

# 방송 외주제작 정책 관련 학술논문의 메타 분석 : 이명박·박근혜 정부에서 발간된 논문을 중심으로

A Meta-analysis of the Articles in Journals Related to TV Outsourcing Production Policy: Focused on the Treatise Published in Lee Myung-bak and Park Geun-hye Governments

강승묵

공주대학교 영상학과

Seung-Mook Kang(mookang@kongju.ac.kr)

## 요약

본고는 방송 외주제작 정책에 대한 학술적 관심을 재촉하기 위해 보수적인 정치성향의 이명박·박근혜 정부 집권기간 동안에 발간된 45편의 학술논문을 메타 분석했다. 메타 분석은 연구대상 논문들을 발간연도, 학술지, 학문분야의 3개 항목으로 분류하고 연구주제, 목적, 문제, 대상, 방법(론), 결과의 6개 항목과 각 항목별 세부 유형으로 구분해 이루어졌다. 연구결과에 의하면, 두 정부에서 발간된 논문들(각 30편, 66.7%와 15편, 33.3%)은 방송 외주제작 정책을 통해 방송의 공공성을 강조하는 연구주제보다 영리를 우선시하는 홍보성 주제를 주로 채택한 것으로 나타났다. 특히 경영경제 및 산업, 광고 관련 연구주제를 다룬 논문들(18편, 40.0%)이 가장 많은 비중을 차지한 것은 두 정부가 방송, 미디어, 콘텐츠, 영상 등의 자율성이나 다양성보다 정권기조에 부합하는 연구 사업을 중점적으로 지원했기 때문이라고 할 수 있다.

■ 중심어 : | 이명박·박근혜 정부 | 독립제작사 | 외주제작 정책 | 학술논문 | 메타 분석 |

## Abstract

This paper studied a meta-analysis of 45 papers published during the administration of Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments in order to renew academic interest in the TV outsourcing production policy. The meta-analysis was made up of classifications of three items(issued year, journal, academic field) and six items(topic, aim, question, subject, methodology, results). According to the results, the articles(30, 66.7% and 15, 33.3%) published during Lee & Park's regimes adapted the promotional topics for TV outsourcing production policy. The reasons for the papers(18, 40.0%) on management economy, industry, and advertising related to outsourcing production policy are because the two governments focused on research projects that matched the regime stance rather than the autonomy and diversity of broadcasting, media, contents, and the visual.

■ keyword : | Lee Myung-bak and Park Geun-hye Government | Independent Production Company | Outsourcing Production Policy | Articles in Journal | Meta-analysis |

## I. 서론

2017년 12월 19일, '방송프로그램 외주제작시장 불공정관행 개선 종합대책'이라는 제목의 보고서가 대통령 주재 국무회의 안건으로 채택되었다. 방송제작 인력 안전강화 및 인권보호, 근로환경 개선, 합리적인 외주제작비 산정 및 저작권 배분, 외주시장 공정거래 환경 조성, 방송분야 표준계약서 제개정 및 활용 확대 등의 내용이 담긴 이 보고서가 주목받은 이유는 초유의 전직 대통령 탄핵과 파면 후에 집권한 새 정부의 방송개혁 방향성을 가늠할 수 있는 마중물이었기 때문이다. 특히 '개혁', '진보' 성향이 강한 것으로 알려진 문재인 정부는 대선 기간 내내 언론개혁을 주창한 바 있다.

한국 언론사에서 집권 정부의 권력지향성에 따라 언론이 권력의 눈치를 살폈다는 점은 주지의 사실이다. 이를 언론의 탓으로만 치부할 수 없지만 언론계가 저널리즘의 책임을 다하지 못한 것도 부인할 수 없다. 방송통신 분야도 예외가 아니다. 집권 정부의 국정운영 방침에 따라 방송통신 정책, 산업, 시장, 인력구조 등의 주요 사안들이 결정되기 때문이다. 2008년 2월 25일부터 2013년 2월 24일까지 집권한 이명박 정부와 2013년 2월 25일부터 2016년 12월 9일, 국회의 탄핵소추안 가결과 대통령 업무(권한) 정지에 이어 2017년 3월 10일, 헌법재판소의 탄핵소추안 인용에 의해 대통령이 파면된 날까지 집권한 박근혜 정부는 보수적인 정치성향을 공유했다. 두 정부의 방송 정책도 이를 기반으로 안정적이고 시장친화적인 기조를 추구했다. 예를 들어, 이명박 정부는 2008년 11월에 IPTV 서비스 상용화, 2011년 12월에 종합편성 방송채널사용사업자 선정, 2013년 1월에 아날로그 방송시스템 종료와 디지털 방송 전면 시행 등의 친기업적인 정책들을 연달아 추진했고, 박근혜 정부는 이 정책들을 방송시장에 정착시키기 위해 방송사와 대기업 위주의 지원방안을 수립하면서 방송광고, 보도의 공정성, 공영방송 사장 임명, 방송 지배구조 등과 관련된 편파성을 드러내기도 했다.

이명박-박근혜 정부 집권 시기에 방송프로그램 공급원 확대, 지상파 중심의 독과점적 구조 완화, 프로그램 다양성 확대 및 경쟁력 강화, 창조적 제작 인력 확충, 방송 산업 국가 경쟁력 확보 등을 목표로 1991년에 처

음 도입된 방송 외주정책[1]이 어떤 성과를 냈고, 어떤 문제점을 갖고 있었는지에 대한 논의는 전무하다시피 하다. 약 10년 남짓 동안에 방송 산업 규모가 확대됨에 따라 독립제작사는 양적으로 증가했지만 외주정책이 "시장 거래 원칙의 작동을 저해함으로써 효율성을 저하"[2]시켰고, 외주제작 가이드라인, 표준제작서와 표준제작비, 외주인정제, 분쟁조정 등의 외주제작 관련 제도와 규정 등의 실효성이 미흡하다는 지적도 잇달았다. 예컨대, '2018년 방송프로그램 외주제작 거래 실태조사'(문화체육관광부-한국콘텐츠진흥원, 2019년 2월)에 의하면, 방송사와 독립제작사 간 표준계약서에 대한 인식차가 여전히 높았으며, 선지급금이나 간접광고료 책정, 의도적인 선정성 강요와 책임전가, 외주제작비에 대한 인신모독 등 방송사의 이른바 '갑질'에 대한 논란도 지속적으로 반복되고 있었다.

특히 30년 전이나 지금이나 외주제작 정책 수립과 시행 주체는 정책의 직접적인 수혜자이자 피해 당사자인 독립제작사가 아니라 유관 정부부처와 방송사, 대기업이다. 독립제작사에게 의사결정권이 보장되고, 독립제작사가 자발적으로 참여하기보다 정부부처와 방송사, 대기업이 외주제작 정책을 좌지우지해왔던 것이다. 그렇다보니, 계약서가 작성되지 않거나 불공정하게 체결되고, 표준제작비에 의해 제작비 산정이 이루어지지 않으며, 제작비가 지급조차 되지 않고, 이미 결정된 편성이 변경, 취소되거나 저작권 관련 분쟁이 계속될 수밖에 없다. 따라서 정작 가장 시급하게 논의해야 할 방송프로그램의 질적 수준, 독립제작사의 경쟁력, 우수한 제작인력의 안정적 확보와 복지 등은 논의되기 일쑤였다.

이에 본고는 '갑을'의 지배-피지배 구조에 강압적으로 종속된 독립제작사의 경쟁력 확보와 시청자의 방송이용 권리 확대에 논점을 두고자 한다. 이런 연구배경에 따라 이명박-박근혜 정부의 집권기간에 발간된 방송 외주제작 정책 관련 학술논문을 메타 분석함으로써 관련 연구에 대한 학술적 관심을 재추구하고 논의의 장을 확장하는 것이 본고의 연구목적이다. 연구방법은 외주(독립)제작 정책에 대한 이론적 탐구와 함께 메타 분석 관련 선행연구를 참조해 분석을 위한 항목과 유형을 설계하고, 연구대상 학술논문을 3개 항목으로 일차 구분한 후, 6개 항목으로 이차 분류해 6개 항목별 세부 유형에

따라 메타 분석하는 것으로 연구문제를 설정했다.

## II. 이론적 논의

### 1. 외주제작(사)과 외주제작 정책

1991년에 처음 시행된 이후 수차례 재개정된 외주제작 정책은 “지상파방송사에게는 규제 그리고 독립제작사에게는 지원이라는 양면성을 가지고 있어 이해당사자 간의 대립”[3]을 지속적으로 야기해 왔다. 방송계와 학계, 제작 현장에서는 여전히 외주제작 정책에 대해 찬반 의견이 명확하게 엇갈리기도 한다. 방송법과 방송법시행령에 근거해 방송통신위원회가 제정한 ‘방송프로그램 등의 편성에 관한 고시’ 제9조의 2(순수외주제작 방송프로그램의 인정기준)에 의하면, 외주제작방송프로그램은 외주제작사가 직접 작가, 주요 출연자 및 스태프 등과 계약을 체결해 실질적인 제작을 담당한 프로그램으로 규정되어 있다. 지상파방송사는 이 규정에 의해 제작된 방송프로그램을 외주제작 의무편성비율에 따라 매 반기 전체 방송시간의 최소 19%에서 최대 35%, 종합편성방송사업자는 15% 이내로 편성해야 한다.

방송프로그램 제작 및 공급원을 다변화해 지상파방송사 중심의 수직적 독점지배구조를 개선해 방송시장을 확장하기 위해 도입된 외주제작 의무편성비율은 독립제작사의 ‘일차적’ 성장 기반이었다. ‘일차적’이라고 기술한 이유는 독립제작사의 성장이 외주제작 방송프로그램의 양적 증대만으로 달성되지 않기 때문이다. 외형상 의무편성비율이 확대되더라도 방송프로그램의 질적 품질 제고, 우수제작인력 육성, 제작환경 개선, 안정적인 경영체제와 공정한 시장경쟁 구축 등이 보장되지 않으면 독립제작사의 자생력 확보는 요원할 수밖에 없다.

문화산업진흥기본법 제1장, 제2조에 의하면, 독립제작사는 방송영상물을 제작하여 「방송법」에 따른 방송사업자, 중계유선방송사업자, 음악유선방송사업자, 전광판방송사업자 또는 외국 방송사업자에게 제공하는 사업을 하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관에게 신고하는 자로 정의된다. ‘방송영상독립제작사’의 약칭인 독립제작사는 방송사로부터 법

적, 행·재정적으로 ‘독립’된 사업자 일반을, 외주제작사는 독립제작사 중에 방송사와 방송프로그램 제작공급 계약을 체결한 사업자를 각각 가리킨다. 독립제작사가 방송사로부터 방송프로그램 제작을 외주 방식으로 위탁받아 계약서를 작성한 후 방송프로그램을 제작하면 독립제작사는 방송사의 외주제작사가 되는 셈이다.

외주제작 정책은 외주에 의한 방송프로그램의 위탁 제작 과정 및 결과와 관련된 모든 법적, 행·재정적 제도와 규정 등을 가리킨다. ‘지상파방송사에 대한 외주제작 의무편성비율’과 ‘외주제작사에 대한 차별적 협찬고지 허용’의 두 갈래로 정착된 외주제작 정책은 “지상파 자체제작 중심의 방송 프로그램 제작 구도를 다원화함으로써 제작 주체의 다양성을 증대”[4]하는데 주안점을 두었다. 그러나 독립제작사를 통해 지상파방송사, 종합편성채널사용사업자, 복수채널사용사업자의 독과점적인 방송시장 지배력을 분산시키고자 했던 외주제작 정책은 적잖은 부작용을 양산하기도 했다. 특히 방송사와 외주제작사 간의 일방적인 거래 관행이나 외주제작사들의 과당 출혈경쟁에 따른 경영환경 악화는 가장 심각한 문제점이었다. 즉, 외주제작사의 “제작 물량이 이미 프로그램 시장에 초과 공급되기도 하여 제작비를 제대로 받지 못하는 현상이 발생”[5]하거나 종합편성채널사용사업자의 “편법적인 계약합의서 작성, 갑의 지위를 이용한 저작권 일방 소유 등 불공정 거래”[6] 관행이 공고해지면서 독립제작사의 경영 ‘독립’은 더욱 어려워졌다.

외주제작사를 포함해 방송영상독립제작사는 방송프로그램을 비롯한 다양한 영상콘텐츠의 생산 주체여야 한다. 또한 주로 드라마, 다큐멘터리, 교양프로그램 등의 장르에 국한되지만 방송플랫폼의 다변화 등 방송 생태계가 급변하는 상황에서 독립제작사의 자생력이 곧 방송 산업 전체의 경쟁력이라고 해도 무방할 것이다. 따라서 외주제작 정책 가운데 ‘지상파방송의 외주제작 편성비율의 자율성 확대’, ‘지상파방송사와 독립제작사 간의 불평등한 거래 및 저작권 문제 해결’, ‘표준제작비 산정 기준 마련’, ‘광고규제 제도 완화’[7] 등을 통해 방송영상콘텐츠 시장을 활성화시킬 수 있는 제도적 방안의 필요성이 꾸준히 제기된다.

방송 외주제작 정책의 실효성에 대한 방송 현장의 문

제제기와 함께 외주제작 정책에 대한 '학술적 평가가 부족'[8]하다는 자성적 비판도 끊이지 않는다. 물론 그동안 다양한 학문분야에서 다방면으로 외주제작 정책 전반에 걸쳐 논의되었지만 “논의를 거듭할수록, 정책적 보완책이 동원될수록, 또한 외주 정책의 연한이 쌓여갈수록 문제점은 그만큼 더 복잡해지고 심각해지며, 이해당사자들의 외침 역시 거칠어지는”[8] 국면이 여전히 반복되고 있다. 따라서 외주제작 정책이 도입된 지 30년이 지나는 현 시점에서 정부 차원의 정책개발과 별도로 학계 차원의 학술적 연구가 더욱 촉구된다고 할 수 있다.

## 2. 메타 분석 연구방법론

메타 분석(meta-analysis)은 기존 연구를 (재)서술하는 문헌검토(literature review)와 달리 기존 연구 자체가 분석 자료(dataset)가 되어 이미 검토된 문헌을 재탐구할 수 있도록 한다. ‘~뒤에’라는 뜻의 희랍어 ‘meta’가 의미하듯이, “역사적으로 축적된 연구성과물과 선행연구들이 어떠한 연구경향과 규칙성을 지니고 있는지, 나아가 변별성은 어디서 나타나는지를 규명하는 접근방법”[9]이 메타 분석인 셈이다. 따라서 메타 분석 연구(meta-research)는 연구경향의 규칙성을 도출해 연구 성과를 진단하고 진단 결과를 비판적으로 성찰하는데 적합한 방법이라고 할 수 있다[10].

메타 분석 연구는 주로 특정 연구주제를 다룬 연구결과(논문) 전체를 분석대상으로 설정해 각각의 연구들을 구분하고 비교하는 방식으로 이루어진다. 선행 연구 결과를 통계적으로 종합해 일반화된 결론을 도출하는 연구방법인 메타 분석[11]은 연구에 대한 연구이자 분석에 대한 분석으로서, “기존 연구결과를 통해 보다 일반적인 결론을 이끌어내는 요약정리”[12]라고 할 수 있다. 특히 자의적 분류방식에 의하면, 메타 분석은 연구방법을 구분하고 연구결과를 비교해 결론을 정리한다. 구체적인 정리방법은 기존 연구결과의 유의미한 통계를 분석하고 변수들 간의 관계에 기초한 메타 결론을 제시하는 방식(voting method)과 열(row) 칸에는 기존 연구들을, 행(column) 칸에는 주제(이론, 조사방법, 조작적 정의, 분석결과, 결론 등)를 기술하는 단어 표를 제시하는 방식(word table data-display)의 두 가지로 나뉜

다[13].

메타 분석 연구를 수행하기 위해서는 다섯 단계의 절차가 필요하다[14]. 첫째는, 연구목표에 따라 연구방법론이 결정되기 때문에 우선 분석목표를 설정하고, 둘째는 설정된 분석목표에 적합한 분석대상을 정해 연구가 광범위해지지 않게 하며, 셋째는 분석대상을 제대로 찾지 못하면 연구의의 일반화가 어려워지기 때문에 적절한 방식으로 분석대상을 정하는 것이고, 넷째는 분석목표에 맞는 기준을 구체적으로 설정하는 것이며, 다섯째는 기준에 맞는 결과를 분석·정리하는 것이다. 기준이 설정되었어도 분석결과가 종합적이고 체계적이지 않으면 메타 분석의 연구의의는 감소될 수밖에 없다.

메타 분석은 방법론적으로 일정 부분의 시각과 접근 방식들을 배제하고[15], 심층인터뷰나 참여관찰법 등의 다른 질적 연구방법론을 활용한 경우에 비해 새로운 이론자원의 개발이나 대안적 연구방향을 제시하는데 있어 제한적이라는 지적을 받기도 한다[16]. 그럼에도 불구하고 메타 분석이 기존 연구들을 통시적으로 조망하고 향후 연구방향에 대한 길잡이 역할을 할 수 있으며[17], 기존 연구에 대한 장단점을 파악하고 후속 연구에 필요한 제언을 할 수 있게 한다는 긍정적인 평가를 받기도 한다[18]. 무엇보다 선행연구의 주제와 방법론에 대한 메타 분석 연구의 의의는 기 진행된 개별 연구들을 종합적으로 분석해 학술적 쟁점과 현실 과제를 도출해낼 수 있다는 데 있다[19].

특히 메타 분석 연구의 필수전제조건은 분석 항목과 유형의 설계이다. 즉, 연구대상 논문들을 객관적이고 타당하게 분류하는 것이 연구의 기본 바탕인 것이다. 분류 기준은 연구대상과 문제에 의해 일차적으로 정해지며, 구체적인 분석 유목은 저자, 발간 연도, 연구주제(제목), 연구목적, 개념적·이론적 배경, 조작적 정의, 연구문제, 가정(hypothesis), 변수, 연구방법론, 연구결과 및 결론 등으로 구성된다. 본고의 연구 분야가 속한 언론학에서의 메타 분석 연구는 “저자 특성 또는 방법론에 주목하는 외국의 메타 분석에 비해”[20] 주로 ‘연구연역’에 중점을 두고 수행된다. 즉, 방송이나 광고, 미디어, 저널리즘 등의 특정 연구 영역에 대한 분석적 메타 분석이 언론학 분야에서 주로 채택되는 방법론이라고 할 수 있다.

### III. 연구대상 및 연구문제

본고의 연구대상은 이명박박근혜 정부 집권기간(2008년 2월~2017년 3월)에 발간된 방송 외주제작 정책 관련 학술논문들이다. 해당 논문들은 한국연구재단 등재 및 등재후보 논문들 가운데 온라인 학술정보 제공 기관인 DBpia(<http://www.dbpia.co.kr>)에서 외주제작(사), 독립제작(사), 외주(제작) 정책을 개별 입력해 검색된 결과를 토대로 선정되었다. 논문 제목, 부제, 국문 초록에 해당 키워드가 있는 논문들이 주 대상이었고, 외주제작 정책은 외주제작이나 외주정책과 중복되기 때문에 검색결과가 동일하게 추출되었으며, 유관 기관과 기업, 연구소의 보고서, 학술단체의 정기학술대회, 세미나에서 발표된 자료는 제외되었다.

이와 같은 과정과 절차를 거친 논문들 가운데 제목, 부제에 키워드가 명기된 16편은 연구대상으로 바로 선정되었고, 국문초록에 키워드가 포함된 29편은 메타 분석 유무를 기준으로 추가 탐색 과정과 절차를 거친 후에 선정되었다. 최종 선정된 45편이 양적 측면에서는 다소 적을 수 있으나 외주제작 정책 관련 연구가 연구자, 수행기관, 지원기관, 기업 등의 이해관계에 따라 첨예하게 영향을 받는데다가 ‘문화계 블랙리스트’ 사례에서 볼 수 있듯이, 이명박박근혜 정부는 정부가 추진하는 방송 관련 정책에 비판적인 연구 사업에 대한 지원에 소극적이었기 때문에 양적 측면에서 미흡하다는 결과 자체가 오히려 유의미한 연구결과라고 할 수도 있다.

본고의 연구문제는 45편의 논문들을 첫째, 발간연도(집권정부), 학술지(언론 및 비언론), 학문분야(언론학, 비언론학)의 3개 항목별로 구분해 메타 분석하고, 둘째, 연구 주제, 목적, 대상, 문제, 방법론, 결과(결론) 등의 6개 항목과 각 항목별로 세부 유형을 분류해 항목별유형별 메타 분석하는 것으로 설계했다. 연구주제는 논문 제목과 연구문제, 결과(결론)를 바탕으로 추론했고, 연구배경에 해당하는 연구목적과 대상, 문제, 방법(론)은 논문의 원문을 준용했으며, 연구결과는 연구의의와 한계, 제언을 포함했다.

### IV. 연구결과

#### 1. 발간연도, 학술지, 학문영역별 메타 분석 결과

연구대상 학술논문을 발간연도별로 살펴보면, 2008년 8편, 2009년과 2010년 각6편, 2011년과 2012년 각5편씩이고, 2013년 2편, 2014년과 2015년 각6편, 2016년 1편이다. 이명박 정부 집권기간에 발간된 논문(30편, 66.7%)이 박근혜 정부 집권기간에 발간된 논문(15편, 33.3%)보다 두 배 더 많았으며, 1편만이 등재후보학술지에서, 나머지 44편은 등재학술지에서 발간되었다.

표 1. 발간연도, 학술지, 학문분야별 메타 분석 결과

항목	논문제목	편수/비율(%)
발간연도 (집권정부)	이명박 정부(2008.2.25.~2013.2.24.)	30/66.7
	박근혜 정부(2013.2.25.~2017.3.10.)	15/33.3
학술지 (언론 및 비언론)	언론(방송) 유관 학술지	38/84.4
	비언론(비방송) 유관 학술지	7/15.6
학문분야 (언론학 및 비언론학)	언론학(방송학 포함) 분야	42/93.3
	비언론학(법학, 경영학, 융복합학 등) 분야	3/6.7

박근혜 정부보다 이명박 정부 집권기간에 발간된 논문이 더 많은 이유는 이명박 정부가 공익보다 이윤추구를 중시하는 친기업적인 경제정책을 바탕으로 방송 산업 구조를 재편하는 기조를 적극적으로 수립 및 운영했기 때문이다. 이명박 정부는 방송통신위원회를 통제가 구화하고, 공영방송을 사유화하며, 민영미디어랩의 공적 책무를 간과하는 등 방송의 공공성보다 정치 및 자본권력의 유지나 강화를 위한 이데올로기적 장치로 방송을 활용했다. 따라서 외주제작 정책도 방송을 포함한 언론장악을 위한 도구로 인식되었고, 이에 부합하는 정책홍보 및 제언 성격의 연구들이 이명박 정부에서 중점적으로 수행되었다. 박근혜 정부에서는 방송 관련법이나 제도 등의 이슈가 상대적으로 적었고, 방송의 공영성에 대한 정부 차원의 관심과 이해 정도도 부족했기 때문에 외주제작 정책 관련 연구 자체가 활성화되지 못했다. 또한 박근혜 정부의 집권기간이 짧았던 것도 논문 수가 적은 이유들 가운데 하나라고 할 수 있다.

학술지별 분석결과에 의하면, 언론(방송) 유관 학술지 발간 논문 37편(84.4%), 비언론(비방송) 유관 학술지

발간 논문 7편(15.6%)으로 나타났다. 구체적으로는 한국콘텐츠학회논문지(한국콘텐츠학회) 8편(21.6%), 언론과학연구(한국지역언론학회) 6편(16.2%), 방송과 커뮤니케이션(문화방송) 5편(13.5%), 한국방송학보(한국방송학회) 4편(10.8%), 방송문화연구(KBS공영미디어연구소), 미디어경제와 문화(SBS) 각3편(각8.1%), 한국언론학보(한국언론학회), 한국언론정보학보(한국언론정보학회), 언론정보연구(서울대학교 언론정보연구소) 각 2편, 방송통신연구(한국방송학회), 언론과법(한국언론법학회), 지역과 커뮤니케이션(부산울산경남언론연구회) 각1편이다. 한국콘텐츠학회논문지, 언론과학연구, 방송과 커뮤니케이션, 한국방송학보 등 4개 학술지 발간 논문(23편)이 전체(45편)의 절반을 넘는 비중을 차지했다. 비언론 유관 학술지 발간 논문은 인문콘텐츠(인문콘텐츠학회) 2편, 법학연구(인하대학교 법학연구소), 디지털융복합연구(한국디지털정책학회), 예술경영연구(한국예술경영학회), 문화경제연구(한국문화경제학회), 한국엔터테인먼트산업학회논문지(한국엔터테인먼트산업학회) 각1편 등 7편이다.

학문분야별로는 방송학을 포함한 언론학 분야가 45편 가운데 42편(93.3%)을 차지했다. 비언론학 분야는 법학과 경영학 분야에 속하는 한국엔터테인먼트산업학회논문지, 예술경영연구, 법학연구에 실린 논문 3편(6.7%)이다. 이는 지상파방송 드라마제작 시스템에 영향을 미치는 문화산업전문회사(문상현, 유건식, 2014), 방송사와 외주제작사 간 부당한 저작권계약(이치형, 2013), 방송프로그램(콘텐츠) 제작 인력 양성 시스템(이정우, 이영주, 2012), 방송외주제도 20년의 평가와 개선방안(최세경, 2010) 등 4편이 각각 문화경제연구, 디지털융복합연구, 인문콘텐츠(2편) 등 비언론 유관 학술지에서 발간되었으나 언론학 분야의 연구주제를 다루었기 때문에 언론학 분야로 분류된 결과에 따른 것이다. 특히 외주제작 방송프로그램의 저작권 관련 법적 문제를 다룬 연구들이 법학연구(김서기, 2009) 외에 한국콘텐츠학회논문지(신정아, 한희정, 2015), 언론과법(윤성욱, 2011), 한국언론학보(정인숙, 2011), 한국방송학보(김희경, 2009) 등 언론(방송) 유관 학술지에서도 비교적 꾸준히 발간된 것이 주목할 만하다고 할 수 있다.

## 2. 항목 및 유형별 메타 분석 결과

연구주제 항목은 법적, 행·재정적 제도/규정, 경영경제, 산업 및 광고, 방송프로그램 제작 및 편성 등의 유형으로 세분화된다. 이 유형들 가운데 외주제작 의무비율, 표준제작비, 방송프로그램 제작 및 공급 계약이나 규제 등에 관한 법적, 행·재정적 제도/규정에 관한 논문이 11편(24.4%), 경영경제, 산업 및 광고 관련 논문이 18편(40.0%), 방송프로그램 제작 및 편성 관련 논문이 16편(35.6%)으로 연구주제가 정해진 것으로 나타났다. 이는 외주제작 정책이 방송사와 독립제작사의 경쟁력과 직결된 만큼 방송사 및 독립제작사의 조직운영 방식이나 경영 환경을 개선하기 위한 방안, 광고 수익을 극대화하는 전략 등과 관련된 연구주제들이 다수일 수밖에 없었고, 이를 실질적으로 뒷받침하는 제작이나 편성, 법적, 행·재정적 이슈 순으로 연구주제가 분포된 결과에 따른 것이라고 할 수 있다. 표준제작비와 표준계약서, 프로그램(콘텐츠) 유통, 생산요소 투입, 수평적 결합, 간접광고 등 경영경제, 산업 및 광고 관련 연구주제 비율이 가장 높은 이유는 외주제작 정책이 결국 자본논리에 의해 결정된다는 사실을 반증한다.

표 2. 항목 및 유형별 메타 분석 결과

항목	유형	편수/비율
주제	법적, 행·재정적 제도/규정	11/24.4
	경영경제, 산업 및 광고	18/40.0
	방송프로그램 제작 및 편성	16/35.6
목적	정책연구	41/91.1
	학술연구	4/8.9
문제	법적, 행·재정적 제도/규정	11/24.4
	경영경제, 산업 및 광고	18/40.0
	방송프로그램 제작 및 편성	16/35.6
대상	관련 문헌 등 2차 자료	24/53.3
	관련 기관 및 기업, 연구소, 학계 등 전문가	21/46.7
방법(론)	심층면접	13/28.9
	심층면접과 기타 방법(론) 결합	8/17.8
	문헌연구, 2차 자료 분석	18/40.0
	설문조사 및 통계분석(양적 연구)	5/11.1
	기타	1/2.2
결과	정책적 제언	43/95.6
	학술적 후속 연구 제언	2/4.4

또한 법적, 행·재정적 제도나 규정을 다룬 논문들 가운데 저작권 관련 연구들(김희경, 2009; 신정아, 한희정, 2015; 이치형, 2013; 정인숙, 2011; 조용순, 2010)

이나 외주제작 정책 도입 20년을 지나는 시점(2010년)에서 정책성과를 평가한 논문들(문성철, 2011; 최세경, 2010) 또한 외주제작의 경영경제적인 측면과 직간접적으로 연계된 연구주제를 중점적으로 다루고 있었다.

이명박박근혜 정부의 집권기간을 구분해 연구주제 항목과 유형을 분석하면, 법적, 행정정책 제도나 규정을 다룬 논문이 9편과 2편, 경영경제, 산업 및 광고를 다룬 논문은 11편과 7편, 방송프로그램 제작 및 편성 관련 논문이 10편과 6편으로 각각 분류되었다. 이명박 정부에서는 방송통신위원회, 공영방송, 민영미디어랩 등과 관련된 정치적 논란과 정부의 언론장악에 대한 사회적 논란이 극명하게 드러났기 때문에 3개 유형의 연구주제들이 전반적으로 모두 논의되었는데 반해 박근혜 정부에서는 경영경제, 산업 및 광고와 제작 및 편성 관련 연구주제들에 집중되어 있음을 알 수 있다.

연구주제에 대한 메타 분석에서 주목할 만한 것은 드라마제작산업의 외주제작 프로젝트 기반조직의 주요 스태프 구성(노동렬, 2015.7), 외주정책이 제작인력의 동기부여에 미친 영향(정운경, 2015), 한국독립제작사 협회의 방송영상콘텐츠 제작인력 양성시스템(이정우, 이영주, 2012)과 같이 제작인력의 중요성을 강조한 연구들의 학술적·정책적 연구의의에 대한 재평가와 함께 후속 연구에 대한 관심과 지원이 필요하다는 점이다.

연구목적의 분석결과에 의하면, 외주제작 정책 관련 연구가 '학술'보다 '정책'에 대한 분석적 연구에 집중되는 경향이 있기 때문에 학술적 연구(4편, 8.9%)보다 정책적 연구(41편, 91.1%)가 많을 수밖에 없음을 재확인할 수 있었다. 이는 향후 외주제작 정책과 관련된 연구의 객관성과 타당성 확보를 위해서라도 실무적인 용도의 정책연구 못지않게 학술적인 목적의 이론연구가 활성화되어야 함을 역설적으로 논증한다고 할 수 있다.

연구문제의 분석은 연구문제가 연구주제와 밀접하게 연관되어 있으며, 연구배경과 목적에 따라 연구문제가 구체적으로 설계되기 때문에 연구주제의 분석 결과와 동일하게 나타났다. 이는 선행연구가 부족하거나 연구자가 연구결과에 대한 확신이 부족할 때 질문 형태로 제시되는 것이 연구문제이기 때문에 연구문제의 설계는 곧 탐색적 연구를 위한 연구주제의 가설정과 동일하다는 전제를 따른 것으로 이해할 수 있다.

연구대상에 대한 메타 분석은 외주제작 정책과 관련된 기존 선행연구, 유관 정부부처와 기관, 기업 및 연구소 등에서 발간한 각종 보고서 등의 문헌연구용 2차 자료를 연구대상으로 선정한 논문이 18편(40.0%)이고, 심층면접 대상으로 선정된 인터뷰이(interviewee)를 연구대상으로 선정한 논문이 21편(46.7%)으로 유사하게 나타났으며, 설문조사와 기타가 6편(13.3%)이었다. 연구대상은 연구목적의 달성을 위해 연구문제를 분석하는데 있어 핵심 재료이기 때문에 매우 정치하게 선정되어야 한다. 특히 외주제작 정책과 관련된 연구에서는 정책 자체와 정책을 담고 있는 문헌, 정책을 수립하고 운영하는 전문가들이 곧 연구대상이기도 하다.

또한 연구대상 선정은 연구방법론의 설계와 직결되는데, 외주제작 정책 연구에서 기존 문헌을 2차 자료로 활용한 연구는 법률, 제도, 시행령 등의 관련 규정이나 지침, 기업공시 자료 등을 주로 분석한 것으로 나타났다. 문헌연구를 방법론으로 활용한 논문들(18편, 40.0%)은 외주제작사와 방송사 간 저작권 관련 계약서(이치형, 2013), 저작권) 법률, 법령, 규정, 지침(강형철 외, 2008; 김서기, 2009; 김희경, 2009; 윤성욱, 2011; 이희복, 차영란, 2010; 조용순, 2010), 편성이나 시청률 자료(김관규, 정길용, 2009; 김병선, 2008; 김미라, 2012; 서영남 외, 2008; 전익진, 은혜정, 2014), 백서, 보고서, 경영자료(노동렬, 2015.6; 이문형, 2010; 이영미, 2010; 이영미 외, 2009; 이진석, 2014) 등을 분석 자료로 채택했다. 특히 본고의 연구방법론처럼 DBpia에서 외주, 콘텐츠, 방송 등을 키워드 검색해 추출된 30여 편의 논문을 메타 분석하거나(문성철, 2011) 기존 문헌, 신문기사, 통계자료 등을 도서관 서베이(library survey) 방식으로 정리 및 재가공한(최세경, 2010) 연구들도 있었다.

연구방법론으로 심층면접을 활용한 논문들(13편, 28.9%)은 외주제작 관련 직종에서 전문 직무경력을 쌓은 전문가를 5명(노동렬, 2015.7)에서 20명(이정우, 이영주, 2012) 정도 연구대상으로 선정해 심층면접을 진행했다. 심층면접은 대부분 반구조화 방식으로 이루어졌고, 유선이나 전자메일을 통한 서면질의응답이 추가된 경우(노동렬, 2015.6)도 있었다. 전문가그룹은 방송통신 관련 기관의 외주제작 관련 담당자, 방송사와 외

주제작사의 제작, 편성, 경영 관련 직무 담당자가 대다수였고, 연구주제에 따라 학자(정인숙, 2015), 회계사(문상현, 유건식, 2014), 작가(신정아, 한희정, 2015), 대학 재학생(정운경, 2015), 방송 예비제작인력(이정우, 이영주, 2012)도 있었다. 특히 1970년대 '선망 받는 직업'이 아니었던 텔레비전 교양 피디의 직무와 직업 정체성을 '생애사적 개방형 구술인터뷰' 형식으로 분석한 연구(백미숙, 2012)는 연구주제와 방법론적 측면에서 학술적인 연구의의가 높다고 할 수 있다.

심층면접과 기타 연구방법(론)이 결합된 논문들(8편, 17.8%)은 심층면접과 문헌연구 방식이 상호 보완관계를 형성하면서 연구의의를 확보하려는 경향을 보인다. 이 논문들 가운데 창의적인 TV 드라마 영상표현을 위한 연출 역량에 대한 연구(노동렬, 2014)는 사례연구와 2차 자료 분석을 심층면접과 병행했고, 제작 스태프의 고용구조 변화를 탐색한 연구(김병선, 김건용, 2011)는 심층면접과 함께 드라마, 예능, 시사교양 프로그램의 엔딩 크레딧을 분석했으며, 비디오저널리스트(VJ)의 방송 프로그램 제작 실태를 조사한 연구(이중탁, 이종진, 2009)는 심층면접과 설문조사를 병행했다.

설문조사와 통계분석을 방법론으로 활용한 양적 연구는 지상파 방송 4개 채널의 드라마 장르와 시청률의 연관 규칙 분석(전익진, 은혜정, 2014), 상호지향성모델(co-orientation model)을 활용한 지상파방송사와 독립제작사의 간접광고 시행에 대한 인식 차이 조사(임정수, 2011), 외주 제작 드라마의 생산요소에 대한 설문조사(유세경, 김숙, 2010), 고화질 VOD 이용 요인 분석(최성진 외, 2009), 시청률 자료의 데이터 분석(서영남 외, 2008) 등 5편(11.1%)이다. 기타 1편은 KBS1TV에서 방송된 완전 외주제작 다큐멘터리 <수요기획> 461편 가운데 437편을 모니터링 전수조사를 통해 소재 유형을 분석한 연구(이정우, 강승묵, 2013)이다.

연구결과(결론)에 대한 메타 분석 결과에 의하면, 외주제작 정책 관련 연구들의 연구대상이 '정책' 자체이기 때문에 정책에 대한 학술적 비판보다 실질적으로 정책을 검토하고 제언하는데 중점을 두는 정책적 연구가 43편(95.6%)으로 절대다수를 차지하는 것으로 나타났다. 유익하게 학술적 논의에 중점을 둔 논문은 기호학에 이론적 기반을 두고 텔레비전 드라마의 영상표현에

대한 연출자의 역량과 광고제작자로서의 기능을 탐색한 연구(노동렬, 2014)와 문화연구에서 주로 인용되는 헤게모니와 구별 짓기 등의 개념을 활용해 교양 피디의 직무와 직업 정체성에 천착한 연구(백미숙, 2012) 2편이었다. 이와 같은 연구결과는 이명박-박근혜 정부가 방송, 미디어, 콘텐츠, 영상 등의 자율성이나 다양성을 제한하면서 정권기조에 부합하는 연구 사업을 중점적으로 추진한데 따른 것이라고 할 수 있다.

## V. 결론 및 제언

4차 산업혁명이 방송통신 분야에도 전례가 없는 변화를 추동하는 상황에서 방송플랫폼과 방송콘텐츠를 상품이나 재화로만 인식하면 공공재로서의 방송에 대한 논의는 불필요해질 수밖에 없다. 또한 방송사와 독립제작사가 '외주' 제작된 방송 '제품' 판매를 통해 영리만 추구하면 방송의 공공성이나 공익성은 쓸모가 없어진다. 한국 방송계에서 그 조짐이 본격적으로 나타나기 시작한 것은 이명박 정부 무렵이었다. 특히 2010년 12월 31일, 방송통신위원회의 '종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업 승인 대상법인' 선정은 신문사의 방송 겸영을 승인함으로써 방송의 공공성에 대한 논의를 일거에 무력화시켰다. 이를 통해 이명박 정부에 이어 박근혜 정부도 방송사 간, 방송사와 독립제작사 간 자율경쟁을 표방한 무한경쟁을 의도적으로 조장했다. 자본주의 시장체제에서 경쟁은 당연한 것이겠으나 막대한 정치자본 권력을 앞세운 언론사와 대기업의 독점적 권한을 법적으로 승인했다는데 문제의 심각성이 있었다.

이에 보고는 이명박-박근혜 정부의 집권기간에 발간된 방송 외주정책 관련 학술논문들을 메타 분석해 두 정부의 방송 외주제작 정책이 어떤 배경에서 어떻게 수립 및 운영되었는지를 탐색해보고자 했다. 연구결과에 의하면, 방송시장 활성화에 정책적 우선순위를 두었던 이명박 정부의 집권기간에 발간된 논문(30편, 66.7%)이 박근혜 정부 때의 논문(15편, 33.3%)보다 2배 많았으며, 연구주제별로는 법적, 행·재정적 제도나 규정 관련 논문이 각 9편과 2편, 경영경제, 산업 및 광고 관련 논문이 각 11편과 7편, 방송프로그램 제작 및 편성 관

런 논문이 각 10편과 6편으로 나타났다. 이는 이명박 정부가 영리추구를 우선시하는 기업 친화적인 정책을 통해 방송 산업을 정치적으로 장악하고자 했고, 이런 기조에 부합하는 연구 사업을 적극적으로 지원했으며, 박근혜 정부는 이명박 정부의 성과를 바탕으로 다소 안정적으로 정책을 운영하고자 했을 뿐만 아니라 방송의 공공성에 대한 관심과 이해 부족에 따라 관련 논의 자체가 활성화되지 않았기 때문이라고 할 수 있다.

발간 학술지별로는 한국콘텐츠학회논문지(한국콘텐츠학회), 언론과학연구(한국지역언론학회), 방송과 커뮤니케이션(문화방송), 한국방송학보(한국방송학회)에서 발간된 논문(23편)이 전체(45편)의 절반을 넘었으며, 외주제작 방송프로그램의 저작권과 관련된 논문들이 언론계열, 비언론계열 학술지에서 공히 꾸준하게 게재되었음을 알 수 있었다. 또한 학술적 연구(4편, 8.9%)보다 정책적 연구(41편, 91.1%)에 연구목적의 둔 논문들의 연구주제와 문제는 주로 외주제작의 경제적 효율성, 이윤 극대화를 위한 프로그램 제작과 편성, 이를 지원하기 위한 제도적 방안 등을 중점적으로 다루고 있었다. 연구대상은 2차 자료를 활용한 문헌연구(18편, 40.0%)와 심층면접을 활용한 연구(21편, 46.7%), 기타 연구 자료(6편, 13.3%) 등으로 분석되었고, 연구방법(론)에 대한 분석결과는 연구대상의 분석결과와 같은 맥락에서 2차 자료를 활용한 문헌연구(18편, 40.0%), 심층면접(13편, 28.9%), 심층면접과 기타 방법(론)의 결합(8편, 17.8%), 양적 연구와 기타(6편, 13.3%) 순으로 나타났다.

연구결과의 메타 분석결과는 외주제작 정책 논문들의 연구대상이 '정책' 자체이기 때문에 대부분의 연구들이 실질적인 정책 홍보와 제언에 중점을 두고 있음을 알 수 있었다. 이와 같은 결과는 두 정부가 방송을 포함한 언론의 자율성보다 권력을 유지 및 강화하기 위한 도구나 장치로 방송을 포함한 언론을 활용했음을 반증한다. 이는 두 정부가 정권기조에 부합하는 정책성 연구 사업에 지원을 집중하는 결과로 이어졌고, 그만큼 외주제작 정책과 관련된 학술적 연구는 부족해질 수밖에 없었다.

메타 분석은 분석 유목 분류 자체가 갖는 방법론상의 한계를 가지고 있다. 즉, 유목이 많을수록 연구결과가

단순해지고, 반대로 적을수록 연구결과를 일반화하기 쉽지 않다는 문제가 있는 것이다. 또한 메타 분석은 "방법론적으로 일정 부분의 시각과 접근 방식들을 배제한다는 한계"[21]를 가지고 있기도 하다. 본고 역시 단행본으로 발간된 도서나 보고서, 기타 자료집 등을 연구대상에 포함시키지 않았고 등재(후보)지 수준의 학술논문만을 연구대상으로 설정했기 때문에 방법론적으로 한계를 가지고 있다. 그렇다보니, 연구결과를 분석하는데 있어 변인이나 측정 항목에 관한 보다 정교한 분류체계를 수립하거나 이를 적용해 보다 유의미한 연구결과를 도출하는데 어려움이 있을 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 연구주제와 관련된 기존 연구들의 일정한 규칙성을 도출해 그 결과를 비판적으로 진단할 수 있다는 장점을 가진 메타 분석 연구를 활용한 본고가 향후 외주제작 정책과 관련된 학술연구의 경향을 조망하고, 보다 학술지향적인 연구를 촉구할 수 있는 기반을 다지는데 일조했다는 점에 연구의의를 두고 후속 연구의 가능성을 모색하고자 한다.

### 참 고 문 헌

- [1] 방송제도연구위원회, 방송제도연구보고서, 1990.
- [2] 정윤경, "방송 외주제작의 제작인력 동기 구축 성과," 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제6호, p.83, 2015.
- [3] 최세경, "방송외주제도 20년의 평가와 개선방안: 외주제작 거래를 중심으로," 인문콘텐츠, 제17호, p.68, 2010.
- [4] 문성철, "외주제작 정책 20년의 성과 평가: 프로그램 제작 시장의 변동을 중심으로," 방송과커뮤니케이션, 제12권, 제3호, p.155, 2011.
- [5] 주정민, 한진만, 유종원, "외주제작 방송 프로그램 편성 정책의 성과와 평가," 한국콘텐츠학회논문지, 제17권, 제12호, p.294, 2017.
- [6] 최선영, 한의정, "종합편성채널의 독립제작 환경과 관행에 관한 연구: 독립PD, 작가 및 종합편성채널 관계자 심층인터뷰를 중심으로," 한국언론정보학보, 제73호, p.83, 2015.
- [7] 주정민, 한진만, 유종원, "외주제작 방송 프로그램 편성 정책의 성과와 평가," 한국콘텐츠학회논문지, 제17권, 제12호, pp.296-297, 2017.

[8] 정윤경, “방송 외주정책의 제작인력 동기 구축 성과,” 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제6호, p.82, 2015.

[9] 강진숙, “국내 인터넷 연구의 주제와 방법에 대한 메타 분석: ‘인터넷 비평’ 유관 학술 논문을 중심으로,” 한국언론학보, 제52권, 제2호, pp.173-198, 2008.

[10] M. Allen, S. Berkowitz, S. Hunt, and A. Louden, “A Meta-analysis of the Impact of Forensics and Communication Education on Critical Thinking,” *Communication Education*, Vol.48, pp.18-30, 1999.

[11] W. L. Neuman, *Social Research Method Qualitative and Quantitative Approaches*, Boston: Allyn and Bacon, 2003.

[12] E. Rogers, “Methodology for Meta-research,” Presidential Address at the Conference of the International Communication Association, p.3, 1981(May 21-25).

[13] C. A. Hollifield and A. J. Coffey, “Qualitative Research in Media Management and Economics,” in A. B. Albarran, S. M. Chan-Olmsted, and M. O. Wirth, *Handbook of Media Management and Economics* (pp.573-600), Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2005.

[14] 성옥제, “국내 미디어 다양성 연구에 대한 메타분석: 미디어 다양성에 대한 개념 및 접근방식을 중심으로,” 방송통신연구, 제79호, pp.101-139, 2012.

[15] 손승혜, “학술 논문의 메타 분석을 통해 본 한류 10년: 연구 경향과 그 정책적 함의에 대한 탐색적 연구,” 언론과사회, 제17권, 제4호, p.129, 2009.

[16] 강진숙, “미디어 중독의 담론지형과 쟁점 연구: 학술 논문의 주제와 방법에 대한 메타분석을 중심으로,” 한국방송학보, 제25권, 제4호, pp.7-38, 2011.

[17] 정인숙, “3대 언론학술지에 게재된 방송정책연구에 대한 평가,” 미디어,젠더&문화, 제6호, pp.109-135, 2006.

[18] 서상호, “Diversity in media content: An agenda for diversity research in media industries,” *경성통일논총*, 제25집, 제2호, pp.213-234.

[19] 강진숙, “미디어 중독의 담론지형과 쟁점 연구: 학술 논문의 주제와 방법에 대한 메타분석을 중심으로,” 한국방송학보, 제25권, 제4호, p.32, 2011.

[20] 안수찬, 민혜영, 장바울, 박재영, “한국 저널리즘 연구의 메타 분석: 1990~2014년 국내 12개 언론 학술지 게재 논문을 중심으로,” 한국언론학보, 제59권, 제6호, pp.246-280, 2015.

[21] 손승혜, “학술 논문의 메타 분석을 통해 본 한류 10년: 연구 경향과 그 정책적 함의에 대한 탐색적 연구,” 언론과사회, 제17권, 제4호, p.129, 2009.

저 자 소 개

강 승 목(Seung-Mook Kang)

정회원



- 1992년 2월 : 한국외국어대학교 무역학과(경영학사)
  - 2002년 8월 : 서강대학교 언론대학원(언론학석사)
  - 2008년 8월 : 서강대학교 영상대학원(영상매체학박사)
  - 2009년 3월 ~ 현재 : 공주대학교 영상학과 교수
  - 2014년 8월 ~ 2015년 8월 : 거버넌스주립대학교(미국) 방문교수
- 〈관심분야〉 : 문화연구, 영상연구, 영화연구, 영상제작 및 비평