

■ 논 단

디지털 플랫폼 시대 언론산업의 구조적 경쟁 문제에 대한 정책적 대응의 검토*

류시원

법무법인(유) 세종 변호사 / 고려대학교 ICR센터 연구원

요약문

언론은 현대 사회에서 공적 사안에 관한 사실 보도와 여론 형성, 의제 설정 기능을 담당하며 민주주의의 건전한 발전에 기여해왔다. 따라서 하나의 산업군을 형성하며 언론사들을 중심으로 수행되어 온 이러한 기능이 정보화 시대에 디지털 플랫폼의 출현으로 생존의 위기에 직면하게 된 현 상황은 민주주의에 대한 위협으로 다가온다. 이러한 현상에 관해 언론·미디어학계를 중심으로 한 과거의 제한적인 연구와 디지털 플랫폼 경제에 대한 경쟁법학의 일반적인 관심이 존재하나, 경쟁법적 관점에서 언론산업에 특별한 관심을 두고 수행된 연구는 부족한 상황이다. 반면에, 영국과 미국, 호주 등 해외 국가들에서는 최근 디지털 플랫폼이 언론산업의 경제적 상황에 미치는 영향에 관한 학술적 연구와 구체적인 대응 방안 마련의 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

언론산업의 경제적 위기는 전 세계적 현상으로서 보편적 관심의 대상이며, 각국의 경제·사회·정치적 상황에 따른 특수성으로 인해 개별적인 고찰을 요하는 문제이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 해외의 논의 및 대응 상황을 국내에 소개하고 그로부터 발견되는 문제의 성격과 시사점에 대해 검토하는 한편, 인터넷 포털을 중심으로 독특한 산업적·사회적 지형을 형성하고 있는 우리나라의 현실에서 그러한 해외의 논의를 어떻게 참고하여 발전시킬 것인지에 대해서도 살펴보았다. 요컨대, 본 연구는 언론산업 생태계를 둘러싼 논의의 구조와 각국이 설정한 방향성에서 나타나는 특수성을 탐구하는 하위 주제 연구이자, 이를 바탕으로 경쟁법학의 방향 모색에 관한 일반적 시사점을 도출하는 것을 목표로 하는 연구이다. 중심 주제는 해외 논의에서 거대 디지털 플랫폼의 이익 독점 문제에 주목하고 경쟁법 집행보다 정책적 해결 수단을 모색하는 것과 관련하여, 경쟁법·정책의 역할과 한계, 및 수직적 관계에 무게추를 두고 현상적 측면에 천착하는 이러한 관점이 갖는 법적 의미에 대한 고민이다. 결론적으로, 언론산업의 위기 문제는 우리나라의 고유한 상황에

* 연구 과정에서 아낌없는 지원과 조인을 베풀어 주신 고려대학교 법학전문대학원 이황 교수님과 ICR센터 이상운 연구원님에게 감사를 드립니다. 이 글의 한계와 오류에 대한 전적인 책임은 필자에게 있습니다. 이 글은 필자 개인의 학술적 견해이며 소속 기관의 공식 입장과 무관함을 밝힙니다.

대한 분석과 언론산업의 특수성에 대한 고려를 바탕으로 산업정책의 관점으로 접근할 영역이며, 현재로서는 우리 경쟁법·정책의 관심을 상황 분석과 장기적인 개선방향 모색의 문제에 두는 것이 바람직할 것이다.

주제어 : 언론, 뉴스 미디어, 저널리즘, 경쟁법, 산업정책, 협상력 불균형, 언론의 다양성, 민주주의, 구글, 페이스북

〈目 次〉

I. 서 론	4. 영국
	5. 미국
II. 디지털 플랫폼과 언론산업의 구조적 경쟁 문제	
1. 배경: 기술 발달에 따른 언론산업의 변화	IV. 검토 및 시사점
2. 디지털 플랫폼과 문제의 구조적 심화	1. 언론산업의 위기는 경쟁법의 문제인가?
3. 디지털 경제의 이익 분배 문제	2. 문제의 구조와 상황 인식의 특수성
4. 언론산업 내부의 지형 변화와 관련된 문제들	3. 다양한 정책적 접근과 그 경쟁법적 한계
5. 소 결	V. 우리나라에서의 논의 한계와 전망
III. 언론산업의 위기에 대한 각국의 법·제도적 대응	1. 미디어 환경 차이와 논의의 한계
1. 유럽연합	2. 우리나라의 지형 변화와 논의의 필요성
2. 프랑스	3. 우리나라에서의 논의에 관한 시론(試論)
3. 호주	VI. 결 론

I. 서 론

언론은 입법, 행정, 사법에 이은 ‘제4의 권부(the fourth estate)’로 불리며 민주주의 유지·발전의 기여를 인정받아왔다. 민주주의를 떠받치는 언론의 역할은 공적 관심 사안에 관해 사실을 보도하고 문제를 제기함으로써 수행하는 언론의 의제 설정과 여론 형성 및 시민적 감시 기능과 연결된다.¹⁾ 현대 사회에서 이러한 기능은 기사의 취재, 편집, 유통, 재정 유지를 담당하는

1) 황성기, “뉴스매개자로서의 포털 뉴스서비스의 언론성 및 법적 책임범위에 관한 연구”, 『사이버커뮤니케이션학보』, 통권 제21호(2007), 223면.

언론사들을 중심으로 수행된다. 이처럼 언론의 기능이 인적·물적 투자를 바탕으로 조직적으로 형성·발휘된 것은 부분적으로 양질의 상품(기사) 생산과 소비대중의 형성이라는 산업자본주의 시대의 요구 때문이었고,²⁾ 또 한편으로는 외부 간섭을 배제해 언론의 공정성을 담보하기 위한 경제적 자립의 요구, 취재권과 편집권의 보호를 위한 조직적 대응의 필요성 등 언론에 고유한 특성과도 관계되어 있다.

그러나 인터넷과 모바일 기술로 대표되는 정보화 시대에 들어서면서 언론은 취재 환경과 기사의 유통·소비 방식 등의 변화에 직면하게 되었다. 이러한 현상은 거대 디지털 플랫폼의 출현으로 심화되며 산업 생태계의 구조 변화로 이어지고 있다. 디지털 플랫폼이 뉴스 유통 기능을 담당하게 되면서, 일부 플랫폼 기업에 대한 언론사의 의존성이 강화되고 언론산업의 수익기반이 전체적으로 약화되고 있다. 이는 뉴스 품질의 저하로 이어지고, 그 결과 플랫폼 의존성 증대와 언론사 재정 악화가 심화되면서 언론의 산업적 기반과 공적 기능이 흔들리고 있다고 진단된다. 오늘날 언론산업이 디지털 플랫폼과의 관계에서 처한 구조적 현실은 '저널리즘의 위기'라는 오래된 서사를 새로운 논의 국면으로 이끌고 있다.³⁾

이러한 현상과 관련된 우리나라의 논의로는 주로 언론·미디어학계를 중심으로 문제 현상 분석, 언론산업의 자체적 생존과 인터넷 포털의 사회적 책임 강화 모색 등을 주제로 수행된 연구들이 있으나, 경쟁법·정책의 관심 영역에서 벗어난 사회학적 연구가 다수이고 논의도 다소 분산되어 있다.⁴⁾ 한편 경쟁법·정책 영역에서는 디지털 플랫폼과 관련된 쟁점 일반을 다룬 연구는 많지만 언론산업의 특수성을 탐구한 연구는 제한적이다.⁵⁾ 한국언론진흥재단이 매년 발간하는 신문산업 실태조사보고서⁶⁾와 언론수용자 조사보고서⁷⁾도 산업현황에 관한 기초자료로서는 의미가 있으나 언론산업의 구조적 문제 분석과 대안 제시의 면에서는 부족하다. 이와 달리 해외 여러 국가들에서는 최근 디지털 플랫폼과 저널리즘의 역학관계를 상세하게 분석한 보고서들이 발간되고 있다.⁸⁾ 또, 유럽의 일부 국가와 연합 차원에서 이루어진 입법적 해결 시도나

2) 김승수, "한국저널리즘의 위기와 대안", 「언론과학연구」, 제11권 제3호(2011), 6면.

3) 김위근, "포털 뉴스서비스와 온라인 저널리즘의 지형: 뉴스 유통의 구조 변동 혹은 권력 변화", 「한국언론정보학보」, 통권 제66호(2014), 5-6면; 신동희, "인터넷 포털의 저널리즘적 역할에 관한 고찰: 언론과 포털의 갈등구조를 중심으로", 「커뮤니케이션 이론」, 제10권 제1호(2014), 206면.

4) 신동희, 전계논문; 김무곤, "한국 신문위기의 현상과 그 대응방안에 관한 고찰", 「사회과학연구」, 제17권 제2호(2010); 이준웅, "언론 체계와 신문의 가치 창출: 이른바 '신문 위기'에 대한 대안의 모색", 「한국언론학보」, 제54권 제4호(2010); 배진아, "인터넷 포털의 공적 책무성과 자율 규제", 「언론정보연구」, 제54권 제4호(2017); 박영흠, "한국 디지털 저널리즘의 사회적 형성: 디지털 뉴스의 상품화 과정에 대한 역사적 연구", 「언론과 사회」, 제26권 제1호(2018) 외 다수.

5) 이병준, "인터넷 포털의 사회적 책임강화를 위한 입법(안)과 그 문제점 - 검색서비스 사업자로서의 지위를 중심으로 -", 「선진상사법률연구」, 제44호(2008); 허진성, "인터넷 포털에 대한 법적 규제방안의 연구", 「언론과 법」, 제8권 제2호(2009); 김창규, "인터넷포털의 디지털콘텐츠 공정거래 및 산업활성화 법제방안", 「한양법학」, 제21권 제3집(2010) 등.

6) 한국언론진흥재단, 「2019 신문산업 실태조사」, 2019. 12.

7) 한국언론진흥재단, 「2019 언론수용자 조사」, 2019. 12.

2020년 프랑스 경쟁당국이 구글에 대해 규제권한을 발동한 사건 등에서 보는 바와 같이 법·제도적 대응 움직임도 가시화되고 있는 상황이다.

디지털 플랫폼 시대에 언론산업의 경제적 위기는 전 세계에서 목격되는 현상이다. 따라서 이에 대한 해외의 분석 및 대응 현황을 우리나라의 상황과 비교해 검토하는 것은, 경쟁법·정책의 지역적·산업적 특수성과 학문적 보편성을 함께 고민해보기에 좋은 주제이다. 이 글에서는 디지털 플랫폼에 의한 언론산업의 구조적 위기를 다룬 해외 연구(Ⅱ)와 정책 동향(Ⅲ)을 검토하고, 해외의 논의 및 대응 양상에서 발견되는 특징들을 고찰할 것이다(Ⅳ). 이어 이러한 검토를 바탕으로 우리나라에서의 논의가능성과 한계에 대해 살펴볼 것이다(Ⅴ). 본 연구는 언론산업 생태계를 둘러싼 논의의 구조와 방향성에서 엿보이는 특수성을 탐구하는, 디지털 플랫폼 분야 경쟁정책 하위 주제 연구이다.⁹⁾ 또한 본 연구는 최근 언론사와 디지털 플랫폼 간 이익 조정 문제에 대한 적극적 경쟁법 집행 사례인 2020년 프랑스 구글 사건¹⁰⁾에 관한 후속 연구의 성격도 갖는다.

검토에 앞서 다음의 점을 분명히 해두고자 한다. 주지하듯이 디지털 플랫폼은 2 이상의 구분된, 그러나 상호의존적인 이용(사업)자 집합 간의 상호작용을 촉진하는 디지털 서비스를 뜻한다.¹¹⁾ 플랫폼 경제에서는 이러한 다면시장적 성격과 네트워크 외부성에 기해 발현되는 승자독식(winner-takes-most) 현상으로 소수의 플랫폼이 시장에서 지배적인 지위를 획득하기가 쉽다.¹²⁾ 플랫폼 경제에서 나타나는 시장집중은 다른 산업영역에서와 달리 자연적으로 해소되기 어려워 경쟁법의 관심 대상이 되고, 특히 플랫폼 기업이 자신의 시장지배적 지위를 강화하거나 이를 지렛대 삼아 신규 진입자를 배제하거나 거래상대방을 착취하는 구체적 행위로 나아가는 경우에는 경쟁법 집행의 대상이 될 수 있다. 그러나 언론산업 즉 산업화에 적합한 언론사들(나아가 이들과 이해관계를 함께하는 언론노동자들)에게 영향을 주는 것은 이러한 구체적인 남용행위만이 아니라는 점을 이하에서 살펴볼 것이다. 따라서 이 글에서 언급하는 '구조적 경쟁 문제'는 전형적인 경쟁법 집행의 대상인 구체적 행위가 플랫폼 기업에 의해 행해진 경우로 한정되지 않고, 언론사와 디지털 플랫폼의 상호작용 구조 자체 및 수직적 관계에서 언론사와 플랫폼의 불균형적 지위를 심화시키는 다양한 구조적 메커니즘, 더 나아가 플랫폼과의 상호관계

8) *Infra* notes 13-20.

9) 전통적인 언론매체에는 신문, 주간지, 월간지 외에 라디오, TV 등도 포함되지만, 여기서는 언론 기능의 가장 중요한 축을 담당해왔고 디지털 플랫폼 경제에서 가장 크게 영향 받고 있는 신문 등 활자매체를 언론산업의 중심에 놓고 검토를 진행한다.

10) 이 사건에 관해서는 필자가 최근 공동수행한 다음 연구결과를 참고할 것. 이상윤·류시원, "프랑스 구글(언론사 저작권법) 사건의 의의와 디지털 플랫폼 시대 경쟁법의 역할에 대한 시사점 - « Ceci n'est pas une affaire de droit de la concurrence » -", 『법학논집』, 제25권 제2호(2020).

11) 최창수, "디지털 플랫폼에 대한 주요국 규제체계의 비교법 연구 - 독점규제법을 중심으로 -", 『저스티스』, 통권 제177호(2020), 326면.

12) 손영화, "디지털 이코노미 시대의 경쟁정책의 과제 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -", 『경제법연구』, 제19권 제2호(2020), 176-177면.

과정에서 빚어진 언론산업 내부의 경쟁구도 변화 등을 포함한다. 다만, 문제 원인의 경쟁적 성격에도 불구하고 이 글에서 소개하는 해외의 논의는 언론산업 특유의 공공적 성격에 초점을 두고 있어, 전통적인 경쟁법 영역에 포섭되지 않는 사회현상에 관한 고려와 정책을 담고 있다. 이하의 논의(II, III)에서 발견되는 현대 경쟁법 관점에서 다소 이질적인 고려들은, 디지털 플랫폼 시대 언론산업 문제의 특수성 및 그로 인한 경쟁정책의 한계라는 이 글의 중심 논제(IV)를 도출하기 위한 토대가 된다.

II. 디지털 플랫폼과 언론산업의 구조적 경쟁 문제

영국, 호주, 미국 등에서는 소수의 거대 디지털 플랫폼들이 주도하는 뉴미디어 환경에서 언론인들의 수익기반 약화를 초래하고 있는 비대칭적 지위 등의 문제를 시장의 구조 측면에서 분석한 정부와 민간의 보고서들이 속속 출간되고 있다. 영국에서는 디지털·미디어 규제기관인 DCMS(Department for Digital, Culture, Media and Sports)의 의뢰로 경제학자인 Frances Cairncross 교수가 작성한 Cairncross 보고서¹³⁾가 2019년 2월 발표되었고, 그 외에 경쟁당국인 CMA(Competition and Markets Authority)가 2020년 7월 발간한 ‘온라인 플랫폼과 디지털 광고 시장연구’ 최종보고서(이하 ‘CMA 보고서’),¹⁴⁾ 상원 통신·디지털 위원회에서 2020년 11월 발표한 의회보고서¹⁵⁾ 등이 있다. 호주의 경우 경쟁당국인 ACCC(Australian Competition and Consumer Commission)가 디지털 플랫폼 시장조사를 수행해 2018년 12월 예비보고서에 이어 2019년 7월 최종보고서(이하 ‘ACCC 보고서’)¹⁶⁾를 발표하였고, 그 밖에도 ACCC의 의뢰로 시드니 기술대학교의 미디어 연구소가 2018년 10월 발간한 보고서¹⁷⁾ 등이 있다. 미국에는 시카고 부스 경영대학원 Stigler 센터에서 2019년 9월 발간한 ‘Stigler 보고서’¹⁸⁾ 컬럼비아 대학교 디지털 저널리즘 연구소인 Tow 센터의 보고서들¹⁹⁾과 같은 민간 연구성과가 있고, 하원 반독점법

13) Department for Digital, Culture, Media and Sports, ‘The Cairncross Review: A sustainable future for journalism’, February 12, 2019 (hereinafter, ‘Cairncross review’).

14) Competition and Markets Authority, ‘Online platforms and digital advertising market study final report’, July 1, 2020 (hereinafter, ‘CMA report’).

15) House of Lords Communications and Digital Committee, ‘Breaking News? The Future of UK Journalism’, November 27, 2020 (hereinafter, ‘House of Lords report’).

16) Australian Competition and Consumer Commission, ‘Digital Platforms Inquiry final report’, July 26, 2019 (hereinafter, ‘ACCC report’).

17) Centre for Media Transition, ‘The Impact of Digital Platforms on News and Journalistic Content’, October 2018.

18) Stigler Committee on Digital Platforms, ‘Final Report’, September 2019 (hereinafter ‘Stigler report’).

19) Nushin Rashidian, Pete Brown, Elizabeth Hansen et al., ‘Friend and Foe: The Platform Press at the Heart of Journalism’, Tow Center for Digital Journalism (June 14, 2018) <https://www.cjr.org/tow_center_reports>

소위원회 민주당 의원들이 작성, 발표한 ‘디지털 시장의 경쟁 조사’ 보고서(이하 ‘하원 보고서’)도 언론의 자유와 다양성에 관한 디지털 플랫폼 환경 문제의 간략한 분석 및 관련 제안을 담고 있다.²⁰⁾

위 해외 보고서들은 각국의 시장 상황을 분석 대상으로 삼고 있으며 이에 따라 구체적인 정책 제안에 있어 약간의 차이를 보이고 있지만, 디지털 플랫폼과 언론산업의 관계에 대한 전반적인 진단에 있어서는 큰 차이가 없다. 이들 보고서는 비슷한 시기에 출간되면서 다른 보고서들을 교차 참조하고 있는데, 이는 디지털 플랫폼에서 비롯된 언론산업의 문제가 권역에 관계없이 공유하는 성격을 갖고 있음을 시사한다. 이하의 내용은(II, III) 각국 보고서들이 제시하는 분석 의견과 대응 논리를 가급적 필자의 견해를 배제하고 정리한 것이다. 필요한 경우 함께 생각해볼 만한 문제들을 부기하였으나, 여기에서 소개하는 분석과 그에 대한 경쟁법 측면의 비판적 시각을 모두 포괄하는 종합적 고찰은 후속 연구의 과제가 될 것이다.

1. 배경: 기술 발달에 따른 언론산업의 변화

이른바 뉴미디어 시대를 맞이하여 뉴스의 생산, 유통, 소비 방식이 전반적으로 변화했다. 인터넷을 통해 정보에 쉽게 접근할 수 있게 되면서, 기사 작성을 위한 정보 수집의 노력과 유통 비용이 절감되고 유통경로가 확대되는 등, 기술 발달은 언론산업에 일부 긍정적 효과를 가져왔다.²¹⁾ 그러나 인터넷에 넘쳐나는 정보 속에서 매체로서의 뉴스 가치는 희석되고, 뉴스 생산과 소비 주기가 단축됨에 따라 뉴스의 품질을 유지하기 어렵게 되었다.²²⁾ 복제가 용이한 디지털 콘텐츠의 특성도 고품질 뉴스 생산의 의지를 낮추고 있다.²³⁾ 디지털 환경은 언론사의 재정에도 부정적인 영향을 주었다. 종이신문의 출판부수 감소는 전통적 수입원인 지면 광고수입과 구독수입을 급감시켰다. 특히 광고수입에 있어서는 모든 종류의 앱(application)과 웹사이트들이 각자 ‘온라인 광고판’ 역할을 하게 되어 공급이 수요를 크게 앞지르게 되어 온라인 뉴스를

/the-platform-press-at-the-heart-of-journalism.php>; Nushin Rashidian, George Civeris, Nushin Rashidian, George Civeris, Pete Brown et al., ‘Platforms and Publishers: The End of an Era’, Tow Center for Digital Journalism (November 22, 2019) <https://www.cjr.org/tow_center_reports/platforms-and-publishers-end-of-an-era.php>.

20) Majority Staff of the Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, ‘Investigation of Competition in Digital Markets’, October 6, 2020 (hereinafter, ‘Antitrust Subcommittee report’), pp. 57-73, 389-390.

21) ACCC report, p. 294.

22) 디지털 미디어 환경에서의 뉴스 품질 하락의 문제는 2000년대에 들어 국내 문헌들에서도 꾸준히 지적되고 있다(주 4의 논문들 참조). 온라인화로 인한 뉴스 생산과 유통방식의 변화에 관한 실증적 연구로는 송해엽·양재훈·오세욱, “포털 뉴스 발행시간을 통해 본 언론사 뉴스 생산 관행: 2000년부터 2017년까지 네이버 뉴스 데이터에 대한 탐색적 분석”, 『한국언론학보』, 제64권 제2호(2020).

23) Stigler report, pp. 156-157.

계재하는 언론사 웹사이트들은²⁴⁾ 낮은 단가로 광고를 수주하는 것이 불가피해졌다.²⁵⁾ 온라인 광고를 중심으로 한 광고시장의 전반적인 성장에도 불구하고 온라인에서의 광고와 구독수입만으로 지면 매출의 하락을 상쇄하기 어렵다고 한다.²⁶⁾

2. 디지털 플랫폼과 문제의 구조적 심화²⁷⁾

가. 플랫폼의 이중적 지위와 광고시장에서의 경쟁 우위

위와 같은 문제들이 인터넷과 모바일 기술의 발달로 나타나는 배경적 현상이라면, 거대 디지털 플랫폼의 출현은 언론시장에 보다 구조적인 문제를 야기했다. Stigler 보고서는 월드와이드웹(World Wide Web) 출현 이후의 첫 20년과 이후 디지털 플랫폼이 기술을 지배한 10년을 구분해 후자에 분석의 초점을 맞추고 있으며,²⁸⁾ 그 밖의 보고서들도 디지털 플랫폼을 문제의 중심에 두고 있다.

ACCC 보고서는 중요한 뉴스 유통 채널로 기능하게 된 구글과 페이스북 등의 플랫폼이 온라인 광고판매시장에서 지배적 사업자라는 점에 주목한다.²⁹⁾ 구글은 검색 엔진 분야에서, 페이스북은 SNS 분야에서 각각 압도적인 점유율을 보유하고 있으며,³⁰⁾ 이를 바탕으로 각각 검색 광고와 디스플레이 광고의 판매시장에서도 시장지배적 지위를 형성하고 있다. 구글과 페이스북은 다양한 플랫폼 서비스들(구글 검색, 구글 뉴스, 유튜브, 페이스북, 메신저, 인스타그램, 왓츠앱 등)을 통해 다른 어떤 웹사이트보다도 큰 이용자 풀과 긴 이용시간을 확보하면서 광고매체로서의 월등한 매력도를 유지한다.

24) 언론사들의 온라인 광고수입은 언론사 웹사이트 외에 전용 앱 등에서도 발생하지만, 이 글에서는 웹사이트만을 대표로 언급한다.

25) Stigler report, p. 157.

26) Douglas McLennan and Jack Miles, 'A once unimaginable scenario: No more newspapers', The Washington Post (March 22, 2018) <<https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/21/newspapers/>>.

27) 본 항에서는 각국 보고서들이 주요 분석 대상으로 삼고 있는 구글과 페이스북이 자주 언급되지만, 그 분석 내용은 뉴스 전파 채널로 기능하는 다른 유력한 SNS(예: 트위터)와 애그리게이터(예: 애플 뉴스) 플랫폼에도 상당 부분 적용될 수 있을 것이다.

28) Stigler report, pp. 142-143.

29) 참고로 구글은 광고상품에 대하여 판매자와 중개자의 지위를 겸하고 있기도 한데, CMA 보고서는 구글이 오픈디스플레이 광고시장에서 판매와 구매를 비롯한 광고중개의 전 단계에서 서비스를 제공한다는 점을 지적하며, 광고중개서비스의 수직적 통합이 기술적인 편익을 가져올 수도 있지만 시장지배력 행사(leveraging)의 위험과 이해충돌 문제를 야기할 수 있다고 분석한다. CMA report, paras 5.234, 5.245-5.256.

30) ACCC 보고서 외에 Cairncross 보고서와 CMA 보고서 등의 다른 연구도 구글과 페이스북에 특히 주목한다. ACCC 보고서와 CMA 보고서는 구글이 검색 광고시장에서, 페이스북은 디스플레이 광고시장에서 각각 지배적인 시장력을 구비하고 있다고 분석하며, Stigler 보고서는 온라인 광고시장에서 구글과 페이스북이 디지털 독점(duopoly) 체제를 이루고 있다고 평가한다. ACCC report, pp. 8-10; CMA report, p. 212; Stigler report, pp. 157-158.

문제는 이들 디지털 플랫폼이 검색 결과나 뉴스피드 등을 통해 그들로부터 트래픽을 제공받는 뉴스 웹사이트들과 광고매체 경쟁을 하고 있다는 점이다.³¹⁾ 즉, 디지털 플랫폼은 온라인 광고시장에서 언론사의 경쟁자이자, 광고 수용자인 독자들의 유치 수단인 콘텐츠 제공에 있어서는 매개자로 기능한다. ACCC 보고서는 이 관계를 “경쟁자(rival)이면서 필수적 사업 파트너(essential business partner)”라고 표현한다.³²⁾ 이러한 이중적 지위는 그 자체로 플랫폼에 높은 경쟁상 이점을 부여한다.³³⁾ 이에 더해 디지털 플랫폼은 막대한 자본 투자에 의한 인공지능 기술, 규모의 경제, 이용자 데이터와 광고주 데이터상의 우위 등을 바탕으로 더욱 개별화되고 효과적인 광고상품을 제공함으로써, 온라인 광고 경쟁에서 언론사를 압도한다.³⁴⁾

나. 언론사들의 플랫폼 의존성과 불균등한 거래상 지위³⁵⁾

(1) 트래픽 의존성

언론사들은 자신의 웹사이트로 유입되는 이용자 트래픽을 상당 부분 플랫폼 서비스로부터 제공받고 있다. 구글 검색 결과나 페이스북 뉴스피드를 통해 제공되는 짧은 기사 정보를 본 이용자가 함께 제공된 기사 링크를 클릭하여 언론사 웹사이트를 방문하는 트래픽은, 이용자가 언론사 웹사이트를 직접 방문하는 트래픽보다 많다. 즉, 플랫폼을 통해 유입되는 간접 트래픽은 언론사 웹사이트의 이용자 트래픽에서 중요한 비중을 차지한다.³⁶⁾ 이용자 트래픽은 광고 수용자의 규모를 대변하고 이는 다시 광고의 판매가격을 결정한다. 따라서 플랫폼에 대한 언론사의 트래픽 의존도는 경제적 의존관계로 이어진다. 디지털 플랫폼에 대한 언론사들의 경제적 의존성은, 언론사들의 경우 자신의 뉴스 콘텐츠 유통 경로에서 주요 플랫폼을 배제하면 막대한 잠재적 독자들을 상실하게 되는 반면 플랫폼은 특정 언론사의 뉴스를 배제해도 큰 피해가 없다는 점을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있다.³⁷⁾ 이에 따라 언론사는 뉴스 유통에서 중요한 역할을 하는 주요 플랫폼이 제시하는 조건을 거부하기가 매우 어려운 처지에 놓이게 되어 불공정한 거래에 노출되기 쉽다.³⁸⁾

31) ACCC report, pp. 295-296.

32) ACCC report, p. 15.

33) Antitrust Subcommittee report, pp. 40, 70-71.

34) ACCC report, pp. 11, 84-89; Stigler report, p. 162.

35) 본 절에서 다루는 트래픽 의존성과 알고리즘 불투명성 외에, 플랫폼 의존을 강화하는 또 다른 요인으로 구글의 AMP(Accelerated Mobile Pages), 페이스북의 IA(Instant Articles) 등의 모바일 콘텐츠 포맷이 디지털 플랫폼 사업자에게 유리하게 작용한다는 점이 지적된다. 그러나 이러한 포맷 문제는 다른 주된 요인들에 의한 의존성을 추가적으로 강화하는 기제인 측면이 있고, 뉴스 콘텐츠의 상당 부분이 인터넷 포털 뉴스 서비스를 통해 소비되는 우리나라의 상황에서는 상대적으로 덜 중요하게 평가될 수 있으므로 이 글에서는 관련 내용의 소개를 생략한다. 모바일 콘텐츠 포맷과 관련된 문제점에 관해서는 ACCC report, chapter 5.3.4; Cairncross review, chapter 4.2 참조.

36) ACCC report, pp. 296-297; Cairncross review, p. 30.

37) Cairncross review, pp. 70-71.

(2) 알고리즘 불투명성

신문이나 잡지 등의 지면 매체에서는 언론사가 기사 편집권과 유통망을 모두 통제할 수 있었지만, 이제 편집과 유통 기능이 디지털 플랫폼의 알고리즘에 의해 대체되고 있다. 구글 검색의 페이지 정렬 알고리즘이나 페이스북의 뉴스피드 추천 알고리즘(뉴스 애그리게이터의 추천 알고리즘도 마찬가지다) 기사 링크의 노출에 의한 이용자의 언론사 웹사이트 방문 확률을 결정하므로, 플랫폼을 통한 트래픽 유입에 크게 의존하는 언론사들로서는 플랫폼의 우선순위 결정 알고리즘에도 의존적이 된다. 이들 알고리즘은 극히 일부를 제외하고는 대외적으로 공개되지 않고 일반적으로 사전 통지 없이 수시로 업데이트되는데, 알고리즘의 주요 요소들이 플랫폼의 배타적 통제 영역에 속한다는 점이 언론사의 플랫폼 종속을 가속화하는 요인이 된다.³⁹⁾ 예컨대, 페이스북이 2018년 초 친구와 가족의 콘텐츠 추천 비중을 높이는(즉, 뉴스 콘텐츠의 추천 비중이 낮아지는) 쪽으로 뉴스피드 알고리즘을 예고 없이 변경했을 때 호주 언론사들의 트래픽이 약 40~50% 감소했다는 보고가 있다.⁴⁰⁾

다만, 플랫폼의 우선순위/추천 알고리즘을 완전히 투명하게 공개하는 데에는 기술적 장애가 있음을 유의할 필요가 있다. 이 알고리즘들은 통상 머신러닝(machine learning) 기술로 구현되어 있어서, 그 설계자조차 알고리즘 작동의 결정론적 로직을 정확하게 기술(記述)하는 것이 불가능하기 때문이다. 또한 중요한 기술 항목의 공개는 영업비밀의 보호와도 관련이 있어 이를 강제하는 것이 항상 바람직하다고 할 수 없다. 이에 따라 각국 연구도 알고리즘 자체의 불투명성보다는 알고리즘의 '변경'에 따른 영향을 해결해야 할 주요 문제로 다룬다. 그 해결책에 관해서도 각국의 입장은 조금씩 다른데, 호주와 영국은 주요 플랫폼 사업자에 대한 행위규범을 마련해 알고리즘 변경의 '사전' 통지를 강제하고자 하는 반면, 미국 Stigler 보고서는 알고리즘 변경 '이후'에 그 영향을 기록한 보고서를 주기적으로 발행하는 방안 등을 제시한다.⁴¹⁾ 미국의 보고서가 막대한 투자와 기술혁신의 산물인 알고리즘의 변경에 가해지는 제한을 최소화하는 이런 방식을 제안하는 것은 혁신과 효율성을 중시하는 미국의 주류 기조를 반영한 것으로 생각된다.

다. 디지털 플랫폼 환경에서 심화되는 뉴스 소비의 파편화

위와 같이 언론사들은 디지털 시대에 뉴스 유통 채널로 기능하는 거대 디지털 플랫폼에 대한 강한 의존성과 광고 경쟁상의 열위로 인해, 디지털 플랫폼과의 거래관계에서 열등한 지위를

38) Cairncross review, p. 9.

39) ACCC report, pp. 250-251; Stigler report, pp. 162-167.

40) ACCC report, p. 251.

41) ACCC report, p. 32; House of Lords report, para 255; Stigler report, p. 189.

갖는다. 이러한 지위의 불균등은 디지털 플랫폼상의 뉴스 소비로 창출되는 이익의 분배 구조를 왜곡하여 언론사의 수익구조를 악화시킨다. 재정 위기에 처한 언론사들은 비용 절감을 위해 고품질 뉴스를 추구하기 어렵게 된다.⁴²⁾ 언론사들은 광고수입에 막대한 영향을 미치는 플랫폼 트래픽을 유치하기 위해 더욱 더 클릭 경쟁에 몰두하고, 이에 따라 선정적이고 자극적인 뉴스들이 양산되어 뉴스 품질이 지속적으로 저하하는 악순환이 발생한다. 다만, 언론사들의 재정 악화가 뉴스 생산 감소와 품질 저하로 이어진다는 지적은 경험적, 과학적 진술이라기보다는 정책적 관점에서 예상되는 효과를 기술한 것이라고 볼 수 있다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, 'EC') 산하의 연구소인 JRC(Joint Research Centre)가 DSM 지침⁴³⁾ 제정 과정에서 작성한 보고서⁴⁴⁾에서는 디지털 플랫폼에 의한 언론사의 재정 악화와 뉴스 생산 인센티브 감소 문제를 구분하면서, 후자에 관해서는 확실한 증거를 발견할 수 없다고 선을 긋고 있다.⁴⁵⁾

언론사의 재정 악화와 관련된 구조적 요인의 하나로, 보고서들은 디지털 플랫폼에서 나타나는 파편화된 뉴스 콘텐츠 소비 현상에 주목한다. 뉴스(소비)의 파편화(atomization)⁴⁶⁾란, 뉴스 유통에서 디지털 플랫폼이 차지하는 역할이 증대됨에 따라 뉴스 콘텐츠가 원래 출처인 언론사의 편집 맥락에서 분리되어(decoupled) 스토리 단위로 소비되는 것을 말한다.⁴⁷⁾ 이것은 뉴스의 매체형식이 종이에서 온라인으로 이동함에 따라 뉴스 제공 단위가 일군의 기사를 패키징화·번들화한 형식에서 개별 기사 단위로 분절되는 '개별화(unbundling)'와 함께 시작된 현상이므로,⁴⁸⁾ 그 원인이 디지털 플랫폼에게만 있다고 하기 어렵다. 그러나 디지털 플랫폼은 방대한 개인 데이터와 인공지능 기술을 기반으로 개인별 추천 알고리즘을 구현해 개별 뉴스 콘텐츠를 각 이용자에게 맞춤형으로 제공하기 때문에, 뉴스의 파편화를 더 크게 유발한다.⁴⁹⁾ 파편화된 콘텐츠 소비는 디지털 플랫폼 환경에서 중요하게 다뤄지는 '관심(attention)'의 분산과 축소를 의미한다.⁵⁰⁾ 플랫폼 이용자는 각 뉴스 콘텐츠를 일회적으로 소비한다. 따라서 언론사

42) ACCC report, pp. 314-322.

43) 유럽연합의 DSM 지침에 관해서는 이 글의 III. 1. 참조.

44) 이 보고서는 EC의 지시로 공식 발간되지는 않았는데, 그 이유와 보고서 유출된 경위에 관해서는 Julia Reda 유럽의회 의원의 블로그에 게시된 다음 글을 참조할 것. Julia Reda, 'Commission to scientists: Stop ruining our copyright plans with your facts and your research!', (*Julia Reda blog*, December 22, 2017) <<https://juliareda.eu/2017/12/jrc-paper-copyright/>>.

45) Joint Research Centre of the European Commission ('JRC'), 'Online News Aggregation and Neighbouring Rights for News Publishers', JRC's research paper (officially not published), December 12, 2017 <<https://www.asktheeu.org/en/request/4776/response/15356/attach/6/Doc1.pdf>>, p. 4.

46) 보고서들에 따라 "atomization" 혹은 "fragmentation"이라는 표현을 쓰는데, 거의 같은 의미로 사용되므로 이 글에서는 모두 "파편화"라고 번역한다.

47) ACCC report, pp. 297-298; Stigler report, pp. 149-150, 162.

48) JRC, *supra* note 45, p. 14.

49) Stigler report, p. 143. 뉴스 소비의 파편화 경향에 관해서는 국내의 문헌에서도 언급된다. 허진성, 전계논문, 238면.

웹사이트에 머물면서 다른 콘텐츠를 연속해서 이용하기보다, 플랫폼상에 형성된 개인 이용 맥락으로 돌아가 플랫폼에서 더 많은 시간을 보내기 쉽다. 그 결과 플랫폼에 대한 충성도가 강화되어 플랫폼의 가치는 증대되지만, 뉴스 출처(언론사)에 대한 인식은 약해져 언론사 브랜드 가치는 저하된다.⁵¹⁾ 언론사의 브랜드 가치 하락은 광고상품의 매력도를 낮추며(광고수입의 저하), 독자와의 관계(readership)를 지속적으로 형성할 기회를 축소하여 유료구독자를 유지하는데 어려움을 야기한다(구독수입의 저하).

앞서 설명하였듯 뉴스 소비의 파편화는 언론사가 구글 검색이나 페이스북을 통해 유입된 이용자를 언론사 웹사이트에 오래 잡아두지 못하게 만드는데, 이러한 상황은 언론사가 그 이용자의 데이터를 수집할 기회를 빼앗는다. 나아가 언론사는 (통상 로그인 기반으로 수집되는) 이용자의 키워드 검색 히스토리나 기타 이용 패턴에 관한 데이터를 디지털 플랫폼으로부터 제공받지 못하므로 플랫폼을 통해 유입된 이용자에 대하여 해당 플랫폼에 비해 더 적은 정보밖에 수집할 수 없다. 즉, 파편화된 콘텐츠 소비 경향이 강화되는 환경에서 언론사는 디지털 플랫폼과의 데이터 경쟁에 있어서도 우위를 확보하기 어렵다. 물론 언론사들은 자신의 웹사이트에 직접 접속해 일련의 뉴스 콘텐츠를 소비하는 독자들의 데이터를 수집할 기회를 여전히 가질 수 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 언론사 웹사이트로의 직접 트래픽에 비해 플랫폼을 통한 간접 트래픽이 더 큰 비중을 차지한다는 점과, 많은 언론사의 주 수입원이 여전히 온라인 광고인 점을 고려할 때,⁵²⁾ 플랫폼 이용자에 대한 데이터 경쟁 열위가 언론사의 수익활동에 미치는 부정적 영향은 무시할 수 없다.

이 지점에서 잠깐 국내의 상황을 살펴보면, 우리나라에는 후술하는 바와 같이 종합 정보 서비스인 네이버 등 인터넷 포털의 영향력이 크고 이들 포털이 제휴된 언론사들로부터 공급받은 콘텐츠를 포털 뉴스 서비스에 통합하여 제공하는 조금 다른 상황이 존재한다. 이러한 상황에서 언론사는 포털로부터 기사 공급에 대하여전재료를 받거나 포털 뉴스 서비스에서 발생하는 광고수익을 분배받으므로 포털과 직접 광고 경쟁을 하지는 않는다고 할 수 있다. 또한 포털 이용자의 이용 패턴 등에 관한 정보와 포털 뉴스 서비스상의 기사에 달리는 댓글 관련 정보는 포털 생태계 내에서 생산된 포털 이용자의 정보이므로 언론사에 공유될 이유가 없다고 볼 여지도 있다.⁵³⁾ 그러나 수익 배분과 서비스 제공, 데이터 등의 주도권을 인터넷 포털이 전적으로 갖는 포털 뉴스 서비스가 언론사 매출에서 상당한 비중을 차지하는 점은 우리나라에서도 인터넷

50) Stigler report, p. 159.

51) 인터넷 환경에서 이용자가 접할 수 있는 정보가 매우 다양해졌고 블로그와 시민언론 등의 수많은 대안적 뉴스 출처가 등장하고 있는 현실 속에서, 디지털 플랫폼에 의해 강화된 뉴스 소비의 파편화 현상은 언론사의 브랜드 가치를 더욱 희석시킨다고 한다. ACCC report, pp. 298-299.

52) Stigler report, p. 171.

53) 다만 인터넷 포털 사업자인 네이버와 다음은 근래에 댓글 관련 일부 데이터를 통계화된 형식으로 공개하기 시작했다. 송경재, “포털뉴스와 댓글관련 데이터 공개 확대와 그 의미”, 미디어스(2019. 4. 4.) <<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=149642>>.

포털에 대한 언론사의 경제적 의존성을 보여준다. 또한 뉴스 콘텐츠 공급 대가 산정의 기초가 될 수 있는 포털 이용자의 뉴스 이용 데이터에 관해 포털이 전적인 통제권을 갖는 것 역시 포털의 우월한 협상력의 원천이 된다는 점에서, 해외 언론사들이 구글, 페이스북 등의 디지털 플랫폼과의 관계에서 처해있는 상황과 유사한 면이 있다.

3. 디지털 경제의 이익 분배 문제

앞서 검토한 바와 같이 언론사들은 거대 디지털 플랫폼과의 관계에서 상대적으로 열위에 놓여 있다. 이와 관련해 각국 보고서들에서 특징적인 점은, 구글과 페이스북의 시장지배적 지위로부터 시작하여 언론사들과 디지털 플랫폼 간의 협상력 불균형의 존재를 발견하고, 각 플랫폼의 시장지배력이 아닌 협상력의 불균형을 정책적 개입의 근거로 제시한다는 점이다. 특히 미국의 경우 거래상대방과의 상대적 관계에서 나오는 우월적 지위의 남용행위를 규율하는 연방법 수준의 법제를 갖고 있지 않음에도⁵⁴⁾ 하원 보고서 등이 협상력 불균형을 문제 상황으로 보고 있어 흥미롭다.⁵⁵⁾ 또한 이와 관련하여 ACCC 보고서가 구글과 페이스북이 각자의 플랫폼 서비스와 광고시장에서 상당한 시장력(substantial market power)을 갖는다고 보면서도, 뉴스 추천(news referral) 서비스에 있어서는 시장력에 대한 판단을 유보하고 '상당한 협상력(substantial bargaining power)을 갖는다'고만 결론 내리고 있는 점도 눈길을 끈다.⁵⁶⁾ 협상력의 불균형 내지 차이는 다른 보고서들도 공통적으로 지적하는 사항으로,⁵⁷⁾ 디지털 플랫폼 경제의 특성상 외부 개입 없이 그 불균형이 시장원리에 의해 회복될 것으로 기대하기 어렵다는 점이 문제가 된다.⁵⁸⁾ 보고서들은 협상력 불균형이 문제가 되는 대표적인 지점으로 불평등한 이익 분배, 즉 디지털 플랫폼이 뉴스 추천 서비스에서 창출되는 이익을 사실상 독점하는 상황을 언급한다. 이러한 이익 독점은 각국 정책입안자들이 해결해야 할 중심 문제로 제시된다.

이 문제를 이해하기 위해서는 디지털 플랫폼의 뉴스 추천 서비스가 어떻게 작동하는지를 살펴볼 필요가 있다. 구글과 페이스북을 예로 들면, 이들은 각각 구글 검색과 뉴스피드에서 뉴스

54) Albert A. Foer, 'Abuse of Superior Bargaining Position (ASBP): What Can We Learn from Our Trading Partners?', AAI Working Paper No. 16-02 (September 29, 2016), p. 1.

55) 참고로, 미국 하원 보고서에서는 지배적인 플랫폼 사업자의 우월적 지위 남용(abuse of superior bargaining power)을 금지하는 법률의 제정을 의회에 권고하는 내용도 발견되는데, 이 점은 동 보고서가 언론산업에 관해 협상력 불균형 관점에서 접근한 정책적 비전을 제시하는 것과 무관하지 않다. Antitrust Subcommittee report, pp. 390-391.

56) ACCC report, pp. 8-10, 103. ACCC는 여기서 구글과 페이스북의 뉴스 추천(news referral)이 언론사들에게 있어 '필수재(must have product)'에 해당한다고 지적한다.

57) Stigler report, p. 119 ("substantial discrepancy in bargaining power"); CMA report, para 5.358 ("imbalance of bargaining power"); Cairncross review, p. 58 ("The bargaining power of the two sides is notably unequal."); Antitrust Subcommittee report, p. 389 ("imbalance of bargaining power").

58) Cairncross review, p. 58.

컨텐츠를 자기 플랫폼 서비스의 소재로 쓴다. 언론사에 소속된 기자나 외부 기고가 생산한 컨텐츠는, 구글 검색에서는 키워드 검색 결과에, 페이스북의 경우 뉴스피드를 통해 위 각 플랫폼 이용자에게 제공된다. 여기에는 언론사 웹사이트의 컨텐츠 주소로 연결되는 하이퍼링크와 기사의 헤드라인, 미리보기를 위한 본문의 짧은 발췌문(snippet)이 표시되고, 사진 등의 이미지를 포함하는 기사의 경우 대표 이미지도 썸네일(thumbnail) 형태로 작게 표시된다. 이러한 뉴스 추천 서비스에서 주로 문제가 되는 부분은 발췌문(snippet)이다.⁵⁹⁾ 발췌문(snippet)에 대해서는, 그 길이가 지나치게 길 경우 언론사 웹사이트에 대한 수요를 대체하는 효과나⁶⁰⁾ 발췌문 표시 여부와 길이에 대한 통제권을 디지털 플랫폼이 독점하는⁶¹⁾ 등의 문제도 협상력 불균형의 관점에서 지적되지만,⁶²⁾ 보다 중요하게 언급되는 문제는 구글이나 페이스북이 발췌 이용의 대가를 언론사에 거의 지급하지 않는다는 점이다.⁶³⁾⁶⁴⁾ 디지털 플랫폼은 뉴스 컨텐츠(의 일부)를 자기 플랫폼 서비스의 소재로 삼아 무료로 제공하면서(zero-pricing) 이용자 기반의 성장과 함께 막대한 이익을 창출하고 있다. 그런데 컨텐츠의 생산에 아무 기여를 하지 않은 플랫폼이 디지털 경제에서 창출되는 이익을 독식하는 상황은 정작 컨텐츠를 생산해 플랫폼에 이익을 가져다주면서 자신은 생존 위기에 몰린 언론사들의 상황과 대비되어 디지털 플랫폼의 이익 독점이라는 이미지를 부각시킨다.

플랫폼의 이익 독점은 언론사들과 거대 플랫폼 기업 간의 협상력 불균형이 원인으로 지적된다.

59) 발췌문(snippet)은 컨텐츠 이용자에게 맥락 정보를 제공해 서비스 품질을 높이고 이용자의 이탈을 방지하는데 있어서 플랫폼에 도움이 되고, 언론사에게는 그러한 맥락 정보를 참고한 이용자의 웹사이트 방문을 촉진할 수 있다는 점에서 양측에 모두 도움이 되는 측면이 있다. ACCC report, p. 232. 발췌문 관련 문제에 대한 상세한 해설은 ACCC report, pp. 228-233 참조.

60) ACCC report, p. 228.

61) ACCC report, p. 232.

62) 구글이나 페이스북의 서비스 효율성을 극대화하기 위한 발췌문의 최적 길이와 언론사의 입장에서 자신의 웹사이트로의 트래픽 유입을 극대화할 수 있는 발췌문의 최적 길이가 서로 다를 수 있는데, 발췌문의 길이에 대한 통제권을 디지털 플랫폼이 독점하고 있다는 점도 문제로 제기되지만, ACCC는 발췌문의 길이와 이용자의 클릭율 간의 상관관계가 명확하지 않다는 점 등을 근거로 이 쟁점에 대해서는 직접 문제 삼지 않았다. ACCC report, p. 231.

63) ACCC report, p. 232. 온라인으로 제공되는 뉴스 컨텐츠는 많은 경우 저작권법에 의해 보호되는 저작물이므로 그 일부를 플랫폼 이용자에게 표시하기 위한 복제, 전송 등의 행위도 저작물의 이용에 해당할 수 있다. 미국의 경우 검색 서비스 등에서 원본 저작물의 극히 일부분을 허락 없이 이용하는 것은 일반적으로 '공정 이용(fair use)'에 해당하는 적법한 행위로 받아들여지지만 유럽에서는 국가별로 입장이 통일되어 있지 않다. See P. Bernt Hugenholtz, 'Fair Use in Europe', *Communications of the ACM* vol. 56, no. 5 (May 2013), pp. 27-28. 따라서 일률적으로 말하기는 어렵고 권역(jurisdiction)별 저작권 보호 수준에 따라 논란의 여지가 없지 않지만, 만약 디지털 플랫폼에 노출되는 뉴스 컨텐츠 본문의 일부가 그 이용의 양과 성격에 비추어 해당 권역의 저작권 보호영역에 포함되는 형식과 수준이라면 플랫폼 사업자는 그러한 이용에 관하여 저작권자에게 정당한 대가를 지급하고 저작권자로부터 허락을 받아야 한다고 말할 수 있다.

64) 이 점은 네이버, 카카오 등의 인터넷 포털 사업자가 온라인 뉴스 서비스에 게재되는 콘텐츠에 대해 언론사에 전채료를 제공해온 우리나라의 상황과는 다른 부분이다. 우리나라의 상황과 관련된 문제는 뒤에서 상세히 검토한다.

독일과 스페인은 양측 간 이익 분배를 각각 2013년과 2015년 언론사에 저작권접권⁶⁵⁾을 부여하는 법률을 제정해 해결하고자 했다. 즉, 검색 등 플랫폼 서비스 결과에 표시되는 기사 발췌문(snippet)의 이용 대가를 플랫폼이 언론사에게 지급하게 한 것이다. 그러나 양국에서 구글이 언론사들에 대해 서비스 중단(위협)으로 대응함에 따라 위 입법 의도는 실현되지 못했는데,⁶⁶⁾ 이는 구글이 자신에 대한 트래픽 의존도가 높은 언론사들에게 무상 이용을 관철할 힘이 있었던 데에 기인한다. 이 사례는 디지털 플랫폼이 언론사들과의 이익 분배 문제에 있어 우월한 협상력을 이용해 유리한 거래조건을 강제할 수 있음을 보여준다는 점에서 문제의 원인이 협상력 불균형에 있다고 분석된다.⁶⁷⁾ 그러나 독일 등에서 협상력 불균형의 결과를 시정하기 위해 도입된 저작권접권을 구글이 우회할 수 있었던 것은 구글의 검색과 뉴스 서비스가 뉴스의 유통에 있어 필수설비에 가깝게 기능할 정도로 구글이 관련 플랫폼 시장에서 지배력을 가졌던 데 원인이 있으므로, 결국 협상력 불균형도 현상에 불과하고 더 궁극적인 원인은 플랫폼의 시장 지배력에 있다고 보는 다른 견해도 있을 수 있다.⁶⁸⁾ 이 글에서는 본격적으로 논의하지 않지만, 위와 같은 관점의 차이는 후술하는 '지대 분배'의 표면적 현상에 정책 역량을 집중하는 각국 대응의 기저 인식을 이해하고 이를 비판적으로 평가하는 출발점이 될 수 있다.

4. 언론산업 내부의 지형 변화와 관련된 문제들

정보기술과 디지털 플랫폼은 인터넷 이용자가 직업적 언론인 집단의 뉴스 콘텐츠 외에도 블로그, 팟캐스트, 시민언론(citizen journalism) 등의 다양한 정보 소스(source)에 쉽게 접근할 수 있게 하여 언론산업의 진입장벽을 낮췄다. 이에 따라 넓은 의미의 언론시장 내에서 경쟁압력은 크게 증가했다.⁶⁹⁾ 하지만 디지털 플랫폼 시대에 들어서 심화된 언론산업 전반의 위기로 인해 여러 언론사들이 문을 닫으며 전통적 언론산업 내부에서는 경쟁이 감소하였다. 미국의 경우 2004년 이후로 1,800개의 신문이 폐간했으며, 영국에서는 지난 10년간 321개의 지역 신문사가

65) 저작권접권은 저작물의 창작에 참여하지 않았지만 저작물을 공중에 전달하기 위해 중요한 역할을 하는 실연자, 음반제작자, 방송사업자를 저작권법으로 보호하기 위해 정한 권리를 말하며, 대륙법계 국가를 중심으로 주로 급부보호 차원에서 인정되어 왔다. 박성호, 「저작권법」(제2판), 박영사, 2017, 379-382면. 언론사에 저작권이 아닌 저작권접권을 부여한 것은 기자나 기고가가 뉴스 콘텐츠를 직접 창작한 자로서 저작권자이고 언론사는 그 과정에서 인적·물적 투자를 하였을 뿐이기 때문이다.

66) David Meyer, "EU Lawmakers Are Still Considering This Failed Copyright Idea", Fortune (March 24, 2016) <<https://fortune.com/2016/03/24/eu-ancillary-copyright/>>.

67) ACCC report, p. 349; Cairncross review, pp. 68-70.

68) 이와 관련하여, '갑을관계와 같은 문제는 그 본질적 배경이 일반집중과 시장집중의 복합에 있고, 의존적 거래관계의 일반화를 완화하지 않은 채 갑질문제의 치유만을 목표로 삼는 제재 중심의 반복적 노력은 원인 진단이 수반되지 않고 현상에만 매달리는 표피적·정치적 접근이 될 개연성이 크다'는 의견이 있다. 이 글과는 조금 다른 맥락의 서술이지만, 언론산업 문제에 대한 정책적 접근의 기본적인 방향과 관련하여 곱씹어볼 견해다. 이황, "코로나19 출구전략과 경쟁정책", 「경쟁저널」, 제203호(2020. 5.), 4-5면.

69) ACCC report, p. 298.

문을 닫았고, 호주에서는 2014년부터 2017년 사이에 전통 언론산업 종사자의 수가 20% 감소했다고 한다.⁷⁰⁾ 언론산업 전체의 재정기반 약화는 열악한 상태의 지역 언론과 공익적 언론에 더 심각한 타격을 줬고, 파편화된 뉴스 소비에 따른 언론사 브랜드 가치 하락이 더해져 지역 언론은 특히 심각한 위기에 직면했다. 또한 소수의 대형 광고주에 대한 언론사의 광고수입 의존이 심화되는 경향도 보고되는데, 인터넷과 디지털 플랫폼의 출현이 언론사 비즈니스 모델에 미친 영향으로 분석되고 있다.⁷¹⁾

이와 함께 나타나는 또 다른 현상은 온라인 뉴스 이용의 승자독식 경향이다. 영국 로이터 연구소가 옥스퍼드 대학교와 함께 수행한 조사에 의하면, 유료구독을 통해 이용되는 온라인 뉴스 서비스 중 상위 2개 언론사가 차지하는 비율이 미국은 70%, 영국은 59%에 달했다.⁷²⁾ 물론 이러한 현상은 부분적으로는 뉴욕타임스 등 유료구독 수익모델을 적극적으로 추구하며 디지털 혁신에 성공한 대형 전통 언론사들의 노력에도 기인하지만, 디지털 플랫폼에 의한 환경 변화 압력에 대응할 여력이 부족한 소규모 지역 언론사들이 직면한 한계를 보여주는 것이기도 하다. 뉴스의 수요와 인지도가 대형 언론사들로 집중되는 현상은 언론의 다양성과 시장경쟁에 관한 우려를 낳는다.⁷³⁾

5. 소결

이상의 해외 논의에서 도출되는 디지털 플랫폼 시대 언론산업의 구조적 경쟁 문제는 다음과 같이 요약된다. 언론사들은 광고시장에서 지배적 지위를 갖는 소수의 디지털 플랫폼에 뉴스 유통 면에서 크게 의존한다. 이와 동시에 언론사들은 이들 플랫폼과 광고 경쟁을 한다. 트래픽 의존성, 데이터 열위, 파편적 뉴스 소비의 가속화는 언론사들이 플랫폼과의 광고매체 경쟁에서 뒤처지게 하며, 플랫폼에 대한 종속을 강화하는 기제가 된다. 플랫폼에 대한 언론사의 경쟁 열위와 의존성은 언론사의 재정을 약화시키고 이것이 다시 협상력 불균형의 원인이 되는 악순환의 고리가 형성된다. 플랫폼 기반의 미디어 환경은 대형 언론사들에게 이익과 인지도를 집중시키기도 하지만, 언론시장 내부의 구조보다는 플랫폼과 맺는 수직적 외부관계가 더 크게 주목된다.

70) Stigler report, p. 148.

71) Stigler report, p. 144.

72) 유료구독 상위 2개 언론사는 미국의 경우 뉴욕타임스(39%)와 워싱턴포스트(31%)였고, 영국에서는 더타임스(39%)와 텔레그래프(20%)였다. Nic Newman, Richard Fletcher, Anne Schulz et al., 'Reuters Institute Digital News Report 2020', June 16, 2020, p. 22.

73) 이와 관련하여, 디지털 혁신에 성공했다고 평가되는 뉴욕타임스의 미디어 컬럼니스트가 "뉴욕타임스는 기본적으로 독점을 향해 가고 있다 ... 타임스는 더 거대화할 것이고, 간극은 더 벌어져 다른 이들은 생존하지 못할 것이다"라는 Axios 창립자의 말을 인용하며 "타임스의 성공이 경쟁을 몰아내고 있는 것이 염려된다"고 논평한 점은 의미심장하다. Ben Smith, 'Why the Success of The New York Times May Be Bad News for Journalism', The New York Times (March 1, 2020) <<https://www.nytimes.com/2020/03/01/business/media/ben-smith-journalism-news-publishers-local.html>>.

Ⅲ. 언론산업의 위기에 대한 각국의 법·제도적 대응

앞 장에서 살펴본 구조적 경쟁 문제는 각국이 언론산업의 위기라는 문제 현상을 진단하는 과정에서 발견한 것들이다. 그러나 어떤 현상의 원인을 이해하는 것과 그것을 '시정해야 할 문제'로 인식하는 것은 다른 차원의 문제이다. 특히 경쟁적 시장 복원 관점의 정책적 접근을 위해서는 파악된 문제에 대한 경쟁법적 평가가 선행되어야 한다. 이하에서 소개하는 각국의 대응 방안에서 '원인 시정'보다 '현상 대처'의 경향이 나타나고, 지적재산권법 등 경쟁법 외의 수단이 활용되는 것은, 위 구조적 경쟁 문제가 '경쟁법이 시정해야 할 문제' 즉 경쟁법의 문제로 평가하는 데 어려움을 안고 있음을 암시한다.

1. 유럽연합

앞서 소개했듯 독일과 스페인에서 언론사를 위한 저작권접권을 법제화하여 디지털 플랫폼 사업자와 자국 언론사의 이익을 조화하려 했던 시도는 구글의 강력한 저항으로 실패했다. 이러한 경험은 유럽연합 차원에서의 저작(인접)권 보호체계 재설계에 대한 요구를 낳았고, 디지털 단일시장 저작권지침(Directive on Copyright in the Digital Single Market,⁷⁴⁾ 이하 'DSM 지침')의 제정 논의로 이어졌다. DSM 지침은 첫 제안 이후 약 2년 6개월의 긴 논의 끝에 일부 수정된 형태로 2019년 3월 26일 유럽의회 최종표결을 통과했고⁷⁵⁾ 연합이사회의 승인을 거쳐 6월 7일 발효되었다.

DSM 지침에서 언론사 보호에 직접 관계된 조항은 저작권접권에 관한 제15조(초안에서는 제11조)이다.⁷⁶⁾ DSM 지침 제15조는 정보사회 서비스 제공자(information society service providers, 'ISSP')에 의한 언론간행물의 온라인 이용에 관해 언론사에 복제권과 공중이용제공권을 부여하고(제1항 제1단락) 언론사가 ISSP로부터 간행물 이용에 대해 받는 대가를 그 창작자에게 합당하게 배분하도록 함으로써(제5항), 동 저작권접권을 언론사가 언론간행물의 온라인 이용을 통제하고 그 이용 대가를 수취하는 내용의 권리로 규정했다. DSM 지침은 2013년 독일의 입법을 모델로 한 것으로,⁷⁷⁾ 언론사와 플랫폼 간에 경쟁법이 직접 개입하기보다 지적재산권

74) Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (hereinafter 'Directive (EU) 2019/790').

75) DSM 지침의 제정 배경 및 과정에 관한 상세한 내용은 박희영, "온라인 이용과 관련한 언론출판물의 보호(제15조) - 언론출판물제작자의 저작권접권(복제권 및 공중이용제공권)", 「저작권 동향」, 2019년 제6호(2019. 4. 18.), 3-10면 참조.

76) DSM 지침 제15조에 대한 해설은 박민주·최신영·이대희, "유럽연합 DSM 저작권지침상 간행물 발행자의 보호", 「경영법률」, 제29집 제4호(2019) 참조.

77) 박민주·최신영·이대희, 전제논문, 254면.

보호에 기대는 기존 접근법을 유지하면서도, 과거 회원국 실패 사례를 교훈 삼아 실효성 강화를 위해 연합 차원의 입법을 시도한 것이라 할 수 있다.

2. 프랑스

DSM 지침의 발효로 유럽연합의 각 회원국은 2021년 6월 7일까지 이 지침을 국내법으로 전환(transpose)해야 하게 되었다. 가장 빠르게 움직인 나라는 프랑스였다. 동 지침 발효 직후인 2019년 7월 제출된 지적재산권법(Code de la propriété intellectuelle, 'CPI') 개정안이 의회를 통과해 2019년 10월 24일부터 시행된 것이다.⁷⁸⁾ 개정 지적재산권법에 포함된 언론사 저작인접권에 관한 규정은 대체로 DSM 지침 제15조와 유사하다. 다만 프랑스법은 언론사가 받을 보상금 산정의 기준과 절차를 명시하고 있는 점에서 DSM 지침과 구별되는데,⁷⁹⁾ 특히 절차 면에서 온라인 공중통신 서비스(service de communication au public en ligne) 제공자가 이용자의 언론간행물 이용에 관한 모든 정보와 보상금의 투명한 산정에 필요한 정보를 언론사에 제공해야 한다고 규정한 것(Art. L.218-4 제3단락)이 눈에 띈다.

프랑스의 개정 지적재산권법 시행을 앞두고 구글은 자신의 검색 서비스에서 발췌문 이용 등에 관해 언론사에게 보상금을 지급하지 않을 뜻을 분명히 밝혔다. 동시에 구글은 새로운 뉴스 콘텐츠 노출 정책을 발표해 프랑스 언론사들이 구글 검색에서 (무상) 이용을 허락하는 발췌문(snippet)의 길이와 썸네일 이미지의 크기, 동영상 길이 등을 설정할 수 있는 새로운 메타태그를 도입했다. 이와 같은 구글의 대응으로 인해 2019년 9~10월경에 이르러서는 결국 (독일과 마찬가지로 트래픽의 감소를 우려한) 대부분의 프랑스 언론사들이 기대했던 보상을 받지 못한 채 구글에 뉴스 콘텐츠 이용을 허락해주게 되었다.

이러한 상황을 배경으로, 프랑스 경쟁당국(Autorité de la concurrence)은 구글의 행위에 대한 경쟁법 위반 조사에 착수해, 2020년 4월 14일 임시명령(interim measures) 부과를 결정했다.⁸⁰⁾ 이 임시명령은 아직 본안 결정에 이르기 전의 잠정적 조치이기는 하나, 당국은 구글의 행위가 일반검색 서비스 시장에서의 지배적 지위를 남용한 것에 해당할 가능성이 높다고 판단하고, 구글에게 언론사들의 협상개시 요청시점으로부터 3개월 내에 콘텐츠 이용에 관해 언론사들과 성실하게 협상할 것 등을 명하였다. 시장지배적 지위 남용에 관한 경쟁당국의 판단 중 특히 주목되는 부분은 임시명령 요건 중 피해의 심각성과 급박성에 관해, 구글의 행위는 “민주주의 사회에서 핵심적인 역할을 하고 있는 언론 산업에 영향을 준다”는 점에 있어서도 심각성이 인정될 수 있다고 강조한 부분이다. 언론의 사회적 가치에 대한 고려는 파리 항소법원이

78) 진민정, “프랑스 언론사 저작인접권법을 둘러싼 논란”, 『언론중재』, 제154호(2020), 101면.

79) 이상윤·류시원, 전제논문, 399면 참조.

80) Autorité de la concurrence, Décision n° 20-MC-01 du 9 avril 2020.

2020년 10월 8일자 결정⁸¹⁾에서 당국의 임시명령 결정을 지지하며 “구글의 행위가 유럽연합법과 프랑스법이 ... 언론의 다양성을 보장하기 위해 새롭게 도입한 저작권접권을 침해할 수 없다는 점”을 임시명령의 비례성 판단과 관련하여 실시한 대목에서 재차 확인된다.

3. 호주

호주 경쟁당국인 ACCC는 2017년 12월 디지털 검색 엔진과 소셜 미디어 등의 플랫폼이 미디어와 광고시장의 경쟁에 미치는 영향에 관해 평가할 권한을 위임받아 시장조사에 착수했다. ACCC는 디지털 플랫폼이 뉴스 콘텐츠의 공급과 그 창작자, 광고주, 소비자에게 주는 영향을 중심으로 검토를 진행해⁸²⁾ 2019년 7월 26일 최종보고서를 발표했다. ACCC는 주된 권고사항으로, 지정된 디지털 플랫폼 사업자에게 언론사들과의 관계를 규율하는 행위규범(code of conduct)을 제정, 준수하게 할 것을 제안했다.

이에 대한 응답으로 호주 정부는 2019년 12월 ACCC에 플랫폼 사업자의 자발적인 규범 마련을 지원하도록 지시했으나, 결과가 도출되지 않자 2020년 4월 20일 ACCC에 디지털 플랫폼과 언론사의 상업적 관계를 규율하는 강제 행위규범의 작성을 지시하였다.⁸³⁾ 이에 따라 ACCC가 2020년 7월 31일 발표한 뉴스 미디어 협상법(News Media Bargaining Code)안은, 공개 의견수렴 절차를 거쳐 일부 변경된 내용으로 2020년 12월 9일 의회에 제출되었다.⁸⁴⁾⁸⁵⁾ 이 법의 적용을 받는 플랫폼 서비스는 재무장관(Treasurer)이 지정하는데, 현 단계에서 구글 검색과 페이스북은 포함되고 유튜브와 인스타그램은 제외된다고 한다.⁸⁶⁾ 본 법안은 (i) 언론사와 성실하게 협상할 의무, (ii) 강제 중재, (iii) ‘최소 규범’을 포함한 일반 요구사항(general requirements), (iv) 차별 금지, (v) 콘텐츠 이용 보상 등에 관한 법외(法外) 협상, (vi) 주로 소형 언론사와의 협상 절차 간소화를 위해 플랫폼이 표준 제안(standard offering)을 할 수 있도록 하는 내용을 주요 골자로 한다.⁸⁷⁾ 여기서 최소 규범(minimum standards)은 플랫폼이 뉴스

81) Cour d’appel de Paris, Pôle 5 - Chambre 7, Arrêt du 8 octobre 2020.

82) <https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-ongoing/digital-platforms-inquiry> (2020. 12. 3. 방문).

83) Josh Frydenberg and Paul Fletcher, ‘ACCC mandatory code of conduct to govern the commercial relationship between digital platforms and media companies’, (April 20, 2020) <<https://ministers.treasury.gov.au/ministers/josh-frydenberg-2018/media-releases/accc-mandatory-code-conduct-govern-commercial>>.

84) Lukas Coch, ‘Google and Facebook brace as news media bargaining code is set to become law’, The Conversation (December 9, 2020) <<https://theconversation.com/expect-delays-and-power-plays-google-and-facebook-brace-as-news-media-bargaining-code-is-set-to-become-law-151690>>.

85) 2020년 12월 9일 호주 의회에 상정된 뉴스 미디어 협상법안 원문은 다음 주소에서 확인할 수 있다. https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/bills/r6652_first-reps/toc_pdf/20177b01.pdf (last visited December 18, 2020).

86) Coch, *supra* note 84.

87) The Parliament of the Commonwealth of Australia, ‘Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2020, Explanatory Memorandum’, December 9, 2020

이용자로부터 수집하는 데이터에 관한 설명, 추천 트래픽(referral traffic)이나 광고 유통에 중대한 영향을 미치는 알고리즘 변경에 관한 사전 통지 등의 의무를 포함한다.⁸⁸⁾ 이러한 행위규범 제정 방식은 경쟁법 집행의 규제비용 부담을 줄이고 일반 규범이 초래하는 경직성을 피하면서 주요 플랫폼에 대한 선택적·적응적 대응을 가능케 하는 장점이 있다.

위 법안에서 특징적인 점은 콘텐츠 이용 보상에 관한 자율 협상이 3개월 내에 타결되지 않은 경우 사안이 중재에 강제 회부되도록 정하고 있다는 점이다(Section 52ZL(2)(a)). 중재판정부의 패널은 당사자들의 합의로 정하되 합의에 이르지 못한 때에는 미디어 규제기관인 ACMA(Australian Communications and Media Authority)가 지명한다(Section 52ZM(6), (8)). 중재판정부는 양측 협상 당사자가 제출한 최종 제안들(final offers) 중 더 적절한 것을 승인하거나 이를 수정 채택하여야 한다(Section 52ZX(7), (8)). 참고로, 프랑스의 개정 지적재산권법도 법 시행 후 6개월 내에 합의에 이르지 못한 때의 조정 절차를 규정하고 있지만(Art. L.218-5-II) 일방 당사자의 신청에 의해 조정이 개시되는 점에서 호주법안의 강제 중재와 다르다.⁸⁹⁾

4. 영국

영국에서는 2020년 7월 1일 CMA 보고서가 발표된 뒤 이에 대한 정부의 응답으로 2020년 11월 27일 상원에서 유사한 내용의 의회보고서가 발표되었다. 영국 상원은 CMA가 디지털 시장에 대한 사전 규제를 위해 제안한 디지털 시장부(Digital Markets Unit, 'DMU')를 신설하는 것이 긴급을 요하는 문제라고 강조하며 DMU 설치를 위한 조속한 행동을 정부에 주문했다.⁹⁰⁾ 또 영국 상원은 호주 ACCC가 제안한 것을 모델로 한 '뉴스 협상에 관한 강제 행위규범(mandatory news bargaining code)'의 입법을 촉구하면서, 빠른 입법을 위해 의회에 계류 중인 온라인 해악법안(Online Harms Bill)을 활용해야 한다고 주장했다.⁹¹⁾

상원 의회보고서 발표와 같은 날 이뤄진 CMA의 발표에 의하면 DMU는 CMA 내에 설치되며 2021년 4월부터 활동을 개시할 예정이다. DMU가 마련할 플랫폼 행위규범은 온라인 광고시장에서 지배적 지위를 가진 구글, 페이스북 등 플랫폼 사업자의 서비스 제공 및 개인 데이터 이용 등에서 투명성을 확보하고, 언론사와 플랫폼 간 상업적 관계 형성을 규율하여 영국에서 온라인 저널리즘의 지속가능성을 증진할 내용을 포함할 것이라고 한다.⁹²⁾ DMU는 전략적 지위

https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/ems/r6652_ems_2fe103c0-0f60-480b-b878-1c8e96cf51d2/upload_pdf/JC000725.pdf;fileType=application%2Fpdf, para 1.9.

88) *Id.*, para 1.97.

89) Cristina Caffarra and Gregory Crawford, 'The ACCC's 'bargaining code': A path towards 'decentralised regulation' of dominant digital platforms?', VoxEU (August 26, 2020) <<https://voxeu.org/article/accc-bargaining-code-path-towards-decentralised-regulation-dominant-digital-platforms>>.

90) House of Lords report, para 227.

91) House of Lords report, para 255.

(strategic market status)를 가진 디지털 플랫폼에 행위규범을 강제할 권한을 가지며 경쟁 촉진을 위해 시장에 선제적으로 개입할 수 있다.⁹³⁾ 구체적으로, 거대 플랫폼의 행위를 중지, 제한하거나 원상회복시킬 권한, 그리고 행위규범의 준수를 감독하고 이를 위반하는 플랫폼에 과징금을 부과할 권한도 갖게 될 것이다.⁹⁴⁾ DMU는 이러한 강력한 권한을 활용해 디지털 언론산업에서 적극적인 정책활동을 전개할 것으로 기대된다.⁹⁵⁾

5. 미국

미국에서는 아직까지 정부 차원의 구체적인 대응 움직임은 나오고 있지 않다. 다만 하원 보고서에서는, 반독점법 소위 의장인 민주당 David Cicilline 하원의원이 2019년 발의한 법안을 소개하면서,⁹⁶⁾ 디지털 플랫폼에 대한 언론사들의 협상력 강화 방편으로 지배적인 디지털 플랫폼과의 집단 협상(collective negotiation)에 대해 공동행위의 안전지대를 설정하는 것에 관해 논의한다.⁹⁷⁾ 이러한 접근은 필요한 협상의 개시와 진행, 내용 형성을 시장 참여자들의 자율에 맡기고 정부의 개입을 최소화한다는 점에서, 앞서 소개한 다른 나라들에 비해 훨씬 조심스러운 자세이다. 이러한 내용의 보고서가 진보적 입장의 민주당 의원들에 의해 작성되었음을 고려할 때,⁹⁸⁾ 미국의 전반적 기조가 유럽 등을 중심으로 제안되거나 취해지고 있는 적극적인 조정 혹은 개입과는 기본 관점에 있어 다르다는 것을 알 수 있다.

92) Competition and Markets Authority, 'Press release: New competition regime for tech giants to give consumers more choice and control over their data, and ensure businesses are fairly treated' (November 27, 2020) <<https://www.gov.uk/government/news/new-competition-regime-for-tech-giants-to-give-consumers-more-choice-and-control-over-their-data-and-ensure-businesses-are-fairly-treated>>.

93) House of Lords report, para 212.

94) Competition and Markets Authority, *supra* note 92.

95) 이러한 DMU의 권한은 경쟁법 위반행위의 발견 없이도 경쟁저해적 특징이 확인된 시장에 적극적으로 개입하여 정책 형성 기능을 일부 수행하는 CMA의 시장조사권한(market investigation power)과 유사성을 갖는다. 경쟁법 집행과 행정규제의 중간적 성격을 갖고 있는 매우 독특한 경쟁법 집행도구인 영국의 시장조사(market investigation)에 관한 보다 상세한 소개는 줄고, "영국의 시장조사제도에 관한 연구 - 공정거래법과 전기통신사업법에 대한 시사점을 포함하여 -", 『경쟁법연구』, 제42권(2020) 참조.

96) 'Journalism Competition and Preservation Act'라는 이름의 이 법안은 David Cicilline 하원의원이 2018년에 하원에 상정했다가 폐기된 법안으로, 2019년 4월 3일 재상정된 이후로 현재까지 별 진전은 없는 것으로 보인다. 한편, 공화당 상원의원인 John Kennedy 의원이 2019년 6월 3일 같은 이름으로 상정한 유사한 내용의 법안도 현재까지 별다른 진전 상황은 보이지 않는다. 위 두 법안의 의안 원문과 진행 상황은 다음의 두 웹사이트에서 확인할 수 있다.

<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2054> (last visited December 18, 2020).

<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1700> (last visited December 18, 2020).

97) Antitrust Subcommittee report, p. 389.

98) 미국 하원 보고서에는 민주당 의원들만이 서명했다. 이 보고서에 서명하지 않은 두 명의 공화당 의원은 다른 입장의 보고서를 개별적으로 발표했다. Mathew Ingram, 'House slams monopolistic tech giants for abusing their power', Columbia Journalism Review (October 8, 2020) <https://www.cjr.org/the_media_today/house-slams-monopolistic-tech-giants-for-abusing-their-power.php>.

이와 같은 경향은 민간 연구결과인 Stigler 보고서에서도 발견된다. 이 보고서는 정부가 디지털 플랫폼 사업자의 경영이나 이용자 및 언론사들과의 관계에 직접 개입하는 것에 대해 부정적인 시각을 드러내면서,⁹⁹⁾ 그보다는 미디어 바우처를 발행하여 독자들이 자발적으로 펀딩에 참여하게 하는 방안이 더욱 효과적이라고 주장한다.¹⁰⁰⁾ 이 제안은 공적 자금을 의한 언론산업 지원이라는 점에서 보조금 정책과 유사하지만, (소비자인 독자들의 선택의 여지를 남겨두는) 간접적인 지원을 통해 언론시장 내부의 경쟁 지형이 훼손되지 않도록 세심하게 고안된 것이라는 면에서 정책적 방향에 있어서 차별화되는 특징을 보인다.

IV. 검토 및 시사점

지금까지 소개한 해외의 논의와 대응 현황에서 몇 가지 중요한 특징이 발견된다. 이러한 특징들은 산업화 시대 시장 환경을 바탕으로 구축된 전통적 경쟁법 이론과는 물론이고, 디지털 플랫폼에 관한 일반적인 논의 구조와도 일부 구별되는 지점이 있다. 본 장에서는 이 특징들을 분석하고 그로부터 도출되는 경쟁법·정책상의 시사점에 관해 살펴본다(이 글은 최근 해외의 연구와 대응에서 발견되는 양상 및 시사점을 검토하는 것을 목적으로 하므로, 공정거래법의 시각에서 그 논의 구조 자체를 비판적으로 평가하는 작업은 앞에서도 언급하였듯 후속 연구의 과제가 될 것이다).

1. 언론산업의 위기는 경쟁법의 문제인가?

가. 시장 문제와 사회 문제의 혼재

앞서 검토한 해외 보고서들은 디지털 플랫폼이 언론산업에 초래한 문제점에 대한 분석의 단초를, 소수의 거대 플랫폼이 개별 서비스 시장과 광고시장에서 보유한 지배적인 지위에서 찾는다. 그리고 이로부터 언론사들이 거대 플랫폼들과 불평등한 지위에서 복합적으로 상호작용하면서 재정기반이 약화되고 이것이 다시 의존성을 강화시키며 지속가능성 위기를 심화시키는 연쇄적 작용이 나타난다는 점에 주목한다. 여기까지는 디지털 플랫폼 경제에서 언론산업이 처한 구조적 경쟁 문제라고 볼 수 있다. 그런데 문제를 바라보는 관점에서 확인되는 한 가지 특징은 자유롭고 공정한 경쟁환경의 조성이라는 경쟁법·정책적 목표와 민주주의 등 사회적 가치에 관한 논의가 혼재되어 있다는 점이다.

99) Stigler report, p. 143.

100) Stigler report, p. 175.

언론이 현대 민주주의에 기여해온 역할에 대한 고려를 바탕으로 언론산업의 위기를 민주주의에의 위협으로 대하는 관점은, 모든 보고서들과 정책적 대응에서 발견되는 공통된 시각이다. 유럽연합 DSM 지침은 그 제안이유서(Recital)에서 언론사 저작권접권 도입의 이유를 “자유롭고 다양한 언론은 퀄리티 저널리즘과 시민의 정보 접근을 보장하는 데 필수적이며, 공개 토론과 민주주의 사회의 적정한 기능에 본질적인 기여를 한다”는 말로 표현한다.¹⁰¹⁾ 프랑스 개정 지적재산권법도 언론사들이 받을 보상금액을 결정할 때 “언론간행물의 정치 및 일반 정보에의 기여”를 고려하여야 한다고 규정함으로써(Art. L.218-4) 언론의 정치·사회적 기여가 보호의 근거임을 간접적으로 나타낸다.¹⁰²⁾

이와 같이 언론산업 보호의 정당화 근거를 민주주의 등의 가치에서 찾는 것은, 불공정한 경쟁 환경이 가져올 피해의 인식에 있어 효율성과 소비자 후생 혹은 경쟁 과정(competitive process)의 저해라는 경쟁법의 주제보다도 사회적 가치 감소에 대한 우려를 그 중심에 위치시키는 결과로 나타난다. 그 대표적인 예가 ‘언론의 다양성(media plurality)’ 문제인데, 지역 언론 위기와 같은 언론의 다양성 감소를 언론시장 내부의 경쟁압력 감소에 따른 혁신 위축의 문제로 보기보다 언론의 다양성이 민주주의 사회에서 그 자체로서 보호해야 할 가치라는 관점에서 접근하는 것이다.¹⁰³⁾ 대형 언론사로의 구독 집중 문제도 경제력 집중의 관점보다 지역 민주주의의 약화와 같은 사회적 성격의 문제로 접근하며, 뉴스 품질 문제에 있어서도 상품(뉴스)의 품질 하락이라는 효율성의 관점과 정보 장애(information disorder)에 의한 사회기반 약화의 우려가 혼재되어 있다. Stigler 보고서는 언론사 합병(merger) 문제를 검토하면서, 언론사의 경우 합병 심사에서 전통적인 소비자 후생(consumer welfare) 기준에 더해 ‘시민 후생(citizen welfare)’ 기준을 도입해야 한다고 주장하는데,¹⁰⁴⁾ 이 또한 유사한 시각에 기초한 것으로 볼 수 있다.

이처럼 사회적 가치에 대한 고려가 시장적 가치에 대한 고려와 동반되거나 이를 선점하는

101) Directive (EU) 2019/790 Recital, para 54.

102) Philippe Mouron 교수는 프랑스법이 언론사 보상금 산정에 “언론간행물의 정치 및 일반 정보에의 기여”를 고려하는 것에 관해, 그 기준이 모호하다는 점 외에 “저작물의 성격과 이질적이라는 면에서 매우 의문스럽다”고 평가하고 있다. Philippe Mouron, ‘Le nouveau droit voisin des éditeurs et agences de presse’, *La revue européenne des médias et du numérique* N°52 (Automne 2019) <<https://la-rem.eu/2019/11/le-nouveau-droit-voisin-des-editeurs-et-agences-de-presse/>>.

103) 홍명수, “분배정책과 경쟁정책”, 『경쟁법연구』, 제37권(2018), 14면에서는 언론시장에서의 경쟁이 갖는 이중적 의미를 다음과 같은 말로 표현한다. “미디어시장에서의 경쟁은 소비자 후생을 극대화하는 시장 기능의 발휘로서 평가할 수 있지만, 다른 한편으로 민주주의의 기초라 할 수 있는 언론의 자유와 다양성을 실현할 수 있는 조건의 충족을 의미한다.”.

104) Stigler report, pp. 184-186. 언론사에게는 이익 추구를 목적으로 하는 일반 기업과 달리 정부나 사주, 광고주 등과의 관계에 구속되지 않고 자유롭고 공정하게 사실 보도와 논평을 수행하는 사회적 가치 추구가 기대된다(언론사가 위와 같은 이해관계에 예측되어 보도의 편향성을 띠는 현상을 ‘미디어 포획(media capture)’이라고 한다). 따라서 언론사에 대해서는 합병 심사에서 소비자 후생 기준에 따른 평가 외에, 합병 이후 미디어 포획 위험이 증가하는지를 정량적으로 평가해야 한다는 것이다.

현상은 언론산업의 보호 논의가 처음으로 본격화된 유럽연합이 사회시장경제(social market economy) 사상에 이념적으로 기초하고 있는 점과도 일부 관련되지만,¹⁰⁵⁾ 언론이라는 영역의 고유한 성격에도 기인한다.¹⁰⁶⁾ 이러한 특징은 언론산업의 경쟁 문제 상황에 경쟁법이 과연 어떻게 어디까지 개입할 것인가의 문제와, 그리고 언론을 중심으로 하는 논의 구조를 경쟁정책 일반이나 다른 산업영역으로 확장·전이하는 문제에 있어서 한계점을 설정하는 요소가 되어야 할 것이다. 각국의 대응에서도 경쟁법적 접근에 관한 한계의 설정을 엿볼 수 있다. 유럽에서 취해진 저작권접권 보호 방식은 경쟁법의 활용이 아닌 지적재산권법제의 도입으로 문제를 해결하려는 것이다. 경쟁당국이 나섰던 프랑스 구글 사건도, 문제 상황에 경쟁법이 직접 개입한 것이라기보다 저작권접권법의 실행에 구글이 저항한 구체적 행위가 있고 나서야 비로소 그 행위가 시장지배적 지위 남용으로 의율된 사안이라는 점에서, 경쟁법·정책적 문제 해결의 사례에는 해당하지 않는다. 호주와 영국에서 시도되는 강제 행위규범은, 디지털 플랫폼의 데이터·알고리즘 투명성 강화를 의무화하는 등 의존성 내지 지위 불균형 문제의 일부 ‘원인’을 해결하기 위한 내용을 포함한다. 그러나 위 행위규범은 (i) 언론사와의 성실한 협상 의무, 강제 중재 등을 주요 내용으로 포함하고 있어 이익 분배 관련 ‘현상’을 해결하는 데 더 큰 무게가 실려 있고, (ii) 특정 산업영역(언론산업)에만 적용되는 법률을 활용한다는 점에서, 경쟁정책적 성격은 제한적이라 할 수 있다. 한편, 집단 협상에 대한 공동행위 안전지대를 설정하는 것에 관한 미국 하원 보고서의 제안도 경쟁법의 관점에서는 소극적인 접근이라고 평가할 수 있다.

나. 산업정책적 성격

언론산업 전반의 위기를 해결하고자 하는 각국 공통의 방향성은, 결과적으로 시장경쟁의 보호보다는 ‘언론산업 전체’의 보호 내지 ‘언론 기능’의 보호를 추구한다는 면에서 산업정책 혹은 공공정책적 성격을 보여준다. 호주법안이 중재부 구성에 관한 중국적 권한을 미디어 규제기관인 ACMA에 위임하고 있는 것에서 이러한 산업정책적 성격의 일면이 드러난다.¹⁰⁷⁾ 유럽의

105) Anna Gerbrandy, ‘Rethinking Competition Law within the European Economic Constitution’, *Journal of Common Market Studies* vol. 57, no. 1 (2019), pp. 131-135.

106) 물론 언론의 다양성과 같은 사회적 가치에 대한 고려는 경쟁법에서 완전히 새로운 주제로 보기 어렵다. 예컨대 유럽연합 기업결합 규칙(Council Regulation (EC) No. 139/2004)은 제21조 제4항에서 언론의 다양성(plurality of the media)을 공공의 안전 등과 함께 보호되어야 할 법익으로 명시하며, 미국의 한 문헌에서는 경쟁법이 경제적 목적 외에 다양한 사회적, 정치적, 도덕적 목적을 포함한다는 견해(Blended Approach)를 소개하면서 합병 관련 국면에서 언론산업에의 적용과 관련하여 “언론산업에서는 소비자들이 일부 효율성을 희생하더라도 독립한 뉴스 출처들의 경쟁에 의한 상품(뉴스)의 다양성을 원할 수 있고, 상품의 다양성은 역동적인 시장의 자유시장이라는 바람직한 결과를 가져온다”는 설명을 덧붙이고 있다. Maurice E. Stucke, ‘Reconsidering Antitrust’s Goals’, *Boston College Law Review* vol. 53 (2012), pp. 559-560, 616-617. 그러나 적어도 언론의 다양성이나 민주주의와 같은 사회적 가치를 단독행위에 대한 경쟁법 집행 목적(프랑스 구글 사건)이나 수직적 관계 분석의 중심에 놓는 것은 다른 산업영역에서는 쉽게 발견하기 어려운 것 같다.

저작인접권 방식이나 호주, 영국의 협상 강제 방식도 디지털 경제에서 창출된 부의 재분배를 피하는 것으로 볼 수 있는데, 여기에는 경제정책이나 분배정책의 측면도 있다.¹⁰⁸⁾ 이 글에서는 위와 같은 복합적인 성격의 정책적 특징을 ‘산업정책’으로 대표하여 서술한다.

이러한 특징은 언론산업 문제가 다뤄지는 과정에서 경쟁법의 원리가 일부 후퇴 혹은 양보하는 현상으로 발현된다. 미국에서 언론사의 집단 협상 보호를 위해 공동행위에 대한 반독점법 적용의 일시적 예외를 설정할 필요가 있다는 주장이 대두되는 것이 한 예이다. ACCC 보고서가 디지털 플랫폼에 의한 정보 접근성 향상으로 언론시장의 진입장벽이 낮아져 경쟁이 활성화되고 소비자의 선택권이 증가하는, 경쟁법 관점에서 긍정적으로 볼 수 있는 현상을 브랜드 가치 희석에 의한 언론사 매출 감소와 직업 언론인 감소 면에서 부정적으로 평가하는 것은 또 다른 예이다.¹⁰⁹⁾ 언론산업의 상황과 그 대응에 관한 인식에서 보여지는 산업정책의 성격은, 언론산업의 문제가 (분석을 넘어) ‘해결’의 차원에 있어 과연 경쟁법이 나설 영역인가라는 의문을 불러일으키고, 경쟁법의 기능과 현대적 과제 및 한계를 어떤 시각에서 바라볼 것인지에 관한 근원적인 질문을 돌아보게 한다.

디지털 플랫폼 시대 언론산업 지형에 대한 문제 인식과 대응에서 보이는 경쟁법 개입의 소극성은, 전술한 구조적 경쟁 문제의 성격과 발생과정에서 그 원인을 찾을 수 있다. 디지털 플랫폼과 언론산업의 관계를 이해함에 있어서는 언론사도 하나의 광고 ‘플랫폼’이라는 점을 유념할 필요가 있다. 지면 매체와 뉴스 웹사이트는 오프라인/온라인의 차이만 있을 뿐 모두 광고 플랫폼으로 기능하는 것이다. 광고시장에서 언론사와 디지털 플랫폼의 경쟁을 전통적/개별 플랫폼과 거대/통합 플랫폼 간의 경쟁으로 바라볼 때, 이들의 문제는 디지털 플랫폼이 강력한 시장 지위를 바탕으로 군소 플랫폼의 경제력을 흡수하며 성장하는 구조를 갖는다. 이런 현상은 전통적 플랫폼으로부터 거대 디지털 플랫폼으로의 소비자 권력 이동 내지 권력 지형의 변화로도 표현된다.¹¹⁰⁾ 문제는, 이러한 상황이 ‘심화되는 불균형적 관계’를 특징으로 하기는 하지만 구체적 남용행위(abuse)의 징후가 나타나기 전에는 사후적 제재를 기본으로 하는 경쟁법 집행의 영역으로 들어오기 어렵다는 것이다. 각국이 협상력 불균형이라는 문제 상황에 경쟁법 집행으로 대응하기보다 그 결과를 정책적으로 조정하려는 자세를 취하는 것은, 언론산업의 문제가 어떠한 위법행위의 결과가 아니라 기술 발전과 사업환경 변화의 누적적 산물임을 시사한다.

107) 다만 영국에서는 경쟁당국인 CMA 내 기구인 DMU가 플랫폼 행위규범을 마련하고 그 준수 여부를 감독하게 되고, DMU가 선제적 개입을 포함한 강력한 권한을 갖게 될 것이라는 점에서 경쟁당국의 역할이 매우 크게 작용할 수 있다.

108) Stigler 보고서는 전술한 언론사 합병 심사 기준의 문제와 더불어 그 심사를 경쟁당국과 미디어 당국 중 어느 기관이 하는 것이 적절한지의 문제도 언급한다. 일반적인 합병에서는 있지 않을 법한 위와 같은 문제 제기가 가능하다는 사실은 언론의 위기가 사회적 가치의 고려를 배제하고 경쟁법의 관점에서만 풀 수 있는 문제가 아님을 시사한다. Stigler report, pp. 186-187.

109) 이러한 경향을 보여주는 다른 예로, ACCC report, pp. 298-300.

110) 김위근, 전계논문, 7-8면.

다. 자국 언론 보호 경향과 그 시사점

앞서 언급한 산업정책적 성격과 맞닿아 있는 다른 현상은, 각국의 대응이 자국 언론 보호의 경향을 띤다는 점이다. DSM 지침은 보호 대상인 “언론사(press publishers)”를 회원국에 설립된 언론사로 한정하며(제15조 제1항), 이 지침을 국내법으로 받아들인 프랑스 개정 지적재산권 법도 보호대상을 동일하게 설정하고 있다(Art. L.218-1-IV). 호주법안은 소정 요건을 갖춰 미디어 규제기관에 등록된 언론사들을 보호 대상으로 규정하면서, 다른 요건들과 함께 간행물, 라디오 프로그램 등 뉴스 매체의 지배적인 운영지역이 호주일 것을 요구하는데(Section 52O), 이 역시 자국 언론사들을 보호하려는 취지이다.¹¹¹⁾

자국 언론 보호 경향은 정책적 대응의 조성 및 실행 단위인 국가나 경제공동체가 법적, 제도적으로 구분되기 때문에 나타나는 현상이다. 따라서 각국의 언론사가 글로벌 사업자인 특정 디지털 플랫폼에 대해 대등한 수준의 의존성을 갖는다고 가정할 때, 자국 언론을 보호하거나 지원하는 법제를 갖춘 국가의 언론사가 그러한 법제가 없는 국가의 언론사에 비해 재정적으로 더 안정된 여건에서 활동할 수 있게 된다. 이러한 특징은 한 국가에서 언론산업 보호/지원 법제가 안정적으로 정착되면 그와 같은 법제가 다른 나라로 전파되는 국제동조화의 유인이 될 수 있다. 즉, 언론산업의 위기에 선제적으로 대응하지 않았던 국가들도 먼저 성과를 거둔 나라의 경험을 참고해 자국 언론사들을 보호/지원하기 위해 유사한 법적 장치를 도입할 동기를 갖게 될 수 있다. 이 점에 있어서는 우리나라도 예외가 아니지만, 해외의 논의와 제도를 우리 상황에 참고하는 것은 우리나라의 독특한 경제·사회·정치적 지형으로 인해 추가적인 논의를 요한다. 이와 관련된 문제는 뒤에서 다시 살펴본다.

2. 문제의 구조와 상황 인식의 특수성

가. 디지털 플랫폼의 상호관계 다면성

언론사와 디지털 플랫폼은 광고 플랫폼의 양면에서 각각 수평적으로 경쟁한다. 광고시장에서는 수주 경쟁을 하고, 이용자에 대해서는 관심(attention)을 끌어오기 위한 경쟁을 한다. 동시에 이들은 광고시장에서 경쟁력의 원천인 관심 소재(뉴스 콘텐츠)와 관련하여서는 물품 공급에 유사한 거래관계를 맺고 있다. 즉, 언론사와 디지털 플랫폼은 광고시장에서 수평적 경쟁관계에 있으면서, 그 경쟁의 재료인 뉴스 콘텐츠 유통시장에서는 수직적인 거래관계를 맺고 있는 것이다.¹¹²⁾ 수직적 관계에서의 지위 불균형은, 디지털 플랫폼이 이용자 관심 시장에서 갖는

111) 이와 관련하여 ACCC 보고서가 디지털 플랫폼에 의해 호주 언론사들이 국제 언론 등과의 강화된 경쟁에 내물리게 된 점을 광고 매출 하락과 관련하여 부정적으로 평가하는 대목은 흥미를 자아낸다. ACCC report, p. 17.

시장지배력이 뉴스 유통에 관한 강력한 매개자(intermediary) 지위를 형성한 결과이자, 이들이 경쟁 우위를 통해 광고시장에서의 지배력을 재차 강화하는 계기로서 작용한다. 언론사와 디지털 플랫폼 간 관계구조는 이러한 상호관계의 다면성과 순환적 강화(positive feedback) 메커니즘으로 특징지어진다.

나. 문제 '현상'으로서 지대 분배 측면에 대한 관심

모든 보고서들은 광고 및 서비스 시장에서의 디지털 플랫폼의 높은 집중도와 언론사들과 플랫폼 간 협상력 불균형이라는 구조적 문제를 분석하지만, 해결에 있어서는 '원인'인 시장 구조가 아닌 문제 '현상'을 시정하는 데 관심을 두고 있다. 또 여러 현상들 중에서도 디지털 플랫폼이 디지털 경제에서 발생하는 수익을 독식한다는 점이 핵심 문제로 부각된다. 이러한 특징은 언론사를 위한 저작권접권을 도입해 경제적 보상의 법적 근거를 마련하거나, 뉴스 콘텐츠 이용에 관한 협상을 강제하여 플랫폼 생태계에서의 수익 재분배를 꾀하는 유럽 및 호주의 대응에서 확인된다.¹¹³⁾ 유럽연합 DSM 지침 제정 논의 과정에서 대두된 다양한 의제들 중 언론사 저작권접권에 관한 제15조를 뒷받침하는 논거로서 특히 중요하게 취급된 의제도 바로 '가치 격차(value gap)', 즉 유럽 언론사들과 플랫폼 기업이 디지털 언론 생태계에서 담당하는 역할과 비교하여 이들에 대한 이익 분배 구조가 불균형하다는 문제였다.¹¹⁴⁾

디지털 플랫폼과 관련하여 거론되는 여러 쟁점들 중에서¹¹⁵⁾ 각국이 현상적 문제의 성격에 가진 '지대 분배'의 불균형을 최우선 과제로 삼는 한 가지 이유는, 언론산업의 지속가능성 위기가 (경쟁법의 개입이 필요한지의 문제는 논외로 하더라도) 경쟁법 집행으로 그 원인을 시정하기가 곤란한 문제이기 때문이다. 앞서서도 언급하였듯이 언론산업의 재정적 위기는 디지털

112) 이러한 관계는 제품 시장에서 경쟁하는 두 기업이 그 제품에 적용되는 특허의 라이선스 계약으로 연결되는 구조와 유사한 면이 있다. 실시료 지급이 당연히 전제되는 위 특허 라이선스 관계와 비교해보면, 디지털 플랫폼이 언론사에 별도의 대가를 지급하지 않고 언론사의 뉴스 콘텐츠를 가공하여 생산한 다른 관심 상품(검색 결과)이 광고 경쟁에서 해당 디지털 플랫폼에 언론사에 대한 경쟁 우위를 제공하는 결과가 되는 것이 경쟁법적 관점에서 왜 문제시되는지 이해하는 데 도움이 된다. 다만 구글 검색이나 페이스북이 언론사에 제공하는 이용자 트래픽이 뉴스 콘텐츠 이용에 상응하는 반대급부로 평가되는 경우에는 문제 상황으로 보지 않을 여지가 있고(주 118의 JRC 보고서 내용 참조), 지적재산권법의 입장에서 다른 평가가 가능하다는 점 등에 유의할 필요가 있다(주 63의 공정 이용 법리 참조).

113) 다만, 호주법안에는 뉴스 콘텐츠 라이선싱 협상에 관한 내용 외에, 디지털 플랫폼의 데이터·알고리즘 투명성 등을 보장하기 위한 강제 행위규범의 제정에 관한 내용도 포함되어 있는데, 이러한 점은 경쟁법이 디지털 플랫폼 규제의 국면에서 데이터 이동성 등으로 규제영역을 확장하고 있는 경향의 일면으로 볼 수 있다. 공정거래위원회 시장감시국, “플랫폼 관련 해외 입법 동향 자료”, 2020. 7., 162-172, 181-182면 참조.

114) Ula Furgal, Martin Kretschmer and Amy Thomas, 'Memes and Parasites: A discourse analysis of the Copyright in the Digital Single Market Directive', CREATE working paper, October 2020, pp. 13-18.

115) 최계영, “디지털 플랫폼의 경제학 I: 빅데이터·AI 시대 디지털 시장의 경쟁 이슈”, 정보통신정책연구원, 2020. 3. 4., 18-21면.

플랫폼의 체계적 법 위반의 결과가 아니라, 기술 변화에 따라 미디어 환경이 디지털 플랫폼을 중심으로 재편되는 시장 구조의 점진적 변화 과정의 산물로 볼 수 있다. 따라서 경쟁법이 나서서 원인을 시정하기보다는 구조적 원인을 배경으로 놓고 그 효과 내지 현상에 정책적으로 개입하는 것이 불가피한 측면이 있다.

한편 위와 같은 현상 및 결과 중심의 개입은 언론산업의 위기가 시장 구조를 조정해 개선 효과가 나타나기를 기다릴 수 없을 만큼 급박한 문제로 인식되고 있음을 뜻하는 것이기도 하다. 물론 이와 관련하여서는 그 정도로 급박하지는 않다거나,¹¹⁶⁾ 언론산업 위기의 원인이 디지털 플랫폼에게만 있다고 볼 수 없는 이상 플랫폼과의 관계를 조정하여 해결할 문제가 아니라 는 반론이 있을 수 있다.¹¹⁷⁾ 그러나 각국 보고서들에서 이러한 가능한 비판에 대한 유의미한 재반론의 논거는 찾아볼 수 없고, 오히려 디지털 플랫폼의 귀책 여하에 큰 관심을 두고 있지 않음이 확인된다. 미디어 환경에서 플랫폼이 언론사의 수익활동에 긍정적 효과도 함께 미치고 있음은 비교적 분명한데,¹¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 언론사의 재정 악화라는 문제를 해결하기 위한 방편으로 플랫폼 기업과의 관계 조정이나 투명성 강화 등의 대안이 모색되고 있다. 이러한 접근에는, 디지털 플랫폼이 조성한 원인적 상황과 상호작용 구조(디지털 플랫폼의 시장지배력, 뉴스 콘텐츠가 디지털 플랫폼을 통해 유통 및 소비되는 구조) 자체는 교정 대상이 아닌 배경 문제로 받아들여지면서, 디지털 경제의 지대 분배라는 현상 내지 결과를 시정한다는 ‘정책적’ 시각이 전제되어 있다.

이 글에서 상세히 논하기는 어렵지만, 위와 같이 표면적·현상적 측면을 중심으로 문제에 접근하는 태도는 경쟁법·정책의 관점에서 비판적으로 바라볼 여지가 많다. 우선, 이러한 접근은 언론사들의 재정 위기라는 당면한 문제 상황을 해결하는 데에 집중하여, 디지털 플랫폼이 언론산업에 미치는 다양한 영향 중 부정적인 면만 부각시키고 긍정적 요소를 무시함으로써 규제 정책의 합목적성을 약화시킬 수 있다. 또한, 시장의 자율에 맡겨진 지대 추구 과정에 정부가 개입하여 시장이 창출한 이익(돈)의 흐름을 결정하게 되므로, 시장 변화에 대한 언론산업의

116) 언론사의 재정 악화가 뉴스 생산 감소 및 뉴스 품질 저하로 이어진다는 점에 관한 명확한 증거가 없다는 지적에 대해서는 앞서 본 바와 같고, 미국의 뉴욕타임스나 워싱턴포스트와 같이 디지털 혁신을 통해 재정 문제를 스스로 해결한 사례도 있다는 사실이 그 근거가 될 수 있다.

117) Stigler 보고서는 ‘언론산업의 황금기’란 허구에 불과하다고 지적하며, 영광스러운 과거로 회귀하려는 시각을 언론산업정책의 기반으로 삼는 것의 위험을 지적한다. 또한 같은 관점에서 이 보고서는 디지털 플랫폼의 광고수익을 전통 언론으로 이전시킨다는 아이디어는 “물살을 거슬러 헤엄치는 것”과 같을 뿐만 아니라 언론사들을 더욱 더 클릭 경쟁으로 내모는 결과를 초래할 수 있다고 지적한다. Stigler report, pp. 143-144, 174.

118) 앞서 인용한 JRC 보고서에서는 디지털 플랫폼의 뉴스 추천 서비스가 언론사의 수익화에 미치는 영향을 트래픽 창출 효과(quantity effect)와 대체 효과(substitution effect)의 총합으로 정의하면서 여러 경험적 사례들로부터 대체 효과가 압도적이지 않으며, 따라서 디지털 플랫폼이 언론사들의 수익에 부정적 영향을 미친다고 볼 근거가 없다고 말한다. JRC, *supra* note 45, pp. 9, 13. 한편 Stigler 보고서는 스페인에서 중소 언론사들이 구글 뉴스 서비스 중단으로 큰 피해를 입었다는 사실을 근거로 적어도 중소 언론사들에 대해서는 구글 뉴스가 대체제가 아닌 보완제로 기능하였다고 지적한다. Stigler report, p. 157.

자가적응력을 약화시키고 효율성과 혁신을 저해할 위험이 있다. 나아가 협상력 불균형을 근원적인 문제로 보면서도 그 원인을 시정하지 못하고 언론사 재정을 단기적으로 회복시키는 데 그쳐, 언론사의 플랫폼 의존성을 해결하지 못한다(오히려 종속성을 강화할 수 있다). 동태적 경쟁을 특징으로 하는 디지털 경제에서는 플랫폼 생태계의 역학관계와 미디어 환경의 지형이 역동적으로 변할 수 있는데,¹¹⁹⁾ 그에 따라 언론산업에서 새로운 양상의 문제가 대두될 때마다 언론사와 다른 사업자의 관계에 정부가 개입하는 것이 시장 왜곡의 관점에서 정당화될 수 있는지 심각하게 고민해볼 필요가 있는 것이다.

3. 다양한 정책적 접근과 그 경쟁법적 한계

앞서 살펴본 바와 같이 각국은 언론산업의 재정 위기에 대해 유사한 문제 인식을 가지고 있다. 그 해결책의 모색에 있어서도 대체로 산업정책적 성격이 나타나지만(입법적 방안들도 산업정책적 입법으로서의 성격을 갖는다), 구체적인 수단의 선택에서는 조금씩 다른 태도를 보인다. 각국에서 제안되거나 취해지는 방안들은 재원을 정부가 마련하는지, 민간에 맡기는지에 따라 크게 구별된다.

정부 지원 방안 중 첫째는 보조금 지급이나 언론사에 대한 세제 혜택과 같은 직접적 지원이다. 이 방안은 즉각적인 효과를 낼 수 있고 재정상황 또는 공적 가치의 측면에서 특별한 지원이 요구되는 언론사들을 대형 언론사와 차등 지원하여 정책적 목적을 거두기에 좋지만, 정부에 대한 의존성 강화로 언론의 독립을 해치고 언론사의 자생적 대처의 의욕을 꺾는다는 비판이 제기된다.¹²⁰⁾ 다른 방식으로, 언론사 기부자에게 세제 혜택을 제공하는 방안이나¹²¹⁾ 정부가 미디어 바우처를 (지역 언론과 공익적 언론에 대한 쿠틀을 할당하여) 발행함으로써 독자들의

119) 애플은 2020년 6월 WWDC 행사에서 새로운 모바일 운영체제 iOS 14를 발표하면서, 이용자 추적 아이디 정보인 IDFA(Identifier for Advertisers)를 이용자가 옵트인(opt-in)할 때만 앱이 수집할 수 있게 하는 것을 골자로 하는 강화된 프라이버시 정책이 적용될 것이라고 밝혔다. 2021년 초부터 이 정책이 실행되면 광고 타겟팅과 효과 추적이 매우 어렵게 되어 타겟 광고를 주력으로 하는 페이스북을 비롯해 온라인 광고시장 전반에 엄청난 타격이 가해질 것으로 예상된다. 이처럼 관련 규제와 기업 정책 변경에 따른 플랫폼 생태계의 역동적인 변화는 온라인 광고시장의 역학관계를 급격하게 바꿀 수 있다. Megan Graham, 'Apple's seismic change to the mobile ad industry is drawing near, and it's rocking the ecosystem', CNBC (December 15, 2020) <<https://www.cnbc.com/2020/12/15/apples-seismic-change-to-the-mobile-ad-industry-draws-near.html>>. 비슷한 사례로, 크롬과 크로미움 브라우저에서 제3자 쿠키(third-party cookies) 지원을 중단하는 것을 내용으로 하는 구글의 'Privacy Sandbox' 계획도 언론사 등 온라인 광고를 수익기반으로 하는 기업들의 타겟 광고 효율을 떨어뜨려 이들에게 큰 타격을 줄 것으로 예상된다. 최근 영국 경쟁당국인 CMA는 위와 같은 일방적인 정책 변경이 영국 내 브라우저 시장에서 50%가 넘는 점유율을 가진 구글의 시장지배적 지위 남용행위에 해당할 수 있다고 판단, 경쟁법 위반 조사에 착수하였다고 한다. CMA, 'CMA to investigate Google's 'Privacy Sandbox' browser changes' (January 8, 2021) <<https://www.gov.uk/government/news/cma-to-investigate-google-s-privacy-sandbox-browser-changes>>.

120) Stigler report, p. 176; ACCC report, p. 332.

121) ACCC report, pp. 337-338.

선택적 기부를 활성화하는 정책¹²²⁾ 등이 언급된다. 이러한 간접적 지원은 대중의 신뢰를 얻기 위한 언론사의 자발적 노력에 동인을 제공한다는 장점이 있다.¹²³⁾ 이상과 같은 여러 형태의 공적 지원은, 직접적 지원이든 간접적 지원이든 순수한 정책활동에 해당하고 경쟁법적 해결과는 무관하다.

이와 달리 타 법제를 통해 뉴스 콘텐츠 라이선싱의 법적 근거를 마련하거나 대가 협상을 강제함으로써 당사자들 간에 이익이 재분배되도록 조정하는 방안이 있다. 유럽, 호주, 영국에서 시도되고 있는 이러한 방안은 이해당사자들 간의 사적 해결 과정이 전제되지만, 시장에서 창출된 이익의 분배에 법이 특정한 목표를 갖고 개입하는 것이므로 시장을 왜곡하고 혁신을 저해할 위험이 잠재되어 있다. 이와 관련하여 최근 구글에 대한 임시명령 결정에서 프랑스 경쟁당국이 '저작인접권법의 목적이 협상과 수익 배분을 언론사들에게 유리한 방향으로 조정'하는데 있다고 언급하며 그 법 목적을 우회하려고 한 구글의 행위를 시장지배적 지위 남용으로 판단한 것은,¹²⁴⁾ 위와 같은 접근이 경쟁법·경쟁당국으로 하여금 협상 과정을 넘어 그 '결과'에 직접 관여함으로써 특정한 정책 목적의 실현에 봉사하게 할 가능성을 암시한다. 반면 언론사들의 집단 협상에 대해 공동행위의 예외를 인정하는 안전지대를 설정하는 식의 미국의 논의는 시장 왜곡의 가능성 면에서 한층 조심스러운 접근에 해당한다. 그러나 이러한 접근이 의도하는 집단 협상은 언론시장 내 수평 경쟁의 측면에서 통상의 경쟁정책과 방향성을 달리한다는 한계가 있다. 또, 더 큰 목소리를 내는 기성 언론사에게 주로 이익이 되고 소규모 언론사에게는 상대적으로 불리한 협상 조건이 도출될 수 있다는 비판과, 신규 언론사들의 언론시장 진입 장벽을 높일 위험이 있다는 비판 등이 제기된다.¹²⁵⁾

보조금이나 세제 혜택 등의 공적 지원은 종전에도 활용되어 온 것으로, 해외 보고서들은 과거의 지원 방안들을 검토한 뒤 그 한계를 분석하고 정부 지원과 '함께' 추가로 활용될 방안들을 각기 제시하고 있다. 이때 새롭게 제안·실행되는 방안들은 전형적인 경쟁법 집행과 구별되는 정책적 수단에 의한 개입으로 특징지어진다. 이러한 경향은 디지털 플랫폼 환경에서의 언론산업의 구조적 문제가 대체로 경쟁법적 해결 과제가 아닌 정책 형성의 대상으로 인식 및 취급된다는 것을 뜻한다.

122) Stigler report, pp. 176-179.

123) Stigler report, pp. 179-182.

124) 이상윤·류시원, 전계논문, 411면.

125) Cairncross review, p. 74.

V. 우리나라에서의 논의 한계와 전망

1. 미디어 환경 차이와 논의의 한계

디지털 플랫폼 시대가 몰고온 언론산업의 구조 변화는 전 세계에서 나타나는 공통된 현상이다. 따라서 우리나라에서도 그간 '언론의 위기'에 관한 여러 논의가 진행되었다는 사실은 전혀 놀랍지 않다. 다만 유럽, 호주, 미국에서 구글과 페이스북으로 대표되는 거대 글로벌 플랫폼을 관심의 대상으로 삼고 있는 데 반해, 우리나라의 논의는 국내 '인터넷 포털' 사업자를 중심으로 있다는 점이 특징이 있다(인터넷 포털도 물론 디지털 플랫폼에 해당한다). 이에 따라 우리나라에서는 구글, 페이스북 등이 검색 서비스와 SNS에서 뉴스 콘텐츠 이용료를 지급하지 않는 현실보다는 네이버 뉴스스탠드와 같은 포털 뉴스 서비스에서 언론사의 포털 의존성을 중심으로 논의가 전개되어왔고, 언론산업의 경제적 조건 문제보다 사회 현상으로서 뉴스 검색과 의제 설정에서의 포털의 영향력 행사 등의 문제가 많이 지적되었다.¹²⁶⁾

우리나라의 논의 지형이 이 글에 소개된 해외 논의와 구별되는 주된 이유는 시장 상황과 사회적 여건의 차이에서 찾을 수 있다. 첫째로, 네이버나 다음이 제공하는 포털 뉴스 서비스는 다른 나라에서 찾기 어려운 방식이다. 인터넷 포털에 별도 섹션을 두고 뉴스를 제공하는 뉴스 포털 서비스는 뉴스 콘텐츠로의 연결 링크를 일반검색 결과로 제공하는 검색 엔진과 다르고, 오히려 허핑턴포스트나 버즈피드 등의 뉴스 포털 혹은 애그리게이터와 유사하지만, 뉴스 전달에 전문화된 이들 서비스와 달리 뉴스 콘텐츠를 여러 다양한 정보, 서비스와 함께 종합적으로 제공한다는 특징이 있다.¹²⁷⁾ 국내의 뉴스 포털 서비스는 인터넷 포털 사업자가 주요 언론사로부터 뉴스 콘텐츠를 공급받아 데이터베이스를 구축하고 포털 홈 뉴스 섹션에 이를 노출하는 방식으로 제공되는 경우가 많은데, 이 경우 포털은 콘텐츠 공급과 관련하여 언론사들과 제휴를 맺고 콘텐츠 이용료를 지급한다. 이러한 방식은 서비스 방식, 대가 지급 여부에 있어서 구글 검색이나 페이스북을 통한 뉴스 전파와 차이가 있다.¹²⁸⁾ 이러한 독특한 상황은 국내 인터넷 포털 기업의 높은 점유율과 함께 우리나라에서 뉴스 콘텐츠 이용 보상을 내용으로 하는 유럽식 저작권접권의 도입이 논의되지 않는 이유로 설명되기도 한다.¹²⁹⁾ 한편, 인터넷 포털은 우리나라 소비자들에게 언론매체로 인식되며,¹³⁰⁾ 이에 따라 현행법상 언론 기능과 관계된 일정한

126) 이원, "유럽연합 디지털 단일시장 저작권 지침의 개혁적 함의", 『문화정책논총』, 제33집 제2호(2019), 41면.

127) 신동희, 전계논문, 181-182면; 심영섭, "해외 포털 뉴스 서비스의 특징: 유료 또는 큐레이션 서비스, 한국식 포털은 드물어", 『신문과방송』, 제537호(2015. 9.), 25-27면.

128) 또한 우리나라의 포털 뉴스 서비스가 활발한 댓글 참여를 바탕으로 다른 나라에서는 찾기 힘든 독특한 뉴스 소비 환경을 형성하고 있다는 점도 문화적 차이로 지적된다. 나강, "언론출판사의 저작권접권 도입에 관한 소고", 『상사관계연구』, 제29집 제1권(2016), 138-139면.

129) 김창규, 전계논문, 484면.

책임도 부과된다.¹³¹⁾ 이는 포털 뉴스 서비스가 국내 뉴스 소비의 큰 축을 차지하고 있고, 역으로 구글과 같은 글로벌 플랫폼에 대한 뉴스 유통 의존도가 다른 나라들만큼 높지 않다는 방증에 해당한다.

사회 환경의 차이도 있다. 언론산업의 보호를 중요 과제로 삼고 있는 해외 국가들은 민주주의적 조건 형성에 관한 언론의 기능을 중시하고 언론 활동의 지속가능성을 사회가 지향할 목표로 설정하고 있다. 그러나 최근 로이터연구소의 조사에 의하면 우리나라는 뉴스에 대한 신뢰도가 40개 조사 대상 국가 중 꼴찌를 차지할 정도로 언론의 기능에 대한 대중적 신뢰가 낮고,¹³²⁾ 정부도 언론의 공적 가치를 충분한 존중 없이 정파적으로 대하거나 이용하는 모습이 목격된다. 이처럼 시민과 정부가 언론을 크게 신뢰, 존중하지 않는 문화는 언론산업 보호 논의를 진행하는 데 장애로 작용한다. 한편 같은 조사에서는 지역 언론에 대한 관심에 있어서도 우리나라가 40개국 중 최하위로 조사됐다.¹³³⁾ 해외 보고서들이 언론산업 전반의 재정 여건 악화 외에 지역 언론의 퇴조를 언론의 다양성 면에서 큰 위기로 인식하고 있음을 고려할 때, 위 조사 결과는 우리나라에서 언론산업의 위기 대응에 관한 토론을 이끌어낼 사회적 공감대가 상대적으로 부족한 현실을 보여준다.

2. 우리나라의 지형 변화와 논의의 필요성

이처럼 우리나라에 특수한 사회경제적 지형은 앞서 검토한 해외 상황이 우리나라와 전혀 무관함을 의미하는 것일까? 결론부터 말하면 그렇지 않다. 첫째로, 국내 인터넷 포털은 전체 언론사 중 극히 일부와만 온라인 콘텐츠 제휴를 맺고 있어,¹³⁴⁾ 여기에 끼지 못한 언론사들은 검색 결과와 SNS 노출을 통한 트래픽 유입에 크게 의존하는 해외 언론사들과 상황이 별반 다르지 않다. 또한, 뉴스 기사를 클릭하면 포털 서버에 저장된 페이지로 연결하는 ‘인링크(in link)’ 방식에서 구글 검색과 같이 언론사 페이지로 직접 연결해주는 ‘아웃링크(out link)’ 방식으로 포털 뉴스를 전환해야 한다는 목소리가 꾸준히 나오고 있어,¹³⁵⁾ 포털이 언론사에 이용료를

130) 최진봉·이미선, “뉴미디어 시대 뉴스 소비자들의 뉴스 콘텐츠 소비실태 분석”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 제17권 제2호(2017), 208-209면.

131) 현행 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에서는 인터넷 포털을 “인터넷뉴스서비스사업자”로 규정하여 일정한 사회적 책임을 부여하고 있으며, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에서도 포털 뉴스를 언론중재의 대상으로 포섭하고 있다.

132) Newman et al., *supra* note 72, p. 47.

133) *Id.*, p. 14.

134) 김위근, 전계논문, 8면; 나강, 전계논문, 143면; 김창남, “문턱 높은 뉴스콘텐츠 제휴”, 한국기자협회(2017. 11. 8.) <<http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=42950>>.

135) 정철윤, “포털 뉴스 아웃링크 추진 발원 논란 어떻게 나왔나”, 미디어오늘(2020. 10. 26.) <<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210006>>; 이창균, “포털 악플에 극단 선택도... ‘100% 아웃링크’ 도입해야”, 중앙선데이(2020. 8. 15.) <<https://news.joins.com/article/23849402>>.

지급하고 뉴스 콘텐츠를 구매하는 현재의 방식이 향후 변경될 가능성은 상존한다. 한편, 우리나라는 뉴스 이용경로 중 포털에서의 뉴스 소비와 검색 엔진을 통한 접근이 40개국 평균에 비해 높은 반면, 언론사 웹사이트를 직접 접속해 이용하는 비중은 평균보다 현저히 낮다.¹³⁶⁾ 언론사 웹사이트 직접 접속 비중이 낮다는 것은 국내 언론사들이 독자와의 지속적인 관계 형성과 광고 수익기반에 있어서 타국 언론사들보다 더 취약한 상황에 있음을 뜻한다. 따라서 우리나라에서 언론사의 플랫폼 의존성은 결코 낮다고 할 수 없다.

둘째로, 플랫폼과 언론사들 간의 불균형한 지위는 구글, 페이스북에 관한 해외 논의와는 조금 다른 양상으로 우리나라의 포털 뉴스 서비스에서도 발견된다. 포털 뉴스는 우리나라 언론사들의 주요 수입원이므로 언론사들은 인터넷 포털 제휴에 크게 의존하고,¹³⁷⁾ 자연스럽게 뉴스 콘텐츠 이용료 협상에서도 불리한 위치에 있게 된다. 포털 사업자 네이버는 최근 종래의 전재료 지급 방식을 폐지하고 뉴스 서비스에서 발생한 광고 수익을 언론사에게 제공하는 개편 방향을, 카카오는 인터넷 포털 '다음'의 뉴스 서비스를 구독 방식으로 바꾸되 뉴스를 포함한 다양한 콘텐츠를 개인들이 재구성하는 방식의 서비스 개편을 각각 발표했는데,¹³⁸⁾ 제휴 언론사들의 이익에 중요한 영향을 주는 이러한 변경에 관한 결정권은 인터넷 포털이 쥐고 있다. 이처럼 언론사들은 인터넷 포털과의 관계에서 불안정한 상황에 놓여 있다.

셋째, 우리나라는 인터넷 포털 뉴스 서비스가 국민의 뉴스 소비에서 접하는 비중이 높은 편이지만, 최근의 통계를 보면 상황이 조금씩 달라지고 있다. Internet Trend¹³⁹⁾ 통계에 의하면, 항목 구분 없이 2020년 1월 1일부터 12월 31일까지의 우리나라 전체 사이트 트래픽 점유율에서는 네이버가(59%) 구글(32.7%)보다 높다. 그러나 같은 기간 "뉴스/미디어" 트래픽 점유율은 오히려 구글(66.36%)이 네이버(30.86%)보다 더 높은 것으로 확인된다.¹⁴⁰⁾ 이는 "뉴스/미디어" 트래픽 점유율에 있어 네이버(85.87%)와 다음(11.16%)가 구글(1.17%)을 압도했던 5년 전(2015년)과는 상황이 크게 바뀐 것이다. 위의 통계는 우리나라 언론사들의 구글에 대한 트래픽 의존성이 높아지고 있는 현상을 보여주는 것으로, 국내 언론산업의 특수한 시장 지형이 희석되고 있음을 시사한다.

136) 이소은·박아란, "편향적 뉴스 이용과 언론 신뢰 하락, Digital News Report 2020 주요 결과", 「미디어이슈」, 제6권 제3호(2020. 6. 17.), 8-9면.

137) 도형래, "뉴스제휴 평가 결과, 네이버 다음 퇴출 34개 매체 '포털 제휴 끊긴다'", 뉴스프리존(2020. 11. 14.) <<http://www.newsfreezone.co.kr/news/articleView.html?idxno=274536>>.

138) 최승영, "사라진 전재료, 굳게 닫힌 녹색 문... 그래도 저 문을 열고 나가야 한다", 한국기자협회(2020. 2. 5.) <<http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=47215>>; 장슬기, "구글, '고품질 콘텐츠' 언론사 선별해 전재료 준다", 미디어오늘(2020. 7. 5.) <<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207986>>.

139) <http://www.internettrend.co.kr/trendForward.tsp> (2021. 1. 25. 방문).

140) 설문조사에서는 뉴스 이용도 1위 네이버, 2위 다음, 3위 구글로 조금 다른 결과가 나왔다. 정찬, "[리얼미터] 포털사이트 뉴스 이용 '네이버41.6% >다음22.8% >구글5.6%'", 폴리뉴스(2020. 1. 17.) <<https://www.polinews.co.kr/news/article.html?no=449349>>.

3. 우리나라에서의 논의에 관한 시론(試論)

변화하는 시장 상황과 우리나라 인터넷 포털 환경에서 발견되는 해외 상황과의 공통점은 우리나라에서 디지털 플랫폼과 언론산업의 위기에 관한 논의를 준비할 것을 요구하며, 향후 그 필요성은 더욱 커질 것으로 전망된다. 그러나 이것이 해외의 논의와 대응책을 우리나라에 그대로 적용할 수 있다는 결론으로 이어지는 것은 아니다. 사회제도로서 언론은 세계적 보편성을 갖지만, 그것이 구현되는 국가의 특성을 충실히 반영한다고 말해진다.¹⁴¹⁾ 우리나라에 맞는 상황 진단과 문제 분석이 필요하고, 분석 결과 정책 수요가 확인된 경우에도 우리 제도와 정합될 수 있는 수단이 강구되어야 할 것이다. 예를 들어 유럽식 저작권법 도입은, (i) 미국 법제를 수입한 우리 저작권법 제35조의5의 공정 이용 규정¹⁴²⁾에 의해 통상 저작권 보호범위 밖에 있는 것으로 받아들여져온 검색 결과상의 기사 일부 노출과, 판례상 비침해로 인정되는 썸네일 이미지 사용¹⁴³⁾ 위법 영역으로 포섭하는 결과를 가져와 법적 신뢰를 크게 해할 수 있고, (ii) 일반적으로 예술적 저작물에 비해 표현적 가치가 낮은 뉴스 콘텐츠를 오히려 더 강하게 보호하여 사상(idea)이 아닌 표현(expression)을 보호하는 저작권법의 정신과 배치되는 등의 문제를 안고 있어, 우리나라에서는 무리가 따를 것이라고 생각된다. 호주의 뉴스 미디어 협상법안과 프랑스 경쟁당국의 임시명령과 같이 디지털 플랫폼에 뉴스 콘텐츠 이용 대가에 관한 '성실한 협상'을 강제하는 방식도, 결국 뉴스 콘텐츠 이용을 강제하는 결과가 된다는 점에서 우리 민사법 및 경쟁법 체계와의 부조화를 낳을 우려가 있다. 구글이 유럽에서 취했던 것과 같은 사업 변경(독일)이나 중단(스페인)의 시도를 봉쇄하고 라이선스 계약 체결을 강요함으로써, 계약 자유의 원칙을 해치고 시장 참여자의 사업활동에 제약을 가할 수 있기 때문이다.

해외 각국의 대응 모색에서 경쟁법을 구조적 문제의 분석 도구를 넘어 직접적인 개입의 수단으로 활용하는 것에 대해서는 대체로 소극적인 접근이 이뤄지고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 언론산업의 재정 문제에 대한 직접적 해결 수단으로 경쟁법 집행을 고려하는 국가는 없었고, 디지털 미디어 환경의 형성 과정에서 플랫폼의 위법성을 단정하기 어려운 상황에 비추어 그러한 소극적 태도가 타당 내지 불가피함은 앞서 본 바와 같다. 경쟁법의 관점에서

141) 김위근, 전계논문, 6면.

142) 저작권법 제35조의5(저작물의 공정한 이용) ① 제23조부터 제35조의4까지, 제101조의3부터 제101조의5까지의 경우 외에 저작물의 통상적인 이용 방법과 충돌하지 아니하고 저작자의 정당한 이익을 부당하게 해치지 아니하는 경우에는 저작물을 이용할 수 있다. ② 저작물 이용 행위가 제1항에 해당하는지를 판단할 때에는 다음 각 호의 사항등을 고려하여야 한다.

1. 이용의 목적 및 성격
2. 저작물의 종류 및 용도
3. 이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성
4. 저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향

143) 대법원 2006. 2. 9. 선고, 2005도7793 판결.

상대적으로 가장 적극적이라고 평가할 수 있는 방식은 지정된 플랫폼 사업자에게 콘텐츠 이용 협상과 데이터·알고리즘 투명성에 관한 의무를 행위규범(code of conduct)으로 부과하는 방식이다. 호주에서 법안으로 발의되었고 영국에서도 도입이 예상되는 이 개별화 규범의 내용 중 콘텐츠 이용 협상의 강제는 기본적으로 이익 분배의 내용 형성을 사적 협상의 영역에 두는 것으로서 경쟁당국의 법 집행활동에는 해당하지 않는다. 한편 데이터·알고리즘 투명성 관련 의무 부과는 유럽연합의 온라인 중개서비스 투명성 규칙과¹⁴⁴⁾ 일본의 '특정 디지털 플랫폼 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률'¹⁴⁵⁾에서 채택한 사전(ex ante) 규제 내용과 유사한 의무사항을 언론산업의 국면에 적용한 것이다.¹⁴⁶⁾ 이러한 규제는 언론사와 플랫폼 간 불균형적 구조의 일면에 관심을 기울인다는 면에서 경쟁정책적 의의를 찾을 수 있지만, 문제 해결의 관점에서는 부수적인 수단에 머물고, 즉각적이고 실제적인 개입 대신 절차적 통제를 통한 장기적 규율이라는 뚜렷한 한계가 설정되어 있다.¹⁴⁷⁾ 반면 주된 해결책으로 제시된 방안들에서는 전반적으로 산업정책의 성격이 확인된다. 이처럼 각국이 경쟁법·정책적 개입보다는 산업정책적 개입을 방향성의 기조로 삼고 있다는 점은, 상대적 협상력의 우위를 전제로 거래상 지위 남용행위를 규율하는 법제를 갖추고 공정거래위원회가 적극적인 법 집행 및 정책 활동을 펼치고 있는 우리나라에서 시사하는 바가 크다. 즉, 우리나라 언론산업의 구조적 문제를 '경쟁법 위반행위가 전제되지 않는 심화되는 불균형적 상황'으로 진단하고 그 상황에 정부가 개입할 필요가 있다는 결론에 이르렀다면, 구체적 위법행위가 나타나기 전의 선제적 개입을 공정거래위원회의 경쟁정책과, 미디어 정책 담당기관¹⁴⁸⁾ 주도의 산업정책 중 어느 영역에 포섭하는 것이 적정한지를 세심하게 검토할 필요가 있을 것이다.

유럽과 영미권이 중심이 된 상기 연구에서는 타 국가의 연구결과를 서로 참조하며 논의를 적극적으로 발전시키고 있다. 이러한 상황과 대비하여, 그리고 우리나라가 국내 인터넷 포털을 중심으로 독특한 지형을 형성하고 있음을 고려할 때 우리나라에서 인터넷 포털을 비롯한 디지털 플랫폼과 언론산업의 관계 전반에 대한 기초적 연구가 미진하다는 점은 아쉬움으로 다가온다. 우리나라에서 기초 연구가 필요한 첫 번째 이유는 구체적인 방향 설정 이전에 그 전제로서, 우리나라의 상황이 정부의 개입을 근거지울 수 있는 '시장 실패(market failure)'로 진단되는지

144) Regulation (EU) 2019/1150 of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services.

145) 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律.

146) 유럽연합의 온라인 중개서비스 투명성 규칙과 이를 모델로 한 일본의 특정 디지털 플랫폼 투명성 관련 법률에 관한 상세한 해설은 박경미, "디지털 플랫폼 투명화·공정화 법제의 동향과 전망: EU, 일본, 우리나라 법제의 주요 내용과 평가에 대한 비교법적 검토", 「고려법학」, 제99호(2020) 참조.

147) 강지원, "EU의 온라인 플랫폼 규칙 시행이 유통분야에 주는 시사점", 「유통법연구」, 제7권 제1호(2020), 54-59면.

148) 우리나라에서 언론미디어 정책·규제를 담당하는 정부기구는 문화체육관광부, 과학기술정보통신부, 방송통신위원회 등으로 분산되어 있다. 문현숙, "'중복·사각지대·불협화음' 미디어정책..." 방송통신기구 통합 논의 진실"", 한겨레(2020. 11. 17.) <<http://www.hani.co.kr/arti/society/media/970351.html>>.

확인하기 위해서다.¹⁴⁹⁾ 이 글에서 소개한 해외 연구에서는 공익적 뉴스의 공급 부족과 언론사의 자생적 기반 약화를 자국의 시장 실패(위험)로 보고 있다.¹⁵⁰⁾ 그러나 과거 스페인 정부가 언론사에 대한 경제적 보상의무를 플랫폼에 강제하는 법안을 도입하려 했을 때 스페인 경쟁당국인 CNMC(Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)가 ‘자국 언론사들의 상황에 비추어 시장 실패의 징후를 찾을 수 없고 따라서 시장 외적 규제로써 개입할 이유가 없다’는 의견을 제출한 예에서 보듯,¹⁵¹⁾ ‘시장 실패’의 진단은 각 나라의 상황과 시대에 따라 다를 수 있고 한 체제 내에서도 평가가 엇갈릴 수 있다. 따라서 먼저 우리나라의 시장 상황에 대한 객관적인 평가가 이루어지고 정부의 개입이 필요하다는 결단에 이른 때에 해외의 동향을 우리의 정책 방향 설정에 참고하는 것이 순서일 것이다.

VI. 결 론

오늘날 디지털 플랫폼은 정보의 생산과 유통, 접근 비용을 낮춰 다양한 정보 교류에 기여하고 있다. 이러한 순기능은 뉴스의 생산·유통·소비에 있어서도 나타난다. 그러나 갈수록 그 영향력을 확대하고 있는 디지털 플랫폼은 뉴스 유통에 있어서 언론사들의 플랫폼 의존도를 키운다. 이러한 경향은 민주주의적 제도와 절차의 기반인 언론산업의 지속가능성에 위협으로 작용해, 해외 각국에서 여러 연구와 구체적인 대응 움직임을 촉발했다. 이 글에서는 해외의 연구와 대응 현황을 살펴봄으로써 우리 경쟁법·정책의 역할에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

해외의 논의에서 발견되는 주된 특징은, 디지털 플랫폼과 언론산업의 문제에 관한 분석에 있어 경쟁법적 논리가 중요한 역할을 하고 있다는 점과, 반면 그 해결책에 관한 논의에서는 경쟁법의 작용이 아니라 산업정책적 접근이 주를 이룬다는 점이다. 이러한 경향은 우리나라에서 유사한 분석과 대응 논의가 진행될 경우 경쟁법이 어떤 역할을 하여야 하는지에 대해 중요한 시사점을 던져준다. 한편 경쟁상황의 분석에 있어서는 주로 수직적 관계에서의 불균등한 협상력 문제가 강조되는데, 이는 플랫폼 경제의 경쟁 문제를 수직적 관계구조의 측면에서 고찰하는 세계 경쟁정책의 흐름을 엿볼 수 있는 대목이다. 이미 수직적 거래관계에서 상대적, 우월적 지위의 남용을 규율하는 법제를 갖춘 우리나라에서 이런 논의 방향을 최근 활발하게 논의 중인 디지털 플랫폼 규제 정비의 관점에서 어떻게 참고할지 고민할 필요가 있다.

149) 최병선, 「정부규제론」, 법문사, 2010, 66면.

150) ACCC report, p. 252; Cairncross review, p. 22.

151) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ‘Propuesta referente a la modificación del artículo 32.2 del Proyecto de ley que modifica el texto refundido de la ley de propiedad intelectual’, Council Report, May 16, 2014, p. 8.

변화하는 상황 속에서 우리나라도 언론산업의 영역에서 디지털 플랫폼 문제를 분석하고 필요한 정책적 대응을 준비하기 위한 기초 연구가 필요하다. 우리나라의 언론산업이 다른 나라들과 구별되는 법적, 제도적, 사회경제적 환경에 속해 있는 점과 언론의 영역적 특수성을 고려할 때, 우리의 상황에 맞는 논의 방향을 설정하는 데 있어 이 글에서 검토한 해외의 연구와 대응 현황은 비판적인 시각으로 바라볼 필요가 있다. 다만 각국이 '언론산업의 위기' 해결에 있어 대체로 경쟁법 집행을 자제하고 복합적 정책 목표 실현의 관점에서 접근한다는 점은 우리 경쟁법·정책의 역할과 한계에 관해 중요한 시사점을 제공한다. 이러한 관점에서, 현재 상황에서 언론산업 문제에 우리 경쟁법·정책이 가질 일차적 관심은, 구조적 분석 틀로서의 역할과 장기적인 경쟁환경 개선의 모색으로 한계 지우는 것이 바람직할 것이라는 필자의 소견을 밝히는 것으로 결론에 갈음한다. ☐

(논문접수 : 2020. 12. 9. / 심사개시 : 2020. 12. 30. / 게재확정 : 2021. 1. 15.)

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 강지원, “EU의 온라인 플랫폼 규칙 시행이 유통분야에 주는 시사점”, 「유통법연구」, 제7권 제1호(2020).
- 공정거래위원회 시장감시국, “플랫폼 관련 해외 입법 동향 자료”, 2020. 7.
- 김무곤, “한국 신문위기의 현상과 그 대응방안에 관한 고찰”, 「사회과학연구」, 제17권 제2호(2010).
- 김승수, “한국저널리즘의 위기와 대안”, 「언론과학연구」, 제11권 제3호(2011).
- 김위근, “포털 뉴스서비스와 온라인 저널리즘의 지형: 뉴스 유통의 구조 변동 혹은 권력 변화”, 「한국언론정보학보」, 통권 제66호(2014).
- 김창규, “인터넷포털의 디지털콘텐츠 공정거래 및 산업활성화 법제방안”, 「한양법학」, 제21권 제3집(2010).
- 나 강, “언론출판사의 저작권접권 도입에 관한 소고”, 「상사판례연구」, 제29집 제1권(2016).
- 류시원, “영국의 시장조사제도에 관한 연구 - 공정거래법과 전기통신사업법에 대한 시사점을 포함하여 -”, 「경쟁법연구」, 제42권(2020).
- 박경미, “디지털 플랫폼 투명화·공정화 법제의 동향과 전망: EU, 일본, 우리나라 법제의 주요 내용과 평가에 대한 비교법적 검토”, 「고려법학」, 제99호(2020).
- 박민주·최신영·이대희, “유럽연합 DSM 저작권지침상 간행물 발행자의 보호”, 「경영법률」, 제29집 제4호(2019).
- 박성호, 「저작권법」(제2판), 박영사, 2017.
- 박세환, “착취남용의 관점에서 온라인 플랫폼을 규율하는 방안에 대하여”, 2020년 한국경쟁법학회 동계학술대회 자료집, 2020. 11. 27.
- 박영흠, “한국 디지털 저널리즘의 사회적 형성: 디지털 뉴스의 상품화 과정에 대한 역사적 연구”, 「언론과 사회」, 제26권 제1호(2018).
- 박희영, “온라인 이용과 관련한 언론출판물의 보호(제15조) - 언론출판물제작자의 저작권접권(복제권 및 공중이용제공권)”, 「저작권 동향」, 2019년 제6호(2019. 4. 18.).
- 배진아, “인터넷 포털의 공적 책무성과 자율 규제”, 「언론정보연구」, 제54권 제4호(2017).
- 손영화, “디지털 이코노미 시대의 경쟁정책의 과제 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -”, 「경제법연구」, 제19권 제2호(2020).
- 송해엽·양재훈·오세욱, “포털 뉴스 발행시간을 통해 본 언론사 뉴스 생산 관행: 2000년부터 2017년까지 네이버 뉴스 데이터에 대한 탐색적 분석”, 「한국언론학보」, 제64권 제2호(2020).

- 신동희, “인터넷 포털의 저널리즘적 역할에 관한 고찰: 언론과 포털의 갈등구조를 중심으로”, 「커뮤니케이션 이론」, 제10권 제1호(2014).
- 심영섭, “해외 포털 뉴스 서비스의 특징: 유료 또는 큐레이션 서비스, 한국식 포털은 드물어”, 「신문과방송」, 제537호(2015. 9.).
- 이병준, “인터넷 포털의 사회적 책임강화를 위한 입법(안)과 그 문제점 - 검색서비스 사업자로서의 지위를 중심으로 -”, 「선진상사법률연구」, 제44호(2008).
- 이상윤·류시원, “프랑스 구글(언론사 저작권접권) 사건의 의의와 디지털 플랫폼 시대 경쟁법의 역할에 대한 시사점 - « Ceci n’est pas une affaire de droit de la concurrence » -”, 「법학논집」, 제25권 제2호(2020).
- 이소은·박아란, “편향적 뉴스 이용과 언론 신뢰 하락, Digital News Report 2020 주요 결과”, 「미디어이슈」, 제6권 제3호(2020. 6. 17.).
- 이 원, “유럽연합 디지털 단일시장 저작권 지침의 개혁적 함의”, 「문화정책논총」, 제33집 제2호(2019).
- 이준웅, “언론 체계와 신문의 가치 창출: 이른바 ‘신문 위기’에 대한 대안의 모색”, 「한국언론학보」, 제54권 제4호(2010).
- 이 황, “코로나19 출구전략과 경쟁정책”, 「경쟁저널」, 제203호(2020. 5.).
- 진민정, “프랑스 언론사 저작권접권법을 둘러싼 논란”, 「언론중재」, 제154호(2020).
- 최계영, “디지털 플랫폼의 경제학 I: 빅데이터·AI 시대 디지털 시장의 경쟁 이슈”, 정보통신정책연구원, 2020. 3. 4.
- 최병선, 「정부규제론」, 법문사, 2010.
- 최진봉·이미선, “뉴미디어 시대 뉴스 소비자들의 뉴스 콘텐츠 소비실태 분석”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 제17권 제2호(2017).
- 최창수, “디지털 플랫폼에 대한 주요국 규제체계의 비교법 연구 - 독점규제법을 중심으로 -”, 「저스티스」, 통권 제177호(2020).
- 한국언론진흥재단, 「2019 신문산업 실태조사」, 2019. 12.
_____, 「2019 언론수용자 조사」, 2019. 12.
- 허진성, “인터넷 포털에 대한 법적 규제방안의 연구”, 「언론과 법」, 제8권 제2호(2009).
- 홍명수, “분배정책과 경쟁정책”, 「경쟁법연구」, 제37권(2018).
- 황성기, “뉴스매개자로서의 포털 뉴스서비스의 언론성 및 법적 책임범위에 관한 연구”, 「사이버커뮤니케이션학보」, 통권 제21호(2007).

2. 해외 문헌

- Albert A. Foer, 'Abuse of Superior Bargaining Position (ASBP): What Can We Learn from Our Trading Partners?', AAI Working Paper No. 16-02 (September 29, 2016).
- Anna Gerbrandy, 'Rethinking Competition Law within the European Economic Constitution', *Journal of Common Market Studies* vol. 57, no. 1 (2019).
- Australian Competition and Consumer Commission, 'Digital Platforms Inquiry final report', December 10, 2018.
- Centre for Media Transition, 'The Impact of Digital Platforms on News and Journalistic Content', October 2018.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 'Propuesta referente a la modificación del artículo 32.2 del Proyecto de ley que modifica el texto refundido de la ley de propiedad intelectual', Council Report, May 16, 2014.
- Competition and Markets Authority, 'Online platforms and digital advertising market study final report', July 1, 2020.
- Cristina Caffarra and Gregory Crawford, 'The ACCC's 'bargaining code': A path towards 'decentralised regulation' of dominant digital platforms?', *VoxEU* (August 26, 2020) <<https://voxeu.org/article/accc-s-bargaining-code-path-towards-decentralised-regulation-dominant-digital-platforms>>.
- Department for Digital, Culture, Media and Sports, 'The Cairncross Review: A sustainable future for journalism', February 12, 2019.
- House of Lords Communications and Digital Committee, 'Breaking News? The Future of UK Journalism', November 27, 2020.
- Joint Research Centre of the European Commission, 'Online News Aggregation and Neighbouring Rights for News Publishers', JRC's research paper (officially not published), December 12, 2017 <<https://www.asktheeu.org/en/request/4776/response/15356/attach/6/Doc1.pdf>>.
- Majority Staff of the Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, 'Investigation of Competition in Digital Markets', October 6, 2020.
- Maurice E. Stucke, 'Reconsidering Antitrust's Goals', *Boston College Law Review*, vol. 53 (2012).

- Nic Newman, Richard Fletcher, Anne Schulz et al., 'Reuters Institute Digital News Report 2020', June 16, 2020.
- Nushin Rashidian, Pete Brown, Elizabeth Hansen et al., 'Friend and Foe: The Platform Press at the Heart of Journalism', Tow Center for Digital Journalism (June 14, 2018) <https://www.cjr.org/tow_center_reports/the-platform-press-at-the-heart-of-journalism.php>.
- Nushin Rashidian, George Civeris, Nushin Rashidian, George Civeris, Pete Brown et al., 'Platforms and Publishers: The End of an Era', Tow Center for Digital Journalism (November 22, 2019) <https://www.cjr.org/tow_center_reports/platforms-and-publishers-end-of-an-era.php>.
- P. Bernt Hugenholtz, 'Fair Use in Europe', Communications of the ACM vol. 56, no. 5 (May 2013).
- Philippe Mouron, 'Le nouveau droit voisin des éditeurs et agences de presse', La revue européenne des médias et du numérique N°52 (Automne 2019) <<https://la-rem.eu/2019/11/le-nouveau-droit-voisin-des-editeurs-et-agences-de-presse/>>.
- Stigler Committee on Digital Platforms, 'Final Report', September 2019.
- The Parliament of the Commonwealth of Australia, 'Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2020, Explanatory Memorandum', December 9, 2020 <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/ems/r6652_ems_2fe103c0-0f60-480b-b878-1c8e96cf51d2/upload_pdf/JC000725.pdf;fileType=application%2Fpdf>.
- Ula Furgal, Martin Kretschmer and Amy Thomas, 'Memes and Parasites: A discourse analysis of the Copyright in the Digital Single Market Directive', CREATE working paper, October 2020.

Abstract

A Study on the Policy Movement for Structural Competition Problems of News Industry in Digital Platform Era

Ryu, Shi-Won

Journalism has provided enormous contribution to the development of the modern democratic society, by conducting its functions of public matters report, public opinion forming and agenda setting. However, due to the development of information technologies and the emergence of gigantic digital platforms, journalism has been put under risky conditions of financial sustainability, which is regarded as a threat to the democracy. While these issues have been partially covered in media/journalism studies, and there have been legal studies conducted regarding general issues on the economic impacts of digital platforms in the area of competition law, it is hard to find in Korea legal studies mainly focusing on the genuine features of the competition problems arising in the news media industry in relation to the digital platforms. By contrast, outside Korea, there exist numerous studies and policy discourses analyzing competition problems which were recently conducted in those jurisdictions such as the United Kingdom, United States and Australia.

The economic crisis in journalism is a matter of a general concern as it arises all over the world, while at the same time, such phenomenon requires individual approaches due to the uniqueness of each nation's economic, social and political conditions. In this connection, this study introduces the studies and discourses found abroad, and reviews the characteristics of the discussed problematic conditions along with their implications to the competition law and policy. Also discussed is how such studies and discussions abroad should be considered in our domestic situation where a unique industrial and social background is formed around the Internet portal services. This study explores the distinctiveness of the discourse structure and appropriate policy direction towards news media industry/ecosystem as a study topic subordinate to the general competition study, while at

the same time trying to draw more general implications on the seeking of the right paths for the competition law and policy.

It is of specific interest that the studies reviewed herein take note of the vertical relationship between digital platforms and press publishers while focusing on the phenomenal aspects, and that most jurisdictions are trying to tackle the problems with policy measures rather than competition enforcement. Based on these observations, this study contemplates the legal implications of such approaches as well as the questions on the roles and limitations of the competition policy. This study concludes that the 'crisis in journalism' is a matter of industrial policy that needs to be treated with a balanced view of the news media industry's uniqueness and the inherent socioeconomic conditions of Korean journalism. Finally, the study advises that the concerns of competition law and policy be limited to understanding the media market structure and seeking long-term solutions.

Key Words : journalism, news media, media industry, competition law, imbalance of bargaining power, media plurality, democracy, Google, Facebook