



# 「유럽미디어자유법」의 이해와 함의: 초연결시대, 다시 언론의 독립성을 위하여

박찬경 경북대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

## 1. 개요 및 도입배경

독립적 언론의 보호를 목적으로 설계된 「유럽미디어자유법」(European Media Freedom Act, 이하 ‘EMFA’)이 발효를 목전에 두고 있다. EMFA는 지난 2022년 이미 발효된 「디지털서비스법」(Digital Services Act, 이하 ‘DSA’)<sup>1)</sup> 및 「디지털시장법」(Digital Markets Act, 이하 ‘DMA’)<sup>2)</sup>과 함께 논의되기 시작하였으며, 오랜 검토 끝에 2024년 3월 13일 유럽의회(European Parliament), 26일에는 유럽연합(EU)의 상원 역할을 하는 이사회(The Council of the European Union)를 통과하였다. EMFA의 입법을 한국의 상황에 비유해 보자면 일종의 언론관계법 제정 또는 개혁에 해당한다고 볼 수 있으나, 최근 EU가 통과시킨 여러 정보 기술 관련 입법들에 비해 일견 특별한 점이 없어 보이기도 하고, 그 때문인지 국내의 반응도 비교적 차분하게 느껴진다.

그러나 반대로 생각해보면, 2018년 「일반개인정보보호법」(General Data Protection

1) Regulation(EU) 2022/2065

2) Regulation(EU) 2022/1925

Regulation, GDPR)<sup>3)</sup> 제정으로부터 이어져 오는 일련의 법 개정 흐름의 끝에 넓게는 미디어 서비스, 좁게는 언론 보호에 관한 법이 놓였다는 것은 의미심장해 보이기도 한다. 홀츠-바샤(Holtz-Bacha, 2024)가 지적하는 바와 같이, 한동안 EU는 급속한 기술 환경 변화에 직면한 미디어 산업 정책과 관련하여 수평규제를 통한 다양한 미디어 사업자들의 효율적인 경쟁을 강조해왔으며, 디지털 단일 시장(Digital Single Market for Europe)이라는 정책 목표와는 다소 상충된다고 볼 수 있는 각국 수준의 공영방송 역할의 약화를 추구하기도 했다. 그러한 시장 중심적 흐름의 주된 동력원이라고 할 만한 정보 기술의 발전이 생성형 인공지능(Generative AI)의 등장으로 그 극에 달한 것처럼 보이는 지금 왜 하필 EU는 '미디어 독립성'이라는 다소 전통적인 가치를 보호하기 위한 입법을 시도한 것일까?

EMFA는 공식적으로 2010년 제정된 기존 「시청각미디어지침」(Audiovisual Media Services Directive, 이하 'AVMSD')<sup>4)</sup>을 대체하는 목적을 갖는다. 기존의 AVMSD는 다종의 미디어 간 수평규제와 디지털 단일 시장(digital single market)의 원활한 작동을 위한 시청각 미디어 사업자들의 의무, 소비자 보호 등을 목적으로 하고 있었다는 점에서, 효율적 시장 경쟁의 제도적 여건 마련과 그 결과로 발생할 수 있는 부작용으로부터 개인 소비자를 보호하려는 목적을 취하고 있다. 이렇게 미디어 산업에서의 경쟁과 소비자로서의 개인 사이의 관계를 정책의 대상으로 취하는 시각은 거대 플랫폼의 힘을 규제하여 시민의 권리를 보호하려는 목적으로 도입된 DSA 역시 크게 다르지 않다. 반면 EMFA는 새로운 정보기술환경에서 유럽 시민의 기본권 보호라는 목적을 공유하면서도, 전문적인 언론의 독립과 지속가능성을 통해서만 그러한 시민들의 권리가 보장될 수 있다는 관점을 갖는다는 점에서 이전의 입법들과 구분된다고 할 수 있다.

다소 전통적인 이러한 관점의 복권은 언론에 대한 위협이 동시대 유럽에도 상존하며, 오히려 이러한 위협들로부터 독립적이고 안정적인 언론을 지켜내는 것이 여전히 민주주의의 건강한 작동을 위해 얼마나 핵심적인지를 재확인함으로써 가능했던 것으로 보인다. 대표적으로 유럽 일부 국가에서 발생한 극우 포퓰리즘 정권의 언론 장악 시도, 언론인 개인에 대한 물리적, (스파이웨어 등을 이용한) 기술적 위협, 그리고 러시아와 같은 역외 국가들로부터 비롯한 허위 정보의 확산, 그에 대응해야 할 미디어 기업들의 산업적 지속가능성 약화 등이 그러한 재확인의 결정적인 계기였을 것이다. 또한, 거대 온라인 플랫폼, 추천 알고리즘, 수용자 측정 등의 기술적 수단의 고도화가 그러한 위협들로부터 언론을 보호하는 것을 더욱 어렵게 한다는 점은 두말할 나위가 없다.

EMFA는 이러한 위협들의 복잡성으로부터 미디어의 독립을 보호하기 위해 정보의 투명성,

3) Regulation(EU) 2016/679

4) Directive 2010/13/EU

구조화된 대화(structured dialogue), 플랫폼과 미디어 서비스 제공자 간의 신속한 분쟁 조정 절차, 이와 같은 문제들을 감독, 조율하기 위한 독립 규제 기구의 확대 개편 등 다양한 대책을 제시하고 있다. EMFA가 다시금 상기시키고 있는 언론에 대한 위협과 미디어 독립성의 필요는 한국의 정치-산업 맥락에서도 대단히 유효한 만큼, 이 글에서는 EMFA가 제시하는 대책들을 검토하면서, 한국의 미디어 정책 논의에 어떠한 시사점을 가질 것인지를 논의해 보고자 한다.

## 2. 주요골자

EMFA는 넓게는 미디어 서비스 사업, 좁게는 저널리즘의 원활한 작동에 대해 가해지고 있는 국가, 기술, 자본으로부터의 위협을 민주주의의 위기라고 보고, ‘직종으로서의’ 미디어 서비스의 경제적 지속가능성과 권력의 감시견으로서 언론이 누려야 할 편집상의 독립성(editorial independence)을 보호하기 위한 다양한 조항들을 포함하고 있다.

### (1) EMFA의 입법목적

앞서 지적한 바와 같이, EMFA는 유럽 역내 미디어 서비스 산업에 가해지고 있는 다양한 위협들에 대한 인식으로부터 출발한다. 입법 이유를 설명한 EMFA의 전문(recital)은 시민들에게 다양한 관점과 신뢰할만한 정보를 제공하여 공공의 감시견으로서의 역할을 수행하며, 그를 통해 건강한 여론 형성에 기여하는 사적 영역으로서 ‘미디어 서비스의 민주주의에서의 역할을 강조하는 것으로 시작하여, 미디어의 그러한 역할이 다양한 위협에 직면해 있다는 진단으로부터 입법 목적을 도출한다. 구체적으로 전문 4조는 미디어 서비스가 의존하는 거대 플랫폼의 성장, 여전히 이질적인 유럽 역내의 조건들로 인한 자유로운 정보 흐름의 방해, 그리고 국내외로부터 비롯한 허위정보의 조직적 유포를 그러한 위협들의 예로 제시하고 있다.

조문들과 78조에 달하는 긴 전문을 뜯어보면, EMFA가 보호하고자 하는 미디어 서비스의 범위와 그에 대한 위기로 인식하고 있는 바가 상당히 광범위하다는 것을 알 수 있다. 먼저, 입법 목적에서 미디어 서비스의 공공적 감시견으로서의 역할이나 시민사회의 건강한 여론형성이라는 전통적 저널리즘의 기능을 강조하고 있는 것이 사실이나, 동시에 미디어 서비스를 저널리즘에 한정하고 있다기보다는 ‘책임 있는 편집 절차’ 하에서 일반 대중에게 프로그램, 출판 등을 제공하는 모든 서비스 제공업으로 보고 있으며, 단순히 정보 전달뿐만 아니라, 교육, 오락 제공 목적을 가지는 모든 서비스를 포함하는 것으로 규정한다(2조 1항). 또한 보호의 대상이 되는 미디어 서비스의 형식 역시 전통적 뉴스뿐만 아니라, 다큐멘터리, 잡지, 토크쇼 등을 포괄하는 것으로 본다(전문 14조).

또한, EMFA가 보호하는 ‘미디어 서비스 제공자’는 미디어 서비스를 제공하며, 콘텐츠를 선택하고, 그 조직 방식을 결정하는 편집 책임을 갖는 전문적 행위를 하는 사인과 법인을 모두 포함한다(2조 2항). 전문 9조는 사용자 생성 콘텐츠(User Generated Content, UGC)를 제외하고 있으나, 프리랜서들을 포함하여, 광범위한 전문적 미디어 행위자를 보호 대상으로 포함해야 한다고 강조하고 있으며, 전문 19조와 20조에서는 직접적으로 보도 행위를 수행하는 기자와 편집자를 넘어서, 그들과 사적/공적인 관계를 맺는 가족, 취재원, 언론사의 기술직, 보안 담당자 등 역시 보호의 대상이 되어야 한다고 공언하고 있다. 이는 보도 행위를 좁게 해석하여 법망을 벗어나는 방식으로 언론에 개입하려 하는 시도들이 상존하며, 이로부터 미디어 서비스를 보호하는 것 역시 미디어가 제 역할을 하는 데 중요한 바탕임을 인정하는 것이라 할 수 있다.

미디어 서비스에 대한 위협 역시 광범위하게 해석하고 있는데, 특히 역내외 국가들로부터의 위협과 기술-시장으로부터의 위협을 모두 강조하고 있다. 먼저 권위주의/포퓰리즘 국가 권력의 언론사, 개인 저널리스트에 대한 개입을 다시 주목해야 할 위협으로 지적하고 있다. EMFA 도입 논의의 직접적 배경이 되기도 한 2011년 헝가리의 미디어법 제정 이후, 유럽 역내에서는 더 이상 큰 문제가 아니라고 여겨졌던 언론사의 소유와 인사에 대한 개입뿐만 아니라, 신체적 위협, 스파이웨어 등을 이용한 감시와 같은 직접 개입이 다시금 위협으로 부상했을 뿐만 아니라 (Holtz-Bacha, 2024), 정부의 언론에 대한 지원금, 공영방송에 대한 개입, 정부 광고의 불균등하고 불투명한 분배를 매개로 정부의 언론에 대한 통제가 여전히 현재 진행형의 문제라는 점



이 EMFA 추진 과정에서 지속적으로 지적되었다(전문 13조; Laaninen, 2024). 또한 러시아로부터의 허위정보 유포, 해킹 시도 등을 염두에 둔 역외로부터의 위협 역시 언급되고 있다. 따라서 EMFA는 이러한 역내외 국가 권력의 위협으로부터 미디어를 보호하기 위한 대책들을 제시하고 있다.

또한, EMFA는 기술과 시장으로부터의 위협을 동시에 주목한다. EMFA 전문에서 가장 먼저 언급하고 있는 온라인 플랫폼을 통한 정보 시장의 집중뿐만 아니라(전문4조), 기업 소유 관계(전문32조), 시장 집중(전문64조)과 같은 시장 구조의 변화, 광고를 매개로 한 미디어 시장의 자원 분배의 하부구조 역할을 하는 수용자 측정(audience measurement) 도구들의 불투명성까지도 문제적 환경으로 지적되고 있다(전문69조).

EMFA는 이렇게 광범위하게 인식된 위협으로부터 미디어 서비스 공급자의 편집권 독립을 보호하고, '이를 매개로' 시민들의 정보 다양성에 대한 권리, 더 나아가 문화, 종교, 언어의 다양성에 대한 권리와 같은 유럽 시민들의 '기본권(fundamental right)'을 수호하기 위한 수단으로 위치지어진다(전문 8조). 이렇게 미디어 서비스의 보호를 통해 확보하고자 하는 기본권들은 「유럽연합기본권헌장」(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 11조와 22조에 규정된 것으로, EMFA는 미디어 서비스의 편집권 독립이라는 조직/제도의 권리에 대한 보호가 유럽을 정의하는 근본적 가치의 보호라는 법 목적성을 내세우고 있는 것이다.

## (2) 미디어 보호 수단

EMFA는 앞서 언급한 입법목적을 달성하기 위해 다음과 같은 규제/정책 수단들을 도입한다. 미디어 서비스 제공자의 권리 보호에 대한 조항들을, 각 국가 권력 및 역외의 정치적 개입으로부터의 보호와 자본으로부터의 보호 조항들로 구분해 볼 수 있다. 먼저 미디어 서비스 제공자들의 효과적인 편집의 자유와 독립을 국가 권력으로부터 보호하기 위한 조항들은 주로 4조에 집중되어 있다. 특히 취재원이나 취재상 기밀을 노출하도록 강제할 수 없으며, 물질, 인적, 기술적 수단(소프트웨어)을 통한 구금, 감시 등을 금지하며(3항), 만약(범죄 등의 이유로) 부득이한 경우에도 이와 같은 조치들이 독립적인 각국 미디어 규제 기구에 의해 주기적으로 감사받도록 되어있다(6항).

또한, 미디어 서비스 제공자에 대한 국가 기금이나 기관 광고(state advertising)에 대한 규제는 25조에 포함되어 있다. EMFA는 국가 기금이나 광고가 미디어 산업의 유지에 도움이 되기도 한다는 것을 인정하나 국내외에서 관찰되듯이 국가가 언론사에 영향력을 미치기 위한 수단으로 사용되기도 한다는 점 역시 경고한다(전문 72조). 따라서 EMFA 25조1항은 이러한 국가 지원금과 국가 광고의 배분이 투명하고, 객관적이며, 비례적이고, 비차별적인 기준을 따라야



하며, 그러한 기준을 사전에 이용자 친화적인 형태로 전자적으로 공시하도록 하고 있다. 또한 정부 측은 집행내역을 매년 공시하여야 하며, 규제기관 역시 이에 대한 모니터링과 감사 결과를 온라인으로 제공하여야 한다.

해외 개입(“foreign information manipulation and interference”)에 대한 보호 조항은 별도의 조항으로 제시되어 있다기보다는 19조의 DSA에서 정의된 바의 ‘초대형 온라인 플랫폼 (Very Large Online Platform, VLOP)’, 미디어 서비스 제공자, 시민사회 간의 구조화된 대화(structured dialogue)에 대한 조항, EU 집행위원회(행정부)의 상시적 모니터링 행위를 다루는 26조에서 다루고 있다.

반면, 자본으로부터 미디어 서비스 제공자를 보호하기 위한 조항은 미디어 서비스 제공자의 ‘의무’ 형태로 제시되어 있다. 6조는 사기업과 국가가 미디어 서비스 제공자에 대해 가지고 있는 소유권에 대해 투명하게 공개하도록 요구하고 있으며, 특히 2항에서는 미디어 소유 관계에 대한 국가별 데이터베이스를 구축할 것을 요구하고 있다. 미디어 소유 관계에 대한 인식이 성숙한 공론의 형성, 더 나아가 적극적인 민주주의에 대한 참여의 전제임을 전문 32조에서 밝히고 있다.

22조와 23조에서는 시장 집중(market concentration) 문제를 다루는데, “미디어 다양성과 편집 독립성에 영향을 줄 수 있는 미디어 시장 집중”에 대한 평가를 가능케 하는 국가별 입법을 촉구하고 있다(1항). 이러한 시장 집중 평가는 경쟁법 또는 독과점 방지 규제를 위해 일반적으로 수행되는 경쟁상황평가와는 구분되는 것으로 제시되고 있으며, 평가의 일정을 사전에 밝

해야 한다는 조항으로 보아 정기적인 평가를 요구하는 것은 아닌 것으로 보인다. 이러한 집중도 평가에는 시장 집중의 여론 형성에 대한 영향, 미디어 다양성, 그리고 온라인 환경 등 언론과 직접 연관되지 않은 영역에 대한 평가, 기업의 지속 가능성이 포함되어야 한다는 것으로 보아(2항), 단순히 매출이나 시청 점유율 평가가 아닌 더욱 광범위한 지표와 해석을 요구하고 있는 것으로 보인다. 그러나 구체적으로 어떠한 항목을 평가해야 하는지에 대해서 명시하지는 않고 있다. 단, 시장 집중 평가의 과정과 절차에 대해 EMFA에 의해 신설될 유럽 미디어 서비스 위원회(The European Board for Media Services, 이하 'EBMS')가 의견, 협의의 형태로 개입할 수 있도록 하였다(23조).

EMFA 미디어 서비스 제공자들이 의존하고 있는 기술-자본으로부터의 보호 역시 포함하고 있는데, 입법 논의 과정에서 가장 큰 논쟁의 대상이 되었던 VLOP와의 분쟁 조정에 관한 내용이 18조에 포함되어 있다. DSA가 규정하는 바에 따라 VLOP로 지정된 플랫폼 사업자(2조10항)는, 콘텐츠를 제공하는 업체들이 스스로를 미디어 서비스 제공자로 VLOP에게 신고(declare)하고, 스스로에 대한 중요 정보를 공개할 수 있도록 하는 자동화된 기능을 제공해야 한다(박찬경, 2022). 이렇게 신고가 이루어지면, VLOP는 미디어 자율 규제 협회나 규제기관을 통해 확인을 해야 한다(본문 18조1항과 전문 51조). 4항에는 VLOP가 등록된 미디어 서비스 제공자의 정보 공급을 중지시키려 할 때, 중지 사실과 그 이유를 사전에 고지해야 하며, 해당 결정에 대해 이의를 제기할 수 있는 기회를 제공해야 한다고 명시하고 있다. 만약 충분한 이유 없이 이러한 상황이 반복되면, VLOP는 협의절차에 응해야 하며, EBMS는 이에 대한 의견 개진 및 개입의 권한을 갖고(6/7항), 이와 관련된 결정사항들을 매년 공개해야 한다(8항). 더 나아가 19조는 EBMS가 VLOP와 미디어 서비스 제공자 대표, 시민사회 대표들과의 정기적인 '구조적 대화(structured dialogue)'를 조직하도록 하여 18조에 명시된 VLOP의 의무의 시행에 대해 협의하고 절차를 개선할 수 있도록 하였다.

미디어 서비스에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 기술-자본으로 수용자 측정(audience measurement) 서비스 제공자들을 제어하기 위한 조항들이 24조에 포함되어 있다. 1항에서 해당 서비스가 투명성, 공평성, 포괄성, 비례성, 비차별성, 비교가능성, 검증가능성을 만족할 것을 요구하고 있으며, 2항은 이에 대해 매년 독립된 감사를 받도록 명시하고 있다. 이와 같은 규제의 대상이 되는 수용자 측정 서비스는 미디어 서비스 기업뿐 아니라, 뉴스 접근을 제공하는 플랫폼, 광고 대행사들에게 제공되는 것들을 광범위하게 포괄한다(전문 12조).

그 외에도 개별 국가의 권한 강화를 의미할 수 있음에도 공영방송(Public Service Media)들의 독립성을 보호하기 위한 조치들은 5조에, 입법 이유에 대해서는 전문 28조부터 31조에 걸쳐 설명되어 있다. 뉴스 추천 알고리즘 등과 같이 미디어 서비스 제공자들이 정보를 소비자에게 제공하는 방식을 개별 소비자들이 개인화, 변경할 수 있는 권한을 보장하기 위한 조항들은

20조에 규정되어 있다.

위의 규제 사항들을 관리, 감독하고 여러 이해 당사자들과 협조를 수행하는 전 유럽적 기구인 EBMS의 신설과 그 독립성, 운영방식과 권한에 대해서는 8조에서 13조에 규정되어 있다. EBMS는 기존 AVSMD 관련 규제 기구인 ‘유럽 시청각미디어 서비스를 위한 규제기구(European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA)’를 대체하며, 각 국가의 규제기구에서 파견된 1명이 동등한 투표권을 가지고, 2/3의 동의로 의결한다. EBMS의 위원들 중에서 의장과 부의장을 선별하며, EU의 행정부 역할을 하는 집행위원회(European Commission)에서 대표를 파견하나, 이들은 투표권을 갖지 않는다(10조).

### (3) EMFA에 관한 논쟁점들

EMFA에 담긴 규제 사항들에 대해서는 입법 과정에서부터 다양한 비판이 제기되어왔다. 그 중 가장 근본적인 것은 EMFA에 의한 보호의 대상이 되는 ‘미디어 서비스’ 또는 ‘미디어 서비스 제공자’의 대상이 무엇이 되어야 하는가에 관한 논쟁이다. EMFA는 2조2항에서 미디어 서비스 제공자를 “전문적으로 미디어 서비스를 제공하고, 미디어 서비스로 제공할 내용을 선택하며 그것이 조직되는 방식을 결정하는 편집권(editorial responsibility)을 가진 자연인 또는 법인”으로 규정하고 있으며(강조는 저자에 의한 것), 1항에서는 미디어 서비스를 「EU기능조약」(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 56조, 57조에서 규정한 바대로의 ‘서비스’의 정의를 따라 공공적 성격의 정보를 제공하는 ‘경제적 활동을 하는 행위자로 규정하고 있다. 이러한 정의는 EMFA 전문 7조에도 서술되어 있다. 세이프, 파타이, 반 드루넨(Seipp, Fathaigh, van Drunen, 2023)은 이러한 정의를 ‘서비스 기반 정의’라고 규정하면서, 기존의 AVMSD이 취하고 있는 것과 유사한 이러한 정의가 유럽 단일시장의 작동을 위한 AVMSD의 입법목적에 비해 더 넓은 권리, 즉 시민들의 기본권으로서의 정보 다양성을 보호하고자 하는 목적을 갖는 EMFA에도 여전히 유효한지에 대한 의문을 제기하고 있다. 더 나아가 이들은 새로운 정보 생태계 속에서 갈수록 중요한 역할을 맡고 있는 독립 언론인, 블로거, 비영리 뉴스 웹사이트, 비정부기구(NGO) 등과 같이 전통적 저널리즘의 경계 밖에서 활동하는 다양한 행위자들을 EMFA가 효과적으로 보호할 수 있는지 면밀히 검토해야 하며, 현재의 ‘서비스 기반 정의’가 「유럽인권조약」(European Convention of Human Rights, ECHR), 「유럽연합기본권헌장」(EU Charter of Fundamental Rights, CFR)에서 규정하고, 유럽인권재판소(European Court of Human Rights, ECtHR), 유럽사법재판소(Court of Justice of the European Union, CJEU)의 판례법들이 보호하고자 하는 표현의 자유와 부합하는 정의인지 다시 검토해 보아야 한다고 주장하고 있다. 반면, 서두에서 언급한 바와 같이 권력을 감시할 수 있는 경제



적, 기술적 힘을 갖는 조직으로서의 저널리즘을 보호하고자 하는 EMFA의 입법 목적과 매우 광범위한 보호 대상을 설정하는 접근 사이에는 충돌이 존재한다는 반(反)비판 역시 생각해볼 수 있다.

미디어 서비스의 정의보다 더 많은 논쟁을 일으켰던 주제는 온라인 플랫폼과의 관계를 규정한 18조에 대한 것이다.<sup>5)</sup>

미디어 서비스 제공자들은 DSA에서 규정하는 VLOP로부터 앞서 서술한 여러 권리를 보장 받는데, 해당 권리를 갖는 미디어 서비스들은 VLOP에 대한 자발적인 신고절차를 통해 규정된다. 이렇게 ‘허가’보다는 ‘신고’에 기반한 인정 절차는 가능한 광범위한 미디어 서비스 제공자를 플랫폼의 힘으로부터 보호하기 위한 목적인데, 이에 따라 지나치게 많은 행위자들이 미디어 서비스 제공자로 인정될 가능성이 존재한다. 극단적인 경우, 악의적으로 허위 정보를 확산시키는 ‘유사 언론들’ 역시 이들이 VLOP에게 미디어 서비스로 신고된 이상, 즉각적인 대응이 어려워질 수 있다. EMFA의 입법 목적 중 하나가 이러한 외부의 위협으로부터 미디어 서비스 생태계를 보호하기 위한 것이었다는 것을 고려한다면, 신고 절차는 입법목적과 다소 충돌되는 것이 아닌가 하는 질문을 던져볼 수 있다. 또한, EMFA가 VLOP에게 요구하는 절차는 DSA가 요구하는 유해 정보를 즉시 서비스 중단할 의무와 충돌할 가능성도 있다.

5) 관련 문헌들 대부분에서는 ‘17조로 지칭되고 있으나, 승인 전 개정 과정에서 18조로 바뀌었다.

더 근본적으로 세이프, 파타이, 반 드루넨(Seipp, Fathaigh, van Drunen, 2023)은 어떠한 미디어가 플랫폼을 통한 대중들에 대한 특권적 접근(privileged access) 권한을 가져야 하는가에 대한 규범적 판단은 결국 피할 수 없다고 주장한다. 예컨대, 18조1항에 명시되어 있는 VLOP의 확인 절차, 19조에 규정되어 있는 구조화된 대화의 참여자 결정을 생각해 보면, 어떤 시점에서는 ‘미디어 서비스라고 부를 만한’ 행위자를 어떻게 결정할 것인가에 대한 가치 판단을 피하기는 어려울 것이다. 그 때문에 탐비니(Tambini, 2023)는 미디어를 보호하기 위해 미디어를 정의할 필요성이 미디어에 대한 더욱 강력한 통제로 이어지는 ‘미디어 특권의 역설(media privilege paradox)’로 이어질 수 있는 위험성을 제기하기도 하였고, 게르글리와 게르글리(Gergely&Gergely, 2024)는 그 연장선에서 결국에는 누가 미디어인지를 결정하는 권한이 결국 VLOP의 재량으로 귀속되어 그들의 권력이 더욱 강해지는 결과를 낳게 될 것이라는 점을 우려하기도 하였다.

### 3. 시사점

EMFA가 다루고 있는 조직으로서의 언론과 이들에 대한 정치, 외부 기술과의 관계는 한국에서도 많은 정책 논의, 심지어 ‘언론개혁’ 논의로 이어지고 있다. 플랫폼과의 관계, 수용자 측정, 소유/시장 집중, 공영방송, 정부 광고 등의 문제들은 모두 한국에서도 논란의 대상이 되었던 문제들이며, 빠른 기술혁신과 정치 양극화의 심화를 겪으면서 더욱 첨예한 문제가 되었다는 것은 주지의 사실이다. 이러한 시점에서 그 어느 곳보다 다양한 정치적 관점을 포괄해야 하는 과제를 안고 있는 EU가 시민의 기본권 보호의 차원에서 언론 독립성을 지키기 위한 법안에 합의했다는 것은 한국의 정책 논의에도 시사하는 점이 크다. 따라서 마지막으로 한국의 법안 및 정책 관련 논의 구도에 시사점을 가질 것으로 보이는 몇 가지 특징들을 짚어보고자 한다.

EMFA가 제시하는 정책수단들 중 가장 두드러지는 특징은 미디어 서비스의 독립성을 보호하기 위한 방법으로 투명성을 강조하고 있다는 것이다. EMFA는 기업소유 구조, 시장 집중, 국가 펀드 및 광고, VLOP의 미디어 서비스에 대한 제재 조치 등의 다양한 문제점과 관련하여 상시적인 모니터링, 온라인으로 누구나 쉽게 접근 가능한 형태의 정보 공개, 데이터베이스 구축을 대책으로 내세우고 있다. 이러한 해법은 수용자들이 미디어가 공급하는 정보를 통해 민주주의의 원활한 작동에 기여할 수 있는 시민이 될 수 있기 위해서는 단지 정보의 내용만을 이해하는 것이 아니라, 해당 정보가 어떠한 맥락 속에서 생산되었는지를 이해할 수 있어야 한다는 믿음으로부터 비롯한다(전문 32조).

이러한 시각을 받아들인다면, 한국의 미디어/언론 산업과 관련된 정보 공개 정도는 아쉬운 점이 있다. 사실 미디어 산업에 관한 정보 수집은 상당한 정도로 이루어지고 있다. 예컨대 방송

통신위원회의 <방송산업 실태조사>가 매년 출간되고, 공공데이터 포털<sup>6)</sup>을 통해 소유, 인적 정보 등이 보고되고 있다. 반면, 한국언론진흥재단은 인쇄 미디어 산업에 대한 실태를 조사하여, <신문산업 실태조사>, <잡지산업 실태조사>, <한국언론연감> 형태로 공개하고 있으나, 이들이 국가통계임에도 불구하고 정치적 민감성을 이유로 많은 정보가 대분류 수준에서만 공개되어 개별 언론사 정보를 확인할 수 없도록 하고 있으며, 이는 과거 신문 발행 부수 공개의 사실상 실패, 열독률 조사 결과 공개에 대한 진통들과 같은 맥락에서 반복되고 있는 문제이다. EMFA가 전제하는 바대로 언론의 미디어 신뢰성 확립에 있어 언론사 정보의 투명성이 중요한 요건이라면, 가장 위기에 내몰려 있는 인쇄 미디어 산업이 투명성을 거부하고 있는 것은 아쉬운 점이라 할 수 있다.

미디어에 대한 국가 재정 지원과 국가 광고는 국가가 미디어를 포섭할 수 있는 매커니즘이 될 수 있다는 점에서 그에 대한 정보 공개가 부실한 현실은 더욱 큰 문제이다. 2018년에 제정된 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」은 정부광고 분배 결정 절차를 규정해두었으나, 14조의 국회 보고 의무를 제외하고는 투명성에 대한 소송에서 제도가 존재하지 않는다. 이와 관련하여 언론노조가 한국언론진흥재단을 상대로 한 행정 소송에 노조가 2021년 승소하여 2021년까지의 정부광고 집행내역이 공개되었으나<sup>7)</sup>, 그 이후의 데이터가 공개되고 있지는 않다. 언론인 개인의 취재, 재교육 활동에 직접적으로 영향을 미치는 언론진흥기금의 집행 내역의 불투명성 역시 심각하여, 지역신문발전기금과 달리<sup>8)</sup> 별도의 공개가 이루어지지 않고 있다. 국가가 언론을 직접 지원한다는 것이 권력 견제라는 언론의 역할을 염두에 두었을 때 결코 당연하게 받아들일 수 있는 것은 아니다. 그 위험성에도 불구하고 만약 미디어에 대한 국가의 지원이 민주주의 작동을 위해 불가피한 것이라면(EMFA 전문 72조), 투명성을 통해 부작용을 다스리려는 노력 역시 반드시 수반되어야 할 것이다.


EMFA가 투명성과 함께 해법으로 내세우고 있는 또 다른 수단은 ‘구조화된 대화’이다. 구조화된 대화는 1992년부터 유럽집행위원회(European Commission)가 범유럽적 정책 디자인 과정에서부터 이해당사자들과 시민사회의 광범위한 의견을 청취하고 이를 반영하는 노력을 취함으로써 정책의 정당성을 확보하려는 과정으로 각종 EU 법안에 정책 수단으로 등장하고 있다(Greenwood, 2019). 앞서 설명한 바와 같이 EMFA는 19조에서 플랫폼과 미디어 서비스 간의 제재-분쟁에 대한 해법으로 구조화된 대화를 도입하고 있다. 최근 한국에서는 자율규제 기구인 포털제휴평가위원회와 관련된 논란이 있었는데, 방송통신위원회가 이를 법제화할 계획을

6) URL: <https://www.data.go.kr/>

7) URL: <https://www.goad.or.kr/>

8) URL: <https://www.cln.or.kr/cln/bbs/i-68/list.do>

보고하여 논란이 된 바 있다.<sup>9)</sup> 법제화 그 자체는 고려해볼 수 있으나, 이를 관리 감독하는 신설 EBMS가 유럽 각 회원국으로부터 파견된 위원으로 구성되어 있어, EBMS가 관할하는 구조화된 대화가 정권의 성향을 강하게 반영하는 거버넌스 구조를 가지고 있는 방송통신위원회가 주도하는 포털제휴평가위원회와 유사한 방향으로 운영될 수 있을 것인지에 대해서는 의심의 여지가 있다. 또한, EMFA 뿐만 아니라 다른 EU 법안들에 포함된 구조화된 대화는 시민사회의 참여를 필수적인 구성 요소로 하고 있음을 참조할 필요가 있다.

마지막으로, EMFA가 상업 미디어 위주의 정책 흐름에서 공영방송의 미디어 다양성에 대한 중요성을 강조하는 방향으로 전환했다는 점 역시 주목할만하다. 그런데, 이러한 입법은 ‘국가로부터 공영방송의 독립성’을 지키는 것이 핵심이라는 점(전문 30조)을 기억해야 한다. 즉, EMFA의 조항들은 국가를 언론 독립의 위협의 일부로 인식하지, 국가를 개혁의 주체로 바라보고 있지 않다. EMFA가 지지하고자 하는 정신은 무엇보다 시민의 기본권 보장을 위한 수단으로서 미디어의 독립이라는 것을 명심하고, 이를 반대로 국가에 의한 미디어의 개혁으로 해석하여 국내의 논의를 왜곡하는 우를 범하지 않도록 주의해야 할 것이다. 

9) URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=305566>

#### 참고 문헌

- 박찬경 (2022). 유럽연합 디지털서비스법(Digital Services Act): 규제나, 자율이나를 넘어서. <언론중재>, 2022년 가을호(통권 164호) pp.62-73.
- Gergely, G. & Gergely, L. F. (2024). Could European Media Freedom Act solve the problems of traditional media's content in the online sphere? <정보화정책> 31권 1호, 72-82.
- Greenwood, J. (2019). Interest representation in the EU: an open and structured dialogue?. Lobbying in the European Union: Strategies, dynamics and trends, 21-31.
- Holtz-Bacha, C. (2024). Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths? European Journal of Communication, 39(1), 37-55.
- Laaninen, T. (2024 February). European Media Freedom Act. Briefing-EU Legislation in Progress. EPRS | European Parliamentary Research Service PE 739.202 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739202/EPRS\\_BRI\(2022\)739202\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739202/EPRS_BRI(2022)739202_EN.pdf)
- Seipp, T., Fathaigh, R. Ó., & van Druenen, M. (2023). Defining the media in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act. Journal of Media Law, 15(1), 39-51.
- Tambini, D. (2023, May 9) The EU is taking practical measures to protect media freedom. No we need theory. Centre for Media Pluralism and Media Freedom. <https://cmpf.eui.eu/the-eu-is-taking-practical-measures-to-protect-media-freedom-now-we-need-theory/>