

# 종합편성채널의 독립제작 환경과 관행에 관한 연구

독립PD, 작가 및 종합편성채널 관계자 심층인터뷰를 중심으로\*

**최선영** 서울디지털대학교 미디어영상학과 초빙교수\*\*

**한희정** 국민대학교 교양대학 조교수\*\*\*

본 연구는 개국 5년차에 접어든 종합편성채널의 독립제작 환경과 관행을 미디어 생산과정의 유연전문화 및 조직 관행 관점에서 구체적으로 살펴보았다. 이를 위해 독립PD, 방송작가, 종편 관계자 등 13명을 심층 인터뷰한 결과, 첫째, 종편은 보도프로그램을 제외한 프로그램제작에서 독립제작에 의존도 높은 유연전문화 제작구조가 정착되었고, 시청률과 성과 중심의 계약 관행으로 인해 다양성이 담보된 프로그램 제작이 어려울 수 있음을 알 수 있었다. 둘째, 일부 채널에서는 지상파 보다 높은 제작비 및 인센티브 제도 등의 제작여건 개선도 있었지만, 이러한 보상체계는 방송사 내부의 경쟁과 독립제작자들 간의 경쟁을 심화시켜 저작권의 일방적 소유, 불공정거래로 이어졌음을 알 수 있었다. 셋째, 신문방송 경영에 따른 사주의 영향력 뿐 아니라 신문사 출신 관리자의 관리구조로 인한 위계적인 독립제작 관행이 정착될 수 있음을 확인하였다. 마지막으로 종편 내부 관계자와 독립제작자들의 '종합편성'에 대한 인식을 살펴본 결과 일부 종편사 관계자는 다양성보다는 수익과 성과 측면에서 편성 장르와 내용이 우선적인 고려사항이라고 밝혔고, 광고주와 광고국에 의해 독립제작자들의 저작권이 침해받을 경우 다양한 소재와 장르에 대한 접근이 어려움을 알 수 있었다. 따라서 종편채널의 편성과 프로그램 독립제작은 기존의 '외주제작' 정책과 다른 관점에서의 제도적 보완과 규제가 필요함을 논의하였다.

**KEYWORDS** 종합편성채널(종편), 독립제작, 독립PD, 유연전문화, 미디어 관행, 생산 연구

\* 한국언론정보학회 주최 <종편채널과 외주제작 환경 변화> 세미나(2015년 3월 26일)에서 발표한 원고를 수정·보완함.

\*\* pighairs@naver.com, 주저자

\*\*\* leeward@kookmin.ac.kr, 교신저자

## 1. 문제 제기

2011년 종합편성채널(이하 ‘중편’)의 등장은 한국 방송 산업 역사에서 상징적인 분기점이라고 할 수 있다. 편성과 송출 기준에서 지상파 방송사와 거의 동일한 지위를 갖는 4개 채널(JTBC, 채널A, MBN, TV조선)의 동시 개국은 전 세계적으로도 유래를 찾아보기 힘들 뿐 아니라 신문방송 소유경영 허용을 통한 지배적 미디어 기업의 탄생이었기 때문이다. 중편의 시장 지배력은 지난 4년간 꾸준히 확대되어 손실은 해마다 큰 폭으로 개선되어 절반이상 줄어들고 실적 또한 대폭 증가하며 최근에는 계열 PP까지 거느린 MPP(복수채널사업자)로 변신을 꾀하고 있다. 정부와 중편사업자가 승인을 위해 내세운 큰 명분은 지상파의 콘텐츠 독점에 대응하는 다양한 콘텐츠 제작과 경쟁력 측면에서의 콘텐츠 진흥이었다(김동원, 2014). 당시 한나라당 법안홍보물은 중편 신규진출에 대해 대기업과 신문사의 방송 시장 진입 투자로 대규모 생산유발과 고용창출이 기대되고 글로벌 미디어 기업의 출현이 가능해지며 소비자의 채널 선택권, 여론의 다양성 확보로 기존의 방송의 불공정성과 편파성을 극복시킬 것이라고 제시했다(신태섭, 2011). 따라서 현 시점에서 이러한 정책적 전망이 계획된 방향으로 가고 있는지 점검할 필요가 있다.

개국 당시 대부분의 중편은 콘텐츠 구성과 인원에 있어서 독립제작<sup>1)</sup>에 대한 의존이 높은 제작구조로 출발하였다. 자체 생산능력을 충분히 갖추지 못한 배경에는 생산요소에 대한 비용 문제가 가장 컸고, 중편에 대한 사회적 인식도 작용했다. 지상파 인력이나 실력 있는 독립제작 인력이 중편사로 유입되는 과정에서 JTBC에 쏠림 현상으로 나타난 이유는 자금력 외에도 채널 평판이나 CJ E&M과 같은 인맥으로 연결된 제작 시장 특성이 반영된 측면도 있다. 따라서 제작 능력은 낮지만 채널을 보유한 중편사와 제작 능력은 우수하지만 채널은 없는 독립제작사가 동반자적 제휴를 맺는 일은 필수적이었다(김경환, 2012). 실제로 4개 중편 사업자들은 채널 승인 허가 결정 이전부터 각 독립제작사와 공정 거래 및 협력

1) 본 연구에서 법적 규정을 포함한 인용구를 제외하고 ‘외주제작’이라는 용어 대신에 ‘독립제작’의 용어를 사용하고자 한다. 외주제작(external commissions)은 방송사 자체제작(in-house production)이 아닌 모든 경우를 의미하는 반면, 독립제작(independent production)은 방송사가 고용하거나 통제권을 갖지 않는 주체에 의한 프로그램 제작을 일컫는다(정준희, 2011, 187쪽). ‘외주제작’이라는 용어는 일본 방송 산업 용어를 차용한 것으로 ‘아웃소싱’(outsourcing)’이라는 제조업 하칭의 의미가 크기 때문이고, 방송법에 명기된 ‘외주제작’은 김동원(2015)의 지적대로 외주제작 결과인 방송 프로그램에 대한 정의만 존재할 뿐 콘텐츠 생산자에 대한 법적지위는 부여하지 않는 ‘상품에 의한 생산자의 규정’이라 할 수 있다. 따라서 문화산업진흥 기본법 제2조 20항 ‘방송영상독립제작사(독립제작사)’의 용어가 법적으로 명시되어 있음을 참조하여 방송사 자체제작이 아닌 경우 ‘독립제작’으로 표현하고자 한다.

관계를 약속하는 양해각서를 체결하였고, 독립제작업계 또한 신규 시장에 대한 기대감을 보이기도 했다.

그러나 독립제작 생태계는 4개 종편채널 동시 개국 과정에서 파행적 편성으로 일대 혼란을 겪는다. 당시 독립PD들 사이에서는 ‘녹화 도중 폐지 결정’, ‘편집 도중 전화 폐지 통보’ 등 종편 괴담이 퍼지기도 했는데 실제로 개국 후 4개월간 전체 프로그램의 평균 방영기간은 10주가 되지 않은 채 종영된 것으로 밝혀졌다(최세경, 2012). 또 이 기간 동안 종편 4사의 독립제작사들에 대한 계약서 미작성, 제작비 미지급 행위, 편성 수시 변경, 협찬금의 불공정한 분배, 독립제작사 프로그램 포맷 무단 사용 등이 제작 현장에서 이슈화 되자 독립제작사협회는 피해 보상과 불공정 계약 관행 개선을 촉구하기도 했다(최훈길, 2012. 3. 14).

개국 5년차, 초기 불안정한 편성에 논란이 많았던 종편은 외형적으로 각 사업자 채널별로 프로그램 장르와 소재, 포맷을 정착하면서 시청점유 측면에서 성공을 거두고 있는 것으로 보인다. 그러나 이 과정에서 프로그램 내용과 편성에 영향을 주는 독립제작 관행은 어떻게 정착되었는지, 제작 환경에는 어떠한 변화가 있었는지에 대한 검토와 연구가 드물어 이에 대한 논의가 필요하다.

이 연구는 지상파와 비교해 제작 자립도가 상대적으로 낮은 종편사의 프로그램 생산 과정에 일차적인 관심을 기울이고자 한다. 이에 대한 연구를 구상하게 된 배경은 다음과 같다. 첫째, 채널 경쟁이 심화된 방송환경에서 지상파 ‘외주제작’ 정책의 외형적 이식이 종편에서도 유효한 정책적 의미가 있는가에 대해 점검하는 것이다. 제도적으로 진입 및 소유 규제 완화, 다각화로 수직결합이 해제되는 과정에서(김영주, 2009; 이종구·송용한, 2010) 종편 사업자들은 공공연하게 지상파 방송사보다 나은 콘텐츠 제작으로 경쟁하겠다는 포부를 드러낸 바 있다. 그러나 4개 채널 동시 경쟁이라는 미디어 환경이다 보니 대부분의 종편은 초기부터 자체 인력을 통한 제작 시스템을 갖추기보다 소수의 내부 관리자를 배치하여 인적 자원과 노동 시간을 조절하는 ‘수량적 유연화(numerical flexibility)’(Atkinson, 1984) 전략을 펼쳤다. 미디어 시장화(Murdock, 2003)에 따른 대응 전략으로 노동의 유연화는 종편 입장에서 당연한 선택일 수 있다. 노동의 유연화는 제작원의 다양화로 방송 시장 규모 키우기와 수직적 통합 해체를 통해 지상파 독과점 구조를 완화하겠다는 ‘외주제작’ 정책의 목표와도 일치하고, 실제로 상당수의 독립제작사들은 지상파 독립제작사들이기도 하다. 그러나 종편이 개국 초기 보여주었던 파행 속에서 손실 비용을 독립제작사가 고스란히 떠안는 문제는 지상파 제작 관행에서는 흔히 볼 수 없었던 것이다. 따라서 종편은 다양성의 변형된 명칭일 뿐 기존 지상파 독과점과 같은 지위에서 생산, 편성, 유통의 수직적 통합 체계를 구축하는 것은 아닌지, 방송사가 규모의 경제를 실현할 수 있도록 부속품적인 독립제

작 관행을 구조화하는 것이 아닌지 살펴볼 필요가 있다. 그러한 상황에서는 동등한 거래나 양질의 성과보다 가시적 성과에 의한 힘의 관계가 작동할 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 종편은 신문사 체계와 위계가 공존하는 조직이라는 점에서 미디어 관행이 지상파 방송사와 다르게 형성될 수 있다. 종편 승인 당시 신문방송 소유점영에 대한 우려가 높았던 여러 이유 중에 하나는 생산의 미시적 단계와 과정에서 신문 관행이 영향력으로 개입할 수 있기 때문이었다. 따라서 신문사 문화의 조직적·관습적 규칙과 방송 미디어 생산 활동 구조가 화학적으로 결합하는 관계인 종편-독립제작사-독립PD 간에 관계맺음과 생산, 분배과정에 대한 분석은 새로운 미디어 관행의 정착이라는 측면에서 중요한 미디어 생산 연구가 될 것이다. 이는 또한 기존 지상파 독립제작 관행에서 뿌리 깊게 자리 잡아온 종속적인 ‘갑을 관계’ 인식의 작동 여부를 확인하는 작업이 될 것이다. 일례로 2015년 6월 MBN의 독립제작 관리직 PD가 제작사 독립PD를 안면골절이 되도록 심하게 폭행하고도 제작사 편집실에서 프로그램 시사를 강행한 사건이 발생한 바 있다. “종편사의 우월적 지위 남용”, “독립PD를 부속품처럼 대하는 근본적 시장 메커니즘의 문제”(유연석, 2015. 7. 15)라는 비난이 공론화되고, 두 달이 넘는 기간 동안 독립PD들의 거센 항의가 이어지자 제작본부장이 겨우 사과한 사건이다(최선영, 2015. 9. 5). 이러한 일이 발생하는 연원을 밝히기 위해 종편사 내부의 관리자는 누구이며 일련의 관행으로 작동하는 힘의 불균형은 무엇인지 제작 체계 속에서 논의할 필요가 있다.

셋째, 신규 플랫폼 생산연구로서 방법론과 이론적 토대의 한계가 있음에도 불구하고 생산과정을 통해 생산 결과물이 반영하는 의미를 읽어낼 수 있다. 니콜라스 간햄(Nicholas Garnham, 2005)이 지적했듯이 이는 “문화 생산자들이 서식하고 그들의 권력을 행사할 수 있게 하는 조직의 장소, 관행”을 살펴본다는 의의가 있다(Mayer, Banks, & Caldwell, 2009). 그동안 방송 산업의 지형 변화에 따른 미디어 조직의 생산과정과 생산자에 대한 연구는 생산물 자체 또는 수용자 연구에 집중되어 온 경향이 있다. 상대적으로 미디어 생산 과정에서 개입하는 다양한 힘과 행위자 간 갈등, 타협으로서의 제작 구조나 미디어 생산자에 대한 인식을 풍부하게 논의하는 것이 부족했던 측면이 있다(이기형, 2010; 이오현, 2012). 특히 독립제작에 대한 논의는 소위 ‘갑’과 ‘을’ 양측을 연구 대상으로 삼아야 하지만 임영호(2015)의 지적대로 제작 메커니즘을 파악하는 현장 전문가가 아니면 접근 영역이 제한된다. 따라서 연구자 스스로 역동적 제작 상황에 근접할 수 있다면 양적 지표만으로는 알 수 없는 맥락을 발견할 수 있다. 이 연구는 독립PD로서 연구자의 현장 제작 경험을 토대로 종편 프로그램 제작을 했거나 현재 제작 중인 독립PD, 작가, 종편사 내부 관계자를 인터뷰하여 그 내용을 풍부하게 읽고 해석함으로써 종편 독립제작의 초기 경험을 역사로 기록

하고자 하는 것이다.

이 같은 관점 속에서 이 연구는 개국 5년차에 접어든 종편의 독립제작 방식은 초기와 비교해 어떤 변화가 있었는지, 지상파 관행과 비교할 때 차이가 있는지, 신문사가 모기업인 종편만의 특수한 제작 관행이 있는지 살펴보는 데 초점을 맞추고자 한다. 이를 토대로 실제 제작종사자들이 ‘종합편성’이라는 개념에 대해 어떠한 인식을 갖고 있으며 이것이 프로그램 제작 환경과 어떠한 맥락에서 이어지는지 살필 것이다.

## 2. 기존 문헌 검토 및 이론적 논의

### 1) 종편과 독립제작에 대한 기존 문헌 검토

종편에 대한 연구는 정책 성과(김서중, 2012; 김재영·이승선, 2012), 콘텐츠 및 편성 성과(김미라, 2012; 하주용, 2013), 종편 개국 이후 방송 환경 분석(정준희, 2014; 한진만·김연식·박승현, 2014) 등으로 이루어지고 있는데 아직까지 비판적 관점이 우세하다. 종편은 태생적으로 정책 내용과 결정 과정에서 드러난 졸속성, 일방성, 비합리성으로 인해 김재영·이승선(2012)의 지적대로 독립제작자와의 불공정 거래라는 갈등과 대립이 내재될 수밖에 없었다. 한진만·김연식·박승현(2014)은 “개국 초창기부터 지상파 방송 과점상태에서 지적된 불공정거래 관행을 답습하고, 기존 관행보다 더 나쁜 조건으로 독립제작사와 거래”(101쪽)하고 있다고 밝히면서 방송업계 관행에 대한 무지, 미숙한 일처리는 독립제작 시장 퇴행을 활성화한다고 비판했다. 편성 의무비율과 관련해 2013년도 종합편성 사업계획 이행실적 점검결과, ‘외주제작 방송 프로그램 편성비율 준수 여부’는 4개 사업자 모두가 준수한 것으로 나타났지만, 종편과 독립제작을 둘러싼 현장에서의 논란과 쟁점은 끊이지 않았다. 이에 방송통신위원회는 독립제작사와의 상생과 다양화를 이유로 2014년 종편 재승인 조건을 강화하여 JTBC, TV조선, 채널A 3사에 대해 “외주제작 프로그램은 당해 채널의 매 반기 전체 방송시간의 35% 이상 편성할 것”을 제시하기도 했다(방송통신위원회, 2014. 3. 19).

그러나 의무 비율 준수보다 눈여겨 보아야 하는 것은 제작비 투입의 증감 추세이다. <표 1>과 같이 2012년 대비 2013년 ‘외주제작’ 비용은 JTBC를 제외한 3개 종편사에서 대폭 삭감되었음을 알 수 있다. 그러나 채널A와 TV조선의 경우 광고·협찬 매출이 2012년 대비 2013년 각각 약 153억 원, 약 139억 원 증가했음에도 불구하고 전체 프로그램 제작비는 전년 대비 각각 약 245억 원, 약 142억 원 감액되었다(방송통신위원회, 2015. 6. 30). 또

표 1. 종합편성채널의 직접제작비 규모 추이

(단위: 백만 원)

		자체제작	외주제작	구매	총계
JTBC	2013	57,188	91,600	2,316	151,105
	2012	29,838	67,848	1,716	99,403
	2011	3,876	10,613	40	14,530
채널A	2013	31,436	17,329	597	49,362
	2012	7,783	53,215	3,267	64,265
	2011	941	9,309	122	10,372
MBN	2013	11,261	35,935	623	47,818
	2012	35,156	39,174	1,572	75,902
	2011	-	-	-	-
TV조선	2013	47,026	22,081	2,331	71,438
	2012	48,474	39,338	2,255	90,067
	2011	962	3,332	826	5,120
합계	2013	146,911	166,945	5,867	319,723
	2012	121,250	199,576	8,810	329,636
	2011	5,779	23,254	989	30,022

주1: 자체제작은 자체제작과 공동제작의 합, 외주제작은 순수외주와 특수 관계사 외주의 합, 구매는 국내물과 국외물 구매의 합.

주2: 2011년 MBN은 종편 MBN과 보도채널 MBN의 직접제작비가 합산되어 있어 제외함.

원출처: 방송통신위원회, 2011~2014년 <방송 산업 실태조사 보고서> 각 연도 데이터(김동원, 2015에서 재인용)

방송통신위원회 ‘2014년 방송시장경쟁상황평가’에서도 독립제작사와 지상파·PP 간 방송 프로그램 거래시장의 전체 제작비 총 규모가 2012년 대비 2013년에 7.08%가 줄어들어 전반적인 제작비 감소 추세라고 밝히고 있다(방송통신위원회, 2015. 2. 6).

종편 4개 채널의 개국으로 독립제작 비율이 현격하게 늘어났음에도 불구하고 전체 시장에서의 제작비가 감소했다는 것은 그만큼 종편의 프로그램 제작비가 현실적이지 못하다는 것을 방증한다고 할 수 있다. 따라서 종편 ‘외주제작’ 정책 기준의 골격인 의무 비율에 의한 규제보다, 불공정 거래관행으로 지적되어온 표준제작비 도입과 표준계약서 등 질적인 평가 기준에 대한 정책 검토가 필요하다.

모범적인 해외 독립제작 관행 사례로서 대표적인 영국의 위탁제작(commissioning) 체계는 1982년 채널4가 출범하면서 시작되었는데, 1992년까지 ITV가 채널4의 광고판매를 대행하고 수익의 13.6%를 일정하게 지원하도록 함으로써 독립제작 시장이 광고시장과 시

청률 경쟁으로부터 보호되었다(조준상·김동준·김동원, 2012). 이후 영국 방송제작은 수직 통합된 BBC 인하우스의 PD생산 체제에서 채널4의 위탁제작과 같은 독립 패키지 단위 생산 체제로 변화되었다. 프리랜서로 이루어진 생산의 간결화, 현지로케이션 촬영, 생산 역할의 결합, 인기요소의 극대화, 검열에의 도전, 혼성 장르적 프로그램 제작, 공식적 혁신을 통한 차별화 등이 영국 독립제작의 특징이라 할 수 있다(Kerr, 2013). 나아가 2003년 영국 방송법(Communication Act) 제정 이후 제작사가 저작권을 소유함으로써 국내외 방영권 판매가 가능해져 독립제작자들이 양질의 프로그램을 만들 수 있는 재정적 자립도도 모할 수 있게 되었다(Mckenna, 2012). 그 결과 독립제작자들의 협상력과 로비력이 증대되어 독자적인 재생산 구조와 경쟁력을 확보하게 되었고, 이를 통해 방송사 제작구조가 생산하지 못했던 혁신성과 다양성을 일구었다는 평가를 받고 있다(정준희, 2011, 216-217쪽). 결국 창작자의 저작권 확보는 채널사업자와 상생할 수 있는 해법이라는 측면에서 독립제작 활성화 정책에 고려할 필요가 있다(이경민, 2014. 9. 29).

그동안 한국 방송 산업에서 독립제작에 대한 학계 평가는 엇갈려 왔다. ‘외주제작’ 정책 성과를 옹호하는 입장은 지상파 중심의 수직적 통합과 방송 콘텐츠 제작의 엘리트적 독점을 해체하여 프로그램 다양성을 강화하여 궁극적으로 수용자 복지를 제고시킨다고 평가한다(노동렬·박중구·임상혁, 2012; 윤석민·장하용, 2002; 조은기, 2002; 조항제, 2003). 반면, 방송 부문의 상업화를 앞당기는 부정적 역할을 하게 될 것이라는 회의적인 평가도 있다. 방송 산업은 그 특성상 수직적 통합 구조를 통해 규모의 경제를 실현할 때 경제적 효율성이 커지는데, 독립제작사의 수적 확대만 이루어질 경우 독립제작사 간 경쟁으로 불합리한 계약 관행이 불가피하게 된다는 것이다(김승수, 2007; 김재영, 2001; 유의선, 2003).

그러나 그동안의 상반된 평가 기준과 달리 종편의 독립제작은 다른 관점에서 읽어볼 필요가 있다. 왜냐하면 종편은 지상파 방송사의 수직 통합이 해체되는 과정에서 형성된 ‘생산요소시장’인 독립제작자 기반이 갖춰져 있는 상황에서 개국하였기 때문이다. 신규 채널 사업자로서 종편은 취약한 제작 기반을 독립제작이라는 ‘생산요소 이전’ 수용(노동렬, 2008; 정준희, 2014)을 통해 적극 활성화한다는 사업계획을 갖고 출발하였을 뿐 아니라 이것이 주요한 사업계획이었다. 따라서 종편은 숙명적으로 개국초기부터 독립제작 구조를 생산과정에 내재화해야 했다는 점에서 지상파 ‘외주제작’과 다르며, 정책적 목표 또한 다르다. 지상파 방송사의 독립제작 생산구조와 다르게 보아야 하며, 종편이 독립제작을 주요 생산구조로 활용하면서 이를 어떻게 내재화하였는지, 그 과정의 특징과 관행의 현장을 포착할 필요성이 있다.

## 2) 유연전문화와 프로젝트성 노동에 대한 논의

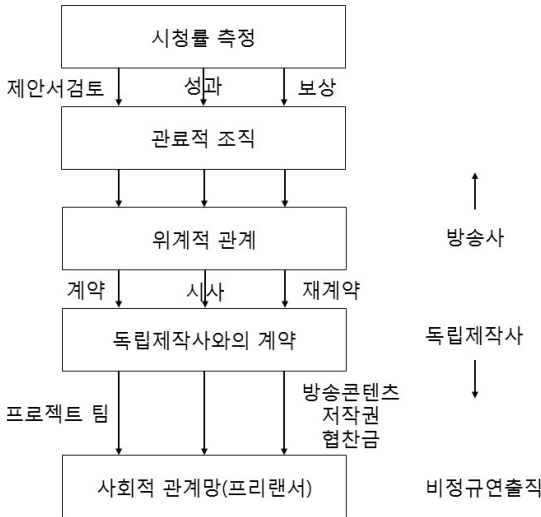
역동적으로 다변화하고 있는 미디어 생태계 생산 영역에서의 제작구조 변동에 대한 이론적 논의는 방송 산업 내부의 유연전문화(flexible specialization) 관점에서 검토할 수 있다(김영한, 2008; Piore & Sable, 1984). 유연전문화는 시장포화, 시장 불확실성 증대, 소비자 취향의 다양화, 경제적 위험 등 미디어 시장 조건의 변수가 다양해짐에 따라 유연한 생산 원리를 토대로 한 노동 관리 방식이다(Murray, 1989; Piore & Sabel, 1984; Scott, 2008). 특히 영화산업, 미디어 엔터테인먼트 산업에 있어서 미디어 기업이 비용 절감과 위험 분산을 위해 생산 공정의 특정한 부분을 기업체 밖으로 분산시키는 사례가 많은데, 미디어 기업은 노동자와 고정적이고 장기적 계약 관계를 맺지 않고 수요 변화에 따라 유연적인 노동 계약 관계를 맺게 되며(Christopherson, 1996, 2009; Christopherson & Storper, 1989; Storper, 1989) 생산 결과에 대한 선택과 판단은 철저하게 시장 경쟁의 논리에 기반을 둔다. 이 때문에 제작구조 안에서 유연 전문화의 수직적 탈통합(vertical disintegration)이 이루어지기도 한다(김현미, 2005). 미디어 산업에서 유연전문화가 많이 이루어지는 이유는 미디어 산업의 특성상 프로젝트별로 제작 인원이 움직이고 구성되는 경우가 많기 때문이다.

이는 프로젝트성 노동으로 설명할 수 있는데, 일반적으로 우리나라의 방송 독립제작 구조는 실제 방송 프로그램 제작 직종 간에 사회관계자본(social capital) 형성(이상길 · 이정현 · 김지현, 2013; 이종구 · 송용한, 2010)을 통해 프로젝트 팀이 꾸러지고 계약이 이루어지는 특징이 있다. 2000년대 후반부터 형성된 방송업계의 프로젝트성 노동은 평판과 프로그램 결과물, 협업의 용이함 등이 방송사와 독립제작사, 독립제작 인력 사이에서 상호 평가 기제로 작용한다. 이 과정에서 관련 종사자들은 프로그램 기획, 제작 품질, 편성에 대한 인식을 공유한다. 동료들에 의한 평가는 창조적 능력과 자율적인 전문성을 통제하는 기능을 한다(Hesmondhalgh & Baker, 2011). 프로젝트성 노동을 네트워크 생산론으로 설명한 송용한(2011)은 2000년대 후반부터 방송사 정규직 중심의 내부노동시장과 비정규직 중심의 외부노동시장이 혼종적으로 연결된 구조 속에서 수시로 변형되었다고 지적한다. 임시적으로 프로젝트를 위해 모였다가 종료되면 흩어지기 때문에 방송사의 불공정 관행이 있다 하더라도 일방적 통제 구조에 맞대응할 강한 결속력을 갖기 어렵다는 것이다. 그래서 방송 프로그램 제작과 같은 아이디어와 육체적 노동이 결합된 창작 활동은 상당히 자율적인 것처럼 보여도 실상 “개인을 특정한 기간에 일시적으로만 고용하는 ‘과도기적 노동(transitive work)’ 체계를 정당화하기 위한 담론”(김예란, 2003, 43쪽)이 될 수 있다.

김영한(2008)은 유연전문화에 대한 국내의 논의가 본격적으로 다뤄지고 있지는 않지만 미디어 조직의 고용 및 노동의 조건, 불평등을 생산·재생산하는 작업장의 구조와 관행,



그림 1. 독립제작 구조와 통제(이종구·송용한, 2010, 263쪽)



위계성을 강조하기 위해 중간화살표만 수정함.

이에 대한 노동자의 상호작용을 살펴볼 수 있다는 점에서 유용하다고 설명하였다. 급변하는 미디어 환경에서 프로그램 생산 과정의 변화에 주목한 이종구·송용한(2010)은 노동과 정론 관점에서 지상파 시사교양프로그램의 독립제작 환경 변화를 설명하며 독립제작자와 방송사 간의 종속적 관계 심화에 대해 비판하며 다음의 근거를 제시하였다.

방송사-독립제작사 간의 노동과정에서 ‘갑’과 ‘을’이라는 지위에 따라 분절화된 노동을 할 수밖에 없는 이유는 프로그램 관리와 제작이 철저하게 분리된 제작 관행과 통제체계 때문이라는 것이다. <그림 1> 과 같이 우리나라 ‘외주제작’ 방식과 구조 변화 속에서 드러나는 방송사-독립제작사-비정규직 연출직 간에 사회적 관계와 상품 생산 및 분배 과정은 위계적 관계에 의해 이루어진다는 것이다. 방송사라는 관료적 조직의 위계구조 속에서 “송출 장비라는 콘텐츠의 최종 생산 수단과 유통 수단을 소유한 힘의 우위 속에서 독립제작사 간의 과당 경쟁을 이용해 낮은 계약 단가를 강제하는”(이종구·송용한, 2010, 263쪽) 미디어 기업 특유의 통제 장치가 작동하는데, 예컨대 프로그램 가편집·종합편집 등에 대한 ‘시사’ 단계는 방송사 내부 정규직 PD가 외주제작 과정을 관리하는 구조를 강화시켜 관료적 조직 계층 구조를 만들 수 있다.

이러한 관리 구조의 문제점은 일방적인 통제와 권한을 한 쪽이 다 갖는다는 것이다. 종편은 4사가 경쟁하는 구도에서 출발하였기 때문에 프로그램 품질에 대한 객관적인 기준

과 표준 제작 가이드라인과 같은 제작 매뉴얼이 부재할 경우 품질검수가 내부 관리자의 성향과 취향에 의해 통제될 수 있다. 이런 경우 제작 기준 부재에 따라 발생한 문제에 대해서도 프로젝트성 노동을 수행하는 독립제작자들에게 일방적으로 책임이 전가될 수 있다. 시청률과 광고성과에 대한 압박을 전적으로 독립제작자들에게 부담시키는 위계적인 '관리 구조'를 정착시킬 수 있다.

'외주제작' 구조에서의 대표적 쟁점은 '창작자 아이디어의 결과물'에 대한 방송사의 일방적 저작권 소유이다. 위계적 제작 과정에서는 방송사 힘의 논리에 의한 일방적 소유권 독점이 발생할 수밖에 없다. 수직 통합 해체라는 '외주제작' 정책에 반하는 자원 배분 왜곡과 독점 현상을 심화시켰다고 볼 수 있다(송용한, 2011). 따라서 지상파 방송사와 비교했을 때 종편의 독립제작 구조와 관행은 무엇이 다른지, 제작구조에 의한 불공정 제작 거래는 없는지 살펴보아야 한다. 저작권 일체를 '갑'인 방송사에 넘기는 반면, 제작과정이나 방송 내용과 결과에 대한 일체의 책임은 '을'인 독립제작자가 지는 불합리한 지상파 '외주제작' 관행이 종편에 이식되었는지 확인해 볼 필요가 있다.

### 3) 미디어 상품의 생산과정과 조직 관행

미디어 생산에 있어서 조직관행은 '내면화'라는 과정을 통해 전형화 된 관행과 표준화된 행위체계, 확인된 공식이 사용되는 조직문화로 나타나게 된다(한선·이오현, 2010; Benett, 1996). 따라서 표준화된 미디어 조직의 관행 속에서 종사자들이 어떠한 것을 취사선택하는가에 대한 '인식'의 미세한 차이 발견이 중요하다(Dickinson, 2007; Ryfe, 2006). 방송사가 아닌 신문사 조직구조에서 출발한 종편의 조직 관행 측면을 다루는 이론의 고찰이 필요한 이유이다.

미디어 관행과 관련된 이론은 미디어 생산과정에서의 조직적·직업적 관행이 생산 활동에 미치는 영향에 대해 분석하는 관점이다. 터크만(Tuchman, 1978/1995)의 신문사 뉴스 제작 과정의 관행에 대한 연구, 텔레비전 뉴스가 권력을 생산하는 방식에 대한 기틀린의 연구(Gitlin, 1994) 등은 미디어 관행이 콘텐츠에 영향을 미치는 측면을 생산자 활동 규명 차원에서 분석한 것이다. 슈메이커와 리즈(Shoemaker & Reese, 2011)는 뉴스기구나 방송프로그램과 같은 콘텐츠에 영향을 주는 요인을 미디어 종사자의 개인적 태도뿐 아니라 전문가로서의 역할에 의해 만들어진 요인과 관행적 요인, 편집 방침, 기업 방침과 같은 조직 역할과 조직의 경제적 목표, 미디어가 작동하는 경제적 환경, 유통, 시장규모, 이윤, 경쟁, 미디어의 결합정도, 광고주 및 수익원, 문화적 차원으로 분류했다. 이 중 '미디어 관행'은 미디어 조직에서 공통적으로 존재하는 일관되고 형식화된 기대치와 제한점에 대한

접근이라고 규정하면서, 관행은 조직이 임무를 쉽게 수행할 수 있도록 한다고 설명한다. 미디어 관행은 미디어 조직과 종사자들의 필요성에 의해 생긴 실제적 결과로 텔레비전 제작에 있어서는 아이디어 가공자(미디어 제작자, 생산사), 공급자(독립제작사, 콘텐츠 가공자), 수용자(시청자)의 관행형성에도 영향을 준다. 그러나 관행이 목적을 위한 수단이 아닌 제도화된으로써 그 자체가 목적이 되면 새로운 아이디어나 독창적 프로그램 채택이 제한되는 결과를 가져올 수 있다(박지훈·류경화, 2010). 종편의 모기업인 신문사 관행이나 사주의 의견, 신문사 방식의 의사결정 구조가 독립제작 관행에 영향을 미치고 있는지 점검이 필요한 이유이다.

신문사와 방송사라는 이중 미디어 결합에 의해 정착된 독립제작 구조는 지상파의 그것과 다를 것이다. 신문사 방식의 관행 이식은 새로운 형태의 노동과정과 제작구조를 형성할 수 있기 때문이다. 미디어 생산자들이 처한 조건에 따라 관습적 맥락도 달라진다. 무엇보다 광고국 중심의 신문사 영업 관행이 방송 제작구조와 결합할 경우 심각한 상업주의적 소재와 제작 관행이 자리 잡을 수 있다는 점에서 종편사 독립제작 관행에 대한 탐침이 필요하다. 각 채널별 조직문화, 신문사 방식의 특성이 반영된 문화가 내재화되고 정착했을 것이라 보기 때문에 개국 초기 종편의 독립제작 관행을 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

### 3. 연구 문제 및 연구방법

#### 1) 연구문제

방송 프로그램은 기획에서부터 스크립트 작성, 촬영, 편집, 송출, 분배까지 다양한 미시 과정의 결과물이며 텔레비전 프로그램의 제작 노동은 수많은 협업적 노력의 대가라고 할 수 있다. 따라서 생산 과정 연구가 아니라면, 제작과정에서의 불합리한 관행이나 협력 작업이 어떻게 작용하는지 파악하기 쉽지 않을 것이다. 한 번의 연구로 생산자들의 경험이 어느 정도인지 명백하게 밝히지 못하겠지만 이 연구는 협업 프로젝트, 직업 경력, 미래 기회적 측면에서 TV 노동자들 간의 변이를 보여주는 이론을 위한 구성요소는 될 것이다(Mayer, 2009). 방송 콘텐츠 생산자의 노동 과정 관련 연구는 많이 이루어지고 않기 때문에 개국 5년차를 맞은 종편 4사의 독립제작의 관행과 제작환경에 대해 밝힘으로써 정책의 중간평가라는 의미를 탐색할 수 있다. 앞서 이론적 논의를 토대로 독립제작자들은 지상파 방송사와 비교해 합리적인 제작비를 산정 받고 있는지, 또한 제작 여건은 지상파와 비교해 차이가 있는지 신문사 관행이 제작 구조에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 것이다. 이러한 내용을

바탕으로 종편 종사자들의 ‘종합 편성’에 대한 시각을 살펴봄으로써 채널 정체성을 형성하는 프로그램 내용과 편성이 어떻게 드러날 수 있는지 살펴보고자 한다. 이 연구를 위한 구체적인 질문은 다음과 같다.

연구문제 1: 독립제작 관련자들은 종편 채널 개국 초기와 현재의 독립제작 제작환경을 구체적으로 어떻게 평가하는가?

연구문제 2: 지상파 방송사와 종편의 독립제작 관행을 비교할 때 어떠한 차이가 있는가?

연구문제 3: 신문사 관행이 종편의 독립제작 환경에 어떠한 영향을 주고 있는가?

연구문제 4: 종편 독립제작 관련자들의 ‘종합편성 채널 정체성’에 대한 인식은 어떠한가, 이러한 인식이 장르와 소재, 편성에 어떤 영향을 주고 있는가?

## 2) 연구방법 및 연구대상

본 연구를 위해 종편채널 프로그램을 현재 제작하거나 연출했었던 독립제작사 대표와 독립 PD, 방송작가, 종편채널관계자 13명을 심층 인터뷰했다(〈표 2〉 참조). 인터뷰는 2015년 2월 25일부터 3월 13일까지 독립제작사 내 사무실, 종편 방송국 내 회의실, 카페에서 집중적으로 이루어졌고 대면 인터뷰 이후 내용 보충을 위해 전화 인터뷰를 실시한 경우도 있었다.

표 2. 인터뷰 대상자 인적사항

대상자	성별	직책 및 경력	현 담당 업무
A	남	독립PD, 연출경력 15년	현 종편 프로그램 기획
B	남	독립PD, 연출경력 22년	현 종편 프로그램 제작 및 연출
C	남	독립PD, 연출경력 16년	현 종편 프로그램 기획 및 연출
D	여	독립PD, 연출경력 14년	현 종편 프로그램 기획 및 연출
E	여	프리랜서 방송작가, 경력 20년	종편 프로그램 구성 및 집필
F	여	프리랜서 방송작가, 경력 15년	종편 프로그램 구성 및 집필
G	남	드라마제작사 대표, 경력 20년	드라마 프로듀싱
H	남	드라마제작사 이사, 경력 15년	드라마 프로듀싱
I	남	종편사1 팀장	종편사1 내부 관계자
J	남	종편사2 팀장	종편사2 내부 관계자
K	남	종편사3 팀장	종편사3 내부 관계자
L	남	종편사3 차장	종편사3 내부 관계자
M	남	종편사4 부장	종편사4 내부 관계자

인터뷰는 반구조적 설문방식으로 전반적인 연구 주제에 따른 방향성을 지니되 자유로운 분위기 속에서 특정 이슈에 국한하지 않고 이야기를 나누는 식으로 진행했다. 익명을 전제로 주로 1인 인터뷰를 실시했다. 인터뷰 대상자들은 연구자와 기존에 친분 관계가 있었으므로 라포(rapport) 형성이 되어 있었고, 연구자가 방송 업계의 제작관행에 대해 숙지하고 인터뷰를 시작했기 때문에 짧은 시간에 구체적이고 심도 있는 대화를 나눌 수 있었다. 인터뷰 내용은 모두 녹취하여 연구주제를 위한 분석 텍스트로 삼았다. 독립 PD, 제작자들을 만나 연구를 진행하는 가운데 각 종편채널의 관계자를 만나 독립제작사 및 협력제작 시스템에 대하여 파악할 필요성을 느꼈다. 그러나 종편채널 4사 공히 초기 직제와 다르게 조직개편이 있었을 뿐 아니라 관여하던 이들의 이직 현상이 심해서 각 종편의 독립제작 실태를 설명해 줄 담당자를 찾기가 쉽지 않았다. 따라서 독립제작 현황을 개괄하여 설명할 수 있는 각 종편 관계자를 수소문하여 종편 내부에서의 독립제작 관련 원칙과 운영 방식, 한계점, 개선방안에 대해 심층 인터뷰 하였다. 독립제작사 관계자, 독립PD, 방송작가 등 독립제작자들은 물론 종편 관계자들도 철저하게 익명을 요구해 자세한 인터뷰 대상자의 인적사항을 밝힐 수가 없었다. 그리고 종편 내부 관계자들도 소속채널 노출을 극도로 꺼려해, 편의상 종편사 1, 2, 3, 4로 명기했음을 밝힌다.

## 4. 종편에서의 독립제작 관행과 제작환경

### 1) 개국 초기와 현재의 독립제작 관행 비교

인터뷰에 참여한 독립제작자 중 일부는 종편 개국 초기 프로그램 제작의 파행적 편성과 운영으로 인해 ‘종편’ 관련 일이 꺼려진다고 밝히면서도 최소 2개 이상의 종편 채널과 일한 경험이 있었다. 우선, 이른바 ‘방송 짬밥’이라는 경력을 토대로 사회관계자본을 형성한 독립제작자들은 개국 초기 파일럿 형식의 프로젝트성 팀을 꾸려 일하는 과정에서 ‘건너건너’ 입소문으로 연락을 받거나 소개로 제작에 합류한 경우가 많았다. 이들은 개국 초기 경제적이 조건이나 제작기회, 표현의 다양성과 자율성에 매력을 느껴 합류했지만 개국 초기 몇 개월 간, 프로젝트성 노동이 매우 편법적으로 이루어졌다고 밝혔다.

보통 지상파에서는 파일럿 제작을 하고 정규 편성을 결정하면 최소 4회분에서 3개월은 제작하는 것으로 계약하죠. 그런데 종편채널 초기에 별별 황당한 일을 다 겪었어요. 파일럿 프로그램을 만들고 나서 정규 편성이 확정되어 3회차 프로그램을 녹화하려고 출연자까지

대기실에 다 왔는데, 갑자기 전화로 프로그램 폐지되었으니 녹화하지 말라고 해서 황당했  
 었죠.(독립PD, 응답자 D)

초창기는 시행착오라지만, 양아치 짓 많이 한 거라고 볼 수 있죠. 처음에는 종편에서도 큰  
 제작사들만 상대를 했죠. 종편사2 같은 경우에도 개국하기 1년 전부터 모집했죠, 기획안  
 을. 하지만 시작하다가 다 었고...(독립PD, 응답자B)

개국과 동시에 종편에서 걸었던 건 ‘협력제작사’였어요. 초기만 해도 외주, 아웃소싱이라  
 는 개념보다는 협력 개념으로 파트너 협약을 했었어요. 종편사2는 파트너 협약 공모를 하  
 기도 했고, 띠 편성 물량을 확보하면 어느 정도 매출 체력은 키울 수 있겠다, 그리고 제작  
 관리를 잘 해내면 회사가 상장 플랜을 잡을 수 있겠다 해서 시작했는데... 매출은 엄청 신  
 장했어요. 그런데 종편사1의 경우 계약을 제대로 이행 안하고 결제를 늦게 해주는 바람에  
 부도 위기까지 갔어요.(독립PD, 응답자A)

인터뷰에 응한 독립제작자들은 개국 이전부터 기획을 준비했는데 4~6회만 나간 뒤  
 프로그램이 폐지되어 제작비는커녕 기획비, 세트비, 피디·작가 인건비 등 초기투자비용  
 도 회수하지 못한 경우가 많았다고 지적했다. 이에 대해 종편 관계자들은 “폐지되는 프로  
 그램이 많았고 그에 대한 문제점도 생겼고”(종편사3 내부 관계자, 응답자 K), “초기 파일럿  
 4편하고 폐지하는 그런 관행을 현재는 없었다”(종편사1 내부 관계자, 응답자 I)고 밝혀 개  
 국 초기 종편 4사는 사업 초기 매몰 비용 부담을 독립제작자들에게 상당 부분 넘긴 것을 확  
 인할 수 있었다. 또 “일 잘하는 피디들은 이 채널 저 채널 옮겨가서 프로그램 론칭만 시켜줘  
 도 부르는 게 값이었고”(종편사1 내부 관계자, 응답자 I), “종편사4는 외주 아니면 제작이  
 안 되서 잘 만들면 그 제작사를 잘 모시는데, 프로그램이 사실상 자리 잡으면 사실상 제작  
 사가 값”(종편사2 내부 관계자, 응답자 J)이라고 말해 채널 간 제작사 및 창작자 확보 경쟁  
 이 심해진 것도 알 수 있었다. 그러나 이는 종편사의 비합리적인 제작 기준과 완성도 요구  
 과정에서 발생한 결과라는 지적도 있었다. 사회적 관계 자본에 의해 독립제작자들 사이에  
 서 특정 종편사의 평판이 형성되기 때문에 회피의 기준이 된다는 것이다.

종편 4사 관계자 인터뷰를 통해 확인한 특이한 사실은 현재 종편 4개사에는 별도의  
 독립제작 관리부서가 없다는 것이다. 지상파 방송사처럼 개국 초기에는 존재했으나, 개별  
 부서에서 독립제작사와 협업으로 프로그램에 대한 기획, 제작, 방영까지 관리하는 시스템  
 으로 이루어지고 있었다.

외주전담 부서가 있을 때는 제도적으로 운영을 했었어요. 독립제작사 프로그램은 파일럿 제작을 원칙으로 하고 서너 개가 같이 들어오면 파일럿 평가위원회에서 각 제작의 CP들, 편성팀, 마케팅팀이 같이 모여서 의견을 공유해서 이걸 정규화 시킬지 말지를 평가하는 커뮤니티도 있었고요. 지금은 각 제작부서 책임 아래에 들어왔기 때문에 그런 제도는 운영하고 있지 않고요. (종편사2 내부 관계자, 응답자J)

현재 종편사2의 경우, “신입PD들이 독립제작사의 PD, 방송작가들로부터 제작의 노하우를 전수받는”(프리랜서 방송작가, 응답자F) 시스템으로 독립제작사와 협업을 하는 방식이다. 이 경우에는 자체제작과 독립제작이 분리되지 않아 아이디어 도용이나 저작권 분리의 모호함 등의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 대부분의 종편은 독립제작 전담 관리부서가 없기 때문에 프로그램 종영에 대한 기준은 프로그램 다양성이라는 측면보다 성과체계에 의해 결정되는 것을 알 수 있었다. 초기보다는 개선되었지만 “종편사3은 4주, 종편사4는 3개월, 종편사2는 (시청률) 반응 없으면 즉시 종영”(독립PD, 응답자A) 등 짧은 계약이 명문화된 관행으로 굳어지고 있음을 확인할 수 있었다. 독립제작 관리부서가 없다는 것은 얼핏 보기에 자율적 관리구조로 보이나, 개별 종편사 관리자 통제에 따라 시청률이라는 첫 번째 관문을 통과하지 못하면 여전히 계약 파행이 이루어질 수 있음을 보여준다. 특히 외형으로 보았을 때 독립제작이 별로 없을 것으로 보이는 종편사2의 제작 관행에 대한 독립PD의 의견과 종편사의 입장은 괴리가 있었다.

우리 회사는 교양 쪽 외주를 주로 했는데 종편사2의 교양이 (시청률에서) 완전히 망가졌잖아요? 그래서 교양국을 없애고 교양국 PD를 보도국에 배치했어요. 외주를 진짜 안 하겠다는 뜻이거든요. (교양국이) 비효율적이라고 판단한 거죠. 종편사2는 독립제작사가 돈을 못 끌어오면 같이 못하겠다는 입장이라고 할 수 있어요. ‘독립제작사가 알아서 벌어가세요’, 이런 입장이지요. (독립PD, 응답자A)

일정부분 무조건 외주제작으로 한다, 무조건 자체제작으로 해야 되겠다, 이런 건 없어서 유연한 조직구조를 갖고 있어요. 퀄리티 이슈는 우리가 원하는 수준의 상태가 잘 안 나오기 때문이고요. 지금 (독립제작 관리) 구조에서의 단점은 엄격한 기준을 독립제작사에 요구한다는 거죠. 저희 자체제작 수준의 작품을 요구하고 전 인력이 투입되어 같이 일하는 구조라서 외주사 입장에서는 문턱이 좀 높다고 느낄 수 있겠지요. (종편사2 내부 관계자, 응답자J)

종편 관계자가 언급한 ‘유연한 조직구조’는 유연전문화가 어떻게 이루어지는지 보여 준다. 내부 관리자를 통한 ‘엄격한 기준’의 프로그램 품질 검수는 여전히 매몰비용 위험을 감수하는 주체가 독립제작자라는 것이다. 독립제작자들과의 안정적 관계를 통한 프로그램의 창의성이나 다양성에 기준을 둔 점진적인 품질 개선이 아닌, 시청률과 협찬비 수주 성과와 같은 즉시적 시장 성과 논리에 기반을 두고 종편사 내부의 관리자 체계를 통해 계약 관계를 맺는다고 볼 수 있다. ‘엄격한 품질 기준’에는 프로그램 ‘협찬비’도 고려되는 것이다. 인터뷰 분석 결과 종편 제작 관행의 특징은 독립제작 노동과정이 매우 다양한 유연전문화 형태의 고용구조로 나타났다. 독립제작사와 계약을 맺는 경우 외에도 부분외주로 바우처 PD, 개인사업자를 가진 독립PD, 독립제작사에서 파견된 PD, 특수 관계자인 자회사 프로덕션 PD 등이 제작을 담당하고 있었다. 불안정하고 일시적인 고용관행, 통제 체계를 통해 이루어지는 제작과정이 고착화될 경우 독립제작자들 간에 과도한 경쟁을 유발해 양질의 프로그램 제작보다 상업적이고 선정적인 프로그램이 양산될 수 있다. 이는 창의 노동의 특수성이 고려되지 않은 일반 제품 생산 관리 체계와 유사하다고 볼 수 있다.

지상파 외주제작국 업무가 하는 일이 여기서는 제작본부의 일이에요. 내부제작 시스템은 한 프로그램 정도가 있고, 나머지 모든 프로그램들이 외주제작으로 돌아가고 있습니다. 그래서 내부PD는 연출자라기보다 외주제작 관리 프로듀서 개념으로 현재 일하고 있고요. 그렇기 때문에 외주제작 비율은 90% 이상이라고 말씀드릴 수 있습니다.(종편사3 내부 관계자, 응답자 K)

종편사3은 (보도를 뺀 외주제작 프로그램이) 100%라고 할 수 있어도, 종편사1은 100%는 아니에요. 자체 제작하는 프로그램이 <\*\*\* \*\*\*\*>인데 부분외주가 있어요. 이 팀은 현재 회사 밖에 사무실이 있지만, 자체제작이고요. <\*\* \*\*\* \*\*>의 경우도 자체제작인데, 연출자는 독립PD를 써요. (프로그램 전체를 통틀어) 다 자체제작을 못해요. 처음 세팅은 자체제작이었지만, 지금은 부분외주를 같이 하고 있다고 볼 수 있죠. 편당 연출료를 받는 소위 바우처 피디와 하기도 하죠. 대부분 자회사 프로덕션 소속피디로 직원으로 뽑아서 보도 제작으로 특화한 거죠. 만약 진짜 자체 제작프로그램이 있는가, 라고 할 때 그건 4사 모두 없어요. (종편사1 내부 관계자, 응답자 I)

종편 관계자들은 대부분 “주 시청 시간대 몇 프로 이상, 전체적으로 몇 프로 이상 편성을 해야 하는 비율이 있어서 규정 이상으로 준수한다.”(종편사2 내부 관계자, 응답자 J)와



같이 밝혔는데, 독립제작의 의존도가 90~100%에 달하기 때문에 방통위에서 고시한 종편 외주의무비율 35%는 현재 큰 의미가 없는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이 비율보다 중요한 것은 ‘광고국 중심의 관리 체계’라는 종편 독립제작 구조였다. “광고국에서 외주관리를 하는 종편사도 있는데, 이는 협찬을 통한 제작비 수주가 전제조건”(독립PD, 응답자C)이라고 밝혀 광고국이 관리자의 역할을 수행함으로써 일반 프로그램이 광고성으로 공공연하게 제작되고 있음을 알 수 있었다. 절대 익명을 요구한 한 독립PD는 “문제는 협찬물인데 종편 광고국에서 직접적인 홍보를 하라는 광고주의 압박을 제작사에 요구한다. 결국 독립PD를 압박하는 건데 내 결정사항이 아닌데도 광고국에서 자꾸 압력을 넣어서 싸움을 했더니, 광고국에서 종편 제작국에 얘기해 일방적으로 프로그램 제작 계약 해지를 통보했다”고 말하기도 했다.

이러한 결과들을 볼 때 개국 초기 불안정했던 편성이 자리 잡는 과정에서 종편 광고국이 유연전문화를 악용하는 파행적인 제작, 나아가 편성에 직접이고도 강력한 힘을 발휘하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 초기 파행적 편성보다 심각한 수준의 제작 관행으로 정착되고 있다는 점에서 우려되는 대목이다. 종편 승인 당시 사업계획서에 제시한 협력관계로서 독립제작자와의 상생은 단순히 의무비율 준수 여부로 평가할 수 있는 것이 아니다. 동등한 계약과 제작 관리 기준에 대한 제도의 부재는 왜곡된 제작 관행을 정당화할 뿐이다.

## 2) 지상파와 종편의 제작 여건 및 관행 비교: 제작비와 저작권

인터뷰에 참여한 일부 독립PD는 지상파와 제작비 여건을 비교할 때 “그동안 지상파에서 터무니없이 제작비를 삭감해 왔기 때문에 상대적으로 체감 제작비가 높아졌다”(독립PD, 응답자 D)거나 “지상파도 제작비를 많이 주는 게 아니지만 지상파 수준의 110~120% 정도까지 될 수 있다”(독립PD, 응답자B)고 밝혔다. 이는 2000년대 중반 이후 지상파의 지나친 제작비 삭감으로 인해 전체적인 제작비가 낮아진 상태에서의 ‘상대적인’ 만족이라고 해석할 수 있다.

또 다른 차이점은 인센티브 제도를 적극 활용한다는 것이다. 지상파에서도 인센티브 제도를 시행하고 있지만, 장르나 특정 프로그램에 국한되어 있다. 종편 개국 초기의 편성 파행을 겪은 후 특정 종편사가 인센티브 제도를 실시하자 타종편사도 이를 도입하는 등 그 기준과 내용은 상이하더라도 종편 4사 모두 이에 대해 어느 정도 공감대가 형성되어 있었다. “목표시청률을 넘기면 인센티브를 주기 때문에”(독립PD, 응답자A) 종편사의 제작비용은 개국 초기보다 개선되었다는 의견이었고, “지상파에도 인센티브 제도가 있지만 드라마에 한정되어 있거나 목표 시청률이 높기 때문에 그에 비하면 합리적”(종편사3 내부 관계자,

응답자 L)이라는 것이다.

종편에서는 계약서에 인센티브가 명시되어 있는 경우도 있어요. 처음에는 시청률 커트라인이 2.0%였는데, 지금은 3.0% 넘어야 되죠. 종편에서 시청률 3.0%는 굉장히 높은 거예요. 회당 인센티브를 지급하면 제작사가 다 가져가는 경우도 있고, 스태프에게 배분하는 회사도 있고 그렇죠.(독립PD, 응답자B)

진짜로 추가적인 보상이에요. 최소한(독립제작사가) 저희와 제작해서 손해 봤다고 이야기 하진 않을 거예요. 인센티브는 어느 정도 시청률을 넘으면 회당 300만 원, 또 어느 기준 이상은 회당 500만 원, 이런 식으로 지급해요.(종편사3 내부 관계자, 응답자 K)

시청률 5%를 넘겼다고 해서 광고 1편이 더 붙는 게 아니거든요. 전체적인 시청률을 부양시키기 위해서 인센티브, 말 그대로 당근을 던지는 거죠. 보통 종편사 내부 직원들 옆에 현금 세는 계수가 있거든요. 그걸로 드르륵 세서 현찰로 정말 바로 줘요. 슬프지만 그 돈 세는 소리에 파블로프의 개처럼(웃음)… 거기는 캐시 플로우예요. 독립제작비에 대한 예비비를 5천만 원으로 잡았다면 1년에 대략 2번(시청률이) 터진다고 보고 2천만 원을 푸는 것 같아요.(독립PD, 응답자A)

인터뷰 결과 이러한 인센티브는 독립제작자들 뿐 아니라 성과에 따라 해당 프로그램의 내부 관리자에도 비슷하게 보상된다는 것을 알 수 있었다. 종편 4사가 동시 개국에 따른 채널 간 경쟁, 이에 따른 내부 조직 안에서의 성과 경쟁 보상이라는 차원에서 보면 종편 내부 관리자 중심의 독립제작자 통제 장치로 해석할 수 있다. 보상체계만 있는 것이 아니라 처벌 관행도 공존하기 때문이다. 이에 대한 근거로 일부 종편사는 프로그램 폐지에 대한 계약 조건을 명문화 하고 있었다. 종편사3은 독립제작사와 계약에 있어서 목표시청률 0.5%초과, 1%초과시 지급하는 인센티브 액수를 명시함과 동시에 방영 후 2회까지 시청률이 나오지 않으면 바로 중영하는 것을 문서화했다고 밝혔다. 시청률 기준으로 폐지를 반복했던 초기 파행적 관행을 문서화를 통해 폐지기준으로 명시한 것이다.

초기 일방적으로 계약을 해지하는 안 좋은 사례가 많았기 때문에 계약 해지 합의를 미리 쓴 다음에 해지하는 수순을 밟고 있고요. (타 종편사가) 제작사와 한 프로그램을 대략 3개월, 6개월 할 때 (우리는) 1개월 단위 8주 정도로 편성하는데, 가끔적이면 그 계약 기간에

맞춰주려 하고... 혹시 1, 2회 정도 방송했는데 이걸 도저히 (시청률 때문에) 못 가겠다고 판단이 들면 합의서를 쓰자고 하죠. 저희가 갑이죠, 어떻게 제작사가 갑이겠습니까? 대신에 그걸 쓰는 경우가 많지 않다고 보면 되고... 저희 프로그램은 인터넷 가서 보시면 아시겠지만 100회 돌파한 경우가 꽤 많아요. (중편사3 내부 관계자, 응답자 K)

하지만 이는 100회 이상의 프로그램이 동일한 독립제작사가 만들었다는 의미는 아니다. 계약 관계 합의서로 인해 동일 프로그램이라 할지라도 시청률 성과에 따라 계약 해지를 할 수 있어서 다른 독립제작자들로 수시 교체될 수 있기 때문이다. 이러한 '해지 합의서' 작성은 독립제작사가 기획 및 제작의 안정성을 갖기 어려운 '갑을 관계'에 의한 종속적 관행으로 정착될 수 있다. 또한 계약 단위가 4~8주이고 프로그램 품질이 '폐지 기준' 및 '시청률 기준'으로 작성되고 있어서, 중편입장에서는 유연하지만 독립제작자 입장에서는 동등한 협력관계라 보다 불평등한 계약이라고 할 수 있다.

또한 지상파 '외주제작' 정책의 고질적인 문제로 지적되어 온 불공정 거래에 대한 표준계약서가 작성되고 있지 않음을 확인할 수 있었다. "(표준계약서)는 정부에서 지침이 내려오는 권고사항이지 방송사 준수사항이 아니라서"(독립PD, 응답자A) 중편의 지상파 계약관행 답습에 문제제기를 하기 어렵다는 것이다. 최근 중편사들은 "4사 전체 시청률 12% 정도를 돌파하면서 안정권에 접어들자 '지상파도 안하는데 우리가 굳이 (저작권 인정율) 실시해야 하나'"(독립PD, 응답자C)라는 움직임이 있다는 것이다. 공정 거래에 기본이자 핵심 사안인 저작권은 지상파 계약관행에서도 고질적으로 지적되어 온 문제다.

(저작권을) 안 준다고 보시면 되요. 제작사와 적정 제작비가 5천만 원 정도에 합의가 되고 본인들이 (제작비의) 얼마를 내겠다고 하면 오케이 하죠. 우리가 얼마 주면 되는지, 월가에 대한 부분이 어디까지 귀속되느냐의 문제이기 때문에 (저작권을 인정하기) 쉽지 않죠. (중편사3 내부 관계자, 응답자 K)

지상파가 훨씬 더 강압적이고 훨씬 더 갑처럼 일하는 형태이고, 드라마는 저작권 공유를 상당부분 해주고 있어요. 비드라마는 관례상 아직 저작권을 공유해 주지 않고 있습니다. 특별한 경우가 몇 건 있기는 했었는데요. 그건 예외적인 케이스로 제작비가 굉장히 많이 든다든지, 아니면 제작사 쪽에서 리스크를 많이 안는다든지, 제작비상 여러 이슈 등으로 예외적인 케이스가 있고요. 혹은 그걸 만드는 제작사에 (출연자) 매니지먼트가 깊숙이 들어와 있어서 뭔가를 공유해야 한다든지... (중편사2 내부 관계자, 응답자 J)

‘저작권의 방송사 일방적 소유’라는 지상파의 불공정 거래 관행이 ‘관례’로 이식되어 독립제작자들은 예외적이거나 편법적인 경우 외에는 저작권을 거의 인정받지 못하는 실정이라 할 수 있다. 단, 일부 독립PD는 저작권 소유에 대해 “(레귤러 프로그램의 경우) 별로 큰 쓸모가 없다”(독립PD, 응답자 D)고 언급한 경우도 있었는데, 독립 제작자들의 주장리가 교양프로그램이기 때문으로 “레귤러 프로그램의 경우 저작권보다는 제작비 인상이 현실적”(독립PD, 응답자B)이라는 의견도 있었다.

그러나 비드라마의 경우도 소셜 미디어, 포털사이트, OTT서비스 등 다양한 재목적화가 가능한 플랫폼 유통이 증가하게 됨에 따라 방송사의 일방적 저작권 소유가 계약 관행으로 자리 잡을 경우 변화하는 미디어 환경에서 창구화의 아무런 권리를 확보하지 못하게 된다. 따라서 ‘제작사의 독립된 기획’과 ‘방송사의 기획된 독립제작 프로그램’은 구분되어 저작권이 인정되어야 할 것이다. 결국 <연구문제 2>의 결과는 수직적 결합의 해체 차원에서 종편을 승인 허가한 배경에 반하는 현상이 발생하고 있음을 보여준다. 다양성을 해치는 ‘위계적 제작구조’라는 관리체계의 결과이다. 종편사 대부분이 콘텐츠 저작권의 일방적 소유를 관행화함으로써 도리어 방송사에 의한 수직적 결합을 공고화하고 있는 것이다. 유연 전문화에 대한 법적인 보완장치나 저작권 자원 배분의 제도적 기준이 마련되어 있지 않기 때문에 방송사의 독점적 지위가 강화될 수밖에 없음을 알 수 있다.

### 3) 신문사 관행으로 인한 독립제작환경의 특징

종편 채널은 태생적으로 거대 신문사가 모기업이기 때문에 종편 허가 당시 신문방송 경영에 대한 우려가 컸다. 보도물이 아닌 일반 프로그램에서도 제작의 자율성이나 프로그램 가치가 편향될 수 있기 때문인데, 편성에 대한 종편 관계자 인터뷰 결과 “모기업의 가치를 훼손시키면서 갈 수 있는 부분은 아니다”(종편사3 내부 관계자, 응답자 K)라고 답해 실제 편성에 신문사 사주(社主)의 영향이 작동하고 있음을 알 수 있다. 독립제작자들 또한 기획 단계나 계약에서 일부 종편의 경우 신문사 사주 의견이 적극적으로 개입되고 있음을 지적했다. 장르나 소재, 편성에 있어서 신문사 사주와 신문사의 보도 가치로 인해 독립제작 프로그램이 영향을 받을 수 있는 것이다.

제가 들은 얘기로 어떤 종편사는 이번에 음악프로그램도 회장 사모님인가 친척인가가 ‘우리 채널에 음악프로그가 없냐 한마디 해서 방송을 만들었대요. 근데 시청률 안 나오니까 2번인가 방송하다가 막 내렸죠...(프리랜서 방송작가, 응답자E)

오히려 종편은 정통 다큐멘터리나 진지한 기록영상... 그런 류는 더 손을 안대죠. 시청률이 나오는 교양에 관심이 있죠. 사주가 왕이기 때문에 그분 한마디 한마디에 움직이는 경우가 많은 것 같아요.(독립PD, 응답자B)

종편사2의 경우 계약 이행 시 나쁜 관행이 있었어요. 제작사 세 곳 중에 경쟁시켜서 두 곳을 뽑겠다, 그런 식으로 얘기하고도 프로그램 자체를 중단시켜 버렸어요. 그 이유가 윗분이 결정하셨다는 건데... 회사 대 회사로 계약을 했고, 그걸 선정하겠다고 고지를 했으면 선정을 하든가... 공모에서 떨어져도 상관은 없는데 (윗분이) 선정된 프로그램 자체를 종료시켜 버린다는 건 되게 상스럽잖아요.(독립PD, 응답자A)

사주에 의한 프로그램 개입 외에 신문사 방식의 인적구성과 의사결정구조가 초래하는 제작관행의 문제점도 지적할 수 있다. 조직적으로 신문 직종과 방송 직종을 내부적으로 통합하는 과정에서 내부 관리 체계에 계파가 재구조화되고, 독립제작 전문 관리자보다는 부서 이동을 통한 내부 구성원의 '이종결합'이 이루어진다는 것이다. "종편의 딜레마는 최대 계파인 신문사 출신이 편성팀장으로 오거나, 신문사에서 탈출한 기자들이 TV로 넘어오는 것"(독립PD, 응답자 D)으로 이러한 조직구조로 인해 프로그램의 편성과 내용도 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

아침 8시, 저녁 8시 회의가 있는데 부저를 빼-하고 놀러요. 간부회의 시간인데, (직원들이) 어딘가 사라져 있다가 그 시간에 다 모여요. 운영 방식이 신문사 방식인거예요. (개국 초기에) 이걸 크로스 미디어라고 했는데 사실 보직을 그쪽으로 내는 거였죠. 그때 (신문) 지면하고 같이 기획하는 프로그램을 했었어요. 4대강 관련해서 트랙터 외상값 이야기였는데, 그 종편 소유 신문 지면에 작게 기사가 이미 나갔거든요. 열심히 준비했는데 결국 방송 못 나갔어요. 프로그램도 갑자기 폐지되고(웃음)... 한참 선거를 앞두고 있던 상황이었어요. (프리랜서 방송작가, 응답자F)

프로그램 검수를 할 수 있는 인원이 한정적이기 때문에 거기서 조금 갈등이 있긴 하죠. 높은 분들, 전혀 방송 안 해본 (논설위원 하던) 분들이 편성국장하고, 부장급에서 (독립제작) 담당PD 역할을 다 해요, 실질적으로. 일이 많은 거죠. 관리 PD들이 있기는 한데, 제작력은 별로 없고.(독립PD, 응답자B)

방송사에서 찾아보기 힘든 특유의 의사결정구조로 인해 프로그램 기획, 방영까지 비정상적인 상황을 겪었다는 의견도 많았다. 신문사 출신 구성원들이 대부분 주요한 위치를 차지하고 있어서 독립제작 프로그램 선정 과정에도 영향을 크게 미치고 있다는 것이다. “프로그램 선정위원회가 수시로 열리는데, 10여 명 위원 중에 90%가 신문사 보도부 기자 출신”(프리랜서 방송작가, 응답자F)이고 “진짜 실무자는 전부 다 기자 출신이어서 (프로그램 기획 PT가) 잘 안 먹힌다”(프리랜서 방송작가, 응답자E)는 의견으로 볼 때 신문사 출신에 의한 의사결정구조가 있음을 짐작할 수 있다. “종편사 담당자는 지상파와 비교해 약간의 선입견들이 있고, 자기들 자체도 경험이 없어서 의도하든 안하든 소위 ‘갑질’을 하고, 더 깡깐하게 본다”(독립PD, 응답자B)는 의견도 있어서 내부 관리자들이 독립제작자를 ‘갑과 ‘을’의 종속관계로 인식할 수 있음을 알 수 있다.

보편적으로 종편 담당자는 ‘너희가 지금 지상파 납품할 때 이런 식으로 하겠냐 하는 그런 게 있어요. 지상파에서도 보통 완성품 시사 때 수정은 거의 없어요. 대개 가편집 시사 때 한번 하고 완성품 시사는 오타 자막 고치는 수준인데, 종편은 아예 뒤엎죠. 본편 완성품 구성을 바꾸거나 녹음을 또 한 번 하고, 이중 작업을 해요. 담당자 마음에 안 들면 바꿀 수밖에 없는 구조인 거죠.(독립PD, 응답자B)

(종편에서는) 젊은 피디들이 (직접 제작을 안하고 독립제작) 관리를 하게 되니까 의욕이 있는 거죠. (신입들은) 제작하고 싶은데, 제작을 못하니까 (제작사에 적극적인) 간섭이라도 하는 거죠. 케이스 바이 케이스로 (해당 종편사) 담당자의 성향에 따른 것이라고 할 수 있죠.(종편사1 내부 관계자, 응답자D)

종편의 프로그램 품질 검수인 ‘시사’ 과정이 내부 관리자 개인 성향에 의해 결정되고 있을 뿐 아니라, 이들이 신문사 보도국의 ‘데스크’와 같은 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 기사 생산 과정과 방송 생산 과정은 완전히 다르다. 기사 편집은 데스크 의견을 거쳐 최종적으로 지면에 배열하기 전 기자 개인이 텍스트를 통해 수정을 해 갈 수 있지만, 방송 프로그램은 촬영, 녹음, 자막, 편집이라는 훨씬 더 복잡한 제작 공정을 거치는 협업과정이다. 송출 직전 단시간에 수정을 하기는 어려울 뿐더러, 방송 프로그램 내용 또한 보도물과 다른 성격을 지닌다. 따라서 수정의 단계에서 이루어지는 신문사 관행은 전문적이지 않은 내부 관리자의 무지에서 오는 결과로 해석할 수 있다. 방송 프로그램 제작은 창의적 분야로 아이디어 접근이나 제작 과정이 일률적으로 매뉴얼화되기 어려운데도 ‘신문사의 문

법'을 강조한다는 것이다.

(관리자들은) 신문 만들던 마인드여서 이해를 못해요. '매뉴얼화되면 다 해결되는 문제인데 왜 이런 체계가 방송에는 없는가, 모든 게 논리적으로 설명가능한 일들인데, 왜 안 되는 거라고 하죠. 경영진, 관료주의 문제 이런 문제도 있지만, 기자와 피디는 완전히 다른 종족이잖아요. 그러니까 이게 섞이려고 하니까 안 섞이는 거죠.(독립PD, 응답자C)

이러한 결과로 볼 때 신문사 출신 독립제작 관리자의 방송 창작 과정에 대한 이해나 전문성의 정도는 독립제작자들의 창작 자율성뿐만 아니라 협력 관계의 의미를 규정하는데 중요한 요소라는 것을 알 수 있다. 근본적으로 신문사 의사결정 구조문화에 의한 소통의 어려움은 '생존'에 대한 신문사 출신들의 인식에서도 비롯된다고 볼 수 있다. 종편 내부 관계자들이 인터뷰 중에 가장 많이 언급한 단어는 '생존'이었다. 이들의 직종 변화는 곧 내부에서의 생존과 연결되고, 김동원(2015)의 지적대로 종편 정규직 관리PD는 독립제작자의 생사여탈권을 쥐고 고용주의 지위에서 제작과정 내에서 감시자의 역할을 통해 통제권을 부여받고 있다고 볼 수 있다. 신문사의 관료화된 구조와 방송 환경의 대내외적인 경쟁 구조에서 상하 종속의 권력 관계로서 지시대로 프로그램을 생산해 오도록 위계화될 수 있는 것이다. 슈메이커와 리즈(Shoemaker & Reese, 2011)의 지적처럼 조직 관행은 콘텐츠 내용에 영향을 주는 중요한 요인이다. 수직적 위계가 조직에 종사하는 개인의 태도와 미디어 기업의 방침에 의해 수단으로 정착될 경우 합리적 제작 체계를 갖추거나 새롭고 독창적인 프로그램 기획과 채택이 어려워질 수 있다.

#### 4) 종합편성 채널 정체성에 대한 관계자들의 인식: 편성과 장르, 소재

채널 정체성에 대한 종편 종사자의 인식을 살펴보는 것은 지난 5년간 종편의 내면화 과정이 어떻게 이루어졌으며, 어떠한 방식으로 콘텐츠를 취사선택해 편성해 왔는가의 발견으로 이해될 수 있다. 앞서 <연구문제 1>의 결과에서 제시한 것처럼 보도프로그램을 제외한 교양, 오락, 드라마 등의 프로그램은 대부분 독립제작에 의존하고 있는 상황이다. 따라서 그동안 보도 프로그램 편중 및 다양성 부재라는 비판에 대해 종편 내부 구성원의 인식을 살펴보는 전망적 차원의 평가가 필요하다.

종편으로서의 의미 없지 않냐... 네, 충분히 외부에서 그런 비판할 수 있다고 생각합니다. 어떤 채널은 지난 4년 동안 적자가 수천억이 넘거든요. 외부에서 봤을 때는 (모든 장르를)

다 편성해야겠지만 저희 입장에서는 시장 자체가 여물지 않았는데 몇 천억 씩 쓸 수 있는 것은 아니지 않습니까? 적자도 줄이고, 시청자 시청 습관도 잡고, 지금은 ‘죽기 아니면 살기’거든요. 지상파도 드라마 10% 시청률도 힘들잖아요. 적자규모가 줄고 있으니 올 하반기에 (드라마를) 시도해 볼 것도 같습니다.(중편사4 내부 관계자, 응답자 M)

채널을 운영하는 정책적인 예산이라는 게 있잖아요. 그걸 통해서 신규 프로그램을 하나 더 할 수 있다, 그러면 그 조건에 서로 만족해야 가는 거죠. 저희가 억지로 (독립제작사에) 시키지 않아요. 예를 들면 원래 ‘제작비는 1,000만 원 정도 드는데 우리는 700만 원정도 줄 수 있어. 그쪽에서 제작해 볼래요?’ 한단 말이죠. 못하겠으면 안 하는 거지 저희가 강제 안해요. 그걸 강제하는 회사는 지상파가 특히 더 심하죠. 저희는 그래서 본방송 비율이 떨어지기도 하는데 만약 그런 수단을 악랄하게 쓰면 편성표는 훨씬 풍성해질 수 있어요.(중편사2 내부 관계자, 응답자 J)

저희는 항상 종합편성 채널이고 앞으로도 종합편성 채널일 거고요. 지상파와 다른 부분이 미세하게 있지만 저는 결국은 같다고 보고요. 경영적 판단으로 보도 비중이 일부 늘어난 거지만 앞으로 계속 보도를 유지하겠다는 것은 아닙니다. 그건 계속 경영환경에 맞게 바뀌어 나가는 부분이고 지금도 보도 부분 비용이 조금씩 줄고 있어요. 제작 비용이 늘어나고 있는 부분이고 시청 타겟도 계속 올드한 건 아니고 젊은 층까지 흡수할 수 있는 그런 부분을 계속 고민을 하고 있고... 다른 식으로 종합편성채널을 오해하셨다면 그런 건 아닙니다.(중편사3 내부 관계자, 응답자 K)

중편사 내부 관계자들은 종합편성이 이루어지지 않음을 인정하면서도 “보도도 쇼 기 능, 교양 기능도 있고 교양과 예능이 합쳐져 서로 간의 장르 경계가 없어지는 상황에서는 프로그램 장르 구분은 큰 의미가 없을 것 같다”(중편사3 내부 관계자, 응답자 L)는 아전인 수적인 설명을 하기도 했다. 현재 장르별 편성 비율이 보도 30%, 교양, 오락, 드라마 70% 정도로 편성하고 있는 JTBC를 제외한 나머지 채널사업자들은 상대적으로 종합편성이라고 하기 어렵다. 이와 관련하여 “처음에는 드라마나 여러 가지 시도를 해봤지만 그게 비용이나 효율적인 부분에서는 미진한 부분이 있어서”(중편사3 내부 관계자, 응답자 K)라고 응답하거나, “드라마PD나 작가 같이 크레티브들이 키를 갖고 있는 것이지 방송사가 갖고 있는 건 아니다”(중편사2 내부 관계자, 응답자 J)라는 이유를 들었다. “예능과 드라마에 오 너가 욕심이 있어서 투자하는 채널은 인정받았지만”(드라마제작사 대표, 응답자 G), “한류



배우들이 특정 종편사 채널에 출연을 꺼려해”(드라마제작사 이사, 응답자 H) 선행적으로 대규모 제작비 투자가 어려운 상황이며, 스타 시스템이 작동하는 드라마와 같은 핵심 장르 편성에 한계가 있음을 보여준다. 이는 단순히 제작비에 관련되었기보다 종편채널에 대한 업계 전반의 인식, 독립제작 관행에 대한 사회관계자본에 의한 평판과 관련이 있을 것으로 유추해볼 수 있다.

개국 초기 1%에도 못 미치던 종편 4개 채널 시청점유율은 해마다 증가하여 2014년에는 11.813%로 4개사가 지상파 방송사를 위협하는 존재가 될 정도로 외형적 성과를 이루고 있다. 그러나 독립제작자들은 이러한 종편의 성과 이면에 있는 프로그램의 질과 다양성에 대해서는 비판적이었다. 선정적이고 자극적인 소재에 의한 성공이라는 측면에서, 불합리한 편성이 독립제작의 관행이 되었다는 점에서 다음과 같이 지적했다.

종편 편성 담당자가 원하는 소재가 단순해요. 미장원 잡담 같은 중년 여성 대상의 포맷을 요구해요. 이걸 우리는 이른바 ‘떼 샷, 떼 토크’라고 하죠. 특히 검증되지 않은 몸에 좋은 것에 대한 소재는 자극적일수록 좋아해요. 자연에서 사는 사람들이나 특이하게 사는 노인, 귀신, 심령, 엽기 사건... 이런 것들을 가져가면 좋아라 하죠. (프리랜서 방송작가, 응답자E)

종편에 맞는 소재는 딱 두 가지 같아요. 건강과 화장품. 왜냐하면 이게 간접광고하기도 좋고 협찬 받기도 좋거든요. 그런데 문제는 이걸 신문이나 홈쇼핑에 연결하면 안돼요. 종편은 항상 재승인의 문제에 봉착해 있으니까. 그런데 편법적으로 하죠. 교묘한 방법으로요. (프리랜서 방송작가, 응답자F)

경쟁체제가 광고와 제작비라는 자본에서 결코 자유로울 수 없기 때문에 독립 제작하는 프로그램 기획과 내용에 영향을 줄 수밖에 없는데, 실제로 2015년 3월 MBN 광고국이 방송 편성에 개입한 정황이 담긴 광고영업일지 유출 사건은 종편의 외형적 고속 성장이 어떻게 이루어졌는지, 독립제작 프로그램의 기획과 제작, 편성이 신문사 조직관행 속에서 어떻게 이루어지고 있는지 여실히 보여준다. ‘MBN X파일’로 불리는 이 사건은 종편사 소유 신문에서 보도되지 않았지만, 본 연구의 종편 내부관계자를 심층 인터뷰하는 과정에서 직접 그 내용을 들을 수 있었다. 소속을 밝히지 않는 것을 전제로 알 수 있었던 것은 “프로그램으로 제작하는 협찬 단가, 재방송 단가가 광고영업부서 실수로 공개된 건데 거의 모든 건강, 음식관련 프로그램은 광고국 영업 작품이라고 보면 된다”고 하면서 “종편사 모두 이 문제에 관해서는 자유롭지 못할 것”이라고 덧붙였다.

실제로 연구자가 입수한 MBN 광고국 영업일지에는 독립제작사에서 만든 재방송 프로그램 편성에 대한 광고주와의 거래, 프로그램 안에서 상품 및 행사에 대한 홍보가 적나라하게 이루어지고 있음이 적시되어 있었다. 구체적으로 MBN 프로그램인 〈천기누설〉, 〈황금알〉, 〈엄지의 제왕〉 등은 ‘범용 제안서 전달’을 통해 제작될 수 있음을 알 수 있었는데, 이는 프로그램의 특성과 상관없이 어떠한 제품이라도 독립제작사가 제작하는 프로그램에서 다룰 수 있음을 역으로 보여주는 것이다. 이러한 미디어랩을 통한 종편 광고 영업의 문제점은 프로그램 내용을 광고주가 좌지우지 한다는 것이다. 방송사에 광고주 압력이 들어올 경우 독립제작사는 광고주 입맛에 맞춰서 내용을 반영하거나 수정하라는 방송사의 ‘지시’를 받을 수 있다. 현재의 독립제작 관리구조에서는 이러한 광고주 입김으로부터 제작의 독립성을 확보하기 어려운 상황이기도 하다. 이는 신문소유 겸영의 폐해로서 독립제작이 악용되고 있는 정황의 포착이라는 점에서 광고국을 통한 종편의 독립제작 관행은 심각한 수준을 넘어섰다고 볼 수 있다. 광고주 시각에서 제작됨으로써 진실이 없는 프로그램으로 전락할 수 있는 것이다. 핵심적인 문제는 종편의 편성에서 특정 정체성이 굳어질수록 다양한 소재에 대한 접근과 자율성을 갖고 기획하는 독립제작 환경 조성이 어렵다는 것이다. 소재의 편향과 반복으로 인해 시청자들도 다양한 시각과 접근의 방송 프로그램 서비스를 제공받기 어려워지고 전반적인 텔레비전 방송환경과 내용, 편성에도 영향을 주는 것이다.

제일 문제는 편성이 왜곡되게 이루어지고 있는 것이예요. (종편은) 할아버지, 할머니를 위해서 제작한다, 젊은 층을 위한 프로그램도 있겠지만 TV를 안 보니까 노인 분들 위한 프로그램을 한다는 거죠. 시청률 나오는 것만 봐도 게임이 안 되니까요. 60대가 제일 많더라고요. 예를 들면 북한 탈북자만 나오면 (시청률이) 주욱 뛰어요. 어떤 종편은 할아버지들이 보면 좋아할 만한 프로그 시청률이 높고. 그런데 지상파도 얼마 전에 회의하면서 보니 교양 다큐인데도 아예 50~60대로 타겟을 맞추더라고요. (독립PD, 응답자B)

문제는 비슷비슷한 프로그램이 너무 많이 생겼다는 거예요. 물론 지상파도 마찬가지고 특히 휴먼 다큐가 너무 비슷한 게 많기 때문에 저희도 여기서 하던 거 또 하고... 이게 근본적인 문제인데 방송국 지상파랑 케이블이 늘어나서 소재, 아이템, 포맷도 비슷하고 주기적으로 인터뷰를 두고 만드는데 구성은 달라지겠지만 주인공은 같은 거죠... (독립제작자들은 방송 시장에) 더 예측될 수밖에 없는 구조예요. 점점 만들 사람이 없어져요. (프리랜서 방송작가, 응답자E)

종합해 보면 적어도 독립제작 영역에서 종편의 제작관행은 매우 기형적으로 형성되어 가는 중이라고 할 수 있다. 방송 독립제작을 하청화하고 제작 시장 구조 자체를 왜곡시키는 결과를 초래한다는 점에서 강력한 수준에서의 제도 개선과 규제가 반드시 필요하다. 종편 개국 당시 파행적 편성은 외형적으로 안정적인 추세로 돌아선 것 같지만, 종합편성 채널로서의 정체성을 구축하기 위한 진정성 있는 개선되었다고 해석할 수 없다. 분명한 것은 방송 산업 전반에 걸쳐 경쟁 체제가 심화된 상황에서 종편 4사가 경쟁적으로 동시에 개국하여 종편 내부 관리자도 안팎으로 성과의 압박과 경쟁 속에 놓이게 되었고, 독립제작자 간에도 경쟁이 심화되면서 독립제작 관행 전체가 '생존'의 맥락에서 인식되고 있다는 점이다. 이러한 과정에서 지켜져야 할 기본적인 제작과 공정거래의 원칙은 점점 더 예측화되는 경향을 띠 수밖에 없다.

## 5. 결론 및 논의

이 연구는 노동과정에서의 유연전문화 및 조직 관행 관점에서 개국 5년차에 접어든 종편의 독립제작 관행과 제작 환경을 상세히 살펴보았다. 현장 종사자들의 심층인터뷰 결과, 다음과 같이 비판적 논의로 확장시킬 수 있다.

첫째, 졸속 개국 과정에서 벌어진 편성 파행은 사라졌다 해도 유연전문화를 통한 매물비용 전가 관행이 여전히 작동하고 있다는 것이다. 독립제작의 노동 관리 방식으로서의 유연전문화가 견고한 통제 구조에서 실행될 때 종편 입장에서는 비용절감과 위험 분산의 효율성, 합리성을 추구할 수 있지만 독립제작자들에게는 종속적 관계로 받아들여질 수 있다. 창의성이나 다양성에 기준을 둔 독립제작자들과 협력적 관계 개선을 통한 프로그램의 품질 개선 노력이 아닌, 종편사 내부 관리자 체계를 통해 시장 경쟁 논리와 시청률 및 협찬 비용 수주 등과 같은 양적 지표에 근거한 계약 관계를 맺고 있다는 점은 방송의 프로젝트성 노동의 취약점을 드러낸다. 이는 실패한 정책이라 할 수 있는 지상파 중심의 '외주제작' 정책과 노동관행이 종편 개국에 맞춰 세밀히 검토되지 못한 채 외형적으로 그대로 이식된 결과의 하나로 해석할 수 있다. 지상파 방송의 수직 결합 해체를 위한 명분이었던 '외주제작' 정책이 종편에서도 편성 의무 비율로만 조건화되었기 때문에 송출 시스템을 가진 채널 신규 사업자가 새로운 개념의 수직적 결합을 공고히 하는 수단으로 활용하고 있는 것이다. 따라서 종편이 수직적 결합 구조의 방송사 형태를 공고화하고 있다는 점에서 '다양성'이라는 정부의 미디어 정책의 명분이 유효한가에 대한 의문을 갖게 한다. 또한 콘텐츠 생산 수

단과 유통 수단인 송출 장비의 소유는 협력적 관계는 고사하고 힘의 우위를 통해 불공정한 거래 조건을 강제할 수 있게 되어 양질의 성과보다는 가시적인 성과에 의한 힘의 관계가 작동됨을 확인할 수 있다. 독립제작 의존도가 높음에도 불구하고 이러한 힘의 불균형이 나타나는 이유는 채널 간 개국 초기 생산요소시장에 대한 경쟁이 있었을 때와 달리, 안정기에 접어든 국면에서는 편법적 편성을 통해 통제 구조를 내재화했기 때문이다. 보도프로그램 대체 편성, 잦은 재방송으로 타임 슬롯(time slot) 제한, 광고주의 프로그램 내용 개입 등과 같은 편법에 대한 정책적 규제 없이는 종편에서의 독립제작은 정상화되기 어려울 것이다. 즉, 독립제작자들이 명실상부한 ‘독립성’을 확보하려면 편법적 편성, 불법 및 불공정 거래에 대한 규제가 필수적이다.

둘째, 지상파와 비교할 때 인센티브와 같은 추가적인 제작비용 보상체계가 있어 제작비 여건이 개선된 측면도 있으나, 이는 종편사 내부 관리자들끼리의 경쟁을 심화시킬 뿐 아니라 역설적으로 독립제작자들에게도 경쟁에 따르는 압박을 가한다는 점을 지적할 수 있다. 개국 5년차에 접어들면서 독립제작 관리에 대한 노하우를 익힌 일부 종편사들이 편법적인 계약합의서 작성, 갑의 지위를 이용한 저작권 일방 소유 등 불공정 거래를 관행화하고 있음을 확인할 수 있었는데, 이는 자원 독점을 통해 수직 결합 형태의 방송구조를 만들어 미디어 시장의 다양성을 위협한다고 할 수 있다. 저작권 문제는 텔레비전 채널 개념이 플랫폼 개념으로 전환되면서 점점 중요한 이슈로 등장할 수 있다. 저작권 귀속에 관해서 우리 저작권법은 창작자주의를 채택하고 있어서 실제 창작 행위인 독립제작사에 저작권이 귀속되어야 하지만 ‘갑을관계’라는 힘의 역학관계이 작동해 현실은 그렇지 못한 실정이다(조용순, 2010). 방송 콘텐츠 산업 성장을 위한 생태계 조성은 방송제작시장의 수급의 문제로만 파악할 것이 아니다. 정부의 적극적 개입을 통한 조정이 필요하다. 제작사의 저작권 소유는 방송 산업의 성장을 위한 필수 조건이다. 앞서 영국이 방송법 제정 이후 직접 창작자인 독립제작사가 저작권을 소유함으로써 전 세계적으로 유통되는 프로그램과 포맷 시장을 개척하여 부가가치를 축적해 양질의 프로그램 제작으로 이어지는 선순환 구조를 만들었다는 점은 시사하는 바가 크다.

셋째, 종편의 독립제작 구조와 제작환경은 기존의 지상파 방송사 독립제작 관행과 종편의 신문사 관행이 더해져 새로운 형태의 노동과정과 제작구조를 형성하고 있다고 추정된다. 신문방송소유경영이라는 신문사와 방송이라는 이중교배에 의해 탄생한 내부 관리 체계는 왜곡된 독립제작 구조와 관행을 고착화 시키고 있음을 알 수 있다. 신문사 사주의 영향력, 신문사 방식의 의사결정 구조, 신문직에서 방송직으로의 업무 이동 등이 주요한 원인으로 작동하고 있는 것이다. 특히 프로그램 품질 검수인 ‘시사’ 관리 기준은 일관성보

다는 방송 제작과정에 무지한 내부 관리자 개인 성향에 의해 결정되거나 신문사 보도국 데스크 같은 역할로 독립제작 관리를 하고 있어서 위계화된 제작구조가 형성되고 있음을 확인할 수 있었다. 신문사 관행이 근본적으로 생산의 미시적 단계와 과정에 영향을 주는 중요한 요인으로 파악된다.

넷째, 종합편성채널이지만 종합편성이 이루어지지 않는 이면에는 태생 과정에서 나타난 문제의 결과를 성과로 착시하게 만드는 왜곡된 내부 제작 관행이 자리 잡고 있다. 종편 4사 모두 별도의 독립제작 관리부서가 존재하지 않는 것이 확인되었고 감사실마저 존재하지 않는 종편사도 있어서 부당한 거래나 계약에 대한 대내외적 감사시스템이 부재한다. 이런 연유로 광고국 중심으로 편성과 프로그램이 기획된다면 독립제작자들은 불법적 영업행위에 동조하도록 강요받을 수 있다. 개국 초기 있던 독립제작 관리 부서를 해체하고 개별 부서 단위로 프로그램 기획과 독립제작자 선정이 이루어지고 있다는 점은 편성권의 중심이 광고국에 있음을 상징적으로 보여준다. 지상파 독립제작은 콘텐츠제작국(MBC), 협력제작국(KBS), 콘텐츠파트너십팀(SBS) 등 편성제작본부 산하 부서에서 관리한다. 이러한 관리체계가 반드시 바람직하다고 볼 수는 없지만, 최소한 편성 독립권에 대한 견제 기능을 발휘할 수 있는 부서의 존재 유무는 중요하다고 볼 수 있다. 제작의 자율성이 광고부서와 광고주의 압력에 의해 좌우된다면 프로그램은 광고와 다를없고, 나아가 허위 과장된 내용으로 시청자들을 미혹되게 만들 수 있다. 광고부서에서 독립제작자에게 특정 내용이 들어가도록 압력을 가하는 등 제작의 자율성을 침해하는 불법 영업 관행이 유지된다면 전체 방송 콘텐츠 시장을 교란시킬 뿐 아니라 방송에 대한 시청자 불신으로 확대될 수 있다. 불법광고영업은 종편 재승인 기준에 반드시 포함되어야 할 전제조건이라고 할 수 있다.

종편의 독립제작은 ‘독립’이라는 표현을 쓰기 무색할 정도로 프로그램 소재 선정, 사주의 영향력, 시사 감수, 시청률 등에서 견고하게 통제받고 있다. 대내외적인 경쟁에서 밀리지 않기 위한 수단으로 독립제작자와의 관계를 왜곡되게 관행화하여 압박을 심화한다면 역설적으로 종편에서 독립제작자들이 떠날 수 있는 이유를 스스로 제공하는 것이다. 2015년 9월 현재, 한중자유무역협정(FTA)의 국회 비준을 앞두고 있는 가운데 중국 자본에 의한 창의인력 유출에 대한 우려의 목소리가 더욱 높아지고 있다. 실제로 현장에서는 현재진행형으로 교양·예능 프로그램 연출자와 작가들이 중국 자본으로 기획하고 연출하는 상황을 넘어 현지제작자로 변신을 꾀하고 있다. 창의적인 프로그램을 제작할 수 있는 창작자, 독립제작자가 성장할 수 있는 근본적 기반이 마련되기 위해서는 수익과 저작권에 대한 공정한 분배가 시장에 정착되어야 하는 것은 물론 현실적인 표준계약서와 제작비에 대한 제도

적 마련이 시급하다. 무엇보다 채널과 독립제작자들이 동등한 협력자라는 인식이 우선되어야 한다.

연구를 진행하는 과정에서 가장 절실하게 확인하고 싶었던 자료는 종편 승인 당시의 사업계획서였다. 그러나 방송통신위원회 홈페이지 그 어디에서도 찾을 수 없었다. 해당 자료에 대한 담당자 또한 수천 페이지가 넘는 비공개 자료라는 점을 이유로 들어 공개의 어려움을 전해 왔다. 간단히 요약된 ‘시청자 의견 공사용 자료’만이 있었을 뿐인데, 이마저도 인용의 의미를 찾을 수 없을 정도의 추상적인 선언에 머물고 있었다. 독립제작을 포함한 방송사의 제작 계획이 사업계획서에서 구체적으로 어떻게 적시되어 있고, 이것이 지켜지고 있는지 확인하는 것도 시작 단계의 연구 목적에 하나였으나 확인할 수 없어서 아쉬움으로 남는다. 더불어 현장의 목소리를 들었음에도 불구하고 실제로 제작 관행이 명시된 계약서나 합의서의 원본, 각 종편채널의 독립제작 관련 내부 문건 자료와 같은 객관적 자료 확보가 어려웠다. 독립PD, 방송작가는 물론 종편 내부 직원들조차 익명으로 조심스럽게 인터뷰를 진행해야 했던 까닭에 ‘고양이 목에 방울 달기’와 같은 자료 공개는 쉽지 않았다. 또한 민감한 현재 진행형의 사안에 관한 내용이 많아 각 종편 채널의 특징을 반영한 인터뷰 내용을 구체적으로 적시할 수 없었다. 마지막으로 종편 개국부터 폐지된 독립제작 프로그램을 채널별로 합산하지 못하였다. 일부 종편사는 종영 프로그램 정보가 홈페이지에서 사라졌고, 종편 담당자들조차 문서 제공에 거부감을 표시해 이에 대한 명확한 근거를 제시하지 못하였다.

이 연구는 여러 한계에도 불구하고, 현장 연구로서 종편 내부 관계자와 독립제작자 양쪽의 생생한 목소리를 통해 현재 종편 4사의 독립제작 관행에 대해 파악할 수 있었다는 점에서, 특히 종편 4사 내부 관계자들을 어렵게 수소문해 그동안 베일에 쌓여있던 이야기를 들어볼 수 있었다는 점에서 의의를 두고자 한다. 미처 다루지 못한 종편 독립제작에서의 구체적 상생방안 모색이나 제도적 보완점은 향후 논의의 장으로 열어두고자 한다.

## 참고 문헌

- 김경환 (2012). <외주제작 프로그램 의무편성 제도 폐지 연구>. 공정거래위원회.
- 김동원 (2014). 종편 3년간의 경영 평가: 광고수익과 방송광고시장. <국회 종편 3년 토론회> 자료집. 민주정책연구원.
- 김동원 (2015). 방송사 외주제작 구조개선 및 노동 인권 보장방안. <국회 외주제작프리랜서 노동인권 실태> 자료집. 새정치민주연합을지로위원회·전국언론노동조합·한국독립PD협회.
- 김미라 (2012). 종합편성채널의 초기 편성에 관한 연구. <언론과학연구>, 12권 2호, 145-169.
- 김서중 (2012). '미디어 관련 법의 현실과 공공성': 미디어공공성포럼 엮음(2012). <한국 사회와 미디어 공공성: 쟁점과 전망> (221-245쪽). 서울: 한울아카데미.
- 김승수 (2007). 외주제작시장과 스타시스템의 왜곡성장: 방송 공경제에서 방송 사경제로의 이행. <방송과 커뮤니케이션>, 8권 1호, 6-38.
- 김영주 (2009). 방송산업의 구조변화와 규제 쟁점. <경제규제와 법>, 2권 1호, 83-108.
- 김영한 (2008). <한국 방송노동시장의 유연화 연구: 1990년대 이후 방송노동자의 유연화 경험과 인식을 중심으로>. 한양대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김예란 (2003). 텔레비전 이야기하기 문화에 관한 연구. <한국언론학보>, 47권 6호, 31-58.
- 김재영 (2001). 방송외주정책에 관한 네 가지 신화: 영상시장 활성화를 위한 새로운 모색. <방송과 커뮤니케이션>, 2권 1호, 5-37.
- 김재영·이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가: 정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로. <방송문화연구>, 24권 1호, 7-38.
- 김현미 (2005). 문화 산업과 성별화된 노동. <한국여성학>, 21권 2호, 69-103.
- 노동렬 (2008). 수직적으로 해체된 드라마 시장에서의 전략적 생산요소 결합방식에 관한 연구. <미디어 경제와 문화>, 6권 3호, 7-50.
- 노동렬·박종구·임상혁 (2012). <외주제작, 협찬시장에서의 공정거래 환경조성을 위한 제도 개선방안 연구>. 방송통신위원회.
- 박지훈·류경화 (2010). 국제시사 프로그램의 생산과정에 미치는 영향력에 관한 연구. <언론과 사회>, 18권 2호, 2-39.
- 송용한 (2011). <방송콘텐츠 생산방식 변화에 따른 비정규 연출직의 노동생활: 지상파 방송사 시사 교양프로그램 제작의 외주화와 기술변화를 중심으로>. 성공회대학교 사회학과 박사논문.
- 신태섭 (2011). 종편채널에 대한 비판적 고찰. <정치커뮤니케이션 연구>, 23호, 183-216.
- 유의선 (2003). 외주제작 방송 프로그램 편성에 대한 헌법적 고찰. <방송과 커뮤니케이션>, 4호, 66-91.
- 윤석만·장하용 (2002). 외주정책을 둘러싼 논쟁의 특성과 그 성과에 관한 연구. <한국방송학보>, 16호 2권, 242-274.
- 이기형 (2010). "현장" 혹은 "민속지학적 저널리즘"과 내러티브의 재발견 그리고 미디어 생산자 연구

- 의 함의. <언론과 사회>, 18호 4권, 107-157.
- 이상길·이정현·김지현 (2013). 지상파 방송사 비정규직 노동자의 직무인식과 노동경험. <방송과 커뮤니케이션>, 14호 2권, 157-206.
- 이오현 (2012). 미디어 생산자 연구와 한국 언론장의 동학. 미디어공공성포럼 위음(2012). <한국 사회와 미디어 공공성: 쟁점과 전망> (307-329쪽). 서울: 한올아카데미.
- 이종구·송용한 (2010). 시사교양프로그램 외주제작 구조와 노동 통제방식의 변화. <산업노동연구>, 16호 2권, 233-272.
- 임영호 (2015). 한국 텔레비전 생산 연구의 실태 진단. <언론정보연구>, 52호 1권, 5-32.
- 조준상·김동준·김동원 (2012). <외주제작 시장 현황 조사 분석: 효율적 조사체계 제안과 정책적 함의를 중심으로>. 방송통신위원회.
- 정준희 (2011). 영국 독립제작 활성화 정책에 대한 비판적 평가: 기업가정신을 통한 인디(indies)의 재구성과 국가 의존적 독립 부문의 형성. <언론과 사회>, 19호 2권, 185-224.
- 정준희 (2014). 신규 복합 미디어 기업의 부상과 제작자 엑서더스. <한국언론정보학보>, 66호, 28-58.
- 조용순 (2010). 외주제작 방송콘텐츠의 저작권 귀속과 공정한 경쟁 환경의 구축에 대한 고찰. <예술경영연구>, 16호, 29-55.
- 조은기 (2002). 외주제작 논의의 쟁점과 지상파방송의 경쟁 도입. <2002년 언론학회 심포지엄 및 세미나>, 77-90.
- 조항제 (2003). 외주정책의 공과: 쟁점과 대안. <한국방송학회 세미나 및 보고서>, 3-20.
- 최세경 (2012). 종합편성채널의 편성전략, 장르 다양성 그리고 시청 성과. <방송문화연구>, 24호 1권, 75-109.
- 하주용 (2013). 종합편성채널의 초기 성과 분석: 사회문화적 성과와 운영 성과를 중심으로. <방송통신연구>, 85호, 37-67.
- 한선·이오현 (2010). 지역방송 프로그램 생산의 제한 요인에 대한 질적 연구: 광주지역 생산(자)문화를 중심으로. <한국언론학보>, 57호 4권, 243-268.
- 한진만·김연식·박승현 (2014). 종합편성채널의 콘텐츠 운용과 비대칭 규제에 대한 지상파 종사자들의 인식. <미디어 경제와 문화>, 12호 1권, 74-118.
- Atkinson, J. (1984). Manpower strategies for flexible organisations. *Personnel Management*, 16(8), 28-31.
- Bennett, W. L. (1996). *The politics of illusion*. NY: Longman.
- Christopherson, S., & Storper, M. (1989). The effects of flexible specialization on industrial politics and the labor market: The motion picture industry. *Industrial & Labor Relations Review*, 42(3), 331-347.
- \_\_\_\_\_ (1996). Flexibility and adaptation in industrial relations: The exceptional case of the US media entertainment industries. In L. S. Gray & R. L. Seeber (Eds.) *Under the stars: Essays on labor relations in the arts and entertainment*. (pp. 86-112). NY: ILR Press/Cornell University Press.



- \_\_\_\_\_ (2009). Working in the creative economy: risk, adaptation and the persistence of exclusionary networks. In A. McKinlay, & C. Smith(Eds.). *Creative labor: working in the creative industries*. (pp. 72–90). New York: Palgrave Macmillan.
- Dickinson, R. (2007). Accomplishing journalism: towards a revived sociology of a media occupation. *Cultural Sociology*, 1(2), 189–208.
- Garnham, N. (2005). From cultural to creative industries: An analysis of the implications of the “creative industries” approach to arts and media policy making in the United Kingdom. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), 15–29.
- Gitlin, T. (1994). *Inside prime time*. London: Routledge.
- Hesmondhalgh, D. & Baker, S. (2011). *Creative Labour*. London: Routledge.
- Kerr, P. (2013). Making film programmes for the BBC and Channel 4: The shift from in-House ‘producer unit’ to independent ‘package-unit’ production. *Historical Journal of Film, Radio and Television*, 33(3), 434–453.
- Mayer, V. (2009). Bringing the social back in: Studies of production cultures and social theory. In V. Mayer, M. J. Banks & J. T. Caldwell (Eds.), *Production studies: Cultural studies of media industries* (pp. 15–24). New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_, Banks, M. J. & Caldwell, J. T (2009). Introduction, production studies: Roots and routes. In V. Mayer, M. J. Banks & J. T. Caldwell (Eds.), *Production studies: Cultural studies of media industries* (pp. 1–12). New York: Routledge.
- Mckenna, A. T. (2012). Independent production and industrial tactics in Britain: Michael Klinger and Baby Love. *Historical Journal of Film, Radio and Television*, 32(4), 611–631.
- Murdock, G. (2003). Back to work: Cultural labor in altered times. In Andrew Beck. (Ed.), *Cultural work: Understanding the cultural industries* (pp. 15–36). London: Routledge.
- Murray, R. (1989). Fordism and Post-Fordism. In S. Hall & M. Jacques (Eds.), *New Times*, London: Lawrence and Wishart.
- Piore M. J. & Sabel, C. F. (1984), *The second industrial divide*. New York: Basic Books.
- Ryfe, M. D. (2006). *The nature of news rules*. *Political Communication*, 23(2), 203–214.
- Shoemaker, P., & Reese, S. D. (2011). *Mediating the message*. Routledge.
- Scott, A. (2008). Flexible production and regional development: The rise of new industrial spaces in North America and Western Europe. Retrieved Sept. 12th, 2015 from [http://www.researchgate.net/profile/Allen\\_Scott/publication/228051547\\_Flexible\\_Production\\_Systems\\_and\\_Regional\\_Development\\_The\\_Rise\\_of\\_New\\_Industrial\\_Spaces\\_in\\_North\\_America\\_and\\_Western\\_Europe/links/0c96053ad8ed39572a000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Allen_Scott/publication/228051547_Flexible_Production_Systems_and_Regional_Development_The_Rise_of_New_Industrial_Spaces_in_North_America_and_Western_Europe/links/0c96053ad8ed39572a000000.pdf)
- Storper, M. (1989). The transition to flexible specialisation in the US film industry: External economies, the division of labour, and the crossing of industrial divides. *Cambridge journal of economics*, 13(2), 273–305.
- Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. Free Press. 박홍수 역 (1995). <메이킹 뉴스: 현대사회의 현실의 재구성 연구>. 서울: 나남출판.

## 신문기사, 인터넷 자료

문화관광체육부 (2012. 12. 31). 방송영상독립제작사 신고 현황.

URL:[http://www.mcst.go.kr/web/s\\_data/statistics/statView.jsp?pSeq=623&pMenuCD=0408010000&pCurrentPage=1&pTypeDept=&pSearchType=01&pSearchWord=%EC%A0%9C](http://www.mcst.go.kr/web/s_data/statistics/statView.jsp?pSeq=623&pMenuCD=0408010000&pCurrentPage=1&pTypeDept=&pSearchType=01&pSearchWord=%EC%A0%9C)

- %EC%9E%91%EC%82%AC  
 방송통신위원회 (2014. 2. 28). 2013년도 종합편성 및 보도전문PP 사업계획 이행실적 점검결과  
 보도자료.
- 방송통신위원회 (2014. 3. 19). 2014년도 종편·보도PP 재승인 의결 보도자료.  
 URL: <http://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05020000&dc=K00000001&boardId=1112&boardSeq=37153>
- 방송통신위원회 (2014. 12. 1). 2014년도 방송산업 실태조사.  
 URL: <http://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A02020400&dc=K00000001&boardId=1006&boardSeq=40819>
- 방송통신위원회 (2015. 2. 6). 2014년도 방송시장 경쟁상황평가.  
 URL: <http://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A02020400&dc=K00000001&boardId=1006&boardSeq=40806>
- 방송통신위원회 (2015. 3. 20). 2014년 텔레비전 방송채널 시청점유율 조사결과(50위내).  
 미디어다양성정책과 보도자료.
- 방송통신위원회(2015. 6. 30). 2014년 방송사업자 재산상황 공표 자료. 방송통신위원회.  
 URL: <http://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K00000001&boardId=1113&boardSeq=41270>
- 유연석 (2015. 7. 15). 정규직PD의 갑질? 독립PD 폭행 '안면골절'. <CBS 노컷뉴스>.  
 URL: <http://www.nocutnews.co.kr/news/4444358>
- 이경민 (2014. 9. 29). 심슨 PACT 이사: 외주제작사 정책 변화가 영국방송산업 원원 이끌었다.  
 <전자신문>.  
 URL: [http://www.etnews.com/tools/article\\_print.html?art\\_code=20140929000306&charset=utf-8](http://www.etnews.com/tools/article_print.html?art_code=20140929000306&charset=utf-8)
- 최선영 (2015. 9. 5). 모든 스태프는 작품을 함께 만드는 가족이다: 독립PD 폭행 사건에 대한 MBN의  
 사과에 부처. <PD저널>.  
 URL: <http://www.pdjourn.com/news/articleView.html?idxno=56477>
- 최훈길 (2012. 3. 14). 독립제작사들 “종편, 피해 보상 없으면 소송·제작거부”. <미디어오늘>.  
 URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=100957>
- BBC Commissioning 사이트.  
 URL: <http://www.bbc.co.uk/commissioning/tv/articles/how-we-do-business>
- 국가법령정보센터 방송법 시행령.  
 URL: <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=1&query=%EB%B0%A9%EC%86%A1%EB%B2%95%20%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9#liBgcolor>
- 투고일자: 2015. 05. 31. 게재확정일자: 2015. 09. 17. 최종수정일자: 2015. 09. 21

# Independent Production Routines and Environmental Changes In 'Comprehensive Programming Television Channels' in Korea

Focusing on Interviews with Independent Producers, Broadcast Writers and Individuals Involved with the TV Channels

**Sun Young Choi**

Visiting Professor, Seoul Digital University

**Hee Jeong Han**

Assistant Professor, Kookmin University

This study examined changes in the independent production environment in the perspectives from flexible specialization of labor and media routines since January 2011, when comprehensive programming television channels (JTBC, MBN, Channel A, TV Chosun) emerged in Korea. In-depth interviews were conducted with thirteen individuals, including producers from independent production companies, broadcast writers, and individuals involved with these TV channels.

The interview results indicated that a flexible specialization production system had been established by the comprehensive programming channels. This means that they were heavily dependent on independent producers, except in relations to their own news programs. Moreover, it was identified that the production of diverse programs could be difficult due to absurd contract practices such as those related to TV ratings and performance systems. Second, these channels have implemented some positive changes such as the payment of higher production costs and an incentive system, compared to terrestrial TV stations. However, the incentive system also helps to aggravate internal competition in the channel and also instigate contract competitions among independent companies, which can eventually result in the channels for holding exclusive rights to certain content and, hence, unfair business practices. Third, as a result of the newspaper and broadcast cross-ownership system of the comprehensive programming channels, hierarchical independent production practices can be established under the influence of newspaper proprietors and executives or managers

who have previously worked for newspapers. Lastly, as a result of interviews with independent producers and individuals involved with the TV channels concerning the awareness of comprehensive programming channels, it could not be ascertained whether it is difficult to produce programs dealing with diverse items and genres, because programming autonomy has been distorted by capital or the advertisement market. In this circumstance, it is not surprising that some comprehensive programming channels mentioned that they prioritize profit and performance in programming. In conclusion, it is absolutely imperative that complementary and legal measures be implemented institutionally in order to redress the existing systematic dysfunctional routines in the independent productions of the comprehensive programming TV channels in Korea.

**KEYWORDS** Comprehensive Programming Television Channels, Independent Production, Flexible Specialization, Media Routines, Production Studies