한국콘텐츠진흥원 포커스
KOCCA FOCUS
09-09(통권 제9호)

한국콘텐츠진흥원

방송콘텐츠 활성화를 위한 외주제도 개선방안

2009.11.7

요약
1. 외주제도 개선의 필요성
2. 해외사례
3. 외주제작 가이드라인
4. 외주인정제
5. 표준제작비
6. 외주제작의 공정한 거래환경 구축
7. 결론: 외주제도 개선방안

작성 : 이만제 수석연구원/강익희 수석연구원/윤재식 수석연구원/김영덕 수석연구원/
조용순 선임연구원(3153-1402, cys@kocca.or.kr)

요약

□ **논의 배경**

○ 외주정책으로 독립제작사의 양적 증가는 이루어졌으나 제작산업의 선순환 구조가 정착되지 않아 외주제도의 보완 필요

- 2008년 현재, 391개 독립제작사 활동 중, 연간 4만 5천시간분(1일 123시간 분량)의 콘텐츠를 제작, 4,724명이 종사하며 7,274억원의 매출을 올렸으나 대부분의 업체는 영세한 수준

- 종사자 50인이상 제작사가 17개로 전체의 4.3%에 불과하며 글로벌 경쟁력을 갖춘 대형 제작사가 부재함

○ 신규매체 도입(IPTV가 도입, 종합편성 PP)과 디지털 전환 등 변화의 시기에 외주제작 콘텐츠 시장의 경쟁력 강화 필요

- 창의성이 중시되는 창조경제시대에 적합한 콘텐츠 제작 시장구조 준비(주요 선진국들은 외주제작사 육성을 위한 적극적인 국가지원 제도 및 정책을 추진하고 있음)

○ 외주시장에 공정경쟁 환경을 조성

- 외주가이드라인 및 표준계약서, 외주인정제, 표준제작비와 분쟁조정까지 외주제도 전반에 대한 재검토 필요

□ **외주제작 가이드라인**

○ 2004년 방송위원회가 '외주제작 가이드라인'을 권고사항으로 제정하였으나 실효성 부족. 따라서 이를 강제사항으로 강화하고 외주인정조건, 외주비율, 표준제작비, 계약조건, 계약서 제출 의무 등 보다 세분화된 부분까지 규정해야 함

□ **외주인정 기준**

○ 외주제작프로그램의 정의는 **기획, 작가, 연출 3요소가 기본**이 되어야 할 것임.

- 제작비는 대부분의 독립제작사가 자금여력이 없고 외주프로그램의 실질적 제작 및 완성에 있어서도 직접적인 영향을 미치지 않은 만큼, 기본적인 구성요소로는 적합하지 않음.

- 외주제작사에게 주요 저작권을 부여할 경우, 외주제작물로 인정하고 가산해줌으로써 외부의 크리에이터에게 비즈니스기회와 더불어 인센티브를 부여하는 것임

□ 표준제작비

○ 외주제작사의 적정 제작비를 보장함으로써 외주사의 생존을 보장하고 양질의 콘텐츠를 제작할 수 있는 여건마련 필요. 방송사들이 1차 방영권을 갖기 위해서 지불해야 하는 최소한의 제작비인 '표준제작비'를 장르별로 정할 필요가 있음

○ 국내에서 표준제작비를 법으로 보장하는 외주제작 가이드라인 법제화가 요구됨

– 장기적으로는 외주 가이드라인을 포함하여 중소 콘텐츠 기업의 제작과 유통에 관한 진흥과 규제, 공정경쟁을 지원하는 별도의 법률 '중소콘텐츠 제작 및 유통공정화에 관한 법률'(가칭) 제정을 검토할 수 있음

□ 공정경쟁 환경 구축

○ 공정거래법, 하도급법, 문화산업진흥기본법 등이 공정한 거래 환경 조성과 관련된 공정들을 포함하고 있으나 각각 문제점과 개선사항이 있음

구분	법률	내용 및 문제점	개선방향
보호법	저작권법	○ 저작권 귀속 등 규정 - 업무상저작물, 영상저작물에 관한 특례 ○ 계약이 우선(단, 창작자주의 및 저작인격권 포기 등 강행규정 위반 제외)	○ 저작권 기본원칙 및 민법의 기본원칙 등 교육 및 저작권 기본원칙 반영된 표준계약서 개발과 연계(문산법 등)
	민법	○ 계약의 효력, 의사표시 등에 대하여 규정 ○ 폭리행위 등 계약 무효로 되는 경우가 민법에 의하면 해당되기 어려움	
진흥법	문산법	○ 공정거래 등에 대한 문화부 역할 부여 - 실태조사, 협의체 구성 - 표준계약서 도입(방통위, 공정위와 협의)	○ 적극적 실태조사, 표준계약서 개발 등 실질적으로 공정경쟁 관련법과 가교 역할 조치 필요
	온디콘법	○ 방송콘텐츠를 포함한 콘텐츠 진흥에 대한 기본법	○ 분쟁조정위 설립시 방송법과의 관계정립
규제 · 진흥법	방송법	○ 외주제작과 관련한 규정 미비 - 개정안의 경우 간접광고에 대한 논란 지속	○ 공정한 외주제작 계약시 인센티브 제공 등의 유인책 필요 ○ 법위반시 과태료 및 벌칙 등 강화

규제법	공정거래법	○ 부당 공동행위 불공정 거래행위 규제법이나 방송 등 콘텐츠 제작분야까지 포섭 어려움	○ 방송분야 불공정 거래행위 등의 기준 마련 등을 통한 고시 필요 - 신문업의 경우 불공정거래 및 시장지배적 지위 남용행위 유형 기준 고시가 있음
	하도급법	○ 하도급만 대상으로 하므로 완전 외주제작의 경우 포섭 어려움	○ 동법의 개정 - 외관이 하도급인 경우도 하도급으로 보아 동법 준용되도록 할 필요 있음 - 표준하도급 계약서와 연계

□ '중소콘텐츠 제작 및 유통공정화에 관한 법률(가칭)' 제정 방안

○ 중소콘텐츠 제작자는 유통망을 가진 방송사 등 거대 사업자와의 관계에 있어서 불공정 경쟁 환경에 노출되기 쉽고 제작기반 역시 취약한 상황임. 따라서 외주제작사 등 방송영상 중소콘텐츠 제작자 보호를 위한 특별법 제정 필요.

○ 앞에서 논의한 외주제도 개선에 필요한 가이드라인, 표준제작비, 외주인정제, 위반시 벌칙들을 규정한 <중소콘텐츠제작및유통공정화에관한법률>이 제정된다면 외주시장 활성화에 크게 기여할 것임.

□ 독립제작사의 미래

○ 외주드라마 제작비 증가율이 지상파 방송의 시간당 광고비 상승률을 앞질러 제작비 순환에 장애 발생.

○ 협소한 국내 콘텐츠 시장의 한계를 벗어나 65억 세계시장 진출을 위한 새로운 전략 필요. 협소한 시장에서 OSMU 및 long tail 법칙을 활용한 제작비 확대 전략과 드라마와 같은 높은 제작비 콘텐츠의 리스크 헷지 전략이 요구되는 바 종편 PP도입을 기회로 주요 콘텐츠 제작 주체인 독립제작사와 플랫폼사업자의 연계 필요.

○ 협소한 국내시장에서 독립제작사의 지속적인 발전과 글로벌화를 위해서는 독립제작사의 미래에 대한 새로운 비전과 전략이 요구됨.

1. 외주제도 개선의 필요성

□ 방송콘텐츠 제작 역량 강화의 필요성 증대

○ 본격적인 다매체 다채널 시대의 진입에 따라 방송콘텐츠 수요의 양적 증대

- 다양한 방송콘텐츠 독립제작사를 양성하고 그들의 콘텐츠 제작 역량을 강화하는 방안을 모색함으로써 경쟁력 있는 방송콘텐츠 제작의 양적 증대 도모.

□ 방송사와 외주제작사간의 거래 관행의 문제

○ 방송사가 총매출액의 80%이상을 차지하는 수익배분구조 등 불공정거래, 방송시간을 확보하려는 독립제작사간의 저가경쟁 등으로 인해 독립제작사는 만성적자 상태.

- 국정감사 자료에 따르면 코스닥 상장 독립제작사 중 '06~08년 동안 꾸준한 흑자를 보인 곳은 한 곳도 없는 것으로 집계(투데이코리아, 2009. 10. 14).

○ 외주제작사의 만성적자는 방송영상콘텐츠의 질적 성장을 저해하는 요인

- 만성적자는 독립제작사의 존폐뿐만 아니라 지속적인 제작비 감소로 인해 양질의 콘텐츠 생산을 저해하는 요소가 됨.

- 부족한 제작비를 충당하기 위해 무리한 협찬이나 고지 변형 PPL에 많은 에너지 투여.

○ 기존의 방송사업자와 외주제작사와의 불공정거래로 인한 폐해를 바로 잡고 서로가 함께 발전할 수 있는 선순환(善循環) 구조의 정착 필요.

□ 외주제작사를 보호하여 미디어콘텐츠 제작 산업을 육성시킬 필요 증대

○ 방송선진국들은 외주제작사 육성을 위한 적극적인 국가지원 제도 및 정책 마련

- 이로 인해 방송사와 외주제작사의 계약에서의 불공정조항들을 개선시켜 중소콘텐츠사의 제작비 확보를 용이하게 함으로써 다매체 다채널 시대에 필요한 방송프로그램의 제작원을 보호함.

○ 2009년 7월 이경재 의원이 발의한 방송법 개정안에서도 외주제작 가이드라인 법제화, 저작권 배분, 표준 제작비 등 외주제작과 관련된 개선사안들이 많이 담겨져 있음.

○ 국내 외주제작의 활성화 방안을 마련하여 독립방송제작자 및 방송사업자의 상호 이익 증대와 콘텐츠 산업의 경쟁력 제고 필요.

2. 해외 사례

1) 영국

□ 외주제도의 발전

<표1> 영국에서의 외주제도 발전

외주제도 발전	주요 내용
1982년, Channel 4 설립	- 출판사형 방송사인 외주전문채널도입
1990년, 방송법에 외주제작 의무편성비율 도입	- BBC, ITV, Channel4, Channel5 연간 전체편성시간의 25%이상
2003년, 커뮤니케이션법제정시 외주제도개선	- 외주제작 의무편성비율(25%이상 유지) - Ofcom 외주가이드라인작성(2003) - PSB 자율적 실행규칙작성(2004년초) - Ofcom의 승인 후 적용
2005-6년, Television Production Sector Review	- 외주제도시행에 대한 평가
2007년 3월, Ofcom의 새로운 외주가이드라인 초안	- PACT, PSB 등에 자문시행
2007년 6월, 새로운 외주가이드라인 발표	- 뉴미디어권리 및 시장환경변화에 따른 개선안

○ 2003년 커뮤니케이션법안에 기존의 외주제작의무편성 제도 이외에 Ofcom의 외주가이드라인을 방송사-제작사간 자율규제 방안을 추가적으로 도입. 저작권은 독립제작사에 귀속한다는 원칙을 정립하여 독립제작사의 권리 강화.

- Ofcom은 공공서비스방송국(Public Service Broadcasters: PSB)[1]에게 외주제작시 적용하는 시행규칙(codes of practice)을 작성하는 데 필요한 가이드라인을 제공하고, PSB는 이 가이드라인을 참조하여 자신들의 외주거래에 적용

1) 영국의 커뮤니케이션법에서 정한 PSB는 BBC, ITV, Channel 4,Five, GMTV 등임.

할 시행규칙을 작성해야 함. 단 시행규칙은 Ofcom의 승인을 요구함.

○ 2003 가이드라인의 주요내용

- 가이드라인은 일반적인 지침으로 특정한 조건을 구체화하지 않고 있으며, 이해관계자의 의견을 반영 수시로 변경 가능.
- 가이드라인에는 외주절차, 저작권배분, 표준제작비, 방송사의 권리지속과 독점, 방송사의 가이드라인 준수감독 및 분쟁조정 등에 대한 권고사항을 명시.

① 방송사와 독립제작사간 외주거래의 전 과정에 대한 계획, 절차를 명확하게 해야 함
② 저작권 배분을 명확히 하는데, 저작권의 독립제작사 소유를 원칙으로 하고, 방송사의 1차 권리(방영권 등)범위에 대해서도 명확히 해야 함
③ 표준제작비항목의 작성을 위해 예상가격의 범위 및 이를 도출하는 방법론을 제시하여야 하며
④ 방송사의 권리지속과 독점에 대한 조정을 해야 하며
⑤ 방송사가 외주제작의 가이드라인을 준수하는지를 감독하고(Ofcom에 보고서제출)
⑥ 방송사와 독립제작사의 분쟁조정규정. 조정은 당사자가 자발적으로 하며 Ofcom은 최종중재자가 아님

○ 2007년의 수정된 외주가이드라인

- 2006년 이해당사자 및 전문가의 의견 수렴: Ofcom의 텔레비전부문 리뷰 a 및 가이드라인 초안에 대한 자문 등.
- 시장변화와 기술발전 등 환경변화에 신축적으로 대응하며, PSB의 1차 권리 유지 및 제작사의 2차 활용범위의 확대 등 '새롭고 기회 부여적 준거틀(new and enabling framework)'을 제시하고자 함.

<주요 수정내용>

- 권리배분에 있어 선형TV방송서비스권리와 비선형 방송서비스의 구분
- 새로운 유통플랫폼의 등장에 따라 일차적 권리의 범위를 수정
- 홍보목적의 방송물을 1차 권리에 포함시켰음
- 시행규칙이 적용되는 외주제작물의 범위를 확대하였음
- 표준제작비의 범위와 가격도출방법론 등의 정보를 제공하도록 명시.

□ 외주제도의 도입과 독립제작부문의 성장

○ 외주제작 의무편성비율의 도입으로 PSB의 외주비율은 지속적으로 증가해왔음.

- 모든 PSB의 외주비율은 2004년 이후 25%의 의무비율을 초과했으며 2008년 BBC 38%, ITV 40%, Channel 4는 87%의 외주비율을 보이고 있음.

○ Ofcom의 외주제작 가이드라인을 통한 독립제작사의 권리확대는 독립제작사와 방송사의 관계를 수직적 관계에서 수평적 관계로 변화시키고, 제작사의 수익을 증대시켜 자율적인 경영이 가능하도록 함.

- 영국의 독립제작사 수입이 2004년 13.1억 파운드에서 2008년 16.1억 파운드로 증가. 이중 1차TV권리가 약 85%, 2차권리 및 부가권리가 11%로 나타남.

- 해외수입은 2004년 2.1억 파운드에서 2008년 3.9억 파운드로 크게 증가.

○ 영국 방송프로그램 제작능력향상을 위한 창조적 방식의 위탁방식 도입.

- BBC의 창조적 경쟁의 창(window of creative competition)은 방송사와 제작사의 제작능력을 향상시키기 위한 제도로 자체제작 50%, 의무외주제작비율 25%를 제외한 나머지 25%에 대해 제작사와 자체제작이 경쟁을 통해 프로그램 제작.

- 2007/8시즌의 경우, WoCC의 결과는 독립제작사가 3분의 2를 차지. 기존의 40%가량의 외주를 포함. 오히려 BCC의 자체제작비율을 능가했음.

○ 외주가이드라인에 의해 조성된 제작사에게 유리한 거래조건은 시장지배력을 가진 거대규모의 수퍼인디의 등장을 가능케 함.

- 이는 소규모 독립제작사에 대한 인수합병을 통해 지속적으로 성장하고 있고, 유능한 인재확보 및 안정적 재원확보에 유리하므로 독립제작부문의 확대에 기여하고 있음.

- 수퍼인디는 대부분 지주회사에 의해 소유되며 런던증권거래소에 상장된 기업도 상당수 있음. 가장 큰 독립제작사는 'IMG Media'와 'All3Media UK'로 이들의 연간매출액을 합친 금액은 4억2천만파운드로 BBC의 연간드라마제작비보다 많음.

□ 영국외주제도의 성공요인

○ 영국 외주정책의 특징은 양적규제(외주의무편성비율)와 질적규제(외주가이드라

인)를 모두 통괄하는 강력한 제도를 통해 독립제작사의 가장 기본적이고 중요한 권리를 보장.

- 제도시행도 당사자간의 의견수렴을 위한 투명하고 효과적인 피드백 과정을 보장하고 있음.

○ 영국의 독립제작사부문은 제작 경쟁력을 가짐으로써 외주제도가 부여한 저작권으로부터 발전을 위한 충분한 이익을 창출할 수 있었음.

- 독립제작사의 경쟁력은 BBC의 WoCC제도의 시행에서도 드러났음.

- 이러한 경쟁력을 통해 외주정책의 성과가 만들어지는 선순환의 구조가 가능.

2) 일본외주현황과 정책

○ 일본 외주제작사는 50년 이상의 역사를 갖고 있으며 현재 1,200여개 전후의 외주제작사가 운영되고 있는 것으로 추정됨.

○ 우리처럼 외주제작편성의무와 같은 제도적 기반은 없으나 프라임 타임의 70%를 차지할 정도로 외주제작물은 일반화되어 있음.

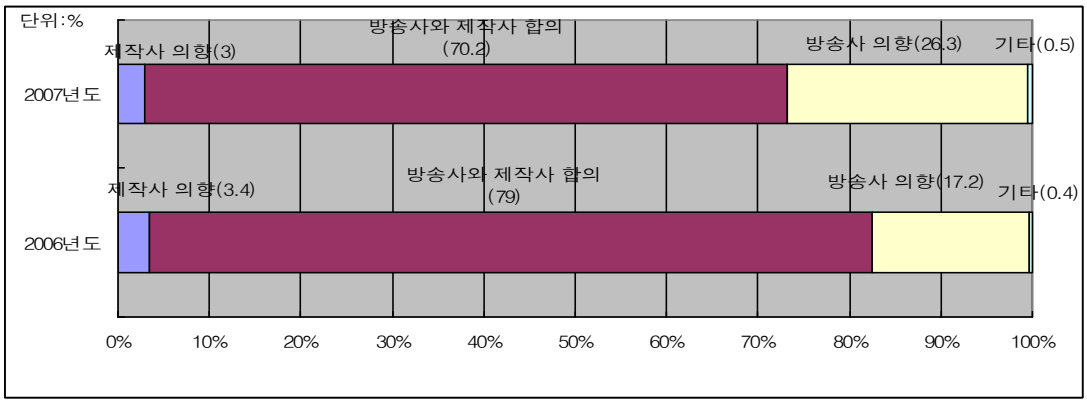
○ 일본 방송프로그램제작사는 중소규모의 사업자가 대부분임.

- 자본금 5천만엔 이하가 전체의 80.2%, 종업원 50명 미만이 80.4%, 1사당 평균매출액은 약 8.5억엔, 1인당 연간급여는 436만엔 수준임.

○ 외주제작이더라도 기획주체는 다양함. 방송국 기획이 48.4%, 제작사자체기획이 29.2%, 광고대리점 기획이 15.6% 등임.

○ 외주제작프로그램에 대해 2차이용권은 제작사 단독소유가 3.5%, 방송사 단독소유가 26.3%, 방송사와 제작사 공동소유가 70.2%를 차지하고 있음.

<그림1> 2차이용 권리귀속주체별 현황



* 출처 : 일본 총무성(2007년 기준)

○ 일본에서도 정보통신사회의 급속한 발전에 따라 콘텐츠거래의 중요성이 더욱 높아짐에 따라 공정거래 확립 및 우월적 지위의 남용 방지 차원에서 외주제작사와 방송사와의 관계재정립이 시도되고 있음.

- 일본은 2000년 중반부터 방송사와 외주제작사간 대등한 파트너십으로의 전환을 적극 모색하고 있음.

○ 방송사와 외주제작사의 관계재정립은 공정거래확립차원에 무게중심을 두고 진행되고 있음. 공정거래위원회가 하청법과 독점금지법을 토대로 그리고 방송행정소관부처인 총무성은 이에 기반한 표준계약서와 가이드라인을 통해 자율 규제 틀 확립에 주력하고 있음.

- 하청법[2]에서 규제하고 있는 사항은 주문한 물품 등의 수령거부, 하청대금의 지불지연, 하청대금의 감액, 반품, 시가보다 낮은 하청 강요, 구입 및 이용의 강제, 보복조치, 할인곤란한 수표의 교부, 부당한 경제상의 이익제공요청, 부당한 급부내용의 변경 및 부당한 수정 등임. 하청법을 위반할 경우, 50만엔 이하의 '벌칙'(형사벌)과 '권고' 대상이 됨.

- 독점금지법은 위탁자에 의한 우월적 지위남용행위를 규제하고 있는데, 가령 대금의 지불지연, 대금의 감액요청, 현저하게 낮은 대가에 의한 거래강요, 수정요청, 협찬금 등의 부담요청, 상품 등의 구매요청, 정보성과물 관련 권리의

2) 위탁사업자가 자본금 5천만엔 이상이며 이에 대해 수탁하는 하청사업자는 자본금 5천만엔 이하, 자본금 천만엔 이상에서 5천만엔 이하의 위탁사업자에 대해 하청사업자는 천만엔 이하의 사업자가 하청법의 보호대상이 됨.

일방적 취급 등이 이에 해당됨. 독점금지법을 위반할 경우 해당행위의 중지, 계약조항의 삭제 기타 해당행위를 배제하기 위해 필요한 조치를 명령할 수 있음.

○ 총무성은 2004월 3월 총무성, 방송사, 독립제작사 등이 합의해 표준계약서를 완성하였음. 구두거래가 관행인 업계에 위탁제작시의 표준계약서로 공동제작 등은 포함되지 않으나 2차 이용시 권리관계 및 창구업무를 명확히 한 의미를 지님.

- 표준계약서에는 계약목적, 저작권, 납입물건, 대가, 개변(改變), 2차이용, 크레지트 표시, 권리처리, 제작기준 등 제작업무수행의 결정/심사, 납입/시사, 내용변경, 제작중지, 비밀보호조항, 계약양도의 제한, 계약해제조항, 별도협의조항 등이 포함되어 있음.

○ 양자의 관계재정립을 위한 일본정부의 움직임에 따라 도쿄의 키스테이션과 NHK는 2000년대 중반부터 개별적으로 위탁제작거래가이드라인을 마련했음.

- NHK는 금년 초 이전 위탁거래 관련 가이드라인을 개선해 연출, 외부일부, 외부제작으로 보다 세부화한 기준을 발표했음.

- 후지TV는 2005년에 '방송프로그램 제작위탁거래에 관한 자율기준', 2007년에는 '후지TV와 제작사와의 파트너십에 관한 가이드라인'을 공표했음.

- 이는 위탁거래의 공평성과 투명성을 제고하기 위한 방송사측의 노력인 동시에 방송사와 제작사의 대등한 관계구축의 의미를 가짐.

○ 총무성은 2008년에 '방송콘텐츠제작거래의 적정화 촉진에 관한 검토회' 논의를 토대로 2009년 2월과 7월에 하청법과 독점금지법의 관점에서 '방송콘텐츠제작거래 적정화에 관한 가이드라인'을 공표했음.

- 가이드라인 제1판은 ① 터널 회사의 규제(하청법 제2조 제99항 관련),[3] ② 발주서 및 계약서의 교부 및 교부기간(하청법 제3조 관련), ③ 지불 시기의 기산일(하청법 제4조 제1항 제2호 관련), ④ 발주비의 일방적 인하 및 부당한 경제상의 이익의 제공 요청 등(납입한 프로그램·소재에 관한 著作權의 歸

3) 하청법 규제를 비켜가려는 목적으로 방송사 계열사가 외주제작사에게 재위탁을 하는 경우.

屬, 창구 업무), ⑤ 발주비의 일방적 인하(하청법 제4조 제1항 제5호 관련), ⑥ 부당한 급부 내용의 변경 및 재시도(하청법 제4조 제2항 제4호)에 대하여 언급

- 제2판에는 제1판의 내용에 ① 방송프로그램에 이용한 악곡에 관계된 제작 거래, ② 애니메이션의 제작 발주, ③ 출자 강제, ④ 계약 형태와 거래 실태의 차이점에 관한 것에 대한 4가지 형태가 더 추가됨.

○ 가이드라인 제정목적은 자유로운 경쟁환경 정비, 방송프로그램제작자의 콘텐츠 제작 관련 인센티브 및 창의력을 떨어뜨리는 거래관행의 개선 등에 있음.

3) 프랑스 방송 프로그램 외주 제작 정책 및 현황

□ 프랑스 방송프로그램 외주제작의 역사

○ 프랑스의 외주 제작의 역사는 1974년 SFP(La société française de production)가 설립되면서 시작되었음. 그 이전에 프랑스의 모든 방송 활동은 국가가 독점함으로써 모든 프로그램을 방송사가 자체 제작해왔음.

○ SFP는 공적 자본에 의해 공기업의 형태로 출현하여 오락, 게임, 픽션, 스포츠, 교양, 스포츠, 영화 등 대부분의 방송 프로그램을 제작하였음. 이처럼 SFP는 방송 프로그램 시장의 지배자로 군림하다가 2001년에 민영화가 추진되어 유럽 미디어 텔레비전(le Groupe Euro Media Télévision) 그룹이 인수하였음. 이때부터 방송 프로그램 제작시장의 독점 체제가 해체되고 새로운 제작자들이 출현하기 시작했으며, 텔레비전 방송은 프로그램 송출을 주 역할로 하는 방송 채널로서의 위상을 갖기 시작했음.

□ 프랑스 텔레비전 방송 채널의 외주 제작 체제

○ CSA[4]는 1986년 9월 30일 법에 의해 텔레비전 방송 채널들에게 부여된 시청각 작품 생산을 위한 의무가 세가지 목적성을 두고 있음을 제시하고 있음.

4) La Lettre du CSA n° 213-Février 2008, Les relations entre producteurs et éditeurs de services de télévision : le point de vue du Conseil.

① 방송에서 프랑스어 및 유럽 프로그램 활동의 발전을 보장
② 작품 생산을 위한 재정능력을 강화
③ 유럽 작품 및 프랑스어 원본 작품의 확산

○ 프랑스의 텔레비전 방송 프로그램과 관련한 이와 같은 정책 기조는 방송 채널 사업자와 외주 제작자의 이중적 체계를 구축하고 이들 간의 상호적 활동을 통해 프로그램의 문화적, 산업적 가치를 확대하는 방향으로 진행

○ 프랑스 방송 프로그램 제작체계는 1990년 1월 시행령(décret du 19 janvier 1990)에 기초하고 있음. 이 시행령은 방송 프로그램 가운데 시청각 작품의 정의와 범주를 설정하여 문화 콘텐츠 정책의 대상으로 규정하고 있음.

○ 시행령은 프로그램 유형을 크게 시청각 유산적 가치를 지닌 <저장성 프로그램(programmes de stock)>과 일회적 특성을 가진 <유동성 프로그램(programmes de flux)>으로 분류하고 있음.

○ 텔레비전 방송 채널들이 외주 제작자에 대하여 프로그램 제작 쿼터와 방영 쿼터의 의무 규정은 주로 저장성 프로그램에 적용하고 있음.

○ 2001년 7월 9일 시행령은 영화 및 시청각 작품 제작의 활성화를 위한 지상파 방송 채널 사업자들의 역할, 독립 제작자의 자율성 보호 등을 명시. 이로써 프랑스 지상파 텔레비전 방송은 방송채널 사업자와 독립제작자의 상호적 활동 속에서 구조화.

○ 2001년 시행령을 개정한 2009년 10월 21일 시행령[5]은 지상파 텔레비전 방송 채널들이 시청각 작품 생산의 발전에 대한 기여할 것을 더욱 강조하면서 방송 채널들이 외주 독립제작자들에게 더욱 투자 할 것을 강조함.

○ 외주 독립 제작의 발전을 위한 방송 채널의 투자의무는 다음과 같음

① 매년 방송 채널은 유럽 시청각 프로그램 제작 및 프랑스어 원작 프로그램 제작의 발전을 위해 투자해야 하며, 이 투자는 전년도 총매출액 대비 최소 15%가 되어야 함. 그리고 이중 10.5%는 문화유산 제작의 발전을 위해 투자. 만약 모든 투자액이 문화유산 제작을 위해 소요할 경우는 적어도 12.5%를

5) Décret n° 2009-1271 du 21 octobre 2009 relatif contribution à la production audiovisuelle des éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique

투자

② 프랑스어 원작이 아닌 유럽 문화유산 가치가 있는 프로그램은 CNC의 선정 절차를 거쳐 선정된 경우에 한하며, 문화유산 제작 발전을 위한 투자액 중 10%를 넘겨서는 안됨

③ 방송 채널은 유럽 시청각 문화유산과 프랑스어 원작의 제작 발전에 기여하기 위한 지출에 앞서 매년 순 소득의 일부를 기부. 이 기부금은 적어도 소득의 3.6% 정도여야 함. 프랑스어 원작이 아닌 유럽 문화유산 작품은 CNC의 선정 절차를 거쳐 문화유산 기여금 중 15%를 넘겨서는 안됨

④ 시청각 산업과 관련된 전문 집단들을 위한 기여금도 규정하고 있는데, 각 방송 채널에 부과된 기여금은 소득의 12.5%를 넘지 않는 선에서 의무적으로 기여해야 하며, 그 중에 독립 제작을 위해서 9.4%를 기여해야 함

□ 외주제작 지원 체제

○ 프랑스의 방송 채널 사업자와 외주 제작자의 이중적 방송 제작 및 편성체계는 투자와 지원 체제에 의해 작동. 시행령이 규정하고 각 방송 채널들의 책무 규약 및 협약 속에 명시된 제작 쿼터는 무엇보다 유럽의 작품 생산과 프랑스어 원작의 발전을 목적으로 하고 있음. 따라서 프랑스 정부는 이 이중적 체제를 지원함으로써 방송문화에 대해 적극적으로 정책적 개입을 하고 있는 상황

○ 방송문화 정책은 무엇보다 문화커뮤니케이션부가 주도. 그러나 지원 정책의 구체적인 내용을 수립하고 추진하는 조직은 문화커뮤니케이션부 산하에 있는 CNC(국립영상원 : Centre national de cinématographie).

- CNC는 시청각 프로그램 산업을 위한 재정적 지원을 위한 사업인 COSIP(Le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels)를 운영하고 SOPICA를 관리

○ 한편, 2001년 7월 시행령(Décret)[6]는 독립제작에 대한 지원 정책의 목적 그리

6) Décret n⁰ 2001-609 du juillet 2001 pris pour l'application du 30 de l'article 27 et de l'article 71 de la loi n⁰ 1067 du septembre 1986 et relatif àla contribution des éditeurs de services de télévision diffusés en clair par voie hertzienne terrestre en mode analogique du développement de la production d'ouvres cinématograhiques et audiovisuelles

고 지원방향을 명시. 이 시행령은 방송 채널 사업자들이 프랑스어 원작과 유럽 작품 발전을 위해 의무적으로 투자하도록 강제

① 공영방송의 경우 '책무 규약(cahier des charges)'에 그리고 민영방송의 경우 CSA와의 협약(convention)을 통해서 프랑스어 원작 생산의 증진을 위한 투자비용을 전년도 사업 총액의 16%까지 투자할 수 있도록 규정
② 유럽작품에 대한 투자가 포함 될 경우 총 사업 액의 25%까지 투자를 할 수 있도록 규정
③ 텔레비전 방영 시간은 최소 120시간
④ 책무 규약 및 협약은 방송 채널의 프로그램 편성 특성을 고려하여 하나 혹은 여러 장르의 시청각 프로그램, 특별히 픽션, 다큐멘터리, 애니메이션, 공연영상을 위한 특별한 의무를 규정
⑤ 프랑스어 원작 및 유럽산 작품에 대해 투자할 경우, 총투자 비용의 2/3는 외주 제작사에 투자함으로써 독립제작의 발전에 기여

□ 외주제작의 독립성

○ 프랑스의 시청각 작품을 제작하는 제작사는 약 1000여개에 이르고 있음. 대부분의 제작사들은 소규모의 사기업이며, 이들은 7개의 대표적인 지상파 채널들에게 픽션, 영화, 애니메이션, 다큐멘터리, 공연 영상 등의 시청각 작품들을 경쟁적으로 공급함.

– 이와 같은 현실에서 제작사들은 경제적인 면에서나, 창작의 측면에서 모두 방송사의 영향을 벗어날 수 없음

○ 2000년 8월 1일 개정 방송법과 2001년 7월 9일 제작 관련 시행령에서 두드러지는 일종의 개입주의는 이러한 상황을 고려하여 제작사들을 집단적, 제도적으로 보호하려는 조치[7)]

○ 2001년 시행령은 지상파 채널로부터 외주 제작사의 독립성 보장하기 위해서 다음과 같은 규정을 명시

– 첫째, 방송 채널 사업자는 직/간접적으로 생산 기업의 자본 및 의결권의 15% 이상을 소유할 수 없음

7) 이상길, 박진우(2004), 프랑스 방송 : 구조·정책·프로그램, 서울: 한나래, 2004, p.134.

- 둘째, 제작사는 직/간접적으로 방송 채널 사업자의 자본 혹은 의결권을 15% 이상 소유할 수 없음
- 셋째, 방송 채널 사업자의 자본 및 의결권을 직/간접적으로 적어도 15%를 소유하고 있는 어떠한 투자자 혹은 투자집단도 직/간접적으로 제작회사의 자본 및 의결권의 15%이상을 소유할 수 없음
- 넷째, 제작회사를 통제하고 있는 하나 혹은 다수 투자자는 상법 제233-3조에 따라서 채널 사업자를 통제할 수 없음
- 다섯째, 지난 3개 회계연도에 시청각 제작자의 총 제작 비 혹은 총생산 시간의 80%를 동일한 채널 사업자와 사업관계를 맺고 제작 프로그램을 공급해서는 안됨. 이 규정은 시청각 생산 지출액이 기업 활동이 첫 3개 회계연도나 지난 3년에 걸친 평균 매출액이 700만 유로 이하인 기업에는 적용되지 않음

□ 방송사와 제작사간의 계약 및 협상

○ 방송채널과 외주제작자 사이의 모든 계약 및 협상은 법과 시행령이 정하는 범위 안에서 자율적으로 이뤄짐. 특히 유동성 프로그램의 경우, 프로그램의 가격, 하이라이트 장면의 재활용 횟수, 일정한 시청률을 올리지 못할 경우 채널이 편성을 중단할 수 있는 권리, 특집프로그램 등, 모든 것이 협상의 대상이 됨[8].

○ 거대 방송 채널과 널리 퍼져 있는 중소 외주 제작사 간의 계약 관계는 필연적으로 불공정한 거래의 가능성을 항시 내재하고 있음. 이를 해소하기 위해 2001년 7월 9일 시행령은 외주 제작사가 제작한 시청각 작품에 대한 저작권을 소유하도록 함으로써 환경적 불균형을 해소하려는 정책을 제시. 따라서 각 방송 채널들은 계약 시에 시청각 작품의 방영권을 구입하고 활용할 수 있게 되었음

○ 방송 채널과 외주 독립제작자 사이의 불공정 거래를 방지하기 위해서 양자간의 계약 및 협상의 기준들을 보면 다음과 같음

8) 이상길, 박진우(2004), 전게서, p.141.

① 방송 채널 사업자는 제작물을 입수한 날부터 최대 18개월까지 방영할 수 있으며, 이 기간이 지나서는 프로그램을 방영할 권리를 갖지 못함. 계약초기에 재방영을 위한 비용이 정해져 있을 때, 방영기간 18개월이 지난 후에 방송 채널 사업자가 추가 방송을 위해서는 우선적 혹은 배타적 옵션 권을 계약서에 명기 할 수 있음
② 위 계약의 주체인 방송 채널 사업자는 재 방영기간 연장 시 최대 42개월의 방영권을 가질 수 있음. 그리고 이 기간을 연장하고자 원할 시에는 이 기간을 3번 까지 연장 할 수 있으며, 예외적으로 애니메이션의 경우는 4번 까지 연장 할 수 있음
③ 위의 방영 연장을 위한 사항들은 계약에 규정된 방영 기간 18개월이 지나지 않는 동안에 재계약 협상을 할 수 있음
④ 방영 및 재방영을 위한 개념과 범위는 계약이나 협약을 통해서 동일 작품의 다중 방영 횟수 및 기간을 규정하고 있는데, 1개월 내에 6회의 방영을 초과해서는 안됨

○ 외주 제작자와의 제작 및 편성에 대한 계약은 오직 지상파 아날로그 방송 채널이 제공하는 프로그램 서비스에 만 적용. 따라서 케이블 및 위성 및 디지털 채널을 통해서 동시에 총체적으로 방송할 수 있음.

- 커뮤니케이션법 제28조가 정하고 있는 CSA와 방송 채널간의 협약에서 규정하고 있는 산업 활성화와 정보의 다양성을 위한 활동으로써 총체적 혹은 부분적인 재방송을 고려한 권한 및 권리를 제한할 수 없음. 또한 다른 한 채널 사업자가 같은 프로그램을 재생산하거나 재현하는 권리에 대한 규제를 존중

3. 외주제작 가이드라인

□ 외주제작 가이드라인의 필요성

○ 국내의 외주제도는 방송제작시장의 지상파 독과점을 해소하고 공정한 경쟁시스템을 구축함으로써 독립제작부문을 활성화시키기 위해 도입. 1990년 의무외주비율을 중심으로 시작, 단계별 외주비율의 확대를 통해 2005년 40%로 확대됨

○ 독립제작부문의 외형적 확대에도 불구하고 방송사와 외주제작사간 불공정거래에 대한 문제가 지속됨으로서 외주제도의 실효성에 대한 의문이 제기되었고, 이를 해소하기 위한 제도개선 노력이 꾸준히 추진됨

- 2001년 독립제작사의 표준계약서(안), 2004년 방송위원회의 <외주개선협의회>, 2006년 <외주제작제도 개선 협의회> 등을 통해 제도개선이 모색됨

○ 방송사와 제작사는 저작권 및 2차 권리의 활용에서 심각한 입장 차이를 노출

<2006 외주제작제도 개선협의회>
- 권리소유와 관련하여 방송사는 권리는 어떤 경우에든 방송사에 귀속하는 것이 바람직하다는 입장; 반면 제작사는 기획이나 투자유치에 기여한 경우는 제작사도 권리를 가져야 하며 방송사의 일정기간 라이선스 사용 후 제작사에 권리 양도를 요구.
- 2차권리 활용과 관련하여 방송사는 방송사자회사를 통한 유통이 합리적이고 제작사의 역량부족 지적; 반면 제작사는 방송사의 해외판매 노력이 부족하다는 점을 지적.

○ 최근 방송법개정(이경재의원 의원입법안)을 통한 외주가이드라인의 도입 노력

- 개정의 주요내용은 영국의 외주가이드라인을 벤치마킹하여, 외주 인정기준, 외주공급기준의 작성, 공급기준에 대한 방송통신위원회의 조정감독권 행사 등을 포함.

- 주요쟁점에 대한 이해당사자간(방송사, 제작사, 정부부처 등) 의견불일치가 심각하고 사회적 공감대가 형성되지 못하여 법안개정에 있어 난항예상.

- 가이드라인제정과 관련한 주요 의제 및 가이드라인의 주요내용에 대한 검토를 통해 합리적인 외주제도개선 방안 마련이 필요

□ 외주 표준계약서의 도입과 문제점

○ 외주표준계약서는 방송사와 독립제작사의 불공정한 거래관계를 시정하고, 계약과정의 명료성, 비용의 투명성 그리고 관계의 평등성을 제고하기 위한 제도적 장치임.

○ 해외사례

<일본의 표준계약서 및 가이드라인>
- 2004년 총무성의 주도로 방송사 독립제작사가 협의하여 작성.
- 권리부분에서 저작권귀속은 제작실태에 기초하는 것으로 명기하는 등 일반적인 원칙적인 제안만 하고 있음. 이를 근거로 NHK와 민간방송사가 제작위탁시 가이드라인을 만드는데 활용하고 있음.
- 하지만 이러한 지침에도 불구, 외주계약에서의 불공정성에 대한 문제제기가 지속됨. 최근 일본방송사의 경영악화로 인해 불공정거래가 증가하고 있음. 이를 계기로 총무성은 2009년 9월 <방송콘텐츠 제작거래의 적정화에 대한 가이드라인>발표. 주요내용은 ① 제작사에 발주서와 계약서의 교부와 계약금액기제 의무화 ② 프로그램의 강제할인요구 금지 ③ 제작회사가 가진 저작권의 양도 강요금지.

○ 국내의 외주 표준계약서

- 2004년 방송위원회 <외주제작 표준계약 가이드라인>

① 방송사의 '저작권에 대한 포괄적 권리'에 대한 제한; 방송사의 우월적 지위에 따른 독립제작사의 의사에 반하는 조항이나 책임부과를 하지 않도록 권고
② 저작권의 귀속과 관련한 어떤 원칙도 제시하지 않음; 다만 완전외주인 경우만 제작사에 권리가 귀속되는 것을 명기함. 양도할 수 있는 저작권의 항목과 범위 및 내용을 정하고 1차 권리 이외의 권리, 독립제작사의 저작인격권 등은 보호해야하는 것을 권고하고 있음
③ 제작비의 지급규정을 명확히 하고, 협찬을 제작비에서 제외하고 제작 장비 및 시설의 이용에 대해 독립제작사의 자율성을 보장하도록 권고하고 있음.

- 2006년 공정거래위원회가 하도급법 개정으로 방송업종의 표준하도급계약서(안)를 만듦. 하도급관계상의 위탁제작만을 대상으로 하는 한계가 있지만, 권리관계에 있어 2차 저작물은 제작사에 귀속되어야 한다고 규정한 것은 큰 의미가 있음.

- 하지만, 외주표준계약서는 원칙적인 권고안만을 담고 있으므로 실효성이 부족하다는 평가를 받고 있음.

○ 외주계약서의 몇몇 사례분석 결과, 실제계약은 외주표준계약 가이드라인의 권고안과 거리가 있으며, 아직도 권리배분 및 제작조건 및 절차 등에 대한 불평등한 관계가 여전히 지속되고 있음.

- 저작권은 일부 OST 및 아시아지역 판매수입 공유 등을 제외하고는 포괄적으로 방송사에 귀속됨. 심지어 앞으로 등장할 새로운 매체에 대한 저작권도 포함시키고 있음.

- 제작과정에 있어서도 외주사는 방송사의 일방적인 지시를 받고, 방송사는 수시로 제작상황을 감시, 변경 및 수정을 할 수 있는 권한을 가짐

- 제작비는 시청률과 연동되어 있고, 시청률저조에 따른 계약해지도 가능하게 되어있음. 협찬등과 관련해서는 방송사의 승인을 얻도록 함으로써 제작사의 자율적인 사업영역을 제한하고 있음.

□ 외주 표준계약서 도입 시 고려해야 할 점

○ 실효성 담보를 위해 영국의 사례처럼 외주제작 표준계약가이드라인을 작성 방송사가 계약시 이를 준수하도록 강제하는 방안을 고려해야함.

○ 외주 계약시 불공정 거래는 현행 하도급 표준계약서안을 적용, 위반이나 분쟁 사례에 대해 법률적 선례를 남겨 추후 계약과정의 개선을 도모할 수 있음

○ 제작자에 대한 권리귀속의 원칙을 명확하게 할 필요가 있음.

- 권리의 귀속은 제작형태(외주형태)에 따라 상식적으로 정해야 함
- 2차 저작물의 활용에 대한 권리는 제작사에 귀속시켜야 함
- 새로운 매체에 대한 권리의 세분화와 귀속에 대한 정의가 필요

○ 외주시장이 드라마와 비드라마로 구분되면서 권리 계약과 관련한 장르별 구분이 필요함. 비드라마 외주시장은 권리보다는 제작비삭감이 더욱 중요한 이슈임. 따라서 표준계약서는 드라마와 비드라마로 구분하여 가이드라인이 마련되어야 함.

4. 외주인정제

□ 논의 배경

○ 외주제작프로그램에 대한 명확한 정의가 부재한 관계로 제작 및 유통과정에 커다란 혼선이 발생했고 이로 인해 외주제작프로그램 의무편성제도가 파행적으로 운영되어왔음.

- 이로 인해 상식적으로 외주제작프로그램이라고 보기 힘든 프로그램이 외주제작프로그램으로 간주되어 방송되는가 하면, 계약은 외주제작사가 하고 실제 제작은 방송사 계열사가 하는 폐단도 지적되었음.

○ 한편 외주제작사의 양적 증가로 외주제작시장도 확대되었으나 외주제작사의 경영기반은 매우 취약한 상황임. 이러한 취약한 경영기반은 글로벌 경제위기 때 도산기업 속출과 제작중단 등으로 여실히 드러났음.

○ 외주제작사의 경영기반확립과 같은 새로운 외주정책과제에 적절하게 대응하고

외주제작프로그램에 대한 제작과 유통현장에서의 혼선을 최소화함으로써 외주제작프로그램 편성의무정책의 실효성을 제고해야 함.

□ 외주인정제 기본방향

○ 외주프로그램 인정제는 외주제작프로그램 편성의무비율의 실효성을 제고한다는 차원에서 도입되는 것임.

- 그동안 외주제작프로그램 편성의무비율은 고시되어 왔지만, 외주제작프로그램의 정의에 대한 세부규정은 마련되지 않았음.

○ 외주프로그램 인정제는 다양한 제작실태와 장르적 특수성을 충실하게 반영해야 할 것임. 다채널 다매체 방송환경에서 다양한 국민의 니즈에 부합하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것임.

- 외주제작사는 지상파TV뿐만 아니라 모든 방송매체에 대해 콘텐츠공급자로서의 위상은 더욱 요구되고 있음. 1990년대와 비교해 유통창구와 활용가치가 다양해진 만큼, 외주제작사에게 있어 국민을 위해 양질의 콘텐츠를 다양하게 생산해야 할 사회적 책무는 더욱 커졌음.

- 외주제작사가 다양한 양질의 방송콘텐츠를 안정적이고 지속적으로 생산할 수 있도록 외주인정제도 운용상의 검토가 필요함.

○ 방송사와 외주제작사는 하청관계가 아닌 동반자 또는 대등한 파트너라는 관점에서 외주인정제도가 도입되어야 한다는 점임. 이러한 인식전환의 기초 위에서만이 외주인정제도의 성공적 운영이 가능해질 것임.

- 방송사는 외주제작사가 대등한 파트너로서 상호보완적인 공생관계임을 인정해야 함.

○ 지속적 창작을 유도할 수 있는 외주인정제도로 구성되어야 할 것임. 외주제작프로그램 인정시 창작성을 강조하고 창작의욕이 지속적으로 이어질 수 있도록 정책적으로 고려해야 할 것임.

□ 외주인정기준을 둘러싼 논점

○ 외주제작프로그램의 정의와 관련 외주제작프로그램의 제작 및 완성에 주도적이고 직접적 역할을 하는 기획, 작가, 연출 3요소가 기본이 되어야 할 것임.

- 제작비는 대부분의 독립제작사가 자금여력이 없고 외주프로그램의 실질적 제작 및 완성에 있어서도 직접적인 영향을 미치지 않은 만큼, 기본적인 구성요소로는 적합하지 않음.

○ 작가와 기획, 작가와 연출의 업무영역이 명확하게 구분되어 있는 것은 아닌 만큼, 현실적으로 영역별 업무기준이 명확하고 구체적으로 제시되어야 함.

- 또한 드라마와 비드라마는 2차이용의 정도, 자금조달력의 차이 등이 존재하는 만큼, 장르별 특수성을 고려해 유연한 외주인정제도를 운영해야 할 것임.

○ 외주제작프로그램의 취지는 방송사 바깥에 자생적인 제작역량을 갖춘 다양한 제작주체를 육성하는데 있는 만큼, 대상은 방송프로그램, 영화, TV애니메이션 등 다양한 콘텐츠제작역량을 갖춘 제작사를 포괄해야 할 것임.

○ 외주제작은 완전외주제작, 부분외주제작, 공동제작, 단순하청 등 다양한 형태를 포괄하는 방향으로 검토되어야 함. 외주제작사의 제작기회를 최대한 보장하기 위해 현재 이루어지고 있는 제작실태를 외주인정제에서도 담보해야 할 것임.

○ 외주인정제의 실효성을 제고하기 위해 가산제도 도입을 검토하는 것이 바람직함. 현재 프라임타임대 방송시 가산점제도를 운영하고 있듯이, 외주제작사에게 주요 저작권을 부여할 경우, 외주제작물로 인정하고 가산해줌으로써 외부의 크리에이터에게 비즈니스기회와 더불어 인센티브를 부여하는 것임.

5. 표준제작비

□ 논의 배경

○ 금융위기 상황에서 외주 제작비가 지속적으로 감소하여 제대로 제작이 이루어질 수 없는 지경까지 이르게 됨

- 독립제작사가 현실을 반영치 못하는 제작비로 인한 손실을 만회하기 위해서 무리한 협찬 및 고지 변형, 유사 PPL에 많은 에너지를 투여하고 있음

※ 독립제작사가 기 제작하던 프로그램을 훨씬 낮은 제작비로 새로운 독립제작사에게 제작하게 하는 사례가 발생하여 저가 경쟁이 과열되고 있음

- 대부분의 독립제작사들은 아직도 영세한 규모를 가지고 있으며, 전문인력이나 시설의 확보 등에서 일정 수준의 성과를 거두지 못하고 있음

○ 방송사와 독립제작사의 갈등에서 보다 핵심적인 사안은 바로 제작비 산정과 관련한 부분

- 제작비는 현재 일관된 기준이 없어 독립제작사는 방송사로부터 낮은 수준의 제작비를 지급받고 있다고 주장하고 있음

- 또한 방송사의 제작비 삭감은 독립제작사들로 하여금 간접광고와 협찬에 과도하게 의존하게 하는 부작용을 양산하고 있음

- 외주제도 개선방안의 하나로 표준제작비의 도입 등을 골자로 한 표준 계약 가이드라인의 준수 의무화가 논의되고 있음

○ Ofcom의 가이드라인(2003년 커뮤니케이션법)은 방송사가 '1차 저작권'을 확보하기 위해서는 장르별 표준 제작비(Indicative Tariff)를 방송사와 독립제작사가 정하여 발표할 것을 의무화하고 있음

- 영국의 표준제작비는 프로그램 제작비의 할인을 원칙적으로 불가능하게 하고 있으며 이를 통해 방송사와 독립제작사 사이의 거래 방식에 변화를 가져옴

□ 표준제작비 도입방안

○ 표준제작비 제도화

- 영국의 사례를 검토하여 우리나라 역시 1차 저작권에 한해 각 장르별, 포맷별 제작비의 범위를 방송사들로부터 제정하여 공표하도록 하는 것이 필요함

○ 외주제작 가이드라인을 법으로 정해 표준제작제도를 도입하는 방안(방송법 신설 또는 별도 독립법('중소콘텐츠제작및유통공정화에관한법률'(가칭) 제정)

- 법안내용 "정부는 방송사, 독립제작사와 협의하여 합리적 외주제작을 위한 가

이드라인을 고시하여야 한다"

- 가이드라인에는 외주인정조건, 외주비율, 표준제작비, 계약조건, 계약서 제출 의무 등을 포함

□ 소결

○ 표준 제작비 제정과 저작권 문제는 영국의 Ofcom의 사례를 바탕으로 관련 법제를 정비하는 쪽으로 접근하는 것이 바람직

- 방송사업자와 독립제작사의 합의에 따른 표준 제작비를 제정하고, 이에 따른 권리를 공표하는 것은 양자 간의 새로운 관계를 조성하고 외주제작의 활성화를 위해 시급히 해결해야 할 부분

6. 외주제작의 공정한 거래환경 구축

1) 저작권 귀속 일반론

○ 저작권 귀속은 창작자원칙(Shöpferprinzip)이 기본원칙임

- 저작물의 창작행위는 어떠한 절차나 형식의 이행을 필요로 하지 않고 의사의 표현을 본질로 하지 않는 사실행위에 해당, 창작행위는 정신적·신체적 활동에 의하여 저작물을 만들어 내는 사실행위이기 때문에 자연인만이 가능하며 저작권을 原始取得

○ 우리 저작권법에는 창작자원칙에 대한 예외로 ① 업무상저작물, ② 영상저작물에 관한 특례규정이 있음

○ 업무상저작물로 인정되면 저작재산권뿐만 아니라 저작인격권도 법인 등에게 원시적으로 귀속

- 업무상저작물이 되기 위해서는 ① 법인·단체 그 밖의 사용자의 기획 하에, ② 법인 등의 업무에 종사하는 자가, ③ 업무상 작성하는 저작물로서, ④ 법인 등의 명의로 공표되는 것의 저작자는, ⑤ 계약 또는 근무규칙에 다른 정함이

없을 것이라는 5가지 요건이 필요

○ 영상저작물에 관한 특례에서는 일단 실제로 창작행위를 한 자 중 감독 등 저작물의 전체적 창작에 기여하는 자에게 영상저작물에 대한 저작재산권을 이용할 수 있는 권리를 가진 것으로 추정

- 단, 이는 特約이 없는 때에 적용되며, 원작자인 저작재산권자와 영상화를 허락받는 자 사이에 다른 계약이 있다면 그 계약이 우선

2) 외주제작 형태에 따른 저작권 귀속

<표 2> 외주제작 형태에 따른 저작권 귀속

구분	내 용
완전외주형	○ 저작권의 귀속과 관련하여 외주제작 형태가 완전외주형인 경우에는 民法상 도급의 원리로만 해결할 것이 아니라 저작권법상의 창작자원칙(Shöpferprinzip)에 의하여 판단하여야 함 ○ 계약에 의하여 저작재산권이 양도되는 형식을 취한다 하더라도 저작인격권은 일신전속적인 권리이므로 창작자인 외주제작사에게 남게 됨 ○ 외주제작사에 저작권이 있는 경우에는 그 영상저작물이 저작권법 제9조의 업무상저작물의 요건을 충족하는 경우에는 외주제작사에게 저작인격권 및 저작재산권이 원시적으로 귀속 ○ 만일 업무상저작물의 요건을 충족 못하는 경우 영상저작물에 관한 특례중 제100조 제1항에 따라 외주제작에 참여한 감독, 연출 등에게 "영상저작물의 이용을 위하여 필요한 권리"가 양도되는 것으로 추정 ○ 영상제작자가 양도 받는 영상저작물의 이용을 위하여 필요한 권리는 저작권법 제101조 제1항에 영상저작물을 "복제·배포·공개상영·방송·전송 그 밖의 방법으로 이용할 권리"로 열거 - 특약이 없는 한 2차적 저작물작성권은 포함되지 않은 것으로 해석해야 할 것임
공동제작형	○ 방송사와 외주제작사의 협력으로 영상저작물을 제작하는 경우 이는 공동제작형 외주제작에 해당 ○ 공동제작형 외주제작의 경우 콘텐츠제작을 의뢰한 자에게 저작권이 귀속되는 포괄적양도계약이 콘텐츠제작을 의뢰한 자와 외주제작사간에 체결될 수 있는데, 이에 대한 저작권의 귀속문제 또한 "창작자원칙"에 따라 결국 창의력이 필요한 기획과 편집부분에 방송사와 외주제작사중 어느 쪽이 더 주도적으로 기여하고 있는지를 가지고 판단 ○ 한편, 방송사와 외주제작사의 창작성이 같이 투여된 공동저작물에 해당되는 경우에는 저작인격권 및 저작재산권의 행사, 보호기간 등 통상의 저작물에 대한 저작권 행사 등과 다른 점이 있음 - 공동저작물은 2인 이상이 공동으로 창작한 저작물로서 각자의 이바지한 부분을 분리하여 이용할 수 없으므로 저작재산권은 그 저작재산권자 전원의 합의에 의하여 행사 - 공동저작물의 이용에 따른 이익은 공동저작자 간에 특약이 없는 때에는 그 저작물의 창작에 이바지한 정도에 따라 각자에게 배분되며, 각자의 이바지한 정도가 명확하지 아니한 때에는 균등한 것으로 추정됨

	○ 공동저작물의 저작인격권은 저작자 전원의 합의에 의하여 행사, 손해배상 및 형사고소 등 소극적 권리행사는 단독행사 가능
부분외주형	○ 영상저작물의 일부 제작을 외주제작사에 위탁하고 방송사가 직접 제작한 영상저작물의 일부에 편입시키는 경우에는 창작자원칙에 따라 그 부분은 외주제작사가 저작권을 가지는 경우가 있음 - 이러한 경우 방송사와 외주제작사 각자가 이바지한 부분을 분리하여 이용가능한 경우에는 結合著作物이 되며, 분리하여 이용하지 못하는 경우에는 공동저작물이 됨 ○ 결합저작물은 창작에 관련한 저작자 사이에 공동관계가 인정되지 않고 각자의 기여분이 분리되어 이용될 수 있는 것으로 결과적으로는 단독저작물의 결합이라고 보아야 할 저작물이다 따라서 공동저작물과 달리 결합저작물의 경우 각기 창작한 부분에 대하여 저작권이 인정 ○ 업무상저작물에 대한 규정인 제9조의 적용이 있는 경우에는 외주제작사 자체가 저작권을 가지며, 제9조를 충족하지 못하는 경우에는 외주제작사의 감독, 연출 등이 영상저작물을 이용할 권리를 양도받은 것으로 추정
단순노무 하도급형	○ 외주제작의 경우 방송국의 입장에서는 독립제작사가 엑스트라 배치와 관리, 야외촬영장 비섭외 등 단순한 노무하도급만을 제공한 경우에는 영상저작물은 저작권법 제9조가 적용되는 방송국의 "업무상 작성한 저작물"에 해당 ○ 제9조의 요건을 충족하지 못하는 경우 영상저작물에 대한 특례규정인 제100조제1항의 적용에 따라 감독 등 현대적 저작자들이 영상저작물을 이용할 권리를 가지는 것으로 추정

3) 공정 경쟁 환경 구축

○ 2005년 영화·광고·방송프로그램제작 등 용역위탁을 하도급법 적용대상으로 포함시키는 내용으로 하도급법이 개정, 이와 관련하여 "방송업종 표준하도급계약서(안)"이 2006년 8월 발표

- 同 하도급계약서(안) 제4조 제1항은 "본 계약서에서 의미하는 갑이 을에게 용역위탁하는 방송 프로그램이란 「갑이 기획하거나 플롯 작성을 하고 을이 그에 따라 제작하여 납품」 하는 방송 프로그램을 말한다."고 하여 하도급 형태의 용역으로 사실상 저작권법 제9조상에 의한 업무상저작물(방송사의 업무상저작물)에 해당되는 것을 상정

○ 하도급계약서(안) 제4조 제2항은 갑이 을에게 용역위탁하는 방송 프로그램에 대한 저작권의 유형으로 방송권(국내 방송권의 경우 지상파 방송권, 위성, 케이블, 지상파 DMB, 위성 DMB 방송권이 포함, 해외지역 방송권), 복제·배포권[국내 비디오 복제·배포권, 국내 비디오 이외(CD-ROM, DVD 등의 복제·배포권, 해외 비디오 복제·배포권, 해외 비디오 이외(CD-ROM, DVD 등)의 복제·배포권], 공연권(인터넷, PC통신, 휴대폰용 콘텐츠 등), 전송권에 대해서 규정
- 한편 2차적 저작물작성권의 경우 저작권의 전부를 양도하는 경우 원칙적으로 양도되지 아니한 것으로 보고 있는데, 이는 저작권법 제45조(저작재산권의 양도)의 취지를 반영한 것

○ 제4조 제3항은 제작된 방송프로그램의 저작권이 갑과 을에게 공동으로 귀속할 경우 그 지분은 갑과 을의 방송프로그램 제작과정상의 창작기여도에 따라 정하도록 하고 있는데, 이 역시 저작권법이 "창작자원칙"에 따르고 있는 것에 착안한 것으로 보임

○ 제4조 제4항에는 제작된 방송프로그램의 저작권이 귀속된 자가 상대방에게 저작권을 양도하고자 할 경우에는 ① 양도를 위한 저작권 종류의 세분화, ② 양도기간의 명시, ③ 양도에 따른 수익배분에 대한 내용이 포함되도록 사전에 양자간의 합의에 따라 개별계약으로 정하도록 하며, 기간을 특정하지 않고 저작권 양도가 이루어지는 경우 양수인이 영상저작물의 원래의 저작권 존속기간까지 저작권을 양도받은 것으로 보도록 하고 있음

- 이는 하도급 거래의 전형적인 경우인 용역위탁의 경우만 적용하는 것으로 한정하고 있어, 이는 기획에서 제작까지의 全과정을 제작사가 주도하는 완전외주 형태의 경우까지 포섭하지 못한다는 한계 존재

○ 2009년 2월 개정된 문화산업진흥기본법에서는 "공정한 거래질서 구축"이라는 표제 하에 제12조의2를 신설하여 공정한 거래질서 구축과 관련한 포괄적인 규정을 마련

- 제12조의2 제1항은 문화상품의 제작·판매·유통 등에 종사하는 자는 합리적인 이유 없이 지적재산권의 일방적인 양도 요구 등 그 지위를 이용하여 불공정한 계약을 강요하거나 부당한 이익을 취득하여서는 아니된다고 규정

- 제12조의2 제2항은 문화체육관광부장관은 문화산업의 공정한 거래질서를 구축하기 위하여 ① 문화산업 경쟁 환경의 현황 분석 및 평가, ② 문화산업 관련 사업자 등이 참여하는 협의체의 구성 및 운영, ③ 그 밖에 공정한 거래 환경을 조성하기 위하여 필요한 사업을 할 수 있도록 하였음

- 제12조의2 제3항은 문화체육관광부장관은 문화산업의 공정한 거래질서를 구축하기 위하여 공정거래위원회위원장 및 방송통신위원회위원장과의 협의를 거쳐 문화산업 관련 표준약관 또는 표준계약서를 제정 또는 개정하여 그 시행을 권고

4) 대체적분쟁해결

○ 소송 이외의 분쟁해결 방법으로는 화해, 알선, 조정, 중재 등이 있는데 이와 같

이 소송에 갈음하는 분쟁해결 방법을 "代替的 분쟁해결"(ADR: Alternative Dispute Resolution)이라고 함

- 중소제작자가 다수인 문화산업 관련 종사자들은 분쟁해결을 위한 인적·경제적 여력이 부족

<표 3> 대체적 분쟁해결의 장점

구분	내 용
전문성	○ 콘텐츠 관련 분쟁은 관련 기술, 콘텐츠의 특성 등을 고려할 때 일반인에 의해 분쟁을 해결하는 것보다 해당분야의 정통한 전문적인 지식을 가진 자에 의해 분쟁을 해결하는 것이 전문성이 더 있음 ○ 즉 분쟁당사자는 자신이 원하는 전문적인 지식을 가진 자를 중재인으로 선정할 수 있으나, 소송절차의 경우에는 법관을 분쟁당사자 자신이 지정할 수는 없음 ○ 특히 중재에서는 선정된 중재인은 당사자가 도중에 취하하거나 화해를 하지 않은 한 해당 사건에 대해 판정을 내릴 때까지 관여하여야 함. 이러한 점이 ADR의 특색
비공개성	○ 우리나라의 소송절차는 공개주의가 원칙이라 분쟁중의 영업비밀 등이 소송절차 중에 공개가 될 우려가 있음 ○ 이에 대해 중재 등의 ADR은 중재절차가 비공개가 원칙이라 그 문화콘텐츠의 영업비밀 등이 분쟁해결절차에서 공개될 염려가 없음
신속성	○ 콘텐츠는 유행에 민감하여 그 생명이 짧은 특성상 관련 분쟁이 길어지면, 분쟁이 해결 되더라도 그 손해는 돌이킬 수 없음 ○ 우리나라는 소송에 의해 해결하려면 평균 상고까지 우리나라에서는 2~3년이 소요 ○ ADR은 소송에 비해 신속하게 期日을 설정할 수 있고, ADR중에서 중재에 의해 분쟁을 해결하는 경우에는 약 3개월 정도 소요 ○ 분쟁의 신속성을 극대화하기 위하여 집중심리로 심리회수를 줄이고 예비회의제도를 활성화하여 심리자체의 소요시간도 단축하여 진행되며, 신속절차의 경우에는 1개월 정도 소요
저렴성	○ 변호사 선임 등이 없기 때문에 소송에 의해 해결하는 것보다 비용이 저렴
유연성 (국제적 분쟁처리)	○ ADR은 심리나 판단에 있어서 당사자의 『합의』에 의해 사용언어 등의 절차에서 유연하게 대처할 수 있지만, 재판은 정해진 절차와 사용언어 등은 정하여진 언어(우리나라의 경우 한국어)와 민사소송법에 의한 절차 등에 의하여야 함 ○ 제3국의 외국인과 내국인과의 콘텐츠 관련 분쟁인 경우에는 양 당사자가 사용할 수 있는 제3국의 언어나 영어 등을 사용할 수 있음

○ 외주제작을 포함하여 콘텐츠와 관련된 분쟁을 일거에 해결하기 위하여 가칭 '콘텐츠산업분쟁조정위원회'를 둘 수 있도록 하는 것도 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있음

- 2009년 2월 24일 정부가 발의한 온라인디지털콘텐츠산업발전법 전면 개정안에는 "콘텐츠분쟁조정위원회"을 둘 수 있도록 규정

- 한편, 방송법 개정안에 따르면 방송분쟁조정위원회에 외주제작사에 대하여 규정하여 분쟁조정을 할 수 있도록 규정하고 있어 온라인디지털콘텐츠산업발전법 개정안과의 관계 정립 필요

7. 결론: 외주제도 개선 방안

□ 외주제도의 성과와 제도개선 방향

○ 1991년 3%, 외주 의무편성으로 시작된 외주제도는 법적으로 40% 이내에서 고시하는 정도까지 확대

- 현재 활동 중인 독립제작사가 391개로 조사되었고 연간 4만 5천시간분(1일 123시간 분량)의 콘텐츠를 제작하고 있음(문화체육관광부 2009, 문화산업통계 백서 추정치, 방통위 2008, 방송실태조사보고서)

- 2008년 방송콘텐츠 수출이 1.8억 달러(KBI 2009, KBI 포커스 "2008년 방송프로그램 수출입현황)에 이른 것 또한 드라마에서 확장된 외주제작의 성과로 평가할 수 있음

○ 그러나 여전히 대부분의 독립제작사는 중소규모로 국제경쟁력을 갖추지 못한 상태임

- 2008년 독립제작사 391개 사업체에서 4,724명이 종사하며 7,274억원의 매출을 올렸으나 대부분의 업체들은 고용수준이 소규모이며 재정상 취약

- 종사자 50인이상 제작사가 17개로 전체의 4.3%에 불과하며 글로벌 경쟁력을 갖춘 대형 제작사가 부재함

<표 4> 2008년 독립제작사의 매출액 및 종사자 현황

	1~4인	5~9인	10~49인	50~99인	100인이상	합계
사업체수 (개)	151	117	106	15	2	391
매출액(백만원, %)	37,991 (5.2)	60,556 (8.3)	214,234 (29.5)	337,102 (46.3)	77,528 (10.7)	727,411 (100.0)
종사자(명, %)	395 (8.4)	792 (16.8)	2,010 (42.5)	1,056 (22.4)	471 (10.0)	4,724 (100.0)

○ 융합형 매체인 IPTV가 도입, 종합편성 PP가 도입, 디지털 전환 등 변화의 시기에 국내 중소 프로덕션 육성과 함께 세계적 규모의 글로벌 콘텐츠 기업육성을 통한 콘텐츠 수출 확대 방안 마련을 위한 외주제도 점검이 요구됨

□ 가이드라인

○ 2004년 12월 29일 방송위원회가 '외주제작 가이드라인'을 권고사항으로 제정.

- 외주제작 계약의 체결에서 납품, 제작비 지급까지 전과정에 걸친 단계별 가이드라인을 제시, 이를 방송사업자와 독립제작사가 준수하게 함으로써 보다 투명하고 공정한 계약이 이루어지도록 하는 것이 목적.

- 방송사업자와 독립제작사간의 모든 유형 및 장르의 외주제작 프로그램 계약서 구성 및 작성, 제작과정 등에서 준수되어야 할 권고사항을 담고 있으며, 명시하지 않은 사항은 계약 당사자간의 협의로 정하되 이 가이드라인의 취지에 부합하도록 노력해야 한다는 내용.

- 이 가이드라인에서는 사전에 전작(全作)한 프로그램에 대해서만 외주제작사의 저작권 인정하고 다른 경우는 명확한 기준 없이 방송사와 제작사의 합의에 의해 결정하도록 함. 그러나 합의시 외주제작사는 방송사를 상대로 적극적으로 저작권을 요구하기 어려운 상황(박창식, 2009).

○ 기존 가이드라인은 권고사항이기 때문에 실효성 부족. 따라서 이를 구속력 있는 장치로 제도화가 요구됨. 영국의 경우처럼, 방송사, 독립제작사 대표와 정부가 주요사항을 합의하여 이를 고시하도록 하는 방안이 현실적임

- 그 내용에는 외주인정조건, 외주비율, 표준제작비, 계약조건, 계약서 제출 의

무, 저작권공유 등의 내용들이 포함되어야 함

□ 외주인정제

○ 현재 외주제작에 대한 편성 비율만이 고시되고 있을 뿐 구체적으로 외주제작프로그램을 무엇으로 볼 것인지에 대한 기준이 명확하지 않은 상태에서 방송사와 독립제작사의 외주제작 프로그램 기준이 달라서 혼란 야기

- 방송사와 제작사 등의 관련 주체들의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 합리적인 기준을 마련해야 함

○ 외주제작 인정기준은 불공정거래 논란의 중심부에 있는 저작권 분배와 직결된 사안이므로 권고보다는 의무조항으로 바꾸어 법안의 실효성이 있도록 해야 함

○ 외주인정제의 실효성을 제고하기 위해 가산제도 도입을 검토하는 것이 바람직함. 현재 프라임타임대 방송시 가산점제도를 운영하고 있듯이, 외주제작사에게 주요 저작권을 부여할 경우, 외주제작물로 인정하고 가산해줌으로써 외부의 크리에이터에게 비즈니스기회와 더불어 인센티브를 부여하는 것임

□ 표준제작비

○ 지상파 방송의 광고 매출의 지속적인 감소와 금융위기 등으로 외주 제작비가 지속적으로 감소하여 제대로 제작이 이루어질 수 없는 지경.

- 독립제작사는 저가로 책정된 제작비로 인한 손실을 만회하기 위해서 무리한 협찬 및 고지, 변형된 PPL 성행

- 독립제작사가 기 제작하던 프로그램을 훨씬 낮은 제작비로 새로운 독립제작사에게 제작하게 하는 사례가 발생하여 저가 경쟁 과열

○ 외주제작사의 적정 제작비를 보장함으로써 외주사의 생존을 보장하고 양질의 콘텐츠를 확보할 수 방안 마련 필요. 방송사들이 1차 방영권을 갖기 위해서 지불해야 하는 최소한의 제작비인 '표준제작비'를 장르별로 정할 필요가 있음.

- 영국 Ofcom은 외주제작가이드라인에서 아래 표의 예에서 알 수 있듯이 1차 저작권 비용에 대한 표준제작비를 정하고 있음. 영국의 외주정책은 코스트 플러스(cost plus: 실제 투입되는 원가에 일정 수익을 보장하는 방식)를 채택하고 있어 국내 표준제작비 산정에 참고가 됨.

<표 5> BBC드라마 표준제작비

가격	대상프로그램
1) 주중, 저예산 드라마 (시간당 £50,000~£500,000)(1억원~10억원)(이하 모두 시간당 액수)	
Drama 1 £375,000까지	BBC ONE, BBC TWO, BBC THREE의 장기 시리즈 제작자는 혁신적인 기술을 사용할 수 있음. 새로운 재능발굴의 기회
Drama 2 £375,000~£500,000	BBC ONE, BBC TWO의 심야 시리즈 등
2) 중간 예산드라마 (£500,000~£700,000)(10억원~14억원)	
Drama 3 £500,000~£630,000	현대 드라마, 알려진 배우가 등장하여 제작비가 올라가는 경우
Drama 4 £630,000~£700,000	드라마 외주제작의 중심. 현대 드라마와 역사 드라마에 유명 배우 등장
3) 고예산 드라마 (£700,000~£900,000) (14억원~18억원)	
Drama 5 £700,000~£790,000	해외 로케, 역사물, 대규모 출연진 등
Drama 6 £800,000~£900,000	국내외 로케, 기간, 높은 예산 예정, CG 등 특수효과 사용
4) 프리미엄 드라마	
Drama 7 £900,000이상 (18억원이상)	예외적인 경우, 공휴일 이벤트나, 특집 드라마 등

○ 표준제작비 제도화는 독립제작사의 최저 제작비를 보장한다는 기저에서 검토되어야 함.

- 표준제작비는 프로그램 제작에 예상되는 예산, 편성에서 프로그램의 가치, 제3자의 투자수준, 개발비용, 거래조건 등의 제요소를 고려하여 장르별로 정해야 함.

- 독립제작사, 방송사 대표가 참여하여 2년마다 갱신. 물가 상승요인, 기술이나 제작기법의 변화, 기타 프로그램 가격에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인을

고려할 필요가 있음.

○ 앞에서 논의한 외주가이드라인, 외주인정기준과 외주 표준제작비를 법으로 규제하기 위해서는 외주제작 가이드라인의 법제화가 요구됨

- 독립제작사 육성을 규정한 문화산업진흥기본법에 이를 규정하는 방안 "정부는 방송사, 독립제작사와 협의하여 합리적 외주제작을 위한 가이드라인을 고시하여야 한다"는 조항을 삽입하고 구체적인 사안은 별도로 시행령이나 시행규칙 마련

- 장기적으로는 외주 가이드라인을 포함하여 중소 콘텐츠 기업의 제작과 유통에 관한 진흥과 규제, 공정경쟁을 지원하는 별도의 법률 '중소콘텐츠 제작 및 유통공정화에 관한 법률'(가칭) 제정이 필요함

□ 공정경쟁 환경 구축

○ 공정거래법의 경우 부당 공동행위 불공정 거래행위 규제법이나 방송 등 콘텐츠 제작분야까지 포섭이 어려움

- 한편, 독점규제법에서는 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위 등을 불공정거래행위로 규정, 불공정 거래행위를 예방하기 위하여 필요한 경우 사업자가 준수하여야 할 지침을 제정·고시할 수 있도록 하고 있음

- 따라서 "방송분야 불공정 거래행위의 유형 및 기준 고시" 마련 방안을 고려해 볼 수 있음

※ 신문업의 경우 "신문업에 있어서 불공정거래 및 시장지배적지위 남용행위 유형 및 기준" 고시 등에 대한 기준이 마련

○ 하도급법의 경우 하도급만 대상으로 하므로 완전 외주제작의 경우 적용이 어려움이 있음

- 하도급의 정의규정 재정비 등을 통하여 동법이 완전 외주형태의 방송콘텐츠 분야도 준용될 수 있도록 할 필요가 있음

○ 문화산업진흥기본법의 개정에 따른 실질적 사업 필요

- 문화산업진흥기본법의 경우 공정한 거래환경의 조성(제12조의2) 과과 관련하여 보다 적극적인 활동 필요

- 문화체육관광부는 ① 문화산업 경쟁 환경의 현황 분석 및 평가, ② 문화산업 관련 사업자 등이 참여하는 협의체의 구성 및 운영, ③ 그 밖에 공정한 거래환경을 조성하기 위하여 필요한 사업을 할 수 있도록 규정

- 또한 공정거래위원회위원장 및 방송통신위원회위원장과의 협의를 거쳐 문화산업 관련 표준약관 또는 표준계약서를 제정 또는 개정하여 그 시행을 권고할 수 있음

- 따라서 저작권법과 민법 등의 기본원칙이 잘 정비된 표준계약서가 실질적으로 도입될 수 있도록 지원 필요

- 공정한 외주제작 계약시 지원정책에서 인센티브를 제공하는 방안 등

<표 6> 외주제작 관련 법률 현황 및 개선방향

구분	법률	내용 및 문제점	개선방향
보호법	저작권법	○ 저작권 귀속 등 규정 - 업무상저작물, 영상저작물에 관한 특례 ○ 계약이 우선(단, 창작자주의 및 저작인격권 포기 등 강행규정 위반 제외)	○ 저작권 기본원칙 및 민법의 기본원칙 등 교육 및 저작권 기본원칙 반영된 표준계약서 개발과 연계(문산법 등)
	민법	○ 계약의 효력, 의사표시 등에 대하여 규정 ○ 폭리 행위 등 계약 무효로 되는 경우가 민법에 의하면 해당되기 어려움	
진흥법	문산법	○ 공정거래 등에 대한 문화부 역할 부여 - 실태조사, 협의체 구성 - 표준계약서 도입(방통위, 공정위와 협의)	○ 적극적 실태조사, 표준계약서 개발 등 실질적으로 공정경쟁 관련 법과 가교 역할 조치 필요
	온디콘법	○ 방송콘텐츠를 포함한 콘텐츠 진흥에 대한 기본법	○ 분쟁조정위 설립시 방송법과의 관계정립
규제·진흥법	방송법	○ 외주제작과 관련한 규정 미비 - 개정안의 경우 간접광고에 대한 논란 지속	○ 공정한 외주제작 계약시 인센티브 제공 등 필요 ○ 법위반시 과태료 및 벌칙 등 강화
규제법	공정거래법	○ 부당 공동행위 불공정 거래행위	○ 방송분야 불공정 거래행위 등의

		규제법이나 방송 등 콘텐츠 제작 분야까지 포섭 어려움	기준 마련 등을 통한 고시 필요 - 신문업의 경우 불공정거래 및 시장지배적 지위 남용행위 유형 기준 고시가 있음
	하도급법	○ 하도급만 대상으로 하므로 완전 외주제작의 경우 포섭 어려움	○ 동법의 개정 - 외관이 하도급인 경우도 하도급으로 보아 동법 준용되도록 할 필요 있음 - 표준하도급 계약서와 연계

□ '중소콘텐츠 제작 및 유통공정화에 관한 법률(가칭)' 제정 방안

○ 독립제작사를 비롯하여 중소콘텐츠 제작자는 유통망을 가진 방송사 등 거대 사업자와의 관계에 있어서 불공정 경쟁 환경에 노출되기가 쉽고 제작기반 역시 취약함. 이에 따라 외주제작사 등 방송영상 중소제작자의 보호를 위한 특별법의 제정에 대한 검토가 필요함.

– 방송뿐만 아니라 영화, 디지털콘텐츠(인터넷, 모바일), S/W 등의 콘텐츠 유통 시장에서 콘텐츠제공업체와 플랫폼사업자간 불공정거래 관행 지속되고 있는 실정임.

– 플랫폼 사업자(포털, 이통사, 방송사, SO 등)는 시장지배력을 바탕으로 영세한 콘텐츠 제공업체에 대해 부당한 수익배분 등 불공정 행위가 발생하기 쉬운 환경이라고 할 수 있음.

– 아래 표는 방송을 포함한 주요 콘텐츠 산업 영역에서 발생하는 주요 불공정 사례를 정리한 것임.

<표 7> 주요 콘텐츠 산업 영역에서 발생하는 주요 불공정 사례

구분	내용
방 송	지상파와 외주제작사간 저작권, 수익배분, 계약변경 등, SO와 PP간 불합리한 수신료 배분, 일방적 채널변경 등
영 화	대기업 멀티플렉스와 배급사, 메이저 배급사와 중소 상영관간 상영 조건, 부율, 거래 거절, 구매강요 등
디지털콘텐츠	이통사·포털과 콘텐츠 제공업체(게임, 음원제작자 등)간 불합리한 수익배분, 타 경쟁사에 대한 콘텐츠 제공 금지 행위 등
연예매니지먼트	신인·무명연예인과 대형 연예기획사간 과다한 계약기간, 과소 계약금, 과도한 위약금 등 불공정 고용계약 관행

○ 독립제작사의 외주제도 개선 문제를 방송영역에 한정할 것이 아니라 콘텐츠산업 전반의 공정경쟁 환경 구축을 위한 제도정비 맥락에서 특별법 제정이 필요.

○ 이미 문화체육관광부의 '콘텐츠산업 선진화 TF'(2008. 11~2009. 5)에서도 (가칭)'콘텐츠 유통 촉진법' 제정에 대한 제안이 있었음. 문산법, 하도급거래 공정화에 대한 법률 등이 있지만 문산법은 대부분 프로그램적 규정이며, 하도급거래 공정화에 대한 법률은 '단순하도급'을 전제로 하고 있으며 이에 따른 표준계약서(안)도 비판이 많은 실정이라 외주제도 개선에 실질적 도움이 되지 못함.

○ 외주제도 개선에 필요한 가이드라인, 표준제작비, 인정제, 위반시 벌칙들을 규정한 '중소콘텐츠제작및유통공정화에관한법률'이 제정된다면 외주시장 활성화에 크게 기여할 것임. 이 법은 중소콘텐츠기업에 대한 지원, 공정한 거래질서의 확립 등에 대한 내용을 담을 필요가 있음. 외주제작과 관련해서는 외주 인정기준, 저작권 귀속, 표준제작비, 표준계약서 도입, 분쟁해결, 실태조사, 과태료 등에 대한 내용을 담아 외주정책의 효율적 추진을 기대할 수 있음.

- 중소콘텐츠제작자 등의 지원과 관련하여서는 제작지원, 유통지원, 국제협력 및 해외진출 지원 등과 관련된 내용을 포함할 수 있을 것임

- 공정한 거래질서의 확립과 관련하여 공정한 거래환경의 조성, 실태조사, 표준계약서의 제정·보급, 대금지급, 표준제작비, 저작권 귀속의 기본원칙, 금지행위 등과 관련된 내용을 포함할 수 있을 것임

- 조정 및 효력을 재판상 화해로 하는 분쟁해결, 과태료, 벌칙 등에 대한 내용도 포함되어야 할 것임

□ (가칭)「방송업에 있어서의 불공정거래행위의 유형 및 기준」 고시 마련

○ 외주제작사 등 방송영상 중소제작자에 대한 불공정거래 행위 등의 예방이 필요

- 방송사업자의 불공정거래행위의 내용 등을 담은 방송사업자 등이 준수해야 할 지침 제정 필요

- 신문업의 경우 「신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적 지위 남용행위의 유형 및 기준(2001)」이 제정되어 있음

<독점규제 및 공정거래에 관한 법률>

제23조 (불공정거래행위의 금지) ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 "불공정거래행위"라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.

1. 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
2. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
3. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위
4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위
5. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위
6. 삭제 〈1999.2.5〉
7. 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금 · 대여금 · 인력 · 부동산 · 유가증권 · 상품 · 용역 · 무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위
8. 제1호 내지 제7호이외의 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위

②불공정거래행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정한다.

③공정거래위원회는 제1항의 규정에 위반하는 행위를 예방하기 위하여 필요한 경우 사업자가 준수하여야 할 지침을 제정 · 고시할 수 있다.

○ 관련 법률 전문가 자문, 업계 의견수렴, 공정거래위원회와 협조하여 관련 고시 초안 마련

– 목적, 용어의 정의, 거래상지위남용행위의 금지, 차별적취급행위의 금지, 사업활동 부당구속행위(저작권 강제귀속 등) 금지 등이 주요내용이 될 것임

□ 독립제작사의 미래

○ 세계 주요 콘텐츠 기업들이 대형화 글로벌화에도 불구하고 협소한 내수시장에 기반한 국내 독립제작사와 방송사는 글로벌 경쟁력에 취약한 형편임.

– 아래 표에 나타난 바와 같이 MBC는 타임워너의 약 1/46, 김종학 프로덕션은 MBC의 약 1/30 규모의 매출 구조. 따라서 국내기업의 글로벌화를 위해서는 서로 협력하는 대형화 전략이 요구됨.

<표 > 주요국 글로벌 미디어 그룹과 프로덕션 규모

구분	미국(복합미디어그룹)		일본(프로덕션)			한국(방송사와 프로덕션)	
	타임워너	월트디즈니	후지TV	NHK 엔터프라이즈	도츠	MBC	김종학 프로덕션
매출 (백만 달러)	46,482	35,510	3,829	440	121	1,000	36.1('08)

○ 외주드라마 제작비 증가율이 지상파 방송의 시간당 광고비 상승률을 앞질러 제작비 순환에 장애 발생.

- 지상파 방송국의 경우 2007년 외주미니시리즈 9편(154회) 평균 제작비 30.2억에 수익은 27.7억원으로 편당 평균 10억 4,600만원의 손실 발생

○ 협소한 국내 콘텐츠 시장의 한계를 벗어나 65억 세계시장 진출을 위한 새로운 전략 필요. 협소한 시장에서 OSMU 및 롱테일법칙을 활용한 제작비 확대 전략과 드라마와 같은 높은 제작비 콘텐츠의 리스크 햇지 전략이 요구되는 바 종편 PP도입을 기회로 주요 콘텐츠 제작 주체와 채널이 연계하는 전략 필요

- 방송 콘텐츠 시장에서 주요 플레이어인 지상파 계열(지상파, 계열PP, 지상파 계열 프로덕션, 독립프로덕션, 전문 에이전시)과 종합편성 계열(종편, 계열PP, 종편 계열 프로덕션, 독립프로덕션, 전문 에이전시)의 두 축이 방송콘텐츠산업의 중심이 되고 글로벌 대형 콘텐츠 제작시에는 컨소시엄을 형성하여 상호 협력하는 새로운 모델 검토

○ 협소한 국내시장에서 독립제작사의 지속적인 발전과 글로벌화를 위해서는 독립제작사의 미래에 대한 새로운 비전과 전략이 요구됨.

- 독립제작사도 하청 프로덕션, 기획창작 프로덕션으로 구분하여 전문화, 특성화하는 것이 미래형 전략으로 보임. 또 일부는 제작 요소별 에이전시로 분화하여 전문화하는 것이 필요

- 연기자, 작가, 연출, 촬영, 편집, 음향, 조명 등 세부 요소별 전문 에이전시가 성장하여 독립제작사나 지상파 방송사, 유료방송 또는 다른 장르의 콘텐츠 제작 지원 필요, 이들이 국제 경쟁력을 갖춘 전문에이전시로 성장하여 글로벌로 나가는 전략을 고려해 볼 수 있음

참고자료

<국내문헌>

공정거래위원회 (2006). 『방송업종 표준하도급계약서(안)』

김대호 (2005). 영국 2003년 커뮤니케이션법 제정에 따른 외주정책 평가. 『한국언론학보』. 49(2).

김대호 (2008). 외주정책과 콘텐츠산업의 변화 .『방송문화연구』 20(2).

김동규 (2007). 방송프로그램 저작권 이용실태 분석. 『방송연구』 겨울호.

김성호, 김흥도 (2009). 'TV 외주제작의 문제점 및 개선방안'. 2009 봄철 여성커뮤니케이션학회 정기 학술대회 발표자료.

김재영 (2009. 9. 29). 창조경제시대, 방송사와 독립제작사 윈윈을 위한 외주제도 개선방안, '신성장동력, 방송콘텐츠산업 활성화를 위한 외주제도 개선방안 세미나' 발제문.

김진웅 (2008). 외주제작의 상업화 현상에 관한 연구. 『방송과 커뮤니케이션』 9-1.

김진웅 (2005). 지상파 방송 외주제작정책의 가능성과 한계. 『방송문화연구』. 17(1).

김진웅, 정호식, 이강헌 (2005). 『외주제작 증가로 인한 방송사 드라마 제작실태 변화 연구』. 방송문화진흥회 연구보고서.

문화체육관광부 (2009). 문화산업통계조사 전망치

박성호 (2006). 『저작권법의 이론과 현실』. 서울: 현암사.

박창식 (2009). 독립제작사의 외주제도 개선방안 및 방향, 문화체육관광부 '신성장 동력, 방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 외주제도 개선방안 세미나' 발제문.

방석호 (2003). 한국에서의 외주제작프로그램의 저작권 귀속문제 연구, 『방송과 커뮤니케이션』 문화방송.

방송위원회 (2004). 『외주제작 표준계약 가이드라인』

방송통신위원회 (2008). 『외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구』

성숙희 (2006). 영국 외주제작 시행규칙과 저작권. 『KBI Focus』. 한국방송영상산업진흥원.

오승종 (2007). 『저작권법』. 서울: 박영사.

은혜정, 성숙희 (2006). 『방송영상물 공정거래 확립방안 연구: 저작권을 중심으로』. 한국방송광고공사.

이시훈, 성열홍, 손영화 (2008). 『미디어 소비자 광고의 변화』. 서울: 한경사.

이상길, 박진우 (2004). 『프랑스 방송: 구조·정책·프로그램』. 서울: 한나래.

임정수 (2005). 『외주제작 의무편성비율제도 개선방안 연구』. 방송위원회 연구보고서

임정수, 김재영 (2006). 『방송물 제작시장의 효율성 제고방안 연구』. 한국방송광고공사 연구보고서 제10권.

장하용 (2007). 『외주프로그램 계약, 제작, 유통 상의 실태 조사연구』. 방송위원회 연구보고서.
장하용, 조항제, 임정수 (2008). 외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구. 『방송통신위원회 정책』, 2008-16.
정상조 편 (2007). 『저작권법 주해』. 서울: 박영사.
정준희 (2004. 8). 세계방송사들의 제작 실태: 외주제작 시스템 강화 추세. 『해외방송정보』, 제674호.
조용순 (2008). 『문화콘텐츠와 저작권』. 서울: 전략과문화.
조의진 (2006). 방송외주정책과 저작권 귀속논쟁에 관한 연구. 『방송학보』 20-4.
최은경 (2008. 3). BBC, 뉴스 제외한 전체 프로그램의 25%는 독립제작사와 경쟁. 『해외방송정보』, 제722호.
최지선 (2009). 『프랑스 방송 프로그램 외주제작 현황과 실태』. 문화콘텐츠 진흥원.
하윤금 (2008). 『글로벌미디어 기업 육성방안 연구』. 한국방송영상산업진흥원.
해외방송정보(KBS) (2009. 3). "일, 외주제작거래 개선을 위한 가이드라인 발표".

<구미문헌>

CNC (2001). Les fournisseurs de programmes des chaînes hertziennes nationales en 2001
CNC (2009). Communiqué de presse : Campagne SOFICA 2009/2010 – soutien renforcé en faveur de la production indépendante, le 15 octobre 2009.
CNC (2009). Programmes Televisiuels, 2009.
CNC (2009). Le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels : COSIP.
CNC (2009). Campagne SOFICA 2009/2010 : soutien renforcé en faveur de la production indépendante, Commniqué de press, le 15 octobre 2009.
CSA (2008). Observations et propositions du conseil superieur de l'audiovisuel concernant la ligne editoriale des chaînes de France Télévisions, le 16 juin 2008.
CSA (2008). Les relations entre producteurs et éditeurs de services de télévision : le point de vue du Conseil, Dossiers d'actualité, le 21 février 2008.
David Kessle r(2002). L'oeuvre audiovisuelle, le 21 mars 2002.
Décret n^0 2001-609 du juillet 2001 pris pour l'application du 30 de l'article 27 et de l'article 71 de la loi n^0 1067 du septembre 1986년 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés en clair par voie hertzienne terrestre en mode analogique du développement de la production d'ouvres cinématograhiques et audiovisuelles

Décret n°94-813 septembre 1994 portant approbation du cahier des missions et des charges de la société France2

Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.

Décret n° 2009-2171 du 21 octobre 2009 relatif à la contribution à la production audiovisuelle des éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique.

La Lettre du CSA n° 213-Février 2008, Les relations entre producteurs et éditeurs de services de télévision : le point de vue du Conseil.

Ofcom (2009). The Communications Market.

Ofcom (2003. 12). Guidelines for broadcasters in drafting codes of practice for commissioning programmes from independent suppliers.

Ofcom (2007. 2). Consultation on revised Ofcom Guidance for broadcasters on Codes of Practice.

Ofcom (2007. 6). Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practice for commissioning from independent producers.

Oliver & Ohlbaum Associates Ltd. (2009). "Pact policy survey and financial census 2009".

S. L. Sherri & W. D. Burr (2004). Entertainment Law : Cases and Material on Film, Television, and Music, a Thomson Business.

Vincent Nelson LL. B (1997). The law of Entertainment and Broadcasting(2nd ed.), Sweet & Maxwell.

<일본문헌>

潮海久雄 (2005). 『職務著作制度の基礎理論』, 東京大学出版会.

中山信弘 (2007). 『著作権法』, 有斐閣.

半田正夫 (2005). 『著作権法概説(第12版)』, 法学書院.

作花文雄 (2007). 『詳解著作権法(第3版)』, ぎょうせい.

総務省 (2009. 7.). 『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【第2版】』.