

인터넷 뉴스 서비스의 문제점과 개선방안

— 신문법을 중심으로

김기태 (세명대학교 미디어문학부 교수)

1. 서론

2006년 5월에 치러진 지방선거 이후 정치권에서는 인터넷 포털사이트의 뉴스 서비스에 대한 관심이 커지고 있다. 그만큼 인터넷의 뉴스 서비스 기능이 정치뿐만 아니라 우리 사회 전반에 미치는 영향력이 늘어나고 있으며, 이는 곧 기존 언론매체의 영향력이 약화되고 있다는 뜻으로도 볼 수 있다. 실제로 한국광고주협회의 설문 결과에 따르면 2006년도 신문 구독률은 30%대를 기록한 것으로 나타나 우리나라 신문업계의 미래가 결코 밝지 않음을 일러주고 있다.

전국의 신문 구독률은 2001년 51.3%보다 16.5%p나 줄어든 34.8%로 나타났고 열독률도 4년 사이 69.0%에서 60.8%로 하락했다는 결과가 나와 향후 신문업계의 전망을 더욱 위태롭게 만들고 있는 것이다.¹⁾ 이 같은 결과에 대해 조사를 담당한 기관과 전문가들은 “경기 불황의 장기화로 신문 구독을 끊는 가구 수가 점차 늘어나고 있고, 특히 인터넷 사용이 손쉬워지면서 이를 통해 뉴스에 접근하는 국민들이 많아진 탓으로 보인다”며 신문 시장의 위축을 가져온 가장 큰 원인을 인터넷에서 찾고 있다. 한편, 쌍방향성을 특징으로 하는 인터넷에서는 전문기자의 취재 및 보도과정뿐만 아니라 일반시민들도 의제설정 과정에 관여할 수 있다. 그리고 이러한 일반시민들의 인터넷을 통한 의제설정 혹은 의제형성의 과정은 세 가지 단계로 나누어 볼 수 있다(김성태·이영환, 2006).

첫째, 익명의 네티즌에 의한 제보가 블로그, 개인 홈페이지, 자유게시판, 온라인 토론장 등의 온라인 주요 파급 채널들을 통해 온라인 공중들을 중심으로 중요한 의제로 확산되어가는 인터넷을 통한 의제파급단계이다.

둘째, 온라인상에서 확산되고 있는 이러한 의제를 <오마이뉴스>나 ‘네이버’, ‘다

1) 지난 2004년 11월 30일부터 12월 14일까지 닐슨미디어리서치가 실시한 ‘신문구독실태조사’ 결과에서는 전국 신문구독률은 41%, 열독률은 43%로 나타났다. 같은 회사에서 2000년 12월 첫 조사를 실시할 당시 전국 신문구독률은 57%, 열독률은 60%였다. 구독률이란 자기 돈을 내서 구독하는 숫자를 의미하며, 열독률이란 구독을 하지 않는 사람도 신문을 돌려보는 사람의 수를 의미하는 것으로 광고 게재의 근거 자료로 사용된다.

음' 같은 인터넷 뉴스 혹은 포털사이트가 보도함으로써 보다 많은 온라인 공중들에게 파급되는 단계이다.

셋째, 온라인 주요파급채널에 의해 확산된 의제를 기존의 매스 미디어들이 보도함으로써 오프라인을 포함한 전체 공중의제로 확산되는 인터넷을 통한 역의제 설정 단계이다.²⁾ 즉, 포털사이트는 특정의제를 생산한다기보다는 특정의제의 소비를 선도한다. 그리고 이러한 의제소비의 선차성은 기성매체에서 생산된 특정의제가 포털사이트에서 걸려져 다시 기성매체에서 중요하게 다루어지는 '재의제화' 경향을 낳기도 한다.(임종수, 2005)

결국 인터넷 사용이 보편적인 현상으로 자리 잡은 요즘 주요 포털사이트에 접속해 보면 종이신문을 들춰볼 필요성이 전혀 느껴지지 않는다는 점에서 올드미디어로서의 신문이 안고 있는 열악함을 확인할 수 있다. 네이버, 다음, 파란 등 포털사이트에는 '네이버뉴스', '미디어다음', '파란미디어' 등의 이름으로 온갖 분야의 뉴스 기사들을 일목요연하게 정리해 놓은 사이트가 초기화면에서부터 네티즌들을 자극하고, 기준을 알 수는 없지만 분야별 헤드라인을 통해 네티즌들의 시선을 끌고 있는 중이다. 특히 간편하고도 그 내용이 풍부한 검색서비스까지 갖추고 있어 특정사안에 대한 뉴스들을 빠른 시간 안에 찾아볼 수 있다는 점은 점차 많은 사람들로 하여금 포털사이트의 뉴스를 선호하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

그럼에도 포털사이트의 뉴스 서비스 기능은 '온라인서비스제공자'의 사업영역일 뿐 법적 서비스 절차 및 규제에 있어 '언론사'의 그것과는 다르다는 점에서 향후 여러 가지 문제점이 예상되고 있다. 뉴스 서비스 업무에 대한 담당 임직원이 엄연히 존재하고 포털사이트 차원의 자의적인 뉴스 편집 및 뉴스 밸류 설정 행위가 이루어지고 있다는 점에서 언론 유사 행위가 인정됨에도 불구하고 현행법상 포털 운영사가 언론사에 포함되지 않는다는 사실 때문에 여러 가지 부작용을 방치하는 것은 급속한 정보화 시대의 진전에 역행하는 처사가 아닐 수 없다.

여기서는 현행 '신문등의자유와기능보장에관한법률'(이하 '신문법'이라 함)을 중심으로, 객관성 및 공정성을 제1의 원칙으로 삼아야 할 언론의 본질에 비추어 포털사이트의 뉴스 서비스 기능이 안고 있는 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

2) 물론 인터넷을 통한 의제 설정 및 형성의 과정이 여기서 제시한 세 가지 단계를 통해 순차적으로 일어난다고 단언할 수는 없다. 어떤 경우는 첫 번째 단계부터 발생하지만 어떤 이슈의 경우는 기존 매스 미디어로부터 보도된 이슈가 온라인상의 검증작업을 통해 새로운 의제로 재점화되는 과정을 겪기도 한다. 혹은 인터넷을 통한 의제 형성에서 이러한 세 단계 과정이 매우 짧은 시간에 동시에 일어날 수도 있을 것이다.

2. 신문법과 언론의 사회적 책임

2005년 1월 27일자로 전문 개정되어 법률 7369호로 공포된 현행 신문법은 제1조에서 “신문 등 정기간행물의 발행의 자유와 독립을 보장하고 정기간행물의 사회적 책임을 높여 언론의 자유 신장과 민주적인 여론 형성 및 국민의 복리 증진을 도모하고 언론의 건전한 발전 및 독자의 권익 보호에 기여함”을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 아울러 제2조에서는 용어의 정의를 통해 “동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 신문·잡지·기타 간행물”을 가리켜 ‘정기간행물’이라고 하며, ‘신문(新聞)’이란 “정치·경제·사회·문화·시사·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체 분야 또는 특정 분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 동일한 제호로 월 2회 이상 발행하는 간행물”을 가리킨다고 규정하고 있다. 그리고 이러한 신문에는 일반일간신문을 비롯하여 특수일간신문, 외국어일간신문, 일반주간신문, 특수주간신문 등이 있음을 예시하고 있다.

또, ‘인터넷신문’에 대해 “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 것”을 가리킨다고 명시하고 있다.³⁾ 나아가 이러한 인터넷신문을 전자적으로 발행하는 대표자를 ‘인터넷신문사업자’로 규정하고 있다.

제3조에서는 이상과 같은 정기간행물 및 인터넷신문 ‘편집의 자유와 독립’을 보장하고 있으며, 아울러 제4조에서는 ‘정기간행물 등의 사회적 책임’에 대해서도 규정하고 있다. 신문법 제4조에서 규정하고 있는 정기간행물 등의 사회적 책임의 내용은 다음과 같다.

- 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중해야 한다.
- 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론 형성에 이바지해야 하며, 사회 각계각층의 다양한 의견을 균형 있게 수렴해야 하고, 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장해서는 안 된다.
- 국민의 알 권리와 표현의 자유를 신장해야 한다.
- 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해해서는 안 된다.

3) 신문법 시행령 제3조 (인터넷신문) 법 제2조제5호에서 “대통령령이 정하는 기준”이라 함은 다음 각 호의 기준을 말한다.

1. 독자적인 기사 생산을 위한 요건으로서 취재 인력 2인 이상을 포함하여 취재 및 편집 인력 3인 이상을 상시적으로 고용하고, 주간 게재 기사 건수의 100분의 30 이상을 자체적으로 생산한 기사로 게재할 것
2. 지속적인 발행요건으로서 주간 단위로 새로운 기사를 게재할 것

- 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장해서는 안 된다.
- 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장해서는 안 된다.

아울러 제5조에서는 ‘정기간행물의 공정성과 공익성’에 대해 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

- 정기간행물에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
- 성별·연령·직업·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 편집에 있어 불합리한 차별을 두어서는 안 된다.
- 상대적으로 소수이거나 이익 추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력해야 한다.
- 지역 사회의 균형 있는 발전과 민족 문화의 창달에 힘써야 한다.
- 정부·정당 또는 특정집단의 정책 등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력해야 하고, 각 정치적 이해당사자에 관한 보도를 함에 있어서도 균형성이 유지되도록 해야 한다.

그 밖에도 제8조에서는 ‘독자의 권익 보호’에 대해 “정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자는 독자가 정기간행물 및 인터넷신문의 편집 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하고, 편집 또는 제작의 기본 방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력해야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 ‘등록’ 및 ‘벌칙’에 관한 규정들이 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자에게 적용된다.

3. 인터넷 뉴스 서비스를 둘러싼 논쟁의 내용

1) 비판적 관점

포털사이트를 중심으로 인터넷 뉴스 서비스가 활성화되면서 비판적 시각으로 보는 사람들의 요점은 “영향력에 걸맞은 책임을 다하라”는 것이다. 이익만 챙기고 사회적 책임은 회피한다는 것, 그리고 편집 행위를 통해 언론 행위를 하고 있음에도 내부 통제 기능과 전문성이 결여되어 있다고도 비판한다. 그렇기 때문에 법적 테두리에 넣어 책임을 다하게 해야 한다고 주장한다. 선정적 저널리즘인 동시에 재매개

를 통한 뉴스의 권위 상실, 포털 입맛에 맞는 뉴스만 유통시킴으로써 언론사를 지배하고 통제한다는 점, 그리고 올바른 여론 형성 역할보다 독자들을 연성 저널리즘에 길들이고 있다는 점도 지적한다.

게이트키퍼 과정에서의 문제점도 제기된다. 게이트키퍼는 전통적인 미디어에서 지면과 시간의 제약, 그리고 언론사의 편집(편성) 정책 때문에 중요한 것이다. 하지만 포털사이트에서 게이트키퍼의 절차와 방법은 전통적인 미디어와 크게 다르다. 이것은 커뮤니케이션 구조가 전통적인 미디어와 다르기 때문이다. 포털사이트의 뉴스는 주로 여러 신문, 방송, 통신 등 뉴스 미디어로부터 뉴스를 모아 붙여 놓은 ‘스크랩(scrap)’의 형식을 띠고 있다. 따라서 뉴스의 작은 조각들을 어떻게 붙이느냐에 따라 매우 다른 결과를 초래할 수 있다. 이것은 포털사이트가 뉴스를 직접 생산하지 않아도 편집과 보도(혹은 업로드)가 가능하다는 것을 의미한다. 포털사이트의 뉴스 서비스가 갖는 이러한 특수성은 게이트키퍼를 통해 수용자들에게 다른 뉴스 미디어와는 다른 영향을 미칠 수 있음을 또한 의미한다. 포털사이트에서의 뉴스 소비는 포털사이트 뉴스 편집자에 의해서 가장 크게 좌우된다는 것이다.(박광순·안종목, 2006)

실제로 연구에 따르면 포털사이트가 제공하는 실시간 뉴스의 의제 설정 기능은 뉴스 에디터에 의해서 가장 크게 좌우되고 있는 것으로 나타났다. 즉 포털사이트의 뉴스 에디터가 어떠한 뉴스를 취사선택하여 제공하느냐에 따라 해당 포털사이트 이용자의 의제가 설정된다는 것이다. 따라서 각기 차별적 특성을 가지고 있는 포털사이트들의 뉴스 서비스로 인해, 어떠한 포털사이트를 이용하느냐에 따라 네티즌들의 의제가 설정된다고 볼 수 있다. 결국 포털사이트는 네티즌의 의제 설정에 영향력을 발휘하고 있는 것으로 분석되었다.(최민재·김위근, 2006)

2) 긍정적 관점

포털사이트 뉴스의 특성은 쌍방향성으로 인한 적극적 이용자의 부상, 뉴스 제공자와 시민기자로의 확장, 선택권의 확대, 콘텐츠 분량의 무제한성, 하이퍼텍스트성, 콘텐츠 보존성, 멀티미디어 콘텐츠 제공 등을 들 수 있다(박성희·박수미, 2005). 또한 접근의 편리성, 정보원의 다양성, 속도성, 그리고 뉴스의 유연성 역시 포털사이트 뉴스의 특징이다(성동규 외, 2006).

그럼에도 인터넷 뉴스 서비스와 관련하여 이를 긍정적으로 보는 사람들은 포털의 행위를 “언론이 아닌 뉴스 유통 서비스”로 규정한다. 편집 행위는 어디까지나 단순 기계적 배치 작업일 뿐이며, 가이드라인, 옴부즈맨 등 다양한 내부 장치를 마련하

고 있다고 강변한다. 나아가 독자의 욕구에 충실한 저널리즘이며, 뉴스 콘텐츠의 평등화가 실현되었다는 점, 그리고 토론과 여론 형성의 쌍방향 공론장을 제공했다는 점과 함께 기존 매체가 다루지 않은 새로운 형태의 뉴스 소재와 포맷을 발굴했다고 주장한다. 결국 “뉴스 소비와 유통의 새로운 패러다임”이며 뉴스 소비에 있어 포털은 매우 효과적인 플랫폼이므로 기존 언론사와 포털 등의 윈윈 관계 성립이 가능하다는 입장을 보이고 있다.

4. 인터넷 뉴스 서비스의 현황과 문제점

1) 인터넷 뉴스 서비스의 현황

1998년에 등장한 <딴지일보>와 2000년 선보인 <오마이뉴스> 등 순수 인터넷 언론이 등장함으로써 기존 언론사들과는 다른 기사 형태와 논조, 그리고 기사 공급 방식으로 뉴스를 생산하고 공급하면서 사회적으로 주목받기 시작했다. 포털사이트 영역에서는 1997년 야후코리아(kr.yahoo.com)가 국내 최초로 포털 서비스를 시작한 이후 1998년부터 언론사로부터 뉴스를 공급받아 뉴스 서비스를 제공했다. 하지만 당시 온라인 공간에서 뉴스 유통의 주도권은 분명히 온·오프라인 언론사에게 있었다.⁴⁾ 당시 언론사들은 자사의 브랜드를 알리고, 기사 판매 수익을 높이기 위해 포털에 기사를 팔기 시작했다. 포털은 이용자에게 새로운 서비스를 제공한다는 측면에서 기사를 사들였다. 당시 포털 역시 뉴스 서비스에 큰 기대를 갖고 있지 않았다. 그러던 중 2001년 9·11테러를 기점으로 큰 변화가 일어났다. 많은 사람들이 관련 소식을 얻기 위해 컴퓨터를 켜다. 포털사이트들도 엄청난 페이지뷰 증가를 기록했다. 이를 계기로 포털은 뉴스 서비스 담당 인력을 총원하고 ‘기사의 단순 게재’에서 벗어나 좀더 적극적이고 다양한 방식의 뉴스 서비스를 선보이기 시작했다.(<신문과 방송> 2005년 5월호)

나아가 2002년 붉은악마의 거리응원을 비롯하여, ‘효순·미선 사건’으로 촉발된 촛불시위, 이어진 대통령 선거 등 대형 사건과 국가적 이벤트를 통해 온라인 공간의 상호작용성이 현실 공간에 영향을 미치는 주요 변인으로 작용하기 시작했다. 이 과정에서 온라인 공간에서의 뉴스 소비가 급증하게 되면서 포털사이트들은 뉴스를 주

4) 2001년 12월 기준으로 언론사닷컴 사이트와 포털사이트 뉴스 서비스 순이용자 규모를 비교해 보면, 조선닷컴은 731만 명, 한국아이닷컴은 643만 명으로 야후뉴스의 512만 명, 다음뉴스의 260만 명, 네이버뉴스의 260만 명보다 큰 규모를 보이고 있어 당시 포털사이트 뉴스 서비스는 언론사 및 언론사닷컴에게 위협적인 존재가 아니었다. 그러나 2005년 11월에는 일일 평균 방문자를 기준으로 볼 때 네이버뉴스는 568만 명, 다음뉴스는 418만 명으로 10개 종합일간지 웹사이트 전체 방문자 356만 명보다 큰 규모를 보이고 있다.

요한 마케팅 수단으로 인식하게 되었고 뉴스 서비스 강화에 주력한 것으로 보인다.⁵⁾ 나아가 2004년 노무현 대통령 탄핵, 17대 총선, 탄핵의 헌재 심판, 행정수도 이전의 헌재 위헌 판정 등 일련의 정치적 사건들을 거치면서 포털사이트 뉴스 서비스 영역에 대한 조회수와 방문자 수가 급증하였고, 이제 인터넷 공간에서의 뉴스 유통은 포털사이트 중심으로 이루어지고 있다고 해도 과언이 아니다.

실제로 오늘날 주요 포털사이트의 뉴스 서비스에는 하루 30~100여 개의 신문사, 통신사, 방송사 및 인터넷신문사로부터 적게는 3,000여 건, 많게는 1만 건 이상의 기사가 공급되고 있다. 게다가 최근에는 네이버 등의 포털사이트에서 제공하는 뉴스 서비스에 지상파 방송 3사가 뉴스를 공급하면서 포털사이트가 제공하는 뉴스 서비스에 여러 언론사들의 뉴스 집중 현상이 더욱 강화되고 있다.⁶⁾

이렇게 공급된 대량의 기사들을 포털사이트마다 적게는 수 명에서 많게는 십수 명에 이르는 편집 인력에 의해 하루 평균 수십 개의 뉴스를 선정해서 ‘뉴스박스’ 혹은 ‘포털 탑’으로 불리는 포털사이트 메인 페이지 공간을 통해 포털사이트의 메인 뉴스를 구성하고 있다. 그렇다 보니 포털 뉴스에디터에 의해 대량의 기사에서 소수의 기사가 추출되는 게이트키퍼가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

<표> 미디어 다음과 네이버 뉴스의 편집행위 (2005년 기준)

구분	미디어 다음	네이버 뉴스
인력	본부장 1명, 팀장 1명, 편집 8명, 취재 8명, 개발 6명, 1천여 명의 국내외 통신원 등	팀장 1명, 에디터 15명, 뉴스 12명, 스포츠 3명, 시사퀴즈 2명, 기획 4명 등 총 22명
처리 기사	제휴사 40여 개사, 하루 4천~5천여 건	제휴사 100여 개사, 주중 1만 건 이내, 주말 5천 건 이내
편집 원칙	- 정치, 사회, 경제 등 현안 중심으로 - 가능하면 네티즌들의 관심사 비중 있게 배치 - 생활 밀착 기사도 중요하게 다룸 - 자유롭고 다양한 정보 유통, 유익하고 올바른 정보 제공, 진지한 공론장 제공, 균형 있는 편집, 소수자 배려, 개인 인격권 존중, 쌍방향 보도 지행 등 편집 기준 공표	- 속보성, 정보성, 화제성을 고려 - 언론사에서 헤드라인으로 다룬 주요 사항에 비중 - 가능한 한 논점 배제, 객관적 관점 유지 노력 - 낮 시간대에는 연합, 인터넷 매체, 석간신문 기사가, 5시 이후에는 일간지 기사가 많이 배치됨
기사 수정 여부	언론사 요청이 있을 때만	언론사 요청이 있을 때만

5) 포털사이트의 주요 마케팅 포인트는 무료메일 용량 경쟁에서 개입, 커뮤니티, 미니홈피 등의 영역으로 변화해 왔다. 2003년 3월 ‘다음’의 ‘미디어다음’이 공식 출범하면서 지식검색 서비스와 더불어 뉴스 서비스가 본격적인 포털사이트의 대표 마케팅 영역으로 대두된 것으로 알려져 있다.

6) 포털사이트들은 꾸준히 뉴스 공급사의 수를 늘려 왔다. 2002년 1월 현재 야후코리아와 네이버는 28개사, 다음은 9개사, 네이트는 37개사, 엠파스는 26개사의 뉴스를 공급하고 있었지만, 2005년 11월 현재 네이버는 99개사의 뉴스 콘텐츠를 서비스하고 있고, 야후는 87개사, 다음은 78개사, 네이트는 59개사의 뉴스 콘텐츠를 서비스하고 있다.

언론 관련 입장	“미디어로서의 책임을 다하겠다.”	“언론 아니다. 뉴스 유통의 역할에만 충실하겠다.”
----------	--------------------	------------------------------

출처 : <신문과방송> 2005년 5월호 p.162.

2) 인터넷 뉴스 서비스의 문제점

인터넷 뉴스 서비스와 관련하여 가장 문제가 되는 것은 그것의 ‘의제 설정 기능’과 ‘도덕성’에 대한 논란에서 찾을 수 있다. 이는 포털사이트가 외형적으로는 인터넷 뉴스의 유통채널로 보이지만, 실질적인 언론의 편집 기능 또한 수행하고 있기 때문이다. 일반적으로 포털사이트들은 뉴스 콘텐츠를 자체적으로 생산하지 않고 언론사 등으로부터 매입한다. 그러나 화면에 게재할 뉴스 아이템의 선정, 위치 및 크기의 조정뿐만 아니라 제목에 부분적 수정을 가하기도 한다. 이처럼 메인 화면과 제목을 편집함으로써 언론 매체와 유사한 역할을 하며, 경우에 따라서는 게이트키퍼의 기능까지도 서슴지 않는다는 데 비판의 핵심이 있다.

민주언론운동시민연합(민언련)이 2005년에 네이버, 네이트닷컴, 미디어 다음 등 3개 포털사이트를 대상으로 24일 동안 오전 9시부터 오후 6시까지 매시 정각마다 사이트 첫 화면에 게시된 기사들을 모니터링한 결과를 보면, 포털사이트 메인 화면에 표시된 제목과 기사 제공 매체의 최종 제목을 비교한 결과 동일제목 14.5%, 부분수정 72.8%, 전면수정 12.6%로 나타났다. 이로써 포털사이트들은 어떤 식으로든 뉴스의 편집 과정을 거치며, 이러한 편집 과정에서 다분히 오해의 소지가 있는 자의적 편집이 일어날 수 있고, 이러한 현상들이 사회적으로 큰 이슈가 되고 있는 것이다.(현대원, 2006)

오늘날 포털사이트의 뉴스 서비스가 큰 인기를 끌고 있는 이유는 무엇보다도 온라인 공간에서 언론사들에 비해 포털사이트들이 더욱 다양한 편집 서비스를 제공하는 동시에 뉴스 공급량을 늘려온 데서 찾을 수 있다. 그리하여 인터넷의 하이퍼텍스트가 제공하는 하이퍼링크 기능과 멀티미디어 기능으로 인해 개인이 가장 흥미 있게 여기는 뉴스만을 끊임없이 추구할 수 있는 환경을 제공함으로써 수많은 네티즌들을 끌어들이고 있다. 게다가 포털사이트는 신문이나 방송과는 달리 지면이나 시간의 제약이 없고, 이용자가 개인의 편의에 맞게 뉴스를 소비할 수 있다는 장점까지 최대한 발휘하고 있다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고 포털사이트에서의 뉴스 서비스는 여러 가지 측면에서 문제점을 내재하고 있다.

첫째, 다분히 인터넷신문에 준하는 언론성을 띠고 있음에도 불구하고 신문법 등 관련법규의 적용을 받지 않는다는 점에서 문제가 있다. 포털사이트에서의 뉴스 서

비스는 ‘재매개’ 혹은 ‘편집’의 방식으로 언론사로서의 역할을 증대시켜 왔다. 일부 포털사이트에서는 자체적으로 취재팀을 갖추어 직접 뉴스를 생산하고 있지만, 대부분은 제공받은 수많은 미디어의 수많은 뉴스 중 일부를 선택해서 제시하는 ‘재매개’ 저널리즘의 방식으로 운영되고 있다. 이러한 포털사이트의 재매개 활동은 곧 포털사이트가 뉴스의 핵심 기능인 ‘게이트키퍼’를 수행하고 있음을 의미한다. 그럼에도 포털사이트는 윤리적 측면에서 일반 언론사들이 당연하게 여기는 자율규제 또는 외적 규제에서 벗어나 있다.⁷⁾

둘째, 편파적인 의제설정이 얼마든지 가능하다는 점에서 인터넷 권력이 심화될 수 있다. 포털사이트에 있어서 실시간 뉴스 서비스는 근본적으로 뉴스에디터가 취사선택하는 뉴스의 내용에 따라 네티즌에 대한 노출 빈도가 달라질 수밖에 없으므로 이것이 결국 네티즌의 의제설정에 미치는 영향을 간과할 수 없을 것이다. 나아가 특정 이익집단에 의해 포털사이트의 뉴스 서비스가 악용되는 경우 여론의 양극화 등 국민적 갈등이 야기될 수도 있다.

셋째, 잘못된 보도로 인한 피해에 대한 적절한 대처방안이 뚜렷하게 제시되어 있지 못하다. 언론중재및피해구제등에관한법률(이하 ‘언론중재법’이라 함)은 “언론사의 언론보도로 인해 침해되는 명예나 권리 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화함”을 목적으로 제정되었지만, 포털사이트는 이 법의 적용도 받지 않는다. 언론중재법에서 말하는 ‘언론’이란 “방송·정기간행물·뉴스통신·인터넷신문”을 말하며, ‘인터넷신문’이란 신문법 제2조 제5호의 규정에 따른 인터넷신문을 말하기 때문이다.

4. 결론 : 개선 방안

1) 인터넷의 언론 기능과 선거보도

현행 공직선거및선거부정방지법 제8조의 5에서는 “인터넷 언론사의 선거보도의

7) 자율규제를 위한 노력이 전혀 없는 것은 아니지만 실효성에 대해서는 아직 검증된 바가 없다는 뜻이다. SK커뮤니케이션즈는 네이트닷컴과 싸이월드 광장에서 서비스되는 뉴스의 공공성을 높이기 위해 2005년에 학계, 법조계, 언론사회단체, 네티즌, 내부 미디어 편집장 등으로 구성된 ‘미디어책무위원회’를 출범시켰으며, 2006년 7월에 발표된 편집 가이드에는 메인 페이지와 뉴스 홈의 연예 스포츠 기사 제한, 선정적 기사 배제, 제목 변경 제한, 공인 사생활 보호, 피의자 익명 보도, 인터넷 선거보도 심의위원회 규정 준수 등의 내용을 담고 있다. 또 미디어 다음도 포털 미디어의 사회적 책임과 뉴스 서비스 운영에 대한 자율규제기구인 ‘열린사용자위원회’를 구성하여 운영하고 있으며, 네이버도 이와 유사한 성격의 ‘네이버뉴스이용자위원회’를 구성한 바 있다.

공정을 유지하기 위하여” ‘인터넷선거보도심의위원회’를 두도록 규정하고 있다. 이 기구가 심의하는 대상은 “정기간행물법에 의한 언론사 및 방송법에 의한 방송사가 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷 사이트, 자체적으로 기사·논평·칼럼 등을 생산, 신문·방송·웹진 등의 형태로 보도하는 인터넷 사이트, 인터넷 포털사이트(뉴스 공급원으로부터 뉴스나 기사를 제공받아 편집·가공, 제공하는 경우 포함), 한국인터넷신문협회 및 한국인터넷기자협회 등 인터넷 언론 관련단체에 회원사로 가입된 인터넷 사이트” 등이다. 아울러 이 기구의 심의 기준은 여타 선거보도 규범과 마찬가지로 공정성, 형평성, 객관성, 정치적 중립성, 사실보도 등에 있다.

1992년 대선에서는 신문의 영향력이 컸고, 1997년 대선에서는 텔레비전의 영향력이 컸으며, 2002년 대선은 인터넷이 결정적 영향을 끼친 것으로 분석되고 있을 정도로 이제 인터넷을 통한 선거보도의 중요성과 영향력이 확대되고 있는 가운데 2007년 대선이 다가오고 있다. 이런 추세를 감안해 볼 때 2007년 대선에서는 포털사이트가 미치는 영향력이 가장 클 것이라는 예측도 가능할 것이다. 하지만 포털사이트가 지니고 있는 뉴 미디어의 특성을 잘못 이해하거나 기존 미디어의 규제 틀을 그대로 적용시킬 때 나타날 수 있는 문제점들을 간과해서는 안 된다. 나아가 정치적 이해관계에 따라 규제의 필요성이 달라져서는 더욱 안 될 것이다.

2) 개선 방안

앞서 살핀 것처럼 포털사이트 뉴스는 오프라인 종속형 또는 온라인 독립형 인터넷신문에 비해 쌍방향성으로 인한 적극적 이용자의 부상, 뉴스 제공자와 시민기자의 확장, 선택권의 확대, 콘텐츠 분량의 무제한성, 하이퍼텍스트성, 콘텐츠 보존성, 콘텐츠의 멀티미디어성, 접근의 편리성, 정보원의 다양성, 속도성, 그리고 뉴스의 유연성 등의 특성 덕분에 날로 팽창하고 있다. 그럼에도 연예 기사나 스포츠 뉴스와 같은 선정적이고 흥미 위주의 뉴스를 메인으로 배치함으로써 올바른 의제설정 능력이 부족하다는 문제점을 비롯한 여러 가지 부정적인 영향이 우려되고 있다.

어차피 포털사이트에서의 뉴스 서비스가 현대사회의 중요한 현상으로 존재할 수 밖에 없다면, 포털사이트가 “어떤 과정을 거쳤는가에 상관없이 현재 가장 중요한 뉴스 접촉 미디어이며, 그렇기 때문에 해당 미디어를 인정하고 이용에 따른 문제점을 해결하려는 정책적 고민이 필요하다”는 주장에 귀 기울여야 할 때가 되었다고 본다. 따라서 포털사이트의 언론 기능에 대한 심도 있는 연구와 함께 포털사이트의 활성화에 따른 다양한 문제점을 해소하는 방안에 대한 연구를 진행할 필요가 절실하며, 그에 따르는 첫 번째 대안으로서 포털사이트의 뉴스 서비스 기능을 ‘언론’으

로 인정하려는 노력이 있어야 할 것이다. 곧 신문법에서 정의하고 있는 ‘인터넷신문’의 영역에 포털사이트를 포함시키거나 별도의 언론 유형으로 포털사이트를 규정하는 방안이 강구되어야 한다. 만일 기존 신문매체와의 마찰이 우려된다면 신문법이 아닌 포털사이트와 인터넷 미디어만을 다루는 새로운 법안의 제정도 고려해 볼 수 있을 것이다.

① ‘신문법’의 합리적인 개정

독립 인터넷신문과 포털사이트의 뉴스 서비스는 그 목적부터 전혀 다르다. 인터넷신문이 일정한 편집방향을 설정하여 보도와 논평 등 언론활동을 통해 자사가 판단한 가치를 전달하는 데 그 목적이 있는 반면, 포털사이트는 검색, 메일, 블로그, 게임, 엔터테인먼트, 전자상거래 등 상업적 목적을 달성하기 위해 방문객을 유지하는 수단으로 뉴스 서비스를 활용하고 있다. 그리고 이러한 목적의 차이는 뉴스면이 차지하는 비율에서도 잘 나타난다. 오마이뉴스라든가 조선닷컴, 동아닷컴 등 모든 인터넷신문 초기화면의 뉴스면 비율은 50%를 넘는다. 그러나 포털사이트는 최대 20%를 넘지 못하고 있다. 이는 곧 포털사이트에서의 뉴스는 철저히 사업에 종속되어 있다는 반증이기도 하다.

따라서 현행 신문법에서 인터넷신문을 규정할 때 뉴스면 비율을 기준으로 각기 다른 방식에 따라 등록시킬 필요가 있다. 아울러 현행 신문법 2조 5항에서의 인터넷신문에 대한 규정⁸⁾과는 별도로 ‘기타 인터넷 간행물’ 조항을 추가할 필요가 있다. 근거 법령은 신문법 4조와 시행령 2조의 기타 간행물이다.⁹⁾

여기서 알 수 있는 것처럼 상업적 목적만으로 발행되는 생활정보지에 대해 현행 신문법은 보도와 논평 등의 여론형성 기능을 인정하지 않고 있다. 이에 준하여 제2조 6호에 ‘기타 인터넷 간행물’을 다음과 같이 규정할 수 있다.

6. “기타 인터넷 간행물”이라 함은여타의 인터넷 사업을 목적으로 초기화면에서 뉴스 서비스를 하는 사이트로서, 뉴스면 비율이 초기화면 기준 50% 이하인 간행물

8) ‘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.

9) 비록시장, 가로수 등 이른바 생활정보지에 대해 이렇게 규정하고 있다.

“신문등의자유와기능보장에관한법률’ 제2조 제4호에서 ‘대통령령이 정하는 간행물’이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 보도·논평 또는 여론형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정사항에 대한 안내·고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물”

을 말한다.

이렇게 규정한다면 여기에는 네이버와 야후 등 포털사이트, 벅스뮤직과 같은 음악스트리밍 사이트 등이 해당될 것이다. 이러한 사이트들은 철저히 상업적 목적으로 뉴스를 활용하기 때문에, 공정한 여론전달이라는 언론의 책임을 다하기 어렵다. 따라서 신문법 10조(독자의 권리보호) 4항에 다음과 같은 조항을 추가한다면 문제점을 불식시킬 수 있을 것이다.

제2조 6호의 규정에 의한 “기타 인터넷 간행물”은 인터넷 언론의 공공성 확보, 불공정거래 방지를 위하여 보도와 논평 등 여론조성 기능을 하여서는 아니 된다.

이러한 조항이 추가된다면, 현재와 같은 포털사이트에서의 초기화면 뉴스 서비스는 정보뉴스 위주로 편집하거나 네이버의 개편안처럼 각각의 언론사 편집순서에 따라 네티즌이 직접 선택하면 된다. 만약 포털이 자의적인 편집 및 배치를 하고자 한다면 초기화면에서 뉴스면 비율을 늘리거나, 현행의 서브 뉴스 페이지(예: www.news.naver.com)를 첫 화면으로 하여 이를 인터넷신문으로 등록하면 될 것이다. 이는 단지 초기화면에서 편집 권력의 남용만 제어하는 것이므로 포털사이트에서 뉴스 서비스를 포함한 모든 서비스는 기존과 마찬가지로 계속할 수 있다.

② 기타 방안

그 밖에도 현재와 같은 뉴스 서비스가 아닌 포털 등 인터넷 사이트에서는 기사 제목만 보여주고 해당 기사를 제공하는 언론사로 링크되게 하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 또는 요약된 포털 제공용 기사만 이용자에게 제공하고 원본기사는 해당 언론사에서만 제공하도록 하는 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다. 아울러 기본적으로는 편집 규약, 기자 전문화 등 내부 역량과 함께 책임의식을 강화해 나가야 할 것이다.

또, 언론사와 뉴스 제공자들만의 독자적인 뉴스 포털을 운영하는 방법도 하나의 대안이 될 수 있다. 아울러 이미 제공 중인 포털사이트의 뉴스 서비스를 점진적으로 개선하기 위해서는 언론사가 포털사이트를 유통 채널로 활용할 수 있는 새로운 관계를 개발해 나가는 동시에 뉴스 콘텐츠 활용 범위와 기간 등을 세분화하는 표준계약서의 마련도 시급한 것으로 보인다.

그 밖에 현재의 상황 그대로 유지될 수밖에 없다면 2007년 대선을 앞두고 포털사이트의 선거보도 가이드라인을 마련함으로써 당장 예견되는 부작용을 최소화시키

려는 노력이 반드시 필요하다. 어쨌든 제도적 강제성에 입각한 규제보다는 이용자들에 의한 견제와 균형 유지 노력이 중요한 만큼 이용자들의 권한을 확대함으로써 근본적인 개선의 실마리를 찾아나가야 할 것이다. 쌍방향성과 개방성, 참여와 이용의 능동성 등 인터넷 미디어가 갖고 있는 특징점을 최대한 활용하는 방법으로 개선 방안을 찾아나갈 때 현재 나타나고 있는 많은 문제점들이 효과적으로 해결될 것이기 때문이다.

<참고문헌>

- 김성태·이영환(2006). 인터넷을 통한 새로운 의제 설정 모델의 적용: 의제 파급과 역의제 설정을 중심으로. 한국언론학회 편, 『한국언론학보』 50권 3호, pp.175 ~ 204.
- 박광순·안종묵(2006). 포털사이트 프론트(front) 페이지 뉴스의 특성에 관한 연구: 연성/경성 뉴스, 소재목, 하이퍼링크, 뉴스원을 중심으로. 한국언론학회 편, 『한국언론학보』 50권 6호, pp.199 ~ 226.
- 박성희·박수미. 포털뉴스 제공자와 이용자간 상호지향성 연구. 한국언론정보학회 편, 『한국언론정보학보』 30권, pp.1 ~ 33.
- 성동규 외(2006). 포털사이트의 뉴스 콘텐츠 전략에 관한 연구: 인터넷 뉴스의 이용동기와 지각된 뉴스 가치를 중심으로. 한국언론학회 편, 『한국언론학보』 50권 5호, pp.132 ~ 159.
- 임종수(2005). 포털 미디어 재매개에서의 뉴스 소비: 하나의 탐색적 연구. 한국방송학회 편, 『한국방송학보』 19권 2호, pp.8 ~ 39.
- 최민재·김위근(2006). 포털사이트 뉴스서비스의 의제설정 기능에 관한 연구: 제공된 뉴스와 선호된 뉴스의 특성 차이를 중심으로. 한국언론학회 편, 『한국언론학보』 50권 4호, pp.437 ~ 463.
- 현대원(2006). 포털미디어 선거보도의 바람직한 방향성 모색
- 이상현(2005). 책임 다해 새로운 미디어로 발전해야. 한국언론재단 편, <신문과방송> 2005년 5월호, pp.160 ~ 163.

<표> 신문등의자유와기능보장에관한법률 개정안 예시

현 행	개정안
<p>제2조 (용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p><전략></p> <p>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 기사생산과 지속적인 발행 등 대통령이 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.</p> <p><후략></p>	<p><신설> 6. "기타 인터넷 간행물"이라 함은 여타의 인터넷 사업을 목적으로 초기화면에서 뉴스 서비스를 하는 사이트로서, 뉴스면 비율이 초기화면 기준 50% 이하인 간행물을 말한다.</p>
<p>제10조 (독자의 권리보호) ①정기간행물사업자는 그 편집 또는 제작에 있어서 독자의 권익을 보호하기 위한 회의를 매달 1회 이상 열어 이를 지면에 반영할 수 있다.</p> <p>②정기간행물사업자는 구독자의 의사에 반하여 구독계약을 체결·연장·해지하거나 불공정거래행위에 해당하는 무가지 및 무상의 경품을 제공하여서는 아니된다.</p> <p>③제2항의 규정에 따른 불공정거래행위의 여부 및 그 처리 등에 관하여는 독점규제및공정거래에관한법률이 정하는 바에 따른다.</p>	<p><신설> ④ 제2조 6호에서 규정한 "기타 인터넷 간행물"은 인터넷 언론의 공공성 확보, 불공정거래 방지를 위하여 보도와 논평 등 여론조성 기능을 하여서는 아니된다.</p>

포털의 언론기능과 신문법 토론요지문

김학웅 (변호사 / 법무법인 창조)

1. 들어가며

가. 기존의 언론에 대한 이념의 변화

근대 시민혁명과 언론의 자유(사상의 자유 시장 이론) - 시장의 실패 - 언론의 사회적 책임론 대두¹⁾ - 정부의 개입 - 정부의 실패 - 공동규제시스템(정부와 사회의 협력)의 일환으로서의 자율규제²⁾

나. 현실 공간과 차별성을 가지는 사이버스페이스의 등장

Barlow의 '사이버스페이스독립선언'³⁾

다. 사이버스페이스의 현실 공간에 대한 영향⁴⁾

2. 포털에 대한 규제의 필요성 및 기존 언론에 대한 개념 수정의 필요성 대두

가. 포털에 대한 규제의 필요성 대두

(1) 포털, 특히 뉴스 서비스의 영향력 증대(다만, 포털은 정치·경제·사회·문화·시사보다는 연예·스포츠 및 선정적 내용에 보다 집중) → 포털저널리즘 ?

(2) 포털로의 인터넷 권력 집중, 포털로 인한 여론 형성 및 그로 인한 피해 구제의 현실적 필요성 대두

1) 김호석, 누가 표현의 자유를 억압하는가, 한울, 2002, p. 160 ~ 161 참조

2) 자율규제가 (정부가 배제된) 순수한 의미에서의 민간규제와 다름은 황승홍 외 3인 공저, 인터넷 자율규제, 커뮤니케이션북스, 2004, p. 4 ~ 8 참조

3) Barlow는 위 선언문에서 '사이버스페이스가 자유와 평등의 공간으로 현실 세계의 불평등한 메커니즘으로부터 독립해야 한다'고 했지만, 이러한 의미가 사이버스페이스에 접속하는 자들의 자율적인 윤리와 규범을 부정하는 의미로 해석되어서는 아니 될 것이다.

4) 그 예는 김기태 교수님의 발제문에 소개되어 있다. 포털피해자의 입장에서 이에 관해 언급한 것으로는 변희제, 포털사이트 왜 문제인가?, 열린미디어 열린사회 2005 가을호 p. 166 ~ 177 참조

나. 포털은 언론⁵⁾인가

(1) 기존의 언론 매체의 메커니즘 (아래에서 ‘-’은 AND의 개념)

취재 - 편집 - 보도(배포)

취재 - 편성 - 보도(방송)

(2) 포털(특히 뉴스 서비스와 관련하여) 포털은 위와 같은 메커니즘인가?

취재 x or △ - 편집 △ - 보도 O

나. 포털과 관련한 언론 개념 수정의 필요성 대두

포털이 언론으로서 기능하는지 여부에 대한 제1의 기준은 내부적 메커니즘이 아니라 수용자 입장에서 판단되어야 한다. 따라서 수용자가 포털을 언론으로 인식하고 있고, 그러한 환경을 포털이 조성한 이상 위 ‘나’ (1)항과 같은 기존의 언론 개념에서 AND로 인식되던 ‘-’은 OR로 치환되어야 한다.

3. 언론으로서의 포털⁶⁾

가. publisher로서의 포털⁷⁾

포털과 관련하여 언론 메커니즘을 위 2 ‘나’ 항과 같이 수정한다면 포털은

5) 헌법적 측면에서 ‘언론’이란 고전적으로 사상 또는 의견을 언어·문자 등으로 불특정다수인에게 표명하거나 전달하는 자유를 말한다(권영성, 헌법학원론, 법문사, 2004, p. 487). 그러나 토론자로서는 언론에 대한 개념의 확대가 필요하다고 본다. 왜냐하면 헌법적 의미에서의 ‘언론’이 자신의 주장(사상 또는 의견)을 불특정다수인에게 표명하거나 전달하기 위한 것이라면, 그것이 가능하도록 하는 장(場, field)이 반드시 있어야 하는데, 헌법이 규정하는 언론의 자유의 범주에는 그러한 장(場, field) 역시 포함되어야 하기 때문이다. 따라서 ‘언론’은 보다 넓게, 즉 ‘하나의 주장과 다른(또는 대립되는) 주장이 펼쳐지는 장(場, field)을 의미하기도 하는 것으로 개념되어야 한다. 이러한 토론자의 짧은 생각은 민주주의 실현을 위한 밀턴 ‘사상의 자유시장’이나 하버마스의 ‘공론장’으로서의 우리 시대의 모델을 인터넷 - 좀 더 정확히는 포털 - 에서 발견할 수 있기 때문이다(이에 대한 논의는 박근서, 유령의 윤리 또는 사이버스페이스에 대한 윤리적 개입, 커뮤니케이션북스, 2005, p. 32 ~ 38 참조)

6) 발제자이신 김기태 교수님께서서는 발제문에서 포털에서의 게이트키퍼, 의제설정구조가 기존 매체와 다르다고 하시면서 그 이유로 dead line, 방송시간, 지면의 한계라는 사-공간적 한계와 편집(편성) 정책을 언급하고 계신다. 지극히 타당하신 말씀이지만 위와 같은 이유와 더불어 (기존 매체의 일방향성과는 달리 즉각적인 feedback이 가능한) 포털의 쌍방향성 역시 언급되어야 할 것이다. 왜냐하면 포털의 쌍방향성이야말로 느슨한, 그리고 사후적이기까지 한 포털의 게이트키퍼의 원인인 동시에, 전문가인 언론인에 의한 일방적 의제설정과는 전혀 다른 포털의 의제설정을 가능하게 한 원인이기 때문이다. 또한 쌍방향성이야말로 사상의 자유시장이나 공론장을 가능케 하는 요소로서, 언론을 장(場, field)으로 인식할 수 있게 하는 것이기 때문이다.

7) 이에 대해 구분권 교수님께서서는 ‘언론의 두 가지 기능은 보도와 논평이고, 논평을 통해 사회적 공론을 끌어내야 하는데, 포털에는 보도는 있을지언정 논평이 없기 때문에 포털이 (미디어일 수는 있으나) 언론일 수는 없다’고 말씀하신다(구분권, 인터넷에서는 무엇이 뉴스가 되나, 커뮤니케이션북스, 2005, p. 131 ~ 135 참조). 그러나 논평과 사회적 공론이라는 거대 담론이 있어야만 언론이라고 한다면, 거대 담론을 담지하지 못하는 현재의 스포츠 신문은 언론의 범주에서 제외되어야 하는지 의문이 아닐 수 없다. 이러한 토론자의 문제 제기는 현재 포털의 뉴스가 주로 선정적이거나 연애스포츠와 관련되어 있기 때문이다.

publisher의 역할을 한다고 할 수 있다.

나. 장(場, field)로서의 포털

포털이 하나의 주장과 그와 다른 또는 대립되는 주장이 펼쳐지는 장(場, field)임은 쌍방향성이라는 인터넷의 특징에 비추어 보더라도 타당하다.

다. 언론의 책무

[국민의 알 권리, 기능적 권력분립, 다원적 민주주의]

[진실의 보도]

[언론의 자유]

- 취재의 자유
- 편집·편성의 자유
- 보도의 자유

[언론의 책무]

- 사실 확인 의무
- 공정 논평 의무

라. 언론으로서의 포털의 책무

포털이 언론으로 관념되는 이상 포털은 언론의 자유를 누리는 것에 상응하여 언론의 책무를 다해야 한다.⁸⁾ 다만, 인터넷의 쌍방향성과 신속성, 관리의 현실적 한계에 비추어 볼 때 포털에 대해 일반적이고 상시적인 감시업무 또는 안전배려 의무를 부과할 수는 없을 것이다.

8) 이와 관련하여 음미해 볼 만한 법원의 최근 판결로는 서울남부지방법원 2006. 9. 8. 2005가단18300판결이 있는데, 위 판결은 [naver가 분야별 주요뉴스 시사분야란에 cbs i 노컷뉴스 소속 기자로부터 공급받은 기사를 게재함에 있어 2005. 3. 8. 당시 서울시장이던 이명박 시장이 기자와 대화 도중 열린우리당 김현미 대변인이 “이시장이 여의도에 살고 있다시피 하고 있다”라고 말한 것에 대하여 불쾌감을 표시하면서 말을 그렇게 할 수 있는냐는 식의 이야기를 하였는데, 노컷뉴스 기자가 ‘김현미 대변인’을 ‘전여욱 대변인’으로 잘못 게재하였고, naver가 이 기사를 그대로 게재함으로써 인하여 전여욱 대변인의 명예를 훼손하였으므로 손해를 배상할 책임이 있다]고 하였다. naver는 [기사 작성 과정에 개입하지도 않았고 전송받은 기사를 그대로 게재한 것일 뿐이므로 허위기사 게재의 책임을 부담하지 않는다]고 주장하였으나, 법원은 [불특정 다수가 접속하여 볼 수 있는 포털사이트를 운영하는 naver로서는 기사의 대상이 되는 인물에 대한 관계에서는 자신의 사이트에 게재되는 기사가 사실내용과 맞는지 여부를 확인하는 작업을 통하여 기사의 대상 인물에게 명예훼손 등의 손해를 입히지 않도록 주의할 의무가 있다]고 판시하였다.

4. 입법 방향

가. 현행법의 규정

(1) 신문등의자유와기능보장에관한법률 제2조 제5호, 동법 시행령 제3조 - 인터넷신문

(가) 취재인력 2인 포함하여 취재 및 편집 인력 3인 이상

(나) 주간 게재 기사 건수의 30/100을 자체 생산

(다) 주간 단위로 새로운 기사 게재

(2) 공직선거법 제8조의5-인터넷선거보도심의위원회 - 인터넷언론사

(가) 위 (1)의 (가)항의 인터넷 신문

(나) 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 인터넷홈페이지

(다) 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지

(3) 언론중재및피해구제등에관한법률 제2조

제1호 : 언론 - 방송·정기간행물·뉴스통신·인터넷신문

제8호 : 인터넷신문 - 신문법 제2조 제5호에 따른 것

나. 현행법의 문제점

(1) 언론피해자 구제 관련

(가) 포털로 인한 언론 피해자는 언론중재및피해구제등에관한법률이 아닌 민법으로 구제받을 수밖에 없다.

(나) 따라서 '인터넷신문'을 '인터넷언론'으로 개정하고, 신문법이 아닌 공직선거법상의 개념을 준용함이 필요하다.

(2) 공정보도·논평 관련

포털은 자의적인 편집 등으로 공정보도·논평으로부터 벗어날 우려가 있음에도 불구하고, 이에 대한 감시·감독이 부족 → 네티즌이 댓글을 다는 소극적·수동적 견제에서 벗어나 신문·방송과 같이 제도화된 견제 장치가 필요하다.

다. 규제의 틀

(1) 쟁점

포털을 기존의 틀 안에서 규제할 것인가? 뉴미디어통합법(가칭)의 제정으로 규제할 것인가?

(2) 뉴미디어통합법(가칭) 제정 관련

뉴미디어의 개념 자체가 불분명, 뉴미디어를 둘러싼 이해관계자들의 대립 → 이로 인하여 방송법 개정에서조차 합의가 도출되지 못하고 있는 상황⁹⁾ → 법제정까지는 향후 다대한 시간이 소요될 수밖에 없다.

(3) 소결

따라서 불가피하게 현행법의 틀 안에서 규제할 수밖에 없고, 아래 ‘라’항에서 보는 바와 같이 현행법의 개정을 통해 불완전하나마 진일보된 규제가 가능할 것이다.

라. 포털 규제의 순차적 모습

포털을 언론중재및피해구제등에관한법률의 범주에 포함 → 신문등의자유와기능보장에관한법률의 ‘인터넷신문’ 조항 개정¹⁰⁾

마. 포털에 대한 네티즌의 견제와 감시¹¹⁾

9) 단적인 예로 IP-TV를 둘러싼 방송위원회와 정보통신부의 견해 차이가 있다

10) 이러한 방법은 당장 문제가 되고 있는 포털피해자 구제에 우선순위를 두었을 경우에 그러하다는 것이고, 법률 체계적 측면에서는 (언론평법의 목적은 언론피해자 구제이고, 신문법의 목적은 신문의 자유와 기능 보장으로서 법의 목적이 다르기는 하지만) 언론평법은 신문법을 전제로 한 것이므로 먼저 신문법의 인터넷신문의 정의 규정을 개정하고, 언론평법에서 이를 준용함이 타당할 것이다.

11) 이와 관련하여 현행법규를 살펴보면,

(가) 신문등의자유와기능보장에관한법률 제8조(독자의 권익보호) - 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자는 독자가 정기간행물 및 인터넷신문의 편집 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하고, 편집 또는 제작의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 한다.

(나) 신문등의자유와기능보장에관한법률 제9조(독자권익위원회) - 일간신문(일반일간신문·특수일간신문 및 외국어일간신문)을 경영하는 정기간행물사업자는 독자의 권익을 보호하기 위한 자문기구로 독자권익위원회를 둘 수 있다.

(다) 방송법 제3조(시청자의 권익보호) - 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.

(라) 방송법 제87조(시청자위원회) - ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 방송사업자는 각 계의 시청자를 대표할 수 있는 자중에서 위원회규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시청자위원회의 위원을 위촉한다. ③ 시청자위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(마) 방송법 제88조(시청자위원회의 권한과 직무) - ① 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구,

바. 입법안(案)

(1) 노웅래 의원 안(案)

언론중재및피해구제등에관한법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제명 “언론중재및피해구제등에관한법률”을 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률”로 한다.

제2조제1호 중 “인터넷신문을”을 “인터넷언론을”로 하고, 같은 조 제8호 중 “인터넷신문”을 “인터넷언론”으로, “인터넷언론을”을 “인터넷신문과 방송·뉴스통신·신문·잡지 그 밖의 간행물 등의 기사를 인터넷을 통하여 상시적으로 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지와 이와 유사한 기능을 행하는 인터넷홈페이지를”로 하며, 같은 조 제9호 중 “인터넷언론사업자를”을 “인터넷신문사업자와 방송·뉴스통신·신문·잡지 그 밖의 간행물 등의 기사를 인터넷을 통하여 상시적으로 보도·제공하거나 매개

② 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구, ③ 시청자평가위원의 선임, ④ 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무

(바) 방송법 시행령 제64조(시청자위원회의 구성 및 운영) - ① 10인 이상 15인 이내, ② 위원장 1인, 부위원장 1인 - 위원 중 호선, ③ 정기회의 매월 1회 이상, 임시회의 - 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 1/3 이상의 요구가 있는 경우 또는 방송사업자가 요구한 경우, ④ 재직 과반수 출석, 출석 과반수 찬성으로 의결, ④ 시청자위원회의 심의결과에 대하여 조치가 필요한 경우, 그 처리에 관한 계획과 처리결과를 회의 종료 후 1월 이내에 시청자위원회에 보고하고, 월간 시청자위원회의 운영 실적을 다음 달 20.까지 방송위원회에 보고하여야 한다.

(사) 방송법시행에 관한 방송위원회 규칙 제24조(시청자위원 추천 단체) - ① 1. 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 각급 교육기관의 운영위원회 등 학부모단체 2. 소비자보호단체 3. 여성단체 4. 청소년관련 기관 또는 단체 5. 변호사단체 6. 방송·신문 등 언론관련 시민·학술단체 7. 장애인 등 사회소외계층의 권익을 대변하는 단체 8. 노동 관련 기관 또는 노동단체 9. 경제단체 또는 문화단체 10. 과학기술관련 단체, ② 위 1항 제2호 내지 제10호의 경우 1. 해당 단체가 법인인 경우에는 비영리법인일 것, 2. 해당 단체가 법인이 아닌 경우에는 연간 1회 이상 정기회의를 개최하고, 정관이 있을 것

향후 방향과 관련하여 이야기하자면,

(가) 현재의 독자권익보호위원회의 실제 운용 현황에 대한 검토 필요

(나) 포털 옴부즈맨의 의무화 ? - 독자권익보호위원회와의 균형상 의무 조항으로 규정하기는 힘들 듯하다.

(다) 포털 옴부즈맨의 권한과 직무 - ① 포털의 게시물 편집 및 내용에 대한 의견제시 또는 시정요구, ② 포털사업자의 기사 게재, 광고와 관련한 자체심의규정에 대한 의견제시 또는 시정요구, ③ 기타 포털 이용자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무

(라) 포털 옴부즈맨 제도의 실효성(實效性) 확보 방안 - 독자권익보호위원회는 임의 기구이고, 시청자위원회는 의무 기구이나 실효성 확보를 위한 규정이 없는 상태임. 따라서 포털 옴부즈맨 제도의 실효성 확보를 위한 규정을 두기는 어려울 것으로 보인다.

하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를”로 하고, 같은 조 제10호 중 “인터넷신문사업자를”을 “인터넷언론사업자를”로 하며, 같은 조 제14호 중 “인터넷신문의”를 “인터넷언론의”로 한다.

제15조제2항 후단 중 “인터넷신문의”를 “인터넷언론의”로 하고, 같은 조 제7항 중 “인터넷신문”을 “인터넷언론”으로 한다.

(2) 박찬숙 의원 안(案)

언론중재및피해구제등에관한법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제명 “언론중재및피해구제등에관한법률”을 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률”로 한다.

제2조제8호를 다음과 같이 한다.

8. “인터넷신문”이라 함은 컴퓨터 등 정보처리장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물(국가가 발행하는 전자간행물을 포함한다)과 「신문등의자유와기능보장에관한법률」 제2조제1호의 규정에 따른 정기간행물의 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 말한다.

제2조제9호를 다음과 같이 한다.

9. “인터넷신문사업자”라 함은 인터넷신문을 전자적으로 발행하거나 운영하는 자를 말한다.

(3) 심재철 의원 안(案)

신문등의자유와기능보장에관한법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제명 “신문등의자유와기능보장에관한법률”을 “신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률”로 한다.

제2조에 제5호의2 및 제7호의2를 각각 다음과 같이 신설한다.

5의2. “인터넷포털”이라 함은 방송·뉴스통신·신문·잡지·기타간행물의 기사를 인터넷을 통하여 상시적으로 보도·제공하거나 매개함으로써 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 말한다.

7의2. “인터넷포털사업자”라 함은 인터넷포털을 운영하는 사업자를 말한다.

제4조제1항 중 “인터넷신문”을 “인터넷신문(인터넷포털을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)”으로 한다.

제8조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

②인터넷포털사업자는 기사의 편성에 있어 자의적이거나 선정적인 편집을 하여서는 아니 되고, 조회수를 조작하여서는 아니 된다.

제9조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

②인터넷포털사업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 독자의 권익을 보호하기 위하여 자문기구로 인터넷포털이용자위원회를 두어야 한다.

제40조제1호 내지 제5호를 각각 제2호 내지 제6호로 하고, 같은 조에 제1호를 다음과 같이 신설한다.

1. 제8조제2항의 규정을 위반한 편집행위를 하거나 조회수를 조작한 자

(4) 이승희 의원 안(案)

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

사. 입법안(案)에 대한 평가

5. 맺으며

포털, 특히 뉴스 서비스의 영향력 증대라는 현실 앞에서 규제의 필요성(이는 언론의 개념에 대한 수정을 수반하는 것이다)이 공감대를 얻고 있다. 그런데 역사는 시장의 실패가 정부의 개입을 정당화시켜 주었으나, 정부 역시 실패할 수 있음을 보여주고 있다. 그래서 제기하고 싶은 것이 공동규제시스템이고, 이는 포털의 자율규제가 필수적이다(다만, 포털은 눈가리고 아웅하는 식의 형식적인 자율규제를 지양해야 할 것이고, 정부 역시 과도한 규제로 물과 함께 아이마저 버리는 우를 범하지 않도록 해야 할 것이다 - 시장에서의 횡포와 마찬가지로 정부의 과도한 개입 역시 민주주의는 물론, 민주주의의 근간이자 주체인 국민에게 아무런 도움이 되지 않

는다). 민주주의는 토론과 다수결의 원리에 의해 작동되어야 하고 이를 뒷받침하는 것이 사상의 자유시장이자 공론장이며, 토론자는 포털에서 그 가능성의 끝자락을 보았기 때문이다.

현실적인 측면에서 포털에 대한 규제는 새로운 법률의 제정보다는 현행 법률의 개정이라는 틀을 가질 수밖에 없을 것인데, 이러한 개정은 법률의 체계 적합성과 최소 침해의 원칙에 입각해야 할 것이다. 끝.

“인터넷 미디어 진흥법안 제정해야”

이준희 / 한국인터넷기자협회 회장

1. 발제문 <인터넷 뉴스 서비스의 문제점과 개선방안>과 관련해

1) 포털에 대한 인터넷선거보도 심의에 대해서

김기태 교수께서는 “2007년 대선에서는 포털사이트가 미치는 영향력이 가장 클 것이라는 예측도 가능할 것”이라며 “하지만 포털사이트가 지니고 있는 뉴 미디어의 특성을 잘못 이해하거나 기존 미디어의 규제 틀을 그대로 적용시킬 때 나타날 수 있는 문제점들을 간과해서는 안 된다. 나아가 정치적 이해관계에 따라 규제의 필요성이 달라져서는 더욱 안 될 것”이라고 지적했다.

포털 특성에 맞는 인터넷선거보도심의가 필요함은 당연한 말이다. 그러나 지난 2006년 5월 총선에서 중앙선거관리위원회는 포털사의 자체 실명제를 인정하면서 행정자치부 시스템에 의한 인터넷실명제를 적용하지 않은 사례가 있다. 거대 권력 포털과 선관위가 담합을 한 셈이다.

그렇기에 오히려 이번 2007년 대선을 두고, 앞서 진행되는 각 정당의 대선후보 선출 과정 등을 매개 보도하는 포털 사이트의 대선관련 뉴스에 대해서 인터넷선거 보도심의위원회가 더욱 엄격한 기준을 적용해 심의기능을 강화해야 할 것이다. 대선을 앞두고 활발히 생산되는 UCC에 대한 선관위의 가이드라인뿐만 아니라, 인터넷선거보도심의위원회의 UCC에 대한 심의기준이 필요하겠다.

한편 선관위는 언론사로 등록되어 있지 않은 포털에게 정치광고 게재를 허용해 주고 있다. 막대한 광고가 포털에 몰리면서 이러한 거래가 포털의 대선보도에 어떤 영향을 미칠지 파악해야 하며 부정적 악영향을 방지해야 한다. 이는 인터넷언론사들도 마찬가지이다.

또한 선거법상 후보자 초청 토론회, 대담은 방송법과 신문법상 등록된 방송사와 신문, 인터넷언론사만이 할 수 있게 되어 있다. 신문법 상 인터넷신문사로 등록되어 있지 않은 포털과 유사 인터넷방송사 등이 후보자 초청 대담이나 토론회를 개최

할 수 있는지에 대해서 선관위는 명확한 기준을 제시해야 한다.

2) 포털 뉴스 서비스 기능의 언론 인정 여부에 대해서

발제자는 “포털사이트의 뉴스 서비스 기능을 ‘언론’으로 인정하려는 노력이 있어야 할 것”이라며 “신문법에서 정의하고 있는 ‘인터넷신문’의 영역에 포털사이트를 포함시키거나 별도의 언론 유형으로 포털사이트를 규정하는 방안이 강구되어야 한다”고 밝혔다. 발제자는 “만일 기존 신문매체와의 마찰이 우려된다면 신문법이 아닌 포털사이트와 인터넷 미디어만을 다루는 새로운 법안의 제정도 고려해 볼 수 있을 것”이라고 제안했다.

이와 관련 발제자는 “신문법의 합리적인 개정”의 필요성을 역설했다. 그 방안으로 “신문법에서 인터넷신문을 규정할 때 뉴스면 비율을 기준으로 각기 다른 방식에 따라 등록시킬 필요가 있다. 아울러 현행 신문법 2조 5항에서의 인터넷신문에 대한 규정¹⁾과는 별도로 ‘기타 인터넷 간행물’ 조항을 추가할 필요가 있다. 근거 법령은 신문법 4조와 시행령 2조의 기타 간행물이다.”이라고 밝혔다.

신문법의 합리적인 개정은 반드시 필요한 사항이다. 그러나 포털을 인터넷언론으로 규정할 때, 적용될 수 있는 영역은 바로 ‘뉴스 매개와 유통 기능이 있는 뉴스 화면’이 해당할 것이다. 포털의 뉴스 화면은 분명히 언론의 기능을 하는 영역이다. 뉴스 화면 50%를 기준으로 인터넷언론사 등록 의무를 부여하는 것은 더 신중한 논의가 필요하다고 본다. 기계적인 50% 뉴스 화면 준수는 기술적인 방법으로 얼마든지 피해갈 수 있기 때문이다. 뉴스화면 비율이 어떻게 되었든 간에 ‘포털이 뉴스를 매개 및 유통하고자 할 경우에는 반드시 그에 따른 법 제도 적용이 필요하다.’

반면 발제자께서 제기한 <제2조 6항에 ‘기타 인터넷 간행물’ : “여타의 인터넷 사업을 목적으로 초기화면에서 뉴스 서비스를 하는 사이트로서, 뉴스면 비율이 초기 화면 기준 50% 이하인 간행물”> 규정과 <“신문법 2조 6항의 기타 인터넷 간행물은 인터넷 언론의 공공성 확보, 불공정거래 방지를 위하여 보도와 논평 등 여론조성 기능을 하여서는 아니 된다”> 조항을 보완해 마련한다면 이러한 기준 적용은 적극 검토해 볼 필요가 있다고 본다.

3) 포털의 뉴스제목 임의변경, 인기검색어 조작 제재해야 한다

대선에 영향을 미칠 수 있는 포털 보도와 관련해서는 선거일 기준 120일부터는 기존 언론사에서 포털 측에 제공한 정치뉴스에 대해서 포털측이 임의로 제목을 변경하는 것을 금지해야 한다. 특히 인기검색어 조작이 가능한 것으로 이미 드러났기 때문에 포털의 인기검색어 노출 등을 원천 봉쇄하든지, 엄격한 기준을 마련해서 특정 후보자 측 등이 검색어 조작을 통해 선거한 막대한 영향을 미치는 행위를 차단해야 한다. 검색어 조작을 통한 대선 여론조작을 방지하려면 우선 '정치(인) 검색어 노출 금지' 등 포털에게 강력한 제재방안을 마련해야 한다.

이밖에 포털은 뉴스 검색 기능만 제공하고, 해당기사는 언론사 링크를 통해 노출하는 방안을 제도화하는 방안도 검토할 필요가 있다. 포털의 2007년 대선 선거보도 가이드라인 제정은 당연히 필요하다. 그러나 이는 눈 가리고 아웅 식이 아니라 실질적인 효과를 발휘할 있는 기준 설정과 적용이 필요하다.

2. 인터넷 미디어 진흥법안 제정해야

- 2007년 대선을 앞둔 가운데 한나라당의 포털 연속 토론회는 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 필자가 지난 번 포털 독과점 관련 토론회에서 제기했듯, 포털과 관련 많은 문제점이 노정된 것에 대해서는 정치권과 정부당국, 언론과 포털에 책임이 크다.

- 대선 일정으로 인해 현재 신문법 등 중요 법안 개정은 가능성이 낮다고 본다. 그러나 적어도 대선 이후 차기 정권이 출범한 뒤 1년 안에는 기존의 신문법 등에 대한 각계의 여론 수렴을 통해서 신문법을 합리적으로 개정하는 것이 필요하다. 인터넷언론과 포털에 국한해서 보자면, 포털의 뉴스 부문에 대한 적절한 법 제도화를 기존 신문법에 포함하는 방안과 새로운 '인터넷미디어진흥법' 제정을 통해서 적절하게 법제화 하는 방안을 적극 검토해야 한다고 생각한다.

- 그러나 '인터넷미디어진흥법' 제정 논의는 지난 2001년부터 정간법 개정을 통한 법제화인가, 아니면 뉴미디어법 제정을 통해 반영할 것인가 논란에서부터 제기되었던 사안이다. 무조건, 구체적 법안 제시 없이 '인터넷미디어진흥법' 제정을 통한 포털 규제를 강변할 것이 아니라, 당장에 신문법 개정을 통해 반영하고 개선할 사항이 있다면 '선 신문법 개정, 후 인터넷미디어진흥법 제정' 방식으로 대처하는

것이 타당하다고 본다.

- 현재 방송통신융합 논의, 한미FTA 협상을 통한 미디어시장 개방 논란 등으로 대선 전후 향후 2년은 미디어시장의 급변화가 예상된다. 신문매체를 중심으로 제정된 신문법은 인터넷언론, 포털, 인터넷방송, UCC 등 광범위한 인터넷 미디어 현상을 담아내기에는 역부족이다. 인터넷미디어 진흥과 기존 종이매체의 조화로운 발전을 위해서라도 신문매체 중심의 신문법과 별도로 새로운 인터넷 미디어 현상을 포괄하고, 국제적인 경쟁력 구조를 갖추기 위해서도 '인터넷미디어진흥법'은 더 이상 미뤄서는 안 된다. '인터넷미디어진흥법' 제정을 통해서 한국언론재단, 신문발전위원회, 지역신문발전위원회, 선관위, 문화부, 정통부 등으로 다원화되어 있는 인터넷 미디어 지원과 규제에 대한 제도적 장치를 통합 일원화 할 필요가 있다.

- 2007년 대선과 특정 정치세력의 정권 창출을 위한 유 불리 차원이 아니라, 인터넷 문화 강국 건설과 인터넷 미디어의 진흥과 국제 경쟁력 강화, 광범위한 누리꾼들의 참여를 바탕으로 한 인터넷 문화 활성화 차원에서 '인터넷미디어진흥법' 제정을 적극 공론화하고, 새 정권 출범 후 초기 1년 내에 여야 합의로 법안을 제정해야 할 것이다.

- 한 가지 다시 강조하자면 2007년 대선을 앞두고, 당장 벌어지는 포털의 문제점에 대해서는 정치권과 당국, 업계 등이 공감할 수 있는 범위에서 대안을 마련해 필요성을 검토해 신문법 등 관련법 개정을 해야 한다는 점이다.

* 2007.3.38 <포털의 언론기능과 신문법> 토론회

* 이준희 / 한국인터넷기자협회 회장
전 인터넷기자협회 사무처장
현 시민의신문 정치경제팀장
현 언론개혁시민연대 운영위원
현 6.15남측 언론본부 공동대표

인터넷포털의 언론활동관련 법제화 방향 검토

김기홍 문화관광부 미디어정책팀장

1. 현황 및 문제점에 대한 인식

- 인터넷사용이 보편화됨에 따라 포털사이트를 통해 뉴스를 접하는 네티즌이 급속히 증가하고 있음('05.4.29 한겨레21 보도에 의하면 네티즌의 85.7%가 포털을 통해서 뉴스 이용).
- 포털뉴스의 사회적 의제설정 기능 및 영향력이 확대되면서 사회적 책임론이 꾸준히 등장하고, 특히 편집의 자의성과 선정성, 정치적 편향성, 오보 피해의 확산 등 구체적 사안에 대해 규제 필요성이 제기되고 있음.
- 한국언론재단의 연구¹⁾에 의하면 관련분야 전문가 대부분이 포털 뉴스서비스의 사회적 의제설정기능을 인정하였으며, 구체적인 의제설정은 뉴스박스의 편집기능 뿐만 아니라 댓글로 인한 의제의 증폭기능으로 나타난다고 봄.
- 기본적으로 문제성에 대해서는 충분히 인식하고 있으나, 그것이 자연치유가 가능한 것인지, 자율규제로 해결이 가능한 것인지, 반드시 법제화가 필요한 것인지를 신중하게 따져보면서 대안을 마련할 필요가 있을 것임.

2. 법제화 논의 개괄

- 전술한 언론재단의 연구에서는 포털뉴스에 대한 사회적 규제 혹은 법제화에 대한 논의에 대해 다수의 견해가 언론관련법에 포함시키는 것은 부적절하며 지속적인 연구를 통해 현상에 대한 분석이 필요하다는 유보적 입장을 보인 것으로 나타남.
- 한편, 현재 국회에는 9개의 신문법 개정안(입법청원 1개 포함)과 11개의 언론중재법 개정안이 제출되어 있는데, 2개의 신문법 개정안과 4개의 언론중재법 개정안이 다양한 형태로 포털에 대한 규제를 신설하고 있음.
 - 심재철 의원과 윤원호 의원은 “신문법 개정안”에서 포털이 기사를 자의적으로 편집하는 것을 금지(벌금 또는 과태료 부과)
 - 다수의 언론중재법 개정안은 대부분 포털을 “인터넷언론”에 포함시켜 언론으로 분류(심재철, 박찬숙, 노웅래, 최구식 의원 발의안)
 - 노웅래 의원의 두 번째 언론중재법 발의안은 “인터넷언론”과 별도로 “뉴스서비스제공자” 정의를 도입하고 매개기사에 대한 기사게재중지청구권 신설
- 발제문에서도 신문법 개정을 통하여 포털을 “기타 인터넷간행물”로 정의하여 보도와 논평 등 여론조성 기능을 금지하고 있음.

1) 최민재(2006), 「포털 뉴스의 의제설정」, 한국언론재단 . 123~124

3. 법제화 방향 검토

□ 신문법 개정 검토

- 현행 신문법에 인터넷신문이 포함됨에 따라 시행령에서 인터넷신문의 기준을 설정하였는데 합리성 여부는 별론으로 하고, 일단 자체생산을 언론의 기본요건으로 본 결과, 인터넷신문은 30%이상을 자체생산 기사로 채우는 사이트로 한정됨.
- 기본적으로 현행 신문법은 언론의 내용 자체에 대해서는 어떠한 규제도 하고 있지 않기 때문에 모든 기사생산활동이 등록의 대상이 되는 것은 아니고 일정 기준을 충족한 경우라야만 등록을 하고 관리대상으로 포함하고 있음.
- 우리 헌법상 법률에 의하지 아니하고는 언론의 자유 및 표현의 자유가 공적인 제한을 받지 않기 때문에 포털의 뉴스서비스의 활동에 언론사의 사적 계약이나 저작권 관련 문제 등을 제외하고는 법적인 문제는 없음.
- 한동안 문제가 된 뉴스제목 편집은 공간의 제약 상황에서 언론사의 묵시적 동의아래 이루어진 것으로서 현재는 상당부분 개선된 것으로 파악됨.
- 이러한 상황에서 포털뉴스를 언론으로 규정하기 위해서는 언론의 판단 여부를 의제 설정이나 여론형성 등 질적 기준으로 전환할 수 있는지가 선결되어야 할 것이며, 기준의 설득력이 부족할 경우는 표현의 자유에 대한 과도한 제약이 될 수 있음.

□ 언론중재법 개정 검토

- 포털뉴스서비스로 인한 언론피해의 신속한 구제를 위하여 신문법과 별도로 언론중재법에서 포털뉴스를 그 적용대상에 포함하는 것은 신문법 개정에 비해 더 현실적인 방안으로 판단됨.
- 현행 언론중재법은 언론을 예시하면서 신문법의 정기간행물과 인터넷신문의 정의를 그대로 따르고 있으나, 이는 편의적인 방식일 뿐 정의의 개정은 별 문제가 없음.
 - 상기 검토와의 일관성 차원에서 언론으로 분류하기 보다는 별도로 “뉴스서비스 제공자” 개념을 신설하는 것이 바람직

4. 결론

- 포털뉴스의 영향력이 확대되었다고 해서 반드시 법적 규제와 직결될 필요는 없으며, 문제점에 대한 개선방안은 다각적인 검토가 필요함.
 - 언론사와 포털간 계약관계 개선이나 자체심의 강화 등 자율적 해결 우선
- 현재로서는 포털뉴스의 발전방향을 예의 주시하면서 장기적인 관점에서 규제 중심 보다는 발전 진흥 관점에서 개선방안을 모색하는 것이 바람직할 것임.

['인터넷 뉴스 서비스의 문제점과 개선방안' 토론편]

2007. 3. 28 김지연

1) 포털뉴스 연성화, 자의적 편집 비판에 대해

- 포털뉴스의 배치는 기본적으로 이용자가 가장 많이 본 뉴스를 중심으로 구성됨. 따라서 포털 뉴스가 연성화되었다면 그것은 이용자의 요구를 반영한 것이라고 해석됨. 한편 연성화 비판에 따른다면 포털은 뉴스편집에 적극 개입해야 한다는 의미가 됨. 그러나 자의적 편집을 주장하는 측의 맥락을 보면 그런 개입을 원하는 것 같지는 않음.
- 시간편차에 의한 경험 때문에 자의적 편집이라고 느낄 수 있음. 그러나 그것은 신문사에서 송고하는 시간차 때문에 벌어지는 경험적 편차일 뿐, 포털뉴스의 전체 노출량을 본다면 매우 다양하다는 것을 알 수 있음(2006년 서울대 언론정보연구소 발표에 따르면 포털뉴스의 공정성에 대해 기존신문사보다 높은 점수를 주고 있음)

2) '기타 인터넷 간행물' 조항에 대한 규정을 두자는 제안에 대해(11p)

- '여타의 인터넷 사업을 목적으로 초기화면에서 뉴스 서비스를 하는 사이트'를 신문법상에 포괄시키려는 제안. 현행 신문법상 '신문'의 정의에 포함되지 않는 서비스를 작위적으로 포함.

[신문법 2조 정의규정] "신문"이라 함은 정치·경제·사회·문화·시사·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체분야 또는 특정분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 동일한 제호로 월 2회 이상 발행하는 간행물로서 다음 각목의 것을 말한다.

- '언론'을 정의하는 중요한 기준은 '여론형성'으로 보는데, 발제자의 제안은 초기화면에 뉴스링크를 제공하는 모든 상업적 인터넷사이트가 해당되게 됨. 신문법으로서의 독자성을 포기하는 결과가 될 것임.
- 인터넷의 발전과 이용자의 참여가 극적으로 확장되면서, '뉴스'에 대한 관념은

변화하고 있음. 게시판, UCC를 통하여 다수의 일반 이용자들이 실시간 정보를 인터넷상에 제공하고 있으며, 이는 개념상 언론사 기자가 제공하는 뉴스와 구분하기 어려움.

3) '기타 인터넷 간행물'의 행위규제에 대해(12p)

- '보도와 논평 등 여론조성 기능을 하여서는 아니 된다'고 규정함으로써, 앞서 신문법상의 대상으로 포괄하려 한다면, 책임과 더불어 권한(또는 인센티브)도 동시에 부여하여야 함에도 불구하고, '기타 인터넷 간행물'에 대해서는 규제는 하되 권한은 허용하지 않겠다는 모순적 제안임.

4) 뉴스제목만 검색하고 해당기사 본문은 언론사 링크하라는 제안에 대해

- '포털 등 인터넷 사이트에서는 기사 제목만 보여주고 해당 기사를 제공하는 언론사로 링크되게 하는 방법'은 가장 이상적인 제안이라고 할 수 있음.
- 그러나 현재의 포털 뉴스제공 방식이 이용자의 편리성과 서비스의 안정성을 위해 개발되었다는 경과적 사실을 간과한 것임.
- 포털은 색인만 제공하고 언론사로 링크되는 경우(deep link, out link) ; 포털에서 넘어가는 트래픽을 언론사가 감당할 수 있는가? 트래픽이 넘어가는 동안의 지체시간을 이용자가 얼마나 기다릴 수 있겠는가? 기사마다 여러 언론사의 여러 페이지가 계속 팝업될 것인데 이용자의 단말기가 이를 물리적으로 수용할 수 있는가?

5) 포털은 뉴스서비스 제공자로서의 책임을 다할 것임

- 포털은 뉴스를 직접 제작하지는 않으나, 이용자의 편의에 맞게 뉴스를 유통하는 자로서의 사회적 책임을 할 것임.
- 다음, 네이트, 네이버 등은 이용자위원회를 두어 각계 전문가들의 의견을 수렴하여 뉴스서비스 정책에 반영하고 있음.
- 각 언론사의 저작권을 존중할 것이며 원본기사 내용 또는 제목을 훼손하거나

저작권을 침해하는 행위를 하지 않을 것임.

- 언론중재법상에 적절한 피해구제절차를 도입하는 것에도 적극 협력할 것임.
- 언론중재위원회가 판단한 기사에 대해 기사게재중지하는 방식.