

『한국언론정보학보』 2004 여름, 통권 25호, 한국언론정보학회

지역신문 활성화방안에 관한 연구

정책 및 법제 차원을 중심으로*

최경진**

(대구가톨릭대학교 언론광고학부 교수)

본 연구는 우리나라 지역신문이 안고있는 문제의 인식과 함께 이에 대한 해결방안을 현실적으로 구체화할 수 있는 가능성과 한계에 대하여 고찰하는 데에 그 목적을 두었다. 구체적으로 지역신문의 활성화를 위한 정책 및 법제 차원의 활성화 방안은 무엇인지를 연구문제로 설정하고 고찰해보았다. 기본적으로 지역언론 활성화 담론은 지역분권의 함의와 그 기능적 축의 하나로서 접목되어 논의되는 것이 중요하다. 또한 지역신문들이 먼저 문제의식을 갖고 스스로 개혁을 통해 해결하려는 노력이 있어야 하며 필요시 이와 더불어 지역신문들이 안고있는 구조적 문제들은 정책적 및 법제도적 육성지원 방안의 차원에서 국가가 활성화시키는 것이 적절하다고 하겠다. 지역언론 활성화 논의는 지역간 균형있는 언론과 그에 따른 다양한 여론의 공존을 기할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있으며 이는 지역언론의 풀뿌리 민주주의 보호와 참된 언론개혁을 지향한다는 점에서도 필요하다. 그간 침체되어온 지역신문을 활성화하기 위한 방안으로서 정책적 및 법제도적 차원에서의 논의는 이러한 점에서 의미가 있다고 하겠다.

주제어: 지역신문, 지역언론, 지원정책, 지역신문발전지원법

* 본 연구는 2002학년도 대구가톨릭대학교 일반연구비 지원에 의한 것이다. 세심하고도 건설적인 제안을 해주신 익명의 심사위원님들의 조언과 기여에 감사드린다.

** choimike@hanmail.net

1. 문제제기 및 연구목적

지난 수십년 동안 국가의 주요 기능들이 지속적으로 서울 및 수도권으로 집중되고 이것이 가속화됨에 따라 지역경제는 물론 지역의 고유정서까지 침해되는 이른바 지역위기가 심화되고 있다. 민선 지방자치체가 부활 실시된 지 벌써 9년째 되고 있지만 지역이 안고 있는 제반 문제의 해결은 요원하기만 한 실정이다. 국가의 거의 모든 주요 기능들이 여전히 수도권에 집중되어 있기 때문이다. 이에 대한 주된 책임은 무엇보다 정치권에 있다고 할 수 있다. 한국전쟁 후 현재까지 과거의 위정자들이 수도권 집중억제 정책에 적극적으로 대처하지 못한 것이 현재의 결과를 가져오고 말았고, 이와 같은 지역위기 현상은 국가 정책적으로 구체적 개혁안 마련이 없는 한 앞으로도 더욱 심화될 것으로 보인다.

지역의 언론, 특히 신문의 경우도 현재 매우 심각한 상황에 처해 있다. 신문발행이 자유로워짐에 따라 신문들은 우후죽순처럼 늘어났고 재정과 운영 등에서 여러 가지 문제점들을 드러내고 있다(권혁남, 1994, 2003; 김선남, 2001; 김세철, 1990; 김원태, 2000; 문종대, 2004). 이른바 관언유착이라는 문제가 지역 발전에 걸림돌로 작용할 뿐만 아니라 지역언론이 지역의 여론을 주도하는 기득권층과 결탁하여 결과적으로 지역이 안고 있는 제반 문제 해결에 소극적일 수밖에 없는 모순적 구조를 안고 있다. 게다가 일부 중앙 일간지로부터 시작된 증면경쟁과 부수 확장을 위한 과당경쟁으로 말미암아 지역에서도 이른바 ‘신문전쟁’을 방불케 하는 상황에까지 이르고 말았다. 자본력을 바탕으로 일부 중앙 일간지들은 지역에 분공장을 세우기도 하고 경품공세를 이용한 지역침투는 갈수록 심화되고 있다. 중앙지의 지역에서의 부수 확장이 이처럼 비정상적인 수단과 방법을 통해서 이루어지면서 지역지의 입지는 더욱 위축되고 있다. 특히 경영구조가 취약한 지역신문들의 경우, 어려워진 경영난으로 인하여 일선 기자들의 근무여건도 더욱 열악해지고 심지어 신문사가 도산하는 사태마저 발생하고 있는 실정이다.

또한 정보통신과 운송수단의 발달로 취재 및 송고는 물론 신문제작과 보

급에 있어서 양상은 크게 달라졌다. 신속성이라는 측면에서 과거 지역신문보다 열세에 놓였던 중앙지는 이제 이러한 상황을 극복하고 있다. 중앙지의 강세와 중앙 집중화 추세 속에 지역신문의 쇠퇴는 더욱 가속화되고 있다. 이러한 추세로 볼 때 지역신문들이 과연 앞으로 얼마나 지탱할 수 있을까 하는 심각한 회의마저 생기기도 한다. 상황이 이렇다 보니 삶의 영역에 필요한 정보의 주 공급원으로서 지역신문보다는 중앙지를 더욱 선호하는 현상이 나타나고 지역지의 급격한 쇠퇴에 따라 여론과 커뮤니케이션의 흐름도 획일적이고 일방적으로 발생할 위험성을 드러내고 있다(김영호, 1987).

이러한 상황에서 지역정서 또한 위축 받지 않을 수 없다. 지역의 자본이 수도권 중앙으로 유출되고 중앙지가 지역으로 침투해오는 여건에서 지역에 대한 이해와 관심은 물론 지역의 고유한 정체성마저 상실할 위기에 있다. 또한 지역 출신의 대학 졸업생들과 유능한 인력마저 서울 수도권 중앙으로 편중되는 현상마저 나타나고 있다. 이는 지역 고유의 정서가 어느 정도로 심각한 위기를 맞고 있는지를 상징적으로 대변해주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 총체적 위기로 말미암아 지역공동체의 정보전달 매체인 신문은 지역 공론장으로서의 역할을 정상적으로 수행하지 못하게 되었을 뿐만 아니라 근본적으로 지역의 풀뿌리 민주주의마저 고사하는 결과를 가져오게 되었다.

이러한 문제인식하에 본 연구는 현재 지역신문¹⁾이 직면하고 있는 위기상

-
- 1) 지역의 신문은 통상적으로 광역자치단체를 주 구독대상으로 하는 신문(주로 종합일간지)과 기초자치단체를 주 대상으로 하는 신문(주로 주간지)으로 구분될 수 있다. 한편 지역의 신문은 종종 '지방지'로 지칭되기도 하는데 이 경우 지방지는 중앙지에 대한, 지역지는 전국지에 대한 상대개념으로 이해되기도 한다. 그러나 우리나라의 경우 중앙일간지가 실질적으로 전국지의 성격을 띠고 있다는 점에서, 지방지와 지역지의 차이는 그렇게 크지 않다고 볼 수 있다(김영욱, 2001: 11, 각주 2). 반면에 중앙에 대한 종속적 의미로서의 지방지라는 표현을 사용하지 말고 지역지로 통일하자는 견해도 있다. 서울에서 발행된다하더라도 취재나 배포범위가 전국이 아니라면 지역지로 분류하자는 것이다(김세철, 1997: 24 이하; 장호순, 2000). 본 연구에서는 그 취재 및 배포영역이 광역자치단체 또는 기초자치단체나 에 따라 지방지와 지역지로 구분하는 데에는 동의하고자 한다. 그러나 논의의 본질이 심각하게 위축된 지방과 지역의 신문 모두를 보호하고 활성화시키자는 차원

황과 이를 극복할 수 있는 지역신문 활성화 방안에 대하여 살펴보고 그 방안을 현실적으로 구체화할 수 있는 가능성과 그 한계에 대하여 고찰하는 데에 그 목적을 두고 있다. 구체적으로 이 연구에서는 정책 및 법제 차원에서 지역신문을 활성화할 수 있는 방안들에 대해 논의하게 될 것이다. 최근에 활발히 논의된 지역신문 활성화 방안에 관한 연구들을 토대로 우리나라의 지역신문이 가진 구조적인 문제점들을 지적하고 이를 해결하기 위한 대안을 제시하는 데 논의의 초점이 맞추고자 한다.

2. 지역화 시대의 지역언론 활성화 논의

지역언론을 활성화해야 한다는 여론이 점차 확장되고 있다. 현재 지역언론이 직면한 현실을 외면한다면 지역언론은 갈수록 어려운 상황을 맞을 수밖에 없으며 그 미래는 결코 낙관적일 수 없다. 현재 대부분의 지역언론들은 극히 일부를 제외하고 독자적인 힘만으로는 정상적인 기능을 수행하기 불가능 할 정도로 이미 그 자생력을 상실하고 말았다(김영호, 2002a). 이 중에는 지역 언론사 그 자체의 건전한 경영에도 불구하고 주변 환경적 요소들로 인하여 구조적으로 자생적 기반에 위기를 맞는 경우도 있는가 하면, 언론 본연의 위상을 벗어난 파행적 행위나 도덕적 해이로 인하여 스스로 평가절하를 자초하는 경우도 상당히 있다. 지역 기득권층 및 호호세력과의 유착이라든가 또는 계도지 등을 통한 관언유착 문제는 그 병폐의 일부라고 할 수 있다.

지역언론의 문제점에 대한 논의는 이미 오래 전부터 있었으나 최근에 들어 지역언론의 건전한 육성과 활성화에 대하여 특별한 관심이 모아지고 있는 것은 균형있는 언론발전의 필요성을 인식해온 지역언론들과 관계자들에게 하나의 긍정적 가능성을 제시한다는 점에서 바람직하다고 하겠다. 이렇

에 있는 만큼, 지방지와 지역지를 특별히 구분하지 않고 지역지로 통일하여 표현하고자 한다.

듯 지역언론 육성 논의가 지역분권 및 지역화 시대를 위한 논의와 더불어 활발히 진전되고 있음은 국가의 균형발전이라는 차원에서도 바람직한 현상이라고 할 수 있다(김중석, 2004; 성경룡, 2003).

본격적인 지역화 시대의 도래와 함께 지역분권과 국가 균형발전은 중요한 의미를 갖는다. 지역이 발전해야 국가가 전체적으로 균형있게 발전할 수 있기 때문이다. 언론도 마찬가지이다. 현재 우리나라 언론의 대부분이 수도권 중앙에 집중되어있는 상황에서 지역언론이 정상적으로 발전할 수 없음은 누누이 지적되어온 사실이다(문종대, 2004). 지역언론의 고사 위기마저 거론되고있는 것은 지역공동체의 공론장과 공공 저널리즘이 그 기능을 잃고 있다는 의미이기도 하다(김민남, 1998; 류한호, 2000). 지역발전의 불균형과 지역언론 시스템의 구조적 낙후 그리고 지역공동체적 공론장 기능의 위축 등과 같은 구조적 문제들은 지역화 시대를 지향하고자하는 우리 사회가 해결해야 할 중요한 문제들이다.

지역언론이 원만히 활성화되느냐 또는 구조적 문제들을 극복하지 못하고 정체하느냐 하는 문제는 언론개혁에 대한 관심과 성과가 얼마만큼 결실을 보이는가 하는 데에도 달려 있다. 또한 지역언론의 성공여부는 지역분권의 정상화 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 진정한 지역분권의 실현은 지역자치제의 정착, 지역경제의 활성화 그리고 지역대학의 육성 등 지역발전의 주체적 구성요소들과 유기적으로 함께 맞물려 이루어져야 하며, 그 통합 기능의 중요한 축으로 중요하게 작용하는 것이 바로 지역언론이기 때문이다(류한호, 2003). 만일 지역 활성화 논의에서 지역언론이 소홀히 다루어진다면 지역의 미래는 여전히 어두울 수밖에 없다. 이 같은 위기를 극복하기 위해서 지역언론 육성문제가 구체적인 대안과 함께 근본적으로 마련되어야 할 필요성이 있는 것이다(김영호 & 강준만, 1995).

중종 지역분권과 지역언론 활성화 방안에 있어서 지역민들의 연대의식 강화라든가 공동체적 단결만을 지나치게 강조한 나머지 정작 중요하다고 할 수 있는 현실적 문제, 예컨대 지역언론의 지역 토호세력과의 유착문제 근절이라든지 지역 문화산업진흥을 위한 중앙정부의 현실적 지원 등과 같은

문제에 소홀히 하는 경우가 없지 않다. 이러한 문제를 해결하고 지역활성화 방안을 논의하기 위해서는 근본적으로 지역사회의 인프라 구조부터 먼저 고려해야 한다. 우리의 지역현실을 논의하면서 종종 선진외국에서 잘 운영되고 있는 지역분권과 자치제를 모범적 사례로 언급하는 경우가 많다. 그러나 그 나라들이 지역분권화에 성공하게 된 배경에는 먼저 지역에 대한 경제, 문화, 교육 등 다양한 인프라 구조들이 정책과 법 제도를 통해 논의되고 방안이 마련되었기 때문이다. 그 전제조건으로서 지역자치단체는 물론 중앙(또는 연방)정부에서도 적극적인 지원이 있었음은 물론이다. 그러한 기본적 조건들이 충족되고 있기 때문에 그 지역민들도 자신들이 몸담고 있는 지역에 나름대로 자긍심과 함께 지역에 대한 애착을 가지고 가치를 부여할 수 있었던 것이다(최정암 & 이재협, 2003).

지역민이 갖는 이러한 다양한 사회적 만족감은 지역언론의 역할과도 매우 밀접한 관계가 있다. 지역이 발전함에 따라 기본적으로 지역사회의 다양한 문화적 인프라 구조가 형성하게 되고 이는 또한 지역언론의 지역민들에 대한 문화와 정보제공 차원에서 서비스의 질이 향상된다는 것을 의미한다. 특히 보도의 경우 지역언론은 중앙(또는 전국)중심적 보도보다 지역의 현안에 더욱 치중하게 되는, 이른바 지역밀착형 보도가 가능해지는 것이다. 즉, 지역분권과 지역 활성화 논의는 지역의 문화 및 정보 인프라 구조 그리고 지역언론들의 역할 등 지역사회에 대한 포괄적인 이해와 함께 이루어질 수 있음을 주시해야 한다(김세철, 1997).

한편 지역화시대의 지역언론 위상을 논의하는 데에 있어서 중요한 현안 문제 중의 하나가 지역으로 확장되는 중앙지 문제이다. 사실 그간 언론개혁의 과정이 소수 중앙일간지의 독과점 문제나 대규모 언론들의 병폐현상에만 주로 치중된 결과 정작 지역언론들이 직면하고 있는 현실적인 위기상황은 심도있게 논의되지 못한 점이 없지 않다. 지역언론의 건전한 육성과 활성화는 자연적으로 중앙의 대규모 언론들의 불공정한 지역 진입행위에 대한 해결의 상대적 효과로도 나타날 것이다. 이러한 의미에서 언론개혁은 곧 진정한 지방자치제와 지역분권을 위한 국가운영의 전략이자 균형있는 국가발전

을 위한 대안으로도 이해될 수 있다(김영호, 2002b; 문종대, 2004; 장호순, 2003; 주동황, 1994).

지역분권화 시대를 위한 논의와 함께 지역언론 살리기에 대한 방안 마련에 언론계, 학계, 시민단체 등이 그 어느 때보다 능동적이고 적극적인 자세로 임하고 있다. 국가의 균형적인 발전을 위해서는 지역의 위상이 변화해야 하며 이를 위해서는 지역언론이 지역의 자치단체, 기업, 대학 등과 함께 손을 맞잡고 건강한 지역구조를 형성해나가는 것이 필요하다. 지역분권화를 이루기 위해 제시될 수 있는 기본구상이기도 하며 바람직한 지역분권을 위한 중요한 축의 하나로서 지역언론의 역할이 강조되고 있다는 의미이다(류한호, 2003).

21세기는 흔히 지역화 시대로 불려지고 있다. 건강한 지역화시대의 아젠다를 창출할 수 있는 언론으로 다시 태어날 수 있도록 이제는 지역언론의 육성과 활성화를 위한 구체적 방안이 마련되어야 할 단계이다. 지역언론의 활성화는 새로운 지역화 시대를 위한 중요한 구성요소가기 때문이다. 그러나 앞서 언급한 바처럼 지역언론의 활성화를 위한 단순한 정책이나 제도적 장치를 통한 지원만으로는 건전한 지역언론을 창출하기 힘들다. 무엇보다도 중요한 것은 지역언론 스스로가 자정하고 개혁하는 노력이 우선되어야 한다는 점이며 이러한 기반에서 현실적으로 지역언론을 활성화하기 위한 정책적 및 법제도적 지원방안을 모색해야 할 것이다.

3. 언론 정책적 및 법제도적 차원의 문제

본 연구에서 설정한 연구문제를 해결하기 위해서는 시각에 따라 다양한 접근방법이 있을 수 있겠으나 여기에서는 보다 거시적인 차원에서 문제해결에 접근하고자 한다. 거시적 차원이라 함은 앞장의 지역언론 활성화 논의에서도 부분적으로 언급한 바와 같이 연구의 초점을 언론 정책적 방안과 법제도적 장치마련과 같은 좀 더 구조적인 부분에 맞추고 문제해결의 가능성을

모색한다는 것을 의미한다. 이에 따라 구체적인 논의대상도 정책과 법제의 두 영역으로 나누었는데 그 하나는 신문고시를 중심으로 한 신문시장 정상화에 관한 언론 정책적 논의이며²⁾ 다른 하나는 지역신문발전지원법이라는 법제도적 차원에 논의의 초점을 맞추었다.

1) 신문시장 정상화 정책방안 모색

한국광고주협의회가 조사한 바에 따르면 2000년 우리나라의 지역지 구독비율은 고작 8.7%에 머무르고 있어 신문시장의 심각한 불균형 구조를 이루고 있는 것으로 나타났다(2001, 장호순: 49에서 재인용). 특히 재정적 인적 열세 등 여러 가지 불리한 여건에 놓여 있는 지역신문들은 이렇듯 매우 불균형적 신문시장 구조 아래서 더욱 그 위상과 존립이 어려워지고 있다.

신문시장의 독과점 문제는 지역지가 직면하고 있는 현실과 결코 무관하지 않다. 거대한 자본력을 바탕으로 한 경품공세로 지역의 신문시장을 잠식하는 현상은 지역신문을 비롯하여 지역의 위기를 가속화하는 주된 요인의 하나로 작용하고 있기 때문이다. 신문의 독과점은 일반 여타 상품과 달리 여론의 독과점 현상과 직결된 문제이므로 언론의 공정거래 차원에서 일정한 범주 내에서 규제를 할 필요성이 강조되고 있다(김서중, 2003). 신문시장의 구조적 기형을 타개할 수 있는 현실적이고도 적절한 방안은 무엇보다 언론 정책을 통한 개혁이나 법제도 장치를 통한 개선일 것이다. 현재 우리나라의 신문시장이 안고 있는 최대현안 문제의 하나는 신문시장의 불법적 과열경쟁이다. 소수의 거대 신문사들이 부수 확장을 위해 각종 고가경품공세 등을 펼치면서 신문시장은 수도권과 지역을 막론하고 그 어느 때보다 혼탁해지고 무질서해졌기 때문이다.

2) 신문시장 정상화를 위한 방안으로 논의되고 있는 의제로 이밖에도 정기간행물법 개정문제, 관영언론사의 개혁문제 그리고 최근의 신문공동배달제 등과 같은 사안들도 있으나 본 연구에서는 그 중 지역언론 활성화 방안문제와 현실적으로 유관 논의의 여지가 가장 많다고 할 수 있는 신문고시에 국한하여 다루고자 한다.

신문시장의 정상화를 위해 한국의 언론이 해결해야 할 문제들은 적지 않다. 신문고시의 정상적 가동, 신문산업의 독과점 규제, 편집권의 독립 그리고 중소규모 신문들의 활로개척을 위한 신문공동배달제도 등이 그 대표적인 현안문제들이다. 또한 지역신문의 활로개척문제와 관련하여 이들이 해결해야 할 구체적 방안들도 다양한 분야에 이르러 조명되고 제시된 바 있다(김서중, 2003; 문철수, 2000; 장익진, 2000). 본 장에서는 이와 같은 문제점들 중에서도 특히 지역신문의 정상화를 위한 문제와 관련하여 신문고시의 정상적 운용에 초점을 맞추고 논의하고자 한다. 신문고시의 정상적 운용여부가 중앙 수도권외의 신문시장은 물론 지역의 신문시장 존립에도 영향을 미치기 때문이다.

신문고시란 “신문업 시장의 공정한 거래질서 확립을 도모하기 위해 신문사업자들이 지켜야 할 규범”으로서 “신문고시에서 금지하는 행위유형으로는 과도한 무가지 및 경품 제공, 신문강제 투입, 본사의 지국에 대한 판매부수 할당 등 거래상 지위남용행위, 광고계재강요 등 거래강제 행위” 등을 규정하여 2001년 7월 1일부터 부활 시행해오고 있다.(공정거래위원회, 2003).

그러나 이러한 신문고시의 내용은 현재 거의 지켜지지 않고 있는 것이 우리나라 신문시장의 현실이다. 이를 자율적으로 규제해야 할 한국신문협회(이하 신문협회)가 신문시장질서를 해치고 있는 회원사에 대한 징계를 소홀히 함으로써 자율규제의 허점을 드러내고 있고, 공정거래위원회 역시 신문협회의 자율규제 조항을 이유로 편법적 경쟁시장을 방관하는 입장에 있기 때문이다. 특히 협회 회원사 신문이 시장질서를 문란하게 한 사실이 지적될 경우 신문공정경쟁규약(2001.09.05시행)을 적용하여 이에 대한 규제를 신문협회에 우선적으로 일임하는, 이른바 신문협회 자율규제 규정을 두고 있었다. 그러나 실제 자율규제 조항이 유명무실해지면서 신문고시 11조는 그 시행상 구조적 모순점을 갖고 있는 조항으로 전락하고 말았다. 결국 정부의 규제개혁위원회는 공정거래위원회가 신문시장에 직접 개입할 수 있도록 하는 신문고시 11조 개정안을 통과하기에 이르렀는데, 이는 단서조항이었던 ‘신문협회와 협의한 경우 신문협회가 우선 처리’하도록 한다는 부분을 삭제

한 것은 신문협회의 자율규제가 더 이상 실효를 거두기 힘들다고 판단했기 때문이다.³⁾

신문고시 수정과 관련하여 조선·중앙·동아를 중심으로 하는 이른바 거대 신문들은 신문시장의 자율규제가 정부규제로 개악(改惡)됐다면서 언론의 비판기능이 위축될 것을 우려하고 있다. 반면에 시민단체들과 불공정 거래의 피해자격인 기타 신문들은 신문고시 11조의 수정을 환영하면서 향후 공정위의 공정경쟁규약 위반에 대한 제재를 기대하고 있다. 그러나 신문고시 11조가 사실상 원안대로 수정 통과되기는 했지만 문제의 소지는 여전히 남을 것으로 보인다. 예컨대 신문고시 3조에서는 무가지나 경품의 한도를 20%까지 허용하는 것으로 돼 있는데, 11조의 엄격한 적용으로 설령 경품공세의 고삐가 잡힌다고 하더라도 상대적으로 무가지가 남발될 가능성이 커질 위험이 있기 때문이다. 따라서 현행 20%의 한도를 더욱 하향 조정한다면 무가지 남발을 그만큼 더 줄일 수 있을 것이라는 주장도 제기되고 있다(김서중, 2003).

신문고시의 합리적인 개정과 그 정상적 가동은 언론개혁 추진의 핵심적 과제 중의 하나에 해당한다. 그간 중앙의 거대신문들이 지역에서도 무가지나 고가 경품 등을 이용해 과당경쟁을 벌인 결과 경영과 자본이 열악한 지역지들이 경영상의 어려움을 겪게 되었는데, 이러한 가운데 부활·시행되는 신문고시는 지역지 활성화에 하나의 가능성을 제공하고 있다고 판단된다.

최근 언론개혁 담론은 수도권뿐만 아니라 이제 점차 지역으로까지 확대되고 있는 양상을 보이고 있다. 지역화시대의 논의를 구체화하는 과정에서 각 지역에서도 언론개혁의 노력들이 활발히 나타나고 있기 때문이다. ‘지역언론개혁연대’의 발족이라든가 각 지역에서도 다양하게 전개되고 있는 언

3) 최근 민주언론운동시민연합이 조사한 바에 따르면 지난 2003년 5월 신문고시 개정 이후에도 여전히 고가경품과 공짜신문 등 무리한 판촉이 벌어지고 있음이 드러났다. 그간 신문시장을 혼탁하게 한 대표적 과점신문사 조선·동아·중앙일보의 서울 시내 101개 지국을 상대로 조사한 결과 단 한 곳을 제외한 100개 지국이 신문고시 제3조 ‘무가지 및 경품류 제공의 제한’을 위반하고 있는 것으로 나타났다(조일준, 2003.06.25).

론관련 시민단체들의 활동 등은 그 좋은 예라고 할 수 있다. 신문시장의 기형적 독과점 현상의 타개와 지역신문의 활로모색 방안의 일환으로 지역에서도 언론개혁이 전개되고 있다는 의미이다.

그러나 언론개혁은 중앙지의 지역침투에 대한 개혁차원의 논의에만 그쳐서는 안될 것이다. 진정한 언론개혁은 중앙 언론사들은 물론 지역 언론사들 스스로의 자정노력 또한 중요시하고 있기 때문이다. 예컨대 지역언론들의 관연유착 근절 노력은 바로 그 대표적인 것이라고 할 수 있다. 지역 기득권 계층과의 유대는 중요하나 그 도를 넘어선 유착관계는 지역발전의 걸림돌이 될 수 있기 때문이다. 이러한 문제에 직면하여 지역의 언론은 스스로 앞장서서 지역 시민단체들과 연대하여 적극적으로 문제해결에 앞장서야 할 것이다 (강창덕, 2003).

이러한 상호 연대의 모색 노력은 지역 시민단체들은 물론 지역 신문들에 의해서도 이루어질 수도 있다. 예컨대 지역신문사들은 중앙지의 지역시장에서의 불공정행위 등을 지적하고 이를 지역여론에 호소할 필요가 있다. 이를 위해 지역신문들도 미디어 관련 보도나 비평에 정기적으로 지면을 할애하여 독자들로 하여금 중앙지의 불공정 행위를 인식시키는 것도 중요하다. 이를 통해 독자층의 참여를 유도하면서 지역여론에 호소하고 인식의 전환을 꾀하는 등 능동적 자세를 보여야 할 것이다. 정부당국이나 제도권에서 공정거래를 확립해주기만을 기대하는 소극적 태도에서 탈피하여 지역신문사들이 지역의 시민단체들과 협의하고 연대하여 적극적으로 해결방안을 모색해나가야만 문제의 해결을 기대할 수 있을 것이다. 만일 국가의 언론 정책적 방안만 앞서게 된다면 이는 자칫 국가의 언론에 대한 개입 내지는 영향력 행사라는 오해를 낳을 수도 있기 때문이다.

한편 최근 지역신문들의 활성화 노력과 관련하여 동일한 목적과 취지를 두고 '한국지방신문협회'와 '전국지방신문협의회'라는 서로 다른 두 개의 단체를 조직하여 대립하고 있는데, 이는 적절하지 않다고 본다. 지역신문들의 협조와 단결이 그 어느 때보다 강조되고 있는 이 시점에 갈라서 있는 모습은 지역신문 활성화는 물론 언론개혁의 논의에도 적지 않은 걸림돌이

되기 때문이다. 두 단체가 근본적으로 추진하는 공동의 관심사를 중심으로 조속히 결합함으로써 지역신문 활성을 위해 일치된 모습을 보여야 할 것이다(조동시, 2003).

현재 우리나라와 같이 소수 중앙지가 여론을 독과점하고 있는 상황에서 자율규제만을 통한 신문시장의 정상화와 공정한 거래를 기대한다는 것은 매우 어려운 문제다. 차제에 중앙일간지도 아닌 지역신문이 이러한 신문시장구조 하에서 언론으로서의 고유 기능을 원만히 수행하고 위상을 정립시킨다는 것은 더욱 더 어려운 일이다. 일차적으로는 지역신문이 안고 있는 위기와 문제점들은 지역신문들 스스로가 능동적으로 대처해야 하는 한편, 동시에 지역신문발전지원법 등을 중심으로 정책적 및 법제도적 방안들을 마련하여 균형있는 언론발전을 꾀해야 할 것이다.

이미 우리나라보다 먼저 다양한 경험을 했던 주요 외국의 언론은 지역신문활성화를 위해 다양한 언론정책을 도입하여 시행한 바 있다. 주요 외국의 언론의 경우 전국지 및 지역지 현황과 언론 정책적 발전과정은 우리나라의 그것과 크게 대비되고 있음을 알 수 있는데(황치성, 2001), 그들의 신문시장 특성을 살펴보면 대략 다음과 같은 특성을 나타내고 있음을 알 수 있다.

우선 그들의 신문시장은 전국지와 지역지 간에 균형있는 대비율을 이루고 있다는 점이다. 또한 안정된 시장 점유율은 어느 특정 소수 거대 신문들에 의한 여론의 독과점을 허락하지 않음으로 해서 여론의 다양성을 기할 수 있다는 점이다(장호순, 2001: 47-58). 특히 주목할 만한 것은 신문시장의 정상화를 이루었던 배경으로 지역신문들 스스로 경영개선이나 구조조정 그리고 지역소재 타 신문들과의 발전적인 합병 등을 통해 혁신하려는 자구노력도 있었다는 점이다. 여기에 필요시 국가가 문화진흥정책이나 언론관련정책 등을 통한 지원정책을 시행했으며 또한 의회에서 신문보호법이나 독과점금지법 또는 지역신문 공동운영협정 제도 등을 입법 시행하면서 지역신문 발전에 관한 적절한 지원정책을 시행했다는 사실이다.⁴⁾ 정부와 의회의 이러

4) 각 나라마다 다양한 지원정책을 시행하고있는데, 예컨대 프랑스의 '광고력이 약한 신문에 대한 지원제도'는 대표적인 국가지원금정책으로 알려져 있다(성욱재,

한 지원은 정치권력의 언론에 대한 영향력 강화가 아니라 지역신문들의 난립과 그로 인한 부실경영 그리고 독과점 폐해 등으로 혼탁해진 지역신문시장을 정상화하려는 노력이었으며 이를 통하여 거시적으로는 국가의 균형적 발전에 간접적이거나 일정부분 기여했다는 것이다.⁵⁾

물론 외국의 주요 언론들의 현황을 우리나라의 그것과 단순 비교할 수는 없다. 오랫동안 중앙집권화의 강력한 영향력아래에 있었던 우리나라를 연방제 또는 그와 유사한 지역분권화의 오랜 역사를 가진 나라들과 직접적으로 비교하기란 힘들기 때문이다. 그러나 그들의 경험은 다원적 민주주의를 구현하는 차원에서 신문의 균형적 발전이 결국 건전한 정치구현과 균형적 국가발전의 이념과 맥을 같이하고 있다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그들의 경험을 통해 우리의 현실에 적절한 방안을 모색하는 것도 중요하기 때문이다(최정암 & 이재협, 2003). 지역언론 활성화 방안으로서의 정책적 및 법제도적 지원방안은 외국의 여러 선진언론들이 경험한 바와 같이 국가의 적절한 언론지원정책으로 평가되고 있으며, 무엇보다 중요한 것은 지역 언론들 스스로의 자구노력이 병행 전제되었기에 그 성과가 컸다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 적지 않다고 하겠다.

2001). 독일은 '기업의 소유 및 집중 통제에 관한 특별법'(Kartellrecht)이나 '신문통계에 관한 법률'(Gesetz über eine Pressestatistik; 이른바 신문통계법) 등을 통하여 상대적으로 약소한 지역신문을 보호 지원하고 있다(심영섭, 2001). 기타 유럽의 여러 신문선진국들에서도 광고력이 약한 신문에 대한 지원제도라든가 부가세 감면, 우편비용 감면 등 다양한 직·간접지원정책을 펴고 있다.

5) 지역언론이 국가의 균형적 발전에 기여한다는 것은 최근 우리나라에서도 추진하고 있는 지방분권정책 및 지역발전 특성화 전략과 긴밀한 연관성을 갖고 있다. 지역언론이 지역의 대학, 기업, 지자체 등 다양한 지역혁신주체들과 연계하여 지역 발전을 꾀하고 이러한 자구노력이 궁극적으로는 국가의 균형적 발전을 지향한다는 것이다(류한호, 2003).

2) 지역신문 활성화법안 제정의 가능성과 한계

지역분권화의 정착과 지역언론 육성을 위한 담론이 활기를 띠기 시작하면서 학계와 언론계, 시민단체 그리고 정치권을 중심으로 지역신문발전지원을 위한 제도적 장치에 관하여 논의가 구체화되고 있다. 그간 지역언론의 위기와 더불어 지역언론을 살려야 한다는 원론적 차원의 논의는 많았으나 이를 구체적으로 실현하는 방법론과 대안에 대한 논의는 부족한 편이었던 차에 이러한 활발한 논의는 긍정적으로 평가할 수 있다.

지역언론 활성화에 관한 정책 및 제도적 개선을 수동적인 자세로 정부당국에 기대할 수만은 없는 것이다. 정부나 정당 등 정치권 차원에서 주도하는 지역언론 활성화 논의는 자칫 정치의 언론에 대한 영향력 행사라는 오해의 여지가 있기 때문이다. 언론단체와 학계, 언론관련 시민단체 등이 자발적으로 협조하여 대책을 마련하는 것도 바로 이러한 이유에서이다. 2003년 3월 월간 ‘신문과 방송’이 전국 37개 지역신문사의 총무·기획국장, 편집국장, 노조위원장 등 총 88명을 대상으로 지역신문 지원기준과 방향에 관하여 설문한 조사결과에서도 나타났듯이 지역신문 지원의 제도화에 대해서는 응답자의 대다수가 ‘별도의 법안 제정’이 필요(72.4%)하다고 답변하여 지역언론 활성화를 위한 독립적인 제도적 장치의 필요성을 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다(신문과 방송 편집부, 2003: 67).

이러한 가운데 학계의 장호순(2002) 교수가 제안한 ‘지역언론 육성 지원법 시안’(기자협회안)이라든가, 지방분권국민운동본부의 김중석(2003) 강원도민일보 상무가 제시한 ‘지방신문 활성화를 위한 지원특별법안’, 전국언론노동조합(2003)이 제안한 ‘지역언론 활성화 특별법안(시안)’ 그리고 한나라당 고흥길·이원형(2003) 의원이 대표발의한 ‘지방언론 지원에 관한 특별법안’과 역시 한나라당의 목요상 의원이 발의한 ‘지역신문 지원에 관한 법률안’ 등은 지역신문 활성화를 위한 구체적인 법안들로서 주목할 만한 것들이라고 할 수 있다.기자협회안, 지방분권국민운동안, 언론노조안 등의 세 법안은 ‘지역언론개혁연대’가 출범하면서 ‘지역신문발전지원법(안)’이라는 단일

화 법안으로 통일되었고 이는 열린우리당(당시 통합신당)의 김성호 의원으로부터 대표발의 된 바 있다(김성호 외, 2003). 이 법안은 한나라당에서 발의된 두 개의 법안과 통합조율을 거쳐 최근 “지역신문발전지원법”이라는 명칭으로 국회를 통해 최종 입법되었다. 이 법은 그간 법안을 마련하고 조율하는 과정에서 각각 그 내용상 약간의 차이점들이 있었지만 근본적으로 지역언론의 건전하고 균형있는 발전과 경쟁력 강화를 통한 지역의 참된 민주주의의 실현에 그 목적을 두고있다는 점에서 공통성을 갖는다고 하겠다.

지역신문발전지원법 제정과 함께 필수적으로 논의해야 할 사항이 바로 시행령에 담겨 될 내용이다. 구체적으로 이 법에 따른 지원대상은 어떤 신문이 될 수 있으며 그 지원기준은 구체적으로 무엇인지 그리고 어떤 방법이나 절차에 의해서 지원되어야 하는지를 논의하는 것이 시행령 마련을 위해 고려해야 할 가장 중요한 사항들이다. 지역신문에 대한 지원은 이구동성으로 환영하면서도 구체적으로 지원기준을 위한 심의에 관해서는 지역신문사들 간에, 특히 지역의 매이저 신문들과 약소신문들간에도 이해가 엇갈리는 경우가 있어 매우 민감한 문제로 대두되기도 한다. 참고로 월간 『신문과 방송』의 조사결과에 의하면 지원 대상 선정기준으로 ‘경영정상화를 위한 자구노력’, ‘언론윤리와 공익성 담보’, ‘경영투명성’, ‘편집권 독립 정도’ 등이 특히 중요한 기준으로 집계됐다(신문과 방송 편집부, 2003: 70).⁶⁾

지원의 대전제가 되어야 할 중요한 개념은 무엇보다 투명성과 공익성이 다. 단기적으로는 활성화 ‘시키는 것’이 중요하겠지만 중장기적으로는 ‘스스로’ 활성화할 수 있는 자생력을 키울 수 있도록 기본방향을 설정하고 지원 하는 것이 중요하다. 지원방침에 관한 철저한 계획 없이 무조건식으로 지원했다가는 자칫 그동안 우려의 대상이 되었던 소위 사이비 신문들의 난립 내지는 합법적 양성이라는 우를 범할 위험성이 있기 때문이다. 적지 않은 지역지들이 사이비 신문이라는 평판을 받고 있는 상황에서 사실 그들 앞에는 많은 개혁과제가 놓여 있다. 누누이 지적되고 있는 관언유착, 계도지의 폐해성, 지자체 기자실 출입제, 광고의 강매 등이 바로 그것들이다. 그러나

6) 지원기준에 관한 상세한 논의는 최경진(2003)과 김창룡(2003)을 참조

여기서 한 가지 분명한 것은 지역신문발전지원법의 핵심이 무조건적인 지원이 아니라 개혁과 발전을 전제로 한 지원, 즉 외부로부터의 지원과 내부로부터의 개혁을 유도하는 지원의 성격을 띠고 있다는 것이다(김영호, 2003. 11.05; 윤석년 & 문철수 & 김덕모, 1999). 재정과 경영이 어렵다고 해서 단순히 지원하자는 것이 아니라 일정 수준의 지원을 통해서 지역 신문들이 자체적으로 개혁할 수 있도록 유도하자는 의미를 담고 있다. 그리고 궁극적으로는 그러한 개혁을 통해서 지역신문에 대한 독자들의 신뢰를 형성하고 지역이 필요로 하는 건강한 지역언론으로 활성화시키는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

한편 논란의 여지가 있는 것이 지원방식이라고 할 수 있는데, 지원방식에도 여러 가지 방안이 있을 수 있으나 일반적으로 직접적 지원보다는 간접적 지원방식이 적절할 것으로 판단된다. 지원기금의 부적절한 유용 가능성이 적기 때문이다(최경진, 2003). 우리나라 신문과 같은 구조적 기형과 비정상적인 시장을 정상화시킬 수 있는 방안으로는 다양한 방법이 있겠으나 무엇보다 관련 정책이나 법제도적인 개선이 중요하다고 할 수 있다. 국가의 정책적, 제도적 지원방안의 기본목적이 무엇보다 공익성을 근간으로 한 지역신문의 지원육성 및 활성화에 있기 때문이다. 공익성이란 사회적 최대다수의 공약수가 이익이 될 수 있도록 하는 성질을 의미한다. 그러나 만일 국가의 지원이 공익성을 담보하지 못한다면 이는 결국 특혜성으로 낙인 될 수밖에 없을 것이다. 지원은 국가의 권한으로 추진할 수 있는 정책적, 제도적 방식을 통해서 이루어지도록 하되 그 지원분야는 각종 세제감면 또는 세제지원 등을 통해 간접지원이 가능한 분야로 하는 것이 바람직하다. 그럴 때에 국가의 영향력을 가능한 최소화시킬 수 있기 때문이다. 또한 국책은행의 특별융자나 금융지원 같은 방식으로도 가능하며 기업합병을 통한 부실 신문사와의 통폐합시 정부가 세제지원을 함으로써 지역 내 신문들간의 불필요한 과당경쟁을 줄이는 것도 바람직한 방법이 될 수 있다.

근본적으로 지역신문 활성화 논의 그 자체에 대해서는 대체로 공감하면서도 세부 각론에 들어가면 일부 이해를 달리하는 중앙의 소수 신문 방송사

들이 형평성의 문제를 들어 반론을 제기하고 있다(이승현, 2003.10.21). 지원정책에 소요되는 재원의 시행이나 지원정책의 수혜대상이 서울소재 언론이 배제됨으로써 상대적 차별을 받는다는 것이기 때문이다. 그리고 이 같은 현상은 중앙뿐만 아니라 지역의 언론사들에게서도 유사하게 나타나고 있는데, 자칫 지역 메이저 언론들의 기득권으로 인하여 지역의 영세규모 언론사들이 상대적 차별을 받는 것은 아니냐하는 우려에서이다. 반대로 지역 메이저 언론들의 우려 또한 없지 않다. 지역신문 발전 및 활성화가 사실상 지역 소재 마이너 신문사들을 위한 잔치가 아니냐 하는 우려도 있기 때문이다. 이러한 우려가 존재하는 만큼 지역신문을 살리자는 기본 명제와 정신은 엄정하고 공정한 기준에 의해서 실현되어야 한다. 이러한 노력과 준비는 차후로도 많은 논의와 합의 그리고 비판을 통해서 개선되어야 할 것이다.

지역신문 육성지원에도 불구하고 일부 신문의 경우는 자생능력을 가지지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 그러한 경우에는 자연적으로 스스로 도태되어 신문시장에서 퇴출되도록 하는 것도 총체적인 지역신문시장의 정상화를 위해서는 바람직하다고 본다. 법안이 통과됨에 따라 구체적 시행령이 마련될 예정인데 이를 위한 엄격한 기준을 세우는 작업이 중요하다고 하겠다. 중장기적으로 볼 때 이 같이 퇴출위기에 놓이는 부실 신문사들이 결국 지역신문시장에서 자연적인 통폐합의 대상이 될 것으로 전망되는데, 그럴 경우 인수 합병하는 신문의 재정적 부담을 최소화하기 위해 국가가 조세감면과 같은 지원을 하는 것도 문제해결의 현실적인 방안이 될 것이다. 지원을 받기 위한 심의 협조에 응하지 않거나 불성실하게 대응하는 지역신문들이 있다면 이는 마땅히 불이익의 대상이 되어야 한다. 또한 지원이 이루어진 후에라도 지원을 편법적으로 오남용할 경우에는 지원을 모두 회수함은 물론 벌칙조항에 의해 규제를 가하는 등 공정한 지원정책의 기본취지를 지켜야 한다. ‘지역신문발전지원법’의 근본취지는 이렇듯 활성화와 규제라는 양면적 성격을 띠고 있으며 이는 거시적이고 장기적인 시각으로 볼 때 지역언론의 미래에 하나의 기회가 될 수 있을 뿐만 아니라 동시에 자정과 개혁의 기회가 된다고 할 수 있다.

지역신문발전지원 담론은 국가의 적절한 지원과 규제를 동반할 때 그 효율성이 제고될 수 있다(임영호, 2002: 39-41). 그러나 국가의 지원과 규제가 언론통제의 수단이 아니라는 것을 우리는 우리와 유사한 경험을 했던 외국의 사례(앞 절 참조)들을 통해서 알 수 있다. 언론자유와 자율규제라는 명분 아래 저널리즘의 가치와 질을 떨어뜨리는 일부 언론의 행위들과 소수 과점 언론들의 불공정행위가 이를 잘 증명하고 있기 때문이다. 신문고시 시행에 관한 자율규제의 허구성과 이를 준수하지 않는 언론사들은 바로 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 그러나 언론정책의 수립과 시행과정에서 의회나 정부의 역할 또한 대단히 신중해야만 한다. 지역언론 활성화를 위해 의회나 정부가 아무리 정당성을 갖고 정책을 입법 수행하고자 한다 하더라도 국가권력에 의한 언론정책의 수행과정에서 언론에 대한 국가 영향력의 파급가능성이 분명히 존재하기 때문이다.

한편 주요 외국의 여러 언론들은 지역신문의 활성화 문제를 어떻게 해결해왔는지 살펴보는 것도 우리의 지역언론과 관련된 정책결정이나 법제도적 장치 마련에 도움이 될 것이다. 그간 여러 연구들에서 소개된 외국의 지역신문 활성화 정책 및 법제도적 장치의 사례들은 현재 우리나라의 지역신문 활성화 담론에 선형적 사례가 될 수 있다는 점에서 의미가 있다고 하겠다(성옥제, 2001; 심영섭, 2001; 이선필, 2001; 이원섭, 2001; 장호순, 2001).

외국의 사례들을 보면 대체로 다음과 같은 몇 가지 공통적인 점들을 발견할 수 있다. 우선 그들의 지역신문이 안정된 기반 위에서 정상적으로 균형있게 발전할 수 있었던 배경에는 국가의 적절한 언론 정책적 협조가 중요한 역할을 했었기 때문이라는 점이다. 신문기업의 투명한 경영을 위해 정상적 기업합병을 위한 법적 통제와 시장점유율의 상한선 제한 그리고 영세 신문에 대한 재정적 지원 등에 관한 방안을 입법화했던 것이 바로 그것이다. 자본주의에 의한 시장경쟁의 원칙이 우선되는 미국에서도 여론의 다양성을 위해서 적절한 신문정책이 시행됐던 사실이 있다. 주요 선진국들이 중앙과 지역간의 균형있는 신문시장 점유율을 이루면서 안정적인 시장기반을 구축하게 된 데에는 지역신문들의 자구노력도 있었지만 특히 국가가 민주적 합

의 절차를 거쳐 적절한 지원정책을 시행했기 때문이다.

4. 결론 및 전망

본 연구는 우리나라 지역신문이 안고 있는 문제인식과 함께 이를 극복할 수 있는 방안에 대하여 살펴보고 그 방안을 현실적으로 구체화할 수 있는 가능성 그리고 한계에 대하여 고찰하는 데에 그 목적을 두었다. 본 연구에서는 구체적으로 지역신문의 활로개척을 위한 정책적 및 법제도적 차원의 활성화방안은 무엇인지 또 그 문제점은 어떠한지에 대해 초점을 맞추고 살펴보았다. 이를 위해 본 연구는 최근에 활발히 논의된 지역신문 정상화 및 활성화 논의를 중심으로 언론 정책적 문제와 함께 특히 ‘지역신문발전지원법’ 마련과 관련된 법제론적 문제도 다루었다. 그 결과 지역신문 활성화 담론은 기본적으로 지역분권의 함의와 그 기능적 축의 하나로서 접목되어 논의되는 것이 중요하다는 인식을 할 수 있었다. 그리고 지역신문 발전을 위한 신문사 자체의 자율적 개혁방안이 우선적으로 중요하다는 것과 함께 신문사가 스스로 해결하기 어려운, 예컨대 신문시장의 구조적 문제들은 정책 및 법제도적 발전지원 방안의 차원에서 정부와 의회가 적절한 지원방안을 마련하여 시행할 수 있다는 것을 살펴보았다. 본 연구는 특히 그 방안으로서 ‘지역신문발전지원법’과 그 지원기준 마련에 관한 가능성과 한계점에 대하여 논의를 전개함으로써 구체적이고도 현실적인 방안을 제시해보고자 했다.

지역신문에 대한 지원정책을 국가의 공권력을 중심으로 제도화하려한다는 점에 있어서는 사실 그간 우려의 시각도 없지 않다. 자칫 국가나 정부가 언론정책을 이용하여 정치적 영향력을 행사할 수 있는 위험의 소지가 있다고 보기 때문이다. 정치권력이 언론을 장악하고 자신들의 정치적 이데올로기에 이용할 목적으로 시행했던 언론정책들이 지난 수십년 동안 우리나라에서 부단히 이어져온 전제가 있기에 그러한 우려는 충분한 공감대를 갖는다고 하겠다. 또한 바로 이러한 점에서 언론 정책이나 언론법제 문제를 둘러싼

정치권의 견해차는 첨예하게 대립되고 있다.

본 연구에서 고찰한 우리나라의 지역신문의 현실을 감안한다면 그러한 정언간의 대립 또는 유착은 충분히 예견될 수 있다. 실제로 지역신문이 지방자치단체나 지역여론을 주도하는 기득권층과 오랫동안 유착해왔던 것이 사실이기 때문이다. 이러한 유착은 결국 장기적으로 지역신문 스스로 그 지역민들로부터 신뢰를 잃게 되는 원인이 되었을 뿐만 아니라 결과적으로 중앙지의 지역진입 또한 더욱 용이하게 했던 원인으로도 분석할 수 있다. 이에 더하여 자본과 경영에서 우월한 위치에 있는 중앙일간지들이 과당 경쟁적으로 지역으로 확장하게 되었고 그 과정에서 언론으로서의 부적절한 모습을 보인 것도 사실이다.

자본주의를 근간으로 하는 국가에서는 순수한 자본주의적 시장논리에 따라 시장이 존립하는 것이 원칙이다. 그러나 여타 상품과는 달리 언론은 여론을 형성하고 주도하는 중요한 사회적 역할을 담당하고 있다는 점에서 언론시장을 온전히 자유방립적 시장원리에만 맡긴다는 것도 부작용의 소지가 없다고는 할 수 없다. 우리나라와 마찬가지로 자유언론을 중시하고 있는 많은 외국의 선진언론들도 민주적 합의절차를 거쳐 일정한 수준의 적절한 규제의 필요성을 인식하고 있기 때문이다.

본 연구에서 고찰한 언론 정책적 및 법제도적 방안은 단순한 지원을 위한 논의라기보다는 역설적인 표현이 될 수도 있겠으나 오히려 일종의 규제차원의 성격을 띤 논의로 볼 수도 있다. 긍정적 측면에서의 가능성과 부정적 차원에서의 한계가 공존하는 가운데 지역신문의 발전을 위한 지원방안을 논의한다는 것은 결코 수월한 문제가 아니다. 본 연구에서 다룬 정책이나 법제 논의는 지역언론의 활성화와 동시에 규제의 성격도 띠고 있으므로 필연적으로 이해관계에 따른 상대성을 동반하기 때문이다. ‘지역신문발전지원법’ 및 그와 관련된 언론정책과 관련하여 건전한 지역언론과 그에 대한 지역민들의 신뢰회복을 위한 노력과 시도가 자칫 중앙 언론에 대한 상대적 특혜로도 이해될 수 있기 때문이다.

그러나 현실적으로 중앙의 언론이 지역의 사안과 관심을 결코 만족스러

운 수준으로 대변할 수 없는 데다가 지역간 균형있는 언론과 그에 따른 다양한 여론 공존의 필요성을 중요시한다면 결국 지역의 이해와 여론은 지역의 언론들이 수행해야 한다는 당위성이 제기될 수밖에 없다. 지역언론의 보호와 활성화 논의는 바로 그러한 당위성에 근거하기 때문이다. 더구나 21세기의 지역분권화 시대의 가치를 추구하는 시점에서 이에 합당한 지역언론의 위상제고는 더욱 중요한 의미를 갖기 때문이다. 지역언론이 건강해야 지역도 살 수 있다는 것은 바로 이러한 점에서 의미가 있다고 하겠다.

끝으로 지역신문발전지원법과 관련하여 분명히 해둬야 할 점은 법통과에 이은 시행령 마련 과정에서 철저하고도 공정한 지원기준이 그 잣대가 되어야 한다는 것이다. 지원정책은 단순한 지원만이 아니라 다른 한편으로는 지역신문의 자정과 쇄신을 유도하는 작업으로도 이해될 수 있다. 적절한 지원을 통해 자체개혁을 유도하는 한편 소위 사이비 내지 부실 신문사는 자연스럽게 스스로 퇴출될 수 있도록 한다는 차원에서 지원기준을 마련해야 한다는 점이다.

물론 이에 앞서 지역신문사들 스스로가 먼저 자정과 개혁의 노력을 기울여야 함은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이렇듯 지역신문의 문제는 내적으로는 지역신문사들이 스스로 솔선하여 문제해결의 노력을 보여야 하고 이에 더하여 필요시 정책이나 제도적 차원에서도 해결하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그럴 때 비로소 건강한 지역신문의 위상은 회복되고 지역에서의 개혁도 장기적인 안목에서 체계적으로 그 결실을 맺을 수 있기 때문이다.

최근 지역신문 활성화를 위한 논의가 다시 활기를 찾고 있다. 각종 세미나, 토론회 등에서 학계나 언론계로부터 다양한 방안들이 제시되고 있지만 지방자치제 부활 시행 후 지역분권 논의와 함께 지역신문 활성화 및 지원방안을 주제로 전문학술지를 통해 소개된 체계적 연구결과물들은 아직 그리 많지 않은 편이다. 이러한 상황에서 본 연구는 이와 관련된 주제영역의 초석을 이루는 연구들 중의 하나라는 점에서 나름대로 작은 의미를 갖는다 하겠다.

그러나 본 연구가 갖는 한계점도 없지 않다. 우선 지역신문이 안고 있는

문제와 활성화 논의를 근본적으로 우리나라 신문시장의 정상화 논의와 관련하여 좀더 다양한 문제차원에서 연계하여 논의하지 못한 것은 아쉬운 점으로 남는다. 또한 지역신문 활성화 논의에서 정책 및 법제 차원의 대안을 마련하기에 앞서 지역신문이 현실적으로 직면하고 있는 문제들의 현상을 실증적으로 점검하지 못한 점은 또 다른 아쉬운 점으로 남는다. 지적된 문제점들은 향후 후속 연구를 통하여 추가로 보완해 나가고자 한다.

◆ 참고문헌

- 강창덕 (2003). 지역언론의 개혁과제. 한국언론재단/한국기자협회 공동주최 제28회 기자포럼 (지역언론 활성화와 개혁과제) 발제논문, 2003.06.21.
- 고흥길 & 이원형 (2003). 지방언론 지원에 관한 특별법안. 2003.9.20 국회발의.
- 공정거래위원회 (2003). 용어사전: 신문고시.
Available: http://www.ftc.go.kr/info/dic_detail2.php?av_seq=461&gubun=07 (2003.05.02)
- 권혁남 (1994). 지역신문의 현황과 문제점, 그리고 발전방안. 『한국언론화보』, 31권 봄호, 5-28.
- _____ (2003). 지방신문의 현실과 발전방안. 한국언론재단 주최 세미나 발제논문, 2003.05.01.
- 김민남 (1998). 『공공저널리즘과 한국언론』. 서울: 커뮤니케이션북스
- 김서중 (2003). 여론 독과점의 해결과 신문시장의 정상화. 전국언론노조 주최 토론회 발제논문, 2003.03.07.
- 김선남 (2001). 지방신문의 양적 팽창과 문제점. 『한국언론정보학보』, 16권 봄호, 7-33.
- 김성호 & 배기선 & 정동채 & 정진석 (2003). 지역신문발전 지원법안. 2003.10.19 국회발의.
- 김세철 (1990). 지방신문의 실태와 전망. 『신문과 방송』, 4월호, 52-55.
- _____ (1997). 지역사회와 지역언론에 대한 이해. 김세철 (편), 『지역사회

- 와 언론』(21-31쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김영옥 (2000). 지역공동체와 저널리즘: 지역신문 내용분석. 서울: 한국언론재단.
- _____ (2001). 한국 지방일간지의 지역성: 중앙일간지와 지면 비교분석. 서울: 한국언론재단.
- 김영호 (1987). 地域커뮤니케이션 論. 이치백 (편), 『지역사회와 지방언론』 (35-69쪽). 서울: 신동아출판사.
- _____ (2002a). 고사위기의 지방신문 육성방안. 한국기자협회 주최 토론회 발제논문, 2002.05.23.
- _____ (2002b). 지방자치와 지역신문. 한국언론재단 (편), 『한국의 지역신문』(150-175쪽). 서울: 한국언론재단.
- _____ (2003.11.05). 전국지 독과점 체제 하루빨리 허물어야. 『매일신문』, 15면.
- 김영호 & 강준만 (1995). 『현대사회와 지역언론』. 서울: 나남.
- 김원태 (2000). 지방언론 이대론 안된다. 『관훈저널』, 77호 겨울호, 315-322.
- 김중석 (2003). 지방분권과 지방언론 활성화. 한국기자협회·한국언론재단 공동주최 기자포럼 발제논문, 2003.02.19.
- _____ (2004). 『지방분권과 지방언론: 신 지방시대 지방언론 활성화 방안』. 춘천: 금강출판사.
- 김창룡 (2003). 지방언론육성방안에 대한 연구. 전국언론노조 주최 토론회 발제논문, 2003.03.07.
- 류한호 (2000). 지역언론과 공공저널리즘의 실천 가능성. 한국언론학회 2000년 가을 정기학술대회 발제논문, 2000.10.
- _____ (2003). 지역 혁신을 위한 지역 언론의 역할과 혁신 과제. 대구사회연구소/한국지역사회학회 공동주최 지방분권시대 지역혁신 대토론회 발제논문, 2003.12.09.
- 문종대 (2004). 『지역언론의 발전과 개혁』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 문철수 (2000). 우리나라 지방신문의 생존전략. 호남언론학회·한국언론재단 공동 학술회의 발제논문, 83-99.
- 성경룡 (2003). 국가균형발전의 과제와 전략. 한국지방분권 아카데미 개원 기념 세미나발제논문 2003.04.11

- 성옥제 (2001). 프랑스 신문 시장질서와 지원제도 『세계언론 법제동향』, 10권 2001년 하, 162-189.
- 신문과 방송 편집부 (2003). 지방신문 지원 기준과 방향-지방언론인 설문조사. 『신문과 방송』, 4월호, 66-75.
- 심영섭 (2001). 독일의 신문관련 법규와 언론정책. 『세계언론 법제동향』, 9권 2001년 상, 52-76.
- 윤석년 & 문철수 & 김덕모 (1999). 『지역언론개혁론』. 서울: 이진출판사.
- 이노수 (2002). 환경의 변화와 지역방송의 문제점. 대구경북언론학회 학술 세미나 발제논문, 1-9.
- 이선필 (2001). 이탈리아의 신문산업과 지원제도. 세계언론 법제동향, 10권 2001년 하, 110-138.
- 이승헌 (2003.10.21). '총선용 지방언론 무마책' 논란...경영난 지방신문 정부기금 지원 법안. 『동아일보』, 5면.
- 이원섭 (2001). 노르웨이의 언론 소유 규제와 언론 지원 정책. 세계언론 법제동향, 9권 2001년 상, 101-148.
- 임영호 (1995). 한국 지역신문 시장의 구조와 특성. 『언론과 정보』, 창간호, 83-107.
- _____ (2002). 『전환기의 신문산업과 민주주의』. 서울: 한나래.
- 장익진 (2000). 중앙지의 지방시장 침투 및 대책. 호남언론학회·한국언론재단 공동 학술회의 발제논문, 37-57.
- 장호순 (2000). 풀뿌리 민주주의의 발전과 지역언론의 역할. 바른지역언론연대 국회 특별 세미나 발제논문, 2000.09.26.
- _____ (2001). 『작은 언론이 희망이다』, 서울: 개마고원.
- _____ (2002). 지역언론 현실과 제도적 개선책. 한국기자협회 주최 토론회 발제논문, 2002.07.11.
- _____ (2003). 지방분권과 지방언론. 충청언론학회 학술 심포지엄 발제논문, 2003.04.11.
- 전국언론노동조합 (2003). 지역언론 활성화 특별법안(시안). 한국언론학회 2003년 봄철 정기학술대회 라운드테이블 발제문, 2003.05.16.
- 조동시 (2003). 지방언론 지원법제화 공조 바람직. 『신문과 방송』, 5월호, 130-133.
- 조일준 (2003.06.25). 무리한 경품·무가지 돌리기 여전. 『한겨레』, 4면.

- 주동황 (1994). 한국지방신문의 발전방안에 관한 연구. 한국언론연구원(편), 『정책연구보고서 1집: 언론연구』(5-55쪽), 서울: 한국언론연구원.
- 최경진 (2003). 지방언론 활성화 및 육성지원을 위한 제언. 전국언론노조 주최 토론회 발제논문, 2003.03.07.
- 최정암 & 이재협 (2003). 세계의 신문시장. 『매일신문』(기획보도 시리즈 2003.9.26-11.5).
- 한국언론연구원 (1997). 『지역밀착보도 활성화 방안』, 서울: 한국언론연구원.
- 황치성 (2001). 주요 선진국의 지방지 현황과 정책. 『신문과 방송』, 8월호, 140-142.

(최초 투고 2004.02.04., 최종원고 제출 2004.04.17)

A Study on the Plans to Promote Local Newspapers

Kyung-Jin Choi

Professor

Division of Mass Communication & Advertising

Recognizing the contemporary critical situation of local newspapers in Korea, the present study purposed to consider plans to overcome such a crisis from various aspects and examine the possibility to implement the plans. Specific research question was plans to promote local newspapers on political and legislative dimension. The result of this study proved that the issue of activating local press must be discussed basically in conjunction with the implications and functions of power decentralization. This study also considered the opinion that so-called structural problems, which cannot be tackled by local newspaper, must be intervened in by the government on the dimension of promoting local newspapers politically and legislatively. In particular, the meaning of this study lies in that it was focused on supporting methods to prepare a bill for the special law of local newspaper promotion support, and proposed specific and practical plans.

Key words: local press, local newspapers, law and promotion for local newspapers, press reform