

심미선

순천향대학교 신문방송학과 교수

포털의 선거 콘텐츠 유통과 공정성*

1. 들어가면서

포털은 자체적으로 뉴스를 생산하지 않는다. 신문, 방송, 인터넷언론사와 뉴스 공급 계약을 맺고, 이들이 생산한 뉴스콘텐츠를 매개해주는 기능을 함으로써 뉴스미디어의 역할을 수행할 뿐이다. 뉴스매체에서 가장 중요한 기능은 뉴스를 선별하는 게이트키퍼(gate-keeping) 기능인데, 포털에서는 이런 기능을 자체적으로 수행한 적도 있고, 이용자의 선택을 유도함으로써 간접적으로 관여한 적도 있다. 어쨌든 포털이 뉴스페이지를 유지하고, 포털을 통해 뉴스를 제공하고 싶어 하는 매체사가 많을 경우 어떤 방식으로든 뉴스 선택은 이루어질 수밖에 없고, 이런 선택을 게이트키퍼로 본다면 포털은 언론의 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 뉴스의 공정성 논란에서 비껴가기는 어려울 것이다. 한 연구자는 포털 뉴스서비스의 공정성 논란을 종식시키기 위해 포털 자체의 뉴스 홈페이지를 더 이상 운영하지 않는 방안을 제안하기도 하였다.¹⁾

특히 2016년 총선을 앞두고 포털의 공정성 논란은 더욱 뜨거워질 것으로 예상된다. 그 이유는 민주주의의 꽃이라고 할 수 있는 유권자의 선택은 상당부분 미디어의 영향력에 의한 결과이기 때문이다. 2013년 한국언론진흥재단에서 실시한 ‘언론수용자의식조사’에 의하면, ‘대통령 선거에 대한 뉴스 및 시사정보를 어떤 매체를 통해 얻느냐’, ‘지지하는 후보나 정치인을 결정할 때 어떤 매체에 의존하느냐’는 질문에서 ‘텔레비전’이라고 응답한 비율이 38~39%로 가장 많았고, 인터넷(37% 내외)이 근소한 차이로 그 뒤를 이었다. 유권자

* 이 글은 2014년 3월 12일 한국방송학회가 인터넷선거보도심의위원회와 공동으로 주최한 「제6회 전국 동시지방선거보도의 공정성과 심의제도」 세미나에서 발표한 〈인터넷 선거보도의 공정성 기준에 대한 연구〉를 토대로 최근의 논의와 관점을 추가하여 완성하였음을 밝힙니다.

1) 심석태, 2015, “포털중심 뉴스유통의 딜레마, 해법은?”, 『방송기자』 vol.26.

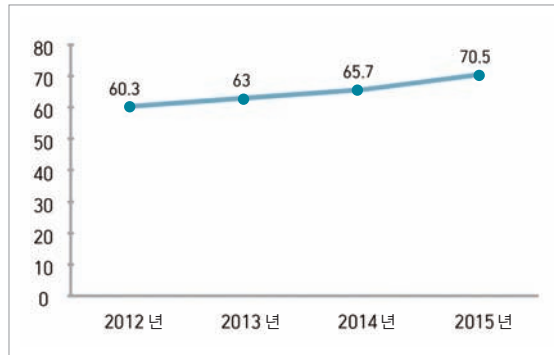
스스로 선거관련 정보를 얻거나 지지후보를 결정함에 있어 10명 중 8명이 TV나 인터넷의 영향을 많이 받는다고 응답한 것이다. 따라서 선거에서 이 두 매체의 영향력은 절대적이라고 할 수 있다. 여기서는 2016년 총선을 앞두고, 인터넷미디어로서 포털이 선거보도 시 최소한 지켜야할 공정성의 기준은 무엇인지 탐색해 보고자 한다.

2. 포털의 미디어적 영향력



우리나라에 텔레비전이 도입된 것은 1960년대의 일이다. 이후 50여 년 이상 TV는 우리 사회의 주류 미디어로 자리매김해 왔다. 그러나 최근 주류미디어로서 텔레비전의 위상이 위협받고 있다. 여기에는 인터넷미디어 그 중에서도 포털의 영향력 확산을 원인으로 들 수 있다. 포털이 뉴스미디어로 주목받기 시작한 것은 2001년 이후 ‘네이버’와 ‘다음’의 2강 체제가 구축되면서부터다. 2001년 미국의 9·11테러, 2002년 월드컵과 여중생 추모 촛불시위, 2004년 대통령 탄핵, 김선일씨 피랍사건, 연예인 X파일, 황우석 사태 등 굵직한 사건이 터질 때마다 포털뉴스의 이용량이 급증하였다. 인터넷, 특히 포털사이트에서 여론이 수렴되고 관련 이슈가 확산되면서 포털사이트는 미디어로서의 역할을 자연스럽게 수행하게 되었다.²⁾ 그리고 2010년 스마트미디어가 도입되면서 포털의 미디어적 기능은 더욱 확고해졌다. 언제 어디서든 인터넷 이용이 가능해지면서 뉴스 소비는 자투리 시간을 이용한 소일거리로 자리 잡은 것이다. 고정형이든 이동형이든 인터넷으로 뉴스를 주 1회 이상 이용하는 사람들의 비율은 2012년 60.3%에서 2015년 70.5%로 10%포인트 이상 증가했다.

2) 윤석민·정영주, 2015, “포털미디어의 공정성”, 『미디어 공정성 연구』(나남), 527쪽.



주 1회 이상 인터넷 뉴스이용자 비율(단위: %)
출처: 한국언론진흥재단, <언론수용자의식조사>(2012~2015년)

매년 인터넷으로 뉴스를 보는 이용자가 늘고 있기는 하나 전체 이용률로만 보면 10명 중 3명은 여전히 인터넷으로 뉴스를 이용하지 않기 때문에 이 수치만으로 인터넷뉴스의 영향력이 크지 않다고 볼 수도 있다. 그러나 이를 연령별로 살펴보면, 2015년 현재 20대와 30대는 인터넷을 통한 뉴스이용률이 94%이고, 40대는 84%, 50대는 68%이다. 20대와 30대는 거의 대부분이 인터넷으로 뉴스를 보고, 40대도 10명 중 8명 이상은 인터넷뉴스를 이용하는 것으로 나타났다. 50대는 10명 중 7명이 인터넷뉴스를 이용했다. 인터넷을 통한 뉴스이용률이 가장 낮은 집단은 60대 이상(22.7%)으로 10명 중 2명만이 인터넷뉴스를 이용하는 것으로 조사되었다. 흥미로운 점은 50대와 60대 이상에서의 인터넷뉴스 이용률이 다른 연령에 비해 2014년 대비 2015년 큰 폭으로 증가했다는 점이다.

이러한 조사결과로 미루어볼 때 아직까지 60대 이상의 인터넷뉴스 이용률은 낮은 편이지만 젊은층과 중장년층에서 인터넷을 통한 뉴스 이용이 높다는 점은 포털을 중심으로 한 인터넷이 주요 뉴스 이용매체로 자리매김하고 있음을 시사한다.

<표 1> 2015년 인터넷(고정형+이동형 단말기) 뉴스 이용여부

	20대	30대	40대	50대	60대이상	전체
인터넷뉴스 비이용	5.3 (6.6)	6.5 (7.1)	16.2 (18.7)	31.9 (44.2)	77.3 (84.6)	29.5 (34.3)
인터넷뉴스 이용	94.7 (93.4)	93.5 (92.9)	83.8 (81.3)	68.1 (55.8)	22.7 (15.4)	70.5 (65.7)
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

※ 단위: %, ()은 2014년 수치임.
출처: 한국언론진흥재단, <언론수용자의식조사> (2014, 2015년)

실제로 20대와 30대의 뉴스콘텐츠 이용행태를 분석한 연구³⁾에 의하면, 2014년 포털을 통한 뉴스이용률 평균은 64.4%인데, 이중 20대(92.2%)와 30대(91.6%)의 이용률이 90%를 넘는 것으로 나타났다. 결국 인터넷뉴스 이용률의 증가는 곧 포털이용률의 증가와 포털 뉴스 소비로의 집중을 의미하는 것으로 나타났다.

3. 포털의 공정성, 그 범위와 한계

인터넷언론의 선거에 대한 현실적 영향력을 인정하여 2004년 3월 개정된 공직선거법(이하 '선거법')에 따라 인터넷 선거보도에 대한 공정성 심의가 최초로 이루어졌다. 또 선거법 제8조(언론기관의 공정보도 의무)는 매체별로 언론기관의 선거보도 공정성을 의무화하고 있으며, 이에 따라 인터넷선거보도심의위원회를 설치하도록 하고 있다. 결국 인터넷언론도 선거기간에는 공정성에 대한 심의규제를 받게 되었다고 할 수 있다. 다만 심의규제를 적용함에 있어 인터넷의 매체적 특성을 고려해야 한다는 목소리가 설득력을 갖는다. 한정된 채널로 강력한 영향력을 행사하던 기존의 대중매체를 심의하던 기준과 무한한 채널을 기반으로 수용자에게 뉴스통제권을 상당부분 넘겨준 인터넷언론의 심의기준이 유사하다는 것이 문제로 지적되는 것이다.⁴⁾ 다시 말하면 이용자에게 능동적이고 선택적인 뉴스 수용을 가능하게 하는 인터넷언론에 보도의 공정성을 요구하는 것은 그 타당성의 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 이런 지적에도 불구하고, 인터넷언론의 선거보도에 대한 공정성 요구는 어느 정도 사회적 합의를 이루어냈다고 볼 수 있다.

다음은 포털의 공정성 문제이다. 인터넷언론의 경우 뉴스 생산에 직접 참여하기 때문에 신문, 방송 등 기존 언론사에 적용되던 심의기준을 적용할 수 있다. 그러나 포털은 뉴스를 생산하지 않는다. 법률적으로도 현행법상 포털은 언론사가 아니라 「전기통신사업법」상의 '부가통신사업자'이고, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 '정보통신망법')상의 '정보통신서비스 제공자'이기 때문이다. 즉 포털은 일반 기업이기 때문에 기성언론과 똑같이 공정성, 객관성 등을 최상의 가치로 삼지 않고 이윤을 가장 중요한 목적으로 추구할 수 있다. 그렇지만 학계에서는 포털을 언론사로 보아야 한다는 쪽으로 합의가 이루어지고 있다. 그 이유는 포털이 뉴스 콘텐츠를 직접 생산하지 않더라도 저널리즘의 핵심적 기능인 '게이트키퍼'를 통해 뉴스의 유통과 소비의 통로 역할을 하므로 '재매개 저

3) 심미선 · 김유정, 2015, 『청년층의 뉴스콘텐츠 이용패턴과 전망』(한국언론진흥재단).

4) 안명규, 2005, "인터넷 선거보도 심의제도에 관한 시론적 고찰", 한국언론학회 2005년 봄철정기학술대회.

널리즘'을 실현하는 독자적 언론으로 볼 수 있다는 것이다.⁵⁾ 다시 말하면 포털에서는 뉴스 완제품을 서열화하는 편집행위가 이루어지고 있어 단순한 '인덱스'나 '분류' 기능 이상의 저널리즘적 의미를 갖기 때문에 언론으로 보아야 한다는 주장이다.⁶⁾ 실제로도 포털은 기성언론에서 주목하지 않은 이슈들에 주목하고 사회적 의제설정 기능을 하면서 언론으로 편입되고 있다는 입장이 주류를 이룬다.

최근의 한 연구⁷⁾는 포털뉴스의 공정성 논란을 포털의 뉴스미디어 선택을 둘러싼 논란과 포털이 제공하는 자체 뉴스페이지의 편향성 논란으로 구분하여 접근하고 있다. 포털의 뉴스미디어 선택을 둘러싼 논란은, 2014년말 기준 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 의거해 등록된 인터넷신문은 모두 5,950개이고, 문화체육관광부에 등록된 정기간행물은 17,600여개가 넘는 상황에서 우리나라 2대 포털인 네이버, 다음과 뉴스공급 제휴를 맺은 매체는 양사 합쳐 140개 정도로 인터넷신문 중 소수만이 포털과 뉴스공급 제휴를 맺고 있다는 점에서 제기되고 있다. 한편, 포털이 제공하는 뉴스페이지의 편향성 논란은 포털이 자체 뉴스 홈서비스를 만드는 과정에서 게이트키퍼와 의제설정 역할을 수행하고, 이러한 뉴스서비스가 여론에 적지 않은 영향력을 행사하고 있다는 점에서 연유한다.

실제로 포털의 의제설정 기능에 대한 기존 연구⁸⁾는 포털의 뉴스에디터가 어떤 뉴스를 취사선택하여 제공하는가에 따라 해당 포털사이트 이용자들의 의제가 설정되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 2007년 대선 당시 상위 4개 포털사인 네이버, 다음, 네이버, 야후 코리아의 뉴스서비스가 공정했는가를 분석한 연구⁹⁾라든가 2012년 대선에 대한 포털뉴스에 대해 내용분석을 실시한 연구¹⁰⁾에서는 포털뉴스가 특정 후보에게 유리하게 편향된 경향성을 찾아보기 어렵다는 결론을 내렸다. 그러나 2015년 8월 새누리당의 씽크탱크인 여의도연구소의 분석은 이전 연구와는 상반된 결과를 내놓았다. <포털 모바일뉴스 메인화면 빅데이터 분석보고서>를 토대로 새누리당은 네이버와 다음의 모바일 뉴스 페이지에 정부와 청와대에 부정적인 콘텐츠가 더 많이 노출되었다고 주장하면서 포털의 편향성 문제를 제기하였다. 이러한 주장은 포털의 뉴스서비스를 언론으로 볼 것인가 말 것인가에 대한 논의에서부터 포털뉴스의 공정성을 어떻게 확보할 것인가에 이르기까지 포털뉴스를 둘러싼 다양한 논의들을 사회적으로 이슈화하는 데 성공하였다.

5) 김재영·양선희, 2006, "온라인 저널리즘의 패러독스: 이질성과 동질화", 『커뮤니케이션 이론』 2권 2호, 6쪽.

6) 임종수, 2005 "포털미디어 재매개에서의 뉴스 소비: 하나의 탐색적 연구", 『한국방송학보』 19권 2호, 14쪽.

7) 앞의 윤석민·정영주(2015), 532-533쪽.

8) 김경희, "포털뉴스의 의제설정과 뉴스가치: 포털뉴스와 인쇄신문의 비교 분석", 『한국언론학보』 52(3), 28-52쪽.

9) 최민재·김재영, 2008, "포털의 17대 대선 관련 뉴스서비스 공정성에 관한 연구", 『2007 한국언론학회 "대선 관련 포털뉴스서비스 분석" 세미나 자료집』.

10) 김효경·권양희, 2013, "포털 모바일 18대 대선 뉴스서비스의 공정성과 여론조사 비교 연구: 네이버와 다음을 중심으로", 『사이버커뮤니케이션 학보』 30(3), 5-40쪽.

흥미로운 점은 뉴스를 생산하지 않는 포털의 영향력은 날로 커지고, 반대로 뉴스를 생산하는 매체사의 영향력은 작아지고 있는데 영향력이 작아지고 있는 매체사에 대해서는 보도의 공정성 잣대가 적용되고 있으나 포털에 대해서는 아직까지 공정성 기준이 마련되어 있지 않다는 점이다. 따라서 2016년 총선을 앞두고 포털의 선거보도 공정성 문제를 어떻게 접근해야할지 사회적 합의가 필요한 시점이다.

4. 포털 선거보도의 공정성의 기준

원래 공정성이라는 개념은 가치중립적인 개념이다. 보는 사람에 따라 공정성을 다르게 인식하기 때문이다. 이렇게 공정성을 보는 사회적 인식이 다르기 때문에, 이를 현실에 적용한다는 것도 사실상 불가능하다. 그래서 공정성 개념이 의미하는 바가 무엇이며, 이를 어떻게 구현해야 하는지에 대해 사회적 합의를 도출하기는 더욱 어렵다. 공정성의 하위 개념을 정리한 <표 2>를 보면 연구자마다 공정성의 개념이 얼마나 폭넓게 사용되고 있는지 알 수 있다.

<표 2> 공정성의 하위개념 혹은 기준¹¹⁾

연구자	공정성의 하위개념 혹은 기준
웨스터슈탈 (Westerstahl, 1983)	사실성(진실성, 관련성) 불편부당성(균형성 혹은 비당파성, 중립적 제시)
맥퀘일 (McQuail, 1986)	객관성(사실성, 불편부당성) 비객관성(당파성, 선전, 주관성 혹은 선택성)
강명구(1989)	사실성(정확성, 균형성) 윤리성(합법성, 윤리성) 이데올로기(전체성, 역사성)
임태섭(1993)	적절성, 균형성
이민웅 외(1993)	진실성, 적절성, 균형성, 중립성(불편부당성), 다양성, 독립성
이민웅(1996)	진실성, 적절성, 균형성, 중립성(불편부당성), 다양성, 이데올로기
김민환 외(2008)	사실성, 불편부당성, 균형성
이준웅 외(2008)	내연적 공정성(담론적 공정성) 외연적 공정성(약자 배려)
김연식(2008)	사실성, 균형성, 중립성, 맥락성, 다양성, 자율성

11) 심미선·강혜란, 2013. "자상파 및 인터넷에서만 방영된 19대 총선관련 뉴스에 대한 대학생집단의 뉴스가치평가에 대한 탐색적 연구: 뉴스 공정성 개념을 중심으로", 『한국방송학보』 제27-4호, 90쪽.

이렇게 다양한 차원에서 논의되던 공정성의 개념을 최소한 편향성 논란을 방지할 수 있는 방향으로 단순화시켜 현실에 적용할 수 있게 제시한 연구¹²⁾는 중요한 의미를 갖는다. 이 연구에서는 공정성을 사실성과 불편부당성, 균형성으로 설명하였고, 이 개념들은 공정성을 구성하는 하위개념으로서 어느 정도 사회적 합의를 이루었다.

다만 기존의 공정성 논의는 주로 방송매체를 중심으로 논의되어온 것으로 인터넷 매체, 특히 포털의 공정성 문제에도 이런 접근이 가능한지는 고민이 필요하다. 인터넷 선거보도에 대해 공정성의 잣대를 들이대는 것에 대해서는 다양한 시각이 존재할 수 있다. 무엇보다도 인터넷과 방송은 다른 매체에 비해 매체가 갖는 사회적 영향력이 크다는 점에서는 규제의 대상이 될 수 있으나 기존의 방송이 한정된 채널로 강력한 영향력을 행사한 데 반해 인터넷은 수용자에게 뉴스통제권을 상당부분 넘겨주었다는 점에서 차이가 있다. 또 인터넷 공간에서 수용자는 뉴스를 소비함과 동시에 생산에도 참여할 수 있으므로 인터넷 공간을 자유로운 공론의 장으로 기능하게 내버려 둠으로써 오히려 공정성이 확보될 수 있다고 볼 수도 있다. 그렇지만 수용자가 다양한 뉴스를 언제든지 선택할 수 있고, 뉴스의 소비와 동시에 생산에 참여할 수 있다고 해서 뉴스의 공정성이 확보되었다고 말할 수 있는가 하는 점은 여전히 의문으로 남는다. 대표성이 없는 표본에 기초한 여론 조사결과를 여러 매체가 동시에 보도하고, 수용자는 그중 하나의 언론사에서 여론조사결과를 보았다면 인터넷언론이 뉴스의 다양성을 확보할 수 있다고 말할 수 있는가 하는 점이다.

인터넷을 통해 뉴스를 보다보면 출처도 다르고, 제목도 다르지만 기사 내용은 같은 경우를 많이 발견할 수 있다. 하나의 뉴스에 관련기사가 여러개 뜨는데, 들어가 보면 기사의 내용이 모두 같다. 물론 뉴스정보원은 다르다. 그러나 뉴스의 내용에는 차이가 없기 때문에 다양하다고 말할 수는 없다. 이렇게 인터넷을 통해 확대 재생산되는 뉴스보도를 통해 구축되는 사회적 현실, 이를 통해 이용자들의 잠재적 인식이나 태도 속에 구축되는 상징적 환경은 선거와 같은 유권자의 판단과 의사결정을 필요로 하는 중요한 국면에서 힘을 발휘하게 되기 때문에¹³⁾ 우리는 적어도 선거기간 동안만이라도 인터넷매체에 공정성을 요구해야 한다는 것이다.

그렇다면 인터넷 선거보도, 특히 포털의 공정성을 확보하기 위해서는 어떤 노력이 필요한가? 공정성을 구성하는 사실성, 불편부당성, 균형성 중에서 인터넷언론이 가장 중요하게 고려해야 하는 측면은 무엇이며, 공정성 확보를 위해서는 어떤 노력이 필요한지 기존의 인터넷 선거보도의 문제점 등을 토대로 생각해 보기로 한다.

12) 김민환 외, 2008, 『방송의 공정성 심의를 위한 연구』(방송통신심의위원회).

13) 정수영 · 남상현, 2012, "지상파TV 3사 종합뉴스 프로그램의 무보도와 단독보도 뉴스에 관한 연구: 뉴스주제와 뉴스가치를 중심으로", 『한국방송학보』 제26-4호, 265-309쪽.



(1) 사실성

인터넷 선거보도의 공정성을 확보하기 위해 가장 중요하게 고려해야 할 가치는 바로 사실성이다. 사실성이란 뉴스보도가 검증이 가능한 사실관계에 기반을 두는 것으로 정확성을 내포하기도 한다.¹⁴⁾ 뉴스의 확대 재생산이 단기간 내에 빠르게 진행되는 인터넷의 속성상 사실과 다른 내용의 파급은 선거결과에 치명적인 영향을 미치기 때문이다. 한번 보도가 나가면 통제하기 어려운 측면 역시 인터넷언론에서 사실보도가 얼마나 중요한지를 그대로 보여준다 하겠다. 이는 2007년 대선 당시 인터넷언론의 심의 위반사례를 보면 더 분명해진다.¹⁵⁾ 2007년 대선 인터넷언론의 심의 위반사례 196건 중 사실성 위반과 관련이 있는 것은 155건으로 전체의 79%를 차지했다. 이 중에서 65%는 여론조사 결과보도와 관련이 있고, 나머지 8.7%는 사실과 다른 보도를 한 경우이며, 4.6%는 낚시성 보도 제목이 문제된 경우이다. 이중 심의건수가 가장 많은 여론조사 심의 위반사례의 대부분은 대표성 없는 여론조사를 실시하고도 마치 대표성 있는 여론조사를 실시한 것처럼 보도해 제재를 받은 경우다. 또 2014년과 2015년의 재·보궐 선거에서도 사실성 위반사례는 적지 않았다. 다만 대선과 총선에서는 여론조사를 많이 실시하므로 여론조사보도의 문제가 많이 지적된 반면, 재·보궐 선거에서는 여론조사보도로 인한 위반사례가 많지 않다. 이는 선거의 특성에 따른 보도 경향으로 보아야 한다. 2014년 6.4 보궐선거에서는 총 91건의 선거보도가 주의 이상의 법정제재를 받았는데, 이중 26건이 사실보도 및 여론조사 위반사례로 나타났다. 이는 전체 인터넷 선거보도 심의기준 위반건수의 28.6%에

14) 앞의 김민환 외(2008).

15) 안영규, 2007, “제17대 대선과 인터넷 언론”, 한국언론학회·한국언론재단 공동주최 <진단과 대안 토론회2>.

해당한다. 3건 중 1건이 사실성을 위반했다는 것이다. 한편 2015년 10.28 재·보궐선거에서는 총 14건이 주의 이상의 법정 제재를 받았는데, 이중 사실성 위반으로 볼 수 있는 여론조사 결과 보도가 2건으로 14.3%를 차지했다.

한편, 선거에서 여론조사보도는 일반 수용자에게 있어 신뢰성 높은 뉴스이며 선거 판세에 미치는 영향도 큰 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 19대 총선에서 수용자들이 판단하기에 뉴스 가치가 크다고 평가한 아이템도 바로 여론조사보도였다. 여론조사보도의 뉴스가치 평가 점수는 5점 만점에 평균 3.7점을 받았으며, 이 점수는 수용자들의 정치성향에 따른 차이를 보이지 않았다. 즉 진보적 성향의 수용자든, 보수적 성향의 수용자든 선거에서 여론조사보도를 중요하게 인식한다는 것이다. 선거기간에는 일반 수용자들이 여론조사보도의 뉴스가치를 특히 높게 평가하는 만큼 과학적인 기준이나 절차를 따르지 않고 실시된 여론조사 결과를 보도하는 것은 사실성에 비추어볼 때, 왜곡, 과장된 보도를 한 것이며, 궁극적으로는 공정성을 훼손한 것으로 볼 수 있다.

그런데 문제는 뉴스를 생산하지 않는 포털에 사실성의 기준을 어떻게 적용할 수 있는가 하는 점이다. 인터넷언론의 경우에는 뉴스를 생산하는 과정에서 사실에 근거한 보도를 해야 하고, 사실에 입각한 보도를 하지 않을 경우 심의제재의 대상이 된다. 그러나 포털은 뉴스를 생산하지 않고 유통하는 역할만을 하기 때문에 사실에 근거하지 않은 뉴스를 게재했다고 해서 규제하기는 어렵다. 다만 포털이 자체적으로 자율심의 시스템을 갖도록 유도할 수는 있을 것이다. 가령 선거보도와 관련하여 자체적으로 사실성 및 여론조사보도와 관련한 편집규칙을 마련하고, 이 편집규칙을 여러 번 준수하지 않은 뉴스매체사의 경우 삼진아웃제를 적용해 일정 기간 동안 포털 메인뉴스에 해당 매체사의 뉴스를 게재하지 않는 방안을 생각해 볼 수 있다.

(2) 균형성

균형성이란 방송이 관련 당사자나 방송대상자의 비중, 사회적 영향력 등을 고려하여 공명정대하게 다루어야 한다는 것이다. 다시 말하면 사회적 쟁점사항을 보도할 때에는 비록 소수의 의견일지라도 사회적 형평성과 잠재적 필요성을 고려하여 보도해야 하며 특정 개인이나 조직에게 불리하게 작용하지 않도록 특정 사실을 누락하거나 생략하지 말아야 한다.¹⁷⁾ 이런 균형성은 언론사 내부의 노력만으로 확보될 수도 있지만, 다른 언론과의 관계 속에서 논의되어야 하는 개념이다. 그러나 법적으로 심의제재를 할 수 있는 경

16) 앞의 심미선·강혜란(2013).

17) 앞의 김민환 외(2008).

우는 언론사 내에서 균형성을 담보하지 못한 경우이며, 그 외 다른 언론사와의 관계 속에서 균형성을 확보하지 못한 경우는 규제의 범위에서 제외된다. 가령 선거기간 중에 방송이 수용자들에게는 뉴스가치가 높은 아이টে를 특정 정당에 불리하다는 이유로 보도하지 않는 등 선거기간 중에 나타날 수 있는 불공정한 보도행태를 보여준 연구결과¹⁸⁾도 있다. 이는 언론사 내의 균형성을 확보하는 것뿐만 아니라 다른 매체와의 관계 속에서 균형성을 유지하는 것이 공정성 확보에 있어 대단히 중요한 측면임을 보여준다.

그리고 이런 균형성은 포털과 같은 재매개 뉴스미디어가 담보해야할 공정성의 가치이기도 하다. 2007년 대선 당시 시민단체의 모니터링 보고서¹⁹⁾에 의하면, 네이버, 다음, 네이트, 야후 코리아 등의 포털에서 이명박, 이회창 등 보수 후보들의 노출빈도가 지나치게 많았다는 지적이 나왔다. 포털이 선거보도의 균형성을 확보하기 어려운 이유 중 하나는 바로 우리나라 언론사의 상당수가 정치적인 문제에 대해 보수적인 성향을 보이기 때문이다. 원래 포털은 뉴스를 생산하지는 않고 기존 언론사의 뉴스를 편집해 제공하는데, 게이트키퍼 과정에 들어온 선거관련 뉴스의 상당수가 논조에서 차이를 보이지 않기 때문에 포털에서는 다양하게 뉴스를 구성한다 해도 불공정하다는 비판에서 자유롭기는 어렵다. 3개 지상파 방송사는 정치뉴스에 관해서만큼은 보수적인 성향을 보이고 있고, 종합편성 4개 채널 중 jtbc를 제외한 3개 채널의 뉴스가 보수적인 보도를 하는 것으로 분류된다. 보도전문채널도 종합편성채널만큼은 아니지만 정치적인 이슈에 대해서는 보수적인 보도태도를 보이고 있다. 신문의 경우에는 조·중·동이 하나로 인식될 만큼 특히 정치적인 문제에 대해서는 비슷한 입장을 보이고 있다. 신문 중 조·중·동과는 다른 정치적인 입장을 보이는 신문은 한겨레, 경향신문 정도이다. 인터넷언론사도 사정은 마찬가지이다. 이렇게 우리나라 언론시장은 정치적 이슈에 대해 보수적 의견이 많이 담기는 것이 사실이다. 이런 상황에서 다양한 언론사의 의견을 끌고루 개진함으로써 균형성을 확보하기는 어렵고, 이러한 방법으로 선거보도의 공정성을 확보할 수 있다는 주장은 현실성이 없어 보인다.

그러나 현실적으로 균형 잡힌 언론보도를 실현하기 어렵다고 하여 포털에서의 균형성 확보를 포기할 수는 없다. 우선 포털이 언론사로서의 책임의식을 갖고 선거보도의 균형성을 확보하려면, 수용자들이 바라보는 우리나라 언론사들의 정치성향 좌표를 만들어 볼 필요가 있다. 일반 수용자들은 KBS 뉴스의 정치성향을 어떻게 바라보고, 한겨레신문의 정치성향은 어떻게 인식하는지를 나타내는 좌표는 포털의 뉴스박스나 메인 페이지에

18) 앞의 심미선·강혜란(2013).

19) 여성민우회, 2007, "2007 대선 모니터링 보고서".

들어갈 뉴스를 게이트키퍼 할 때 유용하게 활용될 수 있다. 이런 기준없이 모든 언론사에게 동등한 기회를 제공하는 것만으로 수용자들이 체감하는 공정성을 확보하기는 어렵다. 정보제공자가 아무리 공정하게 뉴스를 보도해도 수용자가 그 뉴스를 공정하게 인식하지 않는다면 결국 보도의 공정성은 확보하지 못한 것이 된다. 이는 언제 어디서든 뉴스를 이용할 수 있는 스마트미디어 환경에서 트윗이나 댓글조차도 일부 수용자 사이에서는 뉴스로 수용되는 현실²⁰⁾에서 뉴스를 바라보는 수용자의 인식을 고려하지 않는다면 뉴스공정성에 대한 논의는 아무 의미를 갖지 못할 것이다.

(3) 불편부당성

불편부당성(혹은 형평성)이란 공적인 중요성을 띠며 논쟁의 여지가 있는 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립되는 사안을 다룰 때 특정한 견해에 치우치지 않고 다양한 의사표명의 기회를 부여하는 것을 말한다.²¹⁾ 다시 말하면 선거보도에서 특정 후보에게 유리하게 보도하거나 불리하게 보도하는 행태는 모두 불편부당성 위반에 해당한다고 볼 수 있다. 17대 대선 당시 선거보도 심의 위반 사례를 보면 이렇게 형평성을 위반한 사례는 41건으로 전체의 20.9%를 차지하였고,²²⁾ 2014년과 2015년 보궐선거에서는 공정성/형평성 위반사례가 이보다 훨씬 많았다. 2014년 보궐선거에서 법정 제재를 받은 총 91건의 심의 기준 위반 사례 중 65건이 형평성을 위반하였고, 2015년 재·보궐 선거에서도 총 14건 중 12건이 형평성 위반으로 2007년 대선에 비해 2014년과 2015년 재·보궐 선거에서 형평성 위반 사례가 더 많아진 것을 알 수 있다.

문제는 이런 불편부당성을 포털의 공정성 기준에 어떻게 포함시킬 것인가 하는 점이다. 특정 후보에 유, 불리하게 보도하는 행태는 선거보도의 고질적인 병폐지만 이를 포털의 공정성 기준으로 끌어들이기는 쉽지 않다. 다만 이 역시도 사실성 위반과 마찬가지로 벌점제를 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 가령 특정 선거기간동안 일정 점수 이상의 벌점을 받은 언론사는 포털 뉴스페이지에 일정기간 뉴스를 게재하지 못하도록 하는 방안인데, 이 역시도 ‘사후약방문’이 될 수밖에 없다. 선거보도 심의결과는 선거가 끝난 이후 집계되기 때문에 선거기간 중 선거보도의 공정성을 확보하는 데는 여전히 한계가 있다.

20) 도준호 · 심재웅 · 이재신, 2010, 『소셜미디어 확산과 미디어 이용행태 변화』(한국언론진흥재단).

21) 앞의 김민환 외(2008).

22) 앞의 안명규(2007).

5. 나가면서

이 글은 인터넷 선거보도, 특히 포털의 선거보도 공정성 기준에 어떤 것이 있는지 탐색하는 데 그 목적을 두었다. 그리고 결론으로 포털의 선거보도 공정성 기준으로 사실성과 균형성, 불편부당성을 제시했다. 이는 모든 공정성 연구에서 늘 차용되는 개념인지도 모른다. 그러나 사실성과 균형성이 의미하는 바는 시대에 따라, 매체에 따라 그리고 관점에 따라 다를 수 있다는 점은 중요한 의미가 있다. 작게는 단일 언론사의 보도 균형성을 확보하는 것이 중요했던 시대가 있었는가 하면, 다양한 언론보도 구성을 통해 균형성을 확보하는 것이 중요한 시대도 있다. 이는 공정성을 구성하는 개념들의 의미는 변하지 않지만, 공정성을 현실에 적용하는 실천의 문제에서는 고려해야 할 변수가 많아졌다는 것을 의미한다. 이런 측면에서 보면 공정성에 대한 요구는 바람직한 뉴스에 대한 시민들의 기대를 드러내는 것이며, 여기서 말하는 공정성이란 어떤 표상적인 개념이 아니라 일종의 관계적인 개념으로 이해해야 한다는 주장²³⁾은 설득력을 갖는다.

한편 포털을 비롯한 인터넷언론이 사회적 책임을 다하려면 인터넷언론사 기자들에 대한 체계적인 교육도 필요해 보인다. 제도적으로 포털의 공정성을 담보하는 데 한계가 있다는 것은 주지의 사실이다. 일반 뉴스보도와는 달리 선거보도의 영향력은 짧은 시간 내에 비교적 크게 나타나기 때문에 인터넷 전문기자에 대한 교육은 선거보도의 공정성을 확보하기 위한 전제조건이 되어야 할 것이다. 특히 융합미디어 환경 하에서는 하나의 선거보도가 다른 매체를 넘나들며 영향력을 확대해간다는 현실을 고려할 때 인터넷언론사 기자들에 대한 체계적인 교육은 우리사회 언론의 공정성을 높이는 데 반드시 필요한 과제이다. ➤

23) 이준웅, 2005, “비판적 담론 공중의 등장과 언론에 대한 공정성 요구: 공정한 담론 규범 형성을 위하여”, 『방송문화연구』 17권 2호, 139-172쪽.