

외주제작 방송 프로그램 편성 정책의 성과와 평가

The Accomplishment and Evaluation of the Policy of Scheduling Outsourcing Broadcasting Programs

주정민*, 한진만**, 유종원*
전남대학교 신문방송학과*, 강원대학교 신문방송학과**

Chungmin Joo(truejoo77@daum.net)*, Jinmann Han(hjmn@kangwon.ac.kr)**,
Jongwon Yoo(jwyo@chonnam.ac.kr)*

요약

본고는 방송사가 일정비율 이상의 외주제작물을 편성하여 방송하도록 규제하고 있는 외주제작 정책의 성과를 분석했다. 외주제작 정책으로 방송 프로그램의 다양성이 제고되었는지를 살펴본 결과, 외주제작 정책 시행으로 제작사가 증가하여 방송 프로그램의 제작원이 다양해졌으나 제공하는 프로그램이 특정 장르에 집중되는 한계를 갖고 있었다. 방송영상 콘텐츠의 경쟁력이 증가했는지를 살펴본 결과, 방송 프로그램의 해외 시장 진출이 증가하는 등 긍정적인 효과가 있었으나 드라마 중심의 한정된 장르에 머물렀고, 지상파방송사와 외주제작사 간에 제작비와 저작권 논란 등으로 제작여건이 개선되지 못했다. 따라서 방송사에 대한 외주 편성 비율을 최저로 설정하여 방송사와 외주제작사의 제작의 자율성을 확대하는 것이 필요하고, 방송사와 외주제작사 간의 갈등의 원인인 제작비와 저작권의 문제를 표준제작비와 같은 기준을 만들어 활용함으로써 공정한 거래가 이뤄질 수 있도록 제도화하는 것이 필요한 것으로 나타났다.

■ 중심어 : | 외주제작 | 지상파방송 | 독립제작사 | 방송편성 | 방송콘텐츠 | 저작권 |

Abstract

This study analyzed the accomplishment of the outsourcing production policy which forces broadcasting companies to schedule and broadcast more than a certain proportion of outsourcing production programs. According to the results from the examination of whether or not the policy increased the diversity of broadcasting programs, it is positive that a rise in the number of production companies resulting from the implementation of the outsourcing production policy increased the diversity of broadcasting program makers, but programs supplied were limited to certain genres, failing to be diverse. According to the results from the examination of whether or not the competitiveness of broadcasting and video contents increased, production conditions had not improved due to the controversy over the ownership of the right of production between terrestrial broadcasting companies and outsourcing production companies. In addition, though there was the positive effect of increasing export of broadcasting programs, the exports were limited to certain genres.

■ keyword : | Outsourcing Production Programs | Terrestrial Broadcasting | Outsourcing Production | Broadcasting Programming | Copy Wright |

I. 서론

외주제작 방송 프로그램 편성 정책은 방송사가 자신들이 아닌 독립제작사와 같은 외주제작사들이 제작한 방송 프로그램을 일정 비율 이상 편성하여 방송하도록 한 제도이다. 이 제도는 1990년 <방송제도연구보고서>에서 방송 제작시장 활성화 방안의 일환으로 제기되었고, 1991년에 도입되었다[1]. 이후 외주제작 정책은 1995년 선진방송 5개년 계획, 1998년 방송영상 산업진흥대책, 1999년 방송개혁위원회 보고서, 2000년 방송법 개정, 2001년 디지털시대 방송영상 산업 진흥정책 추진 전략 등에서 일관되게 확대의 필요성이 제기되었다[2]. 이들 방송정책 제안 및 계획에서는 외주제작 정책의 지속적 유지와 활성화가 필요한 이유로 독립제작사의 육성과 이를 통한 방송영상 제작산업의 경쟁력 제고를 제시했다.

방송 프로그램 외주제작 정책은 26년을 지속해온 방송 분야에 대표적인 규제정책이다. 그러나 지상파방송에는 규제를, 외주제작사에는 지원을 해주는 양면성을 갖고 있어, 이 제도에 대해 찬반의 입장이 분명하다[3]. 지상파방송은 지상파방송의 방송 프로그램 제작과 편성의 자율성을 과도하게 제약하는 제도라고 주장한다. 특히 지상파방송에게 과도하게 외주제작을 의무화하고 있어 다른 방송사들과는 규제 형평성에 어긋나는 제도라고 본다. 외주제작사는 이 제도의 시행으로 외주제작사의 방송제작과 프로그램 제작이 증가하였지만, 시행과정에서 외주제작사의 권리가 지상파방송에 종속되었다는 입장이다. 이 정책의 이해 당사자인 지상파방송과 외주제작사는 모두 이 제도에 대해 만족스러워하지 못하고 있다.

방송 프로그램의 외주제작 정책에 대한 그동안의 논의에서 관련 학계 등의 평가도 상이하다. 외주제작 정책은 지상파방송 중심의 방송 프로그램 제작구조를 개선하기 위해 도입했다. 즉, 방송 프로그램 제작을 지상파방송 이외에 독립제작사를 통해 담당하게 함으로써 방송 프로그램 제작산업 기반을 확대하기 위한 것이다. 외주제작 정책을 옹호하는 입장에서는 지상파방송사의 내부제작(수직계열화) 구조를 유지하는 것은 방송 프로

그램의 다양성 부족을 야기하여 방송 산업육성과 수송자 복지 차원에서 부정적이라는 관점을 갖고 있다. 그러나 외주정책을 부정적으로 보는 입장에서는 지상파 방송사의 제작부문의 일부를 다른 사업자에게 맡기는 정책이 프로그램의 다양성을 제공할지 의문이고, 방송 프로그램의 제작 경쟁력을 오히려 약화시킬 수 있다고 본다[4].

외주제작 정책은 국내 방송 프로그램 제작산업의 활성화를 위해 도입한 제도이지만, 관련 사업자들이 모두 문제를 제기하고 있고, 관련 전문가들의 입장도 상이하여 정책의 실효성에 대한 검토가 필요하다. 이에 따라서 제도의 도입 목적과 정책 시행의 목적이 제대로 달성되고 있는지를 평가하고, 이를 통해 이 제도의 바람직한 개선 방향을 모색할 필요가 있다. 따라서 본고에서는 외주제작의 정책목표가 제대로 달성되고 있는지를 그동안의 시행과정과 결과를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 외주제작 제도 특성 및 도입 목적

1. 외주제작 정책과 특성

현재 방송법 제72조(순수외주제작방송 프로그램 편성)에서 “방송사업자는 방송법 시행령에서 규정하는 일정 비율 이상의 외주제작 프로그램을 편성하도록 규정”하고 있다. 방송법 제72조에 근거한 방송법시행령 제58조(외주제작 방송 프로그램의 편성)에서는 “지상파방송사업자와 지상파방송채널사용사업자는 매 분기 100분의 35 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 일정비율 이상의 외주제작프로그램을 편성하도록”하고 있다. 또한 “종합편성을 하는 방송사업자(예: 종합편성 PP)는 매 분기 100분의 15 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상의 외주제작 프로그램을 편성하도록”하고 있다.

이와 같은 방송법과 방송법시행령에 근거하여 방송통신위원회는 <방송 프로그램 등의 편성에 관한 고시> 제9조(순수외주제작방송프로그램의편성)에서 방송사별 외주제작 프로그램의 편성비율을 제시하고 있다. 지

상방송사업자는 매 반기 전체 방송시간 중 최소 19%에서 최대 35%까지 외주제작 프로그램을 편성하도록 하고 있고, 지상파방송사업자와 지상파방송채널사용사업자는 매 반기 주 시청 방송시간에 최소 3%에서 최대 10%까지 외주제작 프로그램을 편성하도록 하고 있다. 그리고 제9조의 2(순수외주제작방송프로그램의인정기준)에서 외주제작 방송 프로그램의 인정기준을 제시하고 있다. 외주제작 방송 프로그램은 외주제작사가 실질적인 제작을 담당한 프로그램이어야 하고, 그 조건으로 외주제작사가 작가, 주요 출연자, 주요 스태프 등과 계약을 체결하여 제작을 진행해야 한다.

지상파방송의 외주제작 의무편성비율은 1991년 최초 도입 시에 3%였으나 이후 연평균 3%씩 꾸준히 증가하여 2005년에 24-30%까지의 수준으로 확대되었다. 이후 이 비율은 최고 40%까지 확대되어 시행되었고, 최근에는 35%를 유지하고 있다. 따라서 외주제작 의무편성 비율은 시간이 흐를수록 점차 확대되고 있다. 그러나 최근 지상파방송을 중심으로 종합편성채널 등 다양한 방송채널사용사업자의 등장으로 이미 독립제작사가 활동할 수 있는 시장이 활성화되어 있는 현실에서 지상파방송의 외주제작 의무편성비율 규제를 재검토해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

2. 외주제작 정책의 배경 및 목표

외주제작 정책 도입 목적은 방송 프로그램 제작에서 지상파방송의 수직적 독과점체제를 해체하여 제작 주체의 다원화를 확보하고, 방송영상의 창구 유통을 활성화하며, 나아가 방송영상 수요시장을 확대함으로써 국내 방송영상 산업의 국가경쟁력을 제고하는 것이었다 [3][7]. 실제로 이 제도 도입의 토대가 된 1990년 '방송제도연구위원회가 발간한 보고서에서는 외주제작 정책의 목표를 제시하고 있다[3]. 우선 다양한 양질의 프로그램을 제공하여 수용자의 복지를 제고하는 것이다. 즉 제작 주체의 다원화를 통해 지상파방송의 독점이 가져온 방송 프로그램의 획일화와 하향평준화 문제를 해결하고자 했다. 그리고 영상물에 대한 수요 증가에 부응할 수 있도록 방송 프로그램 공급을 확대하여 한국 방송영상 산업의 국제경쟁력을 강화하는 것도 하나의 목

적이었다. 방송 프로그램의 수급 불균형으로 예상되는 외국 방송 프로그램의 유입을 최소화하여 문화적 종속을 차단하려는 의도를 담았다. 아울러, 지상파방송의 수직적 통합구조를 해체하여 제작 효율성과 방송사 경영을 합리화하는 것이 또 다른 목표였다. 지상파방송이 자체 제작의 매너리즘에 빠졌으며, 이를 개선하기 위해서는 외부의 창의적 아이디어를 공급하는 것이 필요했기 때문이다.

당시 외주제작 정책을 도입한 이유는 케이블TV, 위성방송 등 새로운 매체의 등장으로 제작시장에서 수요가 공급을 초과할 것이고, 이러한 공급 부족 사태에 대비하여 제작시장을 활성화시킬 필요성이 있었다. 특히 오랫동안 지상파방송이 프로그램 공급시장을 독점하고 있어 다른 제작업체가 진입하기 어려운 상황에서 독립제작사를 강제적으로 진입시켜서라도 방송제작시장의 활성화를 도모해야 했다. 그래야만 방송영상 산업이 활성화되어 방송 프로그램이 국내의 시장에서도 경쟁력을 가질 수 있다고 본 것이다[5][6]. 즉, 외주제작 정책은 방송채널의 증가에 따른 방송 수요시장에 부응하고 프로그램 제작 및 공급시장을 확대하여 방송산업의 활성화를 도모하기 위해 도입되었다. 방송영상 산업을 21세기의 핵심 고부가가치 산업으로 판단하고, 이를 적극 지원하고 육성하여 국가 전략산업을 키우려는 정부 계획에서 추진되었다[7].

II. 연구분석틀 및 연구문제

외주제작 정책의 목표가 달성되었는지를 파악하기 위해서는 그동안 정책 시행과정에서 정부가 제시하였던 정책의 목표를 얼마나 달성했는지를 살펴보는 것이 필요하다. 당초 정부가 외주제작의 정책을 추진했던 이유는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 방송 프로그램 제작의 다양화를 달성하고, 둘째는 이를 통해 방송영상 콘텐츠 시장의 경쟁력을 제고 하는 것이다. 이 두 가지의 목표 달성을 통해 국가 차원의 방송 콘텐츠 산업을 활성화하는 것이 궁극적인 정책추진의 목표였다.

외주정책의 성과를 평가하기 위해서는 우선 외주정책으로 방송 프로그램 다양성이 제고되었는가를 살펴볼 필요가 있다. 외주정책이 방송 프로그램의 다양화에 기여했는지는 독립제작사와 같은 제작사들이 다양해졌는지, 즉 프로그램 제작원이 다양해졌는지를 통해 평가할 수 있다. 프로그램의 제작원의 다양화와 함께 다양한 프로그램이 제작되어 방송되었는지도 평가해야 한다. 다양한 방송 프로그램이 시장에 공급될 때 시청자들의 프로그램 선택권이 확대되기 때문이다. 따라서 프로그램의 다양성과 관련된 평가는 첫째, 외주정책으로 방송 프로그램의 제작원의 다양화가 이뤄졌는가, 그리고 둘째, 외주정책으로 프로그램 내용의 다양화가 이뤄졌는지를 통해 확인할 수 있다. 따라서 다음과 같은 연구문제를 설정했다.

- 연구문제 1. 외주제작 정책 추진을 통해 방송 프로그램 제작원의 다양성이 확보되었는가?
 연구문제 2. 외주제작 정책 추진을 통해 방송 프로그램 내용의 다양성이 제고되었는가?

한편, 외주정책의 성과를 평가하기 위해서는 외주정책으로 방송콘텐츠 산업의 경쟁력이 제고되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 외주제작 정책을 추진한 목적 중의 하나가 다양한 방송 프로그램 제작을 통해 제작산업이 활성화되는 것이다. 외주제작 정책을 통해 방송 콘텐츠 산업의 경쟁력이 제고되었는지를 평가하기 위해서는 지상파 중심의 방송제작 시장이 독립제작사와 같은 다양한 제작시장으로 확대되면서, 방송 프로그램의 제작 환경이 긍정적으로 변화했는지를 살펴봐야 한다. 아울러 이러한 제작 환경의 변화에 따라 궁극적으로 양질의 프로그램이 제작되어 경쟁력을 확보하고 있는지를 분석해야 한다. 따라서 외주정책으로 인한 방송콘텐츠 산업의 경쟁력에 대한 평가는 첫째, 외주정책으로 방송 프로그램의 제작여건이 개선되었는가를 살펴봐야 하고, 둘째, 외주정책으로 방송 프로그램의 경쟁력이 국내외적으로 제고되었는가를 분석해 봐야 한다. 따라서 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 3. 외주제작 정책 추진을 통해 방송 프로그램의 제작여건이 개선되었는가?

연구문제 4. 외주제작 정책 추진을 통해 국내 방송 프로그램의 경쟁력이 제고되었는가?

과거 26년 동안 외주제작 정책을 시행해 오면서 이 제도에 대한 다양한 평가가 있어 왔다. 따라서 이 제도에 대한 그동안의 연구와 평가결과를 종합해 보면, 이 제도의 목표를 제대로 달성했는지를 살펴볼 수 있다. 따라서 본고에서는 그동안 외주제도 정책에 대한 기존 연구 결과를 면밀히 분석하는 방법을 통해 연구결과를 도출해 보고자 한다. 즉, 기존 연구 결과에 대한 검토와 이를 재분석하는 과정을 통해 정책의 목표달성 여부를 살펴보고자 한다.

III. 연구결과

1. 외주제작 정책과 방송 프로그램의 다양화

1.1 방송 프로그램 제작주체의 다양화

방송 프로그램의 외주제작 정책이 1990년대 초에 시작되었지만, 2000년대 들어와서 외주제작 프로그램 편성 의무비율을 초과하여 편성하는 등 외주제작이 활성화되었다. 2010년 기준으로 외주제작 제도의 시작 시점에 비해 독립제작사의 수가 30배 증가하였고, 외주제작 시장은 초기의 500억대 미만에서 2009년에는 4,000억으로 성장하였으며, 외주제작 드라마의 수출이 빠르게 증가했다[4]. 실제로 김관규·정길용의 연구에 따르면, 독립제작사는 수적인 측면에서도 뚜렷한 증가세를 보이고 있는데 문화관광부에 신고한 건수를 보면, 1998년 108개에서 2007년 851개로 8배 이상 늘어났다[6]. 그리고 한국콘텐츠진흥원에 따르면, 2008년 이후 독립제작사의 수가 꾸준히 증가하여 2015년 말 기준 정부에 신고한 독립제작사는 1,502였다. 그리고 방송영상물 제작을 통해 매출이 있는 독립제작사도 증가하는 것으로 나타났다, 독립제작사의 매출액, 종사자 수 등도 지속적으로 증가하여 외형적인 성장을 지속하고 있다[8]. 이는 2011년에 개국한 종합편성채널 등장 등 방송시장의 외

형이 전차 확대되어 방송제작시장에 프로그램 제작수요가 증가했기 때문인 것으로 보인다.

외주제작 초기에 비해 외주제작이 활성화되면서 외주제작사인 독립제작사의 수는 급속하게 증가하고, 지상파방송에 방송 프로그램을 납품하는 업체도 점차 증가했다. 그리고 방송사의 제작비 중 외주제작비가 증가하여, 지상파방송의 제작비중은 줄어들고 있다. 이에 따라 방송 프로그램 제작시장에서 지상파방송 중심의 수직적 결합구조를 완화하는데 외주제작 정책이 일정 정도 기여한 것으로 평가되고 있다[9]. 이 때문에 외주정책의 성과로서 지상파방송사의 독점적 지배력이 완화되고 독립제작사가 양적으로 증가한 사실은 일반적으로 인정되고 있다.

외주제작사의 증가와 성장에 따라 방송 프로그램에서 가장 제작비가 많이 드는 드라마의 경우, 주로 제작사 기반형 종합엔터테인먼트 기업들이 제작을 주도했다. 외주제작사의 제작이 활성화되었던 2000년대 후반기부터 초록뭇, 올리브나인, 김종학프로덕션, JS픽처스, 팬엔터테인먼트 등이 활발하게 활동했다[10]. 그리고 최근에는 이들 외주제작사들을 KT, SK텔레콤, 팬텀 등의 통신사업자 및 거대 기업, 그리고 외국자본 등이 인수하기 시작하면서 대형화되고 있다. 이는 주요 외주제작사들이 방송 프로그램 제작에서 경쟁력을 확보하고 있다는 점을 보여준다.

그러나 일부 연구에서는 외주정책으로 독립제작사의 외적인 성장이 이뤄지는 듯 보이지만, 일부 규모가 있는 독립제작사로 제작이 집중되어 실제 독립제작사 시장 내의 집중현상이 발생하는 등 실질적 육성은 이루어지지 않고 있다고 본다[11]. 박소라·양현모의 연구에서도 독립제작사의 수는 증가하였으나, 실제로 3년 동안 지상파방송에 납품 경험이 있는 제작사는 50.2%에 달하고, 절반 이상이 납품 경험이 없어, 외주제작사의 증가가 실제로 제작으로 이어지는 경우에 한계가 있다고 지적했다[9]. 외주제작 정책이 독립제작사의 수적 증가, 독립제작사의 지상파방송에 납품기회의 확대를 가져왔지만, 그 혜택은 일부 규모 있는 제작사로 국한되는 한계를 가지고 있다는 점을 보여준다. 김관규·경길용의 연구에서도 외주독립제작사 수는 증가하였으나, 독립

제작사당 자본금 규모가 그대로이고, 평균 제작인력이 줄어들고 있어 영세성을 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타났다[6]. 한국콘텐츠진흥원의 조사에서도 독립제작사의 평균 매출액이 2012년에 1,907백만 원이었으나 2015년에 2,149백만 원이어서 담보 상태이고, 전체 독립제작사 중 55.6%가 10명 미만의 종사자가 근무하는 소규모 업체로 운영되고 있는 것으로 나타났다[8]. 따라서 독립제작사의 외형은 성장했지만, 상당수 업체들이 영세성을 벗어나지 못하고 있어 실질적인 성장은 이루어지고 있지 않고 있다.

1.2 외주정책과 방송 프로그램 내용의 다양화

외주제작 편성비율이 높아지면서, 외주제작사가 증가하고, 외주제작사가 제작한 방송 프로그램의 수와 편성량도 동시에 증가했다. 그렇지만 이러한 공급원 측면의 다양성이 공급하는 프로그램 장르의 다양성으로 연결되지는 않았다. 외주고시비율, 편성비율과 장르 다양성과의 관계를 살펴본 박소라·양현모의 연구에 따르면, 외주제작 프로그램의 편성량이 증가하여도 프로그램의 다양성이 증가하지는 않았다. 아울러 제작사가 증가했음에도 불구하고 방송 프로그램의 종류가 많아지는 않았다[9]. 실제로 2003년부터 2005년까지 외주제작사가 제작한 프로그램의 장르는 생활정보, 드라마, 인포테인먼트, 버라이어티 쇼, 다큐멘터리 장르에 국한되어 있다. 이 중에서도 생활정보가 29.0%로 가장 많고, 다큐멘터리는 10% 미만으로 제작 장르의 다양성에 한계가 존재했다[3]. 한국콘텐츠진흥원에 따르면, 2013년부터 2015년까지 독립제작사가 제작한 방송 프로그램 장르는 드라마가 10% 내외, 다큐멘터리가 12%~20% 내외, 교양이 21%~38% 내외, 오락이 13%~20% 내외로 주요 장르를 차지하고 있어, 여전히 일부 장르에 국한되어 있다[8].

현재 지상파방송사의 주 시청시간대에는 주로 드라마 장르가 편성되고 있으며, 이들 드라마의 대부분을 독립제작사가 제작하고 있다[6]. 이는 외주 제작프로그램의 경쟁력이 주로 드라마를 중심으로 이뤄져 있다는 것을 보여준다. 그러나 2011년 이전에는 지상파방송이 협찬이나 간접광고를 할 수 없었기 때문에 제작비가 많

이 드는 드라마의 자체 제작이 어려웠다. 반면, 외주제작사는 제작협찬이나 PPL 등으로 재원조달이 가능하여 독립제작사들이 드라마 프로그램 제작 부분에서 경쟁력을 가질 수 있었다. 이 때문에 지상파방송의 주요 시청시간대에 방송되는 드라마는 주로 독립제작사들이 제작했다. 따라서 독립제작사의 드라마 제작량이 늘어난 것은 외주제작 편성비율의 규제정책과 함께 외주제작사에 대한 협찬 규제 완화 정책이 동시에 시행되면서 얻은 효과라 할 수 있다.

외주제작 프로그램 중 주 시청시간대에 편성된 드라마의 경우 지상파방송의 시청률을 견인하는 주요 프로그램 역할을 했다. 외주 제작 프로그램의 시청률이 상승하는 등 시청자의 만족도가 높은 외주제작 프로그램이 지속적으로 편성되었다[4]. 이 때문에 외주제작사는 주로 드라마를 중심으로 발전했고, 드라마 제작시장이 외주제작사 중심으로 재편되었다. 이러한 현상을 전체 방송시장의 관점에서 보면, 지상파방송사들이 드라마와 같은 오락 프로그램 제작경쟁력이 약화되고, 반면 외주제작사 중심의 드라마 제작시장을 형성하는 구조를 형성했다. 아울러 외주제작사는 드라마와 같은 일부 장르의 제작 구조 중심으로 발전함으로써 다양한 장르의 방송 프로그램을 제작하지 못하는 결과로 이어졌다.

2. 외주제작 정책과 방송영상 콘텐츠 산업의 경쟁력

2.1 외주제작 정책과 방송 프로그램 제작 여건

외주제작 정책의 시행으로 방송제작 시장에서는 기존에 지상파 방송사에서 프로그램을 제작했던 인력이 독립제작사를 운영하는 등의 변화가 있었다. 외주제작 시행 초기에 독립제작 시장은 소수의 제작사가 존재했고, 이들은 전직 지상파방송사 출신이 경영하거나 제작하는 제작사들이 대부분이었다. 그래서 지상파방송과 독립제작사간에 비공식적인 관계가 작동하여, 외주제작 프로그램 제작 수주과정에서 불공정 경쟁 구조가 형성되기도 했다[5][13]. 외주 제작물 수급과정에서 방송사와 독립제작사간 하도급 거래가 지속되었고, 그 과정에서 외주제작사는 방송사 시설과 인력에 의존하여 프로그램을 제작하는 과정이 지속되었다. 이 때문에 실제로 외주제작사의 방송 프로그램을 방송사가 주도하는

등의 문제로 외주제작사는 스스로 제작 경쟁력을 높이는 기회가 부족했다. 결과적으로 경쟁력 있는 외주제작사의 육성을 통해 방송영상 산업을 육성하겠다는 원래의 정책 취지와는 달리 오히려 제작시장에서 지상파방송사의 지배력이 높아지는 현상이 발생하기도 했다[12]. 따라서 외주제작 정책은 제작 시장의 형성 및 활성화에 기여했지만, 지상파방송의 독과점 구조 해소에는 미흡했다는 지적이 많다[9].

아울러 외주제작 정책의 시행으로 방송사 PD 권한이 축소되었고, 스타의존 제작관행으로 스타의 권력화, 주연배우의 출연료 폭등에 따른 제작비 편중 현상, 대형 기획사의 제작 시장 잠식, 간접광고의 증가, 단막극 축소 등 긍정적이지 않은 방향으로 프로그램 제작 시장이 변화했다는 지적도 있다[15]. 특히 외주정책 도입 당시에는 고려하지 못했던 인기스타의 출연료 폭등이 모든 제작현장에서 심각한 문제로 부각되기도 했다. 프로그램 제작과정에서 스타출연을 조건으로 해당 소속사 비인기 연예인을 끼워 넣기 식으로 출연시켜 드라마나 프로그램 제작의 공정 경쟁을 방해하기도 했다. 제작 현장에서는 제작비의 많은 부분이 인기스타 출연료로 지급되어 질 높은 제작을 위한 제작비 지출이 어려워지는 문제도 발생했다[6].

외주제작 정책으로 독립제작사들이 많아지면서 이에 따른 부작용도 나타났다. 독립제작사의 제작 물량이 이미 프로그램 시장에 초과 공급되기도 하여 제작비를 제대로 받지 못하는 현상도 발생했다. 방송 프로그램을 제작하여 유통시킬 창구확보가 어려워 제작을 하지 못하는 경우도 있었다. 또한 한정된 방송 프로그램 유통 시장으로 인해 독립제작사 간의 경쟁이 치열해져 경쟁력 있는 독립제작사가 시청률의 저하나 지상파방송사의 편성정책에 의해 프로그램이 폐지될지 모르는 불안감 때문에 질 높은 콘텐츠 제작에 재투자하는 것을 꺼려하는 현상도 발견되었다[6].

외주제작사와 지상파방송사 간의 제작비 지급과 저작권 귀속 문제도 논란이 되었다. 지상파방송사는 외주제작에 대한 대가를 저작권의 방송사 귀속조건으로 제작비의 60-70%의 지급하고 있고, 외부제작사가 저작권을 받을 경우 제작비의 50% 정도를 지급한다[3]. 그리

고 지상파방송은 지상파방송사가 제작비 이외에 다양한 형태의 제작 인력 및 제작 경비를 지원한다. 방송사가 외주제작사에게 프로듀서, 연출자, 촬영감독을 제공하고 있으며, 나아가 제작 장비와 스태프를 지원하고 심지어 작가, 음악, 실연자 등에 대한 보상을 모두 부담하는 경우도 있다[3]. 그러나 독립제작사는 이러한 제작비 지급이 불합리하다는 입장이다. 저작권을 담보로 제작비를 받지만, 그것도 일부밖에 받지 못해 나머지는 독립제작사가 협찬 등을 통해 수급해야 한다. 그래서 저작권에 대한 합리적인 기준이 필요하다는 입장이다.

외주제작사의 방송 프로그램 제작에서 해외 판권 등 저작권의 귀속문제도 논란이다. 최근에는 외주제작사가 해외 판권을 외주제작사가 가져가는 사례가 증가하고 있고, 그로 인하여 외주제작사가 이미 투자 단계에서 해외 선판매(pre-sell)를 통해 자금을 확보하는 경우도 있다. 그러나 대부분 해외 판권 등 저작권을 지상파방송이 가져가고 있다[3]. 실제로 2015년을 기준으로 외주제작사가 제작한 프로그램의 저작권을 제작사가 보유하는 경우가 17.4%이고, 방송사가 갖는 경우가 71.2%이며, 제작사와 방송사가 공동으로 갖는 경우가 11.4%이다[8]. 지상파방송사는 방송 프로그램의 광고판매를 통한 수익이 제한되고, 광고유치 실패에 따른 위험부담을 안고 있기 때문에 어쩔 수 없다는 입장이다. 그러나 외주제작사는 지상파방송이 적은 제작비를 지급하고, 저작권까지 가져가는 것은 불합리하다고 주장한다. 외주제작사가 해외 판매를 위해 한류 스타에 의존하면서 제작비가 높아지기 때문에 어쩔 수 없이 프로그램의 품질을 낮출 수밖에 없는 경우도 있다는 것이다. 이 때문에 신생 외주제작사의 경우 인지도를 높이기 위해 방송사와의 계약에서 열악한 조건을 받아들이거나, 최소한의 비용에 맞춰 줄속으로 제작하는 경우가 발생하고 있다[3]. 이러한 현상으로 실제로 외주제작 제도로 인해 방송 프로그램의 제작 여건이 개선되지는 않고, 두 사업자 간의 갈등만이 반복되는 구조가 되었다.

방송 프로그램 제작시장의 기반에 되는 인력문제도 개선되지 않고 있다. 기존 방송사 인력은 외주제작의 증가 등으로 일부 줄었다. 반면, 외주제작사 인력은 많이 늘었으나 한정된 유통시장에 비해 투입된 인력을 고

려하면 생산성이 떨어진다. 독립제작사들이 영세규모를 벗어나지 못하는 구조를 유지하고 있어, 고용이 불안정하고, 급여가 적어 고급인재들이 몰려들지 않고 있다[6]. 방송 프로그램을 유통할 새로운 플랫폼이 다양하게 등장했음에도 불구하고 지상파 방송이 여전히 주요 프로그램 유통창구로서 역할을 하고 있어 이러한 문제가 해결되지 않고 있다. 독립제작사가 제작한 프로그램은 송출에 있어 타 매체에 비해 지상파 방송에 의존 비율이 높은 것이 현실이다[6].

2.2 외주제작 정책과 방송 프로그램의 경쟁력

외주제작 정책의 초기에 방송사가 독립제작사에 발주하는 외주 제작물은 소모성, 단발성 프로그램이었다. 이 때문에 독립제작사가 만든 프로그램은 주변시간대에 배치하는 등의 문제로 외주제작 정책이 독립제작사의 활성화에 기여하지 못했다[12]. 그러나 최근에는 드라마를 중심으로 독립제작사의 프로그램이 주요시간대 배치되는 등 점차 경쟁력을 확보하고 있다. 그럼에도 불구하고 외주제작사의 제작 관행을 보면, 아직까지 지상파 외주담당 PD들이 독립제작사에 기획안을 주거나 독립제작사로부터 기획안을 받아 서로 협의, 보완하면서 프로그램을 제작하는 방식으로 대부분의 제작이 이뤄진다. 또는 현장에서 제작 경험이 많은 지상파방송사 외주제작 프로듀서가 기획이나 파일럿 프로그램을 제작해 본 후, 외주제작사에 프로그램을 넘겨 제작하는 방식으로 제작이 진행되고 있다. 이 때문에 독립제작사의 제작 능력을 높이는 데는 구조적인 한계가 있다[6].

외주 제작물 수급 거래에서 방송사와 독립제작사 간의 하도급 거래가 여전히 존재하며, 외주제작물 제작 과정에 방송사의 시설 및 인력 의존도가 유지되어 지상파방송사들의 우월적 지위와 지배력이 다른 시장에게 확대되고 있다[5][13]. 무엇보다도 드라마 위주의 외주제작 구조 때문에 교양 정보 프로그램 등에 대한 외주제작사의 제작능력 제고에 어려움이 있다[14]. 따라서 독립제작사가 양질의 콘텐츠를 제작하는 데 한계를 가질 수밖에 없는 구조를 형성하고 있다. 여기에 재정적인 면에서 지상파 방송사의 제작비는 지속적으로 증가하고 있으나, 지상파방송사의 광고수입이 증가하지

않는 상황에서 독립제작사에 재투자할 수 있는 재원도 많지 않다[6]. 따라서 건실한 독립제작사를 통한 콘텐츠 제작이 더욱 어려워지고 있는 것이 현실이다.

그동안 외주제작과정에서 제작사는 자신들이 만든 프로그램을 지상파방송사에 편성하기 위해 스타 배우와 작가를 캐스팅하고, 지상파방송사는 시청률에서 불안 요인을 제거하기 위해서 스타 배우와 작가를 선호했다. 그 결과, 일부 인기 작가들은 외주제작사로, 연기자들은 연예기획사로 이동했다. 이 때문에 드라마시장을 중심으로 방송 프로그램의 제작의 주도권이 연출자에서 연기자로, 연기자에서 작가로 변화했다[4]. 특히 드라마 제작의 경우, 프로그램의 주도권은 스타 작가나 배우를 확보하고 있는 독립제작사나 연예기획사가 갖고 있다. 지상파방송은 A급 작가와 배우를 캐스팅하기가 어려워지고 있어, 실제로 드라마를 중심으로 하는 일부 장르에서 제작의 주도권을 상실했다[4].

최근에는 종합편성채널의 등장, 일부 경쟁력 있는 유료방송 PP의 등장, 그리고 OTT 등 양질의 콘텐츠가 필요한 유료방송 플랫폼의 등장으로 방송콘텐츠의 구매가 증가하고 있다. 또한, 한류의 본격화로 드라마의 해외 판매가 증가, 중국자본 등의 한국방송콘텐츠에 대한 투자가 증가 등으로 외주제작사인 독립제작사는 해외 선 판매로 제작비의 일정 비율을 확보하고 제작이 가능해지고 있다[3]. 독립제작사의 방송 프로그램 해외 수출액은 2008년에 11,228천 달러에서 2015년에는 18,440천 달러로 꾸준히 증가했다[8]. 외주제작사의 성장으로 방송 프로그램 제작이 활성화되면서, 방송영상 프로그램의 수출에 상당한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 특히 최근에 외주제작사들이 제작한 드라마의 경우, 지상파방송을 통해 해외 수출되어 방송 한류를 이끌어 방송영상 콘텐츠의 발전에 기여했다[3].

V. 결론 및 함의

외주제작 정책의 목표달성 여부를 살펴본 결과, 외주제작 정책은 부분적인 목표를 달성한 것으로 평가할 수 있다. 외주정책을 통해 제작사가 늘어나 방송 프로그램

의 제작원이 다양해져, 지상파방송 중심의 제작구조가 다원화된 것은 긍정적이다. 그러나 외주제작사에서 제공하는 프로그램이 드라마, 다큐멘터리, 교양 등과 같은 한정된 장르에만 집중되는 한계를 갖고 있다. 방송영상 콘텐츠의 경쟁력 측면에서는 지상파방송사와 외주제작사간에 제작비와 저작권 귀속 논란 등으로 제작여건이 개선되지 못한 것이 현실이다. 방송 프로그램 제작에서 지상파의 영향력이 여전히 존재하여, 일부 대형 독립제작사 중심으로 외주제작이 집중되어 외주제작사의 제작능력을 크게 높이지 못했다. 다만, 외주제작사가 제작한 방송 프로그램이 해외시장에 진출하는 등의 긍정적인 효과가 있었으나, 드라마와 같은 한정된 장르에 집중된 측면도 있다. 그러나 외주정책의 긍정적 효과가 부분적이라는 이유로 당장 이 제도를 폐지할 수는 없다. 따라서 정책의 목표를 달성할 수 있도록 규제제도의 개선과 정비가 필요하다.

외주제작 정책에서 우선적으로 고려해야 할 사항은 현재 방송법과 방송법시행령에 근거하여 규제하고 있는 지상파방송의 외주제작 편성비율이 방송사업자별로 적절한 비율인지에 대한 검토가 진행되어야 한다. 현재 지상파방송 중 KBS2TV는 35%의 외주제작 편성비율의 규제를 받고 있고, EBS의 경우 16%의 규제를 받고 있다. 이러한 비율의 설정 근거를 분명히 하고, 방송법상의 비율규제가 적절한지에 대한 분석이 필요하다. 무엇보다도 이러한 엄격한 비율규제가 방송영상 산업 내부의 자율적인 경쟁력 제고에 도움이 되는지에 대한 분석이 이뤄져야 한다. 방송영상 산업의 활성화를 위해서는 외주제작비율을 강제적으로 부여하기보다는 사업자의 제작의 자율성을 확대하는 방안을 도입해야 한다. 예를 들어 규제기관은 외주편성비율의 최저치를 제시하고, 방송사가 자율적으로 기준을 정해 실시하고, 이에 대한 평가는 방송평가와 재허가 등을 통해 실시하도록 하는 방안 등을 적용하는 것도 하나의 방안이다. 그리고 이러한 제도가 정착되면, 외주제작 편성비율을 점진적으로 자율화하여 준수하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

외주정책의 성과가 미흡한 주요 요인으로 지상파방송사와 독립제작사 간의 불평등한 거래 및 저작권 문제

를 들 수 있다. 시장에서 우월적 지위를 차지하고 있는 지상파방송사와 하청을 받아야 하는 독립제작사와의 관계가 개선되지 않으면, 외주제작 제도의 목표는 달성되기 어렵다. 독립제작사가 투자한 비용을 회수할 수 없는 상황에서 우수한 프로그램이 나올 수 없고 탄탄한 독립제작시장도 형성될 수 없다. 현재 지상파방송사는 내부기준을 갖고 외주제작비를 판단하고 있다. 반대로 외주제작사는 자신들이 예상되는 소요비용에 근거하여 제작비를 책정한다. 따라서 방송사와 외주제작사가 함께 인정하는 표준제작비 산정기준이 마련되는 것이 필요하다. 지상파방송사와 독립제작사가 방송 프로그램의 제작에 투입하는 모든 요소와 부담하는 위험을 감안하여 수익을 배분하는 제작시스템이 필요하다. 그런 측면에서 저작권 문제도 외주제작에서 누가 기획과 책임을 주도하는가, 프로그램 유통을 통해 발생하는 수익을 어떻게 배분할 것인가 등을 명확히 판단할 수 있도록 그 유형을 나누어 해결해야 한다.

외주제작사와 지상파방송과의 상생 관계 형성을 통해 전체 방송영상 콘텐츠 시장의 경쟁력을 제고하기 위해서는 방송산업 전체를 키워, 충분한 제작비가 제작시장에서 투입될 수 있는 구조를 형성하는 것이 필요하다. 방송산업 분야의 광고규제 제도의 완화 등을 통해 방송 프로그램 제작에 보다 많은 비용이 투입될 수 있는 환경을 조성하여 지상파방송과 외주제작사가 상호 협력하여 윈-윈 하는 산업구조 형성이 필요하다. 전체적으로 방송사의 시청률이 하락하고 이에 따라 광고수입도 하락하고 있다. 그러나 방송사의 인건비 등 운영비용의 증가, UHD 등과 같은 투자비용 증가 등으로 외주제작비를 늘릴 수 없는 것이 현실이다. 따라서 방송사는 외주제작비를 삭감할 수밖에 없고, 외주제작사는 실 제작비 이하로 책정된 제작비로 인한 손실을 만회하기 위해서 무리한 협찬, 고지, PPL 등이 성행하고 있다. 이러한 구조가 개선되지 않으면, 방송사와 외주제작사 간의 갈등은 이어질 수밖에 없어 방송영상 콘텐츠 산업의 육성은 요원해질 수밖에 없다.

참 고 문 헌

- [1] 문성철, “외주제작 정책 20년의 성과 평가: 프로그램 제작시장의 변동을 중심으로,” 방송과 커뮤니케이션, 제12권, 제3호, pp.154-206, 2011.
- [2] 윤석민, 장하용, “외주정책을 둘러싼 논쟁의 특성과 그 성과에 관한 연구,” 한국방송학보, 제16권, 제2호, pp.242-274, 2002.
- [3] 최세경, “방송외주제도 20년의 평가와 개선방안,” 인문콘텐츠, 제17권, pp.67-97, 2010.
- [4] 권호영, “외주정책의 새로운 지평탐색,” 코가포커스, 2013-04호(통권 70호), 2013.
- [5] 박소라, “지상파방송사의 외주제작 프로그램의 성과 결정 요인에 관한 연구,” 한국언론학보, 제46권, 제2호, pp.341-379, 2002.
- [6] 김관규, 정길용, “지상파방송사 외주정책 성과 평가: 독립제작사 육성과 프로그램편성 평가를 중심으로,” 언론과학연구, 제9권, 제4호, pp.5-37, 2009.
- [7] 김재영, “국내 외주제작 정책에 대한 평가와 반성,” 방송문화연구, 제15권, 제2호, pp.161-184, 2003.
- [8] 한국콘텐츠진흥원, 2016 방송영상산업백서, 나주: 한국콘텐츠진흥원, pp.163-203, 2017.
- [9] 박소라, 양현모, “외주정책이 제작시장과 외주제작 공급 및 프로그램 다양성에 미친 영향에 관한 연구,” 한국방송학보, 제20권, 제1호, pp.50-95, 2006.
- [10] 김대호, “외주정책과 콘텐츠산업의 변화,” 방송문화연구, 제20권, 제2호, pp.7-30, 2008.
- [11] 김재영, 이재호, “외주정책과 방송산업 육성: 독립제작사 활성화와 시청자 복지 증진을 중심으로,” 외주정책 10년의 성과와 전망 세미나 발표논문, 한국언론학회, 2002.
- [12] 송경희, 외주제작 의무편성 정책의 효과 및 개선 방안 연구, 서울: 한국방송진흥원, 1999.
- [13] 권장원, “방송정책과 방송사 조직 내부 관행간의 상호작용 연구,” 한국언론정보학보, 제38권, pp.245-275, 2007.
- [14] 김경환, 방송환경 변화와 외주정책의 재정립방안, 문화연대 주최 ‘지상파 방송 3사 외주제작 프

로그램 편성실태보고 및 개선방안을 위한 토론회' 발표문, 2007.

[15] 김동준, “외주전문채널 설립 (반대): 새로운 독점 구조 탄생은 자명,” 신문과 방송, 제409호, pp.147-151, 2005.

[16] 김인경, 조미애, “국내 외주제작 현황에 따른 활성화 방안 모색,” 동서언론, 제11권, pp.273-295, 2008.

유 종 원(Jongwon Yoo)

정회원



▪ 1992년 8월 : 고려대학교 신문방송학과(박사)

▪ 2007년 1월 ~ 2008년 8월 : 전남대학교 기획협력처장

▪ 2014년 10월 ~ 2015년 10월 : 한국언론학회 부회장

▪ 1992년 8월 ~ 현재 : 전남대학교 신문방송학과 교수
<관심분야> : 언론철학, 언론정책, 지역언론

저 자 소 개

주 정 민(Chungmin Joo)

정회원



▪ 2001년 2월 : 고려대학교 신문방송학과(박사)

▪ 1998년 12월 : 대통령직속 방송개혁위원회 전문위원

▪ 1993년 10월 : 방송위원회 연구원

▪ 2017년 9월 : 한국방송광고진흥공사(KOBACO) 이사

▪ 2002년 8월 ~ 현재 : 전남대학교 신문방송학과 교수
<관심분야> : 뉴미디어 기술의 채택 및 확산, 뉴미디어 정책, 뉴미디어 콘텐츠

한 진 만(Jinman Han)

정회원



▪ 1989년 2월 : 고려대학교 신문방송학과(박사)

▪ 1984년 3월 ~ 1992년 8월 : 건국대학교 신문방송학과 부교수

▪ 2007년 11월 ~ 2008년 11월 : 한국방송학회 회장

▪ 2012년 9월 ~ 2015년 8월 : KBS 이사

▪ 1992년 8월 ~ 현재 : 강원대학교 신문방송학과 교수
<관심분야> : 방송 내용의 다양성, 방송편성, 지역방송