참여정부의 출입처 제도의 변화가 취재 관행에 미친 영향에 관한 연구

송의호*

(중앙일보 기자)

이상식**

(계명대학교 신문방송학과 교수)

본 연구의 목적은 참여 정부의 기자실 개방과 브리핑제 시행을 전후해 기자실의 관행이 어떻게 바뀌었는지 알아보는 데 있다. 취재 관행의 변화를 분석하기 위해, 언론사 간 차별과 기자와 취재원의 유착, 출입기자 간 기사 담합, 촌지 수수와 향응, 방문취재 제한, 엠바고 처리 등의 6개 연구 문제를 설정하였다. 연구방법으로, 출입기자와 출입처의 공무원 등 19명과 심층 인터뷰를 하였다.

연구 결과, 노무현 정부가 펼친 기자실 개방과 브리핑제 시행이라는 언론정책은 기자실 관행에 상당한 영향을 미친 것으로 밝혀졌다. 즉, 기자실 개방과 브리핑제는 언론사 간 차별, 취재원 유착, 촌지 수수 등 기자실의 각종 폐단을 크게 개선시키는 등 긍정적으로 기여하고 있었다. 그러나 브리핑제 시행 이후 출입기자가 사무실 방문취재를 제한받으면서 결국 국민의 알 권리가 위협받는 등 부정적으로 기능하는 측면도 확인되었다.

키워드 : 출입처, 취재 관행, 기자실, 브리핑제, 언론 정책

1. 서론

청와대는 노 대통령 취임 직후인 2003년 6월 1일부터 그동안 폐쇄적으로 운영되어온 기자실인 춘추관을 모든 언론에 개방하고, 브리핑을 활성화하는

* yeeho@joongang.co.kr

** sslee@kmu.ac.kr

대신 대통령 비서실에 대해서는 방문취재를 금지시켰다. 또한 기자실이 개방되면서 기존의 기자단 제도는 폐지되었다.

새로운 제도의 시행 목적은 인터넷 매체의 급성장 등 언론 환경의 변화에 맞추어 특정 언론사의 정보 독점을 폐지하고 모든 언론에 공평한 정보 접근권을 보장하겠다는 것이었다. 여기다 과거 청와대 출입기자들의 취재 관행에 문제가 있었다는 정부의 판단도 작용했다. 청와대는 브리핑제가 취재원과 기자, 정부와 언론 간 접촉에서 선진형인 것으로 규정하고 정부의 다른 출입처에도 확대 적용시켜 나갔다. 정부중앙청사는 2003년 9월부터, 정부 과천청사는 2004년 1월부터 브리핑제를 시행하고 이후 단독 청사를 가진 다른 정부기관과 지방자치단체까지 확산되었다.

청와대는 노대통령의 임기 말인 2007년 5월, 37개에 달하는 중앙부처 브리핑 룸을 3곳으로 통폐합하고, 기자들의 사무실 출입도 제한하는 내용의 '취재지원 선진화 방안'을 발표했다. 곧바로, 신문협회, 국회, 법조계, 학계, 시민단체들로부터 언론 탄압이라는 비판이 쏟아졌다. 이러한 부정적 반응들에 대해, 노대통령은 국무회의에서 "이 조치를 취하지 않으면 다음 정부에서 개방형 브리핑제가 전부 무너질 가능성도 배제할 수 없다"며, 강한 관철 의지를 밝혔다.[1)]

참여정부가 시도한 브리핑 제도 도입, 기자실 개방 등 취재보도 관행의 개혁은 근대 언론제도의 도입 이후 기자들과 취재원의 관계를 가장 크게 변화하게 만든 조치로 평가할 정도로 본 제도가 가져온 영향력은 컸다(최영재, 2007).

출입처 제도 개혁에 대한 평가는 뚜렷한 대조를 보인다. 기자실과 취재 시스템 변화를 둘러싸고 한편에서는 제도적 폐단과 잘못된 취재 관행을 바로잡을 수 있는 기회가 될 것(장호순, 2003)이라고 기대하는가 하면, 또 다른 한편에서는 정부 정책이 취재와 보도의 자유를 침해할 수 있다는 우려의 목소리(성기철, 2004)가 나오는 등 대립 양상을 보이고 있다.

---

1) 청와대(2007. 5. 29), 기자실 개혁 언론탄압으로 호도, 청와대브리핑, 제682호, briefing@president.go.kr, 2007년 5월 31일 접근.

기자실 개방과 브리핑제 시행에 대한 기자들의 평가 역시 엇갈리고 있다. 한국기자협회보가 2004년 2월 실시한 '현 정부 언론정책에 관한 여론조사' 결과는 상반된 평가를 보여준다.[2] 이 조사에서 기자들은 기자실 개방과 브리핑제 시행에 대해 47.3%는 잘한 편, 24.6%는 잘못한 편이라는 평가를 내렸다.

출입처 제도의 변화가 사회적으로 반향이 크고, 언론 취재 관행에 적지 않은 영향을 미치고 있음에도 불구하고, 제도 도입이 이루어진 지 얼마 되지 않아 지금까지 학문적 연구는 매우 빈약한 실정이다. 이에 본 논문에서는 기자실 개방과 브리핑제 시행이 기자실의 관행에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 실증적으로 규명하고자 한다. 본 연구는 현재 진행 중인 정책의 형성적 평가 연구(formative evaluation research) 성격을 지니며, 참여 정부가 의욕적으로 추진해왔던 출입처 제도의 근본 목적이 달성되고 있는지에 대해 중간평가를 내려본다는 데 연구의 의의가 있다.

2. 출입처 제도와 기자실 관행에 대한 기존 논의

국내에서 출입처 제도의 변화가 취재 환경에 던진 중요성에도 불구하고 그동안 논의는 토론이나 단편적인 의견 개진, 비판 수준에 머물러 있었다. 기자실의 관행을 다루는 연구는 그동안 꾸준히 있어왔지만, 대부분 배타적이고 폐쇄적인 국내 기자실의 문제점이나 취재원과 기자 사이의 공생관계로 인한 부정적 취재 관행의 문제점들을 다루어왔다.

출입처 제도와 기자실 관행에 대한 기존의 실증적 연구가 그다지 많지 않기에, 연역적으로 연구 문제를 도출해내기에는 근본적으로 한계가 있다. 따라서 기존 논의들을 토대로, 출입처 제도에 대한 연구의 쟁점들을 파악한 후, 연구 문제를 설정하고 귀납적으로 제도 변화가 가져온 결과를 살펴보기로 한다.

---

2) 전국 기자 300명을 대상으로 설문조사한 것이며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±5.7%다.

제도화된 취재원의 네트워크를 '출입처(beat)'라고 한다. 출입처란 언론인이 상주하거나 또는 정기적으로 방문해 일상적으로 접촉하면서 정보를 규칙적으로 얻는 곳이다. 정례적으로 보도자료를 제공하거나 브리핑을 실시하는 정부나 정당·대기업 등이 출입처에 해당된다(김상온, 1993; 박용규, 1996; 윤영철, 2001; 이원락, 2004; Fishman, 1980).

출입처 제도는 특정 기자가 정부 부처 등의 주요 출입처를 비교적 장기간에 걸쳐 전담하여 취재한다는 점에서 적은 인원으로도 효율적인 취재를 할 수 있고 또한 비교적 공신력 있는 정보를 신속하게 구할 수 있는 제도로 평가받고 있다(Lacy & Matustik, 1984, p. 10; Tuchman, 1978, p. 93).

엡스타인(Epstein, 1975, pp. 23~24)에 따르면 기자들이 출입처에 의지하는 것은 기자들의 취재 관행에서 기인한다. 기자는 마감시간 안에 신뢰성을 갖춘 취재원을 선택하는 명확한 기준이 없기 때문에 누구를 믿어야 할지 불안하다. 또한, 매일 지면을 채워야 하는 중압감에 시달린다. 이 같은 불안감을 극복하기 위해 기자들은 언론사에서 배정한 출입처의 정보 제공에 의지하게 되고, 그들의 논조를 수용할 수밖에 없다.

터크만(Tuchman, 1978)은 언론사가 상업적인 속성으로 기자들을 시청자나 독자들이 흥미를 느낀다고 생각되는 합법적 조직인 경찰청·시청·법원 등에 배치하며, 기자들이 배치된 곳을 벗어나 발생하는 사건은 뉴스로 생산되지 못한다고 설명한다. 이러한 특성은 국내에서 기사를 생산해내는 기자실 운영의 폐쇄성을 낳게 된다. 김관규, 송의호(2004, 38~75쪽)는 그동안 취재 시스템의 가장 큰 문제점으로 지적돼온 출입처 기자실의 폐쇄성이 브리핑제 시행 이후에도 온존하는지를 분석했다. 그 결과 국내 기자실은 '준폐쇄형' '개방형' '이원화형' '동의중시형' 등 4가지 유형이 있으며 기자실도 환경 변화에 따라 다양한 운영 형태를 모색 중임을 밝혀냈다. 즉, 기자실 개방 이후에도 일부 출입처에서 언론사 간 차별이 여전히 남아 있음을 시사하고 있는데, 이에 대한 후속적인 연구의 필요성이 대두된다.

취재 과정에서 출입기자와 취재원은 선택의 권한을 서로 공유하게 된다(이원락, 2004, 82~87쪽). 갠즈(Gans, 1980, p. 81)는 이를 두고 기자와 취재원이

서로 줄다리기하는 관계라고 설명한다. 기자와 취재원의 관계에서 기자는 취재원을 선택할 수 있으며, 또한 취재원이 제공한 정보의 최종 선택권을 행사할 수 있다. 이에 비해 취재원은 기자가 선택할 수 있는 범위를 제한하는 역할을 한다. 이러한 관계 속에서 양자는 뉴스에 대한 영향력을 둘러싸고 줄다리기를 하게 된다. 베네트(Bennett, 1993), 칩날(Chibnall, 1977), 모로치와 레스터(Molotch & Lester, 1974), 사이걸(Sigal, 1986)은 이 줄다리기에서 대체로 취재원이 이긴다고 지적한다. 외국에서 이러한 논의는 참여 정부의 출입처 제도의 변화로 인한 기자의 선택권을 어떻게 한정시키고, 취재원의 제한권을 강화시키는지에 대해 문제를 제기한다.

외국에서 양자 사이의 줄다리기 싸움에 대한 논의와는 달리, 국내에서는 양자 사이에 유착 관행이 문제가 되고 있다. 박동숙 등(2001)은 지방자치단체 한 곳과 정부 부처 한 곳을 선정하여 취재원인 해당 직원들과 출입기자를 대상으로 참여관찰과 인터뷰를 통해 출입처에서 취재원과 기자의 상호작용을 탐구했다. 이들은 출입처가 취재의 편리함뿐만 아니라 민원청탁이나 인사청탁 등 상호 간 사적 이해관계에 따라 양자 사이에 공생관계가 유지되고 있다는 것을 확인했다.

김동규, 김경호(2005) 역시 기자와 취재원의 공생 관계에 대해 규명한바 있다. 브리핑제 시행 이후 정부 부처 출입기자들의 심층면접을 통해 새로운 제도 아래서도 기존 출입기자들의 배타적인 정보 담합구조가 잔존하고 있다고 밝혔다. 즉 '보이지 않는 기자실'의 메커니즘이 여전히 작동하면서 오히려 기자와 취재원의 공생 거래가 은밀하고 내면적으로 강하게 작동한다고 주장하였다.

취재원과 기자 사이의 유착 관계에서 부정적인 관행으로 지속적으로 제기된 핵심 쟁점으로 빼놓을 수 없는 것이 촌지 관행이다. 이효성(1992, 110~112쪽)은 출입처는 기사 작성을 위한 정보 제공처일 뿐만 아니라, 촌지 제공처라는 극단적인 표현을 쓰고 있다. 국내 언론계에서 촌지는 1960년대와 1970년대부터 관례화된 비공식 거래 관행의 하나로 이어졌으며 언론인의 부패를 낳는 직접적인 원인으로 지적되어왔다. 김동규(1996, 7쪽)는 기본적으로 기자

단을 중심으로 이루어지는 촌지 거래는 곧 정보의 비공식 거래로 연결되어 자유롭고 공개적인 정보 유통을 가로막아 객관적이고 공정한 보도를 제한하게 된다고 밝혔다. 권혁남(2002, 275쪽)은 기자단이 다수의 다양한 언론 매체를 총괄 관리할 수 있게 한다는 점에서 출입처 쪽에서는 확실히 편리하고 효율적인 제도지만 반대로 독자는 떼거리 저널리즘(pack journalism), 기사의 획일화, 촌지 수수, 정보 유통의 왜곡 등 비정상적인 언론 행태에 직면하게 된다고 지적했다.

언론은 대체로 출입처의 정보를 선택의 여지없이 받아들이는 수동적인 위치에 놓이게 된다. 여기서 언론의 병폐인 떼거리 저널리즘이 생겨난다. 떼거리 저널리즘이란 서로 다른 기자가 사실상 같은 기사를 쓰는(Paletz & Entman, 1981, p. 19) 방식을 가리킨다. 떼거리 저널리즘은 뉴스 제작에서 흔히 나타나는 것으로 지적된다(Crouse, 1973; Fishman, 1980; Paletz & Entman, 1981). 다양한 언론사가 존재하면서도 의제가 서로 비슷하다는 것이다. 떼거리 저널리즘 개념을 처음 제시한 크라우즈(Crouse, 1973)에 따르면 이는 기자들이 출입처에서 기자단을 이루어 서로 똑같은 정보를 얻기 때문에 발생한다고 규정한다. 그러므로 출입처가 떼거리 저널리즘을 통해 사실상 뉴스를 통제하는 셈이 된다. 출입처에서 제시한 의제가 곧 언론의 동일한 의제가 됨으로써 다른 사건이 사회적 의제가 될 가능성을 봉쇄하면서 출입처가 사실상 사회적 의제를 장악하는 것이다.

국내에서도 브리핑제 실시 이후 기자들이 가장 불만을 토로하는 부분이 사무실 출입금지 조치라는 점이 지적되고 있다. 정보 수요자인 독자와 시청자, 언론사가 정작 들으려 하는 얘기는 들을 수 없고 공급자인 정부 편의에 따른 정보만 제공되고 있다는 것이다(이영태, 2004). 성기철(2004)은 브리핑제를 시행한 뒤 청와대 기사에서 단독성 기사가 눈에 띄게 줄어든 것으로 분석했다. 그는 그 원인을 비서실 방문취재를 금지했기 때문이라며 브리핑제가 기자의 독자적인 취재를 어렵게 만든다고 주장한다.

버코위츠와 터커즈(Berkowitz & Terkeurs, 1999)는 기자단에 들어가 있는 기자들은 공동으로 또는 서로 역할을 나누어 취재하는 과정에서, 그리고 정보

를 제공하는 취재원과의 빈번한 접촉을 통해 일종의 '해석적 공동체(interpretive community)'를 형성한다고 규정한다. 이 결과, 출입기자 간 기사 담합이 발생하는데, 참여 정부는 출입처 제도의 변화를 통해, 이러한 기사 담합을 개선하고자 하였다.

출입처에서 보도를 자제해줄 것을 요청하고, 기자단이 담합해서 종종 이루어지는 취재 관행 중의 하나가 엠바고이다. 언론에 보도되면 업무수행에 차질이 우려되는 사안에 대해 출입처에서 보도를 자제해줄 것을 요청하여 성립하는 경우가 일반적이다(이원락, 1991). 엠바고는 원칙적으로 출입기자가 한 사람이라도 반대하는 한 출입처의 일방적인 요구에 의한 엠바고는 불가능하다는 점에서 엠바고 문제는 기자단 문제와 맞물려 있을 수밖에 없다(김상온, 1993, 87쪽). 즉, 엠바고는 기자단이 담합해서 나온 결과인 것이다. 브리핑제 시행으로 기자단이 해체되면서 국익 등이 걸린 엠바고는 전혀 다른 환경을 맞게 되었다.

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

노무현 정부 들어 모든 언론에 기자실이 차별 없이 개방된 이후 배타적이고 폐쇄적이던 기자실의 관행은 그동안 어떤 식으로든 변화가 있었을 것으로 가정할 수 있다. 기존 논의들은 출입처 제도의 변화가 취재 관행에 미친 영향에 대해 중요하지만, 지엽적인 문제들을 다루어온 경향이 있어, 새로운 제도의 영향력에 대한 보다 포괄적인 평가가 필요한 시점이다. 이에 본 연구에서는 기존 논의에서 다루어진 쟁점들을 토대로, 출입처 제도 변화가 취재 관행에 미친 영향을 규명하기 위해 다음과 같이 6개의 연구문제를 설정하였다. 연구문제 1부터 연구문제 4까지는 출입기자 시스템 아래서 그동안 지적돼온 부정적인 관행과 관련되어 있으며, 연구문제 5와 연구문제 6은 브리핑 시스템으로

바뀐 뒤 취재 본연의 관행과 관련되어 있다.

연구문제 1 출입처 제도의 변화가 기자실에서 언론사 간 차별에 어떠한 영향을 미쳤는가?

연구문제 2 출입처 제도의 변화가 출입기자와 취재원의 유착 관계에 어떠한 영향을 미쳤는가?

연구문제 3 출입처 제도의 변화가 출입기자 간 기사 담합에 어떠한 영향을 미쳤는가?

연구문제 4 출입처 제도의 변화가 출입처로부터 외유성 취재나 향응, 촌지 등을 받는 관행에 어떠한 영향을 미쳤는가?

연구문제 5 출입처 제도의 변화가 출입처 사무실 방문취재 제한에 어떠한 영향을 미쳤는가?

연구문제 6 출입처 제도의 변화가 엠바고 처리에 어떠한 영향을 미쳤는가?

2) 연구방법

기자실 개방과 브리핑제 시행을 전후한 기자실의 관행 변화를 분석하기 위해 질적 연구방법인 심층 인터뷰를 실시했다. 인터뷰의 장점 중 하나는 인터뷰를 녹음할 수 있고, 그럼으로써 상세하게 분석할 수 있는 근거 자료를 갖게 된다는 점이다(류춘렬, 김대호, 김은미, 2001, 175~197쪽).

또 다른 장점은 연구자가 하나의 주제에 관해 다양한 시각을 얻을 수 있다는 것이다. 연구자는 한 사람의 면접자를 통해 얻는 새로운 정보나 의문점을 토대로 다음 면접자에게 제시할 질문의 내용과 방향을 융통성 있게 조절해 나갈 수 있게 된다. 이처럼 인터뷰 진행과정에서 연구자가 발휘하는 재량권은 연구 대상에 대한 보다 포괄적이고 균형 잡힌 정보 수집을 가능하게 한다.

그러나 인터뷰는 수집된 정보의 신뢰도라는 측면에서 제한점을 가질 수 있다. 왜냐하면 정보의 사실 유무를 연구자가 현장에서 직접 확인해볼 수 있는 참여관찰과 달리, 면접자의 사후 기술(after-the-fact description)에 의존해

<표 1> 심층 인터뷰 대상자 프로필

(2006년 11월 기준)

번호	인터뷰 대상자	성별	매체	근무경력	부서	직위	출입처
1	A기자	남	중앙지	입사 17년차	정치부	차장	청와대
2	B기자	남	지방지	입사 18년차	정치부	부장	청와대
3	C기자	남	중앙지	입사 21년차	논설위원	부장	청와대 (김대중 정부)
4	D기자	남	지방지	입사 18년차	정치부	국장	청와대
5	E기자	남	인터넷신문	입사 10년차	정치부	차장	청와대
6	F기자	남	중앙지	입사 7년차	경제부	기자	재정경제부
7	G기자	남	중앙지	입사 13년차	경제부	기자	재정경제부
8	H기자	남	지방지	입사 19년차	정치부	차장	재정경제부
9	I기자	남	중앙지	입사 17년차	경제부	차장	재정경제부 (김대중 정부)
10	J기자	남	인터넷신문	입사 11년차	경제부	차장	재정경제부
11	K기자	남	중앙지	입사 6년차	사회부	기자	경북도청
12	L기자	남	중앙지	입사 12년차	지역부문	기자	경북도청
13	M기자	남	지방지	입사 19년차	사회부	차장	경북도청
14	N기자	남	중앙지	입사 21년차	사회부	부장	경북도청 (김대중 정부)
15	O기자	남	지방지	입사 6년차			경북도청
16	P기자	남	지방지	입사 5년차	사회부	차장	경북도청
17	Q공무원	여		공직 4년차		2급	청와대
18	R공무원	남		공직 24년차		4급	재정경제부
19	S공무원	남		공직 33년차		5급	경북도청

야 하기 때문이다. 그래서 주어진 정보의 정확성과 진위 여부를 주의 깊게 판별해야 하는 것이 중요하다(양정혜, 2004, 143쪽).

본 연구에서는 응답자들에게 자신의 진술을 뒷받침할 수 있는 구체적인 사례나 일화 등을 제시하도록 요청함으로써 수집된 정보의 신뢰도를 높이려 하였다. 또한 인터뷰 응답자의 진술 가운데 일치하지 않는 부분에 대해서는 다른 응답자로부터 수집한 정보를 익명으로 제시하면서 그에 대한 응답자의 동의 여부와 견해를 구했다. 그러나 전반적으로 응답자의 진술 사이에 심각한

불일치는 나타나지 않았고 출입처별로 비슷한 응답을 얻을 수 있었다. 이에, 질적 연구의 한계점으로 지적되어온 객관성 결여라는 한계를 최소화할 수 있었다.

심층 인터뷰의 응답자는 청와대와 재정경제부·경북도청을 출입하는 조선일보, 한겨레, 영남일보 등 3개 언론사의 출입기자와 인터넷 언론을 포함한 군소 언론매체 기자 등 16명과 출입처의 공보실 직원 1명씩 등 총 19명을 대상으로 이루어졌다(<표 1> 참조). 인터뷰는 2006년 10월부터 11월까지 약 1개월 동안 이루어졌으며, 연구자가 응답자를 방문하거나 e메일과 전화로 개별 인터뷰를 실시했다.

청와대는 국가 최고기관인 점을, 재정경제부와 경북도청은 각각 경제 분야와 사회 분야 출입처로 대표성을 부여할 수 있다는 점을 고려해서 선정했고, 특별히 지방자치단체인 경북도청은 중앙 정부와 비교하기 위해서 포함시켰다. 또 공보실 직원을 인터뷰 대상에 포함시킨 것은 기자실의 관행을 출입처의 측면에서 지켜볼 수 있고, 언론사와 출입처 사이를 객관적으로 관찰함으로써 보다 정교한 분석을 하기 위해 이루어졌다.

심층 인터뷰에 사용된 질문은 언론사 간 서열에 따른 차별의 존재 유무와 브리핑제 시행 이후 기자단·간사 제도의 유무, 국익이 걸린 엠바고의 처리 방식, 공식 브리핑 이외의 추가 취재 방식, 출입기자들과의 관계, 출입처의 외유성 취재나 향응, 촌지 수수 여부 등에 대한 것이었다.

4. 연구결과

1) 연구문제 1 : 언론사 간 차별

언론사 간 차별성을 알아보기 위해 기자실이 개방되기 이전에는 청와대 기자실이 어떻게 운영되었는지를 살펴보았다. 1998년부터 2000년까지 청와대 기자실을 출입했던, 중앙지 C기자는 김대중 정부 당시 청와대 기자실이

신규 언론사에 상당히 폐쇄적이었음을 인정했다.

> 당시 청와대 기자실은 중앙기자실·지방기자실·사진기자실 등 3개 공간으로 이루어져 있었습니다. 중앙기자실의 경우 신규 출입은 엄격히 제한되었습니다. 풀(pool) 취재를 하기 때문에 자질에 문제가 있으면 곤란하다는 것이 신규 출입 제한의 논리였어요. 기존 30명 중에서도 (지방지를 제외한) 종합일간지와 방송사 기자 중심으로 풀 기자단이 구성됐습니다. 출입하는 동안 실제로 몇몇 중소 경제지와 인터넷 언론사가 출입을 희망해왔으나 거절당했습니다.

청와대 기자단은 새로 출입하기를 희망하는 언론사를 놓고 가부를 결정하는 역할을 한 것으로 나타났다. 노무현 정부 들어 청와대 기자실은 과거처럼 허가 절차 없이 누구든 등록 요건을 갖추면 출입할 수 있도록 했다. 그로 인해 청와대 출입기자는 김대중 정부 당시 83명에서 현재는 등록된 기자가 내신 200여 명, 외신 100여 명으로 4배가량 늘어났다. 취재 여건도 "공식·비공식 브리핑, 간담회, 자료 릴리스 등에 차별이 없다(중앙지 A기자)"고 할 만큼 표면적으로는 차별이 사라진 것으로 나타났다.

그렇지만 청와대가 기존 출입 언론사의 영향력 등을 무시하고 모든 차별을 다 없앤 것은 아니었다. 청와대는 개방형 기자실을 운영하면서 기존 출입 언론사와 신규 출입 언론사를 사실상 차별하는 풀 취재방식(대표로 취재해 그 내용을 공동으로 동료 기자들에게 공급)을 운용하고 있다. 기존 출입 언론사로 풀 기자단을 구성해 풀 기자단에 소속된 기자들이 돌아가면서 대통령의 국내외 행사를 취재하는 방식이다. 청와대 Q공무원은 "신규 출입 언론사의 경우 일정 기간 경과 규정을 둔 뒤 기자실(중앙·지역·TV·사진) 간사들이 기존 풀 기자와 협의를 거쳐 풀 기자단의 일원으로 인정하는 방식"이라고 설명한다. 때문에 신규 출입 언론사는 풀 취재방식을 또 다른 차별로 받아들이는 분위기다.

기자단의 폐해를 줄이자고 시행된 개방형 기자실과 브리핑제 아래서도 여전히 '보이지 않는 기자단' 메커니즘이 작동하는 셈이다.

기존 출입 언론사는 모두 풀 기자단에 들어가 있지만 신규 출입 언론사는 심사를 통해 풀 기자단에 가입합니다. 간혹 수석비서관급 오찬 간담회가 있어도 풀 기자단 위주로 참석해요. 대통령 기자회견 때도 풀 기자단 간사 2명(송고1실－주로 전국지와 연합뉴스·방송·경제지, 송고2실－주로 지방지와 인터넷신문)이 협의해 질문 순서를 정하므로 신규 출입 언론사에 질문권이 돌아갈 기회가 전혀 없습니다(지방지 B기자).

신규 출입 언론사에 소속된 지방지 D기자는 청와대 기자실의 지정석도 기자실 개방 이후 차별적으로 운영되는 문제점을 제기했다. 지정석은 기자실에서 가장 쉽게 발견할 수 있는 차별 요소이기도 하다.

기존 출입 언론사와 신규 출입 언론사의 경우 크게 차별이 드러나는 것은 부스와 개인 사물함이 제공되는지의 여부에 있습니다. 취재 부스나 개인 사물함은 어느 기관이든 일정 공간을 기자실로 쓰는 만큼 무제한적으로 허용될 수 없다는 점 때문에 일정 부분 어쩔 수 없는 면도 분명 있습니다. 그러나 기자실을 개방한다면 출입기자 수에 맞게 공간을 확보하는 노력이 뒤따라야 할 게 아닙니까.

청와대 기자실처럼 재정경제부 기자실도 브리핑제 시행 이전에는 신규 진입을 희망하는 언론사에 폐쇄적인 편이었다. 김대중 정부 때만 해도 재정경제부 기자실은 과거와 같이 견고하지는 않지만 기자단의 형태는 유지되었다.

기자단은 중앙지와 일부 지방 언론사로 구성됩니다. 2001년 인터넷 매체들의 기자단 가입 요구가 시작됩니다. 머니투데이·이데일리 등 경제 관련 인터넷 매체의 요구가 강했습니다. 당시 창간한 내일신문의 가입 요구도 있었습니다. 기자단은 인터넷 매체의 요구를 받아들이지 않았습니다. 언론 매체로 보기 어렵다는 게 이유였습니다. 내일신문 역시 가입하지 못했습니다. 오프라인 매체의 경우 창간 후 일정기간 성과를 봐서 가입을 허용하는 기자단의 내규 같은 것이 있었습니다. 정식 기자단 가입이 어려워지자 인터넷 매체와 내일신문이 별도의 사무실을 내줄

것을 요구해 자신들만의 공간을 확보하기도 했습니다(중앙지 I기자).

노무현 정부 들어 정부 과천청사에 경제부처 브리핑실을 새로 만든 재정경제부도 기자실의 신규 진입과 같은 외형적인 차별은 사라졌다. 그러나 지방지 H기자는 "출입금지 등 공식적인 차별은 없어졌으나 눈에 보이지 않는 벽은 여전히 존재한다"고 진술한다.

예를 들면, 중요한 정보를 갖고 있거나 핵심적인 부서의 책임자들과 면담 기회 등에서 상대적으로 불이익을 받고 있습니다. 각 부처의 국장이나 실장 등 중요 직위에 있는 공무원을 취재하려면 사전에 연락하고 허락을 얻도록 되어 있습니다. 시간이 지나면서 이러한 규정이 조금 완화됐다고는 하지만 이른바 주류 언론이 아니면 쉽게 이들을 접촉하기조차 어렵습니다.

상시 출입 언론사와 등록만 해놓고 주요 브리핑만 참여하는 언론사 사이에는 보이지 않는 벽이 있는 것도 사실입니다. (일상적인) 정보 유통에서 큰 차별은 없지만 (등록 기자는) 장·차관과의 식사 약속 등 비공식 만남의 정보는 제공받지 못하고 있습니다. 기자실 좌석을 배정받는 것도 상시 출입하면 좀 낫지만 인원 문제로 신규 출입 언론사는 상시 출입이 어려운 실정입니다(인터넷신문 J기자).

경북도청은 과거 중앙지와 지방지로 구분해 운영되던 2개 기자실이 노무현 정부 들어 프레스센터라는 이름으로 하나로 합쳐져 운영되고 있다. 등록된 출입기자는 현재(2006년 9월) 40여 명으로 기자실 개방 이전과 비교하면 2배 정도 늘어났다. 그러나 경북도청의 S공무원은 "등록된 출입기자는 늘었으나 상시적으로 기자실을 출입하는 기자는 (기자실 개방 이전보다) 오히려 줄었다"고 설명한다.

(기존 출입 언론사와 신규 출입 언론사 사이에) 벽이나 차별이 여전히 남아 있습니다. 예를 들어 기자실 개방 이후 책상마다 이름표를 떼긴 했지만 기존 출입기

자들은 이미 정해진 자리가 있는 반면 신규 출입기자들은 그렇지 못해 (기자실에 같이) 앉아 있기도 거북할 때가 많습니다(중앙지 K기자).

경북도청은 기존 출입 언론사의 기자들이 신규 출입 언론사 기자들을 언론인의 자질 측면에서 심각하게 불신하는 또 다른 차별이 생겨나고 있다. 특히 대부분의 중앙지 기자들이 경북도청 기자실을 편의상 취재 거점으로 활용하면서 군소 신문의 신규 출입기자들은 프레스센터를 피해 공보관이 일하는 별도 사무실에서 정보를 교환하거나 간단한 취재를 하기도 한다.

표면적으로는 (출입기자들 사이에 차별은) 없습니다. 하지만 일부 군소 언론사에 대해 곱지 않은 시선이 존재하는 것도 사실입니다. 이는 이들이 투잡(two jobs, 두 가지 직업)을 가진다든지, 음주사고를 낸 경력이 있다든지 하는 행태에 기인하는 부분도 있습니다(중앙지 L기자).

신규 출입 언론사에 편견을 갖고 있는 언론사들이 많이 있는 듯합니다. 실제로 최근에는 기존 언론사 기자가 신규 언론사 기자를 보고 '저런 것들도 신문 기자냐, 저런 것들이 간담회에 참석하면 나는 가지 않겠다'고 말한 경우도 있었습니다(지방지 P기자).

외형적인 개방과 달리 눈에 보이지 않는 장벽은 더 높아졌습니다. 신규 출입기자의 경우 기사 작성 능력은 물론 언론인으로서 가져야 할 최소한의 가치관이나 철학을 갖추지 못한 한마디로 '함량 미달'인 경우가 대부분입니다. 따라서 기존 출입기자는 신규 출입기자와 어울리기 싫어하고 도청 측은 출입기자가 늘어나는 데 대해 염증을 느끼고 있습니다(지방지 M기자).

2) 연구문제 2 : 기자와 취재원의 유착

출입기자와 취재원의 유착 관계가 개선되었는지를 알아보기 위해 청와대

와 재정경제부·경북도청을 출입하는 기자들에게 각각 다음과 같은 세 가지 질문을 던졌다.

첫째는 '출입처로부터 인사 청탁을 받거나 반대로 출입처에 인사나 민원 청탁을 한 적이 있는가. 또는 동료 기자들이 그런 청탁을 받거나 하는 것을 보거나 들은 적이 있는가' 하는 질문이었다. 인사나 민원 청탁을 유착의 대표적인 행태로 본 것이다. 두 번째는 '출입처 공무원들에게 신문 구독이나 광고 협조 등을 부탁한 적이 있느냐'고 물었으며, 마지막으로 '출입처 관계자들로부터 기사를 넣거나 빼달라는 부탁을 받은 적이 있는가'라는 질문을 하였다.

개방형 기자실이 도입되기 전인 김대중 정부 시절 이들 3개 기관을 출입한 기자들은 유착 관행을 아래와 같이 진술했다.

> 청와대에는 1년에 서너 번 부탁할 회사 민원이 있었습니다. 주로 회사 행사에 협조해달라는 것입니다. 무슨 행사를 하는데 대통령이나 대통령 부인이 참석해 달라는 것, 수해의연금을 내는데 대통령 금일봉이 가능한가 등입니다. 물론 극히 일부이긴 하지만 인사 청탁을 하는 경우도 있었습니다.
>
> 기사에 대해 불만을 토로하는 경우는 비일비재했습니다. 당시는 가판이 있을 때여서 문제가 있는 기사는 대변인이나 또는 관련 비서관이 수시로 전화해 항의하거나 수정을 요구했어요(청와대 출입 중앙지 C기자).

> 신문 구독 협조를 요청하는 경우는 있었습니다. 광고 협조 요청은 없었습니다. 일부 마이너 매체들이 산하기관에 광고를 요청하면서 중앙 부처의 협조를 부탁하는 경우는 있다고 들었습니다. 또 기사를 빼달라거나 제목을 바꿔달라는 요청은 수시로 있었습니다. 수용 여부는 별개지만……(재정경제부 출입 중앙지 I기자).

> 인사 청탁을 직접 하지는 않았지만…… 10년 이상 오래 도청을 출입한 동료 기자들이 인사를 청탁하는 사례는 여러 차례 목격했습니다. 공무원은 승진 인사에 관한 한 이성을 잃고 출입기자에게도 줄을 대는 경우가 왕왕 있습니다. 기사는 중앙지의 경우 지방지 말고 중앙지에도 나가게 좀 실어달라는 요청이 대부분입니

다. 특히 지방자치제 이후 도지사가 굵직한 실적을 냈을 때 요청의 정도가 강해집니다(경북도청 출입 중앙지 N기자).

인사 청탁 관행은 청와대나 재정경제부 등 중앙 부처에선 기자실이 개방되기 전 이미 상당 부분 사라진 것으로 보인다. 다만 신문사 행사와 관련된 민원이나 신문부수 협조 요청 등은 가금씩 있는 것으로 해석된다. 그러나 시·도 등 광역자치단체에는 중앙지의 경우 10년 이상 장기 출입하는 기자들이 흔히 있어서 인사 청탁 관행 등이 중앙 부처와 달리 상대적으로 빈번하게 일어나는 것으로 보인다. 기자실을 개방하고 브리핑제를 시행한 지 4년여가 지난 지금(2006년 11월) 청와대 출입기자들은 유착 관행을 이렇게 답변한다.

개별적으로 친한 선배들의 자리 마련을 위해 두 번 정도 청탁한 일이 있으나 성사되지 않았습니다. 기사를 넣거나 빼달라는 부탁은 몇 번 있습니다만 과거와 같은 식은 아닙니다. 이것은 절대 아니다. 그러니 기사를 썼다면 빼달라는 정도입니다(중앙지 A기자).

좋은 의미로 인사문제를 상의 받은 적은 있습니다. 즉, 과거에는 언론 관련 단체의 자리를 특정 언론사 출신이 독점했으나 이제는 바뀌어야 하지 않겠느냐며 마이너 언론사 출신의 신망 있는 언론인을 소개해달라는 부탁을 받은 적이 있습니다. 동료 기자들의 경우 과거에는 춘추관에 머무는 홍보 참모들과 기자들이 끈끈함을 유지했습니다. 여기서 일탈하면 부적절한 인사 청탁으로 변질되기도 하지만 기자실 개방 이후에는 그런 분위기가 사라졌습니다.

기사와 관련해 과거 김대중 정부까지는 선거철이 되면 청와대가 나서 지방지까지 일일이 성향을 분석하고 출입기자에게 선거 기사와 관련한 부탁이 들어오기도 했습니다(지방지 B기자).

기사를 넣어라 빼라 하는 것은 없어요. 그런 부탁은 잘 안합디다. (기사에서) 취지가 잘못 전달돼 실린 경우 이게 잘못된 것 같다는 지적은 합니다. 행사와

관련해 '이거는 좀 의미가 큰 것이니 잘 써줘요' 하는 말은 듣습니다. 청와대 본관 쪽에 있는 신무문 개방 때 잘 써달라는 부탁을 들었습니다. 또는 워딩(wording)이 이게 아닌데 확인해달라는 말은 들은 적이 있습니다. 주로 말을 인용하는 부분입니다. 그래서 수정한 적이 있긴 합니다(인터넷신문 E기자).

청와대의 경우 유착 관행은 인사나 민원·기사 청탁 등이 크게 개선된 것으로 해석된다. A기자의 진술처럼 인사 청탁은 받아들여지지 않고 있으며, 인사와 관련해 건전하게 의견을 교환한 B기자도 분위기가 과거와 달라졌다고 고백하고 있다.

특히 기사는 세 기자의 진술에서 보듯 잘못된 부분이 있을 경우 바로잡아 달라는 정정 요청이 특정 기사를 넣어달라, 빼달라는 부탁보다 주류를 이루는 것으로 보인다.

신문 구독이나 광고 협조 요청 등의 관행은 지방지의 경우 B기자는 "창간기념호 같은 특별한 경우에 한정된다"고 응답했으며, D기자는 "대부분 신문이 어려운 광고 시장 때문에 중앙 부처의 기사 협조 요청이 들어오면 혹 광고 협조가 가능한지를 물어보는 기자가 적지 않다"면서 "그러나 광고를 조건으로 기사를 쓰지는 않는다"고 밝혔다. 이와 관련해 청와대의 Q공무원도 출입기자로부터 신문이나 출판물 강매, 광고 협조 등의 '압력'을 받은 적은 '없다'고 기자들의 진술을 뒷받침하고 있다.

현재 재정경제부를 출입하는 기자들은 대부분 인사나 민원 청탁을 한 적이 없다고 한목소리로 답했다. 다만 인터넷신문의 J기자는 "한두 차례 인사 청탁을 받은 것 같다"고 진술했다. 또 출입처에 신문 구독이나 광고 협조 등을 요청한 적이 있느냐는 질문에도 출입기자 대부분이 "없다"고 답했으나 지방지의 H기자는 "창간기념호에 게재하기 위해 정부 광고를 요청한 적은 있으나 실현되지 않았다"고 답변했다. J기자는 또 "예전에 회사에서 주간지를 새롭게 발행해 출입처에 잡지 구독을 요청한 적은 있다"고 덧붙였다. 재정경제부 R공무원도 이에 대해 "출입기자로부터 신문 구독이나 광고 협조 요청 등을 압력이라고 느낄 정도로 받은 적은 없다"고 밝혔다.

재정경제부 출입기자들은 기사 청탁과 관련해서는 응답이 엇갈렸다. 중앙지 G기자는 "(출입처에서) 간혹 전문가 기고를 실어달라는 요청이 있다"고 했고, 인터넷신문 J기자는 "(청탁을 받은 적이) 있다"고만 짧게 답했다. 지방지 H기자는 자신이 직접 청탁을 받지는 않았지만 "유력 중앙지의 경우 문제가 되는 기사를 두고 청탁이 벌어지는 경우를 종종 들었다"고 소개했다. H기자는 "90년대 중반의 얘기지만 심지어 모 일간지의 경우 신문사가 제목을 정해 놓으면 정부 부처 담당자들이 그에 해당하는 팩트(fact, 실제 사례 등)를 제공한다는 말까지 나올 정도였다"며 자신이 들은 과거 사례도 들려주었다.

이들의 이야기를 종합하면 재정경제부 기자실은 개방 이전과 비교하면 인사나 민원 청탁 등의 관행은 크게 개선되었으며, 신문 구독이나 광고 협조 요청 관행도 J기자가 새로 발행된 주간지 구독 권유를 요청하고 H기자가 창간기념호에 광고 협조를 요청했으나 받아들여지지 않는 등 진일보한 것으로 해석된다. 기사 청탁 관행도 완전히 사라지지는 않았지만 큰 문제 제기가 없었던 점으로 미루어 긍정적으로 볼 수 있을 것이다.

경북도청을 출입하는 기자들은 인사나 민원 청탁 관행과 관련해 "출입처에 민원 청탁을 한 적이 있고 동료 기자들이 청탁을 주고받는 경우도 많이 봤다(중앙지 K기자)" "두 경우 다 있다. 또 동료 기자들의 청탁도 심심찮게 목격한다"고 응답하는 등 대부분 현재도 이런 관행이 크게 나아지지 않았음을 시인했다. 지방지 P기자는 다음처럼 인사 청탁의 심각성을 알려주는 발언을 하기도 했다.

> (내가) 청탁을 받지는 않았지만 (공무원이) 선배 기자에게 청탁하는 것을 목격했으며, 또 실제로 청탁이 이루어졌습니다. 또 이번 도청 인사에서도 청탁이 오간 것으로 알고 있습니다.

신문 구독이나 광고 협조 요청과 관련해서도 중앙지 K기자를 제외하고 출입기자 대부분이 "있다"고 답했으며, 경북도청 S공무원도 "일부 언론사의 구독 요청을 받은 적이 있다"고 말해 이러한 관행이 크게 개선되지 않았음을

시사했다.

기사 청탁과 관련해서도 대부분 “부탁을 받은 적이 있다”고 답해 과거와 크게 달라지지 않았음을 시인했으며, K기자는 기사 청탁 관행을 다음과 같이 설명했다.

> 수시로 일어나는 일입니다. 홍보성 기사를 부탁하는 경우는 하루에도 2~3차례씩 있고, ‘빼달라’ ‘문구를 조정해달라’는 등의 요구도 받은 적이 있습니다.

3) 연구문제 3 : 출입기자 간 기사 담합

출입기자 간 기사 담합이 개선되었는지를 알아보기 위해 출입기자들을 상대로 ‘기자실 개방 이후 기존 출입 언론사들끼리 별도의 자리나 정보 교환이 이루어지고 있는가’를 먼저 물은 뒤 다시 ‘그로 인해 기사의 담합이나 획일화 현상이 어느 정도 일어나고 있는가’라는 질문을 했다. 기자실이 개방되기 전 3개 기관의 출입기자들은 담합의 실태를 이렇게 이야기했다.

> 당시 풀 기자가 취재 결과를 풀하면 그것을 토대로 기사는 마음대로 작성했습니다. 논조나 시각은 자유였지요. 따라서 기사의 획일성이나 담합이 이루어졌다고 볼 수는 없을 것 같습니다. 풀 취재 결과를 토대로 비서실로 들어가 보충 취재하는 기자가 많았습니다(청와대 출입 중앙지 C기자).

> 당시 기자실은 소규모 커뮤니티였습니다. 단독 취재를 제외하고는 정보의 상당 부분을 공유합니다. 또 세제 개편과 같은 대형 자료가 나올 경우엔 업계 용어인 ‘야마’ 잡기(기사의 핵심이나 방향을 설정하는 것)를 하기도 합니다. 같거나 비슷한 사안을 다루어 본 경험이 있는 시니어 기자들이 기사 방향이나 오류를 잡는 경우가 많습니다. 이를 담합이라고 하면 담합일 수 있습니다. 그러나 악의적 담합을 하는 것은 아니고 엄밀히 말하면 브레인스토밍이라고 보는 편이 타당합니다(재정경제부 출입 중앙지 I기자).

C기자와 I기자의 진술을 종합하면 적어도 이들 두 기자실에서 기사 담합은 기자실 개방 이전에도 우려할 만한 수준은 아닌 것으로 보인다. I기자의 표현대로 특정 사안을 놓고 기자들이 의견 교환을 통해 기사의 방향을 설정하는 브레인스토밍에 가깝다고 할 수 있다. 물론 결과적으로 브레인스토밍이 기사를 획일화시킬 가능성은 있을 것으로 보인다.

기자실 개방 이후 청와대를 출입하는 중앙지 A기자는 "개인적으로 친한 기자들끼리 가끔 자리를 만들지만 기사를 쓰기 위한 정보 교환은 별로 없다"고 밝혔다. A기자는 기사 담합이나 획일화에 대해서도 "이런 일은 거의 없어졌다고 봐야 할 것"이라며 긍정적으로 응답했다.

지방지 B기자도 "기사 담합은 거의 없다"며 "다만 국가균형발전 같은 지방 공동의 관심사에 관해 지방 언론이 여론을 선도해야 하지 않겠느냐는 정도의 논의는 있었다"면서 "그게 기사 담합이나 획일화는 아니지 않느냐"고 반문했다. 그러나 청와대를 출입하는 기자들은 같은 상황을 아래와 같이 다르게 받아들이기도 했다.

> 풀 기자단이 같은 기사 소스를 제공하다 보니 기사의 획일화 현상은 심각합니다. 연합뉴스부터 지방지의 청와대 기사에 이르기까지 거의 대동소이합니다. 중앙지와 달리 특별한 인적 네트워크 없이 취재해야 하는 지방지는 풀 기사와 대변인 브리핑 및 백그라운드 취재, 보도된 기사자료 등을 종합해 기사를 작성합니다. 그러니 기사가 비슷비슷해질 수밖에 없지요(지방지 D기자).

> 종이신문은 신문사의 방침을 따라가지 않겠습니까. (기사가) 이미 방향이 정해진 상태에서 팩트를 찾아 맞추는 것 같은 느낌을 종종 받습니다. 조·중·동 기자들이 (매일) 같이 모여서 비슷한 논조의 기사가 나오는 것은 아닐 것입니다. (그렇다면) 신문사의 기사 방향이 정해져 있기 때문이 아니겠습니까. 전시작전통제권만 해도 이미 방침이 서 있으니……(취재기자가) 어떤 팩트를 물어 와도 바뀌지 않습니다. 그러나 우리는 팩트대로 갑니다. 그것이 원칙입니다. 내가 취재한 것과 내용이 달라지면 내 이름으로 기사는 못 나갑니다(인터넷신문 E기자).

이처럼 D기자와 E기자는 둘 다 청와대 관련 기사의 획일화가 심각함을 전제하면서 그 원인을 추정하고 있다. 재정경제부를 출입하는 지방지 H기자는 기존 출입 언론사들끼리의 정보 교환을 이렇게 이야기한다.

> 기존 출입 언론사들이 언론사 간 경쟁관계를 떠나 유대를 유지하는 경우 정보 교환은 이루어지는 것으로 보입니다. 통상 가십 수준이나 뒷이야기 수준의 정보가 대부분입니다. 정보 교환이 기사의 담합이나 획일화로 이어지는 경우는 별로 없습니다. 다만 각종 정책을 발표했을 때 무엇을 머리로 올릴 것인가, 무엇이 포인트인가에 대해서는 기자실에서 의견 교환이 이뤄지며 여기서 나온 의견이 대부분 기사에 반영됩니다. 경제 기사의 경우 리드가 대부분 비슷한 것은 이 때문입니다.

H기자의 담합에 관한 진술은 김대중 정부 시절 재정경제부를 출입한 I기자의 인식과 유사하다. 기사를 작성하는 과정이 그때와 별로 달라진 게 없다는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 재정경제부를 출입하는 인터넷신문 J기자는 기자들끼리의 정보 교환을 아래와 같이 설명한다.

> 기존 출입 언론사들끼리 별도의 회식자리가 있지만 전보다 구속력이나 친밀도가 떨어졌다는 이야기가 있습니다. 정보 교환은 주로 상시 출입기자들 사이에서 이루어지고 서로 성향이 비슷한 매체 간 교류가 많아진 것 같습니다. 예를 들면 보수적 성향과 진보적 성향의 매체, 또는 메이저와 마이너 신문, 종합지와 경제지 기자 등 끼리끼리의 모임이 있는 것 같습니다.

재정경제부 R공무원은 "등록 매체가 증가하고 인터넷이 활성화돼 기사 담합은 불가능한 것으로 보고 있다"며 담합이란 관행을 거론하는 것에 '그렇지 않다'고 일정 선을 그었다.

경북도청을 출입하는 중앙지 K기자는 기사 담합과 관련해 "필요하면 타사 기자로부터 정보를 얻는 경우는 있지만 담합이나 획일화 현상은 거의 없다"고 답했으며, 또 다른 중앙지 L기자는 "같은 기자실을 사용하면서 정보의 공유로

인한 (기사 소재의) 쏠림현상이 있는 정도"라고 덧붙였다.

정보의 악의적인 담합 구조는 기자실 개방을 전후해 큰 변화가 없으며, 그리 심각한 상태가 아닌 것으로 받아들여진다. 물론 브레인스토밍과 기사 소재의 쏠림현상 등 어디까지를 담합으로 볼 것이냐의 문제는 남아 있다. 결국 이 차이는 악의 없는 뉴스 가치 판단의 의존현상 등을 지나치게 비판적으로 담합 관행에 포함시킨 결과라고 봐야 할 것이다.

4) 연구문제 4 : 촌지 수수와 향응

출입처로부터 외유성 취재나 향응, 촌지 등을 받는 관행은 변화되었는지를 알아보기 위해 청와대와 재정경제부·경북도청을 출입하는 기자들을 상대로 '출입기자란 이유로 출입처에서 촌지나 골프 접대, 외유성 취재, 기타 향응을 받은 적이 있는가'라는 질문을 던졌다. 또 이들 기관에서 기자들을 상대하는 공무원들에게도 '출입기자들에게 촌지나 골프 접대, 외유성 취재, 기타 향응을 베푼 적이 있는가'라고 동시에 물었다.

먼저 기자실이 개방되기 전 이들 기관을 출입했던 기자들이 들려준 김대중 정부 시절 출입처의 촌지 수수 등의 관행은 이러했다.

> 대통령 수행 취재 경비는 철저하게 회사가 부담했습니다. 김영삼 정부까지만 해도 반분했으나 김대중 정부 들어 전액 회사 부담으로 전환됐습니다. 촌지는 기본적으로 없었지만 가끔 대변인이 돌리는 경우가 있었습니다. 해외여행 때 1000달러 정도의 선물비가 제공되곤 했으나 지금은 완전히 사라졌다고 그래요. 골프 접대는 간혹 비서실장이나 일부 수석비서관이 주최하곤 했습니다(청와대 출입 중앙지 C기자).

> 촌지는 거의 없었습니다. 고위 공무원들이 친구나 업자와 골프를 치면서 기자를 끼우거나 밥·술을 먹기도 했습니다. 취재원과 친밀도를 높이기 위한 불가피한 측면도 있습니다. 다만 금품 수수는 그때 이미 사라졌다고 보면 됩니다. 외유성

취재도 거의 사라졌습니다. 국제회의 취재는 대부분 경비를 사측이 부담했습니다(재정경제부 출입 중앙지 I기자).

기자실에서 금품 등 촌지 수수가 사라진 지는 벌써 7~8년이 되는 것 같습니다. 출입처에서 명절을 앞두고 기자들에게 선물을 돌리는 것이 전부였습니다. 해외취재는 경비를 신문사가 부담하는 것이 원칙이고……. 그 밖에 점심 값을 가끔씩 부담하는 정도였습니다(경북도청 출입 중앙지 N기자).

C, I, N기자의 진술에서 보듯 김대중 정부 시절 이미 주요 출입처에서 촌지를 돌리는 일은 사라진 것으로 판단된다. 당시 이들 출입처에서는 골프 접대나 외유성 취재 등도 비공식적으로 아주 제한돼 베풀어진 것으로 보인다. 기자실 개방 이후 청와대 출입기자들은 촌지 수수 문제를 이렇게 고백한다.

촌지는 완전히 사라졌습니다. 골프 접대는 지난 4년 가까운 동안 두 번 정도 친 것 같습니다. 외유성 취재는 물론 없고……. 가끔 술을 마실 때 술값을 내는 정도입니다. 이것도 룸살롱이나 고급 카페 같은 곳은 아닙니다(중앙지 A기자).

청와대의 경우는 촌지가 사라졌습니다. 2년간 출입하면서 한 번도 받은 적이 없습니다. 골프 접대 역시 없었고 외유성 취재도 없었습니다. 다만 지역 출신 수석비서관들이나 보좌관들의 초대로 점심이나 저녁을 먹은 적은 있지만 향응이라 할 만한 것은 없었습니다. 명절 때 대통령과 비서실장의 선물이 오는 정도고, 연말 공식 망년회를 청와대서 한 번 하는 정도가 고작입니다(지방지 D기자).

점심은 구내식당서 2,500원짜리를 먹거나 약속이 있으면 (춘추관을) 나갑니다. 선물은 이번 추석 때 공개된 차 세트를 기자들에게 돌렸다고 들었습니다. 해외취재는 원하면 누구든 다 갑니다. 물론 자기 돈을 내고……. 비행기 요금, 식사비, 통신비까지 회사가 전적으로 부담하고 있습니다(인터넷신문 E기자).

청와대의 경우 촌지는 완전히 사라진 것으로 보인다. 명절 때 선물을 돌리는 것이 그나마 남은 관행이다. 해외 취재도 비행기 요금은 물론 통신비까지 신문사가 부담하고 있다.

재정경제부 출입기자들은 촌지 수수 관행과 관련해 이구동성으로 "촌지를 받은 적이 없다"고 응답했으며 다만 인터넷신문 J기자는 "골프 접대와 외유성 취재 등의 제안을 받은 적이 있지만 응하지 않았다"고 밝혔다. 재정경제부의 R공무원은 "출입기자 등록제 전환과 관계없이 정부는 투명성 강화로 접대나 향응 등을 베풀 수가 없다"고 그 배경을 설명했다.

한편 경북도청을 출입하는 기자들은 촌지 수수 관행을 중앙 부처와 다소 엇갈리게 답변했다.

> 촌지를 주려는 시도는 있었지만 일절 거부했습니다. 골프는 치지 않고 외유성 취재는 항공료를 신문사가 부담하면서 앙코르와트 세계문화엑스포 취재를 간 게 유일한데……. 이것을 그 범주에 넣을 수 있을지 모르겠습니다. 점심식사 제공이나 저녁에 소주 한잔 하는 정도는 가끔 있습니다(중앙지 L기자).

L기자는 출입처가 촌지 제공 의사가 있음을 밝히고 있다. 이와 관련해 지방지의 M기자와 P기자는 '촌지나 골프 접대, 외유성 취재, 기타 향응을 받은 적이 있느냐'는 질문에 "있다"고 고백했다. 물론 "없다"는 응답도 있었다. 한편 경북도청의 S공무원은 촌지 관행은 언급을 피한 채 "업무와 관계없이 식사 대접은 가끔 있다"고만 응답했다.

촌지 수수 관행은 청와대와 재정경제부는 완전히 사라진 것으로 볼 수 있으며, 경북도청은 아직도 잔존하는 것으로 해석된다.

5) 연구문제 5 : 방문취재 제한

"출입기자의 출입처 사무실 방문취재 제한이 어느 정도인지를 파악하기 위해 출입기자를 상대로 세 가지 공통 질문을 던졌다. 즉, 브리핑제 시행으로

출입처의 사무실 방문취재 제한은 어느 정도로 지켜지고 있으며, 방문취재 제한 등으로 취재에 어려움은 없는지, 그렇다면 꼭 필요한 직접 인터뷰는 어떻게 해결하고 있는지를 물었다. 이에 대해 먼저 청와대 출입기자들은 이렇게 밝히고 있다.

(방문취재 제한은) 100% 엄격하게 지켜지고 있고……. 그로 인해 어려움이 많습니다. 수시로 취재원을 만날 수 없다는 것은 기자로선 명백한 (취재) 제한을 의미합니다. 하지만 공무원들이 일하는 곳에 기자들이 상시 출입하는 시스템도 문제는 있습니다. 하루 1시간 제한 개방 등 절충형이 모색될 필요가 있습니다. 현재 필요한 취재는 업무시간에는 전화로 하는 수밖에 없고 나머지는 점심, 저녁 자리를 만들어 합니다(중앙지 A기자).

방문취재 제한은 완벽하게 지켜지고 있습니다. 경호 문제로 춘추관에서 비서동으로 건너가는 것 자체가 불가능하기 때문입니다. 그래서 어려움이 많습니다. 무엇보다 특화된 기사를 만들 수 없습니다. 김대중 정부까지 지역 현안(위천공단, 밀라노 프로젝트)에 대한 청와대의 시각을 관련 비서관을 개별 취재해 특화된 기사를 쓸 수 있었으나 지금은 불가능합니다. 관련 취재를 위해 비서실에 전화하면 항상 여직원 선에서 차단되고 콜백(call back, 회신 전화)도 없습니다. 할 수 없이 평소 친분이 있는 참모를 통해 간접 취재합니다. 즉, 친분 있는 비서관에게 해당 비서관에게 특정 사안을 물어봐 달라고 하는 정도입니다(지방지 B기자).

(사무실 방문취재는) 아예 못합니다. 전화를 할 수는 있지만 회의가 많아서……. 필요할 때 연결돼야 좋은데…… 매일 회의하고 있어요. (자리에) 있으면서도 회의 핑계를 댈 수도 있을 거고. 꼭 필요한 취재는 전화가 연결될 때까지 기다리든지, 대변인을 괴롭히는 수밖에 없습니다. 하루 1시간이라도 비서실을 개방하면 어떨까 싶은데……. 현재 상태로도 브리핑이 충실한가 하는 등의 논의는 있어야 할 것입니다. 솔직히 (알 권리) 부족을 느낍니다(인터넷신문 E기자).

청와대의 방문취재 제한은 엄격히 지켜지고 있었다. 또한 방문의 대안인 전화 취재는 원활하지 않은 것으로 짐작된다. 그래서 청와대만 8년 2개월째 출입하는 B기자도 특화된 기사를 쓸 수 없다고 호소할 정도다. 국민의 알 권리 침해가 우려되는 대목이다.

또 다른 청와대 출입 지방지 D기자는 "관계자나 실무자를 만나 이야기하는 것과 전화로 이야기하는 것은 많은 차이가 난다"며 "청와대 기사 획일화의 큰 요인이 되고 있다"며 불만을 표시했다. 그래서 D기자는 꼭 필요한 현안 관련 인터뷰는 "일주일 이전부터 전화로 약속해 외부서 만난다. 내부에서는 다른 기자들의 눈에 띄면 개별 취재에 응하는 것을 공무원들이 꺼린다"는 말도 덧붙였다. 그래서 Q공무원은 청와대의 경우 "사전 인터뷰 요청을 하면 약속된 시간에 청와대 관계자와 언론사 간 인터뷰를 할 경우 춘추관 2층 접견실에서 하도록 돼 있다"고 소개한다. 재정경제부 출입기자들은 방문취재 제한을 이렇게 설명한다.

> 사무실 방문취재는 거의 없어졌습니다. 국장급의 경우 방문취재를 형식상 거부하지는 않지만 (찾아가면) 의례적인 대화에 그칠 뿐 취재에는 응하지 않습니다. 때문에 점심이나 저녁 약속을 잡아 (별도로) 취재해야 하는 어려움이 있습니다. 꼭 필요한 취재는 이 같은 외부 약속이나 간행물 또는 자료집을 통해 간접적으로 자료를 챙기는 방법을 쓰고 있습니다(중앙지 F기자).

> 방문취재를 제한한다고는 하나 기자가 만나 설명을 들어야 하겠다고 하면 굳이 제한하지는 않습니다. 다만 예전처럼 자유롭게 출입하는 것이 제한되면서 무슨 일이 일어나고 있는지 감을 잡기가 상당히 어려워졌습니다. 그래서 꼭 필요한 취재는 방문취재를 요청하고 안되면 기사를 쓸 때 방문취재를 거부당했다거나 자료 공개를 요청했으나 거부당했다는 사실 그대로를 기사화하고 있습니다(지방지 H기자).

재정경제부는 H기자의 진술처럼 청와대와 비교하면 방문취재 제한이 상대

적으로 덜 엄격한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 규정이 여전히 취재를 어렵게 만드는 요인으로 작용하는 것을 알 수 있다. 재정경제부 출입 인터넷신문 J기자도 "민감한 사안일수록 과거와 같은 면대면 취재가 쉽지 않은 것도 사실"이라며 비슷한 어려움을 호소하고 있다. 실제로 재정경제부 R공무원도 "방문취재 제한을 비교적 엄격하게 요구한다"고 밝혔다. J기자는 방문취재 제한의 어려움을 해결하는 방법으로 "주로 전화 취재나 공보실을 통한 통상적인 수준의 취재를 하다가 사안이 클 경우 기자실 차원에서 공개적으로 취재를 요청하기도 한다"고 소개했다.

그러나 경북도청은 청와대나 재정경제부와 달리 현재 사무실 방문취재를 전혀 규제하지 않고 있다. 중앙지 L기자의 표현처럼 "필요하면 출입처 사무실을 찾는다"는 쪽이 더 현실에 가깝다. 지방지 M기자는 "브리핑이 거의 안 되니까 자유로이 방문취재를 하고 있다"는 나름의 원인 분석도 내놓았다. 어쨌든 브리핑제의 주요한 지침인 방문취재 제한이 지방자치단체인 경북도청에서는 아직 남의 이야기로 남아 있었다.

6) 연구문제 6 : 엠바고 처리

엠바고 처리에 대해 두 가지 질문을 던졌다. 즉, 기자실 개방 이후 과거 기자단이 합의해 이루어지던 국익 등이 걸린 불가피한 엠바고는 어떻게 처리되고 있는지, 또 출입기자들이 엠바고를 지키도록 만드는 어떤 장치 등이 마련돼 있는지 등 두 가지다.

김대중 정부 시절 청와대를 출입했던 중앙지 C기자는 엠바고 관행과 유사한 오프 더 레코드에 관해 "대통령의 실언, 대통령의 건강문제 등에 대해 비교적 오프가 잘 지켜졌다"며 "노무현 정부 들어 기자실을 완전 개방하면서 (청와대가) 이 문제를 가장 걱정한 것으로 안다"며 자신이 전해들은 이야기를 들려주었다. 즉, 인터넷 언론 등 책임의식이 희박한 매체가 과연 엠바고 등을 잘 지켜주겠느냐는 의문이 들었다는 것이다. 청와대 출입기자들은 기자실 개방 이후 엠바고 처리 관행을 이렇게 들려주고 있다.

정부는 아랍에미리트에 고등훈련기 판매를 추진 중이고 지난해 노무현 대통령의 아랍에미리트 방문도 이 때문에 이루어졌습니다. 이 부분에 대한 청와대 측의 보도자제 요청은 거의 받아들여졌습니다. 이 밖에도 이집트 방문 시 자주포 판매 협의 등 '국익'이 걸린 문제에 대한 협조는 이루어지고 있다고 봐야 합니다. 출입기자가 많다 보니 기술적인 누수가 있을 수 있습니다. 특히 속도를 중시하는 인터넷 매체에서 부지불식간에 보도가 나가는 일이 있습니다. 출입기자들이 엠바고를 지키도록 하는 방법은 여전히 기존에 운영하던 징계 정도입니다(중앙지 A기자).

엠바고 내용은 풀 기자단만 공유하고 있어 잘 지켜지는 편입니다. 노무현 정부 들어 청와대는 엠바고를 잘 지키도록 청와대 출입기자들만 접근할 수 있는 별도의 인터넷 사이트를 통해 엠바고 내용을 공지하고 있습니다. 출입기자가 엠바고를 지키지 않을 경우 과거처럼 출입정지 등의 징계를 내립니다(지방지 B기자).

청와대 엠바고는 대통령 일정과 관련된 게 많습니다. 대통령이 언제 어디에 간다 등등…… 경호와 보안 때문입니다. 시간차 엠바고도 있습니다. 일정과 관련된 엠바고는 출입기자들이 불문율처럼 대부분 받아들입니다. 정책과 관련된 엠바고는 많지 않은 것 같습니다(인터넷신문 E기자).

이처럼 청와대 출입기자들은 국익과 관련된 엠바고를 비교적 잘 지켜주는 것으로 짐작된다. 또 기자실 개방 이후 엠바고 내용을 관리하는 별도의 인터넷 사이트도 개설한 것으로 밝혀졌다. 엠바고를 어긴 언론사는 과거처럼 여전히 출입정지 등의 징계를 받는다. 엠바고 위반과 관련해 또 다른 지방지의 D기자는 "출입정지 조치 이외에 엠바고를 어긴 신문사에 대한 기자단 차원의 주의가 더욱 효과를 발휘한다"고 소개한다. 즉, 지방지 기자들은 모두 파견 나와(청와대 기자실이란) 한 배를 탄 상황에서 왕따를 당하면 기자실 출입 자체가 너무 껄끄러워진다는 현실적인 문제도 작용한다는 것이다.

청와대의 Q공무원은 "국익 등이 걸린 불가피한 엠바고는 풀 기자와 상주 기자들을 대상으로 오프 더 레코드, 백그라운드 브리핑을 하며 협조를 요청한

다"고 덧붙였다. 재정경제부 출입기자들은 기자실 개방 이후 엠바고를 이렇게 처리하고 있다.

> 청와대는 엠바고를 공보비서관이 정하는 것으로 알고 있으나 다른 정부 부처는 철저히 기자들의 합의로 정합니다. 그리고 합의된 엠바고는 대부분 지켜지며 위반 시 사안의 경중에 따라 출입정지와 제명 등의 조치가 취해집니다. 이처럼 (엠바고에 관한 한) 사후적인 조치는 있으나, 사전적인 조치는 사실상 불가능한 상태입니다(지방지 H기자).

> 상시 출입기자 중심의 기자단 회의를 갖고, 그 자리에서 주요한 사안에 대해 엠바고를 설정하고 있습니다. 그리고 이 같은 사실을 e메일과 전화로 알리고 있습니다. 이를 어길 경우 기자실 출입제한이나 e메일 서비스 중단 등의 제재가 따릅니다. 인터넷 등 통신의 발달로 과거보다 엠바고가 깨지는 사례가 좀 더 늘어나고 있는 것 같다는 이야기도 있습니다. 하지만 대부분의 언론사는 엠바고 설정의 이유가 타당하면 이를 지켜주는 추세입니다(인터넷신문 J기자).

재정경제부는 H기자와 J기자 등의 설명대로 청와대와 비교하면 엠바고 처리 관행이 기자단의 합의를 보다 존중해 이루어지는 것으로 짐작된다. 재정경제부는 출입기자 수가 개방 이전 70여 명에서 150여 명으로 두 배 이상 늘었지만 엠바고 설정은 여전히 출입기자들이 주도권을 행사하고 있다고 할 수 있다. 재정경제부 R공무원도 이 같은 엠바고 설정 절차가 있음을 뒷받침하고 있다. R공무원은 "엠바고 요구는 가급적 등록기자실 운영위원과 협의를 거치고 있다"며 "엠바고 위반에 대해서는 기자실 출입정지, 보도자료와 e메일·문자메시지 등 정보 제공 정지, 등록 취소 등의 장치가 마련돼 있다"고 밝힌다.

이에 비해 경북도청은 엠바고에 대한 개념이 중앙 부처보다 좀 더 느슨한 것으로 짐작된다. 중앙지 K기자는 "출입처가 조율해 엠바고를 거는 적은 있지만 잘 지켜지지 않는다"며 엠바고를 위반하더라도 "(별도의 제재가) 없는

것 같다"고 설명한다. 중앙지 L기자도 "중앙지의 경우는 나름대로 기자단 전통이나 연락망이 살아 있어 비교적 잘 지켜지는 편"이라면서 "하지만 가끔 엠바고 요건이 애매해 깨지는 경우도 있다"고 밝혔다. L기자 등의 진술로 미루어 알 수 있듯 경북도청은 엠바고가 반드시 지켜져야 한다는 의무감이 크지 않은 편이었다. 또 출입기자들 대부분이 엠바고를 지키도록 만드는 어떤 장치 등은 "없다"고 응답할 정도로, 위반 시 별도의 제재 장치가 마련돼 있지도 않다고 할 수 있다.

5. 결론

1) 연구 결과의 요약 및 이론적 함의

본 연구는 논란 중인 노무현 정부의 언론정책이 취재 관행에 미친 영향을 정부와 언론사의 관계 측면에서 실증적으로 규명하고자 했다. 취재 관행과 관련해서는 그동안 논란이 되어왔던 6개 이슈－언론사 간 차별, 출입기자와 취재원의 유착 관계, 출입기자 간 기사 담합, 촌지, 출입처 사무실 방문취재 제한, 엠바고 처리－를 중심으로 다루었다. 출입 기자와 공보관을 상대로 질적 연구방법인 심층 인터뷰를 실시하였다.

연구 결과, 브리핑제 시행 이후 <연구문제 1>인 언론사 간 차별의 경우 기자단이 출입 여부를 결정하던 신규 진입 장벽은 사라진 것으로 나타났다. 즉, 청와대와 재정경제부·경북도청 기자실은 모두 노무현 정부 들어 개방형 기자실을 운영하고 있었다. 기자실의 구조도 브리핑을 효율적으로 할 수 있도록 개조되었으며, 출입을 희망하는 언론사는 군소 언론이든 인터넷 언론이든 차별 없이 출입기자 등록이 허용되고 있었다. 그러나 청와대의 경우 풀 기자단이 여전히 운영되는 등 취재원 접근의 차별과 지정석 운영 등의 관행은 남아 있다고 응답해 기자실 개방 이후에도 일부 출입처에서 차별이 남아 있다는 김관규, 송의호(2004)의 연구결과와 비슷한 경향을 보였다.

<연구문제 2>인 기자와 취재원의 유착 관행과 관련하여, 청와대와 재정경제부 등 중앙 부처는 브리핑제 시행 이후 인사나 민원 청탁, 신문 구독이나 광고 협조 요청, 기사 청탁 등이 크게 개선되었으나 경북도청은 큰 변화가 없었다.

즉, 청와대와 재정경제부 기자실은 인사나 민원 청탁, 신문 구독이나 광고 협조 요청 관행이 사실상 사라졌으며 기사 청탁도 기사를 바로잡아 달라는 정정 요청이 대부분으로 나타났다. 이에 비해 경북도청의 경우 이런 관행이 상대적으로 개선되지 않은 것은 중앙 권력에서 멀리 떨어진 지방에 위치한 데다 기관을 끌어가는 도지사가 장관과 달리 선거직인 만큼 언론과의 관계가 중앙 부처와 본질적으로 다르다는 점 등이 크게 작용한 것으로 볼 수 있다. 이는 출입처에서 취재원과 기자의 상호작용을 탐구한 뒤 공생관계가 유지된다는 결론을 얻은 박동숙 등(2001)의 연구 결과와는 다소 변화된 경향을 보인다.

<연구문제 3>인 출입기자 간 기사 담합에 대한 연구 결과, 브리핑제 이후 기존 출입 언론사들끼리 별도의 자리 마련이나 정보 교환은 미미한 수준이며, 기사 담합이나 획일화 현상도 큰 문제가 없었다. 즉, 출입기자 간 정보의 악의적인 담합 구조는 기자실 개방을 전후해 큰 변화가 없었지만, 그리 문제될 게 없는 것으로 분석되었다. 담합으로 인식되는 대부분은 출입처에서 주요 정책이나 사안이 발표됐을 때 출입기자들이 머리를 맞대고 발표 내용의 핵심과 기사의 전개 방향 등을 서로 상의하는 긍정적인 브레인스토밍으로 인식되고 있다. 이는 브리핑제 이후에도 기존 출입기자들의 배타적인 담합구조가 잔존한다는 김동규, 김경호(2005)의 연구결과와 큰 차이를 보인다. 긍정적인 브레인스토밍까지를 담합으로 볼 것이냐는 관점의 문제가 새로 제기되었다.

<연구문제 4>인 촌지 수수와 향응을 조사한 결과, 브리핑제 시행 이후 청와대와 재정경제부 등은 사실상 사라졌으며, 경북도청은 일부 남아 있었다. 즉 청와대의 경우 촌지는 완전히 사라져, 지금은 명절 때 선물을 돌리는 정도가 전부였다. 해외 취재도 비행기 요금은 물론 통신비까지 각 신문사가 부담하고 있었다. 재정경제부도 촌지 관행이 완전히 사라졌다. 재정경제부 공무원은

응답에서 국가기관이 접대 등에서 현금을 동원할 수 없도록 제도적인 장치가 마련돼 있음을 상기시켰다. 다만 경북도청의 촌지 관행이 완전히 근절되지 않은 것으로 나타났다.

<연구문제 5>인 방문취재 제한 규정에 대해 심층 조사 결과, 중앙 부처는 엄격히 지켜지는 반면 중앙 권력에서 멀리 떨어져 있는 지방자치단체인 경북도청에서는 전혀 지켜지지 않고 있었다.

브리핑제 실시와 함께 등장한 사무실 방문취재 제한 규정은 브리핑이 충실하게 이루어지고 전화 취재가 원활하게 이루어지는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 청와대 출입기자 등은 한결같이 현재로선 브리핑이 내용상 충분치 않고 공무원은 출입기자가 전화하면 잘 받지 않는 것으로 나타났다. 결국 취재 여건이 마련되지 않은 상태에서 방문취재만 제한하는 것은 사실상 알 권리를 제한하는 조치로 출입기자들이 인식하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 이영태(2004)와 성기철(2004)이 제기한 사무실 방문취재 문제의 심각성과 일치하는 결과이다.

<연구문제 6>인 엠바고 처리 관행에 대한 조사 결과, 출입처마다 차이가 있었다. 청와대의 경우 풀 기자단과 별도의 인터넷 사이트를 통해 국익 등이 걸린 엠바고를 통제하고 있었으며, 재정경제부는 출입기자들의 합의 절차를 거쳐 자율적으로 지켜지고 있었다. 또 이들 기관은 엠바고를 어기면 출입정지 등 여전히 제재가 뒤따랐다. 이에 비해 경북도청은 엠바고 준수에 대한 의무감이 중앙 부처보다 약했으며, 어기더라도 대체로 별도의 제재가 따르지도 않았다.

브리핑제 시행 이후 기자실의 신규 진입이나 취재원과의 유착, 촌지 수수 및 향응 등의 폐단은 이 정책이 당초 의도한 대로 크게 개선되었다. 그러나 지정석 운영 등 기자실의 일부 관행은 새로운 정책이 시행돼도 하루아침에 바뀌기가 쉽지 않음을 시사하고 있다. 또 청와대 기자실의 경우 모든 언론에 출입을 자유화하고도 출입기자를 다시 풀 기자단으로 재구성하는 등 사실상 취재원 접근을 차별하는 이중적인 잣대도 존재하였다.

한편 브리핑제 시행으로 새로 생겨난 방문취재 제한은 중앙 부처의 경우

엄격하게 지켜지고 있어 결과적으로 국민의 알 권리를 침해할 우려를 낳고 있다. 이와 함께 출입기자가 크게 늘면서 출입처가 우려한 국익 등이 걸린 엠바고는 여러 가지 장치를 통해 출입처별로 큰 문제없이 처리되고 있었다.

결론적으로 노무현 정부가 펼친 기자실 개방과 브리핑제 시행이라는 언론 정책은 기자실의 관행에 상당한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 즉, 브리핑제는 언론사 간 차별, 취재원 유착, 촌지 수수 및 향응 등 기자실의 각종 폐단을 크게 개선시키는 등 긍정적으로 기여하고 있었다. 그러나 브리핑제 시행 이후 출입기자가 사무실 방문취재를 제한받으면서 결국 국민의 알 권리가 위협받는 등 부정적으로 기능하는 측면도 나타났다. 참여정부는 출입처 제도를 고친다며 시스템을 바꿔 결국 국민의 알 권리라는 언론 본연의 사명을 흠집 내는 교각살우(矯角殺牛)의 우(愚)를 범하고 있다.

이상 평가 결과를 토대로, 정책 입안자와 언론 등에게 개선점을 제시하고자 한다. 브리핑제가 국가기관에 대한 국민의 알 권리를 위협하고 있다는 점에서 이영태(2004)의 지적대로 출입기자의 사무실 방문취재 제한 규정은 어떤 식으로든 보완이 시급하다. 청와대 출입기자들은 심층 인터뷰에서 이 문제를 공통적으로 거론하였다. 일부 기자는 시간을 정해 하루 한번이라도 관계 비서관을 직접 만나 취재할 수 있도록 하는 것이 좋겠다고 제안했다. 이를 통해 공식 브리핑에 지나치게 의존하면서 생겨나는 획일 보도를 막고 최소한의 직접 취재를 언론에 제공할 수 있다. 출입기자들에게 하루 한 번이라도 비서실을 개방할 경우 청와대 비서관의 무사안일과 부패 가능성을 차단하는 효과도 부수적으로 생길 것이라는 의견까지 제기되었다. 기자들에게 하루 한번, 예를 들면 오전 11~12시나 오후 5~6시 1시간 정도 비서실 방문취재를 허용하면 업무에도 그다지 방해되지 않을 것이라는 가시적인 제안 등은 검토해볼 만하다.

또 언론사들은 정보 평등권을 지향하는 브리핑제 아래서 국가기관의 주요 발표 자료를 보도할 때 독특한 분석이나 기획 등 기자의 창의적인 노력이 과거보다 더욱 절실하다. 차별화된 기사를 만들지 않고는 모든 언론에 똑같이 제공되는 보도자료를 토대로 쏟아져 나오는 정보의 홍수 속에서 살아남기가

어려운 환경이다.

2) 연구의 한계 및 제언

본 연구의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 기자실 개방과 브리핑제가 기자실의 관행에 미친 영향은 질적 연구방법을 선택했다. 하지만 질적 연구에 있어서 당초 심층 인터뷰 이외에 참여관찰을 병행하려고 하였으나 언론 조직의 폐쇄성 등으로 인해 기자실 내부에 대한 참여관찰이 이루어지지 못했다. 따라서 일선 출입기자와 공보 담당 공무원을 대상으로 한 인터뷰에 의존하였다. 즉, 연구자의 직접적인 참여 관찰 없이 출입기자와 공무원의 진술만을 토대로 질적인 연구가 이루어졌다는 한계가 있다. 아울러, 19명이라는 소수 인원을 대상으로 분석한 자료의 일반화에도 한계가 있다.

둘째, 인터뷰가 직접 인터뷰, 전화 인터뷰, 이메일 인터뷰 등 세 가지 방법을 사용하고 있어서, 응답의 심층도 면에서 인터뷰 방식에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 현장을 뛰는 기자들의 은밀한 질문을 끌어내는 방법으로 불가피했으나, 후속 연구에서는 이 점을 감안해주길 기대한다.

셋째, 본 연구는 질적 접근을 함으로써, 새로운 제도 변화로 인해 국민의 알권리가 어느 정도, 어떻게 침해했는지에 대해 파악하는 데 한계가 있다. 향후, 기자실 개방과 브리핑제 시행이 취재보도에 미친 영향에 대한 후속 연구를 기대한다. 보도 행태, 빈도, 취재원의 수, 기사 유형, 보도 태도 등 다양한 측면에서 그 영향력이 나타날 것으로 예상된다.

이 밖에 이 정책의 수혜자이자 날로 영향력이 커지고 있는 인터넷 언론과 군소 언론이 브리핑제를 어떻게 활용하고 있으며, 바뀐 정책으로 언론계의 지형은 또 어떻게 변화하였는지 등도 중요한 연구 과제로 남아 있다.

▌참고문헌

권혁남. (2002). 기자실 개선 방안. 한국기자협회 2002 전국 광역시도 공보관 세미나, 제주, 1~12.

김관규, 송의호. (2004). 국내 주요 출입처 기자실 유형에 관한 탐색적 연구. 『한국방송학보』, 18(1), 38~75.

김동규. (1996). 현대 한국 언론의 보도 담론 연구: 취재와 보도 관행을 중심으로. 『세종학연구』, 11, 3~13.

김동규, 김경호. (2005). 국내 신문사 취재 조직체계와 관행에 대한 질적 연구. 『언론과학연구』, 5(2), 33~40.

김상온. (1993년 여름). 출입처제도-기자단-기자실. 『신문연구』, 34(1), 81~89.

류춘렬, 김대호, 김은미. (2001). 『커뮤니케이션 연구, 어떻게 할 것인가』. 서울: 커뮤니케이션북스.

박동숙, 조연하, 홍주현. (2001). 공적 업무 수행을 위한 사적 친분 고리. 『한국언론학보』, 45(특별호), 367~396.

박용규. (1996). 한국 신문 취재보도 체제 개선 방안. 『언론연구』, 5, 87~140.

성기철. (2004). 『개방형 브리핑제가 취재 및 보도에 미치는 영향에 관한 연구: 1998년과 2003년 중앙일간지 청와대발 1면 기사 비교 분석을 중심으로』. 석사학위논문, 연세대학교

양정혜. (2004년 여름). 뮤직비디오 제작의 관행이 텍스트 구성에 미치는 영향. 『한국방송학보』, 18(2), 134~168.

유재천. (2003년 여름). 정부와 언론의 관계. 『관훈저널』, 87, 177~187.

윤영철. (2001). 『한국민주주의와 언론』. 서울: 유민문화재단.

이영태. (2004년 2월). 노무현 정부 언론정책 1년: 기자실 개방. 『신문과 방송』, 398, 119~123.

이원락. (1991). 『한국 신문의 '관급보도'에 관한 연구』. 석사학위논문, 서울대학교, 서울.

_____. (2004). 『신문의 권력기구화에 따른 뉴스 생산 관행의 변화에 관한 연구』. 박사학위논문, 서울대학교.

이효성. (1992). 『한국 사회와 언론』. 서울: 아침.

장호순. (2003년 3월). 기자실이 바뀐다: 출입처 기자실 어떻게 바꿀 것인가. 『신문

과 방송』, 387, 12～16.
최영재. (2007). 참여정부의 언론 정책 : 잠정적 평가. 새언론포럼 세미나 발제문

Bennett, W. L. (1993). *News: The politics of illusion* (5th ed). New York: Longman.
Berkowitz, D., & Terkeurs, J. V. (1999). Community as interpretive community: Rethinking the journalist-source relationship. *Journal of Communication, 4(3)*, 125～136.
Chibnall, S. (1977). *Law-and-order news*. London: Tavistock.
Crouse, T. (1973). *The boys on the bus*. New York: Ballantine.
Epstein, E. J. (1975). *Between fact and fiction*. New York: Vintage Books.
Fishman, S. M. (1980). *Manufacturing the news*. Austin: University of Texas Press.
Gans, H. (1980). *Deciding what's news: A study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time*. New York: Vintage Books.
Lacy, S., & Matustik, D. (1984). Dependence on organization and beat sources for story ideas. *Newspaper Research Journal, 5(2)*, 9～16.
Molotch, H. L., & Lester, M. J. (1974). *News as purposive behavior. American Sociological Review, 39*, 101～112.
Sigal, L. V. (1986). Sources make the news. In Manoff, R. K., & Schudson, M. (Eds.), *Reading the news (9-37)*. New York: Pantheon Books.
Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. New York: The Free Press.

(최초 투고 2007. 6. 1, 최종 원고 제출 2007. 11. 5)

A Study on the Influences of Participation Government's Press Policy on Practices in Beats

Yee-Ho Song
(Joongang Ilbo)

Sahang-Shik Lee
(Keimyung University)

This study aims to examine how practices in beats have changed before and after the opening of press rooms and the operation of the briefing system. This research conducted in-depth interviews with 19 beat reporters and government officials.

In conclusion, results showed that the Participation Government's press policy had a significant influence on practices in the press room. The opening of the press room and the operation of the briefing system contributed to the improvement of several bad practices in beats. However, some negative aspects of the briefing system were found in the research. Beat reporters' interviews were limited, thus threatening citizens' rights to know.

Key words: Beats, Press rooms, Briefing system, Press Policy