

영국 외주제작 『시행규칙』 과 저작권

2006. 10. 4.

요약

- I. 문제 제기
- II. 영국의 TV영상산업 환경
- III. 2003 커뮤니케이션법과 시행규칙
- IV. 저작권 귀속 문제
- V. Ofcom의 2006 보고서
- VI. 시사점

작성 : 성숙희 책임연구원(3219-5433)

sukhees@kbi.re.kr

요약

□ 영국의 2003 커뮤니케이션법은 Ofcom의 감독하에 방송사로 하여금 독립제작사와의 공정한 거래를 위한 시행규칙(Code of Practice)을 마련하도록 강제함.

- 규제기관인 Ofcom은 저작권의 권리 문제에 특별한 관심을 가지고 시행규칙의 수립 및 이행과 관련하여 감독하고 조정하는 역할을 하고 있음.

- Ofcom의 기본적인 시각은 방송사는 독립제작사에게 방송될 프로그램 제작비의 전액을 지급해야 하며, 프로그램의 저작권은 기본적으로 독립제작사 소유여야 한다는 입장임.

- 시행 규칙의 이행에 따라 독립제작사의 해외 판권 수입은 기존의 30%에서 85%까지 확대되고 있고, 이와 더불어 독립제작사의 재정 여건도 개선되고 있는 것으로 평가됨.

- 2006년 Ofcom의 “TV제작부문에 대한 검토(Review of the Television Production Sector)에 따르면 시행규칙들의 도입 이후 방송사로서는 신속하고 효율적인 거래와 제작사들로서는 교역조건의 개선 등 양자 모두 분명한 이익을 볼 수 있었다는 평가를 하고 있는 것으로 나타남.

□ 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 방송사와 독립제작사간의 거래는 수요와 공급이 불일치하는 시장이기 때문에 시장의 기능에만 맡겨두기보다는 이를 조정할 조정자의 역할이 필요해 보임.

- 영국의 경우처럼 방송사와 독립제작사간의 거래를 세부 영역까지 구체화할 수 있는 시행규칙을 제정하여 준수하도록 한다면 효율성과 투명성을 기대할 수 있을 것임.

- 감독자의 조정은 Ofcom의 경우에서도 그렇듯이 적극적인 개입보다는 적당한 시간 안에 합의에 이르지 못할 경우에 한해야 할 것임.

- 저작권은 기본적으로 독립제작자에게 귀속된다는 Ofcom의 입장은 시행규칙의 출발점임. 저작권의 귀속 문제는 기여도와 위험 분담과 관련된 복잡한 사안이기 는 하지만 협상력이 약한 독립제작사들을 위해서는 정책적인 방향 제시가 필요할 것으로 보임.

영국 외주제작 『시행규칙』 과 저작권

I. 문제 제기

□ 독립제작사와 지상파 방송사간의 불균형한 힘의 관계에 의해 영상물 저작권의 대부분이 방송사에 귀속됨에 따라 많은 영상제작물들이 지상파 방송을 통한 1차 유통으로 생명을 마감하는 경우가 많음.

- 영상물의 2차, 3차 유통이 활성화됨으로써 영상산업의 발달을 위한 촉매가 되고, 독립제작사의 재정에도 기여할 수 있기 위하여 영상물 저작권의 분할 및 귀속과 관련한 보다 합리적인 방안이 강구되어야 할 것임.

- 방송사와 독립제작사간의 거래는 수요는 제한적인데 공급은 과다한 상황에서 이루어지기 때문에 시장의 원리에 입각하여 당사자간의 협상에만 의지할 때 공정한 거래가 이루어지기는 힘든 여건임. 따라서 힘의 불균형을 기반으로 한 거래를 조정해 줄 조정자의 개입이 필요한 분야라고 할 수 있음.

□ 영국은 창의산업을 육성시키려는 정부의 의지에 따라 독립제작사 쿼터제와 같은 다양한 독립제작사 지원정책이 시행되어 왔음. 특히 2003년 커뮤니케이션법은 방송사로 하여금 독립제작사와의 공정한 거래 관계를 위한 시행규칙(Code of Practice)을 마련하도록 강제함.

□ 영국의 Ofcom은 저작권의 권리 문제에 특별히 관심을 가지고 시행규칙의 수립 및 이행과 관련하여 감독하고 조정하는 역할을 하고 있음.

- Ofcom은 영국의 TV제작시장을 감독하며 조정하는 역할을 맡음. Ofcom은 영국의 TV제작 부문에 대한 보고서를 통해 시장을 분석하고 그 성과를 평가하고 있음.

- 2006년 Ofcom의 “TV제작부문에 대한 검토(Review of the Television Production Sector)에 따르면 시행규칙들의 도입 이후 방송사와 제작사들 양자 모두 분명한 이익을 볼 수 있었으며, 시행 규칙이 잘 작동하고 있다는 평가를 하고 있는 것으로 나타남.

- Ofcom의 기본적인 시각은 방송사는 독립제작사에게 방송될 프로그램 제작비의 전액을 지급해야 하며, 프로그램의 저작권은 기본적으로 독립제작사 소유여야 한다는 입장임.

- 시행 규칙의 이행에 따라 독립제작사의 해외 판권 수입은 기존의 30%에서 85%까지 확대되고 있고, 이와 더불어 독립제작사의 재정 여건도 개선되고 있는 것으로 평가됨.

□ 우리나라의 경우 방송사와 독립제작사간의 외주거래에 있어 방송사의 힘의 우위에 의한 불공정거래 시비와 더불어 방송사측의 외주정책에 대한 불만의 목소리가 높음.

- 방송사는 외주제작 쿼터제로 프로그램의 질이 하락하고 있다는 입장이며, 자사의 인적, 물적 자원을 제대로 활용하고 있지 못하다는 불만이 높음.

- 독립제작사의 입장에서는 프로그램의 저작권이 대부분 방송사에 귀속됨으로써 이차 수익원을 확보하지 못하며, 합리적이지 못한 제작비 책정으로 프로그램의 질 하락 및 독립제작사를 방송사의 하청기업화한다는 불만의 목소리가 높음.

□ 따라서 방송사와 독립제작사간의 공정하고 효율적인 거래를 위하여 영국의 2003년 커뮤니케이션법이 정하고 Ofcom이 조정·감독하는 시행규칙(Code of Practice) 사례를 검토함으로써 한국의 방송영상물 제작시장에 시사하는 바를 살펴보고자 함.

II. 영국의 TV영상산업 환경

□ 외주제작 체제와 독립제작사의 활성화

- 영국은 외주제작체제와 독립제작사에 대한 가장 강력한 정책 역사를 가진 국가 중 하나임. 영국이 독립제작 시장을 활성화시키려 했던 동기는 할리우드 영화가 자국 영화 시장의 점유율을 90%나 장악하고 있었던 현실에 기반했음.

○ 외주전문채널의 설립과 외주 제작 시스템 강화

- 1982년에 출판형 방송사인 Channel 4의 설립으로 독립제작사를 위한 독자적 유통 창구를 마련함으로써 영국 방송 프로그램 제작과 유통 시장의 동시적 발전에 큰 성과를 이루어냈음.

- 이전의 프로그램 제작은 수직적으로 통합된 방송사 자체 제작이 일반적이었으며 독립제작사들은 영세성을 면치 못하는 상태였음. Channel 4의 성공으로 방송 프로그램 제작과 유통 시장이 발전함. Channel 4가 등장한 지 불과 1년 만에 100개의 독립제작사가 생겼고, 이 중 50%가 방송 프로그램 전문 제작사였음.

- 이러한 경쟁의 효과로 수년 동안 제작비에 대한 고려 없이 프로그램을 만들어온 방송사에도 효율적 운영 개념이 도입되었으며, BBC는 1990년 초반부터 수백만 파운드의 예산을 절감할 수 있게 되었음.

○ 독립제작 쿼터제 시행

- 1986년의 피콕 보고서(Peacock report)는 BBC와 ITV의 프로그램 편성의 40%를 독립제작사의 프로그램으로 채울 것을 권고한 획기적인 내용을 담음.

- 피콕 보고서의 40% 권고안은 1990년 방송법에서 25%의 쿼터안으로 확정됨. 이에 따라 공공서비스 방송사인 BBC, ITV, Channel 4, Channel 5는 연간 방송물 중 최소 25%를 독립제작사 프로그램에 할당해야 함.

□ 텔레비전 산업의 성장

○ 영국은 일찍부터 국가적인 차원에서 프로그램 제작원의 경쟁과 다양성 촉진에 많은 노력을 기울인 바 그 성과가 현재 가시적으로 나타나고 있음.

- 영국의 텔레비전 산업은 해마다 성장하여 2004년에는 9조 파운드를 넘었음. 그 중 5조 파운드가 프로그램에 관련된 것인데, 그 중 다시 2조 6천억 파운드는 영국 메이저 채널의 오리지널 프로그램 제작과 관련된 것으로 제작시간은 2만 7천 시간에 달함.

- 오리지널 텔레비전 제작은 지난 5년 동안 평균 4%씩 성장했으며, 해외와 새로운 대안적 배급 플랫폼으로 이익을 얻고 있으며, 텔레비전 제작사는 8백여 개가 넘음. 이는 영국의 시청자들이 자국 내에서 만든 콘텐츠를 높은 수준으로 소비한다는 의미임.

○ 최근 영국 방송 산업에서 가장 두드러진 성장을 보이고 있는 집단은 독립제작사들이며, 2005년 3월 현재 영국의 상위 150개 독립제작사들의 가치는 총 15억 파운드(한화 약 3조 원)에 달하는 것으로 나타났는데, 이는 2004년에 비해 7천만 파운드(한화 약 1,400억 원)나 성장한 것임.

- 이들 상위 제작사들은 영국 텔레비전을 통해 연간 1,600시간의 프로그램을 방영했고, 통계치들을 보면 현재 영국은 독립 부문의 최고 호황을 누리고 있음. 전체의 74%나 되는 영국의 독립제작사들은 2004년 제작 프로그램들을 해외 수출했으며, 해외 수출 중 30%의 수익을 가져갔던 2004년 이전과 달리 2005년부터는 제작사가 85%의 수익을 실현하게 되어 독립제작사들에게 큰 이익이 남게 되었음.

□ 방송영상산업에서 지상파방송의 지배적 우위

○ 그러나 여전히 방송영상산업 전체의 절반이 넘는 수익이 지상파 방송사에서 발생하고 있고, 프로그램 배급과 판매 부분에서도 지상파 방송사의 시장 지배적 우위와 일방적 권력 관계는 계속되고 있음¹⁾.

○ 외주제작 전문 채널인 Channel 4를 제외하면 영국 지상파 방송사의 독립제작 프로그램 편성 비율은 감소 추세이고, 방송사와 제작사 간의 수직적 통합 추세는 영국 방송 시장에서 일반적인 현상임.

- 특히 오랫동안 자체 제작의 전통을 유지하고 있는 BBC의 경우 외주제작 시스템을 그다지 선호한다고 볼 수 없음. BBC는 내부의 제작 관련 조직들을 수직적으로 통합, 활용함으로써 시너지 효과를 얻고자 구조개혁의 일환으로 외주제작 비율 축소 계획을 몇 번이나 시도한 바 있음. 2003년 중반에 조사한 결과에 따르면 BBC는 3년 연속 25% 쿼터를 지키지 않았음²⁾. 따라서 2004년부터 BBC는 커뮤니케이션법에 따라 해당 연도의 부족분을 다음 해의 쿼터에 벌충하도록 강제받음.

1) 2002년, PACT는 BBC가 독립제작사들을 상대로 얼마 되지 않는 별도 출연료를 제시하거나 제작 예산의 일부를 미리 지급하는 조건을 제시하면서, 프로그램 판매와 관련된 주요 권리 일부를 포기할 것을 강요하고 있다고 비난한 바 있음. BBC가 자사의 시장 독점적 지위를 이용, 중소 독립제작사들에게 ‘밀어붙이기식’ 프로그램 공급 계약을 강요했으며, 이러한 행위가 독립제작사들을 도산의 위기로 빠뜨리고 있다는 주장임(Independent 2002. 4. 21).

2) 2003년 한 해 동안 BBC는 영국의 236개 독립제작사에 3억 560만 파운드를 투자했지만 이는 4% 정도의 쿼터가 부족한 21%로 나타나, 공정거래청(Office of Fair Trading)이 외주 쿼터를 감독한 이래 최하의 수준이었음. 그러나 이는 최대의 독립제작사인 Endemol이 주요 텔레비전 채널을 보유한 미디어 그룹의 소유가 되어 산정에서 누락된 데에서 기인한 것이기도 함.

III. 2003 커뮤니케이션법과 시행규칙

1. 2003 커뮤니케이션법

□ PACT³⁾가 제기한 강력한 외주 제작 규제안이 일정 부분 수용된 2003년 커뮤니케이션법은 공공서비스 방송사⁴⁾와 독립제작사간의 불균형한 관계를 뒤집을 중요한 기초가 되었음.

- 2003년의 커뮤니케이션법⁵⁾ 285조는 Ofcom이 독립제작사의 제작물과 공공 서비스 텔레비전의 프로그램에 대해 규정하고 있음. 285조 1항은 Ofcom에게 공공 서비스 채널들이 시행 규칙을 정할 것을 요구하면서 Ofcom이 요구하는 적절한 조건들을 포함할 것을 규정함.

3) 독립제작사가 제작하는 텔레비전 프로그램, 영화, 애니메이션 및 양방향 미디어 회사들의 상업적 이해를 대변, 조율하는 교섭단체이자 압력단체인 PACT(Producers Alliance for Cinema and Television; 영국 영화 및 텔레비전을 위한 제작자 연맹)는 현재 런던에 본사를 두며 1000개가 넘는 회원사들을 지원하기 위해 영국 전역에 지사를 두고 있음.

- 영국의 독립제작사들은 PACT를 통해 제도적 지원 강화를 위해 정부와 법, 규제 기관의 권한을 적극적으로 활용하고 있음. PACT는 외주 제작 쿼터 등 각종 독립제작사 관련 현안들에 대해 적극적으로 방송사들과 작업을 하고 각종 로비를 하고 있음.

- 2003년에 PACT는 정부에 로비를 펼쳐 독립제작사와 방송사들간의 관계를 근본적으로 바꾸는 60개가 넘는 조항을 커뮤니케이션 법에 반영시켰음.

4) 커뮤니케이션법이 제시한 공공서비스 방송은 BBC, ITV, Channel 4, Channel 5, GMTV 임

5) 2003년 커뮤니케이션법에 담긴 독립제작사 관련 주요 내용들로는

- 모든 방송사업자들에게 독립제작사와의 거래를 위한 시행 규칙(Code of Practice)을 작성하도록 의무화한 것 외에도

- Ofcom에게 분량과 액수 양자에 적용되는 25% 쿼터 산정 권한 부여,

- BBC 전체에 대한 25% 쿼터 적용,

- Ofcom이 쿼터의 효력을 사후 재검토하여 그 결과를 주무장관에게 보고하고 필요에 따라 명령을 통해 그 수치를 수정할 수 있도록 함,

- Ofcom이 방송사업자로 하여금 해당 연도의 부족분을 다음해의 쿼터에 벌충하도록 요구할 수 있는 권한을 갖도록 함(정준희, 2004).

□ 커뮤니케이션법 285조 “프로그램의 위탁 제작에 관련된 규칙”

- (1) 모든 면허공공서비스채널의 규제제도는 그 채널의 제공자가 독립제작사의 위임에 관한 협약에 동의할 때 적용할 원칙을 정하는 실행규칙을 작성하고 때때로 개정하는 것을 보장하기 위해 Ofcom이 적절하다고 간주하는 조건들을 포함한다.
- (2) 그 제도는 또한 모든 면허공공서비스채널의 제공자가 다음을 확보하기 위해 Ofcom이 적절하다고 간주하는 조건들을 포함한다.
- ⓐ 이 항을 위해 자신이 작성하고 당분간 시행중인 실행규칙을 언제나 따르고,
 - ⓑ 이 항을 위해 때때로 Ofcom에 의해 발행된 가이드라인의 개정을 참작하여 그의 규칙을 개정할 그의 권한을 행사한다.
- (3) 이 항에 따라 부과되는 조건들은 당분간 시행중인 규칙이 모든 면허공공서비스채널의 경우에 Ofcom에 의해 발행된 가이드라인에 명시된 방식으로 확보되도록 하여야한다.
- ⓐ 합리적인 시간표가 독립제작사의 위임과 구속력있는 협정의 체결을 위한 협상에 적용된다.
 - ⓑ 독립제작사가 위임될 때, 방송되거나 혹은 사용 혹은 배치될 위임받은 제작사의 다른 종류의 권리에 관하여 Ofcom에게 충분히 명확한 것으로 보여야한다.
 - ⓒ 권리의 각 종류에 관하여 지불되는 금액에 관하여 Ofcom이 보기에 충분한 투명성이 있어야한다.
 - ⓓ 그러한 권리의 지속과 독점권에 관하여 만들어지는 Ofcom이 보기에 만족스러운 준비가 있어야한다.
 - ⓔ 규칙에 따라서 채택되고 거기에 따르는 것을 보여주는 준비절차를 검토하기 위한 절차가 있어야한다.
 - ⓕ 그 절차들이 규칙의 적용을 감시하고 Ofcom에 보고를 한다는 조건을 포함하여야한다.
 - ⓖ Ofcom이 보기에 적절한 방식으로 규칙의 조항(독립적인 중재 혹은 다른 식으로)에 관해 야기되는 분쟁을 해결하도록 조항이 만들어져야 한다.
- (4) 이 항에 따라 부과되는 조건들은 이 항에 따른 규칙의 작성 혹은 개정이 Ofcom이 발행

한 가이드라인에 따르는 것을 또한 보장해야한다.

- ① 규칙이 작성되거나 개정의 목적으로 검토되는 시기
- ② 규칙이 작성되거나 개정되기 전에 취해져야할 상의와
- ③ 모든 규칙과 개정된 규칙의 출판

(5) 이 항에 부과된 조건에 포함되는 조항은 다음을 포함한다.

- ① 승인을 위해 Ofcom에 제출되는 규칙의 초안 혹은 규칙의 어떤 개정을 요하는 조항
- ② Ofcom에 의해 승인되는 경우에만 시행되는 규칙의 조항 혹은 개정과
- ③ 그런 수정이 시행되기 위해 수정을 필요로 하는 Ofcom에 의해 승인된 규칙의 조항 혹은 개정.

(6) Ofcom은

- ① 이 항을 위해 개정가이드라인을 발행해야하며 때때로 이를 개정할 수 있다.
- ② 이 목적이 시행되기 위한 가이드라인이 언제나 있도록 해야한다.
- ③ 가이드라인 혹은 개정된 가이드라인을 발행하기에 앞서, 면허공공서비스채널의 제공자, 독립제작사를 제작하는 자 (혹은 Ofcom이 보기에 그들을 대표하는 자), BBC, 웨일즈 정부와 상의하여야 한다.
- ④ 그들이 생각하기에 적절한 그런 방식으로 가이드라인 혹은 개정된 가이드라인을 출판 하여야한다.

(7) 이 항에 따라 Ofcom에 의해 발행된 가이드라인은 일반적인 가이드라인이라야 하며 가이드라인이 관련이 있는 협정에 포함되는 구체적인 조건을 명시하면 안 된다.

(8) 이 항에 부과된 작성 혹은 승인을 필요로 하는 조건들은 조건의 부과에 앞서 작성된 규칙을 다루는 잠정적인 조항을 포함할 수 있다.

- ① 그 조건의 필요조건을 만족시키는 것과
- ② 그렇게 부과된 조건의 목적에 따라 Ofcom에 의해 승인된 규칙.

(9) 이 항에서 “독립제작사”는 항 277에서와 같은 의미를 갖는다.

2. Ofcom의 입장 및 역할

□ 2003년 커뮤니케이션법에 의해 방송통신 통합 규제 기구인 Ofcom이 설립된 후 외주제작 비율과 정책의 운영은 Ofcom의 감시 하에 방송사 자율의 세부 시행 규칙에 맡겨지게 되었음.

○ 커뮤니케이션법은 방송사와 독립제작사간에 일어날 수 있는 분쟁을 해결하도록 하는 조항이 있어야 한다고 규정하고 있으며, 시행 규칙 내에서는 분쟁을 해결할 수 있는 시스템에 대한 조항을 설정할 것을 주문하고 있음.

- 그러나 Ofcom은 최종 중재자의 역할은 기피하고 있으며, 분쟁 해결 매커니즘이 제대로 작동하지 못할 시에는 방송사와 제작사간에 개별적 소송을 진행하거나, 혹은 방송사의 비상임위원회가 분쟁의 최종 중재자 역할을 하게 됨(김대호, 2005).

○ Ofcom에 의하면, 텔레비전 제작 부문에서의 개입의 필요를 촉진하는 요인들은 교섭력(negotiating strength) 및 수직적 통합, 지리적 집중으로 말할 수 있음.

- 말하자면, 제작자는 다수이나 프로그램 구매자는 상대적으로 수가 적은 불균형 상황에서 방송사들이 상대적으로 강한 교섭적 위치를 점함. 이런 현재의 교섭력의 차이와 시장 구조가 결과적으로 외주 제작 프로그램의 질과 다양성, 복수성을 해칠 수 있음.

- 제작 부문에서의 개입의 논리는 제작사들에게 지상파 방송사들의 교섭력에 대한 일정 수준의 보호를 제공하는 것임. 지상파 채널은 초방 프로그램의 87%를 소비하고 있고 Ofcom은 5년 안에 이 수치가 80%가 될 것을 예상함. 그러므로 교섭력은 중요한 문제임.

- 또한 (특히 BBC와 채널3) 일부 방송사들은 수직적으로 방송사와 제작사가 결합된 것으로 여겨짐. 이러한 방송사들은 자체 제작을 선호하는 경향이 있고 이는 궁극적으로 텔레비전 제작의 다양성과 복수성을 해칠 수 있음. 그리고 텔레비전 제작,

편성, 방송은 런던에 집중하는 경향이 있고, 이는 시장의 힘이 작용한 결과일 수도 있으나, 이용 가능한 콘텐츠의 다양성을 해칠 수도 있다고 보고 있음.

○ 기본적으로 Ofcom은 대안적 배급 플랫폼에서의 텔레비전 프로그램 배급과 관련하여 산업 관계자들 사이에 더 투명성이 강조되어야 한다는 것에는 동의. 그러나 이 문제는 Ofcom의 개입이 아닌 방송사와 제작사들 사이의 상업적 교섭으로 풀어야 할 문제이며, 규제로 개입할 사안은 아니라고 여기고 있으나 적당한 시간 안에 합의 점에 도달하지 못할 경우에만 개입하게 됨.

3. 프로그램 위탁 제작에 관한 Ofcom의 가이드라인

□ Ofcom의 외주제작 가이드라인 발표

○ Ofcom은 2003년 커뮤니케이션법이 정한 대로 독립제작사들과의 많은 협의를 거쳐 2003년에 방송사들에게 외주정책의 기본이 되는 틀을 담고 있는 가이드라인 (Guidelines for broadcasters in drafting codes of practice for commissioning programmes from independent suppliers)을 발표함.

- ITC의 독립제작사의 저작권 소유 및 권리 분할, 투명한 협상 등의 기본 원칙에 입각하여 만들어진 Ofcom의 외주제작 가이드라인은 방송사의 외주 정책의 주요 내용을 담고 있는 것으로, 2003년 커뮤니케이션 법의 외주 정책 부분을 실질적으로 뒷받침하는 역할을 하였음.

- 그러나 Ofcom의 가이드는 ‘일반적 가이드’로 ‘구체적인 조건’을 명시할 수 없음.

□ 외주제작 가이드라인의 주요 내용.

- 이 조항들은 각 시행규칙들에 적합한 틀로서 일종의 기준을 제공한 것이며, 이후

시행 규칙 제정을 위한 핵심 원칙은 다음과 같음.

- 각 시행규칙은 프로그램 위탁에 있어 투명한 과정을 유지해야 함. 그러므로 방송사는 위탁 과정에서 관계된 모든 자료와 책임 범위를 자세하게 제공해야 하며, 여러 가지 프로그램 장르에는 서로 다른 편성표와 과정이 적용되어야 함.
- 서로 다른 권리의 범주에 대해 독립제작사가 이용할 수 있도록 Ofcom의 기준에서 충분한 투명성이 존재해야 함. Ofcom의 원칙은 제작자가 명백하게 방송사에게 권리를 팔지 않은 한, 제작한 프로그램에 있어 독립제작사들이 자신의 권리를 유지한다는 것임.
 - 그러므로 방송사는 자신들이 프로그램을 구매할 때 취득하는 최소한의 ‘1차적 권한’에 대해 시행규칙에 정의해야 함. 1차적 권한은 방송 횟수와 권한의 지속에 대해 정의해야 하며, 방송사는 오직 권리 기간 연장에 대해서만 자동적인 권리를 가져야 함.
 - 다른 후속 조건의 확보는 교섭 조건에 의해야 함. 1차적 권한은 2/3차적 권한과는 분리되어 실행되지만 이것이 방송사나 제작사가 모든 권한을 취득하는 것을 막는 것은 아님. 또한 이러한 조항이 합의에 의하지 않은 방영권 번들링이나 재정 보증을 강요하는 것은 아니며, 방송사 시행 규칙이 제작자들에게 재정 지원 가능성을 배제시켜서는 안 됨. 또한 1차적 권한은 인터넷, 양방향 서비스와 같은 뉴미디어에의 권리를 포함하여 정의되어야 함. 이러한 권한이 1차적 패키지에 포함되어 있지 않다면, 처음 방송의 가치를 최소한 보전하기 위해 다른 미디어로 프로그램을 배급하기 전에 유예 기간을 가질 수도 있을 것임.
- 권리의 지속과 독점에 있어 Ofcom의 기준에서 적절한 조정이 이루어져야 함. 각 방송사는 1차적 권한을 위한 수수료에 대한 표준가격표(indicative tariffs)를 만들어야 함. 여기에는 예상 가격의 범위를 제시함으로써 제작자들에게 정보를 주어야 함.

- 이는 시간이 지남에 따라 물가에 연동되어 새로 산정될 수 있어야 하며, 이미 조정된 수수료 정보가 제공되고 있었다면, 그러한 가격 산정이 이루어진 이유에 대한 설명이 있어야 할 것임.
 - 최종적으로는 협상 결과에 의할 것이지만, 가격은 프로그램 장르에 따른 평균 비용과 편성 기여도에 따라야 함. Ofcom은 방송사는 1차적 권한의 확보를 위해서는 전체 제작비를 지불해야 한다고 보고 있음. 거기에 더해, 표준가격표의 범위는 장르의 범주 내에서 프로그램의 전형적인 전체 제작비용을 포함할 수 있어야 한다고 보고 있음. 그러나 표준가격표가 모든 종류의 프로그램에 대해서 다 규정할 수는 없을 것이므로, Ofcom은 방송사와 제작사가 이 범주에서 벗어나는 프로그램에 대해 조정할 것을 기대하고 있음.
 - 1차적 권한은 방영 횟수에 대해 제시해야 하며, 원래 정한 이상으로 방송사가 방영을 원할 경우에는 재방송 수수료에 대한 특별 규정이 있어야 한다고 Ofcom은 보고 있음.
 - 제작자와 방송사간 수입 분배와 같이 2차적 권한의 이용으로 발생하는 가치에 대한 문제는 협상될 수 있음.
- 시행 규칙의 검토 및 수정에 있어서 과정이 적절하게 운용되어야 함. 1차적 권한의 평균 지속 기간은 각 시행 규칙으로 정의되어야 함. Ofcom은 초기 권한의 기간이 5년을 넘지 않도록 하고 있는데, 이 기간 동안 방송사는 다른 채널로 프로그램이 분배되는 것을 ‘유예(holdback)’⁶⁾ 할 수 있음. 그러나 제작자와 합의한다면, 프로그램은 좀 더 빨리 2차적으로 이용될 수 있음.
- 제작사가 소유한 2, 3차 권한은 국내외에서 즉시 이용 가능함. 그리고 방송사들은 프로그램 포맷에 대해 독점적으로 이용이 가능하고, 영국 이외의 포맷 권한은 일반적으로 제작사가 가짐. 그리고 재위탁과 뉴미디어에 관한 권한은 다른 채널들의 편성에 관한 분쟁이 일어나지 않도록, 방송사가 독립된 약정을 구체화해야 함.

6) ‘유예(holdback)’란 방송사가 제작자로 하여금 일정 기간 안에 2차적 권리를 이용하는 것을 막는 권리를 말함.

- Ofcom은 시행 규칙이 잘 지켜지고 있는지 감시하기 위해 내·외부로 조사 시스템이 필요하다고 인식하고 있으며, 시행 규칙이 방송사와 Ofcom에게 그러한 기제가 되기를 기대함. 방송사는 시행 규칙을 일방적으로 수정할 권리가 없으며, 만일 방송사가 수정을 원할 경우에는 Ofcom의 정식 승인을 받아야 함.
- 검토 과정에는 시행 규칙 운영에 대한 감시 조건과 함께 Ofcom에 대한 보고서가 포함되어야 함. Ofcom은 방송사가 일정 기간 내에 장르별로 제작 위탁의 횟수 및 권리의 지속에 관한 자료를 제출하는 것이 필요하다고 여김. 또한 이 보고서에는 일어난 분쟁이 어떻게 해결되었는지에 관한 내용과 방송사의 편성표 준수에 대한 검토도 제공할 수 있음.
- 이 조항은 시행 규칙의 준비에서 일어나는 분쟁을 Ofcom이 적절하다고 보는 기준에서 해결하기 위한 것임. 시행 규칙은 방송사와 제작자들간에 분쟁이 일어났을 때 해결책으로서 기능해야 함. 이는 따로 교섭 조건이 붙는다고보다는 규칙의 적용 그 자체로 해결되는 것이어야 함.
- 방송사들은 중재 비용이 최소화되어야 한다는 사실을 유념해야 하는데, 이는 영세 독립제작자들이 중재 과정에서 불이익을 받지 않도록 하기 위함임.

4. 시행규칙(Code of Practice)

외주 제작 시행 규칙 작성

- 2003 커뮤니케이션법 198조 및 285조에 따라 공영방송을 포함한 모든 공공서비스 방송사들은 시행 규칙을 작성하는 절차를 밟았음. 이는 방송사가 사상 처음으로 제정한 외주 제작에 관련된 시행 규칙임.

- 2003 커뮤니케이션법에 따르면, 각 방송사는 독립제작사와의 협의를 통해 시행 규칙을 제정하여 Ofcom의 승인을 받아야 하며, 일단 승인이 되면 시행 규칙은 효력을 발생하고, 방송사는 그 규칙을 지켜야만 하며, Ofcom은 승인된 규칙의 준수를 감독함.

□ 시행 규칙으로 인한 독립제작사의 위상 강화

○ 시행 규칙에는 표준제작비와 저작권에 관한 내용을 명시해야 함.

- 이 규칙은 제작된 프로그램에 대한 지적 재산권에 대한 통제와 이로 인해 발생된 가치를 활용할 수 있는 권한이 상당 부분 독립제작사에게 이월될 수 있는 기초를 마련했음.

- 가격 결정 및 수익 구조의 중요한 전환점이 된 시행규칙의 명문화는 특히 2차적 권한 이상의 활용 단계에서 제작사들에게 유리한 위치를 제공해 주었으며, 직접적 수혜 대상자는 2차적 권한 이후에서 가장 많은 이익을 창출할 중간 규모의 독립제작사들이 될 것으로 예상됨.

○ 결과적으로 2003 커뮤니케이션법은 저작권을 독립제작사에게 이양함으로써 방송사와 독립제작사의 관계를 수평적으로 만드는 효과를 가져왔음. 또한 순차적인 각 권리에 대한 소유와 범위, 조건 등이 종전의 일괄적인 방송사 소유 대신 개별적 협상을 통해 결정되게 되었음.

- 기존 방식으로는 방송사는 제작비를 낸 대가로 모든 단계의 권리를 확보할 수 있었으나 이제는 5년 동안 2~3회에 걸쳐 방송 채널을 통해 프로그램을 방송할 수 있는 1차적 권한만을 가지게 되었음.

○ 그러나 이 조항으로 인해 방송사와 독립제작사들 사이의 기존 관계가 역전되기 까지 해, 독립제작사들은 상당한 추가 수익을 올리고 있는 반면 방송사들의 불만이 커짐.

- 예를 들면, 프로그램 해외 판매의 이익 분배에 있어서 2004년까지는 방송사와 제작사가 각각 70%와 30%로 나누었던 비율이 2005년 이후에는 제작사가 85%, 방송사가 15%로 역전. 그리하여 방송사 소속 인재들이 독립제작사로 빠져나가는 현상마저 벌어지고 있음(정준희, 2006).

IV. 저작권 귀속 문제

1. 저작권 귀속

□ 프로그램 위탁 제작 방식

- 프로그램 위탁 제작 계약에는 두 가지의 유형이 있는데, 하나는 전액지급 방식(fully-funded commission)의 위탁제작이며, 다른 하나는 이용계약 방식(licensed commission)의 위탁 제작임.

- 보통, 전액지급 방식의 위탁제작 계약 하에서는 제작자가 제작 수수료(production fee)를 받고 방송사가 모든 권한을 가지게 됨. 이용계약 조건 하에서는 방송사는 독립제작사에게 제작비의 일정 정도를 지급하며 제한된 기간의 정해진 횟수의 방영권만을 사며, 후속시장 및 프로그램에서의 기타 권한은 제작사에 속하게 됨.

- 이전에는 방송사와 독립제작사의 거래 관계를 직접적으로 통제하는 법적인 규정이 없어, 외주 프로그램의 저작권은 제작사가 아닌 방송사에 귀속되고 있었음. 이러한 저작권의 방송사 귀속은 외주 제작에 소용되는 비용 일체를 방송사가 지불하기 때문임(Koenen, Schmid and Woldt, 2000; 김진웅, 2002. 재인용)⁷⁾

7) Koenen, Andrea/Schmid, Helga/Woldt, Runar(2000), Situation unabhaengiger Produzenten in Grossbritannien, Frankreich und den Niederlanden. LfR-Dokumentation Band 14, Duesseldorf.

□ 저작권 귀속 관례의 개선

○ Ofcom의 기본적인 입장은 독립제작사가 프로그램 저작권을 가져야 한다는 것이며, 이에 따라 Ofcom은 시행 규칙에 방송사가 독립제작사로부터 획득할 1차적 저작권의 최소한의 사항을 정의해 두어야 하며, 1차 저작권에 방송 횟수와 허가 기간을 정의할 것을 요구했음. 방송사는 허가 기간을 갱신할 유일한 자동적 권리만을 가지며, 여타의 갱신이나 확장은 협상에 의해 이루어져야 함. 1차 저작권은 인터넷 스트리밍 전송, 양방향 서비스, 기타 온라인 전송을 포함하여 정의될 수 있음(김대호, 2005).

○ 점차 기존의 방송사 중심의 프로그램 가격 결정 구조 대신 실질적 가치에 기반한 가격 결정 및 수익 구조를 채택하는 사례도 등장하고 있음. 이는 성공할 경우 독립제작사들이 이익을 얻을 수 있도록 하는 방식이긴 하지만, 그 대신 고비용과 고위험이라는 단점을 감수해야 함.

- 이러한 제작사들의 위험 부담 각오와 함께 여기서 가장 중요한 점은 2차적 권한 이후 단계의 이익까지 실현할 수 있는 획기적 아이디어와 출연진임. 그러나 이에 따른 가격 상승은 대개 독립제작사의 제작 능력을 벗어나는 경우가 많으므로, 방송사와는 1차적 권한에서 일정하게 할인된 수준의 가격 협상을 하는 대신, 2차 이상의 창구에서의 다양한 부차적 권한을 제작사가 소유함으로써 이러한 위험한 제작 방식을 관철시키곤 함(정준희, 2005).

2. 방송사들의 저작권 분류

□ 저작권 귀속에 관한 것은 방송사마다 다르며, 일종의 거래 관행으로 움직이는 경향이 있었음. 그러므로 그 분류에 있어서도 약간씩 차이가 있는데, 영국 방송 산업에서는 이러한 권리를 흔히 ‘1차적 권한(primary rights)’, ‘2/3차적 권한(secondary and tertiary rights)’, ‘포맷 권한(format rights)⁸⁾’으로 나누는 경향이 있음.

- Channel 4는 권한들의 분류를 더욱 단순화시켜 ‘핵심 권한(core rights)’ 및 ‘2차적 권한’으로 구분하고 있으며, 영국 내에서는 포맷 권한을 핵심 권한에 포함시키고, 외국은 2차적 권한으로 포함시키는 등으로 차이를 두고 있음.

□ 1차적(primary) 권한

- 1차적 권한은 방송사 채널을 통해 발주한 프로그램을 최초로 방송하는 권한으로, 여기에는 2~3회의 재방송 권한이 보통 포함됨. 그러나 이 횟수는 방송사와 구체적인 협상 내용에 따라 다를 수 있으며, 보통의 1차적 권한의 시효는 5년, 필요시에는 보통 2년간의 권한의 연장이 이루어짐.

- 이 역시 구체적인 내용은 방송사와 제작사들과의 협상에 따라 달라지지만, 프로그램 최초 창구에서의 가격은 제작비에 약간의 수수료를 더하는 방식에 기준하여 결정됨.

- 방송사는 제작사의 후속적 이용 권리에 “유예(holdback)” 기간을 적용할 수 있음. 처음 방영한 방송 프로그램의 독점성을 유지하기 위한 “유예” 기간은 5년 이하인데, 방송사가 콘텐츠와 브랜드의 독점에 대해 가격을 더 지불한다면 유예 기간을 더 연장할 수 있음.

- 유예 기간이 종료되면 프로그램 이용 조정 권한은 제작자에게 귀속됨. 일부 제작사들은 방송사들이 유예 기간을 늘리기 위해서 그들의 교섭력을 이용한다고 주장.

□ 2차적 권한

- 2차적 권한의 핵심 내용은 1차 창구였던 방송사를 제외한, 두 번째 단계의 유통 창구인 다른 방송사나 채널에 대한 프로그램 판매권 혹은 배급권에 관한 것임.

8) 해외용 포맷 권한은 새로운 가치 실현 단계의 창구로서 가장 중요한 권한으로, 기존의 무분별한 모방 제작 분위기를 막아 새로운 시장 영역으로 흡수할 수 있다는 장점 이외에도 독립제작사의 국제적 배급로를 개척, 확장할 수 있다는 경제적 의미가 있음.

□ 3차적 권한

- 3차적 권한은 보통 마지막 창구 유통 단계나 혹은 프로그램 상품화 단계에 관한 것임. 프로그램의 상품화 방법으로는 비디오, DVD, CD, VOD, 캐릭터 상품 등이 있음. 이러한 부차적 권한에 대해서도 역시 구체적인 협상에 따라 조건들이 정해지게 되는데, 보통은 프로그램이 발주 방송사의 주요 채널을 통해 첫 방송된 후, 혹은 시리즈가 종영된 후 일정 기간(대개 72시간)이 지난 후 발효되는 것으로 봄.

3. 뉴미디어 이용 권리를 둘러싼 갈등

□ 일부 방송사는 뉴미디어 권리의 새로운 이용이 이미 정해진 방송사의 전체 비즈니스 모델을 위협한다는 우려를 표명.

○ Ofcom 역시 뉴미디어 권리 이용이 그들의 비즈니스 유지와 채널 브랜드를 발전시킬 능력에 잠재적인 영향을 미칠 것이라고 방송사들이 생각한다는 것을 알고 있음.

- 플랫폼들과 권리의 종류가 확대됨에 따라 Ofcom은 창구 권리 이용 원칙에 대한 문제 해결을 위한 가능한 접근 방법은 플랫폼 그 자체보다는 시간에 기반한 창구의 권리로 새로이 규정해야 한다고 여김.

□ 뉴미디어 권리와 관련된 논쟁이슈들

○ 뉴미디어 권리와 관련된 논쟁의 범주들은 다음과 같음(Ofcom 2006).

- 서로 다른 플랫폼 전반에 걸친 디지털 채널의 프로그램 동시 방송 배급(전통적인 방송 플랫폼과 함께 인터넷, 모바일 등)⁹⁾

9) 많은 뉴미디어 관련 기관들은 모바일 서비스와 텔레비전 방송의 대체 가능성 정도를 검

- 시간차를 둔 배급(time shifted distribution) : 대안적 배급 플랫폼과 함께 전통적 방송
- 주문형(on-demand) 서비스 : 무료, PPV(pay-per-view) 혹은 가입 시청
- 콘텐츠의 재가공

○ 2003년 말에 만들어지고 Ofcom이 2004년 초에 승인한 주요 지상파 방송사들의 시행 규칙은 뉴미디어 권리들의 역할과 중요성에서 매우 다른 시각을 지니고 있음을 보여줌¹⁰⁾.

○ <표 1>은 주요 지상파 방송사들의 시행 규칙에 나타난 서로 다른 입장에 대한 요약임. 표는 각 방송사들이 '1차적(primary)' 면허에서 기대하는 바를 제시함.

토했었으나, 결국 모바일 서비스는 동일 시장 내의 대체물이 될 수 없다는 결론을 얻음. 최근, 3G 스포츠 권리에 관해서 European Commission Competition 이사회(DG COMP)는 서로 다른 전달과 소비 특징에 기반해서, 모바일 스포츠 방송과 텔레비전 스포츠 방송 간의 상품 시장을 분리하여 규정할 수 있다고 결론내림. DG COMP은 다음과 같은 요인들을 염두에 둠: 스크린 크기, 이미지와 사운드의 질, 시청 태도, 이동성, 이용 가격, 시청 경험의 개인화 가능성 등. 또한 텔레비전과 모바일은 기술적·사회적으로 매우 다른 방식으로 소비됨을 언급했음.

10) 방송사들 간에는 다음에 있어 중요한 접근 차이를 보임(Ofcom, 2006).

- 1차적 면허의 정의에 관한 Ofcom의 시행 규칙 가이드라인에 대한 서로 다른 해석.
- 1차적 면허 범위에 해당하는 서비스와 플랫폼의 열거 범위.
- 1차적 허가에서의 '뉴미디어' 권리의 정의와, 이 권리들이 대안적 플랫폼을 통한 텔레비전 서비스의 '동시 방송(simulcast)'을 초월하는지의 여부.
- 1차적 면허 기간 내에 비방송형(nonbroadcast) TV 플랫폼을 통한 TV 프로그램의 더 많은 이용에 대한 '유예' 정책.
- 홍보용 '클립(clips)'이나 하이라이트와 같은 재활용(re-versioned)물, 혹은 재편집(re-purposed)물이 삭제 없는 '방송용' 프로그램과 동등한 위상을 가져야 하는지의 여부.
- 1차적 면허 안팎에서 권리의 이용으로부터 나오는 수입의 방송사와 제작사간의 몫에 대한 기대.

<표 1> 방송사 시행 규칙에 담긴 1차적 면허 사항¹¹⁾

	BBC	ITV	Channel 4	Five	S4C
면허 범위 (licence scope)					
플랫폼	배급방식과 관계 없이 수신료를 지원받는 모든 텔레비전 서비스의 영국 내 독점적 면허	‘모든 플랫폼과 전송 시스템’의 ITV1의 영국 내 송출	온라인 동시 전송을 포함하여, ‘배급방식과 관계 없이는 Channel 4의 핵심 서비스’의 영국 내 초방	‘배급방식과 관계 없이 Five 서비스를 통한 전송’의 독점적 면허	텔레비전을 통한 영국내 S4C 서비스의 웨일즈어 전송의 독점적 권리
뉴미디어	동시전송에 대한 온라인, 주문형, 양방향 서비스 권리와, 초방 이후 7일 동안 주문형 서비스 이용 권리	합의된 수입 배분에 대한 ‘양방향 서비스와 웹사이트’ 권리를 취득할 권리	‘프로그램을 지원’하는 데 필요한 PRTS(고요율 전화서비스)/모바일/2차적 온라인/양방향TV/텔레텍스트 권리	온라인, 양방향 주문형, PRTS와 스트리밍 권리	텔레비전 방송에 근접한 웨일즈어 웹캐스트나 다운로드/ 관련 웹사이트 및 양방향 애플리케이션 제작과 유지 권리
재활용 (re-version)	특정 혹은 일반적 웹사이트 발취 이용	프로그램 홍보와 웹사이트를 위한 클립	프로그램 홍보와 시놉시스 목적의 클립	영국 텔레비전용 더빙 및 자막, 모든 미디어에서 사전·사후 송출에서의 ‘클립 권리’	비독점적, 비상업적 기반의 방송물과 발취물 이용

11) 여기서의 1차적 면허는 다음과 같은 범주로 나누어짐.

- 면허 범위(licence scope) : 배급을 위한 플랫폼과 이들 플랫폼에서의 “뉴미디어 적용” 범위 및 1차적 면허에 포함되는 방송사들의 재활용(re-versioned) 정도.
- 면허 조건(licence terms) : 1차적 면허의 지속과, 다른 권리의 이용과 관계된 ‘유예(holdback)’ 기간.
- 수익 참여(revenue participation) : 방송사들의 1차 이외(non-primary)의 권리 이용 혹은 제작사의 1차적 권리와 관련한 수익 참여의 조건 명기.

	BBC	ITV	Channel 4	Five	S4C
면허 조건 (licence terms)					
존속	5년. 금액 지불시 자동으로 2년 연장 옵션.	5년. 자동으로 2년 연장 옵션.	5년. 자동으로 2년 / 2회 송출 연장 옵션.	5년. 자동으로 2년 / 2회 송출 연장 옵션.	5년. 자동으로 2년 연장 옵션.
유예 정책	<p>독점 면허 기간에는 모든 영국 내 텔레비전 내의 프로그램 이용 유예.</p> <p>그러나 영국 텔레비전 시장내에서의 이용이 BBC의 독점적 권리와 충돌하지 않을 경우 이 조건은 사례별로 풀 수도 있음.</p>	<p>첫 송출이나 시리즈의 종영까지 (클럽을 포함하여) 모든 이용 권리 유예.</p> <p>상품화, DVD, 출판 이후에 유예 풀림. ITV1을 통한 영국 내 송출(규정에 따른)까지는 국제 판매 유예.</p> <p>면허 조건으로 영국내 텔레비전 2차적 권리와 주문형 유예.</p>	<p>VOD, PPV, 온라인, 통신 광대역 서비스를 포함하여, '2차 송출 시장을 목적으로 한 어떤 플랫폼에서라도' 면허 기간 동안 이용을 유보.</p> <p>송출 이후에는 국제 상품 및 소비자 상품에 유예 없음.</p> <p>재위탁하지 않았을 경우에는 12개월 경과 후 영국 내 포맷 권리 해제.</p>	<p>면허 기간 동안 모든 2차적 텔레비전 권리 유예. Five는 '영국내 2차적 이용을 위한 요청을 고려할 것임.'</p> <p>첫 송출까지는 1차 외적 권리의 이용 유예.</p> <p>상업적 뉴미디어 이용을 위해서는 '합의'가 더 필요함. 24개월 동안 이용되지 않았을 경우 제작사에게 모든 권리의 소유권이 되돌아감.</p>	<p>영국내 텔레비전 방송용 비웨일스어 프로그램 이용 유예. S4C의 웨일스어 프로그램 첫 방송에 영국 외 배급이거나 텔레비전 방송 이외의 경우에는 유예 없음.</p>

	BBC	ITV	Channel 4	Five	S4C
수익 참여(revenue participation)					
방송사/ 1차 외 권리	상업적 뉴미디어 권리를 포함한, 상업적 이용에서 발생하는 순수익에 대한 BBC의 지분.		다른 채널이나 제3자의 유료 이용에서의 C4의 프로그램 판매 지분. 국제 상품이나 소비자 상품에서 발생하는 순수익에서의 C4의 지분.	'Five가 부가가치를 발생시킨 경우 1차 외적 권리'로부터 나온 수익의 Five의 '기대' 지분.	면허 기간 동안 비웨일스어 프로그램으로부터 얻은 수익에서 지분 기대.
제작사/ 1차적 권리	결과적으로 상업적인 수익을 유발하는 프로그램의 어떠한 양방향적 요소와 관련하여 제작사의 수입 지분에 대한 성실한 토의.	제작사와 나누는 PRTS 및 양방향 수익.		사례별 합의에 의한 클립과 PRTS 수익 지분	제작사와 동등하게 나누는 양방향 애플리케이션으로 발생한 부수적 소득.

* 출처 : Ofcom(2006), pp. 139-140.

□ 뉴미디어 이용 권리에 대한 협상

○ 2006년 6월, BBC와 Channel 4는 지상파 방송사 프로그램의 뉴미디어 이용 권리에 관해 PACT와 합의를 이끌어냈음.

- 6월 2일에 합의한 BBC의 안은 온라인 이용 권리에 관한 것으로, 이에 따르면 독립제작사들은 BBC가 위탁한 프로그램들에 대한 VOD 권리 및 기타 뉴미디어 관련 권리를 소유하게 되며, 영국 내 상업적 이용에 의해 발생하는 수익 배당률이 훨씬 늘어나게 되었음.

- Channel 4와 PACT의 협상은 Channel 4가 자체 제작 부문이 없이, 상당한 양의 위탁 프로그램에 대한 소유권을 자동으로 소유하고 있었다는 점에서 훨씬 합의점에 이르기가 어려웠음. Channel 4는 자사 프로그램이 방송된 지 얼마 되지 않아 경쟁사의 뉴미디어 플랫폼으로 재방송되거나 이용할 수 있는 상황을 용납하지 못하고 있었으나, Channel 4가 모든 플랫폼에서 자사 프로그램 방송 이후 30일간 독점적 이용 창구를 확보하는 선에서 합의에 이를 수 있었음. 이는 BBC의 협정보다 독점적 창구 기간이 더 길어진 것임. Channel 4가 VOD 등을 통해 무료로 혹은 PPV로 방송 서비스를 제공할 경우, 독립제작사들은 수입에 따른 배당금이나 저작권 사용료를 받게 됨(김소형, 2006).

V. Ofcom의 2006 보고서

□ Ofcom의 ‘TV 제작 부문에 대한 검토: 자문결과 보고(Review of the Television Production Sector; Consultation Document)’라는 2006년 보고서에 따르면 시행규칙은 긍정적인 성과를 보이고 있는 것으로 나타남.

○ Ofcom의 시행 규칙 검토

- Ofcom은 주요 지상파 방송사들(BBC, ITV 네트워크, Channel 4, Five, S4C)과 독립제작사들을 위한 관계 산업 협회 - PACT(잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드의 독립제작사들을 대표)와 TAC(웨일스의 독립제작사들을 대표) - 에 공문을 보내는 동시에, 주요 지상파 방송사들과 제작사들의 대표들을 초청하여 시행 규칙의 운영과 제작과 배급에서의 실제 영향을 검토하였음.

- 거기에 더해 각 운영 주체들은 뉴미디어나 멀티미디어 권리에 대한 협상들, 방송사들의 위탁 가격에 미치는 영향, 후속(back-end) 수입의 몫에 대한 협상들과 관련하여 발언을 요구받았음.

□ 주요 지상파 방송사의 시행규칙 운영에 대한 평가

(1) BBC

○ BBC는 새로운 시행 규칙을 규정하는 과정이 BBC와 독립 부문간의 새롭고도 건설적인 관계를 위한 조건을 만들어냈으며, 독립 제작 부문을 자극하며 경쟁을 독려하는 장치로서 성공했다고 보았음.

- 또한 BBC는 시행 규칙의 협상과 그 실행이 독립 부문과의 더욱 성숙한 관계로 이어졌고, 거래가 더 간편하고 빨라졌으며, 거래에 드는 양 측의 비용이 절감되도록 개별 거래들이 더 효율적이고 덜 노동집약적이 되는 등 BBC와 외주제작사들 간의 거래를 위한 튼튼한 기초를 형성했다는 것도 인정.

○ 뉴미디어 권리의 이용에서는, 보다 유연한 접근이 필요하다고 여겼는데, BBC의 관심은 '수신료로 얻을 수 있는 최고의 가치를 제공하여, 시청자가 뉴미디어에서의 공공서비스의 이익을 인식할 수 있어야 한다'는 것이었음.

- BBC는 뉴미디어의 이용이 디지털 공공서비스방송의 영향을 유지시킬 열쇠가 될 것임을 확신했으며, 뉴미디어의 이용 의도가 권리의 상업적인 이용이 아님을 재차 천명.

- 그러나 BBC는 뉴미디어 권리 영역 규제에서, 시행 규칙이 미디어의 빠른 시대적 변화에 대응할 정도로 충분히 유연성을 갖추고 있는지에 대해서는 확신을 보이지 않았음.

(2) Channel 4

○ Channel 4는 독립제작사가 프로그램에 대한 모든 저작권을 통제한다는 전제를 대체로 수용하고 있음.

○ Channel 4는 많은 측면에서 시행 규칙이 Channel 4와 독립제작사들 간의 더욱 전문적인 관계에 긍정적인 영향을 지니고 있었다고 보고함.

- Channel 4는 시행 규칙이 전반적으로 (제작) 부문을 더 안정된 터전 위에 놓았다고 인식하고 있었으며, 또한 시행 규칙이 제작사들과의 관계를 개선하는 결과를 가져왔다고 말함.

○ Channel 4는 특히 긍정적인 효과를 가지고 있는 3가지 특정 영역을 제시했음.

- 위탁 과정의 흐름 : 계약 조건에서 합의에 도달하는 시간의 감소.

- 발표된(published) 프로그램의 가격표 범위 : Channel 4는 발표된 가격표가 가격에 관한 교섭에 투명성을 제공했다고 믿음.

- 고정된 가격 거래의 광범위한 이용 : Channel 4는 고정된 가격 거래에 관한 새로운 절차를 이행. 만일 제작사들이 어떤 기준에 맞는다면 Channel 4는 고정된 가격 토대 위에서 제작사에게 위탁을 제안할 것임. 이는 Channel 4가 예산을 덜 검토하게 되는 것이며, 제작사가 제작 예산을 관리하게 됨.

○ 그러나 Channel 4는 현재의 시행 규칙과 교역 조건이 뉴미디어 플랫폼으로의 편성 확장을 제한하고 있으며, Channel 4의 상업적 자립 목표를 저해하고 있다고 여김.

- 후속 수입의 몫과 관련된 Channel 4의 기본 위치는 면허 기간 동안 2차 시장에서 70%에서 50%로 이동했고, 다른 시장이나 다른 기간 동안에는 15%로 변했음. Channel 4는 새로운 플랫폼이 발전함에 따라 앞으로 새로운 수익 흐름이 출현할 것이며, Channel 4의 역할을 인정할 수 있도록 이들 수입을 나누는 공평한 합의가 필요할 것이라고 주장.

- 또한 뉴미디어 플랫폼을 통한 프로그램 공급에 대한 불확실성을 감안해서, Channel 4는 뉴미디어 이용을 위한 자체 제작으로부터 나오는 생산물을 소유하지 못한다는 점에서 이것이 BBC와 ITV와 비교하여 불리하다고 주장했음.

(3) Five

○ 주요 지상파 방송사들 중 가장 작은 방송사인 Five는 지금의 시행 규칙이 제작사들과 협상할 그들의 능력에 불균형한 강제를 만들었고, 그리고 Five를 디지털 채널들(the digital-only channels)뿐만 아니라 더 큰 주요 지상파 방송사들과 비교해서도 불이익을 받게 했기 때문에 보다 적절한 시행 규칙을 가질 필요를 제기.

- Five는 또한 시행 규칙에 의해 힘이 손상된 다른 주요 지상파 방송사들과 비교하여 디지털 채널들이 제작사들에게 더 좋은 조건들을 제공한다는 점에서 경쟁적인 이익이 있다고 주장. Five는 또한 시행 규칙이 Five가 위탁 프로그램에서 이익을 낼 능력을 크게 제약한다고 시사했음.

○ 또한 뉴미디어 권리와 관련하여 Five는 BBC와 거의 같은 토대 위에서 뉴미디어 권리에 대한 합의에 도달했다고 밝힘.

- Five는 그들이 “텔레비전(을 통한) 전송이 1차적 권리로써 다루어져야 하는 만큼 동일한 시간 내에서 뉴미디어 기술을 통해 프로그램을 내보낼(혹은 방송과 상호작용할) 모든 권리”를 중요하게 여긴다고 주장. Five는 VOD 권리가 2차적 권리라는 개념을 거부할 것이라고 밝혔음.

○ 1차 외적 권리로부터 나오는 순수익의 몫과 관련하여, Five는 제작사에게 유리한 85:15% 분할을 출발점으로 받아들였음. 그러나 Five는 시행 규칙이나 교역 조건에서 수입 분배 입장이 자세히 설명되지 않았을 때에는 긴 협상이 종종 필요했다고 밝히면서, 이제는 더 나은 위상을 협상하기는 더 어려워졌다고 보고. Five는 방송사가 가진 1차적 권리의 손상은 프로그램 위탁의 생존력과 산업의 기초에 지속적인 긴장감을 제기하게 될 것이라는 경고로 결론을 내렸음.

(4) ITV Network

○ ITV 네트워크는 1차 저작권을 확보하는 데 목적을 두고 있는 ITV가 위탁시 관련 채널들에 대한 추가적인 권리를 취득할 수 없도록 규제받는 유일한 방송사이므로 심각하게 불리하다고 생각하고 있음.

- ITV는 뉴미디어 권리를 취득할 능력을 제한받으며 ITV 네트워크와 제작사가 합의한다 해도 위탁시에 수입 배분 몫을 협상할 수 없었음. ITV 네트워크는 시행 규칙의 이행의 효율성에 영향을 미치는 이러한 불평등에 대해서도 언급.

○ 시행 규칙의 운영과 관련하여, ITV 네트워크는 시행 규칙이 ITV의 비즈니스 행위들을 실질적으로 바꿔놓지 않았다고 언급했음.

- 시행 규칙은 ITV에게 제작사들과 작업하는 데 가장 효율적으로 유연한 것은 아니었으며, 이것은 창조적 거래 생산을 막고, 제작사들과의 위험 분담 또한 못하게 막는 것이었음.

○ 뉴미디어 권리와 관련하여, ITV 네트워크는 교역 조건을 둘러싼 협상에서 PACT와 의견이 불일치했음을 주목.

- ITV 네트워크는 PACT가 ITV 네트워크의 시행 규칙을 제한적으로 해석했다고 보았음. PACT와의 교역 조건 합의가 되지 않은 상황에서, ITV는 대략적인 임시 토대 위에서 뉴미디어 거래를 운영해왔음. ITV가 보기에 PACT와 시행 규칙은 별로 조화되지 않았으며 제작사의 시각을 반드시 반영하는 것도 아니었음.

○ ITV 네트워크는 PACT와의 협상에서, 허가 기간 동안 1차적 권리의 일부로서 ITV가 뉴미디어 권리(양방향 TV 권리, 온라인 권리, PRTS와 연결된 뉴미디어 클럽 권리, 텔레텍스트 권리)를 확보할 수 있어야 한다고 주장.

- ITV 네트워크는 만일 이러한 권리들을 취득할 수 없다면 ITV 네트워크가 양방향 서비스에 막대한 투자를 했을 때 경쟁력에서 불리하게 될 것이라고 주장했음.

□ 시행 규칙에 대한 PACT의 입장

○ Ofcom이 분명한 발언을 기대하고 있었을 때 PACT의 반응은 뉴미디어 권리 문제와, 가격과 배급 수입이라는 2가지 문제에 집중해 있었음.

- PACT가 보기에는 방송사들이 그들이 Ofcom의 가이드라인 하에서 부여된 권리들 외에도 더 많은 권리들을 1차적 허가로 포함시키려고 노력하고 있었음.

- PACT는 방송사가 제작비를 전부 냈거나 대부분의 허가 비용을 지불했다면 독점적 방송 권리 외에도 다른 미디어 플랫폼에서도 더 많은 제안을 할 수 있어야 한다는 사실은 받아들임.

- 그러나 이러한 (권리는) 프로그램 방송시나 혹은 방송 전후 단기간 동안만 지켜져야 하는 것이며, 방송사들은 제한된 유효기간 동안 권리를 가져야 함. 물론 그 후 더 확장된 이용은 추가적인 지불이 있어야 하는 것으로 보았음. 그러나 PACT는 실제로는 방송사들이 추가적인 지불 없이 1차적 허가의 일부로서 더욱 광범위한 뉴미디어 권리를 얻으려 했다고 주장했음.

○ PACT는 뉴미디어 권리 분야에서 시행 규칙이 만들어낸 체제 안에서도 방송사들이 힘을 행사할 수 있는 여지(예를 들면 유예 기간의 이용을 통해서)로 인해 제작사들의 이용을 제한하거나 막을 수 있음을 우려.

- 시행 규칙은 텔레비전 환경에서 권리의 묶음(bundle)에 이의를 제기하기 위한 목적으로 제정되었으나, 방송사들은 이제 그 대신에 뉴미디어 권리를 포함한 권리의 묶음을 새로 만들어내려 하고 있다는 것임.

○ 또한 가격 문제와 관련해서, PACT는 방송사들이 가격을 억지로 내리려 하고 가격표 가격과 시간대별 가격을 고정시키려고 했다는 것을 보여주는 증거들을 수집했다고 밝힘.

- PACT가 모은 증거들은 PACT TV 회원들의 표본으로부터 받은 답변들에 기초

한 것이었음.

- 비록 PACT의 조사가 BBC와 Channel 4에 초점을 맞추기는 했지만 PACT는 Five 또한 가격을 낮춰왔다는 상당한 증거가 있으며 (Five의) 가격표는 Ofcom이 승인하여 발표된 것과 거의 공통점이 없이 운영되었다고 밝혔음.

- PACT는 그 자료들이 방송사들이 그들이 독립제작사들에게 제공하는 가격을 보조하기 위해 제3자의 재정을 이용하려고 적극적으로 노력하고 있다는 것을 보여주고 있다고 주장.

- 그러나 이것이 BBC나 Channel 4가 독립제작사들에게 방송사 자체 배급사들을 이용할 것을 강제하려 했다거나, 후속(back-end) 수입의 더 많은 몫을 받을 자격(조건)으로 위탁 조건을 주장했다고 하는 것은 아님.

□ 시행규칙에 대한 전반적인 평가

○ Ofcom의 2006년 보고서에 따르면, 방송사와 제작자들은 양자 모두 시행 규칙의 도입 이후 분명한 이익을 볼 수 있었으며, TV 프로그램 편성에 관해서는 시행 규칙이 잘 작동하고 있다는 공통적인 인식이 존재.

- 방송사들은 더욱 능률적으로 확립된 가격 거래의 순차적 위탁 과정, 제작사들과의 새로운 건설적인(더욱 전문적인) 관계, 결론에 이르기까지 거래가 간편해지고 빨라졌다는 점 등을 분명한 이익으로 언급했음.

- 또한 방송사들은 시행 규칙의 도입으로 프로그램 위탁에 지불되는 가격도 전혀 하락하지 않았다고 보고 있었으며, 몇몇 분야에서는 아직 시행 규칙의 정확한 효과를 측정하기 이르지만, 적어도 시행 규칙이 양측의 태도 변화와 함께, (제작) 분야를 더 안전한 기반 위에 놓았다는 점에서 성공했다는 일반적인 인식이 존재하는 것으로 나타났음.

- Ofcom은 당분간 현재의 시행 규칙 가이드를 바꾸지 않을 예정이며, 따라서 2007년까지는 이 가이드라인이 유지될 것임.

VI. 시사점

□ 영국 시행규칙의 긍정적인 성과는 다음과 같은 점에서 우리에게 시사하는 바가 큼.

○ 공정한 거래 환경 조성

- 시행규칙이 시행된 지 2년이 지난 시점에서 시행규칙은 방송사와 독립제작사 모두에게 긍정적인 평가를 받고 있음. 방송사의 입장에서는 거래가 신속, 간편해지고 효율성이 높아졌다는 평가임. 독립제작사의 입장에서 보자 공정한 거래 환경이 조성되었고, 저작권의 확보로 인한 수익이 기대된다는 입장임.

○ 구체적이고 실효성있는 정책 집행

- 영국의 경우 방송사와 독립제작사간의 공정한 거래 환경이 조성될 수 있도록 커뮤니케이션법에서 Ofcom에게 시행규칙을 제정하도록 가이드라인을 제시하도록 함. 이에 따라 방송사들은 독립제작사협회인 PACT와 협의하여 시행규칙을 정함. Ofcom은 이를 승인하고, 이의 시행을 감독하고 조정하는 역할을 하고 있음.

- 우리나라의 경우 외주제작과 관련하여 공정 프로그램 제작 품토 조성을 목적으로 방송위원회에서 <외주제작 표준계약 가이드라인>을 제정하여 놓기는 하였으나 법적 근거도 희박하고 조정 및 제재 기능이 없어 유명무실한 상황임. 따라서 보다 구체적이고 실효성있는 정책 집행이 요구되는 상황임.

○ PACT의 정치력

- 영국의 2003년 커뮤니케이션법에 독립제작사의 입지를 개선시킬 수 있는 조항들을 반영할 수 있었던 것은 정책적인 연구를 기반으로 한 PACT의 강력한 로비력에 기반함. 따라서 독립제작사들은 정치적인 영향력을 결집시킬 필요가 있음.

○ 저작권과 관련한 입장 표명

- 시행규칙의 출발점은 프로그램의 저작권은 기본적으로 독립제작사에게 있다는 것임. 방송사와 독립제작사간의 침해한 이해관계가 대립되고 있는 이 문제에 대해서도 정책적인 방향 정립이 필요해 보임.

<참고문헌>

강익희·윤재식·성숙희(2005). 『2005년 독립제작사 실태 조사 연구』, 한국방송광고공사.

김대호(2005. 4). “영국 2003년 커뮤니케이션 제정에 따른 외주정책 평가”, 『한국언론학보』, 제 49권 2호, pp. 196-223.

김소형(2006. 6. 15). “영국 독립제작사협회와 지상파 방송사, TV 프로그램의 뉴미디어 권리에 대한 합의 모색”, 『방송동향과 분석』, 제 233호. 한국방송영상산업진흥원.

방송위원회(2004. 12). 『외주제작 표준계약 가이드라인』 .

방송위원회(2005. 2). 『방송프로그램과 채널의 유통 등 방송시장에서의 공정거래질서 정착을 위한 가이드라인』 .

윤재식(2005). 『디지털 시대의 독립제작사』, 커뮤니케이션북스, 한국방송영상산업진흥원.

은혜정(2003. 6. 30). “영국 ITC, 프로그램 위탁 제작에 관한 가이드라인 제시”, 『동향과 분석』, 제 177호.

Ofcom(2003). 『Guidelines for Broadcasters in Drafting Codes of Practice for Commissioning Programmes from Independent Suppliers』 .

Ofcom(2005. 9. 20). 『Television Production Sector Review ; A Survey of TV Programme Production in the UK』 .

Ofcom(2006. 1. 10). 『Review of the Television Production Sector; Consultation Document』 .