

일본, 방송 콘텐츠 적정 거래 가이드라인 발표

주요 내용

1. 방송사와 독립제작사 간의 ‘갑’과 ‘을’의 관계로 인한 다양한 해결 과제 등장
 - 저작권 문제를 비롯한 불공정거래
 - 독립제작사 종사자의 저임금 문제
 - 키스테인션의 제작 능력 저하 문제
2. 거래상 문제가 될 수 있는 사례
 - 자회사를 통한 발주
 - 발주서 및 계약서의 교부와 교부 시기
 - 지불 기일의 기산일
 - 부당한 경제상 이익 제공 요청
3. 바람직한 거래
 - 기획안 공모, 방송사는 방송권만 구입, 저작권은 독립제작사에게
 - 저작권을 방송사에 양도하는 경우, ‘저작권의 대가’ 별도 명시, 지급

일본에서 방송이 시작되고 약 20년 동안 방송국 내부에서 전속 배우와 정규직 스태프들에 의해 방송 콘텐츠가 제작되었을 때와 오늘날의 방송 콘텐츠는 그 위상이 완전히 달라졌다. 비즈니스적인 가능성이 더욱 높게 평가받고 있다. 특히 디지털 기술의 발달로 인해 디지털화된 방송 콘텐츠의 다차적인 이용이 용이해지면서 저작권 문제를 비롯하여 방송 콘텐츠는 더욱 뜨거운 감자로서 주목 받고 있다.

이러한 방송 콘텐츠의 스토리텔링은 방송의 발전 역사와 함께 자연스럽게 자리 잡은 면도 있겠지만, 방송국의 위상과 경제적 발전을 위해 높은 수익성을 염두에 둔 치밀한 비즈니스 전략의 결과라고도 볼 수 있다. 특히 방송 콘텐츠의 제작이 방송국에서 조금씩 독립하기 시작한 것과 각종 방송 관련 기술의 발달이 방송 콘텐츠에 대한 관심을 고조시키는 최고의 계기가 되었다고 할 수 있다.

즉, 방송 콘텐츠에 대한 권리의 주장이 강해졌으며, 과거에는 상상도 하지 못했던 눈부신 방송 관련 기술의 발전이 일회성의 방송 콘텐츠에 새로운 생명을 불어넣어 주었다. 이에 방송국과 독립제작사는 각자의 입장에서 최대한 합리적이라고 생각되는 논리로 자신의 입장을 유리하게 하기 위해 첨예하게 대립해 왔다. 그러나 유통의 창구를 틀어쥐고 있는 방송국과 그 유통 창구가 절실히 필요한 독립제작사 간에는 갑과 을의 관계가 자연스럽게 형성되면서 저작권 문제를 비롯해 불공정거

래 문제나 독립제작사 종사자의 저임금 문제, 키스태이션의 제작 능력 저하 문제 등 각종 해결 과제들이 지적되기 시작했다.

이러한 일본에서 방송 콘텐츠의 제작·거래를 적정하게 바로잡기 위한 새로운 판을 짜기 시작했다. 서로 다른 입장과 생각을 가진 주체들을 설득하고 조율한다는 것은 매우 어려운 작업이나 서로 분열되고 극한 싸움으로 확대되어 관련 산업의 피해를 막기 위하여 일본 총무성은 2009년 2월 25일에 <방송 콘텐츠의 제작거래적 정화에 대한 가이드라인(放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン)>을 발표했다.

독립제작사의 변천

일본 독립제작사의 역사는 약 40년에 달하고 있다. 오늘날의 독립제작사 모습을 갖추면서 본격적으로 활동하기 시작한 것은 1970년의 TV MAN UNION의 설립부터 보고 있다. TV MAN UNION은 재경(在京) 키스태이션 중 하나인 TBS에서 독립한 프로듀서들이 설립한 독립제작사로, 오늘날에도 최대 독립제작사의 하나로서 절대적인 위치를 확보하고 있다.

오늘날 일본의 영상 독립제작사의 숫자는 약 3,000사에서 4,000사에 달한다고 추정하고 있다. 이 중에서 텔레비전 독립제작사는 약 800사에서 900사에 이른다고 알려져 있다. 그러나 그 외의 기술계 독립제작사나 관련 스태프를 파견하는 인재회사 등 그 종류와 숫자는 명확하게 파악하기 힘든 상황이다.

일본 독립제작사의 역사적인 흐름은 프로듀서들의 속성에 따라 제3세대로 나눌 수 있다. 제1세대는 위에서 언급한 TV MAN UNION과 같이 키스태이션에서 독립한 프로듀서들이 설립한 독립제작사이며, 제2세대는 처음부터 독립제작사에서 출발하여 오늘날 독립제작사의 중심적인 자리를 지키고 있는 독립제작사이다. 그리고 제3세대는 아직 제1세대와 제2세대가 공존하고 있는 상황에서 아직 명확한 구분을 하기는 힘들다. 방송국과 독립제작사를 둘러싼 첨예한 문제가 대립되기 시작하면서 나타나고 있는 독립제작사의 새로운 형태라고 할 수 있다.

1. 제1세대 독립제작사

제1세대 독립제작사는 오늘날 한국에서도 많은 활동을 하고 있는, 키스태이션에서 독립한 프로듀서들이 설립한 독립제작사를 말한다.

1970년대는 일본의 방송 콘텐츠가 성숙기에 접어든 시기이다. 또한 일본 전국에서 UHF 방송국이 우후죽순으로 생겨나면서 방송국 간의 경쟁이 매우 치열했던 시기이다. 이러한 상황에서 방송국 간의 경쟁에서 우위를 점하고 경영의 합리화를 피하기 위해 각 방송국은 각종 방안을 마련하기 시작했다. 또한 ‘미일 안보 조약’과 같은 여러 사회적 문제에 방송국의 스태프가 영향을 받지 않고 방송에 차질을 주

지 않게 하기 위한 방법을 모색하는 데 전력을 다하였다.

이러한 시기에 일본에서 본격적으로 설립되기 시작한 독립제작사의 탄생 배경에 대해서는 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다. 흔히 말하는 방송 콘텐츠의 다양성 확보와 시청자들에게 보다 유익하고 다양한 양질의 콘텐츠를 제공하기 위해 서라는 설립 배경에 대한 설명과, 여러 사회적 문제의 영향으로 인한 방송 차질을 최소화하기 위해 방송국으로부터 제작 기능을 독립시키기 시작했다는 것이다. 사회 문제가 방송국의 스태프들에게까지 영향을 미칠 경우 방송의 차질은 불가피하며 그로 인한 손실과 방송국 이미지의 실추를 우려한 경영진의 선택이라고도 볼 수 있다.

그러나 분명한 것은 이러한 제1세대들은 방송이 좋고 제작이 좋아서 방송국에서 독립하여 자유롭게 제작하기를 원한 세대들임에 분명하다.

이러한 시기에 탄생한 제1세대 독립제작사는 오늘날에도 커다란 영향력을 발휘하면서 자리하고 있는 TV MAN UNION을 비롯해 OFFICE TWO-ONE(1963년~), EAST(1973년~) 등이 있다.

2. 제2세대 독립제작사

제2세대 독립제작사들은 처음부터 독립제작사에서 잔뼈가 굵은 프로듀서들이 설립한 독립제작사들을 말한다. 이들은 주로 1980년대에 많이 설립되었다. 이 시기는 일본에서 독립제작사들이 증가하는 시기이며, ‘포스트 프로덕션’을 비롯해 각 독립제작사들이 자사의 전문 분야를 확립하면서 다양화되는 시기이다. 이 시기는 일본 경제의 버블기의 영향으로 광고비 단가가 매우 높았던 시기로, 이로 인해 독립제작사도 경영 면에서 규모적인 성장을 이룬 시기이다. 후에 프로그램 날조 사건이나 버블 경제 붕괴의 영향으로 경영상 문제가 발생하는 독립제작사가 생겨나기도 하지만 이 시기에 정규직 사원이 100명을 넘는 중견 독립제작사로 성장하는 독립제작사가 많았다.

또한 이 시기는 규모의 성장과 함께 권리문제에 대한 의식이 서서히 자리 잡기 시작한 시기이다. 1982년에 전일본텔레비전프로그램제작사연맹(ATP)을 비롯해 1987년에 (사)전국방송관련파견사업협회가 설립되었으며, 1986년에는 일본포스트프로덕션협회가 임의 단체로서 발족했다. 일본포스트프로덕션협회는 1993년에 경제산업성 소관의 사단법인으로 허가를 받았다.

이 시기에 탄생한 독립제작사는 DOCUMENTARY JAPAN(1981년~)을 비롯해 지쿠코보(時空工房)(1982년~), THE WORKS(1984년~) 등이 있다.

3. 제3세대 독립제작사

1980년대부터 싹트기 시작한 독립제작사의 권리문제에 대한 인식은 1990년대에

들어 더욱 강해졌다. 게다가 결과적으로 실패하기는 했지만 제2세대 독립제작사를 형성하고 있는 회사들이 독립제작사의 연합군을 조직하여 거대 독립제작사의 설립 기획도 이 시기에 이루어졌다. 자신들의 약한 입지를 공동의 힘을 통해 극복하려고 했던 것이다. 또한 1996년부터 서비스하기 시작한 CS(통신위성) 디지털 방송의 채널을 확보하여 자신들만의 방송을 시도하기도 했다.

그러나 이러한 노력에 장애물로 다가오는 것은 역시 재원 문제이다. 다채널·다미디어화를 통해 새로운 판로를 구축하기 위하여 노력을 하고는 있으나 역시 제작비 문제가 현실로 다가오고 있다. 게다가 경기 악화로 말미암아 방송시장은 얼어붙어가고 있으며, 이는 고스란히 독립제작사의 경영 악화로 이어지고 있다. 물론 경영 악화는 방송국의 경우도 마찬가지라고 할 수 있다.

이에 방송국은 새로운 생존 전략으로서 방송 콘텐츠의 발주 구조에 변화를 주고 있으며, 이의 영향으로 기획부터 제작까지 독립제작사에서 모두 처리한 후 납품하는 형태인 완전 패키지 형태의 납품이 줄어들고 단순히 스태프만을 파견하는 형식의 제작 형태가 늘어가고 있다. 이것이 가능한 것은 키스태이션의 자회사(제작회사)를 통한 독립계 제작회사로의 발주 형태가 점차 늘어가면서 이와 같은 현상이 나타나고 있다.

이에 대해 독립제작사들이 점점 스태프만을 단순 파견하는 파견 회사로 전략하고 있으며, 이러한 상황이 지속된다면 앞으로 일본 방송 콘텐츠의 제작 현실은 매우 암담하다는 극단적인 평가를 내놓는 독립제작사들도 상당수 있다(제1세대 독립제작사 사장).

이와 같은 현상은 아직 뚜렷하게 형성되지 않았지만 일본의 제3세대 독립제작사는 매우 세분화된 제작 구조 아래 기획에서 제작까지 모든 제작 능력을 갖춘 독립제작사가 아닌 파견 회사의 형식이 될 가능성도 조심스럽게 점쳐지고 있다.

방송 콘텐츠의 제작거래 적정화에 대한 가이드라인의 구성

이번에 발표된 가이드라인은 전체 제3장으로 이루어져 있다.

제1장에서는 본 가이드라인의 책정 배경과 목적 및 가이드라인에서 사용하는 용어의 정의에 대해 설명하고 있다. 그리고 제2장에서는 총무성이 방송 사업자와 독립제작사를 대상으로 실시한 히어링 조사에 근거하여 수집한 사례 중에서 하청법과 독점금지법상 문제가 될 만한 사례에 대해 제시하고 있다. 또한 그러한 사례에 대해 <하청대금지불지연 등 방지법에 대한 운용기준(下請代金支払遅延等防止法に関する運用基準)>과 독점금지법의 지침 등에 비추어 하청법 및 독점금지법상 유의해야 할 점에 대해 정리하고 있다. 마지막으로, 제3장에서는 하청법과 독점금지법의 취지에 맞게 행해지는 사례와 적정한 거래 형태의 구체적인 사례에 대해 제시하고 있다.

1. 거래상 문제가 될 만한 사례와 구제 방안

1) 자회사를 통한 발주

가장 문제가 되는 것은 위에서도 언급한 바람직하지 않은 제3세대의 형성 조짐이다. 즉, 방송국이 자회사(방송국이 해당 자회사의 50%가 넘는 의결권을 보유하고 있는 회사)를 통해 프로그램의 제작 위탁을 하며, 그 자회사가 다시 독립계 제작회사에 위탁하는 형식이다. 이로 인해 독립제작사는 지금보다도 더 부족한 제작비를 받고 제작할 수밖에 없으며, 심한 경우에는 단순 파견의 형태로 제작에 참여하게 된다. 때문에 저작권을 주장하기는 더욱 힘들어졌다. 또한 독립제작사가 방송국 자회사에 발주서나 계약서의 교부를 요구하는 경우, 방송국의 자회사는 모체가 되는 사업자가 아니라는 이유로 서면의 교부를 거절하는 경우도 있다.

이와 같은 경우는 하청법 제2조 제9항[터널회사(자회사) 규제]과 불공정한 거래 방법(제2조 제9항)을 금지하는 독점금지법 제19조에 의해 구제 받을 수 있다. 하지만 문제는 법의 테두리를 벗어나지 않는 교묘한 방법으로 이와 같은 형태의 발주는 계속되고 있으며, 실질적으로 여기에 대처하기란 쉽지 않다는 것이 독립제작사들의 공통된 견해이다.

2) 발주서 및 계약서의 교부·교부 시기

이와 같은 경우는 많이 시정이 되었다고는 하지만 아직도 공공연하게 이루어지고 있다는 지적이다. 독립제작사에 위탁 발주를 하는 시점에서 서면 교부가 없고 나중에 일괄적으로 처리된다든지, 발주 서면이 교부되는 경우라고 해도 금액에 관한 기재가 없다든지 금액에 관해서는 구두로 계약이 이루어지는 등의 경우가 여기에 해당한다.

이와 관련해서는 하청법 제3조(서면의 교부 등)를 통해 안내하고 있다. 서면에 필수적으로 기재해야 하는 사항과 서면 교부 시기에 대해 구체적으로 기재하고 있다.

3) 지불 기일의 기산일

이와 같은 사례는 대부분이 방송국의 일방적인 통보로 이루어지는 경우가 많다. 갑작스런 편성 변경으로 방송일이 늦춰지고, 동시에 독립제작사는 제작비를 받는 것이 일방적으로 늦어지는 것이다. 이러한 경우 대부분이 적합한 설명도 없으며 독립제작사들은 불멘소리를 하고 있다.

이러한 사례는 하청법 제4조 제1항 제2호에서 하청대금의 지급 기일을 넘기지 말도록 규정하고 있음에도 엄연히 존재하는 것이 현실이다. 심한 경우에는 두 달이 지나도록 제작비를 못 받는 경우도 있다. 또한 하청대금지불지연 등 방지법에 대한 운용 기준 제4의 모사업자의 금지 행위인 지불 지연에 관련된 항목에서는 위반 행위 사례에 대해 제시하고 있다.

4) 부당한 경제상 이익의 제공 요청 등(저작권의 귀속과 창구 업무)

이와 같은 사례는 1980년대부터 서서히 싹트기 시작한 독립제작사의 권리문제에 대한 인식으로 인해 방송국과 첨예하게 대립하고 있는 부분이다. 또한 디지털 기술이 발달하여 디지털화된 방송 콘텐츠의 다차적인 이용이 용이해지면서 독립제작사의 생존과 결부된 사안으로 더욱 문제시되고 있다.

주로 문제가 되는 경우는 완전 패키지 납품의 경우이다. 독립제작사가 기획에서 제작까지 프로그램을 만들어서 방송국에 납품을 했음에도 불구하고 독립제작사와 아무런 협의도 없이 계약서에 “저작권에 대해서는 방송국에 귀속한다”라고 기재하는 경우가 일방적으로 이루어지고 있다. 그리고 제작 단계에서 발생한 소재 영상에 대해서도 방송국이 저작권을 비롯해 저작인접권, 소유권, 2차 이용권을 모두 방송국에 귀속시키는 경우도 있다.

또한 저작권이 독립제작사에 있는 경우라고 할지라도 방송국은 독립제작사와의 협의 없이 계약서에 “해당 프로그램의 이용에 대한 창구 업무는 방송국이 우선적으로 행한다”라는 문구를 기재하는 경우도 있다. 이렇게 되면 독립제작사가 2차적인 이용을 하려고 해도 방송국과의 협의를 필요하며, 2차 이용에 대한 수익 배분도 방송국의 일방적인 결정으로 이루어진다.

이 문제는 간단히 설명하기에 매우 복잡하다. 법의 테두리 안에서 각자의 입장을 밝히고 있는 교묘한 설명이 팽팽하게 맞서고 있기 때문이다. 예를 들어, 독립제작사와 방송국 간에 저작권이 어느 쪽에 있느냐에 대한 판단은 해당 프로그램에 대한 ‘발의’와 ‘책임’의 유무에 있다. 저작권법에서는 완전 패키지 프로그램을 방송국에 납품한 경우에는 제작에 대한 ‘발의’와 ‘책임’을 가지는 자는 독립제작사로, 해당 프로그램의 저작권자로 해석하고 있다(제2조 제1항 제10호). 그런데 방송국은 방송을 편성하는 데 있어서 편성 시간대의 기획 의도나 방향 등을 제시했다는 이유로 ‘발의’라는 주장을 하면서 저작권을 둘러싸고 독립제작사와 대립하는 경우도 있다.

2. 총무성이 제시하는 바람직한 방송 콘텐츠의 거래

이러한 사례에 입각하여 일본 총무성이 바람직한 방송 콘텐츠의 거래 사례로 제시하고 있는 내용 중에서 가장 중심이 되는 내용은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

- 기획안을 공모하여 제작한 프로그램에 대해서는 방송국은 방송권만을 구입해서 방송하며, 저작권은 독립제작사에게 귀속시킨다.
- 독립제작사가 저작권을 방송국에 양도하는 경우에는 방송국은 제작회사에 대하여 ‘저작권의 대가’에 관계되는 부분을 제작위탁비와는 별도로 명시하여 지불하도록 한다.
- 프로그램을 개편하는 시기나 새로운 기획마다 프로그램에 대한 단가도 재고한

다. 디렉터 등의 단가는 경험 연수에 근거하여 설정하며, 경험과 함께 단가도 높여서 모티베이션을 높인다는 관점 아래 시간을 두고 교섭하여 단가를 높이도록 한다.

일본 총무성은 2002년부터 방송 콘텐츠를 제작하는 데 있어서 공정성과 투명성을 향상시키기 위해 노력해 왔다.

그러나 이러한 내용은 대부분이 자주 기준의 마련에 목적을 두고 있으며, 법적인 강제성은 없다. 물론 하청법과 독점금지법을 근거로 법률상의 규제를 받는다고는 하지만 여전히 법의 사각지대에서는 불공정 관행이 이루어지고 있는 것이 사실이다.

이러한 상황에서 강제성 없는 가이드라인이 어느 정도의 실효가 있을지는 의문이다. 지난 호에서도 소개한 바와 같이 일본은 정책을 통한 해결보다는 민-민 간의 협의에 의한 해결에 중점을 두고 있다. 하지만 직접 독립제작사들을 인터뷰 조사해 본 결과 정책적인 개선을 원하는 목소리도 적지 않다.

물론 문제가 방송국에만 있다는 것은 아니다. 어느 쪽의 잘못이 아닌 우월적인 지위를 통한 방송국과의 갑을 관계에 변화가 없는 이상, 그리고 방송 프로그램의 제작 시스템의 전면적인 개선이 없는 이상, 이러한 현상은 앞으로도 계속될 것이라는 것이 이들의 주장이다.

독립제작사들에 따르면, 위에서 언급한 방송국의 자회사를 통한 재하청의 형태는 오는 4월부터 본격화될 전망이다. 이에 민간 방송국과의 계약을 꺼리며 공공방송인 NHK의 의존도를 높이고 있는 독립제작사들도 늘어나고 있는 상황이다. 이러한 현상이 표면화되기 전에 총무성이 가이드라인을 발표했다는 데는 의의가 있다고 할 것이다. 앞으로 일본의 제3세대 독립제작사들이 어떠한 형태로 자리를 잡을지 주목된다.

● 참고

- 시가 노부오(志賀 信夫), テレビ番組終始, 2008년.
- 총무성, 平成20年版情報通信白書, 2008년.
- 총무성, 放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン, 2009년 2월 25일.
- AURA, 総務省「通信関連業実態調査(放送番組制作業)」から見た番組プロダクションの現状と課題, 2007년 2월 28일.
- GALAC, 制作会社の40年間の死闘, 2007년 2월호.

● 작성 : 백승혁(일본 조치 대학교 신문학 전공 박사과정,
poowo74@hotmail.com)