

2019 KCA Media Issue & Trend

03

리뷰리포트

日 총무성, 콘텐츠 제작거래 가이드라인 개정안 발표

1. 들어가며
2. 기존 가이드라인과의 차이점
3. 가이드라인 실태조사
4. 개정안의 기초 법률: 하청법과 독점금지법
5. 마치며

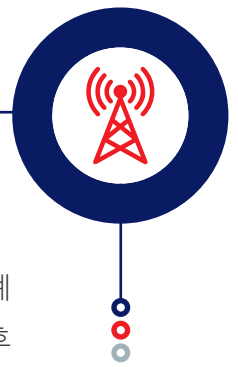
日 총무성, 콘텐츠 제작거래 가이드라인 개정안 발표

요약문

2019년 4월, 일본 총무성은 방송콘텐츠 제작거래 가이드라인 개정안과 실태조사 결과를 발표했다. 7월의 4차 개정 이후 약 1년 6개월 만이다. 실태 조사 결과, 일본 방송콘텐츠 제작업계에는 방송사업자와 콘텐츠 제작자 간의 불공정 거래 발생 위험이 존재하는 것으로 드러났다. 이를 개선하기 위한 조치의 일환으로 이번 가이드라인 개정이 이루어지게 된 것이다. 본고에서는 가이드라인 제정에 앞서 발표된 가이드라인 조사 결과를 파악하며, 개정안의 기초 법률인 하청법과 독점금지법을 살펴본다. 콘텐츠 제작 업계의 불합리한 관행을 개선하려는 일본 총무성의 노력으로 향후 일본 방송업계의 거래 환경은 더욱 향상될 전망이다.

1. 들어가며

2019년 4월 26일, 일본 총무성이 방송콘텐츠 제작거래 가이드라인 개정안과 실태조사 결과를 발표했다. 일본의 방송 콘텐츠 제작 시스템은 방송사 주도로 운영되고 있다. 일본 정부는 국내와 달리 외주제작 비율을 제한하고 있지 않아, 최근 방송사는 제작비 절감 등을 이유로 콘텐츠를 직접 제작하지 않고 제작사를 통해 제작하는 방식을 점점 더 많이 택하고 있다. 이에 일본 정부는 직접적으로 방송시장에 개입하지 않는 대신 총무성(總務省, Ministry of Internal Affairs and Communications)을 통해 방송사와 콘텐츠 제작사 간 공정거래 환경 형성에 도움이 될 만한 가이드라인을 마련해 방송 콘텐츠 제작 환경개선의 토대를 조성하고 있다.



2009년 2월에 처음 발표된 방송콘텐츠 제작거래 가이드라인은 2017년 7월까지 총 네 차례에 걸쳐 개정되었다. 일본 총무성은 방송 산업 각계의 의견을 모으기 위해 2008년 1월에 후나다 마사유키(舟田正之) 릿코 대학(立教大学) 법학부 교수가 중심이 된 〈방송 콘텐츠 적정 거래의 추진을 위한 검토회의(放送コンテンツの製作取引の適正化の促進に関する検討会)〉를 구성했다. 이 회의는 방송 전공 교수, 방송사 협회 위원, 콘텐츠 제작사 협회 위원, 총무성 관계자 등 방송 제작 사업 관련자들로 구성되어 있으며 회의에서 논의된 사항을 바탕으로 가이드라인의 방향과 내용을 설정한다.

2009년 7월에 발간된 가이드라인 제2판에서는 애니메이션 제작업계에서의 공정거래 관련 사항이 추가되었으며, 2014년 3월에 발표된 가이드라인 제3판에서는 소비세 증세 방안을 별도로 다루었다. 2017년 7월 개정안에서는 방송사업자의 범위를 지상파TV 방송사업자에서 케이블TV 방송사업자와 위성TV 방송사업자까지 확대했다.

본고에서는 2019년도 일본 총무성의 가이드라인 개정안의 발표에 앞서 실시된 실태조사 결과를 파악하고, 방송사업자와 콘텐츠 제작사의 콘텐츠 제작거래 가이드라인에 대한 인식의 차이를 고찰한다. 이후 가이드라인의 기본 법령인 하청법과 독점금지법을 중점으로 가이드라인 개정안의 주요 내용을 살펴본다.

가이드라인 개정안은 방송 콘텐츠 제작의 주요 주체인 방송사업자와 콘텐츠 제작사의 상생을 도모하며, 일본 방송 제작 거래 환경이 합리적인 방향으로 개선될 수 있도록 지원하고 있다. 일본 방송 제작 산업을 고찰한 가이드라인 자료는 국내 방송업계에도 유용한 자료가 될 것이다.

2. 기존 가이드라인과의 차이점

2019년 4월에 발표된 가이드라인 개정안은 2018년 10월 검토회의에서 추진해온 작업이다. 해당 개정안은 기존 가이드라인(2017년도 7월 개정안)과 크게 세 가지 측면에서 구별된다. 첫째, 올해 발표된 가이드라인 개정안은 저작권의 양도와 거래가격의 결정 등의 규정을 명시했다. 이는 2019년 초에 실시된 가이드라인 실태조사 결과를 반영한 것이다. 실태조사에서는 ①서면의 교부, ②거래가격의 결정, ③저작권의 양도, ④거래내용의 변경과 재납품 등 가이드라인의 주요 사안을 설문 내용으로 삼았으며, 방송사업자와 콘텐츠 제작사가 해당 사안을 얼마나 준수하고 있는지 조사했다. 또한, 제작거래 과정에서 방송사업자와 콘텐츠 제작사 간 사전협의의 중요성을 강조했다. 2019년 개정된 가이드라인에 따르면 사전협의 없이 체결된 저작권 양도 계약은 하청법 위반으로 간주된다.

둘째, 방송콘텐츠 제작거래의 범위와 정의를 명확하게 규정했다. (그림 1)에 명시된 업무 위탁은 파견과 달리 방송사의 지휘 대상이며, 정보성과물¹ 작성위탁과 역무(役務)위탁으로 구분된다. 정보성과물 작성 위탁은 방송 콘텐츠 거래에 해당하며, 크게 두 가지 내용으로 정의된다. 첫째는 방송사업자가 콘텐츠 제작자에게 콘텐츠 제작을 위탁하는 것이며, 둘째는 콘텐츠 제작자가 음향, 각본, CG 등 콘텐츠 요소의 제작을 다른 제작자에게 위탁하는 것이다. 즉, 정보성과물 작성위탁은 하청법 대상이며, 역무위탁은 재위탁에 한해 하청법의 적용을 받는다.

셋째, 공정거래환경의 조성에 도움이 되는 우수 사례를 소개하고 있다. 가이드라인에서 제시한 우수 사례로는 (1) 방송사업자와 콘텐츠 제작사 관계자를 대상으로 한 연수회 개최 (2) 발주 관리 소프트웨어²의 보급 등이다. 이 외에도 일본 총무성은 2019년도 가이드라인의 요약본을 발간하여 방송업계 관계자가 더 쉽게 가이드라인 내용을 파악할 수 있도록 지원하고 있다.

1) 영화, 방송 콘텐츠, 라디오 콘텐츠, 음향 등

2) 주요 기능은 공정거래위원회 관련 정보 제공, 하청법 세미나 정보 제공, 하청법 관련 정보 제공



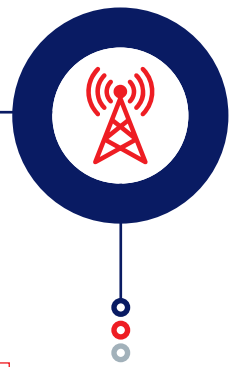
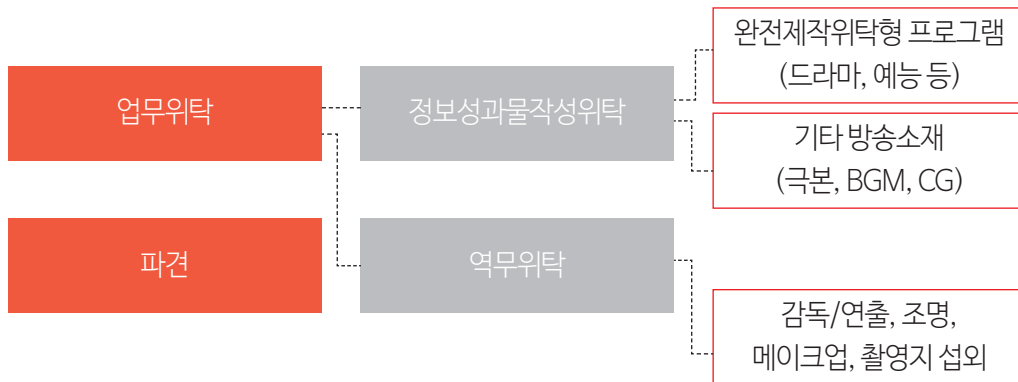


그림 1 방송콘텐츠 제작 거래의 범위



출처: 일본 총무성

3. 가이드라인 실태 조사

일본 총무성은 <방송콘텐츠의 적정거래 추진을 위한 점검회의>의 구성원과 논의하여 가이드라인 개정안을 기획하는 한편, 전국의 방송사업자와 콘텐츠 제작사를 대상으로 매년 실태조사를 실시하고 있다. 실태조사에서는 가이드라인 내용의 이해도와 주요 가이드라인 사항에 대한 준수 여부를 측정하며, 2019년도에 발표된 실태조사의 실제 조사 기간은 2019년 1월 11일부터 2019년 2월 28일까지이다. 총 1,727개의 업체(방송사업자: 578개, 콘텐츠 제작사: 1,149개)에 설문지를 발송했으며, 이 중 방송사업자 485개(응답률 83.9%), 콘텐츠 제작사 300개(응답률 26.1%)가 회신을 하여 총 785개(응답률 45.5%)의 업체가 응답했다. 콘텐츠제작사와 방송사업자 각각의 조사 및 응답업체 수를 조사한 결과는 아래 (표1)과 (표2)에 나타나 있다.

표 1 콘텐츠 제작사 중 조사 및 응답업체 수

제작 협회명	소속 제작사 수	응답업체 수(응답률)
전 일본TV제작사연맹(ATP)	125개	49개(39.2%)
전국지역영상단체협의회(NRA)	138개	61개(44.2%)
일본영상사업협회(JVIG)	129개	44개(34.1%)
일본동영상협회(AJA)	57개	17개(29.8%)
협회 미등록 제작사	738개	146개(19.8%)
합계	1,187개	317개*

*38개 업체(응답업체 수:18개)는 협회에 중복 가입

출처: 일본 총무성

표 2 방송사업자 중 조사업체 · 응답업체 수

사업자 유형	조사업체 수	응답업체 수(응답률)
지상파 방송 기업	NHK 등 128개	128개(100%)
위성 방송 기업	6개(일본민간방송연맹회원), 81개(위성방송협회회원)	72개(81.8%)
케이블 방송 기업	363개	285개(78.5%)
합계	578개	485개

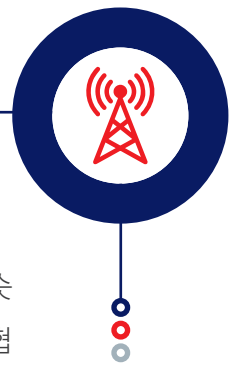
출처: 일본 총무성

실태조사의 주요 설문 내용은 총 다섯 가지로, (1) 서면의 교부 (2) 거래가격의 결정 (3) 저작권의 양도 (4) 거래내용의 변경·재납품 (5) 가이드라인의 이해도이다. (그림 2)의 조사 결과에 따르면 방송사업자 중 80.5%와 프로그램 제작사 중 55.6%가 서면 교부를 규정한 기존 가이드라인 내용을 준수하고 있었다. 그러나 발주 서면을 1회 이상 교부하지(받지) 않았다고 응답한 방송사업자의 비율이 17.7%³, 프로그램 제작사의 비율은 38.3%⁴로 방송사업자 수치의 두 배에 달했다.

3) 발주서면을 교부하지 않은 적이 있다(13.3%)+발주서면을 전혀 교부하지 않았다(4.4%)

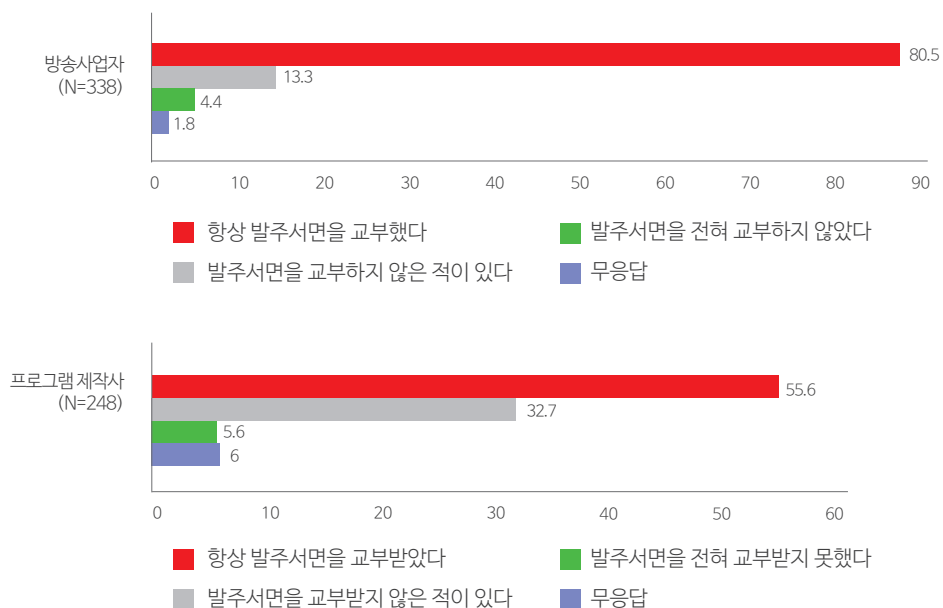
4) 발주서면을 교부받지 않은 적이 있다(32.7%)+발주서면을 전혀 교부받지 않았다(5.6%)



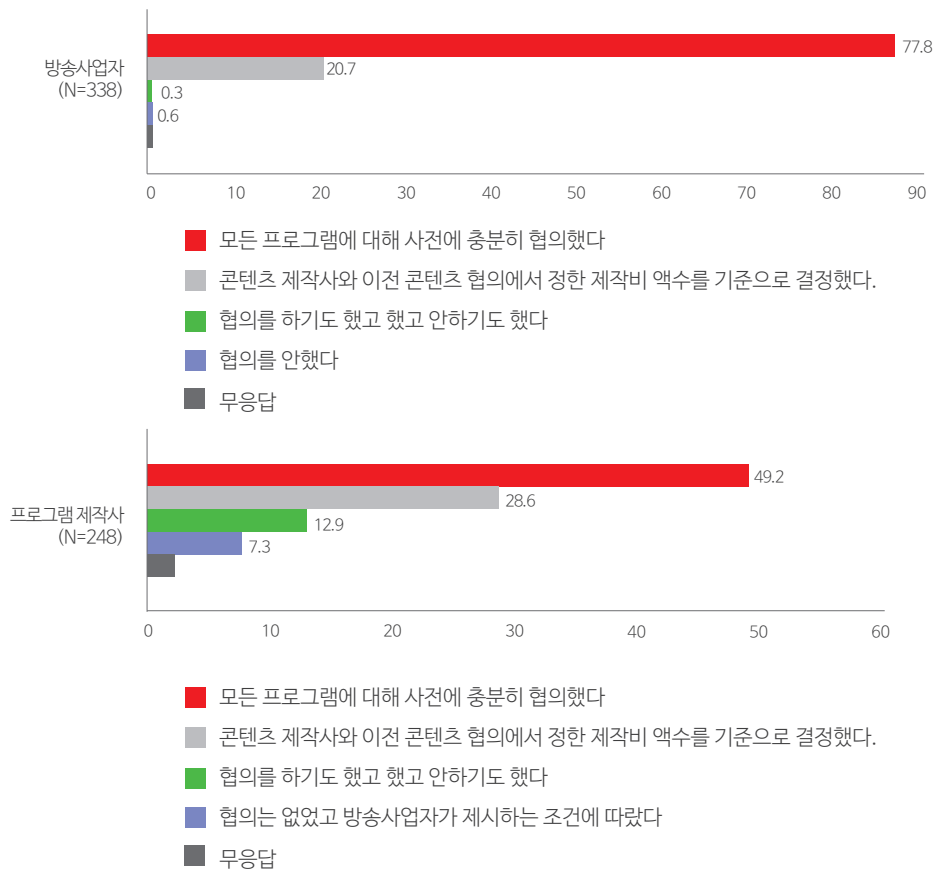


방송사업자와 콘텐츠 제작사 간의 거래 가격 결정 방식을 조사한 (그림 3)에서도 결과는 비슷하다. 방송사업자 중 77.8%와 프로그램 제작사 중 49.2%가 ‘콘텐츠 가격에 대해 충분한 협의를 거쳤다’고 응답했고, ‘과거 유사한 내용의 콘텐츠를 거래한 경험을 바탕으로 거래가격을 정했다’는 방송 사업자의 비율은 20.7%, 프로그램 제작사는 28.6%로 나타났다. 응답자 중 과반수가 나름대로 가격 거래 기준을 준수하고 있었던 것으로 분석된다. 가격 협의를 전혀 하지 않은 업체는 방송사업자 중에는 0.6%에 지나지 않았으나, 프로그램 제작사 중에는 7.3%를 차지하는 것으로 나타나 상당한 격차가 있었다. 즉, 방송사업자가 제시한 가격을 협의 없이 수용한 프로그램 제작사의 수가 상당하며, 이러한 사실을 인지하지 못한 방송사업자의 수 또한 적지 않다는 추론을 내릴 수 있다.

그림 2 2019년도 실태조사 설문 사항 - 서면의 교부



출처: 일본 총무성

그림 3 2019년도 실태조사 설문사항 - 거래가격의 결정

출처: 일본 총무성

저작권의 양도 문제를 조사한 (그림 4)⁵를 보면, 보기 문항 중 ‘모든 콘텐츠에 대해 사전에 충분히 협의했다’와 ‘사전협의를 통해 저작권 양도를 결정했다’에 응답한 방송사업자의 비율은 94.8%, 콘텐츠 제작사의 비율은 62.9%로 각각 과반수를 상회하는 수치였다. 이는 방송사업자와 콘텐츠 제작사가 저작권 양도 협의 시 본인의 의견을 표명할 수 있는 거래 환경이 조성되었음을 반영한다. 일본방송업계에서는 저작권 양도를 결정하기 전에 대체로 방송사업자와 콘텐츠 제작사 간에 충분한 협의가 이루어지고 있다는 것이다. 다만, 협의했다고 밝힌 방송사업자와 콘텐츠 제작사의 비율이 31.9%나 차이가 나는 것으로 보아 ‘충분한 협의’에 대한 인식의 차이가 있다고 볼 수 있다.

5) 타 문항과 달리 예외적으로 응답 인원수가 다른데, 본 보고서에서는 그 이유를 밝히지 않았음

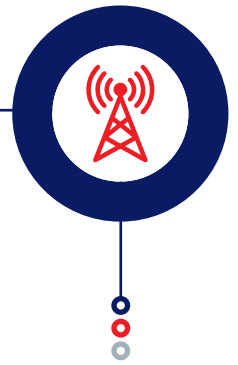
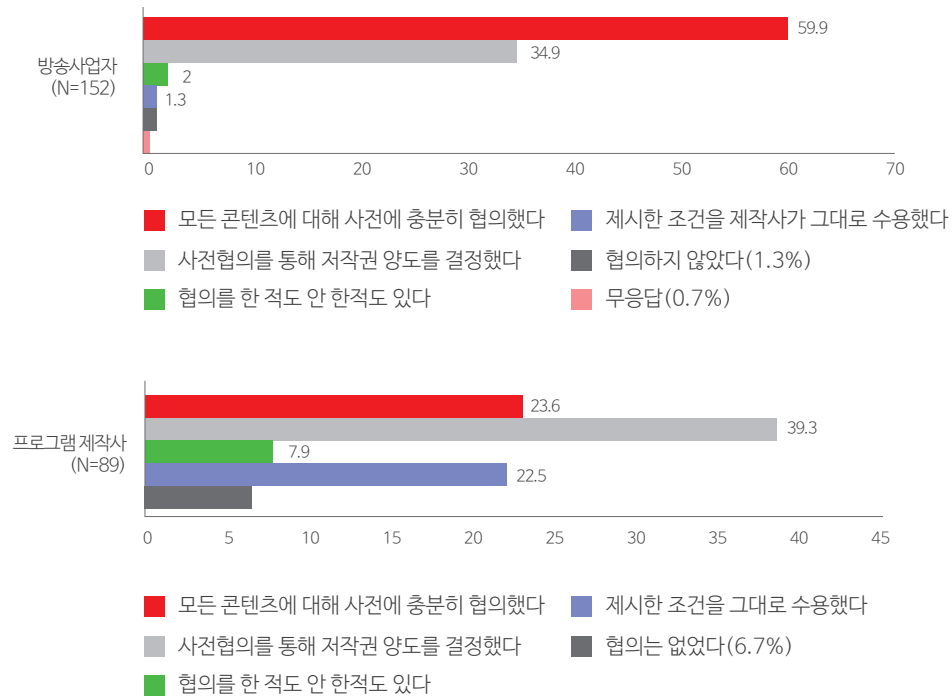


그림 4 2019년도 실태조사 설문사항 - 저작권의 양도



출처: 일본 총무성

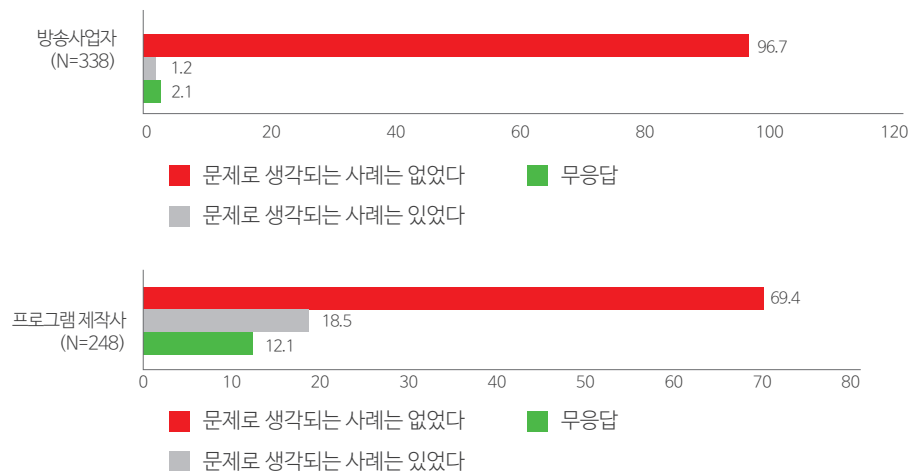
거래내용의 변경 및 재납품 문제의 발생 여부를 조사한 (그림 5)에서도 방송사업자와 콘텐츠 제작사 간의 인식 격차가 드러난다. 문제가 될 만한 사례가 없었다고 응답한 방송사업자의 비율은 96.7%인 반면, 콘텐츠 제작사의 비율은 69.4%로 상당한 차이가 있었다. 또한 문제⁶가 있었다고 응답한 방송사업자의 비율은 1.2%에 그쳤지만, 콘텐츠 제작사의 비율은 18.5%로, 10배 이상의 차이를 보였다. 전반적으로 보면 네 가지 설문 사항에 대해 긍정적으로 답한 비율은 방송사업자가 상대적으로 더 높은 반면, 부정적으로 답한 비율은 콘텐츠 제작사가 더 높았다. 이는 곧 일본 방송 업계에서 방송사업자의 위치가 콘텐츠 제작사보다 우위에 있으며, 콘텐츠 제작사는 콘텐츠 계약 과정에서 불리한 위치에 놓일 수 있다는 사실을 반영한다.

6) ①계약서에 기재하지 않은 업무를 추가로 발주한 경우, ②방송사업자가 계약 체결 후 내용을 일방적으로 수정한 경우, ③방송사업자가 정당한 이유 없이 콘텐츠 제작사에 재납품을 요청한 경우, ④방송사업자가 콘텐츠 제작을 위탁한 후 도중에 중단하고, 이미 방송한 분량의 재방송을 요구한 경우, ⑤콘텐츠 제작을 완료한 지 1년 이상이 경과한 시점에서 방송사업자가 재납품을 요청한 경우, ⑥방송사업자가 콘텐츠를 검수한 후 기존 계약과 다른 내용으로 재납품을 요청한 경우, ⑦방송사업자가 콘텐츠 검수 후 승인한 시점에서 재납품을 요청한 경우 등

방송사업자와 콘텐츠 제작사의 가이드라인 이해도를 조사한 (그림 6)에 따르면, 두 주체 모두 가이드라인을 충분히 이해하는 비율이 낮은 편이다. 방송사업자의 경우, 가이드라인을 ‘충분히 이해한다’고 응답한 비율이 31.6%, ‘대체로 이해한다’고 응답한 비율이 63.2%였다. 콘텐츠 제작사의 경우에도 가이드라인을 ‘충분히 이해한다’고 답한 비율은 10.1%, ‘대체로 이해한다’고 답한 비율은 71.9%이었다. 즉, 가이드라인이 처음 발간된 후 10년이 지났지만 현재까지도 가이드라인에 대한 이해도가 높지 않은 것이다.

2019년도 실태조사 결과는 총무성이 실시한 2018년도 실태조사(2017.12.11.~2018.01.31. 실시) 결과와 유사하다. 두 실태 조사 모두 방송업체들이 서면 교부, 거래가격의 결정, 저작권의 양도, 거래내용의 변경과 재납품 규정을 대체로 준수하고 있지만 방송사업자와 콘텐츠 제작사 간에 인식 차이가 나타난다고 결론짓고 있다. 두 주체 간 거래 관계가 크게 바뀌지 않았으며 개선이 필요한 사항이 여전히 남아있다는 의미이다.

그림 5 2019년도 실태조사 설문사항 - 거래내용의 변경 및 재납품



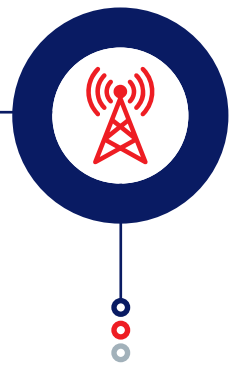
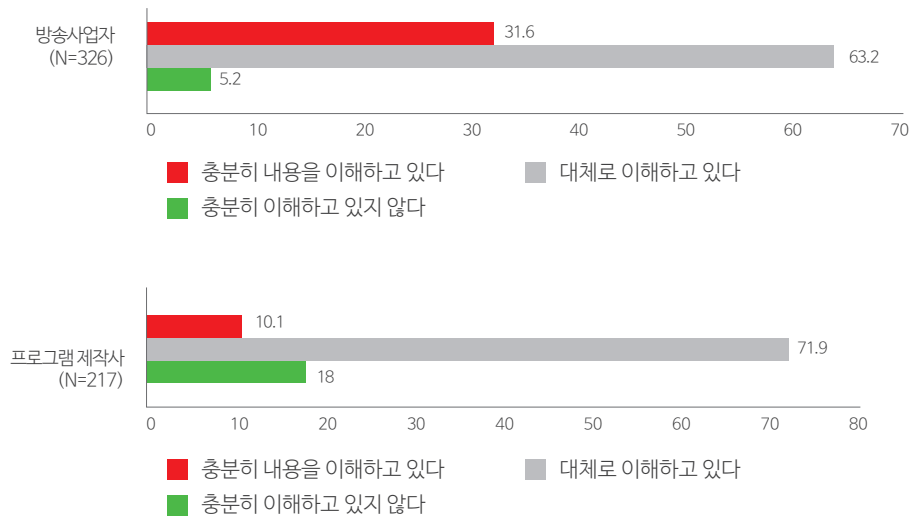
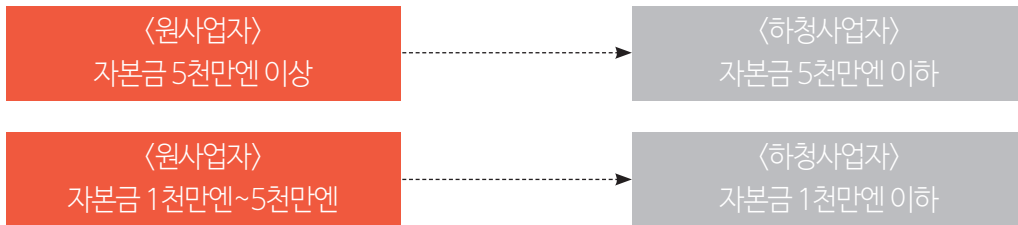


그림 6 2019년도 실태조사 - 가이드라인 이해도



4. 개정안의 기초 법률: 하청법과 독점금지법

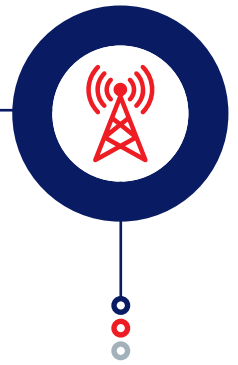
2019년도 가이드라인 개정안의 근간이 되는 법률은 하청법과 독점금지법이다. 하청법은 하청 사업자의 이익 보호와 공정한 거래환경의 조성을 목적으로 제정되었다. 하청법에 따르면 방송사업자와 콘텐츠 제작사가 (그림 7)에 나타난 거래 관계에 있는 경우 방송사업자는 원(原)사업자, 프로그램 제작사는 하청 사업자가 된다. 또한 원사업자는 4가지 의무와 11가지 금지 사항에 대해서 법적 규제를 받는다. 4가지 의무는 ①서면 교부 의무, ②서류 작성 및 보존 의무, ③지불 기일을 정할 의무, ④지연이자 지급 의무이다. 11가지 금지 사항은 ①수령 거부 금지, ②하청대금의 체불 금지, ③하청 대금의 감액 금지, ④반품 금지, ⑤부당한 하청대금 결정 금지, ⑥구입 및 이용의 강제 금지, ⑦보복 조치 금지, ⑧유상 지급 원재료의 조기 결제 금지, ⑨할인이 어려운 어음 교부 금지, ⑩부당한 경제상 이익 제공 요청 금지, ⑪부당한 거래 내용 변경 및 재납품 금지이다.

그림 7 하청법 거래 관계 (출처: 일본 총무성)

4가지 의무와 11가지 금지사항 중 가장 중요한 사안은 ‘서면 교부의 의무’이다. 공정거래위원회 규정에 따라, 원사업자는 하청사업자에게 콘텐츠 제작을 위탁한 후 즉각적으로 거래내용, 거래금액, 지급일, 지급방법을 기술한 서면을 교부해야 한다. 서면을 교부하지 않았거나 위 기술사항 중 일부를 생략한 채 서면을 교부한 경우는 모두 하청법 위반 대상이다. 서면을 보관하지 않거나 허위로 작성한 경우도 하청법에 위반되며, 서면 형식은 종이 문서와 전자 문서⁷⁾ 모두 가능하다. 정당한 이유가 있는 경우에는 예외적으로 특정 사항을 서면에 기술하지 않아도 무방하지만, 해당 사항의 내용이 정해진 이후에는 즉시 원사업자가 이에 대해 기재한 서면을 하청 사업자에게 교부해야 한다. 방송 콘텐츠의 제목, 방영시간, 시놉시스는 모두 정해졌지만 구체적인 방송 내용이나 하청 대금의 금액이 미정인 경우가 ‘정당한 이유’에 해당한다. 이를 위반한 원사업자의 대표 또는 대리인은 50만 엔 이하의 벌금형에 처한다.

독점금지법에서는 우월적 지위 남용을 금지한다. 방송 사업자가 제작거래 시스템상 콘텐츠 제작사보다 높은 지위에 있는 경우에는 콘텐츠 제작사에 부당한 이유로 불이익을 가하지 못하도록 규제를 받는다. 여기서 의미하는 ‘우월적 지위 남용’은 총 일곱 가지 경우이다. 첫째는 수령 거부로, 하청사업자로부터 거래 상품을 수령하는 일을 거부하는 경우이다. 둘째는 지급 지연으로, 거래 상품을 수령한 후 거래액 지급을 지연시키는 경우이다. 셋째는 감액으로, 거래 상품을 수령한 후 거래액을 감하는 경우이다. 넷째는 하청 사업자에게 불이익을 초래하는 방향으로 거래조건을 설정하거나 변경하는 경우이며, 다섯째는 거래 상품을 수령 후에 반품하는 경우이다. 여섯째는 거래 상품의 구입이나 이용을 강제하는 경우이며, 일곱째는 원사업자에 경제적 이익을 제공하도록 요구하는 경우이다.

7) 단, 원사업자가 전자문서를 사용할 경우, 하청사업자의 사전 승낙 필요



5. 마치며

2009년에 처음으로 제정된 일본 콘텐츠 제작거래 가이드라인은 공적 영향력이 부재한 일본 방송 업계에서 공정한 제작 환경 개선에 긍정적 영향을 미치고 있다. 2019년도 가이드라인 실태조사에서 나타났듯이 일본 방송업체 중 미약하게나마 가이드라인을 인지하는 비율이 절반을 넘었으며, 서면의 교부, 거래가격의 결정, 저작권의 양도, 거래내용의 변경과 재납품 등 가이드라인의 주요 사안을 준수하는 비율도 상당했다.

다만, 방송사업자와 콘텐츠 제작사 간 불공정한 제작거래 관행은 여전히 남아있다. 실태조사에 따르면 방송 콘텐츠 제작거래 규정을 원만하게 준수하고 있다고 응답한 방송사업자가 콘텐츠 제작사보다 상대적으로 많았다. 이는 콘텐츠 제작사와 방송사업자가 각각 인식하는 제작거래 환경에 격차가 존재한다는 사실을 반영한다. 일본 총무성은 향후 콘텐츠 가이드라인의 요약본 출판, 발주 관리 프로그램 보급 등 다방면으로 콘텐츠 거래 환경 개선에 나설 것이라고 발표했다.

REFERENCES

1. 일본 총무성 홈페이지.