

KOFIC 현안보고 2023_Vol.02

Korean Film Council

2020-2022 코로나19 팬데믹 시기 영화산업 특별지원 정책 시행현황 및 평가

KOFIC 현안보고 2023_Vol.02

2020-2022 코로나19 팬데믹 시기 영화산업 특별지원 정책 시행현황 및 평가

책임연구원 김수현(교토대학 사회학과 박사과정)

기획및진행 김태형(코로나19대응전담TF 팀장)

발행인 박기용

발행일 2023년 2월 24일

연구주관 영화진흥위원회

부산광역시 해운대구 수영강변대로 130

담당부서 코로나19대응전담TF

전화 051)720-4862

팩스 051)729-4799

홈페이지 www.kofic.or.kr

ISBN 978-89-8021-228-6 (95680) (PDF전자책)

©영화진흥위원회, 2023

목 차

1. 들어가며	1
2. 2020-2022년 영화진흥위원회 코로나19 대응 사업 및 도입 배경	2
3. 코로나19 특별 지원사업의 종류	8
4. 2020-2022년 코로나19 팬데믹 시기 정책 대응 평가 및 제언	14
참고문헌	22
부록 1 2020~2022년 코로나-19 특별지원 사업 현황 ..	23



1. 들어가며

2020년 1월, 한국에 전염병 코로나19의 확산이 본격적으로 시작되었다. 치명적인 이 전염병의 전지구적 확산이 확실시되면서, 정치, 경제, 사회 등 각 분야에서 방역수칙 및 거리두기 규정, 그와 관련한 정책 수립과 실천 방안을 모색하는 논의가 활발하게 이루어졌고, 영화 분야 또한 예외가 아니었다. 영화진흥위원회는 코로나19에 대응하기 위한 영화산업 지원 정책을 2020년 3월부터 즉각적이며 본격적으로 시작하였다. 이는 정부의 방역수칙 및 거리두기 규정과 가장 밀접한 관련을 가지는 극장 산업에서 가장 큰 경제적 타격이 시작되었기 때문이기도 하다. 극장 내 띄어 앉기 및 이용시간 제한, 취식 금지 등의 규제들은 시민의 문화생활에 대한 권리를 제한하는 것과 직접적으로 연관되면서, 극장 관람은 급속도로 위축되었다. 이는 또한 영화 관람이라는 행위가 시민의 문화생활에 얼마나 많은 비중을 차지해 왔는가를 상기시키는 계기가 되기도 하였다. 2020년 1월부터 2021년 11월 위드코로나 정책이 시행되기 전까지, 그리고 오미크론으로 인한 거리두기 강화가 다시 시작되고 2022년 4월 사회적 거리두기가 전면 해제될 때까지, 긴 시간 시민들의 문화 향유권은 그렇게 제한받았다.

영화진흥위원회는 코로나19 팬데믹이 시작되고 정부의 방역수칙이 시행되면서 즉각적으로 산업 내 관계자들과의 협의를 통해 지원 방안을 모색해 왔다. 이 과정에서 한국 영화진흥위원회의 영화산업 지원에 대한 거버넌스 체계를 평가함으로써, 한국의 영화산업 지원 거버넌스의 시사점을 함께 검토할 필요가 있다. 이를 위해 기관의 네트워크 관리 측면에서 영화산업 내 다양한 이해관계자들 및 행위자들(stakeholders) 간 복잡한 상호관계가 어떻게 조정·관리되어 나가는지 또한 분석하고자 한다.

이 연구는 코로나19 팬데믹 이후 영화진흥위원회가 한국의 영화산업을 위하여 시행해 온 약 3년간의 정책을 정리하고, 이 팬데믹 기간이라는 짧지 않은 시간 동안 발생한 영상산업 내 거대한 변화의 흐름을 포착하여 영화진흥위원회가 준비해야 할 영상산업 변화에 대한 대응을 제시하고자 한다. 이를 위하여 3년간의 영화진흥위원회의 코로나19 대응 지원 정책들을 직접 지원과 간접 지원 방식으로 나누어 살펴보고, 각 지원 사업들이 적절하게 산업의 니즈에 맞추어 지원되었는지 살펴본다. 아울러 코로나19 팬데믹 기간 동안 극장이라는 공간을 대체해 온 OTT 플랫폼의 확장 및 채널의 증가에 따른 영화산업 변화 양상들도 함께 들여다본다. 영화제작업 종사자들의 영화업 의존도를 분산시키기 위한 사업 다각화로서 다양한 영상산업으로의 확장이라는 측면도 검토하고자 한다.

마지막으로 이 연구는 코로나19 이후 영화산업 정책의 방향을 설정하고 영화산업 활성화를 위한 방안을 제시하고자 한다. 무엇보다 이 연구에서는 코로나19 이후 영화창작자, 향유자, 이해관계자들의 영상산업 변화에 대한 인식의 차이를 확인하고 변화하는 영상산업에 어떻게 대비해야 하는가를 제안하고자 한다. 코로나19 팬데믹이라는 전지구적 위기는, OTT 등 온라인 플랫폼을 중심으로 영화산업의 구조가 모두 재편될 것¹⁾이라는 선부른 예측을 내놓기도 하였다. 그러나 사회적 거리두기 규제가 풀리자 극장 산업이 완전하지는 않지만 어느 정도 회복하고 있다는 점에서 이러한 판단에는 신중함이 필요하다. 장기적 관점에서 온라인

1) 김지민, 배성희. 「코로나19 팬데믹 이후 영화생태계 회복을 위한 정책 개선과제」, NARS 현안분석, 2022년 10월 4일, 국회입법조사처



플랫폼과 영화관 중심의 오프라인 플랫폼 활성화를 동시에 모색하는 것이 필요하며, 더불어 영화생태계가 지속가능한 성장을 할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

2. 2020-2022년 영화진흥위원회 코로나19 대응 사업 및 도입 배경

이 장에서는 영화진흥위원회의 지원 사업 도입 배경과 주요 내용을 개괄한 후, 영화진흥위원회가 코로나19 확산에 대응하여 시행한 지원사업들을 구체적으로 분석한다. 2020년 1월 20일 코로나19 최초 확진자가 발생하고 확산되기 시작한 이후 경제·사회·문화적 충격이 가시화되었다. 감염병에 대한 공포로 인한 심리적 위축과 사회적 거리두기로 인한 문화 소비 위축은 경제·산업 전반, 특히 영화산업을 급격히 냉각시켰다. 가장 큰 타격을 입은 것은 다름 아닌 극장 산업이었다.

코로나19 확산 직후에는 영화관 등 오프라인 위주의 업종에서 매출이 크게 감소하였는데, 특히 2020년 상반기 전체 관객 수는 2019년 상반기와 비교하여 70.3%(7,690만 명)가 감소한 3,241만 명이었고, 이는 2005년 이후 최저치를 기록하였다. 영화관 업종은 주로 유동인구 밀집지역에 위치하여 임대료와 방역 비용에 대한 부담이 높고, 영화관이 부담하는 영화발전기금 부과금 등 부대비용도 상당하다. 2016년부터 2019년까지 영화발전기금 부과금의 연평균 징수액은 약 540억 원에 달한다. 영화관 입장객이 감소함으로써 이 기금 수입액이 줄어들게 된다는 뜻이다. 따라서 코로나19 확산으로 인한 경영난이 심각하게 가중되고 있는 업종에 대해 우선적으로 긴급지원방안을 강구하여 즉각 대응하는 것이 정부의 코로나19 대응 방침이었다. 이에 영화진흥위원회는 정부의 방역정책과 방향을 같이 하며, 위축된 영화 시장을 되살리기 위해 확장적 재정정책을 펼쳤다. 전례 없는 감염병 확산에 따른 급작스러운 지원금 지급이었던 만큼, 영화진흥위원회의 정책 집행에 있어서 산업 내 관계자들과의 많은 소통과 논의가 필요하였다. 따라서 영화진흥위원회는 2020년 3월부터 전문가 간담회를 개최하여 영화산업의 다양한 의견을 수집하고 코로나19에 대응할 수 있는 정책을 준비하였다. 영화진흥위원회는 문화체육관광부에 코로나19 대응 정책을 1차로 전달하였고, 정부는 2020년 4월 1일 1차 코로나19 관련 업종별 지원 방안을 내놓는다. 영화진흥위원회가 코로나19 대응 영화 관련 정책을 실행함에 있어서, 영화산업이 사회적 위협에 대한 대비가 취약하다는 점, 한국 영화산업 특성상 극장 부문에 대한 의존이 높다는 점, 그리고 영화관 및 산업종사자들을 보호해 줄 안전망 기제가 약하다는 점, 긴급 정책 실행의 합의에 도달할 수 있는 조건이 되었다. 2020년부터 2022년까지 긴급하게 편성된 긴급 지원사업 예산은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 2020-2022년 영화진흥위원회의 코로나19 긴급정책 지원사업 예산

구분	2020년	2021년	2022년	비고
직접지원	268.25억 원	283.7억 원	576.2억 원	2022년 국고 일반회계로 지원
간접지원	30.33억 원	32.8억 원	-	2022년 간접사업 없음
총예산	298.58억 원	316.5억 원	576.2억 원	3년 합계 1,191.28억 원



2020년에는 긴급 지원 정책을 수립하면서 동시에 실행하는 해였던 만큼 기존 지원사업의 예산을 변형하여 긴급 지원사업에 투입하여 진행되기도 하였다. 2021년도에는 코로나19의 확산이 장기화되면서 직접지원과 간접지원 사업에 대한 예산이 조금씩 증가하였다. 2022년에는 본격적인 한국영화산업 활성화를 타깃으로 하여 직접적인 인건비 사업이 확장되면서, 또한 국고의 일반회계로 지원을 받게 되면서 지원금이 증가하였다. 직접 지원 사업으로는 영화관 할인권 사업, 영화관 특별기획전 지원사업, 개봉활성화 지원, 독립예술영화관 개봉안정화 지원, 중소영화관 기획전 지원 등이 포함된다. 간접 지원 사업에는 영화관 및 영화현장 방역비용 지원, 영화산업안전관리위원회 운영, 영화산업 피해 실태조사, 영화인 교육 등이 포함된다. 추후 연도별 구체적인 지원사업 내용은 다음 장에서 설명될 것이다.

2.1 2020년 코로나19 대응 영화진흥위원회 지원 사업

코로나19 확산이 시작되었던 2020년에는 급박하게 정책이 수립되고 실행되는 시기였던 만큼 시행착오와 변화가 많았다. 거버넌스 체계 내에서 시행되어야 하는 정책들이었던 만큼 영화계 전체의 의견 수렴이 필요하였고, 따라서 실행 시점이 즉각적이지 않았다. 그러나 산업 현장에서 즉각적으로 필요했던 영화관에 대한 방역소독 지원이 2월에 곧바로 시작되었고, 영화관 할인권 사업이 6월에 바로 시작되었던 점은 피해를 입은 극장 산업에 대한 시의적절한 대응이었다.

영화진흥위원회가 2020년도 정부의 코로나19 방역 단계에 따라 실행한 영화산업 관련 정책은 다음 <표 2>와 같다. 영화관 할인권 사업이 코로나 방역단계 3기에서 바로 시작되었고, 영화산업 피해 실태조사 역시 즉각적으로 조사가 진행되었다. 이후 영화관 특별전 기획 상영, 재개봉 지원사업 등을 통하여 코로나19의 직간접적 타격을 받은 영화관과 산업에 발 빠르게 지원금을 지급할 수 있었다. 정책의 준비가 필요했던 영상콘텐츠 제작지원 및 영화인 교육 사업 등은 가장 늦은 2020년 말에 시작되었다.

<표 2> 2020년 코로나19 방역 단계별 영화정책 대응

구분	2020년 1기	2기	3기	4기	5기
방역상황 및 조치	1월 20일~2월 17일 중국 등 해외유입 사례가 주로 발생	2월 18일~ 5월 5일 대구·경북지역의 신천지 교회 관련 대규모 집단 발생	5월 6일~8월 10일 5월 초에 클럽, 몰류센터 등의 집단발생이 시작돼 수도권에서의 소규모 집단감염	8월 11일~11월 12일 사랑제일교회 및 도심 집회와 관련된 집단발생	11월 13일~2020년 말 일일 평균 1,000명 수준



구분	2020년 1기	2기	3기	4기	5기
극장상황 및 영화정책	* 극장 휴업 시작	* <사냥의 시간> 개봉 취소 * <범죄도시2> 해외촬영 연기 * 4월 역대 월별 최저 매출액 기록		* <블랙위도우> 11월로 개봉 연기 * 부산국제영화제 축소 개최	
	* 부과금 연말 납부 및 가산세 면제	* 영화관 방역 소독 지원 * 독립예술영화 제작 개봉 지원사업 및 전용관 지원금 인건비 사용가능	* 영화관 할인권 사업 6월 시작 * 영화산업 안전관리 위원회 개최 * 영화산업 피해 실태 조사 실시 * 중소영화관 기획전 특별지원	* 한국영화 개봉활성화 특별지원 1,2 * 독립영화개봉안정화 특별지원 * 재개봉 한국영화 특별지원	* 한국영화 기획개발 지원 * 영화현장 방역지원 * 일자리연계형 온라인 뉴미디어 영상콘텐츠 제작지원 * 영화인 직업훈련 긴급 지원, 직업 특별훈련 지원

* 단계 구분은 보건복지부 발생단계 구분에 따름.²⁾

특히 영화관 입장료 할인권 사업이 2020년 6월 즉각적으로 시행되면서, 코로나19 팬데믹으로 인하여 극장 매출액과 관객 수가 역대 최저를 기록했던 2020년 4월의 기록을 반등시키는 계기를 마련하였다. 할인권 매수가 100만 장에 이르면서, 관객 확대에 크게 기여하였다.

2020년 5월 <극장에서 다시 봄> 캠페인을 통해 상영업계를 지원하였지만, 해당 캠페인은 극장광고에만 제한적으로 진행되어 전방위적인 홍보에 어려움이 있었다. 전반적으로 2020년에는 코로나19 특별사업을 통하여 제작업, 배급상영업을 지원하였으나 한정된 예산으로 지원의 효과는 제한적이었다고 평가할 수 있다. 코로나19 확산 초기에는 영화인들과의 간담회가 지속적으로 열렸고, 영화산업 내 코로나19 피해사실 파악을 위하여 실태조사가 시작되었다. 영화관 피해 실태조사 및 영화 제작현장 실태조사 보고서가 제출되면서 실제 피해 사례를 정리하고 지원의 구체적인 방향이 정해지게 되었다. 아울러 영화산업 전문가 및 방역 전문가들이 함께 참여한 영화산업 안전관리위원회가 시작되어 시기별, 방역단계별 회의가 지속적으로 진행되었다.

2.2 2021년 코로나19 대응 영화진흥위원회 지원 사업

2021년에는 코로나19의 확산이 장기화되면서 영화산업에 이르는 피로도도 증가하였다. 오랜 기간 거리두기로 인하여 관객들의 피로도도 쌓여갔지만, OTT 플랫폼의 확대라는 새로운 산업이 부상하고 주목받으면서 극장 관객들이 새로운 플랫폼에 익숙해 갔다. 코로나19라는 전염병이 이처럼 장기화가 될 것이라고 예상하지 못한 상태에서 영화산업 역시 코로나19의 방역 지침과 확산 상황에 맞추어 대응을 마련해야 했고 수시로 변하는

2) <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148882004>



사회적 거리두기 단계에 따라 영화관을 찾는 관객 수도 많은 변동을 보였다. 영화진흥위원회는 2020년에 이어서 2021년에도 영화인들과의 간담회를 지속적으로 이어나갔고 꾸준히 의견을 청취하였다. 그러나 2021년에는 한국영화들의 개봉 지연이 더욱 가시화되었고, 특히 텐트폴 영화들이 개봉을 미루거나 OTT(넷플릭스 및 티빙 등) 공개로 전환하는 경우가 증가하였다. 이로 인하여 2021년 한국 영화산업 매출액은 2020년보다 줄어들게 되었고, 한국영화 점유율은 29.7%라는 최악의 상황까지 만들어졌다.

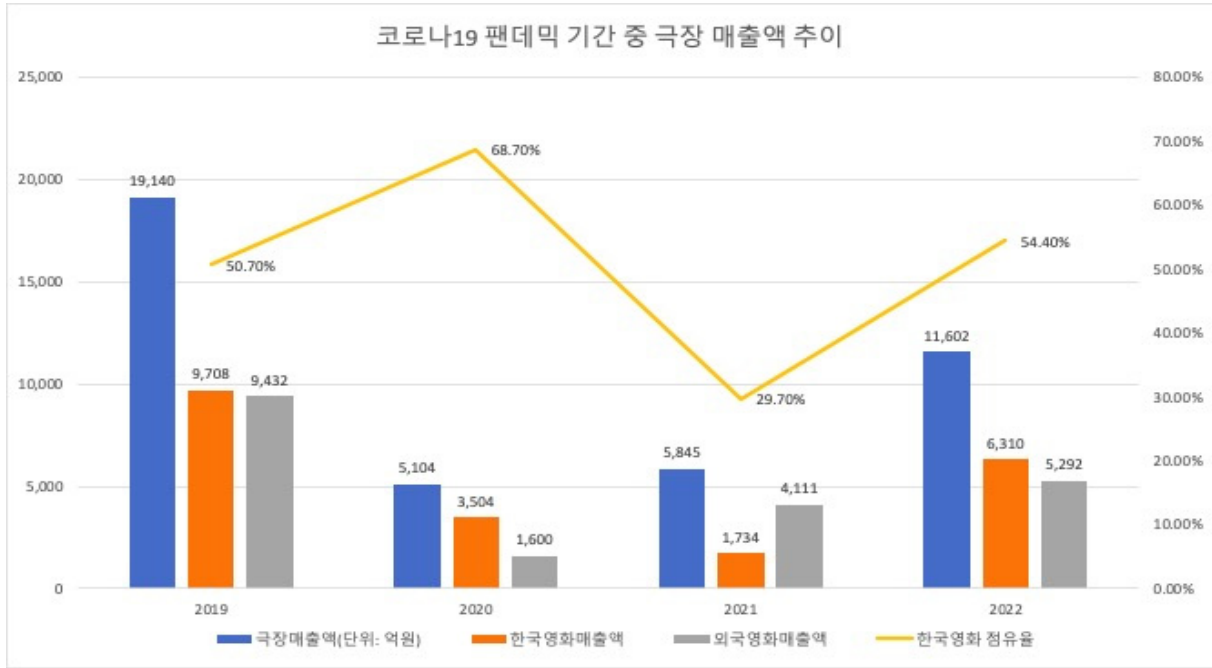
〈표 3〉 2021년 코로나19 발생 단계별 영화정책 대응

구분	2021년 상반기	2021년 하반기
방역 상황 및 조치	1분기 및 2분기 확진자 일일 평균 500명 안팎 2월 26일 전 국민 예방접종 시작	사회적 거리두기 4단계 4분기 중 1일 평균 확진자 수 3,000명대로 확산 12월 방역패스 시작. 영화관 입장 시 백신 패스 필요
극장 상황 및 영화 정책	<ul style="list-style-type: none"> * 상반기 관객 수 전년 대비 38.2% 급감, 4월 이후 점차 관객 수 증가 * 〈승리호〉 넷플릭스 공개 * 〈서복〉 티빙/영화관 동시 공개 	<ul style="list-style-type: none"> * 7월 팬데믹 이후 최초 마블 영화 개봉 〈블랙 위도우〉
	<ul style="list-style-type: none"> * 한국영화 기획개발 지원 사업 * 일자리 연계형 온라인·뉴미디어 영상콘텐츠 제작 지원 사업 * 영화관 특별기획전 지원사업 * 영화인 직업훈련 긴급 지원사업, 직업 특별훈련 지원 * 영화제작현장 대상 방역지원 사업 * 영화관 대상 방역지원 사업 * 영화관람 캠페인 * 중소영화관 및 독립예술영화 전용관 기획전 특별지원 	<ul style="list-style-type: none"> * 한국영화 재개봉 지원사업 * 영화관 특별기획전 지원사업 계속 * 영화관람 캠페인 계속 * 영화관 할인권 사업

2021년도에는 2020년에 실시했던 긴급 지원 정책을 기반으로 영화관 특별기획전 지원 사업, 영상콘텐츠 제작 지원 사업, 영화인 직업훈련 지원사업 등이 연중 이루어졌다. 아울러 영화관람 캠페인 사업이 이루어져 극장에서의 관람 홍보뿐만 아니라 텔레비전 및 인터넷 매체에서의 홍보가 확산될 수 있었다. 그러나 결정적으로 한국영화의 개봉 연기로 인하여 관객들이 영화관에 올 수 있는 기회를 만들지 못하였고, 이는 〈그림 1〉에서 보듯이 팬데믹 기간 중 가장 낮은 한국영화 점유율을 기록하게 하였다.



〈그림 1〉 2019-2022년 연도별 극장 매출액 추이



연도	2019	2020	2021	2022
극장 매출액 (단위: 억 원)	19,140	5,104	5,845	11,602
한국영화 매출액 (단위: 억 원)	9,708	3,504	1,734	6,310
외국영화 매출액 (단위: 억 원)	9,432	1,600	4,111	5,292
한국영화 점유율	50.7%	68.7%	29.7%	54.4%
외국영화 점유율	49.3%	31.3%	70.3%	45.6%

* 2022년 통계는 KOBIS 박스오피스 현황에서 계산함.

* 출처: 2021년도 한국 영화산업 결산

2021년 7월에 개봉하여 가장 많은 관객을 기록한 <모가디슈>는 200만 관객을 돌파하는 수준에 머물렀다. 이 영화는 9월 재개봉을 통하여 극장산업의 이슈가 되기는 하였지만, 동반 개봉 작품들이 극히 적어서 다른 영화들과 함께 시너지 효과를 불러오기에 부족했다. 대신 2021년 빈 극장가는 많은 독립영화와 예술영화로 상당수 채워졌다. 2021년도 한국 영화 중 대형 영화들이 개봉하지 않음에 따라 투자배급사와 제작사의 수입이 감소되고, 차기작품 투자와 제작이 위축되어 결과적으로 영화업계의 연쇄적인 피해로 확대되는 상황이었다. 이에 별도로 정부의 지원이 필요했지만, 2021년 추경 2차 사업인 <한국영화개봉활성화 사업(총액 130억 규모)>이 최종 반영되지 못하여, 추가 지원이 불가능하게 되었다. 2021년에는 코로나19의 장기화에 대비하여 중장기적 정책이 초기부터 준비되었어야 한다는 문제제기도 나오게 되었다.



2.3 2022년 코로나19 대응 영화진흥위원회 지원 사업

2022년에는 점차 사회적 거리두기가 완화되었고 4월부터 사회적 거리두기 조치가 해제되어, 극장에 대한 직접 지원은 인력 운영 지원 방식만 남게 되었다. 그러나 거리두기 조치가 해제되었다고 해서 관객들이 즉각적으로 영화관으로 돌아온 것은 아니다. 4월의 영화 관람객 수는 즉각적으로 회복되지 못했지만, 5월 <범죄도시2>가 개봉하면서 흥행을 회복시킬 수 있었다. 또한 <닥터 스트레인지>, <탑건: 매버릭> 등 할리우드 영화들도 속속 개봉을 이어가면서 5월 이후 영화관 관객 수는 2019년 수준으로 회복되었다. 그러나 2020년과 2021년도 개봉 지연으로 인하여 극장에서 개봉되지 못한 영화들은 여전히 남아 있고, 제작업의 축소로 인하여 인력에 대한 지원은 여전히 필요한 상황이다. 코로나19가 확산되고 장기화되면서 영화 제작에 있어서의 충격은 매우 컸다. 2020년 영화스태프 근로환경 실태조사에 따르면, 제작 일정 연기 또는 중단으로 인하여 영화 제작업의 고용 기회가 감소하거나 없어졌다는 응답이 70.1%로 가장 많았다. 따라서 영화진흥위원회는 2022년 영화관 인력 운영 지원뿐만 아니라, 상영업을 제외한 영화 관련 업종 전체의 인력 고용 지원 정책을 실시하였다.

〈표 4〉 2022년 코로나19 발생 단계별 영화정책 대응

구분	2022년 1월~4월	2022년 5월~12월
방역 상황 및 조치	▲ 영화관 입장 시간 제한	사회적 거리두기 조치 약 2년 1개월 만에 해제
극장 상황 및 영화 정책	<ul style="list-style-type: none"> * 영화관 특별기획전 지원 * 영화관 인력 운영 지원 * 영상콘텐츠 및 영화 인력 지원 사업 	<ul style="list-style-type: none"> * 영화관 취식 허용 * <범죄도시2> 5월 개봉: 코로나19 이후 첫 번째 천만관객 영화

2020년부터 2022년까지 극장 산업은 정부의 거리두기 방역 방침에 따라 큰 부침을 겪었다. 영화진흥위원회는 가장 큰 타격을 입은 배급/상영업에 대한 지원을 지속했으며 그중에서도 영화 할인권 사업은 2022년 현재에도 중소 영화관을 위주로 필요한 정책으로 평가받고 있다. 제작업에 종사하는 제작사 및 프리랜서를 위한 지원 정책으로 콘텐츠 기획개발 및 제작에 대한 지원 사업이 설계되어 실행되었지만, 인력 지원을 위한 예산이 충분하지 못했던 바, 비정규직이 많은 영화산업이기에 프리랜서들의 피해에 대한 지원이 직접적으로 실행되지 못한 점도 아쉬운 점으로 남아 있다.

〈표 5〉는 사회적 거리두기 정책 중에서도 영화관 시간제한에 따라 관객 수가 변화하는 것을 보여주는 표이다. 영화관 입장 시간제한이 도입되는 때에는 일평균 관람객 수가 현저하게 감소하는 것을 알 수 있다. 또한 영화에 따른 관객 수의 차이도 있을 수 있겠으나, 시간제한이 완화되더라도 관객들이 영화관으로 돌아오는 회복 속도는 그다지 빠르지 않았다. 띄어 앉기와 음식물 섭취 제한이 있는 극장에 입장시간까지 제한하는 것은 과도한 당국의 통제라는 의견이 많았다.



〈표 5〉 거리두기 단계별 극장 시장의 영향

거리두기 단계	시행일	시간제한	총 상영횟수(회)	일평균 상영횟수(회)	총 관객 수(명)	일평균 관객 수(명)
강화된 사회적 거리두기	'20.03.22.~ '20.04.19.	×	172,074	5,934	983,168	33,902
완화된 사회적 거리두기	'20.04.20.~ '20.05.05.	×	107,260	6,704	808,885	50,555
생활 속 거리두기	'20.05.06.~ '20.06.27.	×	489,487	9,236	4,424,179	83,475
사회적 거리두기 3단계	'20.06.28.~ '20.11.06.	×	1,799,510	13,633	23,408,657	177,338
사회적 거리두기 5단계	'20.11.07.~ '21.06.30.	○	2,501,218	10,589	24,308,763	103,003
사회적 거리두기 4단계	'21.07.01.~ '21.10.31.	○	1,818,485	14,784	25,490,993	207,244
단계적 일상회복	'21.11.01.~ '21.12.17.	×	701,284	14,921	9,661,644	205,567
사회적 거리두기 강화	'21.12.18.~ '22.01.16.	○	210,629	13,164	6,133,626	383,352
오미크론 대비 설연휴 거리두기 강화	'22.01.17.~ '22.02.06.	○ (22시까지)	303,023	14,429	3,360,189	160,009
거리두기 강화	'22.02.07.~ '22.03.20.	○ (22시 입장가)	518,799	12,352	4,189,201	99,742
거리두기 완화	'22.03.21.~ '22.04.03.	○ (23시 입장가)	174,669	12,476	1,183,471	84,533
거리두기 완화	'22.04.04.~ '22.04.17.	○ (24시 입장가)	170,384	12,170	1,291,935	92,281
사회적 거리두기 해제	'22.04.18.~ (계산은 4주 기간 평균)	×	411,639	14,701	7,769,861	277,495

* 출처: 『2021년 한국 영화산업 결산』에서 추가, 영화진흥위원회 2022

3. 코로나19 특별 지원사업의 종류

영화진흥위원회의 코로나19 특별 지원사업의 종류는 크게 직접 지원 사업과 간접 지원 사업으로 나눌 수 있다. 코로나19 팬데믹 상황 속에서 배급업과 제작업 종사자 및 단체에 직접적으로 지원하는 사업을 직접 지원 사업, 그밖에 간접적으로 코로나19에 대응하는 방식을 포함한 지원 방식을 간접 지원 사업으로 나누었다. 그 구분은 〈표 6〉과 같다.



〈표 6〉 영화진흥위원회의 코로나19 대응 사업 구분

구분	직접 지원 사업	간접 지원 사업	총합
2020년	<ul style="list-style-type: none"> • 배급상영업 <ul style="list-style-type: none"> - 국민영화관람 활성화 지원 (155억 원) - 중소영화관 및 독립예술영화 전용관 기획전 (30억 원) - 한국영화개봉활성화 지원 (32.9억 원) - 독립예술영화개봉안정화 지원 (4.8억 원) - 재개봉한국영화 특별지원 (4.1억 원) • 제작업 <ul style="list-style-type: none"> - 한국영화 기획개발 지원 (7.1억 원) - 한국영화 제작활성화 지원 (21억 원) - 일자리 연계형 온라인·뉴미디어 영상 콘텐츠 제작지원 (30억 원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 영화산업 안전관리위원회 운영 - 2020년 코로나19로 인한 영화제작 현장 피해 실태조사 - 영화인 직업훈련 긴급 지원 (8.2억 원) - 현장영화인 특별 직업훈련 지원 (12.2억 원) - 영화관 방역소독 (8.1억 원) - 영화현장 방역소독 (1.83억 원) 	298.58억 원
2021년	<ul style="list-style-type: none"> • 배급상영업 <ul style="list-style-type: none"> - 국민영화관람 활성화 지원 (100억 원) - 영화관 특별기획전 지원 (82.2억 원) - 중소영화관 및 독립예술영화전용관 기획전 지원 (60억 원) • 제작업 <ul style="list-style-type: none"> - 한국영화제작활성화 특별지원 (21억 원) - 일자리 연계형 온라인·뉴미디어 영상 콘텐츠 제작지원 (35억 원) - 기획개발비 지원 (6.5억 원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 영화인 직업훈련 긴급 지원 (5.8억 원) - 영화 현장 방역 소독 지원 (3억 원) - 영화관 방역소독 지원 (7억 원) - 활성화 캠페인 지원 (16억 원) 	316.5억 원
2022년	<ul style="list-style-type: none"> • 상영업 <ul style="list-style-type: none"> - 영화관 인력 운영 지원 (302억 원) - 영화관 특별 기획전 지원 (82.2억 원) • 상영업을 제외한 모든 영화 관련 업종 <ul style="list-style-type: none"> - 영화업 인력 지원 (110억 원) 	-	576.2억 원 (4월 이후 거리두기 해제)
합계	<p style="text-align: center;">직접 지원금 1,128.15억 원</p>	<p style="text-align: center;">간접 지원금 63.13억 원</p>	

배급업과 제작업을 위한 직접 지원 사업 중에서는 프랑스의 CNC가 실행하고 있는 자동지원제도와 그 맥락을 같이 하고 있는 사업들이 존재한다. 프랑스의 자동지원제도는 “영화 수익금의 일부를 차기 작품에 자동으로 재투자할 수 있는 시스템”³⁾으로 프랑스 영화산업의 지원금과 재원 관리는 CNC(프랑스국립영상센터)가 담당하고 있다. 제작사의 경우 이 자동지원금을 이용하여 극장 흥행 수익, 방송, 비디오 출시 등 영화 수익의

3) https://www.kobiz.or.kr/new/kor/02_overseas/production/worldFilmView_2.jsp



일부를 자동으로 차기 작품 제작비에 투자할 수 있다. 배급사의 경우 배급한 영화가 얻은 수익의 일부를 차기 작품 배급비로 활용할 수 있다. 극장주들의 경우에도 영화관 입장료에 부과되는 세금(프랑스는 징세 개념임) 기여도와 비례하여 기금의 혜택을 받을 수 있다.

현재 영화진흥위원회 역시 자동지원제도를 시행하고 있는데 극장 개봉실적에 따라 제작사에 차기작 기획개발비용을 지원하고 있다. 이는 제작업에만 지원되는 방식으로, 국내에서 지금까지 극장업에 대한 자동지원제도는 없었다. 2020년부터 영화진흥위원회가 영화발전기금을 사용하여 코로나19 팬데믹 기간 동안 제작업과 배급업에 대한 지원을 실행하였던 것처럼, 현 시점이 이 자동 지원제도를 고려할 수 있는 시점이다. 제작, 배급, 상영의 모든 분야에 바로 시작할 수는 없어도 적어도 영화발전기금이 부과되는 극장업계에 이러한 자동 지원 제도가 검토될 수 있을 것이다. 세금 징수의 개념이 아닌, 영화발전기금 내 일정 비율을 영화 할인권 사업을 위해 확보할 수 있고, 이것이 독립예술전용관에 대한 자동지원을 위해 매년 지속적으로 실행된다면 중소 극장업계뿐만 아니라 전체 극장업계 중에서도 독립예술영화 전용관의 중요한 재원으로 활용될 수 있을 것이다. 이러한 할인권 지원 사업이 코로나19로 인한 긴급 재정 지원 정책의 일환이기는 하지만, 현재 시점이 영화산업의 지속적이고 선순환적 흐름을 위해 자동지원 제도를 검토할 수 있는 때라고도 볼 수 있다.

3.1 직접 지원 사업

1) 배급 및 상영업 지원 사업

영화진흥위원회는 코로나19가 확산된 기간 동안 가장 많은 피해를 입은 영화관 상영 및 배급업에 대한 지원 사업을 가장 즉각적으로 실행하였다. 그중 가장 즉각적으로 지원을 시작한 것이 한국영화 개봉 활성화 지원 및 영화관 할인권 지원 사업이다. 또한 기획전 지원사업은 타격을 입은 영화관뿐만 아니라 배급사와 제작사에게 지원금이 돌아갈 수 있도록 설계되어 적절한 사업이었다. 그러나 이 기획전 지원사업은 짧은 기간 동안에만 상영이 이루어진다는 한계가 있었다.

〈표 7〉 2020-2022년 배급 및 상영업 지원 사업

사업명	정책 내용	추진 결과
2020-2021 한국영화 개봉 활성화 특별지원1, 2	<ul style="list-style-type: none"> 배급사 및 영화상영관과 직접 상영계약을 맺은 제작사를 대상으로 연내 개봉 재개를 위한 배급·마케팅비 지원 순제작비 60억 원 미만 중저예산 한국영화의 배급사를 대상으로 2021년 3월 이내 개봉을 위한 홍보마케팅 대행료 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 총 5편, 458,948천 원 지원 10개사, 10편, 638,300천 원 지원
2020 재개봉 한국영화 특별지원	<ul style="list-style-type: none"> 2020년 1월~7월까지 개봉한 한국영화 중 2020년 연내 재개봉을 준비하는 배급사와 제작사를 대상으로 2020년 1월~7월까지 개봉한 한국영화의 재개봉을 위한 마케팅 대행료와 GV인건비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 11개사, 11편, 418,610천 원 지원



사업명	정책 내용	추진 결과
2020 독립예술 영화 개봉안정화 특별지원	<ul style="list-style-type: none"> 한국독립·한국예술영화 개봉작의 단독 배급 2편 이상의 실적이 있는 배급사를 대상으로 신작 2편의 개봉을 위한 홍보마케팅 대행료와 배급사 인건비를 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 10개사, 20편, 480,100천 원 지원
2020-2021 영화관 입장료 할인권 지원	<ul style="list-style-type: none"> 전국 영화관에 관객 대상 영화관 입장료 6,000원 할인권 제공 2021년 한차례 더 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 1차에서 총 1,054,737매 6,298,692,590원 2차에서 총 1,411,352매 8,295,660,590원 지원
2020-2021 중소영화관 기획전 특별 지원	<ul style="list-style-type: none"> 중소 영화관 및 기획전 운영사를 대상으로 선정된 기획전을 1일 3~6회차(전일) 상영하고, 지원 대관료에 이르는 기간까지 상영 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 기획전 대관료 지원 175개관, 1,748백만 원, 기획전 운영비 지원 10개사, 707백만 원 지원 독립예술영화전용관 기획전 운영비 지원 16개사, 72백만 원 관람객수 총 8,817명에 이름
2020 독립예술영화 전용관 특별 기획전 지원	<ul style="list-style-type: none"> 독립예술영화전용관 및 실버영화관을 대상으로 상영회차에 따른 대관료, 상영료 등 운영비, 실버영화관 대상 대관료 및 상영료 등 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 기획전 대관료 지원: 20개관, 252백만 원. 운영비 지원: 독립영화전용관 기획전 43.5백만 원, 예술영화전용관 기획전 128백만 원 실버영화관 기획전 지원: 6개관, 50백만 원 운영 상영횟수 총 665회, 상영 작품 수 총 198편, 관람객수 총 6,117명에 이름
2021-2022 영화관 특별기획전 지원	<ul style="list-style-type: none"> 2021년: 2020년 영화발전기금을 전액 완납한 영화관을 대상으로 해당 금액 중 89.7%에 해당하는 비용의 특별 기획전 지원. 영화관 자율로 영화 선정 2022년: 국고일반회계로 모든 영화관 대상 특별전 지원. 멀티플렉스 특별기획전 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 2021년: 78억 원 집행(영화관 운영사업자 폐업에 따른 잔여예산 4억 내외 발생) 2022년: 1차 510개(멀티 433개, 중소 77개) 극장, 81.5억 원 지원, 2차 515개(멀티 430개, 중소 85개) 극장, 81.8억 원 지원
2022 영화관 인력운영지원	<ul style="list-style-type: none"> 영화상영관을 대상으로 전국 영화관 종사자 고용 유지 및 신규 채용 활성화를 위한 인력 운영비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 478개 영화관 인건비 지원

2) 제작업 지원 사업

코로나19 기간 동안 영화 제작업의 활성화를 위하여, 영화진흥위원회는 기존의 제작지원 사업에 추가로, 코로나19로 인하여 제작이 지연·연기된 프로젝트를 대상으로 제작비용을 지원하였다. 이 기간에 실행된 정책 중 눈에 띄는 것은 영화인 교육 및 온라인·뉴미디어 영상콘텐츠 제작 지원 프로그램이다. 이 사업은 팬데믹 기간 동안 프리랜서 영화인들을 지원하기 위한 사업으로, 영화업에 종사하는 전체 인력(프리랜서 포함)을 대상으로 인건비 및 제작비를 지원하는 방식으로 기능하였다. 1팀당 총 990만 원을 지원하는 프로그램이었으나, 예산 한도 내에서 영화산업 내 5,000여 명에 달하는 프리랜서 전체를 지원하기에는 부족하다는 비판도 있었다.

영화진흥위원회가 코로나19 대응을 위하여 제작업에 지원한 사업은 아래 <표 8>과 같다.



〈표 8〉 2020-2022년 제작업 및 관련업종 지원 사업

사업명	사업내용	추진실적
2020 한국영화 제작 활성화 특별지원	• 코로나19 확산으로 인해 제작이 지연·연기된 또는 연기 후 재개한 영화관 개봉용 한국장편영화를 대상으로, 제작 재개를 위해 추가로 발생할 제작/후반 제작 비용 지원	• 총 33편, 1,999,502천 원 지원
2020-2021 영화인 직업훈련 긴급지원	• 영화인 직군별 대상으로 맞춤형으로 특화된 직업 훈련교육 아이디어 제시 및 실행이 가능한 영화단체 및 대규모 인원을 대상으로 특정 주제, 직군을 대상으로 교육을 수강하고자 희망하는 영화인을 대상으로 직업훈련교육 프로그램 운영비 및 훈련 지원금 지급	2020년 • 총 20개 과정, 662명 교육 수료 2021년 • 총 11개 프로그램 교육 완료, 교육수료생 총 270명
2020-2021 한국영화 기획개발 지원	• 최근 5년 이내 영화 관련 활동 증명이 가능한 영화인을 대상으로 코로나19 극복, 한국영화 스토리 기획안 공모전을 통해 선발하여, 코로나19 극복, 한국영화 트리트먼트 개발지원을 공모하고 기획개발센터 씬원과 연계하여 지원	• 1단계 선정자 지원, 총 330백만 원, 2단계 선정자 지원(75명), 총 375백만 원
2020-2021 일자리 연계형 온라인·뉴미디어 영상콘텐츠 제작지원	• 최근 5년 이내(2016년~) 영화 관련 활동 실적 증빙 가능한 영화인(애니메이션 포함)을 대상으로 선정된 영상물 제작팀(3인 구성) 300개 팀 내외에게 5~10분 사이의 숏폼 영상물 제작 및 제출 조건으로 인건비(1인당 220만 원) 및 제작비(330만 원) 등 팀당 990만 원 지원	• 예산 지원(325팀 각 990만 원, 총 3,218 백만 원) • 우수작품 지원금 총 42백만 원 지급, 우수 작품(20편) TBS TV 방영 • 서울독립영화제 특별섹션 상영(15팀 각 210만 원 지원 등, 총 43백만 원)
2022 코로나19 극복 영화 인력 지원	• 상영업을 제외한 모든 영화 관련 업종 종사자 및 업체를 대상으로 신규 고용인력 및 기존 인력 고용에 대하여 1인당 180만 원까지 지원금 지급	• 1차 168개 업체, 611명, 65억 원 • 2차 88개 업체, 330명, 총 24억 원 • 3차 132개 업체, 387명, 총 20억 원

3.2 간접 지원 사업

영화진흥위원회가 추진한 코로나19 대응 정책 중 간접 지원 사업으로는 영화산업 안전관리위원회 운영, 영화촬영현장 방역관리 지원 사업, 영화관 방역소독 지원 사업, 영화 제작현장 피해 실태조사, 2021년 영화인 직업훈련 긴급 지원, 영화업 특별고용지원업종 지정 신청, 영화관람 활성화 캠페인 등이 있다.

영화인 교육 지원은 기존 지원제도와 차이가 많이 없다는 의견이 있었고 프리랜서 영화인들에게 직접적인 지원이 이루어지지 못했다는 점에서 산업 활성화에 직접적인 영향을 끼치지 못했다. 그러나 소규모 강의 및 온라인 강의를 이루어질 수 있으면서 교육훈련 수료자에게 교육훈련지원금이 지급되었으며, 맞춤형 교육이 가능하게 되었다는 점이 개선점으로 평가된다.

팬데믹 기간 동안의 영화관람 활성화 캠페인은 전국 40개 이상 스크린에서 개봉된 영화의 홍보마케팅 서비스를 실행한 실적이 있는 영화마케팅 대행사를 대상으로 전문인력 고용유지 지원금 지원 및 영화관람 활성화 캠페인을 공모하여 진행하는 방식으로 진행되었다. 2020년 극장 내 캠페인에 머물렀던 것에 비해



2021년은 전방위적인 영화관람 홍보 캠페인이 될 수 있었다는 점에서 의미가 있지만, 2021년은 코로나19의 상황이 더욱 악화되고 한국 영화들이 개봉을 연기하면서 매출액이 더욱 감소하는 결과를 가져왔다. 팬데믹 상황의 악화와 산업의 악재에서 홍보캠페인의 실효성이 약하긴 했지만, 홍보캠페인 제작과 진행의 결과를 분석하고 프로세스화하여, 추후 위기 상황에서 캠페인이 즉각적으로 준비될 수 있도록 매뉴얼화해야 할 것이다. 해당 업무가 단발성에 그치지 않고 추후에 기획부터 진행, 제작, 릴리즈까지 한국 영화의 위기상황이 나타났을 때 다시 활용될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

〈표 9〉 코로나19 대응 간접 지원 사업

사업명	사업내용	추진실적
2020-2021 영화산업 안전관리위원회 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 영화관람·제작 분야에서의 생활방역 현장 적용방안 마련 및 대국민 소통 • 2020년 4월 제1차 안전관리위원회 개최 이후 2022년까지 지속적으로 개최함 	<ul style="list-style-type: none"> • 「코로나19 생활방역체계 관련 영화산업 안전관리위원회 운영(안)」 • 영화산업안전관리위원회 <안전한 영화산업 환경조성 추진> 현장점검 및 기자간담회 개최('20.05.13.) • 영화산업 코로나19 대책위원회 안전관리 실행체계 구축 • 영화산업 안전관리위원회 정기회의 운영(9회)
2020 코로나19로 인한 영화제작 현장 피해 실태조사	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19 팬데믹 발생 직후 영화 제작현장에서의 피해를 조사하기 위해 직접 인터뷰 및 설문조사 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 6월 실태조사 완료 후 관련 정책 집행
2020-2021 영화 제작현장 방역 관리 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 촬영 진행 중 또는 촬영예정인 한국 영화 및 국내 개최 영화를 대상으로, 현장에 전문 방역업체에 의한 방역소독, 열화상카메라 대여, 방역소독 물품, 방역 안전관리요원 상시 배치(편당 1천만 원 한도 내) • 영화제 행사(개막식 등 극장 이외의 공간 행사) 개최에 소요되는 방역활동비 지원(전문) 방역업체에 의한 방역소독, 열화상카메라 대여, 방역소독 물품 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 * 방역소독 및 안전관리 지원(~2021.1.20.): 35편 지원(183,576천 원) - 소독 지원: 403회(90,834천 원) - 열화상카메라 지원: 241건(21,670천 원) - 방역물품 지원: 140건(47,724천 원) - 안전관리비 지원: 12건(23,348천 원) • 2021년 * 영화촬영현장 6개사, 영화제 1개사 지원
2020-2021 영화관 방역소독 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 영비법에 의해 등록된 상영업/영화관을 대상으로 전문 방역업체에 의한 방역소독 또는 자체 방역을 위한 방역소독 물품 지원 - 영화관 2회 지원('20년 기준 1개 영화관 평균 1백만 원 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1, 2차 방역시행 및 방역물품 지원 완료 (3.13.~10.31.): 820개 극장(5,217개관, 811,051천 원)
2020 현장영화인 특별 직업훈련 지원		<ul style="list-style-type: none"> • 총 23개 과정, 833명 교육 수료



사업명	사업내용	추진실적
2020-2021 영화인 직업훈련 긴급 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 영화 관련 협·단체 및 영화인으로 구성된 소규모 그룹에서 20명 이상의 교육생(영화인)을 구성하여 신청 • 훈련지원금 지급: 3억 원(300명×1백만 원) 교육 강사료 등 운영비: 2.8억 원(90시간 프로그램 10개 운영 기준) 	<p>2020년</p> <ul style="list-style-type: none"> • 총 20개 과정, 662명 교육 수료 <p>2021년</p> <ul style="list-style-type: none"> • 총 11개 프로그램 교육 완료, 교육수료생 총 270명
2021 영화관람 활성화 캠페인 및 홍보마케팅 기획공모	<ul style="list-style-type: none"> • 홍보캠페인으로 영화 관람에 대한 인식 제고 • 영화 마케팅 서비스사에 한국영화 활성화 홍보마케팅 기획공모 * 총 90개 업체 대상 지원금 8.1억 원 규모 • 한국영화 활성화 홍보마케팅 실행 * 용역비, 매체비 포함 7.5억 원 규모 	<ul style="list-style-type: none"> • 안전한 영화관 슬기로운 영화관람 홍보캠페인 진행('21년 2월) • 한국영화 홍보마케팅 기획공모 지원금(6.29.) (7.22억/68개 업체) • 캠페인 동영상 제작 및 홍보 * “코로나 예방은 백신으로, 마음 치료는 한국영화로” *마음백신 한국영화, 극장에서 다시 만나요! • KBS2, MBC 공중파 송출(8.2.~), IPTV 3사(KT, LGU, SKB) 및 홈초이스(8.2.~), 영화관 3사, 예술영화전용관, 작은영화관 등 영화관(8.2.~), 한국영화활성화캠페인 방송 송출(~9.5.) • 영화관람권 연동 한국영화활성화캠페인 (11월~12월)(2억)

4. 2020-2022년 코로나19 팬데믹 시기 정책 대응 평가 및 제언

4.1 상호합의적 거버넌스 체계의 성립 필요

그동안 영화진흥위원회는 정부와 민간단체 사이에서 거버넌스(governance)의 주체로서 정책을 구상하고 실행하는 역할을 해왔다. 이는 민간 위원회로서의 역할이 주어진 이후로 영화진흥위원회의 역할이었다. 그렇다면 영화산업 내에서 거버넌스란 어떤 의미로 바라볼 수 있는가? 우선 거버넌스의 정의를 살펴보도록 하자.

Kooiman(2003)⁴⁾은 거버넌스를 “정부와 사회의 일방적이고 독단적인 관계에서 정부와 사회가 하나로 되어 상호작용하는 관계로 변해가는 것”이라고 정의하며, 각 사회의 역동성, 복잡성, 다양성을 이 거버넌스와 함께 작동하는 중요한 개념으로 본다. 또한 Peters & Pierre(2000)⁵⁾는 거버넌스를 “정치적으로 네트워크화된 형태만을 의미하는 것이 아니라, 정책들을 조정하고 공공의 문제를 해결할 수 있는 통치 시스템”으로 정의한다.⁶⁾ 아울러 거버넌스는 공적 조직과 사적 조직 사이에 나타난 새로운 상호 협력적 조정 양식을

4) Jan Kooiman. 2003. *Governing as Governance*. Sage Publications.

5) Peters, G. & Pierre, J. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.



의미하기도 하는데, “시민사회 및 시장 사이의 파트너십을 통한 새로운 협력적 관계의 형태 전체”가 그 사적 조직임을 의미한다(홍주환·김현우, 2007)⁷⁾. 이렇듯 많은 정의에서 거버넌스는 전통적 정부의 역할에서 벗어나 다양한 이해관계자가 참여하는 네트워크, 정책 시스템의 대안으로서의 정치 형태라고 정의된다. 따라서 거버넌스는 “국가와 시장, 시민사회 영역에서 다양한 주체들이 참여, 연대, 소통하는 과정을 통해 서로의 경험과 지식을 공유하고 신뢰를 형성함으로써 공동의 문제를 함께 해결하고 발전방향을 모색해 나가는 대안적인 협력체제 또는 협력적 관리체제”⁸⁾라고 볼 수 있다.

그렇다면 코로나19 대응 정책을 수립하고 실행해 가는 과정 속에서 영화진흥위원회는 어떠한 거버넌스의 체계를 보여주었을까?

2020년 코로나19가 확산되기 시작하면서 영화진흥위원회는 문화체육관광부에 코로나19에 대한 영화산업 대응 정책을 1차로 전달하였고, 정부는 2020년 4월 1일 1차 코로나19 관련 업종별 지원 방안을 내놓는다.⁹⁾ 이 지원 방안에는 다음과 같은 사항이 포함되었다. 1) 영화관의 실질적인 부담완화를 위해 2020년 2월부터 소급하여 영화발전기금 부과금(티켓 가격의 3%)에 대한 한시적 감면을 추진한다. 2) 영화기금을 변경하여 코로나19로 타격을 받은 영화업계·종사자를 지원한다. 2020년 상반기에 개봉이 연기/취소된 영화의 개봉 마케팅을 지원하고, 중소 영화관을 대상으로 영화상영 기획전을 지원한다. 3) 코로나19로 인해 제작이 중단된 한국영화의 제작 재개를 위해 제작지원금을 지원한다. 4) 현장영화인을 대상으로 직무재교육을 실시하고 직업훈련수당을 지원한다. 또한 영화관에 대한 직접 지원으로 코로나19 상황이 진정되는 것을 전제로 영화관람 활성화를 위하여 영화 관람객에게 할인권을 제공(약 1백만 장)하고 영화홍보 캠페인을 지원한다(2020년 4월 1일).

그러나 코로나19대책영화인연대회의¹⁰⁾는 이러한 정부의 지원 정책에 즉각적으로 대응 성명을 발표하고 추가 의견을 발표하였다(2020년 4월 2일). 1) 영화 관련업 특별 지원업종 지정 2) 금융 지원 문턱을 낮추어 극장 유동성 확보 지원 3) 영화발전기금 징수를 올해 말까지 한시적으로 면제 4) 영화발전기금 용도를 변경하여 코로나19 사태에 따른 영화업계 긴급지원자금으로 선집행할 수 있도록 절차 간소화 5) 개봉 연기로 인한 영화 관련 업체들에게 인건비 지원 6) 영화인 생계비 지원 7) 제작비 상승분에 대한 모태펀드의 추가 투자 등을 요구했다. 이 의견 발표는 영화진흥위원회를 통해서 이루어진 것이 아니라 연대회의 차원에서 별도로 진행되었다.

이후 2020년 4월부터 영화진흥위원회는 영화산업 내 전문가 간담회를 개최하면서 영화산업의 다양한 의견을 수집하고 코로나19에 대응할 수 있는 정책을 재차 준비하게 된다. 이 과정에서 영화진흥위원회는 정부와 영화인연대 사이에서 민간위원회로서의 거버넌스 실행 역할 수행을 위한 노력을 지속해 나갔지만, 이

6) 고경훈, 「정책과정의 관점에서 바라본 Governance에 관한 연구」, 한국지방자치학회보, 24(2) 2012, 5-35

7) 홍주환, 김현우. 2007. 『거버넌스 구조변화와 공공부문 노사관계』, 한국노동사회연구소

8) 고경훈, 같은 글.

9) 정부문건, 위기관리대책회의의 20-12, <코로나19 관련 업종별 지원방안 Ⅲ, (관광, 영화, 통신·방송)>, 2020년 4월 1일

10) 코로나19대책영화인연대회의에는 한국영화프로듀서조합, 한국영화감독조합, 영화단체연대회의, 영화수입배급사협회, 한국상영관협회, 한국영화마케팅사협회, 여성영화인모임, 한국영화디지털유통협회, 한국영화촬영감독조합, 예술영화관협회, 한국영화제작가협회, CGV, 롯데시네마, 메가박스, 씨네Q, NEW, 한국시네마테크협의회, 한국독립영화협회, 전국영화산업노동조합, 키다리이엔티 등이 참여하였다.



간담회는 몇 차례 파행을 겪으면서 2020년을 마무리한다.¹¹⁾

2021년 영화진흥위원회는 더욱 적극적으로 영화인들과의 간담회, 전문가 의견 수렴회를 개최하면서 정책에 대한 논의를 이어갔다. 위원회 내부 코로나대응TF팀은 영화인, 독립영화, 배급사, 상영관을 대상으로 총 17차례 간담회를 열어가면서 의견을 청취하고 코로나19에 대응하는 적극적인 사업 계획을 진행하게 된다. 2021년에 들어서서 영화진흥위원회는 거버넌스를 실행하는 주체로서 정부와 영화인 사이에서 위원회의 적극적인 역할을 수행하게 된다. 다양한 주체들의 의견을 수렴하고 정책을 실행하는 이러한 거버넌스 시스템 구축의 과정을 통하여, 영화진흥위원회는 그 노하우를 축적해 나가야 하며, 코로나19 위기 상황뿐만 아니라 향후 영화산업 관계자와 위원회 사이의 네트워크 구축을 위해서도 이를 정례화할 필요가 있다.

4.2 영국 BFI의 거버넌스 운용 사례 분석

다음 영국의 사례를 통해 거버넌스 시스템이 어떻게 작동하는가를 살펴볼 수 있다. 코로나19 위기 상황을 맞았던 영국영화기구는 즉각적으로 위기에 대응하면서, 영국 정부와 BFI 그리고 민간주체가 거버넌스 시스템 내에서 팬데믹 위기를 대처해 갔다.

BFI(영국영화기구, British Film Institute)의 최고 경영자인 벤 로버츠(Ben Roberts)는 2020년 4월 9일, 코로나19의 확산과 함께 다음과 같은 영화 정책을 즉각적으로 발표하였다. 우선 그는 BFI라는 기관의 능력에 대한 확신으로 정책 발표를 시작한다. “우리는 전체 가치 사슬에서 일하는 혁신적이고 재능 있는 창의력을 가진 공동체의 일부이다. 우리는 코로나19의 영향을 가장 많이 받은 개인, 조직 및 기업을 지원하기 위해 노력하고 있으며, 정부의 광범위한 재정 패키지와 함께하는 지원 프로그램을 개발하였다.”¹²⁾

영국영화기구는 우선 영화관, 프리랜서 및 제작자를 포함한 영화 분야의 특정 분야를 목표로 하여 460만 파운드(한화 약 70억 원) 이상의 내셔널 로터리 기금(National Lottery Fund)을 용도 변경했다. 또한 현금 흐름과 회사 간접비와 같은 문제에 대응하기 위하여 연간 250만 파운드(한화 약 38억 원)의 개발 기금(Development Fund)과 BFI Locked Box¹³⁾를 포함한 기존의 주요 펀드 계획에 대한 기준을 조정했다. 기존의 모든 단기 자금은 인재 개발 기금(2020/2021년 총 2,190만 파운드)으로 유지되며, 전반적으로 필요한 사람들에게 최대한 빨리 자금을 제공하기 위해 노력하였다.

배급을 장려하기 위해서, 기존 160만 파운드(한화 약 24억 원)의 관객기금 프로젝트 상으로 수여해 왔던 금액을 2020/2021년에 영화관이 문을 닫는 동안 영화관에 지급하였다. 또한, BFI 국제 기금을 통해 제작자들을 계속 지원하여 가상 영화마켓을 활용할 수 있도록 하고, 실제 국제영화제들과 영화마켓이 재개되면 판매를 더욱 효과적으로 지원할 수 있도록 영화 수출 기금을 어떻게 조정할 수 있는지를 평가하였다.

상영업과 관련하여 영국 정부는 태스크포스를 가동하여 정부 및 광범위한 파트너들과 긴밀한 협력을

11) https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20200525_0001036029#_enliple

12) <https://www.bfi.org.uk/news/bfi-sets-out-support-uk-industry-impacted-covid-19-crisis>

13) BFI Locked Box 이니셔티브는 BFI Film Fund를 통해 지원을 받는 영국 영화 제작자들이 그들의 영화가 성공함으로써 이익을 얻을 수 있도록 한다. 간단히 말해서, 지원되는 영화 제작 수입의 일부는 BFI Locked Box에 따로 모아지고, 영화 제작자들이 미래 프로젝트의 개발 및 제작이나 직원 교육을 위해 사용할 수 있다. 이렇게 하여 성공적으로 BFI 지원 영화의 수익이 영국 영화산업에 직접 투자되는 것을 보장한다.



유지하면서 코로나19 팬데믹 기간 동안 영화산업을 지원했고, BFI는 산업 회복을 위한 전략을 개발하는 데 초점을 맞추었다.

코로나19로 불가피하게 중단된 영화제작업에 최대 200만 파운드가 제공되었다. 기금을 통해 이루어지는 포상은 코로나19 유행의 직접적인 영향으로 인해 발생하는 예상치 못한 추가 제작 비용을 지원하기 위한 것이었다.

이에 영국의 캐롤라인 디네이지(Caroline Dinéage) 디지털문화부 장관은 다음과 같이 말했다. “우리의 세계적인 스크린 분야는 우리나라 문화의 중심에 있으며 우리의 가장 큰 성공 사례 중 하나이다. BFI가 이 어려운 시기에 어려움을 겪고 있는 업계의 사람들을 돕는 데 강력하게 앞장서는 모습은 환상적이다. 정부의 전례 없는 재정 지원 패키지와 함께, 이러한 조치들은 그 분야가 계속해서 번창하고 가능한 한 빨리 회복될 수 있도록 하는 데 도움이 될 것이다.”

또한 전시회와 영화제, 축제들이 폐쇄와 취소를 하게 되자, BFI는 영국 전역의 전시회에 결정적인 구제를 제공하기 위해 BFI 영화 관객 네트워크의 내셔널 로터리 기금을 용도 변경하여, 지원금을 신청받았다. 130만 파운드(약 20억 원)의 BFI 영화 관객 네트워크 COVID-19 회복 기금을 통해 지원이 이루어졌다. 또한 BFI는 영화텔레비전자선단체(Film and TV Charity)와 협력하여 재원을 마련하였고, 내셔널 로터리 기금 50만 파운드(한화 약 7억 6천만 원)의 기부를 발표했다. 이 기금으로 타격을 입은 제작, 배급, 상영 전반에서 활동하는 근로자와 프리랜서들에게 500-2,500파운드의 일회성 보조금을 제공하였다. 이 기금은 BFI뿐만 아니라 넷플릭스, BBC, 위너미디어, 그리고 개인들을 포함한 업계의 기부 덕분이기도 하였다.

영국의 BFI의 역할은 민간의 의견을 전달하고 민간에 지원을 아끼지 않는 것뿐만 아니라 정부 부처와의 긴밀한 협조를 이끌어내고 정부가 영화산업에 지원할 수 있도록 산업 회복을 위한 전략을 구상해 갔다. 아울러 민간 업계의 기부도 이끌어낼 수 있었던 만큼 코로나19 위기 상황에서 다양한 주체들이 네트워크를 만들어낼 수 있는 거버넌스 시스템을 확고히 보여주었다고 볼 수 있다.

영국 BFI의 BFI Locked Box와 같은 기금은 평시에 위기를 위한 기금을 모아둘 수 있으며, 긴급 자금으로 사용이 가능하기 때문에 한국 내에서도 위기 상황에 대처하는 기금에 대한 고려를 시작해 볼 때이다. 사회·경제적 불확실성 속에서도 영화인들이 사회보험료를 안정적으로 납부/유지하기 위해 영화인 사회보험료 지원제도를 도입하는 것도 하나의 방안이다. 일반적인 상황에서도 사회보험 불안정성에 노출될 수 있는 영화 노동자를 보호하기 위한 사업장 가입기준을 완화할 수도 있다. 불안정·취약 계층을 적절히 보호하지 못하는 사각지대가 존재하므로 영화진흥위원회가 이를 보완할 수 있는 제도적 장치를 준비해야 한다.

코로나19 시기에 명백히 드러난 것처럼 영화진흥위원회가 거버넌스 주체로서의 역할과 위상이 변화해야 할 필요성이 요구된다. 3년간 영화진흥위원회의 정책이 효율적으로 작동되었는지 평가하고 부족한 부분은 보충해 나가는 과정이 필요할 것이다.



4.3 영화 및 영상산업,의 완전한 변화: 플랫폼의 확대

코로나19로 인하여 가장 크게 변화한 미디어 환경은 바로 온라인 플랫폼 시대가 급격하게 시작되었다는 점이다. 이를 영화산업 전체의 위기로 해석하기보다는 ‘영화의 확장’이라는 관점으로 바라보면서 OTT 시대와 맞물려 급격히 변화된 플랫폼 환경 속에서 영화의 정체성과 범주에 대한 재성찰이 필요할 것으로 여겨진다. 코로나19 팬데믹과 각종 방역지침, 사회적 거리두기 등은 영화관에서 영화를 관람하던 사람들이 개인적 장소에서 영상콘텐츠를 관람하도록 만들었다. 이를 가능하게 한 OTT(Over The Top: 텔레비전 셋톱박스를 넘어선다는 의미) 서비스는 팬데믹을 타고 미국 시장을 넘어서 동아시아 전 시장으로 확대되었다. OTT 서비스인 넷플릭스는 코로나19 발발 직후인 2020년 3월 국내 사용자 수가 463만 명으로 2월 대비 22% 정도 늘어났고, 총 이용시간도 약 34% 확대된 것으로 밝혀졌다. 2021년 넷플릭스의 한국 내 매출액은 6,317억 원을 기록했고 이는 2020년 대비 52.1% 증가한 수치이다. 한국의 OTT 서비스인 웨이브는 2,301억 원으로 2020년 대비 27.7% 증가하였고, 티빙은 1,315억 원, 왓차는 708억 원의 매출액을 기록하였다.¹⁴⁾

〈표 10〉 한국 내 구독형 OTT 가입자 수 현황

2022년 기준	넷플릭스	웨이브	티빙	디즈니플러스	왓차
이용자 수(명)	1,136만	416만	430만	168만	123만
2021년 매출	6,317억 원	2,301억 원	1,315억 원	(미발표)	708억 원

* 출처: 미디어오늘

2020년 이후 3년간 재택 및 비대면 활동이 증가하면서 OTT 서비스 이용 증가 추세는 더욱 강화되었다. 미디어콘텐츠 구독 이용률이 모든 연령층에서 빠르게 증가하였고, 유료결제 이용자 역시 점차 증가하는 양상을 보여주었다. 앞서 언급했듯이 코로나19 영향으로 영화관 관객들이 줄어들면서 개봉을 연기하거나 OTT 공개로 전환하는 작품들이 나오기 시작하였다. 〈승리호〉, 〈사냥의 시간〉 등 일부 극장 개봉 예정작들이 구독서비스를 통해 최초 공개되기도 하였다. 이에 OTT 플랫폼 사업자들은 다시보기 서비스에 국한되지 않고 독점 오리지널 콘텐츠를 제작하기 시작하면서, 영화 자체 콘텐츠와의 차별성을 키웠고, 이는 영화산업과의 경쟁을 더욱 확대시키는 상황이다. 방송산업 전반, 더 나아가 영상콘텐츠 산업 전반에까지 영향을 미치는 것이다. 영상산업 내 경쟁의 양상은 보다 복합적이게 되었고, 산업의 범위도 OTT 서비스 또는 방송시장에 국한되지 않고 소비업 등(쿠팡 플레이, 아마존프라임)으로 보다 확장되는 상황이다.

영화진흥위원회는 장기적인 정책 마련을 위하여, 영화를 상영하는 OTT 플랫폼들이 어떻게 영화제작에 있어서 선순환을 가져올 수 있는가를 고민해야 한다. 현재 극장 입장료에 부과하는 영화발전기금의 대안으로, 배급 플랫폼들이 영화산업 내 투자기금을 조성할 수 있는 방안을 마련하는 것도 영상산업의 미래를 위해서 필요한 방안이다. 영화산업 내에서도 산업적 변화와 관련 정책을 장기적 관점에서 산업발전 효과를 고려하는 정책이 나올 필요가 있다. 새로운 산업 환경 변화에 대한 적응 교육, 영화산업이 경쟁력을 확보하고 높은 부가가치를 달성할 수 있는 새로운 방안 제시와 지원이 필요하다.

14) <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=307674>



4.4 영화관 입장권 인상과 영화라는 콘텐츠

2010년대까지만 해도 영화는 다른 문화/여가 상품과의 경쟁에서 비교적 우위에 있는 산업이었다. 그러나 코로나19 팬데믹을 겪으면서 2020년대가 시작되었고, 이제 영화는 경쟁해야 할 상대가 더욱 많아졌다. 기존 영화산업의 경쟁 대상이 여행, 공연, 스포츠 정도였다면, 이제는 캠핑, 집, 온라인 플랫폼(OTT), 음식문화, 게임까지 여가 시간을 할애하는 모든 산업이 영화와 경쟁하는 구도가 된 것이다. 그중에서도 온라인 구독서비스 플랫폼들은 코로나19를 겪으면서 콘텐츠 생산이 더욱 다양해지고, 활발해지고, 제작자-소비자 다방향적이 되면서, 그 형식도 확장되었다. 특히 한국인이 가장 많이 사용하는 애플리케이션으로는 유튜브가 자리를 잡았고, 게임 콘텐츠에서 3D가 구현되는 수준은 3D영화가 제공하는 수준과 맞먹으며, VR/AR의 기술이 더욱 발달하면서 1인 미디어의 콘텐츠 소비력은 더욱 확장되었다. 20세기에 영화만이 제공할 수 있었던 새로움(Novelty)과 시각성(Visuality)은 이미 다른 장르의 기술들이 창조해 가고 있으며, 영화를 넘어서는 영상기술은 이미 당연한 것이 되어가고 있다.

그렇다면 2시간 내외의 스토리텔링 형식인 영화(물론 다큐멘터리도 있지만 엄밀히 다큐멘터리도 스토리텔링에 포함된다고 보았을 때)를 고려할 때, 영화가 다른 형식의 문화콘텐츠들과 다른 것은 무엇일까? 동어반복이지만 늘 그렇듯, 그 다른 점은 '큰 화면 속 이야기'이다. 정해진 시간 속에 이야기를 전달하는 영상이 극장이라는 공적 공간 내에서 전달되면서 영화 자체의 그 특별함이 더해진다. 그렇다면 이 특별함을 위하여 관객들은 얼마를 지불하는 것이 합리적일까?

엄밀히 따져 보면, 넷플릭스에서는 일반 구독료 한 달 13,500원에 드라마와 영화를 망라하여 볼 수 있다. 물론 관객들이 신작을 골라서 볼 수는 없지만, 넷플릭스 오리지널과 미국 영화들은 일반 관객들을 끌어들이기에 양적으로도 질적으로도 충분한 콘텐츠이다. 반면 영화는 1편당 14,000원(주말 15,000원, 3D의 경우 18,000원 정도)을 지불해야 하며, 흥행을 어느 정도 보장하는 영화라면 질적으로 믿을 수 있는 콘텐츠이며, 영화관을 찾는 관객들은 2시간 집중할 수 있는 '큰 화면 속 이야기'를 보기 위해 14,000원을 기꺼이 지불한다. 작년 MIPCOM 칸 2022에서는 영국 BBC 스튜디오의 톰 퍼셀(Tom Fussell) 등 산업의 키맨들이 매출 증가 전략 등을 발표하면서, 콘텐츠를 주축으로 한 성장 전략을 설명하였다. 레저시 미디어의 이러한 발표는, 온라인 플랫폼으로 완전히 전환해 나간다는 단순한 하드웨어적 변화론에 치우친 것은 아니었다. 미디어산업의 중심인 소프트웨어(콘텐츠+인재)를 활용하는 데에 있어서, 하드웨어를 유연하게 이용해 나가야 한다는 생각이 주를 이뤘다. 다시 돌아가서, 한국 영화산업의 회복과 방향 설정을 위해서는 다시 한번 영화라는 콘텐츠의 힘에 기댈 수밖에 없는 것이다.

한국 영화산업은 더 이상 1,000만 관객 영화에 기대어 천만 신화만을 바라보면서 제작을 지속할 수는 없다. 1,000만 관객 영화가 1년에 2편 나오는 것보다 100만-300만 정도의 관객이 들어올 수 있는 다양한 영화들이 더 많이 제작되는 것이, 영화산업을 지탱해 줄 수 있는 기반이 된다. 제작비 35억의 영화가 100만 관객을 모았을 때, 극장과 50%의 수익분배를 한 후에도 BEP를 넘길 수 있는 상황이 된다. 이는 영화관 입장권 가격이 올라서 매출액이 올랐기 때문에 가능한 것이다. 즉, 관객 수보다는 총매출액을 기준으로 한다면 많은 부분이 달라진다. 즉, 제작비가 올라간다 하더라도 300만 정도로 BEP를 맞출 수 있는 영화가



여러 편 나온다면 한국영화산업을 더욱 지속가능하도록 만들 수 있다.

포스트코로나 시기 한국영화의 산업생태계에는 복원, 유지, 확장(전환) 이 세 가지가 필요하다. 포스트코로나 시기 영화진흥위원회는 영화산업 생태계의 복원, 유지, 확장에 주목하면서 영화산업 생태계의 문제를 바라보아야 한다. 영화산업 2020년 이전 상태로 돌아갈 수 있는 부분은 복원, 한국 영화산업이 여전히 가지고 있는 저력은 유지, OTT 및 기타 영상산업과 함께 확장할 수 있는 방안을 찾아가는 것이 한국 영화산업과 함께하는 영화진흥위원회의 임무일 것이다.

5. 결론: 포스트코로나 정책 대응

지금까지 2020년부터 2022년까지 3년 동안 영화진흥위원회가 집행해 온 코로나19 대응 영화산업 정책 및 사업에 대하여 살펴보았다.

2020년에는 영화산업에 닥친 긴급한 상황에 대처하기 위하여, 코로나19 피해 실태조사, 영화관 입장료 할인권 지원사업(영화관람 활성화 지원), 영화인 직업훈련 지원, 영상콘텐츠 제작지원, 영화관 특별기획전 지원 사업 등이 시행되었다. 2020년에는 영화인들의 긴급한 목소리가 직접적으로 전달되지 못한다는 비판이 있었고, 영화진흥위원회의 거버넌스 체제에 대한 비판이 나오기는 했지만 하반기에는 한국영화 활성화를 위한 영화관 지원이 적극적으로 이루어졌다. 코로나19의 가장 큰 피해를 입었던 것은 극장산업이다. 영화발전기금 부과금은 늘 극장으로부터 조성되었음에도 불구하고, 그동안 가장 지원이 적었던 영역이 극장이었다는 사실이 이번 팬데믹 기간 중에 가장 많이 지적되어 온 지점이기도 하다. 따라서 2020년 가장 적극적으로 실행된 사업이 영화관에 대한 지원이라고 할 수 있다.

2021년에는 팬데믹의 장기화로 인하여 관객뿐 아니라 영화산업의 피로도가 증가하였다. 많은 영화들이 개봉을 연기하면서 한국영화 점유율은 역대 최저를 기록하는 등 영화산업 전체의 위기에 직면하게 된다. 영화진흥위원회는 관람 활성화를 지원하기 위하여, 입장료 할인권 지원사업, 영화관 특별기획전 지원, 중소영화관 및 독립예술영화 전용관 기획전 지원, 영상콘텐츠 제작지원 등 2020년부터 자리를 잡은 사업들을 꾸준히 이어갔다. 2021년까지 영화진흥위원회의 긴급 지원대책은 모두 영화발전기금으로 사용되었다. 영화발전기금은 2019년 545억 원에 달하였지만, 코로나19 위기 대응 지원사업을 진행하면서 줄어들기 시작하여, 2021년 거두어들인 부과금마저 170억 원으로 줄어들었다. 영화관에 영화가 없으니 영화표에 부과되던 부과금 역시 현저하게 줄어든 탓이다. 이에 더해 2021년 영진위는 공공관리기금에서 800억 원을 차입하여 지원 사업에 사용하였다.

2022년 4월부터는 사회적 거리두기가 해제되고 영화관에 관람객들이 5월부터 다시 찾아오기 시작하였다. 그러나 영상산업의 변화로 인하여 영화산업에 대한 지원이 절실한 시기이며 이 때문에 영화진흥위원회는 영화관 인력 운영지원 및 영화업계 전체의 인력 지원 사업을 추진하였다. 방역지원보다는 실질적으로 영화인력을 유지시키면서 산업의 기반을 단단하게 만드는 것이 산업 활성화에 더욱 실질적 도움이 되는 정책이라고 볼 수 있다.



본격적인 포스트코로나 시대의 돌입에 앞서, 영화진흥위원회는 각 영화단체들과 거버넌스적 연대를 바탕으로 광범위한 계획과 구체적 실행방안을 마련하고, 그 계획 속에서 지원을 포함한 각종 영화 정책의 재설계가 논의될 필요가 있다. 온라인 플랫폼이 급성장한 코로나19 사태를 거치면서 포스트코로나 시대에는 영화가 극장에만 의존하지 않는 다양한 플랫폼으로 확장할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 극장으로 그리고 다른 플랫폼으로 영화를 확장시킬 수 있는 기획과 제작이 필요한 시점이다.

영화산업이 코로나19 충격으로부터 실질적으로 회복되려면 코로나19가 영화산업에 미친 부정적 영향에 대해 포괄적이고 체계적인 평가가 이루어지고, 이를 바탕으로 효율적이고 효과적인 정부와 영화진흥위원회의 지원방안이 수립될 필요가 있다. 영화 정책과 제도는 한국 영화산업의 실태와 맥락에 부합하고, 코로나19를 포함한 다양한 문화사회적 위험에 기민하게 대응할 수 있으며, 정부와 영화진흥위원회, 영화산업 간 협력과 역량을 동시에 강화할 수 있는 한국영화산업 긴급재난지원 모형을 구축하는 방향으로 설계되어야 한다. 영화진흥위원회는 팬데믹 기간 동안 국회에서 여러 차례 토론회¹⁵⁾를 진행하면서 영화발전기금 재원 마련을 위한 여론을 조성해 갔다. 영화발전기금 부족 문제를 논의함과 동시에 재난 시점의 일시적 재원마련 방안과 중장기적 재원마련 방안이 구체적으로 논의되어야 할 시점이다. 재난 기간 동안의 재원 마련 방안으로 영화인 연대기금 조성, 한시적 소득공제 환급금 축소 혹은 폐지 등을 통한 재원 마련 방안이 검토될 수 있다. 영화인 연대기금은 재난 시기에 한시적으로 중앙정부, 민간의 공동 각출을 통해 기금을 조성하는 방안이다. 이 중 민간 부문은 예를 들면, 코로나19로 인해 특수를 누리는 기업-OTT 플랫폼 등-의 추가 이익 중 일정 부분을 사회 연대 차원에서 세금 형식이나 기부하는 방식으로 연대기금을 조성하는 방안이다. 또한 연말 정산을 통해 되돌려 받게 되는 세금공제 혹은 세액공제의 일부 혹은 전부를 위기 기간 동안 유예하는 방안도 있을 것이다.

이를 위해서는 정부·영화산업계·영화진흥위원회 각 주체 간 유기적 협력이 필수적으로 요청된다. 코로나19 상황은 정책의 합리적 실현을 위한 소중한 정책 학습원으로 활용될 필요가 있다. 영화진흥위원회는 정책 적용(지원금 및 관련 정책) 및 정책 평가, 그리고 영화산업 내 여론의 흐름을 체계적으로 관찰하고 분석하는 노력이 요구된다. 영화산업의 피해 확산과 관련 정책 수요의 증대가 어떻게 발생하는가에 대한 단계적 이해와 연관 시나리오를 체계적으로 구성할 필요가 있으며 단계별 영화산업 지원 정책 적용을 위한 프로토콜의 개발을 통해 불필요한 논쟁을 최소화할 필요가 있다.

영화산업 지원 정책의 합리적 설계와 집행 과정에서 위기 대응 전문가 집단을 구성하고, 이들의 제안과 활동이 영화진흥위원회의 정책에 반영되고, 산업 관계자들에게 설득력 있는 대안을 제시할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

15) <http://www.dhns.co.kr/news/articleView.html?idxno=270884>



참 고 문 헌

- 고경훈, 「정책과정의 관점에서 바라본 Governance에 관한 연구」, 한국지방자치학회보, 24(2) 2012, 5-35
- 김지민, 배성희. 「코로나19 팬데믹 이후 영화생태계 회복을 위한 정책 개선과제」, NARS 현안분석, 2022년 10월 4일, 국회입법조사처
- 여유진 외. 2021. 「코로나19의 사회경제적 영향 분석 및 긴급재난지원금의 효과 평가 연구(종합편)」, 한국보건사회연구원
- 위기관리대책회의 20-12, <코로나19 관련 업종별 지원방안 III, (관광, 영화, 통신·방송)>, 2020년 4월 1일
- 홍주환, 김현우. 2007. 『거버넌스 구조변화와 공공부문 노사관계』, 한국노동사회연구소
- Jan Kooiman. 2003. *Governing as Governance*. Sage Publications.
- Peters, G. & Pierre, J. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.



부록 1

2020~2022년 코로나-19 특별지원 사업 현황

■ (영발기금) 2020년 코로나 극복, 특별지원사업 주요 지원현황

지원구분	지원 사업명	지원내역	지원예산 (억원)
작품	1. 코로나19 극복, 한국영화 기획개발 지원	225편	7.3
	2. 코로나19 극복, 영화현장 방역지원	37편	2
개인 (창작자)	3. 일자리 연계형 온라인·뉴미디어 영상콘텐츠 제작지원	330편	35
		999명	
제작사	4. 코로나19 극복, 영화인 직업훈련 긴급지원	662명	9
	5. 코로나19 극복, 영화인 직업 특별훈련지원	833명	12
개봉지원	6. 코로나19특별 한국영화 제작활성화 지원	33편	21
	7. 코로나19특별 한국영화 개봉활성화 지원	46편	21
상영관 (배급사)	8. 코로나19 극복, 영화관 방역소독 지원	810개 영화관 (1,2차)	8.1
	9. 코로나19 극복, 중소영화관 및 독립·예술영화전용관 기획전 특별지원	188개관	30
국민관람 활성화	10. 국민 영화관람 활성화 지원	280만명	155
총 예산			300.4

■ (영발기금) 2021년 코로나 극복, 특별지원사업 주요 지원현황

지원구분	지원 사업명	지원내역	지원예산 (억원)
작품	1. 코로나19 극복, 한국영화 기획개발 지원	150편	6.5
	2. 코로나19 극복, 영화현장 방역지원	17편	3
개인 (창작자)	3. 일자리 연계형 온라인·뉴미디어 영상콘텐츠 제작지원	328편	35
		984명	
상영관 (배급사)	4. 코로나19 극복, 영화인 직업훈련 긴급지원	270명	5.8
	5. 코로나19 극복, 영화관 방역소독 지원	525개 영화관	7
국민관람 활성화	6. 코로나19 극복, 중소영화관 및 독립·예술영화전용관 기획전 특별지원	166개관	60
	7. 코로나19 극복, 영화관 특별기획전 지원 * '20년 2~10월 영발기금 전액 납부 상영관 중 완납 금액 89.7% 해당 비용 환급	428개관	80
국민관람 활성화	8. 국민 영화관람 활성화 지원 * '20년 이월(21.9억원), '21년 2차 추경(100억 원)	203.5만명	121.9
	9. 한국영화 활성화 캠페인 지원	68개사	16
총 예산			335.2



■ (국고, 일반회계) 2022년 코로나 극복, 특별지원사업 주요 지원현황

지원구분	지원 사업명	지원내역	지원예산 (억원)
제작(창작)	1. 콘텐츠 영화 제작인력 지원(추경 1차)	제작인력1,300여 명	110억
상영관 (배급사)	2. 코로나19 극복, 영화관특별기획전 지원 * 배급사 개봉촉진 포함	전국 525개대상	82.2억
	2-1. 영화관 특별기획전(추경1차)	전국 525개대상	82 억
	3. 코로나19 극복, 영화관인력운영지원	전국 525개대상	302억
합 계			576.2