

강력한 피검열자의 전사(前史)*

- 1960년대 한국 영화의 기업화와 '제협' 그리고 제도의 욕망 -

송아름**

〈차 례〉

1. 1960년대 영화의 기업화가 새롭게 지시하는 것
2. 기업화의 가능성으로 호명된 제협과 당국의 기대
3. 영화 금고의 대행과 운영자·자금원으로서의 제협
4. 제작 쿼터의 이양을 통한 대제작사의 권한 옹호
5. '민간 심의'의 외피와 검열자와의 친연성
6. 피검열자를 성장시킨 제도적 기업화의 역설

[국문초록]

1960년대 한국 영화계의 가장 큰 화두는 기업화였다. 국가는 가장 먼저 제작사를 정리하고 영화법을 통해 영화사 등록을 법제화하면서 기업화의 기틀을 마련하려 한다. 이러한 움직임은 영화계에 대한 관리로 인식되면서 영화계에 대한 국가의 통제로 평가되어왔다. 그러나 이때 살아남은 제작자들, 그러니까 자본을 중심으로 재편된 소수 제작자들의 권익단체 제협은 국가가 생각한 기업화를 실행할 수 있는 단체로 인식되면서 제도에 균열을 일으킨다. 더 이상 영화계를 지원할 수 없던 국가는 제협의 강력한 자본을 통해 영화계의 기업화를 꾀하면서 제협에 상당한 권한을 부여한다. 제협은 영화 금고를 창설하는 데에 주요 주체로 호명되기도 하며, 직접 영화의 제작권 배정을 할 수 있는 권한을 부여받기도 하고, 이후 각본심의에 참여하면서 직접적인 검열의 영역에 개입하기도 한다. 영화법 제정 이후 제협이 약 10년간 진행해 온 업무들은 1970년대 국가의 업무로 귀속되면서 결국 국가가 행했어야 했던 업무를 제협이 대리하고 있었다는

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A16083654).

** 연세대학교 매체와예술연구소 / 연구교수

점을 드러낸다. 이처럼 1960년대 제도가 부여한 제협의 권한들을 살피는 것은 제협의 업무가 국가로 이양된 후에도 피검열자가 강력할 수 있었던 원인을 밝히는 과정이라 할 수 있다. 결국 제도의 구축은 이를 수행하거나 혹은 비껴가려는 피검열자의 성장을 동반하는 과정과 불가분의 관계였던 것이다.

[주제어] 1960년대, 공보부, 영화법, 검열, 검열자, 피검열자, 제협(한국영화제작가협회, 한국영화업자협회, 한국영화제작자협회), 영화신용조합, 제작 쿼터, 각본심의

1. 1960년대 영화의 기업화가 새롭게 지시하는 것

1960년 3월, 몇몇 극장은 갑작스레 영화의 상영 횟수를 줄이며 좌석을 뜯어냈고,¹⁾ 관객들은 ‘입견표(入見票)’라는 낯선 이름의 입장표를 끊어 선 채로 영화를 감상했다.²⁾ 1960년의 입장세 개편이 불러들인 낯선 풍경은 한국 영화에 상당한 변화를 예견하고 있었다. 기존 비율세에서 정액세로 바뀐 입장세제는 입장 인원이 어떠한 극장 내 좌석 수에 상영 횟수를 곱하여 입장세를 내도록 했고³⁾ 이를 피하기 위해 극장들은 좌석을 뜯어내고 상영 횟수를 줄여 관객을 받으면서 입견표가 등장한 것이었다. 세제 개편으로 인한 문제는 비단 극장에만 국한되지 않았다. 외화와 국산 영화 사이에 분명한 차이를 두었던 세율, 그러니까 오랫동안 면세로 낮은 세율이 부과되었던 국산 영화에도 입장세가 부과되기 시작했고 역으로 외화는 세율이 낮아지면서 두 영화 사이의 격차가 줄어들었던 것이다.⁴⁾ 극장계와 제작계가 극렬히 반대했음에도 강행된 이 개편은 1950년대 이루어졌던 국가 차원의 영화 지원이 종료되었다는 것을 알리는 신호였다.

1950년대 한국 영화계의 활기는 상당 부분 국가 지원에 힘입은 것이었다. 주지하다시피 1954년의 영화 입장세의 면세 조치는 국산 영화의 적극적인

1) 「새 입장세법 내용」, 『동아일보』, 1960. 3. 1.

2) 「검찰서 입견 기세, 소위 서서 보는 극장표」, 『동아일보』, 1960. 3. 18.

3) 「파문 일으킨 새 입장세」, 『조선일보』, 1960. 3. 12.

4) 세제의 개편으로 인해 외국 영화의 세율은 종전의 215분의 115에서 100분의 23으로 인하된다. 그리고 국산 영화에는 100분의 7의 세율로 입장세가 부과되면서 외화와 국산 영화 사이의 세율의 차이가 작아진다. 위의 기사.

제작을 유도하면서 한국 영화계가 성장할 수 있는 발판이 되었고, 1959년 문교부 고시 제53호로 공포한 우수 국산 영화의 제작과 국산 영화의 수출, 국제 영화제 참가 등에 보상 특혜로 외화수입권을 부여한 것 역시⁵⁾ 국산 영화에 대한 적극적인 원조의 일환이었다. 뿐만 아니라 안양촬영소의 건립이나 장비의 대여 등 역시 국가의 적극적인 활동으로 이루어진 만큼⁶⁾ 영화산업 성장의 중심에는 국가와 국가에서 확보한 자본이 있었다. 그러나 갑작스런 지원은 구분별한 제작으로 이어지면서 졸작을 낳기도, 개봉할 극장을 찾지 못한 채 밀려드는 외화(外畵) 사이에서 외면당하기도 했다. 첫 시네마스코프 영화 <생명>을 제작하며 ‘영화문화의 일대진보’를 이뤄냈다면 수도영화사는 특혜 대출이 문제가 되어 파산했고⁷⁾ 1960년대 초까지도 재건을 꾀했던 안양촬영소도 그 목적을 이루지 못한 채⁸⁾ 1960년대에 들어선 영화계를 암담하게 했다. 국가가 원조한 만큼 기대했을 영화계의 부흥은 만족스럽지 않았고 그렇게 국가의 원조는 차츰 사라졌다. 4월 혁명 이후에는 전 정권의 다양한 사업들이 중단되면서 더더욱 한국 영화계의 활기는 사그라들고 있었다.

바로 이때, 그러니까 1960년 초입에 들어서면서 위기에 빠진 한국 영화를 정상 궤도에 올리기 위해 영화계가 요구한 것, 그리고 국가가 다시금 기획한 것은 바로 한국 영화의 기업화였다. 1950년대의 국가 원조 역시 영세한 한국 영화를 살려 산업으로 성장시키겠다는 의도가 저간에 깔려 있었지만, ‘고

5) 이외에 문화영화나 뉴스영화의 수입에 대한 특혜나 우수 외국 영화의 수입자에게도 외화를 수입할 수 있는 특혜가 부여되었지만 항목이나 빈도에 있어 국산 영화를 통해 확보할 수 있는 외화수입권이 좀 더 우세했다고 할 수 있다. 「문교부 고시 제53호」(1958. 4. 19.), 『관보』 제2015호, 공보실 발행, 1958. 4. 16., 1-2쪽.

6) 이순진은 1950년대 한국에서의 아시아 제단의 활동이 목적을 달성하지 못했다는 점을 지적하며 1950년대 후반의 영화산업의 활성화는 한국 정부가 미국 정부의 원조를 자원으로 영화계를 진정부 세력으로 끌어들이고, 산업을 통제할 수 있는 검열을 통해 가능한 것으로 보았다. 특히 수도영화사를 운영하고 있던 홍찬이 건설한 안양영화촬영소는 이승만 정권의 특혜 용자로 사실상 정부 돈인 250,000달러가 들어갔다는 점 역시 확인, 서술하고 있다. 이순진, 「1950년대 한국 영화산업과 미국의 원조 - 아시아 제단의 정릉 촬영소 조성을 중심으로」, 『한국학연구』 43, 인하대학교 한국학연구소, 2016, 195쪽.

7) 「고리채 정리에 50억 장기대부」, 『동아일보』, 1959. 11. 14.

8) 좌담회, 「안양촬영소의 재건안을 듣는다」, 『국제영화』, 국제영화사, 1962. 2., 94쪽.

식적인 진통제'만을 주는 것일 뿐 '착실히 재건'할 수 있는 기반이 부재했고 '보호책'으로서의 법이 부재한 상황은⁹⁾ 당국이 본격적으로 영화라는 산업을 육성할 수 있는 방법을 아직 찾지 못했다는 것을 보여준다. 5.16 직후 난립하는 제작사들을 정리하고 1962년 영화법이 제정된 것에 영화인들이 어느 정도 환영을 내비쳤던 것은 이러한 맥락에 기인한다.¹⁰⁾ '국산 영화의 제작을 업으로 하는 자'를 '공보부에 업자의 등록'을 하도록 만들면서 이를 위한 기준을 제시한 것은 질서 없던 '홍행업자'들과는 거리를 두고 영화업에 대한 산업적 인정과 제도적 뒷받침을 기대하게 만들었기 때문이다.

그러나 이 과정은 영화법을 중심으로 한 관 주도의 움직임이었기에 국가의 개입과 관리라는 측면에서 그 이면을 경계하지 않을 수 없었다. 1960년대를 '기업화의 고삐'로 설명하며 국산 영화의 보호와 육성을 위해서 어느 정부에서도 볼 수 없는 강력한 통제가 실시되었다고 평한 것은¹¹⁾ 이후 각종 제도의 변화와 시책의 남발, 그리고 다수의 작품들이 겪었던 검열의 문제 등과 결합하며 제도가 곧 영화계의 발전을 저해시킨 원인으로 자연스레 연결되었다. 영화법이 통제를 강화하고 자유로운 경쟁을 구속했으며 문화예술이 개화치 못하도록 영화계의 갈등을 고조시켰다거나¹²⁾ 창작의 권리를 빼앗고 영화산업을 근대화 프로젝트의 일환으로 두어 왜곡된 산업의 구조를 형성했다는 언급 등은¹³⁾ 이에 속한다고 할 수 있다. 이후 1960년대의 영화시책 등이 얼마나 당대 영화계의 현실과 유리되어 있었고 또 혼란을 부추겼는지 등을 상세히 설명한 서술은¹⁴⁾ 통제로 시작된 기업화로 인해 영화계가 어떤 부

9) 정병모, 「우리 영화의 보호책 영화법 조속 통과를 촉구하며」, 『조선일보』, 1956.3.22.

10) 「통합 끝낸 우리 영화 제작계, 65개 사가 16개 사로」, 『조선일보』, 1961.10.19.

11) 이영일, 『한국영화전사』, 한국영화인협회, 1969, 252쪽.

12) 호현찬, 『한국 영화 100년』, 문화사상사, 2000, 151쪽.

13) 변재란, 「영화」, 한국종합예술학교 한국예술연구소 편, 『한국예술사대계 1960년대』 3, 시공사, 2001, 223-224쪽.

14) 영화진흥공사, 『사진으로 본 한국 영화 60년』, 교육과학사, 1980, 154쪽; 김미현 외, 『한국 영화사: 開化期에서 開花期까지』, 커뮤니케이션북스, 2006, 173-194쪽; 박지연, 「박정희 근대화 체제의 영화정책: 영화법 개정과 기업화 정책을 중심으로」, 주유신 외, 『한국 영화와 근대성』, 소도, 2005, 171-212쪽; 조준형, 「1960년대 초 정변기 한국 영화 연구」, 중앙대 박사학위논문, 2011, 67-98쪽; 이효인 외, 『한국 영화사공부 1960-1979』, 한국영상자료원, 2004, 143-162쪽; 정종화, 『한국 영화사』, 한국영상자료원, 2008, 134-137쪽 등.

침을 겪었고 또 작품의 양상을 바꿔야 했는지 등을 상세히 설명하였다.

이러한 시각은 영화법의 제정이 국가가 영화계를 장악하려 했다는 의도를 전제하고 영화계의 혼란을 그 결과로 둔 것이라 할 수 있다. 물론 이는 어느 정도 사실이다. 국산 영화를 성장시키겠다며 남발하는 시책들은 미처 대비하지 못한 영세업자들을 무너뜨리며 영화의 제작조차 어렵게 만들었고, 외화의 보상은 한국 영화를 졸작으로 전락시키는 문제를 일으키기도 했기 때문이다. 무엇보다 영화법의 제정 이후 이루어졌던 제작사의 정리는 영화계의 상황을 고려하지 않은 국가의 강압으로 비치기에 충분했다. 자금이 원활하지 않고 지방 흥행업자와 개인 프로듀서를 중심으로 돌아가는 영화계를 갑작스레 몇몇 제작자를 중심으로 관리하겠다는 것은 소수의 대기업만을 중심으로 한 영화계의 재편을 의미했고 1960년대 내내 영화계 내분을 촉발시킨 원인이었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 당국은 어떠한 항의도 수용하지 않은 채 지속적으로 제작사의 정리를 단행하며 기업화를 그 이유로 앞세웠다. 그렇다면 1960년대 초 영화정책으로 인해 생긴 문제에 집중하던 시각에서 벗어나 새로운 질문을 던져보아야 하지 않을까? 도대체 왜 정부는 기업화의 첫머리에 제작사의 정리를 두었을까? 이것으로 무엇을 기대했으며 그 결과는 무엇일까?

필자가 이러한 질문을 던진 것은 당국과 한국영화제작가협회(이하 제협),¹⁵⁾ 그러니까 제작사 정리를 ‘통과’한 제작사들의 단체가 흥미로운 관계를 형성하며 기업화를 좇고 있는 흔적들 때문이다. 제협은 1957년부터 본격적으로 활동을 시작,¹⁶⁾ 자체적으로 제작사들을 관리하며 운영되었고, 1963년 1차 개정 영화법을 거치면서 강화된 등록요건을 갖춘 영화사들을 중심으로 재조직된 단체였다. 이후 제협은 외화수입업을 겸하면서 1964년 한국영

15) 한국영화제작가협회는 1964년에는 한국영화업자협회로, 그리고 1968년에는 한국영화제작자협회로 그 이름을 바꾸어 활동한다. 서술할 때에는 시기에 따라 약어인 제협과 업자협회를 사용할 것이다.

16) 1954년부터 1956년까지 한국영화제작자협회와 대한영화제작자협회로 나뉘어 있던 제작자단체는 1957년 2월 18일 영화제작사 12개 사의 협의를 통해 한국영화제작가협회로 통합하여 활동을 시작한다. 영화백과편찬위원회 편, 『영화백과』 1집, 영화백과편찬위원회, 1975, 179쪽.

화업자협회로 그 명칭을 바꾸었고,¹⁷⁾ 1968년 다시 한국영화제작자협회로 명칭을 바꾼 후 1970년대 이후에도 내내 ‘등록’ 제작자들의 권익단체로 활동했다. 이처럼 당국이 ‘무리’해서 강행한 조건을 충족시킨 제작사들은 당국이 상상한 기업화의 조건과 가능성을 품은 단체라 할 수 있는바, 기업화라는 같은 목표 아래 당국과의 친연성을 상상하게 만든다.

필자는 기왕의 논의를 통해 1970년대 영화계에서 제작자는 강력한 힘을 지닌 피검열자였다는 점을 지적하면서, 1970년대가 영화법의 적용이나 검열의 절차 등이 매우 공고한 시기였음에도 제작자들은 검열 당국과의 길항을 통해 적극적으로 원하는 바를 달성했다는 점을 설명한 바 있다. 이는 검열이라는 권력에 대한 저항이 아닌 이익을 좇는 피검열자들의 능동적인 움직임으로 영화산업의 안정화를 바라는 당국의 이해와 맞물리면서 가능한 것이기도 했다.¹⁸⁾ 이러한 맥락에서 당국과 제협이 1960년대의 기업화라는 동일한 목표를 바라보고 있다는 것은 1970년대에 어떻게 위와 같은 양상이 가능했는지의 전사(前史)를 재구성할 수 있는, 그리고 검열자와 피검열자 사이의 역할을 살펴볼 수 있는 시각을 제공한다.

영화법 제정 이후 당국이 거대 제작사를 중심으로 영화계를 재편한 것에 대한 비판은 있어 왔지만, 그것이 어떤 이유로 그리고 구체적으로 어느 정도까지 제작사에게 권한을 주며 이루어졌는지는 구체적으로 설명되지 않았다. 이는 기왕의 서술이 제도와 그 반대편에 선 ‘영화계’를 하나의 주체로 뭉뚱그리거나,¹⁹⁾ 감독 중심의 서술로 인한 제작자에 대한 무관심, 그리고 제

17) 영화법이 개정되면서 1월 31일자로 외화수입업자는 자격을 상실했고 외국영화배급협회는 해산했다. 이후 한국영화제작자협회가 외국 영화 사무를 인수하면서 한국영화업자협회로 명칭을 변경한다. 「한국의 외화수입정책의 변천」, 편집부, 『영화연예연감』, 국제영화사, 1969, 135쪽.

18) 송아름, 「1970년대 한국 영화 검열과 문화정치」, 서울대 박사학위논문, 2019 참조. 본 논의에서 필자는 검열이 일방적인 국가의 억압이 아닌 상호 길항하는 관계로 움직인다는 점, 피검열자를 기존의 감독으로 보던 시각에서 벗어나 직접 서류를 제출하고 대응했던 제작자로 봐야 한다는 점을 제시한 바 있다.

19) 영화계 내에서도 제작사의 권익을 보호하는 제협, 감독과 시나리오 작가나 배우 등과 같이 제작사를 제외한 영화인들이 모인 영화인협회, 극장 협회나 배급 협회, 수출입 협회 등은 서로 다른 이해에 따라 움직인다. 따라서 한 시대의 영화에 관한 좀 더 면밀한 논의를 위해서는 영화계를 다각도로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

도가 영화 '예술'에 미친 영향을 중심으로 이루어졌기 때문일 것이다.²⁰⁾ 이 사이 이익을 좇는 집단으로 설명되어 온 제협은 영화사에서 오랫동안 누락되었지만, 이들은 영화계 내 자본을 움직일 수 있었을뿐 아니라 검열 시 직접 서류를 제출하고 조율하며 검열이라는 행정절차를 진행하던 피검열자들이기도 했다. 즉 제작자를 중심으로 정책을 살피는 것은 당국의 의도 이상의 결과, 당겨 말해 제도적 측면에서 피검열자의 위상이 달라질 수 있다는 점을 고구하는 것이라 할 수 있다. 이 글은 당국이 기업화를 위해 보여주었던 제작자들과의 친연성에 집중하면서, 영세한 한국 영화 시장에서 영화계 내 자본을 중심으로 한 국산 영화의 보호와 성장이 사실상 피검열자의 성장과 함께 움직일 수밖에 없었다는 사실을 설명하고자 한다.

2. 기업화의 가능성으로 호명된 제협과 당국의 기대

영화법 제정 전인 1961년 9월의 문교부 고시 148호,²¹⁾ 그리고 영화 사무를 이양받은 공보부가 11월에 발표한 공보부 고시 제1-4호에 이르기까지²²⁾ 이 고시들이 중심에 두었던 것은 제작사의 등록과 난립하던 제작사를 실적 중심으로 폐업 혹은 통합시키는 것이었다. 이듬해 영화법이 제정된 후에는 시책에 따라 1962년 12월 21일까지 회원사를 통합하여 제작사는 16개 사로 정리되었고 영화의 사무는 본격적으로 등록된 제작자들만을 대상으로 진행

20) 이러한 이유로 제협에 대해 본격적인 논의를 진행한 것은 전무하다시피 하다. 함춘범이 영화법을 둘러싼 영화인협회(이하 영협)와 제협의 갈등을 본격적으로 다루긴 했지만(함춘범, 「1960년대 전반기 박정희 정권의 영화정책에 대한 영화계의 반응 및 활동 양상 연구 - 영화법을 둘러싼 영협과 제협의 입장과 태도를 중심으로」, 『현대영화연구』 11, 한양대 현대영화연구소, 2015, 149-188쪽) 해당 논의는 영화정책에 대한 대립적인 두 단체의 반응을 제시하는 것으로 단체의 특성을 설명하는 것과는 거리가 멀며, 이러한 갈등을 제공한 당국과의 관계 설정에 주목하지 않는다.

21) 「정리될 영화가, 원칙에는 찬성하나」, 『동아일보』, 1961.9.21.

22) 공보부 고시 1호는 '영화및공연물사무요강', 2호는 '홍행물고사사무요강', 3호는 '홍행물고사수수료징수에관한건', 4호는 '외국영화배급업자영화제작업자홍행업자및영화연예홍행에관계되는단체의등록요강'이었고 각각의 세부적인 조항이 명시되어 있다. 『관보』 2992호, 공보부 발행, 1961. 11. 16., 1-8쪽.

되기 시작한다.²³⁾ 언급했듯 강제에 가까운 제작사의 정리는 당대 영화계의 실정에 맞지 않았고 번번이 영화계 내의 분란을 가져왔다는 점에서, 또 당장 영화제작에도 문제가 생겼다는 점에서 국산 영화의 육성과는 거리가 멀어 보인다. 또한 영화계에서 지속적으로 당국에 요청했던 것은 영화를 육성시키기 위한 자본이었다는 점에서²⁴⁾ 강제적인 제작사의 정리는 연관성이 부족해 보인다. 이때 영화계가 요청한 자본의 확보와 제작사의 정리를 함께 생각한다면 그 이유를 찾을 수 있지 않을까.

다음의 상황들을 살펴보자. 제작사 정리가 시작되면서 대자본이 영화계에 흘러들기 시작했다. 특히 동성영화공사와 한양영화공사가 그 예라 할 수 있는데 동성영화공사는 만리동 촬영소 시설을 확충하고 제작과 배급의 일원화를 위해 배급권을 담보로 연간 20편의 국산 영화제작을 보조하겠다고 나섰고, 한양재단을 배경으로 한 한양영화공사는 자본금 5억 환과 함께 스튜디오와 컬러 라보까지 완성할 계획을 세우고 있었다.²⁵⁾ 동성영화공사는 스튜디오와 기계 설비 등을 따지면 약 6억 원의 자산규모를 자랑하는 제작 시스템을 구축한 기업으로 평가받으며²⁶⁾ 2억 5천 환을 들인 대작을 만들겠다는 의지를 보였다.²⁷⁾ 또한 한양영화공사의 경우 영화계가 기다려 온 재정이 튼튼한 재벌의 진출이라는 환영을 받았고²⁸⁾ 흥행자본이 아닌 자체 자금으로 회사를 설립하면서 주목을 받았을 만큼²⁹⁾ 새로운 자본의 유입은 영화

23) 「단체편 - 사단법인 한국영화제작자협회」, 영화백과편찬위원회 편, 『영화백과』 1집, 영화백과편찬위원회, 1975, 179쪽.

24) 영화 사무가 문교부에 있을 때에도 장관에게 영화정책과 관련한 요청 중 가장 많은 부분을 차지했던 것은 영화 금고나 영화 은행, 혹은 시설의 확보와 같이 자본을 필요로 하는 것이었는데(「영화와 영화정책을 말한다」, 『씨네팬』, 입체문화사, 1960. 11., 50쪽) 공보부로 옮겨진 후에도 크게 다르지 않았다. 영화계의 요청사항을 묻는 앙케이트에서 가장 반복적으로 등장하는 것이 영화 금고를 통해 영화를 만들 수 있는 기반을 만들어주길 기대한다는 점이었으며(「정부의 영화시책을 비판한다」, 『영화세계』, 영화세계사, 1962. 3., 44쪽), 공보부 장관과의 대화에서도 영화 금고나 용자의 문제가 매우 중요한 부분을 차지하고 있었다(「오 공보부 장관과의 일문일답」, 『국제영화』, 국제영화사, 1962. 5., 86쪽).

25) 「황기 떨 영화기업」, 『경향신문』, 1962. 3. 15.

26) 좌담회, 「영화 기업화의 첫 태동 동성의 전부를 듣는다」, 『국제영화』, 국제영화사, 1962. 6., 82쪽.

27) 「단신」, 『국제영화』, 국제영화사, 1962. 6., 139쪽.

28) 「권두언: 한양영화공사의 발족에 기함」, 『국제영화』, 국제영화사, 1962. 2., 55쪽.

29) 허백년, 「기업화로서의 영화산업문제 62년도 방화의 기업화 전망」, 『국제영화』, 국제영화사, 1962. 3., 54쪽.

계에 활력을 불어넣었다.

이어 1962년의 한시적이었던 대작 사극의 붐에도 함께 살펴보자. 잘 알려져 있듯 1961년 신필림의 <성춘향>이 흥행에 성공하고, 이를 전후하여 외화 <페르샤 대왕>(1961)이나 <벤허>(1962), <바이킹>(1960)과 같은 대작들이 함께 흥행하면서 사극, 그리고 대형 컬러 시네마스코프에 대한 관심이 쏟아졌다. 그리고 1962년, 이를 의식한 듯 한 해에만 모두 헤아리기 힘들 만큼 사극들이 제작되기 시작한다.³⁰⁾ 이 영화들은 색채 시네마스코프, 혹은 색채 사극이라 불리며 전에 없는 수준의 제작비를 쏟아부어 완성된 작품들이었다. 세트만 기존 영화 한 편에 달하는 제작비가 들었고³¹⁾ 복잡한 공정으로 흑백영화에 비해 2-3배 비용이 드는 컬러 현상은 대부분 일본에서 진행되면서 외화(外貨)의 사용 역시 상당한 수준이었다.³²⁾ 의아하다는 평이 나올 만큼 위험부담을 안고 있는 영화들이었지만 감독과 제작사는 대작 작품을 만드는 것 자체에 상당한 의미를 부여했다.³³⁾ 그리고 이 영화를 만들 수 있는 제작사들은 몇몇 제작사가 통합하여 유지되었거나 자체적으로 자금을 댈 수 있는 대제작사들 뿐이었다.³⁴⁾

상술한 두 장면을 통해 당국이 확인할 수 있던 것은 탄탄한 자금력을 가진 소수의 제작사가 남았을 때 영화계가 국가의 도움 없이도 운영될 수 있다는 점, 막대한 자금이 드는 영화의 실험 역시 가능하다는 점이었을 것이다. 즉 영화계 내부의 자금만으로 영화산업을 발전시킬 수 있는 가능성은 바로 대제작사들을 통해 확인되었다고 할 수 있다. 이를 전제로 한다면 이듬해인

30) 1962년 한 해에만 제작이 시작된 대표적인 사극들은 <동화관>, <사랑의 동명왕>, <왕자호동>, <원효대사>, <이차돈>, <인목대비>, <주유천하>, <지옥문>, <진시황제와 만리장성>, <칠공주>, <폭군연산>, <대심청전>, <대도전> 등 그 수가 상당하다. 또한 이때의 사극은 한국의 역사 뿐만 아니라 중국의 역사를 담은 작품들도 다수로 모두 엄청난 수의 등장인물과 거대한 세트 등을 자랑하는 작품들이었다.

31) 「아방궁의 '세트 촬영' <진시황제와 만리장성>」, 『동아일보』, 1962. 7. 5.

32) 「천연색 영화 현상」, 『경향신문』, 1962. 9. 22.

33) 「로케를 찾아서」, 『경향신문』, 1962. 8. 21.

34) 색채 사극에 적극적으로 나섰던 제작사들은 신필림, 극동흥업사, 연아영화공사, 전국영배주식회사, 동아영화흥업주식회사, 동성영화공사, 동보영화사, 한양영화공사 등 대체로 제작사가 통합·정리된 후 남은 곳들이었다.

1963년의 1차 개정 영화법이 제작사 등록기준을 35밀리 이상 촬영기, 조명기, 건평 200평 이상의 스튜디오, 녹음기 전속 감독 및 배우자와 기술자의 확보 등과 같이³⁵⁾ 물적·인적 자본을 등록의 조건으로 내건 것은 그리 이상하지 않다. 이 기준은 영화계의 현실을 모른다며 상당한 비판을 받았고, 1차 개정 영화법 공포 직후 시행령 기준에 따라 등록할 수 있는 제작사가 단 4개뿐일 만큼³⁶⁾ 만족시키기 어려운 것이었지만 당국이 원하던 기준을 확실히 보여주고 있었기 때문이다. 1차 개정 영화법이 미·일과 같이 국산 영화제작업자를 소수의 영화 대기업으로 육성하겠다는 의욕으로 시도되었다는 점에서³⁷⁾ 당국이 바라는 영화의 기업화는 영화계 스스로가 자본을 확보하고 육성·운용하며 성장하는 것이었다. 바로 이 수행자로서의 소수의 대제작사들이 호출되었다고 할 수 있다.

결국 당국은 어떤 방식으로든 자본을 확보할 수 있는 제작자를 선별하고 이들의 힘을 통해 영화산업의 동력을 찾으려 했다고 할 수 있다. 어느 정도 여지를 남겼던 국가 보조 중심의 영화 금고 항목은 제정 영화법에서 사라졌고,³⁸⁾ 남은 것은 실적을 계산하여 등록할 수 있는 제작자를 거르는 과정이었다. 제시된 요건을 충족시키는 것은 쉽지 않았겠지만 바로 이 범주 안에 포함될 수만 있다면 당국과의 유연한 관계는 충분히 예상가능했을 것이다. 바로 이 관계를 노리며 당국의 요구를 실천했던 이들, 자신들의 권익을 위해 협회를 조성하고 적극적으로 의견을 개진했으며 특히 영화의 시책 등에 적

35) 영화법(1963. 3. 12. 시행) 제3조 1 참조.

36) 1차 개정 영화법 직후 직전의 21개 사 중 17개 사가 자격을 상실하고 4개 사만이 남았다. 「영화제작자협회가 걸어온 길」, 영화백과편찬위원회 편, 『영화백과』 1집, 영화백과편찬위원회, 1975, 58쪽.

37) 「5장 문화예술의 창달: 4절 문화일반 - 영화」, 문화공보부, 『문화공보 30년』, 문화공보부, 1979, 260쪽.

38) 1956년의 영화법 초안에서도 영화 금고의 운영이 언급되었고(「영화 금고도 마련, 질적 향상을 촉진, 새로 될 영화법안의 내용」, 『서울신문』, 1956. 9. 3. (1945~1957, 558쪽. 덧붙여 본고에서 인용하는 1959~1968년 사이의 『한국일보』와 『서울신문』, 『신아일보』의 기사는 한국영상자료원에서 엮은 『신문기사로 본 한국 영화』 시리즈 “1945~1957”(공간과 사람들, 2004), “1962~1964”(공간과 사람들, 2006), “1968”(한국영상자료원, 2009) 편에서 재인용한 것이다. 이를 표기할 때에는 본서에서 재인용한 기사의 게시일과 함께 인용한 책의 연도와 쪽수를 함께 표기할 것이다.), 제정 영화법에서는 공보부 내 영화위원회 기능 중 하나로 영화 금고의 운영에 관한 사항이 포함되지만 구체적인 내용은 명시되어 있지 않다. 2차 개정 영화법(1966)에서부터 위원회의 기능 중 금고 운영 항목이 사라지고 영화신용조합이 등장하는데 이에 대해서는 2장에서 상술할 것이다.

극적인 목소리를 내었던 이들은 제협으로 가시화된 제작자들이었다.

사실 영화계 내 제작자들의 이미지는 그리 좋은 편이 아니었다. 영화법 이전 제작자들은 제작은 하지 않고 명함이나 ‘금뺨찌’를 걸고 파쟁을 일삼는 이들로 소문이 나 있거나³⁹⁾ 전주(錢主)조합으로 비하되기 일쑤였다.⁴⁰⁾ 또한 제협은 가입의 문턱을 높여 자체적인 관리를 하면서 제작자들 사이에서도 그 세를 누리려 했다. 제작사 통합 전 제협에 가입하기 위해서는 약 60여 명 기성회원의 3분의 2의 추천을 받고 2백만 원의 입회비를 납부해야 했으며,⁴¹⁾ 서울 내 은행에 3천만 원이 10일 이상 예치되어 있는 증명서를 요하거나 1년에 두 편 이상의 작품을 제작해야 하는 자체 조항이 있기도 했다.⁴²⁾ 오랫동안 보여준 제작자들의 면면은 영화예술의 실천과는 거리가 멀었고, 이로 인해 영화정책의 방향이 등록 제작사를 중심으로 집중된 것에 비판이 따른 것은 어쩌면 당연한 일이었을지 모른다.⁴³⁾

영화계 비판이 있었지만 당국이 영화 기업화의 필요성을 인지했을 때 주목한 것은 전주(錢主)라 불리던 이들과 이들로부터 나올 수 있는 전(錢)이었다. 국가가 보상책을 마련했으면서도 이를 발표할 시상식의 예산이 배정되지 않아 업자들에게 심사 비용이나 시상 비용 등을 부담케 했던 것이나,⁴⁴⁾ 큰 이익이 돌아올 수 없을 것을 짐작했으면서도 막대한 자본을 들여 대작 영화를 만들고⁴⁵⁾ 1차 개정 영화법의 무리한 등록 조건까지 맞춘 것은 분명 제

39) 박훈생, 「이색영화년필론」, 『국제영화』, 국제영화사, 1962.5., 95쪽.

40) 특히 4.19 이전 제협의 회장이 입화수였기에 더욱 제협의 부정적인 인식이 높았다고 할 수 있다. 「전주 조합과 프로듀서 협회」, 『조선일보』, 1960.5.21.

41) 박훈생, 앞의 글, 95쪽.

42) 「아전인수의 영화제작가협회」, 『조선일보』, 1960.5.21.

43) 이영일이 영화의 육성이 기업육성에 치중해 있어 영화인이나 영화예술 자체에 대한 육성과 보호가 이루어지지 않았다고 지적한 것을 대표적이라 할 수 있다. 이영일, 앞의 책, 260쪽.

44) 허백년, 「장 내각의 무정견한 영화정책을 박한다」, 『씨네팬』, 입체문화사, 1961.5., 58쪽; 「무정견한 문교부 정책 우수국산 영화 시상 싸고 또 노정」, 『조선일보』, 1960.9.17. 당국은 우수영화에 대한 외화 쿼터라는 보상책을 마련했고 이를 위한 시상식을 진행하면서도 국가 예산조차 제대로 배정하지 않아 업자들에게서 심사 비용이나 시상 비용 등 기십만 원의 경비를 부담케 했다.

45) 영화잡지 『국제영화』의 조사부는 1962년 초에서 1964년 초까지 거의 매달 「수지결산서」 시리즈 기사를 실는다. 해당 기사의 내용은 당시 제작한 영화들의 비(費)와 수(收)의 액수를 제시하고 그 원인을 파악하는 것으로 당시 대작들의 제작비와 수익을 가늠해볼 수 있다. 물론 이때의 결산서는 제작자의 장부나 극장의 부금 계산서 등을 확인하지 않은 잡지사 조사부 자체의 조사를 바탕으로 하고 있어 구체적으로 명시된 액수로 인해 제작사의 항의를 받는 등(조사부, 「전년도 하반기 방화

작자의 자금을 증명하는 일이었다. 바로 이 돈이 필요했던 당국은 자금을 융통할 수 있고 손해를 보더라도 영화제작을 감행하는 무모함을 지닌 제작사들과 반목할 수 없는 관계에 놓여 있었다고 할 수 있다.

3. 영화 금고의 대행과 운영자·자금원으로서의 제협

1959년 문교부 예술과장이 진단한 당시 한국 영화의 제작상황을 살펴보자. 보고에 따르면 현재 국산 영화의 제작사는 73개, 90편의 영화가 제작되긴 했지만 제작 여건은 매우 열악했다. 관련 다툼이나 제작 도중에 촬영이 중지되는 경우가 많고 한 개의 영화가 완성되기도 전에 제작자의 명이가 변경되거나 하나의 영화를 찍고 제작사가 사라지기도 하며, 영화들이 스튜디오에서의 촬영을 꿈도 꿀 수 없어 임시 건물이나 야외에서 촬영한다는 것이다. 이러한 영화계의 상황은 정상적인 기업의 형태로 운영되지 않아 생기는 자금의 문제로 진단된다.⁴⁶⁾ 일부 영화 프로듀서들은 영화제작을 위한 장비를 국방부나 공보처에 의존하면서 정부가 오히려 영화제작을 국영화시키길 바라는 상황에 까지 이르렀고⁴⁷⁾ 공보처 등은 국가에서 소유하고 있는 기자재를 민간에 대여하며 상업적인 수익을 올리고 있는 기이한 행태 역시 확인되는 시기가 1950년대였다.⁴⁸⁾ 이에 면세 조치를 지속하며 앞으로 영화 금고를 설치, 생산체제의 기업화를 만들겠다고 하는 것은⁴⁹⁾ 당대 영화의 자금의 문제가 국산 영화의 가장 큰 걸림돌이었다는 점을 당국 역시 인지하고 있었다는 것을 드러낸다.

수지결산서, 『국제영화』, 국제영화사, 1962.6., 120쪽) 아주 정확한 내용이라고는 보기 힘들다. 그럼에도 이 기사를 통해 당시의 제작비 규모나 수익의 비율 등을 짐작해볼 수는 있는데, 1962년 쏟아져 나왔던 대형 색채 사극들은 대부분 제작비와 수익이 비슷하거나 손해가 난 경우가 많고, 이익을 얻었더라도 수익은 매우 적다는 점을 알 수 있다.

46) 유성렬, 「영화 제작계의 현황-모작 표절의 해명을 곁하여」, 『문교월보』, 문교부, 1959.5., 36쪽.

47) 이순진, 앞의 논문, 196쪽.

48) 공영민, 「1950년대 미국의 공보선전 전략과 공보실 영화제작소: 시라큐스 계약과 한미협조 교육 영화를 중심으로」, 중앙대 박사학위 논문, 2018, 44-45쪽.

49) 유성렬, 앞의 글.

그러나 이는 적극적인 해결책을 찾지 못했고 1960년으로 넘어섰을 때 상황은 더욱 악화되었다. 4.19 이후로 자금 순환이 되지 않아 제작이 어려웠고, 이전 정권에서 상영금지가 되었던 영화들이 모두 상영되면서 오히려 신작의 진입이 어려워졌다. 게다가 면세 조치의 종료와 정액제 세율, 갑작스런 통화개혁 등은⁵⁰⁾ 더욱 영화의 제작 환경을 어렵게 했고 이를 타개 할 수 있는 방법으로 적어도 국가가 영화제작비의 반 혹은 1/3이라도 보조해 주는 것이 제시될 만큼⁵¹⁾ 영화계가 기댈 곳은 국가의 보조뿐이었다. 은행에서는 용자조차 되지 않는 영화제작업에 대해 정부가 영화 금고 설립하거나 저리 용자를 지원함으로써⁵²⁾ 영화를 만들 수 있게 해주는 것이 가장 큰 바람이었던 것이다. 실제 제정 영화법에 공보부 장관의 자문에 응하기 위해 영화위원회를 둘 것을 명시하고, 이 영화위원회의 업무 중 하나로 ‘영화 금고의 운영에 관한 사항’을 포함시킨 것은 영화 금고의 가능성을 보여준 것으로 영화인들의 기대를 끌어올렸을 것이다.⁵³⁾

그러나 법에 명시가 되어 있다고 해서 영화 금고를 운영할 만큼의 자금이 확보된 것은 아니었다. 이는 영화법 이전 당국이 고려는 했으나 실제로 지켜지지 않은 영화법의 초안과 크게 다르지 않은 것이었다. 1956년 “영화사업의 건전한 발전을 꾀하고 영화문화의 질적 향상을 촉진”시키고자 구상했던 영화법안의 초안에서도 정부의 지원은 확인된다. 이 계획안에는 영화의 종별을 구별하고, 영화계 내부 인사와 각 분야의 대표자를 문교부 장관이 위촉하여 영화위원회를 구성하는 것 외에 영화제작의 금융 편의를 위해 정부에 영화 금고를 두고 문교부에서 관리하며 국고 지급의 조성금, 정부보증의 대부금, 외국 영화 수입에 따르는 납부금(수입영화의 1할), 영화관 입장료의

50) 1962년 6월 이루어진 갑작스런 통화개혁으로 제작사들은 제작비를 구하지 못해 촬영을 나갔다가도 그냥 돌아와야 할 정도였다. 『예금동결과 업계 반향』, 『조선일보』, 1963.6.18.

51) 『좌담회 - 한국 영화가 갈 길』, 『씨네팬』, 입체문화사, 1961.1., 68-70쪽.

52) 이병일, 「영화시책과 영화기업의 당면과제」, 『영화세계』, 영화세계사, 1963.4., 42쪽; 허백련, 앞의 글, 58쪽; 「정부의 영화시책을 비판한다」, 『영화세계』, 영화세계사, 1962.3., 44쪽.

53) 제정 영화법(1962.1.20.) 16조, 17조 참조. 영화 금고에 대한 명시는 이듬해의 1차 개정 영화법(1963.3.12.)에서까지도 확인할 수 있는데 이를 운영하는 방식에 대한 구체적인 하위 법령은 찾아볼 수 없다.

1퍼센트의 납부금 등으로 우수영화를 제작한 국산 영화제작자에게만 대부하는 방식이 이미 담겨 있었던 것이다.⁵⁴⁾ 주지하다시피 해당 내용으로 영화법이 제정되지는 않았지만, 첫째 적어도 우수영화라는 기준으로 국고에서 영화계에 지원할 생각을 하고 있었다는 점, 그리고 둘째 외화로 시장을 키우기보다 국산 영화의 보호와 성장에 주안점을 두고 영화법 제정을 계획했다는 점을 읽어낼 수 있다.

이후의 영화정책은 이를 실천하려는 의지를 보였고, 두 번째 항목에 대해서는 어느 정도 실현을 보았다. 외화수입업자와 국산 영화제작업자가 명확히 분리되었던 1950년대 초반엔 외화수입업자들의 수익이 국산 영화제작으로 투자되지 않는다는 점을 꼽으며⁵⁵⁾ 우수한 국산 영화나 해외 수출실적을 가진 국산 영화에 외화의 수입권을 주는 국산 영화의 보상책을 마련하거나,⁵⁶⁾ 1963년의 1차 개정 영화법에서는 외화수입권을 국산 영화제작자에게 배정하여 외화를 통해 얻을 수 있는 수익을 국산 영화로 옮겨오도록 보호하고자 했던 것은 이를 잘 보여준다. 물론 이러한 보상책 등이 문제가 없는 것은 아니었지만⁵⁷⁾ 적어도 국산 영화에 좀 더 힘을 실어주겠다는 의도는 명확해 보였고, 무엇보다 법적으로 보호 안에서 국산 영화계에 자금이 흘러들어올 수 있는 방법이 고안되고 있었다.⁵⁸⁾

문제는 첫 번째, 영화계에서 가장 간절히 바랐던 영화 금고에 관한 항목이었다. 이를 위해 갖춰야 했던 것은 상당한 자금이었던겠지만 이는 쉽사리 해결되지 않았다. 이러한 시도가 전혀 없었다고는 할 수 없지만 이에 대해서는

54) 「영화 금고도 마련, 질적 향상을 촉진, 새로 될 영화법안의 내용」, 『서울신문』, 1956.9.3. (1945~1957, 558쪽).

55) 외화의 수입과 제작의 일원화, 즉 영화를 제작한 이들이 외화를 수입할 수 있게 된 것은 1963년의 1차 개정 영화법의 적용을 받는 시기부터이다.

56) 「문교부 고시 제53호」(1958.4.19.), 『관보』 제2015호, 공보실, 1958.4.16., 1-2쪽.

57) 국산 영화제작자들을 위한 것이었겠지만 영화계로 새로운 자금의 유입되는 것이었다기보다 아랫돌 빼 위돌 끼는 식의 운영이었다고 할 수 있다. 이러한 이유로 흥행자본을 쥐고 있던 지방 배급업자들에게 의존하는 문제는 계속되었다.

58) 1차 영화법 개정으로 외화의 수입권이 국산 영화제작자에게 넘어오자 외화 수입 상사였던 동아영화회합업, 세기상사, 한국예술영화 등이 국산 영화제작을 위한 준비에 들어간다. 「건설해지는 영화제작」, 『조선일보』, 1963.4.5.

좀 더 면밀히 들여다 볼 필요가 있다. 국가의 영화계 지원이나 영화 금고의 창설 등이 언급되던 때에 실행된 사례가 없는 것은 아니었다. 1962년 공보부가 산업 개발 예산 중 1억 5천 8백 원을 투입하여 국립영화 촬영소 안에 칼러·라보를 설치하여 해외에서 하던 컬러 영화의 현상을 국내에서 할 수 있게 한다거나, 약 2억 원을 예산으로 하여 당해 년도에 국산 영화 중 10건 정도를 보조하겠다는 계획이⁵⁹⁾ 발표되면서 영화인들의 기대를 모았던 것이다. 무엇보다 유현목 감독의 <성웅 이순신>(1961)이 '영화 금고'의 첫 케이스로 3천만 원을 보조받은 것은 국가 보조의 가시적인 신호였다.⁶⁰⁾ 이 작품은 문교부로부터 업무를 이첩받은 공보부가 1961년 12월 2일 자로 제작비 3천만 원을 제작사에 대여하는 계약을 체결했고,⁶¹⁾ 이 과정은 영화 금고의 '테스트 케이스'로 다양하게 기사화되면서 영화 금고의 시행을 알렸다.

그러나 '2억 환'을 예산으로 한다던 영화 금고의 조성이 어떻게 이루어졌는지, 어떠한 기준으로 <성웅 이순신>이 선정되었는지에 대해서는 파악하기 어렵다. 게다가 이 작품에 대한 보조는 국책영화에 대한 일시적 지원으로 보는 편이 더욱 자연스럽다는 점에서 영화 금고의 운영안이 실제로 여러 제작사에까지 열려 있었던 것인지 의심스럽기까지 하다. 지원을 받은 작품은 국립영화제작소의 전신인 사단법인 대한영화사가 주관하고 민간영화사가 공동으로 제작한 작품이었고, 본 영화의 제작 후 진행 과정에 도움을 준 군인과 경찰에게 공보부장관 이름으로 감사장을 수여하는 등 관계적 성격이 매우 강한 작품이었기 때문이다.⁶²⁾ 덧붙여 이 작품에 대한 지원 이후 어떠한 작품도 같은 혜택을 누리지 못했다는 것은 사실상 영화 금고라 할 만큼의 자본도, 민간의 제작사에 대한 지원도 계획되지 않았다는 점을 알 수 있다. 이처럼 잠시 등장했던 영화 금고의 실제 운영은 민간 제작사들이 바랐던 기

59) 「칼러 영화 국내서 제작케」, 『경향신문』, 1962. 2. 15.

60) 「영화 금고의 첫 원조로」, 『경향신문』, 1962. 3. 19.

61) <성웅 이순신>의 검열서류 중 「극영화 <임진란과 성웅 이순신>에 관한 탄원서 처리 통보」, 1962. 2. 8.

62) <성웅 이순신>의 검열서류 중 「감사장 발급 청탁의 건」(1962. 3. 7.)과 「감사장 발급 조치」(1962. 4. 10.) 참조. 이때 감사장의 발급 대상자는 해군 본부, 한국 함대 사령부, 진해 통제부 사령부, 해병 진해 기지 사령부, 수도방위 사령부, 진해 여고 등 군인과 진해 시장, 경찰서장 등이었다.

대와는 전혀 달랐고, 영화계의 상당한 요구를 수용한 듯 보였던 제정 영화법과 1차 개정 영화법에까지 영화위원회의 업무 중 하나로 명시되었던 ‘영화 금고의 운영’은 이루어지지 않았다. 기대했던 지원이 이루어지지 않자 제작자들은 은행에 영화제작업을 중소기업의 업종분야로 삽입하고자 노력했지만 이 역시 원활치는 않았고⁶³⁾ 영화계의 자금난은 지속되었다.

이에 당국이 내놓은 해답은 흥미롭게도 영화 금고의 사무를 영화제작자, 즉 업자들에게 이양하는 것이었다. 1966년 2차 개정 영화법에는 영화위원회의 기능에서 ‘영화 금고’와 관련한 내용이 삭제되는 대신 ‘제20조 협회의 설립’ 조항에 새로운 내용이 추가된다. 영화제작자나 수입자 및 수출자는 상호 협동과 지위의 향상을 위해 영화업자협회를 설립할 수 있으며, 이 협회가 상호 금융을 위한 ‘영화신용조합’을 설치·운영할 수 있다는 내용이 신설된 것이다. 1967년도 영화시책안에서 구체화 된 영화신용조합은 조합원을 ‘등록된 영화업자’로 하며 ‘영화제작, 수출·수입업 간의 유기적인 협조와 영화업자의 공공이익을 추구하는 제 영리사업을 추진’하여 ‘영화업계의 진흥을 도모’하는 것을 그 설립 목적으로, 사업의 내용은 영화제작금 융자와 회수, 영화제 출력의 관리, 수출업무의 대행, 생필품이나 영화기재 공동 수입, 배급기구 공동 운영, 기타 제 사업 등을 제시하고 있었다.⁶⁴⁾ 그리고 1967년 5월 23일 시책에 따라 업자협회 내에 신용조합이 발족한다.⁶⁵⁾

눈여겨보아야 할 것은 공보부 영화과가 제시했던 신용조합의 목적, 그리고 매우 광범위한 사무이다. 공보부는 영화신용조합이 영화의 수출입과 제작의 협조와 함께 업자가 이익을 추구할 수 있는 모든 영리사업을 추진하도록, 그 범위는 용자 등의 제작비와 관련된 것뿐만 아니라 보상 혜택을 받을 수 있는 영화제나 수출, 확보가 어려운 상태에서 매우 민감했던 생필품이나

63) 1960년대 후반까지도 영화제작업은 시설을 담보로 한 용자 정도만 가능할 뿐 영화의 생산을 위한 은행 용자는 불가능한 상황이었다. 제작자들은 1964년경 영화제작업을 기타제조업에 넣어달라고 청원했지만, 불안정하며 자본의 평가도 기업의 담보도 안 되고 생산품의 가치 기준이 애매하다는 이유로 거절된다. 주동진, 『한국 영화기업의 진흥방안』, 『내외영화』, 국제영화사, 1967.7., 33쪽.

64) 공보부 영화과, 「1967년도 영화시책안」, 『내외영화』, 국제영화사, 1967.2., 31쪽.

65) 「영화신용조합 발족」, 『동아일보』, 1967.5.25.

영화의 기자재의 수입, 그 외 영화계의 제반 사업에 모두 개입할 수 있도록 계획하고 있었다. 이는 당국이 업자들에게 얼마나 많은 권한을 쥐어주려 했는지를 명확하게 보여준다. 특히 영화신용조합이 법적 근거가 있는 기구라는 점에서 업자들에게 이익이 연결될 수 있는 상당한 사업을 관리할 수 있도록 만든 것은 업자협회에 대한 당국의 옹호를 그대로 드러내는 것이라 할 수 있다. 실제 발족된 영화신용조합의 정관에 미루어 그 범위가 '조합원의 상호 금융으로 조합의 사업자금조성과 수요 공급을 원활히'하는 것으로 그 범위가 축소되는 듯 보이지만⁶⁶⁾ 실제로 자금의 확보를 위해서는 다수의 사업에 손댈 수밖에 없다는 점에서 업자협회의 영화계 내 권한은 매우 높아질 수밖에 없었다.

많은 영화인들이 영화 금고를 바랐던 만큼 영화신용조합의 발족은 큰 주목을 받았다. 조합의 시작에 무엇보다 궁급해했던 것은 역시나 운영자금의 마련이었다. 신용조합의 조합장 등은 약 3억 원을 목표로 각 회원, 즉 등록 제작사들이 5만 원씩 모아 낸 125만 원과 상반기 문화영화의 공매 대금 약 300만 원, 하반기의 문화영화 쿠티어로 예정되어 있는 400만 원 등이 현재 확보된 기금이며, 그 외 영화과에 수입 쿠티어로 10편 정도를 요청하여 약 3천만 원의 기금을, 그리고 일본 영화 5편의 수입 등을 통해 약 1억 5천만 원 정도를 모을 수 있도록 건의할 계획을 밝히기도 한다. 그리고 이것으로도 확보되지 않는 자금은 전국 배급기구를 일원화하여 지방과 계약하고 적립금을 거둬들이는 방법이나 이자 수입 등으로 채우는 방법을 제시한다.⁶⁷⁾ 이는 궁극적으로는 '회원의 이익에 관한 여신 행위면 다 할 수 있'⁶⁸⁾ 조합의 성격을 최대한 활용한 계획이라 할 수 있다. 당시 매우 민감했던 일본 영화의 수입을 전제로 예산을 짠 것이나 전국 배급망을 통해 자금 확보 등을 계획한 것은 분명 당국의 협조가 뒷받침될 것이라는 기대에 따른 것이었다. 영화신용조합은 협회와 재무부, 공보부가 삼위일체로 움직여 협조해주길 바랄 만큼 정

66) 사단법인 한국 영화업자협회, 『영화신용조합정관』, 『내외영화』, 국제영화사, 1967.7., 73쪽.

67) 『특별대담 영화신용조합의 설계도』, 『내외영화』, 국제영화사, 1967.7., 46-47쪽.

68) 위의 대담.

부에 거는 기대는 컸다.

그러나 당국과 조합은 서로 다른 방향을 보고 있었다. 영화신용조합의 정관을 살펴보면 영화신용조합은 업자협회 내에 두고, 조합원은 협회의 회원이어야 했다. 운영자금 중 하나인 출자금은 조합원의 의무로 금액까지 정해져 있었지만, 그 외의 자금인 차입금, 찬조금 및 정부 보조금 등은 그 내역이 정확히 명시되어 있지 않았다. 무엇보다 정관 부칙의 제2조 설립비용에는 ‘본 조합의 설립에 필요한 제 경비는 협회가 입체(立替) 지급하되 설립 후 조합이 부담한다’는 조항이 포함되어 있어 애초에 조합의 시작이, 그러니까 조합을 운영할 수 있는 일련의 자금이 조합을 대신하여 우선 업자협회에서 나왔어야 한다는 것을 명확히 보여준다. 조합이 구체적으로 구성이 된다고 해도 자금 확보가 어려운 상황에서 업자협회가 미리 납부한 자금이 다시 돌아올 수 있을지는 알 수 없다. 그럼에도 불구하고 이 운영비를 업자협회에 요구하는 것은 곧 국가의 보조 없이 ‘알아서’ 영화 금고를 구성하라는 것과 다르지 않았다.

이러한 영화신용조합의 상은 영화인들이 바라던 영화 금고, 그리고 용자들의 업무를 영화계 내에서 운영하길 바랐던 당국의 그림처럼 보인다. 조합은 예상했던 자금을 확보하지 못했고 영화신용조합은 흐지부지 사라졌지만⁶⁹⁾ 만약 업자협회가 자금을 확보했다면 당국이 제협에 지원해줄 수 있는 범위가 확인된 셈이었다. 가능성만으로도 국가가 쥐어준 권한은 상당했고 이미 등록된 제작사는 그 힘을 누리고 있었다. 그러나 당국이 예상했던 조합의 운영은 이루어지지 않았고 분명 당시로서는 무리라는 점이 확인된다. 이에 당국은 전혀 다른 범위에서 또 다른 시도를 한다. 이는 영화계 내에 지속적인 갈등의 원인이 될 만큼 아주 직접적인 문제였고, 제작의 방식을 변화시킬 만큼 민감한 것이었다.

69) 1969년에는 유명무실했던 영화신용조합을 대체할 목표로 큰 제작사의 대표들이 기금 4억을 모아 자체적인 영화 금고를 발족시키기도 한다(『영화 금고 발족』, 『동아일보』, 1969.8.9.). 그만큼 영화신용조합은 계획했던 일을 전혀 진행하지 못했던 것이다. 한편으로 몇몇 제작사들이 이 정도의 자금을 모을 수 있었다는 것은 굳이 국가의 관리 아래 있는 영화신용조합으로의 흡수를 원치 않았던 것은 아닌지 추측해 볼 수 있다.

4. 제작 쿼터의 이양을 통한 대제작사의 권한 옹호

1961년 6월 공보부가 창설되고 영화의 사무가 문교부에서 공보부로 이관된 후, 같은 해 9월 처음으로 발표한 공보부 고시 1-5호까지는 모두 영화와 흥행물의 관리, 그중에서도 영화제작이나 수입 등의 등록과 영화를 제작하고 있으나 아직 미등록자 등이 어떤 조치로 영화를 제작할 수 있는지에 대해 고시한 내용이다.⁷⁰⁾ 공보부로 승격되자마자 발표한 고시의 내용은 공보부가 영화제작사를 관리할 수 있는 범주에 두는 일을 얼마나 중요하게 생각했는지를 보여준다. 당시 영화계의 체계를 찾기 어려운 것은 사실이었고 어느 정도 동조를 보였던 분위기와 다르게 1차와 2차 개정 영화법 이후 영화법의 폐지나 개정을 요구하는 불만의 목소리가 터져 나왔다는 점은 당국의 조치가 영화계의 예상대로 흘러가지 않았다는 것을 의미한다. 이에 불만의 목소리를 내지 않았던 유일한 집단은 큰 제작사들 뿐이라는 점에서 그 이유는 어느 정도 예상할 수 있는 것이기도 했다.

1차 개정 영화법에서 등록된 국산 영화제작자가 외화 수입을 할 수 있도록 개정된 항목은 분명 국산 영화를 성장시키려는 의지를 드러내는 것이었다. 그러나 외화 수입을 할 수 있는 제작사가 되기 위해 갖춰야 할 제반 조건은 상당한 자금과 공간, 그리고 인적 자원이 필요한 만큼 당시 영화계의 영세성을 고려했다고 보긴 어려웠다.⁷¹⁾ 심지어 연간 15편의 극영화를 제작해야만 등록을 유지할 수 있다는 조건은 현실과 동떨어져 있었다.⁷²⁾ 국산 영화제작과 외화 수입의 일원화의 혜택을 등록이 가로막고 있는 상황을 불만을 불러올 수밖에 없었던 것이다. 영화인들은 강력한 자본의 ‘메이조 캄파니’가 중심이 되는 미국식 ‘시스템’이 이상적이라 해도 현재로서는 시설 투자가 아닌 자본 형성이 먼저라는 점을⁷³⁾ 주장했지만 당국은 시설 투자를 필수

70) 공보부 고시 5호는 ‘국산영화제작진행증인미등록자에대한조치’로 신고 방식과 기간, 제협예의 경유 등이 명시되어 있다. 『판보』 3001호, 공보부, 1961.11.17.

71) 1963년의 1차 개정 영화법은 영화제작업을 위해서는 35미터 이상 촬영기, 조명기, 건평 200평 이상의 스튜디오, 녹음기 전속 감독 및 배우자와 기술자까지를 갖춰 등록해야 했다.

72) 영화법(1963.3.12.) 제3조의 3 등록의 취소 참조.

로 한 영화법의 개정을 강행했다.

당국이 이러한 문제를 예상하지 못했을 리는 없다. 자금난으로 기존 시설인 안양촬영소조차 제대로 운영이 되지 못하는 상황에서⁷⁴⁾ 등록 기간 중 200평 이상의 스튜디오와 녹음 시설 등을 완비하고 있는 회사가 등장했다는 것이 믿어지지 않는다는 지적이 나온 것은⁷⁵⁾ 결코 이상한 일이 아니기 때문이다. 또한 국산 영화제작자가 외화 수입 업무를 담당하게 되었을 때의 부작용 역시 전례를 통해 짐작 가능한 것이었다. 우수영화에 보상으로 외화 쿠틀을 주던 시책은 과거 우수영화의 기준으로 인해 늘 분란이 일어났었기에 제작사에서 외화 쿠틀 배정권을 가질 때의 발생할 수 있는 문제는 너무나 명확했다. 그럼에도 불구하고 당국이 이를 강행한 것은 결국 대기업을 중심으로 국산 영화를 일으키겠다는 것, 그리고 그 기반을 제작계 자체에서 찾겠다는 의지를 드러내는 것이라 할 수 있다.

제작사의 등록 과정이 순탄한 것은 아니었지만 당국의 예상대로 흘러간 것은 분명했다. 제협은 영화계의 현실을 고려하지 않은 당국의 강행 앞에 전 회원이 등록을 하지 않기로 결의했지만, 대형 제작사들은 이를 거스르고 등록을 진행하고 있었다.⁷⁶⁾ 등록 마감일인 1963년 7월 1일, 협회 내 합의를 어기면서까지 등록을 신청한 곳은 기존 21개 사 중 9개 사에 불과했고,⁷⁷⁾ 그마저도 당국은 4개 사를 서류 심사에서 떨어뜨리면서 의외로 강경한 심사 태

73) 「영화법 개정안 실정에 안 맞는다, 목적인 기업화가 불가능」, 『한국일보』, 1963.10.27. (1962~1964, 631쪽)

74) 이병일, 앞의 글, 42쪽.

75) 백철, 「현실을 무시한 독선」, 『조선일보』, 1964.5.5.

76) 6월 27일에는 범아(구 수도), 28일에는 한양이 등록하였고, 동성은 이달 말, 그리고 신필름이나 세기, 한국예술, 극동 등은 내달까지 등록할 움직임을 보이고 있었다. 「새로워질 영화계의 지도」, 『한국일보』, 1963.6.29. (1962~1964, 843쪽)

77) 이때에 등록을 신청한 회사는 신필름, 한양, 범아, 한국예술, 극동, 세기, 동성, 국도, 은세계 등이었다. 이후 정식으로 등록된 회사의 수는 연구자마다 혹은 기사마다 조금씩 다른데 이는 집계 시점을 어느 때로 삼느냐에 따른 것으로 생각된다. 『영화백과』 1집에서 사단법인 한국영화제작자협회의 연혁을 설명하는 부분에 따르면, 개정 영화법 전 21개사에서 1963년 6월 30일 영화법 개정으로 17개사가 자격상실로 단 4개사만이 남았고, 8월 1일 한국영화주식회사가 신규 가입하여 5개사로, 11월 5일 한국예술영화주식회사가 자격 복권하여 6개사로, 1964년 사단법인 한국영화업자협회로 개칭 후 1월 21일 주식회사 신필름, 세기상사주식회사가 자격 복권으로 8개사로, 2월 23일 동원영화주식회사가 신규 가입으로 9개사가 되었다고 쓰고 있다. 이 중 개정 영화법 후 등록된 제작사의 수를 어느 기점으로 삼느냐에 따라 그 개수는 달라질 수 있을 것이다.

도를 보여⁷⁸⁾ 제작사들을 당황시키기도 했다. 이러한 진통을 겪은 후, 기능이 정지되었다 재개된 제작사까지를 포함하여 제협에 등록된 제작사는 5개사가 전부였지만⁷⁹⁾ 이후 시간을 두고 제작사들의 자격은 복권되었고 사실상 처음 등록을 신청했던 대부분의 대형 제작사들의 등록이 이루어졌다.⁸⁰⁾ 이 과정을 거친 제작자들은 1964년 2월 1일 외국 영화 사무까지를 인수하여 한국영화제작가협회에서 한국영화업자협회로 명칭을 변경하면서 막강한 등록 제작사 집단으로 등극한다.⁸¹⁾

등록 거부 결의는 등록만 할 수 있다면 충분한 혜택이 주어질 수 있다는 예상 앞에 쉽게 무너졌다. 실제로 합법적으로 영화를 제작할 수 있는 주체가 되었을 때 영화의 제작이 가능한 것은 물론이고 외화 수입 사무의 관장, 생필품 우선 확보⁸²⁾ 등이 보장되어 있었다. 당연히 이는 합법적으로나 불법적으로나 상당한 수익이 직결되는 것이었다. 외화의 수입권이나 생필품 등이 암거래되는 것은 흔한 일이었고, 영화의 제작을 위해서 독립적으로 활동하는 프로듀서들이 등록된 제작사의 명의를 얻기 위해 지출하는 대금은 고스란히 등록 제작사들의 수입이 될 수 있었기 때문이다. 당연히 이에 대한 불만이 터져 나왔고 이후 영화법 폐기 운동으로까지 이어지면서 사라졌던 외협이 다시 발족되거나⁸³⁾ 업자협회에 소속되지 못했던 이들은 한국영화제작가협회 재건축진위위원회를 발족시켜⁸⁴⁾ 등록업자만이 영화의 제작이나 상영, 수출입을 독점해야 영화기업이 발전한다는 주장에 반대의 목소리를 높

78) 「4개 사 기준 미달 영화등록서류심사서」, 『경향신문』, 1963. 7. 10.

79) 「영화제작가협회 임원을 선출 회장에 이봉영 씨」, 『동아일보』 1963. 8. 12. 이때 등록된 5개 사는 극동흥업, 동성, 범아, 한국 영화, 한양 등이었다. 본 기사가 작성된 날짜와 『영화백과』 1집의 내용을 바탕으로 본다면 처음 서류 통과된 5개 사 중 한 군데는 탈락하였고, 한국영화주식회사가 8월 1일 신규로 제협에 등록했다는 점을 유추할 수 있다.

80) 각주 78 참조.

81) 「한국의 외화수입정책의 변천」, 편집부, 『영화연예연감』, 국제영화사, 1969, 135쪽.

82) 후술하겠지만 이로 인해 제작자를 제외한 영화계의 다른 단체들에선 영화법 폐기를 주장하는데, 제작자들은 이에 반대하며 이유 중 하나로 생필품의 효율적인 실수요자 인증제도가 무너진다는 점을 든다(「중계차 - 찬반, 발생도 많은 영화법 업자협회선 폐기 반대 운동 벌여」, 『서울신문』, 1964. 3. 25. (1962~1964, 1092면.)). 법령에 명시되진 않았지만 생필품 까지도 등록된 제작사 중심으로 배정되었다는 것을 알 수 있다.

83) 「외화배협 발족」, 『경향신문』, 1964. 4. 11.

84) 「한국영화제협 추진위원회 발족」, 『경향신문』, 1964. 4. 11.

였다.⁸⁵⁾

그러나 업자협회를 제외한 모든 단체에서 영화법 폐기라는 강수를 둘 정도로 불만을 드러내었던 상황에 당국의 대안은 등록을 위한 구비시설을 완화하는 시행령을 공포하는 것 정도였다.⁸⁶⁾ 이는 영화법 폐기 움직임에 대해 업자협회가 반론으로 제기했던 것들, 즉 법에 따라 설비를 갖춘 업자들의 선의가 재산상 손해로 이어질 것이며, 생필품의 수요 파악이 힘들어 가격 인상이 우려되고, 우수영화제작에 대한 의욕이 꺾일 것이며, 결국 제작사의 난립과 혼란으로 기업화가 어려워질 것이라는 의견에⁸⁷⁾ 동조한 결과라 할 수 있다. 이후에도 영화법 폐기의 논쟁은 그치지 않았고, 급기야 영화인협회와 새롭게 결성된 (구)한국영화제작가협회, (구)외국영화수입배급협회 등이 한국영화산업협회의회를 조직하여 영화 금고를 설치하겠다는 계획을 담은 성명서까지 발표했지만⁸⁸⁾ 특별한 활동을 이어가지는 못했다. 더 많은 영화계의 의견을 듣기보다 등록한 영화업자를 통해 기업화를 유지하겠다는 당국의 굳은 의지는 이렇게 실현되었다. 문제는 제작사를 통해 영화계를 관리하겠다는 당국의 의지가 여기에서 꺾이지 않았다는 점이다. 당국은 1960년대 중반을 넘어서면서는 국산 영화제작의 배정권까지를 제작자들에게 이양하기에 이른다.

국산 영화의 제작 편수를 조절하겠다는 1966년 영화시책이 발표되면서 연초부터 영화계는 다시 술렁인다. 1960년대에 접어들면서 국산 영화의 연

85) 황영, 「모순투성이 현행 영화법은 폐기되어야 일부 업자들의 외고집을 나무란다」, 『경향신문』, 1964. 4. 11.

86) 영화법 폐기 논쟁 후 공포된 영화법 시행령(1964. 7. 8.)에는 구비시설 중 '내화구조로서 방음장치가 완비된 건평 200평 이상의 견고한 스튜디오.' 항목이 삭제된다. 그러나 이는 일시적인 것이었는데, 2차 개정 영화법에서 다시 극영화 또는 텔레비전 영화제작자에 한해 스튜디오는 갖추어야 할 시설이 된다(4조의1). 이에 따른 시행령에서는 '건물의 주요구조부가 내화구조로 되고, 전기동력 150킬로 왓트이상을 전용할 수 있는 전기시설이 갖추어진 건물의 면적이 660평방 미터 이상의 스튜디오 및 공보부령으로 정하는 부수 시설'(영화법 시행령 1966. 12. 27. 2조의 3)로 다시 등장하는 것이다. 이는 1967년 3월 2일까지 갖추어야 할 요건으로 실태조사의 대상이었으며, 이를 갖추지 못했다면 등록은 자동으로 취소되는 것이었다(공보부 영화과, 「1967년도 영화시책안」, 『내외영화』, 국제영화사, 1967. 2., 30쪽). 결국 제작사를 등록하기 위해서는 전적으로 모든 시설을 제작사가 구비해야 하는 상황은 변하지 않은 것이었다.

87) 「현행 영화법 폐기 반대 한국 영화업자협회에서 청원」, 『경향신문』, 1964. 3. 24.

88) 「성명서」, 『조선일보』, 1964. 12. 5.; 「영화법 폐기를 건의」, 『조선일보』, 1964. 12. 4.

간 제작 편수는 100편을 넘어서기 시작했고, 1965년에는 공보부가 국내시장을 고려하여 수급 조절 상의 적정 편수라 생각한 150편을 넘어 161편이 제작되면서 상영하지 못하는 영화들이 쌓이기 시작한 것이다.⁸⁹⁾ 이듬해인 1966년 제작업자들은 방화사상 처음으로 영화제작편수조정규정을 협회가 자율적으로 제정하였다고 설명하면서⁹⁰⁾ 적극적으로 제작 편수 규제에 들어갔다는 것을 알 수 있는데, 상황상 행정적인 보조 없이 제작 편수를 규제하는 것은 어렵다는 점, 수급 조절이 공보부에서 진행되었다는 진술 역시 찾아볼 수 있다는 점,⁹¹⁾ 이와 함께 1966년의 새 영화시책이 업자협회에서 의결하고 공보부가 정책적으로 뒷받침해주는 것으로 알려졌다는 점⁹²⁾ 등은 1966년의 국산 영화제작 편수의 규제가 업자협회와 당국의 합작이라는 것을 알려준다. 즉 전년도의 과도한 제작으로 미개봉 영화가 늘었고 수요와 공급을 잡아야겠다고 생각한 업자협회가 선두에, 이를 공보부가 정책적으로 허용하면서 국산 영화제작 편수 조절이 이루어질 수 있었던 것이다. 시책의 내용도 내용이지만 이미 국산 영화제작권 배정을 허용한 자체가 친제작자 중심이었다고 할 수 있다.

당국이 발표한 시책은 국산 영화의 극장 평균 상영 일자를 끌어 올리기 위해 1966년 당시 공보부에 등록되어 있던 업자협회 회원 19개 상사가 만들 수 있는 작품 수를 120편으로 제한하여 국산 영화의 활성화를 높이겠다는 것이었다.⁹³⁾ 반드시 등록된 제작사를 통해, 그것도 연간 120편이라는 제한 안에서 영화를 제작해야 한다는 것은 다시금 소수의 제작자들에게 더 강력한 권한이 돌아가는 것이었다. 이 과정 중 실제로 흥행작들의 다수, 그러니까 관객의 관심을 끌며 상업적으로 성공을 이끈 영화들이 군소 프로덕션의

89) 「국산 영화제작 편수 조정규정」, 영화진흥공사 편, 『한국영화자료편람: 초창기-1976』, 영화진흥공사, 257면. 이와 함께 미개봉작까지를 포함한다면 161편을 넘어 약 200여 편으로까지 과잉생산됐다는 기록도 찾아볼 수 있다(「단평란」, 『영화예술』, 영화예술사, 1966.2., 133쪽).

90) 「특별공동취재 한국영화업자협회 전년도 업적 분석과 오늘의 당면과제 및 내일의 전망 타진」, 『내외영화』, 국제영화사, 1967.7., 40쪽.

91) 「국산 영화제작 편수 조정 규정」(앞의 글, 같은 면)에서는 공보부가 국산 영화의 수급조절을 위하여 1966년부터 국산 영화제작권 배정제를 실시하였다고 설명한다.

92) 「단평란」, 『영화예술』, 영화예술사, 1966.1., 131쪽.

93) 「양산제한 120편 시비」, 『조선일보』, 1966.2.3.

대명 제작 작품이었다는 현실적인 상황은⁹⁴⁾ 완벽하게 무시되었다. 1966년 이전 등록 제작사들보다 훨씬 더 많은 영화를 제작하고 있던 군소 프로듀서들은 이제 제작사로부터 제작 쿼터를 받아야만 했고, 쿼터만큼의 영화제작을 소화할 수 없던 제작사들은 쿼터를 팔며 막대한 이익을 확보했다.⁹⁵⁾ 사실 본 규제 전 이미 영화제작이 상한선에 도달했으니 그냥 두어도 제작 편수가 감소했을 것을 오히려 당국이 민간기업의 이소(泥沼)'에 빠져들어 문제를 만들었다는 지적은⁹⁶⁾ 당국의 선택이 영화계 전체의 생리를 고려하지 않았다는 점을 분명히 드러낸다.

공보부가 모법인 영화법을 위배해가면서까지⁹⁷⁾ 특정 집단에 막대한 이권이 돌아갈 제작 쿼터제를 강행한 것은 다시금 메이저 컴퍼니 시스템에 대한 기대에서 비롯된 것이다. 공보부는 영화법을 고치더라도 '철저한 메이저 컴퍼니 시스템'을 채택하여 완비된 설비를 갖춘 4-5개의 영화사를 두고, 그 산하에서 개인 프로덕션이 작품을 계약하는 것이 양화를 제작케 할 수 있다는 것, 배급 역시 메이저 컴퍼니 전속체인 극장을 통하면 시장의 수요와 공급을 맞추는 것은 물론 질적 저하를 막고 한국 영화 육성에 효과적이라 주장했던 것이다.⁹⁸⁾ 이러한 당국의 구상은 영화산업이 기업이 될 수 있으려면 제작사와 촬영소, 극장 등 체인이 일원화되고 이러한 시스템 위에 영화 자본이 놓여야 합리적인 기업의 형태가 될 수 있을 것이라는 업자협회장의 생각과도⁹⁹⁾ 일치하는바, 여타의 단체에서 불만이 등장한 것은 기업화를 위한 잡

94) 특히 군소 프로듀서가 제작한 영화 <미워도 다시 한번>이 개봉 후 30만 관객을 동원하면서 능력이 있지만 제작을 하지 못하는 이들의 불만이 폭발한다. 『영화계의 불씨 쿼터제』, 『동아일보』, 1968.8.31.

95) 위의 기사에 따르면 제작을 위해 프로듀서 제작 쿼터를 위해 낸 금액은 100만 원 내지 150만 원에 이르렀다.

96) 『단평란』, 『영화예술』, 영화예술사, 1966.2., 133쪽.

97) 2차 개정 영화법이 공포되기 전 등록 취소를 면하기 위해 하나의 제작사가 1년에 제작해야 하는 극영화는 15편이었다. 이후 2차 개정 영화법이 시행(1966.9.3.)되고 나서 이 규정은 2편으로 줄어든다. 즉 1966년 9월 3일 전까지는 한 해에 15편을 제작하는 것이 적법한 것이었다. 따라서 당국이 업자협회를 통해 제작 편수를 관리하게 한 것은 이를 지키지 않을 수도 있는 상황을 만든 것이라 할 수 있다.

98) 『양산 제한 120편 시비』, 『조선일보』, 1966.2.3.

99) 주동진, 앞의 글, 32쪽.

음 정도로 생각했을 확률이 높다. 게다가 이듬해인 1967년, 당국은 아예 제작 쿼터의 전권을 제작자들에게 이양하면서 더욱 제작자에게 권한은 강력해진다.

시책 상 제작 쿼터의 관리 주체였던 공보부는 1967년 업자협회가 영화제작 편수를 조정 및 할당할 수 있도록 제한을 풀어주었고,¹⁰⁰⁾ 이는 1968년까지도 이어진다.¹⁰¹⁾ 공보부의 업무를 이어받은 업자협회는 ①등록 시설 및 기기 규모, ②영화제작실적(최초 등록일부터 자주 제작실적), ③우수 영화 제작 실적 등의 체점을 통한 배정 비율 등으로 배정 편수의 기준을 세운다.¹⁰²⁾ 결국 제작사의 규모에 따라 배정토록 한다는 것을 선포한 업자협회의 배정기준은 실제 영화제작실적으로 바탕으로 배정해야 한다는 프로듀서들의 목소리를¹⁰³⁾ 완전히 무시한 것이었고, 균일 배정제나 검열 순으로 배정하는 것이 아닌 ‘클래스 웨이’제가 아니냐며 내부에서조차 분란이 일어날 만큼¹⁰⁴⁾ 몇몇 제작사에 이권을 집중시키는 방식이었다. 이 기준을 적용한다면 시설을 갖춘 대형 제작사들은 제작 편수를 더 많이 할당받을 수밖에 없었고, 이윤을 얻을 수 있는 기회 그러니까 자체적으로 제작하여 상영하거나 프로듀서에게 제작권을 매매할 수 있는 기회 등이 훨씬 커지는 것이었다.

모두의 동조를 받지 못하더라도 결과적으로 당국이 생각한 ‘메이저 컴퍼니’를 키울 수 있는 방법은 역시나 자금력이 확보된 제작사를 키우는 것이었다. 이를 잘 운용한다면 소수의 제작사를 중심으로 자금이 몰릴 수 있었고 이것이 국산 영화계로 유입됐을 때 어느 정도의 양화를 기대할 수 있을 것이라는 논리였다. 갈수록 제작 쿼터제의 폐지에 대한 목소리가 높아져 갔지만 당국은 소수의 대제작사 중심의 정책을 바꿀 생각은 없어 보였다. 당국은 국

100) 「달라지는 영화정책과 영화계, 공보부의 방화제작 편수 배정 업자협회에 일입」, 『조선일보』, 1967. 11. 26.; 「총설 - 정책」, 편집부, 『영화연예연감』, 국제영화사, 90쪽. 특히 『영화연예연감』에서는 편수 조절의 근거를 찾을 수 있다.

101) 「이 해엔 무엇을 어떻게? 68년도 공보부 문화정책을 본다」, 『신아일보』, 1968. 1. 9. (1968, 38쪽)

102) 공보부 영화과, 「1967년도 영화시책안」, 『내외영화』, 국제영화사, 1967. 2., 30쪽.

103) 「양산제한 120편 시비」, 『조선일보』, 1966. 2. 3.

104) 「특별공동취재 한국 영화업자협회 전년도 업적 분석과 오늘의 당면과제 및 내일의 전망 타진」, 앞의 글, 40쪽.

산 제작자들의 수입은 당연히 국산 영화계로 흘러들 것이라 전제했겠지만 당국이 원하던 산업적 기반은 구축되지 않았고 좋은 영화의 제작도 쉽게 찾아볼 수 없었다. 결국 공공연한 비밀이었던 제작 쿼터의 매매가 경찰의 수사를 받고, 영화인들의 총궐기까지가¹⁰⁵⁾ 일어나고 나서야 제작 쿼터 문제는 업자협회의 손을 떠나게 된다.

영화법이 제정되고 개정을 거치면서 영화제작사들, 그중에서도 대제작사들은 영화의 저작권이나 필름의 확보뿐만 아니라 우수영화와 수출에 대한 보상, 수입 영화의 배정, 스크린쿼터제 등을 통해 상당한 특혜를 부여받았다. 당국은 영화법의 기준에 따라 등록하고 이를 바탕으로 협회를 구성할 수 있는 소수의 제작사들에게 상당한 권한을 몰아주면서 국산 영화의 기업화를 노렸지만, 그 결과는 기대와 다른 것이었다. 전례에 비추었을 때 이러한 상황을 예상 못한 것은 아니었을 테지만, 영세한 영화산업의 성장을 위해 자본을 끌어올 수 있는 이들을 경유하겠다는 생각이 앞선 것이라 할 수 있다. 이를 위해 당국의 편의를 보아주던 방식은 이제 영화의 제작 과정에 직접적으로 개입하는 검열에서도 역시 드러난다.

5. ‘민간 심의’의 외피와 검열자와의 친연성

영화법이 제정된 후 검열은 각본심의, 즉 시나리오 검열과 영화의 실사 검열로 구분되었고, 특별한 변화 없이 공보부에서 직접 검열을 진행했던 실사 검열과는 다르게 각본심의를 상당한 변화를 겪었다. 영화법이 제정되고 1차 개정 영화법 이전까지 협회를 경유한 신고 작품의 각본은 공보부의 영화과에서 처리했으며, 1차 개정(1963.3.12.) 이후에는 영화자문위원회를 구성하여 개작 지시를 하거나 부분 수정 등으로 시정처리 하도록 되어 있었다.¹⁰⁶⁾ 실제로 이 시기의 서류를 살펴보면 제작 신고를 수리하면서 ‘부내참고’라는 항목

105) 「영화계의 불씨 쿼터제」, 『동아일보』, 1968.8.31.

106) 「각본심의연혁」, 『한국영화자료편람: 초창기-1976년』, 영화진흥공사, 1977, 302쪽.

으로 작성된 시나리오의 검토 내용을 확인할 수 있다. 해당 문서는 1. 신고번호, 2. 시나리오의 내용, 3. 의견으로 구분되어 있으며 3. 의견 항목은 가. 정부시책과 관계, 나. 중복 작품의 유무, 다. 제한사항, 라. 기타 등으로 세분화되어 있다.¹⁰⁷⁾ 이때의 영화자문위원회는 제정 영화법에서부터 명시되어 있던 영화위원회를 가리키는 것으로 보이는데 사실상 위원회의 업무에는 각본심의가 명시되어 있지 않음에도 해당 업무를 진행한 듯하다.¹⁰⁸⁾

그러나 위의 업무는 제협에서 사전에 경유 업무로 진행하던 것을 그리 넘어서지 않는 범위로 지적의 수위 역시 그리 높지 않았다. 제협은 영화법 제정 전, 그리고 이보다 전인 영화검열 사무가 공보처와 문교부를 오갈 때에도 영화제작을 위한 신고 전의 경유 업무를 담당했는데 1961년 10월 1일 즉 영화업무가 공보부로 이관되기 전까지는 이 경유를 통하는 것만으로도 각본심의를 처리하기도 했기 때문이다.¹⁰⁹⁾ 이상을 살펴보았을 때 각본심의는 실사 검열보다는 덜 중요한 것으로 인식되었으며 약식으로 진행가능했다는 점을 알 수 있다. 그러나 박정희가 대통령으로 취임하면서부터 적용된 대한민국 헌법 제6호(1963년 12월 17일 시행) 18조 2항에는 공중도덕과 사회윤리를 위해 영화나 연예에 대한 검열을 할 수 있다는 조항이 포함되었고 이후 이루어진 2차 영화법 개정 즉 1966년에 개정된 영화법의 제11조에 영화제

107) 이는 1963년 4월 12일 영화제작신고서를 접수한 <무덤에서 나온 신랑>(이용민), 1963년 4월 1일 영화제작신고서를 접수한 <보은의 구름다리>(최경옥) 등의 검열 서류를 참고한 것이다.

108) 영화법 시행령에 따라 위원장과 부위원장 등 일정한 위원회를 꾸려 자문을 얻을 수 있는 영화위원회와는 별개로 각본심의 시혹시 문제가 되거나 확인이 필요한 경우에는 관련 행정기관에 각본심의의를 의뢰하기도 했다. 가령 군대나 전쟁을 소재로 한 영화나 해당 장면이 주가 된다면 국방부, 풍속이나 치안 등에 저촉될 우려가 보인다면 내무부, 이후 안보와 관련한 문제에는 중앙정보부, 공보부로 검열의 주무부서가 이관되었을 때 교육이나 학교와 관련한 내용이나 청소년 관람 여부 등에 대해서는 문교부 등에 위촉을 맡기는 것이다. 그리고 '민간'에게는 사적(史的) 확인 혹은 윤리나 도덕, 그 외 매우 넓은 범위에서 '지식인'의 의견을 물을 수 있는 방법으로 활용되었다. 이는 영화법에는 명시되지 않은 절차로 과거 문교부 고시 제25호(1956.7.21.) 10조에 "검열에 있어서 특히 자문이 필요하다고 인정되는 경우를 위하여 검열위원을 위촉할 수 있다"는 항목에서 처음 그 내용을 확인할 수 있으며('문교부 고시 제25호', 『관보』호외, 공보실, 1956.7.21., 1-2쪽), 이듬해 문교부 고시 제47호(1957.9.9.)에서는 14조 "문교부 장관은 영화의 검열에 있어서 필요하다고 인정될 때에는 5인 이내의 검열위원을 위촉하여 자문에 응하게 할 수 있다"로 위촉의 주체와 위원수를 구체화 된다('문교부 고시 제47호', 『관보』제1867호, 공보실, 1957.9.9., 1-2쪽). 각본 내용상 판단이 필요할 때, 과거의 규정이 일종의 관례처럼 내려온 것으로 보인다.

109) 「각본심의연혁」, 앞의 글 참조.

작을 위해서는 대본을 첨부하여 신고해야 한다는 조항이 신설되면서 1966년 8월 이후 영화과에서 공식적인 각본심의가 시작되었다.

주목해야 할 것은 이처럼 검열이 강화되는 분위기 속에서 1967년 4월 1일자로 각본심의는 영화업자협회 내의 각본심의위원회로 이양된다는 점이다. 영화평론가 이청기와 시나리오 작가 이진섭을 심의위원으로 한 이 기구는 민간 위원이 각본심을 맡았다는 점에서 어느 정도 ‘자율적 심의기구’로 주목을 받았고¹¹⁰⁾ 새로운 분위기를 조성하는 듯 보였다. 이처럼 갑작스러운 변화의 원인을 알 수는 없지만 당국이 영화업자가 당국 ‘외’에도 검열을 받고 있다고 지적한 부분은 업자협회 내의 각본심을 둔 이유를 어느 정도 짐작케 한다. 영화과장은 당시 혼란했던 제작실태에 대해 공보부에 제작 신고를 하면서 시나리오 검열을 받는 영화업자들이 당국 검열 이전에도 두 차례, 그러니까 흥행사와 극장의 검열을 타의에 의해 받아 뜯어고치곤 했으니 좋은 작품이 나올 리 없다고 지적했던 것이다.¹¹¹⁾

이러한 시각은 당국이 업자가 영화를 제작하는 데에 흥행사나 극장과 같은 국가 외의 압력은 불필요하다는 것, 그렇기에 여기에서 벗어나야 제작자가 자유롭게 영화를 제작할 수 있다고 생각했다는 점을 드러낸다. 실제로 업자협회 내 각본심의위원회는 공보부의 권유로 개설된 것으로 보인다¹¹²⁾ 당국은 여타의 제재를 최대한 배제할 수 있는 방법을 제시한 것으로

110) 「이상적인 민간 영륜은 언제?」, 『동아일보』, 1967. 4. 8.

111) 「양산제한 120편 시비」, 『조선일보』, 1966. 2. 3.

112) 업자협회에서 각본심을 시작한 지 얼마 되지 않아 한 작품이 표절 시비에 휘말린다. 각본심의 위원회는 자신들이 사전 심의를 했던 작품이 다시금 표절이 아니라는 의견을 내놓지만, 공보부는 해당 의견을 수용하기보다 한국문화예술윤리위원회(예륜)에도 의견을 묻고 예륜은 각본심의위원회와 전혀 반대의 결과를 내놓는다. 이에 업자협회는 공보부에게 매우 불쾌한 심경을 담은 건의문을 보내는데, 이 건의문에서 각본심의위원회는 객년도부터 공보부의 권유에 의거하여 각본의 자율적 심의를 위해 설립되었다는 것, 그리고 위원회가 심의 완료한 것에 대해 별도의 심사 없이 신고를 접수하고 있다는 점 등의 내용을 확인할 수 있다(서류 「〈기적〉 표절 문제에 관한 건의」, 1967. 6. 30. 해당 부분의 해설에 대해서는 송아름, 「영화 〈기적(汽笛)〉의 표절시비사건이 드러낸 심의기구의 위상」, 『우리문학연구』 56, 우리문화회, 2017, 409-411면 참조.). 해당 서류와 (이후 서술하겠지만) 공보부가 예륜의 시나리오 심의 요청을 지속적으로 거부한 것으로 미루어 조준형이 업자협회의 각본심의가 예륜에게의 전가를 빌미로 압박한 결과라는 분석은 좀 더 면밀히 살필 필요가 있다(조준형, 「이중검열인가 삼중검열인가-1960년대 후반 한국 영화 각본검열 체제 변화 양상과 함의」, 『현대영화연구』, 한양대 현대영화연구소, 2016, 344-345쪽)

생각된다. 물론 업자협회 내의 기구에서 시나리오 심의를 한다고 해서 흥행 사나 극장의 간섭을 완전히 배제할 수는 없겠지만 적어도 영화의 관계 집단이 검열 사무에 끼어들 틈이 없는 것보다는 안정적으로 인식됐을 것은 확실해 보인다. 또한 심의를 진행하는 이들이 제작자들 스스로가 아니라고는 해도 해당 협회 내에 자리잡고 있는 이상 각본심의회가 제작자들의 편의를 고려하지 않고 진행된다는 것은 어려웠을 것이다. 실제로 이청기, 이진섭 등 업자협회 내 각본심의 위원들의 심의 결과는 그리 뽕족하지 않았고¹¹³⁾ 업자협회 내에서 진행된 각본의 심의는 큰 무리 없이 진행되었다.

그러나 업자협회만의 각본심의회는 그리 오래가지 못했는데 1967년 12월 1일 이후 공보부는 내규 제38호로 영화각본심의위원회를 설치하여 자체적인 심의를 시작했기 때문이다.¹¹⁴⁾ 영화각본심의위원회규정(안)은 국산 극영화의 질을 향상시키고 국민 정서의 순화를 기하기 위해 당부 내에 구성, 각본을 신중히 검토 후 제작 신고필증을 교부하고자 한 것으로 위원회의 구성과 직무, 심의 결정의 기간과 심의 근거의 규정 등 총 8개의 조항으로 구성되어 있다. 위원회의 위원장은 기획관리실장, 부위원장·공보국장, 위원은 영화과장·문화과장·국내과장·제3과장, 간사는 영화과 방화계장으로¹¹⁵⁾ 심의 업무에 공보부가 본격적으로 개입하겠다는 의사를 밝힌 것이었고 실제로도 바로 업무를 시작했다.

공보부가 각본심의를 시작했다고 해서 업자협회의 각본심의위원회는 배제한 것은 아니었다. 1968년 4월 1일 이후 본격적으로 두 단체의 각본심의

113) 이 시기의 검열서류를 살펴보면 업자협회 내 각본심의위원회에서 작성한 각본심의 내용은 특별한 지적이 없거나 충분히 예상할 수 있는 범위에서 이루어졌다. 덧붙여 만약 각본심의와 관련하여 문제가 발생했을지라도 직접 심의를 진행한 입장에서 문제를 수용하는 것은 자신들의 실수를 인정하는 것이기에 각본심의가 잘못되었다는 것을 인정하는 것도 쉽지는 않았을 것이다(송아름, 위의 논문 참조.). 당연히 이 결과는 제작자들에게 유리할 수밖에 없다.

114) 「각본심의연혁」, 앞의 책, 302쪽.

115) 공보부, 「영화각본심의위원회규정(안)」 내규 제38호.; 「영화각본심의위원회 구성」, 두 서류는 '국가기록원(<https://www.archives.go.kr>)'에서 확인할 수 있는 자료로 서류상 날짜가 기입되어 있지 않다. 국가자료원에서는 이 자료의 생산연도를 1964년으로 명시하고 있으나 내용 중 2차 개정 영화법 11조 1항의 제작신고서에 첨부된 대본을 언급하고 있는 점, 아직 공보부라는 명칭을 사용하고 있는 점 등을 미루어 이 서류는 1966년 9월에서 1968년 7월 이전, 즉 2차 개정 영화법 시행 후 작성된 서류로 판단된다.

위원회가 합동 심의제를 실시했지만¹¹⁶⁾ 그전에도 심의는 두 단체가 함께 진행하고 있었기 때문이다. 당시 심의서류를 살펴보면 1967년 12월 이후부터는 업자협회에서 명칭이 바뀐 한국영화제작자협회에서 작성한 「각본심의 의견서」와 공보부의 각본심의위원회에서 작성한 「영화각본심의의결서」가 각기 다른 양식으로 모두 첨부되어 있다. 각본심의를 제협과 공보부에서 각자 심의를 진행한 후 두 위원회의 심의 내용을 정리하여 제작사에 통보하는 절차로 진행된 듯하다.¹¹⁷⁾ 이후 본격적으로 합동 심의제를 실시하는 1968년 4월 1일 이후에는 「각본심의결과통고서」라는 양식이 새롭게 등장하며 이 서류에는 두 단체가 공동으로 심의했다는 내용이 기술되어 있다.¹¹⁸⁾ 같은 시기라도 해당 양식을 사용하거나 사용하지 않는 등 차이는 있지만¹¹⁹⁾ 분명한 것은 두 집단이 모두 각본심의에 참여하고 있었다는 점이다.

각본심의를 공보부에서 진행되었다고는 해도 제협의 각본심의위원회를 유지시키고 있던 것, 혹은 함께 진행한 것은 제협에 대한 당국의 친연성을 어느 정도 드러내는 것이라 할 수 있다. 전언했듯 제협은 영화법의 제정 이전부터 제작사가 제작신고서를 제출하기 전 경우 업무를 담당하면서 제작사의

116) 「각본심의연혁」, 앞의 책, 302쪽.

117) 가령 1967년 12월 21일 자료 제작신고 된 <제3지대>(최무룡)나 1968년 2월 19일 제작신고 된 <괴도의 집>(최경옥) 등의 서류에서 해당 내용을 확인할 수 있다. 이때 공보부의 「영화각본심의의결서」에는 「영화각본심의위원회규정(안)」에서 명시한 것과 같이 위원장과 부장, 위원 등 총 6명의 위원의 직함과 이름이 적혀 있어 규정대로 각본심의를 진행했다는 점을 알 수 있다.

118) 1968년 8월 24일 제작신고 된 <악마와 미녀>(이용민)의 검열서류를 살펴보면 「각본심의결과통고서」라는 이름의 서류가 등장한다. 이 서류에는 영화의 제명, 원작자, 각색자 등을 적는 란이 구분되어 있으며, “귀사에서 심의를 신청한 위의 작품에 대하여 본회 각본심의위원회 및 공보부 각본심의위원회가 공동으로 ○○년 ○○월 ○○일에 심의한 결과 다음과 같이 결정되었음에 통고 하나이다.”라는 내용이 적혀 있다. 그리고 하단에는 지적사항을 적을 수 있는 심의결정사항란이 구분되어 있고, 그 안에는 “비고: 본심의 결과에 의의가 유할 시는 제심 조치를 바람”이라는 사항이 포함되어 있기도 하다. 그러나 이 서류는 제협의 직인이 찍혀 발행된 것으로 공동 작성이라기보단 제협에서 작성된 것으로 보이는데, 이 작품의 서류 중 공보부의 결재 서명이 포함된 「씨나리오검토의견」 양식 또한 찾아볼 수 있기 때문이다. 따라서 두 의견서를 제협에서 종합한 후 제작사에 시정사항을 전달한 것으로 보는 쪽이 합리적이다.

119) 가령 1968년 12월 16일에 제작신고 된 <삼인의 여검객>(최인현)의 검열서류에서는 제협을 주체로 심의위원 이청기가 작성한 「시나리오검토의견」을 확인할 수 있다. 이후 같은 서류 하단에 ‘당부의견’을 덧붙여 시나리오 검토 내용을 절언한 서류 역시 살필 수 있는데, 이 서류에는 결재란이 포함, 서명이 되어 있는 것으로 보아 제협에서 작성한 「시나리오검토의견」에 공보부의 각본심의위원이 추가적인 의견을 제시, 이를 종합하여 제작사에 전달한 것으로 생각된다.

등록 사항 등을 파악하였고, 1960년대에 들어서는 쿼터 제작분에 문제는 없는지, 사전 제작이 이루어진 않았는지, 저작권이나 표절 등에 문제가 없는지까지도 확인하여 서류를 제출하고 있었다.¹²⁰⁾ 이러한 업무는 저작권과 관련한 확인을 위한 것으로 제협에서 담당하는 것이 수월하며 한편으로는 공보부의 행정적 편의를 위한 방편이 될 수도 있었을 것이다. 그러나 각본심의회는 단순한 확인으로 마무리할 수 없는 성격을 띠고 있다는 점에서 위의 절차와는 구분될 필요가 있다. 또한 제협과 공보부의 각본심의회를 살펴보면, 제협에 비해 공보부의 각본심의회가 좀 더 지적사항이 많았고 최종 결과에 공보부의 심의 결과가 더 많이 반영되어 있었기 때문이다.¹²¹⁾ 이러한 상황에서 엄밀한 각본심의회를 진행하고자 한다면 제협을 제외, 한국예술문화윤리위원회(이하 예륜)과 함께하는 것이 나은 선택일 수 있었다. 심지어 예륜이 지속적으로 영화각본심의회를 이양을 당국에 요청하고 있었다면 더욱 그렇다.

예륜은 자율심의기구를 표방하며 1966년 창립되었지만 사실상 모든 예산을 공보부에서 책임지고 있었고 윤리위원이 공보부 관리 2명을 당연직으로 포함시키면서 민간의 위원들로 구성하고 있어 반민반관의 단체라 할 수 있었다.¹²²⁾ 만약 공보부가 영화의 각본심의회를 예륜에 이양한다면 관의 관리 아래 두면서도 자율적 민간 심의라는 이미지를 띠고 검열을 관리할 수 있었을 것이다. 그러나 공보부는 예륜의 계속되는 영화 시나리오 심의의 요청

120) 1967년 11월 24일 제작신고 된 김수용 감독의 <순애보> 검열서류에서는 「확인서」라는 명칭의 서류를 확인할 수 있다. 「확인서」는 “본회 정관 제8조 제1항 및 제2항, 제3항에 의하여 금번(제작사 명칭 기재 - 인용자)에서 제작신고 되는 극영화 ‘(영화명 기재 - 인용자)’ 대하여 다음 사항을 확인함.”이라는 명시 아래 구체적인 내용이 기술되어 있는 것을 확인할 수 있다. 영화검열 서류의 양식은 시기에 따라 상당한 변화를 보이기에 해당 서류는 이즈음 보이다가 다시 사라지는데, 「확인서」가 이 시기에 등장하는 것은 제협에서 각본심의회 사무를 맡아보았기 때문이 아닌가 생각된다. 이러한 내용 등을 통해 제협이 경유의 과정으로 상당히 많은 업무를 처리했다는 점을 확인할 수 있다.

121) 대체로 시정사항이 없거나 매우 적었던 제협의 각본심의회와 다르게 공보부의 각본심의회는 잔혹함이나 선정성, 고증이나 특정 종교나 단체, 인물들에 대해 훨씬 민감하게 반응하고 있었다. 그러나 이를 선불리 검열의 강화되거나 억압으로 보기에 무리가 따른다. 심의 내용은 대체로 영화법 시행규칙의 검열 기준에 따른 것으로 삭제나 제심사의 판정을 내리기보다 이에 근거한 선에서 주의 하라는 정도로 구성되어 있기 때문이다. 또한 공보부의 이러한 주의 조치는 영화로 만들었을 때에 삭제하는 것이 손해라는 판단이 포함되었다는 점도 생각해 보아야 할 것이다.

122) 이에 대한 좀 더 자세한 내용은 이승희, 「예륜의 역사적 추이와 제도적 입계」, 『민족문화사연구』, 민족문화사학회, 2017, 292-300쪽 참조.

에 전혀 응하지 않았다. 예륜의 1968년 사업개요에서는 2월과 5월, 그리고 6월 등 계속해서 영화 시나리오 심의를 예륜에서 담당하도록 요청했다는 사실이 확인된다. 2월에는 문공부 장관에게 건의문을 발송했고, 이에 반응이 없자 5월에 재건의문을, 그리고 6월에는 공보부 영화과장과 면담하여 문공부와 제협, 그리고 예륜이 연석회의를 할 계획이라는 답변을 들었으나 아무런 반응이 없다는 점이 불만스럽게 쓰여 있었다.¹²³⁾ 이후에도 원하던 답변을 듣지 못했던 예륜은 9월에도 시나리오 심의 문제와 관련하여 장관 면담을 하기로 결의했다는 사실을 찾아볼 수 있지만¹²⁴⁾ 1960년대가 다 가도록 시나리오 심의는 예륜으로 넘어가지 않았고,¹²⁵⁾ 제협이 예륜을 대하던 태도는 무시에 가까웠다.¹²⁶⁾

제협이 이처럼 예륜을 무시할 수 있었던 것은 공보부와의 일정 이상의 친연성이 확보되었기 때문일 것이다. 앞서 업자협회에서의 시나리오 심의는 관의 심의가 아닌 자율적인 민간심의로 인식되었다는 점을 언급했다. 또한 공보부와 제협의 합동 시나리오의 심의는 공보부의 의견이 다수 포함된 최종 결과가 통보되는 경우가 많다는 내용 역시 짚어보았다. 이 두 사안은 공보부의 입장에서선 일정 수준의 시나리오 검열을 유지하면서도 (굳이 예륜이 아니라도) 민간 심의라는 외피를 쓸 수 있는, 그리고 제협은 이를 유지함으로써 여타의 외부적 제재를 막으며 등록된 소수의 제작사와 공보부와의 친연성을 유지할 수 있는 조건들로 자리할 수 있었을 것이다.¹²⁷⁾ 이러한 이유

123) 「한국예술문화윤리위원회의 사업개요」, 편집부, 『영화연예연감』, 국제영화사, 1969, 250쪽.

124) 「예륜 윤리위원의 68년도 결의사항」, 위의 책, 252쪽.

125) 예륜을 운영하기 위해 공보부에서 요청한 예산은 국회에서 전액 삭감이 되어 예비비에서 간신히 지급될 만큼 수모를 겪고 있었고, 이러한 상황에서 기구의 정체성을 수립하기 위해 지속적으로 영화 시나리오 심의의 이관을 요청했다. 그러나 67년과 68년 모두 지속적인 서면 건의와 방문 건의는 수용되지 않았고, 1969년 9월 13일 시나리오 심의를 예륜에 넘기도록 최종 작중 중이라는 문공부의 공문을 받는다. 그리고 1970년 2월 18일자로 극영화 시나리오 심의 업무를 인계받고 처음으로 심의를 한 작품이 <남대문 출신 용팔이>였다. 양성일(공룡 사무국장), 「시나리오 심의 10년」, 『월간 영화』, 영화진흥공사, 1979. 7·8월호, 75쪽.

126) 송아름, 앞의 논문(2017) 참조.

127) 예륜은 영화의 표절시비 사건이 일어났을 때에 공보부가 이 사건에 대해 의견을 묻는 것을 ‘예륜의 능력을 테스트 해보는’ 것으로 생각하고(양성일, 앞의 글) 매우 상세한 보고서를 제출하며 ‘테스트’를 통과하기 위해 전력을 다했다. 그러나 꼼꼼하고 논리적으로 구성된 예륜의 보고서는 제협의 의견과는 정반대여서 있었고 수용되지 않았다(각주 112번 참조). 여기에는 여러 이유가 있었겠

로 문공부의 검열에 대해 늘 큰 목소리를 냈던 것은 영화감독이나 시나리오 작가 등으로 구성된 영협이었고,¹²⁸⁾ 제협은 특별히 당국과 불화하지 않은 채 영화제작을 이어갔다.

제협은 스스로 검열의 서류를 제출하는 피검열자이면서도 검열의 과정에 이름을 올리는 영화계 내 유일한 집단이었다. 문교부에서 영화관리 업무를 관장, 1956년 처음 영화의 상영허가사무취급요령 등이 제정되었을 때부터¹²⁹⁾ 상영허가신청을 위해서는 제협의 전신인 대한영화배급협회를 경유하는 것이 영화허가를 위한 사무의 첫 번째 항목이었고,¹³⁰⁾ 1960년에 들어서는 국내 제작 영화가 영화 상영의 허가를 위해서는 사단법인 한국영화제작가협회 회원이 소속 협회를 경유하여 문교부에 접수하는 것으로 명시된다.¹³¹⁾ 공보부로 영화검열 사무가 이관되었을 때에도 이 항목은 바뀌지 않았고¹³²⁾ 영화법 제정 이후 경유에 관한 항목이 명시되어 있진 않지만 제협을 경유하는 단계는 한 번도 제외되지 않은 채 지속되면서 영화검열 사무에 중요한 부분을 차지했다.¹³³⁾ 이 과정은 제협의 다양한 입김이 개입될 수 있었고, 이를 구성하고 있는 제작자들은 검열자와 결코 적대적일 수 없었다.

지만 이미 구성된 제협과 문공부 사이에 아직 그 성격이 파악되지 않은, 제작자들의 영화 진행을 방해할 수도 있는 의견을 낸 예론이 끼어들 틈이 없었던 것은 아닐까 생각된다.

128) 영협은 '영화인'의 상호 간 친목을 도모하고 회원의 권익을 옹호하기 위한 단체로 감독과 기술, 기획, 시나리오, 연기, 음악, 촬영분과 등으로 구성된 단체이다. 영협은 제협이 경유 업무나 제작쿼터 등을 담당하게 되었을 때 가장 앞장서 문제제기를 하고 이에 반대했던 단체였으며, 검열에 있어서도 영화인, 즉 제작자를 제외한 영화 내 모든 분야를 담당하고 있는 이들의 창작권을 위해 목소리를 내었다. 이러한 상황은 쉽사리 한 시대의 영화를 살펴보는 데에 있어 '영화계'라는 명칭으로 당국의 맞은편에 선 이들을 하나로 묶는 것은 매우 평면적이고도 오류를 범하는 서술을 할 수밖에 없다는 점을 상기시킨다.

129) 「외화 추천 등 취급요령 제정」, 『조선일보』, 1956.7.22.

130) 「문교부 고시 제25호」, 『관보』 호외, 공보실 발행, 1956.7.21., 1쪽.

131) 「문교부 고시 제120호」, 『관보』 호외 공보실 발행 1960..2.8., 1-4쪽.

132) 공보부가 영화업무를 담당한 후 공포한 첫 고시에 따르면 국산 영화에 관한 모든 서류는 사단법인 한국영화제작가협회를 경유하여 제출해야 한다. 「공보부 고시 제1호」, 『관보』 호외, 공보부 발행, 1961.11.6., 1-3쪽.

133) 영화허가신고서나 제작신고서 등 영화제작과 상영의 허가를 위해 제출하는 서류에는 빠짐없이 제협을 경유한 도장이 찍혀 있다. 제협을 경유하는 업무는 영화를 제작하고자 하는 제작사가 등록된 업체인지를 확인하는 과정으로 으레 포함된 것으로 보인다. 이 과정은 제협이 회원을 압박할 수 있는 방법으로 기능하기도 했으며, 자체적으로 작품의 경작(競作) 등을 미리 확인하는 등의 과정이기도 했다.

6. 피검열자를 성장시킨 제도적 기업화라는 역설

1970년대에 들어서면서 적용된 3차 개정 영화법(1970.9.4. 시행)은 영화법 제정 이후 대형 제작사들이 누릴 수 있던 권한을 모두 국가의 업무로 옮기겠다는 의지를 드러냈다. 당국은 한국 영화의 해외 진출이라는 목표 하에 영화진흥조합을 설립했고, 영화의 제작권의 관리 주체는 문공부 장관으로 변경되었다. 또한 1970년 1월 1일자로 영화의 각본심의는 예륜으로 이관되면서¹³⁴⁾ 제협에서 진행하던 다수의 업무는 당국으로 넘어가 있었다. 표면적으로 1970년대에 제협에서 진행하던 업무가 국가로 옮겨갔다는 것은 검열권의 강화라고도 볼 수 있겠지만 역으로 생각하면 국가의 권한이었던 것이 약 10년에 달하는 기간 동안 소수의 민간 집단에 주어왔다고도 볼 수 있을 것이다. 게다가 이렇게 당국의 입김이 세지는 상황 중에도 제협은 완전히 배제된 것은 아니었다.

영화진흥조합의 주요 구성원 중 하나는 제협이었다.¹³⁵⁾ 게다가 진흥조합의 시작 자체가 제협에서 먼저 해외 시장 여건을 조사하기 위해 관계 직원을 유럽에 파견했고 직후 1970년대에 해외 진출을 목표로 한 영화진흥조합이 발족한 것은¹³⁶⁾ 그만큼 조합 내에서 제협의 위치가 중요할 수밖에 없다는 점을 드러낸다. 또한 영화의 편수 조절 역시 문공부 장관의 관리 아래 들어갔지만 ‘영화진흥조합의 의견을 들어’ 영화의 제작 및 상영의 편수를 조절할 수 있다는 단서 조항이 달려 있었다.¹³⁷⁾ 영화진흥조합에는 제협 역시 속해 있는 바 영화의 편수를 조절하는 데에 제협의 의견을 전혀 무시하는 방향은 아니었던 것이다. 검열에 있어서도 1970년대 내내 경유 업무는 사라지지 않

134) 「예륜」 기구를 보장, 시나리오 심의 대비, 『매일경제』, 1969.12.20.

135) 영화법(1970.8.4. 시행) 제19조 (협회와 조합의 설립 등) ① 영화제작자 영화수입자 및 영화인은 상호협력과 지위의 향상을 위하여 각각 영화제작자협회·영화수출입자협회 및 영화인협회를 설립할 수 있다. ② 전항에 의하여 각 협회를 설립한 자와 공연법 제25조의4에 의하여 단체를 설립한 공연장경영자는 국산 영화의 진흥과 상호의 공동이익 및 영화산업육성금융 등을 위하여 영화진흥조합(이하 “조합”이라 한다)을 설립한다.

136) 영화진흥공사 편, 『한국영화자료편람: 초창기-1976년』, 영화진흥공사, 1977, 77쪽.

137) 영화법(1970.8.4. 시행) 제24조 (영화편사의 조절) ① 문화공보부 장관은 영화진흥조합의 의견을 들어 영화의 수급조절을 위하여 국산 영화의 연간 제작 및 상영 편수를 조절할 수 있다.

있고 제협은 다양한 방식으로 검열의 과정 중에 개입했다.

이처럼 제협이 영화의 제도 속에서 중요한 위치를 차지할 수 있었던 것은 1960년대 영세한 영화계를 영세한 정부가 기업화 시키려는 방법에서 기인한 것이었다. 산업으로서 영화의 육성을 기대하면서도 이를 원조하기 힘들었던 정부는 영화계 내의 자금으로 영화산업이 성장하길 바랐고, 그 결과 당시 영화계 내에서 자금을 융통할 수 있었던 제작자에게 상당한 권한을 내주기 시작한다. 먼저 당국은 제작자 등록을 통해 자본을 이끌어낼 수 있는 제작사들을 선별했고, 인적·물적 자원을 충족시킬 수 있는 소수의 제작사만이 등록한다. 제작사의 정리가 시작되자 영화계엔 자본이 흘러들기 시작했고, 대작의 제작이 이어지면서 당국이 생각하는 메이저 컴퍼니를 통한 기업화의 가능성을 보여주는 듯했다. 당국은 제작사의 등록을 통해 기업화의 가능성을 타진하면서 여기에 속한 소수의 제작사를 중심으로 권한을 부여하며 기업화에 가 닿으려 했다.

또한 당국은 오랫동안 정부에 요청되었던 영화 금고의 업무를 제협을 중심으로 진행시킴으로써 이익을 낼 수 있다는 전제하에, 즉 영화계를 키울 수 있다는 전제로 제협에게 많은 권한을 부여한다. 영화신용조합이 성공적으로 마무리되는 못했지만 제협이 영화제작 전반에 개입할 수 있는 가능성은 상당히 늘어난 셈이었다. 이후 당국은 영화의 제작권 조절을 제협이 진행하도록 시책을 발표하기도 한다. 이는 큰 이권이 걸린 문제였고 많은 영화인들이 몇몇 대 제작사 중심으로 진행되는 해당 시책에 반대했지만 정부는 발표한 시책을 거두지 않았다. 이에 제협은 점점 더 소수의 제작사를 남기려 하면서 두 주체의 이상이 맞아가고 있다는 것을 보여주었다. 이때 제협은 영화의 수급 조절뿐만 아니라 영화계에 이권이 될 수 있는 다수의 영역에 개입할 수 있었고 여기에 당국의 특별한 제재는 없었다. 물론 이 과정이 무조건적인 옹호나 뒷받침으로 이루어진 것은 아니었지만 적어도 제협을 중심으로 재편된 영화계는 영화계 내의 자금이 제작자들에게 흐르도록 만들었다.

게다가 공보부는 자신들의 업무로 보아왔던 영화의 각본심의를 업자협회로 이양하면서 더욱 업자 친화적으로 나아간다. 업자협회 내 각본심의위원

회를 설치 후 진행된 각본심의는 그 속성상 유연할 수밖에 없었겠지만 특별한 확인 없이 승인되었다. 이후 공보부는 공보부 내 각본심의 기구를 두면서도 업자협회와의 공동 심의를 진행하면서 업자협회를 검열관의 자리에 지속적으로 배치하였다. 당시 민간심의기구였던 예륜이 각본심의의 이양을 주장했지만 이를 무시한 채 두 단체의 공동심의는 지속되었다. 이로 인해 제협은 경유 업무를 넘어 검열의 과정 중에 개입할 수 있었고 그만큼 검열에 익숙해질 수 있었을 것으로 보인다. 1970년대를 넘어서 등장하는 각종 편법들, 그리고 허위 서류들은 이 모든 과정 속에서 축적된 결과일 것이다.

‘발송 문서 308건, 접수문서 451건, 영화제작 신고경유문서 155건, 영화상영 허가경유문서 180건, 외화수입추천경유문서 109건(극 62편, 기타는 문화영화 및 복사용상영포함), 외화상영허가경유문서 65건, 방화수출추천경유문서 135건, 생필품 수입추천경유문서 49건, 잡문서경유문서 592건, 해외여행추천경유문서 21건. 계 2,065건.’ 해당 내용은 1966년 업자협회가 한 해 동안 시행한 문서처리 현황이다.¹³⁸⁾ 해당 내용을 살펴보면 당시의 업자협회가 얼마나 다양한 업무에 관계되어 있었는지 가늠된다. 국산 영화이든, 수입 영화이든 극장에 걸기 위해, 또한 영화의 수출과 필름의 수입을 위해, 해외 촬영을 위해, 즉 영화를 만들거나 공개하기 위한 모든 절차에는 업자협회가 포함되어 있었고, 이 업무들은 대부분 공보부에 신고 전 시행되는 것이었다. 각본심의까지를 포함하여 이 모든 권한은 분명 검열자가 피검열자에게 쥐어준 것이었다.

피검열자와 검열자의 대결이 가능하다는 것은 그만큼 피검열자들이 권한을 가지고 대응할 수 있는 힘이 전제되었다는 것을 의미한다. 전언했듯 1960년대 초 국가의 지원은 사라졌고 제작사의 통폐합으로 인해 많은 제작사들이 스러졌지만 막강한 자본을 중심으로 한 대제작사들은 명맥을 유지했고 제협이라는 단체를 통해 자신들만의 세력을 구성한다. 당국은 이들에게 상당한 권한을 주었고, 1970년대에도 어느 정도 이 양상은 이어졌다.

138) 「특별공동취재 한국 영화업자협회 전년도 업적 분석과 오늘의 당면과제 및 내일의 전망 타진」, 『내외영화』, 국제영화사, 1967.7., 40쪽.

1975년 검열의 완화와 우수영화 선정 등을 이유로 제작사 대표들이 문공부의 검열 담당 공무원들에게 뇌물을 수수한 사건이 터진다. 공무원들과 제작사 대표들이 법정 구속되는 등 상당한 파장을 몰고 온 사건이었는데¹³⁹⁾ 중요한 것은 이 사건이 검열자와 피검열자가 결코 대립적인 관계가 아니었기에 일어날 수 있는 일이라는 점이다. 그만큼 피검열자로서의 제협은 검열자의 생리를 아는 친연성을 보이고 있었고 법령으로 공고해 보였던 제도는 그 명맥이 흐려지고 있었다. 당국이 자체적인 운영을 통해 성장하길 유도했던 제협은 영화의 제도 속 깊숙이 들어와 그 생리를 파악했고 최대한 자신들이 이익을 낼 수 있는 방법으로 움직이고 있었다. 마치 검열의 점이지대처럼 놓인 제협은 일방적인 검열이라는 상상을 무력한 것으로 만든 집단이었다.

139) 「영화검열 싸고 금품 수수」, 『동아일보』, 1975.5.5. ; 「장상규 피고 2년 6개월 선고 영화선정 수회, 신상옥 씨 8월」, 『동아일보』, 1975.8.1.

■ 참고문헌

1. 논문 및 단행본

- 공영민, 『1950년대 미국의 공보선전 전략과 공보실 영화제작소: 시리큐스 계약과 한미협조 교육영화를 중심으로』, 중앙대 박사학위 논문, 2018.
- 김미현 외, 『한국 영화사: 開化期에서 開花期까지』, 커뮤니케이션북스, 2006.
- 문화공보부, 『문화공보 30년』, 문화공보부, 1979.
- 박지연, 『박정희 근대화 체제의 영화정책: 영화법 개정과 기업화 정책을 중심으로』, 주유신 외, 『한국 영화와 근대성』, 소도, 2005.
- 변재란, 『영화』, 한국종합예술학교 한국예술연구소 편, 『한국예술사대계 1960년대』 3, 시공사, 2001.
- 송아름, 『1970년대 한국 영화 검열과 문화정치』, 서울대 박사학위논문, 2019.
- _____, 『영화 (기적(汽笛))의 표절시비사건이 드러낸 심의기구의 위상』, 『우리문화연구』, 우리문화회, 2017.
- 영화백과편찬위원회 편, 『영화백과』 1집, 영화백과편찬위원회, 1975.
- 영화진흥공사, 『사진으로 본 한국 영화 60년』, 교육과학사, 1980.
- 영화진흥공사 편, 『한국 영화자료편람: 초창기-1976년』, 영화진흥공사, 1977.
- 이순진, 『1950년대 한국 영화산업과 미국의 원조 - 아시아 재단의 정릉 촬영소 조성을 중심으로』, 『한국학연구』 43, 인하대학교 한국학연구소, 2016.
- 이승희, 『예륜의 역사적 추외와 제도적 입계』, 『민족문화사연구』, 민족문화사학회, 2017.
- 이영일, 『한국 영화전사』, 한국 영화인협회, 1969.
- 이효인 외, 『한국 영화사공부 1960-1979』, 한국영상자료원, 2004.
- 정중화, 『한국 영화사』, 한국영상자료원, 2008.
- 조준형, 『1960년대 초 정변기 한국 영화 연구』, 중앙대 박사학위논문, 2011.
- _____, 『이중검열인가 삼중검열인가 - 1960년대 후반 한국 영화 각본검열 체제 변화양상과 함의』, 『현대영화연구』, 한양대 현대영화연구소, 2016.
- 편집부, 『영화연예연감』, 국제영화사, 1969.
- 한국영상자료원, 『신문기사로 본 한국 영화』(1945~1957), 공간과 사람들, 2004.
- _____, 『신문기사로 본 한국 영화』(1962~1964), 공간과 사람들, 2006.
- _____, 『신문기사로 본 한국 영화』(1968), 한국영상자료원, 2009.
- 함충범, 『1960년대 전반기 박정희 정권의 영화정책에 대한 영화계의 반응 및 활동 양상 연구 - 영화법을 둘러싼 영협과 제협의 입장과 태도를 중심으로』, 『현대영화연구』 11, 한양대 현대영화연구소, 2015.
- 호현찬, 『한국 영화 100년』, 문화사상사, 2000.

2. 정기간행물

『동아일보』, 『조선일보』, 『경향신문』, 『매일경제』, 『관보』, 『국제영화』, 『씨네판』, 『문교월보』, 『영화세계』, 『내외영화』, 『영화예술』, 『월간 영화』

3. 검열서류 및 공문서

<성웅이순신>(유현목, 1962), <무덤에서 나온 신랑>(이용민, 1963), <보은의 구름다리>(최경옥, 1963),

<제3지대>(최무룡, 1967), <괴도의 검>(최경옥, 1968), <악마와 미녀>(이용민, 1968), <삼인의 여객>(최인현, 1968), <순애보>(김수용, 1967)의 검열서류
공보부, 「영화각본심의위원회규정(안)」 내규 제38호
_____, 「영화각본심의위원회구성」

4. 법령

「문교부 고시」, 「공보부 고시」, 「영화법」, 「영화법 시행령」, 「영화법 시행규칙」

The Early History of the powerful censors

Corporatisation, 'Jehyup', and Institutional Desire in 1960s Korean Cinema

Song AhReum*

In the 1960s, corporatization was a big topic in the Korean film industry. The state attempted to lay the groundwork for corporatization by first organizing production companies and then legislating the registration of film companies through the Film Law. However, the surviving producers, a minority producers' interest group that was reorganized around capital, created a crack in the system as they were perceived as a group that could implement the corporatization envisioned by the state. The state, no longer able to provide aid to the film industry, gives Jehyup considerable power as it seeks to corporatize the industry through Jehyup's powerful capital. They are often cited as the main actors in the creation of film vaults, and are given the power to directly assign film rights, and then participate in screenplay review, thus entering the realm of direct censorship. The work of the organization in the decade or so following the enactment of the Film Law reveals that the organization was doing work that was ultimately attributed to the state in the 1970s, and that the state was doing work that should have been done by the organization. In this way, examining the authorities granted to Jehyup in the 1960s can be seen as a process of revealing why those subject to censorship could remain powerful even after the committee's duties were transferred to the state. Ultimately, the establishment

* Institute of Media Arts, Yonsei University / Research Professor

of the system can be described as a process that accompanies the growth of those subject to censorship, who either carry out or attempt to circumvent it.

Key words : 1960s, The Ministry of Culture and Communications, film law, censorship, censors, censored, Jehyup(Korean Film Producers Association), Korean Film Credit Union, production quota, screenplay censorship