

외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과
다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 동국대학교

책임연구원 : 장하용(동국대학교 신문방송학과 교수)

공동연구원 : 조항제(부산대학교 신문방송학과 교수)

임정수(서울여자대학교 신문방송학과 교수)

보조연구원 : 김형수(동국대학교 신문방송학과 석사과정)

목 차

요약

I 서 론

- 1. 연구목적 및 배경 13
- 2. 보고서의 구성 14

II 외주정책의 현황 및 성과 분석

- 1. 외주정책의 현황 16
- 2. 외주정책에 관한 주요쟁점 19
 - 1) 외주제작 의무편성비율 규제제도 19
 - 2) 외주제작 관련 불공정 거래 관행 21
- 3. 외주정책의 성과 분석 22
 - 1) 성과의 평가들 22
 - 2) 방송영상 프로그램 수급의 평가 23
 - 3) 다양성의 평가 25
 - 4) 시장지배력의 평가 26
 - (1) 지상파 지배력에 대한 평가 26
 - (2) 독립제작사 육성에 대한 평가 27
 - 5) 영상산업의 육성의 평가 29
 - (1) 저작권 29
 - (2) 창구활성화와 국제경쟁력 31

III 해외 외주정책의 분석

- 1. 유럽의 외주정책 상황 34

2. 영국의 상황	38
3. 소결: 해외의 사례로부터 얻을 수 있는 시사점	48

IV 외주정책의 실효성 확보를 위한 방안

1. 검토배경 및 추진방향	50
1) 방안의 검토 배경	50
2) 추진방향	50
(1) 외주제작 공정거래 관련 법적 근거 마련	50
(2) 외주프로그램 인정 및 산정기준 마련	51
2. 계약관련 방안	51
1) 외주계약시 분쟁의 내용	51
2) 표준제작비 제정의 로드맵	53
3. 제작관련 방안	60
1) 외주프로그램의 정의	60
(1) 외주프로그램의 구분과 개념 정의	60
(2) 외주프로그램의 핵심요소	60
2) 외주프로그램 제작사의 정의	61
3) 외주프로그램의 인정 및 산정기준의 취지	63
4) 외주제작 의무편성비율의 조정 검토	64
(1) 외주제작 의무편성비율 산정시 전체방송시간의 설정	64
(2) 외주프로그램 인정 기준	68
4. 유통관련 방안	74
1) 저작권 분배 논의의 전제	74
2) 저작권 거래의 원칙	76
(1) 정책의 합목적성	76
(2) 사적 계약의 존중	76
(3) 권리의 포괄성	77
(4) 계약의 투명성과 확실성	78

V 외주제작정책의 방향에 대한 제언

1. 편성시간비율관련	79
-------------------	----

1) 편성시간 비율의 확대/축소/유지	79
(1) 편성시간비율제도에 대한 찬반론	79
(2) 개선방안	80
2) 외주정책의 적용 범위	81
(1) 지역방송사	81
(2) DMB	86
(3) 특수관계자	88
2. 외주제작 관련 법과 제도의 정비	91
1) 비대칭적 규제의 필요성에 대한 논의	91
(1) 비대칭 규제에 대한 방송사의 문제제기	91
(2) 비대칭 규제에 대한 제작사의 입장	93
(3) 비대칭 규제에 대한 검토	93
2) 가이드라인과 시행규약	94
(1) 가이드라인의 배경	94
(2) 가이드라인에 대한 견해들	95
(3) 가이드라인 관련 개선안	96
(4) 영국 시행규약 제도의 검토	99
3) 불공정거래관행	101
(1) 불공정거래 논란의 유형	101
(2) 개선방안	102
4) 유통활성화지원	104
(1) 지원의 필요성	104
(2) 지원방안	104
5) 방송통신위원회 분쟁 조정기능의 확대	106
3. 추진방식	107
1) 외주비율산정	107
2) 외주프로그램 인정기준	107
3) 가이드라인	107

VI 참고문헌

표 목 차

<표 2-1> 2008년 외주제작 의무비율 확정 고시안	17
<표 2-2> 지상파 방송사 장르별 외주제작 편성 현황(2003-2005)	19
<표 2-3> 외주제작 의무편성비율정책의 성과를 둘러싼 쟁점들	20
<표 2-4> 장르별 독립제작사 현황	26
<표 2-5> 독립제작사의 창업연도별 분포	28
<표 2-6> 드라마 저작권의 제작사 귀속 최근사례	30
<표 2-7> 드라마 저작권의 귀속 내용	30
<표 2-8> 외주 프로그램 저작권 현황	31
<표 2-9> 방송 콘텐츠 장르별 수출 현황(2006년)	33
<표 3-1> EU의 각 나라별 전체 작품 중에서 외주제작사의 비율 (1993-2002)	35
<표 3-2> 유럽 각 나라의 외주제작사 쿼터	37
<표 3-3> 영국에서 독립제작사에 대한 평가	39
<표 3-4> 영국방송에서 혁신을 권장하는 것과 좌절시키는 것	40
<표 3-5> BBC의 드라마/코미디 프로그램 제작비	42
<표 3-6> 오피콤의 프로그램 저작권 원칙	44
<표 3-7> 영국 독립제작사의 발전과정	47
<표 4-1> 외주계약 시 자주 분쟁이 되는 사항과 사례	52
<표 4-2> 표준제작비 제정의 로드맵	54
<표 4-3> 방송3사의 외주계약서의 주요 내용과 수정방향 (비드라마 부문)	56
<표 4-4> 방송3사의 외주계약서의 주요 내용과 수정방향 (드라마 부문)	58
<표 4-5> 저작권의 분류	78
<표 5-1> 지역민영방송 외주제작 편성	82
<표 5-2> 지역MBC 외주제작 편성 현황	85
<표 5-3> 특수관계에 있는 독립제작사 외주비율 추이	90

그림 목 차

[그림 3-1] EU의 각 나라별 전체 방송시간에서 외주제작사의 비율	36
--	----

요 약 문

I. 서론

○ 1991년부터 방송프로그램 공급원을 다양화하고, 방송제작시장의 지상파 독점 상황 해소와 공정한 경쟁시스템의 구조화를 위해 외주제작 의무편성비율제도가 도입되었다. 그러나 외주프로그램제작사와 방송사간의 갈등과 구조적 문제들로 인해 본래의 정책목적을 달성하기 어려운 현 상황에서, 외주제작산업의 선순환구조 형성을 위한 정책 및 법제도의 개선 필요성이 대두되고 있다.

○ 본 연구는 외주제작과 관련된 제반 여건을 분석하여 외주정책 관련 법제도의 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 구체적으로 외주편성비율의 산출을 합리화하기 위한 외주프로그램 인정기준을 제시하였으며, 표준제작비의 설정과 저작권 분배 관행의 문제점 등을 개선하기 위한 제도적 방안을 도출하였다.

II. 외주정책의 현황 및 성과분석

○ 비록 외주정책이 상당기간 지속되어 왔지만, 국내에서 이루어지고 있는 외주제작은 완전한 형태의 외주제작이기보다는 방송사의 인력이나 장비, 재원이 상당부분 투입되는 부분적 외주제작인 경우가 대부분이다. 일부분을 제외한 대부분의 독립제작사들은 아직도 영세한 규모를 갖고 있으며 전문인력과 시설의 확보 등에서 아직 양적, 질적 향상을 이루어내지 못했다고 평가할 수 있다.

○ 최근에 외주제작의 인정기준과 관련한 쟁점이 떠오르고 있다. 실제로 외주프로그램으로 보기 어려운 제작과정을 통해 만들어진 프로그램이 지상파방송사의 외주프로그램으로 인정받게 됨으로써, 외주제작사의 제작여건이 개선될 여지가 더욱 줄어들고 있다.

○ 제작비 산정과 저작권 귀속문제에 있어서 방송사와 외주제작사간 불공정 거래에 대한 문제점이 계속 제기되어 왔다. 제작사는 제작비 산정시, 순수 제작비와 간접비, 적정이윤, 협찬금 등을 고려하여야 하나, 일관된 기준이 없어 낮은 수준의 제작비를 지급받고 있다고 주장한다. 또한 외주제작사는 저작권 및 수익 분배시 제작과정에서의 핵심적 창작활동인 기획·작가·연출과 제작비 등, 제작에 대한 실질적 기여도를 인정받지 못한다고 주장하고 있다.

○ 외주정책의 성과로서 방송영상 프로그램의 수급을 평가하면, 제작사의 양적 성장으로 멀티 플랫폼시대의 콘텐츠 제공 측면은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 방송영상시장에서 지상파 콘텐츠에 대한 의존도는 여전히 높고, 저작권 역시 방송사에 일방적으로 귀속되고 있어서 질적인 균형은 이루지 못한 것이 사실이다. 프로그램의 다양성도 콘텐츠 생산 소스가 다양화된 것에 비해서, 장르의 다양성은 미흡하다. 지상파의 시장 지배력은 부분적으로 완화되었다고 할 수 있지만, 콘텐츠의 후속 시장을 지상파가 대부분 확보하고 있어서, 지상파의 영향력은 약화되었다고 보기 어렵다. 외주제작사는 양적으로 성장한 것이 사실이나, 이들의 거래협상력은 여전히 낮은 상태에 처해 있다. 외주정책은 드라마 부분의 성장을 가져왔고, 방송의 한류를 촉진하였다. 외주제작사의 자본과 기술 축적을 자극하기 위해서 외주제작편성비율 정책은 현시점에서 유지될 필요가 있다.

III. 해외 외주정책의 분석

○ 외주제작사 쿼터는 문화적 다원주의를 목표로 주로 유럽에서 현재 시행하고 있는 제도이며, 가장 강력하게 이 제도를 시행하고 있는 국가는 프랑스이다. 프랑스는 프랑스어 저작물 제작비의 66%(실제 방송량으로는 전체 방송시간의 약 43%) 쿼터를 제정하고 있고, 대부분의 유럽국가들이 전체 방송제작비 또는 방송시간 중 10% 이상의 제작비 또는 방송시간을 독립제작사에 할애해 독립제작사를 육성한다는 명령을 준수하고 있다. 전체 유럽 평균은 2002년도 기준 20.2%로, 1993년 16.2%에 비해 4%가 오른 수치이며, 덴마크, 그리스, 이탈리아, 포르투갈을 제외한 대부분의 유럽 국가들이 독립제작사에 우호적인 정책을 펴고 있다.

○ 유럽 쿼터의 특징 중 하나는 공영방송에 좀 더 많은 의무를 부과하는 점이다. 유럽에서 공영방송은 다양한 형태의 의무를 가지고 있지만, 그 특권(높은 수신료)만큼 독립제작사의 육성에도 다른 방송에 비해 의무가 크다.

○ 특히 영국은 현 방송산업구조(곧 제작과 배급이 한 기업으로 통합되어 있는 수직적 통합)가 가지는 경제적 효율성과 이를 확보하지 않으면 안되는 BBC의 특수성을 폭넓게 인정하면서도, ‘사회적 차원’의 다양성이 더 중요하고 앞서서 목적이라는 점을 분명히 하고 있다. 영국이 독립제작사 육성의 실행 수단으로 채택한 것은, ① 거래에서의 협상력 균형을 위해 저작권을 독립제작사에 주고, ② 외주계약은 표준적 기준과 절차에 의해 투명하게 하며, ③ 정책적으로 차별을 감시하는 것이다.

○ 외주제작 비율이든 제작비이든, 쿼터가 다원주의라는 목적을 달성하고 있느냐의 여부에 대해서는 유럽의 어느 나라이든지 확실한 실증적 증거를 내놓지 못하고 있다. 대체로 인풋(input)의 다양성과 아웃풋(output)의 다

양성은 사뭇 다른 것이 정설이지만(그러나 그럼에도 많은 정책이 이를 실행하고 있음), EU를 비롯한 유럽의 여러 나라들은 쿼터가 아웃풋의 다양성을 낳는 원인 행위임을 믿고 있다.

IV. 외주정책의 실효성 확보를 위한 방안

1. 계약관련방안

○ ‘공정성의 확보 및 당사자의 사적 협상 존중’이라는 대원칙을 해치지 않는 범위 내에서 외주정책의 목적을 구현하기 위해서는, 계약에 있어서 ‘공정성’을 ‘사적 협상’의 대상으로 삼을 수 있게 하는 것이 필요하다.

○ 방송사는 편성시간대별, 제작요소별, 프로그램 길이별, 저작권 보유 정도에 따라 제작비의 최소-최대 예상범위, 곧 가이드라인을 정하고 이를 주기적으로 공개하는 것이 필요하다. 특히 인건비나 관리비 등의 간접 제작비 항목에서 독립제작사에 대한 차등을 금지시켜야 한다.

○ 표준제작비를 제정하기 위한 로드맵은 다음과 같다. 1단계에서 표준제작비 제정과정에서 방송사/독립제작사의 논의를 통해 제정에 적용될 수 있는 원칙을 마련하고(비드라마 부문에서 표준제작비 제정을 위한 공감대 마련), 2단계에서 방송사별로 (비드라마 부문의)장르, 포맷을 세분해서 표준제작비를 제정하고(구체적인 원칙은 자율로 보장, 공청회 실시), 3단계로 이를 실제 계약에 적용하고, 4단계로 방송통신위원회가 실사 및 검증하는 작업을 수행한다.

2. 제작관련방안

○ 외주제작 의무편성비율 산정에 대한 논의는 의무편성비율의 기준이 되는 ‘전체방송시간’에서 외주제작과 관계없는 프로그램까지 포함해서 비율 준수를 규제하게 되면 외주제작 의무편성비율제도의 합리성이 훼손된다는 데 근거를 두고 있다. 이 연구는 외주제작 의무편성비율 산정기준을 다음과 같이 제시하였다.

(외주프로그램의 예외)

- ① 영화는 외주 프로그램으로 인정하지 않는다.
- ② 외국 수입물의 더빙 또는 한글 자막 프로그램은 외주프로그램으로 인정하지 않는다.

(외주제작 의무편성비율 산정시 제외되는 프로그램: 비율 계산의 분모에서 제외되는 프로그램)

- ① 주시청시간대 뉴스 프로그램
- ② 재난, 비상방송
- ③ 국가 주요행사
- ④ 국민의 관심이 높은 스포츠 중계
- ⑤ 외국에서 수입된 프로그램
- ⑥ 국내영화

○ 외주제작과 관계없는 프로그램들을 빼고 의무편성비율을 계산하면, 현재보다 전체 방송시간이 줄어들게 되므로 외주프로그램 편성시간도 줄어들게 되며, 이에 따라 방송사의 외주프로그램 편성에 대한 부담을 경감시켜 주는 효과가 있다. 반면에 전체 외주제작시간이 줄어들게 되면 독립제작사들의 외주프로그램 제작을 위축시키는 부작용이 발생한다. 따라서 ‘분모’의 조정은 ‘분자’인 외주프로그램의 내실화를 동반해야 한다. 즉 외주로 인정받기 어려운 프로그램을 가려내서 외주제도의 취지에 맞는 ‘순수성’을

확보하는 것이다. ‘외주프로그램 인정기준’은 다음과 같다.

(외주프로그램 인정기준: 기본 원칙)

- ① 외주프로그램의 인정을 위한 제작참여 요소는 기획, 연출, 작가의 투입으로 한다.
 - ‘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. 계약서와 크레딧(credit) 상의 ‘기획’은 동일하게 명시되어야 한다.
 - ‘연출’은 방송사의 CP와는 구별되며, 해당 프로그램의 직접 제작에 참여하는 연출자 중 대표연출자를 말한다.
 - ‘작가’는 해당 프로그램의 극본, 시나리오, 내용 구성 작가 중 대표작가를 말한다.
- ② 외주프로그램 인정을 위한 프로그램의 유형은 단위 프로그램 외주를 기본으로 한다.
- ③ ②의 프로그램에서, 외주프로그램 제작사가 ①의 3가지 요소 중 적어도 2개 이상을 제작에 투입하였을 경우 외주프로그램으로 인정하며, 외주제작 의무편성비율 산정시 해당 편성량을 100% 인정한다.

(예외)

- ① 기본원칙을 충족하는 프로그램 중에서 외주프로그램 제작사가 주요 저작권 중 하나 이상을 보유하면 외주제작 의무편성 비율 산정시 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 산정시 해당 편성량을 100% 인정

한다.

※ 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.

- 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 산정시 해당 분량만 인정한다.
- ⑤ ‘기획, 연출, 작가의 투입’이 1개 이하인 단순 하청외주는 외주제작 의무편성비율 산정에서 제외한다.

3. 유통관련방안

○ 저작권 거래에서 가장 큰 원칙은 프로그램이 가진 부가가치를 극대화시켜 질 높은 프로그램의 제작을 유도하는 것이다. 콘텐츠 권리가 어느 한 매체에 묶이는 경우 콘텐츠의 전체적 부가가치는 그만큼 낮아질 것이다. 따라서 지상파방송사업자가 자신의 콘텐츠를 지상파방송에서 특혜적 영구적으로 사용할 경우에는 타매체의 발전은 그만큼 늦춰질 수밖에 없다.

○ 따라서 저작권에 대한 논의는 이 보고서에서 정하고 있는 ‘외주프로그램의 인정기준’을 일정하게 충족시킨 것이므로, 다음과 같은 원칙의 천명에 큰 무리가 없다.

- ① 정책의 합목적성: 프로그램에 대한 제반 권리는 양자의 합의 하에 명시적으로 거래되어야 한다. 방송사는 프로그램의 송출이나 1차 저작권에 대한 제작비 지불을 대가로 저작권의 무조건적 일괄양도를 당연시해서는 안된다. ‘쓰지 않으면 잃는다’(use or lose)는 원칙으로 가능한 많이 사용될 수 있게끔 유도한다.
- ② 사적 계약의 존중: 특약 등을 통해 이루어지는 당사자 간의 다양한 거래를 존중한다. 2, 3차 사이의 수익배분 역시 양자의 합의를 중시한다.
- ③ 권리의 포괄성: 권리는 가능한 포괄적으로 거래하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 이후 양자 사이에 있을 수 있는 권리 배분은 방해하지 않는다. 새로운 매체가 등장한다 해도 이를 이용할 수 있는 기회나 동기를 제한하기 보다는 적극적으로 이용할 수 있게끔 유도한다.
- ④ 계약의 투명성과 확실성: 프로그램에 대한 권리는 핵심(또는 기본)권한과 2, 3차 권한으로 나누어질 수 있다. 핵심권한의 양도에는 재방 횟수와 소유 기간이 명시되어야 한다. 제작사와 방송사는 2차 및 3차 권한의 양도관계를 명시하여야 한다.

V. 외주제작정책의 방향에 대한 제언

1. 편성비율 관련

○ 외주편성비율정책에 대한 찬성론과 반대론의 대립에도 불구하고 현시점에서의 비효율성에는 일치하고 있으며, 방송사와 제작사 양측 모두 개선의 필요성에 동의하고 있다. 외주정책의 기본방향은 비율의 추가적인 증가는 지양(止揚)하고, 방송사와 제작사 간에 합리적 관계의 관행이 정착될 수 있도록 시장의 환경을 조성하는 일에 역점을 두어야 한다. 우리나라에서 의무비율 중심에 대한 비판이 나오고 있지만, 이를 제작비쿼터와 같은 다른 제도로 급선회하는 데에는 심리적 저항과 사회적 비용이 들어가므로

신중해야 한다.

○ 지역민방에 대한 외주정책은 의무비율이 아닌 인센티브 제도로 전환해야 한다. 지역민방에서 자체제작과 외주제작의 확대는 지역자치와 지역문화의 활성화라는 의미뿐 아니라, 수중계의 확대를 억제하는 효과도 갖게 된다. 그러나 이런 목표의 달성은 외주제작 의무편성비율 규제를 통해서가 아니라, 지역민방의 자체제작과 외주제작의 이행에 대한 인센티브 제공을 통해서 활성화시키는 것이 바람직하다.

- 지역민방에 편성된 지역 독립제작사의 프로그램 제작에 방송발전기금의 지원을 고려할 수 있다. 다만 지역민방에 외주편성 의무가 현행대로 부과됨을 전제로, 지역민방이 제작한 프로그램이 타지역민방의 외주비율산정에 포함되는 것은 타당하다.
- 지역MBC 프로그램의 외주비율산정 여부는 지역방송 차원보다 특수관계자 차원에서 접근하는 것이 타당하다. 현행 제도대로 실시됨을 전제로, 지역MBC에서 제작한 프로그램은 일정한 제한 범위 내에서 서울MBC의 외주제작 프로그램으로 인정될 수 있다.

○ 지상파DMB의 외주제작 의무편성비율 적용을 폐지할 것을 제안한다. 현실적으로 지상파DMB는 지상파TV의 보완적 성격을 강하게 띠고 있으며, 새로운 프로그램의 제작을 활성화시킬 수 있는 여지가 크지 않기 때문에, 외주프로그램 의무편성은 지상파DMB의 광고 가치 평가가 상향조정되고 사업이 정상화될 때까지는 잠정적으로 폐지하는 것이 타당하다.

○ 외주정책의 취지에 부합되지 않게 실질적 외주가 특수관계 제작사에 집중될 우려가 있어 특수관계자 외주에 대한 규제를 폐지하는 것은 바람직하지 않다. 협찬에 대한 규제는 프로그램의 내용이 협찬사의 영향을 과다하게 받는 것으로부터 시청자를 보호하자는 공익적 의도에서 실시되는데, 방송사의 특수관계자와 일반 외주제작사의 프로그램에 대해서 차별적

인 규제를 하는 것이 협찬에 대한 규제 취지와 부합하는지 재고해볼 필요가 있다. 드라마 분야의 협찬 규제는 외주정책 문제와 맞물려 있기도 하지만, 최근에 점차 쟁점화 되고 있어서 별도의 논의가 요구된다.

2. 외주제작 관련 법과 제도의 정비

○ 외주제작 표준계약 가이드라인의 실효성을 높이는 방안으로 다음을 고려할 수 있다. 첫째, 가이드라인은 방송사업자의 자율적인 공정거래를 유도하는 지침 역할을 하되, 해당사업자가 문제를 제기한 것 등을 포함해서 외주제작 및 유통 실태조사 결과를 방송평가 등에 참고자료로 활용하는 방안이다. 두 번째는 외주인정기준과 가이드라인의 핵심내용(선급금, 재방료, 제작비산정, 공동제작 및 활용) 등을 외주관련 시행령에 포함시켜서 실효적 강제성을 가질 수 있도록 한다. 셋째, 강제성 없는 가이드라인에 대한 비판을 보완하기 위해 영국에서 실시하고 있는 ‘시행규약(code of practice)’ 형태를 부분적으로 혹은 변형된 형태로 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

○ 외주제작의 불공정거래관행을 개선하기 위한 방안의 핵심은 표준제작비와 계약서, 저작권 부분이다.

- 표준제작비는 실사를 한 다음, 방송사와 제작사 대표 단체 간에 장르별, 포맷별 하한선을 합의에 따라 정하고, 이를 공표한다. 포맷별로 제작비는 상당히 큰 차이가 발생할 뿐 아니라, 프로그램의 광고수입도 반영되어야 하므로, 표준제작비에서 상하한선을 모두 설정하는 것은 비현실적이다. 평균적 제작비 산정이 비교적 용이한 비드라마 부문에만 적용하는 방안도 고려할 수 있다. 표준제작비 공표, 저작권 분할 등 가이드라인 주요 내용을 시행령에 담고, 확인을 위해 ‘실태조사’ 또는 ‘방송실시결과’ 활용할 수 있다.

- 표준계약서의 실행은 업계간 협의를 전제로 실시하는 것이 바람직하다. 계약서에 포함될 필수적 사항에 대해서 방송통신위원회가 규정하도록 한다. 계약체결은 제작이 이루어지기 전에 완료되도록 규정하며, 제작과정에서의 추가적인 비용발생과 변동사항에 대한 가이드라인도 제시될 필요가 있다.
- 저작권 귀속은 의무적 명시보다 자율적으로 해결되는 관행을 정착시키는 것이 바람직하다. 저작권 귀속문제는 제도화시킬 경우에도 불법적 수준을 명시하는 정도로 규정하여 사업자간 계약의 자율성을 최대한 보장하는 것이 바람직하다.

○ 방송통신위원회 분쟁 조정기능의 확대가 필요하다. 이를 위해 방송법 제35의3조(방송분쟁조정위원회)를 개정해서, 외주제작사를 공동사업이나 분쟁의 조정에 관한 방송통신위원회 직무 범위 사업자로 포함시켜, 외주제작 계약 및 제작, 유통 관련 분쟁사항을 <방송분쟁조정위원회>에서 처리한다. 외주관련 방송분쟁조정위원회의 분쟁신청 건수 및 조정결과를 방송평가 등에 반영한다.

3. 추진 방식

- 이 보고서에서 제시한 제도의 개선은 세부사항별로 공청회, 토론회 등을 통해서 보다 폭넓은 의견을 수렴한 뒤, 방송법, 방송법시행령, 고시 등을 통해 구체화되어야 한다.
- 외주비율계산시 전체방송시간(분모)에서 제외시킬 부분에 대한 명시는 방송법 시행령을 통해서 명시되어야 한다.
- 외주프로그램 인정기준의 실시에 대해서 방송법(시행령)에 명시하며,

인정기준의 세부사항은 고시를 통해 제시되어야 한다.

○ 표준제작비, 저작권, 계약관계를 포함하는 거래 관계에 대해 양사업자가 협의한 사항을 2년 정도 시험기간을 거쳐 문제점을 수정하여 제도적으로 정착시키는 방안도 가능하다. 제도적으로 정책되게 되면, 협의사항의 이행은 자체적으로 공표하는 형식을 띠 수도 있고, 방송통신위원회의 감독하에 관리될 수도 있다.

○ 영국식 시행규약이 과도한 규제로 작용할 우려가 있다면, 표준제작비에 한해서라도 양사업자가 협의에 참여하는 형태로 ‘표준제작비산정협의회(가칭)’를 만들고, 장르별, 세부포맷별, 제작비(직간접비) 하한선을 제시하고 공표하는 것을 방송통신위원회가 관리하는 형태도 가능하다.

I. 서론

1. 연구목적 및 배경

○ 1991년부터 방송프로그램 공급원을 다양화하고, 방송제작시장의 지상파 독점 상황 해소와 공정한 경쟁시스템의 구조화를 위해 외주제작 의무편성비율제도가 도입되었다. 특히 2000년대 이후 영상물이 유통될 수 있는 창구로서 DMB, MMS, 그리고 IPTV를 비롯한 새로운 매체가 등장하면서 풍부한 방송영상 콘텐츠의 안정적인 공급이 화두로 대두되었다. 외주제작 의무편성비율제도는 이처럼 늘어난 채널에 프로그램을 공급할 수 있는 독립제작사들을 육성하고 제작여건을 개선함으로써 양질의 콘텐츠를 공급하고, 궁극적으로는 시청자 복지를 향상시키는데 목적이 있다.

○ 하지만 외주의무편성비율이 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고 외주프로그램 제작사들의¹⁾ 성장은 외형적 수준에 그쳐 제도의 실효성에 지속적으로 의문이 제기되어왔다. 외주제작사들은 외주제작의 내실화를 수반하지 않은 채 이루어지는 지금의 제작환경에서는 외주제작 의무편성비율의 확대가 큰 의미가 없다고 주장한다. 외주제작사들은 외주제작물 거래시장에서 방송사의 우월적 지위를 이용한 불공정거래 행위가 여전히 존재하고 있다고 주장하며, 대표적 사례로 낮은 제작비의 책정과 저작권의 일방적 방송사 귀속문제를 들고 있다.

○ 한편 방송사들은 외주편성비율의 강제가 프로그램의 공익성 저하와 방

1) 이 보고서에서는 제작사의 명칭을 ‘외주프로그램 제작사(또는 외주제작사)’로 통일하고자 한다. 그동안 ‘독립제작사’나 ‘독립영상물제작사’와 같은 이름으로 불리었으나, 문화관광부에 신고된 독립제작사 중에서 외주 프로그램 제작을 하지 않는 사업자가 상당수 있는 것이 현실이다. 또한 이 보고서에서 대상으로 하는 거래행위는 모든 영상물 제작이 아니라, 방송사업자와의 외주프로그램 제작이기 때문이다.

송사 내부인력의 유출을 야기한다고 주장한다(김환균, 2006). 비록 양사업자의 주장이 서로 평행선을 달리는 것처럼 보이지만, 이들은 지금의 방송영상물 제작시장에서 외주정책의 전면적 거부나 어느 사업자의 일방적 희생을 통해서 문제를 해결할 수는 없으며, 현 시점에서는 외주정책의 실질적 효과를 만들어내면서 모두에게 이득이 될 수 있는 방안의 강구가 필요하다는 점에는 동의하고 있다(장하용, 2007).

○ 외주프로그램제작사와 방송사간의 갈등과 구조적 문제들로 인해 본래의 정책목적을 달성하기 어려운 현 상황에서 외주제작산업의 선순환구조형성을 위한 정책 및 법제도의 개선 필요성이 대두되고 있다. 따라서 본 연구는 외주제작과 관련된 제반 여건을 분석하여 외주정책 관련 법제도의 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 구체적으로 외주편성비율의 산출을 합리화하기 위한 외주프로그램의 인정기준을 설정하였으며, 표준제작비의 설정과 저작권 분배 관행의 문제점 등을 개선하기 위한 제도적 방안을 도출하였다.

2. 보고서의 구성

○ 보고서의 내용은 크게 5가지 부분으로 나누어진다. 1장은 보고서의 서론으로 연구의 목적 및 배경을 설명하였으며, 제 2장에서는 외주제작정책의 경과와 현황을 정리한 다음, 외주제작 의무편성비율제도의 성과를 시장경쟁상황에 대한 분석을 중심으로 기술하였다. 3장에서는 해외외주정책의 집행 사례를 한국에 대한 시사점을 중심으로 분석하였다.

○ 본 연구의 핵심적인 결과에 해당하는 4장은 외주제작시스템의 개선을 위한 방안들을 제시하였는데, 구체적으로 외주제작의 계약(표준제작비, 계약서 등)과 제작(외주 프로그램 인정 및 비율산정기준), 그리고 유통 분야

(저작권 및 수익 분배)에서의 법적, 제도적 방안들이다. 마지막으로 5장은 이 보고서의 마무리로, 거시적인 측면에서 외주정책의 방향에 대한 제언과 도출된 개선방안의 제도적 추진방식을 제시하였다.

Ⅱ. 외주정책의 현황 및 성과 분석

1. 외주정책의 현황

○ 1991년부터 방송프로그램 공급원을 다양화하고, 방송제작시장의 지상파 독점 상황 해소와 공정한 경쟁시스템의 구조화를 위해 외주제작 의무 편성비율제도가 도입되었다. 구체적으로 외주정책은 지상파방송사의 시장에서의 독과점적 지위를 규제하고 다양한 제작주체를 육성함으로써 내실 있는 영상산업 발전을 도모하고, 제작 주체의 다양성을 통한 콘텐츠의 다원성을 확보하여, 궁극적으로 수용자복지를 증대시키는데 그 목적이 있다. 그러나 외주제작사와 방송사간의 갈등과 구조적 문제들로 인해 본래의 정책목적을 달성하기 어려운 현 상황에서, 외주제작산업의 선순환구조 형성을 위한 정책 및 법제도의 개선 필요성이 대두되고 있다(조항제, 2003).

○ 외주정책의 일환으로 1991년 방송프로그램 의무외주비율 고시, 1994년 독립제작사 외주비율 분리고시에 이어, 1998년 문광부의 ‘방송영상산업 진흥대책’이 발표되었다. 현재까지의 외주제작 의무편성비율의 변화를 살펴보면, 1990년 방송법에 따라 전체방송시간의 100분의 2에서 20의 범위 내에서 매년 외주 비율을 정하여 고시하였고, 이후 꾸준히 증가하여 현재 40%대까지 확대되었다.

○ 방송사는 전체방송시간과 주시청시간대에서 일정 비율 이상의 외주제작물을 방송해야 하고, 특수관계자가 제작한 프로그램의 편성 비율도 전체 외주제작 프로그램의 21% 이내로 제한되어있다. 결과적으로 지상파방송사는 전체 외주제작의 편성비율, 주시청시간대 편성비율, 특수관계자의 편성비율 등, 3가지 종류의 편성제한을 받고 있다.

○ 외주비율의무화정책이 이렇게 지속적으로 확대, 유지되고 있는 배경은 아직까지도 지상파 방송사들이 갖고 있는 방송시장에 대한 영향력이 막대하기 때문에, 우선적으로 제작주체를 다원화시키는 것이 방송산업을 활성화시키고 변화하는 방송환경에 대비하는데 필요한 조건이라고 여겨지기 때문이다.

<표 2-1> 2008년 외주제작 의무비율 확정고시안

구분	고시안
특수관계의 외주제작이 없는 지상파방송 사업자(KBS)	KBS-1TV: 매분기 전체방송시간의 24% 이상 KBS-2TV: 매분기 전체방송시간의 40% 이상
특수관계의 외주제작이 있는 지상파방송 사업자(MBC, SBS)	매분기 전체방송시간의 35% 이상
EBS	해당채널의 매분기 전체방송시간의 20% 이상
SBS를 제외한 민방	해당채널의 매분기 전체방송시간의 4% 이상
특수관계자 외주제작 비율	전체 외주제작 방송프로그램의 21% 이내
지상파DMB	전체 방송시간의 4% 이상, 지상파사업자, 특수관계자, 종합편성사업자의 비율은 별도 규정
주시청시간대 외주제작 비율	KBS, MBC, SBS: 해당채널의 매분기 주시청시간대 방송시간의 10% 이상

* 출처: 방송통신위원회고시 2008-72호, 73호

○ 국내에서 이루어지고 있는 외주제작은 완전한 형태의 외주제작이기 보다는 방송사의 인력이나 장비, 재원이 상당부분 투입되는 부분적 외주제작인 경우가 대부분이다. 즉 계약이나 제작의 주도권이 방송사에게 있

고 외형적으로만 외주제작사가 제작을 주도하는 형태이다. 일부분을 제외한 대부분의 독립제작사들은 아직도 영세한 규모를 갖고 있으며, 전문인력과 시설의 확보 등에서 아직 양적, 질적 향상을 이루어내지 못했다고 평가할 수 있다.

○ 신고된 독립제작사의 수는 제도가 시작된 이후로 꾸준히 증가하고 있다. 이를 외주정책의 의도에 따라 독립제작사의 양적 증가와 질적 향상, 방송시장 내에서 프로그램 공급원의 다원화 등이 이루어진 결과로 볼 수도 있지만, 실질적으로는 시장에서 지배적 영향력을 행사하고 있는 방송사와 독립제작사간의 불공정거래와 독립제작사의 방송사에 대한 재원 및 인력의 의존도 심화로 인해 독립제작사의 활성화라는 정책목적에 기여하지 못하고 있다(윤재식, 2005).

○ 외주제작 의무편성비율의 규제 측면에서 바라보았을 때, 정책 자체는 지상파방송사의 기득권을 독립제작사에게 나누어주는 방식이었지만, 방송사는 편법을 동원하여 외주비율을 증가시키면서도 피해를 입지 않으려 노력했고, 따라서 독립제작사들이 실질적으로 느끼는 정책의 실효성은 상당히 낮았던 것이 사실이다(임정수, 2005).

○ 실질적으로 방송사들은 자회사를 통하여 외주비율의 상당부분을 충당해왔고, 주시청시간대에 외주프로그램을 편성하는 것을 꺼려왔다. 또한 장르별 외주제작 편성현황을 살펴보면, 생활정보 프로그램의 비율이 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 이는 외주제작사가 만드는 프로그램의 대부분이 비용이 적게 드는 장르에 편중되고 있음을 보여준다(박웅진, 2006).

<표 2-2> 지상파방송사 장르별 외주제작 편성 현황(2003-2005)

			03봄	03가을	04봄	04가을	05봄	05가을	평균
방 송 3 사	다큐멘터리	시간	1135	872	949	1044	849	658	918
		비율	10.9	8.4	9.3	10.1	8.0	5.7	8.7
	생활정보	시간	3125	3225	2975	2575	3415	3125	3078
		비율	29.9	31.0	29.2	24.9	32.0	27.0	29
	드라마	시간	1665	1325	1130	1725	1795	1615	1543
		비율	15.9	12.7	11.1	16.7	16.8	14.0	14.5
	버라이어티 쇼	시간	1320	1515	1348	1328	818	1360	1282
		비율	12.6	14.5	13.2	12.9	7.7	11.8	12.1
	인포테인먼트	시간	1345	1040	1039	1285	1560	1715	1331
		비율	12.9	10.0	10.2	12.4	14.6	14.8	12.5

* 출처: 박웅진(2006); 방송위원회(2006)에서 재인용. 2005년 지상파 방송3사의 편성분석과 그 함의, p.33

** 시간: 분/비율: %

2. 외주정책에 관한 주요 쟁점

1) 외주제작 의무편성비율 규제제도

○ 외주제작 의무편성 제도에 관한 논의는 독립제작사 입장(찬성)과 방송사 입장(반대)으로 나누어 살펴볼 수 있으며, 이를 정리하면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 외주제작 의무편성비율정책의 성과를 둘러싼 쟁점들

	찬 성	반 대
방송산업의 수직통합	방송산업에서의 수직통합은 창구효과를 감소시키고, 독립제작사 등의 제작산업의 활성화를 저해	방송산업의 수직통합은 규모의 경제, 거래비용 감소, 질 높은 프로그램의 제공, 국제 경쟁력 강화에 장점이 있음
다양성	지상파방송의 자체제작 중심은 프로그램 소스의 다양성을 저해하고, 프로그램 내용의 다양성 저해	기획과 편성권이 대개 지상파방송에 있으므로, 프로그램 소스의 다양성이 내용이나 노출의 다양성으로 이어지는 것이 많음
독립제작사의 활성화	인적, 기술적인 측면에서 독립제작사의 제작여건을 개선하는 계기이며, 영상제작산업의 기반을 확고히 하는 작업임	독립제작사의 수적 확대만 가져옴. 영세제작사들 간의 경쟁으로 불합리한 계약관행 계속되고, 지상파방송 외주의 소수 독립제작사에 집중됨
다매체 다채널 시대 대비	분격화된 국내 다매체 다채널시대의 영상수요를 지상파 방송의 프로그램만으로는 충족시킬 수 없기 때문에, 독립제작사 육성이 필요함	외주제작 의무편성비율 확대는 다채널 시대에 적합한 외적 다원주의보다는 오히려 동시대의 흐름에 역행하는 채널 단위 내적 다원주의 추진 정책임
수용자 복지 제고	외주정책에 따라 다양한 독립제작사가 성장하면, 프로그램 편성의 질 및 다양성이 제고되어 수용자의 프로그램 선택권 및 복지가 제고됨	외주제작 의무편성비율 확대정책은 질적 기준에 의해 프로그램을 선택하는 기제인 방송사의 편성권을 무력화시키고 궁극적으로 우수한 질의 프로그램을 볼 수용자의 권리를 박탈함

* 출처: 장하용(2007). 외주프로그램 계약·제작·유통 상의 실태 조사 연구. p23

○ 위에서 제시한 기존의 갈등 외에 최근 외주제작의 인정기준과 관련한 쟁점이 떠오르고 있다. 실제로 외주프로그램으로 보기 어려운 제작과정을

통해 만들어진 프로그램이 지상파방송사의 외주프로그램으로 인정받게 됨으로써, 외주제작사의 제작여건이 개선될 여지가 더욱 줄어들고 있다. ‘제작’에 대한 주체 결정시 필수적으로 담당해야 하는 범위에 대한 기준이 없어, 외주제작사가 협찬 등을 통한 제작비 조달이나 연출·작가 등 제작과정의 일부만 참여하는 제작 관행이 만연되어 있다.

○ 특수관계자 외주에서 여전히 방송사가 직간접적으로 각종 시설 및 장비 임대부터 기획, 연출과 촬영·편집·조명 등의 제작 인력을 지원하는 경우가 상당하지만, 방송사업자의 특수관계자 외주제작 편성비율이 ‘전체 외주시간 중 일부’로 규정되어 있어 외주제작 편성비율이 증가하는 것을 오히려 제한하고, 과도한 의무를 부과하고 있다는 지적이 있다(장하용, 2007).

○ 지상파의 보조 역할을 하는 지상파DMB, 지역문화 육성·보급을 위한 지역방송의 경우, 외주제작 의무편성비율 부과가 매체의 도입 목적에 부합하지 않는다는 지적도 존재한다(임정수, 2005).

2) 외주제작 관련 불공정 거래 관행

○ 방송사와 독립제작사의 갈등에서 제작비 산정은 핵심적인 사안이다. 방송사의 프로그램이 외주제작사를 통해 제작될 경우 제작사는 제작비를 받게 되는데, 방송사가 우월적 지위를 남용하여 외주제작 가격을 낮추려고 시도함으로써 외주제작사의 제작여건과 프로그램의 질에 악영향을 미치게 된다.

○ 제작비 산정과 저작권 귀속문제에 있어서 우월적 지위를 계속 유지하고 있는 방송사와 외주제작사간의 불공정 거래에 대한 문제점이 계속 제기되어 왔다. 제작사는 제작비 산정시, 순수 제작비와 간접비, 적정이윤,

협찬금 등을 고려하여야 하나, 일관된 기준이 없어 낮은 수준의 제작비를 지급받고 있다고 주장한다. 또한 외주제작사는 저작권 및 수익 분배시, 제작과정에서의 핵심적 창작활동인 기획·작가·연출과 제작비 등, 제작에 대한 실질적 기여도가 고려되지 못한다고 주장하고 있다.

○ 저작권 귀속문제와 관련해서, 방송사의 주장은 방송사가 제작비를 모두 부담했을 경우에는 방송사가 저작권을 모두 갖는 것이 당연하며, 독립제작사가 저작권을 갖기 원한다면 자체기획, 재정투입을 통해 완제품을 만든 다음 방영권만을 방송사에 판매하거나, 양측의 합의에 의해 독립제작사가 저작권을 보유하는 대신 그 가치만큼 납품단가를 낮출 것을 주장하고 있다.

○ 반면에 외주제작사들은 저작권은 저작권법의 기본 취지에 따라 실제 제작자에게 귀속되어야 하며, 비록 방송사가 기획하고 제작비를 부담했다고 하더라도 방송사가 직접적으로 세부작업에 참여하지 않았을 경우에는 제작자로 볼 수 없다고 주장하고 있다(장하용, 2007).

3. 외주정책의 성과 분석

1) 성과의 평가들

○ 현 외주정책과 관련하여 문제점의 수정 필요성이 제기되어 왔지만, 업계 간 의견 차이로 인해 획기적 변화를 시도하지 못하고 있는 상황이다. 외형적으로 볼 때, 외주정책의 의도대로 외주제작 편성비율은 꾸준히 증가해왔다. 그러나 외주정책은 방송사와 제작사 양측으로부터 비판받아왔고, 전면적인 검토가 필요하다는 데에 의견이 모아졌다.

○ 외주 정책의 개선을 위해서는 현재까지의 외주정책에 대한 평가가 선행되어야 한다. 정책의 평가는 정책의 취지와 목적을 기준으로 도달여부를 평가함으로써 수행될 수 있다. 2003년 방송위원회 보고서는 외주정책의 취지를 다음 네 가지로 요약하고 있다.

첫째, 다매체 다채널 시대를 대비한 원활한 방송영상 프로그램 수급;

둘째, 제작주체의 다원화를 통한 프로그램의 다양성 추구;

셋째, 지상파 3사의 독과점적 시장지배력의 완화: 국내 프로그램 제작시장에 경쟁요소의 도입, 집중된 인력 및 제작 시설의 외부화를 통한 산업기반의 구축, 독립제작사의 육성 및 보호;

넷째, 영상산업의 육성 발전: 저작권 소유 구조의 개선, 창구효과의 활성화, 국제경쟁력 고양.

○ 이러한 취지에서 진행되는 우리나라 외주정책의 중심은 외주편성비율 정책이 되어왔고, 이 취지에 비추어 지금까지의 외주정책 수행을 평가한다. 정책 수행의 평가는 이해관계에 있는 사업들 간에 상당한 의견 차이가 존재하고 있으며, 학계에서도 정책 철학에 따라 다른 견해를 보이고 있다. 따라서 본 장에서는 독자적인 평가를 시도하기보다 기존의 공부정적 평가의 스펙트럼을 제시함으로써, 정책 개선안을 위한 논의를 활성화시키고자 한다.

2) 방송영상 프로그램 수급의 평가

○ 제작사의 양적 성장으로 멀티 플랫폼시대의 콘텐츠 제공

- 1991년 외주정책을 시행 이래 외주제작사는 양적으로 성장하였다. 외주정책을 통해서 외주제작사의 존재의미가 생겨났고, 외주편성비율의 꾸준한 증가로 외주제작사의 수적 증가와 외주물량의 증가 뿐 아니라, 프로그램의 질적인 향상이 있었다. 이러한 외주제작사의 양적 질적 성장에 힘입어 케이블방송, 위성방송, DMB, IP-TV 등으로 확장

되는 멀티플랫폼 미디어 시대에 대비할 수 있게 되었다.

- 콘텐츠 생산이 지상파방송에 집중되면 될수록, 지상파방송을 제외한 영상미디어 플랫폼들은 지상파방송에 크게 의존하게 되고, 안정적인 프로그램 수급을 위해서 지상파방송에 종속될 가능성이 커진다. 따라서 외주 활성화는 비지상파 플랫폼의 콘텐츠 수급 안정화의 기초적 조건이 된다.

○ 지상파 콘텐츠에 대한 의존도는 여전

- 케이블방송에서 시청률 상위의 채널들은 대개 지상파방송 계열사이거나 드라마와 영화 채널로 형성되어 있다. PP업체들은 여전히 신규 프로그램을 제작하거나 구입하기보다는 지상파방송으로부터 프로그램을 구입하는 것을 더 선호한다. 외주정책 17년 동안 일부 드라마 제작사와 대형 프로덕션을 제외한 대부분 외주제작사의 평균적 역량은 경쟁력 있게 강화되지 못했으며, 그 결과로 제작사의 양적인 성장은 질적인 성장으로 이어지지 못했다. 이들 외주제작사들은 방송시장에 양질의 프로그램의 공급하는 위치를 차지하기보다는 하청업체의 위치로 남아있게 되었다.

○ 지상파 방송사의 저작권 독식 여전

- 저작권의 방송사 독식은 다채널 디지털방송시대에 콘텐츠 수급의 문제와 관련지어 볼 때, 가능한 한 빠른 해결을 요하는 문제이다. DMB, IPTV 등의 도입은 다량의 콘텐츠 수요를 낳는데, 시장이 제한적인 우리나라에서 원활하게 콘텐츠를 공급하는 일은 간단한 일이 아니다. 지상파방송사가 지상파 콘텐츠의 저작권을 거의 모두 쥐고 있는 한, 콘텐츠 제작과 유통시장이 위축될 수밖에 없다. 이는 단지 지상파 콘텐츠의 유통이 원활하지 않는 것만 의미하는 것이 아니라, 고부가 상품의 생산에 대한 외주제작사의 기대치를 낮추어 저투자로 이어지고, 국내에 유통되는 프로그램의 전반적인 질을 떨어뜨리는 악순

환을 낳는다.

3) 다양성의 평가

○ 콘텐츠 생산 소스의 다양화

- 지상파 방송에서 프로그램의 자체제작비율이 높으면, 정치 문화적 측면에서 소스의 다양성을 낮추어 수용자들이 접할 수 있는 내용의 다양성과 의견의 다양성을 저해하므로, 외주비율의 정책적 확대를 통해 시청자에게 다양한 소스로부터의 프로그램을 접할 기회를 제공해야 한다. 외주제작사의 제작 비율이 높아짐에 따라, 그들의 제작 능력도 계속적으로 향상될 것이며, 그 결과로 향상된 프로그램의 질은 시청자에게 돌아가는 혜택으로 보고 있다.

○ 장르 다양성은 미흡

- 외주정책은 장르에서의 다양성을 확보하지는 못했다는 평가를 할 수 있다. 임정수(2005)에 따르면, 2004년 방송3사의 장르별 외주편성시간의 합계에서, 교양 406,489분(68.5%), 드라마 97,675분(16.5%), 뉴스 40,127분(6.8%), 오락 25,104분(4.2%), 기타 20,883분(3.5%), 애니메이션 2,720분(0.5%) 순으로 나타났다. 종수로 살펴보았을 때에도, 교양과 드라마가 373개로 전체의 81.1%를 차지한다. 결과적으로 교양과 드라마를 제외한 장르의 외주편성비율은 현저히 낮은 수치이며, 이는 방송 3사의 전체외주편성에 있어 장르의 편중현상이 지속되고 있음을 보여준다. 다큐멘터리 장르에서의 외주편성시간은 12.2%였는데 제작비는 9.5%에 그쳐, 규모가 큰 다큐멘터리의 외주제작이 이루어지지 못했음을 보여준다.
- 한편 드라마는 편성시간의 16.5%, 제작비의 31.6%를 나타냈다. KBS는 드라마 외주비중이 낮은 데 반해, SBS는 드라마에 높은 비중을 보였다. 그러나 방송은 원래 장르간 동일한 편성 비중을 전제로 하지

않으며, 장르의 특성상 외주에 적합한 정도도 다르므로, 외주편성의 장르에 대한 편중현상 자체만을 두고 외주정책의 실효성을 논하기는 어렵다는 점을 감안해서 해석해야 한다.

○ 장르별 독립제작사 현황을 살펴보면, 제작 장르가 다큐나 만화 혹은 교양의 비중이 높았고, 종합 제작사의 수가 크게 늘어났다. 종합 장르를 모두 다루는 제작사는 2003년 19개의 제작사에 불과했지만, 2007년에는 229개로 크게 늘어났다. 드라마 제작사는 2003년 21개에서 2004년 27개, 2007년 63개사로 늘어났다. 독립제작사의 총수도 349개에서 851개로 늘어났다.

<표 2-4> 장르별 독립제작사 현황(2003 - 2007)

장르/년도	2003	2004	2005	2006	2007
종합	19	20	80	97	229
교양	74	93	104	113	124
다큐	110	136	169	185	216
만화	97	102	105	107	114
드라마	21	27	46	50	63
오락	17	24	30	31	32
기타	11	13	43	46	73
합계	349	415	577	629	851

※ 문화관광부 통계자료. 독립제작사 신고 현황자료에 근거함.

4) 시장지배력의 평가

(1) 지상파 지배력에 대한 평가

○ 지상파 지배력의 부분적 완화

- 외주정책이 지상파방송의 수직통합을 완화시키는지 부정적 파생효과

만을 낳는지에 관한 논쟁이 있었지만, 외주정책을 통한 지상파지배력의 완화는 어느 정도 달성했다고 보는 시각이 있다. 현재 외주정책의 효과로 지상파 방송사의 제작기능이 외부로 이전되는 과정에 있으며, 드라마 장르의 김종학 프로덕션, 올리브나인 등 규모가 큰 제작사가 생겨나고, 외주제작사가 주도권을 상당히 가지게 되는 긍정적인 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

- 우리나라 지상파 네트워크는 편성, 기획, 제작, 유통에 이르는 프로그램 수급 전반을 관리하고 있어, 프로그램의 후속시장효과를 저해하는 시장구조 문제를 유발시킬 수 있으며, 방송영상 산업의 활성화를 가로막고 있었는데(조항제, 1998), 외주정책을 통해서 지상파방송사의 외주제작사 의존도를 높여 시장에서의 지배력이 과거보다 완화되어가고 있음은 사실이다.

○ 대다수의 독립제작사들은 불공정한 거래관행 경험

- 드라마 장르에서 대형 제작사의 영향력이 커졌고, 드라마 제작사 협회가 독립제작사협회로부터 분화되어나갈 만큼 다른 장르와의 이해관계를 달리하고 있음은 알려진 사실이지만, 지상파방송사의 시장 지배력이 얼마나 완화되었는지에 대해서 회의적인 시각이 일반적이다. 저작권 귀속이나 제작비 산정에서 외주제작사의 협상력은 여전히 낮은 상태이다. 또한 지상파방송사는 PP계열사를 통해서 케이블방송에서 콘텐츠의 후속시장을 확보하고 있어, 그 영향력은 결코 약화되지 않았다고 보기도 한다.

(2) 독립제작사 육성에 대한 평가

○ 외주제작사의 외적인 성장

- 외주정책이 부정적 효과를 가져온 경우도 있지만, 기본적으로 외주제작사의 역할을 우리나라 방송시장에 확보했다는 점에서 긍정적으로

평가받을 수 있다. 1998년 이전에 166개이던 독립제작사의 수가 2007년 말에는 851개로 집계되고 있다. 독립제작사의 수적 성장은 질적 성장을 보장하지는 않지만, 수적인 성장 없이 질적인 성장을 기대하기는 어렵다. 독립제작사의 양적 성장이 없었다면 다플랫폼다채널 시대는 상상할 수도 없었던 일이다.

<표 2-5> 독립제작사의 창업연도별 분포

년도	98이전	99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
기업수	166	89	123	74	83	81	75	75	61	24	851

※ 문화관광부 독립제작사 신고현황 재구성.

○ 외주제작사의 거래협상력은 여전히 낮은 상태

- 외주정책의 제작사 육성과 관련해서, 외주편성비율의 증가에 비하면 실질적인 성장이 부진했다는 비판을 면하기 어렵다. 외주정책의 지속적인 추진에도 불구하고, 대부분의 외주제작사들에 실질적인 혜택이 돌아가지 않아 정책의 실효성에 의문이 제기되어 왔다. 외형적 성장의 상당한 부분은 사실상 납품실적이 거의 없거나 전혀 없는 독립제작사와 당해 방송사업자의 특수관계자 등이 차지하고 있다.
- 문화산업진흥기본법에 의거한 문광부 신고사업자는 2008년 총 851개사에 이르지만, 방송사 납품실적에 있어 최근 3년간 납품실적인 전혀 없는 업체가 52.8%나 되며, 3종 미만이 제작사가 전체의 16.7%에 이른다. 따라서 외주가 일부 독립제작사에 집중되고 있으며, 다수의 영세제작사가 존재하고 있는 현실이다.²⁾

2) 독립제작사의 내실화를 살펴보기 위해서 2001년과 2007년의 독립제작사 현황을 비교해보면, 비록 독립제작사의 숫자는 2001년의 213개에 비해서 2007년에는 788개로 그 숫자가 크게 증가하였지만, 그 규모에 있어서는 여전히 영세성을 면치 못하고 있다.

5) 영상산업의 육성의 평가

(1) 저작권

○ 지상파 방송사의 저작권 독식

- 방송 프로그램 관련 저작권 거래의 유형을 분류하면, 프로그램의 기본 방영권, 프로그램의 재방영권, 프로그램에 파생된 권리(OST, 캐릭터, 출판 등), 전송배포권(VOD, 인터넷 다시보기, 비디오카세트, DVD 등), 판매권 등이 있다. 현재 외주 프로그램의 저작권은 거의 방송사에 귀속되고 있어, 영상산업의 활성화의 저해 요인으로 지적되어왔다. 공동제작이나 사전 제작의 형태를 가지는 일부 드라마에서 점차 제작사 귀속 저작권의 범위를 확대시키려는 시도가 있지만, 일반적 현상에는 미치지 못하고 있다.

자본금이 1억원 미만인 독립제작사는 전체의 46.7%로 2001년의 34.8%에 비해 크게 증가한 반면, 자본금 3억 이상인 회사는 2001년의 32.4%에 비해 크게 줄은 24%를 기록하고 있다. 인력에서도 총인력이 50인 이상인 회사는 2007년 기준으로 4.3%인 34개 회사에 불과하며, 반면에 10인 미만인 영세 규모의 업체는 41.5%로 2001년(28.2%)에 비해 크게 증가하고 있다.

이러한 인력의 영세성은 제작 인력의 구성에서 더욱 심각한데, 제작인력이 50인 이상인 경우는 2.5%에 불과하며, 10인 미만인 제작사도 전체의 60.1%를 차지하고 있다(2007년 기준). 독립제작사들이 방송사에 납품한 제작물을 살펴보면, 2007년 현재 3종 미만은 142개사(18.0%), 3-5종은 74개사(9.4%), 5종 이상은 171개사(21.7%)이며, 전체의 거의 절반 이상인 401개사(50.9%)는 전혀 납품 실적이 없는 것으로 나타나고 있다. 2001년과 비교해도 방송사 납품 실적이 없는 회사의 비율이 증가한 것을 알 수 있다(2001년 45.1%, 2007년 50.9%). 결국 독립제작사의 숫자가 지난 6년 동안 크게 늘었지만, 자본금과 인력 규모에서 영세한 독립제작사와 소수의 대형 독립제작사들로 양극화되는 현상이 심해지고 있음을 보여준다(장하용, 2007).

<표 2-6> 드라마 저작권의 제작사 귀속 최근사례

일부 또는 대부분 저작권 인정	작 품	
	제작사	작 품
	김종학 프로덕션	슬픈연가, 내인생의 스페셜, 태왕사신기, 인순이는 예쁘다
	옐로우엔터	연애시대
	로고스필름	천국의 나무
	윤스칼라	봄의 왈츠, 눈의 여왕
	JS픽처스	식객, 사랑해

※출처: 박창식(2008). 드라마 제작사의 드라마제작, 유통 현황과 과제. <드라마 산업 현황과 과제 세미나>.

<표 2-7> 드라마 저작권의 귀속 내용

구 분	내 용
저작권	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방송사 소유 ▪ 속편에 대한 우선협상권 제작사 보유
해외판권	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방송사소유 ▪ 아시아지역에 한해 수익을 3~5년간 수수료(20%)를 공제 후 5:5분배
케이블/위성 PP/DMB/IPTV방송권	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방송사 소유 ▪ 단 제작사가 지분 10%이상 보유한 PP에 한해 2년간 3회 방송권 허용
음악사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제작사 진행
2차 저작물/부대사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방송사 ▪ 부분적으로 제작사 진행

※출처: 박창식(2008). 드라마 제작사의 드라마제작, 유통 현황과 과제. <드라마 산업 현황과 과제 세미나>.

○ 제작사로의 저작권 양도는 증가하고 있지만, 핵심저작권은 여전히 방송사에 귀속

- 외주제작사에 귀속된 저작권도 드라마의 경우엔 주로 OST 등에 머물고 있어, 아시아판권이나 국내케이블방영권 등의 주요 저작권은 여전히 방송사가 소유하고 있다. 지상파방송에서 외주제작사로 방송영상물의 생산 역할이 분산되었지만, 지상파방송에 납품하는 제작사의 대부분은 지상파방송의 하청제작형식을 띠고 있어서, 저작권을 방송사에 양도함으로써 부가적인 수입이라는 제한적 혜택을 받는다.

<표 2-8> 외주 프로그램 저작권 현황

사업체	외주업체	저작권소유	장르별 편수(편)							소계
			드라마	다큐	교양	교육	오락	보도시사	기타	
KBS	독립제작사	방송사전부	205	0	5472	0	281	724	0	6682
		독립제작사 일부	279	0	251	0	204	0	0	734
MBC	독립제작사	방송사전부	613	0	1496	0	204	310	0	2623
		독립제작사 일부	24	0	0	0	0	0	0	24
EBS	독립제작사	방송사전부	0	546	832	237	0	0	25	1640
SBS	독립제작사	방송사전부	877	0	1264	0	335	0	0	2476
		독립제작사 일부	0	0	0	0	0	0	0	0
기타 민방	독립제작사	방송사전부	0	19	902	0	64	34	0	1019
		독립제작사 일부	0	0	0	0	0	0	0	0

※ 방송위원회, 2007년 방송산업실태조사보고서

(2) 창구활성화와 국제경쟁력

○ 드라마 국제경쟁력 강화

- 외주편성비율의 확대는 특히 드라마 제작사의 규모를 키웠고, 방송의 한류를 출발시켰다. 국제경쟁력은 누적된 자본과 기술 없이 단시간에 이루기는 어렵다. 외주제작사의 지속적인 자본과 기술 축적을 자극하기 위해, 지상파 방송에서의 외주제작 편성비율 정책은 현시점에서 필요하다.

○ 지상파 방송사 입장에서는 규제로 작용

- 지상파는 외주편성비율의 확대가 지상파 방송에 경제적 부담을 주게 되고, 외주제작에 의한 프로그램의 질이 자체제작에 비해 낮아서, 방송영상산업 전반이 활성화되지 못한다고 주장한다. 거대한 자본, 누적된 제작기술과 마케팅 기술을 가진 미국 방송영상시장의 한국 시장 진입이 가시화되고 있는 지금, 국내 영상산업이 생존하기 위해서는 지상파 방송사의 축소와 외주제작사의 수적 성장만으로는 가능하지 않다는 것이 지상파 방송사의 기본적 입장이다. 지상파 방송사는 “대다수 독립제작사들이 인력, 장비, 재정적인 측면에서 영세성에서 벗어나지 못하고 있기 때문에 지상파 방송사들이 현재 외주제작 시 기획 단계에서 제작과정, 포스트프로덕션단계까지 직접관리를 해야 하는 형편(김영신, 2002)”임을 근거로 외주정책에 부정적 입장을 견지하고 있다.

○ 저작권의 제작사 귀속이 요구됨

- 방송사가 외주제작사에 실질적인 이윤창출을 할 수 있는 저작권을 양도하지 않음으로써, 경제적 가치를 가진 우수한 프로그램들이 적재적소에 유통되지 못하고 사장될 수 있다. 또한 외주제작사는 제작에 의한 마진을 제외하고는 이윤창출의 기회를 박탈당하게 되어 우수작품의 제작 의욕이 떨어지게 된다.

○ 드라마 이외 장르의 부진 여전

- 드라마 장르에서 외주제작사의 성장이 가시적인 것과는 대조적으로, 드라마 이외 장르는 여전히 방송사와 불공정적인 거래 관계에 놓여있는 실정이다. 그러나 최근에는 드라마에서 조금 더 확장되어, 쇼 프로그램들이 중국과 일본 시장에서 주목받고 있어서, 이 영역에서의 프로그램 해외진출과 제작사의 활약이 주목되고 있다.

<표 2-9> 방송 콘텐츠 장르별 수출 현황(2006년)

구분	총 계				지상파방송사				방송채널사용사업자			
	수출 (천\$)	%	수입 (천\$)	%	수출 (천\$)	%	수입 (천\$)	%	수출 (천\$)	%	수입 (천\$)	%
총계	98,844	100	72,563	100	95,379	100	15,586	100	3,465	100	56,977	100
드라마	90,130	91.18	7,095	9.78	89,970	94.33	1,327.1	8.51	160	4.62	5,767.4	10.12
다큐	688	0.70	3,596	4.96	402.7	0.42	1,561.8	10.01	285.5	8.24	2,034.5	3.57
애니	292	0.30	10,250	14.14	292.4	0.31	518.5	3.33	-	-	9,731.8	17.08
영화	-	-	46,308	63.82	-	-	12,002.5	77.01	-	-	34,305.4	60.21
오락	4,443	4.49	1,902	2.62	2,054.9	2.15	36	0.23	2,388	68.91	1,866.1	3.27
음악	234	0.24	-	-	-	-	-	-	234.1	6.76	-	-
교육	9	0.008	226	0.31	-	-	118.4	0.76	8.5	0.25	107.2	0.19
교양	433	0.44	2,612	3.60	88	0.09	22.1	0.14	345.1	9.96	2,590.3	4.55
스포츠	16	0.02	39	0.05					16	0.46	39	0.07
기타 ³⁾	2,598	2.63	1	0.001	2,570	2.69	-	-	28	535.4	0.81	0.94

* 방송위원회(2007), 2007년 방송산업 실태조사 보고서.

** 총계값은 반올림하여 나타내었음.

3) 경제, 교양, 공연, 교육 등 카테고리에 없는 모든 항목을 포함함.

Ⅲ. 해외 외주정책의 분석

1. 유럽의 외주정책 상황

○ 외주제작사 쿼터는 문화적 다원주의를 목표로 주로 유럽에서 시행(현재)하고 있는 제도이며, 가장 강력하게 이 제도를 시행하고 있는 국가는 프랑스이다. 프랑스는 프랑스어 저작물 제작비의 66%(실제 방송량으로는 전체 방송시간의 약 43%) 쿼터를 제정하고 있고, 대부분의 유럽국가들이 EU의 ‘국경 없는 텔레비전 명령’(Television without Frontiers Directive) 5조에 의거, 전체 방송제작비 또는 방송시간 중 10% 이상의 제작비 또는 방송시간을 독립제작사에 할애해 독립제작사를 육성한다는 명령을 준수하고 있다(<표 3-1> 참조).

○ 물론 독일은 국내법에 ‘유효한 부분’(significant part), 아일랜드는 ‘합리적 비율’(reasonable proportion)이라고 하고 있어, EU의 것을 직접적으로 반영하지는 않고 있으나, 실제 비율에서는 모두 이를 상회하고 있다.

- EU에 보고하는 비율로는, 2002년도의 경우 독일은 약 41.6%, 아일랜드는 26.8%이다. 그래험 등(Graham et al, 2005)의 재계산으로는 각각 약 23%, 17% 정도를 기록하고 있다(다음의 <그림 3-1>, <표 3-2> 참조).

○ 각 나라마다 독립제작사의 자격 조건이 달라서, EU에 보고하는 공식적 수치만으로는 EU가 의도하는 외주제작사의 육성이 제대로 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 그래서 그래험 등(Graham et al, 2005)에 실사/재계산을 의뢰해 나온 결과로는 룩셈부르크와 포르투갈을 제외한 대부분의 국가들이 이 조항을 준수하고 있고, 그 중에서도 프랑스, 독일, 영국, 핀란드 등은 평균을 상회하고 있다.

- 전체 유럽 평균은 2002년도 기준 20.2%로, 이는 1993년 16.2%에 비해 4%가 오른 수치이며, 덴마크, 그리스, 이탈리아, 포르투갈을 제외한 대부분의 유럽 나라들이 외주제작사에 우호적인 정책을 펴고 있다고 생각할 수 있다.

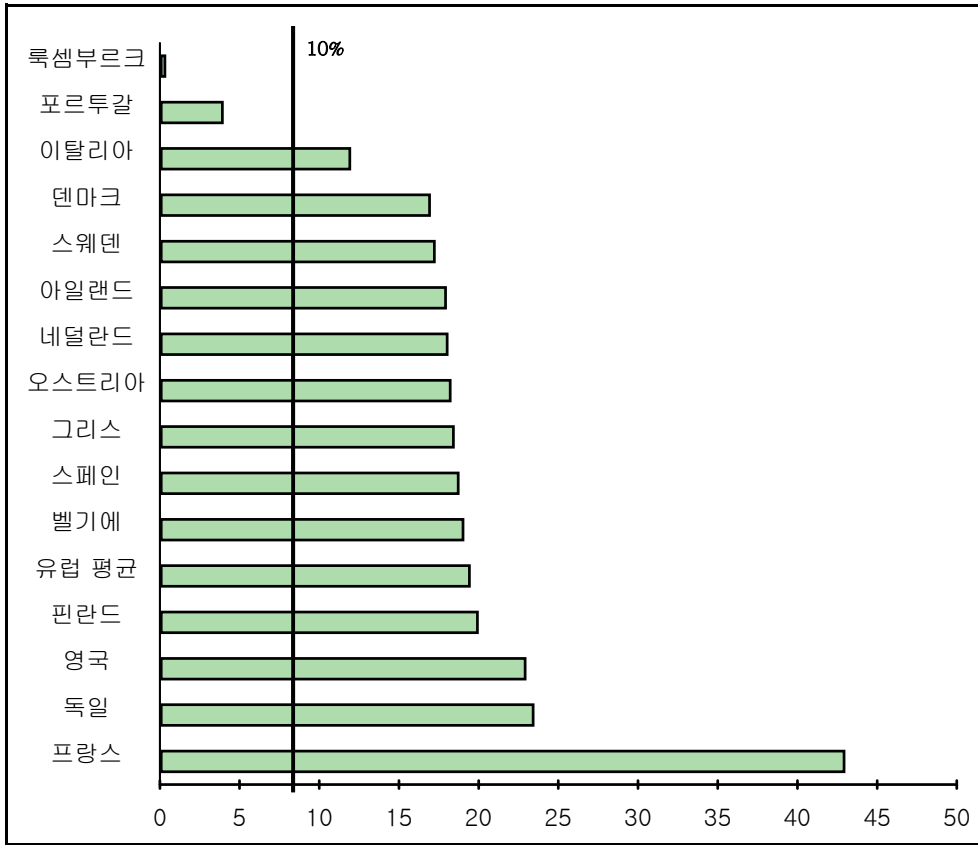
<표 3-1>EU의 각 나라별 전체 작품 중에서 외주제작사의 비율(1993-2002)

국가	1993	1996	1999	2002
오스트리아	14.7%	16.8%	40.6%	61.4%
벨기에	23.3%	20.4%	35.6%	41.3%
덴마크	39.0%	54.3%	40.2%	28.0%
핀란드	14.0%	21.3%	23.0%	25.5%
프랑스	34.6%	37.3%	59.0%	46.3%
독일	40.9%	48.1%	46.3%	41.6%
그리스	44.6%	22.4%	21.2%	29.3%
아일랜드	11.0%	16.0%	29.0%	26.8%
이탈리아	19.3%	17.5%	68.1%	18.8%
룩셈부르크	20.0%	27.6%	29.9%	27.5%
네덜란드	31.0%	25.8%	52.0%	33.5%
포르투갈	48.0%	22.1%	25.0%	26.9%
스페인	12.8%	14.2%	36.4%	34.5%
스웨덴	37.7%	31.3%	27.9%	37.9%
영국	26.8%	25.5%	28.4%	31.4%
평균	28.9%	29.5%	37.5%	34.0%

* 1999년 이탈리아 데이터는 잘못 보도된 것으로 보임

** 출처: Graham et al (2005).

<그림 3-1> EU의 각 나라별 전체 방송시간에서 외주제작사의 비율



* 출처: Graham et al (2005).

○ 유럽 쿼터의 특징 중 하나는 공영방송에 좀 더 많은 의무를 부과하는 점이다. 유럽에서 공영방송은 다양한 형태의 의무를 안고 있지만, 그 특권 (높은 수신료)만큼 독립제작사의 육성에도 다른 방송에 비해 의무가 크다.

<표 3-2> 유럽 각 나라의 외주제작사 쿼터

나라	쿼터의 내용	비고
프랑스	프랑스어 저작물 제작비의 66%	시청각 저작물에 한정 2000년 법 개정으로 강화
영국	방송시간의 25%	2003년 법 개정으로 강화
네덜란드	공영방송의 방송시간 25% (채널당 17.5%)	1997년에 25%로 확대
이탈리아	공영방송의 방송시간 20%	
핀란드	방송시간 15% 또는 제작비의 15%	
스웨덴, 아이슬란드	방송시간 10% 또는 제작비의 10%	
오스트리아, 벨기에, 덴마크, 그리스, 노르웨이, 스페인	방송시간의 10%	
포르투갈	공영방송의 10% 시간 또는 제작비의 10%	룩셈부르크와 더불어 10% 쿼터를 위반함
독일	유효한 부분(significant part)	자율편성으로 20% 이상 편성
아일랜드	합리적 비율 (reasonable proportion)	

* 순서는 쿼터의 강도 순서임

** 출처: Graham et al (2005).

○ 가장 외주제작사 육성에 적극적인 국가는 프랑스와 영국이다. 네덜란드도 1997년에 비율을 25%로 상향(공영방송 3개 채널에 적용)시킴으로써 외주제작사의 육성에 적극적인 의지를 표명한 바 있다.

○ 이들 나라 중에서도 가장 검토해볼 필요가 있는 것은 영국의 사례이다.

무엇보다도 쿼터의 형태가 우리나라와 비슷하게 시간으로 규정하고(프랑스는 위에서 본대로 제작비 쿼터로 우리와 다르다. 프랑스 역시 2000년 법개정을 통해 외주제작사 쿼터를 더 강화했다), 또 오랫동안 쿼터의 지속 여부 및 형태 변환 등에 대해 고민해왔고, 최근 들어 나름의 최종적인 해결책을 내놓았기 때문이다.

- 특히 영국은 방송에서 공공 영역을 중시하고, 디지털화에 대해서도 적극적으로 대처하는 등, 한국이 벤치마킹하기에 좋은 특징들을 갖고 있다.
- 처음에는 낮은 비율로 시작하다 점차 비율을 높여 간 한국과 달리, 영국은 처음부터 25%로 시작했는데, 그 이유는 이미 출판형 방송사인 CH4를 통해 독립제작사의 발전 기틀이 마련되어 있었기 때문이다.

2. 영국의 상황

○ 영국에서 2003년 커뮤니케이션법의 제정과 국가적 커뮤니케이션 관리 기구인 오프콤(Office of Communication)의 설립은 지상파 방송사와 제작사 사이의 관계가 역전되는 전환점이었다고 할 수 있다(특히 285조). 오프콤은 독립제작사와 공공서비스 방송사(모든 지상파방송) 간의 '실행규칙'(Code of Practice) 설정을 위한 새로운 지침을 발표했다.

- 1990년 피콕보고서의 권장대로 외주제작사 쿼터를 제정한 영국은 이에 미온적인 방송사들의 저항에 직면해 지속적으로 논쟁에 시달려왔다. 특히 BBC 조차 25% 쿼터를 지키지 못해 PACT(독립제작사협회)에 의해 지속적으로 비판 받아왔다.
- 그러나 쿼터에 대한 전반적인 평가(특히 방송사 내; <표 3-3> 참조)는 쿼터의 실효성에 대해 의문을 제기했으며, 고용자측에서는 '경영의 협상력을 증가시킨다' 정도에서, 노동조합 측에서는 '노동의 유연성을

증가시킨다’ 정도에서 약간의 동의를 얻는 수준에 불과했다.

<표 3-3> 영국에서 독립제작사에 대한 평가

구 분	ITV와 BBC의 고용자(employers) (평균값)	ITV와 BBC의 노동조합 (평균값)
독립제작사가 노동의 유연성을 증가시킨다	3.20	2.62
기존 인력의 사기를 저하시킨다	3.20	4.17
방송 인력의 자격과 양성을 보장 하지 못한다	3.60	4.30
방송 인력이 프로그램의 성과를 높일 인센티브를 제공한다	2.50	2.13
경영의 협상력을 증가시킨다	3.40	3.71
계약의 비용을 증가시킨다	3.10	3.16
프로그램의 질을 높인다	2.00	2.31
기업의 기술 숙련도를 감소시킨다	3.00	4.18
사내 제작보다 더 저렴하다	2.40	2.31

* 강하게 동의할 경우=5, 강하게 부정할 경우=1

** 출처: Saundry & Nolan(1998, p. 416).

- 그러나 오프콤은 다양성/혁신성에서 독립제작사를 선택하고 쿼터를 강화시키는 방향으로 정책을 변화시켰는데, 이 과정에서 중요한 것은 선택과정에 사회적 합의가 있다는 것이다.
- 디지털시대에 영국 방송의 최고 가치는 ‘혁신’이며, 이 혁신에 대해서는 <표 3-4>에서 보는 것 같은 나름의 합의가 있기 때문이다. 이 표에서 보면, 혁신은 제작사가 방송사와 ‘대등하게 협상할 수 있는 위치’로 성장해, 둘 사이에 신뢰의 체인이 만들어지고 창조적 대화가 이루어질 때 달성될 수 있는 것으로 보고 있다.
- 물론 <표 3-4>에서 밑줄 친 부분이 보여준대로, 외주제작사의 난립

으로 벌어질 수 있는 소모적 경쟁이나 영세화로 인해 R&D에 충분한 재정을 투자하기 어렵고, 경쟁이 혁신의 경쟁이 아닌 ‘베끼기’ 위탁경쟁으로 될 가능성이 나타나게 되면 오히려 혁신적 프로그램의 편성을 막을 수 있어, 독립제작사가 단순히 ‘가능성’만이 아닌 ‘한계 속의 가능성’을 보일 수밖에 없는 이유가 된다.

<표 3-4> 영국방송에서 혁신을 권장하는 것과 좌절시키는 것

혁신을 권장하는 것	혁신을 좌절시키는 것
<ul style="list-style-type: none"> ● 방송사들과 대등하게 협상하는 위치에 서있는 건장한 독립제작사 부문 ● R&D부문에 대한 투자와 관심 ● 새로운 프로그램에 성공할 기회를 주는 창조적 공간 ● 위탁자와 제작자 사이의 ‘신뢰의 체인’ ● 창조적 대화가 가능한 위탁자와 프로그램 생산자사이의 ‘이중관계’ ● (권리를 이양하는)위탁행위 ● 새로운 재능에 주목하고 이를 권장하는 적극적인 방송사 	<ul style="list-style-type: none"> ● 적은 제작 재정과 절박하게 한정된 ‘광고 가격’(slot price) ● 박한 이윤으로 작업함으로써 미래의 발전에 투자하지 못하거나 방송사들과 협상할 능력이 없는 제한된 독립제작사 부문 ● <u>R&D에 불충분한 돈</u> ● 다채널 경쟁이 ‘베끼기’ 위탁경쟁으로 될 가능성 ● <u>(소모적)경쟁으로 인해 혁신적 프로그램의 편성이 어려울 가능성</u> ● 새로운 잠재성을 갖고 있는 모험적 프로그램보다는 이미 시도되고 믿을만한 내용을 강요하는 광고주 ● 소수의 손에서 이루어지는 실제의 의사결정 ● 재능의 결여와 훈련의 부족

* 강조 부분은 외주제작사의 정기능과 관련된 부문임

** 밑줄 부분은 외주제작사의 역기능과 관련된 부문임

*** 출처: Ofcom(2006, p. 21).

- 이러한 논리의 결과로 2003년 커뮤니케이션법의 핵심은 지상파방송사와 외주제작사 사이의 거래가 공정하게 될 수 있도록 ‘실행규칙’을 설정하고 이의 감독 및 규제권한을 오프콤에게 부여한 것이다.
 - 대표적인 것은 표준 제작비와 저작권으로, 오프콤은 프로그램에 대한 권리를 1차적/2차적 권리로 나누고, 거래의 투명성을 위해 1차적 권리에 대해 다음의 <표 3-5>에서 보는 바와 같은 표준가격표(indicative tariffs) 리스트를 제시해야 한다고 규정하였다. 이 표는 ‘~까지’를 고려해 제작비를 세분화하였으며, 따라서 외주제작사는 자신의 프로그램 유형을 통해 제작비 범위를 알고 협상에 임할 수 있다.
 - 이 가격은 편성시간대, 프로그램 장르, 장르 내 프로그램 포맷, 일부 예외적인 경우(특집 같은) 등에 따라 일정한 범위를 취할 수 있지만(달리 말해 적절한 유연성을 갖출 수 있고) 구체적이어야 하고, 이러한 제작비는 물가상승률에 맞춰 탄력적으로 적용될 수 있으며, 방송사가 제정한 시행규칙은 표준가격표의 재검토에 요구되는 조항들을 제시해야 한다. 물론 최종 가격은 협상의 문제이다.
 - 제작비는 1차적 권리에 대한 것이므로, 계약에서는 방송 횟수에 대해 제시해야 하며, 규정된 횟수 이상이 되면 재방료(repeat fees)가 지불되어야 한다.

<표 3-5> BBC의 드라마/코미디 프로그램 제작비

장르	제작비 (시간당 액수)	장르/표준제작비	프로그램 성격
드라마	주중, 저예산 드라마 (£50,000~£500,000)	드라마 1유형 £375,000 까지	BBC 1, BBC 2, BBC 3의 장기 시리즈 제작자는 혁신적인 기술을 사용할 수 있음. 새로운 재능을 발굴할 수 있 는 기회
		드라마 2유형 £375,000~£500,000	BBC ONE, BBC TWO의 심 야 시리즈 등
	중간 예산 드라마 (£500,000 ~ £700,000)	드라마 3유형 £500,000~£630,000	현대 드라마, 알려진 배우가 등장하여 제작비가 올라가는 경우
		드라마 4유형 £630,000~£700,000	드라마 외주제작의 중심. 현 대 드라마와 역사 드라마에 유명 배우 등장
	고예산 드라마 (£700,000 ~ £900,000)	드라마 5유형 £700,000~£790,000	해외 로케, 역사물, 대규모 출연진 등
		드라마 6유형 £800,000~£900,000	국내외 로케, 기간, 높은 예 산 예정, CG 등 특수효과 사 용
	프리미엄 드라마 (£900,000 이상)	드라마 7유형 £900,000 이상	예외적인 경우, 공휴일 이벤 트나, 특집 드라마 등
코미디	코미디 (£110,000 ~ £600,000)	코미디 1유형 £110,000~£340,000	모놀로그, 패널 쇼, 스케치쇼 와 같은 친숙한 프로그램, 소규모 시트콤 등
		코미디 2유형 £340,000~£500,000	대부분의 코미디가 여기에 속함. 유명인이 등장하는 시 트콤, 스케치쇼, 패널쇼, 그러 나 규모는 작음
		코미디 3유형 £500,000~£600,000	예외적인 경우. 여러 장소에 서 로케, BBC 1TV의 주시 청시간대 코미디가 이에 해 당

* 출처: 임정수(2005). 김대호(2005)

- 저작권에서는 “명시적으로 판매되지 않는다면” 프로그램에 대한 제반 권리가 제작자에게 있다(14조)는 점을 분명하게 함으로써, 외주제작사가 제작한 프로그램의 권한(rights=지적재산권)은 제작사로 넘어갔으며, 대신 지상파 방송사는 특정 기간 동안 특정 형태의 프로그램 사용권(licence)만을 확보하면서 프로그램 재판매 등의 부가적 창구에서 발생하는 수입을 일정 비율로 공유하는 방식으로 전환했다.

○ 하지만 기존 방식의 텔레비전/라디오 방송에 관한 규정은 새로운 플랫폼의 등장으로 인해 대두된 ‘뉴미디어 권리’(특히 인터넷 전송권 등)나 부가적 창구에 관련해서는 방송사와 제작사 간의 해석/입장 차이가 첨예하고, 이에 따라 오프콤이 협상에 개입해야 하는 상황까지 발생했다.

- 오프콤은 2005-06년 “텔레비전 제작 부문 조사(TV production sector review)”를 통해 기존 지침에 대한 재검토에 들어가서, 2006년 초에 기존 지침에 내재한 잠정적 문제들을 정리하고 새로운 지침이 제안될 필요를 수용했다.

○ 협의과정을 거쳐 새로운 지침이 마련되었는데(<표 3-6> 참조), 그 지침은 외주제작 협상의 명료성과 투명성을 위해 가능한 한 (일정이나 책임주체 등의) 협상 조건을 구체화하는 노력을 필수적으로 규정했다.

- 또 방송사에게 배타적으로 판매할 것이 명확히 규정되지 않는 한 외주제작물의 제반 권한이 독립제작사에게 귀속되도록 함을 기본 원칙으로 재천명하면서, 그러한 틀을 벗어나지 않는 선에서 장르와 사례별로 구체적 조건을 달리 할 수 있도록 방송사에게 일정한 유연성을 허락하고 있다.
- 오프콤은 과도하게 협상 과정에 개입하는 것은 불필요하며, 일정한 ‘보고 의무’를 충족한다면 지나치게 구체적인 규제 조항들을 PSB의 무에 연계하여 실행규칙 안에 포함시키지 않는 편이 옳다고 판단했다.

- 오프콤은 프로그램에 대한 권리의 제작자 보유의 원칙, 권리의 포괄성, 대안적 플랫폼을 활용할 때의 투명성과 확실성, 유연성, 사적 계약의 존중, 1차 면허의 독점권 존중과 2차 이용의 확대, 새로운 배급 메커니즘의 발전, 시청자 이익의 극대화 등을 저작권의 원칙으로 재확인하였다.(<표 3-6> 참조)

<표 3-6> 오프콤의 프로그램 저작권 원칙

원칙	내용
• 기존 실행규칙 원칙의 재확인	• (기존의)실행규칙과 전체적인 접근을 같이 한다. 이는, 방송사에 팔리지 않았다면 프로그램에 대한 권리가 제작자에게 있다는 원칙이다.
• 권리의 포괄성	• 기존의 자금 및 재정 모델에 미치는 잠재적 영향 때문에 1차 면허권(primary licence)에서 개별 권리를 분리시켜 다루지 않는다.
• 대안적 플랫폼을 활용할 때, 투명성과 확실성	• 시장의 확대를 도모하는 차원에서, 1차 면허권에서 대안적 배급 플랫폼을 이용할 때 더 큰 투명성과 확실성을 제공하기 위해 노력한다.
• 유연성	• 플랫폼이나 테크놀로지에 영향 받지 않는 유연한 분석틀을 상정한다. 더 나아가서 이것은 권리의 협상을 원활히 하며 다시 이 이슈를 찾을 필요를 최소화시킨다.
• 사적 계약의 존중	• 방송사가 외부 제작사에게 위탁하는 결정을 왜곡하지 않는다.
• 1차 면허의 독점권 존중과 2차 이용의 확대	• 제작자에 의한 2차 이용의 범위를 유지하고 이를 가능한 확대하는 반면, 1차 면허권에서 방송사에 의해 요구되는 배급은 독점권을 유지한다.
• 새로운 배급 메커니즘의 발전	• 새로운 배급 메커니즘의 발전시킬 기회나 동기를 제한하기보다는 모든 이해관계자가 배급의 새로운 플랫폼이나 시장을 이용하게끔 유도한다.
• 시청자 이익의 극대화	• 투자를 유지하고 프로그램의 이용을 권장하고, 콘텐츠 창작의 가치를 보호하고 법적 배급을 보호함으로써 궁극적으로 시청자의 이익을 극대화한다.

* 출처: Ofcom(2006)에서 '원칙' 부분 덧붙임.

○ 이러한 지침을 기준으로 BBC와 PACT 사이에서도 협상이 있었는데, 그 타결 결과로 외주제작사는 콘텐츠의 지적재산권을 보유하고, BBC는 그에 대한 배타적 사용권(exclusive licence)만을 갖게 되었다.

- BBC는 자신의 권리로 자신의 모든 공공서비스채널에 적용될 수 있는 5년간의 배타적 사용권을 가지며, 추가 사용료를 지불하고 2년간 연장할 수 있다.
- 이 기간 동안 외주제작사는 자신의 저작권을 해외에서 상업적으로 활용하는 것이 가능하지만, 영국 내에서의 상업적 활용에 관련해서는 BBC의 승인이 있어야 한다.
- 일종의 대응권(matching right)을 보장한 것으로서, BBC는 BBC 브랜드와 BBC적인 분위기/느낌이 사용된 부분에 대해서는 자신의 지적재산권을 보유하도록 하였다.
- 양자 사이의 수입배분 비율은 외주제작사가 최소한 50%를 가져갈 수 있도록 하며, 그 이상의 비율을 확보하는 것은 사례별로 협상 가능하다.

○ BBC가 새로운 커뮤니케이션법 및 내외의 비판에 직면해 내놓은 ‘창의적 경쟁의 창’(WoCC: Window of Creative Competition)계획의 실제 결과는 제작사에게 불리하지 않은 것으로 평가된다.

- BBC가 2006년에 도입한 창의적 경쟁의 창은 기존 독립제작 쿼터 25%에 더하여, 외주제작사가 BBC 자체제작 부문과의 공정한 경쟁을 통해 추가 25%까지 수주할 수 있는 가능성을 열어준 제도이다. 즉 25%의 독립제작 쿼터와 50%의 자체제작 쿼터는 배타적으로 보호하되, 나머지 25%에 대해서는 ‘창의성’만을 기준으로 놓고 외주제작사와 자체제작 부문이 공정하게 경쟁해서 수주받도록 하는 시스템이다.
- BBC 트러스트는 이러한 체계에 대해 정기적으로(2년) 그 적실성을 조사하는 사업을 수행한다. 최근 발표된 첫 조사 결과에 의하면, 2007/08 회계연도에서 창의적 경쟁의 창에 할당된 물량 가운데 약

3/4이 외주제작사에게 돌아갔다고 한다. 결과적으로 BBC 전국 네트워크 프로그램 가운데 43.75%가 독립제작사에게, 56.25%가 자체제작 부문에게 발주된 것이다.

- BBC측은 이러한 결과가 해당 제도의 공정한 운영을 증명하는 것이라 자평했고, 이에 대해서는 PACT 역시 동감을 표시하면서 외주제작의 창의성이 입증된 것이라고 주장하였다.
- 현재까지는 BBC 자체제작 부문의 평가 역시(최소한 외적으로는) 긍정적인 편이다. 자체제작 부문이 창의성을 제고해야 할 필요를 절감하게 하였다는 의미가 있으며, 장기적으로 자신들의 창의성이 새로운 경쟁력을 얻을 수 있을 것으로 자신하고 있다.

○ 영국 독립제작사는 1990년대 이후 꾸준히 발전했고, 2000년대 들어 획기적인 발전의 계기를 맞았으나 슈퍼인디의 출현 이후 담보 상태에 있다.

- 2003년 커뮤니케이션법 체제는 80년대의 외주전문 방송사 채널4 설립에 버금갈 만큼 영국 외주제작사에게 날개를 달아주었다. 2003년 법 이전에도 외주제작사들이 지속적으로 성장한 것은 사실이지만, 그것의 규모나 가치가 지금처럼 성장한 것은 바로 2003년 체제의 직접적인 결과물이다(<표 3-7> 참조).
- 외주제작 쿼터 규정의 강화, 지적재산권의 확보를 통해 2차적 수익 실현의 가능성, 특히 프로그램 포맷의 해외 수출에 의한 대규모 이익 실현이 현실화되면서 외주제작사들의 몸값은 천정부지로 치솟았다. 그 결과 치열하고 복잡한 인수합병을 거치면서 이른바 ‘슈퍼인디’, 즉 거대 독립제작사가 탄생하고 있다.
- 일종의 양극화 현상이기는 하지만, 한편으로는 소규모 독립제작사들이 (폐업하거나 거대 제작사에 흡수되어 사라지면서도) 계속해서 시장 신규 진입을 하고, 다른 한편으로는 슈퍼인디들이 자본 규모, 주가, 수익성을 크게 신장해 가고 있다. 2007년의 경우, 최상위 슈퍼인

되는 매출액이 2억 파운드를 넘겼으며, 6대 슈퍼인디들 모두 1억 파운드를 상회했다.

- 그러나 2008년 들면서, 이러한 성장세가 대폭 꺾이면서 호시절의 정점이 지나가고 있음이 뚜렷이 확인된다. 금융가의 관심이 시들해지면서, 주가는 떨어지고 인수합병건도 줄어들고 있는 상태이다. 게다가 영국 방송 광고 시장이 크게 위축되어 그 여파가 외주제작사에게도 반영되고 있다.
- 아무리 제작사의 입지가 강해졌다고 하더라도, 매출액의 대부분은 (광고수입에 의존하는) 국내 방송사들로부터 나오고 있는데, 뉴미디어 권한의 활용하는 2차 수익 부문의 성장은 아직 그리 크지 못하며, 포맷의 해외 판매 역시 (프로그램 수출 시장 전반의 축소 경향과 함께) 정체를 면치 못하고 있다.

<표 3-7> 영국 독립제작사의 발전과정

단계	발전의 계기	주요 현상
I 단계 (1982-1992)	<ul style="list-style-type: none"> ● 출판형 방송 채널4의 등장 	<ul style="list-style-type: none"> ● 독립제작시장의 태동
II 단계 (1993-2002)	<ul style="list-style-type: none"> ● 25% 쿼터 도입 ● 10% 쿼터(디지털채널) 도입 ● 채널5 개국 ● 위성방송, 케이블TV 도입 ● 방송사와의 불평등계약 만연 	<ul style="list-style-type: none"> ● 시장의 팽창 ● 독립제작사 난립·영세화 (1993년, 1000개 이상) ● 주식시장의 실패
III 단계 (2003-)	<ul style="list-style-type: none"> ● 오프콤의 설립 ● 새로운 시행규칙 제정 ● 새로운 플랫폼의 도입 ● WOCC(BBC) 계획 발표 	<ul style="list-style-type: none"> ● 독립제작사의 재편 (2004년 현재 약 800개로 줄어듦) ● 방송사별 선호제작사/슈퍼인디 등장 ● 주식시장에의 재상장 시도 ● 활발한 해외시장 개척 (2차 시장에서의 비중 44% 증가)
미래의 전망	<ul style="list-style-type: none"> ● 새로운 플랫폼의 도약 ● 저작권의 중요성이 더욱 커짐 ● 주식시장 등 외부 펀드 활발 ● 시장통합 활발, 규모의 경제 대두 	<ul style="list-style-type: none"> ● 독립제작사 시장의 팽창 ● 슈퍼인디의 시장 지배 활발 ● 독립제작사 수의 감소 현상 가속

* 출처: 조항제 외(2006)

3. 소결: 해외의 사례로부터 얻을 수 있는 시사점

○ 독립제작사 쿼터의 목적은 제작사가 ① 다양성을 보장할 수 있는 가장 손쉬운 방안인 다원주의적이고, ② 신선하고 혁신적이며, ③ 모든 플랫폼을 자유롭게 이용할 수 있다는 점(그러므로, 어느 한 플랫폼에 묶이지 않고 프로그램을 자유롭게 이용할 수 있다), ④ 미국의 예에서 본대로 의도적 육성책이 아니면 성장하기 어렵기 때문이다.

- 특히 영국은 현 방송사의 산업구조(곧, 제작과 배급이 한 기업으로 통합되어 있는 수직적 통합)가 가지는 경제적 효율성과 이를 확보하지 않으면 안되는 BBC의 특수성을 폭넓게 인정하면서도, ‘사회적 차원’의 다양성이 더 중요하고 앞서는 목적이라는 점을 분명히 하고 있다.
- 외주제작사 육성의 실행 수단으로 채택한 것은, ① 거래에서의 협상력 균형을 위해 저작권을 제작사에 주고, ② 외주계약은 표준적 기준과 절차에 의해 투명하게 하며, ③ 정책적으로 차별을 감시하는 것이다.

○ 그러나 외주제작사의 육성 결과는, ① 대규모를 가진 슈퍼인디가 성장하면서 어느 정도 방송사와 어깨를 나란히 할 수 있는 힘을 구축했지만, 그에 못지않게 영세한 규모가 공존하면서 양적으로 크게 난립된 시장이며, ② 정책으로 인해 성장한 산업이므로 이른바 정책에 편승하는 ‘복지문화’가 있어 도덕적 해이를 경계해야 하고, ③ 소모전적 경쟁 때문에 흥행가치에 쉽게 흔들리는 약점을 보여주고 있다.

○ 쿼터의 주목적, 즉 다원주의를 쿼터가 달성하고 있느냐 여부인데, 이에 대해서는 어느 나라든지 확실한 실증적 증거를 내놓지 못하고 있다. 대체로 인풋(input)의 다양성과 아웃풋(output)의 다양성이 사뭇 다른 것이 정설이지만(그러나 그럼에도 많은 정책이 이를 실행하고 있음), EU를 비롯한 유럽의 여러 나라들은 쿼터가 아웃풋의 다양성을 낳는 원인 행위(따져

보면, 본문에서 언급한대로 간접적 원인행위)임을 일종의 ‘신념’으로 믿고 있다.

○ 여기에서 가장 핵심적인 것은 쿼터가 의도한 혁신적인 독립제작사가 얼마나 있느냐의 여부이고, 독립제작사가 시장으로부터 얼마나 인정받고 지속적으로 재생산되느냐 여부이다. 따라서 독립제작사는 ‘한계 속의 가능성’을 갖고 있다는 종합적 결론을 내릴 수 있다.

IV. 외주정책의 실효성 확보를 위한 방안

1. 검토배경 및 추진방향

1) 방안의 검토 배경

○ 외주제작 의무편성비율을 확대하는 정책에도 불구하고 외주제작과 관련된 제반 여건의 정체가 지속되고 있고, 특히 외주프로그램의 저작권 귀속 및 수익배분, 제작비 책정 등에서 힘의 우열에 따른 불합리한 관행이 존재하고 있다. 외주제작과정도 사전제작 또는 외주제작사의 100% 제작요소 투입 등, 제작사 주도의 외주제작은 많지 않은 상황이다.

○ 이에 외주제작 공정거래 유도과 외주프로그램 제작산업의 선순환구조 형성을 위해 관련 정책을 개선하고 법제도의 정비가 필요한 시점이다.

2) 추진방향

○ 외주제작 활성화를 저해하는 주요 요인인 제작비 산정과 저작권 관련 관행을 개선한다.

○ 방송사 주도의 프로그램 제작은 외주프로그램으로 인정하지 않고, 편법적인 외주제작을 해소한다.

(1) 외주제작 공정거래 관련 법적 근거 마련

○ 외주제작의 공정거래 준수와 가이드라인의 핵심사항을 고시로 위임하는 근거를 마련한다. (표준제작비 기준 마련과 저작권 귀속 및 양도 사항 등의 계약서 명기 포함)

○ 외주제작 계약 관련 핵심 사항의 고시에 대한 정례적인 실태조사를 실시하고, 그 결과를 방송평가와 재허가 심사에 반영한다.

(2) 외주프로그램 인정 및 산정기준 마련

○ 외주제도 도입의 궁극적인 취지 중 하나가 프로그램 제작 주체의 육성을 통한 방송콘텐츠 제작 활성화 및 다양화이므로, 단순하청외주가 아닌 기획부터 제작까지 제작사가 주도하는 완전외주프로그램 지향한다.

○ 외주 프로그램 제작의 핵심요소를 정하고, 제작사의 핵심요소 투입 정도에 따라 외주 프로그램으로 인정하는 기준을 마련한다.

○ 저작권의 제작사 보유 유도를 위해 외주편성비율 산정시 가중치를 부여한다.

2. 계약관련 방안

1) 외주계약시 분쟁의 내용

○ 계약에 있어 ‘공정성의 확보 및 당사자의 사적 협상 존중’이라는 대원칙을 해치지 않는 범위 내에서, 외주정책의 목적을 구현하기 위해서는 ‘공정성’을 ‘사적 협상’의 대상으로 삼을 수 있게 하는 것이 필요하다.

○ 이는 계약에서 핵심적인 요소, 즉 제작비와 저작권 및 기타 공정성의 문제를 어떻게 정책화하느냐로 집약될 수 있는데, 외주계약 시 자주 분쟁이 되는 사항과 사례의 구체적인 내용은 다음의 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 외주계약 시 자주 분쟁이 되는 사항과 사례

항목	문제가 되는 사례	필요성이 거론되는 조치
제작비	<ul style="list-style-type: none"> • 너무 낮은 제작비를 외주사에 강제하는 문제 • 제작비 산정시 제작관련 인건비(방송사 내부에서는 간접제작비로 분류)를 제외하는 문제 • 특별 고료의 지불 및 해외출장이나 로케 등을 의무화하여 제작비를 과다 부담시키는 문제 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 제작비 산정을 현실화시킬 수 있는 표준제작비의 제정 필요성 • 선급금의 지급 • 추가 제작비 발생 시 양측의 합의 부담 명시 등
저작권	<ul style="list-style-type: none"> • 저작권의 개별 권한, 기간에 대한 명시없는 영구권리, 포괄적 양도의 문제 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 저작권의 거래 대상 산정 여부 • 아이디어 논의과정에서 도용·오용 여부 등
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 방송사의 자의적 판단이나 비합리적 근거(시청률 같은) 등을 빌미로 제작을 중단시킬 수 있는 문제 등 • 부당한 강매 조항 • 협찬의 강요 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 표준계약서의 제정 여부

○ <표 4-1>로 미루어 볼 때, 제작비 문제에서 현행 가이드라인(2004년 12월 방송위원회 제정 ‘외주제작 표준계약 가이드라인’)은 원칙에서는 큰 문제가 없으나, 2004년 이후의 달라진 상황을 충분히 반영하지 못하는 한

계를 가지고 있다.

- 현재 외주제작에서 일종의 ‘공식’처럼 보이는 관행은 ‘드라마 외주=프라임타임대, 비드라마 외주=외곽(주변) 시간대’이므로, 현재 제작비와 관련된 갈등은 주로 비드라마에서 벌어지고 있다(드라마에서는 주로 미래적 가치와 관련된 저작권 갈등이 벌어짐).
- 그러므로 모든 장르에서 1차 저작권(방송사에서 방송/재방송하는 권한)의 표준제작비(indicative tariff)를 규정하는 ‘시행규약’(code of practice)을 제정할 필요성이 있기는 하나, 드라마 장르의 경우는 1차 저작권의 비중이 크지 않고 제작비 갈등이 가장 많이 벌어지는 장르가 다큐이므로, 일단 이 장르부터 시작하는 것이 순리일 것으로 보인다.
- 영국에서 먼저 시행된 바 있는 표준제작비는 거래의 투명성을 높일 목적으로, 각 방송사가 먼저 표준제작비를 제정하도록 하고 있다. 표준제작비는 앞서 본 <표 4-1>대로 장르별, (같은 장르 내에서도 다양한 차이가 있을 수 있는)포맷별로 제작비의 범위와 제작비 책정방법을 공표하는 것이다.

2) 표준제작비 제정의 로드맵

○ 방송사는 편성시간대별, 제작요소별, 프로그램 길이별, 저작권 보유 정도에 따라 제작비의 최소-최대 예상범위, 곧 가이드라인을 정하고 주기적으로 공개하는 것이 필요하다. 특히 인건비나 관리비 등의 간접 제작비 항목에서 독립제작사에 대한 차등을 금지시켜야 한다.

- 현재 시간대별로 광고수익이 거의 정해져 있으므로, (광고가 거의 팔리지 않는 아주 큰 불경기만 아니라면) 그 제정이 상대적으로 쉬울 수 있다. 다음과 같은 로드맵을 설정할 수 있다.

<표 4-2> 표준제작비 제정의 로드맵

단계	내용	비고
1단계	표준제작비 제정과정에 대해 방송사/독립제작사 논의, 제정에 적용될 수 있는 원칙 마련	비드라마 부문에서 표준제작비 제정을 위한 공감대 마련
2단계	방송사별로 (비드라마 부문의)장르, 포맷을 세분해서 표준제작비 제정(구체적인 원칙은 자율로 보장)	공청회 실시
3단계	계약 단계에서 적용	
4단계	실사 및 검증	

○ 저작권 문제에 대해서는 뒤에 나오는 유통문제에서 자세하게 다룰 것이지만, 여기에서는 프로그램의 사용과 관련된 모든 사항이 계약 내용에서 투명하고 예측가능하게 다루어져야 한다는 원칙의 천명 수준으로도 충분하다. 또 저작권은 제작비의 산정 문제와 직접 연관되는 것으로, 다큐 같은 경우는 2차 사용의 정도가 현저하게 낮으므로 1차 사용에서 지불되는 제작비가 가장 중요한 기준이 된다.

○ 공정거래위원회도 인정한 바와 같이, 기타 계약관련 사항에 대해서는 일부 불공정관련 조항을 예시하고 수정시킬 필요가 있다(최근 공정거래위원회가 삭제토록 한 부분 포함).

- ‘갑’의 자의적 판단에 의해 일방적으로 제작이 중단될 수 있도록 하는 조항이나, 제작과정에서의 모든 책임을 ‘을’에게 지우는 비합리적 조항 등을 말한다.
- 시청률의 경우도 동시간대 일반적인 시청률에 비추어 양측의 합의 아래 합리적으로 책정된 경우라면 계약사항에 포함될 수 있다.
- 실제 계약서로 볼 때, 양자의 합의 하에 이루어져야 할 사항이 갑(방

송사)의 임의적 판단에 의해 이루어지는 경우가 많고, 특약에 의해 양자의 권리관계가 비교적 균등하게 계약이 이루어지는 드라마에 비해 비드라마 부문의 불평등성이 훨씬 더 심하게 나타났다(<표 4-3>, <표 4-4> 참조).

- 특히 (나중에 다시 언급되나)비드라마 부문에서 저작권은 촬영 원본을 포함해 모든 권한이 영구적으로 방송사에게 있고 계약 자체가 이런 거래를 관행화하는 문제를 낳고 있다. 따라서 이 부문은 비단 표준계약서 제정과 같은 강제적 조치가 아니더라도 지속적으로 감시되어야 한다.
- 최근 KBS의 계약서는 제작비를 지불하면서, 저작권에 대한 비용을 함께 명시하고 있는데, 이 같은 거래는 권장되어야 한다(물론, 이 역시 영구적 거래의 형태를 취하므로 문제가 전혀 없는 것은 아님).

○ 중요한 사항으로 외주제작사의 회계(특히 협찬, 펀딩 등)에 대한 불신이 크므로, 이에 대한 감시를 제3자에게 의뢰하거나 정해진 양식에 의해 보고 및 실사를 하는 방안을 계약서에 명시하는 것이 필요하다.

<표 4-3> 방송3사의 외주계약서의 주요 내용과 수정 방향(비드라마 부문)

구분	KBS	MBC	SBS	수정방향
제작기준	방송관련 제반법규와 갑의 방송제작 가이드라인	방송 법규	방송관련 제반법규와 방송위원회심의규정, 갑의 방송제작 가이드라인	방송관련 제반법규와 방송위원회심의규정, 갑의 방송제작 가이드라인
제작에 대한 개입	수시로 입회, 확인하고 필요한 지시. 갑의 입회에 소요되는 비용은 갑이 부담	수시로 입회, 지찰하고 필요한 지시	제작현장에서 수시로 확인, 을은 성갑의 요청을 실행	계약시 명기된 기획제안서에 따라 필요한 조건
제작의 중지	규정 없음	편성상의 사유, 제작스텝의 병·사고, 저조한 시청률	합의된 시청률보다 낮거나 프로그램의 품질이 현저하게 떨어지는 경우	시청률 부분 제외, 갑의 자의적 판단으로 제작이 중지될 수 있는 부분 삭제
제작중지에 따른 보상	규정 없음	사유를 감안, 갑과 을이 별도로 합의	규정 없음	사유를 감안, 갑과 을이 합의
제작과정의 책임 귀속	제작과정에서 발생하는 모든 민·형사상 책임은 을에게 귀속	제작과정에서 발생하는 모든 민·형사상 책임은 을에게 귀속	을의 책임으로 갑이 민·형사상 책임을 지는 경우 을이 배상	합의에 의해 처리
방송 불능	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급
검수	계약 내용에 따라 을의 비용으로 수정	하자가 있을 경우 을의 비용으로 수정, 완성도에 따라 제작비 지급 여하 결정	하자가 있을 경우 을의 비용으로 수정	하자가 있을 경우 을의 비용으로 수정. 완성도에 대한 갑의 자의적 판단 삭제
수정	갑의 필요에 따라 수정, 삭제 및 기타 편집	갑의 필요한 범위 내에서 임의로 수정, 삭제	프로그램의 대본을 사전에 갑에게 제출, 갑의 변경·삭제 등의 요구를 수행	수정은 기획제안서를 기준으로 갑과 을이 합의해야 함. 갑의 임의수정 가능한 부분 삭제
제작비	방송이 완료된 후 을의 요청에 의해 지급	표기의 지불방법에 의함(방송 익월 10일까지)	합의에 의해 시청률에 따라 제작비 차등 지급	합의 필요
정산	을의 책임으로 인한 방송 차질에 전부 또는 일부 차감	갑이 내용 변경을 요청해 제작비 변동이 있는 경우 갑과 을이 금액의 정산 요구. 미사용한 부분 제작비 삭감	규정 없음	기획 제안서 외의 갑의 내용 변경 요청 시에는 갑이 비용 부담.

저작권	방송사	1. 공중송신권(방송권, 전송권, 디지털음성송신권 등)	1. 국내외 방송권 2. 국내외 방송사업자에게 제공하는 권리(유선 및 위성방송사업 포함), 6. 인터넷 등의 전송권	국내외 방송권	계약 내용에서 방송사와 외주제작사의 협의에 의해 각 권리들의 거래 사항이 공정하고 투명하게 명시되어야 함
		2. 복제·배포권(비디오, DVD 등)	3. 판매용 비디오로 복제, 배포하는 권리	국내외 복제 배포권(비디오, CD, DVD, CD-ROM, VCD, LD 등)	
		3. 자료이용권		전송권(무선, 유선 통신)	
		4. 2차적 저작물 등의 작성권	5. 프로그램을 구성하는 각종 요소들을 일체의 매체 및 상품에 사용하는 권리	프로그램을 구성하는 각종 요소들을 일체의 매체 및 상품에 사용하는 권리	
		5. 공연권	4. 국내외 상연권	2차적 저작물 또는 편집저작물을 작성하여 이용할 권리	
		6. 전시권		국내외 상연권	
		7. 기타 저작권	7. 저작권법 제21조상의 권리		
	촬영 원본에 대해서도 같은 권리 확보				
외주제작사	프로그램 홍보를 위한 전송권, 프로그램의 음반제작 사업. 단 소요비용 전체 부담, 수익분배 등의 세부 사항은 갑과 별도 약정	없음	을의 인터넷 홈페이지를 통해 전송하는 것은 갑과 을이 협의하여 결정		
계약 내용 외의 계약의 해지 사유	갑의 편성상 부득이한 사정으로 계약의 유지가 어려운 경우	을에게 심각한 신용상의 문제가 발행하였을 때 등	없음	갑의 자의적 판단 부분 삭제	
협찬	협찬내용 및 조건에 대해서 사전에 갑의 승인 필요	없음	갑의 승인을 받을 후 협찬 유치, 비율의 분배 방식 명시	갑과 사전 협의하여 유치	
보증	계약보증금 지급각서 제출	이행보증보험 증서의 제출 요구 가능	규정 없음	삭제	
비고사항	제작비 지출시 (저작권)권리 확보분 따로 지급	특약에 의해 권리 양도 결정			
참고자료	2007년 계약서	2004년 계약서	2008년 계약서	표준계약서 원칙	

<표 4-4> 방송3사의 외주계약서의 주요 내용과 수정 방향(드라마 부문)

구분	KBS	MBC	SBS	수정방향
제작기준	방송관련 제반법규와 갑의 방송제작 가이드라인	방송 법규, 갑의 방송심의규정	방송관련 제반법규와 방송위원회 심의규정, 갑의 방송제작 가이드라인	방송관련 제반법규와 방송위원회 심의규정, 갑의 방송제작 가이드라인
제작에 대한 개입	수시로 입회, 확인하고 필요한 지시. 갑의 입회에 소요되는 비용은 갑이 부담	수시로 입회, 시찰하고 필요한 지시	제작현장에서 수시로 확인, 을은 갑의 요청을 성실히 수행	계약시 명기된 기획제안서에 따라 필요한 조인
제작의 중지	규정 없음	편성상의 사유, 제작 스태프의 병·사고 등	합의된 시청률보다 낮거나 프로그램의 품질이 현저하게 떨어지는 경우	시청률 부분 제외, 갑의 자의적 판단으로 제작이 중지될 수 있는 부분 삭제
제작중지에 따른 보상	규정 없음	사유를 감안, 갑과 을이 별도로 합의	을의 귀책사유로 중지될 때는 을이 모든 비용 부담	사유를 감안, 갑과 을이 합의
제작과정의 책임 귀속	제작과정에서 발생하는 모든 민·형사상 책임은 을에게 귀속	제작과정에서 발생하는 모든 민·형사상 책임은 을에게 귀속	을의 책임으로 갑이 민·형사상 책임을 지는 경우 을이 배상	합의에 의해 처리
방송 불능	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급	갑의 사정으로 방송이 불가능하게 된 경우 제작비 지급
검수	계약 내용에 따라 을의 비용으로 수정	하자가 있을 경우 을의 비용으로 수정, 완성도에 따라 제작비 지급 결정	하자가 있을 경우 을의 비용으로 수정	하자가 있을 경우 을의 비용으로 수정. 완성도에 대한 갑의 자의적 판단 삭제
수정	갑의 필요에 따라 수정, 삭제 및 기타 편집	갑의 필요한 범위 내에서 임의로 수정, 삭제	하자가 있는 경우 을에게 수정 요구	수정은 기획제안서를 기준으로 갑과 을이 합의해야 함. 갑의 임의수정 가능한 부분 삭제
제작비	방송이 완료된 후 을의 요청에 의해 지급	표기의 지불방법에 의함(방송 익월 10일까지)	합의에 의해 시청률에 따라 제작비 차등 지급, 해외 제작비 등 포함	합의 필요
정산	을의 책임으로 인한 방송 차질에 전부 또는 일부 차감	갑이 내용 변경을 요청해 제작비 변동이 있는 경우 갑과 을이 금액의 정산 요구, 미사용 부분 제작비 삭감	규정 없음	기획 제안서 외의 갑의 내용 변경 요청 시에는 갑이 비용 부담.

저작권	<p>1. 갱이 모든 권리를 가진 경우: 전항(비드라마 부문의 7개 권리 등을 모두 확보)</p> <p>2. 갱이 일부 권리만 확보한 경우: 1~14까지 권리를 세분화</p> <p>3. 을이 일부 권리만 확보한 경우: 1~14까지 권리를 세분화</p>	<p>별도의 특약이 없는 한 아래의 권리 전체를 갱에게 양도</p> <p>1. 국내외 방송권</p> <p>2. 국내외 방송사업자에게 제공하는 권리(이상, 유선 및 위성방송 포함),</p> <p>3. 판매용 비디오로 복제, 배포하는 권리</p> <p>4. 국내외 상영권</p> <p>5. 국내외에서 무선 또는 유선으로 전송하는 권리</p> <p>6. 프로그램을 구성하는 각종 요소들을 일체의 매체 및 상품에 사용하는 권리</p>	<p>다음의 모든 권리는 계약을 체결함으로써 갱에게 귀속</p> <p>1. 국내외 방송권</p> <p>2. 국내외 방송사업자에게 제공하는 권리(이상, 유선 및 위성방송 포함)</p> <p>3. 국내외 복제 배포권(비디오, DVD등)</p> <p>4. 전송권(무선, 유선통신)</p> <p>5. 국내외 상영권</p> <p>6. 2차 저작물 등 자료이용권</p> <p>7. 프로그램을 구성하는 각종 요소들의 일체의 매체 및 상품에 사용하는 권리</p> <p>8. 음반제작사업은 을에게 양도, 아시아판매수입은 SBS프로덕션과 수익분배 협의</p>	계약 내용에서 방송사와 외주제작사의 협의에 의해 각 권리들의 거래사항이 공정하고 투명하게 명시되어야 함
	<p>촬영 원본에 대해서도 같은 권리 확보</p>	<p>없음</p> <p>특약의 사항</p> <p>1. 저작권 권리관계</p> <p>2. 판매수입 배분</p> <p>3. 시청률 연동에 따른 제작비 가감</p> <p>4. 시설사용, 인력 제공, 미술비 등</p> <p>5. 협찬 사항</p> <p>6. 재방송 사항 등</p>		
계약 내용의 의 계약의 해지 사유	을이 제작한 프로그램이 갱의 방송기준에 현격하게 미달되어 갱이 방송하지 못한 경우	을에게 심각한 신용상의 문제가 발행하였을 때 등	을의 신용에 위험을 주는 사유가 발생하였을 경우 등	갱의 자의적 판단 부분 삭제
협찬	협찬내용 및 조건에 대해서 사전에 갱의 승인 필요	특약 사항에 명기	갱의 승인을 받은 후 협찬 유치, 협찬 수입금은 을에게 전액 지급	갱과 사전 협의하여 유치
보증	계약보증금 지급 각서 제출	이행보증보험 증서의 제출 요구 가능	규정 없음	삭제
비고사항		특약에 의해 권리 양도 결정		
참고자료	2007년 계약서	2008년 계약서	2007년 계약서	표준계약서 원칙

3. 제작관련 방안

1) 외주프로그램의 정의

(1) 외주프로그램의 구분과 개념 정의

- 완전외주는 프로그램 제작시점의 사전·사후와 관계없이 제작사가 프로그램 제작의 핵심요소(기획·연출·작가)를 모두 투입하여 만든 프로그램으로 한다.
- 공동제작은 방송사와 제작사가 프로그램 제작의 핵심요소를 함께 투입하여 만든 프로그램으로 한다.
- 단순 하청외주는 프로그램 제작의 핵심요소를 모두 방송사가 투입하고, 제작사는 그 외의 부수적 요소를 투입하여 제작한 프로그램으로 한다.

(2) 외주프로그램의 핵심요소

- 외주프로그램의 핵심요소는 ‘기획’, ‘연출’, ‘작가(대본)’로 한다.
 - ‘기획’은 ‘프로그램의 내용과 형태에 관한 주요 아이디어를 제공하고, 제작의 관리를 책임지는 자’로 정의된다. 공동 기획의 경우에도 기획 및 기획을 구체화시키는 전(全)과정을 책임지는 자가 기획이 된다. 기획은 프로그램의 내용과 형태에 관한 아이디어의 제공과 이를 구체화시키는 작업으로, 계약서와 크레딧(credit)⁴⁾ 상에 기획자가 동일하게 명시되어야 한다. 현재 기획은 프로그램마다 상당히 다른 의미로 사용이 되고 있다. 외주제작 프로그램의 경우에는 방송사명이 기획으로 들어가는 경우가 대부분이다. 공동기획한 작품이 늘어나고

4) 프로그램의 마지막에 텔롭(telop)되는 프로그램 제작에 기여한 이들의 명단.

있는 상황에서 ‘기획’을 명시하게 하여 외주프로그램 제작사의 구성 요소의 하나로 정의하려면, 용어에 대한 임의적 사용이 지양되고 통일성이 강제될 필요가 있다.

- ‘연출’ 요소는 방송사의 CP와는 구별되며, 해당 프로그램의 직접 제작에 참여하는 연출자 중 대표연출자를 말한다.
- ‘작가’ 요소는 해당 프로그램의 극본, 시나리오, 내용 구성 작가 중 대표작가를 말한다.

2) 외주프로그램 제작사의 정의

○ 외주프로그램 제작사는 외주 프로그램 핵심요소인 ‘기획’, ‘연출’, ‘작가’ 중 적어도 한 요소 이상을 투입하여 지상파 텔레비전 프로그램을 제작하는 국내 사업자로 당해 방송사업자가 아닌 자로 한다. 따라서 외주프로그램 제작사는 문화산업진흥기본법상의 방송영상독립제작사, 방송채널사용사업자, 지역방송사 등을 포함한다. 단 특수관계자는 별도로 정함에 따라 외주제작 편성비율에서 제한을 받는다.

○ 위 기준에 따라 외주프로그램 제작사의 범주에 포함되는 제작자들을 열거하면 다음과 같다.

ㄱ. 문화산업진흥기본법 제2조에 따라 독립제작사로 신고한 자(독립제작사의 신고제).

문화산업진흥기본법 제2조에 의하면, 독립제작사를 “방송영상물을 제작하여 방송의 규정에 의한 방송사업자, 중계유선방송사업자, 음악유선방송사업자, 전광판방송사업자 또는 외국방송사업자에게 이를 제공하는 사업을 하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 문화관광부장관에게 신고하는 자”로 정의하고 있다.

ㄴ. 방송채널사용사업자(PP)

외주제작사를 독립제작사에만 국한하는 것은 독립제작사가 취약한 우

리나라 방송환경에서 바람직하지 않으므로, 제작역량을 가지고 있는 방송채널사용사업자들이 콘텐츠산업 활성화에 기여할 기회를 제공해야 한다.

ㄷ. 지역방송사

지역방송의 우수한 프로그램 육성과 전국적 보급을 위해 지역MBC와 지역민방을 외주제작사의 범위에 포함할 수 있다. 단, 지역MBC의 프로그램을 서울MBC에 공급할 때는 특수관계자 조항(아래의 ㄴ항)을 준수하는 범위 내에서 인정받게 된다.

ㄴ. 특수관계자의 제작물은 일정수준으로 제한할 필요가 있다. 방송법 제 72조제2항, 방송법시행령 제 58조 제2항에 의해 “100분의 30의 범위 안에서 방송위원회가 고시하는 비율을 초과하여 방송사업자의 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 편성하여서는 아니된다”고 명시하고 있다. 현재 방송통신위원회고시에 따르면, 특수관계자에 의한 외주는 외주편성시간 중 21%로 제한되고 있다.

ㄹ. 외주프로그램 제작사를 위 ㄱ~ㄴ 항목에만 국한시키지 않고, 단지 ‘당해 방송사업자가 아닌 자’로 규정하였는데, 이는 향후 텔레비전 제작의 주체가 지금보다 더 다양해지게 되고, 인터넷, 게임 등의 관련업체들의 참여가 예상되기 때문이다. 예를 들어, 온라인게임이 주가 되는 프로그램의 경우에, 핵심 콘텐츠의 기획 및 제작은 게임업체에 의해서 이루어졌으므로 이 프로그램은 외주제작물로 인정될 수 있으며, 그에 따라 게임업체는 외주제작사로 인정받을 수 있어야 한다. 임정수(2005)와 장하용(2007)은 외주프로그램 제작사 범위를 구체적으로 명시하려는 안을 제시한 바 있었지만, 변화하는 방송 콘텐츠 제작 환경에 맞추어 외주제작사를 제한적으로 정의하지 않고, 외주프로그램 제작사로 인정받을 수 없는 사업자(당해 사업자와 일정한 편성비율 이상의 특수관계자)를 외주편성 관련한 법과 고시에 명시하는 것으로 충분하다고 판단된다.

○ 외주프로그램 제작사를 정의하는 문제와 외주프로그램을 정의하는 문제는 별개이다. 외주프로그램 제작사로 인정받을 수 있는 자가 제작했다고 해서 외주프로그램으로 인정받을 수 있는 것은 아니다. 공동제작, 위탁제작 등 다양한 경우에서 외주 프로그램으로 인정받을 수 있는지 여부는 본 보고서의 아래 부분에서 제시하는 <외주인정기준>을 따르면 된다.

3) 외주프로그램의 인정 및 산정기준의 취지

○ 외주제작 활성화 방안으로 외주제작 인정기준의 설정을 제안하고자 한다. 외주 프로그램의 제작 참여와 관련해서 핵심적인 이슈는 외주제작 인정기준이다. 실태조사 결과에서도 외주프로그램은 독립제작사의 사전기획과 제작에 의한 사전제작보다는 어떤 형태이든 방송사와 제작사가 함께 제작에 참여하는 공동제작이 대부분이다. 외주제도의 의도에 비추어볼 때, 다양한 형태로 나타나는 방송사와 제작사의 제작 참여 실태를 평가하기 위해서는 외주제작으로서 의미를 가질 수 있는 프로그램에 대한 정의가 필요하며, 이는 외주제작 의무편성비율제도의 실효성을 확보하기 위한 관건이 된다. 구체적으로 외주제작 의무편성비율 산정을 위한 기준과 외주프로그램의 인정에 대한 기준이 그 내용이다.

○ 인정기준의 마련은 다음과 같은 전제 하에서 이루어지게 된다.

- 외주 제작의 구체적인 인정 기준을 제정하여 적정한 의무편성비율을 산출하고 편법 및 탈법적 비율준수 실태를 시정하는 한편, 외주 제작 정책의 실효성과 예측 가능성을 제고한다.
- 방송프로그램 제작형태, 기획 및 제작인력의 구성, 그리고 제작에 소요된 투자 자원 등을 감안하여 외주프로그램 인정기준을 마련한다.
- 관련 사항에 대한 방송법령 개정을 추진한다.
- 외주프로그램 인정기준 시행시, 외주제작 의무편성비율을 합리적으로 재조정한다.

4) 외주제작 의무편성비율의 조정 검토

(1) 외주제작 의무편성비율 산정시 전체방송시간의 설정

○ 지금까지 외주제작 인정기준에 관한 논의는 ‘외주제작 의무편성비율의 산정기준’과 ‘외주프로그램 자체의 판별 및 인정기준’이 혼재된 상태로 이루어졌다. 아마도 양자가 서로 밀접하게 영향을 미치는 관계이고, 통일된 논의를 위해 합쳐서 정리한 것으로 생각되지만, 양자는 분명히 구별되는 개념이다. ‘외주프로그램 자체의 판별 및 인정기준’이란 표현은 말 그대로 “결과물을 외주제작으로 판별해서 인정할 수 있는가에 관한 기준”으로 외주의 ‘순수성’을 판단하는 내용이지만, ‘편성비율 산정기준’은 전체 방송프로그램에서 제외되는 외주프로그램의 ‘종류’를 구별하는 기준을 의미한다. 따라서 여기에서는 기존의 ‘외주제작 인정기준’이란 표현을 ‘외주제작 의무편성비율 산정을 위한 기준’과 ‘외주프로그램 인정기준’으로 명칭을 구분하여 개념의 명확성을 기하고자 한다(장하용, 2007).

○ 외주제작 의무편성비율 산정에 대한 논의는 의무편성비율의 기준이 되는 ‘전체 방송시간’에서 외주제작과 관계없는 프로그램까지 포함해서 비율 준수를 규제하게 되면 외주제작 의무편성비율제도의 합리성이 훼손된다는 데 근거를 두고 있다. 비록 접근방식은 다르지만, 지금까지 전체 방송시간에서 제외되는 프로그램에 대한 논의는 구체적인 내용에서 큰 차이가 나지 않는다.

○ 분자인 외주제작물의 방송시간에서 제외되는 프로그램, 즉 ‘외주프로그램의 예외’부터 살펴보자. 여기에서 ‘외주프로그램의 예외’라 함은 비록 방송사가 직접 제작한 프로그램이 아니지만, 그렇다고 해서 외주프로그램으로 인정받기는 곤란한 성격의 프로그램을 말한다. 현재 외주프로그램의

예외로 규정되어 있는 내용은 영화와 외국 수입물에 관한 내용이다.

- 영화는 방송법 시행령 제58조제1항에서 제외하고 있고, 국내제작 영화는 전체 영화방송시간에서 일정비율을 의무편성 하도록 되어 있기 때문에, 굳이 독립영화를 포함한 국내 제작 영화를 외주프로그램으로 인정할 필요는 없다. 또한 외국 수입물의 더빙이나 자막 프로그램은 용역의 성격이 강하기 때문에 제외해도 무리가 없다.
- 또한 논의가 필요한 부분은 외주프로그램의 재방송이다. 임정수(2005)는 3방 이상의 외주 프로그램을 제외시킬 것을 제안하였으나, 실제로 3방 이상의 외주 프로그램이 2004년 기준으로 KBS와 SBS에는 전혀 없으며, MBC에서만 애니메이션 프로그램의 3방이 있다고 밝히고 있다. 현재는 외주프로그램의 재방송 이상을 모두 인정하고 있다.⁵⁾ 따라서 외주프로그램의 예외 조항에 3방 이상의 인정 여부를 포함시키는 것은 큰 의미가 없다고 판단된다. 종합해서 ‘외주프로그램의 예외’를 제시하면 다음과 같다(현행과 동일함).

(외주프로그램의 예외)

- ① 영화는 외주프로그램으로 인정하지 않는다.
- ② 외국 수입물의 더빙 또는 한글 자막 프로그램은 외주프로그램으로 인정하지 않는다.

○ 다음으로, 분모인 전체 방송시간, 즉 외주제작 의무편성비율 산정시 분모가 되는 전체 방송시간에서 제외되는 프로그램을 살펴보자. 기본적인 원칙은 외주제작 의무편성비율의 준수와 관련해서, 외주제작과 관계가 없는 프로그램들은 제외하고 외주제작 의무편성비율의 준수 여부를 판단하

5) 재방송의 인정에 대해서, 방송사는 만약 본방만을 기준으로 외주비율을 산정한다면 현재 외주제작을 통해 조달하고 있는 상당 부분의 재방송 활용가치가 높은 프로그램들을 자체제작으로 전환시킬 수밖에 없고, 따라서 현재 독립제작사들이 활발하게 제작하고 있는 드라마와 예능 프로그램의 제작을 위축시킬 수 있다고 말한다(심충면접자료, 장하용, 2007).

는 것이 합리적이라는 것이다. 그러나 전체 방송시간에서 외주제작과 관계가 없는 프로그램이란 명목으로 제외되는 것들이 많을수록 분모가 줄고, 그와 비례해서 분자인 외주제작물 방송 시간이 줄어들 위험성이 있다. 산정기준 제정의 목적이 외주제작 의무편성비율의 합리적 산출에 있으므로, 과도한 분모의 감소는 외주제작의 활성화를 저해할 수 있다.

○ 외주제작 의무편성비율 산정기준에 관한 기존의 연구는 ‘외주제작과 관계없는 프로그램’의 판단을 서로 다른 원칙에서 접근하고 있다. 조항제(2003)는 ‘독립제작사가 제작할 수 없는 영역’이라는 부정적인 차원에서, 임정수(2005)는 반대로 ‘지상파 방송사가 직접 제작하는 것이 바람직한 영역’이라는 적극적 차원이다. ‘독립제작사가 제작할 수 없는 영역’에 기초해서 프로그램을 정하게 되면, 독립제작사의 향후 여건 변화(예컨대 수퍼인디의 출현)를 반영할 수 없고, 다양한 장르의 제작을 기대하는 외주정책의 목표와도 부합되지 않기 때문에, ‘지상파 방송사가 직접 제작하는 것이 바람직한 영역’에 초점을 두고 산정기준을 설정하는 것이 타당하다고 판단된다. 또한 분자에서 제외되었던 영화와 외국 수입물의 더빙부분은 당연히 분모에서 제외된다. 외주제작 의무편성 프로그램 산정시 제외되는 항목들을 하나씩 살펴보자.

- 첫째, 외주제작 프로그램의 재방송분에 대한 외주제작 인정에 대한 논의가 그동안 다소 있었으나(조항제, 2003; 임정수, 2005), 분모에서 재방송 프로그램을 제외할 필요는 없다고 판단된다. 외주프로그램의 인정 부분인 분자에서 이미 외주 재방송을 인정하고 있고, 임정수(2005)에서 제시했듯이 전체 프로그램의 재방송률과도 큰 차이가 없기 때문에 재방송 프로그램에 대해 제한을 가할 필요가 없다.
- 둘째, 뉴스 프로그램의 제외 여부인데, 보도 방송을 광범위하게 제외시키는 것은 부정적 측면이 더 크다. 2006년 기준으로 지상파 3사의 평균적인 보도 장르 편성비율은 21%에 달해서(방송위원회, 2007), 이들을 분모에서 제외하게 되면 외주 편성시간의 감소폭이 지나치게

크게 된다. 또한 기획보도나 시사 다큐와 같이 ‘순수한 뉴스’가 아니지만 보도 영역으로 분류되는 프로그램들의 외주제작 가능성을 막는 결과를 낼 수 있다. 따라서 모든 보도를 제외하기보다는 주시청시간대의 뉴스만을 예외로 해서 외주제작 의무편성비율의 변동폭을 최소화하고, 보도 영역의 외주제작 여지를 남겨둘 필요가 있다(임정수, 2005).

- 셋째, 재난, 비상방송, 국가 주요행사, 국민의 관심이 높은 스포츠 중계는 분모에서 제외하는 것이 타당하다. 현재도 제외되고 있고, 외주제작의 취지와도 어울리지 않는 특수한 영역이기 때문이다. 스포츠 생중계의 경우는 2006년 현재 외주제작이 한건도 없고, 중계를 위한 장비나 인력이 대규모로 필요하다는 점에서 분모에서 제외한다. 다만 스포츠의 종류가 점점 다양해지고 독립제작사의 여건이 변화하는 현실에서 지상파방송의 외주제작에서 굳이 모든 스포츠를 배제할 필요는 없다.⁶⁾ 따라서, 이번 인정기준안의 원칙으로 삼았던 “지상파방송사가 제작하는 것이 바람직한 것”을 적용하여, ‘국민적 관심의 스포츠 중계’로 한정하는 것이 필요하다(임정수, 2005).

○ 영화와 외국에서 수입된 프로그램은 분자인 외주프로그램의 인정에서도 예외이기 때문에, 분모에서도 제외되는 것이 타당하다. 이상을 종합해서 ‘외주제작 의무편성비율 산정시 제외되는 프로그램’을 제시하면 다음과 같다.

(외주제작 의무편성비율 산정시 제외되는 프로그램: 비율 계산의 분모에서 제외되는 프로그램)

- ① 주시청시간대 뉴스 프로그램
- ② 재난, 비상방송

6) 장하용(2007)의 심층인터뷰에서 일부 독립제작사는 스포츠 중계를 외주프로그램으로 인정해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

- ③ 국가 주요행사
- ④ 국민의 관심이 높은 스포츠 중계
- ⑤ 외국에서 수입된 프로그램
- ⑥ 국내영화

○ 위의 외주비율 산정기준을 적용하게 되면, (분모가 줄어들어) 현재보다 전체 방송시간이 줄어들게 되므로 외주프로그램 편성시간도 줄어들게 되며, 이에 따라 방송사의 외주편성에 대한 부담을 경감시켜 주는 효과가 있다. 반면에 전체 외주제작시간이 줄어들게 되면 외주제작사들의 프로그램 제작을 위축시키는 부작용이 발생한다. 따라서 ‘분모’의 조정은 ‘분자’인 외주제작 프로그램의 내실화를 동반해야 하는데, 이를 위해서는 두 가지 방법이 가능하다. 첫째는 편법적인 제작과정을 통해 만들어진, 즉 외주로 인정받기 어려운 프로그램을 가려내서 외주제도의 취지에 맞는 ‘순수성’을 확보하는 것이고, 두 번째는 줄어든 외주제작 분량에 상응할 만큼 외주제작사에게 저작권 분배 등을 통해 실질적인 수익이 돌아가도록 조치를 취하는 것이다.

(2) 외주프로그램 인정기준

- 외주프로그램 인정기준을 논의할 때의 원칙은 다음과 같다.
 - 첫째, 기준의 적용으로 인해 방송사와 제작사의 어느 일방에게 과도한 부담을 지우지 말아야 한다. 원칙적 측면을 강조하여 엄격하게 규제할 경우, 방송사의 부담이 커지면서 제작사에게도 혜택이 돌아가지 않는 새로운 부작용의 가능성이 있다.
 - 둘째, 인정기준은 외주정책이 추구하는 취지를 손상시키지 않는 한 외주유형의 특성을 고려해야 한다. 외주제작과정은 단위 프로그램 외주/부분 및 코너물 외주의 유형 구분에 따라서 양사업자의 참여 모습과 특징이 다르기 때문이다.

- 셋째, 인정기준은 현실적으로 판단이 가능하고 적용하기가 용이해야 한다.
- 마지막으로 ‘외주프로그램 인정기준’은 고시의 형태로 명시하는 것이 필요하다.

○ 본 연구는 외주 프로그램 인정기준을 판단하는 근거로 제작사의 기획(기획책임), 연출(연출책임), 작가(책임작가) 등 세 요소에서의 참여를 제시한다.

- 장하용(2007)은 외주프로그램 인정기준의 핵심요소로 프로그램의 ‘창의성’, ‘제작 재원’, ‘프로그램 독립성’을 선정한 바 있다. 창의성 요소는 프로그램의 연출과 작가 투입을 의미하며, ‘제작재원’은 프로그램의 제작에 투입되는 제작비 부담의 정도를, ‘프로그램의 독립성’은 외주가 프로그램 단위로 이루어지는 ‘단위 프로그램 외주’ 형태를 의미하였다. 이에 근거해서, 장하용(2007)은 “독립제작사가 연출, 작가, 제작비의 세 가지 요소 중 최소한 2개 이상을 프로그램의 제작에 투입하였을 경우” 외주 프로그램으로 인정할 것을 제안한 바 있다.
- 이 연구보고서에서는 기획부문에 대한 방송사와 제작사 사이의 큰 의견 차이와 모호성 때문에 창의성의 한 요소로 중요하게 고려하는 것을 피했다. 그러나 창의성을 요하는 방송 프로그램 제작에서 기획은 연출과 작가 못지않게 중요한 요소로 간주될 수 있다. 한편, 제작비의 경우는 외주제작사가 제작비만 투자하고 모든 창작적 활동을 방송사가 하는 경우는 거의 없으므로, 인정기준의 판단근거로 설정하는 것이 의미가 없다고 판단된다.
- 본 연구는 외주 프로그램 제작사가 기획, 연출, 작가의 3가지 요소 중 적어도 2개 이상을 제작에 투입하였을 경우 외주프로그램으로 인정하며, 외주제작 의무편성비율 산정시 해당 편성량을 100% 인정하는 것을 원칙으로 할 것을 제안한다.

○ 기획을 외주제작의 한 요소로 설정하게 되면, 방송사가 기획책임을 외주사로 기록하면서 외주제작 프로그램의 편성시간을 확대하여 인정받을 수 있는 가능성이 제기될 수 있다. 그러나 방송사가 기획책임을 외주사로 돌리게 되면, 방송사의 외주 프로그램 저작권 귀속에 대한 주장의 근거를 다소 약화시킨다. 지금까지 방송사가 외주 프로그램에 대해서 저작권을 주장함에 있어, 방송사가 기획을 하고 있으며 제작비를 지급하고 있음을 근거로 들어 왔다. 따라서 기획을 외주제작의 한 요소로 설정하더라도, 방송사가 외주 편성비율을 늘려 잡기 위해 편법으로 기획을 외주제작사로 명기할 가능성이 우려할 수준은 아닐 것으로 판단된다.

- 한편 드라마와 관련하여, 연출을 방송사에서 제공하고, 작가는 외주프로그램 제작사가, 기획은 방송사가 맡는 경우가 다수를 차지하므로, 외주제작된 드라마를 외주프로그램으로 인정받기 위해서는 연출을 외부화시켜야 하는 문제점이 있다고 방송사가 주장할 수 있다. 그러나 대다수 드라마의 기획을 방송사측이 맡는다는 전제의 오류를 장하용(2007)의 조사는 보여주고 있다. 그 조사결과는 드라마 장르와 관련하여, 방송사들은 방송사기획(33%), 제작사기획(6%), 공동기획(60%)으로 말하고 있다. 즉 방송사들도 제작사와의 공동기획을 상당히 인정하고 있다. 공동기획에서도 상당 부분은 제작사가 기획을 책임지고 수행하였지만, 방송사가 공동기획으로 주장하는 경우도 포함되어 있다 (참고로, 제작사들이 제작사 기획으로 주장하는 비율은 23%이다.) 따라서, 기획을 외주의 한 요소로 규정하는 것이 방송사와 외주 프로그램 제작사의 어느 한 측에 특별히 불리한 상황을 의미하지는 않는다. 방송사가 드라마 공동기획으로 생각하는 60% 부분에 대해서 누가 크레딧과 계약서상에 ‘기획’으로 명기될 수 있는지를 계약 당사자 간에 결정할 수 있다.

○ 인정기준의 요소들은 프로그램의 유형에 따라서 달리 적용되어야 한다. 우선 프로그램의 창의성은 부분외주가 아닌 독립된 프로그램 단위의

외주, 즉 '단위 프로그램 외주' 형태를 전제로 한다. 제작물에 의한 실질적인 수익 분배가 이루어지지 않는 단순 용역이나 참여는 외주제작으로 인정하기 곤란하다. 장하용(2007)을 보더라도, 프로그램 단위의 프로그램 외주에서는 독립제작사의 기획 참여와 인력 투입 비율이 상대적으로 높게 나타나서, 외주제작사의 창의성 요소가 제작과정에 많이 투입되고 있다.

○ 다음으로 외주프로그램 인정기준은 예외조항이 필요하다. 물론 제작사가 연출이나 작가, 기획 중 한 요소만을 투입하고, 나머지 대부분을 방송사에게 의존하는 형태는 외주제작의 취지와 부합하지 않는 기형적 형태이다. 그러나 현재 제작되고 있는 외주프로그램에 기본원칙을 적용해서 상당한 프로그램이 외주로 인정받지 못하게 되면, 외주제작시스템에 급격한 충격을 주고 방송사의 반발을 불러올 수 있다. 궁극적으로는 인정기준의 기본원칙을 충족시키는 프로그램만을 외주제작으로 인정해야 하겠지만, 현 단계에서는 어느 정도 충격을 완화시킬 수 있는 조치로서 '기본원칙의 예외조항'이 필요하다.

○ 기본원칙을 충족하는 프로그램 중에서 제작사가 주요저작권 중 하나 이상을 보유하면 외주제작 의무편성 비율 산정시 해당 편성량의 25%를 가산할 것을 제안한다. 또한, 제작사가 프로그램 제작의 핵심요소 중 1개 요소만을 투입한 경우에는 외주프로그램으로는 인정하지 않지만, 계약서상에 제작사가 보유하도록 명시된 저작권이 다음 주요 저작권의 하나 이상에 해당하면, 외주제작 의무편성 비율 산정시 해당 편성량을 100% 인정할 것을 제안한다. 주요저작권의 범위는 ㄱ) 기본방영권을 제외한 국내 방영권, ㄴ) 아시아, 구미지역 해외방송권, ㄷ) 국내·해외 비디오 및 비디오 이외의 복제 및 배포권, ㄹ) 전송권(인터넷이나 휴대폰용 콘텐츠) 등으로 제한한다.

○ 방송사가 외주제작사에 저작권을 제공하는 경우와 2차 시장으로부터의

수익을 배분하는 방법이 있는데, 저작권의 외주프로그램 제작사 귀속에 대해서만 외주제작의 편성비율에서 예외적인 인센티브가 부여되고 수익분배에 대해서는 인센티브를 부여하지 않는 본 연구의 제안에 대해 의문이 제기될 수 있다.

- 저작권의 외주프로그램 제작사 귀속에 대한 의무편성시간의 인센티브는 저작물에 대한 외주제작사의 권리를 원칙적 차원에서 보호하자는 취지를 갖는다. 방송사가 외주제작사로부터 저작권을 양도받는 관행은 상호합의에 따르기보다 대개는 불공정관행의 한 부분으로 행해져 온 것이 사실이다. 현재의 관행적 측면과 원칙적 측면을 동시에 고려하여, 방송사가 외주프로그램의 저작권을 제작사에 귀속토록 동의한다면 의무편성시간에서 인센티브를 제공하게 제도화하려는 것이다. 그러나 수익배분의 경우는 이미 방송사와 외주제작사 간의 상호 합의에 따른 것으로 볼 수 있으므로, 방송사에 인센티브를 제공할 이유가 약하다.

- 수익배분은 2차 저작권의 방송사 귀속을 전제하기 때문에, 저작권의 방송사 귀속을 관행으로 고착화시킬 수 있다. 다만 영국의 사례처럼 2차 저작권이 방송사에 귀속될 경우, 수익배분에 대한 합의사항을 계약에 포함시키도록 방송법 등에서(외주인정기준이 아닌) 제도화하는 방안을 고려해볼 수 있다.

○ 코너물의 경우, 현재 당해 외주분량만 외주로 인정되고 있다. 지금과 같이 코너물을 전부 외주로 인정할 경우, 방송사가 소규모 제작사들을 활용해서 외주제작 의무편성비율을 채우기 위한 수단으로 이용될 수 있다. 따라서 프로그램 단위로 제작되는 단위프로그램을 원칙으로 하되, 제작사가 단위 프로그램 내 일정 부분만을 제작하는 부분외주에 제작의 핵심요소 중 2개 이상을 투입한 경우, 외주제작 의무편성비율 산정시 해당 분량만 인정한다.

○ 외주프로그램 제작사가 사전에 기획하고 제작을 종료한 상태에서 방송사가 구입하는 프로그램은 기본원칙의 제한을 받지 않고 외주제작으로 인정되며, 단순하청의 경우는 외주제작 의무편성비율 산정에서 제외된다.

○ 이상의 논의를 바탕으로 외주프로그램 인정기준을 종합하면 다음과 같다.

(외주프로그램 인정기준: 기본 원칙)

① 외주프로그램의 인정을 위한 제작참여 요소는 기획, 연출, 작가의 투입으로 한다.

- '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. 계약서와 크레딧(credit) 상의 '기획'은 동일하게 명시되어야 한다.

- '연출'은 방송사의 CP와는 구별되며, 해당 프로그램의 직접 제작에 참여하는 연출자 중 대표연출자를 말한다.

- '작가'는 해당 프로그램의 극본, 시나리오, 내용 구성 작가 중 대표작가를 말한다.

② 외주프로그램 인정을 위한 프로그램의 유형은 단위 프로그램 외주를 기본으로 한다.

③ ②의 프로그램에서, 외주프로그램 제작사가 ①의 3가지 요소 중 적어도 2개 이상을 제작에 투입하였을 경우 외주프로그램으로 인정하며, 외주제작 의무편성비율 산정시 해당 편성량을 100% 인정한다.

(예외)

① 기본원칙을 충족하는 프로그램 중에서 외주프로그램 제작사가 주요 저작권 중 하나 이상을 보유하면 외주제작 의무편성 비율 산정시 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 산정시 해당 편성량을 100% 인정한다.

※ 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.

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 산정시 해당 분량만 인정한다.

⑤ ‘기획, 연출, 작가의 투입’이 1개 이하인 단순 하청외주는 외주제작 의무편성비율 산정에서 제외한다.

4. 유통관련 방안

1) 저작권 분배 논의의 전제

○ 가장 갈등의 폭이 큰 저작권 문제와 관련해서 세세한 부분은 사적 협상에 맡기고, 보다 큰 원칙에서 양측의 합의를 이루는 것이 정책에서는 선결과제이다. 최근 공정거래위원회의 판단도 ‘특약’(주로 드라마 거래)에서 나타나는 거래의 다양성을 중시한 것으로, 다양한 만큼 일반적인 원칙을 부가할 필요는 없다는 것이다. 그러나 다양하더라도 그것이 어떤 정해진 한계 내에서 움직이거나 정책의 합목적성을 위배한다면 이는 수정할 필요가 있다.

○ 저작권 거래에서 가장 큰 원칙은 프로그램이 가진 부가가치를 극대화시켜 질 높은 프로그램의 제작을 유도하는 것이다. 즉 (국내외를 포함한) 미래의 미디어환경이 지금에 비해 양질의 콘텐츠를 필요로 할 것이므로, 콘텐츠 권리가 어느 한 매체에 묶이는 경우에는 콘텐츠의 전체적 부가가치는 그만큼 낮아질 것이다. 따라서 지상파방송사업자가 자신의 콘텐츠를 특혜적 영구적으로 사용할 경우에는 타매체의 발전은 그만큼 늦춰질 수밖에 없다.

○ 그래서 어떤 매체에도 묶이지 않은 ‘독립’제작사에 저작권을 주는 것이 필요하다는 논리가 성립되고, 최근 우리와 비슷한 ‘쿼터 논쟁’을 겪은 영국의 경우는 제작사와 방송사간 ‘평등한 권력관계’를 만들기 위해 원칙적으로 독립제작사에 저작권적 측면에서 우대를 하고 있다.

- 최근 공정거래위원회는 저작권의 정체, 곧 오리지널의 범위를 둘러싸고 방송사와 제작사 양자를 분명하게 구분해 그 권리를 줄 수 없다는, 달리 말해 작품에서 배타적 권리를 주장할 수 있을 만큼 어느 한 쪽의 기여가 있느냐를 판단하기 어렵다고 보아 저작권을 독립제작사에 줄 수 없다는 결정을 하였다. 그러나 이는 정책의 목적을 망각하거나 무시한 사례로, 같은 경우 영국에서는 20%-50% 사이의 비중으로 위탁자(방송사)의 프로그램에 대한 기여를 인정하고 있음에도 저작권은 독립제작사에 있음을 분명히 했다. 이는 우리나라에는 없는 일종의 정책적 합의라고 볼 수 있다.
- 즉 저작권은 불확실성이 많은 미래의 가치임에 분명하지만, 방송사 사이에 민감한 이유는 채널이 확장될 미래를 대비하기 위한 것이고, 이를 정책당국이 이용하고 있는 것이다.

2) 저작권 거래의 원칙

○ 저작권에 대한 논의는 이 보고서에서 정하고 있는 ‘외주프로그램 인정 기준’을 일정하게 충족시킨 것이므로, 다음과 같은 원칙의 천명에 큰 무리가 없다.

(1) 정책의 합목적성

○ 프로그램에 대한 제반 권리는 양자 합의 하에 명시적으로 거래되어야 한다.

- 중요한 것은, 영국처럼 정책적 합의의 수준이 높지 않으므로, 논란이 많은 저작권의 향배를 미리 정하기보다는 양자 합의 하에 저작권을 계약서에서 거래를 명시하는 것이 더 현실적인 출발점이 될 수 있다.

○ 방송사는 프로그램의 송출이나 1차 저작권에 대한 제작비 지불을 대가로 저작권의 무조건적 일괄양도를 당연시해서는 안된다.

○ ‘쓰지 않으면 잃는다’(use or lose)는 원칙으로 가능한 많이 사용될 수 있게끔 유도한다.

- 방송사는 쓰지도 않으면서 보유만 하는 경우가 많아, 권리의 확보가 큰 의미를 가지지 못하는 경우가 적지 않다. 특히 촬영 원본의 활용은 위탁 방송사의 기본 방영권을 훼손하지 않는 한 적극 활용될 필요가 있다.

(2) 사적 계약의 존중

○ 특약 등을 통해 이루어지는 다양한 당사자 간의 거래를 존중한다.

- 특히 재방횟수나 권리기간, 특정 매체나 지역에 대한 방송권, 대행수

수료, 포맷권한 등에 대한 지정 거래는 명시적이고 투명하게 이루어지는 한 사적 계약을 방해하지 않는다.

○ 2, 3차 사이의 수익배분 역시 양자의 합의를 중시한다.

- 수익배분에서 프로그램에 대해 가장 잘 아는 계약 당사자 외에 다른 원칙이 있기 어렵다. 다만 정책 당국에서 개입할 수 있는 영역은 ‘권리에 대해 어느 한쪽이 일방적으로 배제되지 않는 원칙’, ‘이를 명시해서 거래의 투명성을 높이는 원칙’ 정도이다.

(3) 권리의 포괄성

○ 권리는 가능한 포괄적으로(아래의 권한 분류 참조) 거래하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 그 이후 양자 사이에 있을 수 있는 권리 배분은 방해하지 않는다.

- 드라마 장르의 경우, 해외지역 방송권(특히 일본)은 한류 등으로 인해 큰 비중을 차지하므로, 오히려 이 부분을 다른 권리로부터 구분하는 것이 현실적으로 거래를 명확하게 만드는 방법이 될 수 있다는 견해도 있다. 문화방송과 김종학프로덕션의 <이산> 계약의 경우를 예로 들면, 문화방송은 재방송, 선금금, 제작비 등에서 나름대로 공정한 계약을 했으나, 저작권에서는 모든 권리를 소유했고, 그러면서도 아시아 지역 방송권에서는 ‘을’(김종학프로덕션)에 40%를 배분해주었다. 이는 당장의 제작비 일부보다 장래의 권리가 더 중요하고, 그 권리 중에서 아시아지역 방송권이 당장의 현금효과에서 가장 중요하다는 점을 보여준다. 그러나 일단 이 부분은 다양한 만큼 양자 간의 권력관계가 그렇게 불평등하다고 볼 수 없으므로, 이 권리만 따로 떼어 볼 필요는 없다. 일단 기본권의 거래가 이루어지고 난 이후 따로 거래하는 것이니만큼, 이 부분은 사적 계약에 맡겨놓아도 큰 지장이 없다.

○ 새로운 매체가 등장한다 해도 이를 이용할 수 있는 기회나 동기를 제한하기 보다는 적극적으로 이용할 수 있게끔 유도한다.

- 합리적으로 수익이 배분만 될 수 있다면 양자 모두 새로운 매체를 마다할 이유가 없다.

(4) 계약의 투명성과 확실성

○ 프로그램에 대한 권리는 핵심(또는 기본)권한과 2, 3차 권한으로 나누어질 수 있다. 핵심권한의 양도에는 재방 횟수와 소유 기간이 명시되어야 한다. 제작사와 방송사는 2차 및 3차 권한의 양도관계를 명시하여야 한다.

<표 4-5> 저작권의 분류

구분	권리 내용	비고
핵심권리	당해 방송사의 초방 및 재방을 포함하는 국내방송권(케이블TV, 위성방송 포함), 인터넷에서의 다운로드권, 제작시 촬영 원본에 대한 가공권 등	재방 횟수 및 소유기간, 다운로드 기간 ⁷⁾ 등 명시
2차 권리	당해 방송사의 국내 방송 판매권, 해외지역 방송권, 국내외 비디오/비디오 이외의 복제 배포권, 포맷권 등	소유기간 등의 명시, 드라마의 경우 해외지역 방송권의 분리거래 필요성
3차 권리 (파생권리)	공연권, 전시권, 음악저작권, 캐릭 터사용권 등	

* 외주제작 인정 기준시 주요 저작권은, ㄱ) 기본 방영권을 제외한 국내 방영권, ㄴ) 아시아, 구미지역 해외방송권, ㄷ) 국내·아시아·구미지역 비디오 및 비디오 이외의 복제 및 배포권, ㄹ) 전송권(인터넷이나 휴대용 콘텐츠)이므로 이 가운데 ㄱ)ㄹ)은 핵심권리, ㄴ)ㄷ)은 2차 권리임.

7) 이 기간은 물론 다운로드가 무료나 유료냐에 따라 차이가 있다. 유료라면 (계약에 따라)일정 기간 이후 양측은 권리로부터 나오는 수익을 배분해야 할 것이다.

V. 외주제작정책의 방향에 대한 제언

1. 편성시간비율관련

1) 편성시간비율의 확대/축소/유지

(1) 편성시간비율제도에 대한 찬반론

○ 반대론

- 지상파방송사는 편성에서 외주제작비율이 고시된 의무비율을 이미 초과한 실정이고 외주를 배제하고는 방송편성이 어려운 상태이므로, 더 이상 의무 비율의 적용은 무의미하다고 주장한다.
- 방송사는 경쟁이 치열해지는 해외시장에서 제작과 유통 역량을 방송사를 중심으로 집중해서 경쟁에 임해야 한다고 역설하고 있다.

○ 찬성론

- 독립제작사측은 편성비율 강제조항이 없어진다면 지상파방송사는 외주제작 영역을 자체제작으로 전환할 가능성이 매우 높다고 보고 있으므로, 기본적으로 비율제도를 유지할 것을 주장하고 있다.
- 영세 제작사가 지상파방송사의 힘으로부터 방어할 수 있는 심리적 지지가 된다.

○ 찬성론과 반대론의 대립에도 불구하고 현시점에서 제도의 비효율성을 지적하는 데에는 동의하고 있으며, 방송사와 제작사 모두 개선의 필요성이 있음에 의견이 모아지고 있다.

(2) 개선방안

○ 외주비율의 추가적인 증가는 지양(止揚)하고, 방송사와 제작사의 합리적 거래 관행이 정착될 수 있도록 시장의 환경을 조성하는 일에 역점을 두고 개선방안을 모색해야 할 때이다. 특히 외주정책의 실효성을 떨어뜨려왔던 특수관계자에 의한 외주 문제, 지역방송에 의해 제작된 프로그램의 외주인정 문제, 계약 집행상의 합리성 등에 대한 개선책이 제시되어야 할 것이다.

○ 현행 편성규제의 개선과 더불어 자율규제의 강화로 외주쟁점들을 해결하는 방안을 추구해야 한다. 특히 중요사안의 하나는 저작권 귀속인데, 이런 문제는 당사자들 간의 계약 문제로 정책적으로 깊이 개입하기 어려운 측면들이 많다. 외주제작물의 저작권 귀속문제 해결은 반드시 이루어져야 하지만 갈등의 핵을 이루고 있어, 이런 문제일수록 실효성 높은 자율규제 방안을 통해서만 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 대표적 실체로 나타난 것이 <가이드라인>이었는데, <가이드라인>은 역할을 충분히 수행하지도 못했을 뿐 아니라, 양측 간에 불신의 수준을 높여놓았다(<가이드라인>은 뒤에서 보다 구체적으로 다루겠다).

○ 시행규약의 고려

- 시행규약은 영국의 외주정책으로부터 차용한 개념인데, 임정수(2005)의 정리에 따르면, 영국은 2003년 커뮤니케이션법에 의해 등장한 방송통신 통합 규제 기구인 Ofcom의 감시 하에서 외주제작비율은 25%로 고정하되, 정책의 운영에 있어서는 각 방송사마다 세부 시행규약을 정하도록 한 것이다. 그렇게 함으로써, 영국의 외주정책은 편성비율을 골격으로 하면서 개선책을 통해 보완하는 방향으로 가고 있음을 알 수 있다.
- 우리나라에서 의무비율 중심에 대한 비판이 나오고 있지만, 이를 제

작비쿼터와 같은 다른 제도로 급선회하는 데에는 심리적 저항과 사회적 비용이 들어가므로 신중해야 한다. 영국의 사례는 비교적 유사한 환경과 외주제도를 운영해온 우리나라에서 외주제도의 보완을 위해 참고할 점들이 적지 않다. 영국 외주정책의 세부적인 정책을 그대로 차용하기보다는 방송사와 제작사간의 이해관계를 조정하는 접근방법, 다변화하는 방송환경에 적응하는 정책적 유연성, 규제기관의 개입강도 조절의 리듬감 등을 참고하는 것은 유용하다.

2) 외주정책의 적용범위

(1) 지역방송사

○ 현행 제도:

- 방송통신위원회고시 제2008-72호에 따라, SBS를 제외한 지역 민영 지상파방송 사업자는 해당 채널의 매 분기 전체 TV 방송 시간의 100분의 4 이상을 외주제작프로그램으로 편성해야 한다.
- 지역MBC에 대해서는 별도의 규정 없이 서울MBC에 준하는 기준이 적용되고 있으며, 특수관계자 관련 조항의 규제를 받고 있다.

○ 현황:

- <표 5-1>에서 2004년 지역민방의 외주제작현황을 보면(임정수, 2005), 평균 외주편성시간은 편성고시에서 정한 4%를 넘어 평균 5.7%의 외주편성비율을 보였다. 한편 전체방송시간대비 자체제작 비율은 18.6%로 나타났다. 2006년 편성 현황의 분석을 보면(김병선, 2008), 지역민방의 외주프로그램 편성비율은 제주 방송을 제외하고는 방송통신위원회가 고시한 4%를 넘기고 있으며, 다소 증가한 수치를 보이고 있다. 그러나 두 연구에서의 수치는 분모의 산출방식이 달라 단순 비교하기는 어렵다.

- 같은 <표 5-1>를 참고하면, 외주편성 중 타지역민방 프로그램의 편성비율이 매우 높아서, 순수외주제작사에 의한 신규제작 비율은 지극히 낮은 수준(전체방송편성시간 중 평균 0.24%)이다. 2006년 순수한 독립제작사 외주비율은 울산 방송을 제외하고 대부분 1~2%로 전반적으로 2004년보다는 높아졌지만, 미미한 수준을 보이고 있다.

<표 5-1> 지역민영방송 외주제작 편성

구분	자체제작		외주편성				독립제작사(신규)			
	2004		2004		2006		2004		2006	
전체	시간	비율*	시간	비율**	시간	비율	시간	비율**	시간	비율
부산민방	112,366	26.0	17,805	4.1	30,538	7.3	180	0.04	6,650	1.6
대구민방	97,222	23.1	20,590	4.9	31,513	6.8	360	0.09	2,160	0.5
광주민방	81,148	19.2	21,520	5.1	34,085	8.3	0	0	9,300	2.3
전주민방	82,195	19.4	25,780	6.1	26,530	6.3	60	0.01	4,650	1.1
대전민방	93,183	22.9	25,300	6.3	41,500	9.7	1,960	0.48	10,920	2.5
청주민방	72,705	18.2	24,375	6.1	27,950	7.1	140	0.04	0	0.0
강원민방	57,850	13.8	18,610	4.5	26,943	6.7	1,060	0.69	3,968	1.0
제주민방	37,410	8.9	41,595	9.9	5,280	1.2	5,320	1.27	0	0.0
울산민방	61,849	15.6	16,432	4.2	28,649	6.8	0	0	23,214	5.5

※출처: 임정수(2005). 외주제작 의무편성비율제도 개선방안 연구(방송위원회 연구보고서), 김병선(2008). 프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향. 「언론과학연구」의 표를 결합하여 재구성.

* 비율(%)은 전체방송시간대비.

** 전체방송시간에서 재난재해방송, 정당방송 및 정부발표 실황방송 등을 제외한 방송시간을 대비한 비율임.

○ 지역민방의 외주정책에 대한 문제인식

- 지역민영방송은 실질적인 외주제작을 수행할 환경이 조성되어있지 않다. 독립제작사가 서울에 집중되어 있고, 그나마 지역민방간의 프로그

램 상호교류가 외주편성의 큰 비중을 차지하고 있다.

- 타지역민방에서 자체제작 프로그램으로 산정된 프로그램이 지역민방 간의 교류를 통해서 다른 지역에서는 외주편성비율로 산정되고 있다. 아울러 지역민방이 제작한 프로그램이 외주프로그램이 될 수 있는지, 지역민방이 외주제작사가 될 수 있는지에 대한 논란이 가능하다. <방송법>제72조제1항에 근거하면, “당해방송사업자가 아닌 자로”라고만 규정되어있어, 지역민방은 당연히 외주제작을 할 수 있으며, 지역민방이 제작한 프로그램은 외주프로그램으로 인정받을 수 있다. 그러나 타지역의 프로그램을 외주로 인정하여 편성에서 일정비율을 확보하는 것이 지역방송의 취지에 부합하는 일인지에 대한 판단이 요구되는 부분이다.
- 지역민영방송은 자체제작비율을 통해서 지역사회에 대한 기여도와 지역방송의 역할수행이 평가되기도 하는 반면, 외주비율의 적용도 받고 있어 모순된 이중적 의무를 떠안게 된다.
- 지역민방에 대한 외주제작 의무비율의 적용은 무의하다는 주장(임정수, 2005)이 있는 반면, 그 수준의 의무비율조차 책정되어 있지 않으면 지역 독립제작사가 완전히 붕괴될 것이라는 주장도 제기되고 있다.

○ 지역민방의 외주정책에 대한 정책안

- 의무비율이 아닌 인센티브 제도로 전환: 지역민방에 대한 외주정책은 의무비율이 아닌 인센티브 제도로 전환해야 한다. 지역민방에서 자체제작과 외주제작의 확대는 지역자치와 지역문화의 활성화라는 의미뿐만 아니라, 수중계의 확대를 억제하는 효과도 갖게 된다. 그러나 이런 목표의 달성은 외주제작 의무편성비율의 규제를 통해서가 아니라, 지역민방의 자체제작과 외주제작 이행에 대한 인센티브 제공을 통해서 활성화시키는 것이 바람직하다.
- 지역민방에 편성된 지역 독립제작사의 프로그램 제작에 방송발전기금

의 지원을 고려할 수 있다. 다만 지역민방에 외주편성 의무가 현행대로 부과됨을 전제로, 지역민방이 제작한 프로그램이 타지역민방의 외주비율산정에 포함되는 것은 타당하다. 이 부분은 임정수(2005, 92쪽)에서의 주장과 일치하며, 현행 방송법의 “당해 방송사업자가 아닌 자”라는 외주제작사 정의에도 부합하고 있다.

○ 지역MBC계열사의 외주정책에 대한 문제인식:

- 지역MBC계열사에 대한 외주비율 적용문제: 자체제작과 신규외주제작 비율이 지극히 낮은 상황에서, 지역 MBC에 지상파방송 기준에 준하는 외주비율 적용이 의미가 있는지 의문이 제기되고 있다. 2004년과 2006년 자료를 제시한 <표 5-2>에서 보면, 2004년에 지역MBC의 평균 외주편성시간(서울MBC 수중계 제외)은 5.9%로 지역민방의 외주 제작 수준이며, 대개는 4~6%대에 머물고 있다. 자체제작비율은 지역민방의 18.6%보다 저조한 8%로 나타났으며, 대체로 3~10%대 수준에 머물렀다. 신규외주제작의 평균비율은 전체방송시간의 0.53%에 불과하며, 2.57%에 이르는 부산MBC를 제외하면, 0.35% 수준이다(임정수, 2005). 2006년에도 별다른 개선 없이, 독립제작사 외주 편성은 거의 없다시피 했고, 일정하지는 않지만 외주편성 시간은 많은 계열사에서 다소 증가하는 변화를 보였다(김병선, 2008). 두 연구의 분모 산출방식이 달라 단순비교는 어렵지만, 만일 실제로 증가했다고 해도, 계열사 순수 외주의 증가가 없는 전체외주 편성시간의 증가는 서울MBC의 외주편성의 증가로 밖에 볼 수 없다.
- 지역민방과 마찬가지로 지역 독립제작사의 부족으로 외주 물량을 지역에서 모두 소화하기는 쉬운 상황이 아니다. 지역방송사가 서울지역의 독립제작사에 전적으로 의존하는 것은 지역에서의 수입을 서울에서 지출하는 양상이 되므로 지역방송의 취지에 부합하지 않는다.
- 지역MBC에서 제작한 프로그램을 서울MBC의 외주제작 프로그램으로 인정할지 여부에 대한 문제가 발생하고 있다. 2008년의 방송통신

위원회 고시(72호)에 따라, 지역MBC는 서울MBC의 특수관계자에 해당하므로, 기본적으로 외주제작사의 범위에 포함될 수 있지만, 특수관계자 비율제한규정(외주편성시간의 21%이내)을 적용받는다.

<표 5-2> 지역MBC 외주제작 편성 현황

구분	자체제작 (2004)		외주편성				독립제작사(신규)			
	시간	비율*	2004		2006		2004		2006	
전체	시간	비율*	시간	비율**	시간	비율	시간	비율**	시간	비율
부산MBC	44,650	11.0	46,588	11.5	40,025	9.4	10,395	2.57	3,470	0.8
대구MBC	49,255	11.5	17,295	4.6	24,530	5.9	1,910	0.5	-	-
광주MBC	-	-	-	-	29,120	6.6	-	-	11,180	2.6
마산MBC	40,442	9.5	21,885	5.1	38,140	8.4	895	0.21	20,790	4.6
대전MBC	64,410	15.8	20,945	5.1	20,950	4.6	3,545	0.87	-	-
전주MBC	39,334	9.7	28,400	7	28,735	6.3	2,730	0.67	13,285	2.9
춘천MBC	35,060	8.6	12,760	3.1	52,185	12.5	1,265	0.31	2,420	0.6
청주MBC	22,855	5.3	33,090	7.7	34,560	7.6	820	0.19	-	-
충주MBC	16,175	3.8	13,105	3.1	21,515	4.8	180	0.04	1,105	0.2
제주MBC	17,335	4.1	26,135	6.1	26,855	5.9	1,325	0.31	-	-
강릉MBC	36,090	8.4	29,040	6.8	36,575	8.1	0	0	5,040	1.1
포항MBC	16,850	4.1	14,120	3.5	28,431	6.8	895	0.22	-	-
목포MBC	36,305	8.5	18,540	4.3	37,975	8.4	375	0.09	8,480	1.9
삼척MBC	26,360	6.2	8,875	2.1	49,207	11.7	1,265	0.3	8,577	2.0
원주MBC	28,340	7.0	13,835	3.4	58,285	12.9	1,925	0.48	12,775	2.8
안동MBC	-	-	-	-	21,915	5.2	-	-	-	-
울산MBC	30,970	7.2	22,175	5.2	43,160	9.5	1,875	0.44	10,660	2.4
여수MBC	32,705	7.8	12,640	3	21,840	4.8	2,450	0.59	9,360	2.1
진주MBC	-	-	-	-	45,565	10.1	-	-	-	-

※출처: 임정수(2005). 외주제작 의무편성비율제도 개선방안 연구. 방송위원회 보고서와 김병선(2008). 프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향. 「언론과학연구」의 표를 결합하여 재구성.

* 비율(%)은 전체방송시간대비.

** 전체방송시간에서 재난재해방송, 정당방송 및 정부발표 실황방송 등의 방송 시간 제외한 방송시간 대비

○ 지역MBC계열사의 외주정책에 대한 정책안

- 서울MBC에서 외주제작한 프로그램은 지역MBC에서 그대로 외주프로그램으로 산정되고 있어서, 지역MBC에 외주제작 의무비율을 책정하는 것은 무의미하다. 기본적인 이유는 지역민방에서와 대체로 동일하다. 지역MBC의 외주제작 이행에 대한 인센티브 제공을 통해서 활성화시키는 제도를 마련하는 것이 바람직하다.
- 현행 제도대로 실시됨을 전제로, 지역MBC에서 제작한 프로그램은 (현행대로) 일정한 범위 내에서 서울MBC의 외주제작 프로그램으로 인정될 수 있다고 판단된다. 지역MBC 프로그램의 외주비율산정 여부는 지역방송 차원보다 특수관계자 차원에서 접근하는 것이 타당하다. 지역MBC가 제작한 프로그램을 외주비율에서 제외하게 되면 지역MBC의 자체제작 의욕이 저하된다. 반면 이를 외주비율로 완전히 인정하게 되면, 특수관계자와의 내부거래가 활성화되어 외주정책 본래의 취지를 거스르게 된다. 따라서 지역 MBC 프로그램을 외주비율로 산정하되, 특수관계자 제한규정을 적용하는 것이 타당하다.

(2) DMB

○ 현행 제도

- 방송통신위원회 고시 2008-73호(지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자의 방송프로그램 편성비율)로 이전 고시와 변동 없다.

제8조(외주제작 방송프로그램의 편성) ①지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 당해 채널별로 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 4 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다. ② 제1항에도 불구하고, 한국방송공사가 행하는 지상파이동멀티미디어방송, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자가 행하는 지상파이동멀

티미디어방송 및 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 3,000억원 이상인 지상파방송사업자가 행하는 지상파이동멀티미디어방송은 다음 각호에 따라 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다.

1. 한국방송공사가 행하는 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널의 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 20 이상
 2. 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자가 행하는 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널의 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 28 이상
 3. 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 3,000억원 이상인 지상파방송사업자가 행하는 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널의 매분기 전체 텔레비전방송시간의 100분의 28 이상
- ③ 특수관계자가 제작한 외주제작 방송프로그램은 전체 외주제작 방송프로그램의 100분의 21을 초과할 수 없다.
- ④ 종합편성을 행하는 지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 당해 채널의 매분기 주시청시간대 텔레비전방송시간의 100분의 3 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다.

○ DMB 외주정책에 대한 문제인식

- 지상파DMB는 자체적으로 제작할 경영여건이 되지 못하므로 외주정책을 적용하기에 무리가 따른다. 외주정책은 방송사가 자체제작으로 제작 물량을 전량 소화하는 관행을 지양(止揚)하고 제작의 외부화를 통해 콘텐츠 산업 활성화를 꾀하는 의도에서 실시되고 있는데, 자체 제작 여건이 되지 않는 채널사업자에 외주제작의 의무를 부과하는 것은 외주정책 취지에 부합하지 않으므로 타당하지 않다.
- 지상파DMB의 주시청시간에 대해서는 지상파방송사 주시청시간대와 별도의 명시가 필요하다. 지상파DMB의 주시청시간대는 출퇴근 시간대와 점심시간대이다.

○ DMB의 외주정책에 대한 정책안

- 지상파DMB에 대한 외주제작 의무편성비율 적용을 폐지할 것을 제안한다. 현실적으로 지상파DMB는 지상파TV의 보완적 성격을 강하게 가지고 있으며, 새로운 프로그램 제작을 활성화시킬 수 있는 여지가 크지 않기 때문에, 외주프로그램 의무편성은 지상파DMB의 광고 가치 평가가 상향조정되고 사업이 정상화될 때까지는 잠정적으로 폐지하는 것이 타당하다.

(3) 특수관계자

○ 현행 제도

방송통신위원회고시 제2008-72호에 따라, 특수관계자의 외주제작 편성 비율은 전체 외주제작 방송프로그램의 100분의 21 이내로 제한한다. “특수관계자”라 함은 <방송법시행령>제3조8)의 정함에 따르며, 그 관련 규정은

-
- 8) 제3조 (특수관계자의 범위) ①법 제8조제2항 내지 제4항 및 동조 제10항에서 “특수관계자”라 함은 본인과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 자를 말한다.
<개정 2004.9.17, 2006.3.10>
1. 본인이 개인인 경우에는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
 - 가. 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다), 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척
 - 나. 본인이 단독으로 또는 가목의 자와 합하여 100분의 30 이상을 출자 또는 출연하거나 주요 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 법인(법인격이 없는 사단 또는 재단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 그 임원
 - 다. 본인이 단독으로 또는 그와 가목 또는 나목의 관계에 있는 자와 합하여 100분의 30 이상을 출자 또는 출연하거나 주요 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 법인 및 그 임원
 2. 본인이 법인인 경우에는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
 - 가. 임원
 - 나. 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제3호의 규정에 의한 계열 회사를 말한다) 및 그 임원
 - 다. 단독으로 또는 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 자와 합하여 본인에게 100분의 30 이상을 출자 또는 출연하거나 본인의 주요 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 개인 및 그와 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 개인, 법인 및 그 임원
 - 라. 본인이 단독으로 또는 그와 가목 내지 다목의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 자와 합하여 100분의 30 이상을 출자 또는 출연하거나 주요 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 법인 및 그 임원

②제1항에 불구하고 법 제8조제2항의 경우에 한하여 제1항 제1호 나목·다목 및 동항

<방송법시행령>제4조제2항 제1호· 제4항 제2호· 제5항 전단, 제53조 제2항, 제58조 및 제60조의 규정과 <독점규제및공정거래에관한법률>제2조제3호의 계열회사에 관한 규정("계열회사"라 함은 2이상의 회사가 동일한 기업집단에 속하는 경우에 이들 회사는 서로 상대방의 계열회사라 한다)에 따른다.

○ 특수관계자 외주정책에 대한 문제인식

- 특수관계자에 의한 외주가 정책의 취지에 부합하는지 여부:

특수관계자 관련 현황을 보면, 2001년과 비교했을 때 2002년에는 MBC를 제외한 KBS와 SBS 모두 특수관계에 있는 독립제작사의 프로그램의 편성시간 비율을 조금씩 늘렸지만, 2003년에는 2002년과 비교해서, SBS는 비슷한 수준을 유지하고 있고, MBC는 특수관계에 있는 독립제작사 프로그램의 편성시간 비율이 크게 줄어들었다.

- 특수관계자에 의한 외주를 현실적으로 완전히 배제하기는 어렵다. 그러나 소수의 특수관계자에게 21%까지 돌아갈 수 있는 현행 비율은

제2호 나목 내지 라목에 해당하는 자 중 본인과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계에 있지 아니한 자로서 본인이 법인의 주요 경영사항 또는 개인의 의사결정 등에 지배적인 영향력을 행사하지 아니하는 것으로 방송통신위원회규칙이 정하는 자는 특수관계자로 보지 아니한다. <신설 2006.3.10, 2008.2.29>

1. 개인인 경우

본인의 사용인(법인인 경우에는 임원, 개인인 경우에는 상업사용인 및 고용계약에 의한 피용인을 말한다. 이하 같다)이었거나 사용인인 자

2. 법인인 경우

본인과 채무보증이나 자금대차가 있는 자

③제1항의 규정에서 "임원"이라 함은 이사·감사·무한책임사원 또는 사실상 이와 동등한 지위에 있는 자를 말한다. <신설 2004.9.17, 2006.3.10>

④제1항의 규정에서 "주요 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하는"경우라 함은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <신설 2004.9.17, 2006.3.10, 2008.2.29>

1. 단독으로 또는 다른 자와 계약 또는 합의에 의하여 당해 법인의 대표자나 임원의 과반수 이상을 선임할 수 있는 경우

2. 통상적인 범위를 초과하여 당해 법인과 자금·자산·상품·용역 등의 거래를 하고 있거나 당해 법인에 채무보증을 하거나 당해 법인으로부터 채무보증을 받고 있는 경우

3. 제1호 및 제2호에 준하는 경우로서 방송통신위원회규칙이 정하는 경우

⑤제1항 각호의 특수관계자의 범위는 제4조제2항 제1호, 같은 조 제4항 제3호, 같은 조 제5항 전단, 제53조제2항, 제58조제2항 및 제60조제1항 제3호의 규정에 의한 특수관계자의 범위에 관하여 이를 준용한다. <개정 2004.9.17, 2006.3.10, 2008.2.22>

다소 과다하다는 의견도 제시될 수 있다.

<표 5-3> 특수관계에 있는 독립제작사 외주비율 추이(2001~2006)

년도	편성 시간(자회사 외주 비율(%))		
	KBS	MBC	SBS
2001	110(5)	630(35)	170(5)
2002	351(6)	342(20)	237(13)
2003	0	269(17.4)	268(13.5)
2004	0	498(20.2)	630(21.0)
2005	0	382(14.8)	295(12.2)
2006	0	296(10.5)	228(9.36)

※출처: 방송위원회(2007). 방송산업실태조사보고서에 기초함.

(단위: 시간, (%))

- 협찬 문제: <방송법>제74조와 <방송법시행령>제60조제1항제3호 “방송프로그램을 제작하는 자(방송사업자를 제외한다)로서 방송사업자와 특수관계에 있지 아니한 자의 방송프로그램 제작을 협찬하는 경우”로 협찬을 제한함으로써, 지상파 방송사 뿐 아니라, 지상파방송사의 특수관계자의 프로그램에 대한 협찬을 금지하고 있다.

○ 특수관계자 외주 관련 정책안:

- 외주정책의 취지에 부합되지 않게 실질적 외주가 특수관계 제작사에 집중될 우려가 있어 규제를 폐지하는 것은 바람직하지 않다.
- 단순한 비율조정은 큰 의미가 없다. 현재 전체 외주제작 편성은 이미 고시한 수준을 넘어서고 있어, 방송사와 제작사 모두 비율 수치의 소폭 조정은 기업활동에 중요한 영향을 주지 않는다.
- 협찬에 대한 규제는 프로그램의 내용이 협찬사의 영향을 과다하게 받는 것으로부터 시청자를 보호하고자 하는 공익적 의도에서 실시되는

데, 방송사의 특수관계자와 일반 외주제작사의 프로그램에 대해 차별적 규제를 하는 것이 협찬 규제의 취지와 부합하는지 재고해볼 필요는 있다. 드라마 분야의 협찬 규제는 외주정책 문제와 맞물려 있기도 하지만, 최근에 점차 쟁점화 되고 있어서 별도의 논의가 요구된다.

2. 외주제작 관련 법과 제도의 정비

1) 비대칭적 규제의 필요성에 대한 논의

(1) 비대칭 규제에 대한 방송사의 문제제기

○ 최근 지상파방송에 대한 비대칭 규제 논의는 주로 지상파방송과 유료방송(특히, 케이블방송) 간의 문제를 다루는 경우가 많았다. 그 내용을 보면, 플랫폼의 다변화로 지상파방송의 위기가 오게 되었고, 지상파채널이 케이블방송의 PP 중 하나가 된 지금, 유료방송에 비해 불리한 차별적 규제는 부당한 측면이 있다는 주장이다. 지상파방송에 대한 비대칭규제의 대표적인 예로 제시되어온 것은 광고규제와 특수관계사의 협찬규제이다. 그러나 이러한 지상파방송사 중심의 입장에 대해서 지금까지 많은 혜택을 누려온 지상파방송이 시장환경의 변화에 직면하여 과다하게 예민한 반응을 보이고 있는 것이 아니냐는 지적도 나오고 있다.

○ 또한 외주정책 관련해서, 지상파방송사는 프로그램 제작 주체의 하나인 방송사에 대한 비대칭적 규제는 부당하다고 불만의 목소리를 높이고 있다. 특히 드라마 장르에서 독립제작사의 영향력이 커지고, 시장 확대에 대한 기대는 높으면서도 최근 아시아시장에서의 영상물 판매성과가 주춤하면서, 방송사와 제작사간의 신경전이 날카로워지고 있다.

- 지상파방송사와 특수관계자의 협찬 금지: <방송법>제74조와 <방송법

시행령>제60조제1항제3호 “방송프로그램을 제작하는 자(방송사업자를 제외한다)로서 방송사업자와 특수관계에 있지 아니한 자의 방송프로그램 제작을 협찬하는 경우”로 협찬을 제한함으로써, 지상파 방송사 뿐 아니라, 지상파방송사의 특수관계자의 프로그램에 대한 협찬을 금지하고 있다. 이는 지상파방송사가 지적하는 대표적인 비대칭 규제의 예이다.

- 2008년 5월 8일, 한국PD연합회는 방송3사 드라마PD 일동의 이름으로 드라마제작사협회관련 성명을 발표하였다. 성명서의 핵심적 주장은 제작사의 드라마 시장에 대한 인식이 왜곡되어있고, 방송사에 대한 비대칭규제로 방송사가 정상적인 드라마 생산활동을 하기 어렵다는 것이다.
- 드라마 PD의 성명서는, 현재의 대부분 드라마 외주는 방송사가 제작비를 지불하고 연출과 여타 제작 인력을 지원받아 만들고 있어서, 기형적인 형태의 외주제작이라고 주장하며, 이러한 현실을 외면하고 지상파방송사에 대해서 비대칭적으로 규제가 적용되고 있다고 호소하였다. 성명서는 외주사의 경영난이 출연료 비율을 높여놓은 제작사의 책임이며, 투명한 회계집행과정을 방송사에 보고한 적이 없다고 제작사의 태도를 비난하였다. 성명서는 통신 재벌의 드라마 제작 시장 진입에 대해서 드라마 독립제작사가 환영하고 있는 입장을 비판하였다. 비판의 근거로 지상파방송의 무료 보편적 서비스 가치를 강조하여, 통신 기업이 아닌 지상파방송사가 사회적 책임감을 가지고 생산해야 함을 주장하였다.

○ 영국BBC의 경우도 우리나라 지상파 방송사의 상황과 유사하다. 외주 정책으로 방송사의 자체제작 부문이 위축되고 있으며, 방송사에 훈련받은 인력이 외부로 유출되고 있으며, 저작권을 확보한 독립제작사의 드라마를 구입하는 데에 큰 비용을 지불함으로써, 창조적 조직으로서의 핵심역량이 공동화되는 결과를 방송사는 우려하고 있다(정준희, 2005).

(2) 비대칭 규제에 대한 제작사의 입장

○ 창작물에 대한 저작권은 기본적으로 제작비를 지원한 자가 아닌 창작자에 있음을 강조하면서, 드라마 제작에서도 제작비 출처가 아닌 창작자가 저작권을 소유하게 되어야 함을 주장하였다.

○ 출연료를 계속 높일 수밖에 없는 이유는 제작사가 아니라 방송사가 원인을 제공하고 있다고 제작사들은 주장한다. 대형스타를 캐스팅하지 못하면 편성을 받지 못하므로, 제작사는 대형스타들을 캐스팅하는 데에 많은 돈을 들일 수밖에 없다. 그 결과 출연료를 제외한 제작에 투입되는 비용은 상대적으로 감소되어 프로그램의 질적 보장이 되지 않는 것이 현실이라고 설명하고 있다. 제작사는 방송사가 편성의 조건으로 협찬을 확보하도록 요구하고 있는 실정이라고 호소하고 있다.

○ 지상파방송사 특수관계자에 대한 협찬 규제를 완화시키게 되면 외주제작시장이 와해될 것으로 보고 있다.

(3) 비대칭 규제에 대한 검토

○ 비대칭규제이든, 규제의 완화가든, 방송정책의 궁극적인 목적은 사업자의 이익이 아니라 시청자(이용자)의 복지이다.

○ 방송 프로그램을 제작하고 있다는 것 때문에 지상파방송사와 독립제작사를 동급의 제작사로 간주하기는 어렵다. 지상파방송사는 방송의 송출과 프로그램의 제작 및 유통을 수직통합한 구조로 이루어져 있기 때문에, 독립제작사는 거래관계에서 수직통합구조의 지상파방송사에 비해 불리한 입장이 되기 마련이다. 따라서 이러한 관계의 균형을 회복시키는 것이 정책

의 역할이 될 것이다.

○ 그럼에도 불구하고, 미디어 컨버전스 시대에 지상파방송이 상당한 위기감을 가지고 있는 것은 사실이며, 실제로 방송광고수입은 2000년대 들어 지속적으로 감소하고 있는 추세에 있으며, 시청률도 저하하는 경향을 보이고 있어 변화가 있음을 인정하지 않을 수 없다. 이러한 현실을 반영하여, 지상파방송사에 부과된 과도한 규제가 있다면 재검토할 필요는 있다.

2) 가이드라인과 시행규약

(1) 가이드라인의 배경

○ 독립제작사의 제작 활성화를 위한 ‘외주제작 표준계약 가이드라인’이 발표된 적이 있다. 2004년 12월 29일 방송위원회가 발표한 ‘외주제작 표준계약 가이드라인’은 사업 당사자들의 자율적 준수를 전제로 하고 있다. 그러나 가이드라인이 강제성을 띠지 않음에 따라, 가이드라인은 무용지물이 되었다(임정수, 2005; 장하용, 2007). 방송사, 제작사, 학계 등의 합의에 의해서 도출된 가이드라인이 준수만 되어도 전혀 다른 시장 환경이 될 것이라는 이야기가 나오고 있는 실정이다.

○ 가이드라인의 내용과 관련해서 가장 핵심적인 부분은 저작권의 귀속과 제작비 산정에 관한 것이다.

○ 기존 법의 한계에 대한 대안으로서의 가이드라인: 외주제작과 관련하여, 공정거래위원회는 2005년 3월 방송프로그램제작업을 ‘하도급거래공정화에 관한법률’의 적용 사업자로 포함시켰고, 이듬해에는 방송업종 표준하도급계약서를 도입했다. 법률의 이름에서 알 수 있듯이, 공정거래위원회에서 대상으로 하는 방송프로그램제작업은 ‘하도급’ 형태로 이루어지는 외주

제작을 주요 대상으로 하고 있다. 그러나 이 하도급계약서에서 의미하는 방송 프로그램은 방송사가 기획하고 제작사가 납품하는 것으로, 하도급 거래의 전형적 경우인 용역 위탁이다(김재영, 2007). 방송프로그램의 외주제작은 사전제작을 비롯해서 방송사와의 공동제작 등 다양한 형태가 있다. 따라서 공정위의 ‘하도급계약서’는 현재 외주제작시장에 존재하는 장르와 외주 유형에 따른 특수성을 반영하기 어렵다. 이에 비해 ‘외주제작 표준계약 가이드라인’은 독립제작사와 다양한 종류의 방송사업자(PP, SO, 위성 방송사업자 등)의 외주거래 준용이 가능하도록 방송사업자의 범주를 넓게 잡고 있으며, 모든 유형과 장르의 외주프로그램을 적용 대상으로 하는 특징을 가지고 있다(장하용, 2007).

(2) 가이드라인에 대한 견해들

○ 가이드라인은 권장사항을 제시하는 것으로, 권장사항이 지켜지지 않아도 규제할 수준은 안된다는 것을 전제로 하고 있어서 권장사항 수준의 가이드라인이 실효성을 갖기는 어려울 것을 판단된다. 이런 수준의 가이드라인은 굳이 가이드라인이라는 이름을 달지는 않았지만 업계와 학계에서 계속 주장되어온 것들이고, 가이드라인이 없어서 실행되지 못한 사안들은 아니라고 본다. 이제 가이드라인 형태를 계속 고집하기보다는 실질적인 해결을 위한 법제화가 필요한 때이다(임정수, 2005).

○ 이 가이드라인은 저작권에 대한 구체적인 내용을 제시하지 않고 있어서, 저작권 문제를 원점에 그대로 두는 모양이 되었다. 가이드라인은 구체적이지 않으며, 대체로 상식적 수준에 머물러 있다. 이러한 가이드라인으로는 제작사가 스스로를 보호하기 지극히 어려운 상황이다.

○ 독립제작사에 대한 권고사항은 상식적이고 당연하며 논란의 여지도 없었던 내용이므로, 용도가 거의 없는 항목으로 지적된다.

○ 제작비 산정에 있어서도, 표준제작비 산정을 법제화하는 것이 중요한 일이지, 지침을 만들어 계약시 활용하라고 말하는 것은 지금까지 계속 있어온 학계의 권고사항이다.

- 이에 방송사는 표준제작비의 산출은 현실성이 없으며, 때로는 제작사에 불리한 상황을 가져올 수 있다고 반발하고 있으며, 제작사는 표준제작비 산출은 가능한 일이라며 대응하고 있다. 영국에서는 장르별 제작규모별 표준제작비를 방송사별로 발표하고 있으며, 이에 대한 검토, 승인, 실천을 Ofcom이 감독하고 있다. 이 점에 대해서는 우리나라에 적용하지 못할 특수상황이 있다고 보지 않는다.
- 제작비 산출 기준은 기존에 방송사에서 이미 가지고 있고, 이에 의해 표준제작비가 산출될 수 있다. 표준 제작비는 예산을 세부항목별로 규정하는 것은 아니며, 유형별로 제작비의 상안선과 하한선, 혹은 하한선만 설정될 수 있다. 특수한 경우의 편성에 대해서는 일정한 범위의 예외 조항을 두어 불규칙적인 사례들로 인한 문제들을 피할 수 있다.

(3) 가이드라인 관련 개선안

○ 현행 가이드라인은 사전제작 프로그램을 중심으로 저작권의 귀속과 양도를 다루는 경향이 있다. 그러나 논란이 되는 것은 공동제작으로 이루어지는 외주프로그램의 권리 귀속 관계이다. 비록 가이드라인은 사전제작 외의 프로그램에서는 “프로그램 제작 과정상의 기여도나 계약조건 등에 따라 양자간 합의로 그 귀속을 정하도록 한다.”라고 말하고 있지만, 현실적으로 외주프로그램은 공동제작이 대부분이고, 합의에 의한 저작권 귀속보다는 ‘송출’을 대가로 방송사가 저작권을 일괄 보유하는(또는 일부 해외 방송판매에 따른 수익 배분) 계약이 이루어지는 것이 현실이다. 따라서 가이드라인은 공동제작 프로그램에서의 저작권 귀속 협의 대상이 되는 프로

그램을 명시하고 협의를 의무화하는 것이 필요하다(장하용, 2007, 73쪽).

○ 법제화로 해결할 일들은 시급히 법제화를 추진해야 되고, 법과 자율규제 사이의 사안들에 대해 가이드라인이 필요하다. 아무런 기준을 제시하지 못하는 안들이 가이드라인에 많이 포함되어있으면, 가이드라인의 의미가 오히려 퇴색될 우려가 크다. 논란이 많이 되는 사안들에 대해서 양측의 합의 혹은 권고사항을 명시하여, 자율적인 조정의 기능을 할 수 있게 하는 것이 가이드라인의 기능이 되어야 할 것이다.

- 본 연구에서 제시하는 외주프로그램 인정기준을 적용해서, 공동제작에서 최소한 이 기준을 만족시키는 외주프로그램은 방송사와 제작사 간에 저작권 협의 대상으로 명시하는 것이다. 이에 따라 현행 가이드라인의 4장 1조 2항인 공동제작 프로그램의 저작권 귀속에 대한 조항은 다음과 같이 수정되어야 한다. 즉 “①의 경우를 제외한 외주제작 프로그램에서, 방송사는 ‘외주프로그램 인정기준’의 기본원칙을 만족하는 프로그램에 대해서는 독립제작사와 저작권의 귀속을 협의해야 한다. 외주프로그램 인정기준은 별도로 정한다.”(장하용, 2007).
- 가이드라인의 저작권 양도 가능 항목(4장 2조 3항)을 핵심권한과 2차, 3차 권한으로 세분화한 다음, 이를 저작권 협의 대상 프로그램과 연동하는 것이 필요하다.⁹⁾ 핵심권한은 당해 방송사의 초방 및 재방을 포함하는 국내방송권으로 하고, 2차 권한은 당해 방송사의 국내 방송 판매권, 해외지역 방송권, 국내외 비디오/비디오 이외의 복제배포권을 의미한다. 3차 권한은 공연권, 전송권, 전시권, 음악저작권, 캐릭터사용권 등을 포함한다. 이에 따라 제작사와의 저작권 협의 대상은 2차와 3차적 권한이 주가 되며, 가이드라인의 4장 2조 3항에는 다음의 내용이 삽입되는 것이 필요하다. 즉 “양도 가능 항목은 핵심권한과 2

9) 저작권의 범주화는 영국의 사례를 준용하였다. 영국의 가이드라인은 저작권을 1, 2, 3차 권한으로 나누고 있으며, 1차 권한은 당해 방송사의 초방 및 재방, 2차 권한은 영국 내외의 다른 방송사 및 채널의 방송판매권, 3차 권한은 이외 다양한 유통 창구에서의 상품화 권한으로 구분한다.

차, 3차적 권한으로 구분한다(표로 각 권한의 내용 삽입). 핵심권한의 양도시 재방 횟수와 소유기간이 계약서에 명시되어야 하며, 방송사는 프로그램의 송출을 대가로 저작권의 일괄 양도를 요구해서는 안 된다. 방송사는 외주프로그램 인정기준의 기본원칙을 만족하는 프로그램에 대해서 2차 및 3차적 권한의 양도 관계를 제작사와 협의해야 한다.”(장하용, 2007).

- 가이드라인에서는 방송사가 장르별, 제작요소별, 프로그램 길이, 편성 시간대별, 저작권 보유 정도에 따라 제작비의 최소-최대 예상 범위를 정한 표준제작비를 결정하고, 이를 주기적으로(예컨대 봄, 가을 개편 시) 공개하는 것을 의무화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이와 함께 인건비나 관리비 등의 간접 제작비 산정 항목에서도 독립제작사에 대한 비합리적인 차등을 금지하는 항목을 명시할 수도 있다. 곧 “방송사는 제작비의 인건비 부분에서 자체인력 대비 외주인력의 인건비에 지나친 차등을 두지 말아야 한다.”와 같은 내용이다(장하용, 2007).
- 외주제작 표준계약 가이드라인의 실효성을 높이는 방안으로 다음을 고려할 수 있다. 첫째, 가이드라인은 방송사업자의 자율적인 공정거래를 유도하는 지침 역할로 하되, (예컨대 방송분쟁조정위원회에) 해당 사업자가 문제를 제기한 것 등을 포함해서 외주제작 및 유통 실태조사 결과를 방송평가 등에 참고자료로 활용하는 방안을 생각할 수 있다. 그렇게 함으로써 행정지도 수준을 넘어 실효성을 도모할 수 있다. 두 번째는 외주인정기준과 가이드라인의 핵심내용(선금금, 재방료, 제작비산정, 공동제작 및 활용) 등을 외주관련 시행령에 포함시켜서 실효적 강제성을 가질 수 있도록 한다.

○ 강제성 없는 가이드라인에 대한 비판을 보완하기 위해 영국에서 실시하고 있는 ‘시행규약(code of practice)’ 형태를 부분적으로 혹은 변형된 형태로 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

(4) 영국 시행규약 제도의 검토

○ 근거

“시행규약”은 영국의 2003년 <커뮤니케이션법>에서 각 방송사가 독립제작사와의 관계를 규정하는 시행규약을 제정하도록 규정한 데에 근거하고 있다. 시행규약은 1차 및 2차 저작권 귀속, 표준제작비에 대한 상호합의를 포함하고 있다. 따라서 양적인 쿼터제에 머물러 있던 영국의 외주정책은 질적인 측면을 심화시키는 방향으로 전환하게 되었다(정준희, 2004).

○ 시행방법

- 방법: 각 방송사는 독립제작사와의 협의과정을 통해서 시행규약을 제정하여 Ofcom의 승인을 받아야 한다. 일단 승인이 되면 시행규약은 효력이 발생되며, 방송사는 그 규약을 준수해야 한다. 규약의 위반은 범칙금 부과 등의 강력한 규제로 이어진다. 이러한 방식은 영국의 2003년 <커뮤니케이션법>에 의해서 처음 실시된 제도는 아니며, 영국의 독립텔레비전위원회(ITC: Independent Television Commission)에 의해서 상업방송에 대해 유사한 방식의 제도가 실시되고 있었다. ITC는 영국 국회와 문화부의 관리 하에서 상업방송의 인허가권을 가지고 있었으며, 포괄적인 규제를 하는 기구였다. ‘취향과 건전성에 관한 시행규약(code of practices on taste and decency)’에 부합하게 각 방송사가 구체적인 수행지침(guide)을 만들도록 하여, 이를 승인하고 실행여부를 감독하였다(정준희, 2003). 이 같은 규제방식은 <커뮤니케이션법>을 통해서 외주정책을 다루면서 BBC에까지 적용되는 <시행규약>의 실시로 이어졌다. 이로써 BBC경영위원회를 중심으로 독립적인 위치를 가졌던 BBC는 Ofcom에 의해서 관리되는 위치로 변화하게 되었고, BBC는 이에 대해서 강한 불만을 보였다.
- 내용: 프로그램에 대한 권리¹⁰⁾의 지속과 독점 방법 및 권리의 기간에

10) 방영권, 1차 저작권, 2차 저작권, 포맷저작권 등을 포함.

대한 명시, 표준제작비의 명시, 규약의 유지기간, 외주관련 실행 보고서 작성 및 제출에 대한 의무, 계약의 수정에 대한 규약, 수익의 배분에 대한 규약 등을 포함한다.

○ 시사점

- 이 제도는 자율규제와 타율규제의 장점을 결합한 “자율규제의 타율적 관리”로 규정할 수 있으며(임정수, 2005), 우리나라 외주정책에서 가장 민감한 사안들인 표준제작비와 저작권 문제 등을 다룰 때에 좋은 모델이 될 수 있다.
- 시행규약을 통해서 분쟁이 조정되지 못할 경우, Ofcom의 조정이 요구되는데, 실제로 이에 대한 Ofcom의 기피로 인해 방송사와 제작사 간의 개별적 소송을 진행하거나 방송사의 비상임위원회가 분쟁의 조정자 역할을 하게 되었다(김대호, 2005; 성숙희 2006). 따라서 시행규약 제도를 도입하기 위해서는 시행규약의 승인과 감독에 관한 규제기관의 역할을 방송법에 명시할 필요가 있다.
- 그럼에도 불구하고, 시행규약을 통해서 공정한 거래환경이 조성되고 있으며, 독립제작사의 저작권에 대한 권리가 확고해졌다는 점에서는 전반적으로 긍정적 평가를 받고 있다(성숙희, 2006).
- 가이드라인의 취약점을 보완하고, 시행규약의 현실적인 적용을 위한 방안으로, <시행규약> 형태의 실시보다는 방송사와 제작사 대표단체 간의 표준제작비 협약을 하여 해마다 공표하게 하는 방안도 고려해볼 수 있다. 시행규약과는 달리 표준제작비의 협약이 승인대상이 아니며, 규제기관의 감독 대상도 아니다. 다만 규제기관에 의한 타율적 규제 없이도 사업자간 합의된 표준제작비를 공표함으로써, 향후 합리적 계약관계의 개선에 긍정적인 영향을 미칠 것을 기대한다.
- 또 하나의 가능성으로 제시할 수 있는 것은 약 2년 정도 시행규약의 시범적 실시를 통해서 문제점을 개선한 다음, 단계적으로 도입하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

○ 규제기구의 역할

- 시행규약의 검토 및 승인

- ㉠ 시행규약이 방송법을 포함한 관련법과 고시 등을 준수하고 있는지를 검토한다.
- ㉡ 상호합의에 의한 규약인지를 검토하여, 방송사와 외주제작사의 상호합의로 보기 어려운 부분이 있으면 규약작업과정의 공정성에 대한 확인절차를 거친다.
- ㉢ 과도한 예외조항에 대해서 편법적 실행의 가능성을 검토한다.
- ㉣ 상호합의에 따른 규약이라고 하더라도, 불공정 거래의 여지가 많거나 편법적 적용의 여지가 많다고 판단될 경우에 방송통신위원회는 승인을 거부할 수 있다.

- 시행규약의 이행에 대한 감독이 필요할 시

- ㉠ 갈등 발생시에는 법적 분쟁으로 가기 이전에 방송통신위원회는 조정의 역할을 적극적으로 수행한다.
- ㉡ 갈등의 조정은 학계, 법조계, 시민단체 등으로 구성된 조정위원회에 위임할 수도 있다.
- ㉢ 조정기간을 거치면서 조정에 불복하는 사업자는 법적인 소송의 절차를 밟게 된다.

3) 불공정거래관행

(1) 불공정거래 논란의 유형

○ 제작비 산정에서의 불공정성

- 2007년 9월 방송위원회가 코리아리서치에 의뢰하여 실태조사한 결과에 따르면, 제작비의 비현실적 적용은 독립제작사가 저작권 문제와 함께 가장 많이 지적한 사항이다(방송위원회, 2007).

- 계약 체결과 이행에서의 불공정성
 - 심층인터뷰에 응한 독립제작사 관계자들은 지상파방송사의 불공정거래 관행에 대해서 다음 몇 가지 사항들을 지적하였다. 일방적인 계약 취소 및 제작비 삭감, 현금협찬 유치 요구, 방송사 담당자의 취향에 따른 외주 PD나 작가의 교체 요구, 거래대금 미지급, 서면 거래계약서의 거부 등이 그것이다(방송위원회, 2007).
 - 이러한 독립제작사의 진술에 대해서, 인터뷰에 응한 방송사 관계자들은 그러한 불공정 거래는 방송사 자체 시스템상 원천적으로 불가능하다고 일축하였으며, 오히려 제작사가 납품일을 지키지 못하더라도 방송사는 아무런 제재를 가할 수 없었다고 주장하였다.

- 저작권 귀속문제 처리에서의 불공정성
 - 드라마 제작사는 제작사가 선제작한 몇몇 사례들(예, 태왕사신기)을 제외하고는 대개는 저작권을 방송사가 소유하고 있음을 불공정 관계의 대표적인 예로 제시했다. 또한 외주제작사가 계약한 작가 혹은 연출자가 프로그램 기획안과 대본을 작성하고 방송사가 연출 및 시설장비, 용역을 제공한 경우에 저작권을 3~5년에 한하여 방송사와 제작사가 공동으로 소유하고, 그 후로는 방송사에 귀속되는 것도 불공정하다고 드라마 제작사측은 주장하고 있다.

(2) 개선방안

- 제작비 관련
 - 표준제작비 산정의 가능성에 대한 실사가 선행되어야 한다. 기존의 지급률을 참고함과 동시에 실제 제작현장에서의 비용발생과 처리에 대한 실사를 통해서 객관적인 이해를 해야 한다.
 - 표준제작비 운영의 실효성에 대한 검토가 필요하다. 표준제작비의 산

정보보다 더 어려운 문제는 산정된 기준을 양자가 준수할지 여부와 준수했을 때 그 혜택이 독립제작사에 돌아갈지 여부 등, 운영의 실효성이다. 따라서 표준제작비 제도는 서둘러 처리하기보다 단계적으로 진척시킴으로써 제도의 부작용을 최소화시켜야 한다.

- 표준제작비는 방송사와 제작사 대표 단체 간에 장르별, 포맷별 하한선을 합의에 따라 정하고 이를 공표한다. 포맷별로 제작비는 상당히 큰 차이가 발생할 뿐 아니라, 프로그램의 광고수입도 반영되어야 하므로, 표준제작비에서 상하한선을 모두 설정하는 것은 비현실적이 될 가능성이 높다.
- 표준제작비 쟁점과 관련하여, 위 방안을 드라마와 비드라마로 분리해서 평균적 제작비 산정이 비교적 용이한 비드라마 부문에만 적용하는 방안도 고려할 수 있다.
- 표준제작비 공표, 저작권 분할 등 가이드라인 주요 내용을 시행령에 담고, 이의 확인을 위해 '실태조사' 또는 '방송실시결과'를 활용할 수 있다.
- 표준제작비 공표 및 저작권 분할 등, 가이드라인 주요 내용의 기본 취지에 따라 방송사에서 '시행규약'을 공표하고 2년 정도의 시범적 시행기간을 거쳐 수정한 다음, 방통위에서 이를 승인하는 방안도 고려할 수 있다.

○ 계약 관련

- 표준계약서의 실행은 업계간 협의를 전제로 실시하는 것이 바람직하다. 계약서에 포함될 필수적 사항에 대해서 방송통신위원회가 규정하도록 한다.
- 계약체결은 제작이 이루어지기 전에 완료되도록 규정한다.
- 제작과정에서의 추가적인 비용발생과 변동사항에 대한 내용을 규정하는 가이드라인도 제시될 필요가 있다. 이 부분은 2007년 업계관계자 설문조사(방송위원회, 2007)에서 특히 문제점으로 드러났던 사항이다.

○ 저작권 귀속 관련

- 저작권 귀속은 의무적 명시보다 자율적으로 해결되는 관행을 정착시키는 것이 바람직하다. 저작권 귀속은 기본적으로 계약당사자간에 해결되어야 할 문제로 규제대상이 되기 어려운 측면이 있다.
- 저작권 귀속문제를 제도화시킬 경우에도, 불법적 수준을 명시하는 정도로 규정하여 사업자간 계약의 자율성을 최대한 보장하는 것이 바람직하다.

4) 유통활성화지원

(1) 지원의 필요성

- 저작권 문제의 원만한 해결을 통해서 유통의 활성화를 꾀할 수 있다.
- 지상파방송사 콘텐츠의 활용도를 높이고 사장(死藏)되는 프로그램을 줄이기 위한 적극적 정책이 요구된다.
- 국제시장에서 독자적으로 유통창구를 마련하기 어려운 독립제작사에 대한 시스템적 지원이 요구된다.

(2) 지원방안

- BCWW, 영화제 등 국제 건본시의 개최 및 참여에 대한 지속적 지원, 영세 제작사에 대한 지원, 아카이브 구축, 해외영업의 지원 사업들이 외주 정책과 병행해서 실시되어야 정책에 대한 업계간 마찰을 최소화할 수 있다. 이러한 사업들은 방송통신위원회의 독자적 사업영역에 국한되지는 않으므로, 관련 부처와의 업무조율을 통해서 효과적으로 접근해야 한다.

○ 외주제작 프로그램의 저작권 귀속의 유연성 정책

- 공동제작에 대한 정의를 명확히 함으로써 저작권 관련 분쟁을 최소화해야 한다. 외주제작에서 저작권을 둘러싼 다툼이 생기는 것은 방송사와 제작사가 제작에 필요한 재원을 함께 투입하는 공동제작이 많기 때문이다. 제작사가 사전에 제작을 마친 다음에 방송사가 구입하는 사전제작이나, 방송사의 기획에 의해 제작사가 일부 용역의 형식으로 제작을 담당하는 형태에서는 저작권에 대한 다툼의 소지가 적다. 따라서 기본적인 원칙은 제작과정에 기여한 정도에 따라서 저작권의 배분 관계가 결정되어야 한다(장하용, 2007).
- 일본에서도 외주제작은 제작협력 또는 공동제작의 형태로 많이 이루어지고 있는데, 이 경우 저작권의 배분은 기본적으로 ‘창작적 관여도’에 따라 달라진다. 즉 방송사가 전액 제작비를 부담했다 하더라도 방송사의 기획에 의한 것이 아니면 저작권이 제작사에게 대부분 귀속되고 있다. 2004년 기준으로 방송사가 저작권을 소유한 비율이 72.8%에 이르지만, 저작권을 독립제작사가 소유한 비율도 18.8%에 이르고, 그 비율도 점차 증가하고 있는 추세이다. 마찬가지로 저작물의 2차 이용권도 방송사와 제작사가 공동으로 소유하는 비율이 50% 수준에 이르고 있다(성숙희, 2006).
- 외주제작과정에 투입되는 요소로서 기획의 참여 관계가 계약서에 명기되어야 한다. 양사업자 간에는 기획 참여를 둘러싼 인식 차이가 가장 크다. 따라서 기획의 참여 관계를 계약서에 별도의 항목으로 만들어 명기되어야 다툼이 적어지게 된다. 이 경우, 최초 아이디어의 제공 여부를 확인할 수 있는 사전기획서나 아이디어의 구체화를 위한 기획회의 자료 등이 기획 참여의 근거자료로 이용될 수 있다.
- 일정기간 활용되지 않은 프로그램에 대한 이용권 양도: 일회적으로 지상파 방송사에서 방송하고 더 이상 재활용되지 않는 프로그램은 매우 많다. 드라마나 버라이어티 쇼를 제외하고는 재방송이 별로 없

는 실정을 보면, 자체 케이블방송을 통해서 유통되는 프로그램들도 있지만 대개의 교양 프로그램은 일회적 방송에 그치고 있음을 알 수 있다. 일정기간 유통되지 않았던 프로그램들의 이용권을 공적 기구를 통해서 제공하고, 유료채널들은 이를 적은 이용료를 지불하고 이용할 수 있도록 하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 그로 인한 수익은 방송발전을 위한 공적 기금으로 전환할 수 있다(임정수, 2007).

- 공익적 콘텐츠 포털 운영안: 유사한 맥락에서 공적 지원을 받은 프로그램에 대해서까지 방송사가 실질적인 저작권을 행사하고 있는 실정이다. 그런 프로그램들을 공적 포털에서 일정규정 하에서 누구나 이용할 수 있게 공적 이용권을 방송사가 제공하도록 하는 방안을 제도화할 수 있다(임정수, 2007).

○ 독립제작사의 국제 유통을 지원

- 영세 독립제작사의 경우, 좋은 프로그램을 제작하고 저작권을 확보한다고 하더라도 국제 시장에서 유통시킬 방안을 찾기 어려운 것이 현실이다. 이런 어려움을 해결하도록 하는 정책적 지원이 없이는 외주정책이 실효성을 거두기 어렵다.
- 독립제작사의 유통 지원 방식은 지원공적 기관의 출범안, 정부차원에서 민간 유통전문기업을 지정하여 지원하는 안, 독립제작사협회가 독자적으로 민간 유통전문기업을 지정하거나 설립하여 국제유통을 시도할 경우에 지원하는 안 등이 있을 수 있다.

5) 방송통신위원회 분쟁 조정기능의 확대

○ 방송법 제35의3조(방송분쟁조정위원회)의 개정

- 외주제작사를 공동사업이나 분쟁의 조정에 관한 방송통신위원회 직무 범위 사업자로 포함시켜, 외주제작 계약 및 제작, 유통 관련 분쟁 사항을 <방송분쟁조정위원회>에서 처리한다.

- 외주관련 방송분쟁조정위원회의 분쟁신청 건수 및 조정결과를 방송평가 등에 반영한다.

○ 전반적으로 규제를 완화하여 업계의 자율적 조정을 강조해야 하겠지만, 일단 정해진 제도와 규정의 준수의 여부는 엄격히 점검해야 한다. 영국의 경우에도 외주프로그램 의무편성비율인 25%의 준수는 강제되고 있으며, BBC의 의무 불이행에 대해서는 벌금이 부과되고 있다. 또한 영국의 2003년 커뮤니케이션법은 해당 연도에 부족했던 외주프로그램 편성비율은 다음 해에 벌충하도록 규정하고 있다.

3. 추진방식

○ 이 보고서에서 제시했던 제도의 개선은 세부사항별로 공청회, 토론회 등을 통해서 보다 폭넓은 의견을 수렴한 뒤, 방송법, 방송법시행령, 고시 등을 통해 구체화되어야 한다.

1) 외주비율산정

○ 외주비율계산시 전체방송시간(분모)에서 제외시킬 부분에 대한 명시는 방송법 시행령을 통해서 명시되어야 한다.

2) 외주프로그램 인정기준

○ 외주프로그램 인정기준의 실시에 대해서 방송법(시행령)에 명시하며, 인정기준의 세부사항은 고시를 통해 제시되어야 한다.

3) 가이드라인

○ 표준제작비, 저작권, 계약관계를 포함하는 거래 관계에 대한 양 사업자 간 협의 사항을 2년 정도 시험기간을 거쳐 문제점을 수정하여 제도적으로 정착시키는 방안도 가능하다. 제도적으로 정책되게 되면, 협의사항의 이행은 자체적으로 공표하는 형식이 될 수도 있고, 방송통신위원회의 감독 하에 관리될 수도 있다. 전자는 보다 자율규제의 성격이 강하고, 후자는 자율규제와 타율규제가 혼용된 영국식 시행규약의 성격이 강하다.

○ 영국식 시행규약이 과도한 규제로 작용할 우려가 있다면, 표준제작비에 한해서라도 양사업자가 협의에 참여하는 형태로 ‘표준제작비산정협의회(가칭)’를 만들고, 장르별, 세부포맷별, 제작비(직간접비) 하한선을 제시하고 공표하는 것을 방송통신위원회가 관리하는 형태도 가능하다.

<참고문헌>

- 김대호(2005) 영국 2003년 커뮤니케이션법 제정에 따른 외주정책 평가.
한국언론학보 49권2호.
- 김병선(2008). 프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향. 「언론과학연구」 8권3호.
- 김영신(2002). 외주정책의 현실과 개선방향. <제5회 PD포럼, 외주정책의 현실과 개선방향>, 한국방송영상산업진흥원, 한국방송프로듀서연합회주최.
- 김재영(2007), 드라마 저작권과 유통구조, 한국드라마제작사협회 세미나 발표문.
- 김환균(2006), 방송제작시장 변화와 외주정책의 타당성, 방송문화, 10월호.
- 문화관광부(2007). 방송영상독립제작사 신고현황(07.9.30 기준). 문화관광부 홈페이지 통계자료.
- 문화관광부. 통계자료: 독립제작사 신고현황.
- 박창식(2008). 드라마 제작사의 드라마 제작, 유통 현황과 과제. <드라마 산업 현황과 과제 세미나>.
- 방송위원회(2001~2007). 『방송산업실태조사 보고서』. 방송위원회.
- 방송위원회(2003a). 2002년 방송편성정책연구위원회 종합보고서. 방송위원회.
- 방송위원회(2006). 2005년 지상파 방송3사의 편성분석과 그 함의. 방송위원회.
- 방송위원회(2007). 외주프로그램 계약, 제작, 유통 관련 실태조사(조사: 코리아 리서치)
- 성숙희(2006). 영국 외주제작 시행규칙과 저작권, KBI포커스 15호, 한국방송영상산업진흥원.

- 윤재식(2005). 디지털 시대의 독립제작사, 한국방송영상산업진흥원 보고서.
- 임정수(2005). 외주제작 의무편성비율제도 개선방안 연구. 방송위원회 연구 보고서.
- 임정수(2006). 외주정책 논란 해법은 무엇인가, 방송문화, 2월호.
- 임정수(2007). 공익적 방송콘텐츠 유통활성화 방안. 방송위원회 연구보고서.
- 장하용(2007). 외주프로그램 계약,제작,유통 상의 실태 조사연구. 방송위원회 연구보고서.
- 정준희(2003). 영국: Ofcom의 등장. 동향과 분석. 2003년 10월.
- 정준희(2004). 영국: 외주제작 시스템 강화 추세. 동향과 분석. 2004년 8월호.
- 정준희(2005). BBC의 외주제작 쿼터: 창의적 경쟁의 걸림돌. 동향과 분석. 2005년 9월.
- 조항제(1998). 방송 콘텐츠 산업의 현재와 미래: 지상파 방송산업의 수직적 통합구조의 변화 전망을 중심으로. 부산대 언론정보연구소 (편). 《21세기 미디어산업의 전망》 한울. 140-179쪽.
- 조항제 (2003). 외주정책 개선방안 연구. 방송위원회 연구보고서.
- 조항제 외(2007). 해외 외주정책과 국내 적용방안. 서울: 방송위원회.
- Graham, D. et al (2006). Impact study of measures (community and national) concerning the promotion of distribution and production of TV programmes provided for under articles 25(a) of the TV Without Frontiers Directive.
- Ofcom(2006). Review of the television production sector: Consultation document.
- Saundry, R. & Nolan, P. (1998). Regulatory change and performance in TV production. Media, Culture & Society, 20(3), 409-426.

방송통신위원회 정책 2008-16

외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구

발행일 2008년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

대표전화: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄처 (주)서등
