

방송중계권을 중심으로 보편적시청권보장제도 개선방안 연구



이 보고서는 2010년도 방송통신위원회 방송발전기금 정책연구용역사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송중계권을 중심으로 보편적시청권보장제도 개선 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2010년 11월

주관연구기관 : 한국방송학회

책임연구원 : 김원제(유플러스연구소 소장)

연구원 : 조항민(유플러스연구소 책임연구원)

정세일(유플러스연구소 연구위원)

Contents

목 차

요약

V~XII

I

서 론

1. 문제제기 1
2. 연구 목적 및 필요성 4

II

보편적시청권제도 검토 및 경과

1. 보편적 시청권 제도 7
 - 1) 보편적 시청권의 개념 및 취지 7
 - 2) 해외 사례 검토 16
2. 국내경과 36
 - 1) 국내 도입경과 36
 - 2) 갈등이슈 및 문제점 43

III

보편적시청권제도 진단 및 대안 모색

1. 논의개요 47
2. 이슈진단 및 정책대안 모색 50
 - 1) [이슈1] 보편적시청권 보장제도의 당위성 50
 - 2) [이슈2] 국민관심행사의 범위 및 지정 52
 - 3) [이슈3] 우선방송사의 지정여부 54
 - 4) [이슈4] 가시청가구 비율 관련 58
 - 5) [이슈5] 중계권의 공동계약 권고 등 59
 - 6) [이슈6] 우선방송사의 신고 의무 67
 - 7) [이슈7] 순차편성 권고의 검토 72
 - 8) [이슈8] ‘공정하고 합리적인 가격’의 기준 79
 - 9) [이슈9] 편성비율 규제 관련 81
 - 10) [이슈10] 금지행위 세부기준 83

11) [이슈11] 과징금 부과기준	87
12) [이슈12] 국민관심행사 중계 후 보고의무	88
13) [이슈13] 보편적시청권보장위원회의 방향과 역할	89
14) [이슈14] 뉴미디어 상황에서의 중계권 조정문제	91

IV

결론: 제도개선 방안

1. 주요 이슈별 제도개선방안	93
1) 국민관심행사 고시의 구체화	93
2) 우선방송사의 지정 여부	94
3) 가시청가구비율과 방송사업자의 범위	96
4) 코리아폴 등 중계권의 공동구매 관련	100
5) 국민관심행사의 중계방송편성	103
6) 금지행위의 세부규정	105
2. 정책추진을 위한 고려사항	109
1) 시청자 권리보장 중심의 정책목표 확립	109
2) 코리아폴 복원과 중계권 협상체로서의 대안 가능성	110
3) 뉴미디어 상황에서의 중계권 조정문제	111
참고문헌	112
부록1: 영국의 Code on Sports and Other Listed and Designated Events ..	118
부록2: 영국의 Review of Free-to-air Listed Events	133
부록3: 호주의 Sport on television	143
부록4: Television News Access Rules(한글번역본 첨부)	161

Contents

표 목 차

<표 2-1> 보편적 서비스와 공공서비스의 개념비교	9
<표 2-2> 방송법 6조	12
<표 2-3> 각국 보편적 서비스 논쟁의 추이와 결과	20
<표 2-4> 특별지정이벤트 리스트(2008년 최신 개정자료 포함)	24
<표 2-5> 리스트분류에 따른 규제내역	25
<표 2-6> 2008년 현재 프랑스·이탈리아·아일랜드의 보편적 시청권 적용 대상 ..	28 ~ 29
<표 2-7> 호주의 new Anti-siphoning list(유효기간: 2010년 11월)	31 ~ 32
<표 2-8> 보편적 시청권 보장을 위한 해외의 우선방송사 지정 및 현황 ..	33 ~ 34
<표 2-9> 국내 입법추진 경과	40 ~ 41
<표 2-10> 제1기 및 제2기 보편적시청권보장위원회 명단	41 ~ 42
<표 2-11> 국내 보편적 시청권(국민관심행사) 목록 및 우선방송사	42
<표 2-12> 베이징올림픽·도하아시안게임 중복편성 현황	45
<표 3-1> 연구반 회의 주요 의제	47 ~ 48
<표 3-2> 세부이슈와 분석내용	49
<표 4-1> 국민관심행사 고시의 개선방안	94
<표 4-2> 우선방송사 지정방식과 지위에 대한 구체적 내용	95
<표 4-3> 가시청가구비율 유형 개선안	96
<표 4-4> 방송커버리지 인정범위 개선안	98
<표 4-5> IOC의 TV News Access Rule(보도분량을 규정한 2, 3조)	107
<표 4-6> 국민관심행사의 뉴스보도와 해설을 위한 무료자료화면 제공기준 ..	108

Contents

그림 목 차

[그림 1-1] 연구필요성 및 최종목표	6
[그림 2-1] 유럽각국의 방송시장규모(2008년 기준)	35
[그림 4-1] 코리아풀 운용의 활성화를 위한 담합입찰제 도입	102

요 약 문

I. 서론

[연구배경] 최근 스포츠방송계에서 가장 이슈화되고 있는 것은 중계권의 확보문 제이며, 특히 인기스포츠의 중계권 확보를 둘러싼 방송계의 갈등은 사회적 갈등으 로까지 비화하고 있음. 특히 스포츠중계권 사업자와 중계권을 따낸 방송사의 수익 과 경쟁논리에 국민의 시청권이 좌우되는 상황이 발생하고 있는데, 이러한 결과가 2010년 동계올림픽과 월드컵에 대한 SBS의 독점중계 사태로 불거지게 된 것임. 방 송사업자들의 스포츠중계권을 둘러싼 눈에 보이지 않는 무한경쟁은 정도의 차이는 있지만 전 세계적인 상황으로 볼 수 있음.

이에 각국은 정책적 대응을 모색하고 있는바, 특히 유럽 각국에서는 올림픽, 월드 컵 등 대중에게 무료로 혹은 저렴하게 제공해야 하는 스포츠 대회와 경기들을 법제 로서 보장하고 있음. 이는 스포츠의 '보편적 접근권'이라는 제도로 현실화되었는데, 이를 법제화한 국가들은 유료TV의 독점권에 우선하여 지상파 무료TV 혹은 공영방 송에 우선적인 방송 권리를 부여하고 있는 상황임.

우리의 경우에도 이러한 세계적인 흐름을 받아들여 2007년 1월 개정 방송법 및 2008년 2월 시행령 신설에 따라 보편적 시청권 보장제도가 법적으로 규정된 상황임. 하지만 도입된 방송법의 취지와 달리 아이러니하게도 국내 방송사 간의 중계권 분 쟁이 과거 어느 때보다 더욱 치열해지고 있는 상황임. 이번 SBS의 동계올림픽, 월드 컵 독점 중계도 실제 상황에 적용시키기에 모호한 조항과 세부적인 전략지침의 부 재가 더욱 큰 사회적 혼란을 키웠다는 지적임.

즉, 초기의 입법 취지와는 다르게 중계권을 둘러싼 갈등상황에 적절하게 대응하 지 못하고 있는 것임. 따라서 방송사업자 등 이해관계자들 간의 합리적이고 공정한 경쟁을 유도하고 시청자들의 보편적 시청권이라는 권리를 궁극적으로 보호하기 위 해서는 이미 제정된 보편적시청권보장제도에 대한 보다 추가적인 논의와 보완이 필 요한 시점임.

[목표] SBS 중계권 독점문제로 증폭된 현행 보편적시청권 제도의 미비점과 문제점을 검토하여 세부 목표 및 지향점을 재확인하고, 현재 심각한 문제점이 노정되고 있거나 미래에 논란이 될 개연성이 높은 보편적시청권 관련 아젠다를 정리하여 제도개선을 위한 구체적인 방향성을 모색(법령 개정안 및 제도관련 개선방안에 대한 구체적인 대안을 제시)

II. 보편적시청권제도 검토 및 경과

○ 보편적 시청권 제도의 개념

- 전통적인 보편적 서비스의 개념, 방송 서비스의 보편적 접근권, 사회구성원들이 제공받지 못하였을 경우 사회적 불평등과 불만이 증폭될 수 있는 기본 재화인 스포츠 이벤트에 대한 스포츠프로그램의 '보편적 접근권'의 개념에 대해 논의

○ 해외사례 검토

- 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 아일랜드, 호주 사례의 국민관심행사 리스트, 우선방송사의 지정과 특성 검토
- 각국의 우선방송사 지정 및 법·제도적 현황분석

	우선 방송사	내용
영국	무료지상파 BBC 1, BBC 2, Ch3(ITV 1), Ch4, Ch5(Five)	<ul style="list-style-type: none"> - A급 특별 행사를 방송할 수 있는 질적 기준을 만족하는 방송사는 가시청 범위가 전 영국 인구의 95%를 넘는 무료지상파(BBC1, BBC2, ITV1, 채널4) - B 리스트 행사는 비지상파방송사가 생중계권을 가지고 있으면, 무료 지상파방송사에게 2차 중계권을 제공 의무 * 2010년 월드컵은 BBC, ITV가 공동중계
호주	무료 지상파 ABC, SBS	<ul style="list-style-type: none"> - 안티 사이포닝 규칙: ABC, SBS의 공영방송이나 인구 대비 50%의 커버리지를 넘는 상업 무료방송사업자들이 특별행사에 대한 방송권을 유료TV에 대해 우선권을 가짐 - 안티 호딩 규칙: 특별 행사의 방송권을 가진 상업방송사가 방송권 전체를 활용하지 않을 경우, 미사용분에 대해 ABC와 SBS에 정상적인 요금을 받고 양도
독일	무료지상파 ARD, ZDF,	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 2/3 이상이 시청 가능한 방송 사업자 * 2006년 월드컵을 지상파 방송사 3사가 순차중계.

	RTL	2010년 월드컵은 ARD, ZDF (55 matches total), RTL (9 matches)이 공동중계
이탈리아	무료 지상파 RAI	- 전이탈리아 인구의 90%이상이 무료로 시청 가능한 방송 사업자 * 2010년 월드컵은 무료지상파(공영) RAI가 하루에 한 경기만을 중계, 반면 유료위성채널인 SKY Italia가 전 경기를 중계함 - 특정 방송사의 스포츠 중계권 한도 60%
프랑스	무료지상파 TF1, France Télévisions	- freeaccess television service에 해당되는 방송사업자는 적어도 프랑스인구의 85%가 무료로 시청 가능해야 함 * 2010년 월드컵은 공영방송인 TF1 (27 matches), France Télévisions (37 matches)가 분담하여 중계될 예정. 이외에도 유료방송인 Canal+로도 중계
아일랜드	무료지상파 (공영: RTÉ)	- 전아일랜드 인구의 95%이상이 무료로 시청 가능한 방송 사업자 * 2010년 월드컵은 공영방송사인 RTÉ가 단독중계

○ 국내사례 검토

- 국내 입법추진 경과

시기	주요내용
2001. 6	심재권 의원이 보편적 시청권 관련 입법조항을 발의함. 보편적 시청권 또는 접근권이라는 용어를 직접적으로 사용하지는 않았지만 보편적 시청권의 기본적인 개념을 반영한 것으로 평가
2005. 10.	박형준 의원을 대표로 15명의 국회의원들이 보편적 접근권 도입을 위한 방송법 개정안을 발의. 법안의 주요 목적은 방송사업자들 사이의 공정한 거래질서 확립에 있음
2005. 10.	손봉숙 의원이 방송법 일부 개정법안 제출. 처음으로 ‘보편적 접근권’의 개념을 정의하였음. 보편적 시청권 보장방식으로 ‘자상파방송사업자를 통해 우선적으로 중계’하는 개념을 제시
2006. 8.	최구식 의원이 대표 발의한 개정안 제출. 주요 스포츠 경기에 대한 방송사별 순번제 도입이 중요한 핵심 논제
2007. 1.	개정방송법(법률 제8301호, 2007. 1. 26)에 보편적 시청권 보장제도 새로 추가
2008. 5.	방송사업자와 중계방송권자의 금지행위 및 시정조치 등, 법 시행에 필요한 사항을 대통령령으로 규정하기 위해 시행령 개정안을 입법예고
2008. 8.	동·하계 올림픽과 국제축구연맹(FIFA)이 주관하는 월드컵을 90% 이상의 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보한 방송사가 중계할 수 있도록 고시
2009. 9.	월드베이스볼클래식(WBC)과 축구 국가대표 출전 A매치(월드컵 예선 포함), 아시안게임을 국민관심행사로 고시

- 국내 보편적 시청권(국민관심행사) 목록 및 우선방송사(2010년 기준)

기준	세부 종목 리스트	우선방송사 및 기준
국제적 스포츠 이벤트 (가)	<ul style="list-style-type: none"> 월드컵 축구(男) 국가대표팀 출전경기 동·하계 올림픽 개·폐회식을 포함한 전 경기 	KBS, MBC, SBS (국민 전체가구수의 90/100)
국가대표가 출전하는 국제경기 (나)	<ul style="list-style-type: none"> 아시안게임 축구: 국가대표 출전 A매치(월드컵 예선 포함) 야구: WBC 	지상파 방송 3사, 케이블TV, 위성방송 (국민 전체가구수의 60/100 이상 ~75/100 이하)

○ 중요 갈등이슈 및 문제점

- 첫째, 방송 커버리지의 기준에 대한 논란이 지속되고 있음. 보편적 접근권의 보장과 관련해 가장 중요한 사항은 방송사업자의 커버리지 범위인데, 현행 시행령 제60조의4(금지행위) 1호는 중계방송권자로서 일반국민 75%이상의 가구가 시청 가능한 방송수단을 확보하지 아니하는 행위를 금지하고 있음. 따라서 명목상으로는 전국적인 커버리지를 갖고 있지만 KBS와 MBC와 같은 자회사의 개념이 아닌 SBS가 논란의 대상이 되고 있음. 또한 케이블TV의 가입률이 대략 80%(전체 TV 가시청 1,800만 가구 중에 1,522만 5,892가구 가입, 2010년 6월 기준)를 넘어선 상황에서 이에 대한 논쟁은 여전히 지속되고 있는 이슈임.
- 둘째, 금지행위 관련 모호한 판단기준의 문제임. 현재 시행령을 통해 금지행위를 명시할 때에는 그와 같은 입법취지를 살릴 수 있도록 명확하게 표현되어야 함에도 불구하고 방송법과 시행령에서는 이러한 점이 부족하다는 평가임.

III. 보편적시청권제도 진단 및 대안 모색

○ 문제점 진단과 대안모색을 위한 방법론 개요

- 4대 핵심과제(① 중계권 획득/분배 과정에서의 분쟁 방지를 위한 개선 연구, ② 채널선택권 보장을 위한 방송사들의 중계/편성 권고안 제시, ③ 보편적시청권 보장과 제도 효율성을 위한 세부방안 제시, ④ 현행 보편적시청권 관련 법조항 개선안 연구)를 기반으로 문제되는 이슈들을 선정하여 총 5회에 걸친 연구반 회의 진행

- 5차에 걸친 연구반 회의를 거쳐 14개의 세부 이슈를 정리하였으며, 각 이슈와 대하여 ‘① 개념 및 쟁점, ② 관련 법령, ③ 해외사례, ④ 전문가 주장, ⑤ 여론 (언론보도)’의 순서대로 세부 분석 내용들을 정리

○ 14개 세부이슈와 분석내용 개괄

이슈명	세부내용	비고
이슈1. 보편적시청권 보장 제도의 당위성	제도도입의 당위성, 현행 보편적시청권 보장제도에 대한 전반적 평가	보편적시청권보장제도의 개선필요성에 대한 전문가 의견 다수
이슈2. 국민관심행사의 범위 및 지정	현행 국민관심행사 분류의 적절성과 개선안 도출	현행 지정행사의 구체화에 대한 논란 제기
이슈 3. 우선방송사의 지정 여부 (단독, 복수지정)	우선방송사의 개념, 해외사례, 지정방식과 의무지정 여부 등에 대한 검토	영국, 호주 우선방송사 지정방식 검토
이슈 4. 가시청가구 비율 관련	현행 국민관심행사의 가시청가구 비율의 적절성 판단	주요국은 85~95%선임
이슈 5. 중계권의 공동계약 권고 등	해외 중계권 계약현황 파악, 코리아폴 활성화 위한 권고안 도출	일본 JC, 유럽 EBU 등의 사례검토
이슈 6. 우선방송사의 신고 의무	중계권 등을 취득한 뒤 방송사업자의 신고 의무 필요성에 대한 판단	영국 사례: 중계권한에 대한 심의 후 승인
이슈 7. 순차편성 권고의 검토	시청자의 불편리 보장을 위한 순차편성의 해외사례와 적절한 권고안 도출	영국, 독일, 일본의 순차편성 사례검토(월드컵, 올림픽)
이슈 8. ‘공정하고 합리적인 가격’의 기준	현행 중계권 재판매 금액의 적절성 판단과 고려요인에 대한 구체화	재판매금액을 합리적, 공정하게 산정할 수 있는 구체적 대안 필요
이슈 9. 편성비율 규제 관련	지나친 중계방송 편성을 방지하기 위한 법제도적 대응방안 모색	해외에 비해 지나친 편성 집중으로 인해 개선안 필요
이슈 10. 금지행위 세부기준	방송법상에서 논의되고 있는 ‘금지행위’에 대한 적절성 판별, 세부기준 미흡 비판에 대한 보완책 마련	뉴스보도용 자료화면 제공 기준 관련, 올림픽 News Access Rule 참조
이슈 11. 과징금 부과기준	과징금의 기준을 두고 발생하는 실효성 논란 점검, 대안 모색	실효성으로 인한 과징금에 대한 새로운 기준 필요
이슈 12. 국민관심행사 중계 후 보고의무	순차편성 등 편성관련 현황, 과징금 부과 등에 활용할 매출액 등이 신고 필요성에 대한 판단	금지행위 판별, 보편적시청권 보장제도의 문제점 개선과 정책적 판단에 의한 필요성
이슈 13. 보편적시청권보장위원회의 방향과 역할	현행 보편적시청권보장위원회의 활동 비판 및 긍정적 기여를 위한 향후 방향성 모색	영국의 Independent Advisory Panel(독립자문위원회) 참조
이슈 14. 뉴미디어 상황에서 중계권 조정문제	새로운 미디어환경에서의 중계권 문제에 대한 예측차원에서의 개괄	FIFA, IOC 뉴미디어 중계권 판매현황

IV. 결론: 제도개선 방안

○ 국민관심행사 고시의 구체화

- 논란이 많은 현행 고시에 대한 개선안 제시

기준	현재	변경(안)	비고 (설명)
90/100	FIFA 월드컵	FIFA 월드컵 (성인남성)	성인남성 국가대표팀이 참가하는 전 경기(예선, 본선 경기 포함)와 국가대표 팀이 참가하지 않더라도 개막전, 준결승, 결승전은 보편적 시청권 보장
75/100	아시안 게임	하계 아시안 게임	인지도 및 국민들의 관심이 상대적으로 적은 동계 아시안 게임 제외
	WBC	WBC	국가대표팀이 참가하는 전 경기(예선, 본선)와 국가대표팀이 참가하지 않더라도 준결승과 결승전은 보편적 시청권 보장
	축구 A매치	FIFA가 주관하는 축구 A매치	축구 A매치는 FIFA 주관의 성인국가대표들 간의 경기를 의미하며, 국가대표가 참여하는 평가전, 컨페더레이션스컵, 아시안컵의 예선과 본선 경기는 A매치로 정의하고 보편적 시청권 보장

○ 우선방송사의 지정여부

- 우선방송사가 무엇인지, 어떠한 요건을 통해 선정되는지를 방송법상에 구체화

	우선방송사 지정방식 구체화	우선방송사 지위의 효력기간 구체화
제1안	방송허가(재허가) 과정에서 가시청가구비율 등의 요건 검토 후, 지위 부여	별도의 효력기간 없이, 재허가 또는 사업자의 여건 변화 시 요건 검토 및 지위 부여
제2안	신청 등 별도의 요건 검토 절차를 거쳐 우선방송사의 지위 부여	4년 단위로 우선방송사 지위의 효력기간 부여

○ 가시청가구비율과 방송사업자의 범위

- 현행 법령은 행사중요도에 따라서 2가지 기준으로 구분되어 있지만(90/100: 동·하계 올림픽, FIFA 월드컵, 75/100: 아시안 게임, WBC, 축구 A매치), 새로운 안에서는 행사의 중요도에 따른 기준이 폐지될 수 있음

가시청가구비율 유형	비고
(1안) 90/100~75/100(현 방송법령)	행사중요도에 따른 현행의 기준 유지
(2안) 90/100 단일화	이탈리아 기준, 행사중요도에 따른 구분 폐지
(3안) 95/100 단일화	영국 기준, 행사중요도에 따른 구분 폐지

- 어떠한 매체(서비스)까지 가시청가구비율 산정에 활용될 수 있을지도 논란이 됨.
이에 새로운 방송커버리지 인정범위에 대한 개선안도 필요

방송커버리지 인정범위	비고
(1안) 지상파 직접수신으로 한정 → '무료'	제도 취지상 무료로 시청하는 것이 바람직하나, 유료방송 가시청가구비율(87.6%)을 고려할 때, 2안이 가장 바람직할 것으로 평가됨
(2안) 지상파 직접수신 + 유료방송매체 기본 채널 → '추가 비용부담 없이'	
(3안) 지상파 직접수신 + 가구 단위 유료방송 매체 → 현 방송법령	

- 코리아폴 등 중계권의 공동구매 관련
 - 사적 자치라는 측면에서 현 방송법의 공동계약 권고 이상의 조치는 발동하기 어려운 상황
 - 코리아폴의 활성화 등 사업자 자율에 의한 실효성 있는 중계권 공동구매방안 마련이 필요. 일본의 저팬콘소시엄의 사례와 같이 결속력과 대응력을 높이려는 노력 필요
 - 코리아폴의 운용시스템의 개선도 요구됨. 우선, 중계권료 분담액에 따른 중계에 대한 상대적인 차별을 인정하는 것임. 즉, 많은 액수를 낸 방송사가 더욱 많은 중계를 가져갈 수 있도록 하는 등의 암묵적인 규율이 요구되는 바임
 - 특정 입찰자에게 실제적인 '협상 독점권'을 부여하는 소위 '담합입찰제'의 도입도 신중하게 고려해 볼 필요가 있음
- 국민관심행사의 중계방송편성
 - 순차편성을 강제하기는 어려운 상황이므로, 기존의 권고 조치를 보완할 수 있는 중계방송 및 특집방송의 제한기준의 신설이 필요한 상황
 - 편성비율 제한조치를 통해 편성으로 인한 문제점을 상당부분 해결할 수 있을

것으로 보임. 즉, 방송사의 지나친 편중(소위 월드컵, 올림픽 방송이라는 비판)을 제어하기 위한 대안으로 편성비율 제한조항을 신설(국민관심행사의 경우 중계방송 및 특집방송을 포함하여 50% 초과편성을 금지하는 등)

○ 금지행위에 대한 세부규정 마련

- 실시간 방송의 불가사유 및 거래의 거부·지연에 대한 정당한 사유 구체화

실시간 방송의 정당한 불가사유	거래의 거부·지연에 대한 정당한 사유
① 재난방송시, 국가적·세계적 비상사태 등이 발생, ② 천재지변이나 방송장비의 손망실 등 불가항력적 사유, ③ 다수의 세부행사가 동시다발적으로 진행, ④ 법원의 판결 또는 결정 등으로 실시간 방송이 불가한 경우	① 예상수입 및 비용, 시장 등 경쟁상황에 비추어 현저하게 높거나 낮은 가격을 제시, ② 구매자가 원하지 않는 다른 상품을 함께 구매하는 조건 제시, ③ 구매자가 구입한 중계방송권을 제대로 행사할 상황이 아닌 경우, ④ 다른 사업자로부터 방송권을 용이하게 확보할 수 있는 경우

- 뉴스보도와 해설을 위한 무료 자료화면 제공기준 마련

자료화면 사용범위 (안)	○ 지상파방송사의 뉴스보도에 한하여 무료 자료화면 제공(오락 프로그램 이용 배제)	
	○ 제공화면에 권리를 보유한 방송사의 워터마크 혹은 권리방송사의 이름 노출	
자료 제공시간 (안)	○ 종합대회(올림픽, 아시안게임)/ 단일대회(월드컵, WBC)/ 축구A매치 구분	
	종합대회	1일 최소 6분 이상 및 개별 종목별로 30초 이내
	단일대회	1일 최소 4분 이상 및 개별 경기별로 최소 2분 이상
	축구 A매치	1일 최소 2분 이상

○ 정책추진을 위한 고려사항

- 시청자 권리보장 중심의 정책목표 확립
- 코리아폴 복원과 중계권 협상체로서의 대안 가능성 모색
- 뉴미디어 상황에서의 중계권 조정문제 고려

I. 서론

1. 문제제기

▷ 2006년 2월 22일, 축구 국가대표팀의 시리아전은 케이블 스포츠채널에서 독점적으로 중계된 한국방송사상 초유의 사건 발생.

▷ 2006년 월드베이스볼클래식(WBC), 중계권을 놓고 지상파방송 3사는 법정다툼까지 벌였는데, KBS가 SBS와 MBC를 상대로 한 방송금지가처분 신청이 기각되어 준결승과 결승전을 공동중계하기로 합의.

▷ 2010년 밴쿠버 동계올림픽과 2010년 남아공월드컵, 한국 스포츠중계방송 사상 최초로 SBS의 단독중계(‘국민관심행사’ 대상인 동계올림픽과 월드컵을 둘러싼 중계권 갈등은 ‘SBS 단독중계’, ‘KBS·MBC의 올림픽 중계 및 보도포기’로 파국상황 초래).

그동안 올림픽이나 월드컵 같은 글로벌 스포츠이벤트는 지상파3사가 ‘당연히’ 공동 중계하는 것이 ‘관습’적으로 여겨졌다. 그런데 2006년 케이블방송에 의해 이런 관행이 깨지더니 급기야 2010년 상업방송사가 독점중계하는 상황이 발생했다. 이러한 현상은 가히 스포츠중계 패러다임의 ‘혁명’을 가져왔다. 물론 이러한 사태를 일종의 ‘쿠데타’로 일축하는 목소리도 높다. 어떻게 평가하든지 간에 커다란 변화의 소용돌이에 있음은 자명하다.

주지하다시피 최근 스포츠방송계에서 가장 이슈화되고 있는 것은 중계권의 확보 문제이며, 특히 인기스포츠의 중계권 확보를 둘러싼 방송계의 갈등은 사회적 갈등으로까지 비화하고 있다. 기실 방송사업자로서는 높은 시청률과 많은 광고수입의 보장, 채널 이미지 제고 등을 고려해 인기스포츠 중계권을 확보하고자 노력하지 않을 수 없으며, 중계권료의 일정한 상승은 자유시장 체제에서는 일견 당연한 논리로 보인다. 하지만 중계권 폭등과 일련의 과열경쟁양상들이 정상적인 시장의 거래 메커니즘을 넘어 부동산 투기처럼 비정상적인 상황으로 치닫게 되면서 관련 행위자들(방송사, 협회 등) 간의 반목과 갈등이 과거 어느 때보다 심화되고 있다. 특히 스포츠중계권 사업자와 중계권을 따낸 방송사의 수익과 경쟁논리에 국민의 시청권이 좌

우되는 상황이 발생하고 있다. 이러한 결과가 이번에 동계올림픽과 월드컵에 대한 SBS의 독점중계 사태로 불거진 것이다.

작금의 국제스포츠중계권을 둘러싼 방송사들의 지나친 경쟁이나 중계권 확보 경쟁이 낳는 중계권료 인상 등의 문제가 불거지면서 국제스포츠중계권은 방송 3사가 ‘풀(pool)’을 구성해 공동으로 협상해오던 상황에서 SBS의 행위는 결과적으로 매우 심각한 문제들을 던져주고 있다. 의도야 어찌되었든 SBS의 단독 계약은 ‘코리안 풀’ 해체 행위이며 향후 스포츠중계권을 둘러싼 무한경쟁의 의지를 천명한 것으로 읽힌다.

기실 이러한 방송사업자들의 스포츠중계권을 둘러싼 눈에 보이지 않는 무한경쟁은 정도의 차이는 있지만 전 세계적인 상황으로 볼 수 있다. 이에 각국은 정책적 대응을 모색하고 있는바, 특히 유럽 각국에서는 올림픽, 월드컵 등 대중에게 무료로 혹은 저렴하게 제공해야 하는 스포츠 대회와 경기들을 법제로서 보장하고 있다. 이는 스포츠의 ‘보편적 접근권’이라는 제도로 현실화되었는데, 이를 법제화한 국가들은 유료TV의 독점권에 우선하여 지상파 무료TV 혹은 공영방송에 우선적인 방송 권리를 부여하고 있다. 유럽에서 스포츠이벤트는 ‘공공재(public goods)’로 인식하고 국민들이 무료로 시청할 수 있어야 한다는 관점이 설득력을 가졌기 때문이다. 각 국가의 상황과 미디어와 스포츠의 역사가 조금씩 다르기 때문에 보편적 시청권을 제공해야 하는 목록에 차이가 있기는 하지만, 공통된 점은 올림픽과 월드컵(국가대표 경기와 개막전, 준결승전, 결승전), 자국 축구리그의 준결승전이나 결승전 경기가 보편적 시청권 항목 중에서도 가장 핵심에 해당한다는 것이다. ‘국가적’ 국제스포츠이벤트가 공영방송이나 무료지상파방송사를 중심으로 중계되게 된 배경에는 ‘국가적’ 국제스포츠이벤트를 공공재로 인식하고 전 국민이 보편적으로 접근할 수 있어야 한다는 논리가 설득력을 가지기 때문이다.

우리의 경우에도 이러한 세계적인 흐름을 받아들여 2007년 1월 개정 방송법 및 2008년 2월 시행령 신설에 따라 보편적 시청권 보장제도가 법적으로 규정된 상황이다. “보편적 시청권은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반국민이 시청할 수 있는 권리이다(방송법 제2조 25).” 방송법에서는 보편적 시청권의 개념을 이렇게 규정하고 있다. 덧붙여 방송법 제76조의 2(보편적시청권보장위원회) 등이 있으며 이를 무시했을 때 시정을 요구할 수 있는 제76조 3(보편적 시청권 보장을 위한 조치) 등이 있다. 특히 신사협정을 무시하고 독점계약 형

포를 막기 위해 제76조의 4(중계방송권의 공동계약 권고)도 마련됐다. 또한 중복편성으로 국민적 원성을 야기한 적도 있는 만큼 방송사들이 순차적으로 중계할 수 있도록 권고(제76조의 5)하고 있다.

그런데 애초 도입된 방송법의 취지와 달리 국내 방송사 간의 중계권 분쟁이 과거 어느 때보다 더욱 치열해지고 있다. 이번 SBS의 동계올림픽, 월드컵 독점 중계도 실제 상황에 적용시키기에 모호한 조항과 세부적인 전략지침의 부재가 더욱 큰 사회적 혼란을 키웠다는 지적이다. 입법 취지와는 다르게 갈등상황에 적절하게 대응하지 못하고 있음이다. 따라서 방송사업자 등 이해관계자들 간의 합리적이고 공정한 경쟁을 유도하고 시청자들의 보편적 시청권이라는 권리를 궁극적으로 보호하기 위해서는 기 제정된 보편적시청권보장제도에 대한 보다 추가적인 논의가 필요한 시점이다. 즉, 다소 모호한 조항과 세부적인 전략지침이 부재해 문제점이 지속적으로 노출되고 있는 현재의 보편적시청권보장제도의 입법취지를 궁극적으로 구현해 내기 위한 지침과 세부적인 논의가 필요하다.

2. 연구목적 및 필요성

‘한국 스포츠중계방송 사상 최초 단독중계.’ 2010년 동계올림픽은 한국 스포츠방송역사에 이렇게 새로운 기록을 남겼다. 이어서 2010년 남아공월드컵까지 SBS가 독점중계하면서, ‘국민관심행사’ 대상인 올림픽과 월드컵을 둘러싼 중계권 갈등은 ‘SBS 단독중계’, ‘KBS·MBC의 올림픽 중계 및 보도포기’라는 유례 없는 극단적인 파국상황을 초래했다. 나아가 SBS가 2012 하계, 2014 동계, 2016년 하계올림픽까지 단독중계권을 확보한 상태이기 때문에 이번과 같은 갈등이 다시금 재연될 조짐을 보이고 있다.

하지만 전 세계적으로 중계권시장에서 강력한 권위를 휘두르고 있는 국제스포츠기구들의 입김에 대응할 수 있는 국가별(특히 방송사들의) 공조체계가 중요한 화두로 떠오르고 있는 상황에서 지리멸렬하게 이어지고 있는 국내의 방송사간 감정적 대응과 법적 다툼은 지나친 국부유출과 보편적시청권의 박탈이라는 악순환의 고리를 만들어 낼 수 있다는 점에서 심각한 문제로 대두되고 있다.¹⁾

반면 2010년 동계올림픽과 월드컵의 SBS 단독중계는 어떠한 측면에서는 그동안 우리 방송사들이 전유물처럼 여겼던 중복편성의 폐해를 상당부분 해소시켰다는 점에서 긍정적인 측면으로 평가받고 있기도 하다. 그간 우리나라 방송들은 국민적 관심사가 큰 스포츠 경기의 경우 모든 방송사가 중계를 하는 바람에 그 경기를 보고 싶지 않을 사람에게 전혀 채널선택권을 주지 않는 일종의 폭력을 가해왔다. 지상파 3사가 공동으로 중계할 경우 특정 종목의 동시중계가 당연한 것처럼 여겨졌다. 이에 금번 동계올림픽과 월드컵의 경우처럼 단독중계는 시청자들의 채널 선택권을 의도하지 않았지만 보장하는 계기가 되었다. SBS에서 스포츠 중계를 보기 싫은 시청자는 다른 채널을 선택하면 된다. 국민이 관심을 갖는 경기가 동시에 여러 채널에서 방송되는 폐해는 없어지게 된 것이다.

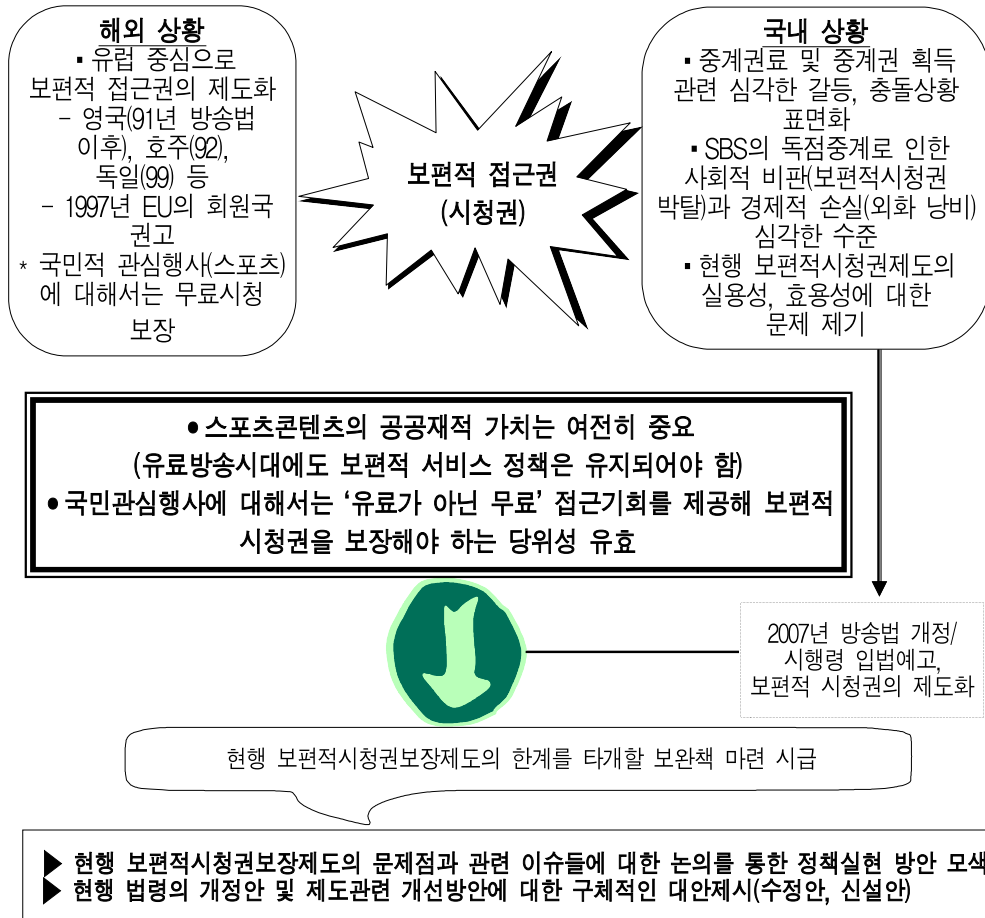
해외의 경우에는 우리의 경우와는 다르게 자발적인 방송사들의 협력체계 하에서 공동중계의 문제점이 해결되고 있다. 실제로 호주의 경우 2000년에 개최된 시드니 올림픽을 시작으로 2008년 베이징 올림픽까지 상업채널과 국영채널 두 개 채널에서만 하계올림픽을 중계하였고, 동일경기의 중계는 편성하지 않았다. 독일의 경우에는

1) 실제로 2010년 월드컵에서 SBS는 국제축구연맹(FIFA)에 제공한 중계권료 750억원, 한국이 16강 진출한 데 따른 추가 중계권료 65억원, 제작비 등 부대비용 350억원을 더하여 1,100억원이 넘는 금액을 지출하였다(국민일보, 2010. 7. 13).

2006년 월드컵 당시 ZDF, ARD, RTL 3개 지상파 방송사가 하루씩 교대로 예선전을 중계하였으며, 심지어는 개막전인 독일과 코스타리카 경기도 ZDF만이 독점 중계할 정도로 철저한 중계분업화를 준수하였다. 영국은 현재까지는 BBC를 중심으로 올림픽, 월드컵을 중계 방송하고 있다. 다만 향후 IOC가 중계권료 인상을 공공연하게 논의하고 있는 상황에서 예전과 같이 BBC가 단독 중계권을 획득하기는 어려울지 모르나, 공영방송의 역할론과 프로그램 제작역량 등을 종합할 때, 향후 ITV와 협력하여 동시편성 또는 분할편성 하는 체제로 갈 것이라는 평가가 나오고 있다. 일본의 경우에도 시청권 보장과 중복중계 지양의 원칙이 고수되고 있다. 예컨대, 2008년 베이징 올림픽 당시에도 일반중계경기의 배분은 NHK와 민방의 협의로 결정되었으며, 인기 경기의 중계는 공정하게 제비뽑기로 결정하였다. 2006년 월드컵 당시에도 자국경기와 대중의 관심이 적은 비인기국 경기는 NHK가 강팀 들 간 빅 매치는 후지TV, 아사히TV 등 5개 민방이 돌아가면서 중계한 바 있다.

하지만 중요한 것은 해외와 같이 자율적인 순차편성의 시스템이 정착되기에는 방송사업자들간의 갈등의 골과 이해관계의 대립이 너무 크다는 점이다. 이는 곧 앞으로 올림픽, 월드컵 등의 중계권을 둘러싼 방송사업자간의 경쟁과열로 국민들의 보편적시청권이 침해받는 상황이 지속적으로 발생할 가능성이 여전히 높다는 의미이다. 물론, 이를 방지하기 위해서 국내에도 보편적시청권보장제도가 도입되어 있지만, 금번 2010년 올림픽과 월드컵의 SBS 독점중계에 대한 방송통신위원회의 제도적 대응에서도 드러났지만 중계권 분쟁을 해결하고 국민의 보편적시청권을 보장할 수 있는 보편적시청권 제도 전반의 효용성에 대한 문제점이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 현행 보편적시청권 제도에 대한 보다 구체적인 항목과 조항의 추가 및 검토가 시급하게 필요한 시점이며 구체적으로는 현행 방송법 및 시행령의 미비점 보완을 통해서 효용성 및 실용성 높은 새로운 개념의 보편적시청권 제도를 마련할 필요가 제기되는 바이다.

이에 이 연구는 현행 보편적시청권 제도의 미비점과 문제점을 검토하여 세부 목표 및 지향점을 재확인하고, 현재 심각한 문제점이 노정되고 있거나 미래에 논란이 될 개연성이 높은 보편적시청권 관련 아젠다를 정리하여 제도개선을 위한 구체적인 방향성을 모색하고자 한다. 이어서, 현행 법령에 대한 개정안 및 제도관련 개선방안을 구체적 대안형태로 제시하여, 활용 가능한 방안으로 구체화할 것이다.



[그림 1-1] 연구필요성 및 최종목표

II. 보편적시청권제도 검토 및 경과

1. 보편적 시청권 제도

1) 보편적시청권의 개념 및 취지

보편적 서비스의 기원은 19세기말 교통부문에서 시작된 것으로 20세기에 들어오면서 주로 통신부문에서 사용되어 왔다. 통신부문에서 보편적서비스 개념이 처음으로 등장한 것은 1907년으로 전화를 발명한 벨의 특허가 만료됨에 따라 벨 계열의 전화회사와 독립계열의 전화회사가 네트워크의 확장과 고객 확보를 위하여 치열하게 경쟁을 벌이는 상황이었다. 그 결과, 같은 지역에서 이중으로 망이 부설되고, 서로 접속을 거부하며, 인수와 합병이 빈번하게 벌어지던 혼란한 시기였다. 이러한 시기에 미국 AT&T의 초대 사장이었던 테오도르 배일(Theodore Vail)은 벨 시스템(Bell system)이라는 단일 네트워크를 통해서 모든 전화 서비스를 제공할 목적으로 ‘보편적서비스’라는 용어를 만들어냈다(Hudson, 2002).

이렇게 보편적 서비스 개념의 기원은 배일이 1907년 벨의 기업 이념을 정립하면서 제창한 ‘하나의 시스템, 하나의 정책 그리고 보편적 서비스(One System, One Policy and Universal Service)’에서 찾을 수 있다. 배일의 이 논리는 여론의 적극적인 지지를 얻었고, 이후 1922년 미국 의회는 종전의 반독점법 해석을 뒤바꿔서 경쟁관계에 있는 전화회사의 합병을 인정하였다(신용회, 2003).

이러한 논의가 담고 있는 공익적인 관점에도 불구하고 실제 보편적 서비스의 의도는 전화 사업의 경쟁이 치열했던 당시의 상황 하에서 AT&T가 독점적인 사업권을 확보하기 위한 산업적 의도에서 유래한 것이 사실이다. 또한 여기에서의 보편성은 ‘모든 사람에게’라기보다는 ‘어디서든지’의 의미를 지닌 것으로 지역의 독립계 전화회사를 설득하여 독점을 유지하려는 속셈을 담고 있다. 결국 보편적 서비스 개념을 창출한 것은 아이러니컬하게도 20세기 초 미국사회의 특수한 사회경제적 배경과 그에 따르는 정보통신산업의 특수성인 것이다(서이중, 1998; 이상식, 2003).

그러나 1920년까지 미국 가정의 전화 보급률은 35%에 불과했다. 따라서 보편적 서비스 개념은 1934년이 되어서야 비로소 미국 통신법에 명문화되었다. 이 법에서

는 ‘모든 미국 국민이 합리적인 요금에 적절한 장비를 통해서 가능한 신속하고, 효율적이고, 전국적인 커뮤니케이션 서비스를 이용할 수 있도록 한다’는 보편적 서비스의 목표를 다루고 있다. 하지만 보편적 서비스에 관한 구체적인 언급(reference)이 없었으며 이를 달성하기 위한 구체적인 수단도 명시하지 않았다(이상식, 2003; Hudson, 2002). 따라서 보편적 서비스 개념의 속사정을 살펴건대, ‘독점을 정당화하는 사기업의 논리, 네트워크 확장과 발전을 꾀하는 정부정책’ 등에서 연원하는 일종의 ‘신화적’ 개념이었다는 평가도 존재한다(서이중, 1998).²⁾

이렇게 미국의 특수성에서 비롯되었던 보편적 서비스 개념은 1990년대에 접어들면서 유럽을 비롯한 전 세계로 파급되었다. 이는 새로운 테크놀로지와 서비스의 빠른 도입, 통신부문의 재구조화, 경제 및 커뮤니케이션의 세계화(globalization)를 배경으로 한다. 새로운 정보통신 서비스의 활성화를 추동하고 있는 핵심적인 기술적 경향으로는 ① 디지털화(digitization), ② 능력(capacity), ③ 융합/수렴(convergence), ④ 편재성(ubiquity) 등 4가지를 꼽을 수 있다(Hudson, 2002).

보편적 서비스의 개념은 위에서 살펴본 바와 같이 미국 전화사업의 특수성에서 유래한 것으로 다분히 미국적 개념이라고 생각할 수 있다. 그러나 유럽과 일본 같은 다른 나라에서도 전화 산업이 있으며 공공서비스(public service)라는 개념을 가지고 문제를 해결해왔다. 즉, 전기통신사업에 있어서 공익을 어떻게 구현할 수 있는가에 대한 접근방식이 사기업 중심의 미국과 공공부문에서 공기업이 활동하고 있는 유럽과 일본이 각각 다르게 나타난 것이다.

시장의 자유경쟁 상태를 지향하는 미국 경제정책에서 전화사업의 독점을 행정적으로 규제하고 공익을 관철하는 하나의 수단으로 보편적 서비스가 등장하였다고 볼 수 있다. 이런 면에서 보편적 서비스는 엄밀히 살펴보면 전화서비스에 대한 보편적 접근권(universal access)에 가까운 개념이다. 반면에 국가 또는 국영기업에 의하여 전화서비스가 제공되었던 유럽과 일본에서는 전화서비스를 모든 국민이 차별 없이 누려야 하는 공공서비스로 인식하고 있다고 볼 수 있다(류춘열·배진한, 2000).

2) 물론 보편적 서비스 개념이 전화 이용자의 이해와 무관하게 사업자의 이윤 추구만을 보장해주는 방식으로 제시된 것은 아니다. AT&T가 주장한 보편적 서비스 개념은 시장 사업자들이 높은 수익이 안정적으로 보장되는 지역만을 대상으로 서비스를 제공하는 이른바 ‘크림 걷어먹기(cream skimming)’를 스스로 제한하고 억제하는 효과를 가지기도 한다.

<표 2-1> 보편적 서비스와 공공서비스의 개념비교

	공공서비스(public service)	보편적 서비스(universal service)
목적	- 공공이해를 우선시하는 평등한 서비스	- 상업적 이해 속의 기본적 서비스 구현
정책초점	- 실질적 불평등(서비스향수) 해소	- 형식적 불평등(접근기회) 해소
수단	- 직접적 개입 (국가정책, 국가기업(소유/법규제))	- 간접적/우회적 개입 (가격/비용보조, 법적 의무화)
결정방식	- 위로부터의 결정 - 독점을 통한 평등 추구	- 밑으로부터의 요구를 반영, 결정 - 경쟁 속에서 최소한의 기회 균등 추구

출처: 서이중(1998), p. 157.

일반적으로 보편적 서비스의 기본원리는 정치학적인 측면에서 사회 계층간 및 지리적인 형평성과 비차별성, 기회균등 원칙에 입각하여 최소한의 사회 보장을 통한 자유민주주의의 지속에 기여한다는 것이다. 경제학적으로는 보편적서비스는 망외부성(network externality)의 긍정적인 효과를 통하여 사회적 후생의 증진효과를 기대할 수 있고, 정보통신정책적 측면에서는 정보격차 해소를 통하여 사회적 형평과 경제적 효율을 추구하면서 국가적 통일성과 국민화합이라는 국가적 목표 달성에 기여하는 정책대안으로 인식되고 있다(정훈·나상우, 2009).

한편 최근에는 사회적인 공기(公器)로써 평가되는 방송에 보편적 서비스의 도입이 필요하다는 논의들이 활발하게 진행되고 있다. 통신에서의 보편적 서비스의 개념이 '정보수단에서의 접근가능성'을 중심으로 명확하게 규정되어 있는 반면에, 방송에서는 미디어라는 매체특성상 내용측면의 보편성도 동시에 중요시되고 있는 상황이다. 이에 따라 방송의 보편적 서비스 개념은 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 통신의 보편적 서비스와 거의 동일한 개념으로 모든 사람들이 방송서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 것이다. 즉, 방송사들의 전송전파가 전국의 모든 지역에 도달하도록 하고, 지리적으로는 난시청지역을 제거하는 것이 그것이다. 특히 TV수상기를 보유하는 모든 국민에게서 준조세 성격의 수신료를 징수하고 있는 공영방송사의 경우에는 이러한 의무가 확실하게 전제되어 있다. 둘째, 방송에 있어서 독특한 의무로써, 방송내용이 전체 국민을 대상으로 보편적이어야 한다는 것이다.

이는 전국뉴스의 제공, 시사프로그램, 국민의 관심사인 스포츠경기 등에 대하여 모든 사람들이 접근할 수 있어야 한다는 의미이다. 또 특정계층의 취향만을 만족시키는 프로그램을 지양하고 방송에서 소외되는 계층이 없도록 다양한 프로그램을 전송해야 한다(최양수 외, 2001).

전술한 방송에서의 보편적 서비스의 개념을 보다 상세하게 살펴보면, 그 전달내용의 사회적 영향력으로 인해서 통신에 비해서는 내용적 측면(콘텐츠적 측면)에 대한 규제가 강하다고 볼 수 있다. 이는 방송에서의 보편적 서비스는 커뮤니케이션의 수단으로써 방송서비스의 접근가능성을 보장함과 동시에 편성내용에서의 보편성을 동시에 고려하고 있다는 의미이다. 이러한 맥락에서 현행 방송법에서도 방송에서의 보편적 서비스는 공영방송인 지상파방송사업자들에게 무료로 지상파방송을 제공함과 동시에 방송편성에서의 보편성을 유지하도록 규정하고, 준조세의 성격을 지니는 수신료를 징수하여 재원을 충당하도록 하고 있다. 즉, 방송에서의 보편적 서비스 개념은 명시적으로 보편적 서비스제도를 도입하여 비용보전제도를 운영하는 것이 아닌 방송자원의 공공성을 바탕으로 방송사업자에게 보편적 접근성과 유사한 의무를 부여한 후에, 내용적으로는 통신에서의 보편적 서비스기금과 유사한 성격의 별도 재원을 조달하는 형태로 시행되고 있는 것이다.

하지만 방송이 디지털화하고, 방송과 통신이 융합되면서 방송사의 역할이 제작, 서비스 제공, 전송 등 가치사슬의 각 기능별로 분리되는 경향을 보이며, 또한 유료서비스가 방송시장에서 급속도로 확산되면서, 방송에 있어서 기존의 보편적 서비스 제도가 현실을 따라가지 못하는 현상이 나타나고 있는 실정이다(류춘열·배진한, 2000). 이는 방송의 영역이 통신과 융합됨에 따라 채널의 용량이 확대되고 양방향성이 증대되어 장애인·노인 등의 소외계층을 위한 방송서비스의 기술적인 지원은 가능해졌지만, 이러한 방송서비스들이 경쟁을 기반으로 유료서비스로 제공됨에 따라 통신부문과 유사하게 '소외계층의 최소한의 방송이용권'을 보장하는 방향으로 보편적 서비스제도의 마련 및 변화가 필요하게 되었다는 것을 의미한다(곽정호, 2005)

보편적 서비스는 '누구에게나 무료 혹은 싼 가격으로 경제적·정치적·사회적 활동에 참여할 수 있는 최소한의 기회를 보장하는 정책적 선택'을 의미한다. 이러한 보편적 서비스 개념을 정보향유의 문제와 접합시킨 보편적 접근권은 '정보권을 새로운 인권과 복지의 개념으로 확립해야 하며 특히 지급능력과 관계없이 누구나 정보에 자유롭게 접근할 수 있을 뿐만 아니라 이를 이용해 새로운 정보를 생산, 유통

할 수 있는 권리'를 의미한다. 이러한 보편적 접근권은 계층 간의 지식정보의 격차를 좁힐 수 있는, 즉 정보 부자와 정보 빈자로 사회를 양극화시키지 않고 모든 사람들이 정보사회가 창출해낸 양질의 정보들을 동등하게 향유하며 기여할 수 있는 환경을 만들어 준다는 개념이다.

전술했듯이 보편적 접근권은 20세기 초 전화와 같은 통신 서비스를 공익적 차원에서 모든 사람에게 차별 없이 제공되어야 한다는 논의에서 출발한다. 이것은 민간의 사업적 목적을 보전하면서도 기본적으로 관련 서비스가 사회구성원들에게 균등하게 실현될 수 있도록 접근기회를 제공하여 형식적 인 불평등을 해소하는데 있다. 또한 보편적 접근권은 민주주의적 평등 원칙에 이념적 기반을 두고 있다. 사회 구성원들은 기본적으로 커뮤니케이션 채널에 접근할 수 있는 권한을 부여받는데, 이것은 민주주의 제도 내에서 이성적이며 상식적인 정치적 판단을 내리기 위한 최소한의 기반으로 커뮤니케이션 할 수 있는 권리를 갖기 때문이다. 민주주의 개념에 내재되어 있는 커뮤니케이션의 중요성을 고려하면 동등한 접근에 대한 권리는 주된 전제조건일 뿐만 아니라, 자유롭고 공개된 사회를 위해서는 절대적으로 필요한 부분이다. 실제로 현대 민주주의사회에서 사회구성원들은 이러한 권리를 통해 균등한 정보의 접근성을 보장받음으로서 알 권리의 충족과 정보의 자유로운 이용이 가능해졌다(Schement, 1995).

방송 서비스의 보편적 접근권에 대한 논의도 이러한 측면에서 전개되었다. 초창기에 전화에 한정되었던 논의에서 더욱 나아가, 기술 발전에 따른 매체 환경의 적응이라는 측면에서 방송 분야의 보편적 접근권으로 확장된 것이다. 방송의 보편적 접근권은 수용자들의 매체 이용과정에서 발생할 수 있는 정보격차를 정부 정책에 의해서 감소시키자는 측면에서 논의되었다. 이것은 소유 재산의 정도와 지리적인 제약 때문에 방송에 손쉽게 접근할 수 없는 사람들을 위해 특정 이벤트에 대한 공영방송의 지원을 가능하게 하는 것이다.

이러한 논의의 기반에는 바로 방송의 공익성³⁾이 자리하고 있다. 방송은 막강한

3) 실제로 방송의 공익성이란 한 사회에서 공유되는 가치를 명확하게 해주는 내용차원에서의 방송의 사회적 기능을 의미한다. 공익성은 크게 세 가지 차원 - 보편성, 다원성, 공동성- 으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 보편성이란 방송이 어느 특정 집단의 이해나 이념에 치우쳐서는 안 되며, 특정 종교나 이념, 인종과 성별, 지역에 관계없이 국민이면 누구나 방송서비스의 혜택을 누려야 한다는 이념이다. 방송에서 이 보편주의를 지향하는 대표적인 국가로 영국을 들 수 있다. 둘째, 다원성이란 방송이 다양한 시각과 목소리를 가진 다양한 집단의 의견을 균형 있게 반영해야 한다는 이념이다. 방송은 중립성을 지키며, 불편부당의 가치를 실현해야 한다는 것이다. 방송에서 이 다원주의 이념에 충실한 국가가 독일이다. 공동성이란 방송 프로그램이 담고 있는 가치와 이념은 전 사회 구성원이 공유하는 그리고 공유할만한

사회적 영향력에 비해, 주파수의 희소성과 독과점 형태의 시장 구조로 말미암아 부작용을 미연에 방지하기 위한 감독 기구의 규제가 불가피하다. 또한 사회적 공기로서 사회구성원 모두가 평등하게 향유할 수 있는 보편적 서비스 제공자 역할에 충실해야 한다. 이러한 측면에서 선진국들은 이미 방송의 공영성을 명확히 하였으며, 우리나라에서도 방송법 6조를 통해 방송의 공익성과 공정성을 명문화하여 방송의 공적 책임을 분명하게 제시하고 있다.

<표 2-2> 방송법 6조

제6조 (방송의 공정성과 공익성)
① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송 분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다.
④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.
⑦ 방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.
⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.
⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책 등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

방송사들은 공공재인 전파를 이용하며, 전파에 대한 방송사의 독점적 이용권은 국가 권력에 의해서 부여되고, 수용자인 국민들은 방송의 존립 근거이자 공익성을 향유해야 하는 실질적인 주체라 할 수 있다. 결국 수용자는 방송의 존재에 있어서

것이어야 한다는 이념을 말한다(최현철, 2000).

주체적인 존재이므로 방송의 모든 공익적 서비스의 대상이 된다. 따라서 이들은 수준 높은 방송 서비스를 제공받을 권리가 있으며, 관심의 대상이 되는 중요한 국가적 행사에 대한 보편적 접근권을 부여받기 위한 주장 역시 정당화되는 것이다.

즉, 방송의 공익성에 근거한 공영방송의 존재 이유는 바로 전통적으로 주파수의 희소성을 바탕으로 한 것으로, 방송의 사회적 영향력 등을 감안할 때 희소한 방송 자원이 특정한 개인의 이익 도모나 또는 특정 세력의 선전 수단으로 이용되도록 방임할 수 없다는 것이다. 결국 공영방송이라는 것은 시장논리와 자본주의 법칙에 따라 발생한 제도가 아니라 그러한 논리와 법칙에 반하는 사회적 실천에 따라 나온 제도이다. 따라서 시민사회가 비교적 잘 발달되어 있어서 공공성, 공익성 등의 철학적인 원리가 자연스럽게 논의되는 서구 선진 국가에서는 일찍부터 방송시스템이 공영방송의 독점적 지위를 구축하고 인정하는 방향으로 원활하게 운영되어 왔다.

이에 대해, 일각에서는 케이블TV나 위성방송 그리고 최근의 DMB에서 IPTV까지 다양한 매체의 등장을 비롯한 방송환경의 급격한 기술적 발전이 전파의 희소성 문제를 상당부분 극복하게 만들었으며, 이로 인해서 방송의 공익성이라는 개념이 이론적 근거로 평가 절하 될 위기에 직면했다고 주장하고 있다. 그러나 방송이 한 사회의 민주주의 실현을 위한 공론장으로서, 한 국가의 정체성을 부여하는 문화적 통합수단으로서 나아가 국민의 교육 수단으로 중요한 역할을 한다는 점에서 방송의 공익성 실현이라는 과제는 여전히 그 중요성을 평가받는다고 할 수 있다(이준수, 2000).

이러한 측면에서 전파 자원의 유한함과 희소성이라는 문제가 테크놀로지의 발전으로 상당부분 극복되었더라도, 방송의 공익성과 공영방송의 정체성에 대한 논의들은 공영방송의 역할과 기능의 측면에서 재규정되어야 할 필요성이 있다.

첫째, 공영방송은 보편적 서비스를 제공해야 할 의무가 있다. 모든 정보가 상품화되는 디지털 시대라고 하더라도 공영방송은 정보 빈자에게 항상적으로 값싸고 질 높은 정보서비스를 제공함으로써 보편적 서비스를 구현해야 한다. 이때 보편적 서비스는 내용의 측면에서 뿐만 아니라 접근의 측면에서도 실현되어야 한다. 즉, 국민의 공통적인 관심사와 국가적 이벤트에 대해서 저렴한 비용으로 국민들에게 제공되어야 하는 것이다. 둘째, 공영방송은 공공서비스를 제공해야 한다. 공영방송은 문화 정체성 확립에 힘써야 하며, 시민 사회의 발전과 시민 정신의 함양을 통해 국민들에게 알권리를 보장하고 사회 통합을 위한 여론 형성과 토론, 시청자가 참여하여

의견을 개진할 수 있는 공론장으로서 기능해야 한다(공용배, 1998).⁴⁾

방송에 대한 접근을 보장하는 것만큼이나 중요성을 가지는 사안은 과연 어떠한 것을 보편적 접근권으로 보장할 것인가의 문제이다. 방송의 막강한 영향력을 감안한다면, 사회구성원들이 제공받지 못하였을 경우 사회적 불평등과 불만이 증폭될 수 있는 사안들을 우선순위로 제시할 수 있다. 이러한 것들은 바로 사회적으로 요구되는 욕구를 충족시키는 동시에 사회 구성원간의 재분배를 통한 균등한 접근이 보장되는 기본 재화이다. 이러한 기본 재화의 대표적 사례 중 하나가 바로 인기 스포츠 이벤트이다. 사회적인 초미의 관심이 집중되는 스포츠 이벤트는 사회구성원들의 삶에 중요한 의미를 부여하는 동시에 사회적인 갈등을 봉합할 수 있는 중요한 역할을 담당하게 된다. 일례로 국가적으로 큰 관심을 모으는 축구 한·일전의 경우, 승패에 상관없이 국민의 정서를 하나로 모으는 촉매제로 작용한다. 이러한 측면에서 중요 스포츠 이벤트는 사회구성원이 원하는 사회적 욕구를 충족시켜주는 기본 재화의 성격이 매우 강하다. 이에 보편적 서비스는 이러한 사회적 욕구를 충족시켜주는 측면에서 개념의 정당성을 보장받는다.

방송에서 가장 중요한 기본 재화로 여겨지는 스포츠이벤트, 그리고 이를 다루는 스포츠프로그램의 '보편적 접근권'은 케이블TV, 위성방송과 같은 유료방송이 보편화됨에 따라 채널방송사업자 등이 스포츠 방송콘텐츠에 대한 독점적 중계권을 획득하여 남용할 경우 지상파에만 의존하는 시청자 계층의 사회복지를 현저히 감소시킬 우려가 있기 때문에, 이를 전제하기 위해 법제화된 개념이다.

스포츠프로그램에 대한 보편적 접근권은 방송에 대한 공공성과 공공 서비스 개념에서 파생되었다. 그러나 스포츠가 유료채널의 상업성에 적합하다는 이유로 일부 독점 유료방송사는 시장 확대라는 전략에만 이용하였으며, 가입자 확대 및 시청률 확보의 측면만을 강조한 나머지 공공서비스로서 스포츠에 대한 의미는 퇴색시켜왔다. 거대 독점방송사들은 인기 스포츠에 대한 고액독점을 지속적으로 확대시켰고, 그 결과 일반 시청자와 무료 방송사들의 반발을 불러왔다. 그 기본논리를 보면, 다매체 다채널 방송환경에서 범국민적 관심의 대상이 되는 스포츠 경기 및 행사가 유료방송에 의해 독점됨으로써 국민의 보편적 접근권이 침해되고, 방송의 국민통합기

4) 이종기·이상우·이봉규(2009)는 방송 산업에 있어서 보편적서비스는 공익성을 전제하되, 최소화의 관점에서 규정하는 것이 바람직하다고 주장하면서, 이러한 맥락에서 우리나라의 경우 KBS1과 EBS가 이에 해당한다고 논의한다. 동 방송들은 방송법 등에 의해 공익적 내용의 방송을 목표로 하고 있으며, 통신의 보편적서비스에 적용되는 기준들인 공익성, 지역 커버리지, 기술의 안정성, 사회복지 및 정보화촉진 등도 충족하므로 방송의 보편적서비스로 지정하기에 무리가 없을 것이기 때문이다.

능이 약화된다는 것이다. 그래서 이를 방지하고 개선하기 위하여, 일반국민이 특정한 빅 스포츠 이벤트를 무료로 시청할 수 있도록 보장해야 한다는 것이다. 이에 공영방송을 포함한 무료 방송사가 거대 자본의 유료방송에 대항해 주요 스포츠 이벤트의 방송권을 확보해 많은 시청자에게 보편적인 서비스를 제공할 수 있는지의 여부가, 바로 보편적 접근권 논쟁의 핵심인 것이다(송해룡·김원제, 2005).

최근에는 스포츠프로그램의 보편적 접근권 도입을 둘러싸고 방송 이념적 논쟁이 다시 제기되고 있다. 시청자의 무료TV시청을 보장하기 위한 스포츠의 보편적 접근권이 다채널 시대에 필요하다는 입장과 반대로, 이것이 시청자 이익에 반한다는 반론이 맞서 있는 상황이다. 인기스포츠를 둘러싼 보편적 접근권은 시청자의 권익을 둘러싸고 넓게는 공익주의 및 시장주의 논쟁과 연결되는데, 각 진영의 입장을 정리해 보면 다음과 같다.

우선 공영방송과 무료지상파 등으로 대변되는 보편적 접근권 도입을 찬성하는 공익주의적 입장에서는 첫째, 스포츠가 국가통합에 있어서 중요한 연결고리로 작용한다는 의견을 내세워 법적 규제를 통하여 스포츠 경기를 무료로 방영해야 한다고 주장한다. 둘째로는 인기스포츠에 대한 규제를 통해 중계권의 폭등을 막고 스포츠에 대한 지나친 상업주의를 막을 수 있다는 순기능을 근거로 내세우고 있다. 공익주의 입장에서는 인기스포츠의 보편적 접근권을 보장하는 것은 바로 방송공익성의 하위범주인 보편적 서비스를 보장하는 것으로 생각한다. 이는 저렴한 비용으로 기간 통신네트워크의 접근을 보장해 주는 통신에서의 보편적 서비스 개념과 유사하다.

아날로그 시대에 방송의 보편적 서비스는 지상파를 통해 TV신호를 거의 전 가구에 전달하면서 달성되었다. 모든 TV서비스가 무료이거나 또는 수신료만 지불하면 접근이 가능했고, TV수상기의 가격 역시 상대적으로 저렴하여 충족될 수 있었다(정용준, 2002). 그러나 1990년대 유료TV가 시작되고, 최근 디지털 방송시대가 개막되면서 방송의 보편적 서비스가 완전하게 충족되지 않는 상황이 발생했다. 방송사간의 경쟁이 치열해지면서 인기 영화나 스포츠 같은 방송사의 핵심 프로그램이 무료TV에서 유료TV로 이동하기 시작한 것이다. 이에 추가비용을 지불하지 않는 시청자들은 흥미롭고 국민적인 관심사인 프로그램을 시청하지 못하게 되었으며, 이로 인해 시청자들의 볼 권리를 보장하는 보편적 접근권이 실현되지 못하는 상황이 발생하였다. 이 상황은 방송의 공익주의를 새롭게 주장하는 계기가 되었다.

반면, 케이블TV와 위성방송 등의 뉴미디어 사업자로 대변되는 시장주의적 진영에

서는 첫째, 보편적 접근권과 스포츠 특별지정이벤트의 리스트 지정과 관련한 법제화가 자유로운 시장경쟁을 막고 현재도 지적되는 지상파방송의 독과점을 오히려 더욱 공고히 할 수 있는 수단으로 전락할 수 있으며, 둘째로는 보편적 접근권 도입이 오히려 시청자의 자유로운 시청권을 막을 수 있다는 주장을 제기하고 있다. 이러한 근거로 지상파방송사의 정규편성관계로 인한 중계방송의 예고 없는 일방적 중단, 방송사의 정규 편성을 고려하여 스포츠 경기의 시작시간을 미루거나 앞당기는 사례, 독점 중계하기로 한 스포츠중계 방송의 횟수를 제대로 지키지 않는 사례 등이 제시될 수 있다. 보편적 접근권이 도입될 경우 이러한 지상파의 횡포가 더욱 거세질 것이라는 것이 시장주의 입장에서 제기하는 근본적인 문제점이다. 또한, 시장주의 진영에서는 또한 공영방송의 수신료가 국가 및 공동체보조금을 규제하는 로마조약에 위배되고 시장에서의 소비자 프로그램 선택이 보편적 접근권을 보장하는 확실한 방안이라고 주장한다(소네 도시로, 2002; 정용준 2006 재인용).

이처럼 이념에 기초한 양 진영의 찬반논쟁은 유럽과 미국 간 상황의 비교에서 그 대로 나타난다. 공공 이념이 발달한 영국과 여타 유럽국가에서는 방송법에 스포츠의 보편적 접근권을 명시하였고, 반대로 공공성보다 시장 경쟁의 원리와 사적 재산의 자유를 강조하는 미국에서는 실질적인 규제 조항이 없는 상황이다.⁵⁾ 이는 대서양을 사이에 둔 두 진영의 방송 이념과 구조의 차이에서 기인한 것으로, 특히 유럽의 경우는 스포츠에 대한 보편적 접근권 논의가 방송의 산업적인 시장 논리보다는 국가 규제의 공영논리에 기반하고 있음을 시사한다.

한편, FIFA나 IOC 등의 국제 스포츠조직도 EU의 권고안이나 보편적 서비스에 대한 유럽 국가들의 법제화에 따라가고 있는 추세이지만 스포츠 중계권과 관련하여 천문학적인 수익이 걸려 있기 때문에, 전적으로 상업적 수익을 배제할 수 없다는 딜레마 상황에 놓여있다.

2) 해외사례 검토

공영방송 의식이 강한 유럽에서의 보편적 서비스는 방송에 대한 공공성과 공공 서비스의 개념에서 출발하였다. 특히 스포츠가 pay-TV 혹은 PPV채널의 상업성에

5) 실제로 미국에서는 주요 스포츠 이벤트에 대한 보편적 접근권에 대한 실질적 규제가 없다. 이것은 사법부가 FCC의 인기스포츠에 대한 보편적 접근권 규제(anti-siphoning rules)를 수정헌법 1조 '표현의 자유'를 위반한다는 이유로 무효화시켰기 때문이다.

적합하다는 이유로 일부 독점 유료 방송사에 의해 시장 확대라는 전략에 이용되면서 가입자 확대와 시청률확보라는 측면에서 이들 방송사들의 인기 스포츠에 대한 고액독점이 계속되자 이에 맞서 일반 시청자들과 무료 방송사들의 반발이 계속되어 왔다. 월드컵, 올림픽 중계와 같은 거대 이벤트의 보편적 서비스를 주장하는 입장에서는 다매체, 다채널 시대로 방송환경이 변화되고 유료방송시대가 본격화됨에 따라 범국민적 관심의 대상이 되는 스포츠 경기 및 행사가 유료방송에 의해 독점됨으로 인해 국민의 보편적 접근권이 침해되는 것을 방지하고, 일반국민이 무료로 이들 프로그램을 시청할 수 있도록 보장해야 한다는 근거를 내세우고 있다. 이렇듯 세계적으로 계속되고 있는 스포츠의 독점과 규제에 대한 논란 속에 공영방송을 포함한 무료 방송사가 거대 자본을 가진 유료방송에 대항해 주요 스포츠 이벤트의 방송권을 확보해 많은 시청자에게 보편적인 서비스를 할 수 있는가는 보편적 접근권 논쟁의 핵심이다(송해룡·김원제, 2005).

하지만 이러한 보편적 서비스의 개념들은 단순히 시장 논리로만 보면 수용하기 어려운 것이 사실이다. FIFA나 IOC같은 국제 스포츠 조직들도 EU의 권고안이나 보편적 서비스에 대한 유럽 국가들의 법제 제정에 따라가고 있는 추세이지만 스포츠 중계권과 관련하여 천문학적인 수익이 걸려 있기 때문에, 전적으로 상업적 수익을 배제할 수 없는 것도 국제적인 스포츠 조직들의 입장이다.⁶⁾ 이러한 국제 스포츠 조직들의 행보는 미디어스포츠의 자유로운 시장경쟁구도라는 측면을 옹호하는 스포츠 독점 방송권 반대자들에게 큰 힘을 실어주고 있다. 이러한 국제적인 상황에 대한 인식을 바탕으로 유럽의 보편적 서비스 논쟁에 있어서 대표적인 사례로 꼽히는 영국의 BBC의 사례, 2002년 월드컵을 공동 개최한 바 있는 일본 NHK의 사례 및 국내의 보편적 서비스 논쟁의 추이와 결과를 살펴보면 다음과 같다.

1937년 Wimbleton 테니스 대회가 최초의 스포츠 방송으로 생중계되었던 영국의 BBC는 1955년에 광고를 재원으로 하는 ITV의 출현 이전에는 스포츠 중계방송에 완전한 독점적 지위를 보장받았다. 또한 ITV의 설립 이후에도 전국을 가시청권으로 하는 유일한 방송사였던 BBC는 여전히 올림픽 경기 등을 특별지정이벤트로 지정하여 독점적인 지위를 누렸다. 하지만, 이후 의욕적인 행보를 보이던 ITV가 국민들에게 전

6) FIFA와 IOC등의 스포츠 기구는 TV중계권과 스포서십에서 재정의 상당부분을 획득하는데, 그 규모에 있어서 단일국가의 GNP를 넘어선다. 예로 올림픽의 경우 방송중계료가 전체 수입의 절반을 차지하며, 이는 IOC에게 제공되고 있다. 또한 올림픽에서의 중계권료 증가는 명료한 상승 곡선을 보이고 있다(김원제, 2005).

폭적인 인기를 누리면서 올림픽 등 스포츠 방송권을 BBC를 누르고 확보하게 되자, BBC의 주도로 상업 텔레비전을 규정하는 방송법이 제정되면서, 특별지정이벤트의 경우 전국적인 방송을 하는 것이 의무화되었다. 이후 머독의 위성방송 채널인 BskyB가 등장할 때까지는 수신료를 재원으로 하며, 전 국민의 80% 이상이 수신 가능한 BBC와 광고방송에 의한 상업 텔레비전의 지상파 방송국에만 빅 스포츠의 중계권이 양도되었다.

그러나 1990년 말에 유료 방식에 의한 위성방송인 BskyB가 등장하면서, 이러한 구도는 흔들리기 시작하였다. BskyB는 유료채널 가입자를 확보하기 위하여, 영국내의 주요 스포츠 방송권을 획득하였고, 자금력에서 열세인 지상파 방송국에는 스포츠 방송 자체를 모두 빼앗길 수 있다는 위기의식이 팽배하였다. 이러한 상황을 예측하고 있던 BBC등 방송사업자들은 1990년 방송법 심의 과정에서 유료 방송이라고 불리는 새로운 서비스가 스포츠 등의 특별지정이벤트의 독점방송을 금지할 수 있게 하는 법안을 건의하였다. 하지만, 당시 정권이 방송 시장원리의 경쟁을 도입하는 것을 최우선으로 하고, 유료방송 가입자가 시청한 프로그램에 대해 요금을 지불하는 방식의 Pay-per-view에 의한 금지만을 생각하였기 때문에, BskyB의 스포츠 독점 방송권을 규제할 논리적 근거가 될 수 없었다.

이후 1996년 1월 머독의 BskyB가 영국에서 특별지정이벤트로 지정된 올림픽의 유럽 방송권 획득에 처음으로 나선 것을 계기로 '보편적 접근권'에 대한 여론이 일어나게 되었다. 특히 1996년 방송법에 의해 수신료와 광고 방송을 재원으로 하는 서비스에서 시청자가 추가로 요금을 지불하지 않고 수신할 수 있는 서비스인 Free-to-air라는 개념이 제기되면서, 지상파의 거대 스포츠 경기에 대한 방송권이 확보되었다. 그리하여 결국 특별지정이벤트 조항이 삽입되면서 국민적인 이벤트에 대한 무료 TV의 우선 방송이 실현되었다.

한편 1998년 무료이벤트 리스트가 개정되면서, 무료지상파방송에 합리적인 가격으로 우선적으로 공급되어야 하는 종목들의 집합인 '그룹 A'의 크리켓 경기가 무료지상파 방송에 2차 중계권만 인정하는 '그룹 B'로 넘어간 사건은 BBC측에게는 충격적인 결정으로 여겨졌다. 결과적으로 크리켓 경기의 중계권은 공개입찰을 통해 ch4와 BskyB로 넘어갔으며, BBC는 고가의 스포츠 경기 중계를 위해 다른 회사와 제휴하는 등의 자구책을 마련하지 않을 수 없었다. 따라서 BBC로서는 스포츠프로그램 예산이 대폭 상승했다는 현실을 받아들일 수밖에 없으며, 이러한 스포츠 중계권 경쟁

에서 살아남기 위해서 상업적 제휴를 고려해야만 하는 상황을 수용해야만 했고, 그 해 스포츠프로그램 예산을 상향조정할 수밖에 없었다.

다음 일본 NHK의 사례를 보면, 1998년 프랑스월드컵중계 당시 NHK는 전 경기를 방송한바 있다. 그러나 2002년 한일월드컵에서는 방영권의 급등으로 독점방송을 단념했다. 대신 민방과 저편 컨소시엄을 결성하여 공동으로 40경기의 방영권을 획득하여, 40경기 중에서 예선 라운드의 일본전 1시합과 개막전, 결승전을 포함한 24시합을 NHK종합과 BS디지털 하이비전에서, 나머지 16경기를 민방에서 중계하게 되었다. 따라서 자국에서 직접 벌어지는 경기임에도 불구하고, 일본 시청자들은 돈을 지불하지 않으면 나머지 월드컵 중계를 기본적으로는 볼 수 없게 된 것이다. 이러한 상황에 직면하게 되자, 일본에서도 보편적 접근권에 대한 주장이 설득력을 얻고 있는 상황이다. 지금까지 NHK의 지상파가 대부분의 스포츠이벤트를 중계해 왔고, 미국에서 PPV로 방영되는 프로복싱의 헤비급 타이틀매치마저도 무료로 볼 수 있었기 때문에 이러한 논의는 처음으로 이슈화된 것이다. 또한 이러한 보편적 접근권에 대한 주장이 단지 무료중계방송을 유료로 보게 된 데 대한 불만에서 나온 것은 아니며, 굳이 고액을 지불하면서 전 경기를 중계방송 할 필요가 있는가라는 논의도 이슈로 부각되었다. 이는 기존의 일본의 뒤틀린 스포츠문화와 방송문화에 대한 자성의 목소리로 해석할 수 있다.

한편, 유럽 주요국(호주를 포함)의 스포츠 이벤트에 대한 보편적 접근권의 개념은 다소 차이가 있지만, 공통적인 점은 국민적 합의에 근거하려는 정서적인 면과 공공재로서의 방송의 역할을 반영시키려 한다는 점이다. 실제로 보편적 서비스는 영국에서 시작되었지만, 공영 이념이 매우 강한 유럽에서는 많은 나라들이 이를 수용하여 방송법으로 채택하고 있다. EU차원에서 특별명령 등을 통해 EU의 회원 각국이 적극적으로 유사한 개념을 채택하도록 유도하고 있다. 1997년 EU는 ‘국경 없는 텔레비전에 관한 지침(Television Without Frontiers Directive)’을 통해 각국의 국민에게 중요한 이벤트에 대한 보편적 접근권을 보장하려는 조치를 실제로 마련한 바 있다. 이 EU의 지침은 15개 회원국의 방송관계 법제·행정의 통일원칙을 정한 것이다. 1997년 EU의 지침은 EU 각국 정부가 사회적으로 큰 중요성을 가졌다고 생각되는 스포츠 등 이벤트는 그 나라에 살고 있는 사람들에게 실질적인 부분이 무료텔레비전을 통해 전면적 혹은 부분적 생방송, 혹은 시차방송으로 시청할 수 있는 기회를 보장할 것을 각국 정부에 의무화하고 있다(Media Research Institute, 2006). 이를

통해 유럽에서는 특정한(축구에 다소 집중이 되어 있기는 하지만)스포츠이벤트가 단순한 스포츠행사가 아니라 국가차원에서 공통적으로 계승해온 재산으로서의 문화적인 가치를 갖는다는 점을 알 수 있다(송해룡·김원제, 2007).

<표 2-3> 각국 보편적 서비스 논쟁의 추이와 결과

국가	시기	주요내용
영국	1937년	윌블던 테니스가 최초의 스포츠 중계방송으로 BBC에서 방영
	1955년	광고를 재원으로 하는 ITV가 출현, BBC의 주도로 상업 텔레비전을 규정하는 방송법이 제정되면서, 특별지정이벤트의 경우 전국적 방송을 하는 것이 의무화
	1990년	유료 방식에 의한 위성방송인 BskyB의 등장으로 인해 위기의식이 팽배했으나 이를 규제할 법적근거 미약
	1996년	보편적 접근권에 대한 긍정적 여론을 바탕으로 '특별지정이벤트 리스트'가 제정되어 무료 TV의 우선 방송 실현
	1998년	무료 이벤트 리스트의 개정으로 BBC가 크리켓 경기의 중계권을 빼앗긴 사건으로 스포츠 중계권에 대한 상업적 제휴가 활발해짐
일본	1998년	NHK가 1998년 프랑스월드컵 전 경기를 중계방송
	2002년	방영권의 급등으로 NHK는 독점방송을 포기, 무료방송으로 월드컵 중계가 불가능해지자 보편적 접근권에 대한 여론이 대두
한국	1997년~2000년	- 1997년에는 지상파 방송 3사가 메이저리그 박찬호 중계 공동협상 - 1999년과 2000년 인천방송이 박찬호 경기 독점권 따내며 중계권 갈등 촉발
	2002년	지상파 방송 3사가 Korea pool을 조직하여 2002월드컵 중계를 공동협상하였으나, 국내 스포츠 마케팅사의 개입으로 중계권 획득에 난항을 겪음
	2005년	- IB스포츠의 MLB 중계권 획득과 엑스포즈 독점 방송 논란 - IB스포츠의 아시아 축구연맹 주관 경기의 독점 중계권 획득 논쟁
	2006년	- SBS의 올림픽/월드컵 중계권 독점획득과 보편적 접근권 논쟁 재점화
	2010년	- SBS의 밴쿠버 동계올림픽/남아공 월드컵 단독 중계, 방송사 간 갈등 촉발(정부 차원의 보편적 접근권에 대한 재논의 시작)

출처 : 송해룡·김원제(2007), p. 64; 한국사례 최근 내용 추가

이러한 논의를 기반으로 우선, 공영방송의 의식이 강한 유럽 국가들을 대상으로 한 보편적 접근권 도입과정과 세부 법제들의 특성을 구체적으로 정리해보고자 한다. 유럽사례에서는 최초로 보편적 서비스에 대한 명시적 규정을 제정하여 운영하고 있는 영국과 비유럽권 국가에서는 반 독점권을 막기 위한 Anti-siphoning rule을 통해

인기스포츠 방송규제에 대한 엄격한 철학을 가진 호주를 중점적으로 논의한다. 세부 내용들은 다음과 같다.)

(1) 보편적 접근권 제도 및 리스트 현황

① 영국

1937년 워블던 테니스 대회가 최초의 스포츠 방송으로 생중계되었던 영국의 BBC는 1955년에 광고를 재원으로 하는 ITV의 출현 이전에는 스포츠 중계방송에 완전한 독점적 지위를 보장받았다. 또한 ITV의 설립 이후에도 전국을 가 시청권으로 하는 유일한 방송사였던 BBC는 여전히 올림픽 경기 등을 특별지정이벤트로 지정하여 독점적인 지위를 누렸다. 하지만, 이후 ITV가 영국 국민들에게 전폭적 지지를 통해 인기를 누리면서 올림픽 등 스포츠 방송권을 BBC를 누르고 확보하게 되자, BBC의 주도로 상업 텔레비전을 규정하는 방송법이 제정되면서, 특별지정이벤트의 경우 전국적인 방송을 하는 것이 의무화되었다. 이후 머독의 위성방송 채널인 BskyB가 등장할 때까지는 수신료를 재원으로 하며, 전 국민의 80% 이상이 수신 가능한 BBC와 광고방송에 의한 상업 텔레비전의 지상파 방송국에만 인기 스포츠의 중계권이 양도되었다.

그러나 1990년 말에 유료 방식에 의한 위성방송인 BskyB가 등장하면서, 이러한 구도는 흔들리기 시작하였다. BskyB는 유료채널 가입자를 확보하기 위하여, 영국내의 주요 스포츠 방송권을 획득하였고, 자금력에서 열세인 지상파 방송국에는 스포츠 방송 자체를 모두 빼앗길 수 있다는 위기의식이 팽배하였다. BskyB는 영국에서 시청자를 획득하는데 필수불가결한 핵심콘텐츠(Killer contents)였던 축구에 많은 관심을 갖고 있는데, 실제로 1992년 프리미어 리그의 독점방송중계권을 통해 스포츠 채널을 유료화하면서 1993년에는 흑자로 전환하게 되었다. BskyB의 스포츠 독점 움직임은 축구경기에만 한정된 것이 아니라, 골프, 테니스, 크리켓 등 모든 종류의 스포츠로 확대되었다. 1995년 12월에는 럭비유니온(아마추어)에 진출하여, '5개국 대항 럭비'(Five Nations Cup)의 방송중계권을 취득하기 위해 나섰다. 프로럭비리그의 경구 1996년 3월부터 시작된 슈퍼리그에 8,700만 파운드를 투자한 것을 담보로 스타선

7) 주요 국가(영국, 호주 등)들의 사례는 송해룡 김원제(2008)의 연구내용을 주로 참조함

수는 뉴스코프(News Corporation)의 동의가 없으면 소속팀을 바꿀 수 없다는 약정을 맺은 사실이 드러나기도 하였다(Media Research Institute, 2006).

한편, 이러한 상황을 예측하고 불안감을 지니고 있던 BBC등 방송사업자들은 1990년 방송법 심의 과정에서 유료 방송이라고 불리는 새로운 서비스가 스포츠 등의 특별지정이벤트의 독점방송을 금지할 수 있게 하는 법안을 건의하였다. 하지만, 당시 정권이 방송 시장원리의 경쟁을 도입하는 것을 최우선으로 하고, 유료방송 가입자가 시청한 프로그램에 대해 요금을 지불하는 방식의 Pay-per-view에 의한 금지만을 생각하였기 때문에, BskyB의 스포츠 독점 방송권을 규제할 논리적인 근거가 될 수 없었다.

이후 1996년 1월 BskyB가 영국에서 특별지정이벤트로 지정된 올림픽의 유럽 방송권 획득에 처음으로 나선 것을 계기로 ‘보편적 접근권’에 대한 여론이 전 영국으로 확대되었다. 당시 BskyB의 자회사인 머독의 뉴스코퍼레이션은 올림픽의 유럽중계권료로 20억 달러를 정식으로 제시한바 있다. 한편, 1996년 방송법에 의해 수신료와 광고 방송을 재원으로 하는 서비스에서 시청자가 추가로 요금을 지불하지 않고 수신할 수 있는 서비스인 ‘Free-to-air’라는 개념이 제기되면서, 지상파의 거대 스포츠 경기에 대한 방송권이 확보되었다. 문화부장관 크리스 스미스(Chris Smith)는 자문그룹을 결성하여 특별지정이벤트의 리스트를 제안하도록 하였는데, 이를 근거로 특별지정이벤트 리스트(Crown Jewels)를 발표하였고, 특별지정이벤트 조항이 삽입되면서 국민적 이벤트에 대한 무료 TV의 우선 방송이 실현되었다.⁸⁾

특별지정이벤트의 리스트 분류는 1996년 당시 상업방송의 규제감독기관인 ITC(Independent Television Commission : ITC)에서 제정한 ‘스포츠와 특별지정이벤트 리스트와 관계된 ITC 법령(ITC Code on Sports and Other Listed and Designated Events)’에 근거하고 있으며, 본 법령안에는 방송정책을 담당하는 문화·미디어·스포츠부(Department For Culture, Media and Sport : DCMS, 이하 DCMS)장관에 의해 지정된 자문그룹이 제안한 국익과 관계된 기타행사와 스포츠의 텔레비전 방영에 대한 지침들이 포함되어 있으며, 방송과 통신의 융합법이라고 할

8) 중계권 급등문제가 공영방송사에 어떠한 영향을 미치는가를 극명하게 보여주는 사례로서 BBC의 MOTD(Match of the Day : 오늘의 경기)사례를 지적할 수 있다. MOTD는 프로축구 프리미어 리그인 프리미어 리그의 한 주간 하이라이트를 묶어서 보여주는 프로그램으로서 37년 전통을 자랑하는 BBC의 간판 프로그램이었다. 그런데 2000년 6월 ITV에 하이라이트 중계권을 빼앗겨 프로그램을 중단해야 하는 상황이 초래된 것이다. 이로써 취임 초 스포츠프로그램을 통해 BBC의 공공서비스 기능을 강화해 나갈 것이라고 장담한 신임사장 그렉 다이크의 입지가 흔들리게 되었다(송해룡, 2001).

수 있는 2003년 방송통신법(Communication Act 2003)이 전격적으로 시행됨에 따라 ITC가 가지고 있던 권한이 신설된 독립규제기관인 Ofcom(Office of Communications)으로 이관되었다.

법령은 ITC(현재는 Ofcom)의 사전 허가 없는 독점적인 방송과 특별지정이벤트의 전부 혹은 일부의 생중계에 대한 프로그램 공급자의 독점적 지위 습득을 제한하고 있으며, 법령 하에서 이러한 규약들이 지켜지지 않을 경우에는 과태료를 포함한 벌금을 부과할 수 있는 권한을 가지고 있다. 특별지정이벤트의 리스트에는 법령에 따라 문화미디어스포츠부 장관에 의해 작성되며, 그 리스트는 Ofcom 법령의 '부록 1(Annex 1)'에서 확인할 수 있다. 문화미디어스포츠부 장관은 BBC, 웨일즈 위원회, Ofcom 등과의 협의를 거쳐야만 특별지정이벤트 리스트를 삭제하거나 추가할 수 있다.

그룹A에 속하는 이벤트들은 무료지상파에 의한 생중계권이 합리적인 가격으로 이루어져야 하며, 그룹B의 이벤트들은 비지상파가 생(live)중계권을 가지고 있으면서 무료지상파방송사에 2차 중계권을 제공해야 하는 것이다. 무료지상파에 의한 의무 중계 경기인 A그룹의 이벤트들은 첫째, 국민적인 공감대 있어 국민을 통합하는 이벤트와 국민적인 연중행사이고, 둘째, 탁월한 국내 혹은 국제적인 스포츠이벤트, 또한 국가를 대표하는 스포츠 팀 혹은 선수가 출장하는 경기의 두 조건을 만족시키는 경우가 그 기준이 된다. 한편, B그룹의 이벤트들에는 지상파의 무료방송으로는 생중계하기에는 쉽지 않은 종목들이 주로 포함되어 있는데, 이는 실제로 해당 스포츠 이벤트의 개최 기간이 장시간이거나(크리켓 월드컵), 개최되는 장소가 광범위(6개국 럭비 토너먼트) 하여 지상파에서 생중계하기에는 어렵기 때문이다.

<표 2-4> 특별지정이벤트 리스트(2008년 최신 개정자료 포함)

구분	1991년 방송법	1996년 방송법	2002/2008년 방송법
그룹 A	<ul style="list-style-type: none"> · 동·하계 올림픽 · 월드컵 결승 토너먼트 · FA컵 결승 · 스코틀랜드 FA컵 결승 · The Grand National · The Derby · 웬블던 테니스 결승 · 영국에서 열리는 크리켓 매치 	<ul style="list-style-type: none"> · 동·하계 올림픽 · 월드컵 결승 토너먼트 · FA 결승 · 스코틀랜드 FA 결승 · 유럽 축구 선수권대회 결승 토너먼트 · The Grand National · The Derby · 웬블던 테니스 결승 · 럭비리그 챌린지 컵 결승 · 럭비 월드컵 결승 	<ul style="list-style-type: none"> · 동·하계 올림픽 · 월드컵 결승 토너먼트⁹⁾ · FA 결승 · 스코틀랜드 FA 결승 · 유럽 축구 선수권대회의 결승 토너먼트 · The Grand National · The Derby · 웬블던 테니스 결승 · 럭비리그 챌린지 컵 결승 · 럭비 월드컵 결승
그룹 B		<ul style="list-style-type: none"> · 영국에서 열리는 크리켓 매치 · 웬블던 경기 결승 이외 경기 · 럭비월드컵결승 토너먼트 이외의 경기 · 국내를 포함한 5개국 럭비 토너먼트 · The Commonwealth Games(영연방 연합들의 국가대항경기) · 크리켓 월드컵 · 라이더 컵 오픈 골프 	<ul style="list-style-type: none"> · 영국에서 열리는 크리켓 매치 · 웬블던경기 결승 이외경기 · 럭비월드컵결승 토너먼트 이외의 경기 · 국내를 포함한 6개국 럭비 토너먼트 · The Commonwealth Games (영연방 연합들의 국가대항경기) · 크리켓 월드컵 - 결승, 준결승, 자국 팀 시합 · 세계육상 선수권 대회¹⁰⁾ · 라이더 컵 오픈 골프 · 전영오픈골프

한편 1998년부터 영국정부가 천명하고 있는 리스트 작성의 중요한 원칙은 바로 '열린(open)'과 '투명한(transparent)'이다. 이를 위해서 우선, 전문가들로 구성된 외부의 독립적인 자문그룹(independent advisory group)들로부터 리스트 작성에 대한 의견들을 수렴하게 되는데 이 그룹에는 영국의 방송사업자(BBC와 ITV 그리고 Ch4, Bskyb), 규제기관(ITC 후에 Ofcom으로 이관), 그리고 개별 스포츠 이벤트들에 대한 권리를 가지고 있는 스포츠 기구(IOC, 영국 축구협회, FIFA와 영국과 웨일즈의 크리켓 협회 등)의 전문가들이 이에 해당한다.

이렇게 외부 전문가 집단의 의견을 수렴하여 DCMS에 의해 선임된 자문그룹

9) 여기서 결승 토너먼트는 조별리그 3차전까지 끝낸 각조 1,2위 16개국만 지면 바로 탈락하는 '녹아웃 토너먼트' 경기를 의미한다.

10) 1996년에는 제외되었다가 1997년 새롭게 리스트에 추가되었다.

(Advisory Group)이 최종적으로 리스트 종목을 선정할 때는 앞서 논의했던 바와 같이 해당 종목들이 국민적인 공감을 얻어내는 통합적이고 중요한 역할을 수행하고 있는지 그리고, 많은 TV시청자들이 보기를 원하는 종목인지 등을 고려해야만 한다. 또한 리스트를 결정하는 과정에서는 공청회 등의 여론 수렴 수단을 통해서 방송사업자들과 스포츠 단체들, 시청자 대표 그리고 다른 이해관계자들의 요구에도 충분한 주의를 기울여야 한다고 명시되어 있다(DCMS, 2008).

한편, 리스트의 각 범주를 통해 보장하는 중계권 계약에서 우선 협상자 자격을 갖추는 무료 보편적 방송사의 자격은 두 가지 기준을 통해 확보된다. 일단 해당 채널을 시청할 시점에서 수신료 이외의 지불을 필요로 하지 않아야 하며, 국민의 95% 이상을 포괄할 수 있어야 한다. 이에 따르면 지상파 공공서비스 방송사인 BBC1, BBC2, ITV, C4, Five만이 우선 협상자로서 자격을 갖는다. 95% 이상의 포괄범위는 기본적으로 커버리지 개념에 의존하고 있는데, C4와 Five는 아날로그 지상파 커버리지 만으로는 95%에 도달하지 못한다. C4는 Freesat과 Freeview와 같은 무료 위성 및 지상파 플랫폼덕분에 해당 자격을 얻을 수 있으며, Five는 최근 Ofcom의 해석을 통해 해당 지위에 올랐다. Five의 96% 포괄범위는 케이블 플랫폼의 수치를 포함한 것인데, 케이블방송의 시청 자체는 유료 기반이지만 Five는 기본 패키지에 포함되어 있고 Five가 해당 플랫폼으로부터 직간접적으로 대가를 수령하는 것이 아니기 때문에 '무료 보편적 서비스'로서의 자격을 갖는다고 해석했다. 결국 의무전송/제공(must-carry/offer) 채널로 분류된 공공서비스 채널 가운데 BBC의 디지털 전용 채널을 제외한 다섯 개 주요 지상파 채널이 모두 무료 보편적 서비스 방송 채널로서의 지위를 인정받은 셈이라 하겠다(정준희, 2010).

<표 2-5> 리스트분류에 따른 규제내역

	A List	B List
규제내역	무료지상파방송에 의해 방송되어야 함	2차 중계 권은 무료지상파방송에게 할당되어야 함

② 독일

1998년 3월 독일연방 주의 수상들은 베를린 회의에서 일반 공중의 관심을 끄는

대규모 스포츠행사는 TV 시청자들에게 추가부담 없이 제공되어야 할 일반적인 상품으로 두자는 데 합의하면서 ‘보호목록(Broadcasting major events)’을 결정했다. 이 합의 사항은 국가협정의 형태로 정리되어, 1999년 3월 제4차 방송국가협정으로 결정되었다.

리스트를 통해 올림픽을 제외하고는 대부분의 지정 행사들이 독일에서 가장 큰 인기스포츠인 축구 경기에 한정되어 있음을 알 수 있으며, 특히 눈여겨 볼 부분은 대부분의 유럽 국가들은 유료 TV가 독점으로 중계해서는 안 되는 대형 행사에 관한 규정에 있어서 스포츠만을 국한하고 있지 않지만(영국과 이탈리아의 예 참조), 독일의 경우에는 그 범주를 스포츠 대형행사로 한정하고 있다는 점이다. 한편, 독일에서는 케이블채널에 보편적 서비스 의무를 강제하고 있는데, 공영방송의 의무적 전송과 주민에게 제공되는 상업방송의 채널의 다양성을 통해 소위 미디어의 다양성을 보장하고 있다. 현재 독일 국민의 80% 이상이 케이블을 통해서 지상파공영방송을 수신하고 있다. 각주마다 약간의 차이는 있으나 케이블의 기초서비스(Grundversorgung)에는 ARD, ZDF, WDR, 3SAT, Phoenix, Kinderkanal(어린이 채널) 그리고 오픈채널들이 우선적으로 배정되며, Eurosport(유럽스포츠 채널)과 독일 스포츠채널(DSF)의 기본서비스 프로그램도 포함된다.¹¹⁾

리스트의 세부내용을 살펴보면, 우선 동·하계 올림픽은 독일대표팀이 참여하지 않더라도 보호목록에 포함되어 있으며, (유럽축구선수권대회와 월드컵에서 독일대표팀이 참가하는 모든 경기와 독일 팀의 참가여부와는 관계없이) 유럽축구선수권대회와 월드컵의 개막전, 준결승 및 결승전은 보편적시청권으로 보호해야 할 스포츠경기의 목록에 포함되어 있다. 또한 독일축구연맹컵(German FA Cup)의 준결승 및 결승, 그리고 독일축구국가대표팀의 홈경기과 원정경기(평가전, 월드컵 예선 등), 유럽 내에서의 어떠한 클럽 경기의 결승전(Champions League, UEFA Cup)에 독일 팀이 출전한 경우로 상세하게 정리하고 있다.

11) 독일의 경우 3분의 2이상의 가구가 실제로 수신 가능하다면 굳이 무료 지상파방송으로 대형 스포츠 이벤트를 중계하지 않아도 되며, 유료 케이블이나 위성방송을 통해서도 이와 같은 행사들을 중계할 수 있고, 이에 대해서는 추가적으로 시청요금을 부과하는 것도 가능하다.

<독일 개정국가협정의 '보호목록'>¹²⁾

제4차 개정국가협정, 1999. 3. 31. 현재.

5a 대형행사의 중계

(2) 위 규정의 의미에서 대형행사는:

1. 하계 및 동계 올림픽,
2. 축구 유럽 및 세계 선수권대회에서 독일 팀의 전 경기와 개막전, 준결승 및 결승전,
3. 독일 축구 연맹컵(FA)의 준결승과 결승전,
4. 독일 축구 국가대표팀의 국내 및 해외경기,
5. 유럽의 축구 연맹컵(챔피언스 리그, 승자컵, UEFA 컵)에서 독일 클럽 팀의 결승경기

여러 개의 개별행사로 구성되어 있는 대형행사에서는 각개의 개별행사도 대형행사에 해당된다. 대형행사를 본 규정 하에 포함시키거나 그로부터 제외시키는 것은 단지 모든 주들의 국가협정을 통해서만 허용된다.

③ 프랑스 · 이탈리아 · 아일랜드

프랑스에서는 동 · 하계 올림픽과 프랑스 대표 팀이 출전하는 월드컵 축구, 유럽 축구 선수권 경기, 프랑스컵 축구 결승전, 투르 드 프랑스 사이클 대회 등을 보편적인 시청권 방송 대상으로 정하고 있다. 하지만 어떠한 정도의 가시청 범위를 가진 방송사가 이들 경기를 중계해야 하는지에 대한 성문화된 규정은 두고 있지 않다. 대신에 프랑스에서는 2000년의 '커뮤니케이션 자유에 관한 법률'에서 '공중의 상당 부분이 특정행사를 무료TV에서 생방송 또는 재방송으로 지켜볼 수 있는 가능성을 박탈하게 되는 방식으로 독점 중계될 수 없다'고 규정하고 있다. 이러한 특정 행사에 대한 목록은 국사원의 시행명령으로 정하도록 되어 있다. 결국 어느 정도인지는 분명하게 명시되어 있지 않지만, 시청자의 '상당 부분'이 무료TV로 볼 수 없는 방식으로 위에서 언급한 특정한 행사들이 방송되어서는 안 된다는 것으로 결국 유료방송이 이들 행사를 독점하는 것을 금지하고 있는 것이다.

12) 2008년에 개정된 최신 리스트도 1999년 리스트와 동일하다.

이탈리아는 1999년 ‘사회적으로 중요한 이벤트(event of major importance to society)’의 개념으로 일반국민이 90% 이상 수신 가능한 방송국을 통해 중계되어야 하는 이벤트 목록을 제정하고 있다. 리스트의 내용을 살펴보면 동·하계 올림픽은 이탈리아 대표 팀 경기만을 중계해야 한다는 언급이 없다. 월드컵과 유럽축구선수권 대회의 결승전은 이탈리아 팀이 참가하지 못해도 중계되어야 하지만(이탈리아 대표 팀이 참여할 경우에는 모든 경기 중계), 챔피언스 리그, UEFA컵의 결승과 준결승경기는 이탈리아 팀이 참가할 경우에만 중계하는 것으로 지정되어 있다. 또한, 이탈리아 자전거 투어 경기(Giro d'Italia), 자동차 경주대회인 포물러 원 이탈리아인 그랑프리, 산레모(San Remo) 이탈리아 음악 축제 등이 보편적시청권을 보장해야 하는 행사로 리스트에 등재되어 있다.

아일랜드에서는 1999년 방송법(Broadcasting(Major events television coverage) Act)에서 다음과 같이 유료방송국에 대한 독점권을 제한할 수 있는 리스트를 작성하고 있다. 즉, 이벤트들은 국민의 95% 이상이 시청 가능한 무료 텔레비전 방송국을 통해 방송되어야 한다고 규정되어 있는데, 리스트를 살펴보면 하계올림픽이 리스트에 올라 있다(동계 올림픽은 제외). 또한 유럽축구선수권대회와 월드컵 개막식, 준결승, 결승전을 제외하고 모든 축구경기는 아일랜드 대표 팀이 참가하는 경우만이 유료방송국에 대한 독점권을 제한하는 리스트에 해당된다고 명시하고 있다. 이외에도 아일랜드 대표팀이 출전한 럭비 월드컵 결승 토너먼트 경기도 해당된다. 반면 아일랜드 대장애클ubs 경마와 아일랜드 더비 경마 대회, 더블린 경마 네이션스 컵 등은 대표팀 참가 여부에 상관없이 목록에 포함되어 있다.

<표 2-6> 2008년 현재 프랑스·이탈리아·아일랜드의 보편적 시청권 적용 대상

	해당 리스트 목록
프랑스	동·하계 올림픽, 프랑스 대표팀이 출전하는 피파주관 축구 A매치 경기, 월드컵의 개막전과 준결승·결승전, 유럽 축구 선수권 경기의 준결승과 결승, UEFA컵 결승, 프랑스 컵 축구 결승전, 6개국 럭비 토너먼트, 프랑스 포물러 1 그랑프리, 투르 드 프랑스 사이클 대회(남자경기), 프랑스 팀이 출전할 경우의 유럽/월드 농구리그의 남·여 결승전, 프랑스 팀이 출전할 경우의 유럽/월드 핸드볼리그의 남·여 결승전, 세계 육상 선수권 대회 등을 포함하여 총 21개 항목

<표 2-6> 계속

	해당 리스트 목록
이탈리아	동·하계 올림픽, 월드컵 축구의 결승전과 이탈리아 팀이 출전할 경우의 모든 경기, 유럽 축구 선수권의 결승전과 이탈리아 팀이 출전할 경우의 모든 경기, 이탈리아 축구 국가대표팀이 참여하는 모든 A매치경기, 챔피언스리그 결승전과 준결승전 및 이탈리아 팀이 참가하는 UEFA컵, 이탈리아 사이클 투어 경기, 이탈리아 포뮬러 1 그랑프리, 산 레모 이탈리아 음악 페스티벌의 총 8개 항목
아일랜드	하계 올림픽, 전 아일랜드 지역대항 성인 축구대회와 헐링 결승전, 아일랜드 대표 팀의 유럽 축구선수권대회와 월드컵 예선 토너먼트의 홈과 어웨이 경기, 아일랜드팀이 참가하는 유럽 축구선수권대회와 월드컵의 최종 토너먼트 경기, 유럽축구선수권대회와 월드컵의 개막식, 준결승, 결승전 경기, 럭비 월드컵 결승 토너먼트의 아일랜드 경기, 아일랜드 대장애물 경마와 아일랜드 더비 경마 대회, 더블린 경마 네이션스컵 경기의 총 8개 항목

출처: Ofcom(2008), pp. 11~15; 일부 재정리

④ 호주

호주의 인기스포츠 방송규제에 관한 법규는 매우 엄격한 것으로 알려져 있다. Anti-siphoning rule이라는 반 독점권을 막기 위한 장치가 그것인데, 이는 인기 있는 스포츠 종목을 중계함에 있어서 지상파 텔레비전 방송사에게 우선권을 주어 유료 텔레비전사가 방송하는 것을 억제하는 것이다. Anti-siphoning은 현재도 적용되는 규정으로 유료 TV의 입장에서는 지상파 방송사의 관심에서 소외된 비인기 종목만 방송할 수밖에 없다는 반발감을 가질 수도 있다(곽기성, 2001).

궁극적으로 Anti-siphoning의 제정 목적은 유료 TV로 인해 free-to-air를 통해 TV를 시청하는 시청자들이 손해를 입지 않도록 하는 것이다. 그렇다고 해서 Anti-siphoning을 통해 제정된 리스트가 전적으로 무료 방송사를 위해 존재한다고 볼 수는 없다. 무료 방송사에 이 리스트에 등재된 스포츠 경기의 방송권에 대한 구입을 강요하거나 방송권을 확보한 방송사에 방송을 강요하지 않으며, 또한 리스트에 오른 스포츠 종목의 독점적 중계권을 무료 TV중계권 자에게 보장하는 것도 아

니기 때문이다.

또한 호주 방송정책을 총괄하는 DCITA(Australian Department of Communication, Information Technology and Arts: 이하 DCITA)장관은 특정사유가 있을 경우, 즉 무료지상파가 방송권을 정당한 이유 없이 획득하지 않을 경우 리스트에서 특별지정이벤트를 삭제하여 유료TV사업자가 자유롭게 방송권을 획득할 수 있도록 권고하고 있다. 구체적으로 특별지정 행사가 시작되기 6주전까지 만일 무료방송사가 방송권을 획득하지 않는 경우에는 자동으로 리스트에서 관련종목이 삭제되어 유료TV가 방송권을 획득할 수 있다. 또한, 모든 방송사는 해당 경기에 대해 생중계나 녹화중계 할 수 있다. 방송위원회는 Anti-siphoning리스트와 관련해 유료TV의 위반여부를 감독하고 다음 사항에 관한 보고서를 6개월에 한 번씩 정기적으로 통신성 장관에게 제출해야 한다. 한편 중계권 취득, 광고 준비, 방송중계 계획안 마련 등의 소요시간이 6주로 충분치 않다는 의견이 제시되면서 기한은 12주로 변경되었다(곽기성, 2005).

- 지상파방송사에게 허용되는 Anti-siphoning 리스트상의 종목과 방송사들이 실제 이들 종목 중 어느 정도 중계하기로 합의했는지에 대한 여부
- 지상파 방송사가 실제로 중계를 했는지에 대한 여부
- 리스트에 추가할 종목이 있는지에 대한 여부

1992년 방송법 제115조에 의해 DCITA장관이 무료시청이 가능한 이벤트의 목록을 지정할 수 있으며, 1994년에 리스트가 도입된 이후로 몇몇 지정된 이벤트의 변화된 명칭을 반영하기 위하여 2004년 5월 11일에 리스트가 수정되었으며, 새로운 계열의 리스트는 2006년 1월 1일부터 그 효력이 발생하고 있다. 리스트 종목에 대한 분류는 유럽과 비교해 볼 때 더욱 세밀하게 되어 있으며, 2006년 1월 1일부터 효력이 발생한 새로운 Anti-siphoning 리스트에서는 경마와 호주식 풋볼 그리고 럭비리그와 럭비협회 경기, 농구 등이 삭제되어 있으며, 일부 종목에서도 모든 매치에 적용되던 리스트가 대폭 간소화 되었다는 특성을 가지고 있다.

이러한 리스트 이벤트의 방송이 가능한 경우는 호주공영방송(Australian Broadcasting Commission, ABC)이나 호주의 소수민족 방송인 SBS(Special Broadcasting Service)처럼 공영방송인 경우, 그리고 호주 전 시청 인구의 50%이상

을 커버 할 수 있는 상업방송일 경우에 한정된다. 그리고 리스트화된 이벤트의 방송권 획득은 첫째, 상기의 공영이나 상업방송이 생방송 중계권을 획득한 후 pay-TV는 별도로 방송권을 구입할 수 있으며, 둘째 공영이나 상업방송이 생방송 중계권에 대한 취득을 포기할 경우 pay-TV는 해당 장관에게 해당되는 경기를 제외해줄 것을 요청할 수 있다.

2010년 현재 호주의 Anti-siphoning 리스트에는 총 21개 경기들이 포함되어 있다. 호주국가대표팀이 참가하는 경기를 분명하게 적시한 종목은 크리켓, 럭비 등 영연방 국가들이 참여하는 대항전 경기들이 대부분이며, 월드컵의 경우에는 국가대표팀의 참가와 관계없이 본선 토너먼트(지역 예선을 거친 32개국 이 참가하는)의 전경기가 리스트에 포함되어 있고, 또한 유럽과 마찬가지로 동·하계 올림픽도 리스트에 등재되어 있다.

<표 2-7> 호주의 new Anti-siphoning list (유효기간: 2006~2010년 11월)

Anti-siphoning list의 세부 종목
<u>동·하계 올림픽 경기</u>
<u>연방경기대회</u>
<u>경마</u>
빅토리아 레이싱 클럽에 의해 개최되는 멜버른 컵의 각 경기
<u>호주식 풋볼</u>
결승 시리즈를 포함하는 호주식 풋볼 리그 프리미어십의 각 경기
<u>럭비리그 풋볼</u>
결승전을 포함하는 국가 럭비 리그 프리미어십 경기
오리진 시리즈의 국가 럭비 리그 각 경기
호주 국가 대표팀이 출전하는 국내외 국제 럭비 리그 테스트 매치
럭비 유니언 풋볼
국내외에서 개최되는 호주 국가 대표팀이 출전하는 국제 테스트 매치
럭비 월드컵 토너먼트의 각 매치

<표 2-7> 계속

Anti-siphoning list의 세부 종목

크리켓

호주나 영국에서 개최되는 호주 국가 대표팀이 참여하는 테스트 매치
호주나 영국에서 개최되는 호주 국가 대표팀이 출전하는 1일 매치
호주 국가 대표팀이 출전하는 1일대회 중 적어도 한 매치가 호주에서 열리는 대회
월드컵 1일 크리켓 매치

축구

영국 축구협회컵 결승
2006년 월드컵 각 매치

테니스

호주 오픈 테니스 토너먼트의 각 매치
윌블던 토너먼트의 각 매치
프랑스 오픈 테니스 경기의 남자, 여자부 준준결승, 준결승, 결승전 매치
미국 오픈 테니스 토너먼트의 남자, 여자 준준결승, 준결승, 결승전 매치
호주 대표팀이 참가하는 데이비스컵 테니스 토너먼트의 각 매치

네트볼

호주나 외국에서 개최되는 국제 네트볼 경기 중 호주국가대표팀이 참가하는 매
치

골프

호주 마스터스 대회의 각 라운드
호주 오픈 토너먼트의 각 라운드
미국 마스터스 토너먼트의 각 라운드
영국 오픈 토너먼트의 각 라운드

모터 스포츠

호주에서 열리는 호주 포뮬러 원 월드 챔피언십 그랑프리의 각 레이스
호주에서 열리는 모터 GP의 각 레이스
(배서스트 1000을 포함해) V8 슈퍼카 챔피언십 시리즈의 각 레이스
호주에서 개최되는 챔프 카 월드 시리즈(인디카)의 각 레이스

출처 : ACMA(2006). Anti-siphoning list.

(2) 보편적 시청권 보장을 위한 우선방송사 지정과 각국방송시장 비교

보편적 접근권 제도가 도입된 유럽 각국(영국, 독일, 이탈리아, 덴마크, 아일랜드 등), 그리고 호주와 인도의 경우에는 보편적 접근권과 (보편적 접근권의 대상이 되는) 특별지정이벤트의 지정에 대한 제한선이 시청가능인구의 비율을 기준으로 제정되어 있으며, 대부분이 우선방송사로서 무료지상파방송이 그 역할을 수행하고 있다. 이에 대한 개략적인 정리는 다음과 같다.

<표 2-8> 보편적 시청권 보장을 위한 해외의 우선방송사 지정 및 현황

	우선 방송사	세부내용
영국	무료지상파 BBC 1, BBC 2, Ch3(ITV 1), Ch4, Ch5(Five)	<ul style="list-style-type: none"> - A급 특별 행사를 방송할 수 있는 질적 기준을 만족하는 방송사는 가시청 범위가 전 영국 인구의 95%를 넘는 무료지상파(BBC1, BBC2, ITV1, 채널4) - B 리스트 행사는 비지상파방송사가 생중계권을 가지고 있으면, 무료 지상파방송사에게 2차 중계권을 제공 의무 * 2010년 월드컵은 BBC, ITV가 공동중계
호주	무료 지상파 ABC, SBS	<ul style="list-style-type: none"> - 안티 사이포닝 규칙: ABC, SBS의 공영방송이나 인구 대비 50%의 커버리지를 넘는 상업 무료방송사업자들이 특별행사에 대한 방송권을 유료TV에 대해 우선권을 가짐 - 안티 호딩 규칙: 특별 행사의 방송권을 가진 상업방송사가 방송권 전체를 활용하지 않을 경우, 미사용분에 대해 ABC와 SBS에 정상적인 요금을 받고 양도
독일	무료지상파 ARD, ZDF, RTL	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 2/3 이상이 시청 가능한 방송 사업자 * 2006년 월드컵을 지상파 방송사 3사가 순차중계. 2010년 월드컵은 ARD, ZDF (55 matches total), RTL (9 matches) 이 공동중계
이탈 리아	무료 지상파 RAI	<ul style="list-style-type: none"> - 전이탈리아 인구의 90%이상이 무료로 시청 가능한 방송 사업자 * 2010년 월드컵은 무료지상파(공영) RAI가 하루에 한 경기만을 중계, 반면 유료위성채널인 SKY Italia가 전 경기를 중계함 - 특정 방송사의 스포츠 중계권 한도 60%

<표 2-8> 계속

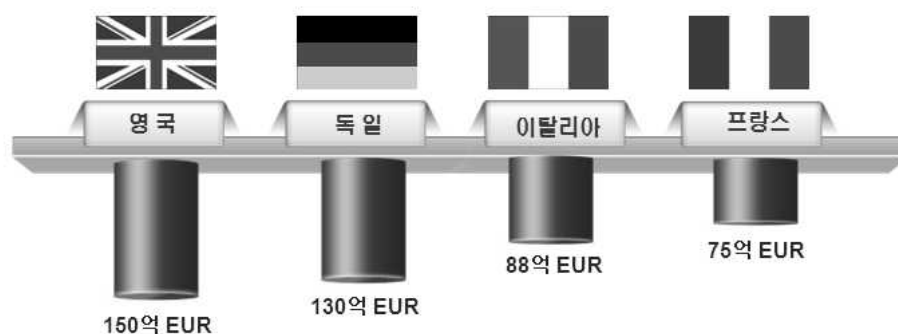
	우선 방송사	세부내용
덴마크	무료지상파 DR, TV2	- 특정 방송사의 해당 스포츠의 독점권 소유를 허용하되, 시청자 도달 범위가 90%를 넘지 않으면 다른 방송사와 계약을 체결해 국민의 상당수가 무료 TV 시청 의무 * 2010년 월드컵은 공영방송사 DR (10 exclusive matches + final)과 민영인 TV2 (32 exclusive matches + final) 그리고 유료채널인 Canal 9 (21 exclusive matches)이 동시 중계
프랑스	무료지상파 TF1, France Télévisions	- freeaccess television service에 해당되는 방송사업자는 적어도 프랑스인구의 85%가 무료로 시청 가능해야 함 * 2010년 월드컵은 공영방송인 TF1 (27 matches), France Télévisions (37 matches)가 분담하여 중계될 예 정. 이외에도 유료방송인 Canal+로도 중계
아일 랜드	무료지상파 (공영: RTÉ)	- 전아일랜드 인구의 95%이상이 무료로 시청 가능한 방 송 사업자 * 2010년 월드컵은 공영방송사인 RTÉ가 단독중계
인도	공영방송사	- 방송위원회가 지정하는 스포츠 및 국가적 행사에 대해 공영방송사가 국내 중계권을 가지지 않을 때 특정 방송 사가 생방송 독점 중계권을 가질 수 없음 - 이 조항에 불응하면 17만5000달러의 벌금형을 부과

일찍이 보편적 접근권 제도가 도입된 영국, 독일, 이탈리아, 프랑스 등의 유럽각국
과 호주 등은 방송시장규모가 인접 다른 국가들에 비교할 때 상대적으로 큰 편이다.
이것은 곧 해당 국가들에서 팽창하는 방송시장만큼 유료방송가입자 수가 증가하면
서 유료방송사업자들의 스포츠중계권 독점에 대한 움직임이 더욱 활발해질 수 있다
는 여지를 주고, 이것은 곧 무료보편적서비스에 대한 사회적 논쟁을 활성화시키는
계기로 작용한다는 것이다.

실제로 유럽권 전체 유료방송 보급률은 2009년 기준 49.5%이며 2014년 에는 60%
에 육박할 것으로 예상된다. 서유럽(영국, 독일, 이탈리아, 프랑스 등 포함)과 동유럽
을 구분해보았을 때, 서유럽 방송시장의 유료방송가입자는 2009년 말 기준 약 8,590
만 명으로 중동/아프리카 지역을 제외한 유럽 지역의 56.4%를 차지하였고 동유럽은
3,490만 명 수준인 것으로 집계되었다. 향후 2014년까지 서유럽은 연평균 성장률

3.7%를 기록하며 총 1억 300만 명의 유료방송가입자를 확보할 것으로 예상되며 동유럽 지역의 가입자 수는 연평균 성장률 5.9%를 기록하며 4,650만 명 규모에 이를 전망이다. 방송플랫폼별로 살펴보면, 유럽 지역의 2009년 기준 케이블TV 가입자 수는 7,410만 명으로 전체의 60.6%를 차지하고 있으며, 위성방송과 IPTV 가입자 수는 각각 4,000만 명, 820만 명 규모로 추산되고 있다. 케이블TV는 2014년까지 1.3%의 연평균 성장률을 보일 것으로 예상되지만, 가입자 규모에서는 다른 매체를 압도하며 유료 방송시장의 맹주 자리를 지켜갈 전망이다. 현재 관심이 집중되고 있는 IPTV의 경우 향후 2014년까지 24%의 높은 연평균 성장률을 기록하며 가입자 규모는 2,410만 명에 이를 전망이다.

한편, 보편적 접근권 제도가 도입되어 있는 영국, 독일, 이탈리아, 프랑스 등 유럽 4개 주요국(방송시장 규모 순)의 방송시장 규모를 살펴보면, 우선 유럽 최대 방송시장인 영국은 2008년 기준 총 150억 유로(212억 달러)의 시장을 형성하고 있으며 독일이 130억 유로를 기록하며 뒤를 잇고 있다. 영국과 다른 국가의 큰 격차는 유료 방송시장 규모 때문인 것으로 풀이되고 있다. 뒤이어 이탈리아는 2008년 88억 유로 규모로 유럽 방송시장 3위, 프랑스가 75억 유로로 4위를 기록하고 있다(한국콘텐츠진흥원, 2010).



[그림 2-1] 유럽각국의 방송시장규모(2008년 기준)

2. 국내경과

1) 국내도입 경과

2005년 마케팅회사인 'IB스포츠'가 2006년부터 2012년까지 7년간 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 모든 경기의 국내 중계권을 독점 계약한 사실이 알려지면서, '보편적 서비스'에 대한 논의가 촉발되었다. 하지만, 이미 예전부터 지상파방송국과 케이블 및 위성방송용 스포츠 전문채널을 둘러싼 경쟁이 본격화되면서 스포츠 중계권과 관련한 갈등상황이 있었고, 지상파 방송국간에도 독점중계권을 둘러싸고 잡음이 끊이지 않았다.

지상파 방송사간의 중계권 논쟁의 시발점으로 볼 수 있는 미국 메이저리그의 박찬호 경기는 1997년 미국의 MLB International과 지상파 3사가 공동 협상을 벌였다. 하지만 중계권 확보가 교착상태에 빠지자 신설방송사인 인천 방송이 별도 협상을 통해 1999년 150만 달러를 2000년에는 300만 달러를 지급하고, 독점 계약을 맺었다. 이후 2000년 11월 7일에는 MBC가 박찬호 출장경기를 포함한 MLB 중계권을 확보하였으나, 박찬호의 부진으로 인해 기대했던 시청률을 확보하는 데는 실패하였다.

2005년에는 IB스포츠가 MLB중계권을 따 냈는데, 박찬호의 이적과 부활 그리고 김병현·서재웅·김선우·최희섭 등 후발주자들의 분발로 시청률과 광고매출 등에서 호조를 보이며 Xports(엑스포츠)라는 케이블 TV채널의 성공가도에도 일조를 하였다. 하지만, 이러한 IB측과 지상파 사이에는 갈등의 골이 깊어져, 방송 3사의 스포츠 뉴스에서는 국내 메이저리거들의 동영상을 방영하지 않고, 설명과 정지화면만 내보내는 상황이 계속되었다. 한편, 2002년과 2006년에는 Korean pool이라는 합동방송조직이 월드컵 축구 중계권을 공동 협상하는 등 단합된 모습을 보이기도 했지만, 박찬호 경기를 비롯해 프로야구의 독점 중계, 프로농구의 독점 중계를 둘러싼 스포츠 중계권 쟁탈전은 지상파 방송 간에도 비밀비재하게 벌어지는 현상이 되어 버렸다.

국내에서 중계권 논쟁이 결국 법제화 논의로까지 이어지게 된 계기는 IB스포츠의 아시아축구연맹(AFC) 주관경기의 국내 중계권의 독점 계약논란이 불거지면서부터이다. IB스포츠가 향후 등장할 새로운 매체에 대한 중계권까지 재판매 할 수 있는 권리까지 확보했다는 사실이 추가로 알려지면서 매체의 균형발전 차원에서 지상파 위

주의 중계권 협상은 사라져야 한다는 주장도 제기되었다. 이러한 논의의 연장선상에서 스포츠 중계권을 둘러싼 방송 3사의 최근 행보들을 두고 뉴미디어 업계에선 '현 독과점 체제를 유지하기 위한 집단 이기주의'로 해석하기도 한다. 시청자를 위한 뼈를 깎는 경쟁 대신 '담합'이 횡행할 우려도 나타나고 있다. 한편 이에 대해 방송협회는 '진의를 왜곡하지 말라'는 입장을 표명하고 있다. 방송협회는 '다매체·다채널 시대의 도래 등 미디어 환경이 변했다'는 기본입장을 가지고 '지상파 방송이 고유의 역할을 찾으면서도 경쟁력을 높이기 위한 조치의 일환'이라고 주장하고 있다(중앙일보, 2005. 8. 19.). 하지만 이러한 논쟁에 앞서 근본적으로 중요한 것은 산업 경제적 논리로 인해 국민의 볼 권리가 침해되어서는 안 된다는 것이다.

2005년 8월 1일 IB Sports의 전격적인 발표는 방송업계에 '쓰나미'로 다가왔다. 특히 지상파방송사에게는 가히 '전쟁'(동아일보, 2005. 8. 3)' 선포에 다름 아니었다. IB스포츠가 메이저리그 독점중계권을 확보했을 때만 해도 한번의 예외로 인정되었다. 그러나 IB스포츠의 발표는 당시 큰 파장을 불러왔다. IB스포츠가 2006년부터 2012년까지 7년간 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 모든 경기의 국내 독점 중계권을 계약했기 때문이다. IB스포츠는 계약을 통해 2008년 베이징 올림픽, 2010년 월드컵, 2012년 런던 올림픽 등 AFC가 주관하는 모든 주요 축구경기의 아시아지역 최종예선 경기에 대한 중계권을 획득했다. 여기에는 아시안컵·아시아청소년축구대회·아시아 여자축구 선수권대회·AFC 챔피언스 리그도 포함된다. 특히 계약은 지상파 방송·케이블TV·위성방송뿐만 아니라 DMB와 IP-TV에 대한 중계권까지 포괄하고 있어 충격을 더했다. 급기야 2005-2006 프로농구 판매권 계약도 체결해, '고래를 잡아먹은 새우'(한겨레신문, 2005. 10. 7)'로까지 비유되었다.

어느새 IB스포츠는 중계권료 상승의 '원흉'(한겨레21, 2005. 8. 17.)으로 지목되어 시청자의 시청권을 박탈하는 파렴치한 집단으로 치부되었다. 지상파방송사들은 '보편적 접근권'을 도입해야 한다고 주장하고, 위성방송은 '방송프로그램 및 채널 독점 방지 규제조항'을 방송법에 포함해야 할 것이라고 목소리를 높였다. 신문은 케이블과 지상파 간 경쟁을 제로섬 게임처럼 보도하면서 갈등을 부추겼다.

그런데, IB스포츠에 공동대응하기 위해 결의를 다졌던 지상파방송 3사 사이에도 지속적인 균열의 잡음이 생겼다. 그 단초는 2005년 12월 SBS가 IB스포츠로부터 국내 프로농구 중계권을 구입한데서 연유한다. 비록 지상파가 아닌 계열 케이블채널(SBS스포츠)을 통해 중계방송을 하는 것이었지만, 업계에서는 매우 놀라운 일로 받

아들여졌다. 이후 KBS는 IB스포츠로부터 미국 메이저리그와 함께 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 경기의 중계권을 사들였다. 2005~2008년 메이저리그, 2006년부터 7년간의 AFC 경기, 2005년부터 2008년까지 국내 프로농구에 대한 지상파 중계권을 산 것이다. MBC와 SBS는 독자적인 구매에 문제를 제기하는 한편, 이와 별도로 중계권 재분배 협상에 나선 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 IB스포츠에 대한 지상파 3사의 공조체제는 사실상 완전히 깨진 상태다(서울신문, 2006. 2. 21).

외부환경도 점점 지상파방송사들에 불리하게 돌아갔다. 이후 2005년 10월 국회 문광위의 손봉숙·박형준 의원이 ‘보편적 접근권’과 관련 지상파방송사의 입장에 무게를 둔 방송법 개정안을 각각 발의함으로써 지상파 측에 힘이 실리는 듯했다. 하지만 당시 이 개정안은 문광위에 상정된 채로 뚜렷한 진전을 보이지 못했다. 어느 정도 시청권을 확보해야 보편적 접근인지, 국민적 관심의 기준은 무엇인지 매우 애매하고 복잡했기 때문이다. 더구나 케이블채널 가입자가 큰 폭으로 증가하고 있으며 DMB, 인터넷 등을 통한 중계도 확대되는 등 방송환경이 크게 바뀐 것도 지상파들의 입지를 어렵게 했다.

이러한 상황에서 2006년 2월 22일 축구 국가대표팀의 시리아전은 케이블 스포츠 채널에서만 방송된 한국방송사상 초유의 사건으로 국민적 관심스포츠는 반드시 지상파방송사가 ‘무료’로 ‘우선’적으로 방송해야 한다는 내용을 골자로 하는 ‘보편적 접근권’ 도입에 대한 기폭제로 작용하였고, 점차 지상파들의 목소리에 힘이 실리기 시작하였다.

결국 ‘특별한 규제를 받지 않는 기업이 스포츠중계권을 독점하는 경우에 스포츠 방송에 대한 보편적 접근권이 훼손되기 때문에 공공성에 기초하여 이에 대한 특별한 규제가 필요하다’는 논리가 힘을 얻게 되었고, 2007년 1월 개정방송법(법률 제 8301호, 2007. 1. 26)에 보편적 시청권 보장제도가 새로 추가되어 오늘에 이르고 있다.

보편적 시청권에 대한 법안이 최초로 제출된 것은 2001년 6월 당시 심재권 의원에 의해서였다. 이 법안은 방송법에 ‘국민적 관심의 대상이 되는 중요한 행사로서 대통령령이 정하는 행사는 유료방송에 의하여 독점적으로 생중계 또는 중계되어서는 아니 되며, 지상파사업자는 방송프로그램의 편성에 있어서 이들 행사가 포함되도록 노력하여야 한다’는 조항을 추가하자는 것이었다. 보편적 시청권 또는 접근권이라는 용어를 직접적으로 사용하지는 않았지만 ‘국민적인 관심의 대상이 되는 중

요한 행사를 유료방송에 의하여 독점적으로 중계해서는 안 된다'는 보편적 시청권의 기본적인 개념을 제대로 반영한 것으로 이 개념을 먼저 도입했던 대다수 국가들의 입법례와 비슷한 접근방법을 보여주었다는 의의를 갖는다. 하지만 결과적으로 심재권 의원이 발의한 이 법안은 방송법에 반영되지 못하고 사장되었다.

이후 17대 국회에 들어서는 박형준 의원을 대표로 15명의 국회의원들이 2005년 10월 20일에 '보편적 접근권'을 도입하기 위한 방송법 개정안을 최초로 발의하였다. 이 방송법에는 2007년부터 아시아축구연맹, 즉 AFC가 주관하는 모든 경기의 국내 독점 중계권을 IB스포츠가 계약한 것을 계기로 발의된 것이다. 이 법안의 경우 2001년에 발의된 심재권 의원과의 법안과 큰 차이점이 있다. 박형준 의원이 대표 발의한 법안에는 '관심스포츠 등의 행사를 주관하는 단체 또는 기관과 계약을 체결한 중계방송권자는 방송중계권을 공정하고 합리적인 가격으로 다른 방송사업자에게 제공하여야 한다'고 규정함으로써 이른바 '관심 스포츠 등의 행사'를 특정 방송사가 독점하는 것을 금지하는 것이다. 하지만 여기서 '특정 방송사'에 대한 부차적인 설명이 없음을 감안한다면 이는 무료 지상파 방송은 물론 유료방송도 포함하는 것으로 해석할 가능성이 있었다.

한편, 유사한 시기인 2005년 10월 27일 민주당 손봉숙 의원은 '보편적 접근권' 보장을 위한 '방송법 일부개정 법률안'을 발의했다. 손 의원은 발의 이유에서 '한 스포츠 중계권 사업자와 중계권을 따낸 몇몇 방송사의 수익과 경쟁논리에 국민의 시청권이 좌지우지되고, 국민의 시청권이 그들의 권한에 의해 선택당해야 하는 상황이 발생하는 것은 국민들의 방송주권에 심각한 문제가 발생하는 것이다. 그 사이에서 피해를 보는 대상은 바로 방송을 시청하는 모든 국민이다. 이러한 상황에서 모든 국민의 방송주권인 시청권을 확실히 공정하게 보장되어야 한다'고 밝히고 있다. 또한, '방송 콘텐츠 중에 상업화, 유료화 할 수 있는 콘텐츠와 공익적 공공성을 가진 콘텐츠를 구분해서 국민이 별도의 비용 부담 없이 시청할 수 있는 보편적 접근권이 용이한 콘텐츠의 시청이 보장되어야 한다'고 주장하며, 방송법 제2조(용어)에 보편적 접근권 개념을 추가 신설할 것을 제안하고 있다. 하지만, 손 의원의 법안은 유료방송 시청가구수를 80%라고 논의하면서도 나머지 20%의 지상파 시청자를 위해 지상파에 우선권을 주어야 한다는 치명적인 논리적 결함을 가지고 있다. 그리고 정용준(2006)의 주장처럼 손봉숙 의원의 법안으로는 최근의 SBS독점문제를 풀 수 없다는 한계점이 노출된다. SBS도 KBS나 MBC처럼 무료이고 전국적인 네트워크를 형성하

고 있어, 공영방송에 우선권을 준다는 주장에는 한계가 있기 때문이다.

이듬해인 2006년 8월 11일에는 최구식 의원이 대표 발의한 개정안에는 월드컵 등 국제경기대회를 방송 중계함에 있어 순번제로 방송프로그램을 편성하도록 하는 안(방송법 69조 8항 신설)을 제출했는데, 이는 방송사업자의 편성자유를 침해할 수 있다는 점에서 지나친 개입으로 평가된다.

결국 국회의 문화관광위원회는 2006년 말에 기 제시되었던 이들 법안들을 심의하여 위원회 차원에서 대안을 마련하였고 이 대안은 2006년 12월 22일 국회 본회의를 통과하게 되었다. 문화관광위원회의가 대안을 마련하는 과정에는 당시 방송위원회의 의견이 많이 반영되었다. 다만 당초 제출된 법률안들에는 ‘보편적 접근권’이라는 용어를 사용하였으나, 문광위원회의 심의 과정에서는 이것이 ‘보편적 시청권’으로 용어가 변경되었다. 방송 시청에 대한 법제인 만큼 ‘시청권’이라는 용어를 사용하는 것이 적절하다는 평가에 의해서였다. 이 개정된 방송법은 2007년 1월 26일자로 시행되었다. 곧이어 2009년 방송통신위원회에서는 월드베이스볼클래식(WBC)과 축구 국가대표 출전 A매치(월드컵 예선 포함), 아시안게임을 국민관심행사로 고시하였다.

<표 2-9> 국내 입법추진 경과

시기	주요내용
2001. 6	심재권 의원이 보편적 시청권 관련 입법조항을 발의함. 보편적 시청권 또는 접근권이라는 용어를 직접적으로 사용하지는 않았지만 보편적 시청권의 기본적인 개념을 반영한 것으로 평가
2005. 10.	박형준 의원을 대표로 15명의 국회의원들이 보편적 접근권 도입을 위한 방송법 개정안을 발의. 법안의 주요 목적은 방송사업자들 사이의 공정한 거래질서 확립에 있음
2005. 10.	손봉숙 의원이 방송법 일부 개정법안 제출. 처음으로 ‘보편적 접근권’의 개념을 정의하였음. 보편적 시청권 보장방식으로 ‘자상파방송사업자를 통해 우선적으로 중계’하는 개념을 제시
2006. 8.	최구식 의원이 대표 발의한 개정안 제출. 주요 스포츠 경기에 대한 방송사별 순번제 도입이 중요한 핵심 논제
2007. 1.	개정방송법(법률 제8301호, 2007. 1. 26)에 보편적 시청권 보장제도 새로 추가
2008. 5.	방송사업자와 중계방송권자의 금지행위 및 시정조치 등, 법 시행에 필요한 사항을 대통령령으로 규정하기 위해 시행령 개정안을 입법예고

<표 2-9> 계속

시기	주요내용
2008. 8.	동·하계 올림픽과 국제축구연맹(FIFA)이 주관하는 월드컵을 90% 이상의 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보한 방송사가 중계할 수 있도록 고시
2009. 9.	월드베이스볼클래식(WBC)과 축구 국가대표 출전 A매치(월드컵 예선 포함), 아시안게임을 국민관심행사로 고시

입법을 통한 제도 구축과 함께 전문가 집단의 자문을 정례화하기 위해서 방송법 제76조의2(보편적시청권보장위원회)에 근거한 법정위원회인 ‘보편적시청권보장위원회’가 구성되었다. 위원회 상임위원을 포함하여 7인 이내의 위원으로 구성된 ‘보편적시청권보장위원회’는 ①국민관심행사 등의 고시, ②중계방송권의 공동계약·순차편성 권고, ③보장위원회 관련 규칙의 제·개정, ④기타 방통위 요청 사항에 대한 직무를 담당하는 조직체로서, 위원회 소속 공무원, 방송 분야 재직자, 방송·언론·문화·체육 분야 등 학교, 연구기관 종사자, 변호사·공인회계사, 시청자 단체 등의 5년 이상 경력자 중에서 선발되었다. 제1기 ‘보편적시청권보장위원회’는 총 5차례(2008년 3회, 2009년 2회) 회의를 개최하여 국민관심행사 고시안 심의·의결 및 순차편성 권고(안) 심의·의결 수행하였고, 2010년 현재는 제2기 ‘보편적시청권보장위원회’가 활동 중에 있다.

<표 2-10> 제1기 및 제2기 보편적시청권보장위원회 명단

성 명			전·현직	분 야
1 기 위 원 회	위원장	이경자	방송통신위원회 위원	방통위 부위원장
	위원	송해룡	성균관대 신문방송학과 교수	방송학계
		강형철	숙명여대 언론정보학 교수	
		정대길	국민체육진흥공단 체육진흥실장	체육계
		박형상	박형상 법률사무소 변호사	법조계
		하운금	한국콘텐츠진흥원 책임연구원	방송·언론
		강정화	한국소비자연맹 사무총장	시청자단체

<표 2-10> 계속

성 명			전·현직	분 야
2 기 위 원 회	위원장	양문석	방송통신위원회 상임위원	-
	위원	박동숙	이화여대 언론홍보영상학부 교수	방송학계
		김도연	국민대 언론정보학부 교수	
		오승돈	한로법률사무소 변호사	법조계
		김희수	정보통신정책연구원 선임연구원	관련 연구기관
		김연화	한국소비자생활연구원 원장	시청자·소비자
		박성수	대한체육회 경영총괄부장	체육계

또한, 방송통신위원회는 ‘보편적시청권보장위원회’의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(“국민관심행사 등”)를 고시하였다. 여기서 제시된 우선방송사의 조건은 ‘중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60이상 100분의 75이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보한 경우’로 규정하고 있다.

<표 2-11> 국내 보편적 시청권(국민관심행사) 목록 및 우선방송사

기준	세부 종목 리스트	우선방송사 및 기준
국제적 스포츠 이벤트 (가)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 월드컵 축구(男) 국가대표 팀 출전경기 ▪ 동·하계 올림픽 개·폐회식을 포함한 전 경기 	KBS, MBC, SBS (국민 전체가구수의 90/100)
국가대표가 출전하는 국제경기 (나)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 아시안게임 ▪ 축구: 국가대표 출전 A매치(월드컵 예선 포함) ▪ 야구: WBC 	지상파 방송 3사, 케이블TV, 위성방송 (국민 전체가구수의 60/100 이상 ~75/100 이하)

2) 갈등이슈 및 문제점

이렇게 장기간의 논의와 진통 끝에 2007년 1월 개정 방송법 및 2008년 2월 시행령 신설에 따라서 보편적시청권 보장제도가 법적으로 규정되어 있지만, 초기에 기획된 방송법의 도입 취지와는 달리 방송사 간의 중계권 분쟁이 더욱 치열해지고 있는 상황이다. 다소 모호한 조항과 세부적인 전략지침의 부재가 이러한 갈등상황 대응과 해결에 어려움을 더욱 가중시키고 있다는 평가이다. 이미 방송법과 시행령 공포 직후에도 전문가집단에서 보편적시청권 보장제도에 대해 비판적 견해를 다양하게 논의 한바 있는데, 이는 크게 두 가지 차원에서 정리될 수 있다.

첫째, 방송 커버리지 문제이다. 보편적 접근권의 보장과 관련해 가장 중요한 사항은 방송사업자의 커버리지 범위이다. 따라서 영국 등 케이블TV가 발달한 유럽에서는 95% 이상을 커버할 수 있는 무료지상파 채널에 우선권을 주고 있고, 케이블TV가 발달하지 않은 호주(2005년 기준, 유료채널 가입률 25%)에서는 공영방송과 커버리지 50%가 넘는 상업방송으로 기준을 정하고 있다. 즉, 유료채널이 발달한 국가에서는 커버리지의 범위를 유료채널 가입률보다 높게 책정해 가능한 많은 국민이 무료로 국민적 관심 스포츠를 볼 수 있도록 하고 있다. 시행령 제60조의4(금지행위) 1호는 중계방송권자로서 일반국민 75%이상의 가구가 시청 가능한 방송수단을 확보하지 아니하는 행위를 금지하고 있다. 따라서 명목상으로는 전국적인 커버리지를 갖고 있지만 KBS와 MBC와 같은 자회사의 개념이 아닌 SBS가 논란의 대상이 된다. 또한 케이블TV의 가입률이 대략 80%(전체 TV 가시청 1,800만 가구 중에 1,522만 5,892가구 가입, 2010년 6월 기준)를 넘어선 상황에서 이에 대한 논쟁은 여전히 지속되고 있는 이슈이다.

둘째, 금지행위 관련 모호한 판단기준의 문제이다. 시행령 제60조의 4(금지행위)는 방송법 제76조의3(보편적시청권 보장을 위한 조치 등)제1항, 즉 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위한 금지행위의 유형을 명시하면서 '정당한 사유없이'라는 모호한 단서조항을 두고 있다. 보편적 시청권을 제도적으로 보장하고자 하는 근본취지는 공공재인 국민적 관심 스포츠의 콘텐츠를 유료방송사업자나 신규 채널 방송사업자 혹은 마케팅대행사 등이 독점권을 자사의 영업 전략으로 악용함으로써 국민들이 관심 스포츠를 무료로 볼 수 없게 되는 부작용을 예방하자는 데 있다. 따라서 시행령을 통해 금지행위를 명시할 때에는 그와 같은 입법취지를 살릴 수 있도록 명확하

게 표현되어야 하는데 방송법과 시행령에서는 이러한 점이 부족하다는 평가이다. 예를 들어 중계방송권자가 ①독점권 확보와 ②비방송권자에 대한 뉴스화면제공 제한 등과 같은 계약서상의 근거를 이유로 금지행위를 행할 경우 그것을 어떻게 판단할 것인가 등과 관련해 논란의 여지가 발생할 수 있기 때문에 '정당한 사유'에 대한 명확한 기준을 시행령으로 제시하여야 한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

이러한 논란을 더욱 키운 것이 바로, 2010년 벤쿠버 동계올림픽과 남아공 월드컵의 SBS의 단독중계이다. 두 국제 이벤트의 중계에 있어서 중계권 획득에서부터 실제 방송에 이르기까지 수많은 사회적 갈등과 논쟁점들이 충돌했지만, 기존 방송법과 시행령의 미비점으로 인해 이를 사전에 방지하거나, 갈등을 해결하지 못하고 오히려 문제를 키웠다는 비판을 받고 있다.

우선, 중계권 획득/분배 과정에서의 분쟁 방지를 위한 예방책이 전혀 세워지지 못했다는 점이다. 2010년 남아공 월드컵의 SBS 단독중계로 인해 그동안 지속되어 오던 Korean pool은 심각한 균열을 맞았다고 해도 과언이 아니다. KBS는 월드컵 중계권과 관련해 SBS를 업무방해죄로 고소하겠다고 했고 MBC 역시 SBS가 방송권을 획득하는 과정에서 불법행위를 해 영업 손실을 가져왔다고 주장하였다. 이에 SBS는 KBS와 MBC의 기자회견 직후 보도자료를 통해 '지난 1996년 이후 가장 많이 코리아풀을 깬 곳은 KBS다'며 '2006년에도 KBS와 MBC가 SBS를 배제한 채 계약을 추진한다는 움직임을 감지해 서둘러 계약을 했을 뿐이다'고 반박했다(Osen, 2010. 4. 21). 중계권의 경우 공동구매를 방송법상에서 강제할 수 없기 때문에, 그동안은 Korean pool 체제 하에서의 원만한 해결을 기대하고 있었던 것이 현실이었다. 하지만, 향후 스포츠중계권의 가치가 상승하면서 금번과 같은 상황은 언제든지 재발할 가능성이 높다. 따라서 최소한 공동계약을 강제할 수는 없더라도 방송사간 중계권 분쟁을 방지할 수 있는 제도적인 지침은 마련되어야 했다.¹³⁾

다음으로 국민들의 채널선택권 보장을 위한 방송사들의 중계 및 편성 권고를 위한 지침이 제대로 기능하지 못했다는 점이다. 주요 스포츠이벤트에 대한 중계 및 편성문제점은 그동안 Korean pool 체제가 이루어지는 동안에도 지속적으로 논의되

13) 이에 대한 반론도 있다. 정용준(2010)은 중계방송권의 공동계약 권고와 순차편성 권고는 권고라는 법적 실효성의 문제뿐만 아니라 담합을 법으로 보장하는 국제적인 규범의 위반으로도 볼 수 있으며, 공동계약이나 순차편성은 방송사업의 자율적인 판단으로 이루어져야 할 사항이지, 법으로 규정할 수 있는 사항은 아니라고 주장하고 있다.

있던 문제점이다. 실제로 2010년 밴쿠버 동계올림픽과 남아공월드컵에서는 SBS가 단독중계를 실시하여 과도한 중복편성에 의한 문제가 발생하지 않았으나, 2008년 베이징올림픽·2006년 도하아시안게임은 지상파3사가 공동중계를 실시하여 중복편성 등에 대한 문제점이 두드러지게 나타난 것으로 확인되고 있다.

실제로 방송통신위원회 및 연구자료에 의하면, 베이징올림픽이 도하아시안게임에 비해서 중복편성이 더욱 크게 두드러진 것으로 나타났다. 베이징올림픽은 지상파 2개 또는 3개 채널의 중복편성은 총 14,112분(중복편성시간 반영치)으로 전체편성시간(25,536분)의 55.2%로 나타나고 있다. 구체적으로 살펴보면, 한국관련 중복편성은 총 5,106분으로 전체 중복편성의 96.4% 차지하였고, 양궁·탁구·핸드볼·야구 등 전통적인 강세 종목, 또는 국민적 관심이 높은 종목에서 중복편성이 많이 이루어졌다. 반면, 도하아시안게임의 경우 중복편성은 총 168분으로 전체편성시간(4,221분)의 4.0%에 지나지 않았다. 6개 구기종목(축구·농구·배구·야구·핸드볼·하키)은 방송3사 순차편성을, 수영·펜싱(총3건·84분)은 실시간 방송의 중복편성을 실시한 것으로 나타났다.

<표 2-12> 베이징올림픽·도하아시안게임 중복편성 현황

구 분		중복편성(빈도, 시간)			
		베이징올림픽		도하아시안게임	
3채널 중복	KBS1-MBC-SBS	9건	671분	-	-
	KBS2-MBC-SBS	69건	2,853분	-	-
	합 계	78건	3,524분	-	-
2채널 중복	KBS1-MBC	5건	57분	2건	54분
	KBS1-SBS	-	-	1건	30분
	KBS2-MBC	29건	511분	-	-
	KBS2-SBS	22건	415분	-	-
	MBC-SBS	31건	787분	-	-
	합 계	87건	1,770분	3건	84분

이렇게 각 방송사의 중복편성이 아시안게임 비해서 올림픽과 같은 인기스포츠이벤트에 집중되어 나타났다는 것은 순차편성에 대한 룰(rule)이 방송사들의 자발적인 합의에 의해 전적으로 이루어지고 있다는 반증이다. 인기스포츠 및 관심종목의 경

우에는 순차편성에 사전 동의하더라도 이를 위반할 경우에도 어떠한 제재조치도 없기 때문에, 방송사간의 경쟁차원에서 중복편성비율이 증가할 수밖에 없는 것이다. 기존의 방송법과 시행령에서는 이를 제어할 수 있는 적절한 장치가 마련되어 있지 못하다.

또한, 보편적시청권 보장과 제도효율성을 극대화하기 위한 세부법령이 미비하다는 비판을 받고 있다. 우선, 보편적시청권보장위원회가 운용되고 있기는 하지만 폐지대상 위원회로 한때 분류되는 등 지속적으로 그 역할론에 대한 문제가 제기되어 왔다. 실제로 1기위원회는 임기동안 회의만 5차례 열었을 뿐이며, 순차편성을 심의·권고할 수 있는 권한이 있는 데도 시행령 내용을 확인하는 수준에서 두 번 의결하는 데 그쳤다는 비판을 받았다. 다음으로 분쟁조정과 정책개입에 있어서 정부의 분명한 역할론이 규정되지 않아 사태가 심각하도록 정부가 방관하고 있다는 언론의 질타를 받았다. 실제로 2010년 남아공 월드컵 단독중계로 인한 SBS의 과징금 부과 문제도 시정명령 당시와는 다르게 분명하게 입장을 밝히지 못해 혼선을 주기도 했다. 이러한 보편적 시청권 제도를 둘러싼 다양한 문제점들을 총체적인 차원에서 해결하기 위해서는 현행 보편적시청권 관련 법조항에 대한 면밀한 분석과 개선이 필요하다.

Ⅲ. 보편적시청권제도 진단 및 대안 모색

1. 논의개요

다양한 문제점이 노정되고 있는 현행 보편적시청권제도 문제점을 진단하고 대안을 모색하기 위해서 연구진행에 앞서 정리한 4대 핵심과제(① 중계권 획득/분배 과정에서 분쟁 방지를 위한 개선 연구, ② 채널선택권 보장을 위한 방송사들의 중계/편성 권고안 제시, ③ 보편적시청권 보장과 제도 효율성을 위한 세부방안 제시, ④ 현행 보편적시청권 관련 법조항 개선안 연구)를 기반으로 문제되는 이슈들을 최대한 정리하여 이에 대한 진단과 대안 모색을 실시해야 한다. 이에 5월부터 8월까지 총 5회의 연구반 회의를 진행하였다. 총 5회의 연구반 회의에서의 논의된 주요 의제는 다음과 같다.

<표 3-1> 연구반 회의 주요 의제

회차/일시	세부내용
1차(5/19)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보편적시청권 보장제도 개선방안 연구반의 Kick-Off회의 및 향후 연구진행에 대한 개괄적 검토 및 토론 ▶ 세부연구내용인 『①보편적시청권 보장제도에 대한 검토, ②보편적시청권 보장제도 개선 위한 안 마련, ③정부역할 개선안 도출, ④채널선택권 보장 위한 방송사들의 중계, 편성 권고안 도출, ⑤ 기타 이슈 및 미래 이슈』에 대한 소개 및 향후 연구반 운영에 대한 의견수렴
2차(5/31)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보편적시청권제도 개선방안과 관련, 4대 핵심내용에 대한 전체토의 및 의견개진, 주요 의제는 ①보편적시청권 보장제도에 대한 검토 및 보완, ②보편적시청권 보장제도 개선(안), ③정부역할론, ④채널선택권 및 보장 위한 방송사들의 중계, 편성 권고(안)

<표 3-1> 계속

회차/일시	세부내용
3차(6/16)	<ul style="list-style-type: none"> ▶보편적시청권제도 개선방안과 관련, 4대 핵심안건에 대한 전체토의 및 의견개진, 주요 의제는 ①우선방송사 선정기준 관련(정책적 판단기준, 매체규정의 범위, 방송수단 규정 여부, 국민관심행사 목록 선정), ②우선방송권 획득 관련(사전 신고 의무화 조항, 방송계획 신고 관련, 우선방송권 포기), ③중계권 획득 및 협상 관련(공동계약 권고, 중계권 사업자의 의무 규정, 마케팅기구의 설립), ④편성관련(방송법 수정, 편성기준 의무화, 공동중계)
4차(7/6)	<ul style="list-style-type: none"> ▶연구반의 의견 수렴에 입각한 방송법, 방송법 시행령, 고시(안)의 세부 정리 내용 개괄 및 리뷰 진행 ▶기존 보편적시청권 관련 방송법령의 문제점과 개선방안에 대한 세부 정리 내용의 개괄 및 리뷰 진행 ▶공통적으로 제시되는 키워드(제도의 정의, 우선방송사의 정의, 과징금 부과기준, 가시청 비율 등)에 대한 일람표 비교(방통위 정리 내용) ▶타당성 및 실효성 높은 종합법령, 시행령, 고시 개선안 마련(5차 회의에서 논의)
5차(7/19)	<ul style="list-style-type: none"> ▶보편적시청권 법령 개정 및 신설(안)에 대한 리뷰 및 의견 수렴 ▶기 구축되어 있는 방송법, 방송법 시행령의 수정 및 보완 내용에 대한 방통위의 의견수렴과 향후 개선안 논의

이러한 5차에 걸친 연구반 회의를 거쳐 14개의 세부 이슈를 정리하였으며, 각 이슈와 대하여 ‘① 개념 및 쟁점, ② 관련 법령, ③ 해외사례, ④ 전문가 주장, ⑤ 여론(언론보도)’의 순서대로 세부 분석 내용들을 정리하였다. 각 이슈와 세부내용들의 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표 3-2> 세부이슈와 분석내용

이슈명	세부내용
이슈1. 보편적시청권 보장제도의 당위성	제도도입의 당위성, 현행 보편적시청권 보장제도에 대한 전반적 평가
이슈2. 국민관심행사의 범위 및 지정	현행 국민관심행사 분류의 적절성과 개선안 도출
이슈 3. 우선방송사의 지정 여부 (단독, 복수지정)	우선방송사의 개념, 해외사례, 지정방식과 의무지정 여부등에 대한 검토
이슈 4. 가시청가구 비율 관련	현행 국민관심행사의 가시청가구 비율의 적절성 판단
이슈 5. 중계권의 공동계약 권고 등	해외 중계권 계약현황 파악, 코리아폴 활성화 위한 권고안 도출
이슈 6. 우선방송사의 신고 의무	중계권 등을 취득한 뒤 방송사업자의 신고 의무 필요성에 대한 판단
이슈 7. 순차편성 권고의 검토	시청자의 불편리 보장을 위한 순차편성의 해외사례와 적절한 권고안 도출
이슈 8. ‘공정하고 합리적인 가격’의 기준	현행 중계권 재판매 금액의 적절성 판단과 고려요인에 대한 구체화
이슈 9. 편성비율 규제 관련	지나친 중계방송 편성을 방지하기 위한 법제도적 대응방안 모색
이슈 10. 금지행위 세부기준	방송법상에서 논의되고 있는 ‘금지행위’에 대한 적절성 판별, 세부기준의 미흡 비판에 대한 보완책 마련
이슈 11. 과징금 부과기준	과징금의 기준을 두고 발생하는 실효성 논란 점검, 대안 모색
이슈 12. 국민관심행사 중계 후 보고의무	순차편성 등 편성관련 현황, 과징금 부과 등에 활용할 매출액 등이 신고 필요성에 대한 판단
이슈 13. 보편적시청권보장위원회의 방향과 역할	현행 보편적시청권보장위원회의 활동 비판 및 긍정적 기여를 위한 향후 방향성 모색
이슈 14. 뉴미디어 상황에서의 중계권 조정문제	새로운 미디어환경에서의 중계권 문제에 대한 예측차원에서의 개괄

이러한 이슈별 구분에 따라서 다음에 이어지는 ‘2. 이슈진단 및 정책대안 모색’에서는 그동안 연구반에서의 회의를 통해 도출된 14개의 세부이슈들에 대한 연구반의 문제인식과 각계 전문가들의 의견, 여론의 보도현황, 그리고 해외 사례들을 망라하여 정리하였다.

2. 이슈진단 및 정책대안 모색

1) [이슈1] 보편적시청권 보장제도의 당위성

1 개념 및 쟁점

- 유럽에서는 이미 유료방송사의 스포츠중계 독점에 대한 대응조치로서 스포츠의 '보편적 접근권(universal access)'이라는 제도로 현실화
- 국내에서는 2007년 1월 26일 개정된 방송법에 보편적시청권보장제도가 신설 추가됨
- 초기에는 보편적 접근권의 도입 근거와 관련한 찬반 논의(공익주의적 입장 vs. 시장주의적 입장)가 주된 쟁점이었으나, 법제화 이후에는 제도의 효용성과 정책목표의 구체화에 대한 쟁점이 부상
- ※ 특히, 2010 남아공월드컵의 SBS 단독중계로 인해서 중계권 확보 및 중계방송 활동이 사회적 갈등이슈로 부상
- 현행 보편적시청권보장제도는 이러한 갈등에 적절히 대응하지 못하고 있는 상황임. 따라서, 증폭되고 있는 중계권 분쟁을 미연에 방지하고 국민의 시청권 보장을 위한 제도의 개선 조치 필요

※ **보편적서비스 개념의 의미:** 사회적으로 국민들의 관심이 집중되는 스포츠이벤트는 사회구성원의 삶에 중요한 의미를 부여하는 동시에 사회적 갈등을 봉합할 수 있는 역할을 담당하게 된다. 일례로 국가적 관심사인 축구 대표 팀이 출전하는 한·일전의 경우, 승패에 상관없이 국민의 정서를 하나로 모으는 촉매제로 작용한다. 이러한 측면에서 주요 스포츠이벤트는 사회구성원이 원하는 사회적 욕구를 충족시켜주는 기본 재화의 성격이 매우 강하다. 결국 스포츠프로그램에 대한 보편적 서비스는 이러한 사회적 욕구를 충족시켜주는 차원에서 개념의 법적 정당성과 도입의 사회적 정당성을 보장받는다.

2 관련 법령

- “보편적 시청권이라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반국민이 시청할 수 있는 권리를 말한다(방송법 제2조 25)”
- 방송통신위원회는 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(“국민관심행사 등”)를 고시

3 해외사례

- 보편적 접근권 개념은 유료방송의 등장과 일부 스포츠중계방송의 유료방송 독점권이 심화됨에 따라 본격적으로 부상했으며, 공영이념이 강한 영국에서 시작됨
- 영국 외에 독일, 이탈리아, 프랑스, 스페인과 같은 유럽 국가와 호주, 인도에서는 보편적 접근권을 법제화하고 있음
- 공영방송 및 무료 지상파TV에 의무를 부과하고 있는 유럽사례(“국경 없는 TV지침 97/36’ 3a)

※ 공영방송 및 무료 지상파TV에 의무 부과

- Events of major importance for society (such as sporting events)

The new Directive sets out conditions allowing events which are considered to be of major importance for society to be broadcast freely to the public. Each Member State may therefore draw up a list of events which have to be broadcast in unencoded form, even if exclusive rights have been purchased by pay-TV channels;

* The Television Without Frontiers Directive, REVISED DIRECTIVE OF 1997.

4 전문가 주장

- “현행 보편적시청권보장제도는 다소 모호한 조항과 세부적인 전략지침이 없어 갈등상황에 적절하게 대응하지 못하고 있음. 대폭적인 보완이 필요” (송해룡·김원제, <집중점검: 동계올림픽 단독중계> 월간 『신문과 방송』 2010. 3월호 기고문)

- “2010 벤쿠버 동계 올림픽 통해 현행 보편적시청권보장제도의 문제점 노정. 특히, 특정방송플랫폼에게 특혜를 부여하고 과도한 규제를 하는 것은 개선되어야 함” (정용준, 2010 <월드컵과 올림픽 중계권, 문제의 진단과 해법> 세미나)

5 여론(언론보도)

- “현행 보편적시청권보장제도는 미흡, 코리아폴 법제화, 공영방송 중계 의무화 등의 법제도 개선이 절실” (미디어오늘, 2006. 6. 16)
- “보편적 시청권 보장에 대한 공공성 논의를 촉발하고 관련 법과 제도를 보완 하는 것이 필요” (경향신문, 2010. 4. 22)

2) [이슈2] 국민관심행사의 범위 및 지정

1 개념 및 쟁점

- ‘국민관심행사’는 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사를 의미
- 방통위에서는 2009년 국민관심행사와 가시청 비율 고시(올림픽·월드컵 : 전체가구의 90/100, WBC, 아시안게임, 축구A매치 : 75/100)
- 현행 지정행사의 구체화에 대한 논란 제기(여자 월드컵? 동계아시안 게임도 포함? 국가대표 탈락 시에도 월드컵의 전 경기를 중계? 등)

2 관련 법령

- ‘국민관심행사’는 방송법에서 언급, 다만 제2조(용어의 정의)에서 구체적으로 논의되고 있지 않고 있는 상황임
- 시행령에 가시청 비율 명시. 국민관심행사 리스트는 고시(제2009-32호)로 규정

3 해외사례

- 유럽 국가들은 대부분 월드컵과 유럽축구선수권대회의 경우 해당국가의 대표 팀이 참가하지 않더라도 관심도가 높은 개막전, 준결승, 결승전은

보편적시청권 보장하는 경기로 지정하는 추세임

- 축구 국가대표팀의 홈, 어웨이 match의 경우 공식적인 경기(평가전 등은 제외하고 주요 선수권대회의 예선 등)일 경우 보편적시청권 보장, 올림픽은 자국대표팀의 경기만을 따로 지정하기 어려우므로 전체경기를 리스트에 등재
- 월드컵, 올림픽, 축구 외에도 각국의 사회·문화적 특색에 맞는 종목들도 등재(이탈리아의 경우 음악페스티벌 등재, 호주는 네트볼, 승마 등의 경기 종목도 등재)

4 전문가 주장

- “국민관심행사는 국민 여론, 전문가들의 판단 등을 종합적으로 고려하여 선정해야 함” (조사연구를 통한 국제적 스포츠 이벤트 (가), 국가대표가 출전하는 국제경기 (나)에 대한 구체적 결과물 제시) (송해룡, 2008 <보편적 시청권의 국민관심행사 연구> 방통위 지정과제 연구보고서)
- “우리의 경우에는 올림픽과 월드컵 정도 외에는 국민적 공감대를 얻었다고 판단하기에는 무리가 따르기 때문에 영국과 같이 A급과 B급으로 국민관심행사를 이중적으로 분류하기에는 아직은 시기상조인 것으로 판단됨” (정용준, 2009 <스포츠 중계권의 쟁점과 해결방안> 언론학회 세미나)
- “호주의 사례와 같이 국민적 관심사가 높은 프로그램에 대해서는 주기적으로 국민관심행사가 수정되어야 할 것이며, 스포츠 이벤트 외에 타 프로그램에 대한 고려도 필요할 것으로 사료됨” (이종관, 2010 <디지털 전환 시대의 보편적 시청권, 어떻게 보장할 것인가?> 언론정보학회 세미나)
- 현재 안을 유지해야 한다는 주장부터 종목을 최소화해야 하거나, 더 많은 종목을 추가해야 한다는 등 다양한 주장이 논의되고 있는 상황이지만, 혼란을 막기 위해 종목을 최소화하자는 논의가 많음

5 여론(언론보도)

- 2009년 고시된 국민관심행사에 대한 종목 추가와 삭제 등의 여론은 거의 전무함
- 다만, 지속적으로 국민관심행사의 최소화에 대한 논의가 있었던 만큼, 논

란이 생길 가능성이 있는 월드컵(남자/여자)과 아시안 게임(동계/하계), 축구A매치 등에 대한 세부논의가 있어야 할 것임

3) [이슈3] 우선방송사의 지정 여부 (단독, 복수지정)

1) 개념 및 쟁점

- 해외각국에서는 일정 커버리지를 확보한 방송사가 주요 스포츠이벤트 등의 행사를 중계할 수 있도록 하고 있는데, 이를 우선방송사라고 지칭할 수 있음
- 국내에서는 입법초기부터 우선방송사의 개념, 지정 방식과 기한, 중계권 포기 관련 대응 및 제재 조항, 방송커버리지의 범위에 대한 논의 등이 전혀 마련되어 있지 못함

2) 관련 법령

- 현행 우선방송사에 대한 논의는 不在(모호한 매체범위의 문제점, 지속적으로 발생하는 우선방송사 개념을 둘러싼 논란을 방지하기 위해서라도 시급하게 신설되어야 하는 부분임)

3) 해외사례

- 영국, 독일, 이탈리아, 덴마크, 호주의 경우에는 보편적 접근권과 (보편적 접근권의 대상이 되는) 특별지정이벤트의 지정에 대한 제한선이 시청가능인구의 비율을 기준으로 제정(대부분 무료지상파 방송사가 우선방송사 대상)
- 영국의 경우, 올림픽이나 월드컵 본선과 같이 국가적 관심사가 되는 이벤트(=A범주)의 실황중계권은 무료(FTA: free-to-air) 방송사에게 우선권이 주어짐(우선 방송사 개념). 중계권 계약에 앞서 Ofcom에서 우선방송사의 자격을 공표하고 기준에 맞추어 선발. 기준은 1) 해당 채널을 시청할 시점에서 수신료 이외의 지불을 필요로 하지 않아야 하며, 2) 국민의 95% 이상을 포괄할 수 있어야 함
- 현재 영국에서는 지상파 공공서비스 방송사인 BBC1, BBC2, ITV, C4, Five

를 우선방송사로 지정

- 우선방송사가 방송권을 '정당한 이유' 없이 획득하지 않을 경우의 기준도 제시
 - ▶ 호주의 안티사이포닝 룰(Anti-siphoning rule): 특별지정 행사가 시작되기 12주전까지 무료방송사가 방송권을 획득하지 않는 경우에는 자동적으로 리스트에서 관련종목이 삭제(de-listing)되어 유료TV가 방송권을 획득 가능

※ 영국의 우선방송사 지정방식

- 영국에서 1996년에 지정된 우선방송사는 'Channel 3 (ITV1), Channel 4, BBC 1, BBC 2'의 4개 방송사였음. 그런데 2008년 3월의 개정 목록에는 'Channel 5'가 포함됨. 이는 Ofcom이 방송사의 숫자를 자체적으로 심사하여 늘린 것이 아니라, Five의 요청에 의해 'qualifying conditions'의 조건에 맞는지를 심사하여, 우선방송사로 지정한 것임
- 2008년 'Five'가 목록에 추가된 것을 제외하면 2000년 확정된 'Code on Sports and Other Listed and Designated Events'의 세부내용이 현재도 그대로 사용되고 있음. 이러한 사실을 미루어 유추해 본다면 특정한 기간을 정하여 지위부여기간을 갱신하는 것은 아닌 것으로 판단됨. 특별한 결격사유가 없으면, 리스트 등재되어 있는 이상 지속적으로 우선방송사의 지위를 부여받게 되는 것임. 아직까지 리스트에 등재된 우선방송사가 탈락한 사례는 발견할 수 없음

※ 호주의 우선방송사 지정방식

- 호주의 안티 사이포닝(anti-siphoning) 규정은 인기스포츠종목의 중계권을 지상파 방송사에 우선적으로 제공하는 것이 핵심임. 지상파 방송보호 규정에 해당하는 법이기 때문에, 방송사들의 요청에 의한 지정이 아니라 정부가 5개의 방송사를 先 지정해 두고 이들 지상파 방송사들이 해당경기의 중계권을 취득(중계권 권리를 지닌 스포츠협회와 협상)하여 관련 스포츠종목의 방송을 하게 되는 것임
- 현재 호주의 지상파 방송은 2개의 공영방송사(ABC: Australian Broadcasting Corporation, SBS: Special Broadcasting Service)와 3개의 상업방송사(채널 7, 채널 9, 채널 10)임. 이들 방송사들은 호주정부의 커버리지 조사를 통해서 인구대비 50%를 넘기는 것으로 확인되었음

4 전문가 주장

- “우선방송사 기준을 60~75%와 90%라는 이중 잣대를 설정한 것은 지상파 위주의 혜택이라는 비판을 피하기 위하여 케이블TV를 포함한 것으로 판단되는데, 이로써 올림픽과 월드컵정도를 제외하면, 보편적 시청권 규제는 마이너 플랫폼만 배제할 뿐 규제의 실효성이 약한 것이 현실임” (정용준, 2010 <스포츠 중계권의 쟁점과 해결방안: 월드컵, 프로야구 중계사례를 중심으로> 언론학회 세미나)
- “우선방송사의 단독중계를 최소화하는 게 현실적이라고 판단됨. 월드컵의 개막전과 예선전은 한 방송사 단독으로 중계하되, 16강 이상의 중요한 경기는 복수 중계를 하는 것도 전파낭비를 하지 않는 방안이 될 것...” (한동섭, 2010 <월드컵과 올림픽 중계권, 문제의 진단과 해법> KBS 방송문화연구소 주최 세미나)

5 여론(언론보도)

- “우선방송사들이 순번을 통해 중요경기를 돌아가면서 중계하고, 과도한 편성을 자제하는 것이 최선이지만 이번 월드컵중계처럼 한 방송사가 중계하는 것도 대안이 될 수 있을 것...” (동아일보, 2010. 5. 6)
- “MBC여론 조사결과 국민의 80%가 공동중계를 원하는 것으로 나타나... SBS가 단독 중계한 지난 벤쿠버 동계 올림픽에 대해선 73%가 방송에 한계가 있었다고 답변” (파이낸셜뉴스, 2010. 4. 9)

※ 공영방송사의 의무지정 여부

- 수신료를 받는 공영방송의 취지, 최대한 많은 국민이 시청가능하다는 실익적 측면과 사업자간 경쟁 저해, 중계권료 과다 지불시 타 방송프로그램 제작에 피해가 될 수 있다는 문제점 공존. 외부 여론도 유사. 공영방송 의무지정은 과잉규제라는 점에 좀 더 무게중심 실효성
- 남아공월드컵 사태에서도 드러난 바 있지만, KBS와 MBC가 공영방송으로서 시청자에게 봉사할 의무를 침해당했다는 논리에 기댄 것은 매우 궁색하다는 비판이 높음. 즉, SBS의 단독중계를 비판함에 앞서서 KBS와 MBC 역시 사회의 공기로써 공익에 기여해야 하는 공동 책임을 간과한 것이 더욱 문제점이라는 비난이 있는 상황임

- 현재 상황에서 당장 공영방송(KBS가 대상)을 소위 우선방송사로서 의무 지정하는 것은 대중여론의 지지도 받지 못하고 큰 실효도 거둘 수 없는 정책적 논의로 사료됨
- 세계적 추세를 보더라도 관련 사례는 많지 않음. 현재 보편적 시청권을 제도화하고 있는 나라들 가운데 공영방송만을 지정하고 있는 나라는 인도가 유일함. 다만, 인도의 경우 전국적인 규모의 상업지상파 방송이 존재하지 않기 때문임

※ 2010 월드컵 SBS 단독중계에 대한 평가

- SBS의 단독중계에 대한 평가는 부정적인 의견이 대세이지만 우호적인 의견도 일부 존재함
- 중계 이전에는 단독중계에 대한 반대의견이 높았음. 2010년 3월 인터넷 매체 폴리뉴스가 여론조사 기관인 모노리서치와 실시한 조사에서 응답자들은 ‘6월에 열리는 월드컵을 SBS가 단독 중계하는데 어떻게 생각하느냐?’는 물음에 74.7%가 ‘어떤 식으로든 KBS, MBC와 함께 공동 중계하는 것이 맞다’라고 답함. 또한 KBS가 동서리서치에 의뢰해 전국의 국민 1,000명을 대상으로 ‘스포츠 중계에 대한 국민여론조사’를 실시한 결과, 월드컵이나 올림픽 등 주요 국제 스포츠 경기 중계 방식에 대해 ‘공동중계가 바람직하다’는 의견이 87.6%인 것으로 나타남
- 하지만 실제로 독점중계 이후에는 오히려 다양한 채널을 볼 수 있게 되어 채널선택권에 대한 시청자들의 긍정적 의견도 많았음. 소위 ‘월드컵을 보지 않을 권리’를 이번 월드컵을 통해서 구현했다는 일부 의견도 있었음. 실제로 월드컵경기와 겹친 KBS와 MBC의 예능, 드라마 프로그램은 시청률에서 별다른 피해를 보지 않았음
- 그럼에도 불구하고 여전히 부정적 평가도 존재함. 2010년 남아공 월드컵에서는 승점계산에 따른 승부조작을 막기 위해 각조 마지막 경기가 동시에 열렸기 때문에 이들 예선경기들을 SBS가 모두 생중계하기 어려웠으며, 자막오류 등의 잦은 방송실수와 초보 캐스터와 진행자들의 진행미숙 등이 비판의 도마에 오르기도 했음
- 또한, 거의 전국 대부분에서 SBS의 중계방송이 시청 가능하다고는 했지만, 실제로 경북 성주와 전북 진안, 충북 보은, 음성 등 전국 각지의 SBS 난시청 지역에서는 주민들이 중계를 보기 위해 밤

늦게 마을회관이나 대형 음식점을 찾는 불편을 겪기도 한 것으로 알려짐

※ 영국의 우선방송사 승인관련

- 우선방송사 승인(우선방송사로서의 자격 취득)이 이루어져야 월드컵, 올림픽 등에 대한 중계동의 신청도 가능하기 때문에, 영국 전 인구의 95%를 커버할 수 있는 커버리지를 확보하고, 경기중계로 인해서 시청자들에게 추가비용을 부담시키지 않는 자격이 선행되어야 함
- 이러한 영국내의 방송 커버리지에 대한 데이터는 비영리 조사기관인 BARB(Broadcasters' Audience Research Board)에서 조사한 데이터에 근거함. 개별 사업자가 증빙하는 커버리지 관련 자료가 아닌, Ofcom이 공신력 있는 기관의 데이터를 先참조하는 것임
- BARB는 1981년 표준시청률 자료 공급을 위해 비영리협의체로서 설립되어, 조사회사 선정, 조사 수행 및 각종 연구사업을 하고 있음

4) [이슈4] 가시청가구 비율 관련

1 개념 및 쟁점

- 현행 2가지 기준(국민 전체가구 수의 90/100 이상 or 75/100이상 가구가 시청할 수 있는 방송 수단을 확보해야 하는 국민적 관심이 큰 체육경기대회)으로 가시청 가구 비율을 구분한 것에 대한 실익차원의 논란이 존재함

2 관련 법령

- 2009년 방통위 고시(고시 제2009-32호) 통해 2가지 기준의 가시청가구 비율이 공표되어 있음

3 해외사례

- 주요국의 가시청가구수는 대부분 85~95%선 이상임(영국 95%, 아일랜드 95%, 이탈리아 90%, 벨기에 90%, 프랑스 85%, 가시청가구수 자료출처: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index)

x_en.htm)

- 우리와 같이 2가지 기준(75/100, 90/100)으로 가시청 가구 비율을 구분한 국가는 없음

4 전문가 주장

- 현행 국민관심행사의 가시청가구 비율과 관련된 전문가 의견은 특별히 제시되고 있지 않음

5 여론(언론보도)

- 현행 국민관심행사의 가시청가구 비율과 관련된 여론 및 언론보도는 특별히 확인되고 있지 않음

5) [이슈5] 중계권의 공동계약 권고 등

1 개념 및 쟁점

- 방송사가 공동으로 중계권을 따낸 뒤 서로 중복되지 않게 합리적으로 배분하는 중계권 공동계약은 외화낭비와 전파낭비를 막을 수 있는 최적의 대안으로 지속 권고되어 옴
- 그동안 국내에서도 코리아폴을 통해 중계권의 공동계약을 맺어왔으나, 법적 제재수단이 있는 것이 아니기 때문에 공동계약이 파기되는 경우가 많았음. 결국 중계권협상체인 코리아폴의 사실상 와해 국면 및 상업방송사 SBS의 단독 중계권획득으로 인한 파장 확산(무한경쟁 시대 돌입)
- 최근에는 IOC와 FIFA 등의 국제스포츠기구들이 컨소시엄 형태의 협상체를 인정하지 않는 경향이 큼(공동계약을 표방하는 일본의 저팬 컨소시엄 과도 대립)
- 공동계약 권고를 위한 외부환경 부정적(국제스포츠기구의 상업화 가속화, 이윤극대화 추구)

2 관련 법령

- 방송법 제76조의4(중계방송권의 공동계약 권고)에서 중계방송권 계약에 있어서 방송사업자 또는 중계방송권자등에게 공동계약을 권고하는 내용 존재

3 해외사례

- 일본에서는 NHK와 일본민간방송연맹(NAB)으로 구성된 저팬 컨소시엄이 84년 LA올림픽에서 본격 중계권 협상창구 역할을 담당. NHK가 대개 중계권료의 50~60%를 내면서 주도권을 쥐고 경기를 조정 운영하지만, 독단적으로 결정하는 않음. 실제로 NHK와 NAB의 편성담당자간에 치열한 협의가 반복됨. 저팬 컨소시엄은 자발적이며 지속적 유지를 하고 있음. 정부의 개입이나 법적 제재는 없음

▶ 저팬 컨소시엄(JC)

- NHK와 일본민간방송연맹(NAB: The National Association of Commercial Broadcasters in Japan)으로 구성된 저팬 풀은 1976년 몬트리올 올림픽에서부터 시작되어 지지부진하다가 1984년 LA올림픽에서 본격적으로 중계권 협상창구 역할을 담당. 1992년 바르셀로나 올림픽에서 '저팬 컨소시엄(Japan Consortium)'으로 이름을 바꾸었으며, 동계올림픽은 1998년 나가노 올림픽부터, 월드컵은 2002년 한일월드컵부터 적용
- 2010년 현재 NHK와 NAB의 회원사들로 구성됨(가장 최근에 개최된 2010년 남아공 월드컵 당시 NHK, TBS, 후지TV, 아사히TV, 도쿄TV의 6개 방송사업자로 구성됨). 현재 사무실과 홈페이지 등은 운영되고 있지 않음
- 저팬 컨소시엄 회원사들의 개별 행동은 엄격히 통제되며, 다른 회원사들의 동의가 있어야만 그리고 납득할 만한 이유가 있어야만 탈퇴가 가능함(해외에서 카르텔이라고 비판한 부분)
- NHK가 대개 중계권료의 50~60%를 내면서 주도권을 쥐고 경기를 조정 운영하지만, 독단적으로 결정하는 않음. 실제로는 NHK와 NAB의 편성담당자간에 치열한 협의가 반복됨

- 협의를 거쳐 공·민영에서 중계할 경기가 결정되면 NAB는 다시 제비뽑기로 각 상업방송사업자들이 중계할 경기를 결정함
- 지상파와 유료방송권리를 나누고, 관련경기의 방송권리만 획득하여 치솟는 중계권료에 대응
- 그러나 실제로 중계권료 부담비율에 따라 경기 수나 혹은 종목 수가 철저히 결정되는 것만은 아님. 예들 들어 2002년 한·일 월드컵의 경우 중계권료 부담비율과 경기 수 분배비율이 60 대 40이었음. 그러나 2000년 아테네 올림픽의 경우 중계권료 부담비율은 NHK와 민방이 80 대 20이며, 중계하는 종목 수 비율은 50 대 50이었음. 이는 올림픽은 공익성이, 월드컵은 상업성이 짙다는 판단에 따른 것으로, 오랜 전통을 가지고 있는 공영과 민영의 2원 체제를 바탕으로 민방은 NHK의 공익성을, NHK는 민방의 영업사정에 대한 양자 간의 배려에 기초하고 있다고 할 수 있음
- 저팬 컨소시엄은 중계권 협상을 위한 '연합체'인 동시에 중계방송 방식을 결정하는 '협의체'이기도 함. 이러한 저팬 컨소시엄의 자발적이며 지속적인 유지(컨소시엄 유지에 대한 정부의 압력이 작용하지 않음에도 불구하고)는 일본의 보편적 시청권 규제가 강력하거나, 방송사들이 국익을 우선적으로 생각해서가 아니라 경기의 흥행(대표 팀 부진 및 탈락 등)에 따라 좌우되는 불확실한 광고수익을 보전하는 등의 리스크 최소화의 원칙에 NHK와 민방들이 동참하고 있기 때문임

- 그동안 유럽에서는 공공서비스 방송사들의 연합체(EBU)가 올림픽, 월드컵의 공동계약을 해왔음. 그러나 2010년 남아공 월드컵부터는 축구시장 규모가 큰 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등의 국가의 경우 각국의 개별 방송사와 직접 거래하는 체제로 변모함. IOC도 유사한 정책을 표명

▶ 유럽 공공서비스 방송사들의 연합체(EBU)

- 올림픽조직위원회는 2008년 베이징 올림픽과 2012년 런던 올림픽까지 EBU에게 유럽 중계권을 할당
- EBU가 최고액의 중계권료를 제시한 것은 아니지만, 무료 시청 텔

<p>레비전 플랫폼을 통해 최대 다수의 보편적 접근을 가능하게 함</p> <p>- EC는 유럽연합을 통한 방송사의 중계권 구매행위가 독점규제 및 경쟁법에 저촉되지 않는다고 승인</p> <p>※ 2010년 남아공 월드컵부터는 이러한 관계를 청산하고 축구시장 규모가 큰 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등의 국가의 경우 각국의 개별 방송사와 직접 거래하는 체제로 변모</p> <p>※ IOC와 EBU의 오랜 파트너십도 균열이 발생하게 됨. 2014년 소치 동계올림픽과 2016년 리우데자네이루 하계올림픽 방송중계권은 다국적 마케팅대행사인 Sportfive에게 권한을 부여함(유럽지역 40개국에 대한 TV, 인터넷, 모바일 방송의 중계권 보유). 또한 이미 IOC와 개별 계약을 마친 이탈리아(Sky Italy)와 터키(Fox Turkey)를 제외하고 영국, 독일, 프랑스, 스페인과는 IOC가 직접 협상을 할 것으로 발표함</p>

- 이윤극대화 추구를 위한 IOC, FIFA는 공동계약을 지양하는 편임. 스포츠 시장 규모가 큰 국가와의 경우에는 단일계약을 선호
- 하단의 표에서 2010년 남아공 월드컵 및 2010년 밴쿠버 동계올림픽의 주요 중계권획득권자 현황을 확인해 보면 중계권시장이 큰 국가의 경우에는 연합체보다는 마케팅사 혹은 방송사 등과의 단일계약을 선호하는 것으로 나타남(월드컵과 올림픽의 중계권획득권자도 국가별로 상이함)

※ 2010년 남아공 월드컵 대륙별 주요 중계권획득권자 현황		
지역	중계권획득권자	주요제공국가(주요 방송사업자)
아프리카	AUB(African Union Of Broadcasting: 아프리카 방송연합)	앙골라(TPA), 카메룬(CRTV), 코트디부아르(RTI), 이디오피아(ETS), 가봉(RTG), 케냐(KBC) 등
	SuperSport(남아공의 스포츠중계권공급 및 채널사업자)	아프리카에 SuperSport채널이 공급되는 거의 모든 국가
아메리	CFC(Caribbean Football Union: 카리브해 축구연합)	쿠바, 도미니카, 자메이카 등 카리브해 연안국가들
	OTI(Organización de	칠레(TVN), 콜롬비아(Caracol, RCN),

카	Televisión Iberoamericana, 라틴아메리카텔레비전방송연합)	에콰도르(Gama, TC), 코스타리카(Teletica, Repretel), 멕시코(TV Azteca, Televisa) 등
	TV Globo(브라질 제1의 TV방송사)	브라질(TV Globo)
	TyC International(아르헨티나의 케이블방송사)	아르헨티나(Canal 7, Telefe)
	Univision(미국 제1위의 스페인어 TV 네트워크)	미국(Univision, ABC)
아 시 아	ESPN Star Sports	방글라데시(Bangladesh Television), 인도(Doorarshan), 파키스탄(PTV), 스리랑카(SLRC - Channel Eye) 등
	ABU(아시아 태평양 방송연합)	라오스, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등의 중앙아시아 국가
	Dentsu(일본 최대 광고회사)	일본(japan broadcast consortium), 베트남(Dentsu alpha라는 자회사가 월드컵 중계권 구입)
유 럽	EBU(유럽 방송연합)	오스트리아(ORF), 벨기에(VRT, RTBF), 불가리아(BNT), 체코(CTV), 그리스(ERT), 헝가리(MTV), 네덜란드(NOS), 러시아(Channel One), 터키(TRT) 등 대다수의 유럽국가들
	TF1 Group(프랑스 미디어 지주회사)	프랑스(TF1), 모나코(TF1), 안도라(TF1)
	SVT(스웨덴 국영방송사)	덴마크(DR, TV2), 핀란드(YLE), 노르웨이(TV2), 스웨덴(SVT, TV4) 등
	sky deutschland(독일 유료TV 플랫폼) & ARD/ZDF(독일 공영방송)	독일(무료: ARD, ZDF, RTL 유료: Sky Deutschland)
	BBC/ITV(영국 공영/민영)	영연방: 잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈(BBC, ITV)
※ 2010년 벤쿠버 동계올림픽 대륙별 주요 중계권획득권자 현황		
지 역	중계권획득권자	주요제공국가
아 프 리 카	SABC(남아공 공영방송)/TV5(프랑스의 국제위성방송사)	앙골라, 베냉, 가봉, 가나, 토고, 남아프리카 등 대부분의 아프리카 국가들
	AlJazeera Sport(중동지역 전문방송사인 알자지라의 스포츠채널)	소말리아, 수단, 튀니지 등

아 메 리 카	NBC(미국 지상파방송사)	미국, 괌
	CTV 컨소시엄(캐나다 민영방송사 CTV의 컨소시엄)	캐나다
	SportsMax(카리브지역 유일의 스포츠케이블 전문 채널)	바하마, 도미니카, 자메이카, 가이아나 등
	ESPN(Latin America)	아르헨티나, 볼리비아, 칠레, 에콰도르, 파라과이 등
	Rede Record(브라질의 TV네트워크)	브라질
아 시 아	AlJazeera Sport(중동지역 전문방송사인 알자지라의 스포츠채널)	중앙아시아의 대부분지역(바레인, 이란, 이라크, 사우디아라비아 등)
	ABU(아시아 태평양 방송연합)	방글라데시, 캄보디아, 인도, 인도네시아 등 대부분의 아시아 국가들
	CCTV(중국중앙방송)	중국
	Japan Consortium(NHK+NAB)	일본
	i-Cable(홍콩 유일의 케이블TV사업자)	홍콩
유 럽	EBU(유럽 방송연합)	오스트리아, 벨기에, 불가리아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 네덜란드, 영국 등 이탈리아를 제외한 전 유럽국가
	Sky Italia(뉴스코프가 운영하는 위성방송)	이탈리아

4 전문가 주장

- “보편적시청권보장위원회를 중심으로 코리아폴의 구성을 권고하는 등 규제기관의 적극적인 대응이 필요한 시점” (김경환, 2010 <월드컵 중계권 분쟁 그 해법은 무엇인가> 문화연대 세미나)
- “그동안 코리아폴은 주요 국제경기를 합동으로 방송한다는 큰 원칙만 있었을 뿐 개별 방송사의 배신 행위에 대한 사전적 구속력이 없었고, 방송사들 간에 실제적인 효용을 주고받는 방법도 마련되지 못함. 국내 방송사들 간의 경쟁과 협력을 유인하는 새로운 시스템의 도입이 필요” (이상기, 2010 <월드컵과 올림픽 중계권, 문제의 진단과 해법> KBS 세미나)
- “코리아폴의 구속력과 실행력의 문제가 노정되었지만, 치솟는 스포츠중계권료에 대응하는 가장 효율적인 방안 중의 하나가 코리아폴인 것만은 사실임” (정용준, 2010 <월드컵과 올림픽 중계권, 문제의 진단과 해법> 세

미나)

- “공동중계를 위해서는 기본적으로 방송사들이 자율적으로 합의하는 게 옳으며, 코리아풀을 깨는 등 돌발 상황에 대해서는 방송협회가 구속력을 가질 수 있도록 제도적 장치를 만드는 것이 필요...” (한진만, 2010. 4. 15 한국일보 인터뷰 기사 中)
- “누가 먼저 공조를 파기하였든지 앞으로의 국제적인 관심이 큰 스포츠 행사의 중계권은 방송사들의 공조와 협의를 통해 가능한 한 낮은 가격에 확보되어야 함” (입법조사처 조사관 김여라, 2010 <이슈와 논점>)

5 여론(언론보도)

- “KBS, MBC의 코리아풀을 깨 전력인 SBS의 ‘도둑계약’을 정당화 할 수는 없어... 중계권을 둘러싼 방송 3사의 다툼에선 자신의 잘못에 대한 인정은 찾아볼 수 없어..” (PD저널, 2010. 4. 13)
- “2014년 브라질 월드컵에서 한국이 또 다시 16강에 오를 거란 보장이 없기 때문에 코리아풀과 같은 합의체를 통해 과도한 중계권료를 분산할 필요성도 제기..” (PD저널, 2010. 6. 28)
- “적정 가격에 중계권을 확보하기 위해 방송 3사는 코리아풀을 강력하게 지켜야...” (중앙일보, 2010. 5. 8)
- 2010년 7월 30일 방송업계 간담회에서 방송 3사가 큰 틀에서의 코리아풀 복원에 합의함. 방송협회 내에 컨소시엄을 만드는 방안도 논의되는 등 긍정적인 분위기가 감지되고 있음. 이러한 상황에서 실제로 2010년 9월 20일에는 3사가 코리아풀 복원에 전격 합의함. 긍정적인 평가를 내릴 수 있지만 만일 코리아풀 합의를 어길 경우 어떠한 책임을 져야 하는지에 대한 사항은 없어 ‘구호성 합의’일 뿐이지 구체적인 ‘책임과 의무’에 대한 조치는 없다는 비판을 받고 있음. 향후 회원사들의 결속력을 다질 수 있는 구체적인 ‘책임과 의무’관련 합의가 전제되어야 할 것임. 벌금 부과, pool 참여 제한 등 자발적인 준칙이 마련되어야 할 것으로 판단됨
- 감사원에서도 주요 방송사들이 올림픽이나 월드컵 등 국민적 관심이 높은 행사에 대한 단독중계 방송권 확보를 위한 경쟁에 나서면서 공동 계약에 비해 높은 비용을 지불하는 데 대한 대책 마련을 방송통신위원회에 요구

한 바 있음

※ 해외 각국 중계 현황 : 단독 혹은 공동(무료방송사, 유료방송사 중계현황)

▶ 2010년 남아공 월드컵 중계현황

국가	방송사	
	Free-to-air	Cable & Satellite(pay)
아르헨티나	Canal 7, Telefe	Cable: TyC Sports, Satellite: DirecTV
호주	SBS (단독)	없음
오스트리아	ORF (단독)	없음
브라질	Rede Globo, Rede Bandeirantes	Cable/satellite: SporTV, BandSports, ESPN Brasil
덴마크	DR (10 matches), TV2 (32 matches)	Cable/Satellite: Canal 9 (21 matches)
독일	ARD (28 matches), ZDF (27 matches), RTL (9 matches)	Satellite: Sky Deutschland (all matches)
그리스	ERT (단독)	없음
프랑스	TF1 (27 matches), France Télévisions (37 matches)	Satellite/cable/IPTV: Canal+ (37 matches, 8 exclusive)
홍콩	ATV (1 match - opening), TVB (3 matches - 2 semi-final and final)	Cable: Cable TV Hong Kong (all matches)
인도	Doordarshan	Satellite: ESPN STAR Sports
아일랜드	RTE (단독)	없음
이탈리아	RAI (one match per day)	Satellite: SKY Italia (all matches)
일본	NHK (22 matches), NTV (5 matches), Fuji TV (5 matches), TBS (5 matches), TV Asahi (4 matches), TV Tokyo (3 matches)	Satellite: SKY PerfecTV! (all matches)
러시아	Channel One (26 matches), VGTRK (38 matches)	없음
스페인	Telecinco (8 matches), Cuatro (16 matches)	Satellite: Canal+ (all matches)
대만	없음	Cable: Era Television, IPTV: ELTA TV
태국	TV3, TV7, MCOT9, NBT11 (all matches)	Satellite: TrueVisions
영국	BBC, ITV	Cable/satellite: British Eurosport, ESPN UK (highlights)

▶ 2008년 베이징 올림픽 중계현황

국가	방송사
호주	Seven Network (Many events), SBS (Limited events only)
벨기에	VRT, RTBF
중국	CCTV (단독)
덴마크	DR, TV 2
프랑스	France Télévisions (단독)
독일	ARD, ZDF, DWTV
스웨덴	SVT1, SVT24, Peking+, SRP4 and SR's
홍콩	ATV, TVB
이탈리아	RAI (Rai Due) (단독)
인도	Doordarshan, Zee TV
일본	NHK, Nippon TV Tokyo, Fuji TV, TV Asahi, TV Tokyo, TBS Tokyo
영국	BBC (단독)
미국	NBC (단독)

6) [이슈6] 우선방송사의 신고의무

1 개념 및 쟁점

- 국민관심행사의 중계방송권을 취득한 방송사업자가 중계권을 취득하고 관련 증빙서류를 통해 신고하는 절차 및 가시청가구비율 등 중계방송 요건 충족방안 제출 필요
- 우선방송사에 대한 방송중계권에 대한 권리를 주되, 중계권 구매자와의 계약에 있어서 정당한 절차와 중계방송권자로서 기본요건을 갖추었는지를 신고하는 의무를 부과하는 방안 필요
- 물론 지나친 간섭이라는 비판적 시선도 일부 존재하겠지만, 궁극적으로는 보편적시청권 보장을 위해 우선방송사를 선정한 것이므로, 정당한 절차와 합리적 가격에 의해 중계권을 획득했는지 또한, 국민들의 국민관심행사에 대한 볼 권리를 제대로 충족할 수 있는 기본적 여건과 준비가 갖추어져 있는지를 확인하는 것은 지극히 당연한 의무로 볼 수 있음
- 영국의 경우에도 우선방송사가 중계권을 획득하면 Ofcom에 중계방송권한

을 신청하고 있음

- 한편, 중계권 구매자에 대한 신고조항의 신설은 여러 정황 및 관례상 불가능할 것으로 보임. ABU나 EBU같은 지역연합체부터 개별 방송사, 컨소시엄 등 다양한 형태의 협상자들이 나타나고 있는 상황임. 우리의 경우에도 향후 방송사들이 직접 협상테이블에 나설지, 스포츠마케팅사가 중계권 구매자가 될지 예측할 수 없기 때문임. 또한, 해외에서도 중계권을 구매한 사업자가 정부에 신고하는 사례는 현재까지 확인된 바 없음
- 국내의 보편적시청권 보장제도가 방송을 통한 국민의 국민관심행사에 대한 볼 권리를 보장하는 것이지, 중계권을 계약하는 부분까지 제약하고 논의하려는 취지로 만들어진 것은 아니므로, 중계권 구매자의 신고조항은 이 법령의 취지와 논의를 벗어난 것으로 볼 수 있음

2 관련 법령

- 현재는 不在(권리만 주고 의무는 부과하지 않을 수 있는 우선방송사 지정에 대한 보완책으로 필요)

3 해외사례

- 영국의 경우에는 중계권 독점계약을 체결한 방송사업자가 Ofcom에 방송권한을 신청함(남아공 2010월드컵에서는 중계 3개월 전인 3월에 신청¹⁴⁾). 즉, 우선방송사 개념인 ‘qualifying conditions’의 자격을 지닌 방송사업자를 미리 Ofcom이 지정하고, 이들이 해외스포츠기구들과 중계권 계약을 맺은 뒤(중계권 입찰 전에도 Ofcom의 동의를 얻음) 중계방송을 허가해 달라는 방송권한을 신청하는 것이 프로세스임

▶ 영국 사례: 중계권한에 대한 심의 후 승인

- 주요 스포츠 이벤트는 두 개의 범주로 구분되는데, 올림픽이나 월드컵 본선과 같이 국가적 관심사가 되는 이벤트(A범주)의 실황중계권은 무료(FTA: free-to-air) 방송사에게 우선권이 주어지며, 크리켓과 럭비와

14) 2010년 월드컵 중계를 하기위해 두 방송사가 Ofcom에 방송권한을 신청한 것은 2010년 3월 중순경임. 4월 1일에 방송관계자와 이해관계자들을 소집해 의견을 청취하고, 최종적으로 두 방송사에 허가를 내준 것이 6월 4일임(월드컵 개막전은 6월 11일)

같이 국가적 관심을 유발하기는 하지만 그 범위가 하위 공동체(민족권역이나 지방, 지역)로 국한되거나 경기의 속성상 오랜 시간에 걸쳐 복잡하게 중계해야 하는 이벤트(B범주)의 경우에는 최소한 비실황중계권만큼은 무료방송사가 가질 수 있도록 되어 있음

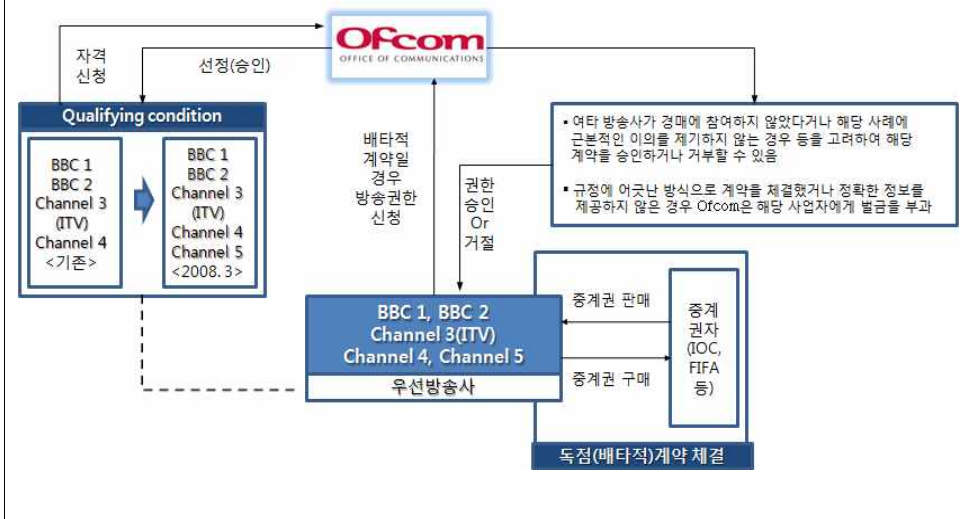
- 모든 스포츠이벤트 범주에서 (유료이든 무료이든) 한 방송사가 (실황이든 비실황이든) 특정 종류나 모든 종류의 중계권을 독점하는 계약을 체결할 경우에는 반드시 Ofcom의 사전 승인을 받도록 되어 있음. Ofcom은 여러 가지 특수한 정황, 예컨대 여타 방송사가 경매에 참여하지 않았거나 해당 사례에 근본적인 이익을 제기하지 않는 경우 등을 고려하여 해당 계약을 승인하거나 거부할 수 있음. 그리고 규정에 어긋난 방식으로 계약을 체결했거나 정확한 정보를 제공하지 않은 경우 Ofcom은 해당 사업자에게 벌금을 부과할 수 있음. ‘중계권 독점계약’ 즉 배타적 중계권 협상이 발생될 경우 반드시 그에 대한 심사를 진행하여야 하며, 해당 결정을 위해 필요한 모든 정보(중계권료 등의 구체적인 협상내역)와 기타 이해관계자들의 의견을 청취하여, ‘합리적이고 공정한 계약과정’을 통해 진행되었는지 그리고 여타의 대안적 가능성이 존재하지 않았는지를 가늠한 후에 승인 여부를 결정. 이러한 규정에 따라 지상파 공공서비스 채널들은 주요 스포츠이벤트에 대해 최소한 실황중계권이나 비실황중계권을 나눠 갖는 것이 일반적. 나아가 대개의 경우 특정방송사가 실황중계를 하게 되면 다른 방송사가 비실황중계권을 가지며, 가능한 한 배타적 형태의 중계권 협상이 이뤄지지 않도록 유도.

- 각 범주를 통해 보장하는 중계권 계약에서 우선협상자 자격을 갖추는 무료 보편적 방송사의 자격은 두 가지 기준을 통해 확보. 1) 해당 채널을 시청할 시점에서 수신료 이외의 지불을 필요로 하지 않아야 하며, 2) 국민의 95% 이상을 포괄할 수 있어야 함. 이에 따르면 지상파 공공서비스 방송사인 BBC1, BBC2, ITV, C4, Five만이 우선 협상자로서 자격. 95%이상의 포괄범위는 기본적으로 커버리지 개념에 의존, C4와 Five는 아날로그 지상파 커버리지만으로는 95%에 도달하지 못함. C4는 Freesat과 Freeview와 같은 무료 위성 및 지상파 플랫폼 덕분에 해당 자격을 얻을 수 있으며, Five는 최근 Ofcom의 해석을 통해 해당 지위 확보. Five의 96% 포괄범위는 케이블 플랫폼의 수치를 포

합, 케이블방송의 시청 자체는 유료 기반이지만 Five는 기본 패키지에 포함되어 있고 Five가 해당 플랫폼으로부터 직간접적으로 대가를 수령하는 것이 아니기 때문에 '무료 보편적 서비스'로서의 자격을 갖는 것으로 해석함

- 결국 의무전송/ 제공(must-carry/offer) 채널로 분류된 공공서비스 채널 가운데 BBC의 디지털 전용 채널을 제외한 다섯 개 주요 지상파 채널이 모두 무료 보편적 서비스 방송 채널로서의 지위를 인정받음. 해당 규정은 1996년 방송법에 처음 도입되었으며, 현재는 2003년 커뮤니케이션법에 의해 수정. 이에 따르면, A 및 B 범주에 포함되는 스포츠 이벤트의 종류를 주기적으로 검토하고 재구성할 수 있는 권한은 문화부장관에게 주어져 있는데, 실제로 검토와 재구성이 진행될 경우 문화부장관은 BBC, Ofcom 등과 같은 방송 규제 및 인허가 기관, 관련 방송사, 그리고 FIFA와 같은 스포츠 중계권 판매/보유자 등과 협의. 이에 근거하여 특수한 방송 규정과 지침을 정하여 공표하는 것은 Ofcom의 몫. Ofcom은 각 범주에 포함되는 스포츠 이벤트에 대한 구체적인 해석, 실황중계와 비실황중계 등의 실제 중계권 패키지에 대한 정의, 무료 보편적 서비스를 제공하는 채널에 대한 판단 기준을 이 규정과 지침을 통해 제공함

※ 영국의 '방송사업자 지정→ 방송권한 신청' 관련 process



▶ 중계권 구매 관련 현황

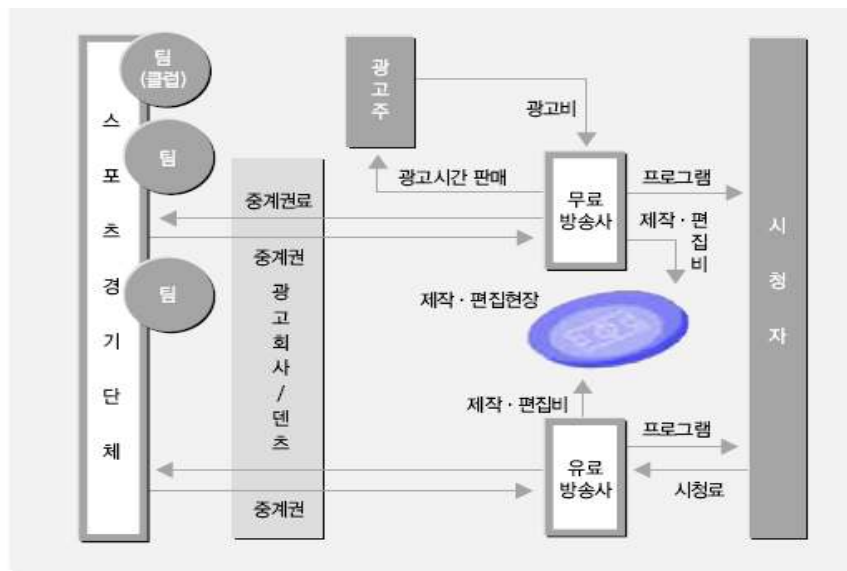
* 영국의 사례

- 중계권 협상자를 정부차원에서 지정하고 있지는 않음. 2010년 남아공 월드컵까지의 사례를 보면 우선방송사 자격을 지닌 BBC와 민영방송이 방송권료와 경기를 배분하는 형태를 갖고 있음. 따라서 스포츠 국제기구 FIFA, IOC와 협상대상자는 BBC 등 우선방송사로 지정된 방송사들이 되는 것임. 이들 방송사들이 구매를 해서 스케줄 등을 조정해 중계방송을 실시하는 것임

* 일본의 사례

- 방송사들의 직접 협상보다는 덴츠(Dentsu)가 월드컵이나 올림픽 같은 '빅 매치'의 중계권을 먼저 일괄 구매한 뒤 이를 공영방송인 NHK와 민간 방송사업자들에게 재판매하는 형태를 갖고 있음. 특히 올림픽에서 민영 방송사들은 비인기 종목이나 경기의 중계권은 사지 않는 경우가 많으며, 이들 비인기 경기가 NHK의 몫으로 돌아오고 있음

【일본의 스포츠중계권 거래를 둘러싼 구조】



출처 : 降旗淳平(2002), 放映権利 高麗の犯罪, 『日経ビジネス』 2002年 2月 11日号 p.137, 안창현(2006)에서 재인용.

- 현재 일본 내 주요 스포츠의 중계권(월드컵 포함)은 광고대행사인 덴츠가 미리 확보하여 되팔고 있음. 현재와 같은 방송사업자와 덴츠, 광고주의 관계는 쉽게 깨지지 않을 것으로 전망됨. 덴츠가 중계권판매로 손에 넣는 것은 중계권수수료에 지나지 않지만, 보다 큰 수익원은 인기 콘텐츠를 방송사업자에게 판매하면서 광고시간대를 확보, 고액의 광고수익을 올리는 부분임. 또한 일본의 경우 공적 영역과 상업적 영역이 구분된 중계권 배분체계를 갖고 있음. 실제로 덴츠는 독점적 중계배급권을 확보했음에도 공영방송에는 일본 대표팀 경기를 중심으로 다소 싼 가격에 판매하고, 상업방송에는 흥행성 있는 경기 중심으로 높은 가격에 판매하는 등 매체균형발전을 고려한 합리적인 배분시스템을 도입했다는 평가를 받고 있음

4 전문가 주장

- 현행 중계권 취득 시 신고조항과 관련된 전문가 의견은 특별히 제시되고 있지 않음

5 여론(언론보도)

- 현행 중계권 취득 시 신고조항과 관련된 여론 및 언론보도는 특별히 확인되고 있지 않음

7) [이슈7] 순차편성 권고의 검토

1 개념 및 쟁점

- 그동안 공동중계의 가장 큰 폐해로 등장한 것이 동일한 경기를 3개 방송사가 같은 시간에 중계하는 부분이었음. 올림픽, 월드컵마다 시청자들의 불 권리를 박탈하고 있다는 비난이 이어짐
- 이러한 문제점을 해결할 순차편성의 목표는 과도한 공동중계에 의한 중복 편성으로부터 다양한 방송프로그램의 시청권을 보호하는 것임
- 2010 벤쿠버 동계올림픽, 남아공 월드컵에서는 동시중계의 폐해는 없었음. 하지만, 부실한 해설 다양성 결핍 논란, 그리고 일부 중목을 중계하지 못

하는 등의 문제점 노정(베이징 하계올림픽에서는 3개 채널의 중복편성시간이 전체편성의 41.4%)

- 순차편성을 강제할 수 있는지의 논란, 자율적인 방송사간 합의를 이끌어내는 방법론 모색 필요

2 관련 법령

- 현행 방송법 제76조의5(중계방송의 순차편성 권고 등)에 순차편성에 대한 권고조항이 있으나, 실질적 효력을 발생시키지 못하고 있음

3 해외사례

- 순차편성이 세계적 흐름임. 영국의 경우에는 방송사간 순차편성에 대해 정부가 개입하거나 의무를 부과하고 있지는 않음. 통상적으로 BBC와 ITV가 자발적으로 중계방송 스케줄 등도 월드컵 이전에 미리 공표하는 등 순차편성을 위한 노력을 하고 있음

▶ 영국 사례: 올림픽, 월드컵 등은 여전히 BBC 중심의 중계체제 유지함

- 월드컵의 경우 공영방송 BBC가 주관방송사가 되고 상업방송사 ITV의 경우 중계권 일부를 배당받아 공동 중계에 나서는 방식이 일반적임
- 2006년 독일 월드컵의 경우 예선, 16강전, 8강, 4강, 3·4위전, 결승전에 이르기까지 세부적인 중계스케줄을 사전에 분할한 뒤 공표함
- 예컨대, 당시 예선전 영국 팀의 3개 경기(파라과이, 트리니다드토바고, 스웨덴) 중 파라과이전만 우선 BBC가 중계하고 나머지 경기는 ITV가 중계함
- 16강팀이 결정된 이후에는 8경기 중 BBC가 우선적으로 1경기를 선정하고, 2~3개 경기를 ITV가 선택한 뒤 잔여경기는 경기날짜를 고려해 순번대로 조정함
- 8강 이상부터도 이러한 Rule을 적용함. 경기선택의 우선권은 BBC가 갖되 ITV가 잔여경기 중 중계하고 싶은 경기를 최대한 많이 선택할 수 있도록 배려함
- 보편적 시청권 대상인 올림픽의 경우 2008년 베이징, 2012년 런던 올림픽 모두 BBC가 독점중계권을 지님(패키지로 구입). 하지만 IOC가

중계권료 인상을 공공연하게 논의하고 있는 상황에서 이전과 같이 차기 올림픽에서 BBC가 단독 중계권을 얻는 것은 쉽지 않은 상황임

- 하지만, 올림픽 중계는 많은 종목을 커버리지 해야 하는 만큼, ITV 등의 지상파 상업방송사들이 편성을 포기하면서 올인 하기에는 쉽지 않다는 것이 영국내의 중론임. 따라서 향후 BBC를 중심으로 ITV가 협력하여 중계권을 획득하고, 일부의 핵심 관심사를 공유하여 동시 편성하는 체계로 갈 가능성이 높다는 평가임(일종의 변형된 월드컵 중계권 획득 및 배분 시스템을 지향)

- 독일도 유사함. 정부개입 없이 2010년 남아공 월드컵에서도 공영방송인 ARD, ZDF 그리고 민영방송인 RTL 등이 순차적 중계방송을 편성
- 일본의 경우에도 시청권 보장과 중복중계 지양의 원칙을 고수함. 일반 중계경기의 배분은 NHK와 민방의 협의로 결정되며, 인기 경기의 중계는 제비뽑기로 결정함

▶ **일본 사례: 시청권 보장과 중복중계 지양의 원칙을 고수**

- 2008년 베이징 올림픽 당시, NHK와 일본민간방송연맹(NAB)이 만든 저팬 컨소시엄(JC)이 중계권을 구입한 뒤, 이를 방송시간을 안배해 중복방송을 피함
- 일반 중계경기의 배분은 NHK와 민방의 협의로 결정됨
- 인기 경기의 중계는 제비뽑기로 결정하게 됨. 일본이 금메달을 딴 수영 남자 100m 평영 결승전은 NHK가, 여자마라톤은 니혼TV, 남자육상 100m 결승은 TBS, 유도 남자 100kg급·여자 78kg급 결승전은 후지TV가 중계. 중복편성으로 인한 전파낭비를 줄이고 시청자의 채널선택권을 최대한 보장
- 2006년 월드컵에서도 자국 경기와 대중의 관심이 적은 비인기국의 경기는 주로 NHK가, 강팀들 간 빅 매치는 후지TV, 아사히TV 등 5개 민방이 돌아가면서 중계

▶ **영국의 순차편성 사례: World Cup 2010 - knock-out stages scenarios**

- 영국이 조별리그를 마치고 16강 이후 계속 8강, 4강, 결승에 오르거나 탈락할 경우를 대비한 Schedule도 미리 정해져 있음. 영국이 준결승이상 진

출할 경우 중복편성 가능

		England go out in group	England 2 nd and out in R16	England win group and out in R16	England 2 nd in group and out in Qtrs	England win group and out in Qtrs	Englan d in semis but lose	Engla nd in Final
R16	1	BBC	BBC	BBC	BBC	BBC		
	2	BBC	ITV	ITV	ITV	ITV		
	3	ITV	BBC	BBC	BBC	BBC		
	4	ITV	BBC	ITV	BBC	ITV		
	5	BBC	ITV	BBC	ITV	BBC		
	6	BBC	ITV	ITV	ITV	ITV		
	7	ITV	BBC	ITV	BBC	ITV		
	8	ITV	ITV	BBC	ITV	BBC		
Qtr	1	BBC	BBC	BBC	BBC	BBC		
	2	BBC	BBC	BBC	ITV	ITV		
	3	ITV	ITV	ITV	BBC	BBC		
	4	ITV	ITV	ITV	ITV	ITV		
Semi	1	BBC	BBC	BBC	BBC	BBC	BBC/ ITV	BBC/ ITV
	2	BBC	ITV	ITV	ITV	ITV	ITV	ITV
Final	1	BBC/ ITV	BBC/ ITV	BBC/ ITV	BBC/ ITV	BBC/ ITV	BBC/ ITV	BBC/ ITV
$\frac{3}{4}$	1	ITV	ITV	ITV	ITV	ITV	ITV	ITV

▶ 2006년 독일월드컵 일본순차편성 사례

- 자국 경기와 대중의 관심이 적은 비인기국의 경기는 주로 NHK가, 강팀들 간 빅 매치는 후지TV, 아사히TV 등 5개 민방이 돌아가면서 중계

2006년 독일 월드컵 경기일정	중계 방송사
Fri 09 June 25.00 Group A The Germans v Costa Rica	TBS, BS1, Bs-hi
Fri 09 June 28.00 Group A Poland v Ecuador	BS1, Bs-hi
Sat 10 June 22.00 Group B England v Paraguay	Fuji-TV, BS1, Bs-hi
Sat 10 June 25.00 Group B Trinidad and Tobago v Sweden	NHK-G BS1, Bs-hi
Sat 10 June 28.00 Group C Argentina v Ivory Coast	BS1, Bs-hi
Sun 11 June 22.00 Group C Serbia and Montenegro v Netherlands	NHK-G, BS1
Sun 11 June 25.00 Group D Mexico v Iran	TV Asahi, BS1, Bs-hi
Sun 11 June 28.00 Group D Angola v Portugal	BS1, Bs-hi
Mon 12 June 22.00 Group F Australia v Japan	NHK-G, BS1, Bs-hi
Mon 12 June 25.00 Group E USA v Czech Republic	NHK-G, BS1
Mon 12 June 28.00 Group E Italy v Ghana	BS1, BS-hi
Tue 13 June 22.00 Group G South-Korea v Togo	NHK-G, BS1

Tue 13 June 25.00 Group G France v Switzerland	TV Tokyo, BS1, BS-hi
Tue 13 June 28.00 Group F Brazil v Croatia	TV Tokyo, BS1, BS-hi
Wed 14 June 22.00 Group H Spain v Ukraine	NHK-G, BS1
Wed 14 June 25.00 Group H Tunisia v Saudi-Arabia	BS1, Bs-hi
Wed 14 June 28.00 Group A The Germans v Poland	BS1, Bs-hi
Thu 15 June 22.00 Group A Ecuador v Costa Rica	NHK, BS1
Thu 15 June 25.00 Group B England v Trinidad and Tobago	NHK-G, BS1
Thu 15 June 28.00 Group B Sweden v Paraguay	BS1, Bs-hi
Fri 16 June 22.00 Group C Argentina v Serbia and Montenegro	NTV, BS1, Bs-hi
Fri 16 June 25.00 Group C Holland v Ivory Coast	NTV, BS1, Bs-hi
Fri 16 June 28.00 Group D Mexico v Angola	BS1, Bs-hi
Sat 17 June 22.00 Group D Portugal v Iran	Fuji-TV, BS1, Bs-hi
Sat 17 June 25.00 Group E Czech v Ghana	NHK-G, BS1
Sat 17 June 28.00 Group E Italy v USA	BS1, Bs-hi
Sun 18 June 22.00 Group F Japan v Croatia	TV-Asahi, BS1, Bs-hi
Sun 18 June 25.00 Group F Brazil v Australia	Fuji-TV, BS1, Bs-hi
Sun 18 June 28.00 Group G France v South-Korea	BS1, Bs-hi
Mon 19 June 22.00 Group G Togo v Switzerland	TBS, BS1, Bs-hi
Mon 19 June 25.00 Group H Saudi-Arabia v Ukraine	NHK-G, BS1, Bs-hi
Mon 19 June 28.00 Group H Spain v Tunisia	BS1, Bs-hi
Tue 20 June 23.00 Group A Ecuador v The Germans	NHK-G, BS1, Bs-hi
Tue 20 June 23.00 Group A Costa Rica v Poland	BS1
Tue 20 June 28.00 Group B Sweden v England	BS1
Tue 20 June 28.00 Group B Paraguay v Trinidad and Tobago	Bs-hi
Wed 21 June 23.00 Group D Portugal v Mexico	NHK, BS1, Bs1-hi
Wed 21 June 23.00 Group D Iran v Angola	BS1
Wed 21 June 28.00 Group C Holland v Argentina	BS1
Wed 21 June 28.00 Group C Ivory Coast v Serbia and Montenegro	BS-hi
Thu 22 June 23.00 Group E Czech v Italy	Fuji-TV, Bs-hi
Thu 22 June 23.00 Group E Ghana v USA	BS1
Thu 22 June 28.00 Group F Croatia v Australia	BS1
Thu 22 June 28.00 Group F Japan v Brazil	NHK-G, Bs-hi
Fri 23 June 23.00 Group H Saudi-Arabia v Spain	NTV, Bs-hi
Fri 23 June 23.00 Group H Ukraine v Tunisia	BS1
Fri 23 June 28.00 Group G Switzerland v South-Korea	Bs-hi
Fri 23 June 28.00 Group G Togo v France	BS1
Sat 24 June 24.00 1/8 Final 1 Winner A v Second B	NTV, Bs-hi
Sat 24 June 28.00 1/8 Final 2 Winner C v Second D	NHK-G, BS1
Sat 25 June 24.00 1/8 Final 3 Winner B v Second A	NHK-G, BS1
Sat 25 June 28.00 1/8 Final 4 Winner D v Second C	BS1, Bs-hi
Mon 26 June 24.00 1/8 Final 5 Winner E v Second F	TBS, BS1
Mon 26 June 28.00 1/8 Final 6 Winner G v Second H	NHK-G, BS1
Tue 27 June 24.00 1/8 Final 7 Winner F v Second E	TBS, BS1
Tue 27 June 28.00 1/8 Final 8 Winner H v Second G	BS1, Bs1-hi
Fri 30 June 24.00 Quarterfinal 1 A1/B2 v C1/D2	NHK-G, BS1
Fri 30 June 28.00 Quarterfinal 2 E1/F2 v G1/H2	TV-Asahi, BS-hi
Sat 01 July 24.00 Quarterfinal 3 B1/A2 v D1/C2	NTV, BS1

Sat 01 July 28.00 Quarterfinal 4 F1/E2 v H1/G2	NHK-G, BS1
Tue 04 July 28.00 Semifinal 1 A1/B2/C1/D2 v E1/F2/G1/H2	NHK-G, BS1
Wed 05 July 28.00 Semifinal 2 B1/A2/D1/C2 v F1/E2/H1/G2	TV-Tokyo, BS1, Bs-hi
Sat 08 July 28.00 3rd/4th play-off Loser HF1 v Loser HF2	NHK-G, BS1
Sun 09 July 27.00 Final Winner HF1 v Winner HF2	TV-Tokyo, BS1, Bs-hi
▶NHK-G = Channel 1 ▶NTV = Channel 4 ▶TBS = Channel 6	
▶Fuji TV = Channel 8 ▶TV-Asahi = Channel 10 ▶TV-Tokyo = Channel 12	

4 전문가 주장

- “순차편성은 방송사업의 자율적인 판단으로 이루어져야 할 사항이지, 법으로 규정할 수 있는 사항은 아님” (정용준, 2010 <월드컵과 올림픽 중계권, 문제의 진단과 해법> 세미나)
- “큰 틀에서 순차편성의 권고안은 유지되어야 하지만, 자율적인 규제(신사협정)가 가장 적절한 해결책이 될 것임” (송해룡, 2008 <보편적시청권의 국민관심행사 연구> 방통위 보고서)
- 순차편성은 권고수준에 머물러야지 편성을 법적으로 제한해서는 안 된다는 전문가들의 의견이 많음

5 여론(언론보도)

- “월드컵에 대한 SBS의 단독중계가 여러 가지 폐해들을 노출... 공동중계에 대한 순차편성이 바람직” (경향신문, 2010. 6. 26)
- “시청자의 한 사람으로서 SBS의 해설만을 들으며 월드컵 전 경기를 보고 싶지는 않다. 선수 입장에서 해설해주는 차범근 감독의 해설, 차분하게 맥을 짚어주는 이용수 위원의 해설, 박학다식하게 경기를 풀어주는 한준희 위원의 해설을 전부 듣고 싶은 것이 시청자로서의 소망이다” (오마이뉴스, 2010. 4. 6)
- 국민과 언론의 순차편성의 중요성에 대한 목소리는 유사함. 다만, 정부가 편성을 강제하는 것은 자칫 편성권 침해라는 우려가 큼

▶ 2010 남아공월드컵, SBS단독중계 사례

- 그동안 올림픽, 월드컵과 같은 글로벌 스포츠이벤트는 코리아폴을 통해 중계권 계약을 맺고, 공동중계하는 관습을 따라왔음. 하지만, 2006년 WBC사태 등을 거치면서 지상파 3사간의 공조에 균열 발생

- 3사 간 심각한 갈등을 가져온 중폭기제는 바로 SBS의 주요스포츠대회 중계권 독점임. 이미 2010년 밴쿠버 동계올림픽을 독점중계한 SBS는 2010 남아공월드컵, 2012 올림픽, 2014 동계올림픽·브라질월드컵, 2016 올림픽 등 국제경기를 독점한 상황임. 이러한 갈등은 SBS만이 원인제공을 한 것이 아니라 순차 중계(방송사별로 다른 경기들을 중계)와 공동 제작 등을 협의하자고 SBS가 제안했지만 거절한 KBS, MBC의 책임도 역시 크다고 하겠음
- 중계권 폭등과 일련의 경쟁이 비정상적으로 과열되면서 관련 행위자들(방송사, 협회 등) 간의 반목과 갈등이 심화. 중계권 협상과 분배를 둘러싼 무정부적 무한경쟁 시대 진입
- 중계권시장에서 강력한 권위를 휘두르고 있는 국제스포츠기구들의 입김에 대응할 수 있는 국가별(특히 방송사들의) 공조체계가 중요한 화두로 떠오르고 있는 상황에서 국내 방송사 간 감정적 대응과 법적 다툼은 지나친 국부유출과 보편적시청권의 박탈이라는 악순환의 고리를 만들어 낼 수 있다는 점에서 심각한 문제로 대두되고 있음

▶ **2010 남아공월드컵, SBS단독중계 사례**

- 2010년 남아공월드컵 단독중계, 다양성 결핍 논란 제기

SBS의 단독중계로 인해 타사 드라마들은 반사이익 누려..

SBS는 월드컵 기간 평일 저녁과 밤시간대 드라마와 예능 프로그램 대신 월드컵 중계와 특별 프로그램을 전면적으로 편성했다. 하지만 월드컵 중계로 수목드라마 '나쁜남자'가 결방되면서 안방극장을 점령한 프로그램은 오히려 드라마 '제빵왕 김탁구'다. 지난 16일 방송된 KBS 2TV 수목드라마 '제빵왕 김탁구' 3회분은 월드컵 생중계와 맞붙었음에도 26.5%(AGB닐슨미디어리서치)를 기록해 월드컵 개막 후 최대 수혜자가 됐다... - 매일경제, 2010. 6. 21

- 캐스터와 해설자에 대한 선택권이 박탈당한다는 지적과 함께 한 방송사가 중계하는 경기만을 봐야한다는 단점

채널선택권 보장에 대한 시청자들의 불만 표출...

시청자의 한 사람으로서 SBS의 해설만을 들으며 월드컵 전 경기를 보고 싶지는 않다. 선수 입장에서 해설해주는 차범근 감독의 해

설, 차별하게 맥을 짚어주는 이용수 위원의 해설, 박학다식하게 경기를 풀어주는 한준희 위원의 해설을 전부 듣고 싶은 것이 시청자로서의 소망이다(출처 : 차범근 감독의 생생한 축구 해설 듣고 싶은데... - 오마이뉴스, 2010. 4. 6)

- 남아공월드컵의 SBS 단독중계로 브랜드 이미지 상승 자평, 사회적 비판 여론 여전

SBS의 월드컵단독중계 득실

得: 광고판매 대박 없어도(지상파 TV 광고수입은 700억여원 정도에 이를 전망) 브랜드 이미지는 높였다는 자평(“균형 잡힌 시각의 SBS 뉴스와 올림픽 · 월드컵의 성공적 단독중계는 SBS가 이뤄낸 빛나는 성과” - 8월 17일 SBS 창사 20주년 기념식 윤세영 회장 발언)

失: 16강 진출로 상당부분 누그러졌으나, 각종 방송 사고와 해설 부실에 대한 시청자들의 불만에 시달림, 과징금 부과(19억 7,000만원), KBS-MBC와 송사에 얽힌 침예한 갈등

8) [이슈8] ‘공정하고 합리적인 가격’ 의 기준

1 개념 및 쟁점

- 중계권을 사업자는 구입한 중계권을 자국 내 타 방송사에 재판매할 수 있는 권리를 가짐. 하지만, 중계권 금액을 보전하기 위해 재판매금액을 지나치게 높여 판매하려 할 경우 타 사업자들의 중계권 접근이 쉽지 않음
- 이러한 문제점을 지적하면서, 2010년 6월 민주당 최문순 의원이 방송법 제 76조 3항에 ‘국민관심행사 등에 대한 중계방송권자등은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게 중계방송권의 총 계약금액을 초과하지 아니하는 범위에서 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하도록 함’이라는 내용을 포함한 법안을 발의함
- 지나친 중계권 재판매 금액의 폭등을 방지하기 위한 의도는 좋으나, ‘총 계약금액을 초과하지 않는 범위’의 해석이 자의적이고 모호하여, 중계권 계약금의 대부분(예컨대, 90%이상)을 재판매금액으로 내놓아도 관계없다

- 는 오히려 금액제한을 높여주는 방안으로 악용될 수 있음
- 재판매금액을 합리적이고 공정하게 산정할 수 있는 구체적인 대안이 모색되어야 함

2 관련 법령

- 현행 '제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등)'에 '방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다'고 명시되어 있으나, 조항이 모호하고 공정하고 합리적인 가격의 기준이 不在함

3 해외사례

- 영국의 Ofcom에서는 '공정하고 합리적인 시장가격'에 대한 기준을 'Code on Sports and Other Listed and Designated Events'에서 명시하고 있음

1.14 e) the price sought for the rights must have been fair, reasonable and non-discriminatory as between the two categories of programme service. What is a fair price will depend upon the rights being offered and the value of those rights to broadcasters. A wide range of prices is likely to be regarded as fair but when required to make its own judgement on the matter Ofcom will have regard to, inter alia:

- i) previous fees for the event or similar events;
- ii) time of day for live coverage of the event;
- iii) the revenue or audience potential associated with the live transmission of the event (e.g., the opportunity to sell advertising and sponsorship; the prospects for subscription income);
- iv) the period for which rights are offered; and
- v) competition in the market place.

4 전문가 주장

- “매체 간 균형발전을 위한 합리적인 중계권 재판매 정책의 구현을 위해서는 정부의 정책적인 개입이 필요함” (송해룡, 2008 <보편적시청권의 국민 관심행사 연구> 방통위 보고서)

5 여론(언론보도)

- “현행 방송법에서는 국민관심경기는 타 방송사가 요구하면 합리적인 가격으로 재판매하게 되어 있음. 따라서 방송 3사가 자율 조정을 해 재판매를 실현하든지 아니면 방송통신위원회가 나서 조정을 이끌어 내야 할 것임” (매일경제, 2010. 2. 16)
- “SBS는 중계권 재판매와 합동방송 등을 중재하기 위한 방송통신위원회의 조정시도까지 거부하고 독점방송강행을 밀어부치고 있어” (KBS, 2010년 2월 뉴스 report 中),
- “SBS는 실제로 보편적시청권 대상인 한국 경기를 비롯해 북한의 조별리그와 개막전, 결승전 등 핵심 경기를 모두 재판매 대상에서 제외하고 나머지 경기도 통상 관례를 훨씬 뛰어넘는 금액을 요구해 협상 의지를 의심 받아와...” (MBC, 2010년 5월 뉴스 report 中)
- “서울을 찾은 국제축구연맹의 니클라스 요한슨 TV부문 본부장은 공동중계를 위해 다른 지상파 방송에 중계권을 재판매하는 문제에 대해 부정적인 태도를 보여...” (SBS, 2010. 4. 6)
- 2010년 남아공 월드컵을 둘러싸고 KBS, MBC 그리고 SBS의 중계권 재판매 관련 대립이 격화되었음. 방통위 차원의 재판매에 대한 실질적인 제재나 권고조항의 부재로 결국에는 협상결렬이라는 상황이 발생한 것으로 볼 수 있음

9) [이슈9] 편성비율 규제 관련

1 개념 및 쟁점

- 매해 거듭되는 지나친 편성비율의 폐해 지속(올림픽 방송사, 월드컵 방송

사라는 비판)

- 2006년 독일 월드컵 당시 방송 3사의 월드컵 프로그램 편성비율(6월9~23일분)은 SBS 46.4%, MBC 43.4%, KBS2 38.5%로 조사됨. 이는 독일 공영방송(ZDF)의 19.6%나 일본 공영방송 NHK의 14.06%에 비해 두세 배 높은 수치. 이를 방지하기 위해서는 일정수준 이상의 편성비율의 제한이 요구되는 바임

2 관련 법령

- 현재 방송법상에 국민관심행사에 대한 편성비율 제한을 직접 논의한 조항은 없음
- 다만, '방송프로그램 등의 편성에 관한 고시'인 제10조 편성비율 산정과 관련, 국민관심행사의 방송시간은 편성비율 산정에서 제외될 수 있으나, 고시에서는 방송법 제69조제3항¹⁵⁾을 적용대상으로 하지 않아, 편성의무에 대한 논의를 하기 어려운 상황
- 국민관심행사의 중계방송 편성비율의 제외에 대한 구체적인 논의가 필요한 상황

3 해외사례

- 특별히 논의할 해외사례 없음

4 전문가 주장

- 편성비율 예외조항 관련 전문가 의견은 특별히 제시되고 있지 않음

5 여론(언론보도)

- 편성비율 예외조항과 관련된 여론 및 언론보도는 특별히 확인되고 있지 않음

15) 종합편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램의 편성에 있어서 대통령령이 정하는 기준에 따라 보도·교양 및 오락에 관한 방송프로그램을 포함하여야 하고, 그 방송프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하여야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 주시청시간대(이하 '주시청시간대'라 한다)에는 특정 방송분야의 방송프로그램이 편중되어서는 아니된다.

10) [이슈10] 금지행위 세부기준

1 개념 및 쟁점

- 방송법에서는 일반국민의 보편적 시청권을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 '금지행위'로 정의하고 있음
- 하지만 현행 금지행위의 세부기준에 대한 내용이 미흡하여, 이에 대한 법 해석과 관련해 논란이 발생할 가능성이 있음
- '실시간 방송' 개념에 대한 규정 필요

2 관련 법령

- 현행 방송법 시행령 '제60조3(금지행위)'에 규정
- 그러나 금지행위는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정으로 시행령에 두는 것이 법체계상 타당한 것인지가 문제임. 따라서 현재 방송법 시행령에 있는 보편적 시청권과 관련된 금지행위 규정은 상위법인 방송법에 근거를 두는 것이 타당할 것으로 사료됨
- 방송법으로 이동시키면서 실시간 방송, 거래의 거부·지연, 뉴스보도용 자료화면 제공기준에 대한 구체적인 세부규정을 정비할 필요성 있음

3 해외사례

- 실시간 방송, 거래의 거부·지연과 관련된 특별한 해외사례는 없음
- 뉴스보도용 자료화면 제공기준 관련, 올림픽 News Access Rule: 3x2x3, 6x1x2 Rule, 독일의 경우에는 하루당 90초 상한을 규정

※ IOC News Access Rule(최근 출처: *Television News Access Rules Applicable To Non-Rights Holding Broadcast Organisations At The Vancouver 2010 Olympic Winter Games*)

- IOC의 방송권 비보유사에 대한 '뉴스 액세스 룰(News Access Rule)'은 올림픽 게임 독점 방송권은 국제 올림픽위원회(IOC)가 부여한 특정지역 방송사(Right Holding Broadcasters)에만 주어지며, 다른 방송사는 '뉴스 액세스 룰'에 의거 올림픽 경기장에서 발생하는 올림픽 경기, 올림픽 이벤트, 개폐막식 및 올림픽 관련 모든 활동(훈련장면, 선수 인터뷰, 기자회견

견 등)을 보도할 수 없는 것으로 되어 있음. 하지만, 예외에 의해서 보도권이 없는 방송사들도 보도를 할 수 있게는 되어 있음(규정 2, 3조에 의해서)

- '뉴스 액세스 룰'에서는 권리를 보유한 해당 방송사의 소속 국가법과 규정에 의해 변경될 수 있다는 규정이 있어, 국내에 관련 법령이 있다면 이러한 법령이 우선될 수 있음을 알 수 있음. 규정에서 방송보도권을 보유한 방송사를 제외한 방송사에 대해 IOC는 권한을 가지고 방송보도권을 보유한 방송사와 합의할 수 있다고 명시되어 있음
- IOC의 뉴스 액세스 룰에는 두 가지 보도분량 규정이 있음. 3x2x3, 6x1x2 Rule이 그것임

2조, 3x2x3	3조, 6x1x2
<p>방송권 비보유 방송사는 올림픽 관련 보도물을 총 6분 이내에만 사용할 수 있다</p> <p>a) 올림픽 관련 보도물은 3개 프로그램 이내에서 보도되어야 한다</p> <p>b) 한 프로그램당 2분을 넘겨서는 안된다</p> <p>c) 해당 프로그램을 3시간 이내에 방송해서는 안된다</p> <p>d) 개별 종목에 관련된 방송 내용은 한 방송 꼭지에서 30초 이내로 방영되어야 한다</p>	<p>모든 뉴스 매체를 운영하는 방송사의 경우 종합 뉴스 프로그램 내에서 사용할 수 있으나</p> <p>a) 올림픽 관련 보도물은 제2조에 의거해서 방영되거나</p> <p>b) 6개 뉴스 프로그램에서 사용될 수 있으나, 기사 한쪽지는 1분을 넘겨서는 안 된다. 단 각 뉴스프로그램간 간격은 2시간을 넘겨야 하며 이 경우도 제 2조가 포함된다</p>

- 규정(10조)에는 올림픽 관련 보도물을 내보낼 경우 앞뒤에 광고를 실어서는 안 된다는 규정도 존재함. 이를 기준으로 한다면, 실제로 SBS가 동계 올림픽 중계권을 독점했던 2010년 밴쿠버 올림픽의 경우 KBS2와 MBC는 해당사항이 안 된다는 해석이 가능함

10. 방송권 비보유 방송사는 다음과 같은 조항을 존중해야 한다.
- a) 방송권 비보유 방송사는 제 3자에게 올림픽 보도물을 제공하거나 만들수 없다
 - b) 올림픽 관련 보도물이나 올림픽 마크가 들어간 내용을 상영할 경우 프로그램 전 후로 광고, 홍보 판촉 메시지를 포함시켜서는 안된다(해당 부분 명확하지 않음)
 - c) 올림픽 관련 보도를 함에 있어서 프로그램 전 후로 광고를 방영해서는 안된다
 - d) 올림픽 관련 보도물을 방영할 경우 방영화면 내에 권리를 보유한 방송사의 워터마크와 함께 신거나, 내지는 <권리 보유 방송의 (이름)> 라는 자막을 최소한 5초 동안 삽입해야 한다

※ 독일의 90초 단신보도권(Kurzberichterstattung)사례

- 2007년 '방송과 텔레미디어를 위한 국가협약'의 제1장 '일반규정'에 명시
- 규정에 의하면, '유럽 내에서 허가된 모든 방송사들은 자사의 방송목적 을 위하여 공적으로 접근 가능하고 정보에 대한 보편적 관심을 채워주는 행사와 사건에 대한 단신 보도를 무료로 제공받을 권리를 가진다'고 명시되어 있음
- 무료의 단신 보도는 주어진 사안에 걸 맞는 뉴스 보도에 상응하는 단신 뉴스 형식에 제한됨. 허가될 수 있는 길이는 행사와 사건의 내용을 뉴스 보도에 걸맞게 전달하는 데 필수적인 시간 길이여야 하는데, 유사한 종류의, 단기간 동안 그리고 반복적으로 열리는 정기적인 행사의 경우 길이의 최대 한계는 일반적으로 1분 30초로 규정됨
- 유사한 종류의 행사들에 대한 여러 단신들이 종합 보도되는 경우에도, 이 종합 보도 내에서 뉴스형식의 특성이 지켜져야 한다고 명시됨
- 단신 보도를 담당하는 방송사는, 전파와 녹화한 것을 허가 받지 못한 방송사들에게 적정한 대가를 받고 신속히 제공하여야 할 의무를 갖는다는 조항도 명시됨

▶ 호주의 안티사이포닝 룰(Anti-siphoning rule) 방송권 획득 관련 de-listing 사례

- '우선방송사'가 방송권을 '정당한 이유' 없이 획득하지 않을 경우의 기준 마련 여부에 참조
- 특별지정 행사가 시작되기 12주(기존에는 6주)전까지 무료방송사가 방송권을 획득하지 않는 경우에는 자동적으로 리스트에서 관련종목이 삭제(de-listing)되어 유료TV가 방송권을 획득 가능
- 그러나, 유료TV가 무조건적으로 방송권을 획득하는 것이 아니라, 전체 국민의 50% 이상이 시청 가능한 방송국에게 자격을 줌으로써 listed event에 대한 일정 수준 이상의 접근권을 보장하고자 함

- The right to broadcast listed events can be acquired by pay TV licensees if broadcast rights are held by commercial television licensees(who have the right to televise the event to more than 50 per cent of the Australian population) or by a national television

broadcaster(the Australian Broadcasting Corporation(ABC) or Special Broadcasting Services(SBS)).

출처: <http://www.aba.gov.au/tv/content/requirements/sport.shtml>

- The Minister specifies the events that appear on the anti-siphoning list. However, events are automatically de-listed 12 weeks before they commence. This provision was introduced in 2005 to improve the operation of the scheme by streamlining pay television access to listed events where free-to-air broadcasters do not intend to purchase the broadcasting rights. The Minister can override automatic de-listing if he or she is satisfied that free-to-air broadcasters have not had a reasonable opportunity to purchase rights to a listed event(출처: 호주 브로드밴드 통신 디지털 경제부(DBCDE)의 'Sport on television: A review of the anti-siphoning scheme in the contemporary digital environment(2009. 8)').

4 전문가 주장

- “방송법상에서 금지행위에 대해 논의하고 있는데, 관련하여 ‘정당한 사유’라는 부분의 의미가 모호함. 만일 합당한 이유가 있으면 금지행위를 하더라도 용인될 수 있다는 해석도 가능하게 됨” (심석태, 2007 <방송법상의 보편적 시청권에 대한 소고> 언론과 법 제6권제1호 논문 中)
- “현행 방송법상에서는 금지행위 유형은 명시되어 있으나, 이를 판단할 수 있는 기준이 부재하여, 규제의 실효성에 있어서는 한계가 발생. 시청자의 ‘볼 권리’를 보장을 최우선 전제로 이에 대한 판단을 내릴 수 있는 객관적 기준을 제시해야 함” (김희수, 2008 <보편적 시청권 보장을 위한 규제 방안연구>, KISDI 정책연구)
- 현행 법령상에서의 금지행위에 대한 모호한 규정에 대해서는 그동안 많은 전문가들이 문제점과 개선의 필요성을 제시해 왔음

5 여론(언론보도)

- “보편적 시청권을 구현하는 세부 규정이 미비하여 금지 규정에 대한 해석

및 적용에 문제가 발생할 수 있어...” (미디어스, 2010. 7. 16)

11) [이슈11] 과징금 부과기준

1 개념 및 쟁점

- 금지행위의 중지명령을 이행하지 않거나, 개선계획의 제출명령을 이행하지 아니한 경우, 그 밖에 시정을 위하여 필요한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 등의 위반행위 종별에 따라 일정액의 과징금을 부과하고 있음
- 과징금의 기준을 두고 실효성 논란 점화(적절한 제재조치로서의 역할을 하지 못한다는 의견 다수)
- 시정조치 명령 미 이행에 대한 과징금 새로운 기준도 제시(최문순 의원안: 방송통신위원회는 방송사업자 및 중계방송권자등이 정당한 사유 없이 제2항의 규정에 따른 시정조치를 이행하지 아니하는 때에는 당해 중계방송권의 총 계약금액에 100분의 10(기존 100분의 5)을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다)되었으나, 현행 법령과 큰 차별화 없음

2 관련 법령

- 현행 ‘제60조의6(과징금 부과기준)’이 있으나, 과징금 금액이 총 계약금액만 해당되어 큰 실효성이 없다는 의견이 있음. 금지행위의 위반에 대한 방송사들의 경각심을 일깨우기 위해서라도 새로운 과징금 부과기준이 필요함

3 해외사례

- 영국의 경우 과징금 기준에 대한 구체적인 내용을 담은 조항은 드러나지 않음. 현재까지 영국에서도 과징금을 부과한 전례가 없었기에, 과징금을 Ofcom이 부과할 수 있다는 정도로 명시한 것으로 보임. 실제로 Ofcom자료에는 만약 규정에 어긋난 방식으로 계약을 체결했거나 정확한 정보를 제공하지 않은 경우 해당 사업자에게 과징금을 부과할 수 있는 권한을 지니는 정도로 설명하고 있음

**Code on Sports and Other Listed and Designated Events 中
Foreword**

1.2 The Act restricts the acquisition by television programme providers of exclusive rights to the whole or any part of live television coverage of listed events and the broadcasting on an exclusive basis of such coverage without the previous consent of Ofcom (see Part IV of the Act). Under the Act, Ofcom has powers to impose a financial penalty on its licensees if the restrictions on broadcasting live coverage of listed events have not been observed, if Ofcom has been given false information or if material information has been withheld. In the case of the BBC and S4C, Ofcom must report the matter to the Secretary of State. Ofcom will have regard to the provisions of the Code in exercising these powers.

4 전문가 주장

- 과징금 실효성 관련 특별한 전문가들의 주장은 없음

5 여론(언론보도)

- 최근 SBS의 과징금 부과와 관련, 협상 진행 중인 상황에서 광고주들에게 단독중계를 시사하는 등 중계권 판매를 거부하거나 지연시키려 한 정황이 인정되었으므로 과징금의 부과는 정당하다는 KBS, MBC 측의 주장과 과도한 제재조치로서 반발을 보이는 SBS의 주장이 첨예하게 맞서고 있음
- 현재 과도한 규제라는 SBS의 반발을 미루어 볼 때, 과징금기준을 더욱 상향한다면 위반행위의 발생 가능성을 막을 수 있는 제어장치로서 충분히 기능할 수 있을 것으로 보임

12) [이슈12] 국민관심행사 중계 후 보고의무

1 개념 및 쟁점

- 국민관심행사의 순차편성 등 편성관련 현황, 과징금 부과 등에 활용할 매출

액 등을 신고해야 할 필요성 대두(금지행위 판별, 보편적시청권보장제도의 문제점 개선과 정책적 판단을 위해 활용)

2 관련 법령

- 관련법령 不在, 지속되는 보편적시청권 논란 해소를 위한 기초자료확보 차원에서 필요한 부분

3 해외사례

- 중계 후 보고의무와 관련하여 특별히 논의할 해외사례 없음

4 전문가 주장

- 중계 후 보고의무와 관련한 특별한 전문가 주장 없음

5 여론(언론보도)

- 특별한 논의 없음

13) [이슈13] 보편적시청권보장위원회의 방향과 역할

1 개념 및 쟁점

- 기존에 보편적시청권보장위원회가 방송법에 규정되어 운영되고 있으나, 그 역할이 유명무실하다는 비판을 받는 등 역할에 대한 회의론이 적지 않음
- 보편적시청권 보장과 미래 정책개선을 위해서 보다 상세한 규정과 실질적인 운영지침이 필요

2 관련 법령

- 현행 '제76조의2(보편적시청권보장위원회)'에 대한 조항 존재하고 있음. 하지만, 세부 내용은 방송통신위원회 규칙으로 지정한다고 명시되어 있을 뿐 권한, 인원구성 등에 대한 지침 등은 부재한 상황임

3 해외사례

- 영국의 사례가 가장 참조할 만함. 영국의 경우, DSMS에서 독립자문위원회 (Independent Advisory Panel)에 의뢰해 <Free-to-air Events Review Consultation> 보고서 발행(2009. 7)

▶ 英 Independent Advisory Panel(독립자문위원회)

- 독립자문위원회의 주요목적은 'free-to-air'를 통해 중계되는 주요 스포츠이벤트들의 현황평가에 있음. 이러한 위원회의 활동은 DCMS에 의해 전폭적 지원을 받음
- 모든 위원들은 예외 없이 무보수로 위원회에 참여하며, 위원장을 포함해 총 9명으로 구성됨
- 위원회 위원들은 각 분야의 풍부한 경험, 전문 지식, 스포츠에 대한 애정, 지적 엄정성(intellectual rigour) 등을 고려하여 개개인의 능력과 자격을 평가한 뒤 임명됨. 또한 특정한 스포츠단체, 방송사의 이익을 대변하지 않도록 인선에 만전을 기함

- 총 12회 회의를 통해 상호 의견교환과 토론을 실시, 필요한 경우 관련 이해당사자(스포츠단체, 방송사 등)를 출석시켜 보다 폭넓은 논의 수렴

* 2009년 Independent Advisory Panel의 위원명단과 분야

- ▶ David Davies (Chairman), Dougie Donnelly (broadcaster), Angus Fraser (former cricketer)
- ▶ Professor Chris Gratton (Sheffield Hallam University), Eamonn Holmes (broadcaster)
- ▶ Penny Hughes (sports sponsorship specialist), Colin Jackson (former athlete)
- ▶ Michael Pescod (law/banking specialist & racehorse owner), Nick Pollard (journalist)

4 전문가 주장

- “방송사 편성문제 등을 사전심의하기 위해서는 보편적시청권보장위원회 확대 개편 등이 필요” (송해룡, 2008 <보편적시청권의 국민관심행사 연구> 방통위 보고서)

5 여론(언론보도)

- “중계권 다툼이 격화되도록 보편적시청권보장위원회의 역할이 보이지 않았음. 위원회는 지난 1년 반 동안 회의만 5차례 열었을 뿐이며, 순차편성을 심의·권고할 수 있는 권한이 있는 데도 시행령 내용을 확인하는 수준에서 두 번 ‘의결’하는 데 그침” (미디어오늘, 2010. 4. 28)
- “정부가 패키지화 한 보편적시청권보장위원회를 현재 위원회를 유지하던지, 특별위원회 또는 자문위원회 형태로 재정비해 조정자 역할을 수행하게 할 필요성 있어...” (PD저널, 2010. 6. 30)
- 보편적시청권보장위원회의 복원과 역할 강화에 대한 주문이 많음

14) [이슈14] 뉴미디어 상황에서의 중계권 조정문제

1 개념 및 쟁점

- 그동안 인터넷 등 뉴미디어의 중계권은 오히려, TV의 영향력을 침해할 수 있다는 논의 하에 축소 논의되거나, 크게 다루어지지 않았음
- 하지만, 최근 국제스포츠기구들이 수익확보에 열을 올리고 있는 상황에서 많은 이용자들이 활용하는 뉴미디어매체에 대한 중계권시장의 확대가 감지되고 있는 상황임
- 향후 뉴미디어 상황에서의 중계권 조정문제도 중요한 화두가 될 가능성 높음

2 관련 법령

- 현재는 관련법령 不在, 만일 국제스포츠기구들이 뉴미디어관련 중계권을 패키지로 일괄 판매하지 않고, 단일 사업자에게 권리를 판매한다면 사업자들의 난립과 혼란상황이 생길 가능성 농후

3 해외사례

- 그동안 인터넷 중계는 독립적인 권리로 판매가 되지는 않았지만 TV중계권을 가진 방송사들의 마케팅 용도로 사용되면서 제한적 서비스로 제공

되었음. 통상 올림픽과 월드컵의 인터넷 중계는 지상파 3사의 인터넷 사이트를 통해서 기존 TV 중계의 연장선상에 있는 서비스로서 한정된 모습을 보여줌

- IOC가 TV중계권 수입으로 천문학적인 돈을 벌게 되면서 새롭게 등장하는 뉴미디어를 통한 독립적인 올림픽의 중계도 수익확보에 있어 고려 사항이 될 수 없는 구조가 되어버렸음. 실제로 2008년 베이징 올림픽부터는 인터넷중계권을 분리하여 그 권리를 판매함. 동영상 전문 사이트인 유튜브에 올림픽 코너(www.youtube.com/beijing2008)를 개설하고 한국, 인도, 나이지리아 등 전세계 77개 지역에 올림픽 경기 하이라이트를 매일 3시간씩 동영상으로 중계한바 있음
- FIFA는 IOC보다 더욱 노골적인 상업적 행보를 보이고 있는데, 스마트폰과 IPTV 보급이 확대되면서 모바일과 인터넷 중계권도 주목하고 있음. FIFA는 2006년 독일 월드컵 때부터 인터넷·모바일 중계권 계약을 별도로 체결하고 있음

4 전문가 주장

- 뉴미디어의 우선중계권 배분과 관련된 논의(2008년 송해룡의 연구)는 일부 있었으나, 뉴미디어의 중계권 조정문제에 대한 전문가 주장은 전무한 상황

5 여론(언론보도)

- “국내에서도 향후 뉴미디어 재판매 시장이 성장할 것으로 예견됨. 지상파 TV를 시청하는 방식이 DMB, IPTV, 케이블TV 외에 인터넷 포털, 웹TV 등으로 늘어나면서 재송신 수요는 이미 형성되었음” (ZD Net korea, 2010. 5. 25)
- 현재는 뉴미디어시장의 재판매 시장에 그치고 있지만, 주요 스포츠중계권 기구들이 직접 협상을 원할 경우 국내의 중계권 관련 구도는 더욱 복잡해질 가능성이 있음

IV. 결론: 제도개선 방안

1. 주요 이슈별 제도개선 방안

기존 연구들을 통해서 보편적시청권 보장제도의 기틀을 마련했다면, 본 연구를 통해서도 현행 제도의 미비점과 논란이 되고 있는 쟁점을 해결하기 위한 제도개선안과 이를 구체적으로 실현할 수 있는 법령수정안을 도출하였다. 본 연구를 통해 정리된 제도개선 방안과 법령수정(안)을 6개의 최종 이슈(국민관심행사 고시의 구체화, 우선방송사의 지정여부, 코리아폴 등 중계권의 공동구매 관련, 국민관심행사의 중계방송편성, 금지행위 세부규정)별로 분류하여 정리하면 다음과 같다.

1) 국민관심행사 고시의 구체화

지속적으로 국민관심행사 고시에 대한 불명확성이 많은 논란을 일으켰던 만큼 이에 대한 구체적인 분류가 필요한 시점이다. 실제로 현행 고시에서는 올림픽의 경우에는 ‘동·하계올림픽’으로 구체적으로 명시하고 있으나, 아시안게임은 동·하계를 모두 포함하는 것인지 불분명하며, FIFA 월드컵의 경우, 남성·여성에 대한 구체적인 구분이 없어 혼선을 빚고 있다. 해외사례를 살펴 본 결과, 해외는 이러한 종목에 따른 구분이 비교적 구체적으로 명시되어 있음을 확인할 수 있었다.

따라서 논란이 많은 현행 고시에 대한 개선이 필요한데, 동·하계 올림픽으로 정리된 월드컵 외에 월드컵, 아시안게임, WBC, 축구 A매치의 기존 고시 내용 구체화 및 변경이 필요하다. 이에 대한 세부 내용은 <표 4-1>과 같이 정리될 수 있다.

<표 4-1> 국민관심행사 고시의 개선방안

기준	현재	변경(안)	비고 (설명)
90/ 100	FIFA 월드컵	FIFA 월드컵 (성인남성)	성인남성 국가대표팀이 참가하는 전 경기(예선, 본선경기 포함)와 국가대표 팀이 참가하지 않더라도 개막전, 준결승, 결승전은 보편적 시청권 보장
75/ 100	아시안 게임	하계 아시안 게임	인지도 및 국민들의 관심이 상대적으로 적은 동계 아시안 게임 제외
	WBC	WBC	국가대표팀이 참가하는 전 경기(예선, 본선)와 국가대표팀이 참가하지 않더라도 준결승과 결승전은 보편적 시청권 보장
	축구A매치	축구 A매치 ¹⁶⁾ (성인 남성)	축구A매치는 FIFA 주관의 성인국가대표들 간의 경기를 의미하며, 국가대표가 참여하는 평가전, 컨페더레이션스컵, 아시안컵의 예선과 본선 경기는 A매치로 정의하고 보편적 시청권 보장

2) 우선방송사의 지정 여부

현행 방송법상에서는 사전적으로 국민관심행사 중계방송의 요건을 갖춘 방송사업자에 대한 개념이 부재한 상황이며, 사후적으로 90/100 또는 75/100의 가시청가구 비율의 충족을 요구하는 전후 맥락의 혼선이 빚어지고 있다. 따라서, 무엇보다도 중요한 것은 우선방송사가 무엇인지 어떠한 요건과 과정을 통해 선정되는지를 방송법상에 구체화하는 것이 필요한 시점이다. 우선, 방송법 '제2조(용어의 정의)'에 우선방송사의 개념을 명시하는 작업이 요구 된다. 다만, '우선'이라는 단어는 특혜를 준다는 뉘앙스를 줄 수 있다는 점에서, 의견 수렴을 통해서 우선방송사라는 용어를 '국민관심행사 중계방송 사업자' 등으로 재조정하는 것도 검토할 필요가 있겠다.

16) A match(A International Football Match)는 일반적으로 정식 축구 국가대표팀 간의 경기를 말한다. 한 나라에 반드시 하나의 축구협회가 있는 것이 아니므로, 정확하게는 각 축구협회의 대표팀을 말한다. 축구 이외에는 핸드볼이나 필드하키 등에 사용한다. 클럽간의 경기나 대표 팀과 클럽간의 경기 등은 집계에 포함되지 않으며, 각 연령대의 대표팀(U-20, 올림픽 대표팀 등)의 경기도 집계대상이 아니다. A매치의 결과는 FIFA랭킹 산정의 기준이 된다. 또한, 여성 성인국가대표팀 경기도 A매치에 포함된다.

▶ 관련법령: 방송법에 새롭게 등재될 우선방송사의 개념

현행	개정안
제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.<개정 2004.3.22, 2006.10.27, 2007.01.26> 1.~24. 생략 25. “보편적 시청권”이라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리를 말한다.<수정> <신설>	제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.<개정 2004.3.22, 2006.10.27, 2007.01.26> 1.~24. 생략 25. “보편적 시청권”이라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 추가비용 지불 없이 시청할 수 있는 권리를 말한다. 26. “우선방송사”라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요행사를 우선적으로 중계방송할 수 있는 권리를 지닌 방송사를 말한다.

다음으로 우선방송사의 지정과 기한에 대해 법령 신설(방송통신위원회가 지정한 우선방송사의 자격은 특별한 결격사유가 없는 한 지속된다. 방송사업자는 가시청 가구수에 변동상황이 발생하는 경우 즉시 신고하여야 한다)이 필요하다. 한편, 구체적인 수치(지위 효력기간 등) 등의 세부적인 내용은 법률보다 대통령령으로 위임하는 것도 고려할 필요가 있다.

<표 4-2> 우선방송사 지정방식과 지위에 대한 구체적 내용

	우선방송사 지정방식 구체화	우선방송사 지위의 효력기간 구체화
제1안	방송허가(재허가) 과정에서 가시청가구비율 등의 요건 검토 후, 지위 부여	별도의 효력기간 없이, 재허가 또는 사업자의 여건 변화 시 요건 검토 및 지위 부여
제2안	신청 등 별도의 요건 검토 절차를 거쳐 우선방송사의 지위 부여	4년 단위로 우선방송사 지위의 효력기간 부여

3) 가시청가구비율과 방송사업자의 범위

현재의 방송법령에서는 가시청가구비율을 국민전체가구의 75/100 또는 90/100으로만 규정하고 있어, 지상파·유료방송 기본채널·IPTV 등 비율 산정에 포함되는 매체의 범위가 불분명하다는 비판을 받고 있다. 앞서 영국의 사례에서 살펴 본 바 있지만 해외에서의 95%의 가시청가구비율은 순수하게 지상파방송만을 포함하는 수치가 아니라, 케이블 플랫폼의 수치를 포함하고 있다. 즉, 케이블방송의 시청 자체는 유료 기반이지만 기본 패키지에 포함되는 경우 ‘무료 보편적 서비스’로서의 자격을 갖는 것으로 해석하고 있다는 것이다. 가시청가구비율 그리고 방송사업자의 범위와 관련하여 새로운 기준 및 해석이 필요한바 이에 대한 세부적인 논의는 다음과 같다. 우선, 가시청가구비율에 대한 현재 안을 수정해 3가지로 구분할 수 있겠다. 여기서 중요한 관건은 바로 현행 법령은 행사중요도에 따라서 2가지 기준으로 구분되어 있지만(90/100: 동·하계 올림픽, FIFA 월드컵, 75/100: 아시안 게임, WBC, 축구A매치), 새로운 안은 행사의 중요도에 따른 기준이 폐지될 수 있다는 점이다. 요컨대, 가시청가구비율의 유형은 기존법령 유지 및 새로운 구분 유형을 제시할 수 있는데, 이는 다음과 같이 정리된다.

<표 4-3> 가시청가구비율 유형 개선안¹⁷⁾

가시청가구비율 유형	비고
(1안) 90/100~75/100(현 방송법령)	행사중요도에 따른 현행의 기준 유지
(2안) 90/100 단일화	이탈리아 기준, 행사중요도에 따른 구분 폐지
(3안) 95/100 단일화	영국 기준, 행사중요도에 따른 구분 폐지

▶ 관련법령: 방송법시행령에서 우선방송사 승인을 위한 가시청 가구수 산정 항목

현행	개정안
<제60조의3 신설>	제60조의3(우선방송사 승인을 위한 가시청 가구수 산정) ① 법 제76조의8에 따른 우선방송사로 지정되기 위해서는 다음

17) 가시청가구수 산정에 있어서, 분명한 것은 ‘세대수’와 ‘가구수’를 혼동하지 말아야 한다는 점이다. 세대수로 수치를 산정하면 가시청 비율이 지나치게 축소될 우려가 있기 때문이다. 또한, 수도권을 제외한 지역별 균형적 고려도 필요할 것이다.

각 호의 요건을 충족하여야 한다.

1. 국민 전체가구 수의 100분의 50 이상 가시청 가구수를 충족하는 자체 방송수단을 보유할 것
2. 단독 또는 공동으로 동·하계 올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상, 기타 국민관심행사의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 60 이상 100분의 75 이하의 범위에서 가시청 가구수를 충족할 것
3. 해당 방송사업자를 통해 국민관심행사 등에 대한 중계방송이 제공될 경우 시청자들의 추가부담이 없을 것

② 제1항의 우선방송사로 지정받고자 하는 방송사업자 및 중계방송권자 등은 제1항 각 호의 요건을 증명할 수 있는 다음 각 호의 자료를 우선방송사 지정 신청시 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

1. 지상파방송사업 허가증

2. 국민 전체가구수의 100분의 50 이상 가시청 가구수를 충족하는 자체 방송수단을 증명할 수 있는 자료(전파 커버리지를 알 수 있는 중계기의 수 등)

3. 방송채널사용사업자와 종합유선방송사업자와의 계약서 등

③ 제1항에서 규정하는 가시청 가구수는 다음 각호를 반영하여 산정한다.

1. 지상파방송사업자는 허가증에 기재된 방송구역의 주민등록상 가구를 기준으로 하며, 방송구역 중 일원으로 기재된 지역은 전체 가구수(세대수)의 100분의 50으로 산정함을 원칙으로 한다.

2. 종합유선방송, 위성방송, 인터넷멀티미디어방송 등을 통하여 방송되는 채널의 경우 가입가구수를 기준으로 산정하며 사업자용 가입자는 산정에서 제외한다.

3. 다수의 방송매체 또는 채널에서 방송될 경우 각 방송매체 또는 채널별 시청가구수를 합산하여 산정하되 중복 합산된 가구수는 제외한다.

④ 방송통신위원회는 직접 또는 위탁하여 조사·발행하는 '방송산업실태조사'에서 제1항의 가시청 가구수를 조사하게 할 수 있으며 이를 제1항의 증빙자료로 이용할 수 있다.

앞서도 논의한 바 있지만, 현재 방송커버리지 인정범위에 대한 논의도 부재한 상황이므로 어떠한 매체(서비스)까지 가시청가구비율 산정에 활용될 수 있을지에 대한 기준도 필요한 상황이다. 그러나 무엇보다도 중요한 관점은 바로 국민이 추가비용을 지불하지 않는 것이 중요하다는 점이다. 이런 점들을 고려하여 방송커버리지 인정범위에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같이 정리된다.

<표 4-4> 방송커버리지 인정범위 개선안

방송커버리지 인정범위	비고
(1안) 지상파 직접수신으로 한정 → ‘무료’	제도 취지상 무료로 시청하는 것이 바람직하나, 유료방송 가시청가구비율(87.6%)을 고려할 때, 2안이 가장 바람직할 것으로 평가됨
(2안) 지상파 직접수신 + 유료방송매체 기본 채널 → ‘추가 비용부담 없이’	
(3안) 지상파 직접수신 + 가구 단위 유료방송 매체 → 현 방송법령	

가시청가구비율 요건충족을 판단하기 위해서는 내부적인 가시청가구비율 평가산정(방송통신위원회 혹은 외부 위탁)¹⁸⁾과 더불어 중계권을 구매한 방송사업자의 관련 서류제출도 검토해야 할 것이다. 즉, 방송사업자는 국민관심행사 개막 일정기간 전까지¹⁹⁾ 가시청가구비율 확보방안 제출을 의무화해야 할 것이다. 이러한 부분은 비단 가시청가구비율 요건충족만을 판단하려는 목적이 아니라, 방송사업자가 해당 중계방송을 얼마나 성실하게 또한 효율성 있게 할 수 있는지를 사전평가하려는 목적도 내포되어 있다. 제출서류에는 이외에도 국민관심행사에 대한 방송계획안, 중계권 재판매 계획 등도 동시 제출하도록 명시할 필요가 있겠다.

이외에도 국민관심행사 중계방송권을 임의 포기할 때의 조치도 필요할 것이다. 만일 우선방송사가 국민관심행사의 중계방송권을 구매하지 않는 경우, 유료방송매체를 포함한 타 방송매체가 국민관심행사의 중계방송권을 취득할 수 있도록 허용하

18) 해당 방송사업자가 증빙서류를 제출하는 것 외에도, 방통위 자체적으로 객관적으로 담보할 수 있는 가시청가구비율 요건충족 자료를 보유하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해서는 자체적인 조사진행이나 외부 위탁을 통해 1년에 1번 혹은 2년에 1번 등의 일정기간을 정해두고 조사를 진행하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

19) 구체적으로 기간을 명시하는 것보다는 다양한 의견 수렴 이후에 대통령령 등으로 구체화하는 것이 타당할 것이다.

는 방안도 고려할 필요가 있다.

▶ 관련법령: 방송법에서 우선방송사의 지정과 중계방송권 획득 신고 관련

현행	개정안
<p><제76조의8 신설> * 수치는 변동가능성이 있어 법률보다 대통령령으로 위임</p>	<p>제76조의8(우선방송사의 지정과 중계방송권 획득 신고 등)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 방송통신위원회는 대통령령이 정하는 요건을 충족하는 방송사업자를 우선방송사로 지정하여 고시할 수 있다. ② 방송사업자는 제1항 각호의 요건을 증명하는 자료를 방송통신위원회에 제출하여야 한다. ③ 방송통신위원회가 지정한 우선방송사의 자격은 특별한 결격사유가 없는 한 지속된다. 방송사업자는 가시청 가구수에 변동상황이 발생하는 경우 즉시 신고하여야 한다. ④ 국민관심행사등에 관한 중계방송권을 확보한 우선방송사업자는 계약을 체결한 날로부터 3개월 이내에 방송통신위원회에 다음 각 호의 사항을 신고하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 계약서 2. 판매 관련 서류 3. 중계방송권 확보와 관련한 업무현황 자료 4. 그 밖에 국민관심행사등의 계약과 관련된 서류 ⑤ 국민관심행사등에 관한 중계방송권을 확보한 방송사업자는 국민전체 가구의 일정비율 이상의 가시청가구수를 충족할 수 있도록 대통령령이 정하는 내용의 방송계획안을 마련하여 국민관심행사등이 개최되는 날을 기준으로 올림픽이나 월드컵의 경우 1년 전까지 기타 국민관심행사등의 경우 6개월 전까지 마련하여 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다. ⑤ 제4항의 방송계획안에는 가시청가구수 충족여부 및 방안, 사회적 약자 및 빈곤층을 위한 배려, 산간벽지 또는 난시청지역 해소방안 등이 포함되어야 하며 구체적인 세부기준과 절차는 대통령령으로 정한다.

▶ 관련법령: 방송법에서 우선방송사의 의무불이행 조치

현행	개정안
<제76조의9 신설>	제76조의9(우선방송사의 의무불이행에 따른 조치) ① 우선방송사가 전조 제4항에 명시된 기일까지 정당한 사유 없이 방송권을 획득하지 않을 경우 우선방송사의 지위를 상실하는 것으로 본다. ② 우선방송사로 지정된 방송사업자가 우선방송사의 지위를 획득하기 위하여 방송통신위원회에 제출한 증명서류가 거짓으로 판명될 경우 우선방송사의 지위를 박탈하고, 박탈한 시점부터 4년간 우선방송사 지정을 제한한다. ③ 방송통신위원회는 우선방송사가 국민관심행사등에 관한 중계방송권을 획득하지 못한 경우 동·하계 올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 적어도 경기시작 10개월 전, 기타 국민관심행사의 경우에는 4개월 전까지 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 경기에 대한 중계방송사가 결정되도록 조치해야 한다.

4) 코리아폴 등 중계권의 공동구매 관련

인기스포츠들의 중계권 가격이 천정부지로 치솟는 상황에서 코리아폴의 공조를 통한 중계권 경감이 국내에서는 중요한 이슈가 되고 있지만, 최근 IOC와 FIFA 등 국제스포츠기구들이 컨소시엄 형태의 협상체를 인정하지 않는 경향이 크기 때문에 공조전망이 긍정적이지 않은 상황이다. 특히 규모가 큰 시장에 이러한 경향이 더욱 큰 것으로 확인되고 있다. 예컨대, 최근 남아공 월드컵에서도 유럽에서 시장 규모가 큰 영국, 독일, 이탈리아, 프랑스 등과는 개별적인 협상을 선호하는 사례에서 분명하게 확인할 수 있는 부분이다. 또한 실제 공동계약 권고를 위한 외부환경이 부정적(국제스포츠기구 상업화 가속화, 이윤극대화 추구)인 상황이기 때문에 공

동구매에 대한 사전 전략적 준비가 필요한 시점이다.

그러나 중요한 것은 중계권 구매는 사적 자치라는 측면에서 현 방송법의 공동계약 권고 이상의 조치는 발동하기 어렵다는 것이다. 따라서 코리아폴의 활성화 등 사업자 자율에 의한 실효성 있는 중계권 공동구매방안 마련이 필요하다. 즉, 일본의 NHK와 민방의 협상체인 저팬 컨소시엄이 올림픽과 월드컵에서 중계권을 큰 무리 없이 획득해온 선례²⁰⁾가 있는 만큼 코리아폴의 결속력과 대응력을 높인다면 공동계약도 가능할 것이다.

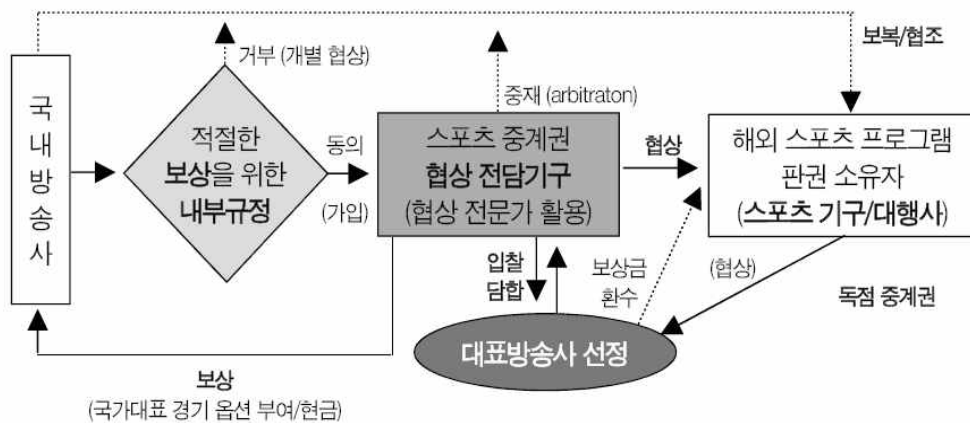
코리아폴의 운용시스템의 개선도 요구된다. 우선, 중계권료 분담액에 따른 중계에 대한 상대적인 차별을 인정하는 것이다. 즉, 많은 액수를 낸 방송사가 더욱 많은 중계를 가져갈 수 있도록 하는 등의 암묵적인 규율이 요구되는 바이다. 즉, FIFA, IOC 등과의 외부협상채널은 단일화 시키되(협력), 내부 경쟁을 통해 중계권리는 차별화(경쟁)하는 것이다.

또한, 특정 입찰자에게 실제적인 ‘협상 독점권’을 부여하는 담합입찰제²¹⁾의 도입도 신중하게 고려해 볼 필요가 있다. 해외 스포츠 중계권 협상에서 전략적으로 유리한 위치를 점하기 위해서는 국내에서 우선 중계권 협상을 전담하는 ‘독립된 기구(코리아폴)’를 설치하고, 코리아폴내에서 가상경매 입찰을 통해 낙찰된 사업자가 단일 협상창구인 코리아폴을 통해서 해외 스포츠키구와 협상을 시행하는 것이다. 협상 과정을 통해서 중계권을 획득한 이후에는 참여사업자들 간의 내부 조율을 통해 총 중계권료를 일정 비율로 분담하는 등의 사후조치(협상대표권한은 부여하고, 비용은 서로 분담하는 시스템)가 필요하다.²²⁾

20) IOC는 2010년 밴쿠버 동계올림픽과 2012년 영국 런던 올림픽의 중계권 계약을 저팬 컨소시엄과 낙점 하면서, 저팬 컨소시엄이 일본 내 올림픽 경기와 올림픽의 가치를 보도하고 전파하는 데에 큰 역할을 했으며, 저팬 컨소시엄과의 지속적인 파트너십에 대한 만족감과 기대감을 드러낸 바 있다. 이러한 중계권 계약권자로서의 선정 배경에는 저팬 컨소시엄의 방송, 인터넷, 휴대전화 등 다양한 매체를 통한 광범위한 시청자 확보 능력과 올림픽 및 올림픽 운동의 홍보 공약의 우수성이 있다는 평가이다.

21) 이러한 논의의 세부 내용은 이상기(2010)의 『올림픽과 월드컵의 독점 중계권, 현실과 문제(여의도 저널, 2010년 통권 제19호)』를 참조함

22) 방통위에서 법적 제재나 강제를 통해 공동계약을 추진하지 않는 만큼, 방송협회 차원에서의 공동협의체 구성과 운영을 위한 구체적인 대안이 필요한 상황이다. 공정거래법, 국제 스포츠중계권시장의 Rule에 반하지 않는 접근이 필요하다. 지상파 방송3사의 논의만을 대변한다는 논란을 피하기 위해서는 지분소유에서 전문적인 스포츠 에이전시 혹은 케이블, 위성 등의 매체들의 연합 pool을 참여시켜, 지상파 3사의 독점에 대한 논란을 최소화 할 수 있는 대안 등도 고려할 필요가 있다.



[그림 4-1] 코리아폴 운용의 활성화를 위한 담합입찰제 도입

공동계약은 철저하게 자율적인 분위기에서 이루어질 수밖에 없기 때문에, 공동계약의 결렬시 보완정책이 필요하다. 따라서 중계권 공동구매에 대한 보완책으로 재판매에 대한 공정거래를 보완할 수 있는 법령 신설을 고려할 수 있다. 이를 통해서 공동계약을 하지 않은 경우에도 적정 가격으로 중계권공급이 가능하다면 방송사 간 반목과 대립의 일정부분 해소 가능하다고 판단된다.

현재의 방송법에서도 중계방송권의 판매 및 구매를 거부하고 지연시키는 행위를 금지행위로 규정하는 등 어느 정도의 제어장치는 마련되어 있으나, 재판매가 공동계약보다는 더욱 실효성 있는 보편적 시청권 보장의 장치라고 판단되는 바, 재판매가 원활하게 이루어질 수 있는 권고조항을 방송법에 명시하는 것이 더욱 효과적인 것으로 판단(예컨대, 방통위 차원의 강력한 권고, 제재조치 등 포괄)된다.

▶ 관련법령: 방송법에서 공동계약 권고조항의 수정

현행	개정안
제76조의4(중계방송권의 공동계약 권고) 방송통신위원회는 국민 관심행사등에 대한 보편적 시청권을 보장하고 중계방송권 확보에 따른 과도한 경쟁을 방	제76조의4(중계방송권의 공동계약 권고) 방송통신위원회는 국민관심행사등에 대한 보편적 시청권을 보장하고 중계방송권 확보에 따른 과도한 경쟁을 방지하기 위하여 중계방송권 계약에 있

지하기 위하여 중계방송권 계약에 있어서 방송사업자 또는 중계방송권자들에게 공동계약을 권고할 수 있다.<개정 2008.2.29> [본조신설 2007.01.26]	어서 방송사업자 또는 중계방송권자들에게 공동계약을 권고할 수 있다. 방송사업자 또는 중계방송권자들은 방송통신위원회 공동계약 권고에 대하여 특별한 사정이 없는 한 이를 준수해야 한다.
--	---

5) 국민관심행사의 중계방송편성

국민 대다수의 관심을 받는 국민관심행사라고 하더라도 과도한 중복편성은 시청자의 채널선택권을 침해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 순차편성을 강제하는 것은 편성의 자율성 측면에서 문제가 발생할 수 있다. 따라서 기존의 권고 조치를 보완할 수 있는 중계방송 및 특집방송의 제한기준의 신설이 필요한 상황이다.

일반적으로 해외(영국²³⁾, 일본, 독일, 호주 등)의 경우, 올림픽과 월드컵과 같은 관심행사는 방송사 간 합의를 통해 순차편성을 실시하는 것이 관례적으로 되어 있다.²⁴⁾ 국내에서도 시청권 보장이라는 명제와 중복중계 지양을 위해서 국민관심행사의 순차편성이 바람직하나 강제적인 편성제한은 문제점을 야기할 수 있다.

23) 영국에서는 올림픽, 월드컵 등은 여전히 BBC 중심의 중계체제 유지하고 있다. 월드컵의 경우 공영방송 BBC가 주관방송사가 되고 상업방송사 ITV의 경우 중계권 일부를 배당받아 공동 중계에 나서는 방식이 일반적이다. 실제로 2006년 독일 월드컵의 경우 예선, 16강전, 8강, 4강, 3·4위전, 결승전에 이르기까지 세부적인 중계스케줄을 사전에 분할한 뒤 공표하였는데, 예컨대, 당시 예선전 영국 팀의 3개 경기 중 파라과이전만 우선 BBC가 중계하고 나머지 경기는 ITV가 중계한 바 있다. 이후 16강팀이 결정된 이후에는 8경기 중 BBC가 우선적으로 1경기를 선정하고, 2~3개 경기를 ITV가 선택한 뒤 잔여경기는 경기날짜를 고려해 순번대로 조정하였으며, 8강 이상부터도 이러한 Rule을 적용하고 있다. 또 다른 보편적 시청권 대상인 올림픽의 경우 2008년 베이징, 2012년 런던 올림픽 모두 BBC가 독점중계권(패키지로 구입)을 갖고 있다. 하지만 IOC가 중계권료 인상을 공공연하게 논의하고 있는 상황에서 이전과 같이 차기 올림픽에서 BBC가 단독 중계권을 얻는 것은 쉽지 않은 상황이다. 하지만, 올림픽 중계는 많은 종목을 커버리지 해야 하는 만큼, ITV 등의 지상파 상업방송사들이 편성을 포기하면서 올인하기에는 쉽지 않다는 것이 영국내의 중론이다. 따라서 향후 BBC를 중심으로 ITV가 협력하여 중계권을 획득하고, 일부의 핵심 관심사를 공유하여 동시 편성하는 체제로 갈 가능성이 높다는 평가를 받고 있다.

24) 여기서 언급되는 ‘순차편성’의 의미는 채널 내에서의 순차편성이 아니라, 다른 채널브랜드를 사용하는 방송사 간 즉 채널 간의 순차적인 편성을 의미한다.

▶ 관련법령: 방송법에서의 중계방송 순차편성 권고안

현행	개정안
제76조의5(중계방송의 순차편성 권고 등) ① 방송사업자는 국민관심행사 등에 대한 중계방송권을 사용함에 있어서 과도한 중복편성으로 인하여 시청자의 권익을 침해하지 아니하도록 하여야 하며, 채널별·매체별로 순차적으로 편성하기 위하여 노력하여야 한다.	제76조의5(국민관심행사등의 중계방송 편성 등) ①방송사업자는 국민관심 행사등에 대한 중계방송권을 사용 함에 있어서 과도한 중복편성으로 인하여 시청자의 권익을 침해하지 아니하도록 하여야 하며, 채널별·매체별로 순차적으로 편성하기 위 하여 노력하여야 한다.
② 방송통신위원회는 제1항의 채널별·매체별 순차편성이 효율적으로 이루어질 수 있도록 방송사업자에 대하여 권고할 수 있다.<개정 2008.2.29> [본조신설 2007.01.26]	② 방송통신위원회는 제1항의 국민관심행사등의 중계방송에 대한 시청자의 권익을 보장하기 위해 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.
	③ 방송통신위원회는 국민관심행사등이 동시에 진행되어 실시간 중계방송이 어려운 경우 공동 중계방송권자 등이 한 종목을 중복해서 방송하지 않도록 권고할 수 있다. 방송사업자는 방송통신위원회의 이 권고에 대하여 특별한 사정이 없는 한 이를 준수해야 한다.

따라서 편성비율 제한조치를 통해 이러한 문제점을 해결할 수 있을 것으로 사료된다. 즉, 방송사의 지나친 편중(소위 월드컵, 올림픽 방송이라는 비판)을 제어하기 위한 대안으로 편성비율 제한조항을 신설하는 것이다. 방송법 시행령에 ‘국민관심행사 등의 중계방송 편성비율’조항을 신설하는 것이다. 국민관심행사의 경우 중계방송 및 특집방송을 포함하여 50% 초과편성을 금지하는 등의 구체적인 항목이 들어갈 필요가 있다.

▶ 관련법령: 방송법 시행령에서의 중계방송 편성비율 제한관련 조항

현행	개정안
제60조의5 (국민관심행사 등의 중계방송 편성비율)	제60조의5(국민관심행사 등의 중계방송 편성비율) ① 방송사업자는 방송법 제76조의5 제2항에 따라 국민관심 행사 기간 동안 전체 방송프로그램 중 국민관심행사의 중계방송 및 관련 특집방송을 포함하여 50% 이상을 초과 하여 편성할 수 없다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에 는 방송통신위원회의 승인을 받아 50%를 초과하여 편성 할 수 있다.

6) 금지행위의 세부규정

현행 법령에서는 국민관심행사를 실시간으로 중계하지 않는 행위와 중계방송권의 판매·구매의 거부 또는 지연의 정당한 사유가 구체화되어 있지 않으며, 뉴스보도나 해설을 위한 자료화면의 제공기준이 부재하다는 비판을 받고 있다.

이에 실시간 방송의 정당한 불가사유 및 거래의 거부·지연에 대한 정당한 사유를 구체화 시킬 필요가 있으며, 이는 다음과 같이 정리될 수 있다. 즉, 실시간 방송의 정당한 불가사유는 ‘① 재난방송시, 국가적·세계적 비상사태 등이 발생, ② 천재지변이나 방송장비의 손망실 등 불가항력적인 사유, ③ 다수의 세부행사가 동시다발적으로 진행, ④ 법원의 판결 또는 결정 등으로 실시간 방송이 불가한 경우’로 구분하여 정리할 수 있으며, 다음으로 거래의 거부·지연에 대한 정당한 사유는 ‘① 예상수입 및 비용, 시장 등 경쟁상황에 비추어 현저하게 높거나 낮은 가격을 제시, ② 구매자가 원하지 않는 다른 상품을 함께 구매하는 조건 제시, ③ 구매자가 구입한 중계방송권을 제대로 행사할 상황이 아닌 경우, ④ 다른 사업자로부터 방송권을 용이하게 확보할 수 있는 경우’로 구체화 할 수 있다.

▶ 관련법령: 방송법 시행령에서의 금지행위 유형 정리

현행	개정안
<제60조의4 신설>	<p>제60조의4(금지행위 유형 등)</p> <p>① 다음 각 호의 경우에는 법 제76조의3제2항에서 규정한 금지행위의 정당한 사유로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 하나의 행사가 다수의 세부 행사로 나누어져 동시에 진행되어 모든 세부행사를 동시에 방송할 수 없는 경우 2. 천재지변 등 불가항력적인 이유로 실시간 방송이 불가능한 경우 3. 국가적으로 중대한 사태가 발생하여 이를 방송해야 하는 경우 4. 방송사업자 또는 이해관계인 등의 법적인 권리행사로 방송금지가처분 등 법원의 판결 및 결정으로 인하여 실시간 방송이 불가능한 경우 <p>② 다음 각 호의 경우에는 법 제76조의3제3항에서 규정한 금지행위로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 타 방송사업자로부터 재판매요청을 받은 중계방송권자가 구매자가 방송 준비를 효과적으로 할 수 없도록 의도적으로 거래절차를 지연시키는 행위 <ul style="list-style-type: none"> 가. 국민관심행사 중 올림픽과 월드컵의 방송권을 이미 확보한 중계방송권자가 타 방송사업자로부터 재판매요청을 받은 후, 대회 개막 1년 전까지 재판매 금액, 재판매 조건 등을 명시하여 거래절차를 진행시키지 아니하는 경우 <p>③ 다음 각 호의 경우에는 법 제76조의3제4항에서 규정한 금지행위의 정당한 사유로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민관심행사에 대한 뉴스보도나 해설 등의 자료를 제1항의 제1호와 제2호에서 규정하는 시간 이상으로 자료제공을 요청하여 국민관심행사 등의 시청률을 과도하게 저하시키는 등 중계방송권자의 이익을 현저하게 침해하는 경우

또 하나의 논쟁거리인 뉴스보도와 해설을 위한 무료 자료화면 제공기준의 미비도 개선되어야 할 과제이다. 방통융합시대에 스포츠라는 콘텐츠와 관련하여 지금까지는 법적인 규제사항이 아니었던 보도와 중계의 명확한 경계선을 긋는 것도 필요하

게 되었다. 예를 들어 뉴스 속에 들어가는 스포츠 단신보도와 관련해서는 지금까지 어떠한 법적 규정이 존재하지 않았다. 인터넷을 이용한 스포츠보도와 공영방송에 보도되는 스포츠뉴스는 스포츠의 단신보도가 어느 범주까지 유효 하느냐 하는 논쟁을 불러일으킨 바 있다. 보도대상으로 스포츠의 당연성과 중계권을 갖지 못한 공영방송이 공적 서비스로서 스포츠를 보도하는 행위에 대한 논란이 이미 유럽에서는 뜨거운 논쟁거리로 부상한바 있다. 그 구체적 사례는 앞서 논의한 독일의 '90초 단신보도권(Kurzberichterstattung)'과 관련된 논쟁이다. 국내에서도 이러한 논의가 중요한 논쟁거리로 부상하고 있는 바, 자료화면의 사용범위와 제공기준을 명확화 할 필요가 있다. 이에 IOC의 TV News Access Rule(2010)은 유용한 기준이 되는데, 그 중 2조와 3조의 세부 내용을 소개하면 다음과 같다.

<표 4-5> IOC의 TV News Access Rule(보도분량을 규정한 2, 3조)

2조(3x2x3)	3조(6x1x2)
<p>방송권 비보유 방송사는 올림픽 관련 보도물을 총 6분 이내에만 사용할 수 있다</p> <p>a) 올림픽 관련 보도물은 3개 프로그램 이내에서 보도되어야 한다.</p> <p>b) 한 프로그램당 2분을 넘겨서는 안된다.</p> <p>c) 해당 프로그램을 3시간 이내에 방송해서는 안된다.</p> <p>d) 개별 종목에 관련된 방송 내용은 한 방송 꼭지에서 30초 이내로 방영되어야 한다.</p>	<p>모든 뉴스 매체를 운영하는 방송사의 경우 종합 뉴스 프로그램 내에서 사용할 수 있으나,</p> <p>a) 올림픽 관련 보도물은 제2조에 의거해서 방영되거나</p> <p>b) 6개 뉴스 프로그램에서 사용될 수 있으나, 기사 한 꼭지가 1분을 넘겨서는 안 된다. 단, 각 뉴스프로그램 간 간격은 2시간을 넘겨야 하며 이 경우도 제 2조가 적용된다.</p>

우리의 경우에도, 해외의 여러 사례들(독일의 90초 Rule, IOC의 TV News Access Rule)과 국내 상황들을 감안할 때, 새로운 뉴스보도와 해설을 위한 무료 자료화면 제공기준이 세워져야 하는바 이는 다음과 같이 정리될 수 있다.

<표 4-6> 국민관심행사의 뉴스보도와 해설을 위한 무료자료화면 제공기준

자료화면 사용범위 (안)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파방송사의 뉴스보도에 한하여 무료 자료화면 제공(오락 프로그램 이용 배제) ○ 제공화면에 권리를 보유한 방송사의 워터마크 혹은 권리방송사의 이름 노출 	
자료 제공시간 (안)	○ 종합대회(올림픽, 아시안게임)/ 단일대회(월드컵, WBC)/ 축구A매치 구분	
	종합대회	1일 최소 6분 이상 및 개별 종목별로 30초 이내
	단일대회	1일 최소 4분 이상 및 개별 경기별로 최소 2분 이상
	축구 A매치	1일 최소 2분 이상

2. 정책추진을 위한 고려사항

1) 시청자 권리보장 중심의 정책목표 확립

SBS의 중계권 독점사태를 비롯해 일련의 중계권 관련 논쟁들이 지속되면서, 보편적시청권 보장제도에 대한 실효성과 관련한 질타도 심심치 않게 제시되고 있다. 공영방송으로서의 정체성이 부족한 우리나라의 상황에서 보편적 시청권 규제를 한 것은 시기상조라는 논리가 대표적이다. 실제로 유럽을 중심으로 보편적 시청권규제가 도입된 것은 영국의 BBC와 독일의 ARD와 같이 사회적 지지를 받는 공공서비스방송의 전통이 뚜렷하고, 축구 등의 국민 스포츠가 오랫동안 토대를 굳건히 한 사회적 전통에 기반하고 있음이다. 따라서 상업방송과 경쟁하며 공공서비스 기반이 부족한 국내공영방송의 현실이나, 유럽과 같이 각국을 대표하는 국민적 스포츠가 뿌리내리지 못한 국내와는 사회문화적으로 차이가 나는 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 KBS를 BBC와 ARD와 같은 맥락에서 국민관심행사를 중계방송 할 수 있는 우선방송사로 취급해야 한다는 주장에 대한 사회적 저항과 반대의견이 만만치 않은 것이다.

무엇보다도 현행 보편적시청권 보장제도의 정책적 목표가 뚜렷하지 않으며, 국민들의 볼 권리 보다는 사업자 위주의 정책이라는 점에서 비판의 목소리가 높다. 현재 논의되고 있는 보편적시청권 보장제도의 중요한 목표는 첫째, 시청자의 권익보호(보편적 시청권 보장으로 인한 시청자들의 볼 권리 보호, 과도한 중복편성 등의 스포츠중계방송에 대한 불신 해소), 둘째, 건전한 방송시장질서의 구축(매체 간 균형발전을 위한 합리적인 중계권 재판매 정책의 구현, 무료보도권에 대한 최소한의 보장), 셋째, 국부유출의 최소화(방송권을 매개로 한 지나친 이윤추구 행위의 지양)이다. 현 시점의 보편적시청권 보장제도의 목표는 주로 둘째, 셋째 목표에 치우쳐 있다는 인상을 주고 있다. 또한 보편적시청권 보장제도와 관련되어 제기되는 이슈들도 방송사업자들 간의 갈등해결과 과징금 부여 여부, 중계권을 합리적으로 취득하는 방안 등 사업자 중심 논의에 경도되어 있다 해도 과언이 아니다.

하지만, 도입 취지를 굳이 언급하지 않더라도 보편적 시청권 도입의 본질은 시청자의 권리보장에 방점이 찍혀 있어야 함은 자명하다. 구체적으로는 '사회적 약자(전파소외계층)'에 대한 지원정책과 배려에 초점을 맞추어야 할 필요가 있다. '국민 누

구나'에 '사회적 약자'가 분명하게 포함될 수 있도록 하는 실효성 있는 정책이 수립되어야 한다는 의미이다. 보편적 시청권 개념은 또한 양면적 가치를 지닌다. 즉, 주요 방송물을 '국민 누구나 볼 수 있어야 한다'는 의미도 되지만 동시에 '국민 누구나 원하는 방송물을 선택해서 볼 수 있어야 한다'는 의미로도 해석될 수 있다는 것이다. 하지만 '해설자 선택권', '특정 방송사 브랜드 선택권' 등의 시청자의 부차적 요구가 '보편적 시청권' 그리고 시청자의 다양한 프로그램을 볼 수 있는 '채널 선택권'같은 기본적인 권리를 침해해서는 안 될 것이다.

2) 코리아폴 복원과 중계권 협상체로서의 대안 가능성

인기스포츠의 중계권료에 대응하는 방식은 국가마다 차이가 있다. 유럽과 일본 등 공영방송이 중심적인 방송체제에서는 공영방송 단독 혹은 주도의 컨소시엄을 유지하며, 미국 등은 개별방송사들이 자유롭게 단독중계권을 가지고 있다. 유럽과 일본은 지상파 방송컨소시엄 중심으로 단체협상을 추진하고 위성방송과 케이블TV가 개별협상을 하는 것이 일반적인 경우이다. 우리의 경우에도 코리아폴 차원에서 해외스포츠기구들과 협상을 통해 중계권을 획득해 왔다. 그러나 대응방식의 미흡으로 인해 만족스러운 수준에서 중계권료를 협상하지도 못했으며, 상호간 배신(그동안 소속사들마다 여러 차례 Pool을 깨고 단독계약을 강행)을 통해 공조에 균열이 갔기 때문에 복원에 대한 회의론도 대두된 것이 사실이었다. 반면, 일본의 민방컨소시엄인 저팬 컨소시엄은 상호간의 신뢰와 컨소시엄 내 엄격한 규율 및 협상의 노련성으로 인해 우리보다 더욱 유리한 계약조건을 따내고 있다. 실제로, 우리와 일본에서 동시에 열린 2002년 한·일 월드컵에서도 우리 방송사들은 FIFA 대행사의 시장지배 전략에 종속되어 높은 중계권료와 활용가치가 떨어지는 패키지 상품들을 구매하였으며, 이를 만회하기 위해서 지나친 중복편성 경쟁을 벌였던 것이다(정용준, 2010).

공동구매는 정부가 강제하거나, 제재를 할 수 있는 부분이 아니기 때문에 사업자들의 단합이 절대적으로 요구되는 부분이라고 하겠다. 물론, 그동안의 협상력 부재와 상호간 신뢰도 저하로 인해 제대로 된 협상체로서의 역할을 수행하지 못하고 있지만, 천정부지로 치솟는 스포츠중계권료에 대응하는 가장 효율적인 방안중의 하나가 코리아폴인 것만은 자명한 사실이다. 다만, 코리아폴의 복원과 활성화를 위해서는 다음과 같은 선행조건들이 해결되어야 하는 바, 우선 코리아폴이 구속력과 실행

력을 가지기 위해서는 공영방송의 재원과 편성차별화라는 공영방송의 '제자리 찾기' 작업이 선행될 필요가 있으며, 규제기관인 방송통신위원회가 방송사업자간의 갈등 상황이 발생할 경우에 실효성 있는 조정능력(혹은 실효성 있는 제도의 도입)을 보여 주어야 할 것이다. 여기에 덧붙여 현재 해외 스포츠기구들이 가장 부정적으로 보고 있는 것이 바로 카르텔형태의 협상기구의 출현이므로, 향후 코리아폴의 운영에서 중요하게 고려해야 하는 것은 협상기구가 카르텔이 아니라는 분명한 논리적 근거를 갖추어야 한다는 부분이다.

3) 뉴미디어 상황에서의 중계권 조정문제

그동안 인터넷 등 뉴미디어의 중계권은 오히려, TV의 영향력을 침해할 수 있다는 논의 하에 축소되거나, 크게 다루어지지 않았던 것이 현실이었다. 하지만, 최근 국제스포츠기구들이 수익확보에 열을 올리고 있는 상황에서 많은 이용자들이 활용하는 뉴미디어매체에 대한 중계권시장의 확대가 감지되고 있는 상황이다. 또한 IOC, FIFA의 뉴미디어 중계권 분리정책이 향후 노골화된다면, 뉴미디어사업자들이 지상파방송사들의 대리인들과 중계권 계약을 거치지 않고, 직접 국제스포츠기구의 대리업체와 계약을 맺을 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 그렇다면 지상파 외에도 뉴미디어사업자들이 난립하여 자금력이 있는 거의 모든 매체에서 올림픽과 월드컵의 실시간 중계가 가능할 수 있다. 즉, 현재 지상파방송사업자들의 갈등문제 뿐만 아니라 뉴미디어 사업자들 간의 중계권 조정문제가 새로운 화두로 제기될 수 있는 상황이다.

따라서 국제스포츠기구들의 전략추이(중계권 일괄판매, 혹은 지상파와 뉴미디어 분야의 분리)를 예의 주시하면서 뉴미디어 사업자들 간의 중계권 조정문제를 구체적으로 법제화 하는 노력 역시 필요할 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강준호·조성식(2003). 「스포츠산업을 말한다 2 : 스포츠 미디어」, 국민체육진흥공단.
- 곽기성(2001). 「호주의 미디어」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 곽기성(2005). 호주의 방송법과 스포츠 중계권. 「세계의 언론법제」, 하권, 통권 제18호. 한국언론재단.
- 곽정호(2005). 방송의 보편적 서비스제도 도입방안 분석, 「정보통신정책」, 제17권 1호, 1~37. 정보통신정책연구원.
- 김경환(2010). 「'월드컵 중계권 분쟁 그 해법은 무엇인가?' 세미나 자료」, 문화연대.
- 김여라(2010). 스포츠 독점중계와 보편적 시청권. 「이슈와 논점」, 76호, 국회입법조사처.
- 김원재(2005). 「미디어스포츠 사회학」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- _____(2006). 「스포츠 코리아 : 21세기 한국사회와 스포츠, 그리고 미디어」, 서울 : 한국학술정보.
- 김지현(2008). 프랑스 텔레비지옹의 '인터넷 실시간 중계' 인기. 「KBS 해외방송정보」, 2008년 9월, 727호, 23~32.
- 김희수(2008). 「보편적 시청권 보장을 위한 규제방안연구」, KISDI 정책연구.
- 류춘열·배진한(2000). 위성방송에서의 시청자 권익신장과 보편적 서비스 구현방안, 「방송연구」, 2000년 여름호.
- 서이중(1999). 정보화의 공공목표로서 보편적 서비스 개념과 그 문제점: 정보복지 개념의 정립을 위하여, 「한국 사회학회 전기 사회학대회 발표논문집」, 146~156.
- 소네도시로(2002). 「월드컵 중계권과 보편적 접근권 연구」, 한국방송영상산업진흥원 주최 세미나, 2002월드컵 방송을 위한 한일 전문가 토론회, 2002년 5월 10일.

- 송해룡(2001). 스포츠방송 중계권과 관련한 새로운 양상 및 쟁점에 관한 고찰 : 월드컵방송 중계권을 둘러싼 갈등상황을 중심으로. 「방송학보」, 통권 15-2호, 155~196.
- _____(2003). 「스포츠, 미디어를 만나다 : 미디어 스포츠의 이해」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- _____. 김원제(2005). 「스포츠 프로그램의 보편적 접근권 도입에 관한 연구」, 한국방송협회.
- _____(2007). 「스포츠중계권 분쟁 해소방안 연구」. 방송위원회.
- _____(2008). 「보편적 시청권의 국민관심행사 연구」. 방송통신위원회.
- _____(2010). 집중접점: 동계올림픽 단독중계. 「신문과 방송」, 2010년 3월호 . 한국언론재단.
- _____. 조항민(2007). 인기 스포츠 프로그램의 보편적 접근권 도입 타당성에 관한 연구: 중계권 갈등 예방을 위한 제도적 차원을 중심으로. 「미디어 경제와 문화」, 통권 5-2호, 79~120. SBS.
- 신용희(2003). 보편적 서비스의 역동성과 최근동향. 「주간기술동향」, 통권 1104호.
- 심석태(2007). 방송법상의 보편적 시청권에 대한 소고. 「언론과 법」, 제6권 제1호.
- 윤병건(2001). 「스포츠 프로그램의 보편적 서비스와 접근권에 대한 연구」. 연세대 언론홍보대학원 석사논문.
- _____(2005). 「디지털 멀티미디어 시대의 방송과 스포츠」. 서울 : 한울 아카데미.
- 윤성옥(2008). 보편적 시청권 보장의 취지에 맞게 법률 개정. 「방송문화」, 한국방송협회, 2008-03월호, 58~67.
- 이상기(2004). 해외 스포츠 프로그램 중계권 협상에 대한 게임이론적 접근 : 메이저리그 박찬호 경기 중계권 사례를 중심으로. 「방송학보」, 통권 15-3호, 155~181.
- _____(2010). 올림픽과 월드컵의 독점 중계권, 현실과 문제. 「여의도 저널」, 2010년 통권 제19호.
- 이상식(2003). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구, 「한국언론정보학보」,

- 제20호, 111~139.
- 이상우 외(2008). 융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내 유료TV시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈. 「KISDI 이슈 리포트」, 2008. 4. 28.
- 이종관(2010). 「디지털 전환시대의 보편적 시청권, 어떻게 보장할 것인가? 세미나 자료집」, 언론정보학회.
- 이종기·이상우·이봉규(2009). 융합시대의 통신과 방송의 보편적서비스 정립방안에 관한 연구. 「한국언론학보」, 제53권 3호, 128~145.
- 임운학(2010). 「스포츠마케팅」, 서울 : 시간의 물레.
- 정영진(2005). 미국의 스포츠 중계법. 「세계의 언론법제」, 한국언론재단, 통권 제18호.
- 정용준(2002). 인기스포츠의 보편적 접근권에 관한 연구, 「방송과 커뮤니케이션」, 12월, 205~229.
- _____(2006). 보편적 서비스와 수용자 복지. 「방송연구」, 2006년 겨울호, 31~58.
- _____(2010). 올림픽과 월드컵 독점중계권, 어떻게 해결해야 하는가? 「월드컵과 올림픽 중계권, 문제의 진단과 해법 세미나」, KBS.
- 정준희(2010). 잘못 낀 단추 바로잡기- 스포츠 중계권 사태를 통해 본 디지털 공공서비스 방송 체제의 구축 필요성. 「월드컵 중계권 분쟁, 그 해법은 무엇인가?」 토론회 자료집, 문화연대 체육문화위원회.
- 정훈·나상우(2009). 초고속인터넷서비스와 보편적서비스. 「방송통신정책」, 제21권 5호 통권458호, 1~38.
- 정희준(2010). '방송본색' : 월드컵 (단독)중계가 드러낸 방송사들의 참모습. 「월드컵 중계권 분쟁, 그 해법은 무엇인가?」 토론회 자료집, 문화연대 체육문화위원회.
- 최양수 외(2001). 방송환경 변화에 따른 방송·통신법제 연구, 「정책연구 2001-1」. 방송위원회.
- 최정환(2006). 유료스포츠 채널의 인기스포츠 독점중계, 한국엔터테인먼트법학회 창립기념 심포지엄 발표논문.
- 최현철(2000). 디지털 텔레비전 방송과 공익실현정책. 「방송연구」, 2000년 겨울호, 119~138.

한국소프트웨어진흥원(2006). 「디지털콘텐츠 해외 동향 분석 리포트」 .
 한국콘텐츠진흥원(2010). 「해외콘텐츠시장조사(방송)」 .
 한동섭(2010). 「‘월드컵과 올림픽 중계권, 문제의 진단과 해법’ 세미나 자료」 ,
 KBS 방송문화연구소.
 한이석(2008). 「스포츠미디어의 이해」 , 서울 : 형설출판사.

<외국문헌>

ACMA(2006). Anti-siphoning list, http://www.aba.gov.au/tv/content/requirements/sport/2006_antisiphon_list.shtml
 DCITA(2004). Broadcasting Service (Events) Notice (No. 1)
 DCMS(2008). Coverage of sport on television, a DCMS leaflet.
http://www.culture.gov.uk/PDF/sport_on_television.pdf
 European Commission(2007). *Official Journal of the European Union*.
 FCC(1994). Sports Programming Migration Final Report, FCC 94-149.
http://www.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News_Releases/nrmc4077.txt
 Fox Sports(2001). Submission to the Australian Authority's Investigation-Review of the Anti-Siphoning List.
 Foxtel(2001). Foxtel Submission to the Australian Broadcasting Authority Review of the Anti-Siphoning List. http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2883838:STANDARD:1571095584:pc=PC_91823
 Horseman, M. (1998). *Sky High: The Rise and Rise of BSkyB*, Texere Publishing, US ; 박상현 · 이종채 역(2003). 「스카이하이 : 루퍼트 머독은 어떻게 영국방송을 장악 했는가」 . 서울 : 커뮤니케이션북스.
 Hudson, H. E.(2002). *Universal Access to the New Information Infrastructure*, in Lievrouw, L. A. & S. Livingstone, eds., *Handbook of New Media*, London: Sage, pp.369-383.
 ITC(2002). ITC Code on Sports and other Listed and Designated Events, online, http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/code_sprt_lstd_evts/itc_code_on_sport.doc
 Kirch Media(2001). Submission to ITC Code on Sports and other listed events.

<http://www.kirchsport.com/inhalt/news/pdf/PressPack.pdf>

Law, A., Harvey, J., and Kemp, S. (2002). *The Global sport Mass Media Oligopoly, International Review for the Sociology of sport*, 37(3-4), 279~302.

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

Ofcom(2004). ITC Code on Sports and other Listed and Designated Events(revised 2004). <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/ecr/ecr/code.pdf>

Ofcom(2008). Code on Sports and Other Listed and Designated Events. http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/code_sprt_lstd_evts/ofcom_code_on_sport.pdf

Robert L. Saltzman(2000). Television News Access to Exclusively Owned Sporting Event: A Comparative Study. *Sports Lawyers Journal*.

Schement, J.R.(1995). Beyond Universal Service; Characteristics of American without telephone 1980~1993, *Telecommunication Policy*, Vol 19, No. 6, 477~485.

Schultz, B.(2002). *Sports Broadcasting*. Focal Press.

<기타>

국민일보, www.kukinews.com

미디어오늘, www.mediatoday.co.kr

기자협회보, www.journalist.or.kr

서울신문, www.seoul.co.kr

시사저널, www.sisapress.com

연합뉴스, www.yonhapnews.co.kr

영국 방송통신위원회 홈페이지 www.ofcom.org.uk

유럽연합 홈페이지 <http://www.europa.eu.int/comm/>

주간동아, www.weekly.donga.com

중앙일보, www.joins.com

파이낸셜뉴스, www.fnnews.com

한겨레, www.hani.co.kr

한겨레21, www.h21.hani.co.kr

호주 커뮤니케이션 미디어청, <http://www.acma.gov.au/WEB/HOMEPAGE/PC=HOME>

Asia Media, www.asiamedia.ucla.edu

The Australian, www.theaustralian.news.com.au

Osen, www.osen.mt.co.kr

PD저널, www.pdjournal.com

Code on Sports and Other Listed and Designated Events

[Note: this Code was first published by the Independent Television Commission (ITC), and amended by it in January 2002. References to the ITC have been replaced with references to Ofcom, and the list of qualifying services at Annex 2 has been updated to reflect Ofcom's decision in March 2008 that Five meets the qualifying conditions set out in the Television Regulations 2000 - see <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/channel5/>]

Foreword

- 1.1 The Broadcasting Act 1996, (the 'Act') as amended by the Television Broadcasting Regulations 2000 (the 'Regulations') and the Communications Act 2003, requires Ofcom to draw up, and from time to time review, a code giving guidance on certain matters relating to the televising of sports and other events of national interest which have been listed by the Secretary of State for Culture Media and Sport. This Code has been produced after consultation with broadcasters, sports bodies, the holders of sports rights and other interested parties, for the purpose of fulfilling this statutory duty, as defined under Section 104 of the Act. The Code has been updated to incorporate the requirements of directive 89/552/EC as amended by 97/36/EC and Statutory Instrument 2000 No. 54 (the 'Audio Visual Media Services Directive').
- 1.2 The Act restricts the acquisition by television programme providers of exclusive rights to the whole or any part of live television coverage of listed events and the broadcasting on an exclusive basis of such coverage without the previous consent of Ofcom (see Part IV of the Act). Under the Act, Ofcom has powers to impose a financial penalty on its licensees if the restrictions on broadcasting live coverage of listed events have not been observed, if Ofcom has been given false information or if material information has been withheld. In the case of the BBC and S4C, Ofcom must report the matter to the Secretary of State. Ofcom will have regard to the provisions of the Code in exercising these powers.
- 1.3 'Listed events' are drawn up by the Secretary of State in accordance with the Act, and the current list is at Annex 1. The Secretary of State may add events to and delete events from the list at any time, but only after consultation with the BBC, the Welsh Authority, Ofcom and the holder of the rights for the event in question. In June 1998 the Secretary of State extended the list to include Group B events on the understanding that they would be treated differently from Group A events. Group A events are those events which may not be covered live on an exclusive basis unless certain criteria are met. The criteria and matters to be taken into account by Ofcom are set out at paragraphs 1.13 -1.17. Group B events are those events that may not be broadcast live on an exclusive basis unless adequate provision has been made for secondary coverage. The minimum standard of secondary coverage Ofcom will regard as adequate provision is set out at paragraphs 1.18 and 1.19.
- 1.4 A separate voluntary code of conduct for sports events has been drawn up by the Major Spectator Sports Division of the Central Council of Physical Recreation in consultation with the Sports Council. The central principle of this voluntary code is to ensure that, assuming interest on the part of broadcasters, television coverage of major sporting events generally, i.e. not only the listed events, will be available to the general public in live, recorded and/or highlights programmes.

- 1.5 Certain requirements are also placed on broadcasters by Article 3j paragraph 3 of the AVMS Directive as applied in the Regulations. These requirements, set out in paragraphs 1.23-1.28, are designed to ensure that broadcasters under the jurisdiction of the UK and broadcasting to other EEA states do not circumvent the rules on listed (or 'designated') events which apply in those states. Reciprocal arrangements exist for preventing broadcasters established in other EEA states from circumventing the UK listed events rules.

General provision and background relating to listed events

- 1.6 For the purpose of the live broadcasting of listed events the Act defines two categories of television programme services: those television programme services and EEA satellite services which for the time being satisfy the qualifying conditions ('the first category') and all other television programme services and EEA satellite services ('the second category'). The qualifying conditions are defined as (a) that the service is provided without any consideration being required for reception of the service and (b) that the service is received by at least 95 per cent of the population of the United Kingdom. Television programme services and EEA satellite services which fall within the first category will appear in a list published from time to time by Ofcom (see Annex 2). These requirements are set out in the Act as amended by the Regulations.
- 1.7 Any contract for televising live coverage of a listed event which is entered into by a broadcaster must state that the rights are available for showing the event on a service falling within only one of the two categories, i.e., separate contracts must exist for each category. A broadcaster providing a service in either category ('the first service') is prohibited from showing exclusively live coverage of the whole or any part of a Group A event without the previous consent of Ofcom unless a broadcaster providing a service in the other category ('the second service') has acquired the right to show live coverage of the event or the same part of the event. The area served by the second service must consist of or include the whole, or substantially the whole, of the area served by the first service. The first and second services may be provided by licensees in the same ownership, but between them they must include a broadcaster in each of the two categories described above.
- 1.8 The restrictions apply only to rights acquired either after the commencement of Section 101 of the 1996 Act, i.e. 1 October 1996 or after the Secretary of State began to consult rights holders about changes to the list i.e. 25 November 1997 or 24 January 2001 as shown in Annex 1.
- 1.9 An event may be listed because it is of 'national' interest within England, Scotland, Wales or Northern Ireland separately. This is the basis on which the Scottish FA Cup Final, for example, has been listed. The Act allows for those events to be shown only in the relevant part of the UK in which there is likely to be most viewer interest.
- The reference to Channel 3 in Annex 2, therefore, means individual or groups of regional Channel 3 services, or Channel 3 as a whole.
- 1.10 The Act is concerned with providing an opportunity for live coverage to be made available. It is important to emphasise that the Act does not require or guarantee live coverage of listed events, including coverage on Channel 3, Channel 4 and the BBC. Nor does the Act prohibit exclusive live coverage of listed events on these or other services subject to Ofcom being satisfied that certain criteria have been met (see paragraphs 1.13-1.20).

- 1.11 The specific guidance which Ofcom is required to give is set out below. Ofcom will keep this guidance under review and may amend it in the light of experience.

Note: This code is for guidance only. It should not be interpreted in any way that would produce a result contrary to the requirements and objectives of the relevant parts of the 1990 and 1996 Broadcasting Acts or the AVMS Directive. Broadcasters and other interested parties are advised to read carefully the relevant parts of the Acts and Directive, together with this code, and to obtain their own professional advice as necessary.

Definition of 'live'

- 1.12 Section 104 of the Act requires Ofcom to specify the circumstances in which the coverage of listed events generally, or of a particular listed event, is, or is not, to be treated as live. In considering this matter Ofcom takes the view that the interests of viewers lie in allowing them to participate in the event as it happens, as far as possible. This suggests that live television coverage of most sports events, including those taking place in different time zones, should be defined as coverage which is simultaneous with the event (i.e. as the event is happening). However, given the different nature and length of events, no single definition is possible. The following interpretation should allow for necessary flexibility:
- a) the restrictions on live coverage will apply while the event concerned is in progress;
 - b) if the event involves separate games or matches, the restrictions will apply while each game or match is in progress;
 - c) in the case of a single event which is scheduled to last over several days, the restrictions will apply to each day's play, while it is in progress.
 - d) in the case of an event which consists of defined separate parts which overlap in time (e.g. the Olympic Games or the FIFA World Cup Finals) and cannot therefore be televised simultaneously in full, the restrictions will apply to each match or competition as if it was a single event.

Matters to be taken into account in giving or revoking consent for exclusive coverage

- 1.13 Under Section 104(1)(b) of the Act Ofcom is required to provide guidance as to the matters it will take into account in determining whether to grant its consent to a broadcaster providing a service in one category (the first service) to provide exclusive live coverage of an event (or part of an event) where no broadcaster providing a service in the other category (the second service) has acquired the same rights, or where the area for which the second service is to be provided does not consist of or include the whole, or substantially the whole, of the area for which the first service is provided.
- 1.14 In deciding whether to give its consent it may be sufficient for Ofcom to establish that the availability of the rights was generally known and no broadcaster providing a service in the other category had expressed an interest in their acquisition to the rights holder, or had not bid for the rights. However, Ofcom will wish to be satisfied that broadcasters have had a genuine opportunity to acquire the rights on fair and reasonable terms and, in reaching a view, will take account of some or all of the following criteria:

- a) any invitation to express interest, whether in the form of public advertisement or closed tender, in the acquisition of the rights must have been communicated openly and simultaneously to broadcasters providing services in both categories;
 - b) at the beginning of any negotiation the documentation and/or marketing literature must set out in all material respects the process for negotiating and acquiring the rights and all material terms and conditions, including what rights were available;
 - c) if the rights to the listed event were included in a package of rights, the package must not have been more attractive to broadcasters providing services in one of the two categories. Preferably, the rights should be capable of being purchased independently of other rights, e.g. to highlights, delayed transmissions, other events;
 - d) the conditions or costs attached to the acquisition of the rights (for example, production costs) must have been clearly stated and must not be preferential to one category of service;
 - e) the price sought for the rights must have been fair, reasonable and non-discriminatory as between the two categories of programme service. What is a fair price will depend upon the rights being offered and the value of those rights to broadcasters. A wide range of prices is likely to be regarded as fair but when required to make its own judgement on the matter Ofcom will have regard to, *inter alia*:
 - i) previous fees for the event or similar events;
 - ii) time of day for live coverage of the event;
 - iii) the revenue or audience potential associated with the live transmission of the event (e.g., the opportunity to sell advertising and sponsorship; the prospects for subscription income);
 - iv) the period for which rights are offered; and
 - v) competition in the market place.
 - f) such other facts and matters as appear to Ofcom to be relevant, in the particular circumstances that have arisen.
- 1.15 A genuine opportunity to acquire the rights also requires that broadcasters are given a reasonable time in which to do so. What constitutes a reasonable time will depend upon the circumstances of each case, including the complexity of the negotiations and the production and transmission of the programme surrounding the event, and the proximity of the event to the date on which the rights are offered. The time allowed should give all parties a realistic opportunity to negotiate and reach agreement, but should not be unduly protracted, thereby preventing or restricting broadcasters from complying with this Code.
- 1.16 Ofcom's consent is also required where the area for which the service is to be provided does not consist of or include the whole, or substantially the whole, of the area for which the other service is to be provided. In considering whether to give its consent Ofcom will take account of the interests of the viewers in the different areas and the transmission coverage areas of the different broadcasters.

1.17 Consent will normally be given for the full period for which rights are acquired in recognition of the fact that the price paid will, inter alia, reflect the duration of the rights. However, Ofcom will revoke its consent if the broadcaster to whom the consent has been given requests it, or if the consent has been given on the basis of false or misleading information. Additionally, Ofcom will consider revoking its consent if it appears that rights have been acquired for an extended period in order to circumvent the spirit of the Act. In determining what is an extended period Ofcom will have regard to precedents for this and similar events, including the periods for which rights are granted to non-UK broadcasters for overseas transmissions.

1.18 For those events listed in Group B in Annex 1, Ofcom will give its consent to exclusive live coverage of an event by a broadcaster providing a service in one category (the first service) if adequate provision has been made for secondary coverage by a broadcaster providing a service in the other category (the second service). The minimum which Ofcom will consider to be adequate is where the second service has acquired rights for the provision of edited highlights or delayed coverage amounting to at least 10% of the scheduled duration of the event (or the play in the event taking place on any day), subject to a minimum of 30 minutes for an event (or the play in the event on any day) lasting an hour or more, whichever is the greater. For these purposes, where an event has a number of different components taking place concurrently the scheduled duration of the event is defined as the time elapsed between the scheduled beginning of the first component of the event taking place on any day and the scheduled finish of the last component of the event on that day. The second service must have editorial control over the content and scheduling of the edited highlights or delayed coverage except that a restriction may be imposed that the second service shall not begin broadcasting the edited highlights or delayed coverage until a period has elapsed following the scheduled conclusion of the event (or the play in the event on any day). The maximum period which may be set is as follows:

For an event scheduled to finish:	Maximum delay:
After midnight and up to 8.00am	Edited highlights or delayed coverage to start not later than 10.00am.
Between 8.00am and 8.30pm	Up to 2 hours.
Between 8.30pm and 10.00pm	Edited highlights or delayed coverage to start not later than 10.30pm.
Between 10.00pm and midnight.	Up to 30 minutes

1.19 In addition to the above, the right to provide live radio commentary on the event must have been acquired by a radio station with national coverage or an organisation providing a sports service to radio stations which form a national (or near national) network.

1.20 The situation may arise where a second service is unable or unwilling to provide adequate secondary coverage or any secondary coverage at all. Ofcom will then consider whether to give its consent to exclusive live coverage without secondary coverage and the same or similar criteria as set out in paragraphs 1.13-1.17 will apply.

- 1.21 Broadcasters should note that under the Act Ofcom consent is needed for exclusive live coverage of Group B events even if the minimum requirements set out in paragraphs 1.18 and 1.19 are met. However, in these circumstances consent will be given automatically.

Circumstances in which sanctions might not be imposed

- 1.22 Section 104 also requires Ofcom to give guidance on the matters which it will take into account in deciding whether it is unreasonable to expect a television programme provider to comply with the restrictions on broadcasting live coverage of listed events and therefore whether sanctions should be imposed if the restrictions are not observed. Given the long lead times which are generally available for offering, selling and acquiring the rights, Ofcom believes that there are very few circumstances in which it would be reasonable for a broadcaster to proceed with exclusive coverage without Ofcom's consent. A broadcaster who proceeds to broadcast a listed event live without Ofcom's consent and where this is not in compliance with Section 101(1) will need to convince Ofcom that for legitimate reasons the period between the rights becoming available and the event taking place was too short for this consent to be obtained or that he believed he had complied but that belief was based on false information. In the latter situation, however, Ofcom will need to be convinced that the broadcaster had taken all reasonable steps to satisfy himself that another broadcaster providing a service in the other category had acquired the rights.

Requirements relating to designated events arising from the AVMS Directive

- 1.23 Ofcom consent is also required in certain circumstances before a broadcaster transmits coverage of an event to another EEA State and the event in question has been designated in that state.
- 1.24 In this section of the Code, a "designated event" has the meaning ascribed to it under s101A of the Broadcasting Act 1996 (as amended by Statutory Instrument 2000 No 54). The events which have been designated so far by other EEA States are shown in Annex 3. However, it is the responsibility of broadcasters to check, in advance of acquiring the rights and in any event prior to transmission, whether the event in question has been designated and if so, in what terms. It is important to emphasise that the terms of designation may relate either to live or deferred coverage, or both. Broadcasters should inform Ofcom that they have acquired the rights to an event designated by another EEA State as soon as this happens.
- 1.25 Ofcom's consent to the exercise of the right to broadcast a designated event is required in the circumstances set out in s101B of the Broadcasting Act 1996, as amended by Statutory Instrument 2000 No. 54. In summary, consent is required where a substantial proportion of the public of the EEA State in question is deprived of the possibility of following that event by live or deferred coverage on free television, as determined by that State. This applies to any rights acquired on or after the day on which the event became a designated event. This requirement should be read in conjunction with Article 3a paragraph 3 of the European Broadcasting Directive.
- 1.26 In deciding whether or not to grant consent to the exercise of rights to broadcast a designated event, Ofcom shall have regard to the following:

acquired in an auction process in which free broadcasters reaching a substantial proportion of the population were able to take part, it may be appropriate for these free broadcasters to be given a further opportunity to acquire the rights;

- b) the manner in which the broadcaster proposes to exercise the rights acquired and the steps taken to try to ensure that a substantial proportion of the population is not deprived of the possibility of following the event;
 - c) the legislation of the EEA State in question and the extent to which (if at all) the rights holder has sought to comply with that legislation. Ofcom considers it desirable that the protection afforded to a designated event should, as far as possible, take account of the system of regulation applying in the EEA State which actually designated the event;
 - d) the practicality of steps that would enable the rights holder to comply with the objectives of the European Broadcasting Directive, namely achieving the transmission of the event on free television so that it can be received by a substantial proportion of the population of the EEA State in question;
 - e) such other facts and matters as appear to Ofcom to be relevant, in the particular circumstances that have arisen, including the facts and matters set out in paragraph 1.14 above to the extent applicable to designated events.
- 1.27 Ofcom shall consult on the request for consent in such manner as it considers appropriate. Ofcom may seek, and have regard to, the views of the broadcasting authorities, economic regulators and other television service providers in the EEA State which designated the event.
- 1.28 Although authorities in other EEA States are not required to consult Ofcom when one of their broadcasters has acquired exclusive rights to a UK listed event, the Regulations confer a power on Ofcom to provide information relating to rights to televise UK listed events which it considers appropriate to competent authorities in other EEA States in order to enable the authorities to exercise their obligations under the European Broadcasting Directive to prevent broadcasters under their jurisdiction from circumventing the UK listed events rules. Ofcom is conscious of the need to respect the confidentiality of certain information which may be provided by broadcasters, for example about the acquisition of rights and the scheduling of programmes. However, it is also important to prevent the circumvention of the UK listed events rules. As much information as possible will therefore be made available to the relevant authorities including whether consent has already been given by Ofcom for exclusive live coverage of the event, whether complaints have been received from broadcasters that they were not given a reasonable opportunity to acquire the rights and an estimate of the value of the rights, together with information about how this estimate was calculated.

Procedures for seeking consent in relation to both listed and designated events

- 1.29 A request for Ofcom's consent for exclusive live coverage of a listed event or a designated event must be made in writing to Ofcom by the broadcaster wishing to transmit the event and be accompanied by full reasons and justification for the request and all relevant supporting information. Requests should be made not less than three months prior to the date of the event. In circumstances where the broadcaster requesting consent only acquires the rights to the event within three months of proposed transmission, the request for consent shall be made within

seven days of the rights being acquired. In any event, a broadcaster who is unable to meet the three month deadline should keep Ofcom informed about the progress of negotiations. Broadcasters should be aware that Ofcom may not be able to consider applications for consent which are received very close to the date when the event takes place and in exceptional circumstances this may mean that consent cannot be given.

- 1.30 As a first step in considering the request Ofcom will normally issue a public notice inviting broadcasters, rights holders and other interested parties to comment on the request. Depending on the response to this and any other consultations and on Ofcom's own investigations into the matter, the applicant may be asked to supply additional information in writing and/or to attend a meeting with Ofcom staff.
- 1.31 Ofcom will respond as quickly as possible to any request. Ofcom will normally publish its decisions and its reasons, but, in doing so, will have regard to the legitimate interest of the parties in the protection of confidentiality.

Annex 1

UK Listed Sporting Events

GROUP A

The Olympic Games
The FIFA World Cup Finals Tournament
The FA Cup Final
The Scottish FA Cup Final (in Scotland)
The Grand National
The Derby
The Wimbledon Tennis Finals
The European Football Championship Finals Tournament
The Rugby League Challenge Cup Final *
The Rugby World Cup Final *

GROUP B

Cricket Test Matches played in England
Non-Finals play in the Wimbledon Tournament
All Other Matches in the Rugby World Cup Finals Tournament *
Six Nations Rugby Tournament Matches Involving Home Countries**
The Commonwealth Games *
The World Athletics Championship *
The Cricket World Cup - the Final, Semi-finals and Matches Involving Home Nations' Teams *
The Ryder Cup *
The Open Golf Championship *

* Restrictions apply to rights acquired after 1 October 1996 except for those events marked by an asterisk where the relevant date is 25 November 1997.

** The list was amended in 2001 following the change of name of this event to the Six Nations Rugby Tournament. The relevant date for this event is therefore 24 January 2001

Annex 2

List of services meeting the 'qualifying conditions' as set out in the Television Regulations 2000

Channel 3 (ITV1)

Channel 4

BBC 1

BBC 2

Channel 5 (Five)

Annex 3

Events designated in other EEA States under Article 3a of the Broadcasting Directive

Up to date information can be found at http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index_en.htm. The following lists the events designated as Listed Events in other EU Member States, as reported on that website in August 2008.

AUSTRIA

The Summer or Winter Olympic Games.

FIFA World Cup football matches (for men) if the Austrian national team is involved, as well as the opening match, the semi-finals and the final of the football World Cup (for men).

European Championship football matches (for men) if the Austrian national team is involved, as well as the opening match, the semi-finals and the final of the football European Championship (for men).

The final of the Austrian Football Cup.

FIS World Alpine skiing championships.

World Nordic skiing championships.

The Vienna Philharmonic Orchestra's New Year Concert.

The Vienna Opera Ball.

BELGIUM

Summer Olympic Games (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Belgian Football Cup Final (men) (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

All matches involving the Belgian men's football team (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

Football World Cup Finals Tournament (men) (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

European Football Championship, final round (men) (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

Champion's League, matches involving Belgian clubs (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

UEFA Cup, matches involving Belgian clubs (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

Tour de France, men, professional (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Liège-Bastogne-Liège (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Amstel Gold Race (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Tour of Flanders (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Paris-Roubaix (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Milan-San Remo (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Belgian Road Cycling Championships, professional (men) (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

World Road Cycling Championships, professional (men) (Flemish Community: live and with excerpts. French Community: live and with excerpts)

Ivo Van Damme Memorial (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

Belgian Formula 1 Grand Prix (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

The following Grand Slam tennis tournaments: Roland Garros and Wimbledon, quarter-finals, semi-finals and finals involving a Belgian player (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

The Davis Cup and the Fed Cup, quarter-finals, semi-finals and finals involving the Belgian team (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

Queen Elisabeth Music Competition, the final (Flemish Community: live and in full. French Community: live and in full)

Events specific to the French list

La Flèche wallonne (live and with excerpts).

Winter Olympic Games (live and with excerpts).

World Athletics Championships, where Belgian athletes are taking part, live and in full.

Events specific to the Flemish list

Champions League: finals and semi-finals, live and in full.

UEFA Cup: finals and semi-finals, live and in full.

Cycling, Paris-Tours and Tour of Lombardy: live and with excerpts.

The Belgian and World Cyclo-cross Championships, men, professional: live and in full.

The following Grand Slam tennis tournaments: Australian Open and US Open, quarter-finals, semi-finals and finals involving a Belgian player, live and in full.

FINLAND

The Summer and Winter Olympic Games, organised by the International Olympic Committee.

The opening match, quarter-finals, semi-finals and final of the Football World Cup, organised by FIFA (the Fédération Internationale de Football Association), and the matches of the Finnish team.

The opening match, quarter-finals, semi-finals and final of the European Football Championships, organised by UEFA (Union of European Football Associations), and the matches of the Finnish team.

The men's Ice Hockey World Championships, organised by the International Ice Hockey Federation (IIHF).

The Nordic World Ski Championships, organised by the International Ski Federation (FIS).

The World Championships in Athletics, organised by the International Association of Athletics Federations (IAAF).

The European Athletics Championships, organised by the European Athletics Association (EAA).

FRANCE

The winter and summer Olympics.

Official matches of the French national football team in the Fédération Internationale de Football Association (FIFA) calendar.

The opening match, semi-finals and final of the Football World Cup.

The semi-finals and final of the European Football Championship.

The final of the UEFA Cup, where a French club involved in one of the French championships is playing.

The final of the Football Champions League.

The French Football Cup Final.

The Six Nations rugby tournament.

The semi-finals and final of the Rugby World Cup.

The French Rugby Championship final.

The European Rugby Cup final, where a French club involved in one of the French championships is playing.

The finals of the men's and women's singles events of the Roland Garros tennis tournament.

The semi-finals and finals of the Davis Cup and the Fed Cup, where the French tennis team is playing.

The French Formula 1 Grand Prix.

The Tour de France (cycling, men).

The Paris-Roubaix cycling race.

The men's and women's finals of the European Basketball Championship, where the French national team is playing.

The men's and women's finals of the World Basketball Championship, where the French national team is playing.

The men's and women's finals of the European Handball Championship, where the French national team is playing.

The men's and women's finals of the World Handball Championship, where the French national team is playing.

The World Athletics Championships.

GERMANY

The summer and winter Olympic Games.

All European Championship and World Cup matches involving the German national football team, as well as the opening match, the semi-finals and finals, irrespective of whether the German team is involved.

The semi-finals and final of the German FA Cup.

The German national football team's home and away matches.

The final of any European football club competition (Champions League, UEFA Cup) involving a German club.

Where major events consist of more than one individual event, each event shall be considered to be a major event. The inclusion or exclusion of events in these provisions is possible only on the basis of an agreement concluded by all Länder.

IRELAND

The Summer Olympics.

The All-Ireland Senior Inter-County Football and Hurling Finals.

Ireland's home and away qualifying games in the European Football Championship and the FIFA World Cup Tournaments.

Ireland's games in the European Football Championship Finals Tournament and the FIFA World Cup Finals Tournament.

The opening games, the semi-finals and final of the European Football Championship Finals and the FIFA World Cup Finals Tournament.

Ireland's games in the Rugby World Cup Finals Tournament.

The Irish Grand National and the Irish Derby.

The Nations Cup at the Dublin Horse Show.

ITALY

The summer and winter Olympic Games.

The football World Cup final and all matches involving the Italian national team.

The European football Championship final and all matches involving the Italian national team.

All matches involving the Italian national football team, at home and away, in official competitions.

The final and the semi-finals of the Champions League and the UEFA Cup where an Italian team is involved.

The Tour of Italy (Giro d'Italia) cycling competition.

The Formula One Italian Grand Prix.

The San Remo Italian music festival.

▶ 보고서 일부내용 발췌



REVIEW OF FREE-TO-AIR LISTED EVENTS

REPORT BY THE INDEPENDENT ADVISORY PANEL TO THE SECRETARY OF STATE FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT

About the Panel

1. Following the then Secretary of State's speech to the Royal Television Society on 26 September 2008, I was appointed on 10 December 2008 to lead an independent Advisory Panel. Dougie Donnelly, Angus Fraser, Chris Gratton, Eamonn Holmes, Penny Hughes, Colin Jackson, Michael Pescod, Nick Pollard and Hope Powell were appointed as Panel members on 21 January 2009 following my recommendations to the Secretary of State. Our task was to assess the current arrangements which seek to ensure live or deferred coverage of sporting events of major importance to society on free-to-air television¹. We were also asked to make recommendations on their future in, by common consent, a rapidly changing media and sporting environment. The Panel was supported by a Secretariat provided by the Department for Culture, Media and Sport. The Secretary of State will reach his own preliminary conclusions in the light of our recommendations and will then consult further with the broadcasting authorities and affected rights holders before making his final decisions.
2. Hope Powell subsequently, with considerable regret, withdrew from the Panel because of the extent of her commitments as senior Coach to the England Women's Football team.
3. All members of the Panel were appointed in an individual and personal capacity for the wealth of experience, expertise, love of sport and intellectual rigour they could bring to the review, and for the different sporting, broadcasting and business perspectives they could collectively provide. They were not appointed to represent particular sporting or broadcasting interests or traditions, or for their experience of the negotiation of sports rights. Such interests and experience were consulted and drawn upon during the review.
4. During the consultation period the Panel met on 12 occasions in London to conduct its own business and to hear evidence first hand from a wide range of interested sports and media organisations, as well as individuals with extensive experience in relevant areas. It met on a further 2 occasions to finalise its recommendations and report to the Secretary of State. It also visited the Scottish Parliament in Edinburgh, the Welsh Assembly in Cardiff and attended a joint meeting of the All Party Media and Sports Groups at the Palace of Westminster.
5. This represented a significant contribution of unpaid time by my fellow Panel members who, without exception, already had considerable demands in their professional working

¹ In a UK context, free-to-air means that no payment needs to be made for reception except for the normal TV licence fee and the cost of receiving equipment, and that the broadcast is capable of reaching at least 95% of the UK population.

lives. I wish to pay fulsome tribute to their unstinting and unselfish contribution, and to their good humour and camaraderie. It was a privilege to work with them.

6. As Chairman of the Panel, I took part in various media activities, including a live webchat through the 10 Downing Street website, during the nine months of our deliberations.

Terms of reference

7. The terms of reference were that the Panel should review:

- The principle of listing;
- The criteria against which events were currently, or might in the future, be listed; and,
- The events which make up the current lists, and those which should do so in the future.

It was agreed with the Secretary of State that the Panel would seek to put forward its recommendations in the second half of 2009.

8. This was a significantly different task to that assigned to the Panel, led by Lord Gordon of Strathblane, in 1998. It had been asked to assess the events that should be listed against a set of already defined criteria. Our task was to consider whether listing should continue at all in the future. Those events that are currently listed and the criteria which led to Lord Gordon's Panel recommending which events should be listed are set out in Annex A.

Consultation

9. To help in our task we:

- launched a formal and wide-ranging consultation from 8 April to 20 July 2009, and issued a consultation document in written and on-line formats;
- wrote to 187 sporting, media, broadcasting, viewer and other organisations – domestic and international - specifically informing them of the review and seeking their input;
- researched listing arrangements in Europe and beyond;
- commissioned the British Market Research Bureau (BMRB) to undertake quantitative and qualitative research to ascertain broader public views; and,
- commissioned Frontier Economics to undertake an initial analysis of viewing patterns as well as developments in, and the impact of, the sale of sports broadcast rights.

10. We received responses or evidence from the organisations and expert individuals listed in Annex B.
11. We also received 148 submissions from members of the public. A summary analysis of those responses is at Annex C.
12. The recommendations on the matters covered by the Panel's terms of reference (paragraph 7) which are set out later in this report were reached on the basis of unanimous or majority decisions by all members of the Panel.

ANNEX B

LIST OF ORGANISATIONS AND EXPERT INDIVIDUALS WHO SUBMITTED RESPONSES OR GAVE EVIDENCE TO THE PANEL

Broadcasting and Media Organisations

BBC

BBC Scotland

BSkyB

Channel 4

Five

ITV

MG Alba

S4C

Current Listed Events Rights Holders

All England Lawn Tennis and Croquet Club

England and Wales Cricket Board

FIFA

Football Association

International Cricket Council

International Olympic Committee

International Rugby Board

Jockey Club

PGA European Tour

Royal and Ancient

Rugby Football League

Scottish Football Association

Six Nations Rugby Limited

UEFA

Sports Organisations

BADMINTON England

Bowls England

British Darts Organisation

British Horseracing Authority

British Lions Ltd

Central Council of Physical Recreation

Commonwealth Games England

English Golf Union

European Rugby Cup Ltd

Football Association of Wales

Formula 1 Administration Ltd

Great Britain Wheelchair Basketball Association

Guernsey Commonwealth Games Association

International Paralympic Committee

London Federation of Sport

MCC

National Council for School Sport

Premier League

Sports Council for Wales

Sportscotland

UK Sport

Women's Sport and Fitness Foundation

Others

Andrew Stunnell MP

Brian Barwick

David Elstein

David Kogan

Emily Thornberry MP

European Sponsorship Association

Greg Dyke

John Grogan MP

Leisure Review

Methodist Church

Scottish Government

Scottish Screen

Simon Green

Trevor East

Voice of the Listener and Viewer

Welsh Assembly Government

Welsh Language Board

ANNEX D

CONTRACT STATUS OF CURRENT LISTED EVENTS - AS OF 5 OCTOBER 2009

CATEGORY A LISTED EVENTS

(1) Olympic Games to 2012

BBC and Eurosport 2010 Winter Olympics and the 2012 Games.

* The EBU has played a central role in acquiring the IOC rights on behalf of the EBU's members, the European public service broadcasters.

The BBC bid last year, as part of the EBU bid, for the 2014 Winter Olympics in Sochi, Russia and 2016 Olympics in Rio De Janeiro, Brazil. That EBU bid was turned down by the IOC on the grounds that the financial element of the EBU bid was insufficient.

(2) FIFA World Cup Final Tournament to 2014

ITV and BBC have signed a deal with FIFA to broadcast both the World Cup Finals in 2010 (South Africa) and in 2014 (Brazil). (ITV has live rights for both ITV's Category A service (ITV1) and ITV's other Category B (digital) services).

(3) European Football Championship Finals Tournament

The rights to 2012 tournament have not been awarded. The 2008 tournament was shared between the BBC and ITV.

(4) FA Cup Final to 2012

ITV will broadcast the final for the 4 year period from 2008/9 to 2012. Following the administration of Setanta, it is unclear who which Category B broadcaster will simulcast the Final.

(5) Scottish FA Cup Final to 2014

The BBC will broadcast the final from 2010 to 2014. The final will also be shown by BSkyB during this period.

(6) Grand National & (7) The Derby to 2010

The BBC will broadcast the Grand National and The Derby until 2010. The Racing Channel will also broadcast these races up to 2010.

(8) Wimbledon Tennis Finals to 2014

The BBC will continue as host broadcaster for a further 5 year period from 2010 - 2014 (inclusive).

(9) Rugby League Challenge Cup Final to 2011

The BBC secured the live rights from 2008 to 2011. BSkyB will also broadcast the final during this period.

(10) Rugby World Cup Final

The next tournament takes place in 2011 in New Zealand; rights not yet awarded.

CATEGORY B LISTED EVENTS

- (1) Cricket Test Matches played in England to 2013

BSkyB will be broadcasting live and Five will broadcast highlights covering the period 2010 – 2013.

- (2) Non-finals play in the Wimbledon Tournament to 2014

The BBC will broadcast live and highlights - see above

- (3) All other matches in the Rugby World Cup Finals Tournament

The next tournament takes place in 2011 in New Zealand; rights not yet awarded

- (4) Six Nations Rugby Tournament Matches involving home countries to 2013

The BBC will broadcast live and highlights coverage. Setanta broadcast highlights prior to its administration. A new Category B broadcaster will now need to be sought.

- (5) The Commonwealth Games

Delhi in 2010, Glasgow in 2014. Rights have not been awarded yet.

- (6) World Athletics Championship

The BBC and Eurosport will broadcast coverage of the Championships in Berlin in 2009. The Championships will be held in Daegu (South Korea) in 2011. Rights have not yet been awarded.

- (7) Cricket World Cup: the final, semi-final and matches involving home nation's teams

The next tournament will be held in Bangladesh, India, Pakistan and Sri Lanka in 2011. BSkyB will broadcast the live rights and BBC the highlights.

- (8) Ryder Cup to 2012

BSkyB will broadcast live and highlights for 2010 (Wales) and 2012 (Illinois) with extensive highlights on BBC.

(9) Open Golf Championship

to 2011

The BBC will broadcast exclusive live coverage. The rights to broadcast highlights or deferred coverage of this event had been acquired by Setanta, which meant that, under the rules, the BBC did not require Ofcom's consent to broadcast live coverage of the Open Golf Championship. Setanta's licence to broadcast The Open has since been terminated by the rights holder. The rights holders were unable to secure a replacement for Setanta as the category B broadcaster for this event.

In light of these exceptional circumstances, and as the BBC is still airing the live event on a free to air basis, Ofcom has given its consent for the BBC coverage to go ahead.

▶ 보고서 일부내용 발췌

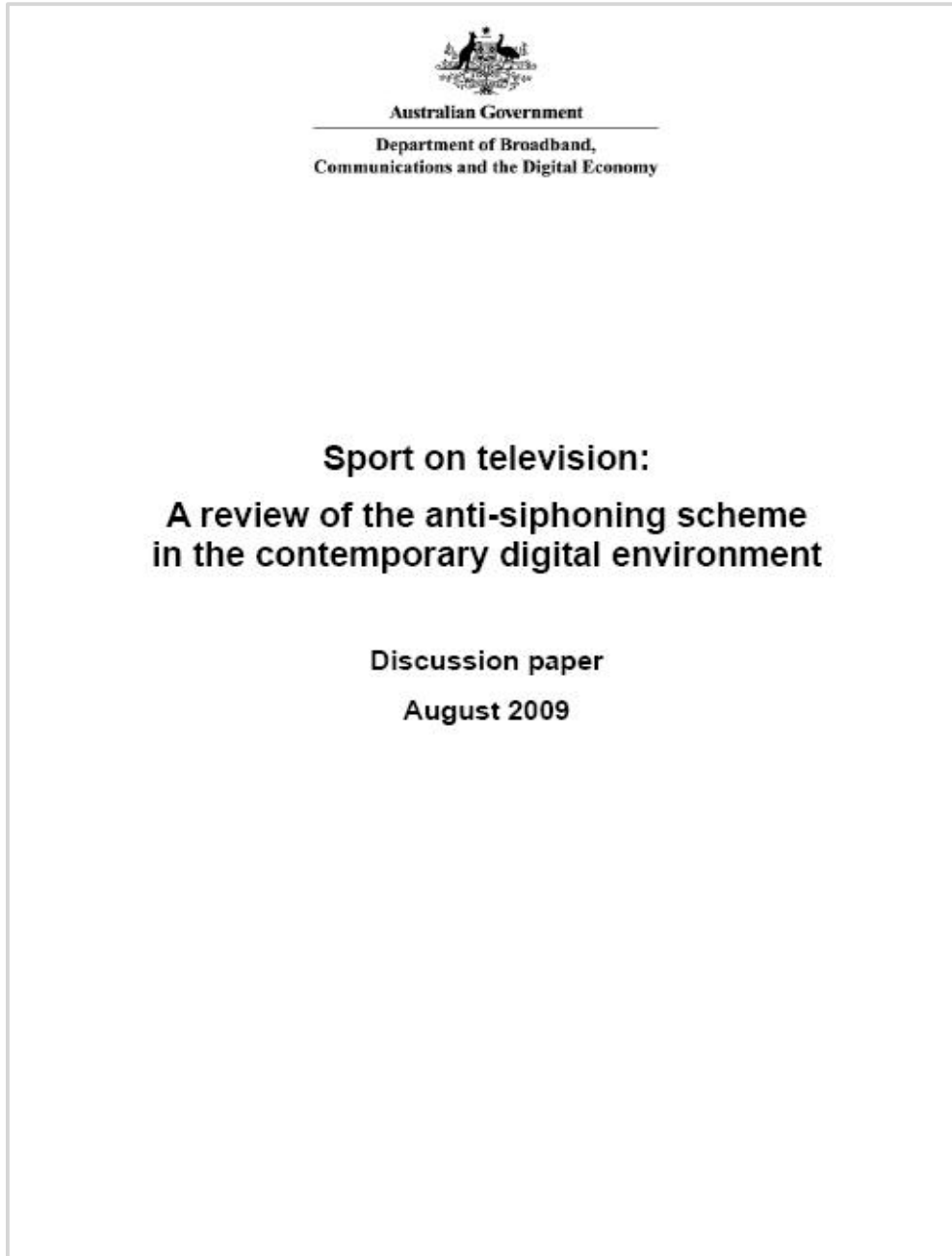


Table 1: 10 most popular sports programs on free-to-air television in 2008

Rank	Program	Audience (million viewers)
1	Olympic Games Opening Ceremony	2.824
2	AFL Grand Final	2.491
3	AFL Grand Final Presentations	2.468
4	Australian Open tennis—men's final	2.447
5	The Melbourne Cup	2.272
6	Olympic Games Day 9—prime-time	2.226
7	Olympic Games Day 1—prime-time	2.215
8	Australian Open tennis—Final Presentation	2.207
9	NRL State of Origin III	2.145
10	Olympic Games Day 5—prime-time	2.131

Source: OzTAM

Table 2: 10 most popular programs on pay television in 2008

Rank	Program	Audience (thousand viewers)
1	Rugby Union Bledisloe Cup	350
2	World Cup Qualifier: Australia v Qatar	345
3	NRL: Cowboys v. Panthers	338
4	Super 14 final: Crusaders v. Waratahs	333
5	World Cup Qualifier: Australia v. Iraq	330
6	NRL: Cowboys v. Storm	328
7	NRL: Raiders v. Storm	322
8	NRL: Dragons v. Cowboys	320
9	Australia's Next Top Model	320
10	NRL: Sharks v. Sea Eagles	314

Source: OzTAM

Part One: How the anti-siphoning scheme operates

The *Broadcasting Services Act 1992* (the Act) provides the legislative basis for the anti-siphoning scheme. The scheme was established in 1994 to ensure that with the emergence of pay television, Australians could continue to have access to important events on free-to-air television and that these events would not be siphoned away exclusively to pay television. The Explanatory Memorandum to the original legislative provisions for the anti-siphoning scheme explains that the purpose of the anti-siphoning provisions was to ensure that:

'...events of national importance and cultural significance... be received by the public free of charge... This process should ensure, on equity grounds, that Australians continue to have free access to important events. It will, however, also allow subscription television broadcasters to negotiate subsequent rights to complementary, or more detailed, coverage of events.'

Over time, the scheme has focused on major sporting events which have traditionally been available on free-to-air television. While the scheme is not limited to sporting events, non-sporting events of national and cultural significance have not been listed.

Regulation

The anti-siphoning scheme operates via a licence condition on pay television broadcasters that prevents them from buying the rights to televise events on the anti-siphoning list before free-to-air television broadcasters have purchased the rights. For events not on the anti-siphoning list, free-to-air and pay television broadcasters can purchase the rights to televise those events based on their own commercial interests.

The Minister specifies the events that appear on the anti-siphoning list. However, events are automatically de-listed 12 weeks before they commence. This provision was introduced in 2005 to improve the operation of the scheme by streamlining pay television access to listed events where free-to-air broadcasters do not intend to purchase the broadcasting rights. The Minister can override automatic de-listing if he or she is satisfied that free-to-air broadcasters have not had a reasonable opportunity to purchase rights to a listed event.

Events on the anti-siphoning list can be shown on free-to-air digital multi-channels at the same time as, or after, they are shown on the broadcaster's main channel—but not before.

The anti-siphoning scheme does not require free-to-air broadcasters to buy the rights, show listed events live or prevent those broadcasters from on-selling some or all of the rights they have acquired to pay television broadcasters. Nor does the anti-siphoning scheme prevent parties other than subscription television broadcasters from acquiring the rights to televise events on the anti-siphoning list before the free-to-air broadcasters.

In effect, the scheme provides the opportunity for major sporting events to be shown on free-to-air television ahead of pay television. It is recognised that this affects the commercial opportunities of pay television broadcasters. Premium sports content is one of the major drivers of subscriber numbers for pay television. The anti-siphoning scheme prevents pay television licensees from acquiring the broadcasting rights to a listed event prior to the event being automatically de-listed 12 weeks before it is due to commence. Nonetheless, this has not prevented free-to-air and pay television broadcasters from forming partnerships to acquire the rights to listed sporting events, such as the Nine Network and Foxtel's broadcast agreement for the 2010 Vancouver Winter Olympics and 2012 London Summer Olympics.

It is also recognised that the scheme restricts the rights holders' choice of purchasers for the broadcast rights to listed events before the automatic de-listing period. Before that time, the owners of the broadcast rights to listed sporting events are effectively required to make them available to free-to-air broadcasters, with pay television operators excluded from negotiations. This

can be expected to affect the price and the nature of those broadcast rights to some degree, and subsequently the type of public exposure the listed sports receive.

The current anti-siphoning list came into effect on 1 January 2006 and expires on 31 December 2010. The list currently consists of domestic and international sporting events in twelve categories, including cricket, tennis, golf, motor sports, football, rugby union, rugby league, horse racing, the Olympic Games, the Commonwealth Games, Australian Football League (AFL) and netball. The full list is at Appendix A.

Exclusivity

The anti-siphoning scheme does not prevent sports rights holders from deciding to sell, for example, only the free-to-air broadcasting rights to a listed event, and not the subscription broadcasting rights, or vice versa, although a pay television broadcaster cannot acquire the rights 12 weeks before the event commences. Also, rights can be sold to an intermediary provided that, ultimately, pay television does not acquire the rights before a free-to-air broadcaster more than 12 weeks before that event commences.

The exclusive acquisition of broadcast rights to events is a major incentive for both free-to-air and pay television broadcasters when considering purchasing rights to events. Sports bodies that offer the rights to listed events to broadcasters on an exclusive basis are likely to gain a premium price for their content as neither television sector is interested in growing an audience for, or sharing it with, their competitor.

On-selling

As noted above, the anti-siphoning scheme does not prevent an organisation from acquiring the broadcast rights to a listed event and then selling those rights to another party.

The AFL's 2007–2011 broadcast rights agreement is an example of an on-selling agreement between free-to-air television and pay television broadcasters. The rights holder (the AFL) initially sold the broadcast rights package, including all AFL Premiership matches and finals, to a Seven Network and Network Ten consortium. Seven and Ten subsequently negotiated with the AFL and Foxtel to on-sell the exclusive telecast rights to four Premiership matches per week (along with non-exclusive replay rights) to Foxtel.

As a result of this commercial agreement, four AFL Premiership matches per week, which are otherwise covered by the anti-siphoning provisions, are broadcast exclusively on pay television.

Third party access to rights

Currently, the anti-siphoning scheme does not prevent a company other than a subscription television broadcaster from being able to acquire the rights to broadcast an anti-siphoning listed event before a commercial or national free-to-air television broadcaster. This includes a company that is associated with a pay television licensee, such as Fox Sports, and any other third party.

However, the prohibition against a pay television broadcaster acquiring the right to televise an event before a free-to-air broadcaster (which operates as a condition on their licence) means that a third party organisation still could not on-sell these rights to a pay television broadcaster unless the rights had been acquired by a free-to-air television broadcaster or the relevant event was de-listed.

Free-to-air television broadcasters are free to compete with third parties to acquire the rights to televise listed events. Where a free-to-air television broadcaster considers it has not had a reasonable opportunity to acquire the rights to televise a listed event, they may seek a declaration from the Minister for an event to be retained on the anti-siphoning list. Such a declaration would restrict pay television broadcasters' ability to acquire the broadcast rights to that event and would also affect the rights holders' choice of purchasers.

ACMA monitoring and 'use it or lose it' guidelines

From 1 January 2006 to 3 September 2008, the Australian Communications and Media Authority (ACMA) actively monitored free-to-air television coverage of events on the anti-siphoning list and reported to the then Minister for Communications, Information Technology and the Arts and from November 2007 the Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy. This included providing reports to the Minister on free-to-air broadcasters' acquisition and use of broadcast rights to listed events based, in part, on a quantitative assessment against the seven criteria of the 'use it or lose it' guidelines introduced in January 2007 by the former government. ACMA has provided seven reports which are available from its website at www.acma.gov.au.

The 'use it or lose it' guidelines had no statutory force but were designed to provide a set of criteria to assist the former government in determining which events to include on the anti-siphoning list by reflecting the practical realities of providing free-to-air television coverage of sports events and informing free-to-air television broadcasters about appropriate levels of coverage.

ACMA considered free-to-air television broadcasters' coverage of events on the anti-siphoning list against the guidelines as a whole. Listed events that did not receive adequate coverage, or which were not purchased by free-to-air broadcasters, could be considered by the Minister for removal from the anti-siphoning list. No event has been removed from the anti-siphoning list as a result of the 'use it or lose it' guidelines. The former government indicated that failing one element of the 'use it or lose it' guidelines would not necessarily mean an event would be de-listed.

In general, ACMA's monitoring and reporting found that free-to-air broadcasters were providing adequate coverage of events to which they had the rights. Further information on this is in part four of this paper.

Anti-hoarding

The anti-hoarding rules are set out in the Act separately to the anti-siphoning scheme and operate independently of the anti-siphoning scheme. The anti-hoarding rules are intended to encourage free-to-air television broadcasters to provide live and complete television coverage of listed events.

Where the Minister designates an event to be subject to the anti-hoarding rules, commercial free-to-air television broadcasters that acquire the rights to televise such an event live but do not propose to fully use the rights must offer the unused portion of those rights to the Australian Broadcasting Corporation (ABC) and Special Broadcasting Service (SBS) for a nominal charge. If the ABC or SBS acquire the rights to the event but do not propose to fully use the rights, they must offer the unused portion to each other. The offer must be made 30 days or more before the start of the event, unless the Minister is satisfied that it should occur closer to the start of the event, and must remain open for at least seven days.

The 2002 and 2006 Fédération Internationale de Football Association (FIFA) World Cup tournaments are the only events to have been designated under the anti-hoarding rules. The free-to-air broadcast rights for the 2002 tournament were shared by the Nine Network and SBS, while the broadcast rights for the 2006 tournament were purchased by SBS which provided free-to-air television coverage of the event.

Part two: Events on the anti-siphoning list

The anti-siphoning scheme has remained largely unchanged since it was introduced. However, the events on the anti-siphoning list itself have varied over time. The Minister may alter, amend, extend or replace the anti-siphoning list at any time. The list currently consists of domestic and international sporting events in twelve categories, including cricket, tennis, golf, motor sports, football, rugby union, rugby league, horse racing, the Olympic Games, the Commonwealth Games, AFL and netball. The full list is at Appendix A.

Rationale for listing events

As outlined in part one, the policy intent of the anti-siphoning scheme is to enable events of national importance and cultural significance to remain available on free-to-air television. Over time, the scheme has focused on major sporting events which have traditionally been available on free-to-air television.

Currently, the concepts of 'national importance', 'cultural significance' and 'traditional availability' of events on free-to-air television are not defined and selecting an event for listing is a matter for the Minister. The Minister has discretion in forming an opinion about whether or not to include an event on the anti-siphoning list. The Minister may also decide whether an event should be fully listed (for example, the Olympic Games) or partially listed (for example, the French Open, where only the finals are listed). The Act gives no guidance and does not specify any criteria for listing an event nor does it precisely define 'event'. This contrasts with countries in Europe where specific criteria for determining the significance and cultural importance of events are set out to determine when an event warrants some assurance of free-to-air television coverage.

In its *Broadcasting Inquiry Report* of 3 March 2000, the Productivity Commission made a number of suggestions. These included, among others, a suggestion that the criteria for a new and much shorter anti-siphoning list take into account:

- demonstrated national significance, such as Australian involvement
- events that have been consistently broadcast by free-to-air television broadcasters in the past five years
- events that have received a high level of viewing by Australian audiences, as determined by ratings.

The Productivity Commission reiterated its recommendation for a reduction in the length of the anti-siphoning list as part of its draft research report *Annual Review of Regulatory Burdens on Business: Social and Economic Infrastructure Services*, dated June 2009.

It is not clear how often an event needs to be shown on free-to-air television before it is regarded as 'traditionally available free-to-air' or from what point in time to base any such assessment on. Additionally, while the popularity of an event may be a factor in an event being traditionally available on free-to-air television, it is not a factor that the Minister is required to consider in forming an opinion about whether or not to add an event to the anti-siphoning list. The popularity of sports also varies. For example, NRL and AFL grand finals and the NRL State of Origin series on average attract a much larger audience compared to regular NRL and AFL premiership season matches.

Ratings for events will be affected by a number of factors, including whether or not the event occurs during prime-time, whether or not the broadcaster chooses to show the event in prime-time, the grassroots level of interest in the sport, the quality of the spectacle in terms of competitiveness and participants, and, in the case of an international event, whether an Australian is involved.

The fact that an event or competition has not traditionally been shown on free-to-air television could be considered in relation to whether an event should be listed or not. The Super 14 Rugby Union and A-League football competitions, since their inception, have been shown on pay

television with little or no coverage on free-to-air television. The ANZ Netball Championship was shown on pay television in 2008 but is being broadcast on commercial free-to-air television in 2009.

Duration of the list and de-listing period

The term of the current list is five years, expiring in 2010. The previous list had a 10-year term. The duration of a list can be extended, as was the case with the original list which was extended in 2004 by one year from 31 December 2004 to 31 December 2005. However, the maximum duration for any list is 10 years due to the automatic sunset arrangements in the *Legislative Instruments Act 2003*.

An important factor in considering the duration of the anti-siphoning list is the duration of the contracts for televising events that sports bodies agree to sign. Press reports suggest that sports rights contracts can generally range from one to eight years.

Table 3: Broadcast rights to major sporting events recently acquired by broadcasters

Event	Broadcaster	Rights held until
Melbourne Cup	Seven	2012
AFL Premiership and finals	Seven, Ten and Foxtel	2007–11
NRL Premiership and finals	Nine and Foxtel	2012
Rugby Union Test matches	Foxtel (all southern hemisphere rugby until 2010) and Seven (non-exclusive, Test matches involving Australia, played in Australia until 2010).	2010
Rugby World Cup	Nine and Foxtel	2011 and 2015 tournaments
English FA Cup final	SBS	2010
FIFA World Cup	SBS	2010 and 2014 World Cup finals
Australian Open tennis	Seven	2014
Davis Cup tennis	Seven	2014
Netball Test matches	Ten	2012
Formula 1 Grand Prix	Ten	2010
V8 Supercar Championship	Seven	'Long term'
Champ Car World Series (Indycar)	Seven	'Long term'
Olympic Games (Summer)	Nine and Foxtel	2012 Games (London)
Olympic Games (Winter)	Nine and Foxtel	2010 Games (Vancouver)
Commonwealth Games	Ten and Foxtel	2010 Games (New Delhi)

Part three: Anti-siphoning regimes overseas

A number of overseas countries operate schemes that are similar to Australia's anti-siphoning scheme. This includes countries in Europe such as the United Kingdom, France, Germany, Denmark and Finland. While these schemes are similar in purpose to Australia's, the composition and rationale for listing certain events and the type of coverage expected on free-to-air television is different. Other countries, such as the United States and New Zealand, do not operate comparable schemes. A table summarising a selection of schemes that are similar to Australia's anti-siphoning scheme is provided at the end of part two.

Europe

In 1989 the Council of European Communities issued the Television Without Frontiers Directive. Article 3a of the Directive was concerned with protecting free access of television coverage for citizens in each Member State for sporting or cultural events of major importance to individual Member States. As a result, Member States are able to lodge a list of designated events that are considered of major importance and that should be available via free access television either wholly or partially live, or wholly or partially delayed. The list is then submitted to the Commission of European Communities for approval.

The Commission of the European Communities must be satisfied that the events listed by Member States have met at least two of the following criteria considered to be reliable indicators of the importance of events for society:

- (i) a special general resonance within the Member State, and not simply a significance to those who ordinarily follow the sport or activity concerned
- (ii) a generally recognised, distinct cultural importance for the population in the Member State, in particular as a catalyst of cultural identity
- (iii) involvement of the national team in the event concerned in the context of a competition or tournament of international importance
- (iv) the fact that the event has traditionally been broadcast on free-to-air television and has commanded large television audiences.³

The following countries currently have a designated list of events: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy and the United Kingdom. Most of the lists identify events that must be shown on free-to-air television live or delayed (completely or partly) if the broadcast rights are held exclusively.

The events listed are generally in relation to the national team's participation in an international tournament including the semi-final and final of that tournament (for example, the Fédération Internationale de Football Association (FIFA) World Cup), a one-off domestic competition final (e.g. the Football Association Challenge Cup (FA Cup) final), a world tournament (for example, the Olympic Games or World Ice Hockey Championships), a club team's participation in an international tournament as that country's representative including the semi-final and final of that tournament (for example, the Union of European Football Associations (UEFA) Cup and UEFA Champions League), a one-off event (for example, the Tour de France or a major domestic horse race) and some iconic cultural events (for example, the Vienna Philharmonic Orchestra's New Year's Concert).

³ Official Journal of the European Union, Committee Decision regarding Austria's list of designated events, L 180/11, 10 July 2007

United Kingdom

The United Kingdom's 'listed events' scheme is legislated in the *Broadcasting Act 1996* and empowers the United Kingdom Secretary of State to add or remove key sporting events as 'listed events'. An event may be listed if it is deemed to be of national interest within England, Scotland, Wales or Northern Ireland separately. The scheme is administered by the Office of Communications (Ofcom). It operates in line with the Television Without Frontiers Directive outlined in the Europe section on page 10.

The 'listed events' scheme splits listed events into Group A and Group B (see below) and divides broadcasters into 'qualifying broadcaster', who provide channels that are available without payment to at least 95 per cent of the United Kingdom population (for instance, Channel 3, Channel 4 and the BBC), and all other broadcasters providing a service in the United Kingdom.

The United Kingdom Government announced a review of the 'listed events' scheme in April 2009.

Operation of the scheme for Group A events

Live coverage rights for Group A events should be made available to broadcasters on all platforms.

Group A events may not be covered live on an exclusive basis unless consent has been given by Ofcom for exclusivity.

To provide consent for exclusive live coverage to a Group A event, Ofcom must be satisfied that:

- i) the availability of the rights was generally known
- ii) all broadcasters had a genuine opportunity to acquire the rights on fair and reasonable terms at a price that was non-discriminatory between categories
- iii) a non-qualifying broadcaster had not bid for, or expressed an interest in, the acquisition of the rights. For example, if the BBC acquired the rights to a Group A event, and no subscription broadcaster expressed an interest or bid for the rights, the BBC could receive Ofcom's consent to exclusive coverage of the event.

Operation of the scheme for Group B events

Group B events may not be broadcast live on an exclusive basis unless adequate provision has been made for secondary coverage by a qualifying broadcaster. Secondary coverage includes edited highlights or delayed coverage of at least 10 per cent of the event, or 10 per cent of the day's play where the event takes place over several days.

Live radio commentary of the event must also have been acquired by a radio station with national coverage or an organisation providing a sports service to radio stations which form a national (or near national) network.

Where no qualifying broadcaster is interested in providing adequate secondary coverage, Ofcom can give its consent to exclusive live coverage, without secondary coverage to the other broadcaster, using the same exclusivity criteria as Group A events.

Listed sporting events

Group A: the Olympic Games, the FIFA World Cup finals tournament, the FA Cup final, the Scottish FA Cup final (in Scotland), the Grand National, the Derby, the Wimbledon tennis finals, the European Football Championship finals tournament, the Rugby League Challenge Cup final and the Rugby World Cup final.

Group B: Cricket Test matches played in England, non-finals play in the Wimbledon Tournament, all other matches in the Rugby World Cup finals tournament, Six Nations Rugby tournament matches involving home countries, the Commonwealth Games, the World Athletics

Championship, the Cricket World Cup (the final, semi-finals and matches involving home nations' teams), the Ryder Cup and the Open Golf Championship.

United States

The United States does not operate a scheme akin to Australia's anti-siphoning scheme. In 1994, the United States Federal Communications Commission investigated sports programming in the United States and concluded that there was no significant migration of sporting events from free-to-air to pay television. Further, the Commission found that government intervention to promote free access to sporting events of national significance was not warranted. However, the Commission did state that it would monitor the availability of sporting events via free-to-air television and take action consistent with the Commission's remit if any significant threat arose.

New Zealand

New Zealand does not currently operate an anti-siphoning scheme. However, the issue of protecting potential free-to-air television coverage of sport of national significance was raised in New Zealand's 2008 *Digital Broadcasting: Review of Regulation*. The submissions to the review on this aspect were varied in their opinion of whether regulation should be introduced. The report of the review recommended that a study be undertaken which would include examining the issue of access to premium content (for instance, events of national significance). In addition, the report further recommended that potential options should be investigated for ensuring greater free-to-air access to sporting events provided such measures had only a minor impact on the commercial revenue available to sporting bodies and enhanced future participation in sport.

Belgium

Belgium operates a designated list of events under the Television Without Frontiers Directive as approved by the Commission of European Communities on 25 June 2007 (this scheme is outlined in the Europe section on page 10). The list covers a range of events including domestic and international football events and matches, tennis, cycling, the Olympic Games, athletics, the Belgian Formula 1 Grand Prix and the final of the Queen Elisabeth Music Competition. The list has three parts with events listed that are significant to the Belgian population, the French community in Belgium and the Flemish community in Belgium.

France

France operates a designated list of events under the Television Without Frontiers Directive as approved by the Commission of European Communities on 25 June 2007 (this scheme is outlined in the Europe section above). The list covers a range of events including domestic and international football events and matches, domestic and international rugby union events and matches, tennis, cycling, the Olympic Games, the French Formula 1 Grand Prix, basketball, athletics and European handball.

Finland

Finland operates a designated list of events under the Television Without Frontiers Directive as approved by the Commission of European Communities on 25 June 2007 (this scheme is outlined in the Europe section above). The list covers a range of events including international football events and matches, the Olympic Games, athletics, the Nordic World Ski Championships and ice hockey.

Germany

Germany operates a designated list of events under the Television Without Frontiers Directive as approved by the Commission of European Communities on 20 September 2000 (this scheme is

outlined in the Europe section above). The list covers a range of domestic and international football events and matches.

Ireland

Ireland operates a designated list of events under the Television Without Frontiers Directive as approved by the Commission of European Communities on 25 June 2007 (this scheme is outlined in the Europe section above). The list covers a range of events including international football events and matches, international rugby union events and matches, the Summer Olympic Games and several domestic horse races.

Italy

Italy operates a designated list of events under the Television Without Frontiers Directive as approved by the Commission of European Communities on 9 March 1999 (this scheme is outlined in the Europe section above). The list covers a range of events including domestic and international football events and matches, cycling, the Olympic Games, the Italian Formula 1 Grand Prix, and the San Remo Italian music festival.

Austria

Austria operates a designated list of events under the Television Without Frontiers Directive as approved by the Commission of European Communities on 25 June 2007 (this scheme is outlined in the Europe section above). The list covers a range of events including domestic and international football events and matches, the Olympic Games, FIS World Alpine skiing championships, World Nordic skiing championships, Vienna Philharmonic Orchestra's New Year's concert and the Vienna Opera Ball.

Table 4, on pages 15 to 17, provides a summary of European schemes that are similar to Australia's anti-siphoning scheme. These schemes are all designed to promote the coverage of culturally significant events on free-to-air television. Each country has its own unique selection of events, some of which are not sports-related.

Table 4: Australia's anti-siphoning scheme compared with selected similar schemes overseas

Australia	United Kingdom	Belgium	France
<ul style="list-style-type: none"> • Olympic Games (Summer/Winter) • Commonwealth Games • Melbourne Cup • each match in the AFL Premiership and AFL finals • each match in the NRL Premiership and NRL finals • each Rugby League State-of-Origin match • each Rugby League test match involving Australia • each Rugby Union test match involving Australia • Rugby World Cup • each test match involving the Australian cricket team, played in Australia or the UK • each one-day international involving Australian cricket team, played in Australia, the UK or any series where at least one of the matches is played in Australia • each match in the Cricket World Cup • English FA Cup final • FIFA World Cup finals tournament • tennis: Australian Open and Wimbledon—each match, French Open and US Open—each singles quarter finals, semi-finals and finals match • Davis Cup—matches involving Australia • each international netball match involving the senior Australian representative team • golf—Australian Masters, Australian Open, US Masters, British Open • each race held in the FIA Formula 1 Grand Prix held in Australia • each race in the Moto GP held in Australia • each race in the V8 Supercar 	<p><i>Live and in full (List A)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Olympic Games (Summer/Winter) • FIFA World Cup finals tournament • European Football Championship finals tournament • FA Cup final • Scottish FA Cup final (in Scotland) • Grand National Steeplechase • the Derby • Wimbledon tennis finals • Rugby League Challenge Cup final • Rugby World Cup final. <p><i>Adequate secondary coverage (List B)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • cricket test matches played in England • non-finals played in the Wimbledon tournament • all other matches in the Rugby World Cup finals tournament • Six Nations Rugby tournament matches involving the United Kingdom's national teams (England, Scotland, Wales, Northern Ireland) • Commonwealth Games • World Athletics Championship • Cricket World Cup—the finals, semi-finals and matches involving the United Kingdom's national teams (England, Scotland, Wales, Northern Ireland). • Ryder Cup • Open Golf Championships. 	<p><i>Live and in full</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Belgian Football Cup final (men) and all matches involving Belgian men's football team • FIFA World Cup finals tournament (men) • European Football Championship finals (men) • Champion's League matches involving Belgian clubs • UEFA Cup matches involving Belgian clubs • Ivo Van Damme Memorial • Belgian Formula 1 Grand Prix • Roland Garros and Wimbledon—quarter finals, semi-finals and finals involving a Belgian player • Davis Cup and Fed Cup—quarter finals, semi-finals and finals involving the Belgian team • Queen Elisabeth Music Competition final. <p><i>Live and with excerpts</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Summer Olympic Games • men's cycling events—Tour de France, Liege-Bastogne-Liege, Amstel Gold Race, Tour of Flanders, Paris-Roubaix, Milan-San Remo, Belgian Road Cycling Championships, World Road Cycling Championships. <p>Events specific to the French Community list</p>	<p><i>Live and in full*</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Olympic Games (Summer/Winter) • official matches of the French national football team in the FIFA calendar • FIFA World Cup (men)—opening match, semi-finals and final • European Championship Football (men)—opening match, semi-finals and final • UEFA Cup final where a French club is involved • Is Involved • UEFA Champions League final • French Football Cup final • Six Nations rugby tournament • Rugby World Cup—semi-finals and final • French Rugby Championship final • European Rugby Cup final, where a French club is involved • Roland Garros tennis—finals of the men's and women's singles events • Davis Cup and Fed Cup semi-finals and finals involving the French team • French Formula 1 Grand Prix • Men's cycling events—Tour de France and Paris-Roubaix • men's and women's finals of the European Basketball Championship, where the French national team is playing • men's and women's finals of World Basketball Championship, where the French national team is playing • men's and women's finals of the European Handball Championship, where the French national team is playing • men's and women's finals of World Handball Championship, where the French national team is playing

Table 4: Australia's anti-siphoning scheme compared with selected similar schemes overseas (continued)

Australia	Belgium	France
<p>Championship Series (including the Bathurst 1000)</p> <ul style="list-style-type: none"> each race in the Champ Car World Series (IndyCar) held in Australia. 	<p>Live and in full</p> <ul style="list-style-type: none"> World Athletics Championships, Involving Belgian athletes. <p>Live and with excerpts</p> <ul style="list-style-type: none"> La Flèche Wallonne (men's cycling) Winter Olympic Games. <p>Events specific to the Flemish Community list</p> <p>Live and in full</p> <ul style="list-style-type: none"> Champion's League—final and semi-finals UEFA Cup—final and semi-finals. Belgian and World Cyclo-cross Championships (men's) Tennis—Australian Open and US Open, quarter finals, semi-finals and finals involving a Belgian player. <p>Live and with excerpts</p> <ul style="list-style-type: none"> cycling—Paris-Tours and Tour of Lombardy. 	<ul style="list-style-type: none"> World Athletics Championships. <p>* Broadcasting of the Tour de France may be limited to highlights, in accordance with the broadcasting tradition for this event. Broadcasting of the Olympic Games and World Athletics Championships may be limited to representative moments reflecting the diversity of sporting disciplines and participating countries and may include recorded material when events take place at the same time. Events of major importance may also be broadcast in pre-recorded form where they take place between midnight and 6 am French time, on the condition that the broadcast in France starts before 10.00 am.</p>

Table 4: Australia's anti-siphoning scheme compared with selected similar schemes overseas (continued)

Finland	Germany	Ireland	Italy	Austria
<ul style="list-style-type: none"> • Olympic Games (Summer/Winter) • FIFA World Cup (men's)—Finnish national team matches, opening match, quarter finals, semi-finals and final • European Championship Football (men's)—Finnish national team matches, opening match, qtr finals, semi-finals and final • Ice Hockey World Championships (men's) • Nordic World Ski Championships • World Championship in athletics • European Athletics Championship. <p>The opening match, semi-finals and final of the Football World Cup, and the matches of the Finnish team, the opening match, semi-finals and final of the men's Ice Hockey World Championship, and the matches of the Finnish team must be broadcast wholly live.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Olympic Games (Summer/Winter) • FIFA World Cup (men's)—German national team matches, opening match, semi-finals and final • European Championship Football (men's)—German national team matches, opening match, semi-finals and final • German FA Cup—semi-finals and final • German national football team's home and away matches • UEFA Cup final where a German club is involved • UEFA Champions League final where a German club is involved. 	<p>Live broadcasting</p> <ul style="list-style-type: none"> • Summer Olympic Games • All-Ireland Senior Inter-County Football and hurling finals • Ireland's home and away qualifying games in the European Football Championship and the FIFA World Cup tournaments • FIFA World Cup (men's)—Irish national team matches, opening match, semi-finals and final • European Championship Football (men's)—Irish national team matches, opening match, semi-finals and the final. • Rugby World Cup finals tournament—Ireland's matches • Horse racing—Irish Grand National, Irish Derby and Nations Cup at the Dublin Horse Show. <p>Coverage on a deferred basis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Six Nations Rugby Tournament—Ireland's matches. 	<ul style="list-style-type: none"> • Olympic Games (Summer/Winter) • FIFA World Cup—Italian national team matches and the final • European Football Championships—Italian national team matches and the final • all matches involving the Italian national football team, at home and away. In official competitions • UEFA Cup semi-finals and final where an Italian club is involved • UEFA Champions League semi-final and final where an Italian club is involved • Tour of Italy (Giro d'Italia) cycling competition • Formula One Italian Grand Prix • San Remo Italian music festival. 	<ul style="list-style-type: none"> • Olympic Games (Summer/Winter) • FIFA World Cup (men)—Austrian national team matches, opening match, semi-finals and final • European Championship Football (men)—Austrian national team matches, opening match, semi-finals and the final • Austrian Football Cup final • FIS World Alpine skiing championships • Nordic World skiing championships • Vienna Philharmonic Orchestra's New Year's concert • the Vienna Opera Ball.

Appendix A: Current anti-siphoning list

Broadcasting Services (Events) Notice (No 1) 2004

Schedule 2

The events listed below conducted during the period commencing on 1 January 2006 and ending on 31 December 2010 are specified.

1 Olympic Games

- 1.1 Each event held as part of the Olympic Games.

2 Commonwealth Games

- 2.1 Each event held as part of the Commonwealth Games.

3 Horse Racing

- 3.1 Each running of the Melbourne Cup organised by the Victoria Racing Club.

4 Australian Rules Football

- 4.1 Each match in the Australian Football League Premiership competition, including the Finals Series.

5 Rugby League Football

- 5.1 Each match in the National Rugby League Premiership competition, including the Finals Series.
- 5.2 Each match in the National Rugby League State of Origin Series.
- 5.3 Each international rugby league "test" match involving the senior Australian representative team selected by the Australian Rugby League, whether played in Australia or overseas.

6 Rugby Union Football

- 6.1 Each international "test" match involving the senior Australian representative team selected by the Australian Rugby Union, whether played in Australia or overseas.
- 6.2 Each match in the Rugby World Cup tournament.

7 Cricket

- 7.1 Each "test" match involving the senior Australian representative team selected by Cricket Australia played in either Australia or the United Kingdom.
- 7.2 Each one day cricket match involving the senior Australian representative team selected by Cricket Australia played in Australia or the United Kingdom.
- 7.3 Each one day cricket match involving the senior Australian representative team selected by Cricket Australia played as part of a series in which at least one match of the series is played in Australia.
- 7.4 Each World Cup one day cricket match.

8 Soccer

- 8.1 The English Football Association Cup final.
- 8.2 Each match in the Fédération Internationale de Football Association World Cup tournament held in 2006.
- 8.3 Each match in the Fédération Internationale de Football Association World Cup tournament held in 2010.

9 Tennis

- 9.1 Each match in the Australian Open tennis tournament.
- 9.2 Each match in the Wimbledon (the Lawn Tennis Championships) tournament.
- 9.3 Each match in the men's and women's singles quarter-finals, semi-finals and finals of the French Open tennis tournament.
- 9.4 Each match in the men's and women's singles quarter-finals, semi-finals and finals of the United States Open tennis tournament.
- 9.5 Each match in each tie in the Davis Cup tennis tournament when an Australian representative team is involved.

10 Netball

- 10.1 Each international netball match involving the senior Australian representative team selected by the All Australian Netball Association, whether played in Australia or overseas.

11 Golf

- 11.1 Each round of the Australian Masters tournament.
- 11.2 Each round of the Australian Open tournament.
- 11.3 Each round of the United States Masters tournament.
- 11.4 Each round of the British Open tournament.

12 Motor Sports

- 12.1 Each race in the Fédération Internationale de l'Automobile Formula 1 World Championship (Grand Prix) held in Australia.
- 12.2 Each race in the Moto GP held in Australia.
- 12.3 Each race in the V8 Supercar Championship Series (including the Bathurst 1000).
- 12.4 Each race in the Champ Car World Series (IndyCar) held in Australia.

Appendix B: Legislative materials

The anti-siphoning list provision, Broadcasting Services Act 1992

Section 115—Minister may protect the free availability of certain types of programs

- (1) The Minister may, by notice published in the *Gazette*, specify an event, or events of a kind, the televising of which should, in the opinion of the Minister, be available free to the general public.
- (1A) The Minister may, by notice published in the *Gazette*, amend a notice under subsection (1) to specify an additional event, or events of a kind, the televising of which should, in the opinion of the Minister, be available free to the public.
- (1AA) Subject to subsection (2), an event specified in a notice under subsection (1) is taken to be removed from the notice 2016 hours before the start of the event, unless the Minister publishes in the *Gazette* before that time a declaration that the event continues to be specified in the notice after that time.
- (1AB) The Minister may publish a declaration under subsection (1AA) only if the Minister is satisfied that at least one commercial television broadcasting licensee or national broadcaster has not had a reasonable opportunity to acquire the right to televise the event concerned.
- (1B) Subject to subsections (1AA) and (2), an event specified in a notice under subsection (1) is taken to be removed from the notice 168 hours after the end of the event, unless the Minister publishes in the *Gazette* before that time a declaration that the event continues to be specified in the notice after that time.
- (2) The Minister may, by notice published in the *Gazette*, amend a notice under subsection (1) to remove an event from the notice.

Note: The following are examples of situations in which the Minister might exercise the power to remove an event from a notice:

Example 1

The national broadcasters and commercial television broadcasting licensees have had a real opportunity to acquire the right to televise an event, but none of them has acquired the right within a reasonable time. The Minister is of the opinion that removing the event from the notice is likely to have the effect that the event will be televised to a greater extent than if it remained on the notice.

Example 2

A commercial television broadcasting licensee has acquired the right to televise an event, but has failed to televise the event or has televised only an unreasonably small proportion of the event. The Minister is of the opinion that removing that event, or another event, from the notice is likely to have the effect that the removed event will be televised to a greater extent than it would be if it remained on the notice.

- (3) Notices and declarations under this section are disallowable instruments for the purposes of section 46A of the *Acts Interpretation Act 1901*.

***Licence condition on free-to-air broadcasters on multi-channels,
Broadcasting Services Act 1992***

Schedule 2, Part 3—Commercial television broadcasting licences

7 Conditions of commercial television broadcasting licences

(1) Each commercial television broadcasting licence is subject to the following conditions:

- (ob) if a clause of Division 1 of Part 4A of Schedule 4 (which imposes restrictions on the televising of anti-siphoning events) applies to the licensee—the licensee will comply with that clause;

Licence condition on pay television providers, Broadcasting Services Act 1992

Schedule 2, Part 6, Clause 10—Conditions applicable to subscription television broadcasting licences

(1) (e) the licensee will not acquire the right to televise, on a subscription television broadcasting service, an event that is specified in a notice under subsection 115(1) unless:

- (i) a national broadcaster has the right to televise the event on any of its broadcasting services; or
- (ii) the television broadcasting services of commercial television broadcasting licensees (other than licensees who hold licences allocated under subsection 40(1)) who have the right to televise the event cover a total of more than 50% of the Australian population.



INTERNATIONAL
OLYMPIC
COMMITTEE

**TELEVISION NEWS ACCESS RULES APPLICABLE
TO NON-RIGHTS HOLDING BROADCAST ORGANISATIONS
AT THE VANCOUVER 2010 OLYMPIC WINTER GAMES**

When exclusive television rights to broadcast the Olympic Games are granted by the International Olympic Committee (IOC) to an organisation for a particular territory (Rights Holding Broadcasters), no other organisation may broadcast within that territory sound or images of any Olympic events, including sporting action, Opening, Closing and victory ceremonies, or other activities (including training, interviews and press conferences) which occur within Olympic venues ("Olympic Material"), beyond that which is permitted under these News Access Rules.

"Olympic venues" shall include all venues which require an Olympic accreditation card or ticket to gain entry, including the Olympic village, the competition sites, the practice venues and the site(s) at which medal/victory ceremonies take place during the time when the medal ceremonies actually take place.

To protect the rights of the Rights Holding Broadcasters, but to also respect the requirements of the Olympic Charter regarding the "fullest coverage by the different media and the widest possible audience in the world for the Olympic Games", the IOC recognises the need for news organisations to have limited access to Olympic Material, for news purposes, in accordance with these News Access Rules.

These News Access Rules apply to television broadcasting by Non-Rights Holding Broadcast Organisations, and are subject to applicable national laws and regulations. In appropriate cases, the IOC may agree with Rights Holding Broadcasters in their particular territories to issue supplemental news access rules for such territories, which may be more or less restrictive.

Olympic Material is subject to full IOC copyright. All use of Olympic Material is strictly subject to the following restrictions:

1. Olympic Material may be used only as a part of regularly scheduled daily news programmes of which the actual news element constitutes the main feature



"programmes". Programmes shall not be positioned or promoted as Olympic programmes.

2. 3 x 2 x 3

Non-Rights Holding Broadcast Organisations may use a total of six minutes of Olympic Material per day subject to the following provisions:

- a) Olympic Material may appear in no more than three programmes per day.
- b) No more than two minutes of Olympic Material may be used in any one programme.
- c) These programmes must be separated by a period of at least three hours.
- d) No more than one third of any individual event may be used in any one programme with a maximum broadcast time of 30 seconds for any individual event.

3. 6 x 1 x 2

In the case of an all-news network, the network may use Olympic Material during multiple news programmes, as long as

- a) the Olympic Material is used in accordance with Clause 2 (3 x 2 x 3).
- or
- b) in no more than six news programmes per day and does not exceed a total of one minute in any one programme. These bulletins must be separated by a period of at least two hours. The other provisions of clause 2 above continue to apply.

- 4. Should any fair dealing or similar provisions contained in any applicable national law permit the use by Non-Rights Holding Broadcast Organisations of any footage of previous Olympic Games, then such footage will be included in the total of six minutes per day.
- 5. Olympic Material may only be used for a period of 48 hours from the earliest time at which broadcast of such Olympic Material by the Non-Rights Holding Broadcast Organisations may begin. After such period, Non-Rights Holding Broadcast



Organisations may only transmit archive Olympic Material with the express prior written agreement of the IOC.

6. Non-Rights Holding Broadcast Organisations may broadcast Olympic Material in accordance with the other conditions contained in these News Access Rules, as follows:

- a) The later of (i) immediately following the broadcast of an Olympic event by the local Rights Holding Broadcaster on free to air television in that territory, or (ii) such longer period of time after such broadcast that the Rights Holding Broadcaster may wish to impose in accordance with applicable national law;
- b) At the end of the broadcast day (i.e. 24:00 hours local time) if not broadcast by the local Rights Holding Broadcaster on free to air television in that territory on the day (local time) during which the Olympic event concluded;
- c) At such time as may be agreed by the Rights Holding Broadcaster for its particular territory and that particular Olympic event;
- d) Non-Rights Holding Broadcast Organisations can only transmit Olympic Material prior to these times with the specific written agreement with the local Rights Holder Broadcaster.

7. Non-Rights Holding Broadcast Organisations, provided they are holders of ENR accreditation, will have access

- without equipment (audio or video), to all Olympic venues.
- with equipment (audio or video) to the Main Press Centre (MPC) and Whistler Media Centre (WMC).

Holders of ENR accreditations shall not have access to Olympic events listed as ticketed high-demand sessions.

8. Non-Rights Holding Broadcast Organisations may not originate or broadcast any programming or feed from the Olympic venues, including the Olympic Villages, Victory Ceremony sites, MPC and WMC.

Notwithstanding the above, Non-Rights Holding Broadcast Organisations may broadcast, via the Internet, all or portions of press conferences that take place in the



MPC and WMC, without any territorial restrictions, provided that there is a delay of at least thirty minutes from the conclusion of the press conference.

Additional IOC Internet Guidelines regarding the use of Olympic content by Non-Rights Holding Broadcast Organisations will also apply.

9. The IOC and Olympic Broadcast Services Vancouver (OBSV) will establish an Olympic Television News Agency (ONA) for the purpose of providing Olympic Material to Non-Rights Holders for uses in accordance with these News Access Rules. Olympic Material shall not be provided by the ONA to Non-Rights Holding Broadcast Organisations or news agencies unless they provide a prior written guarantee, in form and substance satisfactory to the IOC, that they will fully comply with all terms and conditions of these News Access Rules.
10. Non-Rights Holding Broadcast Organisations shall respect the following provisions:
 - a) they shall not make available or provide Olympic Material to any third party.
 - b) they shall ensure that no advertising, promotion, publicity or other message appears at the same time (be it superimposed or on a split screen or otherwise) as Olympic Material and/or at the same time as any other coverage of the Olympic Games which contains any Olympic imagery or Olympic marks;
 - c) they shall ensure that no advertising or other message is placed before, during or after the broadcast of Olympic Material, in such a manner as to imply an association or connection between any third party, or third party's product or service, and Olympic Material or the Olympic Games; and
 - d) they must give an on screen credit to the Rights Holding Broadcaster in their particular territory during each broadcast of Olympic Material. The credit shall be in the form of leaving on the Rights Holding Broadcaster watermark, or, should the Olympic Material not be sourced through the Rights Holding Broadcaster, a super video credit of at least five seconds to read as follows:

"Courtesy of (Name of Rights Holding Broadcaster)"
11. The accreditations of any organisation or person(s) accredited at the Olympic Games may be withdrawn without notice, at the discretion of the IOC, for purposes of ensuring compliance with these News Access Rules.



12. These News Access Rules shall come into effect when an Olympic accreditation card or ticket is required to obtain access into any of the Olympic venues. From the time that these News Access Rules come into effect until 48 hours following the conclusion of the Olympic Games, their operation shall be effected by the IOC. The IOC reserves the right to amend these News Access Rules, as it deems appropriate. The IOC Executive Board shall be the final authority with respect to the interpretation and implementation of these News Access Rules.
13. Any dispute, controversy or claim arising from or in connection with the execution or interpretation of these News Access Rules or breach thereof not resolved after exhaustion of the legal remedies established by the IOC and which cannot be settled amicably, shall be submitted exclusively to the Court of Arbitration for Sport (CAS) for final and binding arbitration in accordance with the Statute and Regulations of the CAS. The decisions of the CAS shall be final, binding and non-appealable.

[번역본]

특정 지역의 방송사(중계권사)가 국제올림픽위원회(IOC)로부터 올림픽 독점 중계권을 받은 경우, 동일 지역의 타 방송사는 올림픽의 모든 녹음 및 녹화 자료('올림픽 자료'), 즉 경기, 개막식, 폐막식, 메달 수여식 또는 올림픽 개최 장소에서의 기타 활동(훈련, 인터뷰, 기자회견 포함)을 본 뉴스이용규정(Television News Access Rules)의 허용범위를 벗어나 보도할 수 없다.

'올림픽 장소'는 올림픽 선수촌, 경기장, 훈련장소 및 메달 수여식이 실제 진행되는 메달 수여식 현장을 모두 포함하며, 올림픽AD 카드 또는 티켓이 요구되는 모든 장소로 규정한다.

중계권사의 권리를 보호하는 동시에 '다양한 미디어를 통한 전면 보도 및 세계 최대의 올림픽 시청자'라는 올림픽 현장 요건을 지키고자 IOC는 본 뉴스이용규정에 따라 뉴스보도 목적의 뉴스 단체들에게 올림픽 자료에 대한 제한된 이용권을 부여할 필요성을 인식한다.

본 뉴스이용규정은 비중계권사의 TV 보도에 적용되며, 적용 가능한 국내법 및 규정을 따른다. 필요할 경우, IOC는 특정 지역의 중계권사와의 합의하에 해당 지역에 더 엄격하거나 완화된 뉴스이용규정을 추가적으로 적용할 수 있다.

올림픽 자료에 대한 저작권은 전적으로 IOC에게 있다. 다음과 같은 제한을 엄격히 따라 모든 올림픽 자료를 이용한다.

1. 올림픽자료는 주요 보도 '프로그램'을 실제 뉴스 소재로 구성하는 정규 데일리 뉴스 프로그램의 부분자료로만 이용할 수 있다. 해당 프로그램을 올림픽 프로그램으로 선전 혹은 홍보할 수 없다.

2. 3 x 2 x 3

비중계권사가 보도할 수 있는 올림픽 자료는 하루 총 6분이며 다음의 규정을 따른다.

- a) 올림픽 자료를 이용할 수 있는 프로그램은 하루 3개를 넘지 않는다.
- b) 한 프로그램에서 이용하는 올림픽 자료는 2분을 넘을 수 없다.
- c) 이러한 프로그램은 최소 3시간 간격으로 방영해야 한다.
- d) 프로그램당 각 경기의 1/3만을 보도할 수 있으며, 최대 방영시간은 각 경기당 30초여야 한다.

3. 6 x 1 x 2

뉴스 전용 네트워크의 경우, 올림픽 자료를 다음에 한하여 복수의 뉴스 프로그램에서 사용할 수 있다.

- a) 올림픽 자료를 제 2조항(3 x 2 x 3)에 따라 이용할 경우.

혹은,

- b) 올림픽 자료를 이용하는 프로그램이 하루에 6개를 넘지 않으며 각 프로그램당 총 1분을 초과하지 않을 경우. 이러한 프로그램은 최소 2시간 간격으로 방영한다. 상기 제 2 조항 기타 규정의 효력이 지속된다.

- 4. 적용 가능한 국내법의 공정거래 및 유사 규정에 따라 비중계권사의 과거 올림픽 장면 보도가 허용될 경우, 해당 장면을 상기 명시된 하루 최대 6분 방영시간에 포함시킨다.

- 5. 올림픽 자료는 비중계권사가 올림픽 자료를 처음 보도한 시점에서 48시간 동안만 이용할 수 있다. 48시간이 경과한 후, 비중계권사는 IOC와의 명시적인 사전

서면 합의하에 보관된 올림픽 자료에 한에서만 송출할 수 있다.

6. 비중계권사는 본 뉴스이용규정에 명시된 기타 조건에 따라 올림픽 자료를 다음과 같이 보도할 수 있다:

- 1) i) 해당 지역에서 공중과 TV를 통해 현지 중계권사에 의해 올림픽 행사가 보도된 직후, 혹은 ii) 이와 같은 올림픽 행사 보도 이후, 적용 가능한 국내법에 따라 중계권사가 원하는 만큼의 기간이 지난 이후;
- 2) 해당 지역에서 올림픽 행사가 진행된 당일(현지시간) 공중과 TV를 통해 중계권사가 보도하지 않은 경우, 보도일 종료시점(예: 현지 시간 자정);
- 3) 해당 지역에서, 특정 올림픽 행사에 대해서 중계권사가 합의한 시간;
- 4) 비중계권사는 현지 중계권사와 체결한 특별 서면 합의에 의해서만 상기 항에 명시된 시간 이전에 올림픽 자료를 보도할 수 있다.

7. 비중계권사가 ENR 카드를 보유한 경우, 다음과 같이 출입이 가능하다.

- (오디오 혹은 비디오) 장비를 보유하지 않은 경우, 모든 올림픽 행사장
- (오디오 혹은 비디오) 장비를 보유한 경우, 메인 프레스 센터(MPC)와 휘슬러 미디어 센터(WMC)

ENR 카드 보유자는 티켓 수요가 높은 리스트에 오른 올림픽 행사에는 출입할 수 없다.

8. 비중계권사는 올림픽선수촌, 메달수여식현장, MPC 및 WMC를 포함한 모든 올림픽 장소에서 프로그램을 제작하거나 보도할 수 없다.

상기 조항에도 불구하고, 비중계권사는 기자회견 종료 후 30분 이후부터는, 비중계권사가 속한 지역과 관계없이, MPC와 WMC에서 진행된 기자회견 전체

혹은 일부를 인터넷을 통해 보도할 수 있다.

비중계권사의 올림픽 콘텐츠 이용에 관한 IOC 인터넷 보도 지침 또한 적용된다.

9. IOC와 올림픽방송서비스밴쿠버(Olympic Broadcast Services Vancouver, OBSV)는 본 뉴스이용규정에 따라 비중계권사에 올림픽 자료 제공을 위한 목적으로 올림픽TV뉴스에이전시(Olympic Television News Agency, ONA)를 설립한다. 비중계권사들이 IOC가 요구하는 형식과 내용에 부합하게 본 뉴스이용규정의 모든 규정과 조건을 준수하겠다는 내용을 사전 서면으로 제출한 경우를 제외하고는, ONA는 올림픽 자료를 비중계권사 및 뉴스에이전시에 제공하지 않는다.

10. 비중계권사들은 다음의 규정을 준수한다.

- a) 올림픽 자료를 제3자가 이용하도록 하거나 제3자에게 제공하지 않는다.
- b) 올림픽 자료와 동시에(한 화면에 겹치거나 분할된 화면상에, 혹은 그 밖의 경우 포함) 또는 올림픽 이미지나 마크를 포함하는 모든 올림픽 게임 보도와 동시에 광고, 선전, 홍보 및 기타 메시지가 나타나도록 하지 않는다.
- c) 제3자, 혹은 제3자의 상품 및 서비스와 올림픽 자료 또는 올림픽 게임 간의 제휴 혹은 연관을 나타내는 방식으로 올림픽 자료 보도 전, 중간 또는 이후에 광고나 기타 메시지를 삽입하지 않는다.
- d) 각 해당 지역에서 올림픽 자료 보도 시마다, 화면상에 중계권사를 고지해야 하며, 이는 중계권사의 워터마크 위에 가능하다. 혹은, 올림픽 자료 출처가 중계권사가 아닌 경우, 다음과 같이 최소 5초간 고지(super video credit) 해야 한다.

“(중계권사명)의 이용 허가를 받음”

11. 올림픽 경기에 출입이 허가된 단체나 개인의 출입허가는 본 뉴스이용규정의 준수를 목적으로, IOC의 재량 하에 사전 공지 없이 철회될 수 있다.
12. 본 뉴스이용규정은 올림픽 AD카드 혹은 티켓이 요구되는 모든 올림픽 행사장소에 출입 시 효력이 발생된다. 본 규정은 효력이 발생하는 순간부터 올림픽 게임 종료 48시간 후까지 IOC에 의해 시행된다. 적절하다고 판단되는 경우, IOC는 본 규정을 수정할 권한을 갖는다. IOC 집행위원회는 본 규정의 해석 및 실행에 관한 최종결정권을 가진다.
13. 본 뉴스이용규정의 실행 및 해석과 관련하여 발생하는 모든 분쟁, 논쟁, 주장 및 IOC가 마련한 법률적 해결책을 모두 동원한 이후에도 미해결된 위반사항 중 원만하게 해결되지 않는 사항들에 대해서는 스포츠중재법원(the Court of Arbitration for Sport, CAS)의 법규 및 규정에 따른 최종적이며 구속력 있는 중재절차를 통해 해결한다. CAS의 판결은 최종적이고 구속력을 지니며 항소가 불가하다.

방송통신위원회 지정 2010-12

방송중계권을 중심으로 보편적시청권보장제도 개선방안 연구

발 행 일 2010년 12월 (비매품)

발 행 인 방송통신위원회 위원장

발 행 처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

대표전화 : 02-750-1114

E-mail : webmaster@kcc.go.kr

Homepage : www.kcc.go.kr

인 쇄 처 (주)경성문화사(02-783-5944)
