

외주정책, 고단한 여정과 생명력

노동열

성신여자대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

목차

- 1 고단한 여정의 시작, 방치
- 2 예상한 결과 : 자기조직화(Self-organizing)와 쓸림(Tipping)
- 3 전혀 예상치 못한 결과 : 방송사의 자연도태
- 4 늦어도 너무 늦은, 무책임 : 고단한 여정의 마무리

요약

현재 방송시장은 이전에 경험하지 못한 차원의 위기에 빠져있으며, 방송사는 자연도태의 징후를 나타내고 있다. 이러한 상황에서 외주정책이 새로운 이슈로 부상하고 있다. 방송시장이 확대되던 1991년에는 타당하고 합리적이던 외주정책은 방송시장이 자연도태하고 있는 2024년에도 그 타당성과 실효성을 인정받을까? 양적인 외주정책은 방송산업을 수직적으로 해체하고 생산요소 시장을 형성하는 성과를 이뤄냈다. 하지만 자기조직화(Self-organizing)하는 요소시장에서는 플레이어의 자율성이 보장되어야 하는데, 이제는 외주정책이 플레이어의 자율성을 제한하는 기능을 하고 있다. 특히 현재 방송 내수시장은 글로벌시장에 편입되었으며, 글로벌 플랫폼이나 글로벌 제작사와 경쟁하며 자기조직화하고 있다. 경쟁의 복잡도는 심화됐고, 시장은 위축되고, 자율성은 제약받고 있다. 30년이 지난 외주정책의 고단한 여정을 마무리할 때가 이미 지났다.

1. 고단한 여정의 시작, 방치

1991년, 방송산업의 근본을 바꾸게 될 변화가 시작되었다. 외주정책은 생산자의 다양화를 통해 제품의 다양성을 성취함으로써 시청자복지를 구현한다는 목표를 가지고 시작되었다. 그런데 생산자의 증가가 자연히 경쟁을 심화시켜 프로그램의 질적 향상을 견인할 것이라는 의도까지 있었는지는 미지수이다. 양적 변화 유도 정책에 맞춘 시장의 질적인 조정을 위한 노력이 없었다는 것에서 추론 가능한 의문 제기이다. 물론 특수관계자 비율, 주시청시간 비율, 순수 외주제작 비율 등에서 변화의 노력이 있기는 했으나, 이는 엄격히 말해 양적인 변화에 기반한다. 결론적으로, 방송 편성 시간을 분배하는 양적인 정책으로 일관했을 뿐 경쟁을 양성하고 방송시장을 확대하는 질적인 정책이 없었거나, 있었다고 해도 타이밍이 너무 늦어 정책의 실효성이 없었다. 따라서 양적 외주정책은 다양한 거래 형태를 조성하기는 했지만, 위험 감수(Risk-taking)나 대형화 등을 제작사 최선의 생존 전략으로 만들면서 긍정적인 거래 관행을 형성하는 데는 실패하였다.

본 필자는 2017년 <방송콘텐츠 제작 산업 상생 및 발전 방안 연구>라는 제목의 방통융합정책연구(KCC-2017-34)에서 방송 제작 산업의 생태계 활성화를 위해 ‘CA-CC 모델’을 제시했다. 이 보고서는 시청자복지 개념을 두 가지로 세분할 것을 주장하면서, 공공성과 다양성의 실현을 통한 고전적 개념의 시청자복지 증진을 위한 외주정책 개선 방안(시청자복지① / Contents Audience, CA 모델)과 내수시장 규모 확대, 자본 유입 활성화 등을 통한 양질의 프로그램 공급을 통한 실질적인 시청자복지 증진 개념/방안(시청자복지② / Contents Consumer, CC 모델)을 새롭게 제시했다. 이는 1991년 시행된 외주정책의 양적인 측면에서의 성과를 질적인 차원의 성과로 확대하는 전략의 필요성과 실천 방안에 대한 강조였다. 넷플릭스가 진출하기 직전이었지만, 이미 유튜브의 등장과 중국 내 한류 열풍 등의 영향으로 방송 내수시장의 양적인 위축과 질적인 문제가 심각했던 시기였다. 하지만 당시 정부는 중국 한류로 인한 착시현상 때문에 위기를 실감하지 못했고, 장기적인 청사진 없이 플레이어 간 갈등 민원 해결을 위한 미봉책 찾기에 급급했었고, 찾아낸 미봉책마저도 시의적이지도 적확(的確)하지도 않았다. 지금까지도 그렇다.

[표 1] 방송 제작 산업 생태계에서의 CA-CC 모델 개념도



해법은 현장에 있는 것이 맞지만 문제의 정확한 원인을 진단하는 것도, 해법의 뿌리를 찾는 것도 높은 수준의 전문성과 결단력이 있어야만 가능한 일이다. 그런데 외주정책의 성과에 따른 제작시장의 복잡도 증가로 현재 우리 방송산업의 문제는 그 원인이 무엇인지 특정하기 어

려워졌고, 해법을 찾으려 노력하는 시기도 이미 늦었다. 특히 외주정책이 정한 양적 기준을 충족하는 것이 현재의 문제를 해결하는 데 어떠한 부분에서 영향이 있는지 파악하기는 아주 까다롭고, 플레이어 간의 이해관계도 첨예하며 논쟁의 여지도 있다. 하지만 이대로 방치할 수는 없다. 앞으로 외주정책을 유지할 것인지, 유지한다면 어떻게 유지할 것인지에 대한 논의는 새로운 관점에서 필요성이 크다.

[표 2] 지상파 방송3사의 2022년 연간 프로그램 편성 현황 (단위 : 분, %)

구분	연간 방송 시간과 편성 비율									
	자체제작		순수외주제작		특수관계자		국내외 구매		전체 방송시간	
	시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율
KBS1	366,130	71.8	116,075	22.8	9,565	1.9	18,135	3.6	509,905	100
KBS2	200,770	43.6	196,935	42.8	42,845	9.3	19,460	4.2	460,010	100
MBC	223,295	51.7	145,050	33.6	51,240	11.9	12,570	2.9	432,155	100
SBS	259,634	59.8	156,277	36.0	16,666	3.8	1,820	0.4	434,397	100

현재 방송시장 상황에서의 외주정책은 다음 두 가지 측면에서 재평가가 필요하다. 첫째는, 외주정책이 편성 시간을 분배하는 양적 규제로서의 실효성(CA 모델)을 갖고 있는가? 둘째는, 양질의 콘텐츠 생산을 통한 시청자복지 증진(CC 모델)이라는 목표에 외주정책은 어떠한 영향을 미치는가? ‘위기’라는 표현마저도 낭만적으로 느껴질 정도로 끓어있는 방송시장은 더 이상 미봉으로 제시하는 생색내기용 정책으로는 어떤 플레이어도 위로받을 수 없는 상황이다. 지금 방송시장의 문제는 특정 플레이어의 민원 해결 수준이 아니라, 시장의 소생이라는 근본적인 관점에서 접근하여야 한다.

2. 예상한 결과 : 자기조직화(Self-organizing)와 쏠림(Tipping)

시행된 지 30년이 지난 외주정책의 성과는 눈부시다. 법적으로 정해놓은 외주비율(CA 모델)은 계획대로 달성되었다. 방송시장이 수직적으로 해체되고 요소시장이 형성되었다는 측

면에서 더욱 그러하다. 물론 1997년 외환위기는 시장 외적인 변수의 영향이 있기는 했지만, 다수의 제작사가 양성되었고 다양한 외주제작 형태가 발생하였으며 핵심 생산요소(작가, 연출자, 연기자)가 방송사를 떠나 외부에서 활발하게 자기조직화(Self-organizing)하는 제작시장이 완성되었다. 하지만 양적 외주정책이 형성한 요소시장이 제작시장에 미치는 영향에 대해서는 모두 무관심하거나 과소평가했다.

방송사의 수직적 해체와 제작시장의 자기조직화는 방송사와 외주제작사의 경쟁을 초래했다. 창조산업의 다른 예술 장르와 마찬가지로 방송시장도 A-list(핵심) 생산요소가 주도한다. 방송시장의 수직적 해체는 방송사가 독점하던 A-list 생산요소가 외주시장으로 이동했음을 의미하는데, 핵심 생산요소가 이동하면 자본도 따라 이동하는 것이 창조산업의 기본 속성이다. 특히 스타 연기자, 가수, 예능인이 쏠리는 오락과 드라마 장르에서 자기조직화가 활발하게 이뤄지는 것은 당연하다. 결과적으로, 자본이 A-list 생산요소와 인기 장르, 그리고 A-list 제작사로 쏠리는 현상이 발생하면서 방송사와 외주제작사의 제작 경쟁력은 역전되는 현상이 초래되었고, 급속히 심화하였다.

이러한 쏠림현상(Tipping)은 2003년 일본 한류로 인한 시장 확대 시기와 2011년 종편 4사의 출범으로 인한 자기조직화 심화로 인해 더욱 촉진되었다. 외주정책 초기에는 지상파방송 3사와 몇몇 신생 제작사들이 자기조직화하는 시장이라 복잡도가 낮았지만, 현재는 지상파·케이블·종편·유료방송, 국내 및 글로벌 OTT와 순수외주제작사, 방송사 계열 외주제작사, 영화 제작사, 연예기획사, 해외 제작사 등이 상호작용하면서 적극적으로 자기조직화하는 제작시장이 조성되었다. 특히 방송사업자가 편성과 제작 기능을 분리하면서 외주제작사의 형태나 규모가 더욱 다양해지고 있다. 한마디로 방송 제작시장이 매우 복잡해졌다. 하지만 복잡해진 방송 제작시장과는 상관없이 시장을 작동하는 창조산업의 속성은 변하는 것이 아닐뿐더러 시장 규모는 오히려 축소되고 있다. 자기조직화하는 플레이어의 복잡도가 증가하고 시장이 축소되면, 그만큼 경쟁은 치열해지고 생존의 위험부담은 커진다. 이는 제작사업자만의 문제가 아니라 편성사업자에게도 마찬가지다. 경쟁이 치열해질수록 A-list 생산요소를 끌어가는 플레이어가 제작 역량의 우위를 차지하게 되고 그만큼 제작 기회도 많이 획득한다. 양적 외주정책으로 모든 외주제작사를 보호할 수 없는 이유가 여기에 있다. 자연스럽게 제작시장은 자본과 제작 역량에 따

라 양극화 된다. 따라서 외주정책으로 촉발된 방송시장의 변화는 제작사와 장르에 따른 쏠림 현상으로 양극화 문제가 심화할 수밖에 없다. 예상할 수 있는 결과였지만, 문제는 우리 방송시장 규모가 너무 협소하다. 시장 규모를 확대하는 정책 없이는 이 상태를 돌파할 해법을 찾을 수 없다. 그렇다면 이러한 상황에서 새삼스럽게 외주정책이 새로운 이슈로 부상하는 이유는 무엇일까?

3. 전혀 예상하지 못한 결과 : 방송사의 자연도태

외주정책은 생산 주체의 다양성이 프로그램의 다양성을 담보한다는 이론을 교조적으로 신뢰하고 있지만, 그 전제에는 반론도 있다. 또한 이미 그 효과를 담보할 수 있을 만큼의 제작사가 육성되었다. 이제는 방송시장에 질적인 차원의 변화가 필요한 시점이다. 편성 시간을 강제로 분배해서 시청자복지(CA 모델)를 향상하는 것만이 아니라, 콘텐츠 품질 향상과 시장 규모 확대를 통한 수익 창출이 가능한 시장(CC 모델)을 목표로 변화의 분기점을 만들어야 한다. 너무 늦었다. 따라서 이러한 목표 실현에 외주정책이 어떤 영향을 미치는지에 대한 논의가 필요하다. 결론적으로, 양적 규제인 외주정책은 현재 창조산업이 가지고 있는 기본 속성의 작동을 제한하고 있고, 이는 품질을 전제로 하는 시청자복지(CC 모델) 실현을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

외주정책을 시작한 시기와 현재의 방송시장은 달라도 너무 다른 상황이다. 1991년의 외주정책은 정부의 편성사업자 확대 계획이라는 명분이 있고, 합리적이며 효과적인 정책이었다. 하지만 너무 많은 편성사업자의 증가와 예상하지 못했던 OTT 플랫폼의 등장으로 방송사가 자연도태되는 징후가 나타나는 2024년에는 외주정책의 타당성, 합리성, 효과성에서 문제가 발생하고 있다. 1991년에는 외주정책으로 인해 자기조직화하는 요소시장이 형성되었지만, 2024년 현재 외주정책이 자기조직화하는 요소시장의 자율성을 제한하는 아이러니가 발생하고 있다. 외주정책이 오히려 자기조직화의 자율성을 제한하게 된 결정적 원인은 OTT의 등장과 시장 축소에 있다.

국내시장에 진입한 글로벌 OTT는 시장의 인센티브 발생 메커니즘과 게임의 방식을 파격적으로 변화시켰다. 외주정책의 성과로 인한 방송사의 수직적 해체로 방송시장

에는 이미 요소시장이 형성되었다. 앞서 ‘2. 예상한 결과 : 자기조직화(Self-organizing)와 톨림(Tipping)’에서 서술했듯이, 창조산업의 속성상 A-list 생산요소일수록 빠르게 요소시장으로 이동하게 되고, 자본 역시 A-list 생산요소로 톨리게 된다. 글로벌 OTT의 등장으로 엄청난 자본이 A-list 플레이어에게 투자되기 시작했고, 그 자본의 규모는 국내 편성사업자가 감당할 수 있는 수준을 넘어섰다. 또한 OTT와 경쟁하기 위해 방송사는 편성과 제작을 분리할 수밖에 없는 상황이다. 점차 방송사에는 제작 기능 자체가 사라지고 있고, 방송사업자의 본질적인 변화가 불가피해졌다. 전혀 의도되지 않은 이러한 상황에서 방송사로 대표되는 모든 편성사업자에게 외주제작은 ‘의무’가 아니라, ‘필요’에 따른 시장이 되었다. 글로벌 OTT의 등장으로 장르 톨림현상, A-list 제작사 톨림 현상, 글로벌 플랫폼 톨림현상이 두드러지게 나타나고 있다. 첨예하게 달라진 인센티브 규모의 차이에 따라 플레이어들이 자기조직화하는 현상은 더욱 활발하고 복잡해졌다. 따라서 콘텐츠 장르에 따라 고가(高價)와 저가(低價) 경쟁 시장으로 양극화하였고, A-list 플레이어는 고가 경쟁하는 콘텐츠에 쏠리고, B-list 플레이어는 저가 가격 경쟁하는 콘텐츠에 함몰되었다.

이처럼 1991년과 현재 방송시장의 가장 큰 차이는 방송사의 경쟁 상황 변화에 있다. 글로벌 OTT의 등장으로 방송사는 프로그램을 축소하면서까지 생존해야 하는 상황에 몰렸지만, 오히려 제작시장은 더 활성화되었다. 현재 방송시장의 모든 편성사업자는 고가 경쟁과 저가 경쟁의 시너지를 극대화할 수 있는 생존 전략을 찾아가고 있다. 고가 경쟁 시장에서의 수익 극대화와 저가 경쟁 시장에서의 제작비 절감 사이에서 최적화되는 지점을 찾아내고, 그에 따라 본방송과 재방송 비율을 적절하게 유지해야 하는 상황이다.

[표 3] 지상파 방송사 드라마 재방송 비율 변화 추이

(단위 : %)

구분	KBS2					MBC					SBS				
	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023
본방송	60.4	54.0	64.2	44.8	44.4	74.0	63.2	64.8	36.2	33.3	60.4	77.6	72.5	33.3	40.0
재방송	28.3	32.0	35.8	55.2	55.6	14.0	33.3	32.4	63.8	66.7	35.4	22.4	27.5	66.7	60.0
기타	11.3	14.0	0.0	0.0	0.0	12.0	3.5	2.8	0.0	0.0	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[표 4] 지상파 방송사 교양/정보 재방송 비율 변화 추이

(단위 : %)

구분	KBS2					MBC					SBS				
	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023
본방송	88.9	82.6	47.2	36.3	46.3	92.9	68.3	72.5	75.7	67.7	95.9	89.0	86.7	78.9	67.3
재방송	11.1	17.4	52.8	63.7	53.7	7.1	31.7	27.5	24.3	32.3	4.1	11.0	13.3	21.1	32.7
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[표 3]과 [표 4]에 따르면, 지상파 방송사의 드라마, 교양 프로그램의 재방송 비율은 급격하게 증가하고 있다. 즉, 제작 편수 자체가 줄어들고 있다. 이에 필자는 이러한 현상을 드라마 시장에서 발생하고 있는 ‘오징어게임’이라고 분석했다(노동렬, 2023). 증가하는 제작비를 따라갈 수 없는 방송사가 드라마 제작 편수를 줄이고, 경쟁력 있는 적은 수의 드라마를 제작하여 재방송 편성을 확대하는 전략을 넷플릭스 드라마 ‘오징어 게임’ 내용에 비유한 것이다. 세계시장에 유통하는 콘텐츠와 내수용 콘텐츠는 제작비 규모나 장르의 특성 등에서 차이가 있을 수밖에 없는데, 우리 방송시장은 우리의 의도와는 무관하게 세계시장에 편입되면서 글로벌 OTT 및 글로벌 제작사 등과 경쟁해야 하는 상황에 직면하였다. 따라서 내수시장 규모에서 감당할 수 없는 막대한 제작비를 투자해야 하는 고가 경쟁 시장이 형성되었고, 그로 인해 한정된 제작비를 분배하는 과정에서 저가 경쟁 시장의 콘텐츠 제작도 덩달아 위축될 수밖에 없는 상황이다. 이러한 본방송 비율 저하와 재방송 비율의 급상승 현상이 바로 방송사의 자연도태 징후라고 할 수 있다.

자연도태하고 있는 방송사의 생존 전략은 규모의 다운사이징(Downsizing)을 기본으로 한다. 인원 감축 및 비용 절감, 편성과 제작의 분리, 방송 시간 축소, 프로그램 제작 편수 축소, 본방송 비율 축소와 재방송 비율 확대, 수익이 발생하지 않는 사업의 축소/폐지 등이 동시에 진행되고 있다. 특히 광고시장이 위축된 내수시장에서 수익이 발생하지 않는 콘텐츠를 제작하는 것에 대한 본질적인 고민의 결과는 편성에서 나타나고 있다. 편성사업자의 콘텐츠 편성 전략은 두 가지로 정리된다. 수익을 발생시킬 수 있는 콘텐츠(고가 가격 경쟁)와 제작비를 절감할 수 있는 콘텐츠(저가 가격 경쟁)로의 양극화, 쏠림이 그것이다. 다시 한번 강조하지만, 이러한 상황에서 방송사에게 외주제작은 의무가 아니라 필수이지만, 어떤 경우든 A-list

제작사와 결합하는 생존 전략은 합리적이고 유효하다. 따라서 현재 양적 외주정책의 실효성은 낮으며 규제 정책으로써 강요할 상황은 더욱 아니다.

4. 늦어도 너무 늦는, 무책임 : 고단한 여정의 마무리

외주정책의 성과는 눈부시고, 성공한 방송 정책임이 명백하다. 문제는 사명을 다한 정책을 너무 오랫동안 무관심하게 방치하였다. 방송시장 상황이 변하면서 방치된 외주정책이 제작시장의 자율성 이슈를 촉발하는 아이러니 속에서 다시 관심의 대상이 되었다. 그동안은 제작사업자가 이슈를 제기했다면, 이제는 방송사업자가 이슈를 제기한다는 차이가 있다. 예전에는 시장이 확대되는 과정이었고, 지금은 시장이 위축되고 방송사가 자연도태하고 있는 과정이라는 차이도 있다.

이제 방송사와 외주제작사의 경계는 붕괴되었다. 방송사는 자발적으로 편성과 제작을 분리함에 따라 방송시장은 편성사업자와 제작사업자로 재편되고 있다. 모든 창조산업이 그렇지만, 방송산업도 반짝이는 창의력을 바탕으로 규모의 생존 경쟁을 하고 있으며, 창의력도 규모를 갖춘 시스템으로 흡수되는 경우가 많다. 폐쇄된 내수시장에서 방송사와 제작사가 경쟁하는 상황과 개방된 글로벌 시장에서 유통사업자와 편성사업자가 경쟁하면서 자기조직화 하는 상황은 차원이 다르다. A-list 제작사와 생산요소는 자본이 있는 곳으로 쏠린다. 이미 내수시장은 자력으로 드라마를 생산할 수 없는 상황이고, 교양/정보 프로그램은 제작비를 지급하지 못하는 상황이다. 프로그램은 축소되고 있으며, 재방송 비율은 60%에 육박하고 있다. 방송사는 자연도태 과정 중이다.

외주정책을 처음 시행할 때, 방송사와 외주제작사 간의 제작 비율을 분배하는 규제가 자기조직화하는 요소시장을 형성할 것으로 예측하고 그에 따른 질적인 후속 정책을 시장에 내놓지 못했던 것처럼, 기존의 외주정책으로 어떤 플레이어를 보호하거나 육성하겠다는 목표는 현실성이 없다. 누군가 그것을 의도한다면, 그것은 자기조직화하는 시장에 대한 몰이해에서 비롯되는 오류이다. 외주정책의 성과는 결국 방송사의 수직적 해체와 자기조직화하

는 요소시장의 형성이라는 눈부신 성과로 나타났다. 자기조직화의 복잡도가 높아진 상황에서 규제는 최소화해야 한다. 따라서 자기조직화하는 시장에서는 플레이어들의 자율성을 극대화하고, 플레이어들이 적자생존하는 데 정책의 목표가 집중되어야 한다. 외주정책을 연장하든 폐지하든, 1991년에는 타당하고, 합리적이고, 실효적이었던 정책이 2024년에도 여전히 그러한지를 재평가해야 한다. 정부는 이러한 평가마저 무책임하게 외면하거나 더 늦추지 말아야 한다. 양적인 시청자복지(CA 모델)의 완성이라는 성과를 질적인 시청자복지(CC 모델)의 목표로 전환해야 한다. 방송시장의 진화 과정의 중심에 있었던 외주정책의 고단한 여정을 마무리해야 할 때가 이미 지났다.

참고문헌

노동렬(2017). 방송콘텐츠 제작 산업 상생 및 발전 방안 연구, 방통융합정책연구(KCC-2017-34). 방송통신위원회 · 성신여자대학교 산학협력단

노동렬(2023). 드라마 시장의 '오징어 게임' 글로벌 OTT 생태계로 인한 인센티브 발생 체계의 변화를 중심으로, 한국방송학보