

03 포털생태계 참여자 공동 협력을 통한 적극적 자율규제 나서야

배정근 숙명여대 미디어학부 교수



2000년 4월, '네이버'라는 IT기업이 온라인 뉴스에 겨우 눈을 떠가던 15개 언론사를 설득해 뉴스검색 서비스를 시작한 지 20년 만에 한국의 뉴스생태계는 포털사이트에 전적으로 의존하는 구조로 고착되었다. 2000년 한국언론진흥재단이 조사한 '언론수용자조사'에 따르면 인터넷포털뉴스 이용률은 75.8%에 이르고, 포털별 뉴스이용률은 네이버가 68.8%, 다음 16.4%, 구글 5.6%, 네이버 1.8% 순이다. 네이버, 다음, 네이버를 흔히 국내 3대 포털사로 부르지만 네이버의 뉴스시장 점유율은 압도적이다. 다만 유튜브로 대표되는 온라인 동영상 플랫폼을 통한 뉴스 이용이 2018년 6.7%에서 2020년 24.4%까지 무섭게 치고 올라오고 있어 온라인 뉴스시장의 판도 변화를 예고한다.

디지털 미디어 환경으로 인해 뉴스생태계가 지각변동을 맞고 있는 현상은 세계 공통이지만, 뉴스 소비가 포털사이트에 집중되는 국내 상황은 매우 독특하다. 지난해 영국 로이터저널리즘연구소가 세계 40개국의 디지털 뉴스 이용 실태를 비교분석한 '디지털뉴스 리포트2020'에 따르면 이들 국가에서 평균적으로 뉴스를 이용하는 가장 주된 채널은 이미 소셜미디어(41%)로 바뀌었다. 그 다음이 뉴스 웹사이트나 앱에 직접 접속하는 경로(38%)였는데, 한국의 경우에는 이 비율이 11%에 그쳤고, 특히 1순위 경로라고 응답한 비율은 고작 4%에 불과했다.

이 수치가 의미하는 바는 한국에서는 포털뉴스생태계에서 벗어나 언론으로서 존재 자체가 불가능하다는 것이다. 언론사들이 포털과 제휴하거나 또는 제휴에서 탈락하지 않기 위해 목을 맬 수밖에 없는 이유다. 포털의 뉴스시장 지배력이 강화되면서 언론의 포털 종속성도 심화되고 있다. 포털이 뉴스서비스 방식을 개편할 때마다 언론사들은 이용자 유입량이 출렁이며 이에 맞춰 뉴스 생산 방식과 내용을 바꾸기 위해 노심초사한다. 오프라인 지위와 영향력에 무관하게 포털 공간에서는 모든 언론사들이 일개 콘텐츠제공자로 전략해 수용자의 관심을 끌기 위해 무한경쟁을 펼쳐야 하는 처지다.

학계에서는 한때 포털이 언론인가에 대한 학술적 논쟁이 뜨거웠지만 대중들은 이미 포털을 언론으로 인식하고 있다. 올해 초 시사저널이 실시한 '가장 영향력 있는 언론매체'(영향력)와 '가장 열독하는 언론매체'(열독률) 조사에서 모두 네이버가 1위를 차지했다. 2020년 언론수용자조사의 매체별 신뢰도에서도 '인터넷 포털'이 종이신문과 라디오를 처음 앞지르는 변화가 나타났다.

포털의 영향력은 단순히 뉴스 유통에 그치지 않는다. 포털에서 노출되는 수많은 기사들의 선택과 배열방식을 통해 사회적 의제설정에도 영향을 미치고, 검

색어와 댓글, 공감 표시 등을 통해 여론을 가시화한다. 포털 자체가 거대 언론이자 공론장 역할을 하고 있는 것이다. 2008년 미국산 소고기 수입에 반대하는 대규모 촛불 시위의 발단은 미디어다음의 토론게시판인 '아고라'에서 형성된 여론이라는 평가를 받는다. 이후에도 2012년 '국정원의 댓글 공작 사건'과 2018년 대선 당시 '드루킹 사건', 가까이는 2019년 '조국 전 법무장관 임명'을 둘러싸고 네이버의 실시간 검색어 1위를 차지하기 위해 벌여졌던 '실검 전쟁'도 포털을 통한 여론 장악 시도로 볼 수 있다.

이처럼 뉴스생태계 전반에서 포털이 차지하는 영향력이 비대해짐에 따라 이에 상응한 공적 책임에 대한 사회적 압력이 커지고 있다. 포털사가 이윤추구를 목표로 하는 사기업인 것은 분명하지만, 거대한 뉴스생태계의 관리자로서 공동체의 뉴스 흐름과 사회적 의제설정, 여론형성에 미치는 강력한 영향력을 행사하기 때문에 공공성을 요구받는 것은 당연하다. 그런 측면에서 최근 포털의 책무성 가운데 크게 부각되고 있는 현안은 검색의 중립성이다. 검색의 중립성은 포털에 제공되는 뉴스들이 누구에게도 편향되지 않는 공정한 절차에 의해 선택되고 노출되어야 한다는 요구이다. 최근 집권 여당에서 포털이 뉴스를 배열하는 알고리즘의 기준 공개를 의무화하는 등 포털 뉴스에 대한 규제를 강화하는 법안을 추진하는 명분도 바로 검색의 중립성을 확보하겠다는 것이다.

그러나 포털이 뉴스생태계에서 더욱 무거운 책임감을 느껴야 하는 현안은 포털 공간에서 유통되는 뉴스의 저널리즘적 가치이다. 포털 공간에서 뉴스 경쟁이 이용자 유입을 늘리는 트래픽 극대화에 맞춰지면서 중요한 사회 현안보다는 사소하고 자극적이며 선정적인 뉴스가 범람하는 저널리즘의 질적 저하가 심각하기 때문이다. 언론사들이 인턴 직원들을 동원해 줄속으로 만들어내는 흥미 위주의 기사는 수백만 클릭을 기록하지만, 사명감과 문제의식에 투철한 기자들이 많은 공력을 쏟아 완성한 진지한 기사는 노출조차 되지 못하는 게 현실이다. 좋은 뉴스보다 나쁜 뉴스가 대접받는, 이른바 악화가 양화를 구축하는 악순환에 빠져 있다. 이는 대부분 포털을 통해 뉴스를 접하는 이용자들의 알권리와 고품질의 뉴스를 선택할 기회를 박탈한다는 점에서도 심각한 문제이다. 이러한 포털 저널리즘의 황폐화를 시정하기 위해 2015년 공적기구 성격의 '뉴스제휴평가위원회'가 출범하면서 일정한 성과도 있었지만 근본적인 구도는 크게 바뀌지 않았다.

또한 포털 뉴스는 기사의 공유와 댓글, 공감 표시 기능 등을 통해 누구나 자신의 의사를 쉽게 표현할 수 있는 자유롭고 민주적인 공론장의 조건을 갖추고



있지만 현실은 욕설과 비방이 난무하는 혐오의 공간에 더 가깝다. 일부 누리꾼들이 댓글 공간을 독차지하고 언론이나 정치세력을 조롱하고, 개인을 악의적으로 비방하거나 인격권을 침해하는 댓글을 반복해도 그대로 방치된다. 해외의 저명한 언론사들이 기사에 대한 독자들의 댓글을 적극 권장하면서도 일정한 가이드라인을 지키지 않는 댓글은 바로 삭제하는 등 엄격하게 관리하는 모습과는 대조적이다. 포털 공론장이 보다 생산적이고 숙의민주주의의 산실이 될 수 있도록 잘 관리해야 하는 책임은 언론사는 물론 포털의 몫이기도 하다.

포털뉴스생태계의 두 주역인 언론사와 포털 사이의 공정한 거래질서와 상생적 협력관계를 어떻게 구축할 것인지도 중요한 현안이다. 뉴스 유통의 권한을 포털에게 빼앗기면서 자생적인 광고수익 기반을 상실한 언론사들은 포털이 뉴스서비스를 통해 얻는 수익에 상응하는 이익배분을 요구하고 있다. 언론사들이 호주 등 일부 국가에서 구글과 페이스북에 뉴스전재료 부과를 추진할 움직임을 보이고 있는 것처럼 포털이 적절한 콘텐츠 사용료를 지급하라는 주장이다. 언론사 입장에서는 생사여탈권이 걸린 포털 제휴 심사의 공정성을 확보하는 제도 마련도 포털이 풀어야 할 공적 과제이다.

포털은 이러한 현안들을 중심으로 제기되는 다양한 사회적 요구를 수용하기 위해 자율적인 해결 노력을 지속적으로 기울여왔다. 포털의 기능은 표현의 자



유 및 언론의 자유와 직결되어 있는 데다 개방적이고 자율적인 인터넷 공간의 특성상 법적 강제보다는 포털 스스로의 자율규제가 바람직하다는 점은 새삼 논할 필요가 없다. 이 글은 포털이 건강하고 지속가능한 뉴스생태계 조성을 위해 추진해온 자율규제 노력과 성과를 평가하려는 시도이다. 이를 위해 먼저 지난 20년간 포털뉴스서비스의 주요한 변화와 이 과정에서 제기된 공적 이슈에 대한 포털의 대응을 짚어보고, 대표적인 자율규제기구인 뉴스제휴평가위원회의 활동을 평가하고자 한다. 뉴스제휴평가위원회 활동을 중시하는 이유는 이 기구가 포털뉴스생태계의 진입과 퇴출을 결정하는 강력한 권한을 행사하는 데다 제휴평가를 통해 언론사의 부정적이고 비윤리적 행태를 제재하는 것은 물론 저널리즘 가치 제고를 지향하기 때문이다. 말하자면 제휴 언론사의 저널리즘 활동을 포괄적으로 규제하는 성격을 가지고 있다는 판단이다.

국내에서 포털이 뉴스서비스를 제공하기 시작한 것은 1998년 미국계 포털기업 '야후코리아'가 처음이지만, 지금 같은 형태의 본격적인 서비스는 2000년 5월 네이버뉴스와 2003년 3월 미디어다음 뉴스가 시작되면서부터다.¹⁾ 여러 언론사의 뉴스를 무료로 한 자리에서 볼 수 있는 편리함은 금세 이용자들을 유

1) 다음의 기업명은 2014년 10월 카카오와 합병으로 '다음카카오'로 바뀌고, 2015년 9월부터는 '카카오'로 변경됐다. 뉴스서비스 명칭은 초기부터 '미디어다음'을 유지해오다가 2015년 9월 '다음뉴스'로 변경했다.

혹하기에 충분했다. 2003년 1월 기준으로 두 포털사이트 이용자는 600만 명을 넘어서면서 이후에도 무서운 기세로 증가했다. 이때부터 학계에서는 '포털저널리즘'이란 용어가 논문에 등장했고, 포털의 언론 기능을 저널리즘 차원에서 규제할 필요성이 논의되기 시작했다.

포털사들도 2005년 5월 네이트가 '미디어책무위원회'를 구성하고, 이어 9월에는 다음이 '열린사용자위원회'를 발족하는 등 외부 전문가와 이용자의 참여를 통해 자율규제에 눈을 돌리기 시작했다(표 1 참조). 네이트 미디어책무위원회의 경우 독립성, 중립성, 진실성, 다양성의 4가지 원칙과 30가지 조항으로 구성된 편집가이드라인을 제정하는 한편, 이행 여부를 모니터링하는 등 당시로서는 선구적 활동을 펼쳤다.

[표 1] 포털의 주요 뉴스서비스 및 자율규제 정책 변화

시기	내용
2000. 5.	네이버, 15개 제휴 언론사 뉴스 제공 서비스 개시
2003. 3.	미디어다음, 뉴스서비스 개시
2005. 5.	네이트, '미디어책무위원회' 발족
2005. 9.	다음, '열린사용자 위원회' 발족
2006. 12.	네이버, 아웃링크 방식 뉴스서비스 도입
2007. 3.	네이버, 어뷰징 방지 가이드라인 발표와 모니터링 시행
2009. 3.	한국인터넷자율정책기구(KISO) 출범
2009. 1.	네이버, '뉴스캐스트' 서비스 도입
2013. 4.	네이버, '뉴스캐스트' 서비스를 '뉴스스탠드'로 전환
2015. 6.	다음카카오, 이용자 선호 기반 뉴스 추천시스템인 루빅스(RUBICS) 도입
2015. 10.	네이버·카카오, '뉴스제휴평가위원회' 발족
2017. 3.	네이버, 알고리즘 기반 뉴스서비스 '에어스(AIRS)' 도입
2018. 1.	카카오, 5개항의 알고리즘 윤리헌장 선포
2018. 10.	네이버, 모바일 첫 화면에 뉴스 배제
2018. 11.	네이버, 알고리즘 검토위원회 조사결과 발표
2019. 4.	네이버, 사람에 의한 수동 편집을 중단하고 알고리즘에 의한 추천과 구독기반 언론사 뉴스 제공 방식으로 전환
2019. 10.	카카오, 연예뉴스 댓글 폐지
2020. 2.	카카오, '실시간 이슈 검색어'와 '인물연관 검색어' 폐지 네이버, 연예뉴스 댓글 잠정 폐지
2020. 4.	네이버, 뉴스전재료 지급을 광고수익 배분 모델로 전환
2020. 8.	네이버·카카오, 스포츠 뉴스 댓글 잠정 폐지
2021. 2.	네이버, 실시간 검색어 폐지
2021. 5.	네이버, 일정한 유형의 댓글 제한. 댓글 등록과 공감/비공감 참여 상한제 시행

이 시기에 언론사와 포털 관계에서 힘의 균형은 포털 쪽으로 기울기 시작했다. 언론사들은 포털이 헐값으로 공급받은 뉴스를 이용해 막대한 광고수익을 거두고 있다고 비판하며 한편으로는 여러 자구책을 시도했다. 대표적으로는 2005년 신문사들이 주축이 되어 독자적인 뉴스플랫폼을 구축하려는 '아쿠아 프로젝트'를 추진했으나 성과를 보지 못했다. 또 2008년과 2013년에는 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 매일경제 등 메이저 신문사들이 독자적인 유료화사업 시도를 위해 상당 기간 포털에 뉴스공급을 중단했으나 결국에는 되돌아왔다.

포털뉴스생태계 질서에 중대 변화를 가져온 포털의 조치는 2006년 네이버에서 시작한 '아웃링크(outlink)'의 도입이었다. 이전까지 네이버는 제휴언론사로부터 공급받아 뉴스 자체 편집을 거쳐 메인 뉴스박스에 게시하고 자신들의 웹 페이지에서만 이용하도록 하는 '인링크(inlink)' 방식을 유지해왔다. 이에 반해 아웃링크는 이용자가 포털에서 기사를 선택하면 이를 해당 언론사 홈페이지로 자동연결해 그 곳에서 뉴스를 보게 하는 방식이다. 포털로 유입되는 이용자 트래픽을 언론사와 공유하고 광고 수익도 배분하려는 상생의 조치였다. 덕분에 언론사 사이트의 이용자 유입은 대폭 증가했다.

그러나 언론사들은 광고 수익과 직결되는 트래픽을 높이기 위해 같은 기사를 일부 내용만 바꾸어 반복적으로 전송하는 어뷰징과 낚시성 제목, 기사 베끼기 등 시장 교란 행태를 노골화했다. 특히 네이버가 2005년부터 시작한 '실시간 인기검색어' 서비스는 이용자들의 뉴스관심도를 한눈에 보여주는 지표이자 어뷰징의 타깃이 되었다. 이른바 '네트워크광고'라고 불리는 낮 뜨거운 광고가 뉴스 화면을 어지럽게 장식하는 광경도 일상이 되었다. 상당수 언론인과 학자들은 아웃링크 도입을 언론사가 트래픽 지상주의에 매몰되고, 연예와 오락 위주의 연성 뉴스가 급증하는 결정적 계기로 본다.

이런 가운데 2008년 촛불시위를 계기로 여론형성에 미치는 포털의 강력한 힘이 생생하게 확인되면서 포털의 과도한 영향력을 규제해야 한다는 목소리가 높아졌다. 이런 가운데 네이버는 포털뉴스의 편집권을 언론사에 돌려준다는 취지에서 2009년 1월 언론사들이 뉴스를 실시간으로 편집해 포털 메인 뉴스박스에 게시하는 '뉴스캐스트' 제도를 도입했다. 뉴스캐스트가 시행된 직후 전체 제휴언론사 사이트의 페이지뷰는 100% 이상 늘어났다. 이에 탄력을 받은 언론사들이 이용자의 주목도가 높은 포털 뉴스 메인화면에 게시되는 기사들을 흥미 위주의 연성기사나 자극적 기사들로 채우면서 포털뉴스생태계는 더욱 혼탁해졌다.

이렇게 트래픽 경쟁이 과열되자 네이버는 2013년 4월 뉴스캐스트 제도를 중단하고 대신 메인페이지 언론사 자리에 기사가 아니라 제호 섬네일만 노출시키는 방식의 '뉴스스탠드'로 전환했다. 그 결과 언론사들의 트래픽은 크게 감소했지만, 포털뉴스 대응조직 운영 등 이미 시스템으로 자리 잡은 트래픽 위주의 뉴스생산은 달라지지 않았다. 결국 자체적인 대응에 한계를 느낀 네이버와 카카오는 2015년 언론단체와 학계, 시민단체 등이 참여하는 공적기구 성격의 뉴스제휴평가위원회에 제휴 및 제재 심사를 위임하게 된다.

포털이 2009년 '신문 등의 진흥에 관한 법률(신문법)'에 이어 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(언론중재법)' 등 언론법제 영역에 포함될 당시 논거는 '자체적인 편집 기능'이었다. 초기 포털사들은 경험이 풍부한 뉴스전문가로 편집팀을 구성해 언론사에서 제공받는 뉴스를 자체적인 뉴스가치 판단에 따라 배열하고, 제목을 바꾸는 등 적극적으로 편집행위를 수행했다. 뉴스의 편집은 곧바로 공공이슈의 의제설정과 여론형성에 영향을 미치기 때문에 공정성 이슈가 제기될 수밖에 없다. 특히 정치권에서 포털 뉴스의 편향성 의혹을 제기하면서 이를 규제하려는 시도가 끊이지 않았다.

예를 들어 전국 동시 지방선거를 앞둔 2014년 3월, 당시 여당인 새누리당은 네이버 모바일 메인 화면에 여당 기사보다 야당 기사가 훨씬 많이 배열된다는 내용의 여의도연구원 보고서를 공개하며 편향성 문제를 제기했다. 문재인 정부 들어서는 여당인 더불어민주당도 포털의 뉴스 알고리즘이 보수매체 편향성을 보인다고 규제 입법을 시도하고 있다. 포털에 하루 유입되는 뉴스 기사가 6만 건을 넘는 상황에서 이 가운데 어떤 기사를 선택해 중요하게 배열할지는 정치권



뿐만 아니라 언론사와 수용자 모두의 지대한 관심사가 아닐 수 없다.

포털은 이러한 검색중립성 요구에 부응해 사람이 뉴스 편집에 관여하던 방식을 중단하고 이용자 선호에 기반한 알고리즘 추천시스템을 도입했다. 2015년 6월 다음카카오는 맞춤형 뉴스 추천시스템인 '루빅스(RUBICS)'를 도입하였고, 네이버도 2017년 3월부터 알고리즘 기반 뉴스서비스인 '에어스(AiRS)'를 적용하기 시작했다. 컴퓨팅 기술의 발전으로 날로 정교화하고 있는 알고리즘 활용은 검색의 중립성뿐 아니라 어뷰징 방지 등 다양한 뉴스서비스 분야에서 널리 활용되고 있으며, 기술 진화의 자연스러운 수용 과정이기도 하다.

그러나 알고리즘 역시 사람에 의해 주어진 규칙과 데이터에 따라 얼마든지 차별적이고 편향적인 결과로 이어질 수 있기 때문에 투명성과 책무성을 어떻게 확보할지가 쟁점이 되고 있다. 현재 여당이 알고리즘에 의한 기사 배열 기준을 공개하도록 의무화하는 법안을 추진하는 명분이기도 하다. 그러나 IT 분야에서는 알고리즘 자체가 기업의 핵심 비밀에 해당하는 데다 이를 공개할 경우 언론사나 여론조작 세력이 어뷰징에 악용할 소지가 크다는 이유에서 반대 의견도 만만치 않다.

포털측도 알고리즘은 공개하지 못하는 대신 자체적인 투명성 확보 조치들로 대응했다. 카카오의 경우 2017년 루빅스의 개발 과정과 주요 내용을 담은 논문을 학술지를 통해 공개했으며, 2018년 1월에는 4개항의 알고리즘 윤리현장을 선포했다. 반면 네이버는 2018년 외부 전문가 11명으로 구성된 알고리즘검토위원회를 통해 뉴스알고리즘을 검증받았고, 위원회는 네이버 뉴스검색에서



편집자의 개입은 불가능한 구조라고 결론지었다. 네이버는 현재 2차 알고리즘 검토위원회를 구성해 검증작업을 진행하고 있으며 올 12월 그 결과를 발표할 예정이다.

포털 뉴스에 붙는 댓글은 익명성에 기반한 자유로운 의사표현이 가능하고, 이용자에게 뉴스생산자와의 소통은 물론 간접적인 정치 참여의 기회를 제공하는 등 공론장으로서 순기능이 많다. 그러나 이념과 세대, 젠더에 따른 대립과 갈등이 심각한 사회 환경으로 인해 포털 댓글 공간에서도 상대를 비방하고 혐오하는 모욕성 댓글이 넘쳐나는 역기능도 적지 않다. 특히 악성 댓글로 인해 자살 등 심각한 피해를 입는 사례가 포털 초기부터 끊이지 않았지만 언론사와 포털은 표현의 자유 침해 위험성을 들어 사실상 수수방관해왔다.

그러던 포털이 2018년 이후 자율적인 댓글 규제를 적극적으로 추진하는 변화를 보이고 있다. 대표적으로 카카오와 네이버는 악성 댓글의 폐해가 많았던 연예뉴스와 스포츠뉴스 댓글을 잠정 폐지했다. 모두 악성 댓글에 시달리던 유명 연예인과 스포츠 선수의 자살이 사회문제가 된 직후에 취해진 조치였다. 이 밖에도 네이버는 2018년 10월부터 언론사가 기사 댓글 제공방식을 직접 선택할 수 있는 '댓글 언론사별 선택제'를 시행해 다른 뉴스 분야도 언론사 판단에 따라 댓글을 제한할 수 있도록 했다. 댓글을 제한하는 문제는 표현의 자유와 직결되는 예민한 사안이어서 신중한 접근이 필요하다. 그러나 해외 언론사들이 '커뮤니티 가이드라인' 같은 합리적이고 명확한 댓글 운영지침을 공개하고 엄격하게 관리하듯이, 공론장을 교란시키는 행위는 적극 차단할 필요가 있다.

포털의 자율규제 가운데 실행력을 갖춘 규제기구로 2009년 3월 인터넷사업자들이 공동으로 설립한 '한국인터넷자율정책기구(Korean Internet Self-governance Organization, 이하 약칭 KISO)'와 뉴스제휴평가위원회가 있다. 이 가운데 KISO는 개별 사업자가 아닌 포털 업계가 공동으로 참여한 최초의 자율기구라는 점에서 의미가 있다. 자체 강령에 따르면 KISO는 인터넷 공간에서 표현의 자유와 이용자의 권리를 보호하면서 건강한 지식정보 사회를 구현하는 공적 책무 실천을 목표로 한다. KISO의 자율규제 활동은 크게 회원사 게시물에 대한 자율규제의 기준을 마련하는 정책결정과 회원사의 요청에 따라 구체적인 사례에 대한 정책의 적용여부를 결정하는 심의결정 활동으로 구분된다.

KISO의 거버넌스 구조는 11개 포털 회원사 대표로 구성되는 이사회와 5인의 외부위원, 3인의 회원사 위원으로 구성되는 정책위원회로 이뤄지는데, 정책결정과 심의결정은 정책위원회가 독립적으로 행사한다. KISO의 정책결정은 위

원 만장일치의 합의제 방식을 취하는 반면 개별적인 심의결정은 재적위원 2/3 이상의 찬성으로 의결한다.

KISO는 특히 '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(정보통신망법)'에 근거한 인터넷 게시물의 임시조치라는 민감한 사안을 다룬다. 임시조치는 타인의 권리를 침해하는 게시물에 대해 피해자의 요청이 있을 경우 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치이다. 그렇기 때문에 KISO가 임시조치의 세부 기준을 제시하고, 회원사들이 자체 판단에 어려움을 겪는 사안들을 접수받아 임시조치 결정을 내린다. KISO가 공개한 소개자료에 따르면 2010년에서 2019년까지 10년 동안 심의결정이 이뤄진 사안은 218건이다. 이같은 통계가 보여주듯이 KISO의 심의활동은 매우 미미하고, 제한적이라는 한계를 보이고 있다. 또한 KISO의 강령과 정책결정을 회원사가 준수하고 있는지에 대한 모니터링 기능이 없어 자율규제의 실효성이 떨어진다는 평가를 받는다.

또 다른 자율규제기구인 뉴스제휴평가위원회(이하 제평위)는 네이버와 카카오가 언론사와 맺는 뉴스제휴 심사를 위임받아 시행하는 외부조직이다. 위원회의 기능은 포털과 뉴스제휴를 원하는 언론사의 신청을 받아 결정하는 입점심사와 제휴언론사의 어뷰징 등 저널리즘 교란 행위를 제재하고 퇴출을 결정하는 제재 심사가 핵심이다. 한마디로 포털뉴스생태계에서 언론사의 생존 여부가 제평위에 달려 있는 셈이다.

포털의 뉴스제휴 방식은 검색제휴와 콘텐츠제휴로 나뉘는데, 네이버는 스탠드제휴라는 중간 단계를 하나 더 두고 있다. 검색제휴는 단순히 언론사로부터 뉴스를 공급받아 검색을 통해서만 노출시키는 계약 방식이고, 콘텐츠제휴는 포털이 전재료를 지급하고 뉴스콘텐츠를 구매한 뒤 포털 내부에 인링크로 게시하는 방식이다. 신생 언론사들에게는 검색제휴를 통과하는 것이 지상 과제이고, 검색제휴 단계에 있는 언론사는 콘텐츠제휴로 승급하는 것이 목표이다.

현재 검색제휴 언론사는 네이버 640개사, 카카오 1,166개사이며, 콘텐츠제휴 언론사는 네이버 123개사, 카카오 140개사이다. 카카오는 뉴스제휴평가위원회가 발족하기 이전까지는 검색제휴를 원하는 모든 언론사에 개방했기 때문에 자체 입점심사를 해온 네이버보다 숫자가 훨씬 많다. 등록된 인터넷 언론사가 1만 개를 넘는 상황에서 검색제휴에 포함되는 순간 해당 언론사는 영향력과 위상이 달라지고, 시장 가치도 올라간다.

필자가 포털사로부터 제공받은 2016년~2019년 5년간 입점심사 자료를 분석한 결과, 9차례 이뤄진 검색제휴에는 매년 411개사(2019년)~686개사(2016년)

가 대거 지원했지만 통과 비율은 평균 10.5%에 불과했다. 특히 이 기간 7차례 이뤄진 콘텐츠제휴 심사에는 101개(2018년)~273개(2017년) 언론사가 지원했으나 통과한 언론사는 모두 합쳐도 8개사에 불과하다. 그야말로 낙타 바늘구멍 통과하기다. 입점심사의 평가방식은 기사생산량, 자체기사량, 윤리실천 의지를 양적으로 평가하는 정량평가(20점)와 저널리즘 품질요소, 윤리적 요소, 이용자 요소를 질적으로 평가하는 정성평가(80점)를 합쳐 제휴 단계별로 60~80점 이상을 받으면 통과된다. 심사는 하나의 언론사를 9~10명의 심사위원이 각각 개별적으로 점수를 매겨 합산한다.

제재심사는 모든 제휴사를 대상으로 ▲중복·반복 기사 전송 ▲추천 검색어 또는 특정 키워드 남용 ▲관련뉴스·실시간뉴스 영역 남용 ▲기사로 위장된 광고·홍보 ▲선정적 기사 및 광고 등 10개항의 부정행위를 모니터링해 별점을 부과한다. 누적별점이 일정 수준을 넘으면 단계별로 경고와 1일~1개월 사이 노출중단 제재를 가하고 재평가 심사에 넘겨져 퇴출될 수 있다. 지난 5년간 제재 실적을 살펴보면 경고를 받은 매체는 443개, 1일 노출중단 145개, 2일 노출중단 28개 순이며, 가장 장기간 제재를 받은 사례는 1개월 노출중단이 1건 있었다. 누적 별점이 일정 수준을 넘어 재평가 대상이 된 언론사는 5년간 110개사로, 이 가운데 76개 매체가 계약해지되었다.

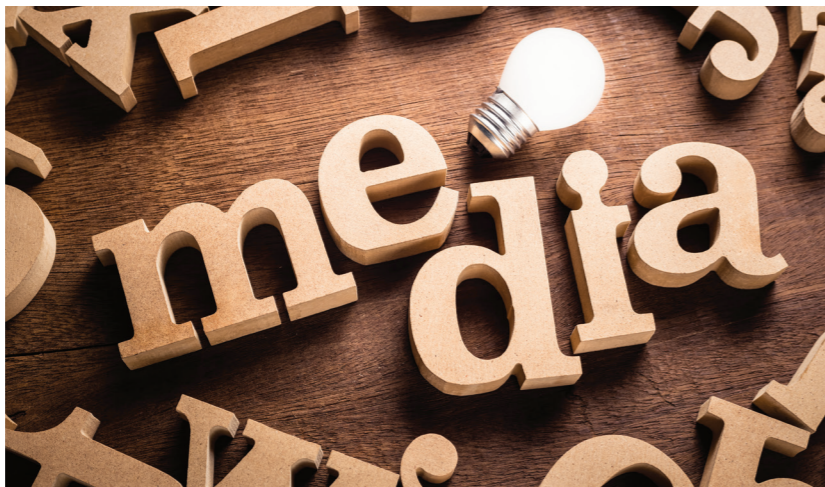
자율규제기구로 제평위의 특징은 독특한 위상과 거버넌스 구조에 있다. 제평위는 포털과 언론사 사이의 사적인 뉴스거래에 공적 성격의 기구가 개입해서 결정권을 행사하는 전례 없는 조직이다. 앞에서 조금 언급했지만 제평위가 출



범할 당시 포털은 사면초가의 상황이었다. 언론사의 뉴스 어뷰징 행위가 극성을 부리지만 이에 강력히 대응하지 못하면서 정부와 학계, 이용자 모두로부터 비판에 직면했다. 제휴를 원하는 매체는 급증했으나 네이버가 자체적으로 실시하는 제휴평가를 통과한 매체는 극히 적고, 평가기준도 공개되지 않아 탈락 언론사들의 불만이 높았다. 결국 제평위가 출범하면서 포털은 스스로 입점과 퇴출 언론사를 결정할 수 있는 권한을 포기했으나 동시에 부담스러운 짐을 제평위에 넘기고 비판을 피해가는 방패막을 갖게 된 셈이다.

제평위는 방송협회, 신문협회, 언론진흥재단, 언론학회, 온라인신문협회, 인터넷신문협회, 케이블TV방송협회의 7개 언론단체 주도로 만들어졌다. 이들 단체 대표가 운영위원회를 맡아 정책과 제도 운영 전반을 결정한다. 반면 제휴심사는 이들 단체 외에 기자협회, 인터넷신문위원회, 신문윤리위원회, 대한변호사협회, 경제정의실천연합, 언론인권센터, 소비자연맹, YWCA연합회등 8개 단체에서 2명씩 추천한 30명이 심의위원회를 구성해 입점과 제재 심사를 맡는다. 네이버와 카카오 직원들로 이뤄진 사무국이 실무 지원을 담당하는데 부정행위에 대한 모니터링도 사무국에서 맡는다.

지난 5년간의 제평위 활동의 긍정적 성과를 꼽자면 먼저, 개인 기업인 포털이 통제하던 포털뉴스생태계의 관리를 부분적으로 사회적 거버넌스 기구로 이전해 공적 책무성을 높였다는 점이다. 또 뉴스의 품질과 언론사의 역할 수행을 상시 감시·평가하는 새로운 자율규제 시스템이 만들어졌다는 점도 의미가 크다. 이번 포털 규제법과 함께 추진되고 있는 언론중재법 개정 시도는 내용의 정



당성을 떠나 언론의 비윤리적 취재보도 행태와 개인의 인격권 침해에 대한 시민들의 불만을 반영하고 있는 것도 사실이다. 현재 언론의 자율규제 기구로는 한국신문윤리위원회와 인터넷신문위원회 등이 활발한 심의활동을 펼치고 있지만 강력한 제재수단이 없어 언론의 변화를 이끌어내는데 한계가 있다.

그러나 제평위가 부과하는 노출중단과 퇴출 조치는 해당 언론사의 평판과 경영 활동에 상당한 타격이 될 수 있어 언론사들이 민감하게 반응하고 있다. 대표적 사례가 최근 보도자료를 일반 기사처럼 전송해 32일간의 노출중단 처분을 받은 연합뉴스이다. 이밖에도 상호 견제가 가능하고 속의를 통한 합의형 의사결정 방식을 통해 제휴 평가의 공정성을 높인 점, 어뷰징과 선정적 기사, 키워드 남용 등 뉴스생태계 교란 행위가 상당 부분 감소하는 성과도 있었다.

그러나 제평위가 안정적이고 신뢰받는 자율규제기구로 지속하려면 풀어야 할 과제들이 많다. 첫번째로는 제평위 출범 이후 포털의 진입 문턱은 높아졌으나, 퇴출된 매체는 별로 없어 자율정화의 효과로 이어지지 못한 채 기성 제휴 매체의 기득권을 보호하는 결과를 낳고 있다는 점이다. 원하는 모든 매체가 입점할 수 있었던 카카오의 경우 제평위로 인해 없던 진입장벽이 새로 만들어진 셈이다. 포털뉴스생태계에 참여하지 못하면 언론으로서 기능하기 어려운 현실을 감안하면 과도한 입점심사는 언론의 자유를 침해한다는 비판도 제기된다.

두번째는 제평위의 거버넌스 구조 자체가 내포하고 있는 이해충돌과 불공정 소지로 인한 중립성 논란이다. 현재 제평위에는 심사대상이 되는 언론사와 이들이 참여하는 언론단체에서 추천한 인사들이 운영위원회와 심의위원회의 주요 구성원을 이룬다. 각 단체와 언론사의 이해관계가 개입될 여지가 많다는 점에서 이해충돌 가능성이 있다. 또 제평위의 규정 제정과 운영 권한을 가진 운영위원회를 무슨 명분으로 5개 생산자단체 대표들이 주도해야 하는지에 대한 설득력도 부족하다.

세번째는 포털 뉴스공간에서 언론사들의 부정행위가 넘쳐나고 있지만, 이를 감시하고 제재하는 제평위 활동의 실효성은 크게 부족하다는 점이다. 특히 부정행위의 모니터링은 전적으로 사무국에 의존하기 때문에 사무국에서 문제를 제기하지 않을 경우 독자적 판단이 어려운 구조이다. 특히 기사를 위장한 광고·홍보나 악성 기사를 매개로 기업에게 광고·협찬을 강요하는 행위 등은 누군가 제보를 하지 않는 한 적발하기 어렵다. 그리고 최근 연합뉴스 사례가 보여주듯이 대형언론사들 역시 기사와 광고를 사실상 거래하는 행위들을 일상적으로 하고 있으나 문제가 되는 경우는 거의 없다.

네번재는 뉴스 품질에 대한 질적 평가는 주관이 크게 작용하고, 전문적 지식 없이는 공정하고 일관성 있는 평가가 어렵다는 점이다. [표 2]에서 알 수 있듯이 입점 심사의 통과 비율이 각 회차마다 큰 진폭을 보이는 것은 심사의 일관성에 문제가 있다는 방증이다. 실제로 입점 심사의 경우 위원들은 200개 안팎의 언론사를 심사하는데 주어진 시간은 제한돼 있어 인상비평 수준의 평가가 이뤄지는 것이 현실이다.

[표 2] 2016년 이후 5년간 뉴스제휴평가위원회의 입점 심사 결과

		2016		2017		2018		2019		2020
검색 제휴	1차									
	지원	602	686	633	630	509	385	551	411	614
	통과	70	46	77	118	60	38	77	26	14
	비율	11.63%	6.71%	12.16%	18.73%	11.79%	9.87%	13.97%	6.33%	2.28%
		2016		2017		2018		2019		2020
스탠드 콘텐츠제휴	1차									
	지원	115	273	125	101	148	116	155		
	스탠드 통과	9	39	8	10	15	5	4		
	콘텐츠 통과	1	2	1	0	2	1	1		
	비율	8.70%	15.02%	7.20%	9.90%	11.49%	5.17%	3.23%		

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 제평위의 거버넌스 구조와 심사 방식을 전면적으로 재검토할 필요가 있다. 포털과 제평위도 이러한 문제를 인식하고 현재 '제평위 2.0'을 위한 검토작업을 진행하고 있다. 필자는 현재의 제평위를 해체하고 이해관계자 참여형 의사결정기구와 중립형 심의기구로 재편할 것을 제안한다. 포털뉴스생태계의 관리 책임을 갖고 있고, 뉴스제휴 계약의 당사자인 포털이 모든 것을 제평위에 위임하고 빠져 있는 기존 구조는 책무성 원칙에 맞지 않는다. 따라서 계약 당사자인 포털과 언론계 대표, 공적 이해관계자(이용자, 전문가) 대표가 참여하는 의사결정기구가 제도의 설계와 운영을 맡고, 심의위원회는 이해관계자를 배제하고 언론에 전문성을 가진 중립형 인사로 구성하는 것이다. 최저임금을 결정할 때 당사자인 근로자 대표와 사용자 대표 사이에 중립적인 공익위원이 참여하는 최저임금위원회 모델과 유사한 구조로 보면 된다.

제휴 제도면에서는 현재의 입점심사는 폐지하고, 제평위에서 정하는 최소 요건(활동기간, 기사량, 자체기사 비율 등)만 포털에서 확인해 누구나 입점할 수

있게 개방하는 게 낫다. 그러나 뉴스스탠드제휴와 콘텐츠제휴 심사 방식은 기존 제도를 유지한다. 입점 심사를 폐지할 경우 뉴스의 품질이 떨어지고, 일부 업체들의 사이비 언론 행태가 증가하는 부작용이 있을 수 있지만 이미 카카오는 제평위 이전에 그렇게 시행해왔다. 또 입점을 개방하기 위해서는 시장을 교란하는 부정행위에 대한 모니터링과 제재를 실효성 있고, 강력하게 시행한다는 전제가 있어야 한다.

지금까지 살펴본 포털의 자율규제 노력과 성과를 종합적으로 돌아보면, 포털이 뉴스 유통과 여론 형성 등에서 가지는 막강한 영향력에 상응하는 공적책무를 충실히 수행해왔다고 평가하기는 어렵다. 언론사가 제공하는 뉴스가 기반이 되어 이용자가 늘어나고 사업적으로도 성공했으나, 뉴스의 품질을 높이고 신뢰받는 뉴스서비스 환경을 구축하려는 노력을 충분히 보이지 못해왔다. 여기에는 포털이 이윤을 추구하는 민간 기업이자 플랫폼 사업자라는 단순한 인식에 머물면서 언론 미디어로서 갖는 공적 책무를 충분히 인식하지 못한 탓이 크다고 생각된다.

현재 포털 뉴스서비스와 관련해 제기되는 책무성 현안은 중립성, 투명성, 공정성으로 요약할 수 있다. 언론과 이용자, 포털, 정부 등 다양한 주체들이 참여하는 포털뉴스생태계는 참여자들의 공동의 협력에 의해 운영되고 관리되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 포털이 뉴스서비스 정책을 결정하거나 자율적인 규제를 설계하는 과정을 보다 투명하게 공개하고 참여자 모두의 협력을 이끌어내야 한다. 이는 뉴스의 검색과 편집의 알고리즘 같은 이슈는 물론 공론장의 운영원칙, 제평위의 입점과 제재 활동 등 당면한 여러 현안들에 모두 해당된다.

또한 포털뉴스생태계가 지속적으로 발전하려면 포털 뉴스의 저널리즘 가치를 높이기 위한 공동의 노력의 필요하다. 언론사들은 지금처럼 선정적이고 질 낮은 기사를 무한 생산하는 소모적 경쟁을 그치고 품질과 차별화로 승부해야 한다. 포털 역시 가벼운 연성 기사보다는 사회의 중요 현안을 깊이 있게 분석하고 파헤친 질 높은 기사들이 우대받을 수 있는 시스템을 제공해야 한다. 최근 네이버가 모바일에 기획기사 코너를 따로 마련한 것이나 품질 좋은 기사에 보다 많은 수익이 돌아가게 하는 이른바 'NG팩터'의 도입 같은 조치들을 더 적극적으로 개발하고 시행할 필요가 있다. 또한 구글과 페이스북이 저널리즘의 품질을 높이고 언론사의 혁신을 지원하는 여러 저널리즘지원 프로젝트를 시행하고 있듯이 포털도 언론의 품질과 신뢰를 높이기 위한 투자에 적극 나설 필요가 있다. 