

# 국민관심행사에 대한 편성 및 합리적 중계권 모색을 통한 보편적 시청권 보장 방안 연구

(A study on how to guarantee universal viewing rights  
through programming 'Listed sports events' and  
seeking rational broadcasting rights)

송종현/변상규/김태오/박성순

2020. 12.

연구기관 : 한국방송학회



이 보고서는 2020년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이  
며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『국민관심행사에 대한 편성 및 합리적 중계권 모색을 통한 보편적시청권 보장방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관 : 한국방송학회  
총괄책임자 : 송종현 (선문대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)  
참여연구원 : 변상규(호서대학교 문화영상학부 교수)  
                  김태오(창원대학교 법학과 교수)  
                  박성순(배재대학교 미디어콘텐츠학과 조교수)  
보조연구원 : 김하늘(한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 박사과정)  
                  박민수(선문대학교 미디어커뮤니케이션학과 학사)

# 목 차

요약문 .....	ix
<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	4
1. 연구의 내용 .....	4
2. 연구의 방법 .....	5
<b>제2장 국제 스포츠 경기 편성현황 분석</b> .....	6
1. 분석대상 및 유목 .....	6
2. 분석결과 .....	7
3. 소결 .....	20
<b>제 3 장 보편적 시청권 제도와 협상에 대한 인식 분석</b> .....	21
제1절 보편적 시청권 제도와 협상에 대한 사업자의 인식분석 .....	21
1. 사업자 인터뷰 대상 및 인터뷰 질문 구성 .....	21
2. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 중계권 구매에 대한 이해당사자의 인식 23	
3. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 중계권 유형에 대한 이해당사자의 인식 28	
4. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 중계권 재판매에 대한 이해당사자의 인식 29	
5. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 정책적 사안에 대한 이해당사자의 인식 32	
6. 소결 .....	34

제2절 국민관심행사의 보편적 시청권에 대한 전문가 인식 분석 .....	36
1. 전문가 대상 선정 및 인터뷰 질문 구성 .....	36
2. 보편적 시청권의 정의 및 대상 사업자 규정에 관한 인식 .....	38
3. 중계권 구매 및 재판매 관련 인식 .....	52
4. 보편적 시청권 및 중계권에 대한 정책적 논의 .....	62
5. 소결 .....	70
<b>제 4 장 합리적인 중계권료 수준의 추정 .....</b>	<b>72</b>
제1절 국제 체육 경기대회의 중계권료 전망 .....	74
1. 하계 올림픽 경기 중계권료 전망 .....	75
2. 동계 올림픽 경기 중계권료 전망 .....	85
3. 월드컵 경기 중계권료 전망 .....	90
4. 중계권료 전망 소결 .....	94
제2절 국제 스포츠 경기 중계의 대국민 편익창출 효과 .....	96
1. 비시장 재화의 편익추정 .....	96
2. CVM 및 스파이크(Spike) 모형 사용 논문 분석 .....	98
3. 가상시장의 설계와 지불의사 질문 문항 구성 .....	100
4. 설문조사 시행 및 표본 분석 .....	102
5. 주요 설문결과 분석 .....	104
6. 지불의사액 추정 방법론 .....	106
7. 분석 결과 .....	108
8. 소결 .....	114
<b>제 5 장 보편적 시청권의 실효성 제고 방안 .....</b>	<b>115</b>
제1절 보편적 시청권의 개관 .....	115
1. 보편적 시청권의 도입 배경 .....	115
2. 「방송법」 보편적 시청권의 개념 .....	118

3. 「방송법」 보편적 시청권을 보장하기 위한 수단 .....	120
제2절 보편적 시청권의 문제 및 쟁점 .....	130
1. 보편적 시청권 규제의 목적 재정립 .....	130
2. OTT 위상의 변화에 따른 방송수단의 확장 .....	131
3. 중계방송권자등의 거래 상대방 .....	133
4. 과도한 중계권료 상승에 따른 리스크 분산 .....	134
제3절 보편적 시청권 제도 개선 방안 .....	136
1. 보편적 시청권 제도 개선의 방향 .....	136
2. 보편적 시청권 개념 재정립 .....	137
3. OTT 위상의 변화에 따른 방송수단의 확장 .....	139
4. 중계방송권자등의 중계방송권 거래 상대방 .....	141
5. 중계방송권자등의 위험 분산 방안 .....	142
6. 금지행위의 규율대상으로 OTT 사업자 포함 문제 .....	144
7. 소결 .....	145
<b>제 6 장 결론 및 정책적 제언 .....</b>	<b>149</b>
제1절 연구결과의 요약 .....	149
제2절 정책적 제언 .....	151
<b>참고문헌 .....</b>	<b>155</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 시계열 분석 대상 동계·하계 올림픽 회차 .....	6
<표 2-2> 시계열 분석 대상 하계 아시안 게임 회차 .....	6
<표 2-3> 2008년 베이징 하계 올림픽 경기 개요 .....	7
<표 2-4> 2012년 런던 하계 올림픽 경기 개요 .....	8
<표 2-5> 2016년 리우 하계 올림픽 경기 개요 .....	8
<표 2-6> 2010년 밴쿠버 동계 올림픽 경기 개요 .....	9
<표 2-7> 2014년 소치 동계 올림픽 경기 개요 .....	9
<표 2-8> 2018년 평창 동계 올림픽 경기 개요 .....	10
<표 2-9> 2010년 광저우 하계 아시안 게임 경기 개요 .....	10
<표 2-10> 2014년 인천 하계 아시안 게임 경기 개요 .....	11
<표 2-11> 2018년 자카르타-팔렘방 하계 아시안 게임 경기 개요 .....	11
<표 2-12> 2008 ~ 2018년 국민적 관심 행사 .....	20
<표 3-1> 심층인터뷰 대상자 명단 .....	21
<표 3-2> 사업자 인터뷰 질문 유형 및 질문 내용 .....	22
<표 3-3> 전문가 심층인터뷰 대상자 명단 .....	37
<표 3-4> 전문가 인터뷰 질문 유형 및 질문 내용 .....	38
<표 4-1> 역대 동·하계 올림픽 중계권료 현황 .....	74
<표 4-2> 역대 월드컵 중계권료 현황 .....	75
<표 4-3> 하계 올림픽 중계권료(2015년 기준 실질) .....	75
<표 4-4> ARIMA 모형의 모수 .....	81
<표 4-5> ARIMA 모형을 이용한 하계 올림픽 중계권료 예측 .....	82
<표 4-6> 지수평활법을 이용한 하계 올림픽 중계권료 예측 .....	83
<표 4-7> 동계 올림픽 중계권료(2015년 기준 실질) .....	85

<표 4-8> ARIMA 모형을 이용한 동계 올림픽 중계권료 예측 .....	88
<표 4-9> 지수평활법을 이용한 동계 올림픽 중계권료 예측 .....	88
<표 4-10> 월드컵 경기 중계권료(2015년 기준 실질) .....	90
<표 4-11> ARIMA 모형을 이용한 월드컵 경기의 중계권료 예측 .....	93
<표 4-12> 지수평활법을 이용한 월드컵 경기의 중계권료 예측 .....	93
<표 4-13> 국제 저명 스포츠 경기대회 중계권료 전망(2015년 기준 실질, 만달러) .....	95
<표 4-14> 우리나라의 소비자 물가상승률(%) .....	95
<표 4-15> 설문조사 표본설계 .....	102
<표 4-16> 유료방송 가입현황에 대한 표본 및 실제 시장 현황 비교(단자 수 기준) .....	103
<표 4-17> 중계방송 할 가치가 높은 국제 경기대회 .....	105
<표 4-18> 지불의사액 추정에 사용된 공변량의 정의 .....	109
<표 4-19> 스파이크 모형 추정 결과 .....	111
<표 4-20> 경기대회별 평균(mean) 지불의사액 추정 .....	112
<표 4-21> 각 경기별 시청권 구매희망자 및 대국민 편익 .....	113
<표 4-22> 국제 스포츠 경기대회 중계권료 및 편익과의 차이 .....	113
<표 5-1> 박형준 의원안 .....	116
<표 5-2> 손봉숙 의원안 .....	117
<표 5-3> 국민관심행사 종류별 가시청가구수 비율 .....	119
<표 5-4> 금지행위 관련 「방송법」 및 하위법령 세부 내용 .....	123
<표 5-5> 정당한 사유없이 중계방송권 판매 또는 구매를 거부지연하는 행위 세부 기준 .....	124
<표 5-6> 정당한 사유가 있는 여부에 대한 판단 기준 .....	125
<표 5-7> 「방송법」 개정안 .....	146
<표 5-8> 「방송법 시행령」 개정안 .....	147

## 그 림 목 차

[그림 2-1] 2008년 베이징 하계 올림픽 중계 빈도 .....	12
[그림 2-2] 2012년 런던 하계 올림픽 중계 빈도 .....	14
[그림 2-3] 2012년 런던 하계 올림픽 중계 빈도 .....	15
[그림 2-4] 올림픽 중복 중계 빈도 .....	16
[그림 2-5] 아시안 게임 편성 시간 .....	18
[그림 2-6] 아시안 게임 중복 중계 현황 .....	19
[그림 4-1] 하계 올림픽 중계권료 추이(만 US\$) .....	77
[그림 4-2] 시계열의 자기상관도표 .....	78
[그림 4-3] 시계열의 편자기상관도표 .....	78
[그림 4-4] 1차 차분 후 자기상관도표 .....	78
[그림 4-5] 1차 차분 후 편자기상관도표 .....	78
[그림 4-6] 잔차에 대한 ACF와 PACF .....	81
[그림 4-7] 하계 올림픽 중계권료 전망 종합 .....	84
[그림 4-8] 동계 올림픽 중계권료 추이(만 US\$) .....	86
[그림 4-9] 시계열의 자기상관도표 .....	86
[그림 4-10] 시계열의 편자기상관도표 .....	86
[그림 4-11] 1차 차분 후 자기상관도표 .....	87
[그림 4-12] 1차 차분후 편자기상관도표 .....	87
[그림 4-13] 잔차에 대한 ACF와 PACF .....	87
[그림 4-14] 동계 올림픽 중계권료 전망 종합 .....	89
[그림 4-15] 월드컵 경기 중계권료 추이(만 US\$) .....	91
[그림 4-16] 시계열의 자기상관도표 .....	91

[그림 4-17] 시계열의 편자기상관도표 .....	91
[그림 4-18] 1차 차분 후 자기상관도표 .....	92
[그림 4-19] 1차 차분후 편자기상관도표 .....	92
[그림 4-20] 잔차에 대한 ACF와 PACF .....	92
[그림 4-21] 월드컵 경기의 중계권료 전망 종합 .....	94
[그림 4-22] 진출선호 수집을 위해 지불의사액을 묻는 CVM 문항 .....	100
[그림 4-23] 최근 국제경기 시청 경험 및 시청 강도 .....	104
[그림 4-24] 최근 국제경기 시청시에 주로 사용한 단말(단수 응답) .....	105
[그림 5-1] 보편적 시청권 규율의 구조 .....	129
[그림 5-2] 스포츠 중계 시청 시 주이용 방송 수단 .....	133
[그림 5-3] 연령대별 미디어 서비스 활용능력 .....	140

## 요 약 문

### 1. 제 목 : 국민관심행사에 대한 편성 및 합리적 중계권 모색을 통한 보편적시청권 보장방안 연구

### 2. 연구 목적 및 필요성

보편적시청권 제도와 관련하여 국민관심행사 중계권료 구매비용이 급등하고 있는 현실은 국내 방송사업자 간의 과도한 중계권 유치 경쟁으로 인한 불필요한 국부 유출이라는 지적이 있다. 또한 주요 국민관심행사에 대해 순차편성의 권고하고 있으나 실효성이 담보되지 않고 있다는 지적이 있다. 주요 스포츠 경기 시청이 전통적인 방송 플랫폼이 아니라 포털이나 OTT 등 인터넷 플랫폼을 통해 이루어지는 비율이 증가하고 있다는 점은 보편적시청권 제도의 적용 대상 범위를 방송사업자에 한정하는 것이 타당한가에 대한 문제의식도 커지고 있다.

이러한 내용을 정리해 보면, 방송시장의 불확실성이 높아지고 있는 상황에서 사업자 간 경쟁으로 인한 과도한 중계권료 지불은 국가적으로도 바람직하지 않을 뿐 아니라, 무엇보다 중계권을 구매한 사업자의 재정 위기를 초래할 수도 있다는 점에서 정책 당국의 합리적인 중재가 필요하다고 할 수 있다. 또한 공동중계권 유치와 포털, OTT 등 인터넷 플랫폼을 통한 재판매 제도를 법률에 반영함으로써 중계권료 부담으로 인한 위험 요인을 분산시킬 수 있는 정책 마련이 절실한 상황이라 하겠다.

이와 같은 문제의식에 근거하여 국내 방송시장의 구조와 동향을 고려할 때 합리적인 중계권료 수준이 어느 정도인가에 대한 구체적인 기준을 도출해보고자 한다. 시장구조와 행위 특성을 반영한 경제학적 분석 모델을 통해 적정 수준의 중계권료를 계량화함으로써 FIFA와 IOC 등의 국제 스포츠 경기 중계권 판매주체와의 협상 과정에서 활용할 수 있는

객관적인 데이터를 제공하는 것을 연구의 목적으로 삼고자 한다. 또한 방송사업자 간에 주요 국제 스포츠 경기 중계권 공동 구매와 재판매, 그리고 순차편성 등을 논의할 수 있는 자율적인 협의체 구성 방안을 모색해 보고자 한다. 방송사업자로 제한되어 있는 현행 보편적시청권 제도가 실효성을 갖기 위해서는 포털이나 OTT와 같은 인터넷 플랫폼 사업자로 적용 범위를 확대해야한다는 의견에 대해 전문가 의견을 토대로 타당성을 검토하고, 구체적으로 실현 가능한 방안이 있는지 법률적 관점에서 살펴보고자 한다. 이를 통해 방송법 상의 보편적시청권 제도 관련 내용을 보완하고 적용하는 정책방안을 제시하고자 한다. 마지막으로 기존 주요 국제 스포츠 경기 편성현황을 시계열적으로 살펴봄으로써 순차 편성 권고가 실효성 있게 수용되어왔는가를 알아보고자 한다.

### 3. 연구의 구성 및 범위

이 연구는 연구 목적의 달성을 위해 아래와 같은 연구 내용을 다루고자 한다. 첫째 국내 방송시장의 구조와 행위 특성을 고려하여 합리적인 중계권료를 실증적으로 도출하기 위하여 가능성 있는 경제학적 모델을 적용하여 분석하고자 한다. 이를 위해서는 방송사업자의 수익요인(광고매출 등)과 비용요인(제작비용, 기타 운영비용 등), 그리고 방송사업자가 거두어야 할 합리적 수준의 이윤 등을 적용하고, 중계권료를 종속변수로 하는 회귀모형 도출을 통해 인구, GDP, 시청률, 광고시장 규모, 중계방송 참여 사업자 수, 계약 조건 등의 변수를 통해 결정요인을 도출하고자 한다. 나아가 공공재의 성격을 지닌 방송서비스가 경제적 효과 외에도 공익성과 공공성을 담당하고 있는 점을 감안하여 대국민(시청자) 후생 또는 편익효과를 알아보고자 한다. 이를 종합적으로 반영하여 주요 국제 스포츠 경기 중계권료의 합리적 수준이 어떠한가를 도출해 보고자 한다.

둘째 국민관심행사 공동중계권 구매와 재판매 제도, 순차편성 등에 대한 사업자 간 입장 차이를 살펴봄으로써 갈등의 원인과 과정의 구체적 내용을 알아보고자 한다. 나아가 주요 국제 스포츠 경기의 중계권 구입 절차와 가격 결정 요인 등에 대한 세부적인 사항도 파악할 것이다. 또한 현행 보편적시청권 제도 운영과 관련하여 개선이 필요한 부분이 무

엇이며 어떠한 방향으로 보완될 필요가 있는가에 대해서도 사업자의 의견을 토대로 살펴 보고자 한다. 궁극적으로는 이를 통해 국민관심행사 중계권 구매와 재판매, 그리고 국민 전체의 시청욕구를 최대한 충족시킬 수 있는 방안 모색 등을 위한 협의체 구성의 가능성을 타진해 보고자 한다.

셋째 전통적인 방송 플랫폼을 통한 국민관심행사 시청행위가 포털과 OTT 등 인터넷 플랫폼으로 점차 이동하고 있는 방송환경을 고려하여 보편적시청권 제도의 실효성 확보를 위한 적용 범위 확대의 필요성을 법률적으로 검토하고자 한다. 이를 위해 현행 보편적시청권 개념의 문제와 현재 제도적으로 명확하게 적시되고 있지 않은 중계권 재판매 제도의 법률적 가능성을 살펴볼 것이다. 궁극적으로는 현행 방송법과 고시에 적시되어 있는 보편적시청권 관련 조항의 개정 사항을 구체적으로 도출하고자 한다.

마지막으로 2000년대 중반 이후의 올림픽과 아시안게임 등 주요 국제 스포츠 경기를 대상으로 국내 방송사의 편성 현황을 시계열적으로 정리해 보고자 한다. 이를 통해 순차편성이 실효성 있게 이루어지고 있는가를 살펴보고, 그렇지 않은 이유 등에 대해서도 원인을 추론해 보는 내용을 다루고자 한다.

이상의 연구 내용을 다룸에 있어 다음과 같은 연구방법을 적용하고자 한다. 첫째 기존 문헌 검토를 통해 보편적시청권 관련 제도에 대한 다양한 평가 내용을 살펴보고자 한다. 구체적으로 기존 주요 국제 스포츠 경기 편성현황 데이터를 시계열적으로 재정리하여 분석하고, 제도 관련 정책보고서 검토를 통해 문제점을 명확히 하고자 한다.

둘째 방송사업자 대상 심층인터뷰를 실시하고자 한다. 중계권을 구매해서 편성해 본 경험이 있는 방송사 관계자와 관련 분야 전문가를 대상으로 지금까지의 상황에 대한 구체적인 의견을 청취할 것이다.

셋째 전문가 조사를 실시하고자 한다. 일차적으로 수행한 방송사업자 대상 심층인터뷰 결과를 토대로 제도 전반에 걸친 전문가들의 의견을 청취하고, 이를 토대로 방송사 자율적인 협의체 구성의 구체적인 실행방안을 도출하는데 활용하고자 한다. 아울러 포털과 OTT 등 인터넷 플랫폼으로 제도 적용 범위를 확대하는 방안에 대해서도 법률 전문가의 의견을 별도로 수렴하고자 한다.

마지막으로 합리적인 중계권료 수준 도출을 위한 경제학적 분석에서 국민편익(후생효과)을 파악하기 위해 일반인 대상 설문조사를 실시하여 그 결과를 반영하고자 한다.

## 4. 연구 내용 및 결과

주요 국민관심행사의 편성현황을 살펴본 결과, 시계열 분석 대상 경기 중 2010년 광저우 하계 아시안 게임과 2016년 리우 하계 올림픽은 모두 권고 받은 내용을 준수하여 비교적 순차편성이 원활하게 이루어졌고, 2012년 런던 하계 올림픽은 지상파방송 3사가 방송통신 위원회의 고시에 신설된 보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준을 반영하여 순차편성을 합의한 바 있었다. 그러나 2014년 소치 동계 올림픽은 중복 편성이 크게 증가하는 모습을 보였는데 이는 김연아와 같은 메달권이 확실시되는 스타성 선수의 활약이 두드러진 경기가 몰려있었기 때문으로 보인다. 전반적으로 2010년대 중반 이후부터 방송사들의 순차편성은 점점 준수되지 않는 경향을 보이고 있는데, 이는 방송광고시장의 위축에 따라 국민의 다양한 시청권 보장보다는 방송사의 수익 창출이 더 중시되고 있기 때문으로 추론해 볼 수 있고, 앞으로도 이러한 경향은 지속될 것으로 예상된다.

보편적시청권 제도에 대한 방송사업자의 인식과 문제점 도출을 위해 사업자 대상 심층 인터뷰를 진행하였다. 그 결과 향후 국민관심행사 중계권 구매와 운용에 있어 지상파방송사와 종합편성채널 간의 입장 차이가 뚜렷하게 존재함을 확인할 수 있었다. 대표적으로 지상파방송사들은 중계권 구입과 편성 등에 투입되는 비용만큼 수익을 거두기 어렵다는 인식이 강한 반면, 종합편성채널사업자는 보다 다양한 미디어 사업자들의 참여가 기대되는 충분히 매력적인 비즈니스라는 인식을 갖고 있었다. 중립적 위치에 있는 방송 유관기관의 전문가는 보편적시청권 제도 전반적인 개선이 전제되지 않는 한 독점 중계권을 유지하더라도 수익 창출을 기대하기는 어려울 것이라는 입장을 보이고 있었다.

한편 보편적시청권 제도에 대한 학계, 미디어 산업, 유관기관, 미디어 전문 변호사 등을 대상으로 전문가조사를 실시한 결과, 보편적시청권 제도를 시대의 흐름, 즉 방송환경의 변화에 맞춰 변화시킬 필요성이 있다는 데 대해 대체로 동의하는 의견을 제시하였다. 특히 보편적시청권 제도의 근본적 정책목표와 방향부터 재설정할 필요가 있다는 의견이 많았다. 현재와 같이 주요 국제스포츠 경기만을 대상으로 하는 보편적시청권 제도는 미디어 산업화의 가속화로 인해 유지되기가 어렵다는 입장이며, 시청자 복지 차원에서 접근한다면 소외되는 계층이 존재하지 않도록 콘텐츠를 제공할 수 있는 제도로서 명확히 설정할

필요가 있다는 의견이 많았다. 결론적으로 보편적시청권제도가 공적 영역의 관점에서 접근한다면 중계권 확보부터 공영방송이나 지상파방송이 이를 수행하도록 의무를 부여해야 할 것이고, 수익창출이 여의치 않을 경우 이를 보완할 수 있는 장치 마련도 필요하다는 입장인 것이다. 반면 사적영역의 관점에서 본다면 다양한 수익 창출 방법을 사업자 스스로 발굴하고 중계권 획득 과정에서의 경쟁 역시 시장에 맡겨야 한다는 입장이라 할 수 있다.

합리적 중계권 수준 도출을 위한 경제학적 분석 결과를 요약하면, 주요 국제스포츠 경기의 중계권을 통해 창출하는 편익 대비 과도한 비용을 지불하고 있는 것으로 확인되었다. 즉 현재 시점에서 국내 시청자들은 주요 국제스포츠 경기 중계방송의 가치를 낮게 평가하고 있다는 것인데, 이는 인터넷과 모바일 등을 통해 시공간적 제약 없이 영상콘텐츠를 소비하는 패턴이 정착됨에 따라 실시간으로 정해진 시간에 맞춰 TV 수상기 앞에서 시청을 해야 하는 환경이 불편하게 평가되고 있기 때문으로 보인다. 또한 방송 콘텐츠 시청에 대한 낮은 지불의사액 수준이 오래동안 고착화되고 있기 때문이기도 한데, 이 역시 VOD와 OTT 등이 활성화되는 환경 하에서 변화의 가능성을 예상해 볼 수 있다.

마지막으로 국민관심행사 등을 대부분의 국민이 시청할 수 있는 여건을 제도적으로 만들어주기 위한 보편적 시청권 개념에는 이러한 여건의 형성 과정에서 국민은 어떠한 부담을 져야 하는지, 어떠한 방송수단으로 보편적 시청권이 보장되는지에 대해서는 별다른 언급이 없었다. 일반적으로 법개념은 제도 또는 규제의 방향성을 제시할 수 있어야 함에도 보편적 시청권 개념은 공허한 측면이 있었다.

오늘날 OTT의 위상과 OTT를 통한 시청행태의 증가는 OTT도 보편적 방송수단으로 고려될 수 있는 상황이다. 따라서 중계방송권자등이 OTT 사업자와의 계약을 통해 방송수단이 확장되는 사정도 고려할 수 있도록 「방송법 시행령」 [별표 2의2]의 개정안을 제시하였다. 다만, 보편적 시청권은 추가적 비용부담이 없음을 전제로 하므로, 중계방송권자등이 보편적 방송수단을 확장할 때 시청자에게 추가적인 비용이 발생하는지를 고려하도록 하고, 추가적인 비용이 소요되는 방송수단에 대해서는 가시청범위를 산정할 때 그만큼을 제외할 수 있는 방안을 제안하였다.

## 5. 정책적 활용 내용

국민관심행사에 대한 보편적 시청권을 수행하고 있는 사업자와 평소에 보편적 시청권에 대한 관심이 있었던 각계 전문가들의 인식 결과, 두 가지 정책적 제언이 가능할 것으로 보인다.

첫째, 가장 먼저 수행되어야 하는 부분은 국민관심행사의 보편적 시청권이라는 것에 대한 개념 정의다. 국민관심행사 목록에는 어떤 것이 포함되고, 보편적 시청권이란 어떤 목적을 이루기 위한 제도인지를 명확하게 규정해야 한다. 현행 법 체계는 너무 모호하고, 세부적이지 못하다는 지적이 많다. 이런 모호한 조항으로 인해 여러 가지 해석이 가능하고 이 때문에도 사업자 간 분쟁이 발생하기도 한다는 것이다. 또한, 정책 목표가 명확하지 못해서 이를 주도하는 정부나 보편적 시청권을 수행해야 하는 사업자나 정책으로 인해 보호를 받아야 할 시청자 모두 혼란을 겪고 있는 것으로 보인다. 따라서 보편적 시청권에 대해 아주 기본적인 논의부터 시작해서 정책을 정리할 필요가 있다. 대다수의 전문가들은 미디어 환경이 점차 상업적으로 변할수록 분명히 소외되는 시청자는 나올 것이기 때문에 어떤 형태로든 공적인 장치는 있어야 한다고 주장한다. 예전처럼 유료방송에 가입하지 못해서 시청하지 못하는 것이 아니라 기기의 접근이 어렵다든지, 아니면 아무리 통신 중심의 미디어 환경이 되더라도 즉각적으로 전달되어야 하는 재난방송 등의 문제라든지 여러 가지 상황에 따른 소외가 발생할 수 있다는 것이다. 꼭 보편적 시청권이 아니더라도 이런 가치를 실현해 줄 수 있는 정책은 필요하다고 하고 있다.

둘째, 국민관심행사에 대한 보편적 시청권이 필요하다고 여기고 이에 대한 정의가 이루어졌다면 이 안에서 다뤄야 할 문제를 세분화 시킬 필요가 있다. 예전처럼 방송은 무조건 공적 영역이라는 전제는 이제 타당하지 않다. 이미 미디어 환경의 변화로 모바일 인터넷의 사용이 방송 수신기를 앞서고 있는 시점에서 공적 영역을 지탱해 줄 수 있는 채널과 상업적으로 인터넷과 경쟁해야 하는 영역은 구분되어야 한다. 따라서 공적 영역으로 확보해야 할 부분과 사적 영역에서 진흥시켜야 할 부분을 구분해서 정책 방향을 수립해야 한다. 전문가들은 현재와 같은 스포츠 중계권 외에도 공적 영역으로 확보할 국민관심행사가 있다면 이를 확보하는 과정은 공적 영역일 수 있다고 지적한다. 스포츠 중계권 확보도 국부

유출이라는 측면에서 공적 영역으로 한정할 수도 있다. 하지만 이는 국제적 거래 문제일 수 있기 때문에 신중한 접근이 이루어져야 할 것이다. 정리하면 공적영역으로 국가가 확보하고 보장해야 하는 부분은 의무로 규정해서라도 확보해야 할 것이다. 반면 이후 중계권을 활용하여 방송사의 상업적 활동이 이루어질 경우 이는 사적 영역일 수 있다. 충분히 시청자들이 국민관심행사에 접근할 수 있는 여건이 마련된다면 이후 이를 수행하기 위해 확보되어야 하는 상업적 경쟁력을 방송사가 갖춰야 할 것이다. 따라서 이런 방안은 사적 영역으로 규제 보다는 진흥 부분에 초점을 둘 필요성이 있다.

국제 유명 스포츠 경기대회의 중계권료에 대한 실증분석을 통해 두 가지 정책적인 제언이 가능할 것으로 판단된다. 첫째, 분석의 대상이 된 동하계 올림픽 경기, 월드컵 본선경기의 중계권료가 앞으로 빠른 속도로 인상되면서 우리나라의 경제환경에서 부담이 될 것으로 전망된다. 구체적으로 매 경기(4년)마다 8.8%~17.6%씩, 연간으로는 2.1~4.1%씩 중계료가 인상될 전망이다. 그런데 우리나라의 연간 소비자물가 상승률은 낮아지고 있다. 2013년 이후에는 1% 전후를 기록하였는데, 2018년에는 1.5%, 2019년에는 0.4%에 그치고 있다. 그러므로 연간 2~4%대의 중계권료 인상은 우리나라의 경제상황에서는 부담스러운 수준으로 판단된다. 합당한 수준으로 중계권료를 협상할 필요성이 제기된다.

둘째, 국제 경기대회 중계방송이 우리나라 시청자들에게 제공하는 후생효과를 스피이크 모형을 이용한 조건부가치평가법(CVM)으로 분석한 결과, 국민편익을 초과하는 과도한 비용을 지불하면서 구매하고 있는 것으로 확인되었다. 우리나라 시청자들은 평균적으로 월드컵 중계방송에 대해서는 5,465원, 하계올림픽은 2,638원, 그리고 동계올림픽에 대해서는 856원을 지불할 의사가 있는 것으로 나타났다. 이를 국민경제 차원으로 확장하면, 월드컵 경기 중계방송은 886.2억 원의 편익을 창출하며, 하계 올림픽은 261.5억 원, 동계 올림픽은 62.6억 원의 편익을 창출하는 것으로 나타났다. 이를 곧 열릴 2024년 파리 하계올림픽, 2022년의 베이징 동계올림픽, 그리고 2022년의 카타르 월드컵 본선경기에 대한 중계권료 구매비용과 비교해 본 결과, 구매비용이 편익 대비 46.5 ~ 501.5억원 초과하였다. 하계올림픽은 501.5억 원을 초과 지급하여 편익 대비 192%를 초과지급한 것으로 나타났다. 월드컵 경기는 236.6억 원을 초과하여 지불하였는데, 편익 대비 27%를 초과하여 초과지급 비중이 가장 낮았다. 동계올림픽은 46.5억원이 초과되어 편익 대비 74%를 과도지급하였다. 그러므로 방송산업계나 정부는 중계권료를 협상하는 과정에서 본 연구에서 제안한 수준까지 구

매가격을 낮추는 것을 목표로 삼을 필요가 있다.

보편적 시청권 실효성 제고를 위한 법률적 개정과 관련하여 다음과 같은 정책적 제안을 검토할 필요가 있다. 첫째, 일반적으로 법개념은 제도 또는 규제의 방향성을 제시할 수 있어야 함에도 보편적 시청권 개념은 공허한 측면이 있었다. 따라서 보편적 시청권 개념에 ‘추가적 비용없이’라는 표현을 추가하여, 보편적 시청권을 현실화하는 과정에서 국민은 추가적인 비용 부담이 없음을 명확히 하고, 지상파방송을 통한 중계방송이 원칙적으로 보장될 수 있도록 개정안을 제시하였다. 다만, 유료방송이나 OTT의 수단도 국민관심행사 등의 중계방송에 대한 추가적인 비용부담이 소요되지 않는다면, 이 경우도 보편적 시청권의 개념범주로 포섭할 수 있음을 염두에 두었다.

둘째, 오늘날 OTT의 위상과 OTT를 통한 시청행태의 증가는 OTT도 보편적 방송수단으로 고려될 수 있는 상황이다. 따라서 중계방송권자등이 OTT 사업자와의 계약을 통해 방송수단이 확장되는 사정도 고려할 수 있도록 「방송법 시행령」 [별표 2의2]의 개정안을 제시하였다. 다만, 보편적 시청권은 추가적 비용부담이 없음을 전제로 하므로, 중계방송권자등이 보편적 방송수단을 확장할 때 시청자에게 추가적인 비용이 발생하는지를 고려하도록 하고, 추가적인 비용이 소요되는 방송수단에 대해서는 가시청범위를 산정할 때 그만큼을 제외할 수 있는 방안을 제안하였다.

셋째, 중계방송권 등의 거래 상대방에 OTT 사업자를 명문화하는 방안을 제안하였다. 자율적으로 계약체결을 통해 OTT에게도 중계방송을 할 수 있는 상황이지만, 「방송법」 제 76조 제3항에 명문으로 규정된다면 공정하고, 합리적이며, 차별없는 가격으로 중계방송권을 제공받을 수 있는 가능성이 높아진다. 이로써 자연스럽게 중계방송권자등은 OTT에게 정당한 사유없이 판매를 거부하거나 지연해서는 안 되는 의무를 부담한다. OTT로 국민관심행사등이 확산될 수 있는 제도개선이 이루어질 수 있는 체계가 완성되는 것이다.

넷째, 중계방송권자등의 위험 분산을 위해, KBS로 하여금 중계방송권자등과 협정을 체결하여 국민관심행사 등을 중계할 의무를 부여할 것을 제안하였다. 보편적 시청권 개념에 ‘추가적 비용부담 없이’라는 요건을 추가한 것은 지상파방송을 염두에 둔 것이다. KBS는 방송수신료로 운영되면서 상대적으로 강한 공적 책무를 부담하고 있다. KBS1은 의무재송신 대상이기 때문에, 유료방송사업자의 플랫폼으로 반드시 동시재송신되어야 한다는 장점도 고려할 수 있다.

## 6. 기대효과

연구결과를 통해 국내 방송시장 구조를 고려한 주요 국제 스포츠 경기 중계권의 합리적 수준을 제시함으로써, 국제 스포츠 기구와의 협상과정에서 기준점으로 활용할 수 있을 것으로 보인다. 이를 통해 과도한 중계권료 지급을 완화하는 효과를 기대해 볼 수 있다.

또한 중계권 구매와 재판매 과정에서 발생하고 있는 방송사업자 간의 갈등과 충돌의 구체적인 접점을 확인함으로써 향후 자율적인 사업자 협의체 구성을 위한 이견을 확인하고 조정과 중재의 방향을 수립하는데 활용할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 포털과 OTT 등 인터넷기반 플랫폼을 통한 스포츠 경기 시청행태가 확산되고, 중계권료에 대한 부담을 다양한 사업자가 분담하는 구조를 조성하기 위해, 보편적시청권 제도 대상 사업자의 범위를 확대하기 위한 법률적 보완 사항을 제시함에 따라, 관련 입법 과정을 통해 실현시켜 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

# SUMMARY

## 1. Title

A study on how to guarantee universal viewing rights through programming 'Listed sports events' and seeking rational broadcasting rights

## 2. Objective and Importance of Research

In the face of growing uncertainty in the broadcasting market, excessive payment of broadcasting rights due to competition between operators is not desirable in the country, but above all, reasonable arbitration by policy authorities is needed because it could lead to a financial crisis for operators who purchased broadcasting rights. In addition, it is imperative to come up with policies that can disperse risk factors due to the burden of broadcasting rights by reflecting the system of attracting joint broadcasting rights and reselling through Internet platforms such as portals and OTT in the law.

## 3. Contents and Scope of the Research

To achieve the purpose of this study, we would like to address the following. First, it is intended to apply and analyze a possible economic model to empirically derive reasonable broadcasting rights in consideration of the structure and behavior characteristics of the domestic broadcasting market.

Second, we would like to find out the cause and details of the conflict by looking at the differences between operators on the purchase of joint broadcasting rights, resale system, and sequential arrangement of public interest events.

Third, considering the broadcasting environment in which the viewing of public interest

events through traditional broadcasting platforms is gradually moving to Internet platforms such as portals and OTT, we would like to legally review the need to expand the scope of application to secure the effectiveness of the universal viewing system.

Lastly, I would like to summarize the composition of Korean broadcasters in a time series for major international sports events such as the Olympics and the Asian Games since the mid-2000s.

#### **4. Research Results**

Since the mid-2010s, the sequential arrangement of broadcasters has been increasingly inconsistent, which can be inferred by the contraction of the broadcasting advertising market, as the profit generation of broadcasters is more important than guaranteeing various viewership, and this trend is expected to continue in the future.

In-depth interviews with broadcasting service providers were conducted to elicit problems and awareness of the universal viewing system. As a result, it was confirmed that there was a clear difference in positions between terrestrial broadcasters and comprehensive programming channels in the purchase and operation of broadcasting rights for public interest events in the future.

It has been confirmed that they are overpaying for the benefits generated through the broadcasting rights of major international sporting events.

The status of OTT and the increase in viewing behavior through OTT can be considered as a universal means of broadcasting. Therefore, the amendment to the Enforcement Decree of the Broadcasting Act was proposed so that broadcasting rights, etc. could consider the expansion of broadcasting means through contracts with OTT operators.

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

The research results suggest a reasonable level of broadcasting rights for major international sports events considering the structure of the domestic broadcasting market, which can be used as a benchmark in the process of negotiations with international sports organizations. Through this, we can expect the effect of easing excessive payment of broadcasting rights.

It is also expected to be used to confirm differences in the formation of autonomous business consultative bodies in the future and to establish coordination and arbitration directions by identifying specific points of conflict and conflict between broadcasting operators in the process of purchasing and reselling broadcasting rights.

Finally, it is expected that the related legislative process will be realized by providing legal supplements to expand the scope of operators subject to the universal viewing system in order to translate sports game viewing behavior through Internet-based platforms such as portals and OTT and create a structure in which various operators share the burden on broadcasting rights.

## 6. Expectations

It is expected that the need to draw up an autonomous consultation structure between operators will increase through the formation of a social consensus on the excessive payment of broadcasting rights for public interest events. It is also expected that traditional broadcasting service providers and external Internet platform operators will provide a basis for expanding the scope of the operation of the universal viewing system.

## CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Analysis of the current status of Programming  
international sports events

Chapter 3. Analysis of perception on Universal Viewing  
Rights system and negotiation

Chapter 4. Estimation of reasonable broadcasting rights level

Chapter 5. Ways to improve the effectiveness of universal  
viewing rights

Chapter 6. Conclusions and Policy Suggestions

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

방송법 제2조제25호는 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리, 즉 “보편적 시청권”으로 정의하고 있다. 또한 동법 제76조를 통해 국민관심행사를 고시로 지정토록 하고, 중계방송권자 또는 그 대리인은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 방송사업자에게 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공할 것을 적시하고 있다. 아울러 제76조의3에서 5가지를 통해 국민관심행사와 관련된 금지행위와 중계방송권의 공동계약 및 중계방송의 순차편성의 권고를 할 수 있도록 하고 있다.

법 개정 이후 지금까지 방송통신위원회 산하 보편적시청권보장위원회를 중심으로 국민관심행사(월드컵, 올림픽 등)를 지정하고 보편적 시청권 확보를 위한 커버리지 기준, 자료화면의 제공, 순차편성 권고 등이 이루어져오고 있으나, 몇 가지 해결되지 않는 문제가 지속되고 있기도 하다.

우선 국민관심행사 중계권료 구매비용이 급등하고 있는 현실은 국내 방송사업자 간의 과도한 중계권 유치 경쟁으로 인한 불필요한 국부 유출이라는 지적이 있다. 지상파방송사업자의 경우 과거 중계권 독점 구매로 인한 문제를 노정하기도 했으나 최근에는 실질적인 공동중계권 구매 방식을 채택하고 있기는 하다. 그러나 종편채널 등이 국민관심행사 중계권 구매 경쟁에 뛰어들면서 국내 사업자 간 경쟁으로 중계권료가 상승하는 것이 아니냐는 문제제기인 것이다.

둘째 보편적시청권보장위원회가 주요 국민관심행사에 대해 순차편성의 권고하고 있으나 실효성이 담보되지 않고 있다는 지적이 있다. 정책 당국의 권고 조치가 수용되지 않는 것은 국내 방송광고시장의 제한성과 더불어 미이행에 대한 마땅한 제재방안이 없다는 의

견으로 보인다.

셋째 국민관심행사의 순차편성이나 공동중계권 구매 등을 방송사업자 차원에서 원활하게 협의하고 조정하기 위한 제도적 장치가 미흡하다는 지적이 있다. 사실 국민관심행사에 해당하는 주요 국제 스포츠 경기의 중계권 구매와 방송사의 편성에 대해 정부가 적극적으로 개입하는 것이 시장경제와 편성의 자유를 침해할 가능성이 있음을 감안할 때, 무엇보다 방송사업자 간의 자율적인 논의구조를 마련하는 것이 필요하다라는 의견이라 할 수 있다.

마지막으로 주요 스포츠 경기 시청이 전통적인 방송 플랫폼이 아니라 포털이나 OTT 등 인터넷 플랫폼을 통해 이루어지는 비율이 증가하고 있다는 점은 보편적시청권제도의 적용 대상 범위를 방송사업자에 한정하는 것이 타당한가에 대한 문제의식도 커지고 있다.

이상에서 살펴본 내용을 정리해 보면, 방송시장의 불확실성이 높아지고 있는 상황에서 사업자 간 경쟁으로 인한 과도한 중계권료 지불은 국가적으로도 바람직하지 않을 뿐 아니라, 무엇보다 중계권을 구매한 사업자의 재정 위기를 초래할 수도 있다는 점에서 정책 당국의 합리적인 중재가 필요하다고 할 수 있다. 또한 공동중계권 유치와 포털, OTT 등 인터넷 플랫폼을 통한 재판매 제도를 법률에 반영함으로써 중계권료 부담으로 인한 위험 요인을 분산시킬 수 있는 정책 마련이 절실한 상황이라 하겠다.

## 2. 연구의 목적

보편적시청권제도가 명시하고 있는 국민관심행사의 대상은 현재까지는 월드컵과 올림픽을 중심으로 한 주요 국제 스포츠 경기에 국한되어 있다. 월드컵과 올림픽은 인기 있는 방송콘텐츠로서 한 때는 방송사 수익에 적지 않은 기여를 해오기도 했다. 그러나 최근 들어 방송광고시장이 급격히 위축됨과 동시에 급증하는 중계권료는 방송사들에게 큰 부담으로 작용하고 있다.

이러한 상황에서 중계권료에 대한 부담이 방송사 간의 과도한 경쟁 때문이라는 인식도 확산되고 있는데, 2006년에 SBS가 독점으로 월드컵과 올림픽 중계권을 구매한 경험과 2020년에 JTBC가 올림픽 중계권을 독점 구매한 사실이 빈번하게 거론되고 있기도 하다.

그러나 과연 국내 방송사업자 간의 과도한 경쟁이 중계권료 급상승의 직접적인 원인인가에 대해서는 좀 더 신중하게 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해서는 주요 국제 스포츠 경기의 중계권료가 어떤 절차에 의해 이루어지고 있는지, 중계권 판매 주체와 구매 주체 간에 어떤 협상이 이루어지는가 등에 대해 구체적으로 살펴보아야 할 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식에 근거하여 국내 방송시장의 구조와 동향을 고려할 때 합리적인 중계권료 수준이 어느 정도인가에 대한 구체적인 기준을 도출해보고자 한다. 시장구조와 행위 특성을 반영한 경제학적 분석 모델을 통해 적정 수준의 중계권료를 계량화함으로써 FIFA와 IOC 등의 국제 스포츠 경기 중계권 판매주체와의 협상 과정에서 활용할 수 있는 객관적인 데이터를 제공하는 것을 연구의 목적으로 삼고자 한다.

두 번째 연구목적은 방송사업자 간에 주요 국제 스포츠 경기 중계권 공동 구매와 재판매, 그리고 순차편성 등을 논의할 수 있는 자율적인 협의체 구성 방안을 모색해 보고자 한다. 현재 주요 방송사업자 간에는 중계권 구매와 재판매 등의 과정에서 적지 않은 갈등 요인이 누적되어 있는 상황으로 판단되는데, 사업자 간의 조정이 여의치 않은 상태에서 정책 당국의 역할이 요구되고 있기 때문이다. 기본적으로 사업자의 자율적인 논의의 장이 되어야 하겠지만 이를 위해 초기 단계에서 정책 당국이 어떤 역할을 해야 하는지에 대해 살펴볼 필요가 있기 때문이다.

세 번째로 방송사업자로 제한되어 있는 현행 보편적시청권 제도가 실효성을 갖기 위해서는 포털이나 OTT와 같은 인터넷 플랫폼 사업자로 적용 범위를 확대해야한다는 의견에 대해 전문가 의견을 토대로 타당성을 검토하고, 구체적으로 실현 가능한 방안이 있는지 법률적 관점에서 살펴보고자 한다. 이를 통해 방송법 상의 보편적시청권 제도 관련 내용을 보완하고 적용하는 정책방안을 제시하고자 한다.

마지막으로 기존 주요 국제 스포츠 경기 편성현황을 시계열적으로 살펴봄으로써 순차편성 권고가 실효성 있게 수용되어왔는가를 알아보고자 한다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구의 내용

이 연구는 연구 목적의 달성을 위해 아래와 같은 연구 내용을 다루고자 한다. 첫째 국내 방송시장의 구조와 행위 특성을 고려하여 합리적인 중계권료를 실증적으로 도출하기 위하여 가능성 있는 경제학적 모델을 적용하여 분석하고자 한다. 이를 위해서는 방송사업자의 수익요인(광고매출 등)과 비용요인(제작비용, 기타 운영비용 등), 그리고 방송사업자가 거두어야 할 합리적 수준의 이윤 등을 적용하고, 중계권료를 종속변수로 하는 회귀모형 도출을 통해 인구, GDP, 시청률, 광고시장 규모, 중계방송 참여 사업자 수, 계약 조건 등의 변수를 통해 결정요인을 도출하고자 한다. 나아가 공공재의 성격을 지닌 방송서비스가 경제적 효과 외에도 공익성과 공공성을 담당하고 있는 점을 감안하여 대국민(시청자) 후생 또는 편익효과를 알아보하고자 한다. 이를 종합적으로 반영하여 주요 국제 스포츠 경기 중계권료의 합리적 수준이 어떠한가를 도출해 보고자 한다.

둘째 국민관심행사 공동중계권 구매와 재판매 제도, 순차편성 등에 대한 사업자 간 입장 차이를 살펴봄으로써 갈등의 원인과 과정의 구체적 내용을 알아보하고자 한다. 나아가 주요 국제 스포츠 경기의 중계권 구입 절차와 가격 결정 요인 등에 대한 세부적인 사항도 파악할 것이다. 또한 현행 보편적시청권 제도 운영과 관련하여 개선이 필요한 부분이 무엇이며 어떠한 방향으로 보완될 필요가 있는가에 대해서도 사업자의 의견을 토대로 살펴보고자 한다. 궁극적으로는 이를 통해 국민관심행사 중계권 구매와 재판매, 그리고 국민 전체의 시청욕구를 최대한 충족시킬 수 있는 방안 모색 등을 위한 협의체 구성의 가능성을 타진해 보고자 한다.

셋째 전통적인 방송 플랫폼을 통한 국민관심행사 시청행위가 포털과 OTT 등 인터넷 플랫폼으로 점차 이동하고 있는 방송환경을 고려하여 보편적시청권 제도의 실효성 확보를 위한 적용 범위 확대의 필요성을 법률적으로 검토하고자 한다. 이를 위해 현행 보편적시청권 개념의 문제와 현재 제도적으로 명확하게 적시되고 있지 않은 중계권 재판매 제도의 법률적 가능성을 살펴볼 것이다. 궁극적으로는 현행 방송법과 고시에 적시되어 있는 보편적시청권 관련 조항의 개정 사항을 구체적으로 도출하고자 한다.

마지막으로 2000년대 중반 이후의 올림픽과 아시안게임 등 주요 국제 스포츠 경기를 대상으로 국내 방송사의 편성 현황을 시계열적으로 정리해 보고자 한다. 이를 통해 순차편성이 실효성 있게 이루어지고 있는가를 살펴보고, 그렇지 않은 이유 등에 대해서도 원인을 추론해 보는 내용을 다루고자 한다.

## 2. 연구의 방법

이 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 내용을 다룸에 있어 다음과 같은 연구방법을 적용하고자 한다.

첫째 기존 문헌 검토를 통해 보편적시청권 관련 제도에 대한 다양한 평가 내용을 살펴 보고자 한다. 구체적으로 기존 주요 국제 스포츠 경기 편성현황 데이터를 시계열적으로 재정리하여 분석하고, 제도 관련 정책보고서 검토를 통해 문제점을 명확히 하고자 한다.

둘째 방송사업자 대상 심층인터뷰를 실시하고자 한다. 중계권을 구매해서 편성해 본 경험이 있는 방송사 관계자와 관련 분야 전문가를 대상으로 지금까지의 상황에 대한 구체적인 의견을 청취할 것이다.

셋째 전문가 조사를 실시하고자 한다. 일차적으로 수행한 방송사업자 대상 심층인터뷰 결과를 토대로 제도 전반에 걸친 전문가들의 의견을 청취하고, 이를 토대로 방송사 자율적인 협의체 구성의 구체적인 실행방안을 도출하는데 활용하고자 한다. 아울러 포털과 OTT 등 인터넷 플랫폼으로 제도 적용 범위를 확대하는 방안에 대해서도 법률 전문가의 의견을 별도로 수렴하고자 한다.

마지막으로 합리적인 중계권료 수준 도출을 위한 경제학적 분석에서 국민편익(후생효과)을 파악하기 위해 일반인 대상 설문조사를 실시하여 그 결과를 반영하고자 한다.

## 제 2 장 국제 스포츠 경기 편성현황 분석

### 1. 분석대상 및 유목

#### 가. 분석대상

본 장에서는 기존 주요 국제 스포츠 경기 편성현황을 시계열적으로 살펴봄으로써 순차 편성 권고가 실효성 있게 수용되어왔는가를 알아보고자 한다.

먼저 올림픽과 아시안 게임을 중심으로 살펴보았다. 이 두 스포츠 경기대회는 4년 마다 개최되는 국제 스포츠 경기로 하계와 동계스포츠로 나뉘어 진행된다. 분석대상은 최근 개최된 2008~2016년 하계 올림픽과 2010~2018년 동계 올림픽이며, 아시안 게임은 2010 ~ 2018년 하계 아시안 게임을 분석하였다.

<표 2-1> 시계열 분석 대상 동계·하계 올림픽 회차

구분	2008년	2012년	2016년
하계 올림픽	29회 중국 베이징	30회 영국 런던	31회 브라질 리우데자네이루
구분	2010년	2014년	2018년
동계 올림픽	21회 캐나다 밴쿠버	22회 러시아 소치	23회 대한민국 평창

<표 2-2> 시계열 분석 대상 하계 아시안 게임 회차

구분	2010년	2014년	2018년
하계 아시안 게임	16회 중국 광저우	17회 대한민국 인천	18회 인도네시아 자카르타, 팔렘방

## 2. 분석 결과

### 1) 경기 개요

먼저 올림픽과 아시안 게임은 4년마다 개최되고 하계, 동계 올림픽으로 구분되어 진행된다. 본 연구에서는 2008년 베이징 하계 올림픽을 시작으로 2018년 평창 올림픽까지를 대상으로 삼았고, 여기서 동계와 하계를 나누어 분석을 진행하였다. 하계 아시안 게임은 대회 수는 총 2개다.

2008년 베이징 하계 올림픽은 2008년 8월 8일부터 8월 24일까지 총 16일 동안 진행되었다. 총 28개 종목 302경기가 치러졌으며 한국은 최종 순위 7위를 기록했다.

<표 2-3> 2008년 베이징 하계 올림픽 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2008, 8, 8 ~ 2008, 8, 24
경기 종목	28개 종목 302개 경기
참여 국가	204개국
참가 인원	약 10,942명
한국 최종 종합 순위	금 13개 은 11개 동 8개 7위

뒤이은 2012년 런던 하계 올림픽은 순차중계가 처음으로 합의된 국제 스포츠 경기다. 2012년 7월 27일부터 8월 12일까지 총 16일 동안 진행되었다. 여기서 26개 종목, 302개 경기가 치러졌으며 한국은 종합 순위 5위를 기록하였다.

<표 2-4> 2012년 런던 하계 올림픽 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2012. 7. 27 ~ 2012. 8. 12.
경기 종목	26개 종목 302개 경기
참여 국가	204개국
참가 인원	약 10,768명
한국 최종 종합 순위	금 13개 은 9개 동 8개 5위

2016년 리우 하계 올림픽은 2016년 8월 5일부터 8월 21일까지 총 16일 동안 진행되었으며 28개 종목, 306개 경기가 진행되었다. 한국은 최종 순위 8위를 기록하였다.

<표 2-5> 2016년 리우 하계 올림픽 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2016. 8. 5 ~ 2016. 8. 21.
경기 종목	28개 종목 306개 경기
참여 국가	207개국
참가 인원	약 11,238명
한국 최종 종합 순위	금 9개 은 3개 동 9개 8위

2010년 밴쿠버 동계올림픽은 2010년 2월 12일을 시작으로 2월 28일까지 총 16일 동안 진행되었다. 여기서 15개 종목, 86개 세부 종목의 경기를 치렀고 한국은 최종 종합순위 5위를 기록했다.

<표 2-6> 2010년 밴쿠버 동계 올림픽 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2010. 2. 12 ~ 2010. 2. 28
경기 종목	15개 종목 86개 종목
참여 국가	82개국
참가 인원	약 2,566명
한국 최종 종합 순위	금 6개 은 6개 동 2개 5위

2014년 러시아 소치 동계올림픽은 2014년 2월 7일부터 2월 23일까지 총 16일 동안 진행되었으며 15개 종목, 세부적으로 102개 종목의 경기가 진행되었다. 한국은 최종 순위 7위를 기록하였다.

<표 2-7> 2014년 소치 동계 올림픽 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2014. 2. 7 ~ 2014. 2. 23
경기 종목	15개 종목 98개 종목
참여 국가	88개국
참가 인원	약 2,566명
한국 최종 종합 순위	금 3개 은 3개 동 2개 13위

2018년 한국에서 개최된 평창 동계올림픽은 2018년 2월 9일 개최식을 시작으로 2월 25일 폐막식으로 총 일 동안 진행 후 종료되었다. 한국은 여기서 7위를 기록했다.

<표 2-8> 2018년 평창 동계 올림픽 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2018. 2. 9 ~ 2018. 2. 25
경기 종목	15개 종목 102개 종목
참여 국가	92개국
참가 인원	약 2,920명
한국 최종 종합 순위	금 5개 은 8개 동 4개 7위

2014년 인천 하계 아시안 게임은 9월 19일부터 10월 4일까지 16일 동안 개최되었다. 45개 종목을 45개국에서 참여한 선수들이 경쟁했으며 한국은 2010년과 마찬가지로 2위를 기록했다.

다음은 아시안 게임의 경기개요다.

먼저, 중국 광저우에서 개최된 하계 아시안 게임은 2010년 11월 12일부터 11월 27일까지 총 15일 동안 개최되었다. 44개국 선수들이 42종목을 겨뤘으며 대한민국에서는 2위로 마무리하였다.

<표 2-9> 2010년 광저우 하계 아시안 게임 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2010. 11. 12 ~ 2010. 11. 27
경기 종목	42종목
참여 국가	44개국
참가 인원	약 9,704명
한국 최종 종합 순위	금 76개 은 65개 동 91개 2위

2014년 대한민국의 인천에서 개최된 하계 아시안 게임은 2014년 9월 19일에 개최식을 시작으로 10월 4일 폐회식을 진행하였다. 총 15일 동안 진행된 행사는 36개 종목을 두고

45개국 선수들이 경쟁을 펼쳤다. 한국은 2위로 최종 순위를 마무리 지었다.

<표 2-10> 2014년 인천 하계 아시안 게임 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2014. 9. 19 ~ 2014. 10. 4
경기 종목	36종목
참여 국가	45개국
참가 인원	약 9,501명
한국 최종 종합 순위	금 79개 은 70개 동 79개 2위

2018년 인도네시아의 자카르타-팔렘방에서 개최된 하계 아시안 게임은 2018년 8월 18일에 개최되어 9월 2일까지 총 15일 동안 진행되었다. 40개 종목, 465개 세부종목의 경기가 진행되었다. 여기서 한국은 최종 순위 3위로 마무리 하였다.

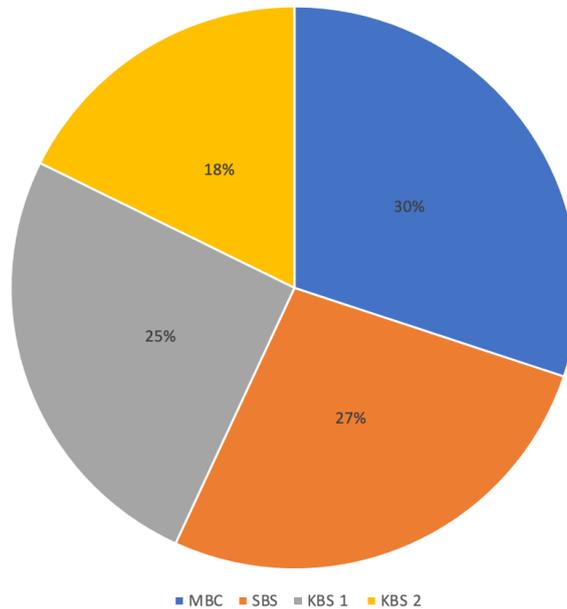
<표 2-11> 2018년 자카르타-팔렘방 하계 아시안 게임 경기 개요

구분	내용
경기 일정	2018. 8. 18 ~ 2018. 9. 2
경기 종목	40개 종목, 465개 세부종목
참여 국가	45개국
참가 인원	약 11,720명
한국 최종 종합 순위	금 49개 은 58개 동 70개 3위

## 2) 편성 관련 시계열 분석 결과

2008년 중국 베이징에서 개최되었던 하계 올림픽은 국내 지상파도 4개 채널에서 중계되었으며 채널별로는 MBC(245건), SBS(218건), KBS2(207건), KBS1(144건)순으로 중계되었다. 또한 중국 베이징과의 시차는 - 1시간이다. 베이징 올림픽 경기 중계 중 한국 관련 방송은 654건으로 전체 경기 중계의 약 80%가 해당된다. 또한 2개 혹은 3개 채널의 중복 편성은 전체 경기 중계 시간(25,536분)중 14,112분으로 55.2%에 해당하는 몫이 중복 편성되었다. 이중 한국 관련 경기 중계의 중복 편성은 96.4%에 해당한다(2008, 방송통신위원회).

[그림 2-1] 2008년 베이징 하계 올림픽 중계 빈도



2010년 밴쿠버 동계 올림픽은 지상파 3사가 코리아 폴을 조직하여 공동 중계권을 획득하여 효율적으로 운영하고자 하였으나 이해관계자의 여러 입장이 개입된 상황에서 위촉되는 코리아폴의 영향력으로 보편적 시청권이 침해될 것이라 예견한 SBS는 협상체인 코리

아풀을 벗어나 단독으로 중계권을 확보하여 진행하였다. 캐나다 밴쿠버와는 시차가 가장 크기 때문에(+ 17시간)중계와 이후 흥행에 많은 어려움이 있을 것이라 예상되었다. 올림픽 중계를 위해 총 200시간을 편성함으로써 3사 공동 중계시보다 더욱 많고 다양한 경기를 중계할 예정이라 밝혔다(SBS, 2010, 2, 11<sup>1)</sup>). 실제로 SBS의 동계 올림픽 기간 중 시청률 평균 추이는 6.3%에서 9.2%가 되었는데 이는 KBS 1, 2와 MBC의 시청률 증감이 평균 0.2%p임을 감안하면 큰 폭으로 상승한 것을 알 수 있다(2010, 방송통신위원회).

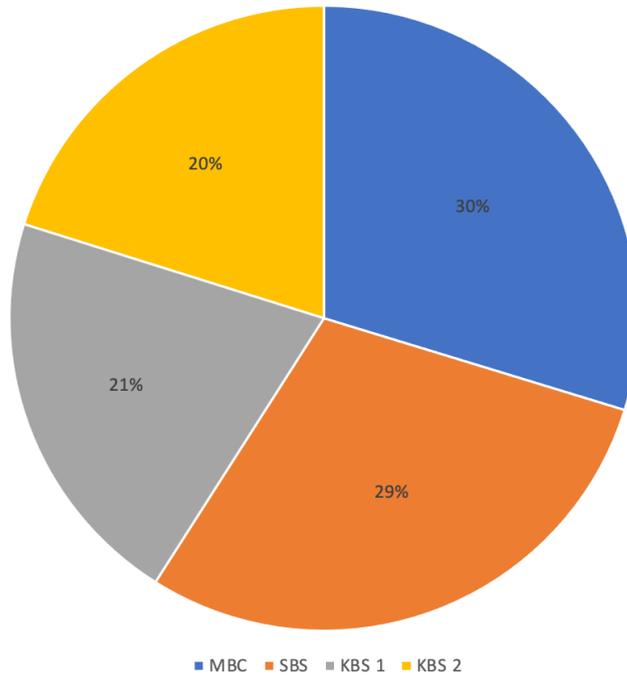
2012년 런던 하계 올림픽은 방통위의 권고로 국민적 관심이 매우 높고 한국 선수들이 메달을 딸 것이라는 기대가 모여져 유력 메달권이라고 여겨지는 주요 12개 종목(양궁, 체조, 펜싱, 탁구, 수영, 배드민턴, 역도, 복싱, 유도, 태권도, 사격, 레슬링)에 대해 순차중계 합의가 이뤄진 후 치러진 국제 스포츠 경기이다. 시계열 분석에서 중요한 임계점으로 여겨지는 런던 하계 올림픽은 직전 국제 스포츠 경기였던 밴쿠버 동계 올림픽이 SBS의 단독중계로 이뤄진 것과 달리 3사 합의가 방통위의 중재로 이뤄진 이벤트였다.

런던과 서울은 - 9시간의 시차가 존재한다. 런던 하계 올림픽 편성빈도를 살펴보면 MBC(724건), SBS(712건), KBS 1(508건), KBS 2(490건)이었다. 편성시간 기준으로 런던 올림픽에서는 한국출전 경기를 65.4% 편성함으로써 다소 완화되었다(2010, 방송통신위원회).

---

1) SBS (2010, 2, 11). SBS는 어떻게 올림픽 중계권을 단독으로 획득했나요? URL: [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1000709510&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWS&SEND](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1000709510&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWS&SEND)

[그림 2-2] 2012년 런던 하계 올림픽 중계 빈도



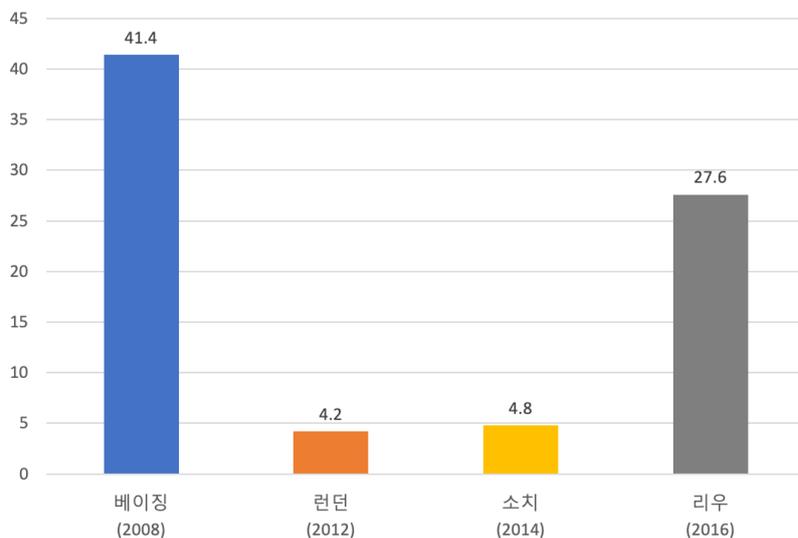
2014년 러시아 소치(-6시간 시차)에서 개최된 동계 올림픽은 쇼트트랙 등 주요 53개 경기는 2사 1중계로 합의하고, 김연아 경기는 3사가 동시에 중계하기로 합의하면서 협의가 마무리되었다. 다만 주목할 부분은 직전 런던 하계 올림픽에서 3사가 순차편성에 합의하면서 수월하게 순차 중계되었던 것과 달리 2개 채널에서 중복 편성된 경기의 빈도가 85.5%로 치솟은 것은 이전 경기 이벤트의 중계 편성과 달라진 점이다.

리우 하계 올림픽은 2016년에 개최되었다. 브라질은 시차가 -12시간으로 차이가 있는 편이다. 하여 중계와 흥행, 광고 수급문제를 겪을 것이라는 우려가 있었다. 다만 소치 올림픽에서 순차 편성의 균형이 무너졌던 것과 달리 리우 올림픽은 방통위가 중심이 되어 보편적시청권보장위원회에서 2016년 7월 29일 개최한 회의에서 매체별, 채널별로 순차적 편성을 권고하는 안을 심의하였다. 이에 대한 반영으로 리우 올림픽은 1채널 중계가 전체 편성 중 57.6%로 많은 비중을 차지하였다. 한편 리우 올림픽은 시차와, 점점 줄어가는 올림픽 및 아시안 게임과 같은 국제적 스포츠 행사의 시청률이 떨어지는 가운데 변화된 미

디어 환경을 마주하게 된 올림픽으로 기억해야 한다는 측면도 존재한다(정윤수, 2016). 생중계를 독점하다시피 한 지상파의 올림픽 특수는 거의 사라지고 하이라이트를 서비스하는 포털이 올림픽 반짝 효과를 누린 것은 괄목할 만한 부분이다.

한편 2018년 개최된 대한민국에서 개최된 평창 올림픽은 개최지에서 중계하는 것이기 때문에 베이징 올림픽보다 더 많은 시간이(25,536분 → 33,575분) 편성되었다(2018, 방송통신위원회). 중복 편성의 건수와 전체 편성 중 중복 편성시간 역시 높았다. 2018년 방송통신위원회의 보고서에 따르면 평창 동계 올림픽 경기수 기준 3사 중계는 48.5%, 2사 중계는 27.6%로 전체 경기수인 167경기 중 중복 편성되어 중계된 경기수는 127 경기였다(2018, 방송통신위원회).

[그림 2-3] 2012년 런던 하계 올림픽 중계 빈도

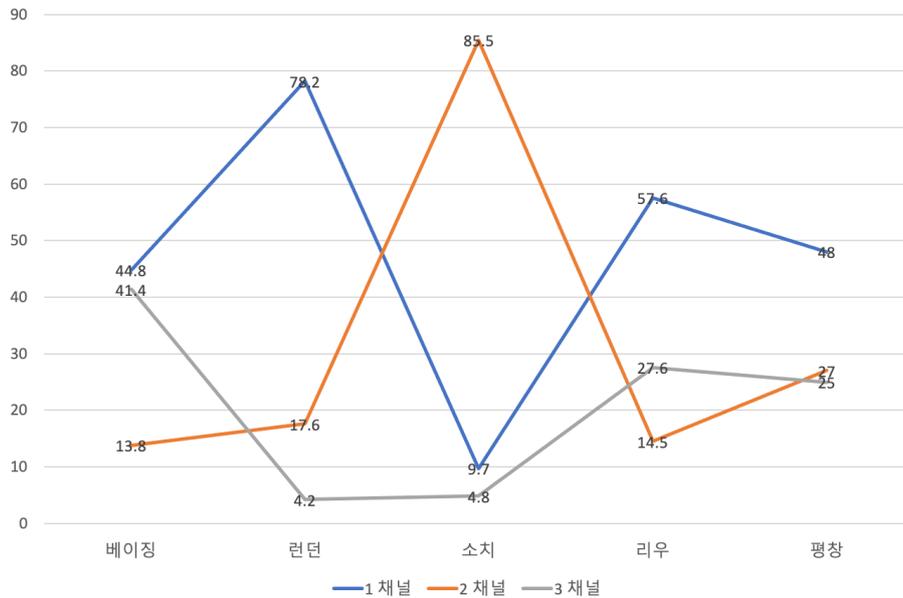


자료: 방송통신위원회, 미디어 환경 변화에 따른 보편적 시청권 개선 방안에 관한 연구, 2018

같은 보고서에서 중복 편성 비중이 2채널을 가지고 있는 KBS의 한 채널(KBS 1)을 제외하더라도 약 75%에 달하는 비율이기 때문에 상당히 높은 것으로 보고 있다. 또한 방송사 간 순차편성 합의가 모범적으로 이루어졌던 런던올림픽 이후동시 중계 비율이 다시 급격히 증가하는 양상을 보이기도 하였다(3개 채널 중계 비율 : 평창은 48.0%로 최근 동·하계

올림픽 중에 가장 높음(베이징: 41.4%, 런던: 4.2%, 소치: 4.8% 리우: 27.6%).

[그림 2-4] 올림픽 중복 중계 빈도



자료: 방송통신위원회, 미디어 환경 변화에 따른 보편적 시청권 개선 방안에 관한 연구, 2018

2010년 중국 광저우에서 개최된 하계 아시안 게임은 - 1시간 시차가 존재한다. 광저우 아시안 게임은 KBS1, KBS2, MBC 3사에서 총 11,203분이 편성되었고 12개 종목, 32건 중 7.2%가 중복 중계되었다. MBC 4,051분, KBS 1 3,689분, KBS 2 3,463분으로 편성되었으며 총 11,203분이 편성되었다.

방송의 대부분이 한국선수 출전 경기(97.6%)였으나, 예외적으로 한국선수 출전 직전 경기 등(유도, 양궁, 육상 등)에서 총 270분 중계되었다. 광저우 아시안게임은 방송법 제76조의5에 근거하여 방통위가 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 순차편성 권고를 하였고, 이를 중계방송사가 준수한 사례로 순차편성이 비교적 잘 지켜진 대회였다.

2014년 대한민국의 인천에서 개최된 하계 아시안 게임은 여러모로 사건과 사고가 많았

다. 2014 인천 하계 아시안 게임 중계를 방송에서 보기 힘들다는 시청자들의 불만이 있었고, 이는 KBS, MBC, SBS 등 지상파 3사가 '한 경기를 2개 이하의 방송사만 중계한다'는 규약을 정했기 때문인 것으로 분석된다. 또한 3사는 지난 2010년 광저우 아시안 게임을 중복 중계하며 '전과 낭비' 비판이 받은 뒤 이번 인천 하계 아시안 게임 중계부터 이런 규약을 시행하기로 했다. 그러나 22.6%로 그 실효성에 의문이 제기되기도 하였다.

더불어 인천 아시안 게임에서 중계와 관련한 실수가 반복되면서 비난을 받았다. SBS에서는 여자배구경기 한일전에서 스코어보드에 대한민국을 대한일본으로 기입하거나, KBS는 축구경기에서 박주호의 국적을 홍콩으로 표기하는 실수를 보였다. 또한 보편적 시청권에 직접적으로 영향을 주는 사건도 있었는데 9월 23일 이용대 배드민턴 남자 단체 결승전이 진행되는 가운데 정규편성된 드라마가 방영되어 해당 경기를 끝까지 확인할 수 없어 다른 나라의 중계 영상을 보게 되는 경우도 있었다.

MBC 3,961분, SBS 2,940분, KBS 2 2,601분, KBS 1 906분 시간순으로 편성되었다(총 10,465분).

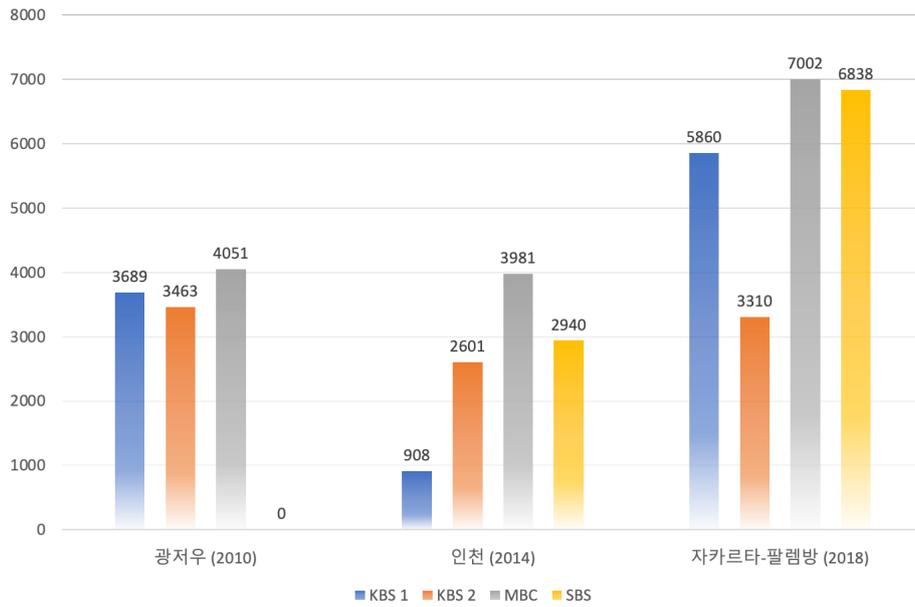
2018년 자카르타-팔렘방 하계 아시안 게임은 - 2 시간의 시차가 존재하는 인도네시아에서 개최되었다. 4개 채널(KBS1, KBS2, MBC, SBS)의 총 실시간중계 방송시간은 23,010분이었다. MBC 7,002분, SBS 6,838분, KBS 1 5,860분, KBS 2 3,310분 시간순으로 편성되었다(총 23,010분).

40개 종목 중 7인제 럭비, 골프, 근대5종, 롤러스포츠, 무술, 볼링, 브릿지, 비치발리볼, 사이클, 스쿼시, 승마, 요트, 제트 스키, 조정, 카누/카약, 카라테, 카바디, 테니스, 트라이애슬론, 패러글라이딩 경기를 중계 방송하지 않았다. 20개 종목 중 조정, 카누(스프린트, 슬라롬), 요트, 근대5종, 골프, 제트스키, 사이클(bmx, mtb, 도로), 트라이애슬론, 패러글라이딩, 정구, 브릿지, 스쿼시, 육상(경보) 등 13개 종목은 국제 신호 미제작으로 인해 경기 중계 불가하였다.

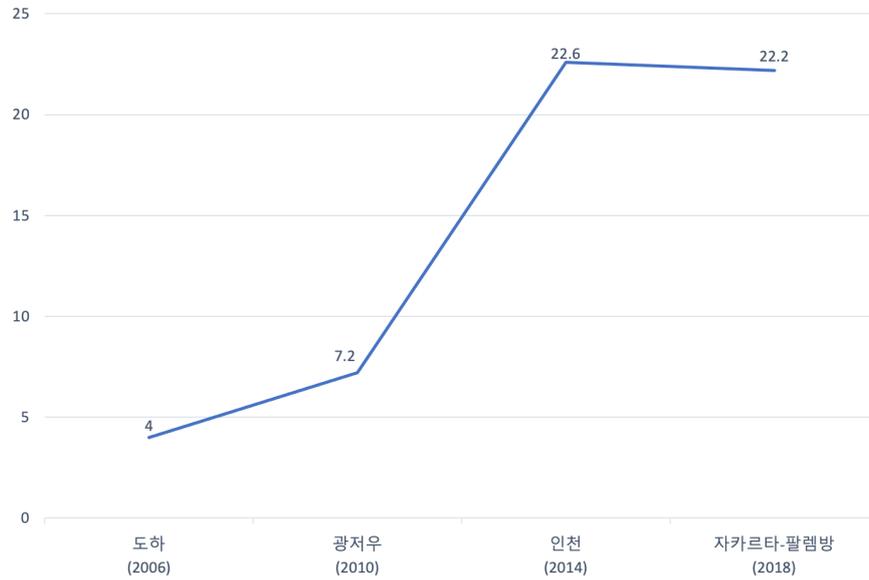
자카르타 아시안 게임 역시 평창 올림픽과 마찬가지로 보편적시청권보장위원회의 권고를 받았고, 이 영향으로 경기 시간 기준 중계 비율은 3사 중계는 1,075분(7.1%), 2사 중계는 4,041분(26.8%), 단독 중계는 9,978분(66.1%)로 비교적 아시안 게임 중에서는 순차편성이 이뤄진 것으로 평가할 수 있겠다. 지상파 3사는 239경기를 총 352번 편성하였으며, 3사 중계는 3.8%, 2사 중계는 38.9%, 단독 중계는 57.3% 자카르타-팔렘방 하계 올림픽에

서는 E-Sports가 시범종목으로 채택되었다. PES 2018, 리그 오브 레전드, 스타크래프트 II, 클래시 로얄, 펜타스툼, 하스스톤의 총 여섯 게임이 세부종목으로 채택되었다. 이는 2022년 정식 채택될 예정이다.

[그림 2-5] 아시안 게임 편성 시간



[그림 2-6] 아시안 게임 중복 중계 현황



자료: 방송통신위원회, 2018년 자카르타 아시안게임 순차편성 관련 검토 사항, 2018

※ 아시안 게임은 중복 중계 비율은 단독 중계를 제외한 2사·3사 중계 모두를 포함

<표 2-12> 2008 ~ 2018년 국민적 관심 행사\*

구분	내용
2008년 8월	베이징 하계 올림픽
2010년 2월	밴쿠버 동계 올림픽
2010년 11월	광저우 하계 아시안 게임
2012년 7월	런던 하계 올림픽
2014년 2월	소치 동계 올림픽
2014년 9월	인천 하계 아시안 게임
2016년 8월	리우 하계 올림픽
2018년 2월	평창 동계 올림픽
2018년 8월	자카르타-팔렘방 하계 아시안 게임

\* 동계 아시안 게임, 월드컵은 제외함.

### 3. 소결

현재 시계열 분석의 대상이 된 경기 중에서 2010년 광저우 하계 아시안 게임과 2016년 리우 하계 올림픽은 모두 권고받은 내용을 준수하여 비교적 순차 편성이 이뤄졌음을 알 수 있었고, 2012년 런던 하계 올림픽은 지상파 3사가 방통위의 고시로 제정된 국민의 보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준 고시 마련에 근거하여 순차 편성을 합의하였다. 이 결과 각각 준수한 수준의 경기 순차 편성이 이뤄졌다. 하지만 2014년 소치 동계 올림픽은 중복 편성이 치솟는 결과가 있었다. 이는 김연아와 같은 메달권이 확실시 되는 스타성 선수의 활약이 두드러진 경기가 동계 올림픽에 몰려있었고, 상대적으로 김연아 선수의 경기가 주목도가 높았기 때문에 평가할 수 있다.

## 제 3 장 보편적 시청권 제도와 협상에 대한 인식 분석

### 제 1절 보편적 시청권 제도와 협상에 대한 사업자의 인식분석

#### 1. 사업자 인터뷰 대상 및 인터뷰 질문 구성

본 연구에서는 국민관심 행사에 대한 보편적 시청권 보장 방안을 알아보기 위해 중계권 협상을 직접적으로 수행하고 있는 방송사업자들의 심층인터뷰를 진행했다. 인터뷰 대상 사업자의 선정은 국민관심 행사 중계권을 직접 담당하고 있는 지상파방송사 2개사와 종합편성채널의 스포츠 중계권 담당 직원을 섭외했으며, 그 외에도 지상파방송 스포츠 관련 소송과 연관 있는 변호사와 유관기관의 스포츠 정책 담당자를 추가적으로 선정하여 진행했다.

보편적 시청권 정책의 경우, 여러 이해 당사자들이 얽혀 있고 특히 정책적 판단이 중요한 요소로 작용하기 때문에 스포츠 중계권 담당자와 함께 다양한 시각을 확보하고자 관련 업무 변호사의 인식을 함께 분석했다. 최종적으로 진행된 심층인터뷰 사업자 명단은 아래와 같다.

<표 3-1> 심층인터뷰 대상자 명단

	소속	담당직무
A	지상파방송사	스포츠 중계권 팀장
B	지상파방송사	스포츠 중계권 부장
C	지상파방송사	소송 관련 변호사
D	종합편성채널	스포츠 중계권 팀장
E	종합편성채널	스포츠 중계권 차장
F	방송사 유관기관	스포츠 중계권 담당

국민관심 행사의 보편적 시청권 제도에 대한 인터뷰 질문지 구성은 참여 연구진이 선행 연구 검토를 통해 각자 질문 구성을 완료하였으며, 이후 논의를 통해 적절한 질문 유목을 선정 후, 세부적 질문지를 구성했다.

질문 유목으로는 1) 스포츠 중계권 구매 관련 질문, 2) 중계권 유형 관련, 3) 중계권 재판매 관련, 4) 기타로 구성하였다.

자세한 인터뷰 질문 목록은 아래 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 사업자 인터뷰 질문 유형 및 질문 내용

질문 유형	질문 내용
중계권 구매 관련 질문	중계권 구매는 방송사가 직접 하는가, 아니면 대행사가 존재하는가
	중계권 금액을 사전에 예상할 수 있는 기준점이 있는가
	중계권 금액 협상 과정은 어떠한가
	그동안의 중계권료는 적정 수준이라고 생각하는가
	적정수준이 아니라면 그 이유는 무엇인가
중계권 유형 관련 질문	중계권은 방송용과 디지털용으로 구분이 되는가
	방송용과 디지털용으로 판권이 구분된다면 그 금액의 차이가 있는가
중계권 재판매 관련 질문	국내 재판매 허용 기준이 존재하는가
	중계권 재판매 시 일반적으로 구매자에게 허용 조건, 금지 조건 등을 설정하는가
	포털, OTT, 모바일 IPTV 사업자 등은 방송사로부터 중계권 구매에 적극적 모습을 보이는가
	재판매 할 때 금액을 결정하는 기준이 있는가
기타	Jtbc 등 종편 사업자와 공동구매를 시도하거나, 국내 사업자 간 재판매를 효율적으로 진행하기 위한 협의체 구성하는 것에 대한 입장은 무엇인가
	보편적 시청권 차원에서 정부 정책 차원에서 필요한 것이 있는가

인터뷰 기간은 2020년 7월부터 11월까지 진행되었으며, 인터뷰 질문지를 미리 온라인으로 배포한 후, 연구진이 직접 찾아가 담당 사업자의 회의실에서 인터뷰를 진행하거나 이메일을 통한 답신을 받는 형태로 진행했다. 직접 찾아가 인터뷰를 하는 것을 원칙으로 했으나 코로나 19의 특수한 상황이 발생하여 불가피하게 이메일 답신을 통한 인터뷰도 진행했다. 또한, 최대한 많은 사업자에게 접근하였으나 사안에 대한 민감성을 이유로 고사한 경우가 많았다. 그럼에도 불구하고 현재 중권에 가장 접근해 있는 사업자들은 모두 인터뷰를 했다는 점에서 의미가 있다고 판단한다.

## 2. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 중계권 구매에 대한 이해당사자의 인식

국민관심 행사의 보편적 시청권 확보를 위한 중계권 구매에 대해서 이해당사자인 사업자들은 어떻게 생각하고 있는지 인터뷰를 진행했다. 세부적 질문으로는 중계권을 구매할 때 방송사가 직접 구매하는지 아니면 에이전시나 대행사가 있는지에 대해서 알아봤다.

그 결과, IOC나 FIFA의 경우, 직접 방송사와 접촉을 하는 경우가 많았으며, 그 이외의 국제 대회 중계권의 경우, 대행사를 통하는 경우도 있다고 하였다. 그러나 스포츠 중계권 에이전시의 경우, 특정 회사가 오래 운영되기 보다는 이름이 자주 바뀌거나 담당자들이 잦은 변경을 이루기도 한다고 하고 있었다. 또한, 이런 대행사의 경우, 국내 회사라기 보다는 국제적인 성격을 띠는 경우가 많은 것으로 나타났다.

IOC나 FIFA는 기존에는 몇몇 방송사에게 직접 권유하기도 했지만 최근 우리나라 플랫폼이 다양해진 것을 알고부터는 경쟁을 붙이기 위한 과정을 시도하고 있는 것으로 나타났다. 위원장의 의지라고 하면서 공정 경쟁을 강조하기는 하지만 중계권료를 높이려는 방법으로 여러 방송사에 제안하고 중계권 판매 방식을 세분화하는 등의 움직임을 보이고 있는 것으로 나타났다.

IOC와 FIFA 같은 경우는 대부분 직접 하는 경우가 많은 것 같습니다. 특히 그동안은 지상파 3사와 독점적으로 운영해왔기 때문에 대행사가 있을 여지가 별로 없었고요. 하지만 그 외의 행사는 대행사가 존재합니다. 다만 대행사가 국내 기업은 아니고 글로벌 기업의 성격이 강하고요. 대부분 이름이 자주 바뀐다던지 담당자가 여기서 저기

로 옮긴다던지 하는 변동이 잦은 것 같습니다(#E, 종합편성채널 스포츠 중계권 담당 차장).

국가별로 상황이 조금씩 다르겠지만 우리나라의 경우 올림픽 중계권은 방송사가 IOC로부터 월드컵 중계권은 FIFA로부터 직접 구매합니다(#B, 지상파방송사 스포츠 중계권 부장).

IOC나 FIFA는 직접 제안을 합니다. 과거에는 지상파와 원만한 합의를 위해 노력하는 모습을 보인적도 있는데요. 최근에는 우리나라 플레이어가 많다고 판단했는지 공식적 입찰경쟁을 하겠다고 하기도 하고, 디지털 권 등도 이야기를 하기도 하고 다양한 움직임을 보이고 있습니다(#A, 지상파방송사 스포츠 중계권 부장).

다음으로는 중계권 협상 과정에 대해서 물어봤다. 중계권을 구매할 때 공통적으로 여러 회사에 공문으로 요청을 하는지 아니면 공식적인 공고 채널이 있는지에 대한 부분이다.

이에 지상파방송사 측은 원래는 기존 사업자를 우대하는 방식으로 먼저 연락을 하는 경우도 있었는데 이번에는 공식적인 입찰 제안서를 보내고 공개적으로 입찰하는 방식을 취하겠다고 IOC에서 밝혔다고 전했다. 반면, 종합편성채널은 기존에 어떤 식의 진행이 있었는지 모르지만 대부분 IOC나 FIFA에서 입찰 제안서를 보내는 형식으로 진행이 된다고 밝히고 있었다.

원래는 기존의 방송사를 우대해주는 방식이 있었다고 생각합니다. 물론 다른 채널을 통해 다른 사업자에게 접촉을 했을지 모르지만 IOC의 경우 일반적으로 기존 방송사에게 먼저 의사를 물어보는 경우가 많았습니다. 그러나 이번에는 공고 방식을 택하겠다고 이야기 했고, 이에 무슨 변화가 있냐고 물었더니 위원장의 뜻이라고만 전달이 되었습니다. 그래서 뭔가 다른 사업자와의 이야기가 있는지 의심이 가는 부분은 있습니다만 개인적인 생각입니다. 일단 질문하신 부분은 직접 방송사에게 입찰 제안서를 보내왔습니다(#B, 지상파방송사 스포츠 중계권 부장).

지난 대회 같은 경우 먼저 제안서가 왔습니다. 물론 그 전에 커뮤니케이션이 조금은 있는 것으로 알고 있습니다. 국내 여러 방송사들을 IOC가 이미 접촉을 하고 있었다고 알고 있습니다. C사도 만나고 저희도 만나고 지상파도 만나고 그리고 나서 명확한 프로세스를 통해서 비딩을 붙인 것으로 보입니다(#E, 종합편성채널 스포츠 중계권 담당 차장).

한편, 스포츠 중계권 금액을 예상할 수 있는 기준점을 사업자들이 알 수 있는가에 대한 질문에 대해서는 지난 대회보다는 높게 책정해서 제시하지만 특별한 기준으로 예측하기는 어렵다고 하고 있었다. 특히 국내에서 경쟁이 이루어지면 아무래도 생각했던 금액보다는 높게 책정이 되는 경향이 있다고 밝히고 있다. 일부 사업자가 독점으로 중계권을 따내기 위해 금액을 올려버리면 그것이 결국은 다음 대회의 기준이 되기 때문에 중계권이 지속적으로 상승하는 것은 경쟁이 있는 한 막을 수 없다라는 의견이 있었다.

방송 유관단체는 과거 IOC가 제안했던 올림픽 미디어권 협상 조건을 살펴보면 IOC에서 한국의 중계권료 책정을 하는 기준은 한국의 국가의 경제규모, 해당 콘텐츠의 시장가치(시청률, 국민의 관심도, 스포츠 채널 수)를 종합적으로 분석하여 제시한다고 하고 있다. 이는 IOC가 구매 방송사가 자국 내에서 충분히 수익을 낼 수 있다는 전제하에 판매 중계권료를 책정하고 있다는 것을 보여준다. 한국 외의 국가에서는 대부분 중계방송권자들이 자사 채널에서 대회를 독점 중계해 광고 수익을 극대화 시키는 방식으로 올림픽 특수를 누리 수익 창출이 가능하기 때문에 IOC의 중계권 형성이 타당할 수도 있지만 전 세계에서 한국만은 방송 광고 단가를 정부(KOBACO)가 책정하기 때문에 광고 수익의 극대화를 노리기 어렵고, 뉴스용 무료 화면 제시 기준이 IOC나 FIFA가 권고하는 것 보다 방송통신위원회 고시가 높아 단독 중계권이라는 권리가 훼손되고 있다고 주장했다.

중계권 금액에 대해 사전에 예상할 수 있는 기준점은 솔직히 없다고 생각합니다. 왜냐면 그 대회가 어디서 열리는지 모르고 계약하는 경우도 있는데요. 이럴 경우에는 아무래도 뭔가를 예측하기는 어렵죠. 당연히 그 전에 제시했던 금액보다는 높여서 제시할 텐데 그래도 그것을 예측하는 시스템은 아직 없다고 볼 수 있습니다(#C, 지상파방송사 변호사).

중계권 금액의 기준점이라는 것은 이전 가격 이 아무래도 기준점이 될 것 같습니다. 공식적으로 오픈된 가격은 아니지만 아무래도 그 금액보다는 높아야 한다는 것이 공식적인 생각인 것 같습니다. 따라서 저희도 앞으로 이 대회는 어디서 할 것이고 성공할 가능성이 있는가 등을 고민은 하겠지만 정확한 측정 방식은 있다고 보기 어렵습니다(#D, 종합편성채널 스포츠 중계권 담당 팀장).

적정 중계권을 형성한다는 것은 지난 중계권보다 IOC나 FIFA가 얼마나 더 받고 싶어 하는지를 예측하는 방법뿐인 것 같습니다(#B, 지상파방송사 스포츠 중계권 부장).

이미 원권리자(IOC, FIFA 등) 측에서 마지노선 금액을 결정하여 제시하는 방식으로 협상이 시작되었다고 알고 있습니다. 실제로 협상조건을 보면 원권리자 측에서는 독점 방송사가 충분히 수익을 낼 수 있는 상황이라는 것을 고려하고 있습니다. 하지만 우리나라의 경우, 유료방송 매체나 특정사가 단독으로 중계하기 위해 이를 훨씬 상회하는 금액을 제시하는 경우도 있고, 이럴 경우 다음 협상 금액은 자연스럽게 올라갑니다. 그리고 실제로 많은 금액을 지불하고 독점 중계를 시작하면 이에 따른 광고 수익은 극대화 될 수 있도록 규제가 없어야 하는데 방송 단가를 정부(KOBACO)가 정하고, 무료 뉴스용 자료 제공 시간도 원권리자가 권고한 것보다 훨씬 더 많은 수준을 고시로 정해 놓아서 독점 중계권자가 이득이 거의 없는 상황입니다. 이 외에도 부당한 규제들이 변화된 미디어 환경에서도 그대로 변화 없이 시행되고 있어 상당히 어려운 실정입니다(#F, 방송사 유관기관 스포츠 담당자).

중계권 구매에 관한 마지막 질문으로 그동안의 중계권료는 적정수준이었는지 만약 그렇지 못하다고 생각한다면 그 이유가 무엇인지에 대해 의견을 물었다.

그 결과, 지상파방송사업자는 개최지를 모르는 상태에서 결정된 중계권료는 아무래도 변수가 많이 존재하기 때문에 적정수준이 아니라고 인식하고 있었으며, 가장 결정적 이유도 역시 개최지와 시차라고 하고 있었다. 물론 타사와의 경쟁이 복합적으로 작용했다고도 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면 종합편성채널의 경우, 적정한 수준일지 아닐지에

대해서는 이제 시작하는 입장에서 판단하기 어렵다는 입장이며 충분히 어떻게 운영하느냐에 따라서 이를 적절하게 만들 수 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

한편 방송사 유관기관에서는 사업자 지출 적절성은 지출액 자체가 아닌 지출 대비 거둘 수 있는 수익률에 따라 다를 것이라고 하고 있었다. 미국, 영국, 일본 등 스포츠 선진국이라 불리는 나라들에 비해 적게 책정되어 있는 것이 우리나라 현실이지만 왜곡된 방송 생태계 때문에 투자 대비 거두어들일 수 있는 수익 구조는 부족하다고 하고 있었다.

개최지를 모르는 상태에서 결정된 그동안의 중계권료는 광고판매 및 뉴미디어권 재 판매를 통해 수지를 맞출 수 있을 것이라 기대했지만 2014 브라질 월드컵, 2016 리우 올림픽과 같이 개최지가 우리나라와 12시간의 시차가 발생하는 등의 이유로 결과적으로 적정 수준이 넘는 무리한 금액이었습니다. 이런 것이 적절한 중계권료 책정에 어려움을 주는 요소고, 물론 타사와의 경쟁 역시 무시할 수 없는 요소라고 생각합니다(#A, 지상파방송사 스포츠 중계권 부장).

저희는 아직 시작하는 단계이기 때문에 뭐라고 이야기하기 어렵지만 앞으로 변화된 미디어 환경에서 더 유연하게 대응한다면 아무래도 적절한 중계권이 될 것이고 그렇지 못하면 아마 과도한 지불이 될 것이라고 생각합니다(#D, 종합편성채널 스포츠 중계권 담당 팀장).

앞서 제시한 바와 같이 원권리자들은 우리나라의 방송시장을 규제 없이 분석하여 거둘 수 있는 수익구조를 따지는데 비해 우리나라는 중계권을 독점으로 유치하게 되면 그 이후 생기는 규제가 너무 과한 실정입니다. 방송광고 단가 정부 책정, 과도한 무료 제공 고시 명시, 순차편성 권고 등이 국내 스포츠 중계의 적자화를 고착화 시키는 것으로 볼 수 있습니다. 현재 지상파방송사가 유료방송 매체와 영국 EPL 같은 경기를 두고 경쟁을 하는 것이 아니라 국가가 지정한 국민관심행사를 중계하는 부분에 대한 경쟁을 하고 있는 것입니다. 만약 국민의 시청권을 장기적으로 보호해야겠다고 한다면 중계권 수익을 보전해 줄 수 있는 방안 모색이 필요할 것이며, 사업자간 경쟁으로 모는 것은 잘못된 것으로 보입니다(#F, 방송사 유관기관 스포츠 담당자).

### 3. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 중계권 유형에 대한 이해당사자의 인식

국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 중계권 판매나 가격형성에 대해서 알아 봤다면, 이번에는 중계권 유형에 관한 질문을 실시하였다. 미디어 환경의 변화로 인해 디지털 미디어 유통이 중요해졌기 때문에 따로 디지털권이 존재하는지 여부가 궁금하여 이 같은 질문 유목을 선정했다.

그 결과, 이전까지는 방송권과 디지털권을 따로 구분하지 않았으나 이번 중계권 협상부터 IOC가 따로 디지털권을 구분하여 중계권 협상에 임했다는 것을 알 수 있었다. 또한, IOC가 올림픽 기간 동안에는 디지털권이 있는 사람에게 생중계권을 주지만 그 외의 기간에는 이미 국내 유명 포털에 올림픽 세션을 만들어 그 간의 영상 자료를 제공하고 있어 부담을 가진 사업자는 디지털권까지 구매할 수 없어 이번 입찰에는 방송 중계권만을 응했다는 것을 알 수 있었다.

한편 종합편성채널의 경우, 앞으로 미디어 시장이 어떻게 변할지 모르는 만큼 2026년부터는 디지털권의 가치가 더 높아질 수 있어 이 두 가지 권리는 모두 필요하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

방송사 유관기관 담당자는 IOC는 여전히 한 국가의 한 방송사에 독점으로 전체 권리를 판매하는 것을 원칙으로 하고 있다고 밝혔다. 독점 판매가 원권리자인 IOC와 방송권자 모두의 수익을 극대화 할 수 있는 가장 효과적인 방법인 것을 알고 있기 때문이라고 하였다. 권리를 나누는 것도 변하는 미디어 시대를 반영한 것일 뿐 구분해서 따로 팔 생각은 없을 것이라고 예상 하고 있는 것으로 나타났다.

기존에는 방송 중계권을 디지털권과 구분하여 팔지 않았는데요. 이번에는 IOC가 디지털권을 신설해서 두 가지로 구분해서 판매를 제안했습니다. 그런데 현재 IOC는 네이버와 관계를 가지고 있거든요. 국내 유명 포털안에 보면 올림픽 세션이라고 따로 있습니다. 물론 우리나라 자막은 안 되어 있지만 IOC가 여기에 자료를 모두 업로드 하고 있는 실정인데요. 이런 상황에서 저희가 디지털권만 또 비용을 많이 들어서 따로 사기가 좀 어려웠습니다. 물론 올림픽 중계 기간에는 포털에 그 자료를 공유해 주지 않겠다고는 하지만 이걸 어떻게 바뀔지도 모르는 것이고, 위험 부담이 있는 거죠.

그래서 저희는 방송권만을 가지고 제안을 했습니다(#B, 지상파방송사 스포츠 중계권 담당 부장).

디지털권의 가치가 높지 않을 수 있다는 판단이 있었던 것 같습니다. 지상파 내부에서는 그래서 이번에 구분이 되었지만 굳이 디지털권을 응찰하지 않았다는 것 같습니다. 당연히 이번부터 생겼기 때문에 비용의 차이 부분에 대해서는 데이터가 없습니다 (#C, 지상파방송사 변호사).

이번 계약에서 방송권, 디지털권을 모두 구매한 것은 앞으로 점차적인 디지털 협상 영역이 넓어질 것이라는 예측 하에서 그런 것 같습니다. 새로운 비즈니스 모델을 만들려는 것 같아요. 과거 혹은 현재 보다는 분명 몇 년 안에 디지털로 시청하고 이것이 필요로 하는 사업자가 분명히 많아질 것이고 그렇다면 이를 재판매 하는 형태로 해서 수익이 남을 것이라고 생각했던 것 같습니다(#D, 종합편성채널 스포츠 중계권 팀장).

원권리자가 디지털권을 신설한 것은 아무래도 미디어 시장의 변화로 인해 어쩔 수 없는 선택이라고 생각합니다. 다만 여전히 한 국가의 한 방송사에 독점으로 전체 권리를 판매하는 것을 원칙으로 하고 있는 것 같습니다. IOC의 경우 이것이 권리를 가지고 있는 사람이나 사는 사람 모두에게 극대화의 이익이 될 것이라는 것을 알고 있기 때문입니다. 물론 지불 능력이 없는 방송사업자들은 풀을 구성해 공동으로 구매하기도 합니다(#F, 방송사 유관기관 스포츠 담당자).

#### **4. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 중계권 재판매에 대한 이해당사자의 인식**

보편적 시청권을 위한 중계권을 확보했다면 이를 재판매하여 수익을 내야 한다. 따라서 다음 질문 유목은 중계권 재판매 부분으로 설정했다. 재판매를 하게 될 때 IOC나 FIFA에 모두 통보를 해야 하는지, 혹은 허용 기준이 따로 있는지, 허용 조건, 금지 조건 등이 있는지 구분해서 물어보았다.

지상파방송사와 종합편성채널, 방송사 유관기관 담당자 모두 재판매의 경우, 당연히 IOC나 FIFA에 허락을 구해야 하지만 거의 통보의 수준이고, 특별하게 요구하는 조건은 없다고 제시하였다. 물론 국내 안의 범위에서 송출되어야 한다는 제한은 있고, 방송권자의 권리가 훼손되지 않은 것에 국한해서 허용하고 만약 이 가치가 침해된다고 생각하면 금지할 수 있다고 하고 있다.

재판매에 대해서는 모두 승인을 받게 되어 있습니다. 그리고 뭔가 금지 조항을 많이 가지고 있는 것 같지는 않습니다. 그 이유는 아무래도 이미 사울 때부터 손해를 감수하고 구매를 한다는 것을 IOC나 FIFA도 약간은 인지를 하고 있기 때문일 것 같습니다(#C, 지상파방송사 변호사).

기내상영권, 대회 종료 후 유료 DVD 등 자잘한 것 외에는 거의 모든 분야의 재판매는 허용된다고 볼 수 있습니다. 물론 디지털권 재판매 시에는 geo-blocking 등의 조건이 있고, 뉴스권 재판매 시에는 인터넷/모바일 노출 금지 등을 설정하기는 합니다만 대부분 까다롭게 보고 있지는 않습니다(#A, 지상파방송사 스포츠 중계권 담당 부장).

중계권의 재판매는 방송권자가 독점의 권리를 포기함으로써 인해 자사 채널의 영향력을 떨어트리는 행위이기 때문에 그에 상응하는 수익을 거둘 수 있을 때만 이루어지는 것이 상식입니다. 따라서 특별한 제한을 두지는 않는 것으로 알고 있습니다. 종편과 보도채널에 뉴스권만 재판매하는 경우 지상파 메인 뉴스 보도 후 사용되어야 한다는 조건 등이 붙거나 포털을 대상으로 뉴미디어권을 재판매 할 경우 모바일은 별도 계약 사항으로 분리하는 식이라고 보시면 됩니다(#F, 방송사 유관기관 스포츠 담당자).

한편, 포털, OTT, 모바일 IPTV 등은 디지털권이 따로 있지 않을 때도 협상에 대해서 적극적인 자세를 보이지만 서둘러 계약하는 것이 아니라 기간이 거의 끝날 때 까지 협상을 끌어가는 경향을 보인다고 주장했다.

이미 중계권을 구매한 것은 방송사이기 때문에 아무래도 시간이 지날수록 급한 마음이 드는 것은 방송사라서 오히려 중계권을 가진 사람이 더 적극성을 보이게 되는 현상도 나타나다고 하고 있다. 또한, 재판매 시에 금액 결정 기준은 중계권을 사올 때의 금액 대비 얼마를 받을 것인가로 결정된다고 한다.

이 외에도 국내 방송 생태계는 최고의 상업 콘텐츠인 올림픽, 월드컵 대회를 일종의 공공재로 인식하는 것이 문제라서 포털 등과의 협상이 어렵다고 하는 의견도 있었다. 적절한 대가를 지불해야 한다는 인식이 적고, 매우 저렴한 비용으로 콘텐츠를 구매하려는 경향이 강하다는 것이다.

올림픽 원권리자는 IOC이고, 지상파방송사업자는 이것을 구매한 사업자인데 마치 지상파의 것은 모두가 나눠 써야 한다는 인식이 있는 것 같다는 의견이 있었다. 포털의 경우, 실제로 본인들의 시장 지배력을 이용해 협상 우위를 점하려 하였고, 실제로 본인들 보다 영세 사업자인 개인방송 플랫폼보다도 적은 금액을 제시하기도 했으며, VOD 클립을 유튜브에 제공하지 말라고 하는 등의 무리한 요구도 있다고 하고 있었다. 그럼에도 불구하고 지상파는 자체적으로 수익을 낼 방도가 없어 이런 협상에 끌려다는 경우가 많으며, 이를 포털 측도 충분히 인지하고 있다고 보고 있었다.

OTT나 모바일 IPTV처럼 후발 주자이면 적극적인 모습을 보이기도 하지만 전체적으로는 방송사에서 만족스러울 만큼 적극적인 모습을 보이지는 않습니다. 오히려 방송사가 수치 개선을 위해 재판매에 더 적극적인 모습을 보일 때가 많습니다. 금액에 대한 이견 때문에 항상 대회 직전까지 협상을 진행하고는 했습니다. 그리고 판매 금액은 지난 대회 판매 기준, 그리고 이 중계권을 사올 때의 금액 등으로 결정됩니다(#A, 지상파방송사 스포츠 중계권 담당 부장).

국내 방송 생태계는 왜곡이 있습니다. 그래서 지상파가 중계권을 사더라도 별도의 수익을 낼 방법이 거의 없습니다. 또한, 지상파 방송사가 금액을 지불하고 사온 상품임에도 불구하고 지상파의 것은 모두 나누어 써야 하는 공공재라는 인식이 강하게 있습니다. 포털 같은 경우, 무리한 요구를 하기도 하고 금액을 아주 적게 내기도 합니다. 본인들의 시장 지배력을 잘 알고 있고, 지상파 방송이 이 외에 수익을 낼 구조가

없다는 것도 잘 알기 때문에 가능한 것 같습니다(#F, 방송사 유관기관 스포츠 담당자).

## 5. 국민관심 행사의 보편적 시청권을 위한 정책적 사안에 대한 이해당사자의 인식

국민관심 행사의 보편적 시청권의 정책적 사안에 대한 인식을 알아보기 위해 두 가지 질문을 추가로 진행했다. 국내 사업자 간 재판매를 효율적으로 진행하기 위해 혹은 이후에 공동구매를 효율적으로 운영하기 위해 협의체를 구성하는 것에 대한 사업자의 입장에 대해서 물어봤으며, 혹시 보편적 시청권 차원에서 필요한 정부의 정책이 있는지 질문하였다.

그 결과, 지상파방송사업자의 경우, 앞으로 협의 과정에서 2026년 이후 중계권을 단독 확보한 Jtbc가 어떤 협상 조건을 제시하느냐에 따라서 달라질 것이라고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 어떤 방식으로든 협상이 이루어져서 효율적인 운영이 이루어져야 한다는 것에는 공감하고 있었다. 그럼에도 불구하고 과도한 부담으로 이를 진행하기는 어렵다고 하고 있었다. 또한, 정부 정책 지원의 경우, 이전까지 정부의 정책에 따라 긍정적 효과를 보기 어려웠기 때문에 사업자들의 자율적 협상에 맡겨주는 것이 가장 바람직해 보인다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 종합편성채널의 입장은 항상 지상파방송사를 포함한 모든 사업자들의 협의는 열려 있다는 입장이었다. 또한 정부 정책 지원 부분은 보편적 시청권이라는 개념에 대한 의문점이 있다고 하고 있으며, 자꾸 무엇인가 의무를 지우는 방식은 어렵다고 제시하고 있었다.

방송사 유관기관의 담당자 입장은 유료방송의 단독 중계는 저소득층 가구나 소외 계층이 생길 수 있다는 측면에서 우려가 된다고 밝히고 있었으며, 비용을 낮추기 위한 공동구매 시도는 가능하다고 판단하고 있었다. 그러나 '재판매를 위한 협상'은 강력하게 반대한다는 입장이었다. 거래 시 판매자와 구매자 간의 가격 차이에 의한 의견 충돌은 필연적이고 자연스러운 시장적 상황이며, 양측과 중재자 간의 협의로 풀 수 있는 것이 아니라고 하고 있다. 또한, 보편적 시청권 제도의 왜곡을 피하기 위한 정책이 필요하며, 유료매체도 풀에 참여하여 이를 시행하면 좋을 것이라고 주장하고 있었다.

지상파방송사가 2019년 3월 IOC의 입찰 제안 때 Jtbc 에 공동입찰을 제안했었습니다. 그러나 거부했고 결과적으로는 Jtbc가 단독으로 계약을 성공했습니다. 아마 초과 금액일텐데 그렇다면 지상파는 우리가 써낸 금액 보다 큰 금액으로 나누어서 공동중계를 하기는 어려울 수 있습니다. 물론 어떤 방식으로든 협상은 하겠지만 Jtbc에서 어떤 제안을 하느냐에 달린 것 같습니다. 물론 앞으로 내부 출혈을 줄이기 위한 협의를 해야겠지만 이것은 사업자들 간의 문제입니다. 정부가 나서서 뭔가 중재한다면 더 안 될 수도 있을 것 같습니다. 현재 내부적으로는 아무래도 비용적 부담에 비해 성과가 미비하다는 판단이기 때문입니다. 그리고 정부의 정책 지원 부분은 솔직히 뭔가 정책으로 형성 되서 잘 이루어진 기억이 없기 때문에 사업자들에게 우선적으로 맡겨 주셨으면 하는 것이 솔직한 입장입니다(#B, 지상파방송사 스포츠 중계권 담당 부장).

저희는 모든 사업자에게 열려있다는 입장입니다. 지상파방송사와도 협의를 할 것이고 다른 미디어 사업자 모두와 협의를 할 생각입니다. 오히려 지상파방송사들은 협의 과정을 더 어려워하거나 싫어할 수도 있을 것 같은데요. 저희는 넓게 보려고 합니다. 또한 정부의 정책 부분은 보편적 시청권이라는 개념에 대한 회의가 있습니다. 이것이 꼭 필요한 개념인가 하는 것입니다. 그리고 자꾸 뭔가 규제가 이루어지는 것에 대한 부담도 있습니다(#D, 종합편성채널 스포츠 중계권 담당 팀장).

스포츠 콘텐츠는 세계 방송시장에서 상업적 가치가 가장 큰 콘텐츠 중 하나입니다. 전 세계 사람들이 동 시간에 단일 콘텐츠를 시청하는 경우는 올림픽이나 월드컵과 같은 경우 외에는 없습니다. 그러나 현행 제도는 해외 사례처럼 자유로운 빅 이벤트 특수를 누릴 수 있는 것이 아니라 온전한 협상력도 뉴스권, 뉴미디어권 재판매도 이루지 못하고 있습니다. 국민들에게 무료 중계가 가능한 지상파 방송사업자의 정당한 재산권 행사도 보장하지 못하는데 어떻게 시청자의 시청권을 보호할지 의문입니다. 유료매체도 국민적관심행사의 중계권을 행사할 수 있습니다. 바로 동일하게 코라이 폴에 참여하면 됩니다. 보편적 시청권의 보장 취지가 궁극적으로 시청자의 권익증진을 추구함에 있다면 국민관심행사를 중계하는 행위는 방송통신발전기본법에 따라

‘공익 또는 공공을 목적으로 운영되는 방송통신 사업’ 또는 ‘시청자의 권익증진 사업’에 해당되는 것으로 볼 수 있기에 방송통신발전기금을 투입해 보편적 매체인 지상파의 국민관심행사 중계의 장기적 안정성을 도모할 필요가 있습니다(#F, 방송사 유관 기관 스포츠 담당자).

## 6. 소결

국민관심행사에 대한 보편적 시청권 제도의 현황을 파악하고 필요한 정책적 사항을 알아보고자 직접 중계권을 행사하고 있는 사업자 중심의 심층인터뷰를 시행했다. 그 결과, 앞으로 국민관심행사의 중계권 활용에 대한 인식이 기존에 해왔던 지상파방송사와 앞으로 새롭게 시작할 종합편성채널과 차이가 있는 것으로 나타났다.

지상파방송사업자들은 투여되는 금액 만큼 이익이 형성되지 않을 것이라고 보는 반면에 종합편성채널 사업자의 경우, 더 다양한 미디어 사업자들의 등장으로 아직 충분히 매력적인 사업이라고 보고 있는 것으로 나타났다. 또한, 방송사 유관기관의 경우, 정책이 개선되지 않는 이상 지상파방송사가 독점 사업권을 유지하더라도 수익 창출이 어려울 것으로 보고 있었다.

현재 방송사업자의 상황이 매우 어렵기 때문에 수익 창출 부분에 대한 전망이 주를 이루고 있지만 보편적 시청권 제도 자체에 대한 공적 측면의 논의가 사업자들 사이에도 있었으면 하는 바람이다. 지상파방송사업자의 경우, 이런 공적 기능을 제대로 수행하기 위한 방안과 이를 지상파방송사가 해야 하는 이유에 대해 세부적 논의가 필요할 것이며, 공적 역할을 위한 자본 확보에 대해서도 이런 합의 이후에 논의해야 할 것이다. 종합편성채널의 경우에도 단순한 수익의 측면에서 벗어나 공적 책무를 유료방송으로서 수행하게 될 경우, 소외된 시청자 없이 잘 전달 될 수 있는 측면을 고민해야 할 것이다. 결국 국민관심행사의 보편적 시청권이라는 것은 시청자를 위한 공적 제도이기 때문이다.

국민관심행사 중계권에 대한 이견은 중계권 협상 과정의 적극성에도 차이를 보이게 했다. 지상파방송사업자들은 무작정 높은 금액으로 중계권을 확보하는 것은 어렵다는 입장이었으며, 종합편성채널사업자는 보다 공격적인 협상으로 중계권을 확보하려는 마음이 있었던 것으로 보인다.

한 가지 긍정적인 발견은 지상파방송사, 방송사 유관기관의 입장에서도 협의의 과정이 필요하다고는 인식하고 있다는 것이다. 물론 중계권을 처음에 사울 때 부터의 협상이 가장 중요하지만 그 외에도 협상도 할 수 있다는 입장인 것으로 나타났다. 그러나 정부의 개입에 대해서는 상당히 큰 거부감을 가지고 있으며 특히 국내 재판매를 위한 정부의 개입은 더 위험하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지상파방송사 뿐 아니라 종합편성채널 측에서도 뭔가 정책적 지원이 아니라 규제에 대한 불안함을 가지고 있다는 것을 알 수 있었다.

앞으로 추가적인 연구를 진행해야 하겠지만 국민관심 행사에 대한 보편적 시청권의 개념이나 운영 방식에 대한 변화가 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 국민관심행사의 보편적 시청권이 공적 책무로 판단된다면 지금까지 해왔던 것처럼 무료 보편적 서비스를 시행하기 위한 노력을 해야 할 것이며, 그렇지 않고 현실적으로 무료 매체에 위임할 수 있는 상황이 아니라는 판단이면 중계권을 합리적으로 구매하고 이를 국내에서 수익화 할 수 있는 방안에 대해 고민해야 할 것이다. 결국 정부의 정책 방향이 현재 있는 제도안에서 사업자 들 간의 관계 형성에 노력할 것이 아니라 변화된 환경에서 원칙적으로 추구하려는 정책 목표를 수립하고 방법을 세분화시켜 제도 개선을 이뤄야 할 때이다.

## 제2절 국민관심행사의 보편적 시청권에 대한 전문가 인식 분석

### 1. 전문가 대상 선정 및 인터뷰 질문 구성

본 연구의 목적은 국민관심행사에 대한 편성 및 합리적 중계권을 모색하기 위함이다. 이에 앞서 방송사업자 스포츠 담당자의 심층인터뷰를 진행한 바 있다. 하지만 이를 통해서 사업자들의 의견의 나열만 알 수 있고, 정책적인 제언이나 전문가의 종합적 의견을 듣기는 어려웠다. 따라서 현장의 목소리와 함께 종합적으로 우리나라의 국민관심행사 보편적 시청권 정책에 대한 각계의 전문가들의 인식을 살펴보고자 한다.

이에 학계, 미디어사업자, 유관기관, 법조계로 구분하여 총 23명의 전문가에게 인터뷰를 요청해 진행했다. 23명의 인원 구분은 학계 9명, 미디어사업자 7명, 유관기관 전문가 5명, 변호사 2명으로 구성되었다. 현재 산업적 현황을 사업자들이 이야기해주었다면 이들은 조금 더 포괄적인 정책적 제언을 해줄 것으로 기대한다.

인터뷰는 2020년 10월부터 12월까지 이뤄졌으며, 미리 연구진이 준비한 질문지를 이메일을 통해 전달하고 이에 대한 답변을 직접 듣거나 온라인을 통해 회수하는 과정을 거쳤다. 사업자 인터뷰와 동일하게 대면으로 진행하는 것을 원칙으로 했으나 코로나 상황으로 불가피하게 비대면 온라인도 함께 활용했다. 물론 온라인의 경우, 내용의 이해가 필요한 경우 전문가들과 여러 번 전화 및 메시지를 통한 추가 상담을 진행했다.

최종적으로 인터뷰를 진행한 각 계 23명의 전문가 인원은 아래 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 전문가 심층인터뷰 대상자 명단

분류	번호	직책
학계 전문가	a-1	언론학 교수
	a-2	학교 연구원
	a-3	언론학 교수
	a-4	법학 교수
	a-5	언론학 교수
	a-6	언론학 교수
	a-7	언론학 교수
	a-8	언론학 교수
	a-9	언론학 교수
미디어 사업자 전문가	b-1	방송사업자 정책
	b-2	방송사업자 정책
	b-3	방송사업자 정책
	b-4	방송사업자 정책
	b-5	방송사업자 정책
	b-6	방송사업자 정책
	b-7	방송사업자 스포츠클럽
유관기관 전문가	c-1	기관 연구원
	c-2	기관 연구원
	c-3	기관 연구원
	c-4	기관 사무처장
	c-5	기관 연구원
변호사	d-1	미디어 전문 변호사
	d-2	미디어 전문 변호사

국민관심 행사의 보편적 시청권 종합적 정책에 대한 각 분야 전문가 인터뷰 질문지 구성은 참여 연구진의 선행연구 검토, 기존 사업자 인터뷰 분석 결과를 토대로 유목을 선정 한 후 세부적인 질문 문항을 형성했다.

질문 유목으로는 1) 보편적 시청권의 정의 및 대상사업자의 규정, 2) 중계권 구매 및 재판매 관련, 3) 보편적 시청권 및 중계권에 대한 정책 방안으로 구성하였다.

자세한 인터뷰 질문 목록은 아래 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 전문가 인터뷰 질문 유형 및 질문 내용

질문 유형	질문 내용
보편적 시청권의 정의 및 대상사업자 규정	보편적 시청권의 정의 및 필요성, 범위
	보편적 서비스의 의무채널 필요 여부
	국민관심행사 구분 기준
중계권 구매 및 재판매 관련	국민관심행사 중계권 가격 상승 요인
	미래 국민관심행사 중계권 상황 변화
	무료제공 화면에 대한 견해
보편적 시청권 및 중계권에 대한 정책 방안	국내 사업자 간 재판매 협의체 구성
	보편적 시청권 사업자로 통신 포함 여부
	기타 보편적 시청권 제도에 대한 의견

## 2. 보편적 시청권의 정의 및 대상 사업자 규정에 관한 인식

국민관심행사의 보편적 시청권의 정의와 범위에 대한 질문을 시행했다. 구체적으로는 현재 미디어 산업 현황에 비추어 볼 때 보편적 시청권이 필요한지, 확대 또는 축소의 필요

성이 있는지에 대한 의견을 물어봤다. 먼저, 학계 전문가들은 보편적 시청권의 확대와 축소 주장이 거의 50%씩 나타나고 있었다. 보편적 시청권을 확대해야 한다는 주장은 보편적 시청권 제도라는 것은 방송의 공익성을 실현하는 제도인데 미디어 환경의 변화에도 여전히 의미 있는 정책이라고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 특히 상업적 경쟁이 심해 질수록 보편적 시청권 보장이 필요할 수 있고, 수익에 도움이 되지 않는 공적인 프로그램이 있을 수 있기 때문이라고 하고 있다. 또한, 향후 재난관련 보도에서도 보편적 시청권 개념이 적용되어야 할 것이라고 주장하였다. 결국 스포츠 중계권 문제로 시작했지만 추후 이 개념의 논의를 확장해 나가야 한다고 판단하고 있는 것으로 드러났다.

반면, 보편적 시청권이 축소되거나 사라질 수도 있다고 주장한 측은 이미 미디어 환경이 변했고, 스포츠 중계권 측면에서만 보더라도 통신사에서도 충분히 중계를 진행할 수 있는 환경이기 때문에 이것을 굳이 의무로 규정해서 진행할 필요가 없다고 하고 있다. 방송, 통신으로 구분하지 않고 누구나 국제스포츠행사에 접근할 수 있는 장치가 마련되고 있기 때문에 보편적 시청권 제도라는 틀에 넣을 필요는 없다는 것이다. 또한, 비인기 소외된 종목까지 보편적 시청권 제도의 대상으로 하는 것은 본래 정책의 취지에도 맞지 않는 것이며, 아무도 중계하려 하지 않는데 과도한 중계권료 경쟁, 자본에 의한 중계독점 등을 위해 규제하는 것은 시대에 맞지 않는다고 하고 있다.

보편적 시청권은 방송의 공익성을 실현하는 제도 중의 하나라는 측면에서, 미디어 환경의 변화에도 여전히 의미가 있습니다. 특히 미디어 시장의 경쟁이 더욱 심화되고 상업화가 진전될수록, 보편적 시청권의 보장이 요구될 수도 있습니다. 즉, 수익 극대화에 도움이 되지 않거나, 시청률을 확보할 수 없는 프로그램일수록 보편적 시청권 보장이 어려워질 것이고, 반대로 수익 극대화나 시청률에 도움이 된다면 보편적 시청권 보장보다 사업자의 이윤 확보가 우선시되면서 커버리지 등과 무관하게 콘텐츠 독점에 대한 유인이 커질 것입니다. 보편적 시청권 대상 콘텐츠의 확대나 축소에 대해서는 보다 정교한 논의가 필요할 것이나, 보편적 시청권의 필요성에 대해서는 어느 정도 사회적 합의가 가능하지 않을까 생각합니다(#a-1, 언론학 교수).

현재 미디어 산업의 현황을 볼 때, 보편적 시청권을 축소하는 것이 바람직해 보입니다. 방송사들과 방송채널들이 많지 않은 시절에는 지상파방송사들이 국제스포츠경기를 자사가 계약하기 위해 서로 배반하면서 계약을 하는 것이 자주 발생했습니다. 이에 따라 발생하는 지상파방송사간의 과열된 계약경쟁, 계약단가의 급상승 등에 따른 피해가 시청자들에게 전이되도록 하지 않기 위해 힘을 얻어온 정책이고 개념이라 할 수 있습니다. 이제는 지상파방송사들의 재정적 위기에 진입해 있어 사실상 많은 비용을 들여 유치할 가능성이 희박해지고 있으며, 종편이나 다른 방송사들도 함께 경쟁할 수 있는 상황이기 때문에 이러한 제도가 존재하지 않아도 시청자들의 시청권이 제한되는 일은 없을 것으로 판단됩니다(#a-6, 언론학 교수).

한편, 미디어 산업에 종사하고 있는 전문가들은 대부분 보편적 시청권이 필요하다는 하지만 산업적 측면에서 봤을 때 확대하는 것은 바람직하지 않다고 보고 있었다. 학계에서 필요하다는 의견의 근거로 밝힌바와 같이 변화하는 미디어 환경이 수익적 측면으로만 치우칠 수 있기 때문에 보편적 시청권 제도의 필요성에 대한 인식은 동일하게 갖고 있는 것으로 나타났다. 다만 미디어나 사업권자들의 권리 보호 측면도 고려하지 않을 수 없기 때문에 더 이상 확대하는 것은 불가능하고 축소 혹은 현재 수준의 탄력적 운영이 필요하다고 하고 있다.

스포츠 중계권의 경우에는 최근 방송사업자들의 악화된 수익구조 등을 감안하면 보편적 시청권을 통한 중계권 부분에 대해서는 재검토가 필요하다는 입장도 있었으며, 스포츠에 국한 할 것이 아니라 국가주요행사의 목록을 지정하여 현행법 및 고시의 취지에 부합하는 형태도 필요하다고 주장하고 있다.

보편적시청권은 중계방송권, 재송신 등의 문제를 수반하므로 범위 확대는 신중해야 할 것이라고 생각합니다. 다만, 현행 방통위 고시 <국민적 관심이 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요행사>에는 스포츠 행사만이 규정되어 있어, 방송법 상 국민관심행사의 범위(국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사)나 위 고시 정의조항(제2조)의 '국민적 관심이 집중되는 국가적 차원의 주요행사'를 온전히 포섭하지 못

하는 문제가 있으므로 스포츠 경기 이외에도 국가주요행사도 지정목록에 포함시키는 것은 현행법 및 고시의 취지에 부합하는 것이라 사료됩니다(#b-3, 방송사업자 정책).

‘보편적 시청권’ 제도 취지에 따라 국민들이 주요 스포츠 행사를 통해 여가·문화생활을 즐길 수 있도록 법적인 장치를 필요하다고 봅니다. 또한 현재 미디어 변화의 측면에서도 이것은 존재해야 합니다. 다만, 이러한 규제는 관련 산업에 미치는 영향 등을 고려해 대상 경기를 확대하기 보다는 최소한으로 그 범위를 제한하는 것이 합리적이라고 봅니다. 무엇보다 방송과 디지털 미디어 융합시대에 맞추어 관련 규정을 정비할 필요가 있습니다(#b-6, 방송사업자 정책).

미디어 유관기관의 연구원들은 보편적 시청권 제도가 대부분 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 보편적 시청권 제도의 핵심이 무료로 충분히 시청할 수 있는 콘텐츠 형성이란 측면에서는 필요하다고 주장하고 있다. 그러나 이렇게 제도를 유지시키더라도 미디어 환경의 변화 측면에 맞게 재검토할 시점이기는 하다고 주장하고 있다. 유료 매체가 국민관심행사 중계권을 확보했다고 하더라도 이것이 국민들 모두에게 중계가 가능하다면 문제가 없지만 많은 국민들이 무료로 보기를 원한다면 이는 시청자 복지 측면에서도 다뤄져야 한다는 것이다.

우리나라 방송 환경은 공중파, 종합편성채널, 보도PP, 인터넷 모바일 등 다매체, 다채널 시대를 맞이하고 있습니다. 유료 방송 채널의 전국 가입률 제고, 5G 통신 시대 도래 등 방송, 통신 환경이 빠르게 변화하고 있으며 이에 걸맞게 보편적 시청권도 재검토할 시점이 아닌가 생각됩니다. 보편적 시청권을 처음 도입했을 때와 현재는 방송 통신 환경이 많이 달라졌기 때문에 방송 통신 미디어 환경을 면밀히 분석하여 보편적 시청권의 보장 여부를 원점에서 재검토할 시점이 아닌가 생각됩니다(#c-4, 기관 사무처장).

보편적 시청권 제도의 핵심은 모든 국민(또는 대다수 국민)들이 자신의 여건(방송시

청 환경 즉, 유료방송 가입여부가 핵심)에 관계없이 특별 행사(국민관심행사)를 무료로 & 충분히(계약없이) 시청할 수 있도록 하는 것입니다. 즉, 제도의 핵심은 “무료 & 충분히”에 있다고 생각합니다. 다시 말하면, 국민관심행사를 모든 국민들이 시청하도록 적극적으로 장려하는 제도라기보다는 “무료 & 충분히”시청할 수 없는 국민이 발생하지 않도록 하는 보편적 서비스의 범주에 해당하는 제도입니다. 따라서 우리나라의 방송콘텐츠 또는 동영상콘텐츠 시청이 점차 유료화되어가고 있는 현실을 감안할 때 이론적으로는 과거보다도 현재에 더욱 필요한 제도라고 생각합니다. “이론적으로”라고 언급한 이유는 모든 국민이 예외없이 유료서비스에 가입되었다고 한다면 무료의 조건이 사라지기 때문입니다. 다시 말해, 이론적으로는 또는 많은 수는 아니지만 아직도 무시할 수는 없는 규모의 국민들이 무료로 텔레비전방송을 시청하고 있다는 전제가 있기 때문에 필요한 제도라고 생각됩니다(#c-5, 기관 연구원).

마지막으로 법적 시각을 알아보기 위해 동일한 질문을 변호사들에게 실시하였다. 변호사들은 보편적 시청권이 시청자 권익을 위해 필요하다는 입장이었으며, 그럼에도 민간방송사업자들에게 지나치게 간섭하지 않는 방향의 개선은 필요하다고 보고 있었다.

보편적 시청권의 개념은 필요하다고 생각합니다. 동.하계 올림픽이나 FIFA 주관 월드컵 경기와 같이 대중의 관심도가 높은 스포츠 시청에 관하여 남녀노소, 경제력의 대소와 관계없이 보편적이고 손쉬운 방법으로 접근할 수 있는 수단을 제공하는 것이 대한민국 국민으로서 가지는 기본권(인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 헌법 제10조)을 증진시키는 방법이 될 수 있기 때문입니다(#d-1, 미디어 전문 변호사).

아직까지는 시청자의 권리를 보장한다는 상징적 차원에서라도 보편적 시청권이 방송법상에 규정되어 있는 것이 필요하다고 판단되나, 전반적으로 권이 민간방송사업자에 지나치게 간섭하지 않는 방향으로 보편적 시청권이 축소되었으면 합니다(#d-2, 미디어 전문 변호사).

국민관심행사의 보편적 시청권의 필요성에 대해서 종합적으로 살펴보면 학계에서 보편적 시청권이 필요하지 않다는 의견이 일부 나왔을뿐 대다수의 전문가들은 보편적 시청권 필요에 대해서는 인정하고 있는 것으로 나타났다. 다만 현재의 국민관심행사에 대한 보편적 시청권의 제도 개선은 필요하다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 과연 보편적 시청권이 무엇을 보호하려 하는지, 그리고 이를 보호하기 위해서는 어떤 기준을 선택해야 하는지, 현재 미디어 환경과 비추어 봤을 때 어떤 부분이 시청자 복지를 향상시킬 수 있는지 등 다양한 고민이 필요한 것으로 보인다. 이 외에도 방송사업자들이 변화된 미디어 환경 속에서 겪는 어려움도 고려하여 조화로운 산업적 발전을 위한 재논의가 필요한 시점으로 보인다.

다음으로 보편적 시청권이 필요하다면 특정 플랫폼에 보편적 시청권의 의무를 부여하고 이를 수행하는 매체에 대한 보상방안 등에 대한 질문을 시행하였다. 먼저 학계 전문가들 중 많은 사람들은 지상파방송에 우선권을 주기 보다는 공영방송이 이를 수행하게 하는 것이 좋다는 의견을 보였다. 이는 보편적 시청권을 지상파방송사가 우선 확보하는 것이 타당하다는 측과 그렇지 않다는 측 모두 공영방송에서 국민관심행사를 방영하는 것은 시청자 권익을 위해 필요하다고 하고 있었다. 다만 이를 지상파방송까지 확대할 것이냐에 대해서는 의견이 나뉘었으며, 일부는 보편적 시청권 자체가 무의미해지고 있는 시기에 지상파방송에게 이런 의무를 부과하고 이를 보전해 줄 이유는 없다고 하고 있다. 한편, 전기통신사업법을 예로 들으며 보편적 의무 제공 사업자 지정을 공영방송사로 하고, 손실이 발생했을 때 손실보전금을 일정 매출액 이상의 방송사업자 혹은 방송통신발전기금 활용 등으로 해결할 수도 있다는 의견이 있었다.

보편적 시청권 보장을 위해 보편적 서비스 의무를 부여하는 사업자를 지정하는 것도 정책방안이 될 수 있으리라 생각합니다. 다만, 이 때 보편적 서비스 의무 사업자는 무료 지상파 방송이라기보다는 공영방송에 한정되어야 할 것입니다. 보편적 서비스는 수신료를 받는 공영방송 사업자의 공적 책무의 일환으로 고려될 수 있기 때문입니다. 전기통신사업법에서 보편적 의무 제공 사업자를 지정하고, 보편적 의무에 대한 손실보전금 제도를 규정하고 있는 것을 감안하면, 국민관심행사에 대한 보편적 서비스 제

공 의무를 공영방송사에 부여하고, 보편적 서비스 제공에 따른 손실이 발생했을 때 (중계권료 대비 낮은 수익 등) 이에 대해 손실보전금을 분담하는 방안을 고려할 수 있을 것입니다. 손실보전금의 분담은 지상파 방송사들, 혹은 일정한 매출액 규모 이상의 방송사업자들을 대상으로 하거나(전기통신사업법을 원용하여) 혹은 방송통신발전기금의 활용 방안 등 다양한 방안을 검토해야 할 것입니다(#a-1, 언론학 교수).

보편적 시청권이 모든 국민을 대상으로 한다는 점을 고려할 때 국가적 차원에서 국민에게 가장 이익이 되도록 할 필요가 있습니다. 또한, 사업자의 경우 공정한 경쟁을 통해 중계방송권을 획득하는 것이 보장되어야 합니다. 이러한 점을 고려할 때 무료 지상파방송을 보편적 시청권 수행매체로 지정하는 것은 바람직하지 않으며, 공정한 경쟁을 통해 국민모두에게 이익이 되는 매체가 선정될 수 있도록 할 필요가 있습니다(#a-4, 법학 교수).

미디어환경에서 지상파방송이나 공영방송이 아니더라도 시청할 수 있는 방식은 이제 많다고 보여집니다. 따라서 지상파방송이나 공영방송이 우선권을 가져야할 이유가 없다고 보여집니다. 지상파방송/공영방송도 예전에는 국민관심 스포츠행사를 통해 금전적 이익을 많이 보았지만, 최근 십수년 동안 그렇지 않은 경우도 많았습니다. 국민관심 스포츠행사가 브라질, 남아프리카공화국, 영국, 그리스 등과 같이 시차상으로 시청하기 어려운 곳에서 개최될 경우, 한국 팀이 선전을 하지 못할 경우에는 많은 손해를 보기도 하였습니다. 스마트폰의 보급으로 방송광고가 급감하고 모바일광고로 이동하고나서는 지상파방송들도 투자할 여력이 사라진 상태입니다. 이러한 상황에서 우선권을 주는 것도 지상파방송사들에게는 부담으로 작용할 수 있습니다. 자본주의 시장경제하에서 국민관심 스포츠행사를 유치하고 싶어하는 방송사가 더 많은 중계권료를 지불하고 계약하도록 자유를 보장하는 것이 시대의 흐름에 맞는 것으로 판단됩니다. 다만 보완적으로 민영방송사들이 계약을 수주하더라도 KBS와 같은 핵심 공영방송과는 반드시 중계를 일정 정도 공유하도록 하면 제도적으로 보완될 수는 있다고 생각합니다(#a-6, 언론학 교수).

한편, 미디어 산업 전문가들은 현재 시장 경쟁의 상황을 정확히 파악해야 한다고 하고 있다. 지상파방송사가 의무 채널로 지정되어야 한다고 주장하는 측도 현재 중계권료가 상당히 높은 수준이기 때문에 이에 대한 해결이 있어야 의무채널 지정과 보상안에 대한 논의가 가능할 것이라고 하고 있었다. 또한, 지상파방송사의 의무 채널 지정이 이상적일 수 있지만 경쟁을 완전히 배재할 수 없는 산업적 상황을 고려해야 한다는 주장도 있었다. 이외에도 보편적 시청권 보장을 위해 특정 방송사에 중계권을 우선한다는 정책은 대상 방송사가 중계권을 확보했을 때 실효성이 있는 것인데 중계권 판매자에게 판매를 강제할 수 없는 상황에서 중계권 확보를 강제할 수 있는지 의문이라는 주장도 있었다.

실질적으로 미디어를 운영하는 산업 당사자이다 보니 우선 협상 채널을 지정하는 문제에 대해서는 다양한 의견을 보이고 있었다. 특히 현재 산업 상황에 대한 이해가 우선 되어야 하며, 국제적 협상이기 때문에 정책적으로 의무화 하는 것이 얼마나 실효성이 있는지 검토되어야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

우선 방통위 고시 <국민적 관심이 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요행사> 제3조에 따라, 각 도달률 기준(국민 전체가구 수의 100분의 90, 100분의75)을 충족하는지에 대한 판단기준이 명확해야 할 것입니다. 일례로 최근 JTBC가 스포츠중계권을 획득한 사례에 대해 과연 JTBC가 위 시청가구수를 충족했는지에 대한 논란이 있었는데, 방통위가 JTBC의 중계권 획득과 관련해서는 위 기준을 충족한다고 판단하고 한편으로 방송통신발전기금 감경비율 산정 시 등에는 유료방송 수신율을 더 낮게 산정하는 등 상호 모순된 기준을 적용했기 때문이었습니다. 또한 보편적 시청권은 재난방송과 마찬가지로 유료방송 서비스의 일반화에도 불구하고 보편서비스인 지상파방송을 활용할 필요와 당위성이 있는 만큼 지상파(또는 재난방송주관방송사처럼 특정 방송사업자를 지정) 활용 방법을 고려해 볼 수 있을 것 같습니다. 다만 주지하듯이 스포츠 중계권 확보에는 상당한 재원이 소요되는 만큼 투입된 비용을 회수할 수 있는 재정적 보상방안이 반드시 함께 마련되어야 할 것이라고 생각합니다(#b-2, 방송사업자 정책 전문가).

보편적 시청권 보장을 위해 특정 방송사에 협상/중계의 우선권을 부여한다는 정책은, 대상 방송사가 중계권을 확보했을 때 실효성이 있는 것인데, 중계권 판매자에게 판매를 강제할 수 없는 상황에서 중계권 확보를 강제할 수 있을지 의문입니다. 단순히 국내 사업자 사이에 협상/중계의 우선순위를 두는 것이 보편적 시청권 확대에 실질적으로 얼마나 도움이 될지 의문이 들기도 합니다.

시장의 수급원리에 의해 수요(방송사 등)가 많아져 중계권 가격이 계속 상승하면, 어느순간 수익을 낼 수 없는 방송사들은 입찰에 참여하지 않게 될 것이고 자연스럽게 수요가 적어지면서 가격이 하락하게 될 것입니다. 이론적으로 수익성이 없어 아무 방송사도 중계권을 구매하지 않는 상황이 발생할 수도 있는데, 오히려 정부는 이런 경우에 최소한의 시청자 복지를 위해서 KBS 등 공영방송사가 중계권 협상에 의무적으로 나서게 하는 후순위 의무참여 기준을 마련하여야 할 것입니다(#b-3, 방송사업자 정책 전문가).

무료 지상파가 국민관심행사를 우선 획득할 수 있다면 가장 이상적일 것입니다. 하지만 경쟁을 완전히 배제해야 하는 상황은 현재의 여건에서는 가능하지 않을 것입니다. 이를 위해서는 반드시 법적 뒷받침이 따라야 할 것입니다. 법적 지원이 없다면 성립되지 않을 사안입니다. 의무적으로 보편적 시청권을 수행해야 하는 매체를 지정할 경우 시청률이 높지 않을 것으로 예상되는 이벤트에 대해서는 적절한 보상도 따라야 할 것입니다(#b-7, 방송사업자 정책 전문가).

유관기관의 전문가들은 이에 대해서 절대적 다수가 무료 지상파 방송 혹은 공영방송이 보편적 시청권을 수행할 수 있도록 우선 획득하는 것은 검토해 볼 수 있는 부분이라고 하고 있었다. 방송의 공적 영역 차원, 시청자들이 무료로 누릴 수 있는 복지 차원에서 가능한 일이라는 것이다. 다만 이런 제도적 장치를 마련해주는 것 자체가 이미 특혜가 될 수 있기 때문에 이에 대한 보상안이 따로 필요하지는 않다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 법령의 실효성, 제도가 시행되었을 때의 부작용 등에 대한 부분의 충분한 검토가 필요하다고 판단하고 있었다.

지상파가 중계방송권을 우선 획득할 수 있는 권리를 부여한다는 다른 의미는 공적책무, 공익성, 공공성 등 지상파가 여타 상업(민간)방송과 다른 책무를 수행해야하므로 그에 대한 일종의 의무이자 동시에 보상으로 사료됩니다. 따라서 지상파가 의무적으로 보편적 시청권을 수행해야하는 매체로 지정된다면 별도의 보상방안은 불필요할 것으로 판단합니다(#c-2, 기관 연구원).

특정 매체나 방송사업자에게 국민관심행사의 중계방송권을 우선 획득하게 한다는 표현 자체가 두 가지 의미를 함께 내포하고 있어 이를 구분하여야 합니다. 첫째, 중계방송권을 최초로 계약하는 것을 의미하는 것인지, 둘째, 누군가가 계약, 구매한 것을 2차적으로 받아서 중계하는 권리를 의미하는 것인지. 저의 의견은 첫째 의미의 중계방송권을 무료 지상파에게 주는 것은 시장 내 경쟁을 너무 개입하는 것이라고 생각하며, 둘째 의미의 중계방송권은 충분히 제도적으로 보장할 수 있다고 생각합니다. 두 번째 의미로서의 중계방송권은 공영방송과 같은 채널에 제도적으로 의무(이게 의무인지, 혜택인지 사실 혼동스럽긴 하지만)화할 수 있습니다. 만약에 자신이 직접 구매하지 않은 국민관심행사에 대한 중계방송권을 제도적인 장치에 의해서 송출(제공)할 수 있게 된다면 원칙적인 의미에서는 혜택을 받는 것이기 때문에 특별한 보상이 필요하지 않습니다(#c-5, 기관 연구원).

변호사들의 법적인 시각은 보편적 시청권의 목적을 달성하기 위해서는 공영방송이 의무적으로 이를 수행해야 한다고 보고 있었다. 다만 변호사들도 이미 수신료도 받고 있는 상황에서 특별한 보상의 필요성은 못 느끼고 있는 것으로 나타났다. 다만 산업 현장의 관점에서 보완은 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

보편적 시청권이란 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요 행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 특별한 제약을 받지 않고 시청할 수 있는 권리인데, 중계권에 대한 이해당사자가 다수 개입될수록 이해관계의 충돌로 인해 중계권료 상승 및

중계 관련 분쟁이 불가피하므로 국민들의 보편적 시청권에 부정적 영향을 끼칠 수밖에 없습니다. 이에 보편적 시청권을 의무적으로 수행해야 할 우선 중계 매체로 공영 방송기관을 법에 규정하였으면 합니다. 공영방송도 KBS, MBC, EBS 등이 있으니, 국가 기관방송사이며 수신료를 징수하고 있는 KBS를 중계방송권 우선 획득 및 의무 중계 방송사로 지정하는 것이 좋을 것 같습니다. 보상은 이미 수신료를 징수하고 있기 때문에 보편적 시청권 수행을 하는 것은 당연하므로 필요 없을 것 같습니다. 다만 이 모든 것들은 산업적 균형 발전에서 논의가 되어야 하기는 합니다(#d-2, 미디어 전문 변호사).

보편적 시청권의 필요성 부분은 학계에서 의견이 많이 엇갈렸다면 보편적 시청권 의무 채널 지정에 대해서는 미디어 산업 분야 전문가들의 의견이 다양하게 나타났습니다. 이는 사업자 지정이라는 측면이 산업에 직접적으로 연결되는 사항이기 때문으로 보인다. 학계나 유관기관, 변호사들은 대부분 지상파 방송이나 공영방송이 이를 수행하는 것이 바람직할 수 있지만 현실적인 산업적 측면에서 실효성이 있는지 의문이라고 하고 있다. 한편, 미디어 산업 전문가들의 경우, 지상파방송 및 공영방송이 수행해야 한다는 주장과 이는 현실적으로 불가능하다는 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 다만 어떤 방식으로 정책을 시도하던 현재 상층권 중계권료에 대한 해결, 그리고 국제적 계약관계의 고려 등이 필요하다고 느끼고 있는 것으로 나타났다.

다음으로는 방송채널 가구 도달률 기준이 변화된 미디어 환경에서는 무의미할 수 있다는 의견에 대한 인식을 살펴보았다. 먼저, 학계 전문가들은 대부분 제도의 보완은 필요하지만 방송과 인터넷이 가지고 있는 차이가 있기 때문에 이런 기준은 필요하다고 보고 있는 것으로 나타났다. 특히, 연령 및 경제수준에 따라 지상파와 인터넷 매체에 대한 접근성이 달라지기 때문에 이에 대한 부분은 유지가 되어야 한다는 것이다. 다만 커버리지의 %를 유지할 것인가, 혹은 다른 방식으로 규정하여 보편적 시청권 범위를 정할 것인가의 논의가 필요하다고 하고 있다.

보편적 시청권 커버리지가 아직 필요하다는 입장에서는 법원의 판결을 예로 들며, 이미 법원은 보편적 시청권의 위치를 방송의 자유, 기업 활동의 자유, 재산권, 계약의 자유보다

우위에 두고 있다고 주장했다(서울행법 2011.6.23.선고 2010구합30000 판결; 서울행법 2011.7.14.선고 2010구합34897 판결; 서울고법 2012.2.17.선고 2011누24639 판결; 서울고법 2012.2.17.선고 2011누28402 판결). 따라서 90%가 아니라 나머지 10%의 시청권 역시 최대한 보장할 수 있는 장치 마련이 필요하다는 것이다. 반면, 보편적 시청권 커버리지가 무의미하고 새로운 기준을 형성해야 한다는 주장도 있었다. 보편적 시청권이 확보되어야 하는 장르 및 프로그램을 규정할 필요가 있으며, 전 국민적 관심을 갖는 스포츠 중계, 재난 방송 등 꼭 서비스해야 하는 프로그램을 중심으로 보편적 시청권 개념을 재정립할 필요가 있다는 것이다.

가구 도달률 기준은 보편적 시청권의 원래 취지, 국민적 관심행사라면 누구나 접근 가능하고 시청 가능할 수 있는 환경을 마련한다는 측면에서 여전히 의미가 있습니다. 포털이나 OTT 등 인터넷 매체를 통한 시청이 증가하고 있는 것이 사실이지만, 포털이나 OTT가 방송을 대체하는 미디어로서 커버리지를 확보하고 시청행태를 대체하고 있는가에 대해서는 논란이 있습니다. 현행 고시에서 90%와 75%가 적절한 기준인지와 90%와 75%의 두 유형으로 구분하는 것이 적절한지에 대해서는 논의가 필요합니다. 특히, SBS의 2010~2016년 동하계 올림픽과 2010~2014년 월드컵 중계권을 둘러싼 보편적 시청권 관련 행정 소송에서 법원은 보편적 시청권에 대해 그 입법취지를 적극적으로 고려하여 매우 구체적인 해석과 판단을 제시하고 있으며, 보편적 시청권 보장이라는 정책목표가 방송사업자의 방송의 자유, 기업 활동의 자유, 재산권, 계약의 자유보다 우위에 있음을 분명히 한 바 있습니다(#a-1, 언론학 교수).

이런 기준 자체가 앞으로는 더 무의미할 것으로 보입니다. 보편적 시청권을 커버리지로 규정하는 것은 지상파중심의 사고입니다. 커버리지보다는 보편적 시청권이 확보되어야 하는 장르 및 프로그램으로 규정할 필요가 있습니다. 전 국민적 관심을 갖는 스포츠 중계, 재난방송 등 꼭 국민이 접해야 하는 상황에서의 프로그램으로 보편적 시청권 개념을 재정립할 필요가 있습니다. 플랫폼이 다변화되어도 이 플랫폼을 통해 시청자가 접하는 마지막 단계는 바로 프로그램이므로 보편적 시청권을 보장해야 하

는 콘텐츠 단위로 보편적 시청권을 논의해야 합니다(#a-5, 언론학 교수).

무료지상파방송을 직접수신하는 가구는 이제 5-8% 수준에 불과합니다. 결과적으로 무료지상파방송은 이제 유료방송 플랫폼을 통해 대부분 접근되고 소비됨을 의미합니다. 100분의 90이라는 기준도 무의함을 의미합니다. 투입할 수 있는 재정적 상태도 무료지상파방송보다 통신이나 인터넷포털이 더 좋은 상태입니다. 다양한 방송사업자들과 통신/포털 사업자들이 국민관심 스포츠행사에 투자하고 이를 공영방송과 공유하도록 하는 것이 더 현실적인 방안이라고 판단됩니다(#a-6, 언론학 교수).

미디어 산업 전문가들은 대다수가 인터넷이나 OTT가 발전하고 많은 사람들이 이용하는 것은 사실이지만 모든 국민의 복지적 차원에서 봤을 때 아직까지는 방송 기준을 두는 것이 타당하다고 인식하는 것으로 나타났다. 다만 현재 운영되고 있는 커버리지 기준은 시대에 맞게 혹은 현황에 맞게 변화되어야 한다고 느끼고 있는 것으로 보인다.

보편적 시청권 제도는 시청자(국민)를 위한 제도여야 합니다. 따라서 미디어 매체를 구분하여 법을 적용시키기 보다는 실제 국민들이 시청할 수 있는 환경을 기준으로 제도를 변경할 필요가 있습니다. 이를 위해서는 충분한 기초 조사가 필요하며 가구 수(90% 이상, 75% 이상) 제한 등 관련 규정으리 재정비 해야합니다(#b-6, 방송사업자 정책 전문가).

포털이나 OTT가 국민관심행사를 중계하는 경우가 많아지면서 국민들이 해당 콘텐츠에 접속하는 채널이 다양해진 것이 사실입니다. 하지만 포털이나 OTT의 중계가 완전히 무료로 진행되는 것은 아니므로 아직까지는 방송채널의 가구 도달률을 지켜야 할 것입니다. 향후 포털과 OTT 중계를 통해 국민적 관심행사의 경우 한시적으로 무료 시청할 수 있도록 풀어준다는 등의 변화가 생긴다면 이 기준에 대한 변경을 논의할 수 있을 것입니다(#b-7, 방송사업자 정책 전문가).

유관기관에 종사하는 전문가들 역시 미디어산업 전문가들과 유사하게 변화하는 미디어

환경에 맞추어 기준을 변화시킬 필요성은 있지만 비용을 지불하는 통신기반을 염두에 두는 것은 보편적 시청권 제도의 취지에 맞지 않다고 지적했다. 특히 OTT 등 통신기반 서비스 이용이 늘고 있기는 하지만 연령과 이용률 간 반비례 양상이 나타나고 있고, 개인의 소득수준, 기기 및 서비스 활용 능력 역시 사람들에 따라 각기 다르기 때문에 이를 기준으로 보편적 시청권 기준을 만드는 것은 무리라고 인식하고 있었다.

이용자의 시청행태가 TV 수상기에서 모바일이나 PC 형태로 변화하고 있고, 1인 가구의 증가로 수상기 자체의 보유도도 떨어지고 있는 시점이니 만큼 가구 도달률을 대체할 수 있는 기준을 형성하는 것은 필요하다고 하고 있다. 현재 있는 기준이 적합하지는 않지만 그렇다고 하여 인터넷 통신 기반의 기준을 활용하는 것도 적절치 않다는 것이다.

OTT를 비롯한 인터넷 기반 서비스의 이용 편의를 모든 국민이 누리고 있는 것은 아니다. 정보통신정책연구원(2019)의 <방송매체이용행태조사>에 따르면, 최근 3년(2017~2019년) 동안 전 연령대에서 OTT 이용률이 증가하고 있지만 연령과 이용률 간 반비례 양상이 나타난다. 또한 개인의 소득수준, 기기 및 서비스 활용능력 역시 OTT에 대한 접근 및 이용 차이를 가름하는 주요 기준이 될 것으로 논의되고 있다. 따라서 국민관심행사 시청을 가능케 하는 수단으로써 OTT, 포털 등 인터넷 기반 서비스를 상정하는 것은 다소 무리라고 판단된다(#c-1, 기관 연구원).

지상파의 직접수신률이 저조한 우리나라에서 부득이하게 케이블과 같은 유료방송을 국민관심행사 내로 포함시키기 위해 공여지책으로 도입된 도달률이라는 개념 자체가 합리적인 기준인가에 대해서 논란이 있는 것은 매우 당연한 지적입니다. 하지만, 다른 나라와 같이 보편적 시청권을 지상파로 한정할 수 없는 우리나라에서 별도의 기준을 제시하는 것이 쉽지 않다는 현실을 감안하면 대안은 많지 않다고 생각합니다. 또한, 앞서 말한 것처럼 기본적으로 보편적 시청권의 취지가 추가적인 비용을 지불하지 않고도 모든 사람이 국민관심행사를 향유하는 것을 감안하면, 전형적인 유료가입 모델인 OTT를 근거로 도달률 기준이 적절치 못하다는 것은 논의의 출발이 잘못된 것이라고 생각됩니다(#c-3, 기관 연구원).

미디어 전문 변호사들은 현행 기준의 유지가 불가피하다는 입장과 포털이나 OTT 등 인터넷 매체를 통한 시청증가가 원인이라기보다는 이미 유료방송 가입률이 높아 다수의 방송사가 전체 가구의 90% 이상을 충족시킬 수 있어 현 기준이 무의미하다는 주장으로 의견이 갈렸다.

젊은 세대를 중심으로 포털이나 OTT 등 인터넷 매체의 접근성이 높은 것은 사실이나 50대 이상 부터는 휴대폰이나 컴퓨터로 시청하는 비율이 아직 높지 않기 때문에 현행 기준의 유지는 불가피하게 유지될 수밖에 없다고 인식하고 있는 변호사가 있는 반면, 포털이나 OTT 등 인터넷 매체를 통한 시청 증가가 문제라기보다는 이미 거의 모든 방송사가 도달률을 확보한 상황에서 이런 기준이 무의미하다는 변호사가 있었다. 결국 현재의 도달률 기준은 문제가 있지만 그 원인을 어디서 찾는가에 대해서도 논의가 필요하고, 새로운 기준을 확립할 수 있는 대안에 대한 협의도 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

종합적으로 보편적 서비스 제도 자체에 대해서는 공익적 목적을 위해서는 필요하지만 현재 변화한 미디어 환경에 맞게 개선하는 작업이 필요하다고 전문가들이 인식하고 있는 것으로 나타났다. 보편적 시청권 제도 유지에 대해서는 학계에서 의무 채널 지정 부분은 미디어 산업 전문가들 사이에서 대립된 의견이 나타나기도 했지만 핵심적인 부분은 보편적 시청권 제도의 취지에 맞게 많은 시청자들의 복지를 위해서라면 현행 제도로는 한계가 있고, 새로운 환경에 맞는 정의부터 범위 등 다양한 부분에서 재검토가 필요한 시점이라는 것이다. 방송시장은 최근 모바일 인터넷 등장으로 단순한 변화가 아니라 혁신에 가까운 움직임을 보이고 있다. 따라서 보편적 시청권 제도도 도입 취지, 정의, 범위 등 새롭게 규정하는 노력이 필요해 보인다.

### 3. 중계권 구매 및 재판매 관련 인식

보편적 시청권 제도에서 가장 문제가 되어 왔던 중계권 구매에 대한 부분의 전문가 인식조사를 시행했다. 먼저, 국민관심행사의 중계권 상승에 대한 의견과 이에 대한 해결책을 질문했다. 학계에서는 대다수의 전문가들이 시장 논리로 운영되고 있고, 우리나라만의 문제가 아니라 FIFA나 IOC 등 국제적 거래 문제이기 때문에 자연스럽게 두어야 한다는

입장인 것으로 나타났다. 이 외에도 국민관심행사 중계의 기준을 엄격히 하면 독단으로 중계하기 어렵기 때문에 자연스러운 공동 협상 유인 방안이 될 수도 있다는 의견도 있었다. 법률 규제 방안도 제기되었으나 이는 자칫 담합으로 인한 불공정거래행위로 인식될 수 있다는 점이 우려되기 때문에 지나친 경쟁을 자제할 수 있는 환경 조성이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

반면 몇몇 전문가들은 정부 주도의 협상 컨소시엄 구성이나 확고한 정책 방안이 필요하다고 하고 있었다. 특히 국내 미디어 시장에 외국 OTT 산업의 영향력이 커지고 있는 시점에서 막연히 시장 구조에 중계권 거래를 맡겨둘 수 없다는 것이다. 또한, 규제 기관이 사업자들이 혼란을 겪지 않을 수 있도록 일관되고 명확한 정책 방안을 선정하여 이를 운영하는 방안을 제공해야 한다는 의견도 있었다.

국민관심 스포츠행사에 대한 중계권 가격의 상승은 사실상 국내 지상파방송들의 과도한 경쟁에 의해 발생했다는 것은 주지의 사실입니다. 그래서 코리아폴 제도도 형성된 것으로 알고 있습니다. 최근에는 자본력을 갖춘 중편이나 다른 사업자들이 계약 경쟁에 뛰어들며 더 높아진 것도 사실입니다. 이 또한 사업자들의 선택이라고 판단됩니다. 과도한 수주 경쟁에 따른 외화 유출이라는 문제가 발생하지만, 최근 몇 년 동안은 사업자간 경쟁보다는 국제스포츠연맹(올림픽, FIFA 등)의 판단도 개입된 것으로 보입니다. 시장에 맡겨놓으면 자연스레 해소될 수 있는 문제라고 판단됩니다. 동일한 부작용이 발생할 수도 있지만, 사업자들의 과도한 계약금액 지불은 영원히 지속되지 않으며 옛수익과 손해를 따져 사업자들이 판단하고 책임져야 할 문제라고 봅니다. 사적 계약의 영역을 정부가 나서 행정력을 낭비할 필요는 없다고 판단됩니다(#a-6, 언론학 교수).

앞으로 자칫하면 우리가 우려했던 월드컵, 올림픽 등 대현 스포츠 경기에 대한 자본의 독점화가 이루어질 것이고 국민들의 보편적 시청권 보장을 시장에 온전히 맡기게 되는 상황이 초래할 수 있습니다. 보편적 시청권 제도를 전 세계에서 시행하고 있는 것은 아니니 반드시 우리도 유지해야 한다고 볼 수는 없지만 제도의 원래 취지와 일

관성 있는 운용은 중요합니다. 규제기관은 사업자들이 혼란을 겪지 않도록 시장에 일관되게도 명확한 신호를 줄 필요가 있습니다. 이런 측면에서 규제기관이 보편적 시청권 제도를 도입할 것인지 폐지할 것인지에 대한 정책적 결정이 우선되어야 합니다 (#a-8, 언론학 교수).

미디어 산업 전문가들도 기본적으로 자연스러운 경쟁 상황이지만 사업자들의 지나친 경쟁이 급격한 중계권 상승을 가져 왔다는 것에 동의하고 있었다. 이를 해결하는 방안으로는 시장에 맡기는 방법과 의무 사업자를 지정하여 한 개의 사업자가 협상하게 하는 방법, 국부 유출로 이어질 수 있고 특히 보편적 시청권 대상이 되는 행사의 경우 정부의 개입 및 조절이 필요하다는 의견이 있었다.

산업에 종사하고 있는 만큼 가격 상승에 대한 부담은 있지만 이것을 해결하는 방식으로 정부 개입은 부정적인 것으로 나타났다. 그러나 중계권 상승에 대한 부담을 해결할 수 있는 방안이거나 현재 존재하는 규제를 개혁하는 방식이면 긍정적이라고 생각하는 것으로 보인다. 학계에서 정부 주도하에 권소사업이나 확실한 정책 방안이 필요하다고 주장했다면 산업계에서는 규제를 개혁하고 산업을 성장시킬 수 있는 방안을 고민해야 한다는 인식이 강하게 나타나고 있었다.

사회적으로 방송 사업자에게 공공성/공익성이 요구되고 있지만, 엄밀히 말하자면 방송사업자의 대다수는 민영 사업자이고, 여느 사업과 마찬가지로 사업적 관점에서 판단하고 투자하며 그에 따른 손익에 스스로 책임을 지고 있습니다. 방송/콘텐츠 사업에 신규 진출하는 사업자가 많아졌고, 후발 사업자들은 전략적으로 브랜드 이미지를 제고하기 위해 노력하고 있습니다. 이 과정에서 대형 이벤트 중계 수요가 많아져 재화의 가격이 상승하게 된 것인데, 이는 시장 경쟁 체제하에서 매우 자연스러운 현상인 것으로 보여집니다. 시장에 맡겨두면 해결될 것으로 보입니다(#b-3, 방송사업자 정책).

지금까지 중계권 협상·경쟁은 방송사들의 기득권 문제로 과열된 것은 사실입니다. 중

계권의 상승은 국내만이 아니라 세계적으로 비슷한 국면이며 이는 미디어 환경 변화와도 큰 관련이 있습니다. 중계권의 규모를 제한하는, 즉 비용을 줄이는 1차원적 정책방식이 아니라 국내 스포츠 산업과 방송 산업의 규모를 성장시키고 진흥할 수 있는 규제 완화와 진흥 정책을 고민해야 합니다. 지금까지 우리의 방송산업도 진흥보다는 규제에 무게 비중을 높게 두었기 때문에 지금과 같은 어려운 상황을 맞았음을 기억할 필요가 있습니다(#b-5, 방송사업자 정책).

방송 유관기관 전문가들은 중계권 상승에 대한 우려에 동의하면서 해결방안으로는 대체로 공동으로 중계권을 구매하는 형태가 필요하다고 제시하고 있다. 다만 이를 직접적으로 시행하는 것이 가능한지에 대해서는 의문이라고 하고 있다. 이 외에도 관심 정도에 따른 중계권 구분 획득, 중계권을 구매하지 못한 방송사들을 적극 활용할 수 있는 방안 등을 제시했다. 그러나 역시 정책 과정에서 이해당사자들의 합의를 이끌어내야 하고, 국제적 거래 측면에서도 동의를 구할 수 있는 방법 등 해결해야 할 과제가 많다고 인식하고 있었다.

과도한 경쟁은 국민관심행사를 통한 시청률 확보가 가능하다는 데 기인한다고 봅니다. 하지만 올림픽이나 월드컵에 대한 국민적 관심이 과거(6년 전)와 큰 차이가 없는지 조사할 필요가 있습니다. 중계권 금액 증가의 또 다른 이유는 경쟁 방송사업자를 견제하기 위함에 따른 경쟁 과열일 수 있습니다. 이를 완화할 수 있는 방안으로 첫째, 중계권을 복수의 방송사업자가 공동획득(또는 투자)하도록 하거나, 둘째, 월드컵이나 올림픽 중 국민적 관심이 최고조에 달할만한 경기(국가대표 출전 경기, 결승전 경기, 메달권 경기 등)와 상대적으로 덜한 경기를 구분하여 중계권을 획득하거나, 셋째, 중계권을 구매하지 않은 방송사가 중계권 구매 방송사로부터 가져다 쓸 수 있는 자료 영상이나 자료화면의 길이를 늘려 주거나, 값싸게 구매할 수 있도록 하는 방안이 있을 것으로 보입니다(#c-2, 기관 연구원).

기본적인 가격결정 구조를 감안하면, 과도한 경쟁의 결과일 확률은 매우 높아집니다.

그런 이유로 예전에 운영되던 '코리아플'이 대안이 될 수 있으나, 적절한 것인가 하는 것에 대해서는 여전히 논란이 많을 것이라 생각합니다. 다만, 대부분의 중계권자가 우리나라 기업이 아니어서 정부가 무엇인가를 강제할만한 수단이 거의 없다는 점을 감안하면, 사실 마땅한 대안이 보이지 않는 상황이라고 판단됩니다(#c-3. 기관 연구원).

한편, 미디어 전문 변호사들은 중계권료 상승을 막을 수 있는 방법은 창구를 단일화 하는 방법밖에 없다고 제안하고 있다. 물론 주최측과 대등한 관계라는 전제 조건이 있기는 하지만 공영방송을 하나의 창구로 구성한다면 내부 경쟁에 의한 가격 상승은 막을 수 있다고 판단하고 있었다.

중계권료의 상승은 대회 주최 측과의 협상을 통해 이루어지는 것이지만, 대회 주최 측이 애초에 금액을 높게 부르면 방송사는 중계권을 따내야 하는 입장에서 끌려갈 수 밖에 없기 때문에 대회 주최와 대등한 협상 주체로 보기 어렵습니다. 중계 및 방송 화질 고도화 등 기술적 진보에 따라 중계권료의 상승이 이루어지는 측면도 있으나, 이러한 협상력 차이로 인한 불평등한 구조도 자연스럽게 중계권료의 상승을 발생시키는 원인이 됩니다. 여기에 더하여 국내 사업자들이 아무런 제한 없이 대회 주최와 자유롭게 협상한다면, 중계권 단독 확보라는 내부 출혈로 인해 중계권료 상승을 더욱 부채질 하는 것이라고 생각합니다. 앞서 말했듯이, KBS를 단독중계권자로 단일화하여 지정하는 것이 장기적인 해결 방법이 될 수 있다고 생각합니다(#d-1. 미디어 전문 변호사).

다음으로는 사업자의 인터뷰 결과, 중계권 구매와 운영 등에 있어 지상파방송사업자와 종합편성채널사업자의 인식이 다른 것으로 나타난 것에 대한 부분과 앞으로 국민관심행사 중계가 수익 향상을 가져올 수 있을지에 대한 질문을 시행했다. 학계 전문가들은 수익 규모를 예측하기는 매우 어렵다고 하고 있다. 따라서 사업자들 간의 내부 판단에 따른 이견은 충분히 있을 수 있으며, 결국 기존 수익 모델이 아닌 새로운 수익 모델을 얼마나 잘 찾

을 수 있는가가 핵심적인 요소라는 것이다. 다만, 보편적 시청권의 목적이 수익을 찾는것에 치중되어서는 안된다는 입장도 있었다. 방송사업자가 사업적 수익을 목표로 하는 것은 당연할 수 있지만 보편적 시청권 만큼은 다르게 접근해야 한다는 것이다. 이것이 공영방송에게 우선권을 주어야 하는 이유일 수 있다고 인식하고 있었다.

지금까지 대부분의 방송은 광고수입에 의존하고 있었으나, 그 수입이 지속적으로 감소하고 있는 것이 현실입니다. 이는 단순히 스포츠 중계에만 해당되는 것이 아니고 방송 전체에 해당되는 것입니다. 이에 반해 유명 유튜버의 경우 방송사를 능가하는 수익을 얻고 있는 것도 현실입니다. 이러한 점을 고려할 때, 방송사의 경우 지상파와 중편 모두 새로운 수익모델을 찾는 것은 생존을 위해 필수적인 사항입니다. 사실 중계권에 대한 수익은 예단하기 어려운 부분이기도 합니다(#a-4, 법학 교수).

중계권 구매는 수익성보다는 공익성으로 접근해야 하고, 얼마만큼의 수익을 창출할지를 예견하기는 어려울 것 같습니다. 공영방송에서 국민관심행사를 중계하지 않는다면 존재의 의미가 없어지는 것입니다. 공익적 책무를 수행해야 하는 지상파방송이 중계권에 대해 우선권을 가질 수 있도록 해야 하는 이유입니다. 방송사업자는 수익을 올리기 위해 최선의 노력을 다할 수 있지만, 보편적 시청권이 수익실현의 수단이 되어서는 않된다는 것입니다. 영국에서도 빵, 계란, 우유와 같은 생필품의 가격은 동결하는 이유와 다르지 않습니다(#a-5, 언론학 교수).

미디어 산업 전문가들도 역시 새로운 수익구조를 찾아야 할 것이라고 입을 모은다. 기존의 단순한 광고로는 더 이상 중계권료를 감당하기 어렵다는 것이다. 또한, 이런 수익구조를 찾음과 동시에 정책적 개선 사항도 필요하다고 하고 있다. 국민관심행사 중계 동력은 확보해 주어야 한다는 것이다. 이 외에도 수익 창출의 접근이라면 보편적 시청권은 폐지되어야 한다고 주장하며, 시청자 중심의 접근이 필요하다는 주장도 있었다.

미디어 산업 전문가들의 의견을 종합하면 수익 창출의 어려움은 당연히 있고, 새로운 수익모델 개발이 주요한 요소라고 판단하고 있었다. 또한, 단순히 중계권에서 벌어들이는

수익이 아니라 추가적으로 방송사업자에게 부여되는 대외적인 이미지 등의 수익도 존재한다고 인식하고 있었으며, 시청자 복지 차원의 개념이기 때문에 단순 수익에 대한 논의 외에도 시청자들의 입장을 고려할 필요성이 있다고 하고 있었다.

스포츠 경기는 우리나라 국가대표가 얼마나 선전하는지에 따라 국민 관심도가 크게 달라지므로, 광고 수익 등 중계권에 연계된 직접매출은 예측하기 어려운 측면이 있습니다. 다만 후발 사업자들은 재무적 수익 외에도 대형 이벤트 메인 중계를 통해 무형의 이미지를 제고할 수 있고, 이같이 개선된 채널 이미지가 향후 글로벌 사업 등에서 도움이 될 것이라고 기대할 수도 있습니다. 단순히 직접 수익을 통한 손익으로 사업성을 판단하기에는 복잡 다양한 변수들이 있을 것입니다(#b-3, 방송사업자 정책).

보편적 시청권 제도가 방송사 수익에 관련한 문제라면 제도를 폐지하는게 타당합니다. 다시 말씀드리지만 보편적 시청권 제도는 시청자 중심으로 문제를 풀어야 합니다(#b-6, 방송사업자 정책).

유관기관 전문가들도 학계, 미디어 산업 전문가들과 크게 다르지 않은 의견을 주었다. 우선, 새로운 수익구조에 대한 고민이 있어야 하며, 그로 인한 부작용이 없도록 정책적인 장치가 필요하다는 것이다. 다른 의견으로는 현재 방송 광고의 감소 추세는 단순히 보편적 시청권의 문제만이 아니라 전반적인 미디어 시장의 모습이기 때문에 이를 보편적 시청권 부분의 문제로 치부하기는 어렵다는 것이다. 유관기관 전문가 중에서도 공적책임과 연관지어 논의할 부분이지 이에 대한 수익성 측면의 고민을 정부가 도와주는 것은 타당하지 않을 수 있다고 하고 있었다.

국민관심행사 중계는 방송사의 수익구조 보다는 사업자에 부과된 공적 책무와 쌍을 지어 논의하는 것이 좋은 방향이 아닐까 생각합니다. (물론 안정적 운영, 재원확보를 위한 노력 역시 중요하나) 국민관심행사 중계를 통한 사회적 통합, 국민의 기본 권리 실현과 같은 공적 가치에 초점을 맞춰 논의해야 할 영역이라 보여집니다. 관련하여

사업자 스스로 중계권을 획득해야 할 표면적 명분으로써 보편적 시청권을 활용하고 있는 것은 아닌지, 왜 스스로가 해당 권리의 수행 주체요 수단이 되어야 하는지에 대한 성찰이 요구됩니다(#c-1, 기관 연구원).

국민관심행사에 대한 중계권의 수익성이라는 측면이 아니라, 국민적 관심사가 높은 킬러 콘텐츠의 확보와 수익성이라는 측면에서 접근하면 당연히 다양한 수익사업이 가능할 수 있습니다. 정부의 제도나 정책이 사업자의 이같은 자율적인 수익사업에 부정적인 영향을 미쳐서는 안된다고 생각합니다. 다만, 사업자의 수익사업으로 인해 일부 국민들이 이같은 콘텐츠에 접근하기 어렵거나 제약을 받는다면 이 부분에는 정부의 규제가 개입할 여지가 생길 수 있습니다(#c-5, 기관 연구원).

미디어 전문 변호사들도 크게 다르지 않았다. 새로운 미디어 환경을 고려하면 수익 여부는 누구도 예측하기 어렵다는 입장이다. 또한, 단순히 금전적 이익 뿐 아니라 언론 노출을 통한 방송사의 대내외 이미지 향상, 이벤트 중계를 통한 다양한 경험 축적 등 무형적인 부분의 이익도 있다고 언급했다.

새로운 미디어환경을 고려하면 수익여부는 누구도 예측하기 어렵습니다. 만약 국민 관심행사 중계로 금전적 이득을 얻을 수 없는 경우라 하더라도 언론 노출을 통해 방송사의 대내외 이미지가 높아지거나 이벤트 중계를 통해 다양한 경험이 축적되는 무형적인 부분도 방송사업자에게 이득이라 할 수 있으니 금전적 손실이 중계방송사에게 반드시 손해라고 볼 수는 없습니다(#d-2, 미디어 전문 변호사).

다음으로는 중계권 무료 제공에 대한 부분을 질문했다. 학계 전문가들은 상업적으로 활용할 수 있는 범위와 무료로 제공되는 범위를 명확히 구분지어 주어야 한다는 의견이 대다수였다. 그러나 일부에서는 무료 자료화면 제공을 더 구체화하고 자료 제공 시간을 늘려서 상업방송사가 중계권 구매에 별 수익이 없다고 느끼도록 해야 한다고 하였다. 그 이유는 이런 과정이 발생해야 공영방송 중심의 컨소시엄이 이루어질 수 있고, 이것이 공익

적 목적으로 시청자들에게 전달할 수 있기 때문이라는 것이다. 또한, 조금 더 구체적으로 중계권을 확보한 방송사가 시간적으로 우위를 볼 수 있도록 하는 조항을 추가해야 한다는 의견도 있었다.

최근에는 인터넷등에서 스포츠경기나 드라마등의 주요장면만 편집한 짧은 영상들이 인기를 얻고 있는 상황입니다. 이러한 영상들은 해당 인터넷매체의 수익과도 연결된다는 점에서 뉴스자료 등 공익적 목적의 자료제공과는 구분할 필요가 있습니다. 따라서 제공된 영상의 사용용도에 따라 비용징수 가능성을 검토할 수 있다고 판단됩니다 (#a-4, 법학 교수).

무료로 자료제공화면 제공을 더 구체화하고, 자료제공 시간도 늘려야 한다고 생각합니다. 결국 상업방송에서 굳이 중계권을 구매해도 별 수익이 없다고 인식해야 자연스럽게 공영방송중심 또는 컨소시엄 형태로 운영될 수 있습니다. 이 조항만으로는 충분히 중계권을 구매할 경우 수익창출이 가능하다고 생각하기 때문에 jtbc가 많은 돈을 들여 중계권을 선구매한 것이라고 생각합니다. 중계권 선구매가 별로 실익이 없도록 중계방송 의무전송을 늘리는 규정을 구체화해야 합니다(#a-5, 언론학 교수).

미디어 산업 전문가들의 경우, 현재 제도가 크게 무리하다고 보지는 않는 것으로 나타났다. 다만 먼저 구매한 방송사업자의 권익 보호를 위해 우선 방송권 등을 주는 형태가 필요한데 이럴 경우, 현재 방송법에 있는 '정당한 사유 없이 자료화면을 제공하지 않으면 안 된다'는 조항 외에 세부적 장치가 필요하다고 주장하고 있다.

국민관심행사 자료화면 제공도 우선방송권 등의 베니핏을 주고 그 이후에 제공하도록 하는 방법도 검토해 볼 수 있을 것입니다. 이를 위해서는 현행 방송법 제76조의3 제1항제4호에서 "4. 정당한 사유 없이 국민관심행사 등에 대한 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 방송사업자와 인터넷 멀티미디어 방송사업자 등에게 제공하지 아니하는 행위"라고만 정하고 있는 부분에 예외를 두고 우선방송권 등의 개념을 정립하

는 등 관련법 개정이 필요할 것이라고 보입니다(#b-2, 방송사업자 정책).

중계권 소유자의 권리를 인정해 주든지 아니면 취지에 맞는 제도 개선이 필요합니다. 지금까지 방통위 등 정부에 여러 가지 개선방안을 제안했으나 결국 기득권을 가진 방송사의 눈치 때문에 아무것도 하지 못한 상황입니다. 정책 개선의 뚜렷한 목표가 필요합니다. 중계권자의 소유권 인정이나 아니면 국민의 알권리 측면이나의 부분에서 선택을 해야 합니다(#b-5, 방송사업자 정책).

미디어 유관기관 전문가들은 이 부분에 대해 최소한 제공되어야 하는 자료화면의 필요성은 인정하고 있었다. 정보의 전달 측면에서 다른 방송사들도 필요하다는 것이다. 다만 막대한 금액을 주고 중계권을 구매한 방송사가 피해를 입지 않도록 하는 기준이 필요하다고 인식하고 있었다. 소수의 의견으로는 자료화면을 주지 않는 것이 방영권 판매 목적과 시장경제 원리에는 부합된다는 의견이 있었다. 꼭 영상이 아니라 육성으로나 다른 방식으로 정보를 전달할 수 있고, 독점 중계권이라는 의미가 비 방영 방송사들은 영상을 제공받지 못하게 하는 것이기 때문에 꼭 주어야 한다는 의무는 없다는 것이다. 다만 현재 정부 정책적으로 자료화면 제공을 이미 제도화 하였기 때문에 이를 적절한 조화를 통해 확보해 나가는 것이 필요하다고 하고 있었다.

보편적 시청권과는 다른 의미로, 보편적 정보접근권이라는 관점에서 '단신보도권'역시 매우 적극적으로 보장되어야 하는 권리라고 생각합니다. 자료화면을 안 주는 것이 문제이지 주는 경우 이를 더 주라고 하는 것은 적절치 않다고 생각합니다. 이를 위해, 지금과 같이 1일 최소 시간만 설정하기보다는, 단신보도권이 보장되면서 막대한 비용을 지불한 사업자의 재산권이 과도하게 침해받지 않도록, 경기당 필요한 자료화면의 길이를 보다 구체적으로 설정하는 것이 중요합니다(#c-3, 기관 연구원).

국제올림픽위원회(IOC), 국제축구연맹(FIFA)등 국제경기대회를 주관하는 국제스포츠

기구는 중계권을 획득한 특정 방송사에 독점 중계권을 주지만 비 방영권 방송사에게도 동영상을 촬영하지 못하게 하는 조건으로 취재 권리는 보장하고 있습니다. 자료화면 제공여부는 국가의 방송방침에 따라 저마다 다르고 자료를 제공하지 않고 육성으로만 보도를 하는 국가도 많이 있습니다. 방영권을 획득한 방송사는 독점 중계방송을 하고 비 방영권 방송사에게는 자료화면을 주지 않는 것이 방영권 판매 목적과 시장경제 원리에 부합되기도 합니다. 그러나 우리나라는 정부정책으로 자료화면을 제공토록 이미 제도화하였기 때문에 이의 폐지여부는 신중히 검토해야 할 것입니다(c-4, 기관 사무처장).

미디어 전문 변호사들은 법에 명시된 분량은 무료로 제공하되, 양질의 자료화면 등의 경우, 등급을 매겨 차별화된 적정 가격을 설정하는 것이 중요하다고 판단하고 있었다.

종합적으로 볼 때 중계권료에 대한 전문가들의 의견은 크게 두 가지 부분으로 나누어 볼 수 있었다. 보편적 시청권의 취지를 봤을 때 중계권 수익을 목적으로 하는 것은 타당하지 않으며, 적절한 가격 형성을 위한 내부 협의나 공영방송의 역할 등이 필요하다는 입장과 방송사업자도 수익 창출이 있어야 하기 때문에 새로운 수익 창출 영역을 발굴해야 한다는 의견이다. 공적 역할 수행을 위한 보편적 시청권 제도이기는 하지만 이를 수행하는 방송사들이 적절한 활동을 할 수 있도록 보장하는 장치는 필요하며, 국제적 거래 측면이 있기 때문에 담합 등으로 비취지지 않도록 하는 제도 등을 정비할 필요성이 있다.

#### 4. 보편적 시청권 및 중계권에 대한 정책적 논의

보편적 시청권의 정의와 범위, 중계권료 등에 대한 전문가 인식을 알아봤다면 마지막으로 전체적인 보편적 시청권 제도의 정책적 측면에 대한 질문을 시행했다. 첫 번째로 국제경기 중계권의 공동구매에 대한 의견을 질문했다. 학계 전문가들은 방송사들의 자유로운 협의체 구성은 가능할 수 있지만 과거 사례로 봤을 때 이는 사적인 이익을 위해 쉽게 깨지기도 하기 때문에 과연 실효성이 있는가 의문이라는 의견이었다. 정책기관의 개입에 대해서는 보편적 시청권 자체가 공적 영역이기 때문에 당연히 정부의 개입은 가능하다는 입장과 정부가 사업자들의 사업 영역에 관여할 필요성은 없어보인다는 의견이 나뉘었다. 또한,

공동 협상을 진행한다면 이것이 국제사회에서 담합으로 비춰지지 않을 수 있는 장치가 필요하다는 의견도 있었다.

보편적 시청권 협의체를 구성할 수는 있습니다만, 실효성은 없을 것이라 생각합니다. 지상파 재송신 협의체가 대표적인 사례입니다. 그러나, 사적인 영역에 정책기관이 관여한다는 이유는 타당성이 없습니다. 보편적 시청권 제도 자체가 공적인 방송 제도이고, 보편적 시청권을 구현하기 위한 차원에서라면 정책 개입이 필요할 수 있기 때문입니다. 보편적 시청권 협의체를 구성한다면, 협의체 내 들어와야 하는 사업자 범위나 협의체의 논의가 실질적인 의미를 가질 수 있도록 하는 방안에 대해 고민할 필요가 있습니다(#a-1, 언론학 교수).

우선 공동구매가 국제시장에서 허용되는지, 불이익은 없는지 여부가 확인되어야 할 것 같고, 허용되며 불이익이 없다면 이에 호의적인 방송사업자들이 자율적인 협의체를 구성해도 좋을리라 생각합니다. 이 과정에 정책기관이 굳이 관여할 필요는 느껴지지 않습니다(#a-7, 언론학 교수).

미디어 산업 전문가들은 대다수가 사업자의 영역에서 정부가 관여하여 이를 주도하는 것의 실효성에 대해서 부정적 입장인 것으로 나타났다. 다만, 공동구매를 위한 협의라면 이는 공적 사회적 논의 대상이기 때문에 정책기관의 관여가 필요할 수 있겠지만 보편적 시청권이라는 공적 사회적 논의 대상을 시장 영역의 주체와 함께, 공적 방식과 시장 방식의 혼용으로 풀어가야 하기 때문에 어려움이 있을 것이라는 주장도 있었다. 소수의 의견으로는 사업자들의 이해관계에만 맡기면 보편적 시청권 제도의 의미가 퇴색될 수 있기 때문에 적절한 여론 형성이나 관여는 필요하다는 의견이 있었다.

보편적 시청권 제도가 공적인 영역의 부분이기 때문에 사업자의 이익 측면으로 다루기 어려운 부분이 있는 것은 사실이다. 그러나 일부에서 제기한 것처럼 시장의 영역도 분명히 존재하기 때문에 이를 구분하여 해결할 수 있는 정책을 찾아가는 것이 필요해 보인다.

공동구매 협의체, 재판매 위한 협의체는 서로 다른 성격이며, 시장에서 해결할 수 있

는 문제에 정부가 개입하지 말아야 할 것 입니다. 시장 경쟁 논리로부터 취약 계층에 대한 보호를 위한 보편적 시청권 제도를 시장 방식의 혼용을 통해 해결하기는 어렵다는 말씀을 드립니다(#b-4, 방송사업자 정책).

방송사업자들의 이해관계에만 맡긴다면 보편적 시청권제도의 의미는 퇴색될 것입니다. 과열경쟁을 피하고 결과적으로 국부의 유출을 막는다는 차원에서 국민적 공감대가 조성되도록 여론을 유도한다면 방송사업자들도 자신들만의 이익을 위해 불필요한 경쟁을 고집하기 어려울 것입니다(#b-7, 방송사업자 스포츠국).

미디어 유관기관 전문가들은 모두가 사업자의 협상 영역에 정부의 개입이 실효성이 없을 것으로 보고 있었다. 유일한 방법이 협의체일 수 있는데 이것이 다른 사적 영역의 협의체와 같이 유명무실해 질 수 있기 때문에 어려운 문제라는 것이다. 국민관심행사 목록에 대해서 고민을 해야 한다는 의견이 있었는데, 지금처럼 누구나 독점하고 싶은 킬러 콘텐츠가 아니라 누구도 사려 하지 않는 국민에게 꼭 필요한 행사 등이 목록에 들어간다면 이에 대한 협의체가 구성되어 논의를 할 수도 있다고 인식하고 있었다.

사적인 영역에 대한 관여라는 점에 대해서는 동의합니다만, 이 경우 사실 보편적 시청권에 관한 논의를 계속 이어가기가 어렵습니다. 그런 의미에서 어쩔 수 없는 측면이 존재합니다. 또한, 협의체가 그나마 대안이긴 합니다만, 협의체가 실효성이 없다면, 사실 다른 대안은 거의 부재하다고 생각합니다(#c-3, 기관 연구원).

사업자들과 거의 동일한 의견입니다. 다만, 제가 오히려 걱정하는 것은 국민관심행사의 목록입니다. 이 목록이 현재와 같이 누구나 한번쯤은 독점하고 싶은 킬러콘텐츠가 아니라 누구도 사오려고 하지 않는데, 사회적 합의에 의해서 모든 국민들에게 꼭 필요한 행사라고 생각되는 방식으로 목록이 정해진다면 정부와 사업자가 협의체가 필요할 수도 있습니다(#c-5, 기관 연구원).

미디어 전문 변호사들도 실효성 측면에서 의문을 보였다. 특히 국민관심행사 스포츠의

경우, 사업자 주체, 시기 등에 따라 협상력이 달라지기 때문에 일률적으로 정하기 어렵고, 중복 송출 문제도 인기 있는 종목 중계를 모두 원하기 때문에 어려울 것이라는 것이다 다만 공적 영역이라는 측면에서 필요하다면 관여할 수 있겠지만 사실 이런 정부의 관여가 큰 도움이 될 것 같지는 않다고 언급하고 있다.

실효성이 없고 관이 지나치게 관여한다는 의견에 일부 동의합니다. 다만 보편적 시청권이 법에 명시된 시청자들의 권리이기 때문에 중계권 취득이 온전히 사적 영역이라고 보기는 어렵습니다. 필요하다면 정책기관이 관여할 수는 있지만 작금의 관여는 실효성이 없어 보이고 불필요한 관의 간섭으로 보여질 수 있을것 같습니다(#d-2, 미디어 전문 변호사).

공동구매 시도나 사업자 간 재판매를 위한 정부 주도 협의체의 경우, 그 성격을 명확히 하고 실효성 있는 방안을 찾는 것이 중요해 보인다. 공동구매의 경우에는 공적인 영역에서 시도할 수 있지만 결국 국제간 거래 환경을 파악해야 하고, 이후, 재판매의 경우에는 사업자의 사업 영역이기 때문에 정부가 쉽게 개입하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 사안에 대한 세부적 구분을 시도하고 이에 따라 협의체 구성, 정책 및 제도 신설 등 방안을 고민해야 할 것이다.

다음으로는 보편적 시청권 대상 사업자로 인터넷과 통신 매체를 포함시켜야 하는가에 대한 질문을 시행했다. 학계 전문가들은 대다수가 방송법에 적용을 받는 매체도 아니고, 아직 통신이 '보편적'이라는 책무를 수행할 수 있을 여건이 되지 않기 때문에 포함되기 어렵다고 주장하고 있었다. 다만 앞으로 미디어 환경의 변화에 따라 보편성을 더 넓히기 위해서 중계권을 확보한 사업자가 통신 매체에 합리적인 대가를 받고 재판매할 수 있도록 유도하는 정책 등은 필요하다고 판단하고 있었다.

인터넷등의 통신매체를 국민모두가 방송과 동일한 수준으로 접근이 가능하다는 전제가 성립되는 경우에는 인터넷등도 대상사업자로 포함시킬 수 있다고 판단됩니다. 현재는 그러한 수준에 이르지 못하고 있으므로 인터넷과 통신매체를 보편적시청권 대

상 사업자에 포함시키는 것은 바람직하지 않다고 판단됩니다(#a-4, 법학 교수).

포털과 OTT는 방송법의 적용을 받는 방송사업자가 아니기 때문에, 보편적 시청권 대상 사업자로 포섭하기는 힘들다고 생각합니다. 다만, 보편적 시청권의 도달률을 확보한 사업자가 포털과 OTT에 합리적인 대가를 받고 재판매할 수 있도록 유도하는 방안을 검토할 필요가 있습니다(#a-9, 언론학 교수).

미디어 산업 전문가들 역시 학계 전문가들과 유사하게 보편적 서비스 대상을 확대하는 것에는 신중을 기해야 한다고 하고 있다. 특히 방송사업자로 규정하지 않은 통신 사업자를 참여시킬 경우, 해외 사업자의 문제도 해결해야 하는 등 논의해야 할 점이 많고, 현행 법상에서도 어려움이 있기 때문에 심도 깊은 논의가 있어야 한다고 주장한다.

통신 분야의 경우 보편적 서비스와 역무에 대한 부분이 있는데 이와 별개로 방송법상의 보편적 시청권의 대상 사업자로 인터넷과 통신매체를 포함시킬 실익이 있는지 분명치 않습니다. 다만 분명한 것은 보편적 시청권 제도 중 법적 지정 대상은 최소한에 그치는 것이 바람직하다는 것입니다. 보편적 시청권에 결부된 손실 보상의 공적 부담 문제는 사실 언제든 결부될 수밖에 없는데 보편적 시청권 사업자의 범위를 넓히는 것에는 신중을 기해야 한다고 봅니다(#b-4, 방송사업자 정책).

미디어 유관기관 전문가들도 보편적 시청권 대상의 확대에 대해서는 우려를 표하고 있다. 특히나 최근 미디어 시장은 다양한 채널이 확대되는 추세이고, 개성있는 콘텐츠가 증가하고 있다. 이런 시장에 보편적 시청권 확보 매체를 증가시킨다면 시대의 흐름과 다르게 획일화 문제를 가져올 수도 있기 때문에 이에 대해서는 충분한 검토가 필요하다는 것이다. 소수의 의견으로는 보편적 시청권의 취지를 고려할 때 레거시 미디어에 기초한 가구 도달률 보다 현재 보편화 된 미디어를 통한 도달률을 고려할 필요가 있다는 주장과 함께 대상 사업자로 인터넷과 통신 매체의 포함을 고려해볼 수 있다고 한 것도 있다.

보편적 시청권 대상 사업자(독점적 중계권을 구입한 사업자로부터 중계할 수 있는 권리를 사거나 얻은 자)의 리스트를 확대할 필요는 없다고 생각합니다. 그 이유는 첫째, 중계권을 독점 계약한 사업자의 자율적 비즈니스 기능에 정부가 너무 개입하는 것이며, 둘째, 국민관심행사가 너무 많은 채널과 매체를 통해서 제공되는 것이 다양성과 개성이 강조되는 최근의 문화추세로 볼 때 또다른 획일화의 문제를 발생하고 있기 때문입니다(#c-5, 기관 연구원).

마지막으로 미디어 전문 변호사들의 경우, 일관되게 통신매체의 포함에 대해서는 반대하고 있는 것으로 나타났다. 대회 주체와의 개별 협상 주체를 늘리는 것은 장점이 없으며, 포털 및 OTT는 노년층을 포함시키기 어렵기 때문에 전 연령층에게 혜택이 가게 하기 어렵다는 것이다.

포털과 OTT 사업자를 보편적 시청권 대상 사업자로 포함시키는 것에 대부분은 우려의 인식이 있는 것으로 나타났다. 첫 번째로 법적인 문제가 있어 이를 개선해야 하며, 두 번째로 통신이 가지고 있는 보편성이 아직 부족하다는 측면이 있다는 것이다. 세 번째로는 이들을 포함시킬때의 실익 여부가 불투명 할 때 무조건 대상 사업자를 늘리는 것이 국민에게 도움이 되지 않을 수 있다는 것이다. 따라서 보편적 시청권 대상 사업자 확대는 보다 충분한 논의가 있어야 할 것이다.

전문가 인터뷰를 마무리하며, 종합적으로 보편적 시청권 제도에 관한 자유로운 의견을 물어보았다. 학계 전문가들은 현행법의 모호한 부분이 보편적 시청권에 대한 논란을 키우고 있다고 지적했다. 현 규정에 따르면 90% 이상의 가시청 가구 도달률을 확보한 사업자인 모든 보편적 시청권 획득이 가능하고, 이를 재판매 하지 않고 독점 중계를 한다고 해서 이것이 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매를 거부하거나 지연시키는 행위로 판단하기 어렵다는 것이다. 이는 유료방송 가입률이 100%를 상회하는 한국의 특수한 상황 때문이기도 하지만 여러 가지 구분 없이 규정되어진 법상의 문제이기도 하다는 것이 학계 전문가의 주장이다. 앞으로 보편적 시청권을 방송사업자 간 경쟁 및 공정거래 차원으로 볼 것인지 전기통신사업법에서의 보편적 의무 개념으로 볼 것인지 논의가 필요할 것이며, 이런 방향을 정했을 때 제도 개선 방향이 형성될 것이라고 주장하고 있었다.

현행법상 보편적 시청권 규정에 따르면, 90% 이상의 가시청 가구 도달률을 확보한 사업자에 대해서는 사후적으로 경쟁 관련 금지행위를 하지 않는 이상 불법적 행위를 한 것이 아니기 때문에 규제를 적용하기 어렵습니다. 그리고, JTBC가 자신의 사업적 판단에 따라 손해를 감수하고서라도 재판매를 하지 않고 독점 중계할 경우 이것이 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매를 거부하거나 지연시키는 행위라고 판단하기도 어렵습니다. 이는 유료방송 가입률 100%를 상회하는 한국의 특수한 상황 때문이기도 하고(즉, '무료로' 혹은 '추가적인 비용 지불없이'라는 단서 조항 없이 가시청가구 비율만으로 보편적 시청권을 규정하고 있기 때문에), 시청자의 권리로서 보편적 시청권과 사업자의 의무로서 보편적 서비스를 구분하고 있지 않은 현행법제의 한계 때문이기도 하다고 생각합니다(#a-1, 언론학 교수).

방송을 둘러싼 환경이 급속히 변화하고 있으며, 이러한 점을 고려할 때 보편적 시청권의 내용 및 역할에도 많은 변화가 예상됩니다. 미래를 정확하게 예측하기 어려운 현실이라는 점을 고려하여, 보다 유연한 규제방식을 선택하여 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있습니다(#a-4, 법학 교수).

미디어 산업 전문가들은 보편적 시청권 제도의 전반적 재논의가 필요한 시점이라고 하고 있었다. 국민관심행사에 스포츠 경기만을 포함할 것이 아니라 필수적으로 중계해야 하는 국민관심 행사에 대한 논의가 있어야 할 것이며, 법적으로 보호해야 할 대상과 범주 설정을 위한 고민이 있어야 한다는 것이다. 더 나아가서는 보편적 시청권 제도 개선 뿐 아니라 방송, 미디어, 스포츠 산업 활성화와 진흥에 대한 고민을 통해 시청자 중심의 제도 개선이 있어야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

국민관심행사에 스포츠 경기만을 포함하고 있는 것은 현행 법 취지를 온전히 반영하지 못한 것으로 보이며, 사실상 필수적으로 중계해야 하는 국민관심행사 지정에 대한 논의가 이루어지거나, 중계권 관련 논의에만 국한할 것이라면 국민관심스포츠행사로

용어를 변경하는 것이 차라리 바람직할 것으로 보입니다(#b-2, 방송사업자 정책).

너무 기득권에 있는 방송사 중심으로 제도를 만들고 개정하고 있는 부분은 개정되어야 합니다. 그리고 무엇보다 '보편적 시청권 제도 개선'에 방점을 두지 말고 방송·미디어·스포츠 산업 활성화와 진흥에 대한 고민을 하고 이에 대한 최소한의 규제와 국민을 위한 제도를 마련하는 것이 타당하다고 생각합니다(#b-6, 방송사업자 정책).

한편, 미디어 유관기관 전문가들은 보편적 시청권 제도의 개선이 필요하지만 국민관심행사의 기준과 범위는 시대 변화에 맞도록 그 주기를 짧게 해서 논의를 계속해 나가야 한다고 하고 있다. 또한, 그 범주도 지나치게 크게 할 것이 아니라 좁힐 필요성도 있다고 판단하고 있었다. 그 외에도 이제는 보편성 보다는 취약 계층이 정보를 취득할 때 불편함이 없도록 하는 것이 중요하다는 의견도 가지고 있는 것으로 나타났다.

국민관심행사의 보편적 시청권 제도의 핵심은 제가 생각하기로는 보편성에 방점을 두기보다는 취약계층에 방점을 두어야 한다고 생각합니다. 또한, 국민관심행사의 목록은 반드시 제검토되어야 합니다. 물론, 주요국의 경우에도 스포츠 경기가 목록의 대부분을 차지하고 있기는 하지만, 스포츠 경기가 아닌 국민관심행사 목록의 개발과 함께 스포츠 경기라고 하더라도 너무 국가대표 위주의 경기가 많습니다(#c-5, 기관 연구원).

마지막으로 미디어 전문 변호사들은 보편적 시청권이라는 제도는 지속적으로 조사해서 고지해야 하는 부분이 있는데 정책당국이 보다 명확한 관리 체계를 갖추고 있어야 한다는 의견을 표명하고 있었다. 따라서 공영방송 등 의무 사업자를 지정하고 이를 국민에게 전달할 수 있도록 해야 한다고 주장하고 있었다.

보편적 시청권은 국민관심 행사에 대한 시청자의 권리를 보장한다는 명분하에 방송

통신위원회가 방송사업자들의 갈등을 조정하기 위한 법적 근거를 마련해 놓은 듯한 규정처럼 보이기도 합니다. 초기 입법 당시 보편적 시청권 조항이 보편적 시청권 관련 문제를 잘 해결할 수 있도록 정교하게 제정되지 못해 SBS 중계권 사건을 위시하여 그 기능을 제대로 감당하지 못하고 있는 것 같아 보입니다. 공영방송인 EBS가 교육을 담당하고, KBS가 재난방송을 담당하듯, 국민이 꼭 보고 싶고 보아야 할 국민관심행사라면 국가 기관방송에서 반드시 중계해야 할 의무가 있다고 보여집니다(#d-2 미디어 전문 변호사).

## 5. 소결

국민관심행사의 보편적 시청권에 대해 학계, 미디어 산업, 미디어 유관기관, 미디어 전문 변호사들을 대상으로 심층인터뷰를 실시했다. 그 결과, 보편적 시청권 제도를 시대의 흐름에 맞게 변화시켜야 한다는 것에 모두 동의하고 있는 것으로 나타났다. 특히 보편적 시청권 제도의 근본적 정책 방향부터 다시 설정할 필요성이 있다는 것이 공통적 의견이다.

전문가들의 대부분은 앞으로 미디어가 더욱 산업화 될 것이기 때문에 보편적 시청권이 필요하다는데 동의하고 있지만 현재 같은 방식의 유지는 어렵다고 지적했다. 보편적 시청권의 목적이 변화하는 미디어 환경에서 소외되는 계층이 없이 봐야하는 콘텐츠를 제공해 줄 수 있는 공적 영역의 확보를 위한 것이냐, 아니면 국제 스포츠 경기를 대상으로 할 것이냐에 따라 정책은 달라질 것이며, 일부 스포츠 중계만을 위한 것이라면 현재 제도도 폐지하는 것이 타당하다는 의견도 있었다. 그러나 결국 시청자 복지 차원의 문제로 접근한다면 현행법처럼 기준이 모호한 형태가 아니라 세부적인 형태의 기준을 형성해야 하며, 국민관심행사의 목록도 지속적인 조사를 통해 관리해야 한다고 하고 있다. 결국 한 번 정해서 오랫동안 추진하는 정책이 아니라 정기적으로 현황을 반영해서 변화를 주어야 하는 정책이라는 것이다.

특히나 중계권 확보나 방송사 수익 측면도 이를 공적으로 볼 것이냐 사적 영역으로 볼 것이냐의 문제로 나뉜다. 보편적 시청권이 공적 영역이라면 중계권 확보부터 공영방송이나 지상파방송 등이 이를 수행하도록 의무로 부과해야 하며, 수익 창출이 되지 않는다면

이를 보완할 수 있는 장치 마련도 필요하다. 그러나 이것을 사적 영역으로 취급한다면 다양한 수익 창출 방법을 사업자 스스로 개발해야 하고, 이들이 중계권 확보를 위한 경쟁을 한다면 이는 사적인 영역으로 두어야 할 것이다. 시청자들이 꼭 봐야할 국민관심행사를 못 볼 우려가 있거나 지나친 경쟁으로 인한 국부 유출 우려를 한다면 이에 대해서도 정책적인 보완을 해야 할 것이다. 전문가들의 의견 중에서는 중계권을 획득하는 과정은 공적인 영역으로 둘 수 있고, 이를 획득한 후 사업자들 간의 재판매 관계는 사적 영역일 수 있기 때문에 영역의 구분이 필요하다는 주장도 있다. 이렇게 보편적 시청권을 위한 중계권 확보와 이를 운영할 수익적 측면의 개선을 위해서라도 정책의 세부적 방안이 필요해 보인다.

종합적으로 국민관심행사의 보편적 시청권은 큰 틀에서 재논의할 필요성이 있다. 현재 법 체계를 유지하면서 내부적 협의를 통해 성과를 거둘 수 있는 시기는 지났다. 미디어 환경 변화는 방송사업자의 산업적 위치, 시청자들의 이용행태를 변하게 했다. 따라서 현행 법 체계를 벗어나 새로운 체계의 정책 방안이 모색되어야 할 것이다. 현재 법 체계 속에서 협의체를 통해 중계권료를 조정하고, 재판매 방안을 확보하는 방식은 어려웠지만 새로운 형태의 제도에 대한 논의는 사업자들과 전문가들 모두가 가능할 것으로 보인다. 사적인 영역과 공적인 영역을 엄밀히 구분하고, 공적 영역을 수행하는 의무를 일부 사업자가 행해야 하며, 이를 잘 수행할 수 있는 기반을 마련해주어야 한다. 그 외의 방송사업자들은 산업 활성화를 위한 기반 마련이 될 수 있도록 진흥해야 할 것이다.

## 제 4장 합리적인 중계권료 수준의 추정

방송은 공공재의 일종으로, 공익성, 공공성을 실현하는 역할을 담당한다. 즉, 방송 콘텐츠를 국민들에게 적절한 가격(무료 포함)에 제공함으로써 후생 또는 편익을 제공하는 역할을 한다고 볼 수 있겠다. 정부가 방송사들로 하여금 국제 저명 스포츠 경기에 대하여 국민의 시청권을 보장하도록 강제하는 것도 대국민 후생효과를 창출하기 위한 목적이 가장 크다.

국제올림픽위원회(International Olympic Committee, 이하 IOC)가 주도하는 동하계 올림픽이나 국제축구연맹(Federation Internationale de Football Association, 이하 FIFA)이 주도하는 월드컵 경기 등 세계적인 스포츠 행사에는 국민 대부분의 관심이 집중될 뿐 아니라, 전 세계인이 참여하는 축제로 치러진다. 또한 근래에는 우리나라가 발전함에 따라 선수팀이 좋은 성과를 거두는 경우도 많아졌기 때문에, 관심도는 더욱 높아지고 있다. 그런데 세계 곳곳에서 개최되는 까닭에 소수의 현장 관람자를 제외한 대부분의 국민들은 TV 방송을 통해 경기를 접하게 된다. 그리고 경기 참여감과 현장감, 결과에 대한 궁금증 등으로 인해 실시간(live) 중계의 가치는 더욱 높다. 그러므로 중계권료를 설정할 때 대국민 후생효과를 추정하고, 이를 기준으로 논의를 진행할 필요가 있다.

방송사들이 국내외 유명 스포츠의 중계를 시행하는 데에는 경제적인 유인도 존재한다. 스포츠 중계를 통하여 시청률을 올릴 수 있고, 이는 광고수익의 증대와 연결된다(김원제, 2005). 그런데 중계권료가 빠르게 상승하면서 국내 방송광고 시장이 위축되고 있는 방송사들의 부담이 증가하고 있다. 또한 국가적으로도 불필요한 외화 낭비와 국부 유출로 이어질 우려가 크다.

우려를 더욱 증폭시키는 것은 신생 방송사업자의 경우 적자를 감수하더라도 브랜드 이미지(brand image) 강화를 위해 독자적으로 중계권을 협상하고 구매를 추진할 유인이 있다는 점이다. 실제 지상파 방송의 후발주자인 SBS는 사업 초기에 방송사 컨소시엄인 '코리아폴'에서 이탈하여 독점적으로 중계방송권을 구매한 사례가 있다. SBS는 2006년 6월에 자회사인 'SBS International'을 통하여 IOC로부터 2010~2016년 사이의 동·하계올림픽 4개 대회 중계방송권을 코리아폴 제안액보다 950만 달러가 비싼 7,250만 달러에 단독으로 구

매한 사례가 있다. 그리고 같은 해 8월에도 FIFA으로부터 2010년 및 2014년 월드컵 2개 대회에 대한 독점 중계방송권을 1억 4천만 달러에 구매하였다. 그 결과 2010년 밴쿠버 하계 올림픽과 2010년 남아프리카공화국 월드컵 경기는 SBS가 단독으로 중계하였다. 이후에도 종합편성채널사용사업자(Program Provider)인 JTBC가 2026-2032년 사이에 개최될 4회의 동·하계 올림픽대회 중계권을 단독으로 확보하였다. IOC나 FIFA도 컨소시엄보다는 가격 협상에 유리한 개별계약을 선호하는 입장으로 알려지고 있다.

또한 멀티미디어 문화가 확산되면서 인터넷 등 뉴미디어를 통한 시청이 늘어남에 따라 방송중계권을 생중계권, 녹화방송권, 하이라이트 방송권, 인터넷 전송권, 뉴스 방송권 등으로 세분화하여 판매함으로써 수익확대를 추구하고 있다. FIFA는 2006년 독일 월드컵부터 인터넷과 모바일 중계권의 계약을 별도로 체결하고 있다(김원제·조항민·정세일, 2010). IOC도 2008년 베이징 올림픽부터 인터넷 중계권을 따로 판매하고 있다(박천일·주정민·하주용·이미나, 2014.11). 이러한 변화는 궁극적으로 중계권료 지불금액의 총합을 늘릴 것으로 우려된다.

국제적인 스포츠 행사에 대한 방송중계권은 시청자들의 높은 인기에 힘입어 수요는 많고 공급은 독점적(monopoly)인 비대칭 시장으로 여겨진다. 그러나 방송사들이 컨소시엄을 형성하여 공동대응을 함으로써 수요독점(monopsony) 상황을 만들 수 있다. 이는 스포츠 중계권이 경기 기간이 지나면 그 가치가 빠르게 소멸하는 휘발성(volatility)이 큰 재화이기 때문이다. 또한 미디어 시장의 양면시장적인 특성이 시청자와의 접촉점을 확보한 방송사업자들에 대한 콘텐츠 공급자의 협상력을 제한할 가능성도 있기 때문이다.

그러므로 중계권료 인상 추세에 대응하기 위하여 합리적인 중계권료 수준을 연구할 필요가 있다. 이를 IOC나 FIFA에 합리적인 근거와 함께 제안할 수 있다면, 국내 방송사업자들의 협상력을 높여주고, 합당한 논의의 출발점을 제공하여 협상의 효율성을 높여 줄 수 있을 것이다.

본 장에서는 우선 동하계 올림픽과 월드컵 경기를 대상으로 방송중계권료 증가 추세를 추정한다. 이를 통하여 중계권료 수준의 증가에 대한 이해를 높이고, 합리적인 중계권료 수준을 도출할 필요성을 확인할 수 있다. 다음으로는 해당 스포츠 경기대회의 TV 중계가 창출할 대국민 후생효과를 추정하고, 이를 토대로 합리적인 중계권료 수준을 제안한다).

## 제 1 절 국제 체육 경기대회의 중계권료 전망

중계권료의 증가 추세를 합리적으로 전망하는 작업은 과거의 실적을 파악하는 것으로부터 시작할 필요가 있다. <표 4-1>과 <표 4-2>에는 동하계 올림픽 경기와 월드컵 경기에 지불한 중계권료의 실적을 보여주고 있다. 본 절에서는 중계권료 전망을 위해 Box-Jenkins에 의해 제안된 ARIAM(Autoregressive Integrated Moving Average) 모형과 지수평활법(Exponential Smoothing)을 이용하였다.

<표 4-1> 역대 동·하계 올림픽 중계권료 현황

개최연도	개최지	중계권료 (명목, 만US\$)	비고
1988	서울	345	한국 개최
1990	알베르빌	15.6	
1992	바르셀로나	750	
1994	릴레함메르	16	
1996	애틀랜타	975	
1998	나가노	55	
2000	시드니	1,375	
2002	솔트레이크시티	75	
2004	아테네	1,550	
2006	토리노	90	
2008	베이징	1,750	
2010	밴쿠버	200	SBS 단독중계
2012	런던	3,100	
2014	소치	250	
2016	리우	3,700	
2018	평창	3,200	한국 개최
2020	도쿄	4,800	
2022	베이징	1,000	
2024	파리	7,000	

※출처 : 방송통신위원회 내부자료

- 2) 합리적인 방송중계권료 추정에는 회계적인 자료를 이용한 BC(benefit-cost)분석, 회귀모형을 이용한 결정요인 분석 등이 가능하다. 그러나 4년 단위로 관련 데이터가 생성되는 국제경기의 특성상 확보 가능한 시계열 자료의 한계가 명확하다. 실제 1986~1988년 이후부터 자료가 가용한 상황인데, 미리 지불한 미래의 중계권료 자료까지 모두 사용하여도 각 경기별로 최대 11개의 시계열 자료를 얻을 수 있을 뿐이다. 그러므로 대국민 후생효과 추정을 주요 연구방법론으로 채택하였다.

<표 4-2> 역대 월드컵 중계권료 현황

개최연도	개최지	중계권료 (만US\$)	비고
1986	멕시코	23	
1990	이탈리아	72.5	
1994	미국	124.5	
1998	프랑스	226	
2002	한국·일본	3,500	한국 공동 개최
2006	독일	2,500	
2010	남아공	7,000	SBS 단독중계
2014	브라질	7,500	
2018	러시아	9,500	
2022	카타르	10,300	

※출처 : 방송통신위원회 내부자료

### 1. 하계 올림픽 경기 중계권료 전망

<표 4-3>에는 우리나라가 하계 올림픽 경기의 중계권료로 지불한 금액에 2015년 기준 미국의 GDP 디플레이터를 반영한 실질 금액을 보여준다.

<표 4-3> 하계 올림픽 중계권료(2015년 기준 실질)

연도	개최지	중계권료 실질(만US\$)*	미국 GDP deflator(2015=100)**
1988	서울	612.14	56.4
1992	바르셀로나	1,167.35	64.2
1996	애틀랜타	1,396.07	69.8
2000	시드니	1,845.40	74.5
2004	아테네	1,915.81	80.9
2008	베이징	1,944.96	90.0
2012	런던	3,248.45	95.4
2016	리우	3,659.98	101.1
2020	도쿄	4,552.10	105.4***
2024	파리	6,638.47	105.4***

\* 2015년 기준

\*\* the world bank <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.ZS?locations=US>

\*\*\* 2020년과 2024년의 디플레이터는 아직 없어서, 2018년의 디플레이터를 적용함

### 가. ARIMA 모형<sup>3)</sup>

#### 1) 시계열 자료의 안정성 식별(identification)

시계열자료는 확률과정(stochastic process) 혹은 임의과정(random process)에 의해 만들어진다. 시계열 자료의 분석에 앞서 자료가 안정적인 확률과정인지에 대한 검토가 반드시 필요하다. 확률과정의 평균과 분산이 일정하고, 두 시점간의 공분산 값이 계산되는 실제 시간에 의존하는 것이 아니라, 두 시점간의 거리 혹은 시차에만 의존한다면 그 확률과정은 안정적(stationary)<sup>4)</sup>이라 할 수 있다(Gujarati, 1995). 이를 만족하는 확률적 시계열  $Y_t$ 의 성격을 수식으로 표현하면 식(1)과 같다.

$$\text{평 균 : } E(Y_t) = \mu \quad (1)$$

$$\text{분 산 : } \text{var}(Y_t) = E(Y_t - \mu)^2 = \sigma^2$$

$$\text{공분산 : } \gamma_k = E[(Y_t - \mu)(Y_{t+k} - \mu)]$$

그러므로 시계열 자료가 추세적으로 증가 혹은 감소(평균변화)하거나, 분산의 크기가 확연히 달라지는 모습이 나타나면 그 시계열은 불안정하다. [그림4.1]에 나타난 하계올림픽 방송중계권료 추이를 살펴보면, 데이터의 부족으로 인해 분산의 불균일 여부까지는 확인이 어렵지만 우상향하는 추세가 확연하다. 평균의 균일성을 만족하지 못하는 것이 확인되므로 안정적인 시계열 자료가 아닐 가능성이 높다.

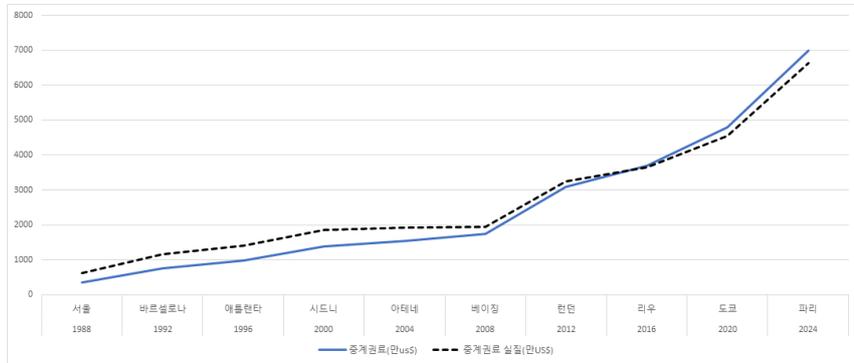
객관적으로 시계열의 안정성을 식별(identification)하는 방법은 크게 상관함수를 이용한 방법과, 단위근 검증(unit root test) 등 두 가지가 주로 사용된다. 본 연구에서는 이 중에서 상관함수를 이용하여 안정성을 검증한다.

---

3) ARIMA 모형에 대한 설명은 이종원(2009), 정동빈·원태연(2003) 등을 참고하였다.

4) 엄격히는 약 안정성(Weak Stationarity)을 의미한다.

[그림 4-1] 하계 올림픽 중계권료 추이(만 US\$)



식별을 위해서 자기상관함수(Autocorrelation Function, 이하 ACF)와 편자기상관함수(Partial Autocorrelation Function, 이하 PACF), 그리고 각각의 상관도표를 활용한다.  $k$ 의 시차를 갖는 ACF는 식(2)와 같이 정의된다. 확률과정이 실현된 표본만을 가지고 있기 때문에 단지 표본자기상관함수,  $\hat{\rho}_k$  을 계산할 수 있다.

$$\rho_k = \frac{\gamma_k}{\gamma_0} = \frac{k\text{시차를가}\text{는공분산}}{\text{분산}}, \text{ 단 } k=0 \text{ 이면 } \rho_0 = 1 \quad (2)$$

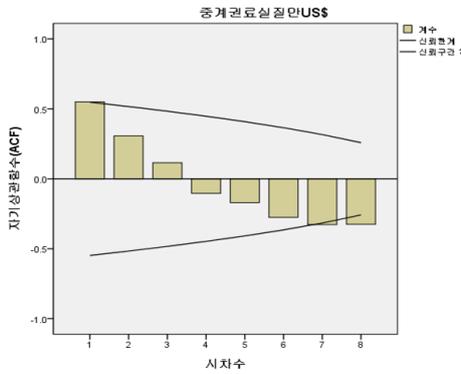
편자기상관은 순서쌍( $Y_t, Y_{t+k}$ ) 사이에 위치하는 관측치들( $Y_{t+1}, \dots, Y_{t+k-1}$ )의 영향을 일정하게 묶어둔 상태에서  $Y_t$ 와  $Y_{t+k}$ 의 상관계수로 정의된다. 편자기상관함수( $\hat{\phi}_{kk}$ )는 주로 회귀분석이나 ACF 값을 이용하여 추정한다.

2015년 미국의 물가수준(US\$)으로 실질화된 중계권료에 대한 ACF 및 PACF가 [그림 4-2]과 [그림 4-3]에 나타나 있다. ACF는 1차에서 95% 신뢰구간<sup>5)</sup> 밖으로 조금 돌출해 있지만, 7차 이후부터 다시 바깥으로 돌출하는 등, 전체적으로 0으로 빠르게 수렴하지 않는 모습이다. 반면 PACF는 모두 0으로 수렴하고 있다. 그러므로 ACF 도표를 통해 불안정한 시

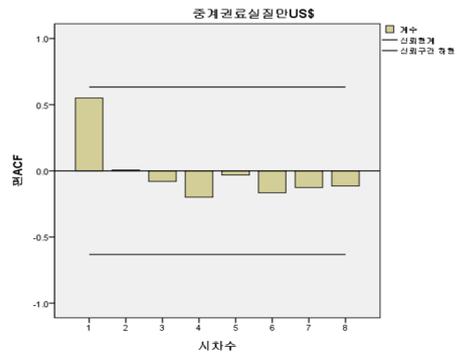
5)  $\hat{\rho}_k$ 의 95% 신뢰구간은  $\pm 1.96/\sqrt{n}$  이다(Bartlett, 1946). 여기서 n은 표본의 크기이다.

계열임을 추정할 수 있다.

[그림 4-2] 시계열의 자기상관도표

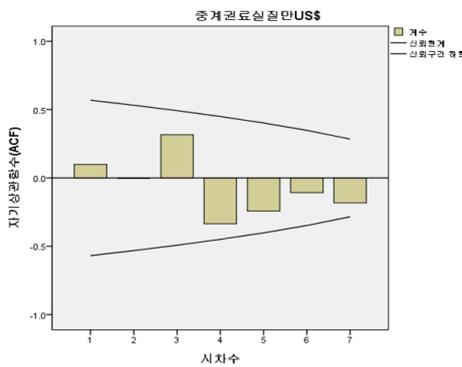


[그림 4-3] 시계열의 편자기상관도표

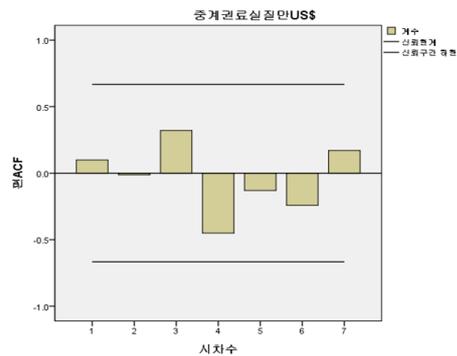


추세가 분명한 시계열 자료는 차분을 하면 안정적으로 바뀌는 경우가 많다. 그래서 1차 차분한 후에 재식별을 시도하였는데, 모든 상관계수가 95% 신뢰구간 안에서 0으로 수렴하였다([그림 4-4]와 [그림 4-5] 참조).

[그림 4-4] 1차 차분 후 자기상관도표



[그림 4-5] 1차 차분 후 편자기상관도표



## 2) 시계열 자료의 식별을 통한 분석 모형 선택

ARIMA 모형은 자기회귀(Autoregressive, 이하 AR) 과정과 이동평균(Moving Average, 이

하 MA) 과정, 그리고 적분 과정으로 구성된다. 우선,  $Y_t$ 를 다음 식(3)과 같이 모형화할 때  $Y_t$ 가 1차 자기회귀 또는 AR(1) 확률과정을 따른다고 부른다.

$$(Y_t - \delta) = \alpha_1(Y_{t-1} - \delta) + u_t \quad (3)$$

여기서  $t$ 는 시점,  $\delta$ 는  $Y_t$ 의 평균,  $u_t$ 는 평균이 0이고 분산이 0이면서 서로 상관관계가 없는 확률오차항(백색오차)이다. 모형이 의미하는 바는 시점  $t$ 에서의  $Y$ 예측치는 시점  $(t-1)$ 에서의  $Y$ 값의 일정비율( $=\alpha_1$ )과 시점  $t$ 에서의 확률적 충격 또는 교란의 합으로 이루어진다는 것이다. 확장하여 일반화하면 식(4)와 같이 표현할 수 있고, 이때  $Y_t$ 는  $p$ 차의 자기회귀 또는 AR( $p$ ) 과정을 따른다고 부른다. 모형에는 현재와 과거의  $Y$ 값 만이 포함되어 있고, 다른 설명변수는 포함되어 있지 않다. 이러한 의미에서 '자료가 스스로 말을 한다'라고 부른다.

$$(Y_t - \delta) = \alpha_1(Y_{t-1} - \delta) + \alpha_2(Y_{t-2} - \delta) + \dots + \alpha_p(Y_{t-p} - \delta) + u_t \quad (4)$$

한편,  $Y$ 를 식(5)와 같이 모형화하면,  $Y$ 가 1차의 이동평균 또는 MA(1) 과정을 따른다고 한다.

$$Y_t = \mu + \beta_0 u_t + \beta_1 u_{t-1} \quad (5)$$

여기에서  $\mu$ 는 상수이고,  $u$ 는 백색잡음, 즉 확률적 오차항이다. 즉, 시점  $t$ 에서의  $Y$ 값은 상수와 현재 및 과거 오차항의 이동평균의 합과 같다. 이를 식(6)과 같이 일반화할 수 있는데, MA( $q$ ) 과정이라 부른다. 요약하면 이동평균 과정은 단순히 백색잡음 오차항의 선형결합이다.

$$Y_t = \mu + \beta_0 u_t + \beta_1 u_{t-1} + \beta_2 u_{t-2} + \dots + \beta_q u_{t-q} \quad (6)$$

만약  $Y$ 가 AR과 MA의 특성을 모두 지니면 자기회귀이동평균(Autoregressive and Moving Average : ARMA) 과정이라 부른다. 식(7)에는 1개의 자기회귀항과 1개의 이동평균항이 동시에 존재하므로 ARIMA(1,1)을 보여준다.

$$Y_t = \theta + \alpha_1 Y_{t-1} + \beta_0 u_t + \beta_1 u_{t-1} \quad (7)$$

여기서  $\theta$ 는 상수항이다. 대부분의 경제 시계열은 불안정하다. 이 경우에 시계열 데이터를 차분하면 안정적으로 변하는 경우가 대부분이다. 1차 차분 후에 안정적이 되는 시계열의 원 데이터를 1차 적분되어 있다고 부르며, I(1)으로 표시한다. 그리고 1차 차분된 안정화된 데이터를 I(0)으로 표시한다. 만약 시계열이 2차 차분 후에 안정적으로 바뀌면 원 데이터를 2차 적분되어 있다고 부르며, I(2)로 표시한다. 그리고 2차 차분 후의 안정적 시계열을 I(0)으로 표기한다. 그러므로 시계열이 I(d)이면 d차 차분 후 I(0)을 얻게 된다.

시계열을 안정적 시계열로 만들기 위해서 d번 차분하고 그 후 ARMA(p,q) 모형을 적용한다고 할 때, 원 시계열을 적분된 ARMA, 즉 ARIMA(p,d,q) 과정이라 부른다. 차분을 통해 얻은 안정된 시계열을 이용하면 분석 모형을 식별할 수 있다. 1차 차분으로 안정화된 시계열에 대한 [그림 4-4]와 [그림 4-5]의 도표에는 모든 ACF와 PACF가 신뢰구간 이내에 들어가 있고, 스파이크가 보이지 않는다. 그러므로 ARIMA(0, 1, 0) 모형을 적용하여 분석하였다.

### 3) ARIMA 모형의 추정(Estimation)

모형이 식별되면 추정을 수행한다. 그런데 모형이 MA 부분을 포함하면 MA의 계수가 비선형의 함수관계를 유발하므로 통상적인 OLS(Ordinary Least Square)를 적용할 수 없다. 그러므로 ARIMA 모형의 추정은 일반적으로 비선형최소자승법(Nonlinear Least Square)의 성격을 띤다. 또한 최우추정법(Maximum Likelihood Method)도 사용이 가능하다. 본 연구에서는 SPSS26을 이용하여 비조건적최소제곱법(Unconditional Least Square)을 사용하였다. 분석 결과 모형에 포함된 상수항은 유의수준 5%에서 유의한 것으로 나타났다(<표 4-4> 참조).

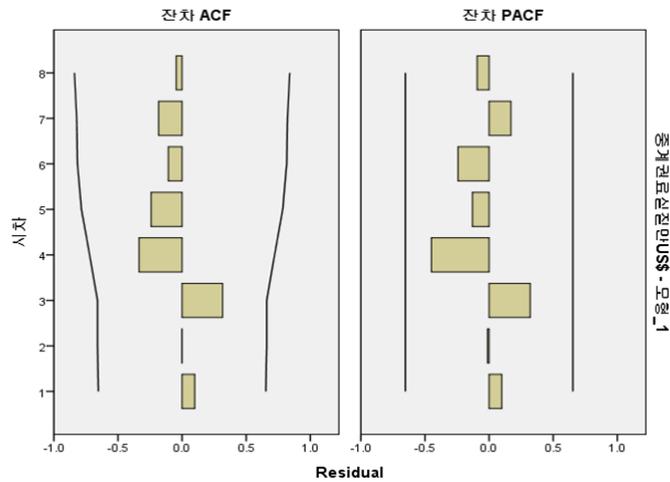
<표 4-4> ARIMA 모형의 모수

구분	추정값	t value	유의확률(P)
상수항( $\theta$ )	669.593	3.015	0.017

4) 진단(diagnostic checking)적 검증

가장 필수적인 검증은 모형으로부터 추정된 잔차(residual)가 백색잡음인지 확인해보는 것이다. [그림 4-6]에 보이는 바와 같이 ACF와 PACF 모두 신뢰구간 이내에 있고, 스파이크가 보이지 않는다. 그러므로 백색잡음으로 판단할 수 있다.

[그림 4-6] 잔차에 대한 ACF와 PACF



5) 예측(forecasting)

<표 4-5>에 나타난 바와 같이 2028년에는 10.1% 증가한 7,308만 달러의 중계권료를 지불할 것으로 예측되었고, 그 다음 경기인 2032년에는 약 9.2% 증가한 7,978만 달러의 중계

권료 지불이 예상된다.

<표 4-5> ARIMA 모델을 이용한 하계 올림픽 중계권료 예측\*

구분	2028	2032	2036	2040
중계권료 실질(만US\$)	7,308	7,978	8,647	9,317
증가율	10.1%	9.2%	8.4%	7.7%

\*2015년 미국 물가수준(\$) 기준

나. 지수평활법(Hyndman & Athanasopoulos, 2018)

1) 단순모형과 추세모형

과거 관측값의 가중평균(weighted average)을 이용하면 지수평활 예측치를 얻을 수 있다. 이 때 최근 관측값에 가장 높은 가중치가 적용되며, 시기가 오래될수록 가중치가 지수적으로 감소한다. 이 방법은 다양한 종류의 시계열에 대하여 신뢰할만한 예측이 가능한 장점을 지닌 것으로 인정받아, 많은 분야에서 활용되고 있다.

지수평활법 중에서 단순 지수평활(Simple Exponential Smoothing)은 추세나 계절성 패턴이 없는 데이터를 예측할 때 주로 사용된다. 식(8)과 같이 오래될수록 가중치가 지수적으로 감소하는 모형을 사용한다.

$$\hat{y}_{t+1} = \alpha y_t + \alpha(1-\alpha)y_{t-1} + \alpha(1-\alpha)^2 y_{t-2} + \alpha(1-\alpha)^3 y_{t-3} + \dots \quad (8)$$

여기서  $\alpha(0 \leq \alpha \leq 1)$ 는 평활 매개변수로서, 가중치가 감소하는 비율을 조절한다.  $y_t$ 는 t 시기의 관측치이며,  $\hat{y}_{t+1}$ 은 t+1 시기에 대한 예측치이다. 한편, Holt(1957)는 추세가 있는 데이터를 예측할 수 있도록 모형을 확장했다. 예측식에 더하여 수준과 추세에 관한 두 개의 평활식으로 구성된다.

예측식(forecast equation)  $\hat{y}_{t+h} = l_t + hb_t \quad (9)$

$$\begin{aligned} \text{수준 평활식(level equation)} \quad l_t &= \alpha y_t + (1-\alpha)(l_{t-1} + b_{t-1}) \\ \text{추세 평활식(trend equation)} \quad b_t &= \beta(l_t - l_{t-1}) + (1-\beta)b_{t-1} \end{aligned}$$

여기서  $l_t$ 는 t 기의 시계열의 수준 추정값,  $b_t$ 는 시계열의 추세(기울기) 추정값,  $\alpha(0 \leq \alpha \leq 1)$ 는 수준 매개변수,  $\beta(0 \leq \beta \leq 1)$ 는 추세 매개변수를 나타낸다. 식(8) 혹은 (9)의 추정은 잔차(residual)의 제곱합(SSE)을 최소화하는 방식으로 이루어진다.

## 2) 추정

식(9)를 이용하여 추정한 결과가 <표 4-6>에 나타나 있다. 추정작업은 SPSS26을 이용하였다. 2015년 미국의 물가수준(\$)을 기준으로 2028년에는 17.3% 증가한 7,785만 달러의 중계권료를 지불하게 될 것으로 전망된다. 그 다음 경기에는 다시 21.1% 증가한 9,428만 달러를 지불할 것으로 전망된다.

<표 4-6> 지수평활법을 이용한 하계 올림픽 중계권료 예측

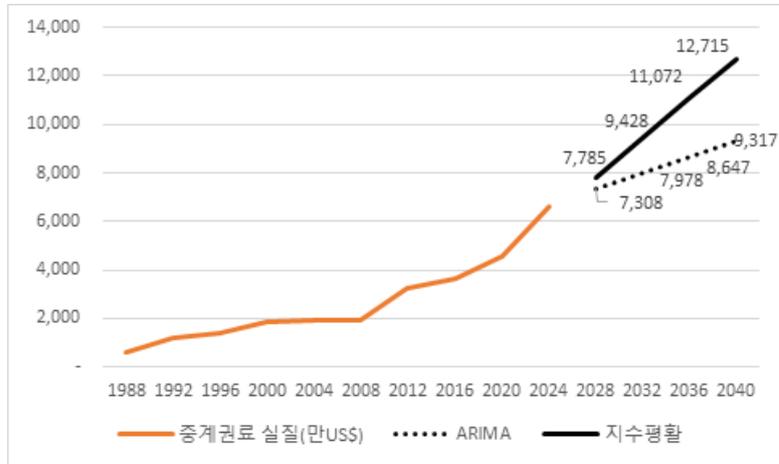
구분	2028	2032	2036	2040
중계권료 실질(만US\$)	7,785	9,428	11,072	12,715
증가율	17.3%	21.1%	17.4%	14.8%

\*2015년 미국 물가수준(\$) 기준

## 3) 종합

[그림 4-7]에는 두 가지 방법론으로 추정된 전망치가 보여지고 있다. 그런데 두 추정치에는 큰 차이가 있으며, 시간이 흐르면서 심화된다. 이러한 결과는 근미래에 한정된 전망모형의 효용의 한계 때문이기도 하지만, 데이터가 부족한 본 연구의 한계에 기인하기도 한다. 그러므로 두 모형 중에서 하나를 선택하기보다는 두 모형의 결과가 전망치의 분포를 보여주는 것으로 해석하는 것이 합당할 것으로 판단된다.

[그림 4-7] 하계 올림픽 중계권료 전망 종합



## 2. 동계 올림픽 경기 중계권료 전망

<표 4-7>에는 우리나라가 동계 올림픽 경기에 대하여 중계권료로 지불한 금액에 2015년 기준 미국의 GDP 디플레이터를 반영한 실질 금액을 보여준다.

<표 4-7> 동계 올림픽 중계권료(2015년 기준 실질)

연도	개최지	중계권료 실질(만US\$)*
1990	알베르빌	25.67
1994	릴레함메르	23.82
1998	나가노	76.56
2002	솔트레이크시티	96.96
2006	토리노	104.71
2010	밴쿠버	218.06
2014	소치	252.67
2018	평창	3,034.73
2022	베이징	948.35**

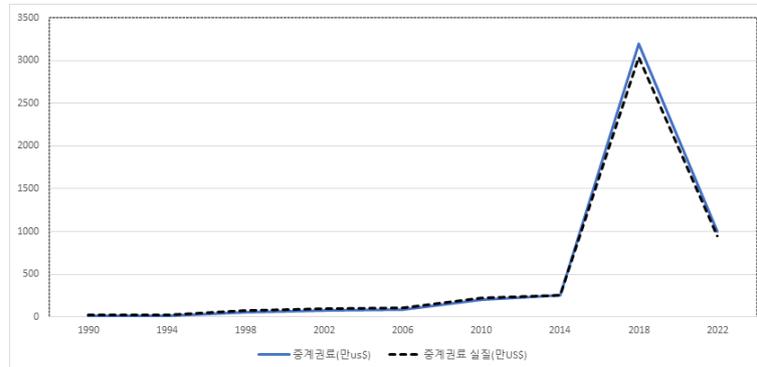
\* 2015년 기준

\*\* 2022년의 디플레이터는 아직 데이터가 없는데, 실제 비용을 지불한 시점인 2018년의 디플레이터를 적용하였음

### 가. ARIMA 모형

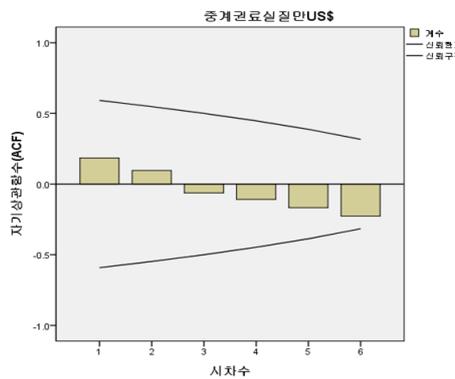
[그림 4-8]에 나타난 중계권료 추이를 살펴보면, 우리나라가 개최한 2018년 평창 동계올림픽의 중계권료가 높아서 스파이크를 형성하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 개최국이 되는 바람에 발생한 현상으로, 다른 자료들과는 차별적인 특수한 사례이므로 분석에 큰 오차를 유발할 수 있다. 그러므로 평창 자료는 분석에서 배제한다. 그런데 이상향하는 추세가 명확히 나타나므로, 안정적인 시계열 자료인지의 여부를 확인할 필요가 있다.

[그림 4-8] 동계 올림픽 중계권료 추이(만 US\$)

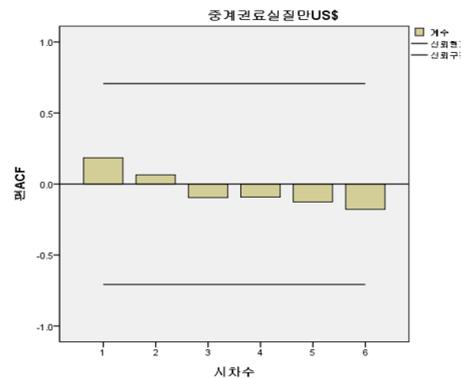


안정성을 확인하기 위해 도출한 ACF 및 PACF를 [그림 4-9]와 [그림 4-10]에 보여주고 있다. ACF가 6차에서 95% 신뢰구간 밖으로 조금 돌출한 것을 확인할 수 있다. 그런데 ACF가 0으로 수렴하지 않고 발산하는 모습을 보인다. 그러므로 불안정한 시계열임을 추정할 수 있다.

[그림 4-9] 시계열의 자기상관도표



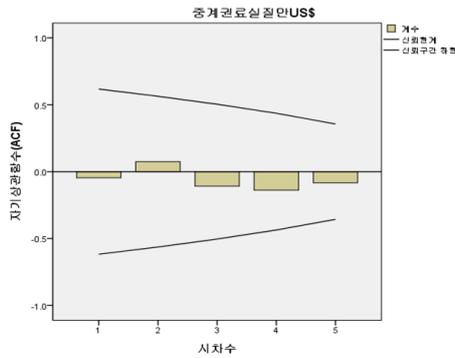
[그림 4-10] 시계열의 편자기상관도표



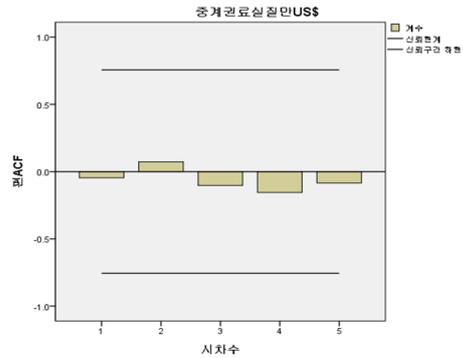
안정적인 시계열을 확보하기 위해 1차 차분한 후에 재식별을 시도하였는데, 모든 상관계수가 95% 신뢰구간 안에서 0으로 수렴하였다. 또한 스파이크도 보이지 않는다.

그러므로 ARIMA(0,1,0) 모형을 적용하여 분석하였다([그림 4-11]과 [그림 4-12] 참조).

[그림 4-11] 1차 차분 후 자기상관도표

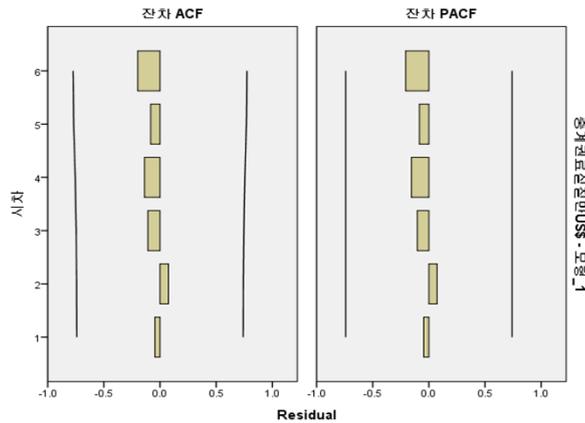


[그림 4-12] 1차 차분후 편자기상관도표



모형으로부터 구한 잔차에 대하여 ACF와 PACF를 살펴본 결과, 모두 신뢰구간 내에 있고, 스파이크도 보이지 않는다([그림 4-13] 참조). 그러므로 백색잡음으로 판단할 수 있다.

[그림 4-13] 잔차에 대한 ACF와 PACF



분석 결과를 이용하여 예측을 수행하였는데, <표 4-8>에 나타난 바와 같이 2026년에는 13.9% 증가한 1,080만 달러의 중계권료를 지불할 것으로 예측되었고, 그 다음 경기인 2030

년에는 약 12.2% 증가한 1,212만 달러의 중계권료 지불이 예상된다.

<표 4-8> ARIMA 모델을 이용한 동계 올림픽 중계권료 예측

구분	2026	2030	2034	2038
중계권료 실질(만US\$)	1,080	1,212	1,344	1,476
증가율	13.9%	12.2%	10.9%	9.8%

\*2015년 미국 물가수준(\$) 기준

#### 나. 지수평활법

식(9)를 이용하여 지수평활 모델을 추정한 결과가 <표 4-9>에 나타나 있다. 2015년 미국의 물가수준(\$)을 기준으로 2026년에는 29.0% 감소한 673만 달러의 중계권료를 지불할 것으로 전망된다. 그 다음 경기에서는 14.2% 증가한 769만 달러를 지불할 것으로 전망된다.

<표 4-9> 지수평활법을 이용한 동계 올림픽 중계권료 예측

구분	2026	2030	2034	2038
중계권료 실질(만US\$)	673	769	864	960
증가율	-29.0%	14.2%	12.5%	11.1%

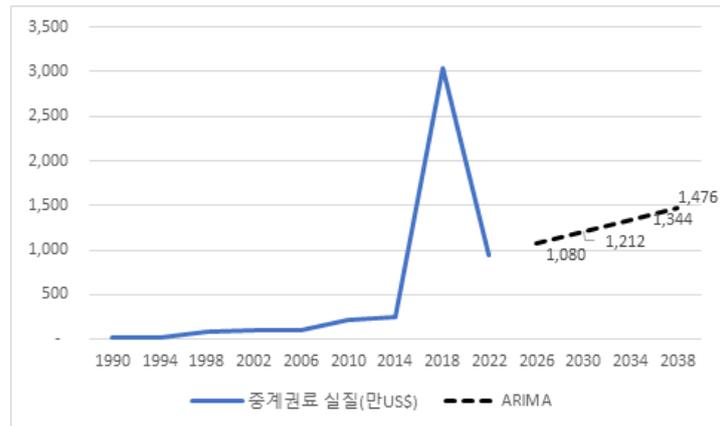
\*2015년 미국 물가수준(\$) 기준

#### 다. 종합

2018년의 평창 동계올림픽의 중계권료가 지나치게 상승하는 바람에 분석에서 제외하였다. 그리고 2022년의 베이징 동계올림픽 중계권료도 2014년에 비해 4배 가까이 증가하는 등 폭증하는 추세를 보였다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 2026년에 중계권료가 감소하는 결과를 보이고 있다. 이는 추세를 수준과 함께 반영하는 Holt 모형의 특성으로

인해 초래된 결과로 판단되므로, 지수평활법에 의한 추정결과는 본 연구에서 배제한다.  
 [그림 4-14]에는 과거의 관측치와 ARIMA 모형으로 구한 미래 추세를 보여주고 있다.

[그림 4-14] 동계 올림픽 중계권료 전망 종합



### 3. 월드컵 경기 중계권료 전망

<표 4-10>에는 2015년 기준으로 미국의 GDP 디플레이터를 반영한 월드컵 경기에 대한 실질 중계권료를 보여준다.

<표 4-10> 월드컵 경기 중계권료(2015년 기준 실질)

연도	개최지	중계권료 실질(만US\$)*
1986	멕시코	43.29
1990	이탈리아	119.32
1994	미국	185.34
1998	프랑스	314.57
2002	한국일본	4,524.99
2006	독일	2,908.65
2010	남아공	7,632.05
2014	브라질	7,580.20
2018	러시아	9,009.36
2022	카타르	9,768.04 **

\* 2015년 기준

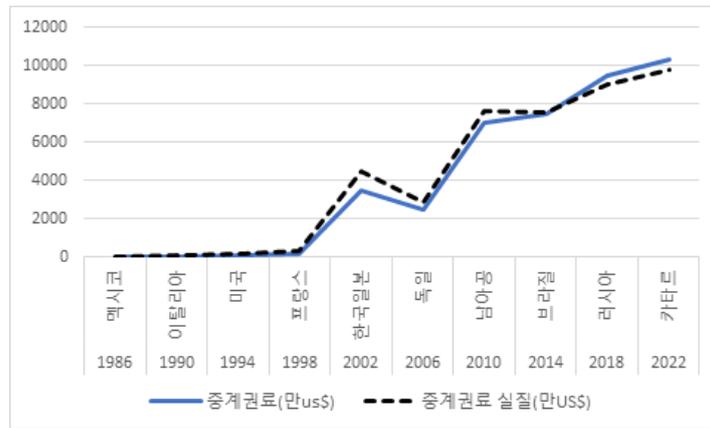
\*\* 2022년의 디플레이터는 아직 데이터가 없는데, 실제 비용을 지불한 시점인 2018년의 디플레이터를 적용하였음

#### 가. ARIMA 모형

[그림 4-15]에 나타난 중계권료의 추이를 살펴보면, 우리나라와 일본이 공동으로 개최한 2002년 경기의 중계권료가 높아서 시계열에 충격을 주고 있다. 그리고 SBS가 독점적으로 구매한 남아공의 중계권료도 상대적으로 높은 편임을 확인할 수 있다. 그리고 2002년을 기준으로 우상향하는 추세가 확연히 나타나므로, 우선 시계열의 안정성을 확인할 필요성

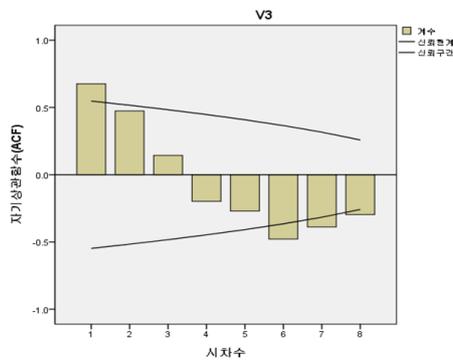
이 제기된다.

[그림 4-15] 월드컵 경기 중계권료 추이(만 US\$)

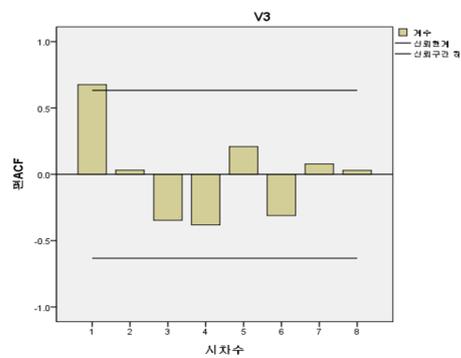


[그림 4-16]과 [그림 4-17]에는 도출한 ACF 및 PACF를 보여주고 있다. ACF가 1차에서 95% 신뢰구간 밖으로 조금 돌출하였고, 시차가 벌어져도 뒷 부분에서 다시 돌출하는 등 0으로 수렴하지 않고 발산하는 모습을 보인다. 그러므로 불안정한 시계열임을 추정할 수 있다.

[그림 4-16] 시계열의 자기상관도표

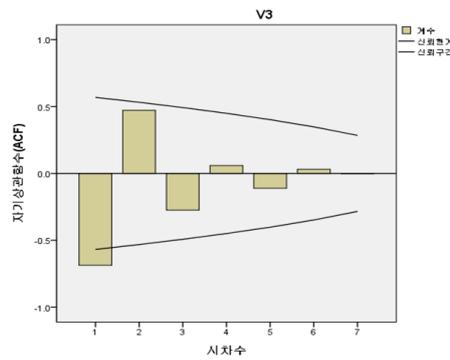


[그림 4-17] 시계열의 편자기상관도표

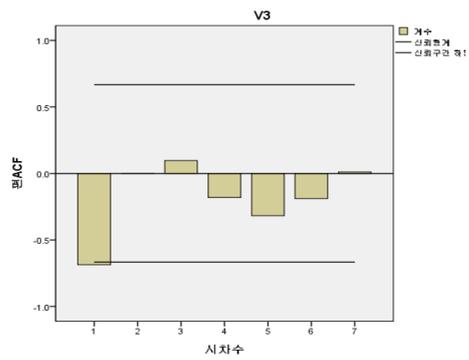


시계열 자료를 1차 차분한 후에 재식별을 시도하였는데, ACF와 PACF 공히 빠르게 0으로 수렴하고 있다([그림 4-18]과 [그림 4-19] 참조). 그런데 ACF가 1차에서 95% 신뢰구간 밖으로 스파이크가 보인다. 그러므로 ARIMA(0, 1, 1) 모형을 적용하여 분석하였다.

[그림 4-18] 1차 차분 후 자기상관도표

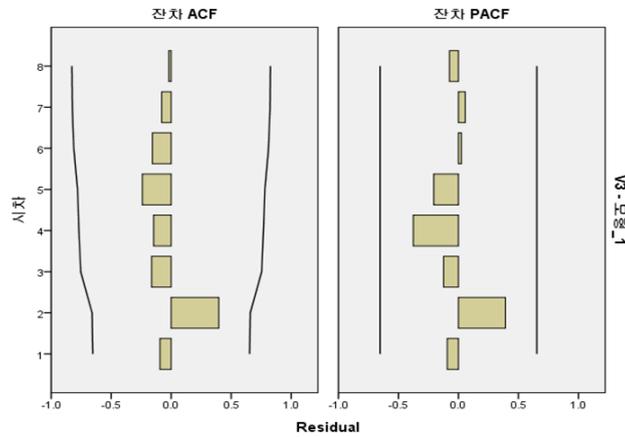


[그림 4-19] 1차 차분후 편자기상관도표



모형으로부터 추정된 잔차에 대하여 ACF와 PACF를 살펴본 결과, 모두 신뢰구간 이내에 있고 스파이크도 보이지 않는다([그림 4-20] 참조). 그러므로 백색잡음으로 판단할 수 있다.

[그림 4-20] 잔차에 대한 ACF와 PACF



분석 결과를 이용하여 예측을 수행하였는데, <표 4-11>에 나타난 바와 같이 2026년에는 9.9% 증가한 1억 739만 달러의 중계권료를 지불할 것으로 예측되었고, 그 다음 경기인 2030년에는 11.1% 증가한 1억 1,926만 달러의 중계권료 지불이 예상된다.

<표 4-11> ARIMA 모형을 이용한 월드컵 경기의 중계권료 예측

구분	2026	2030	2034	2038
중계권료 실질(만US\$)	10,739	11,926	13,113	14,300
증가율	9.9%	11.1%	10.0%	9.1%

\*2015년 미국 물가수준(\$) 기준

#### 나. 지수평활법

식(9)를 이용하여 지수평활 모델로 추정된 결과가 <표 4-12>에 나타나 있다. 2026년에는 2022년에 비해 12.3% 증가한 1억 972만 달러의 중계권료를 지불할 것으로 전망되었고, 그 다음 경기에서는 11.4% 증가한 1억 2,227만 달러로 전망되었다.

<표 4-12> 지수평활법을 이용한 월드컵 경기의 중계권료 예측

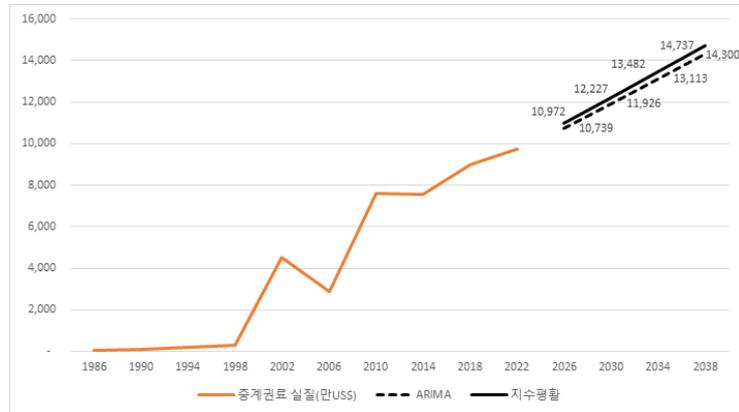
구분	2026	2030	2034	2038
중계권료 실질(만US\$)	10,972	12,227	13,482	14,737
증가율	12.3%	11.4%	10.3%	9.3%

\*2015년 미국 물가수준(\$) 기준

#### 다. 종합

[그림 4-21]과 같이 두 모형에 의한 전망결과가 수준이나 추세 측면에서 차이가 크지 않다. 그리고 시간이 흘러도 차이가 확대되지 않는다.

[그림 4-21] 월드컵 경기의 중계권료 전망 종합



#### 4. 중계권료 전망 소결

<표 4-13>에는 전망치를 종합적으로 보여주고 있다. 2040년이 되면 하계올림픽 중계권료가 9,317만 ~ 1억 2,715억 달러 수준으로 인상된다는 것을 보여준다. 그런데 이를 게임당 인상률로 환산하면 8.8%~17.6%에 해당한다. 일반적으로 많이 사용하는 연간 인상률로 환산해보면, 2.1~4.1%에 해당한다. 동계 올림픽은 2038년에 1,476만 달러의 중계권료를 지불하여야 하는데, 대회별로는 11.7%, 연간으로는 2.8%의 인상률을 예상할 수 있다. 월드컵 경기는 2038년에 1억 4,300만~1억 4,737만 달러의 중계권료를 지불하여야 하는데, 대회별로는 10.0~10.8%, 연간으로는 2.4~2.6%의 인상률을 예상할 수 있다.

<표 4-13> 국제 저명 스포츠 경기대회 중계권료 전망(2015년 기준 실질, 만달러)

체육행사	분석방법	2024	2028	2032	2036	2040	CGR*	
							Game	Annual
하계올림픽	ARIMA	6,639	7,308	7,978	8,647	9,317	8.8%	2.1%
	지수평활법	6,639	7,785	9,428	11,072	12,715	17.6%	4.1%
체육행사	분석방법	2022	2026	2030	2034	2038	Game	Annual
동계올림픽	ARIAM	948	1,080	1,212	1,344	1,476	11.7%	2.8%
월드컵	ARIMA	9,768	10,739	11,926	13,113	14,300	10.0%	2.4%
	지수평활법	9,768	10,972	12,227	13,482	14,737	10.8%	2.6%

\* CGR(Compound Growth Rate) : 복리로 계산한 성장률(%)

우리나라의 연간 소비자물가 상승률은 점차 낮아지고 있다. 통계청 자료를 살펴보면, 2005~2012년 사이에는 2%대를 유지하였다. 그러나 2013년 이후에는 1%대로 낮아졌고, 2015년 이후에는 1%를 밑도는 해도 나타나고 있다. 최근 자료를 보면 2018년에는 1.5%, 2019년에는 0.4%에 그치고 있다. 그러므로 연간 2~4%대의 중계권료 인상은 우리나라의 경제상황에서는 매우 부담스러움을 확인할 수 있다. 그러므로 중계권료의 합당한 수준을 추정할 필요성이 있다.

<표 4-14> 우리나라의 소비자 물가상승률(%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
소비자물가 상승률	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	2.9	4.0	2.2
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
소비자물가 상승률	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.5	0.4	

※출처 : 통계청(kosis.kr)

## 제2절 국제 스포츠 경기 중계의 대국민 편익창출 효과

### 1. 비시장 재화의 편익추정

방송은 공공재의 일종으로, 경제적인 성과창출 이외에도 공익성, 공공성 실현을 목표로 하고 있다. 이를 경제학적 용어로 표현하면 대국민(시청자) 후생(welfare) 또는 편익(benefit)의 창출이라고 볼 수 있다.

편익은 소비자의 이익정의된다. 소비자는 소비를 통해 편익을 누리며, 그 대가로 편익의 범위 안에서 비용을 지불한다. TV 방송도 시청을 통해서 즐거움이나 만족감을 느끼게 된다. 그러므로 유료방송이나 주문형 비디오(Video-on-demand, 이하 VoD) 프로그램을 통해 스포츠 경기를 시청한다면, 편익이 큰 시청자일수록 더 많은 금액을 지불할 의사를 가질 것이다. 반대로 스포츠에 대한 관심이 낮다면 더 적은 비용을 지불할 의사가 있을 것이다. 이와 같이 소비자가 구매행위를 하기 전에 지불할 준비상태를 지불의사(willingness-to-pay, 이하 WTP)라고 하며, 그 최대값이 편익과 같은 값이 된다. 그러므로 편익 추정을 위해서는 지불의사액을 추정한다.

본 연구에서 다루는 주요 국제경기 중계방송의 경제적 가치는 미시경제학 이론에 따라 개인의 선호에 바탕을 둔 후생변화의 관점에서 도출하여야 한다. 미시경제학에서는 통상 수요곡선(Ordinary Demand Curve) 아래의 면적으로 후생을 정의한다. 그러나 이 곡선은 소득의 한계효용이 일정하다는 강한 제약을 가지고 있으므로, 효용 수준을 일정하게 유지하는 보상수요함수가 Hicks(Hicks)에 의해 제안되었다. 이 수요곡선을 보상수요곡선(Compensated Demand Curve)이라 부른다. 이들을 이용하여 개인의 편익을 추정한다면, 국민경제 수준으로 취합하여 사회 전체적인 편익을 도출하고, 이 값을 투입비용(중계권료 등)과 비교하면 타당성을 평가할 수 있다.

우리나라 국민들은 대부분 올림픽이나 월드컵 경기를 주로 지상파방송 채널들에서 제공하는 중계방송을 통해 시청해 왔다. 지상파방송이 무료로 제공되므로, 추가적인 비용을 지급하지 않고 중계방송을 시청해 온 것이다. 유료방송에서도 국제경기를 중계할 경우가 있는데, 이에 대해 추가로 비용을 받지 않고 있다.

그러므로 동하게 올림픽 경기나 월드컵 경기의 가치를 확인할 수 있는 현시선호자료

(revealed preference data)가 시장에서 축적되지 못하였다. 현시선호 자료를 구하기가 구조적으로 어려울 때에는, 설문조사를 통하여 응답자들로부터 선택 자료를 획득하여 편익 추정에 사용할 수 있다. 주로 가상적인 상황(시장)을 만들어서 응답자들에게 제시하고, 선택을 질문한다. 그 답변을 진술선호자료(stated preference data)라고 부르는데, 이를 이용하여 편익을 추정하는 분석법들이 제안되어 왔다. 조건부가치평가법(Contingent Valuation Method, 이하 CVM)과 컨조인트(Conjoint) 분석법이 대표적이다.

CVM은 설문조사에서 가상시장을 제시한 후, 지불의사액을 직접 물어보는 방식으로 자료를 수집한다. CVM은 보상수요곡선의 개념을 채용하는 등 미시경제학적으로 탄탄한 이론적 기반을 가지고 있다. 그래서 비시장재나 공공재의 가치 추정에 널리 사용되어 왔다.

자료수집 과정에서 응답자들의 지불의사를 효율적으로 유도하는 것은 중요하며, 이를 위해 다양한 방법들이 제안되었다. CVM 연구 초기에는 지불의사액을 직접적으로 물어보는 개방형 질문법(open-ended question)이 주로 사용되었다. 이후 낮은 금액에서부터 시작하여 점차 금액을 높여가면서 지불의사를 묻는 경매법(bidding game)이나, 가격이 표시된 복수의 카드들을 제시하고 이 중 하나를 선택하게 하는 지불카드법(payment card) 등으로 발전하였다. 최근에는 미리 준비한 가격을 응답자에게 제공하여 '예' 또는 '아니오'로 답변하게 하는 양분선택법(dichotomous choice) 질문법이 많이 사용되고 있다. 지불의사를 유도할 때에는 응답자들이 쉽게 대답할 수 있고, 실제 지불의사액과 가까운 정확한 답변을 할 수 있도록 도와줄 필요가 있다. 그래야만 응답률을 높이고 답변들 사이의 편차도 줄일 수 있다. 또한 설문조사원에 의해 영향을 받거나, 응답자 개인의 전략적인 편이(strategic bias)도 줄일 수 있어야 한다. 이러한 이유로 양분선택형 질문이 많이 사용되고 있다.

시장에서는 판매자가 가격을 제시하면 소비자가 이를 기준으로 수용 혹은 거부를 결정하는 것이 일반적이다. 양분선택형 질문도 이러한 시장 거래행위와 비슷하다. 실제 거래에서는 추가적인 교섭이 이루어지는 경우도 많지만, 구매의 첫 단계는 대부분 이렇게 이루어진다. 그러므로 양분선택형 질문은 소비자에게 친숙하다. 양분선택 모형은 한번만 물어보는 단일경계 모형(Single Bounded)(Bishop & Herberlein, 1979)과, 두 번 물어보는 이중경계(Double Bounded) 모형이 있다(Hanemann, 1985).

이중경계 모형은 응답자에게 일정 금액을 제시한 후에 지불할 의사가 있는지를 묻는다. 긍정적인 응답자에게는 다시 두 배의 금액을 지불할 의사가 있는지를 묻고, 부정적인 응

답자에게는 절반의 금액을 지불할 의사가 있는지를 묻는다(이중경계). 단일경계와 이중경계 질문법의 장단점에 대하여 논의가 이어졌다. 이중경계 모형은 단일경계 모형보다 응답자로부터 더 많은 정보를 얻어낼 수 있으므로, 통계적으로 효율적이다. 그러나 두 번째 질문에 대하여 응답자들이 귀찮아서 불성실한 답변을 할 유인이 있으므로, 편이를 초래될 가능성이 제기되어 왔다(Cooper & Hanemann, 1995). 그러므로 설문조사에서 응답자 수가 부족하면 이중경계 모형을, 충분하면 단일경계 모형을 사용하는 것이 효율적일 것으로 생각된다.

본 연구에서도 동하게 올림픽 경기와 월드컵 본선 경기에 대하여 일정 금액을 지불하고 중계방송을 시청하는 가상시장을 설계하고, 설문조사를 통해 응답자로부터 진술선호 자료를 수집하였다. 그리고 CVM을 이용하여 지불의사액을 추정하였다. 지불의사 유도방법으로는 표본 수가 부족하지 않으므로 편이가 적은 단일경계 양분선택형 질문법을 사용하였다.

## 2. CVM 및 스파이크(Spike) 모형 사용 논문 분석

CVM은 Ciriacy-Wantrup(1947)이 토양침식 방지의 편익에 대해 논의하면서 처음 알려졌다. 이후 Cameron & James(1987)가 비시장 환경재의 사회적 가치 척도로 지불의사액을 유도하는데 CVM이 적합함을 주장하였다. 이후 CVM 설문에서 응답자가 답변한 지불의사액을 실제로 지불할 가능성에 대한 타당성(validity)과 정확성(accuracy)의 문제가 제기됨에 따라 다양한 실증분석들이 진행되면서 점차 해소되어 왔다(Bishop & Herberlein, 1979).

CVM은 환경, 자원 등의 분야에서 정책연구에 이용되었으며, 근래에는 공공사업에 대한 예비타당성 조사에 활용되는 등 비시장재화에 대한 가치측정법으로 자리잡고 있다(김남주·이주석, 2019). 최근에는 신기술 또는 이를 적용한 신제품에 대한 잠재가치 평가에 이용되면서 활용범위가 넓어지고 있다. 통신과 방송 부문에서도 연구사례가 늘어나고 있는데, 신승식(1998)은 PC통신 서비스의 네트워크 외부성의 가치를 측정하였다. 그리고 IMT-2000 서비스의 성공가능성 분석(Byun, Kim & Kim, 2002), 무선인터넷 서비스 요금제도 연구(변상규, 2005) 등에도 이용되었다. 방송부문에서도 CVM이 활용되고 있는데, 케이블TV를 이용한 교육용 NVD(near video-on-demand) 서비스의 가치평가에 적용되었다(Yoo, Chae &

Won, 2000). 또한 변상규(2004)는 지상파DMB의 가치평가에 활용하였으며, 권정아·변상규·장재혁(2006)은 3차원 방송의 편익 추정에도 활용하였다. 정회경·유승훈(2008)은 지상파 디지털 방송이 수용자에게 제공할 후생효과를 추정하는 데에 CVM을 이용하였다.

방송이나 통신은 비시장재가 아닌 경우도 있지만 CVM을 적용하는 이유가 두 가지 있다. 첫째, 지상파방송의 경우 공공재이며, 무료로 제공되므로 가치를 증명할 현시선헬 자료가 거의 없다. 사적 재화로 분류되는 유료방송도 다양한 공적의무가 부과되고 있고, 수신료도 해외 국가들에 비해 매우 낮다. 그러므로 현시선헬 자료가 가입자의 편익을 제대로 반영할 수 있을지에 대한 우려가 있다. 둘째, 방송이나 통신 부문은 디지털 혁명으로 인해 타 네트워크 산업에 비해 기술발전 속도가 매우 빠르다. 그러므로 혁신적인 상품이나 서비스가 출시되는 경우가 잦은데, 참고할 만한 신뢰성 있는 현시선헬 자료가 없는 경우가 많다. 그런데, 혁신적인 재화가 출시되기 전에 기업이나 정책당국 등에 의한 사업성 평가 수요가 많다. 그러므로 진시선헬 자료를 사전에 수집하여 해당 재화가 제공할 편익을 CVM으로 추정하는 것이다.

한편, 지불의사액이 0원인 응답자의 비중이 높은 재화도 있다. 일례로 공영방송 수신료 인상 논의가 벌어질 때마다 인상에 반대하는 시청자들이 많다. 이 경우에 양(+의) 지불의사액을 가정한 전통적인 CVM 모델을 적용하면, 평균적인 지불의사액(mean 또는 median)이 0원 이하로 도출되거나, 통계적 유의성이 낮을 가능성이 있다(Kriström, 1997). 그리고 설령 양(+의) 값이 도출되더라도 편차가 커서 신뢰구간에 음의 영역까지 포함될 우려도 있다. 그리하여 Kriström(1997)은 0의 지불의사액을 가진 응답자를 처리할 수 있는 스파이크 모형을 개발하고, 공항과 여객선의 회피에 대한 주민들의 편익 추정에 사용한 바 있다.

국내에서도 유승훈·이주석(2008)은 아파트 층간소음의 불편비용을 추정하기 위하여 스파이크 모형으로 분석하였다. 최효연·류문현·유승훈(2015)은 석탄화력 발전 대비 수력발전의 가치를 추정하면서, 스파이크 모형을 적용하였다. 김남주·이주석(2019)은 전라남도 공설운동장 건설사업에 대하여 지불의사액을 CVM으로 추정하였다. 그런데 0의 지불의사자를 처리하기 위하여 이들을 빼고 추정한 후에 인구비례를 고려하여 보정하는 'truncated median' 모형과 스파이크 모형으로 분석한 후에 두 결과를 비교하였다.

### 3. 가상시장의 설계와 지불의사 질문 문항 구성

진술선호 자료를 수집하기 위해 설문조사에서는 주요 국제경기 중계방송의 시청권을 구매하는 가상시장을 설계하였다. 국내 시청자들은 대부분 VoD에 대한 편당 시청권, 또는 월정액 이용권 등을 구매해 본 경험을 가지고 있을 것이므로, 중계방송 시청으로부터 느끼는 가치를 종합화하고 그 만큼 시청권료를 납부하는 시장에 익숙할 것으로 판단하였다.

설문에서는 방송사업자들이 광고수익 감소 등 재정적 여건 악화로 인해 국제 체육협회로부터 중계권료를 구매하기 어려운 상황을 가정하고, 주요 국제 스포츠 경기대회의 시청권을 판매하는 시장이 형성됨을 설명하였다. 다만, 중계방송은 여러 방송사나 채널에서 제공하는데, 방송사별이 아닌 우리나라 전체적인 편의 창출효과를 파악하기 위하여 한번 시청권을 구매하면 모든 채널에서 제공하는 중계방송을 시청할 수 있다는 조건을 부과하였다.

설문에서는 우선 동하계 올림픽과 월드컵 본선 경기 중에서 구매를 희망하는 경기를 선택하도록 하였다. 이 때 아무리 가격이 저렴해도 시청권을 절대로 구매하지 않겠다는 선택지도 제공하여 응답을 받았다. 다음으로 시청권 구매를 위해 X원을 지불할 의사가 있는지를 양분선택형으로 한차례 질문한다. 이 때 제시하는 금액 X원은 응답자의 결정이나 지불의사액 추정에 매우 중요한 역할을 하는데, 본 연구에서는 전문가들의 의견을 수합하여 1,500원, 3,000원, 4,500원, 6,000원 중에서 무작위로 하나를 제시하였다. 그런데 무작위로 금액을 제시하는 과정에서 금액별로 제시 빈도가 차이가 날 것을 우려하여, 4개의 제시가격 중 하나를 순서대로 설문지에 미리 기입함으로써 무작위 과정을 대체하였다.

[그림 4-22] 진술선호 수집을 위해 지불의사액을 묻는 CVM 문항

1. 귀하는 지금까지 무료로 동하계 올림픽이나 월드컵 경기의 중계방송을 TV로 시청하셨습니다. 그런데 방송사들이 중계권을 구매할 때 국제올림픽위원회(IOC)나 국제축구연맹(FIFA)에 지불하는 중계권료의 가격이 급증하고 있습니다. 게다가 방송사들의 광고매출이 줄어들고 있어서, 계속 무료로 경기를 중계방송할 여력이 없습니다. 그러므로 방송사에 일정비용을 지불하고 시청권을 구매해

야만 동·하계 올림픽이나 월드컵 본선경기를 (TV & 스마트폰으로) 시청할 수 있는 상황이 도래할 가능성이 있습니다. 시청권을 한번 구매하면 대부분의 경기를 생방송 혹은 녹화방송으로 시청할 수 있으며, 중계방송을 제공하는 모든 채널에서 경기 시청이 가능합니다. 귀하는 우선 다음 중 어느 대회의 TV방송 시청권을 일정 금액을 지불하고 구매하실 의향이 있겠는지 모두 골라주세요.

- ① 하계 올림픽 경기(2024년 파리) ② 동계 올림픽 경기(2022년 베이징) ③ 월드컵 경기(2022년 카타르) ④ (가격이 아무리 싸도) 절대 구매안함\* 🗳️ 2번 이동  
\* 구매하지 않아도 뉴스에서 하이라이트 장면은 시청이 가능함

2-1. 귀하는 앞에서 선택하신 대회(들)의 시청권을 모두 구매하기 위하여 총 X원을 지불할 의사가 있습니까? 귀하의 소득과 소비, 유료방송 이용료나 통신비 등을 종합적으로 고려하여 답변하여 주시기 바랍니다.

- ① 지불의사 있음 ② 지불의사 없음

※ X: 1,500원 3,000원, 4,500원 6,000원 중에서 순서대로 하나만 제시함

#### 4. 설문조사 시행 및 표본 분석

설문조사는 2020년 10월 15일~19일에 전국에서 20세~65세의 응답자 500명을 대상으로 진행되었다(<표 4-15> 참조). 19세 이하와 66세 이상은 설문 문항에 대한 이해도와 설문 참여도가 낮을 것을 우려하여 조사 대상에서 제외하였다. 표본에 대한 다양한 인구통계 정보는 각주 5)에 나타나 있다.

<표 4-15> 설문조사 표본설계

차 원	내 용
모 집 단	전국에 거주하는 20세~65세의 국민
조사기간	2020년 10월 8일 ~ 12일
표본크기	500명
표본추출	지역, 연령, 성별로 할당 - 남자(50.0%), 여(50.0%) - 20~29세(20%), 30~39세(20%), 40~49세(20%), 50~59세(20%), 60~65세(20%)
자료수집	구조화된 설문지를 이용한 인터넷 패널 설문

500명의 응답자 가운데 케이블방송, IPTV, 위성방송 가입자는 414명으로, 92.8%에 해당한다. 이는 방송통신위원회(2019.12b)에 나타난 TV가 없거나(4.9%), 지상파방송만 시청하는 유료방송 미가입 가구(2.6%)를 합친 7.5%를 제외한 수치와 거의 일치한다. 이 중에서 케이블 가입자 139명, IPTV 가입자 253명, 위성방송 가입자가 22명이다. 웨이브(WAVVE) 등 국내 OTT 가입자는 40명, 넷플릭스 가입자는 88명이다. 그리고 80명은 1개, 24명은 2개의 OTT에 가입하고 있었다. 실제 시장의 현황과 비교해 보면, 2019년 말 기준으로 케이블과 위성방송은 표본에서 5~7% 과소 추출된 반면, IPTV는 11% 정도 과대 추출된 것으로 나타난다(<표 4-16> 참조). 그러나 전통 유료방송 가입자 수 대비 OTT 가입자의 비중은 차이가 적다. 그러므로 본 설문조사는 미디어 수용도 측면에서 모집단에 대한 대표성을 갖는 수준으로 표본설계가 이루어진 것으로 판단된다.

<표 4-16> 유료방송 가입현황에 대한 표본 및 실제 시장 현황 비교(단자 수 기준)

구분	케이블	위성방송	IPTV	국내 OTT	넷플릭스
표본	33.6%	5.3%	61.1%	9.7%	21.3%
실제 시장 현황*	40.3%	9.6%	50.1%	10.3%	19.0%

주) 유료방송의 비중은 OTT를 제외한 전통적인 유료방송 3매체 가입자를 단자 수로 합산하고, 그에 대한 비중을 산정함. OTT의 비중 산정에서도 동일한 모수를 사용함.

\* 전통 유료방송 3매체 가입자는 2019년 말 기준이며, OTT 가입자는 2020년 5월 기준임. 이 중 국내 OTT는 웨이브(Wavve)의 MAU(월간활성이용자) 기준임

※ 출처 : 과학기술정보통신부(2020.5.13.), 이경탁(2020.6.17.)

응답자들은 한달 평균 21,436원을 유료방송 이용료로 납부하고 있었다. 또한 235명(47.0%)의 응답자가 유료방송사를 통하여 VoD 서비스를 이용하고 있었는데, 1주일에 평균 1.45편 시청을 위해 2시간 8분을 투입하고, 3,445원을 지불하고 있었다.

TV는 457명이 시청하여 이용률 91.4%를 기록하였는데, 하루 평균 2시간 49분 동안 시청하였다. 스마트폰이나 PC를 통해 방송을 시청하는 응답자는 329명(65.8%)으로, 하루 평균 1시간 22분을 시청하는 것으로 나타났다. 여기에는 유료방송이나 유료 OTT 사업자에 의해 제공되는 VoD 서비스 시청시간도 모두 포함된다. 그리고 유튜브나 아프리카TV등 무료 기반의 OTT 사업자가 제공하는 영상은 431명(86.2%)이 시청하는 것으로 나타나, 전통적인 TV방송 시청자의 비중에 육박할 정도로 성장한 것을 알 수 있다. 이들 채널은 하루 평균 1시간 43분 시청하였다. 참고로 TV, 스마트폰을 통한 전통적인 지상파 및 유료방송, 유무료 OTT 등에 대한 총 시청시간은 일주일에 41시간 16분, 일 평균으로는 5시간 54분에 이를 정도로 크게 늘어났다.

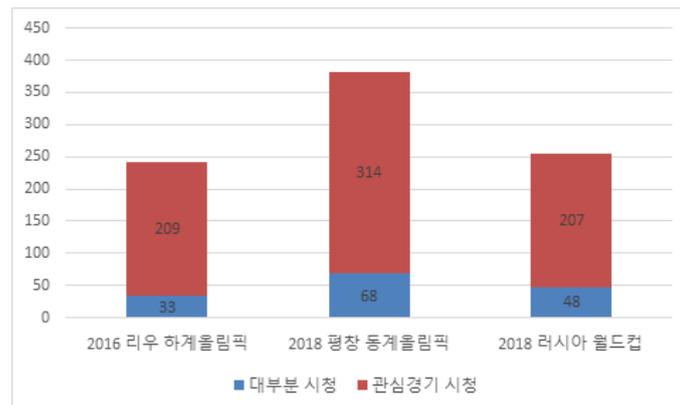
6) 주중과 주말의 시청시간을 모두 합산하여 7로 나눈 수치로, 전체 평균 시청시간을 나타낸다.

## 5. 주요 설문결과 분석

설문조사에서는 응답자로 하여금 제시된 가상시장에 몰입을 유도하고, 판단의 편의성이나 정확도를 높이기 위해 CVM 문항 이전에 다양한 관련 질문을 제공했다. 응답자들은 답변을 하면서 자신의 지불의사액을 결정하는데 필요한 정보를 습득하고, 기초적인 판단들을 미리 거치게 유도된다. 본 절에서는 이러한 문항들에 대한 답변을 분석한다.

최근에 개최되었던 올림픽 경기나 월드컵 본선 경기의 시청 경험을 살펴본다. 2016 리우 하계올림픽은 242명(48.4%)이 대부분의 경기를 시청하거나, 관심있는 경기를 골라서 시청하였다. 2018년의 평창 동계올림픽은 국내에서 개최된 탓으로 382명(76.4%)이 시청하였으며, 러시아 월드컵 경기는 255명(51.0%)이 시청하였다. 시청강도 측면에서는 대부분의 경기를 시청하는 응답자는 소수이며, 대부분은 국내 선수나 팀이 출전하거나, 세계적으로 유명한 선수들이 출전한 경기를 선택적으로 시청하였다.

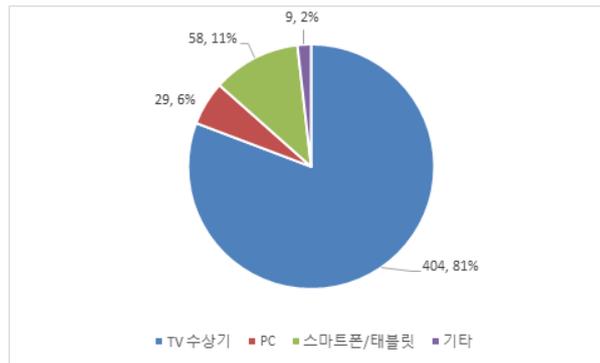
[그림 4-23] 최근 국제경기 시청 경험 및 시청 강도



최근에 국제경기를 시청할 때 주로 사용한 단말(단수 응답)은 TV 수상기가 81%로 압도적인 것으로 나타났다. 한편, 국제대회 개최국과의 시차로 인해 중계방송 시청에서 느낀 불편함에 대해서는 33명(6.6%)이 매우 불편한 것으로, 194명(38.8%)이 불편을 느낀다고 응답하는 등 총 45.4%가 불편한 것으로 나타났다. 그러므로 시차는 중계방송이 창출하는 편

익에 유의미한 영향을 미칠 가능성이 예상된다.

[그림 4-24] 최근 국제경기 시청시에 주로 사용한 단말(단수 응답)



앞으로도 중계방송을 계속 제공할 필요성이 높은 대회에 대한 질문에서는, 월드컵 본선을 294명이 선택하여 가장 선호되는 것으로 나타났다. 하계 올림픽은 136명이 1순위로 선택하여 월드컵의 절반 이하였으며, 동계 올림픽은 52명에 그쳤다. 2순위에서는 하계 올림픽이 178명, 동계 올림픽이 164명으로 비슷하게 높은 선호를 보였다.

<표 4-17> 중계방송 할 가치가 높은 국제 경기대회

구분	하계 올림픽	동계 올림픽	월드컵 본선
1순위	136	52	294
2순위	178	164	101

마지막으로, 중계방송 시청권 구매에 관하여 2024년 파리 하계 올림픽 경기에 대해서는 118명이 구매의사를 밝혔다. 2022년 베이징 동계올림픽은 87명이, 2022년 카타르 월드컵 경기는 193명이 구매 의사를 밝혔다. 이 중 3개 경기의 시청권을 모두 구매한다는 응답자는 49명으로, 9.8%에 그쳤으며, 전혀 구매하지 않겠다는 응답자는 253명으로 50.6%에 달

했다.

설문조사에서는 선택에 실제로 비용이 소요되지 않으므로, 비용을 생각하지 않고 현실보다 더욱 긍정적인 선택을 하는 경우가 많은데, 본 설문에서는 보수적으로 구매결정을 한 것으로 생각된다.

## 6. 지불의사액 추정 방법론

국제 스포츠 경기 중계방송의 시청으로 인해 시청자가 느끼는 만족도는 간접효용함수  $V(j, y : s)$ 와 확률적 요인  $\epsilon_j$ 으로 구성된다.

$$U(j, y : s) = V(j, y : s) + \epsilon_j \quad (10)$$

※ 여기서 j : 국제 스포츠 경기의 중계방송 여부, y : 소득, S 개인의 관찰가능한 특성

그런데 국제 경기대회의 중계방송에 대해 지불의사가 있다는 것은, 소득에서 특정 금액 (A)을 지불한 후 시청을 해도 시청을 안한 경우에 비해 효용이 최소한 같거나 더 크다는 의미이다. 식(11)은 그러한 상황을 나타내는데, 여기서 j가 갖는 1과 0은 중계방송이 제공되는 상황과 제공되지 않는 상황을 나타낸다.

$$U(1, y - A : s) \geq U(0, y : s) \quad (11)$$

식(10)과 식(11)을 종합하여 다시 정리하면 식(12)와 같은 효용격차모형(Hanemann, 1984)으로 표시할 수 있다.

$$\Delta V = V(1, y - A : s) - V(0, y : s) \geq \epsilon_0 - \epsilon_1 \quad (12)$$

그런데, 우리나라는 방송에 대한 지불의사액이 매우 낮은 편이다. 지상파 공영방송에 지불하는 수신료도 월 2,500원으로, 1981년 이래로 40년 동안 동결되었다. 그리고 유료방송 수신료의 ARPU(Average Rate per User)도 낮은 편이다. 시장조사기관인 OVUM은 2018년의

국내 유료방송 월 ARPU를 8.1달러라고 발표하였는데, 이는 동 시기 OECD 회원국 34국의 평균인 26.5달러의 1/3에도 미치지 못한다(방송통신위원회, 2019.12a). 그러므로 국제 스포츠 경기에 대한 지불의사액도 낮을 것으로 예상된다.

본 연구에서 수행한 설문조사에서도 아무리 싼 가격을 제시하여도 시청권을 구매하지 않을 응답자가 50.6%나 되는 것으로 나타났다. 이들은 지불의사액이 0원 이하인 것이다. 그러므로 단일경계 양분선택형 모형에 더하여, Krström(1997)이 제안한 모서리 해를 다룰 수 있는 스파이크 모형을 적용하는 것이 효율적일 것으로 생각된다. WTP의 누적분포함수를  $F_{utp}(A)$ 라 하면, 식(13)과 같이 정의된다.

$$F_{utp}(A) = \begin{cases} 1/[1 + \exp(\alpha - \beta A)] & \text{if } A > 0 \\ 1/[1 + \exp(\alpha)] & \text{if } A = 0 \\ 0 & \text{if } A < 0 \end{cases} \quad (13)$$

여기서  $\alpha$ 는 연구대상 재화나 서비스 제공에 따른 한계효용으로 해석할 수 있으며,  $\beta$ 는 소득에 대한 한계효용으로 해석이 가능하다. 그리고 단일경계 스파이크모델에 대한 로그 우도함수(log-likelihood function)는 식(14)와 같이 정의된다.

$$\ln L = \sum_{i=1}^n \ln(I_i^Y [1 - F_{utp}(A)] + I_i^{NY} [F_{utp}(A) - F_{utp}(0)] + I_i^{NN} F_{utp}(0)) \quad (14)$$

여기서  $I_i$ 의 내용은 아래와 같은데,  $1(\cdot)$ 는 괄호 안의 조건이 만족되면 1의 값을, 만족되지 않으면 0의 값을 갖는 지시함수이다.

$$\begin{cases} I_i^{YY} = 1(i\text{번째 응답자의 응답이 "예-예"}) \\ I_i^{NY} = 1(i\text{번째 응답자의 응답이 "아니오-예"}) \\ I_i^{NN} = 1(i\text{번째 응답자의 응답이 "아니오-아니오"}) \end{cases}$$

WTP의 평균(mean)값은 식(15)와 같이 추정할 수 있다.

$$\overline{WTP} = \frac{\ln[1+\exp(\alpha)]}{\beta} \quad (15)$$

또한 표본에서 영의 응답자 비중을 의미하는 스파이크는 식(16)과 같이 정의된다.

$$Spike = [1+\exp(\alpha)]^{-1} \quad (16)$$

한편, 응답자의 특성을 나타내는 변수가 지불의사에 미치는 영향을 살펴보려면 공변량(covariate)을 모형에 포함하여 분석하면 된다. 실제 CVM 분석에서 공변량을 포함시켜 모형의 이론적 타당성과 내적 일관성을 검증하는 것이 일반적이다(최효연·류문현·유승훈, 2015). 이를 위해서 식(13)과 (14)에 상수  $\alpha$ 에 공변량( $X$ )들 사이의 선형관계를 가정한  $X'B$ 를 추가하여 ' $\alpha + X'B$ '를 대입하였다.

## 7. 분석 결과

중계방송의 가치에 영향을 미치는 요인들을 발굴하여 공변량에 포함시키면 인과관계 뿐 아니라, 다양한 시사점을 제공하여 연구의 활용 폭을 넓힐 수 있다. 그러므로 계량분석에서 많이 사용되는 인구통계변수와, 미디어 수용도, 스포츠 방송 수용도, 그리고 시청권 구매를 희망하는 국제 경기대회를 나타내는 더미변수 등 관심있는 변수들을 선별하여 공변량에 포함시켰다(<표 34> 참조).

<표 4-18> 지불의사액 추정에 사용된 공변량의 정의

구분	변수명	정 의	자료형식	데이터 형식
상수	$\alpha$			
제시금액	$\beta$			
인구 통계 변수	Gender	성별	더미변수	① 여자 ① 남자
	Age	연령대	5단계	①20~29세 ①30~39세 ②40~49세 ③50~59세 ④60~65세
	Res	거주지역	더미변수	① 기타 ① 서울, 인천, 경기도
	Edu	교육수준	3단계	① 고졸 이하 ① 대재/대졸 ② 대학원 이상
	HInc	가구 소득	8단계	① ~100만원 ① 101~200만원 ② 201~300만원 ③ 301~400만원 ④ 401~500만원 ⑤501~600만원 ⑥ 301~700만원 ⑦701만원~
미디어 이용도	payTV	유료방송 가입여부	더미변수	① 비가입 ① 가입(OTT 포함)
	VoDN M	지난 1주일 동안 시청한 VoD 편수	정수	편
	NewT M	1주일 동안 스마트폰, PC 등으로 (유료)방송시청 시간	정수	실시간 시청, 스트리밍 시청 포함(무료 스트리밍 시청시간 제외)
스포츠 방송 수용도	TmLag	중계방송시 시차 불편감	5단계	① 전혀 없음 ① 없음 ② 보통 ③ 불편함 ④매우 불편함
	TVSet	국제 대회를 주로 TV 수상기로 시청	더미변수	① 타 단말 ① TV 수상기 이용
	Sports	운동에 대한 선호도	5단계	① 매우 싫어함 ① 싫어함 ② 보통 ③ 좋아함 ④매우 좋아함
구매의 향	BuySu m	하계 올림픽 시청권 구매의향	더미변수	① 없음 ① 있음
	BuyWin	동계 올림픽 시청권 구매의향		
	BuyWld	월드컵 시청권 구매의향		

스파이크 모형을 최우법(Maximum Likelihood Method)으로 추정된 결과는 <표 4-19>에 나타나 있다. 우선 Wald 통계량은 추정된 방정식이 통계적으로 유의하게 0과 다르므로, 응답자들이 가상의 시청권 시장을 받아들였음을 확인할 수 있다<sup>7)</sup>.

그리고 제시금액의 계수( $\beta$ )값 추정치가 유의수준 1%에서 통계적으로 유의하며, 그 부호가 양(+)임을 확인할 수 있다. 식(13)에서 음(-)의 부호가 붙어있으므로, 제시 금액이 올라갈수록 그 금액을 지불한다고 대답할 확률이 줄어든다. 즉, 제시금액과 긍정적인 응답이 유의미하게 반비례한다는 의미를 가지므로, 상식적으로 부합하는 결과라고 판단된다.

또한 중계권에 대한 지불의사액에 대하여 주요 공변량들이 1~10%의 유의수준에서 설명력을 가지는 것으로 확인된다. 인구통계 변수군에서는 뚜렷한 설명력을 확인할 수 없었으나, 미디어 이용도 측면에서 Vod 시청편수, 시차 불편도, 스포츠 선호도 등이 모두 유의미한 양(+)의 계수값을 가진 것으로 나타났다. 그러므로 VoD 시청편수가 많을수록, 시차에 대한 불편도가 높을수록, 스포츠 선호도가 높을수록 제시금액을 지불할 확률이 높아진다. 이 중 시차불편도가 영향을 미치는 것은 설문조사에서 제시한 스포츠 경기 중에서 카타르나 베이징이 과거에 주요 개최지였던 유럽이나 미주 보다는 시차가 작기 때문일 것으로 추정된다. 또한 각 경기의 중계방송 시청권 구매의사도 유의미한 양(+)의 계수값을 가진 것으로 나타났다.

식(16)을 이용해서 구한 스파이크 값은 0.5026으로, 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그리고 실제 응답자가 0의 지불의사를 밝힌 비중 50.6%와 유사하게 추정되었다.

---

7) Wald 통계량에 대한 귀무가설은 모든 추정계수가 0이라는 것으로 이에 대응하는 p-value가 <표 4-19>에 제시되어 있다.

<표 4-19> 스파이크 모형 추정 결과

공변량		추정치	t-값
$\alpha$		-4.49005***	-4.34919
$\beta$		0.00044***	8.46554
인구 통계 변수	Gender	-0.48436	-1.58660
	Age	-0.04267	-0.39720
	Res	-0.07144	-0.25304
	Edu	-0.28276	-1.10002
	HInc	0.05469	0.75182
미디어 이용도	payTV	0.24201	0.63557
	VoDNM	0.12590**	2.16501
	NewTM	0.00008	0.38696
스포츠 방송 수용도	TmLag	0.25698*	1.70253
	TVSet	-0.11134	-0.29506
	Sports	0.45334**	2.21983
구매의향	BuySum	3.23380***	8.12702
	BuyWin	1.66204***	3.74763
	BuyWld	4.76713***	13.12647
Spike		0.5026***	20.46321
Wald Statistic/p-value		212.3685	0.000
Log likelihood		-215.8651	
Sample Size		500	

※ 주: (\*\*\*) 1% 유의수준, (\*\*) 5% 유의수준, (\*) 10% 유의수준

지금까지의 분석 결과와 식(15)를 이용하면 평균적인 지불의사액을 구할 수 있다. 분석 결과 지불의사액이 가장 높은 시청권은 월드컵 본선 중계방송으로, 5,465원으로 나타났다. 하계올림픽이 2,638원으로 뒤를 이었고, 동계올림픽 시청권은 856원으로 가장 낮았다(<표 4-20> 참조).

<표 4-20> 경기대회별 평균(mean) 지불의사액 추정

시청권	mean WTP (원)	t-value
하계 올림픽	2,638.15	4.74339***
동계올림픽	855.84	2.65931***
월드컵 본선	5,465.12	10.65216***

분석의 마지막 단계로 개인별 지불의사액 평균값을 국민경제 차원으로 확장할 수 있다. 설문조사가 전국적인 규모로 진행되었고, 인구통계 자료를 참고하여 성별, 거주지역별로 미리 할당하여 표본을 추출하였으므로, 우리나라에 대해 대표성을 가진 자료라고 판단된다. 그러므로 분석 결과를 전국으로 확장할 수 있겠다.

통계청이 발표한 2020년 현재 우리나라 15세~74세<sup>8)</sup>의 추계인구는 총 4,200만 9천명이다. 응답자 중에서 각 경기에 대한 중계방송 구매희망자(복수 응답)의 비중은 <표 4-21>에 나타나 있다. 가장 인기가 높은 경기는 월드컵 본선경기임을 확인할 수 있다. 이러한 요소들에 평균 지불의사액을 적용하면 국민경제 차원의 대국민 편익을 추정할 수 있다<sup>9)</sup>. 국민경제 전체적으로 월드컵 경기의 중계방송이 886.2억원의 편익을 창출하고, 하계 올림픽이 261.5억원, 동계 올림픽이 62.6억원의 편익을 창출하는 것으로 나타났다.

8) 본 연구에서는 설문조사 실행상의 현실적인 문제로 인하여 20세~65세를 대상으로 설문조사를 수행하여 평균 지불의사액을 구하였다. 추정한 지불의사액을 15세와 74세까지 확장하는 것은 평균 지불의사액이 변화가 없다는 가정을 전제한다. 그리고 14세 이하와 75세 이상은 중계방송으로부터 편익을 느낄 수는 있으나, 의미 있는 수준에서 지불의사액을 형성하지 않을 것으로 가정하여 배제하였다.

9) 방송통신위원회(2019.12b)는 우리나라에 TV 수상기를 보유한 가구가 95.8%라고 밝혔다. 지금까지는 관련 연구들에서 이 값을 적용하는 경우가 보편적이었다. 그러나 최근에는 스마트폰 등 뉴미디어를 이용한 방송 시청이 늘어나고, 본 연구에서도 유료방송의 범위를 유료 OTT까지 확장시켰으므로, TV 수상기가 없어도 스마트폰, 태블릿, PC, DMB 등 다양한 방법으로 중계방송을 시청하는 인구의 비중이 높을 것으로 가정하여, 이 요인을 적용하지 않았다.

〈표 4-21〉 각 경기별 시청권 구매희망자 및 대국민 편익

시청권	구매희망자(복수응답)(명)	비율	국민경제적 편익(억원)
하계 올림픽	118	23.6%	261.5
동계 올림픽	87	17.4%	62.6
월드컵 본선	193	38.6%	886.2

본 설문은 2024년 파리 하계올림픽, 2022년의 베이징 동계올림픽, 그리고 2022년의 카타르 월드컵 본선경기를 대상으로 질문을 제시하였다. 그러므로 추정결과를 이들 대회에 대한 실제 중계권료 구매비용과 비교할 수 있겠다.

〈표 4-22〉에는 2022~2024년의 중요 국제 경기대회의 중계권료를 보여주고 있다. 2018년의 평균환율 1100.3원(달러)을 적용하면, 구매비용이 대회별로 109억원~1,123억원 사이로 나타난다. 이는 편익 대비 각 46.5억원 ~ 501.5억 원을 초과하는 수준이다. 금액적으로는 하계올림픽이 501.5억 원을 추가 지불하여 편익대비 192%를 과도하게 지급한 것으로 나타났다. 월드컵경기는 236.6억 원을 초과하여 지불하였지만, 편익에 비해서 27%만 추가로 지불하여 과도지급 비중이 가장 낮았다. 그러므로 우리나라는 대표적인 3개의 국제 스포츠 경기대회의 중계권료를 과도한 비용으로 구매하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-22〉 국제 스포츠 경기대회 중계권료 및 편익과의 차이

구분		2024 파리 하계올림픽	2022 베이징 동계 올림픽	2022년 카타르 월드컵 본선
추정편익(억원)		261.5	62.6	886.2
실제 구매비용	만달러	7,000	1,000	10,300
	억원	763	109	1,123
차액		- 501.5 (192%)	- 46.5 (74%)	- 236.6 (27%)

\* ( )안은 차액의 편익 대비 비중임

## 8. 소결

본 절에서 스파이크 모형을 이용하여 CVM 분석을 수행한 결과, 대표적인 3개 국제 스포츠 경기대회에 대한 중계권을 창출되는 편익 대비 과도한 비용을 지불하면서 구매하고 있다는 결론을 얻을 수 있었다.

그러나 중계방송의 가치를 시청자들이 낮게 평가한 원인을 고찰해보면, 시청권의 구매를 희망하는 국민의 비중이 17~39%에 그칠 정도로 낮은 것이 가장 큰 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 여기에는 우리나라 시청자들이 가진 두 가지의 특성이 가장 중요한 원인이라는 판단이다. 첫째, 미디어 환경의 변화로 인해 TV중계방송으로부터 시청자들이 느끼는 편익이 낮아졌을 가능성이 있다. 실시간이든 녹화방송이든 정해진 시간에 맞추어서 TV 수상기 앞에 앉아서 경기를 시청해야 하고, 시간을 맞추지 못하면 시청할 수가 없다. 이러한 불편은 방송시청에 당연히 요구되던 투입비용적인 요소였지만, 이제 인터넷, 모바일이 확산되어 원하는 시간과 장소에서 영상을 시청하는 문화가 널리 정착된 상황에서는 이 비용이 더욱 커졌다고 볼 수 있다. 그리하여 중계방송이 제공하는 편익을 잠식했을 가능성이 크다. 둘째, 전술한 바와 같이 우리나라 시청자들은 방송에 대해 유독 낮은 지불의사액을 보인다. 전통적으로 방송시장을 지상파방송이 주도해 오는 바람에 형성된 무료 서비스에 대한 강한 인식 때문에, 중계방송 유료화에 대한 거부감이나 저항감이 유독 컸을 가능성이 있다. 그러므로 설문조사에서 구매에 부정적이거나, 낮은 지불의사액을 응답한 응답자들이 많았을 것이다.

미디어 환경의 변화는 중계권료를 낮추는 데에 중요한 논리를 제공할 수 있겠다. 그러나 최근 국제 스포츠 단체들에서 시작하고 있는 인터넷 등 뉴미디어 중계권에 대한 별도 협상에서는 오히려 불리한 결과를 초래하는 등 양날의 칼이 될 가능성이 있다. 그리고 방송의 공익성, 공공성에 대한 전통적인 기대 때문에 지불의사액이 낮게 형성되는 것은, VoD와 OTT 등이 활성화되는 등 방송시장에서 상업화 분위기가 확산되면서 점차 희석되면 앞으로는 지불의사액이 상승할 것으로 예상된다.

## 제5장 보편적 시청권의 실효성 제고 방안

### 제1절 보편적 시청권의 개관

보편적 시청권의 실효성을 제고하기 위한 방안을 모색하기 위해서는 먼저 보편적 시청권이 무엇인지, 보편적 시청권 도입의 취지와 기능은 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다.

#### 1. 보편적 시청권의 도입 배경

보편적 시청권의 도입은 2005년 신생 스포츠마케팅 업체 IB스포츠가 2006년부터 7년간 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 경기의 독점중계권을 획득함으로써 촉발되었다. IB스포츠가 확보한 중계권에는 2008년 베이징올림픽 아시아예선, 2010년 월드컵 아시아예선, 2012년 런던올림픽 아시아예선 등이 포함됐다.<sup>10)</sup> 이때부터 지상파방송사업자가 전국민적 관심사인 월드컵이나 올림픽 예선 경기에 대한 중계권을 획득하지 못하면 국민이 이를 시청하지 못할 우려가 집중적으로 제기되었다. 이에 모든 국민이 추가부담 없이 주요한 국민적 관심사인 스포츠시청권을 보장하기 위한 입법의 필요성이 생겼다.

이에 따른 보편적 시청권 도입을 위한 입법발의는 박형준 의원이 먼저 하였다.<sup>11)</sup> 보편적 시청권에 대한 개념정의는 별도로 내리고 있지 않았지만, 보편적 시청권을 규율하기 위한 「방송법안」 제76조의 표제에 보편적 시청권을 명기하였다. 특별한 정의는 없지만, 국민적 관심사가 되는 스포츠 및 그 밖의 주요 행사(관심스포츠등의행사)의 중계방송권자로 하여금 다른 방송사업자에게 방송중계권을 공정하고 합리적인 가격으로 제공하도록 함으로써 보편적 시청권이 보장되는 것으로 전제하고 있다(법안 제76조 제3항). 중계방송권자가 이 의무를 위반할 경우 구(舊)방송위원회가 조사를 통해 시정명령을 할 수 있도록 실효성 확보 장치를 마련해두었다(법안 제76조 제4항).

10) 경향신문 (2005. 8. 10.자.), IB스포츠, 축구중계 독점 논란 가열.

11) 박형준 의원 발의 (2005. 10. 21.), “방송법 일부개정법률안”, 2996.

<표 5-1> 박형준 의원안

현 행	개 정 안
<p style="text-align: center;">放送法</p> <p>第76條(放送프로그램의 공급) 放送事業者는 다른 放送事業者에게 放送프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 市場價格으로 차별 없이 제공하여야 한다.</p> <p style="text-align: center;">&lt;신 설&gt;</p>	<p style="text-align: center;">방송법</p> <p>第76條(放送프로그램의 공급.계약 및 <u>보편적 시청권</u> 등) ①</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>② 방송위원회는 국민적 관심이 되는 스포츠 및 그 밖의 주요 행사(이하 “관심스포츠등의 행사”라고 한다)를 시청자의견청취 및 방송사업자와의 협의를 거쳐 고시하여야 한다.</p> <p>③ 관심스포츠등의행사를 주관하는 단체 또는 기관과 계약을 체결한 중계방송권자는 방송 중계권을 공정하고 합리적인 가격으로 다른 방송사업자에게 제공하여야 한다.</p> <p>④ 방송사업자는 제1항 내지 제3항의 규정을 위반하는 행위에 관하여 방송위원회에 서면으로 신고할 수 있으며, 방송위원회는 해당 위반행위에 관하여 필요한 사항을 조사하거나 시정을 명할 수 있다.</p>

연이어 손봉숙 의원도 보편적 시청권 도입을 위한 「방송법」 개정안을 발의하였다.<sup>12)</sup> 박형준 의원안과 달리 보편적 시청권을 ‘보편적 접근권’으로 하고 “국민적 관심이 되는 체육경기대회를 시청자가 별도의 비용 부담 없이 시청할 수 있도록 보장하는 권리를 말한다.”고 정의하였다(법안 제2조 제24호). 이러한 보편적 접근권은 지상파방송사업자를 통해 우선적으로 중계되도록 함으로써 보장되도록 하였다(법안 제91조의2 제1항). 이러한 지상파방송사업자의 범위는 공공성과 시청범위를 고려하여 대통령령으로 정하도록 하였다(법안 제91조의2 제2항). 보편적 접근권의 대상이 되는 체육경기대회의 선정과 보편적 접근권의

12) 손봉숙 의원 발의 (2005. 10. 27.), “방송법 일부개정법률안”, 3093.

보장 업무를 위해 방송위원회에 보편적 접근권 보장위원회를 두도록 하였다(법안 제91조의2 제3항).

<표 5-2> 손봉숙 의원안

현행	개정안
<p>放送法</p> <p>第2條(用語의 定義) 이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 23. (생략)</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>방송법</p> <p>第2條(用語의 定義)-----</p> <p>-----.</p> <p>1. ~ 23. (현행과 같음)</p> <p>24. “보편적 접근권”이라 함은 국민적 관심이 되는 체육경기대회를 시청자가 별도의 비용 부담 없이 시청할 수 있도록 보장하는 권리를 말한다.</p> <p>제91조의2(보편적 접근권의 보장) ①국민적 관심이 되는 체육경기대회는 지상파방송사업자를 통해 우선적으로 중계되어 시청자의 보편적 접근권이 보장되도록 해야 한다.</p> <p>②보편적 접근권이 보장되는 체육경기대회를 우선 중계할 수 있는 지상파방송사업자의 범위는 공공성과 시청범위 등을 감안하여 대통령령으로 정한다.</p> <p>③보편적 접근권에 관한 다음 각 호의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 방송위원회에 보편적접근권보장위원회를 둘 수 있다.</p> <p>1. 보편적 접근권을 보장하여야 하는 체육경기대회의 선정</p> <p>2. 그 밖에 보편적 접근권의 보장에 관한 업무</p> <p>④보편적접근권보장위원회 위원은 방송사업자, 체육단체, 시청자, 학계 등의 추천을 받아 방송위원장이 위촉한다.</p> <p>⑤보편적접근권보장위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥지상파방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 체육경기대회 중 비인기종목에 관한 방송 프로그램을 편성할 수 있다.</p>

비슷한 시기에 발의된 입법에 대해 당시 국회 소관 상임위원회였던 문화관광위원회는 검토보고서에서 찬반 의견을 다음과 같이 설명하고 있다. 찬성 논리에 따르면, 국민의 불권리가 보장될 수 있고, 독점중계권 규제를 통해 중계권료의 폭등을 막음으로써 방송사의 부담이나 외화낭비를 줄이는데 기여할 수 있다고 보았다. 반대 주장에 대해서는, 독점중계권을 취득할 수 있는 방송사업자의 사업 자유를 제약할 수 있으며, 지상파방송사업자에게 중계권 제공이 보장됨에 따라 독과점을 가속시키고 뉴미디어의 발전을 저해할 우려가 있다고 소개하였다. 결론적으로, 검토보고서는 “전국민의 관심사인 경기 등을 특정 방송사업자의 채널에서만 시청하는 것보다는 전국민의 보편적 시청권을 확보하는 것이 방송의 공익성 차원에서 더 큰 이익”이라는 점을 들면서, 보편적 시청권 규제 입법이 타당하다고 보았다. 추가적으로 보편적 접근권의 대상을 국민적 관심이 되는 “체육경기대회”로 한정하고 있는데, 체육대회는 물론 국민적 관심이 되는 각종 행사도 포함시켜 규정범위를 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다는 견해도 제시하였다.<sup>13)</sup>

## 2. 「방송법」상 보편적 시청권의 개념

이러한 과정을 거쳐 「방송법」에 도입된 보편적 시청권은 “국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리”를 말한다(「방송법」 제2조 제24호).

이러한 보편적 시청권을 보장하기 위한 구체적인 규율은 「방송법」 제76조에 위치하고 있다. 종래 「방송법」 제76조는 “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다.”는 규정만 두고 있었다. 여기에 보편적 시청권에 대한 내용을 추가하는 형태로 도입된 것이다. 박형준 의원안의 구상이 어느 정도 수용된 것으로 보인다.

보편적 시청권의 대상으로 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사’를 국민관심행사등으로 명명하고 구체적인 국민관심행사등을 방송통신위원회가 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 고시하도록 하고 있다(「방송법」 제76조 제2항). 고시에는 국

13) 국회문화관광위원회 (2006. 2.), “방송법 일부개정법률안 검토보고서”, 대한민국 국회, p. 43; p. 51.

민관심행사등의 중요도에 따라 가시청 가구수의 비율을 차별화하고 있다. 중요한 국민관심행사등일 경우 가시청 가구수의 비율이 90% 이상이어야 하고, 상대적으로 이보다 덜 중요한 국민관심행사등의 경우 가시청 가구수의 비율이 75%이상에 이르면 된다.

가시청 가구수의 비율은 중계방송권자등이 「방송법」 제76조의3 제1항 제1호에 따라 국민 전체가구 중 대통령령으로 정하는 비율 이상의 가구가 국민관심행사등을 시청할 수 있는 방송수단(이하 “보편적 방송수단”이라 한다)을 확보해야 할 의무와 관련이 있다. 「방송법 시행령」 제60조의3 제1항은 그 비율을 60%이상으로서 방송통신위원회가 고시하는 비율이라고 재위임하고 있는데, 방송통신위원회의 고시는 국민관심행사 등의 중요도에 따라 90%와 75%로 구분하고 있는 것이다. 14)

<표 5-3> 국민관심행사 종류별 가시청가구수 비율14)

가시청 가구수 비율	세부종목
90% 이상	1. 동·하계 올림픽 2. 성인남자 및 성인여자 국가대표팀이 출전하는 월드컵 경기
75% 이상	1. 동·하계 아시아경기대회 2. 국가대표팀이 출전하는 야구WBC(월드베이스볼클래식) 경기 3. 성인남자 국가대표팀이 출전하는 축구 경기* * AFC, EAFF 주관 경기(월드컵 예선) 및 친선경기 포함

14) 「보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준」 [별표 1]

1. 국민 전체 가구수 및 지역별 가구수는 통계청이 조사한 가구수 통계(추계 포함)를 따른다.
2. 가시청 가구수는 기초자치단체(시, 군, 구) 단위별로 해당 지역 내의 방송수단별 가시청 가구수를 계산하여 합산하되, 인터넷 멀티미디어 방송의 경우에는 실시간 방송 가입 가구수만을 계산한다. 표본조사 방식을 택할 경우에는 해당 지역 내의 가구분포를 적절히 반영할 수 있도록 하여야 한다.
3. 제2호의 가시청 가구수 계산 시 시청자와의 가입계약을 기반으로 하는 방송수단의 경우에는 법인·단체 등 가구가 아닌 가입자 수를 제외하며, 2개 매체 이상의 방송수단에 중복 가입한 경우에는 이를 단수로 계산한다.
4. 제3호의 중복 가입 가구수는 가장 최근에 실시한 방송통신위원회 주관 「방송매체 이용행태 조사」 결과의 유료방송(인터넷 멀티미디어 방송을 포함한다) 중복가입 비율을 적용하여 계산한다.
5. 제2조와 관련한 가시청 가구수 산정의 기준시점은 입증자료 제출일로 한다. 다만, 사실관계의 변동이 발생하는 경우에는 신고일을 기준으로 한다.

### 3. 「방송법」상 보편적 시청권을 보장하기 위한 수단

#### 가. 중계방송권의 가격

「방송법」상 보편적 시청권을 보장하기 위해서는 시청자가 국민관심행사등의 방송에 접근(access)할 수 있어야 한다. 콘텐츠에 대한 접근은 곧 시청(viewing)이다. 보편적 시청권의 도입이 논의되었던 배경을 고려하면, 특정 사업자가 중계방송권을 가지고 있을 때 그 외의 방송(수단)을 통해서도 최대한 많은 수의 국민이 국민관심행사등을 시청할 수 있어야 한다. 중계방송권을 최초로 획득한 사업자가 단독으로 대부분의 국민이 시청할 수 있는 방송수단을 확보하고 있을 수도 있다. 그러나 올림픽이나 월드컵 중계와 같이 동시 간대에 여러 종목의 경기가 펼쳐질 경우, 방송채널 수의 제약으로 많은 경기를 중계할 수 없는 상황이다. 따라서 가급적 많은 사업자가 참여하여 중계방송을 할 수 있는 것이 바람직하다.

이러한 조건을 충족하려면, 방송사업자가 중계방송권을 갖고 있는 자로부터 중계방송권을 확보할 수 있어야 한다. 중계방송권도 헌법상 재산권으로 보호받는 권리이기 때문에, 그 권리의 재산적 가치가 존재하는 것이고, 이에 대하여 중계방송권자와 이를 획득하려는 방송사업자와 합의가 이루어져야 한다.<sup>15)</sup> 중계방송권의 가격이 너무 높다면, 중계방송권을 획득하고자 하는 방송사업자에게는 사실상 접근이 거부되는 것이며, 해당 방송사업자를 통해 시청할 수 있는 국민들의 보편적 시청권도 그에 비례하여 약화될 수 있다.<sup>16)</sup> 이에

---

15) 올림픽헌장 제7조에는 올림픽 게임과 관련된 모든 권리는 IOC가 소유하고 특히 올림픽 게임의 방송, 전송, 중계 등에 대한 권리도 포함한다고 명시하고 있다. The Olympic Games are the exclusive property of the IOC which owns all rights relating thereto, in particular, and without limitation, all rights relating to (i) the organisation, exploitation and marketing of the Olympic Games, (ii) authorising the capture of still and moving images of the Olympic Games for use by the media, (iii) registration of audio-visual recordings of the Olympic Games, and (iv) the broadcasting, transmission, retransmission, reproduction, display, dissemination, making available or otherwise communicating to the public, by any means now known or to be developed in the future, works or signals embodying audio-visual registrations or recordings of the Olympic Games.

16) “중계방송권자등이 정당한 사유 없이 중계방송권의 가격을 지나치게 높게 제시하거나

따라, 「방송법」은 “국민관심행사등에 대한 중계방송권자나 그 대리인(중계방송권자등)인 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공”하도록 하였다(「방송법」 제76조 제3항). 또한, 이 규정에 위반하여 공정하고 합리적인 가격으로 중계방송권이 제공되지 않는다고 판단할 경우 방송사업자는 방송통신위원회에 신고할 수 있다(「방송법」 제76조 제4항). 그러나 중계방송권 가격이 공정하고 합리적인지에 대해서는 규제기관이 확정적으로 판단할 수 있는 성질도 아니며, 이에 대한 판단기준이 명확히 마련되어 있는 것도 아니다.<sup>17)</sup> 다만, 중계권 가격이 현저히 높을 경우 「방송법」 제76조의3 제1항 제3호에 따른 금지행위로 규제될 수는 있다. 따라서 중계방송권의 가격에 대한 분쟁은 방송분쟁조정절차를 통한 해결이 현재로서는 가장 바람직한 방식이다. 「방송법」도 방송통신위원회가 신고를 접수한 경우 방송분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 60일 이내에 그 결과를 통보하도록 규정하고 있다(「방송법」 제76조 제5항).

## 나. 금지행위

### 1) 금지행위의 기능

「방송법」 제76조의3 제1항에 따른 금지행위는 보편적 시청권 보장을 위한 수단이다. 구체적으로 「방송법」 제76조 제3항에 따라 중계방송권자등이 다른 방송사업자에게 중계방송권을 공정하고 합리적이며 차별없이 제공하도록 하기 위한 규제장치이다. 보편적 시청권은 중계방송이 널리 시청될 수 있도록 하기 위한 목적의 개념이다. 중계방송권자등이 취득한 중계방송권은 계약을 통해 다른 방송사업자에게로 확산된다. 따라서 금지행위 규제는 많은 국민이 시청할 수 있는 여건을 만들고, 중계방송권 계약이 성립될 수 있는 토대를 제공하기 위한 규제로 이해할 수 있다.

---

구매자의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 판매 조건을 제시하여 사실상 판매를 거부하거나 지연시키는 행위”를 금지행위로도 규제하고 있다(「방송법 시행령」 [별표 2의 2]).

17) 다만, 합리적인 중계권료가 어느 수준인지에 대해서는 추정이 가능하다고 본다. 이에 대해서는 본 보고서의 ‘합리적인 중계권료 수준의 추정’ 부분을 참고하기 바란다.

2) 금지행위의 내용

금지행위 규제는 4가지 사항을 규제하고 있다.

① 대통령령으로 정하는 비율 이상의 국민이 국민관심행사등을 시청할 수 있도록 방송 수단을 확보하지 않는 행위가 금지된다(「방송법」 제76조의3 제1항 제1호). 중계방송권자 등이 중계방송권을 취득했는데, 충분한 방송수단이 확보되지 않는다면, 보편적 시청권을 도입한 취지가 무색해진다. 이에 따라, 일정 비율 이상의 가시청 가구수가 확보되도록 규제하는 것이다.

② 중계방송권을 확보하였음에도, 정당한 사유 없이 국민관심행사등을 실시간으로 중계하지 않는 행위가 금지된다(「방송법」 제76조의3 제1항 제2호). 국민행관심행사등은 주로 스포츠 이벤트가 많다. 스포츠 이벤트는 실시간으로 중계되어야 한다. 따라서 중계방송권의 권한이 있는 중계방송권자등이나 방송사업자가 실시간으로 국민관심행사등을 실시간으로 중계하도록 하였다.

③ 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매나 구매를 거부하거나 지연시키는 행위가 금지된다(「방송법」 제76조의3 제1항 제3호). 보편적 시청권이 보장되려면, 다수의 방송사업자에 의해 중계방송이 되어야 한다. 그러기 위해서는 중계방송권자등으로부터 중계방송권을 계약을 체결하여 확보할 수 있어야 한다. 중계방송권자등이 판매를 요청하거나 방송사업자가 구매를 요청할 경우, 정당한 사유가 없으면 이를 거부하지 못하도록 하여 계약체결의 수월성을 보장하기 위한 조치이다.

④ 정당한 사유 없이 뉴스 보도나 해설 등을 위한 자료화면을 제공하지 않는 행위의 금지이다(「방송법」 제76조의3 제1항 제4호). 단편보도권은 일반적으로 관심이 높은 행사나 사건에 대해 독점중계권을 가진 방송사의 보도에 더하여 여러 정보원으로부터의 다양한 보도가 가능하도록 하는 것을 목적으로 한다.<sup>18)</sup>

각 금지행위 규제의 요건별로 시행령에서 세부적인 금지사항들은 다음과 같이 구체화되어 있다.

<표 5-4> 금지행위 관련 「방송법」 및 하위법령 세부 내용

법 기준 구분	하위 법령
---------	-------

18) 주성희/김현정/노은정 (2019), 『보편적 시청권 개념 및 제도 재정립 방안 연구』, 기본연구 19-08, 정보통신정책연구원, pp. 22.

<p>대통령령으로 정하는 비율 이상의 국민이 국민관심행사등을 시청할 수 있도록 방송수단을 확보</p>	<p>- 100분의 60 이상으로서 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율을 의미 - 법 제76조의3제1항제1호에 따른 금지행위 여부를 판단할 때 보편적 방송수단의 확보 여부는 국민관심행사등을 시청할 수 있는 법 제76조제3항에 따른 중계방송권자등(이하 "중계방송권자등"이라 한다)의 방송수단 및 중계방송권자등과 중계방송의 계약을 체결한 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 중계유선방송사업자 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 방송수단을 포함하여 판단한다.</p>
<p>중계방송권을 확보하였음에도, 정당한 사유없이 국민관심행사등을 실시간으로 중계하지 않는 행위</p>	<p>① 「방송통신발전 기본법」 제40조에 따른 재난방송 등 관련 법령에 따라 의무적으로 실시하여야 하는 방송 편성으로 국민관심행사등을 실시간으로 방송하지 않는 경우 ② 국내외에서 발생한 긴급하고 중대한 국가적 또는 전세계적 비상사태 등을 우선적으로 방송할 필요가 있어 국민관심행사등을 실시간으로 방송하지 않는 경우 ③ 국민관심행사등이 다수의 세부 행사로 구성되어 전체 행사를 실시간으로 방송하기 곤란하여 행사의 일부만을 방송하는 경우(FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인남자 및 성인여자 국가대표팀이 출전하는 경기, 야구 WBC(월드베이스볼클래식) 중 국가대표팀이 출전하는 경기의 경우에는 하나의 경기가 종료된 후 2시간 이내에 다른 경기의 방송을 시작하는 경우이고, 그 외의 경우에는 세부행사가 동시에 진행되는 경우를 말한다.)<sup>19)</sup> ④ 천재지변 등 불가항력적인 사유나 방송중계 장비 등의 훼손 등의 사유로 국민관심행사등을 실시간으로 방송하기 곤란한 경우 ⑤ 국민관심행사등의 중계방송권, 재송신비용 등과 관련한 법원의 판결 또는 결정이 있어 국민관심행사등을 실시간으로 방송을 할 수 없는 경우</p>
<p>정당한 사유없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부·지연하는 행위</p>	<p>① 중계방송권자등이 정당한 사유없이 구매자의 협상 요청에 응하지 않는 행위 ② 중계방송권자등이 정당한 사유없이 가격을 지나치게 높게 제시하거나 구매자의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 판매조건을 제시하여 사실상 판매를 거부하거나 지연시키는 행위 ③ 중계방송권자등이 가격 및 판매 조건을 차별적으로 제시하여 사실상 판매를 거부하거나 지연시키는 행위 ④ 구매자가 정당한 사유없이 협상 요청에 응하지 않는 행위 ⑤ 구매자가 정당한 사유없이 가격을 지나치게 낮게 제시하거나 중계방송권자등의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 구매조건을 제시하여 사실상 구매를 거부하거나 지연시키는 행위</p>

<표 5-5> 정당한 사유없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부·지연하는 행위의 세부 기준

시행령 별표 기준 구분	보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준
--------------	----------------------

19) 「보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준」 제3조 제2항.

중계방송권자등이 정당한 사유 없이 구매자의 협상 요청에 응하지 않는 행위	구매자가 해당 국민관심행사등이 개최되기 3개월(동·하계 올림픽이나 FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인남자 및 성인여자 국가대표팀이 출전하는 경기의 경우에는 6개월) 전까지 상당 기간의 간격을 두고 3회 이상 중계방송권 구매를 위한 협상을 요청하였음에도 불구하고 협상에 응하지 않는 행위를 말한다.
중계방송권자등이 정당한 사유 없이 가격을 지나치게 높게 제시하거나 구매자의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 판매 조건을 제시하여 사실상 판매를 거부하거나 지연시키는 행위	- "중계방송권의 가격을 지나치게 높게 제시" 한 경우에 해당하는지 여부는 국내외에서 최근 거래된 동일하거나 유사한 중계방송권의 거래가격 및 거래조건의 변화 추이, 시청자 규모를 감안한 광고·수신료 등 중계방송권의 예상 매출액, 중계시간대, 판매자의 중계방송권 보유기간 및 재판매 계약체결 현황, 시장의 경쟁상황 등을 종합적으로 고려하여 판단한다. - "구매자의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 판매 조건"이란 구매자가 원하지 않는 녹화방송권(뉴스보도, 해설, 영상모음 등을 포함한다), 다른 방송매체용 방송권, 다른 상품 등을 구매하는 조건 등을 제시하였는지 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.
중계방송권자등이 가격 및 판매 조건을 차별적으로 제시하여 사실상 판매를 거부하거나 지연시키는 행위	- "구매자별로 가격 및 판매 조건을 차별적으로 제시" 한 경우에 해당하는지 여부는 구매자들의 예상 중계수입, 시청자 규모, 중계방송권 보유기간, 기술적 특성, 채널 또는 매체간 차이 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.
구매자가 정당한 사유없이 협상 요청에 응하지 않는 행위	방송사업자가 중계방송권자등으로부터 해당 국민관심행사등이 개최되기 6개월(동·하계 올림픽이나 FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인남자 및 성인여자 국가대표팀이 출전하는 경기의 경우에는 1년) 전까지 상당 기간의 간격을 두고 3회 이상 중계방송권 판매를 위한 협상을 요청받았음에도 불구하고 협상에 응하지 않는 행위를 말한다.
구매자가 정당한 사유없이 가격을 지나치게 낮게 제시하거나 중계방송권자등의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 구매조건을 제시하여 사실상 구매를 거부하거나 지연시키는 행위	중계방송권의 예상 매출액, 중계방송권을 판매하려는 자의 중계방송권 보유기간 및 재판매 계약체결 현황, 시장의 경쟁상황, 채널 또는 매체 간 차이 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.

<표 5-6> 정당한 사유가 있는 여부에 대한 판단 기준

세부기준 고시20)	판단기준
제4조 제2항 제1호	구매자가 제시하는 가격이나 거래조건 등이 중계방송권의 예상 매출액, 판매자의 중계방송권 보유기간 및 재판매 계약체결 현황, 시장의 경쟁상황, 채널

	또는 매체간 차이 등에 비추어 판매자에게 상당한 불이익을 초래할 것으로 예상되는 경우
제4조 제2항 제2호	구매자 측 내부의 파업 등 인력 수급상 문제 또는 주요 방송시설의 압류·손망실 등으로 구매자의 정상적인 방송 송출이 불가능할 것으로 예상되는 경우
제4조 제2항 제3호	부도 등 구매자 측의 재정상 문제로 인해 판매자의 원활한 권리 행사가 현저히 곤란할 것으로 예상되는 경우
제4조 제2항 제4호	특정 구매자가 판매거절을 당하더라도 다른 중계방송권자등 또는 판매자로부터 동일 또는 대체 중계방송권을 용이하게 확보할 수 있는 경우
제4조 제2항 제5호	판매자가 '중계방송권의 가격을 지나치게 높게 제시하거나 구매자의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 판매 조건을 제시하여 사실상 판매를 거부하거나 지연시키는 행위'를 하거나 '구매자별로 가격 및 판매 조건을 차별적으로 제시하여 사실상 판매를 거부하거나 지연시키는 행위'를 하는 경우
제4조 제2항 제6호	구매자가 '중계방송권의 가격을 지나치게 낮게 제시하거나 중계방송권자등의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 구매 조건을 제시하여 사실상 구매를 거부하거나 지연시키는 행위'를 하는 경우

### 3) 금지행위 요건 간 관계

#### 가) 쟁점

앞서 살펴보았듯이, 「방송법」은 보편적 시청권을 보장하기 위해 4가지의 금지행위 규제 요건을 열거하고 있다. 만일 최초로 국민관심행사등의 주최자로부터 중계방송권을 취득한 자가 방송사업자이고 이 방송사업자가 보유한 방송수단만으로 「방송법령」에서 정한 충분한 보편적 방송수단이 확보되어 있다면, 그 외의 나머지 금지행위 요건은 더 이상 적용해서는 안 되는지 여부와 관련한 논란이 있다. 즉, 충분한 가시청 가구수가 확보되는 상황에서 중계방송권의 판매요청이 있을 때, 이미 보편적 방송수단을 갖추라는 의무를 이행하였으므로 거부할 자유가 있는 것인지, 그럼에도 불구하고 법에서 정한 정당한 사유가 없는 한 거부할 수 없는 것이지가 문제된다. 실제 이 문제는 2010년에 구 방송통신위원회가 올림픽과 월드컵 중계방송권을 보유한 SBS에 대해 성실히 협상하지 않고 정당한 사유 없이

20) 「보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준」.

중계방송권의 판매를 거부하거나 지연시켰다는 이유로 내린 시정명령과 그 시정명령 불이행에 따른 과징금 부과처분에 대한 SBS의 행정소송에서 다루어진 쟁점 중 하나였다.

나) 보편적 방송수단을 갖추면 판매의무는 부담하지 않는다는 견해

보편적 방송수단을 갖추면 판매의무는 부담하지 않아도 된다는 견해가 있다. 판매의무는 중계방송권자등이 보편적 방송수단을 갖추지 못하여 가시청 가구수가 법령에서 정한 수준에 미달할 경우, 법령에서 정한 수준에 이를 때까지 다른 방송사업자에게 중계방송권을 판매할 의무를 부과한다는 입장이다. 따라서 보편적 방송수단을 갖추고 있으면, 판매 거부 금지의무를 부담하지 않는다고 해석함이 상당하다.

이 견해는 SBS가 제기한 행정소송, 특히 과징금 부과처분 취소소송에서 1심 법원에 의해 받아들여졌다.<sup>21)</sup> “같은 시간대에 중복하여 여러 행사가 동시에 진행되어 하나의 방송 채널만으로 모든 행사를 실시간으로 관람하는 것이 불가능한 경우처럼 제1호 요건의 충족만으로 일반 국민의 보편적 시청권이 실질적으로 보장될 수 없는 경우에 정당한 사유 없이 그 판매를 거부하거나 지연시키는 행위를 하지 못하도록 규정한 것이라고 제한하여 해석하는 한, 이로 인하여 원고와 같은 중계방송권자의 방송의 자유, 영업의 자유, 계약의 자유 그리고 재산권이 제한된다고 하더라도 위 규정을 통하여 얻는 공익적 성과와 비교하여 볼 때 그러한 제한은 감수할 만한 것으로 평가된다.”며 제3호의 중첩적 적용 제한적으로만 인정하였다. 이를 달리 해석하면, 보편적 방송수단이 갖추어지더라도 일반 국민의 보편적 시청권이 실질적으로 보장될 수 없는 경우에 한정하여 다른 방송사업자에게 중계방송권의 판매의무를 진다는 것이다. 보편적 방송수단이 갖추어지고 이것만으로 충분히 국민의 보편적 시청권이 보장된다고 판단되면, 중계방송권을 판매할 의무를 부담하지 않는다.

---

21) 서울행정법원 2011. 7. 4. 선고 2010구합34897.

다) 보편적 방송수단을 갖추더라도 판매의무를 여전히 부담한다는 견해

이에 대해, 서울고등법원<sup>22)</sup>은 보편적 방송수단을 갖추더라도 중계방송권의 판매의무도 중첩적으로 부담해야 한다는 입장을 피력하였다. "먼저, 시행령 제60조의3의 규정형식<sup>23)</sup>을 보면 위 규정은 금지행위를 4가지로 분류하여 병렬적으로 나열함으로써 중계방송권자는 위 금지행위 중 어느 하나에 해당하는 행위도 하여서는 아니 된다는 독립된 행위유형으로 규정되어 있다. 즉, 중계방송권자가 제1호를 준수하였다고 하여 제3호를 준수하지 않아도 된다는 취지로 규정되어 있지 않다는 것이다. ② 제1호는 국민관심행사등의 중계방송권을 획득한 자로 하여금 국민의 보편적 시청권이 보장될 수 있는 최소한의 비율, 즉 올림픽과 월드컵의 경우 최소한 국민 전체가구 수의 100분의 90(90%)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 일단 확보하도록 강제하는 규정으로 해석된다. 다시 말하면, 국민관심행사등의 경우 최소한 국민 전체가구 수의 90%는 방송을 볼 수 있도록 보장하기 위한 규정으로서 그 규정의 존재의의가 있는 것이고, 이 규정에 따라 90%의 요건을 충족하였다고 하여 일반 국민의 보편적 시청권이 완전히 보장되었다고 볼 수는 없다. 이러한 해석은 「방송법」 제76조 제3항이 '중계방송권자등은 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.'고 규정하고 있는 것을 보아도 타당하다. 따라서 제3호는 나머지 최대 10%의 국민의 시청권을 보장하기 위해서도 그 독자적인 존재의의가 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 대하여는 중계방송권자가 국민 전체가구 수의 100분의 100(100%)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보한 경우에는 일반 국민의 보편적 시청권이 완전히 보장되었다고 볼 수 있으므로 제3호의 규정이 적용되지 않는 것이 아닌가 하는 반론이 있을 수 있다. 그러나 국민 전체가구가 시청할 수 있는 방송수단이 확보되었다고 하더라도 같은 시간대에 중복하여 국민관심행사가 진행되고 각 그 중계방송권을 원고와 같이 하나의 방송채널만을 가진 방송사가 독점함으로써 모든 행사를 실시간으로 중계하는 것이 불가능한 경우가 있을 수 있으며

22) 서울고등법원 2012. 2. 17. 선고 2011누24639.

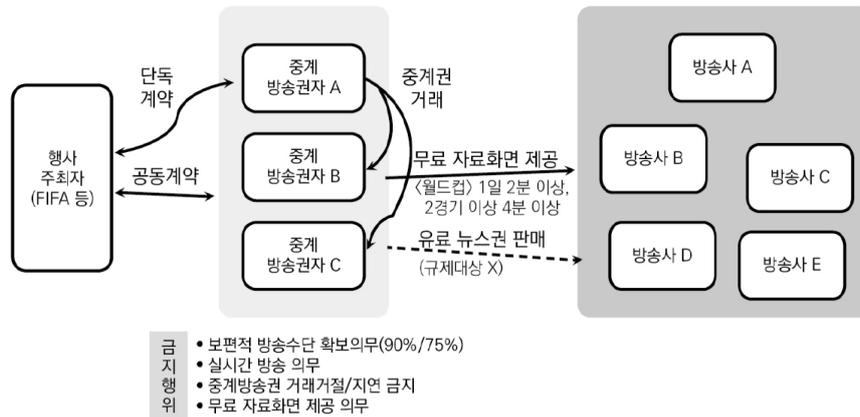
23) 사건 당시 「방송법 시행령」으로 규정되었으나, 그대로 법률로 상향입법되었다. 조문의 순서와 내용도 현재와 같다.

로 이러한 경우 보편적 시청권이 실질적으로 보장되지 못한 것으로 볼 수 있다(원고는 「방송법」 제76조의5가 동일한 경기에 대한 과도한 중복편성으로 인한 시청자의 권익 침해를 방지하기 위하여 피고가 방송사업자에 대하여 순차편성을 권고할 수 있도록 규정하고 있는 점을 들어 제1호의 요건이 충족되는 경우 제3호는 적용되지 않는다고 해석하는 것이 「방송법」의 취지에 부합하다고 주장하나, 타 방송사가 동일 경기를 순차 편성하여 방송하기 위해서도 제3호에 의한 판매의무가 필요하다). 그렇다면, 이러한 경우를 보더라도 제3호는 제1호의 규정과는 구분되는 독자적인 의미와 내용을 가진다. ③ 또한, 원고의 주장과 같이 만약 제1호에 규정된 시청가구 수를 확보한 중계방송권자가 제3호를 적용받지 않아 실제로 판매거부를 한 후 단독중계를 하게 되었는데 그 중계방송권자가 회사의 영업중단, 회사 자체의 방송시설상의 문제 등으로 방송을 못 하게 되거나 시청 가능한 가구 수가 줄어들게 된다면 제1호의 요건도 충족할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 제3호는 국민관심행사의 중계방송권을 획득한 자가 있고 그 중계방송권자가 방송권을 다른 방송사업자에게 판매하려 하거나 다른 방송사업자가 중계방송권자로부터 이를 구매하려 할 경우 정당한 사유가 없는 한 이를 거부할 수 없도록 함으로써, 앞서 본 상황까지 고려하여 국민의 보편적 시청권을 두텁게 보호하려는 규정으로 볼 수 있다. ④ 제1호는 절대적인 기준 이상의 방송수단을 확보할 것을 명하고 있지만, 제 3호는 중계방송권자로 하여금 반드시 중계방송권을 판매하도록 강제하는 내용이 아니라 ‘정당한 사유 없이’ 판매를 거부하거나 지연시키는 행위만을 금지하고 있어 일종의 면책 요건을 규정하고 있다. ⑤ 원고의 주장대로라면 원고와 같이 국민 전체가구 수의 90% 이상의 시청가구 수를 확보한 지상파 방송업자가 국민관심행사의 중계방송권을 획득한 경우 제3호가 적용되지 않음으로써 사실상 국민관심행사 중계방송의 독점을 허용한다는 것인데, 방송의 공공재적 성격에 비추어 중계방송업자의 이러한 영업활동의 자유가 일반 국민의 국민관심행사에 대한 보편적 시청권보다 우선한다고 보기 어렵다. 「방송법」과 시행령의 입법 취지도 이와 다르지 않다고 보이며, 제3호는 정당한 사유가 있으면 판매거부를 할 수 있다는 일종의 면책 요건을 두고 있으므로 제1호의 요건을 충족한 중계방송업자에게 3호가 적용된다고 해석하더라도 중계방송업자의 영업활동의 자유 등 기본권을 지나치게 제한한 것으로 보기 어렵고, 그 수단의 적정성도 인정된다고 판단된다.“

다. 보편적 시청권 규제의 합리적 이해

「방송법」 제76조 제3항이 ‘중계방송권자등은 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.’는 보편적 시청권의 근간(根幹)이 되는 조문이다. 이러한 이해에 따르면, 기본적으로 보편적 시청권은 중계방송권자등이 중계방송권을 다른 방송사업자에게 계약을 통해 제공하는 것을 기본적인 전제로 삼고 있다는 것이다. 사실상 의무제공(must offer)을 염두에 두고 있다고 보아야 한다. 따라서 「방송법」 제76조 제3항을 보장하기 위한 「방송법」 제76조의3 제1항에 따른 금지행위 규제는 다른 방송사업자에게 계약을 통해 제공을 수월하게 하도록 하는 기능을 갖는다고 보아야 한다. 중계방송권자등이 보편적 방송수단을 갖추고 있더라도 중계방송권의 판매를 요구받으면 이를 정당한 사유없이 거부할 수 없다는 것이다.

[그림 5-1] 보편적 시청권 규율의 구조



자료: 주성희/김현정/노은정, 보편적 시청권 개념 및 제도 재정립 방안 연구, 2019

## 제2절 보편적 시청권의 문제 및 쟁점

### 1. 보편적 시청권 규제의 목적 재정립

#### 가. 보편적 시청권 개념의 문제점

현재 「방송법」에 따른 보편적 시청권은 국민관심행사등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리로만 규정되어 있다. 이러한 개념정의에 따르면, 보편적 시청권의 대상만 국민관심행사등으로 한정되어 있을 뿐, 구체적으로 시청자가 어떠한 권리를 보장받는지에 대해서는 별다른 내용을 도출해낼 수 없는 공허한 개념에 불과하다. 국민관심행사등이라는 콘텐츠에 대한 접근권이 보장된다는 정도로만 읽힌다. 콘텐츠에 대한 접근은 방송의 맥락에서는 시청하는 것이다. 방송에 적합한 용어로 접근권이 시청권으로 불리게 된 것으로 보인다.<sup>24)</sup> 그러나 ‘보편’이라는 수식어가 붙은 이유는 무엇인지, 보편적 시청권으로 보장받는 시청자의 권리는 어떠한 내용인지를 알 수 없는 것이다.

또한, 「방송법」에서 보장되는 시청자의 권익 또는 권리와 어떠한 차별성이 있는지도 구체화되지 않고 있다. 시청자의 권익은 「방송법」 곳곳에서 보장되고 있는 점에 비추어보면, ‘보편적 시청권’은 일반적인 시청자의 권익과는 다른 특수한 성격과 내용을 가지고 있을 것이라는 점을 추론해볼 수 있다. 법적 용어로 ‘권리’는 권리의 내용을 주장할 수 있고 그 내용을 법적으로 관철시킬 수 있다는 뜻을 지닌다. 국민이 국민관심행사등에 관한 방송을 시청할 수 있게 해달라는 청구를 하면, 이러한 청구를 받는 자는 이를 시청할 수 있도록 보장해야 한다 또는 그에 상응하는 의무를 진다는 것인데, 누구에게 청구해야 하는지, 누가 이 권리를 보장하는지, 이 권리가 보장되지 않으면 어떠한 절차로 권리의 내용을 관철시킬 수 있는지 등에 대해 어떠한 규정도 두고 있지 않다. 이처럼, 보편적 시청권의 개념이 명확하지 않고 실체가 불분명하기 때문에, 당연히 보편적 시청권을 보장하기 위한 구체적인 규제 역시 충분하지 않다는 비판이 있는 것이다.

---

24) 주성희/김현정/노은정 (2019), 『보편적 시청권 개념 및 제도 재정립 방안 연구』, 기본연구 19-08, 정보통신정책연구원, pp. 19.

## 나. 독일의 경우

보편적 시청권 규제 수범자는 주로 중계권자인 유료PP인데, 국민관심행사등이 무료로 수신가능하고, 일정수 이상의 일반 공중이 시청가능한 무료 TV 방송채널로 송출되도록 할 경우에만 중계를 허용한다(미디어협약<sup>25)</sup> 제13조). 적절한 가격조건으로 중계방송권을 무료지상파방송에 제공하지 않으면 유료PP는 국민관심행사등의 중계방송은 금지된다. 달리 말하면, 적절한 가격조건으로 중계방송권을 무료지상파방송에 제공하는 경우에만 유료 PP의 국민관심행사등의 중계방송이 허용된다. 유료PP는 무료지상파방송으로 송출되도록 의무가 있지만, 그 의무를 계약에 따라 적절한 가격조건으로 이행하도록 하고 있는데, 양당사자가 합의에 이르지 못하면 민사조정절차를 활용할 수 있고, 민사조정절차가 중계권자등의 정당한 사유 없는 주장으로 결렬될 경우 보편적 시청권 규제 의무 위반으로 간주된다. 입증책임이 전환된 것이다. 이러한 보편적 시청권 규제는 지상파 및 시청자 보호 목적을 갖는다. 킬러콘텐츠를 갖지 못하는 지상파방송사의 고사(枯死, Ausdünnung)를 예방하고 경제적 이유로 유료방송에 가입하지 못하는 시청자를 보호하기 위한 취지이다. 향후 항구적으로 특정 유료PP가 유료방송플랫폼의 기본티어로 구성될 것인지, 모든 유료방송플랫폼에 구성될 것인지에 대한 예측불가능성 고려한 것이라고 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

## 2. OTT 위상의 변화에 따른 방송수단의 확장

### 가. 방송수단에 관한 규율의 문제점

중계방송권자들은 보편적 시청권을 보장하기 위하여 일정 비율 이상의 가구가 국민관심행사등을 시청할 수 있는 방송수단(보편적 방송수단)을 확보해야 한다. 중계방송권자들은 보편적 방송수단의 확보의무를 지는데, 여기에는 일정 수준 이상의 가치청범위와 방송수단의 요소가 함께 포함되어 있다. 중계방송권자들은 자신이 보유한 방송수단과 다른 사업자의 방송수단별 가치청범위를 종합적으로 고려하여 보편적 방송수단을 확보해야 하는 것

25) 독일은 2020년 11월 7일부터 기존의 방송협약을 대체하는 새로운 미디어협약(Medienstaatsvertrag)을 제정하여 시행하고 있다.

26) Nüßig, in : Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl., RStV § 4.

이다.

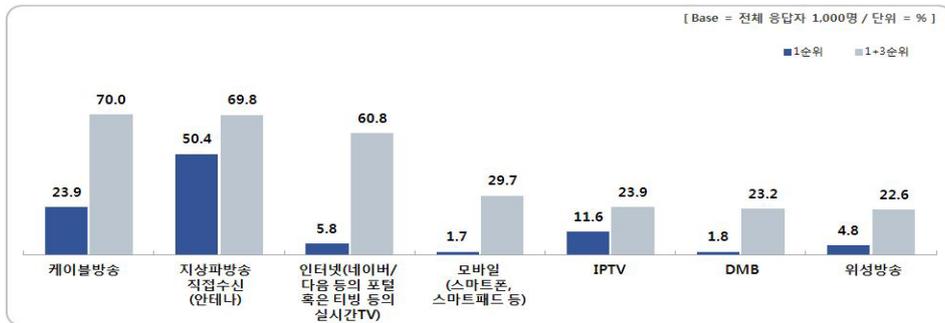
현행 「방송법 시행령」 [별표 2의2] 제1호는 “보편적 방송수단의 확보 여부는 국민관심 행사 등을 시청할 수 있는 법 제76조제3항에 따른 중계방송권자등(이하 “중계방송권자등”이라 한다)의 방송수단 및 중계방송권자등과 중계방송의 계약을 체결한 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 중계유선방송사업자 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 방송수단을 포함하여 판단한다.”고 규정하고 있다. 중계방송권자등의 방송수단에 중계방송 계약을 체결한 다른 방송사업자의 방송수단을 포함한다는 것이다. 그런데 여기에 열거된 방송수단은 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에 따른 사업자의 방송수단만 포함되어 있다. OTT의 법적 지위는 「전기통신사업법」상 부가통신사업자이기 때문에, 중계방송권자등이 OTT 사업자와 중계방송 계약을 체결하여 국민관심행사 등을 더 많은 시청자가 볼 수 있는 여건을 조성하더라도 여기서 말하는 보편적 방송수단에 해당하지 않게 된다. 그렇다면, OTT 사업자와의 중계방송 계약은 오로지 경제적인 수익의 관점에서만 고려된다. ‘OTT 사업자와의 중계방송 계약체결로도 중계방송권자등의 보편적 방송수단 확보 의무를 이행할 수 있다.’는 요인은 중계방송 계약체결 시 중요한 요소로 기능하지 않게 된다. 그 결과 실제 OTT로 국민관심행사 등을 시청할 수 있는 가능성은 줄어들 수 있다. 중계방송권자등은 OTT 사업자와의 계약이 경제적으로 이로운지 여부로만 중계방송 계약 여부를 판단할 것이기 때문이다. 그런데 여기에 추가적으로 「방송법」상 의무인 보편적 방송수단의 확보라는 점을 고려한다면, OTT 사업자와의 계약체결 가능성은 더 높아질 것이고, 국민관심행사 등을 OTT를 통해 시청할 수 있는 선택지가 더 늘어날 수 있는 것이다. 오늘날 OTT를 통한 스포츠중계의 시청행태 변화를 감안하면, 국민관심행사 등을 OTT를 통해 시청할 수 있는 가능성은 높이는 것도 중요하다.

독일의 경우, ‘일반 공중이 시청가능한 TV 방송채널’ 요건은 독일 가구의 2/3 이상이 실제(tatsächlich) 수신가능해야 하는데, 유료PP로부터 중계방송권을 제공받은 무료지상파방송이 무료 인터넷스트리밍 서비스로 제공하는 경우도 2/3로 포함시켜 산정하고 있다는 점도 참고할만하다.<sup>27)</sup>

---

27) Nüßig, in : Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl., RStV § 4,

[그림 5-2] 스포츠 중계 시청 시 주이용 방송 수단



자료: 방송통신위원회, 중계가능 방송사업자 요건 및 지정고시를 위한 가시청가구 비율과 국민 관심행사에 관한 시청자 인식변화 조사, 2013

#### 나. 추가적 비용부담이 수반되는 방송수단의 확보 문제

또한, 보편적 방송수단이 확보되었는지를 판단할 때 보편적 시청권의 기능과 취지를 고려하면 추가적 비용부담이 발생하는지 여부를 감안해야 할 것이다. 방송수단이 확장되고 추가되더라도 이에 따른 추가적 비용부담이 수반될 경우에는 보편적 방송수단이 구비된 것으로 볼 수 없다. 추가적 비용부담 문제를 따지지 않는다면, 보편적 방송수단의 구비의무를 부과한 취지를 단순화하는 것이다. 중계방송권자등은 보편적 방송수단의 구비의무를 보편적 시청권 도입의 취지와 결부시켜 살펴보아야 한다. 즉, 국민이 추가비용 부담 없이 국민관심행사 등을 시청할 권리임을 감안해야 한다. 그러나 이에 대한 규율이 특별히 존재하지 않는 상황이다.

### 3. 중계방송권자등의 거래 상대방

중계방송권 거래 상대방에 관한 규율은 중계방송권의 가격에 대한 사항을 규정하고 있는 「방송법」 제76조 제3항에서 하고 있다. 이에 따르면, 중계방송권자등은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 '방송사업자'에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다. 중계방송권의 거래 상대방은 다른 '방송사업자'만 상정하고

Rn. 5.

있다.

보편적 시청권은 국민관심행사 등의 시청에 중점이 있기 때문에, 거래 상대방은 주로 국민관심행사 등을 편성할 수 있는 지상파방송사업자와 방송채널사용사업자이다. 그러나 SO와 위성은 직사채널을 보유하고 있기 때문에, 이들도 이론적으로는 국민관심행사 등을 편성할 수 있다. 한편, 통신사업자의 지위도 갖는 IPTV 3사도 스포츠중계권의 거래 상대방이 되며, 방송채널을 보유하여 스포츠방송을 편성할 수는 없지만 자사의 OTT 플랫폼을 통해 스포츠중계를 실시하고 있다.

그러나 방송사업자나 IPTV사업자가 아닌 순수 OTT 사업자의 경우에는 「방송법」상 중계방송권의 거래 상대방이 아니다. 물론 중계방송권자등과 OTT 사업자의 자발적 계약에 따라 중계방송 계약이 체결될 수도 있다. 하지만 이들 거래에 대해 중계권료의 통제장치가 존재하지 않기 때문에, OTT 사업자는 방송사업자에 비해 중계방송 계약에 있어 불리한 지위에 놓인다. 중계권료에 대한 「방송법」의 통제 이유는 중계권 계약의 성립을 촉진하기 위함이다. 중계권 계약이 성립되어야 국민관심행사 등이 더욱 넓은 시청자에게 시청될 가능성이 높아진다. 또한, 여러 경기가 동시에 펼쳐지는 올림픽이나 월드컵 경기의 경우, 복수의 방송사업자와 여러 방송채널에서 중계되는 것이 다양한 장르의 게임과 경기의 시청 저변을 확대할 수 있는 계기가 된다.

#### 4. 과도한 중계권료 상승에 따른 리스크 분산

중계방송권자등은 공정하고, 합리적이며, 비차별적인 가격으로 중계방송권을 제공해야 한다. 이러한 의무는 금지행위 규제로 뒷받침되고 있다. 중계방송권자등은 보편적 방송수단을 갖추어야 할 의무가 있으므로, 이를 위한 중계방송권 제공 계약을 다른 방송사업자와 체결할 것이다. 특히 보편적 시청권 관련 금지행위 규제는 보편적 방송수단만 갖추는 것으로 끝나지 않는다.<sup>28)</sup> 보편적 방송수단을 갖추더라도 중계방송권의 구매를 원하는 자에게 정당한 사유 없이 구매를 거부하거나 지연시켜서는 안 된다. 이처럼, 중계방송권자등으로 하여금 중계방송권을 제공하도록 하는 규제장치는 곳곳에 마련되어 있고, 서로 상호보완적인 기능을 수행하는 것으로 평가할 수 있다.

28) 서울고등법원 2012. 2. 17. 선고 2011누24639.

보편적 시청권 관련 금지행위 규제는 방송사업자에 대해서도 중계방송권의 구매 의무를 부여하고 있다. 중계방송권자등이 보편적 방송수단 의무를 이행하기 위하여 방송사업자에게 중계방송권의 구매를 요청할 경우,<sup>29)</sup> 정당한 사유 없이 구매를 거부하거나 지연시켜서는 안 된다. 그런데 중계방송권의 판매에 있어 「방송법」 제76조의3 제1항 각호의 규정은 각각의 규제목적 가지고 있기 때문에 상호 유기적으로 해석해야 한다는 점을 고려하면,<sup>30)</sup> 중계방송권의 구매도 이에 상응한 해석이 요구된다. 즉, ‘보편적 방송수단의 확보와 무관하게’ 중계방송권자등이 방송사업자에게 구매를 요청하면 그 요청에 대한 일정한 의무가 수반되는 것이 아니라, ‘보편적 방송수단의 확보를 위해 중계방송권의 구매를 요청할 때 비로소 그 구매를 정당한 사유 없이 거절해서는 안 되는 것’으로 제한된 해석을 할 필요가 있다. 「방송법」 제76조 제3항이 중계방송권자등으로 하여금 다른 방송사업자에게 중계방송권을 공정하고 합리적이며 차별없는 가격으로 ‘제공할 의무’를 부여하고 있고, 보편적 시청권 관련 금지행위 규제는 「방송법」 제76조 제3항을 보장하기 위한 장치이기 때문에, 중계방송권자등의 요청을 받는 방송사업자의 ‘구매’의무가 요청만 있으면 성립된다고 볼 수 없는 측면도 있다.

중계방송권자등이 보편적 방송수단의 확보와 무관하게 위험 분산의 목적으로만 구매 요청을 할 때 이에 구속력을 부여하여 방송사업자가 중계방송권을 구매해야 할 의무가 있다고 해석하기는 무리가 있다. 또한, 만일 중계방송사업자등이 자신의 보유하는 방송수단만으로 충분한 가시청범위를 달성할 수 있다면, 다른 방송사업자가 중계방송권을 요청하지 않는 이상 중계방송권자등이 독점중계권을 행사하는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 해당 중계방송권이 특정 시점에 매력이 없다면 중계방송권을 요청할 방송사업자도 존재하지 않을 것이고, 그 구매를 강제할 제도도 없기 때문에, 중계방송권자등은 홀로 그 위험을 부담해야 하는 처지에 놓인다. 최초로 중계방송권을 취득할 때 개최지가 확정되지 않은 상황에서 미리 계약하는 측면이 있기 때문에, 계약의 제반 조건이 불투명한 상황에서 이루어진 계약은 리스크를 높이는 요인으로 작용한다. 이러한 상황을 타개하기 위한 제도적 보완이 고민되어야 할 것이다.

29) 구매를 요청하지 않음에도 구매의무가 생긴다고 해석할 수는 없다.

30) 서울고등법원 2012. 2. 17. 선고 2011누24639.

## 제3절 보편적 시청권 제도 개선 방안

### 1. 보편적 시청권 제도 개선의 방향

#### 가. 중계방송권자의 위험 분산

현행 「방송법」에 따르면, 중계방송권자들은 반드시 지상파방송사업자일 필요는 없다. 스포츠 에이전시일 수도 있고, 종편PP일 수도 있으며, 일반PP일 수도 있다. 중계방송권자들의 자격을 특별히 제한하지 않은 탓이다. 국민관심행사 등의 중계방송권은 상당한 리스크가 뒤따른다. 장래의 개최지가 불확정적인 이벤트 까지도 일괄하여 중계방송권을 취득한다고 알려져 있다. 이러한 리스크를 감수하고 특정 방송사업자가 중계방송권자들의 지위를 얻더라도, 실제 국민관심행사 등이 임박했을 때 상황은 예측할 수 없다. 특히 독점적으로 중계방송권을 취득했는데, 국민관심행사 등이 임박했을 시점의 분위기가 수익에 유리한 상황은 아닌데다가 국민관심행사 등의 중계방송권을 구매하려는 자가 없는 경우라면, 독점 중계권을 획득한 사업자는 상당한 부담을 짊어질 수밖에 없다. 이론적으로는 중계방송권으로 비롯된 재정적 부담이 해당 방송사업자의 운영에 상당한 부담으로 작용할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 중계방송권자의 독점중계권 확보에 따른 위험을 분산할 필요가 있다. 적극적으로 중계방송권을 제공받으려는 사업자가 충분히 시장에 존재한다면, 시장의 질서를 존중하면 된다. 그렇지 않을 경우 제도적으로 어떻게 대응해야 할 것인지는 고려해봐야 할 대상이다.

#### 나. 방송수단의 확장

앞서 살펴본바와 같이, OTT를 통한 미디어이용행태가 늘어가고 있다. 스포츠이벤트의 시청이 OTT에서 이루어지는 추세가 증가하고 있는 상황이다. 이러한 변화를 고려하면, 국민관심행사 등의 중계가 지상파나 유료방송에서 행해지더라도, OTT를 통해 이를 시청할 수 있는 기회도 열려있어야 한다. OTT를 통한 국민관심행사 등의 중계방송은 중계방송권자의 리스크 분산에도 도움이 된다. 국민관심행사 등의 시청가능성을 높이면서, 중계방송권자들의 부담도 줄일 수 있도록 보편적 방송수단의 확장 방안을 제도적 차원에서 모색할 필요가 있다.

## 2. 보편적 시청권 개념 재정립

### 가. 보편적 시청권 개념의 재정립 논리

보편적 시청권의 보편이라는 개념 요소에 주목할 필요가 있다. 보편이 사용되는 유사한 용례는 「전기통신사업법」의 ‘보편적 의무(서비스)’이다. “모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신의무를 말한다.”(「전기통신사업법」 제2조 제10호) 이용자에 시청자를 대입해보면, 모든 시청자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 방송서비스를 의미한다. 그런데 방송 부문에서 기본적인 방송서비스는 지상파방송이라고 할 수 있다. 다만 우리 「방송법」 체계에서 지상파방송은 요금의 지불을 전제로 제공받는 서비스가 아니다. 통신에서 적절한 요금 개념이 등장하는 이유는 통신서비스는 기본적으로 유상이기 때문일 뿐이다. 따라서 보편적 시청권이라는 용어 속에 국민관심행사에 관한 방송을 ‘지상파방송’을 통해 일반 국민이 시청할 수 있는 권리의 보장이 어느 정도 전제되어 있다.

구 방송통신위원회는 정부 입법<sup>31)</sup>안에서 보편적 시청권을 “국민적 관심이 매우 큰 체육 경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 추가비용 부담 없이 시청할 수 있는 권리를 말한다.”라고 새롭게 제한한 바 있다. 당시 국회 검토보고서에 따르면, 보편적 시청권의 개념은 ‘일반 국민이 시청할 수 있는 권리’로만 규정하고 있을 뿐 보편적 시청권 실현의 매개가 되는 ‘시청수단’에 대하여는 규정하고 있지 않은 점을 지적하면서, 방송수단의 관점에서 정부 입법안에 따른 새로운 개념 정의를 바라보고 있다.<sup>32)</sup> ‘일반 국민이 추가비용 부담 없이’라는 표현은 ‘보편’이라는 뜻을 강조하여 사실상 지상파방송을 통해 국민관심행사 등을 시청할 수 있는 권리를 의미하는 것으로 해석할 수 있는 대목이다. 이러한 해석은 지상파방송의 가시청범위가 상대적으로 넓다는 점을 고려한 것이기도 하다. ‘보편’이라는 개념이 비용적인 차원에서 뿐만 아니라, 언제, 어디서든이라는 시간적·장소적 요소도 포함하고 있기 때문이다.<sup>33)</sup>

31) 정부 발의 (2012. 11. 30.), “방송법 일부개정법률안”, 2861.

32) 국회미래창조과학방송통신위원회 (2013. 6.), “방송법 일부개정법률안 검토보고서”, 대한민국 국회, p. 20.

33) 대체적으로 보편적 시청권에 대한 이와 유사한 인식은 심석태 (2007), “방송법상의 ‘보

이러한 개념 정의로부터 보편적 시청권의 핵심적인 내용을 추론해 볼 수 있다. 즉, 국민 관심행사 등의 중계방송권을 국민관심행사 등의 이벤트를 주관하는 단체로부터 최초로 취득하는 자가 지상파방송사이거나, 그렇지 않더라도 최초의 중계방송권자로부터 중계방송할 수 있는 권리를 지상파방송사가 얻을 수 있어야 보편적 시청권이 보장된다는 의미인 것이다.

#### 나. 새로운 보편적 시청권 개념의 제안

본 연구는 구 방송통신위원회가 정부 입법안에서 제안했던 것처럼 보편적 시청권을 “국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 추가 비용 부담 없이 시청할 수 있는 권리를 말한다.”고 정의내리고자 한다. 이러한 취지는 이미 「방송법」 제76조의3 제1항 제1호에 반영되어 있다. 이 조문은 보편적 방송수단을 확보할 의무를 부여하고 있기 때문이다. 이는 “중계방송권자로 하여금 일반 국민 대다수가 추가적인 금전 지출의 부담 없이 국민관심행사를 시청할 수 있는 방송수단을 확보하도록 함으로써 보편적 시청권 보장을 위한 전제 조건 또는 형식적 조건을 충족시키기 위한 것”이다.<sup>34)</sup> 이러한 취지는 구체적인 법적 효력을 갖는 조문의 형식에 반영되면 족하지만, 보편적 시청권의 개념과 취지가 명확히 드러나도록 개념정의에도 충분히 언급될 필요가 있다.

원칙적으로 ‘일반 국민이 추가비용 부담 없이’라는 표현이 추가된 취지는 지상파방송사의 방송수단을 기본으로 시청할 수 있는 권리를 보장한다는 뜻을 담고 있다. 반드시 지상파방송사가 우선적으로 중계방송권을 취득해야 한다고 볼 수는 없지만, 계약을 통해서라도 최초로 중계방송권을 획득한 자로부터 중계방송권을 확보할 수 있어야 한다는 뜻이다. 이러한 개념의 보충이 이루어져야 보편적 시청권의 개념 자체에 내재되어 있는 내용이 현실화되고, 구체적인 보편적 시청권 규제의 방향성을 설정할 수 있게 된다.

그러나 ‘일반 국민이 추가비용 부담 없이’라는 표현은 보편적 시청권의 방송수단으로 지상파방송사를 염두에 둔 것이지만, 오늘날 미디어환경에서는 OTT나 유료방송을 통한 국민관심행사 등의 시청도 추가적인 비용 부담이 없을 수 있다. 즉, 지상파방송사업자만으로

---

편적 시청권’에 대한 소고”, 『언론과 법』 제6권 제1호, pp. 267-270; 윤성욱 (2019), “보편적 시청권 제도의 의미와 문제점”, 『방송문화』 제418호, p. 171.

34) 서울행정법원 2011. 6. 23. 선고 2010구합30000.

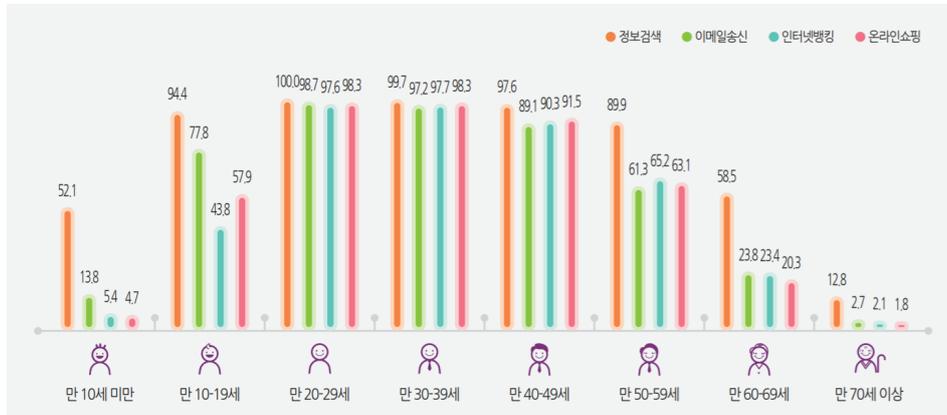
로 한정할 필요는 없다는 뜻이다. 따지고 보면, 지상파방송도 KBS의 경우 방송수신료를 받고 있고 디지털방송을 시청하기 위해서는 그에 적합한 TV 단말을 보유하거나 셋탑박스가 필요하기 때문에 비용이 전혀 들지 않는 것은 아니다. 지금 현 상황에서 ‘추가로’ 비용이 들지 않는다는 것을 의미할 뿐이다. 이미 스포츠 중계의 OTT 소비가 늘어가고 있고, 대부분의 가구가 유료방송에 가입하고 있는 현실을 감안해야 한다. 물론 OTT와 유료방송에는 인터넷 가입비, 데이터 통화료, 유료방송 가입비가 소요된다. 하지만 이미 이들 서비스를 이용하고 있는 상황에서, 추가적 비용부담 없이 국민관심행사 등을 시청할 수 있다면, 이 역시 보편적 시청권의 개념 범주에서 제외할 필요는 없을 것이다. 또한, 중계방송권의 최초로 취득한 중계방송권자등이 여러 방송수단을 통해 가시청 도달율을 넓혀 보편적 시청권에 따른 의무를 이행할 수 있도록 중계방송권자들에게 방송수단의 개방성을 확보해주는 의미를 가질 수 있다.

### **3. OTT 위상의 변화에 따른 방송수단의 확장**

OTT의 위상, 중요성, 시청자의 미디어이용행태 등을 고려할 때, OTT가 보편적 방송수단으로 포함된다면, 중계방송권자등이 OTT 사업자와 중계방송 계약을 체결할 가능성 높일 수 있는 유인이 될 것이다. 실제 계약이 성사될 경우 국민은 추가적 비용부담 없이 국민관심행사 등을 시청할 수 있는 기회가 된다. OTT 사업자 중에서 - OTT 사업자로 분류되지 않더라도 - 무료로 인터넷을 통해 국민관심행사 등을 실시간 중계하는 사업자가 포함된다면, 인터넷을 활용할 수 있는 대부분의 국민은 국민관심행사 등을 시청할 수 있다.

[그림 5-3] 연령대별 미디어 서비스 활용능력

(단위: %)



자료: 김운화, 스마트기기 보유와 디지털 미디어 서비스 이용, 2020

따라서 현행 「방송법 시행령」 [별표 2의2] 제1호에 “「전기통신사업법」 제22조에 따라 부가통신사업의 신고 또는 등록을 한 자가 제공하는 부가통신서비스를 포함하여 판단한다.”는 문구를 추가할 것을 제안한다. 원칙적으로 OTT를 목표 대상으로 한 것이지만, OTT로 분류되지 않더라도 포털사업자가 실시간으로 국민관심행사 등을 중계하는 경우도 포함할 수 있다.

방송수단의 확보는 단순히 가시청범위를 넓히는 것뿐만 아니라, 보편적 시청권의 도입 취지가 함께 고려되어야 한다. 새로운 보편적 시청권의 개념에 따르면, 국민은 추가적 비용부담 없이 국민관심행사 등을 시청할 수 있어야 한다. 중계방송권자등은 보편적 방송수단을 선택할 때 추가적인 비용부담의 발생 측면도 아울러 감안해야 한다. 보편적 방송수단 의무를 이행하기 위해 계약을 체결하였는데, 하필 그 거래 상대방이 중요한 스포츠 이벤트를 추가적 비용을 부담해야만 시청할 수 있는 유료채널에서 중계하거나, 유료방송플랫폼의 모든 상품군(tier)에서 제공되지 않는 PP, 특히 최고급 상품에 가입해야만 시청할 수 있는 PP가 중계방송권 거래의 상대방일 경우, 중계방송권자등은 해당 거래의 실익과 보편적 방송권의 취지를 함께 고민해야 할 것이다. 중계방송권자등 혼자만으로는 「방송법령」에서 정한 비율 이상의 가시청범위에 이르지 않는다면, 거래를 통해 금전적 이득은 있

겠으나 또 다른 거래 상대방을 구해야 「방송법」상 보편적 시청권에 상응하는 의무를 이행할 수 있게 된다. 따라서 「방송법 시행령」 [별표 2의2] 제1호에 “이 경우 중계방송권자등은 일반 국민이 추가비용 부담 없이 국민관심행사등을 시청할 수 있는지 여부를 고려하여야 한다.”라는 문언을 추가함으로써 중계방송권자등이 보편적 방송수단을 선택할 때 ‘추가 비용부담의 측면’을 고려하게 할 수 있다. 가시청범위는 늘었으나 그 보편적 방송수단이 추가적 비용부담을 수반할 경우에는 가시청범위를 산정할 때 제외하여야 한다.

#### 4. 중계방송권자등의 중계방송권 거래 상대방

중계방송권 거래를 촉진하여 국민관심행사 등을 중계방송 하는 사업자가 늘어나면 보편적 시청권 보장이 두터워진다. 또한, 최근의 OTT 시청행태를 고려하면, OTT를 보편적 시청권 규율에서 배제할 이유는 없다. 지금까지 OTT는 특별한 규제를 받지 않는 중계방송권자등의 거래 상대방에 불과했지만, OTT를 보편적 시청권 보장을 위한 중계방송권 거래 상대방에 편입하게 되면 더 거래가 촉진될 수 있다. 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 중계방송권을 제공받을 수 있기 때문이다. 따라서 중계방송권의 거래 상대방으로 OTT 사업자를 추가하는 개정안을 제안한다. 이에 따르면, “국민관심행사 등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인(이하 “중계방송권자등”이라 한다)은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자 또는 「전기통신사업법」 제22조에 따라 부가통신사업의 신고 또는 등록을 한 자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.”고 추가하면 된다. 이러한 방식의 규정은 OTT의 「방송법」상 지위 부여 없이도 해결 가능한 대안이다.

또한, 중계방송권의 거래 상대방으로 OTT 사업자를 추가함으로써 금지행위에 혜택을 얻을 수 있는 가능성을 높일 수 있다. 「방송법」 제76조의3 제1항은 보편적 시청권 보장을 위하여 방송사업자 및 중계방송권자등에 대하여 금지행위를 규정하면서, 특히 제3호는 “정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위를 해서는 안 된다.”고 규정하고 있다. 「방송법」 제76조의3 제1항은 각호에 열거된 행위를 해서는 안 되는 행위주체만 특정되어 있고, 그 행위의 상대방은 특정되어 있지 않다. 중계방송권의 판매를 거부하거나 지연시키는 ‘행위’의 주체는 중계방송권자등임이 명백하다. 따라서

중계방송권의 판매를 요청하는 자는 방송사업자일 필요는 없다. 방송사업자의 지위가 없는 OTT 사업자도 중계방송권자들에게 중계방송권의 판매를 요구할 수 있고, 중계방송권자들은 정당한 사유 없이 그 판매를 거부하거나 지연시켜서는 안 된다. 특히 OTT 사업자는 「방송법」 제76조 제3항에서 명문으로 중계계약의 거래 상대방으로서의 지위도 부여된 터이다. 금지행위 규제가 '제76조 제3항의 규정에 따른 보편적 시청권을 보장하기 위한' 것임이 분명한 이상, OTT 사업자가 중계방송권의 판매를 요구하면 중계방송권자들은 정당한 사유 없이 그 판매를 거부하거나 지연해서는 안 된다.

「방송법」 제85조의2에 따른 일반적인 금지행위 규제와 관련하여, 서울중앙지방법원은 거래 상대방을 방송사업자로 제한하고 있지 않으므로, OTT 사업자인 티빙이 KBS를 상대로 정당한 사유 없이 프로그램 제공을 거부한 행위로 규제를 요구할 수 있다는 판례도 참고해 볼만하다.<sup>35)36)</sup>

## 5. 중계방송권자들의 위험 분산 방안

중계방송권의 구매를 요청하는 방송사업자도 없고, 그 구매를 강제할 법적 근거도 없는 상황에서 중계방송권자들의 리스크를 분산시킬 방법은 특별히 존재하지 않는다. 그러나 지상파방송사업자이자 수신료로 운영되는 KBS에 대해서는 국민관심행사 등의 중계권을 획득할 의무를 부여할 수 있을 것이고, 또한 KBS는 이에 상응하는 공적 의무를 부담해야 한다고 볼 수 있다. 중계방송권자들의 위험 분산을 위한 제도가 필요한 상황에서, 이를 다른 방송사업자나 OTT 사업자에게 전가하는 방안은 상정하기 어렵기 때문이다. 이들 사업

35) 「방송법」 제85조의2 제1항 제1호는 방송사업자 등(방송사업자 및 중계유선방송사업자, 음악유선방송사업자, 전광판방송사업자, 전송망사업자를 말한다. 이하 같다)이 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해할 우려가 있는 행위로서 정당한 사유 없이 프로그램의 제공을 거부하는 행위를 금지하고 있는바, 위 법조는 그 문언상 '방송사업자 등'에게 프로그램의 제공을 거부하는 행위만을 금지하는 것으로 상대방을 한정하고 있지는 않으나, 채권자(KBS)의 채무자(CJ 헬로비전의 티빙)에 대한 방송프로그램 제공 중단이 위 법조에서 정한 금지 대상에 해당하기 위해서는 그와 같은 행위에 '정당한 사유'가 없어야 한다.

36) 서울중앙지방법원 2015. 10. 5.자 2015카합80633 결정(KBS가 CJ 헬로비전의 티빙을 통해 KBS2 실시간 방송채널 및 주요 방송프로그램 제공 금지 가처분 신청).

자에게 그 의무를 부담시킬 정당한 논거가 존재하지 않는다. 그러나 보편적 시청권의 개념을 추가적 비용부담이 없도록 제정의 내린 취지가 지상파방송을 염두에 둔 것이라면, 최소한 중계방송권자등의 중계방송권을 구매할 의무를 KBS가 부담함으로써 보편적 시청권의 직접 실현 주체로 등장시키는 것이 어색하지 않다. 특히 KBS1은 의무재송신 대상 채널이므로 유료방송플랫폼으로 동시재송신될 수 있기 때문에, 보편적 방송수단의 확보 차원에서도 가장 이상적인 방안이라고 할 수 있다. KBS가 중계방송권자등의 지위를 갖도록 적극적으로 규제하는 것도 가능하겠지만, 그보다 최소한 보편적 방송수단으로서 기능하도록 함으로써 실질적으로 보편적 시청권의 도입취지가 달성되도록 여건을 조성하는 것이 더 합리적이다. 다만, KBS의 중계방송권 취득도 사적 계약이기 때문에, 적정한 가격이 제시되어야 할 것이다. 이에 대한 규율은 「방송법」 제76조 제3항과, 「방송법」 제76조의3 제1항 제3호에 따른 금지행위 규제 기준이 적정한 가격의 기준이 될 수 있을 것이다.

따라서 「방송법」 제76조의3 제2항을 신설하여 “한국방송공사는 중계방송권자등과 협정을 체결하여 국민적관심행사 등을 중계할 수 있다.”는 규정을 추가할 것을 제안한다.<sup>37)</sup>

---

37) 이에 대해 성균관대학교 법학전문대학원이 이승민 교수는 서면 인터뷰를 통해 다음과 같은 반론을 제시하고 있다. “KBS에 대해 의무재송신을 강제하는 것은 방송서비스, OTT서비스 등이 다양해지고 있는 현실에서 바람직하지 않으며, KBS의 가시청가구수가 98% 정도에 이르기 때문에 KBS에게만 판매하면 다른 곳에는 판매할 유인이 크게 하락하게 된다는 점에서 전체 제도의 틀과 맞지 않을 수도 있다. 또한, 국민의 수신료로 운영되는 KBS가 과연 어느 정도의 금액을 지불하는 것이 타당한지 판단하기 어렵고, 만약 중계방송권자와 KBS의 금액에 관한 이견으로 협상이 타결되지 못하였을 때(국민관심행사의 중계권료에 대한 적정가가 얼마인지 확정하기 어려운 상황에서 중계권료를 둘러싼 이견은 법원에서 정당한 것으로 판단될 수 있음. 그리고 KBS가 must carry를 해야 한다고 해서 KBS에 대해서만 무료 또는 염가로 제공해야 한다는 것은 중계방송권자의 재산권, 영업의 자유를 지나치게 침해하는 것임) 법안 제76조의3 제3항은 어떤 의미를 갖는 것인지도 혼란을 가져올 수 있다.” 이러한 문제제기도 일면 타당한 측면이 있기 때문에, 제도 개선 시 참고를 위해 그대로 전달하기로 한다.

## 6. 금지행위의 규율대상으로 OTT 사업자 포함 문제

### 가. 쟁점

중계방송권 거래 상대방으로 OTT 사업자를 포함시켰지만, 보편적 시청권 관련 금지행위 규제의 대상으로 OTT 사업자를 포함시키는 것은 신중을 요한다. 「방송법」 제76조의3 제1항은 "방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 이 조에서 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다."고 규정하고 있다. 중계방송권 거래 상대방으로 OTT 사업자를 포함시켰던 것처럼 금지행위 규제의 대상으로 OTT 사업자를 넣으려면, 현재의 수범자인 방송사업자와 중계방송권자등 외에 「전기통신사업법」 제22조에 따라 부가통신사업의 신고 또는 등록을 한 자'를 추가하면 된다.

OTT 사업자가 금지행위의 주체 또는 수범자가 되면, OTT 사업자는 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위를 해서는 안 된다. 중계방송권의 '판매'는 중계방송권자등이 주체이고 OTT 사업자도 중계방송권자등이 될 수기에 중계방송권의 판매를 거부하거나 지연시키는 행위를 해서는 안 된다. 그러나 이는 중계방송권자등으로서의 지위가 있기 때문에 적용되는 것이지, 특별히 OTT 사업자로서 문제되는 것은 아니다. OTT가 금지행위의 주체 또는 수범자가 되었을 때 직접적인 관련이 되는 규제로서 실익이 있는 경우는 '중계방송권의 구매를 거부하거나 지연시키는 행위를 해서는 안 된다.'는 규정이다. '정당한 사유 없이'라는 수식어는 입증책임이 행위자에게 전가되기 때문에, OTT는 중계방송권의 구매를 거부하거나 지연시키는 것이 정당했음을 입증해야 한다. 보편적 시청권을 위한 금지행위 규제는 결국 중계방송권자등과 중계방송을 원하는 방송사업자들이 합리적인 계약을 체결할 수 있도록 법으로 뒷받침하기 위함이다. 금지행위 규제는 중계방송을 원하는 자는 중계방송권자등에게 적절한 가격으로 중계방송권을 판매하라는 요구를 할 수 있도록 하고, 반대로 중계방송권자등은 방송수단의 확보를 위해 필요할 경우 그 수단을 갖춘 방송사업자에게 적절한 가격으로 중계방송권을 구매하라는 요구를 하도록 만든 것이다. 그러한 구매 요구에 응해야 하는 자는 방송사업자인데, 방송사업자는 「방송법」에 따라 일응 공적 책임을 부담하고 있기 때문에 구매요구를 일정

부분 감내하도록 요구할 수 있을 것이다. 특히 모든 방송사업자가 아닌 유효한 방송수단을 지닌 방송사업자로서 중계방송권자등에 비해 거래상 우월적 지위에 있으면서 중계방송권의 가격을 지나치게 낮게 제시하거나 중계방송권자등의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 구매 조건을 제시하여 사실상 구매를 거부하거나 지연시키는 행위를 규제할 필요가 있다. 그러나 OTT를 이러한 공적 책임을 부담하는 방송사업자와 동등하게 취급해야 하는지에 대해서는 논란이 있다.

#### 나. 판단

「전기통신사업법」상 부가통신사업자인 OTT 사업자에게 국민관심행사등에 대한 중계방송권을 ‘구매할 의무’를 부과하기 위해서는 OTT를 방송사업자와 동등하게 취급하여야 할 이유가 있어야 할 것이지만 이점에 대한 논증이 쉽지 않다. 앞서 살펴본 대로 OTT 사업자를 금지행위의 주체로 명시하지 않더라도 판매를 요구할 수는 있다. 만일 OTT 사업자를 금지행위의 주체로 포함시키려면, 방송사업자와 동등한 의무를 부과할 만한 특별한 사정이 있어야 하고, 이에 대한 입증이 이루어져야 한다. 그렇지 않으면 OTT 사업자를 금지행위에 규정에 규율할 수는 없을 것이라 판단한다.

### 7. 소결

보편적 시청권은 국민관심행사 등을 대부분의 국민이 시청할 수 있는 여건을 제도적으로 만들어주기 위한 것이다. 그간의 보편적 시청권 개념에는 이러한 여건의 형성 과정에서 국민은 어떠한 부담을 져야 하는지, 어떠한 방송수단으로 보편적 시청권이 보장되는지에 대해서는 별다른 언급이 없었다. 일반적으로 법개념은 제도 또는 규제의 방향성을 제시할 수 있어야 함에도 보편적 시청권 개념은 공허한 측면이 있었다. 따라서 보편적 시청권 개념에 ‘추가적 비용없이’라는 표현을 추가하여, 보편적 시청권을 현실화하는 과정에서 국민은 추가적인 비용 부담이 없음을 명확히 하고, 지상파방송을 통한 중계방송이 원칙적으로 보장될 수 있도록 개정안을 제시하였다. 다만, 유료방송이나 OTT의 수단도 국민관심행사 등의 중계방송에 대한 추가적인 비용부담이 소요되지 않는다면, 이 경우도 보편적 시청권의 개념범주로 포섭할 수 있음을 염두에 두었다.

오늘날 OTT의 위상과 OTT를 통한 시청행태의 증가는 OTT도 보편적 방송수단으로 고

려될 수 있는 상황이다. 따라서 중계방송권자들이 OTT 사업자와의 계약을 통해 방송수단이 확장되는 사정도 고려할 수 있도록 「방송법 시행령」 [별표 2의2]의 개정안을 제시하였다. 다만, 보편적 시청권은 추가적 비용부담이 없음을 전제로 하므로, 중계방송권자들이 보편적 방송수단을 확장할 때 시청자에게 추가적인 비용이 발생하는지를 고려하도록 하고, 추가적인 비용이 소요되는 방송수단에 대해서는 가시청범위를 산정할 때 그만큼을 제외할 수 있는 방안을 제안하였다.

중계방송권 등의 거래 상대방에 OTT 사업자를 명문화하는 방안을 제안하였다. 자율적으로 계약체결을 통해 OTT에게도 중계방송을 할 수 있는 상황이지만, 「방송법」 제76조 제3항에 명문으로 규정된다면 공정하고, 합리적이며, 차별없는 가격으로 중계방송권을 제공받을 수 있는 가능성이 높아진다. 이로써 자연스럽게 중계방송권자들은 OTT에게 정당한 사유없이 판매를 거부하거나 지연해서는 안 되는 의무를 부담한다. OTT로 국민관심행사등이 확산될 수 있는 제도개선이 이루어질 수 있는 체계가 완성되는 것이다.

마지막으로 중계방송권자들의 위험 분산을 위해, KBS로 하여금 중계방송권자등과 협정을 체결하여 국민관심행사 등을 중계할 의무를 부여할 것을 제안하였다. 보편적 시청권 개념에 '추가적 비용부담 없이'라는 요건을 추가한 것은 지상파방송을 염두에 둔 것이다. KBS는 방송수신료로 운영되면서 상대적으로 강한 공적 책무를 부담하고 있다. KBS1은 의무재송신 대상이기 때문에, 유료방송사업자의 플랫폼으로 반드시 동시재송신되어야 한다는 장점도 고려할 수 있다.

이러한 개정제안들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

<표 5-7> 「방송법」 개정안

현 행	개 정 안
제2조(용어의 정의) ① 25. "보편적 시청권"이라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리를 말한다.	제2조(용어의 정의) ① 25. 일반 국민이 <u>추가비용 부담 없이</u>

<p>제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) ③ 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 한다.</p> <p>제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) ④ 방송사업자는 제1항 및 제3항의 규정을 위반하는 행위에 관하여 방송통신위원회에 서면으로 신고할 수 있다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) ③</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>----- 다른 방송사업자 또는 「전기통신사업법」 제22조에 따라 부가통신사업의 신고 또는 등록을 한 자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.</p> <p>제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) ④ ----- 또는 「전기통신사업법」 제22조에 따라 부가통신사업의 신고 또는 등록을 위반하는 행위에 관하여 방송통신위원회에 서면으로 신고할 수 있다.</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등) ② 한국방송공사는 중계방송권자등과 협정을 체결하여 국민적관심행사등을 중계할 수 있다.</p>
--	---

<표 5-8> 「방송법 시행령」 개정안

현 행	개 정 안
<p>[별표 2의2] 1. 법 제76조의3제1항제1호에 따른 금지행위 여부를 판단할 때 보편적 방송수단의 확보 여부는 국민관심행사등을 시청할 수 있는 법 제76조제3항에 따른 중계방송권자등(이하 "중계방송권자등"이라 한다)의 방송수단 및 중계방송권자등과 중계방송의 계약을 체결한 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 중계유선방송사업자 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업</p>	<p>[별표 2의2] 1.</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>

<p>법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 방송수단을 포함하여 판단한다.</p>	<p>----- 방송수단과 「전기통신사업법」 제22조에 따라 부가통신사업의 신고 또는 등록을 한 자가 제공하는 부가통신서비스를 포함하여 판단한다. 이 경우 중계방송권자 등은 일반 국민이 추가비용 부담 없이 국민관심행사 등을 시청할 수 있는지 여부를 고려하여야 한다.</p>
--	--

## 제 6 장 결론 및 정책적 제언

### 제 1 절 연구 결과의 요약

주요 국민관심행사의 편성현황을 살펴본 결과, 시계열 분석 대상 경기 중 2010년 광저우 하계 아시안 게임과 2016년 리우 하계 올림픽은 모두 권고 받은 내용을 준수하여 비교적 순차편성이 원활하게 이루어졌고, 2012년 런던 하계 올림픽은 지상파방송 3사가 방송통신 위원회의 고시에 신설된 보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준을 반영하여 순차편성을 합의한 바 있었다. 그러나 2014년 소치 동계 올림픽은 중복 편성이 크게 증가하는 모습을 보였는데 이는 김연아와 같은 메달권이 확실시되는 스타성 선수의 활약이 두드러진 경기가 몰려있었기 때문으로 보인다. 전반적으로 2010년대 중반 이후부터 방송사들의 순차편성은 점점 준수되지 않는 경향을 보이고 있는데, 이는 방송광고시장의 위축에 따라 국민의 다양한 시청권 보장보다는 방송사의 수익 창출이 더 중시되고 있기 때문으로 추론해 볼 수 있고, 앞으로도 이러한 경향은 지속될 것으로 예상된다.

보편적시청권 제도에 대한 방송사업자의 인식과 문제점 도출을 위해 사업자 대상 심층 인터뷰를 진행하였다. 그 결과 향후 국민관심행사 중계권 구매와 운용에 있어 지상파방송사와 종합편성채널 간의 입장 차이가 뚜렷하게 존재함을 확인할 수 있었다. 대표적으로 지상파방송사들은 중계권 구입과 편성 등에 투입되는 비용만큼 수익을 거두기 어렵다는 인식이 강한 반면, 종합편성채널사업자는 보다 다양한 미디어 사업자들의 참여가 기대되는 충분히 매력적인 비즈니스라는 인식을 갖고 있었다. 독립적 위치에 있는 방송 유관기관의 전문가는 보편적시청권 제도 전반적인 개선이 전제되지 않는 한 독점 중계권을 유지하더라도 수익 창출을 기대하기는 어려울 것이라는 입장을 보이고 있었다.

한편 보편적시청권 제도에 대한 학계, 미디어 산업, 유관기관, 미디어 전문 변호사 등을 대상으로 전문가조사를 실시한 결과, 보편적시청권 제도를 시대의 흐름, 즉 방송환경의 변화에 맞춰 변화시킬 필요성이 있다는 데 대해 대체로 동의하는 의견을 제시하였다. 특히 보편적시청권 제도의 근본적 정책목표와 방향부터 재설정할 필요가 있다는 의견이 많았다. 현재와 같이 주요 국제스포츠 경기만을 대상으로 하는 보편적시청권 제도는 미디어

산업화의 가속화로 인해 유지되기가 어렵다는 입장이며, 시청자 복지 차원에서 접근한다면 소외되는 계층이 존재하지 않도록 콘텐츠를 제공할 수 있는 제도로서 명확히 설정할 필요가 있다는 의견이 많았다. 결론적으로 보편적시청권제도가 공적 영역의 관점에서 접근한다면 중계권 확보부터 공영방송이나 지상파방송이 이를 수행하도록 의무를 부여해야 할 것이고, 수익창출이 여의치 않을 경우 이를 보완할 수 있는 장치 마련도 필요하다는 입장인 것이다. 반면 사적영역의 관점에서 본다면 다양한 수익 창출 방법을 사업자 스스로 발굴하고 중계권 획득 과정에서의 경쟁 역시 시장에 맡겨야 한다는 입장이라 할 수 있다.

합리적 중계권 수준 도출을 위한 경제학적 분석 결과를 요약하면, 주요 국제스포츠 경기의 중계권을 통해 창출하는 편익 대비 과도한 비용을 지불하고 있는 것으로 확인되었다. 즉 현재 시점에서 국내 시청자들은 주요 국제스포츠 경기 중계방송의 가치를 낮게 평가하고 있다는 것인데, 이는 인터넷과 모바일 등을 통해 시공간적 제약 없이 영상콘텐츠를 소비하는 패턴이 정착됨에 따라 실시간으로 정해진 시간에 맞춰 TV 수상기 앞에서 시청을 해야 하는 환경이 불편하게 평가되고 있기 때문으로 보인다. 또한 방송 콘텐츠 시청에 대한 낮은 지불의사액 수준이 오래동안 고착화되고 있기 때문이기도 한데, 이 역시 VOD와 OTT 등이 활성화되는 환경 하에서 변화의 가능성을 예상해 볼 수 있다.

마지막으로 국민관심행사 등을 대부분의 국민이 시청할 수 있는 여건을 제도적으로 만들어주기 위한 보편적 시청권 개념에는 이러한 여건의 형성 과정에서 국민은 어떠한 부담을 져야 하는지, 어떠한 방송수단으로 보편적 시청권이 보장되는지에 대해서는 별다른 언급이 없었다. 일반적으로 법개념은 제도 또는 규제의 방향성을 제시할 수 있어야 함에도 보편적 시청권 개념은 공허한 측면이 있었다.

오늘날 OTT의 위상과 OTT를 통한 시청행태의 증가는 OTT도 보편적 방송수단으로 고려될 수 있는 상황이다. 따라서 중계방송권자등이 OTT 사업자와의 계약을 통해 방송수단이 확장되는 사정도 고려할 수 있도록 「방송법 시행령」 [별표 2의2]의 개정안을 제시하였다. 다만, 보편적 시청권은 추가적 비용부담이 없음을 전제로 하므로, 중계방송권자등이 보편적 방송수단을 확장할 때 시청자에게 추가적인 비용이 발생하는지를 고려하도록 하고, 추가적인 비용이 소요되는 방송수단에 대해서는 가시청범위를 산정할 때 그만큼을 제외할 수 있는 방안을 제안하였다.

## 제 2 절 정책적 제언

국민관심행사에 대한 보편적 시청권을 수행하고 있는 사업자와 평소에 보편적 시청권에 대한 관심이 있었던 각계 전문가들의 인식 결과, 두 가지 정책적 제언이 가능할 것으로 보인다.

첫째, 가장 먼저 수행되어야 하는 부분은 국민관심행사의 보편적 시청권이라는 것에 대한 개념 정의다. 국민관심행사 목록에는 어떤 것이 포함되고, 보편적 시청권이란 어떤 목적을 이루기 위한 제도인지를 명확하게 규정해야 한다. 현행 법 체계는 너무 모호하고, 세부적이지 못하다는 지적이 많다. 이런 모호한 조항으로 인해 여러 가지 해석이 가능하고 이 때문에도 사업자 간 분쟁이 발생하기도 한다는 것이다. 또한, 정책 목표가 명확하지 못해서 이를 주도하는 정부나 보편적 시청권을 수행해야 하는 사업자나 정책으로 인해 보호를 받아야 할 시청자 모두 혼란을 겪고 있는 것으로 보인다. 따라서 보편적 시청권에 대해 아주 기본적인 논의부터 시작해서 정책을 정리할 필요가 있다. 대다수의 전문가들은 미디어 환경이 점차 상업적으로 변할수록 분명히 소외되는 시청자는 나올 것이기 때문에 어떤 형태로든 공적인 장치는 있어야 한다고 주장한다. 예전처럼 유료방송에 가입하지 못해서 시청하지 못하는 것이 아니라 기기의 접근이 어렵다든지, 아니면 아무리 통신 중심의 미디어 환경이 되더라도 즉각적으로 전달되어야 하는 재난방송 등의 문제라든지 여러 가지 상황에 따른 소외가 발생할 수 있다는 것이다. 꼭 보편적 시청권이 아니더라도 이런 가치를 실현해 줄 수 있는 정책은 필요하다고 하고 있다.

둘째, 국민관심행사에 대한 보편적 시청권이 필요하다고 여기고 이에 대한 정의가 이루어졌다면 이 안에서 다뤄야 할 문제를 세분화 시킬 필요가 있다. 예전처럼 방송은 무조건 공적 영역이라는 전제는 이제 타당하지 않다. 이미 미디어 환경의 변화로 모바일 인터넷의 사용이 방송 수신기를 앞서고 있는 시점에서 공적 영역을 지탱해 줄 수 있는 채널과 상업적으로 인터넷과 경쟁해야 하는 영역은 구분되어야 한다. 따라서 공적 영역으로 확보해야 할 부분과 사적 영역에서 진흥시켜야 할 부분을 구분해서 정책 방향을 수립해야 한다. 전문가들은 현재와 같은 스포츠 중계권 외에도 공적 영역으로 확보할 국민관심행사가 있다면 이를 확보하는 과정은 공적 영역일 수 있다고 지적한다. 스포츠 중계권 확보도 국부

유출이라는 측면에서 공적 영역으로 한정할 수도 있다. 하지만 이는 국제적 거래 문제일 수 있기 때문에 신중한 접근이 이루어져야 할 것이다. 정리하면 공적영역으로 국가가 확보하고 보장해야 하는 부분은 의무로 규정해서라도 확보해야 할 것이다. 반면 이후 중계권을 활용하여 방송사의 상업적 활동이 이루어질 경우 이는 사적 영역일 수 있다. 충분히 시청자들이 국민관심행사에 접근할 수 있는 여건이 마련된다면 이후 이를 수행하기 위해 확보되어야 하는 상업적 경쟁력을 방송사가 갖춰야 할 것이다. 따라서 이런 방안은 사적 영역으로 규제 보다는 진흥 부분에 초점을 둘 필요성이 있다.

국제 유명 스포츠 경기대회의 중계권료에 대한 실증분석을 통해 두 가지 정책적인 제언이 가능할 것으로 판단된다. 첫째, 분석의 대상이 된 동하계 올림픽 경기, 월드컵 본선경기의 중계권료가 앞으로 빠른 속도로 인상되면서 우리나라의 경제환경에서 부담이 될 것으로 전망된다. 구체적으로 매 경기(4년)마다 8.8%~17.6%씩, 연간으로는 2.1~4.1%씩 중계료가 인상될 전망이다. 그런데 우리나라의 연간 소비자물가 상승률은 낮아지고 있다. 2013년 이후에는 1% 전후를 기록하였는데, 2018년에는 1.5%, 2019년에는 0.4%에 그치고 있다. 그러므로 연간 2~4%대의 중계권료 인상은 우리나라의 경제상황에서는 부담스러운 수준으로 판단된다. 합당한 수준으로 중계권료를 협상할 필요성이 제기된다.

둘째, 국제 경기대회 중계방송이 우리나라 시청자들에게 제공하는 후생효과를 스파이크 모형을 이용한 조건부가치평가법(CVM)으로 분석한 결과, 국민편익을 초과하는 과도한 비용을 지불하면서 구매하고 있는 것으로 확인되었다. 우리나라 시청자들은 평균적으로 월드컵 중계방송에 대해서는 5,465원, 하계올림픽은 2,638원, 그리고 동계올림픽에 대해서는 856원을 지불할 의사가 있는 것으로 나타났다. 이를 국민경제 차원으로 확장하면, 월드컵 경기 중계방송은 886.2억 원의 편익을 창출하며, 하계 올림픽은 261.5억 원, 동계 올림픽은 62.6억 원의 편익을 창출하는 것으로 나타났다. 이를 곧 열릴 2024년 파리 하계올림픽, 2022년의 베이징 동계올림픽, 그리고 2022년의 카타르 월드컵 본선경기에 대한 중계권료 구매비용과 비교해 본 결과, 구매비용이 편익 대비 46.5 ~ 501.5억원 초과하였다. 하계올림픽은 501.5억 원을 초과 지급하여 편익 대비 192%를 초과지급한 것으로 나타났다. 월드컵 경기는 236.6억 원을 초과하여 지불하였는데, 편익 대비 27%를 초과하여 초과지급 비중이 가장 낮았다. 동계올림픽은 46.5억원이 초과되어 편익 대비 74%를 과도지급하였다. 그러므

로 방송산업계나 정부는 중계권료를 협상하는 과정에서 본 연구에서 제안한 수준까지 구매가격을 낮추는 것을 목표로 삼을 필요가 있다.

보편적 시청권 실효성 제고를 위한 법률적 개정과 관련하여 다음과 같은 정책적 제언을 검토할 필요가 있다. 첫째, 일반적으로 법개념은 제도 또는 규제의 방향성을 제시할 수 있어야 함에도 보편적 시청권 개념은 공허한 측면이 있었다. 따라서 보편적 시청권 개념에 ‘추가적 비용없이’라는 표현을 추가하여, 보편적 시청권을 현실화하는 과정에서 국민은 추가적인 비용 부담이 없음을 명확히 하고, 지상파방송을 통한 중계방송이 원칙적으로 보장될 수 있도록 개정안을 제시하였다. 다만, 유료방송이나 OTT의 수단도 국민관심행사 등의 중계방송에 대한 추가적인 비용부담이 소요되지 않는다면, 이 경우도 보편적 시청권의 개념범주로 포섭할 수 있음을 염두에 두었다.

둘째, 오늘날 OTT의 위상과 OTT를 통한 시청행태의 증가는 OTT도 보편적 방송수단으로 고려될 수 있는 상황이다. 따라서 중계방송권자들이 OTT 사업자와의 계약을 통해 방송수단이 확장되는 사정도 고려할 수 있도록 「방송법 시행령」 [별표 2의2]의 개정안을 제시하였다. 다만, 보편적 시청권은 추가적 비용부담이 없음을 전제로 하므로, 중계방송권자들이 보편적 방송수단을 확장할 때 시청자에게 추가적인 비용이 발생하는지를 고려하도록 하고, 추가적인 비용이 소요되는 방송수단에 대해서는 가시청범위를 산정할 때 그만큼을 제외할 수 있는 방안을 제안하였다.

셋째, 중계방송권 등의 거래 상대방에 OTT 사업자를 명문화하는 방안을 제안하였다. 자율적으로 계약체결을 통해 OTT에게도 중계방송을 할 수 있는 상황이지만, 「방송법」 제 76조 제3항에 명문으로 규정된다면 공정하고, 합리적이며, 차별없는 가격으로 중계방송권을 제공받을 수 있는 가능성이 높아진다. 이로써 자연스럽게 중계방송권자들은 OTT에게 정당한 사유없이 판매를 거부하거나 지연해서는 안 되는 의무를 부담한다. OTT로 국민관심행사등이 확산될 수 있는 제도개선이 이루어질 수 있는 체계가 완성되는 것이다.

넷째, 중계방송권자들의 위험 분산을 위해, KBS로 하여금 중계방송권자등과 협정을 체결하여 국민관심행사 등을 중계할 의무를 부여할 것을 제안하였다. 보편적 시청권 개념에 ‘추가적 비용부담 없이’라는 요건을 추가한 것은 지상파방송을 염두에 둔 것이다. KBS는 방송수신료로 운영되면서 상대적으로 강한 공적 책무를 부담하고 있다. KBS1은 의무재송

신 대상이기 때문에, 유료방송사업자의 플랫폼으로 반드시 동시재송신되어야 한다는 장점도 고려할 수 있다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 과학기술정보통신부(2020.5.13.), 2019년 하반기 유료방송 가입자 수 및 시장점유율 발표, 보도자료.
- 권정아·변상규·장재혁 (2006). 3D 방송 서비스의 소비자 수용도에 근거한 경제적 가치 평가. 『기술혁신학회지』, 9(1), 131-148.
- 김남주·이주석 (2019), 조건부 가치측정법에서의 지불거부자들의 처리방법에 대한 연구: 전라남도 스포츠 시설 사례를 활용하여, Journal of the Korean Data Analysis Society, 21(3), 1309-1317.
- 김원제 (2005). 『미디어스포츠사회학』, 커뮤니케이션북스.
- 김원제·조항민·정세일 (2010). 『방송중계권을 중심으로 보편적 시청권 보장제도 개선방안 연구』. 방송통신위원회.
- 박천일·주정민·하주용·이미나 (2014.11), 스마트미디어에 대한 보편적 시청권 확대 방안 연구, 숙명여대 산학협력단, 방송통신위원회
- 방송통신위원회(2010). 광저우 아시안게임 공동중계 관련 순차편성 권고방안 검토
- 방송통신위원회(2012). 런던올림픽 기간 중 중계방송 등의 편성현황 분석
- 방송통신위원회(2018). 2018년 자카르타 아시안게임순차편성 관련 검토 사항
- 방송통신위원회(2018). 2018년 평창올림픽 편성현황 분석
- 방송통신위원회(2019.12a), 2019년도 방송시장 경쟁상황 평가
- 방송통신위원회(2019.12b), 2019 방송매체이용행태조사
- 변상규(2004). 지상파DMB 서비스의 잠재가치 평가. 『정보통신정책연구』, 11(4), 83-104.
- 변상규(2005), 정액요금제 도입을 통한 무선인터넷 활성화 전략, 『산업경제연구』, 18(1), 15-34.
- 신승식 (1998). 『환경재의 가치측정 방법 및 CVM과 Hedonic의 통신산업 외부성 추정 적용에 관한 3논문』, 고려대학교 경제학과 대학원 박사학위 논문.
- 유승훈·이주석 (2008). 층간소음의 불편비용 추정. 『국토연구』, 181-193.

- 이경탁(2020, 6, 17), 토종 연합군 웨이브 넷플릭스와 격차 벌어져, 조선비즈.
- 이종원(2009), 계량경제학, 진정판, 박영사.
- 이호영·윤성욱(2008). <올림픽 중계방송 편성 분석: 2008 베이징 올림픽을 중심으로>(방송통신위원회 정책 2008-19), 서울: 한국전파진흥원.
- 정동빈·원태연(2003), SPSS를 활용한 시계열 자료와 단수노하 분석, Series I, SPSS 아카데미.
- 정희경·유승훈 (2008). 디지털 지상파방송의 공적 가치와 수용자 지불의사액 연구. 『한국방송학보』, 22(6), 390-422.
- 최효연·류문현·유승훈(2015), 석탄화력 발전 대비 수력 발전에 대한 국민 선호도 분석, 『에너지공학』, 24(1), 164-171.

#### 해외 문헌

- Bartlett, M.S. (1946), On the Theoretical Specification of Sampling Properties of Autocorrelated Time Series, J. of the Royal Statistical Society, Series B, Vol. 27, 27-41.
- Bishop, R. C., & Herberlein, T. A. (1979). "Measuring Values of Extra-market Goods: Are Indirect Measures Biased". *American Journal of Agricultural Economics*, 61, 926-930.
- Byun, S. K., Kim, H. J., & Kim, T. Y. (2002). A view for commercial success of Korean IMT-2000 services using CVM. ITS 14th Biennial Conference.
- Cameron, T.A., & James, M.D. (1987). "Estimating willingness-to-pay from survey data: an alternative pre-test market evaluation procedure". *Journal of Marketing Research*, 24, 389-395.
- Ciriacy S.V.-Wantrup(1947), "Capital Returns from Soil-Conservation Practices", *American Journal of Agricultural Economics*, 29(4), 1181-1196.
- Cooper, J. and Hanemann, W.M.(1995), "Referendum contingent valuation: How many bounds are enough?". USDA Economic Research Search Service,

Food and Consumer Economics Division. Working Paper.

- Cooper, J. et al.(2002), “One-and-One-Half-Bound Dichotomous Choice Contingent Valuation”, *Review of Economics and Statistics*, 84(4), 742-750.
- Gujarati, D.N. (1995), *Basic Econometrics*, Third Edition, McGraw-Hill,
- Hanemann, W.M.(1984), “Welfare evaluations in contingent valuation experiments with discrete responses”, *American Journal of Agricultural Economics*, 66(3), 332-341
- Hanemann, W. M. (1985). “Some issues continuous- and discrete-response contingent valuation studies”. *Northeastern Journal of Agricultural Economics*, 14, 5-13.
- Hyndman, R.J. & Athanasopoulos, G. (2018), *Forecasting: Principles and Practice*, OTexts.
- Holt, C.C. (1957) “Forecasting Seasonals and Trends by Exponentially Weighted Moving Averages”. *ONR Memorandum*, Vol. 52, Carnegie Institute of Technology, Pittsburgh USA.
- Kriström, B.(1997), “Spike models in contingent valuation”, *American Journal of Agricultural Economics*, 79, 1013-1023.
- Yoo, S. H., Chae, K. S., & Won, J. H. (2000). “Using dichotomous choice contingent valuation methods to measure potential demand for a cable television service”. *Telecommunications Review*, 10, 762-775.

통계청(kosis.kr)

the world bank(<https://data.worldbank.org/indicator>)

● 저 자 소 개 ●

---

송 중 현

.서울대 언론정보학과 박사  
.현 신문대 미디어커뮤니케이션학과 교수

변 상 규

.서울대 기술정책학대학원 박사  
.현 호서대 문화영상학부 교수

김 태 오

.서울대 법학과 박사  
.현 창원대 법학과 교수

박 성 순

.한양대 미디어커뮤니케이션학과 박사  
.현 배재대 미디어콘텐츠학과 교수

방송통신융합 정책연구 KCC-2020-21

국민관심행사에 대한 편성 및 합리적 중계권  
모색을 통한 보편적시청권 보장방안 연구

---

2020년 12 월 31 일 인쇄

2020년 12 월 31 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---