

# 지방일간지의 지방자치 인식에 관한 경향성과 역할의 모색

『매일신문』의 내용분석을 토대로

이상호\*

(국립밀양대학교 행정학과 부교수)

---

지방일간지는 기본적으로 지역발전과 주민의 복리증진과 같은 지방자치의 궁극적인 목적과 아주 밀접한 관련성을 가질 뿐만 아니라 지역의 정치와 행정에도 상당한 영향력을 미치고 있다. 우리와 같이 지방자치의 역사와 경험이 일천한 나라에서는 지역의 정치와 행정에 대한 통제메커니즘이 제대로 작동하지 않고 있기 때문에 지역언론의 역할을 새삼 강조하게 된다. 이 연구는 지방일간지와 지방자치의 이러한 관계를 토대로 지방자치 각 시기별 보도 경향성을 실증적으로 분석하여 보려는 것이다. 경향성을 파악하기 위한 수단으로 내용분석을 이용하였고, 자료로 대구·경북지역에서 발간되는 『매일신문』의 사설, 기획, 논평, 해설 기사를 이용하였다. 분석결과 지방자치 각 시기별 특징적인 경향성을 찾을 수 있었고 이를 토대로 지방일간지의 바람직한 역할을 제안할 수 있었다. 특히 이 연구는 지방일간지가 지방자치의 성숙을 위하여 심층적인 분석기사와 더불어 보도 대상의 다원화를 아울러 모색해야 함을 주장하였다.

주제어: 지방일간지, 지방자치, 내용분석, 지역언론, 기사분석

---

## 1. 서론

### 1) 연구목적과 의의

일부의 언론학자들은 지방자치 부활이전부터 지역언론의 활성화가 지방자치 발전의 필수조건이 될 것으로 인식하고 그 역할을 강조하여 왔다(김병

---

\* hoilee@mnu.ac.kr

국, 1997; 정대수, 1990; 권혁남, 1994; 김세철, 1995; 장호순, 2000). 동일한 맥락에서 언론학계도 학회차원에서 지방자치에 많은 관심을 기울여 왔고, 오히려 어느 학회보다 앞서 지역언론의 방향을 제시한 바 있다.<sup>1)</sup> 사실 지난 30여 년 동안 중단되었던 지방자치의 부활은 언론에서 호기심을 가질 만큼 정치·사회적으로 새로운 제도였고, 또 지역언론은 지방분권이냐 지방정치 등 이전에 경험하지 못했던 새로운 제도를 주민들에게 교육하거나 홍보해야 할 상당한 책임감을 인식하였을 것이다. 기본적으로 지방자치에 관한 모든 사항은 소위 학자들이(권혁남, 1994; 장호순, 2000; 고영철, 2003) 제시하는 뉴스가치의 결정기준인 근접성(*proximity*)을 충족시키는 요인으로 작용할 만큼 지역언론과 밀접한 관련성을 가지고 있다.

실제로 지역주민의 복리증진과 지역발전과 같은 지방자치의 궁극적 목적은 독자인 주민의 일상생활 혹은 관심과 직결되어 있기 때문에 이와 관련하여 지역언론은 많은 영향력을 미칠 수 있다. 가장 중요한 측면은 정책결정과정에 주민의 실질적 참여가 제한되어 있는 상태에서 지역언론은 사실보도를 넘어 정책을 비판하고 형성하는 기능을 담당해야 한다는 것이다. 이 경우 언론은 리더십의 제약요인으로 작용할 정도로 자치단체장의 권한행사에도 영향력을 미치고 있다.

아울러 지방의회의 활동이 미약하고 각종 참여제도가 활성화되어 있지 못한 상태에서 주민의사를 지방행정에 제대로 전달할 수 있는 역할도 지역언론의 몫이다. 특히 이것은 건전한 시민단체의 감시 비판 활동이 미약한 상태에서 더욱 강조되는 역할이기도 하다. 만약 지역언론이 지방의회를 대신하여 훌륭한 여론 모니터 역할을 수행한다면 민주적인 의정운영이 가능할 것이고 독자인 주민으로부터 상당한 신뢰를 얻을 수 있다. 지역언론은 주민

1) 언론학계는 1991년에 ‘지방자치와 지역언론’이라는 주제로 세미나를 개최하는 등 지방자치 성공을 위하여 갖추어야 할 지역언론의 역할에 상당한 관심을 표명하여 왔다. 또한 언론학자들을 중심으로 『지역사회와 언론』(김세철 외, 1997)이라는 단행본을 발간하기도 하였으나, 행정학계에서는 1997년 10월 한양대 지방자치연구소가 개최한 ‘지방자치와 지역언론의 역할’이라는 세미나를 제외하고 이에 관한 활동이 저조한 실정이다.

과의 관계에서도 적절한 역할을 수행해야 할 것이다. 주민들이 지방자치에 관한 정보의 대부분을 언론에서 얻는다는 현실 하에 자치에 관한 판단력을 배양시키고 의식수준을 높일 때 지방자치 성숙의 굳건한 토대가 구축되는 것이다.

이러한 역할론에 미루어 볼 때 지역언론은 지방의원과 자치단체장 선출 못지않게 지방자치 발전의 필수적인 요소가 될 수 있다. 말하자면 지역언론은 변동현(1995, 86쪽)이 제시하는 지방자치의 세 주체가 되는 지방정부, 지방의회, 지역주민을 잇는 커뮤니케이션 센터로서의 역할을 충실히 수행해야 한다는 것인데, 그러한 기능은 지방자치 발전에 직접적인 영향을 미칠 만큼 중요한 사항이 된다.

이 연구는 지방자치의 전개과정에 대한 지방일간지의 보도 경향성을 파악하고 이를 토대로 새로운 역할을 모색하려는 것이다.<sup>2)</sup> 기존의 문헌에 나타난 언론의 기능과 역할은 상당히 규범적이고 일반적일 뿐만 아니라 지방일간지에도 동일하게 적용될 수 있을지 의문이다. 더욱이 그러한 기능은 복합적으로 상호 연관되어 나타날 수 있기 때문에 엄격히 구분하기가 쉽지 않다(고영철, 2003). 때문에 지방일간지가 보도해야 할 범위를 설정하고 이를 통하여 적절한 기능과 역할을 논의하는 것이 오히려 타당할 수 있다.

2) 신문의 유형에 대해서는 일관적이고 통일된 분류기준을 적용하기가 쉽지 않다. 일반적으로 기사의 성격, 발행주기와 배포범위 등이 신문을 분류하는 기준이 될 수 있으나, 학자들은(장호순, 2000, 435쪽; 김세철, 1997, 26쪽) 손쉽다는 이유로 발간장소와 배포범위를 일차적인 분류기준으로 적용하고 있는 것 같다. 이 기준에 따르면 지방일간지는 서울에서 발간되는 중앙일간지에 대한 상대적인 개념으로써 지방대도시에서 발간되는 종합일간지를 일컫는다. 김세철(1997, 26~27쪽)과 정대수(1994, 55쪽)는 지방지속에 내포된 지방이란 의미에 대한 차별적 의미 때문에 이를 지역신문으로 통칭하여 그 위상을 높일 필요가 있다고 강조하고 있다. 하지만 엄밀한 의미에서 지역신문(community paper)은 시군구 혹은 읍면 등 소규모 지역사회의 주민을 독자로 하여 주로 생활정보나 작은 뉴스와 같은 기사를 제공하는 주간단위의 무가지(無價紙) 형태로 발간되고 있기 때문에 그 기능적 측면에서 지방일간지와 또 다른 성격을 가진다(권혁남, 1994, 6쪽; 김영호·강준만, 1995, 195쪽).

지방일간지의 핵심적인 보도대상은 중앙지와 달리 지역의 문제로 규정하고 있으며, 구체적으로 지방자치를 통해서 처리해야 할 사무범위와 아주 유사하므로 지방일간지의 역할은 당연히 지방자치 분야와 아주 밀접한 관련성을 가지게 된다. 이러한 문제의식을 가지고 이 연구는 다음과 같은 세 가지 연구목적을 수행하게 될 것이다.

첫째, 지방자치에서 지방일간지가 중요시하는 기능은 무엇이며 과연 지방일간지는 그 기능을 통하여 본래의 역할을 다하고 있는가를 분석하고자 한다. 지방일간지를 통하여 자치제도에 관한 정보를 얻고 의미를 해석하기 위한 기본전제로써 지방일간지의 책임성과 역할에 대한 확인이 필요하다. 만약 이에 대한 확인이 없다면 지방일간지는 한낱 인쇄물 홍수속의 소식지에 불과할 것이다. 다만 현실적으로 이것이 용이하지 않기 때문에 한 가지 손쉬운 해결방법으로써 학자들이 제시한 언론의 규범적인 기능을 통하여 추론할 수밖에 없다.

둘째, 지방일간지의 지방자치에 대한 보도 경향성을 분석하고 아울러 특징적인 현상을 파악하고자 한다. 부활기부터 민선 2기까지 각 기별로 나타난 보도 실태와 특징을 분석함으로써 경향성을 찾을 수 있을 것이며, 이를 통하여 지방일간지의 기능 혹은 역할 수행에 나타난 문제점도 아울러 도출할 수 있을 것이다. 이 목적은 선행연구에서도 간과한 지방일간지의 문제점에 대한 실증적 분석이 될 수 있을 뿐만 아니라 지역언론의 지방자치에 관한 보도 실상을 개괄적으로 정리해 볼 수 있는 기회를 제공하는 것이기도 하다.

셋째, 지방자치 발전에 관한 교육기관이자 외부통제의 수단으로써 지방일간지의 바람직한 역할을 모색하고자 한다. 지방일간지를 대상으로 한 언론학자들의 선행 연구나 언론인들도 지역의 대표적인 지방일간지는 여론의 형성과 지역문제의 해결수단으로 손색이 없음을 지적하고 있다. 따라서 사례로 선택된 지방일간지가 지방자치의 정착과 발전을 위하여 사회적 공기로서의 책임을 다하자면 기존의 역할 수행에 나타난 문제점은 보완되어야 한다.

## 2) 선행연구의 검토

지역언론을 대상으로 한 국내의 연구는 대상과 방법에 따라 크게 세 범주로 이루어져 왔다. 첫째는 언론의 바람직한 기능과 역할을 제시하고자 지역신문을 대상으로 한 연구이다(장호순, 2000; 권혁남, 1994). 이 연구는 주로 규범적 차원에서 언론의 역할을 논의한 것으로써 지방자치의 발전을 위한 필수조건으로 지역신문의 역할을 강조하고 있다. 둘째는 지방자치와 관련된 보도 양상을 규명하기 위하여 지방일간지의 기사 주제를 실증적으로 분석한 연구이다(김세철, 1995; 이용길, 1998). 예컨대, 김세철(1995)은 지방의회의 활동에 관한 기사에 국한하였지만 실증적 분석을 통하여 지방일간지의 방향을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 셋째는 기존의 규범적 연구가 한계가 있음을 지적하고, 독자와 언론인들의 인식조사를 통하여 지방일간지의 역할과 기능을 제시한 연구이다(고영철, 2003).

비록 관련 연구가 활발히 이루어지지 않았지만 선행 연구를 종합하면, 지방화시대 지역언론의 역할 규명이 핵심주제가 되고 있음을 알 수 있다. 이 가운데 고영철(2003)의 연구는 상당한 현실적 의의를 가짐에도 불구하고 독자를 대상으로 한 설문조사는 자칫 사안의 중요성과 무관하게 응답자가 선호하는 분야에 대한 인기조사의 성격을 띠 가능성을 배제할 수 없어 결과 해석에 신중을 기할 필요가 있다. 그런 점에서 김세철(1995)과 이용길(1998)은 직접 지방일간지의 기사를 분석대상으로 삼았다는 점에서 결과가 상당히 실증적이고 분석적이다. 하지만 전자는 지방의회가 개원한 1991~1994년까지 7월 한 달간의 기사만을 표집했다는 점과 후자는 사실만을 분석했다는 점에서 결과가 단편적이라 할 수 있다.

지방자치는 지역의 정치와 행정을 포괄하는 광범위한 대상이므로 이를 통하여 지방언론의 역할을 규명하고자 할 때 대상분야의 선정에 신중을 기할 필요가 있다. 예컨대, 지방의회의 소관 사항임에도 불구하고 예산안과 같은 몇몇 주제는 연말에 집중적으로 논의되는 사안이므로 7월의 기사만을 대상으로 지방의회의 활동전모를 파악하기에는 무리가 있다. 특히 지방자치

부활 이래 지방의회의 전문성과 활동 부진이 문제시 되는 시점에서 지방의 회만을 분석대상으로 삼았다는 것은 분석결과의 신뢰성에도 의문을 가져다 줄 수 있다.

아울러 사실만을 대상으로 할 경우에도 문제가 없지 않다. 사실은 성격상 다른 기사에 비하여 공론화 되어야 할 쟁점을 형성하며 여론의 향방을 잘 반영하기는 하지만 지방자치의 모든 분야를 다루기에는 한계가 있기 때문이다. 또한 사실이 주제에 대한 전문성과 심층적인 분석에 입각하여 대안을 제시하기는 하나, 지방자치 전 분야에 관한 독자들의 궁금증을 해소시킬 만큼 풍부한 지면과 자료를 제공하는 어렵다. 따라서 이 연구는 선행연구의 몇 가지 문제점을 보완하기 위하여 많은 심층적인 분석 및 논평기사를 아울러 활용하였으며, 지방의회를 포함하여 지방자치의 전 분야를 포괄하여 연구를 진행하였다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다.

## 2. 내용분석의 과정과 방법

### 1) 내용분석의 기본전제

이 연구와 같이 신문 기사를 내용분석 할 때 고려해야 할 중요한 요건 두 가지가 있다. 하나는 기사의 질적 가치와 관련된 요건으로써 기사보도의 공정성과 명확성 요건이다. 여기서 공정성은 사안을 보는 시각이 특정 이해 관계 세력에 편향됨이 없이 객관적이고 공정한 것을 의미하는 것으로 언론 관계 연구의 기본전제에 해당될 만큼 중요한 개념이다. 공정성은 지방일간지가 일관된 경영이념과 사시를 통하여 사회적 공기로서의 역할을 얼마나 충실히 수행하고 있느냐와 관련된다. 따라서 이 요건은 연구 결과의 신뢰성에 관한 문제인 동시에 지방자치의 정착과 지역발전을 위한 언론사의 사명에 관한 문제이기도 하다.

마찬가지로 명확성 요건도 기사의 질적 가치에 영향을 미친다. 명확성은

지역의 현안이 얼마나 지속적이고 심층적으로 부각되고 있는지를 말하는 것으로 지방자치에 관한 기사를 통하여 주민들을 교육하고 관심을 높이는 데 필요한 기준이다. 지역에서 여러 종류의 일간지가 발간되고 있지만, 이 기준을 충족하고 있는 신문을 그리 많지 않을 것이다. 사안에 따라 다르겠지만 명확성은 보통 지방자치 전 분야를 아우를 수 있는 전문지식을 구비한 기자의 수에 영향을 받게 되는데, 몇몇 언론학자들의 기대와 달리 지역신문이 명확성 기준을 충족시키기에는 한계가 따르며 그런 점에서 지방일간지와 확연히 구분된다.<sup>3)</sup>

다른 하나는 내용분석의 객관성과 체계성 확보에 관한 요건이다(차배근, 1991). 이는 과학적 연구에 필요한 요건으로써 기사분석의 일관성에 영향을 받는 동시에 연구 결과의 신뢰성을 결정짓는 기준이기도 하다. 특히 유형이 다양하고 많은 양의 기사를 분석하고자 할 때 기사의 관점을 객관적이고 명확하게 분석하기가 쉽지 않다. 이 연구의 분석대상 기사와 같이 실제로 중립적인 관점을 표명하고 있거나 주제에 따라 명확한 분석이 곤란한 분야도 있을 것이기 때문이다. 따라서 이러한 한계를 극복하고 신뢰성 있는 결과를 얻기 위해서 기사분석에 일관성을 기할 수 있는 수단이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

보통 훈련받은 몇 명의 분류자(coders)가 동일한 주제를 반복적으로 분류하여 결과를 비교함으로써 코딩의 일치성을 높이는 것이 일반적인 방법이다. 그러나 이 연구에서는 내용분석의 객관성과 체계성을 기하고자 연구자가 직접 기사분석을 담당하였다. 왜냐하면 분석해야 할 기사의 양이 많은 경우 분류자들이 집중력을 가지고 일관성을 기하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 어떤 기사는 서로 상이한 주제와 내용을 함축하고 있어 이 역시 신중한 판

3) 지역신문이 지역의 소식을 가장 빨리 전달하여 주므로 지방자치 발전에 더 영향을 미칠 것이라는 기대가 있다(장호순, 2000, 448쪽; 권혁남, 1994, 10~11쪽). 바로 『해남신문』이 그런 점에서 주민의 신뢰를 얻고 있으며 또한 가장 성공적인 지역신문으로 평가받아 왔다(KBS, 2002). 하지만 소규모 지역단위의 독자를 대상으로 발간되는 이 신문이 심층적인 취재와 분석에 기초하여 지역의 여론을 수렴하고 이를 정치·행정권에 전달하기에는 인력과 자금의 한계가 따른다.

단을 요하는 경우가 많았기 때문이다. 더욱 중요한 사실은 <부록>과 같이 지방자치 분야와 주제가 워낙 광범위하고 다양하여 지방자치 전반에 대한 전문지식이 없으서는 일관성을 기하기가 특히 어렵기 때문이다.

내용분석은 설문조사의 경우와 달리 코딩 자료의 재검토가 불가능하거나 어렵기 때문에 코딩에 일관성을 기할 수 있는 방법을 우선적으로 고려해야 한다. 따라서 연구자는 1997년 3·6·9월의 기사와 2000년 4·8·12월의 기사를 몇 번 반복적으로 분류하여 일관성을 기하고자 노력하였으며, 굳이 Holsti의 신뢰도 계수로 나타내자면 0.9가 넘을 정도로 일치성이 높게 나타났다.

## 2) 분류대상의 선정

앞서 언급한 기사의 질적 가치를 위한 명확성과 공정성은 언론의 사명인 동시에 이 연구의 기본전제에 해당될 만큼 중요한 요건이다. 대구·경북에는 몇 개의 일간지가 발행되고 있지만, 『매일신문』이 적어도 그러한 요건을 충족시키고 있다고 판단되어 분석대상 신문으로 선정하였다. 아울러 『매일신문』은 자금난과 인력난 등으로 인한 경영권 변동이 없이 일관된 경영이념과 보도방향을 유지해 올 수 있어 독자들로부터 신뢰를 얻고 있다고 판단된다. 또한 이 신문은 다른 일간지에 비하여 역사와 전통을 유지하고 있을 뿐만 아니라 발행부수 면이나 지역사회의 여론주도 측면에서 상당한 영향력을 미칠 수 있다고 판단했기 때문이다.<sup>4)</sup>

『매일신문』을 택한 보다 직접적인 이유는 지방자치가 부활된 이래 지난

4) 참고로 1997년 대구·경북의 주민, 공무원, 지방의원 1000명 가운데 85.1%는 지역언론에서 지방자치에 관한 정보를 얻는 것으로 나타났다(김진복, 1998). 비슷한 예로 『매일신문』이 1992년에 20세 이상의 대구시민 600명을 대상으로 실시한 여론조사에 의하면 전체의 38.1%가 정보취득원으로써 신문을 들고 있다. 특히 신문을 응답한 시민의 48.4%는 『매일신문』이라 응답하였고, 이 가운데 45.1%는 『매일신문』의 보도를 신뢰한다고 응답하였다(1992. 4. 6).



10여 년간 지역현안을 일관성 있게 지적하여 왔을 뿐만 아니라 지방자치 전반을 꾸준히하고 심도있게 점검하고 문제점을 공론화 시켜왔기 때문이다. 지방자치 각 기별로 『매일신문』이 보도한 영향력이 있다고 판단된 현안보도와 분석을 예로 들면 아래와 같다.

『매일신문』은 부활기인 1991년 3월 폐놀사건으로 명명된 낙동강 오염사건을 처음으로 보도하였고, 이로 인해 대구지방환경청장의 직위해제, 대구시 상수도사업 본부장의 면직과 더불어 20여개 사회단체가 주동이 된 각종 규탄대회를 촉발시켰다. 또한 이 신문은 1992년 7월 14일부터 사설을 포함하여 3회에 걸쳐 ‘대구염공: 환경이나 경제냐’를 집중 보도하면서 상수도 문제와 산업폐기물에 대한 전반적인 점검을 공론화시켰고, 1991년 10월 8일부터 총20회에 걸쳐 ‘환경, 더 늦기 전에’, 1993년 1월 1일부터 총13회에 걸쳐 ‘환경보호, 우리손에’를 기획하여 보도함으로써 환경오염문제에 대한 경각심을 불러일으키고 동시에 낙동강 오염실태에 대한 대대적인 캠페인을 유도하기도 하였다. 아울러 『매일신문』은 1992년 12월 23일 사설을 시작으로 같은 해 3월 31일부터 총6회에 걸쳐 ‘위기탈출 지역경제’를 보도하였고, 6월 1일부터 총14회에 걸쳐 ‘지역경제 살길을 찾아라’를 연재하는 등 지역경제 전반을 진단하고 회생을 위한 대책방안을 제시하기도 하였다.

『매일신문』은 민선 1기에도 지방자치 전반을 꾸준히하고 심도있게 점검하고 문제점을 공론화 시켜왔다. 1997년 1월 한 달 동안 총8회에 걸쳐 지역경제를 집중적으로 점검하였다. 지역경제 뿐만 아니라 1999년 6월 25일 민원행정을 시작으로 7월 2일 지방의회에 이르기까지 총6회에 걸쳐 지방자치 전반에 대한 평가를 기획하기도 하였다. 특히 수도권 경제력 집중에 대한 중앙정부의 무관심을 고발하고자 2000년 7월 7일부터 총12회에 걸쳐 ‘지방이 무너진다’를 기획하였다. 나아가 지방분권의 현주소를 진단하고자 2001년 1월 ‘지방화 10년’을 시작으로 3월 19일 ‘지역혁신’에 이르기까지 총20회에 걸쳐 지방분권을 기획하였다. 그 내용은 단순히 중앙정부의 선심을 호소하는 것이 아니라 충분한 기획과 분석을 통하여 나름의 대안을 제시하여 중앙정부의 해결을 촉구한 것이었다.

민선 2기에 들어와서도 『매일신문』은 지방자치 각 분야별 지방분권의 실상을 체계적으로 검토했고, 특히 사설에 호소한 수도권의 경제집중화를 방지하고 지방을 혁신의 주체로 삼아야 한다는 논리는 정치권에 상당한 영향력을 미치기도 하였다. 그 내용은 ‘지방을 살리자’는 캠페인으로써 2000년 12월 4일부터 3회, 2001년 2월 1일부터 한 해 동안 총22회, 2002년 1월 7일부터 6월 12일까지 총17회에 걸쳐 지속되었다. 이러한 캠페인은 중앙지역 어느 것 보다 시기적으로 앞설 뿐만 아니라 호소력 있는 내용으로써 지방분권운동을 촉발시키는 계기가 되었다.<sup>5)</sup>

지금까지 언급한 기사의 예는 분석대상으로서 『매일신문』의 지역사회에 대한 영향력을 예로 든 것이다. 따라서 이 연구는 사실만 분석대상으로 하는 언론관계의 일반적인 연구와 달리 논평, 기획, 해설 기사를 아울러 포함하였다. 물론 사설은 특정한 사안에 대하여 이해의 관점과 기준을 제시하므로 그 영향력이 상당히 크다. 하지만 사설은 특정한 경우를 제외하고<sup>6)</sup> 특성상 한 가지 사안에만 오랜 시간 관심을 집중시킬 수 없다는 문제점을 가지고 있다. 더욱이 사설도 지방일간지의 한 부분에 지나지 않아 지방자치의 다양한 주제를 보도하고 지속적으로 쟁점을 부각하여 여론을 형성하기에는 지면이 너무 제한되어 있다. 그렇기 때문에 사안을 분석하여 대안을 제시하고 독자들의 판단력을 배양할 수 있는 기획과 논평 기사를 포함시킴으로써 지역

5) 중앙지는 지방자치에 대한 관심 자체가 부족해 지방정부에 대한 바람직한 접근을 하지 못하는 경우가 많다(최준호, 1999). 중앙일보가 2001년에 전개한 ‘지방 살리기’ 기획만 하더라도 『매일신문』보다 늦을 뿐만 아니라 그 폐해의 심각성에 관한 지적도 부족하였다. 『매일신문』이 전개한 이 캠페인은 학계차원에서 주도한 지방분권화운동을 촉발한 계기가 되기도 하였다. 기타 『매일신문』이 영향을 미친 지방분권운동으로는 2001년 9월 3일 대구지역 지식인 760여명 등 전국의 지식인 2700명이 전개한 ‘지방분권 실현을 위한 전국지역 지식인 선언’과 2002년 11월 대구에서 발족된 ‘지역균형발전을 위한 지방분권 국민운동’ 등이 있다. 특히 전자는 분권에 관한 문제가 최초로 민간차원에서 조직적으로 제기될 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가된다.

6) 『매일신문』이 2000년 12월 4일부터 2002년 6월 17일까지 총42회에 걸쳐 사설에서 전개한 지방살리기 캠페인을 말한다.

사회의 다양한 계층의 선호를 파악하기에 유리하다.

반면에 해설기사는 객관적 자료를 기초로 특정 분야의 관심사를 비교적 상세하고 분명하게 설명하여 준다는 점에서 논평과 기획기사와 마찬가지로 신문의 내용분석에서 소홀히 취급할 수 없는 중요한 부분이다(손석춘, 1997; 박진용, 1998; 박지동, 1999). 이 연구에서 보는 바와 같이 해설기사는<sup>7)</sup> 상대적으로 분류와 기사분석에 어려움이 있기는 하지만, 지방자치 전 분야를 다양한 관점에서 이해할 수 있도록 풍부한 정보를 제공해 줄 수 있다는 이점을 가지고 있다. 적어도 사실, 기획, 논평, 해설 기사는 최소한 정제된 기사로써 지방자치와 관련하여 분명한 관점을 표명하고 있고, 그럼으로써 지방자치의 전개과정을 정확하게 파악하는데 유리할 것으로 판단된다.

기사분류는 사전에 유형화된 지방자치 분야(<부록>)에 따라 1991년 7월 8일부터 2002년 6월 30일까지의 모집단 전체를 대상으로 하였다. 다양한 종류의 기사와 장기간에 걸친 많은 분량의 기사를 분석할 경우 표본추출이 일반적인 방법이다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 지역개발, 예산안, 의회활동과 같은 일부의 주제는 특정시기에 편중되어 나타나고 있기 때문에 표본분석에 의할 경우 누락될 수 있어 바람직한 방법은 아니다.

### 3) 분석기준과 단위

분석기준은 연구목적에 해결하기 위하여 연구문제를 구체화시킨 범주(category)로써 말하자면 연구대상의 내용을 분류하기 위한 대기준이라 할 수 있다. 내용분석에서는 동일한 문헌임에도 불구하고 연구자간 분석기준이 서로 달리 설정될 수 있으므로 이것의 명확한 기술이 필요하다. 보통 분석기

7) 해설성 기사로 표현하는 것이 정확하다. 1997년의 경우 해설란이 따로 있어 기사선정이 용이하였으나 신문의 판각이가 있기 전후부터는 부득이 전체 기사를 숙독한 후 기사의 내용과 형식으로 해설기사를 판단하지 않으면 안 되었다. 주로 해당 지면의 톱 스트레이트 기사를 대상으로 자료와 정보의 객관성 여부, 그리고 기사작성자의 판단과 분석 등을 고려하여 연구자가 주관적으로 판단하였으며 단순한 보도 및 동향기사는 제외하였다.

준은 연구자의 지적능력을 동원하여 주관적으로 설정되는 경우가 많으나, 연구결과와 질적 수준과 신뢰성을 좌우할 수 있기 때문에 연구문제 해결에 부합되도록 합리성을 가져야 한다.

이 연구에서 설정한 분석기준은 지방자치에 대한 지방일간지의 인식이다. 사실, 기획, 논평, 해설과 같은 기사는 사내외의 전문가에 의해 작성된 정제된 기사인 만큼 지방자치에 대한 평가적 의미를 가지게 된다는 점에 착안하여 인식을 분석기준으로 설정하였다. 말하자면 인식 카테고리인 지방일간지가 보도 대상으로써 지방자치에 대하여 갖는 관심 혹은 중요성을 말하는 것이다. 이 경우 <부록>과 같은 지방자치의 특정 영역에 대한 인식이 높다는 의미는 해당 영역이 뉴스 가치로써 중요성을 가진다는 것이고 따라서 그만큼 보도 빈도도 높게 나타나게 된다.<sup>8)</sup> 아울러 하나의 분석기준은 상호 독립성을 가지는 하위 기준으로 분류될 수 있는데, 이 연구에서는 지방자치 영역 혹은 분야별 인식과 더불어 보도 목적과 논조에 관한 인식을 세부 분석기준으로 설정하였다.

분석단위는 분석하려는 내용을 말하며, 반드시 측정할 수 있는 단위로 환원될 수 있도록 설정하여야 한다. 이 연구의 분석단위는 지방자치에 관한 해당기사의 주제(theme)이며, 분석에 사용된 기사의 건수 혹은 빈도를 집계 단위로 사용하였다. 이 연구는 분석단위의 설정과 관련하여 다음과 같은 두

8) <부록>에 제시한 지방자치 영역의 유형화를 위하여 다음과 같은 순서가 적용되었다. 첫째로 코딩의 신뢰도를 측정하기 위해 추출한 표본집단에 나타난 기사를 주제별로 분류하였고, 둘째로 국내의 대표적인 지방자치 관련 교재를 토대로 공통분야를 추출한 후 앞서 정리한 주제를 각 분야에 할당하였다. 셋째로 관련 분야 교수들의 강의요목과 토론을 참고하여 최종적인 영역을 설정하고 분야를 유형화하였다. 이러한 분류는 지방자치가 현실(언론)에서 어떠한 형태로 지역주민에게 알려지고 있는가에 초점을 둔 것이기 때문에 지방자치의 학문적 분류와는 차이가 있다. 실제로 기사내용을 정리하여 본 결과 지방일간지의 관심 영역과 분야가 지방자치학에서 다루어지고 있는 내용만큼 포괄적이거나 세부적이지 못한 것으로 나타났다. 아울러 분석이 모집단 전체를 대상으로 하였기 때문에 영역간 하위 분야의 수에 차이가 있다고 하여 기사가 특정 영역과 분야에 편중되어 집계되거나 분석대상에서 제외되지는 않았다.

가지 사항을 일관되게 적용하였다.

첫째, 하나의 기사가 복수의 주제를 함축하고 있는 경우에는 가장 비중을 두고 있는 주제에 맞추어 1건의 빈도로 집계하였다. 대부분의 해설과 기획 기사가 여기에 해당되어 표제(headline)와 내용이 일치하지 않는 경우가 많았다. 예컨대, 1995년 5월 집중적으로 보도한 위천공단 관련 기사가 이에 해당된다. 이 기사는 내용상 지역경제, 정부간 관계, 환경 분야에 포함될 정도로 분류분야가 모호하여 기사의 취지 및 주제와 연관시켜 신중한 판단이 필요하였다.

둘째, 집계단위와 관련하여 종류가 서로 다른 기사의 상대적 비중을 고려함이 없이 모두 동일하게 취급할 수 있는냐는 문제를 제기할 수 있다. 그러나 이 연구의 목적은 지방자치 영역 혹은 분야간 상대적 강조도를 측정하려는 것이 아니다. 또한 일반적으로 사설의 영향력이 가장 높은 기사로 알려져 있으나 기사의 분량과 영향력 면에서 해설, 기획, 논평 기사도 그에 못지않다는 점을 고려할 때 기사 간 영향력은 심각히 고려해야 할 요인이 아닐 수도 있다. 무엇보다도 한 종류의 기사만으로는 지방자치 전 분야를 포괄할 수 없기 때문에 오히려 이 연구에서 가장 중요시해야 할 사항은 앞서 언급한 기사분석의 일관성 기준일 것이다.

### 3. 지방자치에 관한 지방일간지의 인식 경향성 분석

#### 1) 보도 기사의 일반적인 특징

<표 1>과 같이 분석 전 기간에 걸쳐 총2,823건의 기사가 수집되었고, 이 가운데 부활기 854건, 민선1기 596건, 민선2기 1,373건의 기사가 각각 분석에 사용되었다. 단순히 기사의 건수로 판단한다면, 부활기의 지방자치는 집행기관이 구성되지 않아 불완전하게 출발했음에도 민선1기보다 뉴스

&lt;표 1&gt; 기사의 유형별 비교

(단위: %, (빈도))

기사종류	운영기간			전 체
	부활기	민선1기	민선2기	
사 설	20.0(171)	15.8(94)	9.9(136)	14.2(401)
해 설	10.8(306)	40.1(239)	55.5(762)	46.3(1,307)
기 획	27.3(233)	25.0(149)	16.4(225)	21.5(607)
논 평	16.9(144)	19.1(114)	18.2(250)	18.0(508)
기별합계	100.0(854)	100.0(596)	100.0(1,373)	100.0(2,823)
	$\chi^2=123.95$ $df=6$ $sig=.000$			

주: 소수점 둘째자리에서 반올림하였기 때문에 전체의 합이 100.0%가 아닐 수도 있다  
(이하 모든 표에서 동일하게 적용됨).

가치로써 중요하게 취급되었고, 민선2기는 지방자치가 본궤도에 진입했음을 실감할 정도로 과거 어느 때보다 월등한 관심의 대상이 되어왔음을 알 수 있다.

표면상으로 부활기는 지난 30년 간 중단되었던 지방자치가 새로이 부활되었던 만큼 언론에서도 정치적 사회적으로 새로운 제도에 관심이 많았을 것이다. 이는 언론이 자치권, 지방의회, 지방선거 등 이전에 경험하지 못했던 새로운 제도를 주민들에게 교육하고 홍보해야 할 책임감을 느꼈기 때문일 것이다. 반면에 민선2기는 본격적인 지방자치의 출범에 대한 기대와 함께 IMF체제하의 경제위기를 헤쳐 나갈 수 있는 지방차원의 행정 및 정치활동에 특별한 기대를 걸었던 것으로 보인다. 결국 지방자치의 정착을 위한 지속적인 관심과 노력이 이에 영향을 미쳤을 것이고, 따라서 민선2기의 지방자치는 이전과는 달리 『매일신문』의 관심이 특별하였을 것으로 판단된다.

기사유형별로 볼 때, 전체적으로 해설기사가 차지하는 비율이 월등히 높기는 하지만(46.3%), 다른 기사도 어느 하나에 편중됨이 없이 비교적 고른 분포를 보이고 있어 결과해석에 신뢰성을 확보할 수 있다. 해설기사는 영향력 면에 있어서 사실에 미치지 못하는 못하지만 객관적 자료를 기초로 시사문제를

&lt;표 2&gt; 지역별 기사 분포

단위: %, (빈도)

보도지역	운영기간			전 체
	부활기	민선1기	민선2기	
대 구	31.4(268)	42.6(254)	44.4(609)	40.1(1,131)
경 북	26.1(223)	23.7(141)	32.9(452)	28.9( 816)
대구·경북	20.5(175)	18.1(108)	14.7(202)	17.2( 485)
기 타	22.0(188)	15.6( 93)	8.0(110)	13.9( 391)
기별합계	100.0(854)	100.0(596)	100.0(1,373)	100.0(2,823)
	$\chi^2=125.83 \quad df=6 \quad sig=.000$			

주: 기타는 기사의 내용이 대구와 경북지역을 함축하고 있으나 특별히 지명언급이 없는 경우에 해당함.

비교적 상세하고 분명하게 설명하기 때문에 특정분야의 관심사를 시기적절하게 다루는데 아주 적합한 경우가 많다. <표 1>에서는 제시하지 않았지만, 해설기사의 비중이 높게 나타난 부활기의 지방정치 영역, 민선1기와 2기의 기관구성 영역이 이에 해당된다. 이러한 결과는 『매일신문』이 지방자치 각 시기별 이슈를 충실히 파악하여 독자들의 관심을 유도한 것으로 해석할 수 있다.

한편, 지역별 기사분포에서도(<표 2>) 대구와 경북 모두 지방자치 각 기별 관심이 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 대구에 관한 기사의 증가율이 경북보다 4.5%~19.9% 더 높게 나타나고 있다. 그런데 대구·경북과 기타 지역에 관한 기사는 오히려 감소하여 대조를 보이고 있다. 추후 심층적인 분석이 필요하지만, 이러한 결과는 취재지역의 광역화에서 비롯된 취재능력 향상의 결과로 이해할 수 있다. 이를 뒷받침할 수 있는 근거로 대구와 경북 지역의 해설기사는 지방자치 각 기별로 증가하고 있는 반면에 대구·경북과 기타 지역의 사설, 해설, 기획, 논평 기사는 모두 그 만큼 감소하고 있다는 사실을 들 수 있다.)

9) 지방자치 각 기별로 기사형태와 보도지역을 교차분석하면 모든 기사가 대구·경

## 2) 보도목적에 대한 경향성과 특징

<부록>과 같이 지방자치 각 영역은 지방분권, 기관구성, 지방재정, 지방선거, 환경, 기타로 구성되어 있으며 각각 구분되는 하위 분야와 주제를 가지고 있다. <표 3>에서는 사전에 분류된 지방자치 각 영역별 보도목적을 분석하고 이를 토대로 지역사회에서 지방일간지가 갖추어야 할 책임성과 기능을 추론하여 본 것이다. 제시된 각각의 목적은 지방언론의 규범적인 기능을 토대로 연구자가 중요하다고 판단한 지방자치의 가치를 참고하여 제시한 것이다.<sup>10)</sup>

전체 2,823건의 기사 가운데 교육·정보 제공이 평균 53%를 이상 차지하고 있고, 견제·감시가 26%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방일간지의 일차적인 기능이 지방자치에 대하여 주민을 교육하고 정보를 제공하는 것이며, 그 다음이 지방자치를 견제하고 감시하는 기능임을 알려주는 것이다. 특히 교육·정보제공 기능은 민선2기(44.9%) 보다 부활기(50.7%)와

---

북과 기타에서 감소하고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 기타 지역의 경우 해설기사는 부활기 8.4%, 민선 1기 5.2%, 민선 2기 1.8%로 감소하고 있으며, 사설의 경우도 각각 6.3%, 5.2%, 2.0%로 계속 감소하고 있다. 이러한 사실은 대구·경북 지역의 경우에서도 동일하게 나타나고 있다. 사설의 경우 부활기, 민선1기, 민선2기 각각 5.2%, 2.2%, 1.8%로 감소하고 있으며, 기획기사도 각각 7.6%, 5.9%, 3.6%로 감소하고 있다. 지적했듯이 대구와 경북 지역에 관한 해설기사는 계속 증가하고 있는데, 대구의 경우 부활기 12.3%, 민선 1기 18.5%, 민선 2기 25.1%를 차지하고 있다.

- 10) 지방언론의 기능과 관련하여 언론인, 언론학자, 행정학자 간 상대적인 강조도를 제외하고 어떠한 견해 차이도 나타나지 않았다. 이들이 지적한 공통적인 기능을 순서대로 제시하면 교육 및 정보전달, 감시비판, 여론형성, 지역사회통합 등이다(권혁남, 1994, 10~11쪽; 차일석, 2000, 4~6쪽; 김병국, 1997, 280~288쪽; 최봉기, 1990, 348쪽). 특히 연구자는 사회통합이란 개념이 너무 포괄적이고 추상적이라 판단하고 대신 지방자치의 중요한 가치의 하나인 참여독려를 제시하였다. 이 경우에도 기사의 취지와 주제의 비중을 고려하여 하나의 목적에 할당하여 1건으로 집계하였음을 밝힌다.



< 표 3 > 지방자치 영역별 보도목적의 비교

(단위: %, (빈도))

운영 기간	영역	보도목적					
		여론형성	정책이슈 제기	견제감시	교육·정보 제공	참여독려	
부활기	지방분권	0.6(5)	4.2(36)	4.3(37)	10.4(89)	-	
	기관구성	0.2(2)	1.3(11)	10.5(90)	5.6(48)	-	
	지방재정	0.4(3)	3.0(26)	2.5(21)	6.3(54)	-	
	지방정치	1.6(14)	3.0(26)	2.9(25)	20.1(172)	-	
	환 경	1.3(11)	3.6(31)	3.5(30)	4.7(40)	0.4(3)	
	기 타	1.2(10)	1.3(11)	2.9(25)	3.5(30)	0.5(4)	
	전 체		5.3(45)	16.5(141)	26.7(228)	50.7(433)	0.8(7)
			100.0(854)				
$\chi^2 = 203.32 \quad df = 20 \quad sig = .000$							
민선1기	지방분권	1.2(7)	2.3(14)	2.5(15)	4.7(28)	-	
	기관구성	0.5(3)	0.8(5)	8.9(53)	12.1(72)	-	
	지방재정	2.3(14)	2.7(16)	1.2(7)	8.4(50)	1.0(6)	
	지방정치	0.7(4)	0.2(1)	2.0(12)	19.8(118)	0.2(1)	
	환 경	1.2(7)	3.5(21)	2.2(13)	7.9(47)	0.7(4)	
	기 타	0.8(5)	3.2(19)	3.4(20)	3.7(22)	2.0(12)	
	전 체		6.7(40)	12.8(76)	20.1(120)	56.5(337)	3.9(23)
			100.0(596)				
$\chi^2 = 191.18 \quad df = 25 \quad sig = .000$							
민선2기	지방분권	0.3(4)	2.8(39)	3.2(44)	4.4(61)	0.1(2)	
	기관구성	0.1(1)	1.4(19)	10.7(147)	8.0(110)	-	
	지방재정	0.3(4)	6.2(85)	7.1(97)	9.1(125)	-	
	지방정치	0.1(2)	0.8(11)	2.0(28)	9.7(133)	0.2(3)	
	환 경	0.3(4)	1.1(15)	3.6(50)	2.3(32)	0.3(4)	
	기 타	1.9(26)	4.0(55)	6.7(92)	11.4(156)	1.7(24)	
	전 체		3.0(41)	16.3(224)	33.4(458)	44.9(617)	2.4(33)
			100.0(1,373)				
$\chi^2 = 243.75 \quad df = 20 \quad sig = .000$							

민선1기(56.4%)에서 더 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 지방자치의 정착에는 주민의 높은 관심과 폭넓은 이해가 뒷받침되어야 한다는 사실을 의미하며, 따라서 견제와 감시 기능보다 오히려 교육과 정보제공 기능이 필요하다는 최봉기(1992, 598쪽)의 지적과 아주 부합하는 결과이다.

이와는 달리 견제·감시 기능은 부활기(26.7%)나 민선1기(20.1%)보다 오히려 민선2기(33.4%)에서 더욱 높게 나타나고 있다. 이 역시 지방자치가 정착하고 발전할수록 견제와 감시 기능을 강화할 필요가 있다는 상식을 반영하는 것이다. 이를 지방자치 영역별로 분석하여 보면 보다 흥미로운 결과를 얻을 수 있다.

교육·정보제공 기능을 가장 커다란 목적으로 하고 있는 영역으로써 부활기는 지방정치(20.1%)와 지방분권(10.4%)이며, 민선1기는 지방정치(19.8%)와 기관구성(12.1%)이다. 그리고 민선2기에 들어와서도 여전히 지방정치(9.7%)와 지방재정(9.1%)에서 높은 비중을 차지하고 있다.<sup>11)</sup> 여기서 『매일신문』이 교육·정보 제공에 가장 높은 비중을 두는 이유는 첫째로 기사의 46.3%(1,307)가 해설기사라는 사실을 지적할 수 있다. 둘째로 해설기사의 목적이 교육과 정보의 제공에 있기도 하지만, 보도목적과 기사형태를 교차분석하여 보아도 해설기사 1,307건 가운데 교육·정보제공 기능의 비율이 가장 높은 30.4%(858)를 차지하고 있다. 셋째로 각 기별 지방정치 영역의 가장 높은 비중은 다소 의외의 결과이지만, 나머지 영역의 높은 비중은 지방자치 발전단계별로 제기될 수 있는 이슈와 아주 부합하여 바람직스러운 현상이라 하겠다. 다시 말해 부활기는 지방의원의 선출과 자치권 일반에 대하여 지역의 주민들에게 교육하고 홍보할 필요성을 인식했을 것이고, 마찬가지로 자치단체장과 지방의원을 함께 선출한 민선1기에 와서는 이들 두 기관

11) 실제로 기타 영역의 비중이 높음에도 불구하고 논의에서 제외한 이유는 공동체의식, 지역문화, 지역개발 등 성격이 서로 다른 주제가 기타 영역에 포함되어 있기 때문이다. 특히 지역문화와 지역개발 주제는 지방자치가 성숙할수록 별도의 분야로 취급되어야 할 만큼 그 비중도 점차 높아지고 있음을 알 수 있었다.

의 역할과 권한관계에 특히 그러하였을 것이기 때문이다. 그리고 지방자치의 정착에 지방재정이 필수적인 요소임을 고려할 때, 민선2기의 지방재정에 대한 높은 관심 역시 당연한 결과가 될 수 있다.

동일한 맥락에서 『매일신문』이 중요시하고 있는 보도목적이 언론의 규범적인 기능에 상당히 충실하고 있음을 견제·감시 기능에서도 찾아볼 수 있다. 즉, 견제·감시 기능을 가장 중요시하고 있는 영역으로써 기관구성을 들 수 있는데, 각 기별 10.5%, 8.9%, 10.7%를 차지할 정도로 높은 비중을 보이고 있다. 이는 지방자치를 견인해야 할 자치단체장과 지방의원의 역할이 중요하고, 그런 점에서 『매일신문』이 이들 두 기관의 역할 정립을 위한 올바른 방향제시 수단으로 견제와 감시 기능에 많은 비중을 두었을 것이다.

분석결과에서 각각의 보도목적이 비중을 두고 있는 지방자치 각 영역도 상식적인 판단과 다르지 않음을 보여주었다. 종합적으로 판단할 때 이러한 결과는 학자들이 제시하고 있는 언론의 규범적 기능에 비추어 실증적인 분석결과도 차이가 없다는 사실을 방증하고 있는 것이다. 따라서 『매일신문』의 지방자치 각 시기별 역할은 상당히 긍정적인 것으로 평가할 수 있다.

### 3) 분야별 인식 경향성과 특징

지방자치 각 영역을 분야별로 세분할 때 나타난 각 기별 기사분포는 <표 4>와 같다. 먼저 기타 분야를 제외하고 지방자치가 부활된 이래 10여 년의 전 과정을 통하여 단일 분야로써 가장 높은 관심을 보인 분야는 재정·지역경제(18.0%), 지방선거(14.3%), 환경(11.1%) 순이다. 이처럼 지방재정, 지방선거, 환경은 전체의 43.4%를 차지할 정도로 인식이 높는데, 이러한 사실로 미루어 『매일신문』이 지역의 지방자치 역사상 이 세 분야를 뉴스가치로써 가장 중요하게 취급하여 왔음을 알 수 있다.

그런데 지방자치의 두 축으로써 주도적 위치에 있어야 할 지방의회와 자치단체장 분야는 각각 8.4%와 4.5%를 차지하여 아주 낮은 인식을 보였다.

<표 4> 지방자치 각 분야에 대한 기별 인식비교

(단위: %, (빈도))

영역	분야	부활기	민선 1기	민선 2기	전체
지방분권	자치권	7.3( 62)	6.2( 37)	8.2(112)	7.5( 211)
	정부간관계	12.3(105)	4.5( 27)	2.8( 38)	6.0( 170)
기관구성	자치단체장	1.3( 11)	7.4( 44)	5.2( 71)	4.5( 126)
	지방의회	12.6(108)	6.0( 36)	6.7( 92)	8.4(2 36)
	행정관리	3.7( 32)	8.9( 53)	8.3(114)	7.0( 199)
지방재정	재정·지역경제	12.2(104)	15.6( 93)	22.7(311)	18.0(508)
지방정치	선거법·제도	6.8( 58)	5.4( 32)	4.1( 56)	5.2(146)
	지방선거	21.0(179)	17.4(104)	8.8(121)	14.3(404)
환경	환경	13.5(115)	15.4( 92)	7.6(105)	11.1(312)
기타	기타	9.4( 80)	13.1( 78)	25.7(353)	18.1(511)
기별합계		100.0(854)	100.0(596)	100.0(1,373)	100.0(2,823)
		$\chi^2=381.8$ $df=18$ $sig=.000$			

특히 지방의회와 자치단체장 분야는 이것이 구성된 부활기(12.6%)와 민선1기(7.4%)를 제외하고 뉴스가치로써 거의 주목받지 못하였다. 지방의회의 존재는 그 자체로도 집행기관에 대한 견제효과를 얻을 수 있어 뉴스가치로써 상당한 의미를 얻을 수 있다. 더욱이 지방의회의 활동범위는 지방자치 전반에 걸쳐있고 주민 생활에 많은 영향을 미치기 때문에 항상 언론의 표적이 될 수 있는 분야이다. 그럼에도 불구하고 이 분야에 대한 인식이 낮다는 사실은 지방의회가 『매일신문』의 주목을 받을 만큼 활발한 활동을 하지 않았고 본래의 역할을 다하지 못했음을 반영하는 것이다.

더욱 흥미로운 것은 자치단체장 분야에 대한 인식이 지방의회 보다 낮은 사실이다. 이 분야는 집행기관이 구성되어 지방자치가 본격화된 민선1기 첫째를 제외하고 지난 6년 동안 인식이 가장 낮은 분야로 나타났다. 더군다나 우리나라 기관구성의 특징에도<sup>12)</sup> 불구하고 자치단체장 분야가 인식이 낮다는 사실은 단체장의 막강한 권한에 비하여 지방자치에 영향력을 행사하

지 못했다는 의미이다. 물론 『매일신문』 전체를 보면 지면(section)을 따로 두고 단체장의 빈번한 활동을 소개하고 있기는 하나, 모두 단체장 본연의 권한 및 활동과 무관한 일상적인 동정에 지나지 않았다.

다음으로 각 기별로 분석하여 보면 몇 가지 뚜렷한 인식의 차이를 발견할 수 있다. 부활기에 가장 높은 관심을 보인 분야는 지방선거로써 전체의 21.0%(179)를 차지하고 있다. 반면에 이 기간 동안 자치권은 7.3%(62)로 인식이 낮았으며, 특히 행정관리와 자치단체장은 각각 3.7%(32), 1.3%(11)를 차지하여 가장 낮은 관심을 보인 것으로 나타났다. 부활기와 마찬가지로 지방선거는 17.4%(104)를 차지할 정도로 민선1기에도 가장 높은 관심을 보였다. 하지만 자치단체장, 자치권, 지방의회는 각각 7.4%(44), 6.2%(37), 6.0%(36)를 차지하여 낮은 인식을 보였다. 민선2기의 경우는 재정·지역경제(22.7%)와 지방선거(8.8%) 순으로 높은 관심을 보여주었고, 반대로 지방의회와 자치단체장은 여전히 낮은 관심을 보여 이전과 비슷한 경향을 보여주었다.

현실적으로 지방선거는 특성상 뉴스가치로서의 존속기간이 아주 제한적일 수밖에 없음에도 불구하고 각 기별로 상당히 높은 인식을 보였다. 이는 『매일신문』이 지방선거를 아주 중요한 행사(event)로 간주하고 있음을 의미한다. 특히 <표 5>를 보면, 각 기별 후보자에 대한 소개가 거의 50.0%를 차지하고 있어 지방일간지의 최대관심은 후보자에 있음을 보여준다. 흥미롭게도 1995년 6. 27선거 당시 상당히 높은 관심을 보였던 자치단체장과 지방의원 선거는 2002년 6.13 선거에서 거의 관심을 끌지 못하였다. 월드컵 기간이라는 시기적 상황도 영향을 미쳤겠지만 무엇보다 대통령 선거를 앞둔 시점에서 일어날 수 있는 지방정치에 대한 관심 저조 혹은 팽배한 불신의 결과라 할 수 있다. 이는 정당관계 주체가 높은 인식(38.0%)을 보이면서 알 수 있다. 이러한 사실은 우리나라의 지방선거가 인물위주로 치러지고 있는 동시에 중앙정치가 지방선거를 좌우하고 있다는 일반적인 사실을 확인케

12) 우리나라는 지방자치제가 부활된 이래 자치단체장의 권한이 지방의회보다 우월한 강시장의회형 기관구성 형태를 고수하고 있다.

<표 5> 지방선거 분야에 대한 주제별 인식 비교

(단위: %, (빈도))

분야	주 제	운영기간			전 체
		부활기	민선 1기	민선 2기	
지방선거	단체장 및 의원선거	33.0( 59)	19.2( 20)	7.4( 9)	21.8( 88)
	정당관계	17.3( 31)	26.0( 27)	38.0( 46)	25.7(104)
	후 보	49.7( 89)	54.8( 57)	54.5( 66)	52.5(212)
	전 체	100.0(179)	100.0(104)	100.0(121)	100.0(404)
$\chi^2=34.5 \quad df=4 \quad sig=.000$					

하여 주는 결과라 할 수 있다.

한편, 지방선거와 대비되는 인식경향으로써 자치권 분야를 들 수 있다. 다행히 민선2기에 들어와 지방분권운동이 전개되면서 이 분야에 대한 관심이 조금씩 높아지고 있기는 하지만, 여전히 낮은 인식을 보이고 있어 상당히 우려스럽다. 지방자치의 핵심은 권력의 지방분권을 의미하며 지방분권의 수준은 무엇보다도 기능 혹은 사무배분이 좌우한다. 따라서 『매일신문』이 자치권에 대한 인식이 낮다는 것은 현실적으로 이해하기 어려운 부분이다. 이 부분에 관한 『매일신문』의 역할 재정립이 요구된다.

단일분야로 구분하기는 어렵지만 민선2기에 들어와 기타 분야의 지역문화와 지역개발에 관한 주제도 전체 1,373건 가운데 각각 10.6%(146)와 9.5%(130)를 차지할 만큼 아주 높은 비중을 보였다. 표에서는 제시하지 않았지만, 지역개발은 지방자치가 부활된 이래 꾸준한 관심사항의 하나가 되었지만, 지역문화는 부활기에 비하여 비약적으로 증가하여(12.5%~41.4%) 의외의 결과를 보였다. 주민의 삶의 질 향상에 초점을 둔다면 그 결과는 지극히 바람직하다고 볼 수 있다. 민선2기에 인식이 줄고 있기는 하지만 환경 분야와 더불어 지역개발 및 지역문화와 같은 주민의 삶의 질과 관련된 주제는 지방자치의 궁극적 목표이기도 하며 현실적으로 지방지가 중앙지와 차별화 할 수 있는 보도대상이 될 수 있다.

&lt;표 6&gt; 기별 보도논조의 비교

(단위: %, (빈도))

보도태도	운영기간			전 체
	부활기	민선 1기	민선 2기	
비 판	17.1(146)	20.1(120)	20.2(278)	19.3( 544)
옹 호	2.3( 20)	4.4( 26)	4.0( 55)	3.6( 101)
중 립	70.1(599)	69.8(416)	69.0(947)	69.5(1,962)
정부비판	10.4( 89)	5.7( 34)	6.8( 93)	7.7( 216)
기별합계	100.0(854)	100.0(596)	100.0(1,373)	100.0(2,823)
$\chi^2=21.39$ $df=6$ $sig=.002$				

## 4) 보도 논조에 관한 경향성

앞서 보았듯이 지방자치가 주민생활의 중요한 한 부분이 되어 온 만큼 그 활동상황은 항상 언론의 프리즘을 통과하게 마련이다. 그런 만큼 자치단체장과 지방의회의 활동이 때로는 지방일간지에 소극적 부정적으로 비춰질 수도 있다. 더욱이 우리나라의 지방자치는 성숙도가 낮을 뿐만 아니라 중앙정부의 의지와 노력이 부족하여 전반적으로 비판적일 것이란 시각이 높다(정세욱, 2000). 보도논조 분석은 바로 언론의 시각을 통하여 지방자치 각 분야와 지방자치에 대한 지방 및 중앙정부의 활동상황을 비판과 옹호 등의 관점에서 파악하여 본 것이다.

<표 6>에 의하면 『매일신문』은 대체로 중립적인 관점에서 바라보고 있으며, 각 기별로 나타난 결과도 차이를 발견하기 어려울 정도로 높게 나타나고 있다(약70.0%). 이미 언급했듯이 해설기사가 많다는 사실도(46.3%) 이 유이지만, 더욱 중요한 이유는 『매일신문』이 지방자치 전반에 관한 주민교육과 정보제공을 가장 중시해야 할 사명으로 인식했기 때문일 것이다.

다음으로 비판적 관점의 기사가 전체의 19.3%를 차지하고 있어 옹호의 관점을 보인 기사 3.6%보다 월등히 높게 나타나고 있다. 비판적 관점과 관련하여 기타 분야를 자세하게 분석할 필요가 있다(<표 7> 참조). 주목할

< 표 7 > 기타 분야의 주제별 논조

(단위: %, (빈도))

주 제	부활기				민선 1기				민선 2기			
	비판	옹호	중립	정부 비판	비판	옹호	중립	정부 비판	비판	옹호	중립	정부 비판
공동체 의식	-	-	13.8 (11)	-	1.3 (1)	-	12.8 (10)	2.6 (2)	-	1.1 (4)	13.3 (47)	0.3 (1)
지역문화	6.3 (5)	-	6.3 (5)	-	24.4 (19)	1.3 (1)	11.5 (9)	-	6.5 (23)	5.1 (18)	29.5 (104)	0.3 (1)
지역개발	17.5 (14)	-	31.3 (25)	5.0 (4)	7.7 (6)	3.8 (3)	14.1 (11)	-	8.8 (31)	0.3 (1)	23.2 (82)	4.5 (16)
지역 이기주의	3.8 (3)	-	12.5 (10)	3.8 (3)	1.3 (1)	-	17.9 (14)	1.3 (1)	-	0.3 (1)	6.5 (23)	0.3 (1)
주제합계	100.0(80)				100.0(78)				100.0(353)			
	$\chi^2=12.17$ $df=6$ $sig=.058$				$\chi^2=33.67$ $df=9$ $sig=.000,$				$\chi^2=55.92$ $df=9$ $sig=.000$			

부분은 주민생활과 밀접한 분야가 비판적으로 나타나 의미를 더해주고 있다. 이를테면 민선 1기의 지역문화는 기타 분야에서 가장 비판적으로 나타나고 있는데(24.4%), 이러한 결과를 자세히 살펴보면 부분적으로 지방정부의 문화에 대한 정책부재가 원인이 되고 있음을 알 수 있다. 그러나 민선2기의 지역문화는 인식의 증가와 함께 옹호(5.1%) 비율도 증가하였다. 문화정책의 부재로 비판의 비율이 아주 높았던 이전에 비하면, 민선2기는 지역별 고유한 문화행사 개최로 오히려 반대의 결과가 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 하지만 중

13) 지역문화는 기획기사가 대부분을 차지하는 것으로 보아 지역의 문화수준을 한층 높이기 위한 『매일신문』의 전략적 노력으로 볼 수 있다. 2000년 대구시장의 하나가 ‘격조 높은 문화’인 것을 보면 『매일신문』의 전략적 노력이 대구의 문화정책 방향과 무관하지 않다고 짐작할 수 있다. 이러한 결과는 경북지역에서도 동일하게 나타나고 있음에 미루어 지방자치가 정착되면서 주민의 문화적인 욕구충족과 더불어 삶의 질 제고는 지방언론의 핵심적인 관심사항이 되고



립의 비율이 여전히 높은데(29.5%), 주로 자치단체의 연례적인 문화행사 및 문화 인프라 특히 시설 구축에 관한 소개에 치중하고 있다는 것도 이유가 된다.

#### 4. 지방일간지의 지방자치에 관한 새로운 역할의 모색

지금까지 『매일신문』의 지방자치 보도에 대한 경향성을 분석하였다. 그동안 『매일신문』은 지방의회를 대신하여 외부통제 역할을 수행하여 왔고, 교육·정보제공 기능을 통하여 주민참여와 자치의식 함양을 유도하여 왔다는 점에서 비교적 긍정적인 역할을 하였다. 하지만 시민단체의 적절한 역할을 기대하기 어려운 현실에서 『매일신문』은 지방자치의 성숙을 위하여 더욱 바람직한 역할을 찾아야 할 것이다.

##### 1) 지역간 보도의 균형화

지방일간지가 지방자치를 뉴스가치로써 중요하게 취급할수록 주민을 교육할 수 있는 기회는 그 만큼 증가하게 된다. 설령 이것이 부정적 관점에서 취급되고 있더라도 그 자체는 발전의 교훈으로 삼을 수 있기 때문에 많이 보도될수록 지방자치의 정착과 주민의 자치의식 함양을 위해서 바람직하다. 더군다나 이 지역의 주민이 정보원으로써 『매일신문』을 신뢰하고 있다는 자체의 조사결과에 비추어 볼 때(『매일신문』, 1992. 4. 6; 1995. 5. 25), 보도는 지방자치 정착과 발전의 제약요소가 되어온 주민참여를 높일 수 있는 직접적인 수단이 될 수 있다.

예를 들어 전문가 집단이라 할 수 있는 대구·경북 지방자치학회 회원을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면(김광주, 2002, 59쪽), 응답자의 93.9%

---

있음을 시사하는 것이다.

가 이 지역의 주민참여 수준이 낮다고 응답하고 있다. 이러한 결과는 대구·경북의 자치수준이 매우 위험한 상태에 있음을 의미하지만, 한편으로 지방 자치에 대한 주민들의 무관심과 불신을 보여주는 것이기도 하다. 지방자치에 주민들이 참여함으로써 지방의회와 자치단체장의 올바른 활동을 유도할 수 있고, 그럼으로써 주민들과 상호 신뢰를 형성할 수 있다. 이것이 지방자치의 기본정신이며 지방일간지가 그 촉매역할을 해야 한다.

기사 보도의 지역별 편차는 바로 주민참여 측면에서 반드시 해결되어야 할 문제이다. 대구지역에 비하여 경북지역의 보도 비율은 민선 1기 동안 오히려 감소하였고, 부활기 이래 증가의 폭도 월등히 낮은 수준에 머물고 있음이 분석에 나타났다. 이처럼 경북지역에 대한 인식의 저하는 자칫 주민 참여를 제약하여 결과적으로 자치력의 격차를 초래할 수 있는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

대구와 경북은 동일한 역사와 동일한 생활권과 문화권을 가지고 있음에도 불구하고 공단조성, 낙동강 개발계획, 공단유치 등 여러 분야에 걸쳐 지역간 상호경쟁이 심화되고 심지어 지역이기주의에 의한 행정이 조장되고 있는 실정이다. 만약 『매일신문』이 두 지역의 현실적 상황을 고려하여 공동협력의 촉구와 함께 보도의 균형을 실현한다면, 이는 주민참여 활성화를 통한 자치력의 편차를 메울 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 마찬가지로 영역별 두 지역의 자치수준을 상호 비교할 수 있는 분석 기사를 제공할수록 지역발전을 위한 건전한 경쟁은 물론 지역이기주의와 같은 부정적 측면이 제거될 수 있을 것이다.

## 2) 지방자치 성숙에 따른 견제 및 감시 기능의 강화

지방일간지의 적절한 역할은 지방자치 사안별 시기별 각기 달라야 하겠지만, 우리나라 지방자치가 부활기 이래 전반적으로 부정적으로 인식되고 있다는 분석결과는 무엇보다 견제·감시 기능을 강화해야 함을 시사하는 것이다. 물론 지방자치에 대한 부정적 평가는 일차적으로 지역의 지방자치를

주도할 지방의회와 자치단체장의 소극적인 활동에 기인하는 측면이 크다. 하지만 지방자치의 발전을 위하여 지방일간지의 역할이 절대적이라고 강조한 언론학자들(김세철, 1995; 김병국, 1997; 장호순, 2000)의 논리대로라면 지방일간지의 역할 미흡이 원인이 되었을 수도 있다. 이는 단순히 교육·정보제공을 넘어서 지방정부의 활동에 대한 견제·감시기능이 강화되어야 함을 시사하는 것이다.

사실 지방자치의 부활 이전부터 자치단체장과 지방의회의 역할에 대한 기대는 상당히 높았다. 자치단체장의 존재가 국가의 권력체계의 변화와 관련하여 분권화와 지방재정 보장을 위하여 전력할 것으로 기대하였기 때문이다(김병준, 1994; 이승중, 2003). 그러나 지방재정에 대한 평가는 특히 민선 2기에 들어와 더욱 비판적이라 문제의 심각성이 크다. 게다가 지역단체장의 분권화 노력이 아주 낮다는 평가가 관련 연구에서 밝혀지고 있다(김광주, 2002). 이러한 상황에서 지방의회의 집행부에 대한 견제수준이 매우 낮아 집행부 위주의 지방자치가 이루어진다면 앞으로의 지방자치는 더욱 낙관하기 어려울 것이다. 더군다나 자치단체장이 지역현안의 해결이 아닌 자질구레한 일상적인 활동에 집착하거나 지방의회가 본연의 의정활동을 무성의하게 수행할 때 성숙된 지방자치는 더더욱 기대할 수 없게 된다. 지방자치의 성숙과 발전을 위해서 가장 먼저 지방자치를 견인할 자치단체장과 지방의회가 올바른 권한과 활동을 수행할 수 있도록 견제하고 감시하는 기능을 강화해야 한다고 강조한 소이가 여기에 있다.

현재 지방자치 발전을 위하여 중요한 요인으로 지적되고 있는 지방분권과 지방재정권 이양에 관한 중앙정부의 소극적 의지도 어쩌면 자치단체장과 지방의회의 역량부족에 기인하는 불신에서 비롯되었을 가능성도 있다. 이를 해결하기 위한 하나의 방안으로 건전한 시민단체의 육성을 제안할 수 있다. 현시점에서 시민단체야 말로 지방자치의 위기에 대한 공감대 형성을 통해 중앙정부의 태도변화를 압박할 수 있는 또 다른 힘이 될 수 있기 때문이다. 그러나 『매일신문』과 같은 지방언론의 지속적인 촉매작용이 없이는 시민단체가 중앙 및 지방정부에 대한 견제세력으로 기능하기는 어려울 것이다.

### 3) 지방자치 영역별 보도의 다원화와 명확화

『매일신문』이 교육·정보제공을 가장 중요한 목적으로 표방하고 있음에도 불구하고 자치권과 자치단체장 및 의회분야에 대한 인식이 부족하다는 것은 아마도 지방일간지의 역할 정립측면에서 제기되어야 할 문제이다.<sup>14)</sup> 일반적으로 독자인 지역주민들이 선호하는 정보만을 선별하여 제공할 필요가 있다는 수용자 측의 논리는(고영철, 2003, 183쪽) 지방자치 보도에는 적용되지 않는다. 물론 뉴스의 가치 혹은 상품성이란 측면에서 소수의 특정 분야 보도는 있을 수 있지만, 보도의 편협성은 지방자치의 발전을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 매우 높기 때문이다. 사실 자치권 특히 지방분권 주제는 중앙과 지방의 권한변동에 관한 문제로써 지방자치의 시발이 될 만큼 핵심적 주제이다. 마찬가지로 단체장과 지방의회 분야도 지방자치의 근간으로써 지방차원의 정치와 행정이 여기서 비롯되는 만큼 중요한 분야이다. 독자들의 관심이 낮아 상품성이 없는 주제이거나 활동이 부실하여 가치성을 가질 만한 뉴스가 없었다면 역설적으로 더욱 관심을 불러일으키고 올바른 활동을 촉구할 수 있도록 새로운 지면을 기획해야 한다.

지역의 주민이 지방일간지에서 지방자치에 관한 정보를 얻고 판단의 준거틀로 인식하고 있다는 조사결과에 착안한다면(김진복, 1998), 최근 수차례에 걸쳐 사설과 기획 기사를 통하여 지방분권운동을 전개한 예는 새로운 시도으로써 지면 기획에 많은 도움을 줄 수 있다. 이 기획은 지방자치 본래의 방향과 달리 수도권 집중화의 심화로 지방이 몰락위기로 치달음에도 불구하고 그 심각성조차 인식하지 못하고 있는 중앙정부를 고발하기 위한 것이다. 한마디로 이 기획은 분야별 중앙집중의 폐해를 파헤쳐 지방살리기 전략을

14) 『매일신문』은 부활기와 민선 1·2기 동안 교육·정보 제공(15.3%, 11.9%, 21.9%), 감사·비판(8.1%, 4.3%, 16.2%), 정책이슈제기(5.0%, 2.7%, 7.9%)에 관한 역할을 가장 중요시하여 왔다. 이러한 역할변화는 지방자치 초기에 높은 비중을 두었던 주민교육과 정보제공 기능이 점차 감사·비판 기능으로 전환되고 있음을 보여주는 것이다.

모색한 상당히 계획적이고 분석적인 기사로써 그 동안 인식이 낮았던 지방분권에 대하여 주민의 이해와 관심을 제고하였고 지방분권의 올바른 방향을 제시한 것으로 평가할 수 있다. 이처럼 지방의회와 자치단체장의 올바른 활동을 촉구하고 상시적인 감시가 될 수 있도록 기존의 동정난을 개편하여 이 기관의 활동을 다양하고 심층적으로 보도해야 한다.

다음으로 보도 대상의 다원화와 함께 쟁점의 명확성을 부각시키기 위한 방안으로써 심층적이고 지속적인 보도도 고려하여야 한다. 대다수 주민들은 지방자치에 대한 전문지식이 부족할 뿐만 아니라 지방일간지의 기사를 바탕으로 나름의 평가를 하는 경우가 많기 때문에 관점이 분명하고 지속적인 해설이 독자들의 관심을 제고할 수 있는 또 다른 방법이 될 수 있다. 이런 점에서 『매일신문』의 지방선거를 보는 관점은 개선되어야 한다.

지방선거는 지방자치의 출발인 동시에 지역의 대표자 선출 이상의 의미를 가진다. 특히 지난 6.13 지방선거는 그 동안의 경험과 교훈을 바탕으로 지방자치를 한 걸음 성숙시킬 수 있는 이정표가 되는 중요한 시점의 선거였다. 그럼에도 불구하고 선거에 관한 쟁점과 내용의 명확성을 결여한 채 단기간의 소나기식 보도는 오히려 혼란을 가중시킬 뿐이며, 지나친 인물중심적 보도는 주민을 식상케하여 무관심을 초래하는 요인으로 작용하였을 수 있다.<sup>15)</sup> 역설적으로 지방선거의 구태를 벗어나기 위해서는 단순히 선거운동에 관한 뉴스제공이 아닌 어떤 후보자가 지역현안을 제대로 이해하고 합리적인 해결방안을 제시하고 있느냐, 즉 후보자의 자질이나 정책 혹은 공약 점검에 초점을 두어야 한다. 그러므로 지방자치에 있어서 선거의 의미와 함께 당선자들이 이전에 제시한 공약을 파악하고 그 성과를 연중 평가할 수 있는 방향으로 지면을 전환할 필요가 있다. 이것이 가능하다면 다음 선거에서 올바

15) 지방선거에 대한 주민의 관심은 갈수록 낮아 1995년 6.27 지방선거의 평균 투표율은 68.4%였고, 1998년 6.4 및 2002년 6.13 지방선거는 이보다 더 낮은 52.7%와 48.8%를 기록하였다. 경북은 전국 평균보다 높으나 대구의 경우는 각각 60.4%, 46.8%, 41.5%를 기록하여 전국 평균에도 못 미쳤다(중앙선거관리위원회, 2003).

른 후보선택에 필요한 정보를 제공할 수 있고 지방의회와 단체장이 본연의 활동에 전념하지 않을 수 없게 만드는 외부 감시카메라 역할을 하게 될 것이다. 결국 『매일신문』의 이러한 활동은 지방의회의 위상을 높이는 수단이 될 뿐만 아니라 주민참여를 높여 지방자치를 한층 성숙시키는 결과를 가져 오게 될 것이다.

마지막으로 지방자치의 발전은 주민의 삶의 질 향상에 아주 중요한 영향을 미친다. 주민들은 당연히 내 지역의 환경과 문화에 대하여 높은 관심을 보일 것이고, 그런 점에서 이 주제는 중앙지와 차별화 될 수 있는 보도대상이기도 하다. 그런데 민선2기는 이전에 비하여 서울 중심의 문화소개는 줄었다고는 하나, 지역문화의 건전한 발전과 다양성을 찾으려는 노력은 여전히 미약하였다. 따라서 『매일신문』은 단순히 문화소식만을 중계할 것이 아니라 독창적인 지역문화를 발굴하고 육성할 수 있는 방안과 함께 이를 산업으로 연계시켜 부가가치를 창출할 수 있는 이른바 지역문화센터의 역할에도 관심을 기울여야 한다. 더욱이 환경과 지역개발 주제는 독자들의 관심을 끌 수 있는 지역문제임과 동시에 주민들의 일상적인 삶과 직결되고, 무엇보다 비정치적 사안에 해당하므로 지방일간지가 문제해결의 전략과 방법을 선도해야 할 것이다. 이 역할이야말로 지역사회에서 위상을 높여 독자적인 생존을 유지할 수 있는 최선의 길이 될 것이기 때문이다.

#### 4) 명확하고 분명한 논조로의 전환

언론은 정부의 활동에 대하여 상당히 부정적 관점을 취할 것이라는 일반적인 주장이 분석에는 나타나지 않았다. 오히려 비판적인 논조보다 중립적인 관점이 훨씬 많이 나타났다. 그런데 중립적인 기사가 많다는 것은 지방자치 각 영역에 대하여 명확한 입장의 표명을 자제하는 경향이 있음을 보여주는 것이다. 분석결과에서 파행적인 운영을 우려한 지방정치 영역보다 지역 문화나 환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 논조가 더욱 비판적이라는 사실이 이를 증명하고 있다. 그렇기 때문에 견제·감시 및 정책대안의 제시보다

교육·정보제공 기능에 보다 커다란 비중을 둔 것으로 보이므로 중립적 관점의 기사가 항상 바람직한 것은 아니다.

또한 결과에서 보듯이 비판적인 관점이 옹호의 관점보다 훨씬 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 여러 가지 요인에 의하여 우리나라 지방자치가 전반적으로 부정적 평가가 지배적일 것이라는 사실을 반영하는 결과이기는 하나 맹목적 비판은 더욱 바람직하지 않다. 지방자치의 가치 혹은 필요성에 대한 중소도시 주민들의 일반적인 인식은 상당히 부정적인 편이다. 이는 앞서 보았듯이 지방의회와 자치단체장의 자치제도 운영에 대한 미숙과 부조리 등에 기인하는 바 크다. 알다시피 지방자치는 민주주의의 실현이라는 이상론적 가치도 그러하거나 주민의 복리증진과 지역의 균형발전과 같은 현실적인 목적의 실현에 가장 적합한 제도로 이해되고 있다. 따라서 지방자치를 해야 하는 당위성과 가치를 교육하기 위하여 근접성과 영향력을 갖춘 지방일간지가 건전한 비판과 함께 합리적인 대안을 제시할 수 있는 역할로 전환하여야 한다. 그렇게 함으로써 주민들은 지방자치에 대한 막연한 불신을 제거하고 지역의 정치와 행정에 대한 폭넓은 이해를 통하여 자치의식을 함양하게 될 것이다.

## 5. 요약 및 결론

지방자치는 주민참여를 통하여 지역의 문제를 해결하는 지방차원의 정치와 행정이라 할 수 있다. 우리와 같이 지방자치의 역사와 경험이 일천한 나라에서 시민단체와 지방언론의 역할을 강조하는 이유는 바로 지역의 정치·행정에 대한 통제메커니즘이 제대로 작동하지 않고 있기 때문이다. 특히 지방자치 각 영역과 분야는 지방일간지의 보도대상이 되는 주민의 일상생활 문제와 아주 밀접하다. 뿐만 아니라 지방일간지는 지방자치 성숙의 핵심요소가 되는 주민참여 및 자치의식의 함양을 촉구할 수 있는 가장 적합한 수단이므로 그 역할이 더욱 강조되는 것이다.

이 연구는 지방자치가 지방일간지의 뉴스가치로써 매력적인 대상이 될 것이라는 전제하에 지방자치 각 시기별 보도 경향성을 분석하여 본 것이다. 그 결과 지방일간지의 지방자치 보도에 관한 특징적인 현상을 파악할 수 있었고 경향성을 통하여 몇 가지 새로운 역할을 제시할 수 있었다. 그런데 제안한 역할의 상당부분은 언론사의 재정상태 혹은 전문지식을 구비한 기자들의 수에 좌우될 수 있을 것이다. 또한 결과에 나타난 영역과 분야가 독자들의 선호와 일치하지 않을 수도 있으며, 지역의 모든 지방일간지를 대상으로 분석한 것도 아니어서 일반화에도 문제가 없지 않다. 하지만 이러한 한계는 독자를 대상으로 선호도를 조사한 선행연구에서도 이른바 주관적 감정적 요소가 개입될 수 있는 것과 같은 이치이다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 파악한 경향성은 지방일간지의 실상을 상당히 함축하고 있고 따라서 제시한 역할도 사회적 공기로써 마땅히 해결해야 할 과제가 된다.

많은 연구자들은 지방일간지의 역할에 관한 일반적인 사항으로써 심층적이고 분석적인 보도를 강조하고 있다. 이에 덧붙여 보도 대상의 다원화도 그에 못지않게 중요하다는 사실을 강조하면서 결론에 대신하고자 한다. 『매일신문』은 자체적인 노력을 통하여 꾸준히 독자를 확보하고 보도의 광역화를 실현하여 왔다. 하지만 보도의 실상은 매년 반복적으로 알리는 몇몇 사안을 제외하면 뉴스가치로써 관심을 가지는 다른 지방자치 분야는 소수에 불과하며 단순한 소식의 중계에 지나지 않았다. 지방일간지가 자치단체장의 리더십을 좌우할 정도로 영향력을 행사하면서도 호기심을 유발하는 사소한 사안에만 관심을 두어서는 주어진 사명을 회피하는 것이 된다. 소위 중요하지만 재미없는 사안에도 관심을 기울이고 이를 정치 행정권에 제대로 전달하는 것이 다원화의 핵심이다.

현실적으로 모두가 무관심하여 온 지역의 소외계층의 참여와 이익대변이 다원화의 대상으로 가장 적합한 주제이다. 소외계층은 지역사회의 통합차원에서 정치 행정권의 직접적인 접촉 혹은 정책결정과정에서 배제되지 않아야 한다. 지방일간지가 보도대상의 다원화를 통하여 지방자치를 한층 성숙시킬 수 있는 견인차가 되어야 할 것이다.



## ◆ 참고문헌

- 고영철 (2003). 한국 지방일간지의 기능 및 역할 가정에 대한 인식 비교: 제주지역 지방일간지 독자와 언론인을 대상으로. 『한국언론학보』, 제 47권 6호, 165~193.
- 권혁남 (1994). 지역신문의 현황과 문제점 그리고 발전방안. 『한국언론학보』, 제31권, 2~28.
- 김광주 (2002). 민선자치의 성과평가. 『한국지방자치연구』, 제4권 1호, 49~64.
- 김병국 (1997). 지방자치와 지방언론. 김세철 외 (편), 『지역사회와 언론』 (271~288쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김병준 (1994). 민선 자치단체장의 역할: 전망. 『지방행정연구』, 제9권 1호, 1~16.
- 김세철 (1995). 지방의회 활동에 대한 지역신문의 보도실태에 관한 연구. 『한국언론학보』, 제33호, 73~105.
- 김세철 (1997). 지역사회와 지역언론에 대한 이해. 김세철 외 (편), 『지역사회와 언론』(21~31쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김영호·강준만 (편). (1995). 『현대사회와 지역언론』. 서울: 나남출판.
- 김진복 (1998). 주민, 공무원, 지방의원의 자치인식 비교를 위한 실증연구. 『한국행정논집』, 제10권 2호, 373~391.
- 박지동 (1999). 『언론사회연구방법론』. 서울: 나남출판.
- 박진용 (1998). 『기사학입문』. 서울: 나남출판.
- 변동현 (1995). 지방자치시대 지역언론의 변화와 대응. 서강대 언론문화연구소 (편), 『언론과 문화연구』.
- 손석춘 (1997). 『신문읽기의 혁명』. 서울: 개마고원.
- 이승중 (2003). 『지방자치론: 정치와 정책』. 서울: 박영사.
- 이용길 (1998). 『지방행정에 대한 지역언론의 보도 경향 분석: 제주도내 일간지 사설을 중심으로』, 박사학위논문, 국민대학교 대학원.
- 장호순 (2000). 풀뿌리 지역신문의 역할과 기능. 한국언론학회 (편), 『봄철정기학술발표대회 발표논문집』(434~454쪽).
- 정대수 (1990). 지역사회와 발전과 지역신문의 위상정립에 관한 연구. 『신문학보』, 제25권, 167~198.

- 정대수 (1994). 정보의 로컬화와 지역신문의 생존전략: 정보화 지역사회시대의 주민참여형 지역언론. 『저널리즘비평』, 제14호, 48~57.
- 정세욱 (2000). 『지방자치학』. 서울: 법문사.
- 차배근 (1991). 『커뮤니케이션학 개론』. 서울: 세영사
- 차일석 (2000). 지방자치의 발전과 언론의 역할. 한국지방행정연구원, 『지방포럼』, 제70호, 4~6.
- 최봉기 (1990). 행정오류의 진단과 시정에 관한 언론의 역할. 『한국행정학보』, 제24권 1호, 341~365.
- 최봉기 (1992). 지방의회의 효율적 운영을 제약하는 요인의 모색. 『관송 김규정박사 화갑기념 논문집』(567~600쪽). 서울: 법문사.
- 최준호 (1999. 3). 지방언론, 지방정부의 홍보매체인가. 『지방자치』(31-38).
- KBS (2002. 2. 2). 시사르뽀 4321. (대구지역 텔레비전 프로그램).
- 중앙선거관리위원회 (2003). 지방선거 투표율변동추이, nec.go.kr

(최초 투고 2005.8.29, 최종원고 제출일 2005.11.1)

<부록> 지방자치 영역 및 분야의 유형화

영역	분야	주제	주요 내용
지방분권	자치권	자치권	자치제도, 자치권 일반
		기능배분	기능 및 사무배분
	정부간관계	계층 및 구역	도농통합, 행정구역통합
		정부간 권한	권한배분, 갈등
기관구성	자치단체장	권한과 활동	
	지방의회	권한과 활동	
	행정관리	양기관의 관계	위상, 갈등관계
		지방행정개혁	조직개편 포함
지방재정	재정·지역경제	지방세	지방세 일반
		지역경제활성화	
		지방예산	
		경영수익사업	제3섹타 등
지방정치	선거법·제도	지방선거법과 제도	
	지방선거	단체장 및 의원선거	
		정당관계	
		후보	후보의 소개·자질·공약·정책
환경	환경	상·하수도	
		쓰레기	
		대기오염	
기타	기타	공동체의식	주민참여
		지역문화	문화정책, 문화행사
		지역개발	
		지역이기주의	단체행동, 집단민원

## A Trend Analysis of Local Paper's Reporting about Local Autonomy and A Search for Its Roles

Using the Content Analysis of Maeil-daily Newspaper

Sang-Ho Lee

Associate Professor

(Dept. of Public Administration, Miryang National University)

Local paper has basically a close relationship to local autonomy for which the ultimate goals are regional development and the promotion of resident welfare. In addition, it is able to have considerable effects on the politics and administration in the region. In Korea where the history and experience of local autonomy is not long, the roles of local paper have been stressed more in the sense that local community is lacking in a series of mechanism to control regional politics and administration. On the basis of such relationship of two, in this paper will be empirically analyzed the tendency on how local paper had reported them after revitalizing of Korean local autonomy of 1991. For this, content analysis was used as the method for examining of the tendency. All articles concerning local autonomy were collected from editorial, commentary, remarks, and special topic series from Maeil-daily newspaper, which is being issued in Daegu and Gyoungbook regions. This study could find the distinctive trend of reporting, and also recommended the desirable roles for local paper according to the results revealed in the trend analysis. To mature local autonomy, especially, this study suggested that local paper needs to search a way that can get the subject of reports diversify as well as can make an in-depth reporting.

Key words: Local Paper, Local Autonomy, Content Analysis, Local Media