

담뱃갑 경고 그림 정책은 어떻게 기사화되었나?

보건복지부의 보도 자료와 언론 보도 비교를 중심으로

이서현 플로리다대학교 저널리즘 커뮤니케이션대학 객원연구원*

배경 및 목적

본 연구에서는 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부가 제공한 보도 자료가 어떤 내용으로 구성되었는지 그 특성을 파악하고, 이것이 언론 보도에 어떻게 반영되었는지 살펴보았다.

방법

담뱃갑 경고 그림 정책 관련 보건복지부의 보도 자료 25건과 언론 보도 250건을 대상으로 내용 분석을 실시하였다.

결과

모든 보도 자료는 기사체 형식으로 작성되었으며, 요약형 정보와 직접 인용구가 함께 제시된 경우가 가장 많았다. 보도 자료의 내용은 대부분 정책에 관한 것이었으며, 참고 자료에는 법과 정책 관련 정보가 가장 많았다. 보도 자료는 약 30%의 기사에서 활용되었고, 신문사들의 보도 자료 활용률은 평균 47%였다. 언론 보도에는 주로 보도 자료만 사용되었고, 보도 자료가 제공된 당일에 기사화되었으며, 보도 자료 내용을 재구성한 경우가 대부분이었다. 보도 자료의 헤드라인은 거의 활용되지 않았고, 보도 자료에서 제공된 직접 인용구를 기사화한 비율은 30%에 불과했으며, 보도 자료 내용을 직접 인용구로 처리한 경우는 16.9%로 나타났다. 보도 자료가 기사화된 언론 보도는 주로 스트레이트로 보도되었고, 중립적인 논조로 쓰였으며, 대부분 정책 프레임과 효용성 프레임을 강조하였고, 보건복지부와 전문가가 주요 정보원으로 등장하였다. 반면, 보도 자료가 기사화되지 않은 언론 보도는 다양한 기사 유형으로 보도되었으며, 부정적인 관점으로 보도된 경우가 많았고, 갈등 프레임과 심리적 저항 프레임이 비교적 많이 사용되었으며, 보다 다양한 정보원이 활용되었다.

논의 및 결론

결과적으로 보도 자료는 정책 홍보에 주력한 반면, 언론 보도는 정책 홍보는 물론 정책 시행에 따른 이해 당사자 집단 간의 갈등과 담뱃갑 경고 그림에 대한 심리적 저항을 비교적 많이 다룬 것으로 나타났다. 이러한 결과는 두 주체 간의 '담뱃갑 경고 그림 정책에 대한 현실'이 상이함을 보여 준다.

KEYWORDS 담뱃갑 경고 그림 정책, 보도 자료, 뉴스 프레임, 정보원

* popoyami@jeju.ac.kr

문제 제기

흡연이 흡연자 개인의 건강을 위협할 뿐만 아니라 간접흡연 등 공동체의 건강과 국가적 경제 손실에 영향을 미치는 사회 문제로 인식되면서 정부는 1995년 「건강증진법」 제정 이후 금연 구역 확대, 담배에 관한 직접광고 금지, 담배 가격 인상, 금연 클리닉 운영 등 다양한 금연 정책을 수행해 왔다(Seo, 2007). 또한 가장 최근인 2016년 12월 23일부터 출시되는 모든 담뱃갑에 경고 문구와 함께 경고 그림을 의무적으로 부착하도록 하는 ‘담뱃갑 경고 그림 정책’을 시행하였으며, 오는 2018년 12월 두 번째 교체 시기를 맞이하고 있다.

담뱃갑 경고 그림은 2001년 캐나다에서 처음 도입된 이래 현재 전 세계 101개국에서 시행 중인 정책으로, 세계보건기구(World Health Organization: WHO)에서 권고하는 대표적인 비가격 금연 정책이다.¹⁾ 담뱃갑 경고 그림의 주요 목적은 흡연으로 인한 각종 질병 사례를 담뱃갑에 부착하여 보여 줌으로써 흡연을 예방하고 금연을 유도하는 데에 있다(Lee, 2018). 사람들로 하여금 흡연의 유해성을 눈으로 직접 확인하게 하여 경각심을 주겠다는 의도다.

한국의 경우에도 담뱃갑 경고 그림은 흡연 억제

책으로 계속하여 거론되어 왔다. 하지만 담뱃갑 경고 그림을 시행하기까지는 오랜 시간이 소요되었다. 금연 정책에 대한 입법 결정자들의 견해 차이와 담배 재배 농가의 반발, 그리고 담배 회사의 로비 등에 부딪혀 정책으로 이어지지 못했기 때문이다(Hwang & Cho, 2016). 그 결과, 경고 그림의 법적 근거인 담뱃갑에 흡연의 폐해를 알리는 경고 그림을 넣도록 하는 「국민건강증진법」 개정안은 2002년 국회에 처음 제출된 이후 의원 발의 및 정부 제출안 등 11번의 시도 끝에 2015년 6월, 13년 만에 국회를 통과, 도입이 확정되었다(Ministry of Health and Welfare, 2015. 5. 29).²⁾

보건복지부는 ‘국민의 건강한 삶을 보장’하는 행정 기관으로, 국민들이 필요로 하는 건강 정책을 만들고 관련 정보를 제공해야 할 뿐만 아니라, 사회적으로는 공동체의 건강 증진을 위한 사회 분위기 조성과 환경의 변화를 도모해야 한다. 더욱이 흡연으로 인한 개인의 건강 위협은 물론 간접흡연과 같은 2차 피해에 대한 문제 해결을 위해 막대한 사회적 비용을 투입하고 있는 만큼 정책에 대한 정보를 국민들에게 널리 알려 효과적으로 집행될 수 있도록 해야 한다.

건강 정책에 대한 정보를 국민들에게 널리 전달하기 위해 보건복지부는 다양한 방법을 활용한다.

1) 세계보건기구는 효과적인 담배 규제 조치 수행을 통한 흡연율 감소를 권고하기 위해 2005년 담배 규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control: FCTC)을 채택, 담배 가격 인상, 경고 문구 확대, 담배 상품의 성분 규제, 담배 포장 및 표기 제한, 간접흡연 보호, 흡연 및 금연 예방 교육, 담배 광고 및 판촉/후원 규제, 담배 중독성과 금연 관련 수요 감소 대책 등을 권고하고 있다(Seo, 2007).

2) 한국에서는 2005년 5월 WHO 담배 규제기본협약(FCTC)에 비준한 이후, 같은 해 7월부터 흡연 경고 그림에 대한 본격적인 논의가 시작되었다.

그 가운데 가장 일반적이면서도 중요한 PR 도구로 오랫동안 사용되어 온 것은 바로 보도 자료다(Walters & Walters, 1992). 보건복지부는 언론사에 보도 자료를 제공하여 해당 정책이 언론 보도를 통해 국민들에게 널리 알려지기를 기대한다(Lee & Ko, 2017). 언론사의 입장에서도 보건복지부의 보도 자료는 정책 시행 주체가 제공하는 정보라는 점에서 중요한 기초 정보가 된다. 이는 보건복지부에게는 보도 자료가 공식적 커뮤니케이션 수단으로서 유용한 홍보 도구가 되며, 기자에게는 주요 정보원으로 기능하고 있음을 보여 준다(Suh & Kim, 2001).

이러한 정보의 투입과 산출 과정에서 주목해야 할 것은 언론 보도는 물론 보도 자료에도 해당 이슈를 특정한 방향으로 이해하고 해석하도록 유도하기 위한 프레이밍 작업이 가해진다는 것이다. 특히 모든 정책은 다양한 이해 당사자와 관련되어 있으며, 그들의 입장에 따라 이해관계가 달라질 수밖에 없다. 이처럼 다양한 힘들이 작용하는 현실 속에서 해당 이슈와 관련하여 어떤 논의들이 공론화되고 있는지에 대해 비판적으로 접근하는 것은 현실을 이해한다는 차원에서 중요하다(Suh, Pyeon, & Ryu, 2015). 특히 정책 보도는 정책 변화의 방향을 설정할 뿐만 아니라, 해당 이슈에 대한 개인과 사회의 의사 결정에도 영향을 미치기 때문에(Choi, 2017b) 언론 보도를 통해 정책과 관련하여 어떤 내용이 전달되고 있는지를 파악하는 것은 중요하다. 더욱이 오랜 시간동안 담뱃갑 경고 그림 시행이 지지부진했던 만큼 정책 시행 주체인 보건복지부의 입장과 언론 보도 간에 어떤 차이가 있는지 살펴보는 것도 의미가 있다고 판단된다.

이에 본 연구에서는 국민의 건강과 복지 수준 향상에 관한 정책을 관장하는 정부 부처이자 담뱃갑 경고 그림 정책을 추진한 행정 부처인 보건복지부가 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 제공한 보도 자료가 어떤 내용으로 구성되었는지 그 특성을 파악하고, 이것이 언론 보도에 어떻게 반영되었는지 살펴보고자 한다.

이론적 배경

보도 자료와 언론 보도의 관계

보도 자료는 “공공기관에서 언론매체에 보도될 것을 목적으로 언론 기관에 제공하는 자료’로 국가 기관에서 발행하는 공문서의 일종”을 말한다(Suh et al., 2015). 몰튼과 램지(Morton & Ramsey, 1994)는 보도 자료의 기능에 대해 많은 사람들에게 영향을 미치거나 그들이 흥미를 갖게 하는 정보들을 제공하는 데에 있다고 보았다. 이에 보도 자료에는 제공 주체가 갖고 있는 모든 정보가 아닌 제공 주체가 공중에게 알려지기를 원하는 내용을 의도적으로 선별한 내용이 주로 포함된다(Choi & Lee, 2017). 특히 기업의 보도 자료와 달리, 정부의 보도 자료는 ‘정책 홍보’ 혹은 ‘국민의 알 권리’ 차원에서 제공된다(Lim & Rhee, 2011). 즉, 정부에게 보도 자료는 언론과 소통하는 수단임과 동시에 언론을 통해 국민과 소통할 수 있도록 도와주는 매개체의 기능을 수행하고 있는 것이다(Gilpin, 2008; Sleurs, Jacobs, & Van Waes, 2003).

보도 자료는 언론 보도 과정에서 가장 많이 활용

되는 기본 정보이기도 하다(Suh & Kim, 2001; Lee & Choi, 2017). 정책을 기획하고 집행하는 주체인 정부가 제공하는 보도 자료가 공적인 영향력을 가진 공식 문서라는 점에서, ‘공적 담화로서의 대상’이 될 수 있기 때문이다(Suh et al., 2015). 실제 다수의 연구들(Kim, 2006; Suh & Kim, 2001; Sachsman, 1976; Sigal, 1973; Turk, 1986)에 의해 언론 보도의 상당 부분이 보도 자료에 기반하고 있으며, 보도 자료와 관련 기사의 유사성이 높다는 것이 밝혀진 바 있다. 이러한 결과에 대해 서병호와 김춘식(Suh & Kim, 2001)은 보도 자료가 정책을 널리 알려줄 수 있는 매우 효과적인 PR 도구이며, 언론 또한 제공 주체가 원하는 방향으로 기사화하는 경향을 보인다고 주장했다.

반면, 일부 연구들은 별도의 취재 없이 보도 자료만으로 기사를 작성하는 지나친 편의주의와 이러한 관행으로 나타나는 언론의 비판 기능 상실에 대해 지적하고 있다(Suh et al., 2015). 조직이 제공하는 보도 자료가 기사체로 작성된다는 점 또한 기자의 보도 자료 이용률을 높이는 요인이라는 비판도 있다(Sleurs et al., 2003). 잘 구성되어 제시된 보도 자료가 오히려 저널리즘의 기능을 저해하고 있다는 주장이다.

하지만 정부가 제공하는 보도 자료가 아무리 중요한 내용을 담고 있다 하더라도 그 내용이 언론 보도로 직결되는 것은 아니다(Lee & Choi, 2017). 언론사의 게이트키퍼링과 프레이밍 과정을 거치면서 보도 자료의 내용은 있는 그대로 사용되기도 하고, 재구성되거나 무시되기 때문이다. 이러한 뉴스 생산 방식은 정책 홍보에 있어 정부의 역할 못지않게

언론의 역할 또한 매우 중요함을 보여 준다.

대부분의 사람들은 주로 미디어를 통해 건강 관련 정보들을 접하는 경향이 있다. 실제 건강 보도는 사람들을 건강 문제에 적극적으로 개입하게 함으로써 질병을 예방하고 건강한 행동을 촉진시켜 건강한 삶을 유지할 수 있도록 도와주는 유용한 수단으로 기능해 오고 있다(Jung, 2008; Jung & Lee, 2012). 이처럼 건강 보도는 각종 질병과 건강 관련 정책에 대한 정보 전달은 물론 질병 예방을 위한 설득 기능을 수행한다.

건강 보도에서 유념해야 하는 것은 건강 정책이 미디어를 통해 재구성되고, 미디어의 재현 방식에 따라 관련 정보에 대한 공중의 이해와 해석이 달라진다는 사실이다. 건강 정책을 어떻게 보도할 것인지를 결정하는 과정에서 기사는 보도 자료 내용 가운데 일부를 강조 혹은 생략함으로써 관련 의제에 대한 해석의 방향성을 직간접적으로 제안한다. 이러한 과정에서 언론은 건강 정책에 대한 여론 형성에 직간접적인 책임을 부여받게 된다(Suh et al., 2015). 이는 건강 정책에 대한 뉴스 생산에서 중요한 정보원 역할을 하는 정부의 보도 자료 내용 또한 세심하게 고려되어야 함을 의미한다(Lee & Choi, 2017). 즉, 보도 자료 작성 과정에서 보도 자료에 포함시킬 내용과 그 목적을 고려해야 한다는 것이다(Lessen, 2006).

결과적으로 보도 자료와 이를 근간으로 작성된 언론 보도는 새로운 정책과 제도, 그리고 법률을 널리 알리고, 각종 사안에 대한 다양한 조사 결과를 제공함으로써 사회를 보다 거시적으로 바라볼 수 있게 도와주며, 나아가 해당 이슈에 대한 여론 형성

에도 기여한다(Suh et al., 2015). 따라서 보건복지부가 제공하는 보도 자료에는 건강 정책에 대해 국민들에게 알려주어야 할 중요한 사항이 포함되어야 하고, 언론은 국민들이 알아야 할 중요한 정보가 무엇인지 취사 선택하여 보도해야 한다. 이러한 과정을 통해 정부와 언론은 국민이 필요로 하는 정보를 전달함으로써 국민의 건강을 보호하고 증진해야 한다.

담배 규제 정책 관련 프레임 연구

터크만(Tuchman, 1978)은 많은 이슈들 가운데 특정 이슈를 선택하고 해석하여 재구성한 현실을 ‘뉴스’라 보고, 이를 독자들에게 효과적으로 제공하기 위해 ‘프레임’을 사용한다고 보았다. 이러한 뉴스 프레임은 수용자가 특정 이슈를 이해하고 의미를 부여하는 데 있어 일종의 ‘해석의 틀’로 기능한다. 즉, 뉴스 프레임은 특정 이슈의 범위를 의도적으로 제한하고, 의도한 방향으로 수용자들의 이해와 해석을 유도한다는 것이다(Lee & Ko, 2013).

건강 이슈에 관한 보도 또한 다르지 않다. 건강 보도는 건강에 대한 수용자의 태도와 신념, 건강 행동에 영향을 미침으로써 의도한 방향으로 수용자의 행동을 변화시키며 나아가 이에 대한 담론 및 여론 형성을 유도한다. 그리고 이러한 여론은 다시 건강 정책에 영향을 미침으로써 건강한 사회를 형성하는 데에 기여한다. 건강 이슈에 대한 뉴스 프레임 연구는 에이즈(Jung, 2008), 암(Jung & Lee, 2012), 유방암(Jung, 2011; Andsager & Powers, 2001), 우울증(Roh & Yoon, 2013), 정신 질환(Cho & Kim, 2010), 헬스 이슈(Oh & Choi,

2016) 등의 주제에 주목해 왔다.

이러한 전염성 질환이나 심각한 질병 못지않게 잠재적으로 사회적 위협을 가하는 흡연 관련 문제 또한 중요한 건강 이슈이다. 흡연이 개인과 사회에 미치는 영향력을 어떻게 제시하느냐에 따라 흡연에 대한 인식과 태도, 그리고 행동에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히 흡연은 물론 간접흡연으로 인한 각종 문제를 해결하기 위해 투입되는 사회적 비용을 고려할 때, 미디어의 기능은 더욱 중요하다. 이는 정책의 성공 여부와도 밀접한 관계가 있다. 일반적으로 정책은 오랜 시간에 걸쳐 논의되고 결정되며, 정책 집행을 위해 막대한 세금이 사용되는 만큼 국민의 건강 증진을 위한 정책을 만드는 것 못지않게 정책을 성공적으로 집행하는 것 또한 중요하기 때문이다. 특히 건강 정책에 대한 언론 보도는 정책의 변화 방향을 설정함은 물론, 해당 정책에 대한 개인과 공동체의 의사 결정에도 영향을 미치기 때문에(Choi, 2017b) 언론이 건강 정책을 어떻게 다루고 있는지를 파악하는 것은 더욱 중요하다.

하지만 건강 정책과 관련한 내용 분석 연구는 많지 않은 상황이다. 더욱이 금연 정책과 관련한 프레임 연구는 비교적 최근에 수행되고 있으며, 특히 담뱃갑 경고 그림 정책에 관한 연구는 주로 경고 그림에 대한 효과 검증에 주목하는 경향을 보이고 있다.

금연 정책에 대한 뉴스 보도 분석에 주목한 연구들은 몇 가지 특성을 보이고 있다. 먼저 어떤 정보를 활용하느냐에 따라 금연 정책에 대한 보도 관점이 달라진다는 것이다. 금연 정책과 관련한 이해 당사자들의 프레임에 주목한 박치성, 백두산, 그리고 정지원(Park, Paik, & Chung, 2017)은 담뱃갑

인상 정책에 대한 이해관계자들의 프레임이 다르게 사용되었고, 정책 시행 전후의 프레임 또한 상이했음을 밝혀냈다. 담뱃값 인상 후, 의료와 보건 분야의 전문가 집단과 이익 집단은 비가격 정책 시행에 대한 당위성을 강조한 반면, 시민 단체와 언론은 담뱃값 인상으로 인한 사회적 부작용에 주목했다는 것이다. 또한 담뱃값 인상 전에는 담뱃값 인상에 대한 찬성과 반대, 신중 등 다양한 프레임이 경쟁하였으나, 정책 실시 이후에는 서민 증세 프레임이 강하게 나타나 정책 실패 프레임이 강조되었다고 밝혔다. 담배 규제 정책에 대한 정보원을 분석한 최유진(Choi, 2017a)의 연구에서도 담배 규제 정책에 어떤 입장을 보이느냐에 따라 다른 정보원이 활용되었음이 확인되었다. 예를 들어, 외부 전문가의 칼럼에서는 주로 정부 혹은 시민 금연 단체와 같이 담배 규제 정책에 찬성하는 정보원들이 자주 활용되었고, 사회 분야 섹션에서 보도되는 담배 규제 정책 관련 보도에서는 담배협회 등과 같이 담배 규제 정책을 반대하는 정보원들이 주로 언급된 것으로 나타났다.

또한 담배 관련 뉴스 프레임 연구들은 주로 관련 정책의 어떤 내용을 강조하고 있는지, 누구의 입장을 더 강조하고 있는지에 주목하는 경향을 보이고 있는 것으로 나타났다. 금연 구역, 담배 가격, 경고 그림, 금연 지원 정책 등에 대한 담배 규제 정책 보도를 분석한 최유진(Choi, 2017b)에 따르면, 금연 구역 정책에서는 ‘간접흡연’ 보도가 많았고, 담배 가격 정책에서는 ‘경제적 부담’에 대한 강조와 함께 정책 효과성에 대한 부정적 보도가 나타났다. 또한 경고 그림 정책에 대해서는 흡연에 대한 부정적 보

도와 정책에 대한 긍정적 보도가 나타났으며, 금연 지원 정책의 경우에는 정책의 효과에 대한 부정적 보도가 확인되었다. 1999년부터 2014년까지 16년 동안 한국 언론이 담배 소송을 어떻게 다루었는지를 살펴본 조인숙과 김도연(Cho & Kim, 2015)은 〈국민일보〉와 〈한겨레〉의 경우 ‘청소년을 노리는 담배 회사’ 프레임, 〈조선일보〉와 〈매일경제〉는 ‘무책임한 흡연자’ 프레임과 ‘선량한 기업’ 및 ‘사회 공헌’ 프레임을 강조하였음을 밝혀냈다. 이러한 결과를 통해 그들은 언론사마다 담배 소송을 다르게 보도했을 뿐만 아니라 담배 소송에 대한 파편적 정보에 치중하여 흡연의 유해성과 담배 회사의 실체를 제대로 알리지 못했다고 지적했다.

이 외에 금연 규제 정책과 관련하여 주요 이해 당사자인 보건복지부와 KT&G 보도 자료의 프레임임을 파악하고, 이들의 프레임이 언론 보도를 통해 어떻게 재구성되는지를 분석한 연구도 있다. 이철한(Lee, 2005)은 보건복지부가 보도 자료를 통해 ‘KT&G에 대한 공격’, ‘흡연이 초래하는 건강의 폐해’, ‘담뱃값 인상의 당위성’, 그리고 ‘매스 커뮤니케이션을 이용한 홍보’ 등의 프레임링을 사용함으로써 담뱃값 인상에 대한 정당성을 옹호한 반면, KT&G는 ‘매스컴 관련 행사’, ‘사회 공헌 활동’, ‘담뱃값 인상 반대’, ‘기업 활동 및 경제 기여도’ 등과 같이 담배 회사의 사회 기여를 강조하는 프레임링을 사용했음을 밝혀냈다. 담배 관련 정책에 대해 상반된 입장을 보이는 두 조직의 프레임링이 언론 보도에 어떻게 반영되었는지를 분석한 결과에서는 〈조선일보〉와 〈한겨레〉의 경우, 어느 조직의 프레임링도 선호하지 않았던 반면, 〈국민일보〉는 금연

에 대한 지지 입장을 일관되게 견지한 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 언론사의 성향과 주요 독자가 누구냐에 따라 보도 자료 채택 여부에 영향을 미칠 수 있음을 보여 준다.

한편, 뉴스 프레임 연구에서 뉴스 프레임과 함께 주목해야 하는 것은 정보원이다. 정보원은 뉴스 기사 작성 과정에서 가장 중요한 정보 공급원으로, 언론은 뉴스를 구성함에 있어 특정 정보원의 선택과 배치를 통해 특정 입장을 지지하거나 반박한다. 이재경(Lee, 2006)은 실제 언론 현장에서 정보원로부터 얻은 정보 가운데 중요하다고 판단되는 발언 일부를 중심으로 기사가 작성된다고 밝힌 바 있다. 이는 특정 이슈에 대해 어떤 정보원이 선택되고, 그들이 어떤 입장을 표명하느냐에 따라 뉴스 프레임이 달라질 수 있음을 의미한다(Lee & Ko, 2013).

건강 관련 뉴스에 대한 선행 연구(Andsager & Powers, 2001; Corbett & Mori, 1999)에 따르면, 주로 권위를 가진 전문가가 핵심 정보원으로 활용되는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이는 취재 과정에서 기자 또한 특정 질병에 익숙하지 않아 해당 분야에 전문적인 지식을 가진 정보원을 선호하는 경향이 있기 때문이다. 하지만 전문성을 갖춘 엘리트 집단에 대한 과도한 의존은 결과적으로 일부 전문가의 프레임을 핵심 담론으로 이끌어 내는 결과를 초래한다(Harp, Loke, & Bachmann, 2010). 실제 유방암이 사회문화적 질병임에도 불구하고, 의학 및 과학 전문가들이 주요 정보원으로 활용되고(Jung, 2011), 에이즈 감염자와 같은 소수자 그룹들은 그들의 이미지 재현 과정에서 소외되고 있는 것으로 나타났다(Kline, 2006). 이러한 경향에 대

해 조수영과 김정민(Cho & Kim, 2010)은 편중된 정보원 활용이 결과적으로 건강과 관련된 현실을 왜곡시키고, 언론은 일부 정보원의 주장과 의견을 전달하는 홍보 도구로 전락할 수 있다고 지적했다.

하지만 담뱃갑 경고 그림 정책은 일반적인 건강 이슈와는 다른 층위의 다양한 이해 당사자들과 관련되어 있다. 기본적으로 흡연은 개개인의 기호에 따른 것으로, 흡연 관련 이슈는 담배를 생산하거나 흡연을 선호하는 입장의 이해 당사자와 흡연을 반대하는 입장의 이해 당사자들로 구분되며, 여기에는 엘리트 집단뿐만 아니라 흡연자, 농부, 담배 회사, 각종 이익 단체 등 다양한 사회 집단이 포함되기 때문이다. 실제 담뱃갑 인상과 관련하여 언론 보도를 분석한 연구(Park et al., 2017)에 따르면, 의료와 보건 분야의 전문가 집단과 이익 집단, 그리고 시민 단체와 언론 집단이 주요 정보원이었던 것으로 나타났다. 이러한 결과는 건강 보도가 다루고 있는 주제가 무엇이냐에 따라 정보원이 상이할 수 있으며, 어떤 정보원에 주목하느냐에 따라 뉴스 프레임 또한 달라질 수 있음을 보여 준다. 또한 이러한 결과는 언론에서 보도하고자 하는 핵심 프레임이 무엇이냐에 따라 사회적 소통의 성격과 방향이 상이할 수 있음을 보여 준다(Lee & Choi, 2017).

연구문제 및 연구 방법

연구문제

담뱃갑 경고 그림 정책이 13년 만에 국회를 통과하여 2016년 12월부터 본격적으로 시행되었다. 이러

한 지난한 시간 동안 무슨 논의가 이루어졌던 것일까? 담뱃갑 경고 그림 정책 시행 주체인 보건복지부는 보도 자료를 통해 어떤 정보들을 알리려고 했을까? 또한 언론은 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 어떤 내용을 전달하고자 했을까? 이러한 궁금증을 해결하기 위해 본 연구에서는 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부가 제공한 보도 자료의 내용적 특성을 살펴보고, 이것이 언론 보도에 어떻게 반영되었는지 파악해 보고자 했다. 특정 정책의 성공적인 입안과 이행을 위해서는 해당 정책에 대한 사회적 지지가 필수적이며, 이러한 여론 형성에 언론이 중요한 역할을 수행하기 때문이다. 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1: 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부가 제공한 보도 자료의 내용적 특성은 어떠한가?

연구문제 2: 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부가 제공한 보도 자료의 기사화 여부와 활용 정도는 어떠한가?

연구문제 3: 보건복지부의 보도 자료가 기사화된 언론 보도와 그렇지 않은 언론 보도는 어떤 특성을 보이는가?

연구 방법

보건복지부가 제공한 보도 자료 수집을 위해 보건복지부 홈페이지에서 보도 자료의 제목과 내용에 ‘담뱃갑 경고 그림’, ‘경고 그림’ 단어를 포함하고 있는 보도 자료를 검색하였다. 경고 그림 정책과 관련하여 가장 먼저 등장한 보도 자료는 2005년 7월 4일에 제공된 ‘금연 정책이 더욱 강화될 전망’이라는 제목의 보도 자료였다. 이후 2018년 4월 31일까지

검색된 보도 자료들 가운데 담뱃갑 경고 그림과 직접적으로 관련된 보도 자료만 선별하였다. 최종 분석 대상 보도 자료는 25건이다.

분석 대상 신문으로는 발행 부수, 이념적 성향, 매체 종류를 감안하여 〈조선일보〉, 〈중앙일보〉, 〈경향신문〉, 〈한겨레〉 등 4개 전국 종합지와 〈매일경제〉, 〈한국경제〉 등 2개 전국 경제지를 선택했다. 분석 기간은 담뱃갑 경고 그림과 관련하여 보건복지부가 처음 보도 자료를 제공한 2005년 7월 4일부터 2018년 4월 31일까지 약 13년 동안이다. 자료 수집을 위해 해당 언론사 홈페이지에서 ‘담뱃갑 경고 그림’, ‘경고 그림’을 검색하였고, 검색된 기사들 가운데 담뱃갑 경고 그림과 직접적으로 관련된 기사들만 추출하였다. 분석 기사는 신문을 통해 보도되는 모든 형식의 기사들이 각각의 프레임을 통해 내용을 전달한다는 점을 고려하여(Blakely, 2004), 스트레이트, 해설, 기획, 사설, 논평, 칼럼, 인터뷰, 독자 의견 등 모든 기사를 분석 대상에 포함했다. 최종 분석 대상은 〈조선일보〉 40건, 〈중앙일보〉 63건, 〈경향신문〉 34건, 〈한겨레〉 29건, 〈매일경제〉 48건, 〈한국경제〉 36건 등 총 250건이다.

분석 유목 및 측정

보도 자료의 내용적 특성

분석을 위해 보도 자료를 분석한 선행 연구(Kim, 2006; Suh & Kim, 2001)를 참조하였다. 먼저 자료 유형은 보도 자료와 참고 자료로 구분하였다. 보도 자료는 제공 주체가 기사화되기를 원하는 내용

을 일목요연하게 정리한 주요 자료를 말하며, 참고 자료는 보도 자료에서 제공한 내용을 보완해 주는 보조 자료를 말한다.

분석에 앞서 보도 자료의 제시 형태를 살펴본 결과, 주로 기사체 형식, 요약형 정보, 직접 인용구 등으로 구성되어 있었다. 기사체 형식은 보도 자료를 기사체로 작성한 것을 말하며, 요약형 정보는 핵심 정보를 개괄식으로 정리하여 제공하는 경우다. 직접 인용구는 특정 인물의 발언을 직접 인용구로 제시한 것을 말한다. 이에 분석 유목은 기사체 형식, 기사체 형식 + 요약형 정보, 기사체 형식 + 요약형 정보 + 직접 인용구 등으로 구분하였다.

보도 자료의 세부 내용은 이벤트·캠페인 등 각종 행사 공지, 회의·간담회·세미나 개최 공지, 회의·간담회·세미나 결과 소개, 법·제도 관련 정보, 정책 설명, 각종 조사 결과(연구 보고서·실태 조사 등) 발표 등으로 구분하였다. 참고 자료의 경우에는 해외 사례 소개, 행사·회의 관련 정보, 법·정책 관련 정보, 통계 자료(정책 효과·인식 조사 결과 등) 등으로 구분하였다. 분석을 위해 각각의 보도 자료에서 어떤 주제를 핵심적으로 다루고 있는지 파악하였다.

보도 자료의 기사화 여부와 활용 정도

보도 자료의 기사화 여부와 활용 정도 분석을 위해 선행 연구(Kim, 2006; Suh & Kim, 2001)를 참조하였다. 보도 자료의 기사화 여부는 기사화됨, 기사화되지 않음으로 구분하였다. 보도 자료의 사용 유형은 보도 자료만 사용하는 경우와 보도 자료와 참고 자료를 함께 사용하는 경우로 구분했다. 보도

자료가 기사화된다는 것은 보도 자료가 배포된 시점 혹은 엠바고 해제 시점에 보도 자료의 내용이 뉴스 기사를 통해 전달됨을 의미한다(Lim & Rhee, 2011). 이에 기사화 시기는 보도 자료 제공 당일, 익일, 3일 이후 등으로 구분했다.

보도 자료 활용 정도는 뉴스 기사가 보도 자료의 내용을 어느 정도 반영하고 있는지에 관한 것이다. 분석 유목은 그대로 옮겨 씌, 내용 재구성, 내용 + 해설, 내용 + 인터뷰, 내용 + 관련 자료 등이다. 보도 자료에서 제공한 헤드라인이 어느 정도 활용되었는지를 파악하기 위해 90% 일치, 90~60% 일치, 60~30% 일치, 30% 이하 일치, 완전히 다름 등으로 구분했다. 분석을 위해 보도 자료에서 제공된 헤드라인과 언론 보도에서 사용된 헤드라인이 핵심어를 기준으로 어느 정도 일치하는지 파악하였다. 이외에 보도 자료에 제시된 직접 인용구를 그대로 사용하였는지 여부와 보도 자료에서 제시된 내용을 직접 인용구로 기사화했는지 여부를 살펴 보았다.

담뱃갑 경고 그림 관련 언론 보도 특성

기사 유형은 서병호와 김춘식(Suh & Kim, 2001)의 연구에서 사용된 유목을 참조하였다. 세부 유목은 스트레이트, 해설, 사실/논설, 칼럼, 독자 의견, 기타 등이다. 보도 논조는 긍정/호의, 부정/비판, 중립으로 구분하였으며, 헤드라인과 리드를 중심으로 판단하였다.

뉴스 프레임 분석을 위한 유목은 연역적 방식과 귀납적 방식을 통해 추출했다. 연역적 방식으로는 기존의 건강 보도를 다룬 연구들(Oh & Choi,

2016; Jung, 2008; Jung, 2011; Jung & Lee, 2012)을 참조하였다. 귀납적 방식으로는 분석 대상 뉴스를 전반적으로 살펴본 이후에 핵심 단어와 핵심 표현을 중심으로 유사한 것끼리 분류하였다. 이러한 방식을 통해 최종 도출된 프레임은 정책 프레임, 예방 및 설득 프레임, 갈등 프레임, 경제 프레임, 효용성 프레임, 심리적 저항 프레임이다.

정책 프레임은 담뱃갑 경고 그림 정책에 대한 내용이나 시행 배경을 설명하는 내용을 포함한다. 예방 및 설득 프레임은 흡연 예방 및 금연 유도를 위한 각종 금연 캠페인 및 세미나 개최 활동에 대한 것이다. 갈등 프레임은 담뱃갑 경고 그림 정책 시행 과정에서 나타난 갈등에 관한 것으로, 주로 담배 회사, 국회 내 소위원회, 각종 이익단체 간의 입장 차이를 다룬다. 경제 프레임은 담배 소비로 인한 조세 증대, 담배 회사의 이익 및 손실에 대한 내용을 강조한다. 효용성 프레임은 담뱃갑 경고 그림 정책 시행으로 나타난 흡연을 변화, 금연 상담 건수 변화 등을 다룬다. 심리적 저항 프레임은 경고 그림을 가리기 위해 담배 케이스 혹은 매너 라벨을 사용하는 등 경고 그림에 대한 심리적 거부감을 다룬다.³⁾ 전체적으로 어떤 프레임을 강조했는지 살펴보고, 핵

심 프레임을 파악하였다.

정보원 유형은 정의철(Jung, 2011)의 연구를 참조하고, 분석 대상 뉴스를 전반적으로 살펴본 이후에 최종 분석 유목을 도출하였다. 세부 유형은 보건복지부, 기획재정부, 국회, 국제기구, 전문가, 담배 회사, 일반기업, 금연 관련 단체, 담배 관련 단체, 해외 자료, 국내 자료, 일반인 등이다. 분석을 위해 기사에서 등장하는 모든 정보원을 파악하였다.

신뢰도 검증

코딩의 신뢰도 검증을 위해 전체 10%의 기사를 랜덤 샘플링 방식으로 추출하였으며, Cohen's Kappa 계수를 사용하였다. 신뢰도 분석에는 다수의 내용 분석 경험이 있는 언론학 전공자가 참여하였으며, 코더 간 평균 신뢰도는 .879로 확인되었다. 통계 분석은 SPSS 18.0 프로그램을 이용하였으며, 각 분석 항목에서 기대 빈도가 5 미만인 셀이 전체의 20%를 넘을 경우에는 피셔의 정확 검증(Fisher's exact test)을 사용하였다.

3) 정책 프레임 / “보건복지부는 개정된 국민건강증진법 시행에 따라 23일부터 담배공장에서 나가는 모든 담배 제품의 담뱃갑에 흡연 폐해를 보여 주는 경고 그림이 표기된다고 22일 밝혔다(Hankyoreh, 2016. 12. 22).” 예방 및 설득 프레임 / “10일 서울 광화문 광장에서 한국금연운동협의회 주최로 ‘담뱃갑 경고 그림은 위에 있어야 잘 보입니다’ 캠페인이 진행됐습니다(Kyunghyang, 2016. 5. 10).” 갈등 프레임 / “규제개혁위원회가 올 12월부터 담뱃갑 상단에 흡연 경고 그림을 부착하게 하려던 보건복지부 계획에 제동을 걸자 보건 관련 단체들이 거세게 반발하고 있다(Kyunghyang, 2016. 4. 27).” 경제 프레임 / “최근 국내 담뱃갑의 경고 그림 도입 영향으로 (담배 물량) 작년 동기보다 약 2.6% 줄었지만, 오히려 점유율이 0.7%포인트 상승해 내수 매출을 방어할 수 있었다(Maekyung, 2017. 7. 27).” 효용성 프레임 / “담뱃갑 경고 그림 등의 영향으로 담배 판매량이 지난해 12월부터 3달 연속 감소한 것으로 나타났다(Hankyoreh, 2017. 3. 13).” 심리적 저항 프레임 / “경고 그림이 가려지는 담배 케이스가 인기를 끌고, 담배를 진열할 때 경고 그림을 가리는 매점도 등장했다(Joongang, 2017. 2. 12).”

연구 결과

보도 자료의 내용적 특성

담뱃갑 경고 그림 관련 보도 자료는 주로 보도 자료와 함께 참고 자료가 제공(23건, 92.0%)되었으며, 2건(8.0%)의 경우에 한해 보도 자료만 제공된 것으로 나타났다. 보도 자료의 제시 형태는 기사체 형식 + 요약형 정보 + 직접 인용구 모두를 사용한

경우가 14건(56.0%)으로 가장 많았고, 이어 기사체 형식 + 요약형 정보(8건, 32.0%), 기사체 형식(3건, 12.0%) 순으로 나타났다.

보도 자료의 세부 내용은 담뱃갑 경고 그림 정책에 대한 내용이 8건(26.7%)으로 가장 많았다. 이어 회의·간담회·세미나 개최 공지, 법·제도 관련 정보, 연구 보고서·실태 조사 등 각종 조사 결과가 각각 6건(20.0%), 이벤트·캠페인 등 각종

Table 1. Characteristics of the Press Release

		<i>N</i>	%
Type of press release	press release	2	8.0
	press release + reference	23	92.0
	total	25	100.0
Presentation type of press release	news article format	3	12.0
	news article format + summarized information	8	32.0
	news article format + summarized information + direct quotations	14	56.0
	total	25	100.0
Press release details*	announcement of events and campaigns	2	6.7
	announcement of meetings, round-tables, and seminars	6	20.0
	results of meetings, round-tables, and seminars	2	6.7
	regulation and policy-related information	6	20.0
	policy description	8	26.7
	results of research reports, surveys, and investigations	6	20.0
	total	30	100.0
Reference details*	introduction of overseas cases	9	25.0
	information for events and conferences	8	22.2
	regulation and policy-related information	15	41.7
	statistical data	4	11.1
	total	36	100.0

*multiple coding

Table 2. Publish of News Release

	Chosun	Joongang	Kyunghyang	Hankyoreh	Hankyung	Maekyung	Total
Published	10 25.0%	18 28.6%	10 29.4%	8 27.6%	12 33.3%	13 27.1%	71 28.4%
Not published	30 75.0%	45 71.4%	24 70.6%	21 72.4%	24 66.7%	35 72.9%	179 71.6%
Total	40 100.0%	63 100.0%	34 100.0%	29 100.0%	36 100.0%	48 100.0%	250 100.0%

$$\chi^2 = .727, df = 5, p > .05$$

행사 공지와 회의·간담회·세미나 결과에 대한 내용이 각각 2건(6.7%) 확인되었다. 참고 자료의 세부 내용은 법·정책 관련 자료가 15건(41.7%)으로 가장 많았고, 이어 해외 사례 소개(9건, 25.0%), 행사 및 회의의 관련 단순 자료(8건, 22.2%), 효과 및 인식 조사 결과 등 통계 자료(4건, 11.1%) 순으로 나타났다.

보도 자료의 기사화 여부와 활용 정도

보도 자료의 기사화 여부

보도 자료의 기사화 여부를 확인한 결과, 전체 250건의 기사 가운데 71건(28.4%)의 기사에서 보도 자료가 기사화된 것으로 나타났다. 신문사별로 살펴보면, 〈중앙일보〉가 18건의 보도 자료를 활용하였고, 이어 〈매일경제〉 13건, 〈한국경제〉 12건, 〈조선일보〉와 〈경향신문〉이 각각 10건, 〈한겨레〉 8건 순으로 확인되었다. 보도 자료를 기준으로 살펴보면, 신문사 평균 47%의 비율로 보도 자료를 활용한 것으로 나타났다. 신문사별로는 〈중앙일

보〉가 72%로 가장 많이 사용하였고, 이어 〈매일경제〉 52%, 〈한국경제〉 48%, 〈조선일보〉와 〈경향신문〉이 각각 40%, 〈한겨레〉 32% 순으로 나타났다. 하지만 신문사 간 차이는 확인되지 않았다.

반면, 보건복지부의 보도 자료가 기사화되지 않은 약 70%(179건)의 기사의 경우, 주요 정보 출처는 국회 내 보건복지위원회와 법제사법위원회 등 각 소위원회, 기획재정부, 흡연자 커뮤니티인 아이러브스모킹, 금연 관련 단체인 한국담배인판매협회 등으로 확인되었다. 이는 금연 관련 정책이 다양한 이해 당사자들과 관련되어 있는 만큼 다양한 집단의 의견을 다루었음을 보여 준다.

보도 자료의 활용 정도

보건복지부의 보도 자료가 언론 보도에 어떻게 반영되었는지를 파악하기 위해 보도 자료의 활용 여부, 기사화된 시기, 활용 정도, 헤드라인 일치도를 살펴보았다. 모든 분석 유목에서 언론사 간 차이는 확인되지 않았다. 이는 보건복지부의 보도 자료가 언론사의 성향 혹은 특성과 상관없이 유사하게 활

Table 3. Use of Press Release

		Chosun	Joongang	Kyunghyang	Hankyoreh	Hankyung	Maekyung	Total
Type	press release only	5 50.0%	9 50.0%	9 90.0%	4 50.0%	7 58.3%	10 76.9%	44 62.0%
	press release + reference	5 50.0%	9 50.0%	1 10.0%	4 50.0%	5 41.7%	3 23.1%	27 38.0%
	total	10 100.0%	18 100.0%	10 100.0%	8 100.0%	12 100.0%	13 100.0%	71 100.0%
Fisher's exact test: $\chi^2 = 6.923, df = 5, p > .05$								
Timing	the same day	8 80.0%	14 77.8%	10 100.0%	8 100.0%	12 100.0%	13 100.0%	65 91.5%
	the day after	2 20.0%	4 22.2%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	6 8.5%
	total	10 100.0%	18 100.0%	10 100.0%	8 100.0%	12 100.0%	13 100.0%	71 100.0%
Fisher's exact test: $\chi^2 = 7.139, df = 5, p > .05$								
Utilization	content reorganization	7 70.0%	8 44.4%	6 60.0%	5 62.5%	9 75.0%	9 69.2%	44 62.0%
	content + commentary	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	1 8.3%	0 .0%	1 1.4%
	content + reporting	0 .0%	1 5.6%	1 10.0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	2 2.8%
	content + interview	3 30.0%	8 44.4%	2 20.0%	3 37.5%	0 0%	1 7.7%	17 23.9%
	content + reference	0 .0%	1 5.6%	1 10.0%	0 .0%	2 16.7%	3 23.1%	7 9.9%
	total	10 100.0%	18 100.0%	10 100.0%	8 100.0%	12 100.0%	13 100.0%	71 100.0%
Fisher's exact test: $\chi^2 = 22.837, df = 20, p > .05$								
Headline	90%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	2 15.4%	2 2.8%
	90~60%	0 .0%	0 .0%	1 10.0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	1 1.4%
	60~30%	0 .0%	3 16.7%	3 30.0%	2 25.0%	2 16.7%	2 15.4%	12 16.9%
	under 30%	0 .0%	1 5.6%	0 .0%	1 12.5%	1 8.3%	0 .0%	3 4.2%
	totally different	10 100.0%	14 77.8%	6 60.0%	5 62.5%	9 75.0%	9 69.2%	53 74.6%
	total	10 100.0%	18 100.0%	10 100.0%	8 100.0%	12 100.0%	13 100.0%	71 100.0%
Fisher's exact test: $\chi^2 = 18.671, df = 20, p > .05$								

용되었음을 보여 준다.

보도 자료는 보도 자료만 활용된 경우가 44건 (62.0%)이었고, 보도 자료와 참고 자료 모두를 참고한 경우는 27건(38.0%)으로 나타났다. 신문사별로 살펴본 결과, <경향신문>에서는 보도 자료만 활용된 경우가 90.0%(9건)로 확인되었고, <매일경제>(76.9%, 10건)와 <한국경제>(58.3%, 7건)에서도 비교적 높게 나타났다. 반면, <조선일보>, <중앙일보>, <한겨레>는 보도 자료만 활용된 경우(각각 50.0%)와 보도 자료와 참고 자료 모두 활용된 비율(각각 50.0%)이 동일하게 나타났다.

보도 자료가 기사화된 시기는 보도 자료 제공 당일에 보도된 경우가 91.5%(65건)였으며, 보도 자료 제공 이튿날에 보도된 경우는 8.5%(6건)에 그쳤고, 그 이후에 보도된 경우는 없었다. 신문사별로도 <경향신문>, <한겨레>, <한국경제>, <매일경제>는 보도 자료 제공 당일에 기사화하였으며, <조선일보>와 <중앙일보>에서 각각 20.0%(2건), 22.2%(4건)의 비율로 보도 자료가 제공된 이튿날에 기사화된 것으로 확인되었다.

보도 자료는 보도 자료 내용을 재구성한 경우가 62.0%(44건)로 가장 많았으며, 이어 내용 + 인터뷰(17건, 23.9%), 내용 + 자료(7건, 9.9%), 내용 + 취재(2건, 2.8%), 내용 + 해설(1건, 1.4%) 순으로 나타났다. 보도 자료 내용을 있는 그대로 옮긴 뉴스 기사는 없었다. 신문사별로 살펴본 결과, 모든 언론사에서 보도 자료를 재구성하는 경우가 가장 많았고, 언론사마다 내용 + 해설, 내용 + 취재, 내용 + 인터뷰, 내용 + 자료 등을 일부 사용한 것으로 나타났다.

보도 자료의 헤드라인과 언론 보도의 헤드라인은 완전히 다른 경우가 53건(74.6%)으로 가장 많았으며, 이어 60~30% 일치(12건, 16.9%), 30% 이하 일치(3건, 4.2%), 90% 일치(2건, 2.8%), 90~60% 일치(1건, 1.4%) 순으로 나타났다. 신문사별로 살펴본 결과에서도 완전히 다른 경우가 압도적으로 높게 나타났으며, 일부 언론사에서 부분적으로 일치한 경우가 확인되었다.

보도 자료에 제시된 직접 인용구 및 간접 인용구 사용 여부

보도 자료에서 제시된 직접 인용구가 언론 보도에 그대로 사용되었는지 여부와 직접 인용구로 처리되지 않은 보도 자료의 내용이 직접 인용구로 처리되었는지를 확인한 결과에서도 언론사 간 차이는 나타나지 않았다.

보도 자료가 기사화된 71건의 기사 가운데 50건의 기사에서 직접 인용구가 확인되었다. 이 가운데 15건(30.0%)의 기사에서 보도 자료에서 제시한 직접 인용구를 그대로 옮겨 기사화한 것으로 나타났다. 이러한 경우는 <매일경제>(6건, 54.5%)에서 가장 많았으며, 이어 <한겨레> 2건(50.0%), <중앙일보>(4건, 33.3%), <경향신문>(2건, 25.0%), <조선일보>(1건, 16.7%) 순으로 확인되었다.

보도 자료에서 직접 인용구로 처리되지 않은 내용을 직접 인용구로 처리했는지 확인한 결과, 12건(16.9%)에서 직접 인용구로 제시된 내용이 아님에도 직접 인용구로 처리한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 <한겨레>(3건, 37.5%)에서 가장 많았고, 이어 <조선일보>(2건, 20.0%), <중앙일보>와

Table 4. Use of Direct/indirect Quotation

		Chosun	Joongang	Kyunghyang	Hankyoreh	Hankyung	Maekyung	Total
Direct	present	1 16.7%	4 33.3%	2 25.0%	2 50.0%	0 .0%	6 54.5%	15 30.0%
	absent	5 83.3%	8 66.7%	6 75.0%	2 50.0%	9 100.0%	5 45.5%	35 70.0%
	total	6 100.0%	12 100.0%	8 100.0%	4 100.0%	9 100.0%	11 100.0%	50 100.0%
Fisher's exact test: $\chi^2 = 8.561, df = 5, p > .05$								
Indirect	present	2 20.0%	3 16.7%	1 10.0%	3 37.5%	2 16.7%	1 7.7%	12 16.9%
	absent	8 80.0%	15 83.3%	9 90.0%	5 62.5%	10 83.3%	12 92.3%	59 83.1%
	total	10 100.0%	18 100.0%	10 100.0%	8 100.0%	12 100.0%	13 100.0%	71 100.0%
Fisher's exact test: $\chi^2 = 3.437, df = 5, p > .05$								

〈한국경제〉(각각 3건, 16.7%), 〈경향신문〉(1건, 10.0%), 〈매일경제〉(1건, 7.7%) 순으로 많이 나타났다.

담뱃갑 경고 그림 정책 관련 언론 보도 특성

기사 유형

기사 유형은 스트레이트(146건, 58.4%)가 가장 많았으며, 이어 해설(61건, 24.4%), 논설/사설(16건, 6.4%), 독자 의견(13건, 5.2%), 기타(8건, 3.2%), 칼럼(6건, 2.4%) 순으로 나타났다. 보도 자료가 기사화된 언론 보도의 경우, 스트레이트(58건, 81.7%)와 해설(13건, 18.3%)의 형태로만 보도된 반면, 보도 자료를 반영하지 않은 언론 보도는 전체적으로 다양한 형태로 보도되었다. 수치를 살

펴보면, 스트레이트(88건, 49.2%)가 가장 많았고, 이어 해설(48건, 26.8%), 논설/사설(16건, 8.9%), 독자 투고(13건, 7.3%), 기타(8건, 4.5%), 칼럼(6건, 3.4%) 순으로 확인되었다. 기타는 대부분 취재 일기나 인터뷰, 해외 현지 취재였다. 이러한 결과는 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다.

보도 논조

담뱃갑 경고 그림 정책 관련 언론 보도는 주로 중립적(121건, 48.4%)으로 보도되었으며, 부정/비판적인 보도(95건, 38.0%)가 긍정/호의적인 보도(34건, 13.6%)에 비해 많은 것으로 나타났다. 보도 자료가 기사화된 언론 보도는 대부분 중립(55건, 77.5%)적인 관점에서 보도되었고, 긍정/호의(13건, 18.3%), 부정/비판(3건, 4.2%) 보도도 일

Table 5. News Story Type

	Published	Not published	Total
Straight news story	58 (81.7%)	88 (49.2%)	146 (58.4%)
Commentary	13 (18.3%)	48 (26.8%)	61 (24.4%)
Editorial	0 (0.0%)	16 (8.9%)	16 (6.4%)
Personal column	0 (0.0%)	6 (3.4%)	6 (2.4%)
Readers' comment	0 (0.0%)	13 (7.3%)	13 (5.2%)
Other	0 (0.0%)	8 (4.5%)	8 (3.2%)
Total	71 (100.0%)	179 (100.0%)	250 (100.0%)

Fisher's exact test: $\chi^2 = 28.749$, $df = 5$, $p = .000$

Table 6. News Tone

	Published	Not published	Total
Positive	13 (18.3%)	21 (11.7%)	34 (13.6%)
Negative	3 (4.2%)	92 (51.4%)	95 (38.0%)
Neutral	55 (77.5%)	66 (36.9%)	121 (48.4%)
Total	71 (100.0%)	179 (100.0%)	250 (100.0%)

$\chi^2 = 48.692$, $df = 2$, $p = .000$

부 확인되었다. 반면에 보도 자료가 기사화되지 않은 언론 보도에서는 부정/비판(92건, 51.4%) 보도가 가장 많았고, 이어 중립(66건, 36.9%), 긍정/호의(21건, 11.7%) 순으로 확인되었다. 이러한 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

뉴스 프레임

담뱃갑 경고 그림 정책에 대한 뉴스 프레임은 정책 프레임(120건, 48.0%)이 가장 많았으며, 이어 갈등 프레임(69건, 27.6%), 효용성 프레임(30건,

12.0%), 심리적 저항 프레임(21건, 8.4%), 예방 및 설득 프레임과 경제 프레임(각각 5건, 2.0%) 순으로 나타났다. 보도 자료가 기사화된 언론 보도는 대부분 정책 프레임(59건, 83.1%)으로 보도되었고, 예방 및 설득 프레임과 효용성 프레임(각각 2건, 2.8%), 갈등 프레임(1건, 1.4%) 순으로 확인되었다. 갈등 프레임이 사용된 경우는 보도 자료의 내용과 관련 자료로 구성된 것으로, 경고 그림 정책 시행에 대한 내용과 더불어 담배소비자협회의 입장을 함께 다룬 해설 기사였다. 반면, 보도 자료를

Table 7. News Frame

	Published	Not published	Total
Policy frame	59 (83.1%)	61 (34.1%)	120 (48.0%)
Prevention/persuasion frame	2 (2.8%)	3 (1.7%)	5 (2.0%)
Conflict frame	1 (1.4%)	68 (38.0%)	69 (27.6%)
Economic frame	0 (0.0%)	5 (2.8%)	5 (2.0%)
Usefulness frame	9 (12.7%)	21 (11.7%)	30 (12.0%)
Psychological resistance frame	0 (0.0%)	21 (11.7%)	21 (8.4%)
Total	71 (100.0%)	179 (100.0%)	250 (100.0%)

Fisher's exact test: $\chi^2 = 71.082$, $df = 5$, $p = .000$

반영하지 않은 언론 보도에서는 갈등 프레임(68건, 38.0%)이 가장 많이 사용되었고, 이어 정책 프레임(61건, 34.1%), 효용성 프레임과 심리적 저항 프레임(각각 21건, 11.7%), 경제 프레임(5건, 2.8%), 예방 및 설득 프레임(3건, 1.7%) 순으로 확인되었다. 갈등 프레임은 정책 시행에 대한 흡연자 집단(흡연자의 행복 추구권)과 비흡연자 집단(국민의 행복 추구권)의 갈등, 정책 집행 전 18개월의 유예 기간 시행에 대한 갈등, 담뱃갑 경고 그림이 '사실적 근거를 바탕'으로 하고 '지나치게 혐오감을 주지 아니하여야 한다'는 단서 조항에 대한 갈등, 경고 그림의 담뱃갑 상단 배치에 대한 갈등이 있었다. 이러한 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

뉴스 정보원

뉴스 정보원은 보건복지부(133건, 36.2%)가 가장 빈번하게 활용되었고, 이어 국회(64건, 17.4%),

전문가(37건, 10.1%), 해외 자료(27건, 7.4%), 일반인(24건, 6.5%), 담배 회사(21건, 5.7%), 금연 단체(20건, 5.4%), 담배 단체(14건, 3.8%), 기획재정부(10건, 2.7%), 일반 기업(9건, 2.5%), 국제기구(5건, 1.4%), 국내 자료(3건, 0.8%) 순으로 나타났다. 보건복지부와 국회가 많이 등장한 것은 보건복지부가 보도 자료 제공 주체이며, 담뱃갑 경고 그림 정책 시행에 대한 국회 내 소위원회 간의 지속적인 갈등이 있었기 때문이다. 전문가와 해외 자료의 이용 비율이 비교적 높은 것은 담뱃갑 경고 그림 정책이 해외에서 먼저 시행된 만큼 해외 사례 및 각종 통계 자료를 제공하고, 이에 대한 전문가 집단의 의견을 비교적 많이 다루었기 때문이다.

보도 자료가 기사화된 언론 보도의 경우에는 주로 보건복지부(65건, 63.1%), 국제기구(3건, 2.9%), 국내 자료(1건, 1.0%)를 많이 사용한 반면, 보도 자료가 기사화되지 않은 언론 보도에서는 국회(61건, 23.1%), 전문가(27건, 10.2%), 해외 자

Table 8. News Sources*

	Published	Not published	Total
Ministry of Health and Welfare	65 (63.1%)	68 (25.8%)	133 (36.2%)
Ministry of Economy and Finance	2 (1.9%)	8 (3.0%)	10 (2.7%)
National Assembly	3 (2.9%)	61 (23.1%)	64 (17.4%)
International organizations	3 (2.9%)	2 (0.8%)	5 (1.4%)
Experts	10 (9.7%)	27 (10.2%)	37 (10.1%)
Cigarette Industry	5 (4.9%)	16 (6.1%)	21 (5.7%)
Corporates	0 (0.0%)	9 (3.4%)	9 (2.5%)
Non-smoking related organizations (non-profit)	2 (1.9%)	18 (6.8%)	20 (5.4%)
Smoking related organizations (non-profit)	2 (1.9%)	12 (4.5%)	14 (3.8%)
Foreign sources	6 (5.8%)	21 (8.0%)	27 (7.4%)
Domestic sources	1 (1.0%)	2 (0.8%)	3 (0.8%)
Public	4 (3.9%)	20 (7.6%)	24 (6.5%)
Total	103 (100.0%)	264 (100.0%)	367 (100.0%)

*multiple coding

료(21건, 8.0%), 일반인(20건, 7.6%), 금연 단체(18건, 6.8%), 담배 회사(16건, 6.1%), 담배 단체(12건, 4.5%), 일반 기업(9건, 3.4%), 재정경제부(8건, 3.0%)를 정보원으로 더 많이 활용한 것으로 나타났다.

결론 및 논의

본 연구에서는 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부가 제공한 보도 자료가 어떤 내용으로 구성되었으며, 이것이 언론 보도에 어떻게 반영되었는지 살펴보았다. 분석 결과와 함의를 살펴보면

다음과 같다.

첫째, 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부는 주로 보도 자료와 함께 참고 자료를 제공하였다. 모든 보도 자료는 기사체 형식으로 작성되었으며, 요약형 정보와 직접 인용구를 함께 제시한 보도 자료가 가장 많이 제공되었다. 보도 자료에서는 담뱃갑 경고 그림 정책 관련 내용이 가장 많이 다뤄졌으며, 정책 입안을 위한 각종 회의, 간담회, 세미나 개최를 알리는 내용도 비교적 많이 소개되었다. 참고 자료의 경우에는 법, 정책 관련 자료가 가장 많았고, 해외 사례 소개, 행사 및 회의 관련 자료들이 대부분이었다. 이러한 결과는 보건복지부가 보도 자료를 통해 담뱃갑 경고 그림 정책 홍보를 위한

내용을 주로 제공하였으며, 특히 보도 자료를 기사체 형식으로 제시함으로써 기자가 보도 자료를 보다 손쉽게 활용할 수 있도록 유도했음을 보여 준다.

둘째, 보건복지부의 보도 자료는 담뱃갑 경고 그림 정책 관련 기사의 약 30%에서만 사용된 것으로 나타났다. 보도 자료 대비 인용된 보도 자료 비율은 신문사 평균 47%로 확인되었다. 언론사마다 보도 자료의 활용 비율이 다르긴 하나, 이러한 결과는 정부의 정책을 알리는 데에 있어서 보도 자료가 중요한 정보원으로 활용되었으며, 동시에 다양한 정보원을 통한 취재 활동이 이루어졌음을 보여 준다. 이는 담뱃갑 경고 그림 정책이 기획재정부, 담배 회사, 각종 단체 등 다양한 이해 당사자와 긴밀하게 연결되어 있는 정책이라는 점이 반영된 결과라 할 수 있다. 확인 결과, 보건복지부 이외에 국회 내 각종 소위원회, 담배 관련 단체 및 금연 관련 단체에서 제공한 보도 자료를 인용한 보도가 비교적 많았던 것으로 나타났다.

보도 자료 인용 시에는 보도 자료만 활용되는 경우가 보도 자료와 참고 자료 모두를 사용하는 경우보다 높은 것으로 확인되었다. 이는 PR 부서의 입장에서 볼 때, 전달하고자 하는 핵심 정보를 보도 자료에 충분히 제공했음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 또한 보도 자료는 대부분 보도 자료가 제공된 당일에 기사화되었으며, 보도 자료 내용을 재구성한 경우가 가장 많았다. 이러한 결과는 조직이 제공하는 보도 자료가 기사체로 작성되어 있어 기자들이 손쉽게 사용할 수 있다고 주장한 슬러즈 등(Sleurs et al., 2003)의 주장을 뒷받침한다. 이는 또한 보도 자료 내용을 그대로 기사화하는 데에 손

색이 없을 정도로 보도 자료 내용이 체계적으로 구성되었음을 의미하는 것이기도 하다.

뉴스 기사의 헤드라인은 대부분의 경우, 보도 자료에서 제시된 헤드라인이 아닌 신문사가 자체적으로 뽑은 헤드라인을 사용한 것으로 나타났다. 이는 언론사가 보도 자료의 헤드라인을 그대로 쓰지 않는 관행을 보여 주는 결과라 할 수 있다. 또한 보건복지부가 보도 자료에서 직접 인용구로 제시한 내용을 그대로 기사화한 경우는 30%에 불과했다. 반면에 16.9%의 기사에서 직접 인용구 없이 제시된 내용을 직접 인용구로 처리한 것이 확인되었다. 이는 보도 자료의 제공 주체와 기사를 생산하는 기자 간 관점의 차이가 있음을 보여 주는 결과라 할 수 있다.

셋째, 보건복지부의 보도 자료를 기사화한 언론 보도는 주로 스트레이트와 해설기사로 보도되었고, 대부분 중립적이거나 긍정적인 논조를 유지한 것으로 확인되었다. 관련 언론 보도는 주로 정책 프레임으로 보도되었으며, 이외에 효용성 프레임, 예방 및 설득 프레임도 사용되었다. 이는 보도 자료가 대부분 정책을 설명하거나 정책 시행에 따른 효과를 강조하는 내용으로 채워졌기 때문이다. 정보원은 보건복지부가 가장 많이 활용되었고, 이와 함께 전문가, 해외 자료 등의 비율도 높게 나타났다.

반면, 보도 자료가 반영되지 않은 언론 보도는 스트레이트 기사 이외에도 해설, 논설/사설, 독자 의견, 취재 일기 등 다양한 기사 유형으로 보도되었으며, 부정/비판적인 보도가 비교적 많이 등장했다. 이는 담뱃갑 경고 그림 정책 관련 이해 당사자들인 국회, 금연 관련 단체(한국금연운동협의회)

및 담배 관련 단체(한국담배소비자협회), 담배 회사 등 관련 조직들 간의 다양한 갈등을 다루었기 때문이다. 이들은 주로 독자 의견을 통해 담뱃갑 경고 그림 정책 시행과 관련한 그들의 입장을 피력한 것으로 나타났다.

종합적으로 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부가 제공한 보도 자료는 임현수와 이준웅(Lim & Rhee, 2011)의 주장처럼 ‘정책 홍보’와 ‘국민의 알 권리’ 차원에서 제공되었음이 재차 확인되었다. 보도 자료에는 경고 그림 정책이 어떤 목적을 위해 입안되었고, 어떤 과정을 거쳐 정책으로 발전하였으며, 어떤 내용을 포함하고 있는지 등과 같은 정책 관련 정보를 국민들에게 알려주기 위한 내용들이 담겨 있었다. 또한 보도 자료는 언론 보도에 보다 쉽게 반영되도록 하기 위해 기사체로 작성되었으며, 언론을 통해 보통 수준으로 반영되어 기사화되었고, 관련 언론 보도는 대부분 보도 자료에서 제공된 내용을 재구성하여 전달되었으며, 중립적으로 보도되었다. 이러한 결과는 정부에게 보도 자료가 유용한 PR 도구이며, 언론사도 이를 일정 정도 활용하고 있다는 서병호와 김춘식(Suh & Kim, 2001)의 주장을 재차 확인시켜 주는 것이라 할 수 있다.

하지만 동시에 보도 자료와 언론 보도를 통해 구성된 ‘담뱃갑 경고 그림에 대한 현실’이 상이할 수 있다는 점 또한 발견되었다. 보도 자료는 담뱃갑 경고 그림 시행에 대한 당위성과 효용성을 강조하고 있는 반면, 언론 보도에서는 이러한 내용을 보도함과 동시에 정책 시행 과정에서 제기된 이해 당사자 간의 갈등을 보여 주고, 이들을 통해 정책의 실제적

효용성에 대한 의문을 제기하였다. 즉, 저널리즘의 기본가치 가운데 하나인 ‘균형성’ 측면에서 해당 정책과 관련된 이해 당사자를 구분하고, 이들의 관점에 따라 정책이 어떻게 이해되고 평가될 수 있는지를 보여 주었다.

조직의 입장에서 언론 홍보의 기본은 보도 자료 작성이다. 언론 보도에서 보도 자료가 가장 중요한 정보의 원천으로 인식되면서 보도 자료의 내용이 언론 보도에 잘 반영될 수 있도록 하는 보도 자료 작성 방법에 대한 논의가 지금도 계속되고 있다. 과거 조직의 이미지 제고를 위해 PR 부서를 강화하고, 전문가를 영입하여 보도 자료 작성에 심혈을 기울여 왔던 사조직과 달리, 공조직에서는 PR 부서를 찾아보기 어려웠을 뿐만 아니라, 보도 자료 또한 매 뉴얼에 가까운 수준이었다. 보도 자료의 중요성을 크게 인식하지 못했던 과거에 비해 현재 공공 기관의 보도 자료 제공 수준이 많이 향상된 것도 사실이다. 대표적인 것이 기사 형식의 보도 자료 제공이라 할 수 있다. 이러한 결과는 PR 부서에서 기자 경력이 있는 인력을 채용하여 보도 자료를 작성하게 한 결과이기도 하다.

하지만 보건복지부의 보도 자료 내용이 다양하지 못하다는 점은 아쉬운 점이라 할 수 있다. 분석 결과, 보도 자료를 통해 제공되는 내용의 대부분은 정책에 관한 내용, 각종 조사 결과에 관한 내용이었다. 이러한 내용은 정책 PR에서 가장 중요한 핵심 정보이다. 하지만 제공되는 내용들이 주로 정책에 관련된 공식적인 정보이다 보니 대부분 스트레이트 기사로 보도되고, 이러한 특성으로 인해 다양한 기사 형태로 활용되지 못했던 것으로 나타났다. 이

러한 결과는 정책과 관련한 다양한 내용을 보도 자료의 소재로 발굴하는 노력이 필요함을 보여 준다.

또한 보도 자료에서 제시한 헤드라인이 비교적 경직되어 있다는 점은 시정해야 할 부분이다. 예를 들어, 2016년 3월 31일, “경고 그림 위원회, 한국형 담뱃갑 경고 그림 시안 최초 공개”라는 제목으로 제공된 보도 자료는 같은 날 <경향신문>에서 “폐 수술에 기형아까지 ... 담뱃갑 경고 그림 시안 10종 공개”라는 제목으로 보도되었다. 또한 2013년 5월 31일 제공된 “청소년 흡연 부추기는 담뱃갑 포장지 흡연 경고 사진 의무화 등 제도 개선!”이라는 제목의 보도 자료는 같은 날 <매일경제>에서 “복지부 ‘담배 흡연 경고사진 반드시 의무화 하겠다’”라는 제목으로 보도되었다. 일반적으로 독자는 제목을 보고 기사를 읽을지 말지를 결정한다. 즉, 제목은 기사에 대한 호기심을 갖게 하는 유인 수단이다. 하루에도 수없이 많은 보도 자료를 접하는 기자들에게도 보도 자료의 제목은 보도 자료를 읽을지 말지를 결정하는 하나의 기준으로 작용한다. 보도 자료 제공 주체의 입장에서도 보도 자료의 헤드라인은 단순히 헤드라인을 제시하는 것보다 보도 자료에서 강조하는 컨셉을 헤드라인을 통해 노출시킴으로써 기사 채택을 유도하려는 목적이 더 크다. 따라서 길

이가 길지 않으면서 핵심 정보를 포함한 헤드라인을 제시할 필요가 있다.

본 연구는 담뱃갑 경고 그림 정책과 관련하여 보건복지부가 제공한 보도 자료의 특성을 살펴보고, 보도 자료가 언론 보도에 어떻게 반영되었는지를 구체적으로 살펴보았다는 데에 의의가 있다. 특히 정책과 관련하여 정부가 제공한 보도 자료의 기사화에 대한 연구가 많지 않은 상황에서 정부의 보도 자료가 어떻게 구성되고, 이것이 언론 보도에 어떻게 반영되었는지를 파악했다는 점에서 보도 자료 관련 연구를 정책의 범주로 확장했다는 데에 의의가 있다고 판단된다. 동시에 본 연구의 결과를 통해 향후 보도 자료를 어떻게 구성하면 좋을지에 대한 실무적인 제안을 제시한 것도 의의라 할 수 있다. 하지만 담뱃갑 경고 그림 정책이 다양한 이해 당사자들의 이해관계가 얽혀있는 정책인데다, 다양한 소통 방식을 통해 정책을 알렸음에도 불구하고 분석 대상은 보건복지부의 보도 자료에만 국한했다는 점은 이 연구의 한계라 할 수 있다. 향후 연구에서는 이러한 한계를 보완하여 보다 다양한 건강 정책에 대한 분석과 함께 보다 거시적인 차원에서의 연구가 수행되기를 기대한다.

References

- Andsager, J. L., & Powers, A. (2001). Framing women's health with a sense-making approach: Magazine coverage of breast cancer and implants. *Health Communication, 13*, 163-185.
- Blakely, D. E. (2004). Social construction of three influenza pandemics in the New York Times. *Journalism & Mass Communication Quarterly, 80*, 884-902.
- Cho, I., & Kim, D. (2015). Coverage of Korean newspapers on tobacco lawsuits: Denormalization, favorability, and foreign examples. *Speech & Communication, 28*, 114-153.
- Cho, S., & Kim, J. (2010). Network TV news coverage of mental illness. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies, 54(5)*, 181-204.
- Choi, J., & Lee, S. (2017). Managing a crisis: A framing analysis of press releases dealing with the Fukushima nuclear power station crisis. *Public Relations Review, 43*, 1016-1024.
- Choi, Y. (2017a). Trends of news sources and tone in the Tobacco Control Policy news. *Asia-pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology, 7(8)*, 763-770.
- Choi, Y. (2017b). A content analysis of Tobacco Control Policy coverage in 2011-2016: Story type, theme and tone comparison by policy. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies, 61(2)*, 64-92.
- Corbett, J. B., & Mori, M. (1999). Medicine, media, and celebrities: News coverage of breast cancer, 1960-1995. *Journalism & Mass communication Quarterly, 76(2)*, 229-249.
- Gilpin, D. (2008). Narrating the organizational self: Reframing the role of the news release. *Public Relations Review, 34*, 9-18.
- Harp, D., Loke, J., & Bachmann, I. (2010). Voices of dissent in the Iraq War: Moving from deviance to legitimacy. *Journalism & Mass Communication Quarterly, 87(3)*, 467-483.
- Hwang, J., & Cho, S. (2016). Introduction process of the Tobacco Graphic Health Warning Law in Korea: Analysis on the National Assembly Minutes. *Health Policy and Management, 26(4)*, 279-288.
- Jung, E. (2008). AIDS news framing analysis: Focusing on critical health journalism perspectives. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies, 52(4)*, 223-249.
- Jung, E. (2011). Media's breast cancer news framing and its implications. *Journal of Communication Science, 11(2)*, 402-440.
- Jung, J., & Lee, D. (2012). A study of frame effect in Elaboration Likelihood Perspective: Focusing on the cancer related news. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies, 56(6)*, 278-309.
- Kim, H. (2006). The research about university PR to media: Focused on the cover style of local newspaper for university news release. *Journal of Communication Science, 6(3)*, 141-178.
- Kline, K. N. (2006). A decade of research on health content in the media: The focus on health challenges and sociocultural context and attendant informational and ideological problems. *Journal of Health Communication, 11*, 43-59.
- Lassen, I. (2006). Is the press release a genre? A study of form and content. *Discourse Studies, 8(4)*, 503-530.
- Lee, C. (2005). Effects of public relations efforts of two organizations at odds: Newspapers' tones as mediating factors on adopting press releases. *The Korean Journal of Advertising, 16(5)*, 329-344.
- Lee, J. (2006). A comparison of the presidential news coverage: The Chosun Ilbo and the New York Times. *Media & Society, 14(4)*, 37-69.
- Lee, S. (2018). Do cigarette pictorial warnings really work for Korean smokers?. *Journal of Public Affairs*. DOI: 10.1002/pa.1709

- Lee, S., & Ko, Y. (2013). A study on the news frame of regional daily newspapers related to the selection of the 'New 7 Wonders of Nature'. *Korean Journal of Communication & Information*, 63, 26-52.
- Lee, S., & Ko, Y. (2017). The strategy of PR communication of self-governing regional governments for UNESCO World Heritage Sites: Focusing on Jeju, Tasmania, and Hawaii. *Journal of Communication Science*, 17(4), 200-241.
- Lee, S., & Choi, J. (2017). How was the local government's press release reflected in the national and local newspaper?: Focusing on comparison of frames used on the heavy snowfall disaster in Jeju. *Journal of Communication Science*, 17(1), 28-55.
- Lim, H., & Rhee, J. (2011). The press's utilization of the government's press releases in Korea. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies*, 55(2), 5-31.
- Ministry of Health and Welfare (2015, 5, 29). *Cigarette Pictorial Warning Policy passed by National Assembly*. Press release.
- Morton, L. P., & Ramsey, S. (1994). A benchmark study of the PR news wire. *Public Relations Review*, 20, 171-182.
- Oh, D., & Choi, M. (2016). News aspect of health issue in Korean newspaper: Focusing on difference between daily newspaper and economic newspaper. *Journal of Communication Science*, 16(2), 101-144.
- Park, C., Paik, D., & Chung, C. (2017). A comparative study of policy frames of policy stakeholders: Focusing on nonsmoking policy. *The Korean Journal of Public Administration*, 26(1), 1-36.
- Roh, S., & Yoon, Y. (2013). Analyzing online news media coverage of depression. *Korean Journal of Communication & Information*, 61, 5-27.
- Sachsman, D. B. (1976). Public Relations influence on coverage of environment in San Francisco Area. *Journalism Quarterly*, 53(1), 54-60.
- Seo, M. (2007). Health pictorial health warnings in Tobacco Control Policy in selected countries: Current status and effects. *Health and Social Welfare Forum*, 113, 103-111.
- Sigal, L. V. (1973). *Reporter and officials: The organization and politics of news making*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Sleurs, K., Jacobs, G., & Van Waes, L. (2003). Constructing press releases, constructing quotations: A case study. *Journal of Sociolinguistics*, 7(2), 192-212.
- Suh, B., & Kim, C. (2001). A study of the government public relations: The analysis of MOFE press releases. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies*, 45(2), 216-249.
- Suh, H., Pyeon, J., & Ryu, S. (2015). Critical analysis of journal's articles on reading discourse through press releases: Focused on 2013 research report on reading status in Korea. *Reading Studies*, 35, 285-317.
- Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. NY: The Free Press.
- Turk, J. V. (1986). Public relations' influence on the news. *Newspaper Research Journal*, 7(4), 15-27.
- Walters, L. M., & Walters, T. N. (1992). Environment of confidence: Daily newspaper use press release. *Public Relations Review*, 18, 31-46.
- 최초 투고일 2018년 05월 31일
 논문 심사일 2018년 07월 30일
 논문 수정일 2018년 08월 11일
 게재 확정일 2018년 08월 30일

How was the Cigarette Pictorial Warning Policy Reported in the Media?

A Comparison between the Press Releases Provided by the Ministry of Health and the News Reports

Seohyeon Lee

Visiting scholar, College of Journalism and Communications, University of Florida*

Objectives

I examined content characteristics of press releases provided by the Ministry of Health and Welfare on the cigarette pictorial warning policy, and analyzed how the press releases were reported by the media.

Methods

A content analysis was conducted on 25 press releases from the Ministry of Health and Welfare, and 250 media reports related to the cigarette pictorial warning policy.

Results

All press releases were written in news article format, and most of the press releases were presented with summarized information and direct quotations. The press releases mainly addressed the policy, and references provided regulation and policy-related information. The press releases were used in approximately 30% of published news articles on the topic, and approximately 47% of the press releases were used in the media. The typical press release was largely restructured and published on the same day it was provided. Headlines presented in the press releases were rarely used, and only 30% of direct quotes in the press releases were used in news articles. Conversely, 16.9% of news articles were written as direct quotes, even though not directly quoted from the press releases. Most of the news articles using press releases were reported in a straightforward, objective style, written in a neutral, objective tone. They also were written in a policy frame and a usefulness frame, and the Ministry of Health and Welfare was the most frequently used information source. However, news articles not using press releases were reported in diverse news story styles, written in a negative tone. Those reports were written in a conflict frame and a psychological resistance frame, and diverse information sources were used.

Conclusions

Overall, while the press releases focused on publicizing policy, the media promoted policy as well as addressed conflicts and psychological resistance, in policy implementation. Findings reveal that the Ministry of Health and Welfare, and the media, perceived the reality of the cigarette pictorial warning policy differently.

KEYWORDS cigarette pictorial warning policy, press release, news frame, source

* popoyami@jeju.ac.kr