

65호

Issue & Review
on Democracy

한국의 포털뉴스와 민주주의: 현황과 개선 과제

송 경 재

상지대학교

한국의 포털뉴스와 민주주의: 현황과 개선 과제

송경재
상지대학교

01

포털뉴스, 언론생태계를 흔들다

민주주의 국가에서 언론이 중요한 이유는 권력을 감시하고 여론을 형성해 민의를 대변할 수 있는 통로이기 때문이다. 세계적인 정치학자 달(Dahl 2000)이 민주주의의 중요한 구성요소로 언론과 표현의 자유를 지목한 것은 잘 알려진 사실이다. 많은 학자들은 언론의 민주주의 기능에 주목하고 민주주의 이행·공고화에서 언론이 권력과 정부를 감시하는 역할이 중요하다는 것에 주목하고 있다.

민주주의의 중요한 기제인 언론은 21세기 정보사회가 고도화하면서 전통적 오프라인 언론인 신문, 방송을 주축으로 하는 레거시 미디어(legacy media)¹⁾를 넘어서 정보통신기술을 이용한 뉴미디어로 발전하고 있다. 인터넷의 보급과 확산은 지난 30년간 어느 언론매체의 발전 속도를 뛰어넘고 있다. 1992년 3월 〈시카고 트리뷴(Chicago Tribune)〉이 세계 최초 인터넷 언론 활동을 시작하면서, 신문, 방송, 라디오, 잡지 등 모든 언론사의 인터넷화가 시작되었다. 언론만이 아니라 인류의 지적 산물들은 모두 온라인 정보로 제공되고 있고, 정치·경제·사회·문화 등 전 영역에서 디지털 정보화가 진행되고 있다. 바야흐로 사회 전반의 아날로그가 디지털화하는 디지털 전환(digital transformation)이 진행 중인 것이다. 이 과정에서 일반인들이 손쉽게 디지털 정보를 찾을 수 있는 길라잡이가 필요하게 되었고, 그 길라잡이를 우리는 정보검색 포털 사이트(web portal or portal sites; 이하 포털)라고 부른다.

포털은 알려져 있다시피 인터넷 정보를 분류하고 제공하기 위한 웹페이지를 지칭한다. 포털은 진화하면서 이용자들이 편리하게 인터넷을 시작하는 관문이 되었고, 이제는 포털하면 인터넷을 상징하는 용어로 자리 잡았다. 인터넷 확산과 함께 포털은 기능을 확장하여 정보검색을 넘어 뉴스, 메일, 소셜미디어, 동영상, 전자상거래, 은행, 게임, 생활 정보 등 시민들에게 편리한 기능을 제공하고 있다. 포털 기능이 확대되면서 스마트폰이나 PC 이용자들은 인터넷 연결 첫 화면을 포털에서 시작한다.

* 이 원고는 필자가 작성한 “한국 인터넷 언론 공론장의 양면성: 공론장의 재강화와 약화의 갈림길.” 『시민사회와 NGO』 19권 1호 (2021)와 2020년 10월 29일 진행한 〈포털의 여론 다양성과 공공성 강화를 위한 제도화 방안 모색 전국언론노동조합 토론회〉 발제문을 바탕으로 전면 재작성하였다.

1) 레거시 미디어는 최근 사용된 용어로 일반적으로 방송(지상파, 케이블)·라디오·신문 등이 해당한다.

포털의 다양한 서비스 중에서 최근 주목받는 것은 포털 뉴스서비스(이하 포털뉴스)이다. 인터넷 기반 뉴미디어는 유튜브, 소셜미디어, 인터넷 커뮤니티 등 다양하지만, 최근 한국에서 주목받고 있는 것은 “포털뉴스”이다. 포털뉴스는 알고리즘을 바탕으로 스마트폰이나 PC상의 첫 화면 또는 별도 편집화면에 배치되는 뉴스서비스이다. 이러한 포털뉴스는 이용자 수 증가와 많은 언론사 뉴스를 제공하는 플랫폼으로 진화하면서 기존 신문과 방송, 라디오 등 레거시 미디어가 주도하는 언론생태계를 재편하고 있다.(김경희·송경재 2018, 3; 송경재 2021).

02

커지는 포털뉴스 영향력

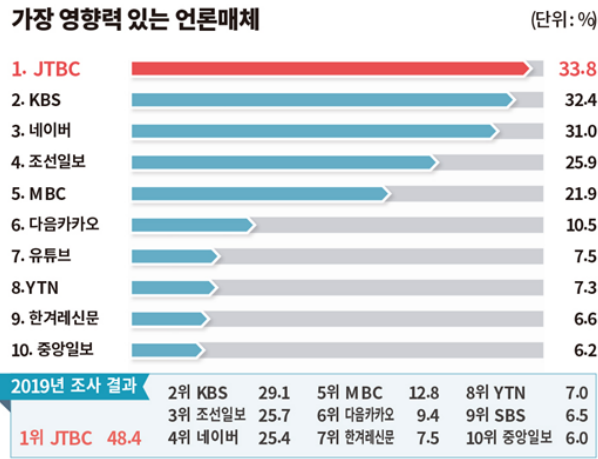
포털뉴스가 주목받는 큰 이유는 포털뉴스 플랫폼에서 뉴스를 이용하는 이용자 수가 증가하여 영향력이 강화하고 있다는 점이다. 포털뉴스는 《신문법(신문 등의 진흥에 관한 법률)》 개정 이후 뉴스를 자체 생산하지 못하고 법적으로 ‘인터넷 뉴스서비스사업자’(제2조 6)로 규정되어, 뉴스를 기사 배열원칙에 따라 서비스하는 플랫폼 사업자임에도 시민들은 언론사로 인식하고 있다.

1990년대 후반, 한국에서 포털뉴스의 시작은 〈야후 코리아〉의 단문 뉴스 속보였고, 2003년 〈미디어 다음〉이 등장하고 〈네이버〉, 〈네이트〉 등이 본격적으로 포털 메인에서 뉴스서비스를 시작했다. 특히 2010년을 전후하여 포털집중 현상이 강화하면서 뉴스 채널이 포털로 집중되는 양상을 보이고 있다.

포털뉴스의 집중화 경향에 따라 레거시 미디어는 포털과 제휴를 하느냐, 마느냐에 따라 수입구조에 큰 영향을 받기도 한다. 포털뉴스는 접근성과 빠른 뉴스 전달 속도라는 인터넷 네트워크의 장점과 정보 집중지로서의 포털의 장점이 결합된 것이다. 이에 포털뉴스는 언론사에서 전송하는 하루 수천 건의 뉴스가 게시되고 심지어는 방송과 라디오, 동영상, 1인 미디어, 케이블 프로그램까지 볼 수 있는 최대의 뉴스플랫폼이 되었다.

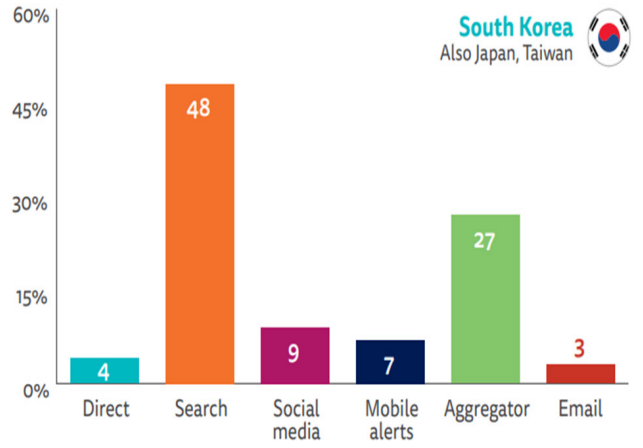
얼마나 많은 인터넷 이용자들이 포털뉴스에 접속하는지를 파악하면 왜 포털뉴스가 언론생태계를 새롭게 재편하는지 알 수 있다. 여론조사기관인 엠브레인 트렌드모니터가 2021년 7월 발표한 ‘뉴스 소비 및 매체 영향력 관련 조사’에 따르면, 전체 응답자의 77.3%가 포털뉴스를 보고 있다고 응답했다(복수 응답). 이는 지상파TV(58.9%), 지인(54.6%), 소셜미디어(41.4%), 유튜브(41.2%), 종이신문(14.8%)보다 매우 높은 수준이다(이영아 2021). 또 포털뉴스 영향력도 강화하고 있는데 〈시사저널〉이 ‘2020 누가 한국을 움직이는가’ 설문조사 결과, 가장 영향력 있는 언론매체로 네이버가 3위, 다음카카오가 6위에 올랐다(이민우 2020).

〈그림 1〉 영향력 있는 언론매체



출처 : 이민우(시사저널 1618호)에서 재인용.

〈그림 2〉 뉴스 소비의 한국형 모델



출처 : Digital News Report(2019)

이처럼 포털뉴스 접근 비율이 높은 양상은 한국을 비롯한 일본과 타이완 등 동아시아 국가의 특징으로 나타난다. 한국은 영국 옥스퍼드대 부설 로이터저널리즘연구소(Reuters Institute for the Study of Journalism 2021)의 〈디지털 뉴스리포트 2021〉가 “한국형 모델”이라고 지칭할 정도로 포털뉴스 이용률이 높은 국가이다. 조사대상 국가들 상당수에서 뉴스 사이트 직접 방문이나 소셜미디어 뉴스 접근이 많지만, 한국은 포털뉴스 접근이 높은 나라라고 평가하고 있다. 〈디지털 뉴스리포트 2019〉에 따르면, 한국은 네이버 같은 포털 및 뉴스 수집 사이트를 통해 주로 온라인 뉴스를 이용한다는 응답 비율이 75%로 조사대상 46개국 중 가장 높다.

여기에 최근 4차 산업혁명으로 스마트폰과 태블릿PC 성능이 좋아지면서 텍스트와 이미지 중심 뉴스에서 동영상 뉴스로 이용이 확장되면서 서비스가 가능한 포털뉴스의 이용자 접근성은 더욱 높아지고 있다.

03

포털뉴스가 민주주의에 미치는 영향

이렇게 한국 언론생태계를 좌지우지할 정도의 강자로 떠오른 포털뉴스는 민주주의 발전과정에서 기존 언론이 수행했던 긍정적인 기능을 할 것인가? 사실, 이 부분에 대해서는 인터넷 커뮤니케이션을 연구하는 학자들 간에 논쟁의 소지도 있다. 한편에서는 포털뉴스의 순기능을 강조하면서 많은 시민들이 뉴스에 접근해 의제설정과 여론 확산을 통해 민주주의 공고화에 기여하고 시민의식의 형성에 도움을 준다고 이야기한다. 하지만 다른 편에서는 포털뉴스 플랫폼으로의 집중으로 인해 언론 자유가 악화할 것을 우려한다. 특히 부정적 현상을 우려하는 학자들은 최근 4차 산업혁명의 발전으로 인해 빅데이터와 인공지능(artificial intelligence) 기반의 포털뉴스가 자칫 여론의 왜곡을 가져올 것이고 민주주의 위기를 가속화 할 가능성을 경고한다.

1) 포털뉴스의 민주주의 순기능

포털뉴스가 한국 민주주의에 미치는 순기능을 강조하는 입장은 첫째, 공론장 측면에서 주목한다. 무엇보다 포털뉴스는 다층적이고 많은 사람들이 접근하기 쉬운 장점이 있다. 이런 조건에서 포털뉴스는 인터넷 공론장(Internet public sphere)에서 시민들의 개방적 참여를 통한 경쟁과 상호주관적 이해의 공간으로 발전하고 있다. 인터넷이 등장하기 이전에 한국 언론 공론장은 정부가 통제하거나, 시장이 영향력을 행사할 수 있는 왜곡된 구조였지만, 포털뉴스는 뉴스 소비에서 시민들이 다양한 시각의 뉴스에 대한 접근이 가능한 공론장을 구축하는 계기가 되었다. 그 결과 포털뉴스는 한국에서 중요한 사회정치적 사건이 등장할 때마다 보편적인 접근이 가능한 공론장 기능을 수행했다. 최근에도 2016년 촛불집회, 2020년 총선에서 포털뉴스는 기존 레거시 미디어와 공존하면서 다양한 시각의 정보제공, 여론형성, 시민동원의 공론장으로 발전했다.

둘째, 인터넷은 정보사회학자인 카스텔(Castells 2009)이 강조한 바, 기술적으로 사회적 관행에 의해 수정되기 쉬운 적응력 높은 기술로 정보전달과 확산, 토론, 커뮤니케이션 능력이 강하다. 그런 맥락에서 포털뉴스는 시민들이 정치 커뮤니케이션에 접근할 기회구조를 넓혔고, 토론공간의 활성화, 팩트체크(fact check)를 통한 좋은 뉴스를 구별할 수 있는 정보 제공 등 새로운 참여 저널리즘의 양식을 개발했다. 특히 소셜미디어가 등장하면서 정보

생산과 배포 능력은 급속하게 향상되었지만, 효과적인 정치 커뮤니케이션은 부재했다. 이를 정치 커뮤니케이션의 위기라고도 하는데 포털뉴스는 쌍방향적인 의사소통과 시민의 정보 능력을 강화해 이해관계를 통합할 수 있는 토대를 제공한다는 점에서 민주주의에 긍정적 기능을 수행했다.

셋째, 포털뉴스는 다양하고 다원적인 시각의 뉴스 소비가 가능하다는 점에서 시민의 올바른 민주적 시각을 기를 수 있게 해준다. 정보 네트워크가 강화하는 21세기에서 포털뉴스는 다양한 시각의 뉴스를 시민들에게 제공하는 플랫폼이 되었다. 포털뉴스는 각 플랫폼마다 차이는 있지만 메인 뉴스서비스에서 50여개 내외의 언론사 뉴스를 제공하면서 다양성을 바탕으로 개방적인 참여 공간이 되었다고 평가할 수 있다. 기존 한국의 언론환경에서는 이념적인 대립 속에서 보수/진보 간의 갈등이 확산되고 있지만, 포털뉴스 공간에서는 다원화한 시각의 뉴스를 제공하고 있다. 그런 차원에서 포털뉴스는 이념·정치적 차이는 존재하지만, 서로 배제되지 않는 뉴스 소비 플랫폼을 형성할 수 있었다.

넷째, 포털뉴스는 전통적인 정치·경제·사회·문화 등 한정된 의제에서 젠더·생태·어린이·노동·장애인·농어민·다문화 등 소외된 의제를 설정하는 데 도움이 되고 있다. 레거시 미디어에서는 시간과 지면 제한으로 많은 의제를 다루는 데 한계가 있었다. 그러나 포털뉴스는 50여 개 내외의 언론사로부터 뉴스를 제공받기 때문에 상대적으로 주목받지 못한 다양한 뉴스를 노출할 수 있다. 포털뉴스는 한국 사회에서 사회적 약자와 소외된 인권, 빈곤, 지역, 다문화, 젠더, 생태 등 한두 개 언론에서 다루지 못하는 의제를 시민들에게 제공할 수 있는 장점이 있다.

2) 포털뉴스의 민주주의 역기능

하지만 포털뉴스가 순기능 역할만을 수행하는 것은 아니다. 일부에서 비판하고 있듯이 포털뉴스는 민주주의의 위기를 부추기고 있으며, 바람직한 공론장 형성에 도움이 안 된다는 주장도 있다.

첫째, 포털뉴스가 한국 언론의 고질적인 병폐인 이념적 편향에 따른 시민들의 분극화(polarization)를 가속화한다는 비판이 있다. 르바인(Levine 2000)과 선스타인(Sunstein 2008)의 연구에 따르면, 인터넷이나 소셜미디어는 서로 다른 입장을 가진 사람들로 구성된 집단에서는 심의와 합의가 가능하나, 이념적으로 유사한 집단은 오히려 극단적 방향으로 발전하는 경향을 보인다. 특히 한국에서는 2002년 대선 이래 언론의 이념적 분극화는 공론장을 진보와 보수진영 간의 담론 투쟁 장(場)으로 만들었다는 지적을 받고 있다. 이러한 한국 언론의 공론장 문제가 포털뉴스에도 투영되고 있다. 실제 이념적·정치적 쟁점이 있는 의제인 경우, 포털뉴스 토론공간은 지지집단에 따라 비방과 악성댓글이 난무한다. 이러한 비판은 기존 포털뉴스의 서비스 방식이 변경되면서 더욱 목소리를 얻고 있다. 2021년 <네이버> 뉴스는 구독기반으로 자신이 선호하는 뉴스를 지정할

수 있는데, 이러한 방식 때문에 과거 다양한 시각 제시라는 포털뉴스의 장점은 줄어들고, 자신이 바라는 뉴스, 원하는 뉴스만 소비하는 구조를 만들어 분극화가 확대될 가능성이 크다.

둘째, 포털뉴스로의 과도한 집중화로 인한 권력화 현상도 민주주의 위협요인으로 비판받고 있다. 로이터저널리즘연구소(2021)가 경고한 바와 같이, 언론의 포털 종속화 우려감도 커지고 있다. 2000년대 포털뉴스를 시작했을 때, 기존 언론사는 손쉽게 디지털 뉴스 이익을 얻기 위해 자체 플랫폼에 대한 고민 없이 포털에 수익을 의존했다. 그 결과 한국 뉴스구조가 포털뉴스에 과도하게 집중되었다. 레거시 미디어도 포털뉴스 플랫폼에 기사를 제공하는 대가로 사용료를 받지만, 자체 웹사이트가 축소되면서 그동안 유지된 시민과의 공론공간은 반대로 줄어들게 되었다. 역으로 언론사가 생산하는 뉴스를 유통하는 포털과 소셜미디어 공론장이 활성화하는 결과를 만들었다.

셋째, 포털뉴스 인공지능 기사배열의 추천 알고리즘(algorithm)문제와²⁾ 필터 버블(filter bubble)도³⁾ 최근 논란이 되고 있다. 4차 산업혁명이 진화하면서 등장한 새로운 디지털 기반 서비스가 포털뉴스에 적용되고 있다. 대표적인 것이 우리가 매일 접하는 스마트폰 뉴스화면인데, 여기에는 이미 인공지능 기사배열 알고리즘이 적용되어 있다, <네이버>는 에어스(AiRS; AI Recommender System), <다음>은 루빅스(RUBICS)가 그것이다(금준경 2018). 세부 기술차이는 있지만, 핵심은 인공지능의 신경망 기술을 적용하여 같은 관심사를 가진 이용자 그룹이 구독한 뉴스를 추천하는 방식이다. 그런데 이 과정에서 문제가 되는 것이 필터 버블이다. 필터 버블은 정보제공자가 맞춤형 정보를 제공해 이용자는 필터링 된 정보만을 접하게 되는 현상이다. 이용자는 자신도 모르게 뉴스를 추천받는데, 이런 알고리즘은 과거 빅데이터를 바탕으로 개인이 선호하는 뉴스만 보게 되고 결국 정치·사회 문제에서 고정관념과 편견을 강화하는 계기가 된다. 필터 버블은 상대방의 의견을 무시하고 나의 주장만을 독선적으로 강화하면서 민주적 토론과 언론 선택권은 사라질 수 있다(송경재 2021). 그 결과 포털뉴스 플랫폼은 다른 입장을 가진 이들과 어떤 교류 없이, 논쟁과 자기 뜻을 강화하는 형태로 민주주의의 여론을 왜곡할 수 있다.

2) 알고리즘(algorithm)은 주어진 문제를 논리적으로 해결하는 데 필요한 절차, 방법, 명령어들로 사람과 컴퓨터가 해결하는 것이 모두 포함된다. 최근 알고리즘은 인공지능이 설계한 컴퓨터 기반의 논리적 절차를 지칭하는 용어로 사용된다.

3) 필터 버블은 인터넷에서 정보제공자가 맞춤형 정보를 제공하여 이용자는 필터링 된 정보를 접하면서 개인의 고정관념과 편견을 강화할 수 있다는 이론이다. 미국의 엘리 프레이저(Eli Pariser)가 쓴 The Filter Bubble에서 처음 등장했다.

04

포털뉴스의 여론 왜곡 경계해야

민주주의에서 언론이 중요한 이유는 표현의 자유라는 시민권 차원과 함께 국가와 시장 권력에 대항하여 민주주의를 위한 감시·경보장치로서의 역할이 역사적으로 부여되어 왔기 때문이다(Kovach & Rosenstiel 2001). 그런 맥락에서 한국의 포털뉴스는 다양한 평가를 받을 수 있다. 포털뉴스가 민주주의에 어떤 영향을 주는지를 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 한국 포털뉴스는 기존 레거시 미디어가 주도하는 공론장과 다르게 뉴스생산자가 다원화하면서 시민의 개방성 확대와 상호작용적인 토론 가능성을 높였다. 과거 의제설정을 주도했던 이들은 전문가와 소수의 여론 주도층이었다. 하지만 포털뉴스가 발전하면서 다양한 시각의 뉴스를 생산하기 때문에 시민의 의견을 반영한 논의가 생산되고 있다. 그리고 새로운 의제를 형성할 수 있다는 장점이 발견된다.

둘째, 그렇지만 최근 디지털기술 발전은 오히려 포털뉴스의 장점을 약화하고 있다. 포털뉴스로의 집중화 현상은 다원적인 공론장이 이념 분극화, 알고리즘 필터 버블로 인해 약화할 수 있어 민주주의 차원에서 우려스럽다. 공론장이 강화하기 위해서는 사적인 이해가 충돌하더라도 분극화하는 것이 아니라, 토론을 통해 공적 의견 형성이 이루어져야 한다. 그리고 의견 형성과정에서 국가에 비판적 압력으로 작용할 수 있어야 한다는 점을 고려하면, 과도한 포털뉴스 플랫폼 집중화는 선출되지 않고 감시받지 않는 또 다른 언론 권력을 만들 수 있어 민주주의를 약화할 수도 있다.

그런 차원에서 이제 포털뉴스의 민주주의 영향력을 인지하고 이를 개선하기 위한 사회적 논의를 시작해야 한다. 기존처럼 단순히 디지털 뉴스의 제공자라는 기술적인 발상이 아니라 민주주의 차원에서 포털뉴스가 순기능을 강화할 수 있는 체계적인 논의가 필요한 시점이다. 핵심은 포털뉴스의 순기능을 강화하면서, 역기능을 최소화하는 것이다. 현재 포털뉴스에 대한 부정적인 문제점이 지나치게 부각되어, 정치권을 중심으로 법제도적 규제가 논의되고 있다. 하지만 지나친 규제중심주의 시각은 민주주의의 기본권인 표현의 자유를 제한할 수 있다. 따라서 신중한 사회적 논의를 통해 한국적 상황에 맞는 포털뉴스 특성을 고려한 법제도 정비가 진행되어야 한다. 그러한 대안들에는 ‘포털뉴스의 언론사로서의 책무성 강화’와 ‘포털뉴스 투명성 제고’, ‘시민감시와 참여 확대’, ‘편향된 인공지능 기사배열의 위험성 고지’ 등이 있다. 각 대안들은 아직 학계와 시민사회에서 논의가 진행 중이지만, 포털뉴스의 민주주의 영향력을 고려한 다각적 해결책이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 금준경. 2018. “네이버 인공지능 기사 배열 원리 들여다보니.” 미디어오늘 2018/11/29.
- 김경화·송경재. 2018. “누가 2위 포털인 다음 뉴스를 이용하는가? - 포털 뉴스 이용자의 특성과 포털 뉴스에 대한 이용자의 인식을 중심으로.” 『한국언론학보』 62(6), 141-164.
- 송경재. 2020. “포털뉴스 투명성·책임성 제고 어떻게 풀 것인가?” 포털의 여론 다양성과 공공성 강화를 위한 제도화 방안 모색 전국언론노동조합 토론회 자료집.
- 송경재. 2021. “한국 인터넷 언론 공론장의 양면성: 공론장의 재강화와 약화의 갈림길..” 시민사회와 NGO 19(1), 39-73.
- 이민우. 2020. “누가 한국을 움직이는가.” 시사저널 1618호 2020/08/19.
- 이영아. 2021. “국민 10명 중 8명이 포털로 뉴스 본다...네이버-카카오는 '이용자 선택권' 확대 박차.” 테크M 2021/07/12.

- Castells, Manuel. 2009. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert. 2000. *On Democracy*. Connecticut: Yale University Press.
- Kovach, Bill & Rosenstiel, Tom. 2001. *The Elements of Journalism: What Newspeople should Know and the Public Should Expect*. New York: David Black Literary Agency.
- Levine, Peter. 2000. “The Internet and Civil Society.” *Philosophy and Public Policy*. 20(4).
- Reuters Institute for the Study of Journalism. 2021. *Reuters Institute Digital News Report 2021*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuters Institute for the Study of Journalism. 2019. *Reuters Institute Digital News Report 2019*. Oxford: Oxford University Press.
- Sunstein, Cass. 2008. *Republic.com 2.0*. New Jersey: Princeton University Press.

한국의 포털뉴스와 민주주의: 현황과 개선 과제

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2021년 10월 8일
발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)
edit@kdemo.or.kr
경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

