

# 03

## 포털 뉴스서비스 법제화에 대한 쟁점과 방향

김위근 퍼블리시 최고연구책임자, 언론학박사



## 1. 포털 뉴스 서비스의 개요

우리 뉴스생태계의 핵심 특징은 소위 포털사이트(portal site)<sup>1)</sup>의 영향력이 막강하다는 것이다. 포털사이트는 뉴스 생산, 유통, 소비라는 일련의 과정에서 뉴스 유통을 장악함으로써 언론 권력을 획득했다. 포털사이트에서 뉴스서비스는 트래픽을 발생시키고 유지하는 주요 수단이다. 이는 수많은 언론사가 뉴스를 공급하고 있기에 가능하다. 포털사이트의 서비스 중 뉴스콘텐츠를 한 곳에 모아 놓은 포털 뉴스서비스<sup>2)</sup>는 뉴스 네트워크 허브로 작동한다. 포털 뉴스서비스에 게재된 뉴스콘텐츠를 포털 뉴스(portal news)로 부를 수 있다(김위근·황용석, 2020, pp.1-2).

우리나라 포털 뉴스서비스 역사의 출발은 1998년 미국계 기업인 야후코리아(Yahoo! KOREA)가 언론사로부터 뉴스를 공급받아 메인페이지에 뉴스 박스를 배치한 때로 거슬러 올라간다. 하지만 당시 뉴스서비스는 주요 서비스가 아니었고, 이를 통한 뉴스 소비 역시 많지 않았다. 따라서 포털 뉴스서비스는 2000년 네이버(Naver)가 제휴 언론사의 뉴스를 시간대에 따라 보여주는 ‘네이버 뉴스’ 서비스와 뉴스에 대한 통합 검색 서비스를 제공하면서부터 본격적으로 시작된 것으로 보는 것이 더 합당하다. 2014년 10월 카카오(Kakao)와 합병한 다음(Daum)은 2003년 ‘미디어다음’을 출범시키면서 뉴스서비스를 제공하기 시작했다. 2005년 이후부터는 포털 뉴스서비스의 이용자 규모가 언론사닷컴들이나 인터넷언론사들을 압도했다.

이후 지금까지 약 20년 동안 포털 뉴스서비스는 우리 뉴스생태계를 장악해 왔다. 이는 여러 통계에서 확인할 수 있다. 한국언론진흥재단의 <2023 언론수용자 조사>에 따르면, 매체별 뉴스 이용에서 포털(69.6%)은 텔레비전(76.2%)과 함께 압도적인 비율을 보였다(그림 1).<sup>3)</sup>

특히 20대(포털 81.9%, 텔레비전 44.6%)와 30대(포털 88.0%, 텔레비전 62.4%)의 포털을 통한 뉴스 이용은 텔레비전을 크게 상회하는 것으로 나타났다(표 1). 한편 포털 뉴스 이용자 중 ‘네이버’ 이용률은 92.1%에 달했다. 그리고 ‘다음’은 23.1%, ‘구글(Google)’은 14.3%다(한국언론진흥재단, 2023a,

1) 포털사이트는 ‘인터넷 이용자의 편익을 위해 한 인터넷 공간에 콘텐츠와 서비스를 집적시킬 뿐만 아니라 미디어와 플랫폼을 연결시킨 통합 웹사이트’로 정의할 수 있다(김위근·황용석, 2020, p.1).

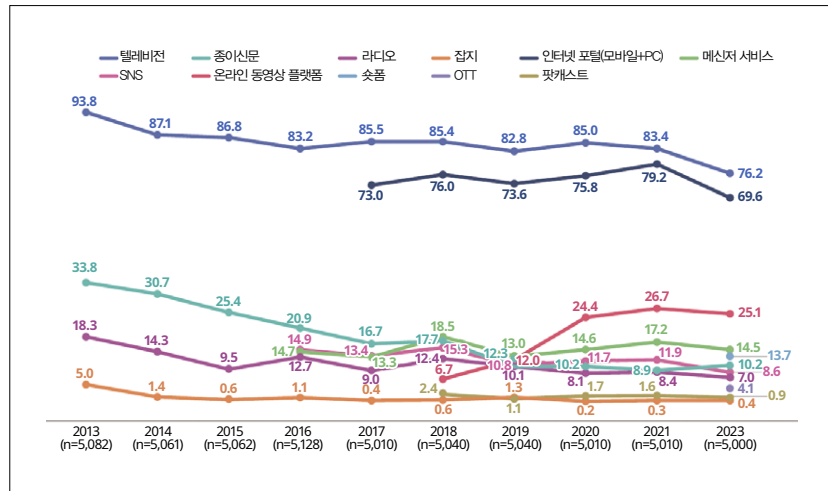
2) 우리나라는 포털 뉴스서비스라는 용어가 일반화돼 있지만, 국제적으로 널리 쓰이지는 않는다. 이 같은 서비스는 뉴스·콘텐츠 애그리게이터(news or contents aggregator), 디지털정보매개자(digitalintermediary), 또는 양면시장 이론에 기반을 둔 뉴스 플랫폼(news platform) 등 다양한 용어로 불려 왔다(이재진·황용석·박경신, 2015).

3) 2021년 포털을 통한 뉴스 이용률이 79.2%였던 것을 감안하면, 2년 사이에 이용률은 크게 감소했다고 할 수 있다. 이는 OTT나 숏폼(short form) 등 최근 새롭게 등장한 매체의 영향으로 보인다.

p.101). 최근 부침이 있다고는 하지만 여전히 우리나라 뉴스생태계에서 포털 뉴스서비스의 위상은 절대적이다.<sup>4)</sup>

[그림 1] 매체별 뉴스 이용률 추이(2013~2023년)

(단위: %)



주: 질문 문항은 “지난 1주일 동안 ○○를 통해 뉴스/사자정보를 이용하셨습니다?”임  
출처: 한국언론진흥재단, 2023a, p.18

[표 1] 매체별 연령대에 따른 뉴스 이용률

(단위: %)

	사례수	텔레비전	종이신문	라디오	잡지	인터넷 포털(모바일+PC)		매신저 서비스	SNS	온라인 동영상 플랫폼	숏폼	OTT 서비스	팟캐스트	
						모바일	PC							
전체	(5,000)	76.2	10.2	7.0	0.4	69.6	68.6	13.9	14.5	8.6	25.1	13.7	4.1	0.9
20대	(789)	44.6	3.0	2.3	0.4	81.9	81.2	23.3	21.2	16.0	30.8	20.5	6.7	1.4
30대	(772)	62.4	8.0	5.2	0.6	88.0	86.7	22.5	23.8	17.8	34.5	22.1	8.9	2.4
40대	(905)	82.4	8.8	10.1	0.5	80.7	79.5	17.7	18.2	8.4	29.0	17.8	4.4	1.0
50대	(973)	86.0	13.6	8.9	0.5	73.8	72.7	10.0	11.2	4.9	26.7	12.2	3.2	0.4
60대이상	(1,560)	89.1	13.7	7.3	0.3	45.4	44.3	5.1	6.3	2.6	14.3	4.6	0.9	0.3

주: 질문 문항은 “지난 1주일 동안 ○○를 통해 뉴스/사자정보를 이용하셨습니다?”임  
출처: 한국언론진흥재단, 2023a, p.20

4) 참고로, 2022년 언론산업 매출액은 약 10조 7,138억 원으로 추정됐다. 여기에서 종이신문은 약 3조 6,703억 원, 주간신문은 약 5,260억 원, 방송은 약 5조 8,877억 원, 뉴스통신은 약 3,238억 원, 인터넷신문은 약 8,319억 원이었다(한국언론진흥재단, 2023b, p.107). 2022년 네이버의 연간 매출액은 약 8조 2,201억 원, 카카오는 약 7조 1,071억 원으로 두 기업의 매출액 합은 약 15조 3,272억 원이었다. 이는 같은 해 언론사 전체 매출액보다 43.1%나 많은 수치다. 뉴스서비스를 운영하는 포털 기업들에 비해 언론산업 규모가 훨씬 작음을 알 수 있다. 2023년 네이버의 연간 매출액은 약 9조 6,706억 원, 카카오는 약 8조 1,060억 원으로 이들의 합은 약 17조 7,766억 원이다. 최근 몇 년 동안 언론산업 전체 매출액이 연간 10조 원 정도였던 것을 감안하면, 2024년에는 네이버 한 기업의 매출액이 언론산업 전체보다 거의 같거나 많을 것으로 전망된다.

## 2. 관련 법 규정의 미비

우리나라는 2005년부터 포털 뉴스서비스를 법으로 규정한다. 이는 포털 뉴스서비스의 영향력을 명백히 방증하는 것이다. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 '신문법') 제2조(정의) 제5호의 '인터넷뉴스서비스'에 포털 뉴스서비스가 속한다. 여기에서 인터넷뉴스서비스란 「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」을 말한다. 다만, 동법 동조 제2호의 인터넷신문 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조 제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것<sup>5)</sup>은 제외하고 있다.

동법 동조 제6호는 인터넷신문서비스사업자를 “제5호에 따른 전자간행물을 경영하는 자”로 규정하고 있다. 동법 제10조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항)에 따르면, 인터넷뉴스서비스사업자는 “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·내용 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.

따라서 포털 뉴스서비스는 이 규정의 규제를 받는다. 즉 인터넷신문 등은 생산자로서 언론의 범주로 규율하고, 매개자 역할을 하는 인터넷뉴스서비스를 이로부터 분리해 별도의 규제를 하고 있는 것으로 볼 수 있다(이재진·황용석·박경신, 2015). 이처럼 우리나라 신문법은 인터넷에서 뉴스 유통을 전문으로 하는 포털 뉴스서비스를 뉴스 매개 전문 미디어로 인정한다. 법에 의한 규정은 규제의 가능성을 항상 내포한다. 인터넷뉴스서비스인 포털 뉴스서비스도 마찬가지다. 하지만 법 규정에 의해 '언론의 자유와 같은 뉴스미디어로서의 권리 역시 보장받는다. 따라서 포털 뉴스서비스는 뉴스미디어로서 특히 뉴스 유통과 관련된 사회적 책무를 다해야 하는 막중한 의무를 가지게

5) 「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」 제3조(인터넷뉴스서비스 제외 대상) 법 제2조 제5호 단서에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자가 아닌 자가 인터넷을 통하여 언론의 기사를 계속적으로 제공하거나 매개(媒介)하는 전자간행물을 말한다.

되는 것이다(김위근, 2014, p.9). 이 점이 포털 뉴스서비스의 뉴스 유통 관련 내부 정책이 중요한 이유다.

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 ‘언론중재법’)에서도 포털 뉴스서비스 사업자는 ‘인터넷뉴스서비스사업자’로 분류돼 규제받고 있다. 동법 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 정의한다. 이처럼 언론중재법은 기본적으로 생산자인 ‘언론’과 배포자 또는 매개자로서 ‘인터넷뉴스서비스’를 구분해 정의하고 있다. 포털 뉴스서비스 사업자는 인터넷뉴스서비스사업자로서 언론중재법의 적용을 받고 법상 각 제도의 당사자가 되며,<sup>6)</sup> 특칙으로 기사 제공 언론사에게 이를 알려줄 의무 등을 부담한다.<sup>7)</sup>

정치 관계법인 「공직선거법」 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항에서 ‘인터넷언론사’는 “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 규정하고 있다. 따라서 매개자인 포털 뉴스서비스도 「공직선거법」에서 언론으로서 규제받는다.

이와 같이 포털 뉴스서비스에 대한 각종 법 규정에도 불구하고, 포털 뉴스서비스의 현실이 제대로 반영되고 있다고 보기 어렵다. 사회 현상이 나타난 후 일정 시간이 지난 다음 만들어지는 것이 법제도다. 2005년 당시 포털

6) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제14조(정정보도 청구의 요건) ① 사실적 주장에 관한 언론보도등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 해당 언론보도등이 있음을 안 날부터 3개월 이내에 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 “언론사등”이라 한다)에게 그 언론보도등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다. 다만, 해당 언론보도등이 있는 후 6개월이 지났을 때에는 그러하지 아니하다. ② 제1항의 청구에는 언론사등의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 아니한다. ③ 국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 해당 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다. ④ 「민사소송법」상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도 내용과 직접적인 이해관계가 있을 때에는 그 대표자가 정정보도를 청구할 수 있다.

7) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제17조의2(인터넷뉴스서비스에 대한 특칙) ① 인터넷뉴스서비스사업자는 제14조 제1항에 따른 정정보도 청구, 제16조 제1항에 따른 반론보도 청구 또는 제17조 제1항에 따른 추후보도 청구(이하 “정정보도청구등”이라 한다)를 받은 경우 지체 없이 해당 기사에 관하여 정정보도청구등이 있음을 알리는 표시를 하고 해당 기사를 제공한 언론사등(이하 “기사제공언론사”라 한다)에 그 청구 내용을 통보하여야 한다. ② 제1항에 따라 정정보도청구등이 있음을 통보받은 경우에는 기사제공언론사도 같은 내용의 청구를 받은 것으로 본다. ③ 기사제공언론사가 제15조 제2항(제16조 제3항 및 제17조 제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 청구에 대하여 그 청구의 수용 여부를 청구인에게 통지하는 경우에는 해당 기사를 매개한 인터넷뉴스서비스사업자에게도 통지하여야 한다.

뉴스서비스와 약 20년이 지난 지금의 포털 뉴스서비스는 사회적 영향력에서 큰 차이가 있다. 뉴스를 제공하는 언론사도 크게 늘었다. 또한 투입되는 기술이 다르며, 내용과 형식도 다르다. 소셜미디어(social media), 동영상서비스 등으로 외연을 확장하고 있는 포털사이트의 움직임에 감안하면, 현재 인터넷뉴스서비스에 대한 법 규정은 장차 현실의 극히 일부만을 설명할 가능성이 높다. 따라서 뉴스 플랫폼으로 진화하고 있는 포털 뉴스서비스에 대한 새로운 법 규정과 구역 획정이 절실하다.<sup>8)</sup> 여기에는 국내법 적용을 위한 해외 포털 뉴스서비스에 대한 명확한 규정도 포함되어야 한다.

### 3. 법제·정책 및 자율규제의 쟁점

정의, 범위 등 규정의 현실성이 확보되지 않은 상황에서 논의되는 포털 뉴스서비스에 대한 법·정책은 매우 혼란스러울 수밖에 없다. 포털 뉴스서비스에 대한 자율규제 영역도 마찬가지다. 지난 20년 동안 물론 오해도 있었지만, 포털 뉴스서비스의 불공정성, 편향성 등에 대한 비판과 우려는 끊임없었다. 이러한 비판과 우려 중에는 근거가 있는 것도 적지 않았다. 포털 뉴스서비스에 대해 지적되는 여러 문제를 해결하기 위해 법·정책 및 자율규제 방안이 제시되기도 했다([표 2]). 하지만 포털 뉴스서비스의 현실은 여전히 많은 개선이 요구된다.

포털 뉴스서비스에 기반을 둔 우리 뉴스생태계는 언론사, 플랫폼, 이용자, 제도 차원에서 구조적 문제가 심화되고 있는 상황이라고 할 수 있다. 언론사 차원의 문제는 언론사의 포털 의존과 종속 심화, 포털과 언론사 간 불공정 거래, 뉴스콘텐츠의 대가 산정 등이, 플랫폼 차원은 포털 알고리즘의 불투명성, 아웃링크(outlink) 도입과 의무화, 뉴스 이용자 데이터 공유 등이 대표적이다. 이용자 차원의 문제는 뉴스 소비의 양극화, 저널리즘의 질적 저하 등이, 제도 차원은 포털 뉴스서비스의 법적 지위, 뉴스제휴평가위원회의 문제, 지역 언론사 제휴의 문제 등이 지적된다(유승현, 2023, pp.51-52). 이러한 문제는 어느 하나 해결되지 않고 계속 논란을 일으키며 누적되고 있다.

입법부와 행정부는 포털 뉴스서비스의 변화에 대응하고 논란을 해소하기 위해 수많은 법제도와 정책을 개발하고 발의했다([표 2] 참조). 이러한 법제

8) 등록된 인터넷뉴스서비스는 2020년 299개, 2021년 307개, 2022년 289개, 2023년 300개, 2024년 298개로, 2020년대를 들어 300개 안팎을 유지하고 있다(문화체육관광부 정기간행물 등록관리시스템). 이 데이터를 보면 일반적으로 생각하는 소위 포털 뉴스서비스 이외에 훨씬 더 많은 것이 인터넷뉴스서비스로 등록돼 있다는 것을 알 수 있다. 이렇게 되면 포털 뉴스서비스에 대한 법 적용과 집행에 혼란이 있을 수밖에 없다. 입법 취지에 맞는 법 정비도 필요하다.



도 및 정책이 포털 뉴스서비스의 품질을 개선하는 데 어느 정도 도움이 된 것은 사실이다. 하지만 첨단 미디어 기술 발전에 의한 포털 뉴스서비스 변화를 법제도 및 정책이 따라가기는 역부족이다. 특히 최근 디지털 대전환(digital transformation)에 따라 적극적으로 도입이 시작되고 있는 인공지능(AI), 클라우드(cloud), 블록체인(blockchain) 등 소위 웹(web) 3.0 기술은 기존 행정 및 규제 패러다임을 완전히 바꿔놓을 것이다. 이는 행정 및 규제의 명확성, 정확성, 효율성을 근본적으로 고민하게 만든다. 최근 발의됐던 댓글 매크로(macro) 방지 법안, 악성 댓글 규제 법안, 알고리즘(algorithm)의 편향·불투명성에 대한 법안, 허위조작정보 규제 법안 등 포털 뉴스서비스 관련 법 개정안의 단기간 실현이 쉽지 않은 이유다.

포털 뉴스서비스에 대한 자율규제 방안도 여럿 제안됐으며 현재 운영되고 있다(표 2 참조). 대표적인 것으로 2023년부터 운영되지 않고 있는, 2015년 10월 출범한 ‘네이버·카카오 뉴스제휴평가위원회’(이하 ‘뉴스제휴평가위원회’)가 있다. 뉴스제휴평가위원회는 언론매체의 포털 뉴스서비스 입점 및 퇴출과 관련한 본격적인 공개형 자율규제기구라는 의미를 갖는다. 어부징(abusing) 문제의 해결 등 긍정적 효과도 분명히 있었다. 하지만 뉴스제휴평가위원회는 네이버와 카카오의 제안을 언론사업자 단체 등이 수용해 구성됐지만, 기본적 협약 등 법적 근거가 없었다. 그리고 뉴스제휴평가위원회는 제휴 대상의 적절성에 대해서만 심의를 하고 있어 역할이 제한적이었다. 포털 뉴스서비

스의 개선에 포털 사업자들이 제휴 계약을 통해 확보한 뉴스콘텐츠를 서비스하는 방식은 사기업의 영업 행위에 해당하지만, 사회적으로 미치는 영향이 크고 논쟁 대상이 될 수밖에 없었다.

[표 2] 포털 뉴스서비스의 법·정책 및 자율규제 변천

시기	법·정책	자율규제
제1기 (2000~2008년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부, 「공직선거법」과 신문법 통해 인터넷뉴스서비스 개념 규정(2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>네이트, 미디어책무위원회 구성(2005)</li> <li>다음, 열린이용자위원회 구성(2005)</li> <li>네이버, 이용자위원회 구성(2006)</li> <li>네이버, 어뷰징 방지 가이드라인 발표(2007)</li> </ul>
제2기 (2009~2015년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>신문법에서 포털 뉴스서비스의 기사 배열 원칙 공개, 포털의 임의적 기사 제목 및 내용 수정 금지 추가(2009)</li> <li>언론중재법에서 포털 뉴스를 언론 중재 대상으로 포함(2011)</li> <li>검색원칙 공개, 불공정행위 금지, 검색과 광고 구분 의무 등을 담은 포털 가이드라인 발표(2011)</li> <li>미래창조과학부, 인터넷 검색 서비스 발전을 위한 권고안 제시(2013)</li> <li>공정거래위원회 동의를결에 의한 '인터넷 검색 서비스 산업 모범 거래 기준' 제시(2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국인터넷자율정책기구(KISO) 출범(2009)</li> <li>한국인터넷자율정책기구·한국인터넷기업협회, 인터넷 뉴스서비스 사업자의 기사 배열에 관한 자율 규약 제정(2012)</li> <li>인터넷신문윤리위원회 출범(2012)</li> <li>다음, 어뷰징 3차례 적발될 경우 퇴출시키는 3진 아웃제 도입(2014)</li> <li>네이버·카카오 뉴스제휴평가위원회 출범(2015)</li> </ul>
제3기 (2016년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>드루킹 사건으로 인해 포털 규제 관련 법안 다수 발의(2018)</li> <li>악성 댓글로 인한 연예인 및 스포츠인 자살로 뉴스 댓글에 대한 규제 발의(2019)</li> <li>포털 뉴스 알고리즘 공개를 명시한 신문법 개정안 발의(2019)</li> <li>허위조작정보 기반 가짜뉴스 방지 발의(2020)</li> <li>인터넷뉴스진흥위원회 설치를 위한 신문법 개정안 발의(2023)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>네이버, 작성자가 삭제한 댓글 이력 공개(2016)</li> <li>네이버, 삭제한 댓글에 대해 그 수와 시간을 공개하는 댓글 통계 기능 추가(2017)</li> <li>네이버, AI 기술 활용 악성 댓글 필터링하는 클린봇 기능 추가(2019)</li> <li>네이버, 연예뉴스 댓글 폐지(2020)</li> <li>네이버·카카오 실시간 검색어 폐지(2020)</li> <li>인터넷신문자율공시기구 창립(2021)</li> <li>다음, 뉴스 댓글을 24시간 한정 실시간 채팅 방식으로 개편(2023)</li> </ul>

주: 제1시기는 포털 뉴스서비스가 시작된 2000년부터 2008년까지, 제2기는 네이버 뉴스캐스트가 시작된 2009년부터 2015년까지, 제3기는 카카오 미디어앱 서비스가 시작된 2016년 이후임  
출처: 김위근(2023), p.36, 재구성 및 추가

뉴스제휴평가위원회의 자격과 운영에 대한 문제가 지적되기도 했다. 참여 기관·단체 중 일부는 언론과 관련성이 떨어지고, 뉴스제휴평가위원회 활동에 대한 관심도가 낮은 경우도 있었다. 뉴스제휴평가위원회가 규정한 평가 기준에 실제로는 평가할 수 없는 항목, 평가가 필요 없는 항목 등이 있었다. 기사 건수(기사량) 기준은 불필요한 기사 양산을 유도했고, 자체 기사에 대한 기준도 명확하지 못했다. 언론윤리 강령에 대한 준수를 서약·공표하는 것만으로 언론윤리 실천을 평가하는 것은 부적절했다. 정성평가의 경우 전문성이 없으면 평가하기 어려운 항목이 적지 않았다. 정성평가 비중이 높았지



만, 이를 평가하는 심의위원의 전문성이 확보되는지는 항상 의문이었다. 뉴스검색 입점 심사가 후발 사업자에게 가혹한 결과를 가져온다는 비판이 지속적으로 제기됐다. 뉴스검색 제휴 심사는 언론의 다양성을 저하시키는 결과를 낳는다는 비판도 있었다(김위근, 2023, pp.41-42).

이러한 한계와 문제로 인해 뉴스제휴평가위원회를 법제화하자는 움직임이 있었다.<sup>9)</sup>

하지만 현재 방송통신위원회(2024, p.11)는 ‘뉴스제휴평가기구’에 최소한의 공적 책임을 부여하기 위한 제도 개선에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 포털 사업자별로 뉴스제휴평가기구를 구성하고, 평가기준, 평가결과 등 운영 내역을 공개하며, 심사 탈락 언론매체에 대한 재평가 기회를 제공하는 등의 정책 방향을 마련했다. 이를 바탕으로 네이버와 카카오는 새로운 뉴스제휴평가기구를 만들기 위한 절차에 돌입했다.

뉴스제휴평가위원회와 함께 대표적 포털 뉴스서비스 자율규제기구로 언급되는 것은 ‘네이버 뉴스 알고리즘 검토위원회’다. 네이버 뉴스 알고리즘 검

9) 뉴스제휴평가위원회 등에 대한 규제 논의가 업계 자율보다 강행적 법제화 논의에 맞출 경우, 자유로운 언론시장에 정부가 개입한다는 비판이 제기될 수 있다. 이러한 비판이 제기되지 않도록 포털 뉴스서비스의 문제점을 해결하기 위한 정책 목적과 방향을 분명히 할 필요가 있다. 포털은 기본적으로 콘텐츠를 유통하는 온라인 플랫폼으로서, 포털 사업자는 언론사 뉴스를 투명하고 중립적으로 유통함으로써 여론의 다양성과 국민의 알 권리를 보장해야 하는 사회적 책무가 있다는 것이다. 포털 사업자의 책임 강화를 위해 우선 포털 사업자의 자구적인 정책 결과를 유도하고, 이러한 자정 작용이 미흡할 경우 정부 차원에서 법제화 논의를 하는 방향으로 검토해볼 필요가 있다(국회입법조사처, 2023, p.100).

토위원회는 모두 두 차례(1차 2018년 5월부터 11월까지, 2차 2021년 8월부터 2022년 1월까지) 운영됐다. 여기에서는 뉴스 검색 서비스 알고리즘, 인공지능 뉴스 추천 서비스 등을 검증했다. 네이버가 외부 전문가에게 자체 알고리즘 검증을 맡겼다는 점에서 의의가 적지 않았지만, 내용이나 형식에서는 논란이 있었다. 우선 검토 데이터의 한계가 분명했다. 네이버 측이 제공한 데이터와 응답한 답변만을 분석할 수밖에 없는 것이 현실이었다. 검토 결과를 뉴스서비스에 어떻게 반영했고 그 효과는 어떠한지를 구체적이고 공개적으로 확인할 수 있는 시스템도 보이지 않았다(김위근, 2023, p.44).

이에 방송통신위원회(2024, p.11)는 포털 뉴스서비스의 알고리즘 투명성 확보를 정책 방향으로 설정했다. 맞춤형 추천서비스의 필터버블(filter bubble) 현상을 개선해 다양성을 확보하고 균형적 여론 형성을 도모할 수 있는 제도를 마련하겠다는 것이다. 이를 위해 포털, OTT 등 인공지능 기반 서비스 사업자의 자율준칙을 시행하고, '알고리즘투명성위원회'의 구성, 운영 내역을 공개하는 것 등을 추진한다. 이에 대해서도 역시 네이버, 카카오 등 포털 뉴스서비스 사업자가 논의를 시작한 것으로 알려졌다.

#### 4. 포털 뉴스서비스 법제화의 방향

포털 뉴스서비스의 한계를 정확히 아는 것은 개선 방향을 마련하기 위한 출발점이다. 그동안 지적된 한계를 정리해 보고 각각에 대해 개선 방안을 정리해 보면 다음과 같다. 먼저, 현행 포털 뉴스서비스에 대한 법체계를 정리할 필요가 있다. 포털 뉴스서비스는 신문법, 언론중재법, 「공직선거법」 등에서 법적 지위를 확인할 수 있다. 관련 법이 많아 서로 다른 부처에서 규제가 가능하지만, 규제 근거가 부족하다. 정확한 정의, 범위 등 법 규정이 미비해 법제도와 정책을 실행하는 데 한계를 가진다. 따라서 포털 뉴스서비스에 대한 명확한 법 규정이 무엇보다 우선돼야 한다. 포털 뉴스서비스 사업자에게 부여하는 공적 책무의 근거도 부족하기는 마찬가지다. 언론 관계법에서 법적 지위를 가지고 있지만, 일반적으로 언론의 자유를 누리는 언론사와 동일하게 포털 뉴스서비스에게 공적 책무를 요구할 수 있는가에 대해서는 논란이 있다. 뉴스 알고리즘 공개, 뉴스 아웃링크 등을 의무화한다면, 민간 기업의 영업권을 침해하는 과잉 규제라는 의견이 있다. 이는 포털의 공적 책무 요구와 관련된 것이다. 공적 책무에 대한 요구를 법적으로 명확히 할 수 있어야지만, 영업권 침해 문제가 해결될 수 있다.

다음으로, 뉴스제휴평가위원회의 법정 기구화 또는 인터넷뉴스진흥위원회

설치 등은 포털 뉴스서비스 운영의 정부 개입과 정치권의 영향력 등의 우려가 있을 수 있다. 하지만 현실적으로는 네이버·카카오 뉴스제휴평가위원회, 네이버 뉴스 알고리즘 검토위원회 등과 같이 포털 뉴스서비스 사업자가 직접 운영하는 자율규제기구의 위상, 역할, 실효성, 폐쇄성 등에 대한 부정적 평가가 적지 않다. 이와 관련해서는 국회입법조사처(2023, p.100)의 의견처럼, 매우 신중하게 접근할 필요가 있다. 포털 뉴스서비스는 신문법에 의해 뉴스 매개자라는 지위를 부여받는다. 영향력을 제외하고 뉴스생태계 구조로만 보면, 포털 뉴스서비스는 뉴스콘텐츠 매개자에 불과하다. 뉴스콘텐츠를 생산하고 제공하는 것은 언론사다. 언론사와 포털 사업자는 계약으로 인해 포털 뉴스서비스가 운영된다. 따라서 포털 뉴스서비스 관련 법제화는 언론의 자유 혹은 자유로운 언론시장에 정부나 정치권이 개입하려 한다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 절차적으로는 기존 문제를 개선한 자율규제기구를 새롭게 만들어 일정 기간 동안 운영한 후, 그 결과를 면밀히 분석해 실효성이 입증되지 않는다면 사회적 합의를 통해 법제화를 시도할 수 있을 것이다.

그리고 기술 발전에 따라 미디어 환경이 급변하고 있는 현실에서 현재 언론 관련 법의 실효성을 냉정하게 평가해야 한다. 새로운 미디어 기술이 적용되면서 새로운 언론 현상이 매 순간 나타나고 있는 지금, 언론 관련 법으로 규정하지 못하는 영역이 하루가 다르게 발생하고 있다. 이제 언론사 홈페이지나 포털 뉴스서비스뿐만 아니라, 유튜브(YouTube), 카카오톡(KakaoTalk), 페이스북(Facebook), 인스타그램(Instagram) 등에서도 뉴스를 쉽게 확인하고 전달할 수 있다. 이들 서비스 혹은 미디어가 실질적으로 언론매체의 역할을 수행하고 있음에도 현행 법체계에서는 이들을 언론매체로 규정할 수 없다. 언론 관련 법이 새로운 미디어 기술의 출현을 따라가지 못하는 현실이다. 모든 뉴스 관련 미디어 및 플랫폼이 통합되고 융합되는 현실에서 신문법, 「방송법」, 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 등 미디어 중심의 기존 법들은 효용성을 점점 잃어가고 있다. 이에 뉴스미디어 중심에서 뉴스콘텐츠 중심으로의 언론법 전환을 고민해 봐야 할 시점이다(김위근, 2023, p.47).

마지막으로, 구글 등 해외 플랫폼 서비스 또는 사업자에 대한 법 적용이 가능해야 한다. 현재 신문법에 의하면 이들을 인터넷뉴스서비스나 인터넷뉴스서비스사업자로 등록시킬 방법이 없다. 하지만 해외 플랫폼 서비스를 통한 뉴스 이용은 매년 크게 늘어나고 있는 것이 현실이다. 이러한 법의 맹점으로 인해 국내 포털 뉴스서비스의 경쟁력은 점차 낮아질 수밖에 없으며, 우리나라

라 뉴스생태계가 오염될 가능성이 얼마든지 있다는 의견이 많다. 미디어 기술 발전을 충분히 이해한 후 해외 플랫폼 서비스 또는 사업자를 우리 언론산 업에 편입시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그래야만 국내 포털 뉴스서비스 사업자의 역차별 이슈를 해결할 수 있다. 🌐

#### 참고 문헌

- 국회입법조사처 (2023). <2023 국정감사 이슈 분석 IX: 과학기술정보방송통신위원회, 환경노동위원회>. 서울: 국회입법조사처.
- 김위근 (2014). 포털 뉴스서비스와 온라인 저널리즘의 지형: 뉴스 유통의 구조 변동 혹은 권력 변화. <한국 언론정보학보>, 66호, pp.5-27.
- 김위근 (2023). 포털 뉴스서비스의 현황과 과제. <국회 정책 토론회: 포털뉴스와 언론의 자유> 발제집, pp.22-48.
- 김위근 · 황용석 (2020). <한국 언론과 포털 뉴스서비스>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 방송통신위원회 (2024). 2024년 주요업무 추진계획: 신뢰받고 혁신하는 글로벌 미디어 강국
- 유승현 (2023). '언론사 공동 뉴스 포털'의 도입 필요성과 파급 효과. <국회 정책 토론회: 포털뉴스와 언론의 자유> 발제집, pp.49-63.
- 이재진 · 황용석 · 박경신 (2015). <새로운 뉴스환경에서 포털의 영향력에 관한 국내외 전문가 인식조사>(여론 집중도위원회 2015-04 보고서). 서울: 한국언론진흥재단.
- 한국언론진흥재단 (2023a). <2023 언론수용자 조사>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 한국언론진흥재단 (2023b). <2023 한국언론연감>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 문화체육관광부 정기간행물 등록관리시스템. [online] <https://pds.mcst.go.kr/>  
「공직선거법」  
「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」  
「신문 등의 진흥에 관한 법률」  
「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」