

방송 정책과 방송사 조직 내부 관행 간의 상호작용 연구

외주 정책 사례를 중심으로*

권장원**

(대구가톨릭대학교 언론광고학부 언론영상 전공)

본 연구는 방송 환경에서의 갈등 요인을 정책과 관행을 포괄하는 제도 개념을 설정하고 있는 신제도주의적 관점에 입각하여 외주 정책과 시장 행위 간의 상호작용 과정을 조망하고자 하는 데 목적이 있다. 상호작용 과정을 조망해보기 위해 일차적으로 신제도주의적 관점에서 제시하고 있는 공식적 차원의 정책과 비공식적 차원에서의 관행 간의 상호작용 과정에 입각한 메커니즘을 경로의존성 개념을 통해 조망해봄으로써 새로운 관행으로의 정착에 이르기까지 필연적으로 발생할 수밖에 없는 갈등의 과정을 행위 주체 간의 관계를 통해 분석하고자 한다. 이를 통해 정책이 어떻게 변화하고, 그에 따른 행위가 다시 어떠한 메커니즘하에서 형성되는지의 과정을 이론적 차원에서 모델링해보는 데 본 연구의 궁극적인 목적이 있다.

주제어: 신제도주의, 경로의존성, 외주 정책, 상호작용, 불공정 경쟁

1. 서론

1990년 상업방송 도입을 주요 골자로 하는 방송제도연구보고서에서 제안된 외주 정책은 15년이 지난 후에도 해법을 찾지 못하고 난맥상을 보여주고 있다. 지상파 방송사와 정책 당국 및 독립제작사와의 갈등은 여전히 지속되고

* 이 논문은 2005년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-003-B00427). 본 연구를 위해 유익한 논평과 많은 조언을 주신 심사위원 선생님들께 감사드립니다.

** kweon@cu.ac.kr

있으며, 외주 환경은 아직도 정착될 기미를 보이지 않은 채 표류하고 있다. 민영방송, 케이블방송, 위성방송 등 새로운 매체가 도입되는 과정에서 영상 콘텐츠 산업의 중요성이 더욱 증가함에도 불구하고 여전히 외주 정책은 그 실효성을 의심받고 있는 것이다.

외주 정책에 대한 논쟁은 외주 정책이 발효된 이후 외주 비율이 증가하고 독립제작사의 양적 확대를 가져왔지만, 애초에 의도했던 정책적 효과가 나타나지 않고 있다는 점에서 의견을 일치할 보이고 있다. 또한, 문제 해결 방식과 관련하여 상호 타협적 차원보다 상호 대립적 차원에서 주로 논의되어온 것이 사실이다.

외주 정책에 찬성하는 입장에서는 프로그램 제작 시장 구조의 다변화를 통해 수용자 복지와 제작 부분의 시장경쟁력 확보가 가능하다고 보는 반면, 반대하는 입장에서는 정부 정책의 미비와 독립제작사의 영세성이 오히려 제작 부분의 시장 경쟁력을 떨어뜨리는 동시에, 수용자의 다양성을 감소시킴으로써 수용자 복지에 오히려 역행하는 결과를 초래했다고 주장한다.

외주 정책에 대한 찬성론은 제작 분야에서 경쟁 환경을 형성시키고, 수용자 복지와 국제경쟁력을 향상시키기 위해 제작 시장에서의 지상파 방송사의 독점 구조의 변화와 독립제작사와의 불공정 거래 차단을 통해 독립제작사 시장을 활성화시켜야 한다는 대안을 제시한다. 하지만, 비판론은 프로그램 제작 분야에서의 시장 상황을 무시한 채 지상파 방송사에 대한 정치적 견제에 입각한 정책적 조치이며, 프로그램의 질적 향상과 다양성 제고, 수용자 복지와 국제 경쟁력을 위해서는 오히려 지상파 방송사의 제작 역량을 강화시키는 방향으로 정책 방향이 수정되어야 할 것을 제안한다(윤석민·장하용, 2002). 찬성론과 비판론 공히 수용자 복지와 국제 경쟁력을 궁극적인 지향점으로 삼고 있지만, 구체적인 실행 주체와 방향성에 대해서는 입장의 차이를 보이고 있는 셈이다. 그리고 외주 정책의 발효 이후 15년이 흘렀지만 찬성과 반대의 입장은 여전히 평행선을 긋고 있다.

방송 제작 시장에서의 외주 정책 시행은 기존의 지상파 중심의 독점적 시장 구조를 경쟁적 시장 구조로 전환시키는 과정으로 규정할 수 있다. 하지

만, 기존 논의는 새롭게 도입된 정책적 정당성을 중심으로 한 거시적 차원에서 이루어져 왔으며, 실제 외주 정책 시행 과정에서 나타난 갈등 상황은 미시적 차원에서 개별 집단의 문제점을 중심으로 논의됨으로써 정책적 차원에서의 거시적 논의와 행위자 차원에서의 미시적 논의가 상호 분리된 채 논의되어 왔다. 정책적 차원에서의 대안 모색이 실제 행위의 문제를 포함하고 있지 못하며, 상호 연계되더라도 미시적 차원에서의 행위 문제가 거시적 차원에서의 정책적 결함을 뒷받침하는 수준에서 제기되어온 경향이 있다. 또한 개별 행위자의 입장과 정당성에 따라 정책적 대안이 평가되고, 모색되는 경향 또한 엇갈 수 있다.

본 연구는 정책적 문제점이나 대안 제시가 아닌, 외주 정책을 중심으로 정책 차원에서의 거시적 차원과 행위자 행위 중심의 미시적 차원을 상호 통합하여 정책과 행위자 간의 상호작용을 중범위 차원에서 보여줄 수 있는 이론적 틀로서 역사적 신제도주의적 관점을 도입하여 외주 정책을 조망해보고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 역사적 신제도주의적 관점에 대한 이론적 기초

신제도주의는 정치, 경제, 사회 현상에 대한 설명에 있어 제도를 중심 개념으로 설정하는 학문적 흐름을 포괄하는 관점이다.¹⁾ 신제도주의적 관점에 있어 행위자의 행위는 개인의 합리적 차원에서만 이루어지는 것이 아니라 제도의 영향력하에서 안정성과 규칙성을 가지고 있으며, 제도와의 상호작용하에서 구조가 형성된다는 점을 주요 논점으로 한다. 구조와 행위를 매개하며,

1) 신제도주의적 관점과 관련해서는 Steinmo, Thelen & Longstrength, 1992; DiMaggio & Powell, 1991; Powell, 1991; North, 1990; Grendstad & Selle, 1985 등의 논의를 참조할 것.

행위를 제약하는 동시에 구조를 형성하게 해주는 핵심적 기제로 제도 개념을 도입함으로써 비단 구조와 행위의 단면뿐만 아니라 구조와 행위와의 상호작용을 포괄하는 중범위적인 수준에서의 미시-거시 연계 가능성을 제공하고 있는 셈이다.

역사적 신제도주의는 구조와 행위와의 상호작용, 미시와 거시의 연계 고리를 역사적 맥락과 제도화 경로를 통해 설명한다. 현재의 제도는 역사적 요인의 산물이며, 역사적 선택이 이루어질 경우 이는 미래의 선택을 특정한 경로로 제약한다는 것이다(Krasner, 1984, p. 225). 따라서 동일한 제도라 하더라도 역사적 경험의 차이에 따라 다른 모습으로 나타날 수 있으며, 과거 우연히 혹은 특정 의도하에 설정한 제도 경로가 변화를 필요로 하는 장래의 선택에 영향을 미칠 수 있게 됨으로써 애초에 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다는 논점을 제공한다. 그리고 이것이 가능한 이유는 바로 제도에 대한 포괄적 개념에 기인한다.

Hall(1986)은 ‘정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적인 규칙, 순응절차, 표준화된 관행’으로, North(1990)는 ‘인간이 인간들의 상호작용을 구체화하기 위해 고안한 모든 형태의 제약을 포함하는 것으로 성문화된 공식적 규칙과 불문의 행위코드’로 규정한다. 공식적 규칙은 법과 규범의 근간을 구성하는 정책을 중심으로, 비공식적 형태는 자생적으로 형성된 관계를 통해 굳어진 관행을 중심으로 보다 구체화할 수 있다. 공식적, 비공식적 차원에서의 제도를 기반으로 행위자들은 자신의 행위에 따른 불확실성을 최소화할 수 있으며, 더 나아가 개인의 합리성 또한 구현할 수 있다. 표준화된 관행, 불문의 행위코드, 문화적 요인 등으로 대표되는 비공식적 제도 요인을 포함함으로써 제도는 고정된 것이 아닌 항상 변화할 수 있는 가능성을 확보하게 된다. 하지만, 기존의 공식적 제도하에서 형성된 행위 경로로서의 관행이 제도 변화에 저항함으로써 행위가 제도를 제약할 수 있는 가능성 또한 존재한다. 특히, 공식적인 제도는 단시간 내에 변화된다고 할지라도 비공식적인 제도에는 관습이나 행위 코드가 내재되어 있어 그 변화는 쉽지 않다(이선엽, 2005, p. 32).

2) 상호작용적 특성에 입각한 경로의존성 문제

제도의 실질적 변화와 관련하여 역사적 신제도주의에서는 경로의존성 개념을 제안한다(Krasner, 1984; Ikenberry, 1988; North, 1990). 기술변화의 자기강화 메커니즘에 대한 연구로(Arthur, 1988)부터 비롯된 경로의존성 개념은 제도가 특정 경로로 설정되면, 네트워크 효과 및 학습효과 등 자기강화 메커니즘으로 인해 기존의 제도를 확산하고 스스로를 방어하면서 기존의 경로를 지속적으로 유지하고자 한다는 점에 기인한다(김정해, 2005).

기존 규칙하에서 형성된 행위자의 행위 특성은 새로운 규칙에 적용하기까지 시간적 여유가 요구되며, 이 과정에서 행위에 따른 불확실성이 존재한다. 행위에 따른 불확실성을 최소화할 수 있는 최적의 조건은 공식적 차원과 비공식적 차원에서의 제도가 상호 부합될 때이다. 하지만, 현실적인 차원에서 볼 때, 공식적, 비공식적 차원의 제도가 항상 일치하는 것은 아니다. 특히, 내·외적인 변화 요인이 발생할 경우, 혹은 정책적 목표를 달성하기 위해 공식적 제도의 변화가 수반되어야 할 경우 기존의 제도하에서 형성된 관행이 새롭게 형성된 공식적 차원의 제도 요인과 상호 불일치하게 됨으로써 내·외적인 갈등이 유발될 수 있다. 비록 공식적 규칙이 변화하더라도 관습, 전통, 그리고 행위 코드에 구체화된 비공식적 제약은 의도적 정책의 영향을 크게 받지 않기 때문이다(North, 1990, p. 18).

하지만, 새로운 관행이 형성, 정착되는 과정에서 행위에 따른 불확실성이 유발되며, 불확실성을 최소화하는 동시에 효율성을 도모하고자 하는 과정에서 제도를 둘러싼 행위자들 간의 갈등이 불가피하게 발생한다. 역사적 발전 과정에서 특정 경로가 선택되면, 향후 그 문제를 해결하는 데 더욱 효율적인 경로가 발생하더라도 새로운 경로를 채택할 가능성이 배제될 수 있으며, 그 결과 기존 제도는 지속성을 유지하고자 하는 일종의 관성적 특성을 지니게 된다는 것이다.

3. 경로의존적 관점에 입각한 외주 정책 논의

역사적 신제도주의적 관점에 입각해봤을 때, 외주 제도에 대한 논의는 크게 공식적 차원에서의 제도, 즉, 정책에 입각한 규제 도입의 문제와 비공식적 차원에서의 제도, 즉, 거래 행위 과정에서 발생하는 관행의 문제로 구분해볼 수 있다. 규제 도입의 문제는 공식적 차원에서의 규범 형성을 통해 행위를 통제함으로써 정책적 의도를 달성하는 데 주요 목적이 있는 반면, 관행은 상호작용 과정에서 자생적으로 발생하거나, 중앙 조정자라는 매개체를 통해 상호 간의 이익에 입각한 최적 행위를 찾아가는 행위(Hardin, 1982)로 규정할 수 있다.

정책 수립이 곧바로 행위로 이어짐으로써 정책적 의도가 즉각적 차원에서 이루어지는 것이 아니라 상호작용 당사자들 간의 자생적 차원에서, 혹은 중앙 조정자라는 매개체를 통해 관행을 형성, 최적 행위를 찾아가는 과정으로 보는 것이 신제도주의적 관점에서 제시하는 특징인 셈이다. 행위자의 행위 과정을 포섭함으로써 제도가 실제 현실에서 발효되는 과정에서 발생할 수 있는 갈등 및 조정 과정을 이론적 차원으로 끌어들이 수 있으며, 제도 변화의 가능성 또한 제공해준다는 점에서 의미가 크다.

특히, 정책적 의도에 입각한 구조의 형성은 공식적 차원과 비공식적 차원의 상호작용 과정하에서 이루어진다는 점에서 볼 때, 정책이 실제 거래 행위 과정에서 실효를 가지지 못하는 이유를 단순히 정책적 방향 설정상의 문제인지, 아니면 정책의 수정, 보완을 요하는 문제인지, 혹은 적용 기간의 문제인지를 판단하는 데 있어 이론적 스펙트럼을 제공한다는 점에서 의미가 크다.

하지만, 공식적, 비공식적 제도를 상호 분리하여 논의할 경우 제도 자체의 결합이나 행위상의 문제점에 대한 지적과 문제 제기는 가능하지만, 보는 관점에 따라 해석의 차이가 발생할 수 있다. 그 결과, 정책적 방향 설정에 따른 문제인지, 아니면 관행에 연결되어 있는 기득권의 문제인지를 판단하기가 쉽지 않다. 외주 정책의 경우 기존의 제작 시장에서 독점적 위치를 확보하고 있던 지상파 방송사와 정책 도입에 따라 시장에 새로 진입한 독립제작사

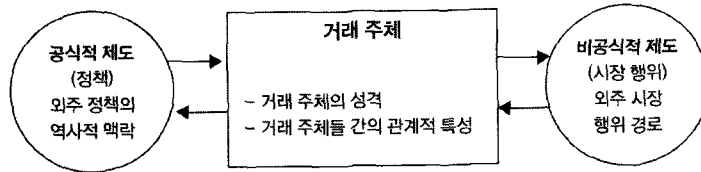
간의 갈등이 상호 타협할 수 없는 현상으로 비춰질 가능성이 높은 것은 바로 그 때문이다. 지상파 방송사는 전체 제작 시장에서의 비효율성과 반공익성, 그리고 독립제작사의 제작 능력 부실을, 독립제작사는 거래 과정에서의 불공정성과 제작 능력 향상을 위한 정책적 지원을 주장함으로써 대화와 타협점에서 상호 차이가 나게 되는 것도 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

정책이 공식적 제도 형성 과정에서 추구한 바, 제작 환경에서의 경쟁적 구조가 실제 외주 시장에서 의도한 효과를 얻기 위해서는 기존의 기득권 집단과 새롭게 시장에 진입하는 집단 간의 타협점과 합의 도출을 통해서만이 비로소 가능하다. 외주를 둘러싼 공식적 제도와 비공식적 제도 간의 상호작용을 다루는 작업은 상호 타협점을 찾아가는 과정을 이론적 차원으로 재구성할 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 정책 그 자체는 시장에서의 관행에 직접적으로 영향을 미치며, 시장에서 형성된 관행 역시 정책의 수정, 변화에 영향을 미치는 상호 작용적 특성을 가지고 있기 때문이다.

4. 연구문제와 분석 틀

국내에서 이루어진 외주 정책을 둘러싼 기존 논의는 대체로 정책적 정당성을 통한 공식적 제도 도입과 실제 시행에서의 거래 행위상의 특징 및 문제점에 대한 논의로 집중되고 있다. 우선, 외주 정책과 관련한 기존 논의는 주로 경쟁 구조 형성이라는 정책적 의도에 입각한 정책 도입 차원 문제와 정책 수행 과정에서 발생한 행위상의 문제를 중심으로 논의되어 왔다. 특히, 후자의 경우, 정책의 변화는 새롭게 변화된 정책에 부합되는 행위적 특성을 요구한다. 그럼에도 불구하고, 특히, 기존 정책하에서 형성된 행위 경로를 지속적으로 유지하고자 하는 노력과 시도는 여전히 존재한다. 이런 점에서, 새로운 정책 도입에 따른 비공식적 행위 경로의 특징은 제도 변화의 실효성 여부를 모색하는 데 있어 중요한 단서 요인으로 작용한다.

아이켄베리(Ikenberry, 1988)는 경로 의존에 입각한 제도의 관성적 특성의



<그림 1> 경로의존성 개념에 입각한 정책과 행위 간의 상호작용 단면 (T시점)

원인을 수혜 집단의 저항, 변화에 따른 비용과 불확실성, 기존 구조하에서 행위해온 조직에 대한 의존성 유지, 기존 제도에 입각한 인식과 선호의 유지에 대한 의존성 유지 등으로 설명한다(이준희, 2005). 일단 공식적 차원에서의 제도가 수립되면, 기존 제도하에서의 수혜를 받던 기득 집단의 저항이 발생하고, 새로운 제도가 정착하기 전까지의 소요 비용과 불확실성으로 인해 도입된 정책에 입각한 비공식적 제도 변화가 어렵게 됨으로써 변화된 공식적 제도, 혹은 정책이 단기적인 시점에서 실제 현실에 안정적으로 적용되는 것은 쉽지 않다.

경로 의존에 입각한 제도의 관성적 특성은 공식적 차원에서의 제도 변화가 비공식적 차원에서의 내부 관행 변화로까지 곧바로 연결되기 어려운 점을 제시하고 있는 셈이다. 하지만, 실제 현실은 기존 제도에 입각한 관성과 더불어 변화의 측면도 분명히 존재한다. 수혜 집단의 저항이 있다면, 그에 저항하여 새로운 제도에 부흥하는 집단의 형성과 성장이 이루어지게 되며, 장기적 차원에서 제도의 보완, 수혜 집단에 대한 저항 집단(새로운 수혜집단의 지속적인 홍보 노력 등으로 인해 대안적 제도에 대한 인식과 선호를 변화시킬 가능성 또한 존재하기 때문이다.

본 연구는 신제도주의에서 개념화하고 있는 경로 의존에 입각한 제도의 관성적 특성으로 인해, 단기적인 차원에서는 어려울 수도 있지만, 이들 수혜 집단에 대한 저항 집단이 형성됨으로써 비공식적 차원에서의 제도인 관행의 변화까지 포괄하는 차원에서의 제도 변화가 이루어질 수 있는 메커니즘을 외주 정책에 따른 역사적 맥락을 통해 모형화해보고자 하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 연구 문제를 설정하였다.

연구문제 1 외주정책 도입 과정의 역사적 맥락과 정책 수립 과정에서 나타난 특징은 무엇인가 ?

연구문제 2 외주정책에서 나타나고 있는 행위 경로상의 특징과 그 의미는 무엇인가 ?

외주 정책이 지향하고 있는 바, 경쟁 구조 확립의 실효성 문제는 법과 정책이 얼마나 타당한가의 문제, 정책의 실행 과정에서 나타나는(거래) 행위 방식 및 인식 변화에 대한 문제 등을 종합적으로 고려, 정책의 수정, 보완 혹은 파기 등의 문제를 판단할 필요가 있다. 특히, 거래 행위의 경우 비단 공식적 법규범에 입각한 행위 요소뿐만 아니라 문화 코드에 내재해 있는 비공식적 규범에 입각한 행위 요소도 포함되어 있다.

하지만, 현재의 상황은 정책의 문제에 대해서는 공식적 규범에 입각한 행위의 문제점을 중심으로, 행위자의 문제에 대해서는 정책적 결함을 중심으로 논의해온 경향이 있다. 특히, 행위의 경우 공식적 규범에 입각한 행위상의 문제점만을 강조한 나머지 기존의 제도하에서 형성된 비공식적 문화 코드에 입각한 행위 규범을 간과함으로써 타협 지점의 발견과 해소를 위한 보다 근본적인 차원에서의 내부 거래 관행보다는 내부 거래 주체의 외적인 행위 문제에 대한 현상 기술과 외주 정책의 지향점을 둘러싼 찬반 논의에 집중하는 경향을 보이고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 구조와 행위를 상호 연계할 수 있는 이론적 관점이 중에서, 특히, 기존의 제도하에서 형성된 문화 코드에 입각한 거래 행위 특성을 제도 논의에 포함시킴으로써 외주 정책 과정을 보다 역동적 차원에서 조망할 수 있는 설명 틀이 요구된다.

본 연구는 앞서 제시한 연구문제를 통해 정책과 행위 과정에서 나타나고 있는 쟁점들을 정리하고, 이를 공식적 차원(외주 정책)과 비공식적 차원(문화 규범에 입각한 거래 관행)의 포괄적 의미를 담고 있는 제도 개념 중심의 역사적 신제도주의적 관점, 그 중에서도 경로 의존성 개념에 입각한 상호작용

관점에 도입, 적용함으로써 외주 정책에서의 구조와 행위의 문제를 역동적 상호작용 관점에서 통합적으로 조망하는 데 궁극적인 목적이 있다고 하겠다.

5. 논의 전개 방식과 연구 방법

본 연구는 새로운 사실이나 결과를 도출하거나 정책적 주장이나 문제제기를 하기보다는 외주 정책을 둘러싸고 15년 넘게 진행되어온 쟁점들을 기존 논의를 통해 이론적 차원에서 재구성하고, 이를 통해 외주 사례에 입각한 정책과 행위 간의 상호작용 모형을 구성해보고자 하는 데 주목적이 있다. 이러한 목적을 위해, 본 연구는 우선 외주 정책의 입안 및 진행 과정과 실제 외주 시장에서의 시장 행위상의 특징을 관련 문헌조사에서 나타난 기존 논의를 통해 재구성하여 살펴보고자 한다.

또한, 역사적 맥락하에서 나타난 경로 시점별로 외주 정책과 실제 시장 행위 간의 상호작용 과정을 통합적으로 살펴보면서 궁극적으로 외주 정책 과정에서 나타난 정책과 행위 간의 상호작용 메커니즘을 <그림 1>에서 제시한바, 경로의존성에 입각한 정책과 행위 간의 상호작용 단면에 입각해 모형화하는 구성으로 전개하고자 한다.

본 연구는 자료수집과 문헌조사를 중심으로 연구를 진행하였다.²⁾ 우선, 문헌연구의 경우 정책에 대한 역사적 맥락과 추이 과정, 거래 행위 과정에서 나타나고 있는 행위 경로적 특성 등에 대한 전반적인 쟁점을 정리하고 이를 이론적 차원에서 재구성하기 위해 주로 활용하였다. 이론적 틀을 구성하는데 요구되는 관련 자료는 문화관광부와 방송위원회, 방송사 노조 성명서, 외주 제작 분야와 관련한 각종 보고서 및 정책 자료, 기존 연구자들의 연구 논문과 각종 세미나 발표 자료집 등을 통해 확보하였다. 또한, 외주 시장

2) 심층 인터뷰도 함께 병행하였으나, 인터뷰 결과의 대부분이 기존 문헌과 다양한 인터뷰 자료에 포함되어 있는 경우들이 많아 인터뷰 결과 내용은 기존 문헌과 자료 내용으로 대체하였다.

환경의 전반적인 특성을 살펴보기 위해 문화관광부 내부 통계 자료와 기존의 자료들을 수집, 분석하였으며, 외주 정책과 관련하여 나온 각종 자료에서 제시된 인터뷰 내용도 본 연구에서 이차 자료로 활용하였다.

6. 연구 결과

1) 공식적 제도 차원에서의 외주 정책의 역사적 맥락과 시장 경쟁 주체의 다변화

(1) 외주 제도 도입에 따른 역사적 맥락과 외형적 효과

1991년 도입된 외주 정책은 방송법 및 시행령 개정을 통한 의무편성비율 범위 설정과 문화산업진흥기본법을 골자로 하고 있으며, 지상파 방송사의 편성비율을 통한 통제와 독립제작사에 대한 지원으로 정책적 방향이 설정된 다양문석, 2003). 지상파 방송사의 수직적 통합 구조와 독과점적 지배 구조를 해체하고, 경쟁을 통한 프로그램 품질 향상과 다양성 확보를 통한 국민 복리 증진, 산업적 인프라의 강화 등을 목적으로 한 구조 차원에서의 변화를 도모할 목적이다(송경희, 1999; 윤미현, 1999; 한진만, 2000; 김종우, 2003).

하지만, 통제와 지원 정책에 따른 시기 면에서 차이가 있다. 외주 정책이 도입된 1991년 이래 1998년까지는 지상파 방송사의 의무편성비율 범위만 2~20%만 통제, 외주 정책의 외적인 통제 중심의 제도적 특성을 보이고 있다. 1999년부터는 정책적 지원이 이루어지는 대신 통제의 양상은 더욱 강화되고 구체화된다. 전체 외주 제작물의 편성비율은 물론, 특수 관계자 제작물의 편성비율, 주 시청 시간대 편성 규제 등으로 보다 세분화되어 의무비율을 준수하도록 수정, 보완한 것이다.

문제는 의무편성비율 증가와 더불어 독립제작사가 증가하게 되고, 그에 따라 독립제작사들 간의 경쟁이 더욱 가속화될 수밖에 없는 환경이 조성되는 데 비해, 지원은 제한적으로 이루어지고 있으며, 그 효과는 크지 않다는 점에

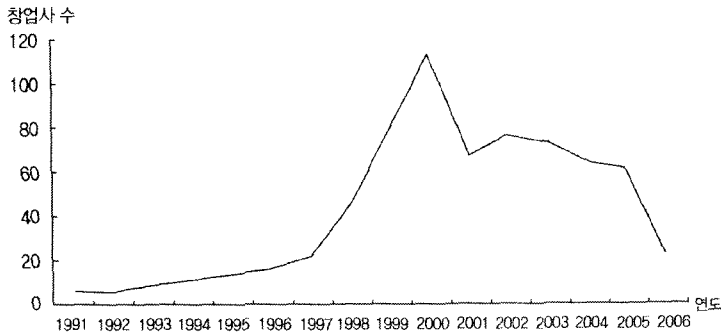
있다(김종우, 2003). 일정한 질적 수준을 유지할 수 있는 독립제작사만으로 외주 물량을 소화하기 어려울 수밖에 없으며, 제작 능력이 다소 열악한 제작사에게도 외주 수주가 갈 수 있는 시장 환경이 조성되었기 때문이다(김광석, 2005). 외주 제작 고시에 따른 편성 비율 정책은 외형적이고 양적인 차원에서 효과가 있었을 뿐, 외주 제작에 따른 제작 인프라가 여전히 부족한 가운데 의무편성비율 확대에만 집중, 외주 제작에서의 질적인 접근을 도외시켰다는(양문석, 2003) 비판이 설득력을 얻는 것은 바로 그 때문이다.

외주 정책에 외주 시장의 양적 성장을 가속화시킨 반면, 제작 능력 향상을 위한 지원 정책이 뒤늦게 수립, 시행됨으로써 지원 정책이 있기 이전에 활동하던 독립제작사를 중심으로 거래 수주 과정에서의 빈익빈 부익부 현상이 발생할 수밖에 없는 시장 환경이 조성된 셈이다. 1991년에 제정된 이래, 프로그램 질적 향상, 다양성 확보, 영상산업 활성화 등과 같은 외주 정책이 애초 추구한 목표를 달성했다고 보기 어려우며, 의도적이고 강제적인 정책 시행보다 방송사의 자발적 참여를 유도하는 방향으로 정책 방향을 전환해야 한다는 비판(김재영, 2001; 김진웅, 2001)도 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.

(2) 외주 제작 시장에서의 거래 주체상의 특징과 다변화 양상

1990년 SBS 개국, 1995년 지역민방과 종합유선방송국 설립 등으로 인해 방송사 인력 규모의 급속한 팽창이 예상되었다. 하지만, 1990년대 후반 IMF 사태 이후 지상파 방송사는 급속한 경영 악화로 인해 명예퇴직 등의 구조조정 형태로 내부 인력을 정리하는 동시에, 1997~8년에는 지상파 방송사의 신입 인력 수급을 하지 않는 사태까지 발생한다(김영근, 1999, pp. 21~27). 지상파 방송사로부터 방출된 제작 전문 인력을 중심으로 독립제작사 창업이 급속하게 증가할 수 있는 여건이 조성된 셈이다(권장원, 2004, pp. 151~157). 실제 독립제작사 창업 추이에서도 1997년 이후 급속하게 성장하고 있음을 보여주고 있다(<그림 2>).

한편, 독립제작사 창업 시장의 급속한 성장이 이루어지면서 1996년 11월 공보처장관 허가 제46호로 설립, 2001년 명칭을 변경하여 본격적인 활동을



출처: 문화관광부(2006년 9월 자료 기준)

<그림 2> 독립제작사 연도별 창업 추이

전개하기 시작한 사단법인 독립제작사 협회는 독립제작사 시장을 결집하는 동시에, 외주 정책에서의 문제점과 대안 모색 등을 통한 정책적 압력 단체로서 성장할 수 있는 계기를 마련하게 된다. 독립제작사 협회는 정부 지원 공모에 따른 교섭 창구의 역할을 수행하는 동시에 방송 제작인력 양성 사업을 병행함으로써 지상파 방송사에서 요구하는 제작 능력 향상 도모를 통해 외주 정책의 실효성을 도모할 수 있는 일종의 담당 기구로 부각된 것이다. 외주 정책이 기존의 지상파 방송사 중심의 독점적 구조로부터 경쟁 구조로의 전환을 정책적 목표로 삼고 있다는 점에서 이들 독립제작사 협회는 지상파 방송사에 대한 경쟁(혹은 저항) 집단인 동시에, 외주 정책에 의해 성장한 일종의 신수혜 집단으로서의 의미를 갖게 된다. 기존의 기득 집단인 지상파 방송사로부 터 영입된 제작 전문 인력이 독립제작사 시장을 중심의 외주 정책에 입각한 경쟁 구조를 활성화시키는 핵심 집단으로 부각된 셈이다.

지상파 방송사로부터 전문 제작 인력의 방출은 독립제작사 창업 시장의 급속한 성장으로 이어지게 되고, 이는 다시 독립제작사 협회의 성장으로 연결된다. 독립제작사 협회는 지상파 방송사 중심의 시장 환경하에서 방송 제작 노하우를 확보하고 있는 특화된 집단을 확보함으로써 제작 시장에서의 경쟁력 제고라는 외주 정책의 목표에 부합될 수 있는 조건을 갖출 수 있기 때문이

다. 특히, 지상파 방송사 출신 인사들은 방송 프로그램 제작 경험을 가진 특화된 인적 자원인 동시에, 거래 대상인 지상파 방송사 내부 조직과는 출신 방송사의 선후배 관계로 연결되어 있어 지상파 방송사 내부 인력의 관심과 협조를 비공식 차원에서 원만하게 처리할 수 있는 위치적 특성을 지니고 있다. 더 나아가, 지상파 방송사에서 습득한 제작의 전문성을 통해 독립제작사 시장에서 필요로 하는 인적 자원의 양성에도 크게 기여할 수 있다. 독립제작사 시장의 성장에 큰 원동력이 될 수 있는 입지적 조건을 갖추고 있는 셈이다.

하지만, 이러한 입지적 조건이 반드시 독립제작사 시장의 성장에 긍정적으로 작용하는 것만은 아니다. 선후배 관계에 입각한 비공식 거래 관행이 수주에 따른 거래 과정에 개입한다는 점은 비단 제작 능력뿐만 아니라 거래 당사자들 간의 관계적 특성 요인, 편의 및 협찬 제공 여부에 따른 제작 외적 요인 등 불확실성 요인의 개입과 이를 관리하기 위한 관리 비용의 증가를 의미한다. 특히, 거래 과정에서 지상파 방송사 중심의 거래 우위가 형성되어 있다는 점에서 불확실성 관리 비용의 상승은 제작비와 내부 인건비의 감소와 직결된다.

제작 능력을 갖춘 전문 인력을 양성하기 위해서는 적지 않은 시간이 소요된다. 또한, IMF를 지나면서 지상파 방송사 출신 전문 인력들의 유입 또한 급속하게 감소함으로써 지상파 방송사 출신 인사 영입을 통한 역량 축적을 더 이상 확장하기 어려운 환경이 형성된다.³⁾ 이런 상황에서 방송사의 프로그램 수주가 지상파 방송사 출신이 운영하는 소수의 독립제작사에 집중되는 경향(<표 1>)을 보이는 것은 지상파 방송사의 합리적 선택 결과로 해석할

3) 지상파 방송사의 임금 수준과 안정성이 매우 높은 상황에서 지상파 방송사 내부의 전문 제작 인력이 낮은 보수와 높은 노동 강도, 불확실한 경쟁에 직면하는 독립제작사 시장으로의 이동은 더 이상 이루어지기 힘들 수밖에 없다(유창영, 2000, pp. 29~29). 외주 제작사의 연도별 창업이 2000년을 기준으로 감소하는 경향을 보이고 있으며, 시간이 지남에 따라 완만한 하강 곡선을 보이고 있는 것은 바로 그 때문이다(<그림 2> 참조).

<표 1> 최근 3년간 방송사 납품 실적 현황(2003.3~2006.2.28)

3종 미만	3~5종 미만	5종 이상	실적 없음	계
19.4~21.8	10.7~11.8	18.3~23.5	46.4~48.1	100

출처: 문화관광부(2005~2006.2.28), 김종우, 2003, p. 27 참조를 통한 재구성

수 있다. 문제는 제작 역량에 대한 판단 기준이 형성되어 있지 않은 상황에서 지상파 방송사 출신을 중심으로 한 수주는 독립제작사 내부 인력 시장으로 그 영향이 전파될 수 있다는 점에 있다. 독립제작사로서는 내부 인력 시장에 대한 보상 역시 개별 차원에서의 제작 역량보다는 지상파 방송사에서의 근무 경험과 수주 가능성에 입각하여 이루어지는 것이 합리적일 수 있는 명분을 제공받게 된다.⁴⁾ 그 결과, 독립제작사 내부 인력 시장은 제작 능력과 무관하게 출신 성분에 따른 상대적 박탈감을 경험하게 되며, 이는 다시 독립제작사 내부의 제작 역량을 축적하기 어렵게 하는 요인과 연결된다.

비공식적 차원에서의 거래 시장 여건 형성은 상호담합에 입각한 비공식적 신뢰 규범 중심의 파행적 거래 행위를 양산할 가능성이 증가⁵⁾할 수 있음을 의미한다. 공식적 차원에서의 규제를 요구하기보다 상호 신뢰에 입각한 거래 행위가 더욱 효율적이며, 이는 비공식적 차원에서의 상호 타협을 통해 쌍방이 원하는 결과를 가져다줄 수 있기 때문이다. 비록 경쟁력을 확보하고 있는 제작 인력이 대거 유입되었음에도 불구하고, 독립제작사의 경쟁력으로 곧바로 연결되기 어려운 것은 바로 경쟁보다 상호 담합에 따른 이익이 더욱 크기 때문이다.

- 4) 실제 프로덕션 내부 인사에 대한 인터뷰 과정에서 지상파 방송사 출신 여부에 따른 연봉 대우의 차이는 물론, 향후 독립제작사 창업 가능성에 따른 상대적 박탈감을 언급하고 있다(모 프로덕션 4년차 PD).
- 5) 비록 극단적인 경우이기는 하지만 ‘야외비 명목의 외주제작사 금품수수 의혹’(전국 언론노조 KBS 본부, 2005. 8. 24일자), ‘제작사 임의 선정 및 제작비 과다 책정 의혹’, ‘독립제작사의 협찬금 불법 전용 의혹’(전국언론노조 KBS 본부, 2005. 12. 5일자) 등 독립제작사와의 상호작용 과정에서 발생한 문제들도 비공식적 거래 행위에 입각한 맥락으로 이해할 수 있다.

제작 및 거래 관계에서의 지상파 방송사 PD 출신 중심의 하도급 거래 관행이 형성될 수 있는 조건이 마련됨으로써 오히려 지상파 방송사의 지배력이 외부 시장으로 확대되는 의도하지 않은 결과를 초래하게 된 셈이다(황제연, 2002). 그 결과, 독립제작사 중심의 경쟁적 체제 도입에 입각한 제작 주체의 다변화와 프로그램 품질 향상 및 다양성 확보에 입각한 국민복지 증진이라는 정책적 목표에 부합되기 어려운 제작 환경이 조성된다(양현모, 2004).

2) 외주 정책 도입과 비공식적 차원에서의 행위 경로 특성

정책 차원에서 인위적으로 도입된 외주 정책은 애초 기대한 정책적 목표와는 달리 국내 영상 시장의 전반적 활성화를 가져오지 못하고 있다는 것이 전반적인 평가이다(송경희, 1999, p. 1). 정책이 외주 시장에 적용되는 과정에서 기존 방송 영상 제작 주체인 지상파 방송사의 자발적 협조를 이룰 수 있는 시간적 여유가 없었으며, 외주 정책에 대한 지향점의 차이로 인해 제작 주체인 독립제작사와 지상파 방송사가 상호 경쟁적 관계 구조에 놓임으로써 정책을 둘러싼 첨예한 갈등 국면을 겪어왔기 때문이다. 그리고 그 이면에는 외주 프로그램 거래업체 선정 과정과 실제 프로그램 수주 과정에서 공정 경쟁을 어렵게 하는 행위 경로상의 특징이 존재하고 있다. 거래업체 선정과정에서는 전관예우 관행(최현철, 2002; 권장원, 2004)이, 프로그램 수주 과정에서는 제작원가 산정 과정에서의 간접비 지불 기준 문제, 저작권 귀속 문제 등과 같은 하도급 제작에 따른 불공정거래(박소라, 2001) 관행이 행위 경로로 부각, 첨예한 갈등 요인으로 대두된 것이다.

(1) 전관예우 관행에 입각한 거래처 선정 행위 경로와 그 문제점

전관예우 관행의 사전적 의미는 퇴임 이후에도 재임 때와 같은 예우를 베푸는 행위를 일컫는다. 주로 법률 전문가 집단 내부에서 형성되어온 전관예우 관행은 내집단 중심의 배타성에 입각하고 있으며, 순수한 동료 의식을 넘어 선후배 관계라는 끈을 통해 상호 간의 배타적 협조 체제를 구축하고자

하는 이기적 관행이 반복되어 나타난 정서적 결과물로 규정할 수 있다(손승호, 2001 참조). 특히, 전문가 집단 내부에 형성되어진 배타성의 이면에는 학연과 지연 등 전통적 연고 요인에 내재한 강한 의리 의식이 직무의 전문성, 높은 진입 장벽과 함께 결합된 형태로 혼재함으로써 다른 집단과의 차별성에 입각한 강한 동질감이 내재하고 있다. 비록 정도의 차이는 있을 수 있겠지만, 외주 수주 과정에서도 전관예우에 입각한 수주 행위 경로의 특성이 나타나고 있다. 실제 연구 결과에서도 제작 프로그램 수주 과정에서 공식적 경쟁 절차보다는 출신에 따른 경쟁을 중심으로 거래 관행이 형성(송경희, 1999; 최현철 외, 2002; 권장원, 2004)되어온 것으로 분석되고 있다.

물론, 프로그램 수주에 따른 불확실성을 최소화하기 위해서는 제작 경험이 중요한 판단 잣대가 되며, 제작 경험과 방송사 내부 여건에 대한 많은 경험을 가진 지상파 방송사 출신 인사들에 대한 거래 수주가 불가피하다고 보는 관점도 존재한다(유창영, 2000). 특히, 지상파 방송사 중심의 독점 구조하에서 제작 경험은 지상파 방송사 출신에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 것 또한 사실이다. 이런 점에서 볼 때, 외주 제작에 따른 질적 성장을 도외시한 채로 외주 비율 중심의 구조 규제에 편중된 외주 정책 역시 정책적 문제점으로 지적될 수 있다. 외주 수주 과정에서 지상파 방송사 선호배 중심의 수주 행위 경로가 채택, 고착화되어짐으로써 공정 경쟁에 입각한 행위 경로 설정이 더욱 어려워질 수 있는 여건을 가져왔기 때문이다. 현재 설정된 수주 행위 경로가 지상파 방송사 출신 인사들의 영입 여부에 의존하게 됨으로써 독립제작사 출신은 물론, 다양한 경험을 가진 인사들에 의한 미래의 수주 가능성을 더욱 약화시키는 결과를 초래할 수 여건이 형성될 수 있다. 그 결과 제작에 필요한 비용과 수익을 지속적으로 창출하기 어려운 여건이 고착화되고, 이는 다시 제작사 내부에서의 제작 인력 개발과 제작 노하우 축적에는 한계로 작용한다. 그리고 이에 따른 부담은 해당 독립제작사에 고용된 하부 노동시장에 전이되는 결과를 초래한다. 독립제작사 시장 내부의 경쟁이 전문성과 능력보다는 출신 중심의 경쟁 구조로 변질, 지상파 방송사로부터의 인력 유출에 지속적으로 의존할 가능성이 증가하게 되며,⁶⁾ 경쟁의 대상이 방송 프로그램의 품질이

아닌 수주를 위한 경력 확보 경쟁으로 전이될 수 있는 조건을 형성하게 되는 셈이다.

(2) 불공정 경쟁 조건의 형성과 거래 행위 경로상의 특징

① 불공정 경쟁 조건의 형성

지상파 방송사가 제작 부문에서 생산과 유통의 수직적 통합을 이루고 있는 상태에서 독립제작사로부터 프로그램을 구입하는 행위는 자체적 필요에 의하 기보다 정책적 강제에 기인한다. 또한, 독립제작사는 제작에서의 인적 자원이 열악한 상황이다. 그 결과 지상파 방송사 내부 인력의 대체로서가 아닌 지원 수준에서 용역 체제를 형성할 가능성이 높다(최현철, 2002). 공급자가 아닌 수요자 우위의 시장 구조가 형성되어 있다는 점에서 기존의 외주 제작 시장에서의 거래 행위는 지상파 방송사의 하도급 체제하에서 작동하게 되는 셈이다(김동규, 1997; 송경희, 1999; 윤세정, 2002). 독립제작사에 대한 하도급 물량 수주를 통해 지상파 방송사는 외주 정책의 규제 의도를 준수할 수 있는 동시에 내부 유희 인력을 외부화함으로써 지상파 방송사 내부의 고비용 구조를 보다 효율적으로 변화시킬 수 있다. 수요자 중심의 독점적 거래 상황을 토대로 프로그램 수주 과정에서 거래 우위에 입각한 비용 절감 또한 가능해진다. 지상파 방송사 조직 내부의 고비용 구조 전환과 제작비용 절감을 가져올 수 있다는 점에서 애초 설정한 도입 취지와는 달리 지상파 방송사 조직 내부의 경영 측면에서 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있는 가능성을 열어놓은 셈이다. 특히, 방송 제작에서 필요로 하는 인적 자원의 전문성 역시 지상파 방송사 내부 인력에 집중되어 있다는 점에서 프로그램 제작 수주에 따른 하도급 거래가 해당 지상파 방송사 출신이 설립한 독립제작사를 대상으로 이루어지는 전관예우 관행을 정당화해온 것도 유사한 맥락에서 이해될 수 있다. 방송사 내부 행위자는 제작에서의 전문성과 신뢰성을 매개로 출신 선후

- 6) 외주제작의무편성비율의 강제를 통해 독립제작사들이 가장 바라는 효과는 방송사의 고급제작인력이 외부로 유출되는 것이라고 밝히고 있다(김종우, 2003, p. 43).

배 관계에 입각한 외주 거래를 지속적으로 유지하게 되고, 출신을 매개로 형성된 상호 간의 신뢰는 거래 과정에서 발생할 수 있는 불공정한 측면을 비공식적 차원에서 상호 타협할 수 있는 조건을 형성하게 된 셈이다. 그리고 그 결과는 제작비 지급 과정에서 지상파 방송사의 우월적 지위가 비단 시장 독점력에 입각한 하도급 관계를 통해 공식적 차원에서뿐만 아니라 출신 방송사의 선후배 관계에 입각한 비공식적 상호 관계에서도 동시에 작동하게 됨으로써 독립제작사와의 불공정 경쟁 구조를 고착화할 수 있는 의도하지 않은 결과가 유발될 수 있는 조건을 형성하게 된다.

② 불공정 거래 조건하에서 나타난 거래 행위 경로상의 특징

지상파 방송사와 독립제작사와의 거래 과정에서 나타나고 있는 행위상의 쟁점은 제작비용 산정 과정에서 간접비 책정에 대한 소극적 태도, 지상파 방송사의 저작권 독점 문제와 더불어 거래 과정에서의 지배적 위치에 입각하여 발생하는 다양한 차원에서의 불공정 거래 관행 문제이다. 우선 제작비 산정 과정에서의 간접비 책정은 비록, 장르나 프로그램 특성에 따라 다소 편차가 크기는 하지만 100~180% 정도가 지불되고 있다(김광석, 2005). 간접 제작비를 자체에서 제작하는 직접 제작비의 1.5배로 계산, 자체 제작비의 250%를 지불(허영준, 2004, p. 55)하는 미국과 일본에 비해 현저한 차이를 보이고 있는 셈이다.

간접비 책정 기준 문제와 더불어 중요한 쟁점 중의 하나인 저작권 독점 문제는 외주 제작물의 90% 이상 저작권 권리가 방송사에 귀속, 드라마를 제외한 거의 모든 프로그램이 2, 3차 사용대금을 받지 못하고 있는 것으로 요약할 수 있다(장하용, 2004). 외주 제작을 제작비 지원에 따른 하청으로 인식(허영준, 2004, p. 61)하고 있으며, 실제 법적인 차원에서도 도급 계약으로 외주 제작을 해석할 경우 프로그램 저작권은 도급자인 방송사에 귀속되어야 한다는 점을 고려해보았을 때(김광석, 2005, p. 40), 선제작 후판매의 방식을 취하지 않는 한 저작권 독점의 문제는 지속적인 쟁점 시안으로 남을 가능성이 높다.

이와 더불어, 불공정 거래 관행 문제는 ‘기술과 아이디어의 무단 이용’, ‘특정 독립제작사나 계열사에게 현저히 높은 제작비나 인력을 제공, 부당한 지원을 하는 경우’, ‘계열사에 비해 부당한 거래조건이나 불리한 가격으로 거래하도록 요구받은 경우’ 등 시장 지배적 위치를 이용한 불공정 거래 관행(장하용, 2004) 등이 쟁점이 된다.

수요자 독점에 입각한 공식적 차원에서의 거래 환경과 선후배 관계에 입각한 비공식적 차원에서의 상호작용 관행이 고착화되고, 수요자 중심의 지배 구조적 특성을 지닌 거래 행위가 관행화되면서 개별 독립제작사는 제작비와 수익을 맞추기 어려운 상황에 직면한다. 비록, 독립제작사의 양적 증가와 제작사 협회를 통한 정책 과정에 참여할 수 있는 입지가 확보되었지만, 수주 대상이 제한되어 있는 상황에서 독립제작사 내부의 수주 경쟁은 더욱 치열해질 수밖에 없다. 독립제작사로서는 프로그램 제작, 판매를 통해 보다 많은 수익을 창출하기 위한 노력보다는 안정된 거래 중심의 행위 경로를 선택할 수밖에 없는 상황에 직면하게 된 셈이다.

반면, 지상파 방송사는 특히, 드라마 부분을 중심으로 프로그램에 대한 직접적 내부 투자를 통한 질의 관리보다 독립제작사로부터 기획되거나 제출된 프로그램을 선택하고 시간대 편성과 유통을 통해 다각도로 관리할 수 있게 됨에 따라 상업적 목적을 극대화할 수 있는 외적 조건을 형성하게 된다. 외주 비율에 입각하여 보다 저렴한 가격으로 프로그램을 구입하고자 하는 지상파 방송사와 안정적인 거래를 필요로 하는 독립제작사의 상호작용 행위 경로는 제작비 원가 산정과 저작권 귀속, 지배적 위치에 입각한 불공정 거래 관행을 암묵적인 타협을 통해 고착화할 수 있는 시장 조건을 형성시킨다.

그 결과, 프로그램 제작에 따른 직·간접적인 비용 및 수익 구조가 창출되기 어려운 여건이 형성, 독립제작사로서는 제작에 투입되는 인력 및 장비, 시설 등에 소요되는 고정비용과 제작비 등을 최소화하고자 노력하게 되며, 이는 전반적인 제작 부실로 연결된다. 지상파 방송사의 상업적 의도에 부합되는 경우를 제외하고는 제작 인력의 유인 및 양성에 따른 한계, 제작비와 수익 창출에 따른 불확실성 존재, 저작권 확보의 어려움 등으로 인해 제작 분야에서

의 지상파 독점은 더욱 가중될 수 있는 환경이 조성된 셈이다.

독립제작사로서는 수주에 따른 독점적 지위를 확보하고 있는 지상파 방송사에 대한 맞대응보다 안정적인 거래를 지속적으로 유지하는 동시에, 외주 정책을 담당하고 있는 정부에 대한 직·간접적 차원에서의 정책적 지원에 지속적으로 의존할 수밖에 없다.

이와 더불어, 지상파 방송사와의 거래 과정에서 발생할 수 있는 손실과 이익의 부분을 보완해줄 수 있는 부수시장 개발에 관심을 기울이게 된다. 특히, PPL(Product Placement)을 이용한 협찬의 경우 독립제작사로서는 지상파 방송사와의 불공정 거래 과정에서 부족한 제작비와 이익을 창출해주는 산물이다. 하지만, PPL의 경우 지상파 방송사의 중요한 이념인 공익적 목표에 배치되는 결과를 초래, 외주 정책과 독립제작사 시장의 문제점으로 부각되는 의도하지 않은 결과를 초래하게 된다(허영준, 2004, p. 57).

3) 정책과 행위 간의 상호작용 특성과 변화 가능성에 입각한 상호작용 메커니즘 모형

(1) 외주 정책과 외주 시장 행위 간의 상호작용 특징과 변화 가능성

외주 정책 도입에 따른 역사적 맥락을 통해 볼 때, 1991년 외주 의무 비율을 중심으로 한 구조 규제를 중심으로 출발한 외주 정책은 기존의 제작 시장하에서 형성된 독점적 기득권의 변화를 초래한다. 그리고 이는 기존의 지상파 방송사 구조하에서 독점적 수혜를 누려온 지상파 방송사에게는 기득권의 감소를, 새롭게 시장에 진입한 독립제작사에게는 제작 시장에서의 변화된 환경에서 형성된 새로운 기득권을 형성할 수 있는 기회의 발생을 의미한다. 특히, 1996년에 결성된 제작사 협회는 IMF 전후로 독립제작사 시장의 급속한 팽창과 정책적 지원에 힘입어 기존 구조하에서의 수혜 집단인 지상파 방송사의 기득권에 저항할 수 있는 대외적, 정책적 교섭력을 확보하게 됨으로써 지상파 방송사로 대표되는 수혜 집단과의 갈등이 본격적으로 표면화될 수 있는 여건을 형성하게 된다. 제작 시장에서의 경쟁 환경 조성이라는 일차적

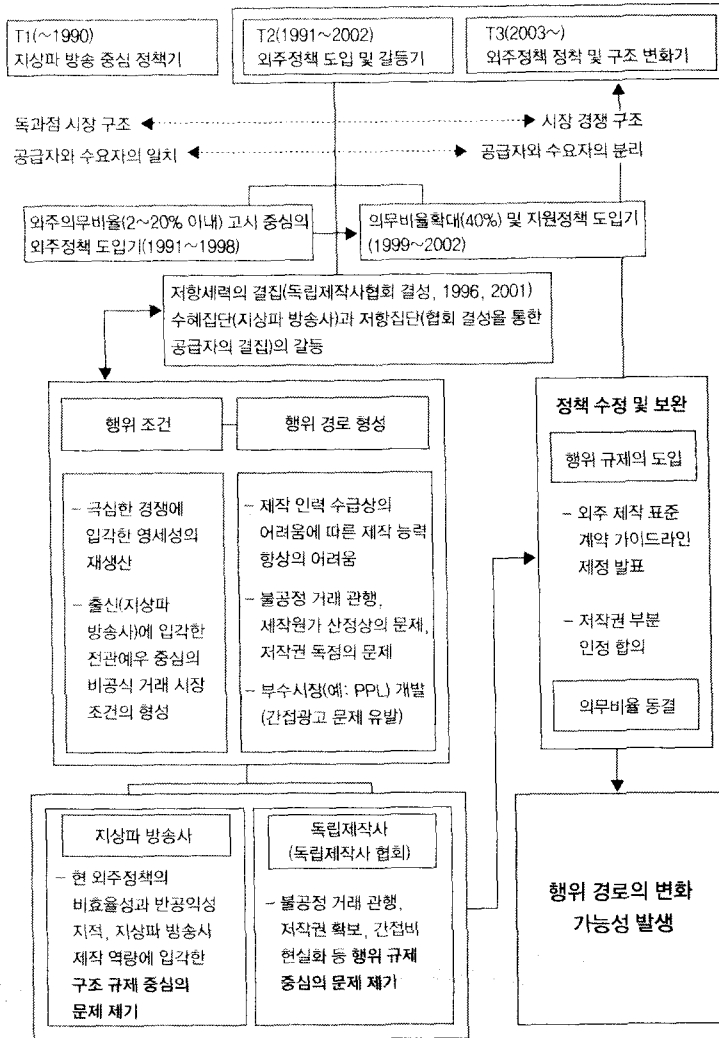
정책 목표가 달성된 동시에, 시장 행위를 매개로 한 갈등 양상이 부각된 셈이다.

하지만, 시장 경쟁 환경 조성이 곧바로 프로그램의 질적 향상으로 연결되기에는 많은 문제점을 안고 있다. 자생적 차원에서 제작 능력을 확보할 수 있도록 하는 지원 정책과 공정 경쟁을 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않은 채로 의무 제작 비율에 입각한 구조 규제 중심의 외주 정책을 펼치는 과정에서 출신과 선후배를 중심으로 형성된 비공식적 관계에 따른 불공정 거래 행위가 외주 거래 시장의 주요 행위 경로로 선택되었기 때문이다. 한국 사회에서의 지배적인 행위 경로인 비공식적 관계 중심의 문화적 가치가 외주 시장의 행위 경로로 선택된 셈이다.

특히, 전관예우의 경우 선후배 관계에 입각한 내집단 중심의 배타적 가치가 내재하고 있다는 점에서 외주 시장에서의 공정 경쟁을 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 독립제작사 시장의 출신에 따른 빈인빈 부익부 현상이 강화되는 한편, 제작비 책정을 비롯한 지상파 방송사의 독점적 지위가 외부적으로 확산되는 의도하지 않은 결과를 초래한 것이다.

그 결과, 지상파 방송사에서 책정한 제작비로는 독립제작사 시장 전반에 걸쳐 운영에 따른 수익 창출이 어렵게 되고, 이는 다시 제작 인력 수급 및 역량 제고의 장애 요인으로 작용하게 된다. 또한, 부족한 수익분과 증가하는 제작비용을 보완하기 위해 도입한 협찬 등의 부수시장 개발은 간접 광고에 입각한 반공익성의 문제를 야기함으로써 재정적 압박 요인을 극복하기 위한 돌파구로서의 가능성 또한 불확실성에 직면하게 된다. 외주 정책의 수정, 보완이 불가피한 상황에 직면한 셈이다. 이 과정에서 외주 시장에서의 거래 당사자들은 자신에게 유리한 행위 경로에 입각한 대안 제시를 모색하게 된다.

지상파 방송사는 현행 외주 비율을 조정(조항제, 2003)하도록 하는 구조 규제 중심으로 해법을 제시하였으며, 독립제작사는 불공정 거래 관행, 저작권 확보, 간접비 현실화 등과 같은 행위 규제 중심의 정책적 대안을 모색한다. 그 결과, 외주 의무 비율 동결을 비롯하여, 외주제작 표준계약 가이드라인을 제정, 저작권 부분 인정 합의, 개정 하도급법 시행 등을 통해 구조 규제의



<그림 3> 외주 정책과 외주 시장 행위 간의 상호작용 지도

보완 및 행위 규제 도입이 도입, 상호 갈등의 문제를 완화하기 위한 정책적 보완을 추진하게 된다. 외주 의무 비율에 입각한 구조 규제 중심의 외주 정책

은 외주 정책의 시행이 외주 시장에서의 행위 당사자의 행위와 상호작용하는 과정에서 행위 중심의 규제 도입을 유도하게 되고, 그 결과 외주 시장에서의 행위 경로가 변화할 수 있는 환경 조건이 형성된 셈이다.

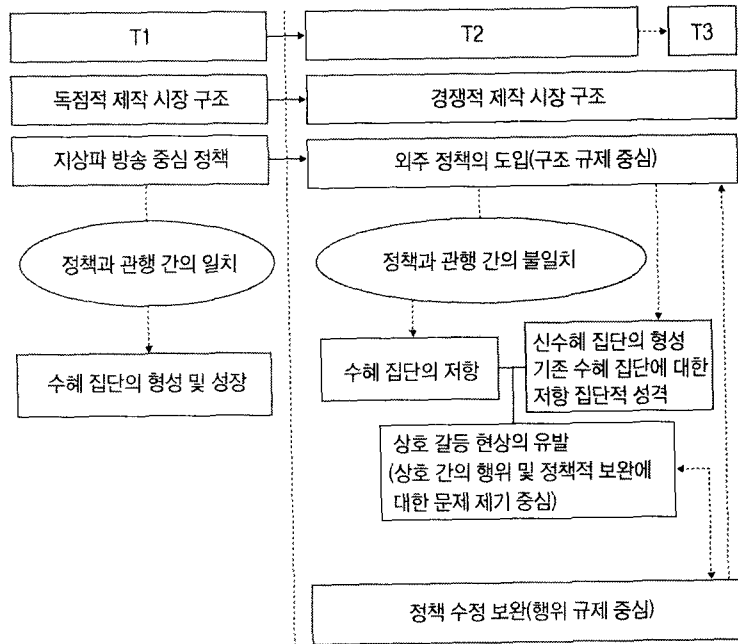
(2) 외주 정책과 외주 시장 행위 간의 상호작용 메커니즘 모형

역사적 신제도주의적 관점은 역사적 맥락하에서 이루어지는 행위를 제도적 관점에 포함하여 논의함으로써 구조의 변화 가능성을 보여줄 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 특정 시점에서 형성된 제도는 사회적 환경이 변화하여 새로운 기능이 필요하게 되어도 기존의 제도하에서 형성된 수혜 집단에 의해 기존 제도를 지속적으로 유지하고자 하는 속성을 띠게 되며, 그 결과, 새롭게 형성될 수 있는 행위 경로를 선택할 가능성을 배제시킬 수 있는 가능성이 발생하게 된다(김중성, 2002; Ikenberry, 1988).

본 연구에서는 외주 정책의 도입과 진행에 따른 역사적 맥락을 기반으로 기존 구조하에서의 형성된 수혜 집단과 새로운 제도를 통해 형성된 저항 집단(신수혜집단) 간의 갈등 쟁점을 중심으로 도식화함으로써 궁극적으로는 정책과 행위의 상호작용 과정을 도식화하여 모형화하는 데 그 목적이 있다.

본 연구에서 설정하고 있는 외주 정책에 따른 역사적 맥락은 지상파 방송사 독과점 중심의 제작 시장 구조(T1)와 경쟁적 제작 시장 구조(T2)로 구분하였다. T1 시점에서 도입된 외주 정책은 구조를 변화시키기 위한 정책적 의도에 의해 진행되었으며, 의무비율에 입각한 구조 규제가 주요 정책적 방향이다. 이 과정에서 기존의 독과점 구조 하에서 성장한 수혜 집단의 저항에 부딪히게 되며, 외형적으로는 정책적 문제 제기로, 내부적으로는 전관예우 중심의 비공식적 관계 구조에 입각한 불공정 거래 행위 경로로 이어지게 된다.

방송 제작 구조를 변화시키기 위해 도입된 구조 규제 중심의 외주 정책이 내집단 중심의 문화적 가치에 입각한 행위 경로를 도입함으로써 기존의 지상파 중심의 독점적 구조를 유지, 확장하고자 하는 경로 의존적 행위 특성을 초래한 셈이다. 하지만, 새롭게 도입된 정책 하에서 성장한 독립제작사 중심의 신수혜집단이 형성됨으로써 상호 간의 행위와 정책적 문제점에 대한 쟁점



<그림 4> 외주 제작 시장에서의 정책과 행위 간의 상호작용 메커니즘 모형

을 중심으로 기존의 수혜집단과 상호 갈등이 발생하게 되고, 이는 다시 행위 규제의 도입과 구조 규제에 대한 영향력으로 연결된다. 외주 정책이 도입될 당시에는 공식적 차원에서의 정책과 비공식적 차원에서의 관행 간의 상호 불일치 현상이 발생하게 되지만, 수혜집단(지상파 방송사)과 신수혜집단(저항 집단, 독립제작사) 간의 갈등과 이를 정책적 차원에서 해결하는 과정에서 정책과 관행이 상호 일치(T3)되는 가능성을 확보할 수 있게 된 것이다.

이런 점에서 볼 때, 구조 규제 중심의 정책 방향은 전관예우와 불공정 거래와 같은 의도하지 않은 거래 경로를 유발하게 되고, 거래 경로를 둘러싼 갈등의 유발은 행위 규제 중심의 정책적 수렴 과정을 통해 정책과 관행의 일치 가능성을 지속적으로 타진하는 상호작용 메커니즘을 보여주고 있는 셈이다.

7. 본 연구의 의의 및 한계

방송 정책과 관련한 기존의 논의는 정책 결정 과정을 중심으로 규범론적, 당위론적 논의가 주를 이루고 있다. 하지만, 정책이 수립되고 실행되는 과정에서 발생하는 행위들 간의 갈등이 어떠한 성격을 띠고 있고, 정책과 행위 간의 상호작용 과정에서 어떻게 작용하고 있는지에 대한 기존의 연구는 찾아보기 어렵다. 특히, 공식적, 비공식적 제도 간의 상호작용에 대한 기존의 연구(권장원, 2001) 역시 갈등의 가능성과 변화의 어려움에 대한 단면만을 제시하고 있다.

본 연구는 역사적 신제도주의적 관점에서 개념화하고 있는 포괄적 의미에서의 제도 개념을 도입함으로써 방송 환경에서의 갈등 요인을 제도 내부의 상호작용 과정으로 조망하고자 했다. 정책 결정 과정을 통해 도입된 제도와 정책 집행 과정에서 발생하는 행위 간의 상호작용 메커니즘을 조망함으로써 정책 과정 전반에 걸친 행위 경로의 현주소와 변화 가능성을 보여주고자 한 셈이다.

특히, 정책적 당위성과 실효성에 대한 주장이나 문제제기보다 신제도주의적 관점에서 제시하고 있는 포괄적 차원에서의 제도 내부의 상호작용 문제, 즉, 공식적 차원의 정책과 비공식적 차원에서의 관행 간의 상호작용 과정에 입각한 메커니즘을 경로의존성 개념을 통해 조망해봄으로써 새로운 행위 경로를 채택하여 정착하는 데 이르기까지 필연적으로 발생할 수밖에 없는 갈등 유발 요인을 행위 주체 간의 관계와 행위적 특성을 통해 분석하고자 하였다. 이를 통해 정책이 어떻게 변화하고, 그에 따른 행위가 다시 어떠한 메커니즘하에서 정책적 차원에서 수렴되는지에 대한 일련의 과정을 이론적 차원에서 도식화, 모형화해보고자 하는 데 본 연구의 궁극적인 목적이 있는 셈이다.

본 연구는 일차적으로 신제도주의적 관점에 입각한 정책과 행위 간의 상호작용 단면을 토대로 외주 정책이 도입된 이후 기존의 수혜집단(지상파 방송사)과 저항집단(신수혜집단, 독립제작사) 간의 상호작용 과정을 역사적 맥락에

입각하여 살펴본 후, 갈등 과정에서 주요 쟁점으로 부각된 행위 경로의 특성과 그 의미를 살펴보았다. 그리고 이를 기반으로 외주 정책과 외주 시장 행위 간의 상호작용 지도를 작성한 후, 역사적 맥락에 따른 정책과 행위 간의 상호작용 방식이 이루어져온 메커니즘을 구성하고자 하였다.

논의를 진행하는 과정에서 정책에서 표방하고 있는 구조적 지향점과 실제 행위 과정에서 나타나는 문제점 및 대안 모색은 정책을 둘러싼 개별 행위자의 합리성과 밀접한 관련이 있으며, 합리성에 입각한 상호작용 과정에서 애초 설정한 정책적 목표 달성까지는 많은 시행착오가 불가피하다는 점을 엿볼 수 있다. 왜냐하면, 정책과 정책에 입각해 형성, 변화된 시장 행위 간의 상호작용 과정에서는 정책적 수혜를 확보하거나 지키기 위한 갈등과 이를 정책적 차원에서 상호 타협하는 일련의 과정을 필요로 하기 때문이다.

이런 점에서 볼 때, 상호작용 과정에서 발생하는 갈등은 정책과 내부 관행의 불일치를 경험하는 과정이며, 갈등 과정에서 정책과 내부 관행이 점차 일치하는 방향으로 행위 경로가 변경, 기존의 제도가 점진적으로 변화하는 추진력으로 작용하게 된다는 점을 본 논의를 진행한 결과 엿볼 수 있다. 아울러, 도입된 제도가 보다 빠른 시간 내에 실효성을 확보하기 위해서는 구조 변화를 위한 외형적 차원에서의 규제뿐만 아니라 실제 외주 시장에서 의도한 바 행위 경로를 설정할 수 있도록 하기 위한 다각도의 노력이 필요하다는 점 또한 시사하고 있다.

본 연구는 몇 가지 점에서 한계를 가지고 있다. 우선, 지상파 방송사와 독립제작사와의 관계를 중심으로 살펴보려고 했기 때문에 케이블, 위성 방송 등의 다양한 매체와의 상호 연관성은 본 논문에서 포함시키지 않았다. 외주 시장에서 지상파 방송사와 독립제작사 간의 상호작용이 가장 지배적이라는 점도 있지만, 그 이외의 매체와의 상호 관련성에 대한 기존 논의가 부재하고 논의 또한 훨씬 복합적으로 진행되어 한편의 논문으로 소화하기 힘들다고 판단되었기 때문이다.

또한, 외주 정책과 시장 행위 간의 상호작용을 포괄적으로 다루는 과정에서 논의를 보다 단순화시키기 위해 특히 쟁점이 되는 사안을 중심으로 다룰

수밖에 없었다. 그 결과, 가령, 외주 개념 설정의 문제, 저작권 및 불공정거래 등에 대한 보다 심도 있는 논의는 본 연구에서 제외하였다. 본 연구 수행 과정에서 직접적으로 참고한 문헌이나 자료 이외에도 외주 정책에 대한 적지 않은 문헌과 조사 분석 등이 존재한다. 중복되는 경우들이 많아 적지 않은 좋은 자료들을 본 연구에서의 참고문헌에 포함시키지 못했다는 점 또한 아쉬움으로 남는다.

Ⅰ 참고문헌

- 권장원 (2001). 신제도주의 접근에 기반한 한국 방송사 조직의 행위 지속성에 대한 연구. 『한국방송학보』, 통권 제15-3호, 7~43.
- _____ (2004). 외주 시장에서의 사회적 자본 형성에 따른 비공식적 신뢰 구조 개입에 대한 연구, 『방송연구』, 통권 제59호, 방송위원회. 139~166.
- 김광석 (2005). 외주제작의 저작권에 대한 연구. 연세대학교 법무대학원 저작재산권 법무 전공 석사학위 논문.
- 김동규 (1997). 국내 방송프로그램의 제작 메커니즘에 대한 경제적 분석: 수직적 통합과 하도급 거래를 중심으로. 『한국방송학보』, 제9호. 한국방송학회. 45~78.
- 김영근 (1999). 방송사의 바람직한 인력운영모델 정립에 관한 연구. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문.
- 김재영 (2001). 방송외주정책에 관한 네 가지 신화: 영상시장 활성화를 위한 새로운 모색. 『방송과 커뮤니케이션』, 2호, 5~38.
- 김종성 (2002. 12). 신제도주의의 행정학적 함의: 역사적 신제도주의를 중심으로 『사회과학연구』, 제13호. 충남대학교 사회과학연구소 59~82.
- 김종우 (2003). 지상파 텔레비전방송 외주정책의 재구조화 방안에 관한 연구. 중앙대학교 신문방송대학원 석사학위 논문.
- 김진웅 (2001). 외주정책의 비판적 고찰. 『방송과 커뮤니케이션』, 2호. 39~74.
- 박소라 (2001). 지상파 방송사의 외주제작 프로그램 거래관행 특성에 관한 연구. 『방송과 커뮤니케이션』, 2호. 75~112.

- 손승호 (2001). 한국 사법제도의 기능화에 관한 법문화적 고찰. 동아대학교 법학과 대학원 석사학위 논문.
- 송경희 (1999). 외주제작 의무편성 정책의 효과 및 개선방향 연구. 『한국방송진흥원 연구보고 99-01』.
- 양문석 (2003). 외주정책 13년의 평가와 발전적 방향에 대한 연구. 『외주정책 13년의 평가와 새로운 모색』, PD 포럼 발표 논문, 한국방송프로듀서연합회.
- 양현모 (2004). 외주 정책과 외주 프로그램 공급 및 장르의 다양성의 관계에 대한 연구. 광운대학교 신문방송학과 대학원 석사학위 논문.
- 유창영 (2000). 한국 지상파방송의 외주제작 발전방안에 관한 연구. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문.
- 윤미현 (1999). 의무 외주제작비를 무엇이 문제인가? 제3차 목동포럼 발제문.
- 윤석민·장하용 (2002). 외주 정책을 둘러싼 논쟁의 특성과 그 성과에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제46-2호 341~379.
- 윤세정 (2000). 한국 지상파TV 방송의 의무제작 시스템 재구조화에 관한 연구. 청주대학교 대학원 석사학위 논문.
- 오경수 (2005). 방송·통신 융합시대 공정경쟁 규제방안 연구. 성균관대학교 신문방송학과 대학원 박사학위 논문.
- 이선엽 (2005). 정권교체에 따른 경찰제도 변화의 유형에 관한 연구: 신제도주의의 경로의존성 이론을 중심으로. 단국대학교 행정학과 대학원 박사학위 논문.
- 이준희 (2006). 교원성과급 정책결정의 한계에 관한 연구: 역사적 신제도주의의 경로 의존성 이론을 중심으로. 고려대학교 교육학과 대학원 석사학위 논문.
- 외주제작사 급품수수 의혹에 대해 철저한 진상조사에 나서라. (2005. 8. 24). <KBS 노조 성명 - 외주제작비리>. 전국언론노동조합 KBS본부.
- 외주사 부실 관리 사실로 드러나. (2005. 12. 5). <KBS 노조 성명 - 외주사 특감 결과에 따른 우리의 입장>. 전국언론노동조합 KBS 본부.
- 장하용 (2004). 『방송사업자 불공정거래행위 실태조사 연구』, 방송위원회.
- 조항제 (2003). 외주정책의 공과: 쟁점과 대안. ‘방송영상산업 진흥과 외주정책’ 세미나 발표 논문. 한국방송학회.
- 최현철·추혜원·강창식 (2002). 자원의존이론에서 본 외주제작정책의 문제점 분석. 『커뮤니케이션 과학』, 제19호 고려대학교 신문방송연구소 5~30.
- 한진만 (2000). 방송편성과 쿼터정책. 『2000년 방송편성 쿼터정책연구』. 방송위원회

회 정책연구보고서.

- 허영준 (2004). 외주정책 이후 방송 산업의 제작, 유통 구조 변화에 관한 연구. 고려대학교 언론학과 대학원 석사학위 논문.
- 황제연 (2002). 외주제작 정책 비교 및 활성화 방안에 관한 연구. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문.
- 문화관광부 내부 자료 (2006. 9). 독립제작사 연도별 창업 추이.

- Arthur, W. B. (1988). Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. In Philip W. Anderson, Denneth J. Arrow, and David Pines (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*, MA: Addison-Wesley.
- DiMaggio, P. J., & Powell. W. W. (1991). Introduction, In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Policy Press.
- Grendstad, G., & P. Selle. (1995). Cultural Theory and The New Institutionalism. *Journal of Theoretical Politics*, 7(1), 5~27.
- Hall, P., & R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44, 936~957.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G, J. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. In G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16, 223~246.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 이병기 (1996). 『제도, 제도변화, 경제적 성과』. 서울: 자유기업센터.
- Powell. W. W. (1991). Expending the Scope of Institutional Analysis. In Walter

- W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- 황수익 (1995). 『집합행동』. 서울: 나남신서.
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstrength, F. (1992). *Structuring Politics*. New York: Cambridge University Press.

(최초 투고 2007.2.28, 최종 원고 제출 2007.4.23)

A Study of Interaction between Broadcasting Policy and Behavior Routes of Broadcasting Organization

Jang-Won Kwon

Assistant Professor

(Dept. of Mass Communications & Advertising, Catholic University of Daegu)

This study analyzes interactivity between formal policy and informal trade practices at outside production market of broadcasting production environment in Korea. For this, this study raises three topics. First, the trait of historical context of policy making at outside broadcasting production policy: Second, the trait and meaning of path dependency behavior in the process of trade practices between over-the-air TV Organization and independent production companies : Three, the meaning of interactivity between formal policy and informal trade practices at outside broadcasting production market. Major findings of this study are : the trait of policy making was concentrated on the quantitative rates of the outside production program. And, the trait of trade practices was unfair rivalry in accordance with the custom of insider dealing. The chief cause of the conflict structure of outside broadcasting production market is lacked in policy complement at the qualitative dimension.

Key words : historical institutionalism, path-dependence, interactivity, outsourcing policy, unfair rivalry