

방송 외주정책의 제작인력 동기구축 성과

Motivation Crowding Performances of Independent TV Production Programing Quotas

정윤경

순천향대학교 신문방송학과

Yoon Kyung Chung(ykchung@sch.ac.kr)

요약

지난 25년 동안 외주 정책에 대한 평가는 다양하게 이루어졌지만, 제작 인력에 대한 성과 평가는 상대적으로 미흡했다. 본 연구에서는 그간 외주 정책 논의에서 배제되었던 제작 인력에 초점을 맞추어, 이들의 만족도와 동기 부여에 외주 정책이 어떠한 영향을 미쳤는가를 고찰해보고자 하였다. 연구 결과, 현업인과 예비 방송인은 모두 외주정책이 제작시장이나 인력 시장의 왜곡을 가져왔다고 평가하는 것으로 나타났다. 또한 외주정책은 현업인들의 제작 동기부여를 위축시키고, 예비인력이 제작 현장을 기피하고 나아가 일치 감치 꿈을 접는데 영향을 미친 것으로 평가된다. 제작 인력의 창의력이 문화 산업의 핵심 가치로 인식되고 있는 오늘날의 규제 패러다임에 비추어 볼 때, 외주 정책은 제작 인력의 동기를 부여할 수 있는 적극적 유인과 보상 정책으로 선회할 필요가 있다.

■ 중심어 : | 외주제도 | 독립제작사 | 방송인력 | 동기구축효과 |

Abstract

During the last 25 years, independent TV production programing quota policy has been actively evaluated in various aspects except in the field of production personnel. This study focuses on production personnel who has been neglected among the debate of independent TV production programing policy. Especially, this study tries to explore the effect that the policy has brought to production personnel's motivation. After in-depth interviews with 4 professionals and 6 media major senior college students, this study finds that both broadcasting and independent company professionals evaluated the policy performance in negative way. They insist the policy constricts their motivation for production. College students agreed they become unwilling to entering the production filed. The policy should be reconsidered and turn to positive incentives and rewards to motivate production personnel.

■ keywords : | Independent Production Programing Quota | Producers | Motivation Crowding Theory |

I. 서론

국내 방송 시장에 외주 정책이 도입된 지 25년을 맞

았다. '외주'라는 용어로 타자화 되던 제작사는 그간 문화산업진흥기본법의 도입에 따라 '방송영상독립제작사'라는 법적 지위를 부여받게 되었고(2조 20항), 1998년

* 본 논문은 순천향대학교 학술 연구비 지원으로 수행하였음.

접수일자 : 2015년 03월 03일

수정일자 : 2015년 04월 07일

심사완료일 : 2015년 04월 20일

교신저자 : 정윤경, e-mail : ykchung@sch.ac.kr

162개 사에 불과하던 사업체는 1,231개 업체로 증가되었다(2012년 12월 기준). 2007년 9,850명이던 독립제작사의 제작인력도 2012년 말 1만3,225명으로 증가하였으며, 4개 지상파 채널의 방송 시간 38.9%가 독립제작사에 의해 제작되고 있다. 뿐만 아니라 2012년 콘텐츠 산업통계에 따르면, 독립제작사의 매출액은 최근 몇 년간 6.1%의 연평균 증가율을 보이는 것으로 집계된다[1].

하지만 성장을 보여주는 통계치는 여기에 그친다. 독립제작사의 인력 중 절반 정도가 비정규직 종사자들이며, 독립제작사가 제작하는 콘텐츠의 약 62%는 지상파 방송사로 집중되고 있다. 독립제작사가 제작하는 콘텐츠 중 4.1%에 불과한 드라마가 전체 독립제작사 매출액에서 차지하는 비중은 절반이 넘는 것으로 나타난다[2]. 더욱이 2014년 1월 폐업으로 직권말소된 방송영상 독립제작사는 112개사에 달하는 것으로 보고된다. 전체의 9%에 이르는 업체들이 한 해 동안 폐업되고 있는 것이다.

독립제작사에 관한 우울한 국면은 이러한 통계에 그치지 않는다. 드라마 제작사를 운영하던 스타 감독의 비극적 죽음, 시청률 1위를 기록한 드라마의 촬영, 조명, 분장, 음향 스태프들이 밀린 인건비 지급을 요구하며 파업에 돌입했다는 소식 등은 외주 정책의 문제점이 더 이상은 방치할 수 없는 수위에 이르렀음을 함축한다.

문제의 해결을 위한 정책적 노력이 없었던 것은 아니다. 지난해에도 방송사, 드라마제작사, 연기자, 작가 등 전문가로 구성된 상생협의체의 토론회가 마련되었다. 하지만 상생을 모색하기 위해 마련한 토론회는 이해당사자의 불참으로 오히려 갈등만 증폭시켰다는 지적이다[3]. 외주 정책에 대한 학술적 평가가 부족했던 것도 아니다. 적지 않은 연구들이 정책적 목표와 질적 성과를 검증하고 문제 해결을 위한 대안을 제시해왔으며, 실질적으로 외주 정책의 목표를 실현하기 위한 다수의 보완책들이 채택되어 왔다. 그러나 논의를 거듭할수록, 정책적 보완책이 동원될수록, 또한 외주 정책의 연한이 쌓여갈수록 문제점은 그만큼 더 복잡해지고 심각해지며, 이해당사자들의 외침 역시 거칠어지는 듯하다.

이 같은 침예한 대립의 양상은 외주 정책이 추구했던 목표의 특성 상 자명한 결과일 수도 있다. 외주정책은

지상파의 독과점적 지배력을 약화시키고 수적, 재정적 약체였던 독립제작사의 경쟁력을 키우는 데 그 핵심이 있었기 때문이다. 질서 재배치에 의해 제작 역량을 인위적으로 축소할 수밖에 없었던 기득권 세력과 정책 수혜를 통해 목소리를 키운 양자간의 대립은 시간이 지날수록 증폭될 수밖에 없다는 것이다. 제작 현장에서는 늘 우호적 협력 관계가 유지되고 있음에도 불구하고, 논의의 장이 마련되면 대립의 날선 각을 세우며 상대의 부조리를 지적하고, 때로는 한 목소리로 정책적 한계를 비판하는 것이 바로 그간의 외주 정책이 낳은 결과인 셈이다.

더 이상의 편가르기식 논의, 책임 추궁, 정책적 덧칠이 그간의 간극을 메우고 바람직한 시장 질서를 재구축하는데 도움이 될 것으로 판단되지 않는다. 양 측의 논리가 완전히 대치되고 있는 상황에서 한 측만의 희생을 강요하기에는 오늘날의 시장 경쟁이 너무도 치열하며, 경제 환경 역시 부정적으로 작용하고 있다. 이제는 소모전적 주장과 결별하고, 회복의 논의를 시작해야할 시점이다. 과연 외주정책은 누구를 위한 정책이며, 궁극적으로 추구하는 바가 무엇인가를 차분히 검토해야할 것이다.

사업자간 공정한 경쟁, 제작원의 다양성이 궁극적으로 추구하는 바는 특정 사업자의 안위에 있는 것이 아니며, 이를 통해 확보될 제작 인프라 확충, 문화적 다원성, 수용자 복지라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 이루어진 외주 정책의 성과에 관한 논의는 비교적 얕은 수위의 목표를 검증하는데 치중함으로써, 보다 근본적이고 궁극적인 목표에 대해서는 간과해온 느낌이 있다. 이제는 그간 이루어진 외주 정책에 대한 논의를 검토하고, 보다 근본적 시각에서 외주 정책에 접근해야할 시점이다.

그간 외주 정책 평가에서 간과되었던 부분은 바로 제작 인력 부분이다. 제작 인력은 문화적 다원성과 수용자 복지를 견인할 수 있는 가장 중요한 자산이며, 핵심적 경쟁력의 원천이기 때문이다. 이를 위하여 본 연구에서는 제작 실무자 및 예비 방송인과의 심층 인터뷰를 통해 외주 정책이 이들에게 어떠한 의미를 지니고 있으며, 제작 인력 시장을 어떠한 방향으로 견인하고 있는

가를 검증해 보고자 한다. 즉, 외주 정책이 제작 인력의 동기 부여를 통해 국내 콘텐츠 경쟁력 향상을 도모하였는가에 대해 검토하는 것이 본 연구의 목적인 것이다. 제작 인력 차원에서 외주 정책을 점검하는 본 연구는 보다 근본적인 차원에서 정책적 성과를 논한다는 점에서 기존 연구와 차별점을 지니며, 창조 경제의 핵심 요소인 제작 인력 차원에서 정책적 성과를 분석한다는 점에서도 의미를 지닐 수 있을 것이다.

II. 기존 문헌 연구

1. 외주정책의 목적 및 성과

외주정책은 민영 지상파방송사의 개국, 케이블, 위성 방송으로 국내 방송시장이 급격히 팽창하던 1991년 도입되었다. 외주제작정책을 제한한 방송제도연구보고서에 의하면, 이 제도는 프로그램 공급원 확대, 지상파 중심의 독과점적 구조 완화, 프로그램 다양성 확대, 프로그램 경쟁력 강화, 창조적 제작 인력 확충, 방송 산업 국가 경쟁력 확보를 목표로 하고 있음을 알 수 있다[4].

이러한 외주 정책에 대해서는 다른 어떤 정책보다 다면적 성과 평가가 이루어진 듯하다. 정책적 목표에 대한 양적, 질적 성과를 평가하는 연구는 물론, 외주 정책의 부정적 외부효과를 최소화하기 위한 대안 연구도 수행되어 왔다. 외주 정책 도입 초기에는 주로 정책적 당위성을 설파하거나, 독립제작사의 성장을 촉진하는 연구가 주를 이루었다[5-7]. 반면, 외주 정책의 도입이 10년을 넘기면서부터 학술적 관심은 과연 외주 정책이 목표했던 성과를 긍정적으로 달성하고 있는가로 집중되었다. 이들 연구의 공통적인 결론은 외주정책이 독립제작사의 양적 증가와 지상파 채널 접근 기회를 확장하였지만, 질적인 측면의 지표나 만족도는 개선하지 못했다는 점이다[8-11]. 즉, 외주 정책이 표방하던 제작원의 다양화라는 성과는 이루었지만, 지상파에 대한 의존적 구조, 지상파 종속적 거래 관계는 여전하며, 다양한 제작원의 자생력이 높아졌다고 평가하기는 어렵다는 것이다. 오히려 이들 연구는 외주 정책이 시장 거래 원칙의 작동을 저해함으로써 효율성을 저하시켰으며, 독립

제작사 인력의 상대적 박탈감을 증폭시킴으로써 정책에 대한 불만을 고조시켰음을 주장한다.

최근의 방송 시장 변화는 이같은 문제점을 오히려 심화시킨 듯하다. 2002년부터 10년간 외주 드라마를 분석한 연구에 의하면, 외주제작 시장은 진입과 퇴출이 활발하며, 시장 집중도가 낮은 반면, 제작사간 방영 시간의 불평등도가 심화된 것으로 나타난다[12]. 또한 한진만, 김연식, 박승현은 방송 현업인과의 심층 인터뷰를 통해 종편 도입 이후 외주 제작물의 거래가 더욱 불공정하게 이루어지고 있음을 보여준다[13]. 이들에 따르면, 종편채널은 저조한 시청률, 업계 관행에 대한 무지, 미숙한 일처리로 기존의 지상파 방송이나 케이블 PP의 관행도 무시하는 행태를 보이고 있다. 종편 방송에서 독립제작사들이 납품한 프로그램이 조기종영 및 폐지되고, 낮은 제작비를 받는 사례가 빈번히 발생하고 있음은 이를 증명한다[14][15]. 노동력 역시 외주제작 환경이 종편 도입 이전과 비교해 나아진 게 없다고 주장한다[16].

특히 최근에는 외주 프로그램의 저작권 귀속 논쟁을 통해 부정적 측면이 부각되는 듯하다. 독립제작사가 제작한 프로그램의 저작권이 지배적 사업자인 지상파 방송사에 귀속되는 문제를 교정하기 위하여 외주제작 가이드라인, 표준제작서, 외주인정제, 표준제작비, 분쟁조정 등 관련 제도가 보완되고 있지만 실질적인 효력은 미흡하다. 저작권 귀속에 대해서도 창작의 급부를 제공한 독립제작사가 저작권을 보유해야한다는 주장과 [17-20], 방송사의 위험 부담 및 추가적인 인적, 물적 기여를 도외시한 채, 일방적 주장은 어렵다는 주장이 대치하고 있는 실정이다[21-23].

이러한 기존 연구에 근거할 때, 외주 정책이 왜곡된 프로그램 거래 관행을 교착시켰다는 지적은 설득력을 얻는다[9]. 특히 독립 영역에서 종사하는 인력들의 상대적 박탈감만 증폭시켰다는 지적[10]은 주목해야할 것이다. 창의적 제작인력 확충이라는 외주정책의 목적에도 불구하고, 외주정책이 창작의 동기부여를 제공하지 못하였다는 점, 더욱이 이에 대한 학술적 점검이 미흡하였다는 점은 문제로 지적된다.

2. 방송제작 인력에 관한 연구

그간의 외주 논의에서 철저히 배제되어온 대상은 바로 제작 인력이다. 제작 인력은 외주 정책 목표의 실현을 위해 핵심적 역할을 담당하는 핵심이다. 방송 산업의 가치는 바로 제작 인력의 노동을 통해 비로소 발현되기 때문이다. 이 같은 중요성에도 불구하고 외주 정책 도입 이후 제작 인력이 어떻게 변화되고 있는가에 대한 연구는 극소수에 그친다. 의무외주제작 정책의 도입 이후 지상파 방송사와 외주제작사 간의 인력 구조 변동에 대한 연구에 의하면, 외주 도입 이후 전체적으로 제작 인력의 비정규화가 뚜렷하게 나타나고 있음을 알 수 있다[24]. 특히 드라마 부문에서 제작 인력의 비정규화가 증가한 것으로 나타난다. 반면, 지상파 방송사 종사자인 정규직은 일정한 수를 유지하는 것으로 나타난다. 2000년 중반까지 외주제작사의 스타 PD 스카우트 지상파 방송 제작 인력의 유출이 빈번했던 반면, 이후부터는 고용 안정성을 선호하는 지상파 인력이 이동을 자제했기 때문이다. 간혹 외주 제작사에서 지상파로 이동한 경우도 있는데, 이는 정규직 고용이 아닌, 파견, 용역, 계약 등의 비정규직 고용에 그친다.

이러한 고용의 불안정성은 제작 인력의 동기 부여나 만족도 차원에서 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 일반적으로 제작 인력은 고학력 소지자임에도 불구하고 기계이 저임금과 불안정 고용의 창고 산업에 종사하는 특징을 보인다[25]. 이는 내적 만족도가 제작 인력의 직무 수행에 결정적 역할을 담당하기 때문이다. 따라서 프로그램 제작 등의 창조 산업에서는 동기 부여가 무엇보다 중요한 역할을 담당한다[26]. 경제적 가치를 생산하는 주체가 바로 사람이기 때문이다[27].

물론 모든 정책이 종사자들의 동기를 부여하고, 만족도를 이끌어 내는 것은 아니다. 동기구축이론 연구에 의하면, 외부에서 주어지는 보상이나 개입 등의 규제책은 개인적 차원에서 두 가지 효과를 낳는다[28]. 외부에서 주어진 보상이나 개입이 협력적으로 받아들여지면 개인이 느끼는 만족감이나 내적 동기는 상승하지만, 반대로 외부의 개입이 통제로 받아들여지면 개인적 만족이나 내적 동기는 감소하는 것으로 나타난다. 이는 역구축효과로 설명되기도 하는데, 외부의 개입으로 스

로의 동기가 인정받지 못하게 됨에 따라 스스로 동기를 제공하는데 적극성을 잃게 되고, 의존적으로 변한다는 것이다.

국내 402개 콘텐츠 기업을 대상으로 종사자들의 만족도를 분석한 연구에 의하면, 국내 콘텐츠 진흥정책이 현업인들의 동기 부여에 긍정적 성과를 거두지 못한 것으로 나타난다[29]. 더욱이 중소 제작업체 종사자들의 만족도가 대기업 종사자들의 만족도보다 상대적으로 낮게 나타남으로써 현업인들이 느끼는 시장의 괴리감을 키웠다고 판단된다. 최세경 역시 외주 정책의 근본적인 문제점은 사업자에게 동기를 부여하지 못한 것이라 주장한다[20]. 과연 외주 정책이 그간의 제작 인력의 동기 부여나 만족에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 제작 인력의 시각에서 점검함으로써 근본적인 개선안을 도출할 필요가 있는 것이다.

III. 연구 방법

본 연구는 외주 정책이 제작 인력의 동기 부여에 어떠한 영향을 미쳐왔는가를 점검하기 위한 목적을 지닌다. 이를 위하여 현재 방송 제작 현장에 종사하고 있는 현업인과 대학에서 관련 학과 4학년에 재학 중인 예비 방송인을 대상으로 심층 면접을 실시하였다. 현업인 심층 면접 대상은 방송사, 제작사를 포함 총 4명이며, 예비 방송인은 총 6명이었다. 면접은 2014년 3월 31일부터 4월 4일까지 진행되었다.

심층 면접에서는 전반적인 제작시장 환경에 대한 평가, 제작인에 대한 동기 부여를 중점적으로 질문함으로써 외주정책이 제작 분야에 미친 영향을 측정해 보고자 하였다. 방송 현업인뿐만 아니라, 예비 방송인을 심층 면접에 포함한 이유는 이들의 향후 진로 선택에 외주정책이 미치는 영향을 고찰하기 위함이다. 방송 관련 학과의 졸업 예정자들이 조망하는 오늘날 제작 시장의 모습은 25년간의 외주 정책이 낳은 결실이라는 점에서 의미를 지닐 것으로 판단된다. 구체적으로 심층 면접 대상자는 다음과 같다.

표 1. 면접자 구분

| 구분 | 직무 | 성별 | 면접 인원 | ID | |
|--------|--------------|----|-------|-----|-----|
| 현업인 | 지상파 기획 | 남 | 1 | 현_A | |
| | 지상파 정책 | 남 | 1 | 현_B | |
| | 독립제작사PD | 여 | 1 | 현_C | |
| | 프리랜서PD | 남 | 1 | 현_D | |
| 예비 방송인 | 관련학과 대학4년 재학 | 남 | 4 | 예_A | |
| | | | | 예_B | |
| | | 여 | | 2 | 예_E |
| | | | | | 예_F |

IV. 연구 결과

1. 제작 시장 구조의 문제

현업인들이 체감하는 방송 제작시장 환경 변화는 외주정책이 가져온 변화를 고스란히 반영한다. 방송 시장에 관한 객관적 수치들이 그간의 성장을 증명하고 있음에도 불구하고, 현업인들은 제작 환경면에서 나아진 점을 찾기 어렵다고 주장한다. 오히려 현업인들은 제작 환경이 예전보다 열악해졌음을 주장하였으며, 이의 원인으로 외주 정책을 빈번히 지목하였다.

흥미로운 부분은 지상파 방송사뿐만 아니라 독립제작사 및 프리랜서 PD도 외주정책의 영향을 부정적으로 평가하고 있다는 점이다. 지상파 방송사 현업인은 자사의 제작 역량이 충분함에도 불구하고 외주정책이 오히려 제작을 위축시켰다고 토로한다. 반면, 독립 제작사 및 프리랜서 PD는 열악한 노동환경을 고발하였다. 실제로 2013년 방송산업실태조사에 의하면, KBS2의 자체제작 비중이 45.2%인 반면, 외주제작은 45.4%를 차지하고 있으며, MBC의 경우 자체제작과 외주제작이 각각 46.5%, 43.4%를 차지하고 있는 것으로 나타난다. SBS의 경우도 46.5%와 43.4%의 비율로 집계된다. 뉴스와 시사 프로그램을 제외한 대부분 장르의 프로그램이 외주를 통해서 충당되고 있음을 의미한다.

지상파가 만들 수 있는 프로그램이 별로 없다. 종편이 생기면서 지상파 시사 프로그램도 많이 죽었다. 심의 수위가 달라서 지상파와 케이블이 경쟁할 수 있는

상황이 아니다. (현_A)

이제는 50% 이상을 외주가 제작하고 있다. 특히 드라마는 외주사가 작가, 텔런트 다 잡고 있어서 지상파가 드라마 제작하는 게 불가능할 정도다. (현_B)

힘들다. 맨날 밤새고 그러다 보니 개인 생활이 없다. (현_C)

연출파트에서 일한 지 8년 됐지만, 현장은 늘 똑같다. 드라마 중반 이후에는 거의 매일 밤샘이다. 보통 6시에 출발해서 새벽 3,4시가 넘어야 끝난다. 거의 살인적인 스케줄이다. (현_D)

2. 제작 인력 시장 구조의 문제

창작의욕에도 불구하고, 오히려 제작을 통제하는 이러한 환경은 자연스럽게 지상파 방송사의 인력 유출로 연결되어 나타난다. 지상파 방송의 경우 스타급 드라마 연출자의 인력 유출에 이어, 최근에는 다큐나 시사 프로그램 연출자들도 종편, 케이블로 이동함에 따라 제작할만한 인력이 남아 있지 않다고 호소한다. 위기의식에 따른 과장된 주장일 수 있으나, 인력 구조의 문제점이 그만큼 심각하게 체감되고 있음을 드러내는 부분이다.

외주 때문에 더 만드는 게 어렵다. 잘 만든다 싶으면 다 나간다. 지상파는 무슨 인력 훈련소 같다. 다큐, 시사 연출자도 나간다. 신입사원이 할 수 있는 건 한계가 있고 남아 있는 인력 중 상당수는 맨날 기획만 한다. (현_A)

지상파 인력의 유출이 독립제작사나 비지상파 방송의 인력 구조를 견실히 하는데 긍정적으로 기여한다면, 전체 시장의 발전을 위해 바람직하다고 할 수도 있다. 그러나 문제는 제작 현장에서도 구인의 어려움을 지적하고 있다는 사실이다. 독립 영역의 현업인들은 제작 현장에서 연출을 담당할 경력직 인력은 흔치 않다고 지적한다.

프리랜서로 일하다 쉬다 한다. 하나 끝내고 몇 달 쉬다 보면 또 일거리가 들어온다. 막상 찾아보면 적합한 인력이 별로 없다. 늘 하던 사람만 하게 되는 것이다. (현_D)

3. 고용 구조의 문제

경력직의 잦은 이동이 신규 인력의 활발한 공급으로 연결될 경우, 시장의 활력은 유지될 수 있을 것이다. 하지만 경력직 품귀 현상에도 불구하고, 누구도 신규 인력을 환영하지 않는 것이 오늘날의 제작 시장의 현실이라는 지적이다. 매출 기준으로 볼 때, 신규 인력의 흡수 창구로 기능해야 할 지상파 방송사는 인위적 제작 물량 축소로 신규 인력 채용을 감축하였고, 종편이나 독립제작사는 시장 적응과 생존의 압박으로 신규 인력을 외면하고 있다는 지적이다.

실질적으로 2010년 KBS가 신규 채용한 인력은 총 79명, 2011년 110명, 2012년 158명에 그친다. 다른 지상파 방송사의 신규 채용 규모는 이에 훨씬 못 미친다. SBS는 2011년 총 16명, 2012년 35명, 2013년 29명을 채용하는데 그쳤다. 결과적으로 매년 사회로 방출되는 대규모 예비인력들을 반기는 곳은 찾기 어려운 환경이 되어버린 것이다.

심층면접자들은 예비 인력들이 제작의 밑단을 채우는 인력으로 내몰릴 수밖에 없다고 주장한다. 적지 않은 제작 인력들이 대학 졸업 후 처음으로 일을 시작하는 곳이 국가 취업 통계에도 잡히지 않는 보조 출연업체나 인력 업체의 FD라는 것이며, 이는 국내 방송 시장의 고용 문제를 고스란히 보여주고 있다.

최근 몇 년 동안 지상파가 신규채용을 많이 못했다. 작년에 KBS가 정책적으로 간만에 백 명 넘게 뽑았을 뿐이다. (현_B)

보조출연업체나 인력업체를 통해 일당 받고 일을 시작하는 친구들도 있다. 그렇게 경력이 쌓이면 연출팀 막내로 합류한다. 경력자 선호가 심해지면서 그마저도 자리가 별로 없다. (현_D)

대학원 졸업하고 드라마 제작일한지 4년 됐다. 지상파도 면접까지 봤는데 떨어지고, 드라마를 너무 만들고 싶어서 드라마 제작사 면접도 봤는데 경력이 없어서 안 되고.. 처음에 프리랜서로 시작할 수밖에 없었다. 그것도 거의 인맥 위주로 채용이 된다. 공채가 있는 것도 아니라서... (현_C)

계약직이나 프리랜서로 제작의 밑단부터 일을 시작하더라도, 승진이나 발전의 가능성이 존재한다면 회의적이라 판단하기 어렵다. 그러나 경력에 관계없이 출발선에 따라 보이지 않는 승진 한계가 작용하고 있다는 것이 현장 제작인력의 주장이다. 이러한 현실은 현장의 제작 인력 동기를 저하함은 물론, 예비 방송인에게 부정적 영향을 미치고 있다.

지상파도 조연출을 파견직으로 고용해서, 잘하면 2년 계약을 한다. 2년 후에는 재계약을 안 해주니까 그 후에는 프리랜서로 조연출을 해야 한다. (현_C)

방송사 정규직, 방송사 계약직, 프리랜서, FD 출신 간에는 보이지 않는 계급 같은 게 있다. 하는 일이 비슷해도 진급하는데 한계가 많다. 연출부가 보통 3명인데 연출 3부터 시작해서 연출로 올라갈 가능성은 거의 2~3% 정도다. (현_D)

방송은 대박을 쫓는 시장인 것 같다. 대박 아이디어를 찾도록 회사가 지원은 안 해주고 개인의 창의력만 빼서 소모해 버리는 곳이 방송사 같다. (예_A)

4. 제작인력 동기 부여 문제

제작여건을 갖추고 있음에도 불구하고 제작을 저지하는 환경, 고강도 노동의 제작 현장, 신규 채용을 거부하는 사회, 고용 구조의 부조리는 제작에 대한 꿈과 동기에 부정적 영향을 미치고 있는 듯하다. 현장의 프리랜서들은 고된 노동 탓에 제작 시장의 탈출을 시도하기도 하고, 안정된 일을 찾아 쉽 없이 정규직 탈환에 도전하고 있다. 즉, 오늘날의 방송 제작 현장은 기존의 동기마저 갈취하는 환경인 셈이다.

예전의 방송사가 아니다. 요즘엔 외주사가 많고, 방송사가 을이다. 외주사는 드라마 방영권만 사라고 하고, 안 그러면 다른 방송사에 판다고 한다. 하자는 대로 따를 수밖에 없다. 방송사 힘이 다 빠졌다. 독과점 구조 무너진 지 오래다. (현_A)

작품이 끝나면 보통 한 달은 쉬고, 일 년이면 두, 세 달 쉰다. 제작사가 정규직으로 뽑으면 작품이 없는 기간 동안에도 월급을 줘야 하니까 프리랜서로 채용하는

거다, 작품이 꾸준히 있는 게 아니니까. 프리로 하면 올라갈 수 있는 게 한계가 있고... (현_C)

작년에 선 날이 전부 합해 일주일뿐이었다. 다른 일을 하고 싶어서 사퇴를 했는데, 주변에서 자꾸 일을 권해서 다시 돌아오게 되었다. (현_D)

제작인력에 대한 동기 부여 실패가 보다 심각하게 해석되는 이유는 예비 방송인의 진로 변경 때문이다. 졸업을 앞둔 예비 방송인들은 이러한 힘겨운 환경을 감지하고 일찌감치 방송에 대한 꿈을 접고 있는 것으로 나타난다.

군대 다녀오니 세상이 보였다. 제작 일을 하고 싶었지만 일반 기업으로 진로를 바꿨다. 솔직히 지금부터 비정규직 쪽으로 맘먹을 수도 없는 것 아닌가. (예_B)

선배가 외주 제작사 들어갔는데, 박봉에 주말도 없이 중노동을 했다. 주변에 점점 꿈을 접는 사람들이 많다. 아직도 꿈은 있지만, 내 고집만 피울 때가 아닌 것 같고, 이리지도, 저리지도 못하는 중이다. (예_C)

이제는 공무원 시험 같은 쪽으로 눈이 간다. (예_A)

예비 방송인이 제작에 대한 동기를 접게 되는 주된 동기는 고용 기회의 축소, 노동에 대한 대가 부족, 고용 불안으로 축약된다. 특히 대부분의 예비 방송인들은 지상파나 케이블과 같은 비교적 안정된 직장을 선호하지만, 방송사 입사는 ‘실력과 운’을 겸비해서 ‘신이 내려야 가능’한 관문으로 인식된다. 비정규직 출발을 꺼리는 예비인력들은 다른 곳으로 눈을 돌릴 수밖에 없는 현실인 것이다.

부모님 등골 빼서 대학 4년 동안 비싼 등록금 내고, 어학연수도 다녀오고, 공모전 경험에, 내 이름으로 된 영상물도 있다. 대외 활동도 열심히 했다. 나름 열심히 준비했다고 생각했다. 그런데 케이블 인턴 면접을 갔는데 내 영상물을 보여줄 기회조차 주지 않았다.... 나이 들면서 현실이 보이는 듯하다. 친구들도 2/3는 다른 직종으로 갔다. (예_E)

어렸을 때부터 방송 3사만 봐왔다. 외주는 마지막 엔딩 크레딧에서 잠깐 보이고, 드러나지도 않는다. 그런

테를 가기 위해서 온 것이 아니다.. 위는 너무 높고, 아래는 너무 험편없다. 중간이 없다. (예_A)

웬만한 스펙 갖고는 통하지도 않는다. 무전여행에 심지어 에베레스트 원정도 하고, 북극 탐험도 해야 할 판이다. 실력도 필요하지만 극한의 체험에다 운도 따라야 한다. (예_D)

방송사 벽은 너무 높아서 못가고, 작은 곳은 당장 현장에서 일할 수 있는 경력직만 뽑는다. 갈 곳이 없다. (예_F)

저조한 임금 수준도 방송에 대한 동기를 부여하는데 현실적인 장애로 작용하는 듯하다. 고강도 노동에도 불구하고 임금이 아르바이트 수준에 그친다는 사실은 일찌감치 제작을 등지게 만드는 원인으로 작용하는 듯하다. 예비 방송인들이 회피하고자 하는 것은 제작 현장의 과중한 업무가 아니라, 그럼에도 불구하고 임금까지 못 받는 비극적 환경인 듯하다.

솔직히 아르바이트도 외주 제작사 월급만큼은 받는 다. 아르바이트는 주말에 놀 수 있지만 외주사는 주말도 없는데 말이다. 주말이 없어도 좋다. 월급은 현실화 되어야 한다. (예_D)

같은 비정규직이라도 방송 쪽 월급이 훨씬 적다. 주말도 없이 일하는데... (예_B)

외주 제작사가 임금을 현실화해서 다른 대기업 인턴 수준만 줘도 갈 마음이 생길 것 같다. (예_A)

V. 결론 및 제언

1991년 처음 도입된 외주정책은 그간 적지 않은 보수 작업을 거쳐 존속해 왔다. 외주 정책을 바라보는 대립 구도는 여전하지만, 한 가지 공감을 형성하고 있는 부분은 목표의 타당성에도 불구하고 실질적인 성과는 미흡하다는 점이다. 특히 외주정책이 방송 시장의 질적인 성장을 견인하지 못하였다는 점, 부정적 외부효과의 폐해가 심각하다는 점에 대해서는 대부분 공감하는 듯하다. 외주 정책이 낳은 파생 문제를 봉합하라는 요구가 점차 거세졌고, 외주 정책의 대부분 에너지는 제도적

보완책 마련에 집중될 수밖에 없었다. 이에 따라 외주 정책의 핵심 논거는 상대적으로 등한시할 수밖에 없었다. 이제는 외주 정책의 핵심에 주목하고, 원점에서 외주 정책을 재검토해야 할 시점이다. 무엇보다 지난 25년간 방송 시장의 구조가 급격히 변화된 점, 인력 시장의 구조적 문제가 심화되었다는 점은 출발선에서 외주 정책을 점검해야함을 보여준다.

외주 정책의 목표를 독과점 해체와 이를 통한 제작원의 다양화라 할 때, 이러한 가치를 실현해 줄 주체는 바로 제작 인력이다. 제작 인력의 성장을 전제하지 않은 제작원의 다양화는 의미를 지닐 수 없다. 본 연구는 이러한 문제에서 출발, 공간 외주 논의에서 배제되었던 제작 인력의 만족도와 동기 부여라는 차원에서 성과를 분석해 보고자 하였다.

방송현장에서 근무 중인 실무자와 관련학과 4학년 재학생과 심층면접을 실시한 결과, 현업인과 예비 방송인 모두가 방송 제작 환경을 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 물론, 경쟁의 심화, 경기 침체 등 방송을 둘러싼 외부환경이 이들의 평가에 영향을 미쳤을 수 있지만, 외주 정책이 근본적 원인을 제공하였음을 부인하기 어렵다. 지상파 현업인은 인위적인 제작 역제를 부정적 평가의 원인, 독립 영역의 현업인은 밤낮없이 고강도 노동현장으로 내모는 환경을 부정적 평가의 원인으로 꼽았다. 대조를 이루는 두 원인은 모두 방송 제작 시장의 구조적 문제를 함축하는 것이라 평가된다.

더욱이 인력 시장의 신규 채용이 대폭 감소하고, 누구도 신규인력의 교육을 책임지지 않는 시장, 경력직만 선호하는 방송 인력 시장은 현업인의 동기 부여에 부정적 영향을 미치고 있음은 물론, 예비 방송인들이 서둘러 방송의 꿈을 접는 배후로 지목된다. 4년간의 등록금과 스펙 쌓기에도 불구하고, 제작 꿈을 접지 못할 경우 보조출연업체나 인력 업체 등의 비정규직으로 시작할 수도 있다는 불안감, 교육부의 취업 통계에도 드러나지 않는 그림자 노동자로 전락할 수 있다는 위기의식은 이들에게 현실적 선택을 강요하게 만드는 듯하다. 일찌감치 취업 전쟁에 눈뜨게 되는 최근의 대학생들의 입장에서 볼 때, 고용 기회의 축소, 노동에 대한 대가 부족, 고용 불안은 최악의 조건일 수밖에 없기 때문이다.

더욱이 이러한 문제는 우수한 재원의 관련 학과 입학을 원천 봉쇄한다는 점에서 심각성이 증폭된다. 즉, 방송 인력 시장의 근원적 문제는 예비 방송인의 동기를 낮추고, 우수한 인력의 방송시장 진입을 차단하는 것이라 하겠다. 이같은 연구 결과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

표 2. 외주정책의 성과

| | |
|-----------|---|
| 제작 환경의 문제 | •근로환경 악화 •제작 인력 부족 |
| 고용구조의 문제 | •신규인력 채용 기피, 경력직 선호 •고용 불안, 제작 인력의 비정규직화 |
| 동기구축의 문제 | •제작의욕 위축 •방송계 진출 기피 |

제작 인력의 창의력이 문화 산업의 핵심 가치로 인식되고 있는 오늘날의 규제 패러다임에 비추어 볼 때[30], 방송 정책, 외주 정책의 에너지는 제작 인력의 동기 부여와 만족도 향상에 집중되어야 할 것이다. 제작 인력의 동기 부여를 저해하는 외주 정책 교정은 시급한 것이다. 뿐만 아니라 방송 시장의 경제적 효율성과 비정상화의 정상화라는 차원에서 볼 때, 외주 정책의 개선은 필요하다.

이러한 차원에서 외주 정책은 소극적 유인 방식(negative incentives and rewards)에서 적극적 유인과 보상(positive incentives and rewards)이라는 차원으로 방향을 선회할 필요가 있다. 일정 비율 이상의 자체 제작을 금하는 외주 정책은 이제 더 이상 방송 시장에 활력을 불어오지 못하며, 건전한 방송 생태계 구축에도 효력을 상실한 것으로 판단되기 때문이다. 외부의 자극을 통해 제작 인력이 내적 동기를 스스로 부여할 수 있도록 돕고, 만족감을 회복하도록 지원하기 위해서는 적극적 유인과 보상 방식이 보다 효과적일 것으로 판단된다.

무엇보다 현업인과 예비인력들이 제작에 대한 동기를 회복하고, 우수한 인력이 지속적으로 방송계로 유입되도록 고용의 안정성과 기회를 확대해야 할 것이다. 이를 위해서 제작 현장 인력의 고용 안정성을 보장하고, 신규 인력의 채용을 확대를 위한 유인책이 마련되어야 할 것이다. 구체적으로 독립제작사의 정규직 신규 인력

채용에 대해 일정 비율의 인건비를 국가가 지원하는 제도를 고려할 수 있다. 양적인 성장을 이룬 독립제작사가 신규 인력 흡수의 주요 창구로 역할 하도록 직접적인 지원금 제도를 도입하는 것이다. 정규직 인력 비율에 따라 방송사로부터 수주할 수 있는 외주 물량을 차등하는 방안 마련도 고려해볼직하다. 물론 후자의 경우 열악한 독립 제작사의 재정 및 생존을 압박할 수 있으며, 지나친 시장 개입의 우려를 지니므로 신중한 과정을 거쳐 판단해야할 것이다.

본 연구는 그간의 외주정책 평가에서 등한시 되었던 제작인력에 주목하였다는 점에서 의미를 지닌다. 더욱이 현업인뿐만 아니라 취업을 앞둔 예비인력을 분석대상에 포함함으로써 방송계 진출에 관한 체감도를 측정하였다는 점, 또한 장기적인 차원의 변화를 간접적이거나 추정할 수 있었다는 점에서도 의미를 지닌다. 그러나 본 연구의 심층면접 대상이 소수에 불과하기 때문에 일반화의 한계는 단점으로 지적될 수 있을 것이다. 또한 오늘날 제작인의 인식이 전적으로 외주제작 제도만의 영향이라 단언하기는 점도 연구의 한계로 남는다. 본 연구의 부족함이 향후 연구를 통하여 보다 깊이 있게 논의되기를 기대한다.

참 고 문 헌

[1] 한국콘텐츠진흥원, 2012 콘텐츠 산업통계, 2013.
 [2] 조준상, 김동준, 김동원, “외주 제작시장 현황 조사·분석:효율적 조사체계 제안과 정책적 함의를 중심으로”, 방송통신위원회, 정책 2012-09, 2012.
 [3] 방연주, “드라마 런닝개런티 도입 논의 시동 : 상생협의체 논의 결과 발표...지상파-연기자-작가 간 이해관계 엇갈려”, PD 저널, 2014.03.14.
 [4] 방송제도연구위원회, 방송제도연구보고서, 1990.
 [5] 송경희, “외주제작 의무편성 정책의 효과 및 개선 방향 연구”, 한국방송진흥원 연구보고, 1999.
 [6] 김진웅, “외주정책논리의 비판적 관점”, 방송과 커뮤니케이션, 제2권, 제1호, pp.39-73, 2001.
 [7] 김재영, “국내 외주제작 정책에 대한 평가와 반

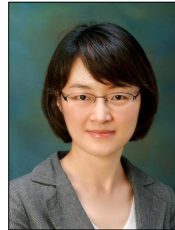
성”, 방송문화연구, Vol.15, No.2, pp.161-184, 2003.
 [8] 한진만, “방송편성과 쿼터정책”, 2000년 방송편성과 쿼터정책연구, 방송위원회정책연구보고서, 2000.
 [9] 박소라, “지상파 외주제작 프로그램의 성과 결정 요인에 관한 연구”, 한국언론학보, Vol.46, No.2, pp.341-379, 2002.
 [10] 정운경, “국내 독립제작사 지원정책에 대한 평가”, 한국방송학보, Vol.20, No.5, pp.345-382, 2006.
 [11] 박소라, 양현모, “외주정책이 제작시장과 외주제작 공급 및 프로그램 다양성에 미친 영향에 관한 연구”, 한국방송학보, Vol.20, No.1, pp.50-95, 2006.
 [12] 김정현, 오대규, “드라마 외주제작시장의 경쟁과 구조 변화”, 한국방송학회 가을철 정기학술대회 발표 논문, 2012.
 [13] 한진만, 김연식, 박승현, “종합편성채널의 콘텐츠 운용과 비대칭규제에 대한 지상파 종사자들의 인식”, 미디어 경제와 문화, Vol.12, No.1, pp.74-118, 2014.
 [14] 조선일보, “지상파, 외주사가 받은 협찬금 폐가고 과태료 떠넘기기도”, 제10면, 2014.01.12.
 [15] 한겨레, “급하다더니 한달만에 조기종영합니까?”, 2012.02.17.
 [16] 노동렬, “방송시장의 붉은 여왕 효과 연구: 중편 환경으로 인한 드라마 시장변화 요인을 중심으로”, 방송과 커뮤니케이션, Vol.13, No.1, pp.97-144, 2012.
 [17] 장하용, 조항제, 임정수, “외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구”, 방송통신위원회 보고서, 2009.
 [18] 김광호, “외주정책 편성비율과 향후 과제”, 언론학회 세미나, 2002.
 [19] 이만제, 강익희, 윤재식, 김영덕, 조용순, “방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 외주제도 개선방안”, 한국콘텐츠진흥원, 2009.
 [20] 최세경, “방송외주제도 20년의 평가와 개선방안: 외주제작 거래를 중심으로”, 인문콘텐츠, Vol.17, pp.67-97, 2010.
 [21] 홍성원, “외주제작물과 방송 저작권”, 방송문화, 제5권, 2002.

- [22] 최진훈, “외주제도의 문제점과 개선방향”, 방송 문화, 제337호, pp.10-15, 2009.
- [23] 방석호, “한국에서의 외주제작 프로그램의 저작권 귀속문제 연구”, 방송과 커뮤니케이션, 제4권, 제1호, pp.92-114, 2003.
- [24] 김병선, 김건용 “지상파 방송 프로그램 제작 스태프 고용 구조의 변화에 관한 연구: 인력 이동 및 비정규직 비율 변동을 중심으로”, 언론과학연구, 제11권, 제2호, pp.28-68, 2011.
- [25] G. Ursell, “Television production: issues of exploitation, commodification and subjectivity in UK television labour markets,” Media Culture and Society, Vol.22, No.6, pp.805-825, 2000.
- [26] R. Towse, “Creativity, copyright and the creative industries paradigm,” Kyklos: International Review for Social Sciences, Vol.63, No.3, pp.461-478, 2010.
- [27] B. Frey, *Arts and Economics*, Heidelberg: Springer, 2000.
- [28] B. Frey and R. Jegen, “Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence,” J. of Economic Surveys, Vol.15, No.5, pp.589-611, 2001.
- [29] 정윤경, “국내 창조산업 콘텐츠 진흥정책의 동기 구축효과에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, Vol.13. No.1, pp.210-220, 2013.
- [30] C. Bilton, “Manageable creativity,” International Journal of Cultural Policy, Vol.16, No.3, pp.255-269, 2010.

저 자 소 개

정 윤 경(Yoon-Kyung Chung)

정회원



- 1987년 2월 : 이화여대 영문학과(문학사)
- 1990년 5월 : Univ. of Texas at Austin, Journalism(문학석사)
- 2001년 2월 : 이화여대 신문방송학과(문학박사)

- 2002년 2월 ~ 2005년 8월 : 한국방송산업진흥원, 책임연구원 및 산업진흥센터장
- 2005년 9월 ~ 현재 : 순천대학교 신문방송학과 교수 <관심분야> : 콘텐츠진흥정책, 멀티플랫폼 콘텐츠 유통