

# 유럽의 언론은 위기인가?

: <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>를 중심으로



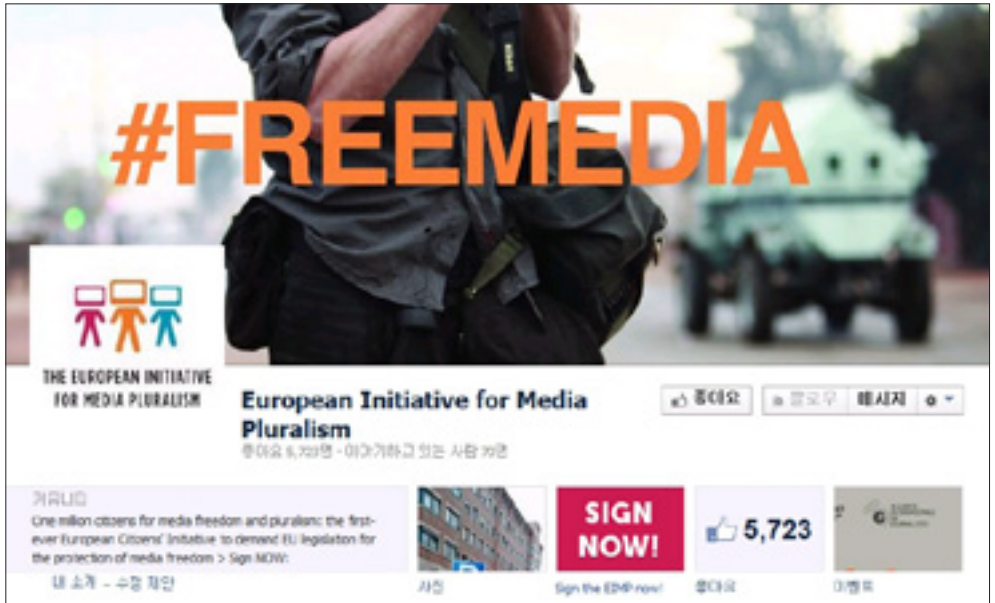
글 김세환  
독일 만하임대학교  
미디어커뮤니케이션학 박사과정

우리의 <언론중재위원회> 역할을 수행하는 독일의 <언론평의회(Presserat)>는 지난달 홈페이지를 통해 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브(The European Initiative for Media Pluralism)>를 소개하였다.

<유럽의 대안(European Alternative)><sup>1)</sup>과 <국제언론인연합(Alliance Internationale de Journalistes)><sup>2)</sup>이 2010년부터 전개하고 있는 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>는 유럽 전역의 미디어 관련 조직, 회사, 직능단체와 공동으로 미디어 다양성을 위한 EU지침의 실행을 요구하는 <유럽 시민 이니셔티브 (European Citizens Initiative)><sup>3)</sup>의 일환으로 진행되고 있다.



- 1) <유럽의 대안>은 18개국에서 수백 개의 지역 그룹과 파트너 단체의 네트워크로 이루어진 초국가 단체로, 유럽인들의 시민권 증진을 위한 다양한 활동을 전개하고 있다. 특히 해당 단체는 EU가 직면한 정치, 문화, 사회적 문제들을 더 이상 개별 국가 차원에서 해결할 수 없다는 인식을 가지고 있다. 이러한 측면에서 시민들, 풀뿌리 단체, 비공식적 기구들에게 유럽 차원의 운동을 전개하게끔 지원하고 있으며, 지역 단체의 이니셔티브를 EU차원으로 확대하는 운동을 벌이고 있다.
- 2) <국제언론인연합>은 미디어 전문가들의 의견과 언론관행을 개선하기 위한 구체적 제안을 모으기 위해 언론인들에게 활동공간을 제공하는 단체이다. 단체의 목적은 집단 지성의 공고한 기반을 형성하고 구체적으로 언론인 개인적 차원, 전문가 차원, 집단 차원의 책임성을 재분배하여 구체적으로 일할 수 있도록 다양한 미디어 종사자들을 연계하는 것에 초점을 맞추고 있다.
- 3) <유럽 시민 이니셔티브>는 EU의 입법 권한이 보장된 문제에 한하여 EU시민이 직접 EU집행위원회에 법률을 제안할 수 있게 한 제도이다. 유럽의회와 위원회의 결정으로 시작된 해당 이니셔티브는 28개 가맹국 중 7개국 이상에서 최소 백만 명의 지지를 확보한 시안에 대해 바로 EU집행위원회에 입법 제안으로 이어지도록 규정하고 있다.



The European Initiative for Media Pluralism 페이스북 메인 화면(<https://www.facebook.com/ECImedia>) 캡처

현재 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>의 제안자들은 EU집행위원회에 언론자유와 미디어 다양성 보호를 위한 지침을 마련하고, 가맹국 별로 상이한 관련 규정을 하나로 통합하도록 요구하고 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 미디어와 광고 분야의 소유 집중을 막기 위한 입법. 둘째, 정치적 독립성이 보장된 감독 기구 창설. 셋째, 정언유착 회피를 위한 분명한 이해관계의 상충(conflict of interests) 조정 규정. 넷째, 가맹국 별 미디어 독립성과 건전성을 정기적으로 확인할 EU차원의 모니터링 시스템 구축을 목적으로 하고 있다.<sup>4)</sup>

이러한 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>에 대해 언론자유와 미디어 다양성이 잘 보장되고 있는 독일에서 <언론평의회>와 같은 공적 기관이 관심을 갖는 것은 실로 놀라운 일이다. 물론 <언론평의회>가 언론피해구제 역할 이외에도 언론지침(Pressekodex), 편집 관련 데이터 보호 등 언론자유와 관련된 포괄적 서비스를 제공한다는 점에서 해당 캠페인이 기관의 취지에 부합한다고 볼 수도 있지만, 진정 <언론평의회>가 관심을 가지고 처리해야 할 사안인지에 대해서는 일면 의문이 드는 것이 사실이다.

<미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>와 같은 EU 차원의 캠페인에 대한 공적 기관의 관심이 모아지고 있다는 것은 표현의 자유를 위한 독일의 노력이 여전히 현재진행형이라는 점을 의미한다. 나아가 남유럽을 중심으로 전개된 경제위기 이후 미디어 산업의 경쟁력이 약화되고, 이에 따라 EU의 언론지평에 상당한 취약점이 발견되었다는 점에서 유럽 민주주의를 지탱하는

4) <http://www.mediainitiative.eu/what-we-do/>

언론자유와 미디어 다양성에 대한 유럽 언론인들의 반성과 고찰이 이루어지고 있음을 의미한다.

이에 본 원고는 언론자유와 미디어 다양성에 대한 유럽의 현황을 살펴본 후, <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>의 내용, 법적 근거, 그리고 의미와 한계에 대해 논의하도록 하겠다.

### 유럽의 언론지평

주지하다시피 유럽은 다른 대륙에 비해 상대적으로 높은 수준의 언론자유를 누리고 있다. <프리덤하우스>가 발표한 유럽의 언론자유 지수에 따르면,<sup>5)</sup> 2013년 29개국에 '자유(free)' 판정을 받았고, 12개국에 '부분적 자유(partly free)'를, 1개국에 '비자유(not free)' 판정을 받았다. 또한, 전체 유럽 인구 가운데 66%가 자유로운 언론환경 속에 살고 있고, 22%는 부분적 자유로운 환경에서, 12%는 자유롭지 못한 언론환경에 놓여 있는 것으로 나타났다.

<표> 2013년 유럽 언론자유 순위<sup>6)</sup>

| 순위  | 국가     | 평점 | 등급  | 순위    | 국가    | 평점    | 등급 |
|-----|--------|----|-----|-------|-------|-------|----|
| 1위  | 네덜란드   | 10 | 자유  | 21위   | 몰타    | 23    | 자유 |
|     | 노르웨이   |    |     |       | 슬로바키아 |       |    |
|     | 스웨덴    |    |     |       | 영국    |       |    |
| 4위  | 벨기에    | 11 |     | 24위   | 리투아니아 | 24    |    |
|     | 핀란드    |    |     |       | 슬로베니아 |       |    |
| 6위  | 덴마크    | 12 |     | 26위   | 키프러스  | 25    |    |
|     | 아이슬란드  |    |     | 27위   | 라트비아  | 27    |    |
|     | 룩셈부르크  |    |     |       | 폴란드   |       |    |
|     | 스위스    |    |     | 29위   | 스페인   | 28    |    |
| 10위 | 안도라    | 13 |     | 30위   | 이탈리아  | 31    |    |
| 11위 | 리히텐슈타인 | 14 |     | 31위   | 헝가리   | 35    |    |
| 12위 | 모나코    | 15 |     | 32위   | 세르비아  | 37    |    |
| 13위 | 에스토니아  | 16 |     | 33위   | 불가리아  | 39    |    |
|     | 아일랜드   |    |     |       | 몬테네그로 |       |    |
|     | 산마리노   |    |     |       | 35위   | 크로아티아 | 40 |
| 16위 | 독일     | 17 |     | 36위   | 루마니아  | 41    |    |
| 17위 | 포르투갈   | 18 |     | 37위   | 그리스   | 46    |    |
| 18위 | 체코     | 20 |     | 38위   | 알바니아  | 49    |    |
| 19위 | 오스트리아  | 21 |     |       | 코소보   |       |    |
| 20위 | 프랑스    | 22 |     | 40위   | 보스니아  | 50    |    |
|     |        |    | 41위 | 마케도니아 | 57    |       |    |
|     |        |    | 42위 | 터키    | 62    | 비자유   |    |

네덜란드, 노르웨이, 스웨덴이 평점 10점으로 유럽 내 최고의 언론자유를 보여주는 가운데 핀란드와 덴마크와 같은 북유럽 국가들과, 스위스와 리히텐슈타인과 같은 소국들이 높은 언론

5) Freedom House (2014), Freedom of the Press 2014

6) Freedom House (2014), Freedom of the Press 2014, p.24 재구성

자유 지수를 보여주고 있다. 이들 국가에서는 시민들이 법적으로 보호되는 언론자유를 향유하고 있으며 신문, 방송, 인터넷 등 매체에 상관없이 다양한 견해에 대한 접근성이 보장되고 있다. 해당 국가의 정부와 사회 역시 언론자유와 편집의 독립성을 존중하고 있다.

비교적 높은 수준의 언론자유가 보장되고 있지만, 그렇다고 현재의 유럽이 문제없는 것은 아니다. <프리덤하우스>에 따르면 유럽은 세계에서 두 번째로 전년 대비 언론자유 지수가 하락한 지역이다. 장기간의 경제위기와 이에 따른 산업구조의 변화는 유럽 내 미디어 산업의 경쟁력 약화와 저널리즘 후퇴로 이어졌다. 게다가 유럽을 대표하는 독일, 프랑스, 영국, 스페인, 이탈리아의 언론자유 지수가 역대 중위권에 머물러 있는 것도 문제점으로 지적된다. 이들 국가는 대규모 언론 시장을 보유하고 있으며, EU 내 의사결정에 핵심적 역할을 수행하고 있다는 점에서 이들 주요국의 부진한 언론자유 지수는 유럽 전체의 문제점으로 확산될 수 있다.

### 독일 : 정보기관의 사찰과 미디어 다양성의 감소

독일은 <프리덤하우스>의 언론자유 순위에서 18위(유럽순위 16위)를, <국경 없는 기자회(Reporters Without Borders)> 순위에서 14위를 기록하였다. 다른 유럽 주요 국가들에 비해 독일은 비교적 높은 순위를 유지하고 있으며 양 기관 모두에서 중상위권을 유지하고 있다. 특히 <국경 없는 기자회> 순위에서는 전년 대비 세 단계 상승하였다.

그럼에도 불구하고 2013년도 독일의 언론환경<sup>7)</sup>은 특정 부분에서 악화된 것으로 보인다. 가장 대표적인 것이 정보기관을 통한 언론인 감시 및 사찰 의혹이다. 니더작센(Niedersachsen)주에서 정보당국인 <헌법보호청(Verfassungsschutz)>이 극우주의자 조사를 명목으로 수년 동안 언론인을 사찰한 것이 드러났다. 또한, 인터넷에 대한 무제한적 감시가 상시적으로 이루어지는 것으로 나타났다. 게다가 검찰 역시 언론인들, 특히 심층보도를 담당하는 미디어의 데이터를 압수하였다. 2013년 7월 정보보호법의 개정으로 경찰과 정보당국은 휴대폰과 이메일의 비밀번호, 클라우드(cloud) 서버와 변동IP주소에 대한 접근이 용이해졌다. 동시에 텔레커뮤니케이션 데이터의 보유에 대한 논쟁이 다시 점화되었다. 이러한 조치들은 언론인들의 정보원에 대한 보호를 위협하고 잠재적 내부고발자의 행위를 저해하고 있다.

독일 미디어의 다양성이 감소하고 있는 것도 우려스러운 부분이다. <국경 없는 기자회>에 따르면 작년 독일 미디어 시장에서 신문의 인수, 합병, 폐간이 이어지면서, 지역신문 시장에서 단일 매체가 존재하는 지역이 증가하였다. 이 지역에서는 뉴스 출구가 단일 매체로 한정됨에 따라 정보와 의견의 다양성이 줄어들 것으로 전망되었다.

이어지는 문제로는 연방 혹은 주 차원의 정보자유법에 근거한 요구들을 행정당국이 매우 느

7) Reporter ohne Grenzen (2014), Rangliste der Pressfreiheit 2014; Pressfreiheit in Deutschland.

리게 처리하거나, 고가의 비용을 청구하는 것이다. 또한, 적절한 정보보호법이 부재한 주가 여전히 5곳이나 되는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 정부 당국이 공개해야 할 정보에 대한 국가적 차원의 단일 법규가 부재한 것도 언론인들로 하여금 정부에 대한 견제를 더욱 어렵게 만들고 있다.

이 밖에 네오나치, 이슬람근본주의자, 그리고 흉악범죄자들에 의한 언론인 공격도 계속되고 있으며, 경찰에 의해 집회와 시위에 대한 보도가 방해되고 있다. 그리고, 검찰은 이러한 환경에서 취재하고 있는 언론인들에 대한 수사를 강화하였다.

### 프랑스 : 미디어 소유의 집중 심화

프랑스는 <프리덤하우스>에서 발표한 언론자유 순위에서 33위(유럽순위 20위)를, <국경 없는 기자회>에서는 31위를 기록하였다. 프랑스는 일반적으로 자유로운 언론환경이 보장된 것으로 인식되지만, 산업자본에 의한 미디어 소유가 집중화되어 미디어 다양성 측면에서 우려가 제기되었다. 예를 들어 건설업체 <브이그(Bouygues)>가 프랑스 최대 방송사인 <TF1>를 소유하고 있으며, 방산업체인 <다소(Dasault)>와 미디어·방산복합체 <라가르데르(Lagardère)>는 <르피가로(Le Figaro)>와 같은 여러 유력지를 통제하고 있다.

프랑스의 언론자유는 프랑스 헌법에 의해 보장되고 있다. 그러나 사르코지(Sarkozy) 정부에서 취해진 여러 조치는 검열과 유사한 형태를 지닌 것으로 비판받고 있다. 가령 내무부장관 시절의 사르코지에 대한 보도로 인해 <파리 마치(Paris Match)>의 편집자가 해고된 사안은 정치권력에 대한 비판이 얼마나 어려운지 보여주고 있으며, 형제라고도 묘사되는 <파리 마치>의 모기업 <라가르데르>의 회장과 사르코지 대통령이 관계는 정언유착의 의혹을 낳고 있다.

디지털미디어와 관련하여 광고비율의 삭감과 유럽위원회의 징수계획안 철회로 공적 미디어 서비스의 기금 조성에 상당한 어려움이 발생하였다. 미디어 내 공적 기금 조성은 정치권력과 미디어 엘리트 사이의 유착 관계가 유지되는 한 복원되기 쉽지 않을 전망이다. 한편, 정부는 미디어 그룹에 광고매출을 제공하는 여러 회사를 통제하

유럽의 언론자유 지도 <sup>8)9)</sup>



8) Reporter without Border (2014), World Press Freedom Index 2014

9) 흰색(good situation) → 노란색(satisfactory situation) → 주황색(noticeable problems) → 빨간색(difficult situation) → 검정(very serious situation)

고 있으며, 2006년 제정된 반테러법 이후 정보당국의 인터넷 감시도 지속되고 있다.<sup>10)</sup>

### 영국 : 미디어 시장 내 과점화 현상

영국은 <프리덤하우스>에서 발표한 언론자유 순위에서 36위(유럽순위 21위), <국경 없는 기자회>에서 29위를 기록하였다. 이것은 지난 몇 년간 이어진 미디어 업체 간 합병에 따른 것이다. 현재 영국의 상위 3개 전국 일간지가 시장의 약 70%를 차지하는 가운데, 루퍼트 머독(Rupert Murdoch) 소유 회사가 이 중 30%를 차지하고 있다. 게다가 전국 단위로 운영되는 주요 업체들은 상호지분소유 관계를 형성하고 있는데, 대표적으로 머독 소유의 <21세기 폭스(21st Century Fox)>가 영국 Pay-TV의 선두업체인 <브리티시 스카이(British Sky)방송>의 39.1%를 소유하고 있다. 또한, 최근 인수합병의 대다수는 지역 언론 시장에서 발생하고 있으며, 이에 따라 지역 일간지 발행 부수의 70%를 상위 5개 업체가 과점하고 있다.<sup>11)</sup>

미디어 소유 규정은 1990년 방송법(Broadcasting Act) 이후 급격히 자유화되었으며 전화도청 스캔들과 이에 따른 <레비슨 청문회(Leveson Inquiry)>가 개최되기 직전, 정부는 지역 단위에서 교차 미디어 소유에 대한 모든 규정을 제거하였다.

한편, 영국은 2013년 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 보여주었다. 오랫동안 논의되었던 명예훼손법의 개정이 통과된 것은 언론자유에 긍정적으로 평가되지만, NSA와 영국정보기관의 사찰을 폭로한 미디어에 대한 영국정부의 대응은 언론자유에 부정적 영향을 미쳤다. 영국의 정보당국은 테러 방지를 명목으로 해당 탐사전문기자 글렌 그린워드(Glenn Greenwald)를 구금하였으며, <가디언(Guardian)>지 사무실을 압수 수색하였고, 잠재적으로 민감한 정보원 명단이 저장된 언론사의 하드드라이브를 파괴하였다.<sup>12)</sup>

### 이탈리아 : 정치권력에 예속

이탈리아는 <프리덤하우스>에서 발표한 언론자유 순위에서 64위(유럽순위 30위)를, <국경 없는 기자회>에서 57위를 기록하였다. 순위에서 나타나듯, 이탈리아는 유럽 주요국 중 유일하게 언론자유 등급에서 '부분적 자유(partly free)' 판정을 받게 되어 언론자유가 위협받는 국가로 지목되었다.

이것은 전 총리이자 미디어 재벌인 실비오 베를루스코니(Silvio Berlusconi)가 장악하고 있는 방송환경에 기인한다. 이탈리아는 유럽에서 소유 집중이 가장 강력한 국가이며, 주요 공영방송과 미디어 감시기구는 보조금과 사법체계를 통해 정치조직에 종속되어 있다. 또한, 언론 보도에

10) Open Society Foundation (2013), Report Mapping Digital Media: France.

11) Enders, C. (2012), Media Ownership Rules.

12) <http://www.mediareform.org.uk/resources>

대한 형사 소송이 빈번하여 언론인들이 종종 법적 처벌을 받는 것으로 나타났다.

더욱 우려스러운 점은 최근의 경제위기로 이러한 추세가 가속화될 것이라는 점이다. 이탈리아에서는 2012년 이후 많은 미디어 기업에서 대규모 해직사태가 발생하고 있어, 향후 이탈리아 언론자유와 미디어 다양성은 크게 개선되지 않을 전망이다.<sup>13)</sup>

### 스페인 : 금융의 영향력 확대

스페인의 미디어 산업은 금융 기관의 영향력 증대가 언론자유를 위협하는 것으로 나타났다. 금융권은 미디어에 대한 광고와 대출을 통해 미디어에 큰 영향을 미치고 있다. 스페인 미디어 업체들은 수년간 금융 기관의 대출을 받아 성장하였다. 그러나 이러한 운영방식은 미디어 산업의 거품을 양산하였고, 대출은 점차 악성 부채로 변함에 따라 저널리즘 전반에 걸쳐 부정적 영향이 현실화되고 있다. 현재 스페인의 주요 금융 기관들은 미디어 업체의 자기자본 중 1/4를 직접 소유하고 있으며 미디어 시장 내에서 소유의 집중이 점차 가속화되고 있다.

또한, 경제위기 이후 신문의 광고 매출액은 60%까지 하락하였으며, TV의 경우에는 48%, 라디오는 33% 감소하였다. 그리고 2008년 이후 200여 개의 업체가 폐간하였으며, 미디어 산업의 실업률은 35%로 치솟았다.<sup>14)</sup>

### 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉의 내용

EU 가맹국의 입법 활동은 기본적으로 EU협약의 틀 안에서 이루어져하며, 이에 따라 미디어 다양성과 언론자유를 위한 규정도 EU의 〈시청각미디어 서비스지침(Audiovisual Media Service Directive)〉을 충실히 따라야 한다. 그러나 헝가리에서 미디어 위원회의 위원 선출이 집권세력에 의해 좌지우지되면서, 〈시청각미디어서비스지침〉이 규정하고 있는 가맹국 미디어 감시기구의 독립성이 훼손됨에 따라 해당 규정에 대한 강화가 논의되었다. 이와 관련하여 EU집행위원회 부위원장인 넬일리 크루스(Neelie Kroes)는 가맹국들이 EU의 법률 체계에서 운영될 때 EU 공동의 목표를 효과적으로 달성할 것으로 보았

〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉 로고<sup>15)</sup>



13) Freedom House (2014), Freedom of the Press 2014

14) <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013.html>

15) <http://www.mediainitiative.eu/campaign-kit/>

다. 그리고 이러한 시각은 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>가 유럽의 언론자유와 미디어 다양성을 보호하기 위해 역내 가맹국에 따라 상이한 관련 법률 및 규정을 조정하는 데 일차적 목적을 두는 것으로 반영되었다.

정보 기술의 발달로 현재 유럽에서 정보를 제공하는 업체의 수와 용량이 폭발적으로 증가하였지만, 이러한 증가가 곧 미디어 다양성으로 이어지지는 않고 있다. 여전히 가맹국 내 미디어 업체들은 소수의 정치권력 혹은 자본에 의해 운영되고 있으며, 다양한 의견과 정보를 보장해야 하는 미디어 감독 기구는 여전히 그 독립성을 의심받고 있다. 게다가 공영방송과 같은 공적 자금으로 운영되는 미디어 서비스에 대한 정치 및 행정 분야의 압력은 여전히 강하다. 이러한 상황으로 인해 EU가 강조하고 있는 문화적 다양성은 많은 도전에 직면해있다.

또한, EU협약에서 분명하게 다루고 있지 않은 미디어 관련 규정의 경우에는 가맹국에 따라 상이한 법률이 적용될 문제점도 있었다. 실제로 미디어 소유와 관련된 가맹국의 법률 해석은 독립적 기구에 의해 통제받는 공영채널의 수, 운영자금 등 출처의 명확성, 시청률 기준 등에 있어서 상이한 기준을 가지고 있다. 또한, 미디어 독립성과 미디어 산업의 발전이라는 상반되는 목표를 달성하기 위해 가맹국 별로 상이한 정책을 채택하고 있으며, 미디어의 소유와 운영에 대해 투명성을 보장하는 규정 역시 가맹국에 따라 차이가 있다.

이러한 차이는 <EU기능협약(The Treaty on Functioning of European Union/TFEU)> 49조<sup>16)</sup>와 56조<sup>17)</sup>에서 규정하는 노동력, 서비스, 자본의 자유로운 역내 이동에 대한 보장을 침해하는 동시에, <유럽연합 기본권 헌장(Chapter of Fundamental Rights of the European Union)> 11조<sup>18)</sup> 1항과 <유럽인권조약(European Convention on Human Rights)> 10조<sup>19)</sup> 의해 보호되고 있는 표현과 정보의 자유를 침해함으로써 EU가 추구하는 목표와 가치를 훼손하였다.

만약 EU법의 상위 원칙에 근거하여, 가맹국 규정에 따라 내부 시장의 기능을 제한하는 법률을 무효화 하는 것이 타당하다면 이로 인해 역내 서비스의 자유로운 이동 혹은 재산권에 손상을

---

16) Freedom of establishment shall include the right to take up and pursue activities as self-employed persons and to set up and manage undertakings, in particular companies or firms within the meaning of the second paragraph of Article 48, under the conditions laid down for its own nationals by the law of the country where such establishment is effected, subject to the provisions of the chapter relating to capital.

17) The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may extend the provisions of the Chapter to nationals of a third country who provide services and who are established within the Union.

18) Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.

19) 1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

입힐 수 있다. 이것은 운영자가 실질적으로 지배적 업체가 존재하는 다른 가맹국 내에서 서비스를 제공하는데 어려움을 가지기 때문일 것이다.

게다가 유럽사법재판소의 판결에 따르면, 가맹국이 서비스 제공의 자유를 제한하는 조치를 취하기 위해서는 미디어 다양성의 보호가 최우선적으로 고려되어야 한다. 유럽사법재판소는 EU의 문화정책이 서비스 제공의 자유를 제한하는 것과 관련하여 최우선적 사안이라고 분명히 하였다. 이것은 미디어의 다양성 유지가 궁극적으로 표현의 자유와 연계되는 것으로, <유럽인권협약> 제10조에 의거하여 EU가 사법체계를 통해 보장하는 기본권이라고 명시하였다.<sup>20)</sup> 또한, 재판소는 EU협약에 의해 보장되는 기본적 경제자유를 제한하는 것은 미디어 분야에 있어서 타당한 이유가 있을 경우 인정된다고 보면서, 외부 압력으로 미디어를 보호하려는 가맹국들의 노력은 미디어의 독립성과 다양성을 유지하려는 EU 차원의 공적 이익과 일치한다고 판단하였다.<sup>21)</sup>

요약하면 가맹국 별로 상이한 규정으로 인해 미디어 관련 규정의 복잡성이 증대하였으며, 개별 가맹국의 미디어 시장에 진입하려는 새로운 업체에 대한 압박이 증가하였고, 미디어 업체의 주요 주주들이 정치적 영역에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 그리고 이러한 부분들은 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>의 제안 배경이 되고 있다.

한편 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>는 보완원칙(subsidiarity)<sup>22)</sup>을 존중해야 하지만, 기본적으로 가맹국의 규정과 절차들이 EU 차원에서 일관되게 조정되어야 한다고 보았다. 이미 <시청각미디어서비스지침>이라는 EU 차원의 규정이 존재하기 때문에, EU가 미디어를 통해 도달하려는 통합 목적은 <시청각미디어서비스지침>에서 규정한 공통규정을 포함해야 하며, 이에 대해 개별 가맹국의 입법 시도는 신중해야 한다는 점이다. 이와 관련하여 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>는 가맹국이 미디어 분야의 독립성과 다양성을 보장하는 필요 조치를 채택해야 하며, 미디어 시장에서 지배적 위치를 형성하여 영향력을 행사하는 것을 금지해야 한다는 기본원칙을 제시하였다. 특히 이것은 미디어와 정치권력 간의 밀착으로 발생할 수 있는 문제점에 주목하는 것으로, 이에 따라 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>는 독립적 기구를 설립하여 행정권을 행사하도록 촉구하고 있다.

결론적으로 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>는 EU가 규정하고 있는 문화적 다양성을 증진하고, 미디어 감독기구의 독립성을 보장하는 EU차원의 통일된 법률을 제정함으로써, 가맹국 간 법적 차이에서 발생하는 한계를 극복하고자 한다.

20) Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and Others v. Commissariaat voor de Media

21) Michaniki AE v Ethniko Symbolio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias

22) 특정 규정이 관계있는 특정 가맹국에서만 시행되는 방식

## 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉의 법적 근거

〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉의 법적 근거는 크게 두 가지로 구분되어 제시되었다. 먼저 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉는 EU가 추구하는 통합 정책에 부합하는 제안으로서 EU의 내부 기능을 형성하고 발전해야 한다는 〈EU기능협약〉에 근거한다. 협약 2조<sup>23)</sup>에 따르면 EU는 인간 존엄성, 법치, 인권을 존중하는 가치에 근거하며, 이 가치들은 가맹국들에게 일반적인 부분으로 적용된다. 이것은 EU의 다양한 법령과 현장에서 쉽게 찾아볼 수 있는 것으로 EU통합의 목적을 적시한 것이다. 일례로 〈유럽연합 기본권 헌장〉 전문은 EU가 위에서 언급한 가치를 공유하고 있음을 분명히 한다.<sup>24)</sup> 한편, 협약 3조 3항<sup>25)</sup>과 26조 1항<sup>26)</sup>에 근거하여, 가맹국들이 EU의 내부 통합 시장을 형성하는데 필요한 조치를 인정하고, 협약의 관련 규정을 개별 국가의 규정과 일치하도록 조정해야 한다고 명시하였다. 이러한 측면에서 미디어 관련 가맹국 간 상이한 규정의 일치와 조정에 대한 근거를 제시함으로써, 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉의 법적 타당성을 확보하고 있다.

둘째, 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉는 EU가 목표로 하는 역내 문화적 다양성을 자신들이 내세우는 미디어 다양성으로 개념을 연계하여, 그 법적 타당성을 확보하고 있다. 〈EU기능협약〉 167조<sup>27)</sup>와 〈유럽연합 기본권 헌장〉 22조<sup>28)</sup>에 의거하여 EU의 목표는 다양한 문화를 추구하는 것이고, 〈시청각미디어서비스지침〉 전문 12항<sup>29)</sup>과 〈유럽연합 기본권 헌장〉 11조 2항<sup>30)</sup>에 의거하여 미디어의 다양성과 문화적 다양성에 대한 연계성을 찾는 것이다. 이를 바탕으로 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉의 정당성을 주장한다.

---

23) The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

24) Conscious of its spiritual and moral heritage, the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law. It places the individual at the heart of its activities, by establishing the citizenship of the Union and by creating an area of freedom, security and justice...The Union therefore recognises the rights, freedoms and principles set out hereafter.

25) The Union shall establish an internal market

26) The Union shall adopt measures with the aim of establishing or ensuring the functioning of the internal market, in accordance with the relevant provisions of the Treaties.

27) The Union shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of the Treaties, in particular in order to respect and to promote the diversity of its cultures.

28) The Union shall respect cultural, religious and linguistic diversity.

29) The Commission adopted a Communication on the future of European regulatory audiovisual policy, in which it stressed that regulatory policy in that sector has to safeguard certain public interests, such as cultural diversity, the right to information, media pluralism, the protection of minors and consumer protection, and to enhance public awareness and media literacy, now and in the future.

30) The freedom and pluralism of the media shall be respected.

### 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉의 의미와 한계

경제위기 이후 미디어 분야의 경쟁력은 점차 하락하고 있으며, 인터넷을 비롯한 새로운 커뮤니케이션 기술의 발전으로 인해 산업 구조의 근본적 변화가 이루어지고 있다. 이 과정에서 많은 미디어 업체가 인수·합병·폐쇄되고 있으며, 이를 통해 시장에서는 소수의 거대 자본이 미디어 시장을 장악하는 집중화가 가속되고 있다. 소유의 집중과 매체의 감소, 그리고 이에 대한 사회적 감시 기능이 떨어지면서 유럽의 미디어가 과연 세대, 지역, 이념, 문화별 다양한 계층의 견해를 제대로 반영하고 있는지에 대한 의문이 제기되고 있다.

이러한 상황에서 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉는 미디어 다양성 회복을 위한 가장 선도적이고 적극적인 조치로 평가된다. 다양한 정보와 견해를 지닌 미디어 생태계는 민주주의를 지탱하는 핵심 부분이라는 점에서 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉는 현재의 문제를 해결할 수 있는 실질적 대안이라는 점에서 의미를 지닌다.

EU의 사법체계는 가맹국의 법률보다 상위에 있다. 예를 들어, EU 차원의 미디어 규정인 〈시청각미디어서비스지침〉은 실제로 각국의 미디어 체계와 법률을 규정하고, 제한하는 기제로 작용하고 있다. 이러한 점에서 미디어 다양성에 대한 EU 차원의 지침이 형성되면, 그것은 단순히 선언적 의미를 넘어서 EU 가맹국 모두에게 구속력을 지니기 때문에 언론 분야의 새로운 지평을 열 것으로 전망된다.

반면, 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉가 가지고 있는 한계도 분명하다. 첫째, 현재 EU 집행위원회에 입법제안을 위한 운동을 전개 중이지만 실제로 이것이 구체화될지는 불투명하다. 〈유럽 시민 이니셔티브〉 규정상 해당 제안이 채택되려면 최소 100만 명 이상의 동기가 필요하지만, 현재 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉의 지지자는 11만 4천 명에 불과한 상황이다. 따라서 극적인 계기가 마련되지 않는 한 〈미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브〉가 EU 집행위원회에 상정되기까지는 많은 시간이 소요될 전망이다.

둘째, 미디어 다양성을 강조한 나머지 언론 경영의 자유와 사유 재산의 침해라는 부분을 소



유럽 신문 산업의 걱정을 풍자한 European Initiative for Media Pluralism의 삽화 (출처 : European Initiative for Media Pluralism 페이스북(<https://www.facebook.com/ECImedia>) 캡처)

홀히 다루고 있다. 표현의 자유를 증진하기 위해 미디어 다양성이 필요하지만, 이것이 오히려 특정 계층의 견해를 제한할 가능성이 크다. 또한, 임의로 시장의 상황을 조정하는 과정에서 기존 시장 지배적 미디어들의 사유재산을 침해할 여지가 있다. 결국 ‘비정상의 정상화’를 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 고찰이 부족한 것이다.

셋째, 미디어 다양성을 어떻게 추구할 것인지에 대한 내용이 미흡하다. <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>는 제안 취지와 법적 근거를 제시하고 있지만, 실제로 시장에서 미디어 다양성을 회복하기 위한 구체적이고 실효성 있는 방안은 내놓지 못하고 있다. 물론 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>가 실제로 효력을 발휘하기 위해서는 법안 상정과 통과라는 단계를 거쳐야 하므로, 아직 제안 수준에 머물러 있는 현시점에서 보면 시기상조일 수 있다. 하지만 좀 더 많은 지지를 이끌어내기 위해서라도 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>의 정당성을 뒷받침할 만한 구체적 방안이 제시되어야 할 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>는 유럽의 미디어가 처한 질적 문제점을 극복하고, 언론이 사회의 공기로서 다시 기능하게끔 환기시켰다는 점에서 한국 사회에 많은 시사점을 던져 준다. 앞으로 <미디어 다양성을 위한 유럽 이니셔티브>가 어떻게 진행되는지, 그리고 이에 대해 어떠한 사회적 담론이 유럽에서 형성되는지 지켜봐야 할 것이다.