creative commons

COMMONS DEED

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

dCollection

정책학 석사 학위논문

공공기관의 광고가 보도에 미치는 영향

- 경인 지역 신문사를 중심으로 -

2021년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

전 시 언

공공기관의 광고가 보도에 미치는 영향

- 경인 지역 신문사를 중심으로 -

지도교수 우 지 숙

이 논문을 정책학 석사 학위논문으로 제출함
2020년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
전 시 언

전시언의 석사 학위논문을 인준함
2020년 12월

위 원 장 _____ 고길곤 _____ (인)

부위원장 _____ 최태현 _____ (인)

위 원 _____ 우지숙 _____ (인)

국문초록

언론은 공공성 확보 및 공익실현의 사명을 지닌다. 공공기관이 공권력을 남용하지 않도록 감시하는 역할을 수행하며 정치, 경제, 정책 서비스 등이 최악의 위기 상황에 놓이지 않도록 사전에 개선을 촉구한다. 또한 정책 의제설정을 하는 동시에 대안의 실효성까지 검증한다. 이를 통해 공중에게 대표자의 활동을 간접 체험하며 이를 평가할 수 있는 기회를 제공한다. 나아가 견제와 균형을 주도하며 민주주의 성숙에 이바지 한다. 대신 공공기관에 출입할 수 있는 권한을 부여받으며, 법령에 의해 법원의 경매 광고 등 공공기관의 광고를 받을 수 있는 권리를 지닌다. 대통령의 해외 방문 등 필요 시 공공기관이 취재 경비를 전부 또는 일부 부담하기도 한다.

최근 신문의 구독자 수가 줄어 지면인쇄 광고 수익 급감하면서 신문사가 언론으로서의 제 기능을 하지 못하고 있다. 특히 무선인터넷의 보급과 SNS의 확산으로 공중이 정보를 획득할 수 있는 채널이 많아지자, 신문사의 경영 위기는 더욱 심각해졌다. 생존에 급급한 신문사들은 독자 중심의 보도보다는 광고주의 입맛에 맞는 보도에 치우친 모습을 보이고 있다. 광고주가 감시의 대상인 공공기관의 경우에도 마찬가지다. 신문사는 공공기관의 광고 예산 집행에 상당 부분 의존하게 됐고, 보도의 광고 종속화 현상을 보이기 시작했다. 신문사에게 공공기관은 더 이상 감시의 대상이라기보다는 차라리 사업 파트너, 동업자에 가까워지고 있다는 지적이 나오고 있다.

연구결과, 전·현직 기자, 공직자 등 본 연구의 진술자들은 모두 공공기관의 광고가 언론사의 보도에 미치는 영향이 상당하다고 진술했다. 물리적 지역경계가 사실상 사라지면서 국민의 정보 취득이 쉬워지고 코로나-19 감염증 확산 등 경영상 악재가 겹치면서 '공공기관이 없으면 지역신문사도 없다'는 진술이 나올 정도로 공공기관은 지역신문사의 가장 중요하고 거대한 광고주였다. 심지어 예산을 편성하는 시기에는 언론사가 먼저 나서서 공공기관에 우호적인 보도를 하거나 아예 취재조차 하지 않는 이른바 '애완견(lap-dog)'을 자처하는 행태를 보였다.

이는 비단 언론사만의 문제로 치부하기엔 무리가 있었다. 공공기관도 언론사의 상황을 적극 활용해 본인들에게 유리한 방향으로 보도가 거듭

되도록 유도하고 있었으며, 예산을 심의하는 의회도 동참하는 것으로 나타났다. 심지어 광역지자체와 기초지자체가 각각의 예산을 하나의 언론사에게 '매칭'해 모아주거나, 광역지자체가 특별조정교부금을 언론사의 광고용으로 내려주는 행태도 확인할 수 있었다. 심지어 광고가 보도에 영향을 미쳐서는 안 된다는 의지를 지닌 기자들조차 보도에 앞서 광고로 인해 자기검열을 하는 결과를 낳았다.

지방자치제도의 건전한 성숙을 위해 국민이 지자체에 쥐어준 예산 편성 및 활용의 자율성을 공공기관 스스로 본래의 목적과 달리 활용하고 있었다. 권언유착의 카르텔 속에서 악순환이 반복되는 것이다. 언론사는 이러한 부적합한 '거래'를 고발해야 하는 사명을 지녔음에도, 오히려 공공기관의 예산 확보 여부에 따라 인사평가를 하고 인센티브 지급 여부 및 지급액을 결정하는 등 적극적으로 가담하고 있었다. 의회의 소속 의원들도 치적을 선전하고 향후 선거에 활용할 목적으로 기꺼이 동참하고 있었다. 지역예산 확보 및 호의적인 보도를 축적을 위해서는 공공기관과 언론의 협조가 필요하기 때문이었다.

본 연구는 그동안 감시의 사각지대에 있어 노출되지 않았던 언론사의 수익구조를 수면 위로 드러내는 한편, 이러한 구조 속에서 공공기관, 언론사 경영진, 기자 등 개별 행위주체가 각각 어떠한 방식으로 보도에 영향을 미치는지 살펴봤다는 점에서 의의가 있다. 나아가 공공기관 예산이 보다 적절히 쓰이고, 언론사는 본연의 역할인 감시견 역할을 충실히 수행할 수 있도록 하는 대안을 제시함으로써 보다 현실적인 언론정책의 기초 자료로써 역할을 할 것으로 기대하고 있다.

주요어 : 공공기관, 언론, 지역신문사, 광고, 홍보 예산
학 번 : 2019-23488

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 3

제 1 절 이론적 논의 ····· 3

1. 정부 홍보(PR) ····· 3
2. 의제설정과 공공 저널리즘 ····· 6
3. 언론의 감시견 역할 ····· 9

제 2 절 선행연구 검토 ····· 12

1. 저널리즘의 공공성에 관한 연구 ····· 12
2. 보도에 대한 광고의 영향력에 관한 연구 ····· 14
3. 신문사의 사업 다각화에 관한 연구 ····· 17

제 3 장 연구문제 ····· 21

제 4 장 연구방법 ····· 25

제 1 절 조작적 정의 ····· 25

제 2 절 분석대상 ····· 30

제 3 절 데이터수집 ····· 25

제 4 절 분석방법 ····· 32

제 5 장 연구결과 ····· 33

제 1 절 지역신문사의 사업다각화 전략 분석 ····· 33

1. 수익구조 및 수익모델 구분 ····· 33
2. 수익모델별 분석 ····· 35

제 2 절 주체별 보도에 미치는 영향 분석 ····· 53

1. 공공기관의 영향 ····· 53
2. 경영진의 영향 ····· 58

3. 기자 스스로의 영향 ····· 65

제 6 장 결론 ····· 72
제 1 절 연구 결과의 분석 ····· 72
제 2 절 연구의 정책적 함의 ····· 75
제 3 절 연구의 한계와 향후 연구방향 ····· 78

참고문헌 ····· 79
Abstract ····· 84

표 목 차

[표 1] 주체별 보도 통제 유형 ····· 16
[표 2] 신문사의 수익 모델 분류 ····· 19
[표 3] 분석대상 신문사의 특징 ····· 27
[표 4-1] 심층 인터뷰 대상자 프로필(기자) ····· 28
[표 4-2] 심층 인터뷰 대상자 프로필(공공기관 직무자) ···· 28
[표 5] 인터뷰 질문 구성틀 ····· 29
[표 6-1] 심층 인터뷰 주요 질문 내용(기자) ····· 30
[표 6-2] 심층 인터뷰 주요 질문 내용(공공기관 직무자) ·· 31
[표 7-1] 진술자들의 답변 요약(전체) ····· 70
[표 7-2] 진술자들의 답변 요약(기자) ····· 71

그 림 목 차

[그림 1] 지역신문사의 주요 수익모델 구조도 ····· 34

제 1 장 서론

언론사는 공공성 추구와 수익 창출이라는 가치 사이에서 저울질할 수밖에 없는 숙명을 타고 났다. 국민의 알권리를 충족케 하는 공적 커뮤니케이션을 주도하는 동시에, 광고주의 입맛에 맞는 보도로 생존을 위한 광고 수주에 총력을 기울여야 하는 것이다. 정부나 지방자치단체 등 공공기관을 대상으로 할 때는 두 가지 가치를 두고 더욱 위태로운 줄타기를 한다. 감시의 대상에게 광고를 수주할 경우 공공성 추구 및 알권리 충족이라는 언론의 사명이 자본 논리에 의해 잠식될 수 있기 때문이다.

언론을 대한 정부의 입장은 때마다 바뀌어왔다. 이승만 정권이 출범한 직후인 지난 1948년 9월 '언론정책 7개항'을 시작으로, 언론사를 대상으로 하는 정책은 언제나 주요 이슈로 부각됐다. 새로운 정권이 출범할 때마다 언론정책에 대한 논의가 있었으며 거듭된 독재정권 속에서는 주로 권력에 의한 통제, 즉 정치적 통제가 지속됐다. 민주정권이 들어선 이후에는 언론의 자유를 전적으로 보장하는 듯 보였지만, 언론의 공공성 향상을 목적으로, '언론개혁'이라는 보다 강한 성격의 이슈로 다뤄지고 있다. 최근에는 아예 사기업 종사자인 언론인을 '부정청탁및금품수수금지에관한법률' 적용 대상으로 분류함으로써 제도적으로 언론의 활동을 제약하고 있다. 이에 언론계에서는 '언론의 자유'를 앞세워 언론을 정책 대상으로 삼는 자체를 문제라며 반발하고 있지만, 여전히 언론계가 반성과 성찰이 필요하다는 사회적 목소리는 좀처럼 줄지 않고 있다.

역으로 살펴보면 언론에 대해 존폐가 아닌 변화를 촉구하는 목소리가 나온다는 자체가, 이제는 언론이 우리 사회에 없어서는 안 될 존재가 되어 버린 것이라고 해석 수도 있다. 언론이 불필요하다면, 대한민국 건국 이래 늘 문제로 지적된 만큼 사회 구성원 모두가 언론이

도태되도록 무시하면 될 일인데, 기존 언론사의 폐간 소식은 거의 들려오지 않으며, 오히려 언론사의 수와 더불어 공공기관별 출입기자의 수도 증가하고 있다. 홍보용 예산 규모도 증가하고 있으며, 국가기관이 단순 홍보성 예산집행 뿐만 아니라 각종 이벤트 사업의 대행사로 언론사를 지정하는 등의 방식으로 언론사에 많은 예산을 할당하고 있는 실정이다.

언론사, 특히 신문사들도 무선인터넷의 보급과 SNS의 확산 등 언론 환경의 변화로 인해 구독을 통한 수익이 급감하면서 광고의존도를 더욱 높이고 있다. 그 결과 광고가 보도에 더 많은 영향을 끼치고 있으며, 공공기관 또한 안정적이면서 거대한 광고주로 여겨지며 언론사가 감시의 시선이 아닌 눈치를 보며, 심지어 과잉충성의 양태까지 보이기까지 하고 있다. 그 결과 신문사는 이윤추구를 최우선하는 사기업의 모습만 남기고 공적 커뮤니케이션을 주도하는 본연의 가치를 점차 상실해가고 있다. 과거에는 정부 주도의 권력형 통제, 즉 정치적 요인이 언론보도에 영향을 미치는 주된 요인이었다면, 이제는 국가예산을 앞세운 공공기관의 자본력 투입, 즉 경제적 요인이 더 크게 영향을 미치고 있는 양상이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 광고를 통해 신문의 보도에 영향을 미치는 요인을 이론적 논의 및 선행연구 검토를 통해 구체적으로 살펴본 뒤, 이러한 요인들이 실제 신문사의 보도 과정에 어떻게 작용하는지를 파악해보고자 한다. 지금까지의 논의나 연구가 주로 대기업 등 시장의 광고가 보도에 미치는 영향에 초점이 맞춰져 있었을 뿐, 정부나 지자체 등 공공기관을 대상으로 한 연구는 미비했다. 이에 공공기관의 광고가 신문사의 보도에 미치는 영향을 심층적으로 파악해보고자 신문사 소속 기자들과 공공기관 관계자들을 대상으로 연구를 진행하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

1. 정부 홍보(public relations, PR)

핌로트(Pimlott)는 '홍보(PR)'를 사회가 변화하는 환경에 적응하며 서로 어긋나는 태도, 제도 및 인간성 간의 충돌을 해결하는 하나의 방법이라고 규정하였으며, 이것이 정부에게 또한 중요하다고 강조했다(유재웅, 2010; Grunig & Hunt, 1984).

'정부 홍보'는 정부를 주체로 하느냐, 객체로 하느냐에 따라 그 의미가 달라질 수 있다. 전자는 정부가 정책이나 이미지 등을 공중에게 알리는 행위라고 볼 수 있고, 후자는 언론사 등 타인이 정부에 대해 알리는 행위라고 볼 수 있다(유재웅, 2010). 보다 구체적으로 정의해 보면 '정부 홍보'란 정부가 정책을 이행해 나가는 데 있어 목적을 달성하기 위해 공중에게 그 내용의 이해와 협조를 구하는 과정 또는 정부와 국민 간 쌍방향 커뮤니케이션을 이끌어내기 위한 노력의 과정(문철수, 2002)이다. 또한 공공성을 추구하는 정부가 공중을 상대로 쌍방적이며 설득적인 커뮤니케이션을 통해 우호적인 여론을 형성·유지·강화해 정부에 대한 지지를 얻으려는 행동 과학 전략(길근진, 1999)이다.

윌리엄 래건(William Ragan, 연도)은 '정부 홍보'의 목적으로 6가지를 제시했다. 첫째, 정부의 일을 공중에게 알리는 것, 둘째, 적절한 커뮤니케이션을 통해 해당 기관의 정책을 설명함으로써 공중의 의해를 돕고 이들이 유용한 행동을 하게 하는 것, 셋째, 공공기관 소속원이 공중의 피드백을 수집한 뒤 정책의 지속 또는 변경에 적용하게 하는

것, 넷째, 정부의 결정이나 정책을 최대만 많은 공중에게 전달할 수 있는 최선책을 관리자에게 조언하는 것, 다섯째, 옴부즈맨 효과 즉, 공중을 대리하는 대표들의 의견을 모아 납세자 개개인의 문제들이 만족스럽게 해결될 수 있도록 하는 것, 여섯째, 미디어 업계의 생태계를 직업공무원에게 교육시키는 것 등이다(유재웅, 2010). 또, 바스킨(Baskin, et. al., 1997) 등은 다음의 8가지를 제시했다. 첫째, 새로운 정책에 대한 시민의지지 획득, 둘째, 정부 정책에 대한 공중의 혼란을 줄이고 흥미를 유발, 셋째, 정보 제공을 통해 투표 행위 지원. 넷째, 정부의 정책을 원활하게 이용할 수 있도록 정보 제공, 다섯째, 공중과 정부 관료의 커뮤니케이션 채널 개방, 여섯째, 정부 관료에게 공중의 인식과 태도를 해석, 일곱째, 정부의 정책에 대한 시민들의 자발적인 이해와 참여 유도, 여덟째, 정부 정책에 대한 시민들의 지지 갈구 등이다(김영욱, 2004).

‘정부 홍보’는 주체, 기능 등을 기준으로 분류할 수 있다. 주체별로 보면 넓은 의미와 좁은 의미로 대별할 수 있다. 넓은 의미의 ‘정부 홍보’는 행정부뿐만 아니라 입법부, 사법부 등 모든 국가기관을 포함하는 국가 차원의 홍보라고 할 수 있다. 좁은 의미의 ‘정부 홍보’는 해별 정책에 대한 홍보로 축약할 수 있다. 이는 정부뿐만 아니라 기초지자체와 그 산하기관까지 세분화 할 수 있다.

특히 지방자치제도가 실시된 지난 1995년 이후 예산 집행에 대한 지방 정부의 자율성이 커지고, 정치인이 지방정부의 수장이 되면서 치적 홍보에 대해 각별히 신경 쓰면서 ‘정부 홍보’의 주체는 더욱 세분화됐다. 기능별로 보면 ‘위기관리’, ‘이슈 관리’, ‘일반 정책’ 등으로 나눌 수 있다. 다양성을 인정하는 민주주의 사회에서는 구성원 간 갈등을 중재하는 홍보 전략의 중요성이 더욱 강조되고 있으며, 국민의 안녕과 사회의 발전을 위한 정책에 국민의 이해와 협조를 구하는 홍보활동 또한 필수불가결하다고 평가받고 있다.

이상의 내용과 같이 ‘정부 홍보’는 사실상 공중 즉, 전 국민을 대상으로 하며, 최근에는 무선인터넷의 보급과 SNS의 확산에 힘입어 다

양한 채널을 통해 이뤄지고 있다. 그럼에도 대중 매체를 활용하는 전통적인 방식이 사라지고 않고 있는데, 그 이유는 공중이 정보를 획득하는 과정에서 대중 매체가 매개자 역할을 수행하고 있기 때문이다. 이에 대해 모핏(Moffitt, 1994)은 정보 유통 및 획득의 경로로 세 가지를 꼽았다. 첫째, 가족이나 친구 등 주변 사람으로부터 정보를 획득하는 것이다. 둘째, 신문, 방송, 인터넷 등 미디어를 통해 정보를 접하는 것이다. 셋째, 직접 체험해봄으로써 정보를 체내화하는 것이다. 대다수는 물리적 한계를 이유로 미디어를 통해 정보를 접한다. 때문에 홍보에서는 미디어, 특히 언론의 속성을 잘 이해하고 활용하는 것이 중요하다고 불 수 있다. 이는 '정부 홍보'에서도 마찬가지다(유재웅, 2010).

하지만 언론은 속성상 밝고 긍정적인 보도보다는 비판적이고 부정적인 보도를 추구한다. 반면 '정부 홍보'는 부정적인 보도는 최소화하고 정책 목표를 달성하기 위한 우호적인 보도를 추구한다. 이로 인해 언론과 공공기관 간 보도를 두고 상호 이익이 충돌하는 경우가 빈번하며 신뢰관계를 구축하는 것은 쉬운 일이 아니다(최윤희, 2008). 특히 공공기관은 공공성을 추구해야 하는 특성상 언론으로부터 엄격한 감시와 견제를 받고 있으며, 심할 경우 언론의 주도로 정권을 무너뜨리기도 한다.

그럼에도 대다수 언론은 '정부 홍보'에 적극적인 모습을 보이곤 하는데, 이는 정부가 집행하는 광고 예산이 언론사의 매출에 상당 부분을 차지하고 있기 때문이다. 특히 최근에는 SNS 등 정보 제공 채널이 다양해지고 국가기간 통신사인 연합뉴스가 소비자에게 직접 뉴스를 제공하는 소매 행위를 하는 등 미디어 생태계에 변화가 생기면서 많은 언론사가 경영상 위기를 겪으면서 이 같은 성향은 오히려 더욱 뚜렷해지고 있다. 그 결과 대기업 중심의 사기업에 의해서 집중적으로 나타났던 자본에 의한 언론 통제가 공공기관에 의해서도 발현되고 있다. 이 같은 행태는 공중에게 적절한 정책 정보를 전달하고, 공중의 의견을 정책 수행자들에게 피드백 하는 등 '정부 홍보'의 순기능을 저

해할 수 있다.

이에 본 연구에서는 '정부 홍보'가 언론의 보도에 어떠한 방식으로 영향을 미치며, 그 효과는 무엇인지 파악해보고자 한다. 이를 통해 정부의 예산으로 집행되는 '정부 홍보'가 제대로 기능하고 있는지를 살펴보고자 한다.

2. 의제설정과 공공저널리즘

언론의 의제설정 효과는 리프만(Lippmann, 1922)의 선구적 통찰에서 시작됐다. 리프만은 공중이 직접 경험하지 못하는 복잡한 현실을 어떻게 이해하고 받아들일지 영향을 주는 것이 언론 보도라고 했다. 여론은 언론 보도를 반영해 형성되고(McCombs & Reybolds, 2009), 반대로 언론은 공중이 설정하는 의제에 영향을 준다(McCombs & Shaw, 1972)는 것이다.

의제설정 효과는 '공중 의제설정', '매체 간 의제설정', '정책 의제설정' 등 크게 3가지로 대별하는데, 이는 다시 5단계로 세분화할 수 있다. 1단계는 언론이 공중 의제 설정에 영향을 주는 것으로, '공중의제설정'이 이에 해당한다. 2단계는 의제설정효과에 영향을 준 외적요인을 확인하는 것이다. 3단계는 언론이 공중의제 중 일부 의제에 대해 보다 현저히 보도함으로써 2차 의제설정 또는 속성 의제설정을 하는 것이다. 4단계는 특정 매체의 보도를 다른 매체들이 공통으로 보도하는 '매체 간 의제설정'이다. 5단계는 의제설정 효과의 결론으로, 언론이 여론의 태도, 행동 등에 영향을 주는 '점화효과'가 해당된다(임종섭, 2010).

이 중 '매체 간 의제설정(intermedia agenda setting)' 효과는 특정 매체가 타 매체의 보도 방향 및 내용에 어떤 영향을 주는지 설명한다(McCombs & Shaw, 1993). 유력 대중 매체 언론사들이 특정 이슈를

주요보도 대상으로 삼는 정도가 타 매체들의 보도 대상에 영향을 주는 경우(Danielian & Reese, 1989)나 타 매체들이 아예 해당 보도를 전재하거나 유사하게 따라 보도하는 경향(Whitney & Becker, 1982)을 보일 때 '매체 간 의제설정' 효과가 나타났다고 보는 것이다(임종섭, 2010). 이를 '파장효과(spill over effect)'라고도 하는데, 비제도권 매체가 특정 보도를 선점했을 때 국가기간 통신사 등 제도권 매체들이 이를 따라 보도하는 게 대표적인 예이다(Song, 2007). '정책 의제설정' 효과의 경우 여론에 의해 정책에 변화가 생기는 것을 말하는데, 우선 객관주의 저널리즘과 공공 저널리즘의 이해가 필요하다.

국내 언론의 모태라고 볼 수 있는 미국의 언론 환경을 보면, 전신의 발명과 함께 대량의 기사를 넓은 지역으로 배포할 수 있게 되고, 이에 발맞춰 전문성을 갖춘 홍보 대행사의 등장으로 언론의 모습도 변화하기 시작했다. 기존처럼 특정 정당의 확성기 역할에 치중할 필요가 없이 자신의 목소리를 내기 시작한 것이다. 더욱이 특정 정당을 지지하는 등 보도의 편향성을 보이게 되면 폭넓은 독자층을 확보할 수 없다는 점에서, 언론사들은 이념에 구애받지 않는 공정한 보도를 지향하기 시작했다.

이렇게 탄생한 객관주의 저널리즘은 보도의 공정성이라는 이상적 가치와 부합해 한동안 바람직한 취재 보도 양식으로 인정받았다. 이러한 관점에서 AP통신의 설립이라는 구체적인 사건을 통해 객관주의 저널리즘이 태동하기 시작(남재일 & 최영재, 2013; Weischenberg, 1995)했고, 다른 통신사들도 정파에 관계없이 다양한 집단에게 받아들여질 수 있도록 주관의 배제, 균형, 정확성 등 3요소를 중시하면서 객관주의 저널리즘이 보도 방식의 주류가 됐다. 하지만 얼마 지나지 않아 객관주의 저널리즘은 한계를 보이기 시작했다. 사회 이슈에 대해 문제해결의 의지는 물론, 대안 마련을 위한 책임감 있는 취재 및 기사작성도 찾아볼 수 있다는 비판에 직면한 것이다. 일부는 객관주의 저널리즘이 게으른 기자들을 양산하게 되었다고 비난하기도 했다(Schudson, 2001).

이러한 비판을 타개하기 위한 움직임 속에서 등장한 것이 공공 저널리즘(public journalism)이다. 공공 저널리즘이란 '언론을 공공이익의 위탁관리자로 보고, 그 공공적 기능 수행을 요구하는 시민의 요구에 부응할 수 있는 새로운 저널리즘 방식(류한호, 2000, 26page)'이다. 사건·사고를 스트레이트 형식으로 단순 보도하는 객관주의 저널리즘과는 달리, 사회적 이슈를 심층적으로 취재하고 보도하여, 문제의 본질을 파헤치고, 대안까지 제시한다는 점에서 객관주의 저널리즘의 한계를 극복할 수 있었다. 나아가 공공저널리즘에서는 기자의 역할을 취재부터 보도, 해결책 모색까지 담당하는 적극적 참여자로 상정하기 때문에 객관주의 저널리즘에 대한 비난도 해소할 수 있었다(윤태진 & 강내원, 2001). 이러한 흐름에 발맞춰 언론사들은 문제 제기 보도 시 대안까지 제시하려는 노력을 보였으며, 역으로 받아쓰기식 단순 보도를 지양하기 시작했다.

공공 저널리즘의 성공은 최초 문제 제기 뿐만 아니라 보도의 질과 양을 늘려 해당 문제를 사회적 이슈로 확장하는데서 그치지 않고, 대안제시 및 개선까지 이어졌는지 여부로 판단하고 있다(안병길, 2003). 얼마만큼 여론에 큰 반향을 일으켰으며, 아래로부터의 상향식 의제설정과 시민- 관료-전문가의 유기적인 연결을 통해 대안 모색을 추구했는가 하는 것이 공공저널리즘에 대한 평가의 잣대가 된 것이다(김민남, 2014). 이에 따라 공공 저널리즘의 요건을 갖춘 보도는 그 자체로 정부(직업공무원 조직)에 부담이 될 수밖에 없다. 사회적 이슈가 있는 사안에 대해 대안이 있는 데도 정책 대응을 하지 않는다는 비판에 직면할 수 있기 때문이다.

이런 측면에서 본 연구에서는 언론계가 추구하는 공공 저널리즘적 관점에서 공공기관을 대하는 언론사의 양태에 대해 살펴보고, 그것이 공공 저널리즘에 적합한지 확인해보고자 한다. 특히 공공 저널리즘의 대상인 공공기관이 광고 등의 방식으로 언론사의 공공 저널리즘적 보도를 통제하려는 시도가 있는지, 있다면 어떤 방식인지 살펴보고자 한다. 또한 언론사는 이를 어떻게 대처하는지, 기자 개인의 입장은 어

떠한지 등을 종합적으로 확인하고자 한다.

3. 언론의 감시견 역할

언론의 대표적인 역할로 '감시견(watch dog)'을 꼽는다. 이는 지난 18세기 미국의 수정헌법 제1조에서 언론에 정부권력을 감시할 권한을 보장한 데에서 시작됐다고 여겨진다(이재진, 2008). 언론을 입법부, 행정부, 사법부에 이어 '제4부(the fourth estate)'라고 칭하면서 공공기관에 대한 감시역할의 중요성을 강조한 것도 이에 기반을 둔다. 초기에는 이러한 역할이 공공기관과 언론 간의 관계에 대해서 주로 논의(박홍원, 2001)되었지만, 최근에는 기업, 시민단체, 영향력 있는 개인 등 사회적 책무를 다해야 하는 기관 전반으로 확대(이나연 & 백강희, 2016)되고 있다.

언론의 감시견 역할이란 특정 사회에서 권력을 쥐고 있는 집단을 언론사 및 기자가 공중을 대신해서 감시 및 견제하는 행위를 뜻한다(Kalogeropoulos et al., 2015). 공공기관 및 권력자의 부정행위 폭로 및 공권력의 횡포에 대한 탐사보도(investigative reporting)는 감시견 역할의 주요 수단으로 인식되어 왔다(Coronel, 2010). 이는 민주주의 사회에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 공권력을 행사하는 공공기관이나 권력을 쥔 개인의 잘못된 행위를 고발하고 이를 통해 법적, 정책적, 행정적 개선을 유도(Protess, 1992)하기 때문이다. 예를 들어 공공기관이 공권력을 부당하게 행사할 때 이에 대한 부당함을 표출하거나, 공공기관 직무자가 뇌물을 받기 위해 적법한 행정 처리를 하지 않을 때 이를 제지하는 외부 통제기제가 될 수 있다. 무엇보다 정당하지 못한 공권력 행사 시 피해자가 언제든 언론사 제보를 할 수 있다는 사회적 분위기를 조성함으로써 공권력 스스로 이를 염두에 둔 채 공정성을 갖춰 공권력을 행사케 한다. 이러한 관점에서 언론의 감

시견 역할은 민주주의의 성숙에 도움을 주며 언론에 대한 공신력을 구축하는데도 도움이 된다고 여겨졌다(Brunetti & Weder, 2003).

이러한 역할을 수행하기 위해서는 언론사 및 기자의 독립성 혹은 자율성이 보장(Donohue et al., 1995; Pinto, 2008)돼야 한다. 독립성과 자율성이 전제되지 않는 한 언론이 권력과 자본을 지닌 공공기관, 기업 등을 제대로 감시하고 비판할 수 없기 때문(Pinto, 2008)이다. 특히 언론의 독립성 문제는 언론이 제공하는 정보가 특정 이익집단을 대변하는 것이 아니라 공공성 제고 및 공익 추구에 기여한다는 신뢰의 관점에서 중요하게 인식됐다(이나연 & 백강희, 2016). 이러한 측면에서 감시견 역할을 위한 보도는 단순 폭로성 보도와는 차별성을 지닌다(Coronel, 2010).

언론의 감시견 역할은 위기를 사전에 예방할 수 있다는 점에서 효율적이라고 평가받는다. 위험을 감지한 감시견이 맹렬히 짖음으로써 주변 사람들에게 위험을 알리듯, 언론은 보도를 통해 경제나 산업 또는 정책 서비스 등이 이미 처해있거나 다가올 위험을 미리 감지하고 공중에게 알린다. 이를 통해 공중이 큰 위기에 처하기 전 이를 보완하고 개선토록 하는 것이다. 이에 따라 언론이 감시견 역할을 잘 수행하였는지 여부를 평가한다. 언론이 한 사회의 위험에 대해 언제, 얼마나 충실히 예고했는가를 측정하는 방식이다. 이는 주로 경제나 금융 분야에서 강조되고 있는 개념으로, 금융위기 등의 전 국민에게 영향을 미칠 위기상황을 언론이 얼마나 미리 감지하고 알렸는가를 검증할 때 활용됐다(Manning, 2013).

이러한 규범적 논의와는 별개로 현실에서는 정치체제, 언론사의 이념성향, 소유구조, 공공기관과의 관계 등 다양한 요소에 따라 다르게 나타난다. 특히 전체주의나 독재 정권의 통치 하에서는 원칙적인 감시견 역할을 기대하기 어려우며, 민주주의 체제에서도 언론사의 이익 추구를 위해 자진하여 공공기관 또는 광고주에게 친화적인 '애완견(lap-dog)' 역할을 수행(김동률, 2009)하기도 한다.

다만 언론사의 재정적 상황은 언론의 감시견 역할을 제한하는 주요

요인으로 지목(Coronel, 2010; Pinto, 2008)되고 있다. 아르헨티나의 경우, 지난 1985년 이후 민주화가 이뤄지면서 감시견 역할을 수행하는 언론이 증가했으나 2000년대 초반 국가적 경제위기와 함께 언론사도 경영 위기를 맞으면서 정부에 대한 감시견 역할이 위축된 것으로 조사됐다(이나연 & 백강희, 2016; Pinto, 2008). 또한 언론사의 경영진은 기자들의 감시견 역할 수행이 언론사의 이익 추구에 위협이 될 경우 기자의 자율성을 억압하는 것으로 나타났다(Skovsgaard, 2014). 국내 언론사들 또한 과도한 광고 의존으로 인해 보도의 종속성이 강해지고, 나아가 기사를 광고 수주의 수단으로 활용하고 있는 것으로 확인됐다(배정근, 2010). 이에 본 연구에서는 감시견의 역할을 수행해야 하는 언론사가 광고주로서의 공공기관을 대하는 방식에 대해 알아보고 공공기관의 광고가 언론사의 감시견 역할에 영향을 미치는지 분석해보고자 한다. 나아가 감시견 역할이 소홀해 졌다면 본연의 역할을 회복할 수 있는 방법도 모색해보고자 한다.

이를 위해 먼저 언론의 공익추구에 대해 알아보고자 저널리즘의 공공성에 대한 선행연구를 검토한 뒤, 광고가 보도에 미치는 영향에 대한 연구, 사업다각화를 통해 경영위기 상황을 극복하려는 언론사의에 시도에 대한 연구도 차례로 살펴보고자 한다. 이를 통해 구체적인 분석대상과 분석틀을 도출하기 위함이다.

제 2 절 선행연구 검토

1. 저널리즘의 공공성에 관한 연구

객관주의 저널리즘에서 공공 저널리즘으로 주된 보도 방식이 달라졌다고 해서 언론이 객관주의 저널리즘을 완전히 포기한 것은 아니

다. 다만 언론사들은 사회에서 조명을 받지 못한 이슈를 적극적으로 발굴하여 그 이면을 파헤치는 보도를 통해 '공공의제형성' 및 '사회개혁의 실마리 제공'에 기여함(심재철 & 이경숙, 1999, 80page)으로써 객관주의 저널리즘의 한계를 극복하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 심각한 사회문제를 파헤치는 보도가 때로는 폭로 저널리즘으로 개념화되기도 하는데(심재철 & 이경숙, 1999, 77page), 이들 보도는 공공 저널리즘이 추구하는 완결된 구조로 볼 수 없으며 질적 우수성을 획득하는데 한계가 있는 것으로 확인됐다(김민하, 2006).

공공 저널리즘 측면의 완결성을 지닌 보도의 요건으로는 '매체 간 의제설정' 효과 및 '정책 의제설정' 효과 등을 꼽을 수 있다. 이와 관련해 기존 연구들은 '매체 간 의제설정' 효과 즉, '파장효과'에 대한 연구들이 많았다. 이들 연구는 언론사들이 특정 내용을 얼마나 관심 있게 보도하는지 확인하는 방법으로 진행됐는데, 사실상 같은 내용의 보도가 언론사별로 시차를 보일 경우 '매체 간 의제설정' 효과의 결과로 해석했다(임종섭, 2010 ; Vliegenthart & Walgrave, 2008). 특정 언론사가 다른 언론사에 앞서 특정 내용을 집중 보도하자 이를 다른 언론사들이 뒤따라 보도하는 경우 '파장효과'가 있다고 본 것이다. 이런 경우 주요 매체의 보도가 여러 매체의 후발보도를 유도하고, 나아가 여론은 이를 반영(McCombs & Shaw, 1972)하게 된다. 이런 측면에서 주요 언론사가 보도하는 내용은 의제설정 과정에서 효과를 보인다.

하지만 언제나 언론사들이 다른 언론사의 보도내용을 추종보도 하는 것은 아니다. 타 언론사들을 경쟁 상대라고 인식하고, 경쟁 언론사의 취재활동을 점검하며 평가하는 기자들의 습성(Donsbach, 2004)을 감안할 때 각 언론사는 뉴스가치를 판단해 필요한 경우에 한해 특정 내용을 뒤따라 보도한다는 것이다(임종섭, 2010). 때문에 특정 정책에 대해 특정 편향성을 지닌 여론 형성이 필요한 공공기관의 경우, 파장효과가 검증된 주요 매체에 관련 내용이 보도되길 바랄 수밖에 없다. 정책의 성패에 따라 해당 공공기관에 대한 공중의 평가가 달라지는

데, 정책의 성패는 결국 공중의 이해와 협조를 필요로 하기 때문이다.

실제로 '파장효과'를 위해서는 공중의 관심을 끌 수 있는 의제에 대한 기준이 필요한데, 우리나라의 언론사들의 경우 공공성 확보 측면에서 사실상 연합뉴스 보도 여부를 그 기준으로 삼는 경향성이 있으며, 주요 매체가 선제보도한 뒤 연합뉴스가 후속 보도하면 받아쓰기 식으로 보도하는 경향이 강하다. 이는 "주로 새로운 뉴스 발생을 확인하는 용도로 (연합뉴스를) 활용하고 있다.(한겨레 기자)", "1차적 자료 혹은 사실 재확인에 (연합뉴스를) 가장 많이 이용한다.(MBC 기자)" 등 실제 언론사 기자들을 심층 인터뷰한 연구(남재일 & 최영재, 2013)를 통해 확인할 수 있었다.

연합뉴스의 경우 지난 2003년 4월 한시적인 뉴스통신진흥법에 의해 국가기간 통신을 역할을 해오다 2009년 개정된 뉴스통신진흥법에 의해 사실상 영구적인 국가기간 통신으로 거듭났다는 점에서 공공성을 담보하는 역할을 주도하고 있다(남재일, 2010). 이를 통해 연합뉴스는 언론사들을 대상으로 정보를 제공하던 역할을 넘어 직접 뉴스를 개별 소비자에게 전달하기 시작하면서 공공성을 지닌 정보를 공중이 접할 수 있다는 명분을 내세웠지만, 국가가 직접 언론사를 운영하고 있다는 점에서 언론의 견제를 받아야 하는 언론 본연의 역할을 제대로 수행할지에 대해 의문이 제기되고 있다.

이러한 상황에서 민영 언론사들은 사실상 국가가 경영진인 거대 언론사의 등장으로 인해 뉴스 소매상으로서의 지위와 공적 커뮤니케이션을 주도한다는 지위가 흔들리고 있다. 이에 공공성 확보와 매출 증대 간 결단을 내리지 않으면 안 되는 처지에 놓이게 되었다. 공공기관이 예산을 통해 민영 언론사에 광고를 함으로써 호혜적 상호작용을 한다는 우려의 목소리가 나올 수 있는 상황인 것이다.

2. 보도에 대한 광고의 영향력에 관한 연구

지난 1970년대 까지만 해도 광고가 보도에 영향을 미칠 수 있다는 우려에 대해, 별로 걱정할 문제가 아니라는 것이 일반적인 인식이었다. 하지만 이후 제임스 커런(Curran, 1978) 등 일부 학자들에 의해 보도에 있어서 광고의 영향력이 점점 커지게 될 것이라는 전망이 제기(최인호외 4인, 2011)되었고, 1990년대 들어서면서부터 시장 지향적 저널리즘(McManus, 1994)으로 표현되는 언론 기업의 수익 극대화 및 그로 인한 저널리즘의 가치 훼손에 대한 연구가 늘어나기 시작(제정임 & 이봉수, 2007)했다. 특히 2000년대에 들어서는 언론에 미치는 광고주의 영향력이 더욱 커지는 경향을 보이면서 이에 대한 연구도 점차 늘어났다.

다비스(Davis, 2002)는 언론이 주요 광고주이자 뉴스 소스인 거대 금융기관의 엄청난 영향을 받고 있다는 점을 들어, 기업뉴스가 기업에 의해 포획되었다고 주장했고, 국내에서도 배정근(2010)은 언론사의 높은 광고의존도로 인해 언론의 광고 종속화 경향이 나타날 뿐 아니라 광고 수주를 의식해 언론사 스스로 문제제기 보도를 자제하고 광고주에 호의적 기사를 양산하는 내적 통제까지 나타난다고 꼬집으며 광고로 인한 언론의 공공 커뮤니케이션 훼손이 심각하다고 비판했다.

이와 같이 광고주의 영향력과 저널리즘 공정성 훼손에 대한 논의는 자본 논리와 언론사의 광고수주 지상주의 흐름에 대한 비판과 성찰에 비롯한다. 정동우(2009)는 언론이 광고주 등 외부의 간섭 없이 저널리즘 본연의 가치를 실현하려면 시장에서의 안정된 수익구조 확보가 전제되어야 한다고 언급하면서 언론사의 생존전략 중에는 대부분 광고수익 개발 전략이 포함되어 있다고 지적했다. 하지만 언론사가 사기업으로서 수익창출에만 치중하게 되면 경영조직뿐만 아니라 편집부서까지도 시장 논리의 지배를 받게 되기 때문(McManus, 1994)에 공적 커뮤니케이션을 담당하는 언론 본연의 가치가 훼손될 우려가 커질 수

밖에 없다.

광고료 수입 증대 등 수익성을 우선하는 언론사의 경영 방식과 더불어 시장 지향형 기사가 늘어났다는 양재찬(2004)의 연구는 언론사의 경영진이 편집 부문에까지 영향을 미친다는 점을 보여준다. 대부분의 경우에 편집권은 편집국장 등 편집책임자의 고유 권한으로 명시되어 있지만, 1999년 로스앤젤레스 타임스의 '스테이플즈 센터 스캔들'과 같이 경영진의 경영권이 편집권을 침해하며 생기는 갈등 사례(제정임 & 이봉수, 2007)는 국내 언론업계에서도 나타나고 있다(배정근, 2010; 정동우, 2009). 특히 광고주가 자신에게 유리한 여론을 형성하기 위해 언론사에 당근과 채찍을 번갈아 쓰는 일은 이미 식상한 일이 되고 있다. 오히려 최근에는 언론사가 생존을 위해 먼저 광고주에 호의적인 기사와 광고를 함께 묶어 게재할 것을 제의하는 일도 빈번하다(배정근, 2010; 김종화, 2007).

언론사의 이런 접근을 광고주들이 언제나 반기는 것은 아니다. 언론사 간 광고 수주 경쟁이 치열하다보니 경쟁에 밀려 광고를 수주 받지 못한 언론사가 되레 보복성 보도를 하는 경우도 다수 발생하기 때문이다. 이는 언론사가 광고주를 비판하는 기사가 있을 경우에는 광고주에 뭔가 불만이 있기 때문이라는 연구(정동우, 2009)를 통해서도 확인할 수 있으며, 이러한 측면에서 기자들의 정체성이 '정보와 지식 생산을 담당하는 전문가'에서 '언론기업의 수익을 위한 종사자'로 바뀌고 있다고 지적(강명구, 2004)도 나온다. 이러한 사례는 한국뿐만 아니라 미국에서도 나타나고 있는데, 다수의 기자들이 독자보다 광고주의 관심에 맞는 방향으로 보도해야 하는 현실에 갈등을 느끼고 있으며, 결국 신문사를 떠나는 기자도 늘고 있다는 연구(Underwood, 1998)를 통해 확인할 수 있다.

배정근(2010)은 광고가 보도에 미치는 영향에 대해 광고주의 직접적 통제, 언론사 경영진의 통제, 기자의 자기 통제로 나누어 연구를 진행하기도 했다. 이상의 광고주의 보도에 대한 통제 유형을 분류하면 <표 1>과 같다. 이는 배정근(2010)의 분류를 기반으로 광고주를

기업으로 한정하는 것에서 벗어나 공공기관으로까지 외연적 확장이 가능하도록 수정·보완했다.

<표 1> 주체별 보도 통제 유형

유형		대표적 형태
광고주 통제		- 광고주에 우호적인 보도 요구 - 광고주에 부정적인 보도의 수정, 축소, 삭제 요구 - 광고주 관련 부정적으로 보도한 언론사에 보복성 광고 배제
내부 통제	경영진	- 광고주에게 부정적인 보도 제한 - 광고주에게 우호적인 보도 유도 - 광고주의 사업 홍행을 위한 특집 기사 보도 유도 - 기사의 형태를 띤 광고 게재 유도 - 광고 수주 실적에 따라 인센티브 지급
	기자 스스로	- 광고주에 불리한 내용 취재 배제 - 광고주 관련 우호적인 내용 보도 - 광고주와 우호적인 관계 유지를 위한 노력

다만 언론업계 내부에서는 일반 사기업 못지않게 공공기관도 광고주로서 언론을 통제하고 있다는 인식이 팽배해 있지만, 그 내용 및 방식에 대해서 구체적으로 확인한 연구는 찾기 어려웠다. 이에 공공기관의 광고가 보도에 미치는 영향에 대해 파악해보고자 한다. 특히 공공기관 측, 언론사의 경영진, 일선 기자 등 각각의 주체별로 광고가 보도에 어떠한 영향력을 행사하는지 살펴보고자 한다.

3. 신문사의 사업 다각화에 관한 연구

신문 산업은 주요 수입원이 신문 내 기재하는 광고와 신문의 판매

라는 점에서 일반 산업의 동향에 크게 영향을 받는다. 특히 역사적으로 현대 언론의 등장은 광고라는 안정적인 재원이 있어 가능했기 때문(배정근, 2010)에 광고의 영향력이 상당하다고 볼 수 있다. 경기가 호황일 경우 산품을 생산하고 판매하는 기업의 입장에서는 광고를 늘릴 가능성이 크지만, 불황일 경우 우선적인 감축 대상이 되는 경우가 많다. 한국 경제는 비교적 높은 성장세를 지속해 왔으나 1997년 외환위기 이후 기업들의 경영 여건이 악화되면서 자연스레 신문 광고액도 줄어들었다(이진로, 2002). 최근에는 국민 10명중 3명은 주로 포털사이트를 통해 뉴스를 접하고, 종이신문을 읽는 사람은 12.3%에 그치고 있다는 조사 결과(한국언론진흥재단, 2019)가 나올 정도로 신문 산업 자체가 존폐의 위기 상황에 놓였다.

신문 산업의 위기를 산업적인 측면에서 살펴보면, 무선 인터넷의 보급으로 인한 매체 환경의 변화에 신문사들이 적절하게 적응하지 못하면서, 젊은 독자층의 이탈, 광고 불황, 판매부수 감소, 신문사 간 과다 경쟁 등 복합적인 요인들이 원인으로 지목되고 있다(김무곤, 2005). 이는 민주주의와 지방자치제도에도 악영향을 끼치는데, 특히 경영난으로 인해 지역신문사가 하나도 없어 언론의 손길이 닿지 않는 지역인 '뉴스 사막'을 늘리고, '뉴스 사막화'를 촉진하여 지역 공동체 형성을 위태롭게 하고 있다(김정재, 2020).

이에 신문사들은 광고 이외의 다른 사업 영역으로 수익 활동을 확장하는 사업 다각화(business diversification)를 추구(정태영, 2010)하고 있다. 신문사의 전략적 사업구조를 분석한 피카르드(Picard)는 신문이라는 제품은 독자라는 한정된 소비자를 상대로 뉴스 상품 하나만을 판매하기 때문에 상품 실패, 수요 감소 등의 위험에 취약하며, 쉽게 노출될 수 있다고 분석했다. 이에 신문사 또한 다른 기업들처럼 다양한 포트폴리오 전략을 적용할 필요가 있으며, 급변하는 미디어 환경 속에서 수용자와의 접점을 넓히는 전략은 신문사의 경쟁력을 강화시키는 전략이라고 주장했다(좌승훈, 2012; Picard, 2005).

신문사가 신문 발행 외에 부대사업을 도입하기 시작한 것은 일제

강점기인 지난 1920년대로 거슬러 올라간다. 신문사의 최초 기획 사업으로 꼽히는 것은 1923년 6월에 열린 동아일보사의 '댕기머리 정구대회'였다. 신인 작가의 대표적 등용문인 신춘문예사업을 최초로 실시(1925년)한 것도 동아일보였다(최혜원, 2004). 이후 기획 사업은 신문사 전체로 확대됐고, 광고 게재와 신문 판매 이외 가장 안정적인 수익원으로 자리 잡았다. 이는 공신력을 갖추고 있다고 평가받는 언론사의 정체성을 활용할 수 있도록 하는 한편, 사업 내용 및 결과 등을 지면을 통해 독자들에게 전달할 수 있는 수단을 지닌 신문사 고유의 사업이라고 볼 수 있다. 나아가 후원 방식이나 협찬 광고를 통해 추가적인 수익을 창출토록 했다. 또한 정부의 정책 홍보를 위한 기획 사업을 도맡아 수행하면서, 공익 추구라는 본연의 사명을 이행하는 수단으로 활용되기도 했다. 이는 사실상 홍보 예산을 받아 수행하기 때문에 지면인쇄광고와는 결과적인 측면에서는 차이가 없어 보일지 모르지만, 언론사가 직접 사업 수행 부담을 떠안는다는 점에서 구분된다.

이밖에도 언론사는 보다 다양한 분야로의 사업 진출을 꾀했다. 신문사들은 공신력을 앞세워 브랜드 가치를 최대한 활용하는 전략을 통해 기존의 인쇄·출판 사업을 중심으로 행사 기획, 엔터테인먼트, 유통, 건설, 교육, 호텔, 여행 등 다양한 분야로 사업 영역을 확장했다. 이와 관련 신문사가 출판 산업에 진출할 경우 '관련 사업 다각화', 영화나 호텔 등 레저산업에 진출하면 '비관련 사업 다각화'로 분류했다. 전자의 경우 유사기업의 기술적, 지역적 시너지 효과를 추구한 경우고, 후자의 경우 재정적 시너지 효과를 목적으로 한 경우로 봤다(좌승훈, 2012). 무선인터넷이 발달하고 스마트폰을 통한 정보의 획득이 보편화되면서 언론사의 사업 방향성에도 변화가 있었다. 유형화된 사업을 통해 다각화를 꾀하던 언론사는 SNS, 종편방송, 인터넷방송 등 무형의 사업으로 확장을 열을 올렸다. 일선 기자들도 신문사의 바람직한 수익사업 분야로 인터넷, 방송 등을 꼽았다. 이들은 단순히 종이신문 내용을 그대로 옮겨놓는 홈페이지가 아닌 온라인용 콘텐츠를 별도

로 제작하는 것을 강조했다(김진국 & 김영국, 2012). 이상 신문사의 수익사업을 분류하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 신문사의 수익 모델 분류

구분	유형	무형
관련 사업	지면인쇄광고, 출판, 기획사업	SNS, 방송, 온라인콘텐츠
비관련 사업	유통, 건설, 레저	영화, 교육, 여행

지역신문사의 경우도 사업다각화를 통한 경영난 해소 노력은 유사하게 나타났다. 정태영(2010)은 지역신문사의 사업 다각화 수준이 높을수록 연매출이 늘어나 기업가치 상승에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 도출하기도 했다. 하지만 자금, 전문인력, 경영지식 부족 등 내적인 요소와 시장여건 악화 등 외적인 요소가 사업 다각화의 장애요소인 것으로 파악했다. 이는 상대적으로 협소한 지역사회를 무대로 활동하기 때문이었다. 이에 지역신문사는 지역사회의 권력구조를 활용해 다양한 엘리트 등과 관계를 맺고 이렇게 형성된 네트워크를 통해 의사결정 과정에 상호 영향력을 주고받으며(정상윤, 1996) 한계 극복을 위해 노력하고 있었다. 그럼에도 지역신문사는 사업 확장성이 제한된다는 한계에서 자유롭지 않았으며, 이로 인해 무형의 사업보다는 유형의 사업에, 비관련 사업보다는 관련 사업에 치우친 경향이 있었다. 지방정부의 예산을 받아 수행하는 기획사업의 경우, 매출의 대부분을 차지할 정도로 의존적인 것으로 알려졌다.

신문사의 이러한 사업 다각화 전략의 추진은 편집과 보도에 영향을 미칠 뿐만 아니라 품질 또한 하락시키는 것으로 확인됐다(정태영, 2010). 특히 외환위기 이후 광고시장이 위축되면서 신문사들은 생존의 위협에서 벗어나기 위해 광고주의 마음에 들기 위해 자발적으로 노력하기도 했다. 나아가 사업 다각화를 추진하면서 얽히게 된 친분이나

새로운 분야로의 사업 진출을 위한 이권 획득을 위해 보도는 포기하는 경우도 생기고 있다(윤주성 & 이오현, 2011).

그 결과 신문사는 본연의 기능을 점차 상실하고 있으며, 신분 제작 및 발행에 집중하기 보다는 기획 사업 등 다각화 한 사업 분야의 성장을 위한 수단으로 기사를 활용하고 있다. 기사가 목적이 아닌 수단이 된, '기사의 도구화'(배정근, 2010) 현상이 나타난 것이다. 더욱이 지역신문의 경우 방송 등 타 매체나 서울지역 신문사보다 훨씬 더 어려운 상황을 겪으면서 공공기관의 예산 사업에 길들여져 제 역할을 못하고 있는 실정(김정재, 2020)이다.

이에 본 연구는 사업 다각화를 추구하는 신문사 중 상대적으로 더 심각한 경영위기를 겪고 있다는 지역신문사를 대상으로, 수익구조를 세분화하여 분석하는 한편, 공공기관의 광고가 보도에 미치는 영향력이 어느 정도인지 확인해보고자 한다. 나아가 신문사의 수익구조와 관련된 행위 주체들이 보도에 미치는 영향에 대해서도 살펴보고자 한다.

제 3 장 연구문제

공공기관은 정책 홍보를 위해 적절한 채널을 선택해야 하고, 그 채널이 언론사라면, 언론사는 공적 커뮤니케이션을 담당해야 한다는 점에서 공공기관과 언론사는 상보적 관계라고 할 수 있다. 하지만 이들의 상호작용이 언제나 공공성을 만족한다고 볼 순 없다. 언론사가 광고를 수주하고 특정 집단의 이익을 위하는 등 공공성을 확보하지 못한 정책에 대해 편향된 보도를 반복할 경우 공중은 이에 대해 잘못된 인식을 가질 수 있기 때문이다. 또한 기자가 특정 정책이 사회구조적 문제를 일으키고 정보를 입수했음에도 해당 정책의 담당 공공기관이 소속 언론사의 광고주라는 이유로 이를 무시하고 보도하지 않는 행태 또한 공공성에 위배된다고 볼 수 있다.

그럼에도 앞선 선행연구들에서 살펴봤듯이 다수의 언론사는 잘못된 정책을 내세우는 공공기관에 대한 감시견 역할을 스스로 내려놓고, 경영 위기 타파를 위해 광고 수주에 매달리는 것이 현실이다. 이에 광고주인 공공기관의 입맛에 맞는 보도 성향을 보일 수 있으며, 언론사 스스로 대놓고 이를 추구한다는 연구도 나오고 있다. 특히 본연의 역할을 하려다가도 공공기관이 추가 광고를 약속할 경우 아예 보도를 하지 않는 행태도 나타나고 있다.

상황이 이런데도 정부예산의 상당 부분은 공공성 담보여부에 대한 확인 없이 '정책 홍보' 등의 명목으로 언론사에게로 집행되고 있다. 경기도의 경우만 보더라도 지난 2016년 64억 원이었던 홍보비가 2018년 107억 원으로 60%가량 올랐고, 2020년에는 126억 원으로, 단 5년 만에 약 2배가량 늘어났다. 정부는 정책 홍보의 측면에선 언론사에 홍보를 부탁하는 입장에 놓이기 때문에 때론 을의 입장에 놓이기도 한다. 반면 언론은 정책 과정에 영향력을 행사하는 '비제도권' 정책 참여자라고 평가받고 있으며, 이러한 이유로 언론을 입법부, 행정부, 사법부에 이어 '제4부'라고 칭할 정도로 영향력은 상당하다는 인식이 퍼져있다. 이러한 언론사의 존재와 더불어 그 영향력은 지난 2016년

7월 ‘부정청탁및금품수수금지에관한법률’에 대한 헌법재판소 판결에서도 확인할 수 있다.

> “언론사는 다양한 의견을 균형 있게 수렴하여 공정한 보도를 함으로써 이를 접한 국민의 의사가 왜곡되지 않도록 공공성을 지향하고 민주적 여론형성에 기여하여야 한다. 언론사의 공신력으로 인해 그 보도의 진위 여부를 판별하기 어려운 국민들은 보도 내용을 그대로 받아들이는 경향이 있다. … 언론인은 보도를 통해 국민의 의사소통과 여론 형성을 위한 통로 역할을 담당하고 있다는 점에서 사회 전체에 미치는 영향이 크다. 언론의 공정성을 유지하고 신뢰도를 높이기 위해서는 언론인에게도 공직자에 버금가는 높은 청렴성이 요구된다. … 언론인이 기사에 이해관계를 갖는 기업인 등으로부터 ‘촌지’ 등 명목으로 금품 등을 받는 관행이 사라지지 않고 있는 것이 현실 … (‘부정청탁및금품수수금지에관한법률’ 적용 대상에 언론인을 포함하는 것은) 뿌리 깊은 악습을 없애기 위한 부득이한 선택이다.”

이처럼 언론이 사회적으로 사실상 공공기관으로 인식되고 있고 공정성에 대한 높은 기대를 받고 있음에도 불구하고, 언론사의 정체성은 본래 이윤추구를 최우선하는 사기업이다. 최근 무선인터넷의 보급과 SNS의 확산으로 국민이 정책 정보를 접할 수 있는 채널이 다양해지고 신문 구독률 하락하면서 공적커뮤니케이션을 주도했던 신문사의 위상이 떨어지는 동시에 경영 위기 또한 심화되고 있다. 이에 언론시장에는 ‘공익 추구’라는 신념보다는 생존권을 위해 자사의 이익을 우선하는 논리가 지배적이다. 언론사가 광고 수주를 위해 총력을 다 할 수밖에 없게 됐고, 이에 따라 광고주의 영향력은 점점 더 커져 언론사 고유의 권한인 편집권까지 넘보고 있는 실정이다.

특히 공공성을 내세운 공공기관의 경우, 광고를 통해 정책홍보를 넘어선 프레임 설정까지 주도하는 경우도 있으며, 자신들에게 유리한

방향의 여론이 형성될 수 있도록 자극적인 내용의 보도를 종용하기까지 한다. 예를 들어 비행장을 옮기는 정책 실현을 목적으로 소음피해에 대한 기사를 연일 보도케 한다거나, 하천 불법 점유 문제를 해소하기 위해 불법 영업행위로 인해 피해를 보는 상황이나 하천이 오염된 경우 등을 집중적으로 보도케 하는 등의 방식이다. 이 같은 공공기관의 광고는 그 자체로 공공성과 연관돼 있다는 인식 때문에 언론사가 가장 선호하는 이윤추구 방법이며, 이에 따라 보도의 성향 또한 친 광고주 성향이 강해지면서 보수화되고 있다.

이러한 상황에서 공공기관의 광고와 언론사의 보도 간 관계에 대한 연구들은 비평 차원의 규범적 논의만 있을 뿐, 실질적인 연구는 많지 않은 실정이다. 특히 광고주가 공공기관인 경우에 대한 연구는 더욱 미비하다. 이는 정보의 유통을 담당하는 당사자에 대한 연구로, 언론사 스스로 그 정보를 공개하지 않으면 알 수 없는 사각지대에 있는 내용을 수집해야 하는 어려움이 있기 때문이다. 특히 언론사 간에도 광고에 대한 정보를 공유하지 않는 업계 특성상 은밀하게 진행되는 공공기관-언론사 간 상호작용을 파악하기가 쉽지 않다는 한계 때문으로 보인다.

이에 본 연구는 공공기관의 광고가 해당 기관에 대한 보도에 미치는 영향을 분석해보고자 다음과 같은 연구문제를 설정했다. 우선 감시의 사각지대에 놓여 있어 노출이 거의 없었던, 공공기관을 상대로 한 언론사의 사업다각화 방식에 대해 알아보고자 했다. 이를 통해 보다 언론사의 생태와 공공기관과의 관계를 보다 실질적으로 파악할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 나아가 광고-보도 과정의 행위 주체를 나눠 각각 어떤 방식으로 광고와 보도에 영향을 미치는지 파악하고자 했다. 이를 위해 행위주체를 광고주인 공공기관, 이윤추구를 최우선 목표로 삼는 언론사 경영진, 공공성과 이윤추구 간 선택의 기로에 서는 기자 개인 등으로 구분했다.

< 연구문제 1 > 신문사는 어떠한 방식으로 사업 다각화를 꾀하고 있는가?

< 연구문제 2 > 공공기관의 광고가 해당 기관에 대한 신문 보도에 어떠한 방식으로 영향을 미치는가?

- 연구문제 2-1 : 공공기관은 신문사가 자신들에게 우호적인 방향으로 보도하도록 어떠한 방식으로 신문의 보도 내용 및 편집에 영향을 미치는가?

- 연구문제 2-2 : 신문사 경영진은 광고 수주와 관련해 어떠한 방식으로 신문의 보도 내용 및 편집에 영향을 미치는가?

- 연구문제 2-3 : 기자는 광고를 수주한 공공기관에 대해 부정적인 정보를 획득했을 때, 어떠한 방식으로 취재나 보도 활동에 임하는가?

제 4 장 연구방법

제 1 절 조작적 정의

분석에 앞서 연구에서 활용할 주요 단어에 대해 조작적 정의를 진행했다. 먼저 '공공기관'이란 공공기관이란 중앙정부, 지방정부 등 공무를 수행하는 관공서는 물론 공기업, 준정부기관까지 포함하는 개념으로 정의했다[1]. '광고'란 언론사가 외부로부터 대가를 받고 수행하는 일체의 행위로 정했다. 지면광고 게재, 기획사업 수행 등이 대표적이다. '기획사업'은 언론사가 대가를 받고 특정 재화 또는 서비스의 흥행을 위해 행사를 기획하고, 개최하고, 관련 정보를 보도하는 일체의 행위로 봤다. '보도'란 정보획득부터 취재, 전달에 이르기까지 뉴스 생산의 전 과정으로 삼았다.

제 2 절 분석대상

분석대상은 경인 지역 신문사 및 공공기관으로 설정했다. 지역신문사는 지역의 뉴스를 주로 보도하고, 타겟 소비자도 사실상 지역에 한정돼 있다. 발행부수가 중앙지에 비해 적어 대기업의 광고를 적게 수주하는 편이어서 공공기관의 광고에 보다 더 의존적이라고 볼 수 있다. 이들 중 경인지역 신문사는 수도권에 위치해있어 중앙지와 유사한 취재 범위를 지니고 있다고 볼 수 있다. 때문에 중앙지의 취재 및 보도 활동에 영향을 받으며, 광고 수주 과정에서도 중앙지를 상대로

1) 하동석 (2010), 이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전, 새정보미디어

경쟁하기도 한다. 그러면서도 지역신문사의 성격을 지니고 있어 무선 인터넷의 보급과 SNS의 확산, 최근 코로나-19로 인한 경영악화 상황을 유발하는 대외적 영향을 크게 받고 있다.

그 중 모두 종합일간지이며, 경기도가 전용 출입기자실(육사일방 기자실)을 만들어 별도로 관리 및 대응하는 지역 신문사를 분석대상으로 삼았다. 경기도가 별도로 출입기자실을 만들어 관리 및 대응한다는 것만으로도 이들 신문사가 경인지역 내 공직 사회에 영향력을 행사하고 있음을 추측할 수 있다. 또한 경기도뿐만 아니라 기초지자체, 산하기관 등에 출입 기자를 배치한다는 지역신문사의 특성을 지니고 있다. 나아가 '인천 라면 형제 사건'과 같이 지역 내 발생하는 사건사고를 최초 보도한 뒤 전국적 이슈로 확장하는 점화 역할을 수행하며 언론의 사명을 수행하기 위한 노력도 보인다. 특히 공공기관 광고가 매출의 상당부분을 차지하며 공공기관의 광고 및 사업을 도맡아 수행하고 있어 분석대상으로 설정하기에 적절하다고 판단했다.

제 3 절 데이터수집

데이터 수집은 경기도의 육사일방 기자실 중 경인일보, 경기일보, 중부일보, 기호일보, 경기신문 등 5곳에 대해 진행했다. 이들 신문사는 주식회사 성격의 사기업이기 때문에 최대주주 또는 회장사의 성격을 구분했다. 각 신문사의 경영여건의 경우 현 상황을 보다 정확하게 확인하기 위해 인터뷰 대상자의 의견을 반영해 정리했다. 또한 노동조합이 있는 경우 광고로 인해 보도 여부가 결정되거나 보도 내용이 바뀌는 경우 노동조합차원의 단체행동이 있을 수 있기 때문에 전국언론노조 소속여부도 확인했다. 다만 진술자들이 조직 내부의 민감한 내용들을 이야기하는데 보다 자유로울 수 있도록 신문사명은 익명으로 처리했다. 진술자가 소속된 신문사의 특징은 <표 3>과 같다.

<표 3> 분석대상 신문사의 특징

신문사	회장사 성격	경영여건	전국언론노조
가	교육 관련	불안정	소속
나	건설 관련	안정	소속
다	건설 관련	불안정	미소속
라	교육 관련	불안정	소속
마	건설 관련	불안정	소속

인터뷰는 이들 신문사의 기자들과 도내 공공기관의 광고 관련 직무자를 대상으로 진행했다. <표 1>의 통제 유형에 따라 각각 광고의 보도 통제 유형에 대한 접근이 필요하기 때문이었다. 이를 위해 신문사 기자는 경영진, 즉 광고 수주 여부에 대한 결정권을 행사하는 데스크급(차장, 부장, 편집국장 등)과 실제 취재 및 보도를 수행하는 일선 기자(평기자)로 구분했다. 신문사 내부에서 광고와 보도 간 게이트키핑 과정과 광고가 일선기자의 취재 및 기사작성 활동에 미치는 영향을 파악해보기 위해서다. 언론사 노조 간부 출신도 인터뷰 대상자로 포함했다. 언론사 노조는 그 특성상 공정하고 객관적 보도를 위한 내부 감시활동을 중요시하고 있어(배정근, 2010) 관련 실태에 대해 보다 상세하고 많은 정보를 제공할 수 있다고 판단했기 때문이다. 나아가 '가~마' 언론사 간 이직 경험이 있는 대상자를 선정하려 노력했다. 여러 언론사를 경험한 기자의 진술을 통해 지역신문사의 실상을 보다 정확하게 파악할 수 있을 것이라는 판단에서였다.

더불어 공공기관 내 신문사 광고 관련 직무자를 분석대상에 포함했다. 신문사의 보도 및 편집을 놓고 나타나는 광고주와 신문사 간 상호작용을 보다 객관적으로 파악하기 위해서다. 공공기관이 보도에 영

향을 주기 위해 광고를 이용하는지, 신문사가 선제적으로 광고를 제안하는 경우가 있는지 등에 대해 중점적으로 살펴봤다. 인터뷰 대상자의 프로필은 <표 4>와 같다.

<표 4-1> 심층 인터뷰 대상자 프로필(기자)

구분	근무경력	직급	출입처	특이사항
A	4년차	평기자	경기도 및 도의회, 산하기관 등	
B	6년차	평기자	경기도, 기초지자체, 산하기관 등	이직 경험
C	9년차	차장	경기도, 기초지자체, 산하기관 등	이직 경험
D	11년차	차장	경기도 및 도의회, 산하기관	이직 경험
E	12년차	차장	경기도 및 도의회, 수원시 등	이직 / 노조간부
F	12년차	부장	경기도 및 도의회, 수원시 등	이직 경험
G	15년차	차장	경기도 및 도의회, 산하기관 등	노조 간부
H	30년 이상	국장	기초지자체, 산하기관 등	퇴직

<표 4-2> 심층 인터뷰 대상자 프로필(공공기관 직무자)

구분	근무경력	직급	소속기관	신문사 대응 경험	비고
I	9년	과장	경기도 산하 공공기관	경험 있음	
J	15년	6급	경기도 및 경기도의회	경험 있음	
K	25년 이상	3급	경기도 및 기초지자체	경험 있음	
L	30년 이상	2급	경기도 내 기초지자체	경험 있음	퇴직

인터뷰는 앞서 살펴본 선행연구를 중심으로 하되, 광고주가 공공기

관인 경우로 한정하는 한편, 공공기관의 특성을 보다 심층적으로 파악하기 위한 질문지를 미리 마련해 진행하기로 했다. 우선 광고가 신문사의 보도를 통제하는 방식을 광고주인 공공기관, 언론사 경영진, 기사 스스로 등 주체별로 나눠 어떤 방식으로 영향을 미치는지 확인하기 위해 각각의 질문을 별도로 만들었다. 또한 공공기관의 경우, 미리 정해진 예산을 토대로 비용을 지급하기 때문에 예산 수립과정에서의 특징을 파악해보고자 했다. 나아가 예산을 미리 수립하지 않은 경우에도 광고를 통해 보도에 미치려는 시도가 있는지 확인해보고자 했다. 이러한 상황에서 보도의 공정함을 추구하는 언론 노조의 역할도 알아보고자 했다.

인터뷰 질문의 구성틀은 <표 5>와 같다.

<표 5> 인터뷰 질문 구성틀

구분	구성		
사업 다각화	사업 다각화 여부 / 방식		
광고 유형	홍보	기획 사업	출판 등 기타
보도 통제 유형	공공기관	경영진	기자 스스로
시기별 특징	예산철	비예산철	
예산 수립 여부	기수립	미수립	
보도 저항	보도에 대한 공공기관의 저항 여부 / 저항 방법		
언론 노조	통제에 대해 저항 여부 / 저항 방법		

인터뷰는 기자와 공공기관 관계자에게 각각 다른 질문으로 진행했다. 기자의 경우 광고주인 공공기관이 보도에 미치는 영향을 보다 자세하게 확인하기 위해 광고의 개념을 최대한 세분화했다. 또한 광고와 보도의 관계를 포괄적으로 숙지하기 위해 전 과정을 스크린 할 수

있도록 질문의 순서를 배치했다. 또한 공공기관 직무자의 경우 신문사를 대상으로 한 예산 집행 일체의 과정을 확인하는 한편, 보도에 영향을 미치는 방법에 대해 파악하기 위한 질문을 선별했다. 양 측 모두 시기와 시점에 따라 보도 및 관련 대응에 어떠한 차이점이 있는지도 확인해 보기 위한 질문도 배치했다.

인터뷰의 주요 질문 내용은 <표 6>과 같다.

<표 6-1> 심층 인터뷰 주요 질문 내용(기자)

1. 신문사에 입사한 지 얼마나 되셨고, 현재 직급이 어떻게 되시나요?
2. 소속 신문사 내 분위기 상 기자에게 요구되는 능력은 무엇인가요? (어떤 능력이 출중한 기자가 인사상 이익을 받나요?)
3. 그동안 출입처는 어디였나요?
4. 그 중 공공기관인 A, B, C 에 대해 광고를 수주한 경험이 있나요?
 4-1 언제 처음 수주하셨나요?
 4-2 광고는 주로 어떤 내용인가요?
 4-3 광고 시 해당 공공기관의 요청사항은 어떤 게 있었나요?
5. 공공기관 광고 수주는 어떤 방법으로 하나요?
 5-1 사전광고는 어떤 과정을 통해 광고를 수주하나요?
  5-1-1 홍보성 광고는 어떤 과정을 통해 수주하나요?
  5-1-2 사업을 통한 광고는 어떤 과정을 통해 수주하나요?
   5-1-2-1 사업 시 사업에 붙일 추가 광고는 어떤 과정을 통해 수주하나요?
 5-2 고발성 보도에 의한 광고(사후광고) 수주는 어떤 과정을 통하나요?
  5-2-1 사후광고 제의가 들어오면 내부적으로 어떤 과정을 거치나요?
6. 공공기관 광고 수주 관련 보도에 변화가 있나요?
 6-1 사전광고 관련 보도에 변화가 있나요?
  6-1-1 사전광고를 수주하기 전(예산철 등) 어떤 식으로 보도가 이뤄지나요?
  6-1-2 사전광고를 수주한 이후 어떤 식으로 보도가 이뤄지나요?
 6-2 사후광고를 수주한 경우 해당 보도는 어떻게 되나요? 후속보도는요?
7. 공공기관 광고에 의해 보도 저항을 경험한 적이 있나요?
 7-1 광고주인 공공기관은 어떤 식으로 보도에 영향을 미치려 하나요?
 7-2 언론사 경영진은 공공기관의 광고를 받은 경우 어떤 식으로 보도에 영향을 미치려 하나요?
 7-3 기자 스스로 공공기관의 광고로 인해 자기검열 등을 경험한 적 있나요?

8. 보도저항에 맞선다면 어떤 방식으로 맞서나요?
 8-1 보도저항에 맞설 경우 후속조치가 있나요? 있다면 어떤 방식인가 요?
 8-2 광고가 보도에 영향을 미친 경우 일선 기자들(노조)의 움직임이 있나요?
9. 광고와 보도와의 타협점은 어느 정도인가요?
 (홍보성 기사만 - 기사의 부분 수정 - 기사의 부분 삭제 - 기사의 전부 삭제 - 언론사 측이 나서서 광고로 교환)
10. 공공기관의 광고가 보도에 미치는 실제 사례를 알려주세요?

<표 6-2> 심층 인터뷰 주요 질문 내용(공공기관 직무자)

1. 해당 기관에 입사한 지 얼마나 되셨고, 관련 부서에 얼마나 계셨나요?
2. 그 동안 어느 언론사를 담당하셨나요?
3. 해당 언론사에 광고를 한 경험이 있나요?
 3-1. 언제 처음 경험하셨나요?
 3-2. 어떤 과정을 거쳐 광고 예산을 집행하나요?
4. 언론사로부터 광고 제의를 받은 경험이 있나요?
 4-1. 언제 처음 경험하셨나요?
 4-2. 언론사별 얼마나 자주 있나요?
 4-3. 어떤 과정을 거쳐 광고 제의 수락 여부를 결정하나요?
5. 기관 내 일선 부서에서 긴급 광고 예산 편성을 요청받으신 경험이 있나요?
 5-1. 있다면 어떤 경우였나요?
 5-2. 어떤 과정을 거쳐 관련 예산을 편성하나요?
6. 고발성 보도에 대해 해명 보도자료 배포와 광고 중 어느 것이 방어에 더 효과적인가요?
7. 예산철과 그렇지 않을 때, 언론사의 보도에 차이가 있는가요?
8. 간접광고(공공기관 관련 사업 진행 업체 측에 신문사 광고 종용) 경험이 있는가요?
 8-1. 있다면 언제 처음 경험하셨나요?
 8-2. 어떤 상황이었나요?
 8-3. 어떤 과정을 거쳐 진행하나요?
9. 신문사에 기재하는 광고에 대해 효과성 검토를 하시나요?
10. 광고 효과 이외에 신문사 광고를 통해 얻을 수 있는 것이 무엇인가요?

인터뷰는 2020년 11월 면대면으로 이뤄졌다. 인터뷰 시간은 대개 1시간가량이었다. 인터뷰는 사전에 준비한 주요 질문 내용을 순서에 맞게 질문을 하면서 이에 대한 답변을 바탕으로 수시로 추가질문을 하는 방식으로 진행했다. 인터뷰의 흐름이 끊기지 않으려 업계의 용어를 사용해도 굳이 가급적 순화하려 하지 않았다.

제 4 절 분석방법

인터뷰 답변에 대한 분석은 크게 2가지로 나눠 진행했다. 먼저 지역신문사의 사업다각화 전략 분석과 광고주인 공공기관 측, 지역신문사 경영진, 기자 개인 등으로 행위주체를 나눠 각각 보도에 미치는 공공기관 광고의 영향력 분석이다.

인터뷰 결과, 지역신문사 사업다각화 전략의 경우 공공기관의 광고는 일반적인 기업 광고와는 다른 성격을 지닌 부분이 있어 이에 대한 분석이 필요해 보였다. 광고 방식에 대한 이해가 없으면 기자나 공공기관 직무자의 답변을 충분히 이해할 수 없다는 판단에서다. 또한 전국구 언론사에 대한 사업다각화 전략을 분석한 선행연구는 여럿 찾을 수 있었지만, 지역신문사의 사업다각화 전략 및 방식에 대해 심층 분석하는 선행연구는 찾기 어려웠다.

행위주체별 보도에 미치는 공공기관 광고의 영향력 분석은 공공기관 측, 신문사 경영진, 기자 등 각각 구분해 분석했다. 보도에 대한 공공기관의 광고에 대한 영향력이 보도 과정에서 행위주체별로 각기 다른 방법으로 발현될 것으로 예상했기 때문이다. 다만 소속에 따라 대별해 분석했고 개인과 집단을 구분하진 않았다.

제 5 장 연구결과

제 1 절 지역신문사의 사업다각화 전략 분석

1. 수익구조 및 수익모델 구분

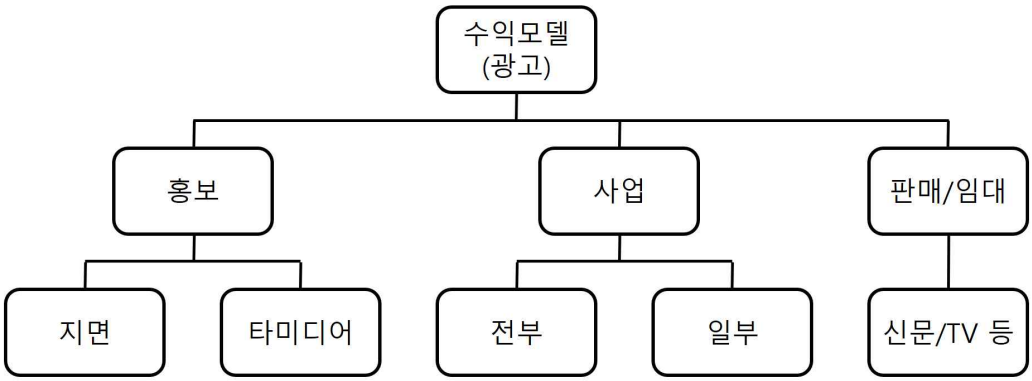
지역신문사의 사업다각화 전략의 핵심은 결국 '광고'로 수렴했다. 다만 신문 인쇄 광고 그 자체만이 아니라 광고를 수주할 수 있는 수단을 다양화하는 방향으로 전개됐는데, 이는 '홍보'와 '사업', '판매/임대' 등 크게 3가지로 나눠져 있었다. '홍보'는 광고주인 공공기관이 특정 목적 달성을 위해 미디어에 특정 정책 내용을 전파하는 방식이다. 이는 다시 '지면 인쇄' 방식과 '미디어 노출' 방식으로 나뉜다. '지면 인쇄' 방식은 신문 하단 또는 전면에 관련 이미지를 컬러 또는 흑백으로 인쇄하는 방식이다. '지면 인쇄' 광고를 수주한 지역신문사는 광고주의 요청에 따라 지면에 알맞은 이미지 크기를 조정하고 이를 지면에 배치한다. '미디어 노출' 방식은 언론사가 관리하는 타 매체에 광고주가 의뢰한 영상 또는 문구를 노출하는 방식이다. 지하철 역사 내 지하철의 위치를 실시간으로 알려주는 대/소형 TV, 버스 내 정류장 정보를 나타내는 모니터, 공공기관 청사나 도서관, 은행 등 다중이용 시설 내 설치된 모니터 등이 지역신문사 소유인 경우가 많다.

'사업'의 경우 축제, 박람회, 체육행사 등 기업 또는 공공기업이 진행하는 사업을 지역신문사에 맡기는 것이다. 이는 '전부' 또는 '일부'로 나눌 수 있는데, '전부'의 경우 예산편성을 제외한 사실상 모든 과업을 지역신문사가 도맡는 것이다. 반면 '일부'의 경우 사업내용 중 관련 특집 지면 배치, 기사 작성, 포스터/팸플릿 제작 등 특정 부분만

맡길 뿐 나머지는 광고주 즉, 해당 공공기관 측이 수행하는 것이다. 앞서 설명한 홍보 또한 포함되는 경우가 많으나 홍보는 단발성이라면 사업은 그에 비해 장기적인 경우가 많고, 예산 투입액 또한 큰 것으로 파악됐다.

'판매/임대'는 신문, TV 등 홍보용 매체를 개인 또는 법인에 판매하거나 임대하는 방식이다. 신문의 경우 과거에는 주로 신문 판매가 매출의 상당부분을 차지했지만 최근에는 총 매출의 10%도 채 되지 않으며 지역신문사의 경우 3% 이하인 경우가 대부분이다. TV 등 홍보용 매체의 경우 다수의 지역신문사가 판매/임대하고 있으며, 이를 통한 광고의 경우 다수의 시선을 끌 수 있고 지면을 통한 광고에 비해 경쟁사에 노출될 가능성이 적어 광고주들의 니즈를 충족하는데 보다 더 적합한 경우도 있다. 광고주 측이 신문사의 부정적 보도를 막기 위해 광고를 하려는데, 지면 인쇄 광고의 경우 경쟁 언론사에 해당 광고가 노출되면 경쟁 언론사에서도 광고 수주를 목적으로 부정적 보도를 할 수 있는데, TV 광고는 수초 정도 1회에 한해 노출로 이 같은 문제를 해소할 수도 있으며, 해당 기록에 대한 경쟁 언론사의 접근도 용이하지 않기 때문이다. 이상의 수익구조 및 수익모델에 대한 내용을 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지역신문사의 주요 수익모델 구조도



추가로 이들 방식은 모두 '직접'과 '간접'으로 나눌 수 있다. '직접'의 경우 광고주 측 법인 또는 공공기관과 관련된 내용의 홍보를 신문사에 의뢰하는 것이다. 법인의 경우 기업 이미지 광고나 제품 또는 서비스 설명 광고가 이에 해당하며, 공공기관의 경우 기관 이미지 광고 또는 정책 설명 광고 등이 그렇다. '간접'의 경우 광고주가 특정 목적을 달성하기 위해 광고를 하는데, 어떠한 이유에서 광고 주체를 다른 기관 또는 법인으로 의뢰하는 방식이다. 예를 들면 공공기관이 특정 이슈에 대한 보도를 막기 위해 산하기관이나 특정 하도급을 수행하는 기업에 지역신문사 광고를 종용하는 경우이다.

또한 '보도 전'과 '보도 후'로도 나뉜다. '보도 전'은 언론사가 관련 내용을 보도하기 전에 광고를 하거나, 하기로 하는 방식이다. 부정적인 보도를 막거나 긍정적인 보도를 요청하는 것이다. '보도 후'는 신문사가 관련 내용을 보도한 후에 광고를 하거나, 하기로 하는 방식이다. 이는 부정적인 내용의 후속기사 보도를 막거나 긍정정인 내용의 보도를 추가로 요청하는 경우에 나타난다.

2. 수익모델별 분석

1) 홍보

대부분의 공공기관은 직전년도 예산 편성을 통해 홍보를 위한 예산이 정해져 있었다. 이는 광역지자체, 기초지자체, 산하기관 등 모두가 마찬가지였다. 기자들의 출입이 활발한 공공기관의 경우 지역신문사별로 총 광고 예산을 정해놓고 1년 간 지급하는 방식을 주로 활용했다. 또한 이들 예산의 상당부분은 지면 인쇄를 통한 광고 방식으로 쓰였다.

“매년 광고 예산은 정해져 있다. 홍보성 예산에 대한 사회적 시선이 좋지 않아 추경을 통해 증액되는 경우도 많지 않다. 지방자치단체의 경우 광고 예산을 매달 1회 가량, 산하기관의 경우 분기에 1회 가량 정기적으로 집행한다. 다만 신년이나 창간 등 특정 시기에는 출입기자가 출입처들을 돌면서 추가 예산 집행을 공식 요청하기도 한다.” (G 차장)

“정기광고는 언론사마다 파이가 정해져 있다. 공공기관 전부 그렇다고 보면 된다. 매달 500만원씩 나눠 광고예산을 집행하고 창간 등 특정 시기에 추가로 광고예산을 집행하지만 총액은 변하지 않는다. 때문에 집행 시기가 되면 자동으로 광고 예산이 들어오게 되고, 특정 이벤트 때만 광고 예산 집행 권한이 있는 부서장을 찾아가 집행을 요청한다. 필요한 경우 공문을 전달하기도 한다.” (F 부장)

“공공기관의 광고 집행이 결정되면 출입 기자에게 관련 내용을 보내온다. 그럼 광고 관련 부서에 이를 전달하고 광고를 기재한다.” (D 차장)

또한 관계가 형성된 기자에게 연락을 하거나 특정 지역신문사 측에 직접 광고를 의뢰하는 경우도 있었다. 기자들의 출입이 많지 않은 공공기관의 경우 특히 그랬다.

“홍보 예산에도 예비비가 있다. 이는 특정 이슈가 있는 경우 집행하는 예산이다. 예를 들어 광역지자체장이 전국구 선거에 나서는 경우 등이다. 이런 경우에는 관계에 의해 언론사별 파이가 결정되는 경우가 많기 때문에 정기광고와는 수주하는 과정이 조금 다르다. 사실상 집행 부서장과의 친분이 중요하다고 볼 수 있다.” (F 부장)

“새로 생긴 산하기관은 대개 새로운 내용의 정책을 추진하는 경

우가 많다. 이러한 내용을 취재하고 기사를 작성하는 과정에서 해당 기관 내 언론사 대응 직무자와 친분이 생겼는데, 어느 날 '광고를 하고 싶다'며 방법을 문의해 와 광고를 수주한 경험이 있다. 이후에도 해당 기관으로부터 지속적으로 광고를 수주하고 있다." (A 기자)

"특정 공공기관에 대해 부정적일 수 있는 내용을 지속적으로 보도한 적이 있는데, 관련 보도가 끝난 뒤 해당 공공기관에서 때마다 광고를 해주고 있다. 이런 기관들은 겉으로 드러나기 보다는 기자들의 출입이 적은 기관들이 대부분이다. 그렇다보니 아무래도 관계가 형성된 기자들에게 광고를 몰아주는 경향이 있는 것 같다." (C 차장)

"새로 광고를 트는 공공기관의 경우 당초 계약했던 광고보다 한두 차례 더 광고해주는 경우도 있다. 일종의 '서비스'인데, 이는 광고 게재 말고도 관련 기사를 써주는 방식도 있다. 이를 통해 해당 기관의 광고가 지속되는 경우가 있기 때문이다." (H 국장)

이 같은 홍보 방식의 광고는 '지면 인쇄'에만 국한된 것은 아니었다. 지역신문사별로 소유하고 있는 타 매체를 통해 관련 영상이나 이미지를 노출하거나 거대 인쇄물을 특정 장소에 노출하기도 했다. 특히 다중이용시설 내/외부에 설치된 대/소형 TV를 통한 경우가 많았고, 고속도로에서 보이는 대형 옥외광고판 등도 있었다.

"수원역에서 나오자마자 보이는 대형 스크린이나 지하철 2호선 내 지하철의 위치를 실시간으로 보여주는 TV 모두 지역문사 소유로 알고 있다. 공공기관의 광고는 지면뿐만 아니라 이런 타 매체에도 노출된다." (B 기자)

"지역 내 한 기관이 타 지역으로 이사하면서 이리 설치해 둔 광고용 TV를 잃어버린 사건이 있었다. 관련 사업부서의 연락을 받은 뒤 이를 찾아보고, 새로운 기관에 임대하느라 애를 먹은 적이

있다. 광고주들이 지면 광고보다 이런 타 매체 매체를 더 선호하는 경우도 있어 관련 영업 행위에도 직접 나서 신경을 쓰고 있는 것이 기사들의 현실이다." (C 차장)

광고의 내용은 해당 기관에 대한 이미지 광고나 주요 정책에 대해 안내하는 경우가 주를 이뤘다. 특히 새로운 정책을 시행하는 경우 해당 정책 예산에 광고 예산도 포함돼 있기 때문에 공공기관 측이 광고를 요청할 뿐만 아니라 아예 광고 시안 제작을 위한 가이드라인을 정해주는 경우도 있었다. 다만 광고 창구는 일원화 돼있는 공공기관이 다수인 까닭에 일선 부서보단 지역신문사 대응 부서가 관련 광고를 배분하는 경우가 대다수였다. 정책 사업부서가 기자들과 관계가 형성되지 않았다는 점도 이유였다. 또한 지역신문사별 골고루 배정하지 않고 단일 또는 특정 몇몇 언론사에만 광고를 몰아줄 경우 해당 정책에 대한 지역신문사의 부정적 보도에 대한 우려도 있었다.

"지자체의 경우 정책에 대한 설명하는 내용의 광고가 많다. 특정 정책의 신청 일정이나 자격요건을 안내하는 등이다. 반면 산하기관의 경우 성과를 홍보하는 경우도 있었다." (G 차장)

"과거 공공기관의 경우 '살기 좋은 도시', '안전한 도시' 등의 이미지 광고가 많았으나, 지방자치제도가 성장하고 예산 집행의 자율성이 높아지면서 개별 정책 사업에 대한 광고가 많아졌다. 또한 과거에는 대략적인 내용을 보내오면 언론사에서 이미지를 제작해 게재했지만, 이제는 관련 내용에 대해 설명 자료를 보내오거나 아예 시안을 보내와 지면에 게재하기도 한다." (C 차장)

"전부는 아닐 수 있지만 직업공무원들 사이에서도 언론사 홍보비의 효율성을 인정하는 분위기가 있다. 몇 달을 고민해서 시행하는 정책이 자리를 잡기도 전에 언론사의 부정적 접근으로 빛을 잃을 수 있다는 이유에서다. 최근에는 정책 1개에 수백, 수천억 원이 들어가는 경우도 있는데 홍보비 수천만 원 아끼려다 엉망진창인

정책으로 만들고 싶은 실무자는 없다.” (E 차장)

“공공기관의 광고 내용 자체는 크게 관심 대상이 아니다. 광고액 자체도 지면별 단가가 미리 정해져 있기 때문에 변동 폭이 그리 크지 않다. 그보다는 정기광고든 예비비를 통한 광고든 소속 신문사에 하는지 안하는지가 중요하다. 특히 기초지자체의 경우 출입기자가 상대적으로 적기 때문에 훨씬 더 예민하게 반응하는 것 같다.” (B 기자)

“특정 언론사가 특정 정책의 광고를 요청하는 경우는 없다. 언론사는 광고 예산 집행을, 일선 부서에서는 정책홍보를 요청이 모이는 창구가 언론담당관이다. 그러면 순서에 입각해 언론사들에게 분배하는 경우가 있다. 다만 그 와중에도 빈 구석이 있어 친분이 있는 기자에게 티 나지 않는 범위 내에서 홍보예산 집행을 더 하기도 한다.” (J 주무관)

이상의 방식이 홍보 그 자체를 위한 것들이었다면, 이와는 다른 목적의 광고도 있었다. 지역신문사가 감시와 견제의 기능을 보일 때 공공기관이 이를 방어하기 수단으로 광고를 활용하는 경우도 있기 때문이다. 별도의 예산을 투입해야 하기 때문에 이런 경우 대개 예비비로 집행하는 경우가 많았다.

“취재 단계에서부터 보도 저항을 경험한 적이 있다. 공공기관의 노사분규에 대한 기사였는데, 데스크급 지역주재 기자가 해당 기관으로부터 5천만 원 상당의 광고와 보도를 맞바꾼 경우가 있었다.” (A 기자)

“공공기관에 대한 기사 보도를 막기 위해 담당 부서장이 광고로 ‘딜’하는 경우가 많았다. 이런 경우 취재기자에게 직접 하는 경우는 드물고 데스크급에 작업을 하는 경우가 있었다.” (B 기자)

“광고를 얼마나 받았는지 정확히는 모르지만, 현장 기자였을 때 공공기관 측의 연락을 받고 기사가 보도 직후 삭제된 경우가 더러

있었다. 대표적인 사례가 세월호 사건 때 소방공무원들을 취재해 해양경찰이 소방헬기 투입을 막고 있다는 내용의 기사를 웹에 올렸는데 보도 직후 삭제됐다. 알고 보니 정부 측의 연락을 받은 국장급이 삭제를 지시한 것이었다." (F 부장)

그러나 공공기관의 경우 비판 보도에 대해 광고와 맞교환하는 일대일대응 방식의 거래는 많지 않다는 의견이 지배적이었다.

"공공기관을 대상으로 광고로 '엿 바꿔먹는' 경우는 많지 않다. 공공기관들은 홍보성 예산이 정해져 있기 때문에 별도로 책정하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 예비비도 사실상 사전에 계획이 있는 경우가 많다. 그렇지 않으면 다른 언론사에 줘야 할 광고 예산을 특정 언론사에 줘야 하는데, 언론사별 관계에 문제가 생기기 때문에 이런 경우는 사실상 없다고 보면 된다." (E 차장)

"고발성 보도에 대해 공공기관이 곧바로 광고를 주는 경우는 드물다. 다만 이런 것들이 축적되면 광고의 파이가 커지는 경우는 있다. 데스크 급이 '기사 봐준 것 있으니 가서 광고 받아와라'는 취지의 지시를 내리는 경우는 가끔 있었다." (C 기자)

다만 공공기관이 직접 광고를 하진 않지만 다른 기관 또는 법인에게 광고를 하라고 종용하는 경우는 적지 않은 것으로 나타났다. 특히 공공기관 측이 해당 기관이 수행하는 정책 사업과 얽혀있는 사기업에게 광고를 사실상 강요하는 문화가 있는 것으로 확인됐다.

"지역현안, 특히 인허가 관련해 직업공무원이 '지역사회에 인사 한 번 하셔야지'라며 업자에게 지역신문사 광고를 하도록 하는 경우가 많다. 그렇지 않으면 각종 특혜 논란 기사가 보도돼 사업 추진 자체가 어려울 수 있다는 이유였다. 이 바닥에서는 이런 식으로 광고를 하는 업자를 '애국자'라고 부른다. 애국자들은 광고뿐만 아

니라 술값을 대신 내는 데도 동원되기도 한다. 공공기관 측이 사전에 비판성 보도를 막는 주요 수단 중 하나로 알고 있다." (B 기자)

"공공기관 관계자들이 성의표시로 광고를 연결해주는 경우가 많다. 선거를 앞둔 시의회 의장이 '자신이 아는 기업에 대한 홍보기사를 부탁'하는 형식으로 광고를 준 경우가 있었고, 시청 국장급의 혼사 때 축의금을 했더니 보답 형식으로 사기업의 광고를 연결해 준 적도 있다. 공공기관의 직접 광고는 경쟁 매체에 노출될 가능성이 커, 사기업을 통해 암묵적으로 광고를 만들어주는 것이 뒤탈이 없는 가장 이상적인 광고 방법이라는 인식이 있는 것 같다. 이런 업체들은 대부분 정책 예산으로 사업을 시행하기 때문에 이 또한 사실상 공공기관 예산으로 보는 것 같다." (C 차장)

"광고 효과를 바라고 지역 신문에 광고를 하는 경우는 없다고 생각한다. 때문에 실제 광고를 게재하지 않고 세금계산서만 끊는 경우도 많다. 노출될 시 다른 지역신문사의 타깃 될 수 있기 때문이다. 이들의 현실적인 목적은 담당 공무원에게 잘 보이기 위한 것 이상도 이하도 아니다. 이런 경우 '광 팔았다.'고 표현한다." (F 부장)

"경기도 측에서 특정 언론사에 광고를 하라는 지시를 받은 적이 있다. 묻지도 따지지도 말고 광고를 하라는 식이었다. 나중에 알고 보니 부정적 보도를 막아주는 대신 광고를 연결해주는 '대가성' 광고였다. 산하기관의 경우 관리감독을 받고 있기 때문에 없는 예산을 짜내어 광고를 한 적이 있다." (I 과장)

사전/사후, 직접/간접 등을 떠나 일단 광고를 받은 경우 비판성 보도는커녕 해당 부서의 정책에 대한 견제의 시선도 약해지는 것으로 나타났다. 진술자들은 일관되게 광고를 받고도 보도를 하는 것에 대해 불편한 기색을 보였다. 이에 대해 '상도의', '에티켓' 등으로 표현했다. 다만 간접광고라도 계약하기 직전까지는 후속보도를 이어갈 수 있다는 의견이 다수였다.

“고발성 보도를 이어가면 공공기관이 기분이 나빠서 (추후 광고를) 안 주는 경우도 있다. 광고주 마음이기 때문이다. 이 때문에 최근에는 햇볕정책을 선호한다. 조져서 광고를 받기 보다는 서로 좋은 게 좋은 것이라는 분위기다.” (B 기자)

“광고는 고사하고 (해당 정책 직무자에게) 축의금이나 조의금만 받아도 감시 기능을 발휘할 수 없는 것이 현실이다. 특정 정책에 대한 문제점을 인지하게 돼도 굉장히 주저하게 된다. 하물며 장기적으로 보면 수천만 원, 수억 원의 광고 수익을 주는 부서나 공무원의 경우 어떻겠는가. 잡음이 들려와도 고개를 돌리고 관심을 끈다.” (C 차장)

“광고의 규모에 따라 취재 단계에서부터 기사 배치, 지면 반영 여부 등에 대해 영향을 받는 것이 사실이다.” (D 기자)

“광고를 받은 부서의 정책에 대해서는 보도가 쉽지 않다. 그럼에도 보도를 하게 되면 해당 기관 또는 부서로부터 항의가 들어오기도 한다. 관련 내용 대부분은 조용히 묻힌다. 이 바닥 에티켓” (F 부장)

“(광고를 받고) 한 번 봐준 것을 가지고 다시 쓰는 것은 상도의에 어긋난다. 한 번 조진 기관을 다시 조지는 것은 괜찮지만, 한 번 조진 사안을 다시 조지는 경우엔 문제가 생긴다. 이는 오히려 신뢰를 깨는 행위다. 추후에 광고를 주겠는가?” (E 차장)

“본인이 아니더라도 부서나 회사 동료가 특정 기관에 대한 광고를 수주한 경우 해당 기관에 대한 비판성 보도를 자제하는 분위기가 있다. 회사 동료와 얼굴을 붉히게 되는 것을 우려하기 때문이다. 또한 ‘추가로 광고를 안했다고 조지는 것 아닌가’라는 불필요한 오해를 사기 싫기 때문이다.” (G 차장)

“광고를 받고도 부정적 후속보도를 이어가는 신문사는 극히 드물다. 하지만 광고를 제의해도 이를 거부하고 보도를 이어가는 신문사도 있다. 그렇더라도 간접광고를 몇 개 연결해주면 대개 보도

는 멈춘다.” (K 부이사관)

정리하면 지면 인쇄 광고의 경우 정해진 예산을 토대로 신문사별로 골고루 분배하는 경향이 강한 것으로 확인했다. 또한 해당 예산의 탄력성이 크진 않지만 친분 등의 관계에 의해 일부 조정은 있는 것으로 파악됐다. 광고 내용은 지역신문사와의 협의 등 별도의 과정 없이 사실상 임의로 정해지는 것으로 나타났다. 다만 신문사 광고가 정책의 성패에 영향을 미칠 수 있다는 점을 바탕으로 다수의 신문사에게 광고 예산을 적절히 분배하려는 공공기관의 노력이 있다는 점을 알 수 있었다. 나아가 지자체의 단순 이미지 광고보다는 개별 정책의 광고가 늘어나고 있으며, 이는 지방자치제도의 성장과 개별 예산 집행의 자율성 성장 덕분이라는 시선이 있었다.

다만 광고가 공공기관에 대한 비판과 견제의 기능을 수행하는 언론 본연의 역할을 누그러뜨리는 수단으로 활용되고 있었다. 특히 공공기관이 직접 예산을 집행하지 않고 이른바 ‘애국자’에게 ‘광을 팔게 하는’ 업계 관행이 존재함을 확인할 수 있었다. 이에 대해 기자와 공공기관 측 모두 ‘정책의 안정성과 효율성 제고’라는 명분을 가지고 있다는 점도 알 수 있었다. 실제로 광고를 수주한 경우 해당 지역신문사 소속 기자들은 관련 보도는커녕 취재를 위한 정보수집 조차 꺼리는 모습을 보였다. 이에 최근에는 고발성 보도를 통해 지역신문사의 존재감을 보이기보다는 햇볕정책식의 호혜적 상호작용이 주를 이루고 있었다.

2) 사업

‘사업’은 지역신문사 매출에 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 1회에 수백 만 원에 이르는 지면 인쇄 광고 또는 타 매체 노출 광고와는 달리 사업의 경우 수천 만 원에서 수억 원에 이른다. 이는 크게 ‘기사’

와 ‘행사’로 나뉜다. ‘기사’의 경우 지방자치단체가 특정 요일의 특정 지면을 통으로 사는 경우나 특정 정책에 대한 특집 기사, 단체장의 인터뷰 기사 등을 보도하는 방식이다. 또한 정책 수혜 대상, 예를 들어 중소기업의 경쟁력을 기사 형식으로 보도하는 경우도 있다. ‘행사’는 박람회, 마라톤, 글짓기 대회 등 지방자치단체가 주도하는 사업을 하도급 형식으로 수행하는 경우다. 이는 지역신문사가 수행하는 정도에 따라 ‘일부’와 ‘전부’로 나눌 수 있는데, 최근에는 ‘일부’인 경우가 늘고 있는 추세다. 사업의 성과에 대한 피드백이 중요하게 여겨지고 있어 과업별 전문 업체에 맡기는 경향이 강해지고 있기 때문이다. ‘일부’는 대부분 기사 작성에 초점이 맞춰져 있었고, 포스터나 팸플릿과 같은 출판 관련 과업도 있었다.

‘사업’은 대부분 ‘사전’에 결정되는 경우가 많았는데, 이를 위해서는 직전 년도 예산 반영을 위한 ‘작업’을 필요로 했다. ‘홍보’에 비해 복잡하고 장기적인 접근이 요구됐다. 공공기관과 지역신문사 간 여러 차례 협의과정을 거쳐야 하고, 이 과정에서 직업공무원뿐만 아니라 선출직 공무원 및 그들의 보좌진의 역할도 필요한 것으로 확인됐다. 다만 지자체의 크기에 따라 ‘작업’ 대상이 달랐다.

> “(광역지자체의 경우) 새로운 사업을 만들기 위해서는 파트너 부서의 니즈를 파악하는 것이 중요하다. 내년도 새롭게 추진할 주요 정책이 무엇인지 파악하고 간지러운 것을 긁어줄 사업을 구상하는 것이다. 이를 위해서는 비예산철에 관련 정보를 취합해야 한다. 그 다음 늘공(늘 공무원, 직업공무원)에게 가서 법적/행정적 검토를 받는다. 대부분 국장급이 담당한다. 그 후에는 경책 결정 그룹 즉, 어공(어쩌다 공무원, 보좌진)들에게 가 배정을 요구한다. 그럼 어공들이 배정 가능 여부를 확인해준다. 이후에 작업이 끝나고 예산이 배정되면 회사는 사업계획서를 만들고 실무를 협의한다.” (E 차장)

> “(규모가 큰 기초지자체의 경우) 데스크 급이 시장과 면담을 한 뒤 관련 국장, 과장, 실무진과 예산, 기획안 등을 조율한다. 시장과

의 면담 과정에서 사업 확정 여부가 결정되기 때문에 시장만 통과하면 사업은 사실상 수주한 것과 다름없다. 이후 예산담당관 등 유관부서와의 추가 협의를 통해 예산작업을 완료한다." (F 부장)

"(규모가 작은 기초지자체의 경우) 예산 작업은 시청 국장급에서 협의를 한다. 국장에게 사업제안서를 전달한 후 실무 과장, 팀장과 구체적인 안을 협의한다. 작은 기초지자체의 경우 어공보다는 늘공에게 결정권이 있다. 이에 늘공에게 주로 작업을 하며 필요한 경우 국장급이 늘공들과 면담을 진행하기도 한다." (C 차장)

보다 더 복잡한 경우도 있었다. 광역지자체 예산과 기초지자체 예산을 둘 다 배정하는 '사업'의 경우가 대표적이었다. 이 과정에서는 특별교부금 관련 일종의 거래도 있었다.

"기초지자체에 신규 사업을 제안하거나 사업을 확장할 것을 제안하면, 지자체 측이 '도비를 따오면 매칭해주겠다'며 조건을 제시하는 경우가 있다. 또, 경기도에 사업을 제안하면 '시군비를 매칭해오면 고려해보겠다'고 하는 경우도 있다. 때문에 지역주재 기자와 도청 출입기자 간 함께 작업을 하는 경우가 있다. 다행히 시군 부단체장이 경기도 소속이라 협의가 가능하긴 하다." (E 차장)

"최근에는 행사성으로 특별조정교부금을 내려줄 수 없어 특정 지역신문사의 경우 사업과 특별조정교부금을 놓고 시군과 일종의 거래를 진행하기도 한다. 시군에 '경기도를 '작업'해 특별조정교부금을 수억 원 내리도록 할 테니 다른 예산으로 그만큼의 사업 예산을 배정해 달라고 하는 방식이다. 행사성으로 받을 수는 없으니 이런 식으로 핑퐁을 치는 것이다. 이마저도 경기도 및 도내 지자체와 매우 깊은 관계가 형성돼있는 극소수의 지역신문사만 가능한 것으로 알고 있다." (B 기자)

예산 심의 권한을 지닌 의회에서도 지역신문사 '사업' 관련 예산에

대해서는 대부분 호의적인 것으로 나타났다. 지방의원의 경우 서울지역 언론사의 조명을 받지 못하기 때문에 지역신문사의 보도 하나하나가 다음 선거를 위한 준비라고 볼 수 있기 때문에 지역신문사와 좋은 관계를 유지하고 싶어 한다는 이유가 컸다. 다만 감사원 지적사항 등을 반영해 사전에 조정하는 모습은 보였다.

> "(광역지자체의 경우) 의회에 대한 작업을 선제적으로 하진 않는다. 산하 공공기관까지 합하면 워낙 사업의 양이 많기 때문에 전부 사전에 설명하면 오히려 부작용이 나타날 수 있기 때문이다. 그보다는 상임위를 실시간으로 모니터링하면서 건드리려 하면 얼른 가서 제지한다. '우리 사업이니까 건드리지 말라'는 식이다. 그럼 대부분 지나간다." (E 차장)
>
> "(기초지자체의 경우) 사업 예산에 대해 해당 부서 측과의 협의가 끝나면 해당 상임위 및 예결위 시의원들에게 미리 찾아가서 '작업'을 한다. 해당 예산 항목을 알려주고 예산 심의뿐만 아니라 추후 행정 감사에서도 문제제기 하지 않도록 협조를 구하는 것이다. 시의원들도 대부분 협조적인 편이다. 해당 사업 신문사들이 시의원에 대한 보도를 하지 않으면 공직선거법에 걸리지 않으면서도 공신력을 갖춘 홍보물을 만들기 쉽지 않기 때문이다. 이렇게 시의원들에 대한 작업이 끝나면 이를 해당 부서 측에 전달한다. 해당 부서의 직업공무원들은 언론과 파트너쉽을 맺고, 의원들의 태클도 없기 때문에 안 도와줄 이유가 없다." (C 차장)
>
> "사업 예산 관련 의원들이 법률적/행정적 검토를 요청하는 경우가 있다. 감사원 지적 등을 피할 수 있는지 확인하는 것이다. 이를 대비해 미리 유사한 사례를 찾고 정책적 명분을 만들어 놓는다." (K 부이사관)

이러한 '작업'이 진행되는 기간 즉, 예산철에는 해당 공공기관에 대한 지역신문사의 보도 성향도 차이가 있는 것으로 나타났다. 예산 편

성 권한을 가진 부서와 심의 권한을 가진 의회에 대한 부정적인 보도는 자제하는 분위기였고, 관련 과업도 보도보다는 '사업' 예산 편성에 더 중점을 두는 경우가 많았다.

"예산철에는 취재부터 조심하는 경향이 있다. '공공기관이나 부서의 심기를 불편하게 하는 기사는 일단 연기하자'는 분위기다. 예산 심의 권한을 지닌 의회와 개별 의원들에 대해서도 마찬가지다. 일선 기자들이 고발성 보도를 할 수 있는 정보를 물어 와도 편집국장과 데스크들이 완급을 조절하기 위해 평기자들을 타이르기도 한다." (A 기자)

"못 건드린다. 비판을 못한다. 수천에서 수억 원에 이르는 수익이 결정되는 시기다. 담당 부서와 해당 소관 상임위, 예결위 의원에 대한 비판기사는 보도하지 않는 편이다." (G 차장)

"아주 중요한 사안이 아닌 한 도청, 도의회와 자극적으로 각을 세울 필요가 없다. 일상적으로 나타날 수 있는 사안에 대해 굳이 그럴 필요가 없다. 하지만 예산 심의 방망이를 두들기는 순간 리셋이다." (E 차장)

다만 예산철이 시작되기에 앞서 특정 공공기관에 대한 고발성 보도를 잇달아 보도하는 경우도 있었다. 이는 신규 '사업'을 진행하기 전 지역신문사의 존재감을 보여주는 전략적인 행태로 보였다. 지방자치단체면 부서 단위로, 산하기관이면 기관 단위로 이뤄졌다.

"예산 작업 전에 전략적으로 휘몰아치는 경우가 있다. 신생 공공기관 같은 경우가 대표적 타깃. 체계가 잡혀있지 않기 때문에 문제점도 많고 고위직에 대한 잡음도 많이 나와 정보를 얻기 수월한 편이다. 이러면 대부분의 신생 공공기관은 사업이나 광고에 '무조건 오케이'식으로 바뀐다. 이후에는 고발성 보도를 찾기 어렵다." (C 차장)

"언론사가 제의한 신규 사업에 대한 협의가 원활하게 되지 않으면 해당 언론사가 일부러 부정적 보도를 시작하는 경우가 있다. 그러면 일선 부서에서도 정책 결정자들을 설득하기 사이드 명분이 생긴다. 이런 방식으로 새로운 사업이 진행되는 경우가 있다. 그럼에도 정책 결정자가 사업에 대한 예산편성을 해주지 않자 담당 직무자가 명예퇴직을 연기한 경우도 있었다. 마무리 짓지 않으면 잇따른 고발성 보도에 부서원들이 다칠 수 있다는 우려 때문이었다." (J 주무관)

또한 여러 단계를 거쳐야 하기 때문에 '작업' 담당 기자들은 사실상 취재나 보도 업무를 수행하지 못하는 경우가 많았다. 지역신문사 대다수는 차장급 이상부터 관련 업무를 수행했다.

"예산 심의 기간 중에는 지자체 및 지방의회 출입 기자들이 밤을 새서라도 사업 예산 심의에 문제가 생기지 않는지 체크한다. 이 기간에는 마감 시간이 임박했는데도 편집국으로 복귀하지 않는 경우가 많다. 연례행사처럼 최근 몇 년 간 새해를 의회에서 맞이한 기자도 있다." (A 기자)

"예산철은 어느 지방자치단체나 비슷하기 때문에 다음해 회사의 명운이 달린 시기이다. 이 시기에는 신문을 제작하는 것보다는 예산 작업에 더 많은 리소스가 투입된다. 아무래도 기자들의 취재 및 보도 활동이 상대적으로 덜 한 시기다." (H 국장)

최근에는 서울지역 언론사가 지방자치단체의 '사업'을 수주해 가능 경우가 늘고 있었다. 더불어 이를 위해 지역신문사 소속 이른바 에이스를 영입하는 경향이 있었다. 이들은 대부분 퇴직 때까지 해당 관청을 담당하며 '사업' 수주를 위한 과업을 도맡는 것으로 확인됐다.

"전국적으로 모든 언론사의 경영상황이 악화돼서 인지 최근에는

서울지역 언론사들이 지자체의 사업을 수주하는 경우가 있다. 파급력이 더 크기 때문에 이들이 수주하는 경우가 있는데, 이럴 경우 지역신문사의 경영상황은 더더욱 악화된다. 지역은 식민지인 셈이다." (E 차장)

"서울지역 언론사들의 경우 지자체의 네트워크가 형성돼있지 않기 때문에 지역신문사의 광고 잘하는 기자, 속칭 '에이스'들을 스카우트하는 경우가 많다. 이들은 퇴직까지 해당 지자체에서 사업 수주를 담당한다. 특정 서울지역 신문사는 기존 사업 수주 담당 기자가 퇴직하자 같은 지역신문사 후배로 그 자리를 채우기도 했다." (B 기자)

행사성 예산 편성에 대한 분위기는 좋지 않았다. 신규 '사업'에 대한 예산 배정은 쉽지 않다는 것이 중론이었다. 이러한 분위기로 인해 공공기관에서도 '사업' 방식에 변화를 주고 있는 것으로 확인됐다.

"예산을 받아서 신규 사업을 한다는 자체가 최근 추세에 맞지 않다. 감사원에서도 그렇고 의회의 심의 과정에서도 언론사에 사업을 몰아주는 것에 대한 지적이 나오고 있다." (F 부장)

"이제는 과거와 달리 예산을 숨길 수 없어 신규 사업을 받으면 곧바로 눈에 띈다. 특히 축제 예산은 삭감하는 추세라 글짓기 대회, 포럼 등의 사업을 수주하는 편이다." (E 차장)

"감사원 등에서 특정 사업 하도급 업체로 매년 같은 언론사를 지정하는 경우에 대해 지적이 나오고 있다. 또한 사업을 따낸 언론사의 경우 별도의 홍보예산은 집행하지 말라는 지시도 경기도로부터 내려오고 있다. 이에 사업의 경우 총 광고 예산을 유지하는 범위에서 언론사별 돌아가면서 맡기고 있다. 다만 홍보예산 집행의 경우 현실적으로 집행하지 않으면 곤란한 상황이 있어 아직 집행은 하고 있다." (I 과장)

지역신문사가 수행하는 '사업'의 경우 평가는 좋지 않았다. 공공기관 측은 언론사 간 경쟁 구도에 대한 우려의 목소리를 냈다. 또한 '사업'의 대내외 만족도도 높지 않았다.

"사업에 대해 언론사 간 경쟁이 너무 심하다. 취재를 위해 행사장에 방문했다가, 다른 언론사의 사업이면 뒤도 돌아보지 않고 가버린다. 일회성 행사로 지적받는 이유이기도 하다. 수억 원을 들여 사업을 진행해도 기사는 당일 하루 나오는 경우도 있다." (I 과장)

"정책 관련 사업인데 계약서 상 하도급 업체인 언론사가 오히려 '갑질'을 하는 경우가 있다. 시안이 정책내용을 충분히 담고 있지 않아 수정을 요청하면 아예 (최종)이라고 파일명을 바꾸어 회신하기도 한다. 그러면 원청업체가 오히려 사정사정하고 이마저도 안 되면 고위직이 직접 나서기도 했다." (L 이사관)

"기존에 건실한 사업이어도 언론사가 끼면 부실해지는 경우가 많다. 언론사가 과하게 수익을 챙겨가기 때문이다. 성과가 좋지 않은 행사를 담당하는 공무원의 경우 리소스만 쓰고 성과는 좋지 않아 인사고가에도 긍정적이지 않다. 공무원들의 주된 불만사항이다." (C 차장)

이러한 추세를 반영해서 최근에는 지역신문사들이 '사업' 전반을 주도하기보다는 일부를 수행하는 경우가 늘고 있다. 특히 본연의 성격을 살려 특집기사를 보도하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이에 대해서는 상대적으로 공공기관의 만족도도 높았다.

"최근에는 신규 사업 수주에 어려움이 있어 정책 관련 기획기사를 사업처럼 진행한다. 다만 보도에 초점이 맞춰져 있어 상대적으로 단가는 높지 않은 편이다. 먼저 데스크급이 지자체 국장급을 찾아가 정책 관련 기획 기사를 제안한다. 이 경우 대부분 예산이 없다고 답하는데, 관계 형성이 잘 돼 친분이 있는 경우 예산을 만들

어주는 경우도 있다. 그러면 보도 횟수와 1회당 단가를 정해서 특집 기사를 따내기도 한다. 보통 1회당 500만 원정도인 것 같다." (F 부장)

"기획기사 형식으로 사실상의 사업을 수주하는 경우가 있다. 예를 들어 특정 언론사가 매주 화요일 1개 지면을 사는 형식이다. 이 경우 지자체에서 사전 보도 자료를 작성해 보내오면 추가 취재 후 1개 지면을 해당 지자체의 정책 소식으로 채운다. 사실상 보도 내용이 모두 정해져있어 홍보이미지와 큰 차이는 없지만, 기사형식이어서 공신력을 확보할 수 있다는 측면에서 지자체 측에서도 만족도를 보이는 편이다." (A 기자)

"지방의 작은 기업에 대해 어느 언론사가 관심을 갖겠나. 지역신문사라도 신문은 신문이고, 그만큼 공신력을 갖고 있다. 또한 지면에 인쇄되기 때문에 액자로 보관해 걸어둘 수도 있다. 누군가에게는 영상보다 더욱 값질 수 있다는 것이다. 이런 점에서 지역사회의 구성원들에 대해 관심을 보여주는 기사의 경우 만족도가 상당히 높다. 관련된 사업은 그야말로 '환영'이라고 볼 수 있다." (I 과장)

정리하면 '사업'의 경우 주로 '사전'에 정해지는 경우가 많았다. 예산을 미리 확보해야 안정적이기 때문이다. 이에 지역신문사들은 지자체 정책에 대해 관심을 갖고 특정 정책을 선택해 관련 사업을 제의하는 방식으로 사업 수주를 시도했다. 이를 위해 해당 부서 및 예산 관련 부서와 협의를 진행했고, 지자체장, 지방의회 의원 등 선출직 공무원에게까지 '작업'을 감행했다. 특히 예산철에는 지역신문사별 '사업' 예산이 예산 심의를 무사히 통과하도록 소속 기자들이 관련 과업을 최우선하는 경향을 보였다.

다만 '사업'과 관련해서는 지역신문사에게 있어 위기상황인 것으로 나타났다. 먼저 예산을 행사성으로 사용하는 것에 대해 불편해하는 사회적 시선이 있어 사업을 신규로 만드는 것에는 어려움이 따르는

추세다. 이를 극복하기 위해 특별조정교부금을 '거래'하기도 하지만, 대부분의 지역신문사는 이마저도 여의치 않은 것으로 보였다. 또한 서울지역 언론사들이 지자체 '사업'에 까지 손을 뻗히면서 지역신문사가 수주할 수 있는 파이 자체가 줄고 있었다. 이는 행사의 성과와 파급력에 대한 우려 때문이기도 했다.

3) 판매/임대

'판매/임대'는 지역신문사가 제작하는 신문이나 광고 매체로 활용하는 대형스크린, TV, 대형광고판 등 타 매체 및 팸플릿, 포스터 등 인쇄물 등을 개인 또는 법인 및 공공기관에 판매하거나 임대하는 방식을 뜻한다. 과거에는 신문 판매 부수가 매출의 일정부분을 차지했지만 최근에는 5%미만으로 급감했다. 이에 따라 지역신문사들도 신문보다는 다른 상품 및 서비스에 대한 '판매/임대'에 노력을 기울이고 있는 모습이다. 역이나 고속도로 인근에 대형스크린 또는 광고판을 설치하고, 도서관이나 은행 등 다중이용시설 내 TV 등을 들여놓는 등의 방법이다. 이를 통해 수주했지만 지면으로는 할 수 없는 광고를 노출하거나 서비스 광고를 수행하기도 한다.

출판 사업도 비중이 있는 수익모델이다. 이 또한 '판매/임대'에 속한다고 볼 수 있는데, 지역 내 공공기관의 정책 설명 팸플릿이나 안내책자를 인쇄해 공공기관 측에 넘겨주기 때문이다. 이에 대부분의 지역신문사는 출판 부서를 별도로 가지고 있다. 출판 사업은 노출이 가장 적은 광고로 볼 수 있다. 지역신문사의 신문사명과 별도의 이름으로 사업자를 등록해 운영하는 경우가 많기 때문이다. 수주 및 수행 과정은 '홍보' 및 '사업'과 일치했다. 다만 신문의 지면 내 인쇄 여부만 달랐다.

제 2 절 주체별 보도에 미치는 영향 분석

1. 공공기관의 영향

공공기관은 언론을 필요로 한다. 자신들이 추진하는 정책들을 대중에게 설명할 수 있는 수단이기 때문이다. 최근에는 개별 SNS를 통해서 이러한 역할을 수행하기도 하지만, 효율성은 높지 않은 편이다. 이에 공공기관들도 먼저 신문 등과 같은 기존 미디어에 해당 정책 기사가 보도될 수 있도록 한 뒤, 이를 개별 SNS에 퍼 나르는 방식으로 정책을 홍보하고 있다.

앞서 확인한 수익모델들은 공공기관들이 이러한 목적을 달성하기 위해 지역신문사에 예산을 집행하는 방법들이다. '공공기관의 예산 배정에 지역신문사의 명운이 달려있다'는 취지의 진술이 나올 정도로, 지역신문사에게 공공기관들은 비중이 큰 광고주이다. 바꾸어 말하면 공공기관들은 지역신문사의 보도에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있다고 볼 수 있다. 매년 예산을 세우고 심의하기 때문이다. 따라서 지역신문사들은 공공기관에 관한 보도를 함에 있어 평소에도 주요 광고주인 공공기관과의 관계를 고려하지 않을 수 없으며 실제로 진술자들 전원이 공공기관이 지역신문사의 보도에 영향을 미친다고 답했다.

> "특정 공공기관에 대한 부정적 내용을 보도되면 후속 보도를 막기 위해 해당 공공기관 국장급 이상이 신문사를 방문해 해명을 하는 경우가 많았다. 그러면 대개 후속 보도를 하지 않는다." (D 차장)
>
> "경기도가 추진하는 정책 사업 중에 지역 균형 발전의 관점에서 타 지역의 반발을 살 보도를 한 적이 있다. 마감 10분 전에 최고위직 공무원이 데스크 및 편집국장에게 연락을 해 보도를 막은 적이 있다. 1면 톱기사로 나갈 예정이었는데 무기한 연기됐다." (B 기

자)

"파급력이 큰 언론사일수록 기사를 쓰면 피드백이 오는 속도가 빠르다. 특정 기사에 대해서는 인터넷으로 송고부터 했는데, 1분도 안 돼 전화가 오기 시작한 적도 있다. 기사의 수정 및 명칭 삭제 등을 요청하는 전화였다. 대부분 국장급이 움직이기 시작하고 더 윗선들이 기자실과 편집국을 찾아오기도 한다." (F 부장)

"공공기관은 하루에도 몇 번씩 관련 보도를 모니터링 한다. 과거에는 보도가 시작되는 시점이 규칙적으로 정해져 있었지만 최근에는 무선인터넷이 발달하면서 언제, 어떤 보도가 나올지 모르기 때문이다. 때문에 언론 대응 부서는 새벽부터 저녁까지 보도를 모니터링 하다가 부정적 보도가 나오는 즉시 해당 언론사를 찾아가서 후속 보도를 하지 않거나 미뤄주길 요청하곤 한다." (I 과장)

"보도 내용 한 글자 한 글자를 사전에 정확하게 파악할 수 없기 때문에 다음날 조간 기사가 인터넷에 올라오는 오후 11시쯤 관련 기사의 스크랩을 시작한다. 그러다 문제가 될 만한 내용이 있으면 데스크와 편집국장에게 전화를 해 인터넷만이라도 기사 전부 또는 일부의 삭제를 요청한 적 몇 차례 있다." (L 이사관)

특히 행사성 예산 집행에 대한 지적의 목소리가 커지고 있는 추세에 코로나-19 확산 등 환경적 요인이 더해져 행사, 박람회 등 '사업'을 진행할 수 없어 경영상황이 악화되고 있는 최근에는 광고 예산을 갖고 있는 공공기관의 입김은 더욱 강해지고 있는 실정이었다. 공공기관이 '갑'의 입장인 것이다. 상황이 이렇다 보니 공공기관 측의 요구도 점점 더 노골적이었다.

"과거에는 '해소 방안을 만들 때까지만 보도를 미뤄 달라', '기관명을 노출하지 말아 달라', '특정 내용에 대해서만 봐 달라' 등의 요청이 많았지만, 지금은 아예 '기사 자체를 삭제해 달라'거나 '최초 보도(문제제기)를 아예 하지 말라'는 식의 노골적인 요청이 많

다. 심지어 '취재내용도 폐기해 달라'는 요청도 들은 적 있다. 예전 같았으면 무례한 요청이라며 전쟁 모드로 맞서기도 했지만 최근에는 대부분 요청을 들어주는 것으로 있다. 점점 더 거대 광고주의 심기를 건드리는 내용을 보도하기 어려운 것이 현실이다." (H 국장)

"코로나 19의 확산으로 '사업' 예산의 집행이 예정대로 이뤄지지 않고 있다. 이 때문에 지역신문사의 맏형급인 곳도 광고에 대한 인센티브는 물론이거니와 기자들의 급여조차 지급하지 못하는 것으로 알고 있다. 예정대로 열리지 않은 행사를 뒤늦게라도 진행해보려고 애쓰고 있다. 한 지역신문사는 삼일절 기념 마라톤을 11월에 열고, 공공기관도 여기에 광고 예산을 붙인 것으로 알고 있다." (C 차장)

"보도가 되면 내부 보고도 많아지고 관련 업무가 복잡해지는 경우가 대다수라 '일단 다른 일을 다 제쳐두더라도 보도는 막고 보자'는 식이다. 보도를 막으면 빠르게 '보답'을 해야 한다. 신규 예산을 편성하는 것은 내부 절차를 거쳐야 하고, 다른 언론사의 눈치도 봐야 해서 외부 업체를 붙이는 방법이 가장 좋다. 보도될 뻔 한 부정적 내용을 사장시키고 추후에 해당 하도급 업체가 추진하는 정책에 대해 부정적으로 보도될 수 있는 경우를 예방할 수 있기 때문이다." (K 부이사관)

특히 지자체장의 개인적인 내용이나 주요 정책에 대한 기사의 경우 공공기관의 보도저항이 강한 편이었다. 예산 편성 최종 결정은 정책 결정자인 지자체장에게 있기 때문에 지역신문사들도 이에 대한 보도는 더욱 조심스러워하는 분위기였다.

"선거 기간 동안 상대 후보에 대해 우호적인 기사를 보도한 지역신문사에 대한 어공들의 보복은 결국 '사업' 예산 편성 과정에서 이뤄진다. 이러한 행태를 몇 차례 겪은 지역신문사는 선거 전부터

유력 후보들 측근에게 우호적인 태도를 보인다. 그리고 당선이 되기 전부터 '사업'을 위한 '작업'을 시작한다. 결국 예산 편성 여부를 최종적으로 결정하는 것은 지자체장과 그의 보좌진들의 권한이기 때문이다." (B 기자)

"늘공과 기자는 지자체장에게 잘 보일 수밖에 없는 위치다. 늘공은 승진을 해야 하고, 기자는 광고를 받아야 하기 때문이다. 지자체장에 대해 부정적인 기사를 쓴 언론사와 그렇지 않은 언론사를 대하는 늘공의 태도에 차이가 있는 것도 이 때문이다. 최근에는 늘공들의 이러한 모습이 더 강해졌다. 기자는 광고 예산 확보를 위해선 늘공과 어공의 협조가 반드시 필요하기 때문에 싸늘해진 어공들의 말투만 들어도 취재를 망설이고 보도 의지를 보일 수 없게 된다." (G 차장)

"기초지자체의 경우 아직은 늘공이 어공보다는 파워가 있지만, 이 또한 점점 역전되는 추세다. 어공들이 인사권을 쥐고 있기 때문이다. 이에 단체장이 밀고 있는 주요 정책에 대해서는 취재 단계에서부터 강한 보도저항을 경험하고 있다. 늘공, 어공 가리지 않고 연락이 온다. 심지어 이미 취재에 응한 공무원의 경우에도 다시 연락이 와 다시 답변하겠다면서 정정을 요청하기도 한다." (C 차장)

하지만 공공기관은 지역신문사가 감시하고 견제해야 할 대상이기에 진술자들 중에는 공공기관을 대하는 과정에서 내적 갈등을 경험했다는 진술이 다수 있었다. 하지만 대부분 공공기관의 위상을 실감하고 있었다.

"공공기관장의 인권 유린 행태에 대해 최초 보도 한 뒤 후속 기사를 준비하고 있는 중에 해당 기관장이 부서회식 자리에 '애국자'로 나타난 적이 있다. 그가 계산하는 술자리에서 음식을 먹으며 안내책자 등 출판을 맡기기로 했다는 얘기를 듣고는 분노가 치밀었던 적이 있었다. 결국 후속보도는 막혔고, 직업에 대한 회의감이

들었다.” (A 기자)

“이제는 아예 공공기관이 ‘한 식구’라며 취재조차 못하게 방해한다. 대신 홍보성 기사를 의뢰한다. 공무원은 자신의 과업에 대해 공신력을 확보할 수 있고, 기자는 광고를 받아 인센티브를 챙길 수 있기 때문에 서로 좋은 관계를 맺자는 것이다. 이제는 공무원들이 취재를 하고 기사를 쓰는 기자를 오히려 이상하게 보기도 한다.” (C 차장)

“보통 공공기관 광고는 데스크급이 수주하는 경우가 많은데, 이들이 광고를 수주하게 되면 해당 기관 또는 부서의 방패막이를 자처하는 경우가 많다. 취재 대상 공공기관 측이 데스크급에 연락을 해 기사 내용부터 취재원까지 파악하려 든다. 실제로 취재원이 자신이 노출됐다며 징계를 받을 수 있어 보도를 하지 말아달라고 부탁한 경우도 있다.” (B 기자)

정리하면 공공기관은 지역신문사의 주요 광고주로서 광고 예산을 앞세워 보도에 영향력을 행사하고 있는 것으로 나타났다. 단순히 취재 내용을 정정하는 수준이 아니라 보도한 내용의 일부를 수정하거나 아예 기사 자체를 삭제를 할 수 있는 힘을 행사하기도 했다. 나아가 공공기관 측이 선제적으로 보도에 대한 가이드라인을 제시하고 입맛에 맞게끔 보도를 조정하기도 했다.

지역신문사와 소속 기자들은 공공기관을 감시와 견제의 대상으로 생각하면서도 실제로는 그에 걸 맞는 역할을 수행하지 못하고 있었다. 코로나 19 확산 등의 이유로 ‘사업’ 예산이 계획되고 집행되지 않고, 회사의 경영 상황에 따라 월급을 제때 받지 못하는 경우 등 경영 상황이 악화되면서, 기자들은 내적 갈등 속에서도 불편한 상황을 받아들여야 하는 환경에 놓여 있는 것으로 파악됐다. 더욱이 취재 대상 공무원이 소속 지역신문사 내 선배들과 관계를 맺고 있는 경우 선후배 규율이 강한 편인 기자사회에서는 공무원들의 영향력이 보다 직접적인 것으로 파악됐다.

2. 경영진의 영향

지역신문사는 대외적으로는 공익 추구를 앞세웠지만, 실상은 자사의 수익 극대화하기 위해 전력을 다하고 있었다. 하지만 구독자 수가 많을수록 광고 수익이 높아지는 신문사의 경영 구조상, 최근 신문 구독자 수가 급감하면서 정상적인 방식으로는 수익을 창출하기 어려운 상황이었다. 이는 광고 효과 감소로 이어져 대기업의 광고는 언감생심인 탓에, 공공기관의 광고 예산이 지역신문사의 수익 대부분을 차지하고 있었다. 때문에 공공기관에 출입하는 기자와 광고를 담당하는 영업사원에 대한 경계가 모호해지고 있으며, 그 결과 기자들은 영업사원의 역할까지 수행하고 있다. 이에 대부분의 지역신문사 경영진은 개별 기자 또는 부서 단위로 광고목표액을 할당해 일종의 영업 관리를 하고, 이를 토대로 인사권을 행사하기도 했다. 심지어 기자들을 광고국에 배치하거나 광고국 출신 직원에게 기자 활동을 지시하기도 했다. 이러한 환경에 놓여있기 때문인지 진술한 기자 대부분이 경영진(사장, 편집국장, 데스크 등)이 보도에 영향을 미친다고 진술했다. 그런 경험이 없다고 답한 1명은 경영진의 영향력을 부정한 것이 아니라 이 또한 공공기관의 영향력이라고 답했다.

> “과거에는 특수한 경우에 한해 경영진이 수위조절 정도만 요청하는 경우가 많았지만 이제는 아예 넣고 빼는 것을 직접 결정하기도 한다. 편집권한은 편집국장의 고유권한이라고들 하지만, 실상은 편집국장도 사장단의 허수아비 수준이다. 기자가 광고국에 배치되고, 광고국 직원이 기자가 되기도 하는 시대이다” (E 차장)
>
> “사안의 중대함에 따라 다르긴 하지만, 광고액이 큰 기관에 대한 부정적 보도의 경우 일단 보도는 자제시키는 경향이 나타난다. 오히려 상황을 역전시키기 위해 호의적인 보도를 지시하는 경우도 있다.” (D 차장)

"기자들의 광고 부담이 늘어났다고 해서 경영진이 언론의 역할을 포기했다고 보진 않는다. 보도 파워가 강할수록 즉, 아픈 기사를 쓸 줄 알고, 자주 써야만 언론사가 광고를 할 수 있는 힘도 강해진다는 것을 알고 있기 때문이다. 이 때문에 지역신문사 중에서는 사회부장만큼은 광고보다는 보도에 초점을 맞춰 인사를 하려는 노력을 보인다. 물론 점점 더 이런 모습이 사라지고 있는 것이 현실이지만, 그럼에도 불구하고 경영진의 본심은 그렇지 않다. 지금 당장 먹고 살기 위해 공공기관의 요구를 '울며 겨자 먹기' 식으로 들어주고 있는 것이다. 끊임없이 이달의기자상에 목말라있기 때문이다." (F 부장)

"부정적 보도를 막으려는 것이 이미 광고를 하고 있기 때문만은 아니다. 아직 광고를 하지 않지만 이번 기회에 광고를 수주하려는 경우에 보도에 대한 경영진의 간섭이 더욱 심한 것 같다. 심지어 취재 방식과 취재원까지 정해주기도 한다. 그렇게 취재를 하면 취재원이 경영진과 광고 협상에 들어가기도 한다. 취재 지시가 아니었던 것이다." (C 차장)

경영진은 보도를 수정하거나 막으면서 각종 명분을 앞세우는 경향이 강했다. 이는 샤츠슈나이더(Schattschneider)의 '편견의 동원'과 유사한 방식이었다. 경영진은 지역신문사의 수익에 유리하도록 보도 방향을 변경하기 위해 가치, 신념, 인식을 활용하여 취재 기자의 보도 의지를 꺾으려 했다.

"데스크가 광고를 받은 곳이거나 경영진과 친분이 있는 곳에 대한 부정적인 보도를 하려하면 해당 기사를 지면의 구석으로 찌그러트리거나 '보도할 가치가 없다'며 보도를 막는다. 특히 '이렇게 보도하면 특정 집단을 편드는 것'이라며 객관성에 손상을 입힌다." (C 차장)

"사장이 직접 나서는 경우는 드물지만, 그들의 연락을 받은 편집

국장이나 데스크가 갖은 이유를 들먹이며 기사를 '킬'한다. 온갖 트집을 잡으며 '취재가 부족하다', '얘기가 안 된다', '경기도에 이익이 되는지 다시 면밀히 살펴봐라'며 말이다." (B 기자)

"편집규약이 노사 합의로 제정돼 있어 경영진이 대놓고 편집에 간섭하는 모습을 보이진 않는다. 다만 경영진을 편집국장에게 직접 의견을 제시하고 편집국장은 이를 데스크에 전달한다. 이러면 나중에 문제가 돼도 '경영진은 의견만 제시했을 뿐, 편집국장 또는 데스크가 알아서 결정한 것'이라며 책임을 회피한다." (G 차장)

광고를 잘한 기자에게 보상을 하는 경우가 많았다. 보다 좋은 지역으로 자리를 옮기거나 승진을 시켜주는 등 인센티브 성격의 인사 조치가 있었다.

"대부분 지역신문사의 기본급은 매우 작다. 여러 이유가 있지만, 광고에 대한 의지를 높이려는 조치다. 기사만 써서는 생활이 안 되는 수준이다. 이에 회사별로 차이는 있지만 어느 곳이든 인센티브 제도가 있다. 하지만 평기자나 차장 등 특정 부서에 속해 있는 기자의 경우 인센티브 대상이 아니다. 데스크가 모든 인센티브를 독차지 한다. 써야 할 기사도 못 쓰고 광고 작업을 해도 평기자는 인센티브를 받지 못한다. 데스크 중에서 따로 주는 경우도 있지만 이는 데스크 마음대로다." (A 기자)

"공공기관의 '사업' 예산 편성의 경우 지난해 따낸 사업은 거의 그대로 가져가기 때문에 데스크는 사실상 공짜인 인센티브가 상당하다. 특히나 정치부의 경우 더욱 그렇다. 지역신문사는 정치부가 경기도나 인천과 같은 광역지자체를 담당하기 때문에 이들의 예산이 커 정치부장은 수억 원의 인센티브를 받기도 한다." (C 기자)

"차장급부터는 광고를 잘하지 않으면 승진이 어렵다. 심지어 차장 대우에서 대우를 떼고 차장이 되는 것도 보장할 수 없다고 한다. 이에 어느 정도 연차가 쌓인 기자들은 광고가 많이 나오는 부

서에 배치를 받거나 광고가 잘 나오는 지역에 주재로 나가길 희망한다. 지역에 대한 기사를 쓰려다가 '나 이번에 대우 떼야 하니까 한 번만 봐 달라'는 선배도 있었다. 보도를 광고로 엿 바꿔 먹으려는 것이었다." (B 기자)

광고 할당액을 달성하면 인센티브 액수를 추가로 더 주거나 부서 단체 여행을 시켜주는 등의 방식이었다. 회사 경영진이 하지 않는 경우 부서장이 소속 기자들을 독려하는 차원에서 본인이 받은 인센티브로 개별 워크숍을 진행하는 경우도 있었다.

"광고에 대한 인센티브는 대개 2달 후에 나온다. 그리고 해당 인센티브를 지급할지는 지급하는 그 달의 광고 할당량을 채웠는지 여부로 결정된다. 2달 전 확보한 인센티브를 받기 위해서는 이번 달 광고 할당량을 100% 달성해야만 하는 것이다." (F 부장)

"광고 목표액을 채우면 회사에서 여행을 보내준 적도 있다. 이는 부서 단위로 진행된다. 목표액을 채우지 못한 부서도 데스크가 사기 진작 차원에서 자신이 받은 인센티브로 개별 워크숍을 가기도 한다." (A 기자)

"한 해 광고 목표액을 다 채우면 연말에 추가적인 인센티브가 있다. 하지만 타깃 워낙 높게 책정돼있어 크게 신경 쓰진 않는다." (E 차장)

한편 광고 목표액을 채우지 않는 경우 페널티를 적용하기도 했다. 심지어 징계 및 징계성 인사 조치를 하는 경우도 있었다.

"광고를 안 해서 징계를 받는 경우가 있다. 징계위원회에 노조위원장이 함께 있었지만 어떠한 보호도 하지 않는다. 지역신문사 기자는 기자라기보다는 공공기관을 상대하는 영업사원에 가깝다." (H 국장)

“광고를 안했다고 인사 조치를 내는 것은 어느 정도 이해할 수 있다. 광고가 나올 지역이면 그 업무를 잘 하는 사람을 배치하려는 당연한 노력이라고 생각하기 때문이다. 하지만 광고를 거부하고 기사를 쓰겠다며 버틴 기자를 지방 지역주재로 발령한 적도 있다. 언론사이길 포기한 인사 조치라고 생각한다.” (B 기자)

“광고 작업을 잘하는 기자들을 ‘에이스’라고 부르기도 하는데, 소위 중앙지라고 일컬어지는 곳은 ‘에이스’들이 경제부나 산업부로 간다. 대기업을 상대하는 부서이다 보니 광고뿐만 아니라 협찬 등도 따낼 수 있기 때문이다. 하지만 지역신문사에서는 ‘에이스’를 경기도청 또는 규모가 큰 지자체에 출입시킨다. 광고 규모가 가장 크기 때문이다. 이에 광고를 잘 못하는 기자의 경우 정치부나 지역주재에 있기 어렵다.” (E 차장)

반면 보도와 관련해서는 징계만 있을 뿐 인센티브가 있는 경우는 확인되지 않았다.

“기사를 제대로 쓰는 건 그냥 당연한 일이다. 잘하면 본전인 까닭에 연차가 조금만 쌓여도 기사 쓰는 것을 꺼려한다. 얻는 게 없기 때문이다. 하지만 광고는 다르다. 1건을 할 때마다 실적이 쌓이고 그에 따라 인센티브가 결정된다.” (C 기자)

“이달의기자상을 받으면 축하하거나 칭찬하는 분위기가 아니다. 심지어 수상하러 갈 때 회사차를 빌려주지도 않는 경우도 있었다고 한다. 하지만 광고를 잘하면 모두가 모인 자리에서 박수를 받는다. 이러니 취재할 맛이 나겠는가.” (B 기자)

“언론중재위원회에 제소되거나 소송이 들어와도 경영진은 변호사 비용 등을 지원하려 하지 않는다. 심지어 기사 편집 권한을 지닌 데스크도 ‘기사를 쓴 기자가 잘못 써서 그렇게 된 것’이라며 책임을 떠넘긴다. 아무리 필요한 기사라도 부정적인 내용이라면 ‘사실 적시에 의한 명예훼손’을 피해가기 쉽지 않다. 최종 무혐의가

나와도 그 기간 동안은 기자 홀로 분투를 한다.” (A 기자)

현 경영진이 아니더라도 이전 경영진 또는 곧 경영진이 될 가능성이 있는 연차가 높은 데스크급에 의해 보도가 막히는 경우도 있었다. 상명하복 문화가 남아있는 조직 특성상 일선기자들은 선배 기자들의 요청을 거절하기 어려운 환경이었다.

“선후배 관계가 뚜렷한 조직 성격상 선배가, 데스크나 편집국장을 지낸 한참 높은 선배가 ‘어렵게 광고 수주했는데 이런 보도가 나가면 내가 면목이 없다’ 또는 ‘다음에 광고 예산 세울 수도, 세워달라고 요청할 수도 없다’며 요청하면 기자는 당연히 보도할 수 없다. 이를 무시하고 계속 주장하면 ‘싸가지 없는’ 후배로 낙인찍힌다.” (G 차장)

“기자는 기자로 막아야 한다. 특히 아직 정의감이 넘치는 저연차 기자의 경우 특히 더 그렇다. 때문에 평소에 선임 기자들과의 만남을 주기적으로 갖는다. 소속사 내 요청하는 선배들이 많을수록 보도를 막을 가능성이 크기 때문이다.” (K 부이사관)

“신문사 대응 부서는 직접 사업 예산을 편성을 하거나 신규 광고 예산을 집행하진 않지만, 평소에 관계를 형성하며 공격형 기자에 대한 정보를 습득해 놓는다. 일선 부서에서 기자에 대한 레퍼런스 체크가 들어오면 가급적이면 정확하게 알려주기 위해서다. 소속사 내 친하거나 존경하는 선배가 누구인지 파악하는 것은 필수다.” (I 주무관)

“중앙정부건 지방정부건 어공들이 기자 출신을 공직사회로 끌어들이는 이유는 선후배 관계를 알기 때문이다. 보도를 막기 위한 가장 부담이 적으면서 현실적인 방법은 이를 이용하는 것이다. 늘공의 입장에서는 기자가 내부자가 되는 것이 엄청 부담이지만 말이다.” (L 이사관)

공공기관에 대한 지역신문사의 호의적 접근은 시기를 가리지 않고 발현되고 있었다. 과거에는 예산철이나 창간 등 광고가 필요한 이벤트시기에 집중됐다면, 최근엔 평소에는 미약하게나마 줄다리기를 하다가 예산철 등 광고 '작업'이 필요한 시기에는 지역신문사가 선제적으로 우호적인 내용으로 보도하기도 했다. 특히 예산 편성 결정권을 지닌 선출직 공무원에 대해서는 이러한 경향이 더욱 강했다.

"예산 편성을 위해서는 광역지자체의 협조가 절대적으로 필요하다. 실질적 결정권은 어공들에게 있기 때문에 이들의 눈치를 보는 것은 당연하다. 따라서 이들의 주군 격인 지자체장을 조지는 보도는 굳이 만들려 하지 않는 분위기다. 오히려 이들이 없애거나 새롭게 바꾸고 싶어 하는 정책이 있으면 경영진으로부터 그들이 원하는 방향대로 기사를 쓰라는 지시가 내려오기도 한다." (A 기자)

"평기자들이 정보활동을 하면서 지자체장에 대한 부정적인 내용을 정보보고로 올려도 그냥 지나가는 경우가 다수다. 평기자들이 알 정도면 모든 기자가 알고 있을 가능성이 높은 정보인데, 굳이 먼저 나서서 쓸 필요는 없기 때문이다." (D 차장)

"모든 언론사가 보도한 내용인데도 우리만 쓰지 않는 경우도 있었다. '남들 다 쓴 거 뭐 좋은 얘기라고 따라 써'라는 이유였다. 심지어 지자체장의 가족에 대한 마약문제가 터지자 오히려 '어려울 때 도와줘야 한다'며 비판 기사는 빼고 홍보성 기사를 더 많이 보도하라고 지시한 적도 있었다. 추후의 광고 '작업'을 위한 전략적 행태였다." (B 기자)

정리하면 지역신문사 경영진은 공공기관에 대부분 호의적이었다. 회사 수익의 상당 부분을 공공기관에 의존해야 하기 때문이다. 실제로 2019 신문산업 실태조사 결과 전국의 지역종합일간지는 2018년도 전년대비 -10.52%의 매출을 기록했다. 경인지역에서 가장 매출규모가 큰 것으로 알려진 경인일보의 경우에도 -24.1%%(20억원)를 기록

했다. 이에 지역언론사는 사실상 광고 예산 배정을 많이 하는 공공기관에 대해서는 부정적 내용의 보도가 어려운 상황이었다. 나아가 새로운 광고를 수주할 수 있는 환경을 조성하고 부서별 개인별 광고액 목표를 설정한 뒤 목표를 달성한 경우 다양한 방식으로 인센티브를 제공했다. 반면 사회 구조적 문제를 개선한 기사에 대한 포상은 없어 기자들이 보도에 관심을 가질 수 있는 구조가 아니었다. 이러한 영향으로 기자들은 연차가 쌓일수록 보도보다는 광고에 더 초점을 맞춰 활동했고, 취재조차도 광고를 위한 것일 뿐 보도를 위한 것이 아닌 경우도 있었다. 이런 내부 상황을 알고 있는 공공기관 직무자들은 혹여 부정적인 보도에 대한 취재가 있으면 지역신문사 선임 기자들에게 부탁해 보도를 막으려 했다.

3. 기자 스스로의 영향

기자가 광고 영업사원의 업무를 병행하고 있어, 광고의 중요성이 보도의 그것을 압도하는 분위기이다 보니, 기자 개인도 보도에 대한 자기 검열을 하고 있는 것으로 나타났다. 특히 인센티브가 안 나오고 월급이 밀리고 등 경영상황의 악화를 몸소 체험하면서 광고의 필요성을 부인하는 진술자는 없었다. 이런 과정에서 기자 스스로 취재 및 보도에 대한 검열을 하고 있었다.

> “광고 때문에 보도하지 않은 적이 상당히 많다. 도민에게 큰 해를 입히는 경우는 마땅히 써야겠지만, ‘문제를 삼아야 문제’인 경우에는 안 쓰는 경우가 더 많다. 예를 들어 특정 정책 행사 중 안전조치에 문제가 없는데도 사망 사고가 발생하면 굳이 쓰려 하지 않는다. 반면 그 정책 행사 예산을 특정인이 횡령하면 기사를 쓴다.”

(E 차장)

"연차가 쌓일수록 정보를 얻으면 그걸 통해 어떻게 광고로 바꿀 수 있느냐를 생각하는 기자가 많다. 출발점부터가 보도가 아닌 광고인 것이다. 처음에는 이에 대해 갈등하다가 인센티브를 받으면서 형편이 나아지면 이를 포기할 수 없게 된다." (H 국장)

또 기자들은 광고를 위한 무기가 보도라는 점을 알고 있었다. 공무원들도 광고효과가 크지 않고, 정책홍보의 소구 정도의 목적으로 지역신문사에 광고를 하는 만큼, 이왕이면 공격형 기자와 친분을 맺는 것이 더 낫다고 판단하기 때문이다. 이에 기자들은 나름의 기준을 세우고 광고와 보도 사이에 자가 조절을 하고 있었다.

"냅다 광고부터 받고 나면 해당 공공기관에 대해 기자의 역할을 수행할 수 없다. 때문에 공공기관과 적당한 거리를 유지할 수 있는 관계가 아니면 광고를 요청하지 않는 편이다. 정말 써야 하는 기사도 못 쓰는 경우가 허다하기 때문이다. 광고만 하고 기사를 쓰지 않으면 기자로서의 정체성이 사라지기 때문에 이 일을 오래할 수 없다." (C 차장)

"후배를 생각해주는 선배들의 경우 차장이 되기 전까지는 광고 '작업'을 가급적이면 시키지 않으려는 분위기가 있다. 후배의 보도를 위해서 본인의 광고를 포기하기도 한다. 극소수지만 아직은 남아있다. 그게 회사의 미래 수익을 위해 긍정적일 수 있다는 것이다. 어찌 되었든 언론사는 공격형 기자가 많아야 힘을 갖기 때문이다." (F 부장)

공공기관이나 경영진의 보도 저항에 맞서는 기자들도 있었다. 하지만 대부분의 진술자들은 뚜렷한 성과를 내진 못했다. 결국 기사는 비중 없이 다뤄지거나 삭제됐다.

“편집권은 편집국장의 고유 권한이다. 항의해봤자 말로 항의하는 것 말고는 없다.” (F 부장)

“매일 아침 취재 계획을 올리는데, 편집국장이 보도를 막은 내용을 매일 올린 적이 있다. 그러자 편집국장이 호출해 말도 안 되는 명분을 내세워 면박을 줬다.” (A 기자)

“사표를 쓰고 나간 적이 있다. 선배들이 설득해 돌아왔지만, 해당 내용은 결국 보도되지 않았다. 지자체장과 관련된 기사였다.” (E 기자)

“데스크가 찌그러트린 기사를 편집부에 다시 얘기해서 톱으로 바꾼 경험이 있다. 하지만 이때는 데스크가 이미 편집국장이 정한 면배치를 자기 마음대로 바꾼 경우였다. 때문에 편집부를 다시 설득할 수 있었다. 편집국장의 결정이었다면 바꿀 수 없었을 것이다.” (C 기자)

기자들은 노동조합에 가입돼 있었지만, 부당한 보도 저항에 대한 노조의 움직임을 경험한 기자는 많지 않았다. 대부분 ‘어용’노조라는 인식이 강했다. 노조 간부도 일선 기자의 적극적인 요청이 없는 한 가급적이면 개입하지 않는다고 밝혔다.

“보도저항을 경험해도 기자들 간에도 서로 함구하는 편이다. 그러다가도 가끔 노조에서 단체로 맞서기도 한다. 이마저도 광고와 연계가 없는 경우에나 가능한 일이다.” (B 기자)

“노조는 지금까지 그 역할을 못해 왔고 현재도 그렇다. 언론이라는 틀이 씌워져 있어 명성은 있으나 실체는 없다.” (C 기자)

“보도 때문에 집단행동을 했다는 지역신문사 노조는 듣도 보도 못했다. 혹시 그런 보도저항이 있다고 해도 일선 기자가 노조에 구제요청을 하지도 않았는데 노조가 나서는 것은 부담이다.” (E 차장)

“광고 압박으로 보도에 영향을 받은 사실이 드러나고 노조가 이

를 다양한 방식으로 공론화하면 젊은 조합원을 중심으로 반발한다. 하지만 연차가 높아질수록 광고가 보도를 압도하는 현실을 인정하는 분위기다.” (G 차장)

이러한 분위기 속에서도 기자들은 보도의 중요성을 잃지 않으려는 생각을 하고 있었다. 특히 광고를 받을 때 받더라도 최초 문제제기 보도는 해야 한다는 진술자가 대부분이었다. 그 후에도 광고를 받더라도 최초 문제제기 보도를 삭제할 수는 없으며, 공공기관명을 익명처리하는 수준의 변경까지는 허용하는 입장이었다.

“일단 보도는 해야 한다. 그게 언론이 ‘살 길’이다. 보도 후에는 부분 수정까지는 받아들일 수 있을 것 같다. 예를 들어 특정 기관의 이름을 그대로 쓴 보도에서 기관명만 A기관으로 바꾸는 것이다.” (A 기자)

“부분 수정까지는 가능해도 일부 내용이나 기사 자체를 삭제하는 것은 받아들이기 어렵다. 기자 일을 계속해야 하는데, 기자의 정체성을 지키지 않으면 이 일을 오래할 수 없다.” (C 기자)

“차장 기자까지만 해도 수정이나 삭제를 아예 거부했었다. 하지만 최근에는 부분수정까지는 괜찮다.” (F 부장)

“사안에 따라 다르다. 보도를 했으면 광고는 안 받는 게 맞다. 부득이한 사정으로 광고를 받았다면 기사를 온라인에서 내려야 한다고 생각한다. 지금은 검색 시 노출이 중요하고 댓글을 통해 뉴스가 재생산될 수 있기 때문에 삭제 말고는 크게 의미 없다.” (E 차장)

그럼에도 공공기관이 보도에 미치는 영향 때문에 활동이 쉽지 않다는 진술이 많았다. 과거에는 공고기관이 지역신문사를 ‘감시견’으로 여겼다면 이제는 공공기관의 ‘애완견’으로 전락했다는 의견도 있었다. 사냥의 대상이 되지 않도록 관리하던 과거와 달리 최근에는 먼저 애

교를 부린다는 것이었다. 지역신문사의 현실이었다.

"'보도 : 광고'로 중요성을 따지자면 평기자는 7 : 3, 차장급 이상은 3 : 7, 지역주재는 1 : 9 정도로 판단하고 있는 것 같다. 차장급 이상이 압도적으로 많은 지역신문사의 구성상 공공기관의 광고가 그만큼 중요하다. 평기자 홀로 보도를 강조할 수 없는 분위기인 것이다." (A 기자)

"공공기관의 광고 예산이 사실상 지역신문사 수익의 전부라고 봐도 과언이 아니다. 감시 대상에게 빌어먹는 상황이다." (B 기자)

"공공기관이 없으면 '애국자'도 없고, 그러면 광고는 아예 없다. 공공기관이 없으면 지역신문사도 없다." (F 부장)

"매일 발행되는 신문 지면의 70% 이상에 공공기관의 영향력이 들어있다. 나머지 30%도 독자적이라고 볼 수는 없다. 공공기관이 없으면 광고는커녕 신문도 만들지 못하는 상황인 것이다." (H 국장)

"지역신문사 간 광고와 사업 수주를 두고 경쟁하는 구도로는 살아남기 힘든 구조다. 그러나 지금은 그 방법 밖에 없는 탓에 '알아서 기는' 상황이 되어 버렸다." (G 차장)

"지역신문사도, 소속 기자도 이 같은 '애완견'의 상황에서 벗어나고 싶어 한다. 하지만 마땅히 '살 길'이 없다. 그러니 일단 살아보자고 '애완견'이 된 것일 뿐 '감시견'임을 포기한 것이 아니다. 지방자치제도의 성숙을 이야기하지만 국가기간 통신사인 연합뉴스조차 기초지자체 하나하나에 기자를 배치하지 않는다. 지역신문사가 사라지면 지방자치제도 발전은 공염불이 될 것이다." (E 차장)

정리하면 기자들은 공공기관 광고로 비롯된 선후배관계, 친분, 지역신문사 내 분위기로 인해 스스로 검열을 하는 경우가 다수인 것으로 확인됐다. 그러면서도 '보도가 없으면 광고도 불가능하다'는 인식은 가지고 있었다. 하지만 보도저항의 맞설 수 있는 방법도, 노조의 활동

도 미약하다는 진술이 다수였으며, 노조 자체도 공공기관 광고가 보도에 미치는 경우에 대해 크게 반발하지 않는 분위기였다. 이에 지역신문사는 공공기관의 '애완견'이라는 평가가 많았다. 하지만 이에 대해서는 생존을 위한 불가피한 선택이지 본연의 신념까지 잃은 것은 아니라는 진술도 있었다.

이상의 인터뷰의 진술을 요약하면 <표 7>과 같다.

<표 7-1> 진술자들의 답변 요약(전체)

구분	기자 그룹	공공기관 직무자 그룹
공공기관 영향력	크다. 공공기관 광고가 없으면 지역신문사도 없음	크다. 공공기관 광고 의뢰 시 보도 내용이 달라짐
경영진 영향력	크다. 고과 평가 및 인센티브 제도로 기자와 광고사원의 경계 없앰	크다. 보도를 막는 가장 효율적인 방법은 친분 있는 선배 기자에게 요청하는 것
기자 자기검열	크다. 평소의 친분이나 광고 목표액으로 인해 취재 단계부터 관심을 두지 않음	크다. 친분을 맺은 기자는 적어도 본인이 나서서 관련 기사를 쓰지 않음
예산철 보도 차이	있다. 일부러 문제를 제기하려 하지 않는다. 때론 일부러 호의적인 내용을 보도한다.	있다. 파트너쉽을 맺는 것이기 때문에 비판성 보도가 적음
공공기관 광고 효과	안정적인 수익 창출 (광고 효과는 없음)	비판성 보도로부터 해방. 해당 과업 홍보 수단 확보. (광고 효과는 없음)

<표 7-2> 진술자들의 답변 요약(기자)

구분	최초 광고 수주 시기	공공기관 기사삭제 경험	'애국자' 광고수주 경험	보도저항 맞선 경험	광고/보도 타협점
A	1년차	○	×	○	부분수정
B	1년차	○	○	○	불가
C	2년차	○	○	○	부분수정
D	1년차	×	○	○	부분수정
E	1년차	○	○	○	전부삭제
F	2년차	○	○	○	부분수정
G	4년차	○	○	○	전부삭제
H	3년차	○	○	○	부분수정

제 6 장 결론

제 1 절 연구 결과의 분석

진술자들은 모두 공공기관의 광고가 지역신문사 보도에 미치는 영향이 상당하다고 진술했다. 특히 무선인터넷의 보급으로 신문사의 지역경계가 사라지고, 코로나-19 감염증 확산 등 경영상 악재가 겹치면서 지역신문사는 정부 예산이라는 거대 자본에 의해 '애완견'으로 전락해버린 모습이었다.

이는 지방자치제도의 건전한 성숙을 추구하는 시대적 흐름에 역행하는 것이었다. 지방정부의 자율성 확대라는 측면과 건전성 제고라는 측면이 서로 균형을 맞춰 발전해야 하지만, 건전성 제고의 한 축을 담당하는 감시와 견제의 기능을 상실한 것이다. 이는 자율성 확대가 낳은 결과이기도 했다. 자율성이라는 무기를 장착한 지방정부가 지역신문사를 길들이기 용이한 방향으로 예산을 책정하고 집행하고 있기 때문이다. 이런 악순환으로 인해 지방자치제도의 건전한 성숙 또한 위협을 받고 있었다.

특히 광역지자체와 기초지자체가 각각의 예산을 하나의 지역신문사 사업 예산으로 '매칭'해 편성하거나 광역지자체가 특별조정교부금을 지역신문사의 광고 예산으로 활용하도록 기초지자체에 내려주는 행태는 근본적인 해결책이 필요한 부분이었다. 전자의 경우 책임 논란으로부터 상대적 자유를 얻기 위한 조치이고, 후자의 경우 기초지자체의 열악한 상황을 타개하고자하는 본연의 목적에 부합하다고 보기 어렵기 때문이다. 다른 측면에서는 이러한 부적합한 '거래'를 고발해야 하는 입장인 지역신문사가 오히려 이를 추진한다는 점에서 '지록위마(指鹿爲馬)'의 모습에 다름 아니었다.

지방의회도 이에 동참하면서 위협의 크기는 예상보다 컸다. 차기

선거를 위한 공신력을 갖춘 홍보 콘텐츠가 필요한 지방의회 의원의 니즈와 광고 예산 의회 심의 통과라는 지역신문사의 니즈, 담당 업무의 원활한 추진으로 재선, 승진 등의 이익을 얻고자 하는 공공기관 직무자의 니즈가 결합했다. 보도를 통해 지방정권의 문제점을 파악하고 지적해 온 행정감사와 예산심의 조차 그 목적을 잃고 본연의 기능을 하지 못하는 상황이었다. 이는 민주주의 제도의 목적에 부합하지 않는 행태였다.

지역신문사의 수익구조가 공공기관의 광고 예산에 의존적인 이유가 컸다. '공공기관이 없으면 지역신문사도 없다'는 진술이 나올 정도로 공공기관은 지역신문사의 가장 중요하고 거대한 광고주였다. 특히나 신문 구독자 수가 급감하고 이에 따라 신문 광고의 효과가 줄어들면서 '사업' 예산에 대한 의존도가 과거 어느 때보다도 커졌다는 것이 진술자들의 일치된 진술이었다. 예산 '작업'을 위해 지역신문사가 먼저 나서서 호의적인 기사를 써주고 공공기관은 직/간접 방식을 통해 이에 보답하는 호혜적인 협력이 지속되고 있었다.

물론 지역신문사의 경영진의 경영 방식에도 문제점이 드러났다. 부서별로 광고 목표액을 설정하고 이를 토대로 인사평가를 하는 구조였다. 광고 목표액을 채우지 못하거나 성과가 미비하면 경영진이 부서장 또는 개별 기자를 징계하거나 따로 호출해 압박을 하는 문화가 있는 것으로 확인됐다. 이에 대해 기자들은 영업 행위에 대한 압박으로 느낀다고 진술했다. 또한 광고와 인센티브 간 일대일 대응 방식의 인센티브 제도로 광고 수주의 집중력을 높이는 구조로 기자들을 통제했다. 또한 인센티브의 크기가 기본급을 압도해 기자들이 보도보다 광고의 중요성을 더욱 크게 느끼고 있었다. 이에 기자들은 입사 1년차부터 광고를 위한 과업을 수행하고 광고에 의해 보도를 하지 못하는 상황을 체험하면서 자연스레 보도보다는 광고의 중요성을 체득해가는 것으로 확인됐다.

특히 광고 목표액을 채웠을 때 여행, 현금 등 여러 인센티브가 있지만, 독자에게 필요한 기사를 쓰거나 이달의기자상을 수상했을 때는

별도의 인센티브는 고사하고 오히려 해당 보도로 광고를 얻고자하는 선배들의 눈치를 보고 있는 것으로 나타났다. 노동조합, 기자협회 등에서 좋은 기사를 쓴 기자에게 상장을 수여하는 문화도 있었지만 이조차 평가 기준이 불명확하고, 고과평가 등 실질적 도움을 주진 못한다는 진술이 있었다. 오히려 노동조합이 위상만 있을 뿐 기자들이 취재활동에 전념하는데 실질적 도움조차 주지 못한다는 평가가 주를 이뤘다.

광고도 광고였지만 지역신문사 조직 내 문화도 한 몫하고 있었다. 뚜렷한 선후배 체계가 여전한 지역신문사의 사내 문화로 인해 소속사 선배가 광고로 얽혀 있는 경우나 해당 공공기관 직무자가 선배와 친분이 있는 경우 보도는 사실상 불가능했다. 이에 맞서면 오히려 인사조치되거나 부정적인 이미지로 낙인찍혔다. 심지어 선배의 광고를 위해 '보도하는 척' 취재를 지시받기도 하고, 선배의 친분으로 인해 호의적인 기사를 만들어 내는 경우도 많았다.

이러한 조직문화를 악용하는 공공기관 직무자들의 행태 또한 문제였다. 부정적인 내용의 취재가 시작되면 이를 해결하기 위한 대안을 모색하기 보다는 해당 지역신문사의 선배들에게 전화해 보도를 막으려는 시도가 많았다. 나아가 아예 지역신문사 출신을 공공기관으로 끌어들여 비판성 보도를 막고 호의적인 보도를 늘리는 전략도 활용하고 있었다.

다행인 점은 인터뷰에 참여한 기자들이 여전히 공공기관에 대한 고발성 보도에 대한 굶주림을 느끼고 있다는 점이었다. 이들은 광고의 필요성에 대해서는 체감하면서도, 광고를 수주하더라도 최초 문제제기에 대한 보도는 반드시 해야 한다는 의지를 보였다. 밑바탕에는 문제제기를 하지 않으면 광고도 받을 수 없다는 의식이 자리 잡고 있었다. 또한 문제제기를 하지 않으면 구조적 개선이 어렵다는 인식이 있었다. 광고를 받고 홍보성 기사를 작성하는 것은 괜찮지만, 일단 문제가 있다고 판단되면 이를 보도하는 것이 '살 길'이라는 것이다.

제 2 절 연구의 정책적 함의

본 연구는 공공기관의 광고가 신문 보도에 미치는 영향을 보다 정확히 파악하기 위해 우선 지역신문사의 수익모델을 분석한 뒤 광고주인 공공기관의 직접적인 보도 통제와 지역신문사 경영진의 내적 통제, 기자 스스로의 자기검열이라는 3가지 관점에서 분석했다. 선행연구들이 개별적 사례나 관련 보도를 인용하는 방식으로 광고의 영향력을 간접적으로 분석했다면, 본 연구는 기자와 광고주의 인터뷰를 통해 이들의 관계를 보다 직접적이면서 포괄적으로 분석했다. 특히 대다수 선행 연구들이 신문 보도에 미치는 영향에 대해 기업 광고를 분석도구로 삼은 반면, 본 연구는 공공기관이 지역신문사에 몰아주는 '홍보'와 같은 완전히 노출되는 광고뿐만 아니라 '사업', '판매/임대' 등과 같은 규모가 크지만 노출이 적은 광고에 대해서도 심층적으로 분석했다는 점에서 더욱 의의가 있다.

이는 지금까지 수면 위로 드러나지 않았던 언론사들의 사업다각화 전략과 수익모델(광고) 및 수주 과정을 드러낸 다소 도전적인 시도였으며, 바꾸어 말하자면 보다 실질적이며 공익에 적합한 언론정책을 세우기 위한 기초자료가 될 것으로 기대하고 있다. 언론사를 대상으로 한 정부의 '사업' 예산 배정에 대한 문제는 감시와 견제의 사각지대에 놓여 있으면서도 그 규모가 커 선행연구들이 지적했던 광고 예산 편성이나 부서운영비를 활용한 '고스톱 일부러 져주기' 등과는 결이 다르다. 지역신문사 중에는 공공기관 예산으로만 한 해 100억 원 이상의 광고를 수주하는 등 경기도 내 지방자치단체 예산 수백 억 원이 이런 방식으로 지역신문사에 집행되기 때문에 언론 정책에 대해 비로소 실질적인 접근을 가능케 하는 자료로 역할을 할 수 있다고 기대하고 있다.

연구 결과를 살펴보면, 지역신문사의 수익모델은 공공기관에 대한 의존도가 상당히 높았다. 이에 기자가 쓰고 싶은 기사뿐만 아니라 써야 하는 기사도 보도하지 못하는 상황이었다. 특히나 최근에는 경영

상황이 악화하면서 이와 같은 현실적인 문제가 더욱 심화되고 있다. 이에 지역신문사는 공공기관에 '알아서 기고' 있었다. 비판이 필요한 상황에서도 광고 즉, 밥줄이 끊길까 전전긍긍하는 '애완견'이 돼버린 것이다.

그렇다고 지역신문사에 대한 지방정부의 대응을 없애면 지방자치제도의 성숙을 위한 견제와 감시의 기능을 수행할 수단을 잃게 된다. 의회가 이를 수행한다고는 하지만 이미 의회도 악순환에 동참하고 있었다. 중앙지로 분류되는 서울지역 언론사들은 기초지자체 한 곳 한 곳에까지 기자를 출입시키지 않고 있으며, 국가기간 통신사인 연합뉴스도 광역지자체까지만 기자를 배치해 주요 사건사고만 챙길 뿐, 보다 세부적인 사항들은 지역신문 보도를 재생산하는 방식으로 운영하고 있다. 실제로 최근 이슈가 된 '인천 라면 형제' 사건의 경우에도 지역신문사에서 최초로 보도하자 이를 본 연합뉴스가 다음날 따라 보도했고 전국적 이슈로 번졌다. 따라서 지역신문사가 건전하게 수익을 취할 수 있는 방안에 대한 정책적 접근이 필요하다.

공공기관은 물리적인 공권력을 가지고 국민생활에 직접적인 영향력을 행사한다. 마땅히 공적 감시의 대상이 돼야 한다. 하지만 이를 주도해야 할 언론이 자본에 의해, 그것도 국가 예산에 의해 눈을 감고 귀를 닫고 손을 놓고 있다. 민주주의에 대한 위협이다. 공공기관과의 타협을 통한 광고 수주는 단기 재정 상황에는 도움이 될지 모르지만 언론사의 존재 이유인 공권력 감시와 국민의 알권리 충족이라는 가치를 상실해 몰락의 길로 갈 뿐이다.

이에 인터뷰 진술자들은 보도의 성격과 상관없이 일정정도의 수익을 보장하는 제도가 필요하다고 입을 모았다. 그러면 공공기관이 별도로 언론을 관리하기 위한 불필요한 예산을 투입할 필요가 없고, 나아가 민간 기업 관계자를 '애국자'로 내세우는 악습도 사라진다는 것이다. 공공기관과는 관련이 없는 독립된 기구에서 관련 예산을 관리하거나 공공기관별로 독립적인 예산을 배정해 신문 부수 등을 기준으로 이를 배분하는 방식이다. 공공기관이 지역신문사에게 도움을 주는

방법은 신문 구독 부수를 늘려주는 정도 외에는 할 수 없게 한다. 이러면 지역신문사는 독자 친화적으로 공중의 알권리 충족을 위한 보도 활동에 집중할 수 있게 될 것이고, 지방정부에 대한 견제와 비판도 비로소 가능해질 것으로 판단하고 있다. 이는 버스준공영제나 사립 중고등학교 운영과 큰 틀에서 맥을 같이하는 제도로 볼 수 있다.

이런 방식의 제도 개선은 기자들의 월급을 사실상 정부 예산으로 지급하는 것이기 때문에 '언론의 독립성'이라는 2차 문제가 발생할 수 있지만, 현재의 상태보다는 낫다는 확신이 있다. 다만 이를 확보하기 위해 예산을 지원받을 수 있는 언론사에 대한 선정기준을 만들고 이를 때마다 심사하는 방식으로 하면 오히려 지역신문사의 선한 영향력을 확보할 수 있는 기반이 될 수 있다. 심사기준을 통해 지역신문사가 편집국을 영업부서와 같이 관리하고, 광고 영업사원을 대하듯 기자에게 광고에 대한 인센티브 및 고과 평가를 하는 행태를 개선할 수 있다. 또한 기자 개개인이 공공성 확보 의무를 가질 수 있으며, 독자에게 필요하다고 판단하는 경우 취재와 보도 활동에 자유롭게 임할 수 있게 된다.

공공기관 직무자들은 보도를 막기 위해 소모적으로 에너지를 투입하기 보다는 보도에 지적된 사안들에 대한 대책 마련에 보다 집중할 수 있게 될 것이다. 의회 의원들은 보도에서 지적하는 정책들에 대한 문제점에 대해 보다 밀도 있게 접근하며 소신을 갖고 행정감사 및 예산심의에 임할 수 있게 된다. 그리고 다시 기자들은 정책 과정 및 이들의 활동을 보도함으로써 우리 사회가 성숙해가는 모습을 국민들이 지켜볼 수 있도록 한다. 언론사는 공공기관 광고 수주를 위한 소모적인 경쟁에 투입하던 리소스를 독자들의 관심을 모을 수 있는 시대 흐름에 맞는 콘텐츠를 제작하기 위해 자기혁신에 임할 수 있게 될 것이다. 이제 언론정책은 언론사가 민주주의와 지방자체제도의 성숙을 위해 필요한 존재임을 인정하는 데서 시작해야 한다. 같은 예산을 들여도 새로운 환경을 조성으로써 이를 선용할 수 있도록 해야 한다.

제 3 절 연구의 한계와 향후 연구방향

본 연구는 제한된 지역 내 소수의 신문사와 기자들을 대상으로 인터뷰 형식에 바탕을 둔 것이어서 이를 전국적인 문제로 확대 해석하는 데는 한계가 있다. 또한 특정 지역의 특정 출입처 소속의 기자들이 많다는 점과 공공기관 직무자 또한 소수에 대해서만 인터뷰를 진행했다는 점에서 일반적 결과라고 단언하기 어렵다. 무엇보다 지방의회 의원들에 대한 직접적인 인터뷰가 없다는 점에서 한계점을 지닌다. 나아가 신문사별 경영 여건, 기자들의 소속 부서, 직급, 이직여부, 가정형편 등의 변인이 미치는 인과관계는 양적연구방법을 통해 정확히 확인될 필요가 있다.

이에 전국의 지역신문사 간 비교 연구와 전국구신문사와 지역신문사 간 비교연구를 비롯해 언론사의 공공기관 광고 수주 현황 등에 대해 보다 정교한 데이터를 확보하고 이를 분석하는 작업이 필요해 보인다. 특히 지금까지 '홍보'에 대한 자료만 공개되고 있을 뿐 '사업'이나 '판매/임대'에 대한 자료가 축적돼있지 않은 만큼, 공공기관이 언론사에 집행하는 예산에 대한 포괄적인 자료를 구축하고 이에 대한 분석이 필요하다고 판단하고 있다.

바람직한 언론정책의 수립을 위해서는 이들 자료와 관련 연구가 절실하다. 또한 이것이 지역신문사를 살리고 지방자치제도의 건전한 성숙의 디딤돌이 될 것이다.

참 고 문 헌

강명구 (2004), 한국 언론의 구조변동과 언론전쟁, 한국언론학보, 48(5), 317-348

김동률 (2009), 언론의 정치권력화: 재벌 정책 보도의 정권별 비교 연구. 한국언론정보학보, 45: 296-340.

김무곤 (2005), 한국 신문산업의 위기와 미래의 과제, 한국편집기자협회 세미나.

김민남 (2014), 공공저널리즘과 한국 언론: 언론과 공동체의 새로운 관계 모색, 서울: 커뮤니케이션북스.

김민하 (2008), 한국 언론의 탐사보도와 시민공동체 형성의 전망: 한국기자협회 이달의 기자상 수상작의 공공저널리즘적 기능과 한계, 한국언론학보, 52(4): 105-128.

김영욱 (2004), 한국 언론의 윤리 점검 시스템, 서울: 한국언론재단.

김정재 (2020), 지역신문 만족도와 감시기능에 관한 연구, 인문사회 21, 11(5): 483-495.

김진국 & 김영환 (2012), 신문기업이 저널리즘의 정체성을 견지하며 수행할 수 있는 수익사업에 관한 연구, 한국언론정보학보, 162-179.

남재일 (2010), 직업이데올로기로서의 한국 언론윤리의 형성과정, 언론정보학보, 50(2): 73-93.

남재일 & 최영재 (2013), 디지털 미디어 환경 하에서 국가기간 뉴스통신사의 역할, 언론과학연구, 13(1): 92-124.

류한호 (2000), 지역언론과 공공저널리즘의 실천 가능성, 한국언론학회 가을철 정기학술대회 발표 논문집, 24-27.

문철수 (2002), 우리나라 정부 PR의 상징성에 관한 연구, 홍보학연구, 6(1), 158-190.

박홍원 (2001), 언론-국가 관계 연구에 대한 비판적 고찰, 언론과 사회, 9(3): 40-72.

배정근 (2010), 광고가 신문보도에 미치는 영향에 관한 연구: 그 유형과 요인을 중심으로, 한국언론학회, 54(6): 103-128.

심재철 & 이경숙 (1999), 국민의제 형성에서 탐사보도의 역할: 박종철 사건을 중심으로. 한국언론학보. 43(3): 73-108.

안병길 (2003), 시민 속의 언론, 공공저널리즘, 서울: 커뮤니케이션북스

양재찬 (2004), Q 방법론 및 이론: 경제기사의 기사가치 연구. 주관성연구, 9(0): 29-56.

유재웅 (2010), 정부PR, 서울: 커뮤니케이션북스.

윤주성 & 이오현 (2011), 지방정부의 지역언론 통제방식에 관한 연구: 광주・전남 지역을 중심으로, 한국언론학보, 55(4): 358-381.

윤태진 & 강내원 (2001), 온라인 신문에 나타난 공공저널리즘적 특성에 관한 연구. 한국언론학보. 46(1). 306-343.

이나연 & 백강희 (2016), 1994~2014년 한국 경제뉴스의 변화: 언론의 감시견 역할을 중심으로. 한국언론학보., 60(4): 203-231.

이재진 (2008), 언론의 파수견 개념의 발전과 적용: 한국 판례분석을 중심으로, 한국언론정보학보, 41: 108-144.

이진로 (2002), 한국 지역신문 경영 구조 분석 및 개선 모델 연구, 한국언론학보, 46(2): 523-547.

임종섭 (2010), 매체간 의제설정의 관계성 고찰: 유력 뉴스 사이트들을 중심으로, 언론과학연구, 10(4): 498-532.

장윤희 (2008), 국내 매스미디어 기업의 사업다각화와 경영성과에 관한 연구, 한국언론정보학보, 173-208.

정동우 (2009), 신문기업의 생존전략이 저널리즘적 가치 수행에 미치는 영향, 한국언론학보, 53(3), 395-416.

정상윤 (1996), 지역뉴스보도 비교분석, 한국방송학회 학술대회 논문집, 1997(1): 99-104.

정태영 (2010), 지역신문사의 사업 다각화가 경영성과에 미치는 영향 연구, 대불대 박사 학위 논문.

제정임&이봉수 (2007), 경제저널리즘의 종속성: 한국 신문의 재벌 보도와 광고의 관계, 서울: 한국언론재단.

좌승훈 (2012), 지역 신문기업의 기획사업 특성에 관한 연구: 제주지역 신문기업을 중심으로, 언론과학연구, 12(4): 497-532.

최윤희 (2008), 현대 PR론, 서울: 나남.

최인호 & 주혜연 & 이지연 & 김중홍 & 박재영 (2011), 신문의 대기업 호의 보도와 광고의 상관관계, 한국언론학보, 55(3): 248-270.

최혜원 (2004), 신문사 문화사업에 대한 독자의 인식과 발전방향연구: 브랜드 자산과 고객 관계 관리의 관점을 중심으로, 연세대 석사 학위 논문

한국언론진흥재단 (2019), 2019 언론수용자 조사, 서울: 한국언론진흥재단.

Brunetti, A., & Weder, B. (2003). A free press is bad news for corruption. Journal of Public Economics, 87(7): 1801-1824.

Coronel, S. (2010). Corruption and the watch-dog role of the news media. In P. Norris (Ed.), Public sentinel: News media and

governance reform (pp. 111-136). Washington DC: World Bank.

Davis, A. (2002), Public Relations Democracy, Manchester: Mancester University Press.

Donohue et al. (1995), A guard dog perspective on the role of media, Journal of Communication, 45(2): 115-132.

Donsbach, W. (2004), Psychology of news decisons: Factors behind journalist' professional behavior. Journalism, 5(2), 131-157.

Kalogeropoulos, A., Svensson, H. M., van Dalen, A., de Vreese, C., & Albæk, E. (2015). Are watch-dogs doing their business?: Media coverage of economic news. Journalism, 16(8): 993-1009.

Manning, P. (2013). Financial journalism, news sources and the banking crisis. Journalism, 14(2): 173-189.

McCombs, M. E.&Reynolds, A. (2009). How the new shapes our civic agenda. In J. Bryant, & M. B. Oliver(Eds.), Media effects: Advances in theory and research, New York, NY: Routledge.

McCombs&Shaw (1972), The agenda setting function of mass media, Public Opinion Quarterly, 36: 176-187.

McCombs&Shaw (1993), The evolution of agenda-setting research: Twenty-five years in the marketplace of idea, Journal of Communication Quarterly, 77(1): 80-95.

McManus, J. H (1994), Market Driven Journalism: Let the Citizen Beware, Thousand Oaks, CA: Sage.

Moffit (1994), Crisis management and environmentalism: Natural fit, California management Review, 36(2): 101-113.

Pinto, J. (2008). Muzzling the watch-dog: The case of disappearing watch-dog journalism from Argentine mainstream news. Journalism, 9(6): 750-774.

Protess, D. L. (Ed.). (1992). The journalism of outrage: Investigative reporting and agenda building in America. New York, NY: The Guilford Press.

Skovsgaard, M. (2014). watch-dogs on a leash?: The impact of organizational constraints on journalists' perceived professional autonomy and their relationship with superiors. Journalism, 15(3): 344-363.

Song, Y. (2007). Internet news media and issue development: A case study on the roles of independent online news services as agenda builders for anti-US protest in South Korea. New Media & Society, 9(1), 71-92.

Underwood, D. (1998), It's not just in L.A., Columbia Journalism Review, 36(5): 24-26.

Abstract

The effect of Advertising in Administrative Office on Newspaper Reporting - by Analyzing Newspapers in the Metropolitan Area -

JEON, Si Eon
Department of Public Administration
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The study analyzed the impact of advertising by administrative agencies on media coverage. According to the study, the administrative office has been confirmed to use advertising budgets to influence media coverage. In the process, there was also illegal or expedient. The media, which had to monitor the administrative office's budget, were rather leading the bad work. The administrative office also cooperated with the media to induce the contents of the report in their favor. The parliament, which has the authority to

deliberate on the budget, also agreed. This is because media reports affect the next election. In addition to advertising, the media had several revenue models. Regional-based cultural projects such as athletic competitions and exhibitions, as well as sales of publishing and advertising tools were typical. The administrative office's advertising budget was also invested in such revenue models. The administration's advertising budget also flowed into this revenue model. The study is meaningful in that it reveals the profit structure of media companies that are not exposed to blind spots in surveillance. It can also be considered significant in that it has looked at how advertising affects reporting from the perspective of individual actors, such as administrative agencies, media executives, and reporters.

keywords : Administrative Offices, Media, Local Newspapers, Advertising, Public-Relations Budgets

Student Number : 2019-23488