

스포츠 프로그램의 보편적 접근권 보장을 위한 가이드라인 탐색

Guideline for 'Universal Access Right' of Sports Program

김원제*, 송해룡**, 김재철***, 조항민*

유플러스연구소*, 성균관대 신문방송학과**, 방송통신위원회***

Won-Je Kim(ceo@upluslab.com)*, Hae-Ryong Song(imokwg@hanmail.net)**,
Jae-Chul Kim(bright@kcc.go.kr)***, Hang-Min Cho(chimaira@upluslab.com)*

요약

2007년 1월 개정방송법은 “국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반국민이 시청할 수 있는 권리”로서 보편적 시청권(혹은 접근권) 도입을 천명했다. 이후 2008년 2월 시행령이 마련되었고, 7월 보편적시청권보장위원회가 설치되어 세부시행방안 및 지침을 마련 중이다. 보편적 시청권 제도의 실행은 충분한 숙의과정과 사회적 합의를 전제로 해야 하는바, 보편적 시청권의 대상과 우선방송사 규정에 관한 사안이 논의의 핵심이다.

이에 이 연구는 보편적 접근권 제도를 시행 중인 유럽과 호주 등 해외 주요 사례들을 검토해 우리현실에 적용할 수 있는 주요 시사점을 찾아내고, 시청자 조사를 통해 보편적 시청권 보장을 위한 세부 방안을 도출하고자 한다. 이를 통해 국민관심행사 목록, 우선방송사 선정 기준, 중계 관련 규칙 등 구체적인 가이드라인을 제시한다.

■ 중심어 : | 보편적 시청권 | 국민관심행사 | 우선방송사 |

Abstract

The Broadcasting Law amended in January 2007 declared to adopt universal right to view(known more widely as Universal Access Right, UAR), the right to access broadcasting programs on such major sports or other events that are likely to catch the gaze of the public television viewers. Then its implementation rule was issued in February 2008, and under the regulations the Committee of Ensuring Universal Access Right has been established, where detailed action measures and guidelines are currently in the process of preparing. However, it is no question that an effectiveness of the implementation system of Universal Access Right presupposes sufficient amount of discussion and social consensus. At present, the major focus in this issue is on the matters including which type of events is subject to UAR and what criteria are desirable in determining which broadcasting company has priority. In this context, this study aims at identifying implications for policy by examining the precedent cases of Europe, Australia, and other countries, where UAR is enacted and implemented. Further, this study tries to draw up a specific scheme for ensuring universal right to view through conducting a survey on public television viewers. We will include specific guidelines for selecting events of public attention, criteria for selecting broadcasting companies regarding priority, and relevant operating rules regarding relayed broadcasting.

■ keyword : | Universal Access Right | Events of Public Attention | Broadcasting Companies Regarding Priority |

* 본 연구는 방송통신위원회 연구과제(지정 2008-10)로 수행되었습니다.

접수번호 : #090727-001

접수일자 : 2009년 07월 27일

심사완료일 : 2009년 08월 13일

교신저자 : 김원제, e-mail : ceo@upluslab.com

I. 문제제기

현재 스포츠방송에 있어 핵심적 이슈로 제기되는 것은 인기스포츠의 스포츠중계권 확보문제이며, 미디어 2.0 환경에 진입하면서 이러한 경향은 더욱 심화되고 있다. 특히 글로벌 스포츠 축제로서 세계인의 관심을 주목시키는 월드컵과 올림픽 중계권은 방송사에게 높은 시청률, 광고수익 등과 직접적으로 연결되는 흥행 보증수표로 여겨지고 있어, 매 대회마다 기하급수적으로 중계권료가 치솟음에도 치열한 경쟁대상이 되고 있다. 가깝게는 2008년 베이징 올림픽 역시 티베트 사태나 중국의 인권문제, 그리고 올림픽 보이콧을 둘러싼 숱한 논란이 있었음에도 불구하고 개막식이 50% 가까운 시청률을 올리면서 성공적으로 출발한 데 이어, 수많은 스포츠 스타들을 탄생시키면서 전세계 시청자의 이목을 집중시켰다.

이처럼 스포츠중계권의 재원적 가치가 높아지면서 주요 스포츠 경기들은 미디어사업자간의 각축장이 되고 있다. 이러한 상황에서 미국의 NBC, 영국의 BskyB, 프랑스의 Canal+ 등 거대 미디어사업자들이 유리한 조건으로 주요 경기의 독점권을 가질 수 있다는 우려가 제기된다. 막강한 자금력을 보유한 미디어 기업들, 특히 유료방송사가 인기스포츠의 중계권을 독점할 경우에 일반시청자들이 국민적 스포츠 및 이벤트를 무료로 시청하지 못할 가능성이 있다는 점에서 그러하다.

실제로 다수의 케이블TV와 위성방송 등 유료방송이 인기스포츠의 중계권을 독점하여 유료화하고 있으며, 스포츠 전문채널을 통한 독점 중계로 일반 시청자들이 국민적인 관심을 끄는 스포츠이벤트를 무료로 시청하지 못하는 상황이 발생하고 있다. 문제는 이러한 상황이 앞으로 더욱 심화될 가능성이 높다는 점이다. 예컨대, 2002년 월드컵 당시 영국, 독일, 일본 등에서는 ‘지상파는 일부 게임 중계, 유료TV는 전 경기 중계’라는 새로운 중계 논리가 지배했다. 2008년 베이징올림픽에서도 유료방송사들의 이러한 캐치프레이즈는 여전히 유효했는데, 프랑스의 Canal+는 ‘올림픽의 한 종목도 놓치지 않는다’는 목표 아래 Canal+, Canal+Sport, Sport+ 등 세 개 채널을 풀가동하였다. 이 세 채널은 모

두 하루 42시간, 총 800시간의 올림픽 경기 및 관련 프로그램을 방송하였으며, 공영방송보다 훨씬 광범위하게 많은 올림픽 경기종목을 커버했다. 유럽과 같이 우리도 현재 스포츠중계권을 둘러싼 치열한 경쟁구도에서는 올림픽과 월드컵 등 국민적 관심을 갖는 스포츠 이벤트들 그리고 일부 인기 있는 프로스포츠 경기들도 무료 지상파가 아닌 유료방송으로 시청할 가능성을 완전히 배제할 수 없는 상황이다.

이러한 유료방송의 독점 상황에 대한 대응책으로서 EU의 텔레비전 분과는 1997년 유료방송이 독점한 스포츠라 할지라도 국민의 대다수가 공유하는 사회문화적 가치로서의 경험(스포츠 이벤트)에 대해서는 무료방송을 실시해야 함을 천명했다. 그에 따라 유럽 각국에서는 올림픽, 월드컵 등 대중에게 무료로 제공해야 하는 스포츠 대회와 경기들을 법으로 보장하고 있다. 이는 스포츠의 ‘보편적 접근권(universal access)’이라는 제도로 현실화되었는데, 이를 법제화한 국가들은 유료TV의 독점권에 우선하여 지상파 무료TV 혹은 공영방송에 우선적인 방송 권리를 부여하고 있다[1].

우리의 경우 2001년 이에 대한 논의가 시작되어 정책적 협의를 거쳐 2007년 1월 방송법 개정을 통해 ‘보편적 시청권’이라는 개념으로 제도화(방송법 제2조 25)되었다. 이후 2008년 2월 시행령이 마련되었고, 7월 보편적 시청권보장위원회가 설치되어 구체적인 대상 및 중계 원칙을 마련 중이다. 이와 관련하여 현재 중요한 이슈는 보편적 시청권의 대상이 되는 리스트(‘국민관심행사’ 목록)와 이를 무료로 중계할 방송사(우선방송사)의 범위에 관한 사안이다.

현재 보편적 시청권 보장제도가 법적으로 규정된 상황에서, 이를 구현하기 위한 세부적인 실행방안이 구체화되어야 하는 상황이다. 즉, 국민관심행사 리스트에는 어떤 목록을 포함할 것인지, 그리고 어떤 방송사가 우선권을 갖고 무료로 중계할 것인지 등에 관한 세부논의가 시급하다. 이에 이 연구는 보편적 접근권 제도를 시행 중인 유럽과 호주 등 해외의 주요 사례들을 검토해 우리현실에 적용할 수 있는 중요 시사점을 찾아내고, 시청자 조사를 통해 스포츠 프로그램의 보편적 시청권 보장을 위한 세부적인 정책 방안을 제시하고자 한다. 구

체적으로는 해외사례에 대한 심층 분석 및 시청자 조사를 통해서 국민관심행사에 대한 가이드라인을 설정하고 전문가 자문을 통해서 실행 가능한 방안으로 구체화할 것이다.

II. 이론적 검토 및 현실진단

1. 이론적 논의

‘보편적 접근권’ 개념은 ‘보편적 서비스’ 이념에 근거한다. ‘보편적 서비스(universal service)’는 ‘누구에게나 무료 혹은 싼 가격으로 경제적, 정치적, 사회적 활동에 참여할 수 있는 최소한의 기회를 보장하는 정책적 선택’을 의미한다. 이러한 보편적 서비스 개념을 정보향유의 문제에 접목시킨 개념이 바로 ‘보편적 접근권’ 개념이다. 보편적 접근권은 ‘정보권을 새로운 인권과 복지의 개념으로 확립해야 하며 특히 지능력과 관계없이 누구나 정보에 자유롭게 접근할 수 있을 뿐만 아니라 이를 이용해 새로운 정보를 생산, 유통할 수 있는 권리’로 정의된다[1][4].

방송의 보편적 서비스의 핵심적인 개념은 모든 사람이 방송서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 것과, 방송내용은 전 국민을 대상으로 보편적인 것이 되어야 한다는 것으로 요약된다. 이는 전국뉴스의 제공, 시사프로그램, 전 국민의 관심사인 스포츠경기 등에 대해서 모든 사람이 접근할 수 있어야 한다는 의미이다.

최근 급변하는 방송환경은 방송부문에서의 보편적 서비스 제도에 대한 해석을 새롭게 하도록 요구하고 있는데, 새로운 미디어 수용에 따른 정보격차의 해소방안으로서 보편적 접근권이 도입되어야 한다는 것이다. 다양한 신규미디어가 등장하고 방송의 상업화가 진행되면서 방송서비스가 ‘이용자 부담원칙’이 보편화되는 상황은 사회경제적 격차에 따른 정보격차 및 사회경제적 불평등 구조를 심화시킬 수 있기 때문이다. 또한 방송서비스의 지나친 유료화 추세에 대한 제어장치로서 보편적 접근권의 도입이 요구된다. 방송서비스의 유료화는 상업적인 시장 기능만을 최고의 가치로 삼는 것이 아니라, 공공서비스의 보편적 제공에 대한 일정한 사회

적 의무를 중요한 사회적 전제가치로 삼아야 한다는 것이다. 이것은 경제적인 어려움이나 지역적인 격차로 인해 기본적인 방송서비스에 대한 접근이 제한되어서는 안 된다는 것을 강조하는 것이다.

이러한 논의의 연장선에서 방송에 대한 접근을 보장하는 것만큼이나 사회적 가치를 갖는 중요한 사안은 과연 어떠한 것을 보편적 접근권으로 보장할 것인가의 문제이다. 방송의 강력한 영향력을 감안하면, 사회구성원이 어떤 정보를 제공받지 못하였을 때 사회적 불평등이 증폭될 수 있는지에 대한 사안들을 우선순위로 제시할 수 있어야 한다. 이러한 것들은 사회적으로 요구되는 욕구를 충족시키는 동시에 사회 구성원간의 재분배를 통한 균등한 접근을 보장하는 기본재화(사회적 데이터)로서 사회적 자산의 의미를 내포해야한다.

이러한 기본 재화의 대표적 사례 중 하나가 스포츠이벤트라고 하겠다. 사회적으로 관심이 집중되는 스포츠이벤트는 사회구성원의 삶에 중요한 의미를 부여하는 동시에 사회적 갈등을 봉합할 수 있는 역할을 담당하게 된다. 일례로 국가적 관심사인 축구 대표 팀이 출전하는 한·일전의 경우, 승패에 상관없이 국민의 정서를 하나로 모으는 촉매제로 작용한다. 이러한 측면에서 주요 스포츠이벤트는 사회구성원이 원하는 사회적 욕구를 충족시켜주는 기본 재화의 성격이 매우 강한 모습을 한다. 결국 스포츠프로그램에 대한 보편적 서비스는 이러한 사회적 욕구를 충족시켜주는 차원에서 개념의 법적 정당성과 도입의 사회적 정당성을 보장받는다[2].

이러한 배경에서 출발한 스포츠프로그램의 ‘보편적 접근권’은 케이블TV, 위성방송과 같은 유료방송이 보편화됨에 따라 채널방송사업자 등이 스포츠 방송콘텐츠에 대한 독점적 중계권을 획득하여 남용할 경우 지상파에만 의존하는 시청자 계층의 사회복지를 현저히 감소시킬 우려가 있기 때문에, 이를 견제하기 위해 법제화된 개념이다.

이처럼 스포츠프로그램에 대한 보편적 접근권은 방송의 공공성 구현과 맞닿아있다. 범국민적 관심의 대상이 되는 스포츠 경기 및 행사가 유료방송에 의해 독점됨으로써 국민의 보편적 접근권이 침해되고, 방송의 국민통합기능이 약화되는 상황이 우려된다. 이에 공영방

송을 포함한 무료방송사가 거대 자본의 유료방송에 대해 주요 스포츠 이벤트의 방송권을 확보하여 다수의 시청자에게 보편적인 서비스를 제공할 수 있는지의 여부가, 바로 보편적 접근권 논쟁의 핵심인 것이다[3].

2. 해외 동향 분석

1997년 EU는 ‘국경 없는 텔레비전에 관한 지침(Television Without Frontiers Directive)’을 통해 각국의 국민에게 중요한 이벤트에 대한 보편적 접근권을 보장하려는 조치를 마련했다. EU의 지침은 15개 회원국의 방송관계 법제·행정의 통일원칙을 정한 것이다. 1997년 EU의 지침은 EU 각국 정부가 사회적으로 큰 의미를 가졌다고 생각되는 스포츠 등 이벤트는 그 나라에 살고 있는 사람들에게 실질적인 부분이 무료텔레비전을 통해 전면적 혹은 부분적 생방송, 혹은 시차방송으로 시청할 수 있는 기회를 보장할 것을 권고하고 있다. 이를 통해 유럽에서는 특정한 스포츠이벤트가 단순한 스포츠행사가 아니라 국가차원에서 공통적으로 계승해온 사회재산으로서 문화적인 가치를 갖고 있다는 것을 인정하는 것이다[1][3][5].

1996년 주요 국제스포츠 행사의 중계권 분야에서 활동하던 독일의 키르히(Kirch) 그룹이 FIFA로부터 2002년 및 2006년 월드컵의 독점중계권을 구입했는데, 이때가 바로 ‘국경 없는 텔레비전 지침’의 1차 개정이 이루어지기 직전이었다. EU의 회원국들은 이러한 상황에 대해 우려의 목소리를 냈는데, 키르히 그룹이 유럽 각국의 방송사에 이 중계권을 재판매하는 사업자이면서 동시에 자신이 유료방송 채널을 운영하는 사업자였기 때문이다. 이에 일부 국가들은 이러한 독점적 권리 확보를 막기 위해서라도 유럽차원의 통일된 규칙이 필요하다는 점을 주장했고, 그 결과로 유럽차원의 권고사항이 도출된 것이다.

유럽 주요국(호주 포함)의 스포츠 이벤트에 대한 보편적 접근권의 개념은 국가 간 다소 차이가 있지만, 공통적인 점은 국민적 합의에 근거하려는 정서적인 면과 공공재로서의 방송의 역할을 반영시키려 한다는 점이다. 실제로 보편적 서비스는 영국에서 시작되었지만, 경영 이념이 매우 강한 유럽에서 많은 나라들은 이를 수

용하여 방송법으로 채택하고 있다.

2008년 현재 특별지정이벤트가 제정된 국가는 영국, 호주, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아의 9개국이다.

영국의 경우, 스포츠 경기의 경우 무료 지상파 의무 중계 경기인 ‘그룹 A’와 방송사들에게 독점권을 줄 수 있는 중계 경기인 ‘그룹 B’로 분류하여 지정되어 있다. 그룹 A에는 동·하계 올림픽, 월드컵 결승 토너먼트, FA 결승, 스코틀랜드 FA 결승, 유럽 축구 선수권대회의 결승 토너먼트, The Grand National, The Derby, 워블던 테니스 결승, 럭비리그 챌린지 컵 결승, 럭비 월드컵 결승이 포함된다. 그룹 B에는 영국에서 열리는 크리켓 매치, 워블던경기 결승 이외경기, 럭비월드컵결승 토너먼트 이외의 경기, 국내를 포함한 6개국 럭비 토너먼트, The Commonwealth Games, 크리켓 월드컵(결승, 준결승, 자국 팀 시합), 세계육상 선수권 대회, 라이더 컵 오픈 골프, 전영오픈골프가 포함된다(2008년 방송법 기준)[7-9].

영국과 같은 영연방인 호주의 경우에는 여타 국가들보다 더욱 강력한 제도를 구축하고 있어 주목된다. 호주의 인기스포츠 방송규제에 관한 법규는 매우 엄격한 것으로 알려져 있다. 안티사이퍼닝 룰(Anti-siphoning rule)이라는 반 독점권을 막기 위한 장치가 그것인데, 이는 인기 있는 스포츠 종목을 중계함에 있어서 지상파 방송사에게 우선권을 주어 유료방송사가 방송하는 것을 방지하는 것이다. 2006년 공표된 룰에 따르면, 동·하계 올림픽 경기, 연방경기대회 경마, 호주식 풋볼, 럭비리그 풋볼, 크리켓, 축구, 테니스, 네트볼, 골프, 모터스포츠 등을 대상으로 상세하게 분류하고 있다[10-12].

영국, 독일, 이탈리아, 호주의 경우에는 보편적 접근권과 (보편적 접근권의 대상이 되는) 특별지정이벤트의 지정에 대한 제한선이 시청가능인구의 비율을 기준으로 제정되어 있으나, 프랑스의 경우 그에 대한 명료한 조항은 없다.

스포츠의 보편적 접근권을 법제화 한 대부분의 유럽 국가에서는 대부분 무료지상파 방송사업자를 특별행사 리스트의 우선방송사로 지정하고 있으며, 우선방송사의 기준은 가시청권 등 시청도달 범위를 중심으로 명시

되어 있다. 또한 보편적 시청권이 우선적으로 보장되어야 하는 특별지정 이벤트의 리스트는 대체로 국가 차원의 미디어·문화 관련 주무부서들이 엄격하게 관장하고 있으며, 각 국가들이 지닌 독특한 문화적 특성과 인기 있는 스포츠 종목들이 리스트에 잘 반영되어 있다. 실제로 유럽 각국은 이탈리아와 오스트리아와 같이 스포츠 이벤트뿐만 아니라 비상업적인 문화축제를 포함시키거나, 각 국가들이 상대적으로 강점을 가진 스포츠 종목을 독특하게 선정하고 있다. 예컨대, 덴마크는 자국이 세계무대에서 좋은 성적을 거두고 있는 남·여 핸드볼 종목을 포함하고 있으며, 프랑스와 이탈리아는 실력 있는 드라이버들을 보유하고 있는 인기 모터스포츠인 F-1 레이싱 경주를 포함하고 있다. 또한, 동계종목에 강점을 지닌 핀란드에서는 아이스하키, 노르딕 스키 등의 동계스포츠 종목이 포함되어 있다. 이러한 점은 각 국가들이 올림픽이나 월드컵 등의 거대 스포츠 이벤트뿐만 아니라 대중적인 인기와 해당 종목 국가대표 팀의 성적 등을 종합하여 차별화된 리스트를 제정하고 있다는 근거이다. 이탈리아는 ‘산 레모 이탈리아 음악 페스티벌’과 같은 문화 행사를 리스트에 포함시키고 있다.

표 1. 각국의 보편적 서비스 대상 및 기준 비교

	특별지정이벤트	우선방송사
영국	스포츠 경기의 경우 무료 지상파 의무 중계 경기인 ‘그룹 A’와 방송사들에게 독점권을 줄 수 있는 경기인 ‘그룹 B’로 분류하여 지정	영국 인구의 적어도 95% 이상이 시청 가능한 무료 지상파 방송
독일	월드컵 축구, 동하계 올림픽, 독일 대표팀 출전 경기 등 대형 스포츠 행사에 국한	실제로 독일 전체 가구의 2/3이상이 수신 가능한 텔레비전 프로그램이 해당
프랑스	동하계 올림픽, 프랑스 대표팀이 출전하는 월드컵 축구 등 대형 스포츠 행사	성문화된 특별지정 사항이不在
이탈리아	동하계 올림픽, 월드컵 축구 결승전 및 이탈리아 국가 대표팀이 출전하는 경기 등의 스포츠 경기, 산 레모 이탈리아 음악 페스티벌	특정방송사의 스포츠중계권 한도 60%
호주	2006년 1월 발효된 리스트에는 크리켓, 축구, 테니스, 네트볼, 골프, 모터스포츠의 6종목 포함	ABC, SBS와 같은 공영방송, 50%이상의 시청범위가 커버되는 상업방송

유럽의 사례들을 통해 얻을 수 있는 시사점은 첫째, 보편적 접근권에 대한 법제화는 시청자의 볼 권리가 가장 중요한 논의의 중심이 되어야 하며, 둘째, 특별지정 이벤트의 지정과 우선방송사의 지정 등과 관련한 법제화 과정을 국가의 주도하에 두되, 체계적이고 광범위한 의견수렴과정을 거치는 등의 신중한 접근방법이 필요하다는 것이다. 영국정부의 리스트제정과 관련한 ‘개방과 투명성’ 원칙이 그 대표적인 사례이다. 주무부처는 철저한 자료조사와 공청회 등의 의견 수렴 과정과 자문위원회의 회의 등을 거쳐 특별지정 이벤트의 리스트를 지정하여 반발과 논쟁을 최소화 하려는 노력을 하고 있다.

한편, 공공 이념이 발달한 영국과 여타 유럽국가에서는 방송법에 스포츠의 보편적 접근권을 명시하고 있는 반면, 공공성보다 시장 경쟁의 원리와 사적 재산의 자유를 강조하는 미국에서는 실질적인 규제 조항이 없는 상황이다. 실제로 미국에서는 주요 스포츠 이벤트에 대한 보편적 접근권에 대한 실질적 규제가 없다. 이것은 사법부가 FCC의 인기스포츠에 대한 보편적 접근권 규제(anti-siphoning rules)를 수정헌법 1조 ‘표현의 자유’를 위반한다는 이유로 무효화시켰기 때문이다[6]. 이는 대서양을 사이에 둔 두 진영의 방송 이념과 구조의 차이에서 기인한 것으로, 특히 유럽의 경우는 스포츠에 대한 보편적 접근권 논의가 방송의 산업적인 시장 논리보다는 국가 규제의 공영논리에 기반하고 있음을 시사한다. 한편, FIFA나 IOC 등의 국제 스포츠조직도 EU의 권고안이나 보편적 서비스에 대한 유럽 국가들의 법제화를 인정하고 있는 추세이지만, 스포츠 중계권과 관련하여 천문학적인 수익이 걸려 있기 때문에, 전적으로 상업적 수익을 배제할 수 없는 딜레마 상황에 놓여있다.

3. 국내 상황 및 쟁점

“보편적 시청권이라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반국민이 시청할 수 있는 권리를 말한다(방송법 제2조 25).” 2007년 1월 26일 개정 신설된 방송법에서는 보편적 시청권의 개념을 이렇게 규정하고 있다.

개정방송법에 따르면, 방송통신위원회는 제76조의2의 규정에 따라 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(“국민관심행사 등”)를 고시해야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 문화체육관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다(제76조, 신설 2007.1.26, 2008.2.29). 또한 국민관심행사 등의 고시 등에 관한 업무의 원활한 수행을 위하여 방송통신위원회에 보편적시청권보장위원회(7인 이내)를 설치하도록 되어 있는데(제76조의 2. 개정 2008.2.29), 이에 근거해 2008년 7월 11일 ‘보편적시청권보장위원회’가 구성되었다. 국민적 관심행사에 대한 일반 국민의 시청권 확보 및 국부 유출 방지를 위해 도입된 보편적시청권보장위원회는 국민관심행사 등의 선정, 중계방송권 공동계약 권고, 중계방송 순차편성 권고 등을 심의하는 역할을 맡게 된다.

보편적 시청권 보장을 위한 조치로서 방송사업자 및 중계방송권자 등은 제76조제3항의 규정에 따라 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 대통령령에서 정하는 금지행위 등 준수사항을 이행하도록 강제하고 있다. 구체적으로 방송통신위원회는 제1항의 규정에 따른 금지사항을 위반한 방송사업자 및 중계방송권자 등에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다(76조의 3, 개정 2008.2.29).

방송법 개정에 이어서 방송사업자와 중계방송권자의 금지행위 및 시정조치 등, 법 시행에 필요한 사항을 대통령령으로 규정하기 위해 2008년 2월 시행령 개정안이 마련되었다(5월 공표). 시행령에서는 우선방송사의 조건을 명시하고 있는데, 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 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보한 경우로 규정하고 있다.

이처럼 방송법과 시행령에서는 보편적 시청권 제도를 규정하고 있지만, 일부내용의 경우 선연적 수준이거나 기준이 모호한 경우가 있어 실제 시행을 위해서는 시행방안이 구체화되어야 하는 상황이다. 이에 충분한 논의를 통한 사회적 합의가 요구되는데, 주요 이슈를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 보편적 서비스 리스트의 범위 문제이다. 중요한 문제는 리스트를 스포츠 경기에 한정하느냐 혹은 문화행사까지 그 범위를 확장시키느냐는 문제이다. 그리고 만일 스포츠 경기에 해당된다면, 국민적 관심 경기를 어떻게, 또한 어떤 방식으로 선결해야 할 우선적인 문제로 제기된다. 또한 리스트를 위한 의견 수렴과정에서 국민의 의견이 대폭 반영될 수 있어야 한다는 기본 원칙은 매우 중요한 부분이다. 보편적 서비스 리스트를 지정할 경우, 영국과 같이 무료와 유료 방송에 대한 리스트를 명확하게 지정하는 것 역시 필요하다.

둘째, 우선방송사의 범위 문제이다. 우선방송사의 범위는 국가마다 상이한데, 영국은 상업방송을 포함한 지상파 방송국을 그 대상으로 하고 있으며, 호주는 공영방송인 경우, 그리고 호주 전 시청 인구의 50%이상을 커버 할 수 있는 상업방송일 경우로 한정한다. 우선방송사 범위에 대한 논쟁에서 중요하게 제기되는 것 중의 하나는 케이블채널 중 기본형 채널도 우선방송사 범위에 포함할 것인가 하는 문제이다. 케이블이 발달하지 않은 호주(2005년 기준, 유료채널 가입율 25%) 등지에서는 커버리지 범위를 낮게 잡고 있으나, 케이블이 보편화된 유럽국가에서는 커버리지 범위를 90% 수준으로 하고 있다. 이는 곧 국가적 특수성이 고려된다는 의미이다. 현재 시행령 제60조의4(금지행위) 1호는 중계방송권자로서 일반국민 75%이상의 가구가 시청 가능한 방송수단을 확보하지 아니하는 행위를 금하고 있다. 따라서 명목상으로는 전국적인 커버리지를 갖고 있지만 KBS와 MBC와 같은 자회사의 개념이 아닌 SBS가 논란의 대상이 될 수 있다.

III. 시청자 의견조사

1. 조사방법 및 내용

현행 방송법에 마련된 보편적 시청권의 실질적인 적용을 위해 '시청권'의 주체가 되는 시청자의 의견을 폭넓게 수용하기 위한 전국규모의 서베이 조사를 실시하였다. 조사방법은 구조화된 설문지를 활용한 면접조사로, 설문지는 전문가 자문, 방송통신위원회의 담당부서 감수를 통해서 정교화 작업을 수행하였고, 전문리서치 기관에 의뢰하여 조사의 신뢰성을 담보하였다.

조사대상은 3개 지역권의 총 500명을 비례할당 표집(Quota sampling)하였는데, 모집단의 성별, 연령, 거주지역 등의 인구통계학적 특성을 고려해 표본을 추출하였다. 따라서 연구결과와 대표성을 극대화 할 수 있었다. 조사대상의 인구통계학적 특성을 정리하면 다음과 같다.

표 2. 조사대상 시청자의 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	255	51.0
	여	245	49.0
연령	10대(15~19세)	50	10.0
	20대(20~29세)	200	40.0
	30대(30~39세)	200	40.0
	40대 이상	50	10.0
거주지역	서울경기권	200	40.0
	경상강원권	150	30.0
	전라충청권	150	30.0

시청자에게 제시된 문항은 4개의 범주로 구성되었는데, ① 보편적 시청권(국민관심행사)에 대한 선정기준('국민관심행사'의 구체적 범위설정에 대한 의견), ② 국민관심행사 목록에 대한 우선순위(리스트에 포함될 이벤트(종목)에 대한 선택, 국민관심행사 지정을 위한 조건), ③ 보편적 접근권 보장 우선 방송사 기준(우선방송사 지정에 대한 의견, 우선권을 주고도 중계를 소홀히 할 경우에 대한 조치, 새로운 영상매체(포털, DMB)의 중계권에 대한 의견), ④ 국민관심행사의 중계 소홀에 대한 조치사항(우선방송사들의 중계 소홀에 대한 구체적 조치관련 의견) 등이다.

조사기간은 2008년 10월 15일~11월 5일까지 총 20일간이었다.

2. 조사결과

2.1 보편적 시청권 대상(국민관심행사)의 선정기준

시청자들은 보편적 시청권 대상(국민관심행사)의 선정기준으로 '국제적 스포츠이벤트+국가대표가 출전하는 국제경기+국내 인기스포츠 경기(리그)의 준결승 및 결승전(축구, 야구, 농구, 배구 등의 인기종목에 한정)'이 타당한 것으로 평가했다(전체의 51.4%).

'국제적 스포츠 이벤트+국가대표가 출전하는 국제경기(평가전, 세계 선수권 대회 등)' 항목이 차 순위였으며(24.6%), '국민적 관심의 대상인 국제적 스포츠이벤트에 한정(동/하계 올림픽, 월드컵)해야 한다는 의견도 유사한 비율(23.6%)을 보였다. 소수의 의견이기는 하지만 국내의 인기스포츠 뿐만 아니라 비인기 스포츠들의 결승전들도 포함해야 한다는 의견도 제시되었다(전체의 4%).

2.2 국민관심행사 목록 선정

국민관심행사의 리스트 작성을 위해 이에 포함될 수 있는 스포츠이벤트를 시청자들에게 선택하도록 한 결과, 가장 많은 빈도수를 보인 1순위 종목은 '월드컵 축구(男)의 국가대표팀 출전경기'였으며, 2순위는 '월드컵 축구(男)의 예·본선 전체경기'였다. 이를 통해 시청자들은 대체로 월드컵 경기를 가장 중요한 국민관심 행사로 꼽고 있음을 확인할 수 있었다. 3순위 종목은 '동/하계 올림픽'이었고, 4순위는 '탁월한 능력을 인정받는 선수(김연아, 박태환 등)가 출전한 세계대회', 5순위는 '축구 국가대표팀의 평가전(A매치)', 6순위는 '프로야구 준플레이오프, 플레이오프, 한국시리즈', 7순위는 '아시안 게임', 8순위는 '아시안 컵(국가대표팀 출전경기)', 9순위는 '국가대표팀이 출전하는 세계 선수권대회', 10순위는 '프로축구 주요 국내 컵 결승' 등의 순이었다. 상위 10개 선택 종목에서 특징은 축구종목의 강세인데, 10개 상위 리스트에서 축구관련 항목이 5개나 포함되었다.

2.3 보편적 시청권 보장 위한 우선방송사의 기준

시청자들은 국민관심행사를 우선적으로 방송해야 하는 방송사로 '지상파(KBS, MBC, SBS)+케이블의 스포츠채널 포함(케이블 기본형 서비스)'을 가장 선호(전체

의 48.4%)하는 것으로 나타났다. ‘KBS와 MBC+SBS 등 지역의 민영방송도 포함’을 두 번째 높은 순위로 선택(전체의 30.2%)하였으며, ‘KBS와 MBC(19.2%)’가 세 번째였다. 소수 의견으로는 KBS만 단독으로 우선방송사를 맡아야 한다는 의견이 10.0%, MBC가 우선방송사를 맡아야 한다는 의견이 0.8%, 케이블스포츠채널이 우선방송사를 맡아야 한다는 의견은 0.4%로 나타났다.

2.4 국민관심행사의 중계 소홀에 대한 조치사항

해외사례에서도 확인한바 있지만, 우선방송사가 리스트로 지정된 국민관심행사의 우선권을 부여받고도 중계를 소홀히 하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우 어떠한 조치가 취해져야 하는지를 질문한 결과, 시청자들은 ‘권고를 통해서 방송사가 자율적으로 종목을 골고루 중계할 수 있도록 독려해야 한다(44.6%)’고 대답하는 경향이 높았다. ‘중계가 제대로 되지 않는 이벤트(종목)는 심사를 통해 리스트에서 삭제(34.8%)’이라는 의견이 뒤를 이었다. ‘중계를 제대로 하지 않을 시 인기이벤트(종목)는 방송 우선권 일부 박탈 등의 제재 조치’는 20.6%의 응답비율을 보였다.

V. 논의 및 결론

1. 보편적 시청권 보장을 위한 시행방안

시청자 조사결과를 바탕으로 전문가 자문을 거쳐 연구진은 다음과 같은 시행방안을 도출하였다.

첫째, 보편적 시청권의 대상이 되는 국민관심행사 목록을 도출하면 다음과 같다. 시청자 서베이 결과에서는 ‘국제적인 스포츠이벤트+국가대표가 출전하는 국제경기(평가전, 세계 선수권 대회 등)+국내인기스포츠 경기(리그)의 준결승전 및 결승전(축구, 야구, 농구, 배구 등의 인기 종목에 한정)’을 가장 선호하는 것으로 나타났지만, 연구진 내부의 의견 조율 및 전문가 자문을 거쳐 국제적 스포츠 이벤트와 국가대표가 출전하는 국제경기를 대상으로 하는 것이 가장 타당하다는 결론을 도출하였다. 이러한 조건에 따라 국민관심행사의 세부 리스트를 도출하면 [표 3]과 같이 정리된다.

표 3. 국민관심행사 선정기준 및 세부 리스트

선정기준	세부 종목 리스트
국제적 스포츠 이벤트 (가)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 월드컵 축구(男) 국가대표팀 출전경기(아시아 예선)/ 개막전, 16강 이상 결승전까지 ▪ 동하계 올림픽 개폐회식을 포함한 전 경기
국가대표가 출전하는 국제경기 (나)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 아시안게임 ▪ 축구: FIFA 주관 A매치, 주요 컵 대회(아시안 컵, 동아시아 컵) ▪ 야구: WBC

둘째, 우선방송사의 기준 설정을 제시하면 다음과 같다. 방송법 시행령 개정안의 제60조의 3의 1항에서 ‘중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요행사(이하 “국민관심행사 등”이라 한다)의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가 구수의 100분의 60이상 100분의 75이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제 축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 국민 전체가 구수의 100분의 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하지 않는 행위’를 ‘금지 행위’로 규정하고 있다. 따라서 우선방송사가 되기 위해서는 방송 커버리지가 최소한 국민 전체가 구수의 100분의 60이상 이 되어야 하며, 올림픽과 월드컵의 경우에는 100분의 90이상 이 되어야 한다. 이러한 조건에 따라 우선방송사의 범위를 도출하면 다음과 같이 정리된다.

표 4. 시청범위 기준 및 우선방송사 가이드라인

시청범위 기준	우선방송사의 범위
국민 전체가구수의 90/100 : (가) 목록	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KBS, MBC, SBS
국민 전체가구수의 60/100 이상 ~ 75/100 이하 : (가)와 (나) 목록	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지상파방송 3사 ▪ 케이블TV ▪ 위성방송

셋째, 중계규칙 등 가이드라인을 설정하면 다음과 같다. 국민관심행사 목록에 대한 중계신청을 해 놓은 후, 특별한 사유가 있지 않은 이상 해당 종목을 중계하지 않는 등의 중계 소홀행위가 명백할 경우에는 이에 대한 제재가 필요하다. 따라서 일차적으로는 개선계획(혹은 정당한 중계소홀 행위에 대한 면책상황이 명기된 사유서)의 제출 등을 서면으로 통보하고, 이차적으로 동일한 중계 소홀 행위가 발생할 경우에는 일정 수준이상의

과징금을 부가하며, 동일 중계 소홀 행위가 또 다시 발생할 경우에는 일정기간 동안 국민관심행사 목록의 중계방송을 금지하는 소위 '삼진 아웃제' 등을 적용할 필요가 있겠다.

2. 결론 및 제언

최근의 스포츠는 미디어와 분리시켜 생각 할 수 없는 공생적인 관계로 발전하고 있는 만큼 거대 스포츠 이벤트중계의 보편적 서비스 지정은 국내외적으로 매우 시의적절한 논의주제가 된다. 특히 국가대표팀이 참여한 경기는 국민적 성원이나 국가적 지원의 차원에서 공공재적인 의미를 내포하고 있어 그 중요성이 매우 높다. 유럽 국가들이 보편적 시청권 리스트에 자국 국가대표팀 경기를 반드시 포함시키는 이유가 바로 이 점 때문이다. 따라서 사회통합을 주도한다는 기능적 측면에서 국민적 관심스포츠는 전 국민이 공유해야할 중요한 대상으로 고려되어야 하는 것이다. 이에 유럽의 보편적 접근권 제도는 우리의 보편적 서비스 법제화에 대한 구체적인 모델이 될 수 있다. 다만, 유럽에서도 국가별로 제반 세부사항들에 있어서는 차이가 있으며 무조건적인 무료서비스의 개념으로 기본 틀을 잡고 있지는 않다는 점을 감안할 때, 우리의 경우에도 추후 논란의 여지를 줄이기 위해서라도 정책시행을 위한 기본적인 원칙들이 명확히 규정되어야 할 것이다.

이러한 배경에서 이 연구는 보편적 접근권 제도를 시행 중인 유럽과 호주 등 해외 주요 사례들을 검토해 국내 상황과 비교검토하고, 보편적 시청권 제도의 구체적 실행을 위해 시청자 서베이 및 전문가 의견수렴을 통해 세부적인 정책 방안을 모색하였다. 이상의 시행방안을 적용하는데 있어, 다음과 같은 사안들이 정책적으로 고려되어야 할 것이다.

첫째, 국민관심행사 목록의 보편타당성 확보문제이다. 비교적 세세한 기준을 갖춘 것으로 평가되는 영국, 프랑스, 호주 등의 경우 국민관심행사 리스트는 공청회 등의 의견 수렴 과정을 거쳐 마련되었다. 본 연구에서 제시된 리스트는 시청자 서베이 및 전문가 의견수렴 과정을 거쳤으나, 대표성을 갖추기에는 부족한 상황이다. 따라서 수회에 걸친 개방적인 의견수렴 과정을 통해서

리스트의 보편타당성을 확보할 필요가 있다. 구체적으로는 방송통신위원회 주관 하에 공신력 있는 조사기관에서 전국 규모의 시청자 조사를 통해 제안된 목록을 검증하고 보완할 수 있는 과정이 필요할 것이다.

둘째, 우선방송사의 시청범위 기준 확인에 대한 투명성 확보이다. 우선방송사 지정 기준의 경우, 이미 방송법 시행령을 통해서 방송통신위원회에서 방송수단 확보의 일정기준에 대해 구체적으로 명시되어 있으므로, 본 연구에서 제시한 시청범위기준에 대한 가이드라인은 적절한 것으로 평가된다. 다만, 우선방송사의 시청범위 기준에서 중요한 것은 가시청 가구수를 정확하게 산정해야 한다는 점이다. 해당 방송사업자들의 시청범위 기준에 대한 충족요건을 면밀하고 투명하게 관리할 수 있도록, 해당 조사기관에 대한 철저한 관리와 사업자(지상파방송사, 종합유선방송, 위성방송, 인터넷멀티미디어 방송)들의 엄격한 기준에 의한 제반서류 제출, 심사제도의 강화 등의 전제조건이 충족되어야 할 것이다.

셋째, 조정 및 중재자로서 정부의 역할이다. 보편적 시청권 정책기조의 큰 틀은 바로 '시청자의 권익 향상'이라는 대명제에 맞추되, 시장경제 원리에 입각하여 공정한 경쟁의 장을 마련해 줄 수 있는 제도적인 뒷받침이 필요할 것이다.

보편적 시청권 도입과 시행을 통해서 시청자의 권익 보호(보편적 시청권 보장으로 인한 시청자들의 불 권리 보호, 과도한 중복편성 등의 스포츠중계방송에 대한 불신 해소), 건전한 방송시장질서의 구축(매체 간 균형발전을 위한 합리적인 중계권 재판매 정책의 구현, 무료 보도권에 대한 최소한의 보장), 국부유출의 최소화(방송권을 매개로 한 지나친 이윤추구 행위의 지양) 등의 정책목표가 실현되도록 정부는 조정자 및 중재자로서의 역할을 충실하게 수행해야 한다.

결론적으로 시청자의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있는 국민관심행사 목록의 선정에 대한 지속적인 조사사업의 실시, 이해당사자 및 다양한 전문가들이 참여하는 공청회의 개최, 보편적시청권보장위원회의 권한 강화와 역할 확대 등을 통해서 보편적 시청권 제도가 유럽의 사례와 같이 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 정책적 노력이 지속적으로 요구된다.

본 연구는 시청자권익의 보장과 스포츠프로그램이 지니는 경제적 논리를 담론수준에서 논의했던 이전의 연구결과들을 넘어서, 시청자의 실질적인 보편적 접근권 도입관련 니즈와 주요 이해관계자가 되는 방송사 등 사업자들의 실질적인 이익관계, 조정자가 되는 정부의 입장 등을 총체적이고 다면적으로 반영했다는 점에서 중요한 의의를 지닌다고 하겠다.

참고 문헌

[1] 송해룡, 김원제, *스포츠 프로그램의 보편적 접근권 도입에 관한 연구*, 한국방송협회, 2005.

[2] 송해룡, 김원제, 조항민, “인기 스포츠 프로그램의 보편적 접근권 도입 타당성에 관한 연구: 중계권 갈등 예방을 위한 제도적 차원을 중심으로”, *미디어 경제와 문화*, 제5권, 제2호, pp.79-120, 2007.

[3] 송해룡, 김원제, *스포츠중계권 분쟁 해소방안 연구*, 방송위원회, 2007.

[4] 김원제, *미디어스포츠 사회학*, 커뮤니케이션북스, 2005.

[5] Media Research Institute, *新スポーツ放送権ビジネス最前線*, Media Sogo Kenkyujo, 2006.; 안창현 역, *디지털방송과 스포츠 중계: 스포츠의 산업화와 보편적 접근권*, 커뮤니케이션북스, 2006.

[6] http://www.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News_Releases/nrmc4077.txt

[7] http://www.culture.gov.uk/PDF/sport_on_television.pdf

[8] http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/code_sprt_lstd_evts/ofcom_code_on_sport.pdf

[9] <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/ecr/ecr/code.pdf>

[10] 광기성, “호주의 방송법과 스포츠 중계권”, *세계의 언론법제*, 하권, 통권 제18호, 2005.

[11] http://www.aba.gov.au/tv/content/requirements/sport/2006antisiphon_list.shtml

[12] http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2883838:STANDARD:1571095584;pc=PC_91823

저자 소개

김원제(Won-Je Kim)

정회원



- 1999년 2월 : 중앙대학교 신문방송학과(언론학 석사)
- 2005년 2월 : 성균관대학교 신문방송학과(언론학 박사)
- 2005년 10월 ~ 현재 : (주)유플러스연구소 소장(대표이사)

<관심분야> : 콘텐츠산업, 융합미디어

송해룡(Hae-Ryong Song)

정회원



- 1981년 2월 : 성균관대학교 신문방송학과(언론학 석사)
- 1987년 2월 : 독일 뮌스터대학교(언론학 박사)
- 2003년 3월 ~ 현재 : 성균관대학교 신문방송학과 정교수

<관심분야> : 미디어패러다임, 콘텐츠산업

김재철(Jae-Chul Kim)

정회원



- 2006년 2월 : 성균관대학교 신문방송학과(언론학 박사)
- 2003년 7월 ~ 2008년 2월 : 방송위원회 진흥정책부장, 대외협력부장, 뉴미디어부장
- 2008년 3월 ~ 현재 : 방송통신위원회 방송운영총괄과장

<관심분야> : 미디어콘텐츠산업, 방송정책

조항민(Hang-Min Cho)

정회원



- 2005년 2월 : 성균관대학교 신문방송학과(석사)
- 2009년 8월 : 성균관대학교 신문방송학과(박사수료)
- 2005년 10월 ~ 현재 : (주)유플러스연구소 책임연구원

<관심분야> : 문화콘텐츠산업, 융합미디어