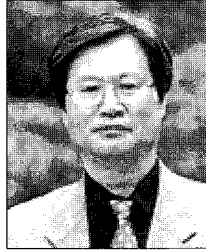


문화와 경쟁(I): 경쟁법적 시각에서 본 스크린쿼터



서 헌 제

중앙대 교수, 문화예술법센터 소장

스크린쿼터는 문화적 다양성을 지키기 위한 수단으로서 통상협상의 대상이 아니라는 것이 국내 영화인들의 지배적인 생각이지만 순수예술과는 달리 대중을 상대로 하는 영화에 있어서 문화적 다양성이란 창작의 다양성보다는 오히려 소비의 다양성 확보에 더 큰 비중이 두어져야 한다고 본다. 그러므로 한국영화의 경쟁력 확보를 위해 소비자들의 영화선택권을 제한해 온 스크린쿼터는 더 이상 유지되어야 할 근거가 없어졌으며, 만일 스크린쿼터의 폐지나 축소에 따라 외국영화의 국내시장 독점이 문제된다면 이는 시장경제의 파수꾼인 경쟁법에 맡겨야 할 것이다.

1. 스크린쿼터란

스크린쿼터는 외국영화의 무차별적인 시장점유를 견제하고 자국 영화산업을 보호하기 위해 국내 영화관에서 자국 영화를 일정기간 이상 상영하도록 강제하는 제도이다. 1927년 영국에서 시작된 이 제도는 2차대전 이후 미국 할리우드 영화의 압도적인 공세로부터 자국 영화산업을 지키기 위한 수단으로 각국에서 널리 수용되었다. 그러나 TV나 인터넷 등 영상매체의 발달로 영화산업의 비중이 감소하고 스크린쿼터제가 오히려 자국 영화산업의 경쟁력을 떨어뜨린다는 인식이 확산되면서 대부분의 국가에서는 이를 폐지하고 한국과 스페인, 중국 등 몇몇 국가에서만 유지되고 있다.

영화진흥법은 국산영화의 의무상영일수를 연간 상영일수의 2/5 이상(총 146일)으로 하고 한국영화의 수급상황을 고려하여 인구 10만 이하의 시 및 군 지역은 40일의 범위 안에서, 그

외 지역은 20일의 범위안에서 문화관광부장관이 단축할 수 있도록 하였다.¹⁾ 한국영화 의무상영일수의 위반이 있을 경우에는 시장·군수·구청장은 3월 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다.²⁾

2. 스크린쿼터와 문화적 다양성

영화를 하나의 상품으로 보게 되면 스크린쿼터는 외국 상품에 대한 직접적인 수입규제로서 현행 세계무역체제(WTO)의 기본원칙인 내국민대우(NT)에 배치된다. 그럼에도 불구하고 아직까지 스크린쿼터가 허용되는 것은 GATT협정 제4조의 '영화에 관한 특별규정'에서 이를 내국민대우의 예외로 허용하고 있기 때문이다. 이른바 영화필름에 대한 '문화적 예외'를 허용한 셈이다.

이와 같이 다자간협정인 GATT/WTO는 스크린쿼터를 허용하고 있지만 특정국가간에 체결되는 양자간협정에서도 이를 계속 유지할지는 당사국간의 협상에 맡겨져 있다. 잘 알려진 대로 WTO의 DDA협상이 교착상태에 빠지자 각국은 이를 대체할 자유무역협정(FTA)의 체결로 그 돌파구를 마련하고 있으며 우리나라도 예외가 아니다. 한국은 이미 칠레 및 싱가포르와 FTA를 체결하였으며, 가장 중요한 교역파트너인 일본, 중국, 미국과의 FTA도 본격적으로 준비되고 있다.

미국과는 현재 FTA의 중간단계라고 할 수 있는 한미투자협정(BIT)의 체결이 추진되고 있는데, 여기에는 '강제의무부과 금지조항', 즉 외국인 투자자에게 일정비율 이상의 국산 자재나 현지 생산품의 사용을 강제할 수 없다는 조항이 핵심적인 내용으로 포함되어 있다. 이에 따라 미국측에서는 위 조항에 배치되는 스크린쿼터의 폐지 또는 대폭적인 축소를 주장하고 있으며, 그 수용 여부가 협정 타결의 가장 중요한 관건이 되고 있다.³⁾

이러한 맥락에서 정부의 경제부처나 업계에서는 한미간투자협정의 중요성을 감안하고 또 최근 수년간 한국영화가 이룩한 괄목할만한 경쟁력 신장을 감안할 때 스크린쿼터를 양보해야 한다고 본다. 이에 대해 영화인단체에서는 이른바 문화주권 또는 문화적 다양성의 보장을 내세우며 그 폐지 또는 축소에 강력히 반대하고 있다.⁴⁾

1) 영화진흥법 제28조.

2) 영화진흥법 제31조.

3) 우리나라는 문화적 예외를 인정한다는 전제에서 92일 축소안을 제시하였으나 미국측은 당초에는 전면적인 폐지를 주장하다가 한국내 여론을 감안하여 18일까지 축소하자는 안을 제시하고 있는 상태이다.

4) 영화진흥위원회, "한미투자협정과 스크린쿼터", 영화진흥위원회 현안연구 2003-1, 2003, 68면.

이와 같이 스크린쿼터의 근거에는 문화산업을 교역의 대상으로 볼 수 있는가 하는 '문화적 예외'론이 개재하고 있음을 알 수 있다. 즉, 문화산업은 일국의 고유한 언어, 역사 및 문화를 반영한 문화정체성의 보호 및 유지와 깊은 관련이 있으므로, 이를 구체화한 문화상품 및 서비스의 무역자유화는 문화정체성의 상실을 가져와 문화의 세계적 획일화를 유도하게 되므로 교류(exchange)의 대상이지 교역(trade)의 대상이 아니라는 측면을 중시하는 입장과 문화상품 및 서비스도 엄연히 교역대상으로서 제작, 유통 및 배급, 소비의 각 단계에서 경제적 이윤 논리 내지 상품논리가 적용되고 있으므로 무역협정에서 제외하거나 예외로 취급할 수는 없다는 입장이 서로 대립한다. 국제통상협상에서 문화적 특수성을 고려한 예외를 요구하는 것은 궁극적으로는 '문화적 다양성(Cultural Diversity)'의 보호를 지향하는 것이다.

특히, 영화는 문화영역 중에서도 가장 접근성이 용이한 대중예술이고, 대중과 가장 호흡을 잘 맞추는 예술이다. 동시에 사회적 영향력이 가장 크며, 문화산업적인 측면에서도 경제적 파급효과는 매우 크기 때문에 방송 분야와 더불어 문화적 다양성 논의에서도 가장 중심을 차지하고 있다.

3. 문화적 다양성과 경쟁제한성

이와 같이 스크린쿼터는 주로 국제통상의 차원에서, 그리고 문화의 공급자 차원에서 논의되어 온 것이 사실이다. 앞에서 본 이른바 문화적 다양성론이라는 것도 따지고 보면 문화창작 내지는 공급에서의 다양성 논의이다. 그러나 이제는 문화의 향유자 또는 소비자의 입장에서 이 문제를 짚어 볼 필요가 있고, 따라서 경쟁법적 차원에서의 검토가 요구된다.

경쟁법적 시각에서 볼 때 스크린쿼터는 두 가지 기능을 하고 있는 것으로 보인다. 첫째로는, 세계 영화시장에서 독점적 지위를 누리고 있는 할리우드의 영화사들이 국내시장을 독점하는 것을 저지하고 경쟁력이 약한 국내 영화사들에게 일정비율 이상의 점유율을 확보해준다는 의미에서는 경쟁촉진적 또는 경쟁친화적 기능을 한다. 이는 경쟁력이 약한 중소기업을 보호하기 위해 일정 시장에서 대기업의 시장진입을 억제하는 중소기업 고유업종제도와 그 맥락을 같이 하는 것이다. 스크린쿼터의 합헌성에 대한 헌법재판소의 결정⁵⁾에서도 이러한 경쟁촉진적인 효과를 인정하고 있다.

5) 헌법재판소 1995.7.21. 94헌마125진원재판부 결정: "국내의 영화시장을 수요와 공급의 법칙에 의하여 방치할 경우 외국영화에 의한 국내 영화시장의 독점이 초래되므로 균형있는 영화산업의 발전을 위하여 이 제도가 존재하는 것이며, 이는 헌법이 보장하는 직업선택의 자유를 침해하지 않는다".

반면 스크린쿼터가 인위적인 시장분할로 인하여 경쟁을 왜곡시킨다는 측면에서는 경쟁제한적인 기능을 한다. 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁을 보장함으로써 공급자에게는 품질을 향상시키고 소비자를 위해서는 가격의 인하를 유도하여 소비자후생을 극대화하려는 것이 경쟁법의 목표이다. 그런데 국산영화의 최소의무상영일을 강제하는 스크린쿼터는 국내외 영화간의 경쟁을 원천적으로 봉쇄함으로써 합리적인 가격으로 외국의 우수한 영화를 즐길 수 있는 소비자들의 혜택을 감소시킨다는 점에서 경쟁제한적 효과가 크다고 하겠다.⁶⁾

그러므로 스크린쿼터의 경쟁적 효과를 판단하기 위해서는 이 두 가지 이익을 비교형량하여 결정할 수밖에 없으며, 결국 그 해답은 문화적 다양성에서 찾아야 할 것이다. 즉 국제통상 차원에서 논의되는 '문화적 다양성'을 경쟁법적 차원에서는 어떻게 이해해야 할 것인지의 문제에 귀착된다.

이론적인 측면에서 볼 때 통상법과 경쟁법에서는 문화적 다양성의 초점이 달라야 할 것으로 생각된다. 통상법에서 말하는 문화적 다양성이란 주로 공급자의 측면, 즉 문화창작의 다양성에 치중하는 반면 경쟁법에서는 공급의 다양성 이외에도 문화향유 내지는 소비의 다양성도 함께 고려되어야 한다는 것이다. 시나 소설, 미술과 고전음악과 같은 순수예술 분야에서는 문화적 다양성이란 곧바로 창작의 다양성을 의미하는지 모르겠지만 영화와 같은 대중을 상대로 하는 문화상품의 경우에는 그 다양성이란 창작의 다양성보다는 오히려 소비의 다양성 확보가 더 큰 의미가 있지 않을까 한다. 그러한 측면에서 볼 때 스크린쿼터는 소비자가 영화를 통해 누려야 할 문화적 다양성을 저해하는 효과가 경쟁촉진적 효과보다 더 크다고 할 수 있다.

나아가 스크린쿼터가 영화창작 및 공급에서의 다양성에 얼마나 기여하였는지도 문제이다. 한 실증적인 조사보고에 의하면 영화시장 개방이 있는 1985년부터 스크린쿼터제가 본격 가동되기 이전인 1992년까지의 연간 국산영화 제작편수가 90이었는데 스크린쿼터제가 가장 유효하게 작동했을 것으로 예상되는 1993년~1998년에는 약 60편으로 감소하였고, 반면 편당 관객수는 비교기간중에 두 배로 증가하여 다양한 장르의 영화 발전을 통한 문화적 다양성의 확보는커녕 소수영화에 의한 시장독식 현상이 나타나면서 국내 영화시장의 부익부 빈익빈 현상을 더 심화했다는 것이다.⁷⁾ 나아가, 현재 한국 영화시장은 시네마서비스, CJ엔터테인먼트 등 거대 배급사들에 의해 좌우되는데, 이들 2개 회사의 배급시장 점유율은 약 60%로서 결국 스크린쿼터로 인한 혜택은 이들 거대 배급사에게 집중되고 있어 그 경제적 혜택이 한국영화의 다양화로 연결되지는 않는다는 것을 보여주고 있다.

6) 스크린쿼터에 대한 공정거래위원회의 견해(파이낸셜뉴스 2004.10.17).

7) 오정일·조현승, "스크린쿼터제는 국산영화의 다양성 확보에 기여했는가", 산업경제정보 제224호, 산업연구원, 2004, 5-8면.

이러한 조사결과는 문화적 다양성의 확보라는 스크린쿼터제의 대의명분에도 불구하고 실제적으로는 이른바 폭력영화 등 문화적 가치가 그다지 크지 않은 일부 상업영화와 그 제작사에에만 혜택이 독점되고 있음을 보여준다. 즉, 영화라는 문화산업에 있어서 스크린쿼터가 보호한 것은 '문화'가 아니라 '산업'이었으며, 그것도 일부 독점산업이었다는 점이다.

국제적인 문화적 다양성 논의를 주도하고 있는 프랑스나 캐나다 등 문화 선진국들이 대외적인 통상압력에서가 아니라 스스로의 판단에서 스크린쿼터를 폐지한 것도 스크린쿼터제가 문화적 다양성의 확보를 위해 그다지 큰 기능을 하지 못할 뿐 아니라 위에서 본 바와 같은 역효과가 크다는 점을 인식하였기 때문이다.

4. 맺으면서

할리우드의 공세로부터 자국의 영화산업을 지켜 자국 영화 점유율이 50%를 넘는 나라는 거의 존재하지 않는다는 점에서 국내영화의 점유율이 60%를 넘고 있는 한국의 영화산업은 단연 독보적이라고 하겠다. 그리고 이러한 경쟁력 확보에는 스크린쿼터가 결정적인 기여를 하였음도 부인할 수 없다. 그러나 그 이면에는 한국 소비자들이 한국영화에 대해 가지고 있는 관심과 사랑이 있고, 그것은 반드시 한국영화가 외국영화보다 더 뛰어나기 때문만은 아니었다는 점에서 한국의 영화산업은 소비자들에게 큰 빛을 지고 있는 셈이다. 그러나 이제는 한국 영화가 스크린쿼터라는 보호막이 없어도 충분히 경쟁할 수 있는 능력을 갖추었다고 판단되기 때문에 영화산업과 영화인들은 목전의 이익에 더 이상 연연하지 말고 대승적인 차원에서 스크린쿼터의 폐지나 축소를 받아들여 소비자들의 영화 선택에 관한 권리를 회복시켜주어야 할 것이다.

대외통상문제에 대해서는 늘 국수주의적인 경향을 보이는 일반국민들도 스크린쿼터에 대해서는 그 폐지나 축소를 지지하는 쪽으로 여론이 기울어지고 있는 것도 이러한 소비자들의 요구가 반영된 것이라고 하겠다.⁸⁾ 그리고 만일 외국영화의 국내시장 독점이 문제된다면 이는 스크린쿼터라는 인위적인 제도에 의해서가 아니라 시장경제의 파수꾼인 경쟁법에 맡겨야 할 것이다. **경쟁저널**

8) 한 포털사이트에서 작년 10월에 총 참여자 16,181명을 대상으로 한 스크린쿼터제의 폐지에 대한 설문조사에서 폐지 찬성이 9,791명(60.51%), 반대가 5,534명(34.2%)으로 나타났다고 한다(www.naver.com 뉴스 pool).