정부는 영화사에 등록 기준을 제시함으로써 일정 규모 이상의 회사들만 영화업을 수행할 수 있도록 강제했다.³³⁾

그러나 이와 같은 조치는 사실상 전초전에 불과한 것이었다. 진정한 박정희 정권기의 영화정책이 실체를 드러낸 것은 1963년 3월에 발효된 1차 영화법 개정안이었다. 이 개정안은 영화사 등록을 위한 시설 기준과 전속 기준을 대폭 강화했고, 매년 15편의 영화를 만들지 못하는 회사는

32) 1961년 9월에 단행된 이 통합조치는 1960년 이전까지의 제작실적에 가중치를 더하여 일정한 점수가 되어야 영화사에 등록할 수 있도록 하였다. 구체적으로는 “방화사는 15점, 외화사는 12점의 실적을 기준으로 하여 그 산출은 매 편당 88년도 50%, 89년도 60%, 90년도 70%, 91년도 80%, 92년도 90%, 93·4년도가 각각 100%의 비율로 하였다.” 이에 따라 다수의 회사들이 실적을 통합하여 등록할 수밖에 없었는데, 자사만의 실적으로 등록이 가능했던 회사는 제작사로는 신필름, 외화수입사로는 불이무역과 세기상사였다(내외 영화사 통합 / 방화 16, 외화 7개사로 / 기업을 성장할 첫 단계, 『경향신문』, 1961년 10월 29일).

33) 제정 영화법시행령에 나타난 영화제작업 등록기준 및 등록취소기준은 다음과 같다. 영화제작자의 등록요건으로 1) 영사기 1대 이상 2) 조명기총량 50kw 이상 3) 전속기술자 1인 및 배우 2인 이상 4) 5천만 원 이상의 자본금을 구비할 것(1조) 등록취소요건으로 「1년간 제작실적이 없는 제작자, 1년간 영화수입실적이 없거나 2년간 영화수출실적이 없는 수출입자는 등록취소할 수 있다」는 규정을 두었다.

등록이 취소되도록 했다.³⁴⁾ 무엇보다 이 영화법의 핵심적인 사항은 한국 영화 제작사만이 수입을 할 수 있도록 규정한 제작과 수입의 일원화 정책이었다. 이에 외화배급협회는 개정안 통과 전인 1963년 1월에 이견서를 제출하기도 하였는데, 그 골자는 수입의 경험이 없는 제작사가 수입업을 하게 될 경우 결국 수입권은 이전처럼 압매되고 이권화될 폐단이 생길 것이라는 우려, 기존의 수입사가 없어질 경우 외국의 직배사들이 상륙할 우려, 공급량에 차질을 빚게 될 것이라는 우려 등이었다. 국산영화 제작 업계 역시 이 안에 반대하기는 마찬가지였다. 등록기준이 너무 엄격하고, 연간 15편이라는 제작편수를 채우기 힘들 뿐 아니라 전체적으로 공급 과잉을 불러올 것이라는 요지였다.³⁵⁾

그럼에도 불구하고 이 개정안은 1963년 3월에 시행되었고, 영화산업의 근본을 바꾸어 놓았다. 1년 반 사이에 21개로 늘어났던 영화사의 수는 6개로 다시 축소되었고, 외화수입사들은 탈법적으로 수입업을 수행해야 하는 처지로 전락하였다. 다만 외화수입을 업으로 삼던 회사들 중 세기상사와 한국예술, 동아영화홍업 등 3개사는 1964년에 영화업을 등록하였다.³⁶⁾

요컨대 등록 혹은 허가받지 못한 영화사의 제작·수입금지, 제작수입 일원화, 수입량의 축소, 회사별 외화수입쿼터 배분 등 84년까지 20년이 넘게 유지된 박정희 정권기 영화정책의 핵심 뼈대는 이 1963년 영화법 개

34) 1차 개정영화법은 등록요건으로 1) 35미터 이상의 촬영기 2) 조명기 3) 건평 200평 이상의 스튜디오 4) 녹음기 5)전속영화감독, 배우 및 기술자를 갖춘 것(3조) 등을 규정하였다. 등록취소 요건으로는 1) 연간 15편 이상의 극영화제작실적을 유지하지 못한 경우, 2) 영화업자 또는 문화영화업자의 등록기준을 유지하지 못한 경우 3) 외국영화 수입신청서 또는 합작계약서에 허위의 사실이 발견된 경우 등이 포함되었다.

35) 『영화법 개정에 이견 / 국산, 몇 사(社) 독점화 우려 / 외화, 외상진출로 암영(暗影), 『동아일보』, 1963년 1월 14일.

36) 박지연, 『한국영화산업의 변화과정에서 영화정책의 역할에 관한 연구: 1950년대 중반에서 1960년대 초반의 근대화 과정을 중심으로』, 중앙대 영상예술학과 박사학위논문, 2008, 106면.

정안에서 나타난다. 그러나 제작·수입 일원화를 통한 직접적인 국산영화 제작·외화수입권의 연계가 처음부터 전면화된 것은 아니었다.

1950년대는 우수영화 제작사, 수출사(소위 구상무역), 해외영화제 진출작 제작사 등에 선별적이고 예외적으로 외화수입쿼터를 배정하는 정책을 펼쳤다. 여전히 대다수의 외화수입은 전문적인 수입사의 몫이었고 국산영화 제작자들에 대한 외화수입권 역시 외화배급협회를 경유하여 배분되었다. 이러한 기조에 약간의 변화가 있기도 했는데, 1960년에는 수출영화 최초로 외화배급협회를 경유하지 않고 제작사에 직접 외화수입권을 배정하였는가 하면, 1961년에는 외화수입 7개사에게 현금 300만원을 부담하도록 하여 이를 공보부 산하 대한영화사로 하여금 제작 지원자금으로 충당토록 한 동시에 영화금고 기금으로 활용한 것 등이 그 예다. 그러나 진흥금고의 첫 사업으로 전액지원한 <성웅 이순신>이 흥행에 실패하고, 자금 회수가 불가능하게 되자 현금지원보다 외화수입권을 할당하는 방식이 더 효과적일 것이라 판단한 정부는 1963년 영화법 개정을 통해 제작사에만 수입권을 배정하게 된다.³⁷⁾

1960년을 넘어서면서 제작사들은 우수영화, 수출보상 등에 대한 외화수입쿼터 물량을 늘려줄 것을 요구하였고, 심지어 아예 한국영화 제작업계를 중심으로 쿼터를 배정해야 한다는 주장까지 나온다. 예컨대 신상욱, 차태진, 강대진 등이 참여한 1962년 『영화세계』의 대답은 이러한 제작업계의 분위기를 잘 전달한다.

신상욱: 아까 차선생도 말씀하셨지만 외화쿼터를 꼭 외화수입자에게만 내 주었다는 것은 현명한 정책이 아니라고 생각합니다. 연간 백편 내외의 영화가 제작되고 있는 우리 실정입니다만, 도대체 우리나라 같이 좁고 가난한 시장에서 사실상 양적으로 포화상태라고 아니할 수 없습니다. 우리 영화가 살아가는 길은 해외시장을 개척

37) 영화진흥공사, 앞의 책, 243-244면.

하는 단 하나가 있습니다. ……

차태진: 한마디로 말하면 지금까지의 쿼터를 외화수입의 특혜로 생각하지 말고 작품과 작품의 교환으로 하자는 것인데, 사실 외화를 들여올 때는 조건부로 우리 영화를 사가라던지, 아니면 작품과 작품을 바꾸고 거기 가격적인 차이가 있다면 부족액만큼만 지불하던지, 받으면 된다. …… 그런거 아닙니까. ……

강대진: 결론은 외화쿼터를 제작업자를 중심으로 해서 배당하도록 하는 정책 수립입니다. 외화업자들이 이런 말을 들으면 크게 노할테지만, 그들도 국산영화를 제작하면 되지 않습니까?³⁸⁾

이러한 주장에도 불구하고 대담자들조차 외화수입쿼터를 완전히 국산영화 제작자에게만 배정해야 한다고 생각하지는 않았고, 국내제작 우선을 주장했을 뿐이다. 게다가 그들 스스로도 이것이 온전히 실현되리라 믿지 않았을 것이다. 그런데 아이디어 차원에서 회자되던 논의들이 1차 개정 영화법을 통해 100% 실현된 믿기 어려운 사태가 발생한다. 그렇다면 이와 같은 정책은 어떤 배경에서 나타난 것일까?

이와 관련 당시 영화법 개정을 주도했던 최고회의의 문사위원 강상욱과 『국제영화』의 사장 박봉희와의 인터뷰는 많은 시사점을 준다.³⁹⁾ 이 인터뷰는 1차 개정 영화법의 세부적인 상황 혹은 몇 가지 해명되지 않았던 의문을 풀어주는 대단히 중요한 글이다. 강상욱은 제작과 수입의 일원화라는 방향을 채택한 이유, 그리고 제작사 등록취소 기준 15편이 설정된 이유에 대해 다음과 같이 설명하였다.

우리나라 영화계의 현실정을 볼 때 첫째로 제작업자들이 자본의 결여

38) 외화쿼터는 이권인가-쿼터 배정정책을 말하는 삼각대담, 『영화세계』, 1962년 4월호, 86-87면.

39) 박봉희는 1차 영화법 개정이 검토되고 있던 1963년 1월, 당시 이 법 개정을 지휘하던 최고회의의 강상욱을 찾아가 입법의 배경에 관한 인터뷰를 진행하였고, 이는 1963년 『국제영화』 3월호에 게재되었다.

로 지방흥행사들에 의해서 좌우되며 영화라는 것이 엄연히 하나의 예술 임에도 불구하고 60여개의 군소 제작업자들이 일종의 투기사업으로 생각하고 있기 때문에 영화산업이 육성발전되기 위해서는 제작, 무역, 배급이 일원화되어야 되겠다는 것을 생각하게 되었고, 둘째는 지금까지 지정된 외화업자들만이 영화계와는 별도로 외화수입 쿼타라는 특권만을 가지고 성장해왔기 때문에 방화제작에는 투자되지 않고 딴 부문에 투자되어 왔으므로 방화를 육성시킬 수 있는 길은 외화와 관계를 지어주는 것이 방화 발전에 획기적인 도움이 도리 수 있을 것이라고 생각했었습니다. 따라서 흥행 체인이 성립되면 불가분 기업화되고 자연히 작품의 질을 향상시킬 수 있지 않을까 하는 점에서였습니다.⁴⁰⁾

이상의 인용문을 통해 당시 정부는 제작과 수입의 일원화를 통해 제작사로 하여금 지방흥행사라는 투기적 상업자본에 흔들리는 것을 막고, 외화의 수익금을 제작에 온전히 투자하여 자본을 확충시킴으로써 한국영화업 기업화의 기초를 다지고자 했음을 알 수 있다. 그리고 이와 같은 정책 방향은 제작사가 단순히 제작만이 아니라 수입과 배급에 이르는 망(network) 사업까지 범위를 넓히게 함으로써 명실상부한 메이저의 사업범위를 구축하고자 유도하는 것이었다.

이 연장선상에서 당시에 반대가 많았고, 이후 1966년의 영화법 개정을 통해 시정된 제작사 등록취소 기준 15편이라는 무리한 기준이 설정된 배경이 이해될 수 있다. 강상욱은 1962년을 모델로 국산영화 120편, 외화 80편 총 200편이라는 총 공급량을 기준으로 하되, 1963년 외화수입 가용외화분이 50편대로 줄어드는 상황을 감안하여 한국영화 제작 목표를 150편으로 상향하였고, 이를 다시 등록사 10개를 상정하여 회사당 15편을 배분하였다고 증언한다. 그리고 강상욱은 15편은 되어야 배급 체인을 형성할

40) 강상욱, 박봉희, 대담 영화법 개정안을 중심으로 : TV와 영화는 공존할 수 있다, 『국제영화』, 1963년 3월호, 59-60면.

수 있고, 기업화에 모양을 낼 수 있을 것이라 부언했다.⁴¹⁾

이와 같은 구상은 미국과 일본의 메이저의 수직계열화 시스템과 유사한 것이었다. 말하자면 당시 정부는 이와 같은 메이저 기업을 향한 토대를 구축하고자 했던 것이다. 시장을 통한 자연 경쟁과 독과점 상태가 이루어지는 것이 아닌 정책을 통한 인위적인 메이저 기업을 만들어내는 방식은 물론 자연스러운 것이 아니었고, 많은 폐단을 만들어냈다.

그럼에도 불구하고 이와 같은 정책적 방향이 가능했던 것은 전후 자원이 부족한 신생국가라는 사실, 그리고 무엇보다 국가와 시장간의 힘의 불균형에서 비롯된 것으로 생각된다. 동원가능한 자원이 한정된 저개발국의 경우 거시적 차원에서 자원을 배분할 수 있는 거의 유일한 주체는 국가밖에 없다. 그리고 당시 한국에서 일반적으로 채택된 전략은 소수의 기업에 대한 불균등한 자원배분 전략이었는데, 이는 영화산업 뿐 아니라 당시 산업구조 전반에 걸친 전략이었다고 할 수 있다. 따라서 당시 영화산업에 대한 진흥전략은 소위 제삼세계 근대화 혹은 박정희식 근대화정책의 적용 사례라 할 수 있을 것이다.

다른 한편 1960년대 초 이와 같은 영화정책 전략과 관련하여, 박정희 정권의 초기 민족주의적 성격을 감안할 필요가 있다. 박정희 정권은 초기 민족적 민주주의를 모토로 삼았을 만큼 민족주의적 경향을 국민들에게 각인시키고 있었다. 실제 그 민족주의라는 것이 그 내용상 과장된 부분이 있었다 하더라도 반드시 수사에 불과한 것만은 아니었는데, 이는 전형적으로 경제정책의 입안과 전략설정 과정에서 드러났다. 군사정권은 장면 정권과는 달리, 경제개발계획을 수립하는데 있어서 미국의 간섭으로부터 탈피하고자 했고 이에 따라 미국과 한국의 정책당국이 상당한 마찰을 빚기도 했다.⁴²⁾ 또한 방향에 있어서도 수입대체형 개발전략을 택한

41) 앞의 글, 60면.

42) 이완범, 『제1차 경제개발5개년계획의 입안과 미국의 역할 1960~1965』, 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 정치사회변동』, 백산서당, 1999 참고.

다. 이것이 민족주의적인 경향을 띠었던 이유는 외자유치의 규모를 줄이는 대신, 내자 동원, 즉 국내 자원을 주된 축으로 경제개발을 추진했다는 점에 있었다. 비록 실패로 돌아갔지만 1962년의 화폐개혁은 이러한 내자 동원을 위한 야심찬 정책이었다. 이와 같은 초기 군사정권의 방향성은 영화시장에 대해서 마찬가지로 적용되지 않았는가 싶은데, 외화를 수입하는 것은 불요불급한 일이었고 그 수요를 국산영화가 일정 정도 충당할 수 것이었던 만큼, 외화 수입을 억제하고 이를 국산영화로 대체하고자 하는 전략이 채택되었던 것이다. 그 결과가 제작업자만이 외화를 수입할 수 있는 제작-수입 일원화, 수입 영화 편수의 축소방향이었던 할 수 있다.

마지막으로 1962년 후반 당시 한국의 구체적인 상황을 고려할 필요가 있다. 1962년 기대했던 화폐개혁 실패로 내자 동원의 여지가 사라지게 된 상태에서 1차 경제개발 5계년 계획이 시작되었고, 1962년에 발생한 심각한 규모의 무역 역조, 인플레이션의 발생 등으로 가용 외화(外貨)가 줄어든다.⁴³⁾ 1963년의 외화수입 가능 물량이 전년에 비해 반밖에 되지 않을 것이라는 강상욱의 인터뷰 내용은 외화의 부족 현상이 영화법 개정의 배경이 되었음을 시사한다.⁴⁴⁾ 따라서 줄어드는 외화공급량을 맞추기 위해서는 한국영화의 생산을 늘려야 하고, 이를 위한 양산체제가 도입되어야 한다는 것이 군사정권의 판단이었을 것이다. 연간 150편, 10사를 상정할 때 회사당 15편은 만들어야 한다는 영화법 개정안의 내용은 이 배경에서 부분적으로 설명될 수 있다.

43) 조석곤, 1960년대 중후반 ‘국민경제연구회’ 보고서를 통해 본 정책담론 분화과정, 공계옥·조석곤 공편, 『1950~1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정: 내부 동원형 성장모델의 후퇴와 외부의존형 성장모델의 형성』, 한울, 2005, 119면.

44) 그나마도 1963년 6-7월 경 정부의 외환수급이 차질을 빚으며 외화 수입 자체가 중단 되는 사태에 이른다(『외화수입 막힐 듯 / 현 보유량으로 9월까지』, 『한국일보』, 1963년 7월 26일). 1963년 외화수입에 할당된 외환액은 62년 81만 달러에 비해 현격하게 줄어든 45만 달러였고, 그나마 실제로는 34만 달러가 배정되었다(박지연, 앞의 논문, 133면).

2) 양적 통제에서 질적 통제로: 1960년대 외화수입쿼터 배정 기준의 변화

1963년의 개정안에 따라 1964년부터 외화수입쿼터 전량이 국내 제작업계에 배분되기 시작한다. 그렇다면 그 기준은 무엇이였을까? 기본적인 틀은 1958년의 “국산영화제작장려 및 오락순화를 위한 보상특혜조치”의 그것이 유지되었다. 그러나 외화의 총 수입량 및 세부적인 배정 기준은 거의 매년 달라졌다. 외화수입 총량은 기본적으로(삭제) 정부의 외환정책과 영화공급 조절정책에 의해 결정되었는데, 가이드라인은 정부에 의한 전체적인 무역계획이었다(영화법 제6조 2항). 그리고 이렇게 결정된 총량에서 각 사별 외화수입의 할당량이 정해진다. 이때 중요한 것은 어떤 기준으로 각 사별 외화 수입량이 정해지느냐는 것이었다.

1963년 1차 개정 영화법 당시 외화의 수입 쿼터는 1) 국산극영화제작편수와 그 비용, 2) 국산극영화 해외수출편수, 3) 국제영화제출품편수와 수상편수, 4) 각령으로 정하는 우수국산영화상을 받은 편수 등으로 나누어져(영화법 제6조 3항 각호) 각 사별로 할당되었다. 이는 크게 제작실적과, 각 회사의 미학적 혹은 산업적(수출) 성과에 따라 배분되는 것으로 나누어진다. 전자와 후자의 비중이 어떻게 나누어졌는지에 대한 정확한 기록은 없으나, 후자에 대해 우선적으로 쿼터가 배정되었고, 나머지는 제작실적에 배정되었다.⁴⁵⁾ 강상욱은 이 법의 기획 당시 제작실적과 그 외의 비중이 3:1 정도 될 것이라 예상했다. 2)에서 4)의 경우는 모두 1:1 보상이 원칙이었다. 즉 1964년 당시의 외화수입쿼터 배정 기준은 75%가 제작실적에 대한 보상인 셈인데, 이는 국산영화 제작시스템을 대량 생산체제로 유도하고자 하는 강력한 정책적 의지의 표현이었다.

45) 당시 각 사별 제작실적에 따른 외화 배정편수의 산출식은 다음과 같다.

각 사별 전년도 제작편수 X (무역계획에 의하여 책정된 외국영화수입총편수-전호에 의해 배정된 외국영화편수) / (전년도에 국내에서 제작된 국산영화의 총편수)(영화법 시행령, 제7조의 2 제1항 제2호, 1963.5.31). 위 산식에서 전호에 의해 배정된 외국영화 편수란 수출, 영화제 출품 및 수상, 우수국산영화 등을 포함한다.

이와 같은 배정 기준은 1966년의 영화법 개정을 통해 변화한다. 그 변화의 주요 방향은 제작실적에 기반한 기존의 양적인 배분을 지양하고 내실을 기하는 질적인 요소를 강화하는 것이었다. 그것은 1960년대 중반을 넘어서며 한국영화의 제작편수가 급증한데서 원인을 찾을 수 있다. 아래 <표 3>에서 알 수 있는 바와 같이 1962년 경 110편을 전후한 제작편수가 1964년이 되면 140편대로, 1965년에는 180편을 초과하게 된다. 적어도 양적으로만 따지자면 영화법 입안자들이 구상했던 대량생산 체제가 기대 이상의 성공을 거둔 셈이다. 그러나 이와 같은 제작량의 급증은 오히려 과다 공급을 발생시켜, 정부를 당황하게 만들었다. 이에 정부는 1966년 제작쿼터제까지 도입해 한 해 120-150편의 제작량을 정했으나, 첫 해에만 어느 정도 지켜졌을 뿐 1967년부터 다시 증가했다. 거기에 정부의 제작쿼터는 소위 대명제작을 하는 제작사에 의해 이권화되어 영화제작을 원하는 재야 영화인들에게 암매됨으로써, 영화인들의 정부와 제작자협회에 대한 불신이 커지는 계기가 되기도 했다.

<표 3> 연도별 제작사 수와 제작편수 변화(1957~1976년)

연도	제작사수	제작편수	연도	제작사수	제작편수
1957	12	37	1967	25→12	172
1958	26	74	1968	17	212
1959	71	111	1969	19	229
1960	55	92	1970	23	209
1961	65	86	1971	23	202
1962	16	113	1972	20	122
1963	21→6	144	1973	12	125
1964	10	147	1974	14	141
1965	19	189	1975	15	83
1966	26	136	1976	14	134

출처: 영화진흥공사, 앞의 책, 46면.

이와 같은 상황에서 정부는 1966년의 2차 영화법 개정을 통해 1차 개정안의 대량 제작을 염두에 둔 규정들, 즉 시설 및 장비 규정, 전속규정 등

을 완화한다. 특히 15편의 등록취소 요건은 2편으로 크게 완화되었다. 외화수입정책에 대해서도 이러한 경향이 반영되었다. 국산영화 제작량의 증가에 따라 수입 총량이 당해년도 국산영화 상영편수의 1/3을 초과할 수 없다고 하는 수입량 제한 규정이 생겼다(법 제19조 3항). 또한 외화수입쿼터 배정에 있어서는 제작실적에 의한 보상이 지양되고 국제영화제 출품과 수상실적, 우수국산영화 수상실적, 수출실적만으로 쿼터가 배정되었다(영화법 제9조 및 시행령 제11조). 이에 따라 제작실적을 제외한 각 기준별로 쿼터의 배정 편수가 늘어나게 되었고, 이들 기준에 있어서도 내실을 따지는 방식의 세부 기준이 마련된다.

2차 개정 영화법의 시행 첫 해인 1967년에 국제영화제 출품 및 수상은 모두 각 1편의 외화 수입권을 배정받았다. 그러나 1968년에는 전체적으로 외화수입권 배정의 기준이 세분화된다. 국제영화제 출품 및 수상의 대상이 되는 영화제가 20개로 늘어났고, 출품과 수상실적에 대한 보상이 나누어졌다. 즉 출품에는 외화수입권 1편의 30/100(흑백은 20/100)이 보상되었고, 수상에는 100/100이 보상되었다. 다만 점차 권위가 약화되고 있던 아시아영화제의 수상에 대해서는 최우수상만 100/100이, 나머지에 대해서는 30/100(국내 개최의 경우에는 50/100)이 배정되었다.

그리고 우수국산영화의 수상에 있어서는, 1967년에 대중상 최우수작품상, 제작상, 장려상, 반공작품상 등에 각 1편, 청룡상 및 한국연극영화에 술상에 대해 각 1편이 배정되었다. 국제영화제 출품과 수상과 마찬가지로 국내 우수영화에 대해서도 1968년부터는 보다 세분화된 기준이 제시된다. 우선 문공부에서 주관하는 우수국산영화와 국내 영화제 보상이 분리되었다. 전자는 다시 최우수 작품상, 문예영화, 계몽영화, 반공영화에 대한 보상으로 나누어졌는데, 최우수 작품상에 대해서는 1편, 나머지 세 장르에 대해서는 각각 A, B, C급으로 나뉘어 100, 80, 60의 비율로 배분되었다. 국내영화제는 대중상 최우수작품상 1편에 한하여 수입권 1편이, 제작상, 반공영화상, 최우수 비극상에 대해서는 각각 0.2편, 그리고 문공부

장관이 지정하는 기타 영화상의 최우수작품상에 0.2편이 보상되었다. 1968년 변화에서 중요한 특징은 기존의 국내영화상 수상에 대한 보상을 줄이고, 상당수의 편수를 문공부가 직접 주관하는 우수영화상에 배정되었다는 것이다. 이는 당시 정부가 영화제작의 경향을 보다 강하게 유도 하겠다는 의도로 해석될 수 있다.

수출에 대한 보상은 1967년에 들어 그 조건이 까다로워졌다. 우선 수출 보상을 위해서는 수출지 공관장의 2개월 유료상영실적 증명과 선전 포스터 및 신문광고를 첨부하도록 했고, 6개 대륙별로 수출 지역을 상정하여 6개 지역 내 여러 국가에서 상영되더라도 1편의 외화수입권만이 부여되었다. 또한 개별 수출지별로 수출가격이 최소 5,000달러가 되어야 했다. 이상의 규정은 수출보상을 노린 업자들이 싼 값에 수출하는 관행을 방지하기 위해 만들어진 것으로 보인다. 1968년의 경우에는 국내외 영화제 출품 및 수상작을 제외한 편수의 50%가 수출보상에 배정되었다. 대략적인 조건은 1967년과 같았던 것으로 추정된다. 다만 일반수출 외 특수수출에 대한 규정이 별도로 규정되었다는 것이 특이한 점이었다. 즉 당시 한국과 정식 국교를 수립한 미개척 국가에 3,000불 이상으로 처음으로 수출하여 60일 이상 상영한 영화에 대해서는 일반수출에 따른 보상 외에 0.5편의 수입권이 추가로 보상되었다.⁴⁶⁾

3) 시장 왜곡과 외화 우위의 시장관행 고착: 외화수입쿼터제도가 영화 산업에 미친 영향

1차 영화법 개정 당시 정부는 국내제작업자와 외화수입사를 통합하면서 외화수입권 자체를 판매하는 방식의 대명방식을 암묵적으로 용인하고 있었다.⁴⁷⁾ 이는 1957년 우수국산영화에 대한 쿼터제 시행 당시부터의

46) 이상의 내용은 「국산영화 보상제도 변천」, 영화진흥공사, 앞의 책, 243-245면 및 외 국영화 수입권 배정계획」, 문화공보부, 앞의 책, 1970, 91-93면의 내용을 요약한 것임.

관행이기도 했다. 이 관행과 정부의 목인에 따라 1960년대 이후에도 외화 수입권은 암매의 대상이 된다. 대체로 외화수입을 하다 합법적인 영업을 위해 영화업 등록을 한 소수의 영화사를 제외한, 신필름, 합동 등 국내제작 중심의 회사들은 적어도 1960년대 말까지는 직접 외화를 수입하지 않고 수입권을 판매한 것으로 알려져 있다.⁴⁸⁾

문제는 국산영화의 제작이 증가하면서 외화수입량이 줄어들고, 이에 따라 수입쿼터의 가치가 시간이 갈수록 높아졌다는데 있었다. 1960년대 중반 100-200만원 내외이던 외화수입쿼터 암매가는 1960년대 후반이 되면 400-600만원 선이 되고, 1년에 20여 편 만을 허용했던 1980년을 전후한 시점에는 억단위를 호가하게 된다. 그리고 이와 같이 외화수입의 가치가 올라갈수록 특혜를 받는 영화사에 대한 비판이 높아졌다.

더 큰 문제는 주객이 전도된다는데 있었다. 한국영화의 제작, 영화제 출품 및 수상, 수출 등 국내영화와 관련된 거의 모든 활동이 외화수입쿼터를 획득하기 위한 방편으로 전략했던 것이다. 이로 인해 갖가지 편법과 탈법, 로비가 난무했다. 수출 보상을 받기 위해 해외 공관원과 공모하여 수출실적을 조작하는 위장 수출 문제, 합작영화의 실적을 부풀리기 위한 위장 합작, 대중상 및 우수영화 시상과 관련된 심사위원 및 문공부 관리들에 대한 로비 문제가 1960년대 중반 이후 끊임없이 생겨나 한국영화계를 들썩이게 만들었다.⁴⁹⁾

47) 이와 관련 강상욱은 이전부터 영화를 만들어오던 제작자들이나 수입업자들이 영업을 못하게 되지는 않을 것을 약속하며, 다만 행정적으로는 등록된 영화사의 이름을 빌려야 할 것이라 했다. 이는 다시 말하면 대명제작과 외화쿼터의 전매를 인정하는 것이다(박봉희·강상욱, 앞의 대담).

48) 김미현·정중화, '곽정환', 한국영화 배급사 연구, 영화진흥위원회 연구보고서, 2004, 86-87면.

49) 이 문제와 관련 65년에서 68년 사이 대략적인 신문기사 목록은 다음과 같다. 『외화수입업자 수사 / 교묘한 방법으로 외환 불법 사용』, 『신아일보』, 1965년 9월 20일, 『영화제와 외화쿼터 암매로까지 번지려나 / 심한 업자 경쟁 추문 뒤따르고』, 『대한일보』, 1966년 5월 14일, 『외화수입코터에 혼선 / 2중 3중 암매매 성행』, 『신아일보』 1967년 1월 26일, 『외화수입 못 따르는 방화수출 / 코터 노려 무턱대고』, 『경향신문』 1967년

나아가 외화수입쿼터의 배정 방식에 따라 장르의 사이클이 변화하거나, 시장의 규칙이 붕괴되는 상황이 발생한다. 예컨대 1966년에서 1969년 사이 문예영화가 집중적으로 제작되는 현상은 당시 문예영화가 외화수입쿼터가 배정되는 대중상 등에서 최우수상을 받는 비중이 높았다는 점, 혹은 1968년에 명시적으로 문예영화가 외화수입쿼터 배정 기준에 포함되었다는 데서 설명될 수 있다. 반공영화 역시 마찬가지인데, 1960년대 초 중반 이후 반공영화는 전쟁영화, 스파이영화 등의 하위 장르를 끝으로 1960년대 후반이 되면 시장에서의 상품성이 극히 미미해진 상태였다. 그럼에도 불구하고 외화수입쿼터 배정을 포함한 갖가지 시혜책은 반공영화의 수명을 연장시켰다. 특히 영화진흥공사가 설립된 이후 정부는 공영체라는 이름으로 외화수입금의 상당액을 진흥자금으로 분담시켰고, 이 자금은 소위 ‘정책영화’인 반공영화, 새마을영화 등에 집중 투자되었다. 특히 1970년대 중후반 이후 외화수입쿼터는 정부의 정책 영화 혹은 우수영화 제작사에 대한 보상으로 거의 온전히 배당되었다.⁵⁰⁾ 요컨대 외화수입쿼터제도는 단순히 시장을 왜곡시켰을 뿐 아니라, 정부의 정책 방향에 따라 영화의 이데올로기 전파 기능을 활용 및 통제하는 시스템으로 활용되었다.

외화수입쿼터제도가 한국영화계에 미친 가장 큰 악영향은 외화 중심의 산업 관행의 형성과 외화에 대한 국내 영화업자들의 뿌리깊은 콤플렉스를 만들어냈다는 점이다. 한국영화 정책의 핵심적인 목표가 한국영화 산업의 진흥에 있고, 산업 주체의 대다수가 영화제작계에 종사하는 상황임에도 불구하고 정책당국자와 산업주체의 무의식 속에서 외화의 중요

5월 13일, 베니스영화제 출품작 선정에 의혹 / 잡음 꼬리 무는 영화위, 『경향신문』, 1967년 7월 1일, 이대로 좋은가 / 영화수출 보상쿼터제 / 외화(外畵) 획득에 혈안 되어 / 싸구려 방화수출 성행, 『대한일보』 1967년 7월 4일, 『9개 영화사 수사 / 쿼터 위해 수출실적 조작』, 『서울신문』, 1968년 2월 15일 등.

50) 이길성, 이호걸, 이우석, 『1970년대 서울의 극장산업 및 극장문화 연구』, 영화진흥위원회, 2004, 22면.

성은 오히려 커져갔다. 그 결과 1984년 영화법 개정, 1986년 외화수입 자유화 이후 1960-1970년대 한국영화를 제작하던 회사들은 대거 외화수입업이나 상영업으로 돌아섰다. 이들에게는 어떤 경우에도 한국영화가 외화보다 경쟁력이 높을 수는 없는 것이었다. 박정환과 정진우와 같은 대표적인 군사정권 시대의 제작자들이 직배 영화를 최초로 상영했던 극장의 관주였던 것은 그 방증이기도 하다. 어쩌면 1988년에 결사적으로 진행되었던 직배 반대투쟁, 1998년과 1999년의 스크린쿼터 축소 반대 투쟁은 그 다양한 맥락에도 불구하고 이와 같은 뿌리깊은 외화에 대한 콤플렉스가 작용한 결과일지도 모른다.

4) 국가의 대 시장 우위 확보를 위한 지렛대: 1960년대 외화수입정책의 기능과 의미

1960년대 박정희 정부의 영화정책은 기본적으로 규제(regulation) 중심의 정책이었다. 필자는 이 규제가 크게 대내적 규제와 대외적 규제, 양적 규제와 질적 규제의 둘로 나누어지고, 그 각각이 교직하여 네 가지의 하위 범주로 나누어질 수 있다고 본다. 즉 대내적 양적 규제, 대내적 질적 규제, 대외적 양적 규제, 대외적 질적 규제가 그것이다.⁵¹⁾

첫째, 대내적 양적 규제는 한국영화의 공급량을 양적으로 통제하는 수단이 된 정책요소들을 지칭한다. 한 해 제작되는 총량을 규제한 제작쿼터제, 회사별 의무 제작편수를 규정한 기업의 등록취소 요건 규정이 대표적이다. 영화 제작 시 당국에 신고하도록 하는 제작신고, 보다 광범위하게는 기업의 대량생산을 목표로 한 영화기업의 시설 및 장비 기준, 전속 기준도 포함될 수 있을 것이다.

둘째, 대내적 질적 규제는 텍스트의 내용에 어떤 방식으로든 영향을

51) 조준형, 「한국영화 산업 및 정책에 대한 연구: 세계화에 대한 대응과정을 중심으로」, 중앙대 영상예술학과 석사학위논문, 2001, 54면.

끼치는 것을 목적으로 하는 정책을 포괄한다. 대표적으로 검열이 될 수 있겠고, 특정 장르나 작품 경향에 대한 제작을 유도하기 위한 유인책(우수영화, 영화제 출품영화, 문예영화와 반공영화, 계몽영화에 대한 보상)이 포함될 수 있다. 좀 더 확장하자면 영화진흥공사를 통한 반공영화 및 새마을영화 등의 직접 제작은 정확히 규제책이라 할 수는 없으나 크게 이범위 안에 위치시킬 수도 있을 것이다.

셋째, 대외적 양적 규제로는 가용 외환 보유량 혹은 국산영화를 포함한 전체 총공급량을 감안하여 외화수입량을 정하는 정책, 그리고 각 사별 외화수입 가능량을 배정한 정책을 들 수 있을 것이다. 마지막으로 대외적 질적 규제는 검열을 위시하여 특정 장르의 영화들에 대한 금수조치(마카로니 웨스턴에 대한 수입 금지 조치 등)가 포함된다. 특정 지역에 대한 수입 금지 혹은 수입 권장(미국영화)책은 양적 규제와 질적 규제를 가로지른다.

외화수입쿼터는 이 모든 네 가지 정책에 모두 관여하는 정책의 축과 같은 제도였다. 외화수입쿼터제도가 대외적인 양적·질적 규제책으로 기능한 것은 물론이거니와, 1960년대 초 외화수입쿼터는 각 사의 한국영화 제작 실적에 따라 배분되었고, 한국영화의 제작편수는 외화의 공급량과 합산된 총공급량을 기준으로 배정되는 등 대내적 양적 규제와도 직·간접적인 연관성을 가지고 있었다. 또한 우수영화, 반공영화, 계몽영화 등에 대한 제작을 유도하기 위해 외화수입쿼터가 보상책으로 주어진 점에서 알 수 있는 바와 같이 대내적 질적 규제에도 관여했다. 따라서 외화수입쿼터제도는 당시 영화정책의 핵심적 요소였을 뿐 아니라, 어느 정도의 양만큼 어떤 기준으로 부여하느냐는 한국영화산업의 사활이 걸린 문제가 되었다.

결론적으로 외화수입쿼터제는 박정희 정권기의 가장 중요한 정책수단 중의 하나였다고 할 수 있겠다.(삭제) 그리고 이와 같은 외화수입쿼터제는 대략 다음과 같은 목표들을 위해 활용되었다. 첫째, 가장 기본적이라

할 수 있는 수입량 조절 기능이다. 이는 부족한 외환과 무역불균형의 문제를 해결하기 위한 방책이었고, 국내영화 제작편수와 통합하여 영화시장의 총 공급량을 결정짓는다는 의미가 있었다. 다른 한편 외화수입량을 감소시킴으로써 국내영화산업을 보호하는 지향을 가지기도 했다. 마지막으로 이는 실질적으로 서구영화가 한국 사회에 미칠 수 있는 ‘악영향’을 차단하고 ‘국민 도의’나 국가이데올로기를 보호하는 수단으로 기능했다. 이승만 정권기에서 유신정권에 이르기까지 정부의 힘이 강하고, 권위주의적인 성향을 띠어갈수록 외화 수입량이 줄어드는 경향을 보이는 것은 흥미롭다.

둘째, 한국영화 제작자본의 물적 토대로 활용되었다. 메이저 기업화라는 정책 목표와 좁은 내수시장이라는 괴리를 극복하기 위해서는 한국영화 제작자본을 위한 추가적인 자원이 필요했고, 이에 따라 외화의 수익금이 그 역할을 맡게 된다. 또한 이는 지방홍행자본으로부터 제작사가 흔들리지 않고 양질의 영화를 제작하기 위한 토대를 제공하는 취지도 가지고 있었다. 제작·수입의 일원화를 통해 강하게 추진된 이 정책은 원 취지대로 제작자본을 확충하는 역할을 했던 것은 부인할 수 없다. 그러나 외화수입쿼터의 압매, 일부 제작자들의 치부, 인위적인 독과점 유지 정책은 많은 부조리를 낳았고, 현장 영화인들에게 박탈감을 주었다.

셋째, 이데올로기 통제책으로 기능했다. 외화수입쿼터의 배정 기준으로 어떤 항목이 들어가느냐에 따라 영화의 제작 경향, 수출 편수 및 관행, 장르의 생산 방식이 확연히 달라졌다. 1960년대 후반 문예영화의 흥행, 1970년대 이후에도 지속되었던 반공영화의 제작, 새마을 영화라는 독특한 장르의 존재는 이를 증명한다.

넷째, 국가의 시장에 대한 우위를 확립할 수 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 박정희 정권기 영화산업정책의 기본 방향은 소수의 선도기업에 자원을 집중하는 것이었다. 기본적으로 국가 주도의 불균등 자원 배분 전략을 기반으로 하는 이 정책방향의 실현을 위해 국가는 시장을 선도할

수 있는 확고한 권위와 이를 실현시킬 수단을 가지고 있어야 했다. 물론 권위주의 정부는 세율의 조정, 기업에 대한 허가, 검열, 제작중지 등 이를 위한 규제 수단을 다수 보유하고 있었다. 그러나 외화수입쿼터제는 국내 산업 보호라는 확고한 명분과 시장 주체들이 따를 수밖에 없는 인센티브를 가지고 있는 가장 강력하고 확실한 수단이었음은 부인할 수 없다.

4. 결론

마지막으로 외화수입쿼터를 매개로 한 박정희 정권기의 '메이저 기업화' 정책에 대해 짧게나마 언급할 필요가 있겠다. 초기 영화법의 정책의 의도를 최대한(삭제) 선의로 해석한다면, 한국영화산업을 최단 기간 내 키울 수 있는 지름길로서 포디즘 체계를 수립하는 것, 즉 일관작업화된 스튜디오에서 1년에 15편 이상의 영화를 빵처럼 찍어내는 한국식 꿈의 공장이었다. 그러나 이와 같은 정책의 결과는 정책 당국도 감당하지 못할 정도의 다작으로 귀결된다. 1960년대 중후반을 지나면서 영화의 제작 편수는 급증하게 되고 정부는 1966년에 이르러 과당공급을 막기 위하여 1년에 150편을 한도로 하는 제작쿼터제를 도입하였으나, 이러한 시도는 오히려 제작쿼터 그 자체를 이권화하는 폐단을 낳았고 실효를 거두지 못한다. 1969년에 이르게 되면 한 해 229편이라는 엄청난 편수의 영화가 제작되기에 이르렀다. 더 큰 문제는 이 영화들의 다수가 B급의 저예산영화들이었다는 것이다. 그 결과 한국영화의 흥행수지는 악화되고, 1970년대 초가 되던 산업적인 위기를 맞게 된다.

그렇다면 이와 같은 과다 공급이 일어난 원인은 무엇일까? 기본적으로는 대량 제작 중심의 관행과 시스템을 들 수 있겠다. 1963년 영화법 이후 개별 영화사들은 장비, 인력, 시설 등에 상당한 투자를 했고 이러한 시설이 갖추어진 이상 유휴 장비나 시설운영적 비효율을 줄이기 위해 끊임없

이 영화를 제작해야 했다. 안양촬영소를 인수한 신필름이 시설과 장비를 유지하기 위해 한 해 거의 30편을 제작해야 했던 사실이 한 예라 하겠다. 요컨대 대량생산 체제에 익숙해진 관행으로 인해 일종의 ‘생산의 무정부성’ 현상이 일어났고, 이는 애초 이러한 대량생산을 요구했던 정부의 의도가 아이러니하게도 과도하게 성공했던 탓이다. 둘째, 지방홍행사를 통한 입도선매 관행과 외화수입쿼터 암매를 통해 벌어들이는 자금의 여력으로 인해 제작사의 위험을 감소시켰다. 이에 따라 영화의 편당 수지를 확보하는 방식의 합리적인 투자보다는 요행과 정부시책에 맞는 영화제작을 통해 외화수입쿼터를 노리는 제작관행이 생겨났고, 이는 제작사의 합리적 시장 판단을 어렵게 만들었다.

이와 같이 구축된 인위적 포디즘 체제는 변화하는 시장 환경에 기업들이 적응하지 못하는 현상을 불러왔다. 1970년대를 거치면서 TV의 보급, 바캉스 등 여가 문화의 다변화로 영화산업의 규모 자체가 줄어들고 유연적 축적을 통해 시장 상황의 급변에 대한 적응력이 필요한 시점에도 대량생산의 관행과 시스템이 그대로 유지되었던 것이다.⁵²⁾

상황을 악화시킨 것은 정부의 정책적 입장이었다. 정부는 1970년대 영화산업이 위축되는 시점에서 그간의 정책적 오류를 수정하거나, 산업 진흥의 입장을 취하기보다는 이데올로기적 통제를 더욱 강화했다. 시장과 산업의 보호육성의 관점이 이데올로기 보호와 충돌할 때, 어느 쪽을 우선할 것인가에 대한 선택에 있어서 정권은 1960년대 초중기까지는 전자 쪽에, 후반기부터는 후자 쪽에 상대적으로 보다 방점을 두었던 것으로

52) 이와 같은 포디즘체제는 할리우드의 경우 1950년대까지 유지되었다. 변곡점은 1948년의 ‘파라마운트 판결’이었는데, 이 판결은 당시 할리우드 메이저 스튜디오들의 수직계열화 정책(투자-제작-배급-상영의 전 영역을 한 회사가 운영하는 것)이 독점이라는 이유로 상영 체인을 강제 매각하도록 한 것이었다. 그 결과 할리우드 메이저 스튜디오들은 상영체인을 사업영역에서 분리하였고, 점차 직접 제작 역시 줄여 투자와 배급에 집중하게 된다. 소위 고전적 할리우드 시스템은 1950년대 후반에 이르게 되면 거의 사라지게 된다.

보인다. 그리고 후자 쪽의 정책방향이 강해질수록 영화산업은 쇠퇴했다. 1970년대 영화산업이 TV 보급의 증가로 인한 매체산업의 변화에 일정 정도 타격을 받을 수밖에 없는 상황이었다 할지라도 당시 정부의 강력한 질적 통제가 없었다면 어떤 방식으로든 어느 정도의 경쟁력을 확보할 수 있었을 것이고, 1990년대 중반까지의 긴 불황을 불러오지 않았거나 최소한 그 기간을 단축시킬 수 있었을 것이다.

또한 지향으로서, 혹은 부분적 실현태로서의 포디즘의 하부에는 전근대적인 관행이 상존하고 있었다. 대명제작, 외화수입쿼터의 암매, 어음, 지역 단위의 배급망, 불투명한 회계, 영화제 수상을 둘러싼 로비와 암투 등은 전체적으로 한국영화산업이 여전히 근대화 혹은 합리화로 진행되지 못하고 있었음을 의미한다. 제작사의 시설 및 장비 기준 점검시 영화사들은 장비를 돌려서 썼고, 전속 규정은 거의 유명무실했다. 검열에 대해서 가장 빈번하게 제기되었던 것이 비전문가인 행정관료가 예술을 검열한다는 논리였다. 여전히 장의 분화가 제대로 일어나지 못했고, 권력과 정치 장의 논리가 예술 혹은 대중문화 생산의 장을 지배하고 있는 꼴이었는데, 이는 오히려 시간이 지날수록 악화되었다. 그리고 이와 같은 전근대성의 핵심에 있는 것이 외화수입쿼터였다. 결국 외화수입쿼터를 매개로 한 박정희 정권기의 메이저 기업화 영화정책의 실패는 영화에 대한 정권의 이중적인 시각과 모순적인 정책운영, 전근대적인 산업구조가 가져온 실패였다고 말할 수 있겠다.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 강상욱, 박봉희, 「대담 영화법 개정안을 중심으로 TV와 영화는 공존할 수 있다」, 『국제영화』, 1963년 3월호.
- 김미현·정중화, 『한국영화 배급사 연구』, 영화진흥위원회, 2004.
- 문화공보부, 『영화연예연감』, 국제영화사, 1970.
- 박지연, 「한국영화산업의 변화과정에서 영화정책의 역할에 관한 연구: 1950년대 중반에서 1960년대 초반의 근대화 과정을 중심으로」, 중앙대 영상예술학과 박사학위논문, 2008.
- 발터 벤야민, 반성완 역, 「기술복제 시대의 예술작품」, 『발터 벤야민의 문예이론』, 민음사, 1994.
- 「외화쿼터는 이권인가 쿼터 배정정책을 말하는 삼각대담」, 『영화세계』, 1962년 4월호.
- 이완범, 「제1차 경제개발5개년계획의 입안과 미국의 역할 1960~1965」, 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 정치사회변동』, 백산서당, 1999.
- 이길성, 이호걸, 이우석, 『1970년대 서울의 극장산업 및 극장문화 연구』, 영화진흥위원회, 2004.
- 조석근, 「1960년대 중후반 ‘국민경제연구회’ 보고서를 통해 본 정책담론 분화과정」, 공제욱·조석근 공편, 『1950~1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정』, 한울, 2005.
- 조준형, 「한국영화 산업 및 정책에 대한 연구: 세계화에 대한 대응과정을 중심으로」, 중앙대 영상예술학과 석사학위논문, 2001.
- 『한국영화 자료편람: 초창기~1976년』, 영화진흥공사, 1977.
- Thomas H. Guback, *International film Industry: Western Europe and America since 1945*, Indiana Univ. Press, 1976.

2. 신문기사

- 「9개 영화사 수사 / 쿼터 위해 수출실적 조작」, 『서울신문』, 1968년 2월 15일.
- 「관의 검열제 폐지 등 / 제협의 건의서 골자」, 『경향신문』, 1960년 5월 28일.
- 「구정 극장가에 물의」, 『서울신문』, 1960년 1월 30일.

- 「국산영화에 특혜 / 문교부서 제작 장려」, 『서울신문』, 1958년 6월 22일.
- 「국산영화 위기타개투위 발족 / 9개 항목의 정책개정을 건의」, 『동아일보』, 1960년 9월 23일.
- 「내외 영화사 통합 / 방화 16, 외화 7개 사로 / 기업을 성장할 첫 단계」, 『경향신문』, 1961년 10월 29일.
- 「둘로 갈린 영륜 / 옥신각신할 아무런 이유도 발견할 수 없다」, 『경향신문』, 1960년 7월 9일.
- 「문교부, 외화 24분 수입 승인」, 『서울신문』, 1958년 5월 4일.
- 「배우 등의 사상 검토, 외화의 검열 기준에」, 『동아일보』, 1957년 4월 14일.
- 「베니스영화제 출품작 선정에 의혹 / 잡음 꼬리무는 영화위」, 『경향신문』, 1967년 7월 1일.
- 「영륜 자진해체도 불사태세 / 비트걸 상영강행의 파문」, 『서울신문』, 1961년 2월 20일.
- 「영화 검열의 현황 / 서류와 실사 2단계의 심사」, 『한국일보』, 1957년 10월 23일.
- 「영화배급회사 5계급으로 구분」, 『조선일보』, 1959년 1월 14일.
- 「영화법 개정에 이견 / 국산, 몇 사(社) 독점화 우려 / 외화, 외상진출로 암영(暗影)」, 『동아일보』, 1963년 1월 14일.
- 「영화제와 외화쿼터 안배로까지 번지려나 / 심한 업자 경쟁 추문 뒤따르고」, 『대한일보』, 1966년 5월 14일.
- 「외화 검열제도 부활 / 실사심사를 엄격히」, 『서울신문』, 1960년 10월 18일.
- 「외화극장만 휴관 / “오히려 입장세 내렸는데 웬말” / 국산영화업자들 반대」, 『동아일보』, 1960년 12월 27일.
- 「외화배급 미화 8할, 기타 2할 / 문교부, 영화상영허가요강 발표」, 『조선일보』, 1959년 1월 24일.
- 「외화수입, 사전추천제를 폐지」, 『조선일보』, 1956년 8월 19일.
- 「외화 선수입제를 폐지, 문교부서 영화정책을 개선 / 인정제를 채택」, 『경향신문』, 1957년 9월 11일.
- 「외화수입세 등 인하를 진정」, 『조선일보』, 1958년 11월 17일.
- 「외화업계 반대 / 국산영화 사상 쿼터」, 『동아일보』, 1960년 9월 12일.
- 「외화수입 막힐 듯 / 현 보유량으론 9월까지」, 『한국일보』, 1963년 7월 26일.
- 「외화수입 못 따르는 방화수출 / 코터 노려 무턱대고」, 『경향신문』, 1967년 5월 13일.

- 「외화수입업자 수사 / 교묘한 방법으로 외환 불법사용」, 『신아일보』, 1965년 9월 20일.
- 「외화수입코터에 혼선 / 2중 3중 암매매 성행」, 『신아일보』, 1967년 1월 26일.
- 「이대로 좋은가 / 영화수출 보상쿼터제 / 외화(外畵) 획득에 혈안 되어 / 싸구려 방화수출 성행」, 『대한일보』, 1967년 7월 4일.
- 「좌석·상영회수 감축 / 정액세 실시 후의 극장가」, 『동아일보』, 1960년 3월 3일.
- 정화세, 「국산영화 과세는 시기상조」, 『한국일보』, 1958년 11월 9일.
- 「최우수영화 5본을 선정/외화의 특혜조치」, 『동아일보』, 1957년 10월 16일.
- 「통관전은 합동으로 / 문교부와 영륜, 외화심의회 합의」, 『조선일보』, 1961년 3월 15일.
- 「특혜 코타를 폐지 / 외화수입에 따른 잡음 없애려고」, 『동아일보』, 1960년 2월 24일.
- 「특혜쿼터 전폐 외국영화 수입 / 오문교, 어제 최종 결정」, 『한국일보』, 1960년 9월 14일.

Abstract

Film Import Policy in the early Period of Park Jung-Hee's Regime

Cho Junhyoung

The film policy in Park Jung-Hee's regime is called 'Promoting Major-Company' policy. The essence of this policy was to expand and stabilize the business of big companies, which supposedly could meet the government standards on assets, facilities and equipments, manpower, and the production records, by providing them with exclusive rights for film productions and international trades. Being conceived in 1961 right after the 5 · 16 military coup, this policy was materialized through the notification of the Ministry of Education and the legislation of film laws. It afterwards continued its critical impact on Korean film industry until the early 1980's.

What we have to consider about this policy is how it secured the seed money for the companies with poor capital capacities: the government tried to encourage the profit arising from foreign film distribution to be invested in local film production. This was practically put into action with a production-import integration policy, which limited the right to import foreign films to local film production companies. At that time buying foreign films costed less than producing local films, while it made more profit in most cases. The government tried to use this profit generating from foreign film distribution for local film production.

Along this policy, the government also set a quota for foreign films and allocated it to the unified production-import companies. This was called 'Foreign Films Import Quota System.' Import rights for foreign films became the way to make profits and started to

be traded under-the-table: production companies risked any possible measures, legal or illegal, to meet the government requirements for quota in order to acquire the import rights. This regretfully led the film industry to turn into perverted system and custom, which was one of the reasons that brought about the depression from 1970's to mid 1990's.

In this thesis I will look into the meaning and importance of the film import policy under Park's military regime in 1960's. I go over the environmental background where the 'major-corporate-friendly' policy had to be based primarily on the film import policy, along with its impact on the film industry in general. In addition, I will take an in-depth look on how the film import policy was formed in the late 1950's post-war time and what conflicts and social issues film industry had to face. Furthermore, I will bring an detailed analysis about what kind of impact this policy had on the legislation and the revision of film laws in the 1960's. The last, I'd like to see how this policy was run that time and what general impacts it had. With a close look at these issues, I will try to reconstruct the system and custom of recent Korean film history and see how the goals and theories of modernizing Korea was activated in the film industry.

Key words : Film policy in the Park Jung-Hee's regime, Foreign film import policy, Foreign film import quota system, Entrance tax, the Film Law, Modernization, Major Company, Fordism

접 수 일 : 2010년 2월 28일
심사기간 : 2010년 3월 1일~3월 20일
게재결정 : 2010년 3월 20일