허진성
대전대학교 법학과 교수

포털 공공성의 의미와 포털 규제 논의의 근거

Ⅰ. 들어가는 말

포털이 우리 일상에서 큰 비중을 차지하는 존재로 자리 잡게 된 지도 벌써 적지 않은 세월이 흘렀다. 포털은 지난 십여 년에 걸친 인터넷 산업의 성장과 발전 과정에서 큰 비중을 차지해왔다. 언론 분야에서도 대부분의 주요 언론사가 포털을 통해 뉴스를 제공하게 되었고, 많은 이용자들이 포털이 모아서 제공하는 뉴스 서비스를 통해 뉴스를 이용하게 되는 등 포털이 중대한 위상을 차지하게 되었다. 우리 사회에 매우 중요하고 큰 존재가 되어버린 포털은 그 비중과 힘에 상응하여, 그 위상과 평가에 있어서도 긍 · 부정의 많은 논의가 있어왔다.

언론 분야에서 주로 논의된 문제는 많은 언론사가 포털에 뉴스를 공급하고, 또 많은 이용자들이 포털을 통해 제공되는 뉴스를 이용하는 상황에서 포털이 정보의 유통에 관해 너무나 큰 통제력을 보유하게 되었다는 점에서 출발한다. 포털이 자유롭고 개방적인 의사소통 구조와 헌법상 표현의 자유 보장에 저해요소가 될 수 있다는 우려가 제기된 것이다. 이러한 우려는 포털이 뉴스를 선별하고 배치하는 과정에서 공정성과 중립성을 지키지 못하고 편향성을 보인다는 비판과 포털로 인한 뉴스 유통구조의 왜곡과 연결된 것으로 기사 어뷰징 및 사이비 언론의 문제 등을 논점으로 한다.

이러한 문제의식에 입각해서 포털이 그 공공성에 상응하는 책임을 다하여야 한다는 사회적 요구와 함께, 공정성을 확보하고 여러 부정적 효과들에 대처하기 위한 규제가 마련되어야 한다는 논의가 지속적으로 이루어졌다. 포털은 새롭게 등장한 매체인 인터넷을 기반으로 한 서비스이다. 따라서 공공성을 이유로 한 포털의 규제 논의는 전통적

인 언론매체인 신문과 방송에 대한 논의를 전제로 하는 것이 자연스러우며 특히, 공공성의 측면에서는 방송의 경우와 비교하여 같고 다른 점에 대해 검토할 필요가 있다. 이 글에서는 포털의 공공성을 이유로 한 규제 논거의 정당성 여부에 대해 분석하고, 포털과 관련한 문제에 대해 효과적으로 대처하기 위한 적실한 법제적 대응을 인도할 근본적 지침을 파악하고자 한다.

II. 방송 규제의 근거와 여건의 변화

전통적으로 방송이 신문과 같은 인쇄매체에 비해 더 강한 공적 규제를 받아야 하는 이유로 거론되어 온 것은 주파수 자원의 희소성과 침투성, 그리고 영향력 등을 들 수 있다. 변화의 속도가 매우 빠른 오늘날과 비교하면, 방송의 등장은 당시의 매체환경에서 가히 혁명적인 사태였을 것이다. 그리고 방송과 전통적인 매체의 기능 및 효과가 대비되면서, 공익을 위한 방송의 규제 필요성이 강하게 요청되었을 것임은 상상하기 어렵지 않다.

지난 몇십 년 사이에 개인용 컴퓨터와 인터넷이 널리 보급되었고, 최근에는 모바일 기기의 활용도 점차 일상화되어 그 활용 영역이 더욱 넓어지고 있다. 이른바 방송 · 통신 융합의 시대가 도래하여, 불과 20여 년 전만 해도 생각하기 힘들었던 많은 변화가 일어나고 있는 요즘이다. 방송이라는 이름하에 그 서비스의 양태는 계속 변화 · 발전하고 있고 앞으로도 현재로서는 예측하기 힘든 혁신과 진보를 경험하게 될 소지가 크다.

사람 사이의 정보교류와 의사소통을 가능하게 해주는 기술은 상당한 수준의 발전을 이루고 있지만, 대단히 혁신적인 변화도 결국에는 그 때까지의 현실적 조건을 배경으로 이루어지는 것이다. 때문에 새로운 상황에 대한 이해도 일단 종래의 지식에 의존하게 마련이다. 방송의 경우, '방송'이라는 이름은 그대로이지만 많은 조건이 달라지고 있다. 기술의 진보로 인해 종래 방송에 대한 공적 규제를 정당화했던 물리적 조건을 달리 이해할 수 있는 여지가 생겼고, 방송국에서 송신되는 방송을 일방적으로 수용해야 했던 상황과 달리 이제는 개개인이 정보의 발신자로서 정보 네트워크에 주체적으로 참여할 수 있는 가능성도 열리고 있다. 영향력이라는 것을 몇 가지 기준에 입각해 계량적으로 평가할 수 있다 하더라도, 실제에 상응하는 영향력을 사실 그대로 파악하기란 쉽지 않은 일이다. 하지만 현실적으로 국민들이 뉴스를 접하는 방식의 변화는 더 이상 전통적인 매체구도에만 입각해서는 설명할 수 없는 성질의 것이 되었다.

그 중에서도 방송 콘텐츠가 종래의 물리적 제약을 벗어나 유통될 수 있는 경로가 확대되었다는 점, 그리고 뉴스 이용자들이 일방적인 정보의 수용자가 아니라 발신자 내지

는 이를 적극적으로 활용한 새로운 가치의 창출자로서 등장할 수 있는 환경이 조성되어 가고 있다는 점은 방송의 공공성에 대한 근거를 새롭게 이해하는 데 있어 중요한 요소라고 본다.

헌법상 보장되는 언론 · 출판의 자유는 자유권적 성격과 함께, 자유로운 여론 형성을 통한 민주정치의 실현이라는 점에서 제도적 보장의 성격도 보유한다.[1] 방송은 특히 주파수 자원의 한정과 침투성이라는 물리적 · 기술적 제약 내지 속성에 의거하여 이러한 헌법규정의 취지에 입각해 상대적으로 강한 공적 규제가 가능했다. 그런데 이러한 공공성의 근거가 그러한 이해를 가능하게 했던 현실 조건의 변화로 인해 새롭게 파악될 가능성이 열리고 있다. 물론 변화는 현실을 끊어내면서 이루어진다기보다는 과거 위에 축적되는 양상으로 일어나기 때문에 전통적인 신문과 방송이 어느 날 없어진다든가 종래의 위상을 갑작스레 상실하는 일이 일어나지는 않을 것이다. 그러나 한동안 견고했던 종래의 매체구도는 기술발전 속에서 길게 늘어지는 스펙트럼을 보이며 상당한 변화를 겪게 될 것이 자명하고, 이는 현재 일어나고 있는 일이기도 하다.

Ⅲ. 포털 규제의 논거에 대한 검토

포털의 경우, 처음부터 인터넷 서비스라는 측면에서, 방송의 공공성의 근거가 된 자원의 한정성이라든가 정보수용의 일방성이라든가 하는 문제와는 거리가 있었다. 과거 방송 이용자들은 채널을 돌리는 것 말고는 달리 자신의 의사를 반영할 여지가 없었기 때문에 일방적으로 송출되는 방송을 수동적으로 수신하기만 해야 했다. 그러나 인터넷 이용자의 경우, 자신의 결정에 의해 정보를 선택하고 이용하는 주체적인 활동양태를 보인다. 물론 이 또한 제시되는 정보와 서비스에 의해 규정되는 일종의 틀 안에서 가능한 것이다. 이러한 측면에서 사이버 공간에서의 주체적인 정보활동의 가능성에 대해 갖은 논의가 가능하고 또 필요하지만, 그것이 종래 방송의 경우와 동일하지 않다는 점을 인식할 필요가 있다.

영향력의 측면에서 보면, 인터넷은 뉴스 이용의 주된 경로 중 하나로, 젊은층일수록 인터넷 사용의 비중이 크며, 그 중에서도 포털이 상당 부분을 차지하고 있다.[2] 포털이 방송과 같이 서비스를 제공하기 위한 자원이 물리적으로 한정된 성격의 것이었다면, 이

1) 권영설, 2006, 『헌법이론과 헌법담론』, 법문사, 784쪽.

2) 한국언론진흥재단, 2014, "2014 언론수용자 의식조사"(http://www.kpf.or.kr/board/K/detail.do;jsessionid=69B142F38AD11D4189D11E26C0F978EA?bannerYn=Y&num=7098) 참조

를 공적으로 규제해야 할 필요성에 대한 동의를 끌어내는 것은 상대적으로 어렵지 않았을 것이다. 그러나 그렇지 않은 것이 현실이고, 방송의 공공성과 비견할 만한 포털의 공공성 논의의 근거는 포털의 상당한 영향력 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 이것은 강력한 규제의 근거가 원천적으로 물리적 제약에 기인하는 방송의 경우와는 그 성격이 다르다고 할 것이다.

따라서, 포털의 영향력은 방송에 대한 규제를 정당화했던 근거들과는 다른, 포털의 고유한 특성에서 찾는 것이 더 적절하지 않을까 한다. 포털은 여러 가지 서비스를 제공하고 있지만, 그 중에서도 포털과 다른 웹사이트를 구별하게 하는 주요한 서비스는 검색기능이라고 할 수 있다. 실제로 우리가 흔히 이용하는 이른바 종합형 포털들은 검색, 이메일, 커뮤니티, 생활정보, 블로그 등 각종 서비스를 망라하여 제공하고 있는 경우가 많다. 이러한 제반 서비스가 서로 연결성을 가지면서 상승효과를 내게 되는데 그 중심에 검색서비스가 있다. 검색서비스는 정보의 바다에서 이용자가 원하는 정보를 얼마나 효과적으로 제시해 줄 수 있느냐에 성패가 달려있으며, 이러한 과정에서 고객맞춤형 서비스의 제공이나 빅데이터 활용 등 연관 분야에서 상당한 발전가능성이 예상된다. 네트워크의 연결이 촘촘해지고, 정보의 유통이 자유롭고 신속해질수록 정보 활용의 중심이 되는 허브가 부상하게 마련이다. 이러한 차원에서 포털은 상당히 유리하고 중요한 위치를 차지하게 될 가능성이 크다. 지난 십수 년간 인터넷 활용이 확대되는 과정에서 포털이 상당한 비중을 차지하게 된 데에는 여러 가지 요인이 있을 수 있겠지만, 이러한 포털의 속성도 그 이유 중 하나라고 할 수 있겠다.

포털의 이러한 속성과 기능은 정보의 바다와 이용자를 연결시켜주는 '관문'이라는 이름에서 그 함의를 관찰할 수 있다. 이용자가 관문을 통해 바다로 뻗어나가 자유롭게 항해하게 되는 것이 아니라, 관문을 통해 바다를 이해하거나 관문에서 형성된 작은 바다를 통해 세상을 경험하게 될 수도 있는 것이다. 용감하고 진취적인 모험가는 너무나도 넓은 정보의 바다를 무한한 가능성의 지평으로 활용할 수 있겠지만, 보통 사람들은 바다에서 가능성을 찾기보다 편리하게 접근하고 이용할 수 있는 서비스를 필요로 한다. 포털은 이러한 수요에 적극적으로 적응해왔다. 포털이 수많은 정보를 나름의 방식으로 정돈하여 이용자들에게 제공하게 된 점은, 과거 방송의 의사소통 구조가 일방적이고 폐쇄적이기 때문에 공적 규제의 필요성을 인정하게 된 상황과 연결 지어 생각해 볼 수 있다. 개인의 인격발현과 민주적인 여론형성은 언론 · 출판의 자유를 보장함으로써 가능해지는데, 이를 위해서는 의사소통의 구조가 개방적이고 분권적이어야 한다. 그런데 방송은 속성상 이러한 측면에서 부족한 점이 있었기에, 공공의 이익을 위해 상대적으로 강한 규제를 받게 된 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 포털의 성격이나 조건은 방송과 다른 점이 많다. 하지만 포털이 개방적이고 분권적인 인터넷 환경에서 이루어지는 이용자들의 정보활동을 상황에 따라 상당히 폐쇄적인 것으로 만들 여지가 있다. 더구나 포털이 뉴스 이용의 주된 공간으로 부상한 상황에서는 더욱 그러하다고 본다.

이러한 지점에서 포털이 어떻게 정보를 제시할 것인지의 문제는 공공성 논의와 깊게 연결된다. 개별 언론사로부터 뉴스를 공급받은 포털이 나름의 기준으로 뉴스를 게시하면, 이용자들은 포털을 통해 뉴스의 경중을 헤아리게 되고, 같은 사안에 대한 다양한 입장의 기사 중에서도 포털에 의해 선별된 것들을 이용하게 된다. 따라서 논의의 핵심은 정보 유통의 관문이 되어야 할 포털이 주요 언론사 대부분의 뉴스를 선별, 배치하고, 이용자들의 상당수가 그러한 포털을 통해 뉴스를 접하게 됨으로써, 개인의 자유로운 의사표현과 개방적인 정보교류를 통한 민주적인 여론 형성 과정이 포털이라는 강력한 통제자의 영향력 아래에 놓이게 되지 않을까 하는 것이다. 이러한 우려는 포털에 대한 여러 규제 시도를 불러온 원인이 되어왔다.

포털이 차지하는 비중과 영향력을 고려하면 이러한 시도는 일견 적실성이 있는 것으로 쉽게 받아들일 수 있을 것 같다. 그러나 추가적인 숙고의 필요성이 없는 것은 아니다. 여기서 우선 착안해야 할 점은 매체로서 인터넷이 가진 고유한 특성이다. 인터넷은 이른바 "표현촉진적인 매체"로서, 앞서 설명한 공중파 방송과 달리 "오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는

특성"[3]을 지닌다. 때문에 이러한 매체의 특성을 감안하지 않고 직접적인 필요에 부응하기 위한 손쉬운 수단으로서의 규제조치에 의존할 경우, 결과적으로 표현의 자유를 보장하는 데 우호적이지 않은 상황을 초래할 수도 있다. 따라서 포털이 방송과 같은 중요한 존재이기 때문에, 모종의 규제를 가하는 것이 필요하고 정당하다고 단정하는 것은 적절하지 않을 수 있다.

그리고 다른 한편으로, 인터넷이라는 매체의 속성상 지속적인 기술발전과 서비스 혁신으로 새로운 이용환경이 계속해서 창출되는 상황도 함께 고려해야 한다. 네트워크가 발달할수록 강력한 허브가 새롭게 등장하는 현상이 지속적으로 발생하고 있지만, 그것이 반드시 현재 우리가 경험하고 있는 포털과 같은 형태인 것은 아니다. 예를 들면, 잘 알려진 페이스북(Facebook)이 뉴스 서비스 분야에서 상당히 비중 있는 존재로 등장하는 현상이 관측되고 있는데,[4] 모바일 기기와 소셜 미디어를 통한 뉴스 이용의 증가는 앞으로도 언론계에 새로운 허브의 등장을 가능하게 할 수 있다. 이러한 상황의 가변성과 전망을 함께 고려할 때, 문제점에 대한 대처 방안으로 개별 사안을 일일이 따라가며 직접적인 규제를 가하는 방식보다는, 인터넷이라는 매체의 속성을 감안해 허브로 수렴되는 정보의 이용양상을 가능한 개방적이고 분권적인 방향으로 유도하는 시각을 바탕으로 유연하게 대처하는 방식이 더 합리적이고 적절할 것으로 본다.

Ⅳ. 공공성 개념과 포털 규율의 성격

공공성이라는 개념 자체는 간단하게 접근하면, 그것이 너무나도 중요하고 우리 모두에게 영향을 미치는 문제이기 때문에 특별한 관심과 조치가 필요하다고 보이는 특성을 지칭한다고 할 수 있다. 그리고 많은 경우, 공공성을 확보하기 위한 방안으로 정부의 개입이나 그와 유사한 방식의 처방이 따르게 마련이다. 이러한 개념은 그 존재 자체를 부정할 수는 없지만, 개념의 구체적인 내용을 적극적으로 확정짓는 것 또한 용이한 일이 아니다. 만약 모두에게 똑같이 적용되는 사회의 구성 및 운영에 관한 근본 원리를 바탕으로 그 원리가 구현된 제도 내지 질서를 지키는 차원의 문제라면, 비교적 쉽게 내용을 파악하고 사회 구성원들의 동의를 끌어낼 가능성이 있을 것이다.

그러나 구체적인 문제에 대한 처방으로서 정책적 대안을 수립하고 추진하는 일에 관

3) 헌법재판소(2002. 6. 27.) 99헌마480 결정

4) 『The Atlantic』, 2015. 3. 24. Meyer, R., "Facebook as a Press Baron", http://www.theatlantic.com/technology/archive/2015/03/facebook-as-a-press-baron/388559/(검색일: 2015. 8. 31.)

한 문제는 다르다. 사안과 관련된 이해의 다양한 측면을 파악하고 그 성격과 경중을 헤아려 어떠한 방안이 주어진 여건 하에서 가장 바람직한 결과를 가져올 것인지 신중하게 판단해야 한다. 그런데 문제는 현실적인 상황을 파악하기 위한 실증적 차원의 자료 수집 자체가 현실을 구성하는 무수한 요인 속에서 일정한 기준에 따른 선별과 평가의 과정을 거쳐 이루어진다는 점에 있다. 뿐만 아니라 이를 토대로 다시 문제의 실상을 파악하고 분석하며 해결책에 도달하는 과정 또한 헤아릴 수도 없는 제반 요소에 대한 선별과 평가의 절차를 의식적 · 무의식적으로 밟게 된다. 이러한 사실에 대한 인식, 분석과 그에 대한 규범적 평가는 무수한 요소들을 추상화함으로써 구성된 자료이거나, 일정한 가치판단에 입각해 이루어지는 결과로서, 언제든 다른 측면이나 관점에서의 새로운 논의나 판단의 여지가 있다고 할 수 있다.

포털의 공공성과 이에 대한 규제 논의도 그 배경의 분석과 처방은 복합적이고 다면적인 측면을 동시에 포함하고 있다. 사실상 결정적 요인이라고 할 수 있는 개별기업의 영업적 측면, IT산업의 발전을 기대하는 정책적 차원, 정치적인 이해관계를 반영한 각종 시비, 불법적 사안에 대한 구체적인 분석 등 다양한 분야의 총체가 문제의 실상이라고 할 수 있을 것이다. 현실적으로 공공성은 포털이 보유한 속성 중 일정한 규제 시도의 근거가 되는 일면을 일컫는 것이라고 이해할 수 있다.

아마도 공공성의 기반이 되는 근거도 존재할 것이고, 주어진 문제에 대한 가장 적절한 정책적 처방도 일정한 범위 안에서 고안 가능한 형태로 우리의 발견을 기다리고 있을 것이다. 그러나 공공성의 내용은 일반적인 차원에서는 그 실상을 확정적으로 규정하기 어렵고, 구체적인 문제의 속성과 내용을 전제로 접근할 때 비로소 그 정체를 어느 정도 파악할 가능성이 있다고 할 것이다. 더구나 표현촉진적 매체로서의 인터넷의 속성과 인터넷 서비스로서 포털이 지닌 성격을 고려할 때, 공공성을 기반으로 한 정책의 모색은 표현의 자유 보장이라는 근본 취지를 염두에 두고 섬세하게 접근하는 것이 적절할 것으로 보인다.

포털은 상당한 영향력을 지닌 매체로 평가되고 있고, 특히 뉴스 이용과 관련해서는 단순한 정보 유통자가 아닌 나름의 기준에 입각한 선별 · 배치를 통해 일정한 통제적 기능을 행사하는 것으로 볼 수 있다.[5] 그렇다면 포털의 규제에 있어, 정보의 개방적이고 분권적인 유통을 가능하게 함으로써 국민의 자유로운 의사표현과 민주적 여론형성을

5) 서울고법 (2008. 1. 16.) 2006나92006 판결에서는 "네이버가 언론사들로부터 전송받는 기사들을 정치 · 사회 · 연예 등 분야별로 분류하고, 그 나름의 해석작업을 통해 속보성 · 화제성 · 정보성 등의 기준에 따라 기사를 취사선택하여 분야별 주요뉴스란에 배치하며, 언론사들로부터 전송받은 특정 사안과 관련한 다수의 기사를 포괄적으로 표현할 필요가 있거나 위 주요뉴스란의 공간적 제약으로 긴 제목을 축약할 필요가 있는 경우에는 기사의 제목을 변경하여 붙이기도 하는 점 등에 비추어, 네이버는 편집 기능 또한 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다"고 판시한 바 있다.

보장한다는, 헌법적 차원의 규범적 요청에 부응하기 위한 고려가 필요하다고 할 수 있겠다. 그러나 표현촉진적 매체인 인터넷의 속성과 인터넷 서비스의 가변적 성격 및 시장상황을 고려하면, 포털에 직접적이고 강력한 규제를 가하는 것은 효과적이지 않을 수 있다. 이는 포털이 방송과 원천적으로 다른 조건을 가진 매체라는 점에서 그러하다. 포털이 공공성을 지닌다는 것은 정보의 유통이 이루어지는 관문을 지키는 자로서 이를 통제할 수 있는 위치에 있다는 점에 기인하는 바가 크다. 때문에 공공성에 기반한 규제 논의도 이러한 포털의 위치에 따른 부정적인 결과를 방지하는 데 취지를 두는 것이 온당하므로, 구체적인 방안은 이러한 규제의 목적을 달성하는 데 필요한 방책으로 구성되어야 할 것이다.

포털의 공공성을 전제로, 포털의 뉴스서비스에 대한 공정성과 중립성 논의는 줄곧 있어왔다. 포털이 언론사와 뉴스를 선택한 다음 일정하게 배치해 이용자들에게 제시하는 형태의 서비스를 제공하는 이상, 그 내용의 편향성에 대한 논의는 제기될 수밖에 없다. 이에 대해 더 나은 대안으로 종종 거론되는 구글의 경우, 사람의 추가적인 조작을 거치지 않은 검색 알고리즘에 의한 방식에 의해 검색 결과를 제시하는 것으로 알려져 있다. 일정한 전산상의 규칙에 입각하여 결과를 도출하는 것이, 항목이나 사안별 이용자의 수요를 예측하고 감안해서 검색 결과를 작성, 제시하는 것보다는 분명히 덜 자의적이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 아무리 기계적인 방식에 입각한다고 하더라도 검색어와 관련된 정보의 가치와 비중에 대한 판단은 모종의 기준에 따를 수밖에 없는 것이므로, 여전히 그 기준의 적절성에 대한 논의는 있을 수밖에 없다. 다만 이 경우, 미리 정해진 일정한 규칙과 결정에 영향을 미치는 요소들이 무엇인지 확인할 수 있는 여지가 크기 때문에 자의적인 판단이나 편향된 기준에 대한 우려가 줄어들게 되고, 결과적으로 긍정적인 평가를 받게 되는 측면이 있는 것으로 보인다.

이와 관련하여, 국내 포털사들은 구글의 검색서비스 제공방식이 전통적으로 규모가 큰 언론사에 우호적인 결과를 초래하는 데 반해, 상대적으로 규모가 작은 언론사의 기사도 가치가 있다고 판단되는 경우 이를 주요 기사로 배치하여 소개하는 자신들의 방식이 언론의 다양성을 보장하는 데 기여한다고 주장한다.[6] 이는 그 자체로서는 선한 의지이자 훌륭한 태도라고 할 수 있지만, 공정성과 중립성이라는 측면에서는 만족스러운 설명이 되지 못한다.[7] 애초에 문제는 포털이 뉴스 이용의 중심이 되면서 강력한 통제적 권한을 행사하게 되었고, 이로 인해 개방적이고 분권적인 의사소통 구조를 폐색하고 결

6) 김영채, 2013. 9. 5. "포털 뉴스의 공정과 상생을 위한 간담회 토론문", 여의도연구소, 6–7쪽.

7) 이상 포털 뉴스 서비스의 공정성과 중립성에 대한 논의는 허진성, 2013, "온라인 뉴스 유통 서비스의 헌법적 쟁점과 규율방안", 『언론과 법』 제12권 제2호(한국언론법학회), 50–51쪽 참조.

과적으로는 표현의 자유 보장에 우호적이지 않은 환경을 조성하게 될지 모른다는 우려에서 기인한다. 이를 고려한다면 포털이 통제적 권한을 좋은 방향으로 잘 행사하겠다는 설명은 아름답지만 충분치 못한 대답이라고 할 것이다.

따라서 이러한 공정성과 중립성에 대한 논의는 막연히 명분을 내세워 서로 다른 입장을 일방적으로 제시하는 폐단을 방지하기 위해, 그 개념을 구성하는 구체적인 요소를 확인하고 이를 실질적으로 확보하는 방향으로 진행할 필요가 있다. 우선 자유롭고 개방적인 공간인 인터넷에 대해서는 외부에서 가해지는 일방적이고 획일적인 규제보다는 자율규제가 적절할 것으로 보인다. 따라서 포털에 대한 법제의 구상은 이러한 측면을 고려해야 할 것이다. 구체적인 방안의 내용은 문제의 현실적 여건이나 상황에 따라 다양한 모습으로 도출될 수 있을 것이다. 중요한 것은 이러한 방안을 통해 추구하는 목표에 도달하는 과정이 가능하면 자율적이고 개방적으로 이루어지도록 하는 것이고, 그것이 인터넷의 긍정적 속성에 부합하는 적절한 처방이 될 것이다. 자율적이라는 것은 외부의 강압적인 지시가 아닌, 이해당사자들의 자발적인 논의와 합의에 따른 대처를 의미하는 것이다. 따라서 문제에 대한 해결 과정이 정당성을 부여받으려면 그 절차와 내용이 개방적이어야 한다. 객관적이고 투명하게 지침을 규정, 운영하고 그 지침과 절차에 따라 개방적이고 자율적인 규제가 이루어진다면 포털은 신뢰와 인정을 받게 되고, 더 나은 개선 및 발전 가능성 또한 기대할 수 있게 될 것이다.

Ⅴ. 나오는 말

지난 5월 네이버와 다음카카오는 (가칭) 공개형 뉴스제휴평가위원회 구성을 위한 준비위원회 구성을 제안하면서 뉴스제휴평가를 언론계의 자율적 결정에 맡기고자 한다는 의사를 피력했다.[8] 이 제도를 통해 기사 어뷰징과 사이비 언론 문제에 대응할 수 있을 것이라는 전망인데, 이와 같은 제안에 대해 긍 · 부정의 논의가 진행되고 있다. 사실 애초에 포털이 정보의 관문 역할에만 충실했다면, 오늘날과 같은 양상으로 포털이 언론 분야의 중요한 위치에 오르는 일도 없었을 것이고, 언론사들이 기사를 포털에 노출시키기 위해 부정적 행위를 일삼지 않았을지도 모른다. 그러나 현실적으로 포털은 인터넷 뉴스 이용의 중심으로 부상하게 되었고, 이로 인해 발생하는 여러 가지 부정적 현상에 대해 책임 있는 답변을 내놓아야 하는 처지가 되었다.

8) 네이버 공식블로그, 2015. 5. 28. "네이버–다음카카오, 공개형 뉴스제휴 평가위원회에 관해 말씀 드립니다", http://naver_diary.blog.me/220371663916(검색일: 2015. 8. 25.)

인터넷이 새로운 자유의 공간이 될 것이라는 일부 낙관주의자들의 이상은 곧 현실과 큰 괴리가 있는 것으로 나타나고 말았지만, 여전히 기술적 조건을 활용해 자유의 가능성을 최대한 확보해 나갈 여지는 있다고 할 것이다. 그러한 측면에서 광대한 정보의 바다는 원칙적으로 이용자들에게 최대한 열려 있는 것이 바람직하다. 어떠한 분야의 정보, 특히 뉴스와 같은 중요한 정보가 특정 공간에 집중, 소비됨으로써 이러한 공간에 노출되는지 여부가 언론사의 사활에 결정적 영향을 미치는 상황은, 바다로 나아가는 관문이 닫히고 강력한 통제자가 관리하는 좁은 수역에서 보이는 정경만을 맛볼 수 있는 사정에 비견할 수 있다. 그러나 실제 바다라는 공간이 축소된 것은 아니므로, 다른 관리자가 등장해 또 다른 수역을 새롭게 보여줄 여지는 얼마든지 있다. 나아가서는 이용자들이 각자의 바다를 항해하며 자유롭고 개방적으로 교류하는 상황도 상정해 볼 수 있다.

따라서 국가에 기대하는 역할은 개별적인 불법행위에 대해서는 상응하는 조처를 하되, 법의 틀 안에서 시장상황에 대처하며 성장해온 기업의 활동양태 자체에 대해 직접적으로 규제를 가하기보다 근본적인 시각에서 필요한 조건이 형성되도록 하는 것이다. 즉, 기업 간 자유롭고 공정한 경쟁이 가능한 환경을 조성하는 한편, 언론 분야에서의 공공성과 같이 특별한 문제가 발생할 경우, 객관성과 투명성을 바탕으로, 자율적이고 개방적인 절차에 의한 합리적 논의를 통해, 실질적 대안을 도출할 수 있도록 하는 것이 문제에 대처하는 근본적인 원칙으로서 긴요할 것이다.