



지역 언론을 살리기 위한 미국의 필사적 노력

- 자유언론만큼 ‘다양한 언론’이 필요하다는 공감대 형성
- 재정지원과 모금, 인공지능 기술의 도입만으로 성공할 수 있을까?

문영은 미국 오레건 대학교 저널리즘스쿨 박사 수료

미국 민주주의의 근간인 지역 언론이 생존의 위기에 처해있다는 주장은 2000년대 초반부터 지속되어 왔다. 일찍부터 다양한 방식의 콘텐츠 유료화 전략을 꾀해왔음에도 불구하고, 지속적인 매출 감소에 이어 코로나19 대유행까지 겹쳐 직격탄을 맞았고, 지역 언론의 재정 악화는 되돌릴 수 없을 만큼 가속도가 붙었다. 브루킹스 연구소가 2019년 발표한 ‘위기의 지역 저널리즘’ 보고서에 따르면, 2,000여 개에 달하는 지역 신문사가 지난 15년간 문을 닫았으며, 언론사 채용은 2008년과 2018년 사이에 25% 감소했다.¹⁾ 이 중 신문사에서 줄인 채용 인력만 47%에 이른다. 간신히 위기를 모면한 신문사들은 해지펀드의 손에 들어가 임금 삭감과 보도 범위 축소 등의 수모를 겪어야 했다. 그러나 대부분의 미국인들에게 이러한 위기는 피부로 와닿지 않고 있다. 퓨리서치 센터의 조사에 따르면 71%의 미국인 들은 지역 뉴스가 재정적으로 문제가 없을 것이라 생각한다고

1) Hendrickson, C. (2019). <Local Journalism in Crisis: Why America Must Revive its Local Newsrooms>. The Brookings Institution. URL: <https://www.brookings.edu/research/local-journalism-in-crisis-why-america-must-revive-its-local-newsrooms/>.

답했다. 그러나 모순적이게도 지역 신문을 구독하는 미국인의 비율은 6명 중 1명 미만에 그쳤다.²⁾

문제는 이러한 변화가 지역 소식을 전해주는 매체가 전혀 없는 ‘뉴스 사막(news deserts)’의 확대를 불러온다는 데 있다. 미국의 약 200여 개의 카운티에 5백만 명 이상의 미국인들이 지역 신문이 하나도 없는 이른바 ‘뉴스 사막’ 지대에 속해있는 것으로 분류된다.³⁾ 2020년 마이애미 헤럴드(Miami Herald), 캔자스시티 스타(Kansas City Star) 등 지역의 굵직한 신문사를 보유한, 미국 2위 신문 기업인 매클래치(McClatchy)의 폐업은 미국 지역 신문의 현주소를 적나라하게 보여 주었다. 자본 사정이 나은 대형 언론사들은 그나마 이벤트를 통한 수입, 공격적 마케팅, 독자들의 기부 캠페인 등으로 큰 위기를 모면해왔다. 하지만 디지털화, 혹은 모바일 뉴스로의 발 빠른 전환이 경제적 상황상 불가능에 가까운 소규모 지역 신문사는 이러한 재정적 위기를 버텨낼 재간이 없다.

학계를 중심으로 지역 언론이 디지털 콘텐츠 제작에 집중하고, 지역 공동체 주제와 탐사보도 인력 채용을 통해 전문성을 높여야 한다는 각종 조언들이 쏟아져 나오고 있지만, 신문사 스스로 자구책을 마련하기에는 구조적 한계가 존재한다. 이 때문에 뉴스미디어연합(Alliance of Audited Media, AAM)은 2018년부터 미국 내 오보 확산 방지, 보도의 질과 접근성 향상, 지역 기자들이 중요한 업무를 계속할 수 있도록 하는 법제화에 목소리를 높여왔다. 미국 주정부와 연방정부는 다양한 형태의 지역 언론 살리기 법안들을 발의하고 있다. 이 글에서는 제도적 차원의 노력과 함께 플랫폼 사업자들의 지역 언론 지원 사업, 다양한 비영리 단체들의 지역 언론 살리기 캠페인을 소개한다.

‘지역 언론 살리기 법’이라고 불리는 법안들은 지역 언론 위기의 원인 진단과 해결방법에 따라 형태와 지원의 내용을 달리한다. 정치권이 이 문제에 접근하는 방식은 크게 두 가지다. 각종 보조금 및 세제 혜택을 주어 자금을 지원하는 방법, 혹은 언론사 디지털 광고 수익에 제대로 된 권리를 행사할 수 있도록 돕는 방법이다.

가장 대표적이고 직접적인 법안은 지역 언론 지속가능성법(H.R.7640-Local Journalism Sustainability Act)이다. 이는 뉴스 구독자, 지역 언론인 및 중소기업 광고주에게 직접 보조금을 지급하는 방식이다. 이 법안은 2020년 7월 미국 하원에서 민주당 앤 커크 패트릭 의원과 댄 뉴하우스 의원이 발의해 총 76명(공화당 20명, 민주당 56명)이 서명했다. 이 법안에서 지역 언론이란

2) Pew Research Center(2019). For Local News, Americans Embrace Digital but Still Want Strong Community Connection. Retrieved from: <https://www.journalism.org/2019/03/26/for-local-news-americans-embrace-digital-but-still-want-strong-community-connection/>

3) Abernathy P. M. (2018) <The expanding news desert>. Center for Innovation and Sustainability in Local Media, School of Media and Journalism, University of North Carolina at Chapel Hill. Available at: https://www.cisl.org/wp-content/uploads/2018/10/The-Expanding-News-Desert-10_14-Web.pdf

주요 콘텐츠가 뉴스 및 시사이고 독자의 51% 이상(인쇄물 및 디지털 버전 포함)이 지역 주민인 언론사를 지칭하며 언론사에 기부할 때, 개인과 기업 납세자에게 세액공제를 허용하는 것을 골자로 한다. 언론사가 기사를 고용할 경우, 1년간 급여세의 50%(분기당 최대 12,500달러)를 감면하고 이후 30%를 감면하는 내용을 포함하고 있다. 지역 TV 방송국과 신문 또는 비영리 방송국을 통해 중소기업이 광고하는 경우 1년에 최대 5,000달러까지 보조하는 혜택도 포함된다. 이와 같은 방식은 수정 헌법 제1조를 위반하지 않기 위해 고안되었다. 즉 정부 자금이 언론을 직접 지원하는 것을 방지하기 위한 것이다. 뉴스미디어연합의 데이비드 체번 회장은 “지역 신문 기자들은 코로나 바이러스 위기를 보도하는 최전선에 있으면서도 지역 뉴스 출판사들은 지역 광고 시장의 위축으로 인한 재정적 압박을 정면으로 받아왔다”며 “지역 언론 살리기 법이 현재의 위기에서 지역 언론을 살아남게 해 코로나19 이후의 다음 위기를 다룰 수 있도록 도와줄 것”이라고 설명했다.

2019년에 발의된 Saving Local News Act(HR. 3126) 역시 세제 감면 혜택을 포함하여 인쇄·디지털 뉴스 조직의 비영리 단체로의 순조로운 전환을 돕는 것을 주요 내용으로 한다. 예를 들어, 솔트레이크 트리뷴은 2019년 말 비영리 단체로 전환하면서 국세청으로부터 501(c)⁴⁾ 지위를 부여 받은 미국 최초의 주요 대도시 일간 신문이 되었으며, 이 신문에 기부한 개인이나 기업 납세자들은 세금 공제 혜택을 볼 수 있게 되었다. 이 방법은 언론사들이 기부 수익을 유동적으로 운용하고, 광고 수익은 비과세해 이윤 창출보다는 고품질의 저널리즘 생산에 집중하도록 돕는 방식이다.

최근 정치권은 지역 언론을 인프라 법안에 포함하려는 움직임을 보이고 있다. 바이든 정부는 ‘미국 일자리 계획(총 2조 2천 500억 달러 규모)’ 등 소위 인프라 부양책을 추진하는데, 미국의 신문 연합들과 각종 언론 단체들은 이 인프라 법안에 24억 달러 규모의 지역 언론을 살리는 방안을 포함시킬 것을 요구하고 있다. 상원의 마리아 칸트웰 의원은 이 계획을 설명하면서 지역 언론이야말로 “미국 커뮤니케이션 시스템의 가장 중요한 측면(a very important aspect of our communication system)”이고 “민주주의 시민 인프라의 기둥(pillar of democracy’s civic infrastructure)”이라는 점을 강조했다.⁵⁾ 더욱이 정부가 공공 사업에 1조 달러 이상의 돈을 쓰면서 부패와 낭비를 막으려면 이를 제대로 감시하기 위한 지역 기자들이 있어야 한다는 실질적인 이유도 들었다. 이 시도는 지역 언론을 ‘인프라’로 간주한다는 점에서 고무적이다.

이러한 법안들의 초안자들이 가장 고심했던 것은 정부의 책임을 묻는 기자라는 직업이 정부로부터 보조금을 받았을 때 감시의 기능을 제대로 수행할 수 있는지다. 즉 수정 헌법 1조를 보호하면서 정부와의 이해 상충을 피하고 재정적 보조를 한다는 것이 현실적으로 가능하냐는 것이다.



칸트웰 의원은 미국인들에게 지역 뉴스 구독을 구입하거나 지역 뉴스 비영리 단체에 기부할 수 있는 250달러를 직접 주는 법을 제안하고 있다. 언론의 소비자들이 누구를 지원할지를 결정한다면 직접적인 유착은 피할 수 있을 것이라는 점에서다. 이러한 소위 바우처법은 실제로 프랑스가 2008년부터 18세부터 24세에게 신문 구독비를 지원한 것과 비슷한 방식을 차용한다. 이는 헤지펀드가 6,700개의 로컬 신문을 소유하고 있는 미국 언론 시장에서 상업적 목적만이 아닌 고품질 저널리즘을 보존할 수 있는 전략으로 자주 이야기되어 왔다.

그러나 이러한 자구책은 일시적이며, 뉴스 콘텐츠에 대한 디지털 생태계를 바로잡지 않는다면 효과가 미미할 것이라는 지적도 만만치 않았다. 3월 열린 미 하원 법제사법위원회 청문회에서 언론경쟁유지법(Journalism Competition And Preservation Act of 2021)을 통해 생태계를 바로잡아야 한다고 목소리를 높이는 이유도 이러한 맥락에서다. 이 법안을 지지하는 마크 톰슨 뉴욕타임스 CEO는 “언론사와 디지털 플랫폼 사이의 불균형적인 관계에 대한 우려가 커지고 있다”며 거대 테크 기업들은 뉴스를 트래픽 유인 수단으로 이용하며 디지털 광고 지출의 약 80%를 차지하면서도, 검색 결과에서 기사 전문을 보여주지 않는다는 이유로 언론사에 저작권료 대신 광고 수익 일부만 지불하는 등 제대로 된 대가를 지불하지 않고 있다고 말한다. 최근의 미디어 환경은 뉴스 소비자가 스스로 자신이 읽고 싶은 뉴스를 선택해 직접 접근한다기 보다, 소비자들 눈에 띄

⁴⁾ Chavern, D. (2020). CEO Statement: The News Media Alliance Supports the Local Journalism Sustainability Act. (News Media Alliance). URL: <https://www.newsmediaalliance.org/statement-alliance-supports-the-local-journalism-sustainability-act/>

⁵⁾ The Columbian (2021). In Our View: Local media essential part of U.S. infrastructure. URL: <https://www.columbian.com/news/2021/may/18/in-our-view-local-media-essential-part-of-u-s-infrastructure/>

는 곳에 뉴스가 존재하는, 소위 ‘뉴스가 나를 찾아왔다(news finds me)’거나 ‘정보가 눈에 띄었다(information is out there)’의 상황에 놓이면서⁶⁾ 다른 용도로 플랫폼을 이용하고 있던 수용자에게 필연적이고 우발적으로 뉴스가 도달하는 상황에 처했다는 것이다. 이에 따라 신문사들은 자신들이 만든 콘텐츠가 ‘누구에게 도달하는지, 어떻게 도달하는지 알지 못한 채’ 콘텐츠를 제작하고 있다.⁷⁾ 이러한 맥락에서 언론경쟁유지법은 언론사들이 한시적(4년)으로 플랫폼 기업에 대응하여 뉴스 콘텐츠에 대한 더 나은 수익 분배 협상 등 최소한의 권리 보장 행동을 할 수 있게 한다. 뉴스미디어연합 역시 “구글·페이스북 등 소수 IT 기업이 디지털 콘텐츠를 과점하면 그만큼의 책임도 져야 한다”며 이 법안에 강력한 지지를 보내고 있다.

그러나 효과는 여전히 미지수다. 내년 파산예정인 웨스트버지니아주 찰스턴 가제트메일 소유주인 HD미디어는 디지털 독자들이 증가하면 할수록 디지털 광고 수익이 감소하는 역설적인 상황이 벌어지고 있다고 주장한다. HD미디어는 올해 초 페이스북과 구글을 상대로 디지털 광고 자체를 독식하는 상황은 그들이 언론사에게 얼마를 나눠주는지에 관계없이 언론사의 권리를 보호할 수 없다며 반독점 소송을 제기해 진행 중이다.

지역 언론 살리기는 연방 정부 차원뿐 아니라 주정부 차원에서도 독자적으로 진행되고 있다. 비영리 단체인 FreePress.net은 공영방송 주파수 라이선스 경매 이익금으로 2백만 달러를 할당해 지역 뉴스를 살리는 데 도움이 되는 예산 초안을 뉴저지 주정부에 제안했고 이 제안은 받아들여졌다. 뉴저지 주지사 필 머피는 지역 뉴스와 시민 참여를 강화하기 위한 비영리 단체인 시민 정보 컨소시엄(Civic Information Consortium/ NJCIC:A4933/S3303)에 5년간 해마다 2,000만 달러씩 기금을 지원하기로 했다. 이 방안은 특히 농촌 지역의 ‘뉴스 사막화 현상’을 막고 미디어에 만연한 인종 편견을 해소하며 저임금 커뮤니티에 뉴스를 제공하는 등의 다양한 방법으로 사용된다. 또한, 혁신적인 어플리케이션을 개발하거나, 정보공개청구를 통한 공공정보 접근, 지역 대학의 학생 기자를 양성 후 소외되어가고 있는 지역 뉴스룸과 협력하는 펠로우십을 만드는데도 쓰이게 된다.

또 다른 주인 캘리포니아에서는 블랑카 루비오 의원이 작성한 ‘Save Local Journalism Act(AB323)’가 지난해 통과되었다. 계약직 확산 방지를 위한 현행 AB5은 신문 배달원을 계약직으로 고용하기를 원하는 신문사들에 골칫거리가 되어왔다. 새롭게 통과된 AB323은 신문사가 배달원을 정규 직원으로 채용해야하는 의무 기한을 연장해주는 동시에 주정부 기관들이 지역 뉴스 매체와의 계약을 통해 이들을 홍보하는 내용도 포함됐다. 이 법안은 상원에서 만장일치로 가결되었다.

6) Toff, B., & Nielsen, R. K. (2018). “I just Google it”: Folk theories of distributed discovery. <Journal of communication>, 68(3), pp. 636–657.

7) Bell, E., & Owen, T. (2017). <The platform press>. Report, Columbia University: Tow Center for Journalism.

이러한 법적·제도적 노력과 함께 가짜뉴스의 온상지로 알려지며 언론사들의 원성을 사온 플랫폼 기업 역시 도덕적 책임을 일정 부분 인정하며 이미지 회복을 위해 다양한 방침들을 내놓고 있다. 페이스북의 저널리즘 프로젝트 기금도 이와 같은 언론 지원 정책의 일환이다. 2천만 달러를 투입해 현지 언론사가 멤버십 모델로 성공률을 높일 수 있는 방안을 모색할 수 있도록 돕는다면, 매년 20~30개의 뉴스룸을 선정해 비즈니스 지속 가능성에 대한 신선한 접근법, 성공적인 스토리텔링법을 지원하고 독립 언론인과 개별 뉴스 서비스, 뉴스레터 도구를 개발하도록 독려하고 있다. 특히 페이스북과 연계되는 전문적인 뉴스레터 발행 서비스는 페이스북이 직접 콘텐츠를 구매하고 유료 구독 서비스를 통해 언론인들이 직접 수익을 창출할 기회도 제공할 예정이다. 지역 언론인이 포털의 클릭 수에 연연하지 않고 독자적 콘텐츠를 개발, 브랜드화해 스스로 수익을 창출할 수 있도록 돕겠다는 취지다.

비영리 단체들 역시 두 팔을 걷고 나섰다. 오랜 기간 언론사에 저널리즘 교육 분야를 후원해온 나이트 재단은 기술에 직접 투자하는 방식을 택했다. 결국 지역뉴스가 위기에 빠진 원인은 디지털 시대에 맞는 생산 방식을 찾지 못한 데 있다고 진단했기 때문이다. 이에 나이트 재단은 지역 뉴스 기관들의 인공지능 활용을 위한 3백만 달러의 보조금 지원을 발표했다. 재단은 지역 뉴스가 인공지능을 활용할수록 취재 역량을 확장(augmenting reporting capacity) 할 수 있다고 설명한다. 머신 러닝을 이용해 대규모 문서를 검토할 수 있게 되고, 소셜 미디어에서 속보 이벤트를 탐지하며, 정부 웹 사이트의 많은 양의 데이터를 취재 대상으로 삼을 수 있게 된다는 것이다. 또한, 이는 결과적으로 비용 절감을 불러온다. 문자 전사, 이미지 및 비디오 태그 지정, 스토리 생성 프로세스를 자동화하는 도구가 포함되면, 구독자에 알맞는 뉴스를 추천하거나 뉴스 조직의 아카이브 디지털화 등을 통해 수익 최적화가 가능해지기 때문이다.

캐피톨 방송 그룹의 WRAL 디지털 부사장은 “AI가 할 수 있는 일은 과거에 기자가 오랜 시간 수기로 했던 일을 하는 것”이라며 “결국 이는 작은 언론사의 자원을 효율적으로 재배치하여 생존을 모색할 수 있도록 돕는 것이 가장 큰 이점”이라고 설명했다.⁸⁾ 이러한 인공지능 기술의 도입이 대형 언론사에만 도움이 될 것이라는 일반적 예상과는 다르게, 조사에 따르면, 사진에 태그를 붙이는 등의 자동화된 처리 과정이 소규모 언론사에 실질적으로 적용 가능하며 큰 도움이 되었다는 점이 밝혀졌다.

아메리카 저널리즘 프로젝트는 비영리 지역 간행물을 지원하기 위해 만들어진 자선 단체다. 설립자인 존 손턴은 “뉴스는 시장이 충분히 제공하지 않는 공공재”와도 같으며, 도서관, 학교, 도로와 같은 많은 공공재들과는 달리, 언론계는 자유 언론 정신을 침해하지 않고는 정부에 의해 자금

8) Keeffe, J., Zhou, Y., & Merill, J. (2021). <The present and potential of AI in journalism>. Knight Foundation. URL: <https://knightfoundation.org/articles/the-present-and-potential-of-ai-in-journalism/>



을 직접 지원받을 수 없기 때문에 자선 사업으로 그 공백을 메워야 한다며 아메리카 저널리즘 프로젝트의 설립 배경을 설명했다. 실제 텍사스 트리뷴을 공동 설립한 경영인인 손턴은 독자 기부와 광고, 그리고 박애주의 결합을 통해 독자적으로 생존력을 키워왔으며, 미국 전역의 지역 언론사에 텍사스 트리뷴 모델을 수출하고 싶다고 밝혔다. 이 프로젝트는 10억 달러를 모으는 것을 목표로 하는데, 이 중 절반은 자력으로 수익 창출을 하며, 나머지는 기부로 충당한다.

또 다른 단체인 리포트 포 아메리카는 지난해 225명의 기자를 162개의 지역 언론사로 파견했다. 리포트 포 아메리카는 떠오르는 젊은 기자(emerging journalists)를 지역 뉴스룸에 골고루 배치하는 것을 목표로 한다. 이 단체에서 월급의 절반을 지불하면 4분의1은 지역사회에서, 나머지 4분의1은 이 기자가 파견된 언론사에서 나오는 방식이다. 브루클린에 사는 프리랜서 사진작가 크리스 존스는 백인 우월주의자들을 취재하고자 2020년 이 단체를 통해 웨스트 버지니아의 모건타운으로 파견됐다. 사우스 다코타주 래피드 시티에 있는 한 지역 TV 방송국에서 지난 7년간 일 해온 또 다른 파견 기자 리처드 투 불스는 9명의 북미 원주민을 취재하게 되어있다. 그는 “여전히 많은 빈곤 포르노가 일어나고 있다고 느낀다”며 그곳의 사람들이 어떻게 죽어가는 언어를 보존하고, 음식 저장소를 세우는지, 농업으로 움직이는 지역에서의 삶을 취재하고 싶다는 포부를 밝혔다.⁹⁾

9) Hare, K. (2020). <Report for America is sending 225 journalists into local newsrooms around the country>. Poynter Institute, URL: <https://www.poynter.org/reporting-editing/2020/report-for-america-is-sending-225-journalists-into-local-newsrooms-around-the-country/>

정부의 법·제도적 노력과 자선, 비영리 단체들의 지원 사격을 통해 미국의 지역 언론은 위기를 모면하고 새롭게 태어날 수 있을까? 펜실베이니아 대학 저널리즘스쿨의 빅터 피카드 교수는 희망적인 이긴 하지만, 민주주의가 필요로 하는 지역 언론을 지속하기 위해서는 더욱 과감한 계획이 필요하다고 말한다. 그는 자선단체 혹은 억만장자의 기부, 새로운 스타트업, 수익 창출안의 모색 등이 저널리즘을 구할 것이라는 환상을 버려야 한다면서 “미국은 기발한 지역 뉴스 비즈니스 모델을 찾느라 10년을 허비”했으나 지역 뉴스에 대한 실행 가능한 비즈니스 모델은 더 이상 존재하지 않는다는 것만 확인했을 뿐이라고 지적한다. 이러한 노력들의 대부분은 소도시에서 사는 사람과 엘리트 독자층의 사람들에게는 도움이 되겠지만, 지역 언론 사멸이 미국 전역으로 급속히 확산된 상황에서 이른바 뉴스 사막에 사는 이들에게는 여전히 손에 닿지 않는 격차가 존재한다는 것이다. 그는 “저널리즘 위기는 일반 구독자, 부자 등이나 개인의 노력만으로는 해결할 수 없다”며 “모든 미국인이 신뢰할 수 있는 뉴스 및 정보의 기준 수준에 접근할 수 있도록 보장하려면 모든 지역사회에 연방이 보장하는 공공 미디어 센터가 필요하다”는 제도적 차원의 노력을 강조한다.¹⁰⁾ 이 공공센터는 기존의 공공 기반 시설, 특히 공영 방송과 우편 시스템을 기반으로 설립될 수 있으며, 개별 세금과 연방 보조금의 조합으로 자금을 조달한 후 인구 분배에 기초해, 모든 카운티에 설립하는 형식을 취해야 한다고 그는 주장한다. 혹은 도서관과 국립대학을 거점으로 설정해 새로운 미디어 네트워크를 지속하는 방식도 생각해 볼 수 있다.

피카드는 지역 언론의 상업 시대는 끝났다고 단언한다. 분명한 것은 2021년은 어떤 식으로든 지역 언론이 활로를 찾을 수 있을지를 가늠할 수 있는 해가 될 것이라는 점이다. 지역 신문사가 대량 폐간되면서 전국적으로 동네 뉴스가 사라지는 뉴스 사막을 가짜뉴스와 유명 매체가 채워온갖 정치적 갈등을 부추기는 장으로 변질되는 상황을 치유하기 위해서는 새로운 구상과 방식이 필요하다는 점에서는 모두가 동의하고 있다. 다만 그 방법론에 있어 미국 의회와 비영리 단체, 기업 등의 전략이 복잡하고 다양하게 전개될 전망이다. 

10) Pickard, V. (2021) <The commercial era for local journalism is over>. NiemanLab Prediction for journalism 2021, URL: <https://www.niemanlab.org/2020/12/the-commercial-era-for-local-journalism-is-over/>