

KBS의 공보 방송 모형적 성격에 관한 연구

부동산 뉴스 생산 과정을 중심으로*

김수영 서울대학교 언론정보연구소 객원연구원**

박승관 서울대학교 언론정보학과 교수***

본 논문은 KBS의 언론적 성격을 파악하기 위해 부동산 뉴스 생산 과정을 분석했다. 부동산 분야는 국민의 기본권인 동시에 경제적·사회적 이해가 충돌하는 공적 의제라는 점에서 연구 대상으로 선택했다. 분석 결과 첫째, KBS 뉴스룸은 뉴스 선별 과정에서 시민에 대한 봉사보다 시청률을 강조하는 경향을 나타냈으며 이는 단편적이고 피상적인 뉴스를 제공하는 원인이 되는 것으로 분석되었다. 둘째, KBS 뉴스룸은 정부 출입처의 보도 자료에 의존하는 취재 관행 속에서 정부 발표를 부각시키고 정부의 입장을 지지하는 역할을 수행하고 있었다. 셋째, KBS 뉴스는 1분 30초 이하의 도식적 뉴스 형식의 한계를 유지하고 있으며 정부 정책에 대한 감시와 다양한 여론 전달이라는 공익적 역할은 경시하고 있다. 결론적으로 KBS는 공영 방송을 표방하고 있지만 오랜 역사에 걸쳐 정착되어온 내부 관행을 통해 닫힌 공보 뉴스를 생산하고 있으며 국민 전체를 대표하고, 공적 의제에 대한 토론장의 제공과 다양한 목소리를 반영하기 보다는 정부를 홍보하고 특권층을 옹호하는 ‘공보 방송 모형’에 부합되는 것으로 해석되었다.

KEYWORDS 공공 방송, 공보 방송 모형, 방송 경제 뉴스, 뉴스 생산 과정, 내부 관행

* 이 논문은 김수영의 2016년 박사학위 논문의 일부를 수정한 것입니다.

** sooyungkim@naver.com

*** park@snu.ac.kr

1. 문제제기

공공 방송은 공적 재원을 바탕으로 공익에 충실한 프로그램들을 민주 사회 시민들에게 제공하기 위해 만들어진 제도다(최영목, 2012). 공익에 충실한 공공 방송은 공동체 구성원들이 사회를 운영해나가는 데에 필요한 정보와 상호적 토론 공간을 제공해 민주주의 사회의 유지와 존속을 가능하게 한다. 이를 위해 공공 방송은 뉴스와 시사 프로그램들을 통해 정부와 권력 중심에 대해 면밀하게 감시하고 취약한 계층의 주장과 이해를 반영해 다양한 사회 계층 구성원들이 민주적 의사 결정에 참여하도록 돕는 것이 요구된다(Curran, 2002).

한국의 대표적 공공 방송인 KBS는 ‘수신료’라는 공적 재원과 방송 매체의 영향력을 바탕으로 한국 사회 미디어 체계에서 핵심적 지위에 놓여 있다. 그러나 외형적 성장에도 불구하고 KBS가 한국 사회의 민주적 발전을 위해 긍정적으로 기여하지 못하고 있다는 비판 또한 지속적으로 제기되어왔다(강형철, 2004). 형식적으로나 법적으로 명확하게 공영성을 표방하고 있는 KBS가 언론으로서 책임감 있는 보도와 감시 기능을 통해 공익적 역할을 수행하는 데에 충실하지 못하다는 것이다(이민용 외, 2006). 더 나아가 한국 공공 방송이 국민을 두려워하지 않고 정치권력을 더 무서워하고 있다는 준엄한 비판까지 나오고 있다(강상현, 2012). 이러한 KBS의 업무 수행 한계에 대해 한국 언론학계의 기존 논의는 외부적 조건을 중심으로 진행되어 왔다. 정치적 외압에 의해 공공 방송의 사장을 포함한 경영진이 임명·교체되고, 이를 매개로 공공 방송의 친정부적 성향이 짙어진다는 것이다(조항제, 2014; 최영목, 2010). 이 연구는 공공 방송과 외부적 여건에 관한 논의에서 한걸음 더 나아가 실질적으로 KBS의 뉴스가 생산되는 과정과 내부 관행, 그리고 이에 따른 뉴스 결과물을 비교 분석하고자 한다. 이러한 시도는 KBS가 공공 방송에 부합하는 품질 높고 공정한 뉴스를 제공하지 못하는 현실을 외부 세력의 영향만으로 설명하는 데는 한계가 있기 때문이다. KBS의 정부 옹호 뉴스는 뉴스룸 내부의 협조 내지는 이를 수행하는 관행적 메커니즘이 없다면 실현될 수 없다. 이러한 맥락에서 KBS 중견 기자는 지난 2007년 정권 교체 기간 동안의 급속한 공공 방송 보도 태도의 변화는 뉴스룸에 내재된 관행들을 살펴보지 않는다면 이해하기 어려운 현상이라고 지적한 바 있다(정필모, 2012).

뉴스는 뉴스룸 내부의 일정한 가치 판단에 따라 선별되며 인력과 물적 자원의 제약 속에서 취재되고 운영의 효율성을 지켜내기 위한 방식으로 제작된다(Shoemaker & Reese, 1996). KBS 뉴스의 특성을 파악하기 위해서는 KBS 뉴스룸 내부에서 어떤 소재가 뉴스로 부각되고, 어떠한 방식으로 취재되며, 어떠한 제약에 따라 제작되는가를 중심으로 살펴보는 것이 필요하다. 이를 위해 이 연구는 KBS 뉴스 룸에서 뉴스를 선별하고 취재하며 제작

하는 일련의 과정과 함께 최종 산출물인 뉴스를 비교 분석함으로써 경험적 차원에서 KBS 뉴스의 성격을 논의하고자 한다. 이러한 시도는 언론학계에서 방송 저널리즘에 대한 연구 성과가 미약하며, 특히 뉴스 생산 과정에 대한 연구의 비중이 낮은 현실을 극복하는 데에 도움이 될 것으로 기대된다(박재영 외, 2016).

구체적 연구 대상으로 부동산 의제를 설정한 것은 KBS 방송 뉴스의 기본적 성격을 살펴보기에 유리한 분야로 판단하기 때문이다. 부동산 의제는 한국 사회에서 핵심적인 정치적·정책적 논쟁 사안으로, 미디어가 이와 관련해 적절한 정보와 다양한 관점을 제공하고 있는가는 언론의 민주적 역할을 평가할 수 있는 주요한 근거가 될 수 있을 것이다. 또한 부동산 뉴스 내용과 객관적인 현실 지표인 경제 통계 자료를 비교할 수 있기에 뉴스의 편향성을 분석하는 데에 유리한 면이 있다(McQuail, 1992).

종합적으로 이 연구는 공공 방송과 정부 또는 외부 정치 세력과의 관계에 바탕을 둔 기존 논의에서 한 발 더 나아가 KBS 뉴스를 내부 관행을 직접적으로 살펴보고 뉴스의 제작 과정과 최종 산출물인 뉴스 보도 내용을 동시에 분석함으로써 KBS의 언론적 특성을 규명하고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 공보 방송 모형적 성격

전 세계 공공 방송사들은 공적 재원을 바탕으로 공익에 충실한 뉴스를 제공한다는 목표를 표방하고 있으나 실제 언론으로서의 성격은 매우 다양하게 나타나고 있다. 오랜 기간 동안 공공 방송 제도를 유지시키고 발전시켜온 유럽 연합 소속 14개 국가들에 대한 비교 연구(Mediadem, 2012)에서도 독립적 공론 조성(editorial independence)의 수준은 나라별 상황에 따라 차별적으로 발현되고 있었다. 독립적 공론 조성 기능이 강한 공공 방송사들일수록 뉴스의 편향성은 낮고 공익성은 높은 것으로 평가됐다(Mediadem, 2012). 이처럼 공공 방송을 표방하는 방송사들의 경우에도 뉴스 프로그램을 통해 민주 사회의 책무를 수행하는 정도는 국가마다 다양하다(McQuail, 2003). 공공 방송으로서 법과 제도적 형식은 갖추고 있으나 실질적인 독립성과 자율성을 내면화하지 못한 경우, 정치 세력의 도구가 되어 정부나 집권 세력의 목소리만을 전달할 위험이 높아진다. 이러한 조건 속에서 공공 방송은 정치 세력의 입장에서 공중을 설득하는 ‘공보(publicity) 방송’으로서의 역할을 수행하게 될 뿐, 공익적이고 민주적인 역할을 수행하기 어려워진다(Hallin & Mancini, 2004). 예를

들어 알바니아와 모로코와 같은 대부분의 권위적 국가의 공영 방송이 정부의 입장을 충실히 반영하는 관영 방송의 성격을 나타내는 것이 바로 그 경우다(Curran, 2011).

언론학계의 고전인 〈여론〉에서 리프먼(Lippmann, 1922)은 언론과 공보 담당자(publicity men)와의 관계에 대해 “공보 담당자는 상황을 파악하기 어려운 기자들에게 분명한 이미지를 제공함으로써 기자들의 수고를 덜어주게 된다. 그러나 공보 담당자는 공중이 보길 바라는 이미지를 기자들에게 만들어주는 것이다. 공보 담당자는 오직 고용주에게만 보고할 의무가 있는 검열관이자 선전원이고, 고용주의 이해관계에 부합한 진실만을 책임진다”(p. 262)라고 밝힌 바 있다. 이처럼 공공 방송이 시민을 위한 방송이 아니라 집권 세력이 국민들에게 전달하기 원하는 정보를 중심으로 뉴스를 제공할 경우 공영성을 구현하지 못한 채 공보 방송적 성격을 나타내게 된다. 언론 기관으로서 ‘공보 방송’으로 분류할 수 있는 공공 방송들의 경우 논쟁적인 공적 의제에 관해 정부의 입장만을 강조하고 지지하며 정부 정책을 중점적으로 홍보하는 뉴스를 제공하게 된다. 정부의 목표를 지지하는 보도 체계를 유지하고 사회 관리를 위한 정부 시책에 적극적으로 협조하는 경향을 보이는 공공 방송은 공익에 충실한 공영 방송의 이상과는 대립적인 위치에 놓이는 것이다(Freeman, 2000). 이와는 대조적으로 설립 취지에 충실한 공공 방송의 경우 시민들의 합리적 의사 결정을 돕는 정보를 제공하며 시민들에게 유의미한 뉴스를 제공하기 위해 다각적으로 시민들의 삶을 조명하고 심층적 분석과 해설을 제공하는 책무를 수행한다(Blumler & Hoffmann-Riem, 1992). 또한 사회의 부정과 부패, 비리에 대한 감시자로서 신뢰성 있는 뉴스를 제작해 방송하려 노력한다(Blumler & Gurevitch, 1995). 공익에 충실한 공공 방송 모델로 평가 받는 영국 BBC 방송은 사회적 파급력이 큰 방송 매체의 특성을 감안해 정부의 간섭으로부터 철저히 보호되는 정치적 독립 제도로 운영되며 이를 바탕으로 공익에 충실한 뉴스를 제공하고 있다고 한다(McNair, 1999).

KBS의 경우 스스로 방송 강령을 통해 공영 방송임을 천명하고 공정성, 정확성, 객관성을 바탕으로 진실만을 전달한다는 점을 밝히고 있다.¹⁾ 그러나 언론학계에서는 KBS가 정부에 의해 ‘국영’ 체제로 설립된 이후 역사적으로 집권 세력의 통제와 보호 속에서 정부 공보 체계로서의 특성을 내면화하는 경향을 보여왔다는 평가가 제기되고 있다. KBS는 ‘권위주의 언론관’에 기초한 박정희 정권에 의해 설립되었던바, 초기 단계부터 정부의 공공 체계에 예속된 ‘준국가기구’로서 정부 정책을 국민들에게 전달하는 데에 적극적으로 협조하는 기능을 수행했다(박승관·장경섭, 2001). 제3공화국은 문화공보부에 설치된 방송 관리

1) <http://www.kbs.co.kr/openkbs/>

국을 통해 방송을 관리하고 경제 개발 5개년 계획 등 정부 시책에 대한 국민적 지지를 확보하려는 목적에서 방송을 공보 매체로 활용했다(채명진·선혜진, 2006). 1973년 유신정권은 국영 텔레비전을 공적 소유 체제인 한국방송공사(Korean Broadcasting System)로 개편하였지만 진정한 의미의 공영성을 구현한 것은 아니었다. KBS는 정부로부터 독립된 자율적 기관으로 발전해나가기 위해 공사 체제로의 전환된 것이 아니라 효율성을 갖춘 전문적으로 고도화된 대중적 홍보 방송을 만들어내기 위해 정부 주도로 공사가 되었다는 것이다(조항제, 2012). 유신 체제와 전두환 정권 모두 체제의 정당성 결여를 보전하기 위해 언론을 통한 정당화가 필요했으며 KBS는 정부 공보 기구로서의 역할에 충신했다(강형철, 2004). 당시 KBS에 근무했던 강동순(2006)은 언론의 자유가 극도로 위축된 상황에서 KBS 보도국은 정부에서 지시하는 방향으로 보도하는 데 주력했으며 집권 세력이 바라는 것이 상으로 홍보 뉴스를 제공했다고 밝힌 바 있다. 이후 SBS 등장과 함께 방송 뉴스의 시청률 경쟁은 격화되었으나 공영 방송과 사영 방송 모두 품질 향상이 아닌 형식의 변화를 통해 뉴스 시청률 향상을 추구하였다(최이숙, 2011, 8월). 금세기 들어 KBS 뉴스는 시청률 경쟁에서 상대적인 우위를 차지할 정도로 외형적 경쟁력을 갖추었지만 정부 홍보적 성격이 사라졌다고 보기 힘들다. KBS 출신 언론인은 KBS 뉴스가 정부의 '영속적 캠페인' 홍보에 몰두하고 있으며 정부의 캠페인들에 대해 비판적으로 검토하거나 감춰진 진실을 밝히려 하지 않은 채 이를 홍보하는 데에만 주력하고 있다고 비판했다(최경영, 2010). 경제 뉴스에 관한 김수영과 박승관(2016)의 연구에서도 한국 KBS와 영국 BBC의 언론적 성격은 대조적 양상을 나타냈다. KBS는 정부의 의제를 중심으로 정부 편입적 정보와 정책 해석에 주력한 '공보 방송 모형'적 성격을 나타낸 반면, BBC는 다원적·논쟁적 의제들을 제시하고 정부로부터 독립적인 비판적 대안을 제시하는 '공영 방송 모형'적 성격을 보였다.

요약하자면 공공 방송 뉴스룸이 정부의 영향력으로부터 벗어나 공익에 충실한 뉴스를 제공할 수 있는 독립된 뉴스 생산 체계를 내면화하고 있다면 다양한 목소리를 반영하고 필수적 정보를 제공함으로써 민주 사회를 실현하는 데에 기여하게 된다(McQuail, 2003). 반면, 공공 방송이 이러한 목표에서 벗어나 정부 정책을 충실히 시민들에게 전달하고 정부의 관점만을 지지하는 성격의 뉴스를 제공할 경우 '공보 방송' 모형으로 분류할 수 있을 것이다.

2) 뉴스 생산 과정과 방송 뉴스의 성격

이 연구는 KBS 뉴스의 언론적 특성을 명확히 파악하기 위해 뉴스 생산 과정을 직접적으로 살펴보고자 한다. 슈메이커와 리스(Shoemaker & Reese, 1996)에 따르면 뉴스는 거울처럼 사회를 비추어낸 현실이 아니며 언론사 내부의 뉴스 생산 과정에 맞춰 만들어진 현실이다.

오랜 기간을 거쳐 뉴스룸에 형성된 내부 관행은 뉴스의 선별·취재·제작 과정 전반에서 일정한 편향을 내포하게 되며 이는 뉴스에 체계적·반복적으로 반영된다. 따라서 뉴스 편향의 근본적 원인을 이해하기 위해 언론인 개개인 단위를 넘어 뉴스룸 수준에서 조직의 운영 방식을 파악할 필요가 있다(Schudson, 1989).

뉴스 생산을 지배하는 내부 관행은 뉴스의 선별·취재·제작을 둘러싼 세 갈래의 고착화된 질서로 볼 수 있다. 첫째, 뉴스 선별 과정에서 수용자를 어떻게 상정하고 수용자 반응을 어떻게 평가할 것인가는 가장 핵심적인 고려 사항이며 이에 따라 뉴스의 성격이 달라질 수 있다(Machin & Niblock, 2006). 영국 지상파 뉴스에 대한 한 연구 결과에서도 방송사들이 상업적 이해를 추구하는 정도에 따라 뉴스 프로그램의 내용적 차이가 뚜렷하게 나타났다는데, 상업적 이해에 충실할수록 국제 뉴스의 비중이 적고 인간적 드라마를 강조하는 리포트를 강조하는 경향을 보였다(Harrison, 2000).

이러한 관점에서 KBS가 공적 소유 구조임에도 불구하고 광고주를 위해 측정되는 시청률을 중심으로 작동되는 경향이 여러 선행 연구들을 통해 반복적으로 제기되어온 것은 주목할 만하다. 한국 공공 방송 뉴스의 주인은 시청률로 평가되며 시청률 중심주의가 뉴스의 심층성을 약화시키고 선정주의적인 보도를 강화시키고 있다는 것이다(강대인, 2003; 김영주, 2013; 이재경, 2003). 방송 언론인들이 수용자들이 흥미를 가질 만한 선정적 내용을 더욱더 추구할수록 방송 뉴스에 담겨진 정보의 품질은 그만큼 저하될 우려가 있으며 다면적 관점에서 뉴스를 제공할 가능성이 낮아진다(McQuail, 1992). 따라서 시청률 중심의 방송 뉴스는 상세한 분석이나 해석을 다루지 않고 복잡한 내용들을 가급적 배제하려는 경향을 나타낸다(Kellner, 1990). 또한 높은 시청률을 확보하기 위한 경쟁이 심화되면서 고객 확대에 필요한 마케팅적 관점이 뉴스제작 과정에 스며들게 되었고 이로 인해 시민을 위한 진정한 뉴스 제공은 위협을 받고 있는 실정이다(Kovach & Rosenstiel, 2007).

둘째, 뉴스 취재 과정에서 뉴스룸은 취재원들로부터 효율적으로 뉴스 소재를 확보하기 위해 출입처를 중심으로 관행적인 취재 관계 망을 형성하게 되며 취재망의 구조 자체가 뉴스 내용에 영향을 미치게 된다(Gans, 1979). 방송 뉴스룸은 방송 마감 시간까지 리포트들을 효율적으로 제작하기 위해 신문이나 잡지와 같은 다른 매체들보다 출입처 중심의 취재 관행에 더욱 의존하게 된다고 한다(Shoemaker & Reese, 1996). 출입처는 정부 부처와 기관들을 중심으로 선택되는 경향이 있는데, 언론사 내부적으로 공식 취재원들이 다른 취재원에 비해 뉴스에 적합한 정보를 제공할 능력이 있다고 간주되기 때문이다. 따라서 가장 효율적으로 뉴스 소재를 얻을 수 있다고 평가하는 정당, 정부부처, 중앙은행, 경찰서 등이 출입처로 결정된다(Sigal, 1986).

한국 방송사들의 뉴스룸은 취재 인력이 부족한 조건 속에서 기자들의 업무 역할을 정부의 관료 체계 구조에 따라 배치하는 관행을 유지하고 있다. 방송 기자들은 이러한 출입처 배치에 따라 구체적 업무 범위가 결정되며 일상적인 취재 업무도 출입처로부터 시작된다(김영석, 1993). 공식 출입처가 제공하는 정보는 추가적으로 검증할 노력이 필요 없는 '사실'로 평가되며 이를 인용해 전달하는 뉴스 구성 방식은 언론 스스로 사실의 진위성을 증명할 수고를 덜게 된다는 점에서 뉴스 생산의 효율성을 향상시키는 역할을 하게 된다. 일본 NHK는 정부의 발표를 사실적으로 전달하는 보도 태도를 나타내고 있는데, 이는 NHK 제작진이 정부가 제공한 정보를 뉴스의 명예를 실추시킬 위험이 없는 사실적 정보로 인식하고 있기 때문이라고 한다(Pharr & Krauss, 1996). KBS 뉴스룸 역시 취약한 인력 구조로 인해 능동적 취재를 시도하지 못한 채 보도 자료에 흥미적 요소를 가미하여 가공하는 수준에서 방송 뉴스 제작의 효율성을 확보하고 있다고 평가된다(이민웅, 1996; 이민웅 외, 2006; 이재경, 2004). 또한 출입처가 제공한 정보를 중시하는 것은 다른 회사들과의 뉴스 경쟁을 회피할 수 있는 전략으로 여겨지기도 한다. 출입처에서 제공하는 '사실'은 소속 기자들이 공유하게 되며 엠바고가 정해진 자료들의 보도 일정을 지켜내는 과정을 통해 언론사들은 경쟁 언론사들이 독주할 가능성을 견제하고 기사거리를 놓치는 낙종의 위험을 방지할 수 있게 된다(유재천·이민웅, 1994; 박재영 외, 2016).

위에서 살펴본 바와 같이 출입처 제도에 의존하는 방송 뉴스에서는 공식 취재원이 과도하게 뉴스에 등장하는 편향이 나타난다. KBS의 경우 뉴스를 통해 다양한 여론을 매개하기보다 대통령을 포함한 여당과 정부의 공식 행사 및 발표 중심으로 뉴스를 집중 제작하는 관행을 나타내고 있다(강형철, 2004). 한국 방송 3사의 뉴스 리포트에서 가장 많이 등장하는 취재원은 정부 관료다. 2009년에 방송된 1,942건의 방송 3사 리포트들을 대상으로 분석한 결과 정부 관료가 중심 취재원인 경우는 823건, 즉 30%에 달했다(정수영·구지혜, 2010). 방송 뉴스는 단순히 양적인 측면에서 정부를 비중 있게 다루는 것뿐만 아니라 정부의 관점을 부각하기도 한다. '6자 회담'과 관련한 한국 방송 3사 보도에 대한 연구에서도 정보원 직업 가운데 정부 관료는 70%를 차지했으며 관료의 시각에 따라 뉴스의 방향이 정해지는 경향을 나타냈다. 관료 정보원의 논조와 방송 뉴스의 보도 태도는 대체적으로 일치했는데 정보원이 긍정적인 관점일 경우 방송 보도 역시 긍정적인 방향을 보였다고 한다(설진아·남궁강, 2007).

출입처 제도에 의존하는 방송 뉴스는 정부를 주요 공공 문제를 제기하고 해결하는 유일한 정치 주체로 부각할 수 있다. 방송 뉴스에서는 뉴스의 핵심 요소라 할 수 있는 행위자와 행동이 구체적인 문제 해석 맥락을 제공하게 되는데 취재 관행 속에서 정부와 특권층이

주인공이 된다는 것이다(Shoemaker & Reese, 1996). 이러한 정부 중심 뉴스는 다른 정치적 대안 세력들에 비하여 정부의 관료나 엘리트들이 뛰어난 능력을 가지고 있으며, 문제 해결의 권리를 가지고 있는 것으로 비춰지게 할 수 있다(Hallin, 1994).

셋째, 방송 뉴스룸은 뉴스 프로그램의 전체 시간이 고정되어 있기 때문에 개별 뉴스 리포트들의 시간적 길이를 제한할 수밖에 없다. 전체 방영 시간에 맞춰 일정한 패턴으로 제작되는 개별 리포트들의 형식이 오랜 기간 동안 고정될 경우 시청자들에게 익숙한 형식을 변화하는 시도 자체가 어려워질 수 있다(Gans, 1979).

방송 뉴스의 형식적 특성은 내용적 품질의 차이와도 직접적 연관을 지니게 된다고 볼 수 있다. 영국 방송 뉴스에 대한 한 연구(Negrine, 1989)에서도 개별 뉴스 리포트의 길이가 길수록 심층성과 균형성을 잘 갖출 수 있는 것으로 나타났다. 반면 리포트 길이가 짧을수록 사실적인 정보만을 담게 되며 보도된 사안을 충분히 이해할 만한 정보를 제공하기 힘들게 된다. 동일한 언론인도 회사를 옮겨 리포트의 시간적 길이가 다른 뉴스를 제작하게 된다면 취재하는 방식과 뉴스에 담게 되는 정보의 깊이가 변화되었다고 느낀다고 한다. 이처럼 개별 리포트의 시간 형식을 바꾸는 것만으로도 뉴스에 담기는 정보의 품질이 향상되거나 저하될 가능성이 있다.

한국 방송 뉴스 형식의 경우 1분 30초 정도의 매우 짧은 길이의 리포트가 분절적으로 메인 뉴스 프로그램에 배치되는 특성을 보인다. 국제적으로 메인 뉴스 프로그램의 형식을 비교한 결과를 살펴보면 KBS <9시 뉴스>는 50여 분 정도의 길이에 하루 평균 31.75개의 아이টে이 보도되고 있다고 한다. 영국 공공 방송 BBC는 25분 정도의 <10시 뉴스>에서 11건, 일본 공공 방송 NHK는 50분 정도의 <뉴스워치 9>에서 13건, 미국 사영 방송 NBC는 20분 정도의 <나이틀리 뉴스(Nightly News)>에서 9.13건을 보도하고 있는데 KBS는 이들에 비해 뉴스 시간도 길고 아이টে이 수도 많은 것으로 나타났다. 개별 리포트 길이는 KBS <9시 뉴스>는 평균 88.8초로, BBC의 133.4초, NHK의 254.67초, NBC의 133.4초보다 현격히 짧은 시간의 뉴스 형식을 지니고 있다(백선기·최경진·윤호진, 2011).

한국 방송 뉴스는 1분 30초라는 짧은 리포트 형식 속에서 공적 의제에 관한 실질적(substantive) 정보를 전달하기보다는 정부의 정책 결정 과정에 대한 절차적(procedural) 정보에 큰 비중을 부여함으로써 정책 뉴스의 의제를 축소하는 편향을 나타낼 가능성이 크다. 마치 경마 경주를 전달하는 것처럼 일의 진행 절차만 전달하거나 결정 과정에 참여하는 권력자들의 갈등 상황에 중점을 두는 경향을 부각시킴으로써 정부의 행동을 강조하여 정책의 분석이나 정책의 과거 및 미래 상황은 소홀하게 보도할 가능성이 있는 것이다(Entman, 2003; Entman & Benjamin, 1994). 한국 공공 방송 뉴스는 '사건' 중심의 단편적

보도에 중점을 둠으로써 중요한 사회적 문제를 능동적 보도를 통해 충분히 분석하고 여론을 조성하는 기능에 충실하지는 못하고 있다고 볼 수 있다(나미수, 2012).

또한 방송 뉴스는 내부 관행에 따라 일상적·반복적으로 제시되는 일정한 순서의 이야기 구조를 담고 있다. 방송 뉴스가 정형화된 도식적 구조를 지니는 것은 뉴스 제작의 효율성을 향상시킬 방안으로도 평가된다(van Dijk, 1988). 한국 방송 메인 뉴스 프로그램의 개별 리포트들은 짧은 시간적 길이의 형식 속에서 앵커 멘트 2문장에 이어 7, 8개 문장과 함께 인터뷰 한두 개가 삽입된 획일화된 구성 방식을 지니는 것이 일반적이다. 이러한 ‘한국형 도식’의 특성은 한국 방송 뉴스 조직 특유의 문화와 취재 관행에 비롯한 것으로 볼 수 있다(이준웅·황유리, 2004). 한국 방송 뉴스의 도식은 일정한 형식적 구성을 갖추는 것을 우선시하고 있는데, 이러한 제작 방법을 통해 충분히 훈련되지 않은 기자가 업무 수행을 할 때에도 유사한 형태의 리포트를 제작하는 것이 용이하다. 이 때문에 도식적 구성의 뉴스는 인력이 부족한 방송 뉴스룸에서 유용한 도구로 자리 잡고 있다(최영재·남재일, 2013). 그러나 내용적인 측면에서 한국적 방송 뉴스 도식은 사건의 원인에 대한 분석과 같은 다면적 정보를 충분히 전달하는 데에 적합하지 못하며, 뉴스 내 취재원의 범위를 축소하는 한계를 지닌다. 도식화된 방송 리포트는 전달할 수 있는 정보의 범위를 제한하고 공식 취재원이 제공하는 범위를 넘어선 내용을 보도하기 어렵게 만드는 구조를 이루고 있는 것이다(반현·홍원식, 2009).

또한 해외 주요 방송사의 경우 제작 효율성을 높이기 위해 취재 부분과 제작 부분을 구분해 전문화하는 방식으로 뉴스룸을 운영하고 있다. 그러나 지방 방송사와 같은 소규모의 방송사에서는 취재와 제작의 구분이 모호하며 전문화가 미흡하다(Yorke, 2013). KBS 뉴스룸의 경우 외국의 대형 방송사와는 달리 취재와 제작 업무가 분화되거나 특화되지 않은 상태이며, 취재 기자가 취재부터 제작까지 전 범위를 책임지게 된다. KBS 기자들은 지원 인력이 충분하지 못한 상황에서 취재 정보를 수집하고 이를 화면 형식의 리포트로 완성하는 작업까지 함께 책임지고 있다. 과다한 업무 부담으로 인해 한국 방송 기자들은 일상적으로 취재 시간 자체가 매우 부족한 상황에 놓여 있다. 절대적으로 취재에 사용할 수 있는 시간이 부족한 방송 기자들은 취재력과 정보 정통성이 신문 등 다른 매체보다 뒤떨어져 있다고 인식하고 있으며 그 결과 더욱더 출입처에 의존한 뉴스 제작에 주력하게 된다(이민웅 외, 2006). 뉴스 제작을 위해 영상 자료의 확보가 필수적인 방송 매체로서는 뉴스 가치가 낮더라도 미리 일정을 파악해 기자들을 배치할 시간을 확보할 수 있는 예정된 사건들을 선호하게 된다. 이에 따라 공식 취재원이 발표한 내용이나 의사사건(pseudoevent)에 대한 의존도도 함께 높아진다(Gans, 1979). 정부 공보 담당자들은 기술적으로 미디어 속성에

적합한 뉴스 소재를 간파하는 능력을 점차 강화하고 있다. 그들이 방송 언론에 대해서 정책 의제들이 동적이고 드라마적인 화면에 담겨 보도될 수 있도록 의사사건을 기획해 제공하는 기회가 늘어났다(Pfetsch, 1998).

수동적으로 정부의 입장에서 공적 의제를 제작하는 관행은 뉴스의 소재가 되는 공적 문제들의 일부 측면들만을 선택해 강조함으로써 특정한 해석과 평가와 함께 특정한 해결책 제시를 함축하게 됨으로써 정부를 옹호하는 해석의 틀을 제공할 가능성이 크다(Entman, 2003). KBS의 경우 취약한 뉴스룸의 인력 구조 특성으로 인해 정부 의제를 수동적으로 반영하는 제작 관행이 강화되고 있다고 평가된다(이민웅 외, 2006). 이러한 조건 아래에서 방송 뉴스는 정부를 절대적인 영향력을 지닌 정보 제공자이자 뉴스 내용을 본질적으로 규정할 수 있는 존재(primary definer)로 부각시키며, 취재 관행과 제작 관행을 통해 공식 취재원에 절대적으로 의존하고, 공식 취재원이 문제의 성격과 범위를 결정하는 데에 협조하는 역할(secondary definer)을 수행할 가능성이 크다(Hall, Critcher, Jefferson, Clarke, & Roberts, 1978).

지금까지 논의를 정리하면 방송사 뉴스룸은 선별·취재·제작에 이르는 내부 관행을 토대로 의사 결정의 권력 구조를 체계화하고 기자들의 업무 과정을 구분함으로써 신속한 업무 처리를 가능하게 한다. 뉴스룸 내부 관행은 뉴스 생산 과정의 효율성을 지켜내기 위한 수단을 넘어 제도화된 방식으로 고정화되어 그 자체가 목적으로 존재하게 될 가능성도 있다(Shoemaker & Reese, 1996). 뉴스의 품질과 성격의 차이는 이러한 뉴스룸 내부 관행으로부터 지대한 영향을 받게 되며 이 연구는 KBS 뉴스룸 내부 관행의 특성이 언론적 성격 형성에 미치는 영향을 중심으로 살펴보고자 한다.

3. 연구 문제와 연구 방법

1) 연구 문제

이 연구는 KBS를 어떠한 유형의 공공 방송으로 분류할 수 있을 것인가를 규명하기 위해 실제적으로 뉴스룸 내부의 뉴스 생산 관행을 살펴보려 시도했으며 이를 위해 연구 범위를 경험적으로 관찰 가능한 방송 뉴스 보도 내용과 내부 관행에 대한 심층 인터뷰로 확대 설계했다. 이를 바탕으로 이 연구는 다음과 같은 내용들을 중점적으로 탐구해보고자 한다.

첫째, KBS의 뉴스 선별 과정에 담겨진 특성을 살펴보고자 한다. 공공 방송으로서 수용자를 민주 사회의 시민으로 상정하고 필수적인 정보를 제공하고 있는가, 아니면 상업 방

송과의 시청률 경쟁 속에서 선정적 뉴스 소재와 단편적 정보만을 제공하고 있는가를 분석해보고자 한다.

둘째, KBS의 뉴스 취재 과정에서 공익을 실현하기 위해 충실한 취재 체계를 갖추고 있는가, 아니면 인력 구조 한계 속에서 정부를 중심으로 한 취재망을 구성하고 있는가를 평가해보고자 한다. 또한 정부를 포함한 이해 세력으로부터 독립되어 자율적이고 비판적인 뉴스를 제작하고 있는가, 아니면 정부 출입처와 공식 취재원에 의존해 정부가 계획한 일정에 맞춰 보도 자료를 재구성하는 제작 관행에 중점을 두고 있는가를 살펴보고자 한다.

셋째, KBS 뉴스는 공적 가치를 충분히 반영할 수 있는 형식적 구조로 제작되고 있는가, 뉴스룸 효율성 향성에 주력하며 정형화된 도식적 뉴스를 생산하고 있는가를 살펴보고자 한다. 또한 개별 리포트에 각계각층의 다양한 목소리와 견해를 담으려 노력하고 있는가, 아니면 정부와 특정한 사회 세력의 관점만이 불균등하게 반영되고 있는가를 비교해보고자 한다.

위와 같은 KBS 뉴스룸의 뉴스 생산 과정과 뉴스 산출물에 대한 연구는 다양한 공공 방송의 유형들 가운데 궁극적으로 KBS가 어떻게 분류될 수 있는가라는 질문에 대해 답을 찾기 위한 시도다. 한국 공공 방송이 현실적으로 실현 가능한 공공 방송의 모형들 가운데 공익에 충실한 모형으로 분류할 수 있는지, 아니면 정부를 지지하고 옹호하는 ‘공보 방송 모형’에 머물고 있는지를 규명하고자 하는 것이다.

2) 연구 대상

현대 민주주의 정치 과정에서 경제 문제가 차지하는 위상을 고려하면, 경제 저널리즘은 뉴스의 민주주의적 역할을 파악하는 데에 중요한 분야로 볼 수 있다(Kinder, Adams, & Gronke, 1989). 실업과 인플레이션, 자산 가격의 폭등과 폭락과 같은 다양한 경제 문제들에 대한 여론이 형성되는 과정에서 뉴스가 어떠한 역할을 수행하는가는 저널리즘의 품질과 특성을 가늠하는 데에 중요한 요소이기 때문이다(Cobb, 1983). 또한 경제 주체들의 실질적 문제들을 해결하기 위한 정책들이 제시되고 수립되는 과정에서 공공 방송이 민주적 가치에 충실한 뉴스를 제공하고 있는가를 평가해볼 수 있기도 하다. 더불어 경제 저널리즘에 대한 연구는 객관적인 경제 현실에 대한 수치적 자료와 경제 뉴스의 보도 내용을 직접적으로 비교할 수 있다는 점에서 유리하다(McQuail, 1992).

부동산 의제는 한 사회 구성원들의 기초적 삶의 요소인 주거 문제를 의미한다는 점에서 중대한 분야이며 모든 국민들의 생존 요건인 주거 공간 문제에 대해 경제적·사회적 약자들의 의견이 적극적으로 반영될 필요가 있다(이준구, 2009). 또한 경제적 의미에서 부동산

산은 한국인들의 자산 구성에서 가장 큰 비중을 차지하는 자산인 만큼²⁾ 핵심적 공적 의제로 볼 수 있다.

그러나 기존 한국의 부동산 저널리즘은 다양한 논쟁점들을 외면한 채 부동산 자산 가격의 등락을 수치적으로 전달하는 데 치중해 왔다는 점에서 미흡하다는 비판을 받고 있다(최영재, 2005). 또한 한국 언론들은 그간 정부가 발표한 부동산 대책과 효과들을 단편적이고 편파적인 시각에서 전달함으로써 부동산 문제에 대해 근본적인 논의의 장이 형성되는 것을 저해했다는 평가도 받고 있다(제정임, 2004). 선정주의적 보도의 영향으로 일부 부유한 특정 지역을 강조하는 보도 경향으로 인해 전국 단위의 부동산 문제는 균형적으로 전달되지 못하고 있는 것도 한계로 지적된다(최지황, 2013).

이 연구는 한국 사회의 중차대한 공적 의제인 부동산 분야에 대해 KBS가 어떠한 성격의 뉴스를 제공하고 있는가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 구체적인 KBS 뉴스 보도 내용을 분석하고 부동산 뉴스 생산에 참여한 경험이 있는 기자들을 대상으로 공공 방송 뉴스룸의 내면화·고착화된 관행의 특성을 규명하고자 한다.

3) 분석 대상과 분석 방법

(1) 내용 분석

KBS의 언론적 성격 유형을 규명하고자 하는 이 연구는 KBS의 메인 뉴스 프로그램인 〈9시 뉴스〉를 분석 대상으로 삼고자 한다. 뉴스 분석 자료는 KBS 뉴스 홈페이지(<http://news.kbs.co.kr>)에서 제공하는 데이터베이스 기사 제공 서비스를 통해 수집했다. 자료 수집을 위해 KBS 〈9시 뉴스〉에서 2008년, 2013년도에 동안 방송된 KBS 〈9시 뉴스〉 전체를 연구자가 직접 모니터한 뒤 부동산과 관련된 모든 뉴스의 화면을 확인하고 해당 기사들을 복사·저장하는 방식으로 구축했다. 이 같은 절차를 거쳐 2008년과 2013년 각 해에 KBS 〈9시 뉴스〉를 통해 보도된 부동산 리포트 전체를 수집했다. 수집된 데이터 규모는 2008년 153개, 2013년 54개였다.

분석 시기로 2008년, 2013년을 선정한 것은 5년의 시간 차이를 뒀으로써 경제적 여건의 변화 속에서도 변함없이 유지되는 방송 부동산 뉴스의 성격을 보고자했기 때문이다. 부동산 자산 가격 측면에서 2008년부터 2013년 기간 동안 국내 ‘주택 매매 가격’은 상승세와

2) 우리나라 전체 가구는 자산의 75%를 부동산을 중심으로 한 실물 형태로 보유하고 있는 데, 이는 미국인들은 29%, 일본 40%, 영국 50%와 비교할 때 매우 높은 수준이다(금융투자협회, 2015).

완만한 하강기를 거쳤다. 따라서 상승과 하강 시기의 변화 속에서도 유지되는 뉴스 패턴을 발견할 수 있다고 본다.³⁾

내용 분석은 일정한 개념적 틀에 따라 코딩하여 표준화된 형태로 전환시키는 방식으로 진행했다(Babbie, 2013). 내용 분석의 항목은 양적으로 명확하게 정의되는 부분과 함께 뉴스의 의미를 분석하기 위한 부분으로 구성했다. 뉴스에 나타난 내용의 의미를 다면적으로 파악하기 위해 뉴스 텍스트를 생산과 소비 과정을 연결시키기 위한 구체적 뉴스 담론 분석 방법을 활용했다(Pan & Koisicki, 1993, pp. 59~62). 위와 같은 코딩 작업은 내용 분석을 훈련받은 세 명의 코더가 수행하였으며 코더 간 상호 일치도는 Krippendorff의 α 값 0.95로 나타났다. 세 코더 간에 일치하지 않는 경우는 연구자의 판단을 최종적 코딩 기준으로 삼았다(Krippendorff, 2012).

(2) 심층 인터뷰

인터뷰 방법은 뉴스 제작진의 살아 있는 경험을 바탕으로 현상의 기저에 놓여 있는 뉴스 생산 과정의 의미를 이해하기 위해 시도했다(Seidman, 2012). 뉴스 내용에 대한 양적 분석과 인터뷰 내용을 결합해 분석한다면 내용 분석만으로 채워지지 않는 부분에 대한 해답을 얻을 수 있을 것으로 본다. 구체적인 심층 인터뷰 방식으로는 반구조화된 질문 방식을 채택했으며 심층 인터뷰 질문지를 작성하기 위해 KBS 소속 기자 두 명을 대상으로 부동산 뉴스와 관련된 뉴스룸의 선별·취재·제작 과정의 주요 구성 요소들을 정리하는 과정을 거쳤다. 심층 인터뷰 진행 과정에서 참여자가 자신의 경험을 의미 있는 언어로 재구성할 수 있도록 연구자는 최대한 개입을 자제했다(Seidman, 2012).

심층 인터뷰 참여 대상은 2008년부터 현재에 이르기까지 부동산 의제에 대한 취재와 제작, 데스크 경험에 있는 기자들을 대상으로 섭외했으며 이 가운데 자발적으로 참여 의사를 밝힌 KBS 기자 5명을 <표 1>과 같이 심층 인터뷰했다. 방송 기자들의 바쁜 업무 특성상 휴일 근무 시간과 점심시간을 활용해 방송사 부근의 식당과 카페에서 진행했다. 각 인터뷰 시간은 1시간 30분에서 2시간가량 소요되었다. 인터뷰 대상자들은 소수의 목표 대상에 대한 표집으로 인해 참여자의 신원이 노출될 가능성이 크기 때문에 연구 참여자 비밀 유지 원칙에 따라 본문에서 가명으로 표기하고 직위나 경력을 표기하지 않았다. 또한 인터뷰를 한 연구자 외에는 참여자의 신원을 알 수 없도록 비밀을 보장하고 자료 관리에 있어서도 보안

3) 2015년 6월 전국 주택 매매 가격을 기준점인 100으로 보았을 때 2008년은 101, 2013년은 96을 각각 기록했다(출처: 주택 실태 보고서 <http://www.hnuri.go.kr/main.do>).

표 1. 연구 참여자의 속성

아이디	소속사	성별	인터뷰 일시
K-A	KBS	남	2015. 11. 12
K-B	KBS	남	2015. 11. 21
K-C	KBS	남	2015. 11. 28
K-D	KBS	남	2015. 12. 4
K-E	KBS	남	2016. 1. 19

을 철저히 유지했다.⁴⁾

심층 인터뷰 진행 과정에서 연구자의 정체성은 중요한 요인으로 볼 수 있는데 연구자는 대학 졸업 후 1991년 MBC 방송사에 기자로 입사해 2007년까지 16년 동안 방송 기자로 경력을 쌓았다. 이 가운데 10년은 경제부 기자로서 금융, 재정, 산업 분야에서 취재와 제작 업무를 수행했다. 연구자의 이러한 경험은 방송 뉴스룸의 뉴스 생산 과정에 대한 공통된 이해를 바탕으로 인터뷰 참여 기자들과 심도 깊은 논의를 하는 데에 기여했다고 볼 수 있다. 심층 인터뷰 과정 전체는 모두 휴대 전화기를 이용해 녹음하였으며 대학원생인 보조 연구자에게 모두 전사(transcribe)하게 한 뒤 인쇄하여 반복적으로 검토했다. 메이슨(Mason, 2002)이 밝힌 바에 따라 심층 인터뷰 내용을 분류하는 과정에서 전략적으로 일관성을 유지하도록 노력했다. 자료 분석을 위해 먼저 기술(description) 단계에서는 인터뷰 내용들 가운데 관심 있는 부분을 밑줄 치고 표시한 뒤 공통된 발언들의 의미를 찾아보고자 했으며 환원(reduction) 단계에서는 일정한 주제로 묶어 집약적으로 분석하고자 했다(Cooks & Hale, 1992). 대주제와 하부주제로 범주화하는 과정에서 범주들의 수가 너무 적거나 범주가 지나치게 세분화되어 활용가치가 떨어지지 않도록 적절한 형태로 체계적이고 일관되게 부제목들을 부여했다.

4) 인터뷰 참여자들은 서울대 윤리 위원회 심의를 거쳐 마련한 참가 동의서를 읽고 서명하는 과정을 통해 연구의 목적과 취지에 대해 명확히 이해하고 동의했으며 인터뷰에 참여할 때 받을 수도 있는 잠재적 위험과 불이익에 대해 고지받고 원한다면 언제든지 인터뷰를 중단할 권리가 있다는 사실을 확인했다.

4. 연구 결과

1) 선별 과정

(1) 내용 분석 결과

KBS <9시 뉴스>에 보도된 부동산 관련 뉴스의 내용 분석한 결과 화면 선택과 뉴스 소재 선별에서 다음과 같은 특징들이 발견됐다.

첫째, 방송 부동산 뉴스 화면은 아파트를 중심으로 구성되는 편향을 나타냈다. KBS <9시 뉴스>에서 수집한 부동산 뉴스 리포트 화면에 등장한 주택 형태를 ‘아파트’, ‘단독·연립 주택’, 그리고 공사 현장과 나대지 같은 ‘기타’ 화면으로 구분해 코딩하였다.

<그림 1>에서 확인할 수 있듯이 KBS <9시 뉴스>의 2008년 부동산 관련 전체 뉴스 153건 중 136건(89%), 2013년에는 54건 중 50건(93%)은 ‘아파트’ 화면을 중심으로 보도되었다. 반면 단독·연립 주택이 중점적으로 뉴스 화면에 등장한 경우는 2008년 4건(3%)에 불과했으며 2013년에는 한 건도 없었다. 즉, 방송 부동산 뉴스 화면에서 강조되는 주택 형태는 아파트에 편향되어 있으며 단독·연립 주택과 같은 주거 형태가 화면에 등장하는 경우는 드물었다.

국토연구원(2014)의 조사 결과 전체 국민들 가운데 실제 아파트에 거주하는 사람의

그림 1. KBS 부동산 뉴스 화면 주택 형태 (2008년 N = 153, 2013년 N = 54)

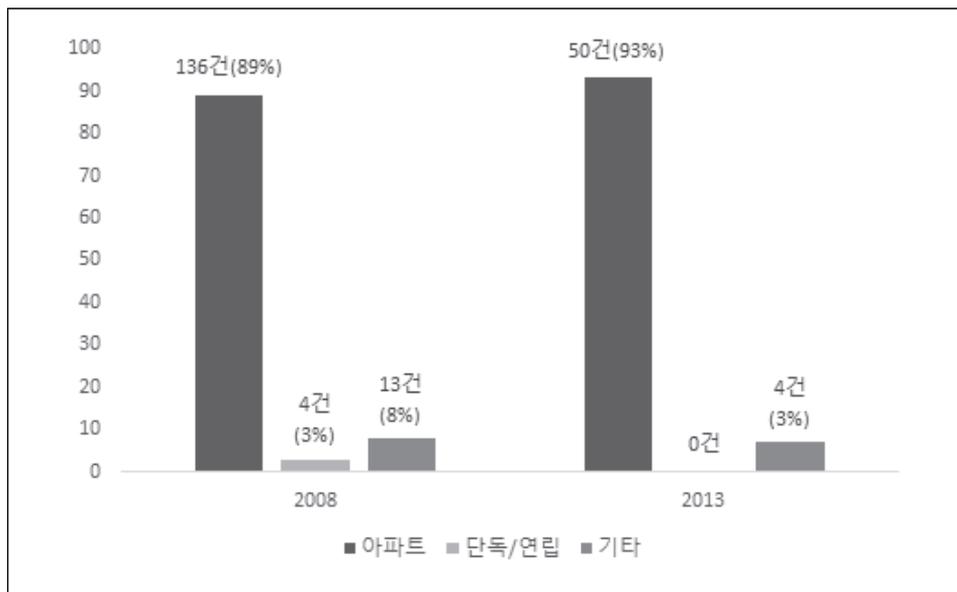
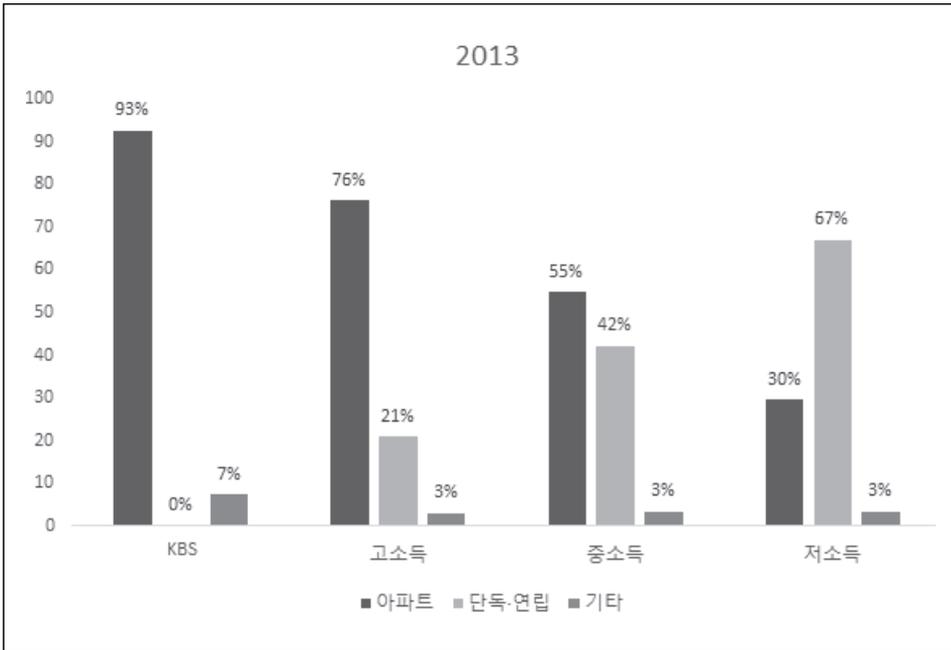


그림 2. 2013년 KBS 부동산 뉴스 화면과 소득별 주택 형태 (2013년 N = 54; 국토 연구원(2014) 주거 실태 조사 참조)



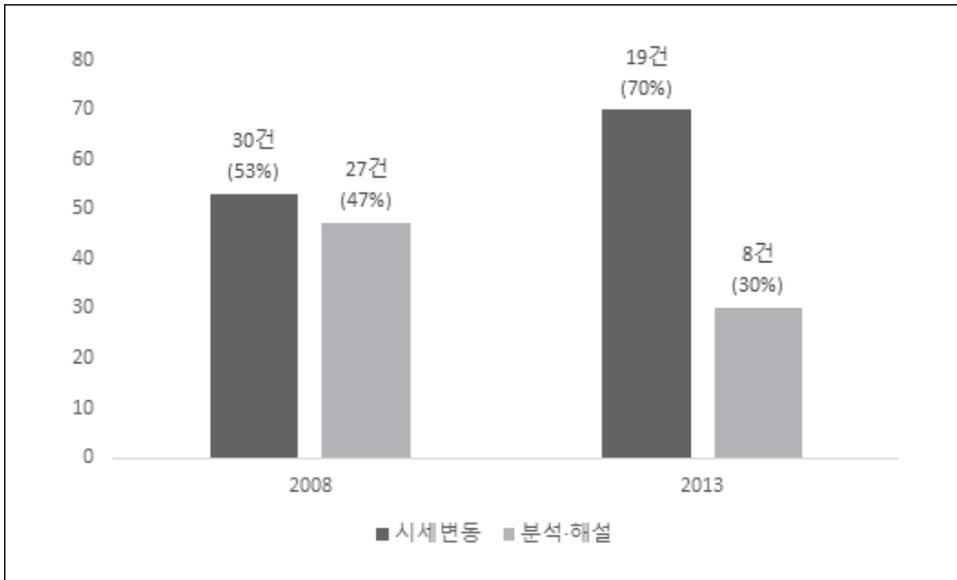
비율은 절반(49.6%)에 불과했다. 또한 소득 수준에 따른 주택 형태 비율의 구성에 있어서도 아파트 거주 비중은 소득 수준에 따라 차이를 나타냈다.

〈그림 2〉는 KBS 부동산 뉴스 화면에 등장한 주택의 비율을 실제 소득별 주거 상황과 비교한 결과를 나타낸 것이다.⁵⁾ 이에 따르면 2013년 KBS 부동산 뉴스 화면에서 아파트가 차지하는 비중은 KBS에서 90%가 넘었으며 이는 2014년 고소득층 아파트 거주 비율인 76%와 비교해도 높은 수준이다. 중소득층의 아파트 거주 비율은 55%, 저소득층은 30%만이 아파트에 거주한다는 점을 고려하면 아파트를 중심으로 한 뉴스 화면은 국민들의 주거 상황을 균형적으로 반영한다고 보기 어렵다. 다시 말해 한국 사회의 객관적 주거 상황과 비교할 때 KBS 방송 부동산 뉴스의 영상은 아파트라는 특정 주택을 과잉 재현하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 부동산 관련 보도에서 ‘아파트 시세 변동’과 관련된 지역적 정보가 부각되고 있

5) 고소득의 경우 월 소득 401만 원 이상, 중소득은 월소득 200~400만 원, 저소득은 월 199만 원 이하를 의미한다(국토연구원, 2014).

그림 3. KBS 부동산 뉴스 민간 분야 정보의 심층성 (2008년 N = 57, 2013년 N = 27)



는 양상을 보였다. 부동산 뉴스에서 정부 정책 범위에서 벗어나 시민 사회와 관련된 정보가 담긴 뉴스들을 대상으로 정보의 심층성에 따라 분류하였다. 이 가운데 아파트 시세 변동만이 단순하게 포함되어 있는 경우 ‘가격 변동’으로 코딩했으며, 부동산 시장과 민간인 활동에 관해 전문가의 분석이나 설명, 문제점에 대한 고발이 포함된 경우 ‘분석 기사’로 코딩하였다.

분석 결과는 <그림 3>에서 확인할 수 있듯이 KBS <9시 뉴스>에서 2008년 정부 정책 관련 정보 외에 민간 분야의 정보가 담긴 뉴스 전체 57건 가운데 30건(53%)가 부동산 시세 변동만을 집중적으로 전달하는 데 그쳤으며 2013년에 27건 중에 19건(70%)이 단편적인 시세 변동을 전달하는 범위를 넘어서지 못했다. 반면 부동산 시장 동향에 대한 분석, 부동산 관련 문제에 대한 민간인들의 비판이 다뤄진 뉴스의 비율은 2008년에는 27건(47%), 2013년에는 8건(30%)으로 더욱 비중이 낮아졌다.

부동산 뉴스 소재에 관한 내용 분석을 요약하자면 KBS 부동산 뉴스는 다음과 같은 특정한 소재에 대한 편향을 지니고 있다고 볼 수 있다. 관행적으로 부동산 뉴스 화면에는 아파트가 등장하며, 부유층의 자산이 중점적으로 부각되고 아파트 거래 시세를 중심으로 한 단편적 정보를 중심으로 구성된다.

(2) 심층 인터뷰

심층 인터뷰에 참여한 기자들은 KBS 〈9시 뉴스〉 선별 과정에서 부동산 소재의 리포트가 시청자들의 관심사로 평가되기 때문에 채택될 가능성이 높은 분야라고 밝혔다. 또한 인터뷰 참여 기자들은 부동산 뉴스의 ‘현장(field)’ 화면에 대해 대형 아파트 단지, 아파트 분양 현장, 부동산 중개업소 등과 같은 일정한 장소들을 의미한다고 밝혔다.

왜 부동산 뉴스가 중요한가, 왜 많이 다루냐면 실생활 경제와 밀접하게 연관되어 있기 때문이에요. 그 전제하에 부동산 관련 뉴스를 타사와 차별화되게 발굴하려는 노력을 했어요. 또 그런 아이템들을 편집에서 잘 채택해주기 때문에 꾸준히 아이템을 발굴했던 것 같습니다. (K-E)

부동산은 9시(뉴스에서) 정말 좋아합니다. 내용과 상관없이, 방송이잖아요. 현장이 있거든요. 편집부가 좋아할 수밖에 없죠. 그러니까 과잉 공급되죠. (K-A)

KBS 뉴스에서 상대적으로 높은 소득층이 거주하는 주거 공간인 아파트를 과잉 재현하는 배경에는 주요 시청자층을 한국 사회의 중상류층으로 가정하고 있음을 간접적으로 시사한다. 또한 결과적으로 아파트라는 특정 주거의 상징적 가치는 높아지는 반면, 저소득층 주거 복지와 안전 문제가 외면될 수 있다. 지역적으로 서울과 수도권외의 부유층 주거 지역을 중시하는 뉴스 가치 기준에 따라 그 외 지역의 부동산 문제는 뉴스 가치를 인정받기 어렵게 된다.

(주요 수용자는) 당연히 중산층이죠. 강남 아파트 가격을 왜 다뤄야 하는지 논란은 있지만, 값비싼 타워팰리스 같은 거 빼면 그 외의 아파트는, 상위 10% 빼고는 다 우리가 겨냥하는 대상이 되는 거죠. (K-D)

KBS 뉴스룸에서 부동산 뉴스 가치를 높게 판단하는 경우는 아파트의 시세가 급격하게 변화하는 순간이며 근본적 원인에 대한 분석, 또는 문제가 악화되는 과정에 대한 점검 등에 대한 뉴스의 가치는 저평가되고 있다. 뉴스 선별 과정에서 부동산 뉴스 수용자들은 부동산 자산 가격 변동에 대해 매우 관심이 높지만 이러한 변동의 근본적 원인에 대해서는 관심이 적은 존재로 간주된다.

부동산은 두 가지인 것 같아요. 폭락하거나 완전 상승하거나. 그런 경우에 부동산 아이템들이 더 많이 들어가죠. 왜냐하면 인구에 회자가 되기 때문에 그래요. 시청자들이 얘기를 많이 꺼낼 때 아이템이 더 많이 잡히는 거죠. (K-E)

부동산 뉴스 선별 과정에서 아파트 자산 변동이라는 표피적 정보를 강조하는 것은 뉴스의 공익적 가치를 시청률이라는 정량적 기준에 따라 평가하고 더 높은 시청률을 KBS 뉴스의 존립 근거로 강조하는 경향 때문이기도 하다.

공영 방송인데도 시청률이 중요한 이유는 뉴스의 공정성과 심층성이 반영된 결과로 해석되기 때문이에요. 시청률을 넘어선 평가 기준이 제시되지 못하고 있는 거죠. (K-D)

새로운 간부진이 들어서면 과거의 간부진과 경쟁을 하니까……. 나 때 떨어지면 안 돼, 이게 더 큰 것 같아요. 그래서 그런 변화를 시도하는 노력 자체가 크지 않은 데다가, 변화를 모색한다고 해도 시청률이 떨어지는 쪽으로는 못 하니까요. (K-C)

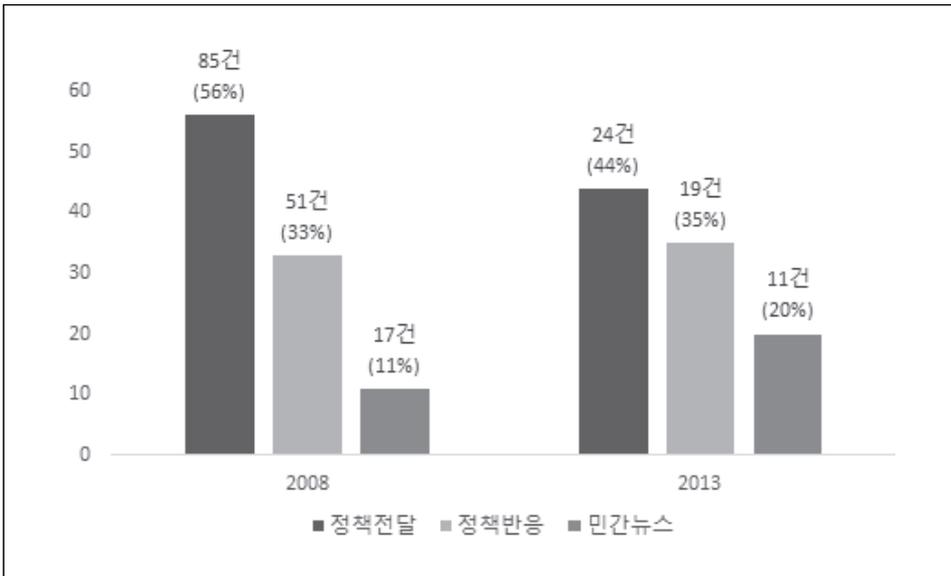
공공 방송인 KBS는 부동산 뉴스를 선별하는 과정에서 전체 국민을 균형적으로 대변하고 경제적 약자인 사회 계층에 대한 배려라는 공익적 가치를 중시하기보다 다른 매체들과의 흥미도 경쟁에 따라 부동산 뉴스 가치를 평가하는 경향을 나타내고 있다. 이는 뉴스 수용자를 시민으로 상정하고 이들을 위해 품질 높은 공적 정보를 제공해야 한다는 인식에 앞서 내부 관행적으로 시청률이라는 수량적 지표의 구성원으로 간주하는 관행으로부터 영향을 받기 때문이기도 하다. 이처럼 KBS 부동산 뉴스가 아파트 가격 시세 변동을 단편적으로 전달하는 것은 정부의 목표와 수행 능력에 대한 평가 범위를 제한하게 된다고 볼 수 있다. 정부와 정책 입안자들은 주거 안정을 포함한 전체적 부동산 정책 과제들에 대한 평가들로부터 상대적으로 자유로운 상태에 놓인다는 점에서 유리할 수 있다(Gavin, 1998). 결과적으로 KBS 부동산 뉴스 선별 과정은 정부의 의제 관리를 지원하는 공보 역할을 수행하게 된다고 볼 수 있다.

2) 취재 과정

(1) 내용 분석

KBS 부동산 뉴스의 경우 내용 분석 결과 다음과 같은 취재 과정의 특징들이 발견됐다.

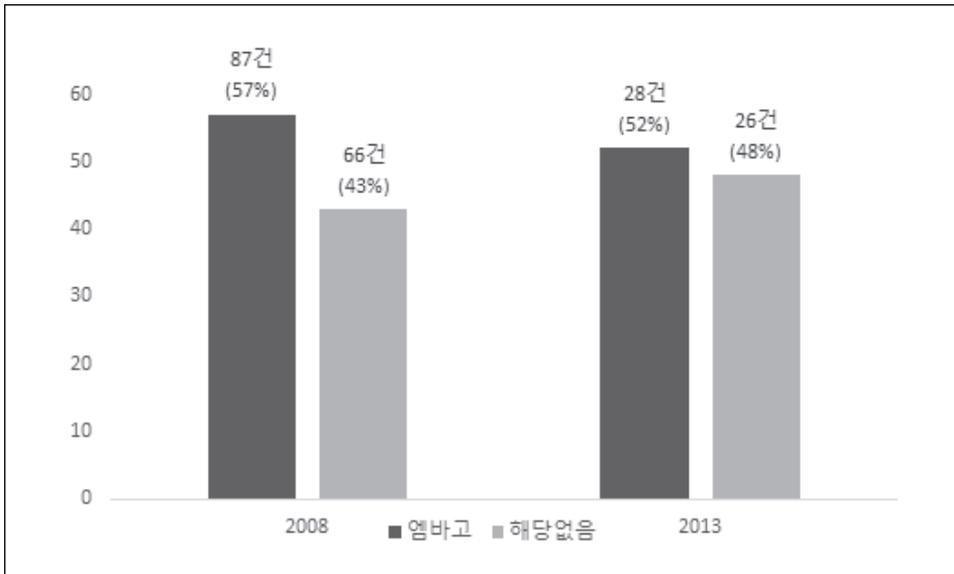
그림 4. KBS 부동산 뉴스 속성 비중 (2008년 N = 153, 2013년 N = 54)



첫째, KBS 부동산 뉴스 취재원은 정부를 중심으로 편중 현상을 나타냈다. 수집된 방송 부동산 뉴스 자료를 정부가 발표한 정책에 대해 비판점, 혹은 시민 사회의 정보를 포함하지 않은 채 정책에 관한 내용만을 비교적 충실하게 전달한 경우는 ‘정책 전달’로 코딩했다. 또한, 정책 내용에 대한 소개와 함께 이에 따른 시민 사회의 반응과 움직임을 함께 보도한 경우는 ‘정책 반응’으로, 시민 사회의 동향을 중심으로 전달한 경우는 ‘민간 뉴스’로 코딩했다.

그 결과 <그림 4>에서 나타나듯이 2008년 KBS <9시 뉴스>의 전체 부동산 관련 뉴스 153건 가운데 정책 내용을 충실하게 전달한 경우가 85건(56%), 2013년에는 전체 54건 가운데 24건(44%)이었다. 이처럼 정부 정책을 수용자들에게 알기 쉽게 요약해 전달하거나 정부 정책에 따른 시장 반응을 전달한 뉴스를 합하면 2008년의 경우 KBS 부동산 뉴스 153건 중 136건(89%), 2013년에도 54건 중 43건(79%)는 정부 정책을 전달하는 뉴스였다.

둘째, 제작 마감 시간에 대한 압력을 완화하기 위해 한국 방송 뉴스룸은 취재원의 요청에 따라 특정 사안을 보도하는 일정을 미리 정하는 엠바고(embargo) 보도 자료에 의존하는 관행이 존재한다(박재영 외, 2016). 이를 살펴보기 위해 KBS <9시 뉴스>와 정부가 제공한 엠바고 기사를 보도한 사례를 정부 홈페이지에 공개되어 있는 보도 자료의 목록들과 비교했다.

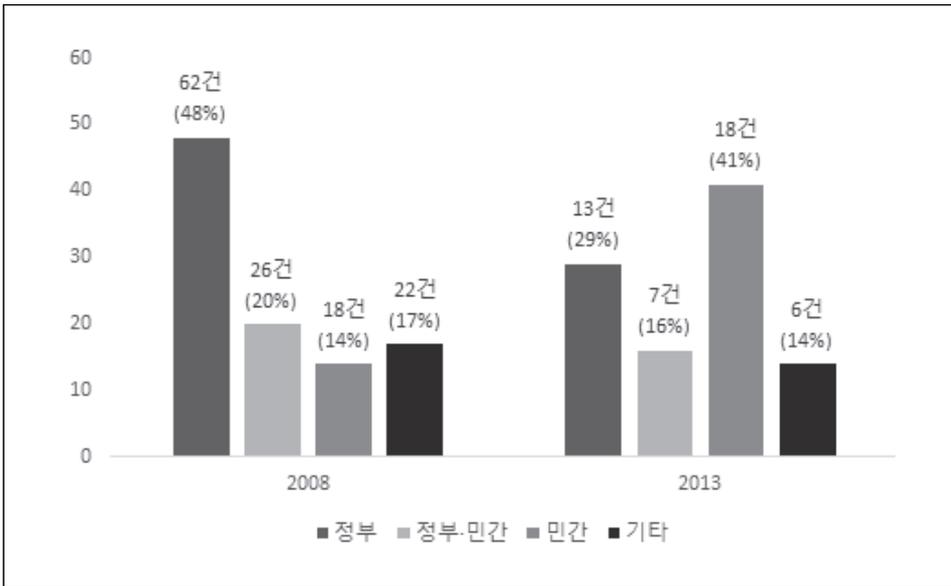
그림 5. KBS 부동산 뉴스 엠바고 일정 반영 (2008년 $N = 153$, 2013년 $N = 54$)

〈그림 5〉에서 나타나듯이 KBS 〈9시 뉴스〉에서 보도 일정이 정해진 엠바고 자료를 반영해 보도한 경우는 2008년 전체 153건의 부동산 뉴스 가운데 87건(57%), 2013년 전체 54건 가운데 28건(52%)를 차지해 절반을 넘었다. 이는 KBS 부동산 뉴스의 전체 리포트 수가 2008년에 비해 2013년에 3분의 1 수준으로 줄어든 반면, 정부에서 제공한 엠바고 기사를 반영하는 비중은 유지되고 있음을 보여주고 있다.

셋째, 부동산 뉴스의 취재원을 살펴보기 위해 기사 내용 가운데 능동형의 주어로 분명히 포함되어 전달되는 경우를 행위자(actor)로 코딩하여 분석해보았다. 예를 들어 “부동산 경기 회복을 위해 정부가 준 종합 부동산 대책을 내놨습니다”(KBS 〈9시 뉴스〉, 2013, 8, 28)와 같이 ‘정부가’ 능동적 주어로 제시되는 경우, 이를 ‘정부’로 코딩했으며 “직장인 김모 씨는 5억 5천만 원짜리 집을 사면서 3억 원을 대출받았습니다”(KBS 〈9시 뉴스〉, 2013, 6, 2)와 같이 민간인이 능동적 주어로 제시될 경우는 ‘민간’으로 코딩하였다. 같은 리포트 안에서 정부와 민간인이 모두 능동적 행위자로 제시될 경우에는 ‘정부와 민간’으로 코딩했다. 사법기관이나 지방 자치 단체의 경우는 ‘기타’로 코딩했다. 한국 방송 부동산 뉴스는 개별 리포트들에 등장하는 문장 수가 10개 미만인 경우가 많으며 수동태 문장의 형태로 구성되

6) <http://www.onnara.go.kr/>

그림 6. KBS 부동산 뉴스 행위자 비중 (2008년 N = 128, 2013년 N = 44)



거나 ‘아파트’와 같은 비인격적 주어만이 등장하는 비중도 높기 때문에 인물이나 기관이 능동적 주어로 전혀 포함되지 않은 리포트들도 존재한다.

〈그림 6〉과 같이 부동산 뉴스의 행위자를 코딩한 결과, 2008년 KBS 〈9시 뉴스〉의 부동산 뉴스에서 능동적 주어를 포함한 128건의 리포트 가운데 정부만이 행위자로 제시된 경우가 62건(48%)로 절반 정도를 차지했다. 또한 정부와 민간이 동시에 나타난 경우가 26건(20%)로 정부가 능동적 주어가 부동산 뉴스에 한번 이상 포함된 경우는 88건(68%)를 차지했다. 2013년 KBS 〈9시 뉴스〉에서는 44건의 리포트에 능동적 주어가 등장했으며 이 가운데 정부만이 행위자로 제시된 경우는 13건(29%), 정부와 민간이 동시에 나타난 경우는 7건(16%)로 정부가 능동적인 주어로 등장한 것은 모두 20건(45%)로 나타났다.

부동산 뉴스 보도 과정에서 반복적으로 ‘정부’가 능동적 행위자로 부각되면서 수용자들에게 ‘정부’는 부동산 문제에 대해 고민하고 이에 대한 해결책을 제시하는 구체적 문제 해결 존재로 전달될 가능성이 높아진다. KBS 뉴스는 부동산 의제 보도 과정에서 정부가 국민들의 이해를 대변하고 실행하고 있는가를 평가하고 점검하기보다 ‘정부’를 인격화된 부동산 문제의 최종 해결자로 강조하고 있는 것이다.

내용 분석 결과를 정리하면 KBS 부동산 뉴스는 정부 정책을 중심으로 보도되는 경향이 강하게 나타났다. 부동산 의제와 관련해 정부가 제시한 정책들을 독립적으로 전달하거

나 시청자들의 눈높이에 맞게 가공하는 보도의 비중이 높으며 보도 시점 역시 정부가 보도 자료를 내는 일정에 맞춰 결정되는 경향이 두드러진다. 또한 뉴스의 주요 행위자를 정부 관계자 혹은 추상적인 정부 자체로 강조함으로써 정부의 부동산 정책 구상을 두드러지게 하는 효과를 나타내고 있다.

(2) 심층 인터뷰

위에서 살펴본 바와 같이 KBS 부동산 뉴스가 정부를 중심으로 보도되는 현상은 뉴스를 내부 취재 관행을 반영한 결과로 볼 수 있다. KBS 뉴스룸은 내부 관행적으로 정부 출입처를 중심으로 업무가 배치된다. 정부 출입처는 방송 기자들의 취재가 시작되는 곳이며 동시에 관련된 취재 범위를 결정짓는 기준을 제공하게 된다.

〈그림 7〉에서 나타나듯이 KBS의 취재부서 가운데 하나인 경제부의 경우 세 개의 팀, 즉 재정 금융 팀, 소비자 유통 팀, 산업 팀으로 구성되어 있다. 소비자 유통 팀의 경우 국토 교통부를 출입하는 기자들과 농림·해양수산부를 출입하는 기자들, 유통업계를 맡고 있는 기자들로 구성되어 있다. 이 가운데 국토 교통부 출입 기자는 2016년 5월 현재 2명이 맡고 있는데, 경우에 따라 출입 기자의 수는 조정이 될 수 있다.

그림 7. KBS 부동산 뉴스 전담 국토 교통부 출입 기자



국토부(국토교통부)같이 큰 출입처는, 뭐 기재부(기획재정부)보다는 정부 안에서는 작은 부처지만 아시다시피 방송에서는 굉장히 큰 출입처잖아요? 부동산을 끼고 있기 때문에. 금융 담당이 1명, 기재부(기획재정부) 출입이 3명인데 국토부(국토교통부) 출입은 (경우에 따라서) 3명, 4명까지도 늘어나니까요. (K-A)

KBS 뉴스룸에서 출입처 제도는 기자의 취재 범위를 결정하는 기능을 지니고 있으며 정부 부처 취재뿐만 아니라 민간 영역까지 연계되어 적용된다. 부동산 분야를 취재하는 기자의 취재 범위는 국토 교통부의 업무 영역과 일치되며 국토 교통부가 규제를 맡고 있는 건설사와 항공사가 취재 대상에 포함된다.

부동산만 맡는 게 아니라 이제 교통이 끼어 있어서 각종 이벤트들이 많아요 공항이나 고속도로, 항공사 이런 것들도 이벤트가 있기 때문에 그런 것까지 커버(취재)를 해야 하는 경우가 많거든요. (K-B)

KBS 뉴스룸의 출입처 제도와 정부 관료 조직 체계는 정확히 조율을 이루도록 구조화되어 있다. 정부 관료 조직 체계를 벗어난 뉴스 대상은 뉴스 소재로 가시화되지 않고 여러 출입처를 종합적으로 분석하는 기사의 발굴과 취재 자체는 이뤄지기 어려운 것이 현실이다. 예를 들어 국민 연금의 경우 사회부 보건복지부 출입 기자의 담당으로 분류되어 있기 때문에 경제부 기자가 국민 연금과 국민 경제에 대한 심층 기획을 취재·보도하는 작업은 시도조차 이뤄지지 못하는 상황이다.

국민연금이야말로 진짜 경제 분야예요. 근데 출입처가 우리 출입처가 아니예요. 그니까 복지문제로 국민연금을 보기 시작하는 순간 완전히 닫혀버리는 거죠. 거기는 국민연금을 그냥 복지의 한 시선으로 보지만, 사실은 국민연금은 경제적으로 진짜 복잡한 문제이기 때문에……. 출입처 때문에 우리가 보도하기 힘들거든요……. 어쨌든 내 담당이 아니니까 일단 시도조차 안하고 있어요. 분란을 만들기 싫으니까요. (K-C)

한국 방송 뉴스룸은 취약한 인력 구조 속에서 업무 효율성을 높이기 위해 출입처에서 제공하는 엠바고 관행에 의존하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 엠바고 보도 일정은 부동산 뉴스 취재, 제작과 관련해 출입 기자와 뉴스룸 내부에서 가장 중요하게 신경을 기울여야 하는 사안으로 여겨지며 타사에서 엠바고 뉴스를 보도할 가능성에 대비해 적극적으로

뉴스에 반영하려는 시도가 이뤄진다.

대부분 알고 있어요. 뭐 보도 자료(가운데 보도)할 기사가 있으면 전날 할 기사가 정해지는 편이고, 그게 없으면 난 논다 할 수도 있고, 아니면 누구를 만나서 기획을 하겠다 할 수도 있고요. (K-B)

엠바고 관행이 제작의 효율성에 도움이 되는 측면이 있지만 한국 언론 환경에서 엠바고는 정부 기관에 속한 취재원들의 일방적 편익에 따라 시행되는 경향이 강하며 국민의 알 권리를 침해하는 일종의 통제 수단으로 악용될 수 있다는 점에서 최소한으로 유지되는 것이 바람직하다고 청와대를 출입한 KBS 기자가 밝힌 바 있다(이춘호, 2008).

이 같은 비판적 문제 제기에도 불구하고 KBS의 부동산 뉴스에서 엠바고 보도는 일상적으로 보도 일정을 결정하는 역할을 맡고 있다. 국토 교통부의 경우 매주 금요일 엠바고가 적용된 주간 주요 일정을 출입기자들에게 공개한다. 국토 교통부가 보내온 일정 전체는 뉴스룸 내부에서 공유되며 방송 뉴스에서 중점적으로 보도해야 할 아이템들이 이 가운데서 선별된다. 방송 뉴스룸은 엠바고 자료에 담겨진 내용들의 우선순위를 섬세하게 평가해 뉴스 제작 과정에 반영하고 있다. 부동산 뉴스를 담당하는 기자들의 최우선 과제는 엠바고 자료들을 어떻게 메인 뉴스 프로그램에 효과적으로 반영할 수 있는가에 집중된다. 다시 말해 국토교통부가 제공한 정보는 KBS 부동산 뉴스에서 방송해야 할 가장 중요한 취재 대상이 되는 것이다.

(일정을) 전체 다 올리는 데, 중요한 것에는 별표를 붙여서. 요거는 리포트 해야겠습니다 - 하는 거는 까만 별, 요거는 신경 써야겠습니다- 는 뚫린 별, 이런 정도로 하죠……. (까만 별을 치는 기준은) 9시에 잡힐 것 같은 것……; 우리 생활에 밀접해서 사람들이 관심을 가질 것들이죠. (K-C)

엠바고 일정은 단순히 업무 계획을 편의적으로 조정하는 데에 그치는 것이 아니라 방송 기자의 업무 수행 능력을 평가하는 KBS 뉴스룸 내부의 기준으로도 활용된다. 방송 뉴스룸은 일상적으로 경쟁 회사들의 뉴스보다 앞선 시점에 보도하기 위한 경쟁의 압력을 받고 있으며 엠바고 기사의 경우 정해진 시점에서 늦어질 경우 뉴스로 제공할 수도 없고 낙종으로 평가돼 상부의 제재를 받게 된다. 따라서 방송 기자들은 출입처의 엠바고 일정을 기초로 한 뉴스 제작을 누락하거나 다른 방송사보다 늦게 보고 할 경우 받게 되는 불이익을 최소화

하기 위해 꼼꼼하게 일정을 점검하는 것을 요구받게 된다. 출입처 제도는 이처럼 정교한 일정 관리를 통해 KBS 부동산 뉴스의 방영 일정을 결정하는 과정에 영향력을 관철시킨다.

각 출입처에서 나오는 엠바고 기사를 바탕으로 취재해요……. 가장 중요한 소스(취재원)는 첫째, 출입처 엠바고 기사, 두 번째, 연합통신 기사, 세 번째, 조간 이렇게 세 개죠. (K-E)

방송 기자들은 매체의 특성상 출입처 외의 공간에서 제작에 임하는 경우가 많기 때문에 출입처 공간에 실질적으로 머무르는 시간 자체는 신문 등 다른 매체에 비해 길지 않은 편이다. 하지만 출입처 공식 취재원들과 언제든 연락이 가능한 관계로 만들기 위해 안면을 익히고 개인적 친분을 유지하는 것은 취재 기자의 중요한 업무적 역할로 여겨진다. 이러한 만남과 관계를 바탕으로 방송 기자들은 부동산 문제를 정부 정책을 중심으로 이해하는 시각을 갖추게 된다. 심층 인터뷰 과정에서 KBS 기자들은 부동산 뉴스와 관련해 가장 중요한 취재원은 출입처에서 정책을 결정하는 고위 공무원들이며 판단하기 어려운 상황에서는 공식 취재원들에게 최종적인 확인을 하고 있다고 밝혔다.

정부 정책은 어떤 경로에서든 직접이든 간접이든 어차피 생산 활동에 영향을 미치니까요, 중요한 가치가 있다고 보는 것이죠. 그중에서 상대적으로 경제 개별 주체에게 더 유의미한 부분을 중심으로 스토리(기사)를 전개하려는 경향이 강하죠. (K-D)

KBS 뉴스룸에서 청와대와 정부, 여당에서 제시하는 대책은 정부의 예산이 투입되고 사회적으로 자원이 집중될 것이라는 전제 속에서 높은 가치를 지닌 뉴스로 선별되며 출입처 위주의 취재 관행 속에서 적극적으로 뉴스에 반영된다. 반면, 정부의 정책이 시민들에게 미치는 영향과 의미를 점검하고 비판하는 내용들이 뉴스에 반영될 수 있는 기회는 위축될 수 있다. 결과적으로 KBS 부동산 뉴스는 국민의 관점에서 상향적으로 보도되는 것이 아니라 공식 취재원의 관점에서 하향식으로 제작될 가능성이 커지게 된다.

지금, 출입처 위주잖아요. 어떻게 보면 이걸 생산자 위주의 출입처 방식, 한국적인 거예요. 제가 보기에는……. 경제부가 하는 일이 경제 부처를 출입하는 게 아니라, 정치인들도 취재할 수 있는 거고, 시민 단체도 할 수 있고, 정말 노숙자도 할 수 있고, 근데 경제 문제라는 카테고리(범위) 내에서 취재원을 바꾸는 게 아니라, 우리는 거꾸로 취재원 쪽 즉 생산자 입장이거든요. (K-C)

KBS 뉴스룸의 취재망은 정부의 관료 체계에 조응해 설정되어 있으며 출입처 제도를 바탕으로 취재 업무를 경직적으로 구분하고 있다. KBS 기자들은 부동산 뉴스 보도의 전체적 방향을 결정하고 뉴스 가치를 평가하며 불확실한 정보에 관해 확인을 하는 과정에서 출입처에 의존하고 절대적 해석의 권위를 부여하는 경향을 나타내고 있다. 이러한 관행으로 뉴스 내용은 정부가 제공한 정보를 복사 또는 재가공해서 수용자들에게 정부의 의제를 충실히 전달하는 공보 방송 뉴스 성격을 강화하게 된다고 볼 수 있다.

3) 제작 과정

(1) 내용 분석

KBS (9시 뉴스)의 부동산 뉴스 제작 과정에 대한 내용 분석 결과 형식과 내용적 측면에서 다음과 같은 특징들이 발견되었다. 첫째, (9시 뉴스)의 부동산 뉴스는 짧은 길이의 리포트들을 엮어서 보도하는 방식으로 제작된다.

앵커멘트를 포함한 부동산 뉴스의 개별 리포트 평균 길이는 2008년 평균 110초, 2013년 평균 115초로 거의 변화를 보이지 않고 있다. 메인 뉴스 프로그램에서 두, 세 문장으로 구성되는 앵커멘트의 길이를 감안하면 (그림 8)에서와 같이 실제 리포트의 길이는 1분 10초 내지 1분 20초 정도의 길이에도 미치지 않는 경우가 대부분이다.

둘째, 방송 부동산 뉴스가 제작되는 시점은 정부 정책이 예고되거나 발표되는 시기의

그림 8. KBS 부동산 뉴스 개별 리포트 길이 분포 (2008년 $N = 153$, 2013년 $N = 54$)

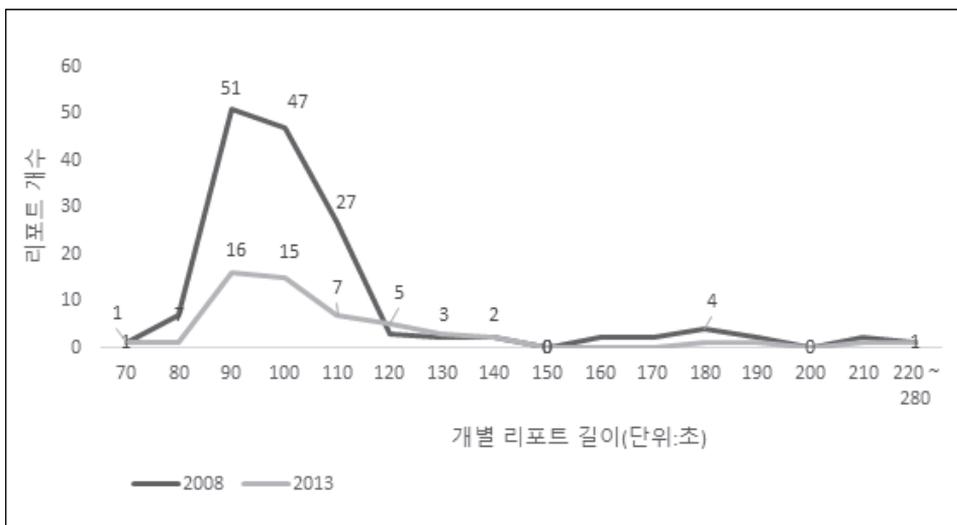
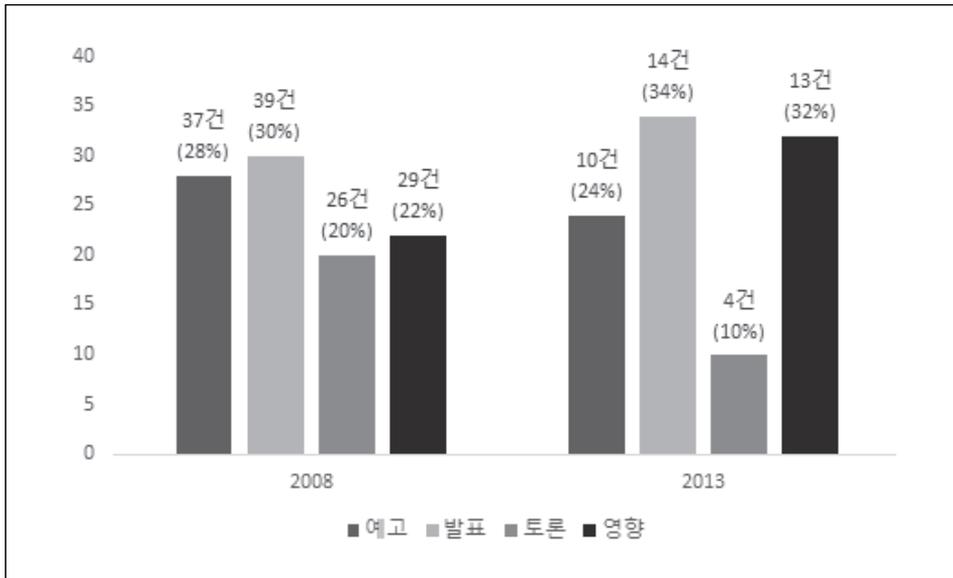


그림 9. KBS 부동산 뉴스 정책 보도 시점 (2008년 N = 131, 2013년 N = 41)



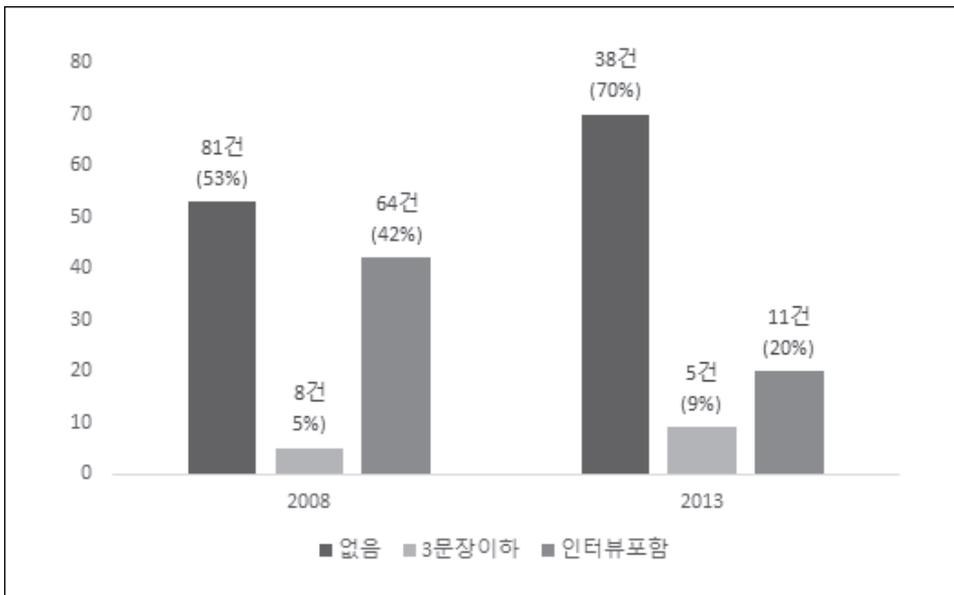
비중이 높은 편이다. 부동산 정책에 관한 뉴스 가운데 정부가 정책을 예고한 경우를 ‘예고’로 코딩하고 정책의 구체적인 내용을 공식적으로 발표한 경우를 ‘발표’로 코딩하였다. 또한 정부 정책에 대해 야당의 반대 의견이나 시민 사회의 비판이 포함된 경우를 ‘논쟁’으로 코딩하였다. 이와 함께 대책이 발표된 뒤 이와 관련한 후속보도를 한 경우를 ‘영향’으로 코딩하였다.

〈그림 9〉를 보면 KBS 〈9시 뉴스〉는 정부 정책의 예고 단계에서 보도된 경우가 2008년에는 부동산 정책과 관련된 전체 보도 131건 가운데 37건(28%), 2013년에도 41건 가운데 10건(24%)를 기록했다. 또한 정부가 공식적인 행사와 기자회견을 통해 정책을 발표하는 것을 전달한 ‘발표’는 2008년 39건(30%), 2013년에는 14건(34%)가 제공됐다. 정부의 정책이 예고되고 발표되는 시점의 보도는 KBS 〈9시 뉴스〉 부동산 정책 관련 뉴스에서 2008년 뉴스의 76건(58%), 2013년에는 24건(58%)를 기록해 절반을 넘었다.

반면, 정책과 관련한 토론 과정을 전달하는 〈9시 뉴스〉의 부동산 의제 비중은 2008년의 경우 26건(20%), 2013년에는 4건(10%)에 그쳤다. 마지막으로 정부 정책의 영향에 대한 반응을 전달하는 ‘영향’은 2008년은 29건(20%), 2013년 13건(32%)로 정부의 정책 발표보다도 상대적으로 비중이 적었다.

셋째, 내용적으로 정부 정책의 문제점을 비판하고 감시하는 역할보다 정부가 제시하

그림 10. 방송 부동산 뉴스 정부 비판 비중 (2008년 N = 153, 2013년 N = 54)

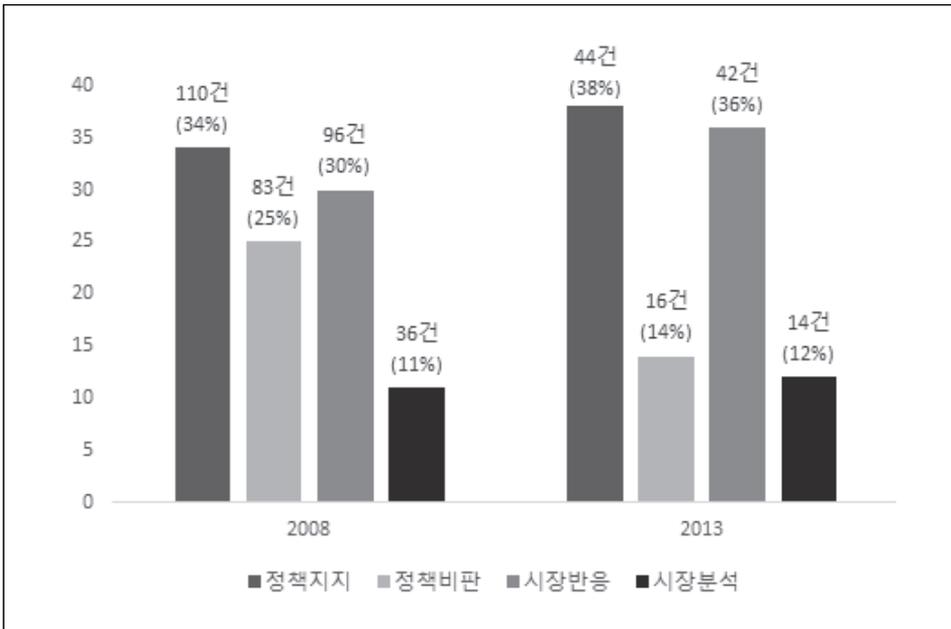


는 의제를 국민들에게 충실히 전달하는 데 무게가 실린 제작 경향을 나타냈다. 방송 부동산 뉴스 기사 가운데 정부 정책에 대한 비판을 담은 내용이 세 문장 이상 인터뷰와 함께 제시된 경우, 인터뷰 없이 한 문장에서 세 문장 사이로 비판 내용이 포함된 경우, 전혀 포함되지 않은 경우로 구분해 코딩했다.

〈그림 10〉에 따르면 2008년도 KBS 〈9시 뉴스〉 부동산 전체 뉴스 153건 가운데 정부가 추진하는 정책에 대한 반론과 비판이 전혀 포함되지 않은 리포트는 81건(53%)였으며, 2013년에는 54건 가운데 38건(70%)로 나타났다. 전체 부동산 뉴스에서 비판적 관점이 제시되지 않은 리포트의 비중은 2008년 53%에서 2013년에는 70%로 상승했다.

또한 기사 내용과 별도로 방송 부동산 뉴스에 등장한 전체 인터뷰 발언 내용을 분석한 결과에서도 정부 정책을 긍정하는 맥락과 시장 상황을 단순히 전달하는 메시지의 비중이 높게 나타났다. 부동산 뉴스에 등장하는 인터뷰이들은 10초 안팎의 매우 짧은 단위의 발언을 하고 있기 때문에 한, 두 문장으로 단순한 메시지를 전달하는 경우가 대부분이다. 내용 분석을 위해 이들의 발언 내용 가운데 정부 정책과 관련해 긍정적으로 발언한 경우를 ‘정책 지지’로 코딩했다. 또한 정부 정책에 대해 중립적이거나 부정적 관점으로 발언한 경우 ‘정책 비판’으로 코딩했다. 정부 정책과 별도로 부동산 시장의 시세와 거래량에 대해 중립적인 사실을 전한 경우는 ‘시장 반응’으로 코딩했다. 이밖에 부동산 시장 상황에 대해 현상과

그림 11. 방송 부동산 뉴스 인터뷰이 발언 내용 비중 (KBS 2008년 N = 325, 2013년 N = 116)

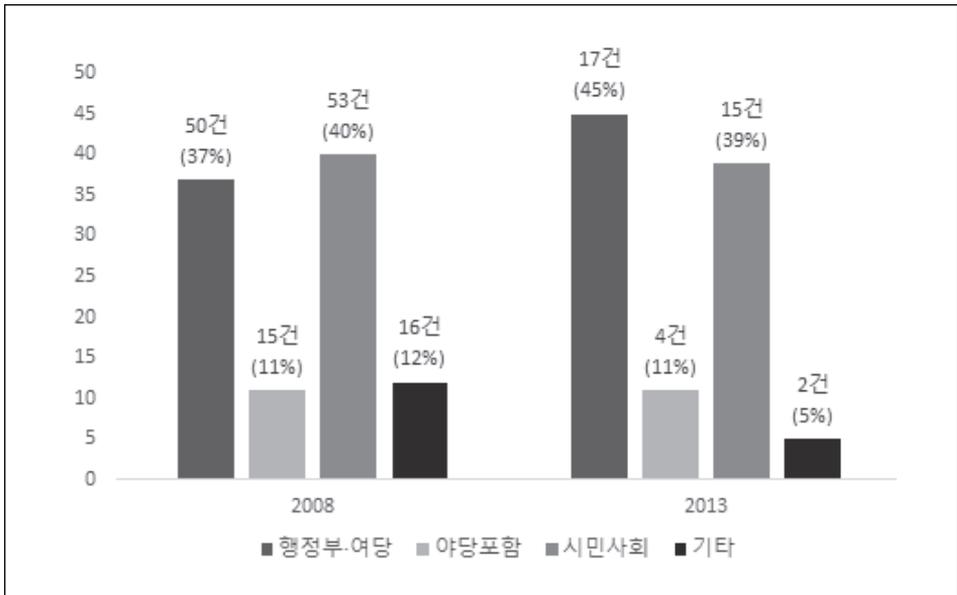


원인을 논리적으로 밝힌 경우는 ‘시장 분석’으로 코딩했다.

〈그림 11〉에 따르면 KBS 〈9시 뉴스〉에 2008년 등장한 전체 인터뷰 325개 가운데 정부 정책을 지지하는 취지의 발언한 인터뷰는 110건(34%), 2013년에는 전체 인터뷰 116건 가운데 44건(38%)를 차지했다. 반면 정책을 비판하는 인터뷰는 2008년에는 83건(25%)에서 2013년에는 16건(14%)로 감소했다.

이처럼 KBS 부동산 뉴스는 정부의 관점과 메시지를 전달하는 역할을 중시하고 정부 정책에 대한 비판점은 경시하는 경향을 나타낸다. 방송 뉴스에서 여론을 상징하는 인터뷰의 내용에 있어서도 정부 정책을 지지하는 경우가 비판하는 비중보다 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 KBS 뉴스가 정부와 국민들에게 매개하는 과정에서 정부를 옹호하고 국민들에게 설득하는 공보적 기능을 수행하고 있음을 시사한다.

넷째, KBS는 뉴스를 통해 다양한 여론을 수렴하고 전달하는 역할보다 정부 정책을 수용자들에게 전달·해설·홍보하는 역할에 충실한 양상을 나타내고 있다. 부동산 의제에 대한 공적 의견 표명이 방송 뉴스를 통해 반영된 사회 집단들을 살펴보았다. 이를 위해 정부와 여당이 제시한 정책만을 포함한 경우는 ‘행정부·여당’으로 코딩했으며 야당의 대안 제시 등을 포함한 경우는 ‘야당 논의 포함’으로 코딩했다. 시민 사회의 전문가와 시민 단체

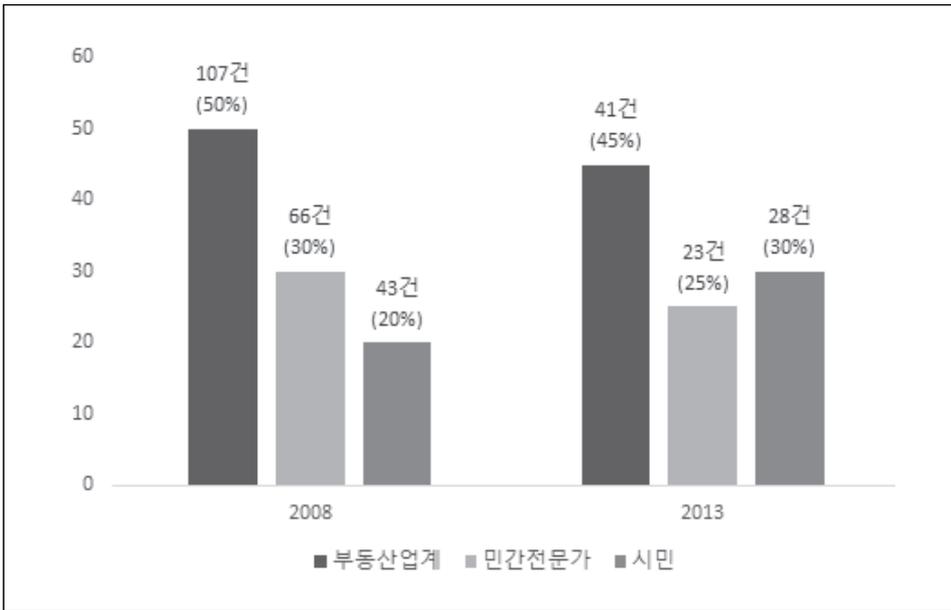
그림 12. KBS 부동산 뉴스 여론 다양성 반영 비중 (2008년 $N = 134$, 2013년 $N = 38$)

의 의견이 반영된 경우는 ‘시민사회’, 지방 자치 단체의 정책과 사법부의 판결이 담긴 뉴스의 수는 상대적으로 작아 ‘기타’로 표기했다.

분석 결과 <그림 12>에서 확인할 수 있듯이 KBS <9시 뉴스>에서 부동산 정책과 관련된 공적 논의를 다룬 2008년의 134건의 뉴스 가운데 행정부·여당만의 부동산 정책 의제가 제시된 리포트 수는 50건(37%), 2013년에는 38건 가운데 17건(45%)인 것으로 나타났다. 대조적으로 시민사회의 대안적 목소리를 반영한 비율은 2008년에는 KBS <9시 뉴스>가 53건(40%), 또한 2013년에도 15건(39%)로 비슷한 수준을 기록했다. <그림 12>에서 확인할 수 있듯이 KBS는 부동산 정책과 관련해 야당의 목소리를 반영시키는 비중이 행정부·여당에 비해 매우 낮은 편이다. KBS <9시 뉴스>에 부동산 의제와 관련한 야당의 비판이나 대안이 제시된 경우는 2008년의 경우 15건(11%), 2013년에는 4건(11%)에 그쳤다. 방송 부동산 뉴스에 행정부·여당의 정책 제시가 야당의 논의보다 비중 높게 반영된 것은 한국 사회의 정책 결정 과정에서 행정부 권한이 의회보다 크기 때문으로 풀이될 수 있다. 또한 방송 뉴스룸에서 경제 분야와 정치 분야의 취재 구분이 뚜렷하기 때문에 국회에서 논의되는 경제 정책에 대한 토론 내용이 방송 뉴스에 반영되는 경우는 매우 드물었다.

또한 방송 부동산 뉴스는 부동산 문제를 보도하는 과정에서 시민 사회 구성원들을 균형적으로 대표하기보다 특정 업종의 관점을 중심으로 반영하는 특성을 나타냈다.

그림 13. 방송 부동산 뉴스 여론 다양성 비중 (2008년 N = 216, 2013년 N = 92)



〈그림 13〉에 따르면 KBS 〈9시 뉴스〉의 2008년 부동산 뉴스에 포함된 216건의 민간인 인터뷰 가운데 107건(50%), 2013년 92건의 민간인 인터뷰 가운데 41건(45%)가 부동산 중개업자와 시세 정보 업체 관계자와 같은 특정 업종 종사자들로 집중됐다.

반면에 부동산 문제를 직접 겪으며 어려움을 겪고 있는 시민들의 인터뷰는 〈그림 13〉에 나타나듯이 KBS는 2008년 43건(20%), 2013년 28건(30%)로 부동산 업계 종사자보다 비중이 상대적으로 적었다. 이처럼 불균등한 인터뷰이의 구성은 부동산 문제에 대한 시민들의 의견을 반영하기보다 부동산 자산 거래의 동향에 관한 단편적 정보 전달에 더욱 무게를 두고 보도하고 있음을 시사하는 사례로 평가할 수 있다.

요약하면 한국 방송 뉴스는 오랜 기간 동안 개별 리포트의 시간적 길이를 1분 30초 미만으로 구성하는 형식적 특성을 유지해오고 있다. 배경 설명과 분석을 포함시키기 어려운 분절적 단위의 보도 속에서 KBS 부동산 뉴스는 정부 정책의 맥락에 따라 정책 발표를 예고하고 전달하는 데에 집중하고 정부 정책과 관련된 논쟁과 비판점은 축소하는 경향을 나타냈으며, 이를 통해 정부의 부동산 의제 권한을 강화하는 데에 협력하는 공보 방송의 성격이 강조되고 있다. 또한 KBS 뉴스는 공적 의제에 대한 여론을 다양하게 반영하기보다 정부와 여당의 관점을 강조하고 입법부의 토론보다 행정부 입장에서 입법부의 협조를 촉구하

는 뉴스를 제공하는 경향을 나타냈다. 시민 사회의 반응을 전달하는 인터뷰에서도 시민 사회를 균형적으로 대표하지 못한 채 부동산 거래와 직접적으로 관련된 업계 종사자들을 두드러지게 출연시키고 있다. 이처럼 편향된 여론 반영으로 인해 KBS 뉴스는 공적 의제에 대한 민주적인 토론의 장을 펼치지 못한 채 정부의 입장을 옹호하며 시민 사회의 여론을 편향적으로 전달하는 공보 방송으로서의 성격을 나타내고 있다.

(2) 심층 인터뷰

KBS 뉴스룸은 제작 과정에서 뉴스룸 운영의 효율성을 중시하는 반면 비판성, 다양성과 같은 공익적 가치 실현은 경시되는 경향을 보이고 있다.

첫째, KBS 뉴스 제작 형식은 오랜 세월동안 1분 30초 이하의 틀로 고정되어 왔으며 이에 대해 뉴스룸 구성원들은 변화하기 힘든 제작 여건으로 받아들이고 있다. 리포트 시간 형식의 한계 속에서 KBS 기자들은 심층적 분석과 비판적 접근이 불가능하다고 인식하고 있다. 방송 기자들은 리포트에 포함되는 문장의 수가 7, 8개 정도로 제한되는 조건 아래에서 복합적인 내용을 담는 것보다 분명한 하나의 메시지만을 부각시키는 것이 바람직하다는 고정 관념을 공유하고 있다. 따라서 부동산 뉴스를 단편적 사실 정보를 중심으로 뚜렷하게 전달하는 데에 주력하게 되며 체계적인 분석과 해설을 위한 취재와 제작은 경시하는 관행이 지배적이다.

1분 20초라는 시간이 그걸 설명하는 데에 너무 부족하기도 해요. 1분 20초 만에, 이게 당신 3년 뒤에 당신 부를 엄청나게 좌우할 수 있다. 이런 걸 피부에 닿게 설명할 방법이 또 없으니까요. 이 뉴스 포맷(형식)하에서 그런 경향이 분명히 있죠. 특히 경제 쪽에선. (K-C)

리포트 시간의 제약 속에서 KBS 취재 기자들은 최소한의 정보로 뉴스를 구성하는 소극적인 취재와 제작 방식을 정당화하고 있다. 방송 기자들은 개별 리포트의 길이가 짧기 때문에 다양한 관점을 취재해 반영하기가 어려우며 업무의 효율성이 저해되고 업무 완성도가 떨어질 수 있는 위험 요인으로 간주하고 있다.

일단 뉴스가 짧으니까요. 사실 뉴스 6줄 쓰고 인터뷰 2개 넣으면 끝나요. 그니까 취재도 필요 없어요. 보도 자료나 네이버 쳐보면 9시 뉴스를 얼마든지 만들 수 있는 구조고, 뭐 내가 팩트(사실)을 50개, 60개 취재할 필요가 없잖아요. (K-A)

방송 메인 뉴스 프로그램의 고착화된 1분 30초 이하의 시간적 형식 속에서 방송 기자들은 방송 뉴스의 기본적 구성 요건인 인터뷰를 결합한 부동산 뉴스의 이야기 구조를 만들어냄으로써 일상적인 취재와 제작 과정의 불확실성에 대응하는 경향도 보이고 있다.

인터뷰 두 개 문장 7개, 중개업소 인터뷰 하나 들어가고, 부동산 전문가(인터뷰) 한 번 들어가는 게 그러니까 자꾸 포맷(형식)이 비슷비슷해지는 거죠. (K-B)

부동산 뉴스를 1분 30초 도식적 형식에 맞춰 보도하는 방식은 정부의 부동산 정책을 전달하는 과정에서도 예외는 아니다. 경직적인 형식 속에서 부동산 정책에 대한 점검과 비판을 다른 내용은 포함시키지 못한 채 정책의 핵심 내용을 요약해 보도하는 경향을 보이게 된다.

처음에 한 30초 정도 나오는 김모 씨, 뭐 이번 정부 정책의 이런 혜택을 받았습시다, 이러면 1분 20초에서 그 사람 인터뷰 빼버리면 한 50초 정도도 안 남아요. 그럼 팩트를 전달할 시간이 40~50초 동안. 클로징 때 또 공자왈 맹자왈 해버리면 사실상 40초 안에 이런 팩트(사실)을 다 전달해야 하는 건데. 근데 만약에 1분 20초라는 시간에 정부 정책을 한 꼭지에 전달하고 그랬을 때 우리가 할 수 있는 게 뭐냐. 전달하는 수밖에 없죠. (K-C)

부동산 뉴스 제작과 관련해 기자들의 인터뷰를 바탕으로 기사 구성 방식을 요약 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2>에 나타난 1분 30초 방송 부동산 뉴스 도식은 도입부에서 부동산 시장 상황을 대표하는 구체적인 사례나 정책의 혜택을 설명하기 위한 사례를 소개한다. 중반부에 부동산 시장 상황에 대한 수치적 정보와 부동산 업계 관계자와의 인터뷰가 제시되거나 정책 발표 내용과 정책 추진 관계자 인터뷰가 포함된다. 마지막 부분에서는 시장에 대한 전망, 혹은 정책 내용에 대한 소개와 함께 이를 뒷받침할 수 있는 부동산 전문가의 인터뷰가 배치되며 기자의 마무리 클로징으로 끝을 맺는다.

KBS 뉴스룸은 취재와 제작의 업무 분화가 취약하고 기자들과 이들을 보조할 수 있는 인력이 절대적으로 부족한 상황에서 정부의 정책 보도 시점에 조용하는 제작 관행을 오랫동안 유지해 오고 있다. 이러한 조건 속에서 <표 2>와 같이 일정한 이야기의 틀인 도식을 유지하는 것은 다음과 같은 측면에서 취재 기자의 업무를 효율적으로 수행하는 데 유리한 조건을 제공한다고 볼 수 있다. 방송 뉴스 제작 측면에서 한국 방송 기자들은 영상 취재를

표 2. 1분 30초 방송 부동산 뉴스 도식

화면	기사 내용
현장 그림	부동산 시장 사례 / 정책 혜택 사례
인터뷰	소비자 인터뷰 / 정책 수혜자 인터뷰
컴퓨터 그래픽	시장 상황 / 정책 내용
인터뷰	부동산 중개업자 · 건설업자 인터뷰 / 정책 추진 관계자 인터뷰
자료 화면	시장 전망 / 정책 내용
인터뷰	부동산 전문가 인터뷰
자료 화면	기사 마무리(클로징)

위한 현장과 인터뷰에 등장할 인터뷰이들을 직접 섭외할 책임을 지고 있다. 부동산 뉴스 도식을 따르게 될 경우 기자가 섭외해야 할 현장은 도입 부분의 사례로 제한된다. 또한 인터뷰 대상자도 비교적 섭외가 용이한 부동산 중개업자나 건설사를 중심으로 진행함으로써 제작에 들어가는 시간을 절약하는 것이 가능해진다.

부동산 뉴스만 말씀 드릴까요? 시간 정말 얼마 안 걸려요. 제 경우는 딱 한번 나가서 이동 시간 포함해서 세 시간 했던 것 같아요. 왜냐하면 사전 취재 통해서 약속 픽스하고(정하고) 그래픽 통계 같은 것은 다 확보를 해 놓았기 때문에, 현장 스케치하고 인터뷰하는 것은 세 시간도 안 걸린 것 같은데요. (K-B)

둘째, KBS 뉴스룸에서 출입처 보도 자료에 담긴 정보를 추가적 확인이 필요 없는 ‘사실’로 평가하는 관행은 뉴스룸 운영의 효율성을 제고하는 데 도움이 된다. KBS 뉴스룸의 경우 뉴스 품질과 관련된 여러 가치 기준들 가운데 정확성을 우선시하는 경향을 구성원들이 공유하고 있으며 오류가 담긴 정보를 전달하는 위험을 최소화하려는 규범을 강하게 지니고 있다고 인터뷰 참여자들은 공통적으로 밝혔다. 협애한 제한적 의미의 객관주의적 보도 태도로 인해 정부 정책에 대한 비판적 보도는 주관적 판단의 영역으로 간주될 수 있으며 객관성 보도 원칙과 상충되는 것으로 평가될 가능성도 존재한다. 이러한 KBS 뉴스룸의 비공식적 규범은 뉴스 제작 과정에 있어 관행적으로 정부 보도 자료에 담긴 사실을 가장 가치 높은 정보로 평가하는 것으로 귀결된다. 정부 보도 자료에 담긴 정보는 별도로 진위를 검증할 필요가 없으며 이를 그대로 뉴스에 반영하는 보도 방식은 KBS의 뉴스가 내외부적 시비에 휘말릴 가능성을 최소화하는 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 출입 기자들이 보도

자료의 정보를 충실히 뉴스에 담아 전달하는 일이 정당화된다.

정부 정책은, 뭐 그냥, 우리는 그대로 갖다 놓을 때가 참 많죠. 정부 정책은 우리가 비판 없이 그냥 하는 경우도 굉장히 많아요. 1분 20초라는 짧은 환경도 영향을 미치지 않나……. (범위는) 보도 자료에 나온 거, 괜찮아요. 다른 언론사들이 대부분 쓴 거, 오히려 괜찮지만, 예를 들어 우리가 정말, 독창적으로 정부도 몰랐던 걸 정말 분석해내서 진짜 새로운 사실을 발견해 냈을 때의 가치는 정말 떨어지는 거죠. 방송도 나가기 힘들어요. (K-C)

이 같은 내부 제작 관행 속에서 정부 정책의 효과를 비판적으로 따져보는 기사는 매우 드물게 보도된다. 이는 정부 정책을 있는 그대로 전달하는 데 그칠 뿐 국민을 대표해 정책의 영향을 비판하고 점검하는 공익 기관으로서의 역할에는 취약하다는 것을 의미한다.

사실 정책이 나왔을 때 시장에 영향을 미치는 것을 기간을 두고 팔로우업(후속 취재를) 하고 기획을 해서 과연 목표를 달성했는지, 부작용은 없었는지 검증해가는 것이 진정한 모습이었죠. 하지만 우리는 대개 그 후 과정이 없으니까요. 계속해서 쓰나미처럼 몰려오는 새로운 발생에 쫓기다 보면 저 양도세 정책이 지금 백 일, 3백 일 지나서 어떻게 됐냐- 하는 건 데일리(취재부분) 뉴스 기자로서 쉽지 않죠. (K-D)

요컨대 KBS 부동산 뉴스룸은 취재와 제작 업무가 뚜렷하게 구분되지 않은 채 운영되고 있으며 심층적이고 독자적으로 기획된 뉴스의 취재와 제작에 집중할 수 있는 여건을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 이로 인해 정부가 발표한 보도 자료를 방송 뉴스의 맥락에 맞게 재가공해서 정부가 제시한 일정에 맞춰 보도하는 방식으로 정부 정책의 홍보 효과를 높이는 공보 방송 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, KBS 부동산 뉴스가 다양한 여론과 정치적 대안을 반영하지 못하고 있는 현실은 뉴스룸 운영의 구조적 제약 여건에 기인한다고 볼 수 있다. 먼저 부동산 뉴스 취재를 책임지는 기자들 스스로 경제부에 속해 있기 때문에 부동산 뉴스를 정치적인 맥락에서 다루는 것은 부적절하다는 견해를 강하게 지니고 있다. 따라서 경제부에서 취재하는 부동산 뉴스의 경우 행정부와 여당이 함께 제기한 부동산 정책은 중요한 부동산 의제로 평가되어 보도되는 반면 야당이나 사회단체가 제시하는 정책적 대안과 정부 정책에 대한 비판은 정치적 사안이라는 이유로 부동산 뉴스 취재 범위 밖으로 배제되는 결과가 발생된다.

경제 뉴스에 정치적 내용이 들어가지 않아요. 원하지도 않고 내용도 그렇게 들어가면 복잡해져요. 경제는 순수하게 경제로 봐야지 정치적 시각으로 보면 힘들거든요. 이것이 사람에게 얼마나 직접적으로 영향을 주나 이런 점으로 봐야 하죠. 정치와 경제는 분리해야 해요. (K-E)

(야당 대안에 대한) 보도는 공방으로 갈 수가 있어요. 야당에서 상한제를 도입하자라고 했는데, 저희(경제부)가 봤을 때는 말도 안되는 경우도 있어서요. 야당이 들어간 기사는 거의 못 본 것 같은데요. (K-B)

행정부가 부동산 의제를 독점하고 입법부는 상대적으로 주변화되는 부동산 뉴스 보도 경향은 공공 방송이 외형적으로는 정부로부터 독립되어 있어도 실질적으로는 정부에 의존 관계에 놓여 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다(Bennett, 1990). 다시 말해 정부의 공보 체계에 협조적인 KBS 뉴스는 정부에서 벗어난 공적 영역을 사실상 인정하지 않은 채 정부가 경제 정책을 추진하고 방송을 포함한 사회 전체가 이에 협조해야 한다는 가치 체계를 구현하는 경향을 보이고 있다.

넷째, 부동산 뉴스 제작을 위한 현장 취재의 효율성을 높이기 위해 부동산 뉴스 리포트에 포함되는 인터뷰이 구성의 편중성이 심화된다. 결과적으로 부동산 뉴스 리포트 한 개당 평균 2개 정도 포함된 인터뷰에서도 시민들의 삶을 온전히 반영되고 있다고 보기 어렵다. 방송 뉴스 형식에서 필수적으로 요구되는 인터뷰는 뉴스 소재와 관련된 국민들의 삶을 대표하는 목소리로 상징된다. 그런데 실제 KBS 부동산 뉴스에 등장하는 인터뷰이들은 부동산 문제로 어려움을 겪고 있는 시민들의 생생한 의견을 전하고 있는 것이 아니라 부동산 거래와 관련된 특정 업종의 종사자에 집중되고 있다.

거래량이 좀 주춤해졌다는 뉴스가 있으면요, 서울시 부동산 정보원에서 통계표를 이용해서 서울시 구들 중 어디가 그나마 거래량이 적었나를 보고, 구를 찾으면 섭외를 부탁을 하죠 어느 지역 중개사 섭외, 아니면 평소 아는 중개사를 통해서요. 그건 좀 타성에 젖었다고도 할 수 있겠네요. 현장 목소리를 들을 수 있는 사람들이 그분들(공인중개사)밖에 없으니까. 부동산 뉴스에서는 관행적으로 가는 것 같아요. 중개업소 인터뷰는 하나 들어가는 건 아닌가요. (K-B)

부동산 취재 갔는데, 집주인과 세입자를 만날 수 없을 때에, 길거리 인터뷰도 잘 안 해주고

그럴 때 대처동 상황을 가장 잘 알 수 있는 사람은 공인중개사거든요. 인터뷰를 안 넣으면 관계없는데 방송 리포트 구성상 인터뷰를 따라 하면 공인중개사를 딸 수밖에 없는 데 골고루 넣으려고 노력해요. 잠실에 누구, 강남에 누구. (K-E)

KBS 부동산 뉴스가 다양한 시민들의 목소리가 반영하는 것이 아니라 부동산 시장의 특정 업종 종사자들의 관점을 집중적으로 부각시키는 것은 KBS 취재진이 제작의 편의적 필요성에 따라 뉴스 도식 구성에 용이한 부동산 거래와 관련된 직업을 중점적으로 섭외하고 있기 때문이다. 즉, 공익 추구를 위해 다양한 시민의 목소리를 담아야 한다는 취지로 인터뷰이를 섭외하기보다 방송 뉴스의 형식적인 차원에서 다양성을 갖추기 위한 편의상의 목적으로 인터뷰이를 섭외하는 경향을 나타내고 있다.

부동산 뉴스에 등장하는 민간 전문가들도 전문성을 바탕으로 정부 정책을 평가하거나 대안을 제시하는 존재가 아니라 뉴스 이야기 흐름에 맞는 발언을 하는 도구적 차원에서 등장하는 경향도 발견된다. 따라서 KBS 부동산 뉴스 제작 과정에서 전문가로서 실력을 갖추고 있고, 독립적인 의견을 발언할 의지를 지닌 민간인이 섭외되기보다 제작에 편의성을 높여줄 조건을 갖춘 소수의 인터뷰이들이 더욱 자주 섭외되는 경향도 나타나고 있다. 특히 제작 시간을 최소화하기 위해 지리적으로 가까운 데에 있고 방송 뉴스 제작 방향에 협조적인 소수의 전문가들이 부동산 뉴스에 반복적으로 등장하게 된다.

기본적으로 경제학을 하지 않은 부동산 전문가들이 열에 아홉이고요. 그래도 그분들은 훈련됐어요. 방송을 굉장히 많이 하면서……. 근데 이걸 다 인용하잖아요. (K-A)

부동산 분야의 민간 전문가는 방송 제작 과정의 효율성에 적합하게 호응해줄 수 있는 사람들로 한정되며 사전 섭외 과정에서 기사 흐름에 맞게 발언할 내용이 미리 결정되게 된다. 반복적으로 방송 뉴스에 등장하는 민간 전문가들은 업계 관계자이며 정부 정책과 관련된 업무에 관련되어 있는 경우도 있기 때문에 공정한 입장에서 정부의 정책을 평가하고 해석하는 역할을 기대하기는 어려운 경우도 많다. 즉 형식적인 차원에서 민간 전문가가 포함되고 있지만 실질적으로는 정부 정책에 대해 독립적, 비판적 의견이 적절하게 제시되기를 기대하는 것은 어렵다.

결론적으로 KBS 뉴스룸은 제작의 효율성을 제고하는 과정에서 정부의 부동산 정책을 뚜렷이 부각시키는 반면, 시민과 정치 대안 세력의 의견은 소홀히 다루고 있다고 볼 수 있다. 부동산 뉴스를 통해 정부 정책을 옹호하고 지지하는 목소리는 강하게 들려주고 있지

표 3. 공보 방송 모형 뉴스 생산 과정

	공보 방송 모형	공익 지향 공공 방송
선별 기준	시청률 강조 피상적·단편적 보도	시민 봉사 심층적·분석적 보도
취재 관행	인력부족·업무 집중 뉴스를 출입처·정부 제공 자료 가공	분업화·체계화 뉴스를 자율적·독자적 취재
제작 관행	1분 30초 도식적 구성 정책 지지·정부 관점 중시	유연한 형식 정책 비판·다양한 여론 수렴
특성	닫힌 공보 지향 뉴스	열린 공익 지향 뉴스

만 부동산 문제로 고통받는 시민들의 목소리는 미약하게 전달하고 있는 것이다. 부동산 시장에서 아파트 거래를 담당하는 직업 종사자들은 높은 비중으로 뉴스에 등장시키는 반면 시민 사회에서 정부 정책을 비판하고 점검하는 세력들의 의견은 간헐적으로 반영하고 있다. 이를 통해 KBS 뉴스는 부동산 문제를 국민의 삶의 차원에서 다루지 못한 채 정부의 활동을 수용자들에게 전달하는 공보 방송적 기능에 더 충실한 양상을 나타내고 있다고 볼 수 있다.

5. 결론 및 논의

연구 결과 KBS 뉴스룸의 뉴스 선별·취재·제작 과정의 문제들은 서로 분리되어 있는 것이 아니라 마치 정교하게 짜인 퍼즐 조각과 같이 공보 방송 모형 뉴스의 전체를 구성하고 있음을 발견할 수 있었다. 뉴스 생산 과정의 내부 관행들을 총체적으로 파악하지 못한다면 공영성을 표방하는 KBS가 현실적으로는 자율성과 시민성, 민주성이 미흡한 뉴스를 제공하고 있는 현실을 규명하기 어렵다. 이 연구는 뉴스룸 내부 관행의 실상과 구체적인 뉴스 결과물을 함께 분석하는 접근법을 시도함으로써 경험적 차원에서 한국 공공 방송 뉴스를 혁신할 수 있는 방향의 실마리를 모색하고자 했다.

KBS의 언론적 성격을 분석한 결과 <표 3>에 요약되어 있듯이 KBS 부동산 뉴스의 선별·취재·제작 과정에 나타난 ‘닫힌 공보 지향 뉴스’를 생산하는 조건들을 발견했다.

첫째, KBS 부동산 뉴스 가치를 평가하는 선별 과정에서 구조적·근본적 원인을 경시한 채 서울과 수도권 지역의 아파트 시세 변동과 같은 피상적 부분을 중심으로 보도하는 경

향을 나타내고 있다. 이 같은 보도 태도는 부동산 의제에 대한 관심을 중상층이 보유한 아파트라는 특정 부동산 자산의 가격 변화에 고정시킴으로써 정부가 제시한 단기적 임기응변 방식의 부동산 정책을 지지하는 공보적 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

또한 KBS 뉴스룸은 수용자에 대한 봉사의 기준을 시청률로 대표되는 정량적 평가에 안주함으로써 민주 사회의 의사 결정에 참여하는 시민들에게 심층적·분석적 보도를 제공하는 진정한 공영 방송의 모형에서 멀어지는 경향을 보이고 있다. KBS는 외부적으로 공정성 가이드라인을 제시하고 뉴스의 공영성 지수 평가를 강조하고 있다. 그러나 문제는 내부적 실천 관행이 외부로 표방된 공익적 목표와는 무관하게 작동되고 있다는 점이다. 예를 들어 KBS 뉴스룸 내부에서 관행적으로 가장 중요한 업무 성과로 강조되는 것은 시청률이다. 시청률을 바탕으로 간부진의 업무 성과가 평가되며 이는 취재부서와 기자들의 업무를 시청률을 잣대로 평가하는 결과를 낳고 있다. 공적 재원에 바탕을 둔 공공 방송 제도가 설립 취지와 모순적으로 뉴스의 시청률을 강조하는 것은 다음과 같은 측면에서 한국적 '공보 방송 모형'을 강화하게 된다. 방송 뉴스의 시청률은 시장적 경쟁력을 상징하며 이는 뉴스의 내용과 무관하게 대내외적으로 국민들의 신뢰를 대표하는 수치로 간주된다. 따라서 뉴스의 시청률이 높을수록 공공 방송은 뉴스룸을 효율적으로 운영하고 있는 것으로 평가되며 국민 홍보 차원의 신뢰성은 향상될 수 있다. 동시에 시청률을 강조한 뉴스 전략으로 인해 뉴스룸 구성원들은 정부 정책을 효과적인 영상으로 전달하는 뉴스 제작에 주력하게 한다. 시청률을 강조하는 상업적 성격이 공공 방송에 통합됨으로써 공공 방송은 조직의 효율성을 제고하게 되며 정부는 보다 많은 국민들에게 홍보 효과를 극대화할 수 있는 상호 이익 관계가 형성된다고 볼 수 있다. KBS는 뉴스 시청률 경쟁에서 우위를 차지하기 위한 노력으로 인해 공보 방송 모형에서 탈피하는 방향으로 발전되지 못한 채 정부 홍보성을 기능적으로 통합하는 결과를 낳을 가능성이 커질 수 있다.

둘째, KBS 뉴스룸은 심층적이고 종합적 정보를 제공하기 어려운 취재 인력 체계를 유지하고 있으며 구성원들의 자율적이고 독자적 취재를 고취하지 않는 방식으로 운영되고 있다. 또한 뉴스룸은 취재 효율성을 높이기 위해 정부 출입처를 중심으로 한 취재 관행에 의존하고 있다. 부동산 뉴스 취재망 역시 정부 부처인 국토 교통부 관료 체계에 조응시키고 있으며 이에 따라 기자들의 취재 범위와 역할이 정의되고 있다. 이로 인해 KBS 부동산 뉴스는 정부 발표를 화면으로 구성하고 부각시키는 데에 중점을 두고 정책에 대한 비판과 감시를 담으려는 노력은 제한된다. 결과적으로 정부가 직접적으로 보도 지침을 제시하지 않는 조건에서도 정부가 제공하는 주간 단위 일정에 따라 업무가 계획되고 보도 일정인 엠바고 시점에 맞춰 뉴스를 제공하는 경향을 보이고 있다. 정부가 제공한 정보는 가장 공신

력 있는 정보로 평가하는 반면, 정부 정책의 실패와 문제점을 파헤치는 역할을 경시함으로써 KBS 뉴스는 정부의 입장을 지지하는 경향이 강화된다. 또한 일련의 뉴스 취재와 제작 관행들은 조직 내부의 실무적인 문제들을 효율적으로 해결하는 과정에서 정당화되는 경향도 존재한다. 예를 들어 출입처를 중심으로 한 취재망 구성과 보도 자료 의존 관행은 일상적인 기자들의 업무 부담 속에서 어쩔 수 없는 취재 관행으로 받아들여지고 있다. 이러한 여건 속에서 활동하고 있는 KBS 기자들은 시민들의 생생한 목소리를 듣고 취재에 반영할 기회를 충분히 갖지 못한 채 정부가 제공한 정보를 효과적인 화면으로 재구성해 보도하는 업무에 주력할 가능성이 큰 편이다.

셋째, 제작 과정에서 KBS 뉴스는 심층적 정보를 담을 수 없는 1분 30초 이하의 짧은 리포트 형식을 수십여 년 동안 큰 변화 없이 유지해오고 있으며 도식적 이야기 구조 속에서 부동산 의제의 보도 범위가 편협한 소재로 제한될 위험은 크다. 한국 방송 뉴스의 품질을 약화시키는 근본적 원인으로 수십 년에 걸쳐 비판을 받아오고 있는 1분 30초 형식이 아무런 변화 없이 지속되고 있는 현실은 KBS 뉴스의 현 수준을 집약적으로 나타낸다고 볼 수 있다. 1분 30초 형식이 도식적인 이야기 구조와 결합되면서 한국 방송 뉴스의 비판성, 공정성과 같은 저널리즘의 가치 실현을 근본적으로 제약하는 틀로 작용하고 있는 것이다. 이러한 틀을 근본적으로 혁신하지 못한 채 정체되어 있는 KBS 뉴스는 시청률을 넘어선 공익적 목표에 대한 실천의 책무 수행이 미흡하다고 평가할 수밖에 없다.

또한 KBS 뉴스는 정부에 대한 비판보다는 정부의 관점과 메시지를 전달하는 역할을 중시하고 있으며 공적 의제에 대한 여론을 다양하게 반영하는 데에 미흡하다고 볼 수 있다. 부동산 정책과 관련된 뉴스에서도 정부와 여당의 관점은 강조하는 반면, 입법부의 토론 과정과 시민 사회의 대안적 목소리는 균형적으로 반영되지 못했다. 이는 KBS 뉴스가 정부와 국민을 매개하는 과정에서 공적 의제에 대한 민주적 토론의 장을 펼치지 못한 채 정부를 옹호하고 국민들을 설득하는 공보적 기능을 수행하고 있음을 시사한다.

결론적으로 KBS는 공영성을 표방하고 있지만 앞서 살펴본 바와 같이 언론기관으로서 공익을 온전히 실현하지 못한 채 공보 방송 모형적 성격을 보이고 있다. KBS는 수신료를 바탕으로 한 공적 재원 확보, 공익 준수를 견제하고 감시하기 위한 법적 장치, 그리고 한국 사회 최고 엘리트 출신 제작진과 같이 형식적으로 최고의 공공 방송이 될 수 있는 환경을 갖추고 있다. 그러나 뉴스를 내부적으로 공익적 가치가 내면화되지 않고 있는 모순은 KBS 뉴스룸의 무형적 질서와 비공식적 규범에 따라 오랜 기간 동안 축적되어온 내부 관행을 살펴보지 않고서는 설명하기 어렵다. 공공 방송이 외부의 권력층과 특권층의 이해를 지지하는 공보 방송 모형의 성격을 띠게 되는 것은 이를 뒷받침하는 내부적 시스템이

공고히 자리 잡고 있기 때문에 가능할 것이다. 따라서 한국 공공 방송 현실의 실체를 파악하고 이를 개혁하기 위한 방안을 모색하기 위해서는 뉴스가 선별되고 제작되는 현장에서 질문이 시작되어야 하며 공공 방송 언론인들의 경험들과 목소리에 귀를 기울여야 할 필요가 있다.

참고 문헌

- 강대인 (2003). <한국 방송의 정체성 연구>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 강동순 (2006). <KBS와 권력>. 서울: 서교출판.
- 강상현 (2012). 공영방송의 미래와 비전. 최영목 외(편), <공영방송의 이해> (407-438쪽). 서울: 한울.
- 강형철 (2004). <공영 방송론: 한국의 사회 변동과 공영 방송>. 서울: 나남.
- 국토연구원 (2014). 주거 실태 조사. URL: <http://www.hnuri.go.kr/main.do>
- 금융투자협회 (2015, 3월). 주요국가계 금융 자산 비교. URL: <http://www.kofia.or.kr/index.do>.
- 김수영·박승관 (2016). KBS와 BBC의 경제 뉴스성격 비교 연구: 공보 방송 모형과 공영 방송 모형. <미디어경제와 문화>, 14권 1호, 39-84.
- 김영석 (1993). 뉴스 제작 구조에 관한 연구. <한국방송학보>, 4호, 69-95.
- 김영주 (2013). 지상파 TV 뉴스: 현황, 문제점, 전망과 과제. <한국의 뉴스 미디어 2013> (31-65쪽). 서울: 한국 언론진흥재단.
- 나미수 (2012). 공영방송의 보도시사 프로그램. 최영목 외(편), <공영방송의 이해> (165-207쪽). 서울: 한울.
- 박승관·장경섭 (2001). <언론권력과 의제동학>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 박재영 외(2016). <저널리즘의 지형: 한국의 기자와 뉴스>. 서울: 이체.
- 반현·홍원식 (2009). 국내 지상파 방송 뉴스 포맷 연구. <방송문화연구>, 21권 1호, 9-38.
- 백선기·최경진·윤호진(2011). <방송뉴스의 국제 비교 연구>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 설진아·남궁강 (2007). <6 자회답>에 관한 텔레비전 외교 뉴스의 정보원 분석. <한국방송학보>, 21권 4호, 69-100.
- 유재천·이민웅 (1994). <정부와 언론>. 서울: 나남.
- 이민웅 (1996). <한국 TV 저널리즘의 이해>. 서울: 나남.
- 이민웅·윤영철·최영재·김경모·윤태진·이준웅 (2006). <방송 저널리즘과 공정성 위기>. 서울: 지식산업사.
- 이재경 (2003). <한국 저널리즘 관행 연구>. 서울: 나남.
- 이재경 (2004, 9월). <한국 TV 뉴스 양식과 취재 시스템: 그 특성과 한계>. 한국 언론학회-KBS 공동 심포지움.
- 이준구 (2009). <쿠오바디스 한국 경제: 이념이 아닌 합리성의경제를 향하여>. 경기 파주: 푸른숲.
- 이준웅·황유리 (2004). 한국형 방송 뉴스 도식의 발견: 뉴스의내용적이며 구성적 특성과 뉴스 제작시스템. <한국방송학보>, 18권 3호, 232-292.
- 이춘호 (2008). 정부 부처의 엠바고 남발과 대응. <관훈저널>, 9109호, 25-33.
- 정수영·구지혜 (2010). 지상파 TV 뉴스의 다양성 및 중복성에 관한 연구. <한국방송학보>, 24권 5호, 415-457.
- 정필모 (2012). <사유화된 공론장을 복원하려면>. 한국언론학회 3차 기획 세미나 자료집 (220-224쪽).

- 제정임 (2004). 부동산 투기 방조 조장하는 언론. <신문과 방송>, 12월호, 34-38.
- 조향제 (2012). 한국 공영방송의 역사적 발전과정과 정체성. 최영목 외 (편), <공영방송의 이해> (79-118쪽). 서울: 한울.
- 조향제 (2014). <한국 공영 방송의 정체성>. 서울: 컬처룩.
- 채명진-선혜진 (2006). 1960년대 한국의 PR 상황 및 사회적 수용에 대한 연구. <한국언론정보학보>, 35호, 292-328.
- 최경영 (2010). <9시의거짓말>. 서울: 시사HN북.
- 최영목 (2010). <한국 방송 정책론: 역사와 전망>. 서울: 논형.
- 최영목 (2012). 방송 미디어 공공성과 거버넌스. 미디어 공공성포럼 (편), <한국사회와 미디어 공공성: 쟁점과 전망> (139-166쪽). 서울: 한울.
- 최영재 (2005). 경제정책을 '사건'으로 취급 가격 폭등에 일조: 부동산 보도의 정치경제학. <신문과 방송>, 10월호, 108-11.
- 최영재-남재일 (2013). 텔레비전 뉴스 포맷의 국가간 비교연구. <언론과학연구>, 13권 3호, 661-692.
- 최이숙 (2011, 8월). <TV 방송 50년의 자화상: 한국 TV 저널리즘의 변천>. 한국언론학회 심포지움 및 세미나 '한국의 텔레비전 방송 50년: 과거, 현재, 미래'.
- 최지황 (2013). <부동산 정책의 효과에 관한 연구: 10.29/ 8.31/11.3 /8.29 대책에 따른 주택 매매가격 변동을 중심으로>. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- KBS <9시 뉴스> 홈페이지, URL: <http://news.kbs.co.kr/vod/program.do?bcd=0001#2016.07.12>
- Babbie, E. R. (2013). *The practice of social research (13th ed.)*. Belmont, CA: Cengage Learning.
- Bennett, W. L. (1990). Toward a theory of press-state relations in the United States. *Journal of communication*, 40(2), 103-127.
- Blumler, J. G. & Gurevitch, M. (1995). *The crisis of public communication*. London, UK: Routledge.
- Blumler, J. G., & Hoffmann-Riem, W. (1992). New roles for public television in Western Europe: Challenges and prospects. *Journal of Communication*, 42(1), 20-35.
- Cobb, R. W. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Cooks, L. M., & Hale, C. L. (1992). A feminist approach to the empowerment of women mediators. *Discourse & Society*, 3(3), 277-300.
- Curran, J. (2002). *Media and power*. New York, NY: Routledge.
- Curran, J. (2011). *Media and democracy*. New York, NY: Routledge.
- Entman, R. M. (2003). Cascading activation: Contesting the White House's frame after 9/11. *Political communication*, 20(4), 415-432.
- Entman, R. M., & Benjamin, I. (1994). The news before the storm: The Iraq war debate and the limits to media independence. In W. L. Bennett & D. L. Paletz (Eds.), *Taken by storm: The media, public opinion, and US foreign policy* (pp. 82-104). Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Freeman, L. A. (2000). *Closing the shop: Information cartels and Japan's mass media*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Gans, H. (1979). *Deciding what's news: A study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time*. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Gavin, N. T. (Ed.) (1998). *The economy, media and public knowledge*. New York, NY: Leicester University Press
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J., & Roberts, B. (1978). The social production of news. In *Policing the crisis: Mugging, the state, and law and order* (pp. 53-77). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Hallin, D. C. (1994). *We keep America on top of the world: Television journalism and the public sphere*. New York, NY: Routledge.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Harrison, J. (2000). *Terrestrial TV News in Britain: The culture of production*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Kellner, D. (1990). *Television and the crisis of democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kinder, D. R., Adams, G. S., & Gronke, P.W. (1989). Economics and politics in the 1984 American presidential election. *American Journal of Political Science*, 33(2), 491-515.
- Kovach, B., & Rosenstiel, T. (2007). *The elements of journalism: What newspeople should know and the public should expect* (1st rev. ed.). New York, NY: Three Rivers Press.
- Krippendorff, K. (2012). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Machin, D., & Niblock, S. (2006). *News production: Theory and practice*. London, UK: Routledge.
- Mason, J. (2002). *Qualitative researching*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McNair, B. (1999). *An Introduction to Political Communication*. New York, NY: Routledge.
- McQuail, D. (1992). Media performance. *The International Encyclopedia of Political Communication*, 1-9.
- McQuail, D. (2003). Public service broadcasting: Both free and accountable. *Javnost-The Public*, 10(3), 13-28.
- Mediadem (2012). Media freedom and independence in 14 European countries: A comparative perspective. Retrieved from <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/09/D3.1.pdf>
- Negrine, R. (1989). *Politics and the mass media in Britain*. London, UK: Routledge.
- Pan, Z. & Koisicki, G. (1993). Frame analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10(1), 55-75.
- Pfetsch, B. (1998). Government news management. In D. Graber, D. McQuail, & P. Norris (Eds.), *The Politics of News: The news of politics*. Washington, DC: CQ Press.
- Pharr, S. J., & Krauss, E. S. (1996). *Media and politics in Japan*. Honolulu, HI: University Hawaii Press.
- Schudson, M. (1989). The sociology of news production. *Media, culture and society*, 11(3), 263-282.
- Seidman, I. (2012). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. New York, NY: Teachers college press.
- Shoemaker, P. J., & Reese, S. D. (1996). *Mediating the message*. New York, NY: Longman White Plains.

- Sigal, L. (1986). Who? Sources Make the News. In R. K. Manoff, & M. Schudson (Eds.), *Reading the news: A pantheon guide to popular culture*. New York, NY: Pantheon Books.
- Van Dijk, T. A. (1988). *News as discourse*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Yorke, I. (2013). *Television news*. Burlington, MA: Focal Press.

투고일자: 2016. 11. 29. 게재확정일자: 2017. 1. 18. 최종수정일자: 2017. 1. 22.

Public Broadcasting or Publicity Broadcasting?

An Analysis of KBS News Coverage of the Korean Housing Market

Soo Young Kim

Researcher, Institute of Communication Research, Seoul National University

Sung Gwan Park

Professor, Department of Communication, Seoul National University

What is the basic nature of Korean public broadcasting system? This research explores this question through an analysis of KBS news coverage of the Korean housing market. This study spotlights the internal news production processes. In detail, this study investigates newsroom routines, such as news selection, news gatherings, and news production. As a result, this study reveals KBS can be classified as “Publicity Model” following reasons. First, KBS news selection process stresses higher viewer ratings for competitive market share and belittles public interests of serving the citizen. This caused KBS news to provide fragmented and truncated news information and to constrict high quality news of significant information for citizen. Second, KBS newsroom operates under the minimum staff resource to produce news programmes and has developed official source dependency as a routine for news gathering. Third, under the limits of report format, KBS news worked as a neutral deliverer of government message and failed to provide more detailed information and diverse viewpoints.

KEYWORDS Public Broadcasting, Publicity Broadcasting Model, Economic Broadcast News, Housing Market News