2026.11.24.

국회예산정책처 | 나보포커스 | 제181호

nabo Focus

한국 영화산업에 대한 효과적인 재정지원 방향은?
- 영화발전기금과 주요 예산지원 사업을 중심으로

사회행정사업평가과 박승민 분석관

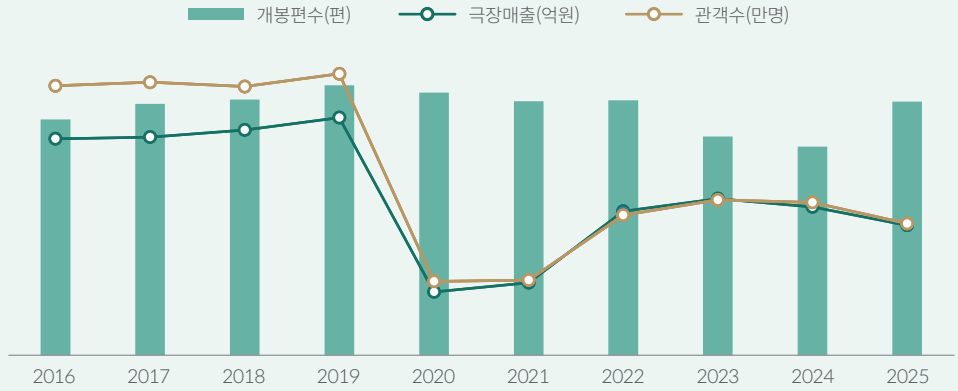
분석 배경 및 현황

▪ **코로나19 팬데믹과 OTT 플랫폼 확산 등에 따른 영화산업 환경 변화에 대응하여, 산업생태계를 점검하고 지속 가능한 발전 방안을 마련할 필요**

- 그동안 성장세를 보이던 한국 영화산업*은 코로나19로 관람객과 매출이 급감한 이후 점차 회복세를 보이고 있으나, 여전히 이전 수준을 회복하지 못하고 있음

* 본 보고서는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(이하 "영화비디오법)에 따른 영화상영관 등을 중심으로 하는 영화산업[1]을 대상으로 분석하였음

[그림 1] 최근 10년간(2016~2025년) 극장 매출액, 관객 및 개봉 편수 현황



	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
개봉편수(편)	1,520	1,620	1,647	1,739	1,692	1,637	1,643	1,410	1,344	1,634
극장매출(억원)	17,432	17,566	18,140	19,140	5,104	5,845	11,602	12,614	11,945	10,470
관객수(만명)	21,702	21,987	21,639	22,668	5,952	6,053	11,281	12,514	12,313	10,609

자료: 영화진흥위원회, "2025년 한국영화산업 결산" 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 이와 함께 한국영화 수익률은 2020년 이후 지속적으로 악화되는 추세

[표 1] 최근 10년간(2016~2025년) 한국영화 수익률 변동 추이

(단위: %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
한국영화수익률	29.8	18	△4.8	10.9	△28.4	△22.9	△12.6	△31.0	△19.3	△33.1

주: 수익성 분석 대상작은 '순제작비 30억원 이상으로 제작된 영화' 기준. 다만, 2025년 수익률은 간이 조사를 바탕으로 산출한 추정치임

자료: 영화진흥위원회, "2025년 한국영화산업 결산" 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

1) 영화비디오법에 따른 **"영화"**란 연속적인 영상이 필름 또는 디스크 등의 디지털 매체에 담긴 저작물로서 영화상영관 등의 장소 또는 시설에서 공중(公衆)에게 관람하게 할 목적으로 제작한 것을 말하며, 이러한 영화의 제작·활용·유통·보급·수출·수입 등에 관련된 산업을 **"영화산업"**이라 함

코로나19 팬데믹 이후 영화산업의 구조 변화

▪ **코로나19 이후 OTT 플랫폼의 성장, 영화관람료 상승, 대형 흥행작 부족 등으로 극장 매출과 관객 수 등이 감소하며, 영화산업 성장에 부담으로 작용하고 있음**

- 영화 소비행태 변화와 OTT 플랫폼 성장으로 극장 관람객이 감소하고, 영화 유통의 중심이 극장에서 OTT·VOD 등 개인화된 관람 환경으로 이동 중

[표 2] 연간 극장 관람 및 극장 외 관람 경험률 변동추이(2018~2025년)

(단위: %)

연도	2018년	2020년	2021년	2022년	2023년	2025년
극장 관람 경험률	91.5	72	67.9	65.4	66.5	74.6
극장 외 관람 경험률	90.2	86.1	87.2	97.2	97.4	99.1

주: 조사 대상은 각 조사 기준 기간에 극장이나 극장 외에서 영화를 1편 이상 관람한 소비자
자료: 영화진흥위원회 자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 이처럼 극장 관람이 감소하고 극장 외 관람이 증가하는 사유로는 영화관 티켓 가격 부담, OTT, VOD, IPTV 등 대체 플랫폼의 편의성 및 비용 경쟁력 등이 있음

[표 3] 코로나19 이후 영화관 관람 감소 사유 설문조사

(단위: 명, %)

주요 사유	응답자 수	비율
영화관 티켓 가격이 부담되어서	432	67.7
OTT, VOD, IPTV 등으로 감상하는 것이 편해서	307	48.1
보고 싶은 영화가 아닌 특정 영화만 상영해서	266	41.7
시간적 여유가 없어서	108	16.9
줄어들지 않았음	53	8.3
기타	42	6.6

주: 중복 응답 포함
자료: 참여연대 민생희망본부, "한국영화산업 활성화 방안 모색을 위한 관객 설문조사", 2026.2.

- 또한 최근 대형 흥행작의 부족으로 극장 관람 유인이 약화되면서 수요가 감소[2)]

[표 4] 연도별 흥행 영화 편수 현황(2017~2025년)

(단위: 편)

구분	천만명 이상		3백만명 이상 ~ 1천만명 미만	
	편수	참고: 영화명	한국·해외영화	한국영화
2017년	1	택시운전사	19	10
2018년	2	신과 함께(인과 연), 어벤져스(인피니티 워)	21	11
2019년	5	극한직업, 어벤져스(엔드게임), 겨울왕국 2, 알라딘, 기생충	13	7
2020년	0	-	3	3
2021년	0	-	3	1
2022년	1	범죄도시2	7	4
2023년	2	서울의 봄, 범죄도시3	10	3
2024년	2	파묘, 범죄도시4	6	3
2025년	0	-	7	2

주: 개봉일 및 관객 수를 기준으로 함
자료: KOBIS(영화관입장권 통합전산망) 자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2) 예외적으로, 2026년 개봉한 '왕과 사는 남자'는 누적 관객 수 1,692만명을 기록하며 역대급 흥행 성과를 거뒀으며, 해외영화 '오디세이' 역시 2026.9.6 기준 누적 관객 수 1천만 명을 돌파함KOBIS(영화관입장권 통합전산망) <https://www.kobis.or.kr/>

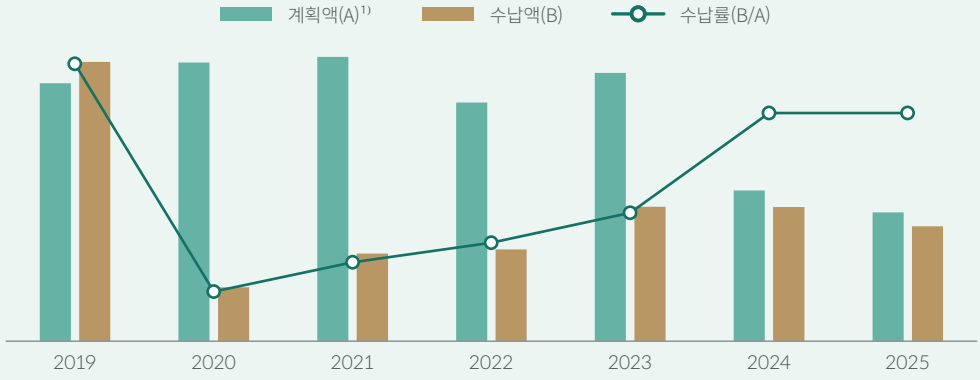
영화발전기금 재원 구조의 한계

▪ **영화상영관 중심의 영화발전기금 재원조달 구조에 따라 새로운 영화산업·유통환경에 대응하지 못하고 재원 조달에 한계**

- 현행 영화비디오법은 영화의 정의를 "영화상영관 등에서 관람을 목적으로 제작한 것"으로 제한하고 있어, 영화 정책이 상영관을 중심으로 설계된 측면이 있음
- 영화발전기금의 주요 재원인 영화상영관 입장권 부과금[3] 또한 극장을 기반으로 조성됨에 따라, 최근 OTT 등 새로운 산업·유통 환경을 충분히 반영하지 못하고 있음
  - 영화상영관 입장권 부과금 수입은 코로나19 팬데믹 이후 회복세에도 불구하고 OTT 확산 등의 영향으로 코로나 이전 수준을 회복하지 못하고 있음

[그림 2] 영화발전기금 법정부담금 수납현황(2019~2025년)

(단위: 백만원, %)



	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
계획액(A)1)	50,398	54,446	55,522	46,605	52,431	29,442	25,169
수납액(B)	54,582	10,522	17,086	17,948	26,255	26,223	22,450
수납률(B/A)	108.3	19.3	30.8	38.5	50.1	89.1	89.2

주: 1) 영화발전기금의 수정 계획액을 말함

자료: 문화체육관광부, 각 연도 예결산자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

▪ **제22대 국회에서는 OTT 등 유통 환경을 반영한 영화의 법적 정의 확대와 관련된 법안이 다수 발의[4]되었으며, 기금 재원 범위의 재검토 필요성이 제기되고 있음**

▪ **해외 주요국은 OTT 매출 부담금과 콘텐츠 투자 의무를 통해 자국 콘텐츠산업을 지원하고 재원을 확보하고 있음**

[표 5] 해외 주요국 OTT 관련 부과금 제도

국가	주요 내용
미국	국내외 주요 OTT 플랫폼을 통해 방송·영상 콘텐츠 투자 재원을 확보하고 있으며, 뉴욕·캘리포니아 등 일부 주에서는 OTT에 대한 대한 판매세(Sales Tax)를 부과하고 있음
프랑스	비디오, VOD, OTT 매출에 약 2% 수준의 부담금을 부과하여 영화·영상기금으로 활용하고 있으며, OTT 사업자에게 매출액의 일정 부분을 프랑스 콘텐츠 제작에 투자하도록 의무화
독일	OTT에도 영화산업 지원을 위한 기금 기여금을 부과하는 제도를 시행하고 있으며, 최근 스트리밍 플랫폼에서 발생하는 수익 8%를 독일에서 제작된 영화 및 프로그램에 투자하도록 의무화
일본	OTT 플랫폼 매출에 대해 소비세(10%)를 부과하고 있으나, 콘텐츠 제작사에 대한 투자 의무는 아직 명문화되어 있지 않음

자료: 영화진흥위원회, "미국의 OTT 플랫폼에 부과하는 문화기금", 2023.8. 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

3) 영화비디오법 제25조의2(부과금의 징수)에 따라 영화진흥위원회는 한국영화의 발전과 진흥을 위해 영화상영관 입장권 가액의 3%를 부과금으로 징수하고 있음

4) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안」 임오경 의원(2214993, 2025.12.08.), 김윤덕 의원(2201475, 2024.07.08.), 정연욱 의원(2215848, 2026.01.05.) 등

영화산업 관련 재정지원 검토사항

▪ **(영화발전기금) 최근 영화 소비·유통 환경이 극장 중심에서 OTT 등으로 변화하는 추세를 반영하여, 국회에서 논의되는 법률안과 해외 사례 등을 참고한 영화발전기금의 안정적이고 지속 가능한 재원 조달 방안을 마련할 필요**

▪ **(성장기반 강화) 제작사의 성장 잠재력을 고려한 투자·제작 방식의 도입 및 중·소규모 한국 영화의 배급·상영 기회를 확대할 필요**

- **(투자·제작)** 최근 극장관객 감소와 OTT 확산으로 극장 중심의 제작 및 단발성 투자구조의 한계, 중소 및 독립·예술영화에 대한 투자 위축 등이 심화
  - 모태펀드(영화계정)[5] 창·제작 지원 시, 개별 영화의 흥행 성과에 의존하는 프로젝트 투자구조에서 성장 가능성 있는 제작사 중심 투자 방식의 도입을 검토할 필요
- **(배급·상영)** '국민 영화관람 활성화(영화쿠폰 지원)'[6], '청년문화 예술패스' 등 영화관람 수요 확대를 위한 지원의 경우, 선별적 지원강화 필요
  - 대기업 계열 영화관에 집중된 지원 구조(2026년 85%)를 개선하고, 독립·예술영화전용관 및 작은영화관 등 비계열 영화관의 지원 기준과 할인 한도를 확대할 필요
  - 청년문화 예술패스 사업 목적[7]에 부합하도록 영화관의 지원 범위를 멀티플렉스뿐만 아니라 독립·예술영화전용관까지 확대할 필요

▪ **(다양성 확보) 독립·예술영화의 유통·상영 기반을 강화하고, 지역영화[8]의 자생적 생태계 조성을 재추진할 필요**

- **(독립·예술영화 전용관)** 지역 간 영화 향유 격차 완화를 위해 전용관 분포와 접근성, 인구 및 관객 수요 등을 고려한 비수도권 전용관 거점 육성 및 지원 확대 필요

[표 6] 수도권 및 비수도권의 예술영화전용관 설치 현황 및 지원실적(2026년 7월말)

(단위: 개, 백만원)

지역	극장 수	정부 지원 상영관 수	지원금액
수도권(서울·인천·경기)	30	12	1,143
비수도권	22	8	527
합계	52	20	1,670

자료: 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 재작성

- **(지역영화 지원)** 지역영화인의 활동·정착 기반을 마련하고, 상영·제작·교육·유통 인프라와 지원을 강화하는 한편, '지역 영상생태계 기반 마련' 사업[9] 재추진필요

▪ **(향유권 보장) 장애인의 영화관 관람 접근성을 개선하고, 취약계층의 영화 향유 지원 대상을 확대할 필요**

- **(장애인 지원)** 배리어프리 영화상영 확대, 장애인·비장애인 동시 관람 환경 및 자막·화면해설 등 서비스 개선 등을 통해 장애인의 실질적인 영화 향유권을 보장할 필요
- **(찾아가는 영화관 지원)** '찾아가는 영화관' 사업[10]의 예산, 상영 횟수 및 지원 대상 등을 확대하여, 다문화가정·외국인 노동자 등 취약계층의 영화 향유 기회 확대 필요

5) 공공자금을 활용하여 영화산업의 투자재원을 확충하는 사업으로 한국영화 메인투자·중저예산 펀드 등을 운영하며, 2026년 예산은 450억원임

6) 코로나19 이후 극장 관객과 매출 감소에 대응하여 영화관람 수요 확대를 위한 할인권을 지원하는 사업으로, 2025~2026년 관련 예산 각각 271억원(쿠폰지원: 총450만명×6,000원 등)을 편성

7) 청년에게 클래식·오페라, 연극, 영화 등 문화예술 관람료를 지원하여, "문화 분야 전반에 대한 이용 경험을 축적"하는 등 문화소비 주체로의 성장을 유도함

8) 특정 지역을 기반으로 영화의 창작·제작·상영·유통이 이루어지며, 지역의 문화·역사·사회적 특성이 반영된 독립·예술영화를 지칭함

9) 동 사업은 지역영화 제작, 지역 영상 네트워크 활성화 등을 지원하는 사업으로, 2020년 55억원이 편성된 이후 2022년 18.5억원 등 지속적으로 축소되어 2024년에는 관련 예산이 전액 삭감되었음

10) 영화관 이용이 어려운 취약지역·계층에 이동형 영화 상영 서비스를 제공하는 사업으로, 그동안 영화발전기금으로 운영되었지만 2026년 일반회계로 전환하는 과정에서 전액 삭감되었음

발간등록번호 | 31-9700484-001731-14 ISSN | 2672-0280
발행처 | 국회예산정책처 발행인 | 국회예산정책처장 이신우 담당 | 예산분석실 사회행정사업평가과 문의 | 02-6788-3740
국회예산정책처 NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE