

공공부문 아웃소싱의 동태적 변화 : 지상파 방송사의 아웃소싱 사례를 중심으로*

노 성 철**

I. 머리말

방송산업의 외주화 과정은 공영방송사의 시장독점을 규제함으로써 미디어 콘텐츠산업의 경쟁력과 다양성을 높이려는 정책적 판단이 그 시작점이라는 점에서 타 산업의 외주화와 차별화된다. 또한 지상파 방송사에게 할당되는 주파수 영역과 그것을 통해서 시청자에게 전달되는 방송콘텐츠가 공공재의 성격을 갖고 있는 만큼, 외주화 과정은 공공성 논리, 시장논리 그리고 전문성 논리 사이의 긴장과 타협 속에 진행되었다. 때문에 방송산업은 제도적 영역에서의 변화와 그에 대한 행위자들의 적응 또는 저항이 어떻게 외주화의 과정을 특징짓는지, 이어서 외주화가 어떻게 산업의 구조를 변화시키는지 관찰할 수 있는 이상적인 맥락이라 볼 수 있다.

2010년 이후 방송콘텐츠산업은 구조적 변화를 겪고 있다. tvN을 선두로 CJ계열의 케이블 채널들과 정치적 논란 끝에 설립된 종편 4사들은 화제성, 시청률, 광고 수입 등 모든 지표에서 뚜렷한 성장세를 보이고 있다. 반면 2012년 언론대파업 이후 노골적으로 진행된 경영진의 가학적인 인사관리와 제작자율성 침해는 대규모 인력유출을 낳으며 지상파 방송사들의 추락을 가속화시켰다. 아울러 중국시장의 부상과 외국자본의 유입은 외주제작사와 제작인력들의 지상파 방송사들에 대한 경제적 종속성을 감소시켰다. 미디어 기술의 발전에 따른 시청자들의 콘텐츠 수용방식의 변화 역시 콘텐츠 제작자들이 전통적인 미디어 플랫폼을 우회할 수 있는 더 많은 가능성을 열어주고 있다.

본 사례연구는 외주화 과정을 방송콘텐츠산업을 특징지우는 제도적 맥락으로 보고, 그 맥락 속에서 산업 외부의 환경변화와 산업 내부의 주요 행위자들 사이의 이해관계가 어떻게 변화해 왔는지 공시적 분석을 통해서 살펴보고자 한다. 사례연구의 방법론에 있어 방송외주화의 거시

* 이 글은 정흥준 외(2017), 「아웃소싱의 메커니즘과 기업 내외에 미치는 영향」(한국노동연구원) 제5장의 내용을 요약·정리한 것이다.

** 일본 사이타마대학교 경제학과 교수(scno@mail.saitama-u.ac.jp).

적 과정과 그 규모를 파악하기 위해서 방송산업 외주정책 관련 연구논문 및 방송통신위원회 등 관련부서의 정책자료 등을 중심으로 문헌연구를 진행했고, 외주화의 미시적 과정(콘텐츠 생산과정의 변화)과 최근 나타나고 있는 방송사 조직 및 외주화 형태의 변화를 이해하기 위해서 생산과정에 참여하는 다양한 방송산업 직종 종사자들을 대상으로 한 인터뷰를 수행했다.

II. 방송산업 외주화의 거시적 과정 : 의주제작 프로그램 의무편성제도를 중심으로

지상파 방송사는 송출, 편성, 제작기능을 수행해왔다. 이중 국내외에서 외주화가 활발하게 진행되고 있는 기능은 바로 콘텐츠 제작 영역이다. 그 출발점은 1991년 도입된 의주제작 프로그램 의무편성제도였다(이종구·송용한, 2010). 방송콘텐츠 제작시장에서 지상파 방송사의 독점을 해소하고 독립제작사를 육성함으로써 산업의 전체적인 경쟁력을 높이는 것을 목표로 지상파 방송사의 전체 방영시간 중 일정비율 이상을 의주제작 프로그램으로 편성하는 것을 의무화하는 제도였다. 1991년에 3%로 고시된 의무외주 제작비율은 1993년 10%, 2001년 31% 그리고 2012년 35%로 증가하였다. 도입 이후에도 방송사들이 의주편성 비율 규정을 우회할 수 있는 통로를 차단하고 정책의 실효성을 높이기 위한 방안들도 지속적으로 보완되었다. 예를 들어 1994년에는 의주제작 프로그램을 의도적으로 시청률이 낮은 시간대에 편성하는 것을 방지하기 위해 주시청 시간대에 적용되는 별도의 의주편성 비율(Prime Time Access Rule : PTAR)을, 2000년에는 방송사들이 설립한 자회사를 통해 제작한 프로그램을 전체 의주제작 비율의 21%를 초과해 편성할 수 없도록 규정(특수관계자 의주편성 비율 규정)하는 등의 제도적 보완이 이루어져왔다. 그 결과 <표 1>이 보여주는 것처럼 지상파 방송사들의 의주제작 프로그램 편성 비율을 꾸준히 증가해왔다. 다만, 뒤에서 더 자세히 서술하겠지만, 이러한 의주제작 비율의 증가는 의주제작 의무비율을 도입하던 방송사들이 낮은 제작비로 프로그램을 편성할 수 있는 도구로 전략적으로 의주제작을 활용한 결과이기도 했다.

의주제작 비율의 증가는 의주제작산업의 양적팽창으로 이어졌다. 특히 케이블, 위성/DMB 방송의 활성화, 한류 등으로 미디어의 다변화와 자본의 유입이 본격화된 2003년 이후 드라마 장르에서 그 성장세가 두드러졌다. 2010년대에 들어 의주제작사 수는 1,300여개를 돌파했고, 의주제작 시장규모도 2013년 기준으로 5,000억 원대를 돌파하였다(방송콘텐츠진흥원, 2014). 한류붐을 타고 성장한 드라마 의주제작사에 더해 최근에는 예능 프로그램을 전문으로 하는 의주제작사들 역시 규모를 키우고 있다. 그러나 이러한 양적성장에도 불구하고 질적으로는 다

〈표 1〉 지상파 방송사들의 연평균 외주제작 프로그램 편성비율

(단위 : %)

방송사	KBS1	KBS2	MBC	SBS	EBS
의무비율	24	40	35	35	20
2009	27.3	46.1	44	48.7	21.6
2010	27.6	51.8	48.8	49.8	23.1
2011	25.8	56.4	48.6	51.4	25.9
2012	25.8	53.5	53.6	52.4	27
2013	27.3	54.8	50.6	54.5	27.4

자료 : 김경환(2015).

음 세 가지 측면에서 여전히 뚜렷한 한계를 보이고 있다.

첫째, 외주제작 생태계의 양극화이다. 전체 방송시간의 일정비율을 외주제작물로 편성하는 기계적인 규정은 방송 장르 사이의 외주제작 비율의 불균형으로 이어졌다. 지상파 방송국들은 광고수익과 직결되는 대형드라마와 예능 프로그램들을 황금시간대에 편성하고 대규모의 외주제작비를 투입하는 반면, 공익성이 중시되는 시사교양물 제작에 있어서는 비용절감에 초점을 맞추는 전략을 구사한다. 그 결과 시사교양 장르를 전문으로 하는 외주제작사는 사실상 지상파 방송사들의 불법과전/사내하청업체로 전락하게 된다.¹⁾ 이러한 외주제작 장르 간 불균형은 2008년 이후 정치적·제도적 변화²⁾에 대응해 지상파 방송사 경영진들이 시사교양국을 축소하고 예능 및 드라마국을 확대하는 추세 속에서 더욱 강화되었다. 외주제작비 및 편성시간의 불균형은 곧 외주제작사들 사이의 양극화로 이어졌다. 크게는 드라마·예능 그리고 시사교양 장르 사이에, 각 장르 내에서도 양질의 작가, 피디, 연기자들의 섭외력 및 지상파 방송사 외주담당자와의 네트워크에 따라서 양극화가 두드러졌다. 외주제작사의 40% 정도가 연간 제작프로그램 수가 한 편이 되지 않을 정도로 규모가 영세하고, 2013년 기준 독립외주제작 사업체의 평균 종사자 수는 4명에 불과하다는 사실은 이런 사실을 단적으로 보여준다(방송콘텐츠진흥원, 2014).

둘째, 영세한 외주제작사들이 다수를 차지하다보니 콘텐츠 기획 및 제작능력을 갖춘 외주인력들의 재생산이 이루어지지 않고 있다. 예능·드라마 장르의 경우 방송사 편성을 따내기 위해 고액의 작가료와 출연료를 지출하며 스타 작가와 연기자를 무리하게 섭외하는 관행이 굳어졌

1) 최근 EBS에 프로그램을 납품하던 두 독립피디의 죽음은 비용절감에 초점을 맞추는 지상파 방송사의 시사-다큐 부문 외주제작 관리의 실상을 다시 한 번 드러냈다. 자세한 내용은 주간경향 2017.7.12기사 'EBS가 독립피디에게 빨대 꽂는 법' 참조

2) 2008년 이후 공영방송사들의 보도에 대한 정·관계 인사들의 비판과 명예훼손 소송의 증가가 두드러졌고, 종합편성채널들이 출범하면서 광고시장의 경쟁이 치열해졌다. 전국언론노동조합은 이러한 변화에 저항해서 2008~2012년 사이에 여섯 차례의 파업을 조직했다.

다. 반면, 대다수 외주제작사들이 장기적인 관점을 가지고 내부역량을 키우는 데는 소홀했고, 단 한편의 제작물이 손익분기점을 넘기지 못할 경우 적자 도산하는 사례 역시 빈번하게 된다.³⁾ 시사교양 외주제작사의 경우 대표는 주로 방송사 정규직과의 네트워크를 활용해 ‘일감’을 가져오고 기획 및 제작은 프리랜서 작가들과 피디들이 필요할 때마다 결합하는 프로젝트형 조직으로 운영되면서 역시 조직의 역량을 축적하거나 재생산하는 데 어려움을 겪고 있다. 최근에는 외주제작사의 열악한 처우와 노동조건이 알려지면서 신규인력의 유입이 줄어들고 있고, 기존 인력들의 이탈도 가속화되고 있다. 결국 숙련된 제작인력들을 안정적으로 재생산할 수 있는 조직구조를 제도화하는데 실패하면서 외주콘텐츠제작 산업의 전체적인 경쟁력 또한 떨어지고 있다(이종구·송용한, 2010).

셋째, 현재 외주화 과정은 지상파 방송사와 독립제작사 간의 힘의 불균형을 재생산해오고 있다. 대다수 영세한 외주제작사들이 경제적으로 그리고 제작과정⁴⁾에 있어 사실상 지상파 방송사에 종속됨으로써 지상파의 수직적 독점구조를 깨고 다양한 양질의 콘텐츠 생산을 촉진시키려고 했던 외주제작제도의 애초 취지가 퇴색되고 있다. 방송사 정규직 제작인력들의 노동조합과 직종협회 같은 강력한 집단적 이해대변체의 부재는 외주제작 인력의 종속성이 재생산되는 원인 중 하나로 작용했다. 외주제작사와 지상파 방송사 사이의 종속관계를 재생산해온 또 하나의 장치는 지상파 방송사의 저작권 독점이었다. 외주제작사나 독립피디는 자신이 제작한 콘텐츠를 2차 제작 등에 활용할 수 없기 때문에 지상파 방송사로부터 외주하청을 받는 것 이외에 수익원을 찾는 것이 힘들게 되고, 이러한 제약은 그들의 영세성과 종속성을 강화시켰다.

요컨대, 지상파 방송사들의 외주화 정책에 대한 대응과 활용은 제작비를 절감하고 제작과정 전반에 대한 관료적 통제를 높이는데 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 정규직 인하우스 피디를 채용하고 내부고용시장을 통해 숙련을 형성시키기 보다는, 제작비 단가를 최대한 낮춰 외주제작으로 전환시킴으로써 경제적 효율성과 양적 유연성을 추구하고 있는 것이다. 지상파 방송사들이 이러한 제도적 우회를 할 수 있었던 것은 이들이 콘텐츠 유통에 있어서 여전히 독점적

3) 2013년 7월 출연자와 스태프의 인건비를 지급하지 못해 논란이 됐던 ‘여명의 눈동자’, ‘모래시계’의 연출자 김종학 피디의 자살은 이러한 외주제작의 문제적 관행을 공론화시켰다. 지상파 방송사가 제작비를 충당하지 못할 경우, 제작비의 40~60% 정도만을 제작비로 지급하면서 외주제작자에게 제작을 넘기고, 외주제작사가 PPL이나 외부투자자를 모집해서 제작비를 충당하고 이윤을 엿보는 관행이 그것이다. 이러한 관행은 제작비 투자의 위험성을 외주업체에 전가시키는 효과를 가져왔지만, 인하우스 피디들의 제작기회는 그만큼 줄어들어 내부의 불만을 증가시키는 결과를 낳기도 한다. 뒤에서 자세히 설명하겠지만 이는 상당수 드라마·예능 인하우스 피디들의 이직으로 이어진다.

4) 시사교양 장르의 외주제작과정에는 뒤에서 더 자세히 논의하겠지만, 완제품 판매에 가까운 드라마 장르와는 달리, 인하우스 피디들이 가완성물을 보고 수정 및 재촬영 지시까지 내릴 수 있다는 점에서 사용 종속성이 높다고 할 수 있다.

지위를 점하고 있었기 때문이었다. 그러나 제도적 우회전략은 미디어산업을 둘러싼 급격한 환경변화로 유효성을 잃고 있다. 먼저, 한류시장이 성장하면서 예능과 드라마를 중심으로 중국 자본이 국내 제작사로 직접 유입되기 시작했다. 국내 콘텐츠 제작사들을 대상으로 한 인수합병부터 개별 콘텐츠 제작 투자까지 2014년 한 해 중국인과 중국기업이 국내 비디오, 기타 문화 방송, 게임 소프트웨어, 광고 영화 등 콘텐츠업체에 투자한 금액은 그 전년대비 2.7배 넘게 증가한 총 954만 달러에 달했다(한국콘텐츠진흥원, 2014). 그 결과, 몇몇 외주제작사들은 영화제작사처럼 외부자금을 투자받아서 프로그램의 판권을 확보하고 투자수익을 나눌 수 있는 채널을 확보하게 되었다.

더욱 근본적으로 시청자들의 미디어 수용방식의 다변화는 지난 25년간 자체 콘텐츠 제작능력이 상당부분 외주화된 지상파 방송사가 느끼는 위기감을 증폭시키고 있다. 유튜브, IPTV, 넷플릭스, tving/Pooq,⁵⁾ 아프리카TV 등 OTT(Over-the-top) 서비스는 자신이 선호하는 미디어 콘텐츠를만 선택적으로 소비하려는 수요와 맞물려 가파른 성장세를 보이고 있다. OTT서비스 사업자들이 콘텐츠 제작업체들과 공급계약을 체결하거나, 직접 콘텐츠 제작에 뛰어들면서 외주제작 인력의 수요는 폭발적으로 증가하고 있고, 그 결과 과거와 같은 지상파 종속성은 줄어들고 있는 것으로 보인다. 동시에 종편·케이블 등 경쟁채널들의 부상은 지상파 방송사들의 광고 매출에 직접적인 타격을 입혔다. 2011년 종합편성 채널이 정치적 특혜 논란 속에 개국하면서 코바코 독점체제가 붕괴되었고, 그 결과 [그림 1]이 보여주는 것처럼 지난 2006년 전체 방송광고시장의 75.8%를 차지했던 지상파의 점유율은 2010년 66.3%, 2015년 55%까지 급락했다(방송통신위원회, 2016).

특히 다른 종편채널들이 2015년을 기점으로 광고 매출의 정체 또는 하락을 겪고 있는 반면, JTBC는 2012년 520억 원에서 2016년으로 1,234억 원으로 놀라운 성장을 보이고 있다. 이는 MBC 광고 매출의 60% 수준에 달하는 수치이다.

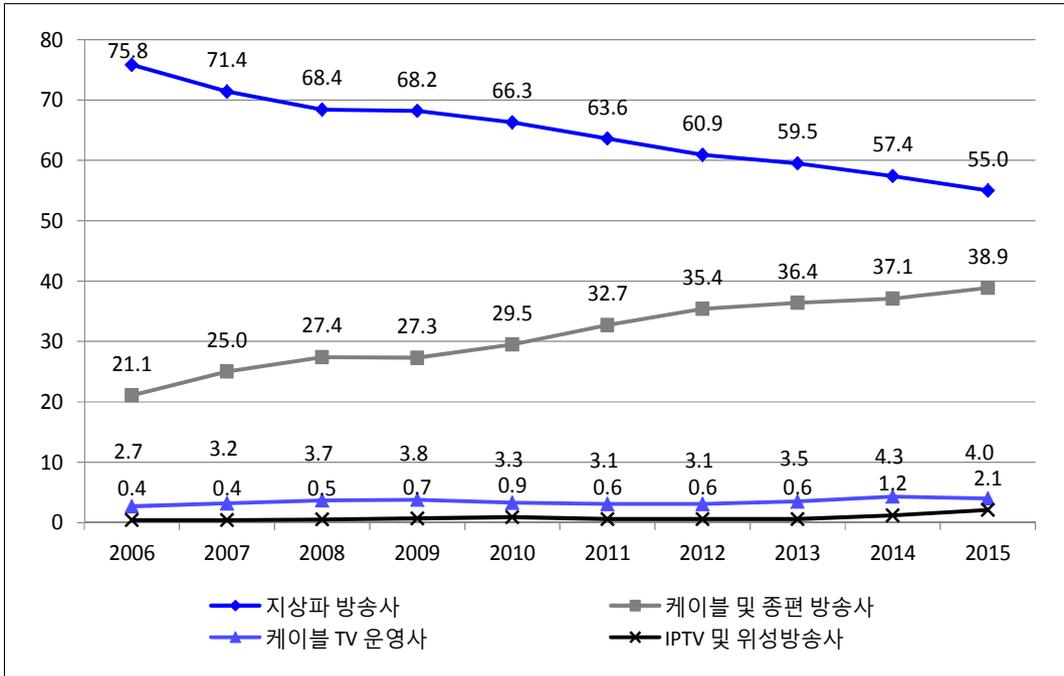
이러한 환경변화와 매출 감소 속에서 지상파 방송사들은 자신들의 이익단체인 한국방송협회를 중심으로 ‘지상파의 위기6)’ 담론을 확산시키면서 외주제작 의무편성 비율의 철폐 또한

5) 지상파 방송사들이 공동출자해서 만든 연합 플랫폼 Pooq의 성격변화는 OTT 서비스의 부상에 대한 지상파 방송사의 대응전략을 잘 보여준다. 방송사들은 티빙이나 모바일 IPTV사업자 등의 유료 플랫폼에 자체제작 콘텐츠를 유통시키고 거기서 발생하는 2차 수익으로 하락하는 광고 매출을 메우는 수동적 전략으로 콘텐츠 유통 다변화에 초기 대응했다. 그러한 수동적 전략 속에서 Pooq은 일종의 콘텐츠 유통 도매상으로 출발했지만, 지상파들이 본격적으로 유료 플랫폼들과의 경쟁을 선언하면서 넷플릭스처럼 소비자에게 직접 콘텐츠를 제공하는 모델로 확장되었다. 이러한 변화는 지상파 방송사들이 자신들의 콘텐츠 경쟁력에 대해 가지고 있는 자신감에 기인하는데, 이에 대응해서 네이버TV캐스트나 카카오TV 등의 모바일 콘텐츠 유통업체들은 외주제작사 또는 기획사들과 합작해서 콘텐츠 제작으로 사업영역을 확장하고 있다. 콘텐츠 제작-유통 영역 간의 긴장, 경쟁, 융합에 대해서는 이현석(2013), 김영주(2015) 참조.

6) 한국방송협회 홈페이지 참조(<http://www.kba.or.kr/>). 특히 [국내 방송시장과 방송콘텐츠의 미래] 섹션에 소개된 ‘무한도전 종말론’은 이러한 위기담론이 어떤 식으로 구성되는지 잘 보여주고 있다.

(그림 1) 방송광고시장 점유율 변화(2006~2015)

(단위 : 억 원)



자료 : 방송통신위원회.

완화를 요구하고 있다. 그 결과 최근에 이루어진 가장 큰 제도변화가 특수관계자에 대한 외주 의무편성 비율 제한규정 폐지이다. 2015년 조해진 새누리당 의원이 대표발의한 방송법 개정안은 외주프로그램을 방송사업자나 방송사업자와 특수관계자(방송사의 자회사와 지역사)가 아닌 독립제작사들이 제작한 프로그램으로 편성해야 한다는 방송법 제72조 제한규정을 삭제했다. 이미 법으로 정해진 비율을 상회해 외주제작물이 편성되고 있고 중국 등 해외시장에 내놓을 콘텐츠의 질을 끌어올리기 위해서라도 방송사들이 자체 콘텐츠 제작역량을 키워야 한다는 논리였다. 이 방송법 개정안이 통과됨에 따라 2016년 5월 tvN이 650억 원을 투자해 ‘스튜디오 드래곤’이라는 자체 드라마 제작사를 설립한 것을 시작으로 KBS는 2016년 8월 자본금 400억 원 규모의 드라마 제작사 ‘몬스터유니온’을 출범시켰다. 이러한 지상파 방송사들의 제작전문 자회사 설립은 외주제작사들의 강력한 반발을 낳았다. 외주제작사들과 독립피디들은 우리나라 대기업의 전가의 보도와 같은 자회사-계열사 일감 몰아주기가 방송산업에도 나타날 수 있는 가능성을 경계했다. 문화체육관광부와 방송통신위원회는 특수관계자를 통해 불공정거래 행위에 해당하는 재하청을 하지 않기로 하는 등 '상생협력' 방안을 마련하고 편성고시에서 규정하고 있는 순수외주 편성비율을 현행보다 높이거나 외주인정기준을 강화하는 방안을 논의하고 있다.

요컨대, 최근의 콘텐츠 제작과 유통영역 간의 힘겨루기는 지상파 방송사에 경제적으로 종속되었던 외주제작사 및 외주제작 인력들에게 새로운 정치적 기회구조를 열어주고 있다. 아울러 문재인 정부가 중점을 두고 있는 공공부문 비정규직 정규직화 정책 및 대기업의 불공정거래 근절 역시 새로운 기회구조에 힘을 보태고 있다. 그것이 지난 25년간 외주화 과정이 공고히 해온 산업구조의 변화로 이어질 수 있는지 여부는 미시적 수준에서 생산주체들이 우호적인 기회구조를 어떻게 활용하는지에 달려있다고 볼 수 있다. 이를 가늠해 보기 위해 다음 장에서는 외주화 과정이 콘텐츠 제작 노동자들의 의식에 어떤 영향을 미쳤고, 그들이 최근의 환경변화를 어떻게 이해하고 있는지 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 방송산업 외주화의 미시적 과정: 독립피디의 경력개발과 노동과정을 중심으로

방송산업의 외주 및 비정규직 인력의 규모에 대해서는 정확한 수치가 나와 있지 않다. 근로계약서 작성이 보편화되어 있지 않아서 수시로 고용과 해고가 이루어지고, 고용주체 역시 방송사, 개별 정규직 피디, 외주제작사 등 다양하기 때문에 체계적인 조사가 쉽지 않기 때문이다. 지난 2014년 방송통신위원회가 발간한 보고서 따르면 지상파 방송종사자 14,430명 중에서 약 16% 정도인 2,397명이 비정규직으로 나타났다(방송사나 외주제작사의 관리인력을 제외한 제작인력만 놓고 본다면, 비정규직 비율은 훨씬 높을 것으로 보임) (방송통신위원회, 2014). 이 장에서는 외주화의 미시적 과정과 그 함의를 독립피디의 사례를 통해서 살펴보고자 한다.

1. 경력개발의 외주화

1980년대 방송콘텐츠의 제작은 지상파 방송사들이 직접고용한 정규직·비정규직 인력들의 위계적 협업을 통해 이루어졌다. 공채를 통해 입사한 피디나 기자 등의 정규직 제작인력들을 FD, AD, 카메라 보조⁷⁾ 등의 계약직 제작인력들이 떠받치는 위계적 협업은 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 등의 국제행사로 인해 방송제작 인력의 수요가 폭발적으로 증가하면서 지상파 방송사 내에 자리잡았다(김동원, 2010). 하지만 1990년대에 들어서 급증한 인건비를 부담을

7) 카메라 보조는 정규직 카메라 감독의 보조업무로, AD(Assistant director)와 FD(Floor director)는 현장 및 스튜디오 촬영 시 필요한 소품들을 준비하고 출연자를 확인하는 등 연출부에서 보조업무를 수행하는 직군을 가리킨다.

줄이기 위해 방송사들은 외부노동시장으로 눈을 돌리기 시작한다. 아울러 FD와 AD 인력들 역시 연출의 기회를 잡기 위해 외주제작사들로 진출한다(김병선·김건용, 2011). 즉, 지상파의 직접고용 연출부 비정규직에서 외주제작사에 소속되거나 프리랜서로 일하는 독립피디로의 경력 발전경로가 의무외주 제작비율 규정과 함께 형성되기 시작한 것이다. 지상파 방송사 내부에서 비정규직으로 콘텐츠 제작업무를 시작해서 외주-지상파 양쪽에 인적 네트워크를 구축한 인력들이 독립피디 1~1.5세대를 구성하게 되었다.

1990년대 초반에 시작된 대기업의 콘텐츠 제작시장 진출 역시 독립피디 직군의 경력형성에 영향을 미쳤다. 모기업의 자급력을 등에 업은 대형 프로덕션들은 지상파 방송사의 비정규직 인력을 자사 정규직으로 흡수함과 동시에 상당수의 신입사원을 공채로 선발하기도 했다. 방송사 외부노동시장의 형성에 발맞춰 방송아카데미 같은 촬영 및 편집에 관한 실무적인 지식을 제공하는 사설교육기관이 방송산업 예비군들의 양성소로 등장하면서 외주콘텐츠 제작인력의 경력형성경로가 제도화 단계로 진입하는 것으로 보였다(송용한, 2011). 그러나 1997년 금융위기는 방송사 외부노동시장을 통한 경력형성경로의 기반을 송두리째 흔들어 버렸다. 대기업들이 콘텐츠 제작시장에서 철수하면서 대형 프로덕션에서 정규직으로 일하던 방송제작 인력들이 소규모 독립 프로덕션을 세우거나 프리랜서로 일을 하기 시작한 것이다. 그 결과 외주콘텐츠 제작인력 구조는 실질적인 ‘고용주’로서의 지상파 방송사와 ‘고용중계자’이자 형식상의 고용주인 소규모 독립 프로덕션, 그리고 노동제공자인 독립피디들로 재구조화되었다.

현재 피디로 방송콘텐츠 제작인력 지망생의 입직구는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 지상파 또는 케이블 방송사 공채를 통해서 입직하는 것이고, 다른 하나는 독립제작사를 통해서 입직하는 경우인데 같은 피디 직종일지라도 둘 중 어떤 경로를 통해 입직하느냐에 따라 완전히 다른, 그리고 서로 교차하지 않는⁸⁾ 경력모델을 걷는 것으로 나타났다. 아울러 지상파 방송사들의 고참 피디들은 신규 인력을 선발할 때 제작 실무능력과 구상능력을 분리하고 후자를 더 중시하는 경향을 보였다. 반면, 독립피디들은 구성 및 기획능력은 수없이 반복되는 실무를 통해서 학습되는 것으로 인식하고, 이러한 차이는 인하우스와 독립피디들 사이에 숙련형성 및 경력개발과정을 바라보는 시각차를 낳고 있다.

과거 독립피디들의 경력이 방송사 직접고용 비정규직에서 출발했고, 따라서 초기숙련형성 과정의 상당부분을 정규직 피디와 공유했던 것과는 달리, 최근의 신규인력들은 대부분 대학의 영상제작 관련학과 방송아카데미를 거쳐 독립제작사에서 촬영 및 편집과정을 보조하는 AD

8) 인하우스와 외주피디 경력모델이 계급으로 굳어진 상황에서 지상파 방송사 노사관계의 붕괴와 종편의 출범과 같은 외적변화가 두 경력모델 간의 이동의 길을 열었다는 인터뷰의 진술도 적지 않았다.

9) 방송사에서 운영하는 방송아카데미, 기타 사설 아카데미도 많지만, 가장 전문화된 PD 양성교육기관으로 알려진 곳은 방송영상디렉터스쿨(KIPA)로 2001년 문화부 지원을 받아 독립제작사협회에서 설립했고, 이후 운영하고 있으며, 수료 후에는 외주제작사로 취업알선도 해주고 있다.

나 FD로 일을 시작한다. 독립제작사는 조연출들에게 프리랜서로 활동하는 독립피디들과의 협업 및 그로 인한 숙련형성의 기회를 제공하는데, AD 또는 FD로 일을 시작해 하나의 프로그램이나 프로그램 쪽지를 독립적으로 제작하는 연출로 ‘입봉’을 하기까지 걸리는 시간은 평균 3년 정도이다. 이 기간은 계속 짧아지는 추세로 군대를 마치고 20대 후반에 일을 시작하는 경우, 1~2년만에 짧은 프로그램 쪽지를 맡기기도 한다. 반대로 방송사 인하우스 피디들의 경우 입사 이후 하나의 프로그램을 책임지고 연출하는데까지 걸리는 시간은 계속 길어지고 있는데(드라마 피디의 경우 약 8~10년, 예능 피디의 경우 약 5~8년, 시사교양 피디의 경우 3~5년) 이는 지상파 방송사들의 외주제작 비율 증가로 인해 인하우스 피디들이 입봉할 수 있는 프로그램 수 자체가 줄어들고 있는 이유가 크다.

입봉하기 전까지 독립제작사의 조연출은 독립제작사로부터 매달 월급을 받는 실질적인 근로계약관계에 있지만, 외주제작의 열악한 제작환경, 과도한 노동강도 그리고 최저임금에도 미치지 못하는 시급¹⁰⁾으로 인해 상당수가 중도포기하는 것으로 나타났다. 이는 만성적인 조연출 인력부족을 낳고 있다. 일단 독립제작사에서 하나의 프로그램 혹은 프로그램 쪽지¹¹⁾를 연출한 경력을 갖게 되면 독립피디로서 다양한 형태로 일을 하게 되는데, 방송사와 직접 계약을 맺고 내부에서 자체제작 프로그램 맡는 ‘바우처’ 피디, 독립제작사와 계약을 맺은 후 방송사에 파견되어 방송사 자체제작 프로그램을 제작하는 파견피디 등으로 일을 하는 경우도 있지만, 대부분의 경우 사업자등록증을 내고 프로젝트에 따라 독립제작사와 단기 도급계약 형태로 일을 하게 된다.

하지만 경력이 쌓일수록 계약단가도 높아져 방송사나 독립제작사가 계약을 맺기를 꺼려하면서 고참 독립피디들은 소규모 독립제작사의 대표로 일하면서 직접 제작에 참여하는 경우가 많았다. 170명의 독립피디들을 대상으로 진행한 최근의 한 설문에 따르면 독립제작사와 개별 계약을 하는 경우가 66.3%로 가장 많았고, 방송사와 개별 계약하는 경우는 약 17.2%, 독립제작사 또는 방송사와 팀별로 계약하는 경우가 약 11.3%로 그 뒤를 이었다.¹²⁾

2. 제작과정(구상 및 실행)의 외주화

독립피디들의 노동과정은 크게 기획-촬영-편집의 사이클로 구성된다. 즉, 표면적으로는 기획

10) 조연출은 최저임금의 약 절반가량인 2,792만 원을 시급으로 받아 월수입이 평균 100만 원 정도이고 입봉을 한 독립피디의 경우에도 지상파 피디의 1/3~1/4 정도의 수입만 받는 것으로 알려져 있다(프레시안, 2014. 2. 19. 외주피디 “중편까지 생기는 ‘빵’ 셔틀만 늘었네요”)

11) 주로 데일리 아침(e.g. 출발 오늘의 아침) 또는 저녁(e.g. 생방송 오늘) 프로그램들을 요일별로 다른 독립제작사들이 맡고, 해당 요일 방송분의 5~10분짜리 쪽지가 주요 입봉경로가 된다.

12) 한국독립피디협회, 전국언론노동조합, 「2015년도 독립PD 노동인권 긴급실태조사」.

(구상) 및 실행의 업무가 모두 독립피디에게 외주화된 것으로 볼 수 있다. 이 사이클은 프로그램의 방영주기에 따라 길게는 몇 개월에서 짧게는 일주일을 주기로 반복된다. 예를 들어 아침 또는 저녁 일일교양물을 제작하는 독립피디는 일주일 단위로 다음과 같은 제작과정을 반복한다. 이전 주에 준비한 제작물의 방영 이후 첫 1~2일은 기획 및 촬영준비에 해당하는 업무들에 할애되는데, 이는 구성작가와 스토리 라인을 짰 후 촬영지 및 취재대상을 정하고 섭외하는 업무를 포함한다. 이렇게 만들어진 기획안이 방송사 책임프로듀서(CP)의 승인을 받으면 촬영이 시작되고(2~3일), 촬영이 일단락되면 독립제작사 사무실 또는 자택에서 편집작업을 시작한다. 2000년대 중반부터 본격화된 NLE편집기의 도입, 6mm 및 DSLR 카메라 등 촬영장비의 기술발전은 1인 제작시스템을 가능케 함으로써 이러한 기획 및 실행의 외주화를 가능케 했다(이종탁·곽훈성, 2007).

촬영 및 가편집작업 이후 정규직 CP와 함께 가편집본을 검수하는 시사과정에서 수정요구사항이 나올 경우, 추가로 편집-가공작업을 한 후에 최종 납품하게 된다. 보통 VJ라고 불리는 제작인력들은 정규직 또는 비정규직 연출의 기획안에 따라 촬영만을 전담하는 인력을 가리키고, 독립제작사 소속으로 일하는 조연출들은 주로 편집과정을 맡는 경우가 많다. 이들은 기획-촬영-편집업무를 모두 수행할 수 있는 독립피디들과의 협업을 통해 숙련을 쌓으면서 연출직을 맡을 기회를 엿보게 된다.

기획-촬영-편집이 일주일 단위로 숨 가쁘게 돌아가는 외주제작과정은 곧 장시간 노동으로 이어지게 된다. 2008년에 실시된 설문조사에 따르면 독립피디(연출, 조연출 포함)의 주당 평균 노동시간은 약 68.44시간(11.8시간/일*5.8일/주)에 이르고, 일주일에 평균 2일 정도 철야작업을 하는 것으로 나타났는데(이종구, 2009), 그러한 장시간 노동관행은 시간이 지남에 따라 오히려 악화되고 있다. 개선의 전망이 보이지 않는 열악한 제작환경은 5~10년차 독립피디들이 직종을 떠나는 직접적인 원인으로 작용하고 있다. 그 결과 구상과 실행능력을 모두 갖추고 특정분야에서 전문성을 추구하는 고참 독립피디와 짧은 길이의 콘텐츠만을 제작하거나 기획을 제외한 촬영 및 편집작업만을 주로 맡는 미숙련 독립피디들로 전체적인 인적구성이 양극화되고 있는 추세이다. 특히 최근에는 전문성과 현지 네트워크를 바탕으로 방송사들과의 종속적 관계를 떠나 일본, 베트남, 미얀마, 몽골 등 아시아 국가로의 '창작권 망명¹³⁾'을 택하는 고참 독립피디들의 수가 증가하고 있고, 이는 우리나라 콘텐츠 산업의 전체적인 경쟁력 약화로 이어지고 있다.

또 하나의 문제는 방송사의 정규직 CP와 독립피디들 사이의 힘의 불균형으로 인해서 제작과정 전반에 걸쳐 독립피디들의 제작자율성을 지키는 것이 불가능한 경우가 빈번하고, 그 결과 외주제작물의 질이 저하되고 있다는 것이다. 시청률만으로 콘텐츠 제작자의 능력을 평가하는

13) 2016. 3. 10. 한국독립피디협회 성명서, 「PD들의 해외진출은 권력과 자본에 억눌려온 창작권의 망명이다.」.

문화 속에서 제작자율성 침해로 인한 낮은 시청률은 독립피디들이 정규직 피디보다 제작능력이 떨어진다는, 저널리스트로서의 자격이 부족하다는 선입견을 강화시켰고, 이는 방송콘텐츠 제작시장에서 독립피디를 더욱 주변화시키는 악순환을 낳았다. 특히 2008년 이후 KBS와 MBC 경영진들은 노동조합과 직종협회를 통해 강한 집단적 목소리를 낼 수 있는 정규직 피디들을 제작과정에서 배제시키고 그 자리를 외주제작 인력에게 맡기면서 그러한 선입견을 더욱 강화시키는 한편, 더욱 적극적으로 부당한 간섭과 지시를 내리게 된다. 최근 유족의 요청을 묵살한 채 몰래카메라를 이용하여 촬영해 사회적 문제가 된 MBC 시사교양 프로그램 <리얼스토리 눈>¹⁴⁾은 아웃소싱을 통해 경영진이 강화한 제작과정에서의 불공정한 권력관계가 불거진 것이라 볼 수 있다.

요컨대, 콘텐츠 유통망의 과점을 바탕으로 비용 절감 및 제작과정 통제를 위주로 한 지상파 방송사의 외주제작 거래관행은 외주제작 활성화와 국내 콘텐츠산업의 경쟁력 재고라는 외주제작 비율 의무화제도의 본래 취지를 무색케 했다. 그러나 이러한 착취적 의존성은 미디어 환경의 급변에 따라 방송사의 내부 조직운영에도 부정적 영향을 끼치고 있는 것으로 나타났다. 다음에서는 이에 대해 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

3. 외주화가 조직 및 산업에 미친 영향

지상파 채널을 통해서 내보내는 콘텐츠의 성격이나 색깔은 곧 해당 방송사의 정체성을 규정하기 때문에 앞에서 살펴본 것처럼 방송사들은 정규직 CP들로 하여금 외주제작과정 전반을 실질적으로 관리·감독하게 하고 있다. 즉, 방송사의 내부-외부 노동시장이 독립제작사를 매개로 긴밀하게 연결된 구조 속에서 정규직 CP는 관리, 독립피디는 제작을 맡는 생산과정의 분업이 가속화되었고, 역설적으로 각 방송사들의 독립피디들에 대한 의존도도 증가했다. 지난 2012년 언론사 총파업 당시 대부분의 정규직 제작인력이 파업에 참가했음에도 불구하고 사실상 독립피디 인력만으로 KBS는 3개월, MBC는 무려 6개월 동안 계속해서 방송을 내보낼 수 있었던 사실은 독립피디들이 이미 방송사의 핵심업무를 수행하고 있음을 말해준다. 공영방송사 노조의 역할이 임금교섭에 그치는 게 아니라 공정방송을 위한 모니터링과 제도적 장치들을 포함하는 것임을 고려할 때, 2008년 이후 지상파 방송콘텐츠의 질 저하 및 정치적 편향성은 외주화로 인한 정규직 노조의 약화와 연결해서 생각할 수 있다. 이는 2000년대 초중반, ‘적자 경영’의 압박 속에서 본격화된 비용절감형 외주정책¹⁵⁾을 각 사의 노조와 산별 언론노조가 사실상 방관

14) 사건의 자세한 전말은 노컷뉴스, 2017. 8. 31, 「MBC 리얼스토리 눈, 소문난 ‘갑질’, 불공정 권력관계 막장, 참조.

15) 2008. 8. 9. 「우리는 정연주에게 당했다. 그러나 정연주를 지키겠다」, 한국독립PD협회 방송장악저지 비상

한 역사의 부메랑 효과라고도 볼 수 있다. 이러한 진단은 언론노조의 자체평가에서도 볼 수 있다.

“대선국면에 대한 안이한 정세인식 가운데 우리의 실천은 그저 과거의 양태들을 답습하기에 급급했다. … 절반에 달하는 콘텐츠를 공급하는 외주제작사들의 존재, 작가·FD 등 다수의 비정규직으로 구성된 작업체계, 여러 부문에 대한 조직화와 공조체제 구축이라는 해묵은 조직적 과제를 더 이상 미뤄서는 안될 것이다. 기자회견, 시위, 성명서 위주 활동은 수명이 다해가고 있다” (전국언론노조, 「2012 활동보고」 중)

방송콘텐츠 제작의 외주화와 그것이 빚어낸 미시적 구조는 방송산업 전반에 새로운 촬영 및 편집기술의 도입과 보편화에도 큰 역할을 했다. 그 대표적인 것이 6mm 디지털 카메라와 디지털 컴퓨터 편집(비선형 편집)기술의 도입이다(이상돈, 2006). 6mm 디지털 카메라가 처음 출시된 1996년 이후 이를 제작과정으로 적극적으로 수용한 것은 독립피디들이었다. 6mm 카메라가 중심이 되는 1인 제작시스템을 통해서 자본 및 권력관계로부터 자유로운 진정한 의미에서 ‘독립’피디로 일할 수 있는 가능성을 믿었기 때문이었다. 반면, 정규직 촬영감독들은 6mm 카메라가 ENG 카메라를 중심으로 짜여진 감독-조감독(또는 카메라 보조)의 도제식 시스템을 위협할 뿐만 아니라, 흔들리는 화면 및 줌인의 과도한 사용으로 영상의 질을 급속히 저하시킨다는 이유로 6mm 제작시스템의 도입을 철저히 외면했다.

하지만 실제로 6mm 제작시스템을 ‘대세’로 이끈 것은 1997년의 IMF 사태였다. IMF의 여파로 방송제작 현장 및 방송사도 예외 없이 구조조정의 칼바람이 몰아치면서 지상파 방송사들 역시 카메라 및 조명스태프를 별도 배정할 필요가 없고 따라서 절반 정도의 제작비로 콘텐츠를 만들 수 있는 6mm 제작시스템에 눈을 돌리게 되었다. 위에서 언급된 대로 정규직 촬영인력 사이에서는 조직적 저항이 있었기 때문에 이러한 제작시스템의 변화는 특히 교양프로그램의 외주제작에서 두드러진다. IMF의 직격탄으로 대기업이 철수한 외주제작시장에서 고정자본 투자를 최소화할 수 있는 디지털 6mm 카메라를 이용한 1인 제작시스템의 보편화는 곧 영세한 외주제작사의 난립으로 이어졌다. 결국 콘텐츠 제작자로서의 진정한 독립을 약속하는 듯했던 디지털 기술과 1인 제작시스템은 의무외주 제작비율제도와 지상파 방송사가 과점하고 있는 유통시장이라는 제도적·구조적 장 속에서 현재의 착취적, 비용절감 위주의 외주시스템을 가능케 하는 기술적 기반으로 기능했고, 개인수준에서는 독립피디의 살인적인 노동강도를 낳았다.

정규직 노동조합의 방관, 디지털 제작기술의 발전, 그리고 지상파 방송사의 ‘경영합리화’ 속에 자리잡은 현재의 착취적 외주관리가 20년 이상 지속되면서 지상파 방송사 조직에도 그 부

대책위원회.

정적인 영향이 나타나기 시작한다. 제작능력보다는 납품단가나 지상파 간부와와의 연줄이 프로그램을 수주하는 기준이 되면서 외주관리에서 이상적인 모델로 제시하는 외주업체의 전문성을 바탕으로 한 장기적 파트너십 모델이 자리잡는 것은 여전히 요원한 상태이고, 그로 인해 외주제작사의 제작역량뿐만 아니라 인하우스 제작역량도 약화되고 있다. 먼저 재무적 지표만을 바탕으로 한 단기외주계약 관행으로 인해 외주제작 인력이 갖고 있는 촬영기법이나 영상구성의 노하우가 인하우스로 넘어올 수 있는 여지가 계속 줄어들어간다. 특히 정규직 인력이 연출을 꺼려하는 정부 홍보성 특집프로그램들을 집중적으로 외주제작사로 배정하거나,¹⁶⁾ 장기과업에서 주도적 역할을 했던 시사교양국을 축소하고 인하우스-외주인력들이 공동제작하던 시사교양 프로그램들을 폐지하거나 외주제작국으로 넘기면서¹⁷⁾ 그 간극은 더욱 커졌다.

계속해서 삭감되는 외주제작비 속에서 지상파 방송사의 눈치를 보며 가능한 ‘값싼 노동력’을 공급해야 하는 외주제작사와 그런 관행으로 인해 임금체불 등 열악한 제작환경에서 일해야 하는 독립피디¹⁸⁾ 사이의 이해관계 갈등 역시 적지 않은 것으로 나타났다. 예를 들어 최근 피디들의 해외진출을 두고 독립제작자협회 회장이 “한국의 유능한 피디들이 중국 회사로 가는 것은 한국 산업발전에 기여하는 게 아니라 피디 개인의 이익만 추구하는 것은 아닌가 의구심이 든다”라는 입장을 표명해 독립피디들의 집단적 반발을 사기도 했다.¹⁹⁾ 불공정한 외주관행에 기인한 열악한 노동환경이 베테랑 피디들의 해외진출과 조연출들의 경력이탈로 이어지면서 영상콘텐츠산업 전체가 제작인력의 재생산 문제를 겪고 있다. 이어지는 결론에서는 지금까지의 논의를 갈무리하고 외주화 과정이 조직 및 산업수준에서 몰고 온 부정적 영향을 개선할 수 있는 방법들을 논하도록 하겠다.

IV. 결론 및 요약

현 외주제작시스템의 뿌리가 된 1990년 의무외주 제작비율제도는 지상파 방송사가 독점하고 있던 방송콘텐츠 제작구조를 해체하고 콘텐츠 시장에 본격적인 경쟁체제를 도입하여 방송시장 개방에 대비한다는 목표를 가지고 도입되었다. 제작부문의 외주화와 발맞춰 콘텐츠의 송출 및 유통구조 역시 정부의 규제완화에 힘입어 큰 폭으로 변화해 왔다. 1991년에 상업 방송사

16) KBS 새노조 노보 2011년 3월 31일자, “공추위 보고서. 김인규 취임 특집 177편”.

17) 미디어스 2014년 10월 20일자, 「MBC 끝낸 ‘교양국 해체’, 시사피디들 예능국 등으로 분산」.

18) 한국방송영상제작자협회((구)독립제작자협회, <http://www.kipa21.com>)가 외주제작사들을 대표하는 단체이고, 한국독립PD협회(<http://www.indiepd.org/>)는 독립피디들의 이해를 대변하는 단체이다.

19) 피디저널 2016. 3. 16, 「독립피디에게 밥그릇에 대한 훈계는 이제 그만」.

인 SBS가 개국을 허가받고 송출을 시작했고, 1991년에 제정된 종합유선방송법이 방송채널사용사업자(Program Provider, PP)와 종합유선방송사업자(System Operator, SO)들의 설립을 허가하면서 1995년부터 본격적으로 케이블 TV 방송이 개시되었다. 2000년대 들어서 본격화된 방송기술의 발전은 유통망의 다변화와 규제완화를 가속시켰다. 2000년에 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법을 통합한 ‘통합방송법’ 제정은 2001년 스카이라이프 위성방송 허가로 이어졌고, 2004년에는 DMB 및 데이터 방송을 도입할 수 있도록 개정된 방송법 이듬해 지상파 및 위성 DMB 방송을 허가하는 법적 근거가 되었다. 2004년 방송법 개정과 함께 방송과 통신의 영역의 융합이 본격화되었고, 2008년 IPTV법 제정 이후 통신사업자 방송영역 진출은 공식화되었다. 여기에 더해 정치적 논란 속에서 당시 정부여당에 의해서 단행된 2011년 방송법 개정은 종합편성채널 4사의 출범으로 이어졌다.

이러한 변화의 결과, 1990년대 초반까지 지상파 방송사들이 독점하고 있었던 송출, 편성, 제작기능은 외주화·다변화되었다. 방송콘텐츠의 편성 및 송출은 지상파 방송사, 케이블 SO, 위성방송, IPTV, 종편 4사 등을 통해 이루어지는 한편, 방송콘텐츠의 제작은 지상파 방송사와 외주제작사들이 맡는 역할분담이 산업에 자리를 잡게 되었다. 그러나 콘텐츠의 편성과 송출을 쥐고 있는 지상파 및 종편, 케이블 방송사들의 담합은 하청형 외주제작시스템을 강화시켰다. 그 시스템 안에서 독립제작사들은 영세성을, 독립피디들은 살인적인 노동강도로부터 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 콘텐츠를 유통시킬 수 있는 새로운 채널이 생긴다고 해도 더 나은 납품조건을 제시하면서 제작역량을 갖춘 독립제작사를 끌어오기 위한 경쟁에 나서기보다는 기존의 관행을 답습하게 되는 것을 종편채널의 출범과정에서 확인할 수 있었다. 최근 1인 또는 소규모 제작자들에게 자신들의 콘텐츠를 유통시킬 수 있는 새로운 채널을 열어주면서 폭발적으로 성장하고 있는 OTT 플랫폼 역시 빠르게 대자본의 영향력 속으로 재편되고 있다.

콘텐츠 유통채널이 증가함에도 외주제작 납품단가의 후려치기는 더욱 심해지는 역설적 상황에서 외주제작사들은 계속 영세화 되고 있고, 독립피디들은 방송판을 떠나거나 해외 방송사와 협업에서 살 길을 모색하고 있다. 외주제작 생태계를 키워서 양질의 외주콘텐츠를 제작·납품토록 해 그것을 방영하는 방송사들의 국제경쟁력 역시 동반상승하는 것을 목표로 했던 제도의 애초 취지와는 정반대 방향으로 외주화 과정이 진행되어온 것이다. 외주제작에 대한 연구와 본 프로젝트를 위해 실시한 인터뷰들은 지상파 방송사들이 주장하는 것처럼 외주제작 비율의 양적 증가가 아닌,²⁰⁾ 지난 25년 동안 굳어진 그들의 잘못된 외주관리 관행에 있음을 보여주었다. 그렇다면 이러한 관행을 개선하기 위해서는 거시적 그리고 미시적 영역에서 어떤 노력이

20) “외주확대 정책의 다양성 확보는커녕 오히려 프로그램의 획일화를 가져왔다. 이는 외주제작사들이 이윤추구에만 몰두하는 현실 때문이다” 2006년 10월 12일, 「외주정책 어떻게 개선할 것인가?」 토론회. MBC 박건식 피디 발언 발췌, 언론노보 410호 2005년 10월 10일자 3면.

이뤄져야 할까?

먼저, 외주제작 인력들의 노동인권과 안정적 숙련형성 환경을 보장하기 위해서 외주제작사와 외주제작 인력 사이에 표준근로계약서 작성을 의무화하는 것이 시급하다. 그 바람직한 선례는 영화산업에서 찾을 수 있다. 지난 2011년 5월 영화진흥위원회는 제작스태프의 4대보험 가입과 초과근무수당 지급을 의무화하는 영화산업 표준근로계약서를 도입했다. 하지만 그것의 준수가 의무사항이 아닌 권고사항이었기 때문에 도입 초기에는 현장에서 실효성을 거두지 못했고 2013년까지도 계약을 맺고 제작에 참여하는 스태프의 비중은 5.1%에 머물렀다. 이 수치는 불과 2년만에 23.0%로 크게 증가하는데, 2014년 12월에 개봉한 영화 ‘국제시장’이 모범적인 선례로 작동한 큰 역할을 한다. 영화제작사와 감독이 나서 표준근로계약서 준수에 따른 제작비 증가분에 대해 투자자들을 설득해 냈고, 영화가 상업적으로 성공을 거둠으로써 스태프들의 근로조건 개선이 곧 영화의 완성도를 높이는 결과로 이어질 수 있다는 경제적 논리를 만들어낸 것이 주효했다. 그 선례가 만들어질 수 있는 기반을 닦고 이후 제작현장 전반으로 확산되는데 핵심적인 역할을 한 것은 2005년에 설립된 전국영화산업노동조합(이하 영화노조)이었다. 영화노조는 설립 이후 영화산업에서 사용자측을 대표하는 단체들(한국영화프로듀서조합, 한국영화제작가협회)과 정부를 대표하는 영화진흥위원회를 한 자리에 모아 노사정 협상을 벌여 나갔고, 마침내 2014년 10월 표준근로계약서 의무사용 등을 준수하도록 하는 합의를 이끌어 내었다. 이는 비합리적인 산업구조를 고수해왔던 한국 영화산업이 자본의 합리화 과정에 들어간 것과 궤를 함께 하는 것이었다(최인이·강운주, 2010). 현재 CJ E&M이 메인 투자·배급한 작품들의 제작현장에서는 100% 표준계약서를 작성하고 있고²¹⁾ 이는 능력 있는 제작스태프들을 유인하는 효과를 낳고 있다. 이러한 영화산업의 선례를 기준으로 놓고 볼 때 외주제작산업에서 극복해야 할 과제들도 분명해진다.

첫 번째로 공영방송사들의 역할이다. 영화산업의 경우, 일부 자본 측에서도 제작인력의 노동조건 개선이 양질의 콘텐츠로 이어진다는 것에 공감하고 단체협상에 나서며 표준근로계약서를 확산에 일정 역할을 하고 있는 반면, 방송산업에서는 아이러니하게도 민영 및 케이블 방송보다 시장경쟁의 압박을 상대적으로 덜 느끼는 공영방송사들이 단기이윤을 추구하는 짜내기식 외주관행에 중심에 있어 왔다. 희망적인 점은 2009년부터 거의 10년간 군림했던 경영진이 정권교체와 함께 물러나면서 공영방송 정규직들 사이에서 적폐청산의 움직임이 그 어느 때보다 강하게 분출하고 있고, 그 안에서 잘못된 외주관행에 대한 성찰적 목소리도 나타나고 있다는 것이다. 독립피디협회가 한국피디협회 그리고 정규직 노조와의 연대 속에서 잘못된 외주관행을 정규직 파업 맥락에서 공론화하는데 성공했고, 그 결과 저널리즘 정신이 없는 ‘용병’에 불과하다는 외주제작 인력에 대한 잘못된 고정관념도 조금씩 허물어지고 있다. 중요한 것은

21) 영진위 공정한경 조성센터, 2016년 하반기 표준계약서 활용 현장조사 결과.

이러한 움직임이 파업 이후에 제도적 변화로 이어질 수 있을지 여부일 것이다. 인터뷰에 응한 모든 독립피디들은 그 제도적 변화의 첫 걸음으로 제작비 현실화를 꼽았다. 다시 영화산업의 사례를 참조하면 이를 위해서는 영화산업처럼 상시적인 노사정 기구의 설립이 필요할 것으로 보인다. 외주생태계 정착의 모범사례로 꼽히는 영국 BBC의 경우, 외주시행규칙에 적정제작비 정착을 위한 표준제작비(Indicative Tariff) 산정위원회의 설치를 명문화하였다. 이 위원회에서는 방송사, 외부전문가, 외주제작사 대표, 그리고 정부대표가 2년마다 모여 외주제작계약 회계자료를 분석하여 장르별-편성시간대별 표준제작비를 산정한다.

두 번째로, 앞서 언급한 표준제작비 산정위원회와 같은 기구가 작동하기 위해서는 독립피디협회 같은 외주인력들의 집단적 이해대변체에 제도적으로 힘을 실어줄 필요가 있다. 현재 독립피디협회는 독립피디들에게 기술지원 및 교육프로그램을 제공하고 있지만 현 외주제작 시스템의 구조를 재생산하는 법-제도의 변화를 이끌어내기에는 역부족으로 보인다. 독립피디협회의 집행부의 헌신적 노력은 지난 2013년 7월에 주무기관인 문화체육관광부가 방송프로그램 제작 표준계약서²²⁾를 제정토록 하는 성과를 낳기도 했지만 그러한 결과물이 산업 전반으로 확산되지는 않고 있다. 이런 맥락에서 방송사업자-독립제작사-독립피디들의 대표들이 동등한 위치에서 목소리를 낼 수 있는 협의체를 구성토록 하는 정부의 노력이 필요하다. 이에 더해 정규직 노동조합이 사측의 외주운영에 있어 방관자 자세에서 벗어나 공정한 외주관행 정착을 위해 적극적으로 목소리를 내는 것이 요구된다. 다행히 2012년 언론대파업 직후 정규직 중심의 산별노조인 언론노조가 미디어 비정규 노동자 권리 찾기(미로찾기)²³⁾ 사업단을 발족해 그 첫 사업으로 독립피디협회와 함께 적극적으로 독립피디의 노동인권 개선을 위해 나섰다. 최근에는 언론노조 방송작가 지부가 출범하는 것을 지원했다. 향후에는 불공정 외주관행을 개선하는 정책적 작업에 참가함으로써 산별노조의 역할을 더 적극적으로 수행하는 것이 요구된다.

세 번째로, 미시적으로는 독립피디와 정규직 피디 사이에 동등한 방송콘텐츠 제작자로서 인적교류를 활성화할 필요가 있다. 현재 방송사 정규직과 외주직 제작인력의 간극은 일종의 신분제처럼 고착화되어 왔고, 시간이 지날수록 더 깊어지고 있다. 특히 최근에는 이들 사이의 이해관계 간극과 분할된 노동시장이 외부로부터 정치적 개입을 가능케 하는 편리한 도구로 동원되었다. 보다 근본적으로는 제Ⅱ장, Ⅲ장에서 기술한 대로 정규직 제작인력의 연출능력 저하, 외주제작 인력의 경력이탈과 같은 부정적인 효과를 조직 내외부에 낳고 있다. MBC 경영진은 2012년도 파업 이후에 내부통제를 목표로 공채를 없애고 경력직 인원을 대거 채용했지만 그

22) 표준계약서의 핵심적 내용은 방송사와 외주제작사의 제작관계에 있어 ① 저작권재산권의 상호 인정, ② 이용기간과 수익배분 명시, ③ 출연료 미지급 방지를 위한 지급보증보험증권 제출 등이다.

23) <http://minomiro.com/>

정치적 의도로 인해 경력채용에 대한 부정적 인식을 확산시키는 결과만을 낳았다. 이런 배경에서 조직 내 다양성 증가를 통한 조직학습을 촉진시키기 위해 방송사들의 경력직 채용을 정상화, 활성화시켜 인하우스 인력과 외주인력의 간극을 줄일 수 있는 채널로 사용할 필요가 있다. 내부-외부노동시장 간 인력의 이동과 그 긍정적 영향은 미국이나 유럽의 주요 방송사는 물론이고 우리나라와 제도적 맥락이 비슷한 일본에서도 확인되고 있다. 외국의 정규직 전환사례 및 과정, 그리고 다양한 전문직 채용방식에 대해 체계적인 사례연구가 더욱 더 필요한 시점이다. **KL**

[참고문헌]

- 강익희(2011), 『방송영상 제작스태프의 근로환경 개선방안에 관한 연구』, 한국콘텐츠진흥원.
- 김동원(2010), 「한국방송산업의 유연화와 비정규직의 형성: 계급관계의 재구성을 통한 방송자본의 등장」, 박사학위논문.
- 김병선·김건용(2011), 「지상파 방송프로그램 제작 스태프 고용구조의 변화에 관한 연구(인력 이동 및 비정규직 비율 변동을 중심으로)」, 『언론과학연구』 11(2), 한국지역언론학회, pp.28~68
- 김영주(2015), 『OTT 서비스 확산이 콘텐츠 생산, 유통, 소비에 미친 영향에 관한 연구』, 방송문화연구.
- 김 원(2013), 『플랫폼 시대의 지상파 방송사 매체전략 변화 연구』, 문화 더하기 콘텐츠.
- 김주영(2002), 「PD와 ‘일 떠넘기기’ 논쟁 없어야」, 『신문과 방송』 379, pp.55~57.
- 김순영(2007), 「노동과정과 노동조건을 통해 본 방송작가의 노동자성」, 『페미니즘 연구』 7(2), pp.175~212.
- 방송콘텐츠진흥원(2014), 『방송영상산업백서』.
- 방송통신위원회(2016), 『2015년도 방송시장 경쟁상황 평가』.
- 방송통신위원회(2014), 『2014년도 방송산업 실태조사 보고서』.
- 이상돈(2006), 「6mm 디지털카메라의 사용이 방송프로그램 제작시스템에 미친 영향」, 석사학위논문.
- 이종구(2009), 「방송산업 비정규직 노동자의 실태」, 『민주사회와 정책연구』 15.
- 이종구·송용한(2010), 「시사교양프로그램 외주제작 주교와 노동 통제방식의 변화」, 『산업노동연구』 16(2), pp.233~272.
- 이종탁·곽훈성(2007), 「방송프로그램 제작에 있어 1인 제작시스템 변화」, 『한국콘텐츠학회논문지』 7(8), pp.117~124.
- 이현석(2013), 「지상파연합플랫폼은 성공할 수 있을 것인가?」, 방송과미디어.

- 장하용 외(2008), 『외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구』, 방송통신위원회.
- 최인이 · 강운주(2010), 『‘영화인’의 영화 ‘노동자’ 되기 - 영화산업노동조합 사례를 중심으로. 담론 201』 13(4), pp.33~52.
- 한국콘텐츠진흥원(2014), 「중국 콘텐츠산업의 성장과 대응 전략(방송)」, KOCCA포커스 2014-12호.