

서울특별시 국제영화제 지원 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제3113호

나. 제 안 자 : 서윤기 의원 외 21명

다. 제안일자 : 2022년 3월 10일

라. 회부일자 : 2022년 3월 16일

2. 제안이유

- 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제28조의5가 개정되어 국제영화제의 개최·운영 및 지원에 필요한 사항을 조례로 정하도록 하는 근거가 신설되었음. 그러나 서울특별시 현행 조례에는 국제영화제 지원을 위한 구체적인 근거가 마련되어있지 않은 실정임.
- 이에 따라 서울특별시에서 개최되는 국제영화제의 지원을 위한 별도의 제정 조례를 통해 필요한 사항을 규정함으로써 국제영화제의 독립성 및 자율성을 보장하고, 세계적인 국제영화제로의 위상을 확립하여 영화예술 및 영화산업과 지역경제의 발전을 제고하고자 함.

3. 주요내용

가. 본 조례의 목적 및 정의를 명시함(안 제1조·제2조).

나. 국제영화제에 대한 시책 및 지원방안을 마련하도록 서울특별시장의 책무를 명시함(안 제3조·제6조).

다. 조례의 대상이 되는 국제영화제의 적용 범위를 명시함(안 제4조).

라. 국제영화제의 지원에 관하여 다른 조례에 우선하여 적용할 수 있도록 규정함(안 제5조).

마. 국제영화제의 개최·운영에 필요한 지원의 구체적인 내용과 재원을 확보할 것을 규정함(안 제7조).

바. 국제영화제에 관한 민·관·학 협력체계 구축과 업무협약 체결에 대해 규정함(안 제8조).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」의 개정·시행(2022.6.29.)에 맞춰 국제영화제의 기준, 지원사업, 협력체계 구축 등 국제영화제 지원에 필요한 사항을 마련하고자 발의됨.

나. 국제영화제 현황과 제정안의 입법 배경

- 우리나라의 국제영화제는 1996년 부산에서 최초로 개최된 이후 지속적으로 증가하면서 한국 영화의 세계화, 지역경제 활성화, 영화의 다양성 제고 등에 기여해 왔음.
- 국제영화제작자연맹(FIAPF)¹⁾의 공인을 받은 전세계의 국제영화제는 45개²⁾로 국내는 부산국제영화제가 유일하며, 그 외 영화제의 규모와 역사 등을 고려해 6개를 국제영화제로 구분함.

1) 1933년에 파리에 본사를 두고 설립되어 23개국, 26개 영화제작자단체로 구성되었으며, 세계 3대 영화제(프랑스의 칸 영화제, 이탈리아의 베니스 영화제, 독일의 베를린 영화제)를 지원하고 있음.

2) 국제영화제작자연맹(FIAPF)는 국제영화제에 대한 기준(2020년)으로 ▶영화제를 위한 상시조직, ▶국제적인 영화 선정 및 심사위원 위촉, ▶세계 각국의 기자들을 위한 서비스 시설, ▶도난 및 불법복제 방지 시스템, ▶개최국 영화산업 지원에 대한 증거, ▶출판물 및 정보관리의 질을 제시하고 있음

< 2021년 국내 6대 국제영화제 현황 >

(단위 : 백만원)

구분	DMZ국제 다큐영화제	부산국제 영화제	전주 국제영화제	서울국제 여성영화제	부천국제판타 스틱영화제	제천국제 음악영화제
시작연도	2009년	1996년	2000년	1997년	1997년	2005년
운영비 재 원	보조금	자부담	보조금	자부담	보조금	보조금
2021년 사업비	3,900	9,830	5,200	1,600	4,860	3,290

- 그 동안 국내에서 개최되는 국제영화제는 영화발전기금³⁾을 통해 문화체육관광부의 국제영화제 육성 지원사업으로 추진됐으나 명확한 법적 근거가 없었음.

- 이에 따라, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(이하 “「영화 비디오법」”)이 개정되면서(2021.12.28, 시행은 2022.6.29. 예정), 국제영화제와 국제영화제를 개최·운영하는 법인 등에 대한 정부와 지방자치단체 단체의 지원 근거가 마련됨(법 제28조의5 신설⁴⁾).

3) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 따라 영화예술의 질적 향상과 한국영화 및 영화·비디오물산업의 진흥·발전을 위하여 설치된 기금

4) 제28조의5(국제영화제) ① 지방자치단체는 영상 문화·산업 및 지역경제 발전을 위하여 국제영화제를 개최하거나 국제영화제를 개최·운영하는 관련 법인 또는 단체에 다음 각 호의 사업에 필요한 지원을 할 수 있다.

1. 국내외 영화의 국제영화제 초청·상영
2. 국내외 영화 제작
3. 국제영화제의 국내외 영화 시상
4. 지역 영상 관련 시설 및 촬영지의 활용
5. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

② 국가와 지방자치단체는 국제영화제의 개최·운영에 필요한 비용을 예산의 범위에서 보조할 수 있다.

③ 국제영화제의 개최·운영 및 지원에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 서울시는 그 동안 「서울특별시 영상진흥 조례」에 근거해⁵⁾ 서울 개최 국내·외 영화제에 대한 보조금 사업을 매년 공모로 실시하고 있음.

- 2022년도에는 9개 영화제를 선정해 16억 7천만원을 지원함.

< 2022년도 서울개최 영화제 지원 현황 >

(단위 : 백만원)

영화제(개최월)	지원금액 (백만원)	영화제(개최월)	지원금액 (백만원)
서울국제대안영상예술페스티벌(8월)	96	서울국제여성영화제(8월)	744
인디애니페스트(9월)	144	서울독립영화제(12월)	370
서울국제실험영화페스티벌(7월)	96	서울동물영화제(10월)	20
서울국제음식영화제(10월)	64	대한민국대학영화제(11월)	10
서울국제프라이드영화제(11월)	126		

- 서울은 한국 영화의 상징인 충무로가 위치하고 있고, 우수한 영화 산업 인프라를 갖춰 전국에서 가장 많은 영화제가 개최되고 있지만, 국제영화제로 성장할 수 있는 규모의 영화제는 소수에 불과한 실정임.
- 따라서 서울에서 개최되는 국제영화제의 위상을 강화하고 세계적인 수준으로 발전시키기 위해서는 체계적인 육성 정책을 수립하고 지속적인 지원이 필요함.

5)제3조(영상진흥시책의 수립) 시장은 영상문화 및 영상산업의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 영상진흥시책을 수립·시행하여야 한다.

5. 서울특별시(이하 "시"라 한다) 개최 국내·외 영화제의 지원 방안

제6조(영상제의 지원) ① 시장은 영상문화의 확산과 영상산업의 활성화를 위하여 시에서 개최되는 각종 영상제를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제8조(법인·단체·상영관의 지원) ① 시장은 시의 영상문화 및 영상산업의 진흥을 위하여 관계 법인 또는 단체로부터 보조금 지원 요청이 있을 경우에는 예산의 범위에서 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」가 정하는 바에 따라 보조금을 지급할 수 있다.

- 정부와 부산시의 지원으로 시작된 부산국제영화제는 2021년 10월 제25회를 맞이하면서 18만 4천명의 관객이 방문하고, 1,116억원의 경제적 효과를 창출함.

다. 주요 조문별 검토

(1) 총론(안 제1조~안 제3조)

- 안 제1조는 서울에서 개최되는 국제영화제 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 국제영화제의 독립성 및 자율성 보장, 세계적인 국제영화제로의 위상 확립 등을 목적으로 함.
- 제정안의 목적 규정은 「영화비디오법」의 국제영화제 지원 취지에 부합하며, 「영화비디오법」의 국제영화제 지원 규정(제28조의5제1항 및 제3항)을 조례의 근거로 명시하여 관계법령과의 정합성을 강화함.
- 안 제2조는 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 「영화비디오법」의 정의 규정(제2조)을 따르도록 하였으며, 제정안의 용어 중 “영화”, “영화산업”, “상영” 이 이에 적용됨.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “영화”라 함은 연속적인 영상이 필름 또는 디스크 등의 디지털 매체에 담긴 저작물로서 영화상영관 등의 장소 또는 시설에서 공중(公衆)에게 관람하게 할 목적으로 제작한 것을 말한다.
2. “영화산업”이라 함은 영화의 제작·활용·유통·보급·수출·수입 등에 관련된 산업

을 말한다.

8. “상영”이라 함은 영화를 공중에게 관람하도록 하는 행위를 말한다.

- 향후 「영화비디오법」의 개정으로 용어의 정의가 변경되거나 새로운 정의가 추가되는 경우에 이들 조례에 즉각적으로 적용될 수 있다는 장점이 있으나, 입법의 완결성, 시민의 자치법규 접근성과 편의성을 고려하면 조례에 용어 정의를 명시하는 것이 바람직함.
- 안 제3조는 국제영화제의 육성과 지원을 위한 기반조성과 경쟁력 강화에 필요한 시책 수립과 지원 방안 마련을 시장의 책무로 규정하고 있음.
- 국제영화제의 종합적인 육성과 지원을 위해서는 지방정부 차원의 체계적인 정책 수립과 지속적인 지원이 요구된다는 점에서 단체장에게 기본적인 책무를 부여하는 것은 타당한 입법조치로 판단됨.

(2) 국제영화제의 적용 범위(안 제4조)

- 안 제4조는 조례의 적용을 받는 국제영화제의 요건으로 ▶ 개최 주체가 법인, ▶ 개최실적이 3회 이상, ▶ 행사기간이 5일 이상, ▶ 상영작이 10개국 이상 100편 이상이고 해외영화 상영비율이 50% 이상, ▶ 한국어·영문 자막 기본 제공을 요구하고 있음.

- 국내에서 정립된 국제영화제 기준은 없으나 영상진흥위원회는 개최 기간과 횟수, 상영작 규모, 영화제 운영조직 등을 기준으로 국제영화제와 중소규모 국제영화제로 구분함.

< 국제영화제 육성지원 사업 지원요건 >

구 분	국제영화제	중소규모 국제영화제
개최기간 및 횟수	<ul style="list-style-type: none"> - 법인으로 등록한 국제영화제 조직위원회 - 지원 직전년도까지 5회 이상 매년 개최 - 폐막일 포함 5일 이상 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 단체 정관상 설립목적이 영화관련 사업을 목적으로 하는 단체 - 지원 직전년도까지 3회 이상 매년 개최 - 폐막일 포함 5일 이상 개최
상영작 규모	<ul style="list-style-type: none"> - 지원 직전년도까지 3개년 기준 20개국 70편 이상 상영 - 해외영화 상영비율 50% 이상 - 외국어영화 한국어자막 기본제공 - 한국어영화 영문자막 기본제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 지원 직전년도까지 3개년 기준 10개국 50편 이상 상영 - 해외영화 상영비율 50% 이상 - 외국어영화 한국어자막 기본제공
영화제 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 근로계약서 체결한 4명 이상 상근 인력(프로그래머 1인 이상 포함) - 사무실 및 홈페이지 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로계약서 체결한 1명 이상 상근인력

- 안 제4조의 기준에 따르면, 종전 개최 실적(직전년도까지 3회 이상), 행사 기간(폐막일 포함 5일 이상)은 영상진흥위원회의 중소규모 국제영화제 지원 기준과 유사하나, 한국어 영화 영문자막 제공, 상영작 규모 (10개국 이상, 100편 이상)에서 상향된 기준을 요구하고 있음.
- 제정안과 같이 상영작 규모의 기준시점을 당해연도로 하면 서울시의 지원사업 추진 시기에 따라 당해연도 상영 실적이 없는 경우가 발생할 수 있으므로 영상진흥위원회처럼 지원 직전연도로 수정이 필요함.

- 제정안의 기준을 적용하면 서울시에서 지원하고 있는 국제영화제 중 2개 영화제(서울인디애니페스트, 서울국제음식영화제)가 상영작 규모 요건에 미달되어 지원에서 배제되는 결과가 발생함.

< 2022년 지원 영화제 기준 >

연번	영화제	요건				
		법인	개최실적	행사기간	상영작	자막
1	제24회 서울국제여성영화제	사단법인	총족 24회	총족 8일	총족 126편, 64%	총족 100%
2	제48회 서울독립영화제	국내영화제로 해당 없음				
3	제18회 서울인디애니페스트	사단법인	총족 18회	총족 6일	미총족 176편, 43%	총족 100%
4	제12회 서울국제프라이드영화제	사단법인	총족 12회	총족 7일	총족 122편, 50%	총족 100%
5	제19회 서울국제실험영화페스티벌	사단법인	총족 19회	총족 8일	총족 126편, 76%	총족 100%
6	제22회 서울국제다인영상예술페스티벌	사단법인	총족 22회	총족 9일	총족 145편, 52%	총족 100%
7	제6회 서울국제음식영화제	사단법인	총족 6회	총족 6일	미총족 76편, 63%	총족 100%
8	제5회 서울동물영화제	국내영화제로 해당 없음				
9	제17회 대한민국 대학영화제	국내영화제로 해당 없음				

※ 상영작과 자막 총족 여부는 2021년 실적 기준으로 작성함

- 지원기준의 강화는 유망하고 잠재력이 있는 초기 영화제의 진입 장벽을 높이고 지원에서 배제될 우려가 있으므로 상영작 기준을 완화할 필요가 있음.
- 더 나아가 조례에 구체적 지원대상을 명기하기 보다는 규칙에서 정할 수 있도록 위임함으로써 국제영화제 정책수립과 시행의 탄력성과 대응성을 높이는 것도 고려해 볼 수 있음.

- 한편, 안 제4조의 제목인 ‘적용 범위’는 국제영화제에 대한 요건을 규정하는 것으로 오인될 수 있으므로 ‘지원대상’으로 수정이 필요함.

(3) 자율적 운영의 보장(안 제6조)

- 안 제6조는 국제영화제 운영에 있어 독립성과 자율성을 보장하도록 시장에게 책무를 부여하고 있음.
- 서울시의 지원을 받는 국제영화제는 서울시의 국제영화제 육성정책 반영과 보조금 사업 관리 차원에서 영화제 운영에 대한 서울시의 직·간접적 관여가 발생할 수 있음.
- 공공기관의 과도한 관여와 부당한 간섭은 영화제 운영조직의 창의성과 자율성을 제한할 수 있으므로 독립성과 자율성 보장을 명시하는 것은 타당한 입법규정임.
- 다만, 별도의 조로 분리 규정하기 보다는 제3조 시장의 책무에 통합 기술하는 방안이 입법체계상 바람직함.

(4) 국제영화제 지원(안 제7조)

- 안 제7조는 국제영화제를 개최·운영하는 법인 또는 단체에게
 - ▶ 국제영화제 초청·상영, ▶ 영화 상영에 따른 부대행사 개최, ▶ 국내·외

영화 제작·배급, ▶ 영화 시상, ▶ 지역 영상 관련 시설 및 촬영지 활용, ▶마켓 행사 개최 등을 지원할 수 있도록 규정함.

- 또한, 국제영화제 개최·운영에 필요한 비용을 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라 예산 지원을 할 수 있도록 하고, 국제영화제를 안정적으로 지원하기 위해 필요 재원을 확보하도록 함.

제7조(지원) ① 시장은 영화예술 및 영화산업과 지역경제의 발전을 위하여 국제영화제를 개최·운영하는 관련 법인 또는 단체에 다음 각 호의 사업에 필요한 지원을 할 수 있다.

1. 국내외 영화의 국제영화제 초청·상영
2. 국제영화제 영화 상영에 따른 부대행사의 개최
3. 국내외 영화 제작·배급
4. 국제영화제의 국내외 영화 시상
5. 지역 영상 관련 시설 및 촬영지의 활용
6. 영화·영상과 관련 마켓 행사의 개최
7. 그 밖에 시장이 영화예술 및 영화산업 발전을 위해 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 국제영화제의 개최·운영에 필요한 비용을 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

③ 시장은 국제영화제를 안정적으로 지원하기 위하여 필요한 재원을 확보하도록 노력하여야 한다.

- 이는 국제영화제를 개최·운영하는 법인 등에 대한 지원사업과 예산지원 근거를 자치법규 상에 명확히 한다는 점에서 의미가 있음.

- 그러나, 안 제3호의 ‘국내외 영화의 제작·배급’은 영화제 개최와 직접적인 관련이 없고 제정안의 입법취지를 벗어나므로 삭제가 필요함.

(5) 협력체계 구축(안 제8조)

- 안 제8조는 시장이 국제영화제의 중·장기적인 발전방안을 마련하기 위해 민·관·학 협력체계를 구축하고, 필요한 경우 업무협약을 체결할 수 있도록 함.
- 국제영화제의 특성상 효율적인 업무 추진을 위해서는 관련기관 간 유기적인 협력과 연계가 요구된다는 점에서 효율적인 민·관 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있음.
- 또한, 국제영화제의 성공을 위해서는 국내외 다양한 기관과의 협업이 요구되므로 업무협약 체결에 대한 근거를 규정한 제정안은 타당한 입법 조치라 판단됨.

라. 종합의견

- 제정안은 서울에서 개최되고 있는 국제영화제의 발전을 위한 재정적 지원 등 종합적인 체계를 마련하고 있다는 점에서 입법 타당성과 필요성은 인정됨.

- 다만, 영화제 개최 지원을 주된 내용으로 하는 제정안의 입법 취지에 벗어난 일부 내용과 조의 내용과 제목이 일치하지 않는 부분은 수정이 필요함.

< 수정의견 >

제정안	수정의견
<p>제4조(적용범위) 이 조례는 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 국제영화제에 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 3, (생략) 4. 당해 연도 상영 작품이 10개국 이상 및 100편 이상이어야 하며, 해외 영화 상영 비율이 50% 이상일 것(이 경우 장·단편 구분 없이 1편으로 산정한다) 5. (생략) <p>제7조(지원) ① 시장은 영화예술 및 영화산업과 지역경제의 발전을 위하여 <u>국제영화제</u>를 개최·운영하는 관련 법인 또는 단체에 다음 각 호의 사업에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 2. (생략) 3. <u>국내외 영화 제작·배급</u> 4. 국제영화제의 국내외 영화 시상 5. 지역 영상 관련 시설 및 촬영지의 활용 6. 영화·영상과 관련 마켓 행사의 개최 7. 그 밖에 시장이 영화예술 및 영화산업 발전을 위해 필요하다고 인정하는 사업 <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제4조(지원대상) 이 조례는 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 국제영화제에 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 3, (제정안과 같음) 4. <u>직전 연도</u> 상영 작품이 10개국 이상 및 100편 이상이어야 하며, 해외 영화 상영 비율이 50% 이상일 것(이 경우 장·단편 구분 없이 1편으로 산정한다) 5. (제정안과 같음) <p>제7조(지원) ① 시장은 영화예술 및 영화산업과 지역경제의 발전을 위하여 <u>제4조의 요건</u>을 갖춘 국제영화제를 개최·운영하는 관련 법인 또는 단체에 다음 각 호의 사업에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 2, (제정안과 같음) <p><삭제></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 국제영화제의 국내외 영화 시상 4. 지역 영상 관련 시설 및 촬영지의 활용 5. 영화·영상과 관련 마켓 행사의 개최 6. 그 밖에 시장이 영화예술 및 영화산업 발전을 위해 필요하다고 인정하는 사업 <p>② ~ ③ (제정안과 같음)</p>

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062