



# 호주의 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼의 의무 협상 규정 (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code):

전문분야 규제와 경쟁법의 혼합(hybrid)

**Dr. Baskaran Balasingham**

Assistant Professor, Utrecht University



Utrecht University

# 서론

Google의 검색 엔진 호주 이용자에 대한 2020년 8월 메시지



## Open letter to Australians

We need to let you know about new Government regulation that will hurt how Australians use Google Search and YouTube.

A proposed law, the News Media Bargaining Code, would force us to provide you with a dramatically worse Google Search and YouTube, could lead to your data being handed over to big news businesses, and would put the free services you use at risk in Australia.

The way Aussies search every day on Google is  
at risk from new regulation



# 개요

1. 뉴스와 디지털 플랫폼 간의 관계
2. 미디어 다원성(Media plurality)과 공익 뉴스의 제공
3. 호주 뉴스 미디어 산업 규제의 변화
4. 뉴스 미디어 사업과 디지털 플랫폼 간에 경쟁 및 소비자법 (CCA)의 적용
5. 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼의 의무 협상 규정



# 뉴스와 디지털 플랫폼 간의 관계

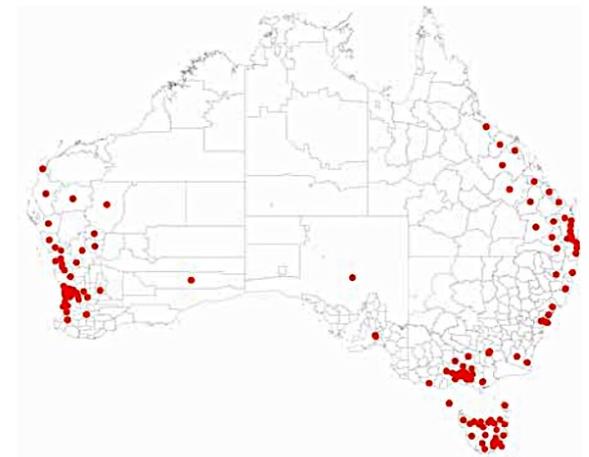
- 뉴스 미디어 사업과 디지털 플랫폼은 경쟁과 상호의존의 복잡한 관계로 얽혀 있음
- 디지털 플랫폼들은 뉴스 생산 주체와 시청자 그리고 광고주 사이에 자기 스스로를 끼워 넣음.
- 디지털 플랫폼들은 뉴스 미디어 사업에 걸쳐 상당한 협상력을 가짐

뉴스의 플랫폼에 대한 의존도	플랫폼과 새로운 경쟁
추천 또는 트래픽: 호주 뉴스 사이트 방문자의 32%가 Google에서 유입되고, 18%는 Facebook에서 유입	<b>광고 수입</b> : Google이 96%까지의 호주 내 검색 광고를 차지하고, Facebook 과 Instagram이 온라인 디스플레이 광고의 51%를 차지
시청자와의 상호작용	<b>플랫폼 뉴스 서비스</b> : 예, Google News, Instant Articles, Apple News, Twitter Moments, Snapchat Discover
시청자 데이터	
디지털 광고 네트워크	



# 호주 뉴스 미디어에 대한 영향

- 지난 10년간 100 군데의 호주 신문사가 폐업
- 전체 신문사 수의 15% 감소
- 더 이상 지역 뉴스 회사가 서비스하지 않는 “뉴스 사막(news deserts)” 지역이 현재 매우 넓어짐
- 호주 기자의 수는 2006에서 2016년에 9% 감소
- 공익 뉴스의 보도 범위에 있어서 급격한 감소
- 시청자는 잘못된 정보(misinformation)과 허위 정보(disinformation)에 노출되고 있음





# 미디어 다원성(Media plurality)과 공익 뉴스의 제공

- 어느 하나의 개인 또는 기업이 공공의 토론(public debate)를 지배해서는 안됨
- 미디어 소유권에 대한 규제는 뉴스 미디어 기업은 그 자신의 상업적 기능을 넘어서 공익(public good)을 위하여 기능하여야 한다는 묵시적 논거에 광범위한 근거를 두고 있음
- 몇몇 연구에서 소셜 미디어 이용자들은 다양한 출처의 뉴스 콘텐츠에 노출되어 있다고 밝힘
- 다른 연구에서는 ‘에코 챔버(echo-chambers)’의 등장을 증명
- 디지털 플랫폼들은 자신의 “사람들이 접촉하는 경로와 정보를 접하는 경로를 통제하는 능력과 사람들의 관심사와 편향성에 관한 수려한 자식을 통하여 그들의 선택을 이끌 수 있는 능력”을 통해 온라인 미디어를 지배함
- 호주의 소셜 미디어 이용자들은 다양한 정보원에 노출되어 있다고 할 수 있을지 모르지만, 현재에는 지역과 공익 저널리즘을 제공하는 정보원이 너무나도 적음



# 호주 뉴스 미디어 산업 규제 변화

- 호주 미디어 규제의 두 가지 주요 흐름 :
  1. 미디어 다원성을 증진할 목적의 법률 폐지; 및,
  2. 미디어 소유를 관장하기 위하여 점점 더 경쟁법에 의존
- 정부는 이러한 변화에 대하여 디지털 미디어의 성장에 대한 대응으로 보고 이를 정당화
- 미디어 분야 소유 규제가 해체됨에 따라, 미디어 규제는 점점 더 CCA(경쟁 및 소비자 법, Competition and Consumer Act)의 범위 내로 포섭되고 있음. 여기서는 뉴스사를 사업자로, 뉴스 시청자를 소비자라고 보고 있음



# 미디어 사업자와 디지털 플랫폼 간의 경쟁에 CCA의 적용

## 핵심 질문:

뉴스 미디어 사업자와 디지털 플랫폼 간의 경쟁을 규제하기 위하여 CCA가 적합한가?

호주 경쟁소비자위원회(ACCC): “경쟁법 체계의 현존하는 수단과 목표들은 여전히 디지털 시장에 적용가능하다.” (DPI, p. 138)

## 두 하위 질문:

1. CCA가 추구하는 목표(goals)가 뉴스 미디어 분야에도 적합한가?
2. CCA가 디지털 플랫폼 시장의 시장력을 결정하기에 충분한가?



# 호주 경쟁법의 목표

- 단일 목적: 소비자 후생의 보호
- 경제외적 효율성 목적(non-economic efficiency objectives)을 ‘호주 국민의 후생’(in Sec 2)을 보다 더 넓게 해석하여 간접적으로 보호?



# 시장력(Market Power)의 결정

- ACCC의 결정:
  - 1) Google이 온라인 검색 및 검색 광고에 있어서 상당한 시장력(SMP)을 가진다고 봄;
  - 2) Facebook이 소셜 미디어 서비스 및 디스플레이 광고에 있어서 상당한 시장력(SMP)을 가진다고 보고;
  - 3) Google과 Facebook 모두 뉴스 추천(news referral) 시장에서 상당한 시장력(SMP)을 가진다고 봄
- QCMA 접근 vs 'DPI의 접근'

QCMA 사례 접근	DPI의 접근
시장 집중	+ 동태적 경쟁
진입장벽/확장	+ 전략적 진입장벽
상품의 차별성	
수직적 통합	} 복합 형성(conglomeration)
기업간 협의	



# 시장력(Market Power)의 결정

## QCMA 접근

- 호주 경쟁법원의 *Re Queensland Co-operative Milling Association Ltd* (1976) 사건에서 제시된 거래 관행
- 구조-성과-행위 패러다임으로부터 파생된 흐름
  - 구조적(정적) 요소
  - ‘구경제(old economy)’ 산업의 전형

## DPI 접근

- 동태적 요소를 추가적으로 고려:
  - 실제 경쟁에 더하여 추가적으로 동태적 경쟁을 고려
  - 구조적 진입장벽에 더하여 전략적 진입장벽
    - 네트워크 효과
    - 규모와 범위의 경제
- 구조적 요소와 전략적 요소 간의 상호 작용
  - 네트워크 효과와 전략적 인수를 통하여 데이터 수집의 이점(advantage) 강화



# 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼 의무 협상 규정

- ACCC는 대형 디지털 플랫폼에 뉴스 미디어 사업자의 뉴스 콘텐츠에 대한 보상을 요구할 수 있는 협상 규정안을 발안
- 그러나, 최종 입법(2021에 채택)에서는 상당수 약화됨
- 본 규정에서 제시하는 것은:
  - 최저 기준(minimum standards)
  - 차별금지 규칙(non-discrimination rules)
  - 협상 규칙(bargaining rules)
  - 의무 중재 규칙(compulsory arbitration rules)
- 다음의 경우, 뉴스 사업자는 본 규정 범위 내에 해당할 수 있다.
  - 지배적으로 '핵심 뉴스(core news)'를 생산하고, 이를 온라인에 게시하는 경우;
  - 전문 편집 기준(professional editorial standards)에 부합하는 사업자;
  - 자신의 뉴스 보도에 있어서 독립적인 편집을 유지하는 사업자;
  - 호주 시청자를 위한 목적으로 호주에서 주로 운영하는 사업자;
  - 연간 수입이 최소 \$150,000인 경우



# 뉴스 미디어와 디지털 플랫폼 의무 협상 규정

발의 규정 (Draft Code)	최종 입법 (Final legislation)
<p>만일 재무부(Treasurer)가 본 규정이 디지털 플랫폼에 적용된다고 구체적으로 결정을 내릴 경우에 디지털 플랫폼은 본 규정에 참여해야 한다. 정부는 초기 본 규정은 Facebook과 Google에게만 적용될 것이라고 밝혔다. 그 외 디지털 플랫폼들은 향후 호주 뉴스 미디어 사업자에 대하여 상당히 불균형한 협상력을 가진 경우에 추가될 수 있다.</p>	<p>만일 재무부(Treasurer)가 본 규정이 디지털 플랫폼에 적용된다고 구체적으로 결정을 내릴 경우에 디지털 플랫폼은 본 규정에 참여해야 한다. 위 결정을 내리기 전에 재무부는 반드시 해당 디지털 플랫폼이 호주 뉴스 미디어 사업자에 대하여 상당히 불균형한 협상력을 가지고 있는지 여부를 고려하여야 한다. 또한 재무부는 <u>당해 플랫폼이 호주 뉴스 사업자의 뉴스 콘텐츠와 관련된 합의를 통하여 호주 뉴스 산업의 지속가능성에 상당한 기여를 하였는지 여부를 고려하여야 한다.</u></p>

- 시장력에 기초한 사후(ex post) 규제 보단 협상력에 기초한 사전(ex ante) 규제  
→ 경쟁법보단 규제와 더욱 유사
- 현재까지 재무부는 본 규정에 따라 참여할 디지털 플랫폼 서비스를 지명하지 않음.



- 규제 완화로 인하여 뉴스 미디어 분야에서 경쟁법의 중요성이 증가
- CCA가 후생을 증진한다면 미디어의 다원성을 보호할 수 있을 것이고, 경쟁적인 프로세스의 보호와 조화될 수 있을 것
- 현재의 CCA는 디지털 플랫폼 시장에서의 시장력을 정하는 데 있어 일정 부분 융통성을 가지고 있음
- 원칙적으로 ‘뉴스 미디어와 디지털 플랫폼 의무 협상 규정’의 수익 배분은 소규모, 지역 및 지방의 뉴스 미디어 사업자 재정 상황을 개선할 수 있을 것이고, 공익성 저널리즘을 지킬 수 있을 것
- 그러나, 디지털 플랫폼이 본 규정의 적용 범위에 포섭될지 여전히 지켜보아야 함



Utrecht University

**Thank you for your attention**