

방송·통신 융합 정책연구 KCC-2023-27

보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준 개선 연구

(A Study on the Improvement of Detailed Criteria for
Prohibited Acts Related to Universal Viewing Rights)

노창희 외

2023. 12

연구기관 : 디지털산업정책연구소



방송통신위원회

Korea Communications Commission

이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송·통신 융합 정책연구사업의 연구 결과로써 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준 개선 연구』의 연구 결과 보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 유한회사 디지털산업정책연구소

총괄책임자 : 노창희

참여연구원 : 윤금남

김나은

채정화

목 차

| | |
|-------------------------------------------------|-----------|
| 요 약 문 | 7 |
| 제1장 서 론 | 1 |
| 제1절 연구의 필요성 및 목적 | 1 |
| 1. 연구의 필요성 | 1 |
| 2. 연구의 목적 | 3 |
| 제2장 보편적 시청권 제도 관련 환경변화 | 4 |
| 제1절 국민관심행사 등 동영상 시청 환경변화 | 4 |
| 1. 미디어 환경변화 | 4 |
| 제2절 보편적 시청권 관련 법·제도 현황 | 23 |
| 1. 방송법 | 23 |
| 2. 방송법 시행령 | 31 |
| 3. 국민적 관심이 큰 체육 경기대회 및 그 밖의 주요 행사 고시 | 32 |
| 4. 규칙 | 33 |
| 제3장 가시청 가구수 기준 재정립 등 금지행위 개선 방향 제시 | 34 |
| 제1절 미디어 환경변화에 부합하는 금지행위 제도개선 필요성 | 34 |
| 1. 보편적 시청권 관련 금지행위 법·제도 현황 | 34 |
| 2. 보편적 시청권 금지행위 관련 쟁점 | 50 |
| 제2절 가시청 가구수 계산기준 방식에 대한 개선 방향 | 53 |
| 1. 가시청 가구수 산정방식 및 기준 | 53 |

| | |
|----------------------------------------|----|
| 2. 가시청 가구수 계산방식에 대한 문제점 | 54 |
| 3. 가시청 가구수 계산기준 관련 쟁점 및 고시 개선(안) | 55 |
| 4. 가시청 가구수 계산기준 관련 추가 검토 쟁점 | 64 |
| 5. 가시청 가구수 계산기준 관련 전문가 의견 | 67 |

제4장 디지털 중계권 도입과 금지행위 제도개선 방향 **69**

| | |
|-----------------------------------------------|----|
| 제1절 디지털 중계권 개념의 도입 필요성 | 69 |
| 제2절 OTT 등 인터넷 사업자의 스포츠 중계권 확보 현황 | 71 |
| 1. 쿠팡플레이 | 74 |
| 2. 티빙 | 75 |
| 3. 스포티비 나우 | 76 |
| 4. 웨이브 | 76 |
| 5. 향저우 아시안게임 | 77 |
| 제3절 디지털 중계권 개념 적용 논의 | 78 |
| 제4절 디지털 중계권 관련 전문가 의견 | 80 |
| 1. 미디어 환경변화에 따른 ‘디지털 중계권’ 제도 도입의 필요성 | 80 |
| 2. 디지털 중계권 보장을 위한 법 개정 필요성 | 83 |
| 3. 「방송법」 개정 없이 인터넷을 통한 보편적 시청권 제공 방안 여부 | 85 |

제5장 결론 및 제언 **89**

| | |
|----------------------|----|
| 제1절 가시청 가구수 관련 | 89 |
| 제2절 디지털 중계권 관련 | 91 |

참 고 문 헌 **92**

[별첨] 「보편적 시청권 관련 불공정행위 점검 설문조사」 결과 **95**

표 목 차

| | |
|------------------------------------------------------|----|
| <표 2-1> 「방송법」 상 보편적 시청권 정의 | 24 |
| <표 2-2> 「방송법」 제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) | 25 |
| <표 2-3> 제76조의2(보편적 시청권 보장위원회) | 26 |
| <표 2-4> 「방송법」 상 보편적 시청권 보장을 위한 조치 | 28 |
| <표 2-5> 제76조의4(중계방송권의 공동계약 권고) | 30 |
| <표 2-6> 제76조의5(중계방송권의 순차편성 권고 등) | 30 |
| <표 2-7> 보편적 시청권 금지행위 | 32 |
| <표 2-8> 「국민적 관심이 큰 체육 경기대회 및 그 밖의 주요행사」 고시 제3조 | 33 |
| <표 3-1> IPTV법 제17조(금지행위) 조항 | 37 |
| <표 3-2> 방송법 제85조의2(금지행위) 신설 조항(2011.7.) | 39 |
| <표 3-3> 「방송법」 제85조의2(금지행위) 유형 | 41 |
| <표 3-4> 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제20조(콘텐츠 동등 접근 규제) | 42 |
| <표 3-5> 금지행위 유형의 주체/대상별 구분 | 43 |
| <표 3-6> 「방송법」 제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등) | 47 |
| <표 3-7> 가시청 가구수 계산기준 | 49 |
| <표 3-8> [별표 1] 제1호 개정안(안) | 55 |
| <표 3-9> 최근 3년간 반기별 가입자 수 및 증감률 비교 | 57 |
| <표 3-10> 지역 지상파방송과 케이블TV SO 방송구역 및 비교 | 58 |
| <표 3-11> 지역 지상파방송과 케이블TV SO 방송구역 및 비교 | 58 |
| <표 3-12> [별표 1] 제2호 | 61 |
| <표 3-13> [별표 1] 제3호 | 61 |
| <표 3-14> [별표 1] 제4호 | 62 |
| <표 3-15> [별표 1] 제5호 | 62 |
| <표 3-16> 가시청 가구수 계산기준 관련 고시 개선(안) | 63 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| <표 3-17> 고시 제4조(중계방송권의 거래 거부 또는 지연) | 65 |
| <표 3-18> 고시 제5조(국민관심행사 등의 자료화면 제공) | 66 |
| <표 4-1> 국내 OTT 사업자의 스포츠 중계권 보유현황 | 71 |
| <표 4-2> 보편적 시청권 정의 추가 관련 방송법 개정(안) | 78 |

그 립 목 차

| | |
|---------------------------------------------|----|
| [그림 2-1] 2023년 국내 OTT MAU 추이 | 4 |
| [그림 2-2] 2023년 8월 OTT앱 이용자 수 순위 | 5 |
| [그림 2-3] 2023년 8월 OTT 앱 이용 시간 순위 | 6 |
| [그림 2-4] 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 점유율 | 7 |
| [그림 2-5] 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 점유율 | 9 |
| [그림 2-6] 2023년 미국의 동영상 매체 점유율 변화 추이 | 10 |
| [그림 2-7] OTT 서비스 유형 | 11 |
| [그림 2-8] 미국 유료방송 가입자 수 현황 및 전망 | 12 |
| [그림 2-9] 글로벌 FAST 시장 성장 전망 | 13 |
| [그림 2-10] FAST 2023년 2/4분기 글로벌 장르 이용률 | 14 |
| [그림 2-11] 유료방송 가입자수 | 15 |
| [그림 2-12] 2022년 하반기 유료방송 가입자수 추이 | 16 |
| [그림 2-13] 국내 방송광고 시장 추이 | 17 |
| [그림 2-14] 국내 방송시장 제작비 추이 | 18 |
| [그림 2-15] 국내 유료방송 VOD 매출액 추이 | 19 |
| [그림 2-16] 전환기 국내 미디어 산업 특성 | 20 |
| [그림 2-17] 유료방송 프로그램 유형별 시청 여부(중복응답) | 20 |
| [그림 2-18] OTT로 이용한 방송프로그램 유형 | 21 |
| [그림 4-1] Peacock 시청 증가 | 82 |
| [그림 4-2] 디지털 권리장전의 정의와 목적 | 87 |

요 약 문

1. 제 목

보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준 개선 연구

2. 연구 목적 및 필요성

OTT 활성화, 디지털 플랫폼 주도의 산업 생태계 형성 등 미디어 환경 변화과 역학 변화에 따라 보편적 시청권 개념 및 금지행위와 관련된 사항도 개선을 검토해야 할 시점이다. OTT 시장은 성장기를 넘어 성숙기에 접어들었고, 이는 OTT 시장의 경쟁이 그만큼 치열해 지리라는 것을 시사한다. 이러한 환경 속에서 OTT 사업자들은 지속해서 성장하기 위해 콘텐츠 수급 등 많은 투자를 하고 있다. 한편, OTT를 포함하여 디지털 플랫폼 중심으로 산업 전반이 재편되어 감에 따라 기존의 레거시 미디어들도 이와 같은 변화에 영향을 받고 있다.

코드 커팅 가능성, OTT 등 중계권 확보 주체의 변화 등 미디어 환경변화에 따른 보편적 시청권 제도에 대한 변경 필요성 검토가 필요한 상황이다. 국내 또는 영국과 같은 해외 국가 등은 단기간 내에 디지털 중계권 등 디지털 대전환 환경에 대응한 정책적 개선방안을 마련하기 어려운 상황이다. 하지만, 급변하는 미디어 환경을 고려할 때 선제적으로 다가올 변화에 능동적으로 대응하는 것이 바람직하다.

국내 보편적 시청권 제도는 몇몇 스포츠 이벤트에 대한 중계권을 보장하는 방식으로 제도가 운용되어 왔다. 제도 도입 이후 오랜 시간이 흐른 상황 속에서 단기적인 제도 개선 필요성도 높아지고 있다. 특히 가시청 가구 수 기준 및 미디어 환경에 부합하지 않는 고시 내용에 대한 개정이 필요한 상황이다. 가시청 가구수의 계산 기준을 미디어 환경에 맞게 현행화하여 고시를 개정해야 한다.

또한, 커버리지에 대한 지상파 등 방송사의 입증책임 검토도 필요한 상황이다. 지상파 수신 가능 커버리지가 90%의 기준을 충족하는지에 대한 입증책임이 요구되며, 지상파에 수신 환경 기준으로 올림픽, 월드컵 기준인 90%를 충족할 수 있는지에 대한 입증책임 부여가 필요한지에 대해 검토가 필요하다. 이와 함께, 미디어 환경, 사회·구조적인 변화에 대응한 커

버리지 재설정에 대한 검토가 필요하다. OTT 활성화, 1인 가구 증가 등의 추세를 고려할 때, 향후 방송사들이 커버리지를 채우지 못할 수가 있기 때문이다.

마지막으로 디지털 중계권 도입 이후의 금지행위에 대한 개선방안이 필요하다. 미디어 환경변화에 따라 디지털 중계권 등 온라인 환경에 대응한 법 개정이 필요할 경우, 이에 대한 대응 방안을 마련해야 한다. 디지털 중계권은 현행 「방송법」의 틀에서 개선이 어려운 부분이 있지만, 통합법 도입 이후를 위해서라도 지금부터 디지털 중계권과 관련된 개선 방향에 관해 고민할 필요가 있다.

이에 따라, 본 연구는 방송환경이 변화됨에 따라 보편적 시청권 제도의 실효성 보장을 위한 제도 개선을 논의하고, 이를 통한 보편적 시청권 금지행위 고시를 개정하는 것을 목표로 한다. 이를 위해, 가시청 가구 수 입증자료 제출에 대한 제도의 실효성을 분석하고, 발전 가능성에 대해 논의한다. 또한, 가시청 가구 수 계산 기준을 재정립하고, 금지행위 개선 방향을 제시한다. 마지막으로 디지털 중계권 도입과 금지행위 제도 개선 방향을 도출한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 방송 환경이 변화됨에 따라 보편적 시청권 제도의 실효성 보장을 위한 제도 개선을 논의하고, 이를 통한 보편적 시청권 금지행위 고시를 개정하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 현행 보편적 시청권 관련 금지행위 제도의 문제점을 검토하고, 가시청 가구 수 입증자료 제출에 대한 제도의 실효성을 분석한다. 디지털 대전환 등 미디어 환경과 역학 변화에 따른 국민관심행사 등 방송 시청 환경변화를 논의하고, 디지털 중계권 관련 이슈를 검토한다. 이와 함께, 가시청 가구수 계산을 재정립하는 등 금지행위 개선 방향을 제시한다. 미디어 환경변화에 부합하는 금지행위 제도 개선 필요성을 제시하고, 가시청 가구 수 계산 기준으로 기초자치단체(시, 군, 구) 단위에 따라 해당되는 지역 내의 방송 수단에 따른 가시청 가구 수를 계산하여 합산하는 방식에 대한 개선방안을 논의한다. 마지막으로 디지털 중계권 도입과 금지행위 제도 개선 방향에 대해 논의한다. 미디어 환경변화에 따른 가시청 가구 수 재정립 관련 필요성을 제시하고 가시청 가구 수 재정립 등 금지행위 개선의 기대효과를 제시한다.

4. 연구 내용 및 결과

제1장은 서론으로 연구의 목적과 필요성, 연구의 구성 및 범위에 관해 기술한다. OTT 활성화, 디지털 플랫폼 주도의 산업 생태계 형성 등 미디어 환경과 역할 변화에 따라 보편적 시청권 개념 및 금지행위 관련 사항에 대한 개선을 검토해야 한다. 국내 보편적 시청권 제도는 몇몇 스포츠 이벤트에 대한 중계권을 보장하는 방식으로 제도가 운영되어 왔다. 제도 도입 후 오랜 시간이 흐른 상황 속에서 단기적인 제도 개선 필요성도 높아지고 있다. 특히 가시청 가구 수 기준 및 미디어 환경에 부합하지 않는 고시 내용에 대한 개정이 필요한 상황이다. 또한, 커버리지에 대한 지상파 등 방송사의 입증책임에 대한 검토도 필요하다. 이와 함께, 미디어 환경, 사회·구조적인 변화에 대응한 커버리지 재설정에 대한 검토가 필요하다. 마지막으로, 디지털 중계권 등 온라인 환경에 대응한 법 개정이 필요할 경우 이에 대한 대응 방안을 마련해야 한다. 다시 말해, 국민관심행사를 중계하는 방송사가 커버리지를 충분히 확보하고 있는지 사전에 확인하기 어렵다는 문제가 발생할 수 있기 때문에 이에 대한 방안 마련이 필요하다. 이에 따라, 본 연구는 방송 환경이 변화됨에 따라 보편적 시청권 제도의 실효성 보장을 위한 제도 개선을 논의하고, 이를 통한 보편적 시청권 금지행위 고시를 개정하는 것을 목표로 한다.

제2장은 보편적 시청권 제도 관련 환경변화를 검토한다. 국민관심행사 등 동영상 시청 환경변화와 보편적 시청권 관련 법·제도의 현황을 분석한다. 코로나 기간 동안 OTT 가입자가 급격히 성장하여 국내에서도 OTT가 동영상 시장을 주도해 나가고 있다. 이러한 상황에서 국내 OTT 사업자들은 넷플릭스와 동등하게 경쟁하기 어려운 상황 속에서 유의미한 점유율을 확보하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있으며, 이러한 노력 중 하나가 스포츠 중계권 확보이다. 티빙, 웨이브, 쿠팡플레이 등 국내 사업자들은 스포츠 중계권이 갖는 가치가 높아짐에 따라 스포츠 중계권 확보를 두고 경쟁을 펼치는 상황이다.

보편적 시청권과 관련하여 「방송법」 제2조 제25호는 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요 행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리’ 라고 정의하고 있다. 또한 동법 제76조는 국민관심행사 등이라는 표현으로 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요 행사’ 를 규정하고 있다. 이러한 보편적 시청권은 「국민

적 관심이 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요 행사」 고시 제2조에서 구체화하고 있다. 고시에는 국민관심행사 등 종류에 대해 100분의 90 이상 가구가 시청할 수 있도록 방송 수단을 확보해야 하는 경기, 100분의 75 이상 가구가 시청할 수 있도록 방송 수단을 확보해야 하는 경기를 구분하여 종류를 정하고 있고, 스포츠 경기에만 국한된다고 볼 수도 있다. 한편 「방송법」 제76조는 방송프로그램의 공급과 보편적 시청권을 규정하고 있다. 이에 따라 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공해야 한다. 동법 제76조의3은 보편적 시청권 보장을 위한 조치로서 금지행위를 규정하고 있다.

제3장은 가시청 가구수 기준 재정립 등 금지행위 개선 방향을 제시한다. 미디어 환경변화에 부합하는 금지행위 제도 개선의 필요성을 검토하고, 가시청 가구 수 계산 기준 방식에 대한 개선 방향을 제시한다. 보편적 시청권과 관련된 쟁점은 커버리지의 적정성 여부, 방송 수단을 확보하지 않은 중계권 확보자가 판매를 거부하거나 지연할 경우, 실시간 방송 의무 예외의 적용 확대, 방송 수단을 확보한 자가 충분한 수준의 중계를 하지 않은 경우 등을 들 수 있다. 커버리지의 적정성에 대해서는 현재 유료방송 가입자수가 소폭 감소했다고 하더라도 90%와 75%를 확보할 수 있는 방송사가 다수 존재하기 때문에 단기적으로 해당 기준을 변경할 현실적인 이유는 없다고 판단했다. 다만, 중장기적으로 방송 매체를 통해 특정 커버리지를 충족시킬 수 있는 방송사가 소수로 제한될 경우 이에 대한 대안을 검토할 필요는 있다. 방송 수단을 확보하지 않은 중계권 확보자가 판매를 거부하거나 지연할 경우에 대해서는 중장기적인 고민이 필요하다는 결론을 내렸다. 실시간 방송 의무 예외의 적용 확대의 경우에 대해서는 생방송을 하지 못하는 충분한 이유가 있다면, 재방송이나 온라인 중계 등을 통해 접근권을 보장하는 것을 인정해 주는 방안이 필요하다. 방송 수단을 확보한 자가 충분한 수준의 중계를 하지 않은 경우에는 이에 대한 제재 수단이 존재하지 않아 검토가 필요하며, 대응 방안 마련이 필요하다는 결론을 내렸다.

가시청 가구수 계산 기준 방식에 대한 개선 방향에 대해서는 우선 문제점을 검토했다. 방송수단 범위의 문제, 가시청 가구 비율산정의 문제, 가구수라는 단위 자체가 가지고 있는 문제가 있다. 방송 수단 범위의 문제는 현행 보편적 시청권 금지행위 관련 규정에서 시행령 [별표]은 방송 수단의 범위를 명확하게 제시하지 못하고 있다. 또한, 직접 수신과 유료방송 시청 가구 수의 산정기준이 명확하게 언급되지 않았다는 문제가 있다. 가시청 가구 비율산

정의 문제는 다음과 같다. 현행 방송법령은 국민관심행사와 관련하여 가시청 가구에 대한 비율을 요건으로 하고 있으나, 방송 수단의 범위가 법령에 구체적으로 명시되어 있지 않아 논란이 되고 있다. 또한, 가시청 가구 비율의 확인 시점에 대해서도 문제가 있다. 이에 따라 해당 시간에 경기를 시청하는 것이 중요한 국민관심행사의 시청권 보호에 한계가 있으며, 시청권 보호에 대한 실효성이 떨어진다. 마지막으로 가구수라는 단위 자체가 가지고 있는 한계가 있는데, 인터넷 기반 동영상 이용이 보편화됨에 따라 가구가 아니라 이용자 등 개인을 단위로 한 통계조사가 이뤄질 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 가시청 가구 수 계산기준 관련 쟁점 및 고시 개선(안)은 다음과 같다. 제1호의 경우 현행 고시 문구를 유지해도 무방할 것으로 판단되나 <방송 매체 이용 행태조사>의 문구대로 “방송 매체 이용행태조사가 따르는 해당 연도 통계청 인구 주택 총조사 결과를 따른다” 로 개정하는 안을 검토할 수 있다. 제2호의 경우 국내 방송환경과 미디어 환경변화를 고려할 때 ‘시·군·구’ 라는 기준은 적합하지 않기 때문에 지역 획정의 기준을 전국으로 변경하는 것이 바람직하다고 판단했다. 제3호와 제4호의 경우 별도의 개선이 필요하지 않다고 판단했다. 제5호의 경우 현행대로 유지해도 큰 문제가 없을 것으로 판단되나 입증자료 제출일에 대한 구체적인 기준을 정하는 문제에 대해서는 추후 검토가 필요할 것으로 판단했다. 결론적으로, 제2호는 반드시 고시 개정이 필요하다고 판단되며, 제1호와 제5호의 경우 향후 고시 개정 필요성에 대한 논의가 필요하다고 판단했다.

이 외에 가시청 가구수 계산 기준과 관련된 추가 검토 쟁점은 입증자료 제출에 대한 책임, 가구 수 기준, 고시 개정 검토 사항 등이다. 이와 관련해서는 관련 전문가 의견들을 청취하여 정리했다.

제4장은 디지털 중계권 도입과 금지행위 제도 개선 방향을 제시한다. 디지털 중계권 개념의 도입 필요성을 검토하고, OTT 등 인터넷 사업자의 스포츠 중계권 확보 현황을 분석한다. 이와 함께 디지털 중계권 개념에 대한 적용을 논의하고, 이와 관련된 전문가 의견을 정리한다. 미디어 환경변화에 따라 디지털 중계권 등 온라인 환경에 대응한 보편적 시청권 제도의 실효성 확보논의가 필요한 상황이며, 스포츠 콘텐츠 이용행태가 온라인과 모바일 위주로 재편되면서 국민관심행사에 대한 시청권을 디지털 영역으로까지 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다. OTT가 활성화되고 쿠팡 등 OTT 사업자가 스포츠 중계권을 경쟁력 확보를 위한 핵심적인 자산으로 활용하면서 OTT 등 온라인·모바일을 통한 스포츠 이용은 더욱 활

성화될 전망이다. 보편적 시청권 자체가 방송이라는 매체가 갖는 보편성에 입각하여 마련된 제도이기 때문에 인터넷 환경에 적용하기 어려운 측면이 존재하지만, 중장기적인 차원에서 디지털 중계권 개념을 방송에 어떻게 도입할 수 있을지에 대한 검토했다. 디지털 중계권이 도입된다면 보편적 시청권 제도 전체에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 보편적 시청권 금지행위 제도에 대한 부분에서도 온라인 환경 기반에서의 금지행위를 논의했다. 또한, 온라인 환경 기반에서의 가시청 가구 수 계산, 입증책임, 자료 제출 등이 논란이 될 수 있다. 한편, OTT, 에이전시 등 「방송법」 미적용 사업자가 중계권을 확보하는 것에 대비하여 ‘중계권자’ 개념을 구체화하는 것과 차별 없이 제공하도록 하는 의무 부여에 대해 검토했다. 이와 함께, 현재 방송환경을 고려하여 온라인 플랫폼에 대해서도 보편적 시청권이 보장될 수 있도록 중계권을 확보한 사업자가 여러 방송 수단을 선택함에 있어 온라인 플랫폼을 포함하도록 하는 방안에 대해 검토했다. 마지막으로 이상의 사항을 기반으로 미디어 환경변화에 따른 디지털 중계권 제도 도입의 필요성에 대해 관련 전문가 의견을 정리했다.

제5장은 결론 및 제언을 기술한다. 본 연구에서는 보편적 시청권 금지행위와 관련된 중요한 사안임에도 불구하고 현재까지 별다른 개선 방향이 논의되어 오지 않은 가시청 가구수 관련된 문제점 및 개선 방향을 도출했다. 결과적으로 시급히 개선이 필요한 부분은 ‘시·군·구’ 라는 단위를 전국으로 통일하는 것이다. 다음으로는 통계 집계와 관련된 부분을 고려해야 하며, 자료를 제출하는 사업자의 입증책임을 물을 방안에 대한 마련이 필요하다. 중장기적으로는 단위를 가구수 외에 이용자 단위도 포섭할 방안 마련이 필요하다는 결론에 도달했다.

디지털 중계권과 관련해서는 단기적으로는 법제도 개선방안 도출과 관련된 논의보다는 본 연구에서 접근한 것처럼 디지털 중계권 도입이 왜 필요한지 현실적인 적용 가능성은 있는지 등에 대한 검토가 필요하며, 국내 방송 관련 법·제도를 고려했을 때 디지털 중계권을 현행 「방송법」에 적용하기는 현실적으로 어렵다고 판단했다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준 고시 개정 시 활용할 수 있다. 방송환경 변화에 발맞춘 보편적 시청권 제도의 실효성을 보장하기 위해 논의된 내용들을 「보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준」 고시 개정 시 활용할 수 있다. 보편적 시청권을 보장하기 위한 현행 제도를 재검토하여 주요 쟁점들을 파악하고, 이에 대한 전문가 의견을 수렴하는 등 고시 개정 시 유용한 근거자료로 활용할 수 있다. 또한, 변화하는 미디어 환경에 부합하는 방향으로 보편적 시청권 제도를 운용할 수 있는 중장기 방송 정책 로드맵 수립을 위한 자료로 활용이 가능하다.

6. 기대효과

국민이 접근하기 쉬운 미디어 이용 환경에서 보편적 시청권을 보장할 수 있도록 정책을 마련하여 국민 복지 향상에 기여할 수 있다. 실효성 있는 고시 운영 방향을 제안하여 보다 효율적으로 제도 전반이 운영될 수 있는 기반을 마련할 수 있고, 이에 따라 국민의 편익을 증대시킬 수 있다.

또한, 효과적인 보편적 시청권 제도의 운용을 위한 법률 제개정 시 참고할 수 있는 정책 자료를 제시함으로써, 정책환경 변화에 대응하는 제도 개선 마련에 기여할 수 있다.

제 1 장 서 론

제1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

OTT(over the top: 이하 OTT) 활성화, 디지털 플랫폼 주도의 산업 생태계 형성 등 미디어 환경변화에 따라 보편적 시청권 개념 및 금지행위와 관련된 사항도 개선을 검토해야 할 시점이다. 코로나 기간 동안 OTT 시장이 급격하게 성장함에 따라 2023년에는 OTT 시장이 포화하였다는 분석이 나올 정도로 OTT가 동영상 시장을 주도하고 있다. OTT 시장은 성장기를 넘어 성숙기에 접어들었고, 이는 OTT 시장의 경쟁이 그만큼 치열해지리라는 것을 시사한다. 기존의 방송과 OTT의 차이는 기존의 레거시 방송미디어가 성장할 수 있는 여력이 크지 않다면 OTT 사업자들은 아직 성장의 여지가 남아 있다는 것이다. 이에 따라 OTT 사업자들은 시장에서 지속해서 성장하기 위해 콘텐츠 수급 등 많은 투자를 하고 있다. 뒤에서 다시 살펴보겠지만 콘텐츠 수급 비용 증가는 OTT를 포함한 전체 미디어 산업에 큰 부담을 주고 있지만, 치열한 경쟁에서 도태되지 않기 위해 사업자들은 투자를 멈추기 어려운 상황이다. OTT를 포함하여 디지털 플랫폼 중심으로 산업 전반이 재편되어 나감에 따라 기존의 레거시 미디어들도 이와 같은 변화에 영향을 받고 있다.

코드 커팅 가능성, OTT 등 중계권 확보 주체의 변화 등 미디어 환경변화에 따른 보편적 시청권 제도에 대한 변경 필요성 검토가 필요한 상황이다. 국민관심행사(listed events) 제도를 운용하고 있는 영국에서는 구체적인 정책 개선 계획은 없지만, 디지털 중계권 등 미디어 환경변화에 부합하는 국민관심행사 제도를 개선해야 할 필요성을 피력한 바 있다. 국내나 영국과 같은 해외 국가에서나 단기간 내에 디

지털 중계권 등 디지털 대전환 환경에 대응한 정책적 개선방안을 마련하기 어려운 상황이다. 하지만 급변하는 미디어 환경을 고려할 때 선제적으로 다가올 변화에 능동적으로 대응하는 것이 바람직하다.

국내 보편적 시청권 제도는 몇몇 스포츠 이벤트에 대한 중계권을 보장하는 방식으로 제도가 운용되어 왔다. 제도 도입 후 오랜 시간이 흐른 상황 속에서 단기적인 제도 개선 필요성도 높아지고 있다. 특히 가시청 가구수 기준 및 미디어 환경에 부합하지 않는 고시 내용에 대한 개정이 필요한 상황이다. 가시청 가구수의 계산 기준을 미디어 환경에 맞게 현행화하여 고시를 개정해야 한다. 국내 「방송법」은 국민관심행사의 90%/75% 등 종류에 따라 가시청가구 비율의 요건을 규정하고 있지만, 지상파 직접 수신 또는 IPTV, 케이블TV SO(System Operator: 종합유선방송 사업자: 이하 SO), 위성방송과 같이 방송 수단의 범위가 「방송법」에 구체적으로 명시되어 있지 않지 않기 때문에 가시청가구 비율에 관한 산정기준과 적용이 가능한 매체 범위 조정에 대한 논란이 지속해서 제기되어 왔다. 따라서, 미디어 환경변화에 대응한 고시 개정과 관련된 개선 방안 마련이 필요하다. 현재 가시청 가구수 산정 방식에 사용되는 계산식과 데이터는 명확하게 정해져 있지 않아 통일되어 있는 계산식과 신뢰성 있는 데이터 수집이 필요한 상황이다.

또한, 커버리지에 대한 지상파 등 방송사의 입증책임 검토도 필요한 상황이다. 지상파 수신 가능 커버리지가 90%의 기준을 충족하는지에 대한 입증책임이 요구되며, 지상파에 수신 환경 기준으로 올림픽, 월드컵 기준인 90%를 충족할 수 있는지에 대한 입증책임 부여가 필요한지 검토가 필요하다. 이와 함께, 미디어 환경, 사회·구조적인 변화에 대응한 커버리지 채설정에 대한 검토가 필요하다. OTT의 활성화, 1인 가구 증가 등의 추세를 고려할 때, 향후 방송사들이 커버리지를 채우지 못할 수가 있기 때문이다. 이를 고려할 때 80%, 60% 등으로 커버리지를 낮추거나, 인터넷 매체 재판매까지 고려한 커버리지 산정 방안에 대한 검토가 필요하다.

마지막으로, 디지털 중계권 도입 이후의 금지행위에 대한 개선 방안이 필요하다. 미디어 환경변화에 따라 디지털 중계권 등 온라인 환경에 대응한 법 개정이 필요할

경우, 이에 대한 대응 방안을 마련해야 한다. 현행 「방송법」 상 규정은 중계권 확보 및 재구매 이전에 보편적 시청권 충족 여부를 심사하는 것이 아니라, 금지행위의 유형 중 하나로 가시청가구 비율 충족 여부 등을 사후에 심사하기 때문에 시청권 보장에 관한 실효성을 담보하기 어려워지는 측면이 있다(박천일·주정민·하주용·이미나, 2014). 즉, 국민관심행사를 중계하는 방송사가 커버리지를 충분히 확보하고 있는지 사전에 확인하기 어렵다는 문제가 발생할 수 있어, 이에 대한 대응 방안 마련이 필요하다는 것이다. 디지털 중계권은 현행 「방송법」의 틀에서 개선이 어려운 부분이 있지만 통합법 도입 이후를 위해서라도 지금부터 디지털 중계권과 관련된 개선 방향에 관해 고민할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 방송환경이 변화됨에 따라 보편적 시청권 제도의 실효성 보장을 위한 제도 개선을 논의하고, 이를 통한 보편적 시청권 금지행위 고시를 개정하는 것을 목표로 한다. 이를 위해, 가시청 가구수 입증자료 제출에 대한 제도의 실효성을 분석하고, 발전 가능성에 대해 논의한다. 또한, 가시청 가구수 계산기준을 재정립하고, 금지행위 개선 방향을 제시한다. 마지막으로 디지털 중계권 도입과 금지행위 제도 개선 방향을 도출한다.

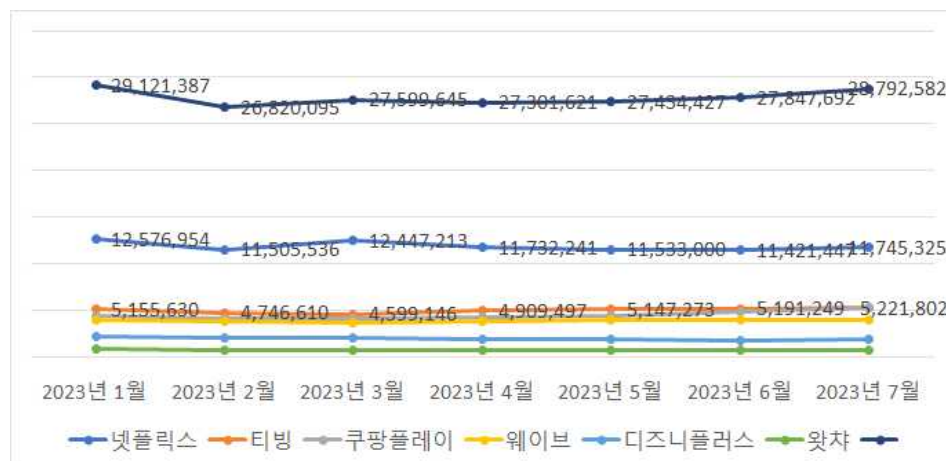
제 2장 보편적 시청권 제도 관련 환경변화

제 1절 국민관심행사 등 동영상 시청 환경변화

1. 미디어 환경변화

코로나 기간 동안 OTT 가입자가 급격히 성장하여 국내에서도 OTT가 동영상 시장을 주도해 나가고 있다. 국내에서 본격적으로 OTT 서비스가 시장에 진출한 2019년부터 21년 11월까지의 추이를 보면 국내에서 SVOD(Subscription Video on Demand: 가입형 주문형 비디오: 이하 SVOD) 가입자가 꾸준 성장해 왔다는 것을 확인할 수 있다(방송통신위원회, 2022). 코로나 기간에 적용된 거리두기 기간 동안 넷플릭스, 티빙, 웨이브, 왓챠, 쿠팡플레이, 디즈니플러스 등 국내에서 서비스하고 있는 SVOD 사업자들의 이용자 수는 꾸준히 증가해 왔다. 하지만 눈여겨볼 것은 2022년부터 OTT 시장의 성장이 정체되기 시작했다. 2023년 들어서는 전체적인 MAU가 정체되어있는 상황이다.

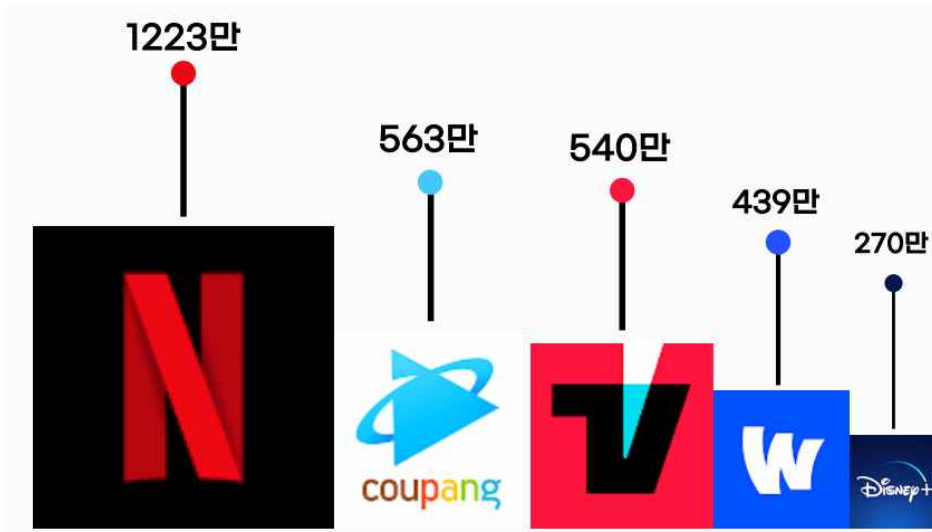
[그림 2-1] 2023년 국내 OTT MAU 추이



자료: 모바일 인덱스, 구자윤(2023. 8. 6). 月 500만 명이 본 쿠팡플레이, 국내 2위 오르나 <과야인살뉴스>. 재인용

국내의 경우 SVOD 시장의 경우 넷플릭스가 주도하고 있고, AVOD(Advertising VOD: 광고기반 주문형 비디오: 이하 AVOD) 시장은 유튜브가 주도하고 있는 상황에서 넷플릭스가 광고 요금제를 도입하는 등 2023년에는 글로벌 사업자의 국내 영향력이 더욱 커지고 있다.

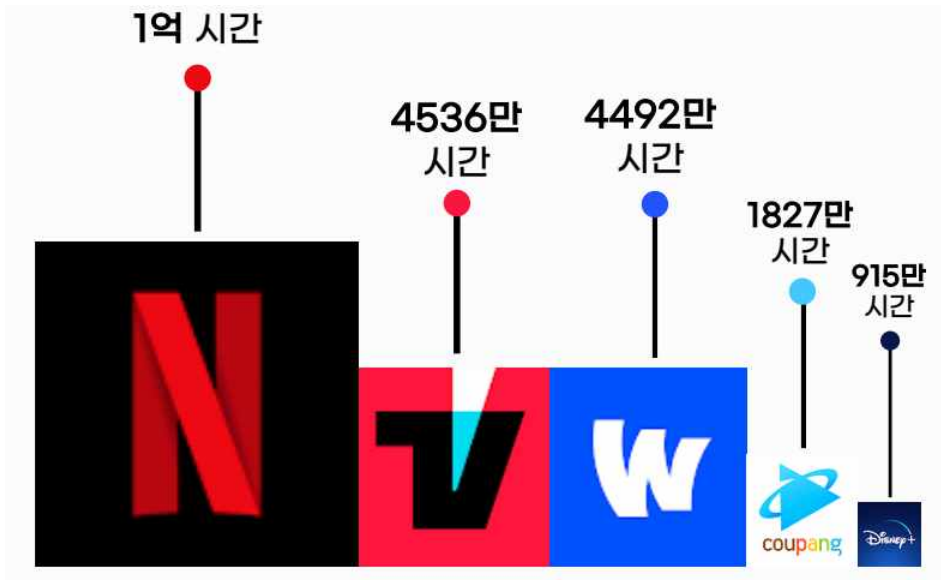
[그림 2-2] 2023년 8월 OTT앱 이용자 수 순위



자료: 모바일인덱스·마클(2023). <2023 대한민국 OTT 트렌드 인사이트>.

넷플릭스는 이용자 수뿐만 아니라 이용 시간 측면에서도 국내 사업자들에 비해 월등히 높은 점유율을 기록하고 있다. 국내의 경우 경쟁력 있는 국내 콘텐츠 수급이 SVOD 시장에서의 경쟁력을 좌우하는 결정적인 요인으로 작용하고 있는데, 넷플릭스는 국내 콘텐츠에 지속적으로 투자하고 있고, 국내 콘텐츠는 넷플릭스가 글로벌 시장에서 경쟁력을 확보하는 데 있어 긍정적으로 작용하고 있다. 문제는 이로 인해 국내 미디어·콘텐츠 분야가 넷플릭스에 종속되는 양상이 나타나고 있다는 것이다.

[그림 2-3] 2023년 8월 OTT 앱 이용 시간 순위



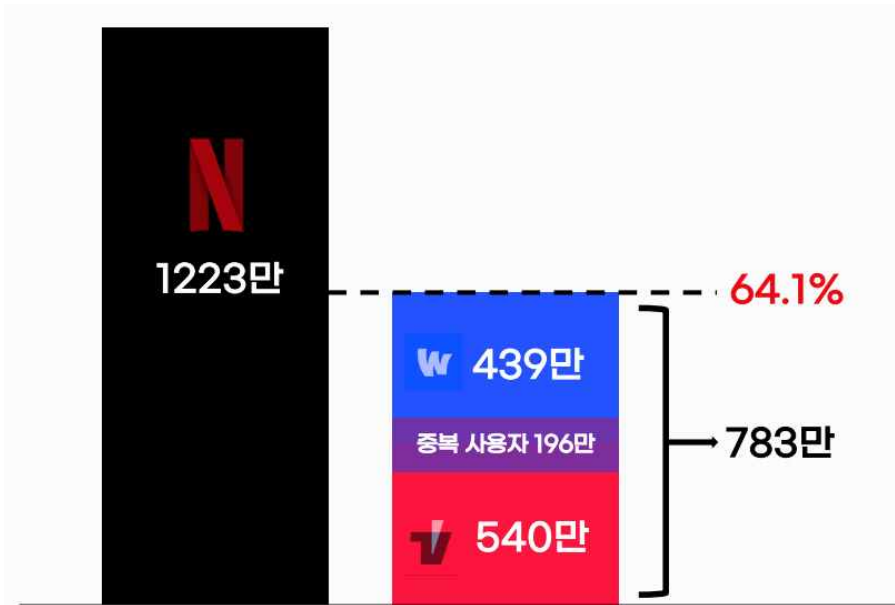
자료: 모바일인덱스·마클(2023). <2023 대한민국 OTT 트렌드 인사이트>.

국내 사업자들은 아직 넷플릭스와 동등하게 경쟁하기 어려운 상황 속에서 유의미한 점유율을 확보하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 그러한 노력 중 하나가 스포츠 중계권 확보다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보고자 한다. 넷플릭스는 최근 합병설이 제기되고 있는 티빙과 웨이브의 이용자 수와 이용 시간을 합친 것보다 높은 점유율을 확보하고 있다.

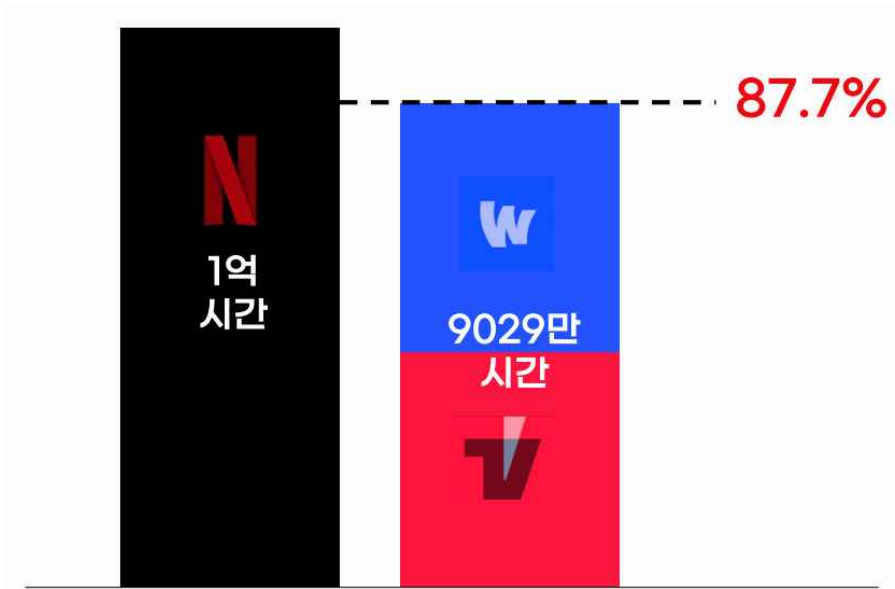
국내 OTT 사업자들이 넷플릭스와 비교할 때 가지고 있는 장점 중 하나는 스포츠 중계권을 확보하고 있다는 것이다. 최근 넷플릭스도 스포츠 중계권을 확보하고자 노력하고 있다는 보도가 나오고 있으나 국내에서 넷플릭스가 스포츠 중계권을 확보할 가능성은 현재로서는 높지 않아 보인다. 티빙, 웨이브, 쿠팡플레이 등 국내 사업자들은 스포츠 중계권이 갖는 가치가 높아짐에 따라 스포츠 중계권 확보를 두고 경쟁을 펼치는 상황이다. 국내 미디어 환경에서 온라인 스포츠 중계 관련하여 큰 노력을 기울여 왔던 포털과도 스포츠 중계권 확보를 두고 경쟁을 벌일 것으로 보인다.

[그림 2-4] 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 점유율

< 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 이용자 수 >



< 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 이용시간 >



자료: 모바일인덱스·마클(2023). <2023 대한민국 OTT 트렌드 인사이트>.

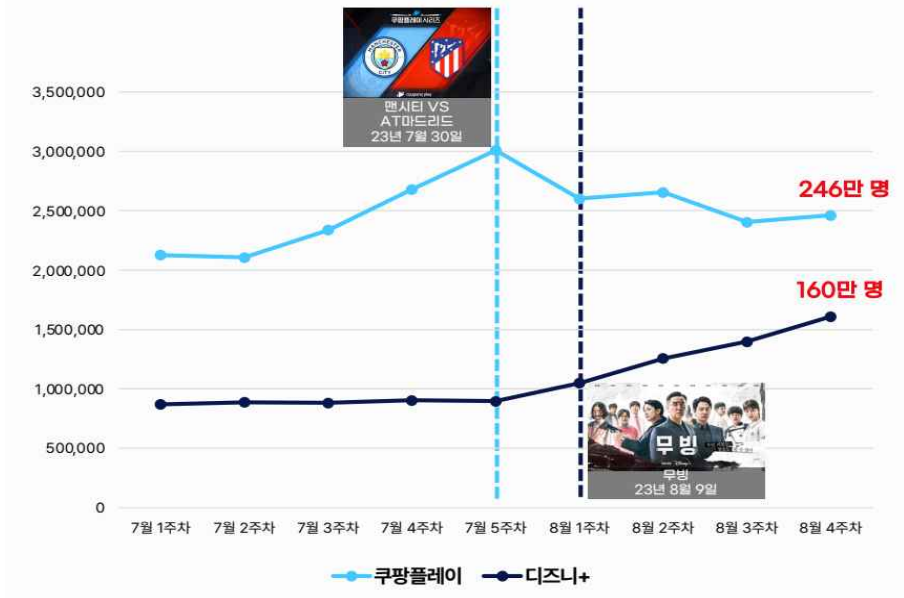
국내 OTT 시장에서 2023년에 주목할 만한 변화는 쿠팡플레이의 약진과 디즈니플러스의 선전이다. 쿠팡플레이는 와우 멤버십 등 쿠팡과 관련된 정액제 상품을 이용하는 이용자를 대상으로 쿠팡플레이를 무료로 볼 수 있도록 패키지 상품을 통해 OTT를 제공하고 있다. 쿠팡은 MAU 측면에서는 상당 기간 2위를 차지해 왔던 티빙을 앞설 정도로 성장했는데 쿠팡플레이의 약진에 가장 크게 기여한 것은 스포츠 중계권이라는 평가를 받고 있다. 쿠팡플레이는 스포츠 중계를 전략적으로 활용하고 있다. 쿠팡플레이는 주최, 주관 및 중계하는 '쿠팡플레이 시리즈'를 통해 다양한 스포츠 이벤트를 제공하고 있다. 이성민(2023)은 쿠팡플레이 약진의 원인으로 예능 콘텐츠 활용, 영화 콘텐츠의 독점적 제공과 더불어 스포츠 중계의 전략적 활용을 꼽고 있다.

디즈니플러스의 약진에 가장 크게 기여한 것은 '무빙', '최악의 악' 등 디즈니플러스가 투자한 국내 오리지널 콘텐츠의 선전이다. 특히 '무빙'은 국내에서 제작된 오리지널 드라마 중 흥행성과 작품성 측면에서 가장 높은 반응을 기록한 작품이다. 하지만 비슷한 시기에 쿠팡플레이에서 공개된 '맨시티 vs AT 마드리드'의 경기는 이용자 수나 이용 시간 측면에서 '무빙'을 앞서고 있는 것으로 나타났다.

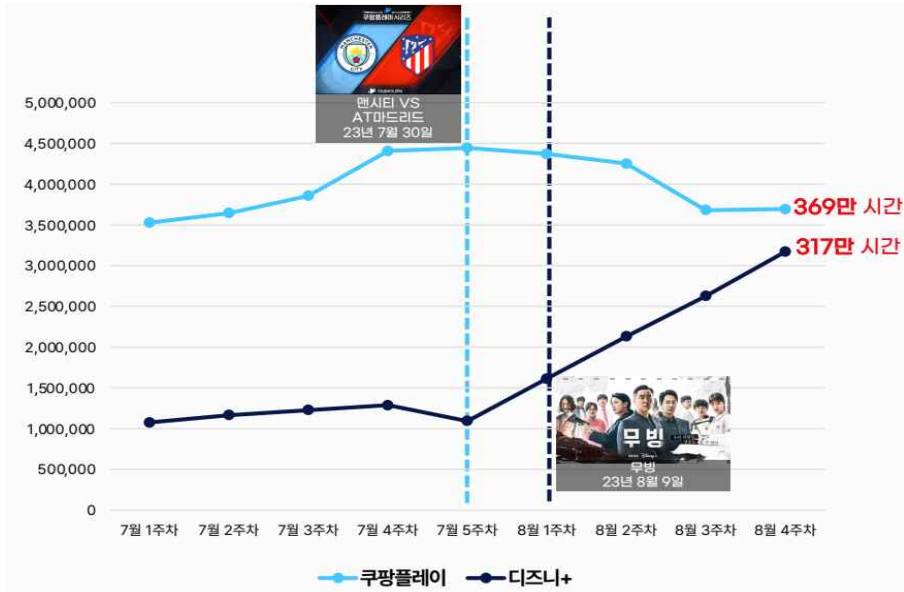
이를 통해 확인할 수 있는 것은 스포츠 중계권이 가지고 있는 이용자 유인력이다. SVOD 시장은 처음에 방송과 다른 최적화된 서비스를 제공한다는 측면에서 주목을 받아 왔다. 특히, SVOD는 기존 방송이 이용자의 참여가 제약되어 있고, 관행화된 이용행태에 묶여 있을 수밖에 없는 한계를 뛰어넘는 서비스를 제공한다는 특성이 있었다(노창희, 2020). 하지만 OTT 시장의 경쟁이 치열해지면서 OTT 사업자들도 기존 레거시 방송 사업자들의 관행을 모방하기 시작한다. 광고 요금제 도입, 계정 공유 금지, 일괄 출시 원칙 고수 폐지 등이 그것이다. 이 과정에서 스포츠 콘텐츠가 갖는 중요성은 더욱 높아지고 있다. OTT 시장의 경쟁 역학이 기존의 매스미디어와 유사해지게 되면서 광고 시장이 차지하는 중요성은 더욱 높아지고 있는데, 광고 확보에 있어 가장 유용한 장르 중 하나는 바로 스포츠다. 스포츠는 실시간성이 중요한 장르인데 이러한 특성으로 인해 스포츠가 광고를 확보하는 데 있어 유용하기 때문이다. 또한, 스포츠는 화제성이 높아 쿠팡플레이와 같은 후발 주자가 존재감을 확보하는 데 유리하다는 장점도 가지고 있다.

[그림 2-5] 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 점유율

< 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 이용자 수 >



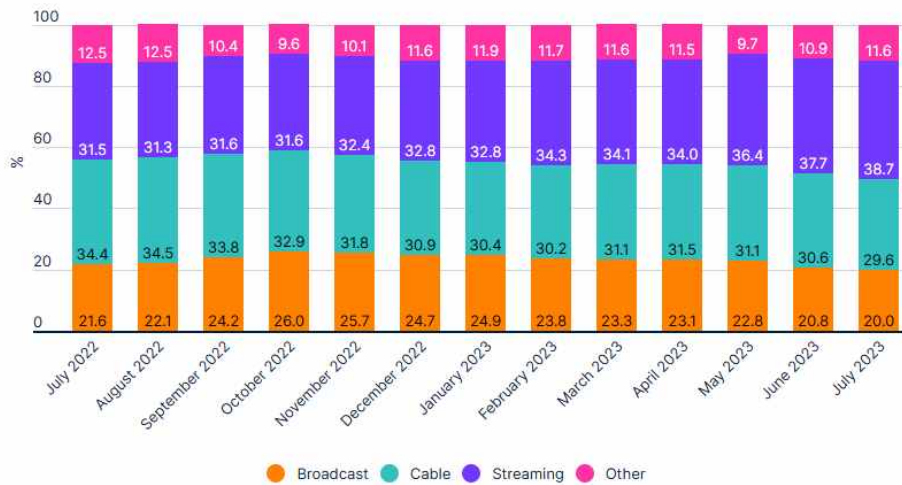
< 넷플릭스 vs 티빙 + 웨이브 이용시간 >



자료: 모바일인텍스·마클(2023). <2023 대한민국 OTT 트렌드 인사이트>.

미국에서는 OTT 사업자의 시장 점유율이 레거시 방송 사업자의 점유율을 넘어선 상황이다. 미국에서는 2023년 9월 기준으로 OTT가 전체 동영상 이용량에서 차지하는 점유율이 37.5%, 케이블TV가 29.8%, 지상파 방송이 23.0%의 점유율을 차지하고 있다(Nielson; Netflix(2023)재인용).

[그림 2-6] 2023년 미국의 동영상 매체 점유율 변화 추이



자료: <https://www.nielsen.com/ko/insights/2023/streaming-grabs-a-record-38-7-of-total-tv-usage-in-july-with-acquired-titles-outpacing-new-originals/>

OTT 사업자 중에서는 유튜브가 9.0%로 가장 높은 점유율을 차지하고 있고, 넷플릭스가 7.8%로 그다음으로 높은 점유율을 보여주고 있다. 미국에서 주목할 만한 부분은 투비, 로쿠, 플루토와 같은 FAST(Free Ad-supported Streaming TV Platform: 이하 FAST)¹⁾ 서비스가 성장하고 있다는 것이다.

FAST는 광고 기반의 OTT 서비스를 의미하며 FAST의 등장으로 미국에서는 동영상 서비스의 구분을 새로이 하고 있을 정도로 큰 변화를 불러일으키고 있다. 미국

1) 광고 기반 무료 콘텐츠 스트리밍 플랫폼. 광고를 보는 대신 무료로 동영상 콘텐츠를 감상할 수 있는 디지털 플랫폼

에서는 현재 FAST 서비스라고 불리고 있는 FAST 서비스 이외에도 광고 기반의 동영상 서비스 전체를 FASTs라고 유형화하고 있다.

[그림 2-7] OTT 서비스 유형



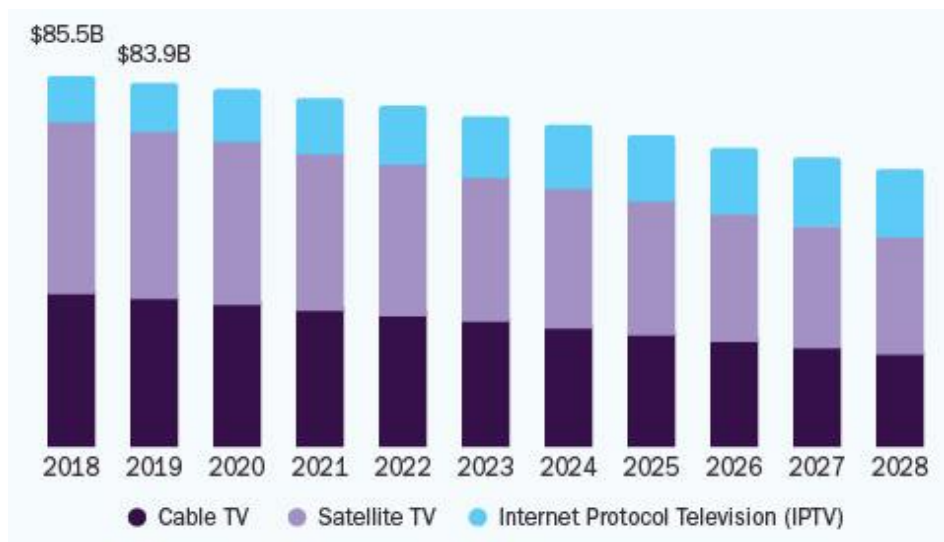
자료: Comcast (2022). *Free AD-supported streaming TV*.

넷플릭스를 포함한 OTT 사업자들의 광고 요금제 도입에서 알 수 있듯이 동영상 시장의 경쟁이 치열해 짐에 따라 사업자들의 광고에 대한 의존도는 더욱 높아지고 있다. 광고의 경우 경제 상황과 매우 밀접하게 연관되어 있는데 현재와 같이 글로벌 경기 침체가 이어질 경우 광고 시장은 어려워질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 사업자들이 광고에 대한 의존도를 높이고 있는 이유는 수익을 다각화하지 않고서는 시장에서 살아남기 어려운 상황이 전개되고 있기 때문이다.

아래의 [그림 2-9]와 같이 FAST는 앞으로 지속적으로 성장할 것으로 전망되고 있다. FAST의 성장 요인으로는 미국 사례에서 볼 수 있는 것처럼 유료방송 시장의 규모가 줄어들고 있다는 점, 광고 기반 동영상 서비스에 대한 수요가 증가하고 있다는 점 등을 꼽을 수 있다. [그림 2-8]에서 확인할 수 있는 것처럼 미국의 유료방송

가입자 수는 가파르게 감소하고 있는 상황이며, 향후 이러한 경향은 더욱 심화될 것으로 나타나고 있다. 미국의 유료방송 시장을 주도하던 케이블TV 가입자가 크게 감소하면 전체적인 유료방송 시장의 규모가 감소하고 있는 상황이다.

[그림 2-8] 미국 유료방송 가입자 수 현황 및 전망



자료: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/pay-television-tv-market>

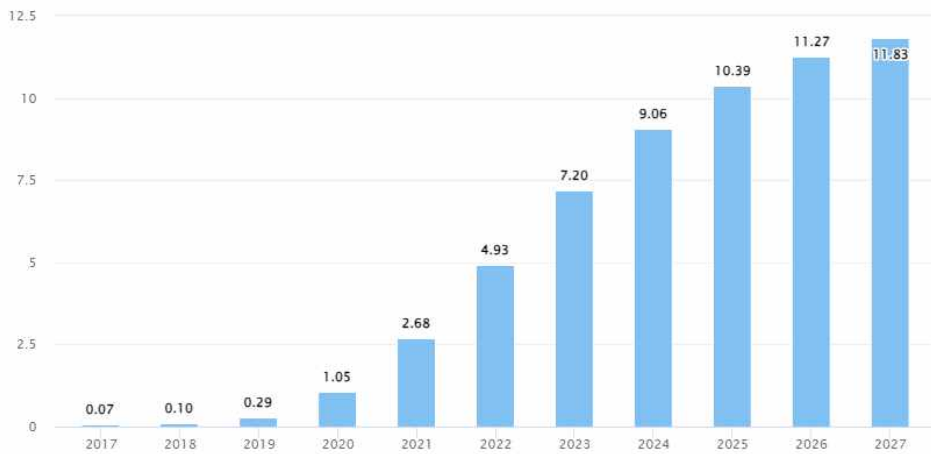
뒤에서 살펴보겠지만 국내의 경우 유료방송 가입자수가 정체를 넘어 감소할 조짐을 보이고 있다. 하지만 국내의 경우 아직 FAST가 활성화되지는 않은 상황이다. 또한, 국내는 결합상품을 통해 상대적으로 저렴하게 유료방송을 이용할 수 있기 때문에 미국처럼 유료방송 가입자가 가파르게 감소하지는 않을 것으로 보인다.

하지만 글로벌 시장 동향과 미디어 환경변화를 고려할 때 국내에서도 방송보다 디지털 매체를 통한 동영상 시청이 더 높은 비중을 차지할 가능성이 높다. 이를 고려할 때 뒤에서 논의할 디지털 중계권 중 디지털 대전환 환경에서 동영상 소비가 어떻게 나타날지를 고려한 제도 설계가 이뤄질 필요가 있다. 특히, 국내에서 보편적 시청권 보장에 해당되는 국민관심행사는 스포츠 이벤트에 국한되어 있는데 스포츠

장르는 그 어떤 장르보다도 디지털 매체를 통한 이용 수요가 높은 장르라고 할 수 있다.

[그림 2-9] 글로벌 FAST 시장 성장 전망

단위: 십억 달러



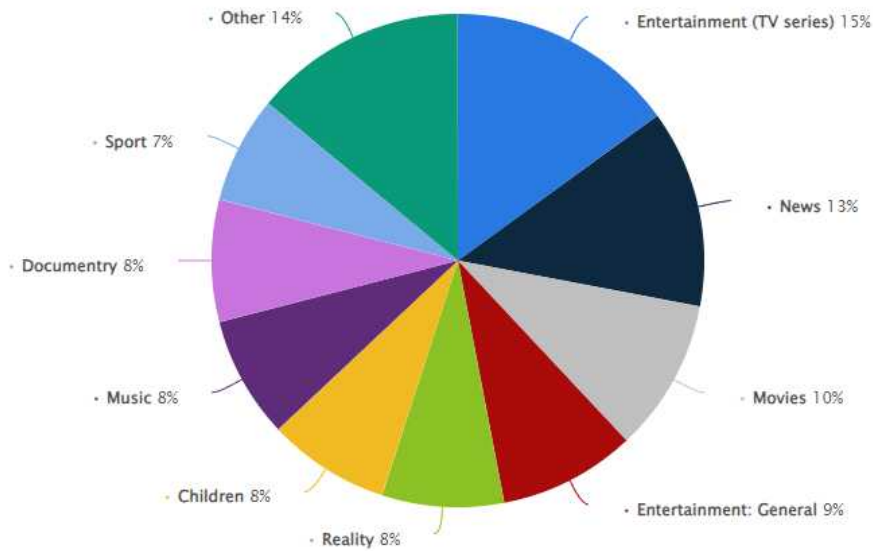
자료: <https://www.statista.com/outlook/dm/digital-media/video-on-demand/free-ad-supported-streaming-tv-fast/worldwide#revenue>

스포츠 중계권 그 어느 장르보다도 실시간성이 가지는 가치가 큰 장르다. 이용자 입장에서는 가정에서 편하게 스포츠 중계를 이용하는 것이 편의성 측면에서 가장 만족도가 높을 수 있지만 이용자가 매번 가정에서 스포츠를 볼 수 있는 여건이 조성되는 것은 아니다. 가정에서 스포츠를 보기 어려울 경우 이동 중에 스포츠 중계를 봐야 하는 경우가 발생하게 되는데 모바일로 스포츠 중계를 시청 가능한 디지털 매체는 스포츠를 좋아하는 이용자에게 매우 유용한 이용 환경을 제공할 수 있다.

FAST 활성화 이후 스포츠 중계가 갖는 가치는 더욱 높아지고 있다. 앞서도 언급한 바와 같이 FAST의 주요 수익 기반인 광고 수주에 스포츠 장르가 유리하기 때문이다. FAST 환경에서도 영화, 드라마, 예능 등 기존의 SVOD에서 높은 경쟁력을 보여줬던 장르들이 여전히 많은 이용량을 나타내고 있지만 스포츠, 뉴스와 같이 실

시간성이 중요한 장르들이 가진 가치가 새로이 부각되고 있다.

[그림 2-10] FAST 2023년 2/4분기 글로벌 장르 이용률



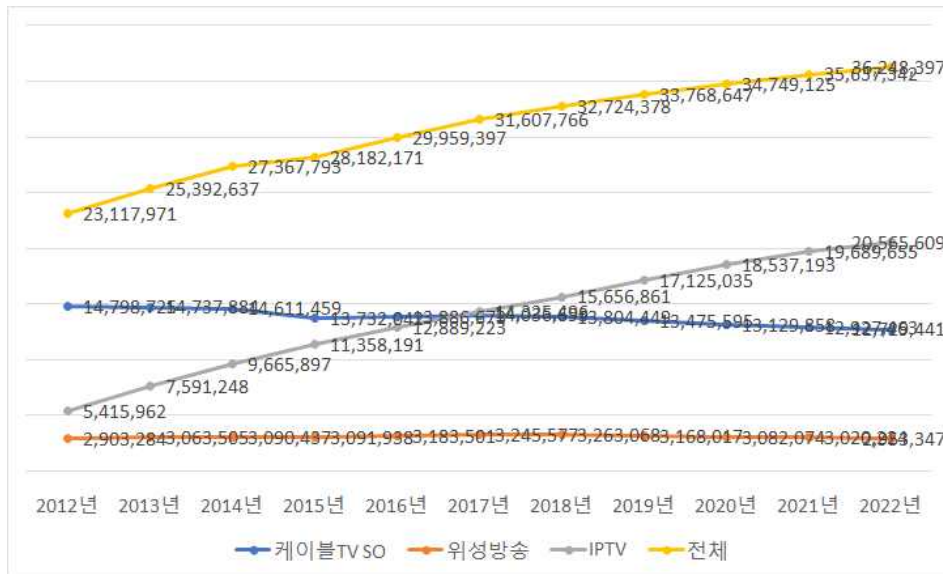
자료: <https://www.statista.com/statistics/1412274/fast-channels-distribution-worldwide-genre/>

국내 미디어·콘텐츠 분야의 경우 레거시 방송미디어 시장이 크게 위축되고 있는 상황이다. 우선 전체 방송시장에서 가장 큰 비중을 차지하는 유료방송 시장이 포화 상태에 이르렀으며, 2022년에는 최초로 가입자가 감소하여 국내에서도 유료시장이 줄어들 전망이다. 물론, 앞서서도 언급한 바와 같이 국내의 경우 미국과 같이 유료 방송 시장이 감소할 가능성은 높지 않다. 하지만 과거 기본 티어 채널에서 국민관심행사를 비롯한 대부분의 스포츠 중계를 저렴한 가격으로 이용할 수 있었던 시기와 비교하면 많은 변화가 일어나고 있다. 스포티비와 같은 유료 채널에서 EPL, MLB(미국 프로야구 최상위 리그) 등이 유료방송 시장에서 독점적으로 제공됨에 따라 손흥민, 류현진, 김하성과 같은 국내 선수가 출전하는 경기를 볼 수 없다는 것이

민원으로 제기되기도 했다. 이경후도 MLB에 합류하게 되면서 국내에서 MLB에 대한 관심은 더욱 높아질 가능성이 크고 해외 축구에 대한 관심은 지속해서 높아지고 있다. 이러한 상황 속에서 OTT 등 디지털 동영상 매체를 통한 스포츠 중계 이용 니즈는 더욱 높아지고 있다.

[그림 2-11] 유료방송 가입자수

단위: 단자



자료: 과학기술정보통신부(2023. 5. 17). <2022년 하반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율 공고>.을 포함한 관련 통계 정리

[그림 2-12] 2022년 하반기 유료방송 가입자수 추이

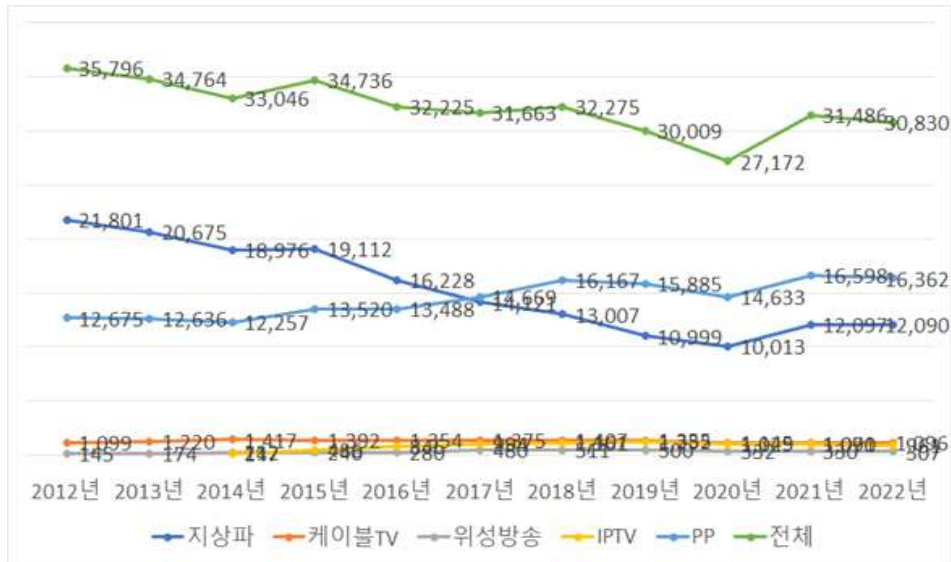
| 구분 | 유료방송 사업자 | 가입자 수(시장점유율 기준) | | | | | | 평균 | 점유율 |
|--------|--------------|-----------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|-------|
| | | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 | 11월 | 12월 | | |
| IPTV | KT | 8,716,714 | 8,749,693 | 8,778,291.5 | 8,809,657.5 | 8,824,324.5 | 8,825,221.5 | 8,783,984 | 24.23 |
| | SK 브로드밴드 | 6,343,980 | 6,374,148 | 6,405,865 | 6,434,661 | 6,464,552 | 6,494,009 | 6,419,536 | 17.71 |
| | LG유플러스 | 5,373,516 | 5,369,805 | 5,367,499 | 5,357,141 | 5,354,103 | 5,350,472 | 5,362,089 | 14.79 |
| | (소계) | 20,434,210 | 20,493,646 | 20,551,655.5 | 20,601,459.5 | 20,642,979.5 | 20,669,702.5 | 20,565,609 | 56.74 |
| SO | LG헬로비전 | 3,720,472 | 3,708,880 | 3,701,156 | 3,695,712 | 3,687,319 | 3,680,735 | 3,699,046 | 10.20 |
| | SK 브로드밴드 | 2,834,563 | 2,833,462 | 2,834,051 | 2,834,743 | 2,830,654 | 2,818,911 | 2,831,064 | 7.81 |
| | 딜라이브 | 2,004,110 | 2,004,422 | 2,004,662 | 2,005,230 | 2,005,041 | 2,004,902 | 2,004,728 | 5.53 |
| | CMB | 1,434,506 | 1,430,675 | 1,427,704 | 1,424,046 | 1,420,664 | 1,417,502 | 1,425,850 | 3.93 |
| | HCN | 1,276,501 | 1,277,125 | 1,278,082 | 1,277,537 | 1,278,118 | 1,278,664 | 1,277,671 | 3.52 |
| | 중소SO | 1,500,208 | 1,496,977 | 1,493,276 | 1,489,174 | 1,484,899 | 1,481,952 | 1,491,082 | 4.11 |
| | (소계) | 12,770,360 | 12,751,541 | 12,738,931 | 12,726,442 | 12,706,695 | 12,682,666 | 12,729,441 | 35.1 |
| 위성 | KT 스카이라이프 | 2,964,815 | 2,959,801 | 2,955,205.5 | 2,954,720.5 | 2,949,931.5 | 2,935,608.5 | 2,953,347 | 8.15 |
| (전체합계) | | 36,169,385 | 36,204,988 | 36,245,792 | 36,282,622 | 36,299,606 | 36,287,977 | 36,248,397 | 100 |

자료: 과학기술정보통신부(2023. 5. 17). <2022년 하반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율 공고>

코로나 효과로 광고 매출이 소폭 상승했지만 향후 광고 시장의 흐름은 예측하기 어려운 상황이다. 코로나로 인해 2021년 광고비 일부가 상승했지만, 경기 침체, 넷플릭스 광고 요금제 도입 등 방송광고 산업 입장에서는 악재가 많은 상황이다. 이에 더하여 제작비 상승이 이어지고 있고, 제작비가 광고 대비 2조 원 규모를 상회하여 광고 시장의 회복이 제작비 충당으로 이어지기 어렵다.

[그림 2-13] 국내 방송광고 시장 추이

단위: 억원



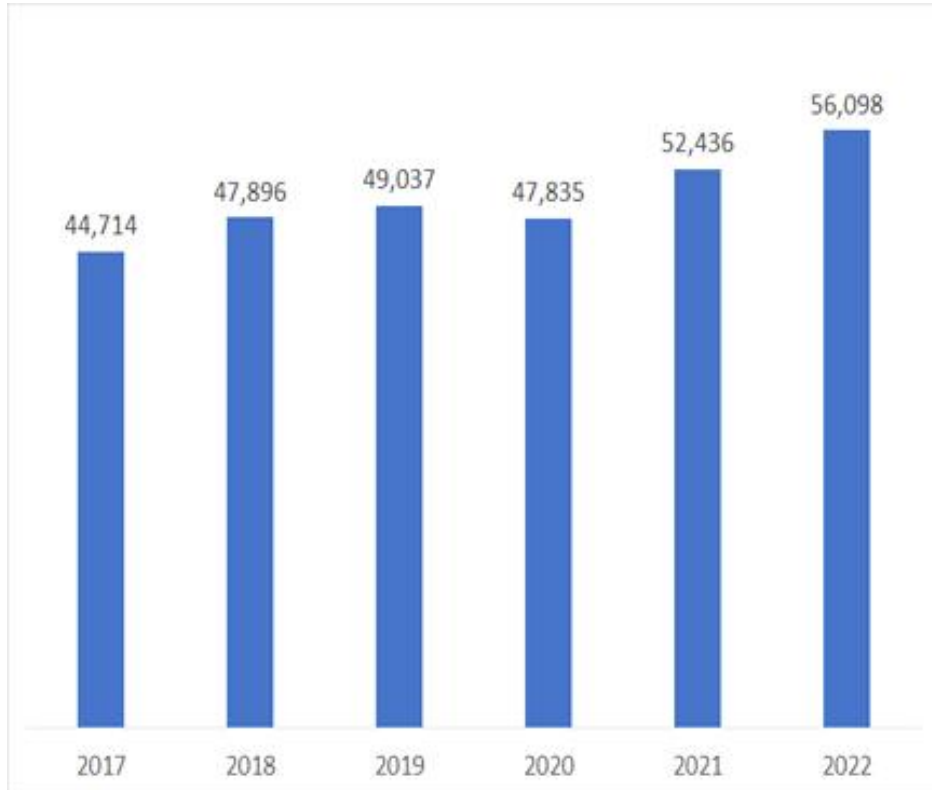
자료: 방송통신위원회(2023). <2022년도 방송사업자 재산상황 공표집>. 과천: 방송통신위원회.

국내 미디어·콘텐츠 분야 재원 조달이 쉽지 않을 것으로 전망되는 가운데 방송 제작비는 가파르게 상승하고 있다. 방송 제작비가 상승하는 원인은 국내 콘텐츠가 내수 시장의 규모에 비해 가치가 높아졌고 글로벌 시장을 겨냥한 제작이 이뤄지면서 20여 년 전부터 제작비 수준이 올라갔기 때문이다. 가장 결정적인 원인은 넷플릭스의 국내 콘텐츠 투자다. 넷플릭스는 국내에서 제작한 콘텐츠를 가지고 글로벌 시장에서 경쟁하는 자원으로 활용하기 때문에 국내 시장 규모를 고려할 때는 큰 규모이지만 글로벌 시장 규모를 고려하면 합리적인 제작비를 국내에 투자하고 있다.

국내에서 고전을 면치 못하던 디즈니플러스도 ‘무빙’, ‘최악의 악’ 등 국내에서 성공한 오리지널 드라마를 내놓으면서 앞으로도 국내 투자를 늘릴 것이라 전망된다. 이를 고려하면 2024년에 국내 미디어·콘텐츠 분야의 재정적 어려움과 무관하게 제작비는 상승할 가능성이 높다.

[그림 2-14] 국내 방송시장 제작비 추이

단위: 억 원

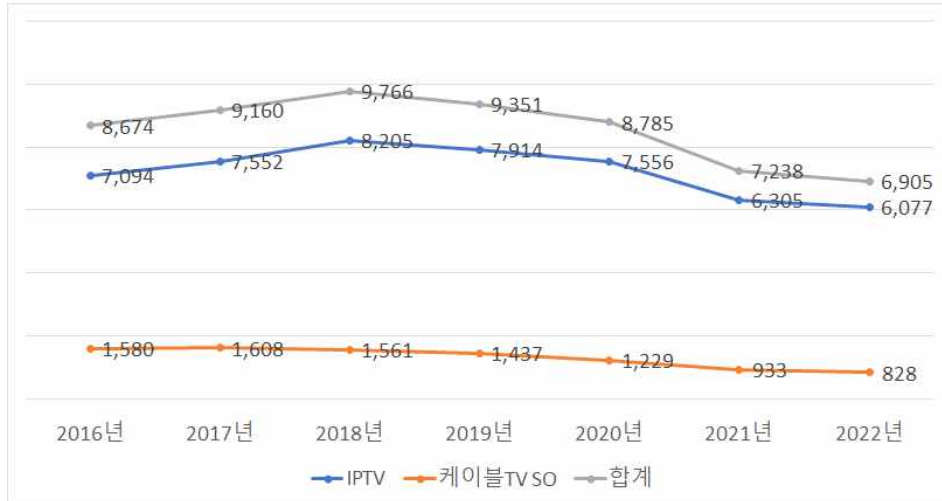


자료: 방송통신위원회(2023). <2022년도 방송사업자 재산상황 공표집>. 과천: 방송통신위원회.

방송 관련 매출 중 지속적으로 증가해 오던 몇 안되는 재원이었던 VOD 매출도 감소세로 전환했다. 이는 코로나 이전인 2019년부터 VOD 매출이 감소되어 VOD 영역에서 OTT에 의한 부분적인 대체효과가 발생한 것으로 해석이 가능하다. 이러한 VOD 매출 감소는 OTT의 영향이 어떻게 나타나는지를 보여주는 하나의 사례라고 할 수 있다.

[그림 2-15] 국내 유료방송 VOD 매출액 추이

단위 억 원



자료: 방송통신위원회(2023). <2022년도 방송사업자 재산상황 공표집>. 과천: 방송통신위원회.

지금까지 살펴본 것과 같이 국내 미디어·콘텐츠 분야는 성장 측면에서 한계에 다다랐으며, 위기에 처해 있는 상황이라고 할 수 있다. K-콘텐츠의 글로벌 위상은 높아지고 있으나 플랫폼 분야의 낮은 경쟁력 등으로 인해 지속 가능한 성장 모멘텀을 만들어내지 못하고 있으며 제작비의 증가로 콘텐츠 수급 비용은 지속해서 높아지고 있다. 국내의 경우도 해외와 같이 OTT 시장이 조기에 성장 한계에 직면해 있는 상황에서 티빙, 웨이브와 같은 국내 사업자들의 적자 폭은 커지고 있다. 이러한 상황 속에서 미디어·콘텐츠 분야에 적용되고 있는 법·제도나 정책은 미디어 환경변화와 괴리되는 측면이 많아 낡은 규제체계가 적용되고 있다. 보편적 시청권 관련 제도도 미디어 환경과 역학 변화에 부합하는 제도 개선이 필요하며, 본 연구에서는 지금까지 살펴본 환경변화에 입각하여 보편적 시청권 관련 금지행위 등 관련 정책이 어떻게 개선되어야 하는지 살펴보고자 한다.

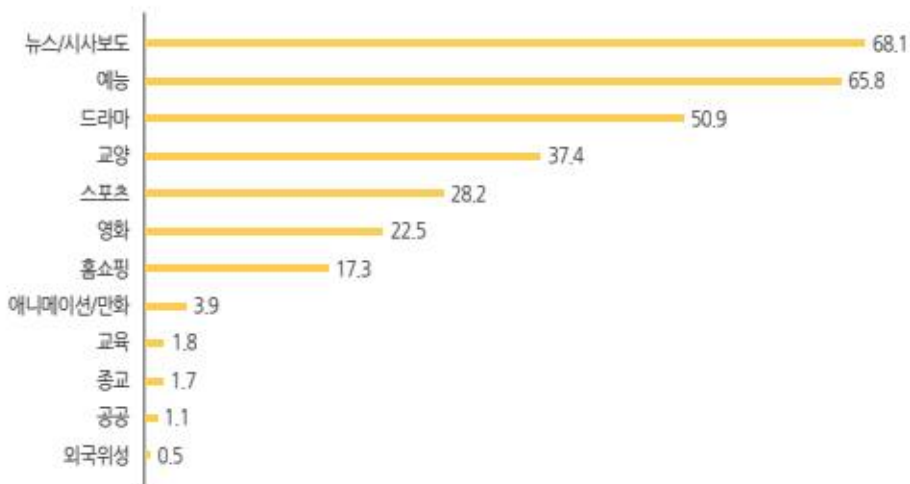
[그림 2-16] 전환기 국내 미디어 산업 특성



노창희(2023). 국내 미디어 시장 조망. <‘미디어콘텐츠산업융합발전위원회’ 발제문>.

[그림 2-17] 유료방송 프로그램 유형별 시청 여부(중복응답)

N=6,708, 단위: %

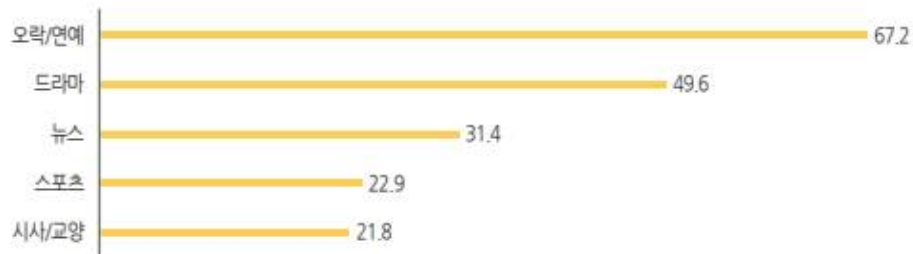


자료: 방송통신위원회·정보통신정책연구원 (2022). <2022년 방송매체 이용행태 조사>.

미디어·콘텐츠 분야 사업자들이 처해 있는 어려움에도 불구하고 스포츠 중계권 확보를 위한 경쟁은 더욱 치열해질 전망이다. 레거시 방송시장에서도 스포츠는 '뉴스/시사 보도', '예능', '드라마', '교양' 등과 더불어 가장 많은 이용자가 선호하는 장르 중 하나다. OTT 이용자들 역시 스포츠를 선호하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 2-18] OTT로 이용한 방송프로그램 유형

N=OTT 방송 프로그램 이용자 2,661명, 단위: %



자료: 방송통신위원회·정보통신정책연구원 (2022). <2022년 방송매체 이용행태 조사>.

이와 같이 스포츠 중계권에 대한 중요성이 높아지자 최근 OTT 플랫폼들이 스포츠 중계권을 확보하며 콘텐츠를 다양하게 확보하고 있다. 큰 비용을 투자하더라도 성공을 담보할 수 없는 자체 제작 콘텐츠에 비해 스포츠 중계는 고정적인 수요를 예측하고 확보할 수 있기 때문이다. 또한, 독점적으로 중계권을 확보하여 제공하는 경우에는 해당 플랫폼에서만 시청할 수 있기 때문에 해당 플랫폼의 인지도를 높일 수 있다. 국제축구연맹(FIFA)는 자체 온라인동영상서비스 플랫폼인 FIFA+를 2022년 3월 출시하면서 1년에 약 4만 건의 경기를 실시간 중계하고 있다. 이와 같이 스포츠 콘텐츠도 OTT 구독을 통해 시청하는 시청행태가 만들어지고 있으며, 스포츠 콘텐츠 인기가 상승함에 따라 중계권 경쟁이 심화될 것으로 예측된다.

국내 OTT 중 쿠팡은 축구 중계를 중점으로 스포츠 중계권을 확보하고 있으며, 티빙은 스포츠 중계 라인업을 확대하며, UFC, 월드복싱슈퍼매치 등 여러 장르의 스포츠 중계권을 확보하고 있다. 쿠팡은 해외리그의 경우 국내 선수들이 진출한 경기

중계권을 확보하고 있으며, 2025년까지 K리그 온라인 독점 중계권도 확보한 상태이다. 티빙은 유로 2020, 분데스리가, 2022 AFC 여자 아시안컵, 호주 오픈 테니스대회 등 경기를 독점적으로 생중계하고 있다.

미국의 경우 중계권 및 스포츠 콘텐츠 확보를 위한 미디어 기업들의 전략이 지속적으로 시도되고 있다. 리버티 미디어(Liberty media)는 FIA F1 월드 챔피언십 독점 판매권을 보유하고 있는 포물러원(F1) 그룹을 인수하는 한편, 넷플릭스와 오리지널 시리즈를 제작하는 등의 노력을 하고 있다. 유튜브는 NFL과 2023년부터 7년 동안 매년 평균 20억 달러를 지급하는 조건으로 NFL 일요일 경기 중계권을 획득했다.

OTT가 활성화되고, 디지털 플랫폼이 산업 생태계를 주도하는 등 미디어 환경이 급속하게 변화함에 따라 산업 전반이 재편되고 있는 상황에서 보편적 시청권에 대한 전반적인 재검토가 필요한 시점이다. 특히, OTT가 활성화되면서 디지털 중계권 개념이 실제적으로 통용되는 상황에서, 보편적 시청권 체계 전반에 대한 검토가 필요하다. 이러한 상황에서 1인 가구 증가 추세를 보면 향후 방송사들은 법에 제시되어 있는 커버리지를 채우지 못할 가능성이 높기 때문에 이에 대한 논의가 필요한 시점이다.

또한, 현행 가시청 가구수 기준 및 고시 등을 미디어 환경변화에 적합하게 개선하는 것이 필요하다. 가시청 가구수 산정방식은 기존의 미디어 환경에 맞는 방법으로서, 급변한 현재 상황에서 적용하기 어려운 기준이므로, 이에 대한 논의와 이를 보완하기 위한 보완책 마련이 필요하다.

한편, 디지털 플랫폼이 산업 생태계를 주도하는 환경에서 보편적 시청권 보장도 그 범위를 디지털로 확대해야 할 요구가 증가하고 있다. 이에 따라 물리적인 접근성을 넘어선 디지털 환경에서의 보편적 시청권 보장을 논의하는 디지털 중계권 도입에 대한 논의가 필요한 상황이다.

제2절 보편적 시청권 관련 법·제도 현황

1. 방송법

방송법 제2조 제25호는 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요 행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리’라고 보편적 시청권을 정의하고 있다. 동법 제76조는 국민관심행사 등이라는 표현으로 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육 경기대회 및 그 밖의 주요 행사를 규정하고 있다. 국내 「방송법」상 보편적 시청권의 개념적 정의는 “국민적 관심이 매우 큰”이라고 명시되어 있어 추상적이고 비용 개념이 명시되어 있지 않아 논란을 발생시킬 우려가 있다는 문제점이 제기되어 왔다. 하지만 정의와 관련해서는 미디어 통합법 체계 도입 전에는 개선이 어려울 것이라는 지적이 제기되고 있는 한편, 관련 개념을 개선하여 미디어 환경변화에 맞는 대응이 필요하다는 주장이 대치되고 있는 상황이다(노창희·이수연·윤금남·유지운, 2021). 두 가지 주장은 대치되는 주장이라기보다는 보편적 시청권 관련 개념이 가지고 있는 문제점을 인정하되 현실적으로 어떻게 개선해 나가야 하는지에 대한 방법론에 대한 관점이 다른 것이라고 볼 수도 있다.

〈표 2-1〉 「방송법」 상 보편적 시청권 정의

제2조(용어의 정의)

25. “보편적 시청권” 이라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리를 말한다.

제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) ②방송통신위원회는 제76조의2의 규정에 따른 보편적 시청권 보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사 등” 이라고 한다)를 고시하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 문화체육관광부 장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.

보편적 시청권은 고시에서 더욱 구체화하고 있다. 「국민적 관심이 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요 행사」 고시 제2조는 ‘국민관심행사 등’이란, ‘국민적 관심이 매우 큰 체육 경기대회와 국민적 관심이 집중되는 국가적 차원의 주요 행사를 의미’한다고 규정하고 있다. 즉, 「방송법」에서 말하는 체육 경기대회보다도 더 큰 국가적 차원의 주요 행사도 포함된다고 정하고 있다. 다만, 고시에서는 국민관심행사 등의 종류에 대해 100분의 90 이상 가구가 시청할 수 있도록 방송 수단 확보 경기, 100분의 75 이상 가구가 시청할 수 있도록 하는 방송 수단 확보 경기를 구분하여 종류를 정하고 있어, 스포츠 경기에만 국한된다고 볼 수도 있다.

고시에서는 ‘국민 전체가구 수의 100분의 90 이상 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보해야 하는 국민적 관심이 큰 체육 경기대회는 동·하계 올림픽과 FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인 남자 및 성인 여자 국가대표팀이 출전하는 경기’, ‘국민 전체가구 수의 100분의 75 이상 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보해야 하는 국민적 관심이 큰 체육 경기대회는 동·하계아시아 경기대회, 야구 WBC(월드베이스볼클래식) 중 국가대표팀이 출전하는 경기, 성인 남자 국가대표팀이 출전하는 AFC(아시아축구연맹) 및 EAFF(동아시아축구연맹)가 주관하는 경기(월드컵축구 예선 포함), 양 축구협회 간 성인 남자 국가대표팀이 출전하는 평가전

(친선경기 포함)으로 규정하고 있다.

정리하자면 「방송법」을 통해 규정되어 있는 보편적 시청권의 개념을 고시로 더욱 구체화하고 있다고 볼 수 있다. 국내 보편적 시청권 제도는 고시를 통해 3년마다 종목 변경의 필요성을 검토하고 필요시 종목을 확대 및 축소할 수 있도록 제도를 운용하고 있다.

한편, 「방송법」 제76조는 방송프로그램의 공급과 보편적 시청권을 규정하고 있다. 이에 따라 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공해야 한다. 이와 같은 공급의 원칙은 스포츠 중계권 거래나 재판매 등에 원칙으로 작용한다. 보편적 시청권 제도가 가지고 있는 특징은 공익성을 보장하는 제도이기도 하지만 사업자 간 합리적인 거래를 유도하는 공정거래 관점에서의 제도이기도 하다는 것이다(Smith, 2010; Verhoest, 2000).

<표 2-2> 「방송법」 제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등)

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>① 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.</p> <p>② 방송통신위원회는 제76조의2의 규정에 따른 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사등” 이라고 한다)를 고시하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 문화체육관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.</p> <p>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>④ 방송사업자는 제1항 및 제3항의 규정을 위반하는 행위에 관하여 방송통신위원회에 서면으로 신고할 수 있다.</p> <p>⑤ 방송통신위원회는 제4항의 규정에 따른 신고를 접수한 경우에는 제35조의3의 규정에 따른 방송분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 60일 이내에 그 결과를 통보하여야 한다.</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

보편적 시청권 제도를 운용하는 대표적인 국가라고 할 수 있는 영국²⁾에서도 보편적 시청권 제도가 도입된 배경이 BskyB와 같은 유료방송이 중계권을 독점하여 발생하는 부작용을 최소화하고자 하는 취지였다. 국내의 보편적 시청권 제도는 공익성 구현과 공정거래 보장 두 가지 목적을 모두 가진 제도라고 할 수 있다.

한편, 동법 제2항에서는 보편적 시청권 보장위원회를 규정하고 있는데, 이에 대한 세밀한 규정은 제76조의2에서 하고 있다. 국민관심행사 등 고시에 관한 업무를 원활하게 수행하기 위해 방송통신위원회에 보편적 시청권 보장위원회를 두고, 구성과 운영에 관해 필요한 사항은 규칙으로 위임하고 있다. 보편적 시청권 보장위원회를 법정 위원회로 두고 있는 것은 그만큼 제도가 가지는 중요성이 크다는 것을 시사한다고 할 수 있다.

<표 2-3> 제76조의2(보편적 시청권 보장위원회)

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>① 제76조제2항의 규정에 따른 국민관심행사 등의 고시 등에 관한 업무의 원활한 수행을 위하여 방송통신위원회에 보편적 시청권 보장위원회를 둔다.</p> <p>② 보편적 시청권 보장위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 7인 이내로 위촉한다.</p> <p>③ 보편적 시청권 보장위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회 규칙으로 정한다.</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

제76조 제3항은 국민관심행사의 중계방송권자 또는 그 대리인은 국민관심행사 등 중계권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공해야 함을 규정하고 있다. 만약, 이 규정을 위반할 경우, 방송통신위원회에 신고가 가능하며, 방송통신위원회에 신고가 접수되면 방송 분쟁 조정위원회에서 규정 위반

2) 영국의 경우 보편적 시청권 제도라기보다는 국민관심행사(Listed events) 제도를 운용하고 있다고 보는 것이 합리적이다. 이는 다른 국가들도 마찬가지나 본 연구에서는 편의상 보편적 시청권 제도라고 언급하였다.

에 대해 심의하고 이에 대해 60일 이내에 통보하도록 하고 있다.

방송법 제76조의3은 보편적 시청권 보장을 위한 조치로서 금지행위를 규정하고 있다. 금지행위는 각호에서 정하고 있는데, 첫째, 중계방송권자 등으로서 국민 전체 가구 중 대통령령으로 정하는 비율 이상의 가구가 국민관심행사 등을 시청할 수 있는 방송 수단(보편적 방송수단)을 확보하지 아니하는 행위, 둘째, 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사 등을 보편적 방송 수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위, 셋째, 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위, 넷째, 정당한 사유 없이 국민관심행사 등에 대한 뉴스 보도나 해설 등을 위한 자료화면을 방송사업자와 인터넷 멀티미디어 방송사업자 등에게 제공하지 아니하는 행위의 네 가지로 구분하고 있다. 이에 대해 규제기관인 방송통신위원회는 금지행위를 하였거나 제3자로 하여금 이를 하도록 한 방송사업자 및 중계방송권자 등에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정 조치를 할 수 있다. 다만, 시정조치를 하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술을 할 수 있는 기회를 보장해야 한다.

〈표 2-4〉 「방송법」 상 보편적 시청권 보장을 위한 조치

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등) ①방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조 제3항의 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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중계방송권자등으로서 국민 전체가구 중 대통령령으로 정하는 비율 이상의 가구가 국민관심행사등을 시청할 수 있는 방송수단(이하 “보편적 방송수단”이라 한다)을 확보하지 아니하는 행위 2. 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사등을 보편적 방송수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위 3. 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위 4. 정당한 사유 없이 국민관심행사등에 대한 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 방송사업자와 인터넷 멀티미디어 방송사업자 등에게 제공하지 아니하는 행위 <p>②방송통신위원회는 금지행위를 하였거나 제3자로 하여금 이를 하도록 한 방송사업자 및 중계방송권자등에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다.</p> <p>③방송통신위원회는 금지행위를 하였거나 제3자로 하여금 이를 하도록 하였는지에 대한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자 및 중계방송권자등에게 자료제출을 요청할 수 있고, 소속 공무원으로 하여금 방송사업자 및 중계방송권자등의 사무소 또는 사업장에 출입하여 조사를 하게 할 수 있다.</p> <p>④방송통신위원회는 방송사업자 및 중계방송권자등이 정당한 사유 없이 제2항의 규정에 따른 시정조치를 이행하지 아니하는 때에는 해당 중계방송권의 총계약금액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>⑤제3항의 규정에 따라 조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.</p> <p>⑥ 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

방송통신위원회는 금지행위를 하였거나 제3자로 하여금 이를 하도록 하였는지에 대해 사실관계 조사가 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자 및 중계방송권자 등에게 자료 제출을 요청할 수 있으며, 방송통신위원회 소속 공무원이 방송사업자 및 중계방송권자 등의 사무소 또는 사업장에 출입하여 조사를 하게 할 수 있다. 만약 방송사업자 및 중계방송권자 등이 정당한 사유 없이 방송통신위원회의 시정조치를 이행하지 않을 경우에, 방송통신위원회는 해당 중계방송권의 총 계약금액에 5%를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 제76조의3 제6호 이러한 금지행위의 세부적인 유형과 기준에 관해 시행령으로 위임하고 있다.

금지행위와 관련된 개념 중 모호성과 실질적인 이유로 개선에 대한 검토가 필요한 부분이 '중계방송권자 등'이라는 개념이다. 국내 「방송법」 상에는 '중계'라는 개념에 대해 구체적으로 규정되어 있지 않은 상황이다. 중계라는 개념은 「방송법」, 「저작권법」 등 관련 법에 규정되어 있지 않아 논란을 불러일으킬 소지가 있는 개념이다(염호준·표현덕·서용성, 2017). 국내 「방송법」의 경우 중계방송권자 등이라 하면 중계를 할 능력³⁾을 갖추고 있지 않으나 중계권을 구매한 자에서부터 중계권을 구매한 자 그리고 중계권을 확보했으면서 중계를 할 수 있는 제도상 중계를 할 수 있는 능력을 갖춘 자⁴⁾ 등 다양한 해석이 가능한 상황이다(노창희·이수연·윤금남·유지윤, 2021). 현재로서 중계방송권자 등은 앞서 언급한 어떠한 유형의 사업자도 해당될 수 있는 상황이다.

3) 방송사 및 설비, 인력 등 실제적으로 스포츠 중계를 할 수 있는 능력을 의미한다.

4) 중계할 수 있는 능력이 있는 방송사도 국민관심행사를 중계하기 위해서는 90%, 75%의 커버리지를 확보해야 국민관심행사를 중계하는 것이 가능하다.

<표 2-5> 제76조의4(중계방송권의 공동계약 권고)

방송통신위원회는 국민관심행사 등에 대한 보편적 시청권을 보장하고 중계방송권 확보에 따른 과도한 경쟁을 방지하기 위하여 중계방송권 계약과 관련하여 방송사업자 또는 중계방송권자등에게 공동계약을 권고할 수 있다.

국내 「방송법」 제76조의4를 통해 중계방송권의 공동계약을 권고할 수 있도록 규정하고 있다. 보편적 시청권 제도 도입 시부터 관련 쟁점으로 제기되어 온 것이 과도한 중계권료 상승으로 인한 국부 유출의 문제였다(김정현·김대근, 2011). 공동 계약 권고는 사업자 간 중계권을 두고 과당 경쟁을 펼칠 경우 중계권료가 과도하게 인상되어 국부 유출이 될 우려가 있으므로 공동계약이 바람직하다는 취지에서 도입된 제도라고 할 수 있다. 또한, 공동 계약할 경우 사업자 간 분쟁으로 인해 발행할 수 있는 시청권 침해의 문제나 공정경쟁 저해 등의 문제가 자연스럽게 해소될 수 있다는 것도 장점이다.

<표 2-6> 제76조의5(중계방송권의 순차편성 권고 등)

① 방송사업자는 국민관심행사 등에 대한 중계방송권을 사용하는 경우 과도한 중복편성으로 인하여 시청자의 권익을 침해하지 아니하도록 하여야 하며, 채널별·매체별로 순차적으로 편성하기 위하여 노력하여야 한다.

② 방송통신위원회는 제1항의 채널별·매체별 순차편성이 효율적으로 이루어질 수 있도록 방송사업자에 대하여 권고할 수 있다.

국내 「방송법」 제76조의5는 중복편성으로 인한 부작용을 방지하기 위해 방송통신위원회가 순차편성을 권고할 수 있도록 명시되어 있다. 중복편성이 심해지게 되면 시청자가 국민관심행사의 과도한 편성으로 다른 콘텐츠에 접근하는 것을 방

해하는 부작용이 일어날 수 있기 때문이다. 즉, 국민관심행사를 시청하는 것을 희망하지 않고 국민관심행사가 중계되지 않았다면 편성되었을 콘텐츠를 보기 희망하는 시청자들의 시청권을 침해할 우려가 있다는 것이다. 김정현·김대근(2021)은 이와 같은 부작용을 방지하기 위해 ‘콘텐츠 간 선택과 콘텐츠 내의 선택권을 보장하기 위해 1경기에 대해서는 2개 사씩 번갈아 순차 중계하는 것이 바람직하다.’라는 주장을 하기도 했다.

순차편성과 관련해서는 두 가지 생각해볼 지점이 있다. 먼저, 미디어 환경이 다변화되면서 중복편성이 과도하게 이뤄지게 되어도 시청자의 시청권을 침해할 가능성이 떨어진다는 것이다. 두 번째 방송사업자의 재정적인 어려움이 가중되면서 중계권을 확보한 사업자는 중계권을 최대한 활용하고자 하는 유인이 높아지고 있다는 것이다. 이에 따라 방송통신위원회 등 정부에서 순차편성을 강제할 이유는 갈수록 줄어들고 있다고 볼 수 있다. 또한, 애초에 제도에 강제성이 존재하지 않는다는 점도 고려될 필요가 있다. 하지만 보편적 시청권 제도의 취지가 최대 다수에게 공익성을 제공해야 한다는 것으로 해석된다면 순차편성과 관련된 제도가 갖는 공익적 이유와 그에 따른 제도의 집행은 앞으로도 지속될 필요가 있다고 판단된다.

2. 방송법 시행령

「방송법 시행령」 제60조의3은 방송법 제76조의3 제6호에서 위임받아 금지행위에 관한 사항을 규정하고 있다. 제1항은 방송법 제76조의3 제1항에서 위임한 대통령령의 세부 내용을 규정하고 있다. 즉, 중계방송권자가 국민적 관심 행사를 중계하기 위해 확보해야 하는 보편적 방송 수단을 100분의 60 이상으로서 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율을 정하고 있다.

이때 고시는 ‘국민적 관심이 큰 체육 경기대회 및 그 밖의 주요 행사’를 의미한다. 이와 함께, 법 제76조의3 각호에 해당하는 금지행위의 세부적인 유형과 기준을 별표2의2, 금지행위의 세부적인 유형 및 기준 고시로 위임하고 있다. 금지행위에 대한

자세한 사항은 뒤에서보다 구체적으로 살펴볼 것이다.

<표 2-7> 보편적 시청권 금지행위

제60조의3(금지행위) ① 법 제76조의3제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 비율” 이란 100분의 60 이상으로서 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율을 말한다.

② 법 제76조의3제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위” 라 한다)의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의2와 같다.

3. 국민적 관심이 큰 체육 경기대회 및 그 밖의 주요 행사 고시

국민적 관심이 큰 체육 경기대회 및 그 밖의 주요 행사 고시는 목적과 용어의 정의, 국민관심행사 등의 종류, 재검토 기한을 규정하고 있다. 특히, 국민관심행사 등의 종류를 90%, 75% 커버리지를 기준으로 나열하고 있는데, 이러한 커버리지에 대해서는 적절성 여부에 대해서 논의가 지속되고 있다. 본 연구에서도 미디어 환경변화를 고려하지 않고, 기존의 정해진 커버리지에 따라 규정하고 있는 현행 고시에 대한 문제점을 짚고, 이를 개선하는 방안을 도출했다. 이에 대해서는 뒤에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

<표 2-8> 「국민적 관심이 큰 체육 경기대회 및 그 밖의 주요행사」 고시 제3조

제3조(국민관심행사등의 종류) 국민관심행사 등은 다음 각 호의 규정에 따라 분류한다.

1. 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보해야 하는 국민적 관심이 큰 체육 경기대회는 동·하계 올림픽과 FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인 남자 및 성인 여자 국가대표팀이 출전하는 경기로 한다.
2. 국민 전체가구 수의 100분의 75 이상 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보해야 하는 국민적 관심이 큰 체육 경기대회는 동·하계아시아경기대회, 야구 WBC(월드베이스볼클래식) 중 국가대표팀이 출전하는 경기, 성인 남자 국가대표팀이 출전하는 AFC(아시아축구연맹) 및 EAFF(동아시아축구연맹)가 주관하는 경기(월드컵축구 예선 포함), 양 축구협회 간 성인 남자 국가대표팀이 출전하는 평가전(친선경기 포함)으로 한다.

4. 규칙

방송법 제76조의2제3항에 따른 보편적 시청권 보장위원회의 구성과 운영에 필요한 사항을 정하기 위해 마련된 규칙으로서 ‘보편적 시청권 보장위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’이 있다. 이에 기반하여 보편적 시청권 보장위원회가 구성되는데, 동 규칙 제2조제2항은 위원회 상임위원과 보장위원회 설치목적에 부합하는 전문가 등을 포함하여 7명 이내의 위원으로 구성할 것을 정하고 있다. 보장위원의 임기는 2년으로 하고 있으며, 직무는 동 규칙 제6조에서 정하고 있다. 첫째, 국민관심행사 등의 선정과 관련된 사항, 둘째, 중계방송권 공동계약 권고 및 중계방송 순차편성 권고에 관한 사항, 셋째, 보편적 시청권 보장 관련 위원회 규칙의 제·개정에 관한 사항, 넷째, 기타 보편적 시청권 보장에 관한 사항 중 위원회가 요청한 사항이다. 보장위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 경우 중계방송권자 등과 방송사업자 및 관련 전문가 등으로부터 의견을 청취할 수 있으며, 특정 행사 관계자나 기타 이해관계인, 또는 일반 국민이 국민관심행사 등의 고시와 관련된 의견을 제출할 경우 이를 심의에 참고해야 한다.

제 3 장 가시청 가구수 기준 재정립 등 금지행위 개선 방향 제시

제1절 미디어 환경변화에 부합하는 금지행위 제도개선 필요성

1. 보편적 시청권 관련 금지행위 법·제도 현황

가. 「방송법」상 금지행위 도입 배경

일반적으로 방송과 통신과 관련된 법에서 금지행위는 사업자 간 공정 경쟁 저하나 소비자 이익 침해를 방지하기 위해 법에서 금지하는 행위를 의미한다(차성민, 2011). 「방송법」은 공익성에 초점을 두고 소유 및 경영, 프로그램 편성 등에 대해 엄격한 규제를 적용하는 반면, 공정한 경쟁을 위한 규제적 기반은 상대적으로 미흡한 것이 현실이다. 특히, 미디어 통합법제 관련 논의가 지속적으로 제기되고 있으나 여러 가지 이유로 지연되면서 공정 경쟁과 관련된 부분은 「방송법」 및 관련 제도가 가지고 있는 한계로 지적되고 있다.

기술의 발전으로 인해 방송과 통신 부문의 융합이 가속화되고 경쟁이 심화할수록 방송에 대한 전통적인 규제 논리에서 벗어나 경쟁 활성화를 위한 금지행위(불공정 행위) 규제의 필요성이 제기되어 왔다. OTT와 같은 새로운 서비스가 강력한 경쟁 매체로 급부상함에 따라 방송시장의 유효경쟁 기반을 구축하고 유지할 수 있는 제도적 장치 마련에 대한 요구가 더욱 확대되었다(차성민, 2011). 또한, 방송산업 환경 변화에 따른 경쟁 촉진, 시청자 보호의 문제는 기존 규제체계의 한계를 노출해 새롭고, 실효성 있는 규제체계의 도입에 대한 필요성이 요구되었다(황창근, 2010).

그뿐만 아니라 방송과 통신을 통합적으로 관할하는 전문 규제 기구(방송통신위원회)의 등장과 경쟁 규제의 전문성 강화가 요구된다. 규제체계도 수평적 규제체계로 변하면서 사전규제보다 사후 규제가 더욱 중요해졌다. 일반재화와 달리 방송 고유

의 특수성⁵⁾을 고려한 규제가 이루어져야 하므로, 방송시장 규제에 대한 전문성이 필수적인 요건이 되었다. 한편, 방송 분야 금지행위 규제는 일관성·형평성·효율성이 요구된다. 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법(IPTV법)」 상 금지행위 규정이 마련되어 있으나 「방송법」 상 금지행위 규정의 부재로 유사 서비스에 대한 상이한 규제 적용에 대한 문제가 지적되어 왔으며, 이에 대해 규제의 형평성 및 일관성 요구가 확대되어 왔다.⁶⁾ 또한 효과적이고 효율적인 규제 목적의 달성이라는 측면에서 전문 규제기관인 방송통신위원회에 방송 분야에 대한 사전·사후 규제에 대한 권한을 함께 부여함으로써 규제의 효율성 달성에 대한 기대를 모았다(임준 외, 2009). 또한 법령에서 금지행위를 규정하고 있는 이유는 국민이 행정 법령상으로 부작위의무를 위반할 시에 사후적으로 이를 바로잡는 기능을 가지고 있고 동시에 수범자에게 심리적 부담을 줌으로써 행정 법규나 행정 법령상 의무 위반을 예방하는 기능도 가질 수 있다고 보았다(김광재·이욱기·김선범·김찬아, 2018).

나. 「방송법」 상 금지행위 규정의 연혁

「방송법」 상 금지행위 규정 도입과 관련하여 지속적으로 논의가 있었으나, 2007년 1월 「방송법(법률 제8301호)」을 개정하면서 보편적 시청권과 관련된 금지행위 조항만 신설되었다. 보편적 시청권과 관련된 금지행위의 구체적인 유형은 시행령에 위임하였으나 당시 시행령에 금지행위 유형을 구체화하지 못했다.

이후 2008년 2월, 「방송법 시행령」 개정(대통령령 제20649호)을 통해 동법 시행령 제60조의3(금지행위)을 신설하고 보편적 시청권 금지행위의 구체적인 유형을 규

-
- 5) 일반 경쟁 당국인 공정거래위원회는 방송시장에 대한 이해 부족으로 방송시장 고유의 불공정거래행위 유형 및 시장 왜곡 현상을 제대로 파악하지 못하고, 단순히 거래 행위 자체만을 두고 불공정 여부를 판단함으로써 방송의 독립성, 공정성과 공익성, 시청자권의 보호라는 관점을 도외시키고 있다는 비판을 받아 왔다.
 - 6) 동일 시장(방송서비스 시장)에 있어서 동등한 수준의 형평성 있는 규제가 이루어져야 한다는 문제 제기가 지속적으로 제기되어 왔다.

정했다. 국민적 관심이 매우 큰 체육 경기대회나 그 밖의 주요 행사에 대한 국민의 보편적 시청권을 보장하도록 함에 따라 방송사업자 및 중계방송권자 등이 지켜야 하는 금지행위의 유형과 그 위반에 따른 시정조치 규정을 시행령에 마련했다. 이처럼 「방송법」상 금지행위는 다른 법과 달리 법이 아닌 대통령령에서 구체적인 금지행위 유형을 규정하는 특징을 보이고 있다. 금지행위 위반 시에는 과징금을 부과하는데 이는 시청자의 권익 보호를 직접적으로 규율함을 의미한다(황창근, 2010).

2008년 1월 제정(법률 제8849호)된 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 제정 당시 제17조에 금지행위를 규정했다. 방송서비스의 제공을 거부하는 행위 등 7가지 유형으로 금지행위 유형을 적시하였다. 이는 전기통신사업법상 금지행위 입법례를 참고한 것으로 본다.

<표 3-1> IPTV법 제17조(금지행위) 조항

| 조항 | 주요 내용 |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제17조 | <p>① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위 <p>② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에는 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 매출액 100분의 2 이하에서 대통령령으로 정하는 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>③ 방송통신위원회는 제2항에 따라 과징금 부과 처분을 받은 자가 납부기한 내에 과징금을 납부하지 아니한 때에는 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p> <p>④ 제1항 각 호에 따른 행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

금지행위 조항을 방송법에 적시한 것은 방송사업자가 공정한 경쟁을 저해하거나 시청자의 권익을 저해하는 행위를 제한하기 위한 것인데, 공정 경쟁의 촉진 내지 확보라는 점에서는 일반 규제행정기관인 공정거래위원회의 업무와 충돌될 소지가 있기 때문에 구체적인 법률적 규정이 필요했다(황창근, 2010).

2008년 2월, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 제정(법률 제8867호)하면서 방송위원회와 정보통신부를 통합하여 방송통신위원회가 설립되었으며, 이에 따라 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」상 금지행위는 방송통신위원회의 소관이 되었다. 당시 글로벌 환경이 방송·통신 융합추세였고, 방송과 통신 정책을 통합하여 관할하는 전문 규제기관인 방송통신위원회가 출범하게 된 것이다(김광재·이옥기·김선범·김찬아, 2018).

「방송법 시행령」상의 금지행위는 「전기통신사업법」이나 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」과 달리 보편적 시청권 보장이라는 법익을 달성하기 위해 금지되는 행위만을 적시하고 있었다. 이후 2011년 7월, 「방송법」상 방송사업자의 시청자에 대한 권익침해 행위 등을 금지하는 규정이 신설⁷⁾되었으며, 2012년 1월부터 시행되었다.

2012년 금지행위 조항 내 흡쇼핑 사업자가 그 지위를 이용하여 납품업체에 대하여 상품 판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위를 하는 경우 영업정지, 승인·허가 단축 등의 제재를 할 수 있도록 법적인 근거를 마련했다.⁸⁾ 이후 2015년 방송사업자가 제3자의 요청으로 정당한 사유 없이 특정인의 방송프로그램 출연을 금지하는 행위⁹⁾를 제한하기 위해 해당 조항을 신설했다(동법 제85조의2제1항제8호). 이에 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여 방송프로그램에 출연하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가처분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위를 금지

7) 「방송법」 제85조의2 금지행위 조항

8) 「방송법」 제18조제1항제13호, 제85조의2제1항제7호, 제85조의2제2항 후단을 신설하였다.

9) 2013년 7월에 공정거래위원회가 가수 그룹 JYJ의 이전 소속사 및 사업자단체의 사업 활동 방해 행위에 대하여 금지명령을 내렸음에도 불구하고 JYJ는 방송사의 음악프로그램에 출연하지 못하는 등 방송사의 불공정행위가 발생한 바 있다.

행위로 규정했다.

<표 3-2> 방송법 제85조의2(금지행위) 신설 조항(2011.7.)

| 조항 | 주요 내용 |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제85조의2 | <p>① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 “방송사업자 등” 이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위” 라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자 등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위 2. 다른 방송사업자 등에게 적정한 수익 배분을 거부·지연·제한하는 행위 3. 부당하게 다른 방송사업자 등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공하는 행위 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 <p>② 방송통신위원회는 방송사업자 등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.</p> <p>③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자 등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억 원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자등에게 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 제1항을 위반한 방송사업자 등의 행위에 대하여 방송통신위원회가 제2항에 따라 시정조치를 명하였거나 제3항에 따라 과징금을 부과한 경우에는 그 방송사업자 등의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 없다.</p> |

다. 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 상 금지행위 규제 현황
먼저 금지행위의 위법성 요건으로서, 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자(이용자)의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있어야 한다. 요건에 의거하여 금지행위는 방송시장의 공정 경쟁과 시청자(이용자) 이익 보호를 위해 이를 저해하는 방송사업자 혹은 IPTV 사업자의 행위를 사후적으로 규제하는 역할을 하게 된다(강준석·황현정·권용재, 2022).

또한 사업자 간 공정한 경쟁이라고 할 때, 사업자의 범주는 방송사업자 또는 IPTV 제공사사업자에 한정되지 않고 OTT 사업자 간의 행위도 금지행위 규정이 적용될 수 있는 것으로 법원은 해석한다(강준석·황현정·권용재, 2022).¹⁰⁾

「방송법」 상 금지행위는 방송사업자 등이 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 유형의 행위를 하거나 제3자가 관련 행위를 하는 것을 금지하는 것을 의미한다. 해당 조항에서 8개의 호를 두고 있으며, 제1호에서 금지하고 있는 행위 유형은 채널의 제공 거부 · 중단 · 제한 행위, 프로그램의 제공 거부 · 중단 · 제한 행위, 다른 방송사업자 등의 서비스 제공에 필수적인 설비 접근 거부 · 중단 · 제한 행위, 채널 편성 변경 행위의 4가지 세부 유형으로 구분할 수 있다(김세진·조민행·김민규, 2019).

제3호의 행위 유형은 다른 방송사업자 등의 방송시청 방해 행위와 다른 방송사업자 등의 서비스 제공 계약의 체결 방해 행위로 구성되어 있다. 제5호의 행위 유형은 이용약관을 위반한 방송서비스 제공 행위와 이용계약과 다른 이용 요금 청구 행위로 구분할 수 있다. 이러한 행위 유형을 모두 종합하면 13개의 금지행위 유형을 동 조항에서 포함하고 있다. 방송법상 행위 유형 구분은 대부분 방송사업자와 방송사업자 혹은 방송사업자와 시청자 사이의 행위를 수범 대상으로 하고 있으나, 제7호는 상품판매 전문 PP와 방송사업자가 아닌 납품업자 사이의 행위에 적용되고, 제8호는 방송사업자와 방송사업자가 아닌 방송프로그램에 출연하고자 하는 사람 간의 행위를 대상으로 한다. 이러한 금지행위

10) 서울남부지법 2015.10.16.자 2015카합20163 결정

위반 시 방송통신위원회는 시정조치를 내리거나 과징금을 부과할 수 있다(김세진·조민행·김민규, 2019).

<표 3-3> 「방송법」 제85조의2(금지행위) 유형

| 조항 | 주요 유형 |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제85조의2 | <p>제1호. 정당한 사유 없이 ①채널· ②프로그램의 제공 또는 ③다른 방송사업자들의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 ④채널 편성을 변경하는 행위 ☞ ① 2가지 세부 유형, ② 2가지 세부 유형, ③ 3가지 세부 유형 ④ 1가지 유형</p> <p>제2호. 다른 방송사업자들에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 ☞ 3가지 세부 유형</p> <p>제3호. 부당하게 다른 방송사업자들의 ①방송시청을 방해하거나 ②서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 ☞ ① 2가지 세부 유형, ② 3가지 세부 유형</p> <p>제4호. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위 ☞ 3가지 세부 유형</p> <p>제5호. ① 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 ②이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위</p> <p>제6호. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 이용하는 행위 ☞ 2가지 세부 유형</p> <p>제7호. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위 ☞ 3가지 세부 유형</p> <p>제8호. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가처분 결정, 확정 판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위</p> |

※ 세부 유형은 [별표2의3] 참조

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」상 금지행위는 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 사업자의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나 혹은 제3자로 하여금 이를 하게 하는 행위¹¹⁾와 콘텐츠 동등 접근 규제¹²⁾가 해당된다(강준석·황현정·권용재, 2022).

<표 3-4> 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제20조(콘텐츠 동등 접근 규제)

| 조항 | 주요 내용 |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제20조 | <p>① 제18조 제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 과학기술정보통신부장관이 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요방송프로그램의 계약 행위 등에서 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다.</p> <p>② 과학기술정보통신부장관은 제1항의 주요방송프로그램을 고시하는 경우 문화체육관광부장관, 방송통신위원회, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.</p> <p>③ 과학기술정보통신부장관은 제1항을 위반한 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다.</p> |

IPTV 사업자 대상의 금지행위 규제는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나, 제3자로 하여금 하게 하는 행위를 금지하는 것으로, 해당 금지행위를 범한 사업자는 방통위의 시정조치 및 과징금 부과 대상이 된다.

11) 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제17조

12) 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제20조

〈표 3-5〉 방송법 및 IPTV법 상 금지행위 유형 비교

| 방송법 제85조의2 제1항 | IPTV법 제17조 제1항 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| | 1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위 |
| 1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위 | 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위 |
| 2. 다른 방송사업자들에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 | 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위 |
| 3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 | 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위 |
| 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위 | 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위 |
| 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 | 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 |
| 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 | 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 |
| 7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위 | |
| 8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가처분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위 | |

출처: 홍대식·이성엽(2016); 김세진·조민행·김민규(2019) 재인용

IPTV 콘텐츠 사업자에게 해당되는 콘텐츠 동등 접근 관련 사항은 주요 방송콘텐츠에 대해 공정한 절차를 거쳐 합리적인 가격으로 차별 없이 제공할 의무를 부과하고 주요 방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하는 행위 금지를 금지하고 있다. 이 행위를 한 사업자는 과학기술정보통신부 장관의 시정조치 부과 대상이 되게 된다. 이 규정은 콘텐츠 접근에 대한 차별을 금지하는 성격을 갖고 있긴 하나 수범 대상이 되는 주요 콘텐츠가 무엇인지 특정하지 않고 있기 때문에 남아 사문화된 상태이다(강준석·황현정·권용재, 2022).

이처럼 방송법과 IPTV법 간의 행위 유형에 차이가 있고, 주체 및 대상별로 유형을 구분해 보면 IPTV법에는 콘텐츠 사업자가 플랫폼 사업자에 대해 불공정한 행위를 행할 경우에 대한 금지행위가 부재하다.

라. 보편적 시청권 관련 금지행위

보편적 시청권 보장을 명문화한 것은 2005년 신생 스포츠마케팅 업체인 IB스포츠가 2006년부터 7년간 아시아축구연맹(AFC)이 주 경기에 대한 독점중계권을 가지면서 촉발되었다(송중현·변상규·김태오·박성순, 2020). 지상파 방송사업자가 전국민적 관심사인 월드컵이나 올림픽 예전 경기 중계권을 확보하지 못하면 국민들의 스포츠 시청권을 보장하지 못하게 될 것이라는 우려가 컸다. 이에 국민들의 추가적인 비용 부담없이 국민적 관심사인 스포츠 시청권을 보장하기 위한 입법의 필요성이 제기되었고, 국회의 입법적 검토를 거쳐 2007년 방송법에 관련 조항들을 신설하였다. 먼저 방송법 제2조제25호에 보편적 시청권 정의 조항을 규정하였고, 보편적 시청권을 위한 중계방송권의 제공 의무(제76조제2항 내지 제5항)와 보편적 시청권 보장위원회(법 제76조의2), 보편적 시청권 보장을 위한 조치(법 제76조의3) 조항을 신설하였다. 당시 개정 이유를 다음과 같이 밝히고 있다.

“국민적 관심이 매우 큰 체육 경기대회 그 밖에 주요 행사 등에 대한 일반 국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 동 행사를 주관하는 단체 등과 계약을 체결한 방송사업자 또는 중계방송권자는 중계방송권을 공정하고 합리적인 가격으로 차별

없이 다른 방송사업자에게 제공하도록 하고, 그 밖에 현행 제도의 운용상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임”

특히 개정 취지로 중계방송권의 가격으로 인한 불공정한 경쟁 및 시청권 제한에 대한 우려를 예방하기 위한 제도의 도입임을 강조하고 있다. 중계방송권의 가격이 높으면 방송사업자에게는 사실상 접근이 거부되는 것이고 해당 방송사업자를 통해 시청할 수 있는 국민들의 보편적 시청권도 이에 비례하여 약화될 수 있기 때문에 “국민관심행사 등에 대한 중계방송권자나 그 대리인(중계방송권자 등)은 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공”하도록 하였다(송중현·변상규·김태오·박성순, 2020). 하지만 중계방송권의 공정하고 합리적인 가격에 대한 부분까지 법령상에 명시된 것은 아니다.

보편적 시청권 보장을 위해 중계방송권 확보에 따른 과도한 경쟁을 방지하기 위해서 중계방송권 계약에 있어서 방송사업자에게 공동계약을 권고할 수 있도록 하는 조항도 마련하였다. 권고이기 때문에 강제는 아니지만 보편적 시청권을 위해 중계방송권 공동계약의 원칙을 수립한 걸로 볼 수 있다(윤성욱, 2019).

또한 방송사업자는 중계방송권을 사용하는 데 있어 과도한 중복편성으로 인해 시청자의 권익에 문제가 발생하지 않도록 채널별 혹은 매체별로 순차적으로 중계방송을 편성하도록 하고, 방송통신위원회는 방송사업자에게 순차편성을 권고할 수 있도록 규정하고 있다.

국민의 보편적 시청권 보장을 위해 방송사업자 및 중계방송권자 등에게 금지행위를 준수하도록 규정(「방송법」 제76조의3)하고 있는데, 이는 중계방송이 널리 시청될 수 있도록 하기 위한 규제적 장치이다(노창희·이찬구·성지연·윤금남·이수연, 2019).

보편적 시청권과 관련하여 금지하고 있는 행위는 먼저 중계방송권자 등이 국민 전체가구 중 60% 이상의 가구가 국민관심행사에 접근할 수 있는 방송 수단을 확보하지 못한 경우다. 또한 실시간 방송과 자료화면 제공의 의무를 부과하고 있다. 중계방송권을 확보하였음에도 정당한 사유 없이 국민관심행사를 실시간으로 방송하

지 아니하는 행위는 금지되며, 이를 뉴스나 해설 등을 위한 자료화면을 방송사업자에게 제공하지 않는 행위도 금지하고 있다. 일반적으로 관심이 높은 행사나 사건에 대해 독점중계권을 가진 방송사의 보도에 더해 여러 정보원으로부터 확보한 자료 화면 등을 통해 다양한 접근을 통한 보도를 가능하도록 하는 것이다(송중현·변상규·김태오·박성순, 2020).

<표 3-6> 「방송법」 제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등)

- 제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등)** ①방송사업자 및 중계방송권자 등은 제76조제3항의 규정에 따른 일반 국민의 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.
1. 중계방송권자 등으로서 국민 전체가구 중 대통령령으로 정하는 비율 이상의 가구가 국민관심행사 등을 시청할 수 있는 방송 수단(이하 “보편적 방송 수단”이라 한다)을 확보하지 아니하는 행위
 2. 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사 등을 보편적 방송 수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위
 3. 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위
 4. 정당한 사유 없이 국민관심행사 등에 대한 뉴스 보도나 해설 등을 위한 자료화면을 방송사업자와 인터넷 멀티미디어 방송사업자 등에게 제공하지 아니하는 행위
- ②방송통신위원회는 금지행위를 하였거나 제3자로 하여금 이를 하도록 한 방송사업자 및 중계방송권자 등에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다.
- ③방송통신위원회는 금지행위를 하였거나 제3자로 하여금 이를 하도록 하였는지에 대한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자 및 중계방송권자 등에게 자료 제출을 요청할 수 있고, 소속 공무원으로 하여금 방송사업자 및 중계방송권자 등의 사무소 또는 사업장에 출입하여 조사를 하게 할 수 있다.
- ④방송통신위원회는 방송사업자 및 중계방송권자 등이 정당한 사유 없이 제2항의 규정에 따른 시정조치를 이행하지 아니하는 때에는 해당 중계방송권의 총 계약 금액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.
- ⑤제3항의 규정에 따라 조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.
- ⑥금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그뿐만 아니라 방송사업자나 중계방송권자 등이 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위도 제한하고 있다. 중계방송권자 등이 판매를 요청하거나 방송사업자가 구매를 요청할 경우 정당한 사유가 없으면 이를 거부하지 못하도록 해 계약체결의 수월성을 보장하기 위한 법적 근거를 둔 것에 해당한다(송중현 외, 2020; 윤성욱, 2019).

법령상의 보편적 시청권을 침해하는 금지행위의 구체적인 유형은 시행령에 명시하고, 필요시에는 금지행위 판별을 위한 세부 기준을 고시로 정할 수 있도록 위임하고 있다(「방송법 시행령」 제60조의3).

2010년 지상파방송 3사의 스포츠 중계권 분쟁 시 금지행위에 대한 세부 기준의 미비로 인해 법령해석과 집행에 어려움이 많았다. 이를 해소하기 위해 금지행위 세부 기준을 마련해야 한다는 필요성이 제기되었다. 이에 따라, 금지행위의 세부 유형과 기준을 고시로 구체화하여 사업자에게 예측 가능성을 제고하고 자발적인 준수를 유도하여 금지행위 발생의 사전 예방을 목적으로 '11년 고시를 제정했다. 해당 고시에서는 시행령에서 정한 4개의 금지행위 유형에 위반 여부를 구체적으로 판별하기 위한 내용을 규정하고 있다(노창희·이찬구·성지연·윤금남·이수연, 2019).

마. 시행령에 따른 [별표 2의2] 및 「방송법상 보편적 시청권 관련 금지행위 세부 기준 (고시)」

해당 고시에는 보편적 시청권과 관련하여 방송 수단을 확보하도록 규정되어 있으며, 금지행위 판별을 위한 세부 기준과 절차를 담고 있다. 방송법 제76조 제2항에 따르면 중계방송권자 및 방송사업자는 “국민관심행사 등”의 해당 행사 개최되기 6개월 전까지 방송 수단(자가 또는 임대)을 확보해야 하고, 방송 수단을 통해 가시청가구수의 구체적인 계산 방법을 규정하고 있다.

〈표 3-7〉 가시청 가구수 계산기준

[별표 1]

국민 전체 가구수 중 가시청 가구수의 계산기준(제2조 관련)

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 가구 분포를 적절히 반영할 수 있도록 하여야 한다.
3. 제2호의 가시청 가구수 계산 시 시청자와의 가입계약을 기반으로 하는 방송 수단의 경우에는 법인·단체 등 가구가 아닌 가입자 수를 제외하며, 2개 매체 이상의 방송 수단에 중복 가입한 경우에는 이를 단수로 계산한다.
4. 제3호의 중복가입 가구수는 가장 최근에 실시한 방송통신위원회 주관 「방송 매체 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.

또한, 중계방송권자 등은 원칙적으로 해당 국민관심행사를 실시간으로 방송하도록 하고, 예외적으로 실시간 방송을 하지 않아도 되는 정당한 사유가 정해져 있다. 예외 사유는 재난방송, 불가항력적 사유로 정상적인 송출이 불가능한 경우, 법원의 판결 등으로 실시간 방송이 불가능한 경우, 기타 실시간 방송 필요성이 감소하여 방송통신위원회가 인정하는 경우 등이 해당된다(박천일·주정민·하주용·이미나, 2014).

중계방송권의 거래 거부·지연 금지가 규정되어 있다. 중계방송권 판매·구매 협상 요청에 3회 이상 불응하는 행위, 판매자가 현저히 높은 판매가격 설정 또는 차별적 조건을 제시하는 행위 등을 금지행위로 규정하고 있다. 다만, 구매자 측 제시 가격·조건 등이 판매자에게 상당한 불이익을 초래하거나 구매자의 시설·인력 문제에 따른 방송 송출 불가능 또는 채무불이행으로 인해 판매자의 권리행사가 곤란한 경우 등은 예외가 인정된다(박천일·주정민·하주용·이미나, 2014).

한편, 중계방송권자 등이 국민관심행사의 자료화면을 다른 방송사업자에게 차별 없이 무료로 제공하도록 하고 이와 관련한 구체적인 제공기준과 예외적인 면책사유가 정해져 있다. 올림픽·아시안게임은 1일 최소 4분 이상, 월드컵 등 단일종목은 1일 2분(복수 경기는 4분) 이상 자료화면을 무료로 제공해야 한다. 자료화면을 제공 받은 자가 중계방송권 권리표시(5초 이상 자막)를 이행하지 않거나 뉴스 보도·해설 등 정규로 편성된 뉴스프로그램 외의 목적으로 사용하는 경우에는 예외가 인정된다(노창희·권오상·성지연·전주혜·이수연, 2018).

2. 보편적 시청권 금지행위 관련 쟁점

가. 커버리지의 적정성 여부

현재 적용되고 있는 90%, 75% 커버리지가 적정한지에 대한 검토가 필요하다. 국내 보편적 시청권 제도와 관련하여 가장 기본이 되는 것은 90%, 75%라는 커버리지 기준이라고 볼 수 있다. 현재는 유료방송 가입자수가 소폭 감소했다고 하더라도 90%와 75%를 확보할 수 있는 방송사가 다수 존재하여 단기적으로 해당 기준을 변경할 현실적인 이유는 없다고 판단된다.¹³⁾ 하지만, 중·장기적으로 방송 매체를 통해 특정 커버리지를 충족시킬 수 있는 방송사가 소수로 제한될 경우 이에 대한 대

13) 해당 기준이 절대적으로 타당하다는 것이 아니라 제도 도입 시와 현재를 비교했을 때 제도 도입 때보다 오히려 커버리지를 충족시킬 수 있는 방송사가 늘어났으므로 해당 기준에 대한 변경을 고민할 현실적인 타당성이 떨어진다는 것임

안을 검토할 필요가 있다.

현재 대부분의 사업자들이 의존하고 있는 유료방송 가입자수 등이 정확한지에 대한 검증체계 마련과 제출 기한이 적정한지에 대한 판단이 필요하다. 자료의 신뢰성을 검증할 필요가 있을 경우 방송통신위원회가 검증해야 하지만 사업자가 제출하는 자료의 신뢰성을 사전에 높이는 방안에 대한 검토가 필요하다.

미디어 환경을 고려할 때 유료방송 가입자수 외에 다른 자료를 활용할 방법이 현실적으로 부재한 상황에서 이에 대한 대안도 마련해야 한다. 가령, 데이터를 가지고 있는 조사 업체나 신뢰성 있는 조사를 통해 자료의 신뢰성을 사업자가 사전에 검증할 수 있는 방안에 대한 검토이다. 또한, 자료에 문제가 발생했을 경우 방송통신위원회가 검증하기 이전에 사업자들에게 자료의 신뢰성을 1차 적으로 입증하라고 요구하는 방안에 대해서도 검토해야 한다. 이와 함께, 자료 제출 기한이 6개월인데, 6개월 사이에 미디어 환경이 크게 변할 수 있기 때문에 자료 제출 시기를 조정하는 방안에 대해서도 살펴보아야 한다.

나. 방송 수단을 확보하지 않은 중계권 확보자가 판매를 거부하거나 지연할 경우 중계권 구매는 누구나 할 수 있는 상황에서, 방송 수단을 확보하지 않은 자가 판매를 거부하거나 지연할 경우 보편적 시청권 보장에 문제가 생길 수 있다. 최근 쿠팡, 스포티비와 같이 90%나 75%를 충족하지 않는 주체도 중계권을 확보하는 경우가 늘고 있어, 보편적 시청권 보장에 대한 안전장치를 마련하는 것에 대해 검토가 필요하다.¹⁴⁾ 한편, 방송 수단을 확보한 방송사가 방송 수단을 확보하지 않는 주체로부터 중계권을 사지 않을 가능성이 있어 이 경우에 대한 대비가 필요하다. 즉, 방송 수단을 확보하지 않은 주체가 중계권 가격을 지나치게 높게 설정하거나 방송사의 재무적 사정으로 중계권을 사지 않을 경우 국민관심행사에 대한 접근권을 보장

14) 「방송법」 규정 상, 그리고 최근의 미디어 환경변화를 고려할 때 재판매를 하지 않을 가능성은 매우 희소하다. 다만, 독점력을 활용해 유료로 배타적으로 공급하고자 하는 사업자가 나타날 경우를 대비할 필요는 있다.

할 수 없는 경우가 발생할 수 있다.

향후, 국민관심행사에 대한 필수적인 접근권을 보장할 수 있는 정책적 방안에 대한 고민이 필요하다. 즉, 보편적 시청권을 보장하기 어려울 가능성이 높아지는 미디어 환경에 대응한 접근권 보장 방안 마련에 대한 중·장기적인 고민이 필요하다는 것이다.

다. 실시간 방송 의무 예외의 적용 확대

중계 시간이 중복되지 않더라도 실시간 방송 의무 예외를 인정해 국민관심행사에 대한 충분한 접근을 보장하는 방안을 검토할 필요가 있다. 패럴림픽의 경우 장애인 단체에서 프라임타임 생중계 등이 어렵다면 실시간 방송 의무 예외를 적용할 것을 주장한 바 있다. 따라서, 생방송을 하지 못하는 충분한 이유가 있다면, 재방송이나 온라인 중계 등을 통해 접근권을 보장하는 것을 인정해 주는 방안이 필요하다.

라. 방송 수단을 확보한 자가 충분한 수준의 중계를 하지 않은 경우

국민관심행사에 대한 방송 수단을 확보한 자가 충분한 수준의 중계를 하지 않을 경우, 이에 대한 제재 수단이 존재하지 않아 이에 대한 검토가 필요하다. 현행 보편적 시청권 관련 제도는 특정 국민관심행사를 중계할 자격이 있는 방송사가 중계권을 가질 수 있도록 보장하고 있을 뿐, 중계권을 확보한 방송사가 충분한 수준의 중계를 하지 않을 경우 이를 제재할 수단이 마련되어 있지 않다.¹⁵⁾ 최근 미디어 환경상 가능성이 높지는 않으나 중요한 경기에 대한 중계를 하지 않을 경우 이에 대한 국민적인 불만이 발생할 수 있으므로 이에 대한 대응 방안 마련이 필요하다.

15) 가령, 국민관심행사 중 중요한 경기를 중계하지 않고 다른 프로그램을 편성하는 경우 등

제2절 가시청 가구수 계산기준 방식에 대한 개선 방향

1. 가시청 가구수 산정방식 및 기준

가. 가시청가구 개념

‘국민관심행사 등’의 해당 행사가 개최되기 6개월 전까지 ‘금지행위의 세부적인 유형 및 기준’의 1(보편적 방송 수단 확보 여부)¹⁶⁾의 방송 수단을 통해 시청이 가능한 가구수를 의미한다. 2010년 이전에는 지상파 3사가 함께 국민관심행사를 공동 중계했기 때문에 크게 논란이 되지는 않았다. 2010년에 SBS가 월드컵을 단독 중계 하면서 SBS의 가시청 가구수 비율에 대한 논쟁이 시작되었고, 이후 지상파 3사의 공동 중계 형태가 와해되면서 지속적으로 논란이 되었다. 이후, JTBC와 같은 유료 방송 채널에서 국민관심행사 중계권을 확보하는 일이 늘어나면서 커버리지 충족 여부 등 가시청 가구수와 관련된 논란이 지속되는 상황이다.

나. 현행 가시청 가구수 계산 기준

앞에서 살펴본 것처럼 현행 가시청 가구수 계산기준은 「국민 전체 가구수 중 가시청 가구수의 계산기준」 고시에 규정하고 있다. 여기에는 통계의 기준(통계청이 조사한 가구수 통계를 다룰 것), 지역의 단위(기초자치 단체(시, 군, 구) 등, 가입계약 기반의 기준, 중복 비율 적용 계산 기준(「방송 매체 이용행태 조사」의 중복가입 비율), 입증자료 제출일의 기준 등이 명시되어 있다.

16) 중계방송권자 등의 방송 수단 및 중계방송권자 등과 중계방송의 계약을 체결한 지상파방송 사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송 사업자, 방송채널사용사업자, 중계유선방송사업자 및 「인터넷멀티미디어방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 방송 수단

2. 가시청 가구수 계산방식에 대한 문제점

가시청 가구수 계산 방식과 관련해서는 국가승인 통계조사의 경우 모집단을 가구수 기준으로 하도록 되어 있으며, 기초자치단체 단위별로 가시청 가구수를 계산해야 하며, 중복 가입 가구수에 대한 계산 방법 등을 [별표1]에서 규정하고 있다. 하지만, 방송통신위원회에서 제시한 계산의 방법론과 유료방송 가입가구 조사에 따른 논란이 지속되고 있다.

우선, 방송 수단의 범위의 문제이다. 현행 보편적 시청권 금지행위 관련 규정에서 시행령 [별표1]은 방송 수단의 범위를 명확하게 제시하지 못하고 있다. 또한, 직접 수신과 유료방송 시청 가구수의 산정기준이 명확하게 언급되지 않았다는 문제점이 있다. 직접 수신의 경우 현실적으로 직접 수신을 통해 방송을 시청하는 비율을 명확하게 파악하는 것이 현실적으로 불가능하다는 문제점이 있다. 또한, 유료방송 가입자수의 경우 사업자가 제출하는 자료를 바탕으로 과학기술정보통신부에서 가입자수를 공표하고 있는데 이에 대한 검증 등이 미흡하여 정보의 정확성에 대한 문제 제기가 이뤄져 왔다.

다음으로 가시청가구 비율산정의 문제이다. 현행 방송 법령은 국민관심행사와 관련하여 가시청가구에 대한 비율을 요건으로 규정하고 있으나, 방송 수단의 범위(지상파 직접 수신, 유료방송 등)가 법령에 구체적으로 명시되어 있지 않아 가시청가구 비율에 관련된 산정기준, 적용 매체의 범위 등 지속해서 논란이 되고 있다. 또한, 가시청가구 비율의 확인 시점에 대한 문제점이 있다. 현행 규정은 국민관심행사에 대한 시청권 보호를 사전적으로 확인하는 방식으로 규정되어 있는 것이 아니라, 금지행위 유형으로 가시청가구 비율의 충족에 관한 사항을 행사 이후에 사후적으로 심사하도록 하고 있다. 따라서, 해당 시간에 해당 경기를 시청하는 것이 중요한 국민관심행사의 시청권 보호에 한계가 있으며, 시청권 보호에 대한 실효성이 떨어진 다. 물론, 현실적으로 사후적으로 검증할 수밖에 없는 한계가 있다. 다만, 제도의 실효성을 높이기 위한 개선 방안 마련이 필요하다.

한편 가구수라는 단위 자체가 가지고 있는 한계가 있다. 방송에서 가구수 개념은 방송과 관련된 거의 모든 통계에서 기준이 되고 있다. 하지만 인터넷 기반 동영상 이용이 보편화됨에 따라 가구가 아니라 이용자 등 개인을 단위로 한 통계조사가 이뤄질 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 지적인 미디어 환경변화를 고려할 때 타당하나 현실성 측면에서 문제가 있다.

3. 가시청 가구수 계산기준 관련 쟁점 및 고시 개선(안)

「국민 전체 가구수 중 가시청 가구수의 계산 기준」 고시에 제시되어 있는 가시청 가구수 계산 기준의 ‘호’별 쟁점을 검토하고 이를 기반으로 고시 개선(안)을 제시한다.

가. 1호

1호의 경우 현행 고시 문구를 유지해도 무방할 것으로 판단되나 <방송 매체 이용행태조사>의 문구대로 “방송 매체 이용행태조사가 따르는 해당 연도 통계청 인구주택총조사 결과를 따른다”로 개정하는 안을 검토할 수 있다. 뒤에서 다시 검토하겠지만, 해당 고시 개정안 검토는 방송통신위원회 국가승인 통계인 <방송 매체 이용행태 조사>를 기준으로 현행화하고자 한다. 이를 감안할 경우 <방송 매체 이용행태조사>의 문구대로 “방송 매체 이용행태조사가 따르는 해당 연도 통계청 인구주택총조사 결과를 따른다”로 개정하는 안을 검토할 수 있다.

<표 3-8> [별표 1] 제1호 개정안(안)

| 현행 | 개정안 |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 1. 국민 전체 가구수 및 지역별 가구수는 통계청이 조사한 가구수 통계(추계 포함)를 따른다. | 1. 국민 전체 가구수 및 지역별 가구수는 ‘방송매체이용행태조사’가 따르는 해당 연도 통계청 인구주택총조사 결과를 따른다. |

나. 2호

국내 방송환경과 미디어 환경변화를 고려할 때 '시·군·구'라는 기준은 적합하지 않다. 국내 시청지표 기본단위의 최소 방송구역인 케이블TV의 78개 구역을 기준으로 하는데 이 경우 대부분 시·군·구가 포함되어 있다. 이를 감안하면 2호에 제시되어있는 시·군·구에 따른 방송 이용행태를 측정하는 것이 현실적으로 불가능하다.

또한, 케이블TV 가입자가 감소하고 있는 상황에서 케이블TV SO의 방송구역도 측정 단위로서의 의미가 퇴색될 가능성이 높다.¹⁷⁾ 케이블TV SO의 경우 지속적으로 가입자가 감소하고 있는데 케이블TV SO의 방송구역을 기준으로 삼는 것은 현실적으로 문제가 될 수 있다.

17) 케이블TV SO의 방송구역 자체가 의미가 없다는 것이 아니라 전국 단위의 자료 제출이 필요한 국민관심행사의 커버리지를 측정하는 기준으로 방송구역의 의미가 퇴색될 수 있다는 것이다.

<표 3-9> 최근 3년간 반기별 가입자 수 및 증감률 비교

단위: 단말장치 · 단자, %

| 구분 | 2020년 상반기 | 2020년 하반기 | 2021년 상반기 | 2021년 하반기 | 2022년 상반기 | 2022년 하반기 | 2023년 상반기 |
|----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 전체 가입자 | 33,946,826 | 34,583,329 | 35,107,369 | 35,637,342 | 36,005,812 | 36,248,397 | 36,347,495 |
| IPTV (증감률) | 17,489,664 (3.90%) | 18,254,930 (4.38%) | 19,003,971 (4.10%) | 19,689,655 (3.61%) | 20,203,451 (2.61%) | 20,565,609 (1.79%) | 20,814,402 (1.21%) |
| 케이블TV SO (증감률) | 13,378,742 (-1.32%) | 13,232,850 (-1.09%) | 13,044,615 (-1.42%) | 12,927,463 (-0.90%) | 12,824,705 (-0.79%) | 12,729,441 (-0.74%) | 12,631,281 (-0.77%) |
| 위성 방송 (증감율) | 3,078,420 (-4.13%) | 3,095,549 (0.56%) | 3,058,783 (-1.19%) | 3,020,224 (-1.26%) | 2,977,656 (-1.41%) | 2,953,347 (-0.82%) | 2,901,812 (-1.74%) |
| 증감폭 (증감율) | 345,342 (1.03%) | 636,503 (1.88%) | 524,040 (1.52%) | 529,973 (1.51%) | 368,470 (1.03%) | 242,585 (0.67%) | 99,098 (0.27%) |

자료: 과학기술정보통신부 (2023. 11. 15). <2023년 상반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율 공고>.

<표 3-10> 지역 지상파방송과 케이블TV SO 방송구역 및 비교

| 구분 | 서비스 권역 | 사업자 수 |
|----------|--------------------------|-----------------------------------|
| KBS 지역국 | ▪ 9개 광역시도 자치단체 중심 서비스 제공 | ▪ 1개 사업자, 9개 총국, 9개 지역국, 1개 지역 센터 |
| 지역 MBC | ▪ 17개 지역 단위 서비스 제공 | ▪ 17개 지역 단위 사업자 |
| 지역 민방 | ▪ 9개 광역시도 자치단체 중심 서비스 제공 | ▪ 9개 지역 단위 사업자 |
| 케이블TV SO | ▪ 78개 권역에서 중권역 단위 서비스 제공 | ▪ 5개 MSO*, 10개 개별 SO 사업자 |

* LG헬로비전과 HCN이 인수되었으며, 케이블TV SO의 정체성을 유지하고 있고 티브로드를 합병한 SKB도 케이블TV SO 본부를 별도로 유지

출처: 주정민(2018)

한편, 아래 표와 같이 케이블TV SO의 방송구역 자체가 시·군·구가 혼재되어 있는 상황이다. 즉, 구역별로 구만 존재하는 경우 시·군·구가 혼재되어 있는 경우 등 지역별 단위를 일괄적으로 통일하는 것이 현실적으로 불가능한 상황이다.

<표 3-11> 지역 지상파방송과 케이블TV SO 방송구역 및 비교

| 광역시 | 시, 군, 구 | 광역시 | 시, 군, 구 |
|-----|------------------|------|-----------------------------------|
| 인천 | 남동구 | 충청남도 | 공주시, 논산시, 보령군, 부여시, 금산군, 서천군, 계룡시 |
| | 미추홀구, 연수구 | | 당진시, 서산시, 태안군, 홍성군, 예산군, 청양군 |
| | 부평구, 계양구 | | 천안시, 아산시 |
| | 서구 | 충청북도 | 청주시, 옥천군, 영동군, 보은군 |
| | 중구, 동구, 옹진군, 강화군 | | 충주시, 제천시, 단양군, 괴산군, 진천군, 음성군, 증평군 |

| | | | | |
|----|----------|----------------|-------------------------------------------|--------------|
| 서울 | 강남구 | 대전 | 동구, 대덕구 | |
| | 강동구 | | 중구, 서구, 유성구 | |
| | 강서구 | 경상 북도 | 경주시, 영천시, 경산시, 청도군 | |
| | 관악구 | | 구미시, 김천시, 상주시, 칠곡군, 성주군, 고령군, 군위군 | |
| | 구로구, 금천구 | | 안동시, 영주시, 예천군, 의성군, 봉화군, 문경시, 청송군, 영양군 | |
| | 노원구 | | 포항시, 울릉군, 영덕군, 울진군 | |
| | 도봉구, 강북구 | | 김해시, 밀양시, 양산시, 창녕군, 합천군, 거창군 | |
| | 동대문구 | | 진주시, 사천시, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군 | |
| | 동작구 | 경상 남도 | 창원시 마산회원구, 마산합포구, 통영시, 거제시, 고성군 | |
| | 마포구 | | 창원시 성산구, 의창구, 진해구, 함안군, 의령군 | |
| | 서대문구 | | 달서구, 달성군 | |
| | 서초구 | | 동구 | |
| | 성동구, 광진구 | 대구 | 북구 | |
| | 성북구 | | 서구 | |
| | 송파구 | | 수성구 | |
| | 양천구 | | 중구, 남구 | |
| | 영등포구 | | 울산 | 울산광역시 |
| | 용산구 | | 부산 | 강서구, 북구, 사상구 |
| | 은평구 | 금정구 | | |
| | 종로구, 중구 | 남구, 수영구 | | |
| | 중랑구 | 동래구, 연제구 | | |
| | 경기도 | 고양시, 파주시 | | 부산진구 |
| | | 과천시, 의왕시, 군포시, | | 서구, 사하구 |

| | | | |
|-----|-----------------------------------------|----------|---------------------------------------------------|
| | 안양시 | | |
| | 광명시, 안산시, 시흥시 | | 중구, 동구, 영도구 |
| | 광주시 | | 해운대구, 기장군 |
| | 구리시, 남양주시, 하남시, 가평군, 양평군, 여주군 | 전라 북도 | 김제시, 정읍시, 남원시, 고창군, 부안군, 임실군, 순창군 |
| | 부천시, 김포시 | | 익산시, 군산시 |
| | 수원시, 오산시, 화성시 | | 전주시, 완주군, 무주군, 진안군, 장수군 |
| | 용인시, 평택시, 이천시, 안성시 | | 나주시, 화순군, 보성군, 장성군, 영광군, 함평군, 곡성군, 구례군, 담양군 |
| | 의정부시, 양주시, 동두천시, 포천군, 연천군 | 전라남 도 | 목포시, 신안군, 무안군, 강진군, 완도군, 해남군, 영암군, 진도군, 장흥군 |
| | 강릉시, 동해시, 속초시, 태백시, 삼척시, 양양군, 고성군 | | 여수시, 순천시, 고흥군, 광양시 |
| | 원주시, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군 | | 남구, 서구, 광산구 |
| | 춘천시, 홍천군, 화천군, 양구군, 인제군 | 광주 | 동구, 북구 |
| 세종시 | 세종시 | 제주도 | 제주도 |

출처: 한국케이블TV방송협회

보편적 시청권 커버리지 충족 기준인 90%, 75%에 대한 입증도 전국을 기준으로 할 수밖에 없다. 또한, 현실적으로 시·군·구 단위별로 커버리지를 입증할 수 있는 방법을 찾기는 힘들다. 이상의 상황을 고려할 때 지역 확정의 기준을 전국으로 변경하는 것이 바람직하다고 판단된다.

<표 3-12> [별표 1] 제2호

| 현행 | 개정안 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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. | 2. 가시청 가구수는 전국의 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. |

다. 3호

3호는 별도의 개선이 필요하지 않다고 판단된다.

<표 3-13> [별표 1] 제3호

| |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

라. 4호

4호는 별도의 개선이 필요하지 않다고 판단된다.

<표 3-14> [별표 1] 제4호

4. 제3호의 중복 가입 가구수는 가장 최근에 실시한 방송통신위원회 주관 「방송매체 이용행태 조사」 결과의 유료방송(인터넷 멀티미디어 방송을 포함한다) 중복가입 비율을 적용하여 계산한다.

마. 5호

5호는 현행대로 유지해도 큰 문제가 없을 것으로 판단되나 입증자료 제출일에 대한 구체적인 기준을 정하는 문제에 대해서는 추후 검토가 필요할 것으로 판단된다. 아울러, 사실관계의 변동이 발생하는 경우 “변동 발생 시점 이후 30일 이내에 해당 자료를 신고해야 하며”를 추가하는 등 변동이 발생한 이후에 자료 제출 기한을 정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

<표 3-15> [별표 1] 제5호

5. 제2조와 관련한 가시청 가구수 산정의 기준시점은 입증자료 제출일로 한다. 다만, 사실관계의 변동이 발생하는 경우에는 신고일을 기준으로 한다.

이에 따라, 2호는 반드시 고시 개정이 필요하다고 판단되며 1호와 5호의 경우 향후 고시 개정 필요성에 대한 논의가 필요하다고 판단된다.

〈표 3-16〉 가시청 가구수 계산기준 관련 고시 개선(안)

| 현행 | 개정안 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. 국민 전체 가구수 및 지역별 가구수는 통계청이 조사한 가구수 통계(추계 포함)를 따른다.</p> | <p>2. 국민 전체 가구수 및 지역별 가구수는 ‘방송 매체 이용행태조사’가 따르는 해당 연도 통계청 인구주택총조사 결과를 따른다.</p> |
| <p>2. 가시청 가구수는 기초자치단체(시, 군, 구) 단위별로 해당 지역 내의 방송 수단별 가시청 가구수를 계산하여 합산하되, 인터넷 멀티미디어 방송의 경우에는 실시간 방송 가입 가구수만을 계산한다. 표본조사 방식을 택할 경우에는 해당 지역 내의 가구 분포를 적절히 반영할 수 있도록 하여야 한다.</p> | <p>2. 가시청 가구수는 전국의 방송 수단별 가시청 가구수를 계산하여 합산하되, 인터넷 멀티미디어 방송의 경우에는 실시간 방송 가입 가구수만을 계산한다. 표본조사 방식을 택할 경우에는 해당 지역 내의 가구 분포를 적절히 반영할 수 있도록 하여야 한다.</p> |
| <p>3. 제2호의 가시청 가구수 계산 시 시청자와의 가입계약을 기반으로 하는 방송수단의 경우에는 법인·단체 등 가구가 아닌 가입자 수를 제외하며, 2개 매체 이상의 방송 수단에 중복가입한 경우에는 이를 단수로 계산한다.</p> | <p>현행 유지</p> |
| <p>4. 제3호의 중복가입 가구수는 가장 최근에 실시한 방송통신위원회 주관 「방송 매체 이용행태 조사」 결과의 유료방송(인터넷 멀티미디어 방송을 포함한다) 중복가입 비율을 적용하여 계산한다.</p> | <p>현행 유지</p> |
| <p>5. 제2조와 관련한 가시청 가구수 산정의 기준시점은 입증자료 제출일로 한다. 다만, 사실관계의 변동이 발생하는 경우에는 신고일을 기준으로 한다.</p> | <p>입증자료 제출일에 대한 구체적인 기준 등을 고시 개선을 통해 추가할 필요가 있는지에 대한 검토 필요</p> |

4. 가시청 가구수 계산기준 관련 추가 검토 쟁점

가. 입증자료 제출에 대한 책임

중계권을 구매 혹은 재구매한 사업자의 커버리지가 확보되지 않았을 때 증명책임은 정부에게 있으며, 이를 반박할 경우에만 사업자에게 증명책임을 부과할 수 있다. 현재까지는 현실적인 이유로 사업자가 유료방송 가입자수 등을 근거로 자료를 제출하면 이를 인정해 주는 방식으로 국민관심행사 중계 자격을 부여해 왔다. 하지만, 문제18)가 발생했을 경우 방송통신위원회에 책임 소재를 물을 수 있는 여지가 있으므로, 방송통신위원회가 어떤 조치를 수행해야 정당한 권한을 행사했다고 인정받을 수 있는지에 대한 검토가 필요하다.

나. 가구수 기준

시청 단위의 기준은 오랜 기간 가구수가 되어 왔으나 인터넷을 통한 콘텐츠 소비가 보편화되고 특히, 스포츠의 경우 인터넷을 통한 소비가 늘어나고 있어 가구수 기준 변경에 대한 검토가 필요하다. 해당 이슈는 단기적인 검토가 아닌 중·장기적인 검토가 필요할 것으로 보이며, 단기적으로는 개인을 기준으로 커버리지 검증하는 것은 불가능하다고 판단된다.

다만, 앞서 언급한 것처럼 디지털 중계권 등 관련 이슈에 대한 검토가 이뤄지고 있는 만큼 향후의 미디어 환경을 고려할 때 단위를 가구수에서 개인으로 변경하는 것에 대한 검토할 필요는 있다고 판단된다. 현실적인 문제는 개인으로 한정할 때 방송통신위원회에서 등 정부가 참고할 수 있는 통계가 제한적이고 개인이 미디어 이용을 어떻게 하는지 조사하는 데 막대한 비용이 소요되고, 조사에 대한 신뢰성을

18) ①중계권을 구매 혹은 재구매하여 국민관심행사를 중계하고자하는 방송사의 커버리지 기준이 상식적으로 납득하기 어려운 경우(가령, TVN, TV조선과 같이 75%에 대한 구체적인 검증 없이도 논란이 발생하지 않는 채널이 아닌 곳에서 중계권을 확보하고 자체적인 자료를 제출하는 경우), ②중계권을 확보한 채널 커버리지에 관한 민원이 제기될 경우 등이 문제가 될 수 있다.

확보하기 어렵다. 즉, 조사 단위를 개인으로 변경하는 것을 검토할 필요가 있으나, 현재는 개인으로 조사 단위를 변경하는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단된다.

다. 고시 개정 검토 사항

현행 고시에 제시되어 있는 협상 기간에 대한 기준이 적절한지 여부에 대한 검토가 필요하다. 아래 고시에 명시된 기간에 대해 현실성을 고려할 때 개정 필요성이 있는지에 대한 검토이다.

<표 3-17> 고시 제4조(중계방송권의 거래 거부 또는 지연)

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. 영 별표2의2 3.가.의 “중계방송권자 등이 정당한 사유 없이 중계방송권을 구매하려는 방송사업자(이하 “구매자” 라 한다)의 협상 요청에 응하지 않는 행위”란 구매자가 해당 국민관심행사 등이 개최되기 3개월(동·하계 올림픽이나 FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인 남자 및 성인 여자 국가대표팀이 출전하는 경기의 경우에는 6개월)전까지 상당 기간의 간격을 두고 3회 이상 중계방송권 구매를 위한 협상을 요청하였음에도 불구하고 협상에 응하지 않는 행위를 말한다.</p> <p>5. 영 별표2의2 3.라.의 “구매자가 정당한 사유 없이 중계방송권자 등의 협상 요청에 응하지 않는 행위”란 방송사업자가 중계방송권자 등으로부터 해당 국민관심행사 등이 개최되기 6개월(동·하계 올림픽이나 FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인 남자 및 성인 여자 국가대표팀이 출전하는 경기의 경우에는 1년)전까지 상당 기간의 간격을 두고 3회 이상 중계방송권 판매를 위한 협상을 요청받았음에도 불구하고 협상에 응하지 않는 행위를 말한다.</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

한편, 사업자 간 분쟁을 일으킨 바 있는 자료화면에 대한 고시 개정이 필요한지에 대한 검토도 필요하다. 고시에 규정되어 있는 자료화면 시간 기준, 사업자 간 분쟁이 발생할 경우 조정방안, 기타 개선 방향 등을 검토해 봐야 한다. 자료화면과 관련해서는 단편 보도권을 도입해야 한다는 내용 등 다양한 대안이 제기되어 왔으나 이 경우 사업자의 자율성을 침해할 소지가 있어 제도 개선이 쉽지 않다는 것이다 (노창희·이수연·윤금남·유지운, 2021).

〈표 3-18〉 고시 제5조(국민관심행사 등의 자료화면 제공)

제5조(국민관심행사등의 자료화면 제공) ① 법 제76조의3제1항제4호의 규정에 따라 중계방송권자등은 법 제2조제3호에 따른 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자 등에게 국민관심행사등에 대한 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면(이하 “자료화면”이라 한다)을 제공하여야 하며, 중계방송권자등이 다음 각 호의 기준에 의한 자료화면을 무료로 제공하지 않는 경우에는 이를 금지행위로 본다.

1. 동·하계올림픽, 동·하계 아시아경기대회 : 개별 종목별 30초 이내에서 1일 최소 4분 이상
 2. FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인남자 및 성인여자 국가대표팀이 출전하는 경기, 야구 WBC(월드베이스볼클래식) 중 국가대표팀이 출전하는 경기, 성인남자 국가대표팀이 출전하는 AFC(아시아축구연맹) 및 EAFF(동아시아축구연맹)가 주관하는 경기(월드컵축구 예선 포함) 및 양 축구협회간 성인남자 국가대표팀이 출전하는 평가전(친선경기 포함) : 1일 최소 2분 이상(단, 하루에 2개 이상의 경기가 개최되는 경우에는 1일 최소 4분 이상)
- ② 중계방송권자등은 제1항에 따라 자료화면을 제공함에 있어 모든 사업자에게 차별 없이 제공하여야 한다.
- ③ 제1항에도 불구하고 자료화면을 제공받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였다는 이유로 중계방송권자등이 자료화면의 제공을 중단하는 경우 법 제76조의3제1항제4호에 따른 “정당한 사유”를 판단할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
1. 자료화면을 제공한 자의 중계방송권 권리표시를 해당화면 사용 시마다 연속하여 5초 이상 자막으로 표기하지 않는 경우
 2. 중계방송권자등에 앞서 제공받은 자료화면을 사용하여 방송을 하거나 뉴스보도나 해설 등의 정규모 편성된 뉴스프로그램 외의 목적으로 자료화면을 사용하는 경우(단, 자료화면 제공자의 사전 동의를 받은 경우는 제외한다)

5. 가시청 가구수 계산기준 관련 전문가 의견

가. 권역 관련 쟁점

국민관심행사의 경우 전국 단위로 송출이 되기 때문에 시·군·구로 분리하여 계산하는 것은 합리적이지 않다는 판단하에, 가시청 가구수 계산과 관련하여 전국기준으로 변경하는 안을 논의했는데, 이에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다.¹⁹⁾

전문가 A는 국민관심행사 등은 전국 단위로 송출되어야 하는 전국 행사에 해당하므로 국민관심행사 등이 도달되어야 하는 범위와 계산기준을 통일하여 가시청 가구수 역시 전국 기준으로 계산하도록 변경하는 방안이 합리적일 수 있다는 점에 대해 동의했다.

전문가 B는 시·군·구 단위로 측정할 수 있지 않은 한 전국 단위 이외의 대안이 없는 것으로 판단했다. 즉 현실적인 측면에서 전국으로 지역 기준을 설정하지 않으면 적용이 어렵다는 것이다.

전문가 C는 전국 기준으로 변경하는 안에 찬성했다. 다만, 전국 기준으로 변경할 경우 인구가 집중된 수도권 등 일부 지역에 집중하여 송출하는 것만으로 요건을 충족할 수 있기 때문에, 보완 지표로서 상대적으로 소외될 수 있는 지역을 도 단위로 별도 측정하여 송출 지역의 분산이 적절하게 이루어졌는지를 확인할 필요가 있다고 언급했다.

전문가 D는 권역과 관련하여 전국 단위에 산정하는 안에 대해 동의했다. 판단은 전국 단위로 하지만, 최소 17개의 시도 자료는 가지고 있어야 한다고 덧붙였다.

19) 본 연구에서는 연구 과정에서 정기적인 회의 및 상시적인 자문을 각 분야 전문가 4명을 대상으로 받았다. 전문가A는 법률 전문가로 변호사고, 전문가B는 통계 관련 전문가로 국책 연구기관에서 관련 업무를 수행하고 있다. 전문가C는 법률 전문가로 교수로 재직하고 있다. 전문가D는 미디어, 통계 관련 전문가로 조사 업체에서 근무를 수행하고 있다.

나. 자료 관련 방송통신위원회의 입증책임 문제

중계권을 구매 혹은 재구매한 사업자의 커버리지가 확보되지 않았을 때 증명책임은 정부에게 물을 수 있으므로, 어떠한 조치를 수행해야 정당한 권한을 행사했다고 인정받을 수 있는지에 대해 논의했는데, 이에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다.

전문가 C는 다음과 같이 판단했다. 현행 방송법상 금지행위 요건은 '보편적 방송 수단을 확보하지 아니한 행위(방송법 제76조의3 제1항 제1호) 이므로, 이에 대한 일차적인 증명책임은 방송통신위원회에 있다. 다만, 행정청이 주장하는 당해 처분의 적법성이 합리적으로 수궁할 수 있는 근거가 있는 경우에는 그 처분은 정당하다고 할 것이며, 위와 같은 합리적으로 수궁할 수 있는 증거와 상반되는 주장과 입증은 그 상대방인 사업자에게 그 책임이 돌아간다는 판례²⁰⁾의 입장이 있어, 방송통신위원회가 보편적 방송 수단 확보 여부에 대한 합리적이고 타당한 기준과 산정 방법을 마련한 후 이에 따라 적법하게 수집된 자료를 기반으로 법적 요건 해당 여부를 입증할 경우에는 그 처분의 정당성이 인정될 수 있다.

전문가 D는 다음과 같이 판단했다. 이전과 달리 방송통신위원회는 방송시장을 판단하는 다양한 데이터가 있다. 예를 들어, 경쟁 상황 평가, 시청점유율, 방송산업실태조사 등 방송통신위원회가 조사하여 발표하는 자료를 근거로 판단한다면 문제가 발생하지 않을 것으로 판단한다.

20) 대법원 1984.7.24., 선고 84누124판결 등

제 4 장 디지털 중계권 도입과 금지행위 제도개선 방향

제1절 디지털 중계권 개념의 도입 필요성

미디어 환경변화에 따라 디지털 중계권 등 온라인 환경에 대응한 보편적 시청권 제도의 실효성 확보논의가 필요한 상황이다. 스포츠 콘텐츠 이용 행태가 온라인/모바일 위주로 재편되면서 국민관심행사에 대한 시청권을 디지털 영역으로까지 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

국내의 경우 국민관심행사는 네이버, 카카오 등 포털을 통해 시청하는 것이 국민에게 당연시되는 분위기가 조성되어있는 상황이다. OTT가 활성화되고 쿠팡 등 OTT 사업자가 스포츠 중계권을 경쟁력 확보를 위한 핵심적인 자산으로 활용하면서 OTT 등 온라인/모바일을 통한 스포츠 이용은 더욱 활성화될 전망이다. EPL, MLB 등 기존 방송에서는 볼 수 없는 스포츠 중계가 늘어남에 따라 디지털 중계 접근권에 대한 필요성은 더욱 높아지고 있다.

해외에서도 디지털 중계권 도입에 대한 검토가 이루어지고 있으나 현재까지는 구체적인 정책 방안이 논의되지는 못하고 있다. 영국에서도 디지털 중계권 도입이 필요하다라는 논의가 이루어지고 있으나 구체적인 정책 방안이 검토되고 있지는 않고 있다(DCMS²¹⁾, 2022). 보편적 시청권 자체가 방송이라는 매체가 갖는 보편성에 입각하여 마련된 제도이기 때문에 인터넷 환경에 적용하기 어려운 측면이 존재한다. 따라서, 중·장기적인 차원에서 디지털 중계권 개념을 방송에 어떻게 도입할 수 있을지에 대한 검토가 필요하다.

21) 영국 디지털·문화·미디어·스포츠부 Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS

디지털 중계권이 도입되면, 보편적 시청권 제도 전체에 대해 전반적인 재검토가 필요하다. 보편적 시청권 금지행위 제도에 대한 부분에서도 온라인 환경 기반에서의 금지행위를 논의할 필요가 있다. 또한, 온라인 환경 기반에서의 가시청 가구수 계산, 입증책임, 자료 제출 등이 논란이 될 수 있다. 한편, 디지털 기반 환경에서 방송사가 인터넷을 통해 국민관심행사를 이용하고 싶어 하는 국민들의 니즈를 충족시킬 수 있는지에 대한 검토가 필요하다.²²⁾

22) 네이버, 카카오 등 시청자가 무료로 이용할 수 있는 디지털 플랫폼을 통해 국민관심행사가 재송신되는 경우가 대부분이나 그렇지 않을 경우 민원 등 민원이 제기되는 등 문제가 발생해 왔음. 향후 디지털 영역에서의 국민관심행사 접근권에 확보 방안에 대한 검토가 필요

제2절 OTT 등 인터넷 사업자의 스포츠 중계권 확보 현황

보편적 시청권이 보장된 이후, 국민관심행사 등 중계권 확보는 지상파(KBS, MBC, SBS) 3사 채널을 중심으로 이루어져 왔다. 즉, 지상파 3사가 컨소시엄을 구성하여 일괄적으로 구매하거나, 지상파 중 1개 채널에서 중계권을 구매한 후, 다른 채널에 판매하는 형식으로 진행되었다.

하지만, 통신서비스가 고도화되며, OTT 이용이 증가함에 따라 OTT를 통해 방송 콘텐츠를 시청하는 경향이 늘어났고 이에 따라 스포츠 중계권 유통구조도 변화하였다. 이에 따라 보편적 시청권 논의 또한 방향도 달라지고 있다.

OTT 사업자가 국민관심행사의 온라인 중계권 입찰 경쟁에 뛰어들면서 중계권료 인상 가능성에 대한 우려와 무료 보편적 시청권에 대한 우려가 발생하고 있다.

즉, OTT가 이용자들의 주 이용 플랫폼으로 자리매김하면서 보편적 시청권 제도에 대한 새로운 접근이 필요함을 시사하고 있다.

특히, 최근 OTT 플랫폼이 스포츠 중계권 협상력의 우위를 선점하며, 국민관심행사에 대한 온라인 중계를 독점하는 경향을 보이고 있기 때문에 OTT 플랫폼의 중계권 보유 현황을 알아볼 필요가 있다.

〈표 4-1〉 국내 OTT 사업자의 스포츠 중계권 보유현황

| 구분 | OTT 사업자명 | 종목 | 스포츠 중계권 |
|--------------|----------|----|------------------------------|
| 전체 독점 | 쿠광플레이 | 축구 | 쿠광플레이 시리즈: 팀 K리그 vs 토트넘 홋스퍼 |
| | | | 쿠광플레이 시리즈: 토트넘 홋스퍼 vs 세비야 FC |
| | | | 쿠광플레이 시리즈: 팀 K리그 vs AT.마드리드 |
| | | 배구 | 2022 FIVB 세계배구선수권대회 |
| OTT (디지털) | 쿠광플레이 | 축구 | 2022년 카타르 월드컵 최종예선 7차전, 8차전 |

| 구분 | OTT 사업자명 | 종목 | 스포츠 중계권 | |
|---------|-------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 독점 | | | 대한민국 축구 대표팀 친선경기 (대한민국vs브라질, 대한민국vs칠레, 대한민국vs파라과이, 대한민국vs이집트) | |
| | | | 독일 DFB 포칼(독일 축구협회 주관 대회) | |
| | | | MLS(Major League Soccer, 미국 프로축구 리그) | |
| | | | 유럽 명문팀(리버풀, 토트넘, PSG, PSV 등) 프리시즌 경기 | |
| | | | 2024-2025 시즌 BUNDESLIGA(독일 프로축구 리그) | |
| | | | 2023-2024 LaLiga(스페인 프로축구 리그) | |
| | | | 2026 북중미 월드컵 아시아 지역 예선전 | |
| | | | AFC U-23 아시안컵 예선전 | |
| | | | AFC 주관 경기 | |
| | | | 미식축구 | NFL(National Football League) |
| | | 배구 | 2022 VNL(Volleyball Nations League) | |
| | | 아이스하키 | NHL(National Hockey League/북미 아이스하키 리그) | |
| | | 테니스 | 2022 DAVIS CUP(남자 테니스 국가 대항 토너먼트) | |
| | 티빙 | | 축구 | 2022 AFC U-23 아시안컵 |
| | | | | 2022 AFC 여자아시안컵 |
| | | | | 2022 AFC 챔피언스 리그 |
| | | | | 2022-2023 시즌 BUNDESLIGA(독일 프로축구 리그) |
| | | | 테니스 | 2022 호주 오픈 테니스 대회 |
| | | | | 2022 프랑스 오픈 테니스 대회 |
| | | | 격투기 | UFC(Ultimate Fighting Championship/이종 종합격투기) |
| | 복싱 | World Boxing Super Match | | |
| 스포티비 나우 | 축구 | 2022-2023 Premier League(잉글랜드 프로축구 리그) | | |

| 구분 | OTT 사업자명 | 종목 | 스포츠 중계권 |
|-----------------|-------------|----------------|--------------------------------------|
| | | | 2022-2023 LaLiga(스페인 프로축구 리그) |
| | | | 2022-2023 Serie A(이탈리아 프로축구 리그) |
| | | | 2022-2023 UEFA Champions League |
| | | | 2022-2023 UEFA Nations League |
| | | | 2023-2024 사우디아라비아 프로리그 |
| | | 농구 | NBA(National Basketball Association) |
| | | 복싱 | 프로복싱 |
| OTT 공동 중계 | 아프리카TV | 올림픽 | 2022 베이징 동계올림픽 |
| | 웨이브 | | |
| | 티빙 | 축구 | 2022년 카타르 월드컵 최종예선 9차전, 10차전 |
| | 쿠광플레이 | | |
| | 스포티비 나우 | 아시안 게임 | 2023 항저우 아시안게임 |
| | 아프리카TV | | |
| | 아프리카TV | 축구 | K리그(국내 프로축구 리그) |
| | 쿠광플레이 | | |
| | 스포티비 나우 | 축구 | 2022 EAFF E-1 Championship(동아시안컵 축구) |
| | 아프리카TV | | |
| | 웨이브 | 야구 | KBO 리그(국내 프로야구) |
| | 아프리카TV | | |
| | 스포티비 나우 | 야구 | MLB(Major League Baseball) |
| | 애플TV+ | | |
| | 아프리카TV | 배구 | 2022 KOVO컵 프로배구대회 |
| | 스포티비 나우 | 농구 | KBL(Korean Basketball League) |
| 스포티비 나우 | 격투기 | Road FC(종합격투기) | |
| 아프리카TV | | | |

출처: 김호정·노희윤(2022) <OTT 사업자의 스포츠 중계권 거래 시장 진입에 따른 미디어 경쟁 구도 변화>. 진천: 정보통신정책연구원.기반으로 일부 수정

1. 쿠팡플레이

쿠팡플레이는 남성 가입자 유치와 와우 멤버십을 통한 이용자 락인현상을 유도하고자 2021년 3월 스포츠 중계권 확보에 합류했다. 2021년 9월, 내셔널 풋볼 리그 중계를 시작으로 하여 2022년 월드컵 아시아 지역 최종 예선을 생중계하면서 스포츠 중계에 집중하기 시작했다.

쿠팡플레이는 도쿄올림픽의 온라인 단독 중계권 확보를 시도한 바 있으며 EPL 등 국민적 관심이 큰 스포츠 중계로 OTT 이용자 수를 늘려가고 있다. 쿠팡은 '쿠팡플레이'를 통해 도쿄올림픽 온라인 단독 중계권을 확보하기 위해 지상파 3사와 협상을 진행했으나, '보편적 시청권' 논란이 일면서 최종 단계에서 철회 의사를 밝혔다.²³⁾ 월 4,990원을 내는 로켓배송 와우 서비스 회원에 한 해 무료로 제공하는 '쿠팡플레이'를 통해서만 온라인 올림픽 중계를 할 경우, 현행 제도상 OTT는 보편적 시청권의 적용을 받지 않으므로, 보편적 시청권 보장 측면에서 논란이 될 수 있다. 쿠팡은 손흥민 소속 축구팀인 '토트넘 홋스퍼 FC'를 초청해 쿠팡플레이 시리즈 1차, 2차 경기를 쿠팡플레이에서 단독으로 중계했다. 또한 '23년부터 '25년까지 K리그 온라인 독점 중계권도 확보했으며, 카타르 월드컵 축구대표팀 다큐멘터리 콘텐츠도 제작했다. 이에 더해, '23년-'24년 시즌부터 5년간 스페인 라리가 독점 중계권을 확보하는 등 스포츠 콘텐츠에 대한 집중 투자를 확대하여 경쟁력을 확보하고 있다.

쿠팡플레이가 전체 독점을 하는 스포츠 중계권 현황은 축구 종목에서는 ①팀 K리그 vs 토트넘 홋스퍼, ②토트넘 홋스퍼 vs 세비야 FC, ③팀 K리그 vs AT 마드리드, 배구종목에서는 2022 FIVB 세계배구선수권대회가 있다. 디지털 독점, 즉 OTT 독점을 하는 종목은 축구, 미식축구, 배구, 아이스하키, 테니스 등이다. 축구는 2022년 카타르 월드컵 최종예선 7차전, 8차전, 대한민국 축구 대표팀 친선경기, 독일

23) 협상 과정에서 제기된 단독 온라인 중계권료인 400억~500억 원은 기존 지상파 3사가 비독점 온라인 재판매로 거둔 수익의 4배에 달하는 역대 최고 금액 수준을 지불할 의사를 밝힌 것으로 알려졌다(강경주, 2021. 7. 15).

DFB(독일축구연맹) 포칼, MLS(Major League Soccer, 미국 프로축구 리그), 유럽 명문팀(리버풀, 토트넘, PSG, PSV 등) 프리시즌 경기, 2024~2025시즌 BUNDESLIGA(독일 프로축구 리그), 2023~2024 LaLiga(스페인 프로축구 리그), 2026 북중미 월드컵 아시아 지역 예선전, AFC U-23 아시안컵 예선전, AFC 주관 경기 등이다. 미식 축구는 NFL(National Football League), 배구는 2022 VNL(Volleyball Nations League), 아이스하키는 NHL(National Hockey League/북미 아이스하키 리그), 테니스는 2022 DAVIS CUP(남자 테니스 국가 대항 토너먼트)이다.

2. 티빙

티빙은 '22년 AFC 여자 아시안컵, '22년 카타르 월드컵 아시아 최종예선 중계권을 확보한 데 이어, 독일 분데스리가 중계권 스포츠 콘텐츠 및 중계권을 지속적으로 발굴해 나가고 있다. 축구 외에도 UFC(종합격투기대회), 프랑스오픈(롤랑가로스), 호주 오픈 테니스 대회의 OTT 독점 중계권을 확보하는 등 다양한 장르의 스포츠 중계권을 확보하고 있다. 또한, '23~'24시즌 독일 분데스리가 경기 독점 중계권을 확보하여 주요 경기 중계를 할 예정이며 OTT 플랫폼에서 스포츠 콘텐츠가 경쟁력으로 떠오르면서 스포츠 콘텐츠에 대한 투자를 확대하고 있다.

티빙은 전제적으로 독점하고 있는 경우는 없지만 축구, 테니스, 격투기, 복싱에서 OTT 독점으로 계약한 경우가 있다. 축구는 2022 AFC U-23 아시안컵, 2022 AFC 여자 아시안컵, 2022 AFC 챔피언스 리그, 2022~2023시즌 BUNDESLIGA(독일 프로축구 리그), 테니스는 2022 호주 오픈 테니스대회, 2022 프랑스 오픈 테니스대회, 격투기는 UFC(Ultimate Fighting Championship/이종 종합격투기), 복싱은 World Boxing Super Match 경기이다.

3. 스포티비 나우

스포티비 나우는 '22년 항저우 아시안게임 중계를 진행했으며, 잉글랜드 프로축구 프리미어리그(EPL), 이탈리아 프로축구 세리에A, 유럽축구 연맹(UEFA) 챔피언스리그(UCL) 등의 국내 독점 중계권을 확보했다. 스포티비 나우는 '22년 항저우 아시안게임 경기 중계와 VOD를 무료로 제공하였으며, 메달리스트 인터뷰를 전하는 독점 콘텐츠 '항저우 NOW'도 함께 제공했다. 또한, 스포티비 나우는 잉글랜드 프리미어리그(EPL), 이탈리아 세리에A, 유럽축구연맹 챔피언스리그와 같은 축구를 비롯해, 미국 프로농구(NBA), 미국 프로야구(NLB) 등 다양한 스포츠 중계권 확보를 통해 폭넓은 스포츠 콘텐츠를 제공하고 있다.

스포티비 나우 또한 전체 독점으로 보유하고 있는 경기는 없고 축구, 농구, 복싱 경기에서 OTT 독점으로 중계권을 보유하고 있다. 축구는 2022~2023 Premier League(잉글랜드 프로축구 리그), 2022~2023 LaLiga(스페인 프로축구 리그), 2022~2023 Serie A(이탈리아 프로축구 리그), 2022~2023 UEFA Champions League, 2022~2023 UEFA Nations League, 2023~2024 사우디아라비아 프로리그, 농구는 NBA(National Basketball Association), 복싱은 프로복싱 경기권을 확보하고 있다.

4. 웨이브

웨이브는 모기업인 지상파가 오랜 기간 스포츠 중계를 해온 만큼 스포츠 중계를 플랫폼 출시 초기부터 적극적으로 해온 편이라고 할 수 있다. 웨이브는 2020년 도쿄올림픽 중계권을 확보하고 생중계하는 서비스를 진행했으며, 2022년 카타르 월드컵 당시 지상파 3사에서 중계하는 월드컵 축구 경기를 생중계했다. 그 외에, 웨이브는 지상파방송 3사와 송출계약을 통해 이용자들의 관심이 집중되는 '23년 세계야구 클래식(WBC) 대회'의 주요 경기를 중계했다. 전체 독점이나, OTT 독점을 보유하고 있지는 않지만, 다른 OTT와 공동으로 중계를 한 경험이 있다. 2022 베이징 동계올림픽, KBO 리그(Korea Baseball Organization League/국내 프로야구) 경기이다.

5. 항저우 아시안게임

'22년 항저우 아시안게임의 중계권은 지상파 3사와 TV조선이 확보했으며, 중계권의 일부 권리를 OTT와 플랫폼 사에 재판매하여 아프리카TV, 스포티비 나우가 OTT 중에서 중계권을 확보했다. 항저우 아시안게임의 중계권을 확보한 지상파 3사와 TV조선, OTT 플랫폼 모두 인기 종목을 동시 중계하면서 '겹치기 편성'에 대한 시청자들의 불만이 제기되었다. 특히, 축구 경기가 진행되는 동 시간대에 열린 남자 높이뛰기 결승전은 축구 경기 시작과 함께 화면이 전환되어, 은메달을 딴 이상혁 선수의 경기를 부분적으로만 접할 수 있었다.

제3절 디지털 중계권 개념 적용 논의

OTT, 에이전시 등 「방송법」 미적용 사업자가 중계권을 확보하는 것에 대비하여, '중계권자' 개념을 구체화하는 것과 차별 없이 제공하도록 하는 의무 부여에 대한 검토가 필요하다. 물론, 현행 「방송법」 상 중계권을 확보한 자가 국민관심행사를 중계하기 위해서는 방송 수단을 확보해야 하므로, 현재는 방송을 통한 국민관심행사 접근에 큰 문제는 없는 상황이다. 노창희·이수연·윤금남·유지윤(2021)의 연구에서는 이와 같은 문제점을 보완하기 위해 중계권자 개념을 신설하는 개정안을 아래 <표 4-2>와 같이 제시한 바 있다. <표 4-2>와 같은 개선안을 제시한 이유는 실질적으로 많은 이용자가 OTT 등 온라인 기반 매체를 통해 국민관심행사에 접근하고 있어 OTT 사업자를 방송법에 포함하는 방안에 대한 타당성 및 실효성에 대해서도 검토가 필요하다고 판단했기 때문이다.

<표 4-2> 보편적 시청권 정의 추가 관련 방송법 개정(안)

| 현행 | 개정안 |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의) <신설> | 제2조(정의) 28. “중계권자”란 국민관심행사등에 대한 중계권을 취득한 자를 말한다. |
| <신설> | 29. “온라인 동영상 서비스”란 「전기통신사업법」 제2조의12의2에 따른 사업자로써 비디오물 등 동영상 콘텐츠를 제공하는 부가통신역무를 말한다. |

출처: 노창희·이수연·윤금남·천혜선 (2022). <디지털 대전환 환경에서 보편적 시청권에 대한 국민인식 조사 연구>. 과천: 방송통신위원회.

한편, 현재 방송환경을 고려하여 온라인 플랫폼에 대해서도 보편적 시청권이 보장될 수 있도록 중계권을 확보한 사업자가 여러 방송 수단을 선택함에 있어 온라인 플랫폼을 포함하도록 하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 노창희·이수연·윤금남·천혜선(2022) 연구진이 실시한 전문가 조사 결과 중계권자와 유사한 개념을 신설하는 것에는 동의 하나, 중계권자와 방송법 제76조제3항에서 말하는 중계방송권자가 동일한 개념인지 등에 대한 판단이 필요하며, 방송법에서 전기통신사업법상 부가통신사업자의 지위에 있는 OTT를 규율 대상으로 삼는 것이 적절한지의 여부는 또 다른 신중한 판단이 필요하다는 의견과 방송법 정의 규정에 전기통신사업법에 이미 규정되어 있는 온라인 동영상 서비스 개념을 재차 정의 내릴 필요는 없다고 생각한다는 의견이 있었다. 보편적 시청권 보장을 위해 OTT를 중계방송권 거래에 포함시키게 되면 공정한 방식에 따라 합리적인 가격에 차별받지 않고 중계방송권을 제공받을 수 있어서 거래가 촉진될 수 있고, 이를 통해 궁극적으로 보편적 시청권 보장에도 도움이 된다는 의견도 존재했다.

제4절 디지털 중계권 관련 전문가 의견

1. 미디어 환경변화에 따른 ‘디지털 중계권’ 제도 도입의 필요성

본 연구에서는 미디어 환경변화에 따른 디지털 중계권 관련 제도 도입이 필요하다고 생각하는지에 대해 전문가들에게 문의했다. 그 이유는 무엇인지에 대해 전문가들은 다음과 같이 응답했다.

전문가 A는 다음과 같은 의견을 피력했다. 최근 OTT 등 신유형의 유사 방송서비스가 스포츠 콘텐츠를 서비스 차별화를 통한 경쟁력 확보 수단으로 적극 활용하고 있는 가운데 지상파방송 등 레거시 미디어만을 고려한 현재의 국민관심행사 등 방송중계권 관련 국민의 보편적 시청권 제도의 개선은 분명 필요하다고 보인다. 스포츠 경기 시청 채널 확대로 국내 시청자층이 협소하여 실시간 시청이 사실상 불가능했던 스포츠 경기의 소비가 가능해졌다는 긍정적 변화에도 불구하고 국민적 관심이 매우 큰 일부 스포츠 경기의 방송중계권 확보 경쟁 심화로 중계권료 규모가 크게 확대되면서 이용자 비용 부담이 가중되거나 해당 스포츠 경기를 실시간 중계하는 서비스 미가입자의 경우 해당 스포츠 경기를 소비할 수 있는 기회가 박탈되는 등의 역기능도 발생했다.

전문가 A는 이와 같은 상황을 고려할 때 기존 방송 중계권을 디지털 중계권 개념으로 확대하고 스포츠 경기에 대한 국민의 보편적 접근권을 포괄적으로 보장하기 위해 방송법 개정, OTT 등 온라인 동영상 서비스의 법적 지위를 규정하려는 시도가 지속되는 제도 개선의 목적 및 취지에 대해서도 동의한다. 이 외에도 끊임이 없는 실시간 송출이 중요한 스포츠 경기의 특성과 QoS(quality of service: 이하 QoS)가 보장되지 않는 온라인 네트워크를 통해 콘텐츠를 전송하는 OTT의 특성을 고려할 때, 스포츠 중계 중 네트워크 연결 오류나 속도 및 화질 저하 등이 빈번하게 발생하는 것도 문제라고 언급했다.

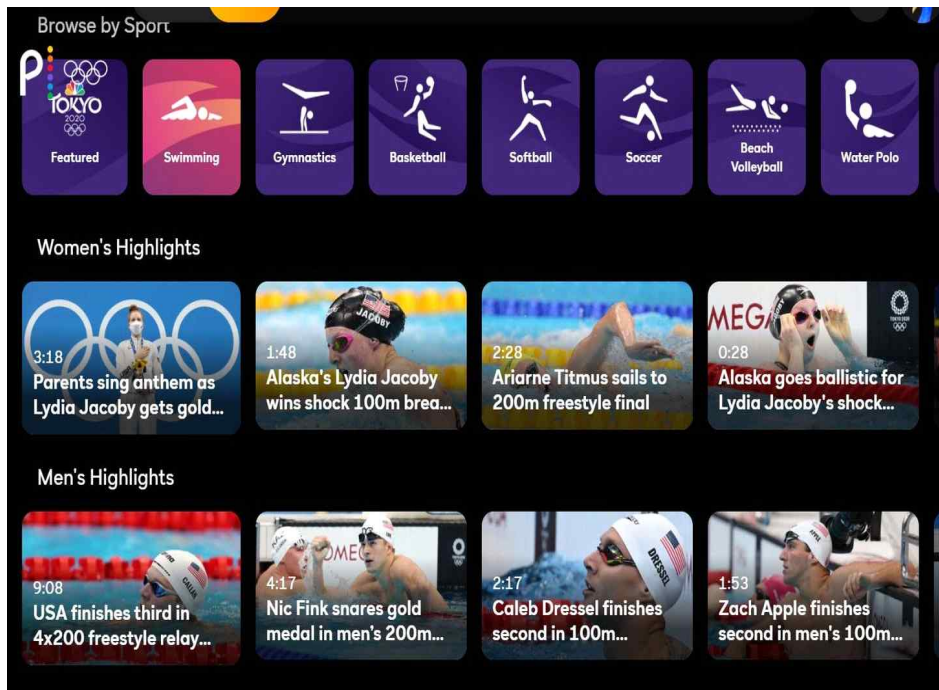
디지털 중계권 관련 제도 개선을 통해 국민관심행사 등 디지털 중계권을 독점적으로 보유하며 실시간으로 스포츠 경기를 중계하는 OTT 등 사업자에 대해서도 (방송법상 규율 대상이 아니라고 하더라도) 안정적인 스포츠 프로그램의 전송(재생 화질, 버퍼링 등 문제 해결)을 위한 서비스 안정성을 확보하도록 하는 등 디지털 중계권을 확보한 자로 하여금 국민관심행사 등을 시청하려는 이용자에게 최소한의 시청권을 보장할 수 있는 정책을 마련하도록 유도할 필요가 있다는 의견을 피력했다.

전문가 B는 제도 도입 필요성에 비해 입법과정에서 논란이 더 클 것으로 예상했다. 즉, 제도와(법제화) 단계에서 고려해야 할 요소가 많고 이해당사자 간의 이견이 존재하여 입법과정이 쉽지 않을 것으로 판단했다.

전문가 C는 다음과 같이 판단했다. 현행 방송 법제는 보편적 시청권 적용 대상인 국민관심행사의 범위를 방송법상의 방송사업자와 이를 준용하는 IPTV법상의 IPTV 제공사업자에 한정하고 있으나, 방송 법제의 적용 범위 밖에 있는 온라인 동영상 미디어 사업자의 주요 스포츠 행사에 대한 배타적 중계 사례가 증가하고 일반 대중의 시청행태도 변화하는 현실을 고려할 때, 보편적 시청권 적용 대상을 온라인 동영상 미디어 사업자에게도 확대할 필요가 있다고 생각한다. 다만, 이 용어를 '디지털 중계권'이라고 하게 되면 마치 온라인 동영상 미디어 사업자와의 중계권 확보 경쟁에서 뒤쳐진 기존 방송사업자의 기득권 보장 제도로 보일 수 있으므로, 국민의 보편적 시청권을 디지털 환경에서도 보장한다는 의미에서 '보편적 디지털 시청권'으로 부르는 게 타당하다고 생각한다.

전문가 D는 다음과 같이 판단했다. 디지털 미디어는 이전까지 TV 이외의 매체인 PC/Mobile에서 서비스되는 것으로 인식되었으나, TV에 인터넷이 연결된 Connected TV의 보급이 증가하면서 TV의 디지털화가 급격히 이루어지는 상황이다. 따라서, 디지털 중계권은 이전처럼 TV 이외의 시청환경을 전제로 분리하여 살피는 것은 현재 상황을 명확하게 반영하지 못한다는 입장을 전문가 D는 피력했다.

[그림 4-1] Peacock 시청 증가



더구나 실시간 방송은 중계하는 종목만을 시청할 수 있지만 디지털 서비스는 중계하지 않는 종목과 경기를 손쉽게 서비스할 수 있어 비싼 중계권을 실시간 방송으로만 소비하지 않고, 다양한 종목을 오랫동안 서비스할 수 있는 특징이 있다. 2020 도쿄올림픽을 중계한 미국 NBC(National Broadcasting Co: 이하 NBC)는 실시간 중계 시청률은 다소 감소했지만, Peacock에 가입한 시청자가 증가한 것으로 나타났다.

결론적으로 현재 설정된 '디지털 서비스'는 디바이스와 네트워크, 플랫폼을 넘나들며 서비스와 시청이 가능한 상황이기 때문에 이전의 구분법과 다른 새로운 체계가 필요할 것으로 판단한다는 것이 전문가 D의 입장이었다.

2. 디지털 중계권 보장을 위한 법 개정 필요성

전문가 A는 방송미디어 시장의 경쟁 구도가 역동적으로 변화하고 있는 가운데 스포츠 경기에 대한 디지털 중계권 관련 법 개정을 통해 OTT를 일부 스포츠 경기에 대한 보편적 접근권을 보장해야 하는 의무 대상으로 포함하는 시도는 성급할 수 있다고 판단했다. 향후 빠르게 시장 점유율을 확대해가고 있는 FAST 사업자와 같은 새로운 유형의 사업자가 국민관심행사 등 스포츠 중계권을 독점적으로 보유하게 될 가능성을 고려하면, OTT를 방송법상 중계권자 혹은 다른 형태로 보편적 접근권의 보장 의무를 부여하기 위해 방송법 개정을 시도하는 경우 추후 새롭게 등장하는 신유형 유사 방송서비스 사업자를 방송법상 중계권자로 포섭하지 못하게 되는 상황 등 더 큰 혼란이 생길 수 있기 때문이다.

이에 현시점에서는 법 개정을 통해 보호되는 공익과 그로 인해 제한되는 기본권 침해 사이에 현저한 불균형이 존재하는지, 규제적 입법이 연관 시장에 어떠한 경제적·사회적 영향을 미칠 것인지 등 법 개정의 실익을 종합적으로 따져볼 필요가 있다. 설사 OTT 등이 국민관심행사 등에 대한 디지털 중계권을 독점하더라도, 보다 많은 수익을 창출하기 위해서 또는 국회·여론 등의 압박 때문에 사실상 지상파, 유료방송 등에 중계권을 재판매하게 될 가능성이 높은 것으로 보인다고 판단한다.

이에 따라 가시청가구(국민 전체가구 수의 90%, 75%)를 확보한다면 보편적 접근권에 대한 문제가 발생하지 않아 법률 개정해야만 하는 필요성/실익이 크지 않을 수 있다.

또한 OTT를 스포츠 경기에 대한 보편적 시청권을 보장해야 하는 의무가 부과된 자로 규정하기 위해 법 개정을 시도하는 것은 시장 논리의 차원에서 사적자치의 원칙을 위반하여 스포츠 경기의 디지털 중계권의 자유로운 시장거래를 저해할 뿐만 아니라 스포츠 경기의 디지털 중계권을 확보하려는 일부 사업자들의 사업 기회를 박탈할 가능성이 존재한다는 것이 전문가 A의 의견이었다. 보편적 접근권이 보장되어야 할 국민관심행사 등 범위 등 추가 논의가 필요한 쟁점을 발굴하고 그에 대한 사회적 합

의를 도출하는 논의가 선행되어야 할 것으로 판단한다는 의견도 밝혔다.

전문가 B는 중계권 보장을 위한 법 개정은 신중히 해야 한다고 판단했다. 현재 전기통신사업법상 부가통신사업자의 지위에 있는 OTT를 방송법에 포함하여 규율 대상으로 삼는 것은 방송 및 방송사업자의 정의를 재규정하는 사안이기 때문이다. OTT의 영향력이 커지고 있는 것은 분명하지만 OTT 콘텐츠가 방송콘텐츠의 대체재인지는 불명확하다. 이를 입증하려면 주목할 만한 코드 커팅이 진행되어야 하나, 아직 한국 방송시장은 그러한 증거가 충분치 않다. 저가의 유료방송 수신료, 통신서비스와 결합 등으로 유료방송 가구 가입률이 90%를 수년간 유지하고 있다. 또한 OTT 사업자가 올림픽 등 주요 경기를 독점 계약하고 이를 지상파나 유료방송 사업자에게 재판매하지 않고 자사의 특정 가입자에게 한정해서 서비스한다는 가정은 재판매를 통한 구매비용 절감, 여론 등을 고려할 때 현실적으로 성립하기 어렵다.

따라서 방송법에 OTT를 방송사업자로 포괄하는 방안은 보편적 시청권 사안 하나만으로 판단하기에는 적절하지 않다. OTT를 '중계권자'라는 개념으로 방송법에 포괄하려면 중계권자를 새로운 유형의 방송사업으로 정의하고 이에 따라 방송사업자 정의가 필요할 것으로 판단된다고 전문가 B는 밝혔다.

전문가 C는 다음과 같이 판단했다. 현행 방송 법제에서는 온라인 동영상 미디어 사업자가 규율 대상이 되지 않기 때문에 이를 규율 대상으로 하기 위한 법 개정은 필요하다. 보편적 시청권을 보편적 디지털 시청권으로 확대하게 되면 온라인 동영상 미디어 사업자를 확대된 미디어 법제의 규율 대상으로 하는 중요한 근거 중 하나가 될 수 있다.

전문가 D는 법 개정이 필요하다고 판단했다. 현재의 중계권 관련 규정은 지금의 미디어 환경과는 다른 환경에서 만들어진 규정이기 때문에 현재의 변화된 방송환경을 반영하지 못한다. 따라서 이에 대한 논의와 연구가 필요하다고 전문가 D는 지적했다.

3. 「방송법」 개정 없이 인터넷을 통한 보편적 시청권 제공 방안 여부

전문가 A는 다음과 같은 입장을 피력했다. 강한 공적 책무 이행 의무를 부여받은 공영방송이 일종의 제도적 특례로서 보편적 시청권 제도를 이용하여 이를 상업적 재원을 창출하기 위한 수단으로 삼도록 내버려두기보다 홈페이지, OTT 등 공영방송이 보유하고 있는 다양한 창구를 통해 비인기 종목 등 타 플랫폼에서 시청하기 어려운 여러 종목의 다양한 스포츠 경기를 동시에, 실시간으로 중계할 수 있도록 함으로써 실질적으로 보편적 시청권을 구현할 수 있는 정책적 기반을 조성해야 한다는 것이 전문가 A의 입장이었다.

또한, 스포츠 경기가 갖는 공적 가치를 고려하여 동·하계 올림픽, 월드컵 등 국민적 관심이 매우 큰 체육 경기대회와 국가적 차원의 주요 행사를 최소화하여 해당 스포츠 경기에 대해서는 현재의 보편적 시청권 제도를 유지하더라도, 그 외 국민적 관심이 큰 체육 경기대회와 국가적 차원의 주요 행사를 OTT 등에서 중계하는 경우 경제적 여력이 부족한 이용자들이 해당 콘텐츠에 접근할 수 있도록 쿠폰을 지급하거나 무료 또는 합리적인 가격으로 콘텐츠를 제공하도록 정책적으로 유도해야 한다고 전문가 A는 지적했다.

전문가 B는 다음과 같은 입장을 피력했다. 「방송법」 정의에 따르면 시청자란 “기획·편성 또는 제작한 방송프로그램을 전기통신설비에 의하여 송신하는 공중(개별 계약에 의한 수신자를 포함)”이다. 현재 「방송법」은 시청자에게 법에서 정의하고 있는 다양한 유형의 방송사업자(지상파, 유료방송 등)를 통해 보편적 시청권을 보장하고 있다. 방송법에서 정의한 방송사업자 이외의 부가통신사업자(OTT)에 보편적 시청권 제공을 위한 방안 모색이 왜 필요한지에 대해 타당성이 설명되어야 한다. 특히 전반적인 방송프로그램 시청률 저하 경향을 감안할 때 현재 방송법의 보편적 시청권이 정의하고 있는 “국민적 관심이 매우 큰 체육 경기대회 그 밖의 주요 행사 등”을 얼마나 많은 국민들이 원하고 있는지도 의문이며 원하는 국민의 비율이 감소하고 있는 것은 아닌지, 즉, 보편적 시청권 개념을 앞으로도 유지해야 하는지에

대한 검토도 필요하다고 전문가 B는 밝혔다.²⁴⁾

전문가 C는 다음과 같이 판단했다. 법 개정이 없이 가능한 방안은 정부의 '디지털 권리장전'에 근거²⁵⁾하여 정부가 주요 스포츠 행사에 대한 배타적 중계권을 확보한 온라인 동영상 서비스 사업자에 대하여 시청자의 공정한 접근을 보장하도록 하는 원칙을 담은 가이드라인을 제공하고, 해당 사업자 또는 해당 사업자가 속한 사업자 단체 등 자율기구가 별도의 자율 협약을 정하여 시행하도록 할 수 있다. 현행 법제상 온라인 동영상 서비스 사업자는 전기통신사업법상 부가통신사업자에 해당하므로, 현재 개정 작업이 진행 중인 자율규제 근거 조항²⁶⁾이 국회를 통과하면, 이 규정에 따라 이러한 자율규제 방안이 시행될 수 있다는 전문가 C의 의견이었다.

24) 런던올림픽이나 리우올림픽 가구시청률은 30%대였다.

25) 다만, 구체적으로 어떤 조항에 근거하여 보편적 디지털 시청권 보장을 권고할 수 있을지는 법적 검토가 필요하다.

26) 전기통신사업법 개정안 제22조의11

[그림 4-2] 디지털 권리장전의 정의와 목적



디지털 권리장전

디지털공동번영사회의 가치와 원칙에 관한 헌장

정의 새로운 디지털 질서 정립의 기본방향을 담은 헌장

목적 디지털 심화 시대 국가적 차원의 원칙과 기준을 제시하고 글로벌을 리드할 수 있는 보편적 디지털 질서 규범의 기본방향 마련

1. 자유와 권리 보장

- 디지털 접근의 보장
- 개인정보 접근·통제
- 디지털 표현의 자유
- 디지털 대체수단 요구
- 디지털 다양성 존중
- 디지털 근로·휴식 보장

2. 공정한 접근과 기회의 균등

- 공정경쟁의 촉진
- 디지털 자산의 보호
- 디지털 리터러시 향상
- 데이터 접근 보장
- 사회 안전망 강화

3. 안전과 신뢰의 확보

- 디지털 기술의 윤리적 개발과 사용
- 디지털 위험 대응
- 디지털 프라이버시 보호
- 안전한 디지털 환경 조성
- 아동·청소년의 보호

4. 디지털 혁신의 촉진

- 디지털 혁신활동의 자유
- 디지털 규제 개선
- 디지털 혁신 지원
- 디지털 전환에 따른 갈등 조정

5. 인류 후생의 증진

- 지속가능한 디지털 사회
- 국가 간 디지털 격차 해소
- 디지털 국제규범 등을 위한 협력



출처: 과학기술정보통신부(2023. 9. 25)

전문가 D는 다음과 같은 의견을 피력했다. 법 개정 없이는 어렵다는 것이 전문가 D의 입장이었다. 중계권을 구매하는 비용이 상당한 상황에서 사업자가 보편적 시청권을 아무런 대가 없이 제공하기란 어려울 것이다. 더구나 디지털로 생중계되는 경기에 대체 광고를 통해 수익을 얻는 것으로 디지털 중계권을 구매했지만, 디지털 대체 광고에 대한 인기가 그다지 많지 않은 상황과 TV 생중계를 중심으로 TV 채널이 확장되는 상황에서 디지털을 통한 서비스에 보편적 시청권의 개념을 적용하는 것이 가능할지는 의문이라는 것이 전문가 D의 입장이었다. 다만, 구매를 통해 시청하는 사람들이 다양한 종목의 중계를 시청할 방법 등 다른 접근이 필요하다고 생각한다. 전문가 D는 밝혔다.

제5장 결론 및 제언

제1절 가시청 가구수 관련

본 연구에서는 보편적 시청권 금지행위와 관련된 중요한 사안임에도 불구하고 현재까지 별다른 개선 방향이 논의되어 오지 않은 가시청 가구수 관련된 문제점 및 개선 방향을 도출했다. 단기적으로 개선을 논의해야 하는 부분은 '국민 전체 가구수 중 가시청 가수의 계산 기준'과 관련된 부분이다.

본 연구 결과 시급히 개선이 필요한 부분은 '시·군·구'라는 단위를 전국으로 통일하는 것이다. 국내의 경우 대부분의 가구가 유료방송을 통해 국민관심행사를 포함하는 방송을 시청하는 상황이다. 가장 촘촘한 지역 단위로 구분되어 있는 케이블 TV SO의 경우에도 시·군·구의 기준이 통일된 형태로 적용되지 못하고 있는 등 시·군·구의 기준이 크게 의미를 가진 기준으로 적용되지 못하고 있다. 이를 고려하면 현실적으로 본 연구에서 제안한 것과 같이 전국을 기준으로 가구수 가시청 가구수 산정 기준을 통일하여 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 유료방송 중 가입 가구가 가장 높은 매체인 IPTV의 경우 전국 단위 매체이고 글로벌을 단위로 하는 OTT를 통한 동영상 시청이 보편화되어 있기 때문에 시·군·구 단위로 지역을 설정하는 것은 많은 한계를 수반할 수밖에 없다고 판단된다.

다음으로 고려해야 할 것은 통계 집계와 관련된 부분이다. 현재 <방송 매체 이용행태조사> 외에 신뢰할 수 있는 근거자료를 찾기 어려운 가운데 유료방송 사업자들이 제출하고 과기부에서 공표하는 유료방송 통계가 유일무이한 커버리지 관련 자료로 활용되고 있다. 물론, 직접 수신율, 중복 가입자 등은 국가 승인 통계인 <방송 매체 이용행태조사>를 활용하고 있지만 관련 자료 확보에 분명한 한계가 존재하는 상황이다. 이를 고려 시 향후 신뢰성 있는 통계를 확보하거나 현재의 한계를

보완할 방안에 대한 고민이 필요하다고 판단된다.

관련된 부분으로 자료를 제출하는 사업자의 입증책임을 물을 수 있는 방안 마련이 필요하다. 아직까지 문제로 부각된 사례를 찾기는 어렵지만 커버리지 등에서 이견이 있는 사업자가 유료방송 가입자 통계만을 근거로 커버리지를 주장할 경우 문제가 발생할 수 있다. 또한, 이미 중계권을 취득했고, 자료 제출 절차를 밟았지만 시청자 입장에서 커버리지에 대한 문제를 제기할 경우 이에 대해 검증할 수 있는 현실적인 방안을 찾기 어려운 상황이다. 자료 제출 및 사업자의 입증책임과 관련된 제도적 보완이 필요하다.

중·장기적으로 단위를 가구수 외에 이용자 단위도 포섭할 수 있는 방안 마련이 필요하다. OTT의 보편화로 인해 현실적으로 현재의 동영상 환경은 개인화되어 있다. 현실적인 어려움이 존재하지만, 미디어 환경변화를 고려한 개인 이용행태를 반영할 수 있는 고민이 필요하다고 판단된다.

제2절 디지털 중계권 관련

코로나를 거치면서 디지털 대전환이 가속화되었고, 동영상 이용 환경은 디지털 중심으로 재편되어 가고 있다. 이에 따라 국민관심행사 제도를 운용하는 대표적인 국가 중 하나인 영국에서도 디지털 중계권 도입 관련 필요성을 검토하고 있는 상황이다(DCMS, 2022).

국내의 경우 아직까지 미디어 통합법제에 대한 논의가 진행 중인 상황에서 보편적 시청권 제도에 디지털 중계권 제도 도입을 논의하는 것은 시기상조일 수 있다. 하지만 현재의 미디어 환경과 역학 변화를 감안한다면 디지털 중계권 도입에 대한 검토는 필요하며, 그러한 검토를 바탕으로 향후 추진될 미디어 통합법제 마련 시 반영될 수 있는 제도적 개선 방향 제시가 필요해 보인다.

디지털 중계권과 관련하여 단기적으로는 법제도 개선방안 도출과 관련된 논의보다는 본 연구에서 접근한 것처럼 디지털 중계권 도입이 왜 필요한지 현실적인 적용 가능성은 있는지 등에 대한 검토가 필요하다. 국내 방송 관련 법·제도를 고려했을 때 디지털 중계권을 현행 「방송법」에 적용하기는 현실적으로 어렵다고 판단된다.

다만, 현재의 미디어 환경을 고려했을 때 제도적인 개선 없이도 국민에게 디지털 시청권을 보장해 줄 수 있는 방안 마련은 필요하다고 판단된다. 중·장기적으로는 국민관심행사를 포함한 전체적인 디지털 환경에서 보편적 접근권을 보장해 줄 수 있는 형태의 방안 마련도 필요하다고 판단된다.

보편적 시청권 관련 제도가 도입된 15년이 흘렀고, 그간 미디어 환경이 크게 변화했다. 본 연구에서는 보편적 시청권 금지행위에 대해 가시청 가구수 중심으로 제도 개선 방향에 대해 살펴보았다. 스포츠 중계권에 관심이 높아지는 상황 속에서 국내와 같이 국민관심행사가 스포츠 이벤트인 국가에서는 관련 제도개선과 그에 따른 국민 복지 향상 방안 마련이 더욱 중요해 질 것이라 판단된다. 그런 측면에서 본 연구의 연구 결과가 방송 제도개선과 국민 복지 향상에 기여할 것이라고 기대한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강경주 (2021. 7. 15). 쿠팡 포기한 '올림픽 온라인 중계권'...네이버 ON 카카오프 OFF.
〈한국경제〉.
- 강준석·황현정·권용재 (2022). <방송법·인터넷방송법 금지행위 및 방송분쟁 조정 제도
개선 방안 연구〉. 과천: 방송통신위원회.
- 과학기술정보통신부 (2023. 5. 17). <2022년 하반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율
공고〉.
- 과학기술정보통신부 (2023. 9. 25). 대한민국이 새로운 디지털 규범질서를 전 세계에
제시합니다. <보도자료〉.
- 과학기술정보통신부 (2023. 11. 15). <2023년 상반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율
공고〉.
- 김광재·이옥기·김선범·김찬아 (2018). <TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제정 및 관련 법령
개선안 연구〉. 과천: 방송통신위원회.
- 김세진·조민행·김민규 (2019). <방송법 금지행위의 중대성 판단기준 구체화 및 관련
매출액 산정방식〉. 과천: 방송통신위원회.
- 김정현·김대근 (2011). 단독독점중계 vs. 공동순차중계 : 방송사 간 스포츠 중계권 경쟁과
보편적 시청권 제도 연구. <한국방송학보〉, 24권 6호, 85-126.
- 김호정·노희윤 (2022). <OTT 사업자의 스포츠 중계권 거래 시장 진입에 따른 미디어 경쟁
구도 변화〉. 진천: 정보통신정책연구원.
- 노창희 (2020). <스트리밍 이후의 플랫폼〉. 서울: 스리체어스.
- 노창희 (2023). 국내 미디어 시장 조망. <'미디어콘텐츠산업융합발전위원회' 발제문〉.
- 노창희·권오상·성지연·전주혜·이수연 (2018). <미디어 환경 변화에 따른 보편적 시청권
개선 방안에 관한 연구〉. 과천: 방송통신위원회.
- 노창희·이찬규·성지연·윤금남·이수연 (2019). <미디어 환경 변화에 따른 국민관심행사
개선에 관한 연구〉. 과천: 방송통신위원회.

- 노창희·이수연·윤금남·유지운 (2021). <국민관심행사의 보편적 시청권 보장 확대 방안 연구>. 과천: 방송통신위원회.
- 노창희·이수연·윤금남·천혜선 (2022). <디지털 대전환 환경에서 보편적 시청권에 대한 국민인식 조사 연구>. 과천: 방송통신위원회.
- 모바일인덱스·마클 (2023). <2023 대한민국 OTT 트렌드 인사이트>.
- 박천일·주정민·하주용·이미나 (2014). <스마트미디어에 대한 보편적 시청권 확대 방안 연구>. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2022). <2022년도 방송시장 경쟁상황 평가>. 과천: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2023). <2022년도 방송사업자 재산상황 공표집>.
- 방송통신위원회·정보통신정책연구원 (2022). <2022년 방송매체 이용행태 조사>.
- 송종현·변상규·김태오·박성순 (2020). <국민관심행사에 대한 편성 및 합리적 중계권 모색을 통한 보편적 시청권 보장 방안 연구>. 과천: 방송통신위원회.
- 염호준·표현덕·서용성 (2017). <재판 중계방송에 관한 연구>. 고양: 사법정책연구원.
- 이성민 (2023). OTT와 미디어 산업의 변화와 전망. <글로벌 OTT 동향분석 보고서>, 4호, 94-104.
- 차성민 (2011). 방송통신융합에 따른 방송법상 금지행위 도입 방안. <법학논총>, 25권, 183-208.
- 황창근 (2011). 방송법상 금지행위 규정 도입에 대한 고찰. <홍익법학>, 11권 1호, 377-402.
- 윤성욱 (2019). 보편적 시청권 제도의 의미와 문제점. <방송문화>, 418호, 156-178
- 이재영·강준석·김경은·권용재 (2019). <유료방송시장 경쟁환경 변화에 따른 공정경쟁 정책 방안 연구>. 정보통신정책연구원·방송통신위원회.
- 임준정·경오·황주연·이인석 (2009). <금지행위 세부유형 등 개선방안 연구>. 진천: 정보통신정책연구원.
- 홍대식·이성엽 (2016). <방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구>. 과천: 방송통신위원회.

해외 문헌

- DCMS (2022). *Up next: The government's vision for the broadcasting sector*.
- Netflix (2023). *FINAL-Q3-23-Shareholder-Letter*.
- Smith, P. (2010). The politics of sports rights: The regulation of television sports rights in the UK. *Convergence 16*(3), 316-333.
- Verhoest, P. (2000). The myth of universal service: hermeneutic considerations and political recommendations. *Media, Culture & Society, 22*(5), 595-610.

기사

- 강주현 (2022. 11. 5.), 아동성착취물 배포, 위장수사로 잡았다..8개월간 사이버성폭력 1694명, 머니투데이, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022111508454945942>
- 곽재훈 (2022. 9. 2.), '제2의 n번방' 사건에 국민의힘·한동훈 나섰지만..., 프레시안, <https://www.pressian.com/pages/articles/2022090216271740508>
- 국제 앰네스티 (2022. 12. 8.), 한국: 확산하는 디지털 성착취물-구글의 실패를 지적하는 생존자들, 보도자료, <https://amnesty.or.kr/49614/>
- 김선애 (2017. 5. 25.), [ISMS④] “ISMS 투자 비용보다 과태료가 더 적다”, 데이터넷
- 뉴시스 (2022. 3. 29.), 경찰청, ‘불법촬영물 추적시스템’ 서울시와 연계 추진, 뉴시스, https://newsis.com/view/?id=NISX20220329_0001811500

[별첨1] 「보편적 시청권 관련 불공정행위 점검 설문조사」 결과

| 현행 | 개정안 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 국민 전체 가구수 및 지역별 가구수는 통계청이 조사한 가구수 통계(추계 포함)를 따른다. | 2. 국민 전체 가구수 및 지역별 가구수는 '방송 매체 이용행태조사'가 따르는 해당 연도 통계청 인구주택총조사 결과를 따른다. |
| 2. 가시청 가구수는 기초자치단체(시, 군, 구) 단위별로 해당 지역 내의 방송 수단별 가시청 가구수를 계산하여 합산하되, 인터넷 멀티미디어 방송의 경우에는 실시간 방송 가입 가구수만을 계산한다. 표본조사 방식을 택할 경우에는 해당 지역 내의 가구 분포를 적절히 반영할 수 있도록 하여야 한다. | 2. 가시청 가구수는 전국의 방송 수단별 가시청 가구수를 계산하여 합산하되, 인터넷 멀티미디어 방송의 경우에는 실시간 방송 가입 가구수만을 계산한다. 표본조사 방식을 택할 경우에는 해당 지역 내의 가구 분포를 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 방송 수단에 중복가입한 경우에는 이를 단수로 계산한다. | 현행 유지 |
| 4. 제3호의 중복가입 가구수는 가장 최근에 실시한 방송통신위원회 주관 「방송 매체 이용행태 조사」 결과의 유료방송(인터넷 멀티미디어 방송을 포함한다) 중복가입 비율을 적용하여 계산한다. | 현행 유지 |
| 5. 제2조와 관련한 가시청 가구수 산정의 기준시점은 입증자료 제출일로 한다. 다만, 사실관계의 변동이 발생하는 경우에는 신고일을 기준으로 한다. | 입증자료 제출일에 대한 구체적인 기준 등을 고시 개선을 통해 추가할 필요가 있는지에 대한 검토 필요 |

[별첨2] 「보편적시청권 관련 불공정행위 점검 설문조사」 결과

[조사 개요]

- ▶ 조사목적 : 국민의 보편적시청권을 보장하기 위해 시장 내 불공정행위 여부 등에 대해 점검을 실시하여, 향후 방송통신위원회 고시 및 관련 제도 개선 방안 마련을 위한 기초 자료를 확보하는데 목적을 둠
- ▶ 조사기간 : 2023. 11. 16. ~ 12. 5. (20일간)
- ▶ 조사대상 : 보편적시청권 관련 사업자 11개사
- ▶ 완료표본 : 총 7개사(응답률: 63.6%)
- ▶ 조사방법/수행기관 : 전화독려를 포함한 온라인 조사 / (주)화인리서치

- **(뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면 요구 경험)** 조사에 참여한 7개사 가운데 5개사(71.4%)가 국민관심행사등의 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 해당 행사의 중계방송권을 확보한 방송사업자 또는 중계방송권자에게 요구한 '경험이 있다'고 응답함
- **(방송사업자 또는 중계방송권자의 부당행위 경험)** 국민관심행사등의 중계방송권을 확보한 방송사업자 또는 중계방송권자의 부당행위를 경험한 적이 있는지 묻는 질문에 '4. 기타' 외 다른 응답은 수집되지 않았으며, 기타 의견으로는 '부당행위 없음(6건)', '충실한 자료화면 제공이 아쉬운 경우가 있었음(1건)'이 수집됨
- **(정당한 사유 없이 자료화면을 무료로 제공하지 않는 행위 경험여부)** 국민적 관심행사등의 중계방송권을 확보한 지상파, 종합편성채널, 보도전문 방송채널 사용사업자 이외의 사업자가 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 제공하는 과정에서 정당한 사유 없이 무료로 제공하지 않는 행위가 있었는지를 묻는 질문에 모든 응답자가 '없음'이라고 응답함
- **(국민관심행사의 가시청가구비율 관련 방통위 고시의 적정성)** 현행 국민관심행사의 가시청가구비율의 적정성을 묻는 질문에 5개사(71.4%)가 '적정하다'고 응답함

방송·통신 융합 정책연구 KCC-2023-27

보편적 시청권 관련 금지행위
세부 기준 개선 연구

2023년 12월 일 인쇄

2023년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr