방통융합정책연구 KCC-2018-36

외주제작 가이드라인 제정 등 외주정책 개선을 위한 연구

A Study on the Korean Broadcasting Production Market: Focusing on the Establishment of Commissioning Guidelines

2018. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원

방송통신위원회
Korea Communications Commission

방통융합정책연구 KCC-2018-36

외주제작 가이드라인 제정 등 외주정책 개선을 위한 연구

(A Study on the Korean Broadcasting Production Market: Focusing on the Establishment of Commissioning Guidelines)

황유선/심홍진/김청희

2018. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원

방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2018년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**외주제작 가이드라인 제정 등 외주정책 개선을 위한 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2018년 12월

연 구 기 관 : 정보통신정책연구원
총괄책임자 : 황유선 부연구위원
공동연구원 : 심홍진 연 구 위 원
보조연구원 : 김청희 연 구 원

목 차

제 1 장 서 론 ····· **1**
제 1 절 연구 목적 ····· 1

제 2 장 외주제작시장 현황 ····· **3**
제 1 절 시장 현황 ····· 3
제 2 절 방송영상산업의 특성 ····· 12
1. 수요의 불확실성 ····· 12
2. 높은 매몰비용 ····· 14
3. 제품 차별화 ····· 15
4. 공동작업과 시간비용 ····· 16
제 3 절 방송프로그램 거래의 특징 ····· 17
1. 자체제작 vs 외주제작 ····· 17
2. 고정급 계약 vs 수입배분 계약 ····· 19
3. 비교 분석 – 영화, 드라마, 비드라마 ····· 21
제 4 절 외주제작거래 주요 이슈 ····· 23
1. 계약 유형 관련 이슈 ····· 24
2. 협찬고지 및 간접광고 관련 이슈 ····· 27
3. 저작재산권 및 프로그램 유통·이용 관련 이슈 ····· 28
4. 공정거래 관련 이슈 ····· 32

제 3 장 외주제작 관련 비교 사례 검토 ····· **35**
1. 검토 필요성 ····· 35
제 1 절 영국의 외주정책 ····· 35
1. 개요 ····· 35
2. 영국의 외주제작 관련 정책 ····· 36

3. 방송사별 시행규칙 주요내용 ····· 41
제 2 절 프랑스의 외주정책 ····· 53
1. 개요 ····· 53
2. 프랑스의 외주제작 관련 정책 ····· 53
3. 저작권 및 수익배분 ····· 55
제 3 절 독일의 외주정책 ····· 59
1. 개요 ····· 59
2. 독일의 외주제작 관련 정책 ····· 59
3. 저작권 및 수익배분 ····· 60
제 4 절 일본의 외주정책 ····· 62
1. 개요 ····· 62
2. 일본의 외주제작 관련 정책 ····· 62
3. 저작권 및 수익배분 ····· 65
제 5 절 해외 주요국의 외주제도 비교 및 시사점 ····· 66

제 4 장 외주제작 가이드라인 ····· 68
제 1 절 배 경 ····· 68
1. 외주제작 가이드라인의 제정 배경 ····· 68
제 2 절 외주제작거래 가이드라인(안) ····· 72
1. 외주제작거래 가이드라인(안) 전문 ····· 72
2. 외주제작거래 가이드라인(안) 기본방향 ····· 78
3. 외주제작거래 가이드라인 주요 내용 ····· 80
제 3 절 방송프로그램 외주제작거래 가이드라인 마련을 위한 공개 토론회 ····· 92
1. 기본 일정 ····· 92
2. 토론회 주요내용 및 관련 논의 ····· 93
제 4 절 정책 실효성 제고 방안 ····· 101
1. 단계적 실시를 통한 제도의 안정적 정착 ····· 101
2. 법적 근거 마련 ····· 102

3. 사업자 참여를 통한 공론화 작업 ····· 104
4. 사후적 모니터링 기능 강화 ····· 105
5. 관련 제도 정비 ····· 106
제5절 독립창작자 인권선언문 제정 ····· 108

〔부록 1〕 방송프로그램 외주제작거래 가이드라인 마련을 위한 토론회 발제문 ····· 110

〔부록 2〕 상생 방송제작을 위한 독립창작자 인권선언문 전문 ····· 125

〔부록 3〕 방송법 일부개정안 비교(외주제작 공급기준 관련) ····· 127

〔부록 4〕 외주제작 관련 주요 정책 추진 경과 ····· 128

〔부록 5〕 저작권법 등 관계법령 ····· 131

〔부록 6〕 영국 BBC Business Framework 전문 ····· 133

참고문헌 ····· 149

표 목 차

〈표 2-1〉 지상파방송사 연간 TV프로그램 제작원별 편성시간 현황(2016년) ····· 4
〈표 2-2〉 지상파방송3사 TV프로그램 편성시간 대비
TV 외주제작프로그램 편성시간 비중 ····· 5
〈표 2-3〉 지상파방송3사 TV프로그램 제작비용 대비
외주제작프로그램 제작비용 비중 ····· 6
〈표 2-4〉 외주제작비 지출액 기준 상위 10대 수요자 ····· 7
〈표 2-5〉 방송영상독립제작사 총괄 현황 ····· 9
〈표 2-6〉 방송영상독립제작사 매출액 규모별 사업체수 ····· 10
〈표 2-7〉 방송영상독립제작사 매출액 구성내역 ····· 11
〈표 2-8〉 2017년 방송 프로그램 외주제작 거래 실태조사 설문조사 개요 ····· 24
〈표 2-9〉 2017년 방송 프로그램 외주제작 거래 실태조사 심층인터뷰 개요 ····· 24
〈표 2-10〉 외주제작 계약 유형 (방송사업자 응답) ····· 26
〈표 2-11〉 외주제작 계약 유형(독립제작사 응답) ····· 26
〈표 2-12〉 각종 불공정 거래 이슈에 대한 독립제작사의 동의수준 ····· 33
〈표 3-1〉 'Communication Act 2003' 제정 이후 영국 외주제작 시장의 변화 ····· 36
〈표 3-2〉 영국 지상파 방송사 외주제작 할당 비율 ····· 37
〈표 3-3〉 외주 시행 규칙에서 명시해야하는 세부 요소 ····· 39
〈표 3-4〉 PSB-PACT 권리 분배 관련 합의 현황 ····· 40
〈표 3-5〉 프랑스의 외주제도 개요 ····· 55
〈표 3-6〉 프랑스 방송 프로그램 성격에 따른 장르 분류 ····· 56
〈표 3-7〉 제작위탁 문제 사례 ····· 64
〈표 4-1〉 영국 방송사별 계약절차 ····· 88
〈표 4-2〉 영국의 방송사별 연간보고서 주요 내용 ····· 91

그 림 목 차

〔그림 2-1〕 방송사업자(지상파 및 PP) 외주제작비 추세 ····· 3
〔그림 2-2〕 외주제작프로그램시장 수요점유율 기준 HHI ····· 8
〔그림 2-3〕 납품 외주제작프로그램 개수 기준 외주제작사 규모 분포 ····· 8

제1장 서 론

제1절 연구 목적

1991년 정부의 외주정책 시작과 함께 외주제작시장은 양적·질적으로 큰 성장으로 이루어왔다. 그러나 이러한 성장의 이면에는 방송사와 제작사 간 불공정거래 관행이라는 문제, 제작현장에서의 열악한 노동조건, 제작인력에 대한 비인격적 처우 등의 문제가 여전히 해결되지 못한 채 자리하고 있다. 불공정관행 개선을 위한 표준계약서 제정, 외주편성비율 및 외주인정기준 보완 등 정부의 제도개선 노력이 지속적으로 이루어져왔으나, 외주제작시장의 문제는 크게 개선되지 않고 있다. 2017년 PD사망사건 등을 계기로 외주제작시장의 문제에 대한 보다 적극적인 고민과 대책이 필요하다는 인식이 조성되었으며, 정부는 5개 부처 종합대책 등을 통해 외주제작시장의 문제점을 해결하기 위한 보다 적극적인 노력을 기울이고 있다.

본 보고서는 이러한 정부의 노력에 대한 후속조치의 일환으로 외주제작시장의 문제점 개선을 위한 제도 개선 방안을 연구하였다. 특히 방송사와 제작사 간 불공정거래 관행 개선을 위한 외주제작 가이드라인(안) 마련을 연구의 주목적으로 한다. 성공적인 외주정책 모델로 평가받는 영국사례 등 해외사례를 검토하는 한편, 국내시장 현황에 대한 분석과 거래 관련 이슈에 대한 검토를 통해 국내 외주제작시장의 문제점을 분석하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 외주제작거래 관련 가이드라인의 기본방향을 제시하고, 나아가 구체적인 외주제작거래 가이드라인(안)을 제시함은 물론, 각 항목별 함의 및 쟁점사항을 논의하였다. 또한 이러한 외주제작거래 가이드라인의 정책 실효성을 높이기 위해 고려되어야 할 사항들을 논의함으로써 정책적 시사점을 도출하였다. 한편, 본 연구는 외주제작 가이드라인과 더불어 정부의 외주제작시장 불공정관행 개선 종합대책의 후속조치의 일환으로 독립창작자 인권선언문에 대한 연구도 진행하였다.

이상의 목적을 위해 본 보고서는 다음과 같이 구성하였다.

먼저, 2장에서는 국내 외주제작시장의 현황을 살펴보았다. 2017년 실태조사 등을 바탕으로 외주제작거래의 주요 이슈 및 쟁점을 식별 논의하였으며, 국내 외주제작시장 현황도 함께 검토하였다. 제3장에서는 해외 사례에 대한 검토를 통해 다양한 정책가능성을 비교·검토하였다. 제4장에서는 외주제작거래 가이드라인의 기본방향 및 가이드라인(안)을 제시하고, 조항별 주요내용을 논의하였다. 또한, 가이드라인(안)에 대한 공개토론회 내용을 정리하고 관련 이슈에 대해 논의하였으며, 가이드라인의 정책적 실효성을 높이기 위한 방안을 제시하였다. 더불어 본 연구를 통해 진행되었던 독립창작자 인권선언문 관련 내용도 간략히 소개하였다. 외주제작거래 가이드라인(안), 공개토론회 발제문, 독립창작자 인권선언문 등은 그 전문을 부록으로 첨부하였다.

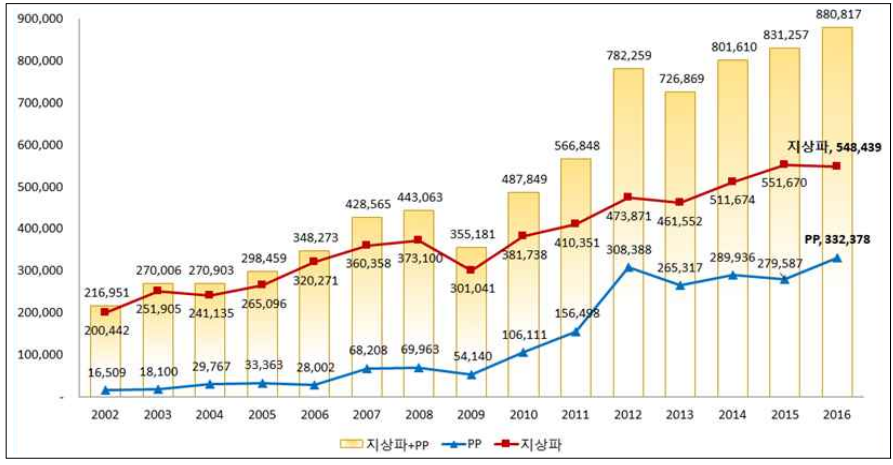
제2장 외주제작시장 현황

제1절 시장 현황

국내 외주제작시장은 그간 양적성장을 지속해왔다. 〔그림 2-1〕을 보면, 방송사업자의 외주제작비 규모는 지속적으로 증가하고 있으며 이러한 증가는 지상파와 방송채널사용사업자(이하 PP) 모두에게서 나타나는 것을 확인할 수 있다. 2008년 금융위기 등 경기악화의 영향으로 일시적으로 감소한 방송사업자의 외주제작비는 2012년 종합편성채널의 시장진입과 함께 빠르게 증가하였다. 2002년 2,170억 원 수준이던 외주제작비 규모는 2016년에는 2002년 수준의 4배에 해당하는 8,808억 원 수준을 기록하였다. 방송사와 제작사 간 불공정 거래 이슈, 열악한 노동조건 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있지만, 외주제작시장은 적어도 양적으로는 빠른 성장을 경험하였다고 볼 수 있다.

〔그림 2-1〕 방송사업자(지상파 및 PP) 외주제작비 추세

(단위: 백만 원)



자료: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가

주요 사업자별로 살펴보아도, 이러한 외주제작시장의 양적 성장은 두드러진다. 〈표 2-1〉은 주요 지상파사업자에 대해 전체 방송시간 중 외주제작 방송프로그램이 차지하는 비중을 보여주고 있다. 결과를 살펴보면, 2016년 KBS2, MBC, SBS는 외주제작 프로그램이 차지하는 비중이 각각 54.4%, 48.8%, 45.9%로 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 〈표 2-2〉는 외주제작 프로그램 편성비중의 시계열적 추이를 보여주는데, 지상파방송 3사 전체에서 외주제작 프로그램의 편성비중은 40% 중반대를 유지하고 있는 것을 볼 수 있다. 2014년 49.1%로 정점을 찍은 후 하락하는 추세를 보이고 있으나, 2016년에도 여전히 43% 수준의 높은 비중을 나타내는 것을 알 수 있다.

〈표 2-1〉 지상파방송사 연간 TV프로그램 제작원별 편성시간 현황(2016년)

(단위: 분, %)

구분	자체제작	순수 외주제작	특수관계사 외주제작	총 방송시간	총 방송시간 중 외주제작비중(%)
KBS 1TV	363,340	128,245	390	512,050	25.1
KBS 2TV	195,605	231,390	19,160	460,595	54.4
서울MBC	232,820	192,740	39,045	475,315	48.8
SBS	246,296	191,683	23,520	469,259	45.9

주: 1) 자체제작은 자제제작과 공동제작 편성시간의 합
2) 외주제작비중은 총 방송시간 중 순수외주제작과 특수관계사 외주제작의 합의 비중
3) 총 방송시간은 자체제작프로그램(자체제작+공동제작), 외주제작프로그램(순수 외주제작+특수관계사 외주제작), 구매 방송프로그램(국내물 구매+국외물 구매), 수중계의 합
자료: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가

2016년까지 정부의 외주제작의무편성비율이 KBS1TV는 24%, KBS2TV는 40%, MBC와 SBS는 35%였던 것에 비추어보면, KBS1TV를 제외한 지상파3사의 외주제작 프로그램 편성비중은 의무편성 비중을 10%p 이상 상회하는 수준에서 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 2017년 시행된 정부의 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시(이하 편성고시) 개정안에서는 순수외주제작 프로그램에 한정하여 외주편성비율을 고시하고 있는데, 이에 따르면 KBS1TV는 19%, KBS2TV는 35%, MBC와 SBS는 30% 이상을 순수외주제작 방송프로그램으로 편성해야한다. 2016년 편성결과에 대해 순수외주제작 프로그램에 한정하여 외주편성비율을 계산해보면, KBS1TV는 25.0%, KBS2TV는 50.2%, MBC와 SBS는 각 40.5%, 40.8%로 의

무비율을 훨씬 상회하고 있는 것을 알 수 있다(〈표 2－1〉 참조). 이러한 결과는 지상파3사의 외주제작에 대한 의존도가 지속적으로 증가하여왔으며, 이러한 증가는 정부 규제가 아닌, 비용절감과 같은 방송사 내부적인 경제적 동기 등이 작용했을 가능성을 보여준다.

〈표 2－2〉 지상파방송3사 TV프로그램 편성시간 대비 TV 외주제작프로그램 편성시간 비중

(단위: %, 분)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
KBS 1TV	23.80	24.75	25.51	35.94	33.02	25.12
KBS 2TV	53.19	47.97	51.47	63.81	62.58	54.40
KBS 합계	38.43	36.11	37.36	48.89	46.72	38.98
MBC본사	47.74	51.07	50.31	44.92	49.45	48.76
SBS	50.52	51.50	54.14	54.40	48.60	45.86
지상파방송3사 합계	43.67	43.59	45.00	49.13	47.89	43.09

주: 1) 각 채널의 전체 TV프로그램 편성시간에 대한 외주제작프로그램의 비중
2) 전체 방송프로그램 편성시간은 자체제작프로그램(자체제작+공동제작), 외주제작프로그램(순수 외주제작+특수관계사 외주제작), 구매 방송프로그램(국내물 구매+국외물 구매), 수중계의 합

자료: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가 재구성

외주제작 프로그램의 높은 비중은 비단 방송시간 기준에서만 나타나는 것이 아니라, 제작비 비중에서도 마찬가지로 나타난다. 〈표 2－3〉을 보면, 지상파3사 기준 TV프로그램 제작비용에서 외주제작 프로그램의 제작비용이 차지하는 비중이 2016년에 57.7%로 앞서 살펴보았던 편성시간 기준 비중보다 더욱 높은 것을 볼 수 있다. 시계열적으로 살펴보아도 이러한 비중은 2016년에 감소하긴 하였으나 그간 대체로 상승하여 온 것을 볼 수 있는데, 2011년에 46.6% 수준이던 비중이 2015년에는 61.7% 수준까지 상승하였다. 편성시간 기준 비중은 2014년에서 정점을 찍고 2015년에 감소한 데 반해, 제작비 기준에서는 2015년에 전년 대비 더욱 상승한 것 또한 눈에 띈다. 물론, 제작비 기준에서의 비중이 편성시간 기준 비중보다 높다고 하여 방송사업자가 자체제작 프로그램에 비해 외주제작 프로그램에 높은 제작비를 책정하고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 제작에 투입되는 방송사업자의 자체 인력, 설비, 장비 등의 기회비용이 제대로 반영되지 않은 수치일 가능성이 높기 때문이다. 또한, 자체제작과 외주제작 프로그램이 동일하지 않기 때문에, 프로그램에 따른 제작비 차이 또한 고려해야한다.

〈표 2－3〉 지상파방송3사 TV프로그램 제작비용 대비 외주제작프로그램 제작비용 비중

(단위: %, 백만 원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
KBS	31.82	31.82	41.41	50.58	53.24	46.40
MBC본사	53.48	55.79	64.22	63.23	62.31	60.68
SBS	56.42	53.23	54.58	62.90	70.07	65.72
지상파방송3사 외주제작프로그램 비용 비중	46.64	46.45	52.78	58.39	61.68	57.72
지상파방송3사 외주제작프로그램 비용	393,554	453,663	438,820	490,667	531,785	525,761
지상파방송3사 전체 방송프로그램 제작비용	843,866	976,683	831,472	840,344	862,142	910,899

주: 1) 각 채널의 전체 TV프로그램 제작비용에 대한 외주제작프로그램 제작비용의 비중
2) 전체 방송프로그램 제작비용은 자체제작프로그램(자체제작+공동제작), 외주제작프로그램(순수 외주제작+특수관계사 외주제작), 구매 방송프로그램(국내물 구매+국외물 구매)의 합

자료: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가

방송광고시장 등에서 지상파3사의 점유율이 빠르게 감소하면서 지상파3사의 영향력이 전반적으로 하락하고 있는 것은 사실이나, 외주제작시장에서 지상파3사의 점유율은 여전히 높은 상황이다. 2017년 방송시장 경쟁상황 평가에 따르면, 외주제작비 지출액 기준 상위3대 사업자는 KBS, MBC, SBS 등 지상파3사 계열로 연도에 따라 순위 변동은 있으나 이들 3개 사업자가 상위 1~3위를 여전히 차지하고 있음을 알 수 있다. 이들 3개 사업자의 점유율 합계는 2014년 63.1%에서 2016년 61.4%로 일부 감소했으나 여전히 큰 비중을 차지하고 있다. EBS를 포함한 지상파4사, CJ ENM, 종편4사 등 9개 사업자가 전체 외주제작비의 95%를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 장르별 제작비 규모 자료가 부재하기 때문에, 장르별로 이러한 수요측면의 사업자 점유율을 살펴볼 수는 없으나, 드라마와 예능 부분에서는 CJ ENM과 JTBC의 영향력이 최근 빠르게 증가했을 것으로 추정된다.

〈표 2－4〉 외주제작비 지출액 기준 상위 10대 수요자

(단위: 백만 원, %)

2014년			2015년			2016년		
회사명	외주제작비	비율(%)	회사명	외주제작비	비율(%)	회사명	외주제작비	비율(%)
SBS+계열 PP	177,200	22.1	SBS+계열 PP	198,425	23.9	MBC+계열 PP	202,369	23.0
MBC+계열 PP	165,323	20.6	MBC+계열 PP	187,883	22.6	SBS+계열 PP	200,135	22.7
KBS+계열 PP	163,348	20.4	KBS+계열 PP	160,459	19.3	KBS+계열 PP	138,128	15.7
CJ계열 PP	109,780	13.7	CJ계열 PP	75,365	9.1	CJ계열 PP	90,981	10.3
중앙계열 PP	64,820	8.1	중앙계열 PP	66,042	7.9	중앙계열 PP	81,153	9.2
매경계열 PP	28,318	3.5	매경계열 PP	37,859	4.6	매경계열 PP	39,620	4.5
조선계열 PP	24,323	3.0	조선계열 PP	27,110	3.3	조선계열 PP	36,305	4.1
EBS+계열 PP	19,151	2.4	동아계열 PP	21,503	2.6	동아계열 PP	28,236	3.2
동아계열 PP	18,320	2.3	EBS+계열 PP	17,778	2.1	EBS+계열 PP	18,243	2.1
KT계열 PP	3,850	0.5	KT계열 PP	8,235	1.0	KT계열 PP	8,725	1.0
상위TOP 10	774,433	96.6	상위TOP 10	800,658	96.3	상위TOP 10	843,895	95.8
기타 사업자	27,178	3.4	기타 사업자	30,598	3.7	기타 사업자	36,922	4.2
전체합계	801,610	100.0	전체합계	831,257	100.0	전체합계	880,817	100.0

주: 1) 각사의 계열 PP를 합산한 수치임(MBC에는 지역MBC가 포함되지만, SBS에는 지역민방이 포함되지 않음)

2) 전체 합계는 지상파방송사 및 PP 외주제작비의 합

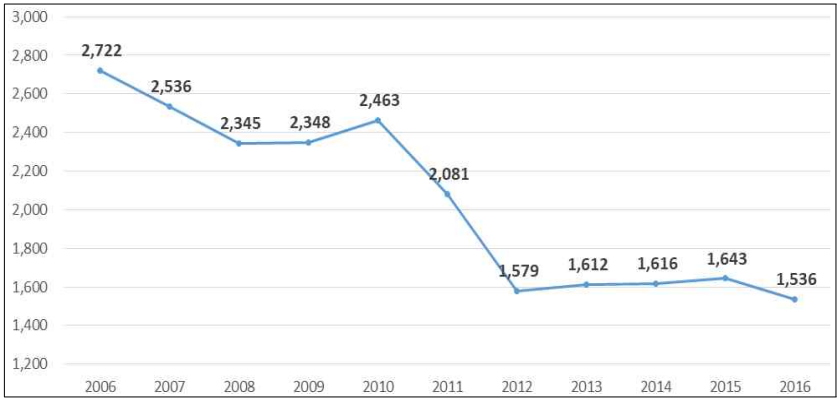
자료: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가

일반적으로 외주제작시장은 수요측 시장집중도가 높아, 수요자인 방송사가 공급자인 제작사 대비 우월한 협상력을 가지고 있는 것으로 인식된다. 하지만, PP의 성장과 함께 완화되던 시장집중도는 2012년 종편사업자의 시장진입과 함께 더욱 크게 완화되어, 시장집중도를 나타내는 HHI 지수가 2016년에는 1,500수준으로 하락한 것을 볼 수 있다(〔그림 2－2〕). 일반적으로 1,500 수준의 HHI는 경쟁이 저해될 가능성이 높다고 보기는 어려운 수치이다.[1] 즉, HHI 지수만으로는 수요측 시장집중도가 높다고 말하기 어려운 상황이다. 하지만, 외주제작시장의 공급자 역할을 하는 제작사의 분포를 살펴보면, 여전히 영세한 제작사가 상당수 존재하는 구조인 것을 알 수 있다. 〔그림 2－3〕은 외주제작 방송프로그램 납품

1) 미국 DOJ/FTC의 Horizontal Merger Guidelines에 따르면, HHI(Hirschman-Herfindahl Index)가 2,500 을 초과하면 '매우 집중적인' 시장으로 평가하고 1,500 미만이면 '집중적이지 않은' 시장으로 판단한다.

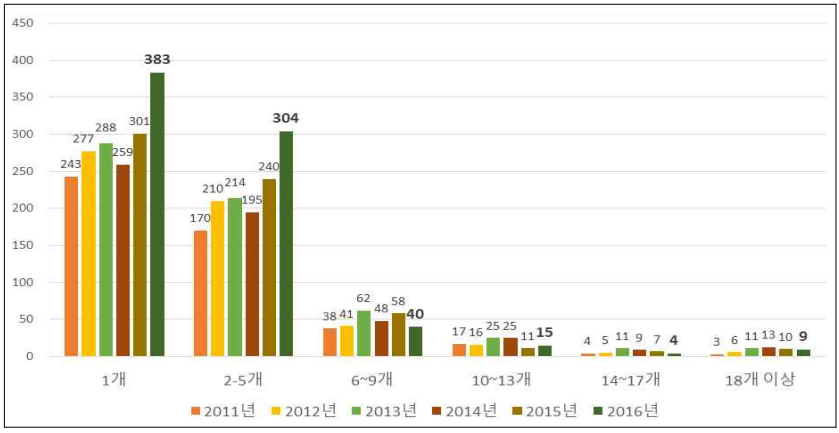
개수를 기준으로 한 외주제작사의 분포를 나타낸다. 그래프에서 볼 수 있듯이 80% 이상의 대다수의 제작사는 납품 프로그램 개수가 5개 미만인 영세한 사업자로 보인다. 프로그램별로 제작비 규모 등에서 상당한 차이가 존재하므로, 프로그램 개수만으로 거래 규모를 판단하기는 어렵지만, 이러한 수치는 프로그램 공급자인 제작사가 상당히 많은 영세사업자로 구성된다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

〔그림 2－2〕 외주제작프로그램시장 수요점유율 기준 HHI



자료: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가

〔그림 2－3〕 납품 외주제작프로그램 개수 기준 외주제작사 규모 분포



자료: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가

방송영상독립제작사 현황을 나타내는 〈표 2－5〉 또한 제작사의 영세성을 보여준다. 전체 매출액 및 사업체당 매출액이 증가하고 있어 제작사의 규모가 성장하고 있는 것으로 보이나, 사업자당 평균 종사자수는 14명 수준에 머물러 있는 것을 볼 수 있다. 〈표 2－6〉은 매출액 규모별 제작사 수를 보여주는데, 2016년 기준 95%에 해당하는 사업체가 연간 매출액 100억원 미만인 것을 확인할 수 있으며, 이러한 수치는 2014년 이후 크게 변화하지 않고 있다.

이상의 내용을 종합해보면, 일반적으로 외주제작시장은 수요측 시장집중도가 높다고 말할 수는 없으나, 공급측의 낮은 진입장벽과 함께 다수의 제작사가 난립하고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 하지만, 시장 경쟁상황의 변화와 함께 방송사업자 간 경쟁이 증가하면서 방송사의 제작사에 대한 협상력이 과거에 비해 약해졌을 가능성은 분명 존재하며 이러한 협상력 변화는 장르별로 차이가 존재할 것으로 보인다.

〈표 2－5〉 방송영상독립제작사 총괄 현황

년도	사업체수 (개)	매출액 (백만원)	사업체당 평균 매출액 (백만원)	1인당 평균 매출액 (백만원)	종사자수 (명)	사업체당 평균 종사자수 (명)
2008년	391	727,411	1,860	154	4,724	12
2009년	393	796,175	2,026	168	4,748	12
2010년	475	737,092	1,552	157	4,706	10
2011년	628	895,769	1,426	151	5,923	9
2012년	516	984,070	1,907	143	6,886	13
2013년	503	906,230	1,802	133	6,808	14
2014년	496	1,051,715	2,120	155	6,782	14
2015년	532	1,143,498	2,149	157	7,282	14
2016년	554	1,428,813	2,579	186	7,670	14

자료: 2017 방송영상산업백서

〈표 2－6〉 방송영상독립제작사 매출액 규모별 사업체수

년도	1억원 미만 사업체	1~10억원 미만 사업체	10~100억원 미만 사업체	100억원 이상 사업체	합계
2008년	56 (14.3%)	248 (63.4%)	75 (19.2%)	12 (3.1%)	391 (100.0%)
2009년	58 (14.8%)	250 (63.6%)	74 (18.8%)	11 (2.8%)	393 (100.0%)
2010년	146 (30.7%)	242 (51.0%)	76 (16.0%)	11 (2.3%)	475 (100.0%)
2011년	355 (56.5%)	151 (24.1%)	101 (16.1%)	21 (3.3%)	628 (100.0%)
2012년	145 (28.1%)	207 (40.1%)	145 (28.1%)	19 (3.7%)	516 (100.0%)
2013년	105 (20.9%)	240 (47.7%)	139 (27.6%)	19 (3.8%)	503 (100.0%)
2014년	110 (22.2%)	215 (43.4%)	145 (29.2%)	26 (5.2%)	496 (100.0%)
2015년	147 (27.6%)	212 (39.8%)	144 (27.1%)	29 (5.5%)	532 (100.0%)
2016년	134 (24.2%)	224 (40.4%)	168 (30.3%)	28 (5.1%)	554 (100.0%)

자료: 2017 방송영상산업백서

방송사와 제작사 간 협상력 관련 시장구조를 분석함에 있어 한 가지 주목해야할 지점은 독립제작사의 인센티브와 매출구조에 관한 내용이다. 많은 독립제작사들은 방송프로그램 제작을 통한 매출뿐만 아니라 방송사 이외 프로그램 제작을 통한 매출을 중요한 매출원으로 가지고 있다. 〈표 2－7〉을 살펴보면, 방송영상독립제작사의 매출액에서 방송사 이외 매출이 차지하는 비중이 35~40% 수준으로 매우 높은 비중을 차지하는 것을 볼 수 있다. 규모가 있는 제작사는 방송사 납품 매출에 좀 더 집중할 가능성이 높으며, 결과적으로 영세한 제작사의 경우 방송사 이외 매출이 전체 매출에서 차지하는 비중은 이보다 더욱 높은 수준일 것이라고 추정해볼 수 있다.

〈표 2－7〉 방송영상독립제작사 매출액 구성내역

구 분	사업체수	매출액 (백만원)	방송사 납품 매출		방송사 이외 매출	
			금액	비율	금액	비율
2013년	503	906,230	588,194	64.9%	318,037	35.1%
2014년	496	1,051,715	626,871	59.6%	424,844	40.4%
2015년	532	1,143,498	748,208	65.4%	395,290	34.6%
2016년	554	1,428,813	855,874	59.9%	572,939	40.1%

자료: 2017 방송영상산업백서

독립제작사에게 있어 방송사 납품 매출과 방송사 이외 매출 간에는 일방향 간접네트워크효과(indirect network effect)가 존재하는 일종의 양면시장적 성격이 나타날 가능성이 높다. 방송영상물 제작은 독립제작사에게 일종의 홍보효과 역할을 할 수 있다. 많은 영세사업자가 진입과 퇴출을 거듭하는 시장에서는 제작사에 대한 수요자가 제작사의 역량을 평가하는데 어려움이 존재한다. 이때 방송프로그램 제작 경력은 해당 제작사의 제작역량을 평가하는 주요 요소가 될 수 있다는 것이다. 이러한 효과가 발생할 경우 방송제작은 독립제작사에게 해당 방송영상물을 통한 매출뿐만 아니라, 비방송제작 수요를 증가시키는 효과를 발생시킨다. 따라서, 독립제작사는 방송사와의 가격 혹은 제작조건 협상에 있어, 이러한 비방송제작 수요 증가라는 간접네트워크 효과를 고려할 가능성이 있다. 이러한 간접네트워크 효과의 존재는 독립제작사와 방송사 간 거래에 있어 제작사의 협상력을 낮추는 역할을 한다. 제작사는 방송사와의 거래에서 매우 낮은 이윤을 얻는 계약을 하더라도, 이를 통해 비방송제작 수요를 늘릴 수 있다면, 그러한 계약조건을 받아들이는 전략을 취할 수 있기 때문이다. 따라서, 이러한 간접네트워크효과가 존재하는 상황 하에서는 매우 낮은 이윤 수준에도 불구하고 방송사와 거래를 원하는 제작사가 존재할 수 있으며, 방송사 이외 매출의 중요성이 높아질수록, 그리고 간접네트워크 효과가 클수록, 방송사에 대한 제작사의 계약조건은 보다 방송사에 유리하게 구성될 가능성이 존재한다. 물론, 방송매출에서 비방송매출 부분으로의 간접네트워크효과의 존재가 반드시 제작사의 협상력 약화요소로 작용하는 것은 아니다. 방송제작에 집중하는 제작역량을 갖춘 제작사가 존재하고, 이들에 대한 공급대체성이 높지 않은 상황이라면 비방송영역 매출로 인한 양면시장적 구조

는 방송사와 제작사 간 거래에서 크게 중요하지 않을 수 있다. 드라마 제작의 경우에는 이러한 양면시장적 요소가 방송사와 제작사 간 거래에 상대적으로 크게 작용하지 않을 수 있다. 상대적으로 제작비 규모가 큰 드라마의 경우에는 양면시장적 요소보다는 주요 생산요소 확보, 드라마 제작역량 등과 관련된 제작사의 질적 수준이 방송사와의 거래에 있어 보다 중요한 요소로 작용할 가능성이 높다. 방송영상물 제작과 비방송영상물 제작이 일종의 분리된 시장으로 기능하느냐의 여부는 결국 방송영상물 제작에 있어 제작사의 역량이 외주제작거래에 얼마나 중요한지에 따라 영향을 받는다고 할 수 있다. 이러한 간접네트워크효과가 방송사와 제작사 간 협상에 얼마나 영향을 미치는지는 알기 어려우나, 시장을 모니터링하고 관련 제도 개선을 고민하는 정부 부처에서는 이와 같은 사업자 인센티브를 고려해야한다.

제 2 절 방송영상산업의 특성

본 절에서는 방송영상산업의 특성에 대해 살펴보고자 한다. 방송영상산업의 특성은 방송프로그램 제작의 성격 및 프로그램 제작을 둘러싼 플레이어들 간 거래의 성격을 규정한다고 볼 수 있다. 따라서 방송영상산업의 특성을 검토하는 것은 외주제작거래의 주요 이슈들을 파악하고 이해하는데 필수적인 작업이라고 할 수 있다.[2)]

1. 수요의 불확실성

일반적으로 영화산업, 방송영상산업 등을 포함하는 엔터테인먼트 산업을 규정하는 가장 중요한 특성은 수요의 불확실성이라고 할 수 있다. 'Nobody knows anything' 이라는 말로 대표되는 수요의 불확실성은 최종재인 영상프로그램의 수요를 사전에 예측하는 것이 매우 어렵다는 것을 의미한다. 상품에 대한 최종수요는 산업을 불문하고 일정수준 사전 예측에 어려움이 존재하지만 방송영상산업과 같은 엔터테인먼트산업은 상품의 경험재적 특성, 제품차별화(Product differentiation) 등의 특성으로 인하여 수요의 불확실성 정도가 상대적으

2) 방송영상산업의 일반적인 특성에 대한 내용은 Caves(2000)와 황유선 외(2015)를 참조함

로 높다는 특징을 갖게 된다. DeVany(2003)는 미국 영화산업에 대한 분석에서 이러한 수요의 불확실성이 산업 전체를 규정하고 있으며, 시장에서 나타나는 거래방식이나 결과들은 결국 수요의 불확실성에 대처하기 위한 기제임과 동시에 결과물이라고 설명한다. 결국 외주제작시장에서 방송사와 제작사 간 거래를 이해하기 위해서는 수요의 불확실성에 대처가 어떠한 방식으로 나타나고 있는지를 확인해볼 필요가 있는 것이다.

한편, 방송영상산업에서 최종생산물인 방송프로그램은 각자가 하나의 차별된 상품이라고 할 수 있다. 스타배우나 스타감독 등의 이른바 'A-list' 생산요소의 고용을 통해 프로그램의 기대수익을 높일 수는 있으나, 영상프로그램은 일반적으로 다양한 인적·물적 요소의 화학적 결합을 통해 만들어지기 때문에 수요의 불확실성은 사전적으로 해소되기 매우 어렵다. 또한, A-list 생산요소의 투입은 생산비용의 상승을 수반할 수밖에 없기 때문에, 성공가능성을 높임과 동시에, 실패시 손실규모를 증가시킴으로써 위험을 증폭시킬 가능성 또한 존재한다.

수요의 불확실성은 장르별로 그 정도가 상이할 수 있으나 일반적으로는 모든 장르에 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 미국 드라마 산업에서는 새로운 시리즈를 시작하기 전에 파일럿을 통해 시리즈 편성 여부를 판가름해보기도 하는데 이는 수요의 불확실성에 대처하기 위한 방식이라고 볼 수 있다. 한국 드라마 산업에서는 이러한 파일럿 제작이 아직 활성화되고 있지 못한 반면, 예능 프로그램은 설연휴나 추석연휴 기간을 통해 새로운 프로그램을 대중에게 선보임으로써 프로그램의 정규편성 여부를 가늠하기도 한다. 하지만, 파일럿 프로그램 또한 방송 전 그 성패를 가늠하기 어렵다는 점에서 수요의 불확실성에 따른 위험을 원천적으로 해결한다고 보기는 어렵다.

수요의 불확실성과 관련하여 드라마와 예능·교양프로그램 간 차이점은, 예능·교양 프로그램의 경우 드라마와 달리 대부분 편성기간이 확정적이지 않다는 점이다. 드라마 편성계약은 흥행여부에 따라 조기종영이나 연장방영 등의 조정이 있을 수 있으나 일반적으로 제작편수를 사전에 계약한다. 반면, 예능·교양프로그램 중 상당수는 일정수준의 시청률이 유지되는 경우 종영 시점을 정해놓지 않고 지속 편성하는 것이 일반적이다. 이러한 프로그램들은 일정기간을 거쳐 안정된 수요층을 확보하게 되므로, 시기와 에피소드에 따른 시청률의 부침은 존재하나, 상대적으로 새로 제작·편성되는 프로그램에 비해 상당한 수준의 수요예측이 가능하다는 특징을 갖는다. 즉, 편성 초기에는 수요의 불확실성이 크게 존재하

는 반면, 일정기간 후에는 불확실성의 정도가 상당히 줄어든 상황에서의 제작 거래가 이루어진다고 볼 수 있다.

2. 높은 매몰비용

방송영상산업을 규정하는 또 다른 중요한 특징은 높은 매몰비용(sunk cost)[3]의 존재다. 프로그램 제작비용은 방송 전, 즉 수요가 불확실한 상황에서 사전적으로 이루어져야 한다는 점에서 매몰비용의 성격을 갖는다. 최종재인 방송프로그램에 대한 소비는 제작이 이루어진 후에만 가능하며, 소비의 규모, 즉 수요의 높고 낮음에 상관없이 제작이 선행되어야 하기 때문이다. 물론 매몰비용의 존재가 방송영상산업에만 국한된 특징은 아니다. 모든 산업에서 제품생산을 위해서는 인적·물적 비용이 사전적으로 들어가고, 이들 비용은 제품의 출시·판매 이전에 이루어져야하기 때문에 매몰비용은 모든 산업에 존재한다. 그럼에도 불구하고 방송영상산업과 같은 엔터테인먼트 산업에서 제작비의 매몰비용적 성격이 강조되는 이유는, 제품생산에 필요한 비용 중 대부분의 비용이 사전적으로 투입되는 매몰비용이라는 점 때문이다. 일반적으로 물리적 형태를 띠는 일반재화의 경우에는 제품생산에 필요한 원료나 노동비용 등 이른바 가변비용이 존재하여 생산수량과 함께 증가한다. 하지만, 방송영상산업의 경우에는 일단 제품(방송프로그램)이 생산되고 나면, 이것을 추가적으로 소비되는데 따른 비용은 매우 낮다. 즉, 생산량 조절을 통한 수요변화 대처가 방송영상산업에서는 나타나기 어렵다는 것이다. 이는 방송영상산업에서 시장참여자들이 수요의 불확실성으로 인한 위험에 보다 크게 노출될 수밖에 없도록 한다. 결국 수요의 불확실성과 높은 매몰비용이라는 특성은 방송영상산업의 성격을 규정짓는 가장 중요한 특성이라고 볼 수 있다.

이러한 특징은 모든 장르에 적용되나, 장르별로 정도의 차이는 존재한다. 드라마의 경우, 사전제작 작품을 제외하면 첫 방송 전에 제작되는 에피소드의 개수는 일반적으로 절반을 넘지 않는다. 한편, 작품의 흥행을 가늠할 수 있는 시청률은 작품에 따라 다양한 패턴이 존재하겠지만, 평균적으로 보면 기본적인 시청률 수준 또는 흥행 수준은 초반 몇 개의 에피소드가 방영된 후 그 윤곽이 드러난다고 볼 수 있다. 따라서 중후반 에피소드는 작

3) 경제학에서 매몰비용은 이미 지출되어 회수되기 어려운 비용을 의미한다.

품의 성패에 대한 윤곽이 초반 에피소드 방영을 통해 드러난 후에 제작되기 때문에 모든 제작비용을 사전적인 의미의 매몰비용이라고 하기는 어렵다. 하지만 방송사와 제작사는 사전에 전체 편수에 대한 계약하기 때문에 시청률이 낮다는 이유로 제작 및 편성을 전면적으로 중단하기는 어렵다. 따라서 물리적인 제작 시기와 상관없이 계약관계에 따라 드라마 제작비용은 매몰비용적 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 시청률이 낮은 상황에서 – 시청률이 프로그램 성패의 모든 것을 의미하는 것은 아니나 - 프로그램을 계속 제작하는 것은 방송사와 제작사 모두에게 좋지 않은 상황일 수밖에 없다. 이 때문에 경우에 따라서는 시청률이 낮은 경우 제작을 일부 조정함으로써 방송사와 제작사 간 피해를 최소화하는 방식을 취하는 것이 최선의 대응책이 될 가능성도 존재한다. 하지만 문제는 이러한 조정의 여지를 남겨두는 것은 협상력에 의해 사후적 비용을 일방이 부담하게 하는 결과를 초래할 가능성이 높다는 점이다. 또한, 매몰비용의 특성은 제작비에 국한되지 않으며, 방송사와 제작사 간 계약은 물론 제작사와 작가, 배우자, 감독, 스태프 등 인적요소 간 계약에서도 매몰비용의 특성이 다양한 형태로 존재한다는 점도 고려할 필요가 있다.

3. 제품 차별화

어느 산업에서나 상품은 일정 수준 차별화되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 방송영상산업의 경우 프로그램 하나하나는 제작비 규모나 참여인력에 상관없이 나름의 수요를 가지는 차별화된 상품이라는 특성을 지니기 때문에, 제품차별화의 정도는 방송영상산업에서 더욱 크게 나타난다. 또한 일반적인 상품에서는 투입되는 요소에 따라 수직적 차별화 경향이 보다 강하게 작용하기도 한다. 예를 들어, 아이폰과 안드로이드폰에 대한 선호도의 차이는 수평적 제품 차별화의 성격을 지닌다고 할 수 있으나, 아이폰6 16GB 제품과 아이폰6 64GB 제품 사이에는 수직적 차별화가 존재한다. 즉, 16GB 제품과 64GB 제품이 동일한 가격이라면 16GB 제품을 구매할 사람은 없다는 것이다. 하지만 몸값이 높은 스타의 출연 혹은 스타PD, 작가의 참여는 해당 방송프로그램에 대한 기대심리를 높이기는 하나, 모두가 이러한 프로그램을 반드시 선호하는 것은 아니다. 제작인력 간 역량의 차이가 존재하겠지만, 소비자 입장에서의 선호도 차이가 존재하기도 한다. A-list 생산요소의 투입이 작품의 성공가능성을 높이는 것은 사실이나, 성공을 반드시 보장할 수 없다는 것은 이러한 선호도의 차이, 즉 방송프로그램의 수평적 차별화 특성 때문이라고 할 수 있다.

4. 공동작업과 시간비용[4)]

방송프로그램은 PD, 작가, 연예인, 스태프 등 다양한 생산요소의 결합을 통해 만들어진다. 프로그램 제작은 여러 인적요소들의 공동 작업이기 때문에, 프로그램 제작과정을 지체시키는 행위는 높은 비용을 수반한다. 예를 들어, 예능프로그램의 경우 프로그램 특성에 따라 차이가 존재하지만, 메인PD와 메인작가 외에도 조연출, 서브작가, 막내작가 등 작가만 10명 가까운 인원이 필요한 경우도 존재한다. 세부적인 분업화가 진행되면서 과거에 비해 보다 많은 인원들이 투입되고 있으며, 이에 따라 역할 간 조정·관리가 더 중요해졌다. 이러한 현상은 인적 생산요소들의 계약에 따른 비용과 혜택이, 다양한 변수에 의해 영향을 받고 있음을 의미한다. 즉 하나의 제작인력의 계약 불이행에 따른 비용은 해당 인력과 제작사에만 국한되지 않고, 전체 다른 참여자들에게 영향을 줄 수 있다는 것이다.

미국 할리우드에서 이루어지는 프로듀서 또는 스튜디오와 제작인력 간 계약 조항 중에는 이른바 'pay or play' 라는 조항이 있다.[5)] 이는 계약된 기간 내에 작품 제작에 해당 인력이 투입되지 않더라도, 다시 말해 서비스를 제공하지 않더라도 계약된 금액을 지불해야 한다는 내용이다. 이는 영상프로그램 제작은 다양한 인력이 참여하는 공동작업이라는 특성으로 인해, 예기치 않게 발생할 수 있는 제작지연이라는 위험에 대처하기 위한 기제라고 볼 수 있다. 이러한 계약은, 계약을 통해 거래되는 것이 단순한 인적 서비스가 아니라 시간의 기회비용을 포함한 인적 서비스라는 것을 의미하기도 한다. 예를 들어, 배우는 하나의 드라마에 출연하기 위해 일정을 조율하는 과정에서 해당 드라마 제작기간과 일정이 겹치는 프로그램에서 출연 요청이 올 경우 이를 거절할 것이다. 따라서 드라마 제작일정이 연기되어 계약된 기간 내에 제작이 이루어지지 않더라도 배우에게 기회비용을 야기한다. 이는 비단 배우에게만 해당되는 것은 아니며 모든 제작인력은 물론 제작자나 방송사에게도 발생한다. 국내에서도 예기치 않은 사건사고로 인하여 제작이 지연되는 일은 심심치 않게 찾아볼 수 있다. 많은 인력들이 참여하기 때문에, 관련된 계약이 복잡하게 얽혀있을 수밖에 없고, 이에 따라 일정 조율 또한 녹록치 않다는 특성을 반영한 결과라고 볼 수

---

4) 프로그램 제작 관련 제작인력 구성과 관련된 내용은 PD, 작가 등 관계자 인터뷰를 통해 수집한 자료를 참고하였다.

5) 황유선외(2015)

있다. 방송영상산업의 이러한 특성은 계약 작성시 고려해야 할 요소임과 동시에, 실제 계약이 일정 수준 불완전계약(incomplete contracts)[6]의 성격을 띠게 되는 요인이라고도 할 수 있다.

제 3 절 방송프로그램 거래의 특징[7]

지금까지 방송영상산업의 특성에 대해 살펴보았다. 수요의 불확실성, 제작비의 매몰비용적 성격, 제품차별화, 공동작업 등의 특성은 방송프로그램 제작의 성격 또한 규정한다고 볼 수 있다. 본 절에서는 이러한 산업의 특성에 대한 이해를 바탕으로 방송프로그램 제작·거래의 일반적 특징을 살펴보고자 한다.

1. 자체제작 vs 외주제작

기업이 상품을 획득하는 방식은 크게 보면 제작과 구매로 나눌 수 있다. 이른바 'make-or-buy'의 결정은 각 방식에 수반되는 비용을 고려한 기업의 선택이라고 볼 수 있으며, 이러한 비용은 각 산업의 특성에 영향을 받는다.[8] 국내 방송영상산업의 경우에도 방송사가 방송프로그램을 획득하는 방식은 크게 제작과 구매로 나눌 수 있으며, 사전제작된 프로그램을 구매하는 방식을 제외하면, 프로그램 획득 방식은 크게 자체제작과 외주제작으로 나눌 수 있다. 자체제작은 방송사가 생산요소와 직접적인 계약관계를 맺는 방식인 반면, 외주제작은 독립제작사를 통한 프로그램 제작·거래를 의미한다.

정부의 외주제작편성의무비율 정책이 시작된 1991년 이전에는 프로그램 제작에 필요한 PD, 작가, 출연자 등이 지상파 방송사에 소속되어 있었으며, 이들 제작요소를 통해 프로그

---

6) 경제학에서는 개념적으로 발생 가능한 모든 사항에 대한 조항을 포함하는 계약을 완전계약(complete contracts), 그렇지 못한 계약을 불완전계약(incomplete contracts)이라고 한다.

7) 본 절의 내용은 황유선외(2016)을 참고하여 작성하였다.

8) 'Make-or-Buy', 즉 특정 재화나 서비스를 기업 내부적으로 생산할 것인지, 아니면 시장으로부터 구입할 것인지의 문제는 산업조직론 연구의 한 분야인 기업구조 혹은 시장구조 자체에 대한 연구분야에 해당한다.

램은 방송사 내부에서 자체 제작되었다. 생산요소들이 방송사에 내부화되어 있어 외부시장을 통한 요소거래는 이루어지지 않았으며, 방송사와 생산요소 간 계약은 이른바 방송사의 직원 채용 또는 장기전속계약 등의 성격을 지녔다고 할 수 있다. 방송사에 내부화되어 있던 생산요소들이 정부의 외주제작정책 및 시장환경 변화에 따라 점차 외부로 나오면서 프로젝트 단위로 요소를 거래하는 생산요소시장이 형성되었으며, 케이블, 종편의 성장은 시장을 보다 경쟁적으로 만들었다고 볼 수 있다. 지상파 방송사들의 외주제작비율이 증가하면서 프로젝트 단위의 생산요소 거래가 점차 일반화되어 가고 있다고 볼 수 있다.(장용호·노동렬, 2008)

프로그램 제작에 있어 '방송사 자체제작'은 프리랜서인 작가, 연예인, 스태프 등과의 거래를 독립제작사를 통하지 않고 방송사가 직접 행하는 방식을 의미한다. 방송사 자체 미술, 소품, 촬영팀이 존재하기는 하나, 일부 예외적인 경우를 제외하면, 자체제작이라는 말은 일반적으로 방송사 직원으로의 고용 혹은 장기 전속계약 등의 계약방식을 통한 생산형태를 의미하지는 않는다. 따라서 기업이론의 관점에서 볼 때, 국내 방송프로그램 제작은 생산요소의 내부화를 통한 자체제작이 아닌 시장을 통한 구매가 지배적이라고 볼 수 있다. 즉, 자체제작이라는 이름으로 상당수의 프로그램들이 제작되고 있기는 하지만, 이것이 생산요소의 내부화를 통한 자체제작과 시장구매(외주제작)로 혼재되어 있다고 파악하는 것은 적절하지 못하다. 물론 장르와 요소별로 차이가 존재한다. 예를 들어, PD의 경우에는 여전히 방송사와 고용계약을 통한 요소의 내부화가 이루어지고 있으며, 자체제작 뿐만 아니라 상당수의 외주제작 프로그램에 대해서도 이들 방송사 소속 PD가 연출 혹은 프로듀싱의 역할을 담당한다. 보도 프로그램의 경우에는 방송사 직원을 통한 제작이 일반적이다. 하지만, 드라마, 예능, 교양 프로그램에서는 대부분의 인적 생산요소에 대한 거래가 시장에서 이루어진다는 특징이 존재한다.

생산요소의 내부화를 통한 제작이 아닌 시장을 통한 프로젝트 단위 계약 생산방식이 보다 보편화된 것은, 거래비용이나 자산특수성과 같은 요인들이 생산요소의 내부화보다 시장구매를 보다 효율적으로 만드는 조건으로 변화해왔음을 의미한다. 즉, 거래비용이 감소했거나, 방송사와 생산요소 간 자산특수성이 감소했을 가능성을 시사한다.[9] 이와 관련하여

9) 방송산업에서의 자산특수성 관련 논의는 황유선외(2015) 참조

황유선외(2015)는 드라마 산업에 있어 방송사와 생산요소 간 자산특수성의 감소에 주목한 바 있다. 황유선외(2015)는 정부의 외주정책, 영화산업의 성장, 케이블 및 종편의 성장 등으로 인하여 생산요소가 특정 방송사에 소속되어 있는데 따른 기회비용이 증가하면서 방송사와 생산요소 간 자산특수성이 감소했다고 주장한다. 현재의 자체제작은 제작요소가 아닌 제작과정을 내부화함으로써, 제작과 유통 단계의 수직통합을 통해 효율성 증가를 꾀하는 방식이라고 볼 수 있다. 하지만 생산요소 계약시 발생하는 거래비용, 생산요소와 제작주체 간 자산특수성 등과 같은 관점에서는 외주제작과 유의미한 차이점을 가진다고 보기는 어렵다. 이러한 특성은 제작시장에 대한 분석은 외주제작거래 뿐만 아니라 이른바 자체제작까지 포함하여 포괄적으로 이루어져야함을 시사한다. 본 연구는 방송사와 제작사 간 거래에 초점을 맞추고 있으나, 정부의 제작시장에 대한 정책은 방송사와 제작사 간 거래뿐만 아니라, 방송사와 제작인력, 제작사와 제작인력 간 거래, 즉 생산요소시장에 대한 고민이 함께 이루어져야 한다.

2. 고정급 계약 vs 수입배분 계약

제작방식뿐만 아니라 계약유형 또한 프로그램 거래의 중요한 요소라고 할 수 있다. 프로그램 거래시 다양한 계약조건이 가능할 것이나, 크게 보면 계약의 유형은 고정급 계약과 수입배분 계약의 형태로 나누어 볼 수 있다. 수입배분 계약은 고정급 계약에서 발생하는 계약 당사자 간 인센티브의 불일치 문제를 해소하기 위한 방안으로 사용되기도 한다. 예를 들어, 제품판매를 위한 소매업자의 노력 정도가 매출에 중대한 영향을 미치는데 반해 그러한 노력 여부를 제조사가 모니터링하기 어려운 경우, 제조사는 소매업자에게 판매노력에 대한 인센티브를 제공하고 위해 고정급이 아닌 수입배분 계약을 할 수 있다. 물론 수입배분 계약이 계약 당사자 간 인센티브의 불일치 문제를 완전히 해소하는 것은 아니다. 소매업자의 판매 노력은 비용과 매출을 동시에 발생시키며 소매업자는 스스로에게 발생하는 한계비용과 한계수입이 일치하는 지점에서 판매노력 수준을 결정할 것이다. 이때, 소매업자는 판매 노력으로 인해 발생하는 추가적인 매출 중 제조사에게 돌아가는 매출은 고려하지 않을 것이다. 이 경우, 사회 전체적으로 보면 한계비용이 한계수입보다 낮은 지점에서 판매 노력 수준이 결정되므로 소매업자의 판매 노력이 사회적으로 효율적인 수준보다

낮게 투입된다. 하지만, 소매업자와 제조사가 하나의 회사로 통합되어 있는 경우, 소매업자는 일종의 잔여청구권자(residual claimant)가 되어 제조사에게 돌아가는 매출을 합한 전체 매출을 고려하여 판매노력 수준을 결정하게 된다. 따라서, 계약유형에 대한 논의는 크게 보면 앞서 논의했던 제작방식 또는 기업구조에 대한 논의와 이어진다고 할 수 있다.

방송프로그램 거래에서 고정급 계약은 방송사가 프로그램으로 인한 매출 규모에 상관없이 '제작비 전액 + α'를 제작사에 지급하고 프로그램으로부터 발생하는 모든 수입을 가져가는 형태를 의미한다. 이 경우, 프로그램 성패에 따른 위험은 방송사가 모두 부담하게 된다. 이에 반해 수입배분 계약은 방송사와 제작사가 프로그램 매출로부터 발생하는 수입을 사전에 계약한 비율에 따라 나눠가지는 형태를 의미한다. 지상파의 드라마 외주제작의 경우 일반적으로 방송사가 제작비의 일부를 지급하고 나머지는 제작사가 조달하는 방식을 취한다. 외부투자 여부, 투자조건 등에 따라 차이는 존재하나, 이러한 수입배분 계약에서는 방송사와 제작사가 미래수입의 불확실성에 대한 위험을 계약조건에 따라 나누어 부담하게 된다.

지상파의 드라마 외주제작이 이러한 수입배분 계약의 형태를 띠고 있음에도 불구하고, 현장에서는 이를 수입배분 계약이라고 인식하지 않는 경향이 있다. 방송사가 제작비의 몇 퍼센트를 지급하고 나머지 제작비를 협찬매출을 통해 보전한다는 식의 언어가 통용되고 있는데, 수입의 일종인 협찬매출이 방송사의 제작비 지급과 같은 방식으로 이해되고 있음을 보여준다. 물론 이는 용어의 문제, 언어의 문제일 수 있겠으나, 저작권 소유 관련 사업자 간 논쟁과도 연관된 내용이기도 하다. 저작권의 소유 및 권리의 양도는 어느 주체가 얼마큼의 사전적 비용 부담을 지고 있으며, 그로 인해 얼마큼의 리스크를 부담하고 있느냐와 밀접한 관련이 있다. 예를 들어, '제작비의 40%를 방송사가 지급하고 나머지 60%는 협찬매출 또는 해외 판권 수입을 통해 마련한다'는 것은 달리 말하면, '제작비의 40%는 방송사가, 60%는 제작사가 부담하고, 협찬매출 및 해외 판권 수입은 제작사가, 나머지 수입은 방송사가 가져간다'고 해석할 수도 있다. 그렇다면 여기서 중요한 것은 협찬매출 및 해외 판권 수입이 60%의 비용 부담(과 기획제작의 기여도)에 대한 사전적으로 공정한 대가인가 하는 문제가 될 것이다. 물론 시장에서의 계약은 좀 더 복잡하고 다양한 조건들을 수반할 수 있지만, 계약의 본질은 크게 다르지 않다고 하겠다.

3. 비교 분석 - 영화, 드라마, 비드라마

방송프로그램 거래는 같은 영상콘텐츠임에도 불구하고 영화산업에서의 배급·투자 계약과는 다른 특징을 가진다. 영화와 방송프로그램 간 거래를 비교하기 위해 영화산업에서 이루어지는 투자·배급 계약을 먼저 간단히 살펴보도록 하자.

영화산업에서 배급사(혹은 투자자)와 제작사 간 계약은 일반적으로 수입배분 계약의 형태를 가진다. 일반적으로 손익분기점(break-even)을 넘어선 이후의 수입을 제작사와 투자자가 6대4 수준으로 나누어 가진다. 배급사는 투자자가 아닌 배급사로서 배급역할을 담당하면서 배급수수료만을 받는 경우도 있지만, 제작비의 일정 비율을 투자하는 메인 투자자가 되기도 한다. 극장에서 발생하는 박스오피스 매출에 대해서는 극장이 50%를 가져가고, 나머지 50%에 대해 배급사가 우선적으로 배급수수료와 P&A 비용을 지급받으며, 나머지 금액은 투자자와 제작사가 나누어 갖는다고 볼 수 있다. 배급사는 제작비의 일부를 투자하나, 배급사가 제작비 전액에 대한 펀딩 책임을 지는 경우가 일반적이다. 즉, 창투사 등 외부투자 유치를 통해 투자자를 모으는 역할을 배급사가 담당한다. 표면적으로 볼 때, 제작사는 제작비에 대한 부담 없이, 매출에 대한 지분을 갖는 형태의 계약을 함으로써, 적어도 해당 프로젝트에 대해서는 영화 실패로 인한 위험에 대해 책임지지 않는 구조를 가진다. 하지만, 이 경우에도 제작사는 작품 기획·개발에 따른 비용, 일상적인 제작사 운영비용 등에 대한 부담을 안게 된다. 영화를 통한 매출은 1차적으로는 극장에서 발생하며, 이후 DVD, VOD, 방송 등을 통해 추가적으로 발생한다. 배급사와 제작사 간 계약은 작품에 따라 다를 수 있으나, 일반적으로는 모든 매출에 대해 일정한 비율로 나눠가지는 수입배분 계약을 한다. 사실상 단기적으로는 저작권을 제작사와 배급사가 공유하는 방식이라고 볼 수 있다.

방송사와 제작사 간 드라마 거래계약은 매출을 배분하는, 즉 수입배분 계약을 한다는 점에서 영화산업에서의 배급사와 제작사 간 계약과 닮아있으나, 몇 가지 주요한 차이점이 존재한다. 첫째, 지상파 드라마의 경우, 방송사와 제작사 간 계약에서 제작비 조달의 책임은 방송사가 아닌 제작사가 부담한다. 방송사가 제작비의 일부를 지원하고, 나머지 제작비를 협찬·간접광고, 해외시장 매출 등을 통해 조달한다는 표현이 관련 업계에서 일반적으로 사용되고 있으나, 앞서 설명했듯이 이러한 표현은 계약의 본질을 잘 드러내지 못하는 측

면이 존재한다. 영화산업과의 비교를 통해 보자면, 방송사는 배급사처럼 제작비의 30~40% 수준의 투자를 하는 것이며, 제작비 조달은 제작사가 책임진다고 보아야 한다. 방송사는 영화 배급사처럼 제작비 전액에 대한 펀딩 책임을 지지 않으며, 방송사의 지급금액은 일부 예외가 있으나, 일반적으로 방송이 이루어진 후에 지급된다. 제작비 조달의 책임을 누가 부담하느냐 하는 문제는 막대한 제작비가 투입되는 영화나 드라마 산업 모두에서 매우 중요한 문제일 수 있다. 제작비 조달의 책임을 부담하는 사업자는 상당한 수준의 자본력을 갖추고 있어야하기 때문이다. 하나의 작품이 이윤을 창출할 확률이 높지 않은 상황에서 일 년에 1~2편 정도만 감당할 정도의 자본력 혹은 자본 동원력을 갖춘 사업자는 도산 위험에 노출될 가능성이 매우 높기 때문이다. 성공확률이 높은 프로젝트라면 – 사전적으로 이를 가늠하기는 매우 어려운 일이나 – 이론적으로는 스스로의 자본을 통해 제작비를 조달하지 않아도, 외부투자를 통해 조달하는 것이 가능하겠으나, 영화나 드라마 작품에 대해, 시나리오 단계에서 성공확률을 가늠하는 것은 상당한 전문성이 요구되는 작업이다. 따라서 전문성을 갖춘 영화나 드라마에 특화된 투자펀드를 통해서가 아니라면, 외부투자는 쉽지 않은 작업이라고 할 수 있다. 관계자 인터뷰에 따르면, 투자보다는 융자나 해외 선판매 등을 통해 제작사가 제작비를 조달하는 것이 일반적이라고 한다. 이에 반해, 영화의 경우에는 상대적으로 외부투자가 일반화되어있다고 볼 수 있다.

드라마와 달리 교양·예능프로그램의 거래계약은 일반적으로 방송사가 제작사에게 제작비 전액과 일정 이윤을 지불하고 저작권과 매출에 대한 모든 권리를 방송사가 갖는 이른바 고정급 계약의 형식을 취한다. 제작사가 일부 제작비를 부담하고 매출에 대한 일부 권리를 갖는 경우도 존재하지만 일반적인 방식은 아니다. 이러한 방식의 프로그램 거래는 제작사에게는 'low risk, low return'의 형태를 띠게 되는데, 제작사는 수요의 불확실성에 따른 위험에 노출되지 않는 대신 저작권 및 미래 매출과 연동된 수입 또한 얻지 못함에 따라, 성공에 따른 큰 수입을 기대할 수 없게 된다.

비드라마 장르 프로그램은 드라마나 영화에 비해 수요의 불확실성, 매몰비용에 따른 위험이 상대적으로 낮게 나타나며, 계약의 형태 또한 고정급 계약한다는 점은 제작사의 위험부담이 상대적으로 낮다는 것을 의미한다. 방송사가 제작비의 일부만을 담당하는 경우에는 제작사가 나머지 제작비를 수급해야하기 때문에, 제작사의 자본력이 중요한 요소로 작용하게 되는데 반해, 방송사가 제작비 전액을 – 비록 그것이 충분한 제작비인지에 대

해서는 양측의 입장 차이가 존재하나 – 지급하는 거래에 있어서는 제작사의 자본력은 상대적으로 중요한 요소로 작용하지 않는다. 드라마 제작사 수에 비해 10배 가까운 비드라마 부분 제작사가 존재한다는 것은 제작사의 자본력이 비드라마 부분에서 상대적으로 높지 않기 때문이라고도 볼 수 있다. 이러한 차이는 결과적으로, 예능을 포함한 비드라마 부분 제작시장이 드라마 부분에 비해 진입장벽이 낮아지게 되는 결과를 초래한다. 이러한 특징은 비드라마 부분에서 규모 있고 협상력을 갖춘 제작사가 시장에서 자생적으로 나타나지 않는 것과 무관하지 않다.

지상파 방송사의 경우, 내부규정에 따라 하나의 프로그램 제작에 일정수준 이상의 제작비를 투여하기 어렵다고 알려져 있다. 이러한 점을 고려하면, 지상파의 드라마 거래방식은 방송사의 위험에 대한 선호 정도에 따른 결과물이기 보다는, 드라마 제작비가 상승함에 따라 방송사 자체적으로 전체 제작비를 동원하기 어려운, 내부 규제에 따른 결과물일 가능성도 존재한다. 주요 PP들은 지상파와 달리 드라마에 있어서도 제작비 전액을 지급하고 저작권 및 매출에 대한 권리를 모두 소유하는 고정급 계약을 하는 것으로 알려져 있다. 후발주자인 PP는 방송사 자체의 인지도 상승을 위해 단기적인 출혈에도 불구하고 적극적인 투자를 하고 있을 가능성이 높다. 따라서 후발주자인 PP의 경우 지상파방송사에 비해 위험 선호적일 수 있으며, 위험에 대한 이러한 선호도의 차이가 거래방식의 차이로 나타났다고 해석할 수도 있다. 하지만 PP의 경우, 제작비 수준에 대한 내부규제에서 좀 더 자유로운데 따른 결과일 가능성 또한 존재한다. 결국, 프로그램의 특성 차이, 위험에 대한 선호도 차이, 조직의 의사결정 구조 등 다양한 요인이 혼재되어 사업자별 거래방식의 차이로 나타났다고 볼 수 있다.

제 4 절 외주제작거래 주요 이슈

본 절에서는 외주제작시장에서의 주요 거래 이슈를 살펴보고자 한다. 2017년 실행된 외주제작시장 실태조사의 내용을 바탕으로 방송사와 제작사 간 외주제작거래에서 나타나는 주요 이슈를 식별해보았다.

2017년 방송 프로그램 외주제작 거래 실태조사는 정보통신정책연구원과 한국콘텐츠진

흥원이 공동으로 수행한 실태조사로서, 방송 외주제작시장의 현황 및 거래에서의 이슈를 사업자 설문조사 등을 통해 검토하고 있다. 방송사업자와 독립제작사 대상으로 방송 외주제작 거래실태 및 관련 이슈에 대한 인식 파악을 목적으로, 경향성 파악을 위한 '설문조사'와 구체적 사례 발굴 및 의견 청취를 위한 '심층 인터뷰'를 수행하였다. 심층 인터뷰에는 문체부, 방통위, 과기부, 노동부, 공정위 등 5개 부처 담당관이 참여하였다. 이는 2017년 정부의 외주시장 종합대책의 일환으로 실시된데 따른 조치라고 볼 수 있다.

〈표 2－8〉 2017년 방송 프로그램 외주제작 거래 실태조사 설문조사 개요

	방송사업자	독립제작사
대상	지상파방송사업자(KBS, MBC, SBS, EBS) 종편PP(JTBC, 채널A, MBN, TV조선) 일반PP(CJ E&M) (응답: 총 9개사)	2016년 방송영상물 매출실적이 있는 독립제작사 (응답: 총 101개사)
방법	구조화된 설문지를 이용한 설문조사 (이메일, 우편을 통한 설문지 회수)	구조화된 설문지를 이용한 온라인 설문조사(조사url 배포 및 수집)
기간	2017. 8. 16. ~ 2017. 8. 31.	2017. 9. 1. ~ 10. 31.

자료: 2017 방송프로그램 외주제작 거래 실태조사

〈표 2－9〉 2017년 방송 프로그램 외주제작 거래 실태조사 심층인터뷰 개요

	방송사업자	독립제작사
대상	방송사업자별 9개 그룹(9개사, 41명)	장르별(드라마, 예능, 교양) 제작사 3개 그룹(12개사, 15명)
방법	방송사업자 단위 인터뷰	장르별 제작사 집단 인터뷰
기간	2017. 11. 20. ~ 2017. 11. 22.	2017. 11. 15. ~ 11. 16.
장소	방송사업자별 사내 회의실	한국콘텐츠진흥원 CKL 회의실

자료: 2017 방송프로그램 외주제작 거래 실태조사

1. 계약 유형 관련 이슈

실태조사를 통해 드러난 외주제작거래의 주요 이슈를 살펴보면, 우선 외주제작 계약 유형에 대한 문제를 들 수 있다. 방송사업자와 독립제작사 간 계약은 서면계약을 원칙으로 하되, 문체부의 '표준계약서'와 '표준계약서에 준하는 계약서'의 이용을 권고하고 있다. 이

러한 계약 유형에 대해 방송사는 모든 사업자가 드라마와 비드라마, 장르 구분 없이 '표준계약서에 준하는 계약서'를 활용한다고 응답하였으며, 계약 주체별 권리를 세분화하는 등 표준계약서의 일부 조항 또는 기준을 한층 구체화하거나 수정하여 사용한다고 설명하였다. 다음 〈표 2-10〉은 계약유형과 관련된 방송사업자의 응답 결과를 요약하여 보여주고 있다.

드라마제작사 또한 '표준계약서에 준하는 계약서'를 가장 높은 비율로 사용한다고 응답하였으나(지상파 75.0%, 종편PP 100.0%, 일반PP 66.7%), 비드라마제작사는 계약대상에 따라 유형에 차이를 보인다고 응답하였다. 즉, 지상파방송사는 '기타서면계약서', 종편PP는 '표준계약서에 준하는 계약서', 일반PP는 두 유형 계약서를 유사한 비율로 사용한다고 응답했다. 또한 비록 형식적으로는 표준계약서에 준하는 계약서가 사용되면서 '표준계약서' 문구와 거의 동일한 계약서가 작성되지만, 저작권, 수익배분, 제작비 충당과 같은 핵심 협의 사항은 '특약'에 모두 담긴다는 점을 강조하면서 실제 계약이 표준계약서가 의도한 취지대로 이루어지지 않는 점을 지적하기도 한다. 구두계약 관련해서는 방송사와 제작사 간 응답결과에 차이가 나타난다. 방송사업자 응답에서는 구두계약이 거의 나타나지 않았으나, 독립제작사는 구두계약을 한다고 응답한 비율이 15.8% 수준으로 나타났다.[10] 또한 장르별로도 차이가 뚜렷하게 나타나는데, 드라마 장르의 경우 구두계약 체결 사례가 전무한 반면, 비드라마 장르의 경우에는 지상파가 26.4%, 종편PP가 3.3% 구두계약이 이루어진 것으로 조사되었다.

10) 방송사업자 응답에서는 KBS가 유일하게 1건 구두계약한 것으로 나타났는데, 심층인터뷰 결과 이는 기제작된 프로그램을 무상 구매하여 편성한 사례에 해당하는 것으로 확인되었다고 보고서는 밝히고 있다. (2017 방송프로그램 외주제작 거래 실태조사)

〈표 2－10〉 외주제작 계약 유형 (방송사업자 응답)

계약형태	방송사업자		장르별 편수		비 율(%)		순 위	
			드라마	비드라마	드라마	비드라마	드라마	비드라마
(준)표준 계약서	지상파	KBS	24	200	24.2	9.9	1	2
		MBC	22	55	22.2	2.7	2	3
		SBS	21	24	21.2	1.2	3	4
		EBS	－	1,548	－	76.4	－	1
	소 계		67	1,827	67.7	90.2	－	－
	종편 PP	TV조선	－	45	－	2.2	－	2
		채널A	－	60	－	3.0	－	1
		JTBC	7	29	7.1	1.4	－	3
		MBN	－	20	－	1.0	－	4
	소 계		7	154	7.1	7.6	－	－
	일반PP	CJ E&M	24	45	24.2	2.2	－	－
구두 계약	KBS		1	－	－	－	－	－
합계(평균)			99(19.8)	2,026(225.1)	100	100	－	－

자료: 2017 방송프로그램 외주제작 거래 실태조사

〈표 2－11〉 외주제작 계약 유형(독립제작사 응답)

방송 사업자	계약유형	장르별 편 수		비율(%)		순위	
		드라마	비드라마	드라마	비드라마	드라마	비드라마
지상파	표준	2	151	12.5	10.8	2	4
	표준(준)	12	336	75.0	23.9	1	3
	기타서면	2	547	12.5	39.0	2	1
	구두	0	370	0.0	26.4	4	2
계		16	1,404	100.0	100.0	－	－
종편PP	표준	0	81	0.0	17.9	2	3
	표준(준)	2	206	100.0	45.6	1	1
	기타서면	0	150	0.0	33.2	2	2
	구두	0	15	0.0	3.3	2	4
계		2	452	100.0	100.0	－	－

방송 사업자	계약유형	장르별 편 수		비율(%)		순위	
		드라마	비드라마	드라마	비드라마	드라마	비드라마
일반PP	표준	0	51	0.0	9.2	3	3
	표준(준)	2	273	66.7	49.1	1	1
	기타서면	1	232	33.3	41.7	2	2
	구두	0	0	0.0	0.0	3	4
계		3	556	100.0	100.0	–	–

자료: 2017 방송프로그램 외주제작 거래 실태조사

2. 협찬고지 및 간접광고 관련 이슈

다음으로, 협찬고지 및 간접광고 관련 이슈가 존재한다. 방송사업자와 독립제작사 모두 계약서에 명시되는 다양한 항목 가운데, 협찬고지 및 간접광고 관련 사항에 주목하는 특징을 보이는데, 우선 방송사는 협찬 수익의 일부를 제작비로 투입한 뒤, 잔액에 대해 독립제작사와 일정 비율로 배분하는 경우가 많다고 설명한다. 이에 반해 제작사는 협찬과 관련한 계약서 내용이 방송사업자에게 유리한 방향으로 수정, 삭제되는 경우가 많다고 설명한다. 실태조사 자료에 따르면 일차적으로 협찬 수익의 일부(30%)를 방송사업자에게 지급하고, 나머지 수익(70%)을 다시 5:5 또는 7:3 비율로 방송사업자와 독립제작사 각각에 배분하는 방식이 많이 이용되는데, 일부 PP는 제작사의 협찬 유치를 허용하지 않는 것으로 파악되기도 하였다. 협찬 수익 독점을 위해 제작사와 기업 간 접촉 및 협찬 유치를 원천 봉쇄하는 경우가 존재한다는 것이다. 과거, 협찬 및 간접광고는 제작비 보전 수단에 지나지 않았으나, 현재는 방송사에게 있어 큰 규모의 집행예산 책정을 가능하게 하는 주요 수익사업이 되면서, 방송사의 수익 확보를 위한 방향으로 계약서 내용이 조정된다는 것이 제작사의 설명이다.

협찬고지 및 간접광고에 대한 수입배분이 외주제작 관련 주요 이슈가 된 것은 방송사가 제작비의 일부를 지급하고, 나머지 비용을 협찬고지 및 간접광고에 대한 배분을 통해 충당하는 방식으로 거래가 이루어져왔기 때문이다. 이러한 거래방식은 협찬고지 및 간접광고는 매출원 중 하나임과 동시에 프로그램 내 반영되어야 하는 요소라는 특징과 무관하지 않다. 간접광고는 드라마의 경우 장면연출, 배우의 대사 등에 영향을 미치는 요소이며, 협찬고지 또한 사실상 간접광고와의 패키지 형식으로 판매되는 경우가 많아 프로그램 장면

속에 녹아들어가는 것이 일반적이다. CG 기술 등의 발달로 프로그램 제작 후 편집 과정에서 협찬고지나 간접광고가 가능해지는 경우도 있을 수 있으나, 드라마의 경우에는 대체로 제작과정에서 관련 내용들이 반영되어야 한다. 따라서 협찬고지 및 간접광고는 다른 매출과는 다르게 프로그램 제작 전 또는 초기 단계에서 대략적인 매출의 윤곽이 나타나게 된다. 결과적으로 협찬고지 및 간접광고가 방송사와 제작사 간 거래에서 제작비 조달 방법의 일환으로 고려되고 논의되기 쉬운 구조를 가지고 있다고 할 수 있다.

하지만 앞서 지적했듯이 협찬고지 및 간접광고는 제작비 조달 방식이 아닌 매출 배분이라는 측면에서 고려되어야 한다. 이를 강조하는 것은 제작비 부담과 매출 배분이 결과적으로 사업자 간 공정거래 여부를 판단하는 것과 무관하지 않기 때문이다. 공정거래 여부를 판단함에 있어 가장 중요한 것은 결국 해당 사업자가 부담하는 비용 - 위험부담에 대한 비용을 포함하여 - 에 합당하게 매출에 대한 지분을 획득하느냐 여부일 것이다.[11] 따라서 개념적으로 제작비와 매출을 구분하는 것은 공정거래 관련 판단에 중요하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 협찬고지 및 간접광고 매출을 어떻게 배분하는 것이 공정하느냐 하는 문제는 다른 매출에 대한 배분과 함께 고려될 수밖에 없다. 사업자 간 거래가 공정하게 이루어졌느냐 하는 판단은 특정 매출에 대한 배분 결과보다는 전체 매출에 대한 배분을 고려해야하기 때문이다. 예를 들어, 협찬고지 및 간접광고 매출의 상당부분을 방송사가 획득하더라도 해외시장 판매, VOD 판매 등 다른 매출을 제작사에게 배분하는 계약이 협찬고지 및 간접광고 매출만 획득하는 계약보다 제작사에게 선호될 수 있다. 그럼에도 불구하고 협찬고지 및 간접광고가 사업자간 주요 쟁점이 되었던 것은, 다른 매출에 대해서는 제작사의 지분이 대체로 인정되지 않는 상황에서 협찬고지 및 간접광고 매출만이 주요 배분대상이 되어왔기 때문인 것으로 보인다.

3. 저작재산권 및 프로그램 유통・이용 관련 이슈

세 번째 이슈는 저작재산권과 프로그램의 유통이나 이용에 관한 사항이다. 실태조사 결

11) 이에 대한 판단은 계약을 체결하는 사전적 관점에서 이루어져야 하며 - 프로그램 제작 이전에 계약이 이루어진다는 것을 전제 - 사후적으로 비용 대비 매출이 공정하게 이루어졌느냐를 판단하는 것은 아니다.

과에 따르면, 저작재산권은 수입과 직결되는 부분으로 방송사와 제작사 모두 중요한 항목으로 인식하지만, 저작재산권 귀속 대상을 결정하는'제작 기여도'개념에 대한 인식 차이는 뚜렷한 것으로 나타났다. 방송사의 경우 제작 기여도는 '제작비 분담 정도'로 평가되어야 한다는 원칙을 공유하여, 방송사업자가 제작비의 대부분을 부담할 경우, 저작권이 방송사업자에 귀속되어야 한다고 설명한다. 또한, 방송사업자에 저작권이 귀속되는 것이 일반적이지만, 저작권 기반 발생 수입의 일부는 제작사와 공유하는 경우도 있다고 강조하고 있다. 이에 반해, 제작사는 제작비 지급 주체뿐만 아니라, 프로그램 '기획'주체의 기여도 역시 인정되어야 한다는 입장이다. 표준계약서 상에는 기여도에 따른 소유 및 분배 개념이 등장하지만, 저작재산권은 일단 방송사에 모두 귀속되고, 이후에 관련 권리를 분배하는 것이 일반적이라고 설명한다. 독립제작사의 경우, 제작 장르에 따라 저작권의 중요성에 대한 인식 수준이 상이한데, 드라마 제작사는 협찬 이슈보다는 저작권 이슈를 더 민감하고 중요한 사항으로 받아들이는 특징을 보인다. 특히 IPTV를 비롯한 여타 방송 플랫폼의 VOD 수입 분배 이슈에 초점을 맞추고 있는데, VOD 수입을 제작사에 배분하는 방송사업자도 있으며, 그렇지 않은 방송사업자가 존재한다는 것이다. 해당 수입에 대한 분배를 하지 않는다는 내용이 계약서 별지에 명시되기도 하며, 실제 발생한 수입 데이터에 대한 공개가 이루어지지 않는다는 의견이다. 한편, 예능 및 교양 제작사는 저작재산권보다는 협찬 및 간접광고 조항에 더 주목하는 경향을 나타냈다. 이는 저작재산권이 방송사에 귀속되는 것은 오래 관행이고, 그것으로 협의를 하는 것 자체가 불가능하다는 인식이 존재하며, 생활정보 프로그램의 경우, 여타 창구로의 유통, 그로 인한 수익창출에 대한 기대가 크지 않기 때문이라는 응답이다.

저작권법에 따르면, 저작자는 '저작물을 창작한 자'를 말한다. 저작자는 저작인격권과 저작재산권을 가지며, 이러한 저작권은 저작물을 창작한 때부터 자연 발생한다.[12] 따라서 누가 저작자인가 여부는 합의와 거래의 대상이 될 수 없다. 다만, 저작재산권의 경우 그 일부 또는 전부가 양도될 수 있다.[13] 따라서, 방송사업자가 주장하는 '제작비 분담 정도'는 저

12) 저작권법 제10조(저작권) ① 저작자는 제11조 내지 제13조의 규정에 따른 권리(이하 "저작인격권"이라 한다)와 제16조 내지 제22조의 규정에 따른 권리(이하 "저작재산권"이라 한다)를 가진다. ② 저작권은 저작물을 창작한 때부터 발생하며 어떠한 절차나 형식의 이행을 필요로 하지 아니한다.

작권에 대한 권리 기준이라고 보기 어렵다. 실제 창작행위를 하지 않는 자는 기본적으로 저작자가 될 수는 없으며, 거래를 통한 저작재산권의 양도만이 가능한 것이다. 다만, 저작권법은 이러한 창작자 주의에 대한 예외로서 업무상 저작물 조항을 두고 있다. 저작권법 제9조는 '법인등의 명의로 공표되는 업무상저작물의 저작자는 계약 또는 근무규칙 등에 다른 정함이 없는 때에는 그 법인등이 된다. 다만, 컴퓨터프로그램저작물(이하 "프로그램"이라 한다)의 경우 공표될 것을 요하지 아니한다.'라고 규정하고 있다. 저작권법 제2조 제31호에서는 업무상저작물을 '법인·단체 그 밖의 사용자(이하 "법인등"이라 한다)의 기획하에 법인등의 업무에 종사하는 자가 업무상 작성하는 저작물'이라고 규정하고 있다. 방송사와 제작사 간 거래를 통해 제작되는 방송프로그램이 이러한 '업무상 저작물'이 될 수 있는가는 논쟁적인 이슈일 수 있으며, 방송사와 제작사 또는 방송사와 제작인력 간 사이에 실질적인 지휘·감독 관계가 성립하는지 여부 또한 중요한 고려요소가 될 것으로 보인다.

한편, 저작권법은 영상저작물 관련 특례 조항을 두고 있는데, 이 또한 외주제작과 관련하여 검토되어야 할 내용이다. 방송프로그램과 같은 영상저작물은 많은 인력과 자본의 투입을 통해 창작되므로, 제작에 관여하는 자들이 공동으로 저작권을 보유하게 된다. 따라서, 업무상 저작물이 아닌 경우 영상저작물에 대한 이용을 위해서는 개별 저작자로부터 동의를 얻어야 되고, 이러한 절차는 영상저작물의 원활한 이용을 저해할 가능성이 높다. 이러한 우려를 방지하기 위해 저작권법은 영상저작물 관련 특례 조항을 두고 있다고 볼 수 있다. 저작권법 제100조 제1항은 '영상제작자와 영상저작물의 제작에 협력할 것을 약정한 자가 그 영상저작물에 대하여 저작권을 취득한 경우 특약이 없는 한 그 영상저작물의 이용을 위하여 필요한 권리는 영상제작자가 이를 양도 받은 것으로 추정한다.'고 규정하고 있다. 해당 조항과 관련하여 외주제작 프로그램의 경우 영상제작자가 누구인지에 대한 이슈가 있을 수 있다. 저작권법 제2조 제14항은 영상제작자를 '영상저작물의 제작에 있어 그 전체를 기획하고 책임을 지는 자'로 규정하고 있다. 따라서 방송프로그램과 관련하여 '기획과 책임'을 진다는 것이 과연 무엇을 의미하느냐 하는 문제가 남게 된다. 하지만 저작권

13) 저작권법 제45조(저작재산권의 양도) ① 저작재산권은 전부 또는 일부를 양도할 수 있다. ② 저작재산권의 전부를 양도하는 경우에 특약이 없는 때에는 제22조에 따른 2차적 저작물을 작성하여 이용할 권리는 포함되지 아니한 것으로 추정한다. 다만, 프로그램의 경우 특약이 없는 한 2차적 저작물 작성권도 함께 양도된 것으로 추정한다.

법에서는 여기에 대한 구체적인 내용을 제시하지 않고 있다.

방송사와 제작사 간 거래를 통해 제작되는 프로그램은 제작사가 프로그램 전체를 기획하고 제작하는 경우부터 방송사가 기획을 담당하고 제작에도 일부 참여하는 경우까지 매우 다양한 스펙트럼이 존재한다. 이를 유형화하여 각 유형별로 저작권 귀속 여부를 논하기도 하나, 하나의 유형 내에서도 방송사와 제작사의 기획 및 제작 기여도를 판단하기 어려운 매우 다양한 경우의 수가 존재한다. 이에 반해 앞서 논의했듯이 저작권법은 기본적인 원칙만을 규정하고 있어, 개별 프로그램별로 저작권법에 따른 저작자 또는 영상제작자 여부를 판단하기 매우 어려운 일이다. 이러한 상황에서 정부가 모든 경우에 대해 저작권의 귀속을 규정하는 것은 사적계약에 대한 지나친 제약이 될 가능성이 높다. 따라서 정부의 정책은 구체적인 경우에 대한 저작권 귀속을 규정하는 방식보다는 원칙을 확인하고, 사업자 간 균형 잡힌 협상을 통해 공정거래가 이루어질 수 있도록 유도해야 한다.

저작권법에 따라 저작권이 누구에게 있느냐를 검토하는 것은 매우 중요한 일이다. 하지만 주어진 상황을 법에 따라 해석해보기 전에 그러한 상황과 관련된 사업자의 인센티브에 대해 생각해보는 것 또한 중요하다. 예를 들어, 방송사와 제작사가 기획·제작하는 프로그램에 방송사 소속 PD, 촬영감독 등이 참여하는 경우를 생각해보자. 방송사는 소속 인력의 창작기여를 방송사의 창작기여로 인정해야한다고 주장하는데, 이러한 주장이 현행 저작권법상 타당한지 여부는 명확하지 않다. 하지만 주어진 상황을 법에 따라 해석해보기 전에 다음과 같은 질문을 던져볼 수 있다. 방송사 인력을 이용할 경우 방송사의 창작기여를 인정해야 하고, 이에 따라 저작권을 공동소유 해야 한다면, 프로그램을 기획한 제작사는 방송사 인력을 이용할 인센티브가 있는가 하는 것이다. 해당 방송사 인력이 독보적인 역량을 갖추고 있어 해당 인력에 준하는 제작인력을 외부시장을 통해 확보할 수 없거나, 방송사가 저작권 공동소유에 상응하는 충분한 대가를 지불하는 경우가 아니라면 제작사가 이러한 거래에 응할 이유는 없어 보인다. 반대로 방송사가 기획·제작하는 프로그램에 제작사가 제작인력으로서만 참여하는 경우를 생각해보자. 이른바 '제작대행'이라는 말로 현장에서 지칭되는 이러한 경우에 대해 제작사가 저작권을 소유하는 경우는 드물다. 대체로 제작인력 인건비 등이 포함된 금액을 지불하는 방식으로 계약이 이루어진다. 뒤집어 생각해보면, 제작사가 기획한 프로그램에 방송사 인력이 참여하는 경우에도 방송사 인력에 대한 인건비를 방송사의 기여도로 생각해볼 수 있다. 즉, 방송사는 해당 인력의 인건비만큼

제작비를 부담했다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 인건비를 포함하여 방송사가 부담하는 제작비용을 산정하고, 그에 맞는 수준의 권리 및 수입 배분이 이루어졌는지를 판단하는 것이 거래의 공정성을 검토하는 방식이 될 수 있다. 물론 사업자 간 계약은 그것을 명시적으로 표현하지 않았다 하더라도 이러한 제작인력의 인건비에 대한 고려를 바탕으로 이뤄지고 있다고도 볼 수 있다. 또한, 불공정행위가 아니라면 사업자 간 자발적 거래에 의한 것을 정부가 제재할 이유는 없다. 방송사와 제작사 간 거래에서 어떠한 인력 구성으로 프로젝트를 진행할지는 두 사업자 간 협상을 통해 결정할 문제기 때문이다. 하지만, 만약 편성을 전제로 특정 인력의 사용을 강제한다면 이는 불공정행위임과 동시에 경쟁제한행위라고 볼 수 있다.

저작권, 특히 저작재산권의 원시적 귀속 문제는 프로그램의 이용·유통을 통해 발생하는 수입, 즉 저작재산권의 행사를 통해 발생하는 수입을 누가 가지느냐하는 문제와 연관될 수밖에 없다. 저작재산권은 저작권법에 따라 그 전부가 양도 가능하므로, 방송사와 제작사 어느 일방이 저작재산권 전부를 영구적으로 소유한다 하더라도 그 자체로는 문제가 되지 않는다. 누가 저작권자인가 여부, 외주제작 프로그램이 업무상저작물인가 여부, 누가 영상제작자인가 여부는 거래에 있어 중요한 출발점임에 분명하나, 저작재산권과 관련된 종착점은 아니다. 이러한 논의는 저작재산권 및 그 권리의 행사를 통해 발생하는 수입 - 미래에 창출될 수 있는 기대수입을 포함하여 - 에 대한 배분이 공정하게 이루어졌는가 하는 문제와 밀접하게 연관될 수밖에 없다.[14]

4. 공정거래 관련 이슈

마지막으로 거래 '공정성'에 대한 방송사업자와 독립제작사 간 인식 차이가 존재하는 것으로 나타났다. '현재'의 방송 외주제작 시장 거래 공정성, '지난 3년간' 공정성 개선 수준에 대한 방송사업자와 독립제작사 간 인식차이가 뚜렷하게 나타나는데, '현재' 거래 공정성에 대해 방송사업자는 높은 점수(드라마: 4.4점, 비드라마: 4.2점)를 준 반면, 독립제작사는 낮은 점수 부여(드라마: 1.9점, 비드라마: 1.9점)하고 있다. 공정성에 대한 양측의 엇갈린 평가

14) 저작재산권은 양도 가능하나, 저작인격권은 양도되지 않으므로, 저작권자가 누구인가 여부는 저작인격권 관련하여 여전히 중요한 이슈라고 볼 수 있다.

에 대해, 방송사는 방송사업자의 수익구조 악화로 독립제작사에 과감한 투자가 이루어지지 않아 나타난 결과로 해석하는데 반해, 독립제작사는 프로그램에 대한 방송사업자의 관여 수준 증대 및 방송사업자의 수익 독식에 기인한 결과로 설명하고 있다. 드라마 제작사는 '마이너스 수익에 대한 부담', 예능 제작사는 '프로그램 유통 수익 배분 문제', 교양 제작사는 '낮은 인건비 책정'을 거래의 불공정성을 유발하는 지점으로 논의하는 것으로 나타났다.

〈표 2－12〉 각종 불공정 거래 이슈에 대한 독립제작사의 동의수준

불공정 거래 이슈		드라마		비드라마		전체	
		평균	순위	평균	순위	평균	순위
계약 관행	'선제작 후계약' 관행 때문에 발생하는 비용 부담이 크다.	4.6	1	4.4	2	4.4	2
	제작한 프로그램의 시청률이 낮은 상황에서 방송사에 계약서 작성이나 계약서 내용이행을 요청하기 어렵다.	4.1	8	4.1	7	4.1	7
	'방송사사정으로 언제든지 방송을 중단하거나 연장할 수 있다'는 조항은 방송사 측에 계약서 내용 이행을 요청하는 데 장애가 된다.	4.2	6	4.4	2	4.4	2
	표준계약서는 구속력이 약하다.	4.2	6	4.1	7	4.1	7
	방송사는 기존에 사용하던 계약서를 표준계약서라고 한다.	4.4	2	4.0	10	4.1	7
	방송사에서 마련한 계약서 양식을 차용하고, '특약사항'에 대한 내용만 협의하면서 발생하는 문제가 있다.	4.3	4	3.9	12	3.9	12
	정부 제작지원을 받은 경우, 일부 제작비 조정이 이루어진다.	3.9	10	3.9	12	3.9	12
	협찬을 받은 경우, 일부 제작비 조정이 이루어진다.	3.9	10	4.0	10	4.0	10
수익 배분	재방송에 대해 광고수익 등이 발생함에도 불구하고 방송사는 재방료 수익분배를 하지 않는다.	4.3	4	4.5	1	4.5	1
	방송사가 미래의 2차 저작물 저작권을 행사하는 데 지장이 없도록 극본, 음악, 미술 등 일체의 권리를 방송사가 확보한다.	3.4	16	4.3	5	4.2	5

불공정 거래 이슈		드라마		비드라마		전체	
		평균	순위	평균	순위	평균	순위
수익 배분	자체 기획 아이템에 대한 저작권을 인정하지 않을 뿐 아니라 저작권을 포괄적으로 양도해야한다.	4.0	9	4.4	2	4.4	2
	제작비 전액을 독립제작사가 부담한 프로그램도 저작권을 인정하지 않는다.	3.4	16	4.1	7	4.0	10
제작	프로그램 기획 및 개발을 위해 지출한 '사전기획비'를 지출했음에도 방송사가 이를 지급하지 않는 경우가 있다.	3.8	13	4.2	6	4.2	5
	편성이 지연되거나 중단되는 경우, 방송사가 제작비를 미지급하거나 축소 지급하는 것을 경험하였다.	3.3	18	3.9	12	3.8	14
	프로그램 방영이 중단되는 경우, 방송사로부터 종방고지를 지나치게 늦게 받아 경제적인 피해를 입은 적이 있다.	3.2	19	3.6	13	3.5	15
	심의결과에 따른 과태료를 전적으로 부담해왔다.	3.8	13	2.9	19	3.0	19
	방송사는 사전에 협의된 제작비 외 추가 지출(인건비, 간접제작비, 송출료, 차량렌탈비 등)을 요구 또는 재계약을 요구한다.	3.8	13	3.2	18	3.3	18
제작 방식	방송사 인력 파견으로 자율적인 제작진 구성이 어렵다.	4.4	2	3.3	14	3.4	16
	방송사 파견인력은 독립제작사에서 수주한 간접광고 및 제작협찬 건에 대해 협조하지 않는다.	3.9	10	3.3	14	3.3	17

제3장 외주제작 관련 비교 사례 검토

1. 검토 필요성

국내 외주제작 시장은 양적인 측면에서 크게 성장해온 반면, 질적인 측면에서는 불충분한 제작비 지급, 저작권 및 수익의 자의적 배분, 열악한 노동환경, 인권침해 등 많은 문제점이 상존해 있다. 이로 인해 사업자간 양극화가 심화되고 있을 뿐만 아니라, 제작시장에서 여러 가지 부작용이 발생하고 있다.

외주시장의 문제가 근본적으로 개선되지 않으면 시장의 구조적 문제가 불공정관행 고착으로 나타날 수밖에 없다. 방송 제작인력의 안전, 근로환경 등은 외주제작 시장 상황과 밀접하게 연관되어 있어 제도에 대한 전반적인 재검토가 필요한 상황이다. 이에 해당 장에서는 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 해외 주요국의 외주제도를 간략히 살펴보고 국내에서 적용할 수 있는 개선방향에 대해 검토해보고자 한다.

제1절 영국의 외주정책

1. 개요

영국은 외주제작 활성화를 위한 제도가 일찌감치 마련되어 외주제작산업이 발달한 대표적인 국가로 꼽히고 있으며, 양적·질적으로 안정적인 외주제작 시장을 이루고 있어 가장 모범적인 사례로 평가받는다. 영국에서 외주제작 제도가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1982년 외주전문채널인 채널4가 등장하고, 2003년 'Communication Act 2003'이 제정되면서 부터이다. 채널4가 설립되면서 지상파 외에 안정적인 유통창구가 마련되었고, 'Communication Act 2003'를 통해 지상파 방송사에 외주의무비율(쿼터제)이 시행되면서 본격적으로 외주제작산업이 활성화되기 시작하였다(미디어미래연구소, 2015).

Communication Act 2003 제정 이후 영국의 외주제작 시장의 변화를 살펴보면, PSB의 외주제작 편성 비율이 증가하였으며 외주제작사의 매출액 규모는 물론, 콘텐츠 수출액이 비

약적으로 증가하였다. 또한 외주제작사간 인수합병 등을 통해 외주제작사의 대형화가 이루어지면서 방송사보다 더 큰 규모의 '수퍼인디(super indies)'가 생겨나기 시작했다. 이처럼 영국의 외주제작시장은 정부의 외주제작 활성화 정책과 흐름을 같이하는데, 상대적으로 시장 규모와 영향력이 작았던 외주제작사들의 권리를 보호하고 방송사와의 수평적인 관계를 형성할 수 있는 제도를 마련하여, 문화적 다양성을 실현하고 양질의 콘텐츠를 제작할 수 있는 환경을 조성하였다.

〈표 3－1〉 'Communication Act 2003' 제정 이후 영국 외주제작 시장의 변화

구분	2000년	2013년
PSB 외주제작 편성 비율	23%	50%
외주제작사 매출 규모	£800m(약 1조 4천억 원)	£3.1b (약 5조 4,800억 원)
주시청 시간대 외주 편성 여부	외주제작물 거의 없음	외주제작물이 많이 늘고, 더욱 늘어가는 추세
외주제작사 콘텐츠 수출액	£10m(약 177억 원)	£1b(약 1조 700억 원)
외주제작사 저작권 보유	협상 결과에 따라 제한	법에 의한 보호
외주제작사 수	1,200여 개	450여 개
외주제작사 활동 영역	국내 활동에 한정	세계적 활동

출처: PACT "The Independent TV Production Sector: a British Success Story", 미디어미래연구소(2015) 재인용

2. 영국의 외주제작 관련 정책

가. 쿼터제

영국은 지상파 방송사가 방송콘텐츠 제작을 독점하는 것을 방지하고, 방송의 다양성을 추구하기 위한 방안으로 1993년부터 모든 PSB에게 의무적으로 독립제작사 제작물을 전체 방송 비율 중 25% 이상을 편성하도록 하였다. 2003년 제정된 Communication Act 2003에서는 기존의 외주제작 쿼터비율과 함께 시간 기준 계산법 및 제작비 기준 쿼터를 모니터링할 것을 명시하였으며, 해당 연도에 쿼터를 충족하지 못했을 경우 충족하지 못한 만큼을 다음 연도로 이월시켜 적용하고 있다(주재원, 2009). 외주제작 편성 의무비율 규정으로 인해, PSB는 방송 프로그램 편성의 50%가 자체제작, 25%가 외주제작, 나머지 25%가 외주제

작과 자체제작의 공정한 경쟁을 통해 이루어진다. 영국 주요 지상파 채널들의 의무 편성 비율은 다음과 같다.

〈표 3－2〉 영국 지상파 방송사 외주제작 할당 비율

쿼터 비율 (시간별 %)	BBC1	BBC2	ITV	Channel4	Five
독립제작사 외주	25%	25%	25%	25%	25%
오리지널 제작	70%	70%	65%	60%	53%
오리지널 제작 (피크타임)	90%	80%	85%	70%	42%
지역 제작사 제작 (시간별)	25%	25%	50%	30%	10%
지역제작사 제작 (제작비)	30%	30%	50%	30%	10%

출처: 주재원(2009),『영국 방송 프로그램의 외주제작 시스템』. 한국콘텐츠진흥원.

영국에서는 모든 외주제작사의 제작물이 자동으로 외주제작 비율로 인정되는 것이 아니라, 구체적으로 설정된 기준에 맞는 제작사가 생산한 프로그램만을 인정하고 있다. Ofcom은 방송사와의 소유관계를 기준으로 외주제작사를 정의하고 있는데, 방송사 지분의 15% 이상을 소유하지 않고, 방송사 지분의 15% 이상 소유한 방송사와 협약을 맺지 아니한 주체를 외주제작사로 인정하고 있다.

나. 외주제작 가이드라인 및 시행규칙

영국은 'Communication Act 2003'에서 외주제도와 관련한 내용을 규정하고 있으며, 시행규칙(Code of Practice)을 통하여 방송사와 외주제작사간 협상 내용을 Ofcom으로부터 승인받도록 하고 있다.

영국은 PSB의 전체 편성의 일정부분 이상을 외주제작사의 프로그램으로 할당하도록 규정하고 있으며, 그 세부적인 계약사항을 방송사와 외주제작사 간의 개별적인 협상을 통하여 결정하도록 하고 있다. 다만, 국내 체계와는 달리 공정한 협상 환경을 조성하기 위하여 Ofcom이 협상에 관한 가이드라인을 제시하고 있다. Communication Act 2003 제277조 제1

항에서 PSB가 전체 프로그램 방송시간의 최소 25%를 외주제작 프로그램으로 편성하도록 규정하고 있으며, 동법 제285조를 통해서는 건전한 외주제작환경 조성과 시청자 권리 보호를 위해 PSB가 외주제작사와 협상 체결 시 고려해야할 필수 요소들을 규정하고 있다. 이에 따라 Ofcom은 2004년 '독립제작사와 프로그램 계약 시 방송사가 지켜야할 시행규칙 가이드라인(Guidance for public service broadcasters in drawing up codes of practice for commissioning from independent producers)'을 제정하여 방송사와 외주제작사간 개별 협약에 대한 기준을 제시하고, 방송사별로 시행규칙(Code of Practice) 및 거래조건서(Terms of Trade)를 마련하도록 하였다. 이후 2006년에 이해당사자 및 전문가의 의견수렴 과정을 거쳐 2007년 수정·보완하여 발표하였다.

공영방송을 포함한 영국의 모든 공공서비스 방송사들은 독립제작사와의 협의를 통해 시행규칙을 제정하여 Ofcom의 승인을 받아야 하며, Ofcom은 승인된 규칙의 준수 여부를 감독하고 있다. 이해 당사자들 간 직접적인 협상과 대화를 통해 시행규칙 및 구체적인 계약사항을 결정하도록 하는 이러한 방식은, 주어진 제도 내에서 자율적인 조정 기능이 이루어진다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다(최상훈, 2015).

Ofcom은 가이드라인의 주요 목적을 신규 플랫폼의 등장으로 인한 콘텐츠 배급·유통 경로 확장에 대응하고, 콘텐츠 활용 및 프로그램과 그에 관련된 이해관계자들을 보호하여 투자를 촉진하고 시청자 권리를 보장하는 것이라고 밝히고 있으며, 가이드라인에는 방송사별 시행규칙을 만드는데 있어서 포함되어야 하는 기본적인 내용들이 열거되어 있다. 시행규칙에서 명시해야하는 세부적인 요소는 ① 계약을 진행하는데 있어서의 합리적인 타임테이블, ② 협약 관련 권리 범위 및 활용 등에 있어서의 투명성, ③ 각 권리에 대한 합당한 대가(요금) 투명성, ④ 권리 유지 기간 및 권리의 배타성에 대한 합의, ⑤ 협의 준수 및 감시에 대한 절차, ⑥ 분쟁 해결 등이다.

〈표 3－3〉 외주 시행 규칙에서 명시해야하는 세부 요소

구분	내용
합리적 타임테이블 (계약절차)	– 외주제작사가 방송사에 제안서를 제출하고 답변까지 소요되는 시간 – 외주 승인 이후 편성까지의 과정 – 거절된 기획안에 대한 총 처리 시간 등을 장르별로 구체적으로 명시해야 함
권리 관계의 투명성	– 방송사에게 판매되는 프로그램이라도 외주제작사가 권리를 보유하는 것이 핵심 원리 – 방송사가 외주제작사에게 지불하는 돈은 1차적 저작권(primary rights)을 일정기간 동안 구매(licence)하는 개념이며, 이 권리의 범위와 사용기간에 관한 구체적인 사항들이 시행규칙에 명시되어야 함 – 1차적 저작권 이외의 권리 소유 관계는 방송사와 외주제작사 간의 상업적 협상(commercial negotiation)에 의해 결정됨
프로그램 가격 및 권리 대가의 투명성	– 방송사는 외주제작사가 가격 협상 이전에 특정 장르의 프로그램 제작에 제시하는 일반적인 가격의 범위와 가격의 고려 요소를 미리 알 수 있도록 각 장르별 표준가격표(indicative tariff)를 제공해야 함 – 단, 방송사가 제한된 권리를 획득하는 경우에는 지급되는 가격도 이러한 권리 소유의 정도를 반영해 결정되어야 하며, 외주제작의 최종 가격은 방송사와 외주제작사에게 적절히 위험 분담이 이루어지는 선에서 상업적 협상의 결과로 결정함
권리 소유 기간과 독점권에 관한 합의	– 방송사가 취득하는 모든 권리의 지속 기간 – 권리에 따른 1차적 창구와 홀드백(holdback: 방송사가 제작사로 하여금 일정 기간 2차적 저작권을 이용하는 것을 막을 수 있는 권리) 기간이 명시되어야 함
시행규칙 준수 여부 확인에 관한 절차	– 방송사는 자신들의 이익을 위해 편파적으로 시행규칙을 수정할 수 없으며, 수정할 경우 Ofcom의 승인을 받아야 함 – 시행규칙의 준수 여부를 확인할 수 있도록 연간 리포트를 제출해야 함
시행규칙 관련 분쟁 해결 방법	– 시행규칙에는 방송사와 외주제작사 간에 분쟁이 발생할 경우 이를 해결할 절차가 포함되어야 함(단, 이는 특정한 협상 조건에 개입하는 것이 아니라 시행규칙의 적용에 관한 것으로 한정) – Ofcom은 어떤 분쟁에 있어서도 최종 중재자 역할을 하지 않으며, 자체적인 분쟁 조정이 되지 않을 경우 독립 중재기구(independent arbitration) 또는 방송사의 비상임 관리자(non-executive director)가 분쟁을 조정할 것을 권고

출처: Ofcom(2007), Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practive for commissioning from independent producers

특히 시행규칙은 방송사와 외주제작사 간의 협상 시 의견 조율 및 분쟁의 소지가 될 수 있는 사안(저작권 및 저작권 사용에 대한 요금 등)에 대한 투명성과 명확성을 강조하고 있다. 프로그램에 관한 권리를 규정할 때 1차적 권리에 관한 내용을 정확히 명시하도록 하고, linear 방송과 그 외의 방식(non-linear)에 대한 권리를 구분하도록 하였다. 또한 1차적 권리의 보유 기간 등을 명시하였으며, 추가적인 유통 및 배급에 대한 저작권은 이해 당사자들 간의 상업적 협의에 의거하도록 가이드하고 있다(미디어미래연구소, 2015).

〈표 3－4〉 PSB-PACT 권리 분배 관련 합의 현황

권리	합의 현황
영국내 1차적 권리 (Primary UK licences) 소유 기간	3~5년
2차적 권리 (Secondary rights)	PSB가 추가 협상을 통해 구매 가능
해외 판권 소유	외주제작사가 소유, 관리
저작권 소유의 원칙	원천적으로 외주제작사의 소유이며, 방송사는 라이센스 계약을 통해 방송허가권만을 구입하는 개념
홀드백 조항 (Holdback: 타 방송사에 대한 2차적 저작권의 행사 금지에 관한 조건)	단편물은 첫 방송 후 6개월, 시리즈물은 12개월 이후부터 외주제작사가 다른 방송사(Secondary Broadcaster)에 판매 가능(이는 평균 수치이며 개별 내용은 협상의 결과에 따름, 또한 경쟁사 판매금지 조항 등이 있음)

출처: PACT "The Independent TV Production Sector: a British Success Story", 최상훈(2015) 재인용, 재구성

Ofcom은 프로그램에 대한 외주제작사의 원천적인 저작권을 인정하면서, 시행규칙의 프로그램 사용가격(일종의 저작권료) 책정에 대한 가이드라인을 통해 향후 프로그램의 가치 변화를 반영할 수 있는 유동적인(flexible) 가격 책정 방안을 요구하고 있다. 예상 가능한 리스크에 대해서는 방송사 및 외주제작사 양측 모두가 리스크 분담 메커니즘에 대한 동의하에 협의하고, 프로그램 사용 가격을 책정할 경우 장르별 서로 다른 프로그램에 대해 차등적으로 적용될 수 있는 가시적인 가격 범위를 설정할 필요성을 제시하고 있다(미디어미래연구소, 2015).

이어지는 내용에서는 Ofcom의 가이드라인을 크게 ① 계약절차, ② 저작권, ③ 표준가격표, ④ 시행규칙 적용 및 확인, ⑤ 분쟁 해결방안으로 나누어 방송사별 시행규칙을 요약·비교 한다. 특히 '권리관계의 투명성' 항목과 '권리 소유 기간과 독점권에 관한 합의' 항목을 저작권 부분으로 통합하여 비교·분석한다.

3. 방송사별 시행규칙 주요내용

본 절에서는 BBC와 ITV, 채널4의 시행규칙의 주요내용을 간략히 요약하고 비교한다. 세 방송사의 시행규칙은 법제정 근거인 Communication Act 2003과 내용 근거인 Ofcom의 가이드라인을 토대로 작성, 시행되고 있다. 특히 BBC의 시행규칙은 일종의 표준계약서로서 역할을 하여 구체적이면서도 기본적인 방침을 명확히 제시하고 있다.

가. BBC의 시행규칙

BBC는 BBC와 독립제작사 간 공정하고 투명한 외주 거래를 보장하는 것을 시행규칙의 목적으로 하고 있다. 먼저 BBC는 독립제작사와의 외주 거래 절차를 상세히 명시하는 가이드라인을 공표하고 PACT와 함께 주기적으로 재검토하며, 웹사이트를 통해 프로그램 장르와 채널별 담당자 이름과 연락처 등 구체적인 정보를 열람할 수 있도록 하고 있다. 시의성이 있는 예능, 시사부문의 경우 최소 4개월에 한 번 독립제작사와 소통하는 자리를 가져야 하며, 그 외의 장르들에 대해서는 6개월에 한 번씩 정보를 업데이트해야 한다.

1) 계약절차

계약절차와 관련해서는, 타임테이블에 명시된 일정에 따라 외주제작 과정을 진행해야하며 변경이 필요할 경우 공개적으로 논의해야 한다. BBC가 프로그램 제안서를 받은 뒤 추가 개발이 필요하다고 판단되는 경우 표준요금표를 기준으로 개발비를 산정하고 선지급하고, 개발이 필요 없는 경우 금액 산출을 위해 제작사에 편집 기획서(editorial specification)을 요구하여 4주 이내에 확정하여 결과를 통보해야 한다. 계약내용에 합의가 이루어지면 3주 안에 계약서를 발행하고 청구서를 받은 후 10일 이내에 합의된 금액을 지불해야 한다.

BBC는 프로그램을 발주하는 모든 독립제작사에게 거래조건을 명시하는 거래조건서를 게시하여야 하며, 게시 전 PACT의 동의를 얻은 후 시행 이후 3년간의 평가내역을 제공해야 한다. 또한 독립제작사가 납품한 프로그램이 BBC를 통해 방영되는 모든 형태의 콘텐츠

에 대해서 BBC가 최종 편집권을 가지며, 이와 관련해서는 BBC 내부 가이드라인 절차를 따른다.

2) 저작권

저작권과 관련된 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, BBC는 영국 프로그램 시장에서 프로그램에 대한 독점적 라이센스를 5년 동안 소유하며, 독립제작사의 동의하에 추가로 2년 동안 권리를 갱신할 수 있다. 독립제작사가 BBC의 독점적 라이센스 기간 동안 영국 내에서 다른 TV채널이나 주문형 방송 서비스 시장에서 프로그램을 전송하기 위해서는 BBC의 동의를 얻어야 한다.

BBC의 주요권리로는 인터넷 및 모바일 등 다양한 유통 플랫폼에서 스트리밍할 수 있는 권리, BBC의 다중플랫폼 서비스와 연결해서 프로그램을 사용할 수 있는 권리, BBC 홍보를 위해 모든 형태의 미디어를 통해서 사용할 수 있는 권리 등이 포함되며, 독립제작사에 지급되는 초기 라이센스 비용은 해당 프로그램이 BBC의 실시간 방송서비스(linear television service)를 통해 전송되는 횟수를 포함하며 어떤 서비스 채널을 통해 전송되느냐에 따라 달라진다. 실시간 방송 서비스를 통해 추가로 프로그램을 방영할 경우, 독립제작사는 적절한 재방료 또는 추가사용료를 청구할 수 있으며, 그 외 BBC 수신료로 제공되는 서비스들은 독점 라이센스 기간 내에 횟수에 제한 없이 사용할 수 있다. 이러한 주요 권리들의 범위는 새로운 콘텐츠 유통 플랫폼 혹은 기술이 개발될 경우 수정될 수 있으며, Ofcom의 승인 하에 시행규칙 또한 개정될 수 있다.

프로그램에 대한 모든 상업적 이용 권리들은 독립제작사가 보유하며, 수익이 발생할 경우 개별협상을 통해 BBC가 수익의 일정부분을 취할 수 있다. 제3자가 프로그램 투자 및 유통을 위해 계약할 경우, 제3자와 독립제작사간 개별 협상이 이루어지며 라이센스 기간 동안 BBC는 유통 또는 공동제작 계약에 대해서 승인을 얻어야 한다. 단, 예외적으로 BBC가 프로그램의 1차적 권리를 독립제작사가 아닌 다른 외주제작사로부터 구매할 때, BBC가 기획한 포맷이나 아이디어를 바탕으로 발주 받거나, 독립제작사가 프로그램의 일부(공동프로젝트 등)를 발주 받았을 경우에는 BBC에 의해 공동제작/유통되어야 한다.

BBC는 프로그램 사용과 관련하여, 온라인, 주문형, 양방향 서비스와 관련하여 프로그램을 동시에 전송할 수 있는 권리와 '거래조건서'에 명시된 기간 동안 주문형 콘텐츠로 만들 수 있는 권리, 프로그램 일부를 웹사이트에 게시할 수 있는 권리를 가진다. 1차적 권리 비

용 외에 추가로 콘텐츠를 제작하는 경우 추가경비에 해당하는 비용이 지급되어야 하며, 새로운 미디어를 통한 모든 상업적 권리는 BBC가 갖는 1차적 권리들과 상충하지 않는 조건 하에서 독립제작사가 보유하고 행사할 수 있다.

• 프로그램 방영 이후 '거래조건서'에 명시된 특정 기간 동안은 다운로드 받아 소유할 권리를 행사할 수 있음 • 독립제작사는 상업적 권리를 행사할 때 BBC의 동의를 얻어야 함(영국 주문형 콘텐츠 시장 내 이용) • 권리 행사와 관련한 기타 제약사항들은 '거래조건서'에 명시함

3) 표준가격표

프로그램 가격은 제작예산, 방송스케줄에 따른 프로그램 가치, 예상되는 투자 등을 고려하여 결정된다. BBC는 프로그램 장르와 세부 유형별로 표준가격표를 공시해야하며, 장르와 유형을 분명하게 구분하여 독립제작사가 BBC의 투자 규모를 예측할 수 있도록 해야 한다. 표준가격표는 프로그램의 장르 및 유형별로 최저 및 최고금액을 통한 가격의 범위를 제시한다. 이러한 가격의 범위는 물가, 기술의 변화 등에 따라 변경될 수 있다. 표준가격을 결정하는 최종 권한과 책임은 BBC 국장급 및 지역총국의 인사가 가진다. 제작기간 동안 정해진 시기에 총금액을 분할해 지급하거나 수표를 써서 지급하며, 지급 시기나 과정에 대한 사항은 '거래계약'에 명시한다.

4) 시행규칙 적용 및 확인

BBC는 Ofcom에 시행규칙 운영과 관련한 연간보고서를 제출하며, Ofcom과 연례회의를 매년 개최해야 한다. 연간보고서에는 라이센스 비용, 장르별 발주한 프로그램 수, 평균 라이센스 기간 및 기간 동안의 방송 횟수, 라이센스 비용이 표준 요금표 범위를 벗어나서 지급된 횟수, 라이센스 비용 이상으로 발주금액을 지급한 횟수, 라이센스 기간 갱신 횟수, 민원 접수 횟수 및 성격, 처리 방식, 프로그램 방영 정책 등이 포함된다.

5) 분쟁 해결방안

시행규칙의 적용과 관련하여 분쟁이 발생할 경우, 독립제작사는 BBC 관련부서 부서장에게 분쟁이 일어났음을 알리고 해결방안을 협상하도록 한다. 해결이 불가능한 경우, '분쟁해결센터'의 중재를 받게 되며, 이 과정에서 발생하는 비용은 각자 부담한다.

나. ITV의 시행규칙

ITV 시행규칙의 목적은 외주 프로그램을 선정하고 위탁하는 방식, 권리 획득의 기준, 계약 조건에 합의할 때 적용되는 원칙에 대한 지침을 제공하는 것이며, 시행규칙은 '독립제작사'의 자격을 갖는지의 여부와 무관하게 프로그램 제안서를 제출하는 모든 제작사에 적용된다.

1) 계약절차

제작사는 제안가격이 포함된 제안서를 서면으로 제출해야 한다. 1단계로 최종 권한을 가진 국장이 제작사와 라이센스 가격, 조건들에 대한 협의를 시작하도록 지시하면, 승인 이후 담당부서는 제작사와 '3부 계약(tripartite ontract)'의 조건들을 협상하며 이 때 2차적 권한들은 개별적으로 협상된다. 3부 계약이란 제작, 라이센스, 규정준수 세 부문으로 이루어진 계약으로, 서명 이후 법적 구속력이 발생한다. 2단계로 제작사와 라이센스 가격 및 조건들에 대해 잠정 합의된 이후 국장이 승인하면 해당 조건으로 협상을 마무리 하게 되며, 공식 위탁은 계약서를 통해 이루어지게 된다. 협상 이후 제작사를 상대로 합의된 라이센스 가격, 핵심 조건들이 포함된'동의서(letter of intent, LOI)'를 발급하여 최종계약이 이루어진다. 이후 담당부서는 3부 계약의 형태로 제작사에 합의서를 보내며, 양측은 LOI 서명 이후 28일 내 계약을 완료한다.

2) 저작권

기본적으로 라이센스 가격은 1차적 권리에 대한 것이며, 프로그램 예산, 동종 프로그램 표준가격표, 프로그램 특성, 출연진 및 제작진, 방송편수 등을 고려하여 제작사와 협상한다. 이 때 1차적 권리에 대해서는 아래와 같은 사항을 따른다.

- 채널3의 프로그램을 모든 매체를 통해 독점적으로 전송할 권리를 가지며, 최초 합의한 횟수 외에 추가 전송에 대해서는 재방 수수료와 제3자 승인비용을 지급해야 한다.
- VOD 다시보기 서비스를 통해 30일간 프로그램을 전송할 수 있는 독점적 권리를 가지며, 이때 발생한 수익은 제작사와 분배한다. (광고수익 제외)
- 채널3 방송 권리와 관련하여 프리미엄 통신요금 서비스를 포함시킬 수 있는 독점적 권리를 가지며, 수익은 제작사와 분배한다.
- 채널3 방송 권리와 관련하여 쌍방향 TV서비스인 'Red button'을 결합시켜 이용할 수 있는 독점적 권리를 가지며, 수익은 제작사와 분배한다.
- 방송 클립을 홍보 목적으로 이용할 수 있는 비독점적 권리를 가지며, 수익은 제작사와 분배한다.

2차적 권리와, ITV는 국내/해외에서 프로그램 포맷을 이용하여 발생하는 제작사의 순수익의 일부를 나눠가질 권리가 있다. 또한 프로그램 최초 전송 이후 12개월까지 해당 포맷 프로그램을 영국 내에서 방송할 수 없으며, 해외의 경우 채널3을 통해 최초 방송된 이후에 가능하다.

3) 표준가격표

ITV는 프로그램 장르별, 시간대별로 가격 범위를 제공해야하며, 표준가격표는 유사한 프로그램에 대해 본사가 지불한 평균 비용과 시장 시세 등을 고려하여 결정한다.

4) 시행규칙 적용 및 확인

ITV는 시행규칙의 적용과 실행에 대하여 Ofcom에 정기적으로 보고해야하며, 연간보고서 안에는 프로그램 장르별 위탁 건수, 권리 관련 특성(1차적 권리, 기타 권리 등)과 기간, 라이센스 기간을 갱신한 위탁 건수, 표준가격표와 실제 지불된 금액 간 관계, 민원 건수와 특징, 해결 방식 등의 내용이 포함된다.

5) 분쟁 해결방안

분쟁 발생시, 제작사는 ITV에 서면으로 통보하고 해결되지 않을 경우 국장 및 위원장에게 회부될 수 있다.

다. 채널4의 시행규칙

채널4의 시행규칙은 방송사 영향권에 있지 않은 독립제작사(qualifying independent production companies)에게 위탁되는 모든 프로그램, 디지털 채널인 모어4의 위탁 프로그램에 적용되며, 채널4의 기타 디지털 채널이 위탁하는 프로그램은 적용되지 않는다. 채널4

는 공동제작 등 다양한 대안적 거래 형태에 대해 권리 및 수익배분 방식을 협의할 수 있음을 밝히고 이것이 영국의 외주제작부문의 다양성 증진, 새로운 인재 개발을 위한 중요한 요소임을 명시하고 있다. 또한 채널4가 위탁한 프로그램들의 2차적 권리의 배급업체인 4Rights를 운영하여, 외주제작 부문과의 상호 이익을 꾀하고 있다.

1) 계약절차

계약절차는 제작허가, 사업허가, 사업허가위원회 또는 재무위원회 허가, 계약 허가를 거쳐 진행되며, 채널4는 이와 관련한 정보들을 업데이트하여 제작사들에게 제공해야한다. 구체적인 계약 절차는 다음과 같다. 먼저, 전자 제안서 시스템을 통해 제안서가 제출되면 채널4는 4주 이내에 응답해야하며 기타 요구사항 등은 홈페이지에 게시해야 한다. 프로그램 특성에 따라 계약 일정이 다양할 수 있음을 고려하여 타임테이블을 정하지 않는 대신, 모든 계약이 제작 이전에 이루어질 수 있도록 한다. 프로그램 개발이 필요한 경우, 제작사가 직접 자금을 조달하거나 채널4가 자금을 지원할 수 있으나, 후자의 경우 개발 완료 후 9개월간 독점적 위탁 선택권을 가지며 개발비용은 전체 가격에 포함된다. 제작사는 Ofcom 및 채널4, 채널5의 가이드라인 등 모든 관련 규정을 준수하여 프로그램을 제작해야 할 책임이 있다.

2) 저작권

채널4는 핵심권리(minimum package of rights)와 2차적 권리를 나누어 정의하고 있으며, 이는 새로운 배급 기술의 등장에 따라 재검토될 수 있다. 핵심권리와 2차적 권리에 해당하는 권리들은 아래와 같다.

- 핵심권리
  - 영국 내 다시보기 서비스를 포함하여 채널4와 모어4 서비스를 이용할 권리
  - VOD 다시보기 및 아카이브를 이용할 권리
  - 영국 내 영상 클립 이용 및 발췌 등 포맷에 대한 부수적인 권리
- 2차적 권리
  - 모든 플랫폼을 통한 해외 배급권
  - 국내/해외 모든 소비자 제품 관련 권한(DVD, 다운로드, 상품화 등)
  - 국내 2차적 판매권

핵심권리에 대한 기간은 3년이며 연장될 경우 제작사에 추가로 금액을 지불해야 한다. 라이센스 기간 동안 채널4, 모어4 서비스의 권리들은 채널4가 갖지만, 제작사는 2차적 권리에 대한 통제권을 가진다(수익 분배는 합의서에 따름). 2차적 권리를 통해 발생하는 수익은 거래조건과 협상을 통해 결정되며, 핵심권리에 대한 비용이 프로그램 제작비로 부족한 경우, 자금을 확보하는 것은 제작사의 책임이다. 프로그램이 재위탁 되지 않을 경우 프로그램 포맷에 대한 권리는 12개월 이후 제작사에 귀속되며, 위탁 프로그램을 통해 발생하는 수익을 나눠가질 경우, 채널4는 수익의 극대화를 위해 제작사의 권리 활용을 감사할 권리를 가진다.

3) 표준가격표

표준가격표는 방송 시간대를 기반으로 장르에 따라 분류되며, 최종 가격을 결정하는 구속력을 가지는 것이 아닌, 제작사들의 제안서 및 예산 작성을 돕기 위한 표준적인 가이드이다. 표준가격표는 물가, 신기술 이용, 시장상황 변화 등에 따라 조정될 수 있으며, 제작사와 핵심권리에 대한 가격을 합의하면 제작 전, 제작기간 중에는 변경되지 않는 것을 원칙으로 한다.

4) 시행규칙 적용 및 확인

채널4는 시행규칙을 기반으로 업무실적을 연례적으로 평가하며 평가 요약문(연간보고서)을 매년 Ofcom에 제출해야 한다. 평가에는 프로그램 위탁건수, 장르별 거래 유형, 핵심권리만 갖는 프로그램의 평균 라이센스 기간 및 방송횟수, 표준가격표 범위를 벗어나는 사례 건수, 시행규칙 관련 분쟁 건수, 해결 방식 등이 포함된다.

5) 분쟁 해결방안

분쟁 발생 시, 위탁 분쟁을 조정하는 위탁제작국장 아래 제작사들의 불만사항을 처리하며, 해결이 어려운 경우 채널4의 비상임이사에게 회부한다.

라. 각 사별 비교

구분	BBC	ITV	Channel4
계약절차	– 예능/시사 장르는 4개월, 그 외 장르는 6개월마다 – 제작사 기획안 제출→(개발필요시, 외주제작 여부 결정 후 개발비 선지급)→제작사 편집 기획서 제출→BBC 4주 이내 가격표 제안→조건 합의 후 3주 이내 계약서 작성→10일 이내 선급금 지불	– 제작사 기획안 제출→라이센스 가격 및 조건 협의(2차적 권리 개별 협상)→잠정 합의→ITV 동의서(LOI) 발급→양측 서명 이후 28일 이내 계약 완료	– 제작사 기획안 제출→편집자 승인→핵심권리에 대한 표준가격표 설정→예산 심의→사업 승인→사업허가위원회 및 재무위원회(BAB/LPFC) 승인→계약 성립→제작 시작 – 정해진 일정이 없는 대신, 모든 계약이 제작 이전에 이루어질 수 있도록 함
저작권 • 권리소유 기간 • 1/2차 권리 • 뉴미디어 권리	– BBC는 5년 동안 국내 프로그램시장에서 독점적 라이센스 + 제작사 동의하에 추가 2년 권리 갱신 가능 – 모든 상업적 이용권은 제작사가 보유하며, 수익 발생 시 협상을 통해 BBC가 일정부분 취득 – 제3자의 투자 및 배급에 대한 협상은 제작사의 자율이지만, 라이센스 기간에는 BBC의 승인을 얻어야 함 – 뉴미디어를 통한 모든 상업적 이용권은 BBC의 1차적 권리와 상충하지 않는 조건 하에 제작사가 행사할 수 있음	– 1차적 권리는 프로그램 예산, 동종 프로그램 표준가격표, 프로그램 특성 등을 고려하여 제작사와 협상 – 1차적 권리는 모든 매체를 통해 독점적으로 전송할 권리(최초 합의 횟수 외의 추가 전송에 대해서는 제작사에 재방수수료 지급), VOD 서비스, 통신서비스, 쌍방향TV서비스 이용에 대한 독점적 권리(추가 수익은 제작사와 분배) – 2차적 저작권은 국내외 프로그램 포맷에 대한 이용권으로, 발생하는 수익은 제작사와 나눠가짐	– 핵심권리에 대한 라이센스 기간은 3년이며 연장될 경우(시리즈물 등) 제작사에 추가로 지불 – 핵심권리는 1차 방영권, VOD 방영권, 영상클립 이용권 등 – 2차적 권리는 주로 제작사에 귀속되며, 모든 플랫폼을 통한 해외 배급권, 국내/외 DVD, 다운로드 등 제품권리, 국내 2차적 판매권 등이 포함(단 수익 분배는 합의에 따름)

구분	BBC	ITV	Channel4
표준가격표	– 프로그램 장르 및 세부 유형별로 공시하며, 가격 범위는 물가지수, 기술 변화, 제작기법 등에 따라 탄력적으로 변동 가능 – 최종 프로그램 가격은 제작예산, 방송시간에 따른 프로그램 가치, 예상 투자 등을 고려하여 결정되며, 제작비 + 프로그램 개발비를 포함	– 프로그램 장르/시간대별 가격 범위를 제공하며, 유사 프로그램에 대한 평균 비용과 시장 시세 등을 고려하여 결정	– 표준가격표는 방송 시간대와 장르에 따라 분류되며, 제작사들의 제안서 및 예산 작성을 돕기 위한 표준 가이드의 성격 – 표준가격표는 핵심권리를 구매하는 금액으로 인식 – 표준가격표는 물가, 신기술 이용, 시장상황 변화 등에 따라 조정 – 표준가격표에 의한 제작비는 제작 도중에 변경 불가능
	사별로 조금씩 차이는 있으나 대체적으로 비슷한 틀과 가격 체계를 유지(고비용, 중저비용, 저비용, 프리미엄 등 가격대를 구분하고 시청시간대, 전국 방송/지역 방송의 여부에 따라 가격표 기준이 다양화)		
시행규칙 적용 및 확인	– 시행규칙 운영과 관련한 연간보고서를 매년 Ofcom에 지출하며 연례회의 개최 – 연간보고서에는 라이센스 비용, 장르별 위탁건수, 평균 라이센스 기간, 기간 갱신 횟수, 표준가격표 범위 밖의 비용지급 횟수 등이 주요 내용	– 시행규칙의 적용과 시행에 대하여 연간보고서 제출 – 프로그램 장르별 위탁건수, 라이센스 기간 갱신 횟수, 표준가격표와 비교하여 실제 지불된 금액 등이 주요 내용	– 시행규칙을 기반으로 업무실적을 연례적으로 평가하며 평가 요약문을 매년 Ofcom에 제출 – 프로그램 위탁건수, 장르별 거래 유형, 핵심권리만 갖는 프로그램의 평균 라이센스 기간 및 방송횟수, 표준가격표 범위를 벗어나는 사례 건수, 시행규칙 관련 분쟁 건수, 해결 방식 등이 주요 내용
분쟁 해결방안	– 분쟁 발생 시, 제작사는 BBC에 알리고 해결방안을 협상 – 해결이 어려운 경우, 사적조정기구인 분쟁해결센터(CEDR)의 중재를 받으며 비용은 각자 부담	– 분쟁 발생 시, 제작사는 ITV에 서면으로 통보하고 해경이 어려운 경우, ITV 소속 국장 및 위원장에 회부	– 분쟁 발생 시, 채널4 소속의 위탁제작국장이 제작사들의 불만사항을 처리하며, 해결이 어려운 경우 비상임이사에 회부

구분	BBC	ITV	Channel4
특이사항	– (표준가격표) 표준가격표가 다른 방송사에 비해 장르별로 세분화되어 있으며, 구체적 내용 및 특징을 담고 있음 – (1차 저작권) 1차 저작권을 갖는 라이센스 기간 동안의 전송 횟수에 대해서는 구체적 언급 없음 – (2,3차 저작권) 2, 3차 저작권에 대한 모든 상업적 사용권은 제작사가 갖고 투자 및 배급에 관해서는 전적으로 제작사-제3자에 달려있음을 규정	– (계약) '3부 계약'의 개념을 사용하여 제작, 라이센스, 규정준수 세 부문으로 이루어진 계약을 체결	– (계약일정) BBC, ITV와 달리, 정해진 계약 일정이 없는 대신 모든 계약이 제작 이전에 이루어짐 – (권리구분) 핵심권리(core rights)와 2차적 저작권을 구분하고, 핵심권리는 3년, 2차적 저작권은 기본적으로 제작사가 갖되 발생하는 수익은 거래조건과 협상을 통해 결정 – (포맷권리) 영국 내에서는 포맷권리를 핵심권리에 포함시키고, 해외는 2차적 저작권으로 포함 – (표준가격표) 표준가격표를 결정하는 데 있어서 방송시간대(주시청시간대인지)가 중요한 요소로 작용

마. 각 사별 1차적 권리[15]에 대한 해석 차이

구분	BBC	ITV	Channel4	Five	S4C
라이센스 범위(licence scope)					
플랫폼	배급방식과 관계없이 수신료를 지원받는 모든 텔레비전 서비스의 영국내 독점적 라이센스	모든 플랫폼 전송 시스템의 ITV의 영국 내 송출	온라인 동시 전송을 포함하여, 배급방식과 관계없는 채널4의 핵심 서비스의 영국 내 초방	배급방식과 관계없이 Five 서비스를 통한 전송의 독점적 라이센스	텔레비전을 통한 영국 내 S4C 서비스의 웨일즈어 전송의 독점적 권리
뉴미디어	동시전송에 대한 온라인, 주문형, 양방향 서비스 권리와, 초방 이후 7일 동안 주문형 서비스 이용 권리	합의된 수익 배분에 대한 '양방향 서비스와 웹사이트' 권리를 취득할 권리	프로그램 지원에 필요한 PRTS/ 모바일/2차적 온라인/양방향TV/텔레텍스트 권리	온라인, 양방향 주문형, PRTS의 스트리밍 권리	텔레비전 방송에 근접한 웨일즈어 웹캐스트나 다운로드/관련 웹사이트 및 양방향 애플리케이션 제작과 유지 권리
재활용 (re-version)	특정 혹은 일반적 웹사이트 발췌 이용	프로그램 홍보와 웹사이트를 위한 영상클립	프로그램 홍보와 시놉시스 목적의 영상클립	영국 텔레비전용 더빙 및 자막, 모든 미디어에서 사전/사후 송출에서의 영상클립 권리	비독점적, 비상업적 기반의 방송물 및 발췌물 이용
라이센스 조건(licence terms)					
존속	5년 (추가 지불시 2년 연장 가능)	5년 (2년 연장 가능)	5년 (2년/2회 송출 연장 가능)	5년 (2년/2회 송출 연장 가능)	5년 (2년 연장 가능)

15) 1차적 권리는 다음과 같은 범주로 나뉘어짐

- 라이센스 범위(licence scope): 배급을 위한 플랫폼과 이들 플랫폼에서의 "뉴미디어 적용" 범위 및 1차적 저작권에 포함되는 방송사들의 재활용(re-versioned) 정도
- 라이센스 조건(licence terms): 1차적 권리의 지속과, 다른 권리의 이용과 관계된 '홀드백'기간
- 수익 참여(revenue participation): 방송사들의 1차 이외의 권리 이용 혹은 제작사의 1차적 권리와 관련한 수익 참여의 조건 명기

구분	BBC	ITV	Channel4	Five	S4C
유예정책	독점 라이센스 기간에는 모든 영국 내 텔레비전 프로그램 이용 유예 영국 텔레비전 시장 내에서의 이용이 BBC의 독점적 권리와 충돌하지 않을 경우 부분적으로 유예 적용하지 않음	첫 송출이나 시리즈 종영까지(클립 포함) 모든 이용 권리 유예 상품화, DVD, 출판 이후 유예는 해치. ITV1을 통한 영국 내 송출까지는 국제 판매 유예 라이센스 조건으로 영국 내 텔레비전 2차적 권리와 주문형 유예	VOD, PPV, 온라인, 통신 광대역 서비스를 포함하여 2차 송출시장을 목적으로 한 어떤 플랫폼에서라도 라이센스 기간 동안 이용 유보 송출 이후 국제 상품 및 소비자 상품 유예 없음 재위탁하지 않을 경우 12개월 후 영국 내 포맷 권리 해체	라이센스 기간 동안 모든 2차적 텔레비전 권리 유예. Five는 영국 내 2차적 이용을 위한 요청을 고려 첫 송출까지는 1차 외적 권리의 이용 유예 상업적 뉴미디어 이용을 위해서는 합의 필요. 24개월 동안 이용되지 않았을 경우 제작사에게 모든 권리의 소유권이 돌아감	영국 내 텔레비전 방송용 비웨일스어 프로그램 이용 유예 S4C의 웨일스어 프로그램 첫 방송에 영국 외 배급이거나 텔레비전 방송 이외의 경우에는 유예 없음
수익 참여(revenue participation)					
방송사/ 1차 외 권리	상업적 뉴미디어 권리를 포함한 상업적 이용에서 발생하는 순수익에 대한 BBC의 지분		다른 채널이나 제3자의 유료 이용에서의 C4의 프로그램 판매 지분 국제 상품이나 소비자 상품에서 발생하는 순수익에서의 C4의 지분	Five가 부가가치를 발생시킨 경우 1차 외적 권리로부터 나온 수익의 Five가 기대하는 지분	라이센스 기간 동안 비웨일스어 프로그램으로부터 얻은 수익에서 지분 기대
제작사/ 1차적 권리	결과적으로 상업적 수익을 유발하는 프로그램의 어떠한 쌍방향적 요소와 관련하여 제작사의 수익 지분에 대한 토의	제작사와 나누는 PRTS 및 양방향 수익		사례별 합의에 의한 영상 클립과 PRTS 수익 지분	제작사와 동등하게 나누는 쌍방향 애플리케이션으로 발생한 부수적 소득

출처: 성숙희(2006), 영국 외주제작 시행규칙과 저작권, KBI포커스, 한국방송영상산업진흥원, 22쪽

제 2 절 프랑스의 외주정책

1. 개요

프랑스에서는 문화적 다양성 증진과 자국 방송산업 발전이라는 두 가지 외주정책의 목표를 설정하고 외주제작 활성화를 위해 다양한 정책을 시행하고 있다. 프랑스는 2001년 제작 관련 방송법 시행령이 개정되면서 외주제작사를 지원하고 권리를 강화하기 위한 법적 근거가 마련되었는데, 해당 법령의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 방송사가 외주제작사에 대해 가지는 투자 및 지원 의무비율을 명시하였다. 둘째, 방송 콘텐츠의 저작권은 외주제작사에 귀속되며 방송사는 방송콘텐츠의 방영권을 구입해야 한다. 셋째, 외주제작사의 독립성을 보장하기 위해 방송사가 외주제작사의 자본과 의결권의 15% 이상을 보유하지 못하도록 제한하였다(미디어미래연구소, 2015).

프랑스는 보도 장르를 제외한 모든 방송 콘텐츠 제작은 외주 제작사가 담당하고 있기 때문에, 프랑스의 방송 영상시장에서 외주제작이 차지하는 비중이 매우 크다. 법적으로 외주제작사의 정의를 매우 구체적으로 명시하여 외주제작사의 권리를 보장하고 있으며, 제작비 쿼터와 방영 쿼터를 병행하는 쿼터 제도 등을 통해 외주제작 시장의 확대 및 활성화를 꾀하고 있다. 쿼터 정책 이외에도, 방송사와 외주제작사간 계약 시 제작 전에 계약서를 작성하도록 하고 다년 계약이 체결된 제작사와의 계약에 대해서 정기적으로 행정위원회에 이행 내용을 보고하도록 하고 있다(김광호·안영모, 2001).

2. 프랑스의 외주제작 관련 정책

프랑스에서는 지상파 방송의 외주제작 편성 비율과 같은 직접적인 규제 정책은 시행되지 않지만, 외주제작 쿼터 제도를 통해 외주제작을 육성하고 있다. 외주제작 쿼터 제도는 방송사가 외주 프로그램에 대한 제작 및 방영에 대해 갖는 의무 투자 할당 제도로, 제작비 쿼터와 편성 쿼터를 상호 보완적으로 운용하면서 방송 콘텐츠 산업의 활성화를 꾀하고 있다. 외주제작 쿼터제도는 방송물 제작, 방영, 독립 외주제작 등 세 분야에 적용되며, 장르면에서는 다큐멘터리, 드라마, 애니메이션 등 일회성 프로그램이 아닌 저장(stock) 프로그램에 적용된다.

가. 제작비 쿼터제

제작비 쿼터제는 방송사가 전년도 총매출액의 15%를 자국 혹은 유럽산 방송 콘텐츠 제작에 지출해야하는 제도로(성욱제·주성희·최다형, 2014), 특히 전년도 사업 실적의 15%에서 2/3에 해당하는 금액은 외주제작사가 문화유산적 가치가 있는 방송 콘텐츠를 제작할 수 있도록 투자해야 한다고 규정하고 있다(이만제, 2009; 전지연, 2014)[16].

제작비 쿼터제는 방송체제 민영화에 따른 프로그램 수요 증가에 대해 대처하고, 미국 할리우드 프로그램에 대항하는 자국 프로그램 육성의 일환으로 시행되었으며(조항제, 2007), 시대적 변화를 고려하여 총 매출액 대비 투자액 및 생산량을 규정하고, 프로그램 장르별 투자액과 생산량을 세분화하는 등 다양한 방식으로 유연하게 적용하여 규제의 효과를 극대화시키고 있다(이상길, 2003).

민영방송사인 M6는 총 매출액의 최소 15%를 방송 영상물 제작에 투자해야 하며, 이 중 문화유산의 가치를 지니고 있다고 판단되는 프로그램에 대해서는 총 매출액의 10.5%를 투자해야 한다. 투자의 형태는 영상물 방송권 구입, 투자, 재방송권 구입, 제작비 지원, 장애인을 위한 프로그램 장치 지원, 영상물 작가 교육 지원, 방송 영상물 홍보 등으로 이루어질 수 있다(최지선, 2009).

공영방송사는 민영방송사보다 외주제작에 대한 의무 투자 비율이 높다. 공영방송사 프랑스 텔레비전(France Televisions)은 시행령 2009-796에 따라 연 매출액의 20%를 외주제작에 의무적으로 투자해야 한다. 또한 프랑스 텔레비전 그룹과 정부 사이의 계약(le contrat d'objectifs et de moyen)을 통해 2012년부터 연간 4억 2천만 유로를 투자하도록 하고 있다. 헤르쯔 전파를 사용하지 않는 채널의 경우, 민영방송사나 공영방송사에 비해 상대적으로 약한 외주제작 의무 규정을 가진다.

---

16) 2009년 시행령 개정 이전까지 지상파 방송사들은 제작비 쿼터를 시행함에 있어 매년 다음 두 가지 방안을 선택하도록 하였다. 첫 번째는, 총 매출액의 16%를 자국 방송 콘텐츠 제작에 투자하고 연간 최소 120시간을 유럽산 혹은 프랑스산 콘텐츠를 편성하는 것이다(France5 제외). 이때 방영시간은 20~21시 사이이어야 하며, 재방영은 전체 시간 계산에 포함되지 않는다. 두 번째는, 총 매출액의 16%를 유럽산 방송콘텐츠 제작에 투자하고 이 중 최소 75%를 자국 방송콘텐츠 제작에 투자하는 동시에 '120시간 의무(obligation de 120 heures)'를 면제받는 방안이다(이상길, 2003).

나. 방영 쿼터제

프랑스에서는 프랑스 및 유럽산 영상물에 대한 방영쿼터를 통해 프랑스 및 유럽산 영상물의 활성화를 도모하고, 영미권 방송물로부터 자국의 콘텐츠를 보호하고 있다. 방송법 시행령2010-747 13조에 따르면, 연간 매출이 3억 5천만 유로를 초과하는 방송사의 경우, 연간 최소 120시간을 프랑스 및 유럽산 영상물을 저녁시간대에 방영하여야 한다. 이 때 60% 이상을 유럽에서 제작된 프로그램을, 최소 40%을 프랑스어로 된 프로그램을 편성해야 한다. 케이블이나 위성방송의 경우 협약을 통해 비율을 낮출 수 있으나 유럽에서 제작된 프로그램 편성 비율이 50% 미만으로 내려갈 수는 없으며, 독립 외주제작사가 제작하는 프랑스어 영상물 제작에 투자를 해야 한다는 조건이 있다(한국콘텐츠진흥원, 2009).

방영쿼터제는 미국 콘텐츠에 대응하여 유럽산 콘텐츠의 진흥을 도모한다는 측면에서 프랑스의 국경 없는 텔레비전 지침(Television without Frontiers)과 시청각미디어서비스의 목적과 규정에 부응한다고 할 수 있다.

〈표 3－5〉 프랑스의 외주제도 개요

방영 쿼터제	제작비 쿼터제
• 유럽 제작 프로그램: 전체 편성과 프라임 타임대 60% 이상 • 프랑스어 프로그램: 최소 40% 편성	• 각 채널들은 전년도 매출액의 15%를 프랑스어로 된 프로그램을 제작하거나, 유럽 영상물 제작에 지출 • 전년도 수익의 10.5%를 독립제작사의 문화유산 가치가 있는 영상물 제작에 투자

출처: 박은희·노동렬·이정훈(2010), 외주정책 성과평가 및 외주제작사의 비즈니스 모델에 관한 연구, 방송통신위원회

3. 저작권 및 수익배분

프랑스에서는 저작권의 소유 여부가 외주제작사로 인정되는 중요한 기준이 되며, 국내와는 달리 외주제작사의 저작권 소유를 중요시 여기고 이를 보장받을 수 있도록 법·제도적 장치가 마련되어 있다(미디어미래연구소, 2015). 프랑스의 방송 프로그램은 문화유산적 가치 유무에 따라 저장(stock) 프로그램과 유동(flux)프로그램으로 분류되는데, 저작물의 가치는 프로그램의 성격에 따라 차등적으로 적용된다. 저장 프로그램은 재방송이 가능한

프로그램으로, 영화, 재방영 영화, 다큐멘터리, 애니메이션, 픽션 등이 이에 해당된다. 반면 유동 프로그램은 일회성 프로그램으로, 스튜디오 내 촬영여부에 따라 다시 내부제작과 외부제작으로 구분된다. 내부제작 유동 프로그램은 중간 프로그램, 정보, 보도 매거진, 스포츠 등이 있으며, 외부제작 유동 프로그램은 게임, 홈쇼핑, 토크쇼, 리얼리티TV, 스포츠, 매거진 및 오락 등이 있다(미디어미래연구소, 2015). 저장 프로그램은 후속 창구를 통해 지속적으로 유통될 수 있기 때문에 콘텐츠가 가지는 재산권적 가치가 높은 반면, 유동 프로그램은 상대적으로 후속 창구에서 유통되기 어렵기 때문에 재산권적 가치가 낮게 평가된다. 외주제작사는 일반적으로 저장 프로그램을 제작하며, 방송사가 저장 프로그램을 구매할 때에는 프로그램 방영 횟수에 대해서 제작사와 사전 협상을 해야 한다.

〈표 3－6〉 프랑스 방송 프로그램 성격에 따른 장르 분류

저장(stock) 프로그램 (외주, 독립)		영화, 재방영 영화, 다큐멘터리, 애니메이션, 픽션 등
유동(flux) 프로그램	내부제작	중간(사이) 프로그램, 정보, 보도 매거진, 스포츠 등
	외부제작	게임, 홈쇼핑, 토크쇼, 리얼리티TV, 스포츠, 매거진 및 오락 등

출처: 은혜정·성숙희(2006), 방송영상물 공정거래 확립 방안 연구, 한국방송공사

가. 외주제작사의 정의

프랑스에서는 방송 콘텐츠는 보도 장르를 제외하고 모두 외주제작사에서 제작을 담당하는데, 이때 일차적으로 지원금을 신청할 수 있는 제작사는 모두 외주제작사로 분류된다(한국콘텐츠진흥원, 2015). 앞서 설명한 외주제작 쿼터제의 원활한 운용을 위해 프랑스는 외주제작사를 법적으로 매우 구체적으로 명시하고 있다.

먼저, 자본금 참여 측면에서 독립제작사에 대한 법적 규정은 시행령 2010-747 제6조(2010년 개정)[17]에 명시되어 있다. 시행령에 따르면 외주제작사는 방송사와 일정 비율 이상의 소유 관계를 맺고 있지 않은 제작사로 정의되며, 구체적인 기준은 다음과 같다. 첫째, 방송사(the service publisher)가 직간접적으로 제작사의 지분이나 투표권의 15% 이상을 소

17) 지상파 콘텐츠 유통 기여에 관한 시행령
(https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2010/7/2/MCCT0931323D/jo/texte)

유하지 않고, 제작사도 직간접적으로 방송사의 지분이나 투표권의 15% 이상을 가지고 있지 않아야 한다. 둘째, 방송사 자본의 15% 이상의 지분이나 투표권을 가진 개인 혹은 집단주주가 회사자본금이나 투표권의 15% 이상을 소유하고 있지 않아야 하며, 상법 233-3조에 의거하여 제작사를 통제하는 개인 혹은 집단주주도 마찬가지로 방송사를 통제하지 않아야 한다(미디어미래연구소, 2015). 즉 프랑스에서 외주제작사의 정의는 방송사와의 관계에 따라 결정된다고 할 수 있다.

방송콘텐츠의 독립성 측면에서 독립제작에 대한 규정은 방송법 11조를 따른다. 첫째, 방송 콘텐츠가 방송사에 제출된 이후 18개월 내에 방송사가 한 번 이상 독점적으로 이를 방영하지 못하는 경우[18](재방송 계약 연장 시에는 42개월을 넘지 않음), 둘째, 방송사가 직접적 혹은 간접적으로 제작사의 자본금을 소유하지 않는 경우, 셋째, 지난 3년간 제작사가 동일 방송사에 자사의 총 매출액과 총 제작시간의 80%에 해당되는 콘텐츠를 제작하지 않았을 경우가 독립제작에 해당된다고 밝히고 있다(강익희·윤재식·성숙희, 2005).

나. 저작권

프랑스에서도 방송사와 외주제작사간 저작권 및 수익배분의 문제는 가장 민감한 이슈 중 하나이다. 프랑스에서는 쿼터 제도 등 방송사가 외주제작사에게 의무적으로 투자해야 하는 규정은 있지만, 투자한다고 해서 방송사가 저작권을 소유하는 것은 아니다. 프랑스의 방송사와 외주제작사간 저작권 배분 정책은 방송사보다 외주제작사의 권리를 보장해주고,

---

18) 프랑스는 방송사와 외주제작사간 불공정 거래 방지를 위해 다음과 같은 계약 및 협상 기준을 마련하고 있다(노동렬·채희상·강신규·조보경, 2014).

① 방송 채널 사업자는 제작물을 입수한 날부터 최대 18개월까지 방영할 수 있으며, 이 기간이 지나서는 프로그램을 방영할 권리를 갖지 못한다. 계약초기에 재방영을 위한 비용이 정해져 있을 때, 방영 기간 18개월이 지난 후에 방송 채널사업자가 추가 방송을 위해서는 우선적 혹은 배타적 옵션권을 계약서에 명기할 수 있다.

② 위 계약의 주체인 방송 채널 사업자는 재방영기간 연장 시 최대 42개월의 방영권을 가질 수 있다. 그리고 이 기간을 연장하고자 원할 시에는 이 기간을 3번까지 연장할 수 있으며, 예외적으로 에니메이션은 4번까지 연장할 수 있다.

③ 위의 방영 연장을 위한 사항들은 계약에 규정된 방영 기간 18개월이 지나지 않는 동안에 재계약 협상을 할 수 있다.

④ 방영 및 재방영을 위한 개념과 범위는 계약이나 협약을 통해 동일 작품의 다중 방영 횟수 및 기간을 규정하고 있는데, 1개월 내에 6회의 방영을 초과해서는 안된다.

유통플랫폼 사업자보다 창작자의 권리를 보장해주는 측면이 강하다. 프랑스 민법의 지적 소유권법에서는 “작품에 관한 모든 것은 작가의 구상에서 창조된다”는 점이 강조된다(은혜정·성숙희, 2006, 187쪽). 이에 따라 프랑스에서는 연기자, 카메라 감독, 조명감독, 작가 등 작품을 만드는데 기여한 창작자의 권리가 중요하게 여겨지며, 방송콘텐츠에 대한 저작권은 우선적으로 직접 콘텐츠 제작에 관여한 자연인(작가나 연출가)에게 귀속된다. 즉 방송사는 제작사로부터 일정 기간 프로그램을 송출할 수 있는 방송권을 구입하고 제작사는 방송사에 방송권을 판매함으로써 수익을 얻고, 창작자는 저작권법에 의거하여 방송사로부터 저작권료, 저작인접권료 등을 받게 된다(이상길, 2003).

다. 방송권

프랑스 지상파 방송사들은 외주제작사와 방송 횟수와 기간 등에 대한 협상을 통해 프로그램을 송출할 수 있는 방송권만을 구매할 수 있다. 방송법 시행령 2010-747 제6조(2010년 개정)에 따르면, 방송사는 방송권에 대한 독점적 권리를 18개월 이상 가질 수 없으며 저작물의 2차적 권리 또는 마케팅 권한을 가질 수 없다. 단, 콘텐츠 제작에 대한 지출이 85%를 상회할 경우, 다음 다섯 가지 중 두 가지에 대하여 2차 저작권을 보유하거나 마케팅에 대한 권한을 행사할 수 있다. (a. 프랑스 영화, b. 프랑스에서 사적으로 이용되는 영상물, c. 프랑스의 텔레비전 서비스, d. 프랑스 내에서 제공되는 온라인 서비스, e. 해외에서 이용할 목적으로 제공되는 영화, 영상물 형태)

모바일·온라인 중심으로 매체환경이 변화하면서 방송권과 관련한 다양한 이슈가 발생함에 따라, 프랑스 최고 시청각 위원회는 2013년 발간한 보고서인 ‘방송 제작 발전을 위한 텔레비전 방송사와 관련된 2010년 규제정책 적용 2년(Deux annes d’application de la reglementation de 2010 relative a la contribution des editeurs de service de television au developpement de la production audiovisuelle)’에서 프로그램 방송권 기간을 명시하고, 방송사와 제작사 간 방송권 기간에 대해 합의에 이르지 못할 경우 관련 협약을 정하고 규제를 가하고 있다(미디어미래연구소, 2015).

제 3 절 독일의 외주정책

1. 개요

공영방송에 외주제작 의무를 많이 부과하고 있는 다른 유럽 국가와는 달리, 독일은 공영방송에 대한 규제가 없으며 민영방송에 대해서만 외주 프로그램 편성 의무를 부과하고 있다. 특정사의 시청률 독점을 방지하고 다양한 여론형성을 위해 민영방송에 외주 프로그램 편성을 의무화하고 있으며, 외주제작 프로그램 가운데서도 문화, 교육, 정보 프로그램을 중점적으로 위탁하도록 하고 있다(방송국가협정 제31조 제1항).

독일의 외주정책은 외주제작사를 보호하기 보다는, 사업자 간 합의와 조정을 유도하는 구조이다. 일반적으로 독일 내에서 활동하는 외주제작사들은 (독일)영화/텔레비전제작사연합(Allianz Deutscher Produzenten - Film & Fernsehen e.V: 이하 외주제작사연합)을 통하여 방송사업자들과 협상을 진행한다. 이들이 맺는 협약은 방송사-외주제작사간 계약관계에서부터 제작물에 대한 권리분배, 장르에 따른 제작지원 및 평가방식 등을 포괄적으로 다루는 계약으로, 시장변화에 따라 구체적 내용들이 변화한다.

2. 독일의 외주제작 관련 정책

독일은 민영방송에 대하여 외주제작 편성 의무와 함께, 자체제작 비율 조정을 통한 외주제작 지원 정책을 시행하고 있다. 먼저, 방송국가협정 25조 4항에 따르면 민영방송은 정보 프로그램 부문에서 연평균 10% 이상의 시청점유율에 도달한 경우, 방송프로그램의 다양성 보장을 위해 문화, 교육, 정보 분야의 프로그램을 제작 및 편집의 독립성이 보장된 제3자에 의해 제작된 '창프로그램(Fenster-programme)'을 편성해야 한다. 창프로그램은 매주 최소 260분 이상 방송되어야 하고, 이 중에서 75분은 프라임 타임대가 포함된 오후 7시와 11시 30분 사이에 방송되어야 한다. 특히, 주 방송법에서는 민영방송의 조건으로 최소한 개 주의 지역프로그램을 송출하도록 의무화하고 있으며, 매주 최고 150분, 이중 외주제작 프로그램의 편성시간은 80분을 초과하지 못하도록 했다. 지역 창프로그램은 시민참여 프로그램으로, 주로 주중에 방영되며 매일 30분 분량으로 오후 5시와 6시 시간대에 편성된다. 전체 창프로그램 제작과 방송에 들어가는 비용은 RTL 등 전국종합편성방송이 부담

한다(한국콘텐츠진흥원, 2015).

독일은 민영방송의 자체제작 비율을 제한하여 외주제작을 지원하는 정책도 시행하고 있다. 방송국가협정 26조 5항에 따르면, 민영방송채널에서 방영되는 뉴스, 시사 프로그램, 르포 등 시사정보가 포함된 프로그램의 자체제작 비율은 10%로 제한되며, 이를 초과하는 방송사에 대해서는 방송분야 자본집중조사위원회가 해당 방송사의 감독권을 가지고 있는 주(州) 미디어관리청에 통보하여 6개월 이내에 시정명령을 내리도록 하고 있다(문화체육관광부, 2012). 또한 편성시간의 10%, 혹은 제작 및 구매비의 10%를 독립제작사가 제작한 유럽 제작물에 할당하여야 하며, 이 중 적당량은 최근 5년 이내의 신규 작품으로 편성해야 한다(한국콘텐츠진흥원, 2015).

3. 저작권 및 수익배분

독일의 외주제작물에 대한 저작권은 방송사가 모든 제작비용과 소요예산을 지불하기 때문에 방송사의 일방적 결정과 전권 소유가 일반적이었다. 이에 대해 제작사는 방송사가 지불하는 금액은 제작비용이 아니라 유통비용이고, 프로그램 가치 창출의 원천은 제작사의 창조적 능력임을 강조하면서, 성명서를 통해 TV 외주제작 분야에서 제작사/저작권자/저작인접권자 등 형평에 맞는 계약조건들이 보장되고 판매권도 분배되어야 한다고 주장했다. 이후 방송사와 제작사연합 간 입장이 정리되어 2009년 공영방송사인 ARD가 독일제작사연합회와 TV 외주제작시 제작사들의 판매·유통 수익참여를 보장하는 내용의 기본합의서를 발표하였다(한국콘텐츠진흥원, 2015).

합의서에 따르면, 외주계약을 맺은 제작사들이 프로그램 제작비용과 소요예산에 투자하면 그에 따르는 판매수익 권한을 보장받을 수 있으며, 방송사가 사용하지 않은 권리인 해외판권, 유료TV판권, DVD, 온디맨드 판권 등이 제작사에게 양도된다. 방송사가 전액 제작비를 지원한 외주제작의 경우에는, 제작사가 모든 권리를 방송사에 위임하는 틀 속에서 해외에서의 추가 매출, Video-on-Demand 서비스, DVD 판매 시에 총매출액의 16%를 받도록 하였다. 해당 내용은 모든 ARD 소속 지역 공영방송사 뿐만 아니라, 자회사이자 대형제작사인 Degeto Film에도 적용된다. ARD의 노력에 이어, ZDF도 2010년 제작사연합과 같은 내용으로 합의하여 방송사-제작사간 공존을 모색하고 있다(한국콘텐츠진흥원, 2015).

기본합의서에는 외주 프로그램 제작 이후 5년 이내에 방송사가 해당 권리를 이용하지 않을 시 제작사에게 권리가 이양되는 등 그동안 수익을 독점해온 방송사의 권한을 대폭 감소시키는 내용이 포함되어 있다. 독일제작사연합은 공영방송사와의 합의 외에도, 민영방송사들과의 합의를 체결하기 위해 다양한 움직임을 보이고 있다(서명준, 2011).

2016년 1월 ARD 연합은 제작사연합과 '평등계약조건과 이용권리 공정분배 협약 2.0 (Eckpunkte 2.0 fur ausgewogene Vertragsbedingungen und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte)'을 체결하였는데, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 프로그램이 제작되어 방영된 이후에 해당제작물이 별도의 방식으로 활용되지 않은 '사용되지 않은 권리 활용(Verwertung nicht genutzter Rechte)'이 가능하도록 하였다. 단 기본조건은 외주제작사가 전적으로 프로그램을 제작했을 경우와, ARD 회원사들이 일부 참여했거나 계획한 프로그램, 5년 이내 무료채널에서 방영되지 않았을 때에만 해당한다. 이양되지 않는 권리는 영화상영, DVD, VOD, 머천다이징 등으로의 이용 권리와 저작권이며, 제3채널을 통해 송출된 지역공영방송프로그램, 사회소수자보호프로그램, 다양성프로그램 등은 제외된다. 둘째, 추가발생비용의 지불 항목과 제작과정에서 발생하는 노동자들의 초과근무수당에 대한 할증료 지불, 배우들의 사회보장비용을 지불하기 위한 고용방식의 변환, 편집예산 내용을 변경 등 추가 경비를 산정하는 방식을 수용하고, 현실적인 비용계산이 가능하도록 하였다. 셋째, 프로그램 성과 평가 시 시청률뿐만 아니라 프로그램 질에 대한 평가와 국내외 방송프로그램 수상제(노미네이트, 수상)도 함께 진행하였다. 프리미엄이 가장 높은 장르는 시리즈물로 1개 회사당 10만 유로를 지급하고, 어린이/애니메이션은 2만 유로씩 배당된다. 총 70개가 선정되는 프리미엄의 연간 지급금액은 320만 유로에 달하며, 2017년~2020년까지 1,280만 유로가 책정되어 있다. 넷째, 프로그램 제작비용은 프로그램 인수전까지 90%를 지급하도록 결정하여 이전과 동일하게 유지하였다. 지급시기는 계약금액의 90%를 제작과정에서 지급하고(계약확정시 20%, 제작초기 40%, 제작말기 20%, 초기편집 작품 인수시 10%), 최종납품으로 계약이 만료되는 시점에 잔금 10%를 지불한다(미디어미래연구소, 2015).

이러한 공영방송사와 제작사간 공존 모색을 위한 행보는 독일저작권법 제94조의 영상제작자 보호에 근거한다. 독일저작권법 제94조에 의하면, 영상제작자는 영상저작물에 수록되어 있는 녹화물을 복제, 배포, 공개상영, 방송 또는 공중전달을 위하여 이용하는 것에 관

한 배타적인 권리를 가지고, 양도 또한 가능하다(한국저작권위원회, 2010). 즉, 방송사가 제작사나 제작자를 저작인접권자뿐만 아니라, 창조적·예술적 작업에 직접적으로 참여하여 가치를 창출하는 요인으로 보고 있다.

제 4 절 일본의 외주정책

1. 개요

일본에서는 외부에 발주하여 프로그램을 제작하는 것에 대해 외주제작이라는 개념 대신 '위탁제작(委託製作)'이라는 개념을 사용하고 있다. 일본에서도 콘텐츠 제작에 있어서 외주제작사는 중요한 제작 주체이지만, 대부분의 제작사가 영세하며 방송사-제작사 간 관계 불균형도 심각하다. 유통을 책임지고 있는 지상파 방송국은 독립제작사에 비해 유리한 입장에 있으나, 독립제작사는 계약서 상 대부분의 권리를 방송국에 양도하는 규정 때문에 저작권 확보가 어려운 실정이다. 게다가 전세계적인 경제 불황과 지상파 방송의 디지털 전환, BS 디지털 방송 개시 등으로 인한 방송사의 경영 악화가 제작비 감소로 이어져 외주제작사에 부담을 가중시키고 있으며, 제작비 산출과 관련해서도 제대로 된 법적 근거를 갖추고 있지 않다.

2. 일본의 외주제작 관련 정책

가. 총무성의 계약견본

일본에서는 방송법을 통해 방송 프로그램 공급[19]을 배타적으로 해서는 안된다는 사항을 규정하고는 있지만, 외주제작에 관해서는 별도의 규정 없이 현실에서 돈을 지불하고 협력으로 제작하는 모든 작품을 외주제작으로 간주하는 경향을 보인다(이연, 2002). 이에 일본 총무성은 2000년대에 접어들어 방송프로그램 유통 촉진을 위한 정책목적으로 외주제도를 정비하기 시작했다. 일본 총무성은 2004년 제작위탁 과정의 공정성과 투명성을 확보한다

19) 일본 방송법 제110조에 따르면, 기간 방송 사업자는 특정인에서만 방송 프로그램의 공급을 받게 되는 조항을 포함한 방송 프로그램의 공급에 관한 협정을 체결 하여서는 안된다.

는 방침 아래, 총무성, 방송사, 독립제작사 등 합의를 통해 '방송프로그램제작 위탁 계약견본'을 작성하여 공표하였다. 계약견본에 포함된 내용으로는 계약목적 및 프로그램개요, 납품물건, 대가, 내용변경, 멀티유스(2차이용) 및 권리처리, 계약당사자의 의무, 계약해지 등 제작거래와 관련된 사항이 총 17개 항목에 걸쳐 정리되어 있다(미디어미래연구소, 2015).

그러나 이 계약견본은 권장사항일 뿐 법적 구속력을 갖지 않아 개별 계약으로 이루어지는 지상파 방송사-외주제작사 간 계약 조건, 내용에 대해 직접적인 영향을 미치지 못했다는 한계를 가진다(유의선·채정화·이래현, 2012). 또한 NHK를 포함하는 민간방송국들이 독립제작사와의 위탁 계약시 통일된 계약서를 사용하지 않고, 계약서, 텔레비전 방송 프로그램 제작 위탁 계약서, 프로그램 제작에 관한 계약서 등 다양한 계약서를 사용하였을 뿐만 아니라, 계약 내용 자체도 기존의 불합리한 계약 관행을 크게 개선시켰다고 보기 어렵다는 의견도 존재한다. 실제로 방송사와 독립제작사간 체결되고 있는 계약서 내용은 계약견본의 내용과 많은 차이를 보이고 있는 것으로 알려져 있다(백승혁, 2010).

정책 발표 이후, 일본 민간방송연맹(JBA)에서는 '프로그램 제작위탁 지침'을 마련했고, NHK에서도 '프로그램 위탁거래 자주기준'을 잇따라 발표했다. JBA는 방송사가 제작사와 위탁 거래시 거래조건 등에 대해 충분히 협의하고 합의한 뒤 계약서를 교환하도록 하였으며, 계약서에는 제작편수, 납품일, 방송예정일, 대금지급, 권리처리, 이용조건 등 합의된 내용을 기재하도록 하였다. 또한 계약내용 이행 시 예외 상황이 발생할 경우 당사자간 성의있게 해결하도록 노력해야하고 필요에 따라 오해가 없도록 문서로 확인해야할 것은 규정하고 있다.

NHK의 자주기준에서도 제작사에 프로그램 제작의 위탁발주가 결정되면 하청법에 의거하여 신속하게 발주서를 발행하고, 위탁내용, 위탁비 및 지급방법, 권리문제, 납품 등의 조건을 쌍방이 합의한 뒤 이를 계약서에 작성하도록 하였다. 또한 필수조항을 포함한 계약서 양식을 준비해 계약체결을 위한 협의를 추진하도록 했다. 발주내용이 바뀌거나 예외 상황이 발생할 경우에는 JBA와 마찬가지로 쌍방이 합의한 뒤, 필요에 따라 문서로 확인하도록 하였다. 계약서에 명기해야 하는 사항으로는 위탁목적과 위탁내용, 위탁비, 위탁비 지급방법, 저작권 처리, 납품 및 검수 등이다(미디어미래연구소, 2015).

나. 위탁거래 가이드라인

이러한 노력에도 불구하고, 외주제작과 관련된 불만이 증가하자 일본 총무성은 "방송콘텐츠 제작거래 적정화 촉진에 관한 검토회"에서 제작거래 실태를 파악하고 가이드라인을 마련하여 2009년 2월 공표하였다. 가이드라인 제1판은 ① 유령 회사의 규제(하청법 제2조 제99항 관련), ② 발주서 및 계약서의 교부 및 교부기간(하청법 제3조 관련), ③ 지불시기의 기산일(하청법 제4조 제1항 제2호 관련), ④ 발주비의 일방적 인하 및 부당한 경제상의 이익의 제공 요청 등, ⑤ 발주비의 일방적 인하, ⑥ 부당한 급부 내용의 변경 및 재시도(하청법 제4조 제2항 제4호)에 대하여 다루고 있으며, 제2판에는 제1판의 내용에 ① 방송프로그램에 이용한 음악에 관계된 제작 거래, ② 애니메이션 제작 발주, ③ 출자 강제, ④ 계약형태와 거래 실태의 차이점에 관한 사항 등 4가지 형태를 추가하였다. 이러한 가이드라인의 제정 목적은 자유로운 경쟁환경 조성, 방송프로그램 제작자의 콘텐츠 제작 관련 인센티브 및 창의력을 떨어뜨리는 거래관행 개선 등이 있다(이만제, 2009).

총무성은 방송사업자와 프로그램 제작사 등을 대상으로 의견을 청취하여 가이드라인에 문제가 될 만한 사례와 바람직한 사례를 정리하였다. 제작위탁의 문제 사례의 내용은 아래 표와 같다.

〈표 3－7〉 제작위탁 문제 사례

문제사례	구체적인 사례
유령회사를 통한 위탁	방송사의 자회사인 제작사(하청업자)로부터 재위탁을 받은 제작사(재위탁자)가 발주서 교부를 요구했지만, '자회사이기 때문에 하청법 대상외'라며 발주서 교부를 거부했다.
발주서 및 계약서 교부, 교부시기	발주시에는 서류를 발행하지 않고 방송 후에 송부한다. 발주서에 금액을 기재하지 않고 보완서류도 송부하지 않는다.
지불기일	지불기일을 방송일 기준이라고 하며 납품일과 방송일간에 1개월 정도의 공백이 있어 결과적으로 수령일로부터 60일을 지나 지불했다.
부당한 경제상의 이익제공요청 및 창구업무	프로그램저작권을 제작사가 보유한 위탁계약에서 프로그램의 소재를 포함해 저작권, 저작인접권, 소유권, 멀티유스권 일체를 방송사에 귀속시키라고 하면서 그 대가에 관현 협의를 하지 않는다.
강매	경비절감을 내세워 매년 제작을 위탁한 정규프로그램을 동일한 취재기간과 제작진이 필요함에도 불구하고 계약 개편시에 일방적으로 제작비를 감액한다.

문제사례	구체적인 사례
부당한 지불내용의 변경과 수정요구	방송사가 발주서, 계약서의 범위를 넘어 당초 기재하지 않은 업무를 추가발주하면서 제작비를 당초 예정금액과 변함없고 업무내용만이 증가했다.

출처: 総務省(2009). 放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン; 미디어미래연구소(2015) 재인용

바람직한 사례로는 ① 방송사가 기획·공모한 프로그램의 방영권만을 구입하고 저작권은 제작사에 귀속시키는 경우, ② 제작사가 저작권을 방송사에 양도하는 경우에는 방송사가 제작사에 저작권대가와 관련된 부분을 제작위탁비와는 별도로 명시해 지불하는 경우, ③ 프로그램 개편 시기나 새로운 기획마다 단가도 수정하며, 디렉터 등의 단가는 경력에 의거해 결정하고 경험에 따라 단가를 올려 동기를 부여한다는 관점에서 시간을 두고 협상해 단가를 인상하는 경우 등을 제시하였다(미디어미래연구소, 2015). 총무성은 2014년 3월 가이드라인을 일부 개정하여, 문제 사례에 방송프로그램의 악곡 제작거래, 애니메이션 제작발주, 출자 강요, 계약형태와 거래실태가 다른 경우 등을 추가하고, 발주서 교부, 결재기일 산정방법, 경제상의 이익제공 부당요청(저작권 귀속), 강매 등에서는 바람직한 사례를 제시하였다.

한편 일본의 공정위는 2012년에 프로그램 제작환경의 실태를 파악하기 위한 조사를 실시하여 위반건수가 증가한 원인을 파악하고, 프로그램 제작사를 대형, 중소형, 독립형으로 구분하여 문제를 정리하여 매년 하청법 운영상황과 거래현황을 파악해 발표하고 있다(미디어미래연구소, 2015).

3. 저작권 및 수익배분

일본은 하청법 제정 이후 거래 계약서의 명문화가 이루어졌지만, 계약 자유의 원칙에 의해 내용까지는 큰 영향을 미치지 못했다. 우리나라와 마찬가지로, 일부 외주제작사를 제외하고는 저작권 확보가 어려운데다, 계약서 자체의 일방적 규정과 함께 대부분의 권리는 방송사에 양도되고 있다.

일본의 저작권법은 영화저작물(방송영상콘텐츠를 영화저작물에 해당하는 것으로 간주)의 저작자를, '영화저작물에 있어서 번안 또는 복제된 소설, 각본, 음악 그 외의 저작물 저

작자를 제외한 제작, 감독, 연출, 촬영, 미술 등을 담당하는 그 영화저작물의 전체적인 형성을 위해 창작적 기여를 한 자'로 규정하고 있다(저작권법 제16조). 또한 저작권법 제29조에서는 저작자가 영화제작자에게 해당 영화저작물의 제작에 참가하는 것을 약속했을 때 저작권은 해당 영화제작자에 귀속된다고 규정하고 있다. 여기서 영화제작자란 '영화저작물의 제작에 발의와 책임을 가지는 자(저작권법 제2조 제10호)'로, 영화제작을 기획하고 자금을 제공하고 완성한 영화를 배급하는 일련의 과정에서 책임을 지고 자금을 조달하는 영화제작사나 외주제작사 등이 포함된다(미디어미래연구소, 2015).

법적 해석만 따르면 방송영상콘텐츠의 저작권은 외주제작사에 있으나, 제작비 제공 등을 근거로 방송영상콘텐츠에 대한 책임과 기획에 대해 단순한 의견을 제시하는 것도 발의로 간주하는 방송사의 해석으로 인해 저작권을 둘러싼 논쟁이 지속되고 있다.

제작 형태에 따라서도 저작권법 해석이 달라지는데, 사전 제작하여 완전 패키지 형태로 납품한 TV프로그램에 대해서는 방송사가 저작권을 소유하는 것이 문제로 지적되어 2002년 NHK와 전 일본 텔레비전프로그램 제작사연맹(ATP) 사이에 법적 논쟁이 있었다. ATP는 합리적이고 투명한 거래를 위한 위탁거래 계약방침에 대한 기준과 기획모집 방법 등에 대해 2003년부터 2004년에 걸쳐 작성, 공표하고 있다(백승혁, 2010).

제 5 절 해외 주요국의 외주제도 비교 및 시사점

영국, 프랑스, 독일, 일본의 외주제도를 간략히 비교하면 다음과 같다. 영국, 프랑스의 외주정책이 직·간접적으로 편성비율이나 저작권 수익배분에 관여하는 반면, 독일, 일본의 외주정책은 법·제도적으로는 외주제작과 관련하여 강제하지는 않지만 사업자간 거래에 정부가 간접적으로 개입하는 형태를 띤다. 특히 영국과 프랑스는 방송사와의 소유관계를 기준으로 외주제작사를 정의하고, 직·간접적으로 저작권 수익배분에 개입하고 있다. 영국은 법제도적으로 강제하고 있지는 않지만 사업자간 계약에 개입하여 합리적인 저작권 수익배분을 유도하고 있으며, 이것이 정책 성과로도 나타나고 있다. 국내 순수외주제작 의무편성규정 등은 영국의 외주제작 제도와 비슷한 구조를 가지고 있지만, 영국의 경우 우리나라와는 달리 정부기관인 Ofcom이 지상파와 외주제작사간 계약이 가이드라인을 준수하

고 있는지 감시·감독하는 역할을 수행하고 있다. 프랑스의 경우, 방송권과 저작권을 분리하여 방송사에게 방송권만을 소유하도록 해야 한다고 법적으로 명시하고 있다. 일본, 독일에서는 사업자간 거래에 정부가 가이드라인을 제시하고 이를 따르도록 권고하고 있다. 특히 일본은 주기적으로 '방송 콘텐츠의 제작 거래 적정화의 촉진에 관한 지침'을 통해 사업자간 거래 관계를 점검하고, 이를 통해 시장에 시그널을 주어 사업자가 자발적으로 건전한 계약을 하도록 유도하고 있다.

일본의 사례를 참고하여, 국내의 현재 법·제도만으로 강제하기 어려운 부분은 정기적 실태조사를 통해 문제의식을 공유할 필요성이 있으며, '방송프로그램 외주제작시장 불공정관행 개선 종합대책'('17. 12) 에서 제안하고 있는 방송 외주거래 실태를 일본 사례를 참조하여 실시하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 또한 사업자간 원활한 협상이 이루어지지 않을 경우 정부가 중재할 수 있는 제도적 수단을 마련할 필요가 있다. 근로환경과 관련된 부분은 법제도적으로 강제하기 어려운 부분이 있어 정기적 실태점검 및 정부의 중재역할이 매우 중요하다고 할 수 있다.

제4장 외주제작 가이드라인

제1절 배 경

1. 외주제작 가이드라인의 제정 배경

앞서 살펴보았듯이 외주제작시장이 그동안 양적성장을 이뤄왔지만, 최근 외주제작 시장에 진입한 방송사 자회사 혹은 계열사 성격의 대형 제작사나 유명 드라마 제작사를 제외한 외주제작사들은 대부분 영세한 규모를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 더욱이 방송광고 시장의 축소와 중국 등 해외시장 상황의 악화는 외주제작시장의 문제를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 방송광고시장의 경우 2014년 3조 3,047억 원이던 시장 규모가 2015년에는 3조 4,736억 원 증가하였으나 2016년에는 3조 2,225억 원을 기록하며 전년 대비 7.2% 감소하였다.[20] 전반적으로 온라인 광고시장의 성장과 함께 방송광고시장은 정체 또는 침체되는 모습이다. 특히, 유튜브 등 광고기반 무료 온라인 동영상 서비스가 빠르게 성장하면서 방송광고시장의 침체를 더욱 가속화시키는 양상이다. 시청자의 영상콘텐츠 소비패턴은 시청기기 측면에서 더 이상 TV에 국한되지 않고, 콘텐츠 측면에서 기존 방송사가 제공하는 콘텐츠에 국한되지 않는 경향을 나타내고 있다. 특히 젊은층을 중심으로 모바일 기기를 통한 OTT 플랫폼에서의 동영상 시청이 빠르게 증가하면서 광고수요가 전통적인 매체에서 온라인 매체로 이동하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 규모가 영세하여 수익성이 낮은 독립제작사의 단순한 수적 증가는 방송 콘텐츠에 대한 투자 저하를 야기할 뿐만 아니라 방송콘텐츠 시장의 경쟁력을 저하시켜 방송 제작 생태계의 질적 성장을 해칠 수 있다. 결과적으로 외주제작시장의 불공정 거래 이슈는 최근 방송광고시장의 침체 등과 더불어 사업자 간 이해관계가 더욱 첨예해지면서 그 문제점이 더욱 심하게 나타나는 모습을 취하고 있다.

---

20) 2017년도 방송시장 경쟁상황 평가

외주제작시장의 방송사-제작사의 상생 구조 정착에 대한 사회적 요구가 증가하면서, 외주제작시장에 공정거래 질서를 확립에 대한 목소리는 높아져오고 있다. 한편, 외주제작시장을 둘러싼 국내외 시장환경이 빠르게 변화하고 있다. 대내적으로는 CJ ENM, JTBC 등의 PP가 빠르게 성장하면서 지상파의 영향력이 약화되고 있는 가운데, 대외적으로는 넷플릭스, 유튜브 등 글로벌 콘텐츠 기업의 국내 진출과 한류로 인한 국내 콘텐츠 기업의 해외진출 사례가 늘어나고 있다. 지상파 또는 유료방송채널뿐만 아니라 온라인·모바일 기반 방송 플랫폼이 성장하고, 웹드라마, MCN 등이 성장하면서 방송 콘텐츠의 종류 및 유통 창구가 다양해지면서 시장은 다변화되고, 경쟁은 보다 치열해지고 있는 실정이다.

이러한 시장변화는 제작시장을 보다 경쟁적으로 만드는데 영향을 주고 있으나, 외주제작시장의 불공정 거래 이슈에 대한 문제제기는 여전히 끊이지 않고 있으며, 2017년에는 독립PD의 사망사건과 함께 외주제작시장의 문제를 개선하고자 하는 사회적 요구가 더욱 크게 일어났다. 이에 따라 정부는 5개 부처 합동으로 외주제작 불공정관행 개선 종합대책을 내놓았다. 과도한 노동시간, 인권침해 등의 열악한 노동조건 지속 및 제작비, 저작권, 수익배분 관련 불공정 관행 지속 등 외주제작시장의 문제점에 대한 정부의 제도 개선 대책이 보다 강화되기 시작한 것이다. 이러한 정부 종합대책의 일환으로 방송사와 제작사 간 외주제작 가이드라인을 마련하고, 가이드라인에 의거 방송사가 규약을 작성하여 제작사와 계약시 이를 준수토록 하는 내용의 방송법 개정 또한 추진되고 있는 상황이다. 본 연구의 주요 목적인 외주제작 가이드라인(안) 제정은 이러한 정부의 외주제작시장 종합대책에 대한 후속조치의 일환이라고 볼 수 있다. 방송통신위원회는 지상파TV 전체와 MBN에 대해 재허가 및 재승인 조건으로 외주거래 가이드라인 준수 의무를 부과함에 따라 외주제작 가이드라인(안) 제정은 이러한 재허가·재승인 조건 이행을 위한 후속조치의 성격 또한 가진다고 할 수 있다.

〔미디어스〕 독립PD의 탄원, “방송사, 저작권도 가져가고 협찬금도 갈취” (2018. 3. 6)

남희섭 이사는 “저작권 계약에서 협상력 문제로 불공정 계약이 발생한다”고 말했다. 이어 “자유계약을 원칙으로 하는데 실제로는 창작자가 저작물 다 빼앗기고 착취당하는 구조”라고 강조했다. 남 이사는 “고 박환성 PD와 EBS의 계약에선 방송 프로그램의 저작권을 모두 EBS가 갖도록 했다”며 “심지어 방송사들은 방송 제작에 사용된 소품이나 음악에 대한 저작권까지 모두 가져간다”고 설명했다.

한경수 PD는 영화 ‘님아 그 강을 건너지 마오’ 제작 당시 상황에 관해 설명했다. 한경수 PD는 “당시 한국 방송사와 계약하지 않았다. 2차 저작권을 빼앗기기 때문”이라며 “그렇게 되면 할 수 있는 게 아무것도 없었다. 그래서 해외 방송사와 일을 진행했다”고 말했다. 이어 “해외 방송사 계약 과정에는 저작권에 대한 언급이 없었다. 만든 사람이 저작권자인 게 당연하기 때문”이라고 강조했다.

외주제작시장에 대한 정책의 기본방향은 외주제작사가 생산하는 콘텐츠의 경쟁력 강화를 통해 전체 방송 콘텐츠 제작 시장의 질적 성장이 이루어질 수 있도록 하는데 있다. 국내 외주제작시장은 지상파3사를 비롯한 일부 사업자에 대한 의존도가 높아 대부분의 콘텐츠 거래가 이들 사업자에게 위탁을 받는 방식으로 진행된다. 이에 따라 콘텐츠 거래 과정에서 제작사의 교섭력이 상대적으로 낮게 형성될 수밖에 없다. 방송사와 제작사 간 방송 프로그램 기획, 계약, 제작 등 전체 거래 과정에서 ‘방송 편성권’을 가진 방송사의 영향력이 강하게 작용할 수밖에 없다는 것이다. 고착화된 방송사와 제작사 간 불공정 관행이 개선되지 않을 경우, 제작시장의 지속가능성에 대한 우려가 발생할 수밖에 없다. 즉, 양질의 프로그램을 제작할 수 있는 제작인력의 재생산 구조가 안정적으로 작동하기 어렵게 된다. 정부는 외주제작시장의 영세성과 불공정한 프로그램 제작 관행 및 비합리적인 시장 행위를 극복할 수 있는 정책 수립을 통해 외주제작시장의 활성화를 시도함으로써 전체 콘텐츠의 질적 성장 및 제작 경쟁력 확보를 도모해야 할 것으로 보인다.

불공정 관행 개선은 비단 기존 방송콘텐츠의 경쟁력 확보라는 측면뿐만 아니라, MCN과 같이 상대적으로 최근 시장이 형성되고 있는 영역에 대해서도 그 중요성이 강조된다. 최근 1인 창작자를 중심으로 한 MCN 시장에서의 방송 콘텐츠 제작 및 유통이 증가하고 동영상 콘텐츠 사업자의 방송 시장 진출이 이루어지면서, 방송사가 우월한 협상력을 바탕으로 불공정 시장 행위가 발생할 가능성도 제기되고 있기 때문이다. 아프리카TV(Afreeca TV)는 2018년 4월부터 케이블TV 방송사인 딜라이브(177번)를 통해 7개 지역(강남, 강동,

구로금천, 노원, 마포, 성북, 종로 등)에서 게임 녹화방송을 중심으로 24시간 방송을 시작했으며,[21] 콘텐츠 제작사인 캐리소프트는 2017년 9월부터 KT 올레TV(IPTV)에 캐리TV 채널(143번)을 송출하고 있으며,[22] MCN 사업 브랜드인 다이아TV 역시 2017년 1월 1일 케이블TV에 채널을 개설하고 있는 등[23] MCN이 방송의 영역으로 들어오고 있는 실정이다. 방송 콘텐츠의 장르, 제작 형태, 유통 방식 등의 경계가 소멸되고 있는 상황에서 방송 콘텐츠 부가가치 창출을 통한 국내 방송 산업의 활성화를 위해 제작사의 지식재산권을 보호할 수 있는 방안을 마련하는 등 방송 콘텐츠 제작 영역의 경쟁력을 강화하는 것이 필요하다고 하겠다.

외주제작시장의 불공정 관행 개선을 통한 공정거래 질서 확립이라는 목적은 국내 제작시장의 선순환 구조를 확립함으로써 글로벌 시장에서의 경쟁에 대응한다는 측면 또한 존재한다. 방송시장 개방으로 인한 해외 자본 유입과 글로벌 콘텐츠 기업들의 국내 진출이 점차 활발해지고 있다. 이에 따라, 산업의 핵심동력인 제작시장의 공정 거래 질서 확립은 경쟁력 있는 방송콘텐츠 제작을 통한 글로벌 경쟁에 대한 대응이라는 측면에서도 중요성을 가진다. 넷플릭스로 대표되는 글로벌 사업자의 국내 영향력이 확대되면서, 방송사들은 콘텐츠 제작 경쟁 및 동영상 소비 플랫폼 시장에서 이들 사업자와의 경쟁에 직면해 있다고 볼 수 있다. 아이러니하게도 거대 자본을 바탕으로 글로벌 기업들이 국내 외주제작사에 대한 투자 및 인수합병을 시도하며 국내 콘텐츠 시장에서의 지배력을 높여가고 있는 상황에서, 방송사들은 이러한 글로벌 사업자들과의 경쟁에 대처하기 위해서라도 제작시장에서의 불공정 관행을 개선할 필요가 존재한다는 것이다. 불공정 관행을 통해 단기적인 이익을 가져갈 수 있으나, 중장기적으로는 창작자 그리고 제작자와의 선순환적 구조 형성 없이는 콘텐츠 경쟁에서 도태될 수 있다.

이러한 상황에서 외주제작과 관련된 시장의 전반적인 거래구조 개선을 통해 국내 독립제작사의 제작 자율성을 보장하고, 콘텐츠 제작 관련 자체 역량을 강화할 수 있도록 창의적인 콘텐츠 제작 생태계를 조성하는 것은 그 어느 때보다 시급하고 중요한 과제라고 할

---

21) 중앙일보(2018. 4. 2), 아프리카TV, 딜라이브에 케이블TV 개국...플랫폼 확장

22) 지디넷(2017. 9. 12), KT, 올레tv서 캐리TV 채널 런칭…“유튜브보다 먼저 시청 가능”

23) IT조선(2016. 11. 23), CJ E&M, MCN 전문 채널 ‘다이아티비’ 개국… 글로벌 시장 진출 노린다

수 있다. 방송사와 제작사 간 공정 거래 관계를 바탕으로 독립제작사에 대한 꾸준한 제작 투자 유치 및 시장 활성화를 통해 제작사의 질적 성장을 가능하게 한다면 OTT 플랫폼 활성화나 글로벌 기업의 시장진입은 해외진출을 통한 한국 방송 콘텐츠 산업의 안정적이고 장기적인 발전에 기여할 수도 있다는 점을 고려해야 한다.

제 2 절 외주제작거래 가이드라인(안)

본 절에서는 외주제작거래 가이드라인(안)을 제시하고자 한다. 우선 가이드라인(안) 전문을 제시한 후 가이드라인(안)의 기본방향 및 조항별 구체적인 내용에 대해 논의하고자 한다.

1. 외주제작거래 가이드라인(안) 전문

제 1 장 목 적

이 가이드라인은 방송사업자와 독립제작사 간 프로그램 제작 계약 및 구입·이용 · 유통 등 외주제작 거래가 보다 투명하고 공정하게 이루어지도록 하는데 그 목적이 있다.

제 2 장 범 위

1. 방송사업자의 범위

① ‘방송사업자’는 방송법 제2조(정의)에 따라 정의된 방송사업자로 독립제작사와 계약을 통해 프로그램을 구입 또는 제작을 의뢰하는 사업자에 해당한다.

2. 독립제작사의 범위

① ‘독립제작사’는 문화산업진흥기본법 제2조(정의) 및 동법시행령 제11조에 따라 문화

체육관광부에 독립제작사로 설립 신고한 자로서 방송프로그램제작자에 해당한다.

3. 가이드라인의 범위

① 이 가이드라인은 방송사업자와 독립제작사 간 프로그램 외주제작 거래 시 저작재산권 귀속, 수익배분, 표준가격표 마련 등 주요한 계약과정에 대한 지침을 담고 있다.

② 이 가이드라인에 구체적으로 명시하지 않은 사항은 계약 당사자 간 협의로 정하되, 기타 프로그램 제작계약 등에 대해서는 문화체육관광부에서 제정한 '방송프로그램 제작 표준계약서 및 방영권 구매계약서' 및 공정거래위원회가 제정한 '방송업종 표준하도급계약서'의 활용을 권장한다.

제 3 장 저작재산권 및 수익배분 등

1. 저작재산권의 귀속

① 외주제작 프로그램에 대한 저작재산권은 프로그램 창작에 기여한 자에게 발생한다. 이 경우 방송사업자의 프로그램 제작의뢰, 기획회의 참여 및 장비·설비지원 등 재정적 기여는 창작에 기여한 것으로 인정될 수 없다.

② 프로그램 제작에 있어 그 전체를 기획하고 책임을 지는 자를 영상제작자라 하며, 별도의 약정이 없는 한 프로그램의 이용을 위해 필요한 권리(복제·배포·공연·방송·전송권 등)는 영상제작자에게 양도된 것으로 볼 수 있다.

③ 프로그램에 대한 저작재산권 등 이용권리에 대해서는 방송사업자와 독립제작사가 합의하여 정할 수 있으며, 저작재산권의 전부 또는 일부는 양도되거나 이용허락될 수 있다. 이용허락의 경우 저작재산권의 양도는 발생하지 않는다.

【관련 조항】

제2조(정의)
1. “저작물”은 인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물을 말한다.
2. “저작자”는 저작물을 창작한 자를 말한다
14. “영상제작자”는 영상저작물의 제작에 있어 그 전체를 기획하고 책임을 지는 자를 말한다.

제45조(저작재산권의 양도)
① 저작재산권은 전부 또는 일부를 양도할 수 있다.

제46조(저작물의 이용허락)
① 저작재산권자는 다른 사람에게 그 저작물의 이용을 허락할 수 있다.
② 제1항의 규정에 의하여 허락을 받은 자는 허락받은 이용 방법 및 조건의 범위 안에서 그 저작물을 이용할 수 있다.

제100조(영상저작물에 대한 권리)
① 영상제작자와 영상저작물의 제작에 협력할 것을 약정한 자가 그 영상저작물에 대하여 저작권을 취득한 경우 특약이 없는 한 그 영상저작물의 이용을 위하여 필요한 권리는 영상제작자가 이를 양도 받은 것으로 추정한다.

제101조(영상제작자의 권리)
② 실연자로부터 영상제작자가 양도 받는 권리는 그 영상저작물을 복제·배포·방송 또는 전송할 권리로 하며, 이를 양도하거나 질권의 목적으로 할 수 있다.

2. 프로그램의 이용 및 수익배분

① 방송사업자와 독립제작사 간 권리·수익배분 계약은 프로그램에 대한 권리와 이용·유통으로부터 발생하는 수익배분의 범위·기간, 독점권 여부 등을 고려하여 합의를 통해 정할 수 있다. 이 경우 방송사업자와 독립제작사에게 발생하는 각각의 수입을 상호 배분할 수 있으며, 그 근거가 되는 자료를 제공하여야 한다.

② 방송사업자는 독립제작사를 대표하는 단체와 협의를 통해 협찬과 간접광고 등 수입에 대한 배분기준을 마련하여야 한다.

※ 기타 협찬과 간접광고 절차 등에 대해서는 ‘방송프로그램 제작 표준계약서’를 준용한다.

제 4 장 방송프로그램 표준가격표

1. 표준가격표 마련

① 방송사업자가 '일차적 권리'를 획득하기 위해 지불하고자 하는 프로그램 구매가격을 '표준가격표'로 규정하며, 방송사업자는 독립제작사를 대표하는 단체와 협의를 통해 일차적 권리의 범위와 이를 기반으로 한 공정하고 합리적인 표준가격표를 마련하여 공표하여야 한다.

② 표준가격표는 인건비, 관리비 등 제작비와 프로그램을 통해 발생할 기대수익 등을 고려하여 외주제작 프로그램의 장르별(교양·다큐·예능·오락·드라마 등), 유형별(단편물·시리즈물·코너물 등)로 최저와 최고 가격 제시를 원칙으로 한다.

③ 표준가격표는 물가변동, 시장 및 기술의 변화 등 프로그램 지불가격에 영향을 주는 변화를 고려하여 주기적인 재검토를 원칙으로 하며, 해당 주기는 최소 2년 이상으로 사업자간 협의를 통해 확정한다.

④ 방송통신위원회는 방송사업자가 마련한 표준가격표에 독립제작사를 대표하는 단체의 의견이 충분히 반영되지 않았다고 판단되는 경우 일정기간을 정하여 재협의를 권고할 수 있다.

2. 최종 거래가격 결정

① 프로그램별 최종 거래가격은 프로그램의 제작예산, 프로그램의 가치 및 특성, 동종 프로그램 표준가격표, 방송편수, 거래되는 권리 및 수익배분의 정도 등을 고려하여 결정한다.

제 5 장 거래절차 및 계약방식

1. 거래 절차

① 방송사업자는 독립제작사와의 외주제작 거래가 투명하게 이루어질 수 있도록 외주제작에 관한 전반적인 거래절차를 공표한다.

② 외주제작 거래절차의 내용은 독립제작사 기획안 제출부터 최종 편성계약 체결까지의 세부 단계와 각 단계별 기간을 명시하는 것을 원칙으로 하며, 장르별로 계획표나 절차를 다르게 할 수 있다.

【 예 시 】

기획안 제출 → 방송프로그램 권리구매 가격 및 조건 협의 → 가격표 제안 → 조건합의 및 계약서 작성 → 제작 개시

2. 계약서 작성

① 방송사업자와 독립제작사가 외주제작 계약을 체결할 경우 서면계약(표준계약서)의 형태로 제작(촬영) 전 작성을 원칙으로 한다.

② 합리적이고 객관적인 사유가 발생하여 부득이하게 계약의 변경이 필요한 경우 사업자 간 상호 합의하여 서면계약을 통해 변경하여야 한다.

③ 계약의 변경 및 해제·해지, 분쟁발생 시 해결절차 등에 대해서도 구체적인 절차를 마련하여 계약서에 포함시켜야 한다.

3. 제작 기간

① 외주제작 계약은 제작편수(프로그램 길이 포함) 및 제작기간 등을 명시하여야 한다.
※ '방송프로그램 제작 표준계약서' 제4조(프로그램) 참고

4. 제작 자율성

① 독립제작사는 연출, 촬영 등을 포함한 제작인력 및 제작 장비·설비 이용에 대한 자율권을 가지며, 방송사업자는 자사 또는 특수관계자의 자산 이용을 독립제작사에 강제해서는 안된다.

② 독립제작사가 방송사업자의 자산을 이용하는 경우 해당내역 및 내역별 비용을 계약서에 명시하여 방송사업자의 재정지원 규모가 명확히 나타나도록 한다.

5. 계약의 해제·해지

① 계약해제 및 해지는 신의성실의 원칙에 입각해야 하며, 일정기간 전 충분한 설명과 함께 서면으로 통지되어야 한다.

※ 기타 계약체결과정의 세부절차 등에 대해서는 '방송프로그램 제작 표준계약서'를 준용한다.

제 6 장 공표 및 자료제출

1. 표준 외주제작거래규칙 공표

① 방송사업자는 동 가이드라인의 내용을 반영한 '표준 외주제작거래규칙'을 마련하여 홈페이지에 공표한다.

2. 연간보고서 제출

① 방송사업자는 가이드라인 준수 여부를 확인할 수 있는 다음과 같은 내용을 포함한 연간보고서를 다음연도 4월까지 방송통신위원회에 제출한다.

○ 표준 외주제작 거래규칙(일차적 권리 및 표준가격표, 협찬 등 배분기준, 거래절차 등) ○ 표준가격표의 장르별 및 유형별 외주제작 프로그램 ○ 표준가격표의 장르별 및 유형별 평균 지급 금액 ○ 최종 거래가격이 표준가격표 범위를 벗어난 횟수 및 사유 (최저미만·최고초과) ○ 저작재산권 보유 기간 동안 방송횟수 ○ 외주제작 계약이 촬영 시작 후, 첫 방송 후 이루어진 횟수 및 사유 ○ 계약해제 및 해지 횟수와 해당 사유 ○ 자회사를 포함한 방송사업자 보유 인력, 장비, 설비 등의 외주제작 이용 내역 ○ 불만사항 또는 분쟁 횟수와 내용, 처리 방식 등

② 방송통신위원회는 연간보고서를 외주제작 정책수립의 기초자료로 활용한다.

2. 외주제작거래 가이드라인(안) 기본방향

앞서 제시한 가이드라인(안)을 제정하는데 있어 원칙이 된 가이드라인의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 외주제작거래 가이드라인은 외주제작시장의 투명하고 공정한 거래질서를 유도하기 위한 것으로, 지나치게 구체적인 조항을 나열하기 보다는 외주제작의 원칙을 제시하는 방식을 취하고자 하였다. 항목에 따라 구체성의 정도는 상이할 수 있으나, 기본적인 방향은, 가이드라인에 원칙을 제시하고 설명이 좀 더 필요한 내용은 해설서 등의 보완적인 방식을 통해 접근하는 것이 적절하다고 판단하였다. 특히, 현황과 관련된 사항들은 시장상황과 함께 변화 가능하므로, 시장현황과 연계된 내용은 가급적 가이드라인에 직접 담기보다는 해설서 등을 통해 제시하여 사업자의 이해를 돕되, 시장환경 변화에 대처할 수 있도록 하고자 하였다. 예를 들어, 제작대행, 꼭지외주, 부분외주, 완전외주 등과 같은 용어들은 업계에서 통용되고 있으나, 법률적 용어는 아니기 때문에, 그 의미가 불명확할 수 있으며, 동시에 시장상황에 따라 변화가능한 것들이다.

둘째, 가이드라인을 통해 사업자 간 협상을 유도하고자 하였다. 외주계약의 직접적이고 구체적인 내용, 특히 가격 및 매출 등과 같은 자료가 필요한 부분의 계약내용은 직접적인 정부개입보다는 사업자 간 협상을 통해 이루어질 수밖에 없다. 본 가이드라인(안)은 구체적인 항목에 대한 직접적 규정보다는, 단체협상 등의 방식을 유도함으로써 사업자 간 협상력 불균형을 보완하고, 사업자 간 소통과 협상이 보다 적극적으로 이루어질 수 있도록

하고자 하였다. 거래의 핵심이 되는 제작비, 저작권, 수익배분 등의 문제에 대해서는 시장 거래의 자율성을 존중하되, 제작사측의 낮은 협상력을 고려하여 제작사를 대표하는 단체를 통한 단체협상 방식을 유도하는 것이다. 방송사업자의 경우 방송사 상황에 맞게 방송사별로 제작사 대표와 협상을 하는 것을 원칙으로 하되, 단체협상에 상당한 거래비용이 발생한다는 점을 고려하여, 방송사업자 중 외주제작시장에서 큰 비중을 차지하는 주요사업자 만을 대상으로 하는 것이 적절하다. 또한, 단체협상의 내용은 계약의 모든 부분을 포섭하기 보다는 저작권 및 수익배분과 관련된 가장 핵심적인 부분에 집중하는 것이 좋다. 정부는 직접적인 개입보다는 사업자 간 협상자리를 마련하고, 이를 통해 합리적이고 투명한 논의가 이루어질 수 있도록 중재자 역할을 수행하여야 한다.

세 번째 기본방향은 거래정보의 체계화 및 투명화다. 가이드라인(안)은 체계적이고 공정한 거래 질서 확립을 위해 관련 정보가 가능한 투명하게 공개되도록 유도하는 역할을 하고자 하였다. 투명한 정보공개는 관련 사업자의 거래에 대한 예측가능성 및 대응력을 높이고, 정부의 감시 기능을 강화할 수 있는 기본 토대라고 볼 수 있다. 연간보고서 제출, 거래절차 정보 공표 등 방송사업자의 자료 공개 의무화를 통해 정보의 비대칭성을 제거함으로써 사업자 간 공정한 협상을 위한 기본적인 토대 마련을 목적으로 하였다.

마지막으로 가이드라인(안)은 저작권의 창작자 귀속 원칙을 강조하고자 하였다. 방송프로그램의 저작권은 창작자에게 자연발생한 후 일반적으로 영상제작자에게 그 이용권리가 양도된다. 따라서 제작조건에 따라 상이할 수 있으나 제작사가 기획한 프로그램에 대한 외주제작거래는 기본적으로 방송사가 제작사로부터 저작권에 대한 이용권리 일부 또는 전체를 일시적 또는 영구적으로 구매하는 성격을 가진다고 볼 수 있다. 프로그램에 대한 권리는 방송사와 제작사 간 어떠한 방식으로든 분배될 수 있으나, 출발점은 기본적으로 프로그램을 기획한 제작사가 모든 권리를 가지고 이를 방송사가 전체 또는 일부를 구매할 수 있다는 것이다. 물론 방송사가 창작에 직접적이고 유의미한 기여를 한 경우에는 방송사에게도 저작권 보유에 대한 권리가 자연발생적으로 존재할 것이며, 이러한 경우에는 권리의 구매라기보다는 저작권에 대한 공동 소유자 - 방송사와 제작사 - 간 합의라는 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 본 가이드라인(안)은 '저작권의 창작자 귀속' 원칙과 이에 따른 외주거래의 성격을 직간접적으로 선언하고, 그러한 원칙에 입각한 거래의 기본원칙을 제시하는데 중점을 두었다. 또한, 방송사의 지급금액, 권리수익배분 등은 상호 연관되어 있으

므로, 권리 및 수익별 특정 배분비율을 설정하는 것은 합리적인 방안이 되기 어렵다. 따라서, 본 가이드라인(안)의 기본방향은 시장에서 결정될 수밖에 없는 구체적인 계약사항들에 대해 정부가 직접 개입하기 보다는, 외주제작거래의 성격을 저작권법에 맞게 선언하고, 단체협상, 거래의 기본원칙 준수, 절차적 투명성 등을 확보하여 사업자 간 불균형한 협상력을 보완하는데 있다.

3. 외주제작거래 가이드라인 주요 내용

가. 제1장 가이드라인 목적

본 가이드라인(안)은 방송사와 제작사 간 보다 투명하고 공정한 거래 질서를 확립하는데 목적을 두었다. 특히 방송사와 제작사 간 협상력 불균형으로 인한 불공정 거래의 문제에 초점을 맞추고자 하였다. 외주정책의 목적은 공정거래 질서 확립에 국한되지 않으며 제작원의 다양화를 통한 방송의 다양성 확보 등을 포섭하고 있다. 하지만 다양성, 공공성, 공익성 등과 같은 정책목표는 모든 방송사업자에게 동일한 수준으로 적용되기 어려우며, 사업자 유형에 따른 차별적 접근방식 마련이 필요하다. 이에 따라 본 가이드라인(안)은 공정거래 질서 확립이라는 하나의 목적을 설정하고 이러한 목적에 부합하는 내용을 구체화하는데 주력하였다.

또한 방송사와 제작사 간 거래의 공정성에 초점을 맞추었다는 점도 강조할 필요가 있다. 외주제작시장의 문제점은 방송사와 제작사 간 거래뿐만 아니라 방송사와 창작자, 제작사와 창작자 간 불공정 거래 이슈, 열악한 노동조건 등의 문제 또한 포함한다. 그럼에도 불구하고 본 가이드라인(안)에서는 이러한 문제에 대해 명시적으로 언급하고 있지 않다. 이러한 접근방식은, 제작인력과 관련된 문제가 중요하지 않아서가 아니라, 하나의 정책수단에 불과한 가이드라인을 통해서는, 많은 문제를 해결하려 하기 보다는 하나의 목적을 설정하고 그것에 집중하는 방식이 보다 효과적이라고 판단했기 때문이다. 더불어 이러한 제작시장의 문제점들은 방송사와 제작사 간 거래가 공정하게 이루어지지 않는 경우 해결되기 어려운 문제들이기도 하다. 방송사와 제작사 간 거래가 공정하게 이루어진다고 해서 요소계약이나 제작현장의 문제가 바로 해결되는 것은 물론 아니다. 방송사와 제작사 간 공정거래 질서가 확립된다 하더라도 제작요소들과의 계약문제가 근본적으로 해결된다고

보기 어렵다. 하지만, 하나의 가이드라인에서 상이한 층위의 거래를 모두 포섭하고자 할 경우, 가이드라인의 정합성이 저해될 가능성이 높다. 예를 들어, 제작사가 프로그램 기획 등 창작의 주도적인 역할을 담당하는 경우, 제작사는 프로그램에 대한 저작권을 보유하되, 이와 동시에 프로그램 제작을 위한 창작주체들과의 계약에 대한 책임 또한 부담하는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 계약의 당사자들은 해당 거래에 있어 자신이 책임져야 하는 부분을 명확히 해야 할 필요가 있으며, 이는 권리 귀속의 구체화 및 명확화와도 직접적으로 연결될 수밖에 없다. 제작인력과의 계약문제는 방송사와 제작인력, 제작사와 제작인력 간 발생하는 등, 단순히 방송사와 제작사간 거래만으로 포섭할 수 없는 문제다.

본 가이드라인(안)을 외주제작 가이드라인(안)이라 하지 않고, '외주제작거래 가이드라인(안)'이라고 지칭한 것은 본 가이드라인(안)이 포섭하고 있는 내용이 전체 외주제작시장을 포괄하지 않고, 방송사와 제작사 간 거래에만 초점을 맞추고 있다는데서 기인한다. 가능하다면 근로조건 등 제작인력 관련 정책 또는 계획안이 외주제작거래 가이드라인 제정 및 시행과 함께 제시되는 방식을 취할 수 있다면 정부의 정책적 완결성이 높아질 것으로 기대한다. 하루 빨리 제작요소계약, 제작현장의 문제에 대해 적극적인 정책수립을 통한 해결방안 모색이 이루어져야 할 것으로 보인다.

나. 제2장 가이드라인의 대상 및 범위

본 가이드라인(안)의 목적이 방송사와 제작사 간 공정거래에 초점을 맞춤에 따라 본 가이드라인(안)의 적용대상은 일부 사업자로 국한될 필요 없이, 외주제작거래를 하는 모든 방송사업자와 독립제작사를 포함하는 것이 적절하다. 하지만, 단체협상, 연간보고서 제출 등과 같은 의무 부과 대상은 단체협상에 따른 거래비용, 정책 실효성 등을 고려하여 주요 사업자로 한정하는 등의 단계적 실시를 통해 제도의 안정적인 안착을 도모할 필요가 있다. 현재의 가이드라인(안)에서는 방송사업자와 독립제작사의 범위를 언급하고 있으나, 사실상 방송프로그램 외주제작거래를 하는 사업자를 모두 포섭하는 것이기 때문에, 가이드라인 적용대상을 지금과 같이 별도로 언급하기 보다는 이를 생략하고, 단체협상과 연간보고서 관련 조항에서 적용대상을 별도로 언급하는 방식을 취하는 것 또한 고려해볼 수 있다고 생각한다.

주요 방송사업자로는 외주제작시장에서의 영향력을 고려할 때, KBS, MBC, SBS, EBS, 종

편4사 및 CJ ENM 등이 해당될 것으로 보인다. 하지만 CJ ENM과 같은 등록PP의 경우에는 가이드라인 준수를 권고할 수는 있으나, 가이드라인 준수를 의무화하기에는 현실적인 어려움이 존재한다. 하지만 외주제작시장에서의 영향력을 고려할 때, 원칙적으로는 등록PP 여부와 상관없이 주요 사업자를 가이드라인 대상사업자에 포함하는 것이 적절할 것으로 보이며, 정책적 실효성을 높이기 위한 추가적인 고려가 뒤따라야 할 것으로 보인다.

다. 제3장 저작재산권 및 수익배분 등: 저작권의 귀속

앞서 논의하였듯이, 영상제작물의 저작권은 저작권법에 따라 창작자에게 자연발생하며 별다른 특약이 없는 한 그 이용권리가 영상제작자에게 양도된다. 가이드라인에서 저작권 관련 조항은 제작사가 기획한 외주제작 프로그램의 경우 영상제작자가 기본적으로 방송사가 아닌 제작사임을 선언하는 내용으로 거래의 출발선을 제시하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 원칙적으로 제작사에게 저작권에 대한 이용권리가 귀속된다고 강조하면서, 방송사가 창작에 기여하는 경우에 한해 그 기여도에 따라 저작권을 공동 소유하는 방식으로 저작권법에 따른 원칙을 강조하는 것이 적절할 수 있다. 하지만 현재 제시된 가이드라인(안)에서는 이러한 접근보다는 저작권 창작자 귀속원칙만을 밝히고 있다. 다만, 단순한 제작의뢰나 재정적 기여는 창작에 대한 기여가 아님을 밝힘으로써 저작권이 제작사에게 귀속되는 거래의 출발선 원칙을 간접적인 방식으로 전달하고 있다. 이는 앞서 살펴보았듯, 방송사들이 재정적 기여를 통해 저작권 소유를 주장하는 것이 일반적인 상황이라는 점을 고려한 것이다. 하지만, 재정적 기여는 저작권의 원천적 귀속에 영향을 미치는 것이 아니라, 저작권의 거래에 영향을 주는 요소라고 보는 것이 적절하다. 결과론적으로는 동일한 이야기가 될 수 있으나, 현재의 사업자 간 의견대립을 고려할 때, 그 원칙을 밝히는 것 또한 시장에 일종의 신호효과(signaling effect)로서의 영향을 줄 것으로 기대한다.

가이드라인의 저작권 관련 조항이 저작권법을 위배하는 수준으로 작성될 수는 없다. 완전외주, 부분외주 등 다양한 외주거래형태가 현장에서 존재하고 있으며, 일부 프로그램의 경우에는 방송사가 창작에 실질적으로 기여하고 있을 가능성 또한 배제하기 어렵다. 이러한 상황에서 창작기여도에 대한 인정 기준을 명시적으로 제시하기는 현실적으로 매우 어렵다. 이를 고려하여 가이드라인(안)에서는 창작기여도에 대한 기준을 제시하기 보다는, 저작권의 창작자 귀속원칙과 재정적 기여의 의미를 설명하는 방식을 취하고 있다. 이러한

접근 방식은 방송사 소속 인력, 설비, 장비 등의 이용은 방송사의 창작 기여가 아니라, 해당 자산을 이용하는데 따른 비용만큼 방송사가 재정적 기여를 했다고 볼 수 있음을 밝힘으로써 거래의 출발선에 대한 최소한의 원칙을 밝히는 것이다. 한편, 제작사의 저작권 귀속을 명시적으로 밝히고, 방송사의 창작기여도에 대한 입증의무를 부과함으로써, 저작권 귀속 원칙을 강조함과 동시에 예외적인 상황을 인정하는 방식을 취하는 방식 또한 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

여기서 한 가지 강조하고자 하는 것은, 본 조항의 내용은 거래의 출발점을 제시하는 것이지, 저작(재산)권의 자유로운 거래를 금지하는 것이 아니라는 점이다. 저작재산권의 일부 또는 전체는 자유로이 거래될 수 있으며 이는 저작권법에서도 밝히고 있는 내용이다. 당연한 사실이나 가이드라인 또한 규제당국의 정책이라는 측면에서 가이드라인이 사업자의 합법적이고 자유로운 거래 관계를 저해할 우려 또한 존재한다. 이러한 점을 고려하여 저작재산권의 이용허락 및 양도와 관련된 3항의 내용을 추가하였다. 즉, 가이드라인(안)에서는 저작권의 창작자 귀속원칙과 방송사와 제작사 간 거래에 있어 저작권 소유 관련 최소한의 원칙을 제시함과 동시에 저작재산권에 대한 자유로운 거래 원칙을 밝히고 있다.

라. 제3장 저작재산권 및 수익배분 등: 권리이용 및 수익배분[24)]

본 가이드라인(안)은 방송사가 제작사에게 지급하게 되는 금액에 대해 '제작비'가 아닌 '권리에 대한 구매가격', 즉 일종의 라이센스 비용이라는 전제를 기반으로 구성되었다. 이러한 외주제작거래의 성격 규정은 본 가이드라인(안)의 핵심적인 내용이라고 볼 수 있으며, 3장의 저작재산권 및 수익배분 및 4장의 표준가격표 규정은 이러한 성격 규정과 관련된 핵심조항이라고 할 수 있다. 제작사에게 귀속되어 있던 권리는 외주제작거래를 통해 거래되므로, 구매되지 않은 권리 또는 수익은 제작사에게 귀속된다고 볼 수 있다.

본 조항은 외주제작계약이 거래되는 권리와 수익에 대한 구체적이고 명확한 구분을 통해 제시됨으로써 개별 권리에 대한 가격이 시장에서 형성될 수 있도록 하고자 한다. 하지만, 현재 드라마를 제외한 대부분의 프로그램들이 권리 및 수익의 일괄양도 방식으로 이루어지고 있다는 점, 사업자 간 협상력 불균형이 존재한다는 점을 고려하여, '일차적 권리'

24) 본 내용은 제3장에 대한 설명부분이나, 논의의 편의를 위해 제4장 표준가격표에 제시된 내용 중 일부를 함께 포함하여 설명하였다.

를 지정하고, 이에 대한 표준가격표를 방송사업자와 제작사 대표 간 협상을 통해 정하도록 하는 방식을 취하고자 하였다. 여기서 '일차적 권리'는 사업자별 다양성을 반영하여 방송사별로 차별적으로 설정되는 것이 이상적으로 보인다. 일차적 권리는 어떠한 정의를 수반하는 용어는 아니며, 방송사와 제작사 간 협상을 위한 기본단위 또는 다양한 거래방식 중 하나의 기준선 역할을 위해 임의적으로 제시된 거래 단위라고 볼 수 있다. 따라서 일차적 권리의 범위가 어떠해야 한다는 절대적인 기준은 존재하지 않는다. 다만, 일차적 권리는 기본방영권, VOD전송권 등과 같은 핵심적인 권리들을 포함하는 방식으로 구성되는 것이 관련 정보가 실제 거래와 밀접하게 연관될 수 있을 것으로 보인다. 앞서 살펴보았듯이 영국의 경우에는 방송사가 핵심권리(primary right)을 확보하는데 드는 비용을 표준가격표(indicative tariff)로 산정하고 방송사별로 이를 명시하도록 하고 있다. BBC, ITV, Channel4 모두 핵심권리에 온라인 스트리밍과 VOD전송을 포함한 국내 독점 라이선스 및 영상 클립 이용권를 포함하고 있다는 공통점이 존재하며, 독점 라이선스 기간은 방송사별로 상이하게 나타나 BBC, ITV는 5년, Channel4는 3년을 제시하고 있다. 사업자별 일차적 권리의 범위는 향후 논의과정에서 보다 구체화되어야 할 것으로 본다. 다만, 일차적 권리의 설정은 일차적 권리만이 거래되어야한다는 것을 의미하지는 않으며, 아래 제4조의 표준가격표의 대상이 됨으로써 거래의 기준점을 제시하기 위함이다.

한편, 본 가이드라인(안)에서는 일차적 권리에 대한 가격표 마련 외에는 어떠한 수익배분에 대해서도 구체적으로 언급하고 있지 않으나, 예외적으로 협찬 및 간접광고에 대해서는 방송사업자와 제작사를 대표하는 단체와의 협상을 통해 배분 기준을 마련하도록 하고 있다. 특정한 매출 또는 수입원에 대해 일률적인 배분기준을 설정한다는 것은 사실상 논리적으로 정당화되기 어렵다. 공정한 거래를 판단함에 있어 중요한 기준은 방송사와 제작사간 비용과 수익배분이 일부 항목이 아닌 포괄적인 관점에서 공정하게 이루어졌느냐의 문제라고 본다면, 특정 수입원을 어떻게 배분하였느냐는 그것 자체로 시시비비를 따질 문제는 아니다. 예를 들어, 비용부담 및 창작기여도에 있어 동일한 조건 하에서 제작이 이루어지고 있는 두 개의 프로그램이 있다고 가정해보자. 하나의 거래는 다른 모든 권리와 수입을 방송사가 획득하고 협찬 및 간접광고 매출은 제작사가 획득하는 반면, 다른 거래는 모든 권리와 수입을 제작사가 가지고, 협찬 및 간접광고 매출을 방송사가 가진다고 가정해보자. 이 때 협찬 및 간접광고에 비해 다른 권리와 수입의 규모가 훨씬 크다고 한다면,

어떠한 거래를 제작사가 선호할 지는 명확하다. 즉, 특정한 수입원에 대한 배분기준은 그것 자체로 공정거래의 척도가 될 수는 없다. 이에 따라 그러한 배분기준을 마련하기 위한 논의 자체가 어렵다는 문제점이 존재한다. 정답이 있을 수 없기 때문에 결국 협상의 산물이 될 수밖에 없는데, 사업자 간 이해가 첨예하게 대립하는 상황에서 논리적 근거를 가지지 않는 협상이 온전한 결과물을 생산할 수 있겠느냐 하는 고민이 있을 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 협찬 및 간접광고에 대한 배분기준을 협의를 통해 마련하도록 가이드라인(안)이 제시한 것은 다음의 두 가지 사항을 고려한 결과라고 볼 수 있다. 첫째, 방송사와 제작사 간 단체협의의 접점을 만들고자 하였다. 앞서 밝혔듯이 본 가이드라인(안)은 사업자 간 단체협상을 유도하는 것을 중요한 기본방향으로 설정하고 있다. 이는 방송사와 제작사 간 계약은 민간영역에서 결정될 수밖에 없으며, 사업자 간 협상력 불균형에 따른 불공정 거래 가능성을 단체협의를 통해 보완하고자 함이다. 이를 위해 본 가이드라인(안)은 협찬 및 간접광고에 대한 협의, 그리고 표준가격표 협의라는 두 가지 접점을 설정하고자 하였다. 다음으로, 협찬과 간접광고 매출에 대한 배분이 실제 현장에서 중요한 쟁점사항으로 작용하고 있다는 현실인식 때문이다. 시장에서의 거래는 빠른 시간 내에 변화하기 어려우며, 기존의 협상원칙 및 협상내용 등은 지속성을 가질 수밖에 없다. 따라서 협찬과 간접광고 매출은 향후에도 중요한 쟁점이 될 수밖에 없어 보인다. 이러한 상황을 고려하여 협찬 및 간접광고 매출에 대한 배분기준을 설정하고, 이를 기반으로 다른 권리에 대한 가격 및 거래기준을 논의함으로써 거래 효율성을 높이는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 예상된다. 다만, 협찬과 간접광고 수입은 프로그램의 다양한 수입원 중 하나로 그 배분 비율은 다른 매출과의 연계 속에서 고려되는 것이 적절하므로, 배분기준 마련 시 보다 유연한 접근이 필요하다.

마. 제4장 방송프로그램 표준가격표

가이드라인(안)의 4장은 앞서 언급한 일차적 권리에 대한 구매가격 제시에 대한 내용을 담고 있다. 표준가격표는 최저와 최고가격 제시를 통해 가격의 범위를 설정하도록 하고 있으며, 제작비 및 기대매출이 프로그램에 따라 매우 다양한 것을 고려하여 프로그램 장르와 유형별 가격 설정을 원칙으로 하고 있다. 프로그램 유형 및 장르를 어떠한 방식으로 세분화할지는 사업자 간 논의를 통해 사업자 특성에 맞게 보다 구체화하는 것이 적절할

것이라고 판단한다. 제작사 협상력의 비교열위를 고려하여, 제작사측은 협회 등을 통한 대표자가 방송사와 협의하게 함으로써 제작사와의 소통이 가능하도록 하되, 궁극적으로는 이것이 방송사가 지불하고자 하는 권리의 가격이라는 측면에서 방송사가 최종 결정하여 공표하도록 한다. 방송사별로 프로그램 제작비 및 기대매출이 상이한 것을 고려할 때, 방송사는 단체가 아닌 방송사별 협상을 통해 가격표를 설정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 표준가격표는 제작사의 협상력을 보완하기 위한 측면이 존재하나, 기본적으로는 일차적 권리의 가격에 대한 예상범위를 제작사에게 제공함으로써 예산 설정의 도움을 주기 위한 목적을 갖는다. 모든 거래방식에 대한 가격을 설정하기 보다는 일차적 권리에 대한 표준가격을 거래의 기준점으로 제시함으로써 권리에 대한 구매가격이 시장에서 형성되도록 유도하는 역할을 하는 것이다.

이러한 표준가격표의 공표는 기타 가이드라인이 요구하는 절차적 공정성 등과 함께 보다 체계적이고 투명한 거래질서를 확립하는데 기여할 것으로 기대한다. 표준제작비가 아닌 표준가격표를 협의하고 공표하도록 하는 것은 외주제작거래가 라이센스 계약임을 내포한다. 하지만 제작비에 대한 구체적인 자료와 동의된 수치가 존재하지 않는 상황에서 가격표를 설정할 수 있느냐 하는 문제가 존재한다. 본 가이드라인에서 가격표를 협의 및 공표 대상으로 설정한 것은 제작비에 대한 논의가 중요하지 않다는 의미는 아니다. 일종의 표준제작비를 설정하고자 할 경우, 일괄적인 기준 제시가 사실상 어려운 기획비, 간접비, 적정이윤 등에 대한 문제를 해결해야 한다. 또한 제작비 지급비율과 권리배분의 관계는 여전히 사업자 간 협상에 의해 결정된다는 점 또한 고려해야 한다. 표준가격표 설정 과정에서 방송사와 제작사는 제작비에 대한 논의를 기본적으로 시작해야 할 것이며, 구체적인 자료에 근거하여 현실성 있는 제작비 규모를 산출하고, 이를 기반으로 표준가격표를 설정하는 것이 바람직하다. 다만, 명시적으로는 표준제작비가 아닌 표준가격표를 설정·공표하게 함으로써 외주제작거래의 성격을 강조하고, 방송사와 제작사가 포괄적인 논의를 진행할 수 있도록 유도하고자 하였다. 다시 말해, 표준가격표 마련은 제작비, 거래가격 등과 관련하여 사업자 간 공론화장 기능을 하게 하는데 그 주요 목적을 가지고 있다. 제작비, 수입배분에 대한 상호 자료 비교분석을 통해 합리적인 제작비 규모 및 가격표를 마련하고, 이러한 과정에 정부는 직접적으로 개입하기 보다는 사업자 간 협의를 유도하는 역할을 담당하는 것이다. 따라서, 표준가격표의 설정은 사업자 간 적극적인 논의를 통해서만이 그

의미를 갖는다고 할 수 있다.

앞서 언급하였듯이, 제작비 및 기대수익 등은 프로그램별로 매우 다양하기 때문에 표준가격은 장르별 유형별 그룹화를 하도록 하고, 특정한 값이 아닌 최저, 최고가격을 통해 범위를 제시하도록 하였다. 하지만, 최고가격의 제시가 시장 경쟁의 효율성을 저해한다고 판단될 경우에는 최고가격을 제외한 최저가격의 제시 방안도 고려해볼 수 있다. 더욱이 이러한 제도의 시행초기에는 과도한 목표 설정보다는, 방향을 설정하고 시장의 적응과정을 살펴보면서 점진적으로 나아가는 것이 바람직하므로 기본적인 프레임워크를 설정하고 세부적인 사안에 대해서는 사업자 간 논의를 통해 좀 더 유연하게 접근하는 것 또한 고려할 수 있는 방안이다.

표준가격표는 물가변동, 기술변화 등 프로그램 제작비 및 수요에 영향을 미치는 변화를 고려하여 조정되어야 한다. 따라서 본 가이드라인(안)에서는 표준가격표에 대한 주기적 재검토를 권고하고 있으며, 해당 주기를 최소 2년 이상으로 설정하고 있다. 하지만 2년 이상이라는 기간 설정은 주기적 재검토에 따른 비용을 고려한 것으로, 시장상황이 빠르게 변화한다면 이보다 빠른 주기로 검토를 하는 것이 적절할 수 있다. 비록 표준가격표 공표가 방송사업자의 의해 이루어지는 것이나 제작사를 대표하는 단체와의 협의를 권고하고 있기 때문에, 방송통신위원회는 이러한 협의가 원활하게 이루어지지 않고 있다고 판단할 경우 재협의를 중재하도록 하고 있다. 이는 표준가격표의 설정이 비록 합의를 필요로 하는 사안은 아니나, 사업자 간 소통과 협의가 보다 성실하게 이루어질 수 있도록 하기 위함이다.

앞서 언급하였듯이 표준가격표는 일종의 범위, 기준선 역할을 하는 것이다. 따라서 프로그램별 최종거래가격은 프로그램별 특성을 반영하여 결정될 수밖에 없다. 가이드라인(안)은 비록 가격의 범위를 제시하고 있으나, 최종거래가격이 반드시 설정된 가격범위 안에서 이루어지도록 강제하지 않는다. 이는 시장의 다양한 거래방식과 창의성을 침해하지 않기 위함이다. 다만, 표준가격표의 범위를 벗어나 이루어지는 거래에 대해서는 연간보고서 등을 통해 관련 통계치나 내용을 제시하게 함으로써 정부가 최소한의 모니터링을 하고, 사업자 또한 자정능력을 발휘할 수 있도록 돕고자 하였다.

바. 제5장 거래절차 및 계약방식

5장 거래절차 및 계약방식 관련 조항의 목적은 체계적이고 투명한 거래절차를 확보하도록 하는데 있다. 투명한 거래절차의 확보는 실제 거래에 있어 예측가능성을 높인다는 장

점 또한 존재한다. 더욱 중요하게는 분쟁발생시 문제해결에 있어서도 절차적 정당성이 중요한 역할을 하며, 공표된 거래절차의 존재는 이러한 절차적 정당성을 판단할 수 있는 기준 역할을 할 수 있다. 다만, 일부 내용을 제외하고는 세분화된 거래절차를 직접 제시하는 방식보다는 사업자별로 거래절차를 설정·공표하게 함으로써 자율성을 인정하고자 하였다. 영국의 경우, 방송사업자별로 계약의 세부단계 및 각 단계별 기간을 명시함으로써 이러한 거래절차의 투명성을 확보하고 있다.

거래절차의 공표는 절차의 투명한 공개뿐만 아니라, 방송사와 제작사 간 성실한 논의를 유도하는 효과가 있을 수 있다. 앞서 논의하였듯이, 방송영상산업을 규정하는 주요 특징은 수요의 불확실성 하에서 이루어지는 매몰비용의 투입이라고 할 수 있다. 이 때문에 협상력이 높은 사업자의 경우 계약을 사전에 구체적이고 명시적으로 하지 않으려는 인센티브를 가질 수 있다. 명시적인 계약이 없는, 예를 들어 구두계약만으로 제작이 시작될 경우 해당 프로그램의 흥행이 예상에 못 미치는 것으로 판명되었을 때, 사후적인 비용부담이 사업자 간 협상력에 의해 좌우될 가능성이 크다. 이 때문에 방송영상산업에서는 촬영 전 서면계약서 작성 원칙이 중요할 수밖에 없으며, 이를 위해서는 사업자 간 사전적 성실한 논의가 이루어져야만 한다. 거래절차를 명시적으로 공표하는 것은 결과적으로 거래적 정당성을 확보하는 것뿐만 아니라, 사업자들 간 성실논의를 유도함으로써 촬영 전에 보다 구체적인 항목들을 논의하고 확정함으로써 서면계약 작성 문화가 자리 잡도록 하는데 목적이 있다.

〈표 4－1〉 영국 방송사별 계약절차

방송사	계약절차
BBC	• 예능/시사 장르는 4개월, 그 외 장르는 6개월마다 • 제작사 기획안 제출→(개발필요시, 외주제작 여부 결정 후 개발비 선지급)→제작사 편집기획서 제출→BBC 4주 이내 가격표 제안→조건 합의 후 3주 이내 계약서 작성→10일 이내 선급금 지불
ITV	• 제작사 기획안 제출→라이센스 가격 및 조건 협의(2차적 권리 개별 협상)→잠정 합의→ITV 동의서(LOI) 발급→양측 서명 이후 28일 이내 계약 완료
Channel4	• 제작사 기획안 제출→편집자 승인→핵심권리에 대한 표준가격표 설정→예산 심의→사업 승인→사업허가위원회 및 재무위원회(BAB/LPFC) 승인→계약 성립→제작 시작 • 정해진 일정이 없는 대신, 모든 계약이 제작 이전에 이루어질 수 있도록 함

구두계약, 제작 전(촬영 기준) 계약서 부재 등은 지속적으로 제기되어온 문제다. 앞서 살펴본 실태조사 결과에서도 - 비록 제작사측 결과에서만 나타나긴 하나 - 구두계약에 의한 제작이 여전히 진행되고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한, 실태조사에서는 계약 유형을 정의함에 있어서 계약 시기를 문제 삼지 않고 있기 때문에 서면계약의 경우에도 촬영 전에 이루어진 비율이 얼마나 되는지에 대해 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 관계자 인터뷰에 따르면 서면계약이 촬영 후에 이루어지는 경우가 오히려 더 일반적인 것으로 보인다. 따라서 촬영 전 서면계약 작성 원칙은 여전히 유효하고 중요한 사안이라고 할 수 있다.

제작은 사실상 계약의 이행을 의미하므로, 계약서가 제작 이전에 작성되어야 하는 것은 계약의 기본원칙이라고 할 수 있다. 앞서 언급했듯이 제작 전 서면계약서 작성의 원칙은 제작이 시작된 후 협상력의 차이로 인해 불공정하게 기존의 합의내용이 변화하는 것을 방지하는 것을 목적으로 한다. 제작을 진행하면서 프로그램의 불확실성이 일부 제거되므로 어느 정도 제작이 이루어진 상태에서의 계약을 선호하는 사업자가 존재할 수 있다. 하지만 이러한 불완전계약 방식은 불확실성에 따른 위험을 협상력이 낮은 사업자가 상당부분 부담하게 할 소지가 있다. 제작이 시작된다는 것은 주요 캐스팅이 마무리되고, 돌이킬 수 없는 비용(매몰비용)이 투입되고 있는 것이므로, 프로그램이 예상보다 낮은 수익을 기록할 것으로 예상되는 경우에도 투입된 비용은 되돌리기 어렵다. 매몰비용, 수요의 불확실성으로 인한 위험을 사업자 간 위험선호도에 따라 분배(거래)하는 것은 효율적일 수 있으나, 협상력에 따라 일방에게 강요되는 것은 공정한 거래라고 보기 어렵다. 다만, 본 가이드라인(안)은 특정 방송사와의 편성계약을 전제로 제작이 시작되는 프로그램을 대상으로 하며, 편성계약 없이 사전 제작된 프로그램에 대한 구매 계약은 대상에서 제외된다.

한편, 가이드라인(안)은 외주제작 계약에 있어 제작기간 또는 제작편수를 명시하도록 권고하고 있다. 본 조항은 특정할 수 있는 시점 또는 제작편수를 통해 계약기간을 설정함으로써 제작일정에 대한 예측가능성을 높이고, 절차적 투명성을 확보하는데 목적을 둔다. 제작편수가 정해져 있는 프로그램, 특히 드라마의 경우에는 일반적으로 제작편수를 계약서에 명시하고 있으나, 지속적으로 편성되는 예능이나 교양 프로그램 등은 제작편수 또는 제작기간이 미정인 경우가 많다. 일부 방송사업자의 경우 '다음 편성시'와 같은 불특정 시점을 제작기간으로 명시하고 있으나, 수시개편이 일반화된 상황에서 '다음 편성시'는 사실상 특정할 수 없는 시점을 의미하므로, 제작기간이 정해져 있다고 보기는 어렵다. 제작편

수나 제작기간을 명시하도록 권장하는 본 조항은 지속편성을 염두에 둔 예능, 교양 프로그램의 경우에도 제작편수 또는 제작기간을 명시하도록 함으로써 사업자 일방의 임의적인 거래 종료를 방지하고자 하는 목적을 가진다.

5장의 네 번째 항목은 외주프로그램 제작에 있어 방송사 소유 인력, 설비, 장비 등에 대한 이용과 관련된 내용을 담고 있으며, 기본적으로 제작사의 제작 자율성을 강조하는데 목적을 두고 있다. 외주제작거래에 있어 방송사 소속 PD 및 촬영감독의 파견, 방송사 시설·장비의 이용, 방송사의 자회사인 미술팀 등의 이용 등이 일부 강제되면서 제작사의 자율적인 선택권이 제한되는 문제가 존재한다. 방송사 인력의 파견은 제작현장에서 제작사의 의사결정권을 크게 제약하는 한편, 방송사는 인력·설비·장비의 이용을 외주제작프로그램에 대한 자신의 저작권 보유 주장의 근거로 사용하기도 한다. 외주제작거래에 있어 방송사가 보유 자산의 이용을 강제하는 것은 불공정 행위의 소지가 높으며, 이러한 제작 관행이 권리 및 수익배분의 모호성을 야기하기도 한다.

방송사 자산의 사용을 일괄적으로 막는 것은 가능하지도 않고, 적절하지도 않다. 하지만, 제작 자율성을 강조함으로써 방송사의 자산을 강제 사용하는 불공정 행위를 방지하는 것은 필요하다. 이에 따라 가이드라인(안)은 제작사의 자율적 선택을 통한 방송사 자산의 이용을 제한하지는 않으나, 이 경우 계약서를 통해 방송사업자의 재정 지원 규모가 명확히 드러나도록 하여 권리 및 수익배분 협상의 근거자료로 활용하도록 하였다.

5장의 마지막 조항은 계약의 해제·해지와 관련된 내용이다. 계약의 해지·해제는 이에 따른 비용의 최소화를 위해 충분한 협의를 바탕으로 충분한 시간을 두고 사전에 통지되는 것을 원칙으로 하였다. 이때 계약의 해지·해제의 귀책사유에 따라 기 제작된 촬영분을 포함, 해지·해제에 따른 비용의 부담 여부가 결정될 것이나, 이에 대한 자세한 언급은 가이드라인(안)에 포함하지 않았다. 표준계약서는 물론 관련 법률 등을 통해 통용되는 기준들이 존재하므로, 이를 특별히 가이드라인(안)에서 언급할 필요성이 높지 않다. 임의적인 거래 종료는 불확실성에 따른 사후적 비용을 제작사가 부담하는 방식이므로, 최소한의 기간을 두고 충분한 협의를 통해 계약의 해제 또는 해지가 이루어질 필요가 있다.

사. 제6장 공표 및 자료제출

본 가이드라인(안)에서는 방송사업자로 하여금 표준 외주제작거래규칙을 공표하도록 하고 있다. 앞서 논의했던 표준가격표, 거래절차 등 거래규칙 및 기준들을 포함한 내용이라

고 할 수 있다. 가이드라인(안)은 방송사업자로 하여금 연간보고서를 제출하도록 하고 있는데, 연간보고서는 사업자가 본 가이드라인을 준수하고 있는지 여부에 대한 최소한의 정보를 제공하는 것으로 가이드라인이 제시하고 있는 시스템이 원활하게 작동하고 있는지를 점검하는데 중요한 역할을 한다.

개별 프로그램 단위의 자료는 사업자가 영업 비밀을 이유로 제출부담을 크게 느낄 것이므로, 평균비용, 해당 횟수 등과 같은 2차 가공된 통계적 수치를 통해 준수 여부 및 시장현황을 파악하도록 하였다. 본 가이드라인(안)이 유도하고자 하는 제작·거래 시스템은 단시간 내에 확보되는 것은 아니며, 거래와 협의의 경험 및 관련 자료의 축적을 통해 보완되어야 한다. 연간보고서는 이를 위한 자료와 사례를 축적하는 기본 뼈대가 될 것으로 기대하며, 정부는 사업자의 가이드라인 준수 여부를 확인하는 것뿐만 아니라, 외주정책을 수립·보완하는데 기초자료로 활용하는 것이 바람직하다.

〈표 4－2〉 영국의 방송사별 연간보고서 주요 내용

방송사	연간보고서 내용
BBC	– 라이센스 비용, 장르별 발주한 프로그램 수 – 평균 라이센스 기간 및 기간 동안의 방송 횟수 – 라이센스 비용이 표준요금표 범위를 벗어나서 지급된 횟수 – 라이센스 비용 이상으로 발주금액을 지급한 횟수 – 라이센스 기간 갱신 횟수 – 민원 접수 횟수, 성격, 처리 방식 등 – 프로그램 방영 정책
ITV	– 프로그램 장르별 위탁 건수 – 권리 관련 특성(1차적 권리, 기타 권리 등)과 기간 – 라이센스 기간을 갱신한 위탁 건수 – 표준가격표와 비교하여 실제 지불된 금액 – 민원 건수와 특징, 해결 방식
Channel4	– 프로그램 위탁건수 – 장르별 거래 유형 – 핵심권리만 갖는 프로그램의 평균 라이센스 기간 및 방송횟수 – 표준가격표 범위를 벗어나는 사례 건수 – 시행규칙 관련 분쟁 건수, 해결 방식

자료: 각 방송사별 시행규칙

제 3 절 방송프로그램 외주제작거래 가이드라인 마련을 위한 공개 토론회

본 연구는 외주제작거래 가이드라인(안)을 제시하는 한편 전문가·사업자 등 의견수렴을 위한 공개토론회를 진행하였다. 본 절에서는 공개토론회의 주요내용을 정리하였다.

1. 기본 일정

□ 제목: 방송프로그램 외주제작거래 가이드라인 마련을 위한 토론회

□ 일시: 2018. 12. 7(금) 15:00~17:00

□ 장소: 한국프레스센터(18층 외신기자클럽)

□ 세부 일정

시간	진행내용		비고
15:00~15:05	개회	진행: KISDI	–
15:05~15:10	인사말씀	고삼석 방송통신위원회 상임위원	–
15:10~15:30	사회	주정민 교수 (전남대 신문방송학과)	사회 : 주정민 교수
	주제발표	황유선 부연구위원 (정보통신정책연구원 방송미디어연구실) “방송프로그램 외주제작거래 가이드라인(안)”	
15:30~16:50	종합토론	지상파방송사업자 1인 종합편성사업자 1인 조한숙 이사(스토리티비) 배대식 사무국장(한국방송영상제작사협회) 김욱일 변호사(김앤장 법률사무소) 이만제 교수(원광대 신문방송학과) 장하용 교수(동국대 미디어커뮤니케이션학과) 오광혁 과장(방송통신위원회)	
16:50~17:00	질의응답	발표자 및 토론자 대상	–

2. 토론회 주요내용 및 관련 논의[25)]

이날 토론회에서는 비록 방송사업자가 참여하지 않았지만, 서면을 통해 의견을 전달했으며, 참석한 패널과 방청객들의 다양한 의견이 제시되었다. 이하에서는 이날 토론회 및 사전 사업자 의견수렴 과정에서 제시된 내용들을 주요 이슈별로 정리하고 해당 이슈에 대한 논의해보았다.

가. 저작권 관련

저작권 관련 내용은 사업자 간 이해관계가 첨예하게 대립할 수밖에 없는 지점이다. 가이드라인(안) 제정을 위한 연구반에서도 저작권 관련 부분은 가장 중요하게 논의된 부분이며, 제시된 가이드라인(안) 내용에 대해 사업자 간 의견이 크게 대립된 부분이기도 하다.

방송사업자는 가이드라인(안)의 저작권 관련 내용이 저작권법에 대한 불합리한 해석을 포함하고 있다는 의견을 제시하였다. 이러한 주장은 가이드라인(안)이 방송사업자의 단순한 제작의뢰, 기획회의 참여 및 재정적 기여를 창작에 대한 기여로 인정하고 있지 않은데 따른 것으로 보인다. 방송사업자의 이같은 의견은 비록 가이드라인(안)이 원천적으로 방송사업자의 창작기여도를 불인정하는 것은 아니나, 해당 조항이 방송사업자의 기여를 축소해석하여 방송사업자에게 지나친 구속력을 행사할 가능성에 대한 우려에서 비롯되었다고 판단된다. 하지만 본 가이드라인(안)의 조항이 의도하는 것은 방송사업자의 실질적 창작행위 기여를 부정하고자 하는 것이 아니다. 방송사업자가 기획한 프로그램의 경우 방송사가 저작권자가 되는 것은 당연하며, 실제 현장에서 이러한 프로그램에 대해 제작사가 저작권을 주장하는 경우는 들어보지 못했다. 가이드라인(안)의 저작권 귀속 조항이 의도하는 것은 방송사업자가 실질적 기여 없이 단순한 기획회의 참여를 통해 창작자로서의 지위를 인정받으려고 하는 것을 방지하기 위함이다. 하지만 이러한 의도에 비해 해당 표현이 다소 단정적인 측면 또한 존재하므로, 발제문 설명과정에서 제시했던 '단순한'등과 같은 표현을 추가하는 방안을 고려해볼 수 있다.[26)]

---

25) 발제문 전문은 〔붙임 1〕에 첨부하였다. 한편, 지상파방송사업자와 종합편성사업자에게 토론 참석을 요청하였으나, 토론회에 참석하지 않고, 서면을 통해 의견을 전달하였다. 또한, 가이드라인(안) 제정 과정에서 사업자 의견수렴 등을 통해 전달받은 각 사업자의 의견 또한 본 논의에 참고하였다.

가이드라인(안)에서 기획회의 참여 등과 관련하여 보다 구체적인 기준을 제시하지 않은 것은 창작과정에서 발생하는 다양한 참여방식을 일률적으로 구분하고 규정하기 어려우며, 지나치게 구체적인 기준을 제시할 경우, 오히려 현실을 반영하기 어렵다는 인식에 따른 것이다. 앞서 설명하였듯이, 제시된 가이드라인(안)은 구체적인 기준보다는 기본적인 원칙을 제시하고 선언하는 방식을 취하고 있다. 개별 사항에 대한 구체적인 기준 제시보다는 거래 원칙의 제시 및 강조를 통해 가이드라인이 시장거래의 기준점 역할을 담당함으로써, 공정 거래를 위한 토대를 마련함과 동시에 시장 충격을 완화하고 시장거래의 효율성 침해를 최소화하고자 하였다. 외주제작거래가 사업자 간 협상과 계약에 의한 결과물이며, 다양한 참여자 간 복합적인 생산물이라는 점에서 정부가 지나치게 촘촘한 규정을 만들 경우 시장거래는 위축되고, 시장효율성이 저해될 수 있다. 따라서 기본적인 원칙만을 제시하고, 그 안에서 다양한 가능성을 인정함과 동시에 사업자 간 협의의 장을 제공함으로써 시장효율성을 크게 침해하지 않는 선에서 공정거래의 원칙이 준수될 수 있도록 하는데 본 조항의 목적이 있다고 하겠다.

앞서 가이드라인 조항별 설명에서 언급하였듯이, 저작권 관련 조항은 저작권의 원시적 귀속 원칙에 대한 내용을 담고 있으며, 방송사업자의 저작재산권 취득을 부정하거나 제한하지 않는다. 저작권법에 따라 저작재산권은 일부 또는 전부가 양도 가능하기 때문에, 방송사업자가 저작재산권 전체를 취득하는 것 자체가 문제되지는 않는다. 시장에서 불공정거래로 지적되는 것은 충분한 대가를 지불하지 않고, 우월한 협상력을 이용하여 저작권 또는 매출의 상당부분을 취득하는 행위인 것이지, 권리의 양도 자체를 문제 삼는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 본 가이드라인(안)에서 저작권의 원시 취득과 관련된 내용을 언급하고 있는 이유는 사업자간 사적계약에 대해 거래의 최종적 모습이 불공정한지 아닌지를 판별하기 어렵기 때문이다. 이에 따라 가이드라인의 역할은 최종 거래내용의 공정성을 따지기 보다는 저작권의 원시 취득과 관련된 원칙을 밝힘으로써 거래의 출발점이 어디인지 그 기준점을 시장 및 사업자에게 확인시켜주고 강조해주는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 접근방식은 결과물이 아닌 개념적 차원에서의 원칙을 밝히는 것이므로, 오히려 그 실

26) 방송사업자의 이러한 우려는 결국 담당부처인 방송통신위원회의 정책의지나 가이드라인 준수 여부 모니터링 과정에서 수반되는 불확실성의 문제와 결부된 측면이 존재한다. 이와 관련해서는 4절에서 더 논의해보도록 하겠다.

효성, 즉 시장에서 공정거래가 이루어지도록 유도하는데 대한 효과가 얼마나 있을지에 대한 우려가 존재한다고 보는 것이 적절하다. 이에 대한 우려는 가이드라인(안)에서 제시하고 있는 사업자간 협의 및 공론화장, 사업자의 자율적인 노력, 그리고 정부의 사후 규제 방안 등을 통해 극복해나가야 할 것으로 보인다.

한편, 가이드라인(안)에서 재정적 지원을 창작에 대한 기여로 인정하지 않는 내용은 재정적 지원이 거래에 영향을 주지 않아야 한다는 의미가 아니라, 거래의 출발점, 즉 저작권의 원시취득 행위에 영향을 주지 않는다는 것을 의미한다. 방송사업자의 재정적 지원에 대해서는 방송사업자가 재정적 지원 규모에 합당한 대가 또는 권리를 취득하였는가 하는 권리취득 대가의 관점에서 고려되어야 한다. 이러한 구분은 저작권법을 불합리하게 해석하는 것이라고 보기 어려우며, 오히려 복잡하게 얽혀있는 방송사와 제작사간 외주제작방식에 거래기준을 명확하게 재설정해주는 것이라고 보는 것이 타당하다. 영화산업의 경우 배급사가 제작비 전액에 대해 펀딩 책임을 지는 것이 일반적임에도 불구하고, 저작권은 원시적으로 제작사에게 귀속되거나 방송사와 제작사가 공동 소유하는 것이 일반적이다[27]. 영화산업과 방송산업간 시장환경 및 매출구조에 차이가 존재하기 때문에 영화산업에서의 거래 원칙들을 방송산업에 그대로 적용하기는 어려울 수 있다. 하지만 저작권법은 특정산업이 아닌 모든 산업에 적용되는 일반법이라는 측면에서 영화산업의 저작권 관련 거래원칙들이 시사하는 바는 크다.

나. 일차적 권리 및 표준가격표 제정 관련

본 가이드라인(안)은 방송사업자가 일차적 권리 및 표준가격표를 마련하도록 하고 있다. 이에 대해, 방송사업자는 국가 간 산업 현실의 차이를 반영하지 않고, 일부 해외국가의 외주정책을 그대로 적용한 내용으로, 국내 제작시장 현실에 적용하기 어려운 내용이라고 주장하였다. 해당 내용은 앞서 해외사례에서 살펴보았듯이 영국에서 시행하고 있는 외주정책 모델과 유사하다. 본 가이드라인(안)이 영국의 사례를 많이 참고하고 있는 것은 사실이며, 가이드라인(안) 제정을 위한 연구반 논의에서도 이와 동일한 문제의식을 지니고 있었

27) 영화산업의 경우 제작사의 창작기여도를 매출에 대한 권리로 인정해주는 것이 일반적이다. 일반적으로 제작비 이상의 매출이 발생하여 이윤이 발생하는 시점부터는 제작사 또한 매출의 40% 수준에 해당하는 지분을 갖는다.

기 때문에, 방송사업자의 이러한 문제제기는 분명 면밀히 검토해봐야 할 사안이라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 문제제기가 설득력을 갖고 보다 생산적인 논의가 되기 위해서는 영국의 사례를 참고한 사실 자체가 아니라 그로인해 발생 가능한 구체적인 문제점에 대해 논의하고 고민하는 것이 바람직하다.

본 가이드라인(안)이 제시하고 있는 '일차적 권리'와 '표준가격표'관련 내용은 외주제작거래를 일차적 권리로 제한하고자 하는데 목적을 두고 있지 않다. 해당 조항은 시장에서 이루어지는 다양한 거래에 대해 하나의 기준선을 제시하기 위함이며, 이러한 기준선이 사업자 간 협의를 통해 이루어지게 하는데 그 목적이 있다. 하지만 다양한 프로그램의 존재로 일률적인 가격을 설정하기가 어려운 것이 사실이다. 이에 따라 가이드라인(안)에서는 표준가격표를 특정한 값이 아닌, 다양한 장르 및 유형을 설정하고 각 그룹별로 최저와 최고가격을 통한 범위를 제시하도록 하였다. 또한, 최고가격이 경쟁효율성을 저해할 경우 최저가격만을 제시하는 것 또한 고려할 수 있음을 밝혔다. 이와 더불어, 가격범위를 벗어나는 거래 또한 제한하지 않되, 이러한 사례에 대해서는 연간보고서를 통해 관련 자료를 제출하도록 하였다. 이는 다양한 거래가능성을 열어두되, 정부의 사후적 모니터링 기능을 통해 불공정 거래 가능성을 낮추기 위한 기제라고 볼 수 있다.

가격은 사업자 간 이해관계와 직결되는 문제이기 때문에 해당 협의과정이 원활하게 이루어지지 못할 가능성은 충분히 존재한다. 이러한 과정에서 지나치게 높은 거래비용이 발생할 가능성 또한 존재한다. 일차적 권리와 표준가격표를 마련하는데 있어 사업자 간 협의를 제시하고 있으나, 최종적으로 이를 정하고 공표하는 주체를 방송사업자로 정하고 있는 것은 이러한 어려움에 따른 것이다. 표준가격표는 제작비 및 매출구조에 대한 구체적 근거를 바탕으로 충분한 논의를 통해서 마련되어야 하며, 그러한 과정 없이 마련된 표준가격표는 시장에서 설득력을 얻기 힘들 것이다. 비록 방송사와 제작사 간 합의를 필요로 하지는 않으나, 협의 과정에서 보다 구체적이고 객관적인 근거를 바탕으로 논의가 진행될 수 있을 것으로 기대한다. 표준가격표의 설정은 거래의 제한을 목적으로 하지 않으며, 거래의 예측가능성을 높이는 한편, 사업자간 적극적인 협의를 유도하고, 이를 통해 합의할 수 있는 거래의 최소한의 기준들을 만드는데 그 주요 목적이 있다.

제작사 협회 또한 표준가격표의 마련이 현실적으로 쉽지 않다는데 의견을 같이 한다. 표준가격표를 마련하기 위해서는 우선적으로 제작비에 대한 논의가 이루어져야 한다는 것

이다. 제작비 또는 요소별 가격에 대한 기준 마련 없이는 프로그램 권리에 대한 가격을 설정하기 어렵다는 것이다. 방송사업자 또한 제작비에 대한 기준 없이 표준가격표를 제정하는데 현실적인 어려움이 따른다는 의견에 대체로 동의하는 것으로 보인다. 연구반 내부적으로도 요소별 단가 또는 제작단가에 대한 논의가 우선되어야 하지 않는가 하는 논의가 이루어졌다. 가이드라인에서 제작비 또는 요소별 가격이 아닌 일차적 권리의 가격을 마련하도록 유도하는 것은 제작비나 요소별 가격 등 비용에 대한 논의를 무시하라는 의도는 아니며, 오히려 비용에 대한 논의를 포함하여 가격에 대한 논의까지 함께 협의하도록 유도하고자 한 데 있다. 또한, 외주제작거래의 기본적 성격이 방송사업자가 제작사로부터 저작재산권 등의 권리를 양도받거나 이용을 허락받는 것이라면, 사업자 간 거래는 제작비뿐만 아니라 기대매출에 기반하여 이루어질 수밖에 없다. 본 가이드라인(안)의 목적이 공익성, 다양성 등의 공적 가치 추구가 아닌 공정거래 질서의 확립이라는 점을 고려하면, 사업자 간 거래가 기본적으로 기대매출에 대한 고려를 바탕으로 이루어지는 것이 중요하며, 이를 위해서는 권리에 대한 가격을 고려해야 한다.

공공성, 다양성 등의 공적 가치 추구를 위한 프로그램 제작은 상당부분 기대매출에 기반한 제작 거래가 아닌 정부의 지원 정책을 통해 이루어질 수밖에 없다. 따라서 이러한 공적 가치를 추구하기 위한 정부의 정책은 가이드라인과는 별개로 추진되어야 함이 분명하다.

본 가이드라인(안)이 목적으로 하는 공정거래의 확립은 시장수요가 충분치 않은 프로그램을 특정 사업자 또는 창작자 등 시장참여자의 희생을 통해 제작하는 것을 의미하지 않는다. 기대매출보다 높은 수준의 제작비가 소요되는 프로그램은 적어도 시장거래의 관점에서 보면 제작되지 않는 것이 효율적이며, 기대매출보다 높은 수준의 제작비가 투입되는 프로그램이 지속적으로 제작될 경우, 이는 누군가의 희생을 강요할 수밖에 없다. 물론 이는 사전적인(ex ante) 의미에서의 매출 및 비용을 의미하며, 사후적으로는(ex post) 프로그램에 따라 비용 대비 매출이 낮을 가능성은 얼마든지 존재한다.

마지막으로 가이드라인(안)에서는 표준가격표를 최소 2년 이상의 주기로 재검토할 것을 권고하고 있는데, 제작사 협회와 방송사업자 모두 2년은 물가변동과 시장상황 변화를 반영하기에는 지나치게 긴 시간이라는 데 의견을 함께하였다. 재검토 주기를 2년 이상으로 설정했던 것은 가격표 마련을 위한 협의과정에 상당한 거래비용이 발생할 수 있다는 우려 때문이었으며, 시장상황을 반영하기 위해 좀 더 빠른 주기로 업데이트할 필요성 자체에는

연구반 내부적으로도 이견이 없었다. 따라서 보다 빠른 재검토를 위한 것이라면 가이드라인(안)에서 재검토 주기를 설정하기 보다는 사업자 간 협의를 통해 좀 더 유연한 설정이 가능하도록 하는 방안이 검토될 수 있을 것으로 보인다.

다. 단체협의 관련

본 가이드라인(안)은 일차적 권리와 표준가격표 마련에 있어 방송사업자로 하여금 제작사를 대표하는 단체와 협의를 하도록 하고 있다. 방송사업자는 이에 대해 가이드라인(안)이 대표성기 부족한 단체에 근거 없는 권한을 부여할 수 있다는 의견을 제시하였다. 하지만 가이드라인(안)에서는 '제작사를 대표하는 단체'라고 표현하여 특정 단체를 지칭하고 있지 않다. 일종의 공론화장을 만들어줌으로써 사업자 간 소통을 통해 거래의 원칙들이 만들어질 수 있도록 하는 것은 정부의 중요한 역할이라고 할 수 있다. 해당 과정에서 제작사들이 스스로를 대표할 수 있는 단체를 조직화해내고 그 권한을 키워가는 것이 필요하다. 방송사업자와 직접적인 거래 상황에 있는 개별 제작사의 경우, 몇 개의 영향력 있는 제작사를 제외하면 방송사업자 대비 협상력 열위에 있는 것이 일반적이다. 보다 공정한 거래의 기준을 마련하기 위해서는 개별 제작사 수준에서의 협상이 아닌, 단체로서 방송사와의 협상을 이루어낼 필요가 있다. 가이드라인(안)은 이러한 취지에서 공론화장의 틀을 마련하고자 하는 것이며, 그 자리를 채울 수 있는 권한 있는 주체의 설립은 제작사들 스스로의 몫이라고 할 수 있다. 달리 말하면, 가이드라인은 대표성 없는 단체에게 권한을 부여하고 있는 것이 아니라, 권한을 부여받은 단체가 형성될 수 있도록, 그리고 그러한 단체가 거래 기준의 틀을 만드는데 방송사와 논의할 수 있도록 하는 채널을 만들어주는 것이라고 볼 수 있다.

제작사를 대표하는 단체로서의 권한은 정부를 통해 만들어질 수 없는 것이며, 단시간 내에 만들어지기도 어렵다. 본 가이드라인(안)은 이러한 인식에 따라 방송사업자와 제작사를 대표하는 단체 간 소통의 장을 제시하면서도 합의를 전제하지 않았다. 우선은 공론화장을 만드는 것이 중요하다고 판단했으며, 가이드라인에서 합의를 전제로 한 규정을 포함할 경우, 사업자 간 논의가 원활하게 이루어지기 어렵다고 판단했다. 또한, 표준가격표의 경우에는 방송사업자의 지불용의를 반영하는 것이므로, 사업자 간 협의의 대상이 될 수는 있으나, 합의의 대상이 될 수는 없다.

라. 저작권료 지불 및 창작자 권리 보호 관련

이날 토론회에서 나온 청중 질의 또는 의견은 주로 작가 협회, 실연자 협회 등 창작인력을 대표하는 단체로부터 나왔다. 발언의 요지는 대체로 방송사와 제작사간 불공정 거래 문제가 해소되어야 한다는 가이드라인(안)의 기본 취지에는 동의하나, 현재의 가이드라인(안)이 창작인력에 대한 피해를 발생시킬 수 있다는 것으로 정리할 수 있다. 이는 방송사업자가 제기한 저작권료 처리 책임소재의 불분명성과도 일맥상통하는 내용이라고 볼 수 있다. 사업자 의견수렴 과정에서 방송사업자는 가이드라인(안)이 출연자, 작가 등에 대한 저작권료 지급 관련 내용을 포함하고 있지 않기 때문에 현장에서 혼란이 야기될 가능성이 있다고 주장하였다. 이러한 주장은 제작사가 저작권을 소유하는 경우, 저작권료 지급의 책임 또한 함께 가져가야 되는데, 가이드라인(안)이 제작사의 저작권 소유를 유도하고 있음에도 불구하고 저작권료 지급 관련해서는 아무런 내용이 포함되어 있지 않다는 문제제기라고 볼 수 있다.

현재 방송작가 협회, 실연자 협회 등은 방송사와의 단체협약을 통해 저작권료를 지불받고 있다. 제작사가 저작권을 소유하게 될 경우 이러한 저작권료가 제대로 지급되지 않을 가능성이 존재한다는 주장은 분명 정책적으로 고려되어야 한다. 해당 내용이 외주제작거래 가이드라인에 포함되어야 하는지 여부와는 별개로 현재 제작사들이 저작권 및 주요 매출에 대한 권리를 소유하고 있는 경우, 저작권료에 대한 지급이 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지에 대한 현황 파악이 이루어져야 한다. 창작인력에 대한 저작권료 지급이 불공정하게 이루어지고 있다면 이를 바로잡기 위한 정책적 노력이 강화되어야 하는 것은 분명하다.

방송사와 제작사간 불공정 거래를 바로잡고 공정거래 질서를 확립하고자 하는 것은 궁극적으로 특정 사업자에게 혜택을 주기 위함이 아니다. 이러한 정책의 목적은 방송영상산업이라는 생태계가 원활하게 지속 유지되고 발전할 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해서는 생태계를 구성하는 참여자들이 공정한 거래를 통해 자신의 기여도에 합당한 대가를 받는 구조를 만들어야 한다. 방송영상산업의 핵심동력이 결국 프로그램을 창작하는 창작인력에 있다고 볼 때, 이들 창작인력에게 충분한 대가가 돌아가는 것은 산업의 근간과 관련된 중요한 문제임에 틀림없다. 다만, 창작인력에 대한 저작권료 지급에 대한 문제는 방송사와 제작사간 저작권 관련 공정한 거래를 제한하는 이슈로 작용해서는 안된다. 만약 제

작사가 권리소유에 걸맞는 저작권료 지급 책임을 이행하고 있지 않다면, 이에 대한 문제를 제기하고 바로잡아야 하지만, 이를 이유로 방송사와 제작사간 권리소유를 제한할 수는 없는 것이다. 가이드라인에 저작권료 지급과 관련된 내용을 포함할 경우, 이러한 내용이 고려되어야 할 것으로 보인다.

관련하여 몇 가지 짚고 넘어갈 사항은 다음과 같다. 우선, 권리의 행사를 통해 발생하는 매출에 대해서 원저작자에게 합당한 저작권료를 지불하는 것은 권리를 가지고 있는 주체가 방송사인지 제작사인지 여부와 상관없이 지켜져야 하는 원칙이라고 할 수 있다. 둘째, 본 가이드라인(안)은 제작사가 저작권을 소유해야 한다고 주장하는 것이 아니라, 저작권의 창작자 발생 귀속원칙 등을 통해 거래의 출발점을 제시하고 있다. 즉, 본 가이드라인(안)은 저작재산권의 자유로운 거래를 제한하지 않기 때문에, 결과적으로 방송사와 제작사 어느 쪽이 저작재산권에 대한 권리를 행사하느냐 하는 것은 거래조건에 따라 달라진다고 할 수 있다. 셋째, 그럼에도 불구하고 가이드라인에 대한 사업자의 적응 과정에서 사업자간 충분한 논의와 거래 기준이 마련되어야하기 때문에, 해당 과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하기 위한 정부의 정책적 노력이 수반되어야 한다.

마. 기타 논의

이밖에도 다양한 의견들이 개진되었으나, 여기서는 마지막으로 두 가지 이슈에 대해서 논의하는 것으로 토론회 관련 논의를 마무리하고자 한다.

우선, 촬영 전 서면계약 원칙 관련이다. 가이드라인(안)에서는 촬영 기준 제작 전 서면계약 원칙을 밝히고 있는데, 방송사업자의 경우 이러한 원칙에 기본적으로는 동의하면서도 제작현실 여건상 제작 전 서면계약이 용이치 않다는 의견이 많았다. 다양한 참여인력의 협업을 통해 생산되는 방송프로그램은 사전에 구체적인 내용을 정하기 쉽지 않은 것이 사실이다. 일각에서는 불확실성이 어느 정도 제거된 후에 구체적인 계약을 작성할 필요성이 존재한다고도 설명한다. 하지만, 앞서 논의하였듯이 촬영이 시작되면 직접적으로 제작비가 지출되고 이렇게 지출된 제작비는 매몰비용의 성격을 갖는다[28]. 이로 인해 비용을 지출한 참여자의 협상력은 감소할 수밖에 없다. 이미 지출된 비용 때문에 조금 불리한 조건으

28) 제작비용은 촬영 전에도 발생하는 경우가 대부분이다. 기획개발비용, 주요 인력과의 계약 등에서 촬영 이전에 직간접적 비용이 발생하기 때문이다.

로 계약한다 하더라도 이를 받아들일 수밖에 없는 상황에 놓이게 되는 것이다. 계약의 이행에 앞서 계약서가 체결되어야 한다는 것은 당연한 원칙이며, 이것이 협상력 불균형을 완화하는 방안이라면 이러한 원칙의 준수는 더욱 강조되어야 한다. 촬영 전 서면계약서 작성을 위해 거래 당사자들이 보다 구체적이고 철저한 사전논의 작업을 진행함으로써 현재의 관행을 개선할 필요가 있다.

다음으로 제작 자율성과 관련된 조항에 대해 간략하게 논의해보자. 가이드라인(안)은 방송사업자가 소유한 인력, 장비, 설비의 이용을 제작사에게 강제하지 않도록 규정하고 있다. 방송사업자는 이러한 규정이 사업자 자율권에 대한 지나친 침해이며, 글로벌 경쟁 시대에 사업자의 콘텐츠 역량을 약화시킬 가능성이 있다고 주장한다. 하지만 방송사업자가 편성권을 전제로 자신이 소유한 자산의 이용을 제작사에게 강제하는 것은 부당한 협상력 남용의 소지가 존재한다. 시장 경쟁의 결과로 선택되는 방송사 자산의 이용을 제한할 필요는 없다. 방송사 자산의 이용이 제작사와 방송사 간 충분한 논의와 협상에 따른 합리적 선택의 결과라면, 본 조항의 원칙 제시로 인해 방송사 자산의 이용이 크게 축소되지는 않을 것이다. 자발적 이용 가능성을 제한하지 않으면서, 제작 자율성 원칙을 강조함으로써 부당한 이용 강제를 억제하고자 하는데 본 조항의 취지가 있다고 하겠다.

제 4 절 정책 실효성 제고 방안

지금까지 외주제작거래 가이드라인(안)의 구체적인 내용과 토론회 등을 통해 제시된 이슈들에 대해 논의해보았다. 앞선 논의에서 밝히고 있듯이 가이드라인 내용 자체에 대한 논의가 좀 더 필요함과 동시에 가이드라인의 정책 실효성을 높이기 위한 방안 또한 함께 모색되어야 한다. 본 절에서는 마지막으로 정책 실효성을 높이기 위한 방안을 논의하면서 외주제작거래 가이드라인 관련 논의를 마무리하고자 한다.

1. 단계적 실시를 통한 제도의 안정적 정착

본 가이드라인(안)에서는 적용 대상을 특정 사업자로 제한하고 있지 않다. 이는 가이드라인(안)의 목적이 공정거래 질서의 확립에 있기 때문이다. 공정거래를 위해 지켜져야 할

거래의 기본원칙들이 특정 사업자에게 한정되어 준수되어야 할 이유는 없다. 그럼에도 불구하고, 본 가이드라인은 일차적 권리 및 표준가격표의 제정, 제작사 단체와의 협의, 연간보고서 제출 등의 의무를 방송사업자에게 부과하고 있다. 이러한 의무 준수는 유무형의 비용을 수반할 수밖에 없다. 또한, 제도의 정착 초기 단계에서는 예기치 못한 부작용 등이 발생할 가능성 또한 존재한다.

이러한 점을 고려하여, 앞서 잠시 언급했듯이 가이드라인(안)이 제시하는 제도들이 부작용을 최소화하면서 시장에 안정적으로 정착할 수 있도록 단계적 실시를 고려할 필요가 있다. 단계적 실시에 대해 사업자간 형평성의 문제를 지적할 수도 있으나, 일차적 권리와 표준가격표 마련, 그 과정에 수반하는 사업자간 협의 등에 대해서는 시범사업의 성격으로 그 기준을 마련하는 작업이 필요하다. 또한, 일차적 권리 및 표준가격표 마련의 경우에는 작업에 수반되는 거래비용을 고려할 때, 전체 사업자보다는 주요 사업자를 대상으로 그 의무가 부과하는 방안이 보다 적절해 보인다.

2. 법적 근거 마련

가이드라인의 구속력이 어디까지 될 수 있는지에 대해서 정해진 바는 없다, 다만, 일반적으로 가이드라인은 '강제' 조항이라기보다는 '권고' 조항이라고 인식하는 것이 보통이다. 본 가이드라인(안)은 거래의 기본 원칙들을 제시하고 있지만, 일차적 권리 및 표준가격표의 마련, 사업자간 협의, 연간보고서 제출 등의 의무부과를 포함하고 있어 단순한 권고 조항이라고 보기 어려운 측면이 존재한다. 또한 가이드라인 준수 여부가 일부 사업자의 경우 재허가·재승인 조건에 포함되어 있어 가이드라인을 단순한 권고 사항이라고 보기 어렵다.

이러한 내용이 가이드라인 수준에서 제시되는 것이 적절한 것인가에 대해 정해진 답변은 없다. 하지만 단순한 권고사항을 넘어서는 의무 부과가 존재한다는 점에서 보다 명확한 법적 근거의 마련이 필요한 것 또한 사실이다. 불필요한 논쟁을 줄이고, 내용의 타당성에 대한 논의가 보다 발전적으로 이루어지기 위해서는 명확한 법적 근거가 마련되어야 한다. 실제 사업자 의견수렴에서 제기된 주요 이슈 중 하나는 가이드라인(안)이 사실상 고시 수준의 내용을 포함하고 있음에도 불구하고, 명확한 법적 근거가 없다는 것이었다.

외주정책의 성공사례로 평가되는 영국의 경우, 그 내용만큼이나 눈여겨보아야 할 부분은 명확한 법적 근거를 바탕으로 관련 제도가 추진되었다는 점이다. 방송사의 시행규칙(codes of practices)과 거래조항서(terms of trade)의 내용 범위는 Ofcom 가이드라인에 근거하고 있으며, Ofcom 가이드라인은 2003년 Communication Act에 근거하고 있다. 2003년 Communication Act 285조 'Code relating to programme commissioning'에서는 Ofcom 가이드라인에 포함되어야 할, 궁극적으로는 방송사의 시행규칙에 포함되어야 할 내용을 구체적으로 명시하고 있다.[29)]

법적 근거를 마련하는 것은 그 과정 자체로서 사업자 간 논의의 장을 만드는 역할을 수행한다. 사적 계약 영역에 대한 정부개입은 제한될 수밖에 없으며, 중장기적으로는 사업자 간 협상을 통해 거래의 기본질서가 확립되어야 한다. 방송법 개정 등을 통해 법적 근거를

---

29) 2003년 communication act의 285조 3항의 원문은 다음과 같으며, 이러한 내용들은 ofcom 가이드라인에서도 좀 더 구체적인 설명과 함께 제시되어 있다.

(3) The conditions imposed under this section must ensure that the code for the time being in force in the case of every licensed public service channel secures, in the manner described in guidance issued by OFCOM—

(a) that a reasonable timetable is applied to negotiations for the commissioning of an independent production and for the conclusion of a binding agreement;

(b) that there is what appears to OFCOM to be sufficient clarity, when an independent production is commissioned, about the different categories of rights to broadcast or otherwise to make use of or exploit the commissioned production that are being disposed of;

(c) that there is what appears to OFCOM to be sufficient transparency about the amounts to be paid in respect of each category of rights;

(d) that what appear to OFCOM to be satisfactory arrangements are made about the duration and exclusivity of those rights;

(e) that procedures exist for reviewing the arrangements adopted in accordance with the code and for demonstrating compliance with it;

(f) that those procedures include requirements for the monitoring of the application of the code and for the making of reports to OFCOM;

(g) that provision is made for resolving disputes arising in respect of the provisions of the code (by independent arbitration or otherwise) in a manner that appears to OFCOM to be appropriate.

마련하는 일은 법적 근거 마련을 통해 보다 생산적인 논의를 이끌어낼 수 있는 역할 뿐만 아니라, 그 과정 자체가 사업자 간 협상 및 공론화 작업이라는 인식 또한 필요하다.

3. 사업자 참여를 통한 공론화 작업

외주제작시장의 문제는 시장의 양적 성장에도 불구하고 쉽게 해결되지 못하고 있다. 사업자 간 이해관계가 첨예하게 대립하고 있으며, 한류의 성장에도 불구하고 중국시장 문제 등 시장의 불확실성은 오히려 더욱 커져가고 있다. 온라인 광고시장의 성장 등으로 인해 방송광고시장은 정체 또는 축소되고 있는 반면, 기존 상위사업자인 지상파3사의 매출 규모 및 점유율이 빠르게 감소하고, CJ ENM과 JTBC를 중심으로 후발주자들이 빠르게 성장하면서 경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 시장 수요가 정체된 상황에서 사업자 간 경쟁이 치열해짐에 따라, 이해관계를 둘러싼 갈등은 더욱 첨예해질 가능성이 농후하며 외주제작시장 또한 예외가 될 수 없다. 최저임금 인상과 개정 근로기준법의 영향 또한 이러한 제도 변화가 의도하는 목적의 타당성에도 불구하고, 단기적으로는 그 적응 과정에서 시장에 상당한 충격을 줄 가능성이 높다. 이러한 제도 변화가 방송사업자에게는 비용 상승 요인으로 작용할 것이므로 제작사와의 거래에 대해 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없다.

정부의 외주정책은 이러한 대내외적 환경 변화를 고려하여 이루어져야 한다. 정부 정책에 대해 시장은 비용을 최소화하는 방식으로 대응하기 마련이다. 기본 취지에 동의하더라도 개별 계약이 이루어지는 현장에서의 변화를 이끌어내는 것은 많은 노력과 비용이 소모되는 일이다. 가이드라인이 준수되고 시장에서 투명하고 공정한 거래 질서가 확립되도록 하기 위해서는 가이드라인을 만들어가는 과정 자체에 관련 사업자들을 적극적으로 참여시켜, 해당 과정에서 사업자 간 충분한 논의가 이루어지도록 해야 한다. 본 연구에서 제시된 가이드라인(안)의 기본방향 중 하나가 사업자 간 협상을 유도하는 것이라고 밝힌 바 있다. 어찌 보면 가이드라인을 통해 사업자 간 논의의 장을 마련하는 것뿐만 아니라, 가이드라인을 만들어가는 과정 자체를 사업자 간 공론화 작업으로 만들어갈 필요가 있다. 본 연구의 가이드라인(안) 제정 과정에서 사업자 의견수렴 및 공개토론회 과정이 있었으나, 이보다 더 적극적인 방식으로 사업자를 포섭해나가는 노력이 필요하다고 하겠다. 가이드라인(안)이 제시하고 있는 방송사업자와 제작사 대표 간 협의는 가이드라인을 만든 후 실시하

라고 해서 자연스럽게 이루어질 수 있는 것이 아니다. 협의체를 구성하고 논의가 실질적으로 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 제도 도입 초기에 정부가 보다 적극적으로 중재자 역할을 담당하여 논의를 틀을 마련해나가야 한다. 가이드라인 제정 과정 또한 정부의 적극적인 중재 노력을 통해 관련 이슈에 대해 사업자가 활발하게 의견을 개진하고 서로 협의할 수 있는 공론화 장이 될 수 있도록 노력해야 한다.

4. 사후적 모니터링 기능 강화

가이드라인의 준수는 이미 일부 사업자의 재허가·재승인 조건에 포함되어 있다. 이로 인해 가이드라인 준수 여부에 대한 정량적 평가를 요구할 가능성이 높다. 사업자 의견수렴 과정에서 가이드라인 준수 여부를 확인하기 위한 방법, 평가 방법 등이 구체적으로 제시되어야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.

가이드라인의 준수 여부를 확인하고 이를 평가한다는 것은 개별프로그램에 대한 구체적인 계약내용 제출을 전제할 가능성이 높다. 하지만 일괄적으로 개별 계약에 대한 직접적인 자료를 제출하게 하고 이를 통해 가이드라인 조항들의 준수 여부를 검토하는 방식은 시장 거래를 위축시킬 가능성이 높다. 일각에서는 거래가 합법적으로 이루어졌으면 아무런 문제가 되지 않는다고 주장할지도 모른다. 하지만 현장에서의 계약거래라는 것이 매우 다양한 상황에서 복잡한 고려요소를 바탕으로 이루어지기 때문에, 이러한 계약내용을 거래당사자가 아닌 정부가 들여다볼 수 있다는 전제는 사업자 행위에 상당한 위축을 가져올 가능성이 있다. 사업자 또한 의견수렴 과정에서 정부가 직접적으로 계약내용을 검토하는 방식으로 가이드라인이 활용될 여지가 높다는 우려를 나타낸 바 있다. 가이드라인(안) 내용과 토론회를 통한 설명 자료에서는 사업자의 거래 자율성 침해를 최소화하고, 다양한 거래방식을 제한하지 않겠다는 기본취지를 밝히고 있으나, 사업자들은 기본적으로 정부의 개입방식에 대한 우려를 가지고 있는 것으로 보인다. 정부의 개입방식에 대한 불확실성이 존재하거나 또는 개별계약 내용 확인 등 매우 직접적인 방식으로의 개입이 예상되는 상황에서는 사업자 간 원활한 논의가 이루어지기 어렵다. 이러한 상황에서는 관련 사업자들이 가이드라인의 내용에 대해 매우 경직된 방식으로 반응할 가능성이 높기 때문에 가이드라인의 내용이 상당히 소극적인 방식으로 만들어지기 쉽다.

가이드라인은 단순히 연구와 정책의 결과물로 시장에 던져지는 것이 아니라, 관련 사업자들과의 지속적인 논의를 통해 수정되고 보완되어야 한다. 따라서 가이드라인 준수 여부를 개별계약에 대한 매우 민감한 자료 제출을 통해 판단하고 평가하는 방식은 지양될 필요가 있다. 본 가이드라인(안)에서 제시된 연간보고서의 내용이 1차적 자료가 아닌 2차적 통계자료들로 구성된 것은 개별계약의 직접적인 내용을 제출하게 하는데 따른 부작용을 우려했기 때문이다. 동일한 이유에서 가이드라인 준수 여부는 사전적으로 계약내용을 제출하도록 하는 방식이 아니라 시장 현황과 통계적 자료 등에 대한 검토, 관계자 의견수렴 등을 통한 모니터링 강화, 사후적 규제 기능 강화 등과 같은 방식으로 파악되어야 한다. 특히 사후적 규제 기능 강화는 보다 강조될 필요가 있다. 정부의 과도한 사전 규제는 시장을 더욱 왜곡시킬 가능성이 높다. 정부는 사전적으로는 사업자 간 협의를 적극적으로 유도하되, 모니터링과 사후규제 강화를 통해 불공정 거래에 적극적으로 대처해야 한다. 이러한 사후 규제 강화는 단순한 선언을 넘어서 관련 조직에 대한 인적 지원 등 구조적 변화를 통해 이루어져야한다.

한편, 가이드라인 준수 여부가 재허가·재승인 평가 항목에 포함되는 경우에도 가이드라인의 개별 내용 준수 여부를 일일이 검토하는 방식이 아니라, 모니터링과 사후적 규제 방식을 통해 드러난 사안들에 근거하여 평가에 반영하는 방식이 적절하다. 이를 위해 연간보고서에 대한 사업자 간 비교 검토, 전문가 위원회 구성 등을 통한 연간보고서 분석 및 주기적인 시장 현황 검토 등 상시적인 모니터링 기능이 강화되어야 한다. 제도 도입 초기에는 주기적으로 사업자 협의체 등을 운영함으로써 불공정 거래 가능성 파악뿐만 아니라 가이드라인에 대한 시장 반응에 대한 지속적 모니터링 또한 필요하다고 하겠다.

5. 관련 제도 정비

가이드라인은 정부의 외주정책의 일부분으로 다른 외주정책들과 연계되어 고민되어야 한다. 외주편성의무비율, 순수외주 인정기준 등 관련 외주정책들과 가이드라인 간 일관성에 대한 검토가 필요하며, 관련 제도들을 정비·개선해나가야 한다. 현재 시장상황에 비추어볼 때 의무편성비율이 갖는 목적 및 그 수준의 적절성에 대한 검토가 이루어져야 하며, 수준의 적절성 여부는 순수외주 인정기준과 연계하여 검토해야 한다. 시장참여자들은 가이드라인뿐만 아니라, 관련 외주정책에 대한 종합적인 대응과 적응의 관점에서 가이드라

인 내용에 대해 반응할 것임을 명심해야 한다.

현재 편성고시에서는 제작인력과의 계약 주체, 제작비 조달 기여 수준 및 수익배분 여부를 통해 순수외주제작 방송프로그램 여부를 판단하고 있다. 이 중 수익배분 여부에 대한 내용을 살펴보면, 방송권, 전송권, 복제·배포권, 공연권, 2차적저작물작성권 등의 판매에 따른 수익에 대해 30% 이상의 수익을 제작사에게 배분하는 경우를 외주인정 기준의 항목으로 제시하고 있다. 이러한 기준은 제작사의 저작권 보유를 유도하기 위한 결과물로 보인다. 하지만, 앞서 논의했듯이 본 가이드라인(안)은 거래의 결과물로서 저작권의 보유 방식을 문제 삼지 않는다. 방송사가 저작재산권의 전부를 양도받았다 하더라도 그것 자체를 문제 삼기는 어렵다. 이러한 저작재산권 양도 소유에 있어 그에 합당한 대가가 지불되었느냐를 문제 삼는 것이지, 저작재산권 양도 자체는 저작권법에 따라 자유롭게 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 특정 권리의 소유 여부나 권리에 따른 수익 배분 여부를 외주제작의 인정기준으로 삼는 것은 본 가이드라인(안)과의 일관성을 고려할 때 중장기적으로 수정되어야 할 것으로 보인다.

앞서 살펴보았듯이 외주제작시장에서 공급측면은 장르별 차이가 존재하긴 하지만 일반적으로 진입장벽이 낮다. 영세한 제작사의 난립은 공급 측의 협상력을 약화시키는 요인으로 작용하기도 한다. 공급 측 협상력이 강화되기 위해서는 제작사 간 경쟁을 통해 제작역량이 높은 제작사가 시장에서 선택되고, 경쟁력을 갖추지 못한 제작사는 시장에서 퇴출되어야 한다. 그 과정에서 역량 있는 제작사들은 일정 수준 이상의 규모를 갖추어 나감으로써, 충분한 자본력을 통해 방송영상산업에 내재된 수요의 불확실성에 대한 대응해나갈 수 있어야 한다. 단순한 보호정책 보다는 경쟁을 통해 역량 있는 제작사들이 성장할 수 있는 토대를 마련해주는 방식의 정부정책이 필요하다. 이러한 관점에서 현재의 외주의무비율의 적절성 또한 함께 논의해야 할 것으로 보인다.

덧붙여, 제작시장의 열악한 노동여건 등 제작인력 관련 문제해결을 위해 지속적인 모니터링에 기반한 정책적 보완 또한 시급하다고 하겠다. 이를 위해서는 관계 부처의 종합적인 노력과 협조가 필요하며, 2017년에 이루어진 5개 부처 종합대책은 긍정적인 출발점이라고 볼 수 있다. 제도적 개선 및 정비, 정부부처의 종합적 대응 등을 통해서 외주제작거래 뿐만 아니라 전체 제작시장에 대한 종합적인 정부정책의 틀이 마련될 수 있을 것으로 기대한다.

제 5 절 독립창작자 인권선언문 제정

본 연구는「방송프로그램 외주제작시장 불공정관행 개선 종합대책」의 후속조치의 일환으로 독립창작자의 인권선언문을 제정하였다. 본 절에서는 독립창작자 인권선언문의 취지와 주요 내용을 간략하게 소개하고자 한다.

그 동안 방송영상산업에 종사하는 독립창작자의 저임금 문제를 비롯하여 구조화된 장시간 근로, 4대 사회보험 등 사회안전망 불비 등 열악한 근로현실과 우월적 지위를 악용한 심각한 인권유린이 심각한 것으로 평가받았다. 이에 외주제작시장 내 방송제작 인력의 안전을 강화하고 인권보호를 위한 인권선언문의 필요성이 제기되었다. 인권선언문 제정은 지상파방송사업자와 종합편성PP, 프로그램 공급자(PP), 독립제작사 등이 협업하여 방송영상산업에 종사하는 독립창작자의 노동권익을 보장하고 인권 보호를 위한 인권선언문을 제정하는 것이다.

독립창작자 인권선언문이 지향하는 방향은 방송사업자와 독립제작사, 독립창작자 상호간 공정 상생의 방송 제작문화 정착에 기여하는 것이다. 이에 독립창작자의 인권선언문은 인간의 존엄함과 평등한 권리 등을 적시하고 상징성을 강조하는 일반적 인권선언문과 다르다. 독립창작자의 인권선언문은 방송영상산업 생태계의 한 축으로서 독립창작자를 둘러싸고 있는 노동환경, 근로환경, 고용환경 등 방송영상산업의 다양한 환경적 특성을 반영한다. 이러한 특성을 담아 독립창작자 인권선언문은 아래와 같은 구체적 내용으로 마련되었다.

독립창작자의 인권선언문(전문은 〔부록 2〕 참조)은 독립창작자 기본인권 보장, 안전한 방송제작 환경, 공정한 방송제작 노동관계, 폭력예방 및 보호, 상생의 방송제작문화 등 5개의 장으로 구성되었다. 제1장은 독립창작자의 기본인권 보장에 관한 것이다. 3개의 하위조로 구성되어 있으며, 인간으로서 독립창작자의 존엄과 가치, 행복추구권, 성별, 종교 등으로 차별받지 않을 권리, 헌법이 보장하는 기본권과 방송제작에 대한 참여와 소통 권리를 담고 있다. 제2장은 안전한 방송제작 환경에 관한 사항으로 독립창작자가 안전한 방송제작 환경에서 일할 권리와 업무상 질병 또는 재해시 보상 받을 권리, 적정 휴게시간을 누릴 수 있는 권리를 제시하고 있다. 제3장은 공정한 방송제작 노동관계에 관한 내용이다. 고용형태 또는 임신, 출산, 육아 등에 따른 불이익을 받지 않을 권리와 부당해고 및 계약

종료 등으로부터 보호받을 권리, 계약에 기반한 정당한 대가를 받을 권리를 담고 있다. 제4장은 폭력예방 및 보호에 관한 사항이다. 방송제작 현장에서 흔히 발생하는 언어적, 물리적 폭력뿐 아니라 성폭력으로부터 보호받을 권리와 우월적 지위에 의한 부당한 요구를 받지 않을 권리, 성폭력 사건 발생 시 2차 피해방지 등 적극적 구제조치 요구권을 담고 있다. 끝으로 제5장은 상생의 방송제작문화에 관한 내용이다. 방송사업자와 독립제작사, 독립창작자는 인권친화적 방송제작문화 정착을 위해 상호 협력하고, 독립창작자의 권리 보호를 위한 사전교육을 실시하고 상생을 위한 지속적 협의, 인권선언문의 비치 및 게시에 대한 내용을 설명하고 있다.

〔부록 1〕 방송프로그램 외주제작거래 가이드라인 마련을 위한 토론회 발제문

방송프로그램 외주제작거래 가이드라인(안)

정보통신정책연구원
방송미디어연구실 황유선

KISDI 정보통신정책연구원 1

목 차

1. 배경
2. 가이드라인 기본방향
3. 가인드라인 주요내용

KISDI 정보통신정책연구원 2

1. 배경

배경

◆ **외주제작 불공정관행 개선 종합대책**(2017.12.19)

- 과도한 노동시간, 인권침해 등의 열악한 노동조건 지속 및 제작비, 저작권, 수익배분 관련 불공정 관행 지속
- 방송사-제작사간 외주제작 가이드라인을 마련하고, 가이드라인에 의거 방송사가 규약을 작성하여 제작사와 계약 시 준수토록 하는 내용의 방송법 개정 추진

◆ **가이드라인 준수 의무 부과 재허가/재승인 조건**

- 지상파TV 전체 ('17.12.26), MBN('17.11.27)에 대해 재허가/재승인 조건에 외주거래 가이드라인 준수 의무 부과

⇒ **본 외주제작거래 가이드라인은 외주제작 불공정관행 개선 종합대책 및 방송사업자 재허가/재승인 조건 이행을 위한 후속조치의 일환**

2. 가이드라인 기본방향

KISDI 정보통신정책연구원 5

가이드라인 기본방향

◆ **거래정보의 체계화 및 투명화**

- 체계적이고 공정한 거래 질서 확립을 위해 거래절차 등 관련 정보 공개 유도
- 투명한 정보공개는 관련 사업자의 거래에 대한 예측가능성 및 대응력을 높이고, 정부의 모니터링 역할의 기본 토대

◆ **외주제작거래의 기본원칙 제시 및 강조**

- 저작권법에 따른 원칙 강조 및 계약절차 관련 거래의 기본원칙 제시

◆ **사업자간 협상 유도**

- 가격 및 매출 등과 같은 자료가 필요한 영역에 대해서는 직접적인 정부개입보다는 단체협상 등을 통한 사업자 간 협상력 불균형 보완 및 공론화장 마련

◆ **단계적 실시 방안 고려**

- 가이드라인이 유도하는 외주제작거래 시스템의 안정적인 정착을 위해 단계적 실시 방안 검토

KISDI 정보통신정책연구원 6

3. 가이드라인 주요내용

제1장 목 적

이 가이드라인은 방송사업자와 독립제작사 간 프로그램 제작 계약 및 구입·이용·유통 등 외주제작 거래가 보다 투명하고 공정하게 이루어지도록 하는데 그 목적이 있다.

- 본 가이드라인은 방송사와 제작사 간 공정 거래 이슈에 초점
  - 공익성·다양성 등의 가치 추구는 방송사별 차별적 정책 등을 통한 접근 필요
  - 노동조건 등 방송제작환경 관련 내용은 본 가이드라인에서 포괄하지 않음
- 제작환경 개선 등을 위한 정부부처의 추가적인 노력 필요

제2장 범 위

방송사업자의 범위

'방송사업자'는 방송법 제2조(정의)에 따라 정의된 방송사업자로 독립제작사와 계약을 통해 프로그램을 구입 또는 제작을 의뢰하는 사업자에 해당한다.

독립제작사의 범위

'독립제작사'는 문화산업진흥기본법 제2조(정의) 및 동법시행령 제11조에 따라 문화체육관광부에 독립제작사로 설립 신고한 자로서 방송프로그램제작자에 해당한다.

- 적용대상은 방송프로그램 외주제작거래를 행하는 모든 방송사와 제작사를 포함
  - 프로그램 거래시장 및 생산요소시장은 지상파와 PP가 함께 경쟁하는 시장
- 일차적권리 범위, 표준가격표 마련, 거래규칙 공표 등 제도의 안정적인 도입과 정착을 위해 주요사업자를 중심으로 단계적 시행 검토

제2장 범 위

가이드라인의 범위

이 가이드라인은 방송사업자와 독립제작사 간 방송프로그램 외주제작 거래 시 저작재산권 귀속, 수익배분, 표준가격표 마련 등 주요한 계약과정에 대한 지침을 담고 있다.

이 가이드라인에 구체적으로 명시하지 않은 사항은 계약 당사자 간 협의로 정하되, 기타 프로그램 제작계약 등에 대해서는 문화체육관광부에서 제정한 '방송프로그램 제작 표준계약서 및 방영권 구매계약서' 및 공정거래위원회가 제정한 '방송업종 표준하도급계약서 ' 의 활용을 권장한다.

- 계약과정의 모든 절차를 담기보다는 계약의 주요 원칙과 지침을 제시 및 강조

제3장 저작재산권 및 수익배분 등

저작재산권의 귀속

① 외주제작 프로그램에 대한 저작재산권은 프로그램 창작에 기여한 자에게 발생한다. 이 경우 방송사업자의 프로그램 제작의뢰, 기획회의 참여 및 장비·설비지원 등 재정적 기여는 창작에 기여한 것으로 인정될 수 없다.

② 프로그램 제작에 있어 그 전체를 기획하고 책임을 지는 자를 영상제작자라 하며, 별도의 약정이 없는 한 프로그램의 이용을 위해 필요한 권리(복제·배포·공연·방송·전송권 등)는 영상제작자에게 양도된 것으로 볼 수 있다.

③ 프로그램에 대한 저작재산권 등 이용권리에 대해서는 방송사업자와 독립제작사가 합의하여 정할 수 있으며, 저작재산권의 전부 또는 일부는 양도되거나 이용허락될 수 있다. 이용허락의 경우 저작재산권의 양도는 발생하지 않는다.

제3장 저작재산권 및 수익배분 등

저작재산권의 귀속

① 외주제작 프로그램에 대한 저작재산권은 프로그램 창작에 기여한 자에게 발생한다. 이 경우 방송사업자의 프로그램 제작의뢰, 기획회의 참여 및 장비·설비지원 등 재정적 기여는 창작에 기여한 것으로 인정될 수 없다.

② 프로그램 제작에 있어 그 전체를 기획하고 책임을 지는 자를 영상제작자라 하며, 별도의 약정이 없는 한 프로그램의 이용을 위해 필요한 권리(복제·배포·공연·방송·전송권 등)는 영상제작자에게 양도된 것으로 볼 수 있다.

③ 프로그램에 대한 저작재산권 등 이용권리에 대해서는 방송사업자와 독립제작사가 합의하여 정할 수 있으며, 저작재산권의 전부 또는 일부는 양도되거나 이용허락될 수 있다. 이용허락의 경우 저작재산권의 양도는 발생하지 않는다.

- 저작권법에 따른 저작권의 창작자 귀속 원칙 강조
  - 영상저작물의 저작재산권은 창작자에게 자연 발생
  - 창작에 대한 실질적 기여가 아닌, 단순한 제작기획 또는 창작활동 동기부여 등은 저작자로 인정되기 어려움
  - 방송사의 재정적 기여 또한 창작자로서의 권리가 아닌 저작재산권에 대한 이용권리 또는 양도라는 거래의 관점에서 고려

제3장 저작재산권 및 수익배분 등

저작재산권의 귀속

① 외주제작 프로그램에 대한 저작재산권은 프로그램 창작에 기여한 자에게 발생한다. 이 경우 방송사업자의 프로그램 제작의뢰, 기획회의 참여 및 장비·설비지원 등 재정적 기여는 창작에 기여한 것으로 인정될 수 없다.

② 프로그램 제작에 있어 그 전체를 기획하고 책임을 지는 자를 영상제작자라 하며, 별도의 약정이 없는 한 프로그램의 이용을 위해 필요한 권리(복제·배포·공연·방송·전송권 등)는 영상제작자에게 양도된 것으로 볼 수 있다.

③ 프로그램에 대한 저작재산권 등 이용권리에 대해서는 방송사업자와 독립제작사가 합의하여 정할 수 있으며, 저작재산권의 전부 또는 일부는 양도되거나 이용허락될 수 있다. 이용허락의 경우 저작재산권의 양도는 발생하지 않는다.

- 본 조항은 저작권법에 따른 거래의 출발선을 제시하는 것
  - 저작재산권은 거래를 통해 양도 및 이용허락이 가능하며, 본 가이드라인은 이러한 거래를 제한하지 않으며 제한해서도 안됨
  - 국내 외주제작은 다양한 형태가 존재하기 때문에 일률적 저작재산권 배분을 규정할 수는 없기 때문에, 공정한 거래를 위한 거래의 출발선을 제시하는 역할

KISDI 정보통신정책연구원 13

제3장 저작재산권 및 수익배분 등

프로그램의 이용 및 수익배분

① 방송사업자와 독립제작사 간 권리·수익배분 계약은 프로그램에 대한 권리와 이용·유통으로부터 발생하는 수익배분의 범위·기간, 독점권 여부 등을 고려하여 합의를 통해 정할 수 있다. 이 경우 방송사업자와 독립제작사에게 발생하는 각각의 수입을 상호 배분할 수 있으며, 그 근거가 되는 자료를 제공하여야 한다.

- 거래하고자 하는 권리의 범위와 기간, 수입 및 그 배분기준, 독점권 여부 등의 내용을 계약서에 명확히 포함
  - 거래되는 권리와 수입에 대한 구체적이고 명확한 구분을 통해 권리에 대한 가격이 시장에서 형성될 수 있도록 유도
  - 수입배분의 근거가 되는 자료를 상호 공유함으로써 정보의 비대칭성 제거

KISDI 정보통신정책연구원 14

제3장 저작재산권 및 수익배분 등

프로그램의 이용 및 수익배분

② 방송사업자는 독립제작사를 대표하는 단체와 협의를 통해 협찬과 간접광고 등 수입에 대한 배분기준을 마련하여야 한다.

- 협찬과 간접광고 매출은 제작비가 아닌 수입의 관점에서 접근
  - 특정 수입의 배분기준을 일괄적으로 정해놓는 것은 거래비용을 줄일 수 있는 방안이긴 하나, 공정한 배분기준이 독립적으로 존재한다고 보기는 어려움
  - 하지만 협찬과 간접광고 수입의 배분이 사업자 간 주요 쟁점 사항이었던 점을 고려하여, 사업자 간 협의를 통한 배분기준 마련 방안 고려
  - 다만, 협찬과 간접광고 수입은 프로그램의 다양한 수입원 중 하나로 그 배분비율은 다른 매출원과의 연계 속에서 고려될 수 있으므로 배분기준 마련시 유연한 접근 필요

KISDI 정보통신정책연구원 15

제4장 방송프로그램 표준가격표

표준가격표 마련

① 방송사업자가 '일차적 권리'를 획득하기 위해 지불하고자 하는 프로그램 구매가격을 '표준가격표'로 규정하며, 방송사업자는 독립제작사를 대표하는 단체와 협의를 통해 일차적 권리의 범위와 이를 기반으로 한 공정하고 합리적인 표준가격표를 마련하여 공표하여야 한다.

② 표준가격표는 인건비, 관리비 등 제작비와 프로그램을 통해 발생할 기대수익 등을 고려하여 외주제작 프로그램의 장르별(교양·다큐·예능·오락·드라마 등), 유형별(단편물·시리즈물·코너물 등)로 최저와 최고 가격 제시를 원칙으로 한다.

③ 표준가격표는 물가변동, 시장 및 기술의 변화 등 프로그램 지불가격에 영향을 주는 변화를 고려하여 주기적인 재검토를 원칙으로 하며, 해당 주기는 최소 2년 이상으로 사업자간 협의를 통해 확정한다.

④ 방송통신위원회는 방송사업자가 마련한 표준가격표에 독립제작사를 대표하는 단체의 의견이 충분히 반영되지 않았다고 판단되는 경우 일정기간을 정하여 재협의를 권고할 수 있다.

KISDI 정보통신정책연구원 16

제4장 방송프로그램 표준가격표

표준가격표 마련

① 방송사업자가 '일차적 권리'를 획득하기 위해 지불하고자 하는 프로그램 구매가격을 '표준가격표'로 규정하며, 방송사업자는 독립제작사를 대표하는 단체와 협의를 통해 일차적 권리의 범위와 이를 기반으로 한 공정하고 합리적인 표준가격표를 마련하여 공표하여야 한다.

- 일차적 권리 및 그에 기반한 표준가격표는 거래의 기준점 역할
  - 일차적 권리는 표준가격표 마련을 위한 기본 거래 단위
  - 시장거래방식은 일차적 권리의 구매만으로 제한되지 않음
  - 모든 거래방식에 대한 가격을 설정하기 보다는 일차적 권리에 대한 표준가격이 거래의 기준점으로 제시됨으로써 권리에 대한 구매가격 형성 유도

KISDI 정보통신정책연구원 17

제4장 방송프로그램 표준가격표

표준가격표 마련

① 방송사업자가 '일차적 권리'를 획득하기 위해 지불하고자 하는 프로그램 구매가격을 '표준가격표'로 규정하며, 방송사업자는 독립제작사를 대표하는 단체와 협의를 통해 일차적 권리의 범위와 이를 기반으로 한 공정하고 합리적인 표준가격표를 마련하여 공표하여야 한다.

- 일차적 권리는 방송사업자별 특성을 고려하여 사업자별로 상이하게 규정 가능
- (예시) 영국 방송사는 핵심권리(primary right)을 확보하는 비용에 해당하는 표준가격표(indicative tariff)를 산정, 방송사별로 명시토록 하고 있음
  - BBC, ITV, Channel4 모두 핵심권리에 온라인 스트리밍과 VOD전송을 포함한 국내 독점 라이선스 및 영상 클립 이용권 등을 포함하고 있음
  - 독점 라이선스 기간은 BBC, ITV 5년, Channel4 3년

KISDI 정보통신정책연구원 18

제4장 방송프로그램 표준가격표

표준가격표 마련

① 방송사업자가 '일차적 권리'를 획득하기 위해 지불하고자 하는 프로그램 구매가격을 '표준가격표'로 규정하며, 방송사업자는 독립제작사를 대표하는 단체와 협의를 통해 일차적 권리의 범위와 이를 기반으로 한 공정하고 합리적인 표준가격표를 마련하여 공표하여야 한다.

- 표준가격표 마련은 제작비, 거래가격 등 관련 사업자 간 공론화장 기능
  - 제작비, 수익배분에 대한 상호 자료 비교분석을 통해 합리적인 표준가격표 마련
  - 정부의 직접적인 시장개입보다는 사업자 간 협의를 통한 표준가격표 마련 유도
  - 방송사에게 표준가격표 공표의무를 부과하되, 협상력 불균형 보완을 위해 제작사 단체와의 사전협의 과정 의무 부과

KISDI 정보통신정책연구원 19

제4장 방송프로그램 표준가격표

표준가격표 마련

② 표준가격표는 인건비, 관리비 등 제작비와 프로그램을 통해 발생할 기대수익 등을 고려하여 외주제작 프로그램의 장르별(교양·다큐·예능·오락·드라마 등), 유형별(단편물·시리즈물·코너물 등)로 최저와 최고 가격 제시를 원칙으로 한다.

- 표준가격표는 장르별, 유형별 그룹에 대해 가격의 범위 제시
  - 장르별, 유형별 그룹은 방송사의 특성에 맞게 규정
  - 제작비 및 기대수익 등은 프로그램별로 매우 다양하기 때문에 표준가격은 특정한 값이 아닌 최저, 최고가격을 통한 범위로 제시
  - 일차적 권리의 가격에 대한 예상범위를 제공함으로써 프로그램 제작 예산 설정에 도움
  - 다만, 경쟁에 대한 효과 등을 고려하여 최저가격만 제시하는 방안도 고려

KISDI 정보통신정책연구원 20

제4장 방송프로그램 표준가격표

표준가격표 마련

③ 표준가격표는 물가변동, 시장 및 기술의 변화 등 프로그램 지불가격에 영향을 주는 변화를 고려하여 주기적인 재검토를 원칙으로 하며, 해당 주기는 최소 2년 이상으로 사업자간 협의를 통해 확정한다.

④ 방송통신위원회는 방송사업자가 마련한 표준가격표에 독립제작사를 대표하는 단체의 의견이 충분히 반영되지 않았다고 판단되는 경우 일정기간을 정하여 재협의를 권고할 수 있다.

- 시장변화, 물가변화 등을 반영하기 위해 표준가격표에 대한 주기적 재검토 실시
  - 협의과정에서 발생하는 거래비용을 고려하여 주기를 최소 2년으로 설정하였으나, 시장의 빠른 변화에 따른 재검토가 필요할 경우 해당 주기 단축 고려
  - 방송통신위원회는 재협의 권고 등을 통해 사업자 간 협의가 보다 실질적이고 원활하게 진행될 수 있도록 역할

KISDI 정보통신정책연구원 21

제4장 방송프로그램 표준가격표

최종 거래가격 결정

프로그램별 최종 거래가격은 프로그램의 제작예산, 프로그램의 가치 및 특성, 동종 프로그램 표준가격표, 방송편수, 거래되는 권리 및 수익배분의 정도 등을 고려하여 결정한다.

- 표준가격표는 일반적인 가격의 범위를 제시하는 것으로 프로그램별 최종거래가격은 프로그램별 특성을 반영하여 결정
  - 최종거래가격은 프로그램별 특성에 따라 다양할 수 있으며, 반드시 표준가격표가 제시하는 범위로 제한하는 것은 아님
  - 다만, 표준가격표의 범위를 벗어난 거래의 경우 연간보고서에 관련 내용을 명시함으로써 정부가 최소한의 모니터링 역할을 할 수 있도록 함

KISDI 정보통신정책연구원 22

제5장 거래절차 및 계약방식

거래 절차

① 방송사업자는 독립제작사와의 외주제작 거래가 투명하게 이루어질 수 있도록 외주제작에 관한 전반적인 거래절차를 공표한다.

② 외주제작 거래절차의 내용은 독립제작사 기획안 제출부터 최종 편성계약 체결까지의 세부 단계와 각 단계별 기간을 명시하는 것을 원칙으로 하며, 장르별로 계획표나 절차를 다르게 할 수 있다.

- 거래절차 공표를 통해 거래의 예측가능성을 높이고, 투명한 거래 질서 유도
  - 거래절차의 공표는 방송사와 제작사 간 성실한 논의를 유도
  - 촬영 전 서면계약서 작성 문화를 유도하는데 보완적 역할

KISDI 정보통신정책연구원 23

제5장 거래절차 및 계약방식

거래 절차

① 방송사업자는 독립제작사와의 외주제작 거래가 투명하게 이루어질 수 있도록 외주제작에 관한 전반적인 거래절차를 공표한다.

② 외주제작 거래절차의 내용은 독립제작사 기획안 제출부터 최종 편성계약 체결까지의 세부 단계와 각 단계별 기간을 명시하는 것을 원칙으로 하며, 장르별로 계획표나 절차를 다르게 할 수 있다.

(예시) 영국 BBC

독립제작사 기획안 제출 → (개발필요시, 외주제작 여부 결정 후 개발비 선지급)
→ 독립제작사 편집기획서 제출 → BBC 4주 이내 가격표 제안
→ 조건 합의 후 3주 이내 계약서 작성 → 10일 이내 선급금 지불

KISDI 정보통신정책연구원 24

제5장 거래절차 및 계약방식

계약서 작성

① 방송사업자와 독립제작사가 외주제작 계약을 체결할 경우 서면계약(표준계약서)의 형태로 제작(촬영) 전 작성을 원칙으로 한다.

② 합리적이고 객관적인 사유가 발생하여 부득이하게 계약의 변경이 필요한 경우 사업자 간 상호 합의하여 서면계약을 통해 변경하여야 한다.

③ 계약의 변경 및 해제·해지, 분쟁발생 시 해결절차 등에 대해서도 구체적인 절차를 마련하여 계약서에 포함시켜야 한다.

- 제작 시작 후 협상력 차이로 인한 계약내용 변경 등 불공정 거래 방지
  - 구두계약 및 제작 전 계약서 부재는 지속적으로 제기되어 온 문제
  - 제작은 사실상 계약의 이행 시작을 의미하므로, 계약서가 제작 이전에 작성되는 것은 계약의 기본 원칙에 해당
  - 협상력 차이에 따른 불공정 거래 방지를 위해서는 가능한 매몰비용 발생 전 서면계약 작성 필요 (제작비용은 매몰비용의 성격을 지님)

제5장 거래절차 및 계약방식

제작 기간

① 외주제작 계약은 제작편수(프로그램 길이 포함) 및 제작기간 등을 명시하여야 한다.

※ '방송프로그램 제작 표준계약서' 제4조(프로그램) 참고

- 제작편수 및 제작기간은 계약의 주요정보
  - 지속 편성되는 예능이나 교양프로그램 등은 제작기간이나 제작편수가 불명확하고 계약기간도 '편성종료 시'와 같은 불특정 시점으로 명시하기도 함
  - 임의적인 거래 종료는 불확실성에 따른 사후적 비용을 제작사가 모두 부담하는 방식
  - 특정할 수 있는 시기를 기준으로 제작기간 또는 제작편수를 설정함으로써 제작일정에 대한 예측가능성을 높이고 절차적 투명성 확보

제5장 거래절차 및 계약방식

제작 자율성

① 독립제작사는 연출, 촬영 등을 포함한 제작인력 및 제작 장비·설비 이용에 대한 자율권을 가지며, 방송사업자는 자사 또는 특수관계자의 자산 이용을 독립제작사에 강제해서는 안 된다.

② 독립제작사가 방송사업자의 자산을 이용하는 경우 해당내역 및 내역별 비용을 계약서에 명시하여 방송사업자의 재정지원 규모가 명확히 나타나도록 한다.

- 제작사와 충분한 사전협의 없이 방송사 또는 자회사의 인력 파견이나 고용을 강제하는 등 불공정 행위 방지 필요
  - 편성을 전제로 방송사 자산의 사용을 강제할 경우 이는 공정한 거래라고 보기 어려움
  - 제작사의 자율적 선택을 통한 방송사 자산의 이용을 제한하지는 않으며, 다만 이 경우 계약서를 통해 방송사업자의 지원 규모를 명확히 함으로써 권리 및 수익배분 협상의 근거자료로 활용

제5장 거래절차 및 계약방식

계약의 해제 • 해지

계약해제 및 해지는 신의성실의 원칙에 입각해야 하며, 일정기간 전 충분한 설명과 함께 서면으로 통지되어야 한다.

- 계약의 해제·해지는 이에 따른 비용의 최소화와 상대방에 대한 신뢰보호 등을 위해 충분한 협의를 바탕으로 사전에 통지되어야 함
  - 임의적인 거래 종료는 불확실성에 따른 사후적 비용을 제작사가 모두 부담하는 방식
  - 계약의 해제 ·해지에 따른 비용(기 제작된 촬영분에 대한 비용 포함) 부담은 계약 해제 ·해지의 귀책사유 등을 고려한 사업자 간 합의 필요

제6장 공표 및 자료제출

표준 외주제작거래규칙 공표

방송사업자는 동 가이드라인의 내용을 반영한 '표준 외주제작거래규칙'을 마련하여 홈페이지에 공표한다.

연간보고서 제출

① 방송사업자는 가이드라인 준수 여부를 확인할 수 있는 다음과 같은 내용을 포함한 연간보고서를 다음연도 4월까지 방송통신위원회에 제출한다.

- 표준 외주제작 거래규칙(일차적 권리 및 표준가격표, 협찬 등 배분기준, 거래절차 등)
- 표준가격표의 장르별 및 유형별 외주제작 프로그램
- 표준가격표의 장르별 및 유형별 평균 지급 금액
- 최종 거래가격이 표준가격표 범위를 벗어난 횟수 및 사유(최저미만·최고초과)
- 저작재산권 보유 기간 동안 방송횟수
- 외주제작 계약이 촬영 시작 후, 첫 방송 후 이루어진 횟수 및 사유
- 계약해제 및 해지 횟수와 해당 사유
- 자회사를 포함한 방송사업자 보유 인력, 장비, 설비 등의 외주제작 이용 내역
- 불만사항 또는 분쟁 횟수와 내용, 처리 방식 등

② 방송통신위원회는 연간보고서를 외주제작 정책수립의 기초자료로 활용한다.

KISDI 정보통신정책연구원 KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE 29

제6장 공표 및 자료제출

표준 외주제작거래규칙 공표

방송사업자는 동 가이드라인의 내용을 반영한 '표준 외주제작거래규칙'을 마련하여 홈페이지에 공표한다.

연간보고서 제출

① 방송사업자는 가이드라인 준수 여부를 확인할 수 있는 다음과 같은 내용을 포함한 연간보고서를 다음연도 4월까지 방송통신위원회에 제출한다.

② 방송통신위원회는 연간보고서를 외주제작 정책수립의 기초자료로 활용한다.

- 가이드라인이 유도하고자 하는 제작 및 거래 시스템 안착을 위해 경험과 자료의 축적을 통한 단계적·지속적 보완 작업 필요
  - 연간보고서를 통해 자료와 사례를 축적함으로써 외주정책 수립·보완
  - 시장거래 위축 가능성을 고려하여 개별 프로그램 단위의 자료 제출 요구 지양
  - 연간보고서 공개를 통해 제작사 등 관련 사업자 간 크로스 체크 활용

KISDI 정보통신정책연구원 KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE 30

〔부록 2〕 상생 방송제작을 위한 독립창작자 인권선언문 전문

전 문

방송은 국민생활 향상에 이바지하고 인간의 존엄성과 국민의 기본권을 수호하는 사회적 책임을 다하여야 한다. 우리 방송은 그동안 다양한 방송매체의 도입을 통해 방송 산업의 양적 성장과 방송한류의 질적 성장을 이루는 비약적 발전을 지속해 왔다.

이러한 성장과 발전에는 방송제작의 한 축인 독립창작자의 희생과 헌신이 있었으며, 우리 방송의 창의적·자율적 제작역량 확대를 위해서는 보다 새롭고 공정한 방송제작 환경 구축이 필요한 시기이다.

이제 방송은 그 내용은 물론 제작과정에서도 사람이 우선이고 인권존중이 바탕이 되는 사회적 가치를 실현하여야 하며, 이를 통해 인권친화적이고 공정한 방송제작 생태계로 거듭나야 한다.

이에, 우리는 방송사와 제작사와 독립창작자 상호 간 공정 상생의 방송 제작문화를 정착해 나가며, 국민 모두가 행복한 미래의 방송을 지향하고자 이 인권선언문을 선포한다.

제 1 장 독립창작자 기본인권 보장

제1조 독립창작자는 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.

제2조 독립창작자는 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 국적, 학력 등 어떤 이유로도 차별받지 않을 권리가 있다.

제3조 독립창작자는 헌법이 보장하는 기본인권을 보장받으며, 방송 제작에 대한 자유로운 참여와 소통 환경에서 일할 권리가 있다.

제 2 장 안전한 방송제작 환경

제4조 독립창작자는 안전한 방송제작 환경에서 일할 권리가 있다.

제5조 독립창작자는 업무상 질병 또는 재해가 발생하였을 경우 적정한 치료와 보상을 받을 권리가 있다.

제6조 독립창작자는 건강권 보장을 위하여 과도한 장시간 노동을 지양하고 적정 휴게시

간을 보장받을 권리가 있다.

제 3 장 공정한 방송제작 노동관계

제7조 독립창작자는 고용·임금 및 그 밖의 노동조건에서 고용형태 또는 임신·출산·육아 등에 따른 불이익을 받지 않을 권리가 있다.

제8조 독립창작자는 정당한 사유와 절차를 갖추지 못한 부당 해고·계약 종료 등으로부터 보호받을 권리가 있다.

제9조 독립창작자는 계약에 기반한 정당한 대가를 지급받을 권리가 있다.

제 4 장 폭력예방 및 보호

제10조 독립창작자는 방송제작 현장에서 발생하는 언어적·물리적 폭력과 성폭력으로부터 보호받을 권리가 있다.

제11조 독립창작자는 업무와 무관한 사적인 요구, 계약조건 이상의 과업지시 등 우월적 지위에 의한 부당한 요구를 받지 않을 권리가 있다.

제12조 독립창작자는 성폭력 사건이 발생한 경우 가해자 제재, 2차 피해방지 등 적극적인 구제조치를 요구할 권리가 있다.

제 5 장 상생의 방송제작문화

제13조 방송사와 제작사와 독립창작자는 방송제작의 상생관계 조성 등 인권친화적인 방송제작문화가 정착되도록 상호 협력한다.

제14조 방송사와 제작사는 독립창작자의 권리 보호, 성희롱 방지 등을 위한 사전교육을 실시하고, 상생을 위해 지속적으로 협의한다.

제15조 방송사와 제작사는 모든 방송제작 참여자가 인권선언문을 알 수 있도록 비치하거나 게시한다.

〔부록 3〕 방송법 일부개정안 비교(외주제작 공급기준 관련)

구 분	이언주의원 ('17. 12. 7)	김상훈의원 ('18. 3. 7)	고용진의원 ('18. 6. 11)
외주제작 기준마련	• 방통위, 문화부·공정위와 협의하여 외주제작 공급기준 마련 및 고시(제작비, 제작비 지급시기, 저작권 등) • 방송사업자 약관 제정 → 방통위 신고	• 방송사업자, 외주계약체결기준 제정(제작비,제작비 지급시기, 저작권 등) → 방통위 승인	• 방송사업자, 외주제작표준규약 제정 및 공표(제작비, 제작비지급시기, 저작권 등)
	• 약관 기준에 미달 시, 방통위 약관변경명령	• 기준이 부당할 경우 →기준변경명령 • 방통위, 방송사업자 기준 위반 점검 →위반시 시정명령	
	• 약관 미신고 시 과태료 3천만원 이하	• 기준 미제정, 미승인 시정명령 불이행 시 과태료 3천 만원 이하	• 규약 미제정, 미공표시 징역1년 또는 벌금 3천만원 이하
재허가			• 방송사업자 재허가 심사항목에 외주제작표준규약 제정·공표 및 준수여부 포함
금지행위	• 금지행위 대상에 외주제작사 포함		• 금지행위 대상에 외주제작사 포함 • 적정한 수익·권리 등의 배분 거부·지연·제한 행위 • 우월적 지위를 이용한 불공정계약강요행위
	• 적정한 수익·권리 등의 배분을 거부·지연·제한 행위 • 우월적 지위를 이용한 불공정 계약 강요행위		
자료제출 위반 시 이행강제금	• 자료제출 위반 시 이행강제금(1일 200만원 이하) 부과		

〔부록 4〕 외주제작 관련 주요 정책 추진 경과

1. 외주 편성규제

○ ('91년) 지상파 방송 3사에 최초 3% 외주제작 편성의무를 부과

– '94년, 독립제작사 외주제작 의무편성비율을 분리 고시하였으며, 지속적으로 동 비율은 증가하여 '99년까지 18%에 도달

○ ('00년) 통합방송법 제정 시 ① 외주 편성비율(40%이하), ② 특수관계자(30%이하) 편성비율, ③ 주시청 시간대 외주 편성비율(15%이하) 규정

○ ('05년) KBS1과 KBS2를 분리하여 KBS1은 24%, KBS2는 40%로 조정

○ ('11년) 외주제작 방송프로그램의 인정기준, 편성비율 산정에 대한 근거 규정(시행령) 마련 및 '12년 편성고시 개정

* '11년 방송사 제작협찬을 허용하는 시행령 개정 및 '12년 협찬고지 규칙 개정

○ ('15년) 방송법 개정을 통해 방송사업자의 계열사 등 특수관계자가 제작한 편성비율 제한(외주제작 프로그램의 21% 이내)을 폐지

○ ('16년) 방송법 시행령과 편성고시 개정을 통해 순수외주제작 방송 프로그램의 편성비율 규정 및 순수외주제작 인정기준 개선

〈방송사별 순수외주제작 의무 편성비율〉

구분	KBS	KBS2	MBC/SBS	EBS	지역민방
순수외주제작 방송프로그램(반기)	19% ⇧	35% ⇧	30% ⇧	16% ⇧	3.2% ⇧
주시청시간대* (반기)	10% ⇧	10% ⇧	10% ⇧		

* 주시청시간대: 월~금(오후 7시~11시), 토·일요일, 공휴일(오후 6시~11시)

〈순수외주제작 방송프로그램 인정기준〉

◆ 표준계약서 또는 이에 준하는 계약서를 사용하여(기존 구두계약 관행 해소) 계약을 체결한 방송프로그램으로서 아래 두 가지 요건 중 하나를 만족하는 방송프로그램

– (기존 요건) 외주제작사가 ① 작가계약 체결, ② 주요 출연자 계약 체결 ③ 주요 스태프 계약 체결, ④ 제작재원의 30%이상 조달, ⑤ 제작비 집행 및 관리 전반을 담당 중 3가지 이상 만족

– (선택적 수익배분 요건) ① 방송권 수익의 30%이상, ② 전송권 수익의 30%이상, ③ 복제·배포권 수익의 30%이상, ④ 공연권 수익의 30%이상, ⑤ 2차적저작물작성권 수익의 30%이상 중 3가지 이상을 외주제작사에게 배분

방송프로그램등의 편성에 관한 고시 제9조의2(순수외주제작 방송프로그램의 인정기준)

① 제9조의 순수외주제작 방송프로그램은 방송사업자와 외주제작사간에 문화체육관광부가 마련한「방송프로그램 제작·방영권 구매 표준계약서」또는 이에 준하는 계약서를 이용하여 계약을 체결한 방송프로그램으로서 다음 각 호 중 3가지 이상의 요건을 갖추고 외주제작사가 실질적인 제작을 담당한 방송프로그램 이어야 한다.

1. 외주제작사가 작가(방송프로그램의 극본, 구성대본 등을 집필하는 자로 여러 명이 집필하는 경우에는 이를 대표하는 자를 말한다)와의 계약 체결을 담당하는 경우
2. 외주제작사가 주요 출연자와의 계약 체결을 담당하는 경우
3. 외주제작사가 주요 스태프(연출, 촬영, 편집, 조명 또는 미술 스태프) 중 2가지 이상 분야의 책임자와의 계약 체결을 담당하는 경우
4. 외주제작사가 방송프로그램 제작에 소요되는 재원의 100분의 30 이상을 조달하는 경우
5. 외주제작사가 제작비의 집행 및 관리와 관련된 제반 의사 결정을 담당하는 경우

② 제1항에도 불구하고 방송사업자와 외주제작사간에 문화체육관광부가 마련한「방송프로그램 제작·방영권 구매 표준계약서」또는 이에 준하는 계약서를 이용하여 방송프로그램 판매에 따른 수익의 전부 또는 일부를 배분하는 계약을 체결한 방송프로그램으로서 다음 각 호 중 3가지 이상의 요건을 갖춘 방송프로그램에 대해서는 순수외주제작 방송프로그램으로 볼 수 있다.

1. 방송권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우
2. 전송권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우
3. 복제·배포권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우
4. 공연권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우
5. 2차적저작물작성권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우

2. 외주거래 계약 관련 정책

○ ('04년) 舊 방송위, 외주거래 시 투명하고 공정한 계약이 이루어질 수 있도록 하기 위한「외주제작 표준계약 가이드라인*」제정

* 적용범위를 독립제작사가 사전에 제작한 프로그램으로 한정

○ ('13년) 문화체육관광부, 방송프로그램 제작 표준계약서 및 방영권 구매 표준계약서 제정

〔부록 5〕 저작권법 등 관계법령

〈저작재산권의 귀속〉

저작권법 제2조(정의)
1. "저작물"은 인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물을 말한다.
2. "저작자"는 저작물을 창작한 자를 말한다
13. "영상저작물"은 연속적인 영상이 수록된 창작물로서 그 영상을 기계 또는 전자장치에 의하여 재생하여 볼 수 있거나 보고 들을 수 있는 것을 말한다.
14. "영상제작자"는 영상저작물의 제작에 있어 그 전체를 기획하고 책임을 지는 자를 말한다.

제10조(저작권)
① 저작자는 제11조 내지 제13조의 규정에 따른 권리(이하 "저작인격권"이라 한다)와 제16조 내지 제22조의 규정에 따른 권리(이하 "저작재산권"이라 한다)를 가진다.
② 저작권은 저작물을 창작한 때부터 발생하며 어떠한 절차나 형식의 이행을 필요로 하지 아니한다.
【저작인격권】 제11조(공표권), 제12조(성명표시권), 제13조(동일성유지권)

제100조(영상저작물에 대한 권리)
① 영상제작자와 영상저작물의 제작에 협력할 것을 약정한 자가 그 영상저작물에 대하여 저작권을 취득한 경우 특약이 없는 한 그 영상저작물의 이용을 위하여 필요한 권리는 영상제작자가 이를 양도 받은 것으로 추정한다.
② 영상저작물의 제작에 사용되는 소설·각본·미술저작물 또는 음악저작물 등의 저작재산권은 제1항의 규정으로 인하여 영향을 받지 아니한다.
③ 영상제작자와 영상저작물의 제작에 협력할 것을 약정한 실연자의 그 영상저작물의 이용에 관한 제69조의 규정에 따른 복제권, 제70조의 규정에 따른 배포권, 제73조의 규정에 따른 방송권 및 제74조의 규정에 따른 전송권은 특약이 없는 한 영상제작자가 이를 양도 받은 것으로 추정한다.

제101조(영상제작자의 권리)
① 영상제작물의 제작에 협력할 것을 약정한 자로부터 영상제작자가 양도 받는 영상저작물의 이용을 위하여 필요한 권리는 영상저작물을 복제·배포·공개상영·방송·전송 그 밖의 방법으로 이용할 권리로 하며, 이를 양도하거나 질권의 목적으로 할 수 있다.
② 실연자로부터 영상제작자가 양도 받는 권리는 그 영상저작물을 복제·배포·방송 또는 전송할 권리로 하며, 이를 양도하거나 질권의 목적으로 할 수 있다.

〈저작재산권의 종류〉

제16조(복제권) 저작자는 그의 저작물을 복제할 권리를 가진다.

제17조(공연권) 저작자는 그의 저작물을 공연할 권리를 가진다.

제18조(공중송신권) 저작자는 그의 저작물을 공중송신할 권리를 가진다.

제19조(전시권) 저작자는 미술저작물등의 원본이나 그 복제물을 전시할 권리를 가진다.

제20조(배포권) 저작자는 저작물의 원본이나 그 복제물을 배포할 권리를 가진다. 다만, 저작물의 원본이나 그 복제물이 해당 저작재산권자의 허락을 받아 판매 등의 방법으로 거래에 제공된 경우에는 그러하지 아니하다.

제21조(대여권) 제20조 단서에도 불구하고 저작자는 상업적 목적으로 공표된 음반이나 상업적 목적으로 공표된 프로그램을 영리를 목적으로 대여할 권리를 가진다.

제22조(2차적저작물작성권) 저작자는 그의 저작물을 원저작물로 하는 2차적저작물을 작성하여 이용할 권리를 가진다.

〈저작재산권의 양도와 이용허락〉

제45조(저작재산권의 양도) ①저작재산권은 전부 또는 일부를 양도할 수 있다.
② 저작재산권의 전부를 양도하는 경우에 특약이 없는 때에는 제22조에 따른 2차적저작물을 작성하여 이용할 권리는 포함되지 아니한 것으로 추정한다. 다만, 프로그램의 경우 특약이 없는 한 2차적저작물작성권도 함께 양도된 것으로 추정한다.

제46조(저작물의 이용허락) ①저작재산권자는 다른 사람에게 그 저작물의 이용을 허락할 수 있다.
② 제1항의 규정에 따라 허락을 받은 자는 허락받은 이용 방법 및 조건의 범위 안에서 그 저작물을 이용할 수 있다.
③ 제1항의 규정에 따른 허락에 의하여 저작물을 이용할 수 있는 권리는 저작재산권자의 동의 없이 제3자에게 이를 양도할 수 없다.

〔부록 6〕 영국 BBC Business Framework 전문

BBC 업무 기본협정서(Business Framework)

2014년 7월 7일 채택 예정

시행규칙(Code of practice)은 BBC가 거래조건에 대해 게시 전 영국독립제작사연합(PACT)과 합의할 것을 규정하고 있다. 업무 기본협정서는 이러한 거래조건을 정하고 라이선스 기간, 배타적 독점, 배급, 제작비 확보 및 지급은 물론 추가 자료에 대한 정보를 포함한다.

1. 서언(Introduction)

2. BBC의 모든 외주제작에 적용되는 핵심 원칙

2.1 BBC의 수용자에 대한 약속

BBC는 수신료로 제작비의 전체 또는 일부를 지원받은 콘텐츠를 수용자에 전달함에 있어 칙허장 및 협정서, BBC 트러스트가 승인한 해당 서비스 허가 및 게시된 전략에 정한 바 공공목적을 수행한다.

특히

a) BBC는 수신료 납부자들을 대리하여 효율적이고 효과적으로 공공가치를 전달한다. 그리고

b) BBC 수용자들은 다음의 행위를 할 수 있다.

사용시점에서 자신에게 적합한 방식과 기기를 통한 BBC 방송의 무료 시청

전송 후 합리적인 기간 동안 가정에서 또는 이동 중 BBC 프로그램의 무료 시청.

신뢰할 수 있는 환경에서 BBC의 모든 최근 프로그램 및 최상의 BBC 프로그램 라이브러리 시청—무료 제공되는 BBC 영구 컬렉션 및 유료 제공되는 기타 콘텐츠

2.2 소유권(Ownership)

BBC의 시행규칙에 따라 위탁제작된 콘텐츠의 저작권은 이를 제작한 제작사에게 귀속된다.

2.3 공공서비스 공급권(Public service rights)

수신료로 제작비를 지급하는 대가로 BBC에 대해 공공서비스 공급권을 부여하여야 한다.

2.4 상업적 이용(Commercial exploitation)

2차적인 상업적 수익의 창출을 주된 직접적 목적으로 하는 콘텐츠의 라이선스는 다음을 조건으로 제작사가 관장하여야 한다.

a) BBC가 수용자에 대한 약속을 이행하기에 충분한 BBC의 배타적 독점 기간;

b) BBC의 방송허가, 평판과 콘텐츠 및 콘텐츠 브랜드에 대한 투자의 가치를 보호하기 위한 특정 조항, 그리고

c) BBC에 대한 적절한 수익 분배.

d) BBC는 다른 이해관계자들(예를 들면 제작사 기타 상업적 배급사)의 콘텐츠에 대한 투자 가능성을 인정한다.

2.5 저작자 및 브랜드 표시(Attribution and Branding)

콘텐츠에 대한 모든 출판, 홍보, 이용 및 기타 사용 또는 참조에는 BBC와 그 브랜드에 대한 적절한 저작자 표시를 한다.

3. BBC의 시행규칙에 따른 이행의지

3.1 제작비 요율(Tariffs)

시행규칙 제 6 항에 따라 BBC는 다양한 장르별 프로그램에 적용하는 예시적 제작비 요율 범위의 목록을 여기에 게시하였다.

3.2 상업적 면제정책(Commercial Release Policies)

a) 시행규칙 제3.2(f)항에 따라 BBC는 라이선스 기간 중 영국 내 TV 및 주문형 비디오에서의 프로그램의 상업적 이용 동의요청에 대해 취할 접근방식을 정한 면제정책을 여기에 게시하였다.

b) BBC는 BBC 라이선스 기간 중 영국 내 TV 및 온라인 서비스에서의 프로그램 클립 및 발췌물의 상업적 이용 동의요청에 대해 취할 일반적인 접근방식을 정한 면제정책을

게시한다.

c) BBC는 하기한 제4.3(2)절에 언급된 바 영국 내 또는 영국에서 접근 가능한 상용 웹사이트, 앱 및 소셜 미디어 활동과 관련하여 프로그램 브랜드 사용 동의요청의 고려 시 BBC가 수시로 채택하는 원칙과 가이드라인을 게시한다.

4. BBC의 표준계약서

4.1

BBC는 시행규칙 및 본 기본협정서에 따라 외부 개별 독립제작사에 제작을 위탁하는 경우 사용되는 표준계약서 양식을 여기에 게시하였다. 영국방송영화제작자연합(PACT)이 BBC의 표준계약서 양식에 본 기본협정서 또는 BBC 시행규칙의 규정에 합치되지 않는 조항이 포함된 것으로 믿는 경우, PACT는 BBC의 권리, 법무 및 비즈니스 담당관에게 해당 불만을 제기할 권리가 있다. 해당 담당관은 합치를 위해 필요한 표준계약서 양식의 수정사항에 대해 PACT와 논의를 거쳐 동의를 받아야 한다. BBC는 개별 독립제작사에 대한 위탁제작 시 사용하기 위해 표준양식의 계약서를 실질적으로 변경하는 경우 그전에 PACT와의 협의를 거쳐 변경안에 대해 PACT가 제기한 의견을 신의성실하게 고려한다. 의심의 여지를 피하기 위해, 본 기본협정서에 수록된 조건의 변경에 해당하는 표준계약서 양식의 수정은 PACT의 동의를 받아야 한다.

4.2

위 제2항에 명시된 핵심 원칙의 맥락에서, 아래에 개략적으로 제시된 조항들은 독립제작사에 대한 위탁제작 계약에서 BBC가 채택할 표준적인 입장을 설명한다. 그러나, 아래 제6항에 반영된 바와 같이, 양 당사자가 원하는 표준 조항의 변경사항을 반영하기 위해 이러한 조항들을 변경해야 할 수도 있다.

1. BBC의 라이선스 기간(BBC licence period)

위에 언급된 표준계약서 양식(본 기본협정서의 서명일 기준으로 일반조건 26)에서 정한 표준 라이선스 사후관리 조항 및 합의된 기간 연장을 조건으로, BBC에 부여되는 표준 라이선스 기간은 프로그램의 완전한 인도의 수락으로부터 5년간이다.

2. BBC 공공서비스의 주문형 제공(BBC's public service on-demand offer_

BBC는 공공서비스 공급권을 행사함에 있어 프로그램의 최초 실시간 선형 방영('미리 보기') 7일 전부터 방송 후 30일까지의 기간 동안 BBC공공서비스의 일부를 구성하는 온라인, 쌍방향 TV 또는 기타 뉴미디어 서비스에서 현재 알려져 있거나 미래에 발명되는 모든 형식으로 프로그램을 사용할 권리가 있다. 의심의 여지를 없애기 위해 여기에는 다음의 권리가 포함된다.

a) 인터넷을 포함하나 이에 국한되지 않고 모든 유선 또는 무선 수단에 의한 프로그램 또는 그 일부)을 일시적으로 다운로드(이산형 데이터 파일의 전송 및 저장)하고 일시적으로 접근하여 시청하며, 이렇게 다운로드한 프로그램 사본을 일시 저장하도록 허용할 권리 및/또는
b) 프로그램(또는 그 일부)을 주문형 비디오 또는 인접 주문형 비디오 서비스에 포함시키기 위해 포함 또는 이용 허락할 수 있는 권리

이러한 주문형 사용 권리는 미리 보기를 제외한 모든 BBC재방송에 대해 행사할 수 있다.

3. 배타적 독점권(Exclusivity)

BBC는 상업적 이용 전 배타적 독점기간 동안 다음과 같이 권리를 행사할 권리가 있다.

<table>
<tr><th></th><th>영국 내</th><th>영국 외</th></tr>
<tr><td>DVD/다운로드 구매(DTO)</td><td colspan="2">(i) BBC 3(또는 관련 에피소드) 또는 BBC TX를 위해 위탁 제작된 프로그램의 해당 BBC 공공서비스 공급권의 최초 행사 1일 후 또는 BBC 3을 제외한 기타 방송을 위해 위탁 제작된 프로그램의 해당 에피소드의 최초 공공서비스 이용으로부터 7일 경과 후, 또는 (ii) 완전한 인도의 승낙으로부터 6 개월 경과 후 다음날 중 보다 빠른 날짜</td></tr>
<tr><td>실시간 선형 TV</td><td rowspan="2">BBC의 프로그램 면제정책에 따라</td><td rowspan="2">(i) BBC 3 또는 BBC TX를 위해 위탁 제작된 프로그램 / 에피소드에 대한 BBC 공공서비스 공급권의 최초 행사 후 1일 후 또는 BBC 3을 제외한 기타 방송을 위해 위탁 제작된 프로그램 / 에피소드의 최초 공공서비스 사용으로부터 7일 경과 후, 또는 (ii) 완전한 인도의 승낙으로부터 6 개월 경과 후 다음날 중 보다 빠른 날짜</td></tr>
<tr><td>상업용 VOD (다시보기 포함)</td></tr>
<tr><td>상용 웹사이트 및 앱</td><td colspan="2">BBC는 다음의 목적을 위해 동의 시 명확하고 투명한 접근방식을 따른다.
– 온라인 환경에서 제작사들의 상업적 기회를 확대한다.
– 수신료 납부자들의 시각에서 핵심 공공서비스의 콘텐츠 제안이 약화되지 않도록 하고, 수용자들이 수신료 재원으로 제공되는 콘텐츠와 상업적 기회를 통해 구매 또는 재원을 조달해야 하는 콘텐츠를 명확히 구분할 수 있도록 한다.
동의는 동의요청의 고려 시 수시로 채택하는 게시된 원칙과 가이드라인에 따른다.</td></tr>
<tr><td>라이브러리 판매</td><td>BBC의 라이브러리 판매 면제정책에 따라</td><td>(i) BBC 3 또는 BBC TX를 위해 위탁 제작된 프로그램 / 에피소드에 대한 BBC 공공서비스 공급권의 최초 행사 후 1일 후 또는 BBC 3을 제외한 기타 방송을 위해 위탁 제작된 프로그램 / 에피소드의 최초 공공서비스 사용으로부터 7일 경과 후, 또는 (ii) 완전한 인도의 승낙으로부터 6 개월 경과 후 다음날 중 보다 빠른 날짜</td></tr>
</table>

	영국 내	영국 외
상품화/도서/기타	(i) BBC 3 또는 BBC TX를 위해 위탁 제작된 프로그램 / 에피소드에 대한 BBC 공공서비스 공급권의 최초 행사 후 1일 후 또는 BBC 3을 제외한 기타 방송을 위해 위탁 제작된 프로그램/에피소드의 최초 공공서비스 사용으로부터 7일 경과 후, 또는 (ii) 완전한 인도의 승낙으로부터 6 개월 경과 후 다음날 중 보다 빠른 날짜로 하되 기존 시리즈의 이용을 침해하지 않아야 한다.	
포맷 사용	(a) 신규 추가 프로그램 - BBC의 재위탁 옵션기간 동안 BBC는 영국 내에서 배타적인 독점 위탁권을 보유한다. BBC의 재위탁 선택권이 종료되고 영국 방송사업자가 추가 프로그램 제작을 위탁하지 않는 한 BBC 의 라이선스 기간 중 외국 버전의 영국 내 유입은 BBC의 동의를 요한다.	
추가 자료	아래 제8항에 따른다.	

5. 제3자와 제작사의 제작비 투자 및 수익분배의 회계처리

a) 위에 명시된 바와 같이 백엔드 방식으로 BBC에 수익이 분배되는 배급권의 조합과 관련된 경우, 순수익의 25%에 대한 BBC의 권리가 수입의 공정하고 적절한 분배에 적용되도록 보장하기 위해 BBC에 대한 순수익 분배의 회계처리에서 제작사(또는 배급사가 BBC에 직접 보고하는 경우 배급사)가 수익을 우선 수령하는 순서로 약정된 회수액의 회수가 이루어지도록 하여야 한다. 제작사는 이 원칙들을 훼손할 수 있는 어떠한 고의적 행위도 하여서는 안 되며 배급사(들) 역시 이 원칙들을 준수하도록 보장하여야 한다. 제작사는 매 육(6)개월마다 BBC에게 지난 6개월 간의 약정된 매출액을 기재한 계산서(제작사 또는 그 공급사가 작성함)를 제출하여야 한다. BBC와 PACT는 이러한 회계원칙이 실무에서 어떻게 작동되는지를 예시하기 위해 몇몇 사례연구의 예를 제시하여야 한다.

b) 제작사는 BBC에 대한 순수익 분배의 보고 및 회계처리에서 매 육(6)개월마다 제작사 또는 제작사가 지정한 배급사가 BBC에 시기적절하고 명확한 계산서를 제출하도록 보장하여야 한다. 계산서에는 총수익(수령액이 0인 경우에도), 공제액, 사용에 대한 BBC의 적절한 순 배분 지분의 명세에 대한 모든 필요한 증빙이 제시되어야 한다. 제작사는 모든 배급사에 대해 모든 관련 보고의무 및 합의된 회수액의 조건과 가액에 대해 알려야 한다.

6. 추가 사용에 대한 지급 및 갱신권

a) 프로그램의 온라인 최초 방영을 1차적 권리에 대한 라이선스료의 적용대상 사용 횟수는 프로그램이 사용되는 서비스에 따라 다르며 BBC 시행규칙에 정한 바에 따른다. BBC 3을 위해 위탁 제작한 프로그램에 관련 권리를 제외하고, 프로그램의 온라인 방영 목적을 인정하여 시행규칙의 부록 1(Appendix 1)에 정한 바에 따른 최초 수수료의 적용대상 사용은 BBC 3의24x30일 창구 및 BBC 1 또는 BBC 2의 1800시 이전 또는 2235시 이후 시작되는 1회 전송으로 구성된 사용 패키지로 합의한다.

BBC가 라이선스 기간 내에 1차적 권리에 대한 라이선스료의 적용 범위 이상으로 프로그램을 사용하고자 하는 경우 BBC는 다음의 금액을 독립제작사에 지급하고 사용할 수 있다.

i. BBC 시행규칙에 구체적으로 기재된 추가 사용 '패키지'를 구매하기 위한 경우 해당 시리즈 또는 에피소드에 지급된 1차적 권리에 대한 라이선스료의 2%, 단 BBC 3에 대한 전송 일수의 구매는 할 수 없다.

ii. 추가 BBC 2 '패키지' 구매 시 위에서 설명한 지급방식은 BBC 2의 1회 전송에 대한 것이다. 시행규칙에 기재된 기타 '패키지'와 관련하여 지급방식은 패키지에 기재된 전송 횟수에 준한다.

iii. 프로그램이 BBC 3를 위해 위탁 제작된 경우 추가 BBC 3 '패키지' 구매 시 위에서 설명한 지급방식은 BBC 3의6x30일 창구 또는 BBC 1 또는 BBC 2의 1800시 이전 또는 2235시 이후 시작되는 1회 전송에 대한 것이다.

b) 의심의 여지를 없애기 위해 BBC 3을 제외한 방송국을 위해 위탁 제작된 프로그램에 한해 BBC는 라이선스 기간 중 언제든지 1차적 권리의 일부로서 2개의 패키지를 선택할 수 있으며 프로그램의 BBC 최초 전송에는 당일 또는 모든 디지털 BBC 채널에서 동 프로그램의 무상 내러티브 재방권(최초 전송의 7일 이내를 의미함)이 포함된다.

c) BBC는 시행규칙에 의거해 2년의 추가 기간 동안 라이선스를 갱신할 권리가 있다. BBC는 이 선택권을 행사하고자 할 경우 상기의 추가 사용에 대한 선지급금으로 1차적 권리에 대한 라이선스료의 2%를 지급한다. 라이선스 기간의 추가 연장은 양 당사자가 수락 가능한 경우 개별 협상된 조건으로 상호 합의할 수 있다. 속편 시리즈의 경우 BBC는 프로그램의 위탁제작 기간 동안 모든 전편 시리즈에 대한 배타적 독점 라이선스를 갱신

할 기회를 갖는다(최초 라이선스 갱신기간(즉 7년)을 초과하는 기간의 갱신을 제외하고, 독립제작사의 영국 내 TV 판매와 관련한 유예기간은 공공서비스 방송사로 제한된다).

7. 수익 분배(Share of revenue)

BBC는 프로그램의 모든 사용에 대해 다음과 같이 백엔드 방식의 표준 수익 분배를 받을 권리가 있다.

a) BBC의 라이선스 기간 중 게시된 면제정책에 따른 실시간 선형 TV 및 상업적VOD에 의한 영국 내 사용의 경우: 25%

b) BBC의 라이선스 기간 중 DTO/영구 디지털 소유권의 영국 내 사용의 경우: 25%

c) 프로그램의 모든 기타 사용의 경우: 15%

8. 편집권 행사 및 BBC 가이드라인(Editorial Control and BBC guidelines)

BBC는 모든 관련 온라인 및 쌍방향 구성요소를 포함해 독립제작사에 위탁 제작한 프로그램의 모든 BBC 버전에 대해 최종적인 편집 권한을 갖는다. 모든 프로그램의 제작 및 이용은 해당 BBC 가이드라인에 따라야 한다.

9. 실질 생활임금(Real Living Wage)

PACT와 BBC는 프로그램의 제작 및/또는 인도에 참여하는 제작사의 모든 직접 고용 제작 인력에 대해 실질 생활임금을 지급하기로 합의한다. PACT는 제작사가 이 요건을 준수하도록 지원하기 위한 지침을 (여기에) 게시할 것으로 인정된다. 다만 (a) 이 지침 및 모든 향후 수정안은 게시 전 PACT와 BBC 간의 합의를 거쳐야 하며 (b) 지침은 PACT 비회원을 포함한 모든 독립제작사가 이용할 수 있는 방식으로 제공되어야 한다.

4.3 아동 채널의 위탁 제작(Children's commissions)

PACT와 BBC는 BBC 아동 채널의 프로그램 위탁 제작과 관련하여 (a) 본 기본협정서에 정한 표준 조항을 적용하고 (b) 특히 아동 채널의 위탁 제작과 관련하여 BBC가 상기한 제3.2a)항에 언급한 면제정책에 대한 몇 가지 수정보완사항을 포함하였음을 인정한다.

5. 제작비 지원(Funding)

5.1

합의된 라이선스료는 당사자들 간의 신의성실한 협상 후 BBC가 프로그램에 대해 지급할 고정 가격이다. BBC는 합의된 단계별 지급일정에 따라 합의된 라이선스료를 현금으로 지급하거나 인도 시 합의된 라이선스료를 지급하는 것 중 선택하여 합의한다. 사전 합의된 단계별 지급은 대다수의 경우 당사자들 간의 세부 협상의 필요성을 제거하는 한편 특정한 제작일정이 반영되도록 보장하기 위한 것이다. 단계별 지급에 합의한 경우, 각 단계는 일반적으로 아래에 정한 바와 같다. 그러나 프로그램의 성격 또는 제작일정상 이러한 단계가 적절하지 않은 경우 BBC와 독립제작사는 서류 및 테이프의 인도와 관련한 2회의 5% 최종 지급은 그대로 유지하면서 제작의 특정한 성격을 반영하는 현금흐름을 위한 지급 단계를 신의성실하게 고려한다.

단계별 지급기준	예능	드라마	교양
BBC의 서명된 계약서 수령	15%	5%	15%
전반작업 제1일	10%	10%	10%
본 촬영 개시	25%	20%	25%
촬영 중간시점 BBC 측 편집 담당자의 러쉬 필름 검토 시	20%	25%	N/A
편집작업 제1일	10%	25%	20%
가편집본 (rough cut)의 승인	N/A	N/A	10%
제1화 본편집본 (fine cut)의 승인	10%	5%	10%
테이프 인도의 수락	5%	5%	5%
물리적 인도의 수락(항시100,000의 상한을 조건으로)	5%	5%	5%

5.2

BBC는 인도 시 라이선스료를 지급할 것을 제안하는 경우 최소 2곳 이상의 평판 있는 은행에 계약서류를 개설해 두어야 한다. BBC는 1차적 권리에 대한 라이선스료에 추가하여(그러나 "1차적 권리에 대한 라이선스료를 초과하는 제작비 지급"이란 표제 하의 부분의 목적에 해당되지 않는), BBC와 사전 협의된 1차적 권리에 대한 라이선스료의 현금흐름 실제비용(예를 들어 이자, 알선 수수료 및 법률 수수료)을 지급한다.

5.3

PACT와 BBC는 영국 TV 세금감면 혜택(TTR)의 정책 목적이 독창적인 영국 콘텐츠의 제작 지원이라는 데 동의한다. 이는 프로그램에 대한 예산지출의 일부가 TTR 자격이 있고 제작사가 이를 신청하는 경우 그 결과 영국 국세청(HMRC)이 면제해준 금액이 영국 내 제작 예산에 지원될 것으로 예상됨을 의미한다. PACT와 BBC는 모두 다음을 인정한다.

5.3.1

BBC는 프로그램에 대한 가격 제안 시 TTR의 가용 가능성을 고려할 수 있다. BBC는 가격 제안 후 궁극적으로 실제 세액공제 수준이 당사자들의 예상보다 많거나 적은 경우 또는 제작비 자금 초과 또는 부족을 초래하는 경우 제안된(또는 합의된) 가격을 하향 또는 상향 조정하지 않는다.

5.3.2

대부분의 경우 제작사는 프로그램 예산 조달 중 제안된 TTR 요소의 충당을 위해 대출을 받거나 달리 적자를 충당해야 함이 인정된다("TTR 대출").

5.3.3

제작사는 잉여 TTR (대출과 관련 비용을 이행하지 않아도 되는 제작사가 받은 모든 TTR)을 프로그램 제작비 또는 초과 지출 그리고/또는 세액공제 또는 세액공제 대출 신청으로 발생한 행정비용 그리고/또는 다른 제작 또는 개발 작업과 관련하여 동시 진행되고 있는 다른 BBC 위탁 제작과 개발에 우선순위를 두고 투입할지 여부를 결정할 권리가 있음이 인정된다.

5.3.4

제작사는 해당 TTR 법을 준수하며 모든 잉여금이 명시된 정책목적을 위해 투입될 것임을 보증한다. PACT 및/또는 BBC는 해당 잉여금의 사용과 관련하여 제작사에 증빙을 요청할

권리가 있다.

6. 진화하는 전략적 이니셔티브(Evolving strategic initiatives)

6.1

PACT와 BBC는 본 문서에서 개략적으로 설명된 업무 기본협정서가 BBC가 제작 위탁하는 프로그램에 대해 표준으로 적용됨을 인정한다. 그러나 BBC 시행규칙에 반영된 바와 같이 이 표준계약들이 BBC와 개별 독립제작사가 구체적이고 명백한 전략적 프로젝트를 수행하기 위해 상기한 조항과 다른 범위의 조항을 포함하는 계약을 체결하는 것을 배제하지 않는다. 표준 업무 기본협정서에 대한 이러한 변경은 BBC와 독립제작사가 위의 제2조에 개략 설명된 핵심 원칙을 고려하여 사례별로 신의성실하게 협상한다.

6.2

BBC의 현행 전략적 프로젝트의 예에는 BBC의 '영구 컬렉션'에 프로그램을 포함시키거나 온라인상의 BBC 학습의 전략적 목표 충족을 위해 또는 BBC Alba를 위해 프로그램이 위탁 제작되는 경우 또는 BBC가 독립제작사를 대리하여 특정 상업적 위험을 부담하기로 동의하는 경우 BBC의 보다 광범위한 공공서비스 공급권 요구가 포함된다.

(i) BBC 지식 및 학습:

BBC는 예를 들어 지식 및 학습 콘텐츠에 대한 BBC의 발췌권과 관련하여 보다 광범위한 공공서비스 공급권을 취득할 필요가 있는 경우 BBC의 공공서비스 지식 및 학습 온라인 '상품'에 포함할 특정 프로젝트를 위탁 제작할 수 있다.

(ii) 프로그램 아카이브에 대한 접근:

BBC는 현재 영국의 기관들이 이용할 수 있는 확대 일로의 대규모 공공 아카이브에 협력하고 있으며 점점 더 연결되고 있는 공공 공간에서 이들을 연결하고 지원하는 조장자 역할을 수행하고 있다. 이 이니셔티브의 일환으로 BBC는 BBC Trust로부터 BBC의 공공서비스를 통해 영국 내에서 누구나 무상으로 온라인 스트리밍 서비스에 접근할 수 있도록 과거 프로그램의 일부에 대한 '영구 컬렉션' 구축을 시작하는 임무를 부여 받았다.

이들은 BBC의 지식 구축 및 문화 아카이브의 콘텐츠로 구성되어, 집합적으로 독특한 문화적, 역사적, 교육적 가치를 가진 국가 자원을 대표하게 될 것이다. 시장에 명료성을 부여하고 BBC의 서비스 라이선스 기본협정서와 합치되도록 하기 위해 BBC는 BBC 4 서비스를 중심으로 지식과 문화를 수용자 제공 프로그램의 핵심으로 하는 시청각용 '영구 컬렉션' 구축에 노력을 집중할 계획이다.
수용자 제공 프로그램은 주요 방송 시즌 및 시리즈를 지원하는 BBC 4의 "컬렉션 공개"에 초점을 둘 것으로 예상된다. 영구 컬렉션에는 보충적인 아카이브 콘텐츠(편집상 적절한 경우 원래 다른 채널, 라디오 또는 디지털화된 물리적 인공물로 방송된 콘텐츠를 포함할 수 있음)와 함께 선별된 신규 프로그램들이 포함된다. 장기적으로는 소수의 선별된 BBC 4의 장편 프로그램 구성요소도 제공 가능할 것이다.

이러한 예상 분야 외에도 기타 제한적인 경우 BBC와 독립제작사가 BBC의 영국 내 수용자들에게 유사한 방식의 콘텐츠에 대한 상시 접근 제공에 합의할 수 있다.

(iii) BBC의 제작 및/또는 재정 지원의 제공 및/또는 기타 상업적 위험 공유 이니셔티브
신규 위탁 제작의 협상 시 BBC와 독립제작사가 표준 기본협정서를 변경하는 대가로 개별 위탁 제작과 관련된 특정한 상업적 위험을 BBC가 공유하거나 부담할 것에 합의하는 특정한 경우가 있을 수 있다. 예를 들어 BBC는 다음의 목적을 위해 독립제작사에 대한 지원 제공에 동의할 의향이 있다.

7. 계약직 인재 채용(Contracting talent)

7.1

독립제작자사는 독립 TV 제작부문에 적용되는 해당 단체협약에 근거해 업계의 표준 관행에 따라 계약직 인재를 채용한다.

7.2

BBC가 제작을 위탁하는(또는 위탁한) 프로그램에 대한 BBC의 권리에 영향을 미칠 수 있는 방식의 해당 단체협약의 조항 변경에 관한 논의와 관련하여, PACT는 BBC와 협의할 것

에 동의하였다. PACT는 BBC의 견해를 신의성실하게 고려할 것에 동의한다

8. 추가 자료(Additional Material)

추가 자료에 관한 조항은 아래 별첨에 규정되어 있다.

9. SER 권리 및 수익

PACT와 BBC 간에 2004년 7월 30일 합의된 거래조건에 의거해 도입된 BBC의 독립제작사의 TV 프로그램 위탁제작 일반조건에서 정한 원칙에 따라, BBC는 부여된 SER 권리를 행사할 수 있는 라이선스를 유지하기 위해서는 해당 사용에 대한 적절한 지불을 하여야 한다. BBC와 PACT는 이러한 위탁 제작물의 해당 재전송에 대한 제작사의 보상을 받을 권리에 대해 2004년 7월 이후 BBC TV 프로그램 채널에 포함된 취득 또는 위탁 제작된 TV 프로그램의 재전송권자들을 대표해 온 저작권료 징수단체인 국제시청각작품관리협회(AGICOA)가 케이블 배급 플랫폼으로부터 수령한 수익의 일부를 받을 권리를 가지며 제작사는 AGICOA 가 수령한 수익의 일부를 청구할 수 있는 권리를 갖는 것으로 본다.

일반조건의 제12.1조에 의거해 BBC에 대해 SER 권리를 로열티 무상으로 부여하는 것은 BBC의 SER 권리 행사에 대해 BBC가 제작사에 별도의 지급을 하지 않음(라이선스료의 지급을 제외하고)을 의미한다. 이와는 별도로 BBC월드와이드는 위탁제작 프로그램의 재전송과 관련하여 해당 수익이 BBC가 자체 채널을 통해 이들 프로그램과 그에 포함된 기타 저작물을 방영하는 방송사로서의 권리를 라이선스 허여한 것이기 때문에 수익을 분배 받는다.

10.일반(General)

10.1

본 기본협정서에서 '완전한 인도'의 수락에 대해 일정한 기간이 표시된 경우, 그 이전에 달리 통보(또는 서면 수락)하는 경우를 제외하고 BBC에 의한 수령 후 삼십(30)일 경과 후 완전한 인도가 수락된 것으로 본다.

10.2

BBC 시행규칙 제10조에 따라 매 3년마다 본 기본협정서에 대한 검토를 실시한다.

2013년 10월 16일 이에 합의함

추가 자료에 관한 별첨(Schedule Regarding Additional Material)

1. 정의

“추가 자료”란 주로 제공되는 공공서비스 프로그램 등의 지원 및/또는 성능 개선을 위해 프로그램 및 / 또는 포맷(일반조건에서 정의된 바)을 기반으로 하거나 관련된 자료를 말하며 단지 예로서 아웃 테이크, 비하인드 영상, 출연진 인터뷰, 약력, 개인 정보, 미니 에피소드, 명장면 패키지, 미리 보기 패키지, 클립, 애플리케이션 및 비 디스크 기반 게임 등의 자료를 포함한다(의심의 여지를 없애기 위해 이는 디스크 기반의/높은 제작 가치를 지닌 상업용 게임의 제공 또는 기타 상품화 권리를 포함시키기 위한 것이 아니다).

2. 핵심 원칙

추가 자료는 BBC가 투자하는 프로그램, 포맷 및 브랜드의 필수적인 부분임이 인정된다. 따라서 그러한 추가 자료의 사용에 관련된 아래 조항은 영국 내 BBC의 배타적 독점권을 포함하여 프로그램에 대한 권리에 관한 핵심 원칙을 반영하기 위한 것이다.

BBC가 프로그램을 위탁 제작하고/하거나 BBC의 프로그램 제작 재위탁권이 존속되는 동안, 추가 자료 및 프로그램 클립의 모든 사용은 반드시 BBC 가이드라인을 따르고, 적절한 BBC 브랜드 표시가 달려 있어야 하며, 해당 준수요건들(프로그램의 준수, 법과 규제의 준수 등)을 준수하여야 한다.

3. 추가 자료의 제작 및 이용

독립제작사는 아래에 정한 중요한 원칙을 조건으로 추가 자료를 창작할 권리가 있다.

3.1 독립제작사는 추가 자료를 창작하는 경우 아래 제4항에 정한 방식으로 추가 자료를 이용할 수 있다.

3.2 BBC의 프로그램 제작 재위탁권이 존속되는 동안

3.3 BBC가 해당 선택권을 행사하고자 하는 경우:

3.4 따라서 다음이 인정된다.

4. 독립제작사의 추가 자료 사용

위의 제3항의 기재된 바 BBC의 추가 자료에 대한 위탁제작 또는 라이선스 여부를 불문하고, 독립제작사는 BBC에 사전 통보함으로써 다음 방식으로 추가 자료를 이용할 수 있다.

4.1 일반조건에 따라 프로그램에 대한 DVD 이용 및 상업적 다운로드 권리의 일부로서, 그리고

4.2 BBC의 프로그램 면제정책에 따라 보조 TV 및 주문형 비디오시장에 대한 허용된 프로그램 판매의 일부로서

4.3 일반조건에 따른 프로그램의 국제적 이용(즉 영국 국외)의 일부로서

5. 프로그램 클립의 상업적 이용

5.1 다운로드 받아 영구 소장할 수 있는 다운로드 구매(DTO)용 프로그램 클립. 예를 들어 휴대폰 또는 기타 휴대용 기기용으로 판매되는 클립

최종 사용자가 해당 클립을 다른 공공서비스 방송사 및/또는 그의 계열사/자회사 또는 서비스가 운영하는 모든 서비스에서 해당 클립에 접근할 수 없는 경우에 한해, 다음의 수량 제한을 조건으로 일반조건(의심의 여지를 없애기 위해 BBC의 순수익 분배 지분에 대한 회계처리에 관한 조항을 포함한다)에 정한 바에 따라 독립제작사는 전체 프로그램(또는 그의 에피소드)에 대한 상업적 다운로드권을 행사하는 것과 같은 방식의 다운로드 구매(DTO) 형태를 통해 최종 사용자에게 해당 프로그램 클립을 판매할 수 있다.

("클립에 대한 제한").

위에 정한 바에 따라 독립제작사가 프로그램 클립을 판매하는 경우 독립제작사는 최종 사용자에게 무료 스트리밍을 통해 20초 이내의 프로그램 클립 미리 보기를 제공할 권리가 있다

5.2 예를 들어 광고가 달린 웹사이트를 통한 최종 사용자에 대한 프로그램 클립의 무상 스트리밍 제공과 같이 다른 방식으로 상용화된 프로그램 클립(즉 영구 DTO를 제외한다)

업무 기본협정서 제3.2항에 기재된 바에 따라 BBC가 동의 제공의 일환으로 달리 당해 제한을 완화하는 경우를 제외하고 독립제작사는 다음을 준수한 경우에만 이러한 목적으로

프로그램 클립을 상업적으로 제공할 수 있다.

a) 위의 제5.1항에 개략 설명된 클립에 대한 제한, 그리고

b) BBC가 프로그램의 마지막 에피소드를 최초 전송한 후 6개월의 기간이 경과한 후, 그리고

c) 해당 이용으로 얻은 순수익의 25%를 BBC에 지급한 후

5.3 의심의 여지를 없애기 위해 추가 자료로 구성된 클립에 대한 독립제작사의 사용 또는 이용은 위 제3.2항에 규정되어 있다.

참 고 문 헌

〔국내 문헌〕

강익희·윤재식·성숙희(2005),『2005년 독립제작사 실태조사 연구』, 한국방송광고공사.

김광호·안영모(2001), 외주제작 프로그램 편성비율에 관한 연구. 방송위원회 동향자료. pp.178~263.

노동렬·채희상·강신규·조보경(2014),『외주제작시장의 공정경쟁 체계 구축방안 연구』, KCC-2014-32, 방송통신위원회.

미디어미래연구소(2015), 해외자본에 대응한 국내 콘텐츠 제작 생태계 육성방안 연구, 방송통신위원회.

《미디어스》(2018. 3. 6), "독립PD의 탄원, "방송사, 저작권도 가져가고 협찬금도 갈취"".

방송사업자 재산상황 공표집.

방송시장 경쟁상황 평가 보고서.

방송산업 실태조사 보고서.

박은희·노동렬·이정훈(2010), 외주정책 성과평가 및 외주제작사의 비즈니스 모델에 관한 연구, 방송통신위원회.

백승혁(2010), 일본 독립제작사 실태와 제작거래 적정화 방안. 한국콘텐츠진흥원.『KOCCA FOCUS』. 10-07(통권 제7호). 1~64.

서명준(2011), 獨 공영방송, 제작사들과 판권 분배 등 협력 강화,『KBS 해외방송정보』, 2011년 8월호, 1-2.

성숙희(2006), 영국 외주제작 시행규칙과 저작권, KBI포커스, 한국방송영상산업진흥원, 22쪽.

성욱제·주성희·최다형(2014),『방송콘텐츠의 세계화 및 경쟁력 제고를 위한 글로벌 편성 정책 방향 연구』, 한국콘텐츠진흥원.

《IT조선》(2016. 11. 23), "CJ E&M, MCN 전문 채널 '다이아티비' 개국… 글로벌 시장 진출 노린다".

오하영·심홍진·김청희(2018),『2017 방송 프로그램 외주제작 거래 실태조사』, KOCCA 연구보고서 17-34, 한국콘텐츠진흥원.

유의선·채정화·이래현(2012),『외주정책의 주요현안과 정책방향: 국내외 외주정책 및 법원 판결 분석을 중심으로』, 문화체육관광부.

은혜정·성숙희(2006),『방송영상물 공정거래 확립 방안 연구-저작권을 중심으로』, 한국방송공사.

이만제(2009),『방송콘텐츠 제작 활성화를 위한 외주제도 개선방안 연구』, 한국콘텐츠진흥원.

이상길(2003), 제작비 쿼터제에 관한 연구,『방송과 커뮤니케이션』, 12월호, 115-142.

이연(2002), 일본의 텔레비전 프로그램 외주제작 정책과 그 시스템의 발전과정에 대한 연구.『외주정책 10년의 평가와 선진외국의 외주실태』. 문화방송.

장용호·노동렬(2008), 드라마 산업의 수직적 해체와 생산요소시장의 부상 과정. 방송문화연구, 20(1), 153-185.

전지연(2014), "영국·프랑스는 독립제작사 저작권 보호해줘: 독립제작사의 눈물 외면하는 방송사". 〈전자신문〉. http://www.etnews.com/201402040404

조항제(2007),『해외 외주정책과 국내 적용방안』, 방송위원회.

주재원(2009),『영국 방송 프로그램의 외주제작 시스템』, 나주: 한국콘텐츠진흥원.

《중앙일보》(2018. 4. 2), "아프리카TV, 딜라이브에 케이블TV 개국...플랫폼 확장".

《지디넷》(2017. 9. 12), "KT, 올레tv서 캐리TV 채널 런칭…유튜브보다 먼저 시청 가능".

최상훈(2015), 영국 외주제도의 최신 현황과 함의.『방송문화』, 400호, 127-141.

최지선(2009), 프랑스 방송 프로그램 외주제작 현황과 실태,『Global contents 동향과 분석』, 16호, 1-9.

한국저작권위원회(2010),〈독일 저작권법〉(저작권관계자료 2010-06), 한국저작권위원회.

한국콘텐츠진흥원(2009),『2009 글로벌 콘텐츠 동향과 분석』. 1-43.

_____(2015),『해외 주요국 외주제작 산업 및 법·제도 동향』, KOCCA 15-35.

황유선·박동욱·김호정(2015), 방송영상산업 생산요소시장의 구조와 거래유형에 대한 연구. 기본연구15-02. 정보통신정책연구원.

황유선·김호정(2016), 방송영상산업 생산요소시장의 계약유형에 대한 연구-예능오락부문을 중심으로. 기본연구16-04. 정보통신정책연구원.

〔해외 문헌〕

BBC Code of Practice, Retrieved from https://www.bbc.co.uk/commissioning/tv/articles/how-we-do-business

Caves, R. E.(2000). Creative industries: Contracts between art and commerce (No. 20). Harvard University Press.

Channel4 Code of Practice for Commissioning Programmes from Independent Producers, Retrieved from https://www.channel4.com/media/documents/commissioning/DOCUMENTS%20RESOURCES%20WEBSITES/CodeOfPractice.pdf

De Vany, A.(2003). Hollywood economics: How extreme uncertainty shapes the film industry. Routledge.

ITV Commissioning Code of Practice, Retrieved from https://www.itv.com/documents/pdf/ITV-Commissioning-Code-of-Practice.pdf

Ofcom(2007). Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practive for commissioning from independent producers.

● 저 자 소 개 ●

황 유 선

- 서울대 경제학 학사/석사
- Univ. of Southern California 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

김 청 희

- 서강대 신문방송학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

심 홍 진

- 연세대학교 언론학 석사/박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

방통융합정책연구 KCC-2018-36

외주제작 가이드라인 제정 등
외주정책 개선을 위한 연구
(A Study on the Korean Broadcasting Production Market: Focusing on the Establishment of Commissioning Guidelines)

2018년 12월 일 인쇄
2018년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
Homepage: www.kcc.go.kr
인 쇄 인 성 문 화