



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

언론정보학석사학위논문

포털 검색 서비스의 불공정성 논란과
실효성 있는 가치에 대한 탐구
- 네이버의 검색어 서비스를 중심으로 -

2016년 2월

서울대학교 대학원

언론정보학과

이 지 연

포털 검색 서비스의 불공정성 논란과 실효성 있는 가치에 대한 탐구

- 네이버의 검색어 서비스를 중심으로 -

서울대학교 언론정보학과

이 지 연

본 연구에서는 포털의 검색어 서비스에 제기되는 불공정성 논란을 다룬다. 포털의 검색어 서비스는 포털이 제공하는 다양한 콘텐츠를 편리하게 이용할 수 있도록 검색을 보조하는 편의 서비스일 뿐만 아니라, 여론의 동향을 알 수 있는 지표로 활용됨으로써 사회적 관심의 대상이 되어 왔다. 이때 특정 검색어가 특정 이해관계에 따라 불공정하게 제시될 수 있다는 의혹이 제기됐다. 특히 우리나라에서는 선거와 관련하여 이러한 의혹이 부각돼 왔으며, 이는 주요 선거철마다 주기적으로 반복되고 있다. 또한 검색어의 메커니즘이 포털 사업자의 영업 비밀로 간주됨으로써, 운영 과정이 투명하게 드러나지 않아 의혹은 더욱 증폭될 수 있다.

이와 관련하여, 기존 연구에서는 포털 검색 서비스의 불공정성을 해소할 만한 가치를 제시해왔다. 관련 사태가 발생하자 미래창조과학부에서는 우리나라 주요 4대 검색 사업자를 대상으로 검색 운

영 원칙과 과정을 밝힐 것을 제안하는 검색 공정성과 투명성을 강조했다. 또한 특정 콘텐츠를 차별적으로 처리하지 않고 평등한 접근을 허용해야 한다는 검색 중립성, 이용자의 다양한 콘텐츠 이용을 보장해야 한다는 다양성 등의 원칙 역시 나타났다.

그러나 이러한 원칙 등은 그 개념이 모호하여 실제 검색 서비스의 운용 과정에서 적용하기 어렵다는 비판을 받았다. 특히 해당 가치의 타당성이 인정된다하더라도, 어디까지 그 가치의 기준을 판단해야 할지 범위의 문제에 있어서 지적받았다. 예를 들어, ‘평등’과 ‘다양성’의 경우, 무엇을 ‘평등’하고 ‘다양’하다고 볼 것인지에 대한 판단 기준이 애매했던 것이다. 또한 이러한 가치를 실제로 적용한다고 하더라도, 이를 전문적으로 검증할 만한 방법이 없다는 데서도 문제가 지적됐다. 이는 포털의 검색 서비스라는 광범위한 콘텐츠를 하나하나 살펴보면서 가치 판단을 내리기 어려운 현실적인 한계에서 비롯된다.

그렇다면 이러한 문제를 해결하는 데 있어서, 중요한 것은 포털 사업자가 해당 서비스를 불공정하게 운영하지 않도록 자율적인 규제를 시도하는 것이다. 어떠한 원리와 원칙에 따라 해당 서비스를 운영하는지 일부나마 공개하고, 사안에 따라 일부 발생할 수 있는 불공정 시비를 발굴하여 서비스 내용을 개선할 수 있도록 하는 것이다. 이는 검색어 서비스에 대해 제기되는 의혹을 해소할 뿐만 아니라, 서비스에 대한 이용자의 신뢰까지 높일 수 있다.

따라서 본 연구에서는, 우리나라의 포털 사업자의 자율 규제 기구인 (사)한국인터넷자율정책기구에서 어떠한 활동을 하고 있는지 살펴보고 검색어 서비스 운영에 대한 적정성을 평가해보았다. 특히 검색어 서비스의 운영에 있어서 어떠한 기준에 의하여 검증을 하고 있는지, 그리고 이러한 활동은 관련 의혹을 해소하기에 적절한지 분석해보았다. 구체적으로는 한국인터넷자율정책기구에서 제공하는 검색어 서비스의 검증 보고서와 관련 서비스를 운영하는 정책 규정, 검색어에 대한 심의 사례 등을 문헌 분석하였으며, 검증 보고서에

참여한 검색어 검증위원회의 검증위원과 관련 전문가 10인을 대상으로 심층 인터뷰를 진행하였다.

이를 통해 본 연구는 이제까지 폐쇄적으로 진행돼왔던 검색 서비스 운영 과정에 대해 보다 깊이 있게 이해하고자 했다. 실제 검색어 운영 검증에서 제시됐던 가치가 무엇이었는지 살펴보면서 이를 평가해보고, 관련 의혹을 해소할 수 있도록 포털 사업자의 역할을 제안해보고자 했다. 이를 통해 기존에 검색 운영에 대해 제시됐던 여러 가치의 모호성과 부족한 실효성을 조금이나마 개선하고자 했다.

분석 결과를 종합해보면, 검색어 검증위원회가 검색어의 검증에서 활용한 가치는 크게 두 가지로 ‘적절한 검색 품질’과 ‘일관성’이었다. 이때 적절한 검색 품질은 검색어의 순위와 제시되는 콘텐츠의 품질이 이용자의 이용에 도움이 되는지에 관한 것이다. 이것은 이용자들이 검색할 만한 콘텐츠가 순위에 반영되는지, 혹은 순위에 오른 검색어를 검색했을 때 적절한 콘텐츠가 제시되는지에 대한 가치를 말한다. 이때 활용되는 콘텐츠는 공적인 관심사를 대변할 것으로 기대되는 언론사의 보도가 대다수다. 한편 ‘일관성’은 검색어 서비스에 대해 인위적인 개입을 할 때, 적용되는 용어나 원칙 등이 일관되게 처리되어야 한다는 것을 의미한다. 이는 검수 인원이거나 기타 사안의 판단에 있어서 발생할 수 있는 자의적인 판단의 가능성을 줄여주고, 사안의 처리에 있어서 공정성을 유지할 수 있도록 한다.

이러한 가치를 중심으로 살펴봤을 때, 검색어 서비스는 비교적 일관된 체계 하에 처리되고 있었다. 또한 검색어 검증위원회의 활동에서 제시된 권고안 역시 상당 부분 수용되어 이용자들의 서비스 이용에 대한 만족도를 높이는 데 기여한 바가 컸다. 그러나 기존의 검색어 처리 기준만으로는 해소할 수 없는 사안이 발생할 수 있는 만큼, ‘적절한 검색 품질’과 ‘일관성’ 이외에도 여타 다른 가치가 고려되어야 할 필요성이 제기됐다. 이용자의 서비스 이용 행태가 발전하거나 맥락에 따라 보다 세밀하게 판단해야 할 만한 사안이 발생

할 수 있는 것이다. SNS 상에서 유명해진 사람의 경우에 대한 처리나, 이용자들의 순위 올리기성 미디어 운동으로 인해 나타난 검색어 순위 변경에 대한 처리 사안 등이 이에 해당한다.

이에 검색어 검증위원회의 활동은 불공정성 의혹을 해소하겠다는 소기의 성과를 이루었지만, 여전히 포털 사업자가 해야 할 사회적 책임과 역할은 필요한 것으로 보인다. 특히 검색어 검증위원회에서 제시된 권고안 등이 제대로 반영되지 못한 부분이 있는 만큼, 포털 사업자는 관련한 사안에 대해 보다 심도 있는 논의를 지속적으로 이끌어내야 한다. 또한 검색어에 관한 심의위원회가 진행되고 있는 만큼, 앞으로의 심의 활동을 통해 검색어 서비스에서 발생할 수 있는 여러 사회적 사안을 논의할 수 있는 장으로 발전해야 할 것이다.

본 연구는 기존의 검색어 서비스에 대해 제시된 가치들의 모호성과 실효성 부재를 다소 극복하고, 실제 포털 사업자가 검색어 서비스에 있어서 적용하고 있는 가치들을 개념화하면서 앞으로 개선해 나가야 할 점에 대해 심도 있게 다루고 있다. 검색어 서비스를 우리 사회에 영향을 미치고 있는 고유의 매체로써 인식하고, 그에 대한 포털 사업자의 사회적 책임과 역할을 제시한 것이다. 이를 통해 선거철마다 지속적으로 제기되고 있는 검색어 서비스에 대한 불공정성 의혹을 다소나마 해결할 수 있는 토대를 제시하였다. 또한 본 연구는 향후 이와 관련한 논의가 지속될 수 있도록 제안한 시도라는 데서 그 의의가 있다고 할 것이다.

주요어: 포털, 검색어, 불공정성, 한국인터넷자율정책기구, 인터넷 자율 규제

학 번: 2013-22843

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제 제기 및 연구의 필요성	
제2절 논문의 구성	
제2장 이론적 논의	7
제1절 포털의 검색어 서비스	8
(1) 포털 검색과 사회적 영향력	
(2) 포털 검색어 서비스와 편집	
제2절 포털 검색어 서비스에 제기되는 불공정성 논란	19
(1) 포털의 검색어 서비스와 불공정성 논란	
(2) 포털의 검색어 서비스와 관련된 불공정성 시비 사례	
제3절 포털 검색어에 요구되는 가치	28
(1) 검색 서비스에서의 ‘공정성’과 ‘투명성’	
(2) 검색 중립성(search neutrality)	
(3) 다양성	
(4) 한계	
제4절 검색 서비스의 불공정성 논란과 이에 대한 대응	46
(1) 자율 규제 정책 기구의 설립	
(2) KISO 산하 검색어 검증 위원회 발족 및 투명성 보고서 발간	
(3) 심의문 공개	
(4) 소결	
제3장 연구문제 및 연구방법	59
제1절 연구문제	
제2절 연구방법	

제4장 연구결과	66
제1절 포털 검색어 서비스에서 추구되는 가치	66
(1) 검색에서의 ‘공정성’, 적절한 검색 품질	
(2) 처리의 일관성과 객관성	
(3) 소결	
제2절 포털 검색어 서비스에 제기된 불공정성 논란 해소에 대 한 평가	90
(1) 체계화된 가이드라인을 통한 불공정성 의혹 해소	
(2) 여전히 남아 있는 문제: 기존 유목에서 걸러지지 않는 것들	
(3) 소결	
제3절 포털 사업자의 역할	100
 제5장 결론	 109
제1절 주요 연구 결과에 대한 논의	109
제2절 연구의 한계 및 후속 연구에 대한 제언	113
 부록	 117
참고문헌	139
Abstract	144

표 목 차

<표 1> 검색원칙(안) 주요 내용	31
<표 2> 검색 중립성의 원칙	35
<표 3> 다양성의 구성 요소	37
<표 4> 문헌 분석 자료	61
<표 5> 인터뷰 대상 집단	61
<표 6> 인터뷰 가이드라인	62
<표 7> 실제 인터뷰 질문 예시: 검색어 검증위원	63
<표 8> 실시간 급상승 검색어 제외 처리 현황	75
<표 9> 자동 완성 검색어 제외 처리 현황	79
<표 10> 연관 검색어 제외 처리 현황	81
<표 11> 검색어 검증위원회의 검색어 검증 기준	83
<표 12> 검색어 서비스에서 검증된 가치	89

제1장 서론

제1절 문제 제기 및 연구의 필요성

본 연구에서는 포털의 검색어 서비스에 제기되는 불공정성 논란을 다룬다. 포털의 검색어 서비스는 포털이 제공하는 다양한 콘텐츠를 편리하게 이용할 수 있도록 검색을 보조하는 편의 서비스일 뿐만 아니라, 여론의 동향을 알 수 있는 지표로 활용됨으로써 사회적 관심의 대상이 되어 왔다. 이때 특정 검색어가 특정 이해관계에 따라 불공정하게 제시될 수 있다는 의혹이 제기됐다.

‘박근혜 콘돔’, ‘안철수 림살롱’.

위 단어는 포털의 실시간 검색어를 차지하면서 커다란 사회적 반향을 일으킨 대표적인 사례다. 유력 정치인에게 낮 뜨거운 단어가 함께 제시돼서 그렇다기보다는, 포털의 검색어 서비스가 불공정하게 운영되고 있다는 논란이 들끓었던 것이다. 특히 어떤 정치인에게는 불리할 수 있는 검색어가 등장하면서도, 어떤 정치인에게는 그렇지 않을 수 있다는 의혹이 제기됐다. 이에 해당 검색어를 검색하면서 실제 서비스가 불공정한지 알아보려는 이용자가 늘어났고 실시간 검색어 리스트에 해당 검색어가 꽤 오랜 시간 등장하기도 했다. 포털은 관련 의혹에 대해 일견 타당한 해명을 내놓았지만, 해당 검색어는 포털의 불공정한 검색어 운영을 제기하는 상징적인 사례로 남아 있다.

포털의 검색어가 미치는 사회적 영향력이 커다보니 관련 의혹은 때때로 제기된다. 포털의 실시간 검색어는 실시간으로 우리 사회 대중이 관심을 갖고 있는 콘텐츠가 무엇인지 보여주는 지표로 기능하고, 연관 검색어와 자동 완성 검색어는 특정 콘텐츠와 관련된 이야기 깃거리가 무엇인지 드러낸다. 이때 특정한 세력에게 불리하거나 유

리한 검색어가 많이 제시될 경우, 이용자들은 서비스 품질에 대한 불신을 드러내고 서비스 운영에 대해서도 의혹을 제기하는 경향이 있다. 특히 선거철마다 앞선 사례와 같은 의혹은 각 정치 세력과 관련하여 지속적으로 제기된다.

이에 대해 일각에서는 검색 공정성, 검색 중립성과 다양성 등의 가치를 제안했다. 우선 검색 공정성은 공정하고 투명한 검색 서비스를 추구해야 한다는 주장에서 비롯됐다. 일부 검색 서비스가 불공정한 경쟁을 초래할 뿐만 아니라, 정치적으로도 편향성을 띠는 지적 때문이었다. 또한 검색 중립성은 포털 상에서 콘텐츠 등을 중립적으로 다루어 검색의 투명성을 강화하고자 하는 원칙이다. 어떠한 콘텐츠이든 차별 없이 평등하게 다뤄져야 한다며, ‘평등’, ‘관련성’ 등의 개념을 내세웠다. 다양성 역시 민주주의 사회 여론에서 필수적으로 요구되는 가치다. 다양성은 크게 세 가지로, 소스 다양성, 내용 다양성, 노출 다양성 등이 제시된다. 세 다양성은 인과 관계의 구조를 이루며, 이용자들이 보다 다양한 정보를 자유롭게 이용할 수 있어야 한다는 ‘사상의 자유 시장’ 은유를 따른다.

그런데 이러한 가치들은 모호하며 실효성이 떨어진다는 지적을 받았다. 우선 무엇이 ‘공정’한 검색 서비스라 할 수 있는지에 개념이 제시되지 않고 있다. 나아가 관련성이 높은 정보를 선별하여 그것을 이용자에게 제공하는 포털의 검색 서비스의 특성상, 콘텐츠의 무차별적인 평등성은 추구될 수 없는 성질의 것이 될 수 있다. 모든 콘텐츠를 평등하게 다룬다면, 가장 관련성 있는 콘텐츠를 제시해야 하는 검색 서비스를 제공할 수 없을 뿐만 아니라, 포털의 검색 경쟁력을 떨어뜨리게 될 것이기 때문이다. 또한 무엇을 다양하다고 할 수 있을지, 그 기준이 모호할 수 있다. 이렇듯 검색 서비스에서 추구할 수 있는 가치의 필요성에도 불구하고 이를 실제 서비스에 적용하여 실천하기 쉽지 않은 것이다. 이러한 문제점은 광대한 포털의 서비스를 샅샅이 살펴볼 수 있는 가치 판단이 현실적으로 어렵다는 한계에서 비롯된다.

이때 우리나라의 포털 사업자들은 자율 규제를 통해 검색어 서비스 운영에 대해 검증함으로써, 실무적으로 적용·평가할 수 있는 검색 가치에 대해 분석할 수 있는 실마리를 마련하였다. 네이버를 비롯한 포털 사업자들은 (사)한국인터넷자율정책기구를 설립하여 검색 서비스에 대한 규정을 마련했다. 또 (사)한국인터넷자율정책기구 산하 부설기구인 ‘검색어 검증위원회’를 통해 실제로 검색어 서비스가 왜곡되고 있는지를 검증하는 절차를 거치기도 했다. 검색어 서비스에 대한 심의를 진행하고 이를 공개하여, 내부 프로세스를 일부 공개하기도 했다.

이와 같은 과정은 이전까지 폐쇄적으로 진행되던 것으로써, 그 내부에 무엇이 있는지 알기 어려운 것이었다. 그러나 일련의 활동을 통해 어느 정도 개방성이 확보된 만큼, 이를 통해 포털의 검색 서비스에 대해 추구해야 하는 가치가 무엇인지 살펴볼 수 있게 됐다. 이는 포털 검색어 서비스 처리의 내부 프로세스에 접근하기 어려워, 경험적인 근거가 부족한 채 비판이 제기돼온 포털의 검색어 서비스에 대해서 보다 구체적인 논의를 전개할 수 있게 하는 밑바탕이 된다. 과연 포털의 검색어 서비스에 대해서 어떠한 가치를 추구할 수 있는지, 그 내부를 들여다봄으로써 논의를 실천적으로 한 단계 진전시켜나갈 수 있는 것이다. 또 이를 통해 이제까지 우리나라의 포털 검색어 서비스가 어떻게 운용돼왔는지 평가해보고, 이에 대해 앞으로 포털 서비스 사업자 등이 자율 규제를 통해 해야 할 일의 방향에 대해서도 가늠해볼 수 있을 것이다. 이러한 작업은 이제까지 제시돼온 검색 공정성, 검색 중립성, 다양성 등의 가치들이 모호하고 실효성이 없다는 비판에 따라, 검색 서비스에 대한 보다 구체적이고 실천적인 운영 방향 내지 가치를 제시할 수 있도록 할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 제시된 문헌 등을 분석하고, 검색어 검증위원회에 참여한 검증위원을 포함하여 관련 전문가의 심층 인터뷰를 수행하기로 한다. 이를 통해 과연 포털 검색 서비스의 불공정성 논란에 대응하여 추구할 수 있는 검색어 서비스의 가치란 무

엇인지, 이러한 가치에 맞는 검증이 이뤄졌는지 살펴보고, 향후 포털 검색 서비스가 해야 할 역할에 대해서 제안해보고자 한다.

해당 연구는 검색 서비스에 대한 불공정성 시비로 나타나는 문제들을 살펴보고, 구체적인 실무 작업과 실무자와의 인터뷰를 통해 실천적으로 적용될 수 있는 포털 검색 서비스의 가치를 탐색한다는 데 의의가 있다. 기존의 논의가 실천적으로 적용될 수 없는 모호하고 실효성 없는 개념이라는 점에 비춰볼 때, 이러한 시도는 기존 논의의 한계를 극복하고 한 단계 나아간 것으로 볼 수 있다. 나아가 이를 통해 현재 우리나라 포털 사업자의 현황을 평가, 분석함으로써 우리 현실에 맞는 진단을 내려 보고자 한다.

제2절 논문의 구성

본 연구는 포털의 검색어 서비스에 대해 제기되는 불공정성 논란을 중심으로, 자율 규제 기구의 검색어 서비스에 대한 검증과 심의 내용을 살펴보고 이를 평가하여 포털 사업자의 사회적 역할까지 제안해보고자 한다. 이를 통해 검색어 서비스에 대해 추구할 수 있는 보다 실효성 있는 가치가 무엇인지 탐구하고자 한다. 이러한 연구는 검색 서비스에 대해 기존에 논의됐던 가치의 모호성을 개선하여, 검색어 서비스를 둘러싸고 공전하고 있는 불공정성 논란을 해소하는 데 시사점을 줄 것으로 판단된다.

이와 같은 연구의 목적을 달성하기 위해, 본 연구는 다음과 같은 순서로 논의를 전개한다. 제1장에서의 문제 제기를 통해 제2장에서는 포털의 검색어 서비스의 소개와 함께 서비스가 이뤄지는 폐쇄적인 과정 속에서 불공정성 논란이 일어나고 있으며, 포털의 사회적 영향력으로 인해 그 논란이 심화되고 있음을 살핀다. 제2장 제3절에서는 이러한 논란에 대응하여 나타난 검색 공정성, 검색 중립성과 다양성의 가치를 분석한다. 해당 가치는 그 필요성이 인정되나

개념의 모호성과 실효성이 부족하기 때문에 현실에 그대로 적용하기 어렵다. 오히려 포털의 재매개 과정인 기계적 알고리즘의 처리와 인위적인 편집 원칙의 공개가 제시되고 있는 상황이다. 따라서 보다 구체적으로 해당 논란에 대응하고 있는 사업자의 서비스 운영을 분석하고 검색 서비스에 대해 어떠한 가치를 추구해야 할 것인지 논해볼 필요가 있다. 이에 4절에서는 우리나라에서의 불공정성 논란에 대한 대응을 살펴본다. 관련 정책 규정의 구성과 공개, 자율규제 기구인 한국인터넷자율정책기구의 설립, 심의문의 공개 등을 통하여 나름의 투명성을 실천하고 있는 것이다. 이때 공개된 자료를 토대로 하여, 내부적으로는 어떠한 가치를 바탕으로 검색어 서비스의 검증을 실천하고 있는지, 그러한 가치는 적절한지, 공개는 과연 투명하다고 할 수 있을지 등에 대한 논의가 필요하다.

제3장에서는 이러한 문제의식에 따라 연구 문제를 도출하고, 이를 해결하기 위한 연구방법에 대해 서술한다. 연구문제는 크게 3가지로, 포털의 검색어 서비스는 어떠한 가치를 기반으로 검증되었으며, 이는 불공정성 논란을 해소하기에 적절하였는지 살펴보고, 앞으로 포털 사업자가 해야 할 역할은 무엇인지에 살펴보고자 하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 한국인터넷자율정책기구 등에서 공개한 문헌 자료에 대한 분석과 더불어 관련 전문가 10인의 인터뷰를 수행했다.

제4장의 연구 결과에서는 포털의 검색어 서비스가 추구할 수 있는 가치로 ‘적절한 검색 품질’과 ‘처리의 일관성과 객관성’을 도출하고, 이러한 가치가 실제로 적용되고 있는지 살폈다. 그 결과 어느 정도 검색어 관련 당사자의 권리 침해 구제에 대한 불공정성은 해소됐으나, 이용자들의 서비스 이용 행태가 발전하면서 기존의 유목만으로 해소할 수 없는 영역이 발생하고 있음을 지적한다. 이 때문에 해당 검증위원회 등에서 소기의 목적은 달성하였으나, 이용자 주도에 의한 불공정성 논란 검증 및 실시간 급상승 검색어에 대한 외부 감시 기구의 필요성이 남아있음을 제시한다.

제5장에서는 논문의 전체적인 결과를 요약하고, 포털의 검색어 서비스에 대해 제기되는 불공정성 논란과 이를 둘러싸고 전개된 사회적 논의에 대해 종합적인 진단을 내릴 것이다. 마지막으로 본 연구가 갖는 의의와 한계에 대해서도 서술한다.

제2장 이론적 논의

제2장에서는 포털의 검색어 서비스와 관련된 불공정성 이슈와 관련된 주요 이론적 논의를 다룬다. 포털의 검색어 서비스는 포털의 사회적 영향력과 파급력으로 인해 불공정성 논란을 낳고 있다. 제2장에서는 연구 대상인 포털의 검색어 서비스의 운영 원리에 대해서 살펴보고, 어떠한 차원에서 불공정성 논란이 제기되고 있으며 이를 해소하기 위한 논의와 자율 규제 기구를 통한 노력은 어떠한 것이 있는지 살펴보고자 한다. 이를 토대로 현재의 불공정성 논란 해소 노력을 검토하고자 한다.

먼저 제1절에서는 포털의 검색어 서비스라는 연구 대상에 대한 이해를 위해 집중화된 장소에서 다양한 서비스를 이용하면서 폭넓은 미디어 경험을 향유할 수 있는 포털에 대해서 살펴보기로 한다. 직접 콘텐츠를 생산하기보다는 콘텐츠를 유통하고 연결해주는 유통 미디어로서 포털은 사회적인 영향력과 파급력이 크다. 이 때문에 포털에 대한 개념화 시도나 사회적 영향력에 걸맞은 사회적 책임에 대한 논의가 나타나고 있다.

그러나 포털이 다양한 서비스를 제공하고 있는 만큼, 전체적인 서비스 전반을 포괄하여 논의를 진행하기는 어려우며 기존의 미디어에 대한 논의를 그대로 대입하기도 쉽지 않다. 이에 포털의 서비스 중 하나인 검색어를 중심으로 관련 사회적 논의를 살펴보면서, 포털에 대한 이해를 조금이나마 돕고자 한다. 포털의 검색어는 포털의 콘텐츠 유통에 필수적인 검색을 보조하는 편의 서비스로서, 우리 사회의 여론에 영향을 미치는 미디어적인 성격을 지니고 있는 것이다.

제2절에서는 포털의 검색어 서비스가 이용자에게 제시되는 과정에서 나타나는 불공정성 논란에 대해 본격적으로 다룬다. 특히 1절에서 다뤘던 포털의 검색어 서비스의 운영 과정 중, 순위 알고리즘에 의한 대용량의 정보 처리와 인위적인 개입 중에서, 인위적인 개

업에 대한 불공정성 논란이 있었다. 실제 우리나라의 사례를 통해 이러한 점을 밝히고, 특히 정치적인 맥락에서 해당 논란이 전개돼 논란이 더욱 심화됐음을 제시한다. 이는 포털의 검색어 서비스에 대한 불공정성 논란이 갖는 사회적 파장을 생생하게 다뤄 문제 해결의 중요성을 강조한다.

제3절에서는 이러한 검색어 서비스의 불공정성 논란을 해결하기 위해 제시돼온 가치와 원칙에 대해 검토한다. 이제까지 검색 공정성, 검색 중립성, 다양성 등의 여러 가치가 논의됐다. 검색 경험의 품질을 높이고 어떠한 가치가 이용자의 후생을 증가시킬 수 있을지 고민한 결과였다. 그러나 해당 가치들은 일부 모호하고 실효성이 부족하여 실제적인 논의에 적용하는 데 한계가 있을 수 있다. 이러한 평가는 기존에 제시됐던 가치를 넘어, 보다 실효성 있는 가치가 무엇인지 탐구해야 할 필요성을 제시한다.

제4절에서는 실제 포털 사업자를 중심으로 한 자율 정책 기구에서 해당 문제를 해결하기 위해 노력하고 있는 바에 대해서 소개한다. 자율 정책 기구에서는 자율 정책 기구를 설립하고, 투명성 보고서를 발간하며 관련 심의를 꾸준히 진행하는 등의 활동을 하고 있다. 이러한 노력을 바탕으로, 검색어 서비스에 대해 자율 규제를 통해 실질적으로 추구하고자 할 가치가 무엇인지, 그와 관련한 연구 문제를 도출할 수 있을 것이다.

제1절 포털의 검색어 서비스

(1) 포털 검색과 사회적 영향력

포털 사이트에서 검색 기능을 통해 가장 쉽고 빠르게, 다양한 뉴스와 정보를 습득할 수 있는 만큼 그 사회적인 영향력 역시 점점 더 커지고 있다. 정보의 양과 질도 중요하지만, 찾고자 하는 가장

적절한 정보를 얼마나 빨리 찾을 수 있는가 역시 중요해졌기 때문이다. 한국언론진흥재단 미디어연구센터(2015)의 온라인 설문조사에 따르면 전체 설문 대상자 1,030명 중 약 81.9%에 해당하는 응답자가 포털을 이용하며 뉴스를 접한다고 밝혔다. 인터넷 포털보다 이용 비율이 높았던 뉴스 미디어는 지상파 텔레비전(88.4%) 뿐이었다. 더욱이 뉴스를 접하는 것과 상관없이 매체를 이용하는 비율로만 따지면, 지상파(96.7%)와 포털(96.8%)은 그 이용 비율이 유사하기도 했다.

이때 포털에서의 정보, 뉴스 이용률이 높은 것은 포털이 가장 주된 인터넷 이용 공간이자 다양한 서비스가 집중화된 장소이기 때문이다. 포털은 어원 그대로의 ‘관문(portal)’이라기보다는 ‘웹 기반 플랫폼(web-centric platform)’으로 기능하고 있는 것이다. 그저 스쳐 지나가는 관문으로써의 포털이 아니라, 사람들은 그곳에 머무르면서 정보 검색과 함께 다양한 서비스를 이용한다. 이용자는 포털의 실시간 검색어, 메인 뉴스 화면, 키워드 검색 등에서 정보를 손쉽게 검색할 수 있다. 커뮤니티, 지식 서비스, 블로그 등 다른 이용자와의 소통에서도 다양한 정보를 얻을 수 있다. 이용자 간 상호소통을 통해 뉴스에서는 얻을 수 없었던 생생한 정보를 얻기도 하며, 이용자 간의 소통이 활발히 일어나는 그 자체가 뉴스가 되기도 한다. 이로써 포털은 모든 정보를 접속할 수 있는 새로운 형태의 메타 허브 미디어로 기능하게 된다.

이렇게 포털이 인터넷 이용, 정보 획득의 중심이 된 것은 포털 스스로가 다양한 콘텐츠를 생산하기 때문이 아니다. 오히려 포털은 기존의 방송·신문이 제공했던 콘텐츠를 차용하여 포털 미디어라는 공간에서 이용할 수 있도록 한다. 포털은 이용자가 다양한 콘텐츠들을 한곳에서 한꺼번에 접속·이용할 수 있도록 하는 일종의 유통 미디어인 것이다. 이에 대해 김위근(2014)은 포털을 통한 정보의 집중화된 소비와 유통과 관련하여 뉴스 미디어의 권력 변화를 진단한 바 있다. 미디어 환경 변화에 따라 특정 영역에 언론 권력이 집중되는 경향을 보이는데, 현재의 인터넷 뉴스미디어 시대에는 포털과 같

은 뉴스 정보 유통자에게 그 권력이 있다고 본 것이다. 그에 따르면 제1단계의 전통 뉴스미디어 시대에는 뉴스 생산자에게, 제2단계의 다매체 다채널 시대에는 뉴스 소비자에게 언론 권력이 있었으며, 제3단계의 초기 인터넷 뉴스미디어 시대의 언론 권력은 파편화됐다. 제4단계인 현재에서 수많은 온라인, 오프라인 콘텐츠에 노출되는 이용자는 포털과 같은 디지털 아카이브에서 콘텐츠를 집중적이고 효율적으로 소비한다. 물론 제5단계 모바일 뉴스미디어 시대에서의 언론 권력의 다각화가 예상되고 있지만, 포털 등을 통한 정보 검색과 유통, 소비의 집중화는 여전히 현재 진행형이다.

그러나 이렇듯 막강한 사회적인 영향력을 발휘하고 있는 포털에 대해서, 어떠한 사회적인 책임을 요구할 것인지 의견이 분분하다. 사회적 책임을 논하기에 앞서, 포털을 어떠한 매체로 규정할 것인지에 대한 논의조차도 일관되게 정리되지 못하고 있다. 현재 정보 검색과 이용에 광범위한 사회적 영향력을 미치고 있는 포털은 어떠한 미디어인가? 기존의 미디어에 대한 개념 또는 정의는 포털 미디어에 부합하지 않는다. 인터넷이라는 환경에서 스스로 콘텐츠를 생산하지 않으면서 콘텐츠 생산자로부터 제공받은 콘텐츠를 적극적으로 유통하는, 그러면서도 다양한 이용자들이 가장 많이 이용하면서 이용자 스스로도 끊임없이 콘텐츠를 생산해내는 미디어는 이전까지 존재하지 않았다. 더욱이 포털이 제공하는 서비스의 범위로도 포털의 개념을 한정시키기는 어렵다. 포털은 다양한 종류의 콘텐츠를 다양한 방식으로 서비스하는 멀티미디어 서비스로 점점 더 많은 서비스가 포털에서 제공되고 있기 때문이다. 또한 이용자가 어떠한 서비스를 어떠한 방식을 조합하여 이용하느냐에 따라 포털이 제공하는 서비스는 다양한 양상을 띠 수 있다.

이렇듯 포털에 대한 설명은 정확히 개념화되지 않거나 일관된 해석을 내리기 어렵다. 이 때문에 일부 논의에서는 ‘네이버, 다음’(임종수, 2004; 최민재, 김재영, 2008; 김효경, 권상희, 2013) 등의 사업자 명칭을 통해 논의를 전개해 나가거나, ‘검색, 메일, 블로그, 카페,

뉴스 등 다양한 서비스를 이용자들이 손쉽게 접근 및 이용할 수 있도록 매개해주는 사이트(강미은, 2008)' 등 포털이 제공하는 주요 서비스에 한정한 소개 등에 그치고 있다. '뉴스 에디터와 이용자가 함께 게이트키퍼로 활동하며, 이용자의 의견을 동반한 뉴스를 제공하는, 오락적 성격을 가진 뉴스미디어(김경희, 2008)'로 포털을 상호작용적 뉴스미디어로 정의하고자 하는 시도도 나타나고 있으나, 이 역시 포털이 가지고 있는 뉴스 기능을 일부 나열하고 있을 뿐이다. 온라인 서비스 제공자(OSP) 중 '정보매개자' 혹은 '정보매개서비스제공자¹⁾' 등의 개념을 사용하여(황성기, 2007) 포털의 정보 제공을 강조하는 시도도 있다. 그러나 이 경우에도 포털에서 이용자의 경험과 상호작용에 기반한 맞춤형 서비스가 나타나고 있으며, 이용자가 콘텐츠의 생산과 유통에 기여한다는 점이 충분히 고려되지 않고 있다.

일부에서는 포털에 대한 개념화 시도로써 포털의 콘텐츠 매개, 유통에 주목하여 이를 바탕으로 유사한 서비스를 개념화하고자 했다. K. Isbell (2010)은 포털 등의 온라인 서비스 사업자가 뉴스를 매개하는 것에 주목하여 뉴스 집합체(News aggregator)라 칭하고, 그 사업 성격에 따라 'Feed Aggregator', 'Specialty Aggregator', '사용자 맞춤형 집합체', '블로그 집합체' 등으로 구분했다. 또한 Foster, R. (2012)는 야후와 같은 뉴스 집합체, 구글 등의 검색 엔진, 페이스북 등의 소셜 미디어, 애플 등의 디지털 스토어 또는 디바이스 등과 함께 '디지털 유통 서비스 사업자(Digital Intermediaries)'라 명명하

1) 일반적으로 인터넷상에서 정보제공과 관련돼 있는 사업자 내지 주체는 정보제공에 대한 법적 책임과 관련하여 다음과 같이 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 인터넷콘텐츠제공자(Internet Content Provider: CP)는 인터넷을 통해서 콘텐츠나 데이터베이스를 제작, 제공하는 일명 '정보 제공자'라 할 수 있다. 둘째, 인터넷콘텐츠호스트(Internet Content Host: ICH)는 타인의 정보(정보 제공자가 제공하는 정보)를 매개하는 '정보매개자', '정보매개서비스제공자'라 할 수 있다. 즉, 이용자로 하여금 정보를 이용 내지 제공할 수 있도록 하기 위해서 정보를 관리, 매개하는 자를 의미한다고 할 수 있다. 셋째, 인터넷서비스제공자(Internet Service Provider: ISP)는 타인의 정보(정보제공자가 제공하는 정보)를 매개하는 것이 아니라 정보제공자가 제공하는 정보에 접근할 수 있도록, 즉, 인터넷에 접속할 수 있도록 서비스를 제공하는 자를 의미한다. 일명 '인터넷접속서비스제공자' 또는 '정보통신망접속서비스제공자'라고 할 수 있다. 황성기(2007) 참조.

기도 했다.

이때 유사한 서비스를 묶어 개념화하면서, 동시에 해당 사업자가 가지는 사회적인 영향력과 그에 걸맞은 책임까지 져야 한다는 주장이 함께 제시되기도 했다. Isbell (2010)의 구분에서 뉴스 집합체는 저작권에 대한 책임, Foster, R. (2012)의 경우 정보 접근(access)에 대한 책임을 져야 한다는 등의 주장이 제시됐다. 공적인 규제 차원에서 포털에 대한 개념 정의가 시도됐다. 지난 2008년 ‘인터넷 포털산업의 특성과 경쟁정책적 시사점’이라는 보고서에서 공정위는 포털 서비스를 이른바 ‘1S-4C’의 서비스로 분류하여 포털에 대한 개념화를 시도했다. 인터넷 포털이 제공하는 다양한 서비스 중 트래픽 기여도(순방문자수: unique visitor) 및 충성도 기여도(체류시간: duration time)을 기준으로 검색서비스(search), 콘텐츠(contents), 커뮤니케이션(communication), 커뮤니티(community), 전자상거래(commerce) 서비스가 가장 중요하다고 본 것이다. 이에 따라 공정위는 해당 서비스를 제공하는 업체들의 매출액과 검색 쿼리를 중심으로 시장 지배적 사업자 지위 여부를 판단하고, NHN 등에 시정요구를 하기도 했다²⁾. 그러나 법원에서는 포털 시장을 몇몇 서비스가 연계된 단순 묶음 시장으로 바라봐서는 해당 산업에 대한 정확한 이해를 할 수 없다고 봤다³⁾. 포털과 그 영향력에 대해 명확한 해

2) NHN은 2006년 4월-2007년 3월 (주)판도라 TV 등 동영상 업체와 계약을 체결하며 네이버 검색을 통해 찾을 수 있는 동영상에 사진 협의하지 않은 ‘상영 전 광고’를 넣지 않기로 했다. 그러나 이에 대해 공정위는 동영상 시장의 공정 경쟁을 제한한 시장지배적 지위 남용이라 판단하고 시정 명령과 함께 과징금을 부과한 바 있다. 특히 공정위는 NHN이 2006년 말 매출액을 기준으로 48.5%, 검색 쿼리를 기준으로 69.2%의 점유율을 차지해 포털 서비스 이용자 시장에서 시장 지배적 사업자에 해당한다고 판단했다.

3) 공정위의 해당 시정명령에 대해 NHN이 낸 소송에서, 서울 고등법원은 2009년 8월 공정위가 인터넷 포털 사업자를 1S-4C를 제공하는 사업자로 한정하고 시정명령을 내린 조치는 일반적인 시장획정의 원칙에 반하며, 매출액을 기준으로 시장점유율을 판단한 것 역시 부당하다고 봤다(서울고등법원 2009.10.8. 선고 2008누27102). 대법원 역시 2014년 11월 원심을 확정했다(대법원 2014.11.13. 선고 2009두20366 판결). 물론 그 후 포털 등의 검색 엔진에 대한 시장 획정에 대해서는 다양한 견해와 방법론이 제시됐다. 그러나 이 역시 아직까지 합의된 방법론이 존재하지는 않고 있다.

석을 내리기 쉽지 않은 것이다.

그러나 선불리 현재적 시점에서 포털의 서비스를 기반으로 개념을 한정시키거나, 이에 대한 사회적인 영향력을 근거로 규제를 해서 는 안 된다. 단순히 포털의 사회적인 영향력에 걸맞은 규제를 강조 하여 포털의 개념화와 규제 논의를 진행시키려한다면 포털 서비스에 대해 막강한 규제를 가하게 될 것이며, 이는 포털 서비스의 발전을 가로막게 될 수도 있을 것이다. 특히 미디어는 ‘객관적으로 저편에 고정돼 있는 것이 아니라, 이용의 계기에 의해 이용자에 의해 선택된 요소들의 조합으로 형성되는 것’(이재현, 2014)이다. 포털과 같이 이용자의 서비스 활용에 따라 다양한 미디어 경험이 구성될 수 있는 경우, 실제 서비스에 대한 분석과 이용자들의 활용을 충실하게 살펴봐야 할 것이다. 이를 통해 앞으로 포털 서비스가 더욱 많은 서비스를 제공하여 소비자의 이용 후생을 증진시킬 수 있도록 하면서도, 규제가 일부 필요한 부분에 대해서는 그 사회적인 영향력에 걸맞은 판단을 내릴 수 있도록 해야 한다.

그렇다면 사회적인 영향력을 미치는 포털의 주요 기능을 살펴 보면서 해당 서비스에 관련해서는 어떠한 사회적인 논의가 진행됐고, 이에 대한 이용자들의 서비스 이해와 이용을 증진시킬 수 있는 방안은 무엇인지 탐구해보아야 한다. 이 논문에서는 그러한 서비스로, 포털의 ‘검색어’ 기능에 대해 주목해보고자 한다. 상술했듯이, 포털은 여러 서비스를 한곳에서 향유할 수 있도록 집중화된 장소이며, 이러한 포털의 서비스를 편리하게 이용할 수 있도록 하는 것은 바로 검색이다. 검색을 통해 다양한 서비스에 자유롭게 접근할 수 있으며, 이용자의 경험 역시 무한대로 뻗어나갈 수 있는 것이다.

이때 검색 서비스 중에서도 ‘검색어’ 기능은 우리나라 포털 미디어의 검색 서비스에서 찾아볼 수 있는 특수한 성질의 것이다. 검색어 서비스는 관련성이 있는 정보를 찾아주는 포털의 검색 기능을 공유하면서도, 특정한 검색어를 더욱 ‘관련성이 있다’고 판단하여 관련 정보를 편리하게 이용하게 한다. 특정한 검색어를 검색함으로써

관련성이 있는 콘텐츠에 접근할 수 있도록 하면서, 동시에 해당 검색어로 포털의 검색 양이 집중되게 하는 효과를 발휘하는 것이다. 이러한 과정에서 검색어는 사회적인 영향력을 발생시켰고, 검색어와 관련하여 사회적인 논의 역시 반복적으로 나타났다. 따라서 이 논문에서는 이러한 ‘검색어’의 기능과 역할, 우리 사회의 관련 논의를 살펴봄으로써 조금이나마 포털의 기능을 이해하고 포털과 관련하여 사회적인 규제 논의가 나타나고 있는 우리 사회의 맥락에 접근해보고자 한다.

(2) 포털 검색어 서비스와 ‘개입’

포털의 검색 서비스는 디지털 네트워크 외부에 존재하는 다양한 콘텐츠에 포함된 내용을 검색하여, 이용자가 검색한 내용과 가장 잘 들어맞는 정보를 제시한다(한국정보법학회, 2012). 이 과정에서 포털은 인터넷 상의 다양한 콘텐츠를 크롤링(Crawling)하여 이를 각각의 알고리즘에 따라 정보를 분류(Indexing)하고, 검색어와 가장 매치되는 검색 결과의 랭킹(Ranking), 그리고 검색된 결과를 보여주는 디스플레이(Displaying), 편의 제공을 위한 서비스(Serving)의 5단계를 거친다(임덕기 외, 2008).

이때 활용되는 검색어 서비스는 이용자의 미디어 경험을 확장시키는 측면에서 주목해볼 만하다. 검색어 서비스는 이용자의 검색을 보조하기 위한 편의 수단으로 활용된다. 검색어는 이용자의 관심사를 반영하고 적절한 검색어를 제공하여, 다음에 이용자가 어떠한 콘텐츠 또는 서비스를 이용하게 될지 방향을 제시한다. 어떤 콘텐츠에서 다른 콘텐츠를 선택, 이동하는 과정에서 검색어 서비스는 훌륭한 안내자의 역할을 하는 것이다. 이용자는 이러한 검색어를 클릭함으로써 다양한 콘텐츠를 경험한다. 또한 이러한 미디어 이용 경험은 데이터로 축적되어 검색어가 형성되는 맥락을 더욱 두텁게 만들면서, 이용자의 서비스 활용에 따라 더욱 다양한 방향으로 변주된다.

이용자의 검색 행위를 통해 다양한 갈래로 관련성 있는 정보들이 연결되며, 계속해서 또 다른 검색어가 형성된다. 이는 다음 이용자의 정보 검색을 위한 길잡이가 된다.

이렇듯 이용자가 검색 기능을 활용하는 맥락을 짚어내고 있는 검색어 서비스는 우리 사회의 관심이 어디에 집중돼 있는지 여론의 관심도와 맥락을 잘 보여주는 지표로써 기능하기도 한다. 2009년경부터 서비스되기 시작한 포털 네이버의 연말 검색어 결산 서비스는 모바일과 PC별로, 인물이나 사건, 월별로 주요 검색어의 1위부터 10위까지 순위를 매긴다. 이를 보면서 이용자들은 해당 년도의 이슈가 무엇이었는지, 이슈의 화제성 정도는 어느 정도였는지 가늠하게 된다. 검색을 통해 여론의 관심이 형성되는 것은 이용자들의 뉴스 소비 행태에서도 잘 드러난다. 언론진흥재단의 ‘2014 언론 수용자 의식조사’에 따르면, 지난 1주일간 인터넷 뉴스 이용 방법에서 검색 서비스, 특히 검색어 서비스를 이용하는 경우가 많았다. 전체 3,394명의 응답자 중 포털의 메인 페이지의 뉴스 제목, 사진을 보고 클릭하는 경우(88.5%)를 제외하고, 실시간 검색 순위에 오른 인물이나 사건을 찾아서 뉴스를 소비하는 경우가 많았으며(75.3%), 그 외 필요한 정보의 검색(62.1%), 보고 싶은 기사를 검색 창에 입력하는 경우(49.7%) 등이 나타난 것이다(언론진흥재단, 2014).

이러한 검색어로는 대표적으로 실시간 급상승 검색어와 자동 완성, 연관 검색어 등이 있다. 우선 실시간 급상승 검색어는 검색 시점에서 전체 포털 이용자들이 가장 많이 검색한 키워드를 보여주는 서비스다. 단위 시간동안 포털의 검색창으로 입력되는 검색어를 분석해서 입력 횟수의 증가 비율이 가장 큰 검색어를 순서대로 보여 주게 된다. 물론 실시간 급상승 검색어는 실시간으로 이용자의 관심을 반영하기 때문에, 시시각각 변화하며 특정 검색어가 노출되는 시간은 통상 하루 정도로 매우 짧다. 하지만 해당 서비스는 특정 검색어의 노출을 통해 사회적 의제를 설정하는 것과 같은 미디어 기능을 가진다. 해당 서비스를 통해 현재 다수의 이용자가 무엇에 가장

관심을 갖고 검색 활동에 참여하고 있는지 한눈에 살펴볼 수 있어, 제시된 검색어에 더 많은 이용자가 접근하기 때문이다. 또 서비스 대상이 익명의 다수이며, 이들이 상당 기간 동일한 검색어 리스트를 접하게 된다는 점에서 매스커뮤니케이션 모델에 가깝다고도 할 수 있다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1).

한편 자동 완성, 연관 검색어는 다수 이용자들의 검색 행동 데이터를 기반으로 검색어 간 관련성을 추출하여, 이용자들이 검색어를 입력할 때 관련 검색어를 제안하는 검색 편의서비스다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1). 자동 완성, 연관 검색어는 이용자의 실질적인 키워드 입력 행위에 편의를 제공함과 동시에 관련 키워드로 검색을 유도하는 기능을 수행한다. 이용자들은 관련된 정보가 무엇인지 쉽게 알 수 있으며, 클릭 행위를 통해 관련된 다른 정보로 손쉽게 접근할 수 있다. 검색을 하면 할수록 자동 완성, 연관 검색어는 끊임없이 이어지고, 이용자의 선택에 따라 다양한 맥락에서 관련 콘텐츠를 이용하게 된다.

이때 자동 완성, 연관 검색어는 실시간 급상승 검색어와 달리 상당 기간 유지되는 경향이 있다. 사회적인 관심이 빠르게 변화하지 않거나 관련 논의가 지속적으로 생산되지 않는 검색어의 경우, 장기간 유사한 검색어가 노출되기도 한다. 또한 다수의 이용자가 한꺼번에 이용하기보다는, 해당 콘텐츠에 관심 있는 이용자가 검색어를 입력하거나 클릭함으로써 이용하게 되는 경우가 많다. 이러한 검색어 리스트를 보면서, 이용자는 관련 검색어를 전부 클릭하지 않더라도 해당 검색어와 관련된 논의의 맥락을 유추할 수 있게 된다. 이 때문에 자동 완성, 연관 검색어는 해당 검색어에 대한 이미지 또는 인상을 결정하는 데 영향을 미친다. 이렇듯 자동 완성, 연관 검색어는 실시간 급상승 검색어보다는 다수의 이용자에게 미치는 영향이 적을 수 있으며 제공되는 서비스의 성격이 사뭇 다르다고 할 수 있다.

그러나 두 서비스는 입력된 검색어와 관련 정보를 중요도에 따라 게시하고 지속적으로 생성되는 검색어를 반영하는 가운데, 크게

두 가지의 유사한 유형 내지 운용 과정을 거친다. 물론 포털 미디어의 비즈니스 모델에 따라 그 과정의 원칙이나 모델 등은 각기 다른 형태를 취할 수 있으나, 검색 서비스의 기본적인 원리는 유사하다. 하나는 대량의 정보에서 관련성(relevance)이 있는 정보를 걸러내는 자동화된 순위 알고리즘에 의한 기계적 처리 과정이며, 다른 하나는 이러한 기계적 처리 과정을 거친 후에 예외적인 사안에 대해서 인위적으로 검색어를 제외 혹은 노출처리 하는 등의 인위적 개입(human-directed manipulation)⁴⁾ 과정이다(Grimmelmann, J. 2007)⁵⁾.

기계적인 알고리즘에 의한 처리는 대용량의 정보를 처리하여 이용자가 찾고자 하는 정보와 관련성이 높은 정보를 추출하는 과정이다. 이를 운용하는 과정에서 어떠한 출처의 콘텐츠를 기본 데이터베이스로 할 것인지, 이용자들이 입력하거나 대중 매체에 의해 생성된 콘텐츠를 어떠한 방식으로 추출하여 관련 검색어로 처리할 것인지를 결정하게 된다. 이때 검색 알고리즘에 어떠한 변수를 추가 혹은 제외할 것인지, 어떠한 콘텐츠를 더욱 적절하다고 평가하여 이것에 더욱 높은 가중치를 부여할지, 가중치가 부여된 콘텐츠는 어떠한 방식으로 전달할 것인지 등도 판단하게 된다. 이러한 과정을 거쳐 포털 미디어는 빠른 속도로 대용량의 정보를 걸러내어 관련 검색어를 제공하게 된다.

그러나 알고리즘에 의한 검색 콘텐츠의 선택과 게시 이후에도, 발생한 사안과 관련된 사회적 맥락에 따라 검색 결과의 수정, 편집 혹은 삭제 등이 필요한 예외적인 경우가 얼마든지 발생할 수 있다

4) 이에 대해서는 ‘조작, 수정’(manipulation), ‘세부적 조작’(local manipulation), ‘수작업’(hand tweak), ‘인위적인 개입’(humane intervention) 등 다양한 용례로 사용되는 경향을 보이며, 일관된 용어는 사용되지 않고 있다. 본 연구에서는 일관된 원칙에 의거하지 않고 특정 이해관계자의 이익을 위한 조정을 ‘조작’, 일관된 원칙에 의거한 인위적인 조정에 대하여 ‘개입’이라는 용어로 분류해 사용하고자 한다.

5) 이러한 포털 미디어의 검색 서비스는 게이트키퍼의 범위에 따라 순위 알고리즘에 의한 기계적인 처리라는 보편적인 개입(universal manipulation), 예외적인 사안에 대한 인위적인 수정 과정인 세부적인 개입(local manipulation)으로 나뉘볼 수도 있다(박용상, 2013).

(Foster, R. 2012; Goldman, E. 2006). 이 때문에 인위적인 개입은 순위 알고리즘을 통한 기계적 처리 과정에 필연적으로 수반된다. 특히 이러한 인위적인 개입은 온라인상에서 발생하는 이용자들의 권리 침해에 대응하여 이뤄지는 경우가 많다. 권리침해의 보호는 법이 금지하는 불법 정보⁶⁾에 대한 보호와 더불어 포털이 자체적으로 마련한 가이드라인이나 강령 등에 따른다. 사안에 따라 특정 검색어가 일부 이용자의 권리를 침해하더라도, 국민의 알 권리나 공익 등과 맞닿아 있다고 판단되는 경우 제외된 검색어를 노출 처리하고, 거꾸로 이용자가 권리 침해에 대한 보호를 요구할 경우 이에 대한 판단을 거쳐 노출 처리된 검색어를 제외 처리하는 것 등이 이에 해당한다. 만약 특정 검색어가 저작권 등의 권리를 침해할 수 있는 경우, 순위 알고리즘에 의해 관련 검색어로 도출됐더라도 포털의 인위적 개입에 의해 삭제될 수 있는 것이다. 이렇듯 기계적인 처리를 거친 원 검색 결과(organic search results)에 대해 인위적인 수정을 가하는 것은 우리 사회의 윤리적, 사회 규범적 적절성을 고려하기 위한 절차라 할 수 있다(한국인터넷자율정책기구, 2014.3).

물론 이러한 인위적 개입은 해당 검색어나 검색어를 통한 특정 콘텐츠로의 접근을 원천적으로 차단하지는 않는다. 해당 검색어가 추천 검색 리스트에 게시되지 않을 뿐, 해당 검색어를 직접 입력하여 검색하는 것은 가능하다. 이 때문에 해당 검색어의 삭제는 관련 콘텐츠의 접속을 차단하는 것보다는 사뭇 미약한 영향력을 발휘할 수도 있다. 그러나 검색어를 통해 사회적 여론의 동향을 알 수 있는 만큼, 해당 검색어가 삭제됨으로써 사회적인 여론이 형성될 만한 가능성이 줄어든다는 점에서 검색어 삭제가 갖는 의미는 적지 않다고 할 것이다.

6) 음란물, 혐오스러운 사진, 도박, 불법 약품광고, 불법 대출, 가짜 자격증, 불법무기거래, 장기매매, 자살, 특정 지역인 및 여성 등에 대한 차별비하, 타인에 대한 명예훼손 등의 콘텐츠가 그 사례라 할 것이다.

제2절 포털 검색어 서비스에 제기되는 불공정성 논란

포털의 검색어 서비스에 대해서 불공정성 시비가 나타나고 있다. 구체적으로는 콘텐츠를 검색하고 이를 제시하는 두 가지 과정, 즉 대용량의 정보 처리에 대한 순위 알고리즘과 인위적인 개입이 불공정하다는 의혹이 불거지고 있다. 이는 검색어의 불공정한 처리 방식으로 인해 특정 검색어가 삭제되거나 검색어 리스트의 하단에 위치하는지, 혹은 특정 웹 사이트나 콘텐츠 등이 검색어 서비스나 검색 결과의 상단이나 하단에 위치하는지에 따라 관련 이해 관계자가 얻을 수 있는 사회·경제적 이익이 달라질 수 있기 때문이다.

이러한 불공정 시비는 경쟁법과 관련해 나타난 바 있다. 미국의 경우, 검색 엔진으로부터 유입되는 트래픽의 약 95%가 검색 결과의 첫 번째 페이지로부터 온다(Biz Report, 95% of traffic comes from first page of search results. 2010.2.22.). 검색 결과의 첫 번째 페이지에서 밀려나는 것은 전체 트래픽의 95%로부터 선제적으로 차단되는 것을 의미한다. 대부분의 웹 페이지들이 포털의 트래픽으로부터 수익을 얻고 있는 상황에서, 검색 가능성에서 멀어지는 것은 이익의 감소와 직결된다. 이 때문에 어떠한 기준에 의해서 검색 결과의 첫 페이지나 검색어 리스트에 실리는지에 대해 이해 관계자의 관심이 쏠릴 수밖에 없다. 관련 당사자들은 어떠한 원리를 통해 검색 서비스가 운용되는지, 혹은 불공정한 검색 결과 처리 방식으로 인해 불공정 경쟁의 피해를 입을 수 있는 것은 아닌지 의혹을 제기하고 있다. 특히 포털이 자사와 관련된 서비스나 광고 등을 통해 특정 콘텐츠를 상위에 배치하는 것은 아닌지에 대한 시비가 나타날 수 있다. 우리나라에서도 이와 같은 논란이 있었다. 네이버 등의 포털 미디어가 독점적인 지위를 이용해 검색 생태계를 파괴하고 자사와 관련된 광고를 상단에 배치시킨다는 지적이었다. 이외에도 우리나라만의 독특한 검색 서비스로 인해 발생한 불공정성 시비도 있었다. 이는 언론사의 자체 홈페이지나 웹사이트 등이 발달하지 못해, 포털 검색을 통해 유입되는 트래픽이 대부분인 우리나라 언론사의 인터넷 환경에서 벌어진 언론사와 포털 사간의 갈등이었다.

또한 본 연구에서 본격적으로 다루고자 하는 검색어 서비스와 관련된 갈등도 나타날 수 있다. 어떠한 검색어가 리스트에 있느냐에 따라 검색의 전반적인 유입량이나 검색어와 관련된 이해 당사자의 이미지 등이 달라질 수 있다. 어떠한 검색어가 등재되는지에 따라 이해 관계자의 이익이 달라질 수 있는 것이다. 또한 검색어와 관련된 논의는 사회 여론의 방향이나 논의의 심화 정도 등을 바꿀 수 있기 때문에 검색어가 미치는 사회적인 파장 역시 크다.

물론 해당 서비스와 관련된 이해관계의 구성이나 관련 법 등이 조금씩 다르기 때문에 이러한 불공정성 시비들을 한꺼번에 다루는 것은 쉽지 않다. 포털로 다양한 서비스가 집중되고 있는 만큼, 여러 이해관계, 사업자, 이용자가 얽힌 다양한 문제가 산적해 있다. 가깝게는 포털 규제를 위한 구체적인 시장 획정과 포털이 필수 설비인가에 대한 논의부터 시작해서, 포털과 언론사 및 통신사의 제휴로 인한 여타 언론사와의 갈등 등, 서비스 별로 가지 쳐서 나타나는 문제 또한 무수히 많다.

한편 해외에 관련된 소송이나 판례가 일부 존재하고 있으나 우리나라만의 독특한 서비스와 미디어 환경 상 나타나는 문제가 있기 때문에, 해외의 소송 사례 등을 그대로 대입하여 문제를 풀어나가는 것은 바람직하지 않다. 또한 이용자의 관점에서는 포털의 서비스를 동시다발적으로 이용하는 경우가 많고 어느 하나의 서비스가 독립적으로 구성된 것이 아니기 때문에, 관련 쟁점을 인위적으로 분리해서 보는 것 역시 어렵다. 이는 관련된 문제의 파악과 해결을 더욱 어렵게 만든다.

이에 각 사안에 따른 구체적인 사례와 갈등 상황을 제시하기보다는, 본 연구에서 집중적으로 다루고자 하는 검색어 서비스와 관련된 불공정성 시비의 쟁점에서 나타나는 논점들을 짚어보기로 한다. 이를 통해 검색 서비스의 본질적인 문제를 살펴보면서 우리나라의 포털 미디어 환경에서 나타난 불공정성 시비의 면면을 분석해보고자 한다.

(1) 포털의 검색어 서비스와 불공정성 논란

포털의 인기 검색어 등이 실시간 여론과 주요 트렌드 등으로 해석되면서 검색어 순위의 변화나 삭제, 연관 검색어의 노출, 추천 검색어 자동 완성 등의 기능에 대해 여러 가지 논란이 빚어져 왔다. 포털의 검색어 서비스에 대해 제기되는 불공정성의 문제는 포털 스스로가 검색어 리스트의 순서나 내용, 또는 검색어의 검색 결과 등을 특정 방향으로 조작할 것, 혹은 일부 바이럴 마케팅 업체에 의해 이러한 행위가 나타나고 있을 것이라는 의혹에서 시작된다. 이는 조작의 주체가 포털일 경우에 대한 비판과 함께, 일부 바이럴 업체에 의한 조작 가능성까지도 포털이 공정하게 대처하여 해당 문제가 발생하지 않도록 해야 한다는 이용자의 기대까지도 반영하고 있다.

이때 이용자의 경험에 비춰봤을 때, 일부 검색어 서비스의 내용이 변경되는 경우가 왕왕 있을 수 있다. 검색 서비스는 그 적합성과 검색 품질을 유지하기 위해 알고리즘 등을 수시로 변경·개선한다. 이 과정에서 이용자가 서비스 내용의 변화 과정을 경험할 수도 있는 것이다. 하지만 알고리즘이나 서비스 품질의 개선과 상관없이, 알고리즘에 의해 산출된 결과를 인위적인 조작을 통해 정당한 기준 없이 변경하는 것은 문제가 될 수 있다. 이는 검색 서비스의 질과 더불어 검색 서비스의 운영 과정에 대한 이용자들의 신뢰도를 낮출 수 있다.

또한 이러한 조작 행위의 배후에 검색 서비스의 불공정한 동기나 의도, 예를 들어 정부 등에 의한 검열, 게시물의 순위 변경이나 삭제 등에 대한 개별적인 판단 등의 가능성에 대해 의심할 수도 있다(Grimmelmann, J., 2007). 특히 선거나 특정 법안의 처리 등 정치적 이슈가 등장했을 때, 갑자기 연예인과 관련된 이슈가 터져 나오면서 검색어를 점령하는 정황 등이 이용자에 의해 직·간접적으로 경험됐다. 또는 검색어 서비스가 이용자들에게 노출되는 과정에서 특정한 검색어가 사라지거나, 검색어에 오를 법한 키워드들이 서비스

에서 제공되지 않으면서 이러한 논란이 심화됐다. 이에 외부의 압력을 통한 조작, 혹은 관련 당사자의 이익을 위해 검색어 서비스가 인위적으로 조작되고 있는 것은 아닌지 우려가 나타나고 있다.

이때 검색 결과 조작은 일정한 목적을 갖고 검색어 또는 검색어를 통해 나타나는 콘텐츠 내용의 결과를 임의적으로 편집, 가공 또는 변경하여 특정 결과를 보이게 하거나 보이지 않도록 하는 일련의 행위 등을 포함한다. 이는 앞서 기술한 기계적 알고리즘에 의한 대용량 정보 처리와 특정한 경우에 대해 인위적인 개입을 가하는 두 가지 행위에 모두 적용될 수 있다. 알고리즘의 경우, 검색 알고리즘을 구성하는 요소들의 가중치 등이 편향됐을 경우, 특정 사이트에 대한 선호나 검색 결과에 대한 배제 등이 체계적으로 나타날 수 있다. 혹은 특정 사례에 대한 인위적 개입의 경우, 검색 양에 의한 키워드 조작이나 검색 결과의 조작도 의심될 수 있다. 이 경우 적절하지 않은 검색 결과로 인해 포털 미디어의 검색 서비스에 대한 신뢰의 문제가 야기될 수 있다.

일부에서는 포털의 검색어 편집 과정 중, 개별적인 사례에 대한 인위적 개입 행위가 더욱 더 불공정성의 문제를 야기할 수 있다고 주장한다. 파스퀘일과 브라차(Pasquale, F.A., & Bracha, O. 2008)는 자동화된 규칙 이외에 다른 규칙 또는 가치 등에 의거하여 검색 결과의 순위 등을 제시하는 것은 일종의 ‘검색 편향(search bias)’라고 비판한다. 이러한 검색 편향은 여타 콘텐츠에 대해 자의적이거나 불공정하게 영향을 미칠 수 있다. 특정 콘텐츠에 대한 접속자 수가 줄어들거나 비즈니스 영역이 축소될 수 있기 때문이다. 이 때문에 개별화된 개입에 대한 관행을 규제해야 한다고 지적하기도 한다.

특히 포털의 검색 서비스는 원 검색 결과(organic search result)에 대한 인위적인 개입을 필연적으로 가할 수밖에 없는 상황에서, 만약 포털이 검색어에 대해 일관된 원칙 없이 편집을 하거나, 특정한 이해관계에 유리한 방향으로 유도할 경우 문제가 될 수 있다. 검

색어 서비스에서 어떠한 가치를 우선적으로 고려하는지, 혹은 체계적으로 배제하는지에 따라 검색 결과는 천차만별로 달라질 수 있는 것이다. 예를 들어 특정한 경향의 검색어가 검색어 리스트 상위 화면에 배치되거나, 아예 누락될 가능성, 혹은 포털 사업자와 제휴하고 있거나 그와 관련된 내용이 검색어의 상위에 배치될 수도 있다. 이 경우, 해당 검색어는 대다수 이용자들의 검색에 따른 검색어 내용을 정확히 반영한다고 볼 수 없으며, 특정한 방향으로 사회적 여론을 조작하는 결과를 낳을 수도 있다.

이러한 불공정성 시비는 포털 미디어가 이용자들에게 정보를 전달하는 과정이 폐쇄적으로 운영된다는 점에서 증폭된다. 기본적으로 검색 서비스의 알고리즘 등은 영업 비밀로 간주돼 공개되지 않는다. 검색 서비스의 알고리즘에 대한 개략적인 정보나 내부의 세부적인 운용 정책 혹은 가이드라인을 어느 정도 공개하더라도, 그것이 실제로 이뤄지는 구체적인 내용과 절차, 제외되는 검색어의 구체적인 예시와 현황 등은 공개되지 않는다⁷⁾. 이렇듯 포털 미디어의 불공정성에 대한 의문이 완전히 해소되지 않고 있는 것은 검색 서비스에서 포털 미디어와 이용자, 콘텐츠 제공자 및 관련 이해관계자 간의 관계가 복잡한데다 서비스 운영 과정이 투명하게 정립되지 않는 데서 기인하는 바가 크다. 어떠한 알고리즘에 의해 대용량 처리가 가능한지, 누가 어떠한 기준에 의해서 특정 사례에 대한 인위적인 개입을 할 수 있는지, 어떠한 정보가 개입되고 있는지 이용자들은 알 수 없

7) 관련 정보의 일부가 공개된 바는 있다. *Gonzales v. Google*의 소송 사례에서 구글은 법원의 자료 제출 요구에 따라 일부 자료를 공개했다. 그러나 해당 자료는 구글의 인덱스에 포함된 URL 주소 중 무작위로 추출한 샘플 50,000 여개에 불과하며, 전체 서비스의 구성을 알기에 턱없이 부족하다. 또한 FTC, EU 위원회에서 관련 조사를 했으나, 검색 알고리즘의 구체적인 운용에 대해서는 밝히지 않았다. FTC는 2013년 구글의 검색 편향성에 대한 조사 결과를 발표하면서 무혐의 처리하였는데(FTC, *In the Matter of Google Inc, Statement of the Federal Trade Commission Regarding Google's Search Practices*) 조사 과정에 대해서는 밝히지 않았다. EU 위원회 역시 구글의 검색 서비스에 대해 문제를 제기했으나, 관련 내용은 검색 알고리즘의 편향성에 대한 것은 아니다(EU Commission, *Antitrust: Commission seeks feedback on commitments offered by Google to address competition concerns*, Press Release.).

기 때문이다. 이 때문에 포털 미디어의 검색과 관련된 운영 과정은 ‘블랙박스 사회(black box society)’라고 비판되며 적어도 누군가에게는 ‘내부를 들여다보는(look under the hood)’ 권한이 주어져야 한다고 지적되기도 한다(Pasquale, F. A. 2008).

더욱이 포털 미디어의 검색어 서비스 등이 이용자들이 하여금 검색을 보조하는 수단일 뿐만 아니라, 심지어는 더 많은 검색을 유도하고 관련된 주제로까지 확장시켜나가는 커뮤니케이션 도구로 활용되는 상황에서 이러한 우려는 더욱 커질 수 있다. 소수의 사용자만이 관심을 보였던 주변적 키워드라도, 검색어 리스트에 오른다면 검색 양이 급격하게 증가될 수 있다. 해당 키워드가 실시간 급상승 검색어 등에 등장한다면, 이는 전체 사용자의 주목을 받을 수도 있다. 이때 검색을 통해 사회 문화적인 이슈에 대한 정보를 얻는 이용자들이 불투명하고 객관적이지 않은 검색 경험을 얻게 된다면, 편향된 판단을 내릴 수도 있다(Manne, G. A., & Wright, J. D. 2012)는 점에서 문제가 심화될 수 있다.

(2) 포털의 검색어 서비스와 관련된 불공정성 시비 사례

우리나라에서도 검색어 서비스와 관련된 불공정성 논란이 여러 차례 불거진 바 있다. 해당 논란은 앞서 기술한 바와 같이 대용량의 기계적 알고리즘보다는 특정 사례에 대한 인위적인 개입 과정에서 발생했으며, 주로 정치적 사안과 관련하여 나타나 더욱 민감한 사안으로 대두됐다. 이에 대응하여 포털 사업자는 어떠한 원칙을 적용해 해당 검색어 서비스가 운영됐는지 해명하기도 했지만, 논란이 완전히 수그러들지는 않았다. 다음은 최근 우리나라에서 나타난 검색어 서비스와 관련된 불공정성 시비와 그에 대한 해명 등의 사례다.

- ① 사례1: 촛불시위 관련 실시간 급상승 검색어 관련 의혹(오마이뉴스, 2011.5.26.)

2011년 5월 25일 오마이뉴스의 ‘미안하다 네이버, 난 구글 편이다’라는 기사에 네이버 실시간 급상승 검색어에 포함되어 있던 ‘탄핵’, ‘이명박’, ‘이명박 탄핵’, ‘광우병’의 검색어가 1분도 되지 않은 사이에 사라졌다는 의혹이 보도됐다. 이와 같은 문제 제기에 대해 NHN은 검색어를 새로 고침(refresh)하는 시간이 브라우저가 켜져 있는 시간에 비례하여 증가하는 로직을 갖고 있기 때문에, 브라우저를 오래 켜 둔 상태라면 새로운 데이터로 바뀌지 않을 수 있다고 설명했다. 또한 실시간 급상승 검색어의 변화 내역 등 내부 정보까지 제시하며 관련 의혹을 해명했다. 그러나 이러한 해명 이후에도, 네이버의 실시간 검색어 트렌드를 보여주는 ‘네이버 트렌드 연감’ 등에서 ‘이명박 탄핵’이라는 단어가 검색어의 10,000등 안에 들어 있지 않을뿐더러, ‘탄핵’이란 단어조차 1년 내내 한 시간도 실시간 검색어 1위를 한 적이 없다는 내용이 서술돼 논란이 됐다. 당시 이명박 탄핵 서명 운동에 참여한 사람들이 100만 명에 육박했고 다음 아고라 서버가 다운되기까지 한 점 등을 감안하면, ‘이명박 탄핵’이라는 단어가 ‘네이버 트렌드 연감’에 반드시 포함되었어야 한다는 것이다(오마이뉴스, 2011.6.10.).

② 사례2: 정우택 의원 ‘성상납’ 키워드 검색 결과 관련(동아일보, 2012.7.24.)

2012년 7월 23일 팟캐스트 <나는 꿈수다>에서 정우택 최고위원이 충북도지사 시절 성상납을 받았다는 의혹이 제기됐다. 이후 각종 포털사이트에서 ‘정우택 성상납’ ‘정우택 내연녀’ 등의 검색어가 정우택 최고위원의 연관 검색어로 등장했다. 그런데 다음, 네이버, 야후에서는 해당 키워드가 자동 검색되는데 비해 네이버의 경우 해당 키워드가 검색되지 않았으며 연관 검색어의 ‘더보기’를 클릭하여 연관 검색어 리스트를 최대한 노출시켰을 때에만 ‘정우택 성추행’이라는 키워드를 볼 수 있었다. 이에 대해 NHN은 정우택 의원이 경찰의

수사결과를 제시하며 ‘정우택 성추문’ 자동완성검색어의 삭제를 요청했고, 자동 완성 검색어 제외 기준 상 명예훼손에 해당한다고 판단하여 해당 검색어를 삭제했다고 밝혔다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1).

③ 사례3: 안철수 립살롱, 박근혜 립살롱 검색 결과에서 성인인증 유무 차이(동아일보, 2012.8.22.)

월간지 신동아가 안철수 대통령 예비 후보자의 립살롱 출입 의혹을 보도한 후(신동아 9월호 기사) ‘안철수 립살롱’이 실시간 급상승 검색어에 올랐다. 이에 주진우 시사IN 기자가 트위터에 “네이버에 립살롱을 치면 성인인증을 하라고 뜹니다. 이명박 립살롱, 박근혜 립살롱, 정우택 립살롱도 마찬가지로 뜹니다. 유독 안철수 립살롱은 그렇지 않습니다”며 조작 의혹을 제기했다. 이에 대해 NHN은 성인인증이 필요한 검색어라도 일정량 이상의 검색이 이뤄지고, 관련 언론 보도가 있으면 국민의 알권리를 위해 성인인증절차를 일시 해제한다고 밝혔다. 또한 과거에 논란이 되었던 ‘박근혜 콘돔’도 이슈가 되었을 때 성인인증절차를 해제한 적이 있다고 해명하였다. 하지만 오히려 실시간 급상승 검색어에 ‘박근혜 콘돔’이 추가되고, 관련 검색어가 실시간급상승 검색어의 대부분을 차지하는 해프닝이 벌어져, ‘안철수 립살롱’ 사안은 실시간 급상승 검색어에 대한 사회적 논란의 상징이 됐다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1).

④ 사례4: 연관 검색어에 대한 여야 후보 차별 논란(경향신문, 2014.5.16.)

2014년 5월 지방선거 당시, 야당 서울시장 후보인 ‘박원순’과 경기지사 후보 ‘김진표’를 검색하면 연관 검색어가 뜨지 않고 여당 서울시장 후보인 ‘정몽준’, 경기지사 후보 ‘남경필’을 검색하면 연관 검색어

가 떴다. 그러자 네이버가 여당에 유리한 쪽으로 검색 결과를 조작한다는 논란이 제기됐다. 이에 NHN은 선관위의 예비후보자 데이터베이스에 의거해 예비후보자에 등록된 인명에 대해서는 자동 완성 및 연관 검색 제공 서비스를 중단하는 원칙에 의한 것이라 해명하였다. ‘정몽준’, ‘남경필’ 키워드에 연관 검색어가 나오는 것은 선관위 예비후보자 데이터베이스에 해당 이름이 없기 때문이며, 박원순 서울시장 후보의 경우 당시 예비후보자로 등록하지 않았지만 동명이인(경남 통영시의회의원 통영시 마선거구 선거 무소속 박원순 후보)이 예비후보자로 등록돼 있었고, 김진표 후보의 경우 바로 전날 예비후보자로 등록하여 이 내용이 반영됐다는 것이다. 또한 남경필 후보의 경우, 15일 후보 등록을 했지만 선관위의 최신 데이터베이스가 전달되지 않아 해당 서비스가 제공되고 있는 것이라 밝혔다.

위의 불공정성 시비 중 1, 3번은 실시간 급상승 검색어에 관한 것이며, 2, 4번은 자동 완성, 연관 검색어에 관한 사례이다. 해당 검색어 서비스의 성격은 앞서 서술한 바와 같이, 매스미디어와 같은 의제 설정의 기능을 지니는가, 혹은 검색 보조 서비스로서 해당 검색어에 관련된 인상을 유추할 수 있는 기능을 포함하는가에 따라 다르다. 그러나 관련된 불공정성 시비는 공통적으로 주요하게 검색될 것이라 예상되는 콘텐츠의 내용과 검색어의 간극에서 비롯된다. 검색어가 검색 내용을 제대로 반영하고 있는가, 즉, 검색어가 될 만한 검색어가 검색어 리스트에서 제공되고 있는가의 문제와 더불어, 검색될 만한 콘텐츠가 해당 검색어를 통해 접근될 수 있는가의 문제가 나타나고 있는 것이다. 또한 사례 3에서 보는 바와 같이, 검색어 리스트 자체에서 이용자의 관심 정도가 적절하게 반영되고 있는지에 대한 문제가 지적되고 있다.

이러한 불공정성 시비는 특정 이해관계자의 명예훼손 등 이슈와 관련되는 경우가 많다. 특히 선거 등 정치적 사안과 관련하여 왜곡되거나 편향된 정보 등이 이슈가 되어 특정 후보나 정당 등에 불리

하게 적용될 경우, 이를 사후적으로 구제하기 힘들다는 점이 문제를 심화시킨다. 이는 포털 미디어의 검색 서비스를 통해 사회문화적 이슈에 대한 정보를 얻는 이용자들이 많으며, 그로 인한 사회적인 영향력, 파급력이 크다는 데서 기인한다. 이용자들이 검색어 서비스의 편향성에 의해 불투명하고 객관적이지 않은 검색 결과를 수용함으로써 검색 서비스에 유도되어 편향된 판단을 내릴 수도 있는 것이다(Manne, G. A., & Wright, J. D. 2012). 이는 네이버 등에서 제공하는 검색어 서비스가 여론을 반영하는 지표로서 우리 사회에 미치는 영향력과 상징을 반영하는 것으로, 우리나라의 포털 환경이 갖고 있는 독특한 현상이라 할 수 있다.

그렇다면 과연 이러한 불공정성 시비를 해소하기 위해서, 과연 무엇이 포털의 검색어 서비스에 대해 기대될 수 있는 가치인지, 그러한 가치를 추구함에 있어서 포털이 어떠한 역할을 해야 하는지에 대해서 다뤄볼 필요가 있다. 제3절에서는 기존에 논의돼온 가치들을 살펴보면서, 과연 어떠한 가치를 포털의 검색어 서비스에 대해서 기대할 수 있으며, 실무적으로도 추구할 수 있는지 분석해보고자 한다. 그리고 이러한 가치들이 현재 제기되고 있는 문제를 해결하기에 적절한지 파악해볼 것이다. 이는 주기적으로 반복되는 포털의 검색어와 관련된 불공정성 시비를 해소하고 포털의 검색 서비스를 보다 합리적인 방향으로 이용자에게 제공할 수 있도록 하는 데 기여할 수 있을 것이다.

제3절 포털 검색어 서비스에 요구되는 가치

앞서 2절에서 살펴본 포털 검색어 서비스와 관련된 불공정성 논란과 관련하여, 포털의 검색어 서비스에 대해 요구되는 가치가 제시되고 있다. 포털의 검색어가 미치는 사회적인 영향력이 큰 만큼, 문제 해결의 중요성이 강조되기 때문이다. 이때 관련 논의는 검색어

그 자체보다는, 검색 서비스 전체를 바탕으로 전개되고 있다. 검색어의 발생과 삭제에 대한 갈등과 더불어, 검색 결과에서 특정 콘텐츠가 어디에 배치되는냐에 따라 나타나는 이해관계자의 갈등 역시 논의의 배경으로 등장하고 있는 것이다.

이러한 점은 단순히 검색어뿐만 아니라, 검색어와 더불어 검색어에 따라 제시되는 콘텐츠가 얼마나 적절하게 잘 제시되었는지, 연계성 정도까지 다룰 수 있어 본 연구의 연구 배경과 맞닿아 있다. 특히 검색 결과에서 제시되는 콘텐츠는 검색어가 형성되는 배경이자 검색어 이용의 경험을 넓혀준다. 따라서 이제까지 제시된 검색 서비스에 대한 논의를 통해 검색어에 적용해볼 수 있는 가치를 살펴보는 것은 일견 타당하다고 할 것이다. 또한 검색어와 관련된 가치를 검색 기능과 인위적으로 분리시키지 않고, 검색어를 통해 검색 결과에 접근하는 이용자의 실질적인 이용 경험에 더욱 밀접한 논의를 이끌어낼 수 있다는 점에서도 바람직하다고 할 수 있다.

(1) 검색 서비스에서의 ‘공정성’과 ‘투명성’

미래창조과학부(이하 미래부)에서는 문제가 된 검색어 서비스의 불공정성 논란에 대응하여 검색 서비스에서 추구해야 할 가치로 ‘공정성’, ‘투명성’의 가치를 제시했다. 미래부는 2013년 5월부터 학계, 연구기관 등의 전문가로 구성된 연구반을 구성하고, 이해 관계자와의 간담회를 포함해 14차례에 걸친 회의를 통해 검색 서비스의 원칙을 정했다. 이를 바탕으로 ‘인터넷 검색서비스 발전을 위한 권고안(2013.10.4.)’이 발표됐다. 해당 권고안에서는 공정한 검색 서비스의 제공과 소비자 보호를 위한 서비스의 개선 방안을 제시하고 있으며, 관련 개선 방안은 검색 서비스 제공기준, 민원의 처리, 상생협력, 정책자문기구의 구성 및 운영 등으로 구성돼 있다.

이 중 직접적인 관련이 있는 ‘검색 서비스 제공 기준’ 부분에서는 공정하고 투명한 인터넷 검색 서비스를 제공할 것을 인터넷검색

서비스제공사업자의 책임으로 명시하고, 관련 검색 원칙을 공개할 수 있도록 했다. 즉, 검색 결과 및 그 순위를 결정하는 주요 원칙과 자사 서비스, 제휴 서비스 및 다른 사업자가 제공하는 유사 서비스를 처리하는 원칙, 기타 중요 검색 원칙 등을 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 홈페이지 게시 등 이용자가 쉽게 알 수 있는 방식으로 공개하되, 중요한 변경 사항이 발생하면 즉시 공개해야 한다고 언급했다. 이에 덧붙여 공개한 원칙과 다르게 다른 사업자의 서비스를 부당하게 차별하지 않아야 하며, 이용자의 권익 증진을 위해 광고와 그 외 검색 결과를 구분할 수 있도록 했다. 또한 자사 서비스를 표기하여 이용자가 자사 서비스임을 인지할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 가급적이면 콘텐츠의 원본을 우선적으로 보여주기 위해 노력해야 한다고 했다. 나아가 이러한 권고안을 이행하고 개선하기 위해 이해 관계자, 전문가 등이 참여하는 정책 자문 기구를 구성할 것을 주문했다.

이듬해 4대 검색사업자를 대상으로 보다 구체화된 검색 서비스 개선안인 '4대 검색사업자(네이버, 다음, 구글, 줌 등) 검색원칙 공개, 검색 공정성·투명성 높인다(2014.6.17.)'에서도 미래부는 앞선 검색 서비스 권고안과 유사하게 검색 결과 및 순위 결정 원칙, 자사 서비스 및 다른 사업자 서비스 처리 원칙 등을 주요 내용으로 삼았다. 관련하여 인터넷 검색 서비스 발전을 위한 정책자문위원회를 개최해 검색 서비스 사업자들의 검색 원칙을 밝히기로 했다. <표 1>과 같이 검색 결과 및 순위 결정 원칙에서는 알고리즘의 구성을, 자사 서비스 및 다른 사업자 서비스 처리 원칙에서는 이들을 구분하고 서로 차별하지 않을 것을 밝히고 있다. 또 기타 검색어 서비스에서는 원본 노출 강화 노력과 광고와 검색의 구분, 검색어 인위적 조정 금지 등을 강조하고 있다. 이를 통해 광고와 자사 서비스의 구분, 외부 콘텐츠 제휴 강화 등의 조항을 각 사업자별로 구체화시켜, 검색 원칙의 공개 수준을 보다 상세하게 드러냈다. 해당 조치를 통해 검색 서비스의 공정성, 투명성 강화와 자율규제를 촉진하고자 하는 취지다.

<표 1> 검색원칙(안) 주요 내용

구분	주요 내용
검색 결과 및 순위 결정 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 알고리즘 개요(기본원칙, 멀티랭킹, 컬렉션랭킹 기준 등) - 알고리즘 요소(유사성, 문서품질, 최신성, 이용자 피드백 등) - 검색 품질 관리(어뷰즈 필터링, 가이드라인 제공, 만족도 평가 등)
자사 서비스 및 다른 사업자 서비스 처리 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 자사 전문서비스 구분 표시 및 외부 사이트 링크 제공 - 외부 블로그 수집 및 노출 기준, 외부 콘텐츠 노출 기준 - 부당한 외부 서비스 차별 또는 자사 서비스 우대 금지 등
기타 (검색어 서비스, 원본노출, 필터링 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 원본 노출 강화 노력 - 광고와 검색 결과의 구분 - 검색어(서제스트, 관련 검색어) 인위적 조정 금지 - 검색어(어) 필터링(개인정보, 명예훼손, 음란, 스팸, 범죄 등) 기준 - 검색 사용자 차별금지 및 콘텐츠 검색 제공 등

한편 해당 권고안에서 제시된 검색 서비스의 ‘공정성’과 ‘투명성’ 등의 가치는 뉴스 검색 이슈와 맞물려 정치권에서 한 차례 더 논의의 대상이 됐다. 새누리당 부설 여의도연구원이 2015년 9월에 내놓은 ‘포털(네이버·다음·카카오) 모바일 뉴스 메인화면 빅데이터 분석보고서’에서 당해 1~6월 인터넷 홈페이지 기사 5만 여개를 분석한 결과, 부정적인 표현이 여당 쪽에 27% 더 많다고 밝힌 것이다. 이에 새누리당은 보고서를 근거로 포털이 야당에 유리한 방향으로 뉴스를 편집하고 있다면서, 포털의 뉴스 편집에 대한 비판과 더불어 실

시간 급상승 검색어에 대한 폐지까지 주장하고 나섰다. 새누리당 김무성 대표는 “기존 언론보다 훨씬 더 큰 영향력을 행사하는 포털이 그에 상응하는 책임을 져야 하며, 포털 뉴스 검색의 중립성 문제는 엄중히 다뤄져야 한다”고 주장했다(동아일보, 2015.9.10.). 미래창조과학방송통신위원장인 새누리당 홍문종 의원 역시 “검색어 순위를 결정하는 알고리즘과 책임자를 공개해야 한다. 또한 검색어와 뉴스를 연동시켜 어뷰징과 같은 유사 언론 행위를 줄일 수 있도록 실시간 급상승 검색어를 폐지해야 한다”는 입장을 내놓기도 했다(노컷뉴스, 2015.9.10.).

이 같은 지적에 대해 포털은 발 빠르게 대응했다. 네이버와 다음 등 양 포털은 공통적으로 해당 보고서의 방법론을 지적하며, 서비스의 신뢰성을 높이겠다고 언급했다. 네이버는 당일 네이버뉴스편집자문위원회를 열고 “해당 연구원에서 작성한 포털 뉴스의 분석 보고서가 객관적, 과학적 방법에 의해 작성됐는지 확인이 어렵다”며 “뉴스 편집의 신뢰성을 확보하기 위해 실시간 편집 모니터링단을 두는 방안을 논의하겠다”고 밝혔다(서울경제, 2015.9.10.). 다음카카오 역시 ‘다음뉴스, 사회적 책무를 다하고자 합니다(2015.9.14.)’라는 보도 자료를 통해 “해당 보고서는 분류 기준이 모호하고, 오차범위 추출 방식, 통계 신뢰도 등에 문제가 있다”며 “포털은 뉴스 제목을 편집하지 않는다. 다음 카카오는 2009년 이후, 네이버는 2014년 5월 이후 편집 내역을 모두 공개하면서 공정성을 확보하고자 노력하고 있으며 이 같은 투명성은 더욱 확대될 전망”이라 밝혔다. 포털 사업자가 해당 문제에 적극 대응하면서 관련 논란은 다소 수그러들었다. 하지만 미래부에서 내놓은 검색 서비스 권고안과 뉴스 편집 서비스에서 제시된 ‘공정성’과 ‘투명성’의 가치를 어떻게 실천할 것인가의 문제는 여전히 지켜봐야 할 문제로 남았다.

(2) 검색 중립성(search neutrality)

검색 중립성은 구글 등을 통한 검색 과정에서 나타나는 검색 결과의 편향성 내지 불공정 경쟁에 대한 시비를 해소하기 위하여, 검색되는 콘텐츠를 중립적으로 처리할 것을 요구하는 가치이다. 이때 ‘중립적으로 처리’한다는 것은 여러 콘텐츠가 검색될 때 편향적인 가치를 배제하며, 포털 검색의 폐쇄성을 줄이고 투명성을 높이자는 주장이다. 앞서 살펴본 우리나라 포털의 사례는 검색을 유도하는 검색어 처리의 편향성 등으로 인해 수용자들의 여론 인식에 미치는 영향을 문제로 삼고 있기 때문에 서비스의 내용에서 다소 차이는 있다. 하지만 검색어를 포함한 ‘검색 서비스’에서 어떠한 가치를 추구해야 하는가에 대한 주장이라는 점에서 논의의 연관성을 찾을 수 있다.

해당 논의에서는 검색되는 콘텐츠를 인위적으로 조작하거나 순위 등을 차별하여 제시하지 않고, 게이트키퍼의 두 처리 과정인 기계적 순위 알고리즘과 인위적인 개입을 가하는 규칙 및 절차 등을 공개하자는 주장이 제기됐다. 이러한 투명성에 대한 요구는 망 중립성(network neutrality) 논의에서 파생된 ‘검색 중립성(search neutrality)’⁸⁾으로 연결된다. 망 중립성은 브로드밴드 네트워크 사업자가 제3의 어플리케이션, 콘텐츠, 혹은 포털 등을 차별하는 것을

8) 검색 중립성 개념은 원래 전문 검색 웹사이트와 마이크로소프트 등이 구글에 대해 제기한 독점 금지법(antitrust law) 소송, 즉 포털 미디어 사업자와 콘텐츠 제공자 간의 분쟁에서 제안된 개념이다. Foundem 등 일부 웹 사이트는 구글의 검색 엔진 서비스에서 제외되거나 우선순위에서 누락되어 사이트 접속자 수가 감소하는 등의 피해를 입었다고 주장하며, 구글의 검색 서비스가 경쟁을 저해할 수 있는 불공정 행위라 보고, 유럽연합집행위원회와 미국 연방거래위원회(FTC)에 소송을 제기했다. 특히 문제가 된 것은 구글의 ‘Universal Search’ 시스템이었다. 해당 시스템은 웹 페이지를 크롤링해 나타난 검색 엔진 내의 뉴스, 영상, 이미지, 도서 등의 목록을 종합하여 보여주는데, Foundem 등은 구글의 이러한 시스템이 구글의 지도, 뉴스, 유튜브, 이미지 등 구글과 관련된 검색 결과를 전체 검색 결과의 상위에 배치시키고 있다고 지적했다. 자사 콘텐츠를 검색 결과의 우선순위에 두거나 경쟁사 콘텐츠를 배제함으로써 공정한 경쟁 환경을 훼손하고 있다고 주장한 것이다. 이에 덧붙여 구글의 검색 서비스가 ‘중립적으로’ 처리되어야 한다는 ‘검색 중립성’ 개념을 제시했다.

금지하는 원칙(Van Schewick, B. 2007)이다. 이와 마찬가지로 검색 중립성은 브로드밴드 인터넷 서비스 사업자(Internet service provider: ISP) 내지 검색 엔진 등이 온라인 환경에서 콘텐츠나 웹 사이트 등을 차별하는 것을 금지하는 원칙이다⁹⁾(Pasquale, F. A. 2008).

이는 검색 엔진 등의 인터넷 서비스 사업자가 사회적, 문화적, 정치적 측면에서 필수 설비(essential facility¹⁰⁾)로 기능하므로 그에 따른 사회적인 책임이 있다는 주장에서 비롯됐다(Pasquale, 2011). 물론 검색 엔진을 통하지 않더라도 특정한 웹 사이트에 접속하는 것은 가능하다. 인터넷의 주소 창에 해당 웹 페이지의 주소를 직접 입력하는 등의 행위를 통해 얼마든지 가능하기 때문이다. 그러나 일일이 주소를 입력하지 않고 검색을 통해 웹 사이트에 접속하는 빈도가 높고, 포털 미디어가 사회의 전반적인 여론에 미치는 영향력 역시 크다. 그렇다면 포털에게 그 사회적인 영향력에 따른 책임을 요구할 필요가 있다고 할 수 있다. 보다 구체적인 검색 중립성 원칙은 <표 2>와 같다(Odlyzko, A. 2009; Patterson, M. R. 2009; Grimmelmann, J. 2010; 윤석민, 이지연 & 정영주, 2015).

9) Foundem이라는 영국의 '수직적 포털(vertical portal)'은 검색 중립성 문제를 지속적으로 제기하면서(<http://searchneutrality.org>) 유럽연합집행위원회(European Commission)에 구글의 불공정 행위를 제소하였다. 여기서 수직적 포털(vertical portal)은 광범위한 사이트들에 대한 검색 서비스를 제공하는 수평적 포털(horizontal portal)과 달리, 도서 등과 같이 특정한 상품에 대한 검색, 결제, 배송 등의 종합적인 서비스를 제공하는 포털을 의미한다(김인희, 김태현. 2010).

10) 과거의 정책 입안자들이 통신 산업이 특정 사업자에게 집중되는 것에 대응하여 기간통신사업자(common carrier)에 대한 통제의 필요성을 강조한 바와 같이, 현재는 기간통신사업자뿐만 아니라 검색 엔진, 포털 사업자 역시 연구자, 광고, 매스 미디어 등에 필수적인 설비에 해당하므로 그 사회적 지위에 부합하는 통제가 필요하다는 것이다(Wu & Vietor, 2011). The master switch: The rise and fall of information empires. Vintage Books.).

<표 2> 검색 중립성의 원칙

평등 (equality)	평등의 원칙은 출처나 콘텐츠 등에 관계없이 모든 콘텐츠를 동등하게 취급하여야 한다는 망 중립성의 개념에서 직접 파생한 원칙이다. 즉, 검색 엔진은 모든 콘텐츠, 웹사이트, 플랫폼 등을 차별하지 않고 동등하게 대해야 한다.
객관성 (objectivity)	정확한 정보와 정확하지 않은 정보가 혼재되어 있을 수 있으므로 검색엔진은 반드시 정확한 검색 결과만을 제시해야 한다.
편향(bias)	검색 엔진은 인터넷의 정보 지형을 체계적으로 혹은 불공정하게 왜곡하여 편향성을 띠지 않도록 해야 된다.
트래픽 (traffic)	검색 엔진의 서비스에서 제외된 웹 사이트는 트래픽이 현저하게 저하될 수 있으며, 검색 서비스 결과에서 상위에 배치된 웹 사이트는 트래픽 증가로 인해 이익을 볼 수 있다. 따라서 다수 이용자들이 방문하는 웹사이트는 관련성 있는 콘텐츠를 제시하는 검색 엔진의 원칙에 의해 제시되어야 하며, 여타의 사유로 검색에서 제외처리 되어서는 안 된다.
관련성 (relevance)	검색 엔진은 관련성이 높은 정보를 제공하여, 검색 결과에 대한 이용자 만족도를 최대화할 수 있도록 노력해야 한다.
자사 관련 이익 (self -interest)	검색 엔진은 자사 이익과 관련된 웹 사이트, 검색어 등을 우선적으로 노출하지 않아야 한다.
투명성 (transparency)	검색 엔진은 웹 페이지의 순위를 매길 때 사용하는 알고리즘을 일반 대중, 콘텐츠 제공자, 관련 규제 책임자 등에게 공개해야 한다.
개입 (manipulation)	검색 엔진은 자의적인 편견에 따라 서비스 내용을 조작하지 않고 일반적인 규칙에 의거하여 웹 사이트 순위 등을 투명하게 제시해야 한다.

위의 표를 살펴보면 검색 중립성은 ‘평등’, ‘객관성’, ‘편향’, ‘트래픽’, ‘관련성’, ‘자사 관련 이익’, ‘투명성’, ‘조작’ 등의 가치를 바탕으로 하고 있다. 검색 결과에 있어서 자사의 콘텐츠를 우선순위에 두거나, 경쟁사의 콘텐츠를 배제함으로써 공정 거래를 저해하는 행위를 막기 위해 검색에서의 ‘중립성’을 지키도록 요구한 것이다. 특히 경쟁사에 대한 콘텐츠를 배제하지 않고 자사 관련 이익을 우선적으로 노출하지 않으며, 자의적이거나 여타의 사유로 검색에서 인위적인 제외 처리를 해서는 안 된다는 점을 명시하고 있다. 이는 콘텐츠, 플랫폼, 사업 관련 이익 등과 무차별하게 관련 있는 정보를 투명하게 제공한다면, 그것이 바로 검색에서의 중립성을 지키는 것이라 본 것이다. 또한 정확하고 관련성이 높은 정보를 제공할 수 있게 되므로 이용자의 이익으로 연결된다고 보고 있다. 물론 이러한 방법을 사업자인 포털 미디어에게 적용할 수 있을지, 어느 정도 수준으로 요구할 수 있는지에 대한 논의는 구체적으로 전개되지 않았다. 하지만 이용자의 후생과 서비스의 발전을 위해서 불공정한 경쟁 등이 일어날 수 있는 요소를 미연에 방지하고자 하는 시도는 그 필요성이 어느 정도 인정된다 할 것이다.

(3) 다양성

다양성은 민주주의 가치를 실현하는 근간이 되는 개념이며, 미디어 역할을 규정하는 토대로써 검색의 가치에도 적용될 수 있다. 다양성은 ‘사상의 자유 시장 은유(the marketplace of ideas metaphor)’를 따름으로써 민주적인 여론 형성에 기여할 수 있다. 이를 검색에 적용해보면, 다양한 정보에 대한 접근을 보장하고 새롭고 혁신적인 아이디어와 소수 문화에 대한 의견을 접할 수 있는 기회를 제공함으로써 사회적 이익에 기여하고자 하는 것으로 풀이된다. 이때 다양성은 크게 소스 다양성(source diversity), 내용 다양성(content diversity), 노출 다양성(exposure diversity)로 구분된다

(Napoli, P. M. 1999). 관련 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 다양성의 구성 요소

소스 다양성 (Source Diversity)	내용 다양성 (Content Diversity)	노출 다양성 (Exposure Diversity)
1. 소유 구조 a. 프로그래밍 b. 아울렛 2. 노동 구조	1. 프로그램-타입 포 맷 2. 인구학적 구성 3. 사상/관점	1. 수평적 2. 수직적

출처: Napoli, P. M.(1999)에서 인용 및 정리

Napoli, P. M.(1999)에 의하면 세 다양성의 차원은 서로 연결되어 있다. 소스의 다양성은 내용의 다양성을, 내용의 다양성은 노출의 다양성을 증진시키는 인과 관계에 있는 것이다. 이때 소스의 다양성은 콘텐츠나 프로그래밍 소유에 대한 다양성, 미디어 아울렛의 소유에 대한 다양성, 특정 미디어 아울렛의 노동 구조에 대한 다양성을 담고 있다. 소스의 다양성이 구조에 대한 규제라면, 내용의 다양성은 미디어 소스의 행위에 대한 규제다. 이는 프로그램-포맷의 다양성, (등장인물의) 인구학적 다양성, 사상·관점의 다양성을 일컫는다. 노출의 다양성은 정책적으로 가장 등한시돼온 다양성의 차원이나, 사상의 자유 시장에 있어서 얼마나 많은 사람들이 다양한 정보를 소비했는가는 실질적인 다양성의 실천 차원에서 빼놓을 수 없는 요소가 된다. 단순히 소스나 내용의 다양성이 충족됐다고 해서, 노출의 다양성이 충족되지는 않는다. 이러한 노출의 다양성은 개별 채널에서의 다양성(수직적 다양성)과 모든 가능한 채널에서의 다양성(수평적 다양성)으로 구분된다.

이러한 다양성의 구성은 전통적인 방송, 신문 등의 매체에 대한 설명에서 비롯됐다. 그러나 해당 설명 역시 전통적인 미디어의 콘텐츠

츠를 차용하고 있는 포털 미디어의 경우에도 일부 설명할 수 있는 바가 있다. 포털 미디어 역시 콘텐츠를 매개하는 미디어로서 사람들의 여론 인식에 영향을 미치는 만큼, 그에 합당한 다양성의 가치를 추구할 필요가 있기 때문이다. 특히 다양한 서비스를 한곳에서 모아 이용할 수 있게 하는 포털 미디어에서 ‘다양성’의 가치는 그 개념과 적용에 있어서 일부 유효하며, Foster, R.(2012)와 Helberger, N.(2014)의 논의에서도 찾아볼 수 있다.

다양성의 가치를 뉴스 유통 서비스 매개자에 대입해 보았을 때, Foster, R. (2012)는 소스와 내용 차원의 다양성을 주로 경계하는 것으로 보인다. 그는 미디어에 있어서의 목표를 첫 번째, 모든 시민이 다양한 출처(source)에서 나온 고품질의 뉴스, 의견, 분석 등의 정보에 접근할 수 있어야 한다는 것과 두 번째, 어떤 특정한 미디어 소유자도 정치적인 아젠다에 있어서 적절하지 않은 영향력을 발휘해서는 안 된다는 것을 주장하고 있다. 이는 포털 등의 디지털 유통 서비스 매개자가 이용자들의 정보 접근에 대한 병목으로 작용하여, 일종의 편집자와 같은 결정을 내리고 있기 때문이다. 이러한 행위는 기존의 뉴스 제공 사업자를 둘러싼 언론 산업의 경제적인 지형을 바꿀 수 있을 뿐만 아니라 정치적인 아젠다에도 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있다.

내용 다양성 역시 SNS 등을 통한 콘텐츠 접속과 개인화된 맞춤 검색의 발전으로 인해 더욱 우려되고 있다. 해당 검색 서비스의 발전으로 인해 자신의 입맛에 맞는 정보만을 습득하게 되는 편안한 지대(comfort zone)에 갇혀, 여러 필터링에 의한 필터 버블 현상이 나타날 수 있기 때문이다(Pariser, E. 2011). 이에 Foster, R.은 불법 등의 정당한 사유가 아닌 이상 특정 콘텐츠의 접근을 제한하지 않아야 한다고 주장했다. 더욱이 공익적인 뉴스 콘텐츠는 눈에 잘 띄도록 배치할 것을 제안하며, 노출 다양성에 대해 공익적인 측면까지 고려했다.

한편 Helberger, N.(2014)는 해당 문제를 주로 노출 다양성의 관점에서 다루고 있다. McQuail(1992)는 다양성을 제공자와 수용자의 관점으로 나눠본다면, 후자의 것이 노출 다양성이라 하였다. 즉, 청중에게 무엇을 제공하느냐(sent)가 아니라, 어떠한 콘텐츠가 경험되는지(received)에 대한 콘텐츠의 소비(consumption) 다양성이다. Helberger, N. 역시 공급 다양성(supply diversity)보다 노출 다양성, 즉 수용자가 실제로 소비한 콘텐츠의 다양성에 대해 더욱 중요하게 생각하고 있다. 앞서 살펴본 Napoli의 분류에 따르면, 포털에서는 포털 등의 인터넷 뉴스 유통 서비스 사업자에 의해 매개되는 개개 웹사이트의 콘텐츠뿐만 아니라, 다양한 웹 페이지의 콘텐츠를 소비할 수 있다는 데서, 해당 다양성은 충족될 가능성이 있다. 사업자의 비즈니스 모델에 따라 차이는 있을 수 있겠으나, 매개하는 뉴스원이 다양한 만큼 더욱 더 다양한 뉴스원에 대한 접근을 가능하게 하여 소스 다양성 등을 증대시킬 수 있는 것이다. 그러나 적절한 콘텐츠를 고르고 가장 적합한 콘텐츠를 이용자에게 제시하는 과정에서 영향력 있는 뉴스원로서의 유입을 강화하여 노출 다양성을 감소시킬 수도 있다. 이로 인해 특정 콘텐츠만을 극단적으로 소비하는 극화(marginalization) 현상까지 나타날 수도 있다. 물론 이용자가 어떠한 콘텐츠를 소비할지 선택하는 것을 강제할 수 없고, 개인의 표현과 선택의 자유를 위해 강제해서도 안 되는 것이다.

(3) 한계

상기 서술한 가치들은 필요성에 대한 공감대에도 불구하고, 모호한 개념과 실효성 부족으로 인해 비판을 받아왔다. 일부 가치의 경우, 이를 그대로 대입한다면 현재 포털 검색 서비스가 지향하는 가치를 저해할 수도 있다. 예를 들어 ‘평등’ 등의 가치는 가치 자체가 내포하는 의미에서 포털의 검색 기능이 추구하는 바와 차이가 있는 부분도 있으나, 해당 가치의 의미 자체가 일관되게 해석되기

어렵다는 점에서도 문제가 나타난다. 만약 특정한 검색 결과를 선택적으로 보여주는 검색 엔진이 평등이라는 가치로 인해 모든 콘텐츠를 차별 없이 접근을 허용하게 될 경우, 그 기준이 면밀하게 제시되지 않는다면 검색 서비스가 추구하는 ‘관련성 있는 정보의 효율적인 검색’이라는 가치를 충족시키기 어려울 수 있다. 어떠한 정보를 더욱 관련 있다고 판단할 것인지 선별의 기준은 평등의 가치와 병존하기 어렵다. 두 가지를 동시에 추구할 수 있다고 해도, 어디까지를 평등한 접근이라고 할 수 있을지 기준의 합의가 어렵다. 검색어 리스트와 검색 결과의 첫 페이지에 등장할 수 있는 콘텐츠는 콘텐츠 간의 경쟁을 뚫고 선별된 것으로, 이해 당사자에 따라서는 평등하지 않은 선택이 될 수 있기 때문이다.

오히려 골드만(Goldman, E. 2006)은 이용자의 요청과 관련성이 있는 정보를 제공하기 위해 가장 관련성이 높은 정보를 취사선택하는 과정에서 검색 결과는 자연스럽게 편향성을 띠게 된다고 하며, 편향성을 부정적인 것으로 인식하지 않았다. 모든 검색 엔진은 이용자를 만족시키기 위해 콘텐츠를 편집하는 일종의 선택을 수행하며, 이러한 선택은 체계적으로 특정 형태의 콘텐츠를 우호적으로 판단하여 검색 엔진 편향을 발생시키기 때문이다. 나아가 파스케일과 브라차 등이 비판했던 검색 편향(search bias)은 배제해야 할 관행이 아니라 오히려 관련성 있는 정보의 제공을 위해 필수적인 것이며 바람직한 것이라 주장하기도 했다(Goldman, E. 2006). 관련성이 높은 정보를 찾기 위한 가치 판단 내지 편견은 자연히 존재한다. 다양한 이용자에 의한 콘텐츠 생산과 유통이 역동적으로 일어나는 인터넷 공간에서 관련성이 높은 정보의 취사선택은 검색에 있어서 필수적인 기능 중 하나라 할 것이다. 검색 페이지의 우선순위에 관련성 있는 정보를 효율적으로 배치·제시하는 것이 포털 미디어의 검색 서비스인 것이다.

따라서 검색 엔진의 중립성을 높이는 것은 이러한 편향성, 즉 정보에 대한 관련성을 낮춰 이용자들이 찾고자 하는 정보를 오히려

찾지 못하게 하는 결과로 이어질 수도 있다(Manne & Wright, 2012). 만약 모든 콘텐츠에 대한 차별을 금지하여 평등한 접근을 요구한다면 그것은 검색의 본질적인 기능과 상충되는 결과를 낳을 수도 있을 것이다. 어떠한 콘텐츠를 우선순위로 배치할지 결정함에 있어서 공정성이나 중립성의 가치를 내세운다면, 오히려 어떠한 콘텐츠도 우선적으로 제시할 수 없게 된다. 이는 관련성 있는 정보를 효율적으로 찾고자 하는 검색 엔진의 의의와 더불어 이용자들이 검색 엔진을 이용할 유인을 사라지게 하는 것이다. 이에 포털의 검색 서비스가 중립적이지 않다는 가치 판단 혹은 일관되지 않은 합의되지 않은 방법론에 따라, 검색 공정성 내지 중립성을 요구하는 것은 오히려 검색 엔진의 혁신이나 경쟁력을 악화시킬 뿐만 아니라, 검색 엔진을 이용하는 정보 이용자들의 혜택을 침해할 수도 있다(Manne & Wright, 2011).

물론 포털 미디어의 검색 서비스가 불공정하다면 이에 대한 대책을 세워야겠지만, 이러한 판단이 쉽지 않다는 것 역시 문제다. 검색 결과를 판단하는 과정에서 복잡하게 얽힌 이해관계로 인해 누가 이익 혹은 손해를 보는가에 대한 판단, 혹은 누군가 이익이나 손해를 봤더라도 그것이 불공정한 검색 행위에 일어났다는 것을 입증하기란 쉽지 않다. 검색 서비스 자체가 다수와 관련되어 있는 복잡한 커뮤니케이션 과정이기 때문에 콘텐츠 제공자의 이익과 손해에 대한 기준, 이를 이용하는 이용자의 혜택 등에 대해 합의된 기준이 없기 때문이다(Manne, G. A., & Wright, J. D. 2012). 또한 포털 미디어 서비스가 공정하게 운용되어야 한다고 주장할 경우, 적용되는 알고리즘의 특정 변수, 개별 콘텐츠와 서비스 전체 혹은 그 이상의 범위 중 어디까지 공정성 혹은 중립성을 어떻게 요구해야 할지, 원칙의 적용 범위에 대한 기준 역시 합의된 바 없다.

다양성의 경우에서도 무엇이 얼마나 다양해야 다양하다고 할 수 있다는 것인지에 대한 기준이 없다는 점이 가장 큰 문제로 지적된다(Helberger, N. 2014). 포털 사이트에서 이용자는 다양한 서비스를

자유자재로 이용하고 변주하는 만큼, 특정 맥락에 따라서 다양한 정보를 접할 수도 있고, 접하지 않을 수도 있다. 다양성의 판단은 콘텐츠의 공급에 대한 측면뿐만 아니라, 이용자의 소비적인 측면 역시 고려해야 하기 때문이다. 특히 노출 다양성의 경우 이용자의 정보 이용 성향 또는 능력에 따라 달라질 수도 있는 것이므로, 해당 다양성이 충족되지 않은 것에는 이용자의 책임 혹은 미디어 리터러시의 차이가 없다고 할 수 없다. 따라서 포털의 검색 서비스를 통해 이용자가 다양한 정보를 접하지 않는다고 해서 포털 사이트를 탓할 수만은 없다. 또한 검색어 서비스에서 특정 성향의 콘텐츠가 게시될 수도 있겠으나, 그렇다고 해서 다른 포털 사이트의 이용이나 직접적인 콘텐츠 URL 입력 등이 제한되고 있는 것은 아니다. 이용자에 따라 얼마든지 다양한 검색 콘텐츠로의 접속이 가능한 것이다.

한편 제시된 대부분의 가치들은 신문, 방송과 같은 전통적인 콘텐츠 생산자에 대해 사회적인 책임을 물어 제시돼온 ‘공정성’의 개념에 가깝다. 특히 우리나라 포털의 검색 서비스 경우에서 뉴스 편집 등과 결부돼 제시된 ‘공정성’, ‘투명성’의 논의가 그러하다. 기존의 방송과 신문에 대해서는 다양한 공정성의 가치가 논의돼 왔으며, 이것은 법령·가이드라인 등에 의해 규정돼 요구돼왔다. 물론 이러한 공정성의 가치 중 일부는 포털의 사회적인 영향력에 비춰봤을 때, 어느 정도 포털의 환경에서도 적용돼야 할 기본적인 가치로 작용할 수도 있다. 그러나 이러한 가치들은 검색어 서비스에 대해 그대로 대입할 수 없다. 기존 매체에서와 같이 개별 기사나 연속된 기사의 시리즈 등에서 공정성을 추구하는 성질의 것이 아니며, 포털은 정보의 유통과 편집, 검색, 참여 등 다양한 서비스가 전개되는 가운데 이용자 스스로 서비스의 조합을 통해 미디어 경험을 얻는, 기존의 것과는 전혀 다른 미디어 서비스이기 때문이다. 따라서 특정 콘텐츠의 생산 체계 내에서 추구돼온 가치들을, 여러 콘텐츠의 결합과 이동을 보조하는 검색어 서비스에 대해 동일한 내용과 수준으로 요구할 수는 없다. 포털의 매체적 특성, 포털을 이용하는 이용자들의 특

성에 맞게 추구돼야 할 가치는 전혀 다른 성질의 것일 수 있으며 그 적용 범위와 책임성 역시 그 맥락이 전혀 다를 수 있다.

이러한 상황에서 포털 검색서비스의 불공정성 시비를 해소하기 위하여 공정성, 중립성이나 다양성이라는 애매한 가치에 매달리기 보다는, 실제적인 조치로써 포털 검색의 두 가지 과정, 즉 구체적인 순위 알고리즘과 인위적인 개입의 규칙을 공개해야 한다는 주장이 설득력을 얻을 수 있다. 앞서 미래부 등의 검색 서비스 권고안과 마찬가지로 검색 원칙과 순위 알고리즘 등을 공개하자는 것이다. 근본적으로 포털 미디어의 내부 운영 과정이 폐쇄적으로 이뤄지고 있어 논란이 되는 것이므로, 폐쇄적인 게이트키퍼 과정을 투명하게 공개한다면 관련된 논란이 수그러들 것이라는 논리다. 또 이러한 과정과 절차를 규제에 접목시킨다면 검색 서비스간의 경쟁을 활성화하여 검색 서비스 시장의 메커니즘을 개선할 수 있을 뿐만 아니라, 검색 서비스를 제공하는 포털 미디어에 대해 적절한 수준의 영향력을 행사할 수 있을 것이라는 정책적 제안까지 나오고 있다(Goldman, E. 2006).

물론 포털의 검색 알고리즘과 인위적인 수정 절차 등은 검색 엔진의 ‘표현의 자유’로 인정되어, 그 내용에 대한 제3자의 개입이나 공개 요구 등은 받아들여지지 않고 있다. 이와 관련하여 미국 법원은 2003년 “구글의 랭킹은 검색 쿼리(search query)에 따라 나타나는 특정 웹사이트의 중요성을 나타내며, 검색 엔진이 콘텐츠의 상대적인 중요성을 결정하는 방법에 따라 얼마든지 달라질 수 있는 고유한 표현으로서 명백한 허위의 표현이 아닌 이상 공익과 관련되어 있다. 이에 따라서 해당 랭킹 시스템은 완전한 헌법적 보호를 받는다”며, 검색 서비스의 랭킹이 ‘헌법적으로 보호(full constitutional protection)’받는 언론이라고 판시한 바 있다(Search King, Inc. v. Google Tech, Inc., 2003). 2007년 판결에서도 “수정헌법 제1조는 자유로운 표현에 대한 권리를 보장하며, 이는 무엇을 말할 것인가와

무엇을 말하지 않을 것인가를 모두 포괄하는 개념”이라 했다. 또한 “(구글 등이 해당 콘텐츠가 적합하지 않다고 판단하여 광고 게재 등을 거절하였음에도 불구하고) 원고가 자신의 웹사이트 광고물을 적정 위치에 노출시키고, 자신의 웹사이트를 그대로 랭크하라는 주장은 검색 엔진에 표현을 강제하는 것”이라고 보아 받아들이지 않았다(Christopher Langdon V. Google, Inc, 2007).¹¹⁾ 이러한 판결에 따르면 포털 검색 서비스는 표현의 자유를 보장받는 미디어의 위상을 지니며, 이를 규제하는 시도는 언론을 규제하거나 검열하려는 행위로 간주된다(Pasquale, & Bracha, 2008). 같은 맥락에서 검색 엔진은 기존의 언론 매체와 다른없는 발화자(speaker)이며, 적절한 편집 가이드라인에 의해 정치적인 의도 없이 검색 결과를 제시했다면 수정헌법 제1조에 따른 표현의 자유를 존중받아야 한다(Volokh, & Falk, 2011)는 주장도 제기됐다¹²⁾.

만약 투명성의 가치에 따라 기계적인 알고리즘과 인위적 수정에 대한 과정과 절차를 모두 공개하였을 때, 포털 미디어 서비스의 불공정성 시비와 무관하게 발생할 수 있는 부작용에 대한 우려도 제

11) 원고는 NCJustice와 ChinaisEvil이라는 웹사이트를 소유하고 있었다. NCJustice 사이트는 Roy Cooper 등 노스캐롤라이나 주정부 관료의 범죄 행위를 폭로하는 사이트였으며, ChinaisEvil 사이트는 중국 정부가 저지른 잔혹한 행위들을 기술하는 사이트였다. 원고는 해당 웹사이트를 검색 엔진 등에서 홍보하는 광고를 게재하려 하였다. 그러나 구글 등은 이에 대해 ‘적합하지 않은 콘텐츠(unacceptable content)’라며 광고를 거절하였다. 특정 개인·집단·기관에 우호적이지 않은 문서 혹은 법에 의해 보호받는 집단에 대해 우호적이지 않은 광고 등을 허용하지 않는다는 것이 그 이유였다. 또한 구글은 ‘Roy Cooper’ 등에 대한 검색 결과에서 NCJustice를 누락시켰다. 이에 대해 원고는 구글의 검색 결과가 객관적·중립적이지 않다고 비판하였다. 원고가 구글에 소송을 걸자, 구글은 NCJustice를 Roy Cooper 에 대한 검색 결과에 노출시켰고, 원고는 이에 대해 구글이 최초로 NCJustice 등을 누락시킨 것은 자의적인 판단임을 방증한다고 주장하였다.

12) 이에 대해 포털의 검색 결과나 랭킹 순위는 일부 표현적 요소를 갖지만, 헌법상 보호되는 ‘의견(opinion)’의 표현이라고 볼 수 없다는 반론도 제기된다. 일부의 사례에서 표현적이 농소가 나타나기는 하였으나, 그것은 극히 드문 사례일 뿐만 아니라 우연적인 경향이 강하다. 오히려 검색 서비스는 정보를 제공하는 기능적인 성격과 현실에서 행위를 수행하는 실행적(performative)인 성격을 가지며, 의미를 표현하는 주장적인(propositional) 성격을 띠지 않는다고 할 수 있다(Pasquale, F. A., & Bracha, O., 2008).

기된다. 포털 미디어의 검색 알고리즘을 마케팅의 목적이나 검색 서비스의 질을 저해하기 위한 목적으로 악용할 소지도 있기 때문이다. 포털 미디어의 검색 서비스 순위에서 상위에 랭크되게 하는 ‘검색 엔진 최적화(search engine optimization: SEO)’ 기술의 악용 내지 부당한 이용이 그것이다(박용상, 2013). 이때 검색 서비스의 특정한 편향성이나 가중치 등이 알려질 경우, SEO 기법을 통해 특정 콘텐츠로 소비자를 유도함으로써 허위 광고(false-advertising)와 같은 문제를 불러일으킬 수도 있다(Grimmelmann, 2007). 마케팅 등에 이용되는 광고성 스팸 역시 더욱 늘어날 수 있으며, 이는 검색 서비스의 관련성과 검색의 효율성을 저해하는 결과를 낳아 포털 미디어 이용자들의 이익을 침해할 수 있을 것이다. 또 네이버 등 포털 미디어가 제공하는 뉴스에서 발견되는 어뷰징(abusing)¹³⁾ 문제가 더욱 심각하게 나타날 수도 있다. 이처럼 투명성에 대한 요구로 알고리즘의 내용을 공개한다면, 이를 의도적으로 악용하거나 의도적이지 않더라도 관련성 있는 콘텐츠의 검색을 저해하는 행위 등을 통해 검색 서비스의 품질이 낮아지는 문제가 발생할 수 있다.

이상과 같은 부작용으로 인하여 포털 미디어의 폐쇄적인 게이트키퍼링 과정을 일반에 공개하는 것이 아니라 규제자 혹은 제3의 독립적인 외부 기관에만 국한해 공개함으로써, 투명성을 추구하자는 주장도 제기된다(Pasquale, 2008; Pasquale, & Bracha, 2008). 그러나 이러한 경우에도 한계는 있다. 포털의 검색 서비스와 얽힌 복잡다단한 이해관계로부터 독립하여 개선책을 내놓을 수 있는 주체가 누구인가에 대한 의문이 그것이다. 특히 검색 서비스는 다수 이용자의 선호를 만족시킬 수 있는 콘텐츠를 우대하고 소수의 이익을 반영하는 콘텐츠는 거의 노출하지 않을 수도 있다(Pasquale, F. A., &

13) 어뷰징은 인터넷 포털 사이트에서 언론사가 해당 기사의 클릭 횟수를 늘리기 위해 의도적으로 유사한 제목의 기사를 지속적으로 전송하거나, 인기 검색어에 특정 검색어를 등재시키기 위해 클릭 수를 조작하는 등의 행위를 일컫는 것으로 ‘부당한 재전송’의 형태라 할 수 있다. 해당 논의에 대해서는 윤석민, 홍종윤, 정영주(2014)의 《언론진흥 관련 정책 체계 정비 방안 연구》(서울: 한국언론진흥재단)를 참조하라.

Bracha, O., 2008; Goldman, E. 2006). 이때 검색 서비스를 검증하는 기관이나 제3자가 특정한 이해관계를 대변하거나 선호할 경우, 사회의 대다수가 선호하는 콘텐츠가 더욱 우대받을 수 있는 가능성이 커져 제시되는 검색 결과의 다양성이 침해될 수 있다는 문제점이 발생한다.

검증 주체 혹은 기관의 전문성 역시 추가적인 판단이 필요한 부분이다. 앞서 언급한 바와 같이 포털 미디어의 기계적 알고리즘은 매우 다양한 가중치를 부여하고 있으며, 시시때때로 업데이트되는 성질을 지닌다. 이에 대한 검증을 위해서 평가자는 검색 알고리즘 등의 가중치를 전문적으로 판단할 수 있는 기술적 역량을 갖추어야 한다(Grimmelmann, J. 2006 & 2010). 만약 이러한 역량을 제대로 갖추지 못한다면, 포털 미디어의 방대한 검색 서비스에 대한 검증이 적절한 시기 내에 적정 수준에서 완결되기 어려울 수 있다. 또한 검색 기술은 비즈니스 모델과 소비자 행태 변화에 맞추어 끊임없이 발전하고 있다. 이 때문에 검증 기관의 대처, 사후 처리 등은 늦고 비효율적인 한계가 있을 수 있다(박용상, 2013).

한편 이러한 가치 등이 공허한 개념, 즉 실천되지 않는 개념이 되지 않기 위해서는 포털 사업자들의 적극적인 참여가 요구된다. 실제적인 검색 서비스 운영 과정에 대한 논의와 판단이 효율적으로 이뤄지기 위해서는, 공적 주체에 의한 문제 해결보다는 포털 사업자의 자율 규제가 보다 효율적일 수 있다. 또한 이러한 포털 사업자의 자율 규제를 통해 전반적인 검색어 서비스에 대한 이해 내지 가치 정립이 수반되어야 한다. 앞서 제시된 선행 논의 역시 일부분 참조할 만한 부분이 있었으나, 실제 포털 사업자의 서비스에 이를 반영하기 적합하지 않은 부분도 있었다. 따라서 포털 사업자의 자율 규제 속에서 실제적인 사례에 대한 논의를 통해 보다 실무적인 가치가 논의될 필요가 있다. 이를 통해 이용자의 검색 경험에 따라 다양하게 변주돼 나타날 수 있는 문제를 일관되게 해결할 수 있기 때문이다.

제4절 우리나라 검색 서비스의 불공정성 논란과 이에 대한 대응

네이버를 비롯한 포털 사업자들은 자율 정책 기구를 설립하여 검색어 서비스와 관련해 제기되는 불공정성 논란에 대응했다. 검색어를 처리하는 원칙과 기준을 제시함으로써 인위적인 조작에 대한 의문을 해소하고자 한 것이다. 또한 예외적으로 처리하는 인위적인 조작의 내용과 절차에 대해 외부 검증기관인 ‘검색어 검증위원회’에 의뢰하여 네 차례에 걸친 투명성 보고서를 발간했다. 심의 신청을 받은 검색어 사례에 대한 심의위원회의 심의 결과 등도 일부 공개했다.

이러한 접근 방식은 보다 바람직한 검색 서비스를 구현하고자 하는 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 사업자 간의 공동 자율 기구를 통해 검색어 서비스에 대한 원칙을 마련하고, 외부의 검증을 받으면서 검색어 서비스의 노출과 제외 사유에 대한 원칙을 개선해 나가고 있기 때문이다. 이 절에서는 국내 포털사업자들의 자율 공동 규제 내용과 더불어, 앞서 제시된 검색 서비스에 대한 선행 논의의 모호성과 실효성의 한계를 어떻게 극복하고 있는지 살펴보고자 한다.

(1) 자율 규제 정책 기구의 설립

국내 포털 사업자들의 자율 규제 정책기구로는 (사)한국인터넷자율정책기구(Korea Internet Self-governance Organization: 이하 KISO)가 있다. KISO는 이용자들의 표현의 자유를 신장하는 동시에 이용자들의 책임을 제고해 인터넷이 신뢰받는 정보 소통의 장이 될 수 있도록 하고, 이용자 보호에 최선의 노력을 기울이는 인터넷 사업자들의 사회적 책무를 설립목적으로 한다(www.kiso.or.kr).

포털 사업자 간 자율기구의 설립 계기는 미국산 쇠고기 수입과 광우병 파동으로 야기된 촛불집회가 온라인 토론 공간인 다음 아고라 등에서 확산되면서부터다. 이러한 토론 공간은 네티즌들의 다양한 의견이 자유롭게 개진되는 공공 토론의 장이 형성되었다는 점에서 긍정적 평가를 받기도 하였으나, 근거 없이 타인을 비방하거나 허위 사실을 유포하는 등 악성 댓글들이 다수 나타나면서 문제가 됐다. 이러한 문제와 관련하여 방송통신위원회는 2008년 7월 사이버 공간에서의 폐해를 최소화하고 신뢰성을 담보하기 위해 ‘인터넷 정보 보호 종합대책¹⁴⁾’을 발표했다. 포털이나 P2P 사업자 등에게 불법 정보에 대한 모니터링 의무를 부과하고, 명예훼손 등의 피해자가 정보 삭제 요청 시 임시조치 등을 취하지 않는 사업자에 대해 처벌규정을 도입하기로 한 것이다.

이에 따라 한국인터넷기업협회(허장 허진호)는 2008년 7월 27일 협회 산하에 다음 커뮤니케이션, SK커뮤니케이션즈, NHN, KTH, 코리아닷컴, 하나로드림 등 6개 포털사가 참여하는 ‘건강한 인터넷을 위한 포털 정책협의회(이하 포털 협의회)’를 출범시켰다. 위법·유해 게시물에 대한 처리를 전담할 공동 기구가 필요하다는 공감대가 형성된 것이다.

관련 문제가 심화되면서 포털 사업자들의 해당 문제에 대한 일관된 처리에 대한 필요성은 더욱 강조됐다. 2008년 10월, 배우 최진실 씨가 악성 댓글 등으로 인해 자살하는 사건이 발생하자, 본격적으로 악성 댓글을 규제하고 포털 역시 일정한 책임을 져야 한다는 여론이 형성된 것이다. 사이버 상의 모욕죄가 심각한 사회 문제로 야기되면서 적절한 조치가 필요하다는 공감대가 형성되자, 정치권에서도 인터넷 실명제 확대와 사이버 모욕죄 신설 등을 추진하면서

14) 해당 종합대책은 「침해사고 예방 및 대응능력 제고」, 「개인정보 관리 및 피해구제 체계 정비」, 「건전한 인터넷 이용질서 확립」, 「정보보호 기반조성」 등 4개 전략을 달성하기 위한 50개 세부 대책으로 구성되어 있다. 이 중 포털 사업자에게 불법 정보의 유통을 방지하기 위한 기반을 강화하는 등의 조치는 「건전한 인터넷 이용질서 확립」 대책에 해당하였다.

포털을 규제해야 한다는 목소리가 높아졌다.¹⁵⁾ 이에 이전까지 관련 문제에 대한 명확한 대응 매뉴얼 등이 마련되지 않은 가운데, 인터넷 서비스 사업자들의 기술적·사회적 부담이 가중됐다.

일련의 과정에서 포털 사업자들은 포털의 모니터링 업무를 강화하여 인터넷 문화를 개선하기 위한 자율협의체를 본격적으로 구성하기 시작했다. 인터넷에서 유통되는 정보는 종전 통신수단과 비교할 수 없을 정도의 복제성, 확장성, 신속성을 가지기 때문에, 불법 정보에 대해 신속하고 적절하게 대응하지 않으면 그로 인해 발생하는 개인적 피해와 사회적 혼란 등을 사후적으로 회복하기란 사실상 불가능에 가깝다(헌법재판소 2012.3.2. 선고 2011헌가13판결). 따라서 포털을 통해 제공되는 콘텐츠나 검색어가 권리 침해를 일으킬 수 있는 경우, 이에 대한 보호를 효율적으로 실시하고 포털을 포함한 인터넷 중개자에게 일부 사례에 대한 개입을 규정하는 자율 규제를 시행하게 된다. 이는 인터넷 중개자에게 지나치게 과도한 책임을 묻지 않도록 하기 위한 측면도 있다.

이에 2008년 12월 포털 자율규제 협의회가 설립됐고, 2009년 3월에는 (사)한국인터넷자율정책기구(이하 KISO)가 공식 출범됐다(연합뉴스, 2009.2.27.). KISO는 다음 카카오(다음), 네이버(네이버), SK 커뮤니케이션즈(네이트), 뽀뿌 커뮤니케이션(뽀뿌), 씨나인(오늘의 유머), (주)인비전커뮤니티(SLR CLUB), 씨엘 커뮤니케이션즈(클리앙), 파코즈 하드웨어(파코즈 하드웨어), 줌 인터넷주식회사(zum.com), (주)아프리카 TV(아프리카 TV) 등 총 11개사를 회원으로 두고 있으며 회원사 게시물에 대한 자체적인 심의 활동 및 정책

15) 이 시기 대표적으로 발의된 법안에는 장운석 의원의 형법 일부개정법률안과 나경원 의원의 '정보통신망 이용 촉진 및 정보보호법 개정안'(이른바 최진실법) 등이 있다. 두 개정안은 모두 사이버 상의 모욕 행위가 가해자를 특정하는 것과 피해자의 권리를 구제하는 것이 어렵다고 보고, 기존의 형법 체계 상에서의 일반 모욕죄만으로 사이버 모욕죄를 다룰 수 없다는 전제를 두고 있다. 이에 형법 일부개정법률안에서는 형법 상에서의 사이버 모욕죄 신설을, 정보통신망법 일부개정법률안에서는 정보통신망을 통해 이루어지는 모욕죄 신설을 제안하면서 반의사불벌죄 형식을 취하였다. 이는 피해자의 고소·고발 없이도 사이버 상의 모욕 행위를 처벌할 수 있다는 의미이다. 두 법률은 모두 임기 만료로 폐기됐다.

결정을 통해 자율 규제를 실시한다. 이러한 자율 규제는 포털을 이용하는 이용자의 권리를 존중하고, 이용자와 포털 간의 협력 관계를 활성화할 수 있으며, 현실적으로 인터넷 상에서 이뤄지는 대다수의 규제가 문제가 발생한 후의 사후 처리에 불과할 수밖에 없다는 점에서 장기적으로 합리적인 대안으로 제시된다(이호영 외, 2008).

KISO가 수행하는 자율 규제의 대상 범위는 크게 세 가지로, 게시물, 검색어, 선거기간 중 인터넷정보서비스에 대한 것이다. KISO는 인터넷 상에서 이용자에 의해 게재되는 게시물 중 명예훼손이나 국가적 법익 침해와 관련된 게시물에 임시조치 등의 처리를 결정한다. 또 이용자들의 권리를 침해하는 검색어 등에 대한 정책 결정과 심의 결정을 통해 회원사들의 게시물에 대한 자율 규제를 지원한다. 더불어 선거기간에 게시물, 검색어에 대한 기준을 제시함으로써 선거의 공정성을 보호하고 국민의 알권리와 표현의 자유를 보장하고자 한다(KISO 홈페이지, 정책규정. 2015.8.3. 기준). KISO의 정책 규정 중 검색어 서비스에 해당하는 내용은 다음과 같다.

**<(사)한국인터넷자율정책기구 정책 규정 중,
검색어 관련 부분>**

제3장. 검색어에 관한 정책

제12조(원칙)

회원사는 연관검색어 등을 인위적으로 생성 또는 변경하지 아니한다.

제13조(예외적 삭제)

① 회원사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우가 아닌 한 연관 검색어 등을 제외하거나 삭제하지 아니한다.

1. 연관검색어 등 해당 검색결과가 특정인을 식별할 수 있는 개인정보를 노출하는 경우

2. 제5조제2항의 ‘정무직 공무원 등 공인’에 해당하는 자가 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 공공의 이익과 관련이 없는 영역에서 그 연관검색어 등 해당 검색결과로 인해 사생활이 침해되었거나 허위의 사실이 적시되어 명예훼손 등 권리침해가 발생한 경우
 3. 제5조제2항의 ‘정무직 공무원 등 공인’에 해당하지 않는 자가 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 그 내용이 공공의 이익 또는 공적 관심사와 관련이 없는 사실을 적시한 경우이거나, 일정기간 언론보도를 통해 공론화되지 않은 사유 등으로 그와 관련된 일반 이용자의 알 권리보다 연관검색어 등 해당 검색결과가 특정인의 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 정도가 더 크다고 판단되는 경우
 4. 특정한 개인이 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 연관검색어 등 자체가 특정 지역, 종교, 사상, 장애, 인종, 출신국가 등을 비하하는 단어를 포함하고 있어 연관검색어 등으로 그러한 단어를 현출시키는 것이 과도한 사회적 갈등을 조장할 우려가 높은 것으로 판단되는 경우
 5. 개인이 권리침해 등을 이유로 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우로서, 연관검색어 등 자체가 그의 명예 또는 사생활 보호에 부정적인 영향을 미치는 의미를 띠고 있는데, 그 연관검색어 등을 선택했을 때의 검색결과는 전혀 존재하지 않거나 그러한 의미와 무관한 내용만 검색되는 경우
 6. 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 저작권을 명백히 침해하는 경우
 7. 연관검색어 등 또는 해당 검색결과가 음란, 도박 등 불법정보 또는 선정적인 정보를 노출하는 경우
 8. 법원이 결정 또는 판결에 의하여 또는 행정기관이 법령 및 적법한 절차에 따른 행정처분, 결정 등에 의하여 연관검색어 등의 삭제를 요청한 경우
 9. 연관검색어 등이 오다, 욕설, 비속어 등을 포함하여 현저하게 이용자의 불편을 초래하고 서비스의 질을 저하하는 경우
 10. 연관검색어 등의 생성이 상업적인 용도 및 이에 준하는 그밖의 사유로 비정상적인 절차에 의해 남용된 경우
- ② 제5조 제2항의 ‘정무직 공무원 등 공인’이 공적 지위를 벗어난 때에도 해당 지위에 있을 때 발생한 공적 업무와 관련된 검색어는 제1항 제2호에 따라 처리한다.

제13조의2(처리절차)

- ① 회원사는 제13조 제1항의 각호에 해당하는 검색어에 대한 신고가 있는 경우 이를 검토하여 적절한 조치를 취할 수 있다.
- ② 제13조 제1항 제2호 내지 제5호의 경우, 권리침해를 주장하는 자는 대상 검색어를 특정하고, 침해사유를 소명하여야 한다.
- ③ 회원사는 필요하다고 인정하는 경우 KISO에 심의를 요청할 수 있다.

제4장. 선거기간 중 인터넷정보서비스 기준에 관한 정책

제14조(목적) 선거는 국민의 대표를 뽑는 대의제 민주주의의 가장 중요한 절차이다. 국민이 선거과정에서 정보를 자유롭게 읽고, 듣고, 표현하는 것은 정치적 견해를 형성하고 참정권을 행사하는 데 필수적인 조건이며, 인터넷은 이를 위한 중요한 소통 및 참여의 공간이다.

이 장은 선거정보가 유통되고 다양한 정치적 의견이 표출되는 공간으로서 인터넷이 가지는 중요성에 입각하여 선거관련 인터넷 정보서비스를 제공하는 회원사들이 준수하여야 할 기준을 제시함으로써 선거의 공정성을 보호하고 국민의 알권리와 표현의 자유를 보장하기 위함을 목적으로 한다.

제15조(검색서비스의 제공) 회원사가 제공하는 선거관련 검색결과는 각사가 정보서비스를 위해 기술적으로 채택한 알고리즘에 따르며 선거에 대한 이해관계자의 요청이나 간섭에 영향을 받지 아니한다.

제17조(검색어의 처리) ① 회원사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 당사자가 권리침해를 사유로 선거관련 연관검색어 및 자동완성 검색어에 대하여 삭제 및 제외를 요청하는 경우 응하지 아니한다.

- 1. 후보자
- 2. 예비후보자
- 3. 정당의 공식적인 후보로 확정된 자
- 4. 출마 의사를 공식적으로 밝힌 자

② 제1항의 적용기간은 「공직선거법」에 따른 예비후보자 등록 개시일 부터 선거관리위원회를 통해 당선자가 확정된 시점까지로 한다. 다만,

후보자가 중도에 사퇴한 경우에는 그 사퇴시점까지로 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에도 불구하고 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우임을 충분히 소명한 경우에는 예외로 한다.

1. 공직 후보의 적격성 판단과 관계없이 오로지 사생활 침해가 심각하게 우려되는 경우
2. 허위사실임이 명백하게 증명된 게시물 등에의 접근을 조장함으로써 명예훼손의 피해를 확대하는 결과를 초래하는 경우

출처: KISO 홈페이지 내 정책 규정(<http://www.kiso.or.kr>)

KISO는 정책 규정 제3장 검색어에 관한 정책에서 연관 검색어 등을 인위적으로 생성 또는 변경하지 않는다(제12조)는 원칙 아래, 13조에서 예외적으로 연관 검색어 등을 삭제하는 경우에 대해 서술하고 있다. 개인정보 노출, 명예훼손, 저작권 침해, 음란, 도박 등 불법 정보의 노출, 행정·사법 기관의 삭제 요청, 오타나 욕설 및 비속어 등 연관 검색어 등의 삭제 사유를 규정하고 있는 것이다. 이때 ‘정무직 공무원 등 공인’과 사인을 나누어, 그 적용의 범위를 달리하고 있다. 즉, 사인의 경우 권리 침해에 대한 구제의 폭이 넓지만, 공인의 경우 개개인의 권리 이외에 공공의 이익 또는 공적인 관심사가 반영됐는지를 비교衡量하여 사인을 판단하게 되는 것이다. 또 제13조의2 처리절차에서는 검색어에 대한 신고가 있는 경우 회원사가 이를 검토하여 적절한 조치를 취할 수 있으며, 권리 침해를 주장할 경우에는 대상 검색어를 특정하여 사유를 설명하여야 하고, 필요한 경우 회원사가 KISO에 심의를 요청할 수 있다고 되어 있다. 이와 같은 내용은 KISO 정책위원회의 ‘정책 결정’에 따라 지속적으로 개선돼왔다.¹⁶⁾

16) 검색어와 관련된 정책 규정 변경의 건에 관한 정책 결정 사례는 다음과 같다.

2011. 제9호 선거 기간 중의 연관 검색어 및 자동 완성 검색어 목록에 관한 정책

2012. 제15호 연관 검색어 및 자동 완성 검색어 관련 정책 결정

2012. 제16호 연관 검색어 및 자동 완성 검색어 관련 추가 결정

2013. 제17호 연관 검색어 및 자동 완성 검색어 관련 추가 결정(유명인 및 일반인 관련)

2013. 제19호 정책 결정 15호 추가 결정(사회적 갈등 조장 관련)

(2) 검색어 검증 위원회 발족 및 투명성 보고서 발간

네이버를 비롯한 포털 사업자들이 자율 기구인 KISO를 설립하고 정책 규정을 마련하여 검색어 서비스에 대한 원칙과 예외적 삭제 규정 등을 제시하고 있음에도 검색어 서비스의 공정성과 관련된 의혹은 끊임없이 제기됐다. 이에 네이버를 운영하는 NHN은 2012년 9월 14일 기자 간담회를 개최하여 검색 서비스에 대해 구체적으로 설명하였다. 또한 해당 간담회에서 논의한 대로 실시간 급상승 검색어, 자동 완성, 연관 검색어 서비스 등 3대 검색어 서비스와 검색 제외어에 대해 KISO를 통한 외부 기관의 검증을 받기로 했다(한국인터넷자율정책기구, 2014.3).

NHN은 KISO에 공식적으로 네이버 실시간 급상승 검색어와 자동 완성, 연관 검색어에 대한 검증을 의뢰하면서 KISO에서 투명성 보고서(Transparency Report)를 작성하되, NHN은 작성자, 작성 방식, 운영 방안, 보고서 내용, 예산 등에 일체 관여하지 않고 보고서 작성에 필요한 자료만을 제공할 것이라고 밝혔다. KISO 정책위원회는 NHN의 요청을 수용하기로 결정했다. 또한 회원사에 소속된 정책위원이 검증에 참여할 경우 검증 절차의 투명성, 객관성 및 공정성에 의문이 제기될 수 있고, NHN이 회사 내부 자료를 공개하기 어려울 수 있다는 점을 감안하여, 회원사에 소속되지 않은 외부 정책 위원으로 검증위원회를 구성하기로 했다. 나아가 단순히 운영담당자가 노출에서 제외하기로 결정한 검색어만 살펴보는 것이 아니라, 검색 운영규정과 운영절차를 함께 검토하여 합리적인 운영 기준에 따라 해당 서비스가 운영되고 있는지 살펴보기로 하였다. 이에 KISO 산하 부설위원회로 ‘검색어 검증위원회’가 발족하였으며, 동 위원회는 2013년 1월, 2013년 9월, 2014년 3월, 2015년 3월 등 4차례에 걸쳐

2013. 제20호 정책 결정 15호 추가 결정(오타, 욕설, 비속어 등 관련)
2013. 제21호 정책 결정 15호 추가 결정(검색어 및 검색 결과 관련)
2014. 제24호 연관 자동 완성어 처리 절차 관련 결정

〈‘네이버’ 실시간 급상승 검색어 등에 대한 검증보고서(I~IV)〉를 발간하였다.¹⁷⁾

4차례의 검증에 참여한 위원들은 KISO의 어느 회원사에도 소속되지 않은 외부 전문 위원으로 구성되었다. 1차 조사에서는 검색어 서비스의 검색 제외 절차와 세부 운영 정책에 대한 구체적인 검증을 실시하여 KISO의 정책 규정이 어떻게 반영되고 있는지 확인하였다. 실무자 인터뷰와 네이버가 제출한 검색 제외어 목록에 대한 전수 조사가 이루어졌으며, 3차 조사에서는 현장 실사를 통해 실제 어떠한 절차를 거쳐 검색어 제외 처리가 이루어지는지도 살펴보았다. 검증 대상은 실시간 급상승 검색어, 연관 검색어, 자동 완성 검색어 등 네이버의 3대 검색어 서비스였으며, 검증 내용은 외압에 의해 부당한 노출 제외어가 있는지 여부, 자의적 판단에 의한 노출 제외어가 있는지 여부, 운영 정책(운영 가이드)에 따른 적정한 제외 처리 여부¹⁸⁾ 등이었다. 이를 통해 검증위원회는 포털의 자의적 판단을 줄일 수 있는 구체적 판단 기준을 제시하고자 하였다. 또한 검증위원회가 제안한 개선 방안을 어떻게 반영하였는지 차기 검증위원회가 확인하도록 함으로써 검증위원회의 권고 내용이 실제 실행으로 옮겨지도록 했다.

(3) 심의문 공개

KISO의 정책위원회는 심의 신청된 개별 게시물 및 검색어에 대한 심의를 진행하며 그 내용을 일부 공개하고 있다. 이때 심의는 KISO의 정책 규정 및 결정에 따라 진행된다. 일부 개인정보 등은

17) 해당 보고서의 발간에 참여한 외부 정책위원, 네이버 측으로부터 제공받은 자료, 검증 기간, 검증 범위 및 내용 등은 <부록 1>을 참조하라.

18) 해당 내용은 특히 가이드라인에 따른 과잉 처리 문제를 주요 대상으로 하며 과소 처리는 제외하는 것으로 되어 있다. 이는 가이드라인을 정확히 이행할 경우에, 검색어를 지나치게 많이 제외할 수 있으므로 과잉 처리된 부분에 대해 주의하여 검토하였다는 의미다. 이는 본래의 가이드라인이 정밀성을 띠고 있다하더라도, 사안에 따라 검색어가 과잉/과소 처리될 수 있음을 의미한다.

○○○으로 익명 처리하였으나, 각 사례에 대한 간략한 소개를 통해 어떠한 원리에 의해 해당 게시물 또는 검색어에 대해 심의를 진행했는지 밝히고 있다. 이때 심의는 표결을 통해 진행되며, 일부 만장일치가 이뤄지지 않는 사례의 경우 소수 의견을 표기했다.

심의문의 전수나 전문이 공개된 것은 아니나, 대부분의 심의문, 특히 정무직 등의 공인 혹은 공적 관심사에 관련 있는 심의문의 경우 공개돼있다. 2015년 11월 말을 기준으로 약 48건이 게시됐다. KISO는 심의 신청된 건의 결과에 대해 최대한 투명하게 공개함으로써, 정책 규정 및 결정 등이 실제 검색 시스템에서 어떻게 적용되고 있는지 그 흐름을 조금이나마 보여주고 있다. 물론 전문가에 의한 심의가 소수 건에 의해 진행되는 만큼, 다수의 검색어 서비스 삭제 사례에서도 이와 유사한 수준의 고려를 통한 삭제가 이뤄진다고 하기는 어렵다. 하지만 이러한 사례를 공개함으로써, 이는 검색어 검수 인원에게도 업무에 활용할 수 있는 지침이 될 뿐만 아니라, 검수 인원이 미처 바로잡지 못했던 사례를 심의를 통해 보완함으로써 보다 체계적인 검색어 서비스가 이뤄지도록 돕고 있다.

(4) 소결

이렇듯 포털 사업자들은 스스로 사회적인 영향력을 가진 미디어라는 점을 인식하고, 그에 걸맞은 적절한 역할을 수행하고자 자율 규제를 시행하고 있다. 이를 통해 검색어와 관련된 정책과 검색어 삭제의 원칙을 수립하며, 그에 대한 검증 절차까지 밟았다는 점은 긍정적으로 평가될 만하다. 나아가 포털에 제기되는 여러 문제들을 해결하고자 사업자 스스로 협의체를 구성하는 것은 적어도 포털에 대한 의견 교환이 이뤄지는 공론의 장이 마련된다는 점에서도 의미가 있다(허진성, 2013). 또한 실제 서비스 운용에 대한 이해가 없다면 서비스의 품질을 저해할 수도 있다는 점을 감안하면, 장기적으로 자율 규제를 통한 검색 질의 향상과 서비스 개선이 효율적 대안이

될 수 있을 것이다.

특히 실제 관련 서비스를 행하는 사업자 주도의 자율정책기구 발족 내지 검증 시스템의 운영은 제기될 수 있는 문제를 구체적으로 해결하고 논의된 가치를 실제로 실행할 수 있는 추진력이 있다는 점에서 고무적이다. 기존에 제시된 가치의 경우, 가치의 개념이 모호할 뿐만 아니라, 실제 서비스 운영에 적용했을 때의 실효성이 담보되지 않는다는 문제점이 있었다. 방송 내지 신문에서 제시된 가치와 유사한 경우도 많아, 포털이라는 새로운 환경에 있어서 이를 구체적으로 어떻게 적용해야 할 가치인지에 대한 판단 역시 어려웠다. 실제 해당 가치를 적용하더라도 포털의 검색 환경에 맞지 않을 뿐만 아니라, 서비스의 원 목적을 저해하는 등의 여러 부작용이 예상된다. 그러나 자율 기구 등의 실제 포털 사업자와 관련된 기관에서 이러한 검증을 수행한다면, 보다 실제적인 검색 가치를 도출해낼 수 있다. 또한 그것이 실제로 실천되고 있는지에 대한 사후 평가까지 수행될 수 있는 장점이 있다.

더욱이 포털의 검색 서비스 운영 등이 폐쇄적으로 진행될 수밖에 없다는 점을 감안할 때, 해당 자율 기구의 자율 규제에 대한 성과 내지 운영 과정을 보고서 내지 심의문을 통해 공개하는 것은 검색 서비스 전반에 대한 내부의 정보를 외부에서 최대한 들여다볼 수 있게 해준다. 이를 통해 이용자는 검색어 서비스에 대한 이해를 도울 수 있을 뿐만 아니라, 검색 서비스에서 나타나는 문제의 생생한 현장과 해결 과정을 목격할 수 있다. 또한 포털 사업자와 독립적인 자율 규제를 시행하는 것은 포털 사업자에 대한 객관적인 거리를 유지하게 하여 검색 서비스가 추구해야 할 가치의 도출 내지 운영 방향에 대한 통찰을 제공해줄 수 있다.

그렇다면 지속적으로 제기되고 있는 검색어의 불공정성 논란에 대하여, ‘검색 공정성’, ‘검색 중립성’, ‘다양성’ 등의 가치에 매달릴 것이 아니다. 오히려 해당 가치와 원칙 등을 참조하면서 실제 서비스가 운영되는 포털 사업자와 관련된 자율정책기구의 보고서, 심의

문 등을 살펴보고 실무적으로 적용될 수 있는 가치를 찾아내야 한다. 이를 통해 포털 검색 서비스의 맥락에 맞는 검색 가치의 도출과 향후 개선 방향, 포털 사업자가 나아갈 방향에 대해 진단해볼 수 있을 것이다.

제3장 연구문제 및 연구방법

제1절 연구문제

그렇다면 지금까지의 이론적 논의를 바탕으로, 본 연구에서는 포털 사업자 등이 시행하고 있는 자율 규제를 통해 검색어 서비스와 관련된 불공정성 논란을 보다 구체적으로 분석해보고자 한다. 검색어 서비스의 불공정성 논란을 해소하고 검색 서비스에 대한 이용자들의 신뢰를 높이면서 검색의 질을 담보하기 위해서는 인터넷 자율 규제 기구의 활동을 바탕으로 관련 논의를 살펴볼 필요가 있다. 구체적으로는 검색어의 불공정성 시비에 대응하여 어떠한 가치를 토대로 실무적인 검증을 하였는지 분석해볼 필요가 있다. 보다 많은 개방성과 투명성을 위해 내부의 검색 서비스 자료를 어느 정도 공개하고 있는 만큼, 어떠한 가치를 바탕으로 검색어 서비스를 운영하고 있으며 이를 통해 제기돼온 문제를 어떻게 해소하고 있는지 분석해볼 필요가 있는 것이다. 나아가 어떠한 방향으로 해당 문제를 해소해야 하며, 이에 대해 포털 사업자는 어떠한 역할을 수행해야 하는지 앞으로의 논의 전개에 대한 방향을 설정할 필요가 있다. 이에 대한 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1에서는 KISO의 검색어 검증위원회를 통해 검색어 서비스에 대한 검증을 할 때에, 어떠한 가치를 기반으로 검증하였는지 살펴볼 것이다. 이러한 가치는 단순히 해당 서비스의 운영 차원에서 검토한 검증 항목일 뿐만 아니라, 관련 논란의 해소에서 중점적으로 살펴봐야 할 사항이라는 점에서도 주목할 만하다. 또한 모호하거나 적용이 어려운 가치가 아니라, 실무적으로 검색어 서비스에 대해 적용하여 도출해낼 수 있는 가치라는 점에서도 유용성이 있을 것이다.

연구문제 2에서는 연구문제 1에서 도출한 가치를 근거로, 해당 검증위원회의 활동과 가치 판단이 제기된 포털 검색어의 불공정성

논란을 해소하기에 적절하였는지 살펴보기로 한다. 현재 자율 규제 기구가 하고 있는 역할이 관련 문제의 해소에 적절하였는지, 부족하거나 보완할만한 점은 없는지 분석해보기로 한다.

연구문제 3에서는 연구문제 1, 2에서 분석한 내용을 바탕으로 하여, 관련 문제에 대한 포털 사업자의 역할에 대해 살펴보기로 한다. 자율 정책 기구에 위임한 검색어 서비스의 검증이 완료된 만큼, 현재는 심의위원회를 통한 개별 검색어의 심의와 일부 정책 규정에 대한 개선 절차만이 남아 있다. 해당 논란을 불식시키고 검색어 서비스가 우리 사회 여론에 적절한 영향을 미치는 매체로 발전하기 위하여, 이러한 서비스에 대한 운영은 어떠한 방식으로 이뤄져야 할 것인지 포털 사업자의 역할과 그에 맞는 사회적 책임에 대해 알아보기로 한다. 정리된 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 포털의 검색어 서비스는 자율 규제를 통해 어떠한 가치를 기반으로 검증되었는가?

연구문제 2. 포털 검색어 서비스의 검증에서 활용된 가치는 제기된 불공정성 논란을 해소하기에 적절한가?

연구문제 3. 포털 사업자는 검색어 서비스에서 비롯되는 불공정성 논란을 해소하기 위하여 어떠한 역할을 수행해야 하는가?

제2절 연구방법

위의 연구문제를 위해 본 연구에서는 질적 연구방법을 활용하여, 문헌분석과 전문가를 대상으로 한 심층인터뷰를 진행했다. 분석해볼 문헌 자료는 <표 4>에 제시된 바와 같이, 한국인터넷자율정책기구에서 제공하고 있는 정책 규정, 검색어 검증위원회의 검증 보고

서, 검색어 서비스 관련 심의문 등이다. 또한 <표 5>에 제시된 인터뷰 대상 집단에서와 같이, 검색어 검증위원회에 참여한 검증위원 및 관련 전문가 10인을 대상으로 한 심층 인터뷰를 진행하고자 한다. 이를 통해 포털의 검색어 서비스에서 추구할 수 있는 가치란 무엇이며, 이를 바탕으로 한 기존의 검색어 검증 및 운영에 대한 평가, 나아가 향후 포털이 해야 할 역할에 대해서 알아보았다.

<표 4> 문헌분석 자료

문헌 자료	비고
검색어 검증위원회 보고서 I~IV차	KISO 공개 내용
KISO 검색어 관련 심의문 48건	KISO 공개 내용 중, 2015년 11월을 기준으로, 중복된 내용을 제외함.
KISO 정책규정	KISO 공개 내용
KISO 정책규정 해설서	2015.10.27. KISO 주최 간담회 자료집

<표 5> 인터뷰 대상 집단

	표기	성별	연령	소속 / 직위	인터뷰 일시	인터뷰 유형	비고
1	A	남	40대	○○대학교수	10월 5일	대면	검색어 검증위원
2	B	남	40대	○○대학교수	10월 6일	대면	검색어 검증위원
3	C	남	50대	법무법인○○	10월 6일	전화	검색어 검증위원
4	D	남	40대	○○대학교수	10월 10일	대면	검색어 검증위원
5	E	남	30대	KISO 연구원	10월 13일	대면	검색어 검증위원

							업무 총괄
6	F	남	50대	언론사○○○	10월 22일	대면	
7	G	남	40대	포털 ○○○	10월 23일	서면, 전화	실시간 급상승 검색어 서비스 총괄
8	H	남	40대	○○대학교수	10월 28일	대면	
9	I	여	40대	○○대학교수	11월 7일	대면	
10	J	남	50대	법무법인○○	11월 10일	대면	검색어 검증위원장

심층 인터뷰는 2015년 10월 5일부터 11월 10일까지, 각각 서면, 전화 및 대면 인터뷰를 활용했다. 이때 <표 6>과 같은 인터뷰 가이드라인을 이메일 등을 통해 미리 전달했다. 실제 인터뷰에서는 인터뷰이의 답변에 따라 질문을 추가하는 반구조화 면접 기법을 사용했다. 이는 정형화된 인터뷰 틀의 한계를 벗어나, 인터뷰이와의 관계 형성 및 인터뷰 상황에 따라 유연하게 질문을 함으로써, 연구문제에 대해 보다 깊이 있는 답변을 얻을 수 있도록 했다. 나아가 인터뷰 틀에 얽매이지 않음으로써, 상황에 따라 이해를 돕기 위해 문헌 자료를 함께 참고하고 구체적인 검색어 사례에 대해 질문하기도 했다. 한편 검색어 검증위원 혹은 관련 업무를 총괄하는 인터뷰 대상에 대해서는 검증위원회에서 수행한 역할과 이에 대한 평가 등을 추가하여 질문했다. 검색어 검증위원을 대상으로 한 실제 인터뷰 질문 예시는 <표 7>과 같다.

<표 6> 인터뷰 가이드라인

구성	주요 내용
1. 인터뷰 응답자에 대한 정보	- 소속, 분야, 담당 업무 등

<p>2. 검색어 불공정성에 대한 논란 해결에 대하여</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 문제 제기의 타당성 - 검증위원회 업무에서의 의견 조율, 네이버와의 의견 조율에서의 활동 과정 - KISO 검색어 제외 규정 관련 관련 규정의 검증 이유, 그 외 검증 기준에 대한 보완 필요성 등 - 검색어 가이드라인의 공정성 - 검증위원회 업무에 대한 평가 및 향후 개선 방안
<p>3. 포털 검색어 서비스에 대한 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 포털의 역할 - 향후 운영 및 개선 방안

<표 7> 실제 인터뷰 질문 예시: 검색어 검증위원

구성	주요 내용
<p>1. 인터뷰 응답자에 대한 정보</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 응답자가 검증위원회에서 담당했던 일은 구체적으로 무엇입니까? (직책, 분야, 업무 등)
<p>2. 검증위원회 업무와 평가</p>	<p>2. 검증위원회의 업무와 평가</p> <p>2.1. 검증위원회의 업무에 관하여</p> <p>검증위원회의 작업이 사실상 완료됐습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 업무를 수행(검수 가이드라인의 체계화, 검증위원간의 의견 조율, 실제 검수 가이드라인을 개선하여 권고하는 작업 등)하는 데 있어서, 어떠한 가치를 기반으로 하였습니다? - 업무를 수행하는 데 있어서, 어려운 점이 있었습니까? - 검증위의 구성, 운영, 작업 등은 네이버와 실제

	<p>로 어느 정도 독립적으로 이뤄졌습니까?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 보고서의 권고안이 실제 검수 가이드라인에 충분히 반영됐습니까? - 실제 검수 인원과의 협력, 혹은 검수 인원으로 부터 피드백이 있었습니까? - 검증위원회의 구성, 운영에 있어서 개선이 필요한 부분이 있다고 생각하십니까? - 향후 검증위원회의 운영이 지속적으로 이뤄져야 한다고 생각하십니까? 이뤄져야 한다고 생각하신다면, 어떠한 방향으로 이뤄져야 한다고 생각하십니까? 혹은 운영이 향후 필요 없다고 생각하신다면, 그 이유는 무엇입니까? <p>2.2 검색어 불공정성 시비에 대한 문제 해결에 대하여</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이제까지 제기돼온 검색 서비스의 불공정성 시비가 타당한 문제제기라고 생각하십니까? - 검증위가 검색어 노출 제외 처리 유목에 대한 검증을 할 때, KISO의 검색어 제외 규정을 근거로 했습니다. 그 이유는 무엇입니까? - 기존의 검색어 제외 규정 이외에도, 검색어 제외 처리에 대한 새로운 유목을 구성하는 것에 대해서 논의하신 적이 있습니까? 보완이 필요한 부분이 있다면, 무엇이라고 생각하십니까? 기존의 검색어 제외 규정만으로 충분하다고 생각하셨다면, 그 이유는 무엇입니까?
<p>3. 포털 검색어 서비스에 대한 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 포털의 검색어 서비스에서 제기되는 불공정성 시비를 해결하는 데 있어, 포털의 역할은 무엇이라고 생각하십니까? - 해당 문제에 대하여, 지금까지의 포털의 역할에 대해 어떻게 평가하십니까? 보완점이 있다면 무

	<p>엇이라고 생각하십니까?</p> <p>- 해당 문제에 대하여, 향후 포털이 구체적으로 어떠한 행동을 해야 한다고 생각하십니까?</p> <p>예: KISO 등에 검색어 제외 처리어 목록을 정기적으로 보고한다. / 문제가 발생할 경우, KISO 등과 충분히 상의한다. / 검색어 검증위원회의 검증 내용 등을 포털 회원사 전체로 확대한다, 등.</p>
--	---

제4장 연구결과

제1절 포털 검색어 서비스의 검증에서 활용된 가치

연구문제 1과 관련하여 제1절에서는 포털 검색어 서비스의 검증에서 활용된 가치에 대해 정리해보았다. 크게 두 가지로, 검색어의 내용에 대한 검증에서 활용된 가치와 검색어 서비스 운영에 대한 검증에서 활용된 가치로 나뉘볼 수 있다. 이는 개별 검색어를 판단하는 데 있어 중점적으로 고려하는 가치와 더불어, 전반적인 서비스 운영에 있어서 고려하는 가치를 탐색해보고자 함이다.

(1) 검색에서의 ‘공정성’, 적절한 검색 품질

포털 검색어 서비스에 제기되는 불공정성 시비에 대응하여, 어떠한 가치를 기반으로 검증이 이뤄졌는가? 인터뷰 대상자의 대부분은 제기된 불공정 사안에 대해 단순히 대비할 수 있는 ‘공정성’의 가치를 추구하는 것에 대해 의구심을 표했다. 특히 해당 서비스의 불공정성 시비가 정치적인 불공정성으로 인해 논란이 됐다고 해서, 포털의 검색어 서비스에서 정치적인 공정성을 추구하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 기존의 신문, 방송에서 논의됐던 공정성의 개념을 온라인 공간에 그대로 대입하는 것이 맞지 않을뿐더러, 포털에서 특정한 심의 기준을 통해 공정성의 판단을 하는 것은 가능하지 않다. 정치적 공정성은 내용적인 측면에서의 가치 판단이 수반되는 것으로써, 다양한 정보가 유통되는 포털에서 무엇이 중립적이고 중립적이지 않은지, 어떠한 내용으로 서비스를 제공하는 것이 정치적으로 중립적이라고 할 수 있을지에 대한 판단이 가능하지 않기 때문이다.

검색어는 말 그대로 단어 한두 개거든요. 여기에 대해서 중립성을 갖추라고 이야기하기에는 어려운 측면이 있어요. 기존의 언론 미디어에서의 중립성과 인터넷에서 요구되는 중립성은 분명히 다를 텐데, 이것에 대한 논의가 없거나 기존 언론의 중립성을 이쪽에 무리하게 갖다 붙이려고 한다보니까 말이 안 되는 거거든요. 단어 한두 개를 가지고 중립적, 비중립적이라는 것을 따지기에는 어려워요. (E)

자기가 어떤 위치에 있느냐에 따라 해석이 가능한 부분이라, 사실 무엇을 공정하다고 볼지 객관적인 기준을 만들기는 어려운 것이라는 의견이 있었다. (G)

오히려 다양한 정보를 유통하는 포털은 인위적으로 무언가를 하지 않아도 다양한 의견을 보여줄 수 있다. 또한 포털 미디어는 무엇을 우선순위로 둘지 판단하지 않고 이용자의 권리와 서비스의 품질을 침해할 수 있는 일부를 배제하는 정도에 그치고 있다. 포털은 그 이상의 심화된 내용 판단을 하지 않음으로써 오히려 내용에 중립적인 입장을 취할 수 있는 것이다.

무엇을 배제해야 하는가를 논의해야지, 무엇을 우선순위를 두어야 하는지를 논의하게 되면 그것은 정치적인 담론의 영역이 돼 버리거든요. 그래서 최소한도로 배제해야 하는 영역들을 롤로 만드는 것이 중요하죠. (B)

내용에 대해서 판단해야 하는 건데, 기계가 그냥 끌고 오는 건데 어떻게 판단할 수 있겠어요? 거기에 공정성을 적용하는 것은 불가능하지 않을까. 내용에 대한 평가가 불가능하니까. 사실 내용 중립적이죠. (H)

따라서 검증 자체는 포털의 검색어 서비스에 대한 처리나 개입

등이 불공정했는가에 대한 판단이라기보다는, 인위적으로 불공정한 조작을 했는지에 대한 검증으로 이뤄졌다. 특정한 이해관계를 대변하는 등의 행위가 있었는지에 대한 외부의 의혹을 해소하기 위한 검증인 것이다.

(검증 작업은) 외부에서 권리보호나 권리침해에 대한 모니터링의 관점이 아니라, 정치적인 관점에서의 조작을 한다는 시선이 많았기 때문에 그런 시선에 대해서 검증을 해서 실제로 확인해 봐야겠다는 것이 1차적인 연구죠. ... 그런데 인터넷에서는 정치적 공정성 개념을 다루지 않거든요. 거기에서는 누구나 파탄산적인 것을 표현할 수 있는 참여촉진적인 공간이니까. 그 자체가 하나의 심의 기준만으로는 성립될 수 없는 거거든요. (B)

이는 포털의 검색 서비스가 내용에 대한 가치 판단을 하지 않는다는 것을 드러냄과 동시에 검증 차원에서도 특별히 정치적인 공정성을 판단한 것은 아니라는 점을 말해준다. 그렇다고 해서 기존 검색어의 가이드라인에 ‘공정성’이라는 개념이 아예 존재하지 않는 것은 아니며, 이는 검색어 서비스를 구성하는 주요한 가치로 기능하고 있다. 특히 ‘서비스 품질저해’ 유목은 ‘검색서비스로서의 공정성 및 안정성, 정확성 등을 유지하는 데 적합하지 않은 검색어’를 의미(한국인터넷자율정책기구, 2013.9)함으로써, 공정성과 하위 요소 가치 등을 일부 포함하고 있다.

그런데 이때의 ‘공정성’ 개념은 신문, 방송에서의 공정성 개념, 혹은 기존의 검색 서비스 권고안 등에서 제시됐던 개념과는 사뭇 다르다. 서비스 품질 저해의 측면에서 판단하였을 때 검색 결과의 상위에 올라야 할 검색어 또는 콘텐츠가 상위에 제대로 배치된 경우, 즉 관련성 있는 적절한 검색어 또는 콘텐츠가 검색 결과에 제시된 경우를 ‘공정성’을 해치지 않았다고 보는 것이다.

서비스 품질저해는 이 쿼리(query)를 넣었는데 이 쿼리와 관계없는 엉뚱한 결과가 나오는 거죠. 그것은 품질이 관련성이 없다는 거거든요. 여기에서는(해당 항목에서는) ‘해당되는 것을 제대로 다 완전히 지칭해주지 못 한다’(는 것을 판단하는), 개념으로 썼을 거예요. (B)

네이버가 원하는 공정성은 상위에 올려줄 수 있는 것을 상위에 올리는 거예요. 검색 품질을 유지하는 거죠. 그런데 그건 우리가 일반적으로 생각하는 공정성이랑 달라요. (E)

특히 검색어 서비스에서 해당 검색어가 상위에 랭크될 수 있는지 판단하는 기준은 해당 검색어가 검색될만한 적절한 사회적 맥락 혹은 배경과 더불어, 적절한 검색 품질을 유지할 수 있을 만한 콘텐츠가 있어야 한다는 것이다. 예를 들어 특정 인명이 검색어 상위권에 랭크됐을 경우, 관련 텔레비전 프로그램이나 보도 등이 존재할 가능성이 높다. 검색어의 상위권에 랭크될 만한 이유(텔레비전의 보도)와 그에 따른 웹 게시물(보도물)이 있는 것이다. 이때 언론사의 콘텐츠는 검색어가 등재되는 데 요구되는 주요 근거 기반이자, 검색어를 뒷받침 할 수 있는 콘텐츠 자료가 된다. 만약 보도된 내용이 적어 그 근거 기반이 부족할 경우, 공정성의 가치를 충족시키지 못하게 되어 ‘서비스 품질저해’ 유목에 의해 해당 검색어가 삭제될 수도 있다.

실제 검색어 서비스의 심의 사례에서도 언론사의 콘텐츠를 검색어 서비스의 근거 기반으로 활용하는 경우가 많다. ‘○○○ 교수 명예훼손성 연관검색어 삭제 요청 심의의 건(심의번호 2012심4)’의 경우가 대표적이다. 심의문에 따르면 연관 검색어 △△△ △△와 관련하여 제시된 보도 내용이 ‘이 분은 여자문제가 좀 있어 선출직으로 어려울 것 같다’고 말했다는 것이 전부이고, 검색결과물도 특정 언론사의 뉴스 2건에 불과하였다. 이에 심의에서는 ‘(검색어와 관련된) 구체적인 내용도 없고 주장자가 그렇게 주장하는 근거가 전혀 제시

되지 않고 있으며, 이용자들의 그에 대한 적극적인 문제제기나 논쟁도 없는 실정'이라며, '권리주장자의 정당한 인격적 이익에 미칠 부정적인 영향에 비하여, 연관 검색어를 유지함으로써 얻는 가치나 이익이 크지 않은 것으로 판단'하고 해당 검색어에 대하여 '삭제 또는 그에 준하는 조치'로 결정했다. 언론사의 보도 등이 충분치 않은 경우, 그리고 그에 대한 사회적인 논의가 활발하지 않아 검색어가 미치는 특정 당사자에 대한 영향이 우려되는 경우 검색어를 삭제할 수 있는 것이다.

이때 언론사의 보도 등은 해당 검색어와 관련된 사실이 허위인지 여부도 알 수 있는 근거로도 활용된다. 언론에서 해당 내용을 보도할 경우, 이를 사실로 보고 관련 검색어를 삭제하지 않는다. 언론에서 보도되었다는 것은 그것이 나름의 중요한 사회적인 의미를 지닌다는 것으로 보고, 해당 언론에서 이에 대한 사실 검증을 했을 것이기 때문이다. 따라서 검색어 서비스에서는 언론 보도와 관련된 내용의 경우 인위적인 개입을 하지 않는다. 다만 일부 소셜 미디어에서 검증되지 않은 허위 정보가 유통될 경우, 이에 대한 개입은 있을 수 있다고 하였다.

적어도 언론에서 보도된 내용이라면 삭제가 안 된다는 게 저희 주장이에요. 왜냐하면 언론에서 보도됐다는 것을 더 찾아보기 위해서 국민들이 (검색어를) 입력하는 건데 그것을 뺀다는 것은 말이 안 된다. 그런데 언론에 보도되지 않았는데 누군가 SNS에서 루머로 떠도는 것은 루머일 수도 있으니까 지울 수 있지만 언론에 보도된 내용은 안 지워요. 특히 선거철에는. 왜냐하면 이것은 국민의 알 권리니까. (A)

이와 관련된 심의 사례 역시 찾아볼 수 있었다. '○○○ 후보 자동완성 및 연관검색어 심의(심의번호 2012심8)', '○○○ 후보 관련 자동완성 및 연관검색어 심의(심의번호 2012심9)'에서는 한 대선 후

보와 관련된 검색어에서 언론 보도를 검색어에 대한 진위 여부를 판단하는 근거로 활용했다. 검색어 삭제를 요청한 청구인은 대선 후보로서 국민적 관심의 대상이므로 오랫동안 국민과 언론의 공적 관심의 대상이 된 만큼, 관련 사실이 있을 경우 이미 충분히 검증을 받았을 가능성이 높다고 본 것이다. 이에 따라 심의에서는 관련 보도가 부족한 점을 들어, 적어도 현 시점에서는 관련 사실이 허위 사실일 가능성이 높다고 봐야 할 것으로 판단했다. 언론사의 보도를 통해 검증된 사실을 근거로 하여, 그 외의 영역에 대해서는 허위의 사실로 간주하고 이것이 확산되지 않도록 조치를 취한 것이다.

한편 언론사의 보도와 더불어 검색어 서비스에서 주요한 판단의 기준이 되는 것은 공공 이익과 관련된 콘텐츠인지에 대한 것이다. 검색 결과 상위에 랭크된 검색어에 대해 공공 이익이나 공적 관심사와 관련 있을 경우, 이에 대한 삭제를 하지 않기 때문이다. 정책 규정 제13조 및 정책결정 제15호에서는 공공 이익, 공적 관심사, 국민의 알 권리 등과, 신청인의 공인 여부에 따라 그의 권리 침해를 비교 형량하여 해당 검색어의 삭제 혹은 해당 조치와 관계없음의 여부를 결정한다. 이때의 ‘공공의 이익’이란, ‘널리 국가·사회 기타 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회집단이나 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것’을 포함한다. 이때 공공의 이익에 관한 것인지 여부는 ‘당해 명예 훼손적 표현으로 인한 피해자가 공무원 내지 공적 인물과 같은 공인인지 아니면 사인에 불과한지 여부, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성·사회성을 갖춘 공적 관심 사안에 관한 것으로 사회의 여론형성 내지 공개토론에 기여하는 것인지 아니면 순수한 사적인 영역에 속하는 것인지 여부, 피해자가 그와 같은 명예 훼손적 위험을 자초한 것인지 여부, 그리고 그 표현에 의하여 훼손되는 명예의 성격과 그 침해의 정도, 그 표현의 방법과 동기 등 제반 사정을 고려하여 판단해야 하고, 행위자의 주요한 동기 내지 목적이 공공의 이익을 위한 것이라면 부수적으로 다른 사익적 목적이나 동기가 내포돼 있더라도 비방할 목

적이 있다고 보기는 어렵다고 보고 있다’(심의번호 2015심18, 대법원 2005.10.14. 선고 2005도5068 판결, 대법원 2011.11.24. 선고 2010도 10864 판결)는 근거에 기대고 있다.

이는 공인의 업무 영역과 관련되거나 국민적 관심사가 되는 대상일 경우, 그것이 명예훼손이나 사생활 침해에 해당하더라도 명백한 불법적인 사유가 아닌 이상, 폭넓게 수용해야 한다는 것이다.

또한 ‘○○○○ △△△ 회장 관련 연관검색어 심의의 건(심의번호 2012심11)’에서도 검색어에 대한 판단에서 ‘언론보도’를 준용하면서도 공적 관심사와 관련되었는지의 여부를 판단했다. 관련 당사자는 해당 검색어가 명예를 훼손한다는 이유로 삭제를 요청했다. 이때 심의문에 따르면 ○○○○는 안산의 자동차부품 회사 XXXX에서 농성하던 노조원들을 폭행하는 등 노조 파괴 작업을 해온 것으로 드러나 사회적 관심의 대상이 되고 있고, 신청인 역시 위와 같은 사회적 논란을 야기한 기업의 회장에 재직함으로써 국민적 공적 관심의 대상이 되고 있다고 하였다. 나아가 일부 뉴스보도, 블로그 등의 게시물이 게시되고 있고 그 내용이 결과적으로 신청인의 명예를 훼손하는 면도 있는 것으로 보이나, 공적 관심사인 만큼 공공의 이익과의 관련성이 높은 것으로 보아 검색어 삭제의 예외 사유에 해당한다고 보고, ‘해당 없음’으로 결정했다. 언론에 보도가 되고 있는 것은 그만큼 국민의 공적 관심사에 해당하는 영역이라 보고, 그로 인해 검색어가 서비스되는 것은 해당 보도의 논조나 내용에 관계없이 삭제하지 않을 수 있다는 것이다.

이때 중요한 것은 검색어와 관련된 인물의 권리 침해 정도와 비교 형량할 수 있는 ‘공익 관련성’을 판단하는 것이다. 물론 사안에 따라 판단이 달라질 수 있는 만큼, 명확한 가이드라인을 세우기 어렵다. 따라서 이를 어떻게 판단해야 할지 여전히 자의적 판단의 여지가 남아있다. ‘○○○ 의원 연관검색어 및 자동완성검색어 삭제요청 심의의 건’(심의번호 2012심12)의 경우에도 공익 관련성과 침해 정도에 대한 비교 형량에 대해 심의위원 간 의견 차이가 있음이 확

인되기도 했다.

한편 언론의 보도가 사실 확인이 부족하거나, 잘못된 사실이 담긴 기사들이 어뷰징(abusing)으로 인해 대량 양산되는 경우가 나타날 수 있다. 이때 인터뷰 대상들은 이러한 콘텐츠를 유통하는 포털 서비스에는 그 책임이 없다고 했다. 이는 포털 서비스에 요구해야 할 정확성이나 공정성의 차원이 아니라, 언론에서 가치 판단을 통해 해결해야 할 문제라고 본 것이다.

기준을 보자면 할 수 없는 거죠. 억울한 면이 있어. 왜냐하면 애초에 잘못된 그런 말도 안 되는 기사를 쓴 기자의 잘못이거든요, 엄밀히 말하면. 그런데 우리가 그렇다고 그것을 무시할 수는 없죠. 그래도 언론에 나온 건데. 할 수 없어. 그건 뭐 인정을 해줘야 되는 거니까. 후려치려면 기사를 후려쳐야지, 그 언론가. 그것을 네이버에게 뭐라고 할 수는 없으니까. 보도된 거니까.
(A)

신문법에 의해서 뉴스의 제목 같은 것도 편집하지 못하게 돼 있어요. 포털 뉴스 에디터들은 어쩔 수 없이 가져다 쓸 수밖에 없는데, 그 안에서 공정성을 유지하기가 힘들어요. 그것은 네이버의 공정성이 아니라, 그 기사를 배부한 언론사의 공정성이라고 봐야죠. (I)

정리해보자면, 포털의 검색어 서비스에서 중점적으로 보는 것은 개별 콘텐츠의 내용에 대한 판단이나 정치적인 공정성이 아니다. 오히려 내용에 관계없이 해당 검색어가 제공된 것에 대하여 신뢰할 수 있을 만한 근거 기반인 언론사의 보도 등의 콘텐츠가 충분히 검색되어 이용자들이 찾고자 하는 적절한 검색 결과가 제시되었는지가 중요하다. 나아가 이러한 정보가 언론사 보도에 의해 믿을 수 있는 사실로써 검증되었는지, 그리고 그것이 충분한 공적 관심사를 반영할 수 있도록 하는 것이 주요 가치가 된다. 한 마디로 말해 검색

어 서비스를 운영하는 데 있어서는 적절한 검색 품질을 유지하는 것이 관건인 셈이다.

(2) 처리의 일관성과 객관성

포털의 검색어 서비스에서 검색 품질을 유지하기 위해, 특정 검색어를 삭제하는 등 그 운용에 있어서 필요한 가치는 무엇인가? 포털의 검색어 서비스는 일부 검색어에 대해서 인위적인 삭제 처리를 한다. 이때 노출 제외 처리를 하는 분류 유목은 KISO 정책 규정의 제13조(예외적 삭제)에 제시된 조항들을 기준으로 한다. 실시간 급상승 검색어의 경우 특정 시점 대비 측정 시간은 통산 10분이며 매 15초마다 새롭게 순위를 산출한다. 또한 노출되는 기간이 통상 하루를 넘기지 않는 서비스의 특성상 권리침해 신고를 받고 노출에서 제외하는 사례는 없다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1). 실시간 급상승 검색어의 노출 제외 처리 기준은 개인정보 노출, 명예훼손, 성인·음란성, 불법·범죄·혐오성, 서비스 품질 저해(검색결과 이상, 오타/특수문자/무의미, 욕설/비속어/장난, 추천 부적절), 법령 및 행정·사법 기관의 요청, 상업적·의도적 악용, 유사 키워드 등 8가지 유목으로 분류된다.

한편 자동 완성 검색어와 연관 검색어는 새로운 이슈가 제기돼 그 순위가 변경되는 등 특별한 사정이 없는 한 상당 기간 지속된다. 이에 권리침해 신고 없이 직접 제외처리를 하는 경우 이외에도, 권리침해신고에 따른 노출 제외처리 절차를 수행한다. 이때 두 검색어 서비스는 그 알고리즘과 처리 과정이 동일하여 검색어 제외 처리 기준 유목 역시 동일하게 분류된다. 구체적으로는 성인·음란성, 유명한 개인정보 노출, 일반인 개인정보 노출, 유명한 및 단체 명예훼손, 저작권 침해, 불법·범죄성, 반사회성, 욕설/비속어, 오타, 기타, 어뷰즈 등 12개 유목이다¹⁹⁾(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1,

19) 각 유목에 해당하는 구체적인 사례에 대해서는 <부록 2>를 참조하라

2013.9, 2014.3, 2015.3).

따라서 실시간 급상승 검색어가 노출 제외된 현황은 네이버가 판단하여 직접 제외 처리한 사례들의 통계이며, 자동완성/연관 검색어에서 노출 제외 처리된 현황은 이용자의 권리침해 신고에 의한 경우와 네이버가 직접 제외 처리한 경우가 모두 반영된 것이다. <표 8>은 실시간 급상승 검색어 제외 처리 현황이다. 2012년 9월과 2013년 상반기에는 성인/음란성 검색어가 각각 61.4%(654건), 56.1%(2,055건)로 가장 많은 비중을 차지하였다. 2013년 하반기에는 불법/범죄/혐오성 검색어가 36.4%(532건)로 가장 많이 제외 처리되었으며, 2014년 상반기에는 유사 키워드(같은 뜻 또는 같은 내용을 가진 검색어가 상위에 랭크되어 있을 경우 하위에 있는 검색어를 제외하는 것)가 36.19%(1,074건)로 가장 많은 비중을 차지하였다. 법령 및 행정·사법 기관의 요청에 의해 검색어가 제외 처리된 경우는 없는 것으로 나타났다.

<표 8> 실시간 급상승 검색어 제외 처리 현황

제외사유	시기	2012년 9월	2013년 상반기	2013년 하반기	2014년 상반기	2014년 하반기
		건(비율%)	건(비율%)	건(비율%)	건(비율%)	건(비율%)
명예훼손		139 (13.0)	248(6.8)	108(7.4)	256(8.63)	123(4.26)
개인정보		42(3.9)	181(4.9)	105(7.2)	223(7.51)	63(2.18)
불법/범죄 /혐오성		69(6.5)	328(9)	532(36.4)	677 (22.81)	753 (26.11)
성인/음란성		654 (61.4)	2055 (56.1)	171(11.7)	214(7.21)	181(6.28)
상업적 /의도적 악용		41(3.8)	644(17.6)	308(21.1)	188(6.33)	316(10.96)
*서 비 스	총합	121(11.4)	207(5.7)	238(16.3)	336(11.32)	154(5.34)
	검색결과 이상	-	-	-	7(0.24)	33(1.14)
	오타	-	-	-	134(4.51)	81(2.81)

품질 저 해	/특수문자 /무의미 욕설 /비속어 /장난	-	-	-	22(0.74)	8(0.28)
	추천 부적절	-	-	-	173(5.83)	32(1.11)
	법령 및 행정 사법기관의 요청	0	0	0	0	0
	유사 키워드	-	-	-	1074 (36.19)	1294 (44.87)
합계	1066 (100)	3663 (100)	1462 (100)	2968(100)	2884 (100)	

앞서 밝힌 바와 같이 자동완성/연관 검색어의 경우에는 네이버가 자체적으로 판단하여 직접 노출 제외 처리하는 경우와, 이용자의 권리 침해 신고에 따라 검색어를 노출 혹은 제외 처리하는 경우로 구분된다. 먼저 자동완성 검색어에 대해 네이버가 직접 제외 처리한 결과를 보면, 2012년 9월에는 ‘서비스 품질 저해(8658건, 35.94%)’, ‘불법/범죄/혐오성(8,450건, 35.08%)’ 검색어가 가장 많이 제외 처리되었다. 2013년 상·하반기에는 ‘성인/음란성(상반기 117,493건, 41.4%; 하반기 84,269건, 42.7%)’ 검색어가 가장 많이 제외 처리되었으며 ‘저작권 침해(상반기 81,390건, 28.7%; 하반기 54,431건, 27.58%)’ 사유가 그 뒤를 이었다. 2014년 상·하반기에는 ‘오타(상반기 13,325건, 27.38%; 하반기 13,882건, 39.22%)’에 따른 제외 처리와 ‘일반인 개인정보 유출(상반기 12,322건, 25.32%; 하반기 4,557건, 12.87%)’ 사유가 크게 늘어난 점을 볼 수 있다(<표 9> 참조).

반면, 이용자의 권리 침해 신고에 의해 처리된 사유는 ‘명예훼손’의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다(2012년 9월 102건, 58%; 2013년 상반기 3,973건, 51.9%; 2013년 하반기 4,426건 48.6%; 2014년 상반기 1,106건, 41.5%; 2014년 하반기 548건, 40.7%)²⁰. 이외에

‘성인/음란성’ 검색어도 높은 비중을 차지했으며, ‘일반인의 개인정보 노출’ 사유도 2013년 상반기 이후 주요한 사유로 등장하고 있다(<표 9> 참조). 이러한 결과는 네이버가 자체적으로 판단하여 자동완성 검색어를 제외 처리하는 사유와 이용자의 신고에 의해 제외 처리하는 사유에 현저한 차이가 있다는 것을 보여준다.

<표 10>은 연관 검색어 서비스의 노출 제외 처리 현황이다. 네이버가 자체적으로 판단하여 직접 제외 처리한 경우를 보면, 2012년 9월에는 ‘불법/범죄/혐오성(9,781건, 72.43%)’, ‘성인/음란성(2,006건, 14.85%)’ 순이었고, 2013년 상·하반기에는 ‘저작권 침해(66,893건, 63.6%; 28,138건, 32.34%)’, ‘일반인 개인정보 유출(16,276건, 15.5%; 17,010건, 19.55%)’ 순으로 제외 처리 사유가 나타났다. 2014년 상·하반기에는 유명인보다 ‘일반인의 개인정보 유출(28,007건, 45.66%)’이 약 10배 정도 많았다. 이는 세월호 참사, 22사단 총기난사사건 등으로 인해 일반인의 개인정보가 다수 유출된 영향으로 보인다(한국인터넷자율정책기구, 2015.3). 그 외에 저작권 침해 사유가 2014년 상·하반기에 각각 4,756건(7.75%), 12,424건(25.69%)으로 나타났다. ‘성인/음란성’의 경우에는 2014년 상반기를 제외하고 10%대를 유지했다.

연관검색어에 대한 이용자 권리 침해 신고의 사유는 자동완성 검색어에 대한 권리 침해 신고와 마찬가지로 ‘명예훼손’에 관련된 건수가 가장 많았다(시기별로 각각 321건, 50.9%; 15,746건, 69.1%; 14,397건, 55.4%; 6,334건, 50.5%; 4,114건, 43.6%). ‘일반인의 개인정보 유출’ 역시 2013년 상반기 이후 지속적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 자동완성 검색어와 마찬가지로 연관 검색어 서비스에서도 네이버가 자체적으로 판단하여 자동완성 검색어를

20) 이는 명예훼손 등 법률적 판단이 필요한 사안의 경우, 원칙적으로 권리침해신고가 있는 경우에 법무 책임자의 판단을 받아 처리하고 있기 때문이다. 예외적인 사안에 대해서는 자체 판단에 의해 제외 처리하는 경우가 있으나, 자체 판단에 의한 검색어 제외 통계에서 명예훼손을 이유로 하는 제외 건수는 다른 사유에 의한 제외 건수에 비하여 극히 적다(한국인터넷자율정책기구, 2013.1).

제외 처리하는 사유와 이용자의 신고에 의해 제외 처리하는 사유에는 현저한 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 네이버에서 연관 검색어 목록 옆에 ‘신고하기’ 버튼을 두는 등 권리 침해에 대한 신고를 간소화한 것도 이용자 권리 침해 신고 건수를 증가(한국인터넷자율정책기구, 2014.3)시킨 요인으로 보인다.

<표 9> 자동 완성 검색어 제외 처리 현황. 건(비율 %)

시기 제외 사유		2012년 9월		2013년 상반기		2013년 하반기		2014년 상반기		2014년 하반기	
		직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리
명예훼손		14(0.06)	102 (58)	33(0)	3973(51.9)	4427 (2.24)	4427(48.6)	1106 (2.27)	1106(41.5)	548 (1.55)	548(40.7)
개 인 정 보 유 출*	총합	3653 (15.16)	25 (14.2)	19375 (6.8)	1182(15.4)	14797 (7.5)	2989(32.9)	13884 (28.53)	569(21.3)	4734 (13.37)	132(9.8)
	유명 인	-	-	899(0.3)	40(0.5)	783 (0.4)	225(2.5)	1562 (3.21)	112(4.2)	177(0.5)	58(4.3)
	일반 인	-	-	18476 (6.5)	1142(14.9)	14014 (7.1)	2764(30.4)	12322 (25.32)	457(17.1)	4557 (12.87)	74(5.5)
불법/범죄 /혐오성		8450 (35.08)	15(8.5)	10230 (3.6)	52(0.7)	10542 (5.34)	59(0.6)	1108 (2.28)	36(1.4)	419 (1.18)	26(1.9)
성인/음란성		3316 (12.76)	21 (11.9)	117493 (41.4)	1927(25.7)	84269 (42.7)	1267(13.9)	7965 (16.36)	404(15.2)	5303 (14.98)	385(28.6)
상업적 /의도적 악용(어뷰즈) **		0	12(6.8)	3(0)	306(4.0)	257 (0.13)	251(2.8)	574 (1.18)	382(14.7)	915 (2.58)	180(13.4)

서비스 품질 저해	8658 (35.94)	1(0.6)	-	-	-	-	-	-	-	-
법령 및 행정 사법기관의 요청	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
저작권 침해	-	-	81390 (28.7)	127(1.7)	54431 (27.58)	160(1.9)	4627 (9.51)	16(0.6)	5150(14. 55)	23(1.7)
반사회성	-	-	3345 (1.2)	11(0.1)	2369(1. 2)	14(0.2)	1534 (3.15)	9(0.3)	200 (0.57)	2(0.1)
욕설/비속어	-	-	3976 (1.4)	54(0.7)	1584(0. 8)	53(0.6)	311 (0.64)	20(0.7)	186 (0.53)	3(0.2)
오타	-	-	36243 (12.8)	8(0.1)	24927 (12.63)	98(1.1)	13325 (27.38)	27(1)	13882 (39.22)	13(1)
기타	-	-	11864 (4.2)	18(0.2)	5983 (3.03)	21(0.2)	3411 (7.01)	86(3.2)	3534 (9.98)	36(2.7)
합계	24091 (100)	176(100)	283952 (100)	7658(100)	197346 (100)	9348(100)	48672 (100)	2665(100)	35398 (100)	1348(100)

출처: 한국인터넷자율정책기구 검증위원회 1-4차 보고서

* 개인정보 유출의 경우 2012년 9월에는 유명인과 일반인을 구분하지 않고 집계되었으며, 2013년 상반기부터는 ‘유명인’과 ‘일반인’을 구분하여 집계되었다.

** 상업적, 의도적 악용의 경우 2013년 상반기부터 ‘어뷰즈’ 항목으로 집계하였다.

<표 10> 연관 검색어 제외 처리 현황. 건(비율 %)

제외사유		2012년 9월		2013년 상반기		2013년 하반기		2014년 상반기		2014년 하반기	
		직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리	직접 처리	이용자 신고 처리
명예훼손		18 (0.13)	321 (50.9)	28 (0)	15746 (69.1)	14397 (16.55)	14397 (55.4)	6334 (10.33)	6334 (50.5)	4144 (8.57)	4114 (43.6)
*개 인 정 보 유 출	총합	857 (6.35)	173 (27.4)	16758 (16)	3485 (15.3)	19138 (22)	8314 (32)	31059 (50.64)	3197 (25.5)	6164 (12.74)	1150 (12.1)
	유명인	-	-	482 (0.5)	195 (0.9)	2128 (2.45)	1583 (6.1)	3052 (4.98)	762 (6.1)	1084 (2.24)	636 (6.7)
	일반인	-	-	16276 (15.5)	3290 (14.4)	17010 (19.55)	6731 (25.9)	28007 (45.66)	2435 (19.4)	5080 (10.5)	514 (5.4)
불법/범죄/혐오성		9781 (72.43)	56 (8.9)	1856 (1.8)	1155 (5.1)	3102 (3.56)	270 (1)	4673 (7.62)	359 (2.9)	5664 (11.71)	2402 (25.3)
성인/음란성		2006 (14.85)	54 (8.6)	15940 (15.2)	896 (3.9)	16805 (19.31)	942 (3.6)	2819 (4.6)	189 (1.5)	8114 (16.78)	153 (1.6)
**상업적/의도적 악용(어뷰즈)		-	19 (3)	11 (0)	325 (1.4)	623 (0.72)	324 (1.2)	302 (0.49)	302 (3.9)	720 (1.49)	398 (6.6)
서비스 품질 저해		843 (6.24)	8(1.3)	-	-	-	-	-	-	-	-

법령 및 행정 사법기관의 요청	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
저작권 침해	-	-	66893 (63.6)	919(4)	28138 (32.34)	1054 (4.1)	4756 (7.75)	156(1.2)	12424 (25.69)	494(5.2)
반사회성	-	-	829(0.8)	18(0.1)	1229(1.4 1)	132(0.5)	914 (1.49)	26(0.2)	229 (0.47)	6(0.1)
욕설/비속어	-	-	549(0.5)	73(0.3)	613(0.7)	84(0.3)	187(0.3)	27(0.2)	169 (0.35)	3(0)
오타	-	-	1449 (1.4)	4(0)	3591 (4.13)	168(0.6)	4667 (7.61)	6(0)	3615 (7.47)	119(1.3)
기타	-	-	855(0.8)	115(0.5)	1368 (1.57)	612(2.4)	4164 (6.79)	491(2.4)	3414 (7.06)	625(4.2)
합계	13505 (100)	631 (100)	105168 (100)	22792 (100)	87013 (100)	26297 (100)	61339 (100)	11087 (100)	48365 (100)	9494 (100)

출처: 한국인터넷자율정책기구 검증위원회 1-4차 보고서

* 개인정보유출 의 경우 2012년 9월에는 유명인과 일반인을 구분하지 않고 집계되었으며, 2013년 상반기부터 ‘유명인’, ‘일반인’을 구분하여 집계되었다.

** 상업적, 의도적 악용의 경우 2013년 상반기부터 ‘어뷰즈’ 항목으로 집계하였다.

이때 운영 정책은이 최대한 객관적이고 명료하게 규정되어 서비스 담당자에 따라 판단결과가 달라지지 않고, 자의적인 판단 여지를 최소화할 수 있어야 한다. 이에 운영정책에 대한 검증은 개념정의의 명확성, 용어 사용의 적절성, 분류의 적정성, 기준의 적정성 등으로 이뤄졌다. 이는 일반적으로 사용하는 용어의 의미에 따라 명확하고 그 분류나 기준이 타당하게 적용됐는지에 대한 분석이다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1.). 검증 기준의 세부 내용은 <표 11>과 같다.

<표 11> 검색어 검증위원회의 검색어 검증 기준

<p>(1) 용어 적정성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 명확성: 개념정의를 함에 있어 명확하고 분명하게 사용하였는지 여부 - 가독성: 담당자들이 운영정책상 기준을 용이하게 이해할 수 있는지 여부 - 적절성: 용어를 일반적으로 사용하는 의미로 적절하고 쉽게 사용하는지 여부 등
<p>(2) 분류 적정성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 체계 정합성: 분류 체계가 오류 없이 잘 됐는지 여부 - 적합성: 분류된 체계를 중심으로 세부적으로 구성이 잘 이뤄졌는지 여부
<p>(3) 기준 적정성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 차별성: 형평성. 노출 및 제어를 함에 있어 동일한 사항이나 유사한 사항에 있어 서로 다르게 적용하는 것은 없는지 여부 - 과잉제어 금지: 피해의 최소화성. 기준이 표현의 자유를 과도하게 침해하는 것인지 여부, 검색어 제공의 공익성과 그로 인해 피해를 받을 자의 사익을 비교하는 법익균형성, 처리 기준에 있어 검수담당자 또는 법무책임자의 자의성 등

용어 적정성에서는 검수 기준에서 사용된 용어가 일반적으로 이해하기 쉽고 명확하게 사용됐는지의 여부, 분류 적정성에서는 기준의 분류가 적절하게 이뤄졌는지를 검토한다. 기준 적정성에 있어서는 기준을 적용함에 있어서 일관되게 적용됐는지, 나아가 지나치게 경직된 적용이나 자의

적인 판단 등으로 인해 표현의 자유를 침해하지는 않았는지에 대한 판단을 하게 된다.

이를 바탕으로 검색어 검증위원회에서는 검색 노출 제외 처리의 내용과 노출 제외 결정 절차를 검토하여, 그 기준의 적정성과 타당성 등을 살피고 개선 방안을 제시했다²¹⁾. 1차 보고서에서는 ‘용어의 적정성’과 관련하여 실시간 급상승 검색어 운영 정책이나 자동 완성/연관 검색어 운영저액에서 동일한 의미로 사용하는 용어는 통일적으로 사용할 것을 권고했다. 예를 들어 실시간 급상승 검색어 운영 정책의 ‘제어’와 자동 완성/연관 검색어 운영 정책의 ‘제외’ 등이 해당 사례이다. 또한 ‘분류의 적정성’에 대해서는 각 검색어 제외 기준 사이의 분류를 명확하게 제시할 것을 요구했다. 예를 들어 검색 노출 제외어 처리 기준과 관련하여, 검색 결과에 의해 개인정보가 노출될 가능성이 있는 경우를 고려할 것, 불법/범죄/혐오에 대한 개념을 명확히 할 것, 행정/사법기관의 요청에 의해 노출 제외어로 처리할 경우 강제 조치와 임의 조치를 구분하고 임의조치의 경우 수용할 있는 경우와 수용하지 않는 경우의 기준을 규정할 것 등의 개선방향을 제시했다. 또한 정치·사회적 문제와 관련된 검색어에 대해 명예훼손과 사생활 침해를 이유로 노출 제외 결정을 할 때에는 3인 이상의 책임자급 판단을 받은 후 노출 제외를 결정하는 절차를 마련하고, 노출 제외어의 타당성을 사후적으로 검증할 수 있는 내부 절차를 마련할 것 등의 개선방안을 제시하기도 했다. ‘기준의 적정성’에 있어서도 동일한 이슈 검색어에 대해 처리 기준에 차이가 있을 경우, 검수 담당자에게 혼란을 줄 수 있기 때문에 처리 기준의 차이에 대한 근거나 이유를 명확히 제시할 것을 제안했다(한국인터넷자율정책기구, 2012.9).

2차 보고서에서는 일반인들이 검색어 노출 또는 제외 처리 신고 절차를 잘 알지 못해 명예훼손 등 검색 노출 제외 사유가 발생해도 이를 신고하지 못하는 경우가 많다는 점을 지적하였으며, 이는 연관검색어 옆에 ‘신고하기’ 버튼을 신설하는 개선으로 이어졌다(한국인터넷자율정책기구, 2013, 9). 이외에도 범죄명이 포함된 검색어에 대해 운영 기준을 너무 기계적으로 적용할 경우 사회적 이슈에 대한 접근을 과도하게 제한하는 결

21) 해당 보고서의 주요 내용에 대해서는 <부록 3>을 참조하라.

과를 낳을 수 있으므로 이를 보완할 수 있는 방안을 강구하라고 권고했다.

3차 보고서에서는 시사·사회성 집단행동이라는 세부기준을 이용하여 노출 제외 여부를 결정하는 것은 적절하지 않다는 것과 언론에서 보도된 부정적 사안에 대해 해당 단체들의 신고를 적극적으로 반영하여 검색에서 제외할 것인지 혹은 시청자·소비자의 알 권리 측면에서 검색에 노출시킬 것인지에 대한 운영기준 마련이 필요하다는 것을 지적했다(한국인터넷정책기구, 2014,3).

또한 급속하게 늘어나는 어뷰징과 관련해 개념 정의를 명확히 할 필요성을 언급했다. 직관적이기는 하나 명확한 개념 정의가 없다면 구체적인 운영에 있어서 혼선을 초래할 수 있고, 개념 자체가 ‘남시성’, ‘남용’의 뜻을 담고 있기 때문에 중립적이지 않고 가치판단을 요구할 수 있는 경우가 있을 수 있기 때문이다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2014.3). 또 단순히 검색 유입량이 급격히 상승한다고 해서 검색어에서 노출 제외 처리하는데 그치지 말고, 이용자의 관심과 어뷰징을 구별하여 자체적인 판단을 수행해야 한다. 특히 특정한 이념, 사상, 의견 등을 전파하거나 여론 환기 등을 목적으로 실시간 급상승 검색어를 이용하는 경향에 있어서 이를 ‘어뷰즈’로 볼 수 있는지에 대한 대책이 필요하다는 것을 지적했다(한국인터넷정책기구, 2014,3; 2015. 3).

이때 분류 유목에서의 자의성을 줄여나가고, 유목을 일관되게 적용하는 것은 검색어 검증위원회에서 검색어 서비스에 대해 검증하고자 했던 내용일 뿐만 아니라, 포털 서비스에서 추구해야 하는 가치와도 맞닿아 있다. 대량의 검색어가 검수 가이드라인에 의해서 일괄적으로 처리되는 만큼, 불공정성의 시비가 없기 위해서는 자의적인 판단의 여지를 최소화하고 최대한 객관적인 지침에 따라 일관되게 검색어를 처리할 수 있어야 하는 것이다. 이 때문에 1차 보고서에서도 “자의적인 판단을 배제하기 위한 객관적 기준과 공정한 판단 절차를 수립하는 것이 무엇보다 중요하다”고 말하고 있다. 이에 따라 노출 기준이 추상적이고 ‘서비스 운영 가이드’ 등에 구체적인 사례가 제시돼있음에도 불구하고 서비스 담당자의 자의적 판단 여지가 있을 수밖에 없는 만큼, 절차를 강화하고 원칙들을 세부 운영

정책에 반영하여 객관화할 필요가 있다고 했다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1). 마찬가지로 인터뷰한 검증위원회 검증위원 역시 대부분 검색어 제외 처리 유목 그 자체보다는 해당 유목이 얼마나 일관되게 적용될 수 있는가를 더욱 중요시했다.

사실 유목 자체는 중요하지 않고 유목의 적용이 더 중요해요. (검색어)이게 왜 이 안에(유목 분류에) 들어갑니까? 이런 게 중요한 거지. 우리가 가장 관심 있게 봤던 건 ‘검색어 제외를 했을 때 어떤 기준으로 했느냐, 작위적으로 했느냐?’ 인거예요. 적용에 문제가 있었던 거지, 유목 자체는 문제가 없었어요. (A)

검색어에 관련된 정책기준에 따라서 네이버는 한 건데, 그 기준이 적정한가, 공정한가, 객관적이나 그걸 따지는 거지, 검색어 자체가 형성되고 삭제되는 게 외부로부터 영향을 받아서 삭제되고 형성되는 게 아니라. ... 중점은 당시 규범이 맞느냐 안 맞느냐를 따지는 거였고, 당시에 일어난 사건들, 검색어와 규범에 따라서 이뤄졌는데 그 규범이 적정한가, 그리고 그 삭제되는 과정에 있어서 외부의 개입이 있느냐를 따지는 거였거든요. ... 사실 사람이 하는 거잖아요, 기준이 있어도 그 기준을 적용하는 사람에 따라서 오차가 생길 수밖에 없는 거잖아요. 그래서 이제 그런 오차는 발견해서 그 오차를 줄일 수 있는 방법을 다음에 제시해준 것이고요. (C)

사회적인 차원에서 포털에 요구할 수 있는 수준의 공정성이라는 거는 한 마디로 얘기하면 ‘일관된 적용의 원칙’인 것 같아. 이게 맞다 틀리다가 아니라, 이것을 처리한다고 얘기했으면 같은 조건의 다른 사안에 대해서도 계속 처리가 이뤄져야 하고 반대의 경우에는 이뤄지지 않아야 하는, 이게 처리의 일관성이라는 것이 포털에 기대할 수 있는 공정성이라는 것이지. 그래서 우리가 일반적으로 이야기하는 사회 정의 차원에서의 공정성, 판단은 포털에서 안 하려고 한다는 거지. 물론 사회적인 공감대 속에서 정당성을 획득할 수 있는 부분에 대해서는 판단을 해요. 그런 게 어떤 거냐면 소수자에 대한 일반적인 차별 이런 거는 콘텐츠를 절대 게시할 수 없다든지 그런 거죠. (D)

물론 이러한 검색어 운영 기준을 적용하는 데 있어서 일관성도 중요하지만, 지나치게 일관성을 강조하여 기계적으로 적용해서는 안 된다. 기준을 지나치게 적용하여 검색어를 과잉 제외 처리할 경우, 사회적 이슈에 대한 접근을 과도하게 제한하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 특히 인터넷 이용에 따른 신조어의 탄생이나 중의어, 다양한 맥락에 사용될 수 있는 용어 등을 일괄적으로 처리했을 경우, 이용자가 관련성 있는 적절한 정보에 다가가기 어려워질 수도 있다. 검색어를 하나 노출 제외 혹은 삭제하는 행위는, 비록 ‘게시물 자체에 대한 삭제’는 아니더라도 ‘게시물로의 접근을 위한 하나의 통로를 제거’했다는 점에서 그 가치와 의미가 작지 않다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.9). 특히 특정 검색어를 제외했을 때, 관련하여 발생할 수 있는 이용자의 피해를 원천적으로 차단할 수 있는 장점이 있지만 해당 키워드가 내포하고 있는 내용적, 질적인 측면에 대한 판단을 제거함으로써 이용자의 편의를 감소시킬 수 있다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2014.3). 검색어를 통해 여타 게시물로의 접근을 확장하고, 특정 검색어에 대한 이미지 혹은 인상을 형성하게 된다는 점에서 검색어의 삭제는 이용자의 접근권을 최대한 보장하는 방향으로, 유연하게 적용돼야 할 필요가 있다.

한편 이와 같이 관련성 있는 정보를 검색하고, 그에 맞는 근거 기반을 찾아나가는 과정, 유사한 사례에 유사한 적용을 일관되게 하면서도 이용자의 접근성을 최대한 보장하는 일련의 과정에는 투명성이 전제돼야 한다. 일련의 과정에서 타당하지 않은 인위적인 조작이나 편향 없이, 누구나 그 과정에 대해 어느 정도 개방적으로 접근할 수 있어야 한다. 이는 포털의 검색어 서비스에 대해 지속적으로 제시돼온 투명성의 가치라고도 할 것이다.

(3) 소결

위의 논의를 정리해보자면, 포털의 검색어 서비스에서 추구하고 있는 가치는 ‘내용 및 가치에 대한 판단 없이’, ‘검색 결과 상위에 올 수 있는 콘텐츠가 적절하게 상위에 배치되며’, ‘공공의 관심사를 충족할 수 있는

콘텐츠를 언론 보도 등 적절한 기준에 따라 제공할 수 있고’, ‘그러한 과정에서 자의적인 개입 없이’, ‘일관된 처리의 원칙을 적용하여’, ‘오차를 줄일 수 있고’, ‘최대한 이용자의 접근을 투명하게 보장할 수’ 있어야 한다는 것이다. 온라인 정보 유통 서비스 제공 사업자로서, 적절한 방법으로 콘텐츠를 유통시키는 것이 포털에 대해 기대될 수 있는 가치인 것이다. 특히 관련성 있는 정보를 찾는 이용자의 검색 수요에 따라, 해당 정보를 언론 보도 등 공공의 관심사와 부합하는 방향으로 제공하며, 이 과정에서 자의적인 판단 없이 일관된 원칙의 수행 아래 서비스하는 것이 그 목적이다. 이는 적절한 검색 품질과 처리의 일관성, 객관성으로 정리될 수 있다.

이때 이러한 가치는 상술했듯이, 신문과 방송에서 기대됐던 전통적인 ‘공정성’의 가치와는 다르다. 단순히 매체를 생산하느냐, 매체의 콘텐츠를 유통하느냐의 차원을 넘어서서, 그 서비스의 특성상 추구될 수 있는 가치의 결이 다르다. 이에 포털의 검색어 서비스에 대해 불공정성 시비가 일어난다고 해서, 이에 대응되는 논리로 해당 가치들을 단순히 ‘공정성’이라고 명명하기는 어렵다.

제2장 이론적 논의에서 살펴본 검색 공정성과 투명성, 검색 중립성, 다양성의 가치와도 일부분 중복되는 내용이 있으나, 서로 상충되는 내용이 있거나 맥락에 따라 달리 적용돼야 할 부분도 있다. 관련성 있는 콘텐츠를 제공해야 한다는 ‘관련성’의 원칙과 모든 콘텐츠를 동등하게 취급해야 한다는 ‘평등’의 원칙이 서로 어긋날 수 있으며, 알고리즘을 공개해야 한다는 ‘투명성’의 원칙 역시 어뷰징의 우려로 인해 현실적으로 맞지 않음이 확인됐다. 오히려 해당 가치의 장점을 살리되, 우리나라의 현실과 검색 서비스 특성에 맞게 재정리하는 것이 바람직할 것이다. 이에 포털의 검색어 서비스에서 추구될 수 있는 가치를 우리나라의 실정에 맞게 다시 정리해본 것은 <표 12>와 같은 형태를 띠는 것이다. 이는 ‘적절한 검색 품질’과 ‘일관성’을 바탕으로 구성된다. 즉, ‘적절성’에 따라 검색 서비스의 상위에 오를 만한 검색어가 상위에 배치되며, 해당 검색어는 ‘공익 관련성’에 따라 이용자 집단의 공적 관심사를 대변하는 만큼 정보 게시 및 삭제 처리에 있어서 신중해야 한다. 한편 예외적인 경우에 한해 삭제 처리를 함에 있어, 유사한 사례에 대해서도 일관된 방식으로 처리할 수 있도록 하는

‘일관성’의 가치와 더불어 해당 가이드라인 등을 지나치게 기계적으로 적용하지 않고 이용자의 ‘접근성’을 최대한 보장해줄 수 있어야 한다. 한편 이러한 검색어 서비스를 운영하는 데 있어서 어떠한 규칙에 따라 검색어가 삭제되는지, 그 규정과 규칙을 최소한 공개해야 하며, 심의 역시 이에 걸맞은 기준에 의해 ‘투명하게’ 처리되어야 할 것이다.

<표 12> 검색어 서비스에서 검증된 가치: 검색 공정성, 투명성과 검색 중립성, 다양성 등의 논의를 기반으로

적절성	검색 서비스의 상위에 오를 만한 검색어가 상위에 배치되어야 한다. 검색 엔진은 관련성이 높은 정보를 제공하여, 검색 품질을 높여 이용자의 만족도를 최대화할 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 정보의 근거 기반은 언론의 보도가 될 수 있다.
공익 관련성	검색어는 이용자 집단의 공적 관심사를 대변하는 만큼 정보 게시 및 삭제 처리에 있어서 신중해야 한다. 일부 권리 침해가 나타날 경우, 공적 관심사와 공익 등과 비교 형량하여 최소한으로 삭제 처리해야 한다. 사인의 경우 이러한 권리 침해를 공인보다 폭넓게 인정해야 한다.
일관성	검색 엔진은 일부 검색어에 대한 인위적인 삭제 처리를 함에 있어, 유사한 사례에 일관된 방식으로 처리할 수 있도록 해야 하며, 그에 대한 자의적인 판단의 가능성을 최소화해야 한다.
접근성	검색어에 대한 가이드라인을 지나치게 기계적으로 적용해서는 안 된다. 해당 게시물, 검색어에 접근할 수 있는 이용자의 접근성을 타인의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 최대한 보장해야 한다.
투명성	검색 엔진은 영업 비밀에 해당하는 알고리즘까지 공개하지는 않더라도, 최소한 어떠한 규칙에 의거하여 검색어가 삭제되는지, 인위적인 삭제 처리 과정에 대한 규정과 규칙을 공

	<p>개해야 한다. 또한 그 삭제 과정에 심의를 신청할 경우, 그 타당성을 폭넓게 인정하여 객관적인 기준에 의한 심의를 해야 한다.</p>
--	---

제2절 포털 검색어 서비스에 제기된 불공정성 논란 해소에 대한 평가

제2절에서는 1절에서 논의한 검색어 서비스의 가치를 바탕으로 하여, 제기된 불공정성 논란을 어떻게 해소하였는지 평가해본다. 이는 검색어 검증위원회의 보고서 및 심의문을 바탕으로 하여 그 내용을 살펴보고, 검증위원회 검증위원들의 인터뷰를 중심으로 검증에 대한 자평으로 이뤄진다. 나아가 해소되지 않은 문제들은 어떤 것들이 있는지 살펴보고, 이에 대한 해소 방향을 알아본다.

(1) 체계화된 가이드라인을 통한 불공정성 의혹 해소

검색어 검증위원회의 업무는 2015년 초 4차 보고서를 끝으로 종결됐다. 그렇지만 여전히 심의위원회를 통해 일부 검색어 심의 신청에 대한 심의를 진행하고 있다. 해당 심의문의 내용은 개인정보를 위해 일부 사례만을 공개하고 있다. 그렇다면 일련의 업무를 통해서, 그간에 포털의 폐쇄적인 검색어 서비스 처리 과정에 대해 제기됐던 불공정성 시비를 얼마나 해소할 수 있었는지 살펴볼 필요가 있다.

검색어 검증위원회의 업무는 2015년 초 4차 보고서를 끝으로 종결됐다. 그렇지만 여전히 심의위원회를 통해 일부 검색어 심의 신청에 대한 심의를 진행하고 있다. 해당 심의문의 내용은 개인정보를 위해 일부 사례만을 공개하고 있다. 그렇다면 일련의 업무를 통해서, 그간에 포털의 폐쇄적인 검색어 서비스 처리 과정에 대해 제기됐던 불공정성 시비를 얼마나 해소할 수 있었는지 살펴볼 필요가 있다.

우선 해당 불공정성 시비에 대해서는 인터뷰이 대부분 문제 제기의 타당성을 인정했다. 검색어 처리 유목과 그 기준, 그에 대한 해설 등이 공개된 바 있으나, 구체적인 사례를 충분히 신지 않은 채로 추상적인 원칙을 제공하였기 때문에 실제로 어떠한 과정을 통해 검색어 처리가 이뤄지는지 알 수 없기 때문이다. 이에 그 내부의 운용 과정에 대한 의문에서 문제 제기는 타당하다고 보았다.

검색 포털로서 검색어가 인위적인 개입이 있느냐, 없느냐라는 것은 굉장히 핵심적인 얘기죠. 그래서 이것의 문제 제기는 이용자로서는 당연한 것일 수밖에 없죠. ... 상업적인 시도 혹은 해킹 시도, 왜곡 시도들이 이미 다양하게 있었고 성공을 해왔다라고 하는 것 자체가, 여기에 대해서 문제를 제기하는 것은 지극히 타당하고 합리적일 수밖에 없게 만들어놨어요. (F)

문제 제기는 타당하다고 생각한다. 다만 그게 정확하지는 않을 수 있다. 내부를 들여다볼 수는 없으니까. 겉으로 드러난 부분에 의혹의 여지가 있으면 의혹은 제기할 수 있다고 본다. (J)

이때 검증위원회에서 수행한 역할은 제기된 문제에 대한 의혹을 해소하는 데 도움을 줬다고 평가됐다. 특히 검증 기준의 체계화와 명확성에 있어서 충분히 검증했기 때문에, ‘일관된 원칙의 적용과 처리’라는 점에 있어서 가장 큰 성과를 거뒀다고 볼 수 있다. 물론 네이버 등이 제공한 자료, 데이터에 한해서 그러하다는 단서를 달기는 하였으나, 검증 작업 자체가 상호 존중 하에 이뤄진 만큼, 서로 신뢰하는 모습을 보였다.

어느 정도 (문제가) 해소됐죠. 있는 데이터에 의거했을 때 그렇다는 거고. 더 이상의 어떤 숨은 데이터가 있는지는 우리 능력 밖이니까. ... 심의하는 데 있어서 효율성은 있죠. 문제를 발견하는 횟수가 많이 줄었거든요. 예전에는 (문제가) 많았거든요, 체계화가 안 됐으니까. 이제는 결과적으로 문제가 줄어든 거죠. (A)

검증위원회가 검색어 검수 기준에 대해 권고했던 사안에 대해서도 대

부분 반영돼, 만족감을 드러냈다. 물론 권고안이 전부 다 반영된 것은 아니지만, 실무적으로 가능한 수정안에 대해서는 대부분 반영됐다는 것이다. 특히 실무적으로 처리하는 과정에 대해서는 포털 사업자의 검색어 검수 요원 등의 숙련도 등이 영향을 미치므로, 적절한 기준을 확립하는 데 있어서는 소기의 목적을 달성했다고 평가했다. 특히 검수 요원들이 자의적으로 판단할 수 있는 사례에 대해서도 판단하는 데 도움을 주었다는 피드백을 받았다고 했다.

저희가 반영해달라고 한 것들은 거의 상당 부분 반영을 해줬던 것 같아요. 거의 대부분 해준 것 같고 시스템적으로 좀 어렵거나 실무적으로 어려운 부분들이 있거든요. 그런 부분들은 향후에 좀 반영하도록 노력하겠다는 그런 것들을 받은 적은 있어요. ... 또 오차를 줄일 수 있는 기준들을 세부적으로 다루는 절차를 해줘서 어느 정도 검수할 수 있는 기준, 규범 같은 것들도 어느 정도 완결이 됐고. 그 기준에 관련된 규범이 있고 그것을 실무적으로 처리하는 것은 숙련도라든지 경험 같은 것들이 쌓여야 하는 거니까 그런 것들은 내부적으로 하는 것이지, 외부적으로 개입해서 하는 것은 아니잖아요. 그래서 일단 검증위원회의 일차적인 목표는 어느 정도 된 것 아닌가. (C)

굉장히 긍정적인 평가를 받았습시다. 운영 기준 가이드라인에 대해서는 우리의 제안을 거의 수용하고, 이렇게 하는 게 훨씬 더 정비된 것이라고 네이버 측에서도 생각했고요. 구체적 사례에 있어서 판단하는데 많은 도움을 받았다고 들었어요. (J)

심의 절차의 효율성이 높아졌다고 평가하기도 했다. 이는 특히 1, 2차 보고서의 검색어 검수 가이드라인의 체계화에서 비롯된 바가 크다. <부록 3>에 의하면, 1차 보고서에서 권고한 가이드라인의 수정은 대부분 반영됐기 때문이다. 실시간 급상승 검색어의 검수 시간을 늘리거나, ‘신고하기’ 버튼 등을 통해 심의 신청 절차를 간소화한 것 등이 대표적이다. 또 용어의 명확성을 높이고 운영 기준을 세분화해 자의적인 판단의 여지가 줄어들게 하여, 모호한 부분을 최소화했다.

근거나 기준에 대한 체계화에 대해서 갈등을 느끼고 있었는데 상당 부분 처리가 된 것 같아서 좋았다는 게 한 가지가 될 수 있겠고, 두 번째는 나름대로 처리를 해온 부분들이 과연 어떤 근거에 의해서 처리가 이뤄지는지 좀 더 명확하게 해줬기 때문에 훨씬 효과적, 효율적인 검수 활동이 가능해졌다. 기존 가이드라인을 체계화해주는 데 도움을 받았고 새로운 문제에 대해서 보완 작업을 해나가야 할 때 어떤 방향으로 보완이 이뤄지면 좋을지, 이런 부분에 대해 살펴봐줘서 고맙다는 얘기도 사실 들었죠. (D)

두 가지 목표를 이뤘다고 생각한다. 의혹에 기반한 문제 제기에 대해 객관적 데이터를 갖고 소명할 수 있게 됐다. 검증위원회는 각계 전문가로 구성돼 매우 꼼꼼하게 진행됐고, 각각의 단계마다 구체적인 데이터를 통해 검증의 객관성을 확보했다. 두 번째는 내부 프로세스가 실제 개선됐다는 것이다. 검색어 운영 프로세스 개선의 핵심은 결국 책임성과 투명성 강화라고 생각한다. (G)

특히 이러한 검증위원회를 운영함으로써, 포털 측에서는 검색어 운영의 효율성뿐만 아니라 검증의 객관성을 확보했다는 점을 강조했다. 실제 검색어 데이터를 제공하고 이에 대한 평가, 검증을 통해 현재의 서비스 운영에도 도움이 될 뿐만 아니라, 향후 제기될 수 있는 불공정성 논란에 대비할 수도 있게 된 것이다. 최종 보고서의 결론에서도 “외부인이 처음으로 네이버 검색어 생성 절차와 제외 절차를 직접, 그리고 구체적으로 확인했다는 점, 그 확인 결과를 상세하게 정리하여 보고서의 형태로 외부에 공개했다는 점, 그 과정에서 네이버 내부 운영 기준이 합리적으로 정비됐으며, 그에 따라 노출에서 제외되는 검색어의 범위가 축소됐고, 합리적인 수준에서 처리가 이뤄지게 됐으며, 네이버 검수 담당자들이 해당 업무를 보다 신중하게 처리하도록 하는 데 기여했다”는 점 등이 주요 성과로 꼽혔다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2015.3).

(2) 여전히 남아 있는 문제: 기존 유목에서 걸러지지 않는 것들

검색어 검증위원회의 자평과 실제 검색어 검수 가이드라인의 체계화에도 불구하고, 기존 검색어 처리 유목 이외에 발생할 수 있는 사안에 대한 숙제는 여전히 남아있다. 즉, 기존의 검색어 처리 유목으로 해결할 수 없는 사안에 대해 발생할 수 있는 불공정성 논란의 경우, 이를 어떻게 해결해야 할지 실무적인 차원에서의 방안이 구체적으로 수립되지 않은 것이다. 검색어 서비스가 이용자들의 다양한 이용 양상에 따라 발전하고 있는 만큼, 그에 맞게 처리 유목을 기계적으로 적용할 것이 아니라, 사안에 따라 유연하게 적용하고 개선해야 할 여지가 여전히 남아있는 것이다.

예를 들어 아프리카 BJ, 유투버, 페이스북 스타 등 SNS 등지에서 유명해진 사람이나 소비자 리뷰 관련 대상의 경우, 관련된 검색어를 처리하는 기준이 애매하다. 당사자가 스스로 정보를 게시하여 유명인²²⁾이 되고자 하기 때문에 사생활 침해 등의 여지는 줄어들 수 있다. 그러나 소셜 미디어 등 1인 미디어의 등장으로 일반인과 유명인에 대한 범위가 모호해지고 있는 만큼, 이들의 구분을 단순히 기존의 매스 미디어에 노출됐는지 여부로 구분하는 방식은 유효하지 않을 수 있다. 또한 이에 대한 판단 준거로서 제시되는 ‘포털의 인물 정보 제공 여부’, ‘서비스 담당자의 상식에 비추어 판단’ 혹은 ‘법무책임자의 검토’ 등이 일관성을 가지기 어려울 수 있다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.9 & 2015.3). 더욱이 이들에 대한 검색어나 검색 결과가 공적인 관심사에 해당하는지 판단하기 어려운 부분이 있다. 어느 정도 네티즌들 사이에서 인지도가 있을 때, 이를 유명인에 가깝다고 할 수 있을지 혹은 이것이 공적 관심사라 부를 수 있을지 애매하기 때문이다. 이러한 문제에 대해서 네이버는 아직 유보적인 입장을 갖

22) 네이버에서는 유명인을 “정치인을 포함한 공인, 연예인, 방송인, 작가, 운동선수” 등 언론/방송매체를 통해 사회적으로 알려진 인물을 총칭한다. 이때 “유명인”은 다시 “정무직 공무원 등의 공인 및 그에 준하는 자”(공무원, 국회의원, 서울대 총장, 언론사, 총선 및 대선 입후보자)와 “그 외 정무직공무원 등 공인에 해당하지 않는 연예인/스포츠 스타 등 연예인”으로 구분할 수 있다고 정의하고 있다. 즉, 네이버의 검색어 운영 정책에서 정의내리는 유명인은 공중의 주목을 받는 자(celebrity)와 높은 공적 책임이 부여되는 자(public figure)을 모두 포함하는 개념이다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.9).

고 있다. 일반인과 유명인에 대한 기준의 틈새를 노려, 포털에 게시되는 검색어 등을 악용하는 사례가 나타날 수 있기 때문이다. 실제로 한 인터뷰이는 이러한 사례가 왕왕 있다며, 기준을 일괄적으로 지정하는 것에 대한 우려를 표하기도 했다.

네이버에서 ‘유명인’의 기준은 기본적으로 ‘인물 정보 서비스에 나오는 지, 안 나오는지’예요. 문제는, 예를 들어 네이버에 누구를 쳤는데 그 사람이 뭐하는 사람이다, 어떻게 나온다, 이것을 너무 쉽게 믿잖아요. 근데 이것을 악용하는 사례가 되게 많아요. 예를 들면 별거 아닌 사람인데 (검색을 보여주면서) 내가 이런 거 하고 있는데 이렇게 얘기할 수 있는 거죠. ... 결국 주목이라는 게 돈, 힘이 되는 사회가 됐잖아요. 인터넷 사업에서 네이버가 주목을 80% 갖고 있는 상황에서 여기에 나오는 사람이라는 것은 큰 힘을 가질 수밖에 없거든요. (E)

또한 네티즌들의 검색어 순위 올리기 등 미디어성 운동의 일환으로 나타나는 검색어의 경우, 검색될 수 있는 콘텐츠가 제한적인 경우가 많아 이를 어떻게 처리해야 할지 뚜렷한 방안이 없다는 데 대해서도 문제가 여전히 남았다. 대표적인 것이 2013년 11월 14일 경 ‘박근혜 부정선거 인정, 선관위 부정선거 인정’ 등의 실시간 급상승 검색어가 갑자기 등장한 사건이다. 이는 네티즌들이 검색어 순위 올리기 운동을 벌인 결과였다. 당시 위 검색어는 관련 기사가 존재하지 않았다는 점에서 ‘서비스 품질 저해’ 중 ‘추천 부적절 사유’로 제외됐다. 이는 ‘서비스 품질 저해’ 중, ‘검색어 순위 올리기성 검색어’로서 ‘시사/사회성 집단행동(시사/사회성 이슈로 인해 ○○○○○/○○○○○○ 등의 사이트에서 순위 올리기를 시도한 검색어’ 등)’에 해당돼 노출제외된 것이었다. 이에 대해 검증위에서는 해당 기준에서 ‘특정 사이트’ 부분을 뺀 후, 이를 기계적으로 적용하면 여론 환기 등의 목적을 띤 ‘운동’에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 판단했다. 이에 2014년 3월 운영가이드를 개정하여 해당 부분을 삭제했다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2014.3.). ‘○○○ 부정선거, ○○○ 부정개표’ 등 ‘○○○ 서제스트 검색어 삭제 요청’ 관련 심의의 건(심의번호 2013심5)도 마

찬가지다. 이 역시 검색 결과로 미루어보아, 해당 검색어는 단정적으로 부정선거가 펼쳐졌다는 것을 주장하는 것이 아니라, 여러 자료를 근거로 부정선거 의혹을 제기하고 있음에 불과하다고 봤다. 따라서 심의 신청한 당선인 ○○○의 명예를 일부 훼손하는 측면이 있더라도, 선거의 공정성은 공익과의 연관성이 매우 강하며, 이에 대한 의문의 제기 또한 폭 넓게 허용돼야 한다고 설명했다. 이에 해당 검색어는 삭제되지 않았다.

물론 해당 검색어는 심의문에서 밝힌대로 의문 제기의 폭을 넓게 허용할 수 있는 선거에 대한 것이며, 운영 가이드의 삭제 결정과 마찬가지로 ‘시사/사회성 집단행동’ 역시 검색어 서비스를 활용한 네티즌들의 표현으로써 허용돼야 할 여지가 있다. 그러나 특정인에게 극히 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사안이면서도 검색 결과가 거의 없어 급상승하는 이유를 알 수 없는 검색어를 어떻게 취급하고 어떤 기준에 의해 노출제외를 결정할지의 문제는 여전히 남는다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2014.3.). 만약 검색결과가 거의 없다면 각 포털 서비스의 검색 철학에 따라 ‘서비스 품질 저해’ 중 ‘추천 부적절’ 사유 등을 적용할 수밖에 없겠으나²³⁾, 이는 네티즌들의 표현 의사 및 알 권리²⁴⁾를 저해할 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 검색어가 삭제되는 과정에서 특정인에 유리한 검색어의 인위적 조작이 나타날 수 있다는 시비를 불러일으킬 수 있다. 이러한 경우는 상업적인 목적의 검색어 어뷰징과 다르게, 정치적인 표현의 집합 혹은 공격 관심사를 대변하는 것일 수 있으므로, 사안에 따라 신중하고 유연하게 접근할 필요가 있다. 나아가 해당 사례의 경우, 유사한 검색 키워드임에도 불구하고 실시간 급상승 검색어에서는 사전 처리 원칙에 따라

23) 한편 ‘○○○, △△△의 연관검색어 및 자동완성검색어 심의 요청’(심의번호 2013심29)에서 정책위원회는 ‘서비스 품질 저해’의 적용 여부에 대해 각 회원사의 자체 서비스 규정에 의해 판단하는 것으로 결정했다. 이에 대해 통일적인 기준을 만들어 적용하기 보다는 각 회원사가 자신의 서비스 철학 등을 고려하여 이를 처리하는 것이 인터넷의 다양성 추구 등을 위해 바람직하다 판단했기 때문이다.

24) ‘○○○의 연관검색어 삭제요청’ 관련 심의의 건(심의번호 2014심19)에서는 연관검색어 및 자동완성검색어는 이용자가 입력한 검색어와 이용자가 작성한 게시물 등에서 추출한 단어를 기반으로 생성되는 것이라 했다. 이러한 측면에서 살펴볼 때, 연관검색어 및 자동완성검색어는 단순히 사업자의 편의서비스에 머무는 것이 아니라 다수 이용자들의 공개적 표현을 반영하며 아울러 다수 이용자의 관심을 알려줘 알 권리를 보충하는 역할을 하고 있다고 봤다. 이러한 논리는 실시간 급상승 검색어에도 충분히 대입 가능한 것이다.

검색어 서비스에서 노출 제외됐고, 연관검색어 서비스에서는 사후 처리 원칙에 따라 심의 결정을 통해 검색어 노출이 유지됐다. 보다 사회적 파급력이 크고 미디어적 성격이 높은 실시간 급상승 검색어에서 더욱 세심한 고려가 필요하지만, 유사한 검색어에 대해 검색어 서비스 간 다른 판단을 내리지 않도록 어느 정도 일관된 가이드라인이 필요할 수 있다.

어뷰즈 검증 유목에 대해서는 ‘역 어뷰즈’, ‘바이럴 마케팅’ 등의 가능성 역시 고려해야 한다. 역 어뷰즈는 경쟁 사업자 등에 의해 상대방에 유리한 검색어 등을 삭제 요청 하는 형태다. 어뷰즈는 본인 혹은 관련자가 삭제를 요청할 필요 없이, 누구나 삭제를 요청할 수 있는 사유로 규정돼 있기 때문에 경쟁 사업자 역시 삭제를 요청할 수 있다. 이때 역 어뷰즈는 이러한 검색어 규정의 틈새를 파고들어, 경쟁 사업자의 유리한 검색어를 강제로 배제하기 위하여 해당 검색어를 어뷰즈하고 이를 바탕으로 삭제를 요청하는 형태다. ‘바이럴 마케팅’에서도 어뷰즈를 통해 특정 업체의 검색어를 연관 검색어 등에 띄우게 하는 등의 행태가 나타날 수 있다. 관련 신고를 하는 업종이 점점 늘어나고 있는 만큼(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2015.3), 보다 다양한 형태로 검색어를 사용하고자 하는 이용 행태가 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 이러한 행위들이 검색 품질을 저해하지 않도록 해당 검색어가 특정 세력에 유리할 수 있는지, 누가 어떠한 목적으로 삭제를 요청했는지 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 따라서 어뷰즈에 대한 기준을 세울 때, 해당 검색어를 삭제하는 것이 누구에게 어떠한 결과를 불러일으킬지에 대해 고려해야 한다.

한편 어뷰징의 경우, 검색어 자체만으로는 이용자들의 일반적인 검색에 따른 결과가 나타난 것인지, 아니면 의도적인 악용에 의해 이뤄진 것인지 판단하기 어렵다. 이 때문에 네이버 측에서도 어뷰징으로 의심되는 검색어에 대해서는 검색 결과에 대한 검토와 더불어 데이터 분석을 수행하고 있다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1). 이는 단순한 검수 가이드라인의 검토만으로 검색 서비스에 제기될 수 있는 불공정성 논란을 모두 상쇄할 수 없다는 근본적인 한계를 드러낸다. 어뷰징을 검토함에 있어서 검수 가이드라인뿐만 아니라 관련 데이터의 생성 맥락까지 함께 고려해야 할 필요성이 있는 것이다.

이렇듯 제시된 기존의 유목에 대한 권고 및 이에 대한 반영은 어느 정도 이뤄졌으나, 그 이외에 이용자들의 검색어 서비스에 대한 새로운 이용 형태 등으로 인해 판단하기 어려운 문제들이 생겨나고 있다. 특히 이와 같은 문제들은 앞서 살펴본 검색어 서비스에서 추구될 수 있는 가치인 적절한 검색 품질과 처리의 일관성, 객관성 측면에서 문제가 있는 것이라 할 수 있다. 이용자가 미디어성 운동으로 인해 생성해낸 순위 올리기성 검색어는 그에 맞는 적절한 검색 품질이 제시되지 않더라도 네티즌들의 정치적 의사 표현이기 때문에 마냥 삭제할 수는 없는 것이다. 그렇다고 해서 적절한 검색 결과가 근거로 제시되지 않는 검색어를 처리하지 않는 것은 검색 경험의 질을 떨어뜨릴 수도 있다. 유사한 문제가 발생하더라도 처리할 수 있는 기준이 애매하기 때문에, 처리를 일관되게 할 수 없다는 문제도 있다. 그렇다면, 이러한 경우에 있어서 추구할 수 있는 가치를 새롭게 모색하거나 새로운 검증 유목을 마련하여 검색 품질에 대한 개념을 개선하거나 일관된 처리를 할 필요가 있다. 물론 그 방향에 대해서는 아직까지 제대로 논의된 바가 없으며, 이와 같이 새로운 형태의 이용 양상이 나타날 때, 그를 해소할 수 있는 방안 역시 마련돼 있지 않다.

그러나 앞으로 발생할 수 있는 새로운 문제에 대한 해소 가능성은 열려 있다. 여전히 KISO를 통해 검색어 서비스에 대한 심의가 이뤄지는 만큼, 해당 사례에 대한 심의가 축적되면 발생할 수 있는 문제에 대한 대처가 가능해질 것이라는 점이다.

새로운 문제들에 대해서는 앞으로 그러한 사례들이 계속 쌓여야 할 것 같고, 그런 사례들이 일종의 판례 역할을 해서, 이런 부분에서는 이렇게 해야 하고 이런 부분에서는 어떻게 처리해야 하는지, 아직은 쌓아나가야 하는 단계가 아닌가. 뚜렷한 기준을 찾기 어려운 경우도 사실은 존재하거든. 그런 경우에는 아까 얘기했던 대로 케이스를 쌓아나가는 활동 정도가 지금에 있어서는 할 수 있는 것 아닌가 하는 생각이 들어. (D)

이제까지 검색어 삭제에 대한 기준이 만들어져 있지만, 우리가 이제껏 겪지 못한 새로운 상황이 벌어질 수 있어요. 그 상황이 벌어지면 당분

간은 원칙이 만들어질 수 없을 것이고 현상부터 드러나 있을 것이기 때문에, 그런 걸 겪으면서 새롭게 다시 또 (원칙이) 만들어질 수밖에 없을 거란 말이에요. 그것도 하나의 지속적인 상황의 변화 속에 있는 것이기 때문에 (원칙을) 정교화해가는 과정 중에 있는 것이죠. (F)

이는 심의위원회의 검색어 심의가 실제 검색어 검수와 규정 사이의 틈새를 메울 수 있는 논의의 장이 될 수 있음을 드러낸다. 비록 검색어 검증위원회의 활동은 종료됐지만, 향후 나타날 수 있는 문제에 대해서도 심의를 통한 자율 기구 내부의 논의를 통해 새로운 가치와 원칙을 만들고, 개선해나가는 ‘과정’에 있다는 것이다.

(3) 소결

검색어 검증위원회의 활동은 소기의 목적을 달성한 채 종료됐다. 검색어 서비스를 운영하는 기준은 더욱 체계화됐고, 일관성을 갖고 처리할 수 있게 됐다. 자의적인 판단의 여지를 줄이고 문제가 될 수 있을 만한 사안에 대해 점검함으로써, 향후 문제 발생을 예방할 수 있는 지침이 되기도 했다. 이에 대해 검색어 검증위원회에 참여한 검증위원들은 대부분 만족스러운 결과라고 자평하기도 했다.

그런데 여전히 남아 있는 문제는 있다. 비록 많은 건수가 발생하지 않을 수는 있으나, 기존의 검색어 편집 유목으로 처리될 수 없는 영역의 것들이다. 네티즌들의 검색어 순위 올리기 등의 미디어성 운동에 대한 처리 유목이 확실하지 않다는 것, 공적 관심사와 관련 사안을 비교 형량할 때 모두가 합의할 수 있는 결론이 도출되지 않을 수 있다는 것, SNS 상에서 유명해진 이들에 대한 검색어 서비스 처리 등이 그것이다. 더욱이 해당 문제들은 일시적으로 생긴 문제가 아니라, 앞으로도 생겨날 수 있는 문제라는 점에서 검토의 필요성이 있다. 그 외 검증위원회 활동 후반부의 권고안에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 1, 2차 보고서에서 위원회가 권고한 운영안은 상당 부분 반영됐지만 3, 4차 보고서 이후 권고된 사안들이

실제 검색어 처리 가이드라인에 어떻게 반영됐는지, 혹은 현재 어떠한 방향으로 검토하고 있는지에 대해 조사해볼 필요도 있다.

물론 더 이상 검색어 검증위원회를 통한 업무는 이뤄지지 않기 때문에 해당 문제를 풀 수 있는 여지는 좁아졌다. 하지만 여전히 심의위원회를 통해 심의 신청된 검색어 사례에 대한 심의를 진행하고 있는 만큼, 발생할 수 있는 불공정성 논란을 해소할 수 있는 창구는 남아 있다. 이러한 사례가 충분히 축적되고 사회적으로 논의된다면, 향후 발생할 수 있는 문제를 어느 정도 해소하는 데 기여할 수 있으리라 기대된다.

제3절 포털 사업자의 역할

포털 검색어 서비스에 제기된 불공정성 시비에 대하여 포털 사업자는 그 의혹의 해소를 위해 한국인터넷자율정책기구를 통한 검색어 검증위원회에 검색어 검수 가이드라인과 검색어 삭제 사례를 제시하고 검증을 받았다. 해당 검증 기구는 (1) 검색 서비스 및 이용자 권리 침해 구제에 대한 전문성, (2) 기구의 비영리성, (3) 기구 운영의 독립성, (4) 기구의 공익적 성격, (5) 기구 활동의 공개성, (6) 기업의 경영자산 보호 등의 원칙을 충족시켰다. 실제로 (1) 복수 전공의 외부 전문가들이 참여하고 있고, (2) 강령 및 규약을 통해 그 운영 목적의 공익성 및 투명성이 천명돼 왔으며, (3) 정책 결정 및 심의 결정에 있어서 독립성이 보장돼 있다는 점, (4) 정관상 한국인터넷자율정책기구의 역할의 하나로 회원사들의 자문에 응할 수 있는 점 등을 고려할 때 외부 검증에 적합한 기구라 판단될 수 있다 (한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1).

이때 자율규제기구에서 중요한 것 중 하나는 독립성이다. 검증에 있어서 외부의 간섭 없이 자유롭게 의견을 개진할 수 있었는지, 검증에 필요한 자료 및 자원의 습득이 용이했는지, 검증을 통해 내놓은 권고안 등이 실제로 효력을 발휘하고 있는지 등이 주요 쟁점이 되는 것이다. 이에 해당 위원회에 참여한 검증위원과 이를 담당한 KISO의 연구원 모두 위원

회 운영에 있어서의 독립성에 대해서 만족해했다. 외부의 간섭 없이, 요구하는 자료에 대한 습득을 통해 맡은 바 검증해내는 것이 용이했다는 것이다.

제공되는 자료가 원 자료인가를 검증할 수는 없는 상황이었으니까, 그것을 제외하고는 나머지 부분에 있어서는 독립성이 제고됐어요. 우리가 뭐 누구누구 나와서 설명해달라고 하면 설명해주고, 실제로 모니터링 센터 방문해서 어떤 식으로 처리되고 편집 창이 어떤지 다 하고, 실제 시연도 해 보고. 그런 작업들은 다 했어요. … 운영에 있어서의 독립성 부분들은 상당히 잘 지켜지고 있어요. (B)

(독립성에 관해) 한 가지 원칙을 세운 것이, 검증위원과 네이버 분들이 같이 회의를 하지 않았습시다. 이쪽 얘기를 저쪽에 전달할 때, 자체 필터링을 제거할 수 있기 때문에 최대한 독립성을 훼손하지 않으려고 노력했구요. 기본적으로 검색어 검증위원회 같은 경우에는 네이버가 원해서, 진짜 우리가 잘못하고 있는지 궁금했기 때문에, 하라만 하라는 대로 하는 상황이었어요. 그래서 독립성에는 큰 문제가 없었고, 제일 중요한 게 예산 문제일 텐데. 예산 문제도 거의 전적으로 제가 담당했어요. 그런 측면에서 위원님들은 모르세요, 우리가 얼마 예산을 갖고 위원회를 운영했는지도. 제가 알아서 네이버와 협의했구요, 내용을 간섭하는 행정적인 일이 걸리지 않게끔 독립성에 가장 신경을 많이 써서 운영을 했습니다. (E)

이를 토대로 본다면, 검색어 검증위원회는 검증에 대한 역할을 어느 정도 수행하여 목표로 한 바를 달성했고, 운영의 독립성 역시 지켜져, 포털의 검색어 관련 자율 규제는 소기의 성과를 거뒀다고 할 수 있다. 그렇다면 앞으로 포털 검색어 서비스에서 추구해야 할 가치를 위해 포털 사업자는 어떠한 역할을 할 수 있을까? 검색어 검증위원회와 같은 검증 기구를 상시적으로 두어 계속적으로 검증하게 하는 것이 바람직할까? 이에 대해서 활동했던 검증 위원들은 아니라고 답변했다. 어느 정도 가이드라인이 체계화된 만큼, 그 외의 영역에서 발견될 수 있는 문제의 수가 적기

때문에 보고서를 정기적으로 써나가는 것의 효율성이 떨어진다고 본 것이다. 덧붙여 해당 검증위원회를 운영하는 운영 자금이 특정 사업자의 의뢰에 의해 지원되는 만큼, 비용 대비 효율성이 떨어진다고도 봤다. 검색어 서비스와 관련된 이슈가 생기고, 이에 대한 사회적인 논의가 들끓는다면 다시금 검색어 서비스를 대대적으로 검증할 필요가 생기겠지만, 현재로서는 검색어 검증위원회 수준의 검증까지 갈 필요가 없을 수 있다는 것이다. 이에 1차 보고서에서 검증위원회는 지속적인 모니터링을 통해 검수된 사례 중 적절하지 않은 사례를 분류하여 운영 가이드라인을 재정비하고, 새롭게 나타나는 검색어 문제의 경우 관련된 사안을 충분히 논의하여 문제를 해결할 수 있는 검증 기구가 필요하다고 제안(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.9)했음에도 불구하고, 해당 위원회의 종료를 제안한 것은 검증위원들 스스로라고 전했다.

인간이 했기 때문에 100% 완벽하다고는 생각하지 않는데, 발견되는 문제가 실수이거나 잘못 적용이거나 혹은 뭐 마이너한 것들이라는 생각이죠, 중요하지 않다는. 그런 것들을 위해서 보고서를 계속 써나가야 된다? 1, 2, 3 차 때는 그래도 의미가 있었던 게 가이드라인 만들고 문제점 고쳐주고. 그런데 4차정도 가니까 이것을 계속 반복한다는 것도 그렇고. 더 큰 문제가 발견된다면 1년 연장하자가 되겠지만, 현재로서는 뭐. 크게 그런 이슈가 없는 것 같아서. 그리고 중요한 건 운영자금이죠. 자금이 확보돼야 하는 건데 그런 문제도 있고. ... 만약에 사회적으로 그런 요구가 있다면 아마 또 하겠죠. (A)

네이버 측에서 먼저 중단하자고 한 것은 아니고, 검증 팀에서 기본적으로 이 패턴들이 특별하게 나타나지가 않고, 1, 2차 같은 경우에는 좀 더 명확하게 가이드라인이라는 게 제대로 없었거든요, 네이버에. 그렇기 때문에 그런 것들을 정립해나가면서 일치도를 보는 것이 중요했는데 3, 4 단계로 넘어가면서 상당 부분 가이드라인에 대해서 맞춰 진행을 했기 때문에 굳이 뭐, 집어낼 만한 사례들이 별로 없었어요. 그래서 이정도로 마무리를 하고 만약에 사회적으로 이슈가 있으면 다시 보자, 이래서 마무리가 된 거죠. (B)

투자 대비 효과의 측면에서 우선은 이 정도면 되지 않았겠느냐 생각

하고 있죠. 굉장히 힘든 일거든요. 몇 십만 개를 다 봐야 되는데 너무 힘든 일이에요. 안 보고서 보고서를 쓸 수는 없으니까. 그래서 이 정도 하자고 한 것이예요. (J)

그럼에도 불구하고 검색어 서비스에 대한 문제는 언제든지 나타날 수 있는 사안이라는 중요성은 인식하고 있었다. 현재 해당 문제가 주요 사회 이슈가 되지 않을 뿐, 특히 정치 영역에서 명예훼손과 관련된 분쟁은 얼마든지 일어날 수 있기 때문이다. 공익 및 공적 관심사와 권리 침해에 대한 비교 형량 및 기존의 검색어 처리 유목으로 완전히 해소되지 않는 영역에 있어서 어느 정도 판단이 필요한 이상, 자의성에 대한 의심과 관련 검증 및 자료에 대한 요구는 있을 수 있다는 것이다.

창과 방패의 싸움이에요. 이렇게 막으면 저기서 찌르고. 항상 존재해요. 운영하는 한, 죽을 때까지 갈 거예요. 자기들은 막으려고 별 짓을 다 하겠지. 그러다보면 애꿎은 게 한두 개 걸리면, ‘정치적 조작 아니냐?’, 논란도 될 거고. 더군다나 그게 선거 때면 폭발할 거고. 이게 반복될 거예요. 정도의 차이, 앞으로도 있을 문제예요. 그렇지만 정치적 문제가 아니었으면 이렇게까지 문제가 안됐을 거예요. (A)

언제든지 이런 논란은 있을 수 있는 일이죠. 정치 사회적인 이슈에 관한 문제는 명예훼손에 대한 것이니까, 가이드라인이 아무리 정밀해도 판단이 들어갈 수밖에 없고, 판단이 잘못된 경우도 얼마든지 있을 수 있겠죠. 그 잘못된 결정을 의도된 결정이라고 문제제기가 가능한 거니까요. 물론 그럴 수 있으니 문제제기가 가능한 거죠. 회사 입장에서는 잘못이긴 해도 의도된 것은 아니었다고 할 테고, 그런 일은 얼마든지 있을 수 있죠. (J)

문제는 제기됐으나 그에 대한 해결이 미진한 부분에 대한 타개책 역시 개선돼야 할 부분이다. 특히 1차 보고서 등에서 제시된 검수 가이드라인의 권고안은 대부분 반영됐으나, 그 이후 보고서에서 제기된 문제들, 특히 검수 가이드라인의 검증 유목 이외의 영역에서 발생하는 문제에 대한

해결은 보고서 등에 제시돼 있지 않다. 또 검증위원회의 활동이 종료됐으므로, 이에 대한 검토를 내부적으로 진행 중인지의 여부에 대해서도 알기 어렵게 됐다. 이는 해당 보고서 내지 검증위원회의 구속력 또는 실천력에 한계가 있는 것으로 평가될 여지가 있을 수 있다.

혹자는 보다 간소화된 형태의 검증 위원회 정도를 운영할 수 있을 것이라는 가능성을 내비쳤다. 이제까지 검색어 검증위원회가 제안된 기간의 데이터를 전수 조사한 만큼, 그 인력이나 시간, 비용이 소모됐다. 이러한 대규모의 전수 조사 이외에, 적어도 전문성과 공신력을 갖춘 누군가 그 내부를 들여다보고 있다면, 혹시 있을지 모르는 자의적인 판단이나 분쟁의 가능성을 줄일 수 있다는 것이다.

나아가 적어도 미디어로서의 기능을 하는 실시간 급상승 검색어에 대한 검증은 추가적으로 필요하다는 견해도 있었다. 실시간 급상승 검색어는 사회적 파장이 큰 서비스임에도 불구하고 통상 하루를 넘기지 않는 짧은 시간에 노출되는 서비스의 특성 상 권리침해신고를 받고 노출에서 제외하는 사례가 없다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.1). 따라서 특정 사례에 있어서 피해자에 대한 권리 침해 구제가 어려울 수 있는 만큼, 어느 정도 외부의 감시가 필요하다는 것이다. 물론 실시간으로 서비스되는 영역이므로 구체적인 검증 형태나 방안은 추후 논의가 필요하다. 또 사전 제어의 오류를 사후적으로 점검하여 이후 같은 오류가 반복되지 않도록 하는 사후 점검 절차를 마련하는 것 역시 필요할 수 있다.

누군가 보고 있으면 함부로 못 하겠죠. 지속적으로 보는 것 자체는 좋은 일인 것 같아요. 그런데 거기에 시간과 비용이 필요한 일이기 때문에 투자 대비 효과가 있는 일인가에 대한 판단은 별개의 문제고. 이렇게 구체적으로 평가하지 않아도, 누군가 보고 있다는 것만으로도 무리한 일을 하지 않을, 그 가능성을 현저히 줄이는 구조가 되겠죠. (J)

실시간 급상승 검색어 같은 경우에는 더 운영을 했으면 했어요. 왜냐하면 미디어 서비스거든요. 그래서 외부의 감시가 있어야 한다는 생각을 했고. 또 이용자가 신청해서 지울 수도 없어요. 어떤 검색어가 실시간 급상승 검색어에 올랐는데, 지워주세요 하는 순간 내려가 있어

요. 한번 뜨면 파급력은 강하지만 피해자가 피해 구제를 할 수 있는 방법이 없기 때문에 지속적으로 검토를 해서 계속 개선해나가는 과정이 필요한 것은 맞고요, 연관 검색어, 자동 완성 검색어는 실시간성이 없고 뭔가 검색을 해야 나온다는 측면에서 저희가 할 일은 다하지 않았나 싶어요. (E)

일각에서는 네이버를 포함한 포털 검색어 서비스 사업자의 일부 검색어 삭제에 대한 편집 행위와 그 과정을 이용자들에게 적극적으로 전달해야 한다는 주장을 폈다. 네이버 검색어 서비스에 대한 의혹이 제기될 당시, 포털에서는 “검색어 운영 기준에 따라 정당한 사유로 관련 삭제 요청이 있을 경우, 예외적으로 제외 조치를 한다.”는 식의 해명을 해왔다. 이는 대부분의 경우 검색어에 어떠한 조치를 하지는 않지만 필요하다고 판단될 때에는 ‘예외적’으로 제외 조치를 한다는 것을 의미한다. 네이버는 스스로 조작하지 않는다고 말한다. 네이버가 말하는 조작이란, 정해진 가이드라인을 따르지 않는, 특정인의 경제적·정치적 이익을 반영하는 검색어 제외를 의미하기 때문이다. 그러나 일반인의 시각에서 포털의 이러한 해명은 포털이 검색어에 대해 대부분 아무런 조치를 취하지 않지만, ‘극소수’의 경우에만 일부 검색어를 제외하는 것으로 이해하기 쉽다. 이때 제외되는 검색어에 대해 일반인은 ‘조작’한다고 생각하기 쉽다. 포털과 일반인이 사용하는 ‘조작’의 의미가 다르다는 사실이 문제되는 것이다. 포털이 흔히 주장하는 ‘인위적 조정, 개입이 없다’는 설명과 달리 일반 이용자들은 특정 검색어를 제외하는 그 자체를 ‘인위적인 개입’으로 볼 수 있다는 것이다. 이 때문에 포털은 ‘인위적인 개입’을 하지 않는다는 주장을 할 것이 아니라, 인위적인 조정을 하되 그 과정에서 특정인의 이익을 반영하지 않는다는 설명을 덧붙일 필요가 있다(한국인터넷자율정책기구 검증위원회, 2013.9). 구체적으로 어떠한 기준과 이유를 통해 검색어가 제외되고 있는지 알리고 검색어 삭제에 대해서 이용자에게 설명, 설득할 필요가 있는 것이다. 이 경우, 해당 기준의 적절성과 더불어 해당 기준으로 완전히 해소하지 못한 영역의 문제에 대해서도 그 기준을 찾아나갈 수 있는 사회적인 논의를 이끌어낼 수 있다. 이용자들이 포털의 검색어 서비스를 함께

운용해나가는 만큼, 이용자들의 목소리가 검색어 제외 기준에 충분히 반영될 필요가 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 활동을 적극적으로 하지 못하는 사업자로서의 한계가 있을 수 있다. 오랫동안 검색어 서비스에 대한 불공정성 시비와 오해가 지속되고 있는 만큼, 검색어 제외 과정에 대해 이용자들에게 선제적이고 적극적으로 설명, 설득하는 것은 또 다른 이슈를 만들어낼 수 있는, 부담스러운 성격의 것이기 때문이다.

일반인은 네이버 검색어가 조작된다는 느낌을 받잖아요. 그런데 네이버는 조작은 안한다고 얘기를 하잖아요. 여기에 괴리가 있는 거예요. 네이버는 조작은 안 하지만, 몇 개의 기준에 의해서 검색어를 제거해요. 조작이 아니라 컴퓨터 알고리즘과 객관적인 기준에 의해서 하는 거니까, 조작이 아니다. 당연히 조작이 아니죠. 그런데 일반인은 단어가 빠져나가는 게 보이거든요. 조작이 없다 그러니까 이해가 안 가는 거지. 그래서 커뮤니케이션을 할 때 조작 없다는 얘기를 얼버무리지 말고, 이리이러한 기준에 의해서 검색어를 제외한다고 얘기를 해라, 그래야 혼란이 없는데. 제외한다는 얘기가 뭔가 걸리잖아요, 국민들한테. 몇 개 빼낸다는 것을 시인하는 거잖아. 그 말을 못하더라고. (A)

네이버가 앞으로 해야 할 활동 중에 하나가 이용자를 이해하려는 것과 함께 자신들의 활동을 이해시키려는 것을 조금 더 적극적으로 해야 할 것 같아. 이미 오해를 너무 많이 받았기 때문에 얘기를 하면 할수록 손해라고 생각하지. 그래서 안 하고 있는 것도 일견 이해는 하지만, 그러면 서로가 서로에 대한 오해를 하는 것은 줄어들지 않고 계속 가는 거죠. 네이버가 하는 모든 것들은 이용자 편의의 관점에서 이해돼야 하고, 이용자 측면에서 그 정당성을 부여받아야 사회적인 공감대를 획득하는 거지. 다만 구체적으로 어떻게 해나가야 할지 고민은 필요할 것 같고. 다만 영업적인 위험 등을 생각해서 세부적인 사례나 정책과 관련해서 선제적으로 알려주는 공격적인, 적극적인 홍보는 못하는 거죠. (D)

이 때문에 포털 사업자에게 보다 많은 개방성을 요구해야 한다는 주장도 있었다. 이제까지는 사업자 주도로 검증을 해왔지만, 이용자들에게

관련 논의를 개방하여 이용자 주도로 검증을 할 필요가 있다는 것이다. 이용자들 스스로 어떠한 메커니즘에 의해 검색어 서비스가 작동하고 있는지 이해하고, 이의를 제기할 수 있는 부분에 대해서는 문제의 타당성이 받아들여질 경우 검증해볼 수 있지 않겠느냐는 것이다. 이는 해당 검색어의 당사자가 아니더라도, 이용자들의 이용 행태에 의해 추출된 검색어에 대한 이용자들의 이해를 도울 수 있다는 점에서 긍정적일 수 있다.

이제까지는 사업자가 주도를 해서 검증위원회를 운영해왔는데, 여전히 이용자 주도형이 아니라는 점에서 그 방식이 정기화한다든가, 주류화한다고 해서 문제가 해결되는 것은 아닌 것 같다. 오히려 이용자의 접근권이 보장돼야 한다. 이용자가 알고리즘의 기밀까지 알 필요는 없겠지만 이용자들의 요청에 의해서 (검증이) 작동하고 합의할 수 있는 방식으로 기준이 검증될 수 있고, 그 결과가 이용자에게 주어질 수 있는 방식이어야 하지. 사업자 위주로 진행되는 게 아니라. ... 한 사람의 문제 제기가 아니라, 어느 정도 집단적인 다수의 요청이 있고, 그것이 예를 들면 KISO 같은 데에 신청할 수 있는 창구를 만들어서, 이런 이의 제기는 수용할 만하다고 판단하면 이런 요구에 대해서 설명이 필요하면 검증 할 수도 있는 것이고. 이런 방법은 가능할 수 있지 않겠느냐. 누군가 요청을 선별해서 설명과 납득이 필요한 문제제기라고 생각된다면, 포털도 오히려 설명하기 수월해질 수 있을 것이다. (F)

이러한 견해와 더불어 검색 알고리즘 및 관련 메커니즘에 대해 공개할 수 있을 만큼 최대한 공개할 수 있어야 한다는 주장도 제기됐다. 이를 통해 이용자들이 어떠한 검색어 서비스를 이용할 수 있을지 스스로 선택하고, 포털 사업자들끼리 경쟁한다면, 검색 서비스 역시 더욱 발전할 것이기 때문이다.

제일 좋은 건 검색 알고리즘을 최대한 공개하는 거지. 그래서 이용자가 선택할 수 있게 검색 서비스 간 경쟁을 하는 거죠. 자체 알고리즘을 공개하면 어떤 정보를 검색할 때에는 어떤 검색 서비스를 이용해야 좋다는 판단을 할 수 있지 않나. (H)

이렇듯 자율 규제 기구를 통한 불공정성 논란의 해소가 어느 정도 이뤄졌고, 실제 검증 위원회에 참여한 위원들 역시 검증 활동에 대한 만족감을 드러냈음에도 불구하고 여전히 아쉬움을 드러내는 경우가 있었다. 이러한 아쉬움은 근본적으로 포털에 대해 기대하고 있는 사회적인 책임감이 크다는 데서 비롯된다. 또한 포털의 자율 규제를 통한 서비스 개선 노력에도 불구하고, 일부 사례에 대해서는 어떠한 개선이 이뤄졌는지 확인하기 어려울 뿐만 아니라, 관련해서 나타나는 문제가 여전히 발생할 수 있는 여지가 있기 때문이다. 따라서 관련 검증 위원회의 활동이 종료되었음에도 불구하고, 심의를 통한 지속적인 개선과 검증 위원회의 활동에서 미처 해소하지 못한 부분의 문제에 대해서도 논의를 이어나갔으면 하는 바람이 나타나고 있다.

제5장 결론

제1절 주요 연구결과에 대한 논의

본 논문의 연구 목적은 포털 미디어의 검색어 서비스에 대해 제기되는 불공정성 논란에 대응하여 이를 해소하기 위해 보다 실효성 있는 가치를 탐색하는 것이었다. 이제까지 포털 검색어 서비스의 불공정성 논란이 지속적으로 제기됐지만 논의는 공전하는 양상을 보였다. 이전까지 검색 공정성, 검색 중립성, 다양성 등의 여러 개념이 제시됐다. 검색 공정성은 일련의 시비에 대응하여 공정하고 투명한 검색 서비스를 제공하고자 하는 것이었다. 검색 중립성의 원칙 역시 온라인 환경에서 콘텐츠가 편향적이지 않은 방향으로 취급되게 하여 이용자들의 편익을 증진하고자 하는 것이었다. 다양성은 다양한 출처, 내용의 콘텐츠가 자유롭게 유통되어 다양한 관점에 노출될 수 있도록 하는 개념이었다. 그러나 해당 개념은 모호하고 실효성이 없는 등 현실적인 실천력의 한계가 지적됐다. 또한 검색어 서비스가 폐쇄적으로 이뤄지고 있기 때문에 심화되는 논란을 해결하기 위해 투명성을 적용하여 일부 서비스를 공개하더라도, 스팸, 어뷰징과 같은 부작용이 생길 수 있었다.

따라서 본 논문에서는 해당 문제를 보다 실천적으로 접근하여 해소하기 위해 실제 해당 검색어 서비스에 대해 검증을 실시한 검증위원회의 위원과 관련 전문가에 대한 심층 인터뷰, 문헌 분석을 토대로 실효성 있는 가치를 도출하고자 했다. 이는 앞서 제시된 검색 공정성, 검색 중립성, 다양성 등의 가치보다 실제 사업자가 주관하고 있는 서비스의 영역에 보다 가깝게 다가서면서 검색 서비스에서 실천적으로 수행할 수 있는 가치를 찾고자 함이었다. 논문에서 설정한 연구문제와 이에 대한 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫 번째로, 연구문제 1에서는 포털의 검색어 서비스가 어떠한 가치를 바탕으로 검증되고 있는지 살펴보고자 했다. 검색 공정성, 검색 중립성,

다양성의 가치 등에서 포털의 영향력이나 파급력에 대한 대응으로써 포털을 규제하기 위한 것이 아니라, 실제 검색어 서비스의 검증에 있어서 어떠한 가치를 중심으로 살펴보았는지 그 주요 가치를 분석하고자 함이다. 이는 크게 두 가지 가치로 요약될 수 있었다. 이 중 하나는 ‘적절한 검색 품질’에 대한 것이다. 이것은 검색 결과나 검색어 서비스가 제공될 때, 상위에 배치될 만한 콘텐츠가 상위에 배치되는 것이다. 이때 상위에 배치될 만한 근거, 예를 들어 언론사의 보도 등이 적절하게 제시돼야 한다. 언론의 보도는 공적인 관심사를 대변하며 어느 정도 사실 확인을 거친 결과물이라는 점에서, 검색어 서비스의 중요한 운용 근거가 되는 것이다. 물론 이는 정치권에서 포털의 불공정성 시비에 대해 주장했던 것과 같은, 내용이나 품질에 대한 평가에 대한 것은 아니다. 다수의 이용자의 미디어 이용 경험이 축적돼 제공되는 서비스인 만큼, 포털의 검색어 서비스는 이용자가 공적인 관심사에 대한 검색을 원활하게 할 수 있도록 보조하되, 오히려 내용에 대한 평가 없는 내용 중립적인 입장을 취해야 한다고 보았다.

한편 검색의 품질을 유지하기 위해서 포털의 검색어 서비스는 ‘일관되게 편집 원칙을 적용’해야 한다. 특히 검색어 서비스의 인위적인 편집 등에서 불공정성 시비가 제기되는 만큼, 검수인원의 자의성이 최대한 배제되고 일관되게 원칙을 적용할 수 있어야 한다는 것이다. 이 때문에 이용자들의 개인 정보 침해 등의 피해 구제를 위해서 사용되는 검색어 제외 처리 유목 등의 기준이 검색어 서비스마다 존재했다. 그러나 해당 원칙의 하나하나보다 얼마나 일관되게 적용했는가를 더욱 중요하게 평가했다. 검증위원회에서 검수 기준의 용어와 분류, 기준의 명확성과 적정성을 중점적으로 검토한 것 역시 이와 같은 이유에서다. 한편 기준을 적용함에 있어서도 지나치게 경직되게 기준을 적용하여 이용자의 정보에 대한 접근을 제한하지 않아야 한다는 ‘접근성’, 검수 기준의 적용이나 심의 판단에 있어서 객관적이고 투명한 접근을 해야 한다는 ‘투명성’이 제시되기도 했다.

이러한 가치를 검증하는 것은 검색어 서비스에 대한 실효성 있는 가치를 탐구하는 밑바탕이 된다. 이제까지는 실제 검색에 대한 데이터나 경험적인 근거 없이, 어떠한 가치를 추구해야 하며 이를 통해 포털에 대한

규제를 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 주로 이어졌었다. 그러나 실제 포털 사업자의 검색어 가이드라인과 검색어 검증 작업, 해당 실무를 처리한 검색어 관련 전문가 등의 인터뷰를 통해 검색어 서비스에 대한 실효성 있는 가치 체계를 찾고자 했다. 특히 기존의 검색 공정성, 검색 중립성, 다양성 등의 가치의 필요성을 인정하여 이를 토대로 하면서도 우리나라의 포털 검색 환경에 맞춰 실천할 수 있는 개념으로 해석하였다.

두 번째로, 연구 문제 2에서는 과연 연구 문제 1에서 검증한 가치를 통해 제기된 불공정성 문제를 해소할 수 있는지 살펴보았다. 검증위원회에서 일관된 원칙의 적용을 강조한 만큼, 검수 가이드라인이 체계화돼 검색어 검수 작업의 효율성과 일관성이 높아졌다는 평가가 많았다. 물론 검증위원회에서 권고한 검색어 가이드라인의 수정안이 전부 반영된 것은 아니지만, 실무적으로 반영할 수 있는 부분은 최대한 반영하여 검증위원회 설립과 운영의 목적이 달성됐다고 할 수 있다.

그러나 ‘적절한 검색 품질’과 ‘일관된 원칙의 적용’만으로 해소할 수 없는 불공정성 시비가 나타날 수 있어, 완전한 문제의 해소는 어려울 수 있다. 특히 포털의 검색어 서비스를 이용하는 이용자들의 미디어 경험이 다양해지고 발전함에 따라, 기존의 검색어 처리 유목에 해당되지 않는 문제가 생겨나고 있는 것이다. 예를 들어 소셜 미디어 등을 통해 유명해진 사람의 경우, 이에 대한 네티즌들의 관심을 어디까지 공적 관심사라 할 수 있는지, 이들에 대한 피해 구제는 어디까지 할 수 있는지 판단하기 어렵다. 실시간 급상승 검색어 등의 검색어를 이용한 순위 올리기성 운동 역시 마찬가지다. 해당 검색어를 입력했을 때 제시되는 적절한 콘텐츠는 없을 수 있기 때문에, 적절한 검색 품질을 유지하기 위해서는 해당 검색어를 삭제해야 한다. 그러나 이는 네티즌들의 정치적, 사회적 의사 표현으로써, 해당 검색어를 함부로 삭제할 경우 검색어 조작에 대한 네티즌들의 불신을 초래할 뿐만 아니라 표현의 자유를 침해할 수 있다. 반면 해당 검색어가 왜곡된 정보일 경우, 관련 당사자에게 막대한 피해를 끼칠 수도 있다. 어뷰징 역시 마찬가지다. 검색어 서비스를 이용한 바이럴 마케팅이 나타나는 만큼, 어떤 것이 어뷰징이며, 역 어뷰징을 통해 피해를 보는 이용자는 없는지 이용자들의 이용 양상을 세심하게 관찰해야 할 필요가 있

다.

이러한 문제는 미디어 이용자의 새로운 이용 경험에 따라 나타나는 것이다. 앞으로 또 어떠한 맥락에서 어떠한 문제가 발생할지 예상할 수 없다. 검색어 검증위원회가 종료됐기 때문에 추가적인 검증 작업 역시 예정돼 있지 않다. 그러나 여전히 운영되고 있는 심의위원회를 통해 문제 해결의 실마리를 찾을 수도 있다. 관련 전문가로 구성된 심의위원회를 통해 검색어 서비스의 구체적인 사례에 대해 논함으로써, 발생할 수 있는 다양한 문제에 대한 논의가 여전히 열려 있음을 시사하기 때문이다. 이는 첫 번째 연구문제에서 논의된 가치 이외에도 다양한 가치가 추가적으로 논의될 수 있으며, 이는 앞으로도 지속적으로 진전돼야 할 필요성을 가진다.

세 번째로, 포털의 검색어 서비스를 운영함에 있어서 포털 사업자가 해야 할 역할은 무엇인지 살펴봤다. 포털 사업자는 자율 기구를 두어 제기된 불공정성 문제를 해소하기 위해 노력했고 검수 가이드라인의 체계화 등을 통해 소기의 목적을 달성했다. 이 때문에 검색어 검증위원회 등의 활동이 종료될 수 있었다. 그러나 연구문제 2에서 살펴봤던 것과 같이, 여전히 해소되지 않은 문제가 있을 수 있다. 또 검색어 검증위원회에서 1, 2차 보고서에서 제기한 검색어 검수 가이드라인의 권고안은 어느 정도 반영됐으나, 3, 4차 보고서에서 제기한 것의 경우에는 그렇지 못했다. 나아가 매스미디어로 기능하고 있는 실시간 급상승 검색어에 대한 검수, 이용자에 대한 소통과 설득, 알고리즘과 검색 처리 원칙 등을 최대한으로 공개하는 것 등 포털 사업자에 기대하는 추가적인 역할이 제시됐다. 이는 기존의 포털 사업자가 해오던 역할보다 적극적이고 전향적인 문제 해결을 주문하는 것이다.

물론 이는 현행 자율 정책 기구 체제보다 엄격한 규제를 가하는 형태로 자율 정책 기구에 지나치게 큰 권한과 사회적 책임을 부여하는 것으로 비춰질 수도 있다. 또한 ‘자율 정책 기구’에 대해 외부 이용자들의 지나치게 많은 간섭이 될 수도 있다. 그러나 현재 제기되는 포털의 불공정성 시비에 대해 사업자 스스로 대응하고 문제를 해소하려는 노력은 포털 검색의 신뢰성을 높이는 데 꼭 필요한 작업이다. 새로운 형태의 검색어

서비스 관련 문제들이 등장하면서 검색 품질의 저해와 원칙의 일관된 적용이 점점 더 어려워진다면, 포털 검색에 대한 신뢰는 떨어질 수 있다. 이러한 상황에 자율 기구가 선제적이고 적극적으로 대응한다면, 포털 미디어의 역할과 서비스에 필요한 가치 추구에 대해 개방적인 논의를 진전시킬 수 있다. 이용자와 함께 소통하며 문제를 해결해 나가는 검색 서비스 환경을 조성한다면 이용자들이 포털의 서비스에 대해 깊이 있게 이해할 수 있게 한다. 더욱이 이용자들은 포털의 문제 해결에 대한 노력에도 신뢰를 가질 수 있을 것이다. 나아가 자율 기구의 적극적인 대응은 미디어로서 포털의 바람직한 위상을 정립하는 데 반드시 필요한 작업이다. 포털 미디어의 검색 서비스가 일관된 검색어 처리를 통해 이용자들의 검색 경험을 충족시킨다면 검색 경험의 질과 서비스에 대한 만족도를 높이게 된다. 이것은 궁극적으로 포털 미디어의 경쟁력을 도모하는 결과로 돌아올 것이다.

제2절 연구의 한계 및 후속 연구에 대한 제언

본 연구는 포털 검색어 서비스의 불공정성 논란에 대응하여, 보다 실효성 있게 추구할 수 있는 가치가 무엇인지 살펴보고자 했다. 이에 따라 모호하고 실제 적용에 어려움이 있는 가치 대신, 실제 포털 사업자가 실천하고 있는 가치는 무엇인지 개념화를 시도했다. 또한 추가적으로 제시될 수 있는 불공정성 문제를 해결하기 위한 가치의 필요성도 언급하였다. 이를 통해 향후 포털 사업자가 이러한 가치를 지키고 불공정성 논란을 해소해나가면서, 보다 적극적으로 해당 문제에 대응할 것을 기대하기도 했다. 이는 관련 논의가 정리되지 못한 채, 지속적으로 문제가 불거지고 있는 검색어 서비스의 불공정성 논란의 맥락을 정리하고, 내부의 운용 프로세스를 조금이나마 들여다봄으로써 실제로 문제를 해결하고자 하는 실마리를 제공했다는 점에서 의의를 가진다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 갖고 있

다. 첫째, 분석한 문헌 자료를 수집하는 과정에서 발생한 한계이다. 본 연구는 KISO 등의 자율 정책 기구에서 홈페이지, 간담회 등에서 공개한 자료를 바탕으로 분석을 시행했다. 물론 공개된 자료는 해당 기구에서 최대한 공개할 수 있는 만큼 공개한 자료일 수 있다. 그러나 수집할 수 있는 자료의 한계로 인해 검색어 검수 유목의 처리에 대한 경향을 일반화하여 해석하기는 어려웠다. 물론 이는 이용자들의 이용 행태가 변화함에 따라 생긴 현상일 수도 있다. 그러나 연속적으로 공개되는 검색어 데이터가 제공된다면, 검색어 서비스의 검수 경향에 대한 일반화된 이해를 할 수 있을 것으로 보인다. 한편 몇몇 사례의 경우 관련 당사자의 개인 정보를 보호하기 위해 ○○○ 등으로 처리하여, 해당 사례의 맥락을 완전히 이해하기 어려운 점도 있었다. 이 때문에 몇몇 사례를 본 연구에 옮겨 논의를 이끌어나가는 과정에서도 해당 사례에 대한 사전 정보 없이는 이해하기 어려운 경우가 있을 수 있다. 더욱이 검색어 사례의 경우, 지속적으로 논의되는 것이 아니라 단발성으로 사회적 이슈가 되는 경우가 많기 때문에 해당 검색어를 실제 검색하여 확인해보는 것 역시 가능하지 않을 수 있다.

둘째, 연구문제 1에서의 포털 검색어 서비스가 현재 실천하고 있는 가치의 정립 이외에, 해소되지 못한 불공정성 문제를 위한 가치의 개념화가 부족했다. SNS 유명인, 순위 올리기성 미디어 운동, 어뷰징 등의 문제는 여전히 나타나고 있는 사안이지만, 문제 자체에 대한 일반화가 쉽지 않다. 다양한 이해관계, 인물, 사건을 둘러싸고 전개될 수 있는 문제인 만큼, 무엇을 해당 문제에 속한다고 할 수 있을지에 대한 분류 작업이 어렵기 때문이다. 이 때문에 해당 문제를 해소해야 하며, 이를 위한 가치의 정립이 필요하다는 지점까지는 지적하였지만, 그렇다면 어떠한 가치를 제시할 수 있을지에 대한 논의가 부족했다. 이 때문에 결국 본 연구에서 제시한 검색어 서비스의 가치는 현재 포털 사업자가 실천하고 있는 가치의 개념화와 더불어 추가 가치의 필요성만 제기했을 뿐, 그러한 가치가 무엇이며 이를 위해 어떠한 실천이 필요한지 구체적인 논의가 이어질 수 없었다.

셋째, 본 연구에서는 실질적인 데이터의 흐름에 대해서 분석하지 못

했다. 자료 수집의 한계와 더불어 불공정성 논란이 예외적인 사안에 대한 인위적인 조작 우려에서 제기된다는 점에 착안해, 해당 편집과 관련하여 우리나라 포털 사업자들의 자율적인 검증 활동, 특히 검색어 검수 가이드라인에 대한 검증 작업과 심의문 등에 대해 주로 살펴보았다. 이러한 작업을 통해 보다 실천적으로 수행할 수 있는 가치를 추려낼 수 있을 뿐만 아니라, 폐쇄적으로 운영됐던 포털 검색 서비스의 내면을 조금이나마 들여다보기 위해서였다. 그러나 어뷰징의 사례에서도 봤듯이, 단순히 검색어 검수 가이드라인의 검토만으로 모든 불공정성 시비를 해소할 수는 없다. 관련 검색어가 생성된 데이터의 이력과 맥락 등을 면밀히 살피는 작업 역시 어뷰징의 성격을 판단할 때 필요한 작업이기 때문이다. 이는 검수 가이드라인 및 검색어 정책과 관련된 인위적인 조작 이외에도, 대용량의 정보 처리에 기반한 기계적 알고리즘에 대한 논의 역시 병행돼야 할 필요성을 보여준다. 물론 이러한 논의는 구체적인 데이터 및 이용자 기반 없이 전개해나가기 어려운 것이다. 그러나 포털에서 추구할 수 있는 검색어의 가치를 위해서 반드시 언급돼야 할 부분 중 하나다.

위와 같은 한계에도 불구하고, 본 연구는 모호하고 실효성 없는 가치가 제시되며 공전해오던 포털 검색어 서비스의 불공정성 시비에 대응하여, 과연 어떠한 가치를 추구할 수 있을지, 그에 대한 현실적인 평가와 개선 방향을 알아보고자 했다. 또한 포털의 사회적 영향력에 대응하는 규제를 위해 실천적 가치를 논의한 것이 아니라, 실제 추구할 수 있는 가치를 정립하고 개선해야 할 방향을 제시하고자 했다.

또한 기존에 신문, 방송과 유사한 가치를 포털의 매체에도 그대로 대입하는 것이 아니라, 포털의 매체적 특성과 이용자의 이용 경험에 따라 적합한 가치를 추구해야 하며, 이것이 실제로 가능할 수 있다는 가능성을 보여줬다. 이는 포털과 같은 콘텐츠 유통 서비스 등과 더불어 앞으로 나타날 수 있는 신규 매체에 대해서도 어떠한 가치를 어떻게 추구해야 할지 시사점을 줄 수 있다.

한편 향후 연구 과제로, 본 연구에서의 한계를 보완하기 위해 보다 다양한 검색어 사례에 대한 수집 내지 분석이 필요해 보인다. 보다 다양한 맥락에서 나타나는 검색어 사례, 구체적인 검색어를 둘러싸고 나타나

는 이해관계의 양상을 살필 수 있다면 해당 문제를 구체적으로 분류해내고 이를 해소할 수 있는 가치 정립에도 도움이 될 것이다. 이에 따라 후속 연구에서는 포털의 검색어 서비스에서 추구할 수 있는 실천적인 가치들을 보다 체계화할 수 있을 것으로 보인다. 현재는 ‘적절한 검색 품질’과 ‘일관성 있는 처리’의 큰 줄기를 중심으로, 관련된 가치를 나열해 놓은 것에 불과하다. 보다 다양한 가치를 시도하여 체계적인 구성을 꾸린다면, 검색어 서비스와 더불어 포털에 대한 이해까지도 높아질 수 있다. 단순히 기존 매체에서 제시했던 가치를 대입하지 않고, 새로운 매체 이용 환경의 특성에 맞게 다양한 가치들이 개방적으로 논의된다면, 해당 서비스의 발전과 더불어 이용자의 후생에 기여할 것이기 때문이다.

<부록 1> 한국인터넷자율정책기구 검색어 검증위원회의 ‘네이버’ 실시간 급상승 검색어 등에 대한
검증보고서의 참여 위원, 제공 자료, 검증 방법, 검증 내용 및 기준 등

*각 차수의 검증 보고서의 내용을 기반으로 정리하였음

보고서 /검증 기간	검증 위원	네이버 제공 자료	검증 방법	검증 내용 및 기준
1차 / '12년 9월	<ul style="list-style-type: none"> - 김기중(법무법인 동서 파트너스 변호사) - 배영(숭실대 정보사회학과 교수) - 정경오(KISDI 책임연구원) - 황용석(건국대 언론홍보대학원 교수) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적으로 문제된 사례(‘안철수 립살롱’, ‘정우택 성상납’ 검색어)에 대한 자료와 NHN의 입장 - 네이버 실시간 급상승 검색어 및 자동 완성/연관 검색어 제외 절차 - 네이버 실시간 급상승 검색어 및 자동 완성/연관 검색어 세부 운영 정책 - 2012년 9월 실시간 급상승 검색어 노출 제외어 목록 및 자동 완성/연관 검색어 노출 제외어 	<ul style="list-style-type: none"> - 검색어 서비스에 비관적 의견을 발표한 외부 인사들의 자문 - 네이버 각 서비스 담당자에 대한 인터뷰 - NHN 제출 규정 검토 - 실제 제외어에 대한 전수 조사 및 제외 과정에 대한 적절성 판단 	<ul style="list-style-type: none"> - 검증 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 검색어의 노출 제외 절차 · 검증대상 검색어의 노출 제외 기준(운영정책) · 노출 제외어에 대한 검증 · 각 서비스의 검색어 추출 알고리즘은 검증대상에서 제외 - 검증 기준 <ul style="list-style-type: none"> · 외압에 의한 부당한 노출 제외어가 있었는지 여부 · 노출 제외어 결정에 자의적 개입이 있었는지 여부

		<p>목록(자동 완성/연관 검색어의 경우 권리 침해 신고를 받은 검색어 중 제외된 것과 제외되지 않은 것의 구분 포함)</p> <p>- 각 서비스 책임자 인터뷰(3회)</p>		<ul style="list-style-type: none"> · 노출 제외어 처리 절차 및 기준의 적정성 · 개별 노출 제외어의 적정성
<p>2차 / '13년 상반기</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 김기중(법무법인 동서 파트너스 변호사) - 배영(숭실대 정보사회학과 교수) - 정경오(KISDI 책임연구원) - 황용석(건국대 언론홍보대학원 교수) - 이재신(중앙대 신문방송학과 교수) - 김상순(이화여대 	<ul style="list-style-type: none"> - 2013년 상반기 네이버 실시간 급상승 검색어 제외어 목록 전체 - 2013년 상반기 네이버 자동 완성/연관 검색어 제외어 목록 전체 - 2013년 상반기 검색 제외어 관련 검증위원회 질의에 대한 네이버의 답변 - 각 서비스 책임자 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 네이버 각 서비스 담당자에 대한 인터뷰 - NHN 제출 규정 검토 - 실제 제외어에 대한 전수 조사 및 제외 과정에 대한 적절성 판단 	<ul style="list-style-type: none"> - 검증 내용 · 실시간 급상승 검색어와 자동 완성/연관 검색어의 노출 제외절차와 기준(운영가이드), 노출 제외어 검증 · 미래의 오류 또는 자의적 개입 가능성 감소 방안 검토 · 각 서비스의 검색어 추출 알고리즘은 검증대상에서 제외 - 검증 기준 · 외압에 의한 부당한 노출 제외어가 있는지 여부 · 자의적 판단에 의한 노출 제외어가 있는지 여부

	법학전문대학원 겸임교수)			<ul style="list-style-type: none"> · 운영정책(운영가이드)에 따른 적정한 제외처리 여부(과잉 처리 문제 중심, 과소처리는 제외) · 자의적인 판단을 줄일 수 있는 구체적인 노출 제외어 판단 기준 제시
3차 / '13년 하반기	<ul style="list-style-type: none"> - 김기중(법무법인 동서파트너스 변호사, 소위원장) - 배영(숭실대 정보사회학과 교수) - 정경오(KISDI 책임연구원) - 황용석 건국대 언론홍보대학원 교수) - 이재신(중앙대 	<ul style="list-style-type: none"> - 2013년 하반기 네이버 실시간 급상 승 검색어 제외어 목록 전체 - 2013년 하반기 네이버 자동 완성, 연관 검색어 제외어 목록 전체 - 2013년 하반기 검색 제외어 관 련 검증위원회 질의에 대한 네 이버의 답변 - 각 서비스 실무자 및 책임자 인 터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 네이버 검색어 제외 업무 실사 - 제외 업무 담당자 인 터뷰 - 검색 분야 책임자 인 터뷰(검색어 운영 프 로세스 확인) - 사전 통보 없는 추가 데이터 요구(알고리 즘의 적정성, 타당성 검토) <p>*데이터에 기반한 기술적인</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2차 보고서와 검증 내용, 검 증 기준 동일.

	<p>신문방송학과 교수)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 김상순(이화여대 법학전문대학원 겸임교수) - 차미영(카이스트 문화기술대학원 교수) 		<p>검증은 수많은 한계를 내포하고 있기 때문에 가능하다하더라도 모의 검증이 이뤄질 수밖에 없다. 이에 기술적인 측면에서의 검증과 평가는 알고리즘의 적정성, 타당성에 대한 검토로 제한되었다.</p>	
<p>4차 / '14년</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 김기중(법무법인 동서파트너스 변호사, 소위원장) - 배영(숭실대 정보사회학과 교수) - 정경오(KISDI 책임연구원) - 황용석 건국대 언론홍보대학원 교수) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2014년 네이버 실시간 급상승 검색어 노출 제외어 목록 전체 - 2014년 상/하반기 각 2개월의 네이버 자동 완성/연관 검색어 노출 제외어 목록 전체(상반기: 2014년 4월 16일 ~ 2014년 6월 25일, 하반기: 2014년 9월 1일 ~ 2014년 10월 31일) : 사회적 이슈를 고려하여 전반기에는 ‘세월호 침몰 사건’, ‘22사단 총기 난사사건’이 있었던 시기 채택 		<ul style="list-style-type: none"> - 2, 3차 보고서와 검증 내용, 검증 기준 동일

<ul style="list-style-type: none"> - 이재신(중앙대 신문방송학과 교수) - 김상순(이화여대 법학전문대학원 겸임교수) - 차미영(카이스트 문화기술대학원 교수) 		<p>* 그 중요성이 상대적으로 큰 실시간 급상승 검색어에 대해서는 2014년 노출 제외 검색어 전수 조사, 비교적 양이 많고 다양한 검색어가 존재하는 연관/자동 완성 검색어의 경우에는 상반기 2개월 및 하반기 2개월 자료 분석</p>		
--	--	---	--	--

<부록 2> 한국인터넷자율정책기구의 검색어 운영 기준

*2, 3차 검색어 검증위원회의 보고서를 기준으로 하였음.

1. 실시간 급상승 검색어

기준	정의	해당 사례
명예훼손	개인 및 단체(연예인, 방송인, 운동선수, 작가, 정치인 등 유명인 및 공인/기업, 정당, 팬클럽, 종교단체, 학교 등)에 대한 사회적 평가를 떨어뜨리는 사실 또는 허위 사실을 유포하는 검색어.	000 게이, 000 결혼, 000 가슴성형 등, 000 000 결별(유명인에 대

	연예인/공인/일반인 이름과 추측성/허위사실/부정적 단어가 결합된 검색어 조합 *사내 법무책임자의 검수절차를 거쳐 노출 여부를 결정함.	한 추측성 혹은 허위 사실)
개인정보	개인에 관한 정보로서 법령상의 규정 또는 사회적인 통념상의 규정에 의거하여 본인뿐 만 아니라 제3자도 특정개인을 식별할 수 있는 정보를 내포하는 검색어. · 연예인/공인+일반인 조합어, 방송출연 일반인 검색어, 언론에 보도된 사건 관련 검색 어 및 사이버 이슈성 일반인 검색어 등	000 후배, 00녀, 00녀 사진 등
불법·범죄 ·혐오성	검색어 및 해당 검색 결과가 저작권 등의 법률을 위반하거나 이를 조장하는 단어. · 불법적인 검색어(저작권 침해 검색어, 저작권 침해 의도를 가진 검색어) · 범죄 관련 검색어(범죄 정보를 제공하는 검색어) · 반사회성 검색어(미풍양속을 해치거나 혐오감을 주는 검색어)	00 다운로드, 00자막, 00 MP3, 비밀번호 해 킹 등
성인 ·음란성	19세 미만 청소년 또는 성인들에게 유해한 용어, 성인인증 검색어, 성인 사이트명, 성 인 게임, 성인 관련 비속어, 성인 콘텐츠 검색을 목적으로 하는 검색어, 청소년 유해 콘텐츠가 노출되는 검색어. · 일반적인 성인 음란성 정보 및 콘텐츠 검색어 · 망가/AV 등 영상물 제목, 출연배우 관련 검색어 · 베드신 노출 조합어 · 음란성 사회 이슈 검색어 *신조어 등의 이유로 금칙어 필터링에 걸리지 않는 검색어의 경우 사회 통념상의 음란 성 기준에 의거함.	· 검색어 자체가 문제 가 되는 경우: 내아 내의 모든 것 노출, g겁녀 노출 · 검색 결과가 문제되 어 제외되는 검색 어: 00대 00녀
상업적	· 상품명/서비스명/사이트명 검색어	김준희 쇼핑물, 카페

<p>·의도적 악용</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 공인 쇼핑몰 검색어(연예인이 운영하는 쇼핑몰명 검색어의 경우) · 어뷰즈성 검색어(방송/뉴스캐스트/소셜커머스/접속장애 등 사용자가 해당 키워드를 검색할만한 직접적인 출처가 없는 경우나 실시간 검색 등 SNS에서 별다른 이용자 동향이 감지되지 않는 경우). <p>다만 상품명/서비스명/사이트명 중 신규상품 입고 등 순위 상승원인이 명백한 상품명/서비스명 검색어는 노출하며, ‘연예인 쇼핑몰 검색어’의 경우 중 방송 프로그램 출연 등으로 연예인과 연예인이 운영하는 쇼핑몰명이 동반 상승하는 경우와 쇼핑몰에 대한 명백한 이슈가 있는 경우에만 쇼핑몰명 검색어를 노출하고, 그 이외의 경우에는 해당 연예인 이름만 노출한다.</p>	<p>베네, 이케아 등 특별한 이유 없이 상호나 상품명에 급상승하는 경우</p>
<p>서비스 품질 저해</p>	<p>검색서비스로서의 공정성 및 안정성, 정확성 등을 유지하는데 적합하지 않은 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> · 반사회성 검색어(욕설/비속어, 미풍양속을 해치거나 혐오감을 주는 검색어) · 오타/문장/외자/특수문자/장난 검색어(오타/문장형, 특수문자, 특수한 상황에서만 오타 성인 검색어, 장난/뉘시성) · 검색어 순위 올리기성 검색어(연예인 관련 순위올리기 이벤트, 시사/사회성 집단행동, 장난성/단순뉘시성 순위올리기) · 검색결과에 이상이 있는 검색어(정확한 검색결과가 부족한 검색어, 검색결과가 없는 검색어) · 추천부적절 검색어(게임사이트 퀴즈/이벤트 관련검색어) · 유사검색어 일시제외(특정시간대 유사검색어 도배, 시리즈물 및 드라마 등의 동의어) 	<p>네이년, 전라디언, 000 똥값, 000 000보고 놀람, 정부통신부(오타), 0000 생일축하(검색어 순위경쟁)</p>

법령 및 행정·사법 기관의 요청	선거와 관련하여 후보자 및 공약 관련 부정적인 검색어. 특수한 사회적 이슈와 관련하여 행정/사법기관의 지시나 요청, 혹은 네이버 자체의 판단에 의해 제외하는 검색어.	이명박 신용불량자
유사 키워드	상위권에 노출된 키워드와 유사한 검색어	

2. 자동완성/연관 검색어

기준	정의	해당 사례
명예훼손	<p>유명인 및 단체 명예훼손: 유명인 및 단체에 대한 사회적 평가를 떨어뜨리는 사실 또는 허위 사실을 유포하는 검색어</p> <p>일반인: 유명인에 해당되지 않는 모든 인물을 총칭.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 유명인 관련 부정적인 이슈 또는 루머, 유명인 관련 장난/낙시성, 기업 및 단체에 대한 부정적인 이슈 및 명예훼손, 업체명에 노출된 업체명 연관 검색어, 사망 관련 허위 사실 등 <p>*당사자 본인으로부터 제외 요청이 인입되는 경우 검색어 제외 여부를 검토함.</p>	장00 00 게이, 송00 000 열애, 박00 못생김, 00 과거
개인정보	<ul style="list-style-type: none"> - 유명인의 개인정보 노출. · 유명인의 주민등록번호, 전화번호, 주소 등 개인정보가 포함된 검색어 	일베 00, 김00 비리, 000 스캔들, 차노아 직

	<p>- 일반인: 유명인에 해당되지 않는 모든 인물을 총칭. 일반인에 대한 개인정보: 개인정보를 직접 포함하거나, 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보 등.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 기본적으로 노출 제외 처리하는 검색어: 일반인의 신분증번호/전화번호/주소, 일반인의 소속기관명, 일반인의 인터넷주소, 단체/집단의 명단, 일반인의 구체적 신상정보, 사회 이슈 등과 관련한 일반인의 개인정보 노출 · 예외적으로 노출 유지 처리하는 검색어: 일반인 실명, 유명인의 가족/연인 관계와 관련된 검색어 	업
불법 ·범죄성	<p>사회규범, 법, 제도를 위반하거나 또는 이러한 범죄를 유도할 수 있는 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> · 불법/범죄성 사이트명/커뮤니티명 또는 URL · 불법/범죄성 물품 또는 프로그램명 · 불법/범죄 관련 용어 · 불법/범죄 사업 · 사행성 게임 관련 검색어 · 청소년 대상 불법·범죄 	00동 인신매매, 특정학교+자살
성인 ·음란성 검색어	<p>19세 미만 청소년 또는 성인들에게 유해한 용어, 사이트명, 유해한 검색결과를 유도하는 검색어(*성인성의 의미는 19세 미만 청소년에게 유해한 성인정보가 포함된 검색어이고, 음란성의 의미는 19세 미만 청소년뿐만 아니라 성인에게도 유해한 음란 정보가 포함된 검색어)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 성인/음란성 정보 및 콘텐츠와 결합한 검색어 	엄빠/엄빠주의와 결합된 검색어, ~녀와 토렌트/마그넷/토도우와 결합된 검색어, AV/포르노/porno/BL/H와 결

	<ul style="list-style-type: none"> · 특정한 신체부위 및 ‘성인’이나 ‘19금’ 등 청소년 유해 정보와 결합된 검색어 · 성기 및 성기/성행위를 은유하는 단어가 포함된 검색어 · 성인/음란성 사이트와 결합된 검색어 · 성인/음란성 용어, 음란성 콘텐츠, 유흥업소 등 미성년자 출입금지 업소 결합 검색어 · 여성 비하 관련 검색어 · 친인척 명칭 관련/미성년자 음란성 검색어 · 연예인 성행위 동영상 유포 등의 이슈 발생 시 관련 검색어를 제외 처리 *성인 배우명, 성인 영화명은 노출 	합된 검색어 등
<p>상업적 ·의도적 악용 (어뷰즈)</p>	유인 키워드 등으로 키워드의 입력 빈도수를 의도적으로 높이는 행위. 이외 SEO의 행위 중 정당하지 않거나 불법적인 행위를 수행하는 것.	
서비스 품질 저해	‘실시간 급상승 검색어’ 유목과 동일	
행정·사법 기관의 요청	‘실시간 급상승 검색어’ 유목과 동일	
저작권침해 성 검색어	<p>저작권을 직접적으로 침해하거나 저작권을 침해할 수 있는 검색결과를 유도하는 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> · 콘텐츠 불법 공유, 게임/소프트웨어/인터넷서비스 불법 공유, 게임기기/스마트폰 해킹, 불법 다운로드 출처 	<p>작품명+자막 smi, 작품명+토렌트/마그넷/자석/좌표/토도우, 소</p>

	<p>*단순히 다운로드 의도나 저작권의 침해요소가 있다고 제외하지 않으며, 검색결과를 확인·처리하는 것을 원칙으로 한다.</p>	<p>설명+텍본/txt/스캔본/스캔, 게임명+다운/다운로드/토렌트/마그넷/좌표, 게임명+프리셋/프리서버/백업, 파일공유사이트명+무한/중복쿠폰 등</p>
<p>반사회성 검색어</p>	<p>사회의 규범이나 질서를 어지럽히거나 이익에 반하는 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> · 잔혹성 콘텐츠(이미지, 동영상, 사진 등) 관련 검색어 · 혐오성 콘텐츠(이미지, 동영상, 사진 등) 관련 검색어 · 자살/자해/자학과 관련된 용어, 미성년자 반사회적 행동 유도, 사회 이슈 <p>* 개인차에 따라 사회의 질서 또는 이익에 반하는지 여부에 대한 판단이 가른 검색어는 노출 처리</p>	<p>IS 영국인 인질사건, 신촌 여성 분노사건 등</p>
<p>욕설 ·비속어</p>	<p>욕설 또는 어감이 좋지 않거나 점잖지 않게 사용되는 비속어와 관련된 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> · 욕설, 비어, 속어 · 속어 관련 검색어 · 좌빨/빨갱이 <p>*욕설, 비어는 제외 처리를 원칙으로 하며, 속어는 노출을 원칙으로 함.</p> <p>**좌빨/빨갱이: KISO 정책결정 15호를 적용하여 정치인에 대해서는 본인의 요구가 있는 경우에만 제외처리하고 있음.</p>	<p>특정인을 욕하는 검색어 및 특정 커뮤니티 사이트에서 활용되는 언어. 세월호 희생자와 관련하여 피해자 및 유가족을 비난하는 단어 등.</p>

<p>오타</p>	<p>컴퓨터 자판 입력시 발생하는 오타 또는 오입력한 검색어. 기본적인 자판 오입력 뿐만 아니라 인코딩이 깨져 유입된 글자 깨짐이나 일부가 누락되어 단어가 성립되지 않는 검색어 등을 포함. *자판 오입력, 글자 깨짐은 제외 처리함 **품사형 또는 문장의 완성여부, 유행어, 신조어, 줄임말, 장난·낙시성 검색어는 노출 처리</p>	
<p>기타</p>	<p>서비스의 질을 저하시키고 현저하게 이용자의 불편을 초래하는 검색어에 대한 처리. · 검색결과가 없는 검색어(검색결과가 없는 검색어는 이용자의 불편을 초래하므로, 검색어가 발견되는 경우 시스템에서 임시로 노출 제외되도록 지정) · 웹페이지 URL 형태의 검색어(웹 페이지 URL의 경우 페이지의 상태가 삭제 및 변경으로 인해 서비스의 질을 저하시킬 가능성이 높으므로 제외 처리. 단, 서비스 메인 주소에 해당하는 URL은 노출 처리함) · 낙시성 검색어(성인음란 또는 불법 다운로드 사이트로 이동하는 낙시성 검색어가 발견되는 경우 제외 처리) · 비정상적인 절차로 생성된 검색어(상업적인 용도 및 이에 준하는 그밖의 사유로 비정상적인 절차에 의해 생성되는 검색어가 발견되는 경우, 시스템에서 임시로 노출 제외되도록 지정)</p>	<p>검색 결과가 없어 임시 제외 조치된 단어: 베라핏, 이병현 난돌이, 다, 오산어탕국수집, 샤크암사건, 김송 간증록 등</p>

<부록 3> 네이버 검색어 검증위원회의 보고서 주요 내용

‘네이버’ 검색어 검증위원회 보고서 1-4차에서 발췌, 정리하였음.

차수	평가 및 제안	개선 및 반영 사항
1차	<p>1. 실시간 급상승 검색어</p> <p>(1) 제외 절차</p> <ul style="list-style-type: none"> - 검수부터 노출까지의 시간의 현행 5분은 짧으므로 최소 10분 정도로 연장할 것. - 정치, 사회적인 문제와 관련된 검색어를 명예훼손과 사생활 침해를 이유로 노출 제외 결정을 할 때에는 3인 이상의 책임자급 판단을 받은 후 노출 제외를 결정하는 절차를 마련할 것. 단, 연예인 관련 검색어의 경우 긴급한 처리의 필요성을 부인할 수 없으므로, 예외로 할 수 있음. - 노출제외어의 타당성을 사후적으로 검증할 수 있는 내부 절차를 마련할 것. <p>(2) 제외 기준</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 검색어와 결합에 의해 개인정보가 노출될 가능성이 있는 경우를 고려할 것. - 명예훼손 관련 사내법무책임자의 검수 절차를 구체적으로 밝힐 것. - 명예훼손의 경우 루머성/폭로성/비방성 검색어로 통합하고 그 세부유형에 	<p>*검증위원회에서 피낸 첫 번째 보고서로, 개선 및 반영 사항에 대해서는 다음 차수 보고서에 서술됨</p>

언론보도가 있는 경우와 없는 경우로 구분할 것.

- 언론 보도되지 않은 명예훼손성/루머성 이슈 검색어 유형에서 실시간 급상승 검색어는 제어가 원칙인데, 자동완성/연관검색어는 노출처리를 원칙으로 하고 있음. 처리 기준에 차이가 나는 근거나 이유를 명확히 제시할 것.
- 성인성 검색어와 음란성 검색어를 따로 정의하여 과잉제어되지 않도록 할 것.
- 불법·범죄·혐오에 대한 개념을 명확히 할 것. 혐오의 경우 광의의 개념인 반사회성을 사용할 것.
- ‘검색어’와 ‘검색결과’를 구분하여 불법·범죄·반사회성이 포함된 검색어/검색어 자체는 문제가 없으나 결과에 관련 내용이 포함된 경우로 분류할 것.
- ‘서비스 품질 저해’의 기준을 명확히 하고 제어 및 노출의 기준을 제시할 것.
- 욕설/비속어 검색어가 불법·범죄·혐오, 서비스 품질 저해 두 가지 유형 모두에 포함되어 있음. 따라서 욕설/비속어는 반사회성으로, 반사회성 검색어는 서비스 품질을 저해하는 것으로 포함시키는 것을 권고함.
- 행정·사법 기관의 요청의 경우 강제 조치와 임의 조치로 구분하고, 임의 조치의 경우 수용할 수 있는 경우와 수용하지 않는 경우의 기준을 규정할 것.

- 행정·사법 기관의 포괄적 제어 요청의 경우 구체적인 내용을 확인 또는 재요청하는 절차를 명시할 것. 유형별 처리방식에 대해서 행정기관별로 유형화할 것.
- 상업적·의도적 악용에 대한 담당자의 업무를 구체적으로 규정할 것.
- 상업적·의도적 악용에 관해 심사기준에서 제시하는 유형에 따라 상업적 검색어와 조작 목적 검색어로 구분하고, 상업적 검색어는 상품명·서비스명·기업명 검색어와 쇼핑몰·사이트명 검색어로 분류하고, 조작 목적 검색어는 어뷰징성 검색어를 포함할 것.

2. 자동 완성/연관 검색어

(1) 제외 절차

- 명예훼손, 개인정보 등 권리 침해를 이유로 하는 자동 완성 검색어 제외 결정은 권리침해신고에 따라 이루어지도록 하고 자체적인 제외 결정을 최소화하며, 이러한 원칙이 '세부운영정책'에 반영되도록 하고, 자동 완성/연관 검색어에 대한 권리침해 신고를 보다 적극적으로 알리고 이를 활용할 수 있도록 할 것.

(2) 운영 정책

- 성인성 검색어를 음란성 검색어로 처리하는 경우 과잉 처리의 문제가, 음란성 검색어를 성인성 검색어로 처리하는 경우 과소처리의 문제가 발생할 수 있으므로, 세부적으로 구별할 것.

- ‘준 성인성 검색어’에서 ‘준 성인성’의 의미가 불분명하므로 따로 분류할 필요가 없음.
- 유명인의 개인정보 노출 검색어에 해당 검색어와의 결합에 의해 개인정보가 노출되는 경우를 추가할 것.
- 개인정보가 노출되는 경우의 범위가 넓으므로 적절히 제한할 것.
- 개인의 신상정보 중, 민감 정보는 원칙적으로 제외하고 예외적으로 노출할 것.
- 유명인과 일반인의 구분은 기본 처리 방식에 배치할 것.
- 유명인 및 단체에 대한 명예훼손성 검색어에 위임자가 요청할 때마다 새 위임장을 요구할 것.
- ‘저작권 침해에 대해 이해도가 높은 검수자가 행할 것’을 기본 처리방식에 배치할 것.
- 성과 관련된 행위/범죄명을 직접적으로 노출하는 검색어의 경우 불법·범죄 관련 검색어가 아니라 명예훼손과 관련된 내용이 많으므로 명예훼손성 검색어로 분류할 것.

3. 투명성 제고를 위한 검증위원회 권고

(1) 검증기구 운영원칙의 수립

- 검증주체의 독립성, 검증자료의 투명성, 검증절차의 명료성, 답변의 즉시성

	<p>(2) 검증기구의 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> - KISO 정책위원회 회원사 소속 정책위원이 아닌, 정책위원만으로 구성된 KISO 산하의 독립형 특별위원회 구조를 검증 수행기구의 성격으로 권고함. <p>(3) 검증위원회의 기능</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주기성을 갖춘 검증보고서 발간, 청문, 검색어 운영 정책에 대한 자문, 정보공개 청구, 시정권고 및 시정사항에 대한 조치 결과 발표. <p>(4) 결과 공표</p> <ul style="list-style-type: none"> - NHN 지속가능보고서에 주요 결과 개재, 검증위원회 보고서, 보도자료. <p>(5) 정보 공개의 절차와 범위</p>	
2차	<p>1. 실시간 급상승 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공인, 유명인, 일반인에 대한 구분을 체계적으로 할 것. - 성인·음란성에 해당하여 제외되는 실시간 급상승 검색어가 가장 높은 빈도로 발생하므로 자세한 가이드라인과 사후 검증을 대비한 조치가 뒤따라야 할 것(예: 스냅샷 저장). <p>- 불법성과 관련하여 잘못 분류된 검색어가 있음. 처리 사유를 명확히 분류할 것.</p> <p>2. 자동 완성/연관 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기업 및 단체에 대한 부정적인 이슈 및 명예훼손의 경우 관련 보도가 발견되는지 여부에 따라 노출 제외 및 유지가 결정되는데, 관련보도 및 판 	<p>* 1차 보고서에서 지적받은 내용의 개선, 반영</p> <p>1. 실시간 급상승 검색어의 제외 절차 평가(검수부터 노출까지의 시간을 10분으로 결정, 권리침해를 이유로 노출제외할 때는 3인 이상의 책임자급 판단에 따르도록 함, 노출제외된 검색어에 대해서는 같은 책임자급이 매달 조치의 적정성을 사후검증하도록 함) 등을 반영. 단 실제로 이 기준에 따라 서비스를 운영하고 있는지의 여</p>

<p>런 게시글의 정의를 명확히 할 것.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 아프리카 TV BJ와 같이 스스로 유명인이 되고자 하는 사람을 유명인/일반인 중 어떻게 분류할 것인지와 관련하여 정리할 필요가 있음. - 명예훼손 등의 신고에 의한 처리 절차를 아는 사람들과 모르는 사람들과의 정보 격차로 인하여 신고 여부가 결정되는 경향이 있음. - 범죄명이 포함된 검색어, 불법성이 있는 검색어 등에 대해 운영기준을 너무 기계적으로 적용할 경우 사회적 이슈에 대한 접근을 과도하게 제한할 수 있음. - 유명인의 범죄 관련 내용을 명예훼손으로 분류하는 것이 타당한 경우가 있음. - 반사회성의 세부 유형으로 반윤리성을 추가할 필요가 있음. - 중의적 표현(예: 쓰레기)에 대해 신중히 검수할 것. - 임시제외 처리된 검색어이지만 임시기간의 종료 후 다시 노출되는 경우가 발생. 재검수 및 재확인의 노력이 필요. - ‘서비스 품질 저해’ 영역과 ‘기타’영역이 상호중복되는 것으로 보임. 적용 영역의 대체 가능성이 보이므로, 기타 영역보다는 다른 영역에 우선적으로 적용하도록 할 것. - 검색어 자체는 음란/성인성으로 의심해볼 수 있으나, 당시의 사회 이슈와 관련이 있거나 정보를 얻기 위한 검색어로 보이는 검색어가 제외되는 경우가 있었음(예: 강의석 나체시위, 아청법 토렌트 등). 	<p>부를 확인하지 못하였음.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 자체판단에 의한 자동완성/연관검색어 제외 절차에서 유명인 및 단체 명예훼손 항목에서 ‘당사자 요청 시 제외 검토’라는 기준을 반영하여 수용. 명예훼손으로 분류해야 하는 검색어 제외 사유의 경우, 불법/범죄성으로 분류한 사례가 다수 발견되어 관련 담당자에 대한 교육 필요. 3. 명예훼손 사유는 가급적 신고에 의해 처리하는 것이 원칙이나, 명예훼손의 우려가 분명한 일부 검색어를 자체 판단하여 제외하는 것은 가능하다. 그러나 자의적 판단 내지 외압에 의한 처리를 방지할 수 있는 판단 기준 등에 대해 추가적으로 설정하고자 함. 4. 연관검색어 목록에 ‘신고하기’ 버튼을 추가하여 권리침해신고를 활성화함. 5. 실시간 급상승 검색어와 자동 완성/연관 검색어의 운영 기준을 명확히
---	--

	<p>3. 검증위원회의 권고안</p> <ul style="list-style-type: none"> - 검색어 시점과 검증시점 차이로 인한 문제의 해결 - 운영 기준의 기계적 적용으로 인한 문제를 보완할 수 있는 방안 강구 - 제외 처리된 검색어에 대한 모니터링 - 유명한 판단기준의 정비 - 고객센터에서 검색어 서비스 안내방식의 개선 <p>4. 기타</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일반인은 특정 검색어를 제외하는 행위 자체를 인위적인 개입으로 보고 있으므로, 인위적인 개입이 없다는 막연한 주장을 되풀이할 것이 아니라 인위적인 조정을 하되 그 과정에서 특정인의 이익을 반영하지 않는다는 것을 설명하고 구체적인 통계 등을 알려 일반인들이 검색어 제외를 신청할 수 있는 방법을 홍보할 것. 	<p>분리함.</p> <p>6. 운영 기준 개정 권고사항의 반영과 미반영 부분에 대한 타당성에 대해 구체적으로 검증하거나 논의하지는 못하였음. 다음 검증위원회에서 검증할 필요가 있음.</p>
3차	<p>1. 실시간 급상승 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전후의 노출제외가 순차로 이뤄진 경우에, 후의 노출 제외 조치만 기록, 보관하고 이전 노출제외 조치에 대한 기록은 삭제하고 있음. 사후 검증을 위해 노출제외 조치를 취한 모든 기록을 보존할 것. - 어뷰즈, 낚시성, 어뷰징 등의 단어에 대한 기준을 설정할 것. - 시사 사회성 집단 행동이라는 세부기준을 사용하여 노출제외 여부를 결 	<p>* 1차 보고서에서 지적받은 내용의 개선, 반영</p> <p>1. 실시간 급상승 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 검색어의 정의를 정보통신망법, 개인정보보호법에 부합하게 정의함.

<p>정하는 것은 적절하지 않음.</p> <p>2. 자동완성/연관 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신고하기 버튼을 설치하여 일반인 개인정보노출 사례가 증가하고 있음. 폭넓게 제외하는 경우 검색의 질 하락을 이어질 수 있다는 점을 유의할 것. - 언론과 방송에서 보도된 부정적 사안에 대해 해당 단체들의 신고를 적극적으로 받아들여 제외할 것인지 아니면 시청자/소비자의 알권리 측면에서 이를 검색어에 노출시킬 것인지 운영기준을 마련할 것. - 어뷰즈와 관련하여, 네이버가 경쟁사업자의 유리한 검색어를 강제로 배제하기 위하여, 상대방의 검색어를 어뷰즈하고 이를 바탕으로 검색어를 삭제 요청하는 ‘역 어뷰즈’를 시도할 가능성이 있음. 관련된 사안에 대해 삭제를 요청할 수 있는 자를 적정 수준으로 좁히고 자체 판단에서 어뷰즈 관련 검토량을 늘릴 것. - 욕설/비속어 관련 검색어에서, 사이버불링 등 청소년보호에 문제점이 있을 수 있으므로 자체 검수하여 삭제할 것. - 기계적 처리와 관련된 과잉제어의 문제를 개선할 것. - 제외 여부의 적절성보다도 제외가 이루어지는 이유, 카테고리의 부적절한 적용이 더욱 문제로 보임. 	<ul style="list-style-type: none"> - 결합가능성과 관련한 불명확한 내용을 명확하게 규정함. - 검색결과에 따라 명예훼손, 음란성이나 성인 검색어에 해당될 수 있는 경우 추가 검토가 필요하다는 내용을 신설함. - 명예훼손성 검색어에 대한 검수절차 개선 및 법무책임자의 참여 여부를 보완함. - 명예훼손성/루머성 검색어와 루머성/폭로성/비방성 검색어를 통합함. - 성인성 검색어를 삭제하고 음란성 유형으로 통일함. - 혐오성을 반사회성에 포함시켜 서비스 품질 저해 유형으로 이동하고 욕설/비속어도 반사회성에 포함시켜 서비스품질 저해 유형으로 변경함. - 법령 및 행정·사법 기관의 요청이 있을 경우 이를 반영하되, 예외적으로 기관 요청의 범위가 모호한 경우, 내
---	---

	<p>3. 검증위원회 권고안</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실시간 급상승 검색어를 이용한 여론 환기 등의 ‘운동(movement)’에 대하여 이를 상업적 어뷰징과 구분할 필요가 있음. 	<p>부 의사 결정에 따라 기준 적용범위를 지정하고 있음. 해당 내용을 추후 보다 명확히 기술할 것.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 상업적/조작목적을 분리하고 세부 기준을 분류함. <p>2. 연관 / 자동 완성 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 준성인성 검색어를 삭제함. - 일반인과 유명인의 개인정보 검색어 개념은 동일하게 정의하되, 일반인과 유명인의 개념과 범위만 다르게 규정하였음, - 민감정보의 경우 언론/방송/본인 SNS 등을 통해 공개되지 않은 경우에만 노출 제외 처리하도록 함. - 유명인과 일반인의 개인정보의 관련 주의사항을 동일하게 적용함. - 명예훼손과 관련하여 위임자가 요청하는 경우마다 새 위임장을 요청함.
4차	1. 실시간 급상승 검색어	*검색어 검증위원회에서 펴낸 마지막

<ul style="list-style-type: none"> - 익명 보도된 사항과 관련하여 이용자들이 추측하여 만들어낸 검색어를 어떻게 처리할지 검토할 것. - 기존 언론이 아닌 새로운 매체를 통해 유명해진 인물들을 어떻게 취급할 것인지 검토할 것. - 상업적, 의도적 악용을 이유로 하는 제외어가 꾸준히 증가하고 있으므로 부정하게 검색어를 이용하려는 시도에 대한 대책을 마련할 것. <p>2. 연관 / 자동 완성 검색어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 명예훼손 관련 과도한 처리를 하는 경우가 발생하였음. 해당 검색어를 유지했을 때의 장점도 함께 고려하여 평가하는 것이 바람직함. 신고에 의한 검색어 제외 여부를 결정할 때에는 신중히 처리할 것. - 어부징을 주장하는 업체의 범위가 넓어지는 등 어부징에 대한 대책 마련이 필요하다. 그러나 판단하기 어렵다는 한계와 경쟁업체에 의한 의도적인 배제 등의 어려운 문제가 있음. 향후 지속적으로 논의할 것. - ‘그것이 알고 싶다’에서 보도한 네이버 이슈 관련 검색어가 전부 기타 사유로 배제되었으나 이는 타당하지 않음. 	<p>보고서로, 검증된 내용들의 향후 개선·반영 여부에 대해서는 알 수 없음.</p>
---	---

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 공정거래위원회 (2008). 인터넷포털사업의 특성과 경쟁정책적 시사점.
- 김태규, & 손재권 (2007). 『네이버 공화국』. 커뮤니케이션 북스.
- 김위근 (2014). 포털 뉴스서비스와 온라인 저널리즘의 지형: 뉴스 유통의 구조 변동 혹은 권력 변화. <한국언론정보학보>, 66호, 5-27.
- 김인희, & 김태현 (2010). 국내 인터넷 포털의 현황과 특성: 산업으로서의 포털과 미디어로서의 포털을 중심으로.
- 박용상 (2013). 『언론의 자유』. 박영사.
- 유정석 (2010). 인터넷 콘텐츠의 공적규제와 자율규제간의 협력모델 개발. 연구 기관: 한국인터넷자율정책기구 & 방송통신위원회.
- 윤석민·이지연·정영주 (2015). 포털 미디어의 공정성 II: 포털 검색 서비스의 공정성. 『미디어 공정성 연구』. 나남.
- 이호영 외 (2008). 인터넷 포털사이트의 사회적 영향력 확대에 따른 대응 방안 연구. 정보통신정책연구원, <기본연구>, 08-05.
- 임종수 (2006). 다채널 시대 뉴스이용 경로와 공정성 평가. 2006 한국언론학회 봄철학술대회 기획세션, 1-18.
- 한국언론진흥재단 (2015.1.30.). 2014 언론 수용자 의식조사.
- 한국언론진흥재단 미디어연구센터 (2015.11.3.) 사람들은 어떤 미디어를 ‘언론매체’로 보는가, 미디어 이슈, 2015년 1권 16호.
- 한국인터넷자율정책기구 검증위원회 (2013.1). ‘네이버’ 실시간 급상승 검색어에 대한 검증보고서.
- 한국인터넷자율정책기구 검증위원회 (2013.9). ‘네이버’ 실시간 급상승 검색어에 대한 검증보고서(II).
- 한국인터넷자율정책기구 검증위원회 (2014.3). ‘네이버’ 실시간 급상승 검색어에 대한 검증보고서(III).

한국인터넷자율정책기구 검증위원회 (2015.3). ‘네이버’ 실시간 급상승 검색어에 대한 검증보고서(IV).

한국정보법학회 (2012). 『인터넷 그 길을 묻다』. 서울: 중앙북스.

허진성 (2013). 온라인 뉴스 유통 서비스의 헌법적 쟁점과 규율방안. <언론과법>, 12(2), 37-58.

<기타 자료>

경향신문 (2014.5.16.). 네이버, ‘정몽준’은 연관검색어 제공, ‘박원순’은 차단…해명 보니.

내일신문 (2005.9.27.). ‘학살자’에 전두환, ‘실패(failure)’하면 무시.

노컷뉴스 (2015.9.10.). 홍문종 “포털 ‘실시간 검색어’ 당장 폐지해야”

뉴시스 (2013.8.9.), 與, 온라인 포털시장 정상화 TF 발족…‘네이버 규제 본격화’.

동아일보 (2012.7.24.). ‘정우택 성상납’ 네이버 검색에서 사라졌다?.

동아일보 (2013.8.22.). 네이버에 ‘안철수 립살롱’ …이게 웬일?.

동아일보 (2015.9.10.). 김무성 “포털 책임 엄중하게 다뤄야” … 네이버 “與 자료 객관성 없어” 반박.

아이티투데이 (2014.1.9.). 네이버-다음 등 검색서비스 불공정행위 제재 사항은?.

오마이뉴스 (2011.5.26.). 미안하다 ‘네이버’, 난 ‘구글’ 편이다.

연합뉴스 (2009.2.27.). 인터넷자율정책기구 내달 3일 출범.

이데일리 (2012.9.14.). 안철수 논란 네이버 검색, ‘외부기관 검증’ 받는다.

이데일리 (2013.8.26.). ‘공수’ 바뀐 포털 규제법 “경제민주화” vs “언론장 악 의도”.

이투데이 (2013.5.27.). 공정위, 네이버 이어 다음도 ‘불공정거래’ 조사 착수.

한겨레 (2013.5.14.). 공정위, 네이버 불공정거래 혐의 조사.

한겨레 (2013.11.25.). 네이버·다음, 동의의결제 신청 ‘불공정행위’ 과징금 피해가나.

한국경제 (2013.8.21.). ‘포털 최강자’ 네이버 규제해야 하나.

<외국문헌>

- Bar Ilan, J. (2007). Google bombing from a time perspective. *Journal of Computer Mediated Communication*, 12(3), 910-938.
- Carlson, M. (2007). Order versus access: news search engines and the challenge to traditional journalistic roles. *Media, Culture & Society*, 29(6), 1014-1030.
- Crane, D. A. (2013). After Search Neutrality: Drawing a Line between Promotion and Demotion. *ISJLP*, 9, 397.
- Economides, N., & Tåg, J. (2012). Network neutrality on the Internet: A two-sided market analysis. *Information Economics and Policy*, 24(2), 91-104.
- Eisenmann, T., Parker, G., & Van Alstyne, M. W. (2006). Strategies for two-sided markets. *Harvard business review*, 84(10), 92.
- Foster, R. (2012). News plurality in a digital world. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- FTC, In the matter of Google Inc., Statement of the Federal Trade Commission Regarding Google's Search Practices. FTC File Number 111-0163. 2013.1.3.
- Goldman, E. (2006). Search engine bias and the demise of search engine utopianism. *Yale Journal of Law & Technology*, 06-08.
- Goodman, E. P. (2007). No time for equal time: A comment on Professor Magarian's Substantive Media Regulation in Three Dimensions. *Geo. Wash. L. Rev.*, 76, 897.
- Grimmelmann, J. (2007). The structure of search engine law. *Iowa Law Review*, 93(1), 07-23.
- Grimmelmann, J. (2008). Google Dilemma, *The. NYL Sch. L. Rev.*, 53, 939.
- Grimmelmann, J. (2010). Some skepticism about search neutrality. *The next digital decade: Essays on the future of the Internet*. TechFreedom: Washington, D.C.

- Helberger, N. (IViR), et al. Convergence, Information Intermediaries and Media Pluralism - Mapping the Legal, Social and Economic Issues at Hand: A Quick Scan, Institute of Information Law(IViR), January 20, 2014.
- Laidlaw, E. B. (2010). A framework for identifying Internet information gatekeepers. *International Review of Law, Computers & Technology*, 24(3), 263-276.
- MacCarthy, M. (2010). Online Liability for Payment Systems, *The Next digital decade - Essays on the Future of the Internet*. TechFreedom: Washington, D.C.
- McQuail, D. (1992). *Media Performance: Mass Communication and the public interest*. Newbury Park, CA: Sage.
- Manne, G. A., & Wright, J. D. (2011). Google and the limits of antitrust: The case against the case against Google. *Harv. JL & Pub. Pol'y*, 34, 171.
- Manne, G. A., & Wright, J. D. (2012). If search neutrality is the answer, what's the question. *Colum. Bus. L. Rev.*, 151.
- Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.
- Odlyzko, A. (2009). Network neutrality, search neutrality, and the never-ending conflict between efficiency and fairness in markets. *Review of Network Economics*, 8(1).
- OECD(2008). *OECD Information Technology Outlook 2008*.
- Page, L., Brin, S., Motwani, R., & Winograd, T. (1999). The PageRank citation ranking: Bringing order to the Web.
- Praiser, E. (2011). *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Penguin UK.
- Pasquale, F. A. (2008). Internet nondiscrimination principles: commercial ethics for carriers and search engines. *Seton Hall Public Law Research Paper*, (1134159).

- Pasquale, F. A. (2010). Trusting (and Verifying) Online Intermediaries' Policing. *The Next digital decade - Essays on the Future of the Internet*. TechFreedom: Washington, D.C.
- Pasquale, F. A. (2011). Dominant search engines: an essential cultural & political facility. *The Next digital decade - Essays on the Future of the Internet*. TechFreedom: Washington, D.C.
- Pasquale, F. A., & Bracha, O. (2008). Federal search commission? Access, fairness and accountability in the law of search. *Cornell Law Review*, September.
- Patterson, M. R. (2009). Non-Network Barriers to Network Neutrality. *Fordham L. Rev.*, 78, 2843.
- Post, R. (1995). Recuperating first amendment doctrine. *Stanford Law Review*, 1249-1281.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2003). Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, 990-1029.
- Van Schewick, B. (2007). Towards an economic framework for network neutrality regulation. *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, 5, 329-391.
- Volokh, E., & Falk, D. M. (2012). First Amendment Protection for Search Engine Search Results. *Journa of Law, Economics & Policy*, 8, 4.
- Wu, T., & Victor, M. (2011). *The master switch: The rise and fall of information empires*. Vintage Books.

<기타 자료>

- Reuters. (2015.4.27.). EU antitrust case against Google based on 19 complaints: sources.
- Craven, P. (2003). 'Ethical' Search Engine Optimization Exposed!, <http://www.webworkshop.net/ethical-search-engine-optimization.html>

Abstract

Search Bias Issues on Portal and Effective Search Values

- Focusing on Keyword Searches of 'Naver'-

Ji Yeon Lee

Department of Communication

The Graduate School

Seoul National University

This paper analyzes search bias issue occurred with keyword search services. The keyword search services including real time keyword, autocomplete function and related search help users to identify and locate information from the cyberspace. But there have been bias issues that some suggested words were partially provided, especially at the electoral seasons periodically. These issues were heated as the keyword suggestion procedure was not opened publicly, that is because the mechanism of that service was considered as a confidential business information.

There are some preceding researches that propose some search

values to solve the problem. For example, Ministry of Science, ICT and Future Planning emphasized ‘search impartiality’ and ‘transparency’ for portal service to open search word procedures and rules. Also there are ‘search neutrality’ which does not discriminate specific contents and permits the equal access, and ‘diversity’ which guarantees users’ access to various contents.

These researches are criticized, however, because some values are way too obscure to apply to the services. Even if the validity of values can be accepted, it would be difficult how to decide when and where some values are met. For example, as of ‘equality’ and ‘variety’, it is uncertain what is equal and various in terms of search results. Furthermore, if these values can be applied, there is no methodology to verify them. It is not possible and efficient to evaluate every contents and decide whether some value are met or not.

Then the important thing to solve the problem is self-regulation for portal media not to manage the service impartially. Through the self-regulation, portal media can reveal how it runs some rules of search word service and find where the issues come from. This would clear the doubts thrown to the portal media, improve search quality and increase customer satisfaction.

Therefore, this paper investigated related activities of KISO, Korean portal medias’ self-regulation institute. Especially about the keyword search services, this paper studies on which criteria KISO evaluates the services, and finds if those criteria would be proper to solve the problem. As of methodology, it reviews the qualification reports of keyword search services, related policy provisions, and some examples investigated by the deliberating council of KISO. It also interviews some members of deliberating council of KISO and related field experts.

Throughout these studies, it tries to understand the search

keyword procedures which were not opened. Furthermore, it investigates which value are considered through the real examples of deliberation, and finds whether it is proper to solve the problem or not, and proposes the role of portal media about the problems. It would improve the preceding studies' problem by suggesting more efficient search values.

In summary, values used in the service evaluation by the deliberation council are 'proper search quality' and 'consistency.' First, proper search quality means keywords listed in the suggestion services are enough to be on the list reflecting the viewership of users or accompanied by the proper amount of contents. At that time, contents are mainly composed of articles, expected be the barometer of public opinion. Also it should be consistent in carrying out a policy when portal media manipulating individual cases. Specific terms or rules applied to them should be dealt without arbitrary decisions.

Following these values, the keyword search services can maintain comparatively consistent system. Also some of recommendations of the council are considerably accepted to improve the service satisfaction. There could be other cases, however, which cannot be solved by current search keyword manipulation procedures. Thus, it would be necessary to reconsider search values other than 'proper search quality' and 'consistency.' For example, users' behavior on the service can be varied, or some cases should be investigated in detail under specific circumstances. There are some cases alike some SNS celebrity or users' abnormal clicking behavior as of a media movement, to achieve high ranking order to show users have some interest in that keyword.

According to the evaluation results, activities of council obtains good results to solve the search bias issues occurred with the keyword search services. Still, it would be necessary for portal media to lead the related discussions further as for social responsibility.

Especially, as some recommendations by council are not reflected to the policy, portal media should reconsider them. As the council on the specific search keyword cases is maintained, it also should deal with other societal concerns strengthening the portal media's role.

The current study is significant for the following reasons. First, it suggests more specific search values, overcoming obscure definitions of existing studies. As keyword search service is a media strongly affecting social opinion, its values applied to the mechanism and portal media's social responsibility are quite important. Thus, the study shows some basic structures to solve the search bias issues, occurring at electoral seasons periodically. Therefore, it is significant in that it is the first study to have attempted to extend the scope of discussion relevant to this topic.

Keywords: Portal, Keyword search, Search bias, KISO, Internet
Self-Regulation

Student Number: 2013-22843