



제 430회 국회 (임시회)
제 1차 문화체육관광위원회

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 영화 ‘홀드백’ 제도 도입 〉

■ 박정하의원 대표발의(의안번호 제2214148)

2025. 12.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 천우정

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 홀드백 제도 도입	3
※ 참고자료	7

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박정하의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 극장 상영과 무관하게 글로벌 온라인동영상서비스(OTT) 등에서 영화가 동시·조기 공개되는 사례가 늘어나면서 과거 극장, IPTV, 홈비디오, 케이블채널, OTT 등의 순으로 배급되어 온 영화산업의 유통질서가 흔들리고, 관련 업계 전반에도 혼란이 발생하고 있음.

그러나 현행 제도에는 플랫폼 간 유통 유예기간인 ‘홀드백’에 관한 명확한 근거 규정이 없어 업계 자율이나 개별 계약에만 의존하는 실정임. 그 결과 글로벌 OTT의 조기 온라인 공개에 따른 각 국내 산업 주체의 수익이 크게 줄어들고, 투자 회수의 불안정이 심화되어 영화산업의 생태계 전반을 위협하고 있음. 주요 해외 국가들 역시 일정 기간의 극장 상영 이후 온라인 공개라는 기본 질서를 제도적으로 유지하고 있는 점을 고려할 때, 최소한의 기준을 마련할 필요가 있음.

이에 영화의 극장 상영 종료 후 일정 기간이 경과하여야 비디오물 또는 온라인비디오물로 공급 또는 제공할 수 있도록 하고, 구체적인 기간 등은 대통령령에 위임하여 탄력적으로 조정할 수 있도록 함으로써 산업환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 제도적 기반을 마련

하고자 함. 아울러 소형영화·단편영화·예술영화·독립영화 등은 문화적 다양성과 향유 기반을 보호하기 위하여 적용을 제외함으로써 산업 경쟁력 제고와 영화 생태계의 균형 있는 발전을 함께 도모하고자 하는 것임(안 제28조제4항, 제98조제1항제1호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 홀드백 제도 도입

가. 개정안 요지

- 영화는 영화상영관에서 상영이 종료된 날부터 대통령령으로 정하는 기간이 경과한 후 비디오물 또는 온라인비디오물로 공급하거나 제공할 수 있도록 하고, 위반 시 5천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함(안 제28조제4항 신설 등).

나. 개정안 조문대비표

현행	개정안
제28조(영화의 공급 및 유통) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제28조(영화의 공급 및 유통) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 영화제작업자 또는 영화배급업자는 영화가 영화상영관에서 상영이 종료된 날부터 대통령령으로 정하는 기간이 경과한 후 비디오물 또는 온라인비디오물로 공급 또는 제공할 수 있다. 다만, 애니메이션영화·소형영화·단편영화 또는 영화진흥위원회가 인정하는 예술영</u>

제98조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다. <u><신 설></u> 1. (생략) 2. ~ 6. (생략) ②·③ (생략)	<u>화·독립영화에 해당하는 경우에는 그 기간을 적용하지 아니한다.</u> 제98조(과태료) ① ----- ----- ----- -----. <u>1. 제28조제4항의 규정을 위반하여 기간을 준수하지 아니하고 영화를 비디오물 또는 온라인비디오물로 공급 또는 제공한 자</u> <u>1의2.</u> (현행 제1호와 같음) 2. ~ 6. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음)
--	---

다. 검토사항

- 최근 코로나19 이후 온라인동영상서비스(OTT)의 확산으로 극장 매출이 급감하고, 국내 영화산업의 투자 위축과 제작환경 악화 등으로 상영관 업계와 영화산업 전반이 심각한 어려움을 겪고 있음.
- 이에 개정안은 영화가 극장에서 상영이 종료된 날로부터 일정기간이 지난 이후에만 다른 플랫폼에서 제공될 수 있도록 하려는 것으로,¹⁾ 영화산업의 공정한 유통질서와 수익구조를 복원하

려는 입법취지에는 공감할 수 있는 측면이 있음.

- 다만, 개정안의 ‘상영이 종료된 날’이라는 기산 시점은 일부 상영관에서 장기 상영이 지속되는 경우 불명확해질 수 있으므로, 법 적용의 예측가능성을 높이기 위해 ‘개봉 후’ 기준으로 변경하는 것이 적절하다는 지적이 있음.
- 개정안에 대하여 **문화체육관광부**는 코로나 이후 단축된 홀드백의 정상화 필요성에는 공감하나, 이를 일정기간으로 법제화하는 것은 제작·배급사의 자율적인 영업활동을 저해할 수 있다는 업계 의견 등을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시하였음. **공정거래위원회**에서는 OTT 시장 진입 제한과 소비자 선택권 침해 우려를 이유로, **영화진흥위원회**에서는 국내 산업 현실과 국제적 환경을 종합적으로 고려하여 개정안을 신중히 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.
- 참고로, **한국영화관산업협회**와 **메가박스**, **롯데컬처웍스** 등 극장업계에서는 홀드백은 영화산업 내 각 유통 창구의 수익을 안정적으로 확보하고, 투자 - 제작 - 상영 - 배급의 선순환 구조를 회복하기 위한 최소한의 보호장치라는 이유로 개정안에 대하여 찬성 의견을 제시하였음. 반면, **한국영화프로듀서조합** 및 **쇼박**

1) ‘홀드백(Holdback)’ 제도는 영화가 극장에서 최초로 상영된 후 일정 기간이 지나야 비디오물(VOD)이나 온라인동영상서비스(OTT) 등 다른 플랫폼을 통해 제공될 수 있도록 하는 유통 간격(window) 제도로 전통적으로는 법률이 아닌 제작사 - 배급사 - 극장 간 계약상의 관행으로 정착되어 왔으며, 각 창구(window)별로 수익이 배분되는 구조를 통해 영화산업 내 선순환 생태계를 유지해 왔음.

스, MPA 코리아²⁾ 등 배급·제작업계는 배급전략의 자율성 침해, 해외판매 및 부가판권 수익 감소, 국제계약과의 충돌 가능성, 한미 FTA 등 통상 리스크 등을 이유로 반대의견을 제시하였고, 한국영화제작가협회는 배급사의 의견을 반영한 공청회가 필요하다는 의견을 제시하였음. 아울러 한국인터넷기업협회 역시 온라인 유통 지연으로 인한 불법유통 증가 우려, 소비자 선택권 침해 등을 이유로 반대 입장을 밝힌 바 있음.

- 종합적으로 보면, 본 개정안은 극장 중심의 수익구조를 회복하고 영화산업의 지속가능성을 확보하려는 정책적 취지는 타당하나, 산업 전반의 이해관계가 복잡하고 상영·유통시장에 미칠 영향이 큰 만큼, 업계 간 충분한 의견수렴과 사회적 합의를 거쳐 제도화 여부를 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5376

²⁾ Motion Picture Association(MPA, 미국영화협회)

참고1

타부처, 협회 및 민간업계 등 의견

○ 타 부처 의견

부처명	의견 주요내용
공정거래 위원회	• 신중 검토 - 영화산업의 건전한 상생발전을 도모하기 위한 개정안의 취지에는 공감하나 OTT서비스를 극장상영 후 6개월 이후까지 제한하는 것은 경쟁제한 우려 - OTT서비스 시장진입 제한으로 상품 및 사업자선택이 제한될 뿐만 아니라 OTT서비스 품질에도 영향을 미쳐 이를 이용하는 소비자의 선택권 및 후생이 감소할 가능성이 큼 - 따라서, OTT서비스 제한 제도를 실시할 때 OTT사업자의 사업 활동 기회가 충분히 보장되는 등 경쟁을 제한하는 수단이 되지 않도록 신중 검토 필요

○ 공공기관 의견

업체명	의견 주요내용
영화진흥 위원회	• 신중 검토 - 홀드백 제도는 영화산업 내 사업자 간의 상생적 수익구조를 도모하기 위한 수단으로서 일정한 필요성이 인정되나 일률적인 기간을 법률로 규정하는 방안은 국내 산업 현실과 국제적 환경을 종합적으로 고려, 신중한 검토 필요 • 홀드백 기간의 일률적 부과는 중소규모 영화의 수익 기회를 제약하여 제작 자체를 위축시킬 수 있음. 대규모 예산이 투입되는大作 영화 또한 팬데믹 이후 극장과 IPTV 동시상영, OTT 선판매 등을 통해 복합적인 수익 모델을 구축해온 바, 이미 산업에 안착된 자율적 수익 구조를 불합리하게 제약할 우려가 있음 • 더욱이 법안이 상영 종료일을 기준으로 홀드백 기간을 규정할 경우, 일부 소수 상영관에서 상영이 제한적으로 이어지는 상황에서도 전체 유예기간이 길어지는 결과가 발생할 수 있음 • 국내 영화 사업자들이 글로벌 OTT와 맺고 있는 다양한 계약 구조를 감안할 경우, 홀드백 규제가 한국 영화 산업의 협상력을 약화시키고, 결과적으로 한국영화의 해외 진출과 투자 유치에도 부정적 영향을 미칠 수 있음

업체명	의견 주요내용
	• 산업 보호라는 정책 목표와 달리, 일부 영화는 극장 개봉을 포기하고 OTT 직행을 선택하게 되어 극장 산업 전반을 위축시킬 수 있다는 점을 고려해야함. • 또한, 법률에 따른 강제적 유예기간은 소비자의 선택권과 문화향유권을 제한한다는 비판을 초래할 수 있으며, 궁극적으로는 소비자 후생을 저해할 우려가 있음 • 해외 사례를 살펴보면, 프랑스와 같이 홀드백을 법률로 명확히 규정한 국가는 제한적이며, 프랑스의 경우에도 자국 콘텐츠 투자 의무 충족 여부에 따라 홀드백 기간을 차등 적용하는 방식으로 운영되고 있으며, 이는 강력한 정부 규제 권한과 보호주의적 산업 구조에 기반한 특수한 사례라 할 수 있음. - 반면 미국, 영국, 일본 등 주요 시장에서는 법률적 강제보다는 업계 자율 협상이나 투자 의무 제도를 통해 홀드백을 유연하게 조정하고 있음. 이러한 방식은 산업 현실과 글로벌 시장 환경을 반영하면서도 소비자 선택권을 보장할 수 있다는 점에서 국내 산업에 시사하는 바가 큼. • 따라서, 법제화 추진에 앞서, 극장·OTT·IPTV 등 창구별 수익성 분석과 해외 사례 검토를 포함한 데이터 기반 연구를 선행하고, 그 결과를 토대로 적절한 홀드백 기간, 장르·규모별 차등 적용 기준, 예외 조항 등을 담은 합리적 가이드라인을 마련한 뒤, 업계 의견 수렴 결과 등을 반영하여 법제화 여부 또는 자율협약 방식을 신중히 결정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

○ 협회 의견

협회명	의견 주요내용
한국영화 제작가협회	< 개정 보류 > • 홀드백 규정은 배급사가 주축이 되어 개정되어야 하므로 배급사의 의견을 반영한 공청회를 거친 후 관련 법안 마련 필요
한국영화 프로듀서조합	< 수용 불가 > • (총론) 본 개정안은 시장 자율성을 침해하고, 급변하는 미디어 환경에 대응하는 유통 전략의 유연성을 저해하며, 결과적으로 영화 산업의 전체 수익 창출에 부정적인 영향을 미칠 수 있음 • 1. 영업의 자유 침해 가능성 - 홀드백(Holdback)은 본질적으로 '최대 수익을 창출하기 위한 영화 유통 전략'이며, 첫 원도인 극장부터 마지막 원도인 지상파 TV까지 이어지는 '배급사의 영업 활동'의 핵심임

협회명	의견 주요내용
	이미 국내 영화 시장은 OTT 등장 이전부터 배급사-극장-VOD 사업자 간의 자율적인 협의와 계약을 통해 복잡하고 다양한 홀드백 구조를 유연하게 운영해 왔음 - (배급 전략의 사유화 영역 침해) 홀드백의 기간과 순서는 영화의 규모, 흥행 성적, 투자 회수전략 등에 따라 개별적으로 결정되어야 하는 사적 계약 및 영업의 영역으로 이를 법으로 획일화하고 강제하는 것은 헌법이 보장하는 영업의 자유를 침해하는 반(反) 자본주의적 규제임 - (시장의 유연성 저해) 급변하는 글로벌 미디어 환경, 특히 OTT의 조기 공개가 요구되는 대규모 해외 투자유치 영화나, 팬데믹과 같은 비상 상황에서 유연하게 대응할 수 있는 능력을 법제화가 원천적으로 봉쇄하게 됨 • 2. 시장 현실을 반영하지 못한 '극장의 이익' 중심의 정책 - 개정안은 '글로벌 OTT의 조기 온라인 공개에 따른 극장 등 국내 산업주체의 수익 감소 우려'를 제안 이유로 들고 있으나, 이는 '극장 원도 보호'에만 초점을 맞춘 단편적인 시각임 - (이미 형성된 홀드백 질서) 한국 영화 시장은 '극장 개봉 → IPTV/케이블TV(VOD) → OTT(구독 서비스) → 지상파'로 이어지는 원도 질서가 이미 존재하며, 대부분의 상업 영화는 극장종영 시점(스크린 20개 내외) 직후 IPTV VOD를 개시하고, OTT 무료 공개는 그보다 훨씬 뒤에 이뤄지는 등 시장 자율 홀드백이 작동하고 있음 - (개별 영화의 특성 미반영) 흥행이 부진한 영화에 대해 법정 홀드백 기간을 강제하는 것은 제작/배급사의 투자금 회수 기회를 박탈하여 손실을 가중시키고, 이는 다시 영화 제작 시장 위축으로 이어질 수 있음. 홀드백은 개별 영화의 '배급 전략'이 되어야 함 • 3. 해외 사례의 오해: 프랑스 '미디어 연대기'는 자율 협약 기반 - 개정안은 해외 국가들이 일정 기간의 홀드백 기본 질서를 제도적으로 유지하고 있다는 점을 근거로 제시했으나, 이는 프랑스 사례에 대한 피상적인 이해에서 비롯된 것 - (프랑스 사례의 본질) 프랑스의 '미디어 연대기(Chronologie des médias)'는 정부가 일방적으로 법을 제정한 것이 아니라, 영화 산업 내의 각 주체(제작자, 배급사, 극장, TV, OTT 등)들이 수년간의 협의를 거쳐 '합의'하고, 이 합의 내용을 '법적 구속력 있는 협약'으로 발전시킨 모델임 (참고: 노철환, 송영주 연구 자료) - ('자율 협약 후 법제화' vs. '정부 주도 법제화') 프랑스는 이

협회명	의견 주요내용
	미 강력한 '문화적 예외(Cultural Exception)' 정책과 영화 기금(CNC가 관리)을 통해 산업 전체의 지속 가능성을 지원하고 있으며, 홀드백도 이러한 산업 내 연대와 합의의 결과물인 바, 한국처럼 산업 주체 간의 합의가 불충분한 상황에서 일방적으로 법을 도입하는 것과 본질적으로 다름 • [대안 제시] 한국 영화 산업 발전을 위한 정책 제언 - 한국 영화의 발전을 위해서는 홀드백을 법으로 강제하기보다는, 시장 기능의 활성화와 창작자에 대한 수익 보장 강화에 집중해야 함 - (산업 주체 간 자율적 상생 협약 유도) 영화진흥위원회(KOFIC) 등 정책 기관은 규제 대신 업계의 자율적인 상생 협약 도출을 위한 중재 및 논의의 장을 적극적으로 마련해야 하며, 홀드백은 규제가 아닌 '유연한 산업 표준'으로 다뤄져야 함 • 결론적으로, 동 개정안은 시장의 자율성과 영업 활동의 자유를 침해하고, 글로벌 미디어 환경의 변화를 따라잡지 못하는 시대착오적 규제임 홀드백은 법의 강제가 아닌, 시장의 유연한 전략으로 남겨두고, 정책 역량은 창작 생태계 보호와 산업의 지속 가능한 발전을 위한 자원 확보 및 투명성 강화에 집중해야 할 것
한국영화관 산업협회	< 수용 > • 국내 영화산업은 영화 개봉 이후 각 플랫폼별 일정 기간의 상영을 보장함으로써 각 플레이어들의 유통 수익을 극대화하는 방향으로 상생 발전해 온 바, - 팬데믹 이후 한국 영화산업의 침체가 지속되고 특히 세계시장과 비교해 회복세가 더딘 상황에서 무너진 영화산업의 유통질서를 정상화하고 영화산업을 장기적인 성장과 발전을 도모하는 최소한의 장치로서 홀드백의 제도화를 추진하는 개정안 취지와 필요성에 대해 공감 • 다만 홀드백 기간등의 대통령령으로 위임함에 있어 명확한 기준 및 범위를 설계할 필요 - 이에 개정안 제28조 제4항에 명시된 '대통령령' 개정안안 마련시에 기존 IPTV등 TVOD(건별 결제형 비디오)플랫폼의 상영을 보장하는 등 합리적 기간이 명시된다면 산업내 각 사업자의 유통수익 구조를 확보하게 되어 제도의 취지에 맞게 정착할 것으로 판단 • 한편, 소형·단편·독립·예술영화에 예외 적용을 인정한 취지를 고려할 때, 영화관 흥행 성과가 일정 기준 이하로 저조한 작품에 대해서는 영화업자 간 합의를 통해 홀드백 기간을 탄력적으로

협회명	의견 주요내용																																													
	단축할 수 있도록 한다면, 해당 작품에 대한 원활한 유통과 손실 보전에 기여할 수 있을 것으로 사료 • 또한 부칙에 적용례 및 경과조치를 명확히 규정하여, 개정규정 시행일 이전에 체결된 공급·제공 계약의 경우에는 적용되지 않음을 분명히 하고, 이로 인해 회사 간 계약 위반 및 혼란이 발생하지 않도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단 • ① 홀드백 붕괴로 인한 한국영화산업 현 주소 - 팬데믹 이전 한국영화산업은 극장 퍼스트 윈도우 전략을 취하며, 오랜 기간 부율(극장-배급의 수익배분) 체계와 영화발전기금을 통한 자금 순환 방식으로 한국영화 시장의 지속적인 성장을 견인 - 그러나, 팬데믹 이후 홀드백이 붕괴되면서 관객들에게 영화 콘텐츠의 가치와 오프라인 문화생활인 영화 관람의 가치를 동시에 떨어뜨리는 인식을 형성 - 그 결과, 한국영화산업의 투자·제작은 위축되었고 관객수 및 매출액은 사실상 반토막이 났으며, 최근 20년 만에 처음으로 1억 명 관객까지 붕괴될 위기에 몰리며 글로벌에서 가장 회복이 더딘 국가로 전락 - 반면, 홀드백 법제화를 도입한 프랑스는 유통 창구별로 최소 4개월~최대 36개월의 기간을 적용(영화단체와의 협약 시 일부 단축 가능)하여, 박스오피스가 팬데믹 이전의 약 95%수준까지 회복한 것으로 확인됨. <팬데믹 전후 주요 국가별 극장 매출 증감율 및 회복수준> (단위:백만 USD) <table><tr><th>국가</th><th>2019년</th><th>2024년</th><th>매출 증감율</th><th>회복수준</th></tr><tr><td>프랑스</td><td>1,540</td><td>1,466</td><td>-4.8%</td><td>95.2%</td></tr><tr><td>독일</td><td>1,109</td><td>1,036</td><td>-6.6%</td><td>93.4%</td></tr><tr><td>일본</td><td>1,920</td><td>1,740</td><td>-9.4%</td><td>90.6%</td></tr><tr><td>호주</td><td>822</td><td>670</td><td>-18.5%</td><td>81.5%</td></tr><tr><td>영국</td><td>1,555</td><td>1,233</td><td>-20.7%</td><td>79.3%</td></tr><tr><td>미국</td><td>10,657</td><td>7,807</td><td>-26.7%</td><td>73.3%</td></tr><tr><td>한국</td><td>1,641</td><td>875</td><td>-46.7%</td><td>53.3%</td></tr><tr><td>세계</td><td>38,549</td><td>33,599</td><td>-12.8%</td><td>87.2%</td></tr></table> ② 특정 플랫폼이 아닌 영화산업 전체를 살리는 최소한의 보호제도 - 한국 영화산업 문제의 본질은 특정 플랫폼(SVOD)이 국내 영화 콘텐츠의 제작과 유통을 사실상 독점하며 과도한 영향력을 행사함에 따라 유통질서가 붕괴되었다는 점 통상 IP와 판권을 모두 다 넘겨받는 계약구조로 인해, 국내	국가	2019년	2024년	매출 증감율	회복수준	프랑스	1,540	1,466	-4.8%	95.2%	독일	1,109	1,036	-6.6%	93.4%	일본	1,920	1,740	-9.4%	90.6%	호주	822	670	-18.5%	81.5%	영국	1,555	1,233	-20.7%	79.3%	미국	10,657	7,807	-26.7%	73.3%	한국	1,641	875	-46.7%	53.3%	세계	38,549	33,599	-12.8%	87.2%
국가	2019년	2024년	매출 증감율	회복수준																																										
프랑스	1,540	1,466	-4.8%	95.2%																																										
독일	1,109	1,036	-6.6%	93.4%																																										
일본	1,920	1,740	-9.4%	90.6%																																										
호주	822	670	-18.5%	81.5%																																										
영국	1,555	1,233	-20.7%	79.3%																																										
미국	10,657	7,807	-26.7%	73.3%																																										
한국	1,641	875	-46.7%	53.3%																																										
세계	38,549	33,599	-12.8%	87.2%																																										

협회명	의견 주요내용
	영화사업자는 제작비를 일부 보전 받는 하청기지로 전략하고 있다는 우려에 직면했고, 작품흥행에 따른 재투자를 할 수 없는 환경으로 만들어버림. - 홀드백은 이러한 악순환을 차단하는 최소한의 보호장치로, 극장-IPTV/케이블TV(TVOD)-OTT(SVOD)-지상파 등 국내 유통망 전체와 투자·제작·배급·극장·부가시장 등 모든 플레이어의 수익구조를 복원하여 안정적이고 예측 가능한 수익 극대화를 도모하기 위한 제도 이를 통해 재투자 선순환을 가동하고 영화산업 전체의 지속가능성을 확보 가능 ※ 홀드백 붕괴로 극장 관객이 감소한 결과 투자/제작업계 영향 (투자배급사 영향) 배급 매출액 하락으로 인한 투자 여력이 감소하고, 투자배급사 중심으로 추진되는 기획개발의 위축으로 신인 작가·감독 발굴의 어려움도 심화됨. 2024년 투자배급사들이 신규로 투자, 제작을 진행하는 영화 편수가 급격히 감소하는 등 한국영화 메인투자 시스템이 전반적으로 위축되는 결과를 낳고 있음. (제작사 영향) OTT 이용 증가·VOD 이용 감소로 부가매출이 더 줄어들면서 배분되는 수익이 감소하고 있으며, 제작구조 차이로 OTT 콘텐츠 제작으로의 전환도 어려운 상황. 물론, OTT 이용 증가로 부가매출 수익은 늘어날 것으로 기대할 수 있으나, 수익 배분 방식 차이로 제작사 수익은 오히려 더 줄어들. (투자사 영향) 한국 상업영화 평균수익률이 22년 -12.55%, 23년 -30.98%까지 떨어지는 등 다른 산업에 비해 투자수익률이 매우 저조하며, 이로 인해 영화 투자 자체를 꺼리는 현상이 늘어나고 있음. 과거 영화에 투자를 했던 벤처캐피털리스트들의 타 분야 이탈도 증가하는 등 민간투자자 유입이 줄어들고 있고, 영화분야 신규 투자액 자체도 줄어들고 있음. ③ 극장 관람 증대와 영화발전기금 조성은 영화산업 진흥 귀결 - 홀드백을 통한 극장 관람 증대는 영화발전기금 조성에 기여하며 영화산업의 발전에도 기여 - 영화상영관입장권 부과금이 영화발전기금 수입에서 상당한 비중을 차지하고 있으며, 이렇게 조성된 영화발전기금은 △한국영화의 창작, 제작 진흥, △수출 및 국제교류 지원, △상영관 시설 개선, △영화산업 종사자의 복지 증진, △그밖에 영화진흥위원회가 의결한 진흥 사업 등에 사용되었음

협회명	의견 주요내용
	④ 한국영화의 다양성 및 경쟁력 강화 - 극장의 경우 신인감독과 작가가 저예산·독립영화가 흥행하여 성장할 수 있는 유통경로로 활용되고 있는 반면, 글로벌OTT는 막대한 자금력을 바탕으로 유명 감독 및 배우 중심의 대규모 상업영화 투자와 제작전략을 통해 영화라는 콘텐츠를 자체 플랫폼 회원유치를 위한 끼워팔기 상품으로 전략시킴 - 이러한 전략은 상업영화의 투자/제작까지 위축시키고 획일화된 영화 제작으로 이어지게 하여 한국영화 다양성을 저해 ⑤ 한국 영화의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 출발점 - 현행법의 사각지대에 있는 글로벌 OTT로 인한 한국영화 제작비용 증가 및 영화산업 매출감소는 다양한 경쟁력을 갖춘 영화의 투자와 제작을 위축시켜 결국 12년 만에 칸 국제영화제에 단 한 편도 초청받지 못한 상황을 초래 - 특히, 글로벌 OTT는 거대 자본력을 바탕으로 한국영화 IP를 잠식하며 최소한의 한국영화 재투자 환경 조성에 대한 노력도 없다는 지적 - 실제 코로나 이후 국내 순제작비 30억 원 이상 상업영화의 신규 제작 편수와 투자 규모가 급감하고 국내 개봉작 수도 2019년 45편에서 크게 감소 예상. 결국 관객이 선택할 수 있는 신규 콘텐츠 자체가 감소되는 결과 초래 - 관객이 굳이 극장을 찾지 않고 집에서 OTT로 영화를 소비하는 습관이 강화하게 되면 감독의 연출이나 배우 연기 등 콘텐츠의 가치를 높이는 극장 인프라(스크린/사운드 등)를 제대로 활용하지 못하여 콘텐츠의 질적 하락으로 이어지는 결과를 초래할 것으로 우려되므로, 홀드백을 통해 영화의 고유한 장르적 지위를 보호할 필요 ⑥ 홀드백은 보호받아야 할 문화주권의 정당한 행사 - 홀드백 제도의 입법을 통하여 아래와 같은 효익이 기대됨 가. 모든 플랫폼 사업자들이 최대한의 수익을 올릴 수 있는 합리적 기간 설정으로 최대 수익을 창출해 다양한 영화 제작으로 이어져 장기적으로 미래관객의 선택권 강화 나. 영화라는 콘텐츠의 가치를 지키고, 문화주권 보호 역할 다. UNESCO 문화다양성협약에 따른 문화산업 보호 정당성 라. 영화산업의 상생적 수익구조 복원으로 위축된 투자, 제작 환경 개선 • 홀드백은 한국을 비롯하여 다른 국가들에서도 영화산업의 상생 발전을 도모하기 위해 오랜 기간 유지되어 온 제도로 특정 플랫폼만의 이익을 위한 것이 아니라 각 플랫폼별 유통 수익

협회명	의견 주요내용
	을 극대화할 수 있는 기반을 마련하고, 영화산업 플레이어들이 최대수익을 창출해 재투자할 수 있는 선순환 구조의 기본질서를 회복하는데 중요한 역할을 하는 바, - 본 개정안이 한국 영화산업 생태계 회복과 다양한 한국영화를 관객들이 볼 수 있는 기반을 마련하고, 글로벌 경쟁력 강화 및 영화 다양성을 확보하여 영화산업의 안정성을 높이는 규범적 조치로 판단됨

○ 민간업계 의견

업체명	의견 주요내용
쇼박스	< 수용 불가 > • 글로벌 OTT 견제 및 홀드백 보호가 목적이라면 전체 vod가 아닌 온라인비디오물 중 구독형 vod에 한정하는 방식으로 개정안 구체화가 필요함. - 본 개정안은 극장 종료 후 모든 형태의 부가판권 유통(VOD, 다운로드, DVD/블루레이, TVOD, SVOD, AVOD, EST, FOD 등)을 제한하려는 목적을 가지고 있으므로 투자배급사가 영화에 투자한 투자금을 회수할 수 있는 다양한 경로를 완전히 차단하게 되어 연쇄적인 문제가 발생 • 개정안 문제점 - 극장 개봉 후 완전한 수익 공백 발생: 부가판권 창구 봉쇄로 사업적 리스크 증가, 투자금 회수 시점 지연, 캐시플로우 악화, 후속 신작 투자 속도 둔화 - 구매력 저하: 해당 작품의 인지도 저하 및 구작 포지셔닝으로 인한 고객 구매 니즈 저하로 인해 OTT 단가가 하락하고 추가 마케팅 비용 발생 - 해외세일즈 타격 발생: 국내 홀드백 기간 이후 해외에 공개되는 해외세일즈 관행상 해외 매출 타격 불가피 - '국내 산업 주체의 수익 개선, 투자 회수의 불안정 개선'이라는 개정안의 취지에 부합하도록, 그에 따른 극장 부율 조정 또는 상영기간(스크린수) 보장이 선행되어야 함
롯데컬처웍스	< 찬성 > • 영화산업의 건전한 유통질서 확립 과 장기적 발전을 위한 '홀드백' 제도화의 취지에 적극 공감하는 바임 • 한편 개정안 제28조제4항에서 규정하고 있는 "대통령령으로 정하는 비디오물 또는 온라인비디오물"의 범위는 개정안의 목적에

업체명	의견 주요내용
	부합하도록 SVOD(구독형 비디오, Subscription VOD)로 한정할 필요가 있음 이를 통해 기존 IPTV 등 TVOD(건별 결제형 비디오, Transactional VOD) 플랫폼의 상영 기간을 일정 부분 보장함으로써, 산업 내 각 사업자의 유통 수익 구조를 안정적으로 확보할 수 있는 기반이 마련될 것으로 기대됨 • 다만 소형·단편·독립·예술영화에 예외 적용을 인정한 취지를 고려할 때, 영화관 흥행 성과가 일정 기준 이하로 저조한 작품에 대해서는 영화업자 간 합의를 통해 홀드백 기간을 탄력적으로 단축할 수 있도록 한다면, 해당 작품에 대한 원활한 유통과 손실 보전에 기여할 수 있을 것으로 사료됨 • 아울러 부칙에 적용례 및 경과조치를 명확히 규정하여, 개정규정 시행일 이전에 체결된 공급·제공 계약의 경우에는 적용되지 않음을 분명히 하고, 이로 인해 회사 간 계약 위반이 발생하지 않도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
메가박스	< 수용 > • 다만, 관련 법안(이전 임오경의원 법안)이 추가로 진행되는 만큼 영화 산업 생태계의 회복을 위해 빠른 법안 통과가 절실
Motion Picture Association (MPA, 미국 영화협회) 코리아	<수용 불가> • (첫째) 한국의 국제적 의무와의 정합성 디지털 서비스에 관한 법률 및 정책 측면에서 불필요한 장벽을 만들어 한미 FTA 등 국제통상 의무와 최근 한미 공동성명에서 언급한 원칙 위배 및 상충 가능성 특히, 국내외 콘텐츠 제공자들이 한국 이용자들에게 서비스를 신규 또는 지속적으로 제공하는 경우, 상호이익을 기반으로 하는 계약을 체결할 자유 즉, 시청각 산업의 기반이 되는 원칙을 침해할 가능성이 존재함 • (둘째) 계약의 자유와 시장 주도형 해법의 중요성 엄격한 규제를 통해 오늘날의 안목 높은 소비자에게 영화를 제공하는 방식을 제한하는 것은 창의성과 유연성(계약자유 원칙)을 저해하며, 극장 회복에도 도움이 되지 않을 수 있음 각 작품은 관객을 최대로 확보하기 위해 맞춤형 사업 전략, 마케팅 계획, 유통 경로를 갖추고 있으며, 극장 개봉은 이러한 전략의 필수 요소이긴 하나, 다양한 유통 채널 중 일부에 불과함 그동안 한국 정부의 과도한 규제 도입지양 및 보호주의 장벽 완화 정책으로 K-콘텐츠의 질적 발전과 글로벌 관객 확보, 투자 확대, 고용성장, 한국문화에 대한 글로벌 인지도 상승을 이뤘음

업체명	의견 주요내용
	• (셋째) 국제적으로 찾아보기 힘든 홀드백 제도의 법률화 사례 모든 영화에 대해 이용 형태별 복잡한 규제를 법률로 규정한 국가는 프랑스가 유일하며, 일부 국가에서는 국가 보조금을 받는 영화에 한정하여 홀드백을 도입하는 경우가 있으나 이 또한 매우 제한적임 • (넷째) 홀드백 제도와 관객 및 박스오피스 증가 간 관계성 부족 대부분 영화는 개봉 후 초기 몇 주 동안 상영 및 관람이 집중되며, 극장 매출 역시 해당 기간에 대부분 발생* * 2023년 스페인(홀드백 제도 없음)에서는 개봉 3주차까지 전체 박스오피스 수익의 76%, 프랑스에서는 72%가 발생함 * 2023년 5개 주요 시장에서 박스오피스 상위 50개 영화는 개봉 5주차 동안 박스오피스 수익의 80% 이상이 발생함 (출처: Comscore International Box Office Essentials, April 2024) • (다섯째) 관람 경험에서의 역효과 발생 가능성 극장에서 영화가 활발히 상영되지 않음에도 다양한 유통 채널을 통해 제공되지 못하여 소비자의 선택권이 축소될 수 있으며, 극장을 제외한 다른 합법적 이용 경로가 제공되지 않아 오히려 소비자가 불법 스트리밍이나 다운로드를 이용하게 할 가능성이 증가하는 등 합법적 소비에 큰 악영향을 미침

참고 2**해외사례**

○ 주요 국가별 홀드백 기간 및 규율방식

국가명	홀드백 기간	규율방식
프랑스	개봉 15~17개월 후 * 프랑스 콘텐츠 투자 의무화 이행여부에 따라 차등	법제화
이탈리아	개봉 3개월 후	법제화
독 일	개봉 4개월 후 단건구매 및 구독형서비스 가능	업계 자율(정부지원 영화는 법제화)
일 본	개봉 6개월~1년 후(영화별 다양)	업계 자율
미 국	상영관 독점기간* 40일 내외 * 단건구매 포함한 상영관 외 창구로의 이동시점	업계 자율