

글로벌 스포츠 이벤트 중계권협상과 보편적시청권(Universal Access Right)*

정재용** · 심우영***

[目 次]

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| I. 들어가며 | 3. 우리나라에 있어서 보편적 시청권의 규정 |
| II. 스포츠 중계권의 분쟁 | IV. 중계권계약에 있어서 방송관련 국제기구의 역할 |
| 1. 스포츠 중계권의 의미 | 1. 유사 기구 및 국가의 중계권 확보 및 운영 현황 |
| 2. 중계권 분쟁의 사례 | 2. ABU의 활동 |
| III. 분쟁해결 형태로서 보편적 시청권의 도입 | V. 결 론 |
| 1. 보편적 시청권의 의미 | |
| 2. 해외의 사례 | |

I. 들어가며

오늘날 스포츠가 가지는 사회적, 문화적인 가치는 과거와 비교할 수 없을 정도로 증가하고 있고, 이에 따른 경제적 효과 역시 큰 폭으로 확대되고 있다.¹⁾ 특히 그 규모나 흥행에 있어서 전 세계적인 이목을 끄는 - 이른바 메가스포츠라 할 수 있는, 이벤트인 올림픽이나 월드컵이 가져오는 효과와 파급력은 이를 대체할 만한 행사를 찾기 어려울 정도라 할 것이다.²⁾ 그렇기 때문에 우리나라도 1998년 서울올림픽을 시작으로 하여 2002년 한일월드컵과 아시안게임, 2003년 하계유니버시아드, 2011년 세계육상선수권대회, 2014년 인천아시안게임, 2015년 광주하계유니버시아드를 개최하였으며, 2018년 평창에서 동계올림픽을 유치하기 위

[논문접수일: 2015. 11. 23. / 심사개시일: 2015. 120. 07. / 게재확정일: 2015. 12. 18.]

* 본고는 2015년 8월 국제거래법학회 세미나에서 발표한 내용을 수정·보완한 것이다.

** KBS 스포츠제작부 기자.

*** 법학박사, 한국외국어대학교 법학연구소 선임연구원.

1) 일례로 2011년에 대구에서 개최된 대구세계육상선수권은 5조 5,879억 원의 생산유발효과와 2,579억 원의 부가가치유발효과를 예상했고, 2015년에 열릴 광주유니버시아드대회도 9,500억의 생산유발효과와 4,600억의 부가가치유발효과가 예상되고 있다고 한다.

2) 올림픽 위원회(IOC)에서 발표한 1984년 로스앤젤리스올림픽부터 2012년 런던 올림픽까지의 마케팅 수입은 아래와 같다.

해 많은 노력을 기울였다.

메가스포츠 이벤트의 가치 증가와 흥행의 확대는 그 접근성과 관련하여 볼 때, 종전에는 지상파 TV만을 통해서만 시청이 가능했던 것이, 현재는 케이블이나 위성방송, DMB(Digital Multimedia Broadcasting; 휴대용 IT기기에서 방송하는 서비스), IPTV(Internet Protocol Television; 인터넷을 기반으로 제공되는 TV) 내지 인터넷 방송 등의 다양한 미디어 환경이 새롭게 발달·구성된 것과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 또한 기존 방송매체도 스포츠 전문 채널이나 전문 방송을 두어 이전보다 훨씬 전문성을 높이고, 국내 스포츠 선수들의 활발한 해외진출과 그들의 성공적인 활동은 국민들로 하여금 스포츠에 더 큰 관심을 가지게 하면서, 그 시장성 역시 증대되었다.

다만 이러한 시장성과 가치의 증대에 따른 성장은 긍정적으로만 작용하지는 않는다. 특히 국민적 관심도가 높은 올림픽이나 월드컵의 경우에는 높은 시청률과 큰 광고수익을 수반하고 있기 때문에, 이를 중계할 수 있는 중계권을 확보하기 위한 방송사 간의 갈등이나 경쟁이 필연적으로 발생할 수밖에 없게 되었다. 또한 스포츠 중계권료가 상승하는 것으로 인해 방송사, 스포츠 단체, 마케팅사 간의 분쟁도 심화되고 있다.

결국 이러한 경쟁에서 유리한 지위를 확보하기 위해서 경쟁업체들은 자본력에 기초할 수밖에 없고, 이는 일부 유료방송사들의 중계권 독점으로 인한 국민들의 부담을 증가하게 할 수 있다는 우려 및 중계권 확보의 과잉경쟁에 따른 높은 중계료의 지불로 인한 외화의 유출, 방송사 간의 중복 편성으로 인한 낭비 등의 문제를 유발한다는 문제로 이어진다.

이러한 문제는 방송사 사이에 협상이나 조정을 통해 해결되기 어려운 상황이고, 따라서 제도적으로 보완할 필요성이 있다. 특히 올림픽, 월드컵과 같은 메가스포츠는 그 특성상 한 지역, 한 국가에 국한되지 않고 국제화되어 있기 때문에, 자본력이 뛰어난 기업이나 단체의 영향으로 인해 일정 규모의 시장성을 가지지 못한 국가는 큰 손해를 감수할 수밖에 없는 문제점도 있다.

단위 : 달러(\$)

개최지	수익원(수익)				총수익
	TV중계권	TOP프로그램	입장권 판매	지역스폰서	
1984년 로스앤젤리스	2억 8,690만	-	1억 5,600만	-	4억 4,290만
1988년 서울	4억 260만	9,600만	3,600만	-	5억 3,460만
1992년 바르셀로나	6억 3,610만	1억 7,200만	7,900만	-	8억 8,710만
1996년 애틀랜타	8억 9,830만	2억 7,900만	4억 2,500만	4억 2,600만	20억 2,830만
2000년 시드니	13억 3,160만	5억 7,900만	5억 5,100만	4억 9,200만	29억 5,360만
2004년 아테네	14억 9,400만	6억 6,300만	2억 2,800만	3억 200만	26억 8,700만
2008년 북경	17억 3,900만	8억 6,600만	1억 8,500만	12억 1,800만	40억 800만
2012년 런던	25억 6,900만	9억 5,000만	9억 8,800만	11억 5,000만	56억 5,700만

* TOP 프로그램이란 IOC가 올림픽의 주요한 9~12개 사업 분야별로 대표기업을 선정하고, 대표기업이 올림픽에 대한 재정적, 기술적 지원을 주는 대신 그 대가로 올림픽을 홍보, 광고, 마케팅수단으로 활용할 수 있도록 독점권한을 부여하는 제도이다.

이에 본고에서는 먼저 중계권 분쟁의 사례와 이에 따른 해결책으로서 보편적 시청권에 대해 살펴보고, 이를 국제적으로 구체화할 수 있는 기구의 역할을 제시해보고자 한다.

II. 스포츠 중계권의 분쟁

1. 스포츠 중계권의 의미

국민의 여가생활과 복지 측면에서 스포츠가 가지는 지위의 상승은 방송미디어의 발달 및 그 유형의 증가와 밀접한 연관이 있다.³⁾ 다양한 미디어를 통해 접할 수 있는 해외 스포츠나 국내 선수들이 활약하는 미국·일본의 프로야구, 유럽의 프로축구는 이에 대한 지속적인 수요로 인해 그 시장성이 점차 확대되고, 따라서 이를 지속적으로 중계하고 있는 실정이다.

물론 방송사 내지 미디어업체들은 사전에 해당 스포츠를 중계할 수 있는 권한을 확보하여야 한다. 이른바 스포츠 중계권으로서, 해당 스포츠를 중계하는데 필요한 권리들로 구성된 집합적인 권리라 할 수 있다. 따라서 중계권을 가진 사업자는 해당 스포츠를 중계하는데 있어서 요구되는 모든 권한을 가진다고 할 것이다.

특히 스포츠 중계권은 이들 사업자가 스포츠 이벤트를 주관하는 단체(IOC 또는 FIFA 등)에 일정금액, 즉 중계권료를 지급하고 방송을 할 수 있는 권리를 매수한 것이기에, 중계권을 가진 사업자는 중계방송을 함으로서 시청자들에게 시청료를 받거나 다른 기업이나 방송사에 다시 매도할 수 있다.⁴⁾ 따라서 방송사 내지는 미디어업체가 올림픽이나 월드컵과 같은 메가스포츠의 중계권을 획득한다는 것은 커다란 효과를 얻는 것을 의미한다. 이는 대회 조직위원회로부터 지원을 받는 것은 물론 주관 방송사라는 자체만으로도 기술력을 인정받아 이미지를 제고시킬 수 있기 때문이다.

뿐만 아니라 스포츠분야는 방송시장에서 이미 핵심적인 영역으로 자리 잡고 있다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 스포츠의 중계는 방송콘텐츠로서 다른 프로그램에 비하여 제작비가 적게 들면서도 단시간 보장된 시청률과 광고 및 제반 수익을 창출할 수 있기 때문이다. 또한, 이것이 중계될 경우 당해 프로그램에 대한 시청률 외에도 동일 채널 인접시간 시청

3) 미디어는 시청자의 스포츠에 대한 욕구를 충족시켜 주기 위해 스포츠중계 편성 비율을 꾸준히 증가시키고 있으며, 이는 단순한 체육 행위를 벗어나 문화와 경제적인 요인과 결합하여 문화 소비재적 특성을 보여주고 있다. 또한 새롭게 개발된 미디어를 정착시키고 미디어의 산업화를 이끌어내는 요인으로 작동하고 있으며, 스포츠를 매개로 하는 방송영상시장은 스포츠를 더 이상 단순한 인포테인먼트(information과 entertainment의 합성어) 프로그램이 아닌 산업적 가치가 뛰어난 복합상품적 특성을 갖는 콘텐츠로 변화시키고 있다.

4) 이에 방송법 제76조 제1항에서 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다하고, 제3항에서 국민관심행사등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인(이하 “중계방송권자등”이라 한다)은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

를 혹은 동일 채널 전체 시청률을 상승시키는 효과도 지니고 있다. 이 외에도 스포츠를 중계하는 주관방송사는 순수제작비의 감소나 시청률 상승에 따른 광고 수익의 증가로 직·간접적인 수익을 얻을 수도 있고, 메이저 스포츠를 중계하였다는 국내·외적인 공신력을 얻게 됨으로써 장기적으로 경쟁사업자와의 경쟁에 있어서 유리한 지위를 가질 수 있다.⁵⁾ 결국 스포츠 중계권을 확보하는 것은 방송사 간 또는 중계 경쟁사 간에 분쟁과 갈등을 발생하게 하는 원인이 된다.

2. 중계권 분쟁의 사례

(1) 국내의 분쟁 사례

1990년대 후반에 들면서 위성방송 및 케이블TV가 보급되기 시작하면서 스포츠에 대한 관심이 더욱 증가하고, 사업자들의 중계권을 확보하기 위한 비용지출도 급등하게 되었다. 특히 시기적으로도 IMF로 인해 심리적으로 침체되어 있던 국민 정서에 박찬호 선수의 메이저 리그 선전과 박세리 선수 등의 미국여자골프대회에서의 우승은 국민들에게 직·간접적인 자신감과 대리만족을 선사하였다. 무엇보다, 2002년 한일월드컵의 흥행으로 정점에 오른 스포츠에 대한 관심은 중계권 확보에 있어서 종전의 지상파 3사(KBS, MBC, SBS)에 의한 경쟁뿐만 아니라, 기타 위성방송, 케이블TV 및 스포츠 마케팅사에 의한 다중경쟁으로 확대되었다.⁶⁾

이러한 중계권 확보 경쟁은 2005년 IB스포츠가 메이저리그의 국내 중계권을 독점하면서 본격적으로 심화되었다.⁷⁾ 특히 IB스포츠는 2005년부터 2008년까지 메이저리그의 중계권을 확보하고 이를 다른 방송사에 재판매하려 하였으나, 거부당하자 ‘Xports’라는 스포츠 전문채널을 만들어 독자적으로 중계방송을 하였다.⁸⁾ 이에 방송사들(특히 지상파 3사 모임인 방송협회)은 방송환경 변화에 따른 고유한 방송사의 역할과 경쟁력을 가지고자 ‘코리아풀(Korea Pool, 이하 ‘KP’라 한다.)’⁹⁾제도의 중요성을 강조하고, 효율적이고 보편적인 방송서비스 제

5) 이에 관해서는 봉미선, ‘스포츠 중계방송의 보편적 접근권에 관한 연구’, 성균관대학교 박사학위논문(2006), pp17-20 참조.

6) 특히 1991년 지상파 상업방송으로 SBS가 개국하면서 지역방송 및 케이블TV가 보편화되기 시작하였다. 이 외에 지역방송으로서 경인방송은 1998년 메이저리그로부터 독점중계권을 획득(1999년에는 150만 달러, 2000년에는 300만 달러의 중계권료를 지급)하고 큰 이익을 창출하기도 하였는바, 당시 지상파를 통해 스포츠를 시청해야 했던 대다수의 시청자들은 경인방송의 메이저리그 독점중계에 불만을 표시하기도 하였다.

7) IB스포츠는 2004년 연간 1,200만 달러를 지급하는 것으로 2005년부터 2008년까지 메이저리그로부터 독점중계권 계약을 체결하였으며, 이후 다시 재계약(연간 약 1,000만 달러)에 성공하여 2009년부터 2015년까지 7년간의 중계권을 확보하였다.

8) 이 외에도 2006년부터 2012년까지 7년간 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 모든 경기에 대한 국내 독점중계권 및 2005년부터 2008년까지의 국내프로농구, 세계육상경기, 이종격투기(UFC), 이탈리아 축구리그(세리에 A) 등의 주요한 국내·외 중계권을 모두 확보하고 국내 방송사들에게 거액의 중계권료를 요구하였다. 특히 IB스포츠와 AFC의 중계권계약은 지상파 방송뿐만 아니라, 케이블TV, 위성방송 및 DMB와 IPTV에 대한 중계권까지 포함되는 것이어서 그 영향력이 컸다.

공을 위한 제도 도입에 공조하기로 하였다.

그러나 이러한 결의에도 불구하고 2005년 12월 지상파의 C방송사는 계열사 케이블채널을 통해 IB스포츠와 국내 프로농구 중계권을 구입하였고, 이러한 단독행위는 자사의 이익을 위한 이중적인 모습으로 비춰지면서 결국 파행되었다고 할 수 있다. 이후 A방송사는 IB스포츠가 독점하고 있는 주요 국제스포츠대회에 대한 중계권계약을 체결하는 것을 시작으로 올림픽과 아시아축구예선에 대한 중계권을 확보하였으며, 이에 대응하여 C사는 역시 자사 케이블채널을 통해, 2006년 2010년부터 2016년의 올림픽과 월드컵의 국내 독점 중계권계약을 체결하였다.¹⁰⁾ 이로 인해 C사는 2010년과 2014년의 동계올림픽, 2012년과 2016년의 하계올림픽, 2010년과 2014년의 월드컵 중계권을 확보한 것이다. 단독행위를 한 C사는 결국 A사와 B사로 부터 KP에 따른 계약을 일방적으로 파기했다는 것을 이유로 하는 업무방해 및 사기의 형사고소를 당했으며, 방송통신위원회의 적절한 해결방안 없이 갈등과 분쟁이 이어졌다.

이는 결국 지상파 3사 간에 ‘스포츠중계방송발전협의회’가 구성되고, 올림픽, 월드컵, 아시안게임, 축구국가대표팀 간 경기(A매치), 월드베이스볼클래식(WBC), AKC 패키지 경기, 동아시아축구대회와 같은 전국민의 관심사가 높은 7개 주요 스포츠행사를 합동으로 방송하기로 합의하는 것으로 일단락되었다.

- 9) 코리아풀(Korea Pool)제도란 1976년 몬트리올올림픽을 앞두고 KBS와 MBC사 창구를 단일화해 협상력을 높이고 중계권료 상승을 막기 위해 두 방송사가 협의해 만든 제도이다. 이후 SBS의 개국으로 지상파 3사의 공동창구가 되었다.
- 10) 물론 이전부터 지상파 3사간의 중계권협상 공조 체계파기는 빈번하게 있었으며, 특히 월드베이스볼클래식(WBC) 준결승전 중계에 대해서는 법원까지 가는 극단적 분쟁을 벌이기도 하였다. 당시 미국 메이저리그(MLB) 사무국으로부터 WBC의 국내 중계권을 확보한 곳은 IB스포츠였고, IB스포츠는 A방송사를 주방송사로 선정해 지상파TV 중계권을 재매수하였으며, A사는 이를 다시 B사와 C사에 재판매하여 3사가 순차적으로 중계했다. 그러나 준결승 이후 경기 중계에 대해서는 이렇다 할 합의가 이뤄지지 않은 상태에서 한국 대표팀이 6연승으로 4강에 오르자 3사간 합의구도가 깨어졌고, 법원에 의해 공동중계에 합의하게 되었다. 서울남부지방법원 2006.3.17.자 2006카합670 결정 참조.

< 지상파 방송사 간의 주요 방송중계권 분쟁 사례 >

연도	스포츠대회 종류	분쟁내용
1996년	AFC아시안컵	A사의 KP 파기, 단독 방송
1997년	월드컵 아시아지역최종예선	B사의 KP 파기, 단독 방송
1999년	브라질 축구대표팀 초청경기	A사의 순차방송 무시, 단독 계약 체결
	나이지리아 세계청소년축구대회	C사 단독 중계
2001-04년	메이저리그	B사 단독계약, 이후 A, C사는 B사의 국내스포츠경기에 대한 중계권 배제(독점계약 체결)
2005년 8월	올림픽 아시아예선, 월드컵 지역예선	IB스포츠 중계권 계약체결
2005년 12월	국내프로농구	C사의 중계권 획득
2006년 2월	AFC 패키지, 메이저리그, WBC	IB스포츠로부터 A사 중계권 구입 B, C사의 반발로 균등분배 및 동시중계
2006년	올림픽 및 월드컵	C사의 독점 계약

(2) 해외의 분쟁 사례

가. 영국

1955년 광고를 재원으로 하는 ITV가 출현 이전부터 BBC는 스포츠 중계방송 분야에 있어서는 완전한 독점적 지위를 보장받았다. 또한 ITV의 설립 이후에도 전국을 가시청권으로 하는 유일한 방송사였던 BBC는 여전히 올림픽 경기 등을 특별지정이벤트로 지정하여 독점적인 지위를 누릴 수 있었다. 하지만, 이후 ITV가 영국 국민들에게 전폭적 지지를 통해 인기를 누리면서 올림픽 등 스포츠 방송권을 확보하게 되자, BBC는 상업 텔레비전을 규정하는 방송법을 제정하게 하고, 특별지정이벤트의 경우 전국적인 방송을 하는 것을 의무화 하였다.

이후 1990년 말에 유료 방식에 의한 위성방송인 BskyB가 등장하면서 BBC의 지위가 흔들리기 시작하였다. BskyB는 유료채널 가입자를 확보하기 위하여, 영국내의 주요 스포츠 방송권을 획득하였고, 자금력에서 열세인 지상파 방송국에는 스포츠 방송 자체를 모두 빼앗길 수 있다는 위기의식이 생겼다. 실제로 BskyB는 1992년 프리미어 리그의 독점방송중계권을 통해 스포츠채널을 유료화하면서 1993년 흑자로 전환하게 되었다.

한편, 이러한 상황을 예측하고 불안감을 지니고 있던 BBC등 방송사업자들은 1990년 방송법 심의 과정에서 유료 방송이라고 불리는 새로운 서비스가 스포츠 등의 특별지정이벤트의 독점방송을 금지할 수 있게 하는 법안을 건의하였으나, 당시 정권과의 이해관계와 유료 방송 운영의 정책판단이 잘못되면서 BskyB의 스포츠 독점 방송권을 규제하는데 실패하였다.

이후 1996년 BskyB가 영국에서 특별지정이벤트로 지정된 올림픽의 유럽 방송권 획득에 처음으로 나선 것을 계기로 보편적 접근권에 대한 여론이 전 영국으로 확대되기 시작하였다.

나. 독일

독일의 프레미에레(Premiere)는 2005년 독일 최대 상업방송 기업인 프로지벤사트아인스(ProSibenSat1 Media AG, 2005년 6월 시즌까지 분데스리가 경기 중계)를 가격경쟁에서 누르고 무료 TV 부문까지 포함된 분데스리가 중계권을 확보하였다. 프레미에레는 그 여세를 몰아 07~08 방송중계권까지 확보하기 위해 거액을 투자하였으나, 결국 중계권은 무명의 아레나(Arena)가 확보하였다.

이러한 계약의 실패는 프레미에레가 무료 TV의 시청자들을 외면하였기 때문이었다. 특히 유료 TV를 통한 생방송 중계가 끝난 후 무료 TV의 경기 관련 요약방송 시간을 4시간 후로 옮길 것을 요구한 것은 프레미에레가 유료방송으로서의 공급 가치를 높이기 위한 지나친 욕심이었다는 비난에 직면하게 되었다. 프레미에레는 경쟁 상대방보다도 고액을 제시하였음에도 불구하고 지상파 공영방송의 인기 프로그램이었던 스포츠 하이라이트권을 인정하지 않음으로써 상업적인 비난에 직면하여 중계권을 상실하였다.

Ⅲ. 분쟁해결 형태로서 보편적 시청권의 도입

방송자들의 경쟁이 심해지면서, 영화나 스포츠와 같은 핵심 콘텐츠가 일정한 비용을 지불해야 하는 유료 방송으로 이전하면서 시청자가 추가 비용을 지불하지 않는다면 이를 시청할 수 없는 문제점이 발생할 수 있다.

실제로 2006년 우리나라와 시리아의 축구국가대표평가전은 IB스포츠에 의해 독점 중계되어 케이블채널인 Xports에서만 이를 시청할 수 있었다.¹¹⁾ 또한 2010년의 벤쿠버 동계올림픽 및 남아공 월드컵은 지상파 C사만을 통해 시청했어야만 했고, 특히 C사의 방송이 지상파로 전달되지 않는 지역의 시청자들은 이를 시청할 수도 없었다.

이에 보편적 시청권에 관한 외국의 입법례와 우리나라의 입법례를 살펴보고 개선방안에 대해 살펴본다.¹²⁾

1. 보편적 시청권의 의미

보편적 시청권(접근권)은 20세기 초 전화와 같은 통신 서비스를 공익적 차원에서 모든 사람에게 차별 없이 제공해야 한다는 논의에서 시작된 것으로 이른바 보편적 서비스를 기반으로 형성된 개념이다.¹³⁾ 즉, 보편적 시청권이란 ‘정보권을 새로운 인권과 복지의 개념으로 확립해야 하며 특히 지급능력과 관계없이 누구나 정보에 자유롭게 접근할 수 있을 뿐만 아니라 이를 이용해 새로운 정보를 생산·유통할 수 있는 권리’를 의미하는 것이다. 따라서

11) 이 당시 한 리서치사의 조사에 따른 케이블방송 시청률은 10.3%로, 당시 케이블방송이 현재처럼 보편화되지 않은 시점임을 감안한다면 매우 높은 수치였다고 할 수 있다.

12) 다만 이러한 보편적 시청권의 법제화에 대한 찬반의 논의도 존재한다. 이를 찬성하는 입장에 있는 주요 지상파 방송사들은 인기 스포츠를 무료로 시청할 수 있는 시청자의 권리를 보장해야 한다는 주장한다; 송해룡, ‘스포츠방송 중계권과 관련한 새로운 양상 및 쟁점에 관한 고찰’, 방송학보 통권 15-2호(2001, 여름), pp. 169-171 참조. 또한 공익주의적 측면에서 다채널시대에 유료TV가 공공재(public goods)인 인기 스포츠를 독점하여 사적재화(private goods)로 만들었다고 비판하고, 국가적 통합을 유도하면서 문화적 정체성을 확립해 주는 중요한 행사에 대해서는 방송의 보편적 서비스가 보장되어야 한다고 하면서, 보편적 서비스의 실질적 보장을 위해 보편적 시청권은 무료지상파 혹은 공영방송 위주로 운영되어야 한다고 본다; 정용준, 「스포츠중계권의 법적 규제 개선방안 연구」, (방송문화진흥회, 2010), p. 16 참조. 반면에 이를 반대하는 뉴미디어 계열의 사업자들은 법제화로 인해 자유로운 시장경쟁이 제한되고, 지상파의 독과점을 가열시킬 우려가 있으며, 오히려 시청자들의 자유로운 시청권 선택을 제한한다고 주장한다; 윤성욱, ‘보편적 시청권 보장의 취지에 맞게 법률개정’, 방송문화 제319호(2008.3), p. 59 참조. 이에 따르면 방송매체 간의 균형적인 발전을 저해하게 되는 것이다. 또한 이 외에도 시장주의적 관점에서 공영방송의 수신료가 국가 및 공동체 보조금을 규제하는 로마조약에 위배되고 보편적 시청권이 표현의 자유를 제약한다고 주장한다; 정용준·이희진·윤석환, 「스포츠 방송과 보편적 시청권」, (커뮤니케이션북스, 2011), pp. 40-41 참조.

13) 보편적 서비스란 누구에게나 무료 혹은 싼 가격으로 경제적·정치적·사회적 활동에 참여할 수 있는 최소한의 기회를 보장하는 정책적 선택을 의미한다; 송해룡·김원재·조항민, ‘인기 스포츠 프로그램의 보편적 접근권 도입 타당성에 관한 연구」, 미디어 경제와 문화 제5-2호(2007, 봄), pp. 91-92 참조.

스포츠 방송에 있어서 보편적 시청권은 ‘인기 스포츠를 비롯한 핵심 방송프로그램을 시청자들이 무료 혹은 수신료만으로 시청할 수 있게 하는 권리’인 것이다.

이에 우리 방송법 제2조 제25호는 보편적 시청권을 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리’라고 규정하고 있다.¹⁴⁾

2. 해외의 사례

비교법적으로 특히 EU의 국가들은 보편적 시청권을 규정하고 있는 경우에 보편적 시청권의 성립 시기나 또는 해당 국가의 특성에 따라 인정되는 스포츠 영역이 조금씩 상이하다.¹⁵⁾ 다만 그럼에도 공통적인 점은 (i) 전통적으로 무료방송사에 의해 방송되었고, 많은 자국의 시청자들이 시청하는 이벤트, (ii) 회원 국가의 문화적 정체성에 중요한 부분에 해당하는 이벤트, (iii) 국가대표팀이 참가한 주요 국제 스포츠 이벤트, (iv) 회원 국가에 중요한 공익성이 있는 이벤트 중 두 가지 이상의 요건을 만족하는 경우에 보편적 시청권이 적용되게 규정하고 있다는 점이다.¹⁶⁾

(1) EU

EU회원국 중 스포츠 중계권 분쟁으로 인한 논쟁이 가장 치열했던 국가는 영국으로, 스포츠가 국민의 공유재산이라는 인식 하에 시청자와 중계권을 가진 스포츠단체 및 방송사 간의 이익을 공평하게 조정할 것인가에 대해 오랜 논의가 있었다.¹⁷⁾ 그 결과 자문그룹(The Advisory Group on Listed events)을 조직하여 두 그룹(A 리스트 행사, B 리스트 행사)으로 스포츠분야의 특별지정 행사리스트를 작성하고, 지상파 방송사와 비지상파 방송사 간의 중계권 분쟁을 조절하였다.¹⁸⁾ 또한 특별지정 행사로 분류된 리스트에 대한 중계방송의 경우

14) 따라서 이에 따르면 굳이 스포츠 분야에만 국한하지 않고 시청자들의 국민적 관심사를 모두 포함하는 방송프로그램 일체를 포괄하는 개념이라 할 것이다.

15) 보편적 시청권의 도입시기는 1955년에 영국을 시작으로 하여, 1996년에 독일, 2008년에 프랑스, 이탈리아, 덴마크, 아일랜드, 핀란드의 순으로 제정되었다. 일반적으로 보편적 시청권의 보장은 보편적 시청권의 내용을 사전에 목록으로 선정하는 방식이 주로 사용되고 있다. 즉, 보편적 시청권을 도입한 나라는 보편적 시청권의 내용을 행사목록으로 작성한 후 이에 대한 시청을 보장하는 방식을 대부분 공통적으로 취하고 있다. 이것들은 모두 ‘특별행사목록(a list of sporting and other events of national)’을 사전에 작성하고 이 목록에 있는 행사를 대상으로 보편적 시청권을 보장하는 장치를 가지고 있다.

16) 이는 ‘국경 없는 TV 지침 97/36’ 3a에 의해 제시된 가이드라인을 따르는 것이다. 이에 따르면 ‘일반 국민들이 올림픽, 월드컵과 UEFA(유럽축구연맹) 챔피언스리그와 같은 중요이벤트에 폭넓게 접근하는 것을 보호하는 조치를 구성 국가들이 추할 수 있다.’고 규정하고 있다. 이후 2007년 EU는 이 지침을 ‘시청각미디어 서비스지침’으로 확대, 재편하면서 기존의 TV 방송 외에 주문형 방송서비스를 규제체계에 포함시켰다.

17) 이하의 내용은 http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/other-codes/ofcom_code_on_sport.pdf 참조.

적어도 인구의 95% 이상이 시청할 수 있는 무료 지상파 방송을 통해 중계하도록 의무화 하고 있다.¹⁹⁾

독일은 현저하게 사회적으로 의미를 갖는 행사들을 텔레비전으로 중계할 경우에 ‘행사가 누구에게나 수신이 가능하고 보편적 접근이 가능한 최소한 하나의 독일 채널에 의해 동시에 중계되거나,²⁰⁾ 동시에 벌어지는 개별적인 행사들 때문에 동시 중계가 불가능할 경우 약간의 시차를 두고 방송될 수 있도록 중계방송사 스스로 혹은 적절한 조건으로 제3의 방송사가 송출할 수 있는 경우’에 암호화하거나 특히 유료화하는 것이 허가된다.²¹⁾

프랑스도 ‘중요한 사건들은 공중의 상당 부분이 그 사건들을 무료 텔레비전 서비스 상에서 생방송 혹은 재방송으로 지켜볼 수 있는 가능성을 박탈하게 되는 방식을 사용하여 독점적으로 중계될 수 없다.’고 규정하면서,²²⁾ 중요한 사건들의 범주는 국사원(Conseil D’Etat)의 시행령으로 정하고 있다.²³⁾ 특징적인 부분은 다른 국가와는 달리 프랑스에서는 어떠한 정

- 18) A 리스트 행사는 무료 지상파방송사에 의한 생중계권이 합리적인 가격으로 이루어져야 하며, B 리스트 행사는 비지상파방송사가 생중계권을 가지고 있으면, 무료 지상파방송사에 2차 중계권을 제공해야 하는 것이다. 무료 지상파에 의한 의무 중계 경기인 A급 특별 지정 행사는 (i) 국민적인 공감대 있어 국민을 통합하는 이벤트와 국민적인 연중행사이고, (ii) 탁월한 국내 혹은 국제적인 스포츠 이벤트, 국가를 대표하는 스포츠 팀 혹은 선수가 출장하는 경기의 두 조건을 만족시키는 경우가 그 기준이 된다; 정용준·이희진·조재욱·김형일, ‘스포츠 중계권의 쟁점과 해결방안’, 융합미디어 시대 스포츠 산업과 진흥 정책(2009), pp. 12-13 참조.
- 19) 이렇게 지정된 우선 방송사는 우선 방송사는 1996년 Channel 3(ITV1), Channel 4, BBC1, BBC2의 4개 방송사였으나, 2000년 개정사항으로 Channel 5가 포함되었다. 이는 Ofcom(Office of Communications; 일종의 상업방송의 규제감독기관)이 방송사의 수를 자체적으로 심사하여 늘린 것이 아니라, Channel 5의 요청에 의해 우선 방송사로 지정될 조건(해당 채널을 시청할 시점에서 수신료 이외의 지불을 필요로 하지 않아야 하며, 국민의 95% 이상을 포괄할 수 있는가의 여부)를 심사한 후 우선 방송사로 지정한 것이다; 김원제, 「방송중계권을 중심으로 보편적 시청권 보장제도 개선방안 연구」, (방송통신위원회, 2010), p. 25 이하 참조.
- 20) 여기서 보편적 접근 가능한 텔레비전 채널이란 전체 가구의 2/3 이상이 실질적으로 수신 가능한 채널만을 의미한다. 다만 독일 국민의 80% 이상이 케이블TV를 수신하고 있어서 케이블 채널에 보편적 서비스 의무를 강제하고 있음을 알 수 있다. 독일 국민의 3분의 2 이상의 가구가 실제로 수신 가능하다면 굳이 무료 지상파방송으로 대형 스포츠이벤트를 중계하지 않아도 되며, 유료 케이블이나 위성방송을 통해서도 이와 같은 행사들을 중계할 수 있고, 이에 대해서는 추가적으로 시청요금을 부과하는 것도 가능하다; 최은희, ‘스포츠이벤트 독점중계에 따른 보편적 시청권 문제점과 개선책’, 한국엔터테인먼트산업학회논문지 제6권 제4호(2012.12), p. 294 참조.
- 21) Breith, Christoper, Die Fernsehschutzliste : Uebertragung von Grossereignissen nach 5a RfStV, 2002, Frankfurt/m, p. 3 이하의 내용을 참조; 이에 따라 보편적 시청권으로 인해 규제되는 스포츠 분야는 동계와 하계 올림픽, 유럽 챔피언십과 월드컵(독일팀 경기, 개막전과 준결승, 그리고 결승전), 독일 FA컵 준결승과 결승전, 독일 전국 프로 축구팀들의 홈경기와 어웨이 경기, 독일팀이 출전하는 유럽 축구 클럽 경기(Champions League, Cup Winners’ Cup, UEFA컵)이다; 정용준·이희진·조재욱·김형일, ‘스포츠 중계권의 쟁점과 해결방안’, 융합미디어 시대 스포츠 산업과 진흥 정책(2009), pp. 13-14 참조.
- 22) 심석태, ‘방송법 상의 ‘보편적 시청권’에 대한 소고’, 언론과 법 제6권 제1호(2007.6), pp. 262-263 참조.
- 23) 시행령에 따르면 ‘방송서비스는 유럽공동체의 다른 회원국이나 유럽경제 구역에 관한 협정에 포함되는 국가의 공중의 상당 부분이 무료 텔레비전 방송을 통해 국가에 의해 표명된 중요한 사건을 지켜볼 수 있는 가능성을 박탈하는 방식으로 독점권을 사용할 수 없다. 위원회는 위 규정을 텔레비전 방송사가 준수하는지를 감독한다.’고 한다. 이에 따라 동계와 하계 올림픽, 월드컵(프랑스

도의 가시청 범위를 가진 방송사가 중계를 할 수 있는지에 대해 명확히 규정하고 있지 않다는 점이다. 다만, 국사원이 지정한 특정한 행사들이 공중의 ‘상당 부분’이 무료 TV로 볼 수 없는 방식으로 방송되어서는 안 된다고 규정하고 있으므로 결국 유료방송이 이들 행사를 독점 중계하는 것은 금지된다고 할 수 있다.²⁴⁾

(2) 호주

호주는 보편적 시청권을 규정함에 있어서 영국과 유사하다.²⁵⁾ 이에 인기 스포츠 경기를 자국민들이 무료방송을 통해 시청 할 수 있게 하면서, 유료방송이 무료방송의 인기 콘텐츠를 흡수하는 것을 막기 위해 ‘반흡수법(Anti-siphoning rule)’을 두고 있다.²⁶⁾ 반흡수법의 목적은 (i) 문화적 중요성과 국가적 중요성을 담보한 행사들에 대해 대중들이 무료시청 하여야 하며, (ii) 공평성의 원칙에 따라 호주인들이 중요한 행사를 무료로 접할 수 있다는 점을 확고히 해야 하고, (iii) STV(공중파를 이용하는 유료 텔레비전 방송) 방송사들이 상호보완성 또는 행사보도에 대한 차후 권리를 주장할 수 있도록 하기 위함에 있다. 이에 따라 무료시청이 가능한 행사의 목록²⁷⁾을 중계할 수 있는 방송은 호주공영방송(ABC: Australian Broadcasting Commission)과 소수민족을 대상으로 한 방송인 SBS(Special Broadcasting Service) 등 공영방송과 호주 전체 시청자의 50% 이상이 시청할 수 있는 지상파 상업방송으로 제한하고 있다.²⁸⁾ 그러나 지상파 방송이 목록에 있는 경기의 생중계 방송권을 확보하지 않기로 한 경우에는 유료방송이 정부에 해당 경기의 목록 삭제를 요구할 수 있다.

그런데 지상파 방송사들이 특별행사 목록에 등재된 스포츠 행사에 대한 중계방송권을 구매했음에도 불구하고 실제 이를 제대로 방송하지 않는 사례들이 발생됨에 따라 반흡수법의

팀 경기), 프랑스팀이 출전하는 유럽 축구 클럽 경기, 프랑스 FA컵 결승전, 투르 드 프랑스 사이클 대회 등을 보편적 시청권이 적용되는 방송 대상으로 정하고 있다; 최은희, ‘스포츠이벤트 독점 중계에 따른 보편적 시청권 문제점과 개선책’, 한국엔터테인먼트산업학회논문지 제6권 제4호(2012. 12), p. 294 참조.

24) 송해룡, 「보편적 시청권의 국민관심 행사연구」, (방송통신위원회, 2008), p. 49 참조.

25) 이하의 내용은 <http://www.acma.gov.au/Industry/Broadcast/Television/TV-content-regulation/sport-anti-siphoning-tv-content-regulation-acma> 및 <https://www.comlaw.gov.au/Details/F2010L03383>의 내용을 참조.

26) ‘반흡수법(Anti-siphoning rule)’은 1992년 방송법(The Broadcasting Service Act 1992)에 근거하여 1994년 호주인들이 중요한 행사를 무료 지상파 방송을 통해 지속적으로 시청할 수 있고, 이러한 행사들이 유료방송으로 이전되지 못하는 것을 확고히 하기 위해 제정되었다; 심석태, ‘방송법 상의 ‘보편적 시청권’에 대한 소고’, 언론과 법 제6권 제1호(2007.6), pp. 263-264 참조. 다만 반흡수법은 무료 시청이 가능한 기존의 주류 스포츠 행사에 초점을 맞추고 있고, 국가적 그리고 문화적으로 중요한 비스포츠 행사는 목록에 명시되어 있지 않다.

27) 1992년 방송서비스법(Broadcasting Services Act) 제115조에 의해 통신예술성(Communications, Information Technology and the Arts) 장관이 시청자가 무료로 시청할 수 있는 행사목록을 지정하였는데, 여기에는 전통적인 인기 종목인 경마, 미식축구, 럭비, 축구 뿐만 아니라, 크리켓, 축구, 테니스 등을 포함하여, 자동차 경주, 골프 등 다양한 종목이 특별행사 목록으로 규정되어 있다; 정용준, ‘인기스포츠의 보편적 접근권에 관한 연구’, 방송과 커뮤니케이션 2002년(2003.1), pp. 213-214 참조.

28) 김기홍, ‘스포츠 방송의 중계권과 보편적 시청권’, 사회과학연구 제20권 제1호(2013.4), p. 26 참조.

남용에 대한 불만이 표출되면서, 1999년 ‘반사장법(Anti-hoarding)’을 새로이 규정하였다. 이는 무료 지상파 방송사들이 목록에 명시된 행사를 생생하고 완벽하게 제공하도록 독려하기 위한 목적으로 제정된 것이다. 이에 따르면 특별 행사의 방송권을 가진 상업 방송사가 특별행사목록의 스포츠를 생방송으로 방송하지 않는다면, 미사용분에 대해 ABC와 SBS에 정상적인 요금을 받고 양도하는 것을 의무화하고 있으며, 특정한 사유가 있을 경우 특정 스포츠 행사를 리스트에서 제외시킬 수도 있다.²⁹⁾

(3) 인도

인도는 방송위원회가 지정하는 스포츠와 국가적 행사에 대해 공영방송사가 국내 중계권을 가지지 않을 경우 공영방송사를 제외한 다른 특정 방송사가 생방송 독점 중계권을 갖는 것을 금지하고 있다. 또한 이러한 규정에 위반할 경우에는 벌금형을 부과하고 있다.

특징적인 것은 보편적 시청권을 제도적으로 두고 있는 국가들 중 유일하게 시청자들의 보편적 시청권을 충족시키기 위하여 지정된 행사들에 대한 방송을 행할 수 있는 방송사로 공영방송만을 지정하고 있다는 점이다. 이는 인종에 전국적인 규모의 상업 지상파 방송이 존재하지 않기 때문이다.³⁰⁾

(4) 일본

일본도 방송사 간의 스포츠 중계권과 관련된 분쟁이 나타나면서, 2000년대에 보편적 시청권에 관한 논의가 시작되었다. 특히 2002년 한일월드컵을 중계함에 있어서 실제로 위성방송사인 스카이퍼펙TV는 경기의 중계권을 확보하여 방송한 반면에, 지상파 연합체인 재팬 컨소시엄(Japan Consortium)은 월드컵 중계협상에 어려움을 있었다. 이에 전문가들 사이에서 보편적 시청권 논의가 개시되었으나 정작 구체적으로 규정되지는 않았다.

일본에서 보편적 시청권이 크게 특별한 이슈로서 논의되지 않는 이유는 지상파 연합체인 재팬 컨소시엄과 일본의 독특한 방송환경에 있다 할 것이다. 지상파방송은 공영방송인 NHK와 민방키스테이션이 방송 시장을 장악하고 있으며 외자를 제한하기 때문에 거대 자본이 들어오기 힘든 구조이다. 또한 일본 내 스포츠 중계권은 광고 대행사인 텐츠가 확보하여 팔고 있는데 방송사업자와 텐츠 및 광고주의 신뢰관계는 매우 견고하게 형성되어있기 때문에 이를 쉽게 파기할 것이라고는 볼 수 없다.

29) 반사장법(Anti-hoarding)에 따르면 ABC의 공영방송이나 인구 대비 50%의 커버리지를 넘는 상업 무료 방송사업자들은 특별 행사에 대한 방송권을 유료 TV에 대해 우선권을 가진다. 즉 이는 방송사들이 방송권을 사용하지 않으면 이를 상실하게 된다는 것을 의미한다. 실제로 2002년과 2006년의 월드컵은 반사장법이 적용되었는데, 2002년 월드컵은 채널9과 SBS가, 2006년 월드컵은 SBS가 방송하였다; 정용준, ‘방송법의 보편적 시청권 규제, 문제점과 개선방안’, 사회과학연구 제35집 제1호(2011), p. 229 참조.

30) 정용준, ‘인기스포츠의 보편적 접근권에 관한 연구’, 방송과 커뮤니케이션 2002년(2003.1), p. 216 참조.

3. 우리나라에 있어서 보편적 시청권의 규정

(1) 도입배경 및 목적

다른 외국의 경우와 마찬가지로, 우리나라도 방송사 사이에 발생한 중계권 분쟁을 해결하기 위해 2000년대 중반부터 보편적 시청권에 대한 규정의 도입이 모색되기 시작했다. 즉 방송사사이의 스포츠 중계권을 둘러싼 과당경쟁과 중계권 독점으로 인한 폐단 등을 예방하기 위해서 방송법에 보편적 시청권 규정을 도입하게 된 것이다. 이는 국내 방송사업자 사이의 과당경쟁으로 중계권료에 대한 부담을 경감하고, 방송사의 사업권역에 따라서는 시청이 불가능한 시청자를 최소한으로 하여 보다 많은 국민이 시청가능하게 하기 위함이다. 결국 방송사업자 사이에 프로그램 독점권이 시청자의 시청권을 저해하는 상황이 발생하는 것을 막기 위해 ‘보편적 시청권의 보장’이라는 시청자 권익보호장치를 도입하게 된 것이다.³¹⁾

그러나 위에서 기술한 사실대로 방송사 사이의 분쟁만이 보편적 시청권 규정 도입의 직접적인 원인이 되었다고는 할 수 없다.

특히 상업화된 인기스포츠를 운영하는 연맹(IOC 내지는 FIFA 등)이 연맹의 수입을 극대화하기 위해 판매비용을 높이거나, 중계권을 분할하여 판매하거나 또는 패키지로 판매하는 정책을 시행하면서 방송사 간에 중계권 경쟁을 가열시켰다는 점도 크게 작용했다고 할 수 있다.

(2) 내용

우리 방송법에 규정되어 있는 보편적 시청권의 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

우선 방송법 제2조 제25호에서 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리’라고 보편적 시청권을 정의하고, 다시 제76조 및 제76조의2 내지 제76조의5에서 세부적으로 보편적 시청권에 따른 방송사의 의무를 규정하고 있다.

이에 따르면 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 하고(제76조 제1항), 특히 그 방송 프로그램이 국민관심 행사 등에 관한 것인 경우에는 중계방송권자 또는 그 대리인은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다고 강조하고 있다(제76조 제3항).

그리고 이를 위해 방송통신위원회에 보편적 시청권 보장위원회를 두어(제76조의2) 국민관심행사 등의 선정에 관한 업무를 비롯해 중계방송권 확보에 따른 과도한 경쟁을 방지하기 위해 중계방송권의 공동계약을 권고하고 있으며, 과도한 중복편성으로 인하여 시청자의 권익을 침해하지 않도록 중계방송을 채널별·매체별로 순차적으로 편성하도록 권고하고 있

31) 김명전, 「미디어법」, (박영사, 2010), p. 253 참조.

다.³²⁾

여기서 국민 관심 행사는 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회와 그 밖의 주요 행사로 구분된다.³³⁾ 먼저 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회인 동계와 하계 올림픽, 국제축구연맹(FIFA)이 주관하는 월드컵은 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상의 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보한 방송사가 중계할 수 있도록 하였다. 한편 그 밖의 주요 행사에 포함된 아시안게임, 월드베이스볼클래식(WBC), 국가대표가 출전하는 축구 A매치(월드컵 축구 예선 포함)는 국민 전체가구 수의 100분의 75 이상의 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보한 방송사가 중계할 수 있도록 하였다.

이와 더불어 국민관심행사에 대한 시청권 보장을 위해 보편적 시청권 항목의 금지행위 유형에 대한 세부기준을 신설하였다(제76조의3). 이에 따르면 보편적 시청권 금지행위에 대한 구체적인 판별기준으로 (i) 정당한 사유없이 중계방송권의 판매나 구매를 거부하거나 지연시키는 행위, (ii) 정당한 사유없이 국민관심행사에 대한 뉴스보도나 해설 등 자료화면을 방송사업자와 인터넷 멀티미디어 방송사업자에게 제공하지 않는 행위, (iii) 중계방송권을 확보했음에도 정당한 사유없이 국민관심행사를 실시간으로 보도하지 않는 행위를 들고 있다. 또한 (iv) 종합편성을 행하는 방송사업자가 정당한 사유없이 국민관심행사와 연관된 방송프로그램을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하는 행위를 보편적 시청권과 관련한 금지행위 항목으로 추가하였다.

또한 방송사 사이에 중계방송권의 공동계약(제76조의4) 및 중계방송의 순차적인 편성(제76조의5)을 권고하고 있다.

(3) 현행제도의 문제점

보편적 시청권 제도를 통해 방송사 사이의 불필요한 경쟁과 과도한 비용을 최소화하고 합리적인 방송환경을 조성할 것이라는 기대감이 조성된 반면에, 이와 상반되는 문제점도 나타나기 시작했다. 위에서 기술하였듯이 지상파 방송사 C사의 2010년 밴쿠버동계올림픽과 남아공월드컵의 독점중계의 경우이다. 결과적으로 C사는 방송통신위원회로부터 과징금을 부과 받고, 후에 지상파 방송 3사의 협의로 인해 공동중계하는 것에 합의하기는 하였으나, 이미 각 스포츠연맹(IOC 및 FIFA)과 스포츠 마케팅사의 중계권 계약으로 초과로 소비한 금액은 손해로 남을 수밖에 없었다.³⁴⁾ 이를 바탕으로 우리 제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

32) 이외에도 보편적 시청권 보장위원회는 보편적 시청권 보장 관련 방송통신위원회 규칙의 제·개정, 기타 보편적 시청권 보장과 관련하여 방송통신위원회가 요청한 사항을 심의하는 업무를 담당하고 있다; 김기홍, ‘스포츠 방송의 중계권과 보편적 시청권’, 사회과학연구 제20권 제1호(2013.4), p. 19 참조.

33) 방송통신위원회, 국민적 관심이 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요행사(고시 제2009-32호) 참조.

34) C방송사의 중계권 계약 과정을 간단하게 살펴보면 다음과 같다. 2006년 C사는 IB스포츠와 2010년부터 2016년까지의 올림픽과 2010년, 2014년의 월드컵 중계권의 단독구매에 합의하였다. 이러한 도중에 방송3사로 구성된 KP는 IOC에 올림픽 중계의 의향서를 제출하고 중계권료로 총 6,300만 달러를 제시하였다. 또한 방송 3사는 KP를 통하지 않고 개별적으로 접촉하지 않기로 약정하였음에도, C사는 KP에 의한 중계권료를 확인하자 IOC를 직접 방문, 7250만 달러에 중계권

(가) 우선방송사의 개념과 선정기준의 불명확성

‘우선방송사’란 보편적 시청권의 보장에 합당한 수준으로 국민관심행사를 중계할 수 있는 자격이 주어지는 방송사업자를 말한다. 즉, 우선방송사는 여러 방송사업자들 중에서 보편적 시청권의 내용으로 선정된 특정한 국민관심행사에 대한 중계를 당해 행사의 적합한 권리보장 수준으로 실행할 수 있는 방송사업자만을 뜻한다. 그러나 현행 방송법에는 우선방송사의 개념이 규정되어 있지는 않다.³⁵⁾

우선방송사의 개념을 도입하는 이유는 보편적 시청권의 실질적인 보장을 위해서 국민관심행사 중계권의 확보에 대한 자격을 실제 해당 중계를 통하여 보편적 시청권의 보장을 수행하는 방송사업자에게 부여하고, 이들 우선방송사에게 보편적 시청권의 실질적인 보장을 위한 제한들을 부과할 수 있기 때문이다.

또한 우리 규정에 따르면 국민관심행사를 방송할 수 있는 우선방송사의 선정기준이 단순히 ‘이를 시청할 수 있도록’이라고 하여 구체적인 기준을 제시하고 있지 않고, 보편적시청권보장위원회의 심의 같은 행정절차가 별도로 규정되어 있지 않아 그 선정이 명확하지 않다는 문제점이 있다. 따라서 방송통신위원회가 우선방송사에 해당하는지의 여부를 유권해석하고 있는바, 이로 인하여 2010년 남아공월드컵에 대해 독점계약 한 C방송사의 자격에 대한 논란이 있기도 하였다.³⁶⁾

(나) 보편적 시청권의 이원적 기준

방송법시행령 제60조의3 제1항 제1호는 보편적 시청권 금지행위를 규정하면서, ‘중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60이상 100분의 75이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하지 아니하는 행위’를 규정하고 있다. 이를 통하여 보편적 시청권의 기준이 가시청가구율이 60%~75%과 90%이상 등 두 가지로 되어 있는바,³⁷⁾ 과연 이러한 필요성에 대한 의문이 제기될 수 있다.³⁸⁾

을 확보하였다. 이어서 IB스포츠를 통해 1억 4천만 달러에 월드컵 단독계약을 체결하였다. 결국 C사는 2010년의 밴쿠버 동계올림픽과 남아공월드컵을 독점중계 하였다.

35) 외국의 사례를 보면 우선방송사의 개념을 직접 도입하는 경우와 우선방송사의 개념을 도입하지 않는 경우로 나누어진다. 전자의 경우 일종의 사전규제 방식으로 피규제자에게 예측가능성을 크게 제공하며 규제의 효과와 효율성도 높일 수 있다; 김유환, 「행정법과 규제정책」, (법문사, 2012), p. 223 참조. 또한 우선방송사가 무엇인지 어떠한 요건과 과정을 통해 선정되는지를 방송법상에 구체화하는 것이 필요하다는 주장으로 김원제, 「방송중계권을 중심으로 보편적 시청권보장제도 개선방안 연구」, (방송통신위원회, 2010), p. 94 참조.

36) 실제로 다른 두 방송사는 C방송사의 커버리지를 77%로 산정하였으며, 방송통신위원회는 84%로 산정하였다. 이후 방송통신위원회는 케이블 시청가구 8%를 추가하여 C방송사의 커버리지를 92%로 해석한다고 발표하였다.

37) 이와 같은 이원적 기준을 적용하는 있는 국가는 영국뿐이고 영국의 A그룹 특별행사를 중계할 수 있는 질적 기준이 영국 인구 전체의 95%이상인 무료 지상파로 되어 있다.

38) 이하의 내용은 마정근, ‘스포츠 중계권 거래에 대한 경제법적 쟁점에 관한 연구’, 한양대학교 박

왜냐하면 먼저, 전체 가시청가구율 90%이상의 기준과 관련하여 현실적으로 90% 이상이라는 기준을 충족시킬 수 있는 방송사는 사실상 지상파 방송 3사밖에 없으므로 방송사업자들에 대한 과도한 제한이 될 수도 있기 때문이다.

또한 보편적 시청권을 분류하는 기준이 모호하다는 점도 문제로 작용한다. 즉, 가시청가구율이 75%초과 90%미만인 국민관심행사의 경우 둘 기준 중에서 어느 것으로 분류되는가의 문제가 발생할 수 있다. 만일 가시청가구율이 75~90%로 인정되는 국민관심행사가 존재할 경우, 최소 보장기준을 75%로 할 것인가 아니면 90%로 해야 하느냐 하는 문제가 발생하는 것이다. 이는 가시청가구율이 75%초과 90%미만인 선에서 보장이 필요한 국민관심행사를 90%이상으로 보장하도록 하는 것은 보편적 시청권을 과도하게 보장하는 것이 되는 동시에 방송시장에 대한 과잉 규제가 되고, 이와 반대로 75%이상으로 보장하도록 하는 경우에는 권리 보장을 받지 못하는 사각지대를 양산하게 된다.

(다) 보편적 시청권 제도의 목적 변질

보편적 시청권 규제가 국민들의 보편적 시청권보다는 과도한 경쟁방지라는 다른 정책수단으로 변질되었다는 견해도 있다.³⁹⁾

방송법 제76조에 따라 프로그램 공급을 공정하고 합리적인 가격으로 제공할 것과 제76조의4, 제76조의5에 따라 공동계약과 순차편성을 할 것을 권고하는 내용의 규정을 두고 있다. 그러나 공정하고 합리적인 가격의 기준이 어느 정도인지가 명확하게 규정되지 않아 모호하고, 구체적인 산정기준을 정하는 것도 쉽지 않아서 법률의 처벌행위에 대한 명확성의 원칙을 위배한다고 할 수 있다. 또한 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’의 시장지배적 남용행위금지나 불공정 거래행위금지 등과 중복이 되고 있으며, 방송사업자의 재산권 침해나 직업의 자유 등과 관련하여 위헌논란이 발생할 가능성도 있다. 뿐만 아니라 중계방송권의 공동계약 권고와 순차편성 권고는 법적 실효성뿐만 아니라 담합을 법으로 보장하는 형태로 인식될 수 있어 국제적으로도 규범위반으로 비춰질 수 있다. 특히 공동계약이나 순차편성은 방송사업자들의 자율적인 판단으로 이뤄져야 할 사항이지 법으로 규정할 수 있는 사항은 아니다. 더욱이 보편적 시청권 보장을 위한 조치로 방송통신위원회 사무처의 직원이 방송사업자들의 사무소 또는 사업장에 출입하여 조사하도록 하고 있는데, 이는 방송통제의 수단으로 악용될 소지가 있다는 점이 지적될 수 있다.

사학위논문(2013), pp. 55-56 이하의 내용을 참조.

39) 이하의 내용은 정용준, ‘방송법의 보편적 시청권 규제, 문제점과 개선방안’, 사회과학연구 제35집 제1호(2011), p. 221 참조; 김기홍, ‘스포츠 방송의 중계권과 보편적 시청권’, 사회과학연구 제20권 제1호(2013.4), pp. 21-22 참조.

(라) 국민관심행사 설정의 불명확성

국민관심행사의 결정이 보편적 시청권의 보장내용이라는 점과 방송법 제2조 제25호의 보편적 시청권의 정의규정을 상기할 때, 국민관심행사를 선정함에 있어서도 행사의 종류와 국민관심도가 중요한 기준이 된다고 할 수 있다. 그러므로 국민관심행사의 선정에 있어 먼저 행사의 종류가 결정되어야 한다. 그러나 방송법상 행사의 종류는 스포츠와 그 밖의 행사로 규정되어 있어, 스포츠와 그 이외의 행사로 구분하는 것처럼 비취지지만 실제로 이를 이분하는 것이 의미가 있는 것인지도 의문이다.⁴⁰⁾ 또한, 국민관심행사의 종류에 관한 문제는 국민관심행사의 선정기준에 대한 문제와 연관되어 있다. 즉, 행사의 종류에 따라 선정기준이 동일하게 적용되는가의 여부이다.

한편, 국민관심행사의 선정 기준이 되는 국민관심도가 뜻하는 것이 무엇이고 객관적으로 계량화된 방법으로 대치할 수 있는가와, 국민관심도가 스포츠와 문화행사에 있어 동일한 기준으로 작용하는가가 판단해 볼 문제이다. 그리고 ‘그 밖의 주요행사’라는 규정을 통하여, 그 밖의 행사를 문화행사로 칭할 때, 문화행사의 ‘주요성’을 무엇으로 뜻하고 어떠한 기준으로 이것이 판단되어지는가가 고려할 필요가 있다.

이 외에도 형식적으로 국민관심행사는 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회의 고시로 결정되는데, 해당 위원회가 규제개혁 차원에서 운영되지 않고, 그나마도 설정 기준이 자의적이라는 점도 문제로 지적할 수 있다.⁴¹⁾

IV. 중계권계약에 있어서 방송관련 국제기구의 역할

스포츠중계권의 과잉경쟁과 보편적 시청권이 가진 문제점 등의 현실적인 난관에도 불구하고 상승하기만 하는 스포츠중계권료에 우리나라가 대응할 수 있는 가장 효율적인 방안 중의 하나는 바로 KP의 활성화이다. 물론 스포츠연맹들은 지상파방송사의 컨소시엄에 대해 수요자 카르텔이라고 비판하지만, 유럽연합은 방송사의 공동구매를 인정하고 있다. 이는 폭등하는 스포츠중계권에 대처하고 국민들이 무료로 혹은 저렴하게 지구촌 스포츠를 시청할 수 있게 하는 문화적 행위로 간주된다는 것이다.⁴²⁾

또한 자국 내에서도 보편적 시청권을 규정하여 더 많은 국민들이 최소한의 부담으로 스포츠를 시청할 수 있게 제공하는 것이다. 즉 하나의 단일 창구를 통해 중계권계약을 체결

40) 송해룡·김원제·정세일·조항민, 「보편적 시청권의 국민관심행사 연구」, (방송통신위원회, 2008), p. 75 참조.

41) 김기홍, ‘스포츠 방송의 중계권과 보편적 시청권’, 사회과학연구 제20권 제1호(2013.4), p. 21 참조. 예를 들어 월드베이스볼클래식(WBC)의 경우, 특별행사목록의 기준에서 보면 국가대표팀이 참가하는 주요 국제 경기 이벤트이기는 하나 미국 야구협회가 주관하는 지극히 상업적인 이벤트 일뿐이며, 올림픽이나 월드컵과 같은 문화적 정체성이나 공익성이 있다고 보기 어렵다는 것이다.

42) 정용준, ‘방송법의 보편적 시청권 규제, 문제점과 개선방안’, 사회과학연구 제35집 제1호(2011), p. 234 참조.

하고, 보편적 시청권을 규정하는 제도를 두어 방송서비스를 제공하는 것이 보다 합리적이고 경제적으로 유리하다 할 수 있다.

이에 중계권 확보에 있어서 방송관련 국제기구⁴³⁾의 역할과 특히 보편적 시청권이라는 제도를 두고 있지 않은 특히 아시아 국가들의 대응에 대해 살펴보기로 한다.

1. 유사 기구 및 국가의 중계권 확보 및 운영 현황

(1) EU의 경우

유럽에서 올림픽 경기의 중계권 배당은 유럽 공공서비스 방송사들의 연합체인 유럽방송연합(European Broadcasting Union; 이하 ‘EBU’라 한다)을 통해서 이루어지고 있다.⁴⁴⁾ IOC는 2008년 베이징올림픽과 2012년 런던올림픽까지 EBU에게 유럽 중계권을 할당하고, 무료 TV의 플랫폼을 통한 최대 다수의 보편적 시청을 가능하게 하였다. 이러한 EBU를 통한 공동구매 행위는 중계권 거래비용을 줄이고, 제공하는 프로그램의 질적 수준을 높였다고 평가된다. 또한 유럽연합은 방송사의 중계권 공동구매가 독정규제 및 경쟁법에 저촉되지 않는다고 승인하였는바, 유럽 국가들은 국민적 스포츠에 대해 공영방송사 주관으로 방송하거나 경기를 나누어 방송하여 중계권료의 폭등에 대처하고 있다고 할 수 있다.

(2) 일본의 경우

일본은 NHK와 민영방송이 만든 재팬 컨소시엄이 올림픽과 월드컵 축구 중계권 협상에서 계약체결의 창구역할을 하였다. 특히 과거 이념에 따라 자유민주주의 체계의 국가들이 불참하여 반쪽 올림픽으로 평가된 1900년 모스크바올림픽에서 ‘TV아사히’가 컨소시엄을 깨고 독점방송권을 체결하였다가, 큰 손해를 보면서부터 컨소시엄이 잘 유지되고 있다.

이후 중계계약을 체결함에 있어서는 보통 NHK가 방송권료의 50~60%를 내면서 주도권을 가지고 각 경기를 조정·운영하는데, 경기별로 참여 방송사들이 추첨을 통해 경기 중목

43) 방송 관련 국제기구 및 단체로는 아시아태평양 방송개발기구(Asia-Pacific Institute for Broadcasting and Development: AIBD), 세계방송통신기구(International Institute for Communications: IIC), 아시아태평양 방송연맹(Asia-Pacific Broadcasting Union: ABU), 유럽방송연맹(European Broadcasting Union: EBU), 세계방송연맹(World Broadcasting Union: WBU), 전미방송협회(National Association of Broadcasters: NAB), 아시아태평양 규제기관라운드테이블(Asia-Pacific Regulatory Roundtable: APRR), 세계공영방송총회(Public Broadcasting International: PBI) 등을 들 수 있다

44) 최초의 국제 방송사 협회인 국제 방송 연맹(International Broadcasting Union)의 후속 기구로, 1950년 2월 12일에 유럽 및 지중해 지역의 23개 방송기관에 의해 영국 토키에서 설립되었으며 1993년에 유사한 성격의 중앙·동부 유럽 단체인 OIRT(International Radio and Television Organization)와 통합하였다. 스위스 제네바에 본부를 두고 있으며 베이징, 브뤼셀, 런던, 마드리드, 모스크바, 뉴욕, 싱가포르, 워싱턴에도 지부를 운영 중에 있다. EBU는 방송사들의 권익 보호, 방송과 관련된 제반 문제에 관한 연구 촉진, 정보 교환 등을 목적으로 하며, 회원사의 권익 대변 및 공영 서비스 방송의 가치 증진, 방송계에 법, 기술 및 프로그래밍 문제에 대한 전문지식 및 정보 제공, 경제 및 시장 분석진행과 훈련 프로그램 제공 등의 역할을 수행한다.

이 중복되지 않도록 편성한다. 또한 지상파와 유료방송권으로 나누고 관련경기의 방송권리만 획득하여 중계권료를 낮추었다.⁴⁵⁾

2. ABU의 활동

(1) ABU의 개관

말레이시아 쿠알라룸푸르에 소재한 ABU는 비영리, 비정부의 방송 기관 전문 협회로, 1964년 아시아 태평양 지역의 방송 발전을 촉진하고 회원 기관간의 협력 활동을 기획하기 위하여 설립되었다. 설립당시에는 한국, 일본, 말레이시아 등 국가의 11개 방송기관이 주축을 이루었으나, 최근 들어 총 58개국의 200여 개 회원사가 가입되어 있는 상태이며, 회원사를 통해 볼 때 잠재적인 시청자가 총 30억 명에 달한다. ABU는 텔레비전 및 라디오 방송 사업자 공동의 이익을 증진시키는 포럼을 주최하며, 방송 사업자간의 지역적·국제적 협력을 촉진시키는 역할을 한다.

(2) ABU의 목적과 기능

ABU는 회원사들이 역동적인 미디어 환경에서 방송 서비스를 발전시킬 수 있도록 지원하는 것을 주된 목표로 삼고 있으며, 회원사들 간의 다양성과 변화하는 미디어 환경을 고려하여 아시아·태평양 지역의 방송 발전을 촉진시키고 회원 기관 공동의 이익을 대변하는 조직으로서 사안들에 대하여 신속하고, 적극적으로 대응하도록 기능하는 것을 임무로 삼고 있다.

이를 위해 회원기관들이 자국의 발전과 지역 내의 삶의 질 향상에 효과적으로 기여하고, 산업 발전을 위한 협력 활동을 통해 회원기관들을 결집시키고, 회원기관의 콘텐츠, 기술 및 기법, 경영 개선 등을 지원하며, 방송 운영 및 기술 표준과 시스템의 지역적·국제적 조화를 추구하고, 회원사들이 새로운 기회를 이용할 수 있도록 함으로써 미디어 환경에서의 회원기관들의 이익을 확장하는 데 노력한다.

특히 ABU는 회원기관이 이용 가능한 리소스에 맞추어 강점을 최대한 살려 방송할 수 있도록 장려하고, 아시아·태평양 지역의 방송 발전을 도울 수 있는 방법을 마련하는 한편, 콘텐츠, 기술, 관리 등 공동 이익과 관련된 분야에서의 합동 프로젝트와 활동을 구성하고 진행하며, 공동 이익 및 정보 교환 문제에 관한 연구를 추진한다. 또한 타 방송 조직체 및 관련 단체와의 관계 형성 및 유지에 힘쓰고, 방송을 매개로 하여 지역적·국제적 상호 이

45) 특히 이러한 중계권 계약의 이면에는 광고 대행사인 텐츠의 역할이 크다고 할 수 있는바, 실제로 2002년 한일월드컵 당시 일본의 중계권협상과정은 모범적이라는 평이 있다. 텐츠는 재팬 컨소시움에는 저렴한 가격으로 방송권을 판매하고 다른 상업방송사에는 흥행성이 있는 경기를 중심으로 합리적인 가격으로 판매를 하였다. 또한 단순히 중계권을 판매하여 수익을 올리는 정책이 아니라, 종합미디어기업으로 광고주의 확보 및 마케팅을 통해 다양한 수입구조를 창출하였으며, 단일화된 계약창구로서 업무의 신속성과 효율성을 확보하였다. 이는 우리나라의 각 방송사가 경쟁적으로 중계권을 확보하면서 중계권료가 상승시켰다는 것과 비교해 보면 매우 대조적인 모습이다.

해 및 협력 증진을 도모하고, 개발 기구 및 타 국제단체와의 협력 활동을 통한 방송사의 역량 구축을 위한 자원에 도움을 주며, 회원사간의 직업 윤리 및 기준에 관한 논의를 촉진하고, 전 회원이 방송과 관련된 모든 국제 협정의 조항들을 존중하도록 노력한다. 뿐만 아니라, 회원사간의 전문 지식 교류를 촉진하고 장려하며, 회원기관을 대신하여 스포츠 및 주요 행사 중계권을 협상하고, 뉴스 교환 서비스를 추진하고, ABU의 회원 확대에 노력하며, 상호 협력에 입각하여 ABU 틀 내에서 향후 제기될 수 있는 분쟁의 해결책을 모색하는 것을 그 목표로 삼고 있다.

V. 결 론

1990년대 후반부터 스포츠분야의 상업주의가 팽배되고, 다양한 방송매체들이 등장하면서 그 수요가 증가함에 따라, 인기 있는 스포츠나 올림픽이나 월드컵과 같은 메가스포츠의 중계권료도 동반하여 비약적으로 상승하였다. 특히 이러한 스포츠를 방송하는 것으로 인해 발생하는 광고 수입 등의 이익도 커지자, 방송사 사이에 중계권을 확보하려는 경쟁이 치열하게 되었다. 이로 인해 발생하는 경제적, 사회적 문제점을 극복하고자, 보편적 시청권 제도가 유럽과 국내에서 시행되었다. 즉, 보편적 시청권의 필요는 방송시장에서 경쟁이 활발한 상태에 있고 국가의 개입이 없을 경우 인기 스포츠가 상업적 목적으로 사용되어 독점중계 됨으로써 국민이 추가적인 금전적 지출을 동반하지 않고서는 이를 시청할 수 없게 되는 문제점과 같은 사회적 부작용이 초래될 가능성이 큰 환경에서 요구되는 것이다.

그럼에도 불구하고, 전체적으로 본다면 보편적 시청권을 도입하지 않은 국가들이 보편적 시청권을 도입한 경우보다 많다. 이는 보편적 시청권을 도입하지 않은 대부분의 국가가 아직 방송영역에 뉴미디어의 도입이 활발하게 진행되지 못하고 있는 상태에 놓여 있어 아직 보편적 시청권의 개념을 도입하기에는 시기상조의 상태에 있다고 할 수 있거나, 방송시장이 하나의 국영방송사에 의하여 독점의 상태에 놓여 있는 경우라 할 것이다. 물론 후자의 경우에는 보편적 시청권 개념의 도입이 자체가 필요하지 않을 수도 있다.⁴⁶⁾

유럽의 국가들이 보편적 시청권제도를 규정한 것은 스포츠행사를 국민들이 추가적인 부담없이 시청 할 수 있어야 한다는 공익서비스 내지 보편적 서비스의 일환이라 할 것이다.

46) 보편적 시청권을 도입하지 않은 대표적인 국가로는 미국, 중국, 일본 등을 들 수 있다. 일본의 경우는 위에서 기술한 대로 NHK를 중심으로 한 재팬 컨소시엄의 활동이 보편적 시청권의 보장과 같은 기능을 잘 수행하고 있기 때문이라고 할 수 있고, 중국은 대표적으로 CCTV라는 국영방송 체제로 방송시장이 형성되어 있는 경우이다. 특히 미국의 경우는 굳이 보편적 시청권 제도를 도입하지 않더라도 보편적 시청권을 통하여 달성하고자 하는 목적을 다른 제도를 통하여 충분히 달성할 수 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 다른 나라와 달리 미국은 처음부터 민영방송을 중심으로 경쟁이 활성화되어 있는 환경을 가지고 있을 뿐 아니라 ‘프로그램 접근규칙(program access rule)’과 같은 제도를 통하여 보편적 시청권으로 보장할 수 있는 내용들을 이미 상당부분 보장하고 있다고 할 수 있기 때문이다; 마정근, ‘스포츠 중계권 거래에 대한 경제법적 쟁점에 관한 연구’, 한양대학교 박사학위논문(2013), p. 36 참조.

그러나 비교법적으로 우리나라의 규정 취지는 비지상파방송의 스포츠중계권 독점을 방지하기 위하여 지상파 방송의 로비로 이루어진 것이 보편적 시청권 규제이다. 더욱이 우선방송사 기준을 60-75%와 90%라는 이중 잣대를 설정한 것은 지상파위주의 혜택이라는 비판을 피하기 위하여 케이블TV를 포함한 것으로 판단된다.⁴⁷⁾

이에 우리나라의 보편적 시청권 규정에 대한 개선방안을 제안하는 것으로 결론을 갈음한다.

먼저 첫 번째로 우선방송사의 개념이 도입되어야 한다. 우선방송사의 개념과 기준을 규정하는 것으로 인해, (i) 국민관심행사의 중계권을 협상 단계부터 우선방송사만이 참여하게 하여 불필요한 중간 유통을 줄일 수 있는 경제적 이익이 있으며, (ii) 우선방송사가 아닌 방송사가 관련 중계권을 확보하였을 경우 현행 규정상 실제 중계를 실행할 수 있는 방송사업자에게 중계권이 유통되는 과정을 제거시키고 그 결과 해당 중계권을 우선방송사에게 양도하거나 이용하도록 강제하는 번거로운 규제가 필요 없게 되는 효과를 얻을 수 있다

두 번째로 보편적 시청권의 이원적 기준도 일원화할 필요가 있다. 우리 규정의 모델이라 할 수 있는 영국의 규정의 취지도 A그룹 행사는 A그룹 행사의 우선방송사에게 중계권을 보장하고, B그룹 행사는 B그룹 행사의 우선방송사가 독점중계권을 확보할 수 있되, 그러한 경우에 A그룹 행사의 우선방송사에게 재방송권과 하이라이트권을 제공하도록 규정하고 있으므로, 단순히 보장 내용으로서 국민관심행사를 구분하는 것과 보장수준을 정도를 구분하는데 그치는 우리 제도와는 상이하다 할 것이다. 물론 이원화를 유지한다면 양 기준사이에 중복되는 기준이 없게 기준을 조정할 것이 요구된다. 이렇게 조정하는 것으로 과잉보장과 과소보장의 문제를 해결할 수 있다

세 번째로 보편적 시청권의 도입이 스포츠 중계권의 획득을 위한 제도적 수단으로 악용되어 공정경쟁을 침해하는 것으로 작용되어선 안된다. 따라서 아래에서 기술할 국민관심행사에 해당하는 보편적 리스트에는 국민적 공감대를 반영하고, 이로 인해 발생할 수 있는 독과점과 공정경쟁의 문제까지 감안하여 리스트를 작성하는 것이 바람직할 것이다. 또한 특정 방송사의 단독 중계가 아닌 공동중계와 편성의 차별화가 이뤄질 수 있도록 법적개선도 생각해볼 수 있다. 뿐만 아니라, 독과점과 시청률 경쟁의 폐단을 감안하여 지상파 방송사 등의 우선방송사들에게 일정 부분 권한을 우선적으로 부여하는 대신에 시청자들에 대한 책무 또한 강제적으로 부여하는 방안들이 적극적으로 고려되어야 할 것이다.⁴⁸⁾

마지막으로 국민관심행사를 설정할 기준을 명확하게 제시할 필요가 있다. 특히 사회 전반적인 분야를 아우르는 문화행사들이 국민적 관심사로 자리매김한 유럽 등의 국가들과는 달리,⁴⁹⁾ 우리나라는 아직은 국가적 스포츠 행사만을 국민관심행사로 제한하고 있는 듯하다.

47) 정용준, ‘방송법의 보편적 시청권 규제, 문제점과 개선방안’, 사회과학연구 제35집 제1호(2011), p. 236 참조; 이로써 올림픽과 월드컵정도를 제외하면, 보편적 시청권 규제는 마이너 플랫폼만 배제할 뿐 규제의 실효성이 약하다고 할 수 있다.

48) 김기홍, ‘스포츠 방송의 중계권과 보편적 시청권’, 사회과학연구 제20권 제1호(2013.4), p. 30 참조.

49) 외국의 경우 특별행사목록에 선정된 행사가 대부분 스포츠 행사로 구성되고 있으나, 문화행사를 보편적 시청권의 보장내용에 해당하는 ‘특별행사목록’(listed events)에 포함시키는 나라들도 다수 존재한다. 즉, 이탈리아는 ‘산레모 가요제’(The San Remo Italian music festival)를, 오스트리아는 ‘비엔나 필하모니 신년음악회’와 ‘비엔나 오페라 불’을 각각 특별행사목록에 포함시키고 있고, 벨

즉 단순히 시청률이 높다는 측면만으로 무조건 리스트를 작성하는 것은 타당하지 않고 국가정체성과 관련되거나 국민 통합 기능을 수행할 수 있는 종목에 한정시키는 것이 바람직할 것이다.

이러한 제도적인 개선 외에도, 상업화된 메가스포츠 분야의 중계에 대한 방송관련 국제기구의 역할이 무엇보다 중요하게 작용할 것이다. 특히 제도적으로 보장이 되어있지 않은 많은 국가(특히 아시아지역)들이 자국민의 시청권을 보호하고, 합리적이고 경제적인 비용을 투자함으로써 스포츠를 향유하고 공유할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

◇ 주제어 ◇

보편적시청권, 방송권, 스포츠중계권, 중계권계약, 국제방송기구

기에도 ‘엘리자베스 여왕 음악경연대회 결승’(the final of the Queen Elisabeth Music Competition)을 특별행사목록에 포함시키고 있다. 이들 오스트리아, 이탈리아, 벨기에의 사례에서 지정된 문화행사는 모두 ‘비상업적 문화행사’임을 알 수 있다; 정용준·이희진·윤석환, 「스포츠 방송과 보편적 시청권」, (커뮤니케이션북스, 2011), pp. 257~258 참조; 마정근, ‘스포츠 중계권 거래에 대한 경제법적 쟁점에 관한 연구’, 한양대학교 박사학위논문(2013), p. 50 참조.

◆ 참 고 문 헌 ◆

- 김명전, 「미디어법」, (박영사, 2010).
- 김유환, 「행정법과 규제정책」, (법문사, 2012).
- 김원제, 「방송중계권을 중심으로 보편적 시청권보장제도 개선방안 연구」, (방송통신위원회, 2010).
- 송해룡, 「보편적 시청권의 국민관심 행사연구」, (방송통신위원회, 2008).
- 안창현, 「디지털방송과 스포츠중계 : 스포츠의 상업화와 보편적 접근권」, (커뮤니케이션북스, 2006).
- 정용준, 「스포츠중계권의 법적 규제 개선방안 연구」, (방송문화진흥회, 2010).
- 정용준 · 이희진 · 윤석환, 「스포츠 방송과 보편적 시청권」, (커뮤니케이션북스, 2011).
- 김기홍, 「스포츠 방송의 중계권과 보편적 시청권」, 사회과학연구 제20권 제1호(2013.4).
- 마정근, 「스포츠 중계권 거래에 대한 경제법적 쟁점에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위논문(2013).
- 봉미선, 「스포츠 중계방송의 보편적 접근권에 관한 연구」, 성균관대학교 박사학위논문(2006).
- 송해룡 · 김원제 · 정세일 · 조항민, 「보편적 시청권의 국민관심행사 연구」, (방송통신위원회, 2008).
- 송해룡 · 김원제 · 조항민, 「인기 스포츠 프로그램의 보편적 접근권 도입 타당성에 관한 연구」, 미디어 경제와 문화 제5-2호(2007, 봄).
- 송해룡, 「스포츠방송 중계권과 관련한 새로운 양상 및 쟁점에 관한 고찰」, 방송학보 통권 15-2호(2001, 여름).
- 심석태, 「방송법 상의 ‘보편적 시청권’에 대한 소고」, 언론과 법 제6권 제1호(2007.6).
- 윤성옥, 「보편적 시청권 보장의 취지에 맞게 법률개정」, 방송문화 제319호(2008.3).
- 정용준 · 이희진 · 조재옥 · 김형일, 「스포츠 중계권의 쟁점과 해결방안」, 융합미디어 시대 스포츠 산업과 진흥 정책(2009).
- 정용준, 「방송법의 보편적 시청권 규제, 문제점과 개선방안」, 사회과학연구 제35집 제1호(2011).
- 정용준, 「인기스포츠의 보편적 접근권에 관한 연구」, 방송과 커뮤니케이션 2002년(2003.1).
- 최은희, 「스포츠이벤트 독점중계에 따른 보편적 시청권 문제점과 개선책」, 한국엔터테인먼트산업학회 논문지 제6권 제4호(2012.12).
- Breith, Christoper, Die Fernsehschutzliste : Uebertragung von Grossereignissen nach 5a RfStV, 2002, Frankfurt/m.
- メディア総合研究所, 新スポーツ放送権ビジネス最前線, Media Research Institute(2006).
- http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/other-codes/ofcom_code_on_sport.pdf
- <http://www.acma.gov.au/Industry/Broadcast/Television/TV-content-regulation/sport-anti-siphoning-tv-content-regulation-acma>
- <https://www.comlaw.gov.au/Details/F2010L03383>

〈국문초록〉

글로벌 스포츠 이벤트 중계권협상과 보편적시청권(Universal Access)

정재용·심우영

오늘날 스포츠가 가지는 사회적, 문화적인 가치는 과거와 비교할 수 없을 정도로 증가하고 있고, 이에 따른 경제적 효과 및 시장성 역시 큰 폭으로 확대되고 있다. 특히 종전의 TV방송사 외에 스포츠를 중계할 수 있는 매체들이 다양해지고, 높은 시청률과 큰 광고수익을 수반하는 올림픽이나 월드컵과 같은 이른바 메가스포츠의 경우에는 그 중계권을 확보하기 위한 방송사, 스포츠 단체, 마케팅사 간의 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다. 실제로도 올림픽이나 월드컵이 개최되는 해를 전후로 하여 발생하는 법적 해결을 위한 재판신청 또는 중재요청에 대한 보도가 이를 방증한다.

이러한 분쟁 또는 경쟁은 필연적으로 자본력이 어떠한가에 따라 그 결과가 좌우되는데, 이는 일부 유료방송사들의 중계권 독점으로 인한 국민들의 부담을 증가하게 할 수 있다는 우려 및 중계권확보의 과잉경쟁에 따른 높은 중계료의 지불로 인한 외화의 유출, 방송사 간의 중복 편성으로 인한 낭비 등의 문제를 유발한다는 문제로 이어진다. 물론 이러한 문제발생의 일차적인 원인이 국제스포츠 단체들의 지나친 상업화에 있다고 할 수 있을 것이나, 내부적으로도 제도적·정책적인 부분에서 과도한 경쟁이나 분쟁을 방지하고 해결할 수 있는 방법이 미비하다는 점도 지적할 수 있다.

우리 방송법은 국내 방송사업자 사이의 과당경쟁으로 인한 중계료 부담을 경감하고, 방송사의 사업권역에 따라 시청이 불가능한 시청자를 최소한으로 하여, 보다 많은 국민이 시청가능하도록 보장하는 보편적 시청권에 대해 규정을 두고 있다. 그러나 해외의 사례를 검토하고 비교법적으로 살펴보았을 때, 보편적 시청권 규정을 보완하는 것을 과도한 경쟁이나 분쟁을 해결할 수 있는 하나의 방법으로 제시할 수 있다. 따라서 우선방송사의 개념을 규정하고, 보편적 시청권의 이원적 기준을 일원화 하며, 보편적 시청권이 인정되는 범위, 즉 국민관심행사의 의미 및 기준을 명확히 할 필요가 있다. 또한 근본적으로 보편적 시청권 제도를 두게 된 목적을 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다.

이러한 국내적인 해결방법 외에 국제적으로도 EBU나 ABU 같은 방송관련 국제기구의 역할도 매우 중요하다. 왜냐하면 이들 기구의 활동으로 인해 법제도적으로 미비한 다른 국가들의 권리를 보호하고 더 많은 자국민들이 최소한의 부담으로 스포츠를 시청할 수 있기 때문이다. 특히 ABU의 노력으로 2012년 런던올림픽이 북한에서도 방송되었다는 것은 주목할 만하다.

자국민의 시청권을 보호하고, 합리적이고 경제적인 비용을 투자함으로써 스포츠를 향유하고 공유할 수 있는 제도적 장치 및, 국내외적 활동의 장이 마련되어야 할 것이다.

◇ 주제어 ◇

보편적시청권, 방송권, 스포츠중계권, 중계권계약, 국제방송기구

〈Abstract〉

Broadcasting Rights of Global Sporting Events and Universal Access Right

영문이름

The media has faced new competition and changes along with the increase of the satellite and cable channels and the internet informatization. As the effects of technological development the media environment has minimized restrictions of the time and the space. This helps various mediums to be observed in our daily life which develops quality standard and diversity of media contents. Especially, the competition of electronic media has been intense due to the terrestrial digitalization, satellite broadcasting in terrestrial, the leap of cable TV, and the challenge of internet. In particular, it is not new that the competition among broadcasters for the sports broadcasting right is with a rise of prices of sports broadcasting, which is one of the professional media contents. Therefore the question for the universal access right has been raised against the monopoly right, and the new approach to solve the problem needs in broadcasting.

The ‘universal access right’ for broadcasting is the right of viewers who are users of broadcasting to use broadcasting service without physical and economical obstacles. Korea’s Broadcasting Act did not explicitly stipulate provisions on ‘universal access right’ initially and from public interest, public interest, and public accountability perspectives for broadcasting, universal access and universality of information were pursued. After Broadcasting Act was revised(Executed 2007.4.27 Law No.8301, 2007.1.26. Partially Revised)], ‘universal access right’ provision was newly stipulated and regulations began to directly express the concept of universal access. But ‘universal access rights’ has problems, such as the standards on and the selection of ‘the announced and designated national concerning events’, the absence of provision on stipulating notion of ‘the recognised prior broadcasters’, and the prohibition regulation for securing universal access rights.

So, firstly, two notions of ‘universal access rights’ should be unified or its standards should be clearer. Secondly, the independence and the authority of the Security Committee of Universal Access Rights as the agent to select ‘the announced and designated national concerning events’ should be strengthened. Thirdly, the notion of a preferential broadcaster should be adopted, but the way of appointing it should be sublated. Fourthly, the exclusive broadcasting should be

allowed in the circumstances of assuring ‘universal access right’.

◇ KEY WORDS ◇

The universal access right, sports broadcasting right, Broadcasting Act, public interest, profitability