

KOFIC 이슈페이퍼 2022_Vol.08

프랑스의 극장 중심 영화산업 정책과 온라인동영상서비스 (OTT) 확산에 대한 정책적 대응

프랑스의 극장 중심 영화산업 정책과 온라인동영상서비스(OTT) 확산에 대한 정책적 대응

글 : 노철환 (인하대학교 연극영화학과 교수)
조희영 (중앙대학교 첨단영상대학원 교수)

발행인 박기용
발행일 2022년 12월 22일
담당부서 영화진흥위원회 국제교류지원팀
부산광역시 해운대구 수영강변대로 130
전화 051)720-4700
팩스 051)729-4759
홈페이지 www.kofic.or.kr

kofic 영화진흥위원회

ISBN 978-89-8021-224-8 (95680)

©영화진흥위원회, 2022

목 차

1. 프랑스의 극장 중심 영화산업 정책	1
1) 들어가는 말: 프랑스의 극장시장 질서	1
2) 영화주무기관의 탄생과 초기 지원정책	3
3) 국립영화영상센터 CNC	4
4) 영화지원기금과 지원정책 방향	6
5) 자동지원제도 개괄	8
6) 극장의 자동지원금 활용	10
7) 극장시장 진흥정책의 필요	11
2. 온라인동영상서비스(OTT) 확산에 대한 프랑스의 정책적 대응	14
1) 들어가며	14
2) 유럽연합(EU)의 OTT 정책 동향	17
3) 프랑스의 글로벌 OTT 정책의 제도화	19
4) 나가며	26
참고문헌	28
참고자료	31

본 이슈페이퍼는 2022년 10월에 개최된 kofic-CNC 영화산업포럼의 결과를 바탕으로 극장 중심의 정책을 펼치는 프랑스가 OTT로 대표되는 온라인 영상물 서비스의 등장에서 어떻게 대응했는지 살펴보고 한국 영화산업계의 대응 방향을 찾아보기 위한 이슈페이퍼로서, 저자의 의견은 영화진흥위원회의 공식 의견과는 다를 수 있습니다.

1. 프랑스의 극장 중심 영화산업 정책

저자: 노철환(인하대학교 연극영화학과 교수)

1) 들어가는 말: 프랑스의 극장시장 질서

2017년 5월 10일 칸 영화제는 “경쟁 부문에 출품되는 영화는 프랑스 극장에서 상영해야 한다”고 발표했다. 봉준호의 <옥자>와 노아 바움백의 <마이러로워츠 이야기(The Meyerowitz Stories)>가 경쟁부문 상영작으로 선정된 제70회 칸 영화제 때 일어난 일이다. 칸 영화제는 경쟁적으로 OTT 플랫폼 제작영화들을 초청하는 세계 주요 영화제들과 다른 길을 걷고 있다. 칸 영화제의 OTT 영화 초청 거부 행보는 극장중심으로 형성되어 있는 프랑스 영화산업 정책과 질서를 감안할 때 예견 가능한 일이었다.

2016년 5월 프랑스 영화산업 주요 15개 단체는 ‘편성 및 상영약정에 대한 협약(Accord sur les engagements de programmation et les engagements de diffusion)’을 발표했다. 작은 영화 상영 의무, 최소 상영 횟수와 기한, 특정영화 다중상영 제한 등 주로 배급사와 극장간 필요한 규정을 명시한 협약이니 만큼 영화배급자협회 FNDF(Fédération Nationale des Distributeurs de Films)와 프랑스로 영화관련협회 FNCF(Fédération Nationale des Cinémas Français)가 포함된 건 당연했다. 여기에 저작권위탁단체인 SACD(Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques), 영화 감독조합 SRF(Société des Réalisateurs de Films), 영화제작자연맹 UPC(Union des Producteurs de Cinéma), 예술실험영화관협회 AFCAE(Association Française des Cinémas d’Art et d’Essai)까지 협약 주체로 참여한 것은 영화를 극장에 거는 작업이 단순히 배급사와 극장간 일이 아니라 영화산업 전반을 아우르는 중요한 문제라는 프랑스식 인식을 드러낸 형태다.

2020년 프랑스극장은 시장 통계를 시작한 1917년 이래 가장 적은 6,520만 관객을 동원했다. COVID-19로 인한 극장 폐쇄 영향으로, 2억 명대를 상회했던 연간 관객수가 약 70%가량 줄었다. 2021년 9,550만 명대로 회복되었지만, 여전히 평년 관객수의 절반 이하 수준이다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 프랑스 극장시장은 유럽 내에서 가장 빠른 시장 회복세를 보이고 있다.

프랑스의 극장시장규모, 자국 영화 시장 점유율은 유럽 내 최고다. 항상 영국과 경쟁하는 것처럼 보이지만, <007> 시리즈, <해리포터> 시리즈 등 할리우드 스튜디오와 공동제작한 대형영화들을 제외한다면 프랑스의 자국 영화 시장 장악력은 단연 돋보인다. 세계 최대 규모이자 가장 발전한 형태의 영화 규제/지원정책 역시 두드러진다. 정책 지원은 제작분야 만이 아니라 극장시장의 지속 성장에도 큰 영향을 끼친다. 영화산업 나아가 영상산업 전체의 그림을 극장영화, 극장시장 중심으로 문화 다양성(diversité culturelle)에 기반해 그린 까닭이다.

프랑스의 극장산업 인프라는 유럽 최고 수준이다. 2021년 기준으로 2,028개 극장에 6,193개 스크린을 가지고 있다. 극장 당 평균 좌석 수는 565석, 스크린 당 평균 좌석 수는 185석이다. 지난 10년간 극장수는 7개 줄었지만, 스크린수는 685개 늘어 전반적인 극장 대형화와 스크린 증가세가 지속되고 있다. 아래 표는 2021년도 프랑스의 상위 5개 극장 체인 관련 현황이다.

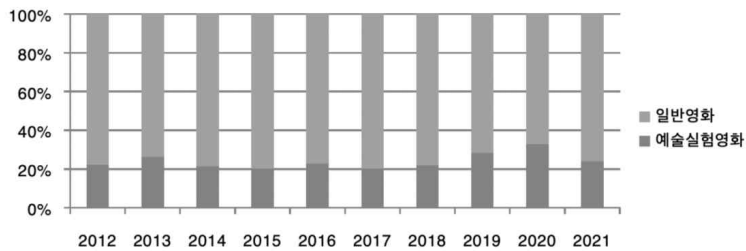
1) 본고에서 언급하는 프랑스 극장시장 관련 수치는 별도 표기가 없는 한 다음을 참조한다. CNC, Bilan 2021, Mai 2022.

<표 1> 2021년도 프랑스 상위 5개 극장 체인(출처:CNC)

극장명	스크린수	극장수	관객점유율
시네마 파테 고몽!	899	85	22.7%
CGR	705	74	11.3%
UGC	507	49	11.4%
메가라마	191	23	3.0%
키네폴리스	156	14	3.2%
5대 극장 점유율 합계	39.7%	12.1%	51.6%

전체 극장 수에서 주요 멀티플렉스 체인이 차지하는 비중이 낮은 까닭은 전국 곳곳에 위치한 단관 극장의 존재 때문이다. 프랑스에는 2021년 기준 1,110개 단관극장이 있다. 전체 스크린 수의 17.9%, 관객수의 8.0%를 차지할 뿐이지만, 극장수로는 과반 이상(54.5%)을 지키고 있다. 절대 다수의 단관 극장들은 거의 모두 예술실험영화관이다. 이들은 상영 프로그램의 다양성이나 물리적 접근성 측면에서 멀티플렉스의 한계를 뛰어넘는 서비스를 관객에게 제공한다. 이는 대표적인 프랑스 극장시장 특징인 예술실험영화(Films Art et Essai) 시장과 밀접히 연결된다. 아래 <그림 1>은 최근 10년간 일반영화와 예술실험영화 관객수 비중을 나타낸 것이다. 해당 기간 동안 예술실험영화는 평균 23.9%대 관객 점유율을 유지하고 있다. 2021년 프랑스 예술실험영화 관객수는 전년 대비 7.7% 증가한 2,270만 명(24.2%)을 기록했다. 특히 극장폐쇄가 상당기간 지속된 2020년, 예술실험영화 관객 수 비중은 평년보다 높은 33.0%를 기록했다.²⁾

<그림 1> 10년간 예술실험영화 비중(출처: CNC)



전체 관객의 1/4에 가까운 비중을 예술실험영화가 차지할 수 있는 배경에는 관련 지원정책도 자리하고 있다. 기본적으로 프랑스의 예술실험영화인정(정확한 표현은 '추천(recommandation)') 폭이 상당히 넓다. 2021년 예술실험영화 중 흥행 1위는 318만 명이 관람한 드니 빌뇌브의 <둔

2) CNC 극장 관객 수치를 분석하면, 예술실험영화가 시장의 지속성에 긍정적인 영향을 끼친다는 점을 확인할 수 있다. 예술실험영화의 관객 중 열혈관객(assidus, 주 1회 이상 관람) 비중은 32.4%로 일반영화(19.7%)나 전체 영화(22.2%)을 크게 웃돌았다. 반면 예술실험영화에 대한 우연관객(occasionnels, 년 1회 이상 관람) 비중은 22.4%로 일반영화(36.1%)나 전체 영화(33.4%)보다 낮았다.

(Dune)>이었다. 전체 영화 흥행 순위에서도 3위에 해당한다. <둔>의 경우 716개 스크린에서 개봉했는데, 전체 영화 중 10위 개봉 규모였다.

지난 10년간 프랑스 극장에서 개봉한 신작은 연간 624.1편 수준이었다. 이 중 예술실험영화가 364.2편으로, 전체 개봉 신작의 과반 이상(58.4%)이었다. 고전 영화를 포함해 2021년 극장에서 상영된 예술실험영화 총 편수는 3,459편에 달했다. 이 중 개봉 신작은 269편(59.1%)이었고, 프랑스국립 영화가 59.7%를 차지했다. 예술실험영화는 2021년 기준, 전국 1,304개에 달하는 예술실험영화관을 중심으로 상영된다. 전체 극장의 64.3%에 해당하는 숫자다. 극장이 위치한 지역의 인구지리적 성격을 감안한 등급 분류와 상영 프로그램의 전문성을 감안한 추가인증(label) 제도 등을 통해, 예술실험영화관에 매년 1,600만 유로 이상 지원금이 지급된다. 프랑스 극장시장 질서는 프랑영화 함양을 기치로 100년 가까이 일관되게 추진된 영화지원정책과 함께 형성된 것이라 해도 과언이 아니다.

2) 영화주무기관의 탄생과 초기 지원정책

규제와 지원이라는 양날의 검을 든 프랑스의 강력한 영화정책 시작점은 미국이 정치, 경제, 문화 전반에 걸쳐 영향력을 키워가던 제1차 세계대전 직후까지 거슬러 올라간다. 프랑스는 미국영화의 공격에 적극적으로 대응했다. 시작은 1931년에 창설한 영화고등위원회였다.³⁾ 제2차 세계대전 이후 프랑영화 재건에는 “영화는 또한 산업이다(Le cinéma est aussi une industrie)”라고 말한 앙드레 말로가 적잖은 역할을 했다. 그는 1945년 말 영화를 관할하는 문화공보부 장관이 되어 프랑영화를 지원하고 영화시장을 통제했다.⁴⁾ 미국영화의 지배력 아래 프랑영화산업은 자국영화 약화라는 위기에 직면해 있었다. 프랑영정부가 국립영화센터 CNC(Centre National Cinématographique)를 창설한 것도 비슷한 시점이다. 1946년 5월 28일 워싱턴에서 불미양국은 미국영화 수입쿼터를 폐지하는 블룸-바이른합의(Accord Blum-Byrnes)를 맺는다. 대신 극장업자들에게 분기별로 4주간 프랑영화 의무 상영쿼터를 주었다. 상영기회가 보장되자 프랑영화 제작사는 웃었지만, 흥행성이 떨어지는 프랑영화를 상영해야 하는 극장업자들에게는 치명적인 합의였다. 결과적으로 미국영화 지배력은 더욱 커졌다.

CNC는 1948년 9월 영화관람료에 부과하는 특별세금, TSA를 신설한다.⁵⁾ TSA로 영화지원기금을 마련함과 동시에 프랑스 정부는 미국영화 수입쿼터, 프랑영화상영 쿼터 그리고 동시상영금지 등 내세운다. 같은 해 블룸-바이른합의를 개정해 미국영화 수입할당량을 121편으로 한정하고, 프랑영화 상영쿼터는 분기별 5주로 늘렸다. TSA와 상영쿼터는 프랑영화 제작시장에 작은 힘을 불어

3) CNC와 지원정책 초기역사 관련 내용은 필자의 다음 논문에서 가져온 것이다. 노철환, 「1950년대 카이에 뒤 시네마의 시네필-평론가 연구: 영화문화와 영화정책의 상관관계에 관하여」, 『프랑스문화예술연구』 제69집, 2019, 69-91쪽.

4) Jean-Pierre Jeancolas, *Histoire du cinéma français*, Paris, Nathan, 1995, p.60.

5) 정식 법률명은 영화상영회 관객들의 관람료에 대한 특별 부가세금(Taxe spéciale additionnelle sur le prix des entrées des séances de cinéma)이다. 1948년 TSA는 현행 한국의 영화발전기금처럼 '한시적 지원기금(fonds d'aide temporaire)'으로 시작했다. 1953년 '발전 기금(fonds de développement)'으로 고정되었고, 현재 TSA는 영화표의 10.72%에 부과되고, '지원기금(fonds de soutien)'이란 이름으로 적립되고 있다. René Prédal, *50ans de cinéma français*, Paris, Nathan, 1996, p.42.

낼어주었다. 장편영화 두 편을 하나의 회차로 묶어 상영하는 것이 불가능해지자 극장업자들은 대형 영화에 단편영화를 덧붙여 상영하는 보완 프로그램을 만들어냈다. 변화된 환경 하에서 로제 리나르트, 르네 클레망, 조르주 루기에 등 첫 번째 단편영화감독 출신 시네아스트 세대가 형성되었다.

1950년대 들어서도 장편영화에 단편영화를 덧붙여 상영하는 관습은 남아 있었다. 그러나 대형영화의 평균 상영시간이 90분에서 110분으로 늘어나고, 일일 상영횟수가 5회로 자리잡자 극장업자들은 단편영화보다 부가수익을 얻을 수 있는 광고 상영을 선호했다. 단편영화 외면 분위기를 반전시킨 건 1953년에 신설된 우수단편영화 포상제도(prime de la qualité)였다. 당시 프랑스에서는 연간 약 400편의 단편영화가 제작되고 있었다. 장편영화와 결합해 상영된 단편영화의 제작자는 TSA의 일부를 (후술할) 자동지원금으로 가져갈 수 있었다. 수익 안정성을 위해 장편영화 제작자는 같은 회사에서 만든 단편영화를 묶어서 상영하려 했다. 1개정된 영화법은 질적으로 우수한 단편영화 80편을 골라 보조금을 부여했다. 수상과 혜택이 연계되자 좀 더 수준 높은 단편영화와 새로운 연출가에 대한 수요가 발생했다.

1959년 6월 19일 문화공보부 장관 앙드레 말로는 장관시행령으로 3번째 영화지원법을 발표한다. 시나리오에 대한 사전 심사으로써 제작비 일부를 지원해주는 입장수익 선지급제도(avance sur recettes)가 핵심이었다. TSA로 이루어진 자동지원제도(soutien automatique)와 함께 현재까지 프랑스영화지원정책의 양대축을 이루는 본격적인 선택지원제도(soutien sélectif)가 시작된 시점이다.⁶⁾ 우수단편영화 포상제도를 통해 젊은 감독들을 발굴하고, 입장수익 선지급제도로 그들에게 제작비 일부를 지원해 장편영화 감독으로 성장할 수 있게 한 프랑스 영화정책의 기초가 구축되었다. 그들 대부분은 서른이 되지 않은 젊은 나이에 장편영화 감독이 되었다. 1962년 카이에 뒤 시네마는 누벨바그 특집호를 발행한다.⁷⁾ 새로운 프랑스 시네아스트 162명의 명단을 발표했는데, 이들이 만든 영화 중 97편이 1958-62년에 데뷔한 작품이었다.

3) 국립영화영상센터 CNC

영화산업법전(Code de l'industrie cinématographique)이 2009년 영화동영상법전(Code du cinéma et de l'image animée)으로 개정되면서 CNC의 이름도 국립영화센터에서 '국립영화동영상센터(Centre Nationale du Cinéma et de l'image animée)'로 변경되었다. 프랑스영화산업 질서를 관장하는 CNC의 힘은 근본적으로 지원금 규모에서 나온다. CNC는 매년 7억 유로 이상의 기금을 운용한다. 2021년 CNC의 일반 지원 예산은 6억 1,490만 유로, 한화로 8,489억 원(1유로=1379 원)가량이다. 여기에 국고에서 특별지원된 COVID-19 교부금 1억 8,470만 유로(약 2,547억 원)를 더하면, CNC가 2021년 운용한 지원금 규모는 1조 1,036억 원에 달한다.

영화산업법전(L.111-2)에서는 CNC의 임무를 6가지 분야로 구분한다. 다음은 이를 요약한 것이

- 6) 'soutien sélectif'는 선택지원 또는 선별지원으로 번역되고 있다. 표준국어대사전은 선택(選擇)을 “여럿 가운데서 필요한 것을 골라 뽑음”, 선별(選別)을 “가려서 따로 나눔”이라고 정의한다. 공모 형태로 정해진 기준에 따라 심사절차를 거쳐 특정 작품을 골라 뽑는 지원사업임을 감안하면 선별보다는 선택지원이 보다 정확한 번역어인 것으로 사료된다. 본고에서는 선택지원으로 통일한다.
- 7) François Truffaut et autres, “Nouvelle Vague”, *Les Cahiers du cinéma*, No.138, décembre 1962, pp.60-84.

다.⁸⁾

- ① 영화 및 기타 예술 활동, 동영상산업의 직업변화, 기술, 법률, 경제, 사회적 환경 관찰: 상업, 재정 정보 수집, 경제정보 통계 및 확산, 관련분야 직업인 대표와 협조
- ② 영화, 기타예술, 동영상산업의 발전과 시장 및 기술의 변화에 발맞추기 위한 재정 지원: 다양한 형태로 표현되는 영화, 방송, 멀티미디어의 창작, 제작, 배급, 상영, 방영, 홍보 등 전 분야 지원. 특히 제작분야 직업인들의 사회보장제도 수혜 존중, 신기술 적용과 창작 지원, 이미지 교육과 문화 전파, 해외 확산 장려, 개발도상국의 제작, 창작 협조와 공유
- ③ 영화관, 비디오 제작사 등의 수입과 관련 신고 서류 통제
- ④ 영화 방송 상영 수입과 관련해 모든 권리사항, 계약서 등록 관할
- ⑤ 영화유산 수집, 복원, 보관 및 가치부여
- ⑥ 영화, 방송, 멀티미디어 무단 복제 대처에 참여

기존 CNC의 임무와 역할이 영화에 집중하고 있었다면, 현행법 하에서 CNC의 역할은 영상문화산업 전반으로 확장되었다. 또 전통과 발전, 양 측면에 대한 보강이 문화유산의 수집과 복원, 보관, 디지털 콘텐츠 유통 질서 확립 등으로 연결되어 있다. CNC의 홈페이지에는 위 법조문에서 명시한 사항을 해석한 임무(mission)가 나열되어 있다. <표 2>의 좌측은 과거 CNC 임무를, 우측은 현재 임무를 요약 정리한 것이다.

<표 2> 과거와 현재 CNC 임무 비교(출처: CNC)

영화센터 체제	비교	영화동영상센터 체제
1. 법규제정과 규제	유사	2. 법규제정과 규제: 영화, 방송, 비디오, 멀티미디어 산업 관계자들에 대한 법규 제정과 제안, 연구
2. 영화, TV, 비디오, 멀티미디어와 영상 기술 산업에 대한 경제적 지원	유사	1. 지원: 영화, 단편의 창작, 제작, 배급, 상영, 기술산업, 영화의 발전과 프랑스영화의 수출
3. 대중에게 영화, 방송물 확산, 증진	유사	3. 증진, 확산: 상업, 비상업분야 지원으로 보다 많은 대중에게 작품들을 보급, 유니프랑스와 TV프랑스 인터내셔널 지원으로 프랑스 영화, 방송물의 해외 판매 장려
-	신설	4. 협력: 1989년부터 영화, TV 분야의 경제적, 문화적 발전을 위해 중앙정부와 지자체간 협력
-	신설	5. 협상: 영화, 방송관련 국제 및 EU국가 간 정책 분야 협상 담당
4. 영화 유산의 보존과 가치 증진	유사	6. 보호: 1969년부터, 영화유산 육성 정책 담당. 영화와 관련된 모든 자료의 수집, 보존, 복원, 가치증진 등 담당

- 8) 개편 전후 CNC에 관한 사항은 필자의 다음 논문을 참조하시오. 「프랑스 영화 정책 기관」, 『현대영화연구』 제 4권, 2007, 47-65쪽 ; 「매체융합시대 프랑스의 영화영상지원정책 변화」, 『프랑스문화예술연구』 제60집, 2017, 123-146쪽.

<표 2>에 매긴 번호는 과거와 현재 CNC 홈페이지에 게재된 임무의 순서다. 중요한 가치를 일반적으로 전면에 배치한다고 가정한다면, 기존 CNC의 임무 중요도는 제정/규제-지원-보급/확산-보존 순이었다. 현재는 지원-제정/규제-확산/협력-협상-보호 순으로 임무의 중요도가 재편되어 있다. 지원이 전면에 나서는, 정부와 지자체 그리고 국제관계에 대한 적극적인 태도가 엿보이는 지점이다. 개편을 통해 CNC가 영화만이 아닌 방송, 인터넷, 게임, 뉴미디어 등 영상산업 전반을 관할하는 것처럼 보이지만 실제로는 그렇지 않다. 규제에 있어 CNC는 영화 쪽에만 초점을 맞춘다. 영화가 극장에 상영되고, TV, OTT, IPTV 등에 어떻게 방영되는 지를 살펴본다. 방송 쪽 규제 기관은 과거 CSA(시청각최고위원회, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), 인터넷은 HAdopi(인터넷 상 권리 보호와 작품 배포 최고기관, Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet)였다. 이 둘은 2022년 1월 Arcom(통신 및 디지털 규제국, Autorité de régulation des communications et numérique)으로 통합되었다.⁹⁾ CNC는 영화 유통 과정을 중심으로, 극장용 영화와, 방송물, 게임 등의 지원금 수집과 지원금 배포 역할을 담당한다. 영화산업질서 유지에 있어 가장 강력한 CNC 권한은 영화 및 동영상 법안을 연구하고, 제안할 수 있는 데 있다. 일반적으로 프랑스의 극장 중심 시장질서 규제는 앞서 소개한 '편성 및 상영약정에 대한 협약'처럼 관련 단체와 CNC 사이 협약(accord, agrément) 형태로 진행된다. 대부분 협약은 공보(Bulletin officiel)에 발표되고 명령(décret)에 해당하는 법률이 된다. 영화단체와 산업주체들이 굳이 CNC와 협약을 맺어 규제를 받는 까닭은 지원제도라는 당근책이 있기 때문이다. 협약(또는 법률)을 위반할 시 지원제도에서 배제된다. 지원과 규제로 대표되는 프랑스 영화정책 기조다.

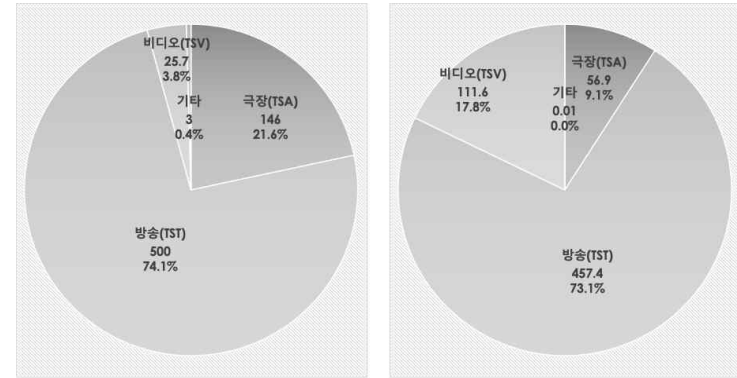
4) 영화지원기금과 지원정책 방향

프랑스는 세계 최대 규모의 영화지원제도를 운영하고 있다. 프랑스영화 제1투자자인 방송사들도, 대기업 계열의 수직계열화 영화사-극장도 모두 지원제도 혜택을 받는다. 프랑스 영화지원제도는 투명한 영화산업구조를 바탕으로 한다. CNC는 이를 들여다보고, 지원금을 모아 필요한 곳에 배분한다. 적극적인 시장개입도 마다하지 않는다. 예를 들어 극장이 지원금을 받기 위해서는 우선 건축허가와 상영허가를 받아야 한다. 멀티플렉스 체인인 경우 편성약정을 준수해야 한다. CNC에서 발급하는 상영비자를 받은 영화 상영시에만 자동지원금이 적립된다. 그리고 모든 종류의 지원금을 수령하기 위해서 극장은 관람료에 부여된 특별부가세, TSA를 성실히 납부해야 한다. 매달 CNC에 흥행 수입을 신고하고 해당 세금을 납부하지 않는다면, 지원금 신청자격이 주어지지 않는다. 수익 일부를 세금으로 납부하고 규제를 지키면 지원금 혜택을 누리는 선순환구조다.

프랑스 영화지원제도는 1953년 영화산업발전기금(Fonds de développement de l'industrie cinématographique)을 기원으로 한다. 현행 지원제도는 2015년 2월에 관보에 공표된 재정지원일반규칙, RGA(Règlement Général des Aides financières du CNC)에 근거를 두고 있다. 다음 <그림 2>는 전통적인 형태라고 볼 수 있는 2018년도 지원기금 재원구조와 COVID-19 극장 폐쇄가 겹친 2021년 재원구조를 비교한 것이다. 2018년 수집된 지원기금 총액은 6억 7,470만 유로였고¹⁰⁾,

9) 큰 틀에서는 유럽연합의 ERGA(European Regulators Group for Audiovisual Media Services)와 협력을 통해 진행한다.
10) 이 외에도 8,770만 유로에 달하는 다양한 형태의 선급금 상환과 지원금 반환이 있지만, 이 금액은 매년

2021년 총액은 6억 1,470만 유로로 큰 차이는 없었다.



<그림 2> 2018/2021년 프랑스 지원기금 비교(단위: 백만유로, 출처:CNC)

2018년 기준, 프랑스 지원기금 재원규모는 방송>영화>비디오 순이었으나, 2021년에는 방송>비디오>영화 순으로 바뀌었다. 1948년에 창설된 특별부가세, TSA는 영화입장권 가액의 10.72%를 징수해, 2018년 1억 4,600만 유로(21.6% 가량)를 모았다. TSA는 관객 수에 비례하는 만큼 2021년에는 규모와 비중 모두 크게 줄었다(5,690만 유로, 9.1%). 1986년에 도입된 방송분야 세금, TST(Taxe sur les Services de Télévision)는 2018년 5억 유로로서 가장 큰 비중(74.1%)을 차지했다. TST는 전통적인 공중파와 케이블 텔레비전 방송사들처럼 편성권을 갖는 방송국에 부과되는 TST-Editeur(2억 9,680만 유로)와 인터넷 기반 방송 배포서비스를 제공하는 TST-Distributeur(2억 320만 유로)로 구성된다. 2021년 TST 규모는 4억 5,740만 유로(TST-Editeurs 2억 3,890만 유로, TST-Distributeurs 2억 1,850만 유로)였다. 1993년에 개설된 비디오세금인 TSV(Taxe sur la Vidéo et la vidéo à la demande)는 비디오 판매금의 2%를 징수한다. TSV는 DVD/블루레이 시장이 크게 축소된 대신, VOD 시장 성장 그리고 2018년부터 넷플릭스, 유튜브, 구글 등 해외 OTT/동영상 플랫폼까지 납부 대상으로 확보해 지원기금에서 비중을 늘여가고 있다. 2018년 징수액 2,570만 유로도 전년 대비 950만 유로(+57.7%) 증가한 수치였는데, 2021년에는 1억 1,160만 유로까지 늘어났다(전체 17.8%)했다.¹¹⁾ COVID-19를 기점으로 지원기금 부가 기준에도 변화가 발생했다. 가장 큰 변화는 2020년부터 TSV 부가 기준이 총매출액 2%에서 5.15%로 상향됐다. 최근 크게 성장한 OTT 시장을 타깃으로 한 변화로 사료된다.

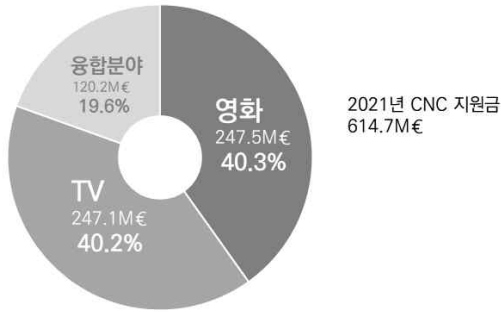
2021년 총 지원금 6억 1,470만 유로 중, 영화 분야에 2억 4,750만 유로를 지원했다. 전체의

지원기금 재원으로 산정되지 않고 그대로 재지원되거나 새롭게 재투자된다.

11) 포르노그래피나, 폭력적이어서 X등급을 부여 받은 작품들은 TSA는 관람료의 50%까지, 비디오는 15%(과거 5%)까지 올라간다. 프랑스는 DVD, VoD 만이 아니라 공DVD, 공CD, USB메모리 등 잠재적으로 영화 콘텐츠들을 담을 수 있는 매체까지 영화지원기금 의무를 부과한다.

40.3% 차지하는 비중이다. TV는 기금 재원의 73.1%를 마련했지만, 지원 규모는 2억 4,710만 유로로서 영화에 약간 미치지 못했다.

<그림 3> 2021년 CNC 지원기금 지출 분야(출처: CNC)



지원기금의 지출 항목을 들여다보면, 영화가 다른 영상매체의 근본이라는 프랑스의 극장영화 중심 정책기조를 확인할 수 있다. 일반 영화 지원금 중에서도 배급 상영 분야 지원금 총액은 1억 3,140만 유로였다. 전체 영화 지원금의 53.1%에 가깝다. 이 중 극장 분야 지원금은 6,550만 유로(49.8%)였다. 특히 2020-22년 COVID-19 특별 교부금 3억 8,300만 유로에서 극장 분야에 대한 지원 비중은 절대적이다. 팬데믹 상황에서 직접적인 피해를 받은 분야일 뿐만 아니라, 시장 회복의 초점을 극장에 맞춰 놓은 형태다. 먼저 재도약 계획(plan de relance, 총 1억 1,650억 유로) 중 극장 지원금은 3,400만 유로였다. 보호, 보상, 복구조치(mesures de sauvegarde, d'indemnisation et de reprise, 총 2억 6,650만 유로)에서는 전체 63.3%에 해당하는 1억 6,880만 유로가 극장 분야에 배정되었다. 즉 특별 교부금에서 극장 분야 비중은 과반이 넘는 53.0%(2억 280만 유로)다. 여기에 극장시장과 밀접히 연결된 배급 분야 지원(5,073만 유로)을 함께 고려하면, 최근 프랑스 영화 정책이 극장시장 회복에 주력하고 있다는 사실이 명확해진다.

5) 자동지원제도 개괄

프랑스의 영화지원제도는 크게 선택지원(soutien sélectif)과 자동지원(soutien automatique)으로 구분된다.¹²⁾ 프로젝트별로 지원 신청을 받고 각 위원회의 심사에 따라 지원여부와 금액을 정하는 선택지원은 영화인의 지속적인 창작 활동을 보장하고, 창의적인 새로운 영화인들을 양성하거나, 독립 예술영화의 제작부터 상영까지 돕는, 시장 약자들을 위한 제도에 가깝다. 반대로 자동지원은 극

12) 프랑스의 영화지원제도 전반과 극장 자동지원 제도에 대한 자세한 내용은 다음 논문을 참조하십시오. 노철환, 「영화발전기금의 재정비에 관한 연구: 프랑스 영화지원정책과 지원기금 사례를 바탕으로」, 『영화연구』 62호, 2014, 51-77쪽; 「문화적 다양성과 경제적 공정성 강화를 위한 극장 정책 연구: 프랑스의 규제 및 지원 정책을 중심으로」, 『영상기술연구』 제32호, 2020, 87-111쪽.

장 영화 상영 수입의 일부를 정해진 기준에 따라 적립해 사용할 수 있는 제도다. 자신의 계좌에 적립된 금액을 정해진 기간 안에 제작, 배급, 상영 등 같은 분야의 영화작업에 활용할 수 있게 함으로써, 시장 주도자들의 지속적인 영화작업을 독려하는 형태로 작동한다.

프랑스 영화지원제도의 핵심은 자동지원이다. 극장 상영으로 관객을 동원한 모든 영화 주체들은 특별부가세 TSA를 납부하고, 납세액 중 일부가 자동지원금으로 적립된다. 극장의 자동지원은 각 극장들이 CNC에 자동지원계좌(compte de soutien automatique)를 개설하는 것으로 시작한다.¹³⁾ 이 계좌의 권리자(titulaire)는 극장의 영업권(fonds de commerce) 소유자다.¹⁴⁾ 자동지원의 자격에 대한 권리는 관람료에 부가되는 특별세금 TSA를 납부함으로써 생성된다. 지원금은 납세액에 따른 기준과 상영관(스크린)수에 따른 산정계수로 계산된다. 우선 납세액에 따른 반환율은 <표 3>과 같다. 전반적으로 볼 때 납세액이 적을 때는 자동지원금의 적립 비율이 높고, 단위별로 점점 낮아져 136,201유로보다 높아질 때는 20%에 그치게 된다. 극장시장에서 약자를 다시 한 번 고려한 형태다.

<표 3> 극장 자동지원금 납세액 별 반환율

납세액	반환율
0-8,500유로	80%
8,501 - 25,500유로	70%
25,501 - 51,000유로	60%
51,501 - 136,200 유로	50%
136,201 유로 이상	20%

지원계좌에 자동지원금이 적립되는 방식을 대략 계산해보자. 관람료의 10.72%에 부가되는 TSA의 액수가 8,500유로라는 것은 약 79,291유로의 입장수익을 거뒀다는 의미다. 프랑스의 2021년 평균관람료 7.04유로를 적용하면, 연간 관객 수 11,263명에 해당하는 수치다. 즉 8,500유로를 납부한 극장의 주당 관객 수는 약 217명, 일일 관객 수는 31명 정도다. 5회/일 상영했다면, 회당 관객이 6명 수준인, 상당히 열악한 극장이다. 따라서 납세액이 8,500유로 이하일 때, 자동지원금으로 돌려받을 수 있는 금액은 납부한 특별세액의 80%, 즉 6,800유로에 달한다. 만약 극장이 흥행에 성공해 납세액이 25,500유로까지 늘었다면, 8,501유로에서 25,500유로 범위에 해당하는 16,999유로에 대해서는 70% 반환율이 적용되어 11,899유로가 적립된다. 여기에 6,800유로를 더하면 총 18,699유로를 자동지원금으로 받을 수 있는 셈이다. 같은 방법으로 51,000유로를 납부한 경우 20,401유로의 60%에 해당하는 12,241유로를 추가로, 136,200유로라면, 84,699유로의 50%인 42,350유로를 추가로 지원받을 수 있다.

13) 극장을 운영하는 자동지원금 권리자들은 SOFIE(www.cnc-sofie.fr) 홈페이지에서 언제든지 자신들의 계좌의 상태를 조회할 수 있다.

14) 만약 극장 영업권 소유자가 상영업자(exploitant)가 아닌 경우, 상영업자를 지원계좌 사용 양도인으로 위임할 수 있다. 자동지원계좌에 대한 권리자는 토지나 건물의 소유자가 아닌 극장영업권의 소유자다. 또 권리자는 따로 계좌소지자를 임명해 지원 계좌의 관리를 위임할 수 있다. 위임 받은 계좌관리인은 반드시 시설을 관리 중이어야 한다. 동일 권리자의 이름으로 개설된 지원 계좌들은 같은 목적으로 사용하기 위한 계좌 재편성이 가능하다. 새로운 시설의 건설이나 시설 보수라는 같은 목적을 위해 자신이 가지고 있는 계좌들을 통합할 수 있다.

<표 4> 극장 자동지원금 스크린 수 별 산정계수

상영관수 계수	1-2개	3개	4개	5개	6개	7개	8개	9개	10개	11개	12개	13개 이상
	1	1.05	1.11	1.16	1.2	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	1

TSA 납부액이 늘어날수록, 즉 관객 수가 많을수록 반환비율은 20%까지 줄어든다.¹⁵⁾ 자동지원금은 기본적으로 관객 수가 적은 극장들에게 유리하게 적용되어 있다. 이것이 전부는 아니다. 극장이 가지고 있는 스크린 수에 따라 산정계수(Coefficient)를 곱한다. 산정계수는 1.00에서 시작해 스크린 수가 3개(1.05), 4개(1.11), 5개(1.16), 6개(1.20), 7개(1.26)까지 증가하다가 13개부터는 1.2개 스크린 극장과 같은 1.00을 적용한다. 산정계수는 관객 동원에 성공하고 있는 중대형 극장들의 반환율로 인한 손해를 어느 정도 보완해주는 역할을 한다. 납세액과 산정계수를 모두 고려하더라도, 최소 자동지원 환급 비율은 극장이 납부한 TSA 총액의 28.41% 이상이어야 한다. 1억 원을 TSA로 납부했다면, 적어도 2,841만 원은 자동지원금으로 사용할 수 있다는 말이다.

6) 극장의 자동지원금 활용

자동지원금 수혜자는 관람료 수입 신고를 정해진 기간 내에 완료해야 한다. 극장이 자동지원금을 활용하기 위해서는 건물 내에서 수행한 공사 및 투자 관련 요청서를 사전에 제출해야 한다. 지원계획의 상태에 따라 대상 공사의 세금을 제외한 금액의 최대 90%까지 자동 지원금을 활용할 수 있다. 수혜 극장은 공사 실행(영수증 기입 날짜로부터) 후 5년 이내에 집행 사항들에 대한 영수증을 CNC에 보내야 한다. 만약 자동지원으로 진행된 작업이 CNC의 선택지원이나 다른 보조금 혜택을 받았다면, 이는 전체 작업 총액에서 공제된다. 자동지원금 집행 가능 범위는 상당히 넓은 편이다.¹⁶⁾

- 영사기 장치 구입과 설치
- 영사 관련 신기술 사용을 포함한, 영사 조건들에 대한 기술 개선
- 장애인 접근권 개선
- 상영관 기술 관리, 기술 연구
- 건물의 건축, 개선, 수리, 정비
- 상영 연속성에 필요한 장비의 구입, 교체, 설치 또는 적재 보관용이 아니라는 조건 하에서 장비의 현대화
- 영화 상영과 연결된 IT 장비
- 냉난방장비, 엘리베이터, 에스컬레이터를 포함한 IT, 음향, 영사 장비의 유지 보수
- 극장 프로그램의 홍보에 필요한 기술 장비나 물품
- 도시 계획 규칙 및 안전, 위생 규칙 준수 관련
- 주차장 건설 및 극장 출입로 개선
- 인적, 물적 안전 보장 또는 보안을 위한 장비의 구매, 교체, 설치, 유지보수와 같은 건물 정비
- 가입 서비스와 같은 회원제 납입금 또는 디지털 마케팅, 전자 통신 등 상영 정보 개발을 위한

15) 특별세 136,201유로를 연간관객수로 계산하면 180,471명으로, 회당 관객수는 99명 수준이다.

하드웨어나 소프트웨어 구매 및 대여

- 디지털 마케팅, 전자 통신, 상영 정보와 관련한 새로운 방법과 장비의 사용법, 장애인 영화관람 수용, 디지털 영사 장비의 유지, 보수, 사용을 위한 자원봉사자 및 직원의 교육

자동지원금은 수혜자들의 요청에 따라, 한명의 권리자로 지원 계좌를 '체인 지원 계좌'로 통합할 수 있다. 체인 지원 계좌에 입력된 금액은 체인 극장들의 현대화나 체인에 참여할 목적으로 새로운 극장을 만드는 것도 가능하다. 예를 들어, CGV에 속한 극장들이 'CGV 지원계좌'를 통합해 운영한다면, CGV 올통도 지점을 신설하기 위해 적립된 자동지원금을 사용할 수 있다는 의미다. 극장의 자동지원 계좌에 적립된 금액은 산정된 연도의 다음 해 1월 1일부터 10년 동안 유효하다. 지속적으로 극장시설이나 환경 개선에 활용할 수 있도록 자동지원금의 소멸 기간을 정해놓았다. 극장을 영구폐쇄와 같이 활동을 결정적으로 중단하는 경우, 특정 조건 하에서 극장의 이름으로 누적된 금액을 다른 극장의 계좌로 옮길 수 있다. 경우에 따라서는 이 금액을 재투자의 의무 없이 계좌의 권리자에게 지불하는 것도 가능하다.¹⁷⁾

7) 나가는 말: 극장시장 진흥 정책의 필요성

COVID-19 위협이 한창이던 2020년 3월 10일 문화부 장관 프랑크 리스테르(Franck Riester)가 확진 판정을 받았다. 이튿날 CNC는 다음과 같은 긴급 조치를 발표했다.¹⁸⁾

1. 1,200개 예술영화전용관 지원금 3월중 신속 지급
2. 배급사 선택 지원금 3월중 신속 지급
3. 2020년도 TSA 납부 연기 고려
4. 상영배급업, 제작자의 자동지원금을 우선 사용 고려

이어 3월 15일 프랑스 정부는 외출금지령과 함께 영화관을 포함한 모든 다중시설을 폐쇄했다. 3월 16일에는 대통령의 기업지원정책 발표에 근거해 재경부장관은 프랑스 기업의 은행 대출 보증(3천억 유로 한도)을 시행하고, 특별연대기금 10억 유로를 마련해 코로나로 인해 70% 이상 매출이 급감하거나, 행정적으로 휴업한 경우 월 1500 유로 즉시 지원하기로 발표했다. 이에 CNC는 3월분 특별 추가세 TSA에 대한 유예, 상영업자, 배급업자, 제작자에 대한 자동지원금 신속 지원, 공공 위생 문

16) 영화 상영 외에 부가 수익을 창출하기 위한 투자나, 시설 또는 건물의 소모품, 물품조달, 건물의 유지보수와 관련한 지출 비용은 지원 대상에서 제외된다.

17) 폐관 이전 5년 동안 한 주간 평균 관객수가 2,200명이 넘지 않은 경우에는 계좌 소유자가 계좌에 누적된 지원금을 7,600유로 한도 내에서 타계좌로 옮겨 지급 받을 수 있다. 상환의 권리는 활동 마지막 주로부터 6개월 동안 행사할 수 있다. 1998년 8월 24일 법률 16조에 의거해, 선택지원 위원회의 의견이 있다면 다른 영화관을 위해 권리를 양도할 수도 있다.

18) CNC, "COVID-19: rencontre entre les pouvoirs publics, les exploitants de salles de cinéma et les distributeurs", 11 mars 2020:

https://www.cnc.fr/professionnels/actualites/covid19--rencontre-entre-les-pouvoirs-publics-les-exploitants-des-salles-de-cinema-et-les-distributeurs_1137789 (검색일: 2022.12.13.)

제로 취소된 행사의 지원금 지불 등 5대 대책을 추가 발표했다.¹⁹⁾ 줄어든 관객으로 축소된 TSA를 보완하고, 급랭한 극장시장에 힘을 불어넣기 위해 국고 출연 특별교부금을 마련한 것도 후속 조치 중 하나였다. 발 빠른 지원과 함께 프랑스 극장시장은 회복세에 접어들고 있다. 2022년 들어 9월을 제외하고 매달 1천만 관객 이상을 동원하고 있다. 지난 12개월 총관객수는 1억 5,402만 명을 기록했다.²⁰⁾ 평년 대비 77.0% 수준이다.

한국 극장시장에서 프랑스영화의 영향력, 기제작되거나 추진 중인 국제공동제작 영화의 성격이나 규모를 고려할 때, 양국이 산업적 협력을 도모할 여지는 그리 크지 않다. 대신 문화다양성 기조 하에 자국영화 진흥을 위해 시장 지속 가능성을 높이는 자동지원제도와 가치 기회제공에 해당하는 선택지원제도를 규제와 함께 연계 운용하고 있는 프랑스 영화정책은 충분히 참고할 만하다. 우선 성장을 거듭하며 극장시장을 위협하고 있는 글로벌 OTT 플랫폼들에 비디오 특별세, TAV를 넘어선 각종 투자 의무를 부여한 사례는 적지 않은 시사점을 남긴다. 2021년 7월 21일 일명 SMAD(주문형 시청각 미디어 서비스, Services de Médias Audiovisuels à la Demande) 시행령을 발표했다. 글로벌 OTT사업자에 프랑스 내 총 매출액 20% 이상을 프랑스/유럽/프랑스어 표현 작품 제작에 투자해야한다는 규제다. 법을 통한 의무 부여가 전부는 아니다. 2022년 2월 22일, CNC는 넷플릭스와 3년간 프랑스 연매출 4%(최소 4천만 유로)를 프랑스/유럽영화(75%는 프랑스어 영화)에 투자한다는 투자분담금 협약을 체결했다. 이는 넷플릭스에게 적용됐던 방송유예기간(chronologie des médias)을 15개월로 줄이며 접점을 찾은 결과다. 아마존 프라임이나 디즈니 플러스에 적용되는 17개월보다 2개월 짧은 조건이다.²¹⁾ 존재하는 규제가 정책 협상력을 높이고, 결과적으로 프랑스 영화산업에 대한 글로벌 OTT 투자 규모를 확대한 셈이다.

예술실험영화, 예술실험영화관 지원제도와 연계되어 있는 프랑스의 청소년영화예술교육은 영화발전기금의 범주를 넘어 한국독립예술영화 시장의 자생력을 강화할 수 있는 훌륭한 사례로 삼을 수 있다.²²⁾ 1,300개가 넘는 예술실험영화관, 약 3,500편 예술실험영화는 청소년영화예술교육의 핵심 장소와 프로그램이다. 청소년 관람 영화 목록은 예술실험추천영화 안에서 초, 중, 고등학교 학생들

- 19) AFCAE, "Communiqué CNC - Covid 19: Nouvelles annonces du président de la république et du gouvernement", 19 mars 2020.
<http://www.art-et-essai.org/actualites/1166241/communiqué-cnc-covid-19-nouvelles-annonces-du-president-de-la-republique-et-du> (검색일: 2022.12.13.)
- 20) CNC, "Fréquentation cinématographique : estimations du mois de novembre 2022", 02 décembre 2022.
https://www.cnc.fr/professionnels/actualites/frequentation-cinematographique-estimations-du-mois-de-novembre-2022_1845455(검색일: 2022.12.13.)
- 21) 프랑스에서 OTT플랫폼 제작 영화들은 방송유예기간 규제로 인해 극장상영을 포기하는 경우가 있다. 11월 9일 프랑스에서 개봉한 디즈니의 <블랙 팬서: 와칸다 포에버(Black Panther: Wakanda Forever)>도 극장개봉 포기 논란이 있었다. 극장에 가는 순간부터 17개월 동안 해당 영화를 프랑스 디즈니플러스에서 제공할 수 없기 때문이다. 프랑스 극장개봉 포기 논란도 극장시장 소구력이 적은 넷플릭스 영화는 대부분 자사 플랫폼에만 공개한다. Jérémie Maire, "'Black Panther 2' sortira-t-il en salles Le coup de pression de Disney pour bousculer le système français", *Télérama*, 19.09.2022.
<https://www.telerama.fr/cinema/black-panther-2-sortira-t-il-en-salles-le-coup-de-pression-de-disney-pour-bousculer-le-systeme-francais-7012133.php>(검색일: 2022.12.13.)
- 22) 청소년영화예술교육 관련 사항은 다음을 참조하시오. 노철환, 「영화관 지원제도를 중심으로 본 프랑스의 영화예술 및 영화교육 프로그램」, 『영화연구』 67호, 2016, 29-58쪽.

의 연령에 맞게 매년 200편 정도로 추려진다. '추천영화 - 사전교육 - 극장영화관람 - 연계 활동'이라는 프랑스 청소년영화예술교육은 1989년 중학생을 대상으로 하는 '영화관의 중학교(Collège au cinéma)'를 시작으로, 1994년 유치등학생 대상 '영화관과 학교(Ecole et cinéma)', 1998년 고등학생 대상 '고등학생과 영화관 견습생(Lycéens et apprentis au cinéma)'까지 초중등교육 전반에서 시행중이다. 실제로 지속적인 청소년 관객 양성 노력은 일정정도 효과를 거두고 있다. 프랑스는 유럽에서 거의 유일하게 청소년의 관객 비중이 감소하지 않은 나라다. 2021년 3-10세, 11-14세, 15-19세의 인구 비중은 각각 9.5%, 5.2%, 6.4%였다. 같은 연령대의 관객 비중은 인구 비중을 웃도는 10.9%, 6.5%, 11.4%다. 특히 15-19세 관객은 연간 3.6회 극장을 방문해, 전체 평균 2.9회를 상회했다.

영화관을 찾는 관객 수나 인구 당 관람횟수를 기준으로 할 때, 한국은 세계 최고수준의 '영화애호국'이다. 그럼에도 불구하고 수준 높은 관객층을 만들어내는 예술교육 환경과 산업적 불균형을 해소할 제도가 부족할 실정이다. 대형영화에 대한 관객의 관심이 떨어진다면, 한국영화시장은 위기에 처할 것이다. 프랑스의 청소년 영화예술교육은 영화라는 예술을 깊이 들여다보고 직접 만들어볼 수 있고, 또 이를 통해 사회와 소통하는 계기를 제공한다. 일회성 이벤트가 아니라 유치원-초등학교-중학교-고등학교 과정을 거치며 12년 넘게 꾸준히 진행되는 장기 프로그램이다. 프로그램 안에서 소개되는 영화 대부분은 문화 다양성을 지향하는 예술실험영화다. 21세기 프랑스에서는 영화를 보는 안목과 취향을 가진 영화애호가들이 꾸준히 양성되고 있는 셈이다. 프랑스 영화산업의 전망이 어둡지 않은 것은 이들, 젊은 영화애호가들의 존재 덕분이다.

한국영화 진흥과 독립예술영화 지원에 활용되는 영화발전기금의 유일한 재원이 영화관 입장권 가액 3%인 지금, 극장시장 회복을 위한 정책마련이 시급하다. 청소년영화예술교육은 한국영화산업 전반에 생기를 북돋을 수 있다. 먼저 독립예술영화 전용상영관의 안정적인 운영에 기여할 것이 분명하다. 독립예술영화 시장 전반을 확대할 가능성도 지대하다. 청소년 진로 탐색이나 창의력 개발, 융복합 교육으로 확대하는 것도 가능하다. 한국 교육과정의 취약점으로 꼽히는 적극적인 토론문화 정착과 글쓰기 능력 향상도 도모할 수 있다. 또 대학의 유관학과와 현장 영화인들의 협력을 끌어낸다면 취업과 실업문제 해결에도 도움을 줄 수 있다. 장기적으로 영화애호가 늘어난다면 대형 상업영화에 집중되어 있는 한국영화산업의 변화도 이끌어낼 것이다. 고급취향과 세계 최고수준의 영화관람 시설과 자국영화에 대한 애정을 결합하면 한국영화와 한국영화산업의 미래는 밝아질 것이다. 다양한 극장에서 좋은 영화를 쉽게 볼 수 있게 하는 정책 마련이 한국영화 재도약의 시작점일 수 있다.

2. 온라인동영상서비스(OTT) 확산에 대한 프랑스의 정책적 대응

저자: 조희영(중앙대학교 첨단영상대학원 교수)

1) 들어가며

최근 영상콘텐츠 산업을 둘러싼 변화의 핵심은 '레거시 미디어에서 온라인 플랫폼으로의 지나치게 빠른 전환'이라고 볼 수 있다. 코로나19라는 글로벌 팬데믹 국면을 타고 가속화된 디지털 전환 앞에 레거시 미디어의 대응은 그야말로 속수무책으로 일관되었으며, 이는 영상콘텐츠 산업 전반의 지각변동으로 연결되었다. 극장 영화와 텔레비전 방송 등 영상콘텐츠 분야를 대표해온 레거시 미디어는, 2021년 지상파 중심 방송시장의 몰락, 코로나19 이후 영화관 소비의 위축이라는 변화 흐름 속에서 크게 쇠퇴하고 있는 상황이다.

이와 같은 미디어 환경의 변화로 인해 영화관 입장권 매출에만 의존하는 영화발전기금(이하 '영발기금') 제도 및 기본적으로 초과이익을 전제로 한 방송통신발전기금(이하 '방발기금') 제도 양자의 정당성과 타당성 및 지속가능성에 의문이 제기되고 있다(김광재 2016; 김광재 2018; 김승환 2019; 이성현 외 2022). 특히 최근에는 사업자 간 형평성에 의문을 제기하고 시장영향력이 급증하고 있는 포털사업자와 동영상서비스(OTT) 사업자들에까지 기금 부과 확대를 요구하는 목소리도 커져가고 있으며(정두남·윤성욱 2019; 노성준 2021), 미디어 환경변화에 대응하는 포괄적 기금 구조로 개선이 이어져야 한다는 요청도 들려온다.²³⁾

<표 5> 미디어 콘텐츠 기금 운용 정보

구분	내용
영화발전기금	<ul style="list-style-type: none"> • 관리기관 : 영화진흥위원회 • 설치목적 : 영화예술의 질적 향상과 한국영화 및 영화·비디오물산업의 진흥·발전 • 설치근거 : 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제23조 (기금의 설치 등) • 주요재원 : 영화상영관 입장권 부과금 • 운용규모 : 2,004억 (사업비 1,110억) *2022년 1월 기준
방송통신발전기금	<ul style="list-style-type: none"> • 관리기관 : 과학기술정보통신부·방송통신위원회가 한국방송통신전파진흥원에 위탁 • 설치목적 : 방송통신에 관한 연구개발, 표준화, 인력양성, 산업기반 조성 등 방송통신 진흥 지원 • 설치근거 : 방송통신발전기금법 제24조 (방송통신발전기금의 설치) • 주요재원 : 주파수할당 대가 (45%) • 운용규모 : 13,909억 (사업비 12,496억) *2022년 12월 기준

23) 이와 관련, 국내에서 가장 공신력 있는 학회 중 하나인 한국언론학회에서는 2022년 4월 27일 '새 정부의 통합미디어기금 확대 및 운용 합리화를 위한 정책 방안'을 주제로 세미나를 개최했다. 이날 발제를 맡은 홍원식 동덕여대 교양학부 교수는 "방송발전기금과 정보통신진흥기금, 영화발전기금 등을 통합해 운영해야 한다"고 주장했다. 박서연(2022.4.30.). 미디어 벽 허물어졌는데 지원기금은 따로? "통합해야". 미디어오늘. <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=303760>

구분	내용
정보통신진흥기금	<ul style="list-style-type: none"> • 관리기관 : 과학기술정보통신부가 한국방송통신전파진흥원에 위탁 • 설치목적 : 정보통신에 관한 연구개발, 표준화, 인력양성, 산업기반 조성 등 정보통신 진흥 지원 • 설치근거 : 정보통신산업진흥법 제41조 (정보통신진흥기금의 설치) • 주요재원 : 주파수할당 대가 (55%) • 운용규모 : 19,350억 (사업비 17,322억) *2022년 12월 기준

*자료: 『한국영화 진흥재원 다각화 연구(이성현·김현수·이정현, 2022)』
영화진흥위원회 홈페이지(www.kofic.or.kr) 및 한국방송통신전파진흥원 홈페이지(www.kca.kr)

영발기금은 1973년 영화진흥공사(이하 '영진공') 창립 시점부터 태생적으로 취약한 재원 구조를 내재하게 되었다. 영진공 창립 당시 예산 대부분을 구성하던 세입원은 영진공의 전신인 영화진흥조합 청산위원회의 출연금과 국산영화진흥기금이였다. 이 중 실질적인 예산은 대부분 국산영화진흥기금으로서 이는 외국영화 수입 시 영화업자들로부터 징수한 자금이였다. 이후 1977년 문화예술진흥기금²⁴⁾으로부터 일부 지원을 받기 시작했고, 1986년 영화법 6차 개정으로 국산영화진흥기금이 폐지된 이후 1986년~2003년 시기에는 문화예술진흥기금이 영화진흥사업 재원, 구체적으로는 1995년부터 설치된 영화진흥고의 주요 세입원이 되었다. 영화진흥위원회(이하 '코픽')가 출범한 1999년부터 문화예술진흥기금의 영화진흥고로 출연은 중단되었으며, 2003년에는 헌법재판소의 위헌 결정으로 모금 폐지가 확정되었다. 2003년 어느 췌네21 기사²⁵⁾에 의하면 문화예술진흥기금 모금액의 90%가 영화관 모금액이었다고 한다. 이후 영화진흥고 재원 고갈 우려 속에 2007년 '영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률' 개정을 통해 제23조를 설치 근거로 현재까지 유지 중인 영발기금이 설치되었다. 7년씩의 연장이 2회에 걸쳐 이루어져 2028년 연말까지 영화상영관 입장요금의 3%를 징수 가능한 상황이나 팬데믹 이후 영화상영관 수입의 위축에 따른 고갈 가능성이 점쳐지고 있다. 이처럼 공적 기금의 재원 확보에 민간 세입원이 절대적 재원으로 가능하며, 단일 산업의 불안정한 수익성이 영향을 미치게 되는 기금 조성의 근원적 취약성은 영화계에서 반세기 가까이 지속되고 있다.

한편 방발기금은 언론공익 및 문화예술진흥 목적으로 하는 '언론공익사업비'라는 공익자금(1980~)을 기원으로 하여, 이후 2000년에 통합 「방송법」에 따라 방송발전기금으로 개칭되었으며, 2010년 「방송통신발전기금법(제24조)」이 제정되면서 방송통신의 진흥을 지원하기 위한 목적으로 성격이 확대되면서 2011년 1월자로 현 체제가 마련되었다. 방발기금은 기존의 방송발전기금과 통신사업자가 납부하는 주파수할당 대가 수입²⁶⁾의 일부로 조성되며, 한국방송통신전파진흥원의 ICT기금관리본부에서 방발기금과 함께 2016년부터는 정보통신진흥기금(이하 '정진기금')도 관리·운용의 위탁을 일원화하여 담당하고 있다. 국가가 방송통신사업자에게 부여하는 희소 자원(주파수, 채널)과 배타적 사업권(License)이 초과이익을 담보한다는 전제에서 출발하였으며, 이와 같은 전제가 충족되는 한 초과이익의 일부를 사회로 환원하여 연관 산업 진흥을 위해 사용한다는 제도의 정당성이 인정되어 왔

24) 1972년 제정된 문화예술진흥법에 따라 당시 극장, 미술관, 박물관, 사적지 입장료의 6.5% 징수.

25) 이영진(2003. 7.31.). "입장료는 안내리고 지원은 축소될 것"

씨네21.http://www.cine21.com/news/view/?mag_id=20199

26) 주파수할당 대가의 배분 비율로는 행정규칙 「주파수할당 대가 수입금 등의 배분비율」 제2조에 따라 방발기금 45%, 정진기금 55%를 적용한다.

다. 그러나 최근에는 미디어시장 구조 변화 및 경쟁상황 변화로 인해 기존의 기금 징수대상인 전통 방송사업자들의 시장 영향력은 급격히 낮아지는 반면 인터넷 기반 포털사업자와 OTT 사업자들의 시장영향력이 급성장함에 따라 분담금 징수 기준²⁷⁾ 및 기금 배분의 적정성 등 기존 기금제도 전반에 대한 의문이 제기되고 있으며, 제도 개선을 촉구하는 목소리가 커지고 있다.²⁸⁾

이와 같은 맥락에서 살펴볼 때 현행의 국내 미디어 콘텐츠 기금 제도가 방송통신 및 영상플랫폼 융합에 따른 시장 구조 변화에 효과적으로 대응하지 못하고 있으며, 이에 따라 현행 기금 제도 및 유관 산업 거버넌스의 전반적인 재구조화가 필요한 시점이 도래했다는 의견이 지배적이다. 기실 한국의 영화와 방송은 영상을 다루는 같은 장르이면서도 역사적으로 한 번도 공식적인 연관을 맺지 않고 철저하게 유리되어 왔다.²⁹⁾ 2000년대부터 영화 산업과 방송 미디어의 행정부로부터의 독립성을 보장하기 위한 목적에서 코픽과 방송위원회가 출범하면서 이 두 산업의 거버넌스 분리는 보다 선명해졌다. 정책적 이념과 아이디어의 부재 혹은 혼재 속에 디지털 온라인 미디어가 성장하는 과정에서 1994년 출범한 정보통신부가 디지털 콘텐츠 관할에 대한 일부 권한을 확보하게 되었고 2008년 정보통신부가 방송통신위원회(이하 '방통위')와 지식경제부로 분리되면서 ICT기금이 분리되더니, 2013년부터 방통위와 과학기술정보통신부(당시 미래창조과학부)의 규제체계 이원화가 확립되었다. 이후 멀티플렉스를 통한 영화 산업의 발전, 방송으로의 광고비 역전에 기초한 방송 산업의 호황, 유료방송 시장의 성장이 뒤따랐지만 영화-방송통신의 상호 부조 구조의 틀이 형성되기는커녕, 각각이 별도의 진흥·규제 체계와 기금 운용<표 5>을 통해 분리되는 세계 다른 어떤 영상 선진국에서도 찾아볼 수 없는 희한한 비효율적 거버넌스가 지속되고 있다. 이로 인한 피해는 국가적 영상 정책의 비효율적 운용, 영화계의 방송 창구에 대한 인식 부재, 방송의 영화에 대한 비전향적 태도 및 몰이해의 결과로 축적되었으며, OTT로 대표되는 인터넷 영상물 서비스와 압도적 존재로 성장한 자국의 환경변화에 갑자기 행보로 대응할 수밖에 없는 근본적인 원인으로 밝혀되고 있다.

한편 프랑스는 유럽연합(EU) 회원국 중에서도 글로벌 OTT 사업자에 대한 규제와 가장 신속하게 도입된 나라이다. 이 보고서에서는 한국과 프랑스 양국의 대응 차이가 이해관계와 제도의 영향보다 더 근본적으로 문화적 다양성(cultural diversity)이라는 아이디어의 존재에서 비롯된다고 전제한다. 송영주(2021)에 따르면 문화적 예외(cultural exception)³⁰⁾라는 아이디어에 기반을 둔 프랑스의 영

화산업과 방송산업에 대한 규제는 상호 의존적인 하나의 메커니즘으로 작동하며 일관성을 갖고 오랜 기간 견고히 유지되어 왔다. 그 결과 새로운 영상 유통 플랫폼이 등장할 때마다 기존의 규제 틀을 유지하면서 적극적으로 신규 플랫폼들을 수용할 수 있었다. 넷플릭스(Netflix), 아마존 프라임 비디오(Amazon Prime Video), 디즈니 플러스(Disney+) 등의 해외 OTT 서비스들이 시장점유율을 확대하며 자국 미디어 시장에 미치는 영향이 증가하자 이들 글로벌 OTT 사업자에 대해서도 동일한 태도를 유지하며 수용한 수준에 맞춰 국내 사업자들의 규제를 일부 완화하는 방식으로 국내외 사업자들의 균형을 맞춰나가고 있다. 이러한 측면에서 프랑스에서 온라인동영상서비스의 등장에 대응하기 위한 정책의 제도화 과정을 세심하게 살펴보는 것은 지금 새로운 제도를 둘러싼 사회적 합의라는 난제 앞에 동요하는 우리에게 반드시 필요한 일이다. 이를 위해 프랑스 제도의 전제가 되는 유럽연합(EU) 차원에서의 대응에 대해 우선 고찰해보기로 한다.

2) 유럽연합(EU)의 OTT 정책 동향

- 1989 국경 없는 TV 지침부터 2018 개정 AVMSD까지

EU는 1989년 '국경 없는 TV 지침'(Television without Frontiers Directive, Directive 89/552/EEC)을 통해 처음으로 역내 공통의 미디어 규제정책을 제정한 바 있다. 한편 전통적(일방향) 텔레비전 서비스의 규제를 위해 마련된 '국경 없는 TV 지침(TwFD, 1989)'으로는 인터넷의 발달을 통해 확산되고 있는 동영상 서비스를 규제할 근거 조항이 부재했기에 해당 지침은 1997년에 권역 내 위성과 케이블 TV까지 포괄하도록 대폭 수정되었으며, 2007년에 '시청각미디어서비스 지침'(Audiovisual Media Services Directive, 이하 AVMSD, Directive 2007/65/EU)으로 개정되었다. 특히 2007년 개정 지침은 전송망에 따라 사업자를 차별적으로 규제해 온 기존의 수직적 규제체계에서 벗어나 기술중립적(technology-neutral) 원칙에 근거해 모든 미디어서비스를 전송 계층과 콘텐츠 계층으로 구분하여 동일 서비스에 동일 규제를 적용하는 수평적 규제체계³¹⁾를 도입했다는

27) 「방송통신발전기금법」 제25조에 따르면 현재 방발기금은 지상파와 종합편성채널, 보도채널의 경우 광고 매출액의 6% 이내, 유료방송사업자(케이블SO, 위성방송, IPTV)의 경우 방송서비스매출액의 6% 이내, 홈쇼핑PP의 경우 영업이익의 15% 이내에서 방통위에 납부하고 있다.

28) 대표적으로 기획재정부의 2020년 정진기금과 방발기금의 존치 평가 보고서를 보면 두 기금 모두 존치의 결과를 내리되, 두 기금의 주요재원이 주파수할당대가(45:55)로 동일하고 ICT 융복합 추세에 따라 정보통신과 방송통신의 경계가 실질적으로 없어지고 있으며 각 기금사업의 범위에 대한 정의가 불명확하고 상호 중복되는 등 중복 및 유사성이 높아 기금 간 통합이 필요함을 강조하고 있다. 기획재정부.한국조세재정연구원.기금운용평가단(2020). 『2020 기금존치평가보고서』. 그러나 일각에선 이러한 시각은 지나치게 통신의 관점에서 효율성만을 강조하고 있어 보다 면밀한 검토가 필요하다는 분석도 존재한다. 정두남, 윤성욱(2019). 『융합환경 대응을 위한 방송통신발전기금 제도 개선 방안 연구 II: 기금 부과 대상 확대 논의를 중심으로』. 한국방송광고진흥공사. 32쪽.

29) 양 산업이 제도적으로 관계를 맺는 부분은 1999년 개정 시 신설된 아래의 방송법 제71조(국내 방송프로그램의 편성) 2항과 방송법 시행령 제57조(국내제작 방송프로그램의 편성)가 유일하다.

㉔ 방송사업자는 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 대통령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.

30) 1959년 앙드레 말로 초대 문화부 장관에 의해서 처음 사용된 말로, 자국 문화를 보존하고 지원하는 프랑스의 문화정책을 지칭하는 표현이다. 1986년 우루과이 라운드에 시작되고 1993년 GATT가 진행되면서 미국을 중심으로 하는 문화확산론과 프랑스를 중심으로 하는 문화적 예외의 원칙이 충돌한 이후부터는 문화정책과 창작의 지원에 있어서 여타의 다른 상업분야와는 다른 원칙과 기준을 적용해야 한다는 의미로 사용되기도 했다. 한편 2000년부터 프랑스, 특히 CNC는 정책적 맥락에서 이를 보다 긍정적인 어감의 '문화적 다양성'으로 철저히 대체해 사용하고 있다. Buchsbaum, J.(2006). "The Exception Culturelle Is Dead." Long Live Cultural Diversity: French Cinema and the New Resistance. Framework: The Journal of Cinema and Media, Vol. 47, No. 1, pp. 5-21.

31) 수평적 규제체계란, 방송 및 통신 산업의 영역을 전송방식을 기준으로 구분하여 규율하는 기존의 수직적 규제체계의 대안으로서, 전송망이 아닌 계층을 기준으로 동일 계층에는 동일한 규제를 적용하는 규제체계를 의미한다. 즉, 수평적 규제체계는 전송방식에 관계없이 실질적으로 동일한 서비스에는 동일한 규제를 적용한다는 원칙 그 자체이자, 이를 바탕으로 한 규제 전반의 재정립을 의미한다. 수평적 규제체계 도입의 필요성은 크게 두 가지이다. 우선은 융합으로 인한 방송 및 통신 산업의 영역 구분이 모호해지고 경계영역적 서비스들이 출몰하면서 나타나는 규제 중복, 충돌, 공백을 해소할 필요가 있으며, 더불어 기술중립적 규제를 통해 시장의 경쟁을 증진시킬 필요가 있다. 김수원, 김대원(2019). 「OTT 서비스의 유형과 주요국의 규제 정책에 대한 고찰」. 인터넷정보학회논문지. 3쪽.

점이 특징일만하다. 또한 기존 방송의 범위를 뛰어넘는 '시청각미디어서비스(AVMS)' 개념을 신설, 규제 대상이 되는 콘텐츠 계층의 범위를 기존의 일방향-실시간 텔레비전 방송(선형(linear) 서비스)에서 주문형 시청각미디어서비스(ODAVMS, 비선형(non-linear) 서비스)까지 확대한 것이 특징이다.³²⁾ EU의 AVMSD의 정책 목적은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 유럽의 시청각미디어 서비스의 단일 시장 형성이자, 다양한 사업자가 공평한 조건에서 경쟁할 수 있는 공정 거래 환경 조성이라는 내수 시장의 기본 원칙을 지키면서 시장의 투명성과 예측 가능성을 보장하는 동시에 진입장벽을 낮추는 것이 AVMSD의 경제적 목적이었다. 여기에는 "송출 국가(country of origin)"가 대표적인 원칙으로 꼽히는데, 각 회원국은 관할권 내 방송 사업자가 준수해야 하는 규제를 마련해야 하며, 사업자는 위치하고 있는 회원국의 규제만 따르면 유럽연합 내 다른 회원국에서도 서비스를 할 수 있다. 결과적으로 하나의 회원국의 규제를 따르는 것만으로도 유럽연합의 공통 규제를 충분히 만족시킬 수 있게 함으로써 유럽 내 방송 서비스가 자유롭게 유통될 수 있는 기반을 마련할 수 있게 되는 것이다.

지침의 또 다른 목적은 시청각 분야에서 공익을 위한 유럽 공통의 정책을 제시하는 것이다. 이는 시청각 미디어서비스가 경제적인 만큼이나 문화적인 재확이기에 지켜져야 할 기본적인 가치들로서, 정보의 자유, 의견의 다양성과 미디어 다원주의 보장, 유럽 시청각 작품의 제작과 유통 발전 고무, 중소 독립 제작사 보호, 소비자(특히 미성년자) 보호, 시각·청각 장애인 보호와 미디어 교육 증진 등이 지침에 명시되어 있다. 이에 관해서 지침은 최소한의 규제 수준만을 제시하는 것이며 각 회원국에서는 이보다 엄격한 규제를 도입하는 것이 가능하다.

더 나아가 EU는 넷플릭스와 같은 주문형 동영상서비스 및 유튜브와 같은 동영상 공유플랫폼 등의 급속한 확산에 따른 미디어시장의 구조적 변화에 대응하기 위해 2016년, 2018년 두 번의 개정을 통해 '동영상 공유 플랫폼 서비스(VSP, Video Sharing Platform Service)' 개념을 신설하고, 지침의 규제범위를 기존의 방송 및 인터넷 VOD 전용 서비스에 더하여 유튜브(YouTube)와 같은 개방형 인터넷 기반의 '동영상 공유 플랫폼 서비스'³³⁾까지 확대시켰다. 특히, 2018년 AVMSD 개정안 발효(2018년 11월 확정된 Directive 2018/1808)에 따라 글로벌 OTT 사업자까지 지침의 규제 대상에 포함됐다는 점에서 의의가 있다. 글로벌 OTT 사업자를 겨냥한 디지털세³⁴⁾를 신설하고 비디오

32) 레거시 TV 산업의 제작과 전송은 수십 년 동안 특정 시간대 시청을 전제로 콘텐츠를 연속적(선형적)으로 편성했기에 편성표가 존재하나, OTT와 VOD 서비스의 비선형 가용성에서는 이러한 관행이 파괴되었다.

33) 동영상공유플랫폼서비스란 전자통신망을 이용하여 일반 대중에게 정보, 오락, 교육을 제공할 목적으로 해당 동영상 공유 플랫폼 제공자가 편성권을 갖지 않는 프로그램이나 이용자 제작 동영상 또는 두 가지 모두를 제공하는 것이 해당 서비스의 주된 목적이거나 서비스의 주된 목적과 분리가능한 부분의 주된 목적인 서비스를 의미한다. 이전까지 유럽 권역에서 동영상 공유플랫폼서비스(VSP)는 정보사회서비스(ISS, information society service)의 일종으로 시청각미디어서비스지침(AVMSD)이 아닌 전자상거래 지침의 규율 대상이었다. 새로운 지침에 따르면 넷플릭스(주문형 동영상 플랫폼)와 유튜브(동영상 공유플랫폼), 페이스북, 스냅챗 등 다양한 OTT 사업자들도 시청각미디어서비스로 분류되어 규제를 적용받게 되었다. 정두남, 윤성욱(2019), 『융합환경 대응을 위한 방송통신발전기금 제도 개선 방안 연구 II: 기금 부과 대상 확대 논의를 중심으로』, 한국방송광고진흥공사, 101쪽.

34) 2015년 영국이 세계 최초로 구글세(Google Tax)를 도입한 이래 솔한 유럽 국가들이 유사한 규제를 신설했으며, EU 집행위원회(EC)는 2018년 3월 구글·아마존·페이스북·애플 등 IT대기업을 겨냥한 세금인 '디지털세(digital taxation, 대표 기업들의 첫 머리글자를 따서 일명 GAFA세로 불림)'를 신설하고 구체적인 방안을 공개했다. 핵심 내용은 전 세계 매출액이 7억5,000만 유로, EU 역내 매출이 5,000만 유로 이상인 구

배포세를 확대 적용한 데 이어 유럽연합 차원의 역내 공통 규제 방안을 적용하게 된 것이다. 해당 지침은 '시청각미디어서비스 유럽 규제기관 연합(European Regulators of Audiovisual Media Services, 이하 ERGA)'에 속해있는 각 국가의 규제 기관에 의해 시행된다. EU의 2018 개정 AVMSD는 2020년 9월까지 EU 회원국 국내법으로 전환 완료되어야 했기에 회원국들은 2018년부터 관련법 개정 논의를 시작하였다.

- 2018 개정 AVMSD의 편성·재정적 규제

2018 개정 AVMSD에서 주목할 특징은 유럽산 영상제작물에 대한 육성 정책 차원에서 글로벌 OTT 사업자에게 편성쿼터제와 재정적 기여 의무를 적용하기로 했다는 점이다. 이에 따라 2018 개정 AVMSD는 다음과 같은 조치를 취하고 있다.

첫째, (편성쿼터제) 회원국은 자국의 관할권에서 주문형 시청각 미디어 서비스를 제공하는 미디어 서비스 제공자로 하여금 카탈로그에 유럽산 제작물을 최소 30% 이상 포함시키도록 하며, 유럽산 제작물의 현저성(prominence)을 보장하도록 한다(13조 1항). 이는 2016년 지침 개정안의 20% 쿼터제보다 30%로 상향 조정된 것이다.

둘째, (재정적 기여 의무) 회원국이 자국에 속한 미디어 서비스 제공자에게 스크린츠에 대한 직접 투자와 해당 국가의 정부의 콘텐츠 진흥 기금에 대한 기여 포함하여 유럽산 제작물에 대한 재정적 기여를 의무화하는 경우, 다른 회원국에서 해당 회원국 국민을 대상으로 서비스를 제공하는 (해외)사업자에게도 동일한 재정적 기여 의무를 부과할 수 있다고 규정하고 있다(13조 2항). 다만 이같은 재정적 기여 의무 부과는 비례성의 원칙에 따라 비차별적인 방식으로 이루어져야 하며, 서비스 송출 회원국에서 발생된 수익에만 근거하여 이루어져야한다고 규정하고 있다(13조 3항).

특히 프랑스는 EU 내에서 수년에 걸쳐 이루어진 2018 AVMSD 지침 개정안 협상 시, '문화적 예외'의 개념을 앞세워 글로벌 OTT 사업자들이 유럽 콘텐츠 제작에 재정적으로 기여 의무를 부과하고, 제공하는 콘텐츠 중 최소 30% 이상을 유럽 콘텐츠에 할당하는 13조 1, 2항의 입법을 주도한 것으로 알려졌다.

3) 프랑스의 글로벌 OTT 정책의 제도화³⁵⁾

2018년 AVMSD 지침이 개정된 후 EU는 회원국들에게 2020년 9월까지 그대로 자국 법으로 전환하거나, 국가별 특수성을 고려해 더 엄격한 내용의 규정을 채택하여 법률 제·개정을 완료하고 보고해야 한다고 권고했다. 프랑스는 EU의 2018 개정 AVMSD를 가장 먼저 자국법으로 전환한 회원국이지만 시장을 장악한 글로벌 OTT³⁶⁾와의 협상 과정이 순조롭기만 했던 것은 아니다. 2018 개정

글과 페이스북 등 IT기업을 대상으로 EU 내 매출의 3%를 세금으로 부과하는 것이다. 또한, G7은 2019년 6월 18일 구글 등 미국계 글로벌 IT 기업들이 역외 국가(유럽)에서 올리는 매출에 '디지털세'를 부과하는 것에 원칙적으로 찬성하는 내용의 성명을 채택했다.

35) 이와 관련 더 상세한 정보는 다음 자료 참조를 권한다. 이연호(2019), 『OTT 사업자들을 대상으로 한 기금 징수 현황』, KOFIC 통신원리포트 2019_Vol.25.; 이성은(2022), 『프랑스의 OTT 플랫폼 사업자 관련 법·제도와 정책』, KOFIC 이슈페이퍼 2022_Vol.5.

36) 프랑스 내 OTT 산업은 초고속 인터넷 서비스가 광범위하게 보급된 2000년대 초반에 본격적으로 형성되었

AVMSD를 국내법으로 전환하기 위한 정부 조례는 2020년 12월 통과됐으나, 글로벌 OTT 플랫폼의 프랑스 콘텐츠 기여 의무를 실제 법률로 적용하는 과정에서 프랑스 영화 및 방송업계 등 다양한 이해관계자 간 협상난항으로 개정안(2021년 6월 22일)을 발표하기까지는 약 6개월이 지연되었다. 프랑스 콘텐츠 투자 의무화와 관련된 글로벌 OTT 플랫폼과의 협상은 그로부터 반년이 더 소요되어 2021년 12월에야 완료될 수 있었다. 이 다자를 아우르는 힘겨루기 과정은 1946년 설립되어 프랑스 내 영화뿐 아니라 방송과 OTT와 같은 뉴미디어에 대한 진흥과 규제를 포괄적으로 시행 중인 국립 영화영상센터(Centre National du Cinéma, CNC)의 축적된 중재 역량과 역사가 있었기에 결실을 볼 수 있었다. 본 보고서에서는 글로벌 OTT 사업자를 둘러싼 광범위한 정책 대응 가운데서도 특히 국내의 영화계 위축 상황에 유의미한 시사점을 제공하는 유럽/프랑스 콘텐츠 투자·편성 의무 및 독립제작 영상물에 기여, 홀드백 조율, 비디오세 부과라는 측면에서의 제도화 과정에 주목하고자 한다.

- 글로벌 OTT에게 프랑스 콘텐츠 투자 및 편성 쿼터 의무 부과

프랑스에서는 2021년 6월 글로벌 OTT 서비스들이 프랑스 내 매출의 일정 비율을 프랑스 콘텐츠 제작에 투자하도록 의무화하는 등 각종 규제를 부과하는 '주문형 시청각미디어서비스 법령'(Services de Médias Audiovisuels à la Demande, 이하 SMAD 법령, Decree n° 2021-793)³⁷⁾이 개정 발효되었다. 이로써 프랑스는 2022년 1월 1일부터 글로벌 OTT 사업자에게 자국 콘텐츠 투자 의무를 부과하고, 이를 시행하는 첫 번째 유럽 국가가 되었다.

프랑스에서 SMAD(주문형 시청각미디어서비스) 사업자는 2009년 3월 5일부터 방송 시청각통신 전체를 규율하는 기본법인 1986년 「방송법(Law n° 86-1067)」³⁸⁾의 적용 대상에 포함되기 시작했다. 2010년 11월 12일자 SMAD 법령 개정(Decree n° 2010-1379)을 통해 주문형 시청각미디어 서비스의 범주를 SVOD(구독형 VOD 서비스)까지 확대하고, TVOD(건당 결제 VOD 서비스), 캐치업 TV 등으로 서비스를 세부 구분해 기존 프랑스 TV 방송 사업자와 같이 작품 상영 쿼터, 작품 투자 의무, 미성년 보호와 같은 「방송법」의 의무 규정을 적용했다. 또한, 이 시기를 기점으로 프랑스에 설립된 SVOD, VOD 서비스 사업자에게도 일반 방송사업자들에게처럼 프랑스 콘텐츠 제작에 기여하도록 투자 의무를 부과했다.

고, 카날 플러스(Canal+), TF1 등 다양한 자국 플랫폼이 활기를 띠며 성장하던 중 2014년 9월 넷플릭스가 진출하면서 2년여 만에 시장을 장악하게 되었고, 2017년 아마존 프라임 비디오, 2020년 디즈니 플러스가 순차적으로 론칭한 뒤 이 글로벌 기업 3사가 현재 프랑스 OTT 시장 점유율 1~3위를 차지하며 시장을 과점 중이다. 2022년 2월 발표된 CNC의 VOD 보고서에 따르면, 2021년 12월 기준으로 프랑스 OTT 서비스 사용자의 63.1%가 넷플릭스를, 41.7%가 아마존 프라임을, 29.5%가 디즈니 플러스를 이용한 경험이 있는 것으로 집계되었다.

https://www.cnc.fr/professionnels/etudes-et-rapports/statistiques/barometre-de-la-video-a-la-demande-vad-vada-decembre-2021_1627218

한편 프랑스에서 서비스되는 국내의 OTT 사업자들에 대한 보다 상세한 정보는 다음 문헌의 참조를 권한다. 정두남, 심영섭(2019). 『국내외 OTT 서비스 시장 현황 및 규제정책 연구』, 한국방송광고진흥공사.

37) Decree No. 2021-793 of June 22, 2021 relating to on-demand audiovisual media services. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCITA000043688700>

38) 1986년 9월 30일 제정된 「커뮤니케이션 자유에 관한 법률」로서 당시 문화통신부 장관이었던 프랑수아 레오타르의 이름을 빌려 '레오타르법'이라 통상 불리운다.

2021년 SMAD 개정 법령은 넷플릭스, 아마존 프라임 등 프랑스 내 연 매출액이 1백만 유로 이상(SMAD 법령 제 8, 10조)인 글로벌 OTT 플랫폼에까지 그 적용 범위를 확대하여, 글로벌 OTT 플랫폼들이 프랑스에서 벌어들이는 매출액의 20~25%를 유럽 극장용 영화 및 시청각 콘텐츠³⁹⁾에 투자하고(법령 제14조 제1항), 전체 콘텐츠 제작 투자액 중 80%를 시청각 콘텐츠 제작에, 20%를 극장용 영화 제작에 의무적으로 투자하며(법령 제14조 제2항), 유형별로 투자액의 최소 85%는 프랑스 콘텐츠에 투자하도록 의무화(법령 제16조)한다는 내용을 골자로 한다. 만약 이 의무를 이행하지 않는다면, 「방송법」 제78, 79조에 의거하여 7만 5천유로의 과태료를 물어야 한다.

2022년 7월로 넷플릭스의 프랑스 가입자 수는 천만 명을 넘어섰으며 월 구독료는 월 8.99(essential)/13.99(standard)/17.99유로(premium)로, 2021년에 이어 2022년 연 매출액도 10억 유로를 넘어설 것으로 전망되고 있다. 따라서, 넷플릭스 1개 기업의 투자만 고려하더라도, 2억 유로를 유럽 영화 및 시청각 콘텐츠에, 그 중 20%인 4천만 유로를 유럽 및 프랑스적 극장용 영화에 투자할 것으로 기대되었으며, 실제로 2022년 2월 22일에 프랑스에 진출한 글로벌 OTT 중 최초로 앞으로 3년간 프랑스에서 벌어들이는 연 매출의 20%인 2억 유로를 유럽 영화 및 시청각 콘텐츠(넷플릭스에서 바로 공개되는 영화 포함)에, 최소 4천만 유로를 프랑스 혹은 유럽 극장용 영화에, 이 중 75%인 3천만 유로를 프랑스 극장용 영화에 투자하며, 매년 최소 10편 이상의 극장용 영화에 투자한다는 내용을 골자로 영화계 단체들과 협약을 맺은 바 있다.⁴⁰⁾

한편 프랑스의 경우 'Arcom(시청각·디지털통신 규제기관, L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique)'⁴¹⁾이 ERGA(시청각미디어서비스 유럽 규제기관 연합)에 소속된 기관으로서 국내 및 해외 콘텐츠 사업자들이 SMAD 법령을 준수하고 있는지 감독을 담당하고 사업자와 협약을 체결하며 3년에 한 번씩 협약 조정을 진행한다(SMAD 법령 제8-9, 14조). 또한 SMAD 법령 제28조에는 서비스 사업자가 제공하는 극장용 영화 및 시청각 콘텐츠 중 유럽 작품 60%, 프랑스 작품 40%를 포함하고 있어야 한다는 작품 상영 쿼터 비율에 대한 규제도 담겨있다.

- 글로벌 OTT플랫폼에게 독립제작 영상물에 기여 의무 부과

프랑스 영상정책의 현저한 원칙 중 하나는 독립제작(independent production) 영상물들에게 혜택을 증대시킴으로써 공급원과 내용에 있어서의 문화적 다양성을 지켜나가려 한다는 점이다. 독립제작의 개념이 처음 법제화된 것은 1999년 2월 24일의 Decree n° 99-130부터인데, 그 맥락과 배경은 1986년 「방송법」 제27조에 의거, 텔레비전 방송사의 공동제작이나 선구매 방식으로서의 영화제작 투자 의무가 법제화된 데서 비롯되었다. 법제화 결과 대부분의 방송사는 전년도 매출액의 3.2%를 유럽 영화에, 2.5%를 프랑스 영화에 투자해야 했고, 영화와 축구 경기 편성에 집중하는 유료 공

39) SMAD 법령 제16조에 따르면 시청각 콘텐츠(audiovisual works)는 드라마, 애니메이션, 다큐멘터리, 뮤직 비디오, 공연 실황 등과 관련(뉴스나 예능 프로그램은 제외)되어야 한다.

40) Blocman, A., "Investment Obligations for foreign providers: first agreement between French film industry and Netflix", IRIS Legal Observations, IROS 2022-3:1, European Audiovisual Observatory. <https://merlin.obs.coe.int/article/9424>

41) Arcom은 프랑스 미디어 규제 기관인 시청각 최고 위원회(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, 이하 CSA)와 저작권 감독기구인 Hadopi(Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet, 이하 Hadopi)가 통합 후 2022년 1월 1일자로 발족한 기관이다. 이에 따라 Arcom은 시청각 및 디지털 콘텐츠 분야에 걸쳐 한층 더 강화된 감시 및 감독 권한을 갖게 됐다.

중파 채널 까날 플러스는 매출액의 최소 12%를 유럽 영화의 방영권 선구매에, 최소 9%를 프랑스 영화의 방영권 선구매에 투자하게 되었다. 특히 까날 플러스에는 해당 법령의 '다양성 조항'에 의거해 해당 투자액 중 최소 17%는 4백만 유로 미만 예산 규모의 저예산 프랑스 영화에 배정해야 하는 세부 규정도 추가 적용되었다.⁴²⁾

그런데 1986년 당시에는 이런 투자 의무와 관련하여 방송사에게 영화 제작 전담 자회사를 설립해서 집행하도록 요구했다. 그러나 점차 이 자회사들이 실상 영화 제작사로 기능하게 됨으로써 CNC에서 운영하는 자동지원 형식의 영화 보조금의 혜택도 입게 되는 폐해가 발생하자, 1999년 2월 24일의 Decree n° 99-130을 통해 방송사들의 영화 제작 전담 자회사들은 방영권 판매액을 영화 매출액의 근거로 활용해 보조금을 받지 못하도록 막는 반면, 독립제작사들은 동일한 경우에도 여전히 영화 보조금을 받을 수 있다고 구분하였다. 1999년 3월 11일의 Decree n° 99-189를 통해서도 더 나아가 방송사들의 영화 투자액 중 3/4는 독립제작 영화에 투자되도록 규제화하였다.⁴³⁾

이러한 전통의 일관성에 따라 SMAD 법령에서도 극장용 영화 투자액 중 3/4는 독립제작 유럽 영화에 투자(제21조)⁴⁴⁾, 시청각콘텐츠 투자액 중 2/3는 독립제작 유럽 시청각콘텐츠에 투자(제22조)⁴⁵⁾할 것을 명시하며 독립제작 영화 및 시청각 콘텐츠의 개념이 무엇인지 제작사의 저작권 보유 차원에서 명확히 규정하고 있다. 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT 사업자들도 해당 투자에 적용되는 경우만큼은 타 지역에서의 관행대로 작품의 저작권을 영구하게 보유할 수 없도록 선제적인 조치를 취한 것이다. 또한, 넷플릭스의 경우 까날 플러스와 마찬가지로 전체 투자액 중 17%는 4백만 유로 미만 예산 규모의 저예산 프랑스 영화에 투자하도록 영화계 대표 단체들⁴⁶⁾과 2022년 2월 22일 협

42) CARICOM(2009). World Wide Best Practices in Legislation, Regulatory Regimes and Incentives for the Audiovisual Industry. pp.25-26.

43) Walkley, S. (2018). Cultural Diversity in the French Film Industry: Defending the Cultural Exception in a Digital Age. Palgrave Macmillan, pp.69-70.

44) 극장용 영화 독립제작에 기여한 것으로 인정되는 조건은 다음과 같음(이성은(2022, 17-18)을 토대로 보정).

1. 서비스 제공자가 투자를 통해 독점 판권을 취득하게 될 경우, 저작물을 독점적으로 활용할 수 있는 기간은 12개월을 초과하지 않음
2. 서비스 제공자는 영화 제작사의 지분을 직간접적으로 보유하지 않으며, 작품 제작에 대한 재정적, 기술적, 예술적 책임 또는 주도권을 갖지 않음
3. 서비스 제공자는 다음 중 하나를 초과하는 부가판권 또는 마케팅 권한을 직간접적으로 보유하지 않음

가. 프랑스 내 극장 상영

나. 프랑스 내 비디오 형태 배급

다. 프랑스 내 TV 상영

라. 서비스 제공자 본인 이외 프랑스 및 해외 OTT 플랫폼 배급

마. 해외 시장에서 비디오 형태 배급

45) 시청각 콘텐츠 독립제작에 기여한 것으로 인정되는 조건은 다음과 같음(이성은(2022, 18)을 토대로 보정).

1. 서비스 제공자의 저작물 라이선스 사용 기간은 72개월을 초과하지 않으며, 독점 판권 기간은 36개월을 초과하지 않음
2. 서비스 제공자는 콘텐츠 제작사의 지분 또는 소유권을 직간접적으로 보유하지 않으며, 작품 제작에 대한 재정적, 기술적, 예술적 책임 또는 주도권을 잡지 않음
3. 서비스 제공자는 부가판권 또는 마케팅 권한을 직간접적으로 보유하지 않음

46) 영화산업연력사무소(BLIC, Bureau de liaison des industries cinématographiques), 영화단체연력사무소(BLOC, Bureau de liaison des organisations du cinema) 및 작가 감독 제작자 협회(ARP, Société

약을 맺었다.

CNC는 SMAD 법령 적용을 위해 글로벌 OTT 플랫폼과 협상하는 과정이었던 2021년 11월에도 이러한 다양성의 원칙이 흔들리지 않도록 보호하며 이들 글로벌 사업자들을 프랑스 영상물 생태계에 포섭하려는 차원에서 실험적인 플랫폼 선별 지원 제도(fonds selectif plateformes. FSP)를 신설·운용 중이다. 2022년 4월 30일까지 한시적으로 진행해온 뒤⁴⁷⁾ 성과에 따라 후속 조치를 취할 예정이라 발표했었는데, CNC 웹사이트 정보⁴⁸⁾에 따르면 여전히 '한시적으로 운영 중'이라는 단서는 달려 있지만 4월 이후로도 6, 7, 9 11월에 심의위원회가 개최되어 매번 1-3작품이 선정되고 있다. 해당 사업의 지원 자격은 오로지 해외 OTT 사업자로부터만 초기투자를 받았고 프랑스에서 대부분 촬영을 완료하게 되는, 프랑스 제작자에 의해 SMAD 법령 제22조에 의거하여 독립적으로 제작되는 시청각 콘텐츠(드라마, 애니메이션, 다큐멘터리, 공연 실황)에 한한다. CNC의 지원 규모는 제작비의 40%를 초과하지 못하며, 공공 지원금의 총 합계가 제작비의 50%를 초과하지 못한다. 촬영(애니메이션의 경우 제작)이 완료되기 한 달 전까지는 지원을 마쳐야 하고, 제작이 완료된 후에도 최종 승인심사를 한 번 더 거쳐야만 한다. 저작권을 제작자들이 지켜낼 수 있도록 지원하고 동시에 글로벌 사업자들의 플랫폼 상에 프랑스어로 된 프랑스 색채를 띤 양질의 시청각 콘텐츠의 노출 비중을 증진시키려는 CNC의 적극적인 의지로 해석되는 대목이다.

- 글로벌 OTT플랫폼에게 부여한 홀드백 단축 혜택

한편 전 세계적으로 보아 프랑스식 영상정책만이 보이는 또 하나의 희귀한 특징은 영화작품의 홀드백⁴⁹⁾ 기간이 「영화영상법」⁵⁰⁾에 의거해 영화산업과 방송산업 사업자 간의 협약에 의해 정해진다는 것이다. 프랑스의 홀드백 정책은 다른 국가에서 보기엔 신기할 정도로 강력하고 보수적인데 이의 유연화가 시장점유율 1위 사업자인 넷플릭스와의 협상에서 주요한 유인책으로 작용하였다.

홀드백 기간 협정은 1950년대 국영방송이 서비스를 시작하면서 방송과의 경쟁으로부터 영화산업을 보호하기 위한 목적으로 도입되었는데, 초기에는 국영방송 내 지침의 형태로 존재했던 홀드백 기간 협정은 방송사업자가 다양해짐에 따라 1982년 「방송법」 제89조에 반영되면서 처음으로 법제화되었다. EU 차원에서는 1987년 처음으로 홀드백 제도를 권고했고, 1989년 '국경 없는 TV 지침'을 통해 최초로 공식화됐다. 그리고 1997년 6월 30일 새로운 지침에서 영화 저작권자와 편성권자 간의 합의로 홀드백 기간을 정하도록 했다. 홀드백 기간 협정은 각각의 유통 창구에서 작품의 경제적 가치를 유지해 사업자들의 수익을 극대화하는 동시에 방송사가 영화의 선투자에 적극적으로 참여하도록 기능했다. 방송 사업자가 연 매출의 일부를 제작에 투자한 영화의 경우에는 정해진 홀드백 기간을 앞당길 수 있었고, 협정은 20여 년간 비교적 평화롭게 유지되었다. 그러나 신규 플랫폼

civile des auteurs réalisateurs producteurs)

47) Lemerrier, F. (2021. Nov.10). The CNC creates a "Selective Platforms Fund". Cineuropa, <https://cineuropa.org/en/newsdetail/413341/>

48) Platform Selective Fund (FSP). CNC.

<https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/audiovisuel/production/fonds-selectif-plateforme-fsp-1571186>

49) 유통 창구 간의 영상물 유통의 순서와 유예기간을 일컫는 용어이며, 프랑스에서는 media chronology로 통용된다.

50) Articles L. 231-1, L. 232-1, L. 233-1, L. 234-1, L. 234-2, 영화진흥위원회(2020). 『프랑스 영화영상법전』, 162-166쪽.

들이 등장하고, 영화 저작권자와 편성권자 간의 합의로 홀드백 기간을 정하도록 하라는 EU의 1997년 지침(Directive 97/36/EC)⁵¹⁾에 따라 2009년 CNC의 지휘 아래 직능단체들의 협상을 통해 한번 개정되어 최근까지 적용되었다<표 6>.

그러나 영화관 개봉 후 36개월이나 지나야 SVOD 서비스에서 유통될 수 있었던 2009년 기준은 OTT 산업의 성장을 저해하는 요소로 지적되었고, 기술 발전 상황과 이용자의 미디어 이용 습관에 비추어 기존 합의안은 구식이라는 관계자들의 인식과 수정 요구가 2010년대 초부터 지속되었다. 이후 넷플릭스가 프랑스 내 서비스를 시작했고, 세계적인 추세를 고려할 때 비현실적으로 홀드백이 길다는 의견이 다수였으며 불법 콘텐츠의 이용도 지속적으로 늘어나는 상황이라 모든 이해관계자들이 홀드백을 단축해야 한다고 요구했기에 2017년 7월 상원의회 문화상임위원회 수정안⁵²⁾이 채택되었다. 다만 1986년 「방송법」 제27조에서 텔레비전 방송사의 프랑스 영화제작 투자를 의무화한 후부터 영화제작에 투자 비율에 비례하여 혜택을 돌려준다는 원칙이 반영된 프랑스의 홀드백 제도에서는 OTT 플랫폼이나 VOD 서비스 플랫폼이 영화제작 의무 투자를 하지 않는 상황에서 소비자의 이용 행태만을 고려한 홀드백 기간 단축이 용인될 수 없었다. 따라서 상임위원회는 VOD 서비스 사업자들이 지금보다 더 단축된 홀드백 기간의 혜택을 얻기 위해서는 영화제작 투자 조건을 받아들일 것을 제안했다.

<표 6> 프랑스의 영화 유통 창구별 홀드백 기간

영화 유통 창구	기존 홀드백	변경 홀드백(2022년)
DVD, VOD, Blu-ray	4개월	4개월
Canal+ 등 영화 유료 채널	18개월	6개월(Canal+, OCS) 또는 8개월
TF1, France2, M6, Arte 등 무료 TV 채널	22-30개월	22-30개월
Netflix 등 매출의 20% 이상 투자 VOD	36개월	15개월
Amazon Prime, Disney+ 등 미투자 VOD	36개월	17개월
무료 스트리밍 플랫폼(Pluto TV, Mango 등)	44개월	36개월

그리하여 2018년 12월 21일 새로운 협정안이 마련되고 CNC의 지휘 아래 사업자 대표들의 협상으로 2022년 1월 24일 체결된 협약 이후 추가 점검과 입법화가 추진 중인 개정안은 SMAD 사업자가 프랑스에서 발생한 연 매출액의 20~25%를 프랑스 콘텐츠에 투자하고 다시 전체 콘텐츠 투자액의 20% 이상을 '영화'에 투자할 경우, 홀드백 기간을 개봉 후 15개월로 대폭 단축시켜주는 조항을 담고 있다. 이 조항에 매력을 느낀 넷플릭스는 2021년부터 프랑스 영화계를 대표하는 단체들과의 협상에 적극적으로 임했으며 2022년 2월 22일에 마침내 협약 체결을 발표했다. 이에 따라 넷플릭스는 프랑스 내 연간 매출액의 4%를 프랑스 '영화'에 투자하게 된 대신 프랑스에서 극장 개봉⁵³⁾한

51) EU 차원의 권고와 압력에 따라 프랑스도 법률이나 규정보다는 관계자들 간의 합의를 통해 홀드백 기간을 결정하도록 하고 있지만, 2009년 6월 12일 제정된 「창조와 인터넷에 관한 법률(The Hadopi law or Creation and Internet law, Law n° 2009-669)」에서 문화통신부 장관이 홀드백 제도를 모든 관계자와 합의에 참여하지 않은 조직까지 의무적으로 따르게 하는 시행령을 공포할 수 있도록 해, 사실상 아직도 법률로서 홀드백 제도를 의무화하고 있다고 할 수 있다.

52) Sénat(2017.7.28.). Chronologies des médias.

http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201707/chronologie_des_medias.html

작품을 15개월 후부터 넷플릭스에서 공개할 수 있으며, 이를 7개월 간 독점 배포할 수 있는 자격을 갖게 됐다. 한편, 아마존 프라임과 디즈니 플러스는 아직 이들과 협약을 맺지 않아 17개월의 홀드백 기간이 적용되고 있는데, 이들은 여전히 긴 홀드백 기간과 프랑스 콘텐츠 투자 의무 부과에 대해 강하게 불만을 표출하고 있다.

- 글로벌 OTT플랫폼에게 비디오세(TSV) 부과

마지막으로 살펴볼 프랑스 영상정책을 대표하는 두드러진 특징은 1946년 CNC가 설립된 후로 극장뿐 아니라 방송, 온라인 플랫폼 등 새로운 유통 플랫폼이 등장할 때마다 플랫폼의 매출의 일부를 CNC 금고⁵⁴⁾로 징수하고 CNC가 이 재원을 관리·감독하며 영화, 방송물 등 플랫폼에 탑재될 영상물의 창작자, 제작자, 배급사 및 극장에 대한 지원으로 선순환시킨다는 점이다.

프랑스에서는 온라인상에서 영화 또는 시청각 콘텐츠를 제공하는 OTT 플랫폼에 비디오물 배포에 대해 비디오 테이프 대여 및 판매 부문 매출에 대한 세금을 부과하기 위해 1993년 「일반조세법」에 도입된 비디오세(Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels, 이하 TSV)를 확장 적용하여 부과하고 있다. 1993년 신설된 이후 사업자 매출액의 2%(포르노 및 폭력적 콘텐츠에는 10%)에 해당하는 고정 세율로서 2003년에는 DVD와 블루레이 판매, 2004년에는 채널 플레이(Canal Play)나 오랑주(Orange VOD)와 같은 유료 시청 VOD 사이트와 비디오 공유 서비스 사업자까지 확대되었다. 줄곧 프랑스 설립 법인에만 부과하다가, 2016년 재정 개혁안 제56조에 의거 2017년 9월 EC의 승인을 얻은 후로 2018년부터 유튜브, 넷플릭스와 같은 해외 동영상 플랫폼에도, 특히 설립 법인이 프랑스에 존재하지 않더라도⁵⁵⁾ 이 세금을 확대 적용

53) SVOD 서비스에서 동시에 공개하고자 하는 오리지널 영화는 영화관 개봉을 하지 않아야 하며, 영화관 개봉을 할 경우 정해진 홀드백 기간을 준수해야 한다.

54) 프랑스 내에서 현재 텔레비전 서비스 제작(편성업)에 적용되는 세금(Taxe sur les services de télévision due par les éditeurs, TST-E)은 제작 방송사 매출액의 5.15%(원래 5.65%였으나 2019년 개혁안에서 TSV 징수율과의 일원화를 위해 하향 조정됨), 텔레비전 서비스 유통(송출업)에 적용되는 세금(Taxe sur les distributeurs de services de télévisions, TST-D)은 유통 플랫폼 매출 구간에 따라 0.5/2.1/2.8/3.5%이다. 영화관 입장세(Taxe spéciale additionnelle sur les entrées en salle de cinéma, TSA)의 경우 상영업자들이 편성한 관람료의 10.72%가 적용된다. Articles L115-1~13, 영화진흥위원회(2020), 앞의 책, 39-49쪽.

2022년 CNC의 3대 세금 총 징수액은 약 7억 유로이며, 징수 세목별 예산 비중에 따르면 TST-E와 TST-D를 합하여 66.5%, TSA는 21%를 차지하며, 나머지 12.5%가 TSV에서 징수된다. Sénat(2021.11.18), Budget bill for 2022: Media, books and cultural industries, <http://www.senat.fr/rap/l21-163-319/l21-163-3197.html>.

한편, TSA와 TST는 CNC에서 직접 징수하지만, TSV의 신고 및 납부는 부가가치세 징수와 함께 이뤄지며 프랑스 조세국에 납부한 뒤 CNC로 전달되는 구조이다. KOCCA(2020), 『유럽콘텐츠산업 동향』, 2020년 7호, 8쪽.

55) 프랑스의 법인세율은 타 유럽 국가에 비해 높은 편으로 비교적 최근까지도 글로벌 OTT 3사는 네덜란드나 룩셈부르크 등 세율이 낮은 국가에 위치한 지사를 통해 조세를 회피해 왔다. 넷플릭스는 2020년 1월 글로벌 OTT 기업 중 최초로 프랑스 지사를 설립하고, 2021년 프랑스 매출액부터는 더 이상 네덜란드나 아닌 프랑스에서 신고하고 이에 해당하는 법인세를 납부하겠다고 밝혔다. 반면 아마존 프라임과 디즈니 플러스는 여전히 해외 지사를 통해 프랑스 조세를 회피하고 있는데 넷플릭스가 프랑스에 법인세를 납부함에 따라 이들을 비판하는 여론이 더욱 거세지고 있다.

하는 것이 가능해졌다(2017년 9월20일 시행령 n° 2017-1364에 의거).

이렇게 30년간 지속되어 온 의무 체계가 있었기에 초국적 OTT 사업자들에게도 동일한 의무를 부과하고 규제하는 방안이 비교적 빨리 자리잡힐 수 있었는데, 이 경우 유럽과 프랑스가 공히 적용하는 지침은 동일한 영상미디어서비스라고 하더라도, 실시간(선형적 편성)과 주문형 VOD(비선형) 서비스에 대한 구분이다. 이에 따라, 실시간 채널을 제공하느냐, 아니면 VOD 서비스만을 제공하느냐가 규제 차등의 매우 중요한 근거라고 할 수 있다. 예를 들어, 넷플릭스나 유튜브는 실시간 채널을 제공하지 않기 때문에, 텔레비전 서비스제(TST)가 아닌 비디오회(TSV)의 차원에서 접근하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

2020년부터는 문화통신부 재정 개혁안(2019년 12월 28일 시행령 n° 2019-1479)에 따라 TSV 징수율을 기존의 매출액의 2~10%에서 5.15~15%로 상향 조정했다(Article 1609 sexdecies B)⁵⁶⁾. 즉, 온라인에서 콘텐츠를 배포하는 유튜브와 넷플릭스 등의 플랫폼은 매출액의 5.15%를, 성인 및 폭력적인 콘텐츠를 유통하는 포르노 사이트와 같은 플랫폼은 매출액의 15%를 세금으로 납부하게 된 것이다. 개혁안을 통해 TSV의 총 세액 규모는 2019년 기준 3,420만 유로 수준에서 2020년대 들어 8,000만 유로 이상 수준으로 크게 증가하였다.⁵⁷⁾

4) 나가며

위에서 살펴본 대로 프랑스에서 글로벌 OTT에 대한 규제는 기존의 규제체계를 새로운 환경과 이해관계에 적응시키는 방식으로 도입되었다. 문화적 예외 혹은 문화적 다양성이라는 견고한 아이디어에 기반을 둔 프랑스의 영화 및 방송산업에 대한 규제는 일관성 있는 상호의존적 매커니즘으로 작동하며 오랜 기간 유지되어 왔다. 미디어 환경 변화와 함께 등장하는 새로운 기술이나 플랫폼, 정책 현안들에 대해서는 학습과 수정을 반복하며, 하나의 프랑스식 지원 모델로 포섭되어 제도적 안정성을 지켜왔는데, 글로벌 OTT에 관한 규제 역시 방송사의 제작 투자 의무와 편성쿼터, CNC의 창작기금, 영화 산업의 홀드백 기간 협정 등 문화적 다양성이 만들어낸 제도의 역사적 경로에 따라 형성된 것이다.

프랑스가 OTT라는 새로운 미디어 플랫폼에 대응한 방식에서 우리가 가장 큰 차이를 보이는 점들이 사실 우리가 가장 주목해야 할 점들이기도 하다. 이는 첫째, 동일한 서비스에는 동일한 규제를 적용한다는 수평적 규제체계, 둘째, 상호의존적이고 포괄적인 미디어 거버넌스, 셋째, 생태계 전체의 상생을 고려하는 강력한 홀드백에 대한 사회적 합의 체계, 넷째, 독립제작 영상물에 대한 다층적이고 견고한 지원 체계로 요약될 수 있다.

우선 한국은 기존의 영역/업종 간뿐만 아니라 동일한 영역 내에서 물리적 하드웨어로서 전송수단을 기준으로 서로 다른 규제체계를 적용하는 수직규제체계 방식을 고수 중이다. 그러나 수직적 규제는 디지털 융합에 따라 다양한 형태의 전송수단이 등장하는 오늘날의 미디어 환경에서 더이상 효율적인 규제 방법이 아니라는 판단이 전 세계적으로 우세하다. 이에 따라 EU 회원국가와 영국, 미

국 등 주요국들은 수직적 규제를 타파하되 전송과 콘텐츠를 수평적으로 분리하여 전송사업자는 일반인가제에 따라 통보만으로 새로운 전송서비스 시장진입이 가능토록 규제를 완화하는 한편, 콘텐츠사업자는 별도의 진입규제 및 콘텐츠에 대한 내용규제를 적용하고 있다. 이에 따라, 전송수단에 상관없이 일관된 규제를 적용할 수 있고, 콘텐츠에 대해서는 어떤 전송 수단과 기술을 사용하든지 동일한 규제를 적용할 수 있다. 이는 신규 기술에 기반한 미디어가 출몰할 때마다 규제 충돌이나 공백으로 갈등과 혼선을 빚고 연이어 새로운 종류의 법을 제정해 온 우리 정부 입장에서 반드시 전향적 검토가 필요한 대목이다. OTT와 같은 경계영역적 서비스들은 향후 지속적으로 출몰할 것이고 그때마다 규제 중복, 충돌, 공백 해소에 소요되는 시간을 최소화할 필요가 있으며, 더불어 기술중립적 규제를 통해 형평성 논란을 지양하며 동일 서비스에 대한 시장의 경쟁을 증진시킬 필요가 있기 때문이다. 이를 위해 범정부 차원에서 방통위, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부, 코픽 등이 협업을 통해 부분적인 법 개정을 통해서 수평적 규제체계를 단계적으로 도입하여 생태계 참여자 모두가 형평성에 의거해 합리적이고 동질적인 의무를 지고 경쟁을 활성화하고 콘텐츠 생태계의 건전성을 높일 수 있는 거버넌스 체계로의 제도 개선이 반드시 필요하다.

핵심은 플랫폼 환경 변화 속에서 영상콘텐츠산업의 진흥정책은 산업 생태계 전반의 유기적인 관계 속에서 필연적으로 구상, 추진되어야 한다는 것이다. 이는 프랑스, 독일, 영국, 캐나다 등 공적인 영상정책을 활발히 펼치는 국가들에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 기조이다. 이를 위해서는 방송의 탄생 이후로 단 한 번도 형성되지 못한 영상-방송통신 간 상호보조 구조의 틀을 단계적으로 수립하고 현행 각종 기금 징수 및 운영체계에 내재한 경직성과 폐쇄성을 줄여나갈 필요가 있다. 프랑스나 미국처럼 OTT라는 비즈니스 구조와 플랫폼에 대해 시장 전체가 장기간에 걸쳐 스며들 듯 익숙해질 겨를이 없었던 한국에서는 팬데믹 기간 급성장에만 주목하여 OTT 서비스와 콘텐츠가 지나칠 만큼 새롭고 다르거나 효율적인 것으로 과대평가된 측면이 없지 않다. 글로벌 OTT 사업자를 견제하기 위한 국내 OTT '경쟁력 강화'만이 중요한 화두로 떠오르는 가운데, 전체 영상미디어 산업의 지속가능성 제고를 위해, 시장 주체의 유기적 동반 성장을 위해 공적 기관들이 무엇을 해야 하는지에 대한 논의가 보다 전향적으로 전개될 필요가 있다. 이러한 유기성을 고려한 통합 거버넌스와 미디어 통합 진흥 기금이라는 신규 정책 수단의 발굴은 시간이 갈수록 더 중요한 문제로 부상할 것이다.

극장에서 막 종영된 영화들이 기존 미디어를 다 건너뛰고 구독형VOD 모델로 독점 서비스를 진행하는 등 홀드백을 완전히 망가뜨리는 만행을 저지른 뒤에도 '유통파괴'를 대대적으로 치하의 홍보 문구로 삼은 만큼 시장 전체의 파이를 키우는 데 각각의 사업자들은 둔감하다. 메인투자자들은 스스로 기획·제작하지 않은 영화들의 투자를 중단하고 있고, 어려워진 경제난 앞에 영상물투자조합에는 모태펀드도 업무집행조합원도 투자금을 줄이고 있는 실정이다. 모두가 K-콘텐츠의 글로벌 경쟁력이라는 신기루에 도취되어 있는 지금 이 순간이야말로 그 어느 때보다도 우리 미디어 생태계를 지탱할 창·제작자들이 충분히 오래도록 형평성 있게 보상받으며 즐기며 일할 수 있을 만한 시스템 인가에 대한 냉정한 점검과 개선을 위한 행동력이 필요한 때다.

56) General Tax Code. Légifrance.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041472728/

57) Sénat(2021.11.18.). Budget bill for 2022: Media, books and cultural industries.

<http://www.senat.fr/rap/I21-163-319/I21-163-3197.html>.

[참고문헌 - 프랑스의 극장 중심 영화산업 정책]

단행본

Jean-Pierre Jeancolas(1995), Histoire du cinéma français, Paris, Nathan
René Prédal(1996), 50ans de cinéma français, Paris, Nathan

학술논문

노철환(2007), 「프랑스 영화 정책 기관」, 『현대영화연구』 제 4권
노철환(2019), 「1950년대 카이에 뒤 시네마의 시네필-평론가 연구: 영화문화와 영화정책의 상관관계에 관하여」, 『프랑스문화예술연구』 제69집
노철환(2014), 「영화발전기금의 재정비에 관한 연구: 프랑스 영화지원정책과 지원기금 사례를 바탕으로」, 『영화연구』62호
노철환(2016), 「영화관 지원제도를 중심으로 본 프랑스의 영화예술 및 영화교육 프로그램」, 『영화연구』 67호
노철환(2017), 「매체융합시대 프랑스의 영화영상지원정책 변화」, 『프랑스문화예술연구』 제60집
노철환(2020), 「문화적 다양성과 경제적 공정성 강화를 위한 극장 정책 연구: 프랑스의 규제 및 지원 정책을 중심으로」, 『영상기술연구』 제32호

연감/기사

CNC(2022 5.), Bilan 2021
AFCAE(2020 3. 19.), “Communique CNC - Covid 19: Nouvelles annonces du président de la république et du gouvernement”
CNC(2020. 3. 11.), “COVID-19: rencontre entre les pouvoirs publics, les exploitants de salles de cinéma et les distributeurs”
CNC(2022. 12. 2.), “Fréquentation cinématographique : estimations du mois de novembre 2022”
François Truffaut et autres(1962. 12.), “Nouvelle Vague”, Les Cahiers du cinéma, No.138
Jérémie Maire(2022. 9 .19.), ““Black Panther 2” sortira-t-il en salles Le coup de pression de Disney pour bousculer le système français”, Télérama

[참고문헌 - 온라인동영상서비스(OTT) 확산에 대한 프랑스의 정책적 대응]

단행본

Walkley, S. (2018). Cultural Diversity in the French Film Industry: Defending the Cultural Exception in a Digital Age. Palgrave Macmillan

학술논문

김광재(2016). 「방송통신발전기금, 정당성과 그 정책적 방향」. 방송문화.
김광재(2018). 「방송통신발전기금, 운용 및 제도 합리화를 위한 제안」. 방송문화.
김수원, 김대원(2019). 「OTT 서비스의 유형과 주요국의 규제 정책에 대한 고찰」. 인터넷정보학회 논문지.
김승환(2019). 「미디어 환경 변화에 따른 방송통신발전기금 제도 개선」. 방송문화.
송영주(2019). 「디지털 시대 방송·문화정책의 아이디어: 프랑스 글로벌 OTT 규제의 한국적 함의」. 방송통신연구. 2021년 가을호. 68-99.
Buchsbaum, J.(2006). "The Exception Culturelle Is Dead." Long Live Cultural Diversity: French Cinema and the New Resistance. Framework: The Journal of Cinema and Media, Vol. 47, No. 1, pp. 5-21.

기관보고서

기획재정부.한국조세재정연구원.기금운용평가단(2020). 『2020 기금손치평가보고서』.
노성준(2021). 『영화발전기금 재원 확보 방안의 주요 쟁점과 과제』. 이슈와 논점 1912호, 국회입법조사처.
오하영, 이상규(2021). 『플랫폼 환경변화에 따른 영상콘텐츠 진흥정책 연구』. 한국문화관광연구원.
영화진흥위원회(2020). 『프랑스 영화영상법전』.
이성은(2022). 『프랑스의 OTT 플랫폼 사업자 관련 법·제도와 정책』. KOFIC 이슈페이퍼 2022_Vol.5.
이성현·김현수·이정현(2022). 『한국영화 진흥지원 다각화 연구』. 영화진흥위원회.
이연호(2019). 『OTT 사업자들을 대상으로 한 기금 징수 현황』. KOFIC 통신원리포트 2019_Vol.25.
정두남, 심영섭(2019). 『국내외 OTT 서비스 시장 현황 및 규제정책 연구』. 한국방송광고진흥공사.
정두남, 윤성욱(2019). 『융합환경 대응을 위한 방송통신발전기금 제도 개선 방안 연구 II: 기금 부과 대상 확대 논의를 중심으로』. 한국방송광고진흥공사.
Barometer of video on demand(VOD)-December 2021. CNC.
https://www.cnc.fr/professionnels/etudes-et-rapports/statistiques/barometre-de-la-video-a-la-demande-vad-vada-decembre-2021_1627218
Blocman, A., “Investment Obligations for foreign providers: first agreement between French film industry and Netflix”, IRIS Legal Observations, IROS 2022-3:1, European Audiovisual Observatory.
<https://merlin.obs.coe.int/article/9424>
CARICOM(2009). World Wide Best Practices in Legislation, Regulatory Regimes and

Incentives for the Audiovisual Industry.

KOCCA(2020). 『유럽콘텐츠산업 동향』. 2020년 7호.

Sénat(2021.11.18.). Budget bill for 2022: Media, books and cultural industries.

<http://www.senat.fr/rap/l21-163-319/l21-163-3197.html>.

Sénat(2017.7.28.). Media Chronology.

http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201707/chronologie_des_medias.html

인론보도

박서연(2022.4.30.). 미디어 벽 허물어졌는데 지원기금은 따로? “통합해야.” 미디어오늘.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=303760>

이영진(2003. 7.31.) 입장료는 안내리고 지원은 축소될 것. 씨네21.

http://www.cine21.com/news/view/?mag_id=20199

Lemercier, F. (2021. November 10). The CNC creates a "Selective Platforms Fund".

Cineuropa.

<https://cineuropa.org/en/newsdetail/413341/>

LeRoy, M.(2022. January 27.). Netflix, Amazon and Disney will be able to offer films more quickly after their theatrical release. INA.

<https://larevuedesmedias.ina.fr/nouvelle-chronologie-des-medias-netflix-amazon-disney-canal-ocs-vod-television>

웹사이트

Decree No. 2021-793 of June 22, 2021 relating to on-demand audiovisual media services. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCATA000043688700>

General Tax Code. Légifrance.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041472728/

Platform Selective Fund (FSP). CNC.

https://www.cnc.fr/professionnels/aides-et-financements/audiovisuel/production/fonds-selectif-plateforme-fsp_1571186

[참고자료 - 2022년 kofic-CNC 영화산업포럼 요약]

일시/장소	2022. 10. 11.(화) 15:00 ~ 18:00 / KOFIC 2층 카페			
세션1	주제	Theater vs OTT (한국과 프랑스가 영화유통 플랫폼에 대응하는 법)		
	논의 내용	양국의 새로운 영화유통 플랫폼에 대한 시각과 대응, 그리고 그와 관련한 법, 제도, 정책, 더 나아가 그 효과를 알아본다.		
	참여	진행	조희영 중앙대학교 첨단영상대학원 교수	
		패널	한국	김현정 홀초이스 영화콘텐츠사업국장
				노동환 Wavve 정책협력팀장
프랑스			이한대 싸이더스 대표	
	제레미 케슬레 CNC 유럽 및 국제정책팀 팀장			
파트리시아 마쥐이 영화 감독				
세션2	주제	For the More PARASITE & TITANE (한국과 프랑스의 양국 진출 활성화 방안에 대하여)		
	논의 내용	할리우드 중심의 배급 상황에서 양국에서의 각국 영화 배급 활성화 방안, 그리고 다양성 영화의 상영/배급 활성화 방안을 논의해본다.		
	참여	진행	노철환 인하대학교 연극영화학과 교수	
		패널	한국	김진선 한국영화관산업협회 협회장
				유현택 그린나래미디어 대표
프랑스			다니엘라 엘스트네 유니프랑스 대표이사	
	기욤 벤스키 슈페르브 필름 CEO 겸 프로듀서			

