

01

포털 뉴스서비스의 공공성과 개혁 논의

김위근 퍼블리시(주) 최고연구책임자

※ 본 기고문은 한국언론진흥재단에서 발간한 「한국 언론과 포털 뉴스서비스」(김위근·황용석 著)를 요약하여 재구성한 것임을 밝힙니다.



1.

우리나라 언론 현상 및 산업의 차별적 특징으로 흔히 '포털 뉴스서비스'를 지적한다.¹⁾ 인터넷에서 뉴스콘텐츠 유통의 대부분을 포털 뉴스서비스가 장악하고 있는 나라는 여럿 있다. 하지만 인터넷을 넘어 오프라인 언론 산업 전반에서도 절대적 강자로 군림하는 경우는 찾기 힘들다. 포털 뉴스서비스가 우리 언론의 품질을 떨어뜨린다, 시장을 왜곡한다, 공적이다 등의 주장이 어느 정도 사실인지에 대한 검증과 별개로 우리 언론의 문제와 한계를 짚어보고 개선하고자 마음먹는 순간, 포털 뉴스서비스를 향한 갈날을 버릴 수밖에 없다고들 한다. 포털 사업자 입장에서 뉴스는 콘텐츠 서비스 중 하나에 불과하다. 매출은 물론이고 수익을 창출해야 하는 사업자로서 비판이나 규제가 과도하다고 토로할 수도 있다. 해당 콘텐츠의 특성으로 인해 뉴스콘텐츠 사업을 영위하는 조직은 사익과 동시에 공익을 추구해야 한다는 숙명이 있다. 포털 사업자도 다르지 않다. 우리 언론에 대한 공공성 확보와 개혁의 요구가 포털 뉴스서비스에 집중되는 이유기도 하다.

2.

우리나라 법에서 '포털 뉴스서비스'는 법적 정의가 가능하다. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 「신문법」) 제2조(정의) 제5호에 따르면 포털 뉴스서비스를 운영하는 포털 사업자는 '인터넷뉴스서비스사업자'로 분류된다. 이 법에서 '인터넷뉴스서비스'는 "신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신, 「방송법」에 따른 방송 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물"이 된다. 포털 뉴스서비스는 신문, 인터넷신문, 뉴스통신, 방송, 잡지 등이 생산한 뉴스를 '유통'한다. 법에서 말하는 '제공'과 '매개'는 유통으로 설명할 수 있다. 따라서 다른 뉴스미디어와 구분되는 포털 뉴스서비스의 정체성은 바로 이 유통에 있다(김위근, 2014, 9쪽).

「신문법」 제10조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항)에 따르면, 인터넷뉴스서비스사업자에게는 "기사배열의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 하며, 그 기본방침과 기사배열의 책임자를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개"해야 할 의무(제1항), "독자적으로 생산하지 아니한 기사의 제목·내

1) 포털사이트는 '인터넷 이용자의 편의를 위해 한 인터넷 공간에 콘텐츠와 서비스를 집적시킬 뿐만 아니라 미디어와 플랫폼을 연결시킨 통합 웹사이트'로 정의할 수 있다. 이러한 포털사이트의 서비스 중 하나가 뉴스들을 한 곳에 모아 놓은 포털 뉴스서비스다. 따라서 포털 뉴스서비스는 '뉴스 네트워크 허브'로 작동한다. 또한 포털 뉴스서비스에 게재된 뉴스콘텐츠를 '포털 뉴스로 부를 수 있다(김위근·황용석, 2020, 1~2쪽).



용 등을 수정하려는 경우 해당 기사를 공급한 자의 동의를 받아야” 할 의무(제2항), “제공 또는 매개하는 기사와 독자가 생산한 의견 등을 혼동되지 아니하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 구분하여 표시하여야” 할 의무(제3항), “제공 또는 매개하는 기사의 제목·내용 등의 변경이 발생하여 이를 재전송받은 경우 인터넷뉴스서비스사업자의 인터넷홈페이지에 재전송받은 기사로 즉시 대체하여야” 할 의무(제4항)가 있다. 이처럼 우리나라 「신문법」은 인터넷에서 뉴스 유통을 전문으로 하는 포털 뉴스서비스를 실질적으로 뉴스미디어로 인정한다. 법에 의한 규정은 항상 규제의 가능성이 있다. 포털 뉴스서비스는 뉴스 미디어로서, 특히 뉴스 유통과 관련된 사회적 책무를 다해야 하는 막중한 의무를 가진다(김위근, 2014, 9쪽).

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 「언론중재법」)에서도 포털 사업자는 ‘인터넷뉴스서비스사업자’로 분류되어 있다. 「언론중재법」은 제2조(정의) 제1호에서 ‘언론’을 “방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문”으로 규정한다. 제18호에서는 “언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물”로 ‘인터넷뉴스서비스’를 정의하고 있다. 「언론중재법」 역시 기본적으로 생산자인 ‘언론’과 배포자 및 매개자를 구분해 정의하고 있다. 포털 사업자는 인터넷뉴스서비스사업자로서 「언론중재법」의 적용을 받을 뿐만 아니라 각 제도의 당사자가 되며(제14조(정정보도 청구의 요건)), 이를 기사 제공 언론사에게 알릴 의무가 있다(제17조의2(인터넷뉴스서비스에 대한 특

칙)), 포털 뉴스서비스도 「공직선거법」에서 언론으로서 규제받고 있다. 「공직선거법」 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항에서 ‘인터넷언론사’는 “「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자”로 규정한다.

3.

포털 뉴스서비스의 역사를 정리해보면, 법제도 및 정책 그리고 이에 따른 자율규제 변천사는 모두 3개 시기로 구분 가능하다. 대략적으로 제1시기는 포털 뉴스서비스가 시작된 2000년부터 2008년까지, 제2시기는 네이버 뉴스캐스트가 시작된 2009년부터 20015년까지, 제3시기는 카카오 미디어랩 서비스가 시작된 2016년부터 현재까지다(김위근·황용석, 2020, 25쪽).²⁾ 먼저 포털 뉴스서비스의 법제도 및 정책 변천사를 살펴보면, 제1시기(2000~2008년)에서 포털 사이트가 급속도로 성장하고 언론 형성 미디어로서 주목받음에 따라 뉴스 영역에서 포털 뉴스서비스의 사회적 역할과 규제에 대한 논의가 등장하기 시작했다. 포털 뉴스서비스에 대한 규제 움직임은 크게 포털 사업자와 언론사 간 갈등, 포털 뉴스 품질 논쟁, 정치권의 포털 뉴스서비스 규제라는 3가지 축으로 발행했다. 먼저 단순 뉴스 유통자인 포털이 언론에 대한 의제설정에도 영향을 미치게 되자, 뉴스의 기존 생산-유통 구조가 무너지면서 언론사들이 포털에 대한 규제의 움직임을 시작하게 된다. 다음으로 포털이 언론사 기사를 대거 편집 및 유통하게 되면서 발생하는 기사의 연성화와 포털의 게이트키퍼링으로 인한 보도의 공정성 문제가 제기되면서 포털 뉴스의 품질에 대한 규제의 필요성이 등장했다. 이러한 포털 뉴스서비스에 대한 논쟁들이 정치권으로 연결되면서 2008년 5월 ‘촛불정국’을 기점으로 본격적인 규제 및 정책이 도입됐다(안종묵, 2009).

포털의 뉴스서비스에 대한 법제도 및 정책은 2003년 인터넷 규제를 제도화 하면서 시작됐다. 2003년 「공직선거법」과 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 「신문법」)을 통해 정부는 인터넷 뉴스서비스의 개념을 규정하고 인터넷을 규제

²⁾ 이후 포털 뉴스서비스의 법제도 및 정책 변천사와 자율규제 변천사는 김위근·황용석(2020) 연구의 해당 부분(39~47쪽)에서 인용한다.

의 대상으로 끌어들였다. 「공직선거법」 제8조(언론기관의 공정보도 의무)에 인터넷 기반 언론사들을 추가함으로써 「공직선거법」의 규제 대상으로 설정함과 동시에, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 「언론중재법」) 등 언론이 규제 대상인 법제도에 인터넷을 포함한 것이다. 더불어 포털의 자율규제 유도를 위해 문화체육관광부 주체로 '포털 뉴스 가이드라인'을 만들기도 했다(배진아, 2017). 이에 포털들은 미디어책임위원회, 열린사용자위원회, 이용자위원회 등을 구성해 자율규제를 위한 노력을 기울이게 된다. 이후 2008년 촛불정국의 확산 과정에서 인터넷이 여론에 미치는 영향력에 주목하게 되면서, 정부는 점차 포털 뉴스서비스에 언론에 준하는 책임을 부여해야 한다는 의견을 강화하게 됐다. 실제로 당시 포털 뉴스서비스에 대해 언론으로서의 지위를 인정한다는 입장을 보인 판례들(서울고등법원 2008. 1. 16. 선고 2006나92006 판결, 서울고등법원 2008. 7. 2. 선고 2007나60990 판결 등)이 존재한다. 이들 판례에서는 언론매체의 핵심 요소를 취재, 편집, 배포라는 3가지 기능으로 보고 포털 뉴스서비스가 언론사 기사들을 통해 정보를 수집, 가공, 전파한다는 점에서 유사해 언론매체에 해당한다고 봤다.

제2시기(2009~2015년)에서 촛불정국 이후 정부는 포털이 언론 및 여론 형성에 대해 갖는 영향력이 크다고 판단해 공정성 확보 및 사회적 책무를 부여해



야 한다는 입장을 취하게 된다. 이에 인터넷 실명제 확대, 포털의 책임 강화, 사이버 모욕죄 신설 등 9개 관련법과 개정안이 발의되는 등 적극적인 포털 규제 시도가 이뤄졌다. 그러나 포털 규제를 언론 탄압으로 보는 야당의 적극적인 반대 등으로 인해 「신문법」과 「언론중재법」의 내용 일부를 개정하는 데 그쳤다. 법안의 내용을 살펴보면 2009년 「신문법」에서는 포털서비스의 기사 배열 원칙 공개, 포털의 임의적 기사 제목 및 내용 수정 금지가 추가됐고, 2009년 「언론중재법」에서는 포털 뉴스를 언론 중재 대상으로 포함시키게 됐다.

이후 정부는 포털 규제를 강화하는 입장을 지속했다. 다만 정권이 바뀌면서 포털의 언론적 기능이 아닌 시장 지배적 지위를 중심으로 규제를 시도하게 된다. 법제도 측면에서 정부는 국내 대형 포털들의 독과점 구조 개선을 위해 포털 규제가 이뤄져야 한다는 입장이었다. 하지만 포털 기업의 진흥 및 구글(Google) 등 외국 기업과의 역차별 문제가 제기되며 관련 법안들은 1건도 통과되지 못했다. 때문에 당시 정부에서 포털 규제와 관련해 시행된 정책은 법제도를 제외하고 자율적인 규제를 위한 가이드라인과 권고안이 주를 이뤘다. 2011년에는 검색원칙 공개, 불공정행위 금지, 검색과 광고 구분 의무 등을 담은 '포털 가이드라인'이 발표됐다. 2013년 미래창조과학부가 제안한 '인터넷 검색 서비스 발전을 위한 권고안', 2014년 공정거래위원회 동의를결에 의한 '인터넷 검색 서비스 산업 모범 거래 기준' 등이 제시됐다(배진아, 2017).

제3시기(2016년 이후)에서 포털이 자율규제와 뉴스서비스 개선의 일환으로 알고리즘 기반 서비스들을 도입한 뒤에도 포털에 대한 규제의 움직임은 지속되고 있다. 시간의 흐름에 따라 포털 서비스의 양상이 변화하면서 발생하는 문제점도 점차 바뀌고, 그에 따라 제시되는 규제 또한 변화하는 것이다. 2018년에는 소위 '드루킹 사건'이 주요 쟁점으로 떠오르면서 포털 규제 관련 법안들이 다수 발의됐다. 2018년 5월 포털 뉴스 및 댓글 관련 법률을 담고 있는 「신문법」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 「정보통신망법」) 두 법안에 대한 개정안은 약 한 달 만에 21건을 기록했다. 이슈 중심적 개정안 발의가 다수 이뤄짐에 따라 드루킹 사건과 관련한 매크로 방지 조치가 대다수였으며, 아웃링크 및 언론사 광고 규제, 포털의 기사 배열 알고리즘 공개 등이 발의됐다(문용필, 2018. 5. 18). 포털에 알고리즘 기반 추천 시스템 도입 이후 '알고리즘의 편향성과 불투명성'에 관한 규제 움직임은 지속적으로 이뤄지고 있으며, 그 외 제시된 포털 규제들은 대부분 이슈 중심적 발의가 대부분이었다. 2019년 악성 댓글로 인해 연예인 및 스포츠인의 자살이 이슈로 떠올랐을 때는

뉴스 댓글에 대한 규제가 주를 이뤘고, 2020년에는 코로나 시점과 맞물려 허위조작정보를 기반의 소위 ‘가짜뉴스’가 주요 법안 관심사였다.

[표 1] 포털 뉴스서비스 관련 법제도 및 정책 변천

시기	연도	주요 법제도 및 정책
제1시기 (2000~2008년)	2003	• 인터넷 규제 제도화 • 공직선거법: 인터넷 언론사 개념 신설
	2005	• 신문법: 인터넷 뉴스서비스 규정 • 언론중재법: 인터넷 신문을 언론 중재 대상으로 포함
	2007	• 문화체육관광부: 포털 뉴스 가이드라인 제시
제2시기 (2009~2015년)	2009	• 신문법: 포털의 기사 배열 원칙 공개, 포털의 임의적 기사 제목 및 내용 수정 금지 • 언론중재법: 포털 뉴스를 언론중재 대상으로 포함
	2011	• 포털 가이드라인: 검색원칙 공개, 불공정행위 금지, 검색과 광고 구분 의무
	2013	• 미래창조과학부: 인터넷 검색 서비스 발전을 위한 권고안 제시
	2014	• 공정거래위원회 동의의결: 경쟁질서 회복을 위한 시정 안, 이용자 후생 제고, 관련 사업자 상생 지원
제3시기 (2016년 이후)	-	• 알고리즘의 편향, 불투명성에 대한 법안, 댓글 매크로 방지 법안, 악성 댓글 규제 법안, 가짜뉴스 규제 법안 등 관련 개정안 다수 발의

출처: 김위근·황용석, 2020, 47쪽.

다음으로 포털 뉴스서비스의 법제도 및 정책 등과 연관된 자율규제 변천사다. 제1시기(2000~2008년)에서 국내 포털 뉴스서비스가 시작됐던 2000년대 초는 단순 뉴스 목록만 제공하는 수준에 불과했다. 당시 뉴스서비스를 제공하던 대표적 포털사이트들인 네이버, 다음, 야후코리아는 제휴된 언론사들로부터 제공받는 기사들을 자체 편집한 후 뉴스로 제공했다. 대부분 단순 속보성 기사가 많았던 초창기에는 포털이 제공하는 뉴스에 대해 내·외부적으로 별다른 규제가 존재하지 않았다. 그러나 2003년 포털사이트의 규모가 급격하게 성장하고 각 포털사이트들이 방문자와 이용량을 늘리기 위해 뉴스서비스를 확장해 나가면서 뉴스 소비가 포털사이트에 집중되는 경향이 나타나게 됐다. 이에 따라 국내 뉴스 소비에 대한 포털사이트의 영향력이 커지면서 발생하는 문제점들에 대한 지적이 일기 시작했으며, 관련 규제가 필요하다는 목소리가 나오기 시작했다(안중목, 2009).

이에 가장 먼저 내부적으로 편집규약이나 편집가이드 등과 같은 자율규제 조항을 적용한 것은 ‘네이트(Nate)’였다. 2005년 5월 학계, 법조계, 언론, 사회단체, 이용자, 내부 미디어 편집장 등으로 구성된 ‘미디어책임위원회’를 구성해

독립성, 중립성, 진실성, 다양성 등을 편집 원칙으로 삼아 자체적인 규제를 제정하고 교육 등을 통해 실행해 옮겼다. 다음의 경우 ‘미디어다움’을 주축으로 이용자를 기반으로 한 ‘열린사용자위원회’를 구축해 뉴스 편집 및 운영 등 포털에서 제공하는 뉴스서비스에 대한 비판, 개선 사항 제안 등 자문을 수행하도록 했다. 이를 통해 다음은 포털 뉴스서비스가 갖는 역할과 자율규제 등과 관련된 사항들을 논의할 수 있는 내부적인 절차를 마련하게 됐다. 네이버의 경우 타 포털들과 유사한 ‘이용자위원회’를 구성했으며, 2006년 아웃링크 방식의 개편을 통해 내부적인 편집권을 기사를 제공하는 언론사들에게로 이양했다(정대필, 2006, 10). 다른 포털들 또한 아웃링크 방식을 도입하면서 포털의 뉴스서비스 규제에 대한 목소리에 대응했다.

포털들의 아웃링크 방식 도입으로 인해 언론사들의 트래픽이 대폭 증가해 정책의 취지와 맞는 효과를 보이는 듯했으나, 언론사들이 트래픽을 증가시키기 위한 선정적·자극적 연성 기사, 어뷰징 기사, 낚시성 기사 등을 쏟아내면서 또 다른 문제로 이어졌다. 이에 2007년 3월 네이버는 이와 같은 문제를 방지하기 위한 ‘어뷰징 방지 가이드라인’을 발표하고, 2007년 5월에는 기사 작성 시간 표시 방식을 최초 송고 시간으로 표시하도록 변경, 뉴스 모니터 전담요원과 신고센터 개설 등 노력을 기울였다. 더불어 2007년 6월 네이버는 다양한 검색 차트 제공을 통해 어뷰징을 완화시키기 위해 ‘인기 검색어’를 ‘급상승 검색어’로 변경하고 주제별 검색어 서비스를 실시했으나, 검색어에 어뷰징 기사가 상단에 노출되는 구조가 유지돼 어뷰징은 줄어들지 않았다(윤석민·홍종윤·정영주, 2017).

제2시기(2009~2015년)에서 국내 뉴스 소비 특성이 포털 뉴스서비스 기반으로 굳어지면서 포털 또한 언론으로서의 책임을 져야 한다는 의견들이 지속적으로 제시됐다. 이에 네이버는 아웃링크 방식에 이어 ‘뉴스캐스트’ 방식을 도입해 이에 대한 비판에 대응하고자 했다. 2009년 1월부터 네이버는 초기화면에서 각각 뉴스캐스트, 오픈캐스트, 네이버캐스트 등으로 이용자에게 선택권을 주는 개방형 플랫폼을 구축했다. 또한 다음도 아웃링크 방식의 연장선으로 제휴 언론사들에게 선택권을 주는 인링크-아웃링크 혼합 방식을 통해 편집권을 언론사에게 넘기는 방향으로 전환했다. 뉴스캐스트는 결론적으로 제휴 언론사들의 트래픽을 대거 높이는 효과를 보여줬지만, 결국 언론사들의 어뷰징 기사 작성을 증가시키는 결과를 가져오게 됐다. 따라서 포털의 뉴스에 대한 영향력과 그 책임에 대한 목소리는 지속됐고 뉴스서비스를 제공하는 주요 포털

들은 여러 방면에서 자율규제 방안을 모색하게 된다. 먼저 2009년 포털들은 스스로 자율규제를 수행하기 위해 ‘한국인터넷자율정책기구(KISO: Korean Internet Self-governance Organization)’를 출범시켰다. 이후 KISO는 2012년 한국인터넷기업협회와 공동으로 ‘인터넷 뉴스서비스 사업자의 기사 배열에 관한 자율 규약’을 제정해 뉴스서비스의 공정성과 신뢰도 향상을 도모했다(배진아, 2017).

이후 2013년 4월 네이버는 기사의 어뷰징 문제를 해결하기 위해 주요 언론사들의 섬네일이 메인페이지에 노출되는 ‘뉴스스탠드’ 서비스를 도입했다. 뉴스의 제목 중심 소비가 아닌 언론사 브랜드 중심 소비를 이끌어내어 어뷰징 기사를 완화하기 위함이었다. 그러나 뉴스스탠드 도입으로 기사 제목을 통한 어뷰징이 불가능하게 되자 자극적인 섬네일과 인기 검색어 장사를 통해 트래픽을 만회하고자 했으며, 결국 조회수, 방문자 수 위주의 트래픽 경쟁이 지속됐다. 이에 네이버는 2014년 2월 뉴스스탠드와 뉴스캐스트를 결합한 형태로 서비스를 개편했으나 여전히 어뷰징 문제는 개선되지 않았다. 2014년 12월 네이버는 다시 한 번 어뷰징 문제를 해결하기 위해 ‘뉴스 클러스터링’ 서비스를 도입했다(윤석민·홍중윤·정영주, 2017). 검색 키워드와 관련된 기사들을 자동으로 묶어 노출시킴으로써 다양한 이슈와 기사들을 접할 수 있도록 하는 것이 목표였다. 그러나 이 또한 새로운 형태의 어뷰징을 불러오면서 어뷰징 기사와의 싸움



이 지속되고 있다. 한편 다음은 2014년 6월 제휴 언론사의 어뷰징이 3차례 적발될 경우 퇴출시키는 ‘3진 아웃제’를 도입했다. 그러나 이 또한 검색 제휴가 아닌 기사 공급 언론사들은 계약 해지가 불가능하다는 한계가 존재했다(최수진·김정섭, 2014).

시장에 대한 영향력 차원에서 저작권 협상, 뉴스트래픽, 뉴스 검색 제휴와 접근 다양성 등의 이슈에 대해 대응하기 위해 네이버와 카카오는 공동으로 ‘뉴스제휴평가위원회’를 구성해 운영하게 된다. 뉴스제휴평가위원회는 각종 미디어 관련 단체들과 포털 관계자들이 참여해 신규 뉴스 제휴 심사, 기존 제휴 언론사 계약 해지 여부 판단, 어뷰징 기사 심사 등을 수행하는 것을 목표로 했다(황용석, 2015). 또한 다음카카오는 2015년 6월 알고리즘 기반의 ‘루빅스’를 도입해 검색 키워드와 관련성이 높고 정확도 높은 기사들을 상위에 배치하도록 해 어뷰징 기사 노출을 최소화하고자 했다. 더불어 포털의 뉴스서비스의 특징이자 실시간 소통의 공간인 댓글의 영향력이 강화되면서 악성 댓글로 인해 발생하는 사회적 문제에 대응하기 위해 포털들은 자체적인 규제 방안을 마련하게 된다. 실질적으로 댓글에 대한 규제가 이슈화된 것은 2009년 4월 대법원에서 포털의 악성 댓글로 인해 발생한 문제에 대해 포털들의 책임을 묻는 판결이 나오게 되면서부터다(안종묵, 2009). 이를 기점으로 포털들은 댓글 신고, 댓글 모니터링 등을 통해 악성 댓글에 대한 자체적인 규제 방안을 모색했다.

제3시기(2016년 이후)에서 포털 뉴스서비스의 뉴스 시장에 대한 영향력, 어뷰징 기사, 악성 댓글 등 문제점들이 계속되자 포털들은 알고리즘 기술을 뉴스 서비스에 도입해 해결하고자 했다. 네이버는 2017년 3월부터 모바일의 ‘뉴스’, ‘연예’, ‘스포츠’, ‘경제M’ 판 등에 알고리즘 기반 추천 시스템인 ‘에어스’를, 카카오의 경우 2015년 6월 ‘루빅스’를 통해 자동화된 맞춤형 뉴스서비스를 도입했다. 알고리즘 기반의 자동화된 추천 시스템을 통해 뉴스 편집으로 발생하는 영향력을 감소시키고, 이용자 중심의 뉴스서비스를 제공하며, 어뷰징 기사 필터링 등을 통해 더 나은 뉴스서비스를 제공하기 위함이다. 그러나 두 추천 알고리즘 모두 그 원리를 공개하고 있지 않기 때문에 알고리즘의 편향성 문제가 발생할 수 있다는 점에서 지속적으로 비판이 제기되고 있다.

한편 포털 뉴스서비스의 특징 중 하나인 댓글과 실시간 검색어에 대한 정책 또한 지속적으로 변화해 오고 있다. 2016년 12월부터 네이버는 작성자가 삭제한 댓글 이력을 공개하고, 2017년 6월에는 운영진 측에서 삭제한 댓글에 대해 그 수와 시간을 공개하는 댓글 통계 기능을 추가했다. 또한 공감 비율순 정렬

과 댓글 접기 요청 기능 등을 추가해 자정 작용을 목표로 이용자의 댓글 관리 역할을 강화했다(윤석민·홍종윤·정영주, 2017). 하지만 이러한 정책들도 결국 댓글 조작이나 스톱 현상을 만들어내는 데 악용될 수 있다는 비판이 제기되기도 했다. 이에 네이버는 2018년 댓글 작성 텀을 60초로 설정하고, 1인이 24시간 내 작성할 수 있는 댓글 수를 20개로 제한하는 정책을 도입하게 된다. 또한 2019년 11월에는 AI기술을 활용해 악성 댓글을 필터링하는 '클린봇' 기능을 추가했다. 그러나 유명 연예인이 악성 댓글로 자살하는 사건이 이어지자 네이버는 2020년 2월 연예뉴스 댓글을 잠정 폐지했다. 이후 2020년 3월에는 댓글 닉네임과 활동 이력 공개, 2020년 8월에는 스포츠 뉴스까지 댓글을 잠정 폐지하게 됐다. 카카오 또한 네이버와 비슷한 절차를 통해 연예 및 스포츠 뉴스에 대한 댓글을 폐지했다. 이와 동시에 네이버와 카카오는 2020년 국회의원선거 기간을 기점으로 어뷰징 기사와 여론 왜곡 등의 문제에 대응하기 위해 실시간 검색어 서비스를 폐지하는 등 여러 정책들을 통해 포털 뉴스서비스를 개편해나가고 있다.

[표 2] 포털 뉴스서비스 관련 자율규제 변천

시기	연도	주요 법제도 및 정책
제1시기 (2000~2008년)	2005	• 네이트: '미디어책임위원회' 구성 • 다음: '열린사용자위원회' 구성
	2006	• 네이버 및 다음: '아웃링크' 방식 도입
	2007	• 네이버: '이용자위원회' 구성, 인기검색어를 금상승검색어로 변경, 주제별 검색어 서비스 도입
	2008	• 다음: '인링크-아웃링크' 혼합 방식 도입
제2시기 (2009~2015년)	2009	• 포털 사업자: 한국인터넷자율정책기구(KISO) 출범 및 댓글 자율규제 시작 • 네이버: '뉴스캐스트' 도입
	2013	• 네이버: '뉴스스탠드' 도입
	2014	• 네이버: 뉴스스탠드와 뉴스캐스트 결합 서비스 및 뉴스 클러스터링 도입 • 다음: '3진 아웃제' 도입
	2015	• 네이버·카카오: '뉴스제휴평가위원회' 운영 • 다음: 알고리즘 기반 추천 시스템 '루빅스(RUBICS)' 도입
제3시기 (2016년 이후)	2016	• 네이버: 댓글 통계 제공
	2017	• 네이버: 알고리즘 기반 추천 시스템 '에어스(AIRS)' 도입
	2018	• 네이버: 댓글 작성 텀, 1일 댓글 개수 제한 도입
	2019	• 네이버: 댓글 필터링 '클린봇' 도입
	2020	• 네이버, 카카오: 연예 및 스포츠 뉴스 댓글 폐지

출처: 김위근·황용석, 2020, 44쪽.

4.

포털 뉴스서비스의 공공성 확보와 개혁이라는 최근 화두에서 빠지지 않고 등장하는 이슈는 '네이버·카카오 뉴스제휴평가위원회'다. 이 위원회에 대해 어뷰징 기사, 선정적 기사, 광고성 기사 등을 감소시켰다, 포털 뉴스서비스의 자율 규제를 정립했다 등의 일부 긍정 평가가 있다. 반면 심사의 공정성, 신뢰성, 전문성, 기준 등에 문제가 있다, 기존 입점 언론사의 기득권을 보장한다, 지역 매체, 소수자매체 등 다양성을 확보하지 못했다, 하나의 권력이 되었다 등의 부정적 평가도 많다. 아예 뉴스제휴평가위원회를 없애야 한다는 주장도 있다. 사실 현실적으로 네이버와 카카오 두 포털 사업자는 인터넷 뉴스 이용 시장의 과점 사업자로서 공동으로 뉴스공급자를 하나의 통로, 즉 뉴스제휴평가위원회로 계약 여부를 결정하고 있다. 제3의 공적 기구에 위임하는 형태를 띠고 있지만 계약 선정은 카르텔적 성격이 분명히 있다. 포털 뉴스서비스에 진입하지 못하는 언론사는 시장에서 성과를 거두기 어렵다는 점을 고려하면, 이러한 양대 사업자의 단일 계약 통로는 시장에 대한 통제권을 집단적으로 과도하게 행사하는 것일 수도 있다(김위근·황용석, 2020, 10쪽). 실제 평가가 얼마나 잘 이뤄지고 믿을만한 지를 떠나, '네이버·카카오 뉴스 제휴 및 제재 심사 규정'에서 확인할 수 있는 전체 배점 중 80%에 해당하는 정성 평가의 기준은 상당한 의미를 가진다. 여기서 정성 평가는 저널리즘 품질 요소(사회적 가치성, 보도의 공정성·정확성·객관성, 보도의 전문성, 기사 생산 체계의 적절성), 윤리적 요소(기사 윤리, 광고 윤리, 선정성), 이용자 요소로 구분된다. 이는 뉴스 콘텐츠를 중심으로 하는 포털 뉴스서비스의 공공성 평가에도 활용될 수 있을 것이다.



[표 3] '네이버·카카오 뉴스 제휴 및 제재 심사 규정' 중 정성 평가의 기준 및 배점(2020년 11월 30일 현재)

구분	점수	항목	내용
저널리즘 품질 요소	40점	사회적 가치성 (10점)	<ul style="list-style-type: none"> △ 사회적으로 중요한 문제와 이슈를 보도하는지 △ 뉴스가치가 있는 기사를 시의 적절하게 다루고 있는지 △ 설립 이후 보도 활동과 성과는 어떠한지(수상 실적, 사회적 공헌 등)
		보도의 공정성·정확성·객관성 (15점)	<ul style="list-style-type: none"> △ 기사가 사회의 다양한 이해관계와 주장을 공정하게 다루고 있는지 - 악의적으로 편향성을 띠거나 부정적 표현을 사용하지는 않는지 △ 기사가 정확하고 객관적인 사실과 근거에 기반하고 있는지 - 기사의 출처와 취재원을 투명하게 밝히고 있는지 - 기사에 나오는 사실과 자료에 대한 검증을 충실히 하는지 △ 제목과 기사 내용이 일치하는지 △ 오타자 등 기사의 형식적 흠결 여부
		보도의 전문성 (10점)	<ul style="list-style-type: none"> △ 기사의 전문성 - 독자적으로 취재, 생산하는 기획성 기사가 얼마나 되는지 - 기사의 내용이 충분히 깊이가 있는지 △ 보도 분야의 전문성 - 매체가 다루는 분야에 대한 뉴스 내용의 전문성이 충분한지 - 해당 분야에서 다른 매체와 차별화되는 고유한 기사를 제공하는지
		기사 생산 체계의 적절성 (5점)	<ul style="list-style-type: none"> △ 전체 기자 수 대비 전체 기사 생산량이 적절한지 △ 기자 1인당 자체 기사 비율은 적절한지 △ 보도 분야 범위 대비 취재 기자 수가 적절한지
윤리적 요소	30점	기사 윤리 (10점)	<ul style="list-style-type: none"> △ 기사와 광고를 명확하게 구분하는 방식으로 편집, 배열하는지 △ 기사 중간에 기사로 오인할 수 있는 광고내용을 포함하는지 △ 기사로 오인할 수 있는 광고를 포함하고 있지 않은지 △ 의료, 부동산, 주식, 식품 등에 관한 광고나 기사를 게재할 때 유해 가능성, 허위 과장성에 대해 주의를 기울이는지 △ 개인 또는 집단에 대한 차별, 혐오, 비방 비하 표현이 있는지
		광고 윤리 (10점)	<ul style="list-style-type: none"> △ 가독성을 저해하는 광고 요소가 있는지 △ 신뢰성이 훼손된 링크(이용자의 의도와 달리 상업 페이지로 이동시키는 사례 등)가 있는지 △ 광고주와 합의하지 않은 광고 등 비정상적인 광고가 존재하는지
		선정성 (10점)	<ul style="list-style-type: none"> △ 선정적이고 자극적인 내용을 과도하게 보도하거나 강조하는지 △ 잔혹하거나 음란한 내용 혹은 이미지를 보도하거나 광고하는지 △ 범죄와 재난 보도 과정에서 관련된 피해자 및 당사자의 감정이나 피해 가능성을 배려하는지 △ 청소년에게 유해할 수 있는 내용을 보도하거나 광고하는지 △ 범죄 수법이나 자살 방법 등에 대해 지나치게 자세하게 묘사하지는 않는지
이용자 요소	10점	-	<p><형식적 요소></p> <ul style="list-style-type: none"> △ 텍스트 이외에 인포그래픽, 동영상 등 다양한 형식을 활용하여 기사의 입체적인 이해를 도울 수 있도록 혁신에 노력하는지 <p><기술적 요소></p> <ul style="list-style-type: none"> △ 모바일, 소셜미디어 등 새로운 매체 환경에 맞는 접근성과 편의성을 제공하는지 △ 기사를 열람할 때 물리적인 불편함이 없고 가독성이 높은지 <p><사회적 요소></p> <ul style="list-style-type: none"> △ 건전한 시민사회 성장에 기여하는지 △ 기타 높이 평가할만한 요소가 있는지

출처: 김위근·황용석, 2020, 13쪽.


5.

뉴스제휴평가위원회와 더불어 포털 뉴스서비스의 인공지능 활용 뉴스 추천 시스템에 대한 비판도 적지 않다. 현재 네이버, 카카오 등 포털 사업자는 추천 알고리즘을 통해 뉴스를 제공하고 있다. 이런 추천 시스템이 개인의 선택이나 선호를 강화하는 효과를 낳아서 편향적이고 편식적인 정보를 제공받게 된다는 우려가 있다. 뉴스의 공급 다양성이 증가하더라도 노출 다양성을 제한하는 추천 알고리즘이 작동하게 되면 사회의 극단화를 가속화시킬 수 있다. 이 같은 다양성과 다원성의 문제는 포털 뉴스서비스가 지역 언론을 소외 혹은 배제하고 있다는 주장과 맞닿아 있다. 이를 해결하기 위해 최근 포털 사업자가 사회적 책임 차원에서 지역 뉴스를 별도로 배치하거나 부각시키는 시스템을 만들어야 한다는 의견이 제시되고 있다.

포털 뉴스서비스의 영향력 현실을 감안하면, 포털 뉴스서비스에 대한 개혁과 공공성 요구는 우리나라 언론 전반에 대한 것으로 치환할 수 있다. 포털 뉴스서비스의 개혁과 공공성 확보는 투명성 강화로 수렴된다. 이 투명성 강화는 포털 뉴스서비스가 강조하는 사회적 책임의 핵심이다. 그 동안 포털 뉴스서비스는 다양한 서비스를 신설하고 폐지했다. 또한 자체 정책 변화도 다수 있었다. 이 과정에서 이러한 결정에 대해 투명하게 공개해 왔다는 포털 사업자의 주장을 완전히 그대로 수용하기는 어렵다. 서비스의 신설과 폐지, 정책 변화에 대해 일차적으로 투명하게 공개해야 할 대상은 언론사가 아닌 포털 뉴스서비스 이용



자다. 이러한 결정의 이유, 과정, 예상되는 결과 등을 포털 뉴스서비스 이용자가 충분히 이해할 수 있어야 한다. 포털 뉴스서비스가 자신의 품질 제고와 서비스 개선을 위해 시도해야 하는 적극적 노력 중 또 다른 하나는 언론사 및 언론산업과의 상생과 협력 방안 마련이다. 언론사가 생산한 뉴스콘텐츠를 제공받지 못하면 포털 뉴스서비스는 운영될 수 없다. 또한 포털 뉴스서비스의 품질은 언론사로부터 제공 받은 뉴스콘텐츠에 의해 결정된다. 따라서 포털 뉴스서비스는 언론사가 고품질 뉴스콘텐츠를 생산해 자생력을 갖출 수 있도록 테크놀로지 및 데이터 지원, 인적 교류, 인력 교육 등을 적극 실시해야 한다. 또한 문제가 있는 뉴스콘텐츠에 대해 차단하는 네거티브 정책 외에도 고품질 뉴스콘텐츠가 지속적으로 노출될 수 있게 하는 등의 포지티브 정책도 개발해 시행해야 한다(김위근·황용석, 2020, 154~155쪽).

포털 뉴스서비스는 포털 사업자의 특성으로 인해 다양한 법률과 직간접적으로 연관돼 있다. 「신문법」, 「방송법」, 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」, 「언론중재법」 등 소위 '언론관계법'은 물론이고, 「정보통신망법」, 「공직선거법」 등과도 관련이 있다. 이로 인해 포털 뉴스서비스에 대한 지원이나 규제의 근거가 불명확하거나, 지원이나 규제가 실현되기까지 오랜 시간이 걸린다. 따라서 법률상 포털 뉴스서비스의 지위나 사회적 책무 등을 명확히 하기 위해 새로운 법의 도입이 필요하다. 이는 포털 뉴스서비스에만 해당되는 것은 아니다. 모든 뉴스 미디어 및 플랫폼이 통합되고 융합되는 현실에서 미디어 중심의 기존 법들은 효용성을 점점 잃어가고 있다. 이에 미디어 중심의 '뉴스미디어 진흥법'에서 '뉴스콘텐츠 진흥법'으로의 전환을 생각해 볼 시점이다. 뉴스콘텐츠를 명확히 규정할 수 있다면 미디어 통합 및 융합으로 계속해서 발생하게 될 법의 공백을 채울 수 있을 것이다(김위근·황용석, 2020, 155쪽). 

참고 문헌

- 1) 김위근 (2014). 포털 뉴스서비스와 온라인 저널리즘의 지형: 뉴스 유통의 구조 변동 혹은 권력 변화. <한국언론정보학보>, 66호, 5-27.
- 2) 김위근·황용석 (2020). <한국 언론과 포털 뉴스서비스>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 3) 문용필 (2018. 5. 17). 우수수 쏟아지는 '포털 규제 법안', 내용 살펴보니... <더피알>. URL: <http://www.thepir.co.kr/news/articleView.html?idxno=40153>
- 4) 배진아 (2017). 인터넷 포털의 공적 책무성과 자율 규제. <언론정보연구>, 54권 4호, 67-105.
- 5) 안종묵 (2009). 포털 뉴스서비스의 사회적 규제에 대한 탐색적 고찰 : 포털의 법적 성격과 규제의 시각. <한국사회과학연구>, 31권 2호, 105-125.
- 6) 윤석민·홍중윤·정영주 (2017). <뉴스유통 플랫폼과 언론사 간 상생 방안>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 7) 정대필 (2006. 10). 언론사별 뉴스는 편집권 공유, 아웃링크는 트랙픽 이양: 포털 뉴스 서비스 개편과 자율규제 강화. <신문과 방송>, 430호, 114-117.
- 8) 최수진·김정섭 (2014). <인터넷 공간에서 기사 어뷰징 실태 및 개선 방안 연구>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 9) 황용석 (2015). 포털뉴스의 자율적 책무활동의 쟁점과 방향. <KISO저널>, 21호, 22-27.