

지역신문의 지역 관련 보도 비중에 미치는 요인*

조영신**

(연세대학교 커뮤니케이션 연구소 연구원)

지역신문 위기를 진단하고 분석한 대부분의 연구들은 개별 원인들의 경증을 간과해 왔다. 지역신문 활성화를 위한 다양한 정책이 집행되고 있지만 아직까지 가시적인 성과를 보이지 못하는 것도 정책을 집행할 대상, 즉 핵심 원인들에 대한 파악이 잘못된 탓일 수도 있다. 이에 이 연구는 지역신문의 위기를 초래한 다양한 원인들을 통계적으로 검증해 보고자 한다. 그동안의 연구 성과에 따라, 위기의 원인을 중앙집권적인 정치 구조, 광고 잠재 시장, 구독 잠재 시장, 그리고 지역신문 간 경쟁 이상 네 가지로 나눈 뒤, 이를 지역보도 비중으로 대변되는 지역성과의 관계를 45개 지역신문을 대상으로 살펴보았다. 그 결과 그동안 학계의 주장과는 달리, 중앙집권적인 정치 구조와 구독 잠재 시장은 통계적으로 의미가 없었던 것에 비해서, 광고 잠재 시장과 지역신문 간 경쟁만이 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 그러나 광고 잠재 시장이 부정적 회귀계수 값을 가진 것에 비해서 지역신문 간 경쟁은 긍정적 회귀계수 값을 보여 방향성에 차이를 보여주었다. 이러한 결과는 지역신문 간 경쟁이 치열한 곳에서는 생존전략 차원에서 지역 관련 보도의 비중을 확대하는 반면에, 광고 잠재 시장이 각 지역신문의 생존을 담보해 주는 상황에서는 지역신문이 동종 지역신문과의 경쟁보다는 중앙지역의 경쟁에 초점을 두기 때문에 지역성보다는 전국성에 비중을 두는 것으로 해석할 수 있다.

주제어: 지역신문, 중앙집권, 광고시장, 경쟁, 지역보도

1. 문제제기

‘지역신문의 위기’란 주장에 있어서만큼은 학계와 업계 모두 일정 정도

* 이 글은 2007 한국언론학회 가을 정기학술학회에서 발표한 논문을 발전시킨 것입니다.

** troicacho@gmail.com

의견을 같이하고 있는 것으로 보인다. 여기서 ‘위기’란 단어에 대한 체감은 단순히 신문 산업의 불황 이상의 의미를 담고 있다. 김남석(1997)이 주장한 대로 지역신문은 먼저 지역 시장에서 건강한 언론기업으로 살아남아서 지역 사회에 필요한 재화인 지역사회 여론형성과 정보 제공 및 기타의 역할을 제대로 수행해야 하기 때문이다. 즉, 신문 산업의 위기를 넘어서 민주주의의 위기까지는 의미한다.

언론은 민주주의의 기반이다. 지역신문에 관한 연구는 이 당위에서 출발한다. 언론은 민주주의의 기반이기 때문에 지역신문이 제대로 정착하지 못한다면 민주주의의 근간이 흔들린다는 것이다. 더구나 지방자치제도 도입 이후, 지방 권력에 대한 감시 기능을 가진 언론이 제대로의 자리매김을 하지 못한다면 지역 주민의 실생활에 큰 문제가 발생할 수 있다는 것이 기본 논리다. 실제로 Neuman, Just & Crigler(1992)는 신문 이용과 정치 지식 사이에는 밀접한 정적 상관관계가 있다고 주장한 바 있다. 국민은 신문을 읽음으로써 정치 지식과 시민의식을 높일 수 있으며, 높아진 의식 때문에 선거에 자발적으로 참여하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 지역 언론 연구자들이 지역 언론 활성화의 당위로 민주주의를 제시한 것은 합당하다고 하겠다.

그동안 학자들은 지역신문 위기 원인을 다양하게 진단하고 이에 따라 다양한 대책을 제시했었다. 이와 관련해서 이준웅·최영재(2005)는 신문의 위기를 논하기 이전에 그 원인에 대한 명확한 분석이 전제되어야 한다는 의미 있는 주장을 했다.

“우리는 신문에 대해 ‘위기’라는 위협적인 표현을 사용하여 논하는 데 특별한 까닭이 있다고 본다. 그것은 단순히 정기 독자의 감소와 열독률 하락과 같은 현상에 대해 우려하는 것만으로는 부족하고 그 현상을 초래한 원인과 결과를 전반적으로 검토하는 것이 필요하다는 것이다. 따라서 우리는 신문 이용 감소 현상에 주목하되, 무엇보다도 그 배경적 이유를 규명하고 동시에 이 현상이 언론의 기능의 훼손, 사회적 역할과 임무의 방기, 영향력의 하락 등 결과와 어떤 관련을 맺는지를 검토해야 한다고 본다. 신문이 위기라고 선언하는 것보다 무엇 때문에 ‘위기’라고 부를

만한 처지에 빠지게 되었는지, 그리고 그 결과 한국 저널리즘에 어떤 영향을 미치게 되었는지 묻는 것이 더 중요하다는 것이다”(6~7쪽).

이준웅·최영재의 주장은 지역신문 연구에서도 동일한 함의를 지닌다. 그동안 지역신문에 관한 많은 주장들과 분석들이 있어 왔다. 연구자들의 입장과 지역에 따라 과도한 경쟁에서부터 중앙집권적인 사회 구조에 이르기까지 다양한 원인들을 지적하고 그 대책을 제안했었다. 그러나 문제는 이러한 주장들이 지역신문의 당위성, 즉 지역성이라는 종속변수에 대한 원인을 나열하거나 추론하는 선에서 그치고 있다는 데 있다. 남효윤(2005)만이 지역신문의 재정 규모와 보도자료 이용 실태를 양 변인으로 해서 원인과 결과에 대한 관계를 명료히 했을 뿐이다. 그러나 남효윤의 연구 역시 지역신문의 문제를 재정 규모라는 단독 변인만을 사용하고 여타 다른 변수를 고려하지 않았기 때문에 지역신문의 위기 원인을 총체적으로 드러내지는 못했다. 또한 이준웅·최영재(2005)의 연구 역시 한국 신문의 위기를 논하면서 지역신문의 외적 상황을 이종 매체와의 경쟁 관계로만 제한하고 있다는 점에서, 문제의식의 탁월함에도 불구하고 지역신문에 그대로 적용시키기에는 무리가 따른다. 문제는 이런 지역 언론 관련 연구들이 직접적인 정책 근거로서 역할을 하고 있다는 점이다. 지역 언론 위기의 원인을 정확하게 진단하지 않은 상황에서 나온 대책들은 때로는 상호 모순적인 성격을 띠 수밖에 없는 것도 이런 연유 때문이다. 즉, 지역 언론의 위기를 극복하기 위한 수단으로 탈 지역성을 주장한다거나 대기업 광고 수주에 적합한 지면 전략이 필요하다는 식의 논의가 나오는 것도 이런 탓이다. 지역 언론의 위기에 공감하는 정부 역시 지역신문발전위원회나 신문발전위원회 등을 만들어 선별적으로 지역신문을 지원하고 있다.

정책이란 선택이고, 그 선택에는 합당한 근거가 있어야 한다. 모든 것을 만족시킬 수 있는 정책은 없다는 점을 감안한다면, 각 문제의 연결고리를 파악해서 핵심 고리에 대한 인식과 이에 대한 지원 대책이 마련되어야 제대로 된 지역신문 발전 대책이 수립될 수 있다. 이러한 문제제기하에 이 글에서는

그동안 연구자들이 제안하고 있는 지역 언론의 위기 원인을 파악하고, 그 원인의 경중을 파악해 보고자 한다.

2. 지역 언론의 위기 원인

지역 언론이 지역 언론으로서의 기능을 제대로 수행하지 못한 이유에 대해서 그동안 많은 연구들이 진행되어 왔다. 이들을 종합해 보면 대체로 다섯 가지로 원인을 요약할 수 있다.

가장 먼저 제시할 수 있는 것이 중앙집권적인 정치 구조다. 장호순(2000)은 지역 언론이 제대로 정착하지 못하는 가장 큰 이유로 오랜 역사를 지닌 중앙집권적인 정치 구조 탓이라고 주장한다. 조선시대 이미 지방과 중앙의 구별이 유난했고, 그 역사가 중앙과 지방이 아닌 중앙과 변방의 구별을 유발했다는 것이 그의 진단이다. 사람은 나서 서울로 보내고, 말은 제주로 보내라는 말처럼, 모든 것이 중앙에 의해서 판단되고 시행되는 과정이 반복되면서 자연스럽게 지방인들도 중앙에 의존하는 의식을 가지게 되었다는 것이다. 그러나 남효윤(2002)의 연구 결과는 장호순의 주장과는 다른 해석을 가능케 한다. 전면적으로 지방자치가 실시된 1995년을 기점으로 전후 4년씩 총 8년치 매일신문과 대구일보를 분석했던 남효윤은 두 신문 간에 보도 논조 등 여러 가지 면에서 차이를 보이고 있음을 밝혔다. 즉 여타 환경적 요건을 통제된 상황에서 동일 지역에서 경쟁하는 두 신문이 서로 다른 보도 양태를 보이고 있다는 점은 중앙집권적인 정치 구조라는 틀 속에서 설명될 수 없다는 것을 의미한다.

두 번째는 지역신문 간의 경쟁이다. 김영호·강준만(1995)은 1987년 6.29선언 이후 언론기본법이 폐지되면서 그동안 유지되어 왔던 1도(道) 1사(社) 원칙이 무너졌다는 점을 지적한다. 이 때문에 지역에 기반을 둔 신문사의 숫자가 급격하게 증가했고 그 결과로 지역신문의 위기가 발생했다는 것이다. 즉 지나친 경쟁으로 인해 지역신문이라는 ‘불량품’을 피할 수 없게 되었다는 것이다(97쪽). 언론매체의 양적인 증가가 상호 경쟁을 통한 질적 향상으로

이러지 못했기 때문에 결국 지역 사회의 발전이나 사회의 민주화에 긍정적으로 작용하지 않는다는 입장이었다. 김선남(2001b)은 보다 직접적으로 양적 팽창, 즉 경쟁의 심화가 지역신문의 질적 하락의 핵심 요인으로 지목하고 있다. 김선남은 경쟁의 심화를 핵심 요인으로 지적한 이전의 연구들이 구체적으로 경쟁의 내외적 환경에 대한 엄밀한 분석 없이 단순히 지역신문사의 숫자가 증가했다는 것만을 두고 ‘난립’이라고 표현하는 것은 엄밀한 분석이 아니라고 지적한다. 그러면서 김선남은 해당 지역의 인구규모나 재정 자립도 등을 분석한 뒤, 그 맥락에서 경쟁이 지나치는지 여부를 분석하고자 했다. 그 결과 신문이 발전하고 성장할 수 있는 외적 조건이 성숙되지 않았는데도 불구하고 지나치게 많은 신문들이 경쟁하기 때문에 현재의 지역신문의 문제가 심화되었다고 결론지었다. 이준웅·최영재(2005)의 연구는 비록 지역신문이 아닌 한국 신문 전체를 대상으로 그 위기의 원인을 분석한 글이지만, 일반론적 입장에서 지역신문에 적용하는 것도 그리 무리가 없어 보인다. 이들은 한국 신문의 위기를 크게 외적 요인과 내적요인으로 분석했다. 우선 외적 요인으로는 이종 매체 간의 경쟁을 제시했다. 이들은 인터넷이나 방송 매체 등이 뉴스 매체로서의 신문의 기능을 대체(경쟁 요인)하고 있기 때문에 독자들이 뉴스를 보기 위해서 신문을 볼 필요가 없어졌다고 주장한다. 반면에 내적 원인으로는 독자들이 원하는 수준의 기사를 제공하지 못함으로써 독자들이 이탈하기 시작했고, 신문의 불공성에 대한 비판과 이로 인한 신뢰도 저하 때문에 신문의 위기가 가속화되었다고 지적하고 있다.

세 번째는 지역 광고 시장의 취약성이다. 김덕모·안주아(2004)는 대부분의 지역신문이 광고수입에 의존하고 있는 현실을 감안할 때, 취약한 광고 수주는 경영 악화로, 경영 악화는 다시 열악한 노동환경으로 이어져 결국 신문 기사의 질적 하락으로 이어진다고 지적한다. 결국 광고 때문에 지역신문의 저널리즘 기능이 훼손되었다는 것이다. 동일한 맥락에서 이의자·최환진·황지영(2003)과 정연우(2005), 황지영·송기인(2006) 역시 지역신문의 위기를 광고 시장의 취약성에 기인한다고 밝히면서, 이를 위해서 다각적인 방안이 모색되어야 한다고 주장한다.

네 번째는 지역신문의 경영 악화 역시 주요 원인으로 자주 등장한다. 여기에는 언론 매체 역시 이윤을 추구하는 기업이기 때문에 경영 악화가 지속된다면 제대로 된 지역 언론의 기능을 수행할 수 없다는 가정이 깔려 있다. 자본의 영향력이 갈수록 심화되는 상황에서 열악한 자본력을 바탕으로 설립된 지역신문은 지역의 광고주나 정치권력에 의해 영향을 받게 될 가능성이 매우 높다. 이러한 상황은 외환위기 이후 위축된 광고시장으로 인해 더욱 심화되고 있다. 언론의 내용은 언제나 언론에 돈을 대는 사람들의 이해관계를 반영할 수밖에 없게 되는 것이다(Altschull, 1984, p. 298). 따라서 광고주의 막강한 권력이야말로 자본화된 언론의 최종 통제자라고 할 수 있다(김해식, 1994, 193쪽). 실제로 남효운·구군태(2004)는 지역신문의 재무 상태가 열악할수록 홍보 주체가 제공하는 보도 자료를 그대로 사용하는 행태가 발생하고 있음을 분석했다. 미국의 지방 언론을 분석한 심재철(2000) 역시 “지역 사회 발전을 위한 감시견 역할을 제대로 수행하기 위해서는 우선적으로 지방 신문사나 방송국의 재정 상태를 건전하게 확립해야 한다”고 주장하면서 경영 정상화를 지역신문 활성화의 대책으로 제시했다. 그리고 경영 정상화를 위해서는 무엇보다 지역 언론기업들의 자구책, 즉 지역사회 밀착형 기사나 정보를 제공할 것을 주문하고 있다. 고영철(2003) 역시 지역지의 경영난이 모든 문제의 핵심이라고 주장한다.

마지막으로 살펴볼 원인은 구독자 감소다. 조창연(2007, 442쪽)은 최근 신문 시장을 독자 감소⇒광고주 감소⇒광고수입 감소⇒경영 악화⇒신문의 상품성 상실⇒독자 감소로 이어지는 악순환 과정으로 파악했다. 신문 상품의 이중성에 주목한 조창연은 “구독자-광고주-지역신문으로 연결되는 이 고리의 출발점이 구독자라는 점을 지적하면서 구독자를 유인할 수 있는 매력적인 신문 상품을 만드는 것”(446쪽)이 결국 지역신문 위기를 타개하는 방책이라고 제시하고 있다.

이상의 원인들은 다소 정리가 필요하다. 현대 신문산업이 구독료보다는 기본적으로 광고에 의존하고 있고, 구독자의 인구학적 속성에 가장 부합되는 광고를 게재한다는 점을 감안한다면, 지역신문이 지역 광고로 채워지고 있다

는 것은 자연스러운 귀결이다. 김덕모·안주아(2004)는 이를 두고 중앙의 대기업 광고가 전무하다는 것을 부정적으로 언급했지만, 중앙지와 지역지가 서로 경쟁을 하고 있는 한국에서 당연히 지역신문은 지역 광고에 의존하는 것이 자연스럽기 때문이다. 그렇다면 결국 신문기업의 경영 상황과 광고, 그리고 해당 광고를 할 수 있는 지역의 산업 상황은 서로 분리시킬 수 없는 단일 요인으로 보는 것이 합당하다는 것이 연구자의 생각이다. 이를 감안한다면 앞서 논의 되었던 다양한 원인들은 다시 ① 중앙집권, ② 잠재적 광고주, ③ 잠재적 독자, 그리고 ④ 동종 기업 간의 경쟁으로 요약해 볼 수 있다. 대부분의 학자들은 이상 언급된 원인이 복합적으로 작용하고 있다고 주장한다. 전남일보의 광고 실태를 조사한 김덕모·안주아(2004) 역시 지역신문의 위기는 복합적인 원인에 있다는 점을 연구 분석의 기저에 깔고 있다. 달리 보면, 특정 원인에 집중한 연구일 지라도 그것이 사실 관계에 의해서 특정 원인을 선정한 것이 아니라 연구자의 편의에 의해서 자의적으로 선택한 것임을 알 수 있다. 즉, 다양한 원인들 중에서 가장 핵심적인 원인이 무엇인지에 대해서는 제대로 된 연구가 없었다는 것을 의미한다. 이 연구에서는 다양한 원인들 중에서 지역신문의 본질이라고 할 수 있는 지역성에 가장 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

3. 연구문제 및 연구 방법

1) 연구문제

이 글은 지역신문의 지역성에 영향을 미치는 요인들을 살펴보는 데 그 목적을 두고 있다. 우선 한국 신문이 한국의 이야기를 담고 있어야 하는 것처럼 지역신문은 본질적으로 지역 이야기를 담고 있어야 한다는 당위에서 출발하고 있음을 밝혀둔다. 따라서 이 글에서는 지역신문의 지역성을 결정짓는 핵심 요인이 무엇인지를 찾아보는 것이 그 목적이다.

2) 연구방법

(1) 분석 대상 신문 및 지면

분석 대상 신문은 한국언론재단에서 발간한 『2007 한국신문방송연감』에 지역종합지로 분류된 70개 지역종합신문으로 한정했다. 이 중에서 매출액 등 조사에 필요한 자료를 공개하지 않은 기업을 제외하고 45개 신문사만을 분석 대상으로 삼았다.¹⁾

이번 연구에서는 각 신문의 1면만을 분석 대상으로 삼았다. 정연구(2005)는 ‘신문 1면은 해당 신문의 얼굴이다’란 주장이 허구에 불과하며, 따라서 신문 1면이 전체 신문 내용을 대표할 수 없다고 경험적으로 증명했다. 이런 맥락에서 보면 이번 연구에서 신문 1면만을 대상으로 연구를 한 뒤에 이를 신문 전체로 확대해석하는 것은 무리가 있을 수 있다. 그러나 통상 신문연구에서 1면을 놓고 분석(이재경, 1997; 정연구, 1997, 1998; 이종수, 2003; 심훈, 2005; Utt & Pasternack, 1984; Barnhursts & Nerone, 1991; Bridges, 1989; Bridges & Bridges, 1997)을 한다는 점에서 1면을 지역신문의 지역성을 측정하는 기본 지면으로 삼는 것은 기존의 관행이라는 차원에서는 큰 무리가 없어 보인다. 더구나 신문 1면은 정치, 경제, 사회, 문화 등 일반적인 기사 분류 방식을 모두 종합하는 속칭 종합면의 성격을 담고 있기 때문에 지역신문이 어느 정도로 지역 관련 보도를 하고 있는지를 살펴보는 데 있어 큰 무리가 없다는 것이 연구자의 판단이다.

1) 분석 대상 신문은 강원도민일보, 강원일보, 시대일보, 경기신문, 경인일보, 수도권일보, 중부일보, 서울일보, 우리일보, 인천일보, 경기도민일보, 경남도민일보, 경남매일신문, 경남신문, 광주매일, 광주일보, 대한일보, 전남매일, 전남일보, 호남매일, 호남일보, 경북일보, 대구일보, 매일신문, 영남일보, 국제신문, 부산일보, 경상일보, 광역일보, 울산매일신문, 울산신문, 새전북신문, 전라일보, 전민일보, 전북연합신문, 전북일보, 전북중앙신문, 제민일보, 제주일보, 제주타임즈, 대전일보, 충도일보, 중앙매일, 충남매일, 충청신문 이상 45개다.

(2) 분석 기간

이 글의 분석 기간은 편의상 2006년도로 한정했다. 시계열 자료를 확보할 수 없는 상황에서 연구 목적에 부합하는 방법은 횡단적 연구일 수밖에 없다. 횡단적 연구일 경우 특정 연도를 선정해서 동일 시기라는 통제 조건하에 여러 요인이 다른 기업들의 차이를 분석하는 것이기 때문에 특정 연도를 선택하는 것에 제약은 없는 편이다. 그러나 한국의 정치 상황을 감안할 때, 2006년도는 별다른 정치 변화 없이 무난하게 지나온 한 해였다는 것이 개인적인 생각이다. 2002년은 대통령 선거라는 변수가, 2004년에는 대통령 탄핵과 국회의원 선거가 있었다. 2005년도에는 노무현 대통령의 대연정 발언으로 인해 여야 정치권이 공방을 거듭했다. 반면에 2006년은 상대적으로 정치가 안정되었기 때문에 이슈에 민감한 언론들이 정상적인 활동을 할 수 있었을 것이라고 생각된다. 이런 연유로 2006년도를 분석 기간으로 삼았다.

(3) 분석 기간 및 표집 단위

2006년을 분석 기간으로 하되, 1년 중에서 2주를 표집해서 대표성을 확보했다. 통상 신문 내용 분석을 할 경우에는 주 구성 표집(constructed week sampling) 방법을 이용하는 것이 가장 효율적인 표집 방식으로 알려져 있다(Riffe, Lacy & Fico, 2005). 연속 주 표집(consecutive week sampling)일 경우에는 특집편성 등 특수한 상황을 통제하기 어렵기 때문이다. 또한 그동안의 연구결과를 보면 반년의 경향성을 분석하는 데에는 주 구성 표집 방식에 의해서 1주를 표집하고, 1년의 대표성을 확보하기 위해서는 통상 2주를 표집하는 것이 가장 효율적이다(Riffe, Aust & Lacy, 1993). 이런 연구 결과에 근거해서 2006년 1년 중에서 주 구성 표집 방식을 동원, 총 2주를 무작위로 표집했다.

(4) 기사 내용 분석

1면 기사를 크게 전국과 지역으로 구분했다. 김영옥(2001)의 연구에서는 전국 및 지역, 지역, 전국 이상 3개의 유목으로 분류했으나, 이 글에서는 전국과 지역을 지역의 영역에 포함시켜 2개의 유목으로 단순화했다. 당시

김영옥은 ‘전국과 지역’을 전국과 지역을 유사한 비중으로 다루는 경우라고 정의하고 있는데, 이는 전국적으로 이슈화되고 있는 지역 관련 기사라고 재정의 내릴 수 있다. 예를 들어 행정수도 문제는 전국적인 이슈임과 동시에 충청권에서는 지역 관련 뉴스이기도 하다. 반면에 경남지역에서 행정수도는 전국적인 이슈일 뿐이다. 이때 지역 관련 기사 여부는 지역별 판매비율이 80%가 넘는 곳을 기준으로 삼았다. 예를 들어 대구신문의 경우 도내 판매 비율이 99%, 서울 지역 판매비율이 1%였다. 이 경우 대구신문의 지역 구분은 경북으로 판정했으며, 따라서 대구를 포함해서 경북일대에서 벌어진 일일 경우 지역 관련 보도로 평가했다. 지역별 판매비율에 관한 자료는 『2007 한국신문방송연감』에 근거했다. 마찬가지로 울산일보의 경우 울산시 판매 비율이 80%, 그리고 도내 20%로 보고하고 있다. 이 경우 울산일보의 지역성은 울산시로 한정했다.

지역 기사는 크기를 기준으로 비율을 측정했다. 한 기사의 면적, 제목, 사진, 본문, 컷을 포함하여 외곽선을 그은 다음 면적을 계산했다. 이는 김영옥(2001)이 한국 지방일간지의 지역성이란 보고서에서 적용한 방식이다. 이윗한 기사가 있을 경우에는 사진, 제목, 본문의 인쇄된 부분을 기준으로 중간에 일직선을 그었으며, 박스 기사인 경우 박스 선을 기준선으로 삼았다. 표제나 컷의 경우에는 본문을 기준으로 여백까지 포함시켰으며, 사진은 사진 설명까지 포함해서 선을 그었다. 소수점 첫째 자리까지 가로 세로의 길이를 잴 후 면적을 구한 뒤 반올림한 값을 사용했다. 그런 연후에 지역 관련 기사의 비율과 전국 관련 기사의 비율을 다시 계산했다.

기사 내용 분석은 연구자를 포함해서 총 2명의 코더가 2007년 8월 15일부터 9월 10일까지 진행했으며, 코더 간 신뢰도는 홀스티 신뢰계수(Holsti Coefficient)를 적용해서 0.91이었다.

(5) 독립 변수의 정의 및 측정

① 중앙집권적인 정치 구조: 이 연구에서 중앙집권적인 정치 구조는 재정자립도란 개념으로 조작화한다. 재정자립도는 지방자치단체가 중앙정부로부터

어느 정도로 자립할 수 있는지를 재정 의존도란 개념으로 수치화해 놓은 것이다. 재정 의존도가 높은 지방자치단체가 지역 관련 사업을 하기 위해서는 중앙정부의 판단에 의존할 수밖에 없다. 이는 결국 지역 사회의 관심이 지방자치단체의 움직임보다는 중앙정부의 움직임에 민감할 수밖에 없다는 것을 의미한다. 따라서 지역신문도 지방 자치단체의 움직임을 보도하기보다는 중앙정부, 즉 서울을 중심으로 한 정치권의 움직임에 민감할 수밖에 없게 된다. 따라서 지역신문의 지역성을 결정짓는 요인으로 해당 지역신문의 도달 지역의 재정 자립도는 중앙집권적인 정치 구조에 대한 조작적 정의로서 의미가 있다. 재정 자립도 자료는 행정자치부에서 발간하는 『2006년 행정자치부통계연보』를 참고했다.

② 광고 잠재 시장: 많은 학자들이 지역신문 시장을 분석하면서 산업 환경에 주목한 바 있다. 신문의 외적 환경으로서 산업이 활성화되어야만 잠재적 광고 시장이 확대될 수 있다는 가정이 깔려 있다. 현재 지역신문의 평균 광고 의존율은 대략 60%(황지영·송기인, 2006)라는 점을 감안할 때, 산업 활성화가 지역신문의 존립의 주요 변수로 취급하는 것이다. 이런 맥락에서 김남석(1997)은 지역 산업 규모를 변수로 활용하기도 했었다. 그러나 전체 산업 규모를 지역신문 연구에서 독립된 변수로 취급하는 것은 합당치 않다. 일부 산업만 신문 지면을 빌려 광고를 하기 때문이다. 전남 일보만을 놓고 봤을 때, 광고의 40%는 소규모 지역 광고며, 광고 제품군은 건설이 가장 많았고 그 다음 문화/스포츠 유통, 전기 전자 등의 순서로 나타났으며, 지역 내 광고주가 90.6%를 차지하고 있다고 분석하고 있다(김덕모·안주아, 2004, 78쪽). 즉, 모든 산업이 지역신문 광고의 잠재적 수요자는 아니라는 것이다. 황지영·송기인(2006)의 연구도 이를 뒷받침하고 있다. 지역 광고 시장을 분석한 이들은 서비스업(26.2%), 건설/부동산(20.5%), 관공서단체(8.9%), 그리고 교육후생(8.7%)순으로 상위 4개 업종이 전체 지역신문 광고량의 64.3%를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 이 글에서는 지역신문의 배급 커버리지 범위내의 서비스업, 건설/부동산, 관공서단체, 교육기관의 수를 잠재 광고 시장 변수

로 규정했다. 그리고 이를 적용함에 있어서 건설/부동산은 주택건설 수로, 서비스업 및 교육기관의 수는 통계청의 분류표에 따라 맞추었다.

③ 구독 잠재 시장: 김선남(2001b) 등 지역신문과 관련해서 지역 인구를 분석한 경우 총인구를 사용했다. 그러나 총인구보다는 총유권자 수를 변수로 사용하는 것이 보다 정확한 의미를 가진다. 총유권자는 투표 1행위를 할 수 있는 연령대로 일반적으로 신문을 구매할 수 있는 능력을 가지고 있는 사람들을 의미한다. 통계청에서 발표하는 총인구의 경우 연령대별로 나와 있긴 하지만, 여기에는 실제로 신문을 구매할 수 있는 대학교 1학년이 청소년층과 겹쳐 있기 때문에 신문을 구독할 수 있는 연령대라는 원칙에 적합하지 않다. 따라서 이 글에서는 구독 잠재 시장을 총유권자 수로 조작적 정의해서 사용한다. 지역별 유권자 수는 중앙선거관리위원회의 2004년 자료를 이용했다.²⁾

④ 지역신문 간 경쟁: 지역신문 간 경쟁은 HHI(Herfindahl-Hirschman Index)³⁾를 이용해 측정한다. 일반적으로 HHI는 미디어 소유 집중을 측정하는 데 상당히 유용한 지수로 알려져 있으며(Chan-Olmsted, 1991; Golan et al., 1996), HHI의 산출을 위해 필요한 정보를 쉽게 획득할 수 있다는 장점이 있다(Greco, 1999). HHI는 하나의 시장 안에서 존재하는 각 기업의 시장 점유율을 제곱해서 합산한 값이다. 최소 0부터 최대 100,000까지 폭을 가지고 있고, 그 점수로 시장의 집중 여부를 판단해 줄 수 있다는 점에서 매우 요긴한 수단이다. 미 사법부는 HHI를 반독점 여부를 판정하는 데 사용하고 있다. HHI가 1,000이하면 시장이 집중되어 있지 않다고 판단하며, 1,000과 1,800 사이일 경우에는 적정 수준(moderately)으로 1,800 이상이면 시장이 집중되었다고 판단한다(U. S. Department of Justice, 2003).

이 글에서는 매출액을 기준으로 점유율을 계산해서 HHI를 측정한다. 또한

2) 2007년에 대통령 선거가 있을 예정이기 때문에 11월 중에 총유권자 수가 공표될 예정이다.

3) 이에 대한 자세한 논의는 조영신·박상건·이선미(2006), 353~381쪽 참조

HHI가 집중도를 의미하는 것인 만큼 해석상의 편의를 위해서 HHI를 경쟁지수로 전환해서 사용한다. 이를 위해서

$$\text{경쟁지수} = 1 / \text{HHI}$$

HHI값이 높을수록 매체 집중도가 높은 것으로 설명되며, 따라서 경쟁지수는 낮게 산출된다.

4. 연구 결과

<표 1>은 지역신문의 지역 관련 보도 비율을 종속변수로 놓고 지역신문 간 경쟁, 중앙집권, 잠재 구독자, 그리고 잠재 광고 시장을 독립변수로 둔 회귀 분석의 결과표이다. 먼저 회귀공식의 설명력을 뜻하는 R_{adj}^2 는 .134로 다소 낮은 값을 보여주었으나, 통계적으로 유의미했다($p=0.044$). 각 변수의 β 을 살펴보면, 지역신문 간 경쟁의 경우 .816($p=0.021$), 중앙집권 변수는 .302($p=.290$), 잠재 구독자 변수는 .189($p=.608$), 그리고 잠재 광고 시장 변수는 -1.161($p=0.002$)로 드러나, 네 변수 중에서 지역신문 간 경쟁과 잠재 광고 시장 변수만 통계적으로 유의미한 것을 알 수 있다.

<표 1> 회귀분석결과표

	B	S.E. B	β	t	p
(Constant)	-3.271	15.330		-.213	.832
지역신문 간 경쟁	8.218	3.422	.816	2.401	.021
중앙집권	.269	.251	.302	1.073	.290
잠재 구독자	9.96E-007	.000	.189	.517	.608
잠재 광고 시장	-1.75E-017	.000	-1.161	-3.255	.002

$R=.461$, $R_2 = .212$, $R_{adj}^2 = .134$, $p=0.044$.

통계적으로 유의미한 변수 지역신문 간 경쟁은 지역 관련 보도 비율과 정관계를 보이는 반면, 잠재 광고 시장은 부정적인 관계를 보이고 있다.

5. 결론 및 논의

그동안 비단 학계에서뿐만 정부 차원에서도 지역신문 위기 문제에 관심을 가져 왔었다. 이 연장선에서 여러 학자들이 다양한 원인을 분석하고 이에 따라 각종 대책이 제시되었다. 정부도 이를 받아들여 신문발전위원회나 지역신문발전위원회 등의 공기관을 설립 지역신문의 발전에 앞장서고 있다. 그러나 그동안 나왔던 제안들은 핵심 원인을 지목하고, 이에 집중하려 들기보다는 다양한 원인에 걸맞은 다양한 대책, 백화점식 대책이라는 한계를 지니고 있다. 또한 그 대책이 상호 유연하게 결합되지 못하고 다른 하나의 대책이 또 다른 대책과 갈등을 빚어내기도 했다. 예를 들어 지역신문이 중앙지와 차별화되어야 한다는 대책은 지역 광고 시장의 취약성 때문에 지역신문이 탈지역화를 해야 한다는 주장과 상호 배치된다. 이는 비단 신문 영역만의 문제가 아니다. 지역 방송의 경우에도 지역 방송의 취약성을 극복하는 대안으로 나오는 연합 프로그램은 본질적으로 탈지역화를 피할 수 없다는 점에서 당초의 목적과는 상호 배치되는 것이다. 이런 주장이 반복적으로 나오는 것은 기본적으로 지역 언론 위기의 원인에 대한 경중을 제대로 분석하지 못한 탓일 가능성이 매우 높다.

이를 극복하기 위해서 이번 연구에서는 크게 네 가지의 주요 요인을 독립변수로 놓고 지역신문의 정체성이라고 할 수 있는 지역성을 종속변수로 놓고 분석한 결과, 경쟁, 잠재 구독자, 잠재 광고시장, 그리고 중앙집권이라는 네 개의 요인 중에서 통계적으로 의미가 있는 요인은 지역신문 간 경쟁 요인($p=0.021$)과 잠재 광고시장 변수($p=0.002$)뿐이었다. 이를 제외한 다른 변수들은 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 그동안 중앙집권적인 사회 구조를 지역신문의 위기와 관련짓고자 했던 다양한 연구들이 실제로는 큰 의미가

없었다는 것을 보여준다. 역으로 한국 사회가 지난 십여 년의 지방자치 경험을 통해서 중앙집권적인 사회 구조가 다소 진정되고 있음을 암시하는 것이기도 하다. 적어도 지역신문들은 중앙집권적인 틀 속에서 지역 관련 보도를 하는 것이 아니라는 것이다.

통계적으로 유의미한 두 개의 변수 역시 그 방향성에서는 차이를 드러내고 있었다. 경쟁과 지역성의 경우에는 긍정적인 회귀계수($\beta = .816$)의 값을 갖는데 비해서 잠재 광고 시장 변수는 부정적인 회귀계수($\beta = -1.161$)의 값을 가지고 있었다. 이는 동일 시장 내에서 지역신문 간 경쟁이 치열할 경우 각 신문사들은 지역 관련 기사의 비율이 높아지는 반면, 잠재 광고 시장이 클수록 지역 관련 기사의 수가 줄어든다는 것을 의미한다. 그렇다면 숫자로 표현된 이 결과가 어떤 실제 의미를 가지고 있는 것일까?

우선 동일 시장 내 동종 신문간의 경쟁이 지역성에 기여하고 있다는 대목부터 살펴보자. 통상 경제학에서는 경쟁이 치열해지면 상품 차별화가 치열해진다고 평가하고 있다. 특히 상품의 동질성이 높은 독과점 시장에서는 상품차별화는 브랜드 차별화와 맥락을 같이한다. 지역명을 가지고 사업을 하는 지역신문들로서는 상품 차별화, 즉 브랜드 차별화를 지역 관련 신문 보도 비중을 높이는 식으로 전략을 삼고 있다는 것을 암시한다. 일단 독과점 시장에서는 시장에서 퇴출되지 않고 안정적으로 수익을 확보하는 것이 우선 과제인 만큼 동종 신문과의 경쟁에서 주도권을 쥐기 위해서 지역성을 최우선 과제로 삼는 것이다.

반면에 잠재 광고 시장이 클 경우에는 상대적으로 지역신문과의 경쟁보다는 중앙지와의 경쟁에서 주도권을 잡는 것이 우선 과제일 수 있다. 그렇기 때문에 이 시장들에서는 지역신문이 중앙지가 상대적으로 취약한 지역성을 일정정도 확보하면서도, 중앙지가 제공하는 전국 뉴스의 비중을 높임으로써 중앙지와의 차별성을 꾀하는 전략을 채택하고 있다는 것을 의미한다. 다시 말하면, 지역신문 간 경쟁이 치열한 지역에서는 중앙지와의 경쟁보다는 지역지간의 경쟁을 우선시 하게 되고, 이 상황에서 여타 지역지를 압도할 수 있는 무기로 지역성을 들고 나오는 것이다. 반면에 잠재 광고 시장의 규모가 커서

지역신문들의 생존이 일정정도 확보되는 상황에서는 중앙지와의 경쟁, 즉 주독지로서의 위치를 확보하기 위해서 지역 관련 보도의 비중을 줄이고 대신에 전국 뉴스의 비중을 높이는 것으로 이해될 수 있다.

이상의 논의는 그동안 지역신문의 위기와 관련지어 나온 다양한 원인들 중에서 그 우선순위를 파악했다는 점에서 의미를 지닌다. 그러나 몇 가지 점에서 한계를 드러내고 있기 때문에 기존 논의의 완결 혹은 종지부를 의미하는 것이 아니라 새로운 시작이라고 보는 것이 타당하다. 우선 앞서 결과의 해석을 보다 분명히 하기 위해서는 지역지와 중앙지와의 경쟁, 그리고 지역신문과 지역 방송 등 동일 지역 내의 이종 매체 간의 경쟁 등이 경쟁 변수에 포함되었어야 했다. 중앙지의 지역 시장 점유율 자료가 공개되어 있지 않고 있다는 점은 분명하지만 여전히 이에 대해서는 향후 충분히 고려해야 할 것으로 보인다. 또한 지역지의 경쟁 지수를 측정함에 있어서도 HHI를 측정하는데 가장 필수적인 권역 설정에 보다 엄밀한 잣대가 필요할 것으로 보인다. 이번 연구에서 참고한 『2007 신문방송연감』 자료는 자율보고(Self-reporting) 방식을 택하고 있는 타인지 도달 범위에 대해서는 해당 기업의 작위적인 방식에 전적으로 의존하고 있다. 예를 들어 부산일보의 경우 부산 지역 80%, 도내 20%로 분류하고 있는 반면에, 국제신문의 경우에는 도내 99%, 기타1%로 분류하고 있다. 이 경우 부산일보와 국제신문의 경쟁 권역을 부산 경남으로 상정할 것인지, 아니면 부산 지역으로 국한할 것인지에 대한 논란의 여지가 남아 있다. 이 글에서는 80%라는 기준을 적용해서 국제 신문과 부산일보를 부산이라는 단일시장을 놓고 경쟁하는 것으로 분석했지만, 이런 기준의 엄밀성에 대해서는 앞으로 진행될 연구에서 충분히 검토해야 할 것이다.

또한 상대적으로 영세한 지역신문의 특성을 제대로 반영하지 못했다는 한계 역시 지니고 있다. 앞서 설명한 대로 이 연구는 『2007 신문방송연감』에 기재된 총 70개의 지역신문 가운데서 매출액 등 기초 자료를 기재한 45개 신문사만을 대상으로 삼았다. 영세 신문의 경우 여러 환경에 보다 민감할 것이기 때문에 이 신문사들의 자료가 포함될 경우 현재 분석결과가 달라질 가능성은 여전히 남아 있다. 자료의 문제는 소유 구조를 독립변수에 포함시키

지 못한 이유이기도 하다. 소유 구조를 회귀분석에 포함시킬 경우 더미 변수로 처리해야 하지만, 이럴 경우 특성상 t-test의 원칙에 준해야 한다. 충분한 자료가 확보되지 않은 상황에서 더미변수의 결과만을 이용했을 경우 통계상의 오류가 발생하기 때문에 부득이 이 연구에서는 당초의 의도와는 달리 소유 구조를 포함시키지 못했다. 이런 문제를 해결하기 위해서라도 현재 비공개로 되어 있는 신문발전위원회의 자료 등이 연구목적일 경우 공개될 필요성이 있다고 생각한다.

Ⅰ 참고문헌

- 고영철 (2003). 한국지방일간지의 기능 및 역할 가정에 대한 인식 비교 - 제주지역 지방 일간지 독자와 언론인을 대상으로 『한국언론학보』, 49(1), 165~193.
- 김남석 (1997). 『지역사회와 언론』. 서울:커뮤니케이션즈북스.
- 김덕모·인주아 (2004). 지역신문 기사 및 광고의 특성에 관한 연구. 전남일보 사례분석. 『언론과학연구』, 4(3), 41~82.
- 김선남 (2001a). 전북 지역 지방 신문의 실태와 문제점. 『언론과학연구』, 1(3), 32~58.
- _____ (2001b). 지방 신문의 양적 팽창과 문제점. 『한국언론정보학보』, 16(2), 7~35.
- 김영욱 (2001). 『한국 지방 일간지의 지역성: 중앙일간지와와의 지면 비교 분석』(연구서 2001-03). 서울: 한국언론재단.
- 김영호·강준만 (1995). 『현대사회와 지역언론』. 나남: 서울.
- 남효윤 (2002). 지방자치체 실시 전·후의 지방 정부와 지역신문간의 관계변화. 『언론과학연구』, 2(2), 33~78.
- _____ (2005). 언론의 보도자료 이용에 관한 연구: 지역신문의 재무상태, 규모에 따른 차이를 중심으로 『한국언론학보』, 49(6), 233~256.
- 남효윤·구교태 (2004). 지역신문의 지방정부 보도자료 이용에 관한 연구: 신문사 규모를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 22(3), 41~64.
- 심재철 (2000). 미국의 지방 언론과 지역 사회 발전. 『한국언론학연구』, 140~159.
- 심 훈 (2005). 20세기 하반기의 미국 신문 1면의 다양성 분석. 『한국언론정보학보』, 30(가을), 3~28.

- 이의자·최환진·황지영 (2003). 『지방광고시장 활성화 방안 연구』. 한국방송광고공사.
- 이재경 (1997). 한미 신문의 1면 특성 비교 『언론연구』, 7호, 47~70.
- 이종수 (2003). 신문 1면 사진에 나타난 한국 포토저널리즘의 변화 경향. 『한국언론학보』, 42(2), 30~53.
- 장호순 (2000). 풀뿌리 지역신문의 역할과 기능. 한국언론학회 2000 봄철 정기 학술 발표대회 발표문.
- 정연구 (1997). 한국신문 1면 분석. 『저널리즘 비평』, 20, 39~43.
- _____ (2005). 방법론적 가치를 통해 본 한국 신문 1면의 전략적 위치. 『한국언론학보』, 49권 1호, 246~275.
- 정연우 (2005). 지방광고시장 활성화 방안. 지방광고활성화방안세미나-대전충청지역 세미나(2005. 11. 11), 한국광고단체협회·한국방송공사.
- 조영신·박상건·이선미 (2006). 가판폐지와 신문의 1면 다양성. 『한국언론학보』, 50(4), 353~381.
- 조창연 (2007). 지역 언론 활성화를 위한 탐색적 연구 - 충북·청주 지역신문들을 중심으로. 『언론과학연구』, 7(2), 441~484.
- 한국언론재단 (2006). 『지역신문 비구독자 조사』(지역신문발전기금 조사연구 2006-1).
- 행정자치부 (2006). 『2006 행정자치부 통계연보』.
http://125.60.34.7:8080/2006_2/index.html
- 황지영·송기인 (2006). 『지역신문 광고시장 조사』. 서울: 한국언론재단.

- Altschull, H. (1984). *Agents of Power*. New York: Longman.
- Bridges, J. A. & Bridges, L. W. (1997). Changes in news use on the front pages of the American daily newspaper, 1986~1993. *Journalism Quarterly*, 74, 826~838,
- Bridges, J. A. (1989). News use of the front pages of the American daily. *Journalism Quarterly*, 66, 332~337.
- Barnhurst, K, G. & Nerone, J. C. (1991). Design trends in U.S front pages; 1885~1985. *Journalism Quarterly*, 68, 796~804.
- Chan-Olmsted, S. M. (1991). A structural analysis of market competition in the

- U.S. TV syndication industry, 1981-1990. *Journal of Media Economics*, 4(4), 9~28.
- Golen, A., Judge, G. & Perloff, J. M. (1996). Estimation the size distribution of firms using government summary statistics. *Journal of Industrial Economics*, 44, 69~80.
- Greco, A. N. (1999). The Impact of horizontal mergers and acquisitions on corporate concentration in the U. S. book publishing industry: 1989-1994. *The Journal of Media Economics*, 12(3), 165~180.
- Neuman, W. R., Just, M. R. & Crigler, A. N. (1986). *Common Knowledge: News and the construction of political meaning*. Chicago: Chicago University Press.
- Riffe, D., Aust, C. F. & Lacy, S. R. (1993). The effectiveness of random, consecutive day and constructed week samples in newspaper content analysis. *Journalism Quarterly*, 70, 133~139.
- Riffe, D., Lacy, S. & Fico, F. G. (2005). *Analyzing media messages: Using quantitative content analysis in research* (2nd Ed.). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- U. S. Department of Justice. (2003). *The Herfindahl-Hirschman index*. Retrieved April 4, 2006, from <http://www.usdoj.gov/atr/public/tesimony/hhi.htmman>.
- Utt, S. H. & Pasternack, S. (1984). Front pages of U.S daily newspapers. *Journalism Quarterly*, 61, 879~884.

Determinants of Local Newspapers' Crisis: Portion of Local News

Young-Shin Cho

Senior Researcher

Yonsei Communication Research Institute

Many studies analyzing local newspapers' crisis overlooked what a dominant determinant was. Local Newspaper promotion policy might not be effective due to lack of such studies. This study divided main determinants into four; centralization of administrative power, potential advertising market, potential subscribers market, and competition within local newspapers.

The results regressing above four determinants on local news portion showed that only two determinants - potential advertising market and competition within local newspapers are statistically significant but the direction is opposite; potential ads market is negative but competition is positive. It can be understood that the market with enough ads market for survival of local newspapers drives them to compete national newspapers by lowering local news.

Key words: local newspapers, Centralization, Advertising market, Competition, local news