


# 『포털뉴스 무엇이 문제인가』

- 일시 : 2006. 9. 28(목) 오전 10시~12시
- 장소 : 국회도서관 2층 멀티미디어실
- 주최 :  재단법인 여의도연구소



# “포털뉴스 무엇이 문제인가”

## - 진행순서 -

- 9:30 ~ 10:00
  - 등록
- 10:00~10:10
  - 국민의례
  - 인사말 : 임태희(여의도연구소 소장, 국회의원)
- 10:10~11:40
  - 발표 및 지정 토론
  - 사회 : 최구식 (한나라당 문광위원, 국회의원)
  - 발제 : 나경태(여의도연구소, 연구원)
  - 토론 : 최구식 (한나라당 문광위원, 국회의원)  
이승희 (민주당, 국회의원 - 신문법 개정안 발의)  
손태규 (단국대 언론영상학부, 교수)  
김혜준 (자유주의연대 정책실장)  
변희재 (포털피해자 모임 대표)
- 11:40~12:00
  - 종합토론
- 12:00
  - 폐회

## 【목 차】

### <발제>

- 포털 뉴스 무엇이 문제인가
  - 나경태 (여의도연구소, 연구원)

### <토론>

- 포털에게 제자리를 찾아주자 - 신문법 개정안을 발의 하면서-
  - 이승희 (민주당, 국회의원 - 신문법 개정안 발의)
- 빛나간 언론권력, 포털뉴스의 현주소
  - 김혜준 (자유주의연대 정책실장)
- 인터넷 신문을 포함하는 새로운 문법 제정의 의미
  - 변희재 (포털피해자 모임 대표)
- 포털 사이트의 문제와 그 해결 방안
  - 손태규 (단국대 언론영상학부 교수)

# 포탈에게 제 자리를 찾아주자

## - 신문법 개정안을 발의 하면서 -

이 승 희 (민주당 국회의원)

신문의 위기라고들 한다. 아니, 비단, 신문 뿐 아니라 좀체로 그 위세가 꺾일 줄 모르던 방송도 도전을 받고 있다고 한다. 신문, 방송은 우리 사회의 여론을 주도 하던 대표적 언론기관으로서 이들이 휘두르던 펜대 나 마이크의 힘은 실로 막강한 것이었으며 절대적이었다. 이러한 그들의 위상이 역사도 미친한 온라인 매체라는 존재에 의하여 위협을 받고 있다. 온라인 매체는 이제 우리 생활에, 과거 신문, 방송이 차지했던 것보다 더욱 더 광범위하며 훨씬 더 막강한 영향력을 행사 하며 밀착 되어 있다.

과거 같았으면 몇몇 사람들이 수근거리며 지나칠 소소한 사건들이 온라인 매체에 오르내리기 시작 하면 (온라인 매체에 오른 것을 신문이나 방송이 다시 받아 확산시키기도 하므로) 전 국민의 관심사가 되어 버려 때로는 억울한 피해자를 양산하기도 하고, 개인의 프라이버시가 반론의 기회도 주어지지 않은 채 통채로 공개 되기도 한다.

신문이나 방송은 그들이 담당하고 있는 기능- 정보의 제공, 보도 논평, 여론의 형성 등 등- 에 상응하는 제반의 사회적 책무를 지고 있다. 그러나, 문제는 신문법상 인터넷 신문으로 볼 수 없는 온라인 매체- 포탈, 종이신문의 온라인 닷컴- 의 경우는 그들이 행사하고 있는 영향력에 비하여 공적 책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 마련 되어 있지 않다는 것이다.

포탈이 뉴스를 서비스 하면서 뉴스소비자의 80%가 포탈을 통하여 뉴스를 소비하고 있다고 한다. 2005년 7월 인터넷 순방문자수 조사업체

메트릭스는, 네이버 뉴스와 미디어다음을 합친 방문자 수가 천만명, 조중동 인터넷판을 합친 방문자수가 40만명이라는 결과를 발표했다.

결과적으로 포탈은 뉴스를 자체 생산하지만 았을 뿐 뉴스를 단순 제공하는 과정에서 편집권의 행사 라는 중요한 언론 행위를 통하여 인터넷신문은 물론 기존 종이신문을 뛰어넘는 새로운 언론권력으로 부상하고 있는 것이다.

‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’ 을 전부 개정하여 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률(일명, 신문법)’ 을 만들 당시의 열린우리당의 입법안에서는,

인터넷 언론이라 함은 “ 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파 할 목적으로 취재 편집 집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도 제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지 (안, 제2조의 5) ” 라 규정하여 포탈 등 이 인터넷 언론에 포함 되도록 규정 되어 있었다.

그러다가 국회의 논의 과정 중 각종 이해단체의 의견을 수렴 하는 과정에서 현행의 신문법 제 2조의 5 가 만들어 지게 되었는데, 그 내용을 보면

“인터넷신문"이라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산 과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.” 로서

원안에 없는 ‘독자적 기사 생산’ 요건을 첨부 함으로서 포탈 등은 언론으로서의 막강한 권력은 누리면서도, 발행인, 편집인 공개, 언론중재위 대상 등, 언론으로서의 책무에서는 벗어나게 된 것이다.

서울대 철사마 사건, 개똥녀 사건 등, 포탈에 등재 됨으로써 정확한 사실 규명 없이 , 혹은 그들의 행위에 대한 마녀재판식 평가로서 피해를

입은 포털사이트 피해자모임이 결성되었고, 포털피해자 K모씨는 4대 포털을 상대로 5억원의 민사소송을 시작했다. 만약 포털이 언론피해구제법의 적용을 받는 언론이었다면, 포털 피해자는 언론 중재위를 통해 손쉽게 구제받을 수 있었을 것이다. 그러나 현재 그는 민사 1심을 진행중이고, 언제 끝날지도 모르는 법적 싸움을 계속하고 있다.

현재 인터넷 신문을 규정하는 법은 신문법, 언론중재법, 공직선거법 이다. 이 중 공직선거법은 이미 법 제8조의 5에

①중앙선거관리위원회는 인터넷언론사[「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제2조(용어의 정의)제7호의 규정에 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 자를 말한다.

고 규정하여 포털 등을 인터넷 언론의 범주에 포함 시키고 있으며, 포털을 언론중재법의 적용 대상으로 하고자 ‘언론중재 및 피해 구제 등에 관한 법률’ 개정 작업이 진행 중이며 별다른 반대에 부딪히지 않고 있다. ( 노웅래, 박찬숙 의원의 언론 중재법 개정안)

그럼에도 불구하고 굳이 신문법에서는 당초의 원안과는 달리 “독자적 기사 생산” 요건을 추가 하므로써 포털 등을 법 적용 대상에서 무리하게 배제 하여 사회적으로 미치는 영향력에 걸 맞는 권리와 의무를 수행하지 못 하도록 하고 있는 것은 법의 설득력을 잃는 행위라 할 수 있다.

또한, ‘ 독자적 기사 생산 ’ 요건은 신문법의 적용 대상이 되는 신문과 잡지 등 다른 매체에게는 해당 되지 않으며 오로지 인터넷 신문에 게만 요구 되는 것으로서 이는 인터넷 신문에 대한 불평등 규제로서 위헌적 요소가 있다.

그러므로 신문등의자유와기능보장에관한법률에서의 인터넷 신문 관련 규정은, ‘독자적 기사생산’ 요건을 삭제할 필요가 있다.

그럼으로써 포털 등 언론의 기능을 담당하고 있으되 제자리를 찾지 못하고 있는 온라인 매체에 그에 부합하는 자리를 마련 해 주어야 한다. 이는 일반에서 생각하고 있듯이 단순히 포털을 규제 하겠다는 것이 아니라 그들이 담당하는 사회적, 혹은 공적 책무에 상응하는 사회적 지위를 부여 한다는 의미도 있는 것이며 장기적으로 보았을 때 매체 스스로의 경쟁력을 갖추는 밑거름이 되는 것이라 생각 한다.

또한 뉴스 소비자의 입장에서 보았을 때, 포털 등에 등재 됨으로 하여 피해를 입은 것에 대한 간이한 구제 절차 확보 뿐 아니라, 보다 질 좋은 뉴스를 제공 받을 권리가 확보 되어야 한다고 생각 한다.

2004년 12월 코리안클릭의 조사결과 포털 사이트의 첫페이지에서 링크를 통해 뉴스섹션으로 이동한 순이용자 비율이, 다음의 경우 71.0%, 네이버의 경우 51.%, 야후의 경우 38.0%로 나왔다. 이는 다음이 이메일 서비스를 위한 로그인 바로 밑에 뉴스면을 배치한 결과이다. 즉 포털의 뉴스 경쟁력은 뉴스의 질이 아니라 포털의 부대서비스의 영향력으로 결정난다는 것을 보여준다.

실제로 포털 사이트는 대략 20% 내외의 뉴스면을 제외한 다른 면을 이용하여 무료 이메일, 쇼핑물 할인쿠폰, 이벤트 경품, 무료 검색, 무료 블로그 서비스 등 뉴스 이외의 사실 상의 경품으로 회원을 모은 뒤, 이들에게 뉴스를 보여주고 있다. 이는 포털 등에서 제공하는 뉴스의 경우 그 질적 경쟁보다는 기타 부대서비스(경품)에 의해 영향력이 확보 되고 있음을 보여주는 예라 할 것이다.

신문법에서는 신문발전위원회는 신문발전기금 지원 대상으로 정기간행물의 경우 뉴스면 비율 50% 이상을 조건으로 제시했다. 뉴스면 비율 50%는 해당 법 취지인 신문의 공공성을 유지할 수 있는 최소한의 요건

이라 할 수 있다. 따라서, 뉴스의 질적 경쟁, 그리고 인터넷언론의 독자 권익보호를 위해서라면 인터넷신문은 공정경쟁을 해치는 무가 경품을 금지하는 대신 뉴스면 비율 50% 이상을 의무화함으로써 그 공공성을 유지 할 수 있을 것이다.

본 의원이 이와같은 내용의 신문법 개정안을 발의 한다고 하자 각종 언론에서는 ‘친여적 성격의 포탈 규제 법 발의’ ‘포탈 규제 한다’ 는 논지의 기사들이 실렸다. 그러나 이번 개정안에서 담은 규제는 단지 뉴스면 비율 50% 이상밖에는 없다. 이 또한 전술 한 바와 같이 포탈 등의 사회적 기능에 부합하는 공공성을 담보 하는 최소한의 것이다. 이는 최근 몇몇 조항에 대해 위헌 결정을 받은 신문법에 담긴 종이신문에 관한 규제와 비교해보자면 이는 솜방망이 규제에 가깝다. 종이신문의 경우, 30대 대기업, 해외투자자본에 대한 규제, 광고에 대한 규제, 경영자료 공시 등, 수많은 신문법 상 규제에 묶여있다. 이에 더 나아가 소유지분에 관한 규제까지 실시하자고 주장하는 측도 있다. 종이신문에 대해서는 그토록 철저한 규제를 하자고 주장하면서, 어째서 종이신문보다 훨씬 더 큰 자본으로 움직이는 포탈에 대해서는 무규제를 주장하는 건 형평성에도 맞지 않는다고 할 것이다.

아울러 본 개정안이 포탈 만을 겨냥 한 것이 아님은 당연하다. 독자적 기사 생산 요건 조항 때문에 빠진 것은 포탈만이 아니다. 조선닷컴, 조인스닷컴, 동아닷컴 등 종이신문 온라인닷컴사들 역시 제외되었다. 현재 종이신문 온라인닷컴사는 포탈에서 하는 서비스 대부분을 하고 있다. 이들은 뉴스 이외에, 검색, 블로그, 게임, 카페 등등 서비스 영역에서는 포탈과 별다른 차이가 없다. 그럼에도 불구하고 이들에 대한 어떤 관리도 이루어지지 않고 있는 실정이다.

또한 본 의원의 신문법 개정안에 대해 , 포탈 측에서는 포탈에 관련된 법제정의 필요성은 인정 하되 이를 구태의연한 기존의 매체법으로 규제하는 것은 시대착오적인 것으로 뉴미디어에 걸맞는 새로운 법을 제정 해야 한다는 논지의 반론을 제기하고 있다.



그러나 아무리 뉴미디어가 발달해도, 결국 모니터, 브라운관, 핸드폰 등의 플랫폼을 이용하여, 문자나 동영상 서비스를 한다는 그 원리는 변하지 않는다. 이에 문자서비스를 하는 경우는 인터넷신문으로 규정하고 동영상 서비스를 하는 경우는 인터넷방송으로 규정하면 되는 것이다.

현행 신문법에서의 인터넷신문은 주로 모니터 기반 서비스를 염두에 두고 있다. 또한 KBS와 같은 방송사의 뉴스서비스는 인터넷상으로는 문자텍스트를 동영상과 함께 내보내고 있다. 입력을 주기능으로 하는 모니터는 문자형 매체라는 증거이다. 즉 현 상태에서 문자텍스트 서비스에 대해 인터넷신문으로 규정하는 것은 아무런 무리가 없는 일이다. 만약 동영상에 대한 법률도 정비한다면, 인터넷방송법을 제정하면 된다. 또한 한 매체에서 이 둘 모두를 서비스한다면 두 가지 법률 적용을 받으면 된다.

인터넷신문이 진화한다고 해도, 언론의 기본원리 자체가 변하지 않는 한, 기존의 신문법으로 충분히 담아낼 수 있는 것이다.

본 개정안은 특정매체에 대한 규제를 하고자 함이 아니라 제대로 된 인터넷신문 규정을 만들자는 데 그 목적이 있는 것이다.

# 신문등의자유와기능보장에관한법률 일부개정법률안

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2006. 9 . .  
발 의 자 : 이승희 국회의원

## 제안이유

포털 등 언론사 닷컴(이하 포털 등)은 인터넷을 통하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 정보를 제공할 뿐 아니라 편집권을 행사하여 여론형성이라는 실질적 언론의 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 “신문법”의 적용을 받지 않음으로써 포털 등에 의한 공표로 인해 피해를 입은 자가 반론보도청구를 할 수 없고 언론중재위의 신속한 구제를 받을 수 없는 등, 언론이 가지는 공익성이라는 사회적 책무로부터 자유로운 영역에 있다 할 것임.

2004년 12월 전부 개정된 ‘신문등의자유와기능보장에관한법률(일명, 신문법)’ 제2조 5를 보면 “인터넷신문”이라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및

정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.”고 규정하고 있어 인터넷 신문에 한하여 “독자적 기사생산”의 자격을 요구 함으로써 포털 등 언론사 닷컴(이하 포털 등)을 언론의 범주에서 제외시키고 있음.

아울러 “독자적 기사생산” 요건은 동법의 적용을 받는, 신문, 잡지 및 다른 매체에는 요구 되지 않는 것으로서 인터넷 신문과 다른 매체와의 형평성을 침해 할 소지가 있다고 할 것 임.

따라서, 법 제 2조의5의 “독자적기사생산”요건을 삭제 함과 아울러 인터넷 신문에 대한 정의를 보다 현실 적합하게 수정하여 포털 등을 인터넷 신문으로 포함시켜 동법의 적용 대상이 되도록 함.

또한, 포털 등이 동법의 적용을 받게 되는 경우 무료 이메일, 쇼핑몰 할인쿠폰, 이벤트 경품, 무료 검색, 무료 블로그

서비스 등 포털의 부대서비스의 제공은, 무가지 경품 등의 제공을 엄격히 제한하고 있는 신문 등 타 매체와 비교하여 매우 불공정 하다 할 것 임.

따라서 ,인터넷 언론의 공정한 경쟁 확보, 뉴스의 질적 향상, 그리고 독자의 권익보호를 위해서는 , 초기 화면의 뉴스면 비율 50% 이상을 의무화하는 것이 바람직하다 할 것 임.

이와같은 초기화면 뉴스면 비율 50%에 대한 논거는 , 신문발전기금 지원 대상으로서 정기간행물의 경우 뉴스면 비율 50% 이상을 조건으로 제시하고 있는바 이는 , 뉴스면 비율 50%가 해당 법 취지인 신문의 공공성을 유지할 수 있는 최소한의 요건이 되기 때문이라 할 것 임.

그리하여, 동 법 개정안에 독자 보호 조항 인 10조에 제4항을 추가하여 포털 등의 초기 화면에 뉴스면 비율을 50% 이상을 의무화 하는 조항을 추가 하고자 함.

## 주요내용

가. 이미 언론으로서의 역할을 수행하고 있는 포탈 등을 동법의 적용을 받게 하여 발행인, 편집인 공개, 언론중재위의 간이한 권리구제등 언론으로서의 사회적 책무를 지게 함으로서 독자의 권익을 보호 하고자, “독자적 기사생산”조항을 삭제 함.(안 제2조의5 )

나. “인터넷신문의 경우 불공정거래 행위를 방지하고 언론의 사회적 책임을 다하기 위해 대통령령이 정하는 기준에 따라 뉴스면 비율을 50% 이상 유지해야 한다”라는 조항을 신설하여 인터넷 언론의 공공성 확보 및 뉴스의 질적 저하 방지와 더불어 독자의 권리보호를 도모하고자 함.  
(안 제10조의 4 신설)

법률 제 호

신문등의자유와기능보장에관한법률 일부개정법률안

신문등의자유와기능보장에관한법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조의5 인터넷 신문의 정의중 취재·집필·편집 및 배치를 인터넷 신문의 행위태양으로 삽입하고 “독자적기사생산”요건을 삭제한다.

제10조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

- ④인터넷신문의 경우 불공정거래 행위를 방지하고 언론의 사회적 책임을 다하기 위해 대통령령이 정하는 기준에 따라 뉴스면 비율을 50% 이상 유지해야 한다

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
신문등의자유와기능보장에관한법률	신문등의자유와기능보장에관한법률 일부개정법률안
제2조(용어의 정의)	제2조(용어의 정의)

1. ~ 4.(생략)

5."인터넷신문"이라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.

제10조(독자의권리보호)

① ~ ③생략

<신 설>

1. ~ 4.(현행과 같음)

5."인터넷신문"이라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 취재·집필·편집 및 배치 행위를 통하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파 하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.

제10조(독자의권리보호)

① ~ ③현행과 같음

④인터넷신문의 경우 불공정거래 행위를 방지하고 언론의 사회적 책임을 다하기 위해 대통령령이 정하는 기준에 따라 뉴스면 비율을 50% 이상 유지해야 한다

# 빛나간 언론권력, 포털뉴스의 현주소

김혜준(자유주의연대 정책실장)

필자는 이미 지난 4월 13일자 동아일보를 통해 포털의 위험한 권력에 대해 문제제기한 바 있다. 그러나 필자를 비롯한 그간의 문제제기들이 실증적 데이터로 충분히 뒷받침되지 못하는 한계를 가지고 있었다.

그에 따라 포털뉴스의 과잉권력에 대한 문제의식을 가지고 있던 자유주의연대에서는 지난 지방선거기간 동안 포털뉴스를 집중적으로 모니터링하기로 하였고, 5월 15일 부터 30일까지 보름동안 5대 포털(네이버, 다음, 야후, 네이트, 파란)을 대상으로 하루 4차례(10시, 14시, 18시, 22시) 포털뉴스를 모니터링하였다.

포털뉴스라는 것이 매우 광범위한 소식들이 끊임없이 쏟아지는 곳이어서 모니터링 범위를 특정한다는 것이 그리 용이치 않다는 점에서 이번 지방선거라는 특정 소재와 기간은 특히 유용하다고 판단하였던 것이다.

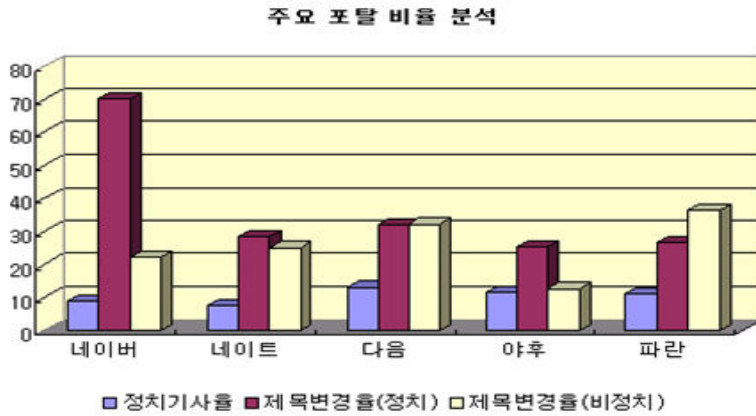
## 1. 모니터링 포인트

우선 모니터링을 통해 파악하고자 했던 포인트는 다음의 5가지였다.

1. “메인(포털 첫 화면)에서 정치기사를 얼마나 취급하는지” (양적 분석)
2. “메인에서 기사 제목을 얼마나 고치고 있는지” (양적 분석)
3. “주로 채택되는 기사의 공급매체는 무엇인지” (양적 분석)
4. “주요 후보관련 기사의 노출이 얼마나 균형을 맞추고 있는지” (양적 분석)
5. “기사노출이 얼마나 공정하게 이루어지고 있는지” (질적 분석)



## 2. 포털간 비교(양적 분석)



### 1) 메인(포털 첫 화면)에서 정치기사를 얼마나 취급하는지?

포털 첫 화면(메인)에 노출되는 뉴스 중에서 정치뉴스가 차지하는 비율은 10%내외로 조사되었다. 조사대상이었던 5개 포털사 중에서 유일하게 인터넷언론을 겸하고 있는 미디어 다음이 13.2%를 차지하여 정치기사 비중이 가장 높았고, 야후(11.7%) 파란(11.3%), 네이버(9.03%) 네이트(7.65%) 순으로 나타났다. 다만 정치관련 기사를 가장 많이 취급(절대값)한 곳은 파란이었다.

### 2) 포털이 메인 기사제목을 얼마나 바꾸고 있는지?

네이버의 경우 모니터기간 동안 메인에 게재된 전체 정치관련 기사의 70.2%를 제목을 바꾸고 있었다. 더욱 이채로운 사실은 동기간 동안 메인에 게재된 비(非)정치 기사의 경우 제목 변경율이 22%에 그치고 있다는 점이다. 이것은 네이버의 자의적 개입이 정치분야 기사에 있어 확연히 두드러짐을 말해준다.

기타 4개 포털의 정치기사 제목변경율은 다음(31.8%) 네이트(28.3%), 파란(26.6%), 야후(25.2%)로 나타났다. 결론적으로 이것은 언론이 아닌 포털(미디어다음은 제외)들이 언론으로 행세하고 있다는 물증이 된다.

	정치기사 비중	정치/전체	제목변경을 (정치)	제목변경수/ 정치기사수	제목변경을 (비정치)	제목변경수/ 비정치기사수
네이버	9.03%	84/930	70.20%	59/84	22%	186/846
네이트	7.65%	127/1661	28.30%	36/127	25%	384/1534
다음	13.20%	110/836	31.80%	35/110	32.20%	234/726
야후	11.70%	139/1193	25.20%	35/139	12.90%	136/1054
파란	11.30%	158/1401	26.60%	42/158	36.30%	451/1243

3) 포털이 주로 어느 인터넷언론사의 기사를 채택하는지(메인)?

연합뉴스가 압도적인 1위를 차지하는 것 이외에는 특별한 편향이 나타나지는 않았고, 연합뉴스에 이어 노컷, 한국아이닷컴, 동아닷컴, 쿠키뉴스, 뷰스앤뉴스 등의 순으로 나타났다.

4) 서울시장/경기지사 기사노출 빈도(열린우리당, 한나라당)

일단 계량적 지표로 볼 때에는 다음과 야후가 관련기사와 포토기사 모두에서 강금실후보의 건수가 많은 것으로 나타났다. 여타 포털에서는 의미있는 경향이 발견되지는 않았다.

### 3. 특이 사례(質적 분석)

1) 신문방송에서 대서특필되었지만 5대 포털뉴스에서는 전혀 취급되지 않은 사례

◦ 메구미 부친 방한(5/16~17) : 거의 모든 신문방송에서 대대적으로 보도한 메구미 부친의 방한 관련 기사가 5대 포털의 메인, 뉴스홈, 많이본 기사(뉴스) 등에서 전혀 다루지 않았다.

강금실 vs 오세훈



진대제 vs 김문수



◦ 김대업동생 군의문사위 채용(5/18~24) : 또한 주요 일간지(조선, 중앙, 동아, 문화, 서울, 세계)와 통신(연합뉴스, YTN) 등에서 단신, 스트레이트, 사설 등의 형태로 대대적으로 보도된 바 있는 김대업의 친동생이 군의문사위 조사관으로 채용돼 있다는 뉴스 및 한나라당의 비난성명 기사는 5대 포털의 메인, 뉴스홈, 많이본 기사(뉴스) 등에서 전혀 다루어 지지 않았다.

## 2) 강금실 VS 오세훈

강금실후보 관련하여 단 1건의 부정적인 기사도 찾아볼 수 없었으며 5/28 부터 30일 사이에는 『72시간 논스톱유세』, 『노대통령 강금실 억센여자..』 등의 기사가 네이버를 제외한 모든 포털에서 메인에 대대적으로 배치되었으나, 대조적으로 오세훈후보 관련 기사는 『럭셔리 헬스클럽』(5/18 다음, 야후)에 또 『강금실 “철학없는 오세훈후보에게 서울시장 절대 못말겨”』(5/26 다음 메인)처럼 부정적인 기사가 배치되었다.

### 3) 노혜경 발언(“성형도 한 모양....”)

모든 신문방송과 포털(네이버, 야후, 파란, 네이트) 메인탑에서 대대적으로 보도되던 『노혜경 발언』 관련 기사를, 미디어다음은 한창 비난이 들끓던 시점을 훌쩍 넘긴 5/22 저녁시간에서야 그것도 정치면 하단에 배치한 점이 눈에 띄었다.

## 4. 모니터링 총평

### 1) 포털간 비교

정량적으로 분석해본 결과, 정치기사 비중은 <다음 - 야후 - 파란 - 네이버 - 네이트> 순으로 높았고, 네이버(70.2%)가 독보적으로 빈번하게 정치기사의 제목을 바꾸고 있었다. 또 정성적으로 분석해본 결과 상대적으로 <네이버 - 네이트 및 파란 - 야후 - 다음> 순으로 형평에 주의를 기울이는 것으로 나타났다.

여기서 네이버의 경우 정치기사에 대한 제목변경은 가장 빈번하게 하면서도 상대적으로 형평을 맞추려 했다는 결과는 일견 모순돼 보인다. 이같은 결과는 정치적 형평성이 '제목변경' 이외에도 '매체선택', '기사배치' 등과 같은 요소에 의해서도 결정되기 때문에 나타난 것으로 보인다. 어찌되었건 네이버처럼 기사제목에 빈번히 손댄다는 사실은 언제라도 정치적 자의가 개입될 수 있는 위험이 내포돼 있다는 이야기이므로 매우 심각한 왜곡이다.

### 2) 현황 및 문제점

우선 기사의 제목을 바꾸고 있었다. 이것은 매우 중요한 포인트이다. 왜냐하면 포털이 실질적인 편집권을 행사하는 방식은 대략 '매체선

택’, ‘제목변경’ 그리고 ‘기사배치’ 3가지인데, 그 중 한 가지가 이번 모니터링을 통하여 실증적으로 밝혀졌기 때문이다.

포털의 편집권 행사 과정을 들여다보자. 우선 특정 사실에 대한 기사를 직접 작성하는 대신 이미 수많은 인터넷언론사가 보내온 기사들 중에서 구미에 맞는 기사를 선택하는 것이 바로 '매체선택'을 통한 편집이다. 그 다음으로는 채택된 기사의 제목마저도 포털이 임의로 변경하는 '제목변경'을 통한 편집을 들 수 있다. 그리고는 '기사배치'의 우선순위를 정해서 '메인에 배치할지', '『많이 본 뉴스』에 배치할지', '상단에 배치할지' 아니면 '하단으로 밀어버릴지', 또 '굵은 글씨로 눈에 띄게 처리할지' 등등을 결정하는 것이다. 이러한 과정을 통하면 포털이 직접 기사를 취재하고 편집하지 않더라도 얼마든지 실질적으로 편집권을 행사할 수가 있는 것이다.

바로 이러한 가설을 확인해보고자 비교적 모니터링이 용이한 '제목변경' 사례를 카운트해 본 결과, 네이버는 메인에 게재된 정치관련 기사의 70.2%를 제목변경하고 있다는 놀라운 사실이 드러난 것이다. 더욱이 비(非)정치 기사는 제목 변경율이 22%에 그치고 있어 정치적 자의성이 심각함을 드러냈다.

이처럼 제목변경을 통하여 포털이 자의적으로 뉴스편집을 해 온 결과, 선거관련 정치기사 보도의 형평성에 적지 않은 문제점이 발견되었다는 점 또한 매우 심각한 문제이다. 포털이 언론으로서 막강파워를 떨치고 있지만 언론으로서 가져야 할 사회적 책임은 전혀 지지 않을 뿐만 아니라, 한 수 더 떠서 전기통신사업자인 포털이 정보통신부, 즉 정부여당에 절대 복종할 수밖에 없는 입장임을 생각해볼 때 얼마든지 더더욱 심각한 정치적 편향도 가능하기 때문이다.

결국 미디어다움을 제외한 포털들이 사회적 공기(公器)인 언론도 아니면서도 수많은 네티즌을 상대로 실질적인 편집권을 행사하고 있었고, 결국 어떤 감시와 견제도 없이 막강한 언론권력을 누리고 있다는 문제점을 확인할 수 있었다.

## 5. 모니터링 결과 발표(2006.6.7) 이후 포털뉴스의 변화

- 상당한 개선 노력을 보임
- 그러나 아직도 미흡하다

## 6. 개선방향

==> 포털사에 신문법상의 규제보다는 자정할 수 있도록 분위기 조성해야

- 자정을 위해서는 정보 공개가 필수적 : 특정 기사가 어떤 과정을 거쳐서 게재되었는지 그 과정을 공개하고 그것을 데이터베이스화
- 따라서 정보공개를 의무화해야 함 : 편집기준 등의 데이터 공개

# 인터넷 신문을 포함하는 새로운 신문법 제정의 의미

변 회 재 (포털피해자모임 대표)

민주당의 이승희 의원실은 인터넷신문 관련 신문법 개정안을 제출했다. 현행 신문법 제 5조에 규정된 인터넷신문의 개념은 다음과 같다.

“인터넷신문"이라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다”

이 내용 중 ‘독자적 기사 생산’이라는 문구 하나 때문에 인터넷 상에서 막강한 영향력을 행사하는 포털 사이트와 종이신문 온라인닷컴사는 이 법에서 제외되었다. 이승희 의원실의 개정안은 ‘독자적 기사 생산’ 부분을 삭제하고, 이에 신문법 제 10조 독자권의 보호조항으로 “인터넷신문의 경우 불공정거래 행위를 방지하고 언론의 사회적 책임을 다하기 위해 대통령령이 정하는 기준에 따라 뉴스면 비율을 50% 이상 유지해야 한다”를 추가하고 있다. 이 개정안이 발표되자 다양한 비판이 쏟아졌다. 개정안은 다음과 같다.

"인터넷신문"이라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 취재·집필·편집 및 배치 행위를 통하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.

## 1. 포털을 규제하기 위하여 억지로 신문법에 포함시켰다?

- 2004년 10월 열린우리당의 입법안에는 ‘독자적 기사생산’ 조항이 없었다. 그러다 인터넷신문협회와 인터넷기자협회 등이 강력히 요청하여, 포털을 배제시키기 위해 ‘독자적 기사생산’이라는 문구가 갑작스럽게 추가되었다. 이승희 의원실의 개정안은 포털을 억지로 포함시키려는 것이 아니라, 포털을 의도적으로 빼주기 위해 넣은 억지 문구를 삭제하여, 제대로 된 인터넷신문 개념을 법적으로 정리하기 위한 것이다.

## 2. 인터넷 신문만 반드시 독자적으로 기사를 생산해야 하는가?

- 신문법에 규정된, 일간지, 주간지, 월간지 등 여타의 매체에는 독자적 기사 생산 조항이 없다. 이는 오직 포털을 빼주기 위해 인터넷신문 조항에만 첨가되어있다. 모든 매체 중 유일하게 인터넷신문만 독자적 기사 생산이라는 조건을 넣어야 할 이유가 있는가? 이 조항을 첨가한 쪽에서는 전혀 이에 대해 답을 하지 못하고 있다. 설사 만약 독자적 기사생산이 그토록 중요한 것이라면, 독자적으로 기사를 생산하지 않는 인터넷신문은 영업을 해서는 안 될 것이다. 예를 들면 같은 등록사항인 비디오방의 경우 복도 넓이가 2미터 이상으로 명시되어있다. 복도 넓이 2미터 이상이 되지 않으면 영업을 할 수 없다. 조건을 충족하면 등록해서 영업하고, 조건을 충족하지 못하면 등록없이 마음껏 영업할 수 있도록 한 현행 신문법의 인터넷신문 규정은 포털의 규제여부와 관계없이 개정되어야 한다.

현재 인터넷신문으로 등록하려면, 전체 기사 중 독자적으로 생산한 기사 숫자를 파악하여 관련 서류를 제출해야 한다. 그러니 100개 중 30개를 생산한 주간에는 인터넷신문이었던 것이 100개 중 29개를 생산



한 주간에는 인터넷신문이 아니라는 우스꽝스러운 일이 벌어지고 있다.

### 3. 포털 전체가 언론이란 말인가?

- 인터넷사이트는 다양한 기능을 포함한다. 그리고 그 기능에 따라 관련법규의 적용을 받는다. 예를 들면 오마이뉴스의 경우 게시판 관리는 정보통신망법의 규정에 따라 게시물 삭제 여부 등을 관리받는다. 오마이뉴스의 전자상거래 부분은 전기통신사업자법 상 통신판매업으로 등록되어 관리된다. 또한 선거 기간 중에는 공직선거법 상의 인터넷신문 규정으로 심의를 받는다.

포털이 신문법에 포함된다는 의미는, 포털의 다양한 기능 중, 언론기능에 대해서 신문법으로 관리된다는 것을 뜻한다. 현재의 포털 역시 다양한 법으로 관리되고 있으며, 향후 검색, 이메일, 블로그에 대해서도 관련 법을 제정할 필요가 있다. 그러므로 포털이 신문법에 포함된다고 해서, 포털 전체가 언론이냐는 질문은 그 자체로 우문이다.

### 4. 신문법은 지원법이므로 포털을 제외시켰다?

대한민국 법 체계에서 지원의 의미를 담은 법은 ‘지원법’이라 명시되어 있다. 새마을운동지원법, 문화예술지원법 등이 그것이다. 신문법의 법명은 정확히 ‘신문등의기능과자유보장에관한법률’이다. 이 중에서 신문발전위원회 설치 중 극히 일부분만 지원에 관한 내용을 담고 있다. 설사 이 법이 지원법이라 포털을 제외시켰다고 한다면, 몇몇 매체들과 이익단체들이 지원금을 독식하기 위해 법안의 공공의 목적을 저버린 채 밀실야합으로 법안을 제정했다는 말이 된다.

## 5. 포털이 신문법에 포함된다고 해서 문제가 해결되는가?

포털은 현재 언론권력을 누리고 있으면서도 언론이 아니라는 말로서 그 책임을 회피하고 있다. 예를 들면 포털은 뉴스편집장이 누구인지 정확히 명시하지 않고 있고 섹션편집장들은 대부분 감추어져 있다. 포털에 올라온 기사에 대해 항의를 하려고 해도, 책임자가 명시되어 있지 않아, 전화통화 자체가 불가능하다. 포털이 현행 신문법에 등록되면 최소한 발행인, 편집인, 섹션 편집 책임자의 실명과 전화번호를 공개해야 한다. 이것 하나만으로도 포털의 언론 책임 부여에 큰 도움이 될 수 있다. 또한 포털의 뉴스편집 히스토리 자료를 공개하도록 하여 누구나 쉽게 모니터할 수 있도록 해야 한다.

설사 포털 문제 전체가 해결되지 않는다 하더라도, 앞서 언급한 대로 ‘독자적 기사생산’ 조항은 포털과 관계없이 삭제되어야 한다.

## 6. 뉴스면 비율 50% 의무 조항은 과도하지 않은가?

종이신문의 경우 암묵적으로 뉴스면 비율 50% 이상을 유지해야한다는 가이드라인이 설정되어 있다. 실제로 언론개혁시민연대는 종이신문에 한해서 이 조항을 신문법에 첨가하려 했었다. 또한 방송은 뉴스와 교양프로그램 편성비율이 방송법에 규정되어 있다. 종이신문에서 뉴스면 비율은 단지 광고를 줄여서 공익에 부합하겠다는 취지밖에 없다. 반면 인터넷신문에서는 훨씬 더 중요한 의미를 지니고 있다.

포털이 언론권력을 장악하게 된 데에는 뉴스면이 초기화면 기준 20%도 채 안 되는 데서 비롯되었다. 나머지 80%의 면은, 무료이메일, 무료검색, 경품 이벤트, 게임, 엔터테인먼트 등 다양한 부대 서비스로 독자를 끌어모으는데 활용된다. 이렇게 모은 회원들이 포털을 방문할

때 어쩔 수 없이 뉴스를 보게 만드는 영업전략을 쓰고 있다.

현재 종이신문 온라인닷컴사들 역시 대부분 포털과 같은 블로그, 검색, 엔터테인먼트 서비스를 하고 있다. 예를 들면 조선닷컴과 네이버의 차이를 서비스로 구분할 수는 없는 것이고, 이들의 차이는 오직 뉴스면 비율 뿐이다.

인터넷신문에서 뉴스면 비율 의무화는 공정경쟁을 위한 최소한의 가이드라인이다. 이 조항없이 대규모 서비스를 하는 포털과 인터넷신문은 경쟁 자체가 불가능하다. 만약 이 정도 조항이 과도한 규제라 한다면, 현재 종이신문이 받아들인 대부분의 규제도 풀어주는 것이 맞다.

## 7. 왜 신문에 대해서는 과도한 규제를 하고 있는가?

포털에 비하면 종이신문에 가해지는 규제는 비교할 수도 없다. 현행 신문법 상 30대 대기업은 신문을 소유 및 경영할 수 없다. 해외 자본에 대한 규제도 명확하다. 이에 반해 포털은 대기업이든 해외자본이든 마음껏 경영에 참여할 수 있다. 실제로 SK는 네이트를 소유 경영하고 있으며, 야후 코리아는 미국 야후가 대주주이다. SK가 네이트를 소유 경영하는 것이 아무 문제 없다면, 대체 삼성은 왜 중앙일보를 경영하면 안 되고, 한화는 왜 경향신문에서 손을 떼야 했는지 답을 할 수 있어야 한다.

또한 신문은 공정거래법 상의 신문고시와 신문법상 독자권익보호 조항으로, 경품과 무가지 제공에 규제를 받고 있다. 반면 포털은 무수한 무료 서비스와 경품 이벤트로 독자를 모으고 있다. 더구나 포털은 현재 신문이든 방송이든 그 어떤 매체 분야 사업에도 진출할 수 있다.

종이신문의 방송 등 여타 사업분야 진출이 사실 상 금지된 것을 감안하면 형평성에서 크게 어긋난다. 포털의 언론권력 장악행위를 법으로 규제하지 않는다면, 신문에 대해서는 모든 규제를 다 풀어주는 것이 논리적으로 적합하다.

## 8. 신문법 개정의 입법 효과?

포털이 타사의 뉴스를 편집 및 배치하기 시작한 것은 2002년 월드컵 전후로 추정되고 있다. 이승희 의원실의 입법안의 목적은, 뉴스를 취사선택하여 배치하는 행위가 언론의 주된 기능이므로, 포털이 현행 방식의 뉴스서비스를 지속하겠다면, 정당히 신문법에 등록하여 언론의 책임을 다하라는 것이다. 만약 포털이 이러한 책임을 다할 수 없다면, 뉴스편집 및 배치하는 행위를 중단하고, 2002년 이전의 포털처럼, 언론사들이 송고한 순서대로 보여주는 서비스만 해야한다. 현재 웹2.0 기반의 새로운 뉴스포털 방식의 서비스를 제공하고 있는 wzd.com, staron.com 등의 모델을 검토하면, 포털의 자의적 뉴스 편집이 얼마나 부당한 권력을 누리는지 알 수 있다.

# 포털 사이트의 문제점과 그 해결 방안

손 태 규 (단국대 언론영상학부 교수)

- 포털 사이트는 저널리즘(언론)이 아니다: 포털 사이트 스스로 저널리즘을 수행하는 것이 아니라 뉴스의 재매개, 즉 유통에 초점을 맞추고 있다고 말한다. 뉴스를 발굴하고 취재하고 논평과 해설 등을 담아 보도하는 저널리즘의 기능을 하지 않고 단순하게 뉴스를 전달하는 기능을 한다는 것이다.

그러나 그 과정에서 포털 사이트는 저널리즘의 중요한 기능인 편집이나 제목 바꾸기 등을 통해 뉴스 선별 및 재포장함으로써 유사 언론 행위를 하고 있으며, 그에 따른 엄청난 반사이익을 얻고 있다. 하지만 유사 행위를 한다고 해서, 그 힘이 막강하다고 해서 포털 사이트를 언론으로 취급하고 그 연장선상에서 문제를 해결하는 것은 논리에 맞지 않다.

- 포털 사이트를 신문법이나 언론중재법에 연관 시켜 규제하겠다는 발상은 포털 사이트의 언론 유사 행위를 법적으로 사회적으로 인정하겠다는 것에 다름 아니다. 물론 미국과는 달리 언론의 취재, 보도에 대한 법적 보호 장치가 극히 미미한 한국에서 포털 사이트가 과연 언론이냐고 논쟁하는 것은 정치의 언론 악용 행위가 보편화되어있으며 동시에 언론이 권력기관화했다는 의심을 받고 있기 때문이다. 원래 ‘누가 언론인이냐’는 논쟁의 본질은 언론의 취재 및 보도 활동에 대한 법적 보호이다. 제대로 자격을 갖춘 언론인만이 법의 보호를 받을 수 있다는 것이다. 언론이 마치 권력기관처럼 군다고 해서 법 규제를 하겠다고 하는 것이 아니다. 미국이 취재원 보호법(Shield Law)를 두는 것은 언론 규제가 아니라 언론 보호를 위해서다. 그렇지 않아도 언론 통제 및 규제의 목적으로 만들어진

신문법이나 언론중재법으로 포털 사이트를 다스리겠다는 것은 그러한 악법으로 언론자유 또는 표현의 자유를 제한하겠다는 비민주적 발상이다. 신문법 등은 한국의 언론자유를 위해 반드시 폐지되어야 할 법안이기 때문이다. 특히 신문법 등으로 다스리겠다는 생각은 미리 포털 사이트 및 그 종사자를 언론기관이나 언론인으로 인정한 결과이므로 더욱 심각한 문제이다. 포털 사이트가 유사 언론 행위를 할 수 없도록 하는 근본적 조치가 필요한 것이지, 사이버 언론 행위를 기존 언론과 동일 선상에서 놓고 문제점을 찾는 것은 우리 사회에 언론의 기능과 역할에 대한 일대 혼란을 가져 올 수 있다. 권력과 금력으로부터 독립성과 자율성을 유지한 채 뉴스의 발굴·제작·전달에 종사하는 전문성을 가진 개인과 집단이라는 언론의 개념이 무너지는 경우 한국의 민주주의는 크게 위협받을 수 있다.

- 포털 사이트의 문제점은 첫째, 영향력 있는 언론사가 포털 사이트들이 단순한 중개 역할에만 머물 수 있도록 뉴스 제공의 방식과 형식을 바꾸어야 한다. 미국의 뉴욕 타임스나 와싱턴 포스트처럼 뉴스를 딥링크로 제공하거나 아예 제공을 중단하는 방법을 연구해야만 한다. 그래서 뉴스 전달 과정에서 포털 사이트의 자의적인 개입을 원천 봉쇄토록 해야 한다. 둘째, 정권에 편향될 수 밖에 없는 뉴스 매체가 생존할 수 없는 환경을 조성해야 한다. 한국에는 정치권의 영향력 아래 놓인 언론사가 상당수이며 이들이 제공하는 뉴스가 포털 사이트 뉴스의 상당부분을 차지하고 있다. 셋째, 포털 사이트가 스스로 유사 언론행위를 하지 못하도록 정당은 물론 각종 사회단체가 끊임없는 감시 행위를 펼쳐야 한다. 그리고 책임있는 행동을 포털 사이트들에게 끊임없이, 강력하게 촉구해야 한다. 넷째, 젊은이들이 포털 사이트의 실체와 기능에 대해 정확히 인식할 수 있도록 학교는 물론 각종 사회 기관을 통해 끊임없이 언론교육을 시켜야 한다.