

KIEP

오늘의 世界經濟

World Economy Update

제 05 - 04호 / 2005년 3월 16일 발간

경쟁정책적 관점에서 본 영화시장 개방

작성자: 윤미경 연구위원
【mkyun@kiep.go.kr, ☎ 3460-1182】
윤창인 선임연구위원
【ciyoon@kiep.go.kr, ☎ 3460-1140】

主要內容

- 대외경제정책연구원은 최근 연구보고서 『영화시장 개방에 대한 경쟁 정책적 고찰』을 출간하였음. 본 연구는 영화산업의 개방논의에 대하여 영화산업의 추가 개방이 국내경제에 미칠 수 있는 영향 중 경쟁 정책 관련 문제를 집중적으로 검토하였음.
- 한국영화시장의 추가개방은 1966년 이후 시행된 스크린쿼터의 축소 혹은 철폐를 의미함. 영화시장 개방과 관련하여 유치산업보호 혹은 문화 다양성 측면에서는 이미 많은 논의와 연구가 있었으나 대립되는 의견의 해소 없이 소모적인 논쟁으로 일관하여 왔음. 이에 기존 연구방법과는 달리 경쟁정책적 관점에서 영화시장을 구성하는 영화 제작, 배급 및 상영부문을 분석하였음.
- 동 보고서는 한국영화시장의 경쟁 현황을 실증분석하고 법경제적 분석을 통하여 한국의 공정거래법이 외국영화를 포함하여 국내 영화산업에서 발생하는 반경쟁적 행위를 효과적으로 해소할 수 있음을 밝히고 있음.
- 이에 더하여 보고서는 시민단체의 역할 및 영화시장에서의 공정한 경쟁을 위한 다양한 제도적 장치를 모색하는 한편, 한국이 향후 WTO 도하개발어젠다(DDA) 시청각서비스협상 및 자유무역협정(FTA) 추진 등에서 영화시장 개방의 조건으로 제시할 수 있는 사항을 건의하고 있음.

對外經濟政策研究院

1. 한국 영화시장의 경쟁 현황

□ 영화계 일부에서는 스크린쿼터와 같은 시장보호장치가 없다면 외국영화사가 자사의 시장지배력을 남용하여 반경쟁적 행위를 조장할 소지가 높기 때문에 이에 대한 사전예방 차원에서 미국에 기반을 두는 다국적 외국영화사의 영향력 및 시장점유율을 인위적으로 제한하는 스크린쿼터가 유지되어야 한다고 주장함.

- 이러한 주장의 타당성은 국내 영화시장의 전반적 경쟁구조에 대한 체계적 분석을 통해 외국인사업자가 시장지배력을 보유하고 있는지를 살펴본 다음 동 시장지배력이 끼워팔기, 거래거절 등 불공정한 행위로 연결될 때 우리의 경쟁법이 이를 규제할 수 있는지를 분석하는 과정을 통하여 검증될 수 있음.

- 연구결과 한국 영화유통시장의 전반적 경쟁구조는 상당한 정도의 경쟁을 유지하고 있다는 것이 확인되었음. 2003년 현재 외국직배사의 개별 시장점유율은 10% 미만이고 이 직배사들의 시장점유율 합계는 21.9%이었음.¹⁾

○ 한국 영화유통시장의 시장집중도²⁾를 나타내는 상위 배급3사의 합계점유율(2003년 기준 48.6%)은 50% 이하로 시장지배적 배급사업자는 없다고 볼 수 있음.

○ 특정 시장의 시장집중도 측정에 자주 사용되는 허핀달지수(Herfinder Index)³⁾를 보면 한국 영화배급시장의 동 지수는 약 1,110~1,163으로 일반적 분류기준인 비집중(1,000 이하), 중집중(1,000~1,800)과 고집중(1,800 이상) 분류상 '낮은 중집중'에 속하여 역시 시장지배적 사업자는 없는 것으로

1) 이는 영화제작이 아닌 배급시장에 대한 분석임을 유의해야 함. 한국 영화배급사의 배급시장점유율은 외국영화를 배급하는 것을 포함함. 따라서 이는 한국영화 대비 외국영화의 점유율을 반영하는 것이 아님. 단 배급시장 점유율은 외국직배사가 국내 배급시장에서의 지배력을 이용하여 자사 제작영화의 배급을 강요할 수 없음을 보여줌.

2) 한 산업의 총생산량, 판매량, 총고용량, 총자산보유량 가운데 규모가 큰 상위 몇 개 기업에 의해 점유되는 비중을 가리킴.

3) 허쉬만-허핀달지수(HHI)로도 호칭되는 허핀달지수는 개별 기업의 시장점유율을 제곱한 뒤 합산한 것으로 특정 산업의 집중도를 나타내는 지수임.

로 분석되었음.

○ 따라서 우리나라의 영화배급시장에서 외국직배사가 자신의 시장지배력을 이용하여 끼워팔기(블록북킹) 등을 통해 영화관의 영화선택 자유를 저해하고 군소 영화배급사들을 배급시장으로부터 봉쇄하는 등 경쟁제한행위를 조장할 우려는 2004년 12월 현재 거의 없다고 말할 수 있음.

- 그러나 영화시장의 구조적 특성상 특정 작품(대작)의 성공적 흥행 여부에 대한 전망에 따라 개별적으로 시장지배력이 행사될 개연성은 있음.

□ 현재 배급 및 상영 어느 부문에서도 심각한 경쟁제한행위가 발견되고 있지 않지만 최근 가속화되고 있는 부문간 수직통합 추세는 예의주시하여야 할 대상임.

- 특히 상영시장은 배급시장과 달리 극장 관련 부동산의 확보 및 시설투자 때문에 진입장벽이 높아 시장지배력이 형성될 가능성이 높으며, 현재 다수의 소규모 개인극장이 3~4개의 대형 복합상영관에 편입되는 양상이 포착되고 있음.

○ 이러한 양상이 심화되어 상영시장 등에 시장지배력이 구축되고 영화 제작 또는 배급부문과의 수직결합이 심화되면 자사의 영화만을 배급, 상영하는 등 전체 영화시장의 경쟁이 제약되는 결과를 초래할 수 있음을 경계해야 함.

□ 스크린쿼터 유지 필요성에 대해서는 경쟁정책적 시각 외에 다른 시각이 존재할 수 있음.

- 영화업계는 미국의 소수 대규모 다국적영화사가 전 세계 영화시장의 90% 이상을 점유하고 막강한 영향력을 행사하고 있는 상황에서 국내 영화제작 산업의 낙후성과 한국문화의 계승·발전 등 문화다양성 유지 등을 감안하

여 스크린쿼터가 필요하다고 주장함.

- 이러한 경쟁정책 이외의 문제에 대해 본 보고서는 직접 다루지 않고 있지만 문화다양성 고려에서도 일반적으로 다양성을 유지·보장하기 위해서는 경쟁이 필요하며 경쟁을 촉진하기 위해서 경우에 따라서는 기존 사업자의 독점력 남용을 규제할 필요가 있음.
- 국내 영화시장에서 활동하는 외국사업자의 경쟁제한적 행위가 존재하지 않는다고 하더라도 외국에서 외국사업자가 유발한 경쟁제한행위가 국내 영화유통시장에 경쟁제한적 효과를 미친다면 공정거래법의 역외적용을 통한 규제가 필요할 수 있음.
- 따라서 국제영화시장에서의 독과점문제도 경쟁정책적 측면에서 일관성 있게 다룰 수 있음.

2. 영화산업에 대한 경쟁정책의 적용 및 분쟁해소를 위한 제도적 보완장치

- 외국 영화직배사가 경쟁법상 문제를 야기할 정도의 시장지배력을 보유하고 있지 못하지만 배급시장 혹은 상영시장을 중심으로 독과점현상이 나타나 끼워팔기, 거래거절 및 수직통합 등 불공정 영업행위가 발생된다 하더라도 현재의 경쟁법인 공정거래법의 적법 운영으로 이러한 행위를 규제할 수 있음.
- 한국 경쟁법⁴⁾의 골격을 구성하는 공정거래법은 경쟁제한적 행위에 대해 최신 경제이론에 입각한 법규정을 반영하고 있음. 영화유통시장에서 자주 발생하는 끼워팔기(블록북킹), 거래거절 그리고 수직결합 관련 행위는 대부분 행위 그 자체만으로 경쟁을 제한한다고 볼 수는 없다는 것이 정론임.

4) "경쟁법"은 공정거래법, 약관의 규제에 관한 법률, 하도급거래 공정화에 관한 법률, 방문판매 등에 관한 법률, 표시·광고의 공정화에 관한 법률, 할부거래에 관한 법률, 전자거래보호법률 등 경쟁의 촉진과 공정거래질서의 유지를 목적으로 제정되는 제반법규를 말함.

- 경쟁제한행위 이외에 특정한 조건, 예를 들면 시장지배력이 있고 경쟁자를 배제하는 효과 등의 요건을 충족하는 동시에 동 경쟁제한행위가 위험분담, 거래의 안정화 및 거래비용의 절감, 특정 그룹에 대한 가격인하 등 경제적 효율성을 제고하는 효과가 있는지도 살펴보는 등 특정 사안별로 관련 시장의 제반 경쟁상황을 면밀히 분석한 후 경쟁제한효과와 경제효율성제고 효과를 비교형량하여 불법 여부를 판단하여야 함.
- 우리 경쟁법은 시장지배적 지위를 이용한 거래거절, 불공정거래행위 금지 조항을 통한 거래거절, 끼워팔기 및 수직결합 등에 대하여 동 행위의 경쟁 제한효과와 경제효율성제고효과를 분석하고 양 효과를 비교형량하는 합리의 원칙에 의거하고 있음.
 - 영화유통시장에서의 끼워팔기, 거래거절, 수직결합 등에 대한 공정거래위원회의 심결 및 경쟁법 적용 판례는 아직 없었음. 그러나 다른 산업분야에서의 유사한 행위에 대한 공정거래위원회의 심결 및 법원의 판결을 보면 실질적 심의에 있어 입법취지에 따라 공정거래법을 적용하고 있는 것으로 판단됨.
- 그밖에 공정거래위원회는 시장경쟁 제고를 위해 카르텔행위에 대한 엄격한 제재, 기업결합심사의 실질적 강화뿐만 아니라 경쟁제한적 법령과 제도의 개선 및 철폐 등에 상당한 노력을 기울여 왔기 때문에 국내외 사업자를 막론하고 실질적 경쟁제한 행위가 발생할 경우 이를 충분히 규율할 준비가 되어 있다고 판단됨.
 - 우리의 공정거래법이 한국영화시장에서 발생 가능한 불공정행위를 규율하는 데 합당한 규범이지만 영화산업에 대한 경쟁법의 집행을 더욱 공고히 하기 위해 다음의 두 가지 개선방안을 건의함.
- 첫째, 영화산업에서 우려하는 불공정거래행위 중 하나인 끼워팔기와 관련하여 경제이론은 경쟁제한적 끼워팔기라고 판단하기에 앞서 먼저 당해 사업자가 시

장지배력을 보유하고 있다는 선행조건이 충족되어야 한다고 밝히고 있음. 그러나 현행법 및 공정거래위원회의 심결이나 법원의 판결에서는 반드시 시장지배력을 끼워팔기의 위법성 선행조건으로 규정하고 있지 않는 바, 이의 정비가 필요함.

- 둘째, 수직통합의 경우 경쟁제한성이 발생하려면 해당 시장구조가 과점적이어야 함. 시장구조의 과점 여부를 측정하기 위해 결합기업이나 상위 3사 합계점유율 이외에 해당 시장의 허핀달지수 등 다양한 시장집중지수를 참고하는 한편, 결합 후 나타날 시장구조에 대한 시뮬레이션 분석 등을 활발히 도입하는 것이 바람직할 것으로 보임.

□ 한편 영화산업의 특성상 현행 공정거래법 등 경쟁법 및 집행체계 이외에 영화시장에서 발생하는 사소한 분쟁을 해소하는 방안 혹은 제도를 검토할 필요가 있음.

- 영화산업에서 발생하는 분쟁 모두가 심각한 경쟁제한을 야기하여 경쟁법으로 다루어야 할 사안은 아님. 영화사가 특정 영화의 주인공 등을 통한 마케팅활동에서 비계열극장을 제외하는 경우에 이에 대한 대응으로 비계열극장이 동 영화사와의 거래를 거절하는 행위, 대금 지급일정의 지연에 대한 대응으로 후속영화의 공급을 중단하는 행위 등 기타 사소한 다툼으로 인한 다음 대작영화의 타 극장 상영, 상영기간 연장의 강요 행위, 입장료 할인에 대한 배급사의 이의제기와 상영 중인 필름회수 등이 그러한 예임.

- 이러한 비교적 사소한 분쟁을 방지하거나 해결하기 위한 제도적 보완장치가 추가적으로 강구될 필요가 있음. 영화업계내에 분쟁조정절차를 확립하거나 사소(私訴)제도를 활성화시키는 것이 그 예이며 이에 대한 구체적인 연구가 있어야 할 것으로 생각됨.

o 예를 들어 공정거래위원회, 관련 시민단체와 영화업계 등을 포함하는 영화

시장에 특화된 **분쟁조정위원회**를 구성하여 동 업계에서의 일반적인 경쟁 원칙을 설정하고 분쟁조정절차를 사전적으로 확립하는 대안이 있을 수 있음.

- 이에 대한 검토에는 UIP(United International Pictures)와 유럽연합(EU)이 합의하여 국제상업회의소(ICC)의 분쟁조정절차를 부분적으로 활용하는 예를 참조할 수 있을 것이며 국내의 다양한 기존 “협의회”도 원용될 수 있을 것임.⁵⁾

- 또 하나의 대안은 **사소제도의 활성화**임. 사소란 공정거래법 위반행위에 대해 공정거래위원회를 거치지 않고 개인이 직접 법원에 손해배상 또는 금지 청구 등을 통하여 민사절차를 제기하여 분쟁을 해결하는 것을 말함.

- 최근 공정거래법의 개정으로 공정거래위원회의 고발이나 시정조치가 확정되기 전에 사인이 법원에 직접 소를 제기할 수 있도록 되었음. 따라서 시장 전체에 대한 심각한 경쟁제한은 없지만 당사자간에 분쟁을 유발하는 영화유통시장의 불공정거래행위에 대한 사소의 활성화를 기대할 수 있을 것임.

3. DDA 시청각서비스협상 및 자유무역협정(FTA)에 대한 시사점

□ 경제의 국제화가 심화된 최근의 환경에서 외국기업에 대한 경쟁법의 적용이 국내적인 조치로서만 해결되지는 않음.

- 국내에서 영업활동을 전개하는 외국사업자의 경쟁제한적 행위가 없다고 하더라도 외국에서 외국사업자가 유발한 경쟁제한행위가 국내 영화유통시장에 경쟁제한적 효과를 미친다면 공정거래법의 역외적용을 통한 규제가 요구될 수 있음.

5) <부록> UIP의 합의서(Undertaking) 주요 사항 참고.

- 그러나 범세계적인 경쟁규범이 존재하지 않는 현 상황에서 경쟁법의 역외 적용은 통상마찰의 위험을 내포하고 있음. 따라서 이러한 문제는 국내적 해결 노력 이외에 WTO/DDA 시청각서비스협상에서 영화시장의 경쟁정책과 관련하여 제기할 수 있을 것임.
- 예를 들면 세계시장에서 일정한 정도의 시장을 점유하는 기업간의 수출카르텔을 허용하지 않도록 한다면, 동 산업에서 경쟁정책의 적용을 위하여 타국이 협조를 요청할 때 이에 적극적으로 협조할 것을 약속하는 등을 시장개방의 조건으로 제시할 수 있을 것임.
- 나아가 미국영화협회(MPA) 및 국제영화협회(MPA-International: MPAA)가 웹포머런법(Webb-Pomerene Act, 1981)⁶⁾에 따라 제한적으로 미국 경쟁법의 적용을 면제하여 합법적 수출카르텔로 인정받는 특혜를 철회할 것을 요구할 수 있음.
- 이 단체들이 수출카르텔로 등록한 이유가 외국시장에 스크린쿼터와 같은 시장장벽이 존재하였기 때문이었음. 그런데 스크린쿼터와 같은 시장장벽을 제거하여 시장이 개방된다면 MPA의 수출카르텔 인정도 폐지되어야 마땅할 것임.
- 뿐만 아니라 이 단체들을 수출카르텔로 인정하는 것은 소규모 기업들의 해외시장 진출을 돕는 목적을 지닌 웹포머런법의 취지에 반함. 이 단체들은 미국의 7대 할리우드 영화사와 같이 이미 세계 영화시장의 약 90%를 점유하는 대규모 문화산업자본으로 구성되어 있음. 소규모 기업들이 아닌 대규모 기업들이 웹포머런법상 중소기업 수출을 지원하는 수단인 중소기업간의 수출카르텔로 인정되는 것은 매우 불합리함.

6) 웹포머런법은 미국의 중소기업들이 해외수출의 경우 규모의 경제를 달성하고 수출대상국의 다양한 수입규제정책에 공동으로 대응할 수 있도록 할 목적으로 제정되었음. 동 법의 혜택을 받기 위해서는 회원사간 합의사항을 기록해야 하고 매년 연방거래위원회에 보고서를 제출해야 하나 위원회로부터 사전승인을 받을 필요는 없음. 수출카르텔이 미국내에서 반경쟁적 영향을 유발하거나 해외에서 경쟁법에 의해 기소되었을 경우에 면책되지 않음.

- MPA와 MPAA는 2004년 10월 미국연방거래위원회(FTC)에 서한을 제출, 양 단체가 수출카르텔을 해체하였으니 미국연방거래위원회의 수출카르텔 등록 명단에서 제외해줄 것을 요청한 바 있음.

- 한편 미국연방거래위원회의 2004년 4월 7일자 명단에는 MPA 및 MPAA가 수출카르텔로 등록되어 있었음. 또한 웹포머런법이 존재하는 한 MPA와 MPAA는 언제든지 수출카르텔로 재등록할 수 있음.

<부록> UIP의 합의서(Undertaking) 주요 사항

<유럽 영화산업에 대한 기여>

- UIP는 유럽역내(European Economic Area: EEA)⁷⁾에서 상업적 판단에 따라 타 영화사와의 공동제작·투자 그리고 타 영화사의 영화배급에 참여함. 또한 이를 실행할 특정한 경영자를 지정하고 이러한 UIP의 방침에 대해 충분히 홍보함. 각 공동설립사도 각각의 상업적 판단에 따라 EEA영화의 공동제작, 투자, 배급 등에 참여함. UIP와 각 공동설립사는 EEA영화의 공동제작, 투자, 배급 실적을 기록, 보존함.
- UIP와 공동설립사는 EEA의 유망한 영화인력을 양성하기 위한 금융지원 및 수상, 인턴기회 제공 등 다양한 형태의 지원을 제공함.
- UIP의 조직 및 각 공동설립사는 서로의 영화 개봉 시기, 배급 또는 마케팅 등에 대해 일체 논의하지 않으며 UIP는 자사내 회의 내용을 회의록으로 보존함. 공동투자 및 제작의 경우를 제외하고 각 공동설립사는 개봉시기를 개별적으로 결정하며 개봉시기를 결정하기 위해 서로 의논하지 않음. UIP는 한 공동설립사의 개봉시기가 업계 전반에 공개되기 전에 다른 공동설립사에 공개하지 않음.

<경쟁제한적 조항의 수정>

- UIP를 설립하는 주계약(UIP Main Agreement)상 UIP에 보장된 우선선택권은 EEA전체가 아닌 EEA 개별국가별로 실행함.
- UIP 주계약에서 UIP가 배급하는 모든 영화의 총수입(gross receipts)을 극대화하여야 한다는 "최선 노력(best efforts)"조항을 삭제함. 각 공동설립사와 개별적으로 체결하는 배급계약(franchise agreement)상, UIP가 총수입을 극대화한다는 best efforts조항도 모든 영화가 아닌 계약사의 개별영화에 적용되도록 수정함.
- UIP는 한 영화의 공급을 다른 영화를 공급하는 것을 조건으로 하지 않을 것임.
- UIP가 소유하거나 지분투자를 통하여 통제가 가능한 극장에 영화를 공급할 경우에도 시장을 통하여 경쟁적으로 공급함(arm's length basis).

<극장과의 분쟁 중재 관련 사항>

- UIP는 영화업계 내부에 분쟁중재절차를 확립하는 것을 지원하고 극장과의 분쟁이 발생하였을 경우 그러한 중재절차에 회부되는 것에 동의함. 또한, 현재 유럽역내 개별국에서 분쟁 당해 극장이 UIP에 중재절차를 강제하지 못하는 경우 해당 지사에 중재절차 참여를 권고함.

자료: UIP 홈페이지 <<http://www.uip.com>>. "Undertakings."

7) 유럽경제지역(European Economic Area: EEA)협정은 EU와 유럽자유무역협정(European Free Trade Agreement: EFTA) 사이의 자유무역협정(FTA)임. EFTA의 회원국은 아이슬란드, 노르웨이, 리히텐슈타인 및 스위스 4개국으로 구성되나 스위스는 EEA의 회원국은 아님.