

임영호

부산대학교 신문방송학과 교수

## 이슈진단

## 뉴스제휴평가위원회 도입과 ‘유사언론’ 논란

지난 5월 28일 국내 포털의 양대 산맥인 네이버와 다음카카오는 ‘공개형 뉴스제휴평가위원회’라는 독립기구를 출범시켜 포털의 공적 책임성을 구현하는 한 방편으로 삼겠다는 구상을 전격적으로 발표했다. 제안에 따르면, 이 기구는 양대 포털사가 뉴스·검색 제휴 협약을 맺을 언론사의 자격을 심사, 판단하는 역할을 맡는 것으로 되어 있다. 양사는 해당 위원회 구성을 외부에 전적으로 일임할 뿐 아니라, 올해 안으로 출범시켜 운영에 들어가겠다는 구체적인 일정도 공개했다.

양사의 이번 결정은 뉴스서비스의 신뢰성과 품질 문제 관리 권한을 뉴스 제공 당사자인 언론계에 일임해 포털 운영에서 투명성과 공정성을 확보하겠다는 취지로 해석할 수 있다. 두 회사가 밝힌 바에 따르면 평가위원회의 1차적 목적은 그동안 포털 중심의 인터넷 뉴스 공간에서 고질적인 문제로 지적받던 ‘유사언론’(사이비 언론)과 이른바 기사 ‘어뷰징’ 근절에 있다. 언론사라는 지위를 악용해 광고를 강요하는 행위, 동일한 내용의 기사를 반복적으로 올려 클릭수를 늘리는 꼼수성 관행을 바로잡겠다는 것이다. 이를 위해 제휴평가위는 신규 뉴스 제휴 대상사에 대한 심사를 진행하고, 기존 제휴사의 계약해지 여부를 판단하며, 어뷰징과 사이비 언론 행위 등에 대한 기준을 마련하는 업무를 담당하게 되어 있다. 이 제안에 따라 제휴평가위원회 준비위원회가 구성되어 현재 한국언론학회 회장인 심재철 고려대 교수를 위원장으로 선출하고 본격적으로 위원회 출범을 위한 준비 작업을 시작한 것으로 알려졌다. 하지만 여러 유관기관들이 여전히 유보나 관망의 태도를 취한 가운데, 양사의 제안은 언론계 안팎에서 뜨거운 논란을 유발했고, 위원회의 미래에 대해서도 다양한 예측과 전망이 쏟아지고 있는 상태이다.

위원회 설립을 둘러싸고 벌어진 논란에는 크게 보면 서로 관련되어 있으나 성격이 다른 두 가지 부류의 내용이 뒤섞여 있어, 이 둘을 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 하나는 현재 국내 뉴스 시장을 장악하고 있는 포털에 대한 불만을 배경으로 짚은 것으로 저널리즘의 품질과 존재양식에 대한 문제 제기이다. 다른 하나는 이러한 문제에 대응해 주요 포털사가 제안한 제휴평가위원회의 제도적 정당성과 실행 가능성에 대한 공감, 비판, 회의론 등 다양한 반응을 들 수 있다. 현재 위원회안을 둘러싸고 전개되는 논의들의 배경을 파악하기 위해서는 이 두 가지 문제를 함께 살펴볼 필요가 있다. 이 글은 제휴평가위원회 도입취지와 배경, 이 기구 도입이 포털 뉴스시장에 미치게 될 파급효과를 검토해 본다. 그리고 앞으로 평가위원회 구성과 운영에서의 쟁점, 운영 방향 등도 짚어보고자 한다.

## 제안의 배경

뉴스제휴평가위 제안은 왜, 어떤 맥락에서 나왔을까? 지난 10여 년간 포털은 국내 뉴스 이용 시장에서 강자로 급부상하면서, 사실상 주된 저널리즘 매체의 기능을 수행해 왔다. 한 조사에 의하면, 인터넷 뉴스 이용자 중 무려 88%가 포털을 통해 인터넷 뉴스를 접하고 있다(『동향과 전망』, 77호, 2014년 8월). 하지만 포털은 언론사로서의 기능과 막대한 영향력을 행사하면서도 이에 따른 책임은 지지 않고 있다는 인식이 널리 퍼져 있다. 바로 이러한 포털 특유의 구조 때문에 포털이 사이버 언론과 어뷰징 등의 나쁜 관행이 판치는 온상이 되었다는 비판이 힘을 얻고 있다.



현재 포털 중심의 뉴스 유통 구조에 대해서는 (기존사나 신생사를 불문하고) 언론사, 광고주, 소비자들이 모두 불만을 표출하고 있다. 포털은 언론의 기능을 하지만 언론사가 아니라 수많은 언론사와 광고주, 이용자에 의해 구성되는 동시에 이들을 매개해주는 복합적인 생태계에 가깝다. 그런데 한국의 포털 세계에서는 포털만 홀로 호황을 누리는 가운데, 정보 제공자인 언론사나 광고주, 이용자 등 구성원 어느 쪽도 만족하지 못하는 악순환이 계속되고 있다.

현재 포털 중심의 뉴스 유통 구조에 대해서는 (기존사나 신생사를 불문하고) 언론사, 광고주, 소비자들이 모두 불만을 표출하고 있다. 포털은 언론의 기능을 하지만 언론사가 아니라 수많은 언론사와 광고주, 이용자에 의해 구성되는 동시에 이들을 매개해주는 복합적인 생태계에 가깝다. 그런데 한국의 포털 세계에서는 포털만 홀로 호황을 누리는 가운데, 정보 제공자인 언론사나 광고주, 이용자 등 구성원 어느 쪽도 만족하지 못하는 악순환이 계속되고 있다.

포털이라는 편리한 플랫폼을 통해 뉴스 이용량은 증가했지만, 매체에 대한 신뢰도는 계속 하락해 소비자는 만족하지 못하고 있다. 반대로 정보 제공자인 언론사는 포털을 통해 치열하게 경쟁을 벌이고 있지만, 이 시장 경쟁이 수익과 기사 품질의 선순환 효과로 이어지지 않는 일종의 ‘시장 실패’ 현상이 나타나고 있다.

2015년 7월 한국언론학회 토론회에서 서울대 이준웅 교수는 포털이라는 ‘인터넷 뉴스 생태계’의 문제점을 진단하면서, 개럿 하딘이란 학자의 용어를 빌어 ‘공유지의 비극(the tragedy of the commons)’이라 불렀다. 포털이라는 공유자원을 이용하는 구성원들이 각자 사익만을 추구해 자원을 남용하면서 ‘혼잡효과’나 ‘남용’ 등의 부작용이 두드러지게 나타나고 있으며, 그 결과 혐오스런 언론 행위들이 누적되어 일반 이용자의 경험이 황폐화하고 있다는 것이다.

포털에서는 뉴스 매체의 브랜드가 아니라 개별 기사의 ‘트래픽’이 생명이다. 한국의 포털 구조에서는 네이버와 다음카카오의 지배력이 절대적이기 때문에 양대 포털에서 트래픽을 최대한 늘려야만 언론사는 살아남을 수 있다. 트래픽 지상주의는 인터넷 공간의 기본 특성이기도 하지만, 특히 실시간 검색 순위를 공개하는 현재의 포털 영업 관행 때문에 더 강화되었다. 이러한 경쟁 방식은 개별 언론사, 나아가 한국 뉴스 생태계 전체의 작동 모델을 철저한 포털 의존적 구조로 바꿔놓았다.

우선 기존 언론사이건 신생사이건 간에 포털에서는 수많은 경쟁자들과 사활을 건 싸움을 벌여야 한다. 특히 인터넷은 진입장벽이 낮기 때문에, 수많은 언론사가 우후죽순처럼 생겨났다. 2014년 말 현재, 문화체육관광부에 등록된 인터넷신문은 무려 5,950개사에 달하며, 이는 등록 정기간행물 중 33.8%를 차지한다. 물론 인터넷신문 중에서 포털과 기사 제공 계약을 맺고 있는 회사는 일부에 불과하다. 2015년 5월 현재 네이버 기사를 제공하는 회사는 500개사, 다음카카오는 800개 정도이다. 네이버의 경우 기사 검색 제휴사는 436개사, 기사 공급 제휴사는 124개사, 뉴스스탠드 제휴사는 150개사에 불과하다.

이처럼 한정된 기사 검색 시장을 차지하기 위해 언론사들은 치열한 경쟁을 벌이는데 이 와중에 진지한 저널리즘은 실종되고 선정적인 기사, 흥미 위주의 연성기사만 급증했다. 온라인 트래픽을 늘리기 위해 인터넷 검색의 속성을 악용한 일종의 꼼수도 만연하게 된다. 대표적인 관행이 ‘어부징’인데, 거의 똑같은 기사를 반복해서 올려 검색에 잡히도록 하는 것이다. 이처럼 기사 어부징이 만연한 데에는 양대 포털이 실시간 검색어 순위 시스템을 운영하고 있다는 점이 대표적인 원인으로 지목된다.

다른 한 가지 문제점은 광고시장이 점차 고갈되면서 비정상적인 광고 유치 관행이 확산됐다는 점이다. 기획기사 등을 표방하면서 사실상 반강제로 광고를 유치하는 관행이

대표적인 병폐 현상으로 꼽힌다. 이는 광고주에게 광고효과와 무관하게 사실상 준조세로 지출되는 부담이 증가한다는 뜻으로, 제휴평가위원회안이 나오는 과정에서도 광고주들은 바로 이 부분을 ‘유사 언론’의 전형적인 부작용으로 지목하였다.

2015년 6월 한국광고주협회의 ‘유사 언론 실태 조사’에 의하면 기업 홍보업무 담당자의 90.9%가 유사 언론 행위의 문제점을 심각한 수준으로 인식했다. 조사대상자의 87.0%는 최근 1년 사이에 실제로 유사 언론 행위로 피해를 입었다고 답변했다. 광고주들이 사이버 언론에 ‘올며 겨자먹기’ 식으로 지출한 광고비는 전체 예산의 10.2%라는 주장도 있다. 실제로 광고주협회는 제휴평가위원회 출범안에 대해 가장 강력한 지지의 견을 낸 단체 중의 하나이다.

그런데 제휴평가위 출범을 둘러싼 논란을 살펴보면, 포털 생태계에서 발생하는 병폐 현상을 ‘유사 언론’ 문제로 규정하고 있는 부분에 주목할 필요가 있다. 이는 과거 종이신문 시절에 언론의 병리 현상을 ‘사이비 언론사’ 문제로 규정하던 것을 연상시킨다. 현재 포털이 안고 있는 문제점을 유사 언론이라는 틀 안에서 파악하면, 포털 생태계에서 주요한 행위자인 언론사들을 자연스레 정상 대 비정상, 진짜 언론과 사이버 언론이라는 이분법에 비추어 구분하게 된다. 일부 파렴치한 사이버 언론사들이 현재 뉴스 환경의 광범위한 병폐를 초래한 주범이라는 것이다.

하지만 이러한 이분법적 구도로는 현재 포털이 안고 있는 복잡한 문제점을 파악하기 어렵다. 포털의 난맥상으로 지목되는 문제점들은 언론사의 종류와 무관하게 광범위하게 퍼져있기 때문이다. 포털 뉴스 환경에서 비정상적인 행태라고 지탄받는 관행들은 일부 몰지각한 사이버 언론사의 전유물이라기 보다는 오히려 메이저 언론사들이 공공연하게 주도해온 악습이다. 기사 어부징이라든지, 기획기사를 빙자한 반강제적 광고 유치 협의에 있어서는 메이저 언론사들 역시 자유롭지 못하다. 유사 언론 논란은 어떤 면에서는 포털 뉴스 환경에서의 병리적 문제점들에 대한 책임을 일부에 전가하는 속죄양 만들기의 성격이 매우 강하다.

따라서 이번 포털 양사의 구상에 대해 군소 언론사들은 강한 불만을 쏟아냈다. 한국인터넷기자협회에서는 ‘사이비 언론’의 정형에 인터넷 언론이 부당하게 주범으로 몰리고 있다고 비판했다. 이들의 주장에 따르면 광고 수주를 둘러싼 사이버 언론 행위 범주에는 기성언론과 방송, 지역신문, 인터넷신문 등이 모두 망라되어 있다. 실제로 최근 어느 유력 언론사가 프로그램과 광고를 사실상 맞바꾸기한 혐의로 방송통신위원회에서 조사를 받고 있다는데, 이에 대해 추혜선 언론개혁시민연대 정책위원장은 사이버 언론 퇴출 행위 기준으로 보면 퇴출 대상 1호가 되는 셈이라며 유사 언론이라는 틀 자체가 어불성설이라고 일축했다.

또한 포털과 제휴한 언론사 중 기사 어부징을 가장 많이 하는 곳은 ‘인터넷팀’을 조직적으로 운용할 만한 인력을 갖춘 유력 언론사들이 대다수라는 자료도 나와있다. 방송학회의 한 조사에 의하면 큰 매체일수록 어부징이 심했다. 근데 실제로 제재를 가한 언론사는 아시아투데이나 민중의소리 등 군소 회사 뿐이었다는 것이다(엄호동 파이낸셜뉴스 부국장). 이러한 지적들은 그동안 광범위한 비리들을 묵인, 방조해온 포털의 책임 유기에 대한 비난으로 이어지고 있다.

### 제휴평가위 구상은 정당성이 있는가?

포털 양사가 제안한 제휴평가위원회 구상은 오랫동안 포털에 가해진 비판에 대해 포털 자체의 대응방안으로 나왔다. 포털이 한국 사회에서 누리고 있는 시장 지배력과 영향력에 비해 사회적 책임을 제대로 지지 않는다는 비판에 대한 해답 제시인 셈이다. 그렇다면 제휴평가위원회는 과연 포털이라는 매체 환경에 적합한 모델이며, 포털이 지향해야 할 자유-책임 이념을 구현하는 데 기여할 수 있을까?

현재로서는 포털 양사의 구상에 대한 언론계 안팎의 반응이 우호적이지만은 않다. 이 구상이 지향하는 이념적 방향에 대해서도 온갖 형태의 의문이 제기되고 있다. 개별 기업이 수행해야 할 업무를 외부인에게 위임하는 형태를 띠고 있어, 책임 회피에 가깝다는 비난도 나오고 있다. 특히 깜짝 발표에 가까울 정도로 사전 의견수렴 절차를 생략한 채 갑작스럽게 제도 도입 방안을 발표하고 단기간에 시행하겠다고 발표하는 바람에 갖가지 추측과 정치적 배후설을 조장하기도 했다.

발표 자체가 전격적일 뿐 아니라 구체성이 결여되어 있다는 점에서 “합리적인 연결성이 낮고 어딘가 정치적”(한국경제 최진순)이라는 의심을 받을 만하다는 것이다. 실제로 동아일보 황호택 논설주간은 인터넷신문 데일리안 주간 출신인 민병호 청와대 비서관의 막후 작업의 산물로서 이 안이 나왔으며 구체적인 정치적 배후설을 제기했다.<sup>1)</sup> 2013년 모범납세로 표창까지 받은 카카오가 최근 세무조사를 받았던 사건도 이처럼 포털에 대한 정치적 통제를 시도한 것이 아니냐는 정치적 해석에 힘을 실어주었다.

포털의 독립기구 제안에 대해 이처럼 추측이 무성한 데는 포털이 순수한 민간기업이라는 점도 한몫을 한다. 포털 양사는 어디까지나 자사 이익에 따른 의사결정권을 지닌 민간 기업에 불과한데, 공적 규제 모델을 적용하려는 시도 자체가 어울리지 않는다는 것이다. 언론 이념의 측면에서 볼 때, 제휴평가위 구상은 언론 매체로서 포털의 자유와

1) 『동아일보』, 2015. 6. 10. A30면, 황호택, “김영란법 대신 허문도법”



책임을 조화시키려는 한 방안으로 제시되었다. 특히 현재 안(安)에서 여러 언론 관련 이익단체 대표 외에 언론진흥재단 같은 공공기관이나 학계 대표를 참여시켜 합의를 통해 결정을 내리도록 하는 형태라든지, 외부 사회단체 참여의 여지를 남겨둔 점은 얼핏 보기에 공영방송의 책임 구현 모델을 연상시키기도 한다. 즉 기구 자체가 순수한 민간 기업인데도 불구하고 의사결정 과정이 일종의 공적 거버넌스 성격을 띠는 것처럼 비춰진다는 것이다.

더구나 제휴평가위원회 구성안을 둘러싸고 전개된 외부의 논의들은 포털 자체에 대한 공적 성격 강화의 희망사항들이 강력하게 투영되고 있어, 위원회의 공적 기구화에 대한 압력으로 작용하고 있다. 이러한 논의들을 살펴보면 이 기구가 실제로 감당하기 어려운 온갖 이상론들을 담고 있다.

하지만 포털이라는 비교적 새로운 매체에 대해 어떤 ‘공적 책임’ 모델을 적용하는 게 타당한가? 전통적으로 매체에 적용되어온 방안으로는 신문이나 방송 모델이 대표적이다. 신문 모델에서는 시장에서 개별 행위자인 언론사가 외부 규제없이 자율적으로 경쟁하는 가운데 발생하는 일종의 외부효과로서 의견의 다양성이라는 공익적 가치 실현을 기대한다. 개별 언론사에는 최소한의 법적 제재 외에는 시장 정화 기능에 맡겨 자율적으로 책임을 구현하도록 한다. 반면에 방송 모델에서는 특정 언론사의 시장 진출을 일종의 특권 부여로 보기 때문에, 진입과 시장 행위에 대해 공적인 규제를 가해 공공성과 책임성을 실현하도록 한다. 그렇다면 포털에는 이 중 어떤 모델을 적용해야 하는가? 해외 사례를 보거나 인터넷의 기술적 속성을 감안하면 신문 모델이 더 개연성이 높아 보인다.

양대 포털이 제안한 구상은 신문 모델을 근간으로 하면서도 말하자면 방송 모델의 공공적 규제 방식을 가미한 것처럼 보인다. 제휴평가위원회 구성안에서 독립성과 투명성을 강조한 부분이라든지, 여기에 대해 기구가 감당할 권한이나 기능의 범위를 훨씬 넘어서는 다양한 요구들이 쏟아지고 있는 것을 보더라도, 포털 양사의 현재 구상이 훨씬 더 강화된 공적 모델의 성격을 띠기를 희망하는 사회적 압력이 작용하는 것 같다.

예컨대, “포털뉴스의 공정성과 독립성이 담보되어야 한다”(한국인터넷기자협회), “평가위 ‘뉴스생태계 현안’ 전반 다뤄야”(한국신문협회보), “단순한 제휴뉴스 선정위원회가 아니라 포털 전반의 문제를 다루는 위원회 거버넌스를 만들어야 한다…다양한 단계로부터 의견을 수렴해 이용자 권익 신장을 위한 거시적인 조치를 고민해야 한다”(송정재 경희대 교수), “이 기회에 우리 언론의 포털 플랫폼과의 관계설정, 새로운 비즈니스 모델 구축, 저널리즘 회복 등에 관한 전반적인 논의가 함께 이루어졌으면 한다”(손재권 매일경제 기자)는 등의 주장은 이러한 희망사항들을 담고 있다.

하지만 문제는 이러한 주장에 담긴 공적 가치들을 현재의 포털 구조나 제휴평가위원회의 틀 안에서 수용할 수 있는가 하는 점이다. 이는 이 위원회의 기본적인 성격이나 역할과 관련된 근본적인 질문이라 할 수 있다.

앞으로 다소 변동은 있을 수 있지만, 현재 구상하는 제휴평가위원회는 기본적으로 관련 이해당사자의 협의체 성격을 띤다. 무엇보다도 제휴위가 담당하게 될 일차적 기능이 포털이라는 개인 기업과 개별 정보 제공자 사이의 ‘사적 계약’ 여부를 판단, 결정하는 일이기 때문이다. 기업 당사자 간의 사적 계약 행위와 차이가 있다면, 이 역할이 위원회 형식으로 구성된 외부 기구에 위임되었다는 점뿐이다.

실제로 제휴위의 준비기관인 예비준비위원회 구성을 보면 신문협회, 온라인신문협회, 인터넷신문협회, 케이블TV방송협회, 방송협회 등 대부분 정보 제휴의 거래 당사자들로 이루어져 있다. 위원회의 업무가 당사자 간의 이해관계 조정을 근간으로 한다는 점, 나름대로 전문성이 필요하다는 점을 감안하면 이러한 구성은 기술적으로 불가피한 측면이 있다. 하지만 사적 협약 체결 기능을 외부의 공적 기관에 위탁하는 모양새는 아무리 보아도 어색하기 짝이 없다.

아마 독립 위원회 구상은 민간 기업의 사익 추구하고 공공성의 책임이라는 상반된 가치를 고려한 교육책이 아닌가 싶다. 그러다 보니 “자신의 서비스 수준을 끌어올리고 이용자 관계 증진을 모색하는 부분에 전적으로 남의 손을 빌리는 기구를 두는”(한국경제 최진순) 희한한 모양새가 만들어진 것이다. 공공적 성격의 외부 기구를 통해 뉴스 제휴 체제의 정상화를 도모하겠다는 발상은 진취적으로 보인다. 그렇지만 반대로 생각하면 기본적으로 민간 사업자의 사적 거래 업무를 위임받은 기구에 실효성 있는 공적 기구의

역할을 요구하는 것은 서로 상충되는 주문으로 실효성을 거두기 쉽지 않다.

그렇다면 일부에서 주장하는 것처럼 이해당사자 개념을 확장해, 언론사주 외에 언론 종사자 단체(한국기자협회, 한국인터넷기자협회 등), 이용자 단체, 시민단체 등을 참여시켜 공적 대표성을 강화하면 어떻게 될 것인가? 실제로 “언론사 관여를 최소한으로 제한하고 정치적으로 객관적인 인사들이 참여토록 해야 한다”(최진봉 성공회대 교수)는 주장도 나오고 있다. 이처럼 확장된 대표기구에서 어떤 사안을 둘러싸고 기존 언론사의 이해관계와 충돌할 때 어떻게 합의를 도출할 수 있을까?

제휴평가위원회는 법적 장치에 의해 의무화, 제도화한 것도 아니고, 민간 기업인 포털이 용인할 수 있는 한도 내에서만 위임받은 자율성과 독립성을 누릴 것이다. 따라서 심각한 갈등 상황이 발생하면 합의 자체가 불가능해지거나 일부 이익단체의 탈퇴 등으로 위원회 제도 자체가 붕괴하는 상황이 생길 수도 있다. 민간 기구인 포털의 위원회에 방송과 같은 공적 거버넌스 모델이나 가치를 적용해 공공성을 강화하기가 말처럼 쉽지 않은 이유는 바로 여기에 있다. 이처럼 기구 정체성의 이념적 불투명성을 감안할 때 앞으로 제휴평가위원회가 출범해서 제 기능을 하기까지에는 수많은 갈등으로 점철된 험난한 경로가 예상된다.

## 제휴평가위원회 운영의 실질적 쟁점들

논의를 좀 더 미시적인 수준으로 좁혀서 제휴평가위원회의 실제 운영이라는 문제를 거론해보자. 해당 기구 설립안에 대해 논란은 많지만, 대체로 기구 출범을 일단 긍정적으로 보고 좀 더 지켜보자는 의견이 대세인 듯하다. 그렇다면 앞으로 기구가 구성되고 활동을 시작할 경우 어떠한 실질적인 쟁점들을 고려해야 하고, 어떤 난점에 부딪치게 될 것인가? 어떻게 보면 아마 이러한 미시적 문제들이 제휴평가위원회의 성패를 가를 시금석 역할을 할 가능성도 없지 않다.

단기적으로 볼 때 위원회 출범 자체가 실험적 성격을 띠기 때문에, 기구에 주어지는 역할은 제한적일 가능성이 크다. 하지만 기구가 이 역할을 성공적으로 수행하고, 실효성 있게 기능한다면 새로운 형태로 기능이 확장될 가능성도 배제할 수는 없다. 그렇다면 어떻게 위원회가 역할을 원만하게 수행할 수 있도록 할 것인지가 관건이다.

첫째, 앞서 언급한 것처럼 위원회를 구성하는 단체의 직능 대표성 못지않게, 위원 선출방식도 중요한 사안이다. 각 단체의 핵심 간부들을 당연직으로 직접 참여시켜 실질적 권한을 갖고 이해관계를 조정하는 방식을 채택할 것인지, 아니면 단체의 추천을 받되 정파성이나 이해관계에서 다소 자유로운 명망가들을 위촉해 대외적 명분을 강화할 것

인지도 진지하게 고려해야 할 사항이다. 특히 이해 당사자들의 참여에 대해서는 언론계 안팎으로 불신이 만연해있는데, 이를 어떻게 완화할 것인지도 고민거리이다. 벌써부터 위원회의 미래에 대해 이해 당사자인 언론사 간의 파워 게임이나 나눠먹기식이 될지도 모른다는지, 기존 언론사들이 신규사들의 시장 진입을 막고 기득권 지키기에 치중해 오하려 여론 다양성을 해칠 것이라는 비관적 전망도 나오고 있다.

둘째, 의사결정 방식도 위원회의 성패를 가늠할 핵심 요인이다. 언론계 단체 등 이익단체 위주로 구성하든, 기자단체나 이용자 대표, 사회단체까지 망라해 대표성을 확대하든 간에 위원회 의사결정 방식에서는 대개 다수결이 일반적이다. 그렇게 되면 다수를 접하는 언론사 대표들이 실질적 의사결정을 좌우할 우려가 있다. 실제로 방송통신위원회나 방송통신심의위원회에서도 형식적으로는 정파적 다양성을 확보했지만, 실제로는 다수 여당이 전횡하는 문제점을 드러냈다. 제휴평가위원회에서도 비슷한 문제가 재연된다면 자칫 갈등을 격화시키거나 기구 기능 자체가 무력화할 우려도 있다.

셋째, 위원회의 의사결정이 실효성을 갖도록 하는 방안도 해결해야 할 과제다. 그동안 네이버와 다음카카오 양사는 자체적으로 뉴스제휴위원회를 두고 제휴 대상 언론사들을 심사해왔다. 그런데 이 과정에서 불만과 부작용이 적지 않게 발생하자 전 과정을 관련 업계 당사자 간의 자율 판단에 넘겨버린 것이다. 과거 자체 위원회에서는 참여 위원들을 익명으로 운영했음에도 불구하고 복잡한 이해관계가 얽히고 반발이 예상되는 사안에 대해서는 소신 있는 결정을 내리기 쉽지 않았다. 그런데 새 제도에서는 각 직능단체의 대표 자격으로 참여하고 이름이 외부에 공개되는 위원들이 의사결정을 내려야 하는데, 제대로 결정이 이루어질 수 있을까 하는 의문은 당연히 제기될 수 있다. 가장 우려되는 최악의 시나리오는 바로 위원회가 아무런 일도 못하고, 성과도 내지 못하게 될 가능성이 있다.

넷째로는 부당한 언론 행위를 가려내거나 평가 기준을 만드는 과정에서 평가 단위를 어떻게 설정할 것인지도 중요한 문제다. 지금까지 나온 안에 의하면, 개별 언론사의 행위에 대한 평가를 통해서 부적격 언론사를 가려내는 일이 위원회의 주 기능이 될 가능성이 크다. 이렇게 되면 결국 평가가 언론사 단위로 이루어지게 된다. 유사 언론 행위가 실제로는 메이저, 군소 언론을 막론하고 폭넓게 이루어지고 있다는 점을 감안하면, 이는 자칫 언론사의 파워에 따른 자의적 판단으로 이어질 가능성이 있다.

그래서 유사 언론 여부는 언론사가 아니라 기사 단위로 판단해서 퇴출 여부 결정이 이루어져야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 문제는 이 대안에는 실시간으로 쏟아지는 엄청난 양의 기사에 대한 검토와 판단이 필요해, 기술적으로 가능할까 하는 현실론적 주장도 있다. 결국 개별 기사에 대한 검토가 아니라 기계적인 알고리즘에 근거할 수밖에

에 없기 때문이다. 그래서 절충안으로 포털 제휴 언론사의 기사를 평가한 후 종합적 등급을 매겨, 리그제로 운영하자는 주장도 나왔다(서울대 이준웅 교수). 말하자면 기구 구성의 큰 틀 못지 않게 운영의 묘도 중요하다는 것이다.

## 가능성과 전망

시야를 넓혀 앞으로 뉴스 생태계라는 큰 틀 안에서 볼 때, 제휴평가위원회의 가능성이나 잠재력을 어떻게 평가할 수 있을까? 단기적으로 볼 때 위원회의 역할은 퇴출 결정 등 제한적이고 네거티브한 측면에 국한될 가능성이 크다고 본다. 위원회에 부여된 역할이나 기구 구성, 의사결정 구조 등을 감안할 때 현재로선 그러한 소극적 전망이 더 현실성 있어 보인다.

부당광고, 어뷰징 등 포털의 고질적 문제점 해결에 있어서 원인은 그대로 둔 채 결과에 대해서만 제재를 가하는 대중요법에 불과하다든지, 단기처방일 뿐 근본 대책은 될 수 없다는 비관적 전망도 쉽게 사그라들 것 같지 않다. 무엇보다 현재의 진행 양상을 보면 위원회는 구상 자체가 상황에 대한 소극적이고 임기응변적 대응책으로 나왔기에 포털이 수행해야 할 골치 아픈 역할을 대신 떠맡은 모양새를 벗어나지 못하고 있다. 또한 기구 구성 자체에만 매달렸지, 장기적으로 추구하려는 가치나 비전, 저널리즘의 미래에 대한 고민도 없어 보여 운영방향 설정에도 혼선이 예상된다.

하지만 이러한 모든 한계를 감안하더라도 포털의 시장 지배력이 워낙 큰 한국적 특수성을 감안할 때 제한적이거나 공공성 강화 방안을 모색하는 움직임이 나온 것만으로도 긍정적으로 평가할 만하다. 포털이란 뉴스 유통 구조 자체도 이전에 우리가 경험해보지 못한 새로운 저널리즘 현상이다. 이 뉴스 생태계가 구현할 가치나 거버넌스, 혹은 시장 모델, 제도적 운영 모델 등에 이르기까지 앞으로 모두 새로 만들어나가야 할 부분이다. 더구나 한국이 온라인 세계에서 세계 최강자라는 사실은 참고할 만한 교과서 구실을 할 해외 경험과 사례도 부족하다는 뜻이다. 그 결과나 효과가 어떻게 나오든 간에, 이번에 제안된 뉴스제휴평가위원회 설립안은 적어도 미래의 뉴스 생태계에 관한 새로운 청사진을 마련하는 데 유용한 실험의 장이 될 것으로 전망된다. ▣