



제 418회 국회 (정기회)
제12차 문화체육관광위원회

신문 등의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

< 인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항 보완 >

■ 양문석의원 대표발의(의안번호 제2202577)

2024. 11.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 김원모

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항 보완	2
※ 참고자료	
1. 관계 협회 등 의견	6
2. 제21대국회 유사 법률 발의 및 심사 현황	6
3. 민네이버 · 다음 기사배열 기본방침	7

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 양문석의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 06.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 07.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 인터넷뉴스서비스사업자(포털 사이트 사업자)는 언론이 생산한 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개할 수 있으며, 2023년 기준 포털 사이트를 통한 뉴스 이용률은 약 70%에 이르고 있는 등 많은 사람들이 인터넷뉴스서비스를 이용하고 있음.

현재 국민 대다수가 이용하는 네이버와 다음과 같은 인터넷뉴스서비스의 경우 각 회사 고유의 알고리즘에 의해 개인에게 추천하는 방식으로 기사 배열이 이루어지고 있는데, 최근 특정 성향의 언론 기사가 과도하게 노출되는 등 기사 노출 방식의 편향성 문제가 지적되고 있는바 이를 방지할 수 있는 방안 마련이 필요한 상황임.

이에 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 고의적으로 기사배열을 조작하는 행위를 금지하고 기사배열의 기본방침과 기사를 배열하는 구체적인 기준 등을 공개하도록 함으로써 언론의 공정성과 객관성을 확보하려는 것임(안 제10조).

Ⅲ. 검토의견

1. 인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항 보완

가. 개정안의 요지

개정안은 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자가 고의적으로 기사배열을 조작하여 언론의 공정성과 객관성을 해하는 행위를 금지하고, 기사배열의 구체적인 기준을 공개하도록 하는 규정을 신설하려는 것임.(안 제10조)

현행	개정안
제10조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항) ① 인터넷뉴스서비스사업자는 기사배열의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 하며, <u>그 기본방침과 기사배열의 책임자를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.</u> <u><신설></u> ② ~ ④ (생략)	제10조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항) ① ----- ----- ----- <u>-고의적으로 기사배열을 조작하여 언론의 공정성과 객관성을 해하는 행위를 하여서는 아니 된다.</u> ② <u>인터넷뉴스서비스사업자는 기사배열의 기본방침과 기사를 배열하는 구체적인 기준 및 기사배열의 책임자를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.</u> ③ ~ ⑤ (현행 제2항부터 제4항까지와 같음)

나. 검토의견

인터넷뉴스서비스사업자¹⁾는 신문 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 경영하는 자로서, 언론으로 분류되지는 않으나²⁾ 국내 주요 언론매체들의 뉴스를 상당수 공급받으면서 이를 종합적으로 매개하여 인터넷상에 제공하는 역할을 수행하고 있음.

최근 뉴스 매체로서의 인터넷의 비중이 커짐에 따라 포털 사이트 등에서 제공되는 인터넷뉴스서비스는 사회 여론을 형성하는 주요 매체로서 기능하는 것으로 평가³⁾되고 있으며, 인터넷뉴스서비스사업자가 비록 뉴스 기사를 직접 생산하지는 않지만 기사배열을 통하여 여론 형성에 중대한 영향을 미칠 수 있어 인터넷뉴스서비스의 자의적인 기사배열에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있는 상황임.

이에 현행법은 인터넷뉴스서비스사업자의 기사배열과 관련한 준수사항을 별도로 규정⁴⁾하고 있는데, 개정안은 현행 인터넷뉴스서비스사

-
- 1) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
5. “인터넷뉴스서비스”란 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 전자간행물을 말한다. 다만, 제2호의 인터넷신문 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.
6. “인터넷뉴스서비스사업자”란 제5호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.
- 2) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에 따르면 “언론”은 방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문을 말함. 다만, 인터넷뉴스서비스사업자는 언론의 보도를 제공·매개하는 전자간행물을 제공하는 자로서, 정정보도·반론보도·추후보도 등의 청구대상이 되고 있음.
- 3) ‘2023 언론수용자 조사’(한국언론진흥재단, 2023.12.31.)의 매체별 뉴스이용률 조사 결과, TV 76.2%, 인터넷 포털 69.6%, 온라인 동영상 플랫폼 25.1% 순이었음.
- 4) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제10조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항) ① 인터넷뉴스서비스사업자는 기사배열의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 하며, 그 기본방침과 기사배열의 책임자를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

업자의 준수사항에 고의적인 기사배열 조작을 통해 언론의 공정성과 객관성을 해하는 행위를 금지하고, 기사배열의 구체적 기준을 공개하도록 하여 인터넷뉴스서비스 기사배열에 관한 공정성·투명성 등을 강화하려는 것으로서, 입법취지가 인정될 수 있다고 봄.

[표 1] 기사배열에 관한 현행 및 개정안 비교

구분	현행	개정안
기사배열 관련	기사배열의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력해야 함.	기사배열의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력해야 함. 고의적으로 기사배열을 조작하여 언론의 공정성과 객관성을 해하는 행위를 하여서는 아니 됨.
공개 대상	기사배열의 기본방침 기사배열 책임자	기사배열의 기본방침, 구체적 기준 기사배열 책임자

다만, 현행법⁵⁾은 인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항을 위반한 경우 1,000만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있어 개정안의 내용이 실질적인 제재규정으로 작용할 수 있는바, 제재 대상행위가 명확하게 규정될 필요가 있음.

그런데, 인터넷뉴스서비스의 기사배열 기준은 언론사 계약, 내부 서비스 정책 등에 따라 수시로 변경·보완될 수 있고, 이를 통해 기사

② 인터넷뉴스서비스사업자는 독자적으로 생산하지 아니한 기사의 제목·내용 등을 수정하려는 경우 해당 기사를 공급한 자의 동의를 받아야 한다.

③ 인터넷뉴스서비스사업자는 제공 또는 매개하는 기사와 독자가 생산한 의견 등을 혼동되지 아니하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 구분하여 표시하여야 한다.

④ 인터넷뉴스서비스사업자는 제공 또는 매개하는 기사의 제목·내용 등의 변경이 발생하여 이를 재전송받은 경우 인터넷뉴스서비스사업자의 인터넷홈페이지에 재전송받은 기사로 즉시 대체하여야 한다.

5) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제39조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 제10조를 위반하여 준수사항을 이행하지 아니한 자

노출의 양태가 달라질 수 있어 어떤 경우가 ‘고의적으로 기사배열을 조작하여 언론의 공정성과 객관성을 해하는 행위’에 해당하는지에 대해 판단기준을 마련하기 어려울 소지가 있는 측면이 있음.

한편, 한국인터넷기업협회는 ① 기사배열을 고의적으로 조작하여 공정성 등을 해하는 행위의 기준이 불명확하다는 점, ② 기사배열의 구체적인 기준을 공개하는 것은 기업의 영업비밀을 과도하게 침해할 우려가 있다는 점, ③ 기사배열 알고리즘 공개에 따라 이를 악용하는 기사가 양산될 수 있다는 점 등을 들어 개정안의 입법화에 신중을 요한다는 입장이고,

문화체육관광부는 인터넷뉴스서비스의 공정성·투명성 제고를 위해 기사배열의 구체적 기준에 대해서는 공개가 필요하나, ‘고의적 기사 조작 금지의무’는 헌법상 요구되는 명확성의 원칙에 부합하지 않은 측면이 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

따라서 기사배열의 공정성을 확보할 수 있는 최적의 대안이 무엇인지에 대해서는 각계의 의견을 종합적으로 수렴하여 논의할 필요가 있을 것으로 봄.

문 의 처
02)6788-5380

참고 1

외부 협회 등 의견

협회명 (의견제출일자)	의견 주요내용
한국인터넷기업 협회 (‘24.8.22.)	○ 고의적인 기사배열 조작을 통해 언론의 공정성과 객관성을 해하는 행위의 기준이 명확하지 않음 - 기사배열의 기준은 시기에 따라 각 인터넷뉴스서비스사업자가 이용자의 만족도, 언론사들과의 계약 등을 종합적으로 고려해 결정하는 것이며, 수시로 관련 세부사항이 변경 및 보완될 수 있다는 점에서 관련 사실이 ‘고의적으로 기사배열을 조작’하는 것으로 해석되지 않을까 우려 - 인터넷뉴스서비스 입장에서 언론의 공정성과 객관성을 해하는 수준의 행위로 나아갔다고 해석되기 위해서는 어떠한 기준을 충족해야 하는지 알기 어려움 ○ 기사를 배열하는 구체적인 기준을 공개하는 것은 어뷰징, 영업비밀 침해 우려 - 구체적인 기준 공개시 해당 정보를 통한 제3자의 조작이 가능해질 가능성을 배제할 수 없어, 언론의 공정성을 도모하려는 개정안의 취지에 어긋나고, 신문사업자 및 이용자(구독자)의 효용이 감소하는 부작용 우려 - 기사배열의 구체적인 기준 공개는 영업비밀과 밀접한 관계가 있으므로 사업자의 영업의 자유에 관한 침해의 최소성 위반 소지가 있으며, 기사배열의 공정성이라는 공익의 실현 가능성은 불명확하나 사업자의 영업비밀이 공유되어 사익이 침해될 가능성은 높다는 점에서 법익의 균형성도 위반할 소지가 있어, 과잉금지 원칙에 위배 가능성 존재 ○ 해외 사업자에 대해 개정안의 집행 가능성이 낮아 규제의 불균형이 발생 가능

참고 2

제21대국회 유사 법률 발의 및 심사 현황

법률명 (의안번호)	대표발의 (발의일)	주요내용	심사경과	심사과정에서 주요 쟁점
신문 등의 진흥에 관한 법률 일부 개정법률안 (213807)	정희용 (‘20.9.11.)	인터넷뉴스서비스사업자에게 고의적 기사배열 조작 금지 의무, 기사배열의 구체적 기준 공개 의무 부여	(상임위) •상정(‘20.11.13.) •소위(‘21.2.25.) •소위(‘21.3.11.) •소위(‘23.2.21.) •임기만료폐기	• 해당사항 없음

1. 네이버

네이버 뉴스는 지난 2012년 뉴스 서비스의 공정성 및 신뢰도 향상을 도모하기 위해 국내 인터넷뉴스서비스 사업자들과 공동으로 '기사배열에 관한 자율규약'을 제정, 준수하고 있습니다. 이 자율 규약은 보도의 자유로운 유통, 다양성, 공정성, 이해상충 배제, 위협의 최소화, 피해 구제, 선택권, 저작 가치의 보전, 이용자 참여성, 전문성 등에 대한 10조의 세부 조항으로 구성되어 있습니다.

□ 언론사 편집판

모바일 메인의 언론사 편집판은 언론사가 직접 주요뉴스를 선정해 인링크 기반으로 뉴스를 제공하는 영역입니다. 언론사 편집판의 기사배열에 관한 모든 사항은 언론사가 직접 정하고 있습니다. 각 언론사는 노출 기사 및 이미지, 배열 순서, 업데이트 주기, 기사의 댓글 열람 방식까지 직접 선택해 서비스합니다. 언론사가 업데이트한 시각도 언론사 편집판 언론사 편집 영역 상단에서 이용자가 확인할 수 있습니다. 언론사가 직접 선택한 기사는 본문과 검색 결과에서 별도 표기('Pick')를 하고 있습니다.

□ MY뉴스판 및 섹션별 뉴스

모바일 메인의 MY뉴스는 이용자별 기사 소비 이력을 기반으로 기계적 알고리즘에 따라 기사를 자동 추천해 줍니다. 자동 추천의 적절성을 높이기 위해 아래와 같은 기사의 기본 품질을 고려하고 있습니다.

○ 기사의 최신성

- 기사가 포함하고 있는 정보가 현재 시점에서 얼마나 유효한 정보인가를 의미합니다. 해당 기사의 작성 후 경과시간 및 해당 기사에서 다루고 있는 정보가 어느 시점까지 유의미한지 고려합니다.

○ 기사의 충실성

- 기사가 풍부한 정보를 담고 있는지, 사용자에게 잘 전달될 수 있는 가독성 높은 형태로 구성되어 있는지, 정확한 작성자(바이라인)를 명기해서 완성도 있게 작성된 기사인지 등을 고려합니다.

○ 기사의 독창성

- 해당 기사에서 담고 있는 내용이 다른 언론사와 비교하여 독자적으로 다른 내용을 담고 있는지, 상대적으로 특정 이슈를 빠르게 가시화한 것인지 등을 고려합니다.

※ 위와 같은 기사품질을 기반으로 어떠한 로직으로 추천되는지는 아래 '뉴스 AI 알고리즘' 상세 설명을 참고해주세요.

- 기본 품질을 만족한 기사를 기반으로 이용자가 소비한 기사 패턴에 따라 실시간으로 추천되는 기사가 달라집니다. 다수의 매체가 많이 생산한 유사 주제의 기사를 기반으로 묶인 뉴스의 경우, 대표 기사와 기사 배열 모두 개인 소비에 따

라 다르게 노출될 수 있습니다. 묶음 단위가 아닌 개별 기사들은 모두 개인 소비에 따라 자동 추천되고 있습니다. 단, 로그인을 하지 않을 경우 개인화가 적용되지 않고 다수가 선호하는 추천 랭킹 기반으로 뉴스를 제공합니다.

□ PC 메인 뉴스스탠드

PC 메인의 뉴스스탠드는 언론사가 주요 뉴스를 직접 선정해 아웃링크 기반으로 서비스하는 영역입니다. 뉴스스탠드 역시 기사배열에 관한 모든 사항은 언론사가 직접 정하고 있습니다. 자사의 인터넷 홈페이지와 동일하게 연동되고 있습니다.

2. 다음(카카오) ('22.8월)

<다음뉴스 서비스 운영원칙>

다음뉴스는 투명한 기사 전달의 중요성에 응답하고자 전문가에게 감수받은 '다음뉴스 설명서'를 공개하고 있습니다. 다음뉴스는 설명서에 쓰인 것처럼 좋은 기사가 이용자를 정확히 찾아갈 수 있도록 효과적인 기사 노출과 배열방식을 고민합니다. 그 밖에도 더욱 가치 있는 뉴스 서비스를 제공하기 위해 아래와 같은 서비스 원칙을 실천하겠습니다.

1. 다양한 정보를 신속하게 제공할 것입니다.

- 이용자가 필요한 정보를 신속하게 전달하겠습니다.
- 신뢰할만한 매체를 통해 다양하고 차별적인 시각을 지닌 정보를 함께 제공할 것입니다.

2. 이롭고 바른 정보를 제공할 것입니다.

- 속보를 전하되 정확한 정보가 전달되도록 노력하겠습니다.
- 상업성을 노린 단순 홍보, 선정적이거나 사행심을 조장하는 소재는 다루지 않겠습니다.
- 국민생활에 도움이 되는 공공정보 제공에 힘쓰겠습니다.
- 사회 구성원들이 성적, 신체적, 계층적인 이유 등으로 차별받지 않도록 노력하겠습니다.

3. 정치적 중립을 지키겠습니다.

- 다양한 정치적 견해와 정보를 균형있게 제공할 것입니다.
- 정치적 중립을 위해 이용자의 정보 접근권을 향상시키고 이용자 주도적인 정보소비를 돕겠습니다.
- 정보유통에 있어 이해관계가 얽힌 정치적 상업적 압력에 흔들리지 않겠습니다.

4. 개인의 인격과 명예 및 초상권을 침해하지 않겠습니다.

- 개인정보와 인격침해 및 명예훼손 방지를 위한 이용자 안내를 의무화하고 적극 홍보하겠습니다.
- 권리침해가 법률적으로 명백한 경우, 정보 제공자(매체 또는 개인)에게 즉각 통보하고, 정해진 원칙에 따라 처리하겠습니다.

5. 쌍방향 서비스를 하겠습니다.

- 정보제공자와 이용자간의 원활한 소통을 돕기 위해 노력하겠습니다.
- 기사수정이나 삭제요청을 신속히 처리하기 위한 핫라인을 운영하겠습니다.
- 뉴스서비스에 대한 질문이나 의견을 듣고 반영하기 위한 고객센터를 상시 운영하겠습니다.

<뉴스 배열 방식(요약)>

1. 새로운 배열 방향성 : 언론사에게 ‘주요뉴스’ 기사 선택 편집권을, 이용자에게 배열 선택권을 제공합니다.

2. 새로운 배열 과정

- 언론사 ‘주요뉴스’ 선택 : 첫 화면에 노출하는 기사는 언론사가 직접 선택하고 편집하는 과정을 거칩니다.
- 언론사 ‘구독’ 및 ‘숨김’ 기능 : 이용자가 원하는 언론사의 기사를 볼 수 있도록 언론사 구독과 숨김 기능을 제공해 이용자 선택권을 강화했습니다.
- 이용자 ‘배열 선택권’ 제공 : 이용자에게 배열 선택권을 제공합니다.
 - 다음뉴스 기사 배열 방식은 공급받는 기사 다양성을 넘어 이용자 기사 소비 다양성에 초점을 맞춥니다. 다음뉴스는 이용자가 직접 기사 소비 방식을 선택할 수 있도록 ‘최신순, 개인화순, 탐독순’ 3가지 배열 선택권을 제공합니다.
 - 3가지 배열 선택권은 다음과 같은 기준을 고려했습니다. 첫째, 배열 내에서 기사 간 맥락적 가치가 드러나는가? 둘째, 이용자에게 배열 간 차별화된 리스트를 제공할 수 있는가? 셋째, 이용자의 기존 배열 사용성을 고려하였는가? 입니다.

3. 쉽고 빠른 이슈 탐색 : ‘언론사가 주목한 이슈’는 언론사가 많이 다루고 있는 이슈를 시간대별로 한눈에 파악할 수 있는 서비스입니다.

4. 가치 있는 기사 재조명

- 탐사 뉴스 : 다음뉴스는 언론사가 직접 취재하고 공들여 쓴 기사를 우대하고자 ‘심층탐사보도’를 별도로 취합하고 있습니다.
- 언론상 수상작 모음 : 다음뉴스는 국내 언론을 대상으로 시상하는 약 20여 개 언론상 수상작 중, 다음뉴스와 기사 제휴를 맺은 언론사 수상작만을 별도로 소개할 예정입니다.
- 팩트체크 뉴스 : 다음뉴스는 사실 왜곡 및 과장한 기사를 무분별하게 제공하지 않도록 사실관계를 검증한 기사를 모았습니다. 지속적으로 가짜 뉴스 생산과 유통, 확산을 막고자 노력하겠습니다.