



2013. 05. 15.

외주정책의 새로운 지평 탐색

- I. 들어가며
- II. 외주 제도의 도입과 초기 논의 : 1991년~2002년
- III. 외주제도의 질적 개선 노력 : 2003년 이후
- IV. 외주정책의 새로운 지평

KOCCA
FOCUS

작성 : 권호영 / 한국콘텐츠진흥원 수석연구원(hykwon@kocca.kr)



요약

I. 외주정책은 방송 산업에서 중요한 의미를 가지고 있음

- 외주정책은 방송영상산업을 활성화, 프로그램 제작주체의 다원화, 방송 프로그램 수요에 부응하고, 방송영상물의 국제 경쟁력을 강화 등 다양한 정책 목표를 가진 정책임

II. 외주제도의 도입과 초기 논의 : 1991년~2002년

- 의무외주비율은 1991년의 3%에서 2001년에는 31%로 빠르게 증가함
- 외주정책을 두고 지상파방송사와 정책당국(또는 독립제작사)가 갈등이 지속됨
- 외주정책의 성과는 미흡하지만, 그 원인을 두고 의견이 갈림
 - 불공정한 거래 V.S. 외주정책 자체가 문제

III. 외주제도의 질적 개선 노력 : 2003년 이후

- 2003년 전후로 외주 시장이 변화하였음
 - 시청률이 낮아지고 광고시장 위축되면서 지상파방송사들이 제작비 삭감
 - 한류의 확산으로 해외 판매 수입이 의미 있는 규모로 확대됨
- 드라마 산업의 수직적 해체와 요소시장의 부상
 - 스타 배우와 작가의 출연료와 작가료가 급증
 - 드라마 제작은 주도권은 스타 작가를 확보한 외주제작사, 스타 배우를 확보한 연예기획사로 이동 중
- 2010년 들어서 외주정책의 논점이 변화함
 - 지상파방송사들은 외주 제작을 대세로 인정하고 적극 활용함
 - 외주정책의 논점은 '외주제도의 폐지 또는 완화'에서 '제작사와 방송사간의 거래 구조'로 전환됨
- 외주 제도를 질적으로 개선하는 노력이 전개됨
 - 외주 인정 기준 : 방송통신위원회가 2012년 2월에 고시로 정함
 - 표준계약서 마련 : 문화부가 2002년에 도입을 시도하였으나 무산되었고, 2004년에 방송위원회는 '외주 제작 가이드라인'을 권고사항으로 제정하였으며, 2013년에 문화부는 '방송 프로그램 제작표준 계약서(안)'을 공개함
 - 제작비 쿠틀제 : 제안 후 논의만 되었음
 - 외주전문채널의 도입 : 2003년~2005년간 문화부는 적극적으로 움직였으나, 방송위원회가 소극적이었음



- 표준제작비 제도화 : 제안 후 논의만 되었음
- 공정거래환경의 구축 : 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법에 불공정한 행위를 예방할 조치를 할 수 있는 근거를 마련함
- 외주제도의 개선을 위한 방송법 개정 노력
 - 방송법 개정안이 2건(이경재 의원 대표발의, 김을동 의원 대표발의)가 있었지만, 임기만료로 폐기됨
 - 방송법 개정안(박창식 의원 대표발의, 2012년 7월)이 소관위에 접수

IV. 외주정책의 새로운 지평

▣ 정부의 강력한 외주 정책이 필요함

- 영국, 미국, 프랑스는 정부의 강력한 정책으로 외주 제작사가 성장하였지만, 일본의 경우 공정거래만 관리하여 외주 제작사가 영세함
- 정부가 외주시장에 적극적으로 개입할 수 있는 여건이 조성됨
 - 신자유주의의 퇴색과 경제 민주화 의제의 확산
 - 외주시장의 경우 시장에 맡겨두기 어려운 구조적 문제가 있음
- 외주제도의 목표를 달성하기 위해 강력한 외주 정책을 한시적으로 도입해야 함
 - 표준계약서를 의무화하고 여기에 제작비 지급, 저작권 보유 등이 포함되어야 함
 - 미국의 편실투과 같은 제도를 도입하여 저작권을 제작사가 갖도록 해야 함
- 강력한 외주정책과 함께 지상파방송사의 재원 확대 정책이 필요함
 - 통합시청률 조사를 통한 광고비 인상, KBS수신료 인상, 방송발전기금 징수율 인하

▣ 외주정책의 새로운 지평

- 지상파방송사와 독립제작사간의 합리적인 수익 배분 방식 도입
 - 일본의 제작위원회 방식이나 특수목적법인(SPA) 형식 도입
 - 프로그램의 성과에 따라 수익이 탄력적으로 조정되는 시스템의 설계



I. 들어가며

▣ 외주정책은 방송 산업에서 중요한 의미를 가지고 있음¹⁾

- 외주정책은 지상파방송사의 수직적 통합구조를 해체하거나 완화하여 방송영상산업을 활성화시킨다는 정책으로 로드맵에서 중요한 매개체 구실을 하고 있음
- 외주정책은 프로그램 제작주체의 다원화를 통하여 궁극적으로 시청자와 제작자 모두에게 긍정적인 효과를 유발하기 위한 수단임
- 외주정책은 급격히 늘어난 방송 프로그램 수요에 부응하고, 방송영상물의 국제 경쟁력을 강화시켜 해외시장 진출을 확대하기 위한 방편임

▣ 본 연구의 내용과 목적

- 연구 내용 : 기 제안된 외주 제도의 개선 방안을 분석하여 지상파방송사와 독립제작사가 상생할 수 있는 방안을 도출
- 연구 목적 : 외주 제도의 개선을 통해 방송 프로그램 제작의 선순환 구조의 정착

▣ 분석 방법

- 외주 제도의 개선 방안을 제시한 논문과 보고서의 분석
- 외국의 외주 제도의 운영과 성과로부터 함의를 적용

1) 김재영(2003) 인용



II. 외주 제도의 도입과 초기 논의 : 1991년~2002년

■ 외주정책의 도입과 의무 외주비율의 증가

- 방송제도연구보고서(1990년 4월)에 외주정책의 도입이 언급됨
- 1990년 7월에 개정된 방송법에 외주정책이 포함됨
- 1991년에 지상파방송사의 의무외주비율이 3%로 고시됨
- 이후 의무외주 비율이 빠르게 증가함 : 1993년에 10%, 이후 연평균 3%씩 증가하여 2001년에 31%, 2012년에는 약 35%
- 1994년부터 순수 외주제작 비율을 별도로 고시함 : 지상파방송사들이 자회사를 통하여 외주제작 프로그램을 대량으로 공급받고 있어 정책의 실효성이 떨어지기 때문에 도입
- 2000년부터 주시청시간대 편성비율이 의무화됨 : 지상파방송사들은 매일 주시청시간대 방송시간의 10%이상을 외주제작 프로그램으로 편성해야 함

■ 외주정책을 둘러싼 갈등²⁾

- 외주정책을 옹호하는 정책당국과 동 정책을 반대하는 지상파 방송사가 갈등의 축
- 외주정책은 지상파 방송사와 독립제작사의 이해가 대립되는 사안
- 외주 정책은 방송 산업의 수직적 결합, 사업자간 공정경쟁, 프로그램의 다양성 및 수용자 복지, 프로그램 제작산업의 육성, 방송 산업 경쟁력 강화 등 방송 산업 및 방송 정책 목표와 관련된 다수의 공공적 쟁점들과 결부되어 있음

■ 외주정책의 옹호논리와 반박논리

- 외주정책 옹호 논리 : 지상파방송사의 내부제작(수직계열화) 구조는 프로그램 다양성의 부족을 야기하며 방송 산업육성과 수용자 복지차원에서 부정적임
- 외주정책 반박 논리 : 지상파방송사의 제작부문을 분리하는 외주 정책이 긍정적 효과를 초래할지 의문이고 제작 경쟁력을 오히려 약화시킬 수 있음

■ 외주정책의 성과 평가

2) 윤석민 · 장하용(2002) 정리



2013. 05. 15.

- 외주정책의 성과가 미흡하다는 의견이 대부분임
 - 외주정책이 방송영상시장의 활성화, 시청자 복지 실현, 방송영상물의 국제 경쟁력 제고라는 목표를 가지고 추진되었지만, 성과를 이끌어내는데 미흡함
 - 독립제작사의 규모와 제작능력이 대체로 영세하고, 지상파방송사의 인력과 기술 지원으로 제작
- 외주정책의 성과가 미흡한 원인에 대해서는 의견이 갈림
 - 외주정책을 옹호하는 입장 : 지상파방송사가 우월적 지위를 이용하여 독립제작사에게 불평등한 거래를 강요하고 저작권을 모두 가져가고 있음
 - 외주정책을 반대하는 입장 : 외주 정책이 우리나라 방송시장 현실을 고려하지 않은 채 도입되어 지상파 방송의 일방적 희생을 강요하여 독립제작사를 육성하려는 것으로 방향선회가 필요함



Ⅲ. 외주제도의 질적 개선 노력 : 2003년 이후

1. 2003년 이후 외주 시장의 변화

▣ 20003년 이후 외주 시장이 이전과 달라졌다고 판단하는 이유

- 지상파방송사는 방송 프로그램 제작비용을 삭감하고 외주제작비 더 많이 삭감
 - 2003년 이후 유료방송 가입자가 1000만을 넘어서고 인터넷 이용이 보편화되면서, 지상파방송사의 시청률이 하락하고 이에 따라 광고수입이 정체됨 : 지상파방송사의 광고수입은 월드컵이 열린 2002년이 최대였음
 - 지상파방송사의 인건비는 지속적으로 증가하고, 디지털화와 HD화로 인한 투자비용은 증가함
 - 지상파방송사는 제작비를 축소하였고, 특히 외주 제작비를 대폭 감소시킴
- 방송 프로그램의 2차 유통이 활성화
 - 유료방송사와 인터넷 사업자의 방송 프로그램 구매 증가
- 한류의 본격화로 드라마의 해외 판매 수입이 의미 있는 규모로 커짐
 - 독립제작사는 해외 선판매로 제작비의 일정 비율을 확보하고 제작 가능

▣ 드라마 산업의 수직적 해체와 요소시장의 부상

- 스타 배우와 작가의 출연료와 작가료가 급격히 상승
 - 제작사는 지상파방송사에 편성하기 위해서 스타 배우와 작가를 캐스팅
 - 지상파방송사는 시청률에서 불안 요인을 제거하기 위해서 스타 배우와 작가를 선호
 - ※ 드라마 시청률과 스타 배우와 작가의 출연 여부 간에 상관관계가 거의 없음(권호영, 2009)
- 방송 제작 요소의 분화
 - 작가들은 외주제작사로, 연기자들은 연예기획사로 이동하였고, 방송사는 연출자를 보유함
- 드라마시장의 주도권은 연출자에서 연기자로, 연기자에서 작가로 변하고 있음
 - 한류가 활발할 때 한류 스타에 의존하여 수익을 확보하려고 경향이 강했음
 - 2000년대 후반에 한류 스타가 출연한 드라마의 시청률이 저조한 사례가 많아지면서, 드라마의 성공에 작가의 기여도가 중요하다는 데 동조함
- 드라마 제작의 주도권은 스타 작가나 배우를 확보하고 있는 외주제작사나 연예기획사로 이동함
 - 외주제작사가 작가와 배우와 같은 생산요소의 결합에 주도적인 역할을 함
 - 지상파방송사는 A급 작가와 배우를 캐스팅하기가 어려워짐



▣ 외주제작사는 수익보다는 외형 위주의 경영으로 적자 도산하는 사례가 많아짐

- 지상파방송사의 제작비 압박과 동시에 독립제작사는 손해가 예상되는 프로그램 제작 계약을 체결함
 - 일부 제작사는 증권시장에 상장하여 시세 차익을 얻으려고 함
- 많은 제작사들이 적자로 경영에 어려움을 겪고 있음
 - 대형 제작사인 스타맥스(2008년)와 올리브나인(2010년)은 상장 폐지되었고, 김중학프로덕션은 매각됨

▣ 2010년대에 들어서 외주정책의 논점의 변화

- 지상파방송사들은 외주 제작을 대세로 인정하고 적극적으로 활용하고 있음
 - 외주제작시 비용이 절감되고 위험부담이 감소함
 - 드라마 제작의 경우 품질 관리와 제작 주도권 확보를 위해서 PD를 파견
 - 4~5년 전까지 지상파방송사들은 외주정책의 폐기 또는 의무외주 비율을 축소를 주장함
- 외주정책의 논점은 제작사와 방송사간의 거래 구조³⁾로 귀결됨
 - 저작권의 귀속 문제 : 저작권가가 제작사인지 방송사인지
 - 적정한 지급대가의 선정방식
 - 정당한 이익 배분

3. 외주 제도의 질적 개선 노력

▣ 외주제도 평가 : 2010년도 평가 결과⁴⁾

- 제작주체의 다원화 달성
 - 외주제작사의 수가 30배 증가하였고, 2000년대 들어 외주제작 프로그램 편성률이 의무제작 비율을 초과하여 편성
 - 외주제작사의 부익부 빈익빈 현상이 나타남 : 일부 대형 제작사와 대부분의 소형 제작사
- 제한적 수용자 복지
 - 외주 제작 프로그램의 시청률이 상승하는 등 시청자의 만족도가 높은 외주제작 프로그램이 지속적으로 편성됨
- 영상산업 활성화 초기 단계
 - 외주제작 시장은 초기의 500억대 미만에서 2009년에는 4,000억으로 성장
 - 외주제작 드라마의 수출이 빠르게 증가

3) 최세경(2010) 인용

4) 박은희외(2010) 인용



▣ **의무외주 비율의 증가보다는 내실을 기할 수 있는 질적 개선 방안이 제안됨**

- 외주 인정 기준, 표준계약서 마련, 제작비 쿠틀제, 외주전문채널의 도입 등
- 문화부와 방송진흥원을 중심으로 질적 개선방안에 대한 논의가 전개되었고, 방송위원회와 공정거래위원회도 외주제도의 정착을 위해서 노력함
- 아래에서 질적 개선 방안의 개별 건별로 정리함

▣ **외주 인정 기준**

- 의무외주 비율이 증가하면서 기형적이고 편법적 거래와 제작방식이 등장하자 이를 개선하기 위해 고안됨
- 외주제작에 대한 개념정립과 적용범위를 명확히 함으로써 지상파 방송사가 우월적 지위를 남용해 독립제작사에 불리한 조건을 요구하는 파행을 차단하기 위해 외주 인정기준이 필요
- 방송통신위원회는 2012년 2월 ‘방송 프로그램 등의 편성에 관한 고시’를 개정하여 외주제작 방송프로그램 인정기준을 정함(제9조의2)
 - 외주제작 방송프로그램의 인정기준을 고시하도록 방송법 시행령이 개정(‘11.8.19)됨에 따라 외주제작 여부에 대한 인정기준을 마련함

▣ **표준계약서 마련**

- 문화부가 2002년 3월 표준계약서 시안을 발표함
 - 표준계약서의 핵심 : 방송사가 외주제작물을 3년간 3회 범위 내에서만 방송하고 그 이외의 저작권 일체를 외주제작사에 넘긴다는 내용
 - 지상파방송사의 반대로 도입되지 않음 : 한국의 외주 제작은 완전한 형태가 아니라 공동제작과 위탁제작의 형식을 띠는 경우가 많음
- 2004년 12월 방송위원회는 ‘외주제작 가이드라인’을 권고사항으로 제정
 - 이 가이드라인은 외주제작 계약의 체결에서 납품, 제작비 지급까지 전 과정에 걸친 단계별 가이드라인을 제시하고, 이를 방송사업자와 독립제작사가 준수하게 함으로써 보다 투명하고 공정한 계약이 이루어지도록 하는데 그 목적이 있음
 - 이 가이드라인에서는 사전에 전작(全作)한 프로그램에 대해서만 외주제작사의 저작권을 인정하고 다른 경우는 명확한 기준 없이 방송사와 제작사의 합의에 의해 결정하도록 함
- 2013년 4월 문화부는 ‘방송프로그램 제작 표준 계약서’와 ‘방송 프로그램 방영권 구매 계약서(안)’을 마련하여 발표함⁵⁾
 - 전자는 공동제작의 경우에 적용되고, 후자는 사전 전작의 경우에 적용됨

5) 콘텐츠산업진흥법 제25조(표준계약서) ① 문화체육관광부장관은 콘텐츠의 합리적 유통 및 공정한 거래를 위하여 공정거래위원회와 방송통신위원회 및 미래창조과학부의 협의를 거쳐 표준계약서를 마련하고, 콘텐츠사업자에게 이를 사용하도록 권고할 수 있다. <개정 2013.3.23.>
 ② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 표준계약서에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 「문화산업진흥 기본법」 제31조에 따른 한국콘텐츠진흥원, 콘텐츠 관련 기관 또는 단체 및 제20조에 따른 협회에 위탁할 수 있다.



- 이 안에 대한 공청회에 지상파방송사가 참여하지 않는 형식으로 반대 의사를 표함

■ 제작비 쿼터제

- 비율위주의 외주정책이 효과적이지 않다는 판단에서 방송사 매출액의 일정 비율을 외주제작에 투입하도록 강제
- 지상파방송사의 반대 : 독립제작사의 방송사에 대한 재정 의존도를 높이고, 지상파방송사의 재정 탄력도를 저하시키며, 소수의 독립제작사에 편중을 유발할 수 있음

■ 외주전문채널의 도입

- 외주전문채널은 독립제작사의 프로그램을 흡수하는 안정적 창구이고, 지상파방송사의 과점 구조를 어느 정도 해소시켜 줄 대안
- 2003년~2005년間に 문화부가 중심이 되어 제기된 외주전문채널의 도입에 대해서 당시 방송정책권을 가지고 있던 방송위원회가 소극적이었음
 - 방송위원회는 외주전문채널로 지상파방송채널은 어렵고 유료방송을 통해 방송되는 종합편성채널의 도입을 검토한 바 있음

■ 표준제작비 제도화⁶⁾

- 외주 제작비가 지속적으로 감소하여 다양한 문제가 발생하고 있음
 - 지상파방송사의 입장에서는 수입은 정체되고 있는데 비해 인건비와 디지털화 비용이 증가하고 있으므로 제작비를 줄이고 있고, 제작비 중에서도 외주제작비를 많이 삭감하고 있음 : 다큐멘터리의 경우 5년 전에 비해 30%이상 제작비 삭감
 - 독립제작사는 실 제작비 이하로 책정된 제작비로 인한 손실을 만회하기 위해서 무리한 협찬, 고지, PPL 성행
- 외주제작사의 적정 제작비를 보장함으로써 외주사의 생존을 보장하고 양질의 콘텐츠를 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 함
 - 영국의 Ofcom은 외주제작가이드라인에서 1차 저작권 비용에 대한 표준제작비를 정하고 있고, 코스트 플러스방식(cost plus : 실제 투입되는 원가에 일정 수익을 보장하는 방식)을 채택하고 있음
- 표준계약서 또는 외주가이드라인에 표준제작비가 포함되기도 어려움 실정
 - 제작비의 편차가 커서 기술적으로 쉽지 않고, 지상파방송사의 반대함

■ 공정경쟁 환경 구축

- 방송법에는 방송사업자와 독립제작사 사이의 불공정한 거래 관계를 직접적으로 다루는 규정은 없음
- 외주시장에서의 불공정거래행위를 규율하는 법은 ‘공정거래법’과 그 하위법인 ‘하도급거래공정화에 관한 법률’과 ‘표시광고의 공정화에 관한 법률’이 있음
 - 2005년에 용역업종이 ‘하도급거래 공정화에 관한 법률’의 적용대상으로 포함됨에 따라 방송업종도 포함됨

6) 이만제, 강익희, 김영덕, 조용순(2009) 인용



- 공정거래위원회는 2006년에 '방송업종 표준 하도급계약서'를 제정하여 보급함
- 현재 방송사와 제작사간의 프로그램 외주 제작은 하도급 거래의 형태는 많지 않아 위 표준계약서의 실효성이 커지 않음
- 하도급법의 경우 하도급만 대상으로 하므로 완전 외주제작의 경우 적용이 어려움 : 하도급의 정의 규정 재정비 등을 통하여 동법이 완전 외주형태의 방송콘텐츠 분야에도 적용될 수 있도록 할 필요가 있음
- 공정거래위원회는 외주거래에 애매한 입장을 표명함
 - 2008년 드라마제작사협회는 방송사가 우월적 지위를 남용하여 외주제작사의 저작권을 일방적으로 방송사에 귀속하도록 계약을 요구한다는 이유로 공정거래위원회에 제소함
 - 공정거래위원회는 실태 조사 후 최종적으로 불공정행위에 대해 무혐의 결정을 내림 : 공정거래위원회는 저작권이 핵심창작 활동인 기획, 극본, 연출을 누가 주도했는가로 분담할 수 있다고 지적하면서, 드라마별로 계약 형태가 달라 불공정행위 여부를 일률적으로 판단하자는 것이 불가하다는 입장을 밝힘
- '방송분야 불공정 거래행위의 유형 및 기준 고시'를 마련할 필요가 있음⁷⁾
 - 독점규제법에서는 불공정 거래행위를 예방하기 위하여 필요한 경우 사업자가 준수하여야 할 지침을 제정·고시할 수 있도록 하고 있음
 - ※ 신문업의 경우 '신문업에 있어서 불공정거래 및 시장지배적지위 남용행위 유형 및 기준' 고시가 있음
- 문화부는 방송 프로그램의 공정 거래에 개입할 수 있는 법조항을 2011년 이후에 구비하였음
 - 문화산업진흥기본법 제12조의 2(공정한 거래질서의 구축)⁸⁾과 콘텐츠산업진흥법 제24조(공정한 유통환경 조성 등)⁹⁾
 - 위 두 조항에 근거하여 콘텐츠 제작자와 유통사업자간에 불공정한 행위를 예방할 조치를 할 수 있음

7) 이만제, 강익희, 김영덕, 조용순(2009) 인용

8) 문화산업진흥기본법 제12조의2(공정한 거래질서 구축) ① 문화상품의 제작·판매·유통 등에 종사하는 자는 합리적인 이유 없이 지식재산권의 일방적인 양도 요구 등 그 지위를 이용하여 불공정한 계약을 강요하거나 부당한 이익을 취득하여서는 아니 된다.

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 사업

③ 문화체육관광부장관은 문화산업의 공정한 거래질서를 구축하기 위하여 공정거래위원회위원장 및 미래창조과학부장관과 방송통신위원회위원장과의 협의를 거쳐 문화산업 관련 표준약관 또는 표준계약서를 제정 또는 개정하여 그 시행을 권고할 수 있다.

9) 콘텐츠산업진흥법 제24조(공정한 유통 환경 조성 등) ① 「전기통신사업법」 제5조제2항에 따른 기간통신사업을 하는 사업자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 "정보통신망사업자"라 한다)는 합리적인 이유 없이 콘텐츠사업자에게 정보통신망 등 중개시설의 제공을 거부하여서는 아니 된다.

② 정보통신망사업자, 「전기통신사업법」 제5조제4항에 따른 부가통신사업을 하는 사업자 중 대통령령으로 정하는 자 및 그 밖에 콘텐츠 상품의 제작·판매·유통 등에 종사하는 자는 합리적인 이유 없이 콘텐츠에 관한 지식재산권의 일방적인 양도 요구 등 그 지위를 이용하여 불공정한 계약을 강요하거나 부당한 이익을 취득하여서는 아니 된다.

③ 미래창조과학부장관 또는 문화체육관광부장관은 콘텐츠 상품의 제작·판매·유통 등에 종사하는 자가 제1항 또는 제2항을 위반하는 행위를 한다고 인정할 때에는 관계 기관의 장에게 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다.

④ 정부는 콘텐츠산업의 공정한 유통 환경을 조성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 콘텐츠산업 유통 환경의 현황 분석 및 평가
2. 콘텐츠산업 관련 사업자 등이 참여하는 협의체의 구성 및 운영
3. 제25조에 따른 표준계약서 사용에 관한 실태조사
4. 그 밖에 공정한 유통 환경을 조성하기 위하여 필요한 사업



4. 외주제도의 개선을 위한 방송법 개정 노력

▣ 방송법 일부개정법률안(이경재의원 대표발의) : 2009년 7월 31일

○ 주요 내용

- 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상에 외주제작사를 추가함
- 방송통신위원회는 외주제작 방송프로그램의 인정기준을 고시할 수 있음
- 방송사업자는 방송통신위원회가 지정하는 기관과의 협의를 거쳐 외주제작 방송 프로그램을 공급받을 때 적용할 기준에 외주제작사 선정 절차, 제작비 선정 및 지급 방법, 수익 배분 방법 등을 포함하여 방송통신위원회에 신고하여야 하고, 방송통신위원회는 공급기준이 이러한 요건을 갖추지 못하였다고 판단하는 경우 보완을 명할 수 있음

- 이 법안은 외주거래의 문제점과 정책 방향을 적절히 반영하였음
- 이 법안에서 외주제작 형식에 따른 권리배분의 방식을 규정하지 않았음
- 이 법안은 임기만료 폐기됨

▣ 방송법 일부개정법률안(김을동의원 대표발의) : 2011년 10월 12일

○ 주요 내용

- 문화산업진흥기본법과 통일성을 유지하기 위해 '외주제작사'를 '방송영상독립제작사'로 명칭을 변경함
- 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상에 독립제작사를 추가함
- 방송사업자는 방송통신위원회가 지정하는 기관 및 공정거래위원회의 협의를 거쳐 독립제작 방송프로그램을 공급받을 때 적용할 기준에 독립제작사 선정 절차, 제작비 산정 기준표 및 제작비 분담, 수익분배 방법 등을 포함하여 방송통신위원회에 신고하여야 하고, 방송통신위원회는 공급기준이 이러한 요건을 갖추지 못하였다고 판단하는 경우 보완을 명할 수 있도록 함

- 위 이경재의원 대표 발의안과 내용이 비슷함
- 이 법안은 임기만료 폐기됨

▣ 방송법 일부개정법률안(박창식의원 대표발의) : 2012년 7월 18일

○ 주요 내용

- 정의규정을 통하여 외주제작사의 의미를 분명하게 규정하고, 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상에 외주제작사와 관련된 방송분쟁을 추가하여 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상 확대함
- 외주제작사에 간접광고에 대한 판매권을 허용함
- 방송사업자 혹은 외주제작사 간의 불공정행위를 금지행위로 규정함으로써 시정명령 및 과징금 부과 등이 가능하도록 함



- 제작비의 산정 및 지급방법 등을 내용으로 하는 표준계약서를 마련하고 권고하게 하는 조항을 신설하고, 이를 위하여 방송통신위원회에 계약현황에 대한 실태조사 권한을 부여함
- 외주제작사에 간접광고를 허용하고 방송통신위원회가 불공정행위에 대한 규제할 수 있도록 함
- 현재 소관위 접수중

IV. 외주정책의 새로운 지평

1. 외주정책의 새로운 지평

▣ 외국의 경우 정부의 강력한 정책으로 제작사가 성장함

- 영국의 제작사의 성장은 강력한 정책의 힘
 - 1982년 외주전문 채널 4의 도입 : 1982년 이전 BBC와 ITV의 양대 지상파방송사는 자체제작에 의존
 - 1990년 의무외주비율 도입 : 편성시간의 25%
 - 2003년 ‘커뮤니케이션법’에 보다 정교한 외주정책 도입 : 외주비율의 시간 기준 계산법과 제작비 기준 쿼터 도입
 - Ofcom은 2004년에 ‘외주제작 가이드라인’을 발표 : 외주계약서는 Ofcom의 승인을 받아야 하고, 이 계약서에는 표준제작비와 저작권에 대한 내용을 담아야 함
 - BBC는 2003년에 ‘창조적 경쟁의 창’제도 도입하여 의무외주비율 25%에 더하여 또 다른 25%에 대해 독립제작사와 자체제작이 경쟁을 통해 프로그램을 제작
- 미국의 제작사의 성장은 강력한 정책으로 가능
 - 미국 FCC는 1970년대 초 독립제작사 육성을 위한 세 가지 규제 정책을 도입
 - ① 주시청시간대 접근규칙(Prime Time Access Rule) : 지방 방송사들은 저녁 7시부터 11시 사이의 주시청시간중 1시간은 독자적인 프로그램을 의무적으로 편성해야 함
 - ② 재정적 이익 규제규칙(Financial Interest Rule; 편신률)와 신디케이션 규제법(Syndication Rule) : 네트워크 방송사는 외주 제작물에 대한 신디케이션(2차 이용권)을 가질 수 없고 국내 방영권만 소유할 수 있음
 - 1991년에 편신률을 완화하고, 1990년대 중반에 3가지 규제 정책을 모두 폐지함 : 폐지 배경으로는 ① 할리우드 프로덕션의 영향력이 강화됨 ② 1990년대 이후 케이블TV와 위성방송의 등장으로 지상파방송사의 영향력 약화 ③ 네트워크 방송사의 수직적결합보다 제작사의 수직적 결합이 더 위협적이라는 지적



- 프랑스의 제작비 쿼터제¹⁰⁾
 - 프랑스의 외주 시장은 자생적으로 성장하였음 : 프랑스방송공사가 송신(TDF), 기획과 편성(TF1, A2, FR3), 제작(SFP), 보관(INA)의 5개 기관으로 해체되었고, 1985년 전후 민영 채널이 등장하면서 외주제작사가 본격적으로 성장
 - 1990년 방송법에 제작비 쿼터 규제가 도입됨 : 지상파방송사는 매년 전년도 매출액의 15% 이상을 프랑스어로 표현된 방송영상물을 주문해야 함
 - 1992년부터 방영쿼터는 주시청시간대에 한해서 인정됨
 - 2000년에 디지털 매체에도 적용되고 제작비 비율을 16%로 증가시킴
 - 프랑스에서는 방송국의 제작부문 결합이 해체된 이후 외주제작을 지원함으로써 제작 주체들 간의 이해관계에 갈등구조가 없었음 : 제작비 쿼터제는 제작사의 역량에 따라 방송사와 이중적인 관계를 형성하고 있는데, 역량 있는 제작사에게 방송사가 열세이고, 많은 중소기업 제작사에게 방송사가 우월적인 지위를 가짐
- 일본은 오랜 외주 제작 역사에도 불구하고 외주제작사는 영세함
 - 외주제작에 대한 규제가 없고 자생적으로 외주시장이 성장함 : 주시청시간대 편성의 70%를 외주제작에 의존하고 있으나, 대부분의 제작사는 영세함
 - 총무성은 표준계약서와 가이드라인을 통해 자율적인 규제 확립에 중점 : 독립제작사들은 제작비의 현실화와 저작권에 대한 강제 규정의 부재를 문제점으로 지적하고 있음
 - 2005년 하청법에 제작프로덕션이 포함되어 방송사와 제작사간의 관계가 개선됨

■ 정부가 외주시장에 적극적으로 개입할 수 있는 여건이 조성됨

- 국내정책 환경
 - 2008년 금융위기 이후 시장에 맡기고 정부 간섭을 최소화하자는 신자유주의는 퇴색하고 있으며 정부가 시장에 개입하는 빈도와 강도가 높아짐 : 시장에 맡길 경우의 문제 : ① 시장 메커니즘은 강자에게 유리하여 중소기업이 위축되었음 ② 1980년대 이후 득세한 자유시장주의로 인해 소득 불평등이 악화됨 ③ 시장메커니즘은 금융기관의 도덕적 해이를 견제하지 못했음
 - 대기업과 중소기업의 상생과 동반성장이 강조되고, 최근에는 경제 민주화가 사회적 의제로 등장함
- 외주시장의 구조적 문제로 자유 시장에 맡기기 어려움
 - 한국의 경우 외주 정책은 지상파방송사와 독립제작사간에 이해가 충돌되는 정책임 : ① 지상파방송사가 제작부문을 통합하고 있는 상황에서 정부가 외주제도를 도입 ② 지상파방송사는 초기에 의무외주정책을 비판하다가 최근에는 대세로 받아들이며 적극 활용하고 있음 ③ 그러나 지상파방송사는 독립제작사와 상생하기 보다는 이윤 극대화에 주력
 - 외주시장에는 상생과 동반성장의 논리가 적용되기 어려움 : 동반성장의 성공 사례에서는 대기업과 부품

10) 박은희외(2010) 정리



업체의 협력을 통한 비용절감과 신제품 개발이 대부분인데, 방송 프로그램의 경우 완제품을 납품하므로 협력을 통한 비용절감이나 신제품 개발이 어려움

- 플랫폼사의 우월적 지위 행사를 실질적으로 제한할 법적 장치가 미흡함 : 의무 외주비율을 제외하고는 대부분의 정책이 권고사항임
- 지상파방송사는 드라마 제작시 PD파견을 통해 제작과정을 통제하고 있음 : PD파견으로 품질을 관리하며, 저작권을 가져가는 근거를 마련하고, 제작비용이 통제가 되지 않는 부작용이 발생함

▣ 외주제도의 목표를 달성하기 위해 강력한 외주 정책을 한시적으로 도입해야 함

- 제작사가 적절한 대가를 받을 수 있도록 해야 함 : 영국과 같이 표준제작비에 의거한 계약서가 작성될 수 있도록 정부가 계약서를 승인하는 제도를 도입
- 제작자가 저작권을 갖도록 해야 함 : 미국의 펀신롤과 같은 제도를 한시적으로 도입

▣ 강력한 외주정책과 함께 지상파방송사의 자원 확대 정책이 필요함

- 지상파방송사는 재정적 압박을 제작비 절감을 통해서 해결함
- 지상파방송사의 자원을 확대할 수 있는 정책을 도입해야 함
 - 통합 시청률 조사를 통한 광고비 인상, KBS 수신료 인상, 방송발전기금 징수율 인하

2. 외주정책의 새로운 지평

▣ 지상파방송사와 독립제작사간의 합리적인 수익 배분 방식 도입

- 외주 거래의 양당사자가 모두 불리하다고 생각
 - 현재 지상파방송사와 외주제작사는 서로 상대방이 투입하거나 위험을 부담한 것 이상의 대가를 받아가고 있다고 판단하고 있음
 - 방송사의 입장에서는 드라마의 외주 제작시 내부제작 시대와 동일하게 주도적으로 의사를 결정하고 있음 : ① 외주제작의 경우에도 방송사가 편성을 결정하고 프로그램 제작시 방송사 직원인 PD가 파견됨 : 외주제작사는 방송사가 파견한 PD와 촬영감독의 인건비를 지급하지 않고 있음(출장비는 지급)지만, 대신 훨씬 많은 대가를 가져감 ② 방송사는 시청률의 변동에 따른 광고 수입 변동의 위험을 부담하고 있음
 - 외주사는 방송 프로그램을 기획하고 제작하였지만 적절한 제작비를 받지 못하고 저작권을 넘겨야 함 : 외주사가 프로그램 제작에의 투자로 인한 위험을 부담하고 있음
- 외주 거래의 양당사자가 만족할 수 있는 제작시스템의 설계



- 지상파방송사와 독립제작사가 방송 프로그램의 제작에 투입하는 모든 요소와 부담하는 위험을 감안하여 수익을 배분하는 제작시스템이 필요함
- 일본의 제작위원회 방식이나 특수목적법인(SPA) 형식을 이용할 수 있음
- 프로그램의 성과에 따라 방송사와 외주제작사의 수익이 탄력적으로 조정될 수 있는 시스템의 설계가 필요함¹¹⁾
 - 프로그램 성과(시청률)와 광고수입 연동제 도입
 - 시청률과 외주제작사에 지급되는 제작비 연동제 도입
 - 협찬과 광고수입의 합리적 배분
 - 지적재산권에 대한 효율적인 할당 시스템

〈참고자료〉

권호영(2009), 「드라마 성공 요인 분석」, 한국콘텐츠진흥원 연구보고서, 09-50.

김재영(2003), “국내 외주제작 정책에 대한 평가와 반성,” 『방송문화연구』, 제15권 2호, 163~183.

박은희, 노동렬, 이정훈(2010), 「외주정책 성과평가 및 외주제작사의 비즈니스모델에 관한 연구」, 방송통신위원회 지정 2010-18.

이만제, 강익희, 김영덕, 조용순(2009), “방송콘텐츠 활성화를 위한 외주제도 개선방안,” 한국콘텐츠진흥원 코카 포커스 09-09(통권 제9호)

윤석민 · 장하용(2002), “외주정책을 둘러싼 논쟁의 특성과 그 성과에 관한 연구,” 『한국방송학보』, 통권 16-2, 242~274.

장용호 · 노동렬(2008), “드라마 산업의 수직적 해체와 생산요소시장의 부상 과정,” 『방송문화연구』, 제20권1호, 153~185.

최세경(2010), “방송외주제도 20년의 평가와 개선방안-외주제작 거래를 중심으로,” 『인문콘텐츠』, 제17호.

11) 장용호 · 노동렬(2008) 인용