

이 과제는 2017년 고용노동부의 「고용영향평가사업」에 관한 위탁사업에 의한 것임

# 방송통신산업 공정거래 정책의 고용효과



본 보고서는 한국노동연구원 고용영향평가센터의 2017년 고용영향평가 사업으로 수행한 연구결과입니다.

연구주관·시행기관 : 한국노동연구원

## 연구진

연구책임자: 김유빈 (한국노동연구원 부연구위원)

참여연구자: 이승렬 (한국노동연구원 선임연구위원)

강병식 (한국노동연구원 전문위원)

송용한 (성공회대학교 민주자료관 연구실장)

# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	1
제1절 연구 배경 및 필요성 .....	1
제2절 연구 방법 .....	3
제3절 보고서의 구성 .....	4
제2장 방송산업의 동향과 노동시장 특성 .....	5
제1절 국내 방송산업의 시장구조와 동향 .....	5
1. 방송산업 분야의 정의 및 현황 .....	5
제2절 방송산업의 노동시장 특성 .....	15
1. 상품 노동시장 규제 및 기타 발전 제약 요소 .....	15
2. 상품 생산방식 변화와 노동시장 .....	19
3. 방송산업 종사자 현황과 추이 .....	23
제3절 방송산업의 불공정거래 실태 및 개선방안 논의 .....	24
1. 외주화 제작-편성 단계 하도급 구조 .....	25
2. 송출-시청 단계 하도급 구조 및 불공정거래 관행 .....	28
3. 저작권 산정 범위 및 기한 관련 해외사례 .....	29
제3장 방송산업의 공정거래 정착의 고용효과 분석 .....	32
제1절 방송산업의 공정거래 개선의 정성적 시장효과 분석 .....	32
1. 심층집단 면접(Focus Group Interview) .....	32
2. FGI 조사 결과 .....	35
제2절 방송산업의 공정거래 정착의 양적 고용효과 분석 .....	47
1. 방송산업의 공정거래 개선 시나리오별 고용효과 추정 .....	47
제4장 결론 및 정책 제언 .....	54

참고문헌 ..... 62

[부록] 방송산업 실태조사 ..... 64

## 표 목 차

<표 2- 1> 방송시장의 구분과 거래행위자 .....	8
<표 2- 2> 방송산업 중·소분류 및 정의 .....	9
<표 2- 3> 방송매체별 광고매출 추이(2013~2015) .....	10
<표 2- 4> 방송매체별 방송매출액 .....	11
<표 2- 5> 독립제작사 조사 모집단 및 최종 표본수 .....	12
<표 2- 6> 방송영상독립제작사 총괄 현황 .....	13
<표 2- 7> 방송산업의 사업자 수 .....	14
<표 2- 8> 방송사업자 분류 및 진입규제 현황 .....	16
<표 2- 9> 시기별 방송상품 생산방식 변화와 특성 .....	20
<표 2-10> 방송산업 종사자 직군별 이해대변 유형 및 경로 .....	22
<표 2-11> 방송산업 종사자 수 시계열 추이 .....	23
<표 2-12> 방송산업 방송직 종사자 수 시계열 추이 .....	24
<표 2-13> 방송산업 불공정거래 관행 유형과 사례 .....	27
<표 3- 1> FGI 조사대상 직종 .....	32
<표 3- 2> FGI 주요 설문 내용 .....	33
<표 3- 3> FGI 조사대상 요약: 방송스태프 .....	34
<표 3- 4> FGI 조사대상 요약: 방송작가 .....	34
<표 3- 5> FGI 조사대상 요약: 제작사 대표 및 독립PD .....	35
<표 3- 6> 지상파방송 매출 현황(2015) .....	49
<표 3- 7> 지상파방송의 연간 프로그램 제작과 구매 현황 (2013~2015) .....	50
<표 3- 8> 방송산업(J60) 부가가치 구성 중 인건비 비중 추이 .....	50
<표 3- 9> 방송산업의 임금 현황 .....	51
<표 3-10> 방송영상 외주제작사 현황 .....	53
<표 4- 1> 방송사와 외주(용역)제작사 간 관계 관리·감독 강화 방향 ..	56
<표 4- 2> 방송산업 내 고용관계 수준 관리·감독 강화 방향 .....	57

## 그림목차

[그림 2-1] 방송산업의 정의 .....	5
[그림 2-2] 국내 방송사업의 분류체계 .....	7
[그림 2-3] 방송산업의 가치사슬 및 시장구조 .....	8
[그림 2-4] 방송산업 실태조사 분류 기준(음영 부분 조사대상 사업자) ...	10
[그림 2-5] 방송영상독립제작사 사업체 수, 평균 매출액, 종사자 수 추이 .....	14
[그림 2-6] 방송산업의 노동력 결합구조와 노동시장 .....	21
[그림 2-7] 외주제작 원·하청 구조 .....	25
[그림 2-8] 원·하청 구조의 자원동원 및 분배 .....	26

# 요약

## 1. 연구의 필요성 및 목적

- 방송산업은 산업구조 및 거래관행 개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 온 대표적인 산업의 하나이며, 공정거래 정착의 긍정적 고용 파급효과를 고려할 때, 방송산업 공정거래 정착의 고용영향 평가 분석은 의의가 있음.
- 방송산업의 거래구조는 여타 산업 중에서도 비교적 복잡하며 중속적인 구조를 띠고 있음. 복잡하고 다층적인 외주·도급 구조를 가지고 있는 만큼 고용의 양과 질에 있어 불안정성이 큰 산업구조를 형성하고 있음.
- 고용친화적 정책이 실효성을 지니기 위해서는 경제 및 고용의 근간이 되는 산업 기반의 활성화가 뒷받침되어야 하며, 공정거래 정착의 필요성 역시 이에 기반하고 있음.
- 본 연구의 목적은 불공정거래·관행 개선을 통한 공정거래 정착이 방송산업의 양적·질적 고용에 미칠 기대효과를 분석하고, 곧 일자리 창출과 연계될 수 있도록 산업-고용친화적 정책방안을 모색하는 것임.
- 본 연구에 있어 분석대상이 되는 공정거래 정착방안은 표준제작비 기준단가 도입, 표준계약서 작성의무 도입, 방송물 저작권 제도 개선 등임.

## 2. 방송산업 동향과 노동시장 특성

- 본 연구는 한국표준산업분류(KSIC, 9차 개정)상 「J 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업」 내 「60 방송업」(611 우편업 제외)을 연구 범위인 방송산업으로 정의하고 있음.
- 방송산업은 ‘제작-편성-송출-시청’이라는 4단계로 시장구조가 형성되어 있음. 방송업은 제작 이전의 외주화 단계부터 방송 편성과 송출 과정의 원·하청 구조가 방송 매출과 연동된 거래관계로 가치사슬이 형성되어 있음.
- 외주화 제작-편성 단계를 중심으로 한 방송사-외주제작사(독립제작사) 하도급 원하청 구조는 수직적 측면의 구조로 방송사가 최정점에 위치하고 방송사와 특수관계사가 독립제작사를 매개로 방송프로그램 제작에 참여하는 종사자를 고용 관리하는 구조임.
- 방송산업의 현황
  - 방송산업 종사자 수는 약 3.5만 명으로 파악되고 있으나, 외주·하청업체나 종사자 수를 포함하면 약 4만 명으로 추정됨.
  - 방송사와 외주업체 격차: 방송사(422개) 매출액이 15.3조 원에 달하나 외주·업체(방송영상독립제작사, 532개)의 매출액은 1.1조 원에 불과. 이는 방송상품의 저작권이 100% 원청인 방송사에 귀속되기 때문으로 추정
- 외주제작의 불공정거래 구조와 관행
  - 현재의 외주제작 원·하청 구조의 자원동원 및 분배구조는 다양한 형태의 비정규직 또는 특수고용형태의 프리랜서로 개별화된 근로자들이 관계망을 매개로 일상생활의 사회적 자원을 동원, 낮

은 제작단가를 보충하며 방송상품을 제작 후 납품하는 구조임.

- 그러나 납품과 함께 저작권 등이 방송사로 이전되며 방송사가 이윤을 독점하고 있음. 이윤분배는 방송사 내에서 이루어지는 구조로 이러한 낙수효과 없는 분배구조는 중장기적으로 방송산업 근로조건 저하뿐 아니라 노동시장 왜곡의 원인이 될 수 있음.
- 방송사와 외주제작사 관계: 무상 기획안 요구, 불투명한 외주·용역 공모, 일방적 계약해지, 저작권 독점 등으로 방송사가 이윤 독점
- 방송산업 내 고용관계: 외주업체는 비정규직 또는 프리랜서의 저임금·고강도 노동을 통해 낮은 매출액(제작단가)을 보충  
→ 근로계약서 미작성, 근로자성 부인(특수고용형태로 도급계약 체결), 최저임금 위반, 인권침해 등으로 고용의 질 악화

### 3. 방송산업 공정거래 정착의 고용효과 분석

- 방송산업 공정거래 정착(방송물 저작권 제도 개선)에 따른 외주업체 매출액 증가를 추정하여, 매출액 증가 시나리오별로 고용의 양 변화를 분석

◇ 고용효과 산출식: ① (프로그램판매매출액+재송신매출액)×② 외주제작 비중×③ 저작권 인정 비중×④ 인건비 대 매출액 비율÷⑤ 방송산업 연간 평균임금

- FGI(집단심층면접), FGD(토론조사) 등을 공정거래 정착이 임금수준, 근로시간, 고용형태 등 일자리의 질에 미치는 효과를 분석
- 공정거래 정착의 일자리 창출 경로
- 방송사 저작권료 수입 중 일부를 외주제작사의 저작권 수익으로

인정하는 경우 외주업체의 매출액이 증대하여, 고용의 양과 질이 개선될 것으로 예상된다.

- 방송사 저작권료 분배 → 외주업체 매출액 증대 → 고용 증대 또는 고용의 질 개선

□ 고용의 양에 미치는 영향

- (시나리오 1) 공정거래 정착으로 연간 1,363명, 방송외주제작사당 평균 2.56명 추가 고용효과 추정
  - \* 방송사 프로그램판매매출액과 재송신매출액 중 30%를 외주업체 저작권료 수입으로 인정
- (시나리오 2) 공정거래 정착으로 연간 900~1,818명, 방송외주제작사당 평균 1.71~3.42명 고용효과 추정
  - \* 방송사 프로그램판매매출액과 재송신매출액 중 20~40%를 외주업체 저작권료 수입으로 인정

□ 고용의 질에 미치는 영향

- (현재) 낮은 납품단가로 인해 외주제작사 종사자들은 밤샘, 휴일 근무, 추가 촬영, 임금체불 등 불합리하고 열악한 근로환경에 놓여 있음.
- (개선효과) 공정거래 정착이 근로조건 개선으로 이어질 것이라는 의견도 있으나, 낙수효과가 없을 것이라는 견해도 많음.
  - (긍정적 기대) 제도 개선·외주업체 매출액 증대를 통해 전반적인 근로환경 개선을 기대
  - (부정적 예상) 메인작가나 메인피디 등 기득권 계층이 많은 권한을 갖고 있어 저작권 관련 제도를 개선하더라도 단기간에 근로환경이 좋아지기 어려움.

#### 4. 결론 및 정책 제언

- 공정거래 정착 및 일자리 창출 효과 개선을 위해서는 저작권 인정 범위 확대가 우선적으로 필요
  - 단, 외주업체의 매출액 증대가 고용의 질 제고로 이어지지 않을 수 있으므로, 근로감독 범위 확대 등을 통해 낙수효과를 보장하는 방안도 함께 마련할 필요
  
- 방송사와 방송독립제작사 간 수익분배 구조 개선
  - 표준계약서 실행 의무 강화: 표준계약서를 사용하도록 고시하고 있으나 강제성이 없으므로 실효성 제고를 위해 의무사항으로 개정
  - 제작비 표준화 및 현실화: 외주제작사와 제작 스태프의 열악한 근로환경과 임금체불 문제 개선을 위해 제작비 현실화 필요
  - 외주시행규칙 마련: 발주계약, 감독 및 모니터링, 지불금액, 분쟁 해결 및 지적재산권 보호에 관련된 내용을 포함한 규칙을 마련·시행
  
- 불공정거래 관행 및 근로자 보호를 위한 기존 법제도 개선
  - 특수고용형태 보호조항 마련: 특수고용형태 종사자를 근로기준법의 틀에서 보호할 수 있는 방안을 마련
    - 특수고용형태 종사자에 대해 4대보험 적용방안 마련 등
  - 근로기준법 개정: 방송산업 종사자의 근로조건 개선을 위해서는 근로기준법 제59조의 폐지 또는 개정 필요.
    - \* 방송프로그램 제작 사업은 근로기준법 제59조 특례조항에 “영화제작 및 흥행업”에 해당되어 근로시간 및 휴게시간 적용 제외 가능

- 불공정거래 관리·감독 일원화 및 통합 신고센터 방안 필요
  - 고용노동부, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 공정거래위원회가 연계된 불공정거래 통합 신고 센터 신설
  
- 방송산업 실태 파악을 위한 조사 범위 확대 필요
  - 외주제작사나 용역회사 등에 대한 실태조사는 이루어지지 못하고 있으므로, 「방송산업 실태조사」나 「방송영상산업백서」의 조사 범위를 확대하고 이를 기초로 정책 수립 및 시행 필요

## 제1절 연구 배경 및 필요성

- 현재 우리나라 노동시장의 최우선 과제는 일자리 창출 및 일자리 질의 개선이며, 정부의 정책기조 역시 이에 역점을 두고 있음. 이에 불필요하거나 과도한 산업규제를 완화하고, 산업성장을 저해하는 불공정한 거래의 개선 및 철폐를 통한 고용창출 및 고용의 질 개선 필요성이 설득력을 얻고 있음. 고용친화적 정책이 실효성을 지니기 위해서는 경제 및 고용의 근간이 되는 산업 기반의 활성화가 뒷받침되어야 하며, 공정거래 정착의 필요성 역시 이에 기반하고 있음.
- 산업 현황 및 평가의 필요성: 방송산업의 거래구조는 여타 산업 중에서도 비교적 복잡하며 종속적인 구조를 띠고 있음. 복잡하고 다층적인 외주·도급 구조를 가지고 있는 만큼 고용의 양과 질에 있어 불안정성이 큰 산업구조를 형성하고 있음.
  - 방송사를 중심으로 자회사-독립제작사-협력사-특수고용(프리랜서) 등 위계적인 노동시장 구조를 형성하고 있음. 방송사 내·외부 방송프로그램 제작 과정에 참여하는 각각의 사업체 내에는 정규직 형태의 고용형태와 다양한 형태의 비정규직 고용형태가 상존하고 있음. 외주화의 증가로 개별 프로덕션에 의한 방송제작 형태가 증

가함에 따라 제작비용 지급 지체 및 체불 증가 등의 양상에 따른 부작용이 증가하고 있음.

- 방송산업은 산업구조 및 거래관행 개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 온 대표적인 산업의 하나이며, 공정거래 정착의 긍정적 고용 파급효과를 고려할 때, 방송산업 공정거래 정착의 고용영향평가 분석은 의의가 있음.

- 본 연구에 있어 분석대상이 되는 공정거래 정착방안은 표준제작비 기준단가 도입, 표준계약서 작성의무 도입, 방송물 저작권 제도 개선 등임.<sup>1)</sup>

- 방송산업의 성장 및 활성화를 위하여 불공정거래 개선의 실효성을 살펴보고, 공정거래 정착이 방송산업의 일자리 증감 및 질 개선에 있어 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 검토가 필요함.

□ 따라서 본 연구의 목적은 불공정거래·관행 개선을 통한 공정거래 정착이 방송산업의 양적·질적 고용에 미칠 기대효과를 분석하고, 곧 일자리 창출과 연계될 수 있도록 산업-고용친화적 정책방안을 모색하는 것임.

- 방송산업 공정거래 정착의 미시적 경제효과를 정량분석 및 정성분석(집단심층면접/토론조사(FGI/FGD) 및 실태조사) 등을 통해 양적·질적 고용영향평가를 수행하여 이를 바탕으로 한 고용친화적 정책개선 방안을 제시하고 기초자료를 제공하고자 함.

- 방송산업 규제의 거시적 경제효과 분석은 방송산업 규제의 총고용, 매출액 및 수출액 변화 등 방송 관련 사업체의 사업 실적에 미친 영향을 포함하며, 미시적 경제효과 분석에는 종사자 수, 임금 및 근로

---

1) 국회 토론회(2017.8.24.)에서 제기된 쟁점은 방송사 중심으로 제작 과정과 조건을 결정하고 계약을 맺은 후 제작·납품하고 이하 권리를 인정받지 못하는 buy out(표준제작비, 표준계약서)문제와 제작자의 창작권에 기반을 둔 분배 과정인 commissioning(저작권) 문제임. 따라서 공정거래 관행을 위해서는 ① 표준제작비 기준단가 도입(예: 기재부, 학술연구용역 인건비 기준단가), ② 표준계약서 작성의무 도입, ③ 방송물 저작권 제도 개선 등이 필요.

시간 변화 등 고용의 양적·질적 측면에서의 규제 영향을 분석하고자 함. 「방송산업진흥법」 등의 개정 여지를 살펴보고 고용친화적 규제개선 방안을 도출하고자 함.

## 제2절 연구 방법

### □ 문헌연구 및 사례분석

- 방송산업의 노동시장, 거래실태와 관련한 기존 논의 및 사례를 살펴보고, 학술논문 및 유관기관 자료 분석을 통해 방송산업 및 노동시장의 실태를 파악하도록 함.

### □ 미시경제적 효과 분석 1: 양적 고용효과 분석

- 방송산업 공정거래 정착의 고용효과를 시나리오 분석을 통해 추정
  - 방송물의 저작권 수익분배 구조를 방송물 파생수익에 대한 일정 비중에 의한 시나리오별로 설정하고, 산업 내 평균임금을 고려한 후 고용창출 효과를 추정토록 함.
- 방송산업 공정거래 정착의 고용효과를 실태조사 결과 분석을 통해 추정
  - 불공정거래 관행 개선, 공정거래 정착에 대한 예상 파급효과(사업체 고용 증가/감소)에 대한 설문문항을 포함하여, 이를 사업체 특성별로 구분하여 분석함.

### □ 미시경제적 효과 분석 2: 질적 고용효과 분석

- 집단심층면접/토론조사(FGI/FGD) 등을 통해 방송산업의 임금수준, 근로시간, 고용형태 등 예상되는 고용의 특성 및 일자리의 질에 대한 개선효과를 분석하고자 함.

- 전문가 간담회를 통하여 관련 전문가들의 방송산업 구조 및 거래관행에 대한 조사를 실시하고, 이를 반영하여 정책개선 방안을 도출하고자 함.

### 제3절 보고서의 구성

- 본 연구는 방송산업 공정거래 정착의 고용효과 분석을 위해 고용영향 평가 지침에 따른 연구절차를 고려하여, 4개 장에 걸쳐 연구를 진행하였음. 연구절차 및 연구방법을 포함한 연구보고서의 구성은 다음과 같음.
- 제2장은 방송산업의 시장구조와 동향, 노동시장 특성을 파악하고, 현재 쟁점이 되고 있는 방송산업의 불공정거래 관행 및 실태의 개선방안 논의를 진행함.
- 제3장은 방송산업 공정거래 정착의 고용효과를 정성적·정량적 부문으로 구분하여 분석토록 함. 정성적 분석은 실태조사 결과와 FGI, 정량적 분석은 실태조사 결과 및 저작권 분배에 따른 시나리오 분석을 통해 수행함.
- 제4장은 본 연구의 결론 및 정책 시사점, 정책 제언에 대하여 기술하도록 함.

## 제2장

# 방송산업의 동향과 노동시장 특성

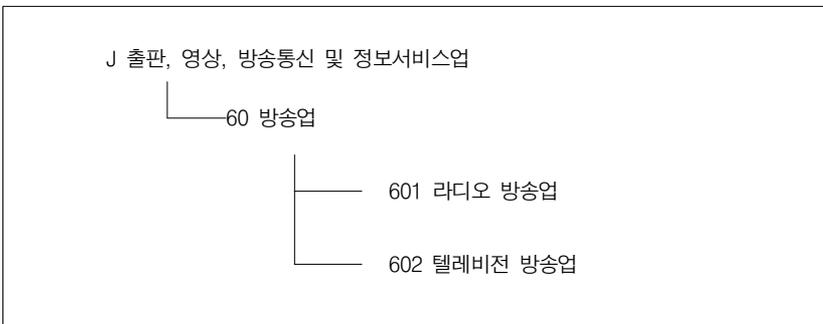
### 제1절 국내 방송산업의 시장구조와 동향

#### 1. 방송산업 분야의 정의 및 현황

##### □ 방송산업의 정의

- 통계청 특수분류에 의한 ‘정보통신기술산업’은 “전자적 수단을 통해 전송 및 표시를 포함한 정보의 처리 및 통신기능을 실현시키거나 가능하게 하는 산업”으로 정의하고 있음. 본 연구는 한국표준산업분류

[그림 2-1] 방송산업의 정의



자료: 통계청, 한국표준산업분류 9차 개정안.

(KSIC, 9차 개정)상 「J 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업<sup>2)</sup>」 내 「60 방송업」(611 우편업 제외)을 연구 범위인 방송산업으로 정의하고 있음.

#### □ 방송산업의 개괄

- 방송은 여러 사람이 시청하더라도 그 가치가 훼손되지 않는 비경합적 성격을 지니고 있고, 특히 지상파 방송의 경우 시청자를 차별적으로 배제하기도 곤란해 공공재적 특성을 지님.
- 산업 측면에서 방송산업은 생산구조상 주파수 희소성과 규모의 경제 등 생산비용 측면에서 자연독점화 가능성이 높고, 정치사회적 측면에서도 파급력이 매우 커 시민들의 여론이나 정체성에도 큰 영향을 미칠 가능성이 있음.
- 이에 방송법 등에서 진입, 퇴출, 요금, 편성, 소유 등 다양한 경제적 규제와 사회적 규제를 규정함.
- 현재 방송산업은 다양한 사업자가 영상 및 음향 등 방송용 콘텐츠를 생산하여 유통하는 생산구조를 가짐.

#### □ 방송산업의 분류

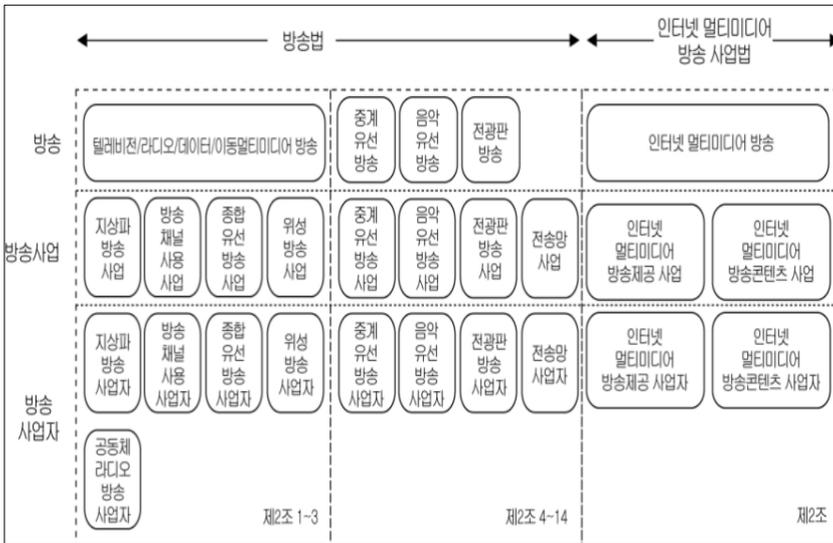
- 현행 방송법 및 관련 법령에서는 방송매체의 기술 및 내용적 특성, 도입 시점과 배경 등에 따라 방송의 유형과 방송사업의 단위를 분류하고 있음. 구체적으로 방송의 유형은 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송으로 나뉘고, 방송사업의 단위는 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 방송채널사용사업, 인터넷 멀티미디어방송 제공사업 등으로 구분됨.

#### □ 방송산업의 가치사슬 및 시장구조

---

2) 한국표준산업분류 10차 개정(2017년 7월 1일 시행)은 「J 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업」을 「J 정보통신업」으로 명칭 변경하였음.

[그림 2-2] 국내 방송사업의 분류체계

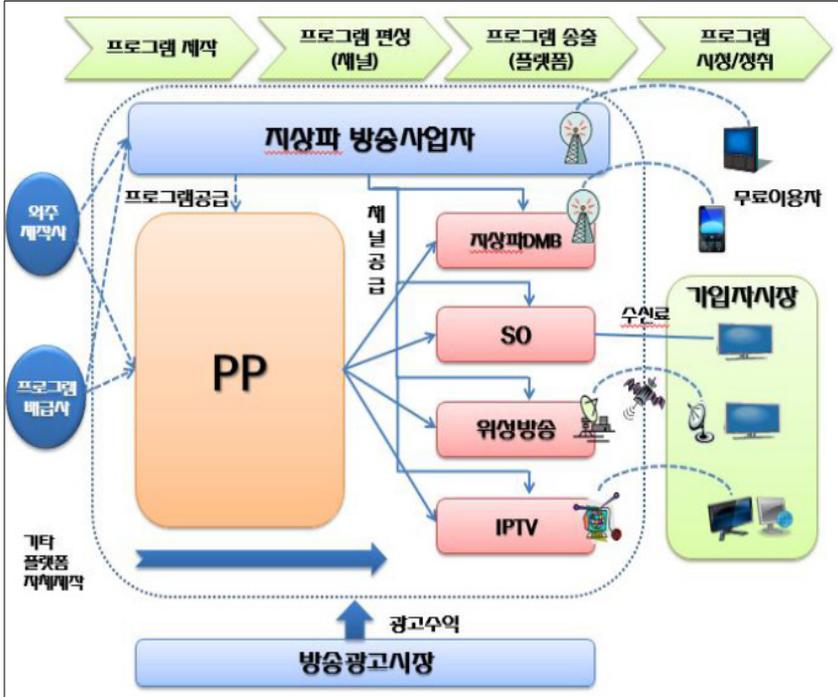


자료: 이선희 (2016)에서 재인용.

- 방송산업은 다양한 사업자가 영상 및 음향 등 방송용 콘텐츠를 생산하여 유통하는 생산구조를 가짐.
- 방송산업은 방송콘텐츠 제작-패키징-배급의 가치사슬 구조를 지님. 각 방송사업자들은 방송프로그램을 생산하고, 채널로 편성하고 각각의 매체를 통해 콘텐츠를 유통함.
- 지상파방송사업자는 방송프로그램을 제작, 구매하여 편성한 후 지상의 무선국을 통해 방송하고, 지상파방송사업자는 수신료와 광고 등을 통해 재원을 마련함.
- 종합유선방송, 위성방송, IPTV 사업자 등 유료방송사업자는 방송채널 사용사업자로부터 구입한 채널을 묶은 상품을 유료 가입자에게 방송. 종합유선방송의 경우 전국을 78개 권역으로 구분하여 지역 사업권을 부여받았고, 위성방송과 IPTV의 경우 전국을 서비스 제공범위로 함.
- 방송채널사용사업자는 개별 방송프로그램을 제작 또는 구매하여 방송채널을 편성하고 이를 유료방송사업자에게 판매. 방송채널사용사업자의 매출은 광고와 방송프로그램 제공 대가 등으로 구성됨.

- 방송산업의 가치사슬 및 시장구조에 따라 방송산업 내 시장은 ① 방송 광고시장, ② 유료방송시장, ③ 방송채널 거래시장, ④ 방송프로그램 거래시장으로 구분할 수 있음.

[그림 2-3] 방송산업의 가치사슬 및 시장구조



자료 : 방송통신위원회(2013)에서 재구성 및 수정; 방송통신위원회(2016)에서 재인용.

<표 2-1> 방송시장의 구분과 거래행위자

방송시장 구분	시장 내 거래 행위자
방송광고시장	방송사업자(지상파 및 PP)-광고주(자본)
유료방송시장	시청자(가구)-유료방송사업자(케이블, 위성 및 IPTV 사업자)
방송채널 거래시장	방송사업자-유료방송사업자
방송프로그램 거래시장	방송사업자-프로그램 제작사업자(독립제작사 등)

□ 방송산업의 소분류

- 방송시장 중 광고시장을 제외한 유료방송시장, 방송채널 거래시장, 방송프로그램 거래시장을 중·소분류로 정의하면 다음과 같이 정의할 수 있음.
- 현재 미래창조과학부·방송통신위원회에서 조사하고 있는 「방송산업 실태조사보고서(2016)」는 다음 표와 같이 방송프로그램제작업에 대한 실태조사가 제외되어 있음.
- 이는 향후 연구에서 한국콘텐츠진흥원에서 조사하고 있는 「방송영상 산업백서」를 통해 보완할 필요가 있음.

<표 2-2> 방송산업 중·소분류 및 정의

중분류	소분류	분류체계 정의
지상파방송	지상파방송 사업자	방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하여 이를 이용하여 방송을 행하는 사업체
	지상파이동멀티미디어방송 사업자	이동 중 수신을 주 목적으로 다채널을 이용하여 복합적으로 송신하는 방송을 행하는 지상파방송 사업체
유선방송	종합유선방송 사업자	다채널방송을 행하기 위한 유선방송국 설비를 관리·운영하여 전송·선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업체
	중계유선방송 사업자	지상파방송을 중계 및 송신하는 사업체
위성방송	일반위성방송 사업자	인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업체
	위성이동멀티미디어방송 사업자	이동 중 수신을 주 목적으로 다채널을 이용하여 복합적으로 송신하는 방송을 행하는 위성방송 사업체
방송채널 사용사업	방송채널사용 사업자	지상파방송사업·종합유선방송 또는 위성방송사업과 특정채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용 사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업체
인터넷영상물 제공업	인터넷프로토콜 TV(IPTV)	초고속 인터넷망을 이용하여 제공되는 양방향 텔레비전서비스 사업체(KT의 o!leh TV, SK브로드밴드의 B TV, LG의 U+ TV)
방송영상물 제작업	방송영상 독립제작사	재정적인 지원이나 제작·설비 등을 방송 측에 의존하지 않고 독자적으로 TV프로그램을 제작하는 사업체

자료 : 한국콘텐츠진흥원(2013: 316).

[그림 2-4] 방송산업 실태조사 분류 기준(음영 부분 조사대상 사업자)

대분류	중분류	소분류	세부구분	한국표준산업분류9차 기칭
방송산업	지상파방송업	라디오방송	공영, 민영, 교통, 종교 등	6021(지상파방송업)
				601(라디오방송업)
	텔레비전방송	지상파이동멀티미디어방송	공영, 민영	602(텔레비전방송업)
				602(텔레비전방송업)
	유선방송업	종합유선방송 중계유선방송 음악유선방송	MSO, 개별SO	60222(유선방송업)
				60229(위성 및 기타방송업)
				60221(프로그램공급업)
				47919(기타 통신판매업)
	위성방송업	위성방송 위성이동멀티미디어방송	일반PP 홈쇼핑PP 데이터PP	60221(프로그램공급업)
				47919(기타 통신판매업)
	프로그램제작·공급업	방송채널사용사업	일반PP 홈쇼핑PP 데이터PP	60221(프로그램공급업)
				59114(방송프로그램제작업)
	프로그램제작업	IPTV	IPTV콘텐츠제공사업	60229(위성 및 기타방송업)
59114(방송프로그램제작업)				
59114(방송프로그램제작업)				
7139(기타광고업)				
관련산업	방송전송업	방송전송업(유무선) 방송배분업(유무선)	61299(그외 기타전자기통신업)	
			713(광고업)	
			713(광고업)	
	광고업			713(광고업)

자료 : 미래창조과학부·방송통신위원회, 「방송산업 실태조사 보고서」, 2016.

□ 방송산업의 광고 매출액 현황

- 방송광고시장을 중심으로 한 방송매체별 광고매출액 추이는 지상파 방송사의 광고 매출은 감소 추세인 반면 뉴미디어인 IPTV 광고는 급증 추세

<표 2-3> 방송매체별 광고매출 추이(2013~2015)

(단위 : 억 원, %)

	2013	2014	2015	2013~2014 증감률	2014~2015 증감률
지상파(DMB포함)	20,733	19,013	19,147	-8.3	0.7
종합유선	1,220	1,417	1,392	16.2	-1.8
위성방송	174	212	240	21.5	13.6
방송채널사용	12,636	12,258	13,520	-3.0	10.3
IPTV <sup>1)</sup>	-	147	436	-	196.0
전 체	34,763	33,047	34,736	-4.9	5.1

자료 : 미래창조과학부·방송통신위원회, 「방송산업 실태조사 보고서」, 2016, p.24.

## 가. IPTV 광고매출은 2014년 수치부터 제공

### □ 방송산업의 매출액 현황

- 「방송산업 실태조사 보고서(2016)」에 의하면, 방송산업 매출액은 2015년 기준 전년대비 3.7% 성장한 15조 3천억 원을 기록. 방송매체별 매출액은 방송채널사용사업 6조 2,224억 원(40.6%), 지상파방송 4조 1천억 원(26.8%), 종합유선방송 2조 3천억 원(14.7%), IPTV 1조 9천억 원(12.5%), 위성방송 5천억 원의 순임. 지상파방송은 2015년 전년대비 2.4% 성장하였는데, 특히 IPTV의 경우 전년대비 28.3% 성장해 빠르게 시장을 확장하고 있음. 그러나 종합유선과 위성방송, 중계유선방송의 경우 매체 간 경쟁심화로 인해 전년대비 각각 3.7%, 0.7% 그리고 13.9% 감소하였음. 방송채널사용사업 역시 홈쇼핑매출 감소로 전년대비 1.3% 감소하였음.

〈표 2-4〉 방송매체별 방송매출액

(단위 : 백만 원)

	2011	2012	2013	2014	2015
전 체	11,856,715	13,198,409	14,034,709	14,773,080	15,319,484
지상파	3,914,473	3,957,192	3,896,344	4,004,870	4,100,679
지상파DMB	16,897	11,551	9,484	10,431	10,773
종합유선	2,116,851	2,316,252	2,379,196	2,346,191	2,259,023
중계유선	5,375	4,304	3,275	3,098	2,667
위성방송	373,853	499,321	545,657	553,239	549,612
위성DMB2)	95,380	18,879	-	-	-
IPTV	616,196	842,907	1,125,119	1,487,242	1,908,798
IPTV콘텐츠제공(CP)	-	-	-	61,301	265,486
방송채널사용사업	4,717,690	5,548,004	6,075,634	6,306,708	6,222,446
홈쇼핑PP	2,574,848	3,028,591	3,406,254	3,443,770	3,197,234
PP(홈쇼핑 제외)	2,142,842	2,519,413	2,669,380	2,862,938	3,025,212

자료 : 미래창조과학부·방송통신위원회, 「방송산업 실태조사 보고서」, 2016.

〈표 2-5〉 독립제작사 조사 모집단 및 최종 표본수

신고수집 업체수	폐업 또는 비유효 사업체 수						모집단	최종 가용 표본수	응답률 (%)
	폐업 휴업	업종 변경	결번	비수신	비유효연 락처	방송영상물 실적 없음 (최근 3년간)			
1,441	24	46	213	164	80	382	532	235	44.2%

자료 : 한국콘텐츠진흥원, 『2016 방송영상산업백서』, 2016, p.162.

- 주지하다시피 방송산업 실태조사 보고서는 프로그램제작업이 제외됨. 따라서 한국콘텐츠진흥원에서 조사하고 있는 「방송영상산업백서」를 통해 프로그램제작업인 독립제작사 현황을 살펴보면 다음과 같음. 그러나 「방송영상산업백서」 또한 <표 2-5>와 같이 전수조사가 아닌 표본조사라는 한계 존재
- 「방송영상산업백서(2016: 167~168)」에 의하면, 2015년 12월 말 기준으로 최근 3년 동안 1건 이상의 방송용 영상물 제작을 통한 매출이 있는 방송영상독립제작사는 532개 사업체로서, 전년도(2014년 12월 말 기준) 496개 사업체 대비 36개 사업체(7.3%)가 증가한 것으로 나타남. 국내 방송영상 콘텐츠시장이 지속적으로 확대되고 있음을 방증하는 것으로 볼 수 있겠으나, 방송영상독립제작사의 종사자 수가 4인 미만인 사업체가 전체의 30.6%, 10인 미만의 사업체가 전체의 절반이 넘는 55.6%로 장기간의 안정된 운영이 어려운 영세사업체가 많아 방송영상 콘텐츠시장으로의 진입과 퇴출이 빈번하게 일어나고 있는 현실을 감안할 때, 증가한 사업체의 대부분은 경영상황이 열악한 소규모 영세사업체로 방송영상 콘텐츠시장에서의 영향은 제한적일 것으로 판단
- 국내 방송영상독립제작사 전체 532개 사업체의 총 매출액은 1조 1,435억 원으로 전년도(2014년 12월 말 기준)의 1조 517억 원보다 8.7%(918억 원) 증가했으며, 방송영상독립제작사 사업체당 평균 매출액은 21억 4,900만 원으로 전년도의 21억 2천만 원보다 1.4%(2,900만 원) 증가했고, 1인당 평균 매출액은 1억 5,700만 원으로 전년도의 1억 5,500만 원보다 1.3%(200만 원) 증가한 것으로 나타

남. 2008년 이후 사업체 수, 매출액, 종사자 수 등이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있어 방송영상독립제작사의 양적 측면에 있어서의 외형 성장은 매우 고무적인 상황으로 보임.

- 방송영상독립제작사의 총 매출액 구성 내역을 세부적으로 살펴보면 방송사 납품 매출액은 7,482억 원으로 전년(6,269억 원) 대비 1,213억 원 증가한 반면, 방송사 이외 매출액은 3,953억 원으로 전년(4,248억 원) 대비 295억 원 감소한 것으로 나타나, 방송영상독립제작사의 총 매출액 증가 원인이 방송사 이외 납품 매출 증가보다는 방송사 매출 증가에 더 크게 기인하고 있음. 방송영상독립제작사의 총 매출액 구성 비율에 있어서도 방송사 매출액 비중은 전체 매출액의 65.4%로 전년(59.6%) 대비 5.8%포인트 증가한 반면, 방송사 이외 매출액 비중은 34.6%로 전년(40.4%) 대비 5.8%포인트 감소한 것으로 나타남. 이는 직·간접적으로 국내 방송영상 콘텐츠시장의 전반적인 시장규모 확대 및 방송영상독립제작사의 질적 성장을 방증하는 의미로 해석할 수 있음.
- 국내 방송영상독립제작사 전체 종사자 수는 2015년 12월 말 기준으로 총 7,282명으로 전년(6,782명) 대비 7.3%(500명) 증가한 것으로 나타났으나, 사업체 수가 532개로 전년(496개) 대비 7.3%(36개) 증가하여 사업체당 평균 종사자 수는 14명으로 전년도와 동일한 수준

〈표 2-6〉 방송영상독립제작사 총괄 현황

	사업체수 (개)	매출액 (백만 원)	사업체당 평균 매출액 (백만 원)	1인당 평균 매출액 (백만 원)	종사자 수 (명)	사업체당 평균 종사자 수 (명)
2008	391	727,411	1,860	154	4,724	12
2009	393	796,175	2,026	168	4,748	12
2010	475	737,092	1,552	157	4,706	10
2011	628	895,769	1,426	151	5,923	9
2012	516	984,070	1,907	143	6,886	13
2013	503	906,230	1,802	133	6,808	14
2014	496	1,051,715	2,120	155	6,782	14
2015	532	1,143,498	2,149	157	7,282	14

자료 : 한국콘텐츠진흥원, 「2016 방송영상산업백서」, 2016, p.168.

[그림 2-5] 방송영상독립제작사 사업체 수, 평균 매출액, 종사자 수 추이



자료 : 한국콘텐츠진흥원(2016: 168).

#### □ 방송산업의 사업자 현황

- 2015년 기준 방송영상독립제작사를 제외한 방송산업 사업자는 422개로 매체별로 지상파방송 52개, 지상파DMB 19개, 종합유선방송 91개, 중계유선 52개, 위성방송 1개, IPTV 3개, IPTV 콘텐츠제공사업자 26개, 방송채널사용사업 178개의 분포를 보임. 전체 방송산업의 사업자 수는 전반적인 감소세를 나타내고 있음. 특히, 방송채널사용사업과 중계유선방송의 경우, 인수·합병과 사업 중단 등으로 인해 지속적으로 감소하고 있음.

<표 2-7> 방송산업의 사업자 수

	2011	2012	2013	2014	2015
지상파방송	53	53	53	53	52
지상파DMB	19	19	19	19	19
종합유선	94	94	92	92	91
중계유선	97	78	69	65	52
위성방송	1	1	1	1	1
위성DMB	1	1	-	-	-
IPTV	3	3	3	3	3
IPTV콘텐츠제공(CP)	-	-	-	25	26
방송채널사용사업	178	180	188	181	178
전체	446	429	425	439	422

자료 : 미래창조과학부·방송통신위원회, 「방송산업실태조사보고서」, 2016.

## □ 방송산업 가입자 현황

- 전체 유료방송 가입자 수는 2015년 기준 2,827만 명으로 IPTV 서비스 가입자 증가세에 힘입어 전년대비 2.9% 증가하였음. 종합유선방송 가입자 수는 1,373만 명으로 전년대비 6%(88만 명) 감소하였고, 중계유선방송의 가입자 수는 8.4만 명으로 역시 지속적인 감소세에 있음. 위성방송 가입자 수는 309만 명으로 전년과 유사한 수준이며, IPTV 가입자 수는 1,136만 명으로 전년대비 17.5% 증가하였음.

## 제2절 방송산업의 노동시장 특성

### 1. 상품 노동시장 규제 및 기타 발전 제약 요소

#### □ 상품시장 규제

- 정부는 방송면허 허가를 통한 진입규제 및 요금규제를 시행하고 있으며, 이외 내용 심의, 소유, 채널, 편성, 광고 등의 규제를 시행하고 있음. 방송사업자에 대한 진입규제는 주파수 문제, 규모의 경제 및 망 외부효과 등을 해결하기 위한 기술규제뿐만 아니라 공익성 추구를 위한 사회문화적 규제의 측면을 모두 포함하고 있음. 기술적 환경에 의한 시장실패 이외에 방송의 사회적·지역적 기능 및 공익성 등의 사회·문화적 정책목표를 포괄하고 있기 때문임.
- 방송사업자의 허가 등 진입규제는 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자(SO), 위성방송사업자에 대한 방송국 허가와 방송콘텐츠를 기획·편성 또는 제작하는 방송채널사용사업자(PP)에 대한 등록/승인으로 나뉨. 방송통신위원회는 방송사업자의 허가 또는 승인을 할 때 ① 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, ② 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성, ③ 지역적·사회적·문화적

필요성과 타당성, ④ 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, ⑤ 재정 및 기술적 능력, ⑥ 방송발전을 위한 지원계획, ⑦ 기타 사업수행에 필요한 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 함. 방송사업자에 대한 허가기간은 3년으로, 허가기간 만료 후 계속 방송을 지속하고자 할 때에는 방송통신위원회의 재허가/재승인을 받아야 함. 이때 방송통신위원회는 재허가/재승인에 있어서 방송통신위원회의 방송 평가, 시정명령의 횟수와 불이행 사례, 시청자위원회의 방송프로그램 평가, 지역사회 발전에 이바지한 정도, 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부, 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부 등을 심사함. 유료방송 요금의 경우, 유료방송 사업자는 과학기술정보통신부에 유료방송 이용약관을 신고하거나 이용요금 승인을 받아야 함.<sup>3)</sup>

〈표 2-8〉 방송사업자 분류 및 진입규제 현황

	방송사업자 분류	진입규제
방송사업	지상파방송사업자	○ 방통위 허가(방송법, 전파법)
	종합유선방송사업자(SO)	○ 과기정통부 허가/방통위 사전동의 - 기준에 적합한 시설과 기술 구비
	위성방송사업자	○ 과기정통부 허가/방통위 사전동의 (방송법, 전파법)
	방송채널사용사업자(PP)	○ 방통위 승인 - 종합편성채널, 보도전문채널 ○ 과기정통부 승인/등록 - 승인: 홈쇼핑전문채널 - 등록: 일반채널
	공동체라디오방송사업자	○ 방통위 허가(방송법, 전파법)
방송관련사업	중계유선방송사업자(RO)	○ 과기정통부 허가/방통위 사전동의 - 기준에 적합한 시설과 기술 구비
	음악유선방송사업자	○ 과기정통부 등록
	전광판방송사업자	○ 과기정통부 등록
	전송망사업자(NO)	○ 과기정통부 등록
기타	IPTV	○ 과기정통부 허가(인터넷 멀티미디어방송 사업법)

주: 김정태(2007); 윤창호·정현준(2011)의 자료를 토대로 소관부처 변경사항을 수정하였음.

- 3) 방송영상콘텐츠를 제작하는 독립제작사에 대한 파악이 빠짐. 향후 이 부분에 대한 보완이 필요. 문체부 방송영상독립제작사 신고를 통해 파악 가능하나, 2013년부터 현황을 공개하지 않고 있음. 또한, 문체부 산하 한국콘텐츠진흥원에서 매년 「방송영상산업백서」를 통해 독립제작사 실태조사 후 발표. 그러나 전수조사가 아닌 표집조사라는 한계를 가지고 있음. 2013년 정부조직 개편에 따라 유료방송의 이용약관 신고 및 승인은 방송통신위원회에서 과학기술정보통신부로 변경.

- 방송산업은 또한 사적 소유의 제한을 받음. 소유·경영 규제는 외국인, 대기업, 신문 등의 방송시장 진입을 제한. 이는 다양성 확보를 위한 규제 장치인데, 방송은 사회에서 여론을 형성한다는 점에서 여론의 독과점으로 인한 폐해를 최소화하기 위한 것임. 방송은 헌법상 언론·출판의 자유를 보장받고, 방송법상 방송 편성의 자유와 독립이 보장되어 있지만 국민문화의 향상, 다양성의 보장, 균형성과 공익성의 보장을 위해 소유규제, 편성규제 등의 규제를 받고 있음.
- 그러나 방송 영역은 디지털화 및 방통 융합기술이 발전함에 따라, 지상파방송 이외에 케이블방송, 위성방송, IPTV 등 경쟁 플랫폼들이 도입되었으며, 특히 압축기술의 발전과 디지털화 등 정보통신기술이 발전함에 따라 주파수 희소성과 규모의 경제라는 기존의 규제 논리가 점차 약화되고 있음. 방송통신위원회는 방송산업의 경우에도 경쟁 도입을 통해 콘텐츠 활성화 및 독과점 폐해를 제거하고 소비자의 선택을 넓히고자 하고 있음. 뉴스 등 언론 기능 및 오락, 스포츠 등 사회문화적 내용을 전달하는 산업의 특성상 경쟁의 도입이 과연 소비자 후생을 증대시키지만 할 것인가에 대해 논란이 존재함. 경쟁이 도입되면 과연 공급 측면에서 콘텐츠의 질을 포함하여 효율성이 증대될 것인지, 시청자들의 다양성에 대한 욕구가 시장에서 경쟁의 원리로 충족될 수 있을 것인지에 대한 논의임.

#### □ 산업발전 제약 요소

- 1990년대 케이블방송이 도입된 이래 위성방송, 위성DMB, IPTV 등 다양한 플랫폼이 다채널 유료방송시장에 등장하고, 다채널 유료방송시장의 플랫폼 간 경쟁이 시작되면서 핵심 경쟁요소로 방송 콘텐츠의 중요성이 더욱 커지고 있음. 이들 플랫폼에서 가장 핵심적인 경쟁력은 프로그램의 양과 질인데, 프로그램 콘텐츠는 원소스 멀티유징이 가능한 정보재로서의 특성을 가지고 있지만, 배타적 거래를 통해 자신만의 장점을 부각시킬 수 있는 요소로서 언제나 모든 플랫폼에 제공되어야만 하는 것은 아님. 그러나 신규 플랫폼은 원활한 콘텐츠 수급을 통해

신규 플랫폼의 활성화를 도모하기 마련이며, 이런 점에서 신규 플랫폼이 시장에 소개될 때마다 콘텐츠 수급과 관련하여 신·구 플랫폼 간 긴장관계가 형성되고 있음. 신규 플랫폼이 방송시장에 도입될 때마다 지상파 재전송 이슈, PP의 인기 콘텐츠 공급 거부 및 중단 등의 이슈가 매번 발생하고 있으며, 이러한 행위들은 신규 플랫폼의 확산 및 성장을 지연시키는 요인으로 지적되고 있음.

- 지상파 재전송은 공공성 있는 지상파방송을 케이블TV 등 유료방송사업자를 통해 지상파 음영 지역에 송출하는 것을 목적으로 함. 아직까지 우리나라에서 가장 인기있는 채널 중 하나는 지상파 채널이며, 이러한 측면에서 신규 플랫폼들은 인기있는 지상파방송을 재전송함으로써 안정적인 채널 운용을 하려고 하는 데서 문제가 발생. 특히 신규 플랫폼이 출시될 때마다 지상파 재전송 문제가 불거지고 있는 상황임. 지상파방송은 양질의 다수 콘텐츠를 제작하고 있으며, 자사를 통해 방송된 대부분의 프로그램에 대한 저작권을 보유하고 있기 때문에, 방송시장에서의 영향력은 크다고 볼 수 있음. 스카이라이프와 위성DMB 등 신규 플랫폼의 경우 지상파 재전송을 시장 점유율 확대를 위한 중요한 요소로 여기고 있음.

#### □ 외주제작 비율 규제 완화

- 2015년 6월 「방송법」에서 특수관계자 외주가 폐지됨. 특히, 특수관계자 외주 비율 폐지는 지상파뿐만 아니라 종합편성채널에도 해당되는 사항(한국콘텐츠진흥원, 2016: 54)

방송법 제72조(순수외주제작 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램 중 국내에서 당해 방송사업자나 그 특수관계자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 “순수외주제작 방송프로그램”이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.

- 이와 같은 외주 제도 변화는 현재의 방송사-외주제작사 구조를 방송

사-특수관계사-외주제작사 구조의 재하청 구조로 전환시킬 것으로 예상됨. 이러한 재하청 구조는 노동시장에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

□ 노동시장 근로자 보호 저해 요소

- 방송프로그램 제작 사업은 근로기준법 제59조 특례조항의 ‘영화 제작 및 흥행업’에 해당. 즉, 방송프로그램 제작 종사자는 근로기준법 제59조 특례조항에 의해 근로시간 및 휴게시간 적용제외 가능<sup>4)</sup>

제59조 (근로시간 및 휴게시간의 특례)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면 합의를 한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다.

- 1) 운수업, 물품 판매 및 보관업, 금융보험업
- 2) 영화 제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사 사업, 광고업
- 3) 의료 및 위생 사업, 접객업, 소각 및 청소업, 이용업
- 4) 그 밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 사업

## 2. 상품 생산방식 변화와 노동시장

□ 상품 생산방식 변화와 노동시장

- 방송산업 노동시장은 외주제 도입을 계기로 방송상품 생산방식 변화와 함께 방송상품 제작요소 시장이 분화되며 현재와 같은 프로젝트형 노동시장을 형성

---

4) 향후 근기법 제54조의 특례조항에 대한 검토 필요. 특례조항에 포함된 업종에서는 공통적으로 낮은 임금과 열악한 근로조건으로 인해 각종 사망사고 발생(운수업, 줄음운전 사망/방송영상제작 분야 사망 사고 등)

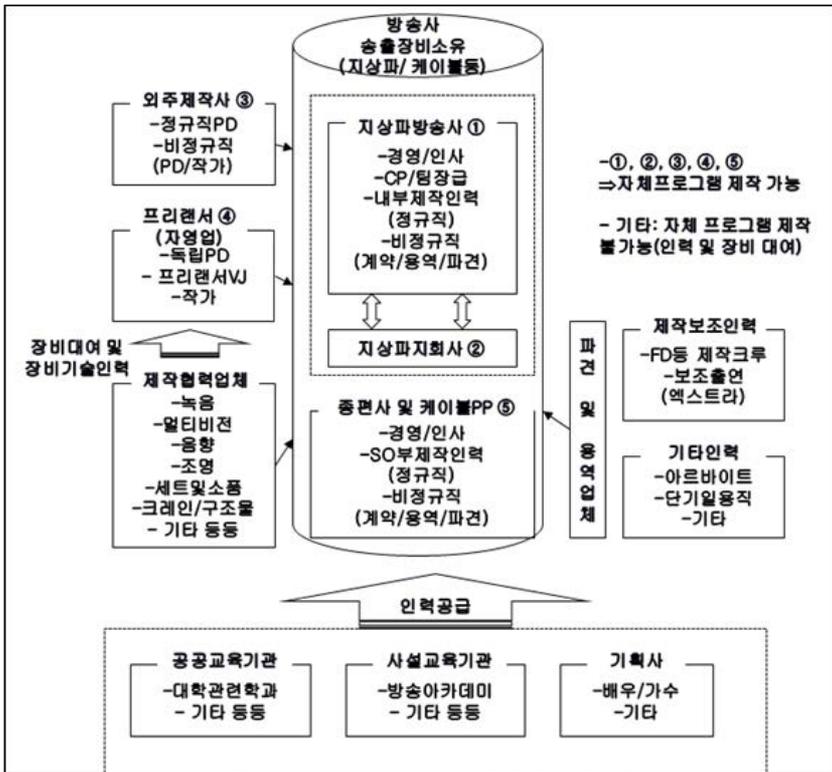
〈표 2-9〉 시기별 방송상품 생산방식 변화와 특성

	특 성
방송프로그램 생산 국가 독점기(1990년 이전)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가의 통제 하에 하나의 방송사 내에서 방송프로그램 생산과 유통이 이루어지던 시기</li> <li>- 소수 방송사 내 정규직 중심 노동시장</li> </ul>
네트워크형 생산방식 형성기(1990년대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외주제작 제도 도입에 의해 방송사 자회사 중심의 외주제작 네트워크를 형성한 후(1991~1990년대 중반), 계열화되고 위계화된 방송프로그램 생산요소의 네트워크를 통해 방송프로그램을 생산하던 시기</li> <li>- 노동시장은 1997년 전후 파견법 도입 등과 함께 비정규직 확산</li> </ul>
이원·이중구조의 위계적 생산기(2000년대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송사를 정점으로 한 위계적 네트워크 속에서 방송사와 외주제작사 간 공동제작 방식이 강화되는 한편, 방송사 외부에서는 1인 제작 시스템이 확대되고 방송프로그램 생산요소가 분화되어 동료기반 네트워크 생산 조직을 형성하고 확산됨.</li> <li>- 이 시기를 전후해 방송사 정규직은 고용안정 속에서 외주제작사나 계약직 또는 프리랜서화된 동료기반 생산 네트워크를 관리하며, 방송사는 저비용으로 방송프로그램을 안정적으로 생산하기 시작</li> <li>- 노동시장은 비정규직보호법 도입에 따라 임시직, 계약직 등이 프리랜서로 전환되며 특수고용형태 확산</li> </ul>
네트워크 기반 프로젝트형 생산기(2010년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송산업 내 자본 및 요소시장 경쟁 심화·관련 법제도 보완 등으로 방송프로그램 생산방식은 프리랜서 또는 개인사업자로 전환된 특수고용형태의 종사자들이 방송사-외주제작사-기타 제작협력사가 위계적으로 연결된 네트워크 구조 속에서 외주제작사를 매개로 일정 기간 동안 방송프로그램을 제작하고 흩어졌다 다시 팀을 구성해 방송프로그램을 제작하는 생산방식</li> <li>- 노동시장은 프로그램 개편을 전후해 제작팀이 재구성되는 프로젝트형 노동시장</li> </ul>

□ 노동력 결합구조와 노동시장

- 현재 방송산업 노동시장은 다음과 같이 요소시장이 분화되어 결합된 형태로 존재. 외형적으로 방송사를 중심으로 요소시장 간 자유로운 거래시장의 수평적 구조 형태. 그러나 방송사의 방송송출(유통)장비 및 자체 생산장비를 통해 송출 및 방송프로그램 제작 가능성으로 인해 방송사 중심의 수렴 구조. 이는 방송사로 하여금 스스로 제작자(프로듀서)로 인식하며 불공정거래 관행 강제

[그림 2-6] 방송산업의 노동력 결합구조와 노동시장



자료: 김동원(2010: 21)에서 그림 재구성.

- 위 그림과 같이 외형적으로 보이는 수평적 구조의 내부에는 송출(유통)장비와 생산장비를 보유한 방송사를 최정점으로 하는 원·하청 거래관계라는 수직적 구조 형성. 이러한 수직적 원·하청 거래관계는 각종 불공정거래의 주 요인이 되고 있음.

□ 노동시장 권익보호와 노사관계

- 노동조합을 중심으로 방송산업 내 이해대변 통로는 다음과 같이 유형화할 수 있음.
  - 1) 기존 노동조합 이탈(EXIT)과 직종별 협회 조직형, 2) 별도 노동조합 조직형, 3) 기존 노동조합의 이해대변 기능 확장과 proxy bargaining

〈표 2-10〉 방송산업 종사자 직군별 이해대변 유형 및 경로

	제작스태프	제작크루	출연진	지원요원	이해대변 유형
숙련인력	- 프로듀서(Producer) - 연출자(Director) - 작가(Writer)	- 기술감독(TD) - 카메라맨(촬영비) - 영상담당자 - 음향담당자 - 조명감독(LD) - 세트디자이너 - 무대감독 등	- MC (사회자) - 배우 - 가수 - 기타	- 영상편집자 - 그래픽아티스트 - 분장사 - 의상책임자 - 소품책임자 - 음악담당 등	(a)
미숙련 보조인력	연출보조(AD, FD), 제작보조(PA), 보조작가, 스크립터 등	카메라보조, 음향보조, 조명보조, 무대보조 등	보조MC, 기타 보조출연	편집보조, 분장보조, 의상/소품보조 등	(b) (c)

□ 전체 방송산업 종사자 소폭 증가

- 전체 방송산업 내 종사자 인력은 소폭으로 지속적으로 증가하는 추세
- 방송산업 종사자 수는 방송사업자 특성에 따라 증감하는 추세로 지상파 방송사 종사자 수 감소 대비 방송채널사용사업자 종사자 수는 증가 추세
- 가장 많은 인력이 고용된 지상파 방송사 종사자 수는 지난 5년간 전체 방송산업 종사자의 40% 이상을 차지하고 있으나 지속적으로 감소하는 추세임. 반면, 방송채널사용사업 종사자 수는 지난 5년간 지속적으로 증가해 2015년 기준 전체 방송산업 종사자의 43.2% 차지

□ 방송직 종사자 수 소폭 증감

- 방송직 종사자 수는 전체 종사자 수보다 낮은 증가율을 보임.
- 2015년은 전년 대비 0.8% 증가. 기자 직군은 2015년 전년대비 5.1% 증가해 가장 많이 증가. 이에 반해 방송직 기타 인력은 2015년 전년대비 -17.6%로 가장 많은 폭으로 감소

□ 방송산업 종사자 현황 파악 한계 존재

- 현재 방송산업 현황은 정보통신정책연구원(KISDI)이 매년 수행하고

있는 「방송산업 실태조사」와 한국콘텐츠진흥원에서 수행하고 있는 「방송영상산업백서」임.

### 3. 방송산업 종사자 현황과 추이

〈표 2-11〉 방송산업 종사자 수 시계열 추이

	2011	2012	2013	2014	2015	2014~2015 증감률
지상파	13,691 (42.2%)	14,226 (42.0%)	14,430 (41.6%)	14,365 (41.5%)	14,293 (40.7%)	-0.5%
지상파DMB	118 (0.4%)	105 (0.3%)	112 (0.3%)	103 (0.3%)	85 (0.2%)	17.5%
유선방송	5,106 (15.7%)	5,150 (15.2%)	5,109 (14.7%)	4,843 (14.0%)	4,631 (13.2%)	-4.4%
종합유선방송	4,846 (14.9%)	4,946 (14.6%)	4,943 (14.2%)	4,692 (13.6%)	4,503 (12.8%)	-4.0%
중계유선방송	260 (0.8%)	204 (0.6%)	166 (0.5%)	151 (0.4%)	128 (0.4%)	-15.2%
위성방송	295 (0.9%)	298 (0.9%)	307 (0.9%)	320 (0.9%)	340 (1.0%)	6.3%
위성DMB	59 (0.2%)	59 (0.2%)	-	-	-	-
방송채널사용사업	12,654 (39.0%)	13,477 (39.8%)	14,167 (40.8%)	14,339 (41.4%)	15,170 (43.2%)	5.8%
홈쇼핑PP	3,950 (12.2%)	3,917 (11.6%)	4,248 (12.2%)	4,527 (13.1%)	5,060 (14.4%)	11.8%
보도PP	931 (2.9%)	986 (2.9%)	996 (2.9%)	1,002 (2.9%)	992 (2.8%)	-1.0%
중편PP	1,319 (4.1%)	1,516 (4.5%)	1,528 (4.4%)	1,432 (4.1%)	1,536 (4.4%)	7.3%
일반PP	6,186 (19.1%)	6,590 (19.4%)	6,788 (19.6%)	6,780 (19.6%)	7,033 (20.0%)	3.7%
DP	268 (0.8%)	468 (1.4%)	607 (1.7%)	598 (1.7%)	549 (1.6%)	-8.2%
IPTV	520 (1.6%)	573 (1.7%)	589 (1.7%)	645 (1.9%)	577 (1.6%)	-10.5%
전 체	32,443 (100%)	33,888 (100%)	34,714 (100%)	34,615 (100%)	35,096 (100%)	1.4%

자료 : 노희운, 「방송산업 종사자 수 시계열 추이 분석」, 2017, p.2.

〈표 2-12〉 방송산업 방송직 종사자 수 시계열 추이

	2011	2012	2013	2014	2015	2014~2015 증감률
기자	3,660 (11.3%)	3,794 (11.2%)	3,829 (11.0%)	3,798 (11.0%)	3,992 (11.4%)	5.1%
PD	4,573 (14.1%)	4,514 (13.3%)	4,644 (13.4%)	4,550 (13.1%)	4,724 (13.5%)	3.8%
아나운서	782 (2.4%)	784 (2.3%)	776 (2.2%)	755 (2.2%)	730 (2.1%)	-3.3%
제작관련	3,874 (11.9%)	4,217 (12.4%)	4,091 (11.8%)	4,581 (13.2%)	4,766 (13.6%)	4.0%
방송직 기타	1,561 (4.8%)	1,787 (5.3%)	2,309 (6.7%)	2,250 (6.5%)	1,855 (5.3%)	-17.6%
방송직 종사자 합계	14,450 (44.5%)	15,096 (44.5%)	15,649 (45.1%)	15,934 (46.0%)	16,067 (45.8%)	0.8%
전 체	32,443 (100%)	33,888 (100%)	34,714 (100%)	34,615 (100%)	35,096 (100%)	1.4%

자료: 노희윤, 「방송산업 종사자 수 시계열 추이 분석」, 2017, p.4.

- 「방송산업 실태조사」는 방송사업자를 조사대상으로 하기 때문에 외주 제작사나 용역회사 인력이 배제되어 있고, 프리랜서로 전환된 특수고용형태의 인력 현황도 제외됨. 반면, 「방송영상산업백서」 현황에는 방송영상독립제작사 조사를 통해 외주제작사 현황 조사가 포함되어 있으나 「방송산업 실태조사」와 마찬가지로 용역회사 인력과 프리랜서화된 특수고용형태 인력 현황이 제외됨.
- 결과적으로 현재 방송산업 종사자 수 증감 현황은 파견회사나 용역회사 등의 외부 인력과 프리랜서라는 명칭으로 특수고용형태로 전환된 인력에 대한 파악이 제외된 인력으로 과소 추정된 인력 현황이라는 한계가 존재함.

### 제3절 방송산업의 불공정거래 실태 및 개선방안 논의

- 방송산업의 경우, 개괄에서 살펴보았듯이 ‘제작-편성-송출-시청’이

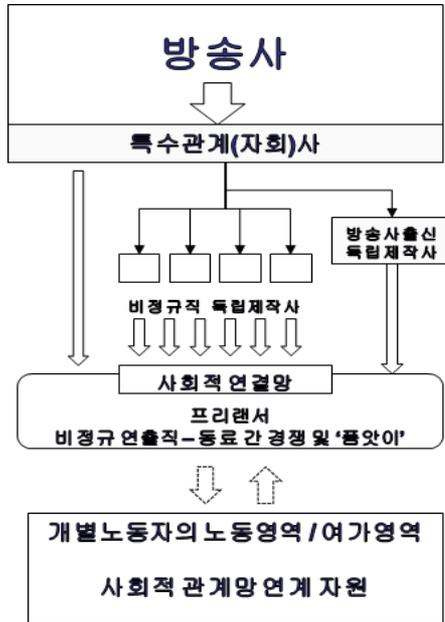
리는 4단계를 기점으로 시장구조가 형성되어 있음. 방송업은 제작 이전의 외주화 단계부터 방송 편성과 송출 과정의 원·하청 구조가 방송 매출과 연동된 거래관계로 가치사슬이 형성되어 있음.

## 1. 외주화 제작-편성 단계 하도급 구조

### □ 외주제작 원·하청 구조

- 외주화 제작-편성 단계를 중심으로 한 방송사-외주제작사(독립제작사) 하도급 원·하청 구조는 [그림 2-7]과 같음.
- 외주화 제작-편성 단계를 중심으로 한 방송사-외주제작사(독립제작사) 하도급 원하청 구조는 수직적 측면의 구조로 방송사가 최정점에 위치하고 방송사와 특수관계사가 독립제작사를 매개로 방송프로그램 제작에 참여하는 중사자를 고용 관리하는 구조.

[그림 2-7] 외주제작 원·하청 구조



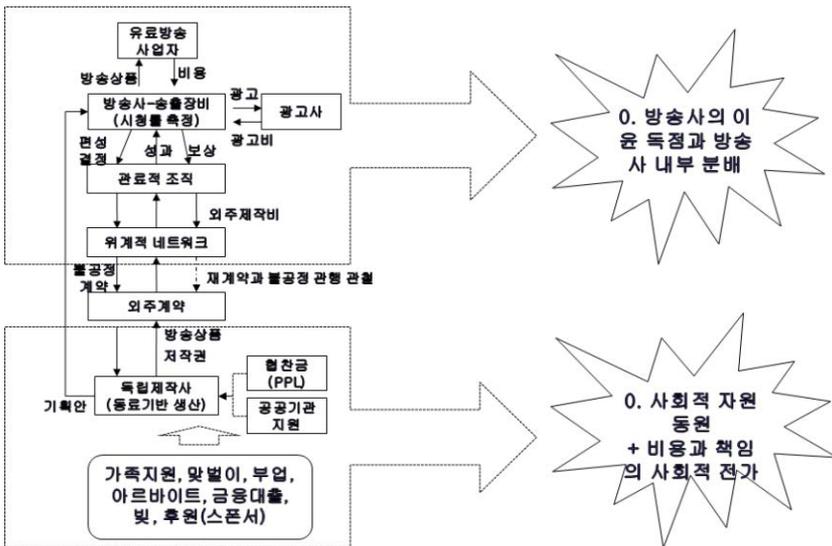
자료: 송용한(2011: 195)에서 그림 재구성.

- 방송사가 최정점에 위치할 수 있는 이유는 송출장비 및 생산장비 보유로 인해 송출과 방송프로그램 자체 제작이 가능하기 때문임. 방송프로그램 제작은 방송사-자회사-독립제작사 간 관계는 위계적 네트워크를 형성, 독립제작사를 매개로 특수고용형태로 프리랜서화 개별 근로자의 일상생활 자원이 동원되고 방송사로 수렴되는 구조
- 문제는 이 과정에서 개별 근로자의 노동 영역뿐 아니라 여가 영역이 동원되고, 사회적 연결망을 통해 사회적 자원도 동원되고 방송사로 수렴된다는 점임.

□ 외주제작의 불공정거래 구조와 관행

- 현재의 외주제작 원·하청 구조의 자원동원 및 분배구조는 [그림 2-8]과 같음. 즉, 다양한 형태의 비정규직 또는 특수고용형태의 프리랜서로 개별화된 노동자들이 관계망을 매개로 일상생활의 사회적 자원을 동원, 낮은 제작단가를 보충하며 방송상품을 제작 후 납품하는 구조

[그림 2-8] 원·하청 구조의 자원동원 및 분배



〈표 2-13〉 방송산업 불공정거래 관행 유형과 사례

불공정거래 관행 유형 및 주요 내용		
방송사와 외주제작사 간 관계	계약전 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불투명한 외주·용역 공모: 외주·용역의 경우 공개적으로 공모하지 않고 방송사에서 자의적으로 인적 관계 등을 통해 불투명한 외주·용역 시행</li> <li>· 무상 기획안 요구: 외주 공모에 응하기 위해 기획안을 제출해야 함. 공모에 낙찰되지 않을 경우 기획안을 돌려주지 않고 무상으로 방송사가 소유. 이후 방송사에서 외주제작사 기획안을 변형해 방송을 제작하거나 다른 외주제작사로 외주제작을 의뢰함.</li> <li>· 협찬 강요: 외주제작의 경우 외주제작사로 하여금 계약 전에 외부 협찬을 의무화하거나 강요. 협찬금 전부 또는 일부를 방송사로 귀속시키거나 외주제작비에서 제함.</li> </ul>
	계약 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계약서 미작성 또는 사후 계약서 작성: 방송사가 구두로 편성 약속을 하고, 외주제작 계약서는 사후에 작성하는 문제</li> <li>· 불공정한 계약 내용: 낮은 비용의 외주제작 강제, 방송제작 과정이나 방송 결과물에 대한 사고 등에 대한 모든 책임 외주제작사 부담, 저작권 등 모든 권리 방송사 귀속 등</li> </ul>
	제작 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방송사의 자의적 제작 단계 개입: 외주제작물에 대한 시사 과정을 통해 또는 자의적으로 수시로 외주제작 과정에 개입, 불공정한 요구 강요</li> <li>· 복수의 외주제작사 투입과 경쟁 조장: 하나의 외주제작물을 복수의 외주제작사가 동시에 제작하게 하고 경쟁하게 한 후 최종적으로 방송사가 선택(일부 동일한 외주제작물을 위해 동일한 촬영 현장에서 복수의 외주제작사가 만나 서로 촬영을 위해 경쟁하는 경우도 존재)</li> <li>· 인권침해: 방송사나 외주용역사, 동료 등으로부터 욕설이나 폭언 등 각종 인권침해 사례 발생</li> </ul>
방송산업 내 고용관계	제작후 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방송이 되지 않은 경우의 외주제작물에 대한 제작비 미지급: 극히 일부 불방 외주제작물에 대해 방송사가 외주제작사에 대해 제작비의 일부를 보전하기도 하나 대부분 제작비 미지급</li> <li>· 일방적 외주제작 해지: 외주제작 계약기간이 남아 있어도 방송사 자의로 외주제작사 변경 또는 프로그램 폐지 등.</li> <li>· 저작권 독점: 방송콘텐츠 최종 결과물뿐 아니라 편집 전 촬영본 등 모든 권한을 방송사에 귀속.</li> </ul>
	계약 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계약서 미작성 또는 구두계약: 방송산업 내 종사자에 대한 표준계약서(근로·하도급·업무위탁계약서)가 존재함에도 불구하고 다수 계약서 미작성. 계약을 하더라도 서면계약보다 구두계약이 일반적임.</li> <li>· 근로자성 부인: 작가뿐 아니라 PD 등 방송산업 관련 분야 종사자 중 일부는 프리랜서가 아님에도 불구하고 프리랜서 형태로 전환, 근로자성을 부인하고 근로계약이 아닌 업무 위탁계약 작성.</li> </ul>

〈표 2-13〉의 계속

		불공정거래 관행 유형 및 주요 내용
방송산업 내 고용관계	고용 후 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로자성 부인에 따른 노동관련 보호법 배제: 프리랜서의 경우 실질적으로 근로자임에도 불구하고 근로자성이 인정되지 않아 근로기준법 적용이 배제되고 노동조합 설립도 어려움.</li> <li>· 근로자에 대한 노동관련 보호법 위반: 방송사나 외주제작사 종사자 중 근로자성이 인정되는 인력 중 비정규직 인력은 장시간 근로 대비 최저임금 이하 임금 지급 등 근로기준법을 비롯해 근로자 보호를 위한 각종 노동관련 보호법 위반</li> <li>· 인권침해: 방송사나 외주용역사, 동료 등으로부터 욕설이나 폭언 등 각종 인권침해 사례 발생</li> </ul>
	4대 사회보험 배제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로자성이 부인되는 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해로부터 배제되는 문제.</li> <li>· 근로자성이 인정되더라도 낮은 임금으로 인해 자발적으로 근로자성을 부인하고 4대보험 가입 제외 요청하는 경우 발생. 이를 통해 건강보험은 가족 등을 통해 가입하는 형태.</li> <li>· 근로자성 인정의 경우: 근로자성이 인정되더라도 낮은 임금으로 인해 자발적으로 노동자성을 부인</li> </ul>

- 그러나 납품과 함께 저작권 등이 방송사로 이전되며 방송사가 이윤을 독점하고 있음. 이윤 분배는 방송사 내에서 이루어지는 구조로 이러한 낙수효과 없는 분배구조는 중장기적으로 방송산업 노동조건 저하뿐 아니라 노동시장 왜곡의 원인이 될 수 있음.
- 방송사-외주제작사 간 불공정거래 관행의 세부 내용은 〈표 2-13〉과 같이 방송사와 외주제작사 간 관계, 방송사나 외주제작사 내에 고용된 고용관계 속에서 주로 나타남.

## 2. 송출-시청 단계 하도급 구조 및 불공정거래 관행

### □ 방송산업의 하도급 구조

- 케이블방송은 외환위기 이후 규제완화로 대자본의 진출 허용으로 시장화되며, 지역을 기반한 종합유선방송사업자(SO)들은 거대기업으로 인수·합병돼, 원청사가 구획하는 지역 내에서 사업을 담당하는 협력

업체로 전락하였음. 원청은 협력업체가 담당하는 업무별로 수수료를 지급하는 방식을 취함. 수수료가 곧 매출액으로 이어지는 구조에서 협력업체들은 설치수리 기사들을 정규직으로 고용하기보다 도급계약자 형태로 계약을 맺어 처리 건수별 수당을 지급하는 방식을 선호함. 수수료와 평가시스템이 연동되는 과정에서 기사들은 복수종합유선방송 사업자(MSO) 소속 정규직에서 협력업체 정규직으로, 이어 협력업체와 계약을 맺는 도급사업자로 밀려나고 있음.

- 임금은 기본급과 영업성과에 따른 수당, 휴일근로수당 등으로 구성되어 있는데 기사들의 고용형태에 따라, 업체 방침에 따라 상이함. 기본급은 영업 점수에 따라 차등 책정되거나, 업체의 인건비 총액 내에서 개인별 차등 지급하거나, 인건비 총액을 낮추면서 기사들을 도급계약자로 만들어 실적만큼의 보수를 지급하는 방식을 취함. 그러나 장비 분실에 따른 페널티, 업무에 필수적인 차량유지비, 통신비, 기타 영업 활동비 등을 개별 기사들이 부담해야 하는 것을 고려하면 월 급여는 200만 원 안팎의 수준임. 규제완화 이후 대기업으로 편재되는 과정에서 원청의 협력업체로 소속이 바뀌고, 정규직에서 간접고용 혹은 특수고용으로 고용형태가 바뀌면서 고용불안 및 임금수준은 감소함.

### 3. 저작권 산정 범위 및 기한 관련 해외사례

- 제작비 및 지적재산권(저작권) 관련 불공정 사례 논의 지속
- 플랫폼 증가로 인한 광고 수익 하락 부담을 제작사에게 전가. 구두 계약, 표준단가의 부재 등으로 제작 과정에서의 위험 부담을 제작사에 전가하고, 제작사 간 단가 경쟁을 부추기는 등의 불공정 사례들이 존재
- 외주 제작사에 있어 저작권 획득은 원칙적으로 봉쇄되어 있으며, 제작사가 만든 방송영상물의 저작권을 방송사에게 귀속할 것을 계약체결시 요구. 시범 프로그램 편성 후 본방송에 선정되지 못한 기획안을 방송사들이 재사용하는 사례도 존재

□ 본 연구에서 방송산업 불공정거래 방안의 하나로 제시하는 저작권 산정 범위 및 기한에 관한 해외사례는 다음과 같음.

○ 영국 방송산업의 저작권 제도 관련 사례

- 영국은 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act)을 제정하고, 2004년 커뮤니케이션 관리기구인 Ofcom(Office of Communication)이 동법 제285조에 근거해 ‘독립제작사와 프로그램 계약 시 방송사가 지켜야 할 시행규칙 가이드라인(Guideline for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practice for commissioning from independent producers)’을 마련함. Ofcom의 시행규칙 가이드라인은 타임테이블, 저작권, 표준제작비, 분쟁해결, 적용 심의 등을 구체적으로 다루며, 표준제작비와 저작권에 대한 내용은 필수적으로 명시해야 함을 강조하고 있음.<sup>5)</sup>
- 저작권(I.P.) 제도 및 표준제작비와 관련해 대표 공영방송인 BBC와 채널4(외주전문채널 지상파)의 주요 내용을 요약하면,<sup>6)</sup> 저작권 제도와 관련해, BBC는 시행규칙에 따라 ‘1차 저작권’에 대해 5년 동안 국내 TV시장 독점적 라이선스와 양자 간 합의에 따른 2년 연장권리만을 확보할 뿐이고, 모든 상업적 이용 권한은 독립제작사에게 유보함. 제3자 투자, 배급조건에 대한 협상 또한 독립제작사 자율에 맡기고 있으며, BBC가 사용권 행사 기간 내의 재방송 및 2차 사용 등에 대해서도 독립피디 또는 제작사에게 비용을 지불해야 함. 이처럼 BBC는 특정 기간 동안 방영권료를 지불한 프로그램의 사용권리만 확보할 수 있을 뿐 외주제작사가 제작한 프로그램에 대한 저작권과 모든 상업적 사용권은 독립제작사에게 부여하고 있음.
- 프로그램 제작비를 지급하고, 방송 송출에의 역할이 있는 만큼 방송 저작권은 방송사와 제작사 간 한쪽으로 전적 부여하기 어려움. 이러

5) 영국 외주제작 정책의 변화 과정과 시행규칙 가이드라인에 대한 자세한 내용은 유의선 외(2012), 오양호 외(2009) 및 한국방송통신전파진흥원(2017) 등을 참조.

6) 시행규칙(Code of Practices)은 방송사별로 내용이 조금씩 상이한데, 이하 본문 내용은 위의 유의선 외(2012)를 인용함.

한 의미에서 BBC는 5년간 한시적으로 프로그램에 대한 독점사용권을 갖고 2년간 사용기간을 연장하는 것임. 독점사용권을 행사하는 기간이라 하더라도 계약서의 범위를 넘어선 용도는 불인정. 제작사가 BBC의 제작비로 만든 프로그램을 이용해 수익을 냈을 경우 BBC는 0.5~20% 범위 내에서 수익배분을 요청할 수 있음(PD Journal, 2010).

○ 영국 방송산업 표준제작비 관련 사례

- 채널4는 방송사가 외주제작사에 표준제작비를 지불하면 3년 동안 Core Rights(1차 방영권, VOD 방영권, 필름 일부 추출한 클립 이용권, 웹사이트 이용권 등을 포함)를 확보할 수 있음. 시리즈물일 경우 연장이 가능하지만 첫 번째 시리즈 이후부터는 채널4 측이 외주제작사에게 라이선스 사용료를 지급함. 핵심 저작권(Core Rights)을 3년간 확보할 수 있다는 점에서 BBC와 다르지만 2차 저작권과 국제적 권한은 BBC와 동일하게 독립제작사에게 부여하고 있음.
- BBC는 예산(안), 프로그램 가치, 예상 제3자 투자 수준, 지급된 개발비, 거래조건을 고려하여 1차 저작권에 대한 표준제작비를 정함. 소비자물가지수, 기술변화, 제작 기법 및 기타 프로그램 가격에의 영향력 등을 감안해서 2년 단위로 갱신하고 있음.
- 채널4는 표준제작비를 핵심 저작권 구매를 위한 금액으로 인식하고 있으며, 장르 및 시간대(피크타임 방송 여부)에 따라 가격 산정. 다만 프로그램 제작이 끝나기 전까지 프로그램 제작 도중에는 표준제작비 변동이 있을 수 없도록 함.

## 제3장

# 방송산업의 공정거래 정책의 고용효과 분석

### 제1절 방송산업의 공정거래 개선의 정성적 시장효과 분석

#### 1. 심층집단면접(Focus Group Interview)

##### □ 조사 목적

- 방송스태프 및 방송작가의 근로/계약관련 실태, 방송사와 외주제작사 간 불공정거래 관행 및 외부제작 환경 전반을 파악하는 것임.
  - 외주제작사 종사자들의 근로여건 및 방송산업의 공정거래 환경을 개선하기 위한 정책적 시사점을 도출하도록 함.

##### □ 조사대상 직종

〈표 3-1〉 FGI 조사대상 직종

	조 사 직 종						비고
	제작스태프		제작크루		출연진	지원 분장	
	PD	작가	카메라	음향			
방송사							
독립제작사	////	////	////	////			드라마/시사교양
협력사	////	////	////	////			협력사/파견사/기획사
특수고용							
조사대상							

□ 조사대상<sup>7)</sup> 및 일정

- 방송스태프, 방송작가, 제작사대표 및 PD 등 총 3개 그룹으로 구분
  - 방송스태프 그룹의 경우 조연출, 촬영, 편집, 효과, 카메라 등 각 분야별 제작지원 경력자들을 고루 포함.
  - 방송작가 그룹은 보조작가나 꼭지작가 경력자 중심으로 구성
  - 외주제작사 대표는 예능과 교양다큐 제작사로 구분하고, PD 그룹은 독립PD 활동가들을 대상으로 구성
- 조사일정: 9월 하순

□ 조사방법

- FGI 이전 서면으로 FGI의 목적과 내용 및 관련자료를 전달하고 개별 면담 혹은 집단토론을 통해 의견 도출

□ 조사내용

- FGI 주요 설문 내용은 아래 표와 같이 ① 불공정거래 원인 및 실태, ② 불공정거래 결과, ③ 불공정거래 개선 요구사항, ④ 고용개선 가능성 등으로 이루어질 것임.

<표 3-2> FGI 주요 설문 내용

불공정거래 원인 및 실태	1. 계약 체결 과정(공개, 비공개, 조건 협의 등) 2. 제작 조건 일반조건 등 3. 제작 과정 개입 및 책임권한/위험부담 등 4. 프로그램 유통 및 이윤분배 조건 등 5. 지적재산권 조건 등 6. 기타 특약조건
------------------	--

7) 연구 현 시점, 주요 방송사의 과업이 진행 중임에 따라 방송사와 외주제작사 간 불공정거래 관행 등에 대한 방송사 측 입장 확인이 원활하지 않았음. 이에 따라 방송사 종사자는 조사대상에서 제외되었으나, 외주제작사 대표 및 PD와의 개별면담조사 및 FGI 등을 통해 방송사 측의 입장을 간접적으로 확인했음을 밝힘.

〈표 3-2〉의 계속

불공정거래 결과	1. 조사대상 사업장(독립제작사, 협력사 등) 경영여건 2. 근로조건 및 노동강도 3. 노동과정 및 노동통제 4. 일과 일상생활의 조화 5. 기타 실태
불공정거래 개선 요구사항	1. 법·제도적 요구(제도+처벌) 2. 정책 및 관련 기관에 대한 요구(법제도 준수 등) 3. 거래 주체에 대한 요구: 방송사, 독립제작사 등 4. 기타 권익단체에 대한 요구: 노조, 시민사회단체 등
고용개선 가능성	1. 노동의 양적 향상: 인력충원 가능성 2. 노동의 질적 향상: 근로조건 인상(임금, 복지 등)

응답자의 특성

○ 방송스태프

〈표 3-3〉 FGI 조사대상 요약: 방송스태프

번호	이름	연령	성	경력	분야
1	양○○	30세	여	7년	2D 특수효과
2	원○○	30세	남	6년	촬영
3	황○○	37세	남	9년	편집
4	이○○	27세	남	3년	카메라 보조
5	강○○	27세	남	3년	조연출

○ 방송작가

〈표 3-4〉 FGI 조사대상 요약: 방송작가

번호	이름	연령	성	경력
1	양○○	32세	여	7년
2	김○○	32세	여	7년
3	김○○	31세	여	7년
4	상○○	29세	여	3년
5	우○○	31세	여	7년
6	윤○○	27세	여	6년

○ 제작사 대표 및 독립 PD

〈표 3-5〉 FGI 조사대상 요약: 제작사 대표 및 독립PD

번호	이름	분야
1	문○○	예능(제작사 대표)
2	김○○	교양 다큐(제작사 대표)
3	최○○	독립 PD
4	조○○	독립 PD
5	김○○	독립 PD

## 2. FGI 조사 결과

### 가. 방송스태프

#### □ 활동 계기 및 교육 경로

- 방송스태프들은 대부분 자신의 희망에 따라 진학을 하고, 인맥이나 선배들을 통해 자연스럽게 현재 일을 하는 경우가 많음.
- 방송관련 교육 경로는 아카데미나 기관 위주에서 대학교로 이동
  - 예전에는 방송/영상/영화가 하나의 학부로 묶여 있고 그마저도 많지 않아 관련 교육을 받기 위해 아카데미나 다른 기관을 이용했으나,
  - 현재는 대학 전공이 세분화되어 있고 질 높은 교육을 받을 수 있음.

#### □ 일자리 획득 경로

- 인맥(인적 네트워크)을 통해 일자리를 획득하는 경우가 대부분이며, 일감을 지속적으로 받기 위해 방송사, 회사, PD, 감독 등과의 관계가 매우 중요함.
- 방송스태프는 일자리 획득을 위해 무리한 일정이나 비용을 감수하는 경우가 많고, 일자리 획득/유지를 위해 로비를 해야 하는 경우도 있음.
  - 불합리한 일정을 거절하거나 돈을 더 요구할 경우 일자리를 잃게 되는 경우가 많음.

□ 활동 분야 및 업무 환경

- 지상파나 종편에 소속된 스태프들은 정해진 근로시간, 수당, 4대보험, 연차, 휴일 등을 보장받으며 좋은 환경에서 일할 수 있는 데 비해
- 외주제작사의 스태프들은 방송사의 스케줄에 맞추기 위해 열악한 환경에서 일하고 있음.
  - 외주프로덕션 스태프의 경우 상대적으로 더 좋은 실력을 가지고 있음에도 방송사 PD들의 스케줄과 눈높이를 맞추기 위해 밤샘, 휴일 근무, 추가 촬영 등 불합리하고 열악한 환경에 놓여 있음.
- 이직 시 연차에 따른 적정한 보수를 받기 어렵고, 한 가지 일만 해서는 생계유지가 어려워 프리랜서로 전향하여 다양한 업무를 병행하는 경우가 대부분임.

□ 근로 기간/시간/조건

- 대부분 생계유지를 위해 여러 업무를 병행(촬영, 편집, 3D 등 방송관련 멀티플레이어로 활동)하므로 일자리 종사 기간 파악이 어려움.
- 지상파 방송사/종편 스태프의 경우, 대부분 정시 출퇴근을 하지만 외주제작사 스태프의 경우 야근과 밤샘, 주말근무가 매우 잦은 편임.
- 방송 시간과 프로그램 예산이 정해져 있기 때문에 근로시간을 줄이거나 수당을 받기도 어려움.

□ 계약 방식 및 형태, 표준계약서 이용 경험

- 상용직이 아닌 대부분이 프리랜서이며, 계약 방식 또한 대부분 구두계약 형태임.
  - 계약서보다는 의리나 인정, 관행 등이 중요함.
  - 구두계약이 주를 이루며, 이로 인해 책임 소재가 모호하고 불합리한 계약이 많음.
- 계약서를 작성하는 경우조차 불리하게 수정된 계약서를 작성하는 경우가 많고, 그마저도 거의 지켜지지 않음.

- 계약이 지켜지기 어려운 환경이라는 것을 당사자들도 인정하고 있으며,
- 표준계약서의 인지도나 이용 경험도 낮고, 어차피 지킬 수 없는 상황이기에 때문에 무의미하다고 인식하고 있음.

□ 불공정/임금체불/인권침해 사례

- 방송스태프들은 불공정/임금체불/인권침해가 일어나는 가장 큰 원인이 일하려는 사람이 너무 많기 때문이라고 생각하고 있음.
  - 제작업체가 늘어났고, 일을 따기 위해 점점 더 단가가 낮아지고, 불공정한 대우를 받게 되는 악순환 발생
  - 한정된 제작비를 가지고 제작 단계에서 순차적으로 비용을 지불해가는 방식이어서 편집 단계에 이르러서는 계약된 만큼 돈을 받지 못하는 경우가 많음. 이 경우 파업이나 소송 등의 행위를 할 경우 일 자체가 끊겨서 업계를 떠나야 하기 때문에 대응의 여지가 없다고 생각함.
- 구타는 없지만 폭언/욕설/가혹행위(무거운 짐을 들게 하거나 불필요한 잔업 강요) 등이 여전히 남아 있음.
  - 저녁, 주말이나 연휴 등 휴식시간을 침해하는 행위도 지속되고 있음.

□ 보수수준

- 보수가 매우 낮고 연공급 방식도 아니어서 대부분 해당 분야 내의 다른 일을 병행(방송 분야 멀티플레이어로 활동)하며 생계를 유지하고 있는 상황임.
- 최저임금 미만을 받고 있는 경우가 많지만 당사자들도 일을 배운다는 생각으로 임하고 있고, 제작사 측도 그런 식으로 말하며 임금을 적게 주고 있는 상황임.

□ 근로환경 개선을 위한 개선사항

- 일차적으로 프로그램 제작비 자체가 늘어나야 하며, 수수료 명목으로 이루어지는 착취 구조에 대한 행정적인 통제가 필요함.
- 방송스태프 임금의 기준선을 명시화할 필요가 있으며, 계약서를 작성하지 않거나 계약 내용을 준수하지 못하는 경우 정부의 근로감독을 통해 벌칙을 강화
- 방송관련 회사 설립 기준을 강화해서 현재와 같은 프리랜서 양산 시스템을 개선

□ 제도 개선의 기대효과

- 제도 변화를 통해 전반적인 근로환경 개선을 기대할 수 있겠지만 이로 인해 고용창출 효과는 미미할 것으로 예상함.
  - 국내 업체보다는 해외진출 업체의 고용에 영향이 있을 것이며,
  - 대신 영상물의 질적 수준은 과거에 비해 높아질 것으로 봄.
- 외주제작사가 저작권 인정 등에 의해 재정적 여유가 생긴다면 종사자들에게도 일정한 낙수효과가 가능할 것으로 예상

□ 근로감독 강화에 대한 의견

- 방송스태프들은 근로감독관의 현장활동이 강화된다고 하더라도 업계를 정확히 파악하고 있는 사람이 아니라면 그 효과가 크지 않을 것으로 생각하고 있음.
- 대체자가 수행하기 어려운 환경 등을 고려해 볼 때 근로시간 감독보다는 급여나 휴일 등에 대한 근로감독을 원하고 있음.
- 제재가 너무 약해 벌금을 내더라도 법을 어기는 것이 이득인 상황이므로 처벌의 강화가 필요함.

나. 방송작가

□ 활동 계기 및 교육 경로

- 본인 희망이나 우연한 계기로 막내작가 일을 시작했다가 적성에 맞아 직업으로 삼게 되는 경우가 많음.
- 아카데미 혹은 실무를 배울 수 있는 학교도 있지만 대부분 직장에서 선배작가들에게 배우면서 일을 하게 됨.
  - 특히 막내작가는 필요로 하는 곳이 많고 인력이 부족한 실정이어서 관련 교육기관을 통하기보다는 선배나 지인 등을 통해 바로 취직이 되는 경우가 많음.

#### □ 일자리 획득 경로

- 인맥(인적 네트워크)을 통해 일자리를 획득하는 경우가 대부분이어서 지속적인 일자리 획득과 좋은 평판을 위해 메인작가와의 관계가 업무 이상으로 중요함.
  - 메인작가의 비위를 잘 맞춰야만 지속적으로 일을 할 수 있는 시스템 이고,
  - 인간관계 문제로 일자리를 잃거나 업계를 떠나는 경우가 허다함.

#### □ 활동 분야 및 업무환경

- 방송작가의 경우 본사에서 일하는 작가와 외주사에서 일하는 작가로 나눌 수 있으며, 지상파와 종편의 환경 차이는 크지 않은 편임.
  - 프로그램이나 방송사가 중요하다기보다는 같이 일하는 사람들의 마인드가 중요한 업계임.
- 방송사는 나름대로 작가 업무가 체계화·분업화되어 있으나, 외주 제작사의 경우 다른 프로그램이나 업무를 겸하게 되는 경우가 많아 잠자는 시간도 쪼개서 일할 정도로 열악한 상황임.

#### □ 근로 기간/시간/조건

- 프로그램 주기에 따라 다르지만 통상적으로 1년에 10개월 정도 일하고 나머지는 휴식기임.

- 근무시간은 연차별·프로그램별로 유동적(정해져 있지 않고)이고, 연차가 쌓여야 출근시간 정도의 조율이 가능
  - 촬영과 편집 등이 끝나야 일을 할 수 있어 무의미한 대기시간이 많고 집에서 일해야 하는 경우가 많음.

□ 계약 방식 및 행태, 표준계약서 이용 경험

- 대부분 계약서 없이 메인작가와의 구두 계약을 통해 활동하고 있음.
  - 세부 근로조건은 정하지 않고 월급과 출근시간에 대한 구두계약만 진행되며, 그마저도 계약서가 없기 때문에 약속과 다른 부당한 대우를 받는 경우가 많음.
- 표준계약서 이용이 거의 없고 계약서가 없어 불이익을 당하는 경우도 많지만 업계 특성상 계약서가 소용없다는 인식이 뿌리 깊음.

□ 불공정/임금체불/인권침해 사례

- 메인작가의 권한이 크고 방송이 나가지 않으면 급여가 나오지 않아 겪는 불공정 사례가 다수 발생함.
  - 임금체불을 겪어도 계약서가 없어 신고가 어렵고 노동법의 도움도 받지 못함.
- 여초집단으로 폭력, 폭언, 욕설, 가혹행위 등은 많지 않으나 정신적으로 사람을 힘들게 하는 경우가 많음.

□ 보수수준

- 보수는 막내작가 80만 원부터 연차나 프로그램 유형에 따라 다른 급여를 받게 됨.
  - 막내작가는 보통 80만~120만 원 수준이고, 서브작가(꼭지작가)의 경우 '연차×10×주'로 계산하여 보수를 받고(주당 100만 원을 넘지 않는 선에서)
- 메인작가의 경우 월 400만~500만 원 정도(주당 100만 원 정도)를

받고 있음.

- 메인작가가 되면 한 편에 100만 원 이상의 프로그램을 여러 개 진행할 수도 있어 임금격차가 매우 큰 업계임.

#### □ 방송작가직의 근로자성

- 방송작가들은 대부분 자신을 무늬만 프리랜서인 임금근로자라고 생각하고 있음.
  - 근로형태가 일반 근로자와 동일하고, 오히려 더 많은 시간을 회사에서 일하고 있는 경우가 대부분임에도 불구하고 개인사업자로 분류되고, 각종 노동법의 보호를 받지 못한다는 사실에 아쉬움과 불만을 나타냄.

#### □ 단체 현황과 노조의 필요성

- 작가 직종 관련해서 한국방송작가협회와 작가유니온이라는 단체가 있음.
  - 한국방송작가협회는 힘이 있으나 불합리함을 개선하려는 의지보다는 본인들의 혜택을 위한 단체에 가깝고(회원 가입조건이 까다로워 메인작가들도 회원 가입이 어려운 실정)
  - 작가유니온은 불합리함을 개선하려는 의지를 가지고 있으나 막내작가 위주로 힘 및 활동이 미약한 단체라고 인식하고 있음.
- 노조의 필요성은 느끼고 있으나 한국방송작가협회 같이 힘이 있는 단체에서는 크게 관심이 없고, 서로 소속이나 근무환경이 달라 참여하기 어려운 부분도 있음. 또한, 여초집단에 서로 눈치를 많이 봐야 하는 조직의 특성상 가입이나 활동에 부담을 느끼는 경우가 많음.

#### □ 제도 개선의 효과 예상 및 방송작가 분야 관련 개선사항

- 제도 개선을 통해 단기간에 근로환경이 좋아지는 것 자체는 어려울 것 같다는 의견이 많음.

- 메인작가나 메인피디 등 기득권층이 가져가는 것이 많아 그들이 그것(기득권)들을 포기하지 않는 한 개선이 어려운 상황으로 인식하고 있음.
- 계약서만으로 모든 문제가 해결될 수는 없겠지만 노동법의 보호를 받기 위해서라도 계약서 작성은 필요하다고 인식하고 있음(표준계약서 작성은 근로환경 개선의 첫걸음).

#### 다. 제작사 대표 및 독립 PD(개별 심층면접조사 결과 내용도 포함)

##### □ 외주제작 현황

- 플랫폼 및 프로그램의 수가 늘어나고 인력도 늘어났음에도 불구하고 프로그램의 제작비가 줄어들고 방송사들의 제작비 쪼개기 등의 꼼수로 인해 일감이 줄어들었다고 체감하는 상황임.
  - 시장이 커졌음에도 방송사의 갑질로 인해 제작비가 줄어드는 기형적인 형태라는 주장임.
- 원청과 하청의 개념이 생기고, 이 관계가 풀리지 않으면서 갑쪽이 권위적으로 바뀌어 제작비를 마음대로 줄이기 시작했으며, 이로 인해 프리랜서나 일용직 근로자들이 혹사와 착취를 당하고 있음.

##### □ 외주제작 인적 구성 및 고용관계

- 현재 수준의 제작비로는 스태프들에게 최저임금도 줄 수 없어 정규직 고용과 표준계약서 작성이 불가능한 상황이라고 인식함.
  - 표준계약서 사용에 대한 인식은 하고 있으나, 현실적으로 계약서를 작성하기가 불가능한 실정이며,
  - 연차가 높은 일부 경력직 프리랜서의 경우 본인이 계약서 작성을 원치 않는 경우도 있다고 함.
- 계약단위 기간이 편성부수 등으로 선정(예: 시준제, 12부)되고, 제작단가가 낮아 최저임금 보장이 어려운 현실이어서 제작지원인력이나

작가직의 정규직 채용에 한계가 많음.

- 낮은 인건비, 고용의 불안정성 등으로 고급인력의 중국행이 급속도로 증가하고 있음. 우리나라 제작사가 만든 중국 프로그램이 우리나라로 역수입되는 사례가 증가하고 있음.
- 기술발전과 제작비 감소로 인해 여러 사람이 하던 일이 한 사람에게 집중되어 근로시간이 대폭 증가한 상황임.
  - 컴퓨터 등의 기술발전으로 1인 멀티플레이어 활동이 가능한 상황임.

#### □ 외주제작 경영상황

- 방송 외주제작의 이익률은 3% 미만임.
  - 방송 외주제작은 수익성이 매우 낮아 홍보영상 등 다른 사업이나 대 표자가 직접 프로그램을 맡아 경영을 유지하고 있는 실정임.
- 방송사의 불합리한 감시·감독 관행의 만연
  - 독립제작사에 대한 업무 지시, 불합리한 감시·감독이 이루어지고 있으며, 계약을 맺은 후에도 감사를 통한 제작비의 재조정이 이루어 지거나, 재계약 등을 빌미로 한 불합리한 관행이 증가
- 외주제작사의 저작권(지적재산권) 불인정
  - 방송물은 유통구조에 따라 창구효과로 인해 파생수익이 발생하지만, 제작사의 경우 콘텐츠 제작·납품 후 저작권을 인정받지 못하므로 수익구조 한계에 직면
- 외주제작사의 경쟁유발효과로 제작단가 저하
  - 표준제작비가 보장되지 않고 있으며, 제작사 간 경쟁을 유발하여 단 가를 조정(인하)하거나 단일 프로그램에 복수 제작사가 참여케 하 여 단가를 비교하는 실정
- 제작지원인력의 비정규직 의존도 증가
  - 방송사와 외주제작사는 비용절감 차원에서 비정규직에 대한 의존도 를 높이고 있음.
  - 특히 외주제작사는 제작비가 부족해 인건비를 줄이기 위해 PD 혼자 기획, 촬영, 편집 등의 역할을 모두 담당하는 경우가 다반사임.

□ 계약 관련 불공정 사례

- 방송사와 계약서를 작성한 후 일을 하는 경우는 거의 없음.
  - 방송이 나간 후나 제작이 거의 완료되었을 무렵에 계약서를 작성하는 경우가 대부분임.
- 선수금이 없기 때문에 계약 없이 제작 중 프로그램이 사라질 경우 100% 제작사의 손해로 귀결됨.
- 사전적으로 구두 합의가 있는 경우조차 정식 계약 시 제작비를 낮춰 요구하는 경우가 많음.
  - 선계약 의미가 없으며, 제작사만 피해를 볼 수밖에 없는 제작환경임.

□ 제작비 관련 불공정 사례

- 방송사와 종편은 플랫폼이 늘어나면서 이로 인한 광고수익이 떨어진 것에 대한 부담을 제작사에게 떠넘기고 있음.
- 표준단가도 없이 방송사 측에서 일방적으로 제작비를 제시하고 깎아도 회사 유지를 위해 따를 수밖에 없음.
  - 표준단가를 제대로 적용하지 않기 때문에 외주제작사는 제작비 내에서 인건비까지 해결해야 하는 실정
  - 구두계약을 믿고 프로그램을 제작했지만 나중에 일방적으로 제작비를 낮추면서 난처한 경우도 많음.
- 장기 프로젝트를 하더라도 모두 제작사 예산으로 진행해야 함.
  - PPL을 받은 경우조차 방송국에 먼저 입금했다가 나중에 돌려받고,
  - 정부 사업에 의한 지원금조차 방송사가 떼어먹는 실정임.

□ 저작권(지적재산권) 관련 불공정 사례

- 외주제작사는 저작권 인정을 받지 못할 뿐만 아니라 촬영 원본에 대한 사용권마저 소유하지 못하기 때문에 다른 영상물로 활용할 수조차 없음.
- 방송사들이 공모를 통해 기획안을 쌓아뒀다가 다른 제작사에서 수정

을 하거나 일정 기간 제작 후 자체 제작하는 방식으로 빼앗아 가는 사례가 많음.

- 기획안 등의 지적재산권을 가볍게 보고 손쉽게 가져가려는 행태가 만연해 있음.
  - 방송사는 표준계약서의 별도 서식으로 외주제작사가 만든 방송영상물의 저작권을 방송사에게 귀속할 것을 요구하고 있음.
  - 방송사가 영상제작물의 활용에 대한 재량권 등 모든 권한을 갖고 있어 외주제작사는 2차 수입을 기대할 수 없는 구조에 놓여 있음.

#### □ 제도 개선을 통한 효과

- 근로감독을 통해 원청에 책임을 물리고 최저임금법 기준으로 직원들의 임금을 산정하면 이들의 소득이 크게 오르고 일자리도 창출할 수 있지만 현실적으로는 어려운 측면이 많다고 생각함.
  - 하지만 제작지원인력에 대한 근로계약서 의무화, 최저임금 적용 등 근로감독 강화는 시급한 과제임.
- 외주제작사의 지적재산권 효과
  - 저작권 30%를 확보한다면 제작사의 복지나 근로환경 개선에 사용할 것이란 답변도 있지만, 이른바 ‘낙수효과’를 기대하기 어려울 것이라는 견해도 만만치 않음.
  - 최소한 재방권이라도 인정받는 분위기 전환이 시급함.

#### □ 방송사와의 관계 재정립과 외주제작 환경 개선을 위한 의견

- 표준계약서 실행 의무 강화
  - 정부가 표준계약서를 고시했지만 대부분의 방송사가 이를 이행하지 않고 있는 실정임.
  - 방송통신위원회, 공정거래위원회, 고용노동부 및 문체부 등이 불공정 행위를 바로 잡을 수 있도록 표준계약서 의무화 시행에 앞장서는 것이 긴요함.

- 2012년 문체부가 제정한 표준계약서를 권고가 아닌 의무 사항으로 개정하고 이의 실효적 적용을 제고하기 위한 제도적 개선이 시급함.
- 제작비 표준화 및 현실화
  - 방송사의 프로그램 제작비가 공개되지 않고 있는데, 최소한 지상파 만이라도 제작비를 표준화하거나 아니면 제작 단가를 공유하는 것이 절실  
(예: 영국 BBC의 경우 프로그램 장르, 방영 채널, 내용 등은 물론이고 매년 물가상승률을 고려한 표준제작비를 공개하고 있다고 함.)
  - 외주제작사와 제작스태프의 열악한 근로환경과 임금체불 문제 개선을 위해 일차적으로 제작비 현실화가 선결되어야 함.
- 영상물 저작권 인정 및 재방료 수익배분 실현
  - 외주제작사의 영상저작물 인정 및 이용 권리를 명확히 할 필요
  - 외주제작사의 저작권이 인정되면 2차 판권 판매나 투자유치 등을 통해 제작비를 충당할 수 있게 됨.
  - 영국 BBC는 제작비를 제공한 대가로 3~5년간 사용권만 행사하고, 저작권 자체는 창작자에게 양도하고 있음(2003년 Communication Act 개정).
- 제작인력 등록제 구축
  - 모든 제작지원인력을 방송통신위원회에 등록하고, 이들과의 근로계약 시 등록 정보를 활용하는 시스템을 구축
  - 이를 통해 제작지원인력의 임금 및 근로조건 현황을 파악함과 동시에 이들에게 필요한 정책적 개선방안 마련을 위한 자료로 활용 가능
- 외주제작사의 방송사 평가 도입
  - 외주제작사가 민영방송이나 종편채널의 재심사에 관여할 수 있는 체계를 구축할 필요
- 외주제작사의 콘텐츠 금융기반 구축
  - 콘텐츠 금융을 외주제작사들도 사용할 수 있도록 기반을 조성
- 정부 차원의 시나리오/아이디어 DB 구축
  - 기획 시나리오나 아이디어를 정부 차원에서 DB로 구축하고, 방송사

- 가 프로그램을 외주 제작하고자 할 경우 이를 통해 진행되는 시스템
- 제작지원 사업의 규제 개선
  - 콘텐츠진흥원의 제작지원 사업에 1인 제작사나 신규 창업자가 참여할 수 있도록 제도적 개선이 필요.

## 제2절 방송산업의 공정거래 정착의 양적 고용효과 분석

- 방송산업의 공정거래 정착에 따른 고용은 장기적인 관점에서 미래에 발생할 수 있는 고용효과를 측정하는 것으로 사전적 평가의 측면이 강함. 따라서 과거 자료가 없어 미시적 고용효과 측정에 일반적으로 사용하는 회귀분석(DID 등)을 하기에는 한계가 있음. 따라서 본 연구에서는 실태조사를 통해 다음과 같이 고용효과를 추정함.

### 1. 방송산업의 공정거래 개선 시나리오별 고용효과 추정

- 방송산업 내 불공정거래 개선의 요구가 거세지면서, 제작비 현실화 및 저작권 소유문제를 둘러싼 방송사와 외주제작사 간의 갈등이 심화되고 있음. 그러나 외주제작사의 저작권 산정은 영상저작물에 대한 기여 정도의 구분이 쉽지 않다는 이유로, 저작권의 산정 및 그 범위에 대한 현실적 대안을 찾기가 어려운 실정임.
- 본 연구는 방송산업의 불공정거래 개선방안 중 외주제작사의 저작권 인정·공유에 대한 고용효과를 추정하고자 하며, 이에 대한 근거요건은 다음과 같음.
- 방송프로그램 같은 영상저작물의 경우, 법원은 영상저작물의 기획이나 자본 투자 등의 책임을 지는 것만으로는 저작권법상의 영상저작물

의 저작자라 볼 수 없음(서울고등법원 1999. 9. 12. 선고 99라130 판결).

- 단순히 제작비만을 부담하는 경우도 마찬가지로 영상제작자의 지위를 부여받기 어려움(서울지방법원 2003. 8. 29. 선고 2003카합256 판결).

□ 위를 근거로 하여, 본 연구는 프로그램판매매출액<sup>8)</sup>과 재송신이용료<sup>9)</sup> 책정을 저작권 공유의 대안으로 가정하여, 이의 고용효과를 추정하고자 함.

- 본 연구는 방송 재송신에서 과생되는 수익을 저작권으로 인정하여 이의 고용효과를 추정하는 데 있어 두 가지 방법을 고려하고 있음. 첫 번째 방식은 개별 외주제작사가 프로그램을 판매한 방송사의 가입자당 재송신 이용료를 산정하여 고용효과를 추정하는 방식이고, 두 번째는 방송사 전체 프로그램판매매출액과 재송신매출액의 일정 비중을 외주제작사의 저작권 수익으로 인정하는 방식임.

□ 방송사 가입자당 재송신이용료를 책정하여 이를 외주제작사의 저작권 수익으로 인정하는 근거는 다음과 같음.

- 청주지방법원의 판례(2016년 1월) : SBS와 청주방송이 충북방송을 상대로 손해배상청구소송을 제기한 사건임. 충북방송이 지상파방송사의 저작권을 침해하여 방송저작권의 손해배상 책임을 인정하는 판결을 선고하여, 서울중앙지방법원에서는 가입자당 190원을 책정했으며, 청주지방법원은 가입자당 170원을 제시하였음.
- 위의 판례는 개별 종합유선방송사업자의 저작권 침해가 인정되어 재송신을 지상파방송사의 적법 권리로 인정한 사례이나, 이는 방송사

8) 방송프로그램을 포함한 자사의 모든 영상물 판매로 인한 매출액으로 재송신매출액은 제외함.

9) 종합유선방송사업자, 위성방송사업자와 같은 유료방송사업자 및 인터넷멀티미디어방송사업자(IPTV사업자) 등에게 실시간 방송을 목적으로 방송프로그램을 제공하고 받는 대가를 의미함.

와 외주제작사 간의 저작권 공유 대안의 하나가 될 수 있을 것으로 판단됨.

- 현 독립제작사는 재송신에 대한 방송저작권을 인정받지 못하는 사례가 많으므로, 방송사 가입자당 재송신이용료를 외주제작사의 프로그램 제작 건별로 산정하고, 이에 대한 고용효과를 추정토록 함.
- 외주제작사 사업체 i의 고용효과= $((\text{방송사 가입자 수}) \times (\text{재송신이용료}) \times (\text{프로그램 건수})) / (\text{외주제작사 근로자 평균임금})$
- 방송산업 전체의 고용효과=표본 사업체 고용증가분의 사업체 규모별 가중평균
- 위의 대안은 방송산업 외주제작사의 실태 결과가 병행되어야 하는 것으로 본 연구에서는 추정이 불가

□ 위의 대안으로, 방송사업자의 프로그램판매매출액과 재송신매출액을 저작권 산정범위로 인정하여 고용효과를 산출함.

※ 본 연구의 저작권 산정범위는 지상파방송사로 한정

- 「2016 방송산업 실태조사」<sup>10)</sup>의 방송사업자의 2015년도 매출 현황에 따른 프로그램판매매출액과 재송신매출액 현황은 <표 3-6>과 같음. 지상파방송(TV)의 2015년 프로그램판매매출액과 재송신매출액의 합계액은 835,928,942천 원임. 본 연구에서는 고용효과 추정에 필요한 매출액 범위를 2013~2015년 프로그램판매매출액과 재송신매출액 합계 평균인 776,001,381천 원으로 이용함.

<표 3-6> 지상파방송 매출 현황(2015)

(단위: 천 원)

		2013	2014	2015
지상파방송(TV)				
	프로그램판매매출액	538,457,493	673,011,656	683,959,823
	재송신매출액	125,462,719	155,143,333	151,969,119
	전 체	663,920,212	828,154,989	835,928,942

자료: 미래창조과학부·방송통신위원회, 「방송산업 실태조사 보고서」, 2016.

10) 미래창조과학부·방송통신위원회(2016).

- 지상파방송 3사의 연간 프로그램 제작과 구매 현황은 <표 3-7>과 같음.
  - 2013~2015년간 지상파방송사의 외주제작(순수외주, 특수관계자 외주) 제작비용은 증가 추세에 있음. 2015년 순수외주와 특수관계자외주의 제작비용은 5,521억 원임.
  - 이를 비중으로 보면, 지상파방송사의 외주제작 비중은 2013년 44.8%, 2014년 49.8%, 2015년 51.8%로 증가 추세에 있음. 본 연구에서는 고용효과 추정에 필요한 외주제작 비중을 2013~2015년 평균 외주제작 비중인 48.8%로 이용함.
- 방송산업의 부가가치 구성 중 인건비 비중은 <표 3-8>와 같음. 2015년 방송산업(J60)의 인건비 비중은 52.07%임.

<표 3-7> 지상파방송의 연간 프로그램 제작과 구매 현황(2013~2015)

(단위: 억 원)

	지상파방송		
	2013	2014	2015
자체제작	5,382(52.3)	4,909(47.7)	4,879(45.8)
공동제작	106(1.0)	74(0.7)	95(0.9)
순수외주	4,100(39.8)	4,655(45.3)	4,857(45.6)
특수관계자외주	515(5.0)	466(4.5)	664(6.2)
국내물 구매	105(1.0)	107(1.0)	102(1.0)
국외물 구매	88(0.9)	74(0.7)	59(0.6)
전 체	10,296(100.0)	10,284(100.0)	10,656(100.0)

자료: 미래창조과학부·방송통신위원회, 「방송산업 실태조사 보고서」, 2016.

<표 3-8> 방송산업(J60) 부가가치 구성 중 인건비 비중 추이

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015
인건비	41.87	51.59	52.25	50.44	52.07

자료: 한국은행, 「기업경영분석」.

- 방송산업 종사자의 평균임금 현황은 <표 3-9>와 같음.
  - ※ 외주제작사 종사자의 임금 현황을 알 수 있는 자료는 없음. 실태조사  
의 대표성 미확보로 인해 실태조사의 임금 현황을 이용하기에는  
근거가 부족함.
  - 방송산업의 임금격차가 존재하고, 추가 고용효과는 소규모 외주제  
작사에서 주로 기인될 것으로 가정하여, 고용효과 추정산식에 이용  
할 평균임금은 1규모(5~9인) 사업체의 평균임금으로 가정함. 방  
송산업의 임금은 2016년 자료가 존재하나, 타 변수의 가용 기간을  
고려하여 2013~2015년 기간의 평균임금을 이용하도록 함.

<표 3-9> 방송산업의 임금 현황

(단위 : 원)

		방송산업의 임금(총액) 추이			
		2013	2014	2015	2016
방송 산업	전 규모(5인 이상)	5,396,227	5,254,341	5,439,232	5,511,643
	10인 이상	5,426,686	5,322,360	5,507,670	5,571,488
	30인 이상	5,697,934	5,523,172	5,644,876	5,718,764
	중소규모(5~299인)	4,301,733	4,258,199	4,445,095	4,490,507
	1규모(5~9인)	4,060,846	3,310,984	3,474,091	3,854,158
	2규모(10~29인)	3,184,268	3,684,834	4,230,477	4,186,084
	3규모(30~99인)	4,592,910	4,258,258	4,325,174	4,374,605
	4규모(100~299인)	4,539,652	4,674,249	4,825,798	4,827,795
	5규모(300인 이상)	-	7,099,141	7,130,007	7,306,683

자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

- 위의 자료를 바탕으로 본 연구가 추정하고자 하는 고용효과의 산식은  
다음과 같음.

$$\text{방송산업의 고용효과} = (\text{프로그램판매매출액} + \text{재송신매출액}) \times \text{외주제} \\ \text{작 비중} \times \text{저작권 인정 비중} \times \text{인건비 대 매출액 비율} / \text{방} \\ \text{송산업 연간 평균임금}$$

- 외주제작사의 저작권 인정대상 범위는 프로그램판매매출액과 재송  
신매출액으로 가정함. 776,001,381천 원

- 외주제작 비중을 지상파의 프로그램 제작/판매 현황에서 산출. 2015년 48.8%.
- 외주제작사의 저작권 인정 비중은 30%, 20~40% 구간 추정된 두 가지 경우를 가정하여 고용효과를 추정하도록 함.
- 방송산업의 부가가치 중 인건비 비중(2015년)은 52.07%임.
- 이상을 저작권 인정으로부터 파생되는 외주제작사의 추가 수익으로 가정하고, 이를 방송산업의 평균임금으로 나누어 방송산업의 고용창출 효과를 계산함. 방송산업의 평균임금이 최저임금 수준보다 낮을 경우, 저작권 인정 수익을 기존 종사자의 임금인상 효과에 반영해야 할 것이나, 조사상 드러나는 기존 방송산업 종사자의 임금은 최저임금을 상회하는 수준임. 실질적으로는 임금인상 효과가 존재할 수 있으나, 본 연구에서는 기존 종사자의 임금인상 효과는 배제한 고용창출 효과를 추정함. 따라서 본 추정치는 과대추정의 가능성이 있음을 고려해야 할 것임. 그러나 이는 평균임금의 과대추정으로 인해 다시 상쇄될 수 있음. 고용효과 추정산식에 이용할 평균임금은 1규모(5~9인) 사업체의 평균임금인 3,615,307원으로 가정함.

※ 본 연구는 외주제작사의 저작권 인정을 불공정거래 개선방안으로 제시하고 있으나, 고용창출 효과에 있어서는 외주제작사의 고용증가만이 아닌 전체 방송산업의 고용창출 효과(사업체 규모는 10인 미만으로 가정함)로 추정함. 외주제작사 종사자의 평균임금에 대한 자료가 존재하지 않기 때문임.

○ 따라서 위의 고용효과 추정식은 저작권 인정 비중을 30%로 가정할 때,

$$\begin{aligned} \text{방송산업의 고용효과} &= 776,001,381 \text{천 원} \times 48.8\% \times 30\% \times 52.07\% / \\ & (3,615 \text{천 원} \times 12) = 59,154,957 \text{천 원} / 43,380 \text{천 원} \\ & = 1,363.6 \text{명} \end{aligned}$$

이며, 따라서 외주제작사의 저작권 인정에 따른 고용효과는 **연간 1,363.6명**으로 추정됨.

〈표 3-10〉 방송영상 외주제작사 현황

	사업체수 (개)	매출액 (백만 원)	사업체당 평균 매출액 (백만 원)	1인당 평균 매출액 (백만 원)	종사자 수 (명)	사업체당 평균 종사자 수 (명)
2015	532	1,143,498	2,149	157	7,282	14

자료 : 한국콘텐츠진흥원, 「2016 방송영상산업백서」, 2016, p.168.

- 2015년 방송 외주제작사의 사업체 수를 고려하면, 위의 고용효과는  
 방송 외주제작사당 평균 고용효과=1,363.6명/532개 사업체=2.56명  
 로 추정됨.
- 그러나 위의 고용효과는 최대 추정치에 가까운 것으로, 저작권 수익의  
 고용효과가 모두 신규고용의 효과로 나타난다고 가정한 것임. 이는  
 곧, 현 외주제작사와 불완전 고용관계에 있는 종사자들의 근로조건 개  
 선 효과를 무시한 것으로, 이들 종사자의 노동시장 현황 및 근로조건  
 분석에 한계가 있기 때문임. 위의 고용효과가 실제로 현 방송산업  
 종사자의 일자리 질 개선과 신규 고용효과로 이루어진다고 볼 때, 위  
 의 고용효과는 과대추정되었을 가능성이 있음. 더불어 방송사의 경우,  
 감소된 매출이익에 의한 고용조정이 없다는 것과 외주제작사 종사자  
 의 임금수준의 과대추정되었을 가능성 역시 고려하여야 할 것임.
- 따라서 위의 고용효과에 있어 편의가 발생했을 가능성을 고려하고, 앞  
 서 가정한 저작권 인정 비중의 범위를 20~40%로 구간 추정하여 다  
 시 분석하면, 방송산업의 고용효과는  

$$\begin{aligned} \text{방송산업의 고용효과} &= 776,001,381 \text{천 원} \times 48.8\% \times (20 \sim 40\%) \times \\ & 52.07\% / (3,615 \text{천 원} \times 12) = (39,436,638.5 \sim \\ & 78,873,277.0 \text{천 원}) / 43,380 \text{천 원} = \mathbf{(909.1 \sim 1818.2)} \text{명} \end{aligned}$$
 이며,
- 방송 외주제작사당 평균 고용효과는=(909.1~1818.2)명/532개 사  
 업체=**1.71~3.42명**으로 추정됨.

## 제4장

# 결론 및 정책 제언

- 불공정거래관행 및 근로자 보호를 위한 기존 법제도 개선
- 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 하도급법), 표준계약서 작성 및 사용 확대 방안 마련
  - 방송산업 불공정거래 관행은 방송사를 발주자로 하는 방송사와 외주(용역)제작사 사이에서 주로 발생함.
  - 방송사-외주(용역)제작사 간 불공정거래 관행은 외주(용역)제작사 종사자들의 근로조건 저하뿐 아니라 방송산업 전반의 노동시장 왜곡 원인이 되고 있음.
  - 방송사-외주(용역)제작사 간 불공정거래 관행 개선이 선결되지 않으면 근로조건 개선도 어려운 구조임. 하도급법에서는 하도급거래 관계에서 발생하는 불공정 하도급거래 관행 개선을 위한 조항을 규정하고 있으며, 방송사가 기획하여 프로그램의 제작을 외주(용역)제작사에게 위탁한 경우에는 하도급법 적용이 가능함.
  - 하도급법 제3조의2(표준하도급계약서의 작성 및 사용)은 “공정거래 위원회는 이 법의 적용대상이 되는 사업자 또는 사업자 단체에 표준 하도급계약서의 작성 및 사용을 권장”하고 있음.
  - 표준계약서 관련 문화체육관광부에서는 2013년부터 방송 분야 7종 표준계약서를 마련하고 표준계약서의 사용을 권고하고 있으나 실질적으로 표준계약서 작성이 이루어지지 않고 있음.

- 근로기준법, 특수고용형태 노동자성 인정 및 보호조항 마련
  - 방송산업 노동시장은 노동자 보호법과 비정규직 보호법을 회피하는 수단으로 관련 업무 종사자를 프리랜서로 전환, 특수고용형태의 고용이 만연한 상태. 다수의 특수고용형태 종사자는 실질적으로 노동자성이 인정되어야 함에도 불구하고 형식적으로 프리랜서라는 명칭 하에 노동자성이 부인되는 형태
  - 노동자성이 인정되지 않는 특수고용형태 종사자는 근로기준법에 근거한 근로시간이나 휴게 등의 적용 배제뿐만 아니라 최저임금법, 노동조합 및 노동관계조정법 적용에서도 배제되고 4대보험으로부터도 배제되는 결과를 가져옴. 이는 또한 노동자 보호를 위한 각종 관리·감독으로부터도 벗어나는 결과를 초래함.
  - 기본적으로 특수고용형태 종사자를 기존 노동법(근로기준법)의 틀에서 보호할 수 있는 방안 마련이 필요. 특수고용형태 노동자 보호를 위한 방안을 기존 노동법이 아닌 특별법 형태로 마련할 경우 특수고용형태는 지속적으로 확대·재생산되고, 장기적으로 기존 노동자 보호법마저 형해화시킬 우려가 있음.
  - 단기적으로 특수고용형태 종사자에 대해 4대보험 적용방안 마련이라도 시급히 요구됨.
- 근로기준법 제59조 특례조항 개정 또는 폐지
  - 방송프로그램 제작 사업은 근로기준법 제59조 특례조항에 ‘영화 제작 및 흥행업’ 해당되어 근로시간 및 휴게시간 적용제외 가능.
  - 근로기준법 제59조는 방송산업 종사자의 노동자성이 인정되더라도 근로시간 및 휴게시간에 대한 적용배제가 가능하고, 장시간 저임금 노동을 가능하게 한 제도적 기반이 되어옴.
  - 따라서 방송산업 종사자의 근로조건 개선을 위해서는 근로기준법 제59조의 폐지 또는 개정이 필요.

□ 관리·감독 기관의 역할 및 기능 개선방향

- 불공정거래 관행 및 노동자 보호를 위한 관리·감독 기관의 역할 및 기

능 개선 방향은 방송사와 외주(용역)제작사 간 거래관계 수준, 방송산업 내 고용관계 수준으로 나누어 볼 수 있음.

- 외주(용역)제작사 간 거래관계 수준은 방송통신위원회, 문화체육관광부, 공정거래위원회 등에서 주로 고려할 사안임.

<표 4-1> 방송사와 외주(용역)제작사 간 관계 관리·감독 강화 방향

		주요 내용
방송사와 외주제작사 간 관계	계약전 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외주·용역의 투명성 제고: 방송사에 의한 불투명한 외주·용역 관행 시정을 위한 관리 감독과 규제 필요(예: 일정한 비용 이상 외주·용역의 경우 공개 입찰을 통해 계약)</li> <li>- 공모 기획안 반환 또는 관리 방안 마련: 방송사는 외주제작 공모의 경우 공모에 낙찰되지 않은 기획안을 외주제작사로 돌려주도록 의무화. 또는 무상으로 방송사가 외주제작사 기획안을 도용할 경우 이를 보호할 수 있는 장치 마련(공모 기획안 등록제 등 도입).</li> <li>- 계약전 협찬 강요 등 불공정거래 관행 제재: 방송사에 의한 협찬 강요 및 방송사로의 협찬 귀속 제재 조치와 감독 필요.</li> </ul>
	계약 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사전 서면계약서 작성 의무화와 관리·감독: 하도급법상 계약은 사전에 계약해야 함에도 불구하고 방송산업에는 사후 외주·용역 계약서 작성이 관행화되어 있음. 사후 계약서 작성은 불공정거래 관행이 관철되는 주요 원인 중 하나로 계약서 사전 서면계약서 작성 준수를 위한 관리·감독 및 처벌 강화 필요</li> <li>- 불공정거래 개선을 위한 표준계약서 작성 의무화 또는 이용 활성화: 방송산업 내 각종 불공정거래 관행 개선을 위해 7종의 표준계약서 마련 및 시행 권고. 그러나 계약서를 작성하지 않거나, 작성하더라도 표준계약서에 제시된 최소한의 조항이 없거나 표준계약서 이하의 계약 내용으로 계약서 작성. 불공정거래 관행 개선을 위해 표준계약서 작성을 의무화하거나 최소 기준 이하 거래계약 관리·감독 강화 필요.</li> <li>- 표준제작 단가 공개 및 표준제작비 적용 확대: 외주제작 시 방송사에 의한 불공정한 낮은 외주제작비 강제 방지와 투명한 거래관행 정착을 위해 방송산업 내 표준제작비 마련. 외주제작 시 표준제작 단가 공개 및 표준제작비 적용 확대</li> </ul>
	제작 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송사의 자의적 프로그램 제작 개입과 불합리한 계약 변경 요구 방지: 표준계약서 등을 통해 방송사의 외주·용역사에 대한 자의적 프로그램 제작 개입과 불합리한 계약 변경이나 계약 내용 요구 강제 등 불공정한 거래 관행 개선을 위한 관리·감독 강화</li> <li>- 방송산업 내 인권보호를 위한 제도 도입: (근로조건 개선 및 근로관리감독과 연계) 외주제작뿐 아니라 방송산업 전반에 종사하는 인력의 인권보호를 위한 보호 방안 마련 필요</li> </ul>
	제작후 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송사 저작권 독점, 불법(방송이 되지 않은 경우) 제작비 미지급, 방송사에 의한 일방적인 외주제작 해지 문제 등에 대한 관리·감독 기관 역할 강화 필요</li> </ul>

〈표 4-2〉 방송산업 내 고용관계 수준 관리·감독 강화 방향

		주요 내용
방송산업 내 고용관계	계약전 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동자 권익 보호 관련 각종 법제도 인식 개선 노력: 현재 노동자 보호를 위한 법제도는 근로기준법을 비롯 최저임금법 등 다양한 노동자 권익 보호 제도가 있음. 그러나 방송산업 내 종사자 다수는 노동자 권익 보호를 위한 법제도 존재 자체를 몰라 권익을 침해당해도 모르고 구제하는 방법도 모르는 경우가 많음. 이러한 노동자 권익 보호를 위한 각종 법제도 인식 제고를 위해 홍보 등 권익개선 제도 인식 개선을 위한 노력이 필요함.</li> </ul>
	고용 후 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>위장 특수고용형태 노동에 대한 관리·감독 강화: 방송산업 내 다수의 종사자는 노동자성이 인정되는 근로자임에도 불구하고 프리랜서라는 명칭으로 특수고용형태로 전환되어 노동자성이 부정되고 근로기준법을 비롯 각종 노동 관련 보호법으로부터 배제됨. 근로감독 과정에서 이와 같이 위장된 특수고용형태의 노동에 대한 관리·감독을 강화, 각종 노동자보호법을 회피하며 형해화하는 행태를 시정할 필요가 있음.</li> <li>근로기준법 및 각종 노동자보호법 위반 관리·감독 강화 방향: 현재 방송산업 내 노동시장의 가장 큰 문제점은 장시간 노동 대비 저임금 노동과 노동의 불안정성이라 할 수 있음. 따라서 근로감독의 주요 내용은 일차적으로 장시간 노동 대비 저임금 문제에 초점을 맞추고, 이외 근로계약서 작성 여부나 임금 미지급 문제 등을 관리·감독할 필요가 있음.</li> <li>근로기준법 및 각종 노동자보호법 위반 관리·감독 시 유의사항: 외주제작사는 방송사에 의한 낮은 외주제작 단가 강제와 각종 불공정거래 관행으로 인해 근로기준법이나 최저임금법과 같은 노동자 보호를 위한 최저 기준을 지키는 못하는 구조임. 이는 외주제작사에 대한 근로감독 강화에 따른 노동법의 최저 기준 위반에 대한 책임과 처벌이 원천사인 방송사와 함께 이루어지지 않고 외주제작 시에 대해서만 이루어진다면, 노동조건 개선의 실효성은 없고 외주제작사의 경영 악화와 폐업을 촉진시키는 결과를 가져올 수 있음.</li> </ul>

- 방송산업 내 고용관계 수준의 관리·감독은 주로 고용노동부에 의한 관리·감독 방향으로 〈표 4-2〉와 같은 내용에 주안점을 두고 이루어질 필요가 있음.

□ 방송사와 방송독립제작사 간 수익분배 구조 개선

○ 표준계약서 실행 의무 강화

- 정부가 표준계약서를 고시했지만 대부분의 방송사가 이를 이행하지 않고 있는 실정임. 2013년 문체부가 제정한 표준계약서를 권고가 아닌 의무 사항으로 개정하고 이의 실효적 적용을 제고하기 위한 제도적 개선이 시급함.

- 제작비 표준화 및 현실화
    - 외주제작사와 제작스태프의 열악한 근로환경과 임금체불 문제를 개선하기 위해 일차적으로 제작비 현실화가 선행되어야 함.
  - 영상물 저작권 인정 및 재방료 수익배분 실현
    - 외주제작사의 영상저작물 인정 및 이용 권리를 명확히 할 필요가 있음. 외주제작사의 저작권이 인정되면 2차 판권 판매나 투자 유치 등을 통해 제작비를 충당할 수 있게 됨.
- 방송사-외주제작사 간 거래관행 개선을 위한 외주시행규칙의 마련
- 영국 BBC는 문화부와의 협약에 따라 외주시행규칙(Code of Practice)을 마련하였으며, 이는 BBC가 공공TV서비스를 제공함에 있어 독립제작사(independent productions)와 계약을 맺을 때 적용됨. 외주시행규칙의 주요 내용을 요약한 것은 아래와 같음.

본 규칙은 다음의 사항들을 인정한다.

1. 경쟁력 있고 풍부한 독립제작공급시장의 존재는 영국의 시청자들의 이해에 부합한다.
2. BBC는 국가의 주요 공영방송사로 독립제작섹터의 발전을 촉진시키고 지원하는 역할을 가진다.

본 규칙의 목적은 BBC와 독립프로듀서들 사이의 관계가 공정하고 투명한 기반 위에서 만들어지는 것을 보장하는 것이다. BBC 협약의 연장 선상에서 본 규약은 다음의 이슈들이 구체적으로 어떻게 다루어져야 하는지를 기술한다.

- a. 발주계약(commissioning agreement) 협상을 위한 타임테이블
- b. 금액지불에 따라 얻게 되는 권리들, 그리고 그 권리들의 지속되는 기간과 배타성
- c. 오프컴의 감독하에 실천규칙의 준수를 검토, 모니터링, 보증하기 위한 절차들
- d. 실천규칙과 이행과정에서 나타날 수 있는 분쟁을 해결하기 위한 조항들

3.3.c 독립프로듀서의 동의 하에 추가로 2년 동안 프로그램에 대한 배타적 권리를 갱신할 수 있는 권리. 이 옵션을 실행하기 위해서는 독립프로듀서에게 먼저 계약갱신을 위한 금액을 지급해야 하고 이후 갱신을 반복하기 위한 선급금으로 처음 계약금액의 일정 비율로 결정된다.

## 11. 분쟁해결

- 11.1. BBC와 독립프로듀서 사이에 특정항목의 협상 내용이 아닌 시행규칙 그 자체의 적용에 대해서 분쟁이 발생할 경우, 독립프로듀서는 BBC 관련부서의 부서장에게 분쟁이 있어났음을 적시하고, 양자가 선의를 가지고 분쟁을 해결할 수 있는 방안을 협상하도록 한다.
- 11.2. 위 11.1의 양자간 협상을 통해 28일 내에 분쟁을 해결할 수 없을 경우, 양자는 '효과적인 분쟁해소센터(the Center for Effective Dispute Resolution)의 중재를 받게 된다.
- 11.3. 양측은 이 과정에서 발생하는 비용을 각자 스스로 부담한다.

## 12. 동등한 기회/윤리적 기준

- 12.1. BBC는 동등한 기회를 제공하는 고용자이고 BBC와 함께 일하는 독립프로듀서들이 발주제작 기간동안 의무감을 가지고 같은 원칙과 그에 더불어 보건 및 안전관련 원칙들을 지킬 수 있도록 노력한다. 이를 위해 BBC는 모든 독립프로듀서들이 반차별법안, 보건안전법안, 그 법안들과 관련된 시행령을 준수하도록 의무화한다. BBC는 독립프로듀서들에게 자신의 동등한 기회 및 보건안전 정책들과 그것들의 실행방안을 문서화하도록 요구할 수 있다.
- 12.3. 지적재산권보호연합준칙(Alliance for the Protection of Copyright Code, 이하 APC Code) - BBC는 APC 준칙에 서명한 조직이기 때문에, BBC로부터 프로그램을 발주받은 모든 독립프로듀서들이 BBC가 그것을 준수하는 한 마찬가지로 준칙의 원칙들을 준수하는 것을 필요로 한다.

자료: BBC, Code of Practice.

- 위와 같이 BBC는 문화부, 독립프로듀서와의 연계 하에 외주시행규칙을 마련하고, 외주제작의 필요성과 당위성, 독립프로듀서의 권리 및 의무에 관한 조항을 명시하고 있음. 이는 발주계약, 감독 및 모니터링, 지불금액, 실천규칙에 관한 내용과 함께 분쟁해결 및 지적재산권 보호와 관련한 방송사-외주제작사 간 동등위치 확립, 윤리적 기준에 관한 내용을 포함하는 것임.

## □ 거래당사자 간 힘의 균형관계 개선안 필요

- 방송산업 내 불공정거래 관행은 방송사가 외주·용역사를 매개로 개별화된 근로자를 통해 사회적 자원을 동원하는 한편, 방송사의 비용과

책임을 사회로 전가시키는 구조를 보이며 노동시장을 왜곡하고 있음.

- 불공정거래 관행은 방송산업 내 거래 주체 간 힘의 불균형에 따른 문제로 불공정거래 관행 시정을 위한 제도를 도입해도 제대로 시행되지 않는 문제 발생.
- 방송산업 내 거래당사자 간 불균형한 힘의 균형 문제 해결을 위해 ① 요소시장 분화에 따른 방송시장 참여 주체의 집단적 힘의 강화와 지원(관련 직종 단체나 협회, 노동조합 등)하고, ② 외주제작 생태계 정상화를 위해 국가의 적극적 개입과 역할 강화(방통위, 공정위, 고용노동부 등의 불공정거래 관행 관리·감독과 처벌 강화) 필요.

□ 불공정거래 관리·감독 일원화 및 통합 신고센터 방안 필요

- 방송산업 내 불공정거래 관행은 방송사와 외주·용역사 간의 관계뿐 아니라 방송사, 외주·용역사 내의 고용관행에서도 나타나며, 방송사와 외주·용역사 간 불공정거래 관행은 방송사, 외주·용역사 내의 고용관행에도 영향을 미침.
- 현재 방송사와 외주·용역사 간의 불공정거래 관행에 대한 규제와 관리·감독은 방송통신위원회, 공정거래위원회, 문화체육관광부로 분산되어 있음. 이에 반해 고용관계는 고용노동부의 관리·감독 대상이며, 프리랜서 형태로 특수고용화된 노동은 고용노동부의 관리·감독 대상에서도 배제됨.
- 방송산업 내 불공정거래 관행 시정과 노동시장 안정을 위해서는 방송사와 외주·용역사 간의 관계뿐 아니라 방송사, 외주·용역사 내의 고용관계를 통합적으로 규제하고 관리·감독할 필요가 있고, 그럴 때 실효성이 있음. 따라서 방송산업 내 불공정거래 관행 시정을 위해 고용노동부, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 공정거래위원회가 연계된 불공정거래 통합 신고센터 신설과 같이 불공정거래 관행 시정을 위한 규제와 관리·감독의 효율성 제고 방안을 마련해볼 필요가 있음.

□ 방송산업 실태 파악을 위한 조사 범위 확대 필요

- 방송산업 내 불공정거래 관행은 주로 방송사와 외주제작사 또는 협력사 간에 발생하고 있음. 또한, 노동시장 내 불공정거래는 특수고용형태로 전환된 프리랜서 인력에서 나타남. 그러나 이들에 대한 종사자 현황이나 실태조사는 정보통신정책연구원(KISDI)이 매년 수행하고 있는 「방송산업 실태조사」나 한국콘텐츠진흥원에서 수행하고 있는 「방송영상산업백서」에서 제외되어 있음.
- 방송산업 불공정거래 관행과 노동시장 현황 파악을 위해서는 조사 과정에서 제외된 범위를 확대, 외주제작사나 용역회사 등을 포함한 정확한 현황 파악의 틀을 수립하고 이를 기초로 하는 정책 수립 및 시행이 필요함.

## 참고문헌

---

- 김동원(2010), 「한국방송산업의 유연화와 비정규직의 형성: 계급관계의 재구성을 통한 방송자본의 등장」, 한국외국어대학교 박사학위 논문.
- \_\_\_\_\_ (2015), 「방송사 외주제작 프리랜스 노동인권 실태 긴급 증언대회」, 자료집.
- 노동렬(2013), 「방송 드라마제작산업의 공진화 과정과 인센티브 딜레마」, 서강대학교 신문방송학과 박사학위 논문.
- 노희윤(2017), 「방송산업 종사자 수 시계열 추이 분석」, 정보통신정책연구원, Vol.17-02.
- 문성배·정원준(2009), 「방송통신 분야 통계 분류체계 연구」, 정보통신정책연구원.
- 미래창조과학부·방송통신위원회(2016), 「2016년 방송산업 실태조사 보고서」.
- 박성순(2016), 「미디어 엔터테인먼트 산업의 계약 관련 분쟁에 관한 연구: 방송영상 콘텐츠 거래와 매니지먼트 거래 쟁점을 중심으로」, 한양대학교 신문방송학과 박사학위 논문.
- 방송통신위원회·한국전파진흥원(2009), 「2009년도 방송시장 경쟁상황 평가」.
- 송용한(2011), 「방송콘텐츠 생산방식 변화에 따른 비정규 연출직의 노동생활」, 성공회대학교 박사학위 논문.
- 오양호 외(2009), 「방송프로그램 제작시장의 유통질서 개선방안 연구」, 방송통신위원회.
- 유의선 외(2012), 「외주정책의 주요현안과 정책방향」, 문화체육관광부.
- 한국방송통신전파진흥원(2017), 「영국 외주제작 산업의 도약 배경 및 관련정책 분석」.
- 한국콘텐츠진흥원(2016), 「2015 방송분야 표준계약서 실태조사 보고서」.

한국콘텐츠진흥원(2016), 「2016 방송영상산업백서」.

PD Journal(2010), 「독립 PD 저작권 철저히 보호하는 BBC」.

<http://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=26221>.

Jun, E. Joon Kim, W. Hoon Jeong, Y. Heung Chang, S.(2010), “Measuring the Social Value of Nuclear Energy Using Contingent Valuation Methodology,” *Energy Policy* 38, pp.1470~1476.

Sun, C., Lyu, N. and Ouyang, X.(2014), “Chinese Public Willingness to Pay to Avoid Having Nuclear Power Plants in the Neighborhood,” *Sustainability*, pp.7197~7223.

## 부 록

### □ 실태조사 직종 및 조사대상

〈부표 1〉 실태조사 조사대상

	조 사 직 종						비고
	제작스태프		제작크루		출연진	지원 분장	
	PD	작가	카메라	음향			
방송사							
독립제작사	■	■	■	■			드라마/시사교양
협력사	■	■	■	■			협력사/파견사/기획사
특수고용							
조사대상							

□ 본 연구는 방송산업 독립외주제작사의 실태 파악과 방송산업 불공정 거래 관행 개선의 정성적·정량적 고용효과를 추정하기 위해 시행되었으나, 방송 독립외주제작사 모수로 추정하였던 532개 사업체의 4%에 불과한 22개 사업체만이 응답함. 이는 현 시점에서 진행되고 있는 방송사·제작사의 파업 사태, 방송산업의 불공정거래와 직간접적으로 연관되어 있는 사고 사례 발생 및 실태조사의 무용에 대한 부정적 인식 등에서 비롯된 것으로 보임.

□ 실태조사 응답사업체가 22개, 모수의 4%에 불과한 만큼 실태조사 응답자료의 분석 결과는 유의미하다고 판단하기 어려움. 따라서 본 연구에서는 실태조사 응답 결과의 분석을 생략하도록 함.



이 조사표에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대 사용할 수 없으며, 그 비밀이 보호되도록 통계법 33조(비밀의 보호)에 규정되어 있습니다

ID			
----	--	--	--

## 방송산업 실태조사

안녕하십니까?

한국노동연구원은 고용노동부의 「방송산업 공정거래 정착의 고용효과」 연구 사업의 일환으로 방송산업의 고용 및 근로실태, 거래관행 등에 대한 실태조사를 실시하고 있습니다.

방송산업 관계자 여러분의 의견을 수렴하여 관련 정책개선의 귀중한 참고자료로 활용코자 하오니, 바쁘시더라도 잠시만 본 조사에 참여해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

선생님께서 응답하신 모든 내용은 익명으로 처리되며, 통계처리 목적으로만 활용됨을 알려드립니다.

2017년 8월 한국노동연구원

☞ 주관기관 : 한국노동연구원 김유빈 (☎ 044-287-6304)

조사기관 :

**\* 방송산업 실태조사를 위한 설문지입니다. 해당 사항에 V표시를 하시거나 필요시 기술하여 주시기 바랍니다.**

사업체 및 응답자 관련 정보			
<b>사업체명</b>		<b>사업자등록번호</b>	
<b>설립일자</b>	_____년 ____월	<b>대표자 성명</b>	
<b>주소</b>			
<b>응답자 성명</b>		<b>이메일</b>	
<b>전화</b>		<b>핸드폰</b>	
<b>기업형태</b>	<input type="checkbox"/> ① 개인사업자 <input type="checkbox"/> ② 회사법인 (주식, 유한, 합자, 합명) <input type="checkbox"/> ③ 회사외 법인		

1. 주 제작 장르 (복수응답 가능)

- ① 드라마
- ② 오락·예능
- ③ 다큐멘터리
- ④ 교양(문화·예술)
- ⑤ 스포츠·레저

- ⑦ 교육·학습      ⑧ 보도(뉴스·시사)      ⑨ 만화·애니메이션  
 ⑩ 영화              ⑪ 음악  
 ⑫ 기타 \_\_\_\_\_

2. 자본금(출연금) ( )원

3. 최근 3년간 총 매출액 (결산기준)

2015년	2016년	2017년(예상)
( )원	( )원	( )원

4. 수출액 (결산기준)

2014년	2015년	2016년
( )원	( )원	( )원

5. 최근 3년간 순이익 (결산기준)

2014년	2015년	2016년
( )원	( )원	( )원

6. 최근 3년간 인건비 (결산기준)

2014년	2015년	2016년
( )원	( )원	( )원

7. 종사자 수

구분	총 인원	대표자	정규직	비정규직
남	명	명	명	명
여	명	명	명	명

※ 비정규직 : 1년 미만의 계약직 근로자, 파견직, 일용직, 파트타임, 훈련생, 인턴쉽

8. 종사자 근무 현황 및 근무 조건

항 목	정규직	비정규직
1) 근로자들의 일주일 평균 근로시간은?	시간	시간
2) 근로자들의 평균 근속년수는?	년	년
3) 50세 이상 고령 근로자 수는?	명	명
4) 29세 이하 청년 근로자 수는?	명	명
5) 근로자들의 월 평균 임금은?	원	원
6) 비정규직 근로자의 평균 고용계약기간은?	X	년 개월

9. 직무별 종사자 현황

① 임원	(        )명
② 관리직/행정직	(        )명
③ 작가	(        )명
④ PD	(        )명
⑤ 아나운서	(        )명
⑥ 기술직	(        )명
⑦ 영업/마케팅/홍보직	(        )명
⑧ 연구/연구개발직	(        )명
⑨ 기타 (        )	(        )명

10. 귀사 종사자의 4대 보험 가입 여부에 대한 질문입니다. 해당 항목에 체크해 주시기 바랍니다.

	종사자 적용 여부
국민연금	① 모두 적용 ② 일부 적용 ③ 적용하지 않음
건강보험	① 모두 적용 ② 일부 적용 ③ 적용하지 않음
고용보험	① 모두 적용 ② 일부 적용 ③ 적용하지 않음
산재보험	① 모두 적용 ② 일부 적용 ③ 적용하지 않음

11. 2016년 총 제작건수 ( )건  
 2016년 총 매출 프로그램 건수 ( )건  
 방송사별 매출 프로그램 건수 ( )건

공영방송	IP방송	기타
( )건	( )건	( )건

12. 제작사-방송사 간 표준계약서 작성 여부

- ① 모든 건에 대해 작성      ② 일부 건에 대해 작성  
 ③ 작성하지 않음

13. 제작사-협력·기획사 간 표준계약서 작성 여부

- ① 모든 건에 대해 작성      ② 일부 건에 대해 작성  
 ③ 작성하지 않음

14. 제작사-종사자 간 근로계약서 작성 여부

- ① 모든 종사자에 대해 작성      ② 일부 종사자에 대해 작성  
 ③ 작성하지 않음

15. 영상물 저작권 보유건수

제작사 보유	방송사 보유	공동 보유
( )건	( )건	( )건

16. 정부/공공기관 지원여부

- ① 문화체육관광부(한국콘텐츠진흥원)      ② 중소기업청  
 ③ 방송통신위원회      ④ 기타 정부기관 (기관명 : )  
 ⑤ 지방자치단체 (기관명 : )      ⑥ 기타 공공기관 (기관명 : )  
 ⑦ 지원 없음

17. 사업체 애로사항 (복수응답 가능)

- ① 제작 자금 부족
- ② 시설 및 장비 부족
- ③ 제작 기술력 부족
- ④ 마케팅 및 유통 능력 부족
- ⑤ 과도한 세금
- ⑥ 경영 능력 부족
- ⑦ 유능한 인력 부족
- ⑧ 관련 정보 부족
- ⑨ 방송사 등 의뢰사의 불공정 거래 관행
- ⑩ 기타 ( )

18. 귀하는 방송관련 사업이 안정적으로 유지 또는 성장하도록 지원하기 위하여 가장 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 순서대로 3가지만 응답해 주십시오.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

- ① 교육훈련 지원
- ② 고용(종사자)지원
- ③ 사회인식 개선
- ④ 불공정거래 개선
- ⑤ 마케팅 지원
- ⑥ 판로개척
- ⑦ 수출 지원
- ⑧ 컨설팅 제공
- ⑨ 정보제공
- ⑩ 자금지원
- ⑪ 세제혜택
- ⑫ 사무실 지원
- ⑬ 기타 ( )

19. 위의 정책이 실효성을 발휘할 경우, 귀 사업체의 고용에 어떠한 영향을 끼칠 것으로 예상하십니까?

- ① 근로조건 개선, 종사자 수 증가 ( )명
- ② 근로조건에는 변화 없으나, 종사자 수 증가 ( )명
- ③ 변화 없음

20. 위의 정책이 실효성을 발휘할 경우, 방송산업 전체의 고용에 어떠한 영향이 있을 것으로 추측하십니까?

- ① 고용이 장기적으로도 증가할 것이다. ☞ 질문 21번
- ② 고용이 단기적으로 감소할 것이나 장기적으로는 증가할 것이다. ☞ 질문 21번
- ③ 고용이 단기적으로 증가할 것이나 장기적으로는 감소할 것이다. ☞ 질문 22번
- ④ 고용이 단기적으로도 장기적으로도 감소할 것이다. ☞ 질문 22번

21. (문 20에서 ①과 ②에 응답한 경우) 그렇다면, 프리랜서 고용이 X% 정도 증가할 것이라는 견해에 동의하십니까?

- ① 예, 고용이 10% 정도 증가할 것이다.
- ② 아니오, 고용이 10% 정도 증가하지는 않을 것이다.

21-1. (문 21에서 ①에 응답한 경우) 그렇다면, 고용이 20% 정도 증가할 것이라는 견해에 동의하십니까?

- ① 예, 고용이 20% 정도 증가할 것이다.
- ② 아니오, 고용이 20% 정도 증가하지는 않을 것이다.

21-2. (문 21에서 ②에 응답한 경우) 그렇다면, 고용이 5% 정도 증가할 것이라는 견해에 동의하십니까?

- ① 예, 고용이 5% 정도 증가할 것이다.
- ② 아니오, 고용이 5% 정도 증가하지는 않을 것이다.

22. (문 20에서 ③과 ④에 응답한 경우) 그렇다면, 고용이 10% 정도 감소할 것이라는 견해에 동의하십니까?

- ① 예, 프리랜서 고용이 10% 정도 감소할 것이다.
- ② 아니오, 프리랜서 고용이 10% 정도 감소하지는 않을 것이다.

22-1. (문 22에서 ①에 응답한 경우) 그렇다면, 고용이 20% 정도 감소할 것이라는 견해에 동의하십니까?

- ① 예, 프리랜서 고용이 20% 정도 감소할 것이다.
- ② 아니오, 프리랜서 고용이 20% 정도 감소하지는 않을 것이다.

22-2. (문 22에서 ②에 응답한 경우) 그렇다면, 고용이 5X% 정도 감소할 것이라는 견해에 동의하십니까?

- ① 예, 프리랜서 고용이 5% 정도 감소할 것이다.
- ② 아니오, 프리랜서 고용이 5% 정도 감소하지는 않을 것이다.

20. 방송산업 내 제작환경에 있어 불공정한 거래관행이 존재한다고 여기시는 경우, 이에 대해 간단히 기술하여 주십시오.

21. 방송산업의 성장 및 불공정거래 개선을 위해 필요한 정책/방안에 대해 생각하시는 바를 기술해 주십시오.

## 방송통신산업 공정거래 정착의 고용효과

- 발행연월일 | 2017년 12월 26일 인쇄  
2017년 12월 29일 발행
- 발 행 인 | 김 승 택 원장직무대행
- 발 행 처 | **한국노동연구원**  
30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조 판·인 쇄 | 창보문화사 (02) 2272-6997
- 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일
- 등 록 번 호 | 제13-155호

※ 본 보고서의 내용은 한국노동연구원의 사전 승인 없이 전재 및 역재할 수 없습니다.

ISBN 979-11-260-0215-3 (비매품)