

방송통신정책연구 11-진흥-지정-17

외주 제작시장 활성화 및 외주편성규제 개선방안연구

(A Study on the development of Independent production
Quota on the Growth of the production Market and the
Program regulation)

윤석년/김경환/황성연

2011. 12

연구기관 : 한국언론학회



이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구
사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의
공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『외주 제작시장 활성화 및 외주편성규제 개선
방안연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관 : 한국언론학회

총괄책임자 : 윤석년(광주대학교 교수)

참여연구원 : 김경환(상지대학교 교수)

황성연(AGB닐슨 미디어리서치 선임차장)

목 차

요약문	vii
제1장 서 론	1
제2장 국내 외주제도의 개관 및 쟁점	4
제1절 국내 외주제도의 개관	4
1. 외주제도의 도입 목적	4
2. 외주제도의 법적 근거	5
1) 방송법 제72조	6
2) 방송법 시행령 제58조	7
3) 방통위 고시 제2008-135호	8
3. 최근의 국내 외주제작 현황 및 외주제도 개선 추진내용	10
제2절 국내 외주제도의 쟁점	14
1. 외주제작 프로그램 인정 기준	14
2. 저작권 귀속 문제	17
3. 방송사-외주제작사 간 분쟁 해결	21
4. 제작비 관련 문제	21
5. 독립제작사의 조건	22
제3장 해외주요국의 외주제도 현황	24
제1절 영국	24
1. 영국 외주제도의 역사와 현황	24
1) 영국 외주제작사의 발달과정	24
2) 영국의 외주제작 방식	28

3) 영국 독립제작 부문의 현황	30
2. 외주제도의 성공적인 정착	32
3. 외주제도 할당제에 대한 비판	34
제2절 프랑스	35
1. 프랑스 외주제작의 역사	35
1) 프랑스 외주제작사의 발달과정	35
2) 다양한 외주제작사 조합	36
3) 방송 프로그램 제작 구분	37
2. 외주제작 지원 정책	39
1) 외주제작 편성비율	39
2) 외주제작 체계와 방송 채널의 제작비 지원 제도	40
3) 정부의 외주제작사 지원 제도	42
3. 외주제작의 독립성	43
4. 저작권 문제 및 방송사와 제작사간 계약	44
제3절 일본	46
1. 일본과 한국 방송시스템의 유사점과 차이점	46
2. 일본의 외주제작사 성장 배경	47
3. 독립제작사의 위기	49
4. 저작권 귀속 문제	51
5. 일본외주제작 현황 및 정책	53
1) 일본외주제작 현황	53
2) 하청법과 독점금지법	54
3) 방송 프로그램의 제작 위탁에 관한 계약 견본	54
4) 민-민 주도형의 외주 정책	57
제4절 소결	58

제4장 전문가 심층인터뷰 분석

제1절 심층인터뷰 개요	63
--------------------	----

1. 전문가 심층인터뷰 대상	63
제2절 심층인터뷰 분석	64
1. 외주제작 정책에 대한 진단과 평가	64
1) 지상파 방송의 방송콘텐츠 시장지배력 완화	64
2) 프로그램 제작 주체의 다원화	67
3) 프로그램의 다양성 제고	68
4) 외주제작 정책의 프로그램 품질 향상 기여	70
5) 외주제작 정책의 독립제작사 자본 및 제작기술 축적 기여	72
6) 외주제작 정책의 국내 방송콘텐츠 국제경쟁력 강화 기여	73
7) 다매체 다채널 시대에 따른 방송콘텐츠 수요 대비	76
8) 외주제작의 방송콘텐츠 제작시장 활성화 기여	77
2. 외주제작 정책 개선 방안	79
1) 외주제작 비율 조정	80
2) 제작비 산정 및 지급 방법 현실화	82
3) 저작권 배분 및 양도 원칙 구체화	84
4) 외주인정 기준과 범위 설정	86
5) 외주제작사 선정절차 명문화	89
6) 표준계약서 작성 의무화	91
3. 제작비 산정 및 지급 개선 방안	94
1) 제작비 책정 개선 방안	94
2) 표준제작비 가이드라인	97
4. 저작권 확보 및 행사 개선 방안	100
5. 외주 인정기준 개선 방안	102
1) 외주 프로그램 인정기준	102
2) 외주판정위원회 설치	106
3) 외주판정위원회 구성 및 운영 주체	109
4) 외주인정 기준 평가 방식	111
5) 외주 프로그램 편성에 대한 인센티브 부여	114

6) 외주 프로그램 총량 점수제 도입방안 평가	116
6. 외주정책 개선방향과 원칙	118
제5장 외주제도 개선 및 외주활성화 방안	123
제1절 외주제도 개선의 배경	123
제2절 외주인정기준 도입방안	127
1. 외주인정기준 도입을 위한 법개정 추진 현황	127
2. 외주인정기준 도입 방안	129
제3절 외주공급기준 도입방안	132
1. 외주제작공급기준 논의 현황	132
2. 외주제작공급기준 도입방안	133
제6장 결론	137
참고문헌	139
부록1	142
부록2	152

표 목 차

<표 2-1> 외주제작 정책의 목표	5
<표 2-2> 2007~2009년 지상파방송 3사의 프로그램 제작원별 편성 현황	11
<표 2-3> 지상파방송 3사의 2009년 연간 프로그램 제작원별 편성 현황	11
<표 2-4> 외주제작 프로그램 저작권 보유 현황	17
<표 2-5> 외주제작 형태에 따른 저작권 귀속	19
<표 3-1> 지상파 5개 공공 서비스 방송사별 외주제작 할당 비율	26
<표 3-2> 영국에서의 외주제도 발전	28
<표 3-3> 방송사별 외주제작 형태	29
<표 3-4> 프랑스 방송 프로그램의 분류	39
<표 3-5> 계약 견본 중 저작권 관련 조항과 실제 계약 사례	56
<표 3-6> 해외 주요국의 외주정책 비교	60
<표 4-1> 전문가 심층인터뷰 대상	63
<표 4-2> 외주제작물 인정시 가중치 부여 요인	106
<표 5-1> 방통위와 문화부의 외주인정기준 세부내용	129
<표 5-2> 외주인정기준안	131
<표 5-3> 이경재 의원 방송법 개정안 외주공급기준 주요내용	132
<표 5-4> 김을동 의원 방송법 개정안 외주공급기준 주요 내용	133

그림 목 차

[[그림 2-1] 지상파 방송사 외주제작비 현황	12
[그림 3-1] 영국 독립제작 시장 총매출액 변화 추이	30
[그림 3-2] 장르별 외주제작 프로그램 방영 비율	32
[그림 3-3] 최근 5년간 지상파 방송사별 외주제작 비율(방송시간 기준)	33
[그림 3-4] 발주 경로의 변화	50

요 약 문

1. 외주 제작시장 활성화 및 외주편성규제 개선 방안 연구

2. 연구목적 및 필요성

다채널, 다매체의 방송 환경을 맞이하여 국내 방송에도 경쟁력 제고가 필요해졌다. 외주제도는 이러한 경쟁력 제고를 위해 방송제작시장에 독립제작사가 경쟁의 새로운 참여자로 성장하는 것을 기대하는 것이다. 또한 매체 부족의 시대에서 콘텐츠 부족의 시대가 되어버린 다채널, 다매체 방송 환경에서는 콘텐츠의 수요를 충족하는 것이 매우 중요한 문제가 되고 있다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구는 국내 프로그램 제작 시장을 내실화하고 콘텐츠 산업을 활성화하기 위한 정책 방향을 검토하고 실행방안을 모색한다. 우선 외주제작 의무편성 비율만으로 운영되고 있는 외주제작 정책의 실태와 문제점을 분석한 후 프로그램 제작 시장 활성화 방안을 모색하기 위한 세부 도입 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 산재되어 분산적으로 운영되고 있는 프로그램 제작 관련 법령 및 정책을 통합적으로 운영하고 처리할 수 있는 방안을 모색하기 위해 관련 정책 및 법제도를 분석했다. 또한 최근 방송법 개정을 통해 도입이 확정된 외주인정기준과 외주공급기준의 정책적 도입방안을 위해 참고할 수 있는 기준안의 검토가 이뤄질 필요성이 제기된다는 점에서 이에 대한 전문가들의 의견을 포함한 분석을 실시했다.

3. 연구내용

본보고서는 제1장 서론, 제2장 국내 외주제도의 개관 및 쟁점, 제3장 해외주요국의 외주제도 현황, 제4장 전문가 심층인터뷰 분석, 제5장 외주제도 개선 및 외주활성화 방안, 제6장 결론으로 구성된다.

제1장 서론에서는 연구문제 및 연구의 필요성에 관해 정리했다.

제2장 국내 외주제도의 개관 및 쟁점에서는 국내 외주정책 도입에 따른 성과를 외주편성비율 및 외주프로그램의 편성현황과 외주정책과 관련한 주요 정책 현안에 대해 살펴보았다.

제3장 해외주요국의 외주제도 현황은 영국, 프랑스, 일본의 외주제작의 현황과 정책에 관한 내용을 정리했다

제4장 전문가 심층인터뷰 분석은 국내 외주전문가들을 대상으로 외주정책의 성과, 외주인정기준 도입 등에 관한 의견을 파악하기 위해 전문가 심층인터뷰를 실시한 뒤, 그 내용을 분석했다.

제5장 외주제도 개선 및 외주활성화 방안에서는 외주인정기준 도입방안과 외주공급기준 도입방안에 대해 국내 정책 동향, 해외사례 및 전문가 인터뷰 내용 등을 종합적으로 고려하여 제시했다.

제6장 결론은 보고서의 전체적인 내용을 종합적으로 정리했다.

4. 결론

본연구에서는 외주제작인정기준으로서 기획, 표준계약서에 따른 계약체결, 작가계약체결, 주요출연자계약체결, 주요스태프계약체결, 제작비의 30% 이상 조달(협찬유치 포함), 제작비 집행 및 관리라는 7개 요소를 제시하고 이중 4개 이상을 외주제작사가담당하는 경우 외주제작프로그램을 인정하도록 했다.

외주공급기준의 마련과 관련해서는 외주제작사 선정절차, 제작비 산정 및 지급방법, 수익 및 권리배분, 방송사와 외주제작사의 역할분담에 관한 사항 등을 공급기준으로 신고해야 하며, 외주프로그램 계약에 대한 부분을 검토했다. 외주제작사 선정절차는 단기적으로 봄·가을 정기개편 시 발주하는 외주프로그램의 일정 수준(30% 또는 40%) 이상을 공개경쟁으로 선발하도록 하는 방식을 도입하고 장기적으로는 완전 공개경쟁 방식으로 외주제작사를 선정하는 방식을 제안했다. 제작비 산정 및 지급방법은 먼저 제작비 산정은 표준계약서 도입을 전제로 외주제작프로그램의 적정 이윤을 제작비에 포함시키는 방안과 제작비의 지

금방법으로는 편성확정 단계와 방영일 30일 기준으로 각각 40%, 30%씩의 제작비를 선지급하고 방영 이후 30일 이내에 나머지 제작비를 지급하는 것을 검토했다.

수익 및 권리배분과 관련해서는 방송사와 외주제작사의 자유로운 계약을 우선적으로 인정하지만, 다만 외주제작사가 협찬유치 또는 기타의 방법으로 제작비를 100% 조달했거나 외주인정기준 전부를 충족시켰을 때는 외주제작프로그램의 수익 및 권리를 100% 외주제작사가 소유하는 식으로 공급기준이 마련될 필요성이 있다.

방송사와 외주제작사의 역할분담 부분은 공정거래라는 차원에서 내용이 검토되어야 한다. 특히 일방에게 유리하거나 불합리한 요구 사항이 발생하지 못하도록 하는 것이 필요하다.

끝으로 외주인정기준 및 공급기준에 따른 판단 및 부복 등에 대한 결정을 내려야 한다는 점에서 외주판정위원회와 같은 제3자의 위원회를 설치 필요성을 제시했다.

제1 장 서 론

외주정책(외주제작 방송프로그램 편성 정책)은 방송영상산업의 진흥을 목적으로 독립제작사의 육성과 방송 독과점의 해소를 위해 1991년 도입되었다. 외주정책은 채널이 다양해지고 매체가 늘어남에 따라 잠재적 유통창구가 확대되고, 이러한 방송 영상물 수요 시장의 확대에 부응하는 프로그램 제작, 공급 시장이 활성화되어야 한다는 인식이 바탕이 되었다.

외주정책의 구체적인 목적을 세 가지로 나누어보면, 먼저 제작원의 다양화를 통해 지상파 중심의 방송 구조를 개선하여 품질과 다양성의 가치를 제고하고 수용자의 선택권과 복지를 향상시키는 것이다. 다음으로는 경쟁의 활성화를 통해 제작시장에 경쟁을 활성화시키는 것이며, 마지막으로 영상 콘텐츠의 수요 확장에 대비하여 제작 인프라를 형성하는 것이다(조항제·장석재·변동환, 2003).

지상파 중심의 방송 구조를 개선하고자 도입된 외주제도의 목적은 외주정책을 통해 직접적, 또는 간접적으로 다양한 방송영상물 제작 주체가 성장하는 것을 전제로 하고 있다. 이를 통해 방송 프로그램의 질이 향상되고, 프로그램의 다양성 또한 더욱 구체적으로 실현할 수 있게 되어 궁극적으로 수용자의 복지가 향상된다는 것이다. 그러나 이에 관해서는 수용자 복지의 개념에 관한 여러 가지 논쟁이나, 제작 주체의 다양성이 프로그램의 질적 향상과 다양성으로 이어지는지에 관한 논란의 여지가 있다. 그렇지만 독립제작사의 확대, 프로그램 공급의 다원화를 통한 독점적 방송 구조의 완화는 지상파 방송사에도 영향을 주고 있다.

경쟁의 활성화를 통한 제작시장 활성화의 목적도 이와 관련된다. 다채널, 다매체의 방송 환경을 맞이하여 국내 방송에도 경쟁력 제고가 필요해졌다. 외주제도는 이러한 경쟁력 제고를 위해 방송제작시장에 독립제작사가 경쟁의 새로운 참여자로 성장하는 것을 기대하는 것이다. 또한 매체 부족의 시대에서 콘텐츠 부족

의 시대가 되어버린 다채널, 다매체 방송 환경에서는 콘텐츠의 수요를 확충하는 것이 매우 중요한 문제가 되고 있다. 양질의 콘텐츠를 생산하기 위해서 제작인력, 제작장비 등 여러 가지 제작 관련 인프라의 확충과 제작시장 자체의 성장이 필요함은 물론이다. 외주제도를 통해 독립제작사의 성장은 물론 제작 시장 전반의 성장을 이루면서 자연스럽게 콘텐츠의 확대를 도모하고자 하는 것이다.

지난 20년 간 국내 외주제작시장은 괄목할만한 성장을 이뤘다. 특히 드라마 부분의 경우 지상파방송사들과 견주어 손색이 없는 질 높은 드라마를 제작하면서 외주제작사들의 성장을 이끄는 견인차 노릇을 톡톡히 했다는 평가를 받는다. 이제는 드라마 장르에 있어서는 외주제작사 없이는 드라마 제작이 불가능하다는 이야기가 나올 정도로 외주제작사들의 위상도 높아졌다. 일부이지만 자연스럽게 대형 외주제작사들은 지상파방송사들과 대등한 협상력을 발휘하면서 권리배분에 있어서도 눈에 띄는 성과를 내고 있다. 이들 외주제작사들은 자체적인 제작비 조달을 통해 지상파방송사들에게는 방영권만을 판매하고 부가적인 수익을 올릴 수 있는 해외판권을 확보함으로써 수익의 다각화에 나서는 등 콘텐츠 유통사업사로 변모를 꾀하고 있다.

하지만 교양 등과 같은 장르의 프로그램을 제작하는 다수의 영세 외주제작사들은 아직도 지상파방송사의 하청업체로서 기능을 수행하는 사업자로 남아 있다. 영세 외주제작사들은 지상파방송사들의 제작비 절감을 위한 방편의 일환으로 저가의 제작비로 고효율의 프로그램 제작을 강요받고 있는 실정이다. 일부 교양프로그램에 있어서는 협찬 수수까지 외주제작사들이 담당하고 수수한 협찬금의 일부를 제작비로 지급받는 상황까지 발생하고 있다.

이러한 불합리한 외주제작시장의 거래관행은 상대적으로 우월한 지위에 놓인 지상파방송사들이 외주제작사들의 제작비 지급을 미루거나 제작비를 삭감하고 심지어 창의적인 아이디어를 빼앗고 협찬을 강요하거나 등의 방법으로 고착화되어 온 측면이 있다. 공정한 외주제작 거래 관행의 확립을 위해 많은 노력들이 시도되어 왔지만 강제력이 뒷받침되지 않았기 때문에 실효성이 낮았다.

최근 들어 이러한 외주제작시장의 공정한 거래 관행을 확립하기 위해 입법적 차원의 개선 요구가 구체화되고 있다. 그 대표적인 사례가 외주인정기준 및 외주 공급기준의 도입이다. 이러한 법개정과 관련해서는 의원입법 발의를 형태로 법안이 2009년부터 이미 국회에 계류 중이다. 또한, 방송통신위원회에서도 방송법 시행령의 개정을 통해 외주인정기준의 도입을 위한 편성고시의 개정 근거를 마련했다.

외주정책과 관련한 국내 방송법은 외주의무편성을 의무화하고 있을뿐 외주제작 프로그램의 정의와 외주제작프로그램의 제작 주체 등에 관한 제반사항을 명확하게 정의하고 있지 않다. 따라서 외주제작시장의 불공정한 거래관행을 바로잡고자 해도 법적·제도적 장치의 미비로 이를 규제하는데 한계가 있었다. 외주인정기준과 외주공급기준의 마련은 비록 늦은 감이 있지만 상대적으로 약자의 위치에 놓여 있는 외주제작사들의 사업자적 지위를 보장하고 공정한 거래 질서 확립을 가능하게 하는 단초를 제공할 수 있다는 점에서 기대되는 부분이 적지 않다.

그러나 국내에서 전개되고 있는 외주인정기준과 공급기준안의 내용들은 주로 우리와 유사한 외주정책을 시행하고 있는 영국의 사례를 참고로 한 것이다. 영국은 이미 2003년 커뮤니케이션법 개정을 통해 외주정책의 실시 과정에서 나타난 문제점을 보완하고 외주정책의 실효성과 공정한 거래관행의 확립 차원에서 외주 가이드라인과 방송사들의 시행규칙 제정을 의무화한 바 있다.

따라서 본 연구는 국내 외주정책의 개선방안과 제도개선을 위해 외주정책의 핵심 이슈와 외주제작 현황을 분석하고, 해외 주요국의 외주정책 현황을 파악한다. 또한, 국내 외주관련 전문가들의 의견을 수렴하고 국회에 계류 중인 방송법 개정안들에 포함된 외주제도 개선과 관련한 주요내용들을 비교 분석하여 국내 실정에 맞는 보다 효과적인 외주제도 개선 방안을 모색하고자 한다.

제2장 국내 외주제도의 개관 및 쟁점

제1절 국내 외주제도의 개관

1. 외주제도의 도입 목적

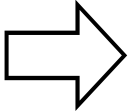
외주정책(외주제작 방송프로그램 편성 정책)은 방송영상산업의 진흥을 목적으로 독립제작사의 육성과 방송 독과점의 해소를 위해 1991년 도입되었다. 외주정책은 채널이 다양해지고 매체가 늘어남에 따라 잠재적 유통창구가 확대되고, 이러한 방송 영상물 수요 시장의 확대에 부응하는 프로그램 제작, 공급 시장이 활성화되어야 한다는 인식이 바탕이 되었다. 외주정책의 구체적인 목적을 세 가지로 나누어보면, 먼저 제작원의 다양화를 통해 지상파 중심의 방송 구조를 개선하여 품질과 다양성의 가치를 제고하고 수용자의 선택권과 복지를 향상시키는 것이다. 다음으로는 경쟁의 활성화를 통해 제작시장에 경쟁을 활성화시키는 것이며, 마지막으로 영상 콘텐츠의 수요 확장에 대비하여 제작 인프라를 형성하는 것이다(조항제·장석재·변동환, 2003).

지상파 중심의 방송 구조를 개선하고자 도입된 외주제도의 목적은 외주정책을 통해 직접적, 또는 간접적으로 다양한 방송영상물 제작 주체가 성장하는 것을 전제로 하고 있다. 이를 통해 방송 프로그램의 질이 향상되고, 프로그램의 다양성 또한 더욱 구체적으로 실현할 수 있게 되어 궁극적으로 수용자의 복지가 향상된다는 것이다. 그러나 이에 관해서는 수용자 복지의 개념에 관한 여러 가지 논쟁이나, 제작 주체의 다양성이 프로그램의 질적 향상과 다양성으로 이어지는지에 관한 논란의 여지가 있다. 그렇지만 독립제작사의 확대, 프로그램 공급의 다원화를 통한 독점적 방송 구조의 완화는 지상파 방송사에도 영향을 주고 있다.

경쟁의 활성화를 통한 제작시장 활성화의 목적도 이와 관련된다. 다채널, 다매

체의 방송 환경을 맞이하여 국내 방송에도 경쟁력 제고가 필요해졌다. 외주제도는 이러한 경쟁력 제고를 위해 방송제작시장에 독립제작사가 경쟁의 새로운 참여자로 성장하는 것을 기대하는 것이다. 또한 매체 부족의 시대에서 콘텐츠 부족의 시대가 되어버린 다채널, 다매체 방송 환경에서는 콘텐츠의 수요를 충족하는 것이 매우 중요한 문제가 되고 있다. 양질의 콘텐츠를 생산하기 위해서 제작인력, 제작장비 등 여러 가지 제작 관련 인프라의 확충과 제작시장 자체의 성장이 필요함은 물론이다. 외주제도를 통해 독립제작사의 성장은 물론 제작 시장 전반의 성장을 이루면서 자연스럽게 콘텐츠의 확대를 도모하고자 하는 것이다.

<표 2-1> 외주제작 정책의 목표

제작 주체의 다원화		수직적 통합 구조의 분산
창구 유통의 활성화		
저작권 소유구조의 개선		
생산 부문의 경쟁 요소 도입		
제작 시설의 외부화		
독립제작사의 육성		

* 참고 : 방송위원회(2001). 『방송산업 육성 지원정책연구』.

2. 외주제도의 법적 근거

지상파 중심의 방송 구조에서 벗어나 제작 시장 전반의 성장과 이를 통한 양질의 콘텐츠 확보를 위한 외주제도는 몇 가지 법적 근거를 통해 시행되고 있다. 국내 외주정책과 관련한 법적인 근거는 방송법 제72조(외주제작 방송프로그램의 편성)와 방송법 시행령 제58조(외주제작 방송프로그램의 편성)에 있다.

1) 방송법 제72조

방송법 제72조는 '외주제작 방송프로그램의 편성'에 관한 것이며, 방송사업자가 외주제작 방송프로그램을 일정 비율 이상 편성해야 한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 세부 내용은 다음과 같다.

- 제1항 : 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램 중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.
- 제2항 : 방송사업자는 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램을 편성함에 있어 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.
- 제3항 : 종합편성을 행하는 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 주시청시간대에 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.
- 제4항 : 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송 분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.

2) 방송법 시행령 제58조

방송법 시행령 제58조는 '외주제작 방송프로그램의 편성'에 관한 것이며, 방송법 제72조에 따른 외주제작 방송프로그램의 일정 편성 비율을 구체적으로 제시하고 있다. 세부 내용은 다음과 같다.

- 제1항 : 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제1항의 규정에 의하여 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 당해 채널의 매반기 전체 텔레비전방송시간의 100분의 40 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다.
- 제2항 : 제1항의 규정에 따라 외주제작방송프로그램을 편성함에 있어 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제2항의 규정에 의하여 전체 외주제작 방송프로그램의 100분의 30의 범위 안에서 방송통신위원회가 고시하는 비율을 초과하여 방송사업자의 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 편성하여서는 아니된다.
- 제3항 : 종합편성을 행하는 방송사업자는 법 제72조제3항의 규정에 의하여 외주제작 방송프로그램을 당해 채널의 매반기 주시청시간대 텔레비전방송시간의 100분의 15 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다.
- 제4항 : 방송통신위원회는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 편성비율

을 고시하는 경우에는 문화체육관광부장관과 협의하여야 한다.

3) 방통위 고시 제2008-135호

외주정책의 구체적인 내용은 1990년 8월 의결된 방송법에 따라 매주 전체 방송 시간의 100분의 2 내지 100분의 20 범위 안에서 매년 공보처장관이 외주비율을 정하여 고시하도록 규정한 것에서 시작하였다(김진웅, 2001). 2011년 현재 수정된 외주정책의 주요 내용은 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 당해 채널의 매 반기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 40 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성해야 한다는 것이다. 방통위 고시 제2008-135호에 따르면 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자 중 한국방송공사, 즉 KBS는 1TV가 매반기¹⁾ 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 24 이상, 2TV가 100분의 40 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다. 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자 및 그 지상파방송사업자가 최다출자자인 지상파방송사업자, 즉 MBC는 매반기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 35 이상, 앞선 두 항목에 해당하는 방송사업자를 제외한 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 3천억 원 이상인 지상파방송사업자, 즉 SBS 또한 100분의 35 이상의 외주제작 프로그램을 편성하도록 되어 있다. 방통위 고시 제2008-135호의 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 제1항 : 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 다음 각 호에
서 정한 비율 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다.

1) 방통위 고시 2010-57호 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 일부 개정을 통해 외주제작 편성비율 산정기간이 '매분기'에서 '매반기'로 수정됨.

제1호 : 한국방송공사.

가. 지상파제1텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 24 이상

나. 지상파제2텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 40 이상

다. 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 20 이상

제2호 : 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자 및 그 지상파방송사업자가 최다출자자인 지상파방송사업자.

가. 지상파텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 35 이상

나. 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 28 이상

제3호 : 제1호 및 제2호에 해당하는 방송사업자를 제외한 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 3천억원 이상인 지상파방송사업자.

가. 지상파텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 35 이상

나. 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 28 이상

제4호 : 한국교육방송공사.

해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 20 이상

제5호 : 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자.

당해 채널별로 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 4 이상
(다만, 제1호부터 제4호까지의 지상파방송사업자는 해당 각호에 따른다.)

- 제2항 : 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 전체 외주제작 방송프로그램의 100분의 21을 초과하여 특수관계자가 제작한 외주제작 방송프로그램을 편성할 수 없다.
- 제3항 : 지상파방송사업자는 종합편성을 행하는 당해 채널별 매분기 주시청시간대 텔레비전 방송시간의 100분의 10 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다. 다만, 종합편성을 행하는 지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 당해 채널별 매분기 주시청시간대 텔레비전 방송시간의 100분의 3 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다.

3. 최근의 국내 외주제작 현황 및 외주제도 개선 추진내용

최근 3년 간 국내 외주제작 편성 현황은 큰 변화를 보이지는 않고 있다(<표>). 구체적으로 살펴보면 KBS1의 경우 2007년 1,884시간, 2008년 1,688시간, 2009년 1,806시간으로 2008년에 외주제작 편성 시간이 약간 줄어들었다가 다시 2007년 수준으로 늘어났고, KBS2S는 2007년 3,448시간, 2008년 3,471시간, 2009년 3,208시간으로 2009년 약간 줄어들었다. MBC의 경우는 2007년 2,651시간, 2008년 2,339시간, 2009년 2,460시간으로 나타났고, SBS의 경우 2007년 3,479시간, 2008년 3,398시간, 2009년 2,660시간으로 외주제작물의 편성시간이 비교적 큰 폭으로 줄어들고 자체제작 편성시간이 늘어났다.

<표 2-2> 2007~2009년 지상파방송 3사의 프로그램 제작원별 편성 현황 (단위 : 시간)

연도	KBS1			KBS2			MBC			SBS		
	자체 제작	외주 제작	기타	자체 제작	외주 제작	기타	자체 제작	외주 제작	기타	자체 제작	외주 제작	기타
2007	5,172	1,884	323	3,400	3,448	379	3,976	2,651	717	3,383	3,479	549
2008	5,237	1,688	399	3,403	3,471	361	2,339	2,339	943	3,504	3,398	492
2009	5,273	1,806	177	3,706	3,208	253	3,873	2,460	963	4,331	2,660	536

* 주 : '기타'는 특수 관계사 외주제작비와 국내외 구매물을 포함함

** 출처 : 문성철(2011). 외주제작 정책 20년의 성과 평가. 재구성.

방송산업실태조사보고서(2010)에 따르면 2009년을 기준으로 지상파방송 3사의 순수 외주제작물의 비율은 KBS 1TV 24.9%, KBS 2TV 44.5%, MBC 33.7%, SBS 34.5%로 나타났다(<표 >). 이는 방통위 고시 제2008-135호에서 규정한 외주제작물 편성 비율 KBS 1TV 24% 이상, KBS 2TV 40% 이상, MBC와 SBS 35% 이상에 근접하거나 근소하게 초과하는 수치로 볼 수 있다. 외주제작물을 인정하는 기준에 따라 외주제작물 편성의 실제 비율이 달라질 수 있지만 현행의 통상적인 기준에 따른 편성 비율은 준수되고 있는 편이다.

<표 2-3> 지상파방송 3사의 2009년 연간 프로그램 제작원별 편성 현황 (단위: 시간, %)

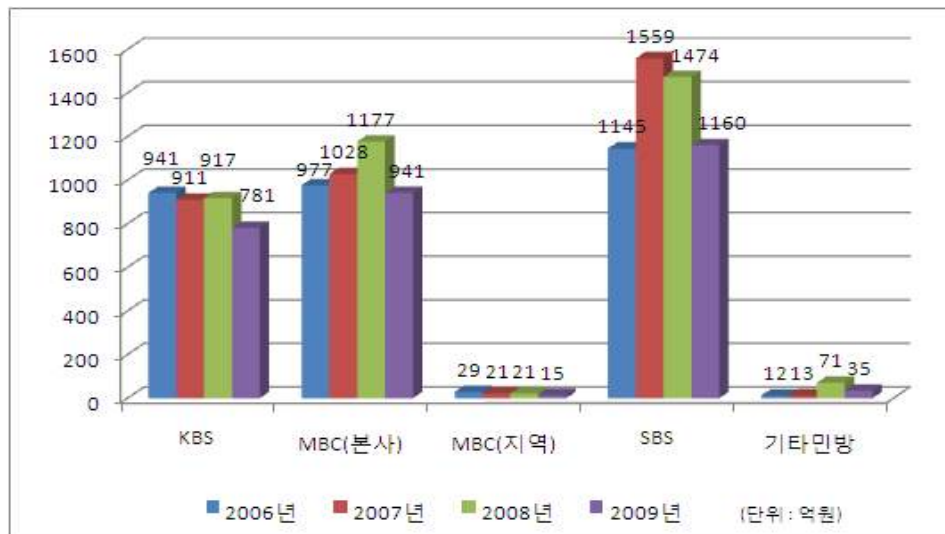
구분	연간 방송 시간과 편성 비율							
	자체제작물		순수 외주제작물		특수관계사 외주제작물		국내외 구매물	
	시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율
KBS 1TV	5,273	72.7	1,806	24.9	0	0	177	2.4
KBS 2TV	3,706	51.4	3,208	44.5	46	0.6	253	3.5
MBC TV	3,873	53.1	2,460	33.7	562	7.7	401	5.5
SBS TV	4,331	58.3	2,560	34.5	189	2.5	347	4.7

자료 : 방송산업실태조사보고서(2010).

지상파방송 3사의 총 외주제작비는 2009년 기준으로 2,726억 원으로 나타나 순수외주제작비가 2008년 3,498억 원 대비 22.1% 감소하였다. 총 제작비 중 순수 외주제작비의 비중은 35.2%로 나타났다. 각 방송사별로는 KBS의 경우 총 제작

비 2,580억 원 중 외주제작비는 781억 원, MBC(본사)의 경우 총 제작비 1,729억 원 중 외주제작비는 941억 원, 지역 MBC는 총 제작비 359억 원 중 15억 원, SBS는 총 제작비 2,099억 원 중 1,160억 원, 기타민방은 총 제작비 405억 원 중 35억 원으로 나타났다.

[그림 2-1] 지상파 방송사 외주제작비 현황



자료 : 방송산업실태조사보고서(2010). 재구성.

한편 2011년 3월 방송통신위원회는 외주제도가 도입된 1991년 이후 외주제작 시장 규모 및 프로그램 제작산업의 저변은 확대되었으나 역량 있는 외주제작사 육성이 미흡한 것을 비롯하여 질적 성장에는 한계가 있었다는 인식을 바탕으로 외주제도의 개선을 위한 정책방안을 제시하였다. 방송통신위원회는 방송사-제작사 간 제작비, 저작권 배분 관련 갈등 및 불공정 행위, 외주제작사의 보조출연자 출연료 미지급 문제, 방송사의 제작협찬과 외주제작사의 간접광고 규제로 인한 재원 조달 상의 부작용 등을 해결하기 위해 방송법과 방송법 시행령을 다음과 같이 개정하고자 하는 뜻을 나타낸 바 있다.

구체적으로는 제작 기반 강화, 외주제작사 성장 기반 조성, 공정한 거래 기반 조성의 3가지 추진 목표를 설정하였다. 먼저 제작 기반 강화를 위해서는 방송사에 제작협찬을, 외주제작사에는 간접광고 판매권을 허용하고, 편성비율 산정기준 고시를 위한 근거를 마련하여 외주제작 편성규제를 개선하고자 하였다. 외주제작사의 성장 기반 조성을 위해서는 외주제작사 법적 기반, 외주제작물 인정기준, 영세 외주제작사 자립기반을 마련하고자 하였다. 마지막으로 공정한 거래 기반 조성을 위해서는 방송분쟁조정위원회의 조정대상 범위에 외주제작사를 포함하여 방송사와 외주제작사 간 분쟁조정의 법적 기반을 마련하고, 외주제작 프로그램 인정기준 및 공급 기준을 도입하는 것을 핵심으로 하고 있다.

○ 외주제도 관련 방송법 주요 개정 추진내용

- 외주제작사 정의 규정 도입
- 외주제작사 간접광고 근거 도입
- 외주사 보호 규정 도입(방송분쟁조정대상)
- 외주물 공급기준 도입 등

○ 외주제도 관련 방송법 시행령 주요 개정 추진내용

- 협찬고지 허용범위 확대
- 외주제작물 인정기준 근거 도입
- 편성비율 산정기준 도입 등

이러한 방송통신위원회의 인식은 외주제작 프로그램 인정 기준, 저작권 귀속 문제, 방송사-외주제작사 간 분쟁 해결, 제작비 관련 문제, 독립제작사의 조건 등 국내 외주제도의 쟁점들에 대한 대립된 입장들을 고루 반영하고 조율하여 본 정책의 목적에 보다 부합하는 방향으로 제도를 개선해야 할 필요가 있다. 이에 다음 장에서는 국내 외주제도의 쟁점에 관하여 기존 문헌과 이해당사자별 입장을 중심으로 논의하도록 한다.

제2절 국내 외주제도의 쟁점

1. 외주제작 프로그램 인정 기준

외주제도는 외주제작 방송프로그램의 편성비율을 고시하고 있을 뿐, 구체적인 외주제작 프로그램의 기준 자체가 명확하지 않기 때문에 실제로는 외주제작 프로그램이라고 볼 수 없는 것이 외주제작 프로그램으로 집계되는 경우가 종종 발생하였다. 그런 점에서 외주제작 프로그램의 인정기준을 마련하기 위한 움직임이 일고 있다. 최근 방송법 시행령 개정 추진 내용에도 외주제작물 인정기준의 근거를 마련한다는 내용이 포함되어 있다. 이는 외주제작 프로그램의 인정기준을 마련함으로써 적절한 의무편성비율을 산출하고, 편법 및 탈법적 비율준수 실태를 시정하며, 외주 제작정책의 실효성과 예측 가능성을 제고하고자 하는 것이다(장하용·조항제·임정수, 2008). 방송프로그램의 제작형태와 기획, 제작인력 구성, 투자 채원 등을 고루 감안하여 인정기준을 마련하되, 이를 통해 외주제작 의무편성 비율 또한 합리적으로 재조정이 가능할 것이라는 점도 전제되어 있다.

구체적인 외주제작 프로그램의 인정 기준으로는 기획, 작가, 연출의 3요소를 기본으로 하여야 한다는 주장이 있다(이만제 외, 2009). 제작비는 대부분의 독립제작사가 자금 여력이 없기 때문에 외주 프로그램의 실질적 제작이나 완성에 직접적인 영향을 끼치는 기획, 작가, 연출의 3요소가 제시되었는데, 이에 대해서는 3요소의 업무영역이 명확하게 구분되기 어렵다는 비판이 제기될 수 있다. 이와 함께 외주제작 프로그램의 장르(드라마, 다큐, 예능 등)에 따라서도 인정기준이 달라질 수 있다. 그러나 외주제작 프로그램의 인정 기준과 관련한 구체적인 합의가 이루어지지 않았다는 점에서 이와 관련한 심도 깊은 논의가 있어야 한다.

현재 국내 외주제도는 외주제작 프로그램을 의무적으로 편성하도록 규정하고

있지만 정작 외주제작 프로그램에 대한 정의는 불분명하다. 이만제 외(2009)는 외주인정제의 세 가지 방향에 대해 언급한 바 있다. 먼저 다채널 다매체 방송환경의 다양한 니즈에 부합하는 방향, 즉 콘텐츠 경쟁력과 경영능력을 갖춘 다양한 제작주체가 공생하는 구조를 갖춰야 한다는 것이다. 두 번째는 방송사와 제작사가 하청관계가 아니라 대등한 파트너 또는 동반자적 관계로서 바라볼 수 있도록 해야 한다는 것이다. 세 번째는 외주제작 주체들을 창작적 기여를 한 문화생산자로 보고 이에 대한 충분한 보상이 확보되어 지속적인 창작 의욕을 일으킬 수 있도록 하는 방향으로 외주인정제가 개선되어야 할 것이라는 것이다.

장하용·조항제·임정수(2008)는 외주제작 프로그램의 인정기준에 대해 보다 구체적인 원칙을 제시하고 있다. 먼저 인정기준의 적용으로 방송사나 제작사 모두가 일방적으로 과도한 부담을 지지 않도록 해야 한다는 것이다. 두 번째는 인정기준이 외주정책의 취지를 손상시키지 않는 한 외주유형의 특성을 고려해야 한다는 것이다. 즉 외주제작 과정이 단위 프로그램 외주인지 코너물 외주인지 유형 구분에 따라 방송사와 제작사의 참여 양상과 특징이 다를 것을 간과하지 말아야 한다는 것이다. 마지막으로 인정기준은 현실적으로 판단이 가능하고 적용하기 용이하도록 고시의 형태로 명시하는 것이 필요하다는 주장이다. 그러면서 인정기준을 포괄적으로 기획, 작가, 연출의 3요소를 제시한 이만제 외(2009)와 달리, 외주 프로그램 제작사가 기획, 연출, 작가의 3가지 요소 중 적어도 2개 이상을 투입하였을 경우를 외주 프로그램으로 인정하며, 외주제작 의무편성비율 산정시 해당 편성량을 100% 인정하는 것을 원칙으로 할 것을 제안하였다. 여기서 ‘기획’은 프로그램의 내용과 형태에 관한 주요 아이디어를 제공하고, 제작의 관리를 책임지는 자로 정의된다. 공동 기획의 경우에는 기획 및 기획을 구체화시키는 전(全)과정을 책임지는 자가 기획책임이 된다. 이 때 계약서와 크레딧(credit) 상의 ‘기획’은 동일하게 명시되어야 한다. ‘연출’은 방송사의 CP와 구별되며, 해당 프로그램의 직접 제작에 참여하는 연출자 중 대표연출자를 뜻한다. 또, ‘작가’는 해당 프로그램의 극본, 시나리오, 내용 구성 작가 중 대표 작가를 뜻한다. 다만 이러한

요소들은 프로그램 유형에 따라 다르게 적용되어야 한다고 지적한다. 부분외주가 아닌 독립된 프로그램 단위의 외주, 즉 단위 프로그램 외주 형태는 독립제작사의 기획 참여와 인력 투입 비율이 상대적으로 높게 나타나기 때문에 외주 제작사의 창의적 요소가 제작과정에 보다 많이 투입되고 있기 때문이라는 것이다.

이들은 예외조항 또한 매우 구체적으로 제시하고 있는데, 내용은 다음과 같다.

- ① 기본원칙을 충족하는 프로그램 중에서 외주프로그램 제작사가 주요 저작권²⁾ 중 하나 이상을 보유하면 외주제작 의무편성 비율 산정 시 해당 편성량의 25%를 가산한다.
- ② 외주프로그램 제작사가 프로그램 제작의 핵심요소 중 1개 요소만을 투입한 경우에는 외주프로그램으로는 인정하지 않되, 계약서상에 제작사가 보유하도록 명시된 저작권이 다음 주요저작권의 하나 이상에 해당하면 외주제작 의무편성 비율 산정 시 해당 편성량을 100% 인정한다.
- ③ 외주프로그램 제작사가 사전에 기획하고 제작을 종료한 상태에서 방송사가 구입하는 프로그램은 기본원칙의 제한을 받지 않는다.
- ④ 프로그램 단위로 제작되는 단위프로그램을 원칙으로 하되, 외주프로그램 제작사가 단위 프로그램 내 일정 부분만을 제작하는 부분외주에 프로그램 제작의 핵심요소 중 2개 이상을 투입한 경우, 외주제작 의무편성비율 산정 시 해당 분량만 인정한다.
- ⑤ ‘기획, 연출, 작가의 투입’이 1개 이하 이하인 단순 하청외주는 외주제작 의무편성비율 산정에서 제외한다.

한편 이해관계자인 방송사의 입장에서는 방통위가 외주제작 프로그램의 인정기

2) 주요저작권은 (ㄱ) 기본방영권을 제외한 국내 방영권, (ㄴ) 아시아, 구미지역 해외방송권, (ㄷ) 국내·아시아·구미지역 비디오 및 비디오 이외의 복제 및 배포권, (ㄹ) 전송권(인터넷이나 휴대폰용 콘텐츠) 등을 말한다.

(주)문화방송	독립사	방송사 전부	613	0	1,496	0	204	310	0	2,623	3,044
		독립사 일부	24	0	0	0	0	0	0	24	
	자회사	방송사 전부	0	0	283	0	114	0	0	397	
		독립사 일부	0	0	0	0	0	0	0	0	
(주)SBS	독립사	방송사 전부	877	0	1,264	0	335	0	0	2,476	2,700
		독립사 일부	0	0	0	0	0	0	0	0	
	자회사	방송사 전부	0	0	51	0	173	0	0	224	
		독립사 일부	0	0	0	0	0	0	0	0	
지역방송사	독립사	방송사 전부	0	19	902	0	64	34	0	1,019	1,019
		독립사 일부	0	0	0	0	0	0	0	0	

주) 독립사(또는 자회사) 일부 : ①외주 제작사에서 방송사가 보유한 외주제작 프로그램에 대한 저작권을 제외한 나머지 저작권을 보유하고 있는 경우와 ②방송사가 저작권을 전부 보유하고 있다하더라도 외주제작사에 그 중 일부가 인정되는 경우에 해당되는 프로그램의 편수.

* 출처 : 2007년 방송산업실태조사보고서, 166쪽.

저작권은 일반적으로 창작물을 만든 사람에게 주어지는 것이지만 우리의 제작 환경에서 일반적인 외주제작의 형태는 완전 외주형이라기보다 공동제작, 또는 위탁 제작의 형태로 이루어지며, 조의진(2006)은 이러한 위탁 제작의 경우에는 제작 수수료(production fee)만을 받고 모든 저작권은 방송사에게 귀속되는 것으로 보는 것이 타당하다는 견해를 밝히기도 하였다. 영상물의 저작권 귀속은 국제법적인 표준이 없기 때문에(박익환·최진원, 2010) 우리 실정에 맞는 제도를 만들어가려는 노력이 더욱 필요하다.

저작권 귀속과 관련해서는 두 가지 관점의 접근이 이루어지고 있는데, 하나는 저작권 분류 상의 관점(방석호, 2003)으로 방송권과 2차적 권리, 즉 복제권, 배포

권, 2차적 이용권 등과 관련한 것이고, 다른 하나는 외주제작 형태에 따른 관점으로 완전외주형, 공동제작형, 부분외주형, 단순 노무하도급형의 4가지 형태에 각각의 저작권 귀속을 규정하는 관점(이만제 외, 2009; 조용순, 2010)으로 나누어 볼 수 있다. 이 둘은 엄격히 구분되는 상호배타적인 관점이 아니며, 두 가지 관점이 고루 고려되는 것이 바람직하다.

조용순(2010)은 외주제작 형태에 따른 저작권 귀속을 다음과 같이 해석하였다. 완전외주형의 경우 저작권은 일신전속적인 권리라는 점을 적용하여, 계약에 의해 저작재산권이 양도되는 형식을 취하게 되더라도 외주제작사에 저작인격권이 남게 된다. 공동제작형의 경우는 창작자원칙에 따라 창의력이 필요한 기획, 편집 부분에 어느 쪽이 더 주도적으로 기여하고 있는지를 기준으로 판단한다. 또 영상 저작물의 일부 제작을 외주제작사에 위탁하고 방송사가 직접 제작한 부분외주형의 경우는 각기 창작한 부분에 대해 저작권이 인정된다. 마지막으로 독립제작사가 엑스트라 배치, 야외촬영 섭외 등 단순 노무하도급만을 제공한 경우 감독 등 현대적 저작자들이 영상저작물을 이용할 권리를 가질 수 있는 것으로 추정한다.

<표 2-5> 외주제작 형태에 따른 저작권 귀속

외주제작 형태	저작권 귀속
완전외주형	계약에 의해 저작재산권이 양도되더라도 외주제작사에 저작인격권이 남음
공동제작형	어느 쪽이 더 주도적으로 기여하고 있는지를 기준으로 판단
부분외주형	각기 창작한 부분에 대해 저작권 인정
단순 노무하도급형	감독 등 저작자들이 영상저작물 이용 권리를 가짐

자료 : 조용순(2010). 재구성.

이것은 저작권법이나 민법 등 관련 법률을 적용한 해석이기는 하나, 이에 대한 합의점이나 공감대 형성이 이루어지지 못한 상태이며, 외주제작물의 저작권 귀속

에 관한 명시된 기준이 마련되지 않았다는 점에서 여전히 쟁점으로 남아있다.

장하용·조항제·임정수(2008)는 저작권의 외주 프로그램 제작사 귀속을 통해 의무편성시간에 인센티브를 부여함으로써 저작물에 대한 외주제작사의 권리를 원칙적으로 보호하고자 하는 견해를 제시하였다. 이를테면 기본 원칙을 충족하는 프로그램 중에서 제작사가 주요 저작권 중 하나 이상을 보유하면 외주 비율 산정 시 해당 편성량의 25%를 가산한다는 것이다. 또한 제작사가 프로그램 제작의 핵심 요소 중 1개 요소만을 투입한 경우에는 외주 프로그램으로 인정하지 않지만 계약서 상에 제작사가 보유하도록 명시된 저작권이 다음의 주요 저작권의 하나 이상에 해당하면 해당 편성량을 100% 인정할 것을 제안하였다. 이 때 주요 저작권의 범위는 ①기본 방영권을 제외한 국내 방영권, ②아시아, 구미지역 해외 방송권, ③국내·해외 미디어 및 비디오 이외의 복제 및 배포권, ④전송권(인터넷 또는 휴대폰용 콘텐츠)으로 제한한다.

한편 외주제작 프로그램의 저작권에 대해서는 제작사와 방송사가 서로 다른 해석을 보이고 있는데, 먼저 제작사의 경우 기본적으로 저작권이 외주제작사에 귀속되어야 한다는 입장이다. 제작사 입장에서는 외주제작사가 창작자이므로 당연히 저작권자이며, 저작권을 방송사에 양도하는 것이 부당하다는 것이다(박진희, 2010.08.22). 외주제작사가 드라마를 기획하고 제작해도 지상파 방송사가 저작권을 가져가기 때문에 외주제작사가 수익을 내는 것이 어려운 상황이라는 지적도 있다(윤상환, 2010.12.22). 그러나 방송사의 입장에서는 이에 대한 해석이 조금 다르다. 이미 방송사가 제작비의 60~70%를 지원하고 있으며, 이 외에도 연출자나 후작업 관련 시설, 카메라 등을 지원하고 있어 외주제작 프로그램의 저작권을 갖는 것이 당연하다는 것이다(윤고은, 2010.06.13). 더구나 우리나라의 외주제작은 제작의 중요한 부분들을 방송사가 담당하는 구조로, 공동제작 또는 위탁제작에 해당하기 때문에 완제품이 아닌 외주제작 프로그램에 대해 포괄적인 저작권을 주기 어렵다는 입장이다.

3. 방송사-외주제작사 간 분쟁 해결

방송통신위원회가 2011년 10월 19일 의결한 방송법 개정안에 의하면 외주제작사들이 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정대상이 된다(제35조의 3). 방송사와 외주제작사 간의 분쟁은 저작권 귀속 문제의 연장선상에 있는 문제라고도 볼 수 있다. 방송사와 외주제작사 간에 일어나는 분쟁의 많은 부분이 저작권과 관련되어 있기 때문이다. 그러나 방송사와 외주제작사 간에 계약을 체결하고 영상물이 제작, 공급되고 사후에 이용되는 과정에서 일어날 수 있는 여러 가지 문제들, 계약 조건의 이행과 관련된 분쟁들은 저작권의 측면에서만 접근할 수 없다. 이에 대해 소송 외에 화해, 알선, 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결(ADR : Alternative Dispute Resolution) 방법을 제시한 연구(이만제 외, 2009)도 있으며, 분쟁조정위원회를 따로 구성해야 한다는 주장도 나타나고 있다. 방송사와 외주제작사는 객관적인 계약서가 존재하더라도 분명한 갑과 을의 관계에서 권력적 위계가 나누어질 수밖에 없다. 이러한 상황에서 방송사와 외주제작사 간의 분쟁을 공정하고 효율적으로 조정하면서 콘텐츠의 유통과 민감하게 관련되는 시간의 절약 또한 추구할 수 있는 분쟁 해결 방식 또한 외주제도의 쟁점이라고 볼 수 있다.

4. 제작비 관련 문제

최근 방송법 시행령 개정 추진 내용과 관련하여 드라마제작사협회가 외주제작사에게만 허용하던 협찬고지를 방송사에게도 허용한다는 부분을 문제 삼은 바 있다(김지은, 2011.07.13). 외주제작사들이 협찬 영업을 통해 부족한 제작비를 충당해왔는데, 방송사에도 협찬고지를 허용하면 외주제작사의 제작물량이 줄어들 것이라는 요지의 주장이었다. 외주제작물의 제작비와 관련된 쟁점은 외주제작 형태와도 관련이 있으며, 제작비를 충당할 수 있는 제도적인 장치에 따라 방송사와

외주제작사의 이해관계가 엇갈리기 때문에 매우 민감한 문제이기도 하다.

제작비와 관련한 문제는 협찬고지, 간접광고 외에도 외주제작물의 규정과 연관이 된다. 특히 외주제작물의 인정이 제작비를 기준으로 이루어진다면 제작비를 조달하는 방식에 대해서도 객관적이고 공정하게 이뤄질 수 있는 제도적인 보완이 뒤따라야 하는 것이 마땅하다. 따라서 방송사와 외주제작사뿐만 아니라 시청자 복지의 가치를 지켜야 하는 정부의 입장에서조차 제작비 관련 제도의 문제는 각 주체의 이해관계와 더불어 쟁점으로 부각되고 있다.

5. 독립제작사의 조건

외주제작 프로그램에 대한 규정과 더불어 외주제작 프로그램의 제작 주체에 관해서도 명확한 기준이 필요하다. 영국의 사례를 살펴보면 방송사와 인적·물적인 면에서 적어도 75% 이상 독립적일 때 독립제작자로 인정한다(조항제·장석재·변동환, 2003). 구체적으로는 다음과 같이 정의하고 있다.

○ 영국 독립제작자(사)의 조건

- 방송사에 의해 고용되지 않을 것
- 방송사의 지분 25% 이상을 소유하지 않을 것
- 하나의 방송사가 그 제작자의 지분 25%를 소유하지 않거나 두 방송사가 합쳐서 50% 이상의 지분을 소유하지 않을 것
- 위의 규정은 관련된 방송사·제작사와 연계되거나 그들에 의해 통제되거나 그들을 통제하는 모든 사람에게 준용된다.

우리나라의 경우도 특수관계자가 제작한 프로그램에 대한 편성 제한 규정이 있지만 영국의 경우처럼 더 구체화할 필요가 있다. 독립제작사로 인정할 수 있는

범위를 한정하게 되면 외주제작물도 그에 따라 정의될 수 있기 때문에 외주제작 프로그램의 인정기준과 독립제작사의 조건은 상호 긴밀하게 연계하여 논의해야 한다. 2011년 10월 19일 의결된 방송법 개정안에는 외주제작사의 정의(제2조)를 ‘문화산업 진흥법에 따른 방송영상 독립제작사, 문화산업 전문회사 또는 다른 방송사업자에게 제공할 목적으로 방송 프로그램을 제작하는 방송사업자’로 규정한 바 있다. 그러나 이러한 정의는 영국의 독립제작사 조건과 같이 제작사의 실제 지분 관계가 명시되어 있지 않기 때문에 방송사와 인적·물적 독립의 수준을 구체적으로 정해야 할 필요가 있다.

제3장 해외주요국의 외주제도 현황

제1절 영국

1. 영국 외주제도의 역사와 현황

1) 영국 외주제작사의 발달과정

영국의 외주제작은 Channel 4가 개국한 1982년부터 본격화되었다.³⁾ BBC와 ITV 등 방송국 내부에서주로 이루어지던 프로그램 제작시장이 비로소 외부로 이끌어 낸 Channel 4는 외주제작의 가능성을 보여주었다. 한편, 1986년 BBC의 재정문제를 파악하던 피콕 위원회(Peacock Committee)가 공공서비스 방송인 BBC와 ITV에 40%의 외주제작 할당제를 적용할 것을 권고했다. 당시 방송사들은 대부분의 프로그램을 자체제작했기 때문에 피콕 위원회의 권고 수용은 쉬운 일이

3) 1982년 Channel 4의 출범은 영국의 독립제작 정책의 발달 과정 중 가장 중요한 의미를 갖는다. Channel 4는 편성 기능에 중점을 두고 있는 외주전문 방송사로 영국 독립제작 부문의 생성과 성장, 안착은 물론 영국 방송 체제의 질적이고 혁신적 성장을 이끌어 내었다. Channel 4는 하나의 방송조직 안에 통합적으로 운영되던 기획-제작-편성-송출 기능이 해체되는 기점이라 할 수 있고, 이러한 분리가 영국 독립제작 활성화 정책의 핵심 동기를 구성했다(정준희, 2011, 198쪽, 재인용). BBC와 ITV의 복점 구조(duopoly)는 Channel 4의 등장에 의해 의해 흔들리게 되었다(Brown, 2007). Channel 4는 공공서비스 방송 체제에서 당연히 통합되어 있다고 간주되어 왔던 프로그램 제작을 독자적 산업으로 분리하여 경제적 가능성이라는 잠재가치를 부여한 경쟁강화와 시장화경향과 인디문화(indie culture)의 조합을 통해 수립되었다. Channel 4는 고답적 문화엘리트 집단인 BBC, 상업문화를 대표하는 기득권 세력인 ITV와는 달리 하위문화를 통해 고유한 문화적 실천을 시도했다. 즉 Channel 4는 비시장적 인디문화가 시장 안에서 새로운 가능성을 찾고자 한 제도적 준거로서 작용했다(정준희, 2011).

아니었다. 피콕 위원회의 보고서는 공공 서비스 방송이었던 BBC에 적대적이었던 대처 정부의 영향력에서 자유로울 수 없었고, 막대한 공적 자금이 투입되는 BBC의 입자를 분산하려는 정치적 의도가 반영되었다는 평가도 받고 있다(주재원, 2009).

한편 1987년 ITV는 1992년까지 매년 25%의 프로그램을 외주제작에 할당하겠다고 발표한다. 당시 독립방송공사(Independent Broadcasting Authority, IBA)는 향후 지상파 방송사의 외주제작 의무 할당제 실시 여부에 외주제작 프로그램의 양과 질을 평가하여 반영하기로 결정한다(주재원, 2009).

1990년 방송법에 외주제작 의무 편성비율이 도입된 이후, 1992년 하반기 ITV는 전체의 22%의 외주제작 프로그램을 방영하였고, 이에 대한 긍정적 가능성을 확인한 정부는 1993년 1월 1일부터 모든 지상파방송사에 25%의 외주제작 의무 할당제를 적용하기로 결정한다. 즉 외주제작 쿼터법이 발효된 것이다. 외주제작 쿼터법은 현재까지 지속되고 있다(주재원, 2009, 25쪽).

BBC1과 BBC2의 외주제작 의무 할당제는 초기 공정거래위원회(Office of fair Trading, OFT)의 감독을 받았으나 ITV와 Channel 4, Channel 5는 독립텔레비전 위원회(Independent Television Commission, ITC)의 감독을 받았다. 그러나 2003년 이후 새로운 미디어법이 시행되면서 모든 외주제작 관련법은 오프콤(Ofcom)에 의해 관장되고 있는 상황이다. 초기의 외주제작 의무 할당제에는 허점과 오류가 많아 논란이 되기도 했다.

2002년 ITC는 외주제작 의무 할당제에 대한 보고서를 통해 “25%의 쿼터 비율을 유지하되 제작비 기준이 아닌 시간당 비율로 계산하는 시스템을 도입할 것, 기준에 부합하는 프로그램과 독립제작사의 정의가 여전히 모호하며 이를 시급히 재정비 할 것, BBC의 경우 BBC1과 BBC2의 프로그램을 통합해서 계산하는 것이 아니라 분리해서 쿼터를 적용해야 하며, 라이선스 대금으로 운영되는 BBC의 모든 디지털 채널들(BBC3, BBC4, CBBC, CBeebies 등)에도 동일하게 적용할 것, 새로운 규제기구 오프콤은 독립제작사에 대한 새로운 연구를 통해 다양성과 가

치성 등을 평가하고 양질의 외주제작 시스템을 구축할 것, 특히 지역적 안배에 주의할 것, 오프콤은 외주제작 의무할당제를 이행하지 않는 방송사에 대한 구체적인 제재 수단을 강구하고 이를 집행할 권리를 보장받을 것” 등의 외주제작 수정 보완사항을 도출하기도 했다(주재원, 2009, 26쪽).

<표 3-1> 지상파 5개 공공 서비스 방송사별 외주제작 할당 비율

쿼터 비율 (시간별 %)	BBC1	BBC2	ITV	Channel 4	Channel 5
독립제작사 외주	25%	25%	25%	25%	25%
오리지널 제작 ⁴⁾	70%	70%	65%	60%	53%
오리지널 제작 (픽크타임)	90%	80%	85%	70%	42%
지역 제작사 제작 ⁵⁾ (시간별)	25%	25%	50%	30%	10%
지역 제작사 제작(제작비)	30%	30%	50%	30%	10%

출처: 주재원(2009). 26쪽.

이러한 ITC의 건의에 의해 2003년 발표된 커뮤니케이션법(Communication Act, 2003)⁶⁾안은 기존의 외주제작의무편성 제도 이외에 오프콤의 외주가이드라인을

4) 오리지널은 해당 방송사에서 자체 제작하거나 외주제작을 통해 제작한 프로그램으로 이전에 타 방송사에서 방영된 적이 없는 것을 의미한다(주재원, 2009).

5) 지역 제작사는 M25(Motor way)가 둘러싸고 있는 Greater London을 벗어난 지역에 등록되어 있으면서 동일 지역 또는 기타 런던 이외의 지역에서 프로그램을 제작하는 독립제작사를 의미한다(주재원, 2009).

6) ‘Communication Act, 2003’은 BBC의 디지털 지상파 채널을 포함한 모든 공공 서비스를

방송사와 제작사간 자율규제 방안을 추가적으로 도입했다. 저작권은 독립제작사에 귀속한다는 원칙도 정립하였는데 이는 독립제작사의 권리를 강화하는 것이었다. 오프콤은 공공서비스방송국(Public Service Broadcasting, PSB)에게 외주제작시 적용하는 시행규칙을 작성하는데 사용될 수 있는 가이드라인을 제공하고, PSB는 이 가이드라인을 참조하여 자신들의 외주거래에 적용할 시행규칙을 작성해야 한다. 단, 시행규칙은 오프콤의 승인을 받아야 한다.

2003년 가이드라인은 1)방송사와 독립제작사간 외주거래의 전 과정에 대한 계획, 절차를 명확하게 해야 하고, 2)저작권 배분을 명확히 하는데, 저작권의 독립제작사 소유를 원칙으로 하고, 방송사의 1차 권리범위에 대해서도 명확히 해야 하며, 3)표준제작비항목의 작성을 위해 예상가격의 범위 및 이를 도출하는 방법론을 제시해야 하며, 4)방송사의 권리지속과 독점에 대한 조정을 해야 하고, 5)방송사가 외주제작의 가이드라인을 준수하는지를 감독하여 오프콤에 보고하고, 6)방송사와 독립제작사의 분쟁조정규정, 조정은 당사자가 자발적으로 하며 오프콤은 최종중재자가 아니라는 내용을 가지고 있다. 한편, 2006년 이해당사자와 전문가의 의견을 수렴하여 2007년 6월 외주가이드라인은 다시 한 번 수정된다. 2007년 수정된 가이드라인은 1)권리배분에 있어 선형TV방송서비스권리와 비선형 방송서비스의 구분 2)새로운 유통플랫폼의 등장에 따라 일차적 권리의 범위를 수정 3)홍보목적의 방송물을 1차 권리에 포함시킴 4)시행규칙이 적용되는 외주제작물의 범위를 확대 5)표준제작비의 범위와 가격도출방법론 등의 정보를 제공하도록 명시 등의 내용을 가지고 있다(이만제 외, 2009, 8쪽).

방송의 25% 의무할당제와 시간 기준 계산법과 동시에 제작비 기준 쿼터 역시 모니터링할 것을 명시함. 해당 연도에 쿼터 미충족시 부족 분량은 다음 연도로 이월 적용됨, 모든 디지털 지상파 방송사에 대한 10% 쿼터제도 명시(주재원, 2009, 27쪽).

<표 3-2> 영국에서의 외주제도 발전

외주제도 발전	주요 내용
1982년, Channel 4 설립	출판사형 방송사인 외주전문채널의 도입
1990년, 방송법에 외주제작 의무편성비율 도입	BBC, ITV, Channel 4, Channel 5 연간 전체편성시간의 25% 이상
2003년, 커뮤니케이션법 제정시 외주제도 개선	외주제작의무편성비율(25% 이상 유지) 오프콤 외주가이드라인 작성(2003년) PSB 자율적 실행규칙작성(2004년 초) 오프콤의 승인 후 적용
2005-6년, Television Production Sector Review	외주제도시행에 대한 평가
2007년 3월, 오프콤의 새로운 외주가이드라인 초안	PACT ⁷⁾ , PSB 등에 자문시행
2007년 6월, 새로운 외주가이드라인 발표	뉴미디어권리 및 시장환경변화에 따른 개선안

출처: 이만제 외(2009), 7쪽.

2) 영국의 외주제작 방식

영국의 방송사들은 독립제작사에게 프로그램을 위탁하는 것에 있어 전통적으로 원가 가산(cost-plus) 방식을 채택하고 있다. 영국의 원가 가산(cost-plus) 방식 모델은 방송사가 방영을 수락한 독립 제작사에 제작비의 10%를 선비불하고, 이후 모든 제작비를 전액 지급하는 대신 1차적 권리뿐 아니라 2, 3차의 권리도 갖게 되는 시스템을 의미한다. 그러나 현재는 미국식 적자 재정(deficit financing) 방식을 채택하고 있다. 이는 프로그램 제작자들이 프로그램의 2, 3차 권리를 갖는

7) 독립제작자협회(PACT)는 Channel 4와의 제도적 연계를 통해 외주제작의무편성비율의 도입에 영향을 주었다. PACT는 영국 방송 산업의 이해당사자들 가운데 가장 효과적으로 로비활동을 벌이고 있는 단체이다(정준희, 2011)

대신 재정적 위험을 스스로 부담하는 시스템이다. 제작된 프로그램이 성공할 경우엔 방송사보다 제작자들이 큰 이익을 얻을 수 있다. 최근 많은 영국 독립제작사들은 방송사에 판매하게 되는 1차적 권리에 머무르지 않고, 2, 3차 권리를 목적으로 프로그램을 제작하는 경향이 두드러진다. 또한 뉴미디어에 맞는 콘텐츠를 개발하기 위한 경쟁이 치열해지고 있다. 그러나 여전히 규모가 작은 독립 제작사들의 경우 재정적 문제를 스스로 해결해야 한다는 압박감이 있고, 프로그램 제작이 위축되기도 한다는 문제를 노출하고 있다(은혜정·성숙희, 2006, 102~103쪽).

<표 3-3> 방송사별 외주제작 형태

자체 제작 + 외주 제작	BBC
계열사 + 외주 제작	ITV
전면 외주 제작	Channel 4, Channel 5
기타 방송사(다채널 플랫폼) 일부의 자체 혹은 계열사 제작 + 대다수 프로그램 직접 구매	Discovery, Sky One 등의 주제별 채널

출처: 정준희(2005), 25쪽.

프로그램 배급은 방송사/배급사(BBC, Worldwide, Channel 4 등), (방송사 관련 혹은 거대 독립) 제작사/배급사(ITV 계열 Granada International, Carlton International 등), 기타 배급사의 유형으로 구분되는데(정준희, 2005), 수직적 결합 또는 분리된 이러한 배급 회사들을 통해 프로그램은 새로운 이익을 창출할 수 있게 된다. BBC의 방식은 전형적인 수직적 통합 방식으로 자체 제작 부문과 채널, 배급사가 모두 결합되어 있다. 이는 영국 방송 산업에서 두드러진 현상이다. Channel 4는 자체 제작 부문이나 제작 관련 계열사를 가지고 있지 않지만,

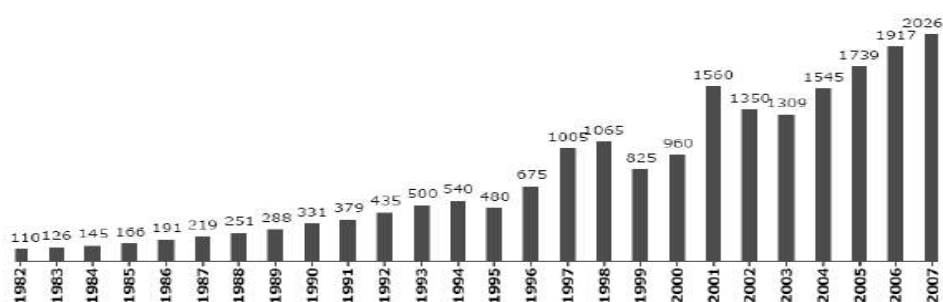
독립제작사들과의 우호적 관계를 기반으로 프로그램을 자사의 계열 배급사로 이월하는 방식으로 운영하고 있다(은혜정·성숙희, 2006).

3) 영국 독립제작 부문의 현황

영국의 독립제작 부문의 총매출액은 2009년 현재 22억 파운드(한화 약 4조 원)에 이른다(Ofcom, 2010). 이는 지난 25년간 20배 이상의 양적 성장을 이룬 셈이며, 1990년대 중반과 1990년대 말에 보였던 일시적 하락을 제외하면 전반적인 성장세를 보였다고 할 수 있다(Mediatique, 2008). 영세적인 규모로 시작하여 운영되어 왔던 독립제작사들은 전문화되고 거대한 규모를 갖춘 미디어 기업으로 성장했다. 소규모 제작사들이 인수합병들을 거쳐 슈퍼 인디(super-indies)라 불릴 정도의 거대 글로벌 미디어기업으로까지 성장한 것이다(정준희, 2011).

[그림 3-1] 영국 독립제작 시장 총매출액 변화 추이

(단위: 100만 파운드)



출처: Mediatique, 2008, p.8, 정준희(2011), 193쪽, 재인용.

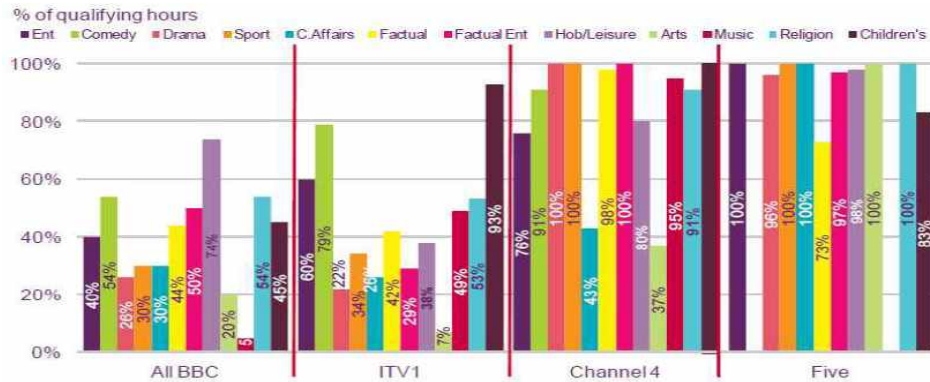
여전히 영향력, 직업 안정성, 경제적 보상 등에 있어 메이저 방송사와 독립제작사 간의 격차는 크지만 최소한 상급 인력의 보수는 메이저 지상파 방송사들의 수준을 오히려 뛰어 넘는 수준이며, 스타급 제작자와 간부급 인력들이 BBC나 ITV에서 나와 독립제작사를 선택하는 경우도 늘고 있다. 현재 700개 미만의 독

립제작사가 고용하고 있는 2만명 이상의 인력은 영국 지상파 방송사의 고용 규모 정도로 성장하였다(Ofcom, 2009).

한편, 영국 독립제작 부문의 매출 성장은 상위 10개 독립제작 그룹에 랭크된 슈퍼인디에 의해 주도되고 있는데, 이들은 매출액 5,000만 파운드(한화 약 900억 원) 수준을 상회하는 시장규모를 가지고 있다. 이는 전체 독립제작 부문 매출의 65% 규모라 할 수 있다(Mediatique, 2008). 상위 20개 제작사의 매출액 비중은 전체 시장의 79%, 상위 100대 기업의 매출액 비중은 전체의 97% 수준을 가지고 있는데, 700개가 넘는 독립제작사가 영국에 존재한다는 사실을 감안한다면, 독립제작사 가운데 실질적으로 약 100개 정도의 제작사들을 중심으로 영국 독립제작 시장이 형성되어 있다는 것을 확인할 수 있다(정준희, 2011).

한편, 장르별 외주제작 프로그램 현황을 살펴보면, BBC는 엔터테인먼트(40%), 코미디(54%), 팩추얼(44%), 팩추얼 엔터테인먼트(50%), 취미/레저(74%), 종교(54%), 어린이(45%) 등이 높은 외주제작비율을 보였으며, ITV의 경우 어린이(93%), 코미디(79%), 엔터테인먼트(60%), 종교(53%) 등이 50% 이상의 외주제작비율을 보였다. Channel 4의 경우 드라마(100%), 스포츠(100%), 팩추얼(98%), 팩추얼 엔터테인먼트(100%), 음악(95%), 어린이 장르(100%) 등의 장르에서 거의 대부분 외주제작에 의존하고 있는 것으로 확인되었다. Channel 5의 경우 팩추얼(73%), 어린이 장르(83%)를 제외한 대부분의 장르가 96~100% 외주제작에 의존하고 있는 것으로 나타났다(주재원, 2009).

[그림 3-2] 장르별 외주제작 프로그램 방영 비율



출처: 주재원(2009), 29쪽.

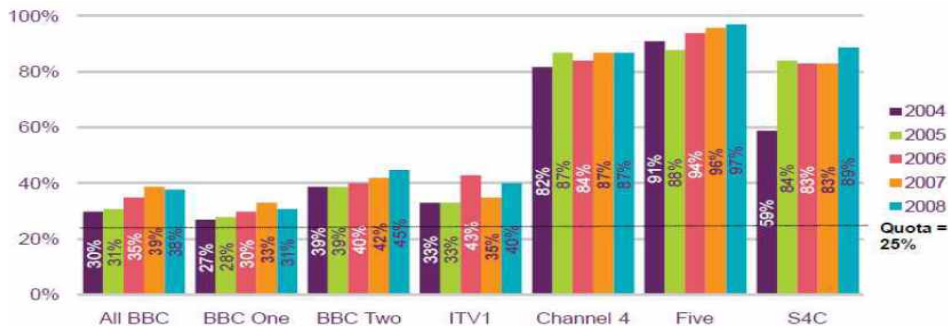
2. 외주제도의 성공적인 정착

영국에서 외주제작 의무할당제⁸⁾는 초창기 지상파 방송사들의 저작권 독점을 방지하고 방송의 다양성을 확보하기 위한 목적으로 시행된 제도였다. 의무할당제 도입 초기 방송사들의 불만은 물론 독립제작사들의 처우 개선 요구 등 불협화음이 발생했다. 그러나 최근에는 25%로 설정하고 있는 쿼터제가 유명무실할 정도

8) 외주제작의무편성비율 즉 독립제작 쿼터는 유럽차원에서 일반화된 독립제작 부문 활성화 정책이라 할 수 있다. 구체적으로 1990년 방송법은 25%의 외주제작의무편성 비율을 명문화 했다. 1996년 방송법은 모든 디지털 채널에 10% 수준의 독립제작 쿼터를 부여했다(정준희, 2011). 이 두 가지 방송법에 의해 규정된 외주제작의무편성비율은 독립제작 부문의 비상(take off)을 뒷받침하는 역할을 했다(Mediatique, 2005). 외주제작의무편성비율의 도입에 영향을 준 것은 Channel 4와의 제도적 연계를 통해 압력단체로 성장한 독립제작자협회(PACT)였다. PACT는 영국 방송 산업의 이해당사자들 가운데 가장 효과적으로 로비활동을 벌이고 있는 단체이다(정준희, 2011). 1980년~1990년대의 보수당 행정부, 1990년대 후반~2000년대의 신노동당 정부에 이어 최근의 보수당-자민당 연합정부에 이르기 까지 정부가 바뀌어도 독립제작 부문에 대한 지원기조는 변화된 바 없다(정준희, 2011).

로 방송사들의 외주제작 비율이 높은 것을 확인할 수 있다(주재원, 2009).

[그림 3-3] 최근 5년간 지상파 방송사별 외주제작 비율(방송시간 기준)



출처: 주재원(2009), 27쪽.

외주제작 의무편성비율의 도입에 의해 공공서비스방송국(PSB)의 외주비율은 지속적인 증가를 보여왔다. 예컨대 모든 PSB 외주비율은 2004년 이후 25% 의무비율을 초과한 상태이며, 2008년의 경우 BBC는 38%, ITV 40%, Channel 4는 87%의 외주비율을 기록하고 있다. Ofcom의 외주제작 가이드라인을 통한 독립제작사의 권리확대는 독립제작사와 방송사의 관계를 수직적 관계에서 수평적 관계로 변화시키고, 제작사의 수익을 증대시킴으로써 자율적인 경영이 가능하도록 하고 있다. 한편, 영국은 방송프로그램 제작능력향상을 위한 창조적 방식의 위탁방식을 도입하였는데, BBC의 창조적 경쟁의 창(window of creative competition)은 방송사와 제작사의 제작능력을 향상시키기 위한 제도로 자체제작 50%, 의무외주제작비율 25%를 제외한 25%에 대해 제작사와 자체제작이 경쟁을 통해 프로그램을 제작하는 방식을 가진다(이만제 외, 2009).

외주가이드라인에 의해 조성된 제작사에게 유리한 거래 조건은 시장지배력을 가진 거대규모의 슈퍼인디(super-indies)의 등장을 가능하게 하였다. 이는 소규모 독립제작사에 대한 인수합병 등의 방식을 통해 지속적으로 성장하고 있고, 유능

한 인재확보 및 안정적 재원확보 등 독립제작부문의 확대에 기여하고 있다(이만제 외, 2009).

이와 같이 영국의 외주제작 정책이 성공적으로 정착하게 된 것은 외주의무편성 비율이라는 양적인 형태의 규제체제와 외주가이드라인이라는 질적인 형태의 규제를 모두 포괄하는 강력한 제도를 통해 독립제작사의 기본적이고 중요한 권리를 전적으로 보장하려고 노력했다는 측면에 있다(이만제 외, 2009). 더욱이 지상파 방송 역시 초기의 우려와 달리 외주제작을 제작비용 절감과 안정적 시청률 확보 전략의 방편으로 활용함으로써 외주제작이 성공적으로 정착했다는 평가를 받고 있다. 또한 영국의 독립제작사부문은 제작 경쟁력을 가짐으로써 외주제도가 부여한 저작권으로부터 발전을 위한 충분한 이익을 창출 할 수 있었다는 측면도 외주제도의 성공요인으로 평가받고 있다(이만제 외, 2009).

3. 외주제도 할당제에 대한 비판

지상파 방송의 외주제작 비율이 상승하는 가장 핵심적 이유는 제작비용 절감과 안정적 시청률 확보 전략에 있다. 최소인력과 비용으로 방송사를 꾸려갈 수 있는 최상의 방편으로 외주제작이 가치가 있다고 판단되기 때문이다. 다만, 외주제작사의 경우 민간기업이고, 민간 기업은 이윤추구를 근본적인 목표로 하고 있기 때문에 같은 비용과 시간을 투자했을 때 최대의 효과를 누릴 수 있는 드라마나 엔터테인먼트 장르 제작을 선호할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 결국 방송사의 입장에서는 최소의 비용과 인력으로 방송사를 꾸려갈 수 있는 최선의 방법이 외주제작이지만, 시청자들의 입장에서는 양질의 좋은 프로그램을 시청할 수 있는 권리를 제한 당하게 되는 결과도 초래될 수 있다(주재원, 2009).

한편 외주제작 의무 할당제가 방송사들의 체질 악화를 가져올 수 있다는 비판도 있다. 양질의 프로그램 공급이 어려워질 수 있는 문제와 직결되는 부분이라는

비판이 학계에서 제기된 바도 있다. 시장의 다양성만으로는 양질의 프로그램이 담보될 수 없다는 것이다. 따라서 건강한 자체제작 시스템을 유지하면서 독립프로덕션도 공생할 수 있는 균형 있는 제도와 제작 환경을 조성하는 것이 중요하며, 자상과 방송사들의 외주제작 의무 할당제는 현행대로 유지하되 자체제작 비율을 높여 공공서비스에 부합하는 질 높은 프로그램을 제작해야 한다는 비판이 제기되고 있다(주재원, 2009).

제2절 프랑스

1. 프랑스 외주제작의 역사

1) 프랑스 외주제작사의 발달과정

프랑스에서 방송은 1952년 국영방송 RFT로 시작되었다. 이후 1974년까지 방송 채널은 국영으로 운영되었다. 이 기간 동안 프랑스는 독립제작사보다 국영방송사를 중심으로 프로그램 제작이 이루어 졌다. 프랑스는 1974년의 방송개혁 이후에 제작, 편성, 송출 등 방송 프로그램에 대한 분업개념이 도입되고, 공영제작사인 SFP(Société Française de Production)가 등장하며 외주제작이 시작되었다(최지선, 2009).

SFP는 공적인 자본에 의해 공기업의 형태로 출현하여 오락, 게임, 픽션, 스포츠, 교양, 영화 등 대부분의 방송 프로그램을 제작하였다. 이후 2001년 민영화가 추진되기까지 SFP는 방송 프로그램 시장을 지배해왔다. 민영화 이후 유럽 미디어 텔레비전 그룹이 SFP를 인수했는데, 이후부터 프랑스의 방송 프로그램 제작시장은 독점체제를 해체하고 새로운 제작자들이 출현하기 시작했다. 즉 2001년 이후

에야 프랑스의 텔레비전 방송은 프로그램 송출을 주 역할로 하는 방송 채널로서의 위상을 갖게 되었다(이만제 외, 2009, 13쪽).

프랑스에 외주제작사가 발생하게 된 이유는 초기의 텔레비전 방송산업의 성장에서 확인할 수 있다. 즉 1952년 RFT 이후 1964년 두 번째 채널의 개국, 1974년 세 번째 채널의 개국이 되기까지 프랑스의 초기 텔레비전 방송산업은 급격한 성장률을 보인다. 예컨대 1952년 1,230시간이었던 방송시간은 1974년 6,800시간으로 팔목할만한 양적성장률을 보인다. 이러한 산업적 성장에 따라 프로그램 제작 요구가 증가하게 되고, 방송사 외부의 조직들이 제작에 가담하기 시작한 것이다 (BrigaudRobert, 2006; 최지선, 2009, 재인용).

또한 1960년대까지 무겁고 거대한 방송장비를 소유할 수 있는 주체는 공영제작사 정도였으나 1970년대 이후 기술발전에 따라 민영 외주제작사들의 진입장벽을 낮추는 역할을 하게되었다는 측면도 외주제작사 발생의 중요한 요인이라 하겠다 (최지선, 2009, 3쪽). 한편, 1984년~1985년 민영 채널이 등장하기 시작하면서 제작사들의 영상물을 구입하는 구매자의 수가 증가하게 되면서 외주제작사가 활기를 끼게 되었다(최지선, 2009).

프랑스 시청각 작품 제작시장은 약 1,100개의 제작사들이 활동 중에 있다. 이 중 대부분은 파리 지역에 위치하고 있고, 제작사들은 다수가 영세한 편이며, 제작 작품의 장르별로 전문화되어 있다는 것이 특징이다(은혜정·성숙희, 2006).

2) 다양한 외주제작사 조합

영상물제작자협회(USPA: Union Syndicale de la Production Audiovisuelle): 독립제작사의 수가 적었던 1960년대에 구성된 단체로, 당시 방송사에게 독립제작사의 역할과 위치를 설명하고, 독립제작사의 권익보호와 이익대변을 위해 관련 정치권을 상대로 로비 활동 등을 했다(최지선, 2009; 이만제 외, 2009). 주로 규모가 큰 제작사들 위주로 구성되어있다. 1980년대 중반 이후 민영방송 등장이 이루어

지며 회원사의 이익담보에 주력하고 있다. 1985년 COSIP를 만드는데 기여했고, 정부와 직접 협상을 통해 저작권 보호 법률을 제정하는데 기여했다. 방송사와의 직접 협약 체결 등을 통해 방송사 제작 지원 의무 조항을 만드는데 기여했다(최지선, 2009; 이만제 외, 2009).

독립제작자 조합(Syndicat des Producteurs Indépendants): 소규모 영세 독립 외주제작사 조합으로 약 300여 개의 외주제작사가 조합원으로 소속되어 있는데, 독립제작사들의 권익 보호와 영상 작품의 다양성, 창작의 자유 보호를 위한 활동을 하고 있다(최지선, 2009).

프랑스 방송 및 영화제작자 협회(Association Française des Producteurs de Films et de programmes audiovisuels): 1972년 설립된 단체로, 멀티미디어, 방송, 독립 영화 제작자들을 위한 협회이다. 제작비와 관련된 문제에 집중하고 있는데, 제작자라는 직업, 영상물의 새로운 방식을 통한 배포를 관심 영역으로 하고 있다(최지선, 2009). 2001년 이후 애니메이션 제작자들이 별도의 협회를 구성하기도 했다(성욱제, 2004).

3) 방송 프로그램 제작 구분

프랑스의 방송 프로그램 제작은 크게 내부 제작과 외부 제작으로 구분된다. 프랑스 방송사들은 정보, 보도 매거진 등 몇몇의 스포츠 프로그램을 제외하면 대부분은 모두 외주 제작에 의존하고 있다. 시청각 작품 제작사의 주요 고객은 방송사이며, 제작사들이 비디오 판매 등을 통한 수입원 확대를 위해 노력하지만 주요 수입원은 방송사의 방영권 구매라고 할 수 있다. 따라서 제작사는 방송사에 의존적이라 할 수 있다(은혜정·성숙희, 2006).

프랑스에서 방송사와 제작사의 역할은 명확히 구분된다. 제작사의 역할은 방송 프로그램을 제작하는 것에 있고, 방송사의 역할은 여러 장르의 프로그램을 취합해 적절한 편성표를 작성하는 것에 있다. 2000년 이후 프랑스 방송사는 뉴스와

스포츠를 제외한 대부분의 프로그램을 외주제작에 의존하게 되는데, 프랑스 최대 민영방송사인 TF1의 경우 외주 제작 비율이 90%에 이른다. 토론 프로그램과 일부 오락 프로그램 등을 자체 제작하는 공영방송사인 France2와 France3의 외주 비율도 약 65%에 이른다(성육제, 2004). 스톡 프로그램의 68%, 일회성 프로그램의 32%를 외주제작사에서 제작하고 있다(최지선, 2009).⁹⁾

프랑스에서는 방송사가 작품 자체를 사는 것이 아니라 공간, 언어, 기간, 방영 수, 매체와 같은 제한된 조건들의 틀 속에서 작품의 방영권을 사는 개념이다. 방송사는 프로그램의 효율적 편성을 위해 프로그램 확보와 조달에 심혈을 기울이게 된다(은혜정·성숙희, 2006).

프랑스의 방송 프로그램은 유동(Flux) 프로그램과 저장(Stock) 프로그램으로 구분된다. 유동 프로그램은 성격상 한번 방영으로 가치가 소멸되는 프로그램을 지칭한다. 스튜디오 프로그램, 정보, 게임, 일기예보, 스포츠 등 시의적 가치가 중요한 프로그램이다. 저장 프로그램은 문화유산적 가치가 있어 재방영이 가능한 프로그램을 지칭하며, 영화, 픽션, 다큐멘터리, 애니메이션 등을 말한다. 프랑스 저작권법은 모든 시청각 작품을 보호하나 방송 관련 기관들이 진흥하는 것은 저장 프로그램이다. 독립제작사는 성격상 방영권 판매에 있어 이용권을 유지함으로써 독립 제작 지원 정책은 저작권법과 관련되어 있다고 하겠다(은혜정·성숙희, 2006).

9) 프랑스에서는 드라마, 다큐멘터리, TV영화, 애니메이션과 같이 문화유산적 가치를 지니고 여러 번 재방송할 수 있는 프로그램을 '스톡 프로그램(Stock programmes)'이라고 부른다. 이와 대조되는 개념은 '일회성 프로그램(Flux programmes)'으로 주로 스튜디오에서 진행되는 프로그램, 뉴스와 같은 정보 매거진 프로그램, 게임, 버라이어티, 일기예보 등 시의성이 강한 프로그램이 해당된다.

<표 3-4> 프랑스 방송 프로그램의 분류

저장(Stock) 프로그램(외주, 독립)		영화, 재방영 영화, 다큐멘터리, 애니메이션, 픽션
유동(Flux) 프로그램	내부 제작	중간(혹은 사이) 프로그램, 정보, 보도 매거진, 스포츠
	외주 제작	게임, 홈쇼핑, 토크쇼, 리얼리티 TV, 스포츠, 매거진 및 오락

출처: 은혜정·성숙희, 2006, 183쪽.

2. 외주제작 지원 정책

1) 외주제작 편성비율

2000년 문화커뮤니케이션의 자료에 따르면, 외주제작사들은 약 68%의 저장(Stock) 프로그램을 제작하고, 유동(Flux) 프로그램 제작 비율은 32% 정도 제작한 것으로 나타났다(Schwarz, 2003). 프랑스 공중파 최대의 민영방송인 TF1의 외주제작 편성비율은 90%에 이르며, 공영방송인 프랑스 텔레비지옹의 경우에도 역시 제작과 편성 조직을 분리시키면서, 제작은 MFP(Multiple France Production), France 2 Cinema, France 3 Cinema 등의 회사와 700개에 이르는 독립제작사들을 통해 이루어진다. 이에 France 2, France 3도 약 65% 정도 외주 제작사들을 통해 이루어진다. France 5와 Arte는 거의 대부분의 프로그램이 외주 제작사에서 제작되었다(최지선, 2009).

프랑스의 경우 한국처럼 외주제작 방송 프로그램 편성 비율을 규정화하지 않고 있다. 단, 2001년 시행령에 의해 법적으로 독립 외주제작사들을 지원하고 장려하기 위해 방송사는 드라마 또는 TV용 영화를 제작할 수 없다는 규정을 가지고 있다. 따라서 방송사들은 픽션, 드라마 등의 장르에 있어 외주제작사에 전적인

의존을 할 수 밖에 없는 구조를 가지고 있다(최지선, 2009, 5쪽).

한편, 1986년 제정된 방송법에서 2009년 개정된 방송법까지 유지되고 있는 프랑스의 자국 문화와 언어 보호 관련 정책과 맞닿아 있는 <의무방송> 조항이 외주제작사를 간접적으로 지원하는 제도로서 작용한다. 1990년대 시행령(90-66)에 의하면 각각의 방송 채널은 전체 편성과 프라임시간대(18시~23시)에서 모두 60% 이상을 유럽 제작 프로그램을 편성하고 이 가운데 40%는 프랑스어로 된 프로그램을 편성해야 한다. 케이블, 위성방송의 경우 협약을 통해 비율을 낮출 수는 있다. 다만, 유럽에서 제작된 프로그램 편성 비율은 50% 이하로 떨어질 수는 없다(최지선, 2009, 5~6쪽).

2) 외주제작 체계와 방송 채널의 제작비 지원 제도

CSA¹⁰⁾는 1986년 9월 30일 텔레비전 방송 채널에 부여된 시청 각 작품 생산을 위한 의무에 3가지 목적성이 있음을 제시하였다. 첫째, 방송에서 프랑스어 및 유럽 프로그램 활동의 발전을 보장, 둘째, 작품생산을 위한 재정능력의 강화, 셋째, 유럽 작품 및 프랑스어 원본 작품의 확산이다(이만제 외, 2009, 13~14쪽, 재인용).

프랑스의 텔레비전 방송 프로그램과 관련된 이러한 정책 기조는 방송 사업자와 외주 제작자의 이중적 체계를 구축하는 한편, 이들 상호간의 상호적 활동을 통해 프로그램 문화적, 산업적 가치를 확대하는 방향으로 전개되고 있다. 프랑스 방송 프로그램 제작체계는 1990년 1월 시행령(déret du 19 janvier 1990)에 기초하고 있는데, 이 시행령은 방송 프로그램 중 시청각 작품의 정의와 범주를 설정하여 문화 콘텐츠 정책의 대상으로 규정하고 있다. 즉 1990년 1월 시행령은 프로그램의 유형을 저장 프로그램과 유동 프로그램으로 구분하여 제시하고 있다(이만제

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

외, 2009).

한편 프랑스 외주제작사들의 수익구조는 방송사에 프로그램 판매를 통해 이루어진다. 이러한 이유 때문에 외주제작사들이 방송사들과의 관계는 수평적이기 어렵다. 더욱이 프랑스 방송사들은 직접 드라마 제작을 하지 않지만 제작 비용 투자에 참여하기 때문에 방송 프로그램 제작에 강력한 영향을 미치게 된다. 이러한 불균형을 해소하기 위해 프랑스는 2001년 7월 9일 시행령을 통해 영화 및 시청각 작품 제작의 활성화를 장려하기 위한 지상파 방송 사업자들의 역할, 독립 제작자의 자율성 보호 등을 명시하였다. 즉 2001년 7월 9일 시행령¹¹⁾에 의해 프랑스 지상파 텔레비전 방송은 방송채널 사업자와 독립제작자의 상호적 활동 속에서 구조화되었다. 또한 2001년 시행령을 수정하여 만든 2009년 10월 21일 시행령(2009-1271)은 지상파 텔레비전 방송 채널들이 시청각 작품 생산의 발전에 대한 기여를 강조하면서 방송 채널들이 외주 제작자들에게 투자해야 함을 강조하고 있기도 하다(이만제 외, 2009; 최지선, 2009).

구체적으로 2009년 10월 21일 시행령에 따르면, 각각의 채널들은 전년도 사업 실적 총액 중 15%를 프랑스어로 된 프로그램 제작 또는 유럽 영상물 제작에 지출해야 한다. 또한 이 15% 가운데 3분의 2에 해당하는 금액(전년도 수익의 10.5%)을 독립제작사의 문화유산 가치 가치가 있는 영상물 제작을 위해 투자해야 한다. 투자는 영상물 방송권 구입, 투자, 재방송권 구입, 제작비 지원, 장애인 을 위한 프로그램 장치 지원, 영상물 작가 교육 지원, 방송영상물 홍보 등의 형태를 가진다. 한편, 이때 방송사가 주문할 수 있는 방송영상물의 조건은 투자 지원을 하는 방송사가 지분이나 의결권의 15% 이상을 소유하지 않은 독립제작사여야 한다. 또한 지난 3년 동안 특정 방송사로부터 회사 매출액의 80% 이상을 올리지 않은 경우여야 한다(최지선, 2009, 6쪽).

11) Déret n°2009-1271 du 21 octobre 2009 relatif contribution à la production audiovisuelle des éiteurs de services de téévision diffusé par voie hertzienne terrestre en mode analogique

3) 정부의 외주제작사 지원 제도

프랑스의 방송문화 정책은 문화커뮤니케이션부가 주도한다. 그러나 지원 정책의 구체적인 내용을 수립, 추진하는 조직은 문화커뮤니케이션부 산하기관인 CNC(국립영상원: Centre national de cinématographie)다. CNC는 시청각 프로그램 산업을 위한 재정적 지원을 위한 사업인 COSIP(Le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels)를 운영하고 관리하는 단체이다(이만제 외, 2009). 1959년에 만들어졌고, 1983년까지 영화 콘텐츠만을 지원해왔다. 1984년부터는 프랑스 제작회사에 의해 제작되고 프랑스 텔레비전 채널에서 방영되는 영상물을 포괄적으로 지원하게 되었다. COSIP 기금은 영화티켓 가격의 11%에 해당하는 영화티켓 세금, 방송사의 할당금(방송사 총수입액의 5.5% 해당), 비디오 사업자의 세금(매출 총액의 2% 해당)으로 구성된다. 2007년의 예산규모는 영화티켓 세금 수익 1억 2,100만 유로, 방송사 할당금 3억 4,950만 유로, 비디오 사업자 세금 3,420만 유로 등 총 5억 500만 유로였다. 이 기금은 드라마, 애니메이션, 다큐멘터리, 연극, 무용 등 문화적, 사회적, 경제적, 과학적 가치를 가졌다고 판단된 모든 영상물을 대상으로 지원하지만 뉴스, 토크쇼, 스포츠 중계 등은 지원대상에서 제외된다. 지원 규모는 전체 제작비의 최대 40%까지로 설정되어 있다. 대개 COSIP 기금의 65% 정도가 방송영상물 제작에 투입되고, 35% 정도는 영화 제작에 지원된다(최지선, 2009, 7쪽). 한편, 영화 및 영상산업 자금투자 협의체(SOFICA: Les Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel)와 영화와 문화산업 재정지원기구(IFCIC: Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles, IFCIC) 등도 영상산업을 지원한다. SOFICA는 방송영상물 및 영화제작의 자금 조성을 위한 매개회사로 제작자 그룹인 금융권 중심으로 그룹을 구성해 영상물 제작에 투자한다. SOFICA에 투자한 투자자들은 SOFICA의 지분을 사는 형태로 영상물 제작에 투자하는데, 이 투자를 근거로 1만 유로 한도 내에서 총소득의 25%까지 세금공제가 가능하다.

2007년 기준 SDFICA 투자 금액은 5,911 유로인데, 이 가운데 6.1%가 방송 영상물에 투자되었다(최지선, 2009, 7~8쪽).

CNC에 따르면 1년에 COSIP 지원기금의 혜택을 받는 독립제작사들이 약 700여개에 이른다(Brigaud-Robert, 2006). 프랑스는 모든 시청각 작품을 보호하나 방송사는 물론 문화커뮤니케이션부, 시청각고등위원회, 국립영화센터와 같은 정부기관에서 진흥하고 가치를 두고 있는 프로그램은 저장(Stock) 프로그램이다. 이들은 주로 독립 외주제작사에 의해 제작된다. 따라서 프랑스의 방송영상물 제작지원 기금인 COSIP 기금, SOFICA 제도 등은 간접적으로 독립 외주제작사를 지원하는 정책이라고 할 수 있다(최지선, 2009).

한편 2001년 7월 시행령(Décret)¹²⁾은 독립제작에 대한 지원 정책의 목적, 지원 방향을 명시하고 있다. 이 시행령은 방송 채널 사업자들이 프랑스어 원작과 유럽 작품의 발전을 위해 의무적으로 투자하도록 강제하는 조항을 가지고 있다. 구체적으로 공영방송의 경우 책무규약에 민영방송의 경우 CSA와의 협약을 통해 프랑스어 원작 생산의 증진을 위한 투자비용을 전년도 사업 총액의 16%까지 투자할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 유럽작품에 대한 투자가 포함 될 경우 총 사업 액의 25%까지 투자할 수 있도록 규정하고 있다(이만제 외, 2009).

3. 외주제작의 독립성

2000년 8월 1일 개정 방송법과 2001년 7월 9일 제작 관련 시행령에서는 일종의 개입주의 경향이 나타났다(이상길·박진우, 2004, 134쪽). 대체로 소규모의 사기업

12) Décret n°2001-609 du juillet 2001 pris pour l'application du 30 de l'article 27 et de l'article 71 de la loi n°1067 du septembre 1986 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusées en clair par voie hertzienne terrestre en mode analogique du développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles

들인 1000여개의 제작사들이 7개의 지상파 채널들에게 각종 콘텐츠를 경쟁적으로 공급하는 시스템에서 제작사들은 경제적, 창작적 측면에서 모두 방송사의 영향에서 자유로울 수 없는 환경에 있기 때문이다(이만제 외, 2009).

예컨대 2001년 시행령에는 지상파 채널로부터 외주 제작사의 독립을 보장하기 위해 다섯가지 정도의 규정을 명시하고 있다. 첫째, 방송 채널 사업자는 직/간접적으로 생산 기업의 자본 및 의결권의 15% 이상을 소유할 수 없다. 둘째, 제작사는 직/간접적으로 방송 채널 사업자의 자본 혹은 의결권을 15% 이상 소유할 수 없다. 셋째, 방송 채널 사업자의 자본 및 의결권을 직/간접적으로 적어도 15%를 소유하고 있는 어떠한 투자자 또는 투자집단도 직/간접적으로 제작회사의 자본 및 의결권의 15% 이상을 소유할 수 없다. 넷째, 제작회사를 통제하고 있는 하나 또는 다수 투자자는 상법 제233-3조에 의해 채널 사업자를 통제할 수 없다. 다섯째, 지난 3개 회계연도에 시청각 제작자의 총 제작비 또는 총생산 시간의 80%를 동일한 채널 사업자와 사업관계를 맺고 제작 프로그램을 공급해서는 안 된다. 이 규정은 시청각 생산 지출액이 기업 활동이 첫 3개 회계연도나 지난 3년에 걸친 평균 매출액이 700만 유로 이하인 기업에는 적용되지 않는다(이만제 외, 2009, 16~17쪽).

4. 저작권 문제 및 방송사와 제작사간 계약

프랑스에서 방송의 대상이 되는 모든 시청각 작품은 지적 재산권법의 적용대상이 된다. 프랑스의 경우 독립 제작사가 방송사에 판매하는 것은 방영권이다. 이는 독립제작사는 저작권자들로부터 저작권을 양도 받는 것이 아니라 작품의 이용권 또는 판매권을 양도받기 때문이다(은혜정·성숙희, 2006). 즉 방송사는 제작사로부터 방송권을 구입하고, 제작사는 방송사에 방송권을 판매하는 방식을 통해 수익을 창출하고, 저작권자들은 방송사로부터 저작권료, 저작인접권료 등을 받게

되는 구조이다(최지선, 2009). 프랑스 지적 재산권법에 의하면 시청각 작품의 소유자 또는 저작권 소유자는 시나리오 작가, 각색자, 대본 작성자, 각색된 작품의 원저자, 연출자, 그래픽 담당자 등이다. 이에 프랑스의 경우 방송 프로그램의 유통에서 발생하게 되는 저작권의 문제는 독립제작사가 아니라 저작자들과 방송사 사이에서 발생하게 된다는 특징이 있다(은혜정·성숙희, 2006, 196쪽).

한편 방송사와 외주제작사 사이의 모든 계약과 협상은 법과 시행령에 의거하여 자율적으로 이루어진다. 특히 유동(Flux) 프로그램의 경우 프로그램의 가격, 하이 라이트 장면의 재사용 횟수, 일정 시청률을 올리지 못할 경우 채널이 편성을 중단할 수 있는 권리, 특집프로그램 등과 같은 모든 것이 협상의 대상이 된다는 특징이 있다(이상길·박진우, 2004, 141쪽). 방송사와 외주제작사 사이의 계약관계에는 불공정 거래의 가능성은 상존하기 마련이다. 2001년 7월 9일 시행령은 외주 제작사가 제작한 시청각 작품에 대한 저작권을 소유케 함으로써 불평등했던 제작자와 방송사 사이의 사이를 상대적으로 균형있게 만드는데 큰 기여를 한 것으로 평가받는다. 즉 이 시행령을 통해 각 방송 채널들은 계약시 시청각 작품의 방영권을 구입하고 활용할 수 있게 되었다.

구체적으로 2001년 7월 9일 시행령은 방송 채널 사업자는 제작물을 입수한 날부터 최대 18개월까지 방영할 수 있으며, 이 기간이 지나서는 프로그램을 방영할 권리를 갖지 못한다고 명기하고 있다. 계약초기에 재방영을 위한 비용이 정해져 있을 때, 방영 기간 18개월이 지난 후에 방송 채널 사업자가 추가 방송을 위해서는 우선적 혹은 배타적 옵션 권을 계약서에 명기 할 수 있다는 것이다. 또한 시행령은 위 계약의 주체인 방송 채널 사업자는 재 방영기간 연장 시 최대 42개월의 방영권을 가질 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 이 기간을 연장코자 할 때에는 이 기간을 3번까지 연장할 수 있고, 예외적으로 애니메이션은 4회 연장이 가능하다고 명시하고 있다. 또한 위의 방영 연장을 위한 사항들은 계약에 규정된 방영기간 18개월이 지나지 않는 동안에 재계약 협상이 가능하고, 방영 및 재방영을 위한 개념과 범위는 계약이나 협약을 통해서 동일작품의 다중 방영 횟수 및

기간을 규정하고 있는데, 1개월 내에 6회의 방영을 초과해서는 안된다고 명시하고 있다(이만제 외, 2009).

한편, 외주제작사와의 제작 및 편성에 대한 계약의 경우 지상파 아날로그 방송 채널이 제공하는 프로그램 서비스에만 적용이 가능하다. 따라서 케이블 및 위성, 디지털 채널 관련해서는 별도의 계약을 통해 방송을 해야 한다(이만제 외, 2009). 프랑스의 경우 문화적 다양성을 방송산업을 포함한 모든 문화정책의 기조가치로 가지고 있다. 대부분의 방송 프로그램이 외주제작사에 의해 만들어지는 프랑스는 방송 관련 법령의 외주제작사 의무 지원 조항을 가지고 있고, 방송 프로그램 편성 조항을 가지고 있으며, 정부의 제작 지원금 제도 등을 확보하고 있다. 이는 프랑스 정부가 미시적 차원에서는 외주 제작사에 대한 직, 간접적 지원 정책을 가지고 있기 때문이며, 거시적 차원에서는 방송 프로그램의 창의성과 문화적 다양성 확보를 위해 노력하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다(최지선, 2009, 9쪽).

제3절 일본

1. 일본과 한국 방송시스템의 유사점과 차이점

일본의 방송시스템은 공공방송과 민간방송의 이원체제로 이루어져 있다는 측면, 방송영상 콘텐츠의 제작에 있어 독립제작사가 핵심적 제작 주체라는 측면에서 한국의 방송시스템과 유사한 측면이 있다. 또한 일본의 경우 한국과 마찬가지로 독립제작사들이 영세한 중소기업의 수준이고, 방송국과의 역학 관계의 불균형이 독립제작사를 압박하고 있다는 측면에서 유사점이 있다(백승혁, 2009).

그러나 한국이 정책적 개입과 조정을 통해 방송국과 독립제작사의 균형을 유지하기 위한 노력을 기울이고 있는 반면, 일본의 경우 방송통신의 주무기관이라 할

수 있는 총무성이 방송국과 독립제작사간의 분쟁 등에 대해 별도의 법적인 조치를 취하지 않고 있다는 측면에서 차이가 있다. 총무성은 공정거래위원회가 존재하는 상황에서 법적인 조치가 불필요하다는 입장을 보이고 있다. 일본의 경우 법적인 조치는 공정거래위원회의<사적 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률: 私的獨占の禁止及び公正取引の確保に関する法律>과 <하청대금지불 등 방지법: 下請代金支拂遅延等防止法> 등에 불과하다. 즉 일본은 방송국과 독립제작사의 균형유지를 민-민 주도로 해결하기를 바라고 있다(백승혁, 2009)

2. 일본의 외주제작사 성장 배경

한국의 독립제작사가 외주 정책에 의한 정책적 방향성에 의해 만들어졌다면, 일본의 독립제작사는 시장의 자연스러운 요구와 다양성 추구에 의해 자발적으로 탄생했다는 특성을 가지고 있다. 방송과 제작을 즐기는 사람들이 모여 그룹을 결성하고 이러한 소규모 집단들이 독립제작사로 성장한 것이다(백승혁, 2009).

일본의 첫 외주제작 프로그램은 1956년 11월~1957년 7월에 방영된 라디오 도쿄 텔레비전(현 TBS)의 <폰포코 이야기>라는 인형극 영화로 알려져 있다. 이는 TV 방송 등장 후 3년째 되던 해였다(은혜정·성숙희, 2006, 148쪽). 이후 일본 방송계는 급격하게 증가한 방송시간, 한정된 스태프 수, 촬영능력과 거액의 설비투자로 인한 키스테이션의 부담 등의 문제에 직면하게 되었고 1970년대 이후 TBS 출신 프로듀서가 TV MAN UNION을 창립하게 된다(은혜정·성숙희, 2006).

일본 독립제작사는 TV MAN UNION의 설립이 이루어진 1970년 이후 40여년의 역사를 가지고 있다. TV MAN UNION은 재경(在京) 키스테이션 중 하나인 TBS에서 독립한 프로듀서들이 결성한 독립제작사이다. 현재까지 최대의 독립제작사 중 하나로 독립제작사의 이익을 대변하거나 업계를 이끄는 중추적 역할을 하고 있다(백승혁, 2009; 2010).

일본의 영상 독립제작사는 약 3,000개에서 4,000여개에 이른다고 추정되고 있다. 그 중 텔레비전 독립제작사는 800~900여개사에 이른다고 추정된다. 그러나 그 외의 기술계 독립제작사나 스태프 파견 회사 등의 종류와 숫자를 정확하게 파악하기는 어려운 상황이다(백승혁, 2009; 2010).

일본 독립제작사는 프로듀서들의 속성에 근거하여 제3세대로 구분할 수 있다. 제1세대는 TV MAN UNION과 같이 키스테이션에서 독립한 프로듀서들이 결성한 독립제작사, 제2세대는 애초에 독립제작사에서 출발해서 텔레비전 방송국에서의 경험없이 독립적으로 성장해온 독립제작사, 제3세대는 제1세대와 제2세대가 공존하는 상황에서 방송국과 독립제작사를 둘러싼 다양한 쟁점이 대립되기 시작하면서 등장한 독립제작사의 새로운 형태라 할 수 있다(백승혁, 2009; 2010).

제1세대 독립제작사가 등장하기 시작한 1970년대는 일본 방송 콘텐츠가 성숙기에 접어든 시기로, 일본 전국에서 UHF 방송국이 급속도로 나타나면서 방송국 사이의 경쟁이 치열하게 전개되던 시기이다. 이러한 상황에 직면하여 방송국간의 경쟁에서 우위를 점하고 경영을 합리화를 위한 대책마련이 필요로 했던 시점이었던 것이다. 독립제작사의 등장은 방송 콘텐츠의 다양성 확보와 시청자들에게 유익하고 양질의 콘텐츠를 제공하기 위한 목적이라는 설명과 사회적 환경의 영향으로 인한 방송 차질을 최소화하기 위한 경영진의 선택이었다는 의견으로 나누어 설명되고 있다. 그러나 1970년대 등장한 제1세대 독립제작사들이 방송과 제작을 좋아한 사람들이고 방송국에서 독립하여 자유롭게 콘텐츠를 제작하기를 원하는 세대라는 것은 분명하다. 이 시기의 독립제작사는 TV MAN UNION과 OFFICE TWO ONE(1963년~), EAST(1973년~) 등이 있다(백승혁, 2010, 218쪽).

제2세대 독립제작사는 주로 1980년대에 설립되었다. 이 시기는 일본 경제 버블기의 영향으로 광고비 단가가 높은 시기로 독립제작사는 규모적 성장을 이루었다. 또한 독립제작사의 규모적 성장과 함께 권리인식이 생겨나게 된 시기이다. 이 시기에는 1982년 전일본텔레비전프로그램제작사연맹(ATP), 1986년 일본포스트프로덕션협회, 1987년 (사)전국방송관련파견사업협회 등이 등장했다.

DOCUMENTARY JAPAN(1981년~), 자쿠코보(1982년~), TWO WORKS(1984년~) 등이 이 시기에 등장했다(백승혁, 2010, 219쪽).

제3세대 독립제작사는 경기 악화로 방송시장이 위축되는 상황에서 방송국이 새로운 생존 전략으로서 방송 콘텐츠의 발주 구조에 변화를 주고 있고 이런 영향으로 기획부터 제작까지 독립제작사에서 모두 처리한 후 납품받는 형식이 줄어들고 단순히 스태프만 파견하는 형식의 제작형태가 늘어나는 제작형태가 늘어나고 있는 형태 속에서 구축되었다. 제3세대 독립제작사 현상은 아직 뚜렷하게 형성된 것은 아니다. 그러나 제3세대 독립제작사는 세분화된 제작 구조 아래 기획에서 제작에 이르는 모든 제작 능력을 가지고 있는 독립제작사가 아닌 파견회사의 형식이 될 가능성이 예측되고 있는 상황이다(백승혁, 2010, 200쪽).

3. 독립제작사의 위기

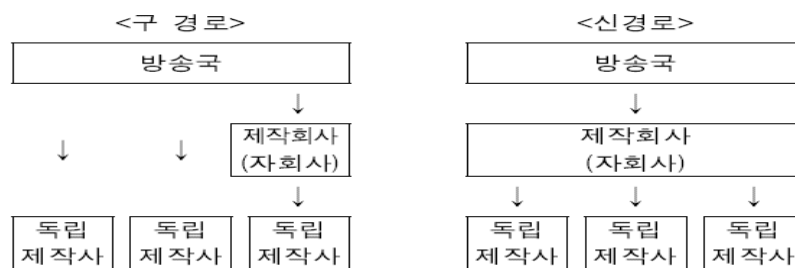
텔레비전 방송국은 방송면허 사업으로, 독점적 구조 속에서 생산부문의 현장을 책임지고 있는 독립제작사에 비해 유리한 입장에 있다. 예컨대 독립제작사는 저작권의 확보가 어렵다. 계약서 자체에 일방적 규정 조항이 있다면 대부분의 권리는 방송국에 양도된다. 계약자유 원칙이 지배하는 일본에서 하청법 제정 이후에도 이러한 현상에는 큰 변화가 없다. 또한 전세계적 경제불황과 지상파 방송의 디지털 전환, BS디지털 방송 개시 등으로 인한 방송사 경영 악화의 영향은 제작비 감소라는 형태로 독립제작사에게 전가되고 있는 실정이다(백승혁, 2009).

예컨대 세계적 경기침체에 따른 방송국의 경영악화는 독립제작사의 경영에도 심각한 위기를 초래하고 있다. 독립제작사가 제3세대 독립제작사의 성격을 지닌 일종의 하청기업화되는 현상이 발생하고 있기 때문이다. 방송국이 자회사를 통해 방송영상콘텐츠를 조달하거나 하청을 하는 발주 형태가 확대되고 있는 환경은 독립제작사들의 위상을 붕괴시키고 있다. 많은 독립제작사 경영자와 프로듀서들

은 재위탁 형태의 발주가 확대되고 있는 상황에 대해 우려하고 있다. 재위탁이 정착될 경우 저작권의 귀속문제는 논의의 대상이 되지 않을 것이라 판단되기 때문이다(백승혁, 2009).

아래 그림에서 확인 할 수 있듯 과거에도 방송국이 자회사를 통해 방송영상 콘텐츠를 조달하거나 하청을 하는 발주 형태가 없었던 것은 아니나 우려할 만한 수준은 아니었던 것이 최근에는 방송국이 자회사를 통한 하청의 형태로 급속도로 이양되어 가며 독립제작사의 위상이 붕괴되어 가고 있는 것이다.

[그림 3-4] 발주 경로의 변화



출처: 백승혁(2009), 39쪽.

신경로의 모습으로 이양되어 가는 현재 공공방송에 대한 독립제작사의 의존도가 높아지는 현상이 발생하고 있다. NHK의 경우 구 경로에 가까운 발주를 해왔으나 2006년 8월 이후 직접 위탁 제도를 시행하고 있다. NHK 홈페이지를 통해 기획안을 공모하고 있으며, 2006년부터 2009년 현재까지 종합 채널과 위성 채널을 포함해 총 26회의 기획안 모집이 있었다. 문제점은 채택된 독립제작사 가운데 민간방송국의 자회사도 포함되어 있다는 것이다. 독립제작사들은 규모와 인적 자원이 풍부한 민간방송국의 자회사가 기획안을 제출하는데 있어 유리한 측면이 있다는 측면에서 문제를 제기하고 있는 상황이다. NHK는 2004년부터 예약구입 제도를 시행하고 있는데, 제작 전 NHK가 결과물에 대한 예약을 하고, 완성된 결

과물을 후에 구입하는 형태이다. 예약구입 제도를 통해 제작된 콘텐츠는 NHK가 독점적 방송권을 갖게 된다(백승혁, 2009, 40쪽).

4. 저작권 귀속 문제

일본의 저작권법에는 한국과 달리 ‘영상저작물에 관한 특례 조항’ 등을 가지고 있지 않다. 이에 일본의 저작권법 제16조에 따르면 영화저작물(방송영상 콘텐츠는 영화저작물에 해당하는 것으로 봄)의 저작자는 영화저작물에 있어 번안 또는 복제된 소설, 각본, 음악, 그 외의 저작물의 저작자를 제외한 제작, 감독, 연출, 촬영, 미술 등을 담당하는 그 영화저작물의 전체적인 형성에 창작적 기여를 한자로 규정하고 있다. 또한 저작권법 제29조는 저작자가 영화제작자에게 해당 영화저작물의 제작에 참여하는 것에 약속했을 때에는 해당 영화제작자에게 귀속한다고 규정하고 있다. 영화제작자는 영화저작물의 제작에 발의와 책임을 가지는 자(제2조 제10호)로 영화제작을 기획하고 자금을 제공하고 완성한 영화를 공급하는 일련의 과정을 자신의 책임과 자금 조달로 행하는 영화제작회사나 독립제작사 등이 해당한다(백승혁, 2009, 35쪽, 재인용).

즉 일본의 저작권법은 영상 콘텐츠의 저작권이 ‘제작에 발의와 책임을 지닌 자’에게 원시적으로 귀속된다고 되어 있다(은혜정·성숙희, 2006). 법적인 해석에만 따르면 방송영상 콘텐츠의 저작권은 독립제작사에게 있다(백승혁, 2009). 그러나 발의와 책임의 내용이 모호하여 위탁자와 수탁자 사이에 입장차이가 발생하고 있다.¹³⁾ 즉 방송국은 제작비 제공 등을 근거로 방송영상 콘텐츠에 대한 책임과

13) 저작권법상 영상콘텐츠의 저작권자는 “제작에 발의와 책임을 지닌 자”로 정하고 있다. “발의”에 대한 방송국측의 입장은 방송국측에서 방송의 기회를 제공했다는 자체가 발의에 해당한다는 것이다. 예컨대 니혼텔레비전방송망은 총무성의 브로드밴드시대 방송 프로그램 제작에 관한 검토회에서 “당사는 텔레비전 방송 프로그램의 저작권의 귀속을 결정할 때의 판단기준을 발의와 책임의 유무 및 이하의 제작실태 세 가지를 가지고 있

콘텐츠의 기획에 대한 단순한 의견제시 조차 발의로 간주하고 있고, 이러한 측면은 저작권 해석을 둘러싼 논란을 확장하고 있다(백승혁, 2009).

실제로 2002년 저작권 처리를 놓고 NHK와 전 일본 텔레비전프로그램 제작사 연맹의 충돌이 발생하기도 했다. 하청 독립제작사와 위탁거래 계약에 관한 건에 의한 충돌인데, 제작한 프로그램을 NHK에 양도하고 프로그램의 저작권이 NHK에 귀속되는 것에 대한 의문제기가 핵심 논점이었다. 공정거래위원회는 2003년 1월 거래 조건을 제시하지 않은 채 저작권을 일방적으로 양도하게 하는 것이나 2차 이용으로 인한 수익 배당이 부당하게 적다는 것 등을 이유로 독립제작사에 대한 독점금지법상 문제가 된다는 의견을 표명한 바 있다(백승혁, 2009, 36쪽, 재인용). 이처럼 일본의 방송영상 콘텐츠 관련 저작권 유통환경은 전체적으로 명확한 규정이 없기 때문에 영상 산업 발전에 장애가 되고 있다는 비판을 받고 있다(은혜정·성숙희, 2006, 152~153쪽).

저작권 귀속 문제는 대체로 방송사에게 유리한 측면이 있다. 또한 저작권이 제작사에게 인정되는 경우에도 2차 이용권은 방송국이 일정기간 보유하고 처리하겠다고 계약서에 명시하는 것이 일반적이다. 드라마의 경우 제작사가 권리주장하는 경우가 있지만, 정보, 버라이어티 프로그램의 경우 2차 이용이 불가능하므로 대부분 방송사가 저작권을 소유하게 된다. 방송사들은 방송에 대한 최종 책임은 방송사에 있다는 측면과 2차 이용권 활용시 대부분의 제작사의 타산이 맞지 않는다는 측면 등을 거론하여 독립제작사에 저작권 부여에 회의적인 입장을 가지고 있다. 독립제작사의 경우 유통 인력이 모자르기 때문에 2차 이용권 주장이 어

는지 없는지에 두고 있다. 발의와 책임에 대해서는 ATP 문서에서 인용되고 있는 것처럼 발의라는 것은 그 프로그램을 기획, 제작하고 편성, 방송하는 것을 결정하는 것, 즉 그 프로그램의 기획, 내용, 방송 예정의 틀을 대략 결정해서 제작비를 준비하고 제작 실태를 결정하는 것, 책임이라는 것은 저작권자, 출연자, 제작관계자와 모든 계약을 하며 그 대가의 지불에 대해서 최종적인 부담을 지는 것으로 인해 그 프로그램의 완성에 대세적인 책임을 지는 것이라고 생각하고 있다”고 주장하였다(은혜정·성숙희, 2006, 153~154쪽, 재인용)

럽고, 2차 이용에 대한 수익을 배분받을 수 있다는 점에서 저작권 문제를 묵인하는 경우가 많다. 그러나 이러한 측면이 방송사와 제작사간 산업적 경쟁력에 악영향을 미치고 있다. 일본에는 2차 유통시장이 발달해 있지 않아 방송사는 2차 저작권을 소유하더라도 독립 제작사에 비해 적극적 활용에 관심을 두고 있지 않은 측면이 있기 때문이다(은혜정·성숙희, 2006).

5. 일본의주제작 현황 및 정책

1) 일본의주제작 현황

일본의 외주제작사는 50여년 이상의 역사를 가지고 있다. 현재 1,200여개 전후의 외주제작사가 운영되고 있는 것으로 추정된다. 일본의 경우 한국처럼 외주제작의무편성의무와 같은 제도적인 규제 장치가 없지만 프라임 타임 시간대의 약 70%를 외주제작물이 차지할 정도로 외주제작물이 일반화되어 있다.

일본 방송 프로그램 제작사의 경우 자본금 5천만 엔 이하가 전체의 80.2%, 종업원 수 50명 미만이 전체의 80.4%, 1사당 평균 매출액이 약 8.5억 엔, 1인당 연간 급여 436만 엔 수준의 중소기업의 사업자가 대부분이다. 한편, 일본은 외주제작의 기획 주체가 다양한 편이다. 이 가운데 방송국 기획은 48.4%, 제작사자체기획 29.2%, 광고대리점 기획 15.6% 정도이다. 외주제작프로그램에 대해 2차이용권은 제작사 단독소유가 3.5%, 방송사 단독수유가 26.3%, 방송사와 제작사 공동소유가 70.2%를 차지하고 있다(이만제 외, 2009, 10쪽).

2) 하청법과 독점금지법

콘텐츠 거래의 중요성이 부각됨에 따라 일본은 공정거래 확립과 우월적 지위 남용 방지 차원에서 외주제작사와 방송사 사이의 관계 재정립이 시도되고 있다. 즉 일본은 2000년 중반부터 방송사와 외주제작사 사이의 대등한 파트너십으로의 전환을 적극적으로 모색하고 있다. 방송사와 외주제작사 사이의 관계재정립은 공정거래확립차원에서 진행되고 있는데, 공정거래위원회가 하청법(下請代金支拂遅延等防止法)과 독점금지법(私的獨占の禁止及び公正取引の確保に關する法律)을 기초로, 방송행정소관부처인 총무성은 이에 기반한 표준계약서와 가이드라인을 통해 자율규제 틀의 확립에 노력을 기울이고 있다(이만제 외, 2009, 11쪽).

구체적으로 하청법은 위탁사업자가 자본금 5천만엔 이상이며 이에 대해 수탁하는 하청사업자는 자본금 5천만엔 이하, 자본금 천만엔 이상에서 5천만엔 이하의 위탁사업자에 대해 하청사업자는 천만엔 이하의 사업자가 하청법의 보호대상이 된다고 명시하고 있다. 이러한 하청법에서 규제하고 있는 사항은 주문한 물품 등의 수령거부, 하청대금 지불지연, 하청대금의 감액, 반품, 시가보다 낮은 하청의 강요, 구입 및 이용 강제, 보복초치, 부당한 경제상의 이익제공 요청 등이다. 이를 위반시에는 50만엔 이하의 범칙금을 물어야 하고, 권고의 대상이 된다. 독점금지법은 위탁자에 의한 우월한 지위의 남용행위를 금지하고 있다, 대금의 지연지불, 대금의 감액요청, 현저하게 낮은 대가에 의한 거래강요, 협찬금 등의 부담 요청, 정보성과물 관련 권리의 일방적 취급 등이 독점금지법상 규제의 대상이다. 이를 위반할 경우 해당행위의 중지, 계약 조항의 삭제, 기타 해당행위를 배제하기 위해 필요한 조치를 명령할 수 있다(이만제 외, 2009, 11~12쪽).

3) 방송 프로그램의 제작 위탁에 관한 계약 건본

한편, 일본 총무성은 2004년 3월 총무성, 방송사, 독립제작사 등의 합의하여 방

송영상 콘텐츠의 제작 위탁 절차에 관한 공정성과 투명성을 확보한다는 명분 아래 <방송 프로그램의 제작 위탁에 관한 계약 견본(放送番組の制作委託に係る契約見本)을 작성공표하였다(백승혁, 2009). 표준계약서¹⁴⁾에는 계약목적, 저작권, 납입 물건, 대가, 개변(改變), 2차 이용, 크레딧 표시, 권리처리, 제작기준 등 제작업 무수행의 결정/심사, 납입/시사, 내용변경, 제작중지, 비밀보호조항, 계약양도의 제한, 계약해제조항, 별도협의조항 등이 포함되어 있다(이만제 외, 2009). 그러나 이 개별계약의 조건과 내용과 관련해서는 계약 당사자 간의 협의에 의해 개별적으로 정하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 이 계약 견본은 실효성이 없는 상태가 되었다. 또한 이 계약표준은 법적 강제성을 가지고 있지 않기 때문에 공정한 거래를 목적으로 정착하기 더욱 어려웠다고 평가된다. 그럼에도 불구하고 이

14) 총무성의 계약 견본의 주요 내용은 다음과 같다. 계약목적: “프로그램의 제작위탁과 수탁에 관한 계약서라는 요지, 제작하는 프로그램의 사용목적과 함께 명기”, 프로그램 개요: “제작하는 프로그램에 대한 설명, 타이틀, 방송예정 일시, 방송예정 편수 등, 주요 제작진, 출연자 등 불가결의 요소를 포함한 프로그램 개요”, 납품물건: “오해나 사고 등이 생기지 않도록 물건의 납입기일, 장소, 물건의 종류, 규격, 수량, 작업용 대여물의 취급 등을 상세히 명기”, 대가: “계약이행의 대가에 대하여 위탁내용, 이용조건 등에 따라 그 금액, 지불일, 지불방법 등을 적절하게 정하여 명기, 또한 대가에는 계약 목적에 포함된 프로그램 사용의 허락 대가를 포함”, 개작: “편성상의 필요등으로 방송사업자가 프로그램을 개작할 필요가 생긴 경우 방송사업자가 필요에 따라 프로그램을 개작하는 것에 대한 동의여부를 명기”, 2차이용: “저작권을 공유하는 경우에는 2차 이용을 촉진하기 위해 대표행사자를 정하는 등 프로그램의 2차 이용의 허락창구, 대상기간, 권리처리, 이익배분 등 필요한 조건을 정한 뒤 이를 명기”, 크레딧 표시: “쌍방의 합의를 바탕으로 제3자가 이해할 수 있는 제작책임 등의 표시방식을 명기”, 권리 처리: “필요한 권리처리 가운데 방송사업자 측의 책임으로 행하는 것과 위탁받은 프로그램 제작사업자 측의 책임으로 행하는 것을 구분하여 명기, 2차 이용시 필요한 권리정보 등의 자료를 작성하여 납품할 것을 명기”, 내용변경: “계약내용의 변경이 필요한 경우를 명기”, 계약양도의 제한: “계약당사자의 한쪽은 사전에 서면으로 계약 당사자의 승낙이 없는 한 계약에 따른 권리의무를 전부 혹은 일부를 타자에게 양도, 승계하면 안된다는 요지를 명기”, 해약조항: “계약당사자의 한쪽이 계약을 위반했을 때는 다른 한쪽의 당사자는 상당한 기간 동안 독촉한 뒤 계약을 해약할 수 있다는 요지를 명기”, 별도협의 조항: “계약에서 정하지 않은 사항 또는 조항의 해석에 이의가 있는 경우는 성의 있게 협의하여 원만하게 해결한다는 요지를 명기”(은혜정·성숙희, 2006, 재인용).

계약 건본은 텔레비전 방송국이 독립제작사, 학자들의 합의에 의해 만들어진 것으로 공정거래를 위한 최소한의 필요사항으로 정리되어 있다는 측면에서 지켜지지만 하면, 큰 성과를 가져올 것이라고 평가받고 있다. 그러나 NHK를 비롯한 각 민간방송국은 자사의 각기 다른 계약서를 통해 독립제작사와 계약을 체결하고 있다. 계약서의 형태도 다양하다. 각 계약서의 내용을 살펴 볼 때 기존의 계약관행이 개선되었다고 보기도 힘든 상황이다(백승혁, 2009, 37쪽).

<표 3-5> 계약 건본 중 저작권 관련 조항과 실제 계약 사례

<계약 건본> 중 저작권 관련 사항
<p>제작 실행에 따라 발생하는 저작권의 귀속과 계약에 의한 저작권의 취급에 대해 결정하는 경우에는 그 취급에 대해 명기한다. 또한 계약에 있어서의 취급으로는 권리를 이전하게 하거나, 권리행사의 대표자를 정하거나, 저작권의 귀속처와는 달리 권리 행사 창구를 설정하거나 하는 경우가 있다. 이러한 경우 공정한 협의를 행하는 것이 불가결하다.</p> <p>프로그램 제작 사업자에게 저작권이 귀속되고, 방송 사업자가 방송권의 허락을 받는 경우에는 방송사업자가 독점적으로 방송할 수 있는 기간, 횟수, 지역, 미디어를 정한 뒤에 그 결과를 명기한다. 또한 당초 취득한 방송권의 기간, 횟수, 지역을 초과하여 프로그램 방영권의 재구입을 방송 사업자가 희망했을 때에는 대가를 지불하여 해당 방송 사업자가 우선적으로 취득한다는 요지를 기술하는 것이 일반적이다.</p>
실제 방송국과 독립제작사간 계약서 사례(방송국 A의 경우)
<p>납입된 본 성과물에 관계되는 저작권, 저작인접권 및 소유권의 일체는 제작과 동시에 방송국 A에 귀속한다. 만약 본 성과물의 일부에 대해 독립 제작사 또는 그 외의 제3자에게 원시적으로 저작권이 발생하는 경우에는 독립제작사의 책임 하에 방송국 A에 그 저작권을 귀속시키는 것으로 한다.</p> <p>독립제작사가 본 성과물의 저작자가 되는 경우에는 독립제작사는 방송국 A 및 방송국 A로부터 허락을 받은 자에 대해 저작자인격권을 행사하지 않는다는 것에 동의한다.</p>

출처: 백승혁(2009), 37~38쪽, 재구성

4) 민-민 주도형의 외주 정책

양자의 관계재정립을 위한 일본정부의 의지에 따라 도쿄의 키스레이션과 NHK는 2000년대 중반 이후 개별적으로 위탁제작거래가이드라인을 구축했다. NHK는 2009년 초부터 이전 위탁거래 관련 가이드라인을 개선해 연출, 외부일부, 외부제작으로 보다 세분화된 기준을 발표했다. 후지TV는 2005년에 방송프로그램 제작위탁거래에 관한 자율기준, 2007년에 후지TV와 제작사와의 파트너십에 관한 가이드라인을 공표했다. 이는 위탁거래의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 방송사의 노력으로 평가받고 있다(이만제 외, 2009).

그러나 결국 총무성은 여전히 민-민 주도형의 문제 해결을 바라고 있다(백승혁, 2009). 이에 총무성은 2008년에 개최된 ‘방송콘텐츠제작거래의 적정화 촉진에 관한 검토회’에서 논의된 결과를 토대로 2009년 2월 25 <방송 콘텐츠의 제작거래 적정화에 대한 가이드라인(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)>을 발표했고, 2009년 7월 10일에는 <방송콘텐츠의 제작거래적정화에 대한 가이드라인(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】)>을 발표했다.

가이드라인 제1판은 터널 회사의 규제(하청법 제2조 제99항 즉 하청법 규제를 비껴가려는 목적으로 방송사 계열사가 외주제작사에게 재위탁을 하는 경우 관련), 발주서 및 계약서의 교부 및 교부기간(하청법 제3조¹⁵⁾ 관련), 지불 시기의 기산일(하청법 제4조 제1항 제2호¹⁶⁾ 관련), 발주비의 일방적 인하 및 부당한 경제상의 이익의 제공 요청 등(납입한 프로그램, 소재에 관한 저작권의 귀속, 창구 업

15) 하청법 제3조 제1항은 모사업자에 대해서 필요한 사항을 기재한 서면을 발주할 때 즉시 교부하는 것을 의무화하고 있다(은혜정·성숙희, 2006, 155쪽, 재인용)

16) 하청법 제4조 제1항 제2호: 모사업자에 대해서 정보성과물의 수령한(역무의 제공) 후 60일 이내로 정한 기일에 하청대금을 지불 할 것을 의무화(은혜정·성숙희, 2006, 156쪽, 재인용).

무), 발주비의 일방적 인하(하청법 제4조 제1항 제5호 관련), 부당한 급부 내용의 변경 및 재시도(하청법 제4조 제2항 제4호17)에 대해서 언급하고 있다. 또한 제2판에는 1판의 내용에 방송프로그램에 이용한 악곡에 관계된 제작 거래, 애니메이션의 제작 발주, 출자 강제, 계약 형태와 거래 실태의 차이점에 관한 것에 대한 4가지 형태가 추가되었다(이만제 외, 2009, 12~13쪽, 재인용).

즉 방송영상콘텐츠 제작에 대한 인센티브 향상을 도모하여 방송 전체의 발전을 기대하고 있는 것이다. 자유롭게 경쟁할 수 있는 환경을 정비함으로써 독립제작사의 제작에 대한 인센티브 향상과 창작 의욕의 저하를 가져오는 불공정거래를 개선하여 방송영상 콘텐츠의 제작에 관여하고 있는 업계 전반의 발전을 목표로 하는 것이 방송콘텐츠의 제작거래적정화에 대한 가이드라인이다. 그러나 가이드라인 역시 법적 강제성을 가지지 않는다. 이에 가이드라인의 현실적 효과의 기대가 어렵다는 비판도 제기되고 있다(백승혁, 2009).

제4절 소결

해외 주요국의 외주정책 분석 결과를 토대로 국내 외주정책의 시사점과 함의를 분석하면 다음과 같다.

우선 방송시장 내에서 방송프로그램의 제작을 담당하는 주체의 하나로서 외주제작사들이 일정한 역할을 수행하면서 자리하고 있다는 점이다. 외주편성을 의무화하고 있는 국가인 영국이나 프랑스는 물론이고 외주규제가 존재하지 않는 일본과 같은 국가에서도 외주제작이 전체 방송프로그램 제작시장에서 차지하는 비

17) 하청법 제4조 제2항 제4호: 모사업자가 하청 사업자의 작업 중에 발주 내용을 변경하는 것으로 인해 또는 하청 사업자로부터 정보성과물을 수령한(역무의 제공을 받은) 뒤에 그것을 다시 작업하게 하는 것에 의해 하청 사업자의 이익을 부당하게 해치는 것을 금함(은혜정·성숙희, 2006, 156쪽, 재인용).

중이 적지 않다. 그리고 외주제작사의 방송시장 진입은 꼭 정책적 도입의 산물로 인한 것만이 아니라 일본처럼 자생적인 외주제작사의 시장 진입 사례도 존재함을 알 수 있었다.

이러한 외주정책의 목표 및 외주규제 방법이 국가 방송산업 구조에 따라서 상당한 차이를 보인다. 영국과 같은 영미권 국가는 외주정책의 목적을 다양성 추구에 두면서도 자국의 방송프로그램이 상당수 해외에서 유통되고 있다는 점에서 외주제작사들조차도 규모의 경제를 달성할 수 있도록 대형화를 용인하고 있는 반면, 자국 문화산업의 육성이라는 문화적 다원주의에 방점을 목적을 두고 있는 프랑스는 외주정책의 목적에 따라 다양한 프로그램 생산에 초점이 맞춰져 있다. 외주규제가 존재하지 않는 일본과 같은 국가의 외주제작은 프로그램 제작비 감소라는 시장경쟁에 따른 효율성이라는 점에서 접근이 이뤄지고 있다.

해외 주요국에서도 외주제작시장의 성장은 방송사들이 외주제작 물량을 확대한 것이 일차적 이유로 작용했다. 그러나 영국과 프랑스의 사례처럼 지상파방송사들에게 외주제작 프로그램을 양적으로 확대하도록 강제하는 정책의 도입만으로는 한계가 있다는 점도 분명하다. 지상파방송사들이 프로그램 유통시장과 제작시장에서 상대적인 우위를 지니고 있는 유럽의 경우 지상파방송사들이 외주프로그램의 물량을 양적으로 증가시켜도 지상파방송사와 외주제작사들 사이에 계약관행을 개선하지 않으면 실질적인 외주정책의 성과를 낼 수 없었다. 따라서 영국과 프랑스 같은 국가들에서는 일종의 외주제작시장에 대한 획정을 위해 외주제작주체를 특정하거나 외주제작시장의 규모 및 범위를 담보할 수 있는 정책적 방법론을 도입하고 있다. 영국의 방송시간 25% 외주제작 의무화와 프랑스의 각채널별 전년도 수익 10.5%를 독립제작사가 제작하는 문화유산적 가치가 있는 영상물에 투자하도록 한 규정이 이에 해당한다.

특히 영국은 실질적인 외주제작 시장의 육성 차원에서 외주제작 시행과 관련한 세세한 규칙까지 마련하고 있다는 점이 특징이다. 영국의 방송규제기관인 Ofcom은 2004년 독립제작사와 프로그램 계약시 방송사가 지켜야 할 시행규칙 가이드

라인을 발표했다. 가이드라인에 따르면 각 방송사는 독립제작사와 협의를 통해 독립제작사의 저작권 소유 및 권리배분, 협상, 표준제작비 등의 기본원칙을 담은 시행규칙을 제정하여 Ofcom의 승인을 받아야하며 Ofcom은 승인된 규칙의 준수를 감독한다. Ofcom은 가이드라인을 통해 과거 방송사들이 제작비를 지급한 것을 이유로 모든 권리를 주장했던 관행을 개선하여 5년 동안 2, 3회의 방영권만을 인정함으로써 외주제작 프로그램의 가격 결정 및 저작권 소유 권한이 독립제작사에게 이월될 수 있는 계기를 마련했다.

<표 3-6> 해외 주요국의 외주정책 비교

	영국	프랑스	일본
공영방송 제작역량	공영방송사 제작 능력 보유(BBC)	공영방송사의 제작 부문 분리	공영방송사 제작 능력 보유(NHK)
프로그램 생산 주체	수직 결합된 지상파방송사	중·소 규모 독립제작사	수직 결합된 지상파방송사
규제기관	Ofcom	CSA	총무성
외주규제 방법	방송시간 25% 외주제작 의무화 (2003년 법 개정)	각채널별 전년도 수익의 10.5% (독립제작사의 문화유산 가치가 있는 영상물제작투자 의무화)	없음
외주정책 목표	다양성	다원주의	없음
외주제작사 정의	-방송사에 의해 고용되지 않은 제작사 -방송사의 지분 25% 이상을 소유하지 않은 제작사 -하나의 방송사가 그 제작사의 지분 25%를 소유하지 않거나 두 방송사가 합쳐서 50% 이상의 지분을 소유하	-방송사가 직간접적으로 자본금의 15% 이상이나 투표권을 소유하지 않은 제작사 -방송사 자본의 15% 이상의 지분이나 투표권을 가진 개인 혹은 집단주주가 회사 자본금이나 투표권의 15% 이상을 소유하지 않은	

	지 않은 제작사	제작사 -직간접적으로 방송사 자본금의 15% 이상을 소유하지 않은 제작사 -지난 3년간 자사 총 제작시간이나 총매출 액의 80% 이상을 동 일한 방송사와 거래하 지 않은 제작사	
외주제작비 지급 형태	표준제작비	방영권 구입	코스트플러스 방식
외주정책 성과	외주제작사 증가 및 외주제작사의 대형화	외주제작사 증가 및 다양한 프로그램 생산	프로그램 제작비 감소

출처: 박은희, 2010, 88-90쪽으로부터 재작성

하지만 영국처럼 일정시간의 방송시간의 25%를 외주제작으로 강제하고 있는 방식은 방송사들이 시청률이 보장되거나 수익성이 보장되는 프로그램은 자체 제작을 실시하고 상대적으로 수익성이 떨어지거나 제작에 품이 많이 드는 프로그램은 외주제작을 실시하는 현상을 유발할 수 있다는 문제점을 지닌다. 따라서 프랑스는 이러한 문제점을 외주제작비 쿼터제를 도입함으로써 극복하고자 한다.

지상파방송사들은 외주정책의 도입 결과 소수의 대형 외주제작사에 대해서는 상대적인 열세를 보이지만, 대다수의 영세한 외주제작사에 대해서는 하청과 유사한 종속관계를 보이는 경우가 일반적이다. 다원주의를 추구하는 프랑스의 외주정책은 대형 외주제작사의 육성보다는 프랑스 문화발전에 기여할 수 있는 창의적인 프로그램의 제작에 초점이 맞춰져 있다. 프랑스처럼 지상파방송사들이 의무적으로 일정한 제작비를 외주제작에 투입하도록 한다면 외주제작사들의 입장에서 안정적인 운영이 가능하지만, 한편으로는 외주제작시장이 제작비 쿼터 내로 한정됨으로써 외주제작사들이 새로운 시장을 창출하는 것을 저해할 수도 있다.

다만, 자국 문화 육성이라는 차원에서 외주정책의 접근이 이뤄지고 있는 프랑스의 외주정책은 향후 한미FTA 발효에 따라 국내 외주제작시장에 미국계 글로벌

제작사들의 시장진입이 활발해질 수 있다는 점을 감안하면 단순히 방송시간의 일정비율을 외주제작사들에게 의무적으로 할당하는 방식의 외주정책만으로는 국내방송제작시장의 활성화를 도모하는데 한계가 있다. 이러한 점을 감안하면 보다 효과적인 국내방송제작시장의 활성화를 위해서는 먼저 외주제작물에 대한 명확한 개념정의를 실시를 통해 외주인정기준을 도입하고, 외주제작시장의 공정한 거래관행이 정착될 수 있도록 외주공급기준을 마련해야 할 필요성이 제기된다.

제 4장 전문가 심층인터뷰 분석

제 1 절 심층인터뷰 개요

1. 전문가 심층인터뷰 대상

외주제작 정책 개선방안을 모색하기 위해 전문가집단을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 방송콘텐츠 제작 산업과 직간접적으로 연관되어 있는 전문가 12인을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 심층인터뷰 대상자들은 방송학자, 지상파 방송사, 대형제작사, 전문연구원, 독립제작사, 변호사 등으로 구성하였으며 구체적인 사항은 다음과 같다.

<표 4-1> 전문가 심층인터뷰 대상

방송학자	지상파 방송사	변호사	독립제작사	전문연구원	대형 제작사
3	3	1	2	1	2

심층 인터뷰 내용은 외주제작정책에 대한 평가와 관련한 질문 8개, 외주제작정책 개선방안으로 제시되고 있는 6개 항목에 대한 평가, 제작비산정 및 지급기준, 가이드라인, 저작권 질문 3개, 외주인정기준 개선안 및 외주판정위원회 설치에 관한 질문 6개, 외주제작정책 개선 방향과 원칙에 관한 질문 1개, 외주인정 기준 마련을 위한 검토항목에 대한 질문 1개로 총 6개 항목 25개 질문에 대해 서술형 진술로 작성할 것을 요청하였다.

제2절 심층인터뷰 분석

1. 외주제작 정책에 대한 진단과 평가

외주제작정책에 대한 평가와 진단 차원에서 전문가들에게 8개 항목(지상파 방송사의 방송콘텐츠 시장지배력, 제작주체의 다원화, 프로그램의 다양성, 프로그램 품질 향상, 독립제작사의 자본과 제작기술 축적, 국내 방송콘텐츠의 국제경쟁력, 방송콘텐츠 수요 대비, 방송콘텐츠 제작시장의 활성화)에 대해 어떤 평가를 내리는지 살펴보았다. 외주제작정책은 지난 20여년간 우리나라 방송 프로그램 제작산업의 활성화를 위한 핵심적인 수단으로 활용되어왔다. 방송프로그램 제작산업 전반에 걸쳐 구조와 행위차원에서 변화가 발생했으며, 외부 환경 변화와 맞물리면서 외주제작 정책은 지상파 자체제작의 강제적 외부화를 도모하며 추진되어왔기 때문에 이해당사자간 갈등과 대립이 빈번하게 발생하기도 했다. 따라서 외주제작 정책에 대한 진단과 평가차원에서 외주제작정책 목표로 제시되거나, 외주제작 정책과 프로그램 제작산업 환경변화가 상호 어떻게 맞물려서 전개되었는지를 전문가들의 진단과 평가방식으로 살펴보았다.

1) 지상파 방송의 방송콘텐츠 시장지배력 완화

외주제작 정책도입으로 지상파 방송의 방송콘텐츠 시장 지배력을 약화시키는 데 대부분의 응답자들이 동의하였다. 하지만, 이러한 방송콘텐츠 시장 지배력 약화의 결과가 긍정적인가 부정적인가에 대해서는 상반된 입장과 견해를 피력했으며, 부정적 영향의 원인과 결과에 대해서도 제작사, 지상파 방송사, 학계 등의 입장은 상반됐다.

지상파 방송 관계자는 공통되게 자체 제작 역량 약화와 시장지배력 약화를 초

래했다는 입장을 보였고 제작사들의 견해는 단순히 지상파의 시장 지배력 완화라는 현상적인 측면보다 실질적인 측면을 고려해야 한다는 입장을 보였다. 이와 관련해서 방송학자들도 현상적인 측면의 변화보다는 내용적인 측면에 주목해야 한다는 입장이었다.

“외주정책은 지상파 방송의 수익을 인위적으로 외주제작사에 분할해주는 것이므로 지상파 방송의 영향력을 약화시키는 데 결정적 역할을 했다.”(지상파 A).

“전체적으로 외주제작을 통해 지상파의 시장지배력은 약화되었다.”(지상파 B).

“인위적인 외주정책으로 인해 외주제작사가 급증하고 과도한 경쟁이 발생했다. 제작비용이 크게 증가하여 지상파의 자체 제작역량과 시장지배력이 약화되었다.”(지상파방송사 C).

“법적 강제에 의해 제작시장을 외부화했기 때문에 자체제작시보다 지상파의 시장지배력이 약화되었다.”(방송학자 A).

“외주제작 비중이 늘어나 지상파 방송의 방송콘텐츠 시장지배력을 완화시킨 것은 사실이다.”(독립제작사 A).

외주제작정책으로 인해 지상파 방송의 시장 지배력이 완화되었는지에 대한 평가에서 부정적인 응답은 제작사입장쪽에서 주로 제기되었는데, 지상파가 우월한 지위를 확보하기 때문에 지상파 시장 지배력 완화 정도가 미미하다는 입장이 주류를 이뤘다. 지상파 방송의 콘텐츠 시장 지배력 완화가 갖는 의미도 긍정적기보다는 부정적이었다. 긍정적인 입장을 피력한 경우도 드라마 시장의 성장이라는 점에서만 제한적인 긍정이었다.

“의무 제작 비율이 있기 이전에 비해서는 나아졌겠지만, 정책의 본래 취지와는 거리가 있으며, 지상파의 시장 지배력 완화 효과는 미미해 보인다”(독립제작사 B).

“방송편성권을 가지고 있는 지상파 방송사가 외주제작사를 협력파트너가 아닌 영원한 갑과 을의 관계속에서 시장재배력을 완화 시켰다고 보기는 힘들다.”(대형 제작사 A)

“단순히 외주제작 비율의 증가가 지상파 방송의 방송콘텐츠 시장 지배력을 완화시켰다고 볼 수는 없다.”(전문연구원).

“지상파 방송사가 다양한 방법으로 외주제작사에 강력한 영향력을 행사하고 있는바, 지상파 방송사의 방송제작 능력은 약화되었으나 시장지배력은 여전히 강력하다.”(변호사).

“(시장지배력 완화가) 부정적인 것은 아니다. 외주정책 이후 드라마를 중심으로 한 콘텐츠의 질적 성장은 인정하여야 한다.”(방송학자 B).

반면에 지상파의 시장지배력 약화는 상업적 시장 지배력의 강화를 의미하고, 콘텐츠 품질의 개선, 제작 및 거래환경의 개선 등에서는 별반 기여를 하지 못했다는 입장이 제기됐다. 시장지배력의 완화라는 현상적 측면보다는 거래, 제작관행, 계약, 품질 등 여러 측면에서 지상파 방송의 시장 지배력 완화가 갖는 의미를 살펴볼 필요가 있다는 지적이었다.

“(지상파의 시장 지배력 약화는) 상업적 시장지배력의 강화를 의미한다.”(방송학자 A).

“왜곡된 시장 거래의 증가가 더 많이 나타났다.”(방송학자 B).

“콘텐츠 전체의 품질이 개선되고 내용이 다양해졌는가에는 이견이 있을 수 있다.”(지상파방송사 B).

“버라이어티 프로그램이나 드라마를 제외하고는 외주제작의 파워는 상당히 약한 편이기 때문에 단순한 ‘제작’하청 작업에 지나지 않는다.”(독립제작사 A).

“좋은 작품(시청률이 높은)을 위한 경쟁속에 제작원가 부담이 제작사로 전가되기 때문에 (지상파)방송사의 지배구조그늘에 있다.”(대형제작사 A).

2) 프로그램 제작 주체의 다원화

외주제작 정책의 도입은 프로그램 제작 주체의 다원화를 목표로 하고 있다. 이러한 목표에 대해 어떤 평가와 진단을 하고 있는지 살펴본 결과 지상파 방송 관계자 등은 외주제작사의 증가 등 현상적으로 드러난 부분은 제작 주체의 다원화를 이룬 가시적 성과라는 입장을 보였으나, 독립제작사나 방송학자들의 경우 외주제작사 수의 증가만으로 이를 평가하는 것은 무리가 있으며, 지상파 방송사와의 특수 관계, 특정 장르에 국한된 현상이며, 실질적으로 제작주체로 보기엔 미흡한 점이 적지 않다는 지적이 제기됐다.

“외주제작사가 급증했다는 사실은 제작주체가 다원화되었다는 것이다.”(지상파 C).

“외주정책으로 인해 다양한 제작주체가 등장하였다는 점은 분명하다.”(지상파 B)

“많은 외주제작사가 설립되어 제작 주체가 지상파방송사 일색에서 다양한 외주제작사로 다원화된 것으로 보인다.”(변호사).

“법적 강제에 의해 제작주체는 다원화되었으나(이는 효과라기보다는 법적 규정에 따른 당연한 결과임), 소수 거대 외주제작사에 의한 집중화 현상이 심화되는 부작용도 파생되었다.” (방송학자A).

외주제작사의 수적인 증가로 제작주체의 다원화는 외형적으로 드러난 현상일 뿐, 지상파 방송사와의 특수 관계, 드라마 장르 등에서나 두드러질 뿐이라는 지적도 있었다.

“플랫폼 보유자로서의 지상파 방송사의 독점적 지위와 제작사 고위직의 출신(지상파가 다수를 점하는)성향들을 볼 때 제작 주체의 다원화를 논하기는 이른

시점으로 보여진다.”(독립제작사 B).

“외주 정책으로 실제 외주가 진행되는 장르는 드라마로 한정되어 있으며, 이 또한 지상파와의 밀접한 연계 속에서 이루어고 있다.”(방송학자 C).

“장르에 따라 다르다. 드라마 장르에서는 외주도 제작의 주체가 되기도 하나, 교양장르에서는 여전히 지상파가 제작주체이다.”(독립제작사 A).

“문화부에 신고된 외주제작사의 수적인 증가로 외주정책이 제작 주체의 다원화에 기여했다고 볼 수는 없다. 자체적으로 제작을 소화할 수 있는 외주제작사는 소수에 불과하며, 특화된 장르를 소화할 수 있는 전문 외주제작사 또한 육성되지 못한 상태다.”(전문연구원).

또한 외주제작 정책으로 프로그램 제작 주체의 다원화를 구현하는 것은 제한적일 수밖에 없고 방송산업의 특성상 제작 주체의 다원화를 긍정적이라고 보는 것은 문제가 있다는 지적도 제기됐다.

“외주정책은 근본적으로 방송사 외부에 있는 외주제작사의 이익을 보장하고 메이저 제작사로 성장시키는 것이기에 제작주체의 다원화와 같은 문제를 해결할 수 없다.”(지상파 A).

“아주 다양한 제작주체가 등장하기는 어려운 게 방송시장이다. 일정한 자본과 동시에 경험을 보유해야만 할 수 있는 게 방송 산업이다.”(방송학자 B)

3) 프로그램의 다양성 제고

외주제작 정책이 프로그램의 다양성 제고에 대해 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴본 결과, 제작사들의 입장은 공통적으로 긍정적인 평가를 내린 반면, 지상파, 방송학자 등은 모두 부정적인 평가였다. 긍정적인 견해를 피력한 원인은 다양한 장르 및 기획을 놓고 상호 경쟁이 이뤄지면서 다양성이 제고되었다는 입장과 함께

프로그램 제작 주체의 다양성이 기존 지상파 자체제작때보다 내용의 다양성을 제고시키는 요인으로 작동했다는 인식이 깔려 있기 때문이라 볼 수 있다.

“다양한 장르와 다양한 작품들을 통해 시청자의 선택의 폭을 넓히는데 기여했다고 본다.”(대형제작사 A).

“경쟁 구도로 인해 프로그램의 다양성은 다소나마 나아진 듯 보인다.”(독립제작사 B).

“다양한 기획으로 어느 정도 프로그램의 다양성을 제고시켰다고 생각한다.”(독립제작사 A)

프로그램 다양성 제고에 대해 부정적인 평가가 내려진 원인은 크게 두 가지로 나뉘는데, 지상파 방송이 편성, 제작 기획의 주도권을 쥐고 있기 때문이라는 지적과 우리나라 방송 산업 구도 때문에 다양한 프로그램 공급이 원활하지 못하다는 입장이 제기됐다.

“드라마 외의 외주 다양성은 거의 찾기 어려우며, 드라마 역시 지상파와의 밀접한 연결고리 속에서 외주가 이루어지고 있어 다양하다고 말하기 어렵다.”(방송학자C).

“제작주체가 다양해졌다 하더라도 시각과 내용이 다원화되었다고 보기 어렵다. 프로그램의 다양성은 외주정책으로 가능해지지 않는다. 우리 방송 산업에서 프로그램이 다양했던 적은 없었다. 공영방송이라면 다양성을 의도적으로, 정책적으로 담보할 수 있지만, 상업방송의 경쟁상황에서는 다양성보다 킬러콘텐츠로의 쏠림이 일반적인 현상이다.”(지상파 B).

“트렌드 중심 편성이라 프로그램 다양성 제고에 대한 성과는 그리 높지 않다.”(전문연구원).

“편성이 제한적이고, 기획 등에 의해 일차적으로 필터링되기 때문에 프로그램

의 다양성이 제고됐다고 보기 어렵다. 내용이 천편일률적인 것이 대표적인 예다.”(지상파 B).

“외주제작사가 제작 과정에서 방송사의 실질적인 지휘, 감독을 받는 현 상황 하에서는 프로그램의 내용이나 방향 등도 방송사와의 협의를 통하여 정해질 수밖에 없는바, 외주정책으로 인하여 프로그램의 다양성이 제고된 것으로 보이지는 않는다.” (변호사).

“외주가 완전 외주형태가 아니라 방송사에 의한 주문형 외주이고, 상업적 경쟁 논리에 의한 제작시장이 형성되어 프로그램의 다양성이 제고되었다고 단정할 수는 없다.”(방송학자 A).

“프로그램 다양성 역시 외주정책의 존재 이유에 비추어 볼 때 실현될 수 없는 가치다.”(지상파 A).

이러한 부정적 진단은 프로그램의 다양성에 대해 외주제작사보다는 엄밀하게 평가하기 때문이라 볼 수 있는데, 부분적으로 드라마 장르 등에서는 다양성을 인정할 수 있지만, 제한된 편성, 기획과 방송사 자체 여과 작업이 거쳐지기 때문에 다양성을 제고되었다고 보기에는 무리가 있다는 지적이 대부분이었다. 제작구조, 제작시스템, 제작환경 때문에 제작주체를 외부화한다고 해서 프로그램 다양성이 제고되지 못한다는 인식이 대부분이었다.

4) 외주제작 정책의 프로그램 품질 향상 기여

프로그램 품질 향상도 외주제작 정책이 추구한 주요 목표 가운데 하나라고 할 수 있다. 다양한 제작 주체, 다양한 프로그램의 공급은 궁극적으로 품질 향상에 기여할 것이라는 기대를 낳았다. 본 연구를 통해 확인할 수 있었던 것은 드라마 제작과 관련해서는 나름 질적 향상에 기여했다는 인식과 평가를 보인 반면에, 여타 장르에 대해서는 비판적인 평가가 많았다.

“시청자 Needs를 고려한 작품을 통해 프로그램의 질적 향상에 기여 했다.”(대형제작사 A).

“드라마의 경우, 해외 수출을 염두 해둔 기획을 통해 다양한 장르와 큰 규모의 작품을 보여줌으로서 킬러콘텐츠의 입지를 공고히 하였다.” (독립제작사 B).

“외주제작정책은 지상파 제작업무를 외부화시킴으로써 제작영역에서 경쟁을 만들어 냈고, 경쟁은 보다 우수한 콘텐츠를 만들어내는데 순기능을 하였다.”(방송학자 B).

“외주제작을 통해 새로운 촬영기법 등 기술적인 진보와 제작노하우가 축적되어 프로그램의 내외적 품질 향상이 이뤄진 것으로 생각된다.”(지상파 B).

“드라마의 경우 일부 메이저 외주제작사의 성장으로 프로그램의 규모나 질의 향상이 이루어졌다. 그러나 기타 장르의 경우 지상파의 관리감독하에 기획·제작되기 때문에 프로그램 품질 향상에 기여했는지는 의문이다.”(변호사).

드라마 품질이 향상되었다는 견해에 대해 부정적인 입장을 보인 원인은 외주제작 정책을 통해 프로그램 품질향상을 도모하고자 하는 것도 논리적이지 않으며, 제작비 양등, 제작부실, 불공정거래 등의 문제로 프로그램 품질 향상이 이뤄지지 못했다는 지적이 제기됐다.

“외주 제작으로 품질이 향상되었다고 보기 어렵다. 지상파에서 제작하던 드라마를 지상파 외주업체에서 제작하고 있지만, 대부분 지상파 출신 PD가 외주 제작사로 이동하여 제작하고 있다. 오히려, 지상파에서 제작을 하지 않으면서 부실 제작 사례가 많다.”(방송학자 C).

“단순히 수출 확대와 고시청률 프로그램의 증가 등으로 외주정책이 프로그램의 품질을 향상시켰다고 보기는 어렵다.”(전문연구원).

“외주제작물의 규모가 확대된 것은 확실하나, 그것이 프로그램 품질 향상으로 이어졌다고는 보지 않는다.”(지상파 C).

“방송 3사가 제작하던 시기에 비해 다수 제작사가 경쟁하는 구조가 되면서 출연료 급등 등 제작비 상승을 초래해 프로그램 품질을 향상시키는 데 저해가 됐다.”(지상파 A).

“외주제작 정책은 기본적으로 질을 제고시키지 않는다. 오히려 양적, 즉 상업적 경쟁논리가 지상파에 확산되도록 한 결과를 낳았다.” (방송학자 A).

“외주정책이 프로그램 품질 향상에 기여하기 위해서는 방송사와의 불공정거래와 권리 분배 문제, 제작비의 현실화 등 현안 과제의 해결이 우선시되어야 할 것이다.”(전문연구원).

5) 외주제작 정책의 독립제작사 자본 및 제작기술 축적 기여

문화체육관광부에 등록된 독립제작수는 2010년 말 현재 1,500개가 넘어서는 것으로 보고되고 있다. 이러한 급성장의 원인은 지속적으로 외주제작정책이 추진된 것이 하나의 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 하지만, 독립제작사의 외적 성장만큼 자본과 제작기술 등이 축적되었는가에 대해서는 대형제작사의 성장, 제작관련 기술의 축적은 가능했지만, 대부분의 독립제작사들이 영세성을 벗어나지 못하고 있다고 지적했다.

“외부 자본이 유입되고, 제작관련 인력이 축적되어 긍정적인 효과를 낳았다.” (방송학자 A).

“대형 제작사는 자본과 제작 기술의 축적이 있었다. 하지만, 전체적으로는 영세한 규모이며 지상파 방송의 하청업체적 성격을 탈피못하고 있다.”(방송학자B).

“제작기술 축적에는 기여했을지 모르나, 자본 축적에는 크게 기여하지 못했다.”(지상파 B/ 독립제작사 A).

“드라마 제작사의 경우 다양한 드라마 제작 경험으로 인하여 자본과 제작기술을 축적할 수 있었다. 그러나, 대부분 독립제작사는 영세한 환경 속에서 설립과

폐업을 반복하는 등 자본과 제작기술 축적이 이루어지고 있지 못하다.”(변호사).

독립제작사의 자본과 제작기술 축적이 충분하지 못한 원인으로는 대부분 불공정한 수익분배, 비현실적인 제작비, 출연료 등 제작요소시장 비용 급증 때문에 자본축적이 원활하지 못했고, 제작기술 축적 등 중장기적인 계획은 요원할 수밖에 없다고 지적했다.

“불공정한 저작권 분배 및 성과에 따른 공정한 수익 분배가 없는 상황에서 독립제작사의 자본과 제작 기술 축적은 요원해 보인다.”(독립제작사 B).

“많은 수의 독립제작사들은 제작비의 부족한 부분을 협찬으로 충당하고 있으며, 적정한 수입을 올리지 못하는 상황이라 새로운 프로그램 기획과 인재 육성을 하지 못하고 있다. 자본과 기술 축적보다는 진행 중인 프로젝트를 운영하는 데 급급한 상황이다.”(전문연구원).

“외주제작물의 제작비용 증가는 스타급 연기자의 출연료와 일부 유명 작가의 개런티에 치중된 면이 있어, 외주제작업계의 인프라 축적에 기여한 측면은 미미하다.”(지상파 C).

“독립제작사의 자본과 제작기술은 정책으로 되는 것이 아니라, 지상파와의 거래관계에서 자발적으로 형성되어야 한다. 수익을 통한 자본축적은 성공적이지 못하고, 제작기술 면에서도 기술은 기업에 속하는 것이 아니라 생산요소 개인에 속하는 것이기 때문에 프리랜서 작가와 연출자를 기용하여 제작하는 외주사의 경우 제작기술이 축적되지 못한다.”(방송학자 B).

6) 외주제작 정책의 국내 방송콘텐츠 국제경쟁력 강화 기여

한류라는 이름으로 동아시아, 동남아시아에서 상당한 인기를 끌게 된 시점은

공교롭게도 외주제작비율이 급격히 상승하는 시점과 맞물려 있다. 실제 국내 방송콘텐츠의 국제경쟁력 강화의 중요성이 증대된 것이 외주제작 정책덕분이라고 보기에는 무리가 있지만, 콘텐츠 제작산업과 구도, 제작 규모 등의 변화를 불러일으키는 중요한 요인으로 작동했다고 볼 수 있다. 새로운 시장을 확보할 가능성이 증대되면서 프로그램의 국제경쟁력 강화는 프로그램 제작 산업에서 중요한 유인요소로 작용한다는 점에서 외주제작 정책은 어떤 역할을 수행했다고 평가하는지 전문가들로부터 알아보았다.

해외 시장 진출의 확대 등을 통해 현상적으로 확인할 수 있다는 점에서 프로그램 경쟁력 향상이 이뤄졌다고 평가하는 입장은 제작사의 역량 확대, 새로운 전략 활용 등이 이뤄지고 있다는 진단속에서 확인할 수 있었다.

“콘텐츠 경쟁력은 내수시장에서도 해외시장에서도 크게 향상되었다고 본다.”(방송학자 B).

“드라마의 경우 제작주체의 다원화, 일부 외주제작사의 노하우, 경쟁력 축적 등으로 인하여 국제경쟁력 강화에 도움이 된 것으로 보인다.”(변호사).

“콘텐츠 제작을 통한 국내 수익의 한계 상황은 자연스럽게 해외 시장을 중심에 두는 전략을 취할 수밖에 없다. 국제경쟁력을 강화하는데 일조했다.”(독립제작사 B).

“작금의 한류의 바람을 일으키는데 결정적 기여를 했다고 생각한다.”(대형 제작사 A).

반면에 적극적인 해외 투자 유치, 해외 판매 노력 등이 전개된다는 점에서 긍정적인 측면도 있으나, 프로그램 제작산업의 변화(상업적 경쟁 체제의 활성화) 등은 오히려 의도하지 않은 문제점을 야기할 수 있다는 지적도 제기됐다.

“외주정책이 국내 방송콘텐츠의 국제 경쟁력을 강화하는데 일조했다고 단정하

기는 어렵다. 다만 외주정책이라는 이름하에 방송(제작)영역에 상업적 경쟁이 강화될 수 있는 운신의 폭을 주었고, 이것이 국제경쟁력과 연계된 측면은 있다.”(방송학자 A).

“외주 제작사가 활발해지며, 해외의 투자를 유치하고 해외 판매를 확보하는 등 긍정적 효과도 있다. 하지만, 이를 국제 경쟁력 강화로 일반화하기는 어렵다.”(방송학자 C).

“외주 드라마가 한류붐 형성에 일조를 했다는 사실로 보면 그렇게 볼 수도 있다. 그러나 외주 드라마 연출가들 대부분이 방송사 출신이라는 점 때문에 외주정책에서 비롯되었다고 보기 어렵다. 독립제작사에서 인재 육성이 될 수 있는 선순환 구조하에서 국제 경쟁력을 가질 수 있는 작품 생산이 이루어질 때, 진정한 의미에서 외주정책이 방송콘텐츠의 국제경쟁력을 강화하는 데 일조했다고 볼 수 있을 것이다.”(전문연구원).

“한류로 지칭되듯이 국제경쟁력 강화 역할을 수행했다. 다만, 이를 통해 스타시스템 등 할리우드식 제작/유통시스템만이 최선으로 인정되는 측면도 발생했다.”(지상파 B).

지상파 종사자들의 입장은 부정적인 견해가 주류를 이뤘는데, 외주제작사 주도의 해외 판매가 낳을 수 있는 문제점 등이 콘텐츠 가치 극대화 전략에 부합되지 않는다는 지적이었다.

“외주정책으로 인해 지상파 방송 3사의 경쟁력이 약화되어 국제 경쟁력이 오히려 이전보다 떨어졌으며, 드라마를 통한 한류열풍이 정체되고 있다.”(지상파 A).

“한류열풍은 겨울연가, 대장금 등 지상파 자체제작 드라마들이 물꼬를 텃으며, 외주제작사 주도의 해외 판매는 품질 저하, 덤핑, 부도덕한 상행위 등으로 인해 오히려 한류콘텐츠에 역풍을 초래한 경우가 발생한 적이 있다.”(지상파 C).

7) 다매체 다채널 시대에 따른 방송콘텐츠 수요 대비

외주제작 정책 도입 논리 가운데에는 다매체 다채널 시대에 요구되는 방송콘텐츠 수요를 충족시키기 위해서는 방송 콘텐츠 제작 인프라와 역량을 지상파 외부로 확대시키는 외주제작 정책이 유용할 것이라는 정책적 판단이 작용했다. 즉, 지상파 방송 자체제작만으로는 급증하는 방송콘텐츠 수요를 충족시키기 어렵기 때문에 제작역량을 갖춘 독립제작사를 육성하고, 이들이 신규 채널 및 매체에 콘텐츠를 제공할 수 있게끔 하는 정책이 요구됐다. 이러한 목표에 대해 전문가들의 평가와 진단이 어떠한가를 살펴본 결과, 외주제작 정책만으로는 해결할 수 없는 구조적 요인이 작동하고 있다는 평가가 대부분이었다.

먼저 다채널 환경이 도래했음에도 불구하고 지상파 콘텐츠의 유통 및 재유통, 해외 콘텐츠의 유통창구로 활용되고 있기 때문에 예상했던 것보다 콘텐츠 수요가 많이 창출되지 않았다고 지적한다.

“현재의 외주 제작 능력으로 다매체 다채널 환경 속 콘텐츠 수요에 잘 대응하고 있는 것인지 의문스럽다. 지상파를 제외한 매체들은 해외 콘텐츠 또는 지상파 콘텐츠의 재유통 창구에서 벗어나지 못하고 있다.”(방송학자 C).

“다매체 다채널 시대라 하더라도 지상파콘텐츠의 재유통이 대부분이다.”(지상파 B).

“지상파 프로그램 중심의 재유통이 보편화되어 있는 상황이라 지상파 방송사와 플랫폼으로부터의 방송콘텐츠 수요는 그리 많지 않다.”(전문연구원).

또한 콘텐츠 수요가 발생한 곳은 지상파에 한정되었는데, 지상파 이외의 시장은 외주제작사들에게 의미있는 시장으로 작동하지 못했다고 할 수 있다.

“외주정책으로 인한 시장 확대는 주로 한정된 지상파 주시청시간대에서의 편성경

쟁으로 귀결된 측면이 많다. 외주제작사들은 새로운 시장을 개척하기보다는 지금 여력이 풍부한 지상파 편성을 따는 데에만 몰두하였고 다채널 시대에 들어나는 방송콘텐츠 수요를 대비하는 데에는 무관심하였다.”(지상파 C).

“외주정책으로 킬러콘텐츠의 경쟁력이 약화되었을 뿐이고, 방송콘텐츠 수요에 있어서는 그 정책이 있거나 없거나 별 차이가 없었을 것이다.”(지상파 A).

“외주정책은 지상파에 대한 주문제작 위주로 시장이 형성되었다.”(방송학자 A).

물론 방송콘텐츠 수요에 대비할 수 있는 제작 환경이 구축되었고, 그동안 축적된 역량과 노하우가 종편채널과 같은 새로운 시장 수요에 대비할 수 있게 됐다는 긍정적 평가도 있었다.

“외주제작 업체들은 축적된 노하우 등을 보유하고 있기 때문에 좋은 기획과 빠른 제작으로 다매체 다채널 시장에 대한 방송 콘텐츠 수요에 대비할 수 있다.”(독립제작사 A).

“콘텐츠 제작 주체가 다원화되고, 콘텐츠 공급원이 다양해졌다는 점에서 다매체, 다채널 시대에 따른 방송콘텐츠 수요에 부응할 수 있게 된 것은 사실이다.”(변호사).

“다매체도 다채널도 외주시장을 활성화시키지는 못하였다. 지상파 시장 이외에는 아직 의미있는 시장이 존재한다고 보기 어렵다. 제작비 시장이나 부가상품 시장이 모두 그렇다. 종편이 기대되는 면이 바로 제작비 시장의 활성화이다.”(방송학자 B).

8) 외주정책의 방송콘텐츠 제작시장 활성화 기여

외주제작 정책 도입으로 지상파 중심이던 프로그램 제작 시장의 변화가 발생한

것은 분명한 사실이다. 프로그램 제작 시장의 성장과 변화가 어떠한지에 대한 평가와 진단을 살펴본 결과, 대체적인 반응은 제작 시장의 활성화에 긍정적으로 작용했다고 밝히고 있다. 지상파 자체제작을 규제하면서 인위적으로 육성한 독립제작사이고, 아직까지 충분히 자생성있는 모습을 보여주고 있지는 못하지만, 새로운 시도, 다양한 실험, 기획 등이 추진되고 있다는 점에서 부정적이기보다는 긍정적인 평가가 많았다.

“외주정책이 진정한 의미에서의 다매체 다채널 시대에 따른 방송콘텐츠 수요에 대비하기 위한 정책이었다고 보기는 어려우나, 독립제작사들이 지상파 방송사 외의 플랫폼을 통한 콘텐츠 유통을 활성화하기 위한 제작과 기획에 힘을 쏟고 있는 사례가 증가되고 있는 것으로 보아 제작 시장 활성화에 일조하고 있다고 볼 수 있다.”(전문연구원).

“어느 정도는 기여했다고 생각한다.”(독립제작사 A).

“일정정도 기여는 했지만, 현재는 시장 상황을 쫓아가는 정도다.”(독립제작사 B).

“여전히 문제점은 있으나 방송콘텐츠 제작 주체의 다원화를 통하여 콘텐츠 제작시장의 활성화에 어느 정도는 기여한 것으로 보인다.”(변호사).

“방송콘텐츠의 제작에 다양한 주체가 참여토록 강제하였다는 점에서 외주정책의 기여는 분명해 보인다.”(지상파 B).

“분명히 일부 기여한 부분은 있으나, 제작 행태의 왜곡을 가져온 부분도 간과할 수 없다.” (방송학자 C).

물론 제작시장의 활성화라는 점을 어떤 관점에서 인식하는가에 따라 평가의 차이가 발생할 수 있다. 즉, 제작시장의 활성화가 아니라, 외부화라는 진단도 제기됐고, 규모의 경제를 구현할만한 콘텐츠 제작사가 부재하다는 점에서 부족하다는 평가도 있었다.

“제작시장의 활성화보다는 외부화를 가져 왔다. 진정한 활성화는 방송사 자체 제작을 포함하여 제작규모가 커진 것을 의미하고, 외주정책이 없어도 제작시장이 그대로 유지되어야 가능하다.”(방송학자 A).

“외주정책이 제작시장의 활성화를 가져오려면 미국처럼 방송사 외부에 메이저 제작사가 있고, 그 제작사가 국제적인 경쟁력을 갖추어야 하는데 우리나라는 그렇지 않았기 때문에 제작시장에 활성화를 가져왔다기보다는 혼란만 가중시켰다.”(지상파 A).

“현행 외주정책은 방송콘텐츠 제작시장의 내실을 기하기보다는 외양만 확대함으로써, 외주제작사 육성에 실패한 측면이 더 크다.”(지상파 C).

2. 외주제작 정책 개선 방안

20여년간 추진되어 온 외주제작 정책은 공과를 둘러싸고 학계 및 업계, 이해당사자들간 대립과 갈등이 지속적으로 발생해왔다. 이해관계와 관점에 따라 각기 상이한 정책적 대안을 제시할 수 있겠지만, 이 연구에서는 지금까지 제기되어온 다양한 정책개선방안 가운데 대표적인 항목 6개(외주제작 비율 조정, 제작비 산정 및 지급방법 현실화, 저작권 배분 및 양도원칙 구체화, 외주인정기준과 범위 설정, 외주제작사 선정절차 명문화, 표준계약서 작성의무화)에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다. 6개 항목가운데 외주제작 비율 조정은 지상파쪽에서 지속적으로 제기되어온 개선방안이라 할 수 있고, 나머지 항목은 주로 정책당국 및 독립제작사 쪽에서 개진해온 주장이다. 상호 상반된 견해와 입장을 갖고 있지만, 정책대안으로 합리적으로 수용가능한 방안이 무엇인가를 살펴보는 차원에서 전개되었다.

1) 외주제작 비율 조정

2000년 초반 외주제작 비율이 30%를 넘어서면서 지상파 방송사는 매우 적극적으로 외주제작 정책에 대한 대응방안을 모색하기 시작했고, 2006년 이후부터는 35%남짓한 비율에서 외주제작 비율이 고정된 채 운영되고 있다. 외주제작비율을 조정할 필요가 있다는 견해는 방송프로그램 제작 시스템이 변화된 상황이기 때문에 별다른 의미가 없는 규제라는 입장을 피력했다. 또한 종편 출범, 제작 논리의 변화, 과도한 수준의 규제라는 점도 외주제작비율 조정의 필요성의 논거로 제기됐다. 다만, 현재의 외주제작 비율을 충족시키는 장르가 대부분 드라마, 오락 프로그램이라는 점에서 교양프로그램은 비율을 고시할 필요가 있다는 지적이 제기됐다.

“현재는 아무런 의미가 없다. 교양프로그램만 프라임타임 비율을 고시하는 것이 바람직하다고 생각한다.”(방송학자 B).

“외주제작 비율은 큰 의미없다. 지상파는 드라마·연예오락프로그램으로 외주제작비율을 충족하고 있으며, 외주가 가격 대비 품질 부분에서 자체제작보다 채산성이 높다.”(지상파 B).

“현재, 비율은 큰 의미가 없어 보인다.”(독립제작사 B).

“법적 외주비율은 낮추어도 무방하다. 이미 상업적 경쟁논리에 의해 자발적 외주제작이 이루어질 것이기 때문이다.”(방송학자 A).

“국내 지상파의 외주의무비율은 해외에서도 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 높은 수준이다. 이미 지상파의 시장지배력이 약화되었고, 지상파 의존도를 줄이는 것이 궁극적으로 외주제작사의 경쟁력 확보에도 긍정적이라는 점을 감안하여, 방송사의 콘텐츠 제작능력 증진 및 방송콘텐츠 산업 발전을 위해 외주의무비율이 인하되어야 한다.”(지상파 C).

“종편도 출범했기에 외주제작 비율은 영국 수준의 25%로 하향 조정해야 한다.

그리고 장기적으로는 미국처럼 외주정책 자체를 폐기해야 한다.”(지상파 A).

‘외주제작비율 준수’가 실제로는 편법, 탈법, 기회주의적인 제작 형태를 야기했다는 점에서 이를 시정하고 보완하는 차원에서 외주제작 비율 조정이 필요하다는 입장도 적지 않았다. 즉, 외주제작 정책을 외주제작 비율로 단순화시키지 말고, 외주제작 비율 조정과 함께 정책이나 법령의 보완을 동시에 정비할 필요가 있다는 입장이었다.

“기본적으로 외주 제작의 비율은 각 방송사의 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 외주제작의 비율을 강제한 결과 다양한 형태로 편법 외주 제작이 나타났다. 단순히 높은 비율의 외주제작을 강제하기 보다는 실질적인(정상적인) 형태의 외주제작 방식이 자리 잡을 수 있도록 정책적 방향을 잡는 것이 바람직할 것으로 보인다.”(방송학자 C).

“제재를 회피하기 위한 여러 탈법행위가 성행하여 왔는데, 외주제작 비율을 조정하기에 앞서 정책이 엄정하게 집행될 수 있도록 해야 한다. 또한, 의무외주비율 완화 규정을 보완하기 위한 정책이나 법령의 정비가 필요하다.”(변호사).

“외주 비율을 낮추더라도 적합한 외주제작 인정 기준에 따른 순수 외주 제작 프로그램 비율을 높여서 독립제작사의 권리 확보와 외주제작 시장의 경쟁력 강화를 도모할 수 있는 방안 도입 필요하다.”(전문연구원).

제작사의 입장은 공급가능성을 제한할 여지가 있기 때문에 외주제작 비율 조정에 대해 소극적인 입장을 피력했다고 볼 수 있다.

“(현재의 외주제작비율이) 적당하다.”(독립제작사 A).

“외주제작 비율이 자체제작 비율보다 배 이상 되어야 한다고 본다.”(대형제작사 A).

외주제작비율은 방송사업자의 고유한 권한인 편성, 제작권을 제한한다는 점에서 외주제작 비율의 실효성, 현재의 외주제작 방식의 여타 정책적 개선방안을 포함한 종합대책으로 수용할 필요가 있다고 여겨진다.

2) 제작비 산정 및 지급 방법 현실화

외주제작정책이 정책당국에 의해 추진되었다 하더라도, 실제 행위주체인 지상파 방송사와 독립제작사는 계약과 거래 행위를 통해 또 다른 관계가 형성된다. 특히 제작비 산정 및 지급 방법 등의 문제는 열악한 사정에 있는 독립제작사 입장에서는 필사적인 사안이다. 이에 대해 지금까지의 방식에 대한 진단과 평가, 어떤 개선 방안이 필요한지를 알아보았다.

제작비 지급과 산정에 대해서 개선이 필요하다는 입장은 프로그램 납품이전에 선지급, 표준제작비 산정 등으로 요약된다. 제작비의 책정과 지급 제도를 정비하는 것이 외주제작비율보다도 우선시하는 입장을 피력하는 전문가도 있었다.

“외주제작 시장의 활성화를 위해 가장 시급하게 개선되어야 할 과제이다. 제작비가 투명하게 책정되고 이의 분담 및 지급이 공정하게 이루어져야만 외주제작사의 경쟁력 강화 및 이에 따른 방송 콘텐츠의 질이나 경쟁력 향상도 기대할 수 있다.”(변호사).

“실 제작비에 맞게 산정하고 지급 방법 또한 현실화 하여야 한다.”(대형제작사 B).

“제작비 산정 및 지급방법 현실화는 당연하다.”(대형제작사 A).

“적정한 제작비의 산정 및 지급 방법 현실화는 꼭 필요하고 중요하다. 외주 제작비율을 높이기보다는 제작비를 제대로 받을 수 있도록 제도를 정비하는 것이 우선이라 생각한다. 이를 위해서는 현 제작비에 대한 정확한 평가가 선행되어야 한다.”(방송학자 C).

“품질에 상응하는 현실성 있는 제작비 산정이 필요하며, 일부 제작전 선비금 제도 도입도 필요하다.”(독립제작사 A).

“표준제작비를 산정하여 제작비 현실화 방안을 도입할 필요가 있다.”(전문연구원).

제작비 산정 및 지급 방식의 개선과 관련해서 부정적인 진단과 평가는 대부분 지상파 방송사의 견해였는데, 사적 계약에 과도하게 개입하는 것은 적절하지 않다는 입장이었다. 또한 리스크 부담을 지는 제작의 경우 그만큼 권리확보가 용이하다는 점에서 제작비 부분은 사적 계약에 의해 유지되는 것이 현실적이라는 입장도 있었다. 다만, 하도급형 외주제작의 경우 사전 준비비용의 인정차원에서 선지급하는 것이 필요하다는 입장을 보였다.

“제작비는 지상파와 제작사의 합의에 따라 산정되는 것이지, 규제에 영향을 받아서는 안된다. 만일 규제로 제한해도, 이를 피해 가는 방법을 꾸준히 적용시킬 것이다. 지급방법은 편성 후 일정 비율의 제작비를 선지급 하는 방안이 현실적이다. 편성 확정까지의 기획비용과 사전 준비비용을 인정한다는 의미에서 그렇다.”(방송학자 B).

“기본적으로 이해당사자들의 문제로 본다.”(방송학자 A).

“사적계약의 원칙이 기본이므로 과도한 개입은 지나친 행정간섭으로 비춰질 수 있다. 제작비 금액 산정 및 지급 등의 후속조치가 계약서 등에 의해 이뤄지도록 안내하고, 모니터링하는 정도가 최선일 듯 하다.”(지상파 B).

“제작비 산정은 방송사와 외주제작사의 자율적인 계약에 의해 이루어지면 되므로 굳이 어떠한 산정 기준을 만들 필요가 없다.”(지상파 A).

“방송사가 외주제작사에게 ‘제작비’를 지급한다는 것은 ‘하도급형 외주제작’에 한정된 것으로 이른바 외주제작비는 ‘제작비용 보전 + 권리 양도 대가’라는 점을 고려할 때 제작비라는 용어 자체가 부적절하다. 아울러 제작비가 현실화되어 있

지 않다는 것은 외주제작사의 일방적인 주장으로 지상파는 비용관련 절차 전반에 투명성을 유지하고 있다.”(지상파 C).

“제작사가 투자사의 역할까지 하는 상황에서 일정정도의 리스크는 제작사가 가져야하나, 단순 외주제작의 경우는 일정정도의 이윤이 보장된 제작비 지급이 이루어져야 할 것이다.”(독립제작사 B).

제작비 산정 및 지급 방법의 현실화를 위해서는 ‘하도급형 외주제작’과 같은 외주제작의 경우 기획 및 사전 준비비용을 인정하는 차원에서 선지급하는 것이 필요하다고 판단된다. 하지만, 프로그램 제작비 산정과 지급과 관련하여 일괄적으로 규제하는 방식은 현실적이지 않다는 평가가 지배적이었다.

드라마 제작사와 교양 프로그램 제작사의 경우 동일한 사안에 대해 상이한 입장과 평가가 내려지는 경향이 있다는 점을 감안하여 차별적으로 적용할 수 있는 방안을 강구해야 할 것으로 여겨진다.

3) 저작권 배분 및 양도 원칙 구체화

저작권은 프로그램 제작물에 대한 권리 확보 차원을 넘어선다. 창작물의 다양한 활용을 통해 부가가치를 창출하기 위한 노력은 한류 등의 경험을 통해 충분히 경험할 수 있었고, 다매체 다채널 환경 시대에 창작물의 활용 및 재활용, 유통은 수익창출의 중요한 요소로 부각되고 있다. 따라서 이에 대한 권리 확보, 권리 배분의 원칙은 프로그램 제작 주체간의 핵심쟁점이라 할 수 있다. 응답자들 대부분이 프로그램 제작의 기여 정도에 따라 배분돼야 한다는 점에서는 동의하였다. 다만, 일률적 처리 기준을 마련하는 것보다는 우월적 지위에 의한 계약, 불공정거래 행위 등이 발생할 여지에 대해서는 규제할 수단을 강구하는 것이 필요하다는 입장을 보였다. 즉, 계약 시점의 불평등한 조항으로 인해 방송사가 우월적 지위를

유지할 수 있게 되는 상황을 미연에 방지할 수 있는 방안이 필요하다. 이는 외주 제작 형태(완전 외주형, 공동제작형, 부분외주형, 단순 하도급형)에 따라 구분될 필요가 있다는 입장이 주류를 이뤘다. 다만, 구체적으로 제작 기여 정도, 제작사에 정당한 댓가가 지불될 수 있는 가이드라인, 계약 및 협상원칙의 공개, 표준계약서에 포함여부 등은 상이한 입장을 보였다. 또한 드라마 이외의 장르에 대한 저작권 배분 문제도 제기되었다.

“저작권은 누가 기획을 하였나, 누가 제작을 하였나에 따라 원칙을 정해야 한다. 물론 저작권의 확보는 제작비에 반영되어야 하며, 저작권과 제작비 중에 현실적으로 원하는 것을 선택할 수 있어야 한다.”(방송학자 B).

“기여정도에 따라 분배하는 것이 바람직하나, 비율은 각 사안별로 달라질 수 있다. 법률을 통하여 저작권 배분 비율 등을 획일화하는 것은 적절하지 않으며, 적절한 재산권 분배를 위해 공정한 협상이 이루어질 수 있도록 표준계약서 작성, 불공정거래행위 규제 등의 간접적인 방법으로 규제를 하고 현저히 불공정한 방식으로 배분이 이루어지는 경우 금지행위 등으로서 규제하는 것이 바람직하다고 생각된다.”(변호사).

“저작권 배분 및 양도는 비즈니스를 위한 기본이다. 저작권 배분은 제작비 기여 등을 통해 당사자간 정하면 되고, 양도도 마찬가지이다. 다만, 관련법과 시장상황상 과도한 부분(우월적 지위 남용 등)은 관련법에 의한 제재가 있어야 할 것 같다.”(지상파 B).

“영상콘텐츠의 저작권은 권리처리의 복잡성 때문에 한쪽으로 집중시키되, 수익은 기여도에 따라 합리적으로 분배하는 것이 일반적이다. 현재도 이러한 원칙 아래 지상파와 외주제작사간에 합리적인 수익 분배가 되도록 협의하고 있다. 기본적으로 저작권은 당사자 간의 합의로 자유로이 처분할 수 있는 ‘거래의 대상’이다. 거래의 일방인 방송사로 하여금 협상의 원칙이나 기준을 공개하라고 요구하는 것은 시장경제원리에 반한다.”(지상파 C).

“방송사와 외주제작사의 자율적인 계약에 의해 이루어지면 된다.”(지상파 A).

“제작사와 방송사의 자율적 계약에 맡기는 것이 바람직하다. 다만, 방송사가 소유할 경우 보상이 제작사에게 지불될 수 있도록 하는 가이드라인은 필요하다.”(방송학자 C).

“방송사의 저작권 소유는 저작권 양도에 관한 합리적 비용의 지불이 전제되어야 하며 외주제작 형태에 따라 저작권 소유 주체가 결정되어야 한다. 또한, 제작자의 역량부족으로 2차 저작물 또는 부가판권 유통에 관해 협력은 당연하나, 방송사 또는 방송사 자회사가 유통의 주체가 되는 것이 당연시 될 수는 없다.”(대형 제작사 A).

“드라마 부분은 저작권에 대한 배분 및 양도가 일부 이루어지고 있으나, 교양, 오락프로그램 등에 대해서는 전무하여 방안 마련이 필요하다.”(독립제작사 A).

“외주제작 방식을 고려하여 저작권 배분 및 양도가 이루어져야 한다. 즉 완전 외주와 완전 주문제작을 양극으로 하여 방송사와 제작사의 참여정도에 따라 배분이 이루어져야 한다.”(방송학자 A).

“제작 주체에게 저작권 분배는 이뤄져야 한다. 재방송시 작가와 연기자는 추가 작가(출연)료가 지급됨에도 제작 주체에게는 어떠한 수익 배분도 취하지 않고 있다.”(독립제작사 B).

“표준계약서를 도입해 기여도에 따른 저작권 배분 및 양도 시스템 도입이 필요하다.”(전문연구원).

4) 외주인정 기준과 범위 설정

어떤 프로그램을 외주제작물로 인정하는가? 외주제작정책 초기에는 ‘무늬만 외주’인 프로그램, 지상파방송사의 특수관계자를 활용하여 외주편성비율을 편법으로 채우는 경우가 발생하기도 했다. 또한 PD과건제, 하청에 의한 재하청 등 외주프

로그그램을 어느 수준, 어느 정도, 어떤 방식으로 인정할 것인가에 대한 명확한 기준과 근거가 없었다. 사실 외주인정기준을 설정하는 것은 제작비, 저작권 분배와도 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 이해당사자간 견해차는 크다. 전문가들의 진단과 평가를 통해 살펴보면, 독립제작사에 의해 어떤 방식으로든 제작되었으면 외주제작비율에 포함되는 것은 공통된 의견이라 할 수 있다. 하지만, 인정기준을 명확하게 수립되지 못함으로 인해 시장상황이 왜곡되었다는 지적이 적지 않았다. 대부분의 전문가들은 외주인정기준으로 외주제작 형태에 따라 결정해야 한다는 입장이었다. 이 속에서 단순하청제작은 외주제작물로 볼 수 없다는 입장도 제기되었고, 다른 한편에서는 지상파 방송사가 비용을 부담한 경우는 외주제작물로 바라봐야 한다는 입장도 있었다.

“외주사와 결합하여 제작하는 것은 부분적이라도 (외주로) 인정해야 한다.”(대형제작사 B).

“외주제작사가 방송사의 프로그램을 전체적이건 부분적으로 제작해 방송사의 지출이 이루어졌다면 모두 외주제작 비율에 포함시켜도 될 것이다.”(지상파 A).

“외주인정기준은 제작형태(완전 외주형, 공동제작형, 부분외주형, 단순 하도급형)에 따라 설정하는 것이 옳다고 생각한다.”(대형제작사 A).

“2000년대 초반부터는 인정기준이 만들어졌어야 현재의 시장상황보다 훨씬 진화된 시장이 형성되어 있을 것이다. 인정기준은 가장 시급한 현안이다.”(방송학자 B).

“완전 외주제작, 단순 하청, 외주제작 참여, 공동 외주제작 등 제작참여에 대해서는 포괄적으로 인정해야 한다.”(독립제작사 A).

“완전 주문형 제작물은 사실상 외주로 보기 어렵다. 이는 단지 하청제작형태에 불과하기 때문이고, 실제로도 외주제작비율을 충족시키기 위한 거래이기 때문이다.”(방송학자 A).

“외주 제작 비율을 높이기보다는 현재의 외주 제작행태의 왜곡을 줄이는 것이

더 필요하다. 이를 위해 외주제작 인정 기준을 분명히 하는 것은 필요하다. 현재의 각종 편법적 외주제작의 행태를 없애는 데 도움이 될 수 있는 제도적 장치는 필요하다.”(방송학자 C).

결국 외주인정기준은 외주제작비율 산출을 위한 기본 데이터이기도 하지만, 제작물에 대한 가치 및 권리 배분과도 맞물린다. 외주인정기준으로 공통적으로 제기된 입장은 외주제작 형태에 따라 외주인정기준을 산출해야 한다는 입장이었다. 구체적으로는 기획력, 투자리스크 분담 정도, 연출, 작가, 주요 출연진 등 주요 제작 요소의 투입정도 등이 포함돼야 한다고 보았다. 한편으로는 프로그램 제작과 무관한 요소를 외주프로그램 인정기준에 포함시키지 말아야 한다는 입장도 제기됐다.

“기획력과 투자 리스크 분담을 중심에 두고 논의가 진행되어야 할 것이다.”(독립제작사 B).

“연출, 작가, 주요 출연진 등 주요 제작 요소 투입의 정도로 외주 제작을 인정하는 기준을 도입할 필요가 있다.”(전문연구원).

“외주제작사의 제작 능력 제고 및 이를 통한 외주제작 시장 활성화를 위해서는 프로그램 제작을 위한 주요 역할이 외주사에 의하여 수행되는 경우에 외주제작 프로그램으로 인정하는 것이 바람직하다. 특히, 프로그램 광고, 협찬 수주, 재정 관리 등과 같이 프로그램 제작 능력과 무관한 요소를 외주사가 담당하였다는 이유로 외주제작 프로그램으로 인정하여서는 아니 된다.”(변호사).

지상파 관계자들의 경우 일률적인 기준 적용이 어렵다는 점에서 규제당국인 방송통신위원회가 기준과 근거를 마련해야 하지만, 외주인정기준을 적용하고 판단하는데 과도한 행정비용이 발생할 것이라는 우려도 제기됐다. 이들의 입장은 기준의 설정, 판단 등의 과정에서 자의성이 발생하거나, 과도한 부담이 발생함으로

써 실효성이 떨어질 수 있다는 입장이었다.

“발주처와 제작사간 약정에 따라 달라질 수 있다. 방통위가 다양한 사례를 분석하여 기획/제작/편성/유통의 주체가 누구이고, 참여 사업자가 누구인지를 분석하여 설정할 필요가 있다.”(지상파 B).

“외주제작물은 장르별, 프로그램별로 제작비용 및 지급방법이 다양하여 일률적인 기준으로 외주여부를 판단하는 것은 무리다. 또한 방송사와 규제당국 모두 기준 준수 여부의 판단을 위해 과도한 행정비용이 소요될 것으로 우려된다.”(지상파 C).

5) 외주제작사 선정절차 명문화

독립제작사로부터 외주제작 정책 초기부터 제기된 불만사항은 ‘무늬만 외주’인 경우, 특수 관계자(전직 종사자, 자회사)가 인맥과 정실로 프로그램 제작을 수주하는 경우가 종종 발생한다는 것이었다. 즉, 외주제작사 선정과정에서의 불투명성, 불합리성은 결국 독립제작사와 지상파 방송사간의 불투명한 거래행위로 이어져 부당, 불공정 거래행위가 만연하게 된 요인 가운데 하나라는 지적이었다. 하지만, 지상파 방송사측에서는 검증된 제작사를 선호할 수밖에 없는 현실적 요인, 계약 및 거래의 자유, 나름대로 합리적인 선정절차의 운영 등을 들어 독립제작사의 입장에 반대해왔다. 외주제작사 선정 절차를 명문화하는 것이 적절한지에 대해 응답자들의 견해를 수렴한 결과, 지상파 종사자 등은 외주제작사 선정과정 및 결과에 대해서는 스스로 책임져야 할 사적 계약의 문제라는 인식을 보였다.

“외주제작사 선정은 자유의지이다. 어떤 이유에서 했는지, 정해진 절차를 밟았는지 등은 내부 문제이다. 이런 차원에서 외주제작 방식으로 프로그램을 만든 이후에 문제가 생기게 되면, 책임을 묻고, 문제를 발생시킨 외주제작사는 명백한 벌

칙을 받게 하는 사후 조치를 엄격하게 규정하고 철저하게 수행하는 것이 필요하다.”(방송학자 B).

“대부분 방송사에서는 자체 기준에 따라 선정하고 있다. 방통위에서 외주제작사는 공정하고 합리적인 기준에 따라 선정하여야 한다는 선에서 명문화하는 것이 최선이다.”(지상파 B).

“시장 논리에 맡겨야 한다.”(대형제작사 B).

“외주제작사 선정 또한 방송사와 외주제작사의 자율적 거래에 의해 이루어지는 것이 바람직하다.”(지상파 A).

“이해당사자의 거래행위이다.”(방송학자 A).

사적 거래행위이긴 하지만, 공정한 경쟁구도를 갖추는 것이 필요하다는 입장이 상당수였는데, 이들은 선정과정 및 시스템의 자의성, 불투명성 등으로 인해 기회를 원천적으로 박탈당하는 경우가 발생한다는 점에서 정책당국이 선정절차나 기준에 관한 가이드라인이나, 특수 관계자 제한 규정, 부적격 제작사 퇴출 및 진입 제한 규정 등을 둘 필요가 있다는 입장이 제기됐다.

“특수 관계자(전직 제작자, 관련 업체 등) 제한 규정은 강화할 필요가 있다. 해당 지상파 출신 제작자의 외주수주 제한 기간 및 제한 규모 등을 명시해야 한다.”(방송학자 A).

“제작 능력을 중심으로 한 공정한 방법에 의하여 선정이 이루어지도록 선정절차나 기준 등을 명문화할 필요가 있다.”(변호사).

“시장을 교란하는 부적격 외주제작사의 퇴출과 진입 제한을 위해 일정 조건을 구비한 외주제작사에게만 프로그램 수주를 받을 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있다.”(지상파 C).

“외주 제작사 선정 절차는 공정 경쟁 차원에서 가이드라인을 제시해야 한다. 현재는 외주제작 방법 및 외주제작사 선정과 관련해 많은 편법이 존재하고 있다.

이에 대한 일정정도의 개입은 필요하며, 공정 경쟁 차원에서 접근해야 한다.”(방송학자 C).

“기본적으로는 기획안 공모를 통해 선정하나, 무의미하다. 공정한 판단 기준 등으로 신생 외주제작사도 참여할 수 있는 환경조성이 필요하다.”(독립제작사 A).

“지상파에서 외주 제작사 선정시 제대로 된 업체 실사 한번 없이 진행되고 있다. 기본 소양이 부족한 제작사(출연료 및 스태비 미지급, 배임/횡령/주가 조작 관련 등)의 시장진입을 막는 주체들의 합의 또는 제도화가 필요할 것이다.”(독립제작사 B).

“외주제작사를 선정하는 절차 공개 시스템 도입이 필요하다(일본 사례 참고).”(전문연구원)

6) 표준계약서 작성 의무화

표준계약서 작성은 ‘갑’과 ‘을’의 거래와 관련한 사항을 상호간에 신의 성실의 원칙에 입각하여 행동할 것을 명문화하는 작업이다. 거래관계를 형성하기 때문에 기존에도 계약서는 작성되어 왔다. 문제는 우월적 지위 혹은, 이면계약이나 특약 사항으로 인해 일방의 피해를 감수하게끔 하는 요소를 제도적으로 방지하기 위한 방안을 모색하는 차원에서 수 년 동안 ‘표준계약서’제정과 관련한 논의가 제기되어 왔다. (구)방송위원회는 권고사항이긴 하지만, ‘표준제작 가이드라인’가 발표되기도 했다. 이러한 논의와 시도에 대해 전문가들의 견해를 수렴한 결과를 정리하면 거래관행을 공정하게 하기 위한 차원에서 도입이 필요하다는 입장과 계약 및 거래의 특수성 때문에 실효성이 떨어질 것이라는 입장이 대립됐다. 표준계약서 작성 의무화는 공정 거래, 책임소재의 명확화, 공정계약 차원에서 필요하다는 입장은 제작사들과 방송학자들을 중심으로 제기됐다.

“표준계약서 작성 의무화는 외주제작 시장의 공정한 거래 관행을 정착시키기

위한 간접적인 제도로써 반드시 도입이 필요하다고 생각됨.”(변호사).

“외주제작을 포함해서 모든 사안에 대해 표준계약서를 작성하는 것은 업무의 효율화 제고 및 문제발생 가능성을 최소화시킨다는 점에서 바람직합니다. 따라서 방통위가 표준계약서(안)을 제시하고 참고토록 안내하는 것이 좋을 것 같습니다.”(지상파 B).

“표준계약서가 100%로 일수는 없지만, 공정거래법에 의한 표준적 계약서가 가이드가 되어 계약당사자간 수정 진행되는 것이 바람직하다고 생각한다.”(대형제작사 A).

“표준계약서는 의무화 하여 건전한 거래가 이루어지도록 해야 한다. 또한 공식적인 거래가 활성화되는데 기여할 수 있다.”(방송학자 A).

“스텝들의 구성 및 처우에 대한 구체적인 사항이 포함되어야 한다.”(독립제작사 A).

“현재 지상파와 제작사 간의 계약서는 완전한 불공정 계약이다. 표준계약서 작성 의무화는 절실하다.”(독립제작사 B).

표준계약서 의무화가 실효성을 갖기 어려운 점도 함께 지적됐다. 이면계약의 문제나, 특약 사항의 문제를 고려한다면, 유연하게 접근할 필요가 있다는 것이다. 또한 외주인증제도와 같이 제작 주체에 따른 권리 구분의 원칙을 정해진다면, 이를 담보하는 표준계약서가 유의미할 것이라는 의견도 제기됐다.

“표준계약서는 의미 있는 일이다. 문제는 기업 간 합의에 의한 계약관행을 어떻게 제재할 것이냐이다. 표준계약서이외에 거래 당사자들의 이권에 관한 부분은 이면계약, 특약사항으로 정하고 있다. 표준계약서에 이러한 내용을 담고자 한다면 지상파나 제작사나 합의에 이르기가 어렵게 되고, 이들 조항들을 뺀 표준계약서를 만들면 효력이 떨어지게 된다. 외주인증제도를 확실하게 적용하고, 권리 구분의 원칙을 정한다면, 제작 관행에서 발생하는 문제들은 현재의 계약관행으로도

별 문제 없을 것이다.”(방송학자 B).

“완전 외주, 부분 외주, 단순 하청 등 다양한 방송프로그램 제작 형태가 존재하는 상황에서 표준계약서의 일괄 적용이 어려우나 외주 정책의 정책 목적인 외주 제작 활성화 목적을 달성할 수 있도록 외주제작 저작권 확보 등을 명확히 할 수 있는 표준계약서 작성의 의무화가 필요하다.”(전문연구원).

반면에 지상파 방송 종사자 등은 표준계약서 의무화가 실효성이 떨어지고, 자율성을 제한하므로 실익이 크지 않다는 입장을 제기했다. 즉, 일률적으로 적용하기 어렵고, 사적 거래의 영역에 정책적 개입은 문제가 있다는 지적이었다.

“표준계약서만을 준용토록 하는 것은 사업의 융통성 및 자율성을 제한하므로 지양되어야 할 것 같습니다.”(지상파 B).

“계약은 근본적으로 지상파와 외주제작사간 건별 협의가 필요한 사적 거래의 영역으로 일률적으로 기준을 세우는 것은 신중하고 심도있게 검토해야 한다.”(지상파 C).

“표준 계약서는 작성하되 프로젝트에 맞게 자율권이 부여돼야 한다.”(대형제작사 B).

“표준계약서는 외주제작사와 방송사의 자유로운 거래를 제약할 수 있으므로 굳이 의무화할 필요가 없다.”(지상파 A).

“표준 계약서의 필요성과 도입에 대해서는 원칙적으로 찬성하나, 표준 계약서에서 다루는 범위와 내용에 대해서는 이해 당사자 간에 많은 이견이 있을 듯하다. 표준계약서가 실효성을 갖기 위해서는 그 범위와 내용에 대한 수위 조절이 필요하다.”(방송학자 C).

3. 제작비 산정 및 지급 개선 방안

1) 제작비 책정 개선 방안

방송프로그램 제작산업은 많은 인력이 투입되는 노동집약적 산업이다. 또한 창의적이고 혁신적인 콘텐츠를 제작하기 위해서는 많은 자본과 기술이 녹아들어야 한다. 일반 산업과 같이 투입 대비 산출의 개념이 적용되지 않으며, 노하우와 역량을 갖춘 인적 자본에의 의존도가 높은 영역이다. 이렇다 보니 프로그램 제작 산업 내에서 재원의 배분과 할당, 책정은 많은 논란과 논쟁이 벌어져 왔다. 제작비 책정 및 산정 기준 마련의 필요성에 대한 전문가들의 의견을 수렴한 결과, 영화계처럼 표준안을 마련해야 한다는 입장, 최소쿼터제나 출연료 상한제의 도입, 제작비 산출내역 분석을 통해 제작비 현실화 방안 등을 모색해야 한다는 의견 등이 개진됐다.

“영화계는 관련기관들과의 협의로 제작비 표준안이 마련되어 있다. 방송분야도 무분별한 출연료상승으로 인한 합리적인 제작비 책정이 어려우므로 표준안이 마련되어야 한다. 또한 단가 경쟁력이 아닌 퀄리티가 우선되는 경쟁 환경이 조성되어야 한다.”(대형제작사 B).

“제작비 최소 쿼터제 도입이 바람직 할 듯싶다. 시청률에 민감하게 반응하여 프로그램의 조기폐지 등이 빈번하게 발생하고 있다. 이에 대한 대책 마련이 필요하다.”(독립제작사 A)

“과거 2-3년 동안의 인하우스 제작과 외주제작의 제작비 산출 내역의 평균 등 으로부터 표준제작비를 산출하여 제작비의 현실화 마련이 필요하다.”(전문연구원).

“제작에 관한 각 항목별 합리적인 제작비책정은 필요하다. 출연료 상한제(셀

러리캡제도, 출연료 실링제도), 작가료 등은 현실성이 떨어지더라도 필요하다.”(대형제작사 A).

하지만, 프로그램 제작산업에 일률적으로 적용할 수 없다는 점, 제작비를 제도적으로 규제하는 것이 바람직하고 가능한지에 대해서 의문을 표시하기도 했다. 그럼에도 불구하고 선지급 비율 등 지급 기준의 책정, 과도한 출연료 및 작가료의 제한 등이 필요하다는데는 동의하는 입장이었다.

“교양, 예능 장르는 포맷이 정해지면 표준제작비 산정이 어느 정도 가능하지만, 드라마 장르는 개별 사례마다 다르다. 또한 제작사 기획일 때와 방송사 기획일 때에 따라 달라질 수 있다. 지급 문제는 필요에 따라 선지급 비율과 방송 완료 후 정해진 기간 내에 지급을 완료하는 기준 등을 제시하는 것은 의미있다고 생각한다.”(방송학자 B).

“원칙적으로 합리적인 제작비 책정에 대해서는 동의한다. 제작비 대비 일부 배우의 출연료 및 주요 작가의 작가료가 과도한 면이 있다. 하지만, 이를 제도적으로 규제하는 것이 바람직하지 않고 또한 가능한지 의심스럽다. 또한 가장 큰 문제는 전체 제작비에 대한 체계적 계산을 담당하는 주체가 불분명하여 정확한 정보를 구하기 어렵다는 것이다. 제작비 산정의 책임을 누구에게 부여하는가도 문제다.”(방송학자 C)

“제작비 책정이 ‘합리적’이지 않아 외주제작사가 ‘상생’할 수 없다는 것은 외주제작사 일방의 주장이다. 어떠한 감독기관도 없는 외주제작사의 불투명한 회계처리와 머니 게임 등 외주사의 도덕적 해이 현상이 외주제작사 파산의 가장 큰 원인이다. 중요한 것은 외주제작사 비용 지출의 투명성 확보이다. 출연료 상한제 등은 방송사와 외주제작사 간의 합의로 제3자인 연예인들의 권리는 제한하지는 것인데 그 실효성 자체가 의문시된다.”(지상파 C).

“제작비 산정 이전에 저작권의 분배, 광고 수익의 분배 논의가 이루어져야 할 것이다. 외주제작사가 제작비의 보존만을 지상파에 기대하는 시기는 지났다고 본다.”(독립제작사 B).

“제작비 부분의 명세(소요내역 및 그 비용)이 명확하지 않은 것이 당사자간 불신의 뿌리가 되는 것 같습니다. 특히 출연료가 제작비의 상당 부분을 차지하는 상황에서 출연료를 제한하는 것은 자칫 스타시스템에 기반한 현 시스템의 붕괴를 초래할 수도 있습니다. 따라서 출연료 상한제도를 도입하더라도 러닝개런티처럼 추가 수익 발생시 그를 공유하는 방식으로 출연자와 협의하는 방안을 검토할 수 있을 것입니다.”(지상파 B).

제작비책정 관행의 개선이 필요하다는 지적도 있었다. 제작비를 시청률과 연동시키거나, 과도한 협찬을 유도하는 것 등을 규제해야 한다는 입장으로 지상파 방송사와 제작사간의 불평등한 관계를 개선시킬 수 있는 방안이 모색돼야 한다고 보았다.

“제작비를 시청률에 연동시키거나 협찬을 통하여 제작비를 조달하게 하는 것은 양질의 프로그램을 제작하고 외주제작사가 제작능력을 육성하는데 실질적인 장애요인으로 작용한다. 방송사가 외주제작사에 대하여 협찬을 통한 제작비 조달을 강제하는 등과 같은 불공정 거래행위를 금지행위 등으로 규율하여 법령을 통하여 규제할 필요가 있다.”(변호사).

“문제는 현재 방송사와 제작사의 불균등한 관계에서 파생된 것이다. 원칙적으로 개선방안에 동감하나, 근본원인의 치유에는 미흡하다”(방송학자 A).

“현재 우리나라의 외주제작은 미국이나 서구처럼 완전한 외주라기보다는 방송사의 시설과 제작 인력 등을 활용하여 마치 하청업체처럼 존재하고 있다.”(지상파 A).

2) 표준제작비 가이드라인

영국의 BBC가 채택하고 있는 표준제작비의 경우 제작 요소비용에 대한 범위화 작업을 통해 프로그램 제작산업의 내실화를 꾀하고 있다. 우리나라는 일용직, 비정규직 스태프의 경우 열악한 환경에서 저임금 구조가 지속되고 있고, 반면에 주연급 배우, 작가료, 연출료의 비중은 날로 커지고 있는 추세이다. 그러나 프로그램 품질과 경쟁력은 주요 제작 요소만으로 달성되지 못한다는 점에서 각 요소별, 인력별 제작비 가이드라인이 필요하다는 지적은 적지 않게 제기되어 왔다. 특히 장르별, 제작 파트별 연 평균 비용을 산정하는 방식 등이 검토되고 있다. 이러한 흐름에 대해 전문가들의 입장과 견해를 살펴보았다. 표준제작비 가이드라인 제정은 투명성과 현실성을 반영하여 최저 인건비 형식으로 산정할 필요가 있다고 보았다. 다만 프로그램 제작산업의 특성상, 출연료나 연출료보다는 스태프의 비용으로 한정시킬 필요가 있으며, 투입비용과 품질과의 연관성을 고려할 때, 과도한 제약은 삼가야 한다는 입장이었다. 또한 표준제작비 가이드라인은 최저임금 산출과 같이 공정하고 투명하게 이뤄져야 한다는 입장이 제기됐다.

“충분히 검토해볼 만한 대안이다. 다만, 방송콘텐츠의 경우 CG 등 투입 비용만큼 상응하는 품질의 영상물이 나온다는 점을 고려하면 기계적 적용은 어려울 듯 싶다.”(지상파 B).

“표준제작비 가이드라인은 필요하다. 어떤 산업이든 시세에 의해 가격이 형성되어 있는바, 표준제작비 가이드라인은 산정이 가능하다. 다만, 이를 위해서는 이익단체들이 관여되지 않은 공기관 또는 외부기관의 정기적인 조사를 통해 현실적인 비용의 변동에 대비하는 것도 감안해야 한다.”(대형제작사 A).

“BBC와 같은 방식도 충분히 고려해 볼만 하다. 미국의 경우는 출연자, 작가, 제작 스태프의 조합과 제작사의 협의에 의해서 최저 인건비를 산정하는 것으로 알고 있다.”(방송학자 C).

이밖의 의견은 각자의 입장에 따라 다양한 의견이 개진되었는데, 과연 표준화된 제작비를 산정할 수 있는 것이 가능한가에 대한 의문에서부터 콘텐츠 산업 특성상 오히려 부작용을 일으킬 것이라는 우려, 인건비항목중에서 제한적으로만 적용 가능하다는 점과 가격 담합이 성공적인 사례가 없었다는 점도 지적됐다.

“표준제작비를 산정할 수 있다면 이를 기준으로 분담 비율 등을 규정하는 것이 가장 이상적이겠으나, 현실적인 표준제작비를 도출하는 것이 가능한지는 매우 회의적이다.”(변호사).

“표준 제작비의 산정 작업은 필요하다. 하지만, 콘텐츠 산업의 특성상 획일화된 산정 작업은 오히려 질적 저하를 가져오리라 보여진다.”(독립제작사 B).

“인건비 항목 중에서 스태프비용은 산정이 가능하다. 그러나 출연료와 연출료 등은 어렵다. 방송사 간 담합가격 책정이 한 번도 성공해본 적이 없다. 다만 교양, 예능 프로그램은 표준제작비 산출과 적용이 용이해 보인다. 지금 우리 제작환경에서 표준제작비 산정이 시장에 긍정적인 영향만 미칠 것이라고 생각하는 것은 위험하다.”(방송학자 B).

“제작비 산정은 인건비보다 프로그램의 성격(내용)에 좌우되기 때문에 인건비를 기준으로 산출하는데는 문제가 있다.”(독립제작사 A).

“실제로 제작비가 어떻게 사용되고 있는지 내역이 명확하지 않은 상황에서 현실을 파악하여 개선 방안을 마련하기 위한 방법론으로 도입의 의의가 있다고 판단된다.”(전문연구원).

프로그램제작비 산정의 예로 BBC의 경우를 활용하는 것은 적절하지 못하다는 의견도 제기되었는데, BBC의 제작관련 지급 규정은 외주사를 위한 제작비 책정이 아니라, 자체제작에 과도한 비용을 투입하지 말라는 규정이며, 국내 방송산업과는 구조와 특성이 다른데, 무비판적으로 적용하지 말아야 한다는 지적도 있었다.

“영국의 BBC처럼 KBS 역시 제작 관련 비용 지급 규정이 있고, 이러한 규정에 기초해 외주제작에 허용할 수 있는 예산과 범위를 합리적으로 통제하고 있다. 그리고 BBC의 제작비 가이드라인은 자사에서 과도한 비용이 제작비에 쓰이지 않도록 통제하는 것이지, 방통위처럼 외주제작사의 이익을 위해 만들어진 것이 결코 아니다.”(지상파 A).

“BBC는 장르가 비교적 단순해 실제 적용이 용이했다. 우리는 표준제작비 가이드라인을 마련하되 프로그램, 장르, 제작기간 등을 고려해야 적용이 가능할 것이다.”(대형제작사B).

외주제작과 자체제작의 특성을 반영하지 못하다는 점, 외주제작물 거래 대가를 제작비로만 한정하는 점 때문에 부정적인 견해도 제기됐다. 즉, 제작비 양등의 원인은 무분별한 외주제작사의 난립과 가격경쟁때문이며, 이를 개선하기 위해서 최저인건비 산정은 출연료 상한제 등과 같은 제도와 함께 추진돼야 실효성이 있다는 지적이었다.

“자체제작과 외주제작의 제작비는 동일해야 하나, 현재 방송사와 제작사의 제작에 참여비율은 매우 다양하다. 특히 방송사의 PD 파견 등 비공식적인 참여도 실질적인 참여에 속한다는 점들을 고려해야 한다.”(방송학자 A).

“외주제작물 거래 대가를 제작비로 보는 것은 지극히 단편적인 접근이며, 이것이 유효한 외주제작 형태는 ‘하도급형 외주제작’밖에 없다. 과도한 외주의무비율과 차별적 협찬고지로 인해 무분별하게 외주제작사가 난립하게 됐기 때문이며, 과도한 경쟁으로 스타급 연기자, 작가 등 요소시장의 가격이 폭등했기 때문이다. 가이드라인으로 최저인건비를 산정하는 방안이 출연료 상한제 등과 함께 추진되지 않는다면, 비용을 현재보다 높일 뿐이며, 이는 지상파의 희생을 강요하고 외주제작사의 모럴해저드를 방치하여 콘텐츠 산업을 퇴행시키는 결과를 초래할 가능성이 크다.”(지상파 C).

4. 저작권 확보 및 행사 개선 방안

저작권 확보 및 행사는 일차적 수익확보뿐만 아니라, 향후 지속적으로 수익을 확보한다는 차원에서 프로그램 제작 주체 모두 중요성을 크게 인식하고 있는 분야이다. 조사 대상자에게 우선적으로 확보하고자 하는 저작권은 무엇인가 알아보았다. 1순위로 가장 많은 응답을 한 경우는 저작권 전체를 확보하는 것이 최선이라는 인식이 가장 많았다. 2순위로 주로 언급된 저작권 확보 방안은 케이블, 위성, IPTV 등 유료 TV 방영권과 계열 PP 방영권, 해외 판매권(방영권, 복제 배포권), 아시아 판매권이었다. 3순위로 가장 많은 응답이 나온 경우는 해외 판매권과 인터넷 전송권, 2차적 저작물의 작성권 등이었다. 이러한 결과는 저작권 전체를 확보하지 못할 경우 확보하고자 하는 저작권이 유료 TV 방영권이 일차적이었고, 해외 판매권도 우선적으로 확보하고자 하는 저작권으로 나타났다. 드라마 제작의 경우는 해외 판매권 등이 중요하다고 볼 수 있으며, 교양장르는 유료 TV 방영권이 높았다.

“저작권 확보 없이는 콘텐츠를 통한 수익 창출의 다변화 뿐만 아니라 제작사 존립이 힘들다. 앞으로는 라이브러리 확보가 제작사의 존망을 좌우할 것이다.”(독립제작사 B).

“영상콘텐츠의 활용을 극대화할 수 있는 능력을 지닌 지상파 방송사가 포괄적으로 저작권을 확보하는 것이 영상산업 발전을 위해 바람직하다고 본다.”(지상파 C).

“방송콘텐츠는 고위험-고수익 사업이므로 기획 및 제작비(의 상당부분)를 부담하는 발주사로서는 가능한 저작권 전체를 확보해야 한다.”(지상파 B).

“가장 우선 되어야 하는 것은 저작권 전체이다. 위 나열된 각각의 항목은 저작권 전체에 포함되어 있는바, 외주인정기준에 따른 저작권 권리행사가 최우선이라 생

각한다.”(대형제작사 A).

“킬러콘텐츠도 저작권 전체를 가지고 있어야 부가수익을 극대화할 수 있다.”(지상파 A).

“아시아에 판매할 권리가 있어야 겨울연가와 같은 수익을 기대할 수 있다. 또한 계열PP나 인터넷 VOD 권리를 가지고 있어야 안정적이고 높은 수익을 확보할 수 있다.”(지상파 A).

“프로그램의 장르에 따라 우선되는 저작권의 중요도가 다르다.”(독립제작사 A).

“(저작권)분야는 상황에 따른 협의가 가능하므로 실질적으로 수익을 창출할 수 있는 유통 플랫폼에 대한 저작권 분배 시스템의 정착이 중요하다.”(전문연구원).

“외주인증과 관련된 저작권 문제는 단계적으로 풀어야 할 문제라기보다는 지금이라도 당장 정해진 원칙대로 지켜나가면서 경우에 따른 당사자 간 협의에 따라 양도하는 방식을 취할 수 있어야 한다. 저작권은 창작자에게 부여되는 것이므로 외주나 자체제작 방식에 따라 원저작권자를 누구로 정할 것인지에 대한 기준을 정하는 것이 가장 최우선 과제이다. 그렇게 정하고 나면, 권리 배분방식에 대한 양해와 합의가 가능하다고 판단한다.”(방송학자 B).

“2차 유통 및 해외 판매가 활발해 질수록 저작권 전체를 확보하는 것에 대한 관심이 높다. 일부 방영권만을 구입하는 경우, 계열 PP 방영권 및 국내 유료 채널 방영권에 대해 우선 중점을 두는 것으로 알고 있다.”(방송학자 C).

“콘텐츠시장의 추이가 빠르게 변하고 있기 때문에 위 제시사항 중에서 순위를 선택하기가 쉽지 않다. 또 프로그램 장르별로 시장의 창구효과가 다르기 때문에 일괄적으로 언급하기도 어렵다. 프로그램의 창구효과 및 시장가치의 흐름을 고려할 때, 케이블, 위성 등 유료방영권, 계열 PP방영권, 해외 판매권 순이다.”(방송학자 A).

5. 외주 인정기준 개선 방안

1) 외주 프로그램 인정기준

외주인정기준, 공급기준 등의 둘러싸고 갈등이 지속되면서 이경재의원은 2009년 방송법 개정안을 발의했다. 주요 내용은 방송 산업에서의 합리적인 외주제작의 거래 관행이 정착될 수 있도록 외주제작 프로그램의 공급 기준을 마련하는 등 외주제작과 관련된 제도적 기반을 조성함으로써 방송 콘텐츠 제작과 관련된 시장의 활성화를 도모해야 한다고 밝히고 있다. 최근 논의되고 있는 외주인정기준은 프로그램 제작요소(기획, 연출, 작가, 재원) 투입 정도를 기반으로 인정기준을 산정하는 방식이 논의되고 있다. 또한 제작 형태(완전 외주형, 공동제작형, 부분외주형, 단순하도급형)에 따라 외주제작 비율 산정근거나 저작권 귀속 근거로 활용하고자 하는 논의도 이뤄지고 있다. 이러한 논의에 대해 전문가들의 의견을 알아본 결과 외주인정기준의 현실성에 대한 의견과 함께 외주인정기준의 도입에 대한 목적과 목표가 각기 상이한 것으로 나타났다.

외주인정기준을 구체화, 명문화하는데 있어 기획 등 지금까지 주목받지 못했거나, 구분이 모호했던 부분을 강화할 필요가 있다는 의견이 개진됐다. 또한 제작 형태를 구분하는 요소로 강화할 필요가 있다는 지적도 제기됐다. 또한 적용과 운영에서 과도하게 세밀한 규정은 비현실적이라는 지적도 있었다. 결국 외주판정위원회와 같은 조직이 운영될 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

“제작 형태에 따라 구분짓기는 어려움이 있으며, 형태상으로 구분되도 업무상으로 제작형태의 차이를 두기 어렵다. 프로그램에서 가장 중요한 것은 기획이므로 기획에 대한 평가(인정)를 어떻게 하는가가 중요하다.”(독립제작사 A).

“외주인정 기준의 구체화가 필요하다. 다만 이를 법으로 다 규제할 수는 없다.

즉 편법들이 나올 것을 예상해야 한다. 양 당사자가 모두 원하는 외주제도가 아닌 한.”(방송학자 A).

“외주 인정 기준 세분화는 필요하며 이에 따라 외주제작 비율 산정을 달리하는 것은 동의한다. 다만, 아무리 계량적으로 세분화하여도 규정만으로 정확한 평가를 하기 어려운 부분이 있을 것이다. 판정위원회를 통해 질적인 평가가 있어야 할 것이다.”(방송학자 C).

“외주인정기준의 도입 취지는 긍정적이다.”(전문연구원).

“외주인증원칙을 정하는 유일한 기준은 ‘기획안이 누구 것이냐?’, ‘누가 제작하느냐?’이다. 이에 따라 자체제작, 외주제작, 공동제작으로 구분하는 것이 바람직하다.”(방송학자 B).

“외주인정기준은 제작형태(완전 외주형, 공동제작형, 부분외주형, 단순 하도급형)에 따라 외주제작 비율을 산정하는 것이 합리적이다. 제작형태 판단은 기획, 제작 주체와 방송사의 계약에 근거해야 한다.”(대형제작사 A).

외주인정기준을 제도화하는 것에 반발하는 입장도 적지 않았는데, 방송사와 외주제작사의 자율적 거래사항이며, 다양한 제작 방식이 발생하고 있는 상황에서 개별 프로그램마다 일일이 평가하고 진단하는 것은 비현실적이라는 입장을 보였다. 또한 규정을 강화하다 보면, 새로운 제작형태의 시도와 변화를 추구하는 외주제작사의 진입을 가로막는 과잉규제가 될 것이라는 진단도 있었다.

“방송사와 외주제작사의 자율적 거래로 해결되어야지, 규제기관이 법 제도로 관리하는 것은 바람직하지 못하다.”(지상파 A).

“제작 결합 방식은 시대에 따라 계속 진화할 것이고 예측이 불가하기 때문에 프로젝트별로 개별 평가하고 합의해야 할 사항이다.”(대형제작사 B).

“외주제작물의 제작은 방송사와 외주제작사 간에 인력, 시설, 자원 등의 분담에 따라 다양한 형태로 분화되어 있으며, 외주제작사 간에도 리스크 분산을 위해 역

할을 분담하는 등 다양한 시도와 변화가 이뤄지고 있다. 법적 구속력을 가지는 외주인정기준이 과도하게 규정될 경우, 자칫 새로운 제작형태의 시도와 변화를 막고 신생 외주제작사의 시장 진입을 차단하는 진입장벽으로 작용할 수 있다.”(지상파 C).

외주인정기준을 설정하는 목표가 무엇인가에 대해서는 입장에 따라 차이가 나타났다. 기획 및 제작 주체에 대한 명확한 기준이 필요하며, 이를 바탕으로 권리 관계를 포섭해야 한다는 입장과 함께 권리관계의 귀속 여부보다는 외주제작 비율 산정 근거로만 활용해야 한다는 입장도 제기됐다. 외주인정기준에 따라 저작권을 연계시키는 방안은 외주인정기준을 운영하는 주요한 논리로 작용할 수 있다. 하지만, 견해와 이해관계에 따라 다른 견해도 적지 않았다.

“저작권과 외주인정기준을 연계시켜야 한다.”(전문연구원).

“저작권 문제 때문에 인정기준이 문제가 된다면 더욱 단순한 구분법이 바람직하다. 제작형태가 너무 다양하기 때문에, 이를 세분하여 인증하기 시작하는 순간, 권리는 나누어지지 않게 될 것이다.”(방송학자 B).

“지상파의 최대 수익원이자 프로그램 성공의 바로미터인 광고에 대한 분배 논의가 없다면, 그 논의는 제한적일 수밖에 없을 것이다.”(독립제작사 B).

“외주제작사 보호를 위한 것이라면 필요하다. 다만, 외주제작 편성비율을 판단하기 위해 외주인정기준을 제정하는 것이라면 불요불급하지 않다.”(지상파 B).

저작권 귀속여부는 재산권 분배에 관한 사항이므로 현저하게 불공정할 경우에만 법이 개입해야 한다는 입장에서 외주인정기준을 저작권과 연계시켜서는 안된다는 입장도 있었다. 이러한 입장은 외주인정기준 제도화에 반발하는 입장과도 일맥상통한다고 볼 수 있다.

“저작권 귀속 여부는 기본적으로 재산권 분배에 관한 사항으로서 계약에 의하여 결정할 문제이므로 귀속 비율이 현저하게 불공정한 경우에만 법이 개입해야 한다. 제작형태를 기준으로 저작권 귀속을 사전적, 일률적으로 정하는 방안은 회의적이다. 반면, 외주제작 비율 산정근거를 제작 형태에 따라 규율하는 것은 찬성한다.”(변호사).

외주인정기준을 도출하기 위해 제작 유형에 따른 가중치 부여 여부, 재무적 요인(제작비 및 저작권)을 반영한 가중치 부여 여부, 편성 요인을 반영한 가중치 부여 여부에 대해 전문가들에게 가중치 부여가 필요한 항목이 무엇인가를 전부 체크하는 방식으로 가중치 부여에 대한 인식을 알아보았다. 12명의 응답자 가운데 2명은 가중치 부여가 가질 수 있는 자의성 때문에 응답하지 않아 총 10명의 의견을 수렴하였다<표 12>.

제작 유형에 따른 가중치 부여여부는 제작유형과 제작진 참여 유형으로 구분하여 살펴보았다. 제작 유형별로 살펴본 결과 외주사 완전 외주제작일 경우는 가중치를 부여해야 한다는 입장을 보였다. 반면에 어떤 제작유형이라 해도 외주제작사가 개입할 경우는 가중치를 부여한다는 입장도 소수의견이지만 존재했다. 제작비 참여 유형에 따른 가중치 부여 여부는 외주제작사가 기획·제작을 담당하면 가중치를 부여해야 한다는 입장과 외주제작사가 연출과 제작을 담당하면 가중치를 부여해야 한다는 입장이 우세했다. 외주제작사가 촬영 및 제작을 하거나, 외주제작사가 편집 및 제작을 담당할 경우에도 가중치를 부여해야 한다는 입장은 소수 의견이었으며, 촬영, 조명, 미술 영역에 대해서는 가중치 부여에 대해 동의하지 않는 모습을 보였다.

재무적 요인의 참여 정도에 따라 가중치 부여 여부를 알아본 결과 제작비 부담률에 따라 가중치를 부여해야 한다는 입장이 우세한 가운데, 외주제작사에 대한 저작권 배분율에 따라 가중치를 부여해야 한다는 입장은 과반수였다. 다만, 제작비의 외주사 집행 및 관리여부에 따라 가중치를 부여해야 한다는 입장은 드라마

제작 종사자들의 의견으로 집계됐다. 이 결과는 최근 들어 도입·운영되고 있는 드라마제작전문회사(SPC; Special Purpose Company)의 도입과 운영 경험이 일정정도 영향을 미친 것으로 여겨진다.

편성 요인과 관련해서 가중치 부여 여부는 그다지 높은 선호를 받지 못했는데, 소수이긴 하지만, 외주프로그램 주시청시간대 편성과 교양물을 편성할 경우는 가중치를 부여해야 한다는 입장이었다.

<표 4-2> 외주제작물 인정시 가중치 부여 요인

			가중치 부여 항목
제작 형태	제작 유형	외주사 완전외주 제작	10
		외주사 부분외주 제작	1
		외주사 공동제작 제작	1
		외주사 단순하청 제작	1
	제작진 참여 유형	외주사 연출 제작	6
		외주사 기획 제작	9
		외주사 촬영 제작	1
		외주사 조명 제작	
		외주사 미술 제작	
		외주사 오디오 제작	
		외주사 편집 제작	1
		외주사 기타 제작	
재무	제작비 유형	외주사 제작비 부담율	7
		제작비의 외주사 집행 및 관리	3
	수익배분	외주사에 대한 방송사의 권리(저작권) 분배율	5
편성		외주프로그램의 주시청시간대 편성여부	2
		교양물 외주편성	2
		오락물 외주편성	

2) 외주판정위원회 설치

외주판정위원회는 외주인정기준을 판단하는 기구로 이를 설치 운영할 필요가 있는지, 설치운영의 구성과 주체는 어떠해야 하는지에 대해 알아보았다. 먼저 외주인정기준 도입에 따라 외주 관련 분쟁을 조정하고 판정할 외주 판정위원회 설

치에 대한 의견을 알아보았다. 외주인정기준을 판단하고 제반 현안 및 문제점, 분쟁 등을 조정하는 역할을 수행한다는 점에서 방송학자들을 중심으로 긍정적인 답변이 제시됐다.

“계량적 평가에는 한계가 있으므로, 판정위원회를 두어야 한다고 생각한다.”(방송학자 C).

“현 외주제도가 지속된다면, 너무 늦은 감이 있지만 좋은 방안이라고 본다.”(방송학자 A).

“찬성한다. 외주인정과 관련된 권리문제뿐만 아니라, 제작산업에서 발생하는 모든 문제들을 관리할 조직이 필요하다. 왜냐하면 방송 제작산업은 너무나 다양한 경우의 수가 발생하기 때문에 ‘표준000’으로는 모두 재단하기는 불가능하다. 사례에 따라 특정 조직(위원회)에서 결정하는 것이 시장에 바람직한 신호를 보내는 순기능을 하게 되고, 이에 따라 시장이 자발적으로 변화할 것을 기대해야 한다.”(방송학자 B).

“외주 관련 분쟁의 합리적인 해결을 위하여 도입할 수 있는 제도로 생각된다.”(변호사).

“현재 운영되고 있는 많은 기구들을 활용하는 것도 일 방편이다. 위원회의 필요성은 원칙적으로 동의한다.”(독립제작사 B).

“외주인정기준이 명확하게 구분되고, 그로 인한 메리트, 디메리트에 대한 내용이 정리되고, 저작권에 대한 양도와 확보 등의 문제가 우선이다.”(독립제작사 A).

“제작형태에 따라 외주인정기준이 달라진다. 또한 투자비율과 수입배분율의 기준이 달라진다. 영화제작과 마찬가지로 제작사가 기획하고 제작한 프로그램을 방송사가 선정하여 편성하고 방영하며, 그에 대한 수익을 배분받는 시장논리가 옳다.”(대형제작사 A).

반면에 외주판정위원회를 구성, 운영하는 것이 실효성이 없다는 지적도 제기되

었는데, 외주판정위원회가 분쟁조정을 담당할 경우 ‘콘텐츠산업진흥법’에 의거한 콘텐츠 분쟁조정위원회를 활용하는 것이 타당하다는 입장이었다. 또한 저작권관련 분쟁은 ‘한국저작권 위원회’가 있다는 점에서 별도의 위원회 설치의 필요성에 대해 부정적이었다.

“건별로 외주판정위원회를 거치는 것은 무리다. 또한 ‘콘텐츠산업진흥법’에 의한 ‘콘텐츠분쟁조정위원회’의 조정을 통한 분쟁 조정이 효율적이고 바람직하다. 조정 불가능한 사안은 대한상사중재원의 중재 또는 관할 법원의 소송을 통해 해결해야 한다.”(전문연구원).

“콘텐츠산업진흥법에 의한 ‘콘텐츠분쟁조정위원회’가 올해 설립되었으며 저작권법에 의한 ‘한국저작권위원회’가 오래전부터 존재한다. 외주 관련 분쟁이 저작권 등 다양한 요소로 구성되니 만큼 별도의 위원회 설치의 필요성은 높지 않아 보입니다.”(지상파 B).

이러한 견해에서 한발 더 비판적인 입장은 지상파 종사자로부터 제기되었는데, 외주관련 분쟁 해결은 법으로 해결하면 되고, 외주인정기준 여부를 판단하는 조직에 분쟁조정기능까지 담당하게 하는 것에 대해서도 부정적이었다.

“외주 관련 분쟁이란 어떠한 경우를 말하는가? 만약 제작비 지급 문제라면 일반 법에서 해결되면 되고, 그 외 분쟁은 나오기 어렵다. 제작비 등과 관련해서는 방송사와 외주제작사가 이견이 있을 경우 계약 자체가 성립하기 어렵기 때문에 분쟁이 나올 수 없다.”(지상파 A).

“외주 판정’위원회는 외주제작물이 방통위가 제정하고자 하는 외주인정기준에 부합하는지 여부를 판단하는 조직인데, ‘분쟁 조정’ 기능까지 담당하는 것은 적절하지 않다.”(지상파 C).

외주판정위원회의 기능과 역할에 대해 이해당사자간 상이한 인식을 하고 있음이 확인됐다. 즉, 외주제작물을 판정하는 역할만 담당하게끔 할 것인지, 아니면 외주제작물과 관련해서 발생한 분쟁을 조정하는 역할까지 부여할 것인지에 따라 외주판정위원회의 설치에 대한 동의정도가 차이가 났다.

3) 외주판정위원회 구성 및 운영 주체

이해관계가 다르고 상호 대립적인 견해를 조정하는 역할을 담당하는 기구로서 외주판정위원회를 설치할 것인지 아니면 외주제작물에 대한 외주인정기준을 판정하는 기구로서 외주 판정위원회를 설치하는 것이 타당한지는 관련 법과 기구, 이해당사간의 의견을 좀더 수렴할 필요가 있다고 여겨진다. 따라서 이 연구에서는 외주판정위원회의 구성 및 운영 주체에 대해 전문가들의 의견을 수렴하는 방향으로 범위를 좁혔다.

외주판정위원회의 구성 및 운영의 전문성, 독립성, 공정성이 확보돼야 한다고 지적했다. 이해관계에 휩쓸리지 않고 콘텐츠산업의 발전을 도모할 수 있어야 한다는 의미로 볼 수 있다.

“합리적인 운용을 위해 위원회 구성 및 운영의 중립성, 전문성 등이 담보돼야 한다.”(변호사).

“위원회 구성이 공정하고 실속있게 이루어졌으면 한다.”(방송학자 A).

“지상파와 제작사의 이해 관계에 따른 편가르기가 아닌, 콘텐츠 산업 전체의 발전을 도모하고, 시청자 입장에서 의견을 밝힐 수 있는 조직이 되어야 할 것이다.”(독립제작사 B).

반면에 외주판정위원회의 주체 및 구성 방식과 관련해서는 세가지로 의견이 갈

라졌다. 방송통신위원회가 주체로 운영해야 한다는 입장, 방송산업 이해관계자들로 구성, 기존 콘텐츠 분쟁조정위원회나 저작권위원회 활용으로 갈라졌다. 외주 제작 정책 추진 주체이고, 전문성, 권위 등을 감안할 때, 방송통신위원회가 구성 및 운영 주체가 되는 것이 적합하다는 입장은 방송학자 등의 의견이었다. 하지만, 이들도 독립성, 공정성 등을 담보하기 위해 각계 대표를 포함해야 한다는 입장을 피력했다.

“외주판정위원회 구성 및 운영 주체는 현 제도상 방송통신위원회가 적합하다. 다만 ‘독립적 규제감독기구’가 전담해야 한다는 것을 고려하여, 구성 및 운영은 다양한 이해관련 집단의 직접적 추천이 바람직하다.”(방송학자 A).

“결정의 중립성, 전문성, 권위 등을 담보하기 위하여 방송통신위원회가 구성 및 운영의 주체가 되어야 할 것으로 보인다.”(변호사).

“방통위가 주체가 되는 것이 바람직하다. 외주사까지 방송법의 대상이기 때문에. 운영은 방송 전문가, 방송 전문 교수, 법 전문가로 제한하는 것이 타당하다.”(방송학자 B).

“방통위에서 일차적 책임을 갖는 주체가 되어야 한다. 방송협회쪽 대표와 독립 제작사쪽 대표, 학계 전문가들이 포함되어야 할 것이다.”(방송학자 C).

이해당사자들로 구성된 위원회가 실질적인 역할을 수행해야 한다는 입장도 있었다. 제작 주체 및 이해관계자들로 구성되고 독립적인 기구로 운영돼야 한다는 견해였다.

“정부 산하 기관이 아닌 방송산업 이해관계자들로 구성된 위원회가 실질적인 역할을 할 수 있을 것이다.”(대형제작사 B).

“외주 판정과 분쟁 조정 업무를 담당하므로 위원 구성이나 운영 등은 별도로 검토돼야 한다.”(지상파 C).

“방송사협회와 드라마제작사협회가 주체가 되어야 한다고 생각한다.”(대형제작사 A).

“지상파, 케이블PP, 종편, 위성, DMB 등 관련사와 외주사·학계 등으로 구성되어야 하고, 운영은 구성원들이 합의한 별도 조직이어야 한다.”(대형제작사 B).

지상파 방송관계자들은 콘텐츠산업진흥법에 의한 콘텐츠분쟁조정위원회 등이 사안에 따라 조정하면 되기 때문에 별도의 조직을 설치 운영하는 것이 불필요하며, 분쟁발생시 소송으로 해결되면 된다는 입장으로 기존 체계와 틀을 통해 운영하는 것이 낫다는 견해를 피력했다.

“기존 ‘콘텐츠분쟁조정위원회’와 ‘한국저작권위원회’가 사안에 따라 조정하면 될 것 같다.”(지상파 B).

“분쟁이 발생할 경우, ‘콘텐츠산업진흥법’에 의한 콘텐츠분쟁조정위원회의 조정을 통한 분쟁 조정이 효율적이고 바람직하다.”(전문연구원).

“방송사와 외주제작사가 상호 동의하는 계약 하에 제작이 진행되었는데 분쟁이 발생된다면 그것은 민사소송으로 해결할 일이다.”(지상파 A).

4) 외주인정 기준 평가 방식

외주인정기준을 판별하는 방식으로 포지티브 방식과 네거티브 방식가운데 어느 것이 실효성을 담보할 수 있는지 알아보았다. 일반적으로 네거티브 방식은 규제의 대상 및 요건을 특정하고 해당 대상 및 요건 이외에 대해서는 행위의 자유를 허용하는 것이며, 포지티브 방식은 허용되는 영역 및 요건만을 규정하고 일반적으로 행위를 금지시키는 규제방식이다. 최근의 규제완화 정책은 네거티브 규제로의 전환을 의미하지만, 충분한 검토가 이뤄지지 않을 경우 규제 공백이라는 혼란이 발생할 수도 있다. 포지티브 방식은 외주인정 기준 도입을 통해 프로그램

제작산업에서 나타나는 기회주의적인 요소를 최소화시킬 필요가 있다는 인식에서 비롯된 것으로 파악됐다. 해석에 따른 모호성, 법적용 회피 요소의 통제, 제작 시장의 진출입 장벽으로 활용하는 점에서 포지티브 방식을 선호하는 모습을 보였다.

“포지티브 방식을 취하여야 한다. 네거티브 방식은 법이 문제되는 모든 경우를 상정할 수 있다는 것을 전제로 하는 것인데, 현실적으로 이와 같은 규정을 만드는 것은 불가능하다. 네거티브 방식을 취하는 경우 향후 실제 법적용 과정에서 법의 취지를 훼손하면서 법의 적용은 회피할 수 있는 경우가 많이 발생할 것이다.”(변호사).

“포지티브방식. 권리 인정 문제이므로 인정되는 사항이 명확해야 한다. 네거티브방식은 해석에 따라 인정과 불인정의 경계가 모호할 소지가 많다.”(대형제작사 B).

“포지티브 방식의 도입 가능성을 논의하는 것은 가상 외주 등의 제작 형태를 배제하여 외주시장의 경쟁력을 강화해나갈 필요가 있기 때문이다. 포지티브 방식을 도입하면 최소한의 주요 제작 요소를 주체적으로 투입하여 제작에 임할 수 있는, 무늬만 외주가 아닌 외주제작사 주체의 작품을 제작·편성할 수 있다. 그만큼 외주제작 시장의 파행적인 형태를 줄일 수 있는 것은 물론이고 장기적으로 내실이 없는 외주제작사의 무분별한 시장 진입을 막고 건전한 외주제작 시장을 구축할 수 있을 것이다.”(전문연구원).

네거티브 방식은 외주제작 거래 행위의 현실성을 제고하는 측면에서 선호되는 모습을 보였는데, 규제의 최소화, 유연한 규제, 최소 규제의 원칙, 독립제작사에 대한 메리트 부여, 거래 및 계약의 현실성 등을 감안할 때, 네거티브 방식으로 운영하는 것이 타당하다는 입장이라 할 수 있다.

“외주제작사가 방송사와 어떠한 계약을 했다는 건 외주제작으로 인정될 사안이 분명 있기 때문이다.”(지상파 A).

“인증제라는 점에서 볼 때 네거티브 방식이 더 실효성이 있다. 외주제작물의 최소한의 가이드라인을 제작사들에게 인식시키게 하는데 보다 효과적이라고 본다.”(방송학자 A).

“네거티브 정책. 외주인정기준 마련은 외주사에 메리트를 주기 위한 정책이어야 한다.”(독립제작사 A).

“제작 요소를 모두 계량적으로 세분화하기 어렵기 때문에 불인정되는 사항만 규정을 정하는 것이 더 현실적이다. 즉, 네거티브 방식이 더 현실적인 방법이다.”(방송학자 C).

“외주제작사 보호를 위해서는 네거티브 방식이 유리할 것 같다.”(지상파 B).

“외주인정기준 마련의 취지가 변칙적인 외주 관행을 뿌리 뽑는데 있기 때문에 무리하게 기준을 획일화하는 포지티브 방식보다는 외주제도 도입 취지에 반하는 편법적 제작형태를 제외하는 네거티브 방식이 더 현실적이라 생각한다.”(지상파 C).

“방송산업에 적용되는 규칙은 최소화할수록 시장에 긍정적이 된다. 규제가 많으면 플레이어들이 자발적으로 움직이며 진화하는 데 방해가 된다.”(방송학자 B).

이와 달리 명확한 정책 방향을 제시하기 보다는 제작 형태에 따른 구분법을 선호하는 입장도 있었으며, 자체와 외주제작을 구분하는 요소를 엄밀하고 엄격하게 구분해 정책을 운영하는 것이 필요하다는 주장도 있었다.

“방송사에서는 연출자와 스태프들이 자사 소속이고, 기획을 하는데 일정부분 기여했다고 주장하지만 그것이 외주와 자체를 구분하는 데 영향을 미치는 요소들은 아니라고 본다.”(방송학자 B).

“외주인정기준은 제작형태에 따른 구분이 옳다. 완전 외주형과 공동제작형은

외주제작으로, 부분외주형과 단순 하도급형은 외주제작물이 아닌 것으로 봐야 한다.”(대형제작사 A).

5) 외주 프로그램 편성에 대한 인센티브 부여

외주인정기준의 도입 시 주시청시간대 편성 외주프로그램, 완전외주제작 프로그램, 외주사 저작권 소유의 외주프로그램, 교양물의 외주프로그램 편성 등에 대해 외주편성비율 산정시 일정한 인센티브(가중치)를 부여하는 방안에 대해 어떤 인식과 평가를 갖고 있는가를 알아보았다. 이 방안은 외주제작 정책으로 인해 지상파 방송사의 편성권이 제한받는 현실에 대해 보상적 측면과 온전한 의미에서의 외주제작 정책을 수행하기 위한 정책 수단으로 고안하는 과정에서 검토된 방안이다. 즉, 지상파 방송사가 외주제작물을 편성함에 있어 주시청시간대, 완전외주제작 프로그램, 외주사 저작권 소유의 프로그램, 교양물 프로그램 등에 대해 인센티브를 주고, 완전 외주제작 형태를 권장하는 방안을 동시에 충족시키기 위한 방안이라 할 수 있다. 이런 점에서 현재의 비대칭규제적 외주제작 정책 운영의 개선방안으로 긍정적이라는 입장이 제기됐다.

“외주 편성 비율 자체는 큰 의미가 없으나, 가중치 적용은 부정적으로 볼 이유가 없다.”(독립제작사 B).

“필요한 제도다. 다만 어떤 항목을 기준으로 하고, 가중치를 어떻게 할 것인가는 면밀한 제도적 장치를 요한다.”(방송학자 A).

“프로그램의 다양성 확보, 외주제작사의 제작 능력 배양이라는 의무외주비율 제도의 취지를 고려해 볼 때, 외주제작 프로그램 별로 가중치를 달리 부여하는 것은 합리적이다.”(변호사).

인센티브 부여에 대한 세부 내용에 대해서는 다소 상이한 견해를 피력했다. 방

송학자 및 전문연구원은 외주제작사와 지상파 방송사들이 갖고 있는 입장을 동시에 조정하면서 운영할 수 있는 방안이라는 입장에서 제도적 장치 마련 차원에서 저작권 프로그램 편성에 대한 가중치, 주 시청시간대 교양장르에 대한 가중치 부여가 필요하다는 보았다. 다만, 시청시간대 편성의 경우 교양장르가 아니라면 별다른 의미가 없다는 지적이 제기됐으며, 장르 구분에 대한 논란 등을 미리 고려해야 한다는 입장이었다.

“외주제작 프로그램의 주시청시간대 편성 확대를 위하여 특정 방송 프로그램에 가중치를 줄 경우 외주제작사가 주요 저작권을 갖는 프로그램을 편성하는 경우에 한하여 120~150%로 인정하는 방안을 검토할 필요가 있다.”(전문연구원).

“지금 제작환경에서는 적합하지 않다. 교양을 제외하고는 외주의무비율 의미가 없어졌다. 교양도 외주 비율은 벌써 의미있는 정도로 증가했다. 다만, 프라임타임에 교양 외주가 적은 것이 문제다. 따라서 “프라임타임에 편성되는 교양프로그램 중에서 00%는 외주제작으로 편성한다.”는 조항은 필요하다.”(방송학자 B).

“시간대에 따른 인센티브는 현재 드라마가 대부분 주시청시간대에 편성되어있기 때문에 실효성이 없다. 완전 외주와 부분 외주에 따른 인센티브 차이는 제작 편법을 줄인다는 측면에서 필요하다. 장르별 인센티브는 장르 구분에 대한 논란을 야기할 수 있다.”(방송학자 C).

지상파 관계자들은 인센티브 부여에 대한 명확한 효과가 필요하다는 입장과 외주 비율 인하를 위해서는 근본적인 대책이 필요하다고 보았는데, 이는 외주제작 정책이 지상파에 불리한 정책이라는 인식이 작용한 것으로 판단된다. 특히 가중치 부여방안에 대해 모든 이해관계자가 동의할 수 있는 방안 도출이 쉽지 않다는 점에 대한 지적도 있었다. 외주제작비율에 대한 인증을 통해 의무비율 인하효과를 낼 수 있는 간접적인 방안보다는 직접적으로 외주제작비율을 인하하는 것이 바람직하다는 입장을 보였다.

“인센티브 부여를 통해 발주사에게 돌아가는 플러스 요인이 명확하게 제시되어야 한다. 일방의 양보 및 손해가 발생할 경우, 해당 정책이 장기적으로는 애초의 목적을 달성하지 못하게 변할 가능성이 존재한다.”(지상파 B).

“외주제작물은 장르별로 제작형태가 매우 복잡다단하여 일률적 판별이 어렵다. 또한 외주비율에 임의적 가중치를 부여하는 취지도 이해할 수 없다. 만일 지상파 편성규제 완화가 목적이라면, 실질적으로 의무비율 인하효과를 내는 방안 도입이 더 바람직하다.”(지상파 C).

6) 외주 프로그램 총량 점수제 도입방안 평가

외주인정기준 도입은 외주제작물 인정기준 도출, 외주판정위원회, 외주인정기준 추진방식, 외주제작물에 대한 인센티브, 외주 프로그램 총량점수제 도입 등이 상호 맞물려서 제안되고 있다. 특히 외주 프로그램 총량 점수제 등 외주인정기준 도입과 운영 결과의 총합이라고 할 수 있다. 이에 대해 전문가들의 진단과 평가를 알아본 결과 대체적으로 부정적인 경향이 많이 나타났다. 이들은 외주인정 기준에 따라 외주 프로그램 총량 점수제 도입이 가져올 실익을 고려할 때, 지상파 방송사나, 독립제작사 모두에게 유리하지 않게 작동할 가능성이 있다는 점을 우려했다. 사회적 합의하에 계량화된 점수를 산출하기 어려운 점, 인위적으로 계량화는 과정에서 나타날 수 있는 왜곡과 오류의 문제, 프로그램 제작과 정산, 편성 과정에서 나타날 수 있는 문제, 프로그램 제작이라는 작업이 갖는 창작의 속성 등을 감안할 때, 계량화는 무리가 있다는 지적이었다.

“인정 기준 세분화에 따른 외주제작 비율 산정을 달리하는 것은 동의한다. 다만, 아무리 계량적으로 세분화해도 정확한 평가를 하기 어려운 부분이 있을 것이다.”(방송학자 C).

“일단 점수화하기 어렵다. 프로그램 제작을 계량화한다면, 제작주체들의 거부감

이 클 것이고, 권리확보가 목적인 방송사에서는 어떤 수단을 써서라도 자체제작 비율을 늘리는 방법을 채택할 것이다. 오히려 저작권 분쟁을 양산할 것이라 판단 된다.”(방송학자 B).

“개별 점수에 대한 비중 및 편성시간, 장르유형에 대한 점수배분 등을 어떻게 처리할지, 공정할지 의문이 든다.”(독립제작사 A).

“외주제작물은 다양한 형태여서 참여여부, 기여도 등을 객관적으로 입증하기 힘들다. 계량화하여 외주프로그램을 인정한다면, 편성시점에 해당 프로그램의 외주정도를 판단할 수가 없다. 예를 들면, 협찬고지, 간접광고, 제작비 부담 비율 등은 방송이 종료되고 최종 정산을 했을 때 확정된다. 이를 기준으로 외주 여부가 판정된다면, 지상파는 법정 의무편성비율을 준수하는데 심각한 어려움을 맞게 될 것이다.”(지상파 C).

“외주 프로그램으로 인정받음으로서 어떠한 유불리가 제작사에게 발생하는지 애매한 상황에서 총량점수제 도입에 대한 의견 개진은 무의미해 보인다.”(독립제작사 B).

“부정적이다. 프로그램제작이 근본적으로 창작의 속성을 가지고 있는데 이를 개별 점수화하고 계량화 한다는 것은 대단히 어려운 작업이라 판단된다.”(대형 제작사 B).

긍정적이라고 보기는 어렵지만, 총량 점수제 도입 자체를 부정하지 않은 전문가들도 계량화된 수치를 설정하는 것이 갖는 어려움, 총량점수제 도입의 목적에 대한 불명확성, 편성권을 제약할 가능성 등을 고려해서 도입에 대해서는 다소 유보적인 입장을 보였다.

“외주제도 취지에 좀 더 부합하는 방식으로 외주계약이 이루어질 경우 가중치 부여는 합리적인 조치로 보인다. 다만, 총점 등을 낮게 설정할 경우 어느 항목도 제대로 충족하지 못하는 프로그램이 외주제작프로그램으로 인정되는 등 제도 도

입 취지에 부합하지 않는 결과가 초래될 수도 있다. 또한 각 항목별 가중치나 외주제작 프로그램으로 인정하기 위한 총점을 설정하는 것도 쉽지 않아 보인다.”(변호사).

“외주 인정 총량점수제 도입의 목적과 사유가 명확해야 한다. 발주사에 대한 정책적 의무(부담)를 부과할 경우, 충분한 사회적 논의와 합의가 선행되어야 한다.”(지상파 B).

“동의한다. 다만 주시청시간대 편성은 방송사 고유의 권한이라 이를 강제하는 것은 월권이다. 아무리 외주정책이 중요해도 법에 보장된 편성권을 저촉해서는 안된다.”(방송학자 A).

6. 외주정책 개선방향과 원칙

우리나라 방송정책에서 외주제작정책만큼 긴 시간동안 집행된 정책은 거의 찾아보기 어렵다. 특히 독립제작사에게 지상파 방송사에 프로그램 공급할 기회를 부여하는 것은 방송법상 보장하고 있는 제작·편성권의 제약을 통해 방송프로그램 제작산업의 외연을 확대시키는 정책이라는 점에서 지상파 방송사의 거센 저항에도 불구하고 지속되어 왔다. 이제 20년이 넘는 정책 집행과정을 종합적으로 진단하고 평가할 시점이 다가왔다. 비록 우리나라 정책 대부분이 이해관계자의 반발 등에 의해 일몰제 형식으로 운영되지 못하고 계속 이어져 오는 경향이 많았다. 외주제작정책 역시도 2000년 이후부터 제작비율에서부터 저작권, 계약 등 방송프로그램 제작·유통·거래 등 모든 부분에서 이해관계자간 갈등과 대립관계가 불거져오면서 정책당국이 사용가능한 정책수단이 그다지 많지 않은 상황이 이어져 오고 있다.

이 연구는 외주제작 정책 개선방안의 일환으로 외주인정기준을 명확히 함으로써 계약관계 및 거래시 발생해온 갈등과 대립을 개선할 수 있을 것인가를 알아

보기 위해 방송계, 제작업계, 방송학자 등을 중심으로 심층인터뷰를 실시했다. 외주제작 정책 전반에 걸친 진단과 평가, 외주제작 정책 개선 방안으로서 외주인정 기준, 외주판정위원회, 외주 프로그램 총량제 등 업계 및 학계에서 논의되고 있는 다양한 방안에 대한 의견을 수렴하였다.

먼저 총론적인 입장에서 외주제작 정책에 대한 개선방안을 외주제작사, 지상파 관계자, 방송전문가순으로 살펴보았다. 외주제작사 관계자들의 입장은 외주제작사에 대한 인식 변화, 권리 보호 및 보장, 거래관행의 개선 등을 포함하여 다각도로 접근해야만 개선이 가능하다는 견해를 보였다. 사실 이러한 개선이 이뤄지려면 외주제작정책만의 개선으로는 쉽게 달성하기 어려운 점이 많지만, 프로그램 제작산업의 주체로서 인식·경험을 고려한다면, 현재의 제작 구조 및 시스템을 개선하기 위한 첫 단추로 외주제작정책에서 불거진 문제점들을 시정하는 노력이 필요하다는 점을 확인할 수 있었다.

“외주제작사=벤처기업 이라는 인식이 필요하다. 넘버원 제품 하나로 중소기업으로 성장하듯이 글로벌시장에 통하는 콘텐츠 하나로 성공한 외주사의 롤 모델이 나와 외주시장이 확대되는 게 바람직하다.”(대형제작사 B).

“질적인 콘텐츠 향상을 위해서 창의적인 작품개발을 하는 외주제작사는 외국처럼 권리가 강화되어야 한다. 이를 위해서 지상파 방송사와 외주제작사간의 합리적인 공정거래가 개선돼야 한다. 현 상황이 지속되면 점차적으로 한류 시장이 위축될 것이다.”(대형제작사 A).

“투자, 제작, 유통에 대한 제 주체들의 명확한 자리매김이 있어야 한다. 수익 대부분을 유통사가 가지는 현 방송 구조는 콘텐츠 산업의 활성화에 걸림돌이 될 것이다.”(독립제작사 B).

“외주제도 개선 방향은 현실적인 제작비 산정과 장르별, 프로그램별 현실을 반영한 다양한 접근이 필요하다. 하나의 기준으로 수많은 프로그램을 평가하거나 제작 진행을 하는 것은 비효율적이다.”(독립제작사 A).

반면에 지상파 방송사들은 매우 완고한 입장을 표명했다. 정책드라이브만으로는 방송콘텐츠 시장의 질적 향상을 기대할 수 없다는 입장에서 현재의 지상파에 게만 부과되는 규제인 외주제작비율 등의 차별적인 정책의 개선(폐지)이 필요하다는 입장이었고, 사적 계약을 존중하되, 과도하게 부당한 계약이나 거래 행위에 대해서만 감독해야 한다는 입장을 보였다. 이런 입장은 결국 지상파에게는 비대칭 규제였고, 지상파의 희생을 통한 프로그램 제작 시장의 성장도 긍정적이라고 보기는 어렵다는 입장이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

“당국의 외주정책은 과도한 의무편성비율과 차별적 협찬고지에 의지해서 외주 제작사의 양적 팽창과 경쟁 과열을 낳았을 뿐, 방송콘텐츠 제작시장의 질적 향상은 이루지 못했다. 개선하기 위해서는 지상파의 의무편성비율을 인하하고 협찬고지의 차별성을 감소시켜 내실있는 외주제작사가 살아남을 수 있는 건전한 경쟁 환경을 조성해야 한다.”(지상파 C).

“큰 틀은 사적 자유계약을 존중하되, 사회정의와 통념에 반하는 이면계약서 등의 작성과 시행을 제재하고, 현재 계약서 등 서면으로 이뤄지지 않는 거래에 대해 감독하는 정도가 최선이리라 생각합니다.”(지상파 B).

“외주정책은 필요없는 정책이다. 장기적으로 폐기하는 것이 바람직하고, 이해당사자인 외주제작사의 존재를 감안할 때, 영국처럼 25%로 줄여 규제완화를 해야 한다.”(지상파 A).

방송학자 및 전문가들의 견해는 두 이해관계자들과는 다소 다른 각도와 입장에서 외주제작정책의 개선이 필요하다는 입장을 보였다. 외주제작 정책의 전면 재검토가 필요하다는 인식, 최소한의 기준과 원칙만을 제시해 시장의 기능을 존중해야 한다는 지적, 편성비율이 아닌 다른 방식으로의 외주제작사에 대한 지원·육성정책이 필요하다는 지적 등이 제기됐으며, 현재의 거래관행 개선도 필요하다는 입장도 있었다. 전문가집단들의 견해는 외주제작정책만으로는 더 이상 방송프

로그로 제작시장을 성장시키는 것은 한계가 있다는 현실적 인식하에 두가지 방식으로 개선책을 제시했는데, 현재의 외주제작정책의 효율성을 제고하는 방식의 일환으로 규정 및 제도의 정비작업이 필요하다는 지적과 방송프로그램 제작시장의 구조 및 시스템을 개선하는 정책을 도입해야 한다는 입장으로 나눌 수 있었다. 또한 이들은 공통적으로 외주제작사를 내실있고 자생성있는 제작주체로 성장·발전시키기 위해 제도 정책적 지원이 필요하다는 입장을 보였다.

“방송사와 외주제작사 간 불공정한 거래 관행을 시정하기 위한 제도적, 법적 규제가 필요하다. 외주제작사 육성을 위하여 인정기준 및 표준계약서 작성 등과 같은 규정을 도입하는 것과 불공정 거래 관행 규제를 위한 직접 금지 규정의 도입과 적용이 함께 이루어져야 바람직한 외주제작시장이 조성되고 외주제작사의 제작능력이 제고될 것이다.”(변호사).

“방송프로그램 제작은 원칙상 방송사 고유의 결정사안이다. 법적 외주비율정책은 특정한 경우에 한시적으로 적용되어야 한다. 따라서 현 외주정책은 전면적인 재검토가 필요하다. 외주정책이 없더라도 상업적 외주제작은 이미 활성화된 상태이고, 오히려 이러한 현상이 너무 지나치지 않도록 逆 규제가 필요한 시기이다. 특히 지상파채널의 고품격, 양질의 프로그램 서비스를 위해서는 기존 정책이 심각하게 재검토돼야 한다. 하지만 현재의 논의는 주로 기존 외주정책을 고수하면서 실효성을 높이는 방안에 치중된 느낌이다.”(방송학자 A).

“외주제작비율은 ‘의미 없는’ 상황이 되었고, 향후에는 더욱 그럴 것이다. 제작 시장은 몇몇 주체들 간에 합의로 이루어지는 것이 아니기 때문에 규제로 시장의 방향성을 잡을 수 없다. 플레이어들끼리 자발적으로 상호작용을 하며 시장이 진화하기 위해서는 규칙은 최소화하여야 한다. 외주인증이 반드시 필요한 것이지만, 그것을 만들기 위해서 새로운 규제성격의 기준을 만드는 것은 바람직하지 않다. ‘누구의 기획안인가?’, ‘누가 만드는가?’를 기준으로 해서 자체제작, 외주제작, (방송사와 외주사 간) 공동제작으로 구분하는 방안을 제시하고 싶다. 제작비 의미는

프로그램을 산다는 의미이지, 프로그램과 함께 권리를 산다는 의미는 아니다. 연출자, 작가, 기타 등등의 스태프와 같은 생산요소의 투입은 저작권에 영향을 미치는 요소가 아니라 제작비에 영향을 미치는 요소이다. ‘창의성’이라는 개념의 한계를 어떻게 설정할 것인가에 따라 외주인증은 결정되어야 한다고 생각한다.”(방송학자 B).

“개선은 필요하다. 하지만, 편성비율 확대 또는 제작비 제한 등 시장에 대한 직접적 규제는 비현실적이며 바람직하지도 않다. 왜곡된 외주 제작행태를 정상화하는 범위에서 최소규제의 원칙에서 접근이 필요하며, 외주제작사에 대한 지원 정책을 통해 제작 능력 및 경쟁력을 확보하도록 돕는 것이 바람직하다.”(방송학자 C).

제5장 외주제도 개선 및 외주활성화 방안

제1절 외주제도 개선의 배경

지상파방송사업자 이외의 제작사가 제작한 방송프로그램이라고 해서 모두 외주 프로그램은 아니다. 전작제작, 공동제작, 단순하청 등 방송제작의 유형이 다양하기 때문이다. 특히 단순하청을 형태로 제작되는 프로그램이나 특수관계의 형태로 지상파방송사의 자회사로 운영되는 지상파계열 프로덕션이 제작한 프로그램, 나아가 지상파방송사들의 주도로 설립된 문화산업전문투자조합이 제작한 프로그램 등은 지상파방송사가 직접 제작한 방송프로그램은 아니지만 실제로는 지상파방송가 주도적으로 제작한 프로그램이라는 점에서 외주제작 프로그램으로 인정하기 어려운 측면이 있다. 이러한 점을 감안하면 따라서 무엇이 외주제작프로그램인지에 대한 명확한 기준 마련이 요구된다.

현행 국내 방송법은 외주제작과 관련해 외주의무편성비율만을 정하고 있을 뿐 이외의 구체적인 사항은 미비된 채 운영되어 왔다. 최근 들어 방송법 개정으로 외주인정기준과 공급기준을 마련해야 한다는 인식이 고조되면서 관련 방송법 개정이 추진됐지만 아직 방송법 개정으로까지는 이어지지 못한 실정이다.

외주인정기준 및 공급기준의 도입과 관련해 가장 참고가 되는 국가는 영국이다. 국내의 외주정책이 시행된 것은 1991년부터다. 영국이 외주정책을 시행한 것 역시 1990년이다. 즉, 거의 같은 시기에 영국과 한국에서 외주의무편성비율의 강제와 같은 방식을 채택해 외주정책을 시작했다는 점과 외주정책의 기본적 골격이 유사하다는 점에서 참고할 수 있는 부분이 적지 않다.

특히 영국의 외주정책은 2003년 커뮤니케이션 제정을 통해 외주의무편성비율은 25%를 유지하면서 모든 방송사들이 독립제작사와 협의하여 시행규칙(Code of Practice)을 작성하게 함으로써 외주정책의 법적 절차를 세분화했다는 점에서 최

근 국내에서 논의되고 있는 외주인정기준과 공급기준의 제도적 도입에 단초를 제공하고 있다.

영국의 외주정책 개선은 Ofcom 외주제작 가이드라인을 마련하고 이에 기초해 지상파방송사들은 시행규칙을 제정하는 순서로 진행됐다. 우선 Ofcom이 제정한 가이드라인의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다(김대호, 2005).

첫째, 독립제작사와의 외주제작과 계약협상에 합리적인 타임테이블이 적용되어야 한다. 방송사가 발표하는 시행규칙의 중요한 목표는 외주제작 과정에 명확하고 투명한 절차를 확보해야 한다는 것이다. 따라서 방송사는 시행규칙에 외부의 제작자들이 프로그램 기획안을 제안하면서부터의 모든 과정에 대해 각 단계별 소유시간과 정확한 과정, 담당부서 등을 명기하도록 규정했다. 이 때 각 장르별 특성에 따른 차이는 인정한다.

둘째, 독립제작사에게 외주제작을 맡길 때 방송저작권의 이용에 대해 명확히 해야 한다. Ofcom의 기본 입장은 제작사가 프로그램 저작권을 가져야 한다는 것이다. 물론 방송사나 제3자에게 저작권을 양도하는 것은 가능하다. 따라서 방송사는 시행규칙에 방송사가 독립제작사로부터 획득할 1차 저작권의 최소한의 사항을 정의해 두어야 한다. 또한 방송사는 1차 저작권의 표준 기간을 시행규칙에 명시해야 한다. 방송사가 외주제작한 프로그램을 적절히 이용할 수 있는 1차 저작권(초방과 몇 회의 재방 횟수 포함)은 통상적으로 5년이 넘지 않도록 하고 있다.

셋째, 각 저작권에 지급되는 비용에 대해 투명성을 확보해야 한다. 이를 위해 각 방송사는 1차 저작권 비용에 대한 표준제작비(Indicative Tariff)를 정해야 한다. 표준제작비는 정확한 가격을 명시하지는 않고 장르와 방송시간 등의 특성을 고려하여 예상 제작비의 범위를 제작사에게 제시한다.

넷째, 시행규칙과 맞게 적용된 계약을 심의하고 감독하는 절차를 마련해야 한다. 시행규칙의 적용을 효과적으로 감독하고 심의하기 위해 Ofcom은 내부 심의와 외부 감사가 필요하다는 판단에 따라 시행규칙의 적용과 관련한 사항을

Ofcom에 보고하도록 했으며 시행규칙 적용에 따른 분쟁을 해결할 수 있는 외부 기관으로서 분쟁조정위원회를 설치했다.

한편 국내의 경우 외주프로그램은 해당 방송사업자 이외의 자가 제작한 프로그램으로 정의하고 있을 뿐이다. 다만 지상파방송사와 특수관계자에 해당하는 사업자의 외주프로그램 제작에 대한 제한 조항이 존재한다. 하지만, 이러한 조항에도 불구하고 해당 방송사업자 이외의 지상파방송사업자가 운영하는 특수관계자가 타지상파방송사의 외주제작프로그램을 제작하여 제공하는 경우나 지상파방송사들이 공동으로 일정한 지분을 취득하고 있는 제작사를 통해 외주제작프로그램을 공급받는 경우에는 이를 외주제작프로그램으로 인정할 것인지에 대해 논란이 있을 수 있다. 그리고 지상파방송사가 주도하여 설립한 문화산업전문회사를 통해 제작된 프로그램을 공급받아 방송하였을 때, 이를 외주제작프로그램으로 인정할 것인지에 대해서도 아직 명확한 규정이 존재하지 않는다.

이와 같은 혼란은 방송법에 외주의무편성비율에 대한 조항만이 존재할 뿐, 외주제작프로그램을 제작하는 주체에 대한 법적 용어가 불명확하기 때문에 발생한다. 외주제작 프로그램에 대한 규정과 더불어 외주제작 프로그램의 제작 주체에 관해서도 명확한 기준이 필요하다. 영국과 프랑스의 사례를 살펴보면 방송사와 인적·물적인 면에서 최소한 75%~85% 이상 독립적일 때 독립제작자로 인정하고 있을 것을 알 수 있다.

○ 영국 독립제작자(사)의 조건

- 방송사에 의해 고용되지 않은 제작사
- 방송사의 지분 25% 이상을 소유하지 않은 제작사
- 하나의 방송사가 그 제작사의 지분 25%를 소유하지 않거나 두 방송사가 합쳐서 50% 이상의 지분을 소유하지 않은 제작사

○ 프랑스 독립제작자(사)의 조건

- 방송사가 직간접적으로 자본금의 15% 이상이나 투표권을 소유하지 않은 제작사
- 방송사 자본의 15% 이상의 지분이나 투표권을 가진 개인 혹은 집단주주가 회사 자본금이나 투표권의 15% 이상을 소유하지 않은 제작사
- 직간접적으로 방송사 자본금의 15% 이상을 소유하지 않은 제작사

우리나라의 경우도 특수관계자가 제작한 프로그램에 대한 편성 제한 규정이 있지만 영국의 경우처럼 더 구체화할 필요가 있다. 독립제작사로 인정할 수 있는 범위를 한정하게 되면 외주제작물도 그에 따라 정의될 수 있기 때문에 외주제작 프로그램의 인정기준과 공급기준은 상호 긴밀하게 연계하여 논의해야 할 것으로 판단된다.

결국 외주제작프로그램의 명확한 정의를 위해 외주인정기준을 도입하기 위해서는 우선 외주제작프로그램이 무엇인지에 대한 개념정의가 필요하다. 따라서 외주 프로그램을 제작하는 제작주체를 명확하게 해야 한다. 따라서 일각에서는 외주제작프로그램의 제작을 담당하는 주체를 문화산업진흥기본법과 통일성을 유지하기 위해 외주제작사를 방송영상산업독립제작사¹⁸⁾로 명칭을 변경하려는 방송법 개정안을 추진 중이다.¹⁹⁾ 외주제작사와 지상파방송사의 제작참여 비율을 외주 프로그

18) 문화산업진흥기본법 제2조 20에 따르면 방송영상독립제작사란 방송영상물을 제작하여 「방송법」에 따른 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 외국방송사업자에게 제공하는 사업을 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관에게 신고한 자를 말한다.

19) 2011년 10월 12일 김을동 의원이 대표 발의한 방송법 일부개정법률안은 외주제작사를 방송영상독립제작사로 명칭을 변경하여 방송산업에서 외주제작, 외주제작사로 개념 정립된 방송영상제작사의 위상을 격상시키는 안을 담았다. 그러나 이러한 안에 대해서 방송통신위원회는 문화산업진흥법의 방송영상독립제작사의 정의 규정만으로는 방송프로그램의 외주제작 주체의 포괄적인 포섭이 어려우므로 방송영상독립제작사를 외주제작사로 수정해야 된다는 입장인 반면 문화체육관광부는 독립제작사 권리·의무관계를 통일적으로 정립하기 위하여 방송법과 문화산업진흥법상의 개념을 동일시할 필요가 있어

램의 제작 유형과 핵심요소(기획, 연출, 작가, 제작비, 제작설비 등)에 대한 조달에 따른 기여도를 통해 산정하는 기준 역시 필요하다.

제2절 외주인정기준 도입방안

1. 외주인정기준 도입을 위한 법개정 추진 현황

방송통신위원회는 2011년 방송법 시행령 개정에 따라 외주제작 인정기준 및 편성비율산정 기준 도입을 위한 편성비율 고시 개정을 준비 중이다. 방송통신위원회는 외주제작 인정기준 및 편성비율 산정기준 도입을 위한 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 개정의 목적을 외주제작 관련 규제의 명확성 제고와 외주제작사의 자립기반 확충을 위해 외주제작 주체 판단의 기준과 편성비율 산정 시 가산되는 방송시간 등의 기준을 구체적으로 마련할 필요성 때문이라고 밝혔다. 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 개정 내용을 살펴보면 방송통신위원회는 외주제작 인정기준을 첫째, 작가계약체결, 둘째, 주요출연자 계약체결, 셋째, 주요스태프 계약체결, 넷째, 제작재원의 30% 이상 조달, 다섯째, 제작비 집행 및 관리 가운데 3가지 이상을 외주제작사가 담당하는 경우 외주제작 프로그램으로 인정하도록 할 방침이다. 또한, 외주제작 편성비율 산정기준안에 따르면 외주제작사가 촬영원본을 공유하는 경우는 외주프로그램 편성시간을 100%에서 110%로 인정하며, 주시청시간대에 교양 장르의 외주제작 프로그램을 편성하는 경우 외주프로그램 편성시간을 100%에서 110%로 가중치를 부여하여 인정할 계획이다.

외주인정기준의 마련은 방송사와 외주제작사 간의 불합리한 거래관행을 개선하고 계약관행과 제작비 지급 및 정산의 투명성 제고 등과 같은 제도적 개선의 전제조건이다. 특히 종합편성채널과 같은 신규사업자의 진입으로 자칫 외주제작사

개정안의 내용을 수용한다는 입장이 피력하고 있다.

와의 거래에 있어 불공정성에 대한 문제제기가 불거질 가능성이 있다는 점에서 외주인정기준은 단순히 지상파방송사와 외주제작사 간의 불공정거래 문제에 국한되지 않는다. 지상파방송사업자와 경쟁 관계에 놓여 있는 종합편성채널사업자와 지상파방송사들의 공정한 외주제작프로그램의 선정 경쟁이라는 측면에서도 외주인정기준에 대한 정확한 기준 설정이 시급하다.

국내 외주정책의 도입에도 불구하고 현재 외주제작프로그램에 대한 명확한 정의는 부재한 상황이다. 이로 인해 외주프로그램의 제작과 유통은 비정상적인 관행이 자리잡아왔다. 상식적으로 외주제작프로그램으로 간주하기 힘든 프로그램의 상당수가 단지 법적 외주의무편성비용을 맞추기 위해 버젓이 외주제작프로그램으로 분류되는 일이 적지 않았다. 그리고 이러한 파행적 외주제작프로그램의 운영에 대해서도 개선을 요구할 법적 근거도 불투명했다. 외주인정기준은 기본적으로 외주제작프로그램의 기준을 구체화함으로써 외주의무편성비용의 실효성을 높이는데 방점이 놓인다.

이러한 외주인정기준에 대해서는 문화체육관광부는 외주인정기준의 기본적 요소로 기획, 작가, 연출의 3요소를 제시하고 있다. 문화체육관광부는 제작비는 대부분의 독립제작사가 자금여력이 없고 외주프로그램의 실질적 제작 및 완성도에 있어서도 제작비는 직접적인 영향을 미치지 않는다는 논리다. 그러나 외주인정기준을 기획, 작가, 연출의 3요소에 국한할 경우, 제작비가 비교적 적게 들어가는 교양프로그램은 제작비가 중요한 비중을 차지하지는 않지만, 최소 수백억 이상의 제작비가 투여되는 드라마의 외주제작은 오히려 기획이 작가, 연출보다는 제작비의 요소가 더 큰 비중을 차지하는 경우가 많다. 또한 제작비는 권리배분에 있어서도 중요한 요소의 하나로 간주되고 있기 때문에 단순히 객관적인 외주의무편성비용의 산정을 위한 외주인정기준에 그친다면 큰 무리가 따르지 않지만 외주인정기준이 결과적으로 외주제작프로그램의 권리배분이나 2차 수익의 배분을 위한 원천적인 자료로 활용된다는 점에서 의미하는 바가 크다.

2. 외주인정기준 도입 방안

외주인정기준의 도입을 위한 방안으로는 포지티브 방식과 네거티브 방식의 2가지 방법이 검토 가능하다. 포지티브 방식은 모든 외주물에 대해 구체적으로 인정되는 사례와 인정되지 않는 사례를 열거하는 방식이다. 네거티브 방식은 외주물로 인정되는 사례에 대해 포괄적인 기준을 제시하는 방식이다. 외주인정기준의 마련과 관련해서는 상당수의 전문가들이 네거티브 방식으로 외주인정기준을 도입하는 것에 동의했다. 그러나 현재 방송통신위원회의 문화체육관광부가 도입을 검토하고 있는 외주인정기준의 세부내용은 포지티브 방식이다. 외주인정기준의 세부내용으로는 방송통신위원회는 작가, 출연자, 스태프, 협찬유치 또는 제작비 30% 이상 조달, 제작비 집행 및 관리 중 3가지 이상에 해당하는 경우 외주제작물로 인정하겠다는 방침인 반면, 문화부는 기획, 작가, 연출의 3요소 가운데 2개 이상에 해당될 때에는 100%, 1개 이상에 해당될 때는 50%로 인정한다는 방침을 제시하고 있다.

<표 5-1> 방통위와 문화부의 외주인정기준 세부내용

방송통신위원회 외주인정기준안	문화부 외주인정기준안
-작가 계약체결 -주요출연자 계약체결 -주요스태프 계약체결 -협찬유치 또는 제작비의 30% 이상 조달 -제작비 집행 및 관리	-기획, 작가, 연출의 2개 이상 참여(100%인정) -기획, 작가, 연출의 1개 이상 참여(50%인정)

방송통신위원회의 외주인정기준과 문화부의 외주인정기준에 가장 큰 차이점은 제작비를 인정기준에 포함 여부다. 방송통신위원회에서는 외주인정기준에 협찬유치 및 제작비의 조달, 제작비 집행 및 관리라는 요소를 포함시키고 있는 반면, 문화부는 제작비를 외주인정기준에 포함시키지 않고 있다. 반대로 문화부가 포함시킨 기획 부분을 방송통신위원회는 외주인정기준에 넣지 않았다.

외주인정기준의 마련의 목적이 외주제작시장의 활성화 및 공정한 거래구조의 확

립이라는 점을 감안하면 외주인정기준에 제작비와 관련된 조항은 필수적이다. 외주 인정기준에는 방송통신위원회가 마련한 외주인정기준안처럼 협찬유치 또는 제작비 조달여부, 제작비 관리 및 집행 등과 같은 요소가 포함되어야 한다. 다만, 방송통신위원회 외주인정기준안에 권리배분과 관련해 저작권 또는 판매수익의 분배는 사적 계약에 의하여 결정될 수 있는 요소이고 외주제작의 개념요소와 직접 연결되지 않는다는 것을 이유로 빠졌다. 방송통신위원회의 외주인정기준안이 갖고 있는 문제점은 5가지 요소 중에서 3가지 이상에 해당될 때 외주프로그램으로 인정할 경우 작가계약체결, 주요출연자 계약체결, 주요 스태프 계약체결과 같은 3가지요소는 외주 제작사의 명의를 빌리는 형태로 외주프로그램을 제작하는 무늬만 외주프로그램을 양산할 가능성이 있다는 점이다. 따라서 외주인정기준을 5가지 요소에 한정하기보다는 실질적인 외주제작사의 프로그램제작으로 이어질 수 있는 실질적인 인정기준이 될 수 있도록 보완이 요구된다. 추가적으로 필요한 외주인정기준으로는 표준계약서에 따른 외주계약과 기획이 검토될 수 있다. 또한, 방송통신위원회가 제시한 외주인정기준 가운데 협찬유치 또는 제작비의 30% 이상 조달이라는 부분은 외주제작사가 협찬을 유치하는 것만으로도 외주프로그램으로 인정받을 수 있다는 해석이 가능하다는 점에서 “제작비의 30% 이상 조달(협찬유치 포함)”이라는 식으로 구체화할 필요가 있다.

한편 문화부처럼 기획, 작가, 연출의 3요소만을 갖고 외주인정기준을 마련하게 되더라도 역시 실질적인 외주인정기준의 도입 취지가 무색해질 가능성이 높다. 이미 대부분의 방송작가는 방송사 직원이 아니다. 따라서 방송작가를 방송사와 계약하는 것과 외주제작사와 계약하는 것의 차이는 무의미하다. 만약 작가의 계약주체에 따라 외주프로그램으로 인정해주게 되면 현재보다 훨씬 많은 프로그램들이 단지 작가가 외주제작사와 계약을 하고 있다는 이유만으로 외주프로그램으로 인정받게 되는 상황이 발생한다. 또한, 연출의 계약주체를 갖고 외주프로그램으로 인정할 때도 몇 가지 문제점이 있다. 먼저 연출의 개념정의다. 연출과 디렉터를 분리할 것인지부터 정해야 한다. 연출의 개념을 프로그램의 전체를 총괄하는 소위 프로듀서에 국한할

것인지 아니면 디렉터까지도 연출에 포함시킬 것인 명확히 해야 한다. 외주인정기준의 요소로서 연출이라고 할 때는 프로듀서를 연출로 정의하는 것이 바람직하다. 디렉터까지 그 범위를 넓히게 되면 1개 프로그램에 디렉터는 수명 이상이 투입되는 제작 현실에서 외주프로그램으로 인정받을 수 있는 프로그램이 현재보다 많아지게 될 가능성이 있다. 끝으로 기획과 관련해서는 외주인정기준으로 도입하는 것이 바람직하다. 방송사가 기획하여 외주제작을 실시하는 프로그램은 단순하청에 해당된다. 외주제작사가 기획하여 제작하는 프로그램만 외주프로그램으로 간주하는 것이 향후 포맷권과 같은 권리배분 과정에서 나타날 수 있는 문제를 사전에 차단할 수 있다는 점에서 기획을 외주제작사가 실시했다고 했을 때 외주프로그램으로 인정받을 수 있도록 하는 것이 필요하다.

<표 5-2> 외주인정기준안

세부항목	인정 방법
<ul style="list-style-type: none"> -기획 -표준계약서에 따른 계약체결 -작가 계약체결 -주요출연자 계약체결 -주요스태프 계약체결 -제작비의 30% 이상 조달(협찬유치 포함) -제작비 집행 및 관리 	외주인정기준 가운데 4개 이상을 외주제작사가 담당하는 경우 외주제작프로그램으로 인정

제3절 외주공급기준 도입방안

1. 외주제작공급기준 논의 현황

국내에서 외주공급 도입에 대한 논의는 지속적으로 전개되어 왔지만, 그 내용이 제도적으로 구체화되는 계기는 이경재 의원의 방송법 개정안 제출을 통해 외주공급기준 도입을 추진하면서부터다. 이경재 의원이 발의한 개정안은 영국의 외주가이드라인을 참고하여 외주 인정기준 제정, 외주공급기준의 신고, 공급기준에 대한 방송통신위원회의 조정감독권 행사 등에 관한 내용을 담고 있다. 당시 이경재 의원이 발의한 개정법안의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 5-3> 이경재 의원 방송법 개정안 외주공급기준 주요내용

가. 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상에 외주제작사를 추가함(안 제35조의3).
 나. 방송통신위원회는 외주제작 방송프로그램의 인정기준을 고시할 수 있음(안 제72조제5항 신설).
 다. 방송사업자는 방송통신위원회가 지정하는 기관과의 협의를 거쳐 외주제작 방송프로그램을 공급받을 때 적용할 기준에 외주제작사 선정 절차, 제작비 산정 및 지급 방법, 수익 분배 방법 등을 포함하여 방송통신위원회에 신고하여야 하고, 방송통신위원회는 공급기준이 이러한 요건을 갖추지 못하였다고 판단하는 경우 보완을 명할 수 있음(안 제72조의2 신설).

이경재 의원이 제출한 법안의 핵심내용은 외주제작 방송프로그램의 공급받을 때 적용할 기준을 방송통신위원회에 신고토록 했다는 부분이다. 방송사업자가 외주제작 방송프로그램을 공급받을 때 적용할 기준, 즉 “공급기준”과 관련해서는 1. 외주제작사의 선정 절차에 관한 사항, 2. 주요 항목별 제작비 산정방법과 지급 시기 및 방법에 관한 사항, 3. 외주제작 계약 금액의 투명한 집행을 위하여 필요한 사항, 4. 외주제작 방송프로그램의 판매 수익, 협찬 수익, 간접광고 수익, 기타 권리분배에 관한 사항, 5. 외주제작 방송프로그램의 제작에 있어서 방송사업자와 외주제작사의 역

할분담에 관한 사항을 공급기준으로 신고해야 하며 이를 외주제작 방송프로그램의 계약에 포함시키도록 했다. 또한 방송통신위원회는 제1항에 따라 신고된 공급기준의 전부 또는 일부가 제1항 내지 제2항 각 호의 요건을 갖추지 못하였다고 판단하는 경우 해당 방송사업자에게 보완을 명할 수도 있도록 했다. 한편 외주제작 방송프로그램의 공급기준을 신고하지 아니한 자에 대해서는 별도의 과징금을 부과할 수 있는 벌칙조항까지 마련했다는 점에서 매우 강력한 외주공급기준의 도입을 추진했다.

한편, 2011년 10월 김을동 의원을 대표로 발의된 방송법 일부개정법률안에서는 방송사업자는 독립제작 방송프로그램의 공급기준을 방송통신위원회가 지정하는 기관 및 공정거래위원회와의 협의를 거쳐 매3년마다 작성하여 방송통신위원회에 신고하도록 하고, 독립제작 방송프로그램별로 공급기준을 작성하여 이에 따라 독립제작사와 계약하도록 하고 있다. 김을동 의원 방송법 개정안이 제시한 구체적인 공급기준은 다음과 같다.

<표 5-4> 김을동 의원 방송법 개정안 외주공급기준 주요 내용

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 독립제작 방송프로그램의 선정 절차에 관한 사항 - 편성 및 제작, 납품 시기에 관한 사항 - 주요 항목별 제작비 산정 기준표(방송사업자 자체인력 및 장비 등을 포함한다)에 관한 사항 - 독립제작 방송프로그램의 제작비 분담·수익배분 및 수익금의 지급시기에 관한 사항 - 판매권 및 저작권 등의 권리배분에 관한 사항 - 독립제작 방송프로그램의 제작에 있어서 역할 분담에 관한 사항 |
|---|

2. 외주제작공급기준 도입방안

외주공급기준의 마련과 관련해서는 개정방송법은 외주제작사 선정절차, 제작비 산정 및 지급방법, 수익 및 권리배분, 방송사와 외주제작사의 역할분담에 관한 사항

등을 공급기준으로 신고해야 하며, 외주프로그램 계약에 이를 포함시키도록 했다.

우선 공급기준 마련과 관련해서 외주제작사의 선정절차는 프로그램의 성격에 따라 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 사전기획이 필요한 드라마 및 대형 다큐멘터리 프로그램과 다수의 외주제작사들이 담당 코너를 맡거나 해당 방송분을 제작하는 방식으로 매주 또는 데일리하게 제작하는 정보교양프로그램의 외주제작사 선정절차를 동일하게 하는 것은 합리적이지 않다. 특히 정보교양프로그램은 영세한 외주제작사들이 다수 참여하는 형태가 일반적이기 때문에 갑작스럽게 외주제작사들의 교체가 발생하는 등 돌발 상황에 따라 공개적인 선정과정을 거치지 않고 외주제작사를 선정하는 경우도 예상된다. 따라서 외주제작사의 선정절차를 공급기준에 명시하는 프로그램은 봄·가을의 정기개편 프로그램에 한정해서 적용하는 방식이 바람직하다. 외주제작사의 선정절차는 해당 방송사가 작성하여 방송통신위원회에 제출토록하고 이를 해당 방송사의 홈페이지에 공개토록 한다. 이 때 투명성 제고를 명문으로 일거에 기존의 외주제작 프로그램을 모두 공개적인 경쟁방식으로 선정하는 것은 혼란을 불러올 수 있다는 점에서 단기적으로 봄·가을 정기개편 시 발주하는 외주프로그램의 일정 수준(30% 또는 40%) 이상을 공개경쟁으로 선발하도록 하는 방식을 도입하고 장기적으로 전체를 공개적인 방식으로 선정할 수 있도록 외주제작프로그램에 대한 선정방식을 개선하는 것이 바람직하다. 특히 봄·가을 정기개편 시 발주하는 외주프로그램의 일정 수준 이상을 공개경쟁 방식으로 선정하면 신생 외주제작사의 시장 진입을 유도할 수 있다는 점에서 도입을 고려해볼만 하다.

외주제작비 산정 기준 및 지급방식에 대해서는 표준계약서 도입여부가 관건이라 판단된다. 먼저 표준적인 외주제작비 산출을 위해 외주인정기준에 마련된 표준계약서 작성을 의무화하는 방식으로 외주제작비 현황을 파악하여 이를 토대로 외주제작비를 산출하는 방식을 검토해 볼 수 있다. 개별적인 모든 외주프로그램의 제작비를 파악하는 것은 비현실적일뿐더러 방송사와 외주제작사 모두의 반발을 불러올 수 있기 때문에 외주인정기준에 따라 표준계약서를 활용해 계약을 체결한 외주프로그램을 통해 외주제작비를 산정하는 것이 효과적이다. 이러한 점을 감안하면 외주제작

비 산정기준을 위해서는 최소한 외주인정기준의 제도 도입 이후 수년간 데이터 축적의 시간이 요구된다. 또한, 현재 외주제작프로그램의 경우 제작비에 이윤을 인정하지 않고 있다. 대부분의 외주제작사들은 제작비 산정 시 인건비와 출장비 등 진행성 경비, 세트 및 장비 대여료 등 실질 경비만을 제작비에 포함시키고 있다. 외주제작사들이 제작하는 외주제작프로그램에 지급되는 제작비는 모두 경비만 포함되어 있기 때문에 이윤을 남기기 위해서는 인건비나 진행성 경비를 부풀려 계상하는 식의 편법이 동원된다. 이러한 점을 개선하기 위해서는 외주제작비 산정 기준 마련 시 5% 또는 10% 등과 같이 외주제작프로그램의 적정 이윤에 대한 업계의 인정 기준을 도입하는 것이 필요하다. 한편 외주제작비 지급방식과 관련해서는 방송통신위원회가 고시를 마련하여 외주프로그램으로 인정된 프로그램의 경우에는 해당 프로그램의 편성이 확정된 단계에서 총 제작비의 40%를 지급하고, 방영 1달 전에 30%를 지급하고 방영된 후 30일 이내에는 나머지 30%의 제작비 또는 방영권료를 지급하도록 제도화하는 것이 요구된다.

수익 및 권리배분과 관련해서는 방송사와 외주제작사의 자유로운 계약이 우선적으로 인정되어야 한다. 하지만 현재의 역학구조 상 상대적으로 방송사가 우월한 위치에 있다는 점에서 외주제작사에 불리한 수익 및 권리배분이 일어날 가능성이 높다는 점에서 외주인정기준에 따라 제작된 외주프로그램이 외주제작사에게 유리한 수익 및 권리배분이 실시되도록 인센티브를 도입하는 방식으로 업계의 불공정한 관행을 개선하는 노력이 이뤄져야 한다. 예를 들면 외주제작사가 제작한 외주제작프로그램에 대해 방송사가 수익배분 및 권리배분을 적극적으로 실시하면 외주편성비율 산정 시 가중치를 부여하는 것이다. 외주제작사에게 저작권을 부여하고 촬영 원본 등을 공유하는 경우가 이에 해당된다. 다만 외주제작사가 협찬유치 또는 기타의 방법으로 제작비를 100% 조달했거나 외주인정기준 전부를 충족시켰을 때는 외주제작프로그램의 수익 및 권리를 100% 외주제작사가 소유할 수 있도록 하는 제도적 장치 마련이 필요하다.

방송사와 외주제작사의 역할분담 부분은 방송사가 외주제작사에 대해 갑의 위치

에서 불합리한 요구를 하는 것을 막기 위해 검토가 필요하다. 방송사와 외주제작사가 계약을 맺고 외주제작프로그램을 제작하면서 방송사가 외주제작사에게 과도한 협찬유치 등의 요구를 하는 경우가 있다. 따라서 외주제작사에게 방송사가 불합리한 요구를 할 수 없도록 하는 내용을 공급기준 마련 시 포함시키는 것이 요구된다.

제6장 결론

지난 20년 간 외주제도의 도입으로 국내 외주제작사는 양적인 측면에서 비약적인 발전을 거듭해 왔다. 외주의무편성비율이 최대 40%까지 늘면서 외주제작프로그램의 편성 비율 역시 증가했고, 이는 외주제작사의 증가로 이어졌다.

그러나 외주제작사들의 성장이라는 뒷면에는 아직도 상당수의 외주제작사들은 영세성을 면치 못하고 있는 실정이다. 실제로는 정규직 직원 몇 명에 나머지는 비정규직 프리랜서를 고용하면서 지상파방송사들의 하청 또는 재하청을 받아 프로그램을 제작하는 곳이 적지 않다. 물론 드라마와 같은 수익성이 높은 장르의 프로그램을 제작하는 일부 외주제작사들은 지상파방송사들과 대등한 위치에서 수익배분과 권리배분을 요구하는 수준까지 성장했지만 대다수는 아직 적자에 허덕이는 외주제작사가 태반이다.

이제는 지상파방송사와 외주제작사의 협업 없이는 방송프로그램의 원활한 제작이 어려울 정도로 외주제작이 정착됐다. 따라서 외주의무편성비율의 확대와 같은 양적 기준의 강화보다는 외주제작사들이 지상파방송사들과 공정한 계약을 통해 외주프로그램을 제작할 수 있는 제작환경과 수익 및 권리배분 기준을 마련하고 외주제작비를 현실화하는 등의 질적 기준의 강화에 초점이 놓여진 정책이 추진되어야 할 시점이다.

이러한 점을 고려하여 최근 개정된 방송법은 외주인정기준 도입과 이에 따른 공급기준 마련을 의무화하고 있다. 기존의 외주정책은 외주의무편성비율만 명문화했을 뿐 실질적인 외주제작프로그램의 정의가 부재했기 때문에 지상파방송사들이 외주의무편성비율을 맞추기 위해 외양만 외주프로그램으로 포장해 외주제작프로그램이라고 주장하더라도 이를 제재할 방법이 없었다.

외주인정기준은 외주제작프로그램을 구분하기 위한 기준이다. 어떠한 기준을 충족시켜야 외주제작프로그램으로 인정되는가에 대한 기준이라는 점에서 외주제작프로그램의 주체를 명확하게 드러낼 수 있는 내용이 포함되어야 한다. 본연구에서는 외주제작인정기준으로서 기획, 표준계약서에 따른 계약체결, 작가계약체결, 주요출

연자계약체결, 주요스태프계약체결, 제작비의 30% 이상 조달(협찬유치 포함), 제작비 집행 및 관리라는 7개 요소를 제시하고 이중 4개 이상을 외주제작사가담당하는 경우 외주제작프로그램을 인정하도록 했다.

외주공급기준의 마련과 관련해서는 외주제작사 선정절차, 제작비 산정 및 지급 방법, 수익 및 권리배분, 방송사와 외주제작사의 역할분담에 관한 사항 등을 공급기준으로 신고해야 하며, 외주프로그램 계약에 대한 부분을 검토했다. 외주제작사 선정절차는 단기적으로 봄·가을 정기개편 시 발주하는 외주프로그램의 일정 수준(30% 또는 40%) 이상을 공개경쟁으로 선발하도록 하는 방식을 도입하고 장기적으로는 완전 공개경쟁 방식으로 외주제작사를 선정하는 방식을 제안했다. 제작비 산정 및 지급방법은 먼저 제작비 산정은 표준계약서 도입을 전제로 외주제작프로그램의 적정 이윤을 제작비에 포함시키는 방안과 제작비의 지급방법으로는 편성확정 단계와 방영일 30일 기준으로 각각 40%, 30%씩의 제작비를 선지급하고 방영 이후 30일 이내에 나머지 제작비를 지급하는 것을 검토했다.

수익 및 권리배분과 관련해서는 방송사와 외주제작사의 자유로운 계약을 우선적으로 인정하지만, 다만 외주제작사가 협찬유치 또는 기타의 방법으로 제작비를 100% 조달했거나 외주인정기준 전부를 충족시켰을 때는 외주제작프로그램의 수익 및 권리를 100% 외주제작사가 소유하는 식으로 공급기준이 마련될 필요성이 있다.

방송사와 외주제작사의 역할분담 부분은 공정거래라는 차원에서 내용이 검토되어야 한다. 특히 일방에게 유리하거나 불합리한 요구 사항이 발생하지 못하도록 하는 것이 필요하다.

끝으로 위와 같은 외주인정기준 도입 및 공급기준 마련을 위한 방안을 제시했음에도 불구하고 실제로 외주제작프로그램의 거래 상당히 복잡하고 인정기준이나 공급기준의 마련만으로는 불충분하다. 특히, 해당 사안이 인정기준에 부합하는지 공급기준을 충족시키고 있는지를 판단내리기 모호할 수도 있기 때문에 외주인정기준 및 공급기준을 도입하면 반드시 외주판정위원회와 같은 제3자의 위원회를 설치하여 해당 외주인정기준 및 공급기준에 따른 판단 및 부복 등에 대한 결정을 내려야 한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 김도윤(2009.09.11). 외주제작 관련 방송법 개정안에 지상파 '반발'. 「아이뉴스」.
- 김지은(2011.07.13). TV3사 협찬고지 허용, 외주제작사 죽인다. 「뉴시스」.
- 김진웅(2001). 외주정책논리의 비판적 관점. 『방송과 커뮤니케이션』, 2호, 39-73.
- 문성철(2011). 외주제작 정책 20년의 성과 평가. 『방송과 커뮤니케이션』, 12권 3호, 154-206.
- 박익환·최진원(2010). 방송프로그램의 저작권 귀속에 대한 고찰: 외주 제작 프로그램을 중심으로. 2010 한국언론정보학회 세미나 '방송콘텐츠의 경쟁력 강화와 외주제도' 발제문. 3-28.
- 박진희(2010.08.22). 외주제작 드라마 저작권 제작사 소유가 정당?. 「경제투데이」.
- 방석호(2003). 한국에서의 외주제작 프로그램의 저작권 귀속 문제 연구. 『방송과 커뮤니케이션』, 92-114.
- 방송위원회(2001). 『방송산업 육성 지원정책연구』. 연구2001-2.
- 방송위원회(2007). 2007년 방송산업실태조사보고서.
- 방송통신위원회(2010). 2010년 방송산업실태조사보고서.
- 백승혁(2009). 일본 방송 프로그램의 외주제작 현황. 『Global contents 동향과 분석』, 16호(2009-11-01), 31~43.
- 백승혁(2010). 컨버전스 시대의 일본 방송콘텐츠 외주제작 방식의 변화, 2010 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회 발표문, 211~227.
- 성욱제(2004). 세계방송사들의 제작 실태: 뉴스, 스포츠 제외 프로그램 외주제작. 『해외방송정보』, 674호, 28~38.
- 윤고은(2010.06.13). <방송사-외주제작사 공방, 2라운드 돌입>②. 「연합뉴스」.

- 윤상환(2010.06.13). MBS는 외주제작사와 함께 웃는 방송. 「매일경제」.
- 은혜정·성숙희(2006). 『방송영상물 공정거래 확립 방안 연구-저작권을 중심으로』. 서울: 한국방송광고공사.
- 이만제·강익희·윤재식·김영덕·조용순(2009). 방송콘텐츠 활성화를 위한 외주 제도 개선 방안. 『KOCCA FOCUS』, 통권 9호(09-09), 1~42.
- 이상길·박진우(2004). 『프랑스 방송: 구조·정책·프로그램』. 서울: 한나래.
- 장하용·조항제·임정수(2008). 『외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구』. 방송통신위원회.
- 정준희(2005). 프로그램 공급·유통에 독립제작사들 비중 커져. 『해외방송정보』, 20~34.
- 정준희(2011). 영국 독립제작 활성화 정책에 대한 비판적 평가: 기업가정신을 통한 인디의 재구성과 국가 의존적 독립 부문의 형성. 『언론과 사회』, 19권 2호, 185~224.
- 조용순(2010). 외주제작 방송콘텐츠의 저작권 귀속과 공정한 경쟁 환경의 구축에 대한 고찰. 『예술경영연구』, 16호, 29~55.
- 조의진(2006). 방송 외주정책과 저작권 귀속 논쟁에 대한 연구: 주요 쟁점 및 개선 방향을 중심으로. 『한국방송학보』, 20권 4호, 33-370.
- 조항제·장석재·변동환(2003). 「외주정책 개선방안 연구」. 방송위원회 연구보고서.
- 주재원(2009). 영국 방송 프로그램의 외주제작 시스템. 『Globe contents 동향과 분석』, 16호(2009-11-01), 23~30.
- 최지선(2009). 프랑스 방송 프로그램 외주제작 현황과 실태. 『Globe contents 동향과 분석』, 16호(2009-11-01), 1~9.

해외 문헌

- Brown, M.(2007). A licence to be different: The story of channel 4. London: BFI.
- DeLong, Bradford J. (2002a). "Introduction to the Symposium on Business Cycle." Journal of Economic Perspectives 13(2), pp.19~22.
- _____ (2002b). "Do We Have a New Macro- economy?." Innovation Policy & the Economy.
- Mediatique(2009). The independent production sector: A market update.
- Mediatique(2008). All grown up: Cash, creativity and the independent production sector.
- Mediatique(2005). From the cottage to the city: The evolution of the UK independent production sector. An independent report commissioned by the BBC.
- Ofcom(2008). The communications market report 2008.
- Ofcom(2009). The communications market report 2009.
- Ofcom(2010). The communications market report 2010.

부록1

안녕하십니까?

방송통신위원회에서는 ‘외주제작 개선 방안’을 모색하기 위해 다양한 연구를 진행하고 있습니다. 이 연구는 외주제작 개선과 콘텐츠 산업 육성을 위해 전문가 집단을 대상으로 한 심층인터뷰입니다. 귀하의 답변은 향후 외주제작 정책 개선방안을 모색하기 위한 연구 및 정책 반영에 참고될 예정입니다. 또한 응답해 주신 내용은 모두 익명으로 처리될 것이며, 법으로도 보호받습니다. 바쁘시더라도 솔직한 답변을 부탁드립니다. 설문과 관련하여 문의사항이 있으시면 본 연구의 책임자 김경환(상지대학교 언론광고학부,)에게 연락 바랍니다. 귀한 시간 내주셔서 설문에 협조해 주신 것에 다시 한 번 진심으로 감사드립니다.

2011년 9월
한국언론학회/방송통신위원회

1. 귀하의 성별은? ()
① 남성 ② 여성
2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까? ()
③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대
3. 귀하의 방송 제작 및 관련분야 경력은 어느 정도 되십니까?
()년

스마트 TV, 3D TV, 모바일 디바이스 등 다양한 방송콘텐츠 유통 플랫폼이 주목을 받고 있습니다. 또한 기존 방송플랫폼도 새로운 신규 서비스를 제공하기 위한 시도가 다각도로 전개되고 있습니다.

* 본 질문에서 **신규 방송콘텐츠 유통 플랫폼**은 **스마트 TV, 모바일 디바이스, 소셜 네트워크 서비스** 등을 포괄합니다.

1. 귀하께서는 최근 등장하고 있는 다양한 방송콘텐츠 유통 플랫폼이 방송콘텐츠 제작산업에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?

2. 귀하께서는 신규 방송콘텐츠 유통 플랫폼의등장이 시청자들의 행태나 시청습관에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?

3. 귀하께서는 방송콘텐츠 사업자들이 주목하거나 우선적으로 고려해야할 비즈니스 전략은 무엇이라고 생각하십니까? 각 항목에 대해 우선순위를 매겨주시고 그 이유를 적어주시기 바랍니다.

주요 비즈니스 전략	순위	이유
콘텐츠 이용 과금 체계 다각화		
새로운 유통플랫폼 활용방안 모색		
방송콘텐츠 권리강화와 홀드백 전략수정		
프리미엄 콘텐츠 제작과 확보		

이용자 제작 콘텐츠 활용방안 강화		
콘텐츠 라이브러리 구축 및 활용방안 강화		
플랫폼 특성을 감안한 콘텐츠 재목적화와 포맷개발		
해외시장 개척 및 역량 강화		

4. 금년 내에 종합편성채널 4곳이 개국할 것으로 예상되며, 방송영상 콘텐츠 제작 및 공급 구조에도 적지 않은 변화가 발생할 것으로 예상됩니다. 귀하께서는 종편채널 도입이 방송 콘텐츠 제작산업에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하십니까? 각각의 항목에 대해 예상하시는 바를 서술해 주십시오.

1) 방송콘텐츠 제작산업규모 :

2) 방송콘텐츠 제작 투자 :

3) 방송콘텐츠 경쟁력 :

4) 유료방송시장 활성화 :

5) 외주제작 시장 활성화 :

6) 독립제작사 자생력 및 경쟁력 :

5. 외주제작 정책에 대해 다양한 의견과 논의가 있어왔습니다. 방송콘텐츠 제작자로서 각각의 항목에 대한 의견을 서술해 주십시오.

1) 외주제작 정책은 지상파 방송의 방송콘텐츠 시장지배력을 완화시켰다.

--

2) 외주정책 정책은 제작주체의 다원화에 기여했다

--

3) 외주제작 정책은 프로그램의 다양성을 제고시켰다.

--

4) 외주제작 정책은 프로그램 품질 향상에 기여했다.

--

5) 외주제작 정책은 독립제작사의 자본과 제작기술 축적에 기여했다.

--

--

6) 외주제작 정책은 국내 방송콘텐츠의 국제경쟁력을 강화하는데 일조했다.

7) 외주제작 정책으로 다매체 다채널 시대에 따른 방송콘텐츠 수요에 대비할 수 있었다.

--

8) 외주정책은 방송콘텐츠 제작시장의 활성화에 기여했다.

--

6. 방송통신위원회에서는 외주프로그램의 계약, 제작, 공급을 둘러싼 분쟁 및 갈등을 조정·방지하기 위해 외주제작가이드라인을 도입하고자, 외주 공급기준, 외주인정기준, 표준계약서, 표준제작비 등에 대한 다양한 정책방안들을 검토하고 있습니다. 방송콘텐츠 전문가로서 각각의 사항에 대해 어떤 인식을 갖고 있는지 서술해 주시고 우선적으로 개선되거나 해결해야 할 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

○ 외주제작 비율 조정 :

○ 제작비 산정 및 지급방법 현실화 :

○ 저작권 배분 및 양도 원칙 구체화 :

○ 외주인정기준과 범위 설정 :

○ 외주제작사 선정절차 명문화 :

○ 표준계약서 작성 의무화 :

7. 제작비 산정 및 지급과 관련해서도 이해당사자간의 이견이 적지 않습니다. 외주제작사가 상생할 수 있는 합리적인 제작비 책정이 필요하며, 출연료 상한제(샐러리캡 제도, 출연료 실링 제도), 제작비 최소 쿼터제 도입, 프로그램 제작 방식 개선 등도 모색되고 있습니다. 제작비 산정과 지급과 관련해서 어떤 의견과 개선점이 필요하다고 생각하는지요?

7-1. 영국의 BBC처럼 외주프로그램의 표준제작비 가이드라인이 필요하다는 의견도 제기되고 있습니다. 외주프로그램의 표준제작비는 외주 프로그램을 장르별로 구분하여 제작과 트별로 연평균적 인건비를 산정하여 도출하는 방식이 검토되고 있습니다. 이러한 방식의 표준제작비 산정 방식에 대해 귀하의 견해는 어떠하신지요. 만약 보다 효과적인 표준제작비 산정 방법이 있다면 그것은 무엇인지도 말씀해 주십시오.

8. 저작권 양도 및 확보는 외주 인정 기준 및 제작비 지급과 맞물려 들어가는 사안입니다. 따라서 이해당사자간 이견도 적지 않습니다. 콘텐츠 유통 활성화 및 부가가치 확대를 위해 귀하(귀사)가 우선적으로 확보하고자 하는 저작권(저작인접권) 분야는 무엇입니까? 가장 중요한 순서대로 3가지를 선택해 주시고, 귀하의 견해를 작성해 주십시오.

1순위 : (), 2순위 : (), 3순위: ()

① 계열 PP 방영권

② 케이블, 위성, IPTV 등 유료TV 방영권

③ VOD 방영권

④ 인터넷 전송권

⑤ 해외 판매권(방영권, 복제 배포권)

⑦ 미주 판매권

⑨ 공연권

⑪ 저작권 전체

⑥ 아시아 판매권

⑧ OST, 머천다이즈 등 부가수익권

⑩ 2차적 저작물 등의 작성권

9. 방송법 개정 등을 통해 외주인정기준을 구체화하는 시도가 이뤄지고 있습니다. 외주제작 프로그램의 제작 요소(기획, 연출, 작가, 재원) 투입 정도를 기반으로 인정기준을 산정하는 방식 등이 논의되고 있습니다. 또한 제작 형태(완전 외주형, 공동제작형, 부분외주형, 단순하도급형)에 따라 외주제작 비율 산정근거나 저작권 귀속 근거로 활용하고자 하는 논의도 이뤄지고 있습니다. 이러한 다양한 논의에 대해 귀하의 견해는 어떠하신지요?

9-1. 외주인정기준의 도입에 따라 외주 관련 분쟁을 조정하고 판정할 별도의 외주판정위원회를 설치해야 한다는 의견에 대해 귀하의 견해는 어떠하신지요?

9-2. 만약 외주판정위원회를 설치하게 된다면 외주판정위원회의 구성 및 운영의 주체는 누가 되어야 한다고 생각하시는지요?

9-3. 외주인정기준 도입 방안으로서 외주 프로그램으로 인정되는 사항만을 담는 포지티브 방식과 외주 프로그램으로 불인정되는 사항만을 담는 네가티브 방식의 2가지 방식이 검토되고 있습니다. 이 중 어떠한 방식이 외주인정기준으로서 실효성을 담보할 수 있다고 생각하시는지 그 이유를 설명해 주십시오.

9-4. 외주인정기준의 도입 시 주시청시간대 편성 외주프로그램, 완전외주제작 프로그램, 외주사 저작권 소유의 외주프로그램, 교양물의 외주프로그램 편성 등에 대해 외주편성비율 산정시 일정한 인센티브(가중치)를 부여하는 방안에 대해 귀하의 견해를 말씀해 주십시오. 특히 이러한 방안의 도입에 부정적이시라면 그 이유도 함께 말씀해 주십시오.

9-5. 외주인정기준 도입 시 주시청시간대 편성, 외주제작 유형, 외주사 저작권 소유 여부, 외주프로그램의 장르유형, 제작시 외주인력 참여여부, 제작비 부담 비율, 수익배분비율 등과 같은 각각의 인정기준에 대해 개별 점수를 부여하고 합산하여 일정 점수 이상을 획득한 경우 외주프로그램으로 인정하는 외주 인정 총량점수제 도입 방안에 대해 귀하의 견해를 말씀해 주십시오. 혹시 이러한 방안의 도입에 부정적 의견이시라면 그 이유도 함께 말씀해 주십시오.

--

10. 방송프로그램 제작 산업 활성화를 위해 외주제도 개선 방향과 원칙 등에 대해 귀하의 전반적인 견해에 대해 말씀해 주십시오.

--

11. 다음은 외주인정기준 마련을 위해 거론되고 있는 검토 항목들입니다. 외주 프로그램의 인정기준으로서 우선적으로 일정한 가중치를 부여해야 한다고 생각하시는 항목이 있다면 5가지만 골라 √표를 해주십시오.

		가중치 부여 필요 항목
외주제작 유형	외주사 완전외주 제작	
	외주사 부분외주 제작	

	외주사 공동제작 제작	
	외주사 단순하청 제작	
제작진 참여 유형	외주사 연출 제작	
	외주사 기획 제작	
	외주사 촬영 제작	
	외주사 조명 제작	
	외주사 미술 제작	
	외주사 오디오 제작	
	외주사 편집 제작	
	외주사 기타 제작	
제작비 유형	외주사 제작비 부담율	
	제작비의 외주사 집행 및 관리	
편성	외주프로그램의 주시청시간대 편성여부	
	교양물 외주편성	
	오락물 외주편성	
수익배분	외주사에 대한 방송사의 권리(저작권) 분배율	

부록2

BBC Code of Practice

The Code of Practice has been drawn up in compliance with clause 61(1) of the Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation (the 'BBC Agreement') and sets out the principles which are to be applied when the BBC is, for a purpose connected with the provision of Public Television services, agreeing terms for the commissioning of independent productions.

The Code sets out how the provisions laid out in clause 61(3) of the BBC Agreement will be met.

The Code is agreed between the BBC and OFCOM as provided for in Clauses 5K.5 and 13C of the BBC Agreement.

The Code recognises that:

1. It is in the interest of the UK television audience that there is a competitive and thriving independent production supply market
2. The BBC has a role as the nation's principal public service broadcaster to help stimulate and support the development of the independent production sector.

The intention of the Code is to ensure that relations between the BBC and independent producers are conducted on a fair and transparent basis.

In line with the provisions of the BBC Agreement it includes details of how the following issues will be dealt with:

- a. The timetable for the negotiations of the commissioning agreement;
- b. The rights that are acquired together with the payment for, duration and exclusivity of those rights;
- c. The arrangements for reviewing, monitoring and ensuring compliance with the Code under the auspices of OFCOM;
- d. The provisions for resolving any disputes arising in respect of the Code.

The effective operation of this Code depends upon both the BBC and independent producers which it commissions being reasonable in their dealings with one another, with both parties abiding by the principles contained in the Code and undertaking to operate them in good faith.

1. Commissioning Guidelines

1.1 The responsibility for commissioning the majority of independent network television programmes rests with BBC Vision. It commissions programmes both from in-house producers and from independent producers. The operation of commissioning and production within BBC Vision are separate functions with geographical and line management separation. Both functions report into the overall Director of BBC Vision.

There are three other divisions which commission network television programmes from independent producers. These are BBC Sport, BBC News and 'opt out' programming for the Nations & Regions. Sport and News commission independent producers principally by means of limited tender. This process is managed by executives in those divisions. There are also commissioning personnel based in each of the BBC's national Centres (Scotland, Wales and Northern Ireland) with responsibility for commissioning independent producers to make regional (opt out) programmes.

1.2 The BBC's objectives throughout the commissioning process are to specify its requirements in a transparent manner, to provide independent producers with access to clear information about its commissioning requirements, and to commission independent producers openly and fairly taking into account the quality and price of their proposals, submitted through the BBC's online proposals system.

1.3 The BBC will publish commissioning guidelines that will set out the procedure by which the BBC will commission programmes from independent producers. These guidelines will be reviewed periodically and in consultation with the Producer's Alliance for Cinema and Television ("PACT").

1.4 The commissioning guidelines will detail the editorial commissioning process for the offer and acceptance of programme ideas for all the BBC's public television services and any associated on-line and interactive applications.

1.5 The commissioning guidelines will be supported by a comprehensive web-site www.bbc.co.uk/commissioning which will give very detailed information about the commissioning process for each individual genre and channel together with names and contact details for the key editorial and business executives.

1.6 The BBC will ensure that the commissioning process is as straightforward and streamlined as possible taking into account the scale and complexity of the BBC's television operation. In particular the commissioning guidelines and the Commissioning website will cover:

a. Communication of the BBC's television programme strategy and major commissioning objectives to the independent production sector will take place at least on a four-monthly basis for Entertainment and Factual. Other genres, whose programme information changes less frequently will update their commissioning information every 6 months.

b. Clear, up-to-date information on the management/ organisational structure of BBC Vision - the site will explain the programme genres, and will list named individuals who have special responsibility for commissioning independent producers as well as those executives responsible for contractual negotiations.

c. Timetables, which the BBC and the Producer will follow, during the commissioning process as follows:

- the interval between submission and acknowledgement
- the interval between submission and initial response
- the interval between submission and commissioning decision
- the interval between the commissioning decision and the completion of the contractual negotiations which will enable the commission to be confirmed
- response time to requests from an independent producer for a progress report

The timescales will be identified in the commissioning guidelines.

These timescales may need to be varied from time to time on individual projects by agreement with the independent producer. In particular where development is involved a timetable for such development and the subsequent commissioning decision will have to be agreed with the producer.

The key principle is that both the BBC and the independent producer are committed to the stated timescales and any necessary variations are openly identified and discussed.

2. Editorial Control

2.1 The BBC will have final editorial control over all BBC versions of programmes including all associated online and interactive elements commissioned from independent producers.

2.2 All programmes including online and interactive elements commissioned by the BBC from independent producers will be subject to all relevant BBC guidelines and published compliance procedures including without limitation the BBC's Editorial Guidelines and Fair Trading Guidelines.

3. Rights - BBC primary rights and commercial exploitation

3.1 The BBC's objective is to secure the rights it needs for its licence fee funded services, currently BBC 1, 2, 3, 4, CBeebies, CBBC, News 24, Parliament, BBC iPlayer, and its associated multiplatform propositions (as outlined in Section 4) and to secure its exclusivity in the domestic UK programme market for the licence period.

3.2 The BBC will acquire a licence including the following primary rights and associated provisions under its deal with the independent producer:

- a. An exclusive licence in the UK programme market, and the right to exercise the primary rights in the programme on its licence fee funded services, for a period of 5 years.
- b. The primary rights shall cover the following:
 - The right to use the programming on the BBC's linear television broadcast services, including simultaneous streaming of such services over other distribution platforms such as the internet or mobile devices
 - The right to use the programming in connection with the BBC's public service multiplatform services (see paragraph 4 below)
 - The right to use the programming (including extracts and previews) for the BBC's promotional purposes in any media
- c. An option to renew this exclusive licence for a further period of two years on an agreed basis. To exercise the option a payment would be made to the independent producer - calculated as a percentage of the primary rights licence fee as an advance against further repeats.
- d. The 5 year period will run from the full delivery of the programme. In the case of returning series, the BBC will have the option to renew the exclusive licence for all previous series while the programme is still being commissioned.
- e. Independent producers will have to secure the BBC's consent to any exploitation of the programming in the television and/or on-demand market in the UK during the BBC's licence period
- f. The principles which the BBC will apply when considering requests for the BBC's consent to allow such early exploitation shall be published by the BBC in a programme release policy which may be updated from time to time. This programme release policy shall reflect that exploitation will only be permitted in circumstances where the BBC considers further exploitation of the programme in the UK programme market would not conflict with the exclusive rights it has acquired.
- g. The initial primary rights licence fee to the independent producer would cover a specific number of uses on the BBC's linear television services, depending on which services the programme is being used. These uses are set out in Appendix 1. In respect of further uses on these linear broadcast services, the independent producer would receive repeat or use fees as appropriate. Beyond these specific further uses, there would be no limitation on the amount of use that could be made of the programme on the BBC's licence fee funded services during the BBC's exclusive licence period.
- h. The detail of the above arrangements including the basis and payment terms on which options would be exercised, and the level of repeat fees and use fees will be agreed in the Terms of Trade as referred to in paragraph 10 below ('Terms of Trade').
- i. The above arrangements shall include the BBC's requirements for the independent producer to produce and deliver programming in compliance with the BBC's relevant policies and guidelines.

j. The above arrangements do not preclude the BBC and an individual independent producer from concluding an agreement covering a broader or different range of provisions to those outlined above, should they both wish to do so.

k. The BBC shall be entitled to review the scope of primary rights as outlined above as new distribution platforms and technologies emerge, subject always to any amendments to the Code being approved by Ofcom.

3.3 All commercial exploitation rights will be retained by the independent producer (subject always to the provisos set out in this Code in paragraphs 3.2 (e), (f)& (j); 3.4; 3.6; 3.7; 3.9; and 4.3).

3.4 The BBC expects to share in the net revenue arising from this exploitation on an agreed basis through individual negotiation in order to deliver value back to the licence fee payer and as an acknowledgement of the added value that the BBC makes to the programme.

3.5 Negotiations in respect of any third party investment or distribution terms will be entirely a matter for the independent producer and the third party (including BBC Worldwide where they are involved) and will be completely separate from the negotiations held between the BBC and the independent producer.

3.6 The BBC would normally expect that BBC Worldwide will be given the opportunity to bid for any commercial distribution rights on an equal footing with other distributors.

3.7 During its licence period, the BBC should have approval which would not normally be withheld over any distribution/co production terms.

3.8 This Code applies to opt-out programmes made by the BBC Nations and Regions for broadcast in the local transmission area. The only special provision is that during the BBC's exclusive licence period the BBC would retain the rights to reversion Welsh and Gaelic language programming into English and to reversion any suitable English language programming into Welsh or Gaelic.

3.9 The above arrangements will not apply to commissions of programmes where;

- Rights are purchased by the BBC from a different entity than the independent producer who is contracted to produce the programme. (e.g. Sports programming, certain live event shows etc.)
- An independent producer is given a commission by the BBC based on a BBC created format/programme/idea. (e.g. Question Time)
- Where a programme is commissioned from an independent producer to be a part of a 'strand' of programming, and that strand is coproduced/distributed by the BBC as a package deal (eg. Horizon)

4. Multiplatform and audience interaction (including telephony)

4.1 Multiplatform rights that the BBC will acquire for its multiplatform propositions in connection with its licence fee funded services will be defined as:

a. On-line, on-demand and interactive rights which are linked to use of the programme on the BBC's linear television services, including:

- The rights to simulcast the programme
- The right to make the programme available on demand for the purposes of its public service on-demand offerings for such periods of time as shall be set out in the Terms of Trade
- The exclusive use of extracts of the programme on any web-sites associated with the programme and the use of extracts of the programme on any generic sites.

b. the first option to licence additional material relating to (but not featured in) the programme, for use in the BBC's online services

4.2 Payment for the above rights would fall under the following categories:

1. Uses covered by the initial primary rights licence fee are the uses referred to under paragraph 4.1(a) above;

2. Uses for which further payment would be made are the direct additional production costs associated with the exercise of the option under paragraph 4.1(b) above to create additional material.

4.3 In line with the other principles in this Code, any other commercial new media rights would be owned and exploited by the independent producer subject to the following provisos in order not to impact adversely on the BBC's primary rights:

a. exploitation of permanent download-to-own rights in the programme would be permitted after a specified period of time (as set out in the Terms of Trade) following broadcast of the programme;

b. the independent producer will need to secure the BBC's consent to the exercise of other commercial new media rights in the UK on-demand market, and the principles which the BBC will apply when considering requests for the BBC's consent to allow such early exploitation shall be included in the BBC's programme release policy as referred to in paragraph 3.2(f) above;

c. any other required restrictions on the exploitation of any commercial new media rights in the UK (including in extracts and additional material) shall be set out in the Terms of Trade.

4.4 In relation to any telephony or other services required to facilitate audience interaction in connection with any programme covered by this Code, the arrangements for the provision of such services shall be agreed between the BBC and the independent producer on a case by case basis in such manner as to reflect:

- the relevant BBC Guidelines; and
- the requirements of the separate regulatory regime applicable to such services in the UK for the time being in force.

5. Programme Prices

The price the BBC is prepared to pay for a programme will be determined by reference to a number of key factors including: The expected budget of the programme.

- The value of the programme to the schedule
- The level of up-front third party investment, if any, that the programme could reasonably expect to attract in the marketplace
- The price will include a production fee paid to the independent producer in line with the Terms of Trade
- The price will be inclusive of any development funding paid by the BBC on a programme.

6. Indicative Tariffs

6.1 The BBC will publish a tariff of indicative prices for a particular programme genre or category within that genre.

6.2 The tariff will set out the range within which the BBC would expect the individual prices, described in paragraph 5 above, for specific programmes within that genre or category within that genre to fall.

6.3 The programme genre and categories within the genre will be carefully identified and clearly described so that it will be clear what types of programme fall within what genre or category within the genre.

6.4 The initial indicative tariff ranges will be based on 2002/03 data.

6.5 It is not the intention to reduce the prices paid by the BBC for similar programming through the introduction of this Code, subject to any technological advancements and/or market developments which lead to efficiencies.

6.6 The indicative tariff ranges will be reviewed from time to time as required, and will take into account such factors as movements in the retail prices index, the changes in technology or production techniques referred to above and any other changes which might impact on the prices paid for programmes.

6.7 Publication of the indicative tariff ranges within which BBC prices will fall is intended to enable independent producers to be clear about the BBC's funding commitment for each genre and category within that genre of programmes.

6.8 Setting the tariff prices will be the final responsibility of the Director of Vision and the Director of BBC Vision Operations and their equivalent persons in the Nations & Regions.

7. Payment for Programmes

7.1 Where appropriate, the BBC will either be prepared to finance its contribution to the programme by a method of staged payments made at defined points in the production process or to provide a bankable letter where practicable.

7.2 Details of the defined points and payment process will be set out in the Terms of Trade.

8. Development

Where the BBC receives a programme proposal which it is agreed requires further development and if the producer requires such finance from the BBC then the BBC will:

- Have an exclusive period within which to decide on whether or not to commission the programme.
- Have an exclusive option to develop the programme during this period.
- Agree the budget for such development.
- Treat the development costs paid as included in the tariff price of a programme and as an advance against such tariff.
- Have any development costs repaid in full to the BBC on the first day of principal photography if the BBC declines to commission a programme after providing development finance and that programme is commissioned by another broadcaster.

9. Business Affairs

9.1 The BBC will conduct all negotiations with independent producers in a timely and professional manner and will expect the independent producer to do the same.

9.2 The BBC will state the tariff it is prepared to pay for a programme at any point during the development process if practical. If there has been no development stage the BBC will request a package of information, the "Editorial Specification", to enable it to state what price it is prepared to pay.

9.3 The BBC will respond with this tariff declaration within 4 weeks of receipt of the Editorial Specification.

9.4 Once all funding is in place, the Editorial Specification has been approved and deal terms have been agreed in principle the BBC will issue the contract within 3 weeks.

9.5 Where applicable, the BBC will pay the agreed staged payment contribution in accordance with the contract terms within 10 working days of receipt of a compliant invoice from the independent producer.

10. Terms of Trade

10.1 The BBC will publish Terms of Trade for Independent Productions which will set out the standard terms of business offered to all independent producers from whom the BBC commissions programmes.

10.2 The BBC's Terms of Trade will be agreed with PACT prior to publication and provide for a rolling three year review.

11. Dispute Resolution

In the event of a dispute arising between the BBC and the independent producer, about the application of the Code itself, rather than the terms of a specific negotiation, the independent producer shall refer the dispute to a Director of the relevant Division in which the dispute arises. Both parties shall negotiate in good faith to resolve any such dispute.

11.2 If bi-lateral negotiations under 11.1 above cannot resolve the dispute within 28 days then both parties will agree to put the dispute to mediation through the Centre for Effective Disputes Resolution.

11.3 Both parties will pay their own costs.

12. Equal Opportunities/Ethical Standards

12.1 The BBC is an equal opportunity employer and seeks to ensure that all the independent producers we work with take seriously their responsibilities with regard to Equal Opportunities and in addition Health and Safety during the course of commissions. The BBC therefore requires that all independent producers comply with all current anti-discrimination legislation, and Health and Safety legislation and the respective Codes of Practice related to such legislation. The BBC may request a written statement of the independent producers own equal opportunities and Health and Safety policies and relevant details of how the policy is implemented in practice.

12.2 We expect independent producers to apply the highest professional and ethical standards in their dealings with BBC staff. In return, BBC staff will apply the same ethical standards of objectivity, integrity, confidentiality, fairness and honesty in dealing with independent producers.

12.3 Alliance for the Protection of Copyright Code - the BBC is a signatory to the APC Code and all independent producers commissioned to make programmes for the BBC need to abide by the principles set out in that code for as long as the BBC remains a signatory.

12.4 The BBC supports comprehensive training across the industry.

13. Annual Review

13.1 The BBC will provide OFCOM with an annual report which will review the operation of the Code and will include;

- The number and value of programme commissions from independent producers by the licence fee deal and genre.

- The average length of the licence period for licence fee deals and the number of transmissions covered in the licence fee deals.
- The number of occasions on which the tariff for a licence fee commission has been outside the indicative tariff range
- The number of occasions on which the BBC has funded the commission above the primary rights licence fee
- The number of instances in which options to renew have been exercised
- The number of complaints, the nature of those complaints (in broad categories), and how they have been resolved.
- The operation of its programme release policy

This will be in addition to the BBC's obligations on independent quota reporting.

13.2 An annual meeting will take place with OFCOM to review the report and any other issues associated with the operation of the Code.

13.3 The BBC acknowledges that Ofcom expects to receive each such annual report by the end of the first quarter of the following calendar year

APPENDIX 1

Uses covered by the Initial Fee

The initial fee would cover two of the following "packages" of uses.

- 1 tx on BBC1
- 2 txs on BBC2
- 3 txs on daytime BBC1 and BBC2 (for daytime commissions)
- 4 txs on daytime BBC1 and BBC2 (for peak time commissions)
- 9 tx days on BBC3
- 15 tx days on BBC4

Childrens

- 3 txs on BBC1 / 2
- 20 tx days on CBBC

Education / Signing

The initial fee would cover all uses of programming in the following categories:

- Primary School programming
- Programmes transmitted in the Learning Zone
- Programmes transmitted in the Sign Zone

The number of uses for which contributors and underlying rights holders need to be pre-paid may vary from the above. These will be specified at the time of commission and the payments will be included in the initial fee.

BBC Code of Practice - Commissioning of External Programme Suppliers

Overview

The BBC's objectives throughout the commissioning process are to specify its requirements in a transparent manner, to provide external suppliers with clear information about commissioning

requirements and to commission independents openly and fairly, taking into account the quality and price of their proposals.

A comprehensive and detailed description of the BBC's commissioning process and structure is available on the BBC's commissioning website: www.bbc.co.uk/commissioning Information on the website is listed by programme genre and channel, and is regularly updated and includes names, photographs, and contact details for the commissioning teams. The site also contains information about how to submit a proposal and summaries of current editorial strategies.

Briefings to the independent sector that outline the BBC's programme strategy and commissioning requirements will take place regularly.

Commissioning Structure

This Code outlines the BBC's current commissioning process and structure for television. The BBC constantly monitors its processes and structures and looks always to find ways of refining and improving the management of its programme commissioning. The BBC's television output is managed through different BBC divisions. The largest division is BBC Vision.

BBC Vision

Programme genres which fall into BBC Vision are Fiction (Drama, Comedy) Entertainment, Knowledge (including Learning), Daytime and Children's. Programmes in these areas, whether produced in-house or externally, are commissioned by the Genre Controllers or Commissioning Editors in Knowledge together with the Controllers of the relevant channels. Daytime programmes, whether produced in-house or externally, are commissioned by the genre Controllers together with the Controller of Daytime. In the Children's area commissioning is the responsibility of the Controllers of CBBC and CBeebies.

The BBC's commissioning management and process operates independently from its inhouse production management and activities (except where external suppliers contribute programmes to existing in-house programme strands.) All programme genres have named commissioning executives working to the genre Controllers, who have special responsibility for working with external suppliers.

There are two further Divisions which manage and commission network television programmes. These are Sport, and News.

The majority of Sports programmes are self-commissioning; their commissioning process is different for reasons of rights procurement and is described separately below. News is also self-commissioning, which has relatively few qualifying hours for external suppliers. All these divisions have measures in place to ensure fair access and protection of external suppliers.

The BBC has an Independent Executive working across all television output in the BBC whose role and remit is to ensure that external suppliers are dealt with fairly and transparently. The Independent Executive also sits on the Vision Leadership Network together with the Channel and genre Controllers.

The BBC's commissioning process for external suppliers is exactly the same, whether the supplier qualifies for the statutory Independent quota, or not. The BBC monitors its own performance in terms of response rates to proposals and this information is regularly assessed by BBC senior management.

Timetables for the commissioning process apply across all genres, any genres with exceptions are noted below. Although in each case the general, most likely, process is described, the BBC also operates fast-track commissioning for topical and other urgent commissions.

Process

Network television programmes are commissioned on a rolling basis and proposals may be submitted at any time, with exceptions where noted below. Proposals sent in to the BBC by external suppliers must be submitted through the BBC's online proposals system (e-commissioning) and be directed to the appropriate Commissioner. External suppliers will receive an initial acknowledgement of their proposal within one week from receipt, or sometimes an immediate rejection.

Five weeks after acknowledgement (six weeks after receipt) external suppliers will receive a further response from a commissioning executive about the content of their proposal. This will either be a rejection or an expression of interest in discussing the idea further. If the proposal is offered development funding, then the timetable to commission will be subject to negotiation between the Independent and the BBC and determined by the development contract. Where the Independent chooses to fund their own development, the timetable will be mutually agreed.

Proposals in play which have not received paid development will be taken forward for further consideration and the strongest ideas will be discussed with the relevant Channel Controller and a decision communicated no later than 20 weeks from receipt of the initial proposal. Projects may be held longer but only with formal agreement from the supplier. Proposals will then either be commissioned (subject to finalising business terms), rejected or offered further development. In-house proposals are subject to the same process and timetable.

At any point an external supplier may write to the genre Commissioner asking for a progress report and will receive a written response within 10 working days.

Any exceptions to this process description are noted within the following genres:

BBC Knowledge

The Controller of Knowledge oversees a number of Commissioners who have devolved commissioning responsibility for areas of Knowledge output: for example, Arts, Music & Events Documentaries, Features & Formats, History & Business, Science & Natural History and Religion. These sub-genres of Knowledge are all clearly described and detailed on the BBC commissioning website: www.bbc.co.uk/commissioning

The Knowledge Commissioners are responsible for the commissioning of all output in their programme areas, whether supplied in-house or by external suppliers. In each case, the process and timetables are the same. In each Knowledge sub-genre there are named Executive Producers who have special responsibility for external suppliers.

External suppliers wishing to submit a proposal to an existing Knowledge strand should do so through the strand editor through the BBC's online proposals system.

BBC Entertainment

The Controller of Entertainment oversees a number of Executive Editors who have devolved development responsibility for areas of Entertainment output. Named individual Executives have responsibilities for specific areas of the output (eg Comedy Ent, Saturday Night Formats, Events and BBC THREE, Factual Ent, Lottery/Quiz Shows and Switch). Contact names and specific roles and remits are described on the website: www.bbc.co.uk/commissioning

BBC Comedy

The Controller of Comedy oversees a number of Executive Editors who have devolved development responsibility for areas of Comedy output. Contact names and specific roles and remits are described on the website www.bbc.co.uk/commissioning

There are four potential responses to a Comedy proposal: the project may be put into paid development; it may be put into unpaid development; it may be rejected; or it may be 'withdrawn', i.e. "pending further discussion", but only with the agreement of the Indie.

Where there is an expression of interest, the negotiation for paid development must commence within four weeks of interest being expressed.

In paid development the timetable to commission will be subject to negotiation and contract between the supplier and the BBC and will be specific to the characteristics of the proposal - i.e. writer and talent timetables.

BBC Drama

The Controller of Drama oversees a number of Commissioning Editors who have devolved development responsibility for areas of Drama output. There are Commissioning Editors in BBC Drama with special responsibility for Independents and their contact details can be found on the commissioning website: www.bbc.co.uk/commissioning

There are four potential responses to a drama proposal: the project may be put into paid development; it may be put into unpaid development; it may be rejected; or it may be 'withdrawn', i.e. "pending further discussion", but only with the agreement of the Indie.

In all cases, the supplier will be notified within six weeks from receipt of proposal. Where there is an expression of interest, the negotiation for paid development must commence within six weeks of interest being expressed. The timetable to commission will then be subject to negotiation and contract agreement between the supplier and the BBC and will be specific to the characteristics of the proposal - i.e. writer and talent timetables. External suppliers will be notified two weeks to deadlines becoming due.

BBC Daytime and Early Peak

The Controller of Daytime and Early Peak oversees all daytime and early peak output and commissioning, whether supplied in-house or by external suppliers. Daytime Commissioning covers daytime drama, entertainment and factual entertainment and the Controller commissions all Daytime output. Detailed description of the process and structure, including a definition of daytime hours together with named individuals and contacts, is available on the BBC website: www.bbc.co.uk/commissioning

CBBC and CBeebies

CBBC and CBeebies are self-commissioning, self-scheduling channels and as such have a different structure to the other BBC Vision genres. The Controllers of CBBC and CBeebies commission all output but have no responsibility for in-house production, but the controller of BBC Children's is responsible for both commissioning and inhouse production. CBBC operates a number of commissioning rounds a year; the main commissioning round incorporates CBBC Drama. CBeebies operates a rolling commissioning process and proposals can be submitted online throughout the year.

BBC Nations and Regions

External suppliers working in the Nations (Scotland, Northern Ireland and Wales) who wish to submit programme proposals to network television have a choice: they may either submit through appropriate Heads of Department in the relevant BBC National Centres (for example, the Head of Drama in the Nation for drama proposals, or the Head of Comedy for comedy proposals) - or they may submit their proposals directly to commissioning executives in the Network commissioning management structure, some of whom have specific responsibilities for independents in the Nations and Regions. All of these named individuals, some of whom are based in the Nations, and their contacts can be found on the BBC genre commissioning sites.

BBC Sport

BBC Television's sport output is dependent on the procurement of Sports rights. BBC Sport buys its own sports rights and then either produces the programming around those sports rights in-house, or through an external supplier. The output for individual sport rights (e.g. Snooker or Bowls) is usually looked at as a production package, often across several years. It is therefore necessary for Producers to build up expertise in individual sports production. It is also important that there is a strong relationship between the Independent, BBC Sport and the Rights Holder.

The contracts offered to external suppliers are therefore significant - both in terms of hours and length of contract. Selection of an external supplier is dependent on the relevant skill base and ability to enhance the output both for the BBC and the Rights Holder. The commissioning of external suppliers is more often than not likely to be via limited tender. The tender process is managed by the Director, Rights and Finance for Sport.

BBC News

The vast majority of 'News' programming does not qualify for external commissions as it is daily-news related. Current Affairs commissioning is handled through Vision which is described under BBC Knowledge. The qualifying hours commissioned directly by News are made up of some built programmes for BBC News 24 and some long-form political output. As with Sport, external suppliers for these programmes usually require specialised skills, so when new commissions arise they are likely to be put out to limited tender. Any tender process is supervised by the Chief Operating Officer, News.

BBC Regional (opt-out) Commissioning

The BBC is committed to commissioning a proportion of its regional opt-out programmes from external suppliers.

In Scotland, external suppliers submit their proposals to the Commissioning Editor, Television who commissions programmes only (in-house proposals are sent via the Heads of genre). Gaelic commissioning is commissioned by the Gaelic department. Commissioning is on a rolling basis. Contact details, and information about programme strategy are available on the website: www.bbc.co.uk/commissioning/tv/local/scotland.shtml. Proposals for existing strands should be sent direct to the strand editors. Proposals will be acknowledged within two weeks.

In Northern Ireland, regional programmes from external suppliers are submitted online by means of the RAP database, which provides immediate acknowledgement. The first point of contact and manager of the process for Independent Producers is the Development Executive, Broadcasting, who has no direct in-house production responsibilities. All programmes are commissioned by the Head of Programmes and the Head of Multimedia Commissioning. Commissioning rounds usually occur twice a year. Evaluation, development and commissioning follow the same procedure as in-house proposals and responses to content are usually given within 3 weeks. Commissioning opportunities during the year are outlined on the website: www.bbc.co.uk/northernireland/commissioning/ and at regular briefing meetings with independent suppliers.

In Wales, there is a genre-focussed structure which operates across both in-house and external commissioning. Two Commissioning Executives manage the Factual and Arts & Entertainment genres, and all suppliers submit their proposals to them, whether external or in-house. The Head of English Language Programmes takes overall responsibility for all genres including Drama. Contact details and programme information is available on the website: www.bbc.co.uk/wales/commissioning

Commissioning is on a rolling basis, with specific commissioning opportunities during the year which are outlined on the website and at briefing meetings with independent suppliers. External proposals receive an acknowledgement within seven working days.

BBC Tariff Prices for Independents

These tariffs have been issued in line with the above BBC Code of Practice on BBC's Dealings with Independent Producers for Television Programmes Commissioned by the BBC (paragraphs 5 & 6).

Drama Genre Tariffs for Independents

Daytime and Low Cost Drama

Indicative Tariff Range: £50k - £500k per hour

Within this range, programmes tend to fall into the following categories:

Category	Specification
Drama 1 Up to £375k per hour	This category covers a range of low cost output primarily for Daytime together with long running series for BBC One, BBC Two and BBC Three. Producers will use innovative techniques and clever ideas to maximise the funds available especially for BBC Four. New talent will launch and grow here.
Drama 2 £375k - £500k per hour	Series at 30' and 60' of lower volume for BBC Three; singles and cross genre collaborations will fall into this category as will longer running and late night series for BBC

Lower to Mid cost Drama

Indicative Tariff Range: £500k - £700k per hour

Within this range, programmes tend to fall into the following categories:

Category	Specification
Drama 3 £500k - £630k per hour	Likely to be contemporary and less contained in setting both series and serials will have high production values with known talent. Low cost period series remain an ambition for this Category
Drama 4 £630k - £700k per hour	This category covers a mix of serials and returnable series. These productions would allow for more locations or higher cast aspirations; in period or contemporary settings.

High cost Drama

Indicative Tariff Range: £700k - £900k per hour

Within this range, programmes tend to fall into the following categories:

Category	Specification
Drama 5 £700k - £790k per hour	High levels of cast; stunts; foreign locations and period settings all drive this category. Cast will be large and talent established
Drama 6 £800k - £900k per hour	Heavy combination of multi-location; period; high cast and short runs in serials and event singles. CGI and effects may be significant here.

Premium Drama

Category	Specification
Drama 7 £900k+ per hour	Pieces in this category will be very exceptional and would be either Bank Holiday Events; Specials or Landmark commissions for BBC One. Pieces are only likely to fall into this category when there are no opportunities for major third party investment.

Nations & English Regions Drama

Indicative Tariff Range: £30k - £450k per hour

The indicative tariff range applies to all Nations' drama and includes short film development schemes.

Entertainment Genre Tariffs for Independents**Scripted Comedy****Indicative tariff ranges:**

Network £110k to £600k per hour, Nations & English Regions £50k to £500k per hour

The indicative tariff range covers a wide variety of programming, from shorts to animation and single camera location based comedies. Within this range, programmes tend to fall into the following categories:

Category	Tariff (per hour)	Specification
Comedy 1	Network £110k - £340k Nations & English Regions £50k - £150k	Editorially covers a broad range of comedy across all channels including shorts, "spoof" factual and entertainment programmes, monologues, panel shows and more familiar formats such as sketch shows and sitcoms that involve new talent and smaller scale production values.
Comedy 2	Network £340k - £500k Nations & English Regions £150k - £300k	Most narrative comedy would fall into this bracket. Sitcoms, Comedy Drama and sketch shows, with significant talent and writing. The key differences between the higher and lower ends would be talent costs and/or the volume and type of location or studio shooting.
Comedy 3	Network £500k - £600k Nations & English Regions £300k - £500k	Titles in this category would normally in lower volume with exceptional talent or production costs. For obvious reasons, comedies in this category are found in the BBC One peak schedule.

Entertainment

Indicative tariff ranges:

Network £20k to £285k per hour, Nations & English Regions £20k to £220k per hour

The indicative tariff range covers a huge range of programme production processes from daytime quizzes through to documentary and big studio entertainment. Programmes will tend to fall into the following categories:

Category	Tariff (per hour)	Specification
Ent 1	Network £20k - £30k	To date, daytime quizzes make up the bulk of this category, along with some studio based programming e.g. phone ins on our digital channels.

	Nations & English Regions £20k - £30k	
Ent 2	Network £30k - £115k Nations & English Regions £30k - £60k	A wide range from quizzes through to other game formats. Key factors in determining price are cost/complexity of the set and studio and the number of programmes that can be shot per day/week. Volume is key to these first two categories.
Ent 3	Network £115k - £200k Nations & English Regions £60k - £150k	Most documentary based programmes, factual entertainment, chat shows and clip based programmes fall into this category. Key price drivers can be talent cost and archive clearances.
Ent 4	Network £200k - £285k Nations & English Regions £150k - £220k	The high end of the entertainment spectrum. Examples include traditional Saturday night entertainment shows on BBC ONE (normally with high studio or location costs and occasionally format fees), specials and panel shows. Within the range, a key driver of individual programme cost is often duration, with 30 minute programmes receiving a marginally higher tariff to reflect the non-duration dependent costs. We would expect longer duration programmes to therefore have a lower price per hour within the bracket.

Other

There will be a few exceptional programmes which defy categorisation in any one year and which will fall outside of this range, mostly one off specials or large cross channel projects where price per hour can fluctuate widely depending on the final tally of transmitted hours. For example, large scale reality events which initially have bigger infrastructure costs.

Factual Genre Tariffs for Independents

Factual & Lifestyle

Indicative tariff ranges:

Network £40k - £300k per hour, Nations & English Regions £5k to £200k per hour

The indicative tariff range covers a range of programme production across all factual subject areas. Documentaries, Religion, Arts, Music, History & Business, Science & Natural History, Current Affairs, Learning and Features & Formats are all to be found here. Includes both low and high volume series and one-offs of various durations, factors which may in part determine whether programmes attract a higher or lower tariff in the band. Within this range, programmes tend to fall into the following categories:

Category	Tariff (per hour)	Specification	Tariff (per hour)	Specification
FL 1		Network £40k - £80k		Documentaries using a high proportion of contemporary, historical or performance archive footage may be found in this category. Complex compilations or updates/revisits of stories covered in earlier documentaries or features programmes.
FL 1		Nations & English Regions £5k - £60k		Compilations or updates/revisits of stories covered in earlier documentaries or leisure programmes. Almost all factual output in the English Regions falls into this price band, costs being kept to a minimum by employing low cost filming techniques and/or by

		the nature of the subject matter / location.
FL 2	Network £40k - £100k Nations & English Regions £20k - £60k	Early evening formats or popular factual. May include some higher volume pieces.
FL 3	Network £40k - £120k Nations & English Regions £20k - £80k	Lightly formatted or observational documentaries for late night or early evening. Features programmes with long runs or regular topical transmissions.
FL 4	Network £40k - £150k	Contemporary factual with high profile talent and/or strong returnable formats. Documentaries based on access to a single subject or location particularly post 2230 or on BBC Three or BBC Four.
FL 4	Nations & English Regions £20k - £100k	Contemporary factual with high profile talent and strong formats. Some later evening documentaries with multiple locations. Some Factual Entertainment series. Lower cost single subject documentary series or one offs.
FL 5	Network £40k - £200k	Documentaries and formatted programmes with high on-screen value and strong storytelling/narrative on subjects with real impact and complex underlying themes, predominantly on BBC One or BBC Two. May be domestic or foreign, sometimes with extended production schedules. Nations & English Regions
FL 5	Nations & English Regions £20k - £150k	Documentary series and one-offs. High on-screen value, strong storytelling/narrative on subjects with real impact. Sometimes with extended production schedules and in some cases may cover formats with complex underlying themes relevant to life today.
FL 6	Network £40k - £300k	The most ambitious factual programming, predominantly on BBC One. High profile series and one-offs to make a real impact in the schedule. Epic and/or exceptionally high profile stories. Some talent (iconic) led pieces. To include very significant cost drivers e.g. drama reconstruction, major C.G.I. elements, multiple foreign locations, or complex current affairs investigations.
FL 6	Nations & English Regions £20k - £200k	Landmark Documentary. High profile series and one-offs to make a real impact in the schedule. Epic and/or exceptionally high profile stories.

Performance

Indicative tariff ranges:

Network:£40k - £350k per hour, Nations & English Regions £40k - £150k per hour

Category	Tariff (per hour)	Specification
FP	Network £40k - £350k Nations & English Regions £40k - £150k	Performance e.g. Music, Ballet, Opera, Theatre.

Daytime & other low cost Factual

Indicative tariff range: £10k - £60k per hour

Within this range, programmes tend to fall into the following categories:

Category	Tariff (per hour)	Specification
FD	Network £10k - £60k	Most Daytime commissions fall in to this category. Programme types include: a wide variety of high volume series (both studio and location); non-returning, lower volume Daytime 'events'; compilation programmes mixing originated footage and archive. Low cost documentaries, interview and review shows can also be found here.

Note: There may also be a small number of programmes which defy categorisation in any one year and which fall outside of the above, eg large cross channel projects.

Children's Genre Tariffs for Independents

Almost all titles require third party investment.

Category	Specification
CBeebies £50k - £180k per hour	Distinct and recognisable recurring format - may include animation segments eg. I Can Cook, Mister Maker. This category also includes comedy and entertainment titles with named talent eg Grandpa In My Pocket, Gigglebiz
CBeebies £ other	Landmark series: animation and live action; often high volume eg: In The Night Garden, Waybuloo, Tinga Tinga Tales, Kerwhizz, Zing Zillas
CBBC Factual £40k - £120k per hour	Leisure or observational docs; inventive use of archive eg: Roar, Barney's Barrier Reef, Animals at Work
CBBC Factual Entertainment £100k - £135k per hour	Programming based on a strong entertaining format, usually presenter led eg: Richard Hammond's Blast Lab, Beat The Boss, Junior Masterchef
CBBC Entertainment £60k - £160k per hour	Strong formats; studio and non-studio based game formats; hour long Weekend formats eg: Hider in the House, Undercover Dads, Trapped, Mission 2110, Escape from Scorpion Island, Basil Brush's Swap Shop
CBBC Drama 1 - Long Running Series £140k - £350k per hour	Producers will use innovative techniques and clever ideas to maximise the funds available (and require 3rd party investment) eg: Roy, Jinx, Hotel Trubble, Legend of Dick & Dom
CBBC Drama 2 - Serials £350k - £550k per hour	High levels of cast; stunts, foreign locations and period settings all drive this category. Cast will be large and talent established. eg: M I High, Roman Mysteries, Sarah Jane Adventures
CBBC Other £ other	Includes long running presenter led magazine shows, animation, special events, Sunday drama and drama specials. eg: That Summer Day, Blue Peter, Ingenious

ITV1 Network Indicative Tariffs

January 2010

Programme Type	Indicative Tariff (per 60" slot length)
Daytime (09.35 – 18.00) – All programme types	
14.00 – 16.00	£20,000 - £30,000
17.00	£25,000 - £50,000
All other daytime slots	£25,000 - £35,000
Peak time (18.00 – 23.29)	
Drama	£250,000 - £800,000
Soaps	£150,000 - £250,000
Entertainment	£150,000 - £1,000,000
Factual	£150,000 - £300,000
Night time (23.30– 06.00)	
All programme types	£0 – £10,000

CODE OF PRACTICE

1. Introduction

- 1.1 The purpose of this Code of Practice ("Code") is to provide guidance to producers of television programmes on how ITV Network Limited (the "Network Centre") selects and commissions programmes for broadcast on the Channel 3 network service, the basis on which the Network Centre acquires broadcast and other rights in those programmes and the principles to be applied by the Network Centre when agreeing terms with producers.
- 1.2 The Channel 3 network service is currently branded as "ITV1" in England and Wales; as "stv" in Central and North Scotland; as "UTV" in Northern Ireland; and as "Channel Television" in the Channel Islands and is referred to collectively in this Code as "Channel 3".
- 1.3 The Network Centre carries out the function described in section 1.1 as the agent of the regional Channel 3 licensees (the "Regional Licensees").
- 1.4 This Code applies whenever a programme proposal is submitted to the Network Centre by any producer, including the Regional Licensees' production companies and other producers regardless of whether they qualify as "independent producers" under the terms of the Broadcasting (Independent Productions) Order 1991 (as amended from time to time or replaced) (each, a "Producer").
- 1.5 Subject to its regulatory obligations (including the need to obtain formal approval from Ofcom), the Network Centre reserves its right to review the provisions of the Code from time to time.

2. Core Principles

The following are core principles governing the Network Centre's programme commissioning functions:-

- 2.1 All Producers will have equal and direct access to the Network Centre and the relevant commissioning executives for the purpose of submitting programme proposals.
- 2.2 The commissioning of programmes by the Network Centre shall in every case be at arms-length and on merit to ensure the most commercially attractive schedule for viewers and advertisers so as to create a schedule of network programmes capable of competing with other broadcast and related services and to enable the Regional Licensees to fulfil their public service obligations.
- 2.3 The Network Centre will use all reasonable endeavours to ensure the even-handed dissemination of information concerning its programme requirements to all relevant persons.
- 2.4 The Network Centre will at all times act impartially in the commissioning of programmes.
- 2.5 The Network Centre has adopted The APC Code of Practice for the submission of film and programme proposals for the UK film, radio and television industry and will at all times conduct itself in accordance with its provisions. These include:-
 - Taking of steps to maintain the confidentiality of proposals;
 - Acknowledging proposals received;
 - Returning on request rejected proposals;
 - Keeping a log of all proposals received;
 - Maintaining a disputes procedure requiring prompt investigation of any complaint.
- 2.6 The Network Centre intends to maintain the separation between commissioning and production by keeping the core broadcasting functions of commissioning, contracting and scheduling separate from the Regional Licensees' production functions by way of distinct reporting lines.

3. Commissioning Process

The process for the commissioning of programmes is as follows:-

- 3.1 The sole authority to commission programmes rests with the Director of Television, Channels and Online. No programme can be commissioned without his or her express formal approval.
- 3.2 Commissioning is currently done on a 'rolling' basis throughout the year, i.e. there are no "offer rounds", biannually or otherwise.
- 3.3 Producers should submit programme proposals to the commissioning executive responsible for the genre in question. All proposals should be submitted in writing, unless otherwise directed by the commissioning executive. It is essential that the Producer attaches an offer price to each proposal.
- 3.4 Following receipt of a proposal, the commissioning executive will, as soon as reasonably possible, respond to the Producer, notifying it-
 - that (s)he intends to recommend to the Director of Television, Channels and Online that the programme be considered for commissioning, and that therefore the proposal will be taken forward to the Genre Business Meeting (see below); or
 - that, in the opinion of the commissioning executive, further work is required by the Producer to the proposal before (s)he could consider recommending the proposal to the Director of Television, Channels and Online; or
 - that (s)he does not wish to take the proposal forward.
- 3.5 The Genre Business Meeting usually takes place once every two weeks for each genre throughout the year. This meeting is normally attended by the Director of Television, Channels and Online, the Director of Programme Strategy, the relevant Genre Director and representatives from the Commercial Affairs and Finance Departments. At this meeting, the Director of Television, Channels and Online will, if (s)he wishes to proceed with a proposal, authorise the Commercial Affairs Department to start negotiating licence fee and terms with the Producer. This is known as "Stage One" approval.
- 3.6 Following Stage One approval, the Commercial Affairs Department will make contact with the Producer to discuss and negotiate an appropriate licence fee (see "Programme Pricing & Financing" below). The Commercial Affairs Department will also propose licence terms, which shall, in the case of independent producers, reflect the terms of the tripartite Production, Licence, and Compliance Contract as published and revised from time to time (the "Tripartite Contract") or, in the case of the Regional Licensees, the terms of the Network Programme Licence (the "NPL") as published and revised from time to time subject, in each case, to any amendments agreed in accordance with section 3.12. The terms of the Tripartite are substantively the same as those of the NPL, the differences relating mainly to the compliance procedure (see under "Compliance" below). Other matters to be agreed will include key programme elements, delivery date and Ofcom production region. The Producer will also be asked to nominate a Regional Licensee to comply the programme (see under "Compliance" below). The parties shall negotiate promptly in order to reach agreement both on licence fee and terms as quickly as possible (subject to the approval of the Director of Television, Channels and Online).
- 3.7 As part of this negotiation, the Network Centre (acting in an agency role on behalf of the ITV secondary channels) and the Producer may agree arrangements for use of the programme on ITV secondary channels (ITV2 etc), it being acknowledged that any such secondary rights will be separately negotiated and agreed and will not be made a condition of the commissioning of the programme by the Network Centre. Network Centre (acting in an agency role on behalf of the ITV secondary channels) will seek to agree a licence which is coterminous with the relevant Tripartite Contract or NPL and grants the ITV secondary channels the right to make between 1 and 5 transmissions in return for a fee based on a standard rate card.

- 3.8 Once the Commercial Affairs Department has provisionally agreed licence fee and terms with the Producer (both of which shall be subject to the approval of the Director of Television, Channels and Online), a representative from the Commercial Affairs Department will present the proposal at the next available Genre Business Meeting. If the Director of Television, Channels and Online approves of the licence fee and other terms, (s)he will formally authorise the Commercial Affairs Department to finalise the negotiation on those terms. This is known as "Stage Two" approval. Formal commission is subject to signature of long form contract.
- 3.9 The Commercial Affairs Department will then finalise the negotiation with the Producer and issue a Letter of Intent ("LOI") to the Producer (or a Deal Memorandum if the Producer is a Regional Licensee). The LOI and the Deal Memorandum set out the understanding between the parties on licence fee and key licence terms.
- 3.10 The Commercial Affairs Department will then send out a long form agreement, in the form of the Tripartite. It shall be the aim of the parties to conclude and sign the Tripartite within 28 (twenty-eight) days of the signature of the LOI.
- 3.11 The Tripartite is a binding contract. Therefore, following signature of the Tripartite, the programme is formally commissioned. Prior to signature of the Tripartite, there is no binding legal commitment on the part of the Network Centre.
- 3.12 The terms of the Tripartite and NPL are drafted in accordance with the principles of this Code. The standard terms of the Tripartite are no more onerous to Producers than the standard terms of the NPL. The Network Centre and Producers are free to agree amendments to the standard terms on a case-by-case basis.

4. Programme Pricing & Financing

- 4.1 The licence fee that the Network Centre pays shall be for a licence of the "primary" rights in the programme for the duration of the licence period (see under "Primary Rights Acquired" below) and for the grant of various exclusive options (see under "Exclusive Options" below).
- 4.2 The level of licence fee shall be one of the items which is the subject of free negotiation between the Network Centre and the Producer. As part of this negotiation, the parties shall have regard to a range of factors, including but not limited to the following:-
 - The programme budget;
 - The Network Centre's indicative tariff for programmes of this sort;
 - The value of the rights to be acquired by the Network Centre;
 - The nature of the programme (e.g. whether it is a new or a returning series; its editorial ambition; the filming location(s); the length of production schedule);
 - The type and amount of archive material to be used;
 - The on- and off- screen talent to be featured;
 - The number of episodes (if a series);
 - The use of animation, computer-generated imaging or similar techniques.
- 4.3 Although the above factors have been taken into account in setting the indicative tariff prices, variations in any one or more of the relevant factors can affect the Network Centre's valuation of the programme and may lead to such valuation being outside of those parameters and, in such circumstances, the Network Centre reserves the right to agree a licence fee which is outside of those parameters (whether higher or lower).
- 4.4 Network Centre's indicative tariff prices shall be published by the Network Centre from time to time. The indicative tariff prices are an initial indication of the range of licence fees that the Network Centre would expect to pay for programmes broken down by genre and day-part.
- 4.5 The indicative tariff prices shall, in addition to those factors set out in section 4.2 above, have regard to the following factors, and the Network Centre shall attribute such weight to such factors as it shall in its discretion decide:-

- The average cost to the Network Centre of similar programmes in the relevant genre;
 - What the Network Centre has typically paid for similar programmes in the Channel 3 schedule in the past;
 - The number of producer-paid and pre-cleared transmissions acquired as part of the primary licence;
 - The market rate for licence fees for similar programmes in similar genres.
- 4.5 On occasions the licence fee will be the same as the programme budget (and the Network Centre will therefore be fully funding the commission) but this need not always be the case.
- 4.6 Historically, the Network Centre has not cash flowed productions and has paid licence fees following acceptance of the programme by, or on behalf of, the Network Centre (payment being made on the fifth working day of the next month). The Network Centre will now consider requests for cash flow, although Producers should be aware that this is an additional cost to the Network Centre so may not always be appropriate.
- 5. Primary Rights Acquired**
- 5.1 Under the current standard terms of the Tripartite and NPL, the Network Centre is granted a UK licence in the programme, including the following "primary" rights, for a licence period of 5 years:-
- **Channel 3 Broadcast Rights:** the exclusive right to transmit the programme on Channel 3 via any broadcast media an unlimited number of times, subject to the Network Centre paying (i) repeat fees (at a pre-agreed rate) to the Producer for any transmissions beyond the agreed number of "producer-paid" transmissions; and (ii) actual third party clearance costs for any transmissions beyond the agreed number of "pre-cleared" transmissions.
 - **Video-on-Demand (VOD) 30 Day Catch-Up Rights:** the exclusive right to transmit the programme on any ITV-branded (or other Channel 3 licensee branded) VOD service during a catch-up period that commences following the 1st transmission of the 1st episode on Channel 3 and expires on the earlier of 30 days after the 1st transmission of the last episode or 3 months after the 1st transmission of the 1st episode (the "Catch-Up Period"). Net revenues (excluding advertising revenue) are shared by the Network Centre and the Producer.
 - **PRTS Rights:**² the exclusive right to include premium rate telephony services in connection with the Channel 3 Broadcast Rights. Net revenues are shared by the Network Centre and the Producer.
 - **Interactive Rights** – the exclusive right to use the programme in combination with any "red button" application and to make the same available by any broadcast media in connection with the Channel 3 Broadcast Rights. Net revenues are shared by the Network Centre and the Producer.
 - **Clip Rights** – the non-exclusive right to use clips via all broadcast media for both promotional and non-promotional purposes. Net revenues are shared by the Network Centre and the Producer.
- 5.2 The Network Centre will negotiate with Pact provisions with respect to the right to run a dedicated programme website. Until such negotiations are satisfactorily concluded, the Network Centre and Producers shall agree in good faith provisions with regard to this right.

¹ The Network Centre will usually expect to secure the following number of producer-paid transmissions: Drama (2); Entertainment (2); Factual (2); Daytime (3); Children's (5 or unlimited); Sport (agreed case-by-case).

² The provision of any PRTS service by ITV Consumer shall not be a condition of the commission and such a service could be provided by a Channel 3 licensee, the Network Centre, the producer or a third party.

- 5.3 The Tripartite and NPL provide the Network Centre with an entitlement to receive, in perpetuity, a share of the Producer's net revenue from all other exploitation of the programme and format, both UK and overseas.
- 5.4 The Network Centre shall be free to secure additional packages of rights from the Producer for additional sums through good faith commercial negotiation, should the Producer wish to make such additional packages of rights available.
- 5.5 The Network Centre shall never make the commission of a programme conditional upon the Producer granting UK secondary broadcast rights to the Network Centre or any party on its behalf (so-called, "bundling" of rights). This does not preclude the Producer from making these rights available to the Network Centre by way of good faith commercial negotiation should it wish to do so.
- 5.6 The Network Centre reserves its right to revisit the scope of the primary rights package from time to time (subject to any necessary Ofcom approvals).

6. Exclusive Options

- 6.1 Under the current standard terms of the Tripartite and NPL, the Network Centre is granted the following exclusive options:-
 - **Option to Acquire Extended VOD Rights** – the exclusive right to negotiate, at any time during the Catch-Up Period, to acquire the VOD Rights exclusively for a further period on terms to be agreed. If the Network Centre negotiates but cannot reach agreement with the Producer, neither party can exploit these rights until the end of the "Primary Window" (see section 6.2 below). Thereafter, both parties can exploit these rights non-exclusively, subject to various conditions required to protect the value of the relevant Channel 3 brand (e.g. the identity and ownership of any third party acquiring the rights; scheduling clashes; and revenue-sharing provisions). If the Network Centre does not negotiate for these rights, the Producer may exploit them exclusively after the Catch-Up Period (subject to revenue-sharing provisions).
 - **Option to Acquire Download to Own (DTO) Rights** – the exclusive right to negotiate, at any time during the Catch-Up Period, to acquire the DTO Rights (other than "boxed set" rights) on terms to be agreed. The DTO rights are part of the Producer's reserved rights but, during the Catch-Up Period, the Producer cannot exploit the DTO rights in any programme other than by way of a "boxed set", subject to revenue-sharing provisions. If the Network Centre negotiates to acquire the DTO rights but cannot reach agreement with the Producer, the Producer is prohibited (in most cases) from exploiting these rights until the expiry of 6 months after first transmission of the programme. If the Network Centre does not negotiate for the DTO rights, the Producer is free to exploit these rights after the Catch-Up Period (subject to revenue-sharing provisions).
 - **Option to Acquire UK Secondary Broadcast Rights** – the exclusive right to negotiate, at any time during the period of 6 months from first transmission of the programme, to acquire the UK secondary broadcast rights for any Channel 3 licensee branded service on terms to be agreed. If the Network Centre negotiates but cannot reach agreement with the Producer, the Primary Window is extended to 18 months (in so far as, in any given case, it is shorter than this period). The Producer must notify the Network Centre if it wishes, after expiry of the Primary Window, to license the UK secondary broadcast rights to a third party for the remainder of the licence period. If the Network Centre does not have a valid objection (e.g. threatened litigation), the Producer is free to license these rights, subject to various conditions required to protect the value of the relevant Channel 3 brand (e.g. the identity and ownership of the third party; scheduling clashes; and revenue-sharing provisions).
 - **Option to Extend Licence Period** – the exclusive option to extend the licence period for a further 2 years on payment of 3% of the applicable licence fee. This option is exercisable at any time up to 6 months prior to the end of the licence

period. Any subsequent extensions are subject to good faith commercial negotiation.

- **Option to Commission Further Series** – the exclusive option to commission a further programme or further programmes based on the format on the same terms, other than financial terms, which will be agreed in good faith. This option is exercisable at any time within 12 months of first transmission of the programme or (if earlier) 13 months of acceptance of the programme.

6.2 The "Primary Window" is as follows:-

- Children's Programmes = the licence period.
- Any programme in respect of which the Network Centre pays the 'exclusivity fee' (which is 3% of the applicable licence fee, unless otherwise agreed by the Network Centre and the Producer) = the licence period.
- Any returning series = 30 months from first transmission of the programme.
- Any programme (not falling into one of the above categories) in relation to which the Network Centre has negotiated for, but failed to reach agreement for, the UK secondary broadcast rights = 18 months from first transmission of the programme.
- Any other programme = 6 months from first transmission of the programme.

7. **Other Producer Holdbacks**

7.1 The position with regard to the exercise, or non-exercise, of the rights named above by the Network Centre and/or the Producer is as set out above.

7.2 In respect of exercise by the Producer of those of its reserved rights not expressly dealt with above, the Tripartite and NPL provide for the following "holdbacks":-

- **UK Broadcast Rights** - the Producer cannot exploit any UK broadcast rights in the programme or format until expiry of the period of 12 months after first transmission of the programme on the Channel 3 network service.
- **Overseas Broadcast Rights** - the Producer cannot exploit any overseas broadcast rights in any episode until that episode has been transmitted on the Channel 3 network service (i.e. the Channel 3 network service must be assured of the worldwide broadcast premiere). If an episode has not transmitted within 6 months of acceptance, this holdback ceases to apply to that episode.
- **Other Rights** - the Producer cannot exercise any other of its UK or overseas rights in any episode until that episode has been transmitted on the Channel 3 network service.

8. **Compliance**

8.1 This section applies only where the Producer is not also a Regional Licensee. It is intended to reflect the current arrangements for compliance and production monitoring.

8.2 A Regional Licensee shall carry out compliance and production monitoring for the Network Centre in respect of the programme. The Network Centre shall inform the Producer which Regional Licensees provide compliance and production monitoring services and the Producer shall be able to select which one it would like to carry out the compliance role in respect of the programme.

8.3 Where a Producer selects a Regional Licensee to carry out the compliance role in respect of the programme, and the Regional Licensee accepts the engagement, the relevant Regional Licensee shall be the "Compliance Licensee" in respect of that programme.

8.4 In the event that a Producer does not select a Regional Licensee to carry out compliance and production monitoring in respect of the programme, the Network Centre shall suggest a Compliance Licensee to the Producer and, in the absence of any objection by the Producer or the Regional Licensee, the relevant Regional Licensee shall be the Compliance Licensee in respect of the programme.

8.5 The Network Centre shall take into account the following factors in deciding which Licensee to suggest:-

- Any pre-existing relationship between the Producer and Regional Licensee;
- The track record of the Regional Licensee in complying programmes in the genre in question;
- A reasonable view of the Regional Licensee's capacity to comply the programme.

8.6 Where no Regional Licensee is willing to undertake the compliance role or the Producer is unable to select a Regional Licensee, the Network Centre (acting reasonably and having taken into account the views of the Producer and the Regional Licensees) will nominate a Regional Licensee to carry out the compliance role and such Regional Licensee shall be the Compliance Licensee in respect of the programme.

8.7 In the event that a Regional Licensee at any time has a conflict of interest in respect of the particular programme then it must declare such conflict and withdraw from the compliance role. In such circumstances, the Network Centre will suggest and when required the Network Centre will nominate an alternative Compliance Licensee to carry out the compliance role in respect of that programme.

8.8 The Compliance Licensee which has agreed to carry out the compliance role in respect of the programme will be paid a fee by the Network Centre for the compliance and production monitoring in respect of the programme. The fee will be calculated by reference to the prevailing compliance tariff set by the Network Centre, which should be cost-oriented, i.e. it should reflect the long-run incremental costs of the compliance business and should account for an appropriate "mark-up" for common costs and also include an allowance for a reasonable return when the risk of a fine for breach of the Ofcom Broadcasting Code is taken into account, so that an efficient competitor or a new entrant to the market would be able to compete in this area. If the Network Council decides to review the compliance tariff, the Network Centre will assess the costs and risks of delivering compliance services and discuss this issue with Regional Licensees in a transparent fashion. Any amendment to the compliance tariff will be applied to programming commissioned by the Network Centre after an agreed future date to be set by the Network Council.

8.9 Subsequent to the issue of the LOI, the Compliance Licensee will verify such material matters as is necessary to carry out its compliance and production monitoring services, some of which may need to be verified prior to the execution of the Tripartite. Examples of such matters that may require verification are:-

- that the Producer has the underlying rights entitling it to make the programme;
- that the Producer has adequate finance to fund the production of the programme to completion, which may include the provision of a production guarantee;
- that the key elements of the specification of the programme are secured (e.g. named talent);
- any other matters.

8.10 The compliance and production monitoring will be the responsibility of staff of the Compliance Licensee engaged in the broadcasting and not the production activities of that Compliance Licensee.

8.11 The compliance and production monitoring role of a Compliance Licensee will involve it in verifying information relating to the programme. This may occur either before a LOI is agreed or a Tripartite entered into or during the course of the contract. In the event that, with good cause, the Producer wishes to keep any such information confidential from the Compliance Licensee then the Producer shall notify the Network Centre in writing and the Network Centre shall keep such information confidential and may carry out any such verification in respect thereof as it considers appropriate.

9. Monitoring of this Code

9.1 The Network Centre shall report to Ofcom on the application and operation of the provisions of this Code by supplying the following information to Ofcom on a regular basis -

- Number of commissions undertaken in a given period, broken down by genre;
- The nature of those commissions (e.g. whether primary rights only or inclusive of other rights);
- The number of instances where the Network Centre has exercised its right to renew the original licence;
- Where the price paid for the commission sits in relation to the relevant tariff range;
- Duration of rights;
- The number and nature (in broad categories) of complaints and the way in which they have been resolved in accordance with the dispute resolution procedure set out below.

9.2 In addition to the above reporting, the Network Centre shall submit annually to Ofcom by the end of March of the following year a detailed review of the Network Centre's application of this Code.

10. Dispute Resolution

10.1 In the event that a dispute arises in respect of the application of this Code, a Producer should, in the first instance, notify the Network Centre in writing and try and resolve the dispute with the member of staff of the Network Centre with whom it has been dealing.

10.2 If the dispute is not resolved within 28 days of written notice to the Network Centre in accordance with section 10.1 above, the Producer may then refer the dispute to the Network Centre's Director of Television, Channels and Online.

10.3 If the dispute is not settled in accordance with the provisions of section 10.2 above within 28 days of it being referred to the Director of Television, Channels and Online, the matter may then be referred to the Chairman of the Network Council whose decision shall be final. Where the Chairman of the Network Council is a connected party in any dispute under this Code, the decision shall be made by another unconnected representative from the Network Council.

2 March 2010

Channel Four Television Corporation

Code of Practice for Commissioning
Programmes from Independent Producers

JULY 2010

Contents

1. Introduction.....	3
2. The Scope of Channel 4's Code of Practice.....	3
3. Rights Secured in Channel 4's Commissioned Programmes	4
3.1 Introduction	4
3.2 Definitions of Core Rights and Secondary Rights	5
3.3 The Channel 4 Licence Periods for Core Rights	6
3.4 Proposed Deal	6
3.5 Control and Exploitation of Secondary Rights	7
3.6 UK Format Rights	8
3.7 Pricing	8
3.8 Revenue Participation	10
3.9 Transfer of Programmes from the Further Digital Television Services to the Channel 4 Service.....	11
4. Channel 4's Commissioning Process	11
4.1 Transparency of Process	11
4.2 Communication with Producers.....	12
4.3 Timeliness of Negotiations	13
4.4 Development Funding.....	14
4.5 Cashflow	14
4.6 Producers' Reciprocal Commitments	14
5. Monitoring the Application of Channel 4's Code of Practice	16
5.1 Internal Review and Accountability.....	16
5.2 Arbitration of Disputes	16
6. Tariff of Prices for Channel 4 Commissioned Programmes	18
6.1 Methodology	18
6.2 Proposed Tariff	19

1. Introduction

This is the second edition of the Code of Practice adopted by Channel 4 Television Corporation ("Channel 4") regarding the commissioning of programmes from independent producers. It replaces the first edition of the Code of Practice published in 2003.

This second edition of the Code of Practice is published to reflect the changes to Channel 4's Terms of Trade with independent producers made in 2005 and 2006 and in response to the issue by OFCOM on 21st June 2007 of Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practice for commissioning from independent producers (the "Guidelines").

Supporting the diversity and vibrancy of the UK's independent production sector has been a core aspect of Channel 4's Public Service remit since its launch in 1982.

Channel 4 is the UK's only Public Service Broadcaster required to operate solely as a publisher broadcaster, without any in-house or affiliated production interests and with the majority of its programming commissioned from independent producers. The spirit of the Channel's Code of Practice reflects this unique structure and the close relationship with the UK production sector that has developed as a result.

Channel 4's Code of Practice is based on the following key principles, all of which are designed to support the creative and commercial aspirations of Channel 4's supply base:

- Clarity over the different categories of rights that Channel 4 is seeking to secure in programmes it commissions from independent producers
- Clarity over the duration for which Channel 4 seeks to secure these different categories of rights
- Clarity over the prices that Channel 4 is willing to pay for these different categories of rights
- Clarity over Channel 4's participation in other programme income
- A clear commissioning process and structure for conclusion of negotiations
- Provisions for monitoring the application of this Code and resolving any disputes

2. The Scope of Channel 4's Code of Practice

This Code of Practice aims to provide a clear, high-level framework for Channel 4's dealings with independent producers as required by the Communications Act (2003)¹. It is not, however, a comprehensive set of Terms of Trade, which Channel 4 publishes separately from time to time in consultation with PACT. Channel 4's current minimum

¹ Clause 285

²As defined in Statutory Instrument "The Broadcasting (Independent Productions) Order 1991" (as amended)

terms commissioning agreement (the “Commissioning Agreement”) which forms part of the Terms of Trade can be found at <http://www.channel4.com/corporate/4producers>.

The policies set out in this Code of Practice will apply to all commissioned programmes from Qualifying Independent Production Companies² (“Producers”) by Channel 4’s core public service channel (the “Channel 4 Service”) and for commissions on its digital side channel More 4 (the “More 4 Service”), with the exception of programmes commissioned by Education (in fulfilment of Channel 4’s licence obligations in this area) and other specified genre exceptions.

The introduction of Codes of Practice is a requirement specifically on licensed Public Service channels and therefore commissions by Channel 4’s other digital channels (such as the television services known as E4, Film4 and 4Music) (the “Further Digital Television Services”) (including those which are subsequently transferred to the Channel 4 Service), are not subject to this Code of Practice. Commissions for other platforms are also not subject to this Code of Practice.

Given the radically different nature of the commissioning, financing and production process, Channel 4’s feature film commissioning activity will not be subject to the detail of this Code of Practice, although Channel 4 will attempt to observe its spirit of fair trading and transparency wherever possible.

Finally, on the occasions where the Channel 4 Service or the More 4 Service develops a programme format or treatment internally before briefing a Producer, Channel 4 reserves the right to depart from the position established in this Code of Practice regarding the rights’ position and level of net revenue participation that Channel 4 will expect from the project, in recognition of Channel 4’s role in leading the creation of the underlying intellectual property in the programme.

3. Rights Secured in Channel 4’s Commissioned Programmes

3.1 Introduction

Channel 4 has always sought in both its standard and tailored terms of trade to offer choice and flexibility to its Producers, by offering a simple template for some producers and bespoke deals for other suppliers and by promoting the principle of creative and commercial partnership.

The Guidelines require Public Service Broadcasters to establish minimum terms of trade that are based on the principle that the rights to a programme belong to the Producer unless explicitly sold to the Broadcaster. The Guidelines call for Public Service Broadcasters to maintain a distinction between the *minimum* package of rights that Broadcasters require for the delivery of their core service (the “Core Rights”), with the remaining rights being grouped into a separate package of rights (the “Secondary Rights”).

In this Code of Practice, Channel 4 seeks to offer:

- Clear definitions of Core Rights and Secondary Rights

- Clear descriptions of the principal deal structures for the acquisition of Core Rights by Channel 4
- A published tariff of indicative prices for Core Rights (updated from time to time)
- A framework for separate, transparent negotiations where a Producer wishes to sell Secondary Rights to Channel 4 via 4 Rights²

Channel 4 emphasises that the principles outlined in this Code are minimum terms to be offered to all Producers. There will, however, be times when, by mutual agreement, Channel 4 and a Producer will agree commercial terms for a commissioned programme which vary from the minimum terms established in this Code.

3.2 Definitions of Core Rights and Secondary Rights

Channel 4 defines the exclusive Core Rights it requires from any programme commissioned from a Producer as:

- Rights to exploit the programme on the Channel 4 Service and the More 4 Service in the UK & Republic of Ireland (the "Territory"), however distributed, including scheduled catch-up services
- Rights to exploit on demand catch up and archive services ("VOD Rights"). VOD Rights are subject to windowing arrangements to complement the linear transmission of the programme and to maximise access to content.
- Rights for programme support services (such as clips/extracts and supporting websites) targeted at the Territory together with accompanying format rights, as set forth in the Commissioning Agreement.

All rights not currently falling within the Core Rights definition will be seen as being part of the Secondary Rights definition, which will therefore include, but not be limited to:

- International distribution rights via any media platform.
- Any consumer products rights (e.g. DVD, DTO (following the expiry of the relevant holdback), publishing, merchandising etc) in the Territory and internationally.
- Secondary television sale rights in the Territory

Secondary Rights are generally available for exploitation (with some specified exceptions) following the first transmission of the programme (although Channel 4 can hold back exploitation of the secondary programme sale rights in the Territory in accordance with its holdback policy included in the Commissioning Agreement).

More detailed legal definitions of Core Rights and Secondary Rights are set out in the Commissioning Agreement.

² 4 Rights is Channel 4's distribution division and part of 4 Ventures.

Channel 4 reserves the right to review these rights' definitions from time to time (subject to Ofcom's approval) to take account of any significant market developments and in particular to establish the appropriate rights' categorisation for any new distribution technologies not currently included in Channel 4's full list of rights.

3.3 The Channel 4 Licence Periods for Core Rights

The Channel 4 Licence Period for Core Rights is 3 years but continues in respect of returning series until the transmission of the next but one series after the first series provided that Channel 4 pays the Producer a specified percentage of the Licence Fee if such period extends beyond the initial 3 year Licence Period of the relevant series.

Channel 4's exclusive format licence in respect of returning series continues until Channel 4 stops commissioning programmes based on such format.

3.4 Proposed Deal

In outlining the principal deal available to Producers, Channel 4 has looked to meet the requirements set out in the Communications Act and OFCOM Guidelines whereby Producers will retain control of all rights in a programme other than those specifically acquired by Channel 4.

Channel 4 anticipates that the majority of its commissioned programmes from Producers will for one off programmes and one off series of programmes conform to the following model, which sets out the mechanisms by which Channel 4 will vary its holdback in respect of secondary television sales rights in the Territory.

- (a) Channel 4 Service and More 4 Service rights (together with programme support rights, catch up television rights and format rights) are licensed to Channel 4 for the licence period;
- (b) VOD Rights are licensed exclusively to Channel 4 until 30 days from the first transmission of the programme (or the last episode if a series) followed by a 20 week holdback and then both parties can exploit the rights non-exclusively until the end of the licence period;
- (c) The Producer retains control of the Secondary Rights (with revenue share in accordance with the Commissioning Agreement);
- (d) With respect to the holdback on the secondary television sale rights in the Territory if:-
 - (i) the programme is not premiered on the More 4 Service or transmitted on the More 4 Service within 6 months of the premier on the Channel 4 Service, and/or
 - (ii) one of the Further Digital Television Services has not made a good faith offer in line with market rates paid by such Further Digital Television Service within 6 months of the premier on the Channel 4 Service,

then Channel 4's holdback on the exploitation of the secondary television sale rights in the Territory will be lifted with respect to sales to non public service broadcasters (and

subject to the other restrictions in Appendix 2 of the Commissioning Agreement) 6 months from first transmission of the last of the programmes; and

(e) With respect to the holdback on the secondary television sale rights in the Territory if:-

- (i) the programme is premiered on the More 4 Service or transmitted on the More 4 Service within 6 months of the premiere on the Channel 4 Service, or
- (ii) one of the Further Digital Television Services has made a good faith offer in line with market rates paid by such Further Digital Television Service within 6 months of the premier on the Channel 4 Service,

then Channel 4's holdback on the exploitation of the secondary television sale rights in the Territory will be lifted with respect to sales to non public service broadcasters (and subject to the other restrictions in Appendix 2 of the Commissioning Agreement) 24 months from the first secondary transmission of the programmes.

The price paid by Channel 4 for Core Rights will, in many cases, be sufficient to fund the production costs of the programme. However, in those circumstances where deficit finance is required to fund the full costs of production, it will be the responsibility of the Producer to secure this funding. In these circumstances, the Producer can seek to access the required funding through a commercial relationship with 4 Rights or a third party regarding the exploitation of Secondary Rights.

Alternative deal structures

Channel 4 believes that the majority of Producers will seek to pursue the basic deal structure outlined above. However, Channel 4 is willing to discuss a range of alternative deal structures that the Producer may see as preferable. For example, the Producer and Channel 4 may wish to set up a programme or series of programmes as a co-production involving another United Kingdom broadcaster whereby each of Channel 4 and the other broadcaster make comparable funding contributions, and in such cases the broadcasters' respective rights positions and revenue participations may be negotiated on a case by case basis. Furthermore, the Producer may cash flow productions in the circumstances referred to in section 4.5 of this Code.

Channel 4 envisages that continuing to offer a range of alternative deal structures is an important element of its ongoing remit to develop the diversity of the UK independent production base and the development of new talent.

3.5 Control and Exploitation of Secondary Rights

Producers who have licensed Core Rights in a programme to Channel 4 will have complete freedom (subject to the specified holdbacks) as to how they wish to exploit the Secondary Rights, and will be put under no obligation by Channel 4 to discuss or accept a commercial relationship with Channel 4 for the exploitation of these rights.

However, Channel 4 is committed to continuing to operate 4 Rights as a distributor of Secondary Rights in the mutual interests of the independent production sector and Channel 4. 4 Rights has been able to deliver significant value to the independent production community through its exploitation of Secondary Rights in programmes commissioned by Channel 4. 4 Rights will, therefore, continue to look to secure and exploit Secondary Rights in the Territory in programmes commissioned by Channel 4

where possible. These rights will include (but not be limited to) DVD, DTO and secondary television sale rights in the Territory.

However, Producers will be under no obligation to discuss commercial terms regarding any Secondary Rights in a programme with 4 Rights. In the circumstances where a Producer does wish to discuss commercial terms with 4 Rights for the exploitation of Secondary Rights, the negotiation for the acquisition of these rights will be conducted at arm's length from Channel 4's negotiations regarding the acquisition of Core Rights to the programme in question. The terms offered by 4 Rights for Secondary Rights will therefore be through separate discussions with the Producer, and 4 Rights will expect to be treated no more, or less, favourably by the Producer than any other distributor.

Channel 4 will ensure that no offer for Core Rights by Channel 4 will ever be conditional on 4 Rights securing Secondary Rights, and it will not seek to improve the position of Channel 4 or 4 Rights by adjusting the relative prices offered for either package of rights.

3.6 UK Format Rights

UK format rights have been included within the Core Rights package to ensure that Channel 4 can protect itself against the potential risk of similar programmes based on the same format appearing in the Territory and to protect its exclusive right to commission further programmes.

However, Channel 4 will not have the right to warehouse the UK format right if a programme has not been re-commissioned. For all such programmes, as more fully set out in the Commissioning Agreement, if Channel 4 does not wish to commission further programmes, Channel 4 will return format rights to the Producer following a 'dark' period of 12 months at which point the Producer will be able to exploit these rights as they wish.

3.7 Pricing

To enable Producers to assess the relative value of the Core Rights to Channel 4 in any potential programme commission, Channel 4 undertakes to regularly publish an indicative tariff of the prices it expects to pay for Core Rights. The tariff will establish a range of indicative prices for the cost of Core Rights for Channel 4 programmes, reflecting cost variations by:

- Genre
- Day-part (primarily Peak vs. Off-Peak)

The tariff is intended as an initial indication of the likely level of funding available from Channel 4 for the Core Rights for a commissioned programme. The final price agreed between Channel 4 and the Producer for the Core Rights will be determined via a more detailed discussion of the programme's editorial specification and, in some cases, a review of the budget.

The value of Core Rights to Channel 4 will be influenced by a range of factors, which include but are not limited to:

- Level of editorial ambition (number of days of filming, location of filming etc)
- Use of archive material
- Use of on- and off-screen talent
- Use of Computer Generated Imaging technology
- Detailed schedule requirements
- Number of episodes in a series
- Whether the programme is a new or returning series
- Whether it is a UK or overseas production

Channel 4 expects that prices for Core Rights will fall within the published tariffs. However prices outside the range indicated within the tariff may be agreed in the case of co-productions with other United Kingdom broadcasters or where other exceptional circumstances pertain.

Channel 4's first Code of Practice established the ambition to move away from a detailed line-by-line negotiation of programme budgets. In many instances, for example on returning series, a price for Core Rights is quickly agreed with a Producer. However, given the diverse range of Channel 4's programming output and because Channel 4 wishes to understand the issues presented by Producers seeking to achieve editorial ambitions, a detailed discussion of the budget will be required on certain programmes .

Once Channel 4 has agreed a price for Core Rights with a Producer, it is expected that this price will not change before or during production, unless, the Producer and Commissioning Editor agree in writing to changes in the editorial specification, and such changes can be demonstrated to have increased costs and cannot be accommodated in the contracted price.

Channel 4's indicative tariff can be found in section 6.2 of this Code and provides the range of prices within which Channel 4 expects the large majority of its commissioned programmes to fall. The upper price of the range is to be regarded as the maximum price Channel 4 is likely to pay in a given genre other than for projects of exceptional editorial ambition and scale. Equally, whilst Channel 4 expects the majority of projects to fall within this range, lower prices may occasionally be offered for specified projects. Therefore the tariff is to be regarded as an indicative and initial guide to help Producers develop programme proposals and budgets, rather than as a restrictive or binding list of definitive prices.

As part of the overall Core Rights package (outlined in section 3.2) Channel 4's specific transmission rights will include 2 fully cleared transmissions on the Channel 4 Service or 8 Play days (each play day being up to 2 transmissions on the More4 service within a continuous 24 hour period) on the More 4 Service, (including use on catch-up services and on S4C in Wales) together with VOD Rights for the first 30 day window . Channel 4 will pay additional sums for repeats with the payment structure based on a flat fee linked to the scheduled day-part of the repeat transmission, which is in most cases the

key driver of the value of a repeat transmission and reflects current practice, and as more fully set out in the Terms of Trade.³

Channel 4 will review the prices in its tariff from time to time and adjust them to take account of inflation, additional efficiencies in production processes (e.g. via new technologies), changes in market practice, shifts in Channel 4's editorial strategy and other market developments.

3.8 Revenue Participation

Channel 4 has always put the principle of creative and commercial partnership at the heart of its Terms of Trade, in recognition of the collaborative nature of its commissioning process and the value that both the Producer and Channel 4 bring to a programme through their joint involvement.

Channel 4 plans to continue with the current practice of both Channel 4 and the Producer participating in revenues generated from the exploitation of the following rights:

- Distribution to any channel wholly owned by Channel 4
- Distribution to any 3rd party UK secondary channel (where the holdback has been waived)
- Distribution to other 3rd party UK content distributors e.g. VOD operators, broadband ISPs etc (subject to the specified windowing arrangements)
- Exploitation of rights to operate programme support services in the Territory

Channel 4 will also expect to participate in revenues generated through the exploitation of Secondary Rights regardless of whether the rights' exploitation is led by the Producer or Channel 4. The actual level of the Channel 4's revenue share will be determined through the Terms of Trade and commercial negotiation.

However, it is not the intention that the relative position of a Producer should be worse than that of Channel 4. Furthermore, the Commissioning Agreement makes provision for the recoupment from revenue generated through Secondary Rights exploitation, of any approved deficit financing advanced by a deficit funder, whether this is 4 Rights or a third party funder.

Where Channel 4 is a participant in the revenues from the exploitation of its commissioned programmes, it reserves the right to audit the rights' exploitation activities undertaken by its Producers and their representatives, in accordance with normal commercial practice, to ensure that revenues are maximised and distribution costs are not in excess of market rates.

³ Repeat fees will be based on 3 day-parts, which have been defined in consultation with talent unions

3.9 Transfer of Programmes from a Further Digital Television Service to the Channel 4 Service

On occasion, Channel 4 may wish to transmit on the Channel 4 Service programmes originally commissioned for one of the Further Digital Television Services and the following provisions will then apply.

Where such transmissions on the Channel 4 Service take place after a 2 month period from the first transmission of the first of the programme(s) on the Further Digital Television Service then the Producer will receive a repeat fee in accordance with a scale to be published from time to time.

Where such transmissions on the Channel 4 Service take place within a 2 month period from the first transmission of the first of the programme(s) on the Further Digital Television Service then Channel 4 agrees that the agreement with the Producer for transmission of the programme(s) on the Further Digital Television Service will be converted into a Commissioning Agreement pursuant to which the programme shall be deemed to have been commissioned under the Terms of Trade and the transmissions on the Further Digital Television Service will be deemed to be a sale of the programme(s) pursuant thereto.

4. Channel 4's Commissioning Process

Channel 4 aims to maintain best-in-class standards in all its dealings with its Producers.

4.1 Transparency of Process

Channel 4 will operate a clear commissioning process based on 4 key stages:

- Editorial Approval
- Business Approval
- Business Approval Board ("BAB") or
- Local Programme Finance Committee ("LPFC") Approval
- Contract Approval

LPFC comprises representatives from the relevant commissioning and commercial affairs departments. LPFC meetings are scheduled weekly or as required.

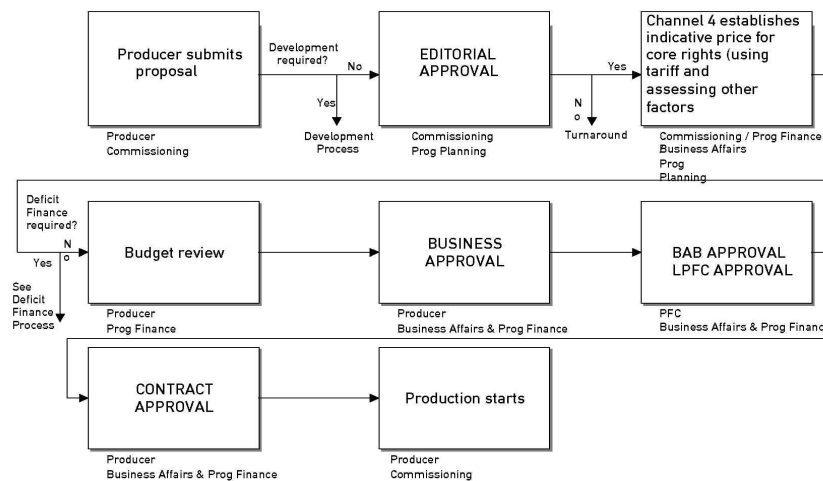
BAB involves senior staff from commercial affairs, commissioning and scheduling. BAB meetings are scheduled fortnightly.

Submissions to BAB or LPFC will depend on the level of price paid for the programmes.

Given the diversity of material commissioned by Channel 4 and the wide-ranging creative and commercial aspirations of its Producers, additional stages within this core process will frequently be required for:

- Development funding
- Deficit finance
- Detailed budget reviews

The core commissioning process is described below:



4.2 Communication with Producers

Channel 4 will give a clear indication of departmental and schedule needs via the online Producers guide, through PACT and in regular briefings.

Channel 4 will ensure that regularly updated information is made available to Producers, clearly indicating initial points of contact for the submission of programme proposals.

Proposals must be submitted to Channel 4 via its Electronic Proposal System.

Channel 4 will endeavour to respond to all proposals within four weeks, although unsolicited scripts and tapes for Drama and Entertainment will take longer.

Commissioning Editors and Commercial Affairs Managers will be clear about what rights Channel 4 is seeking.

Channel 4's editorial expectations and other requirements will be made clear in the Electronic Editorial Specification which can be accessed at <http://www.channel4.com/corporate/4producers>.

4.3 Timeliness of Negotiations

The Communications Act requires Channel 4's Code of Practice to ensure that "a reasonable timetable is applied to negotiations for the commissioning of an independent production and for the conclusion of a binding agreement."⁴ Owing to the diversity of programmes commissioned by Channel 4, the timetable from submission of an initial proposal to signature of contract can range from weeks (e.g. for fast-turnaround events) to several years (e.g. for major dramas and documentaries involving co-production financing).

Channel 4 therefore aims in its Code to establish not a rigid timetable for all its commissioned programmes, but a structured process designed to promote timely and proper editorial and commercial discussions necessary so that all relevant contracts can be signed before the start of production, as set forth below:

- The first stage for any project (whether development or full commissioning) is the creation of a Project Form. This is raised by Commissioning Editors and their Assistant. Assistants will inform Producers that the Project Form has been raised; this does not signal that the project has been commissioned but is the start of budgetary and contractual discussions.
- The Editorial Specification should be submitted by the Producer at the same time as their proposal for price (including where appropriate the suggested budget and any necessary deficit financing) outlining the editorial content, key talent, production and viewings schedule.
- The Commercial Affairs team will start negotiations as soon as the Project Form is raised, however their ability to enter into substantive negotiations will depend on whether the Producer has completed the Editorial Specification and submitted the necessary financial and budgetary information as set forth above. The Legal and Business Affairs Manager will discuss rights, co-production, talent and any other contractual issues. The Production Finance Manager will discuss all pricing and budget issues, including whether the deal is a fixed price deal which does not entail scrutiny of budgets. Channel 4's Programme Finance Managers will endeavour to review the budget and submit an initial response to Producers within ten working days
- Once contractual issues, budget and Editorial Specification are agreed the project will go to BAB or LPFC (as appropriate) for approval, which signals that the project is commissioned, but no contractual commitment will exist or funds will be released until the contract has been signed by both Channel 4 and the Producer.
- Channel 4 will endeavour to issue a draft contract within 10 working days after the date on which the project receives BAB or LPFC approval. Production should not start, and Channel 4 will accept no financial liability, until the Producer has signed and returned the contract.

⁴ Clause 285

We believe that the foregoing process will be to the mutual benefit of Channel 4 and Producers. It is not Channel 4's intention to pressure Producers to agree commercial terms in order to meet production deadlines. Where necessary, Channel 4 will have the ability to give project approval outside of the formal BAB or LPFC meeting, where such flexibility is required.

4.4 Development Funding

Channel 4 recognises that many programme proposals submitted by Producers require further development before a full programme can be commissioned.

Producers are welcome to fund the development process, but Channel 4 will offer a reasonable level of development funding if the Producer does not wish or is unable to do so. If Channel 4 funds the development of a given proposal, it will not attach any unreasonable conditions to the provision of that funding, especially regarding the rights' position of Channel 4 in the programme.

The only differences between Producer-funded development and Channel 4-funded development will be:

- If Channel 4 funds development, Channel 4 will have an exclusive 9-month option to commission the programme once development is completed.
- The costs of development will be included within the overall price that Channel 4 is willing to pay for the commission.

4.5 Cashflow

Channel 4 will usually cashflow the production of its commissioned programmes and will not attach any unreasonable conditions to the provision of cashflow. However on occasion, Channel 4 may invite a Producer to cash flow productions through third party financiers, being either a bank with which Channel 4 has negotiated pre-agreed terms in respect of their funding of programme costs on behalf of Producers, or another financier introduced by the Producer. Such arrangements will be subject to Channel 4's approval.

Where Producers are supplying deficit finance against Secondary Rights, Channel 4 will provide cashflow commensurate with its budget contribution and will require sufficient safeguards to ensure the security of the deficit finance provision.

Exceptionally, Channel 4 is aware that Producers may need cashflow prior to finalisation of the contract. In such cases, Channel 4 will consider issuing a Trust Letter, which, when signed by the Producer, will allow Channel 4 to release a certain amount of the agreed cashflow. The Trust Letter will refer to a draft contract, the principal terms of which must be agreed by the Producer.

4.6 Producers' Reciprocal Commitments

Channel 4 expects a number of reciprocal standards from its Producers:

- Producers should submit proposals for price (including where appropriate budgets and proposals for any necessary deficit financing) as soon as a Project Form is

raised and communicated. Some fixed price deals may not require budgets as advised by the Production Finance Manager.

- Producers must submit drafts of underlying rights holders agreements (i.e. agreements with third party format owners and key on-screen talent) in a timely fashion to facilitate the drafting of the production agreement by the relevant Legal and Business Affairs Manager.
- Editorial Specifications should be submitted electronically as soon as possible (and not later than the proposal for the price) for review and sign off by the Commissioning Editor. Revised Editorial Specifications can be agreed during production but only in consultation and with the agreement of the Commissioning Editor.
- Producers should give timely responses to Commercial Affairs during negotiations.
- Business Approval Board or Local Programme Finance Committee approval signals that the programme is commissioned, but no contractual commitment will exist, funds will not be released and production should not start until the contract is signed and returned.
- Producers should be aware of Channel 4's remit requirements in terms of nations and regions, diversity and disability.
- The Executive Producer is expected to have seen the programme and implemented his/her improvements before the Commissioning Editor's first viewing. He/she is expected to ensure the programme is of broadcastable quality before the second viewing.
- Producers should ensure their production teams have read the OFCOM Broadcasting Code (located at <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/>), the Independent Producer Handbook (including the Viewer Trust Guidelines) produced by Channel 4 and Channel 5 (located at <http://www.independentproducerhandbook.co.uk/>) and any other relevant Code or guidance (for example the Phone Pay Plus Code for PRTS services, located at <http://www.phonepayplus.org.uk/output/Code-and-Help.aspx>). Producers are responsible for ensuring that programmes comply with Channel 4's legal and compliance requirements.
- Programmes should be delivered to the agreed price, on the agreed delivery date, and fulfilling the editorial standards outlined in the Editorial Specification. Even if the transmission date for a programme is postponed, the Producer should deliver the programme by the contracted delivery date.
- Producers should read and ensure compliance with the technical guidelines published on the Channel 4 website, and ensure the programme Producer/Director has read them. Channel 4 expects programmes to be delivered to Programme Management at Channel 4 in finished and transmittable form. Particular strands (e.g. Current Affairs) have their own specific guidelines that must be read and complied with.
- Producers should fulfil Channel 4's press, marketing and programme support requirements.
- Producers should follow the instructions for Programme Management (located at <http://www.channel4.com/corporate/4producers/resources/aboutprogrammemanagement.html>), including completing the PAC Form (located at <http://www.channel4.com/corporate/4producers/resources/resources->

[forms.html](#)) in the required format and using the Silvermouse system for post production paperwork and music cue sheets (located at www.silvermouse.com).

5. Monitoring the Application of Channel 4's Code of Practice

5.1 Internal Review and Accountability

Channel 4 will undertake an annual internal review assessing its overall performance against its Code of Practice, addressing major points of concern arising during the year and proposing amendments to the Code. As part of this review, Channel 4 will gather the following information:

- The number and value of programme commissions from Producers and a break down by different types of rights deal (e.g. pre-purchases, fully funded etc.) by genre.
- The average length of the licence period for Core Rights-only deals and the number of transmissions covered in these deals.
- The number of occasions on which the tariff for a Core Rights-only deal has been outside the indicative price tariff.
- The number and nature of any disputes of the Code, and details of how these have been resolved.
- The number of occasions on which early release of programmes has taken place.
- A review of compliance with commissioning timetable.
- A review of disputes and how they have been dealt with.

The review will be submitted to the Channel 4 Board for approval and a summary of the review will be submitted to Ofcom by the end of the first quarter in each year.

5.2 Arbitration of Disputes

Disputes in this context refer only to exceptional circumstances where a Producer can demonstrate that, in the course of negotiation regarding a specific commission, Channel 4 has clearly breached the principles established in its Code of Practice. This dispute resolution process does not encompass disputes arising in the normal process of commercial negotiation.

The Commissioning Management Department will handle complaints from Producers, working to the Managing Editor of Commissioning, who will investigate and resolve disputes. Unresolved disputes will be referred to the Director of Television and Content and the Chief Executive. Should this process not have resulted in a resolution of the dispute, the Producer will have the right to present its case as to how it believes Channel 4 has been in breach of the Code to a Non-Executive Director of the

Corporation, nominated by Channel 4. This will be the final appeal forum, and Channel 4 and the Producer will both agree to be bound by the decision of this process.

Channel 4 has identified several key benefits to this proposal:

- The process is simple and disputes can be processed quickly.
- The process is inexpensive, giving smaller production companies easy access to arbitration.
- Channel 4's Non-Executive Directors are appointed by Ofcom with the consent of the DCMS and can therefore be relied upon to arbitrate independently and with absolute integrity.

6. Tariff of Prices for Channel 4 Commissioned Programmes

6.1 Methodology

In accordance with the previous Code, Channel 4 has reviewed and issued updated tariff price bands from time to time. The tariffs effective at the date of publication of this version of the Code are attached.

In devising the original tariffs and in the subsequent reviews, Channel 4 has adopted the following methodology:

- Programmes are grouped into genres, based on the editorial specification of the programmes and the day-part for which they are commissioned.
- Exceptional programmes (e.g. major projects that have been subsequently discontinued) and specialist genres (e.g. News and Sport) are excluded from the analysis and from the tariff. Channel 4 will include separate price guidelines in tender documents for future commissions of such programmes.
- The review of indicative tariff prices may take into account factors such as the movement on RPI, changes in production technologies which impact on the price of production of the programmes, and the value attributed to the particular slot and genre type in line with the editorial strategy.
- Channel 4 also assesses the implications of future editorial strategy on average prices within different programmes genres.
- Based on this analysis, a range of prices is derived for Core Rights within which the large majority of its projects are expected to fall.
- The prices on the following page represent the indicative range of prices that Channel 4 will consider paying to secure the Core Rights to commissioned programmes from Producers for an agreed licence period, as outlined previously in this document.
- Prices have been based on the assumption that first transmission of the programme globally will be on Channel 4. Channel 4 reserves the right to reduce the price offered for Core Rights should the Producer wish for the programme to be exploited in an overseas market before Channel 4.

6.2 Proposed Tariff

Channel 4 Hourly Cost for Core Rights (2009)

		Minimum Cost Per Hour	Maximum Cost Per Hour
Genre		£000s	£000s
Drama series (Peak)		350	650
Drama serials/events (Peak)		300	1000
Drama Documentary (Peak)		250	400
Drama (Off Peak)		50	160
Entertainment Archive (Peak)		100	350
Entertainment Formatted Entertainment (Peak)		90	400
Entertainment Narrative Comedy (Peak)		350	600
Entertainment Broken/Scripted Comedy (Peak)		150	450
Entertainment including quizzes (Off Peak)		15	120
Current Affairs (Peak)			
Documentaries (Peak)		Low: 70	Low: 110
Factual Arts/Culture (Peak)		Mid: 110	Mid: 150
Factual Religion (Peak)		High: 150	High: 180
Factual Science and Medical (Peak)			
Factual History (Peak)		Low: 70	Low: 110
		Mid: 110	Mid: 150
		High: 150	High: 200
Features/Lifestyle (Peak)		50	170
Other Factual (Off Peak)		15	60
Music Performance		70	400
T4 Factual & Entertainment		80	140
Excludes all programmes under 30 minutes (slot) duration; Animation; Long-running reality;			
Breakfast; Long-running drama; News; 4Learning; and Sport			
Peak is defined as 17:30 to 24:00			

● 저 자 소 개 ●

윤 석 년

- 성균관대 신문방송학과 졸업
- 성균관대 신문방송학과 석사
- 성균관대 신문방송학과 박사
- 현 한국방송통신전파진흥원 연구위원

김 경 환

- 한양대 국어국문학과 졸업
- 조치대 신문학과 석사
- 조치대 신문학과 박사
- 현 상지대학교 언론광고학부 조교수

황 성 연

- 중앙대 신문방송학과 졸업
- 중앙대 신문방송학과 석사
- 중앙대 신문방송학과 박사
- 현 AGB닐슨미디어리서치 연구위원

방송통신정책연구 11-진흥-지정-17

외주 제작시장 활성화 및 외주편성규제
개선방안 연구

(A Study on the development of Independent production Quota on
the Growth of the production Market and the program regulation)

2011년 12월 일 인쇄

2011년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL:

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 (주)크리홍보
