

# 미디어 지원제도의 성과와 한계

## 지역신문발전지원특별법을 중심으로\*

이병남\*\*

(강원대학교 신문방송학과 박사과정)

김세은\*\*\*

(강원대학교 신문방송학과 교수)

---

지역신문이 처한 복합적 위기 상황에 대해 지역신문발전지원특별법에 의한 공적 지원이 시행되었다. 이 법안의 제정 목적은 지역신문의 발전기반을 조성하는 것에 그치지 않고 궁극적으로 여론 다양성을 보장하여 민주주의를 실현함에 있다. 이 연구에서는 공공재로서의 성격을 가지는 지역신문에 투입된 공적 지원이 제도적 평가와 함께 지역민, 즉 수용자의 여론 다양성 보장에 영향을 미치고 있는지, 또 이러한 공적 지원으로 인해 지역신문의 공익적 가치가 증대되고 있는지 고찰하고자 한다. 이를 위해 이 연구에서는 지역신문의 정기구독자 중 시민단체의 모니터 활동 참여자를 대상으로 심층인터뷰를 진행했다. 지난 3년 동안의 기금 지원에 대한 효과는 기사를 통한 지면의 개선이 가장 컸고 신문사 직원들과 독자들에게서도 인식의 변화가 있었다는 것이다. 기사의 다양성도 증가되었으나 취재비 지원에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 공존했고, 대체로 장기적 효과에 대해서는 회의적이었다. 결국 지역의 신문 수용자는 지역신문이 질적인 개선과 함께 여론 다양성 보장을 위해 기금 지원은 필요하나 수용자적 입장에서의 여론 다양성을 보장하는가에 대한 평가를 고려하고 기금 지원의 효율성을 높일 수 있는 방안이 마련돼야 한다는 입장이라 할 수 있다. 지역신문법에 대한 수용자 관점의 평가를 알아보는 것은 매우 중요한 의미를 지니는데, 한국사회에서 언론의 역할, 특히 지역 언론의 역할과 기능에 대한 책임을 지역 수용자가 요구할 수 있다는 것은 민주주의를 성장시킬 수 있는 동력이 되기 때문이다.

주제어: 지역신문, 지역신문발전지원특별법, 공적 지원, 공익, 여론 다양성, 민주주의

---

\* 세심하고 유용한 조언을 해주신 심사위원들께 깊이 감사드립니다.

\*\* lisa0912@lycos.co.kr 주저자

\*\*\* news@kangwon.ac.kr 교신저자

## 1. 문제 제기 및 연구목적

지역신문이 처한 어려움은 복합적이다. 경품을 매개로 구독율을 높이고 있는 중앙일간지의 지역침투로 인해 지역신문의 쇠퇴는 가속화되었고 지역신문의 소비자 역시 지역신문보다 중앙신문을 선호하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 그 결과 지역신문사는 재생산구조가 무너지고 있으며 생존은 더욱 어려워지는 악순환 양상을 보인지 오래다. 이러한 산업적 문제 외에 지역신문이 가진 조직구조상의 문제 역시 중요하게 지적되어야 한다. 즉, 지역신문은 지역사회의 변화에 있어 언론의 역할과 사명을 제대로 수행하기 어렵다는 것이다. 지연과 학연을 매개로 한 비공식적 연고 네트워크 구조는 여론의 형성과정에 개입하여 공적 신뢰의 토대인 경쟁원리와 공정성을 무너뜨리게 되고, 또 지역신문 전반에 걸쳐 집단사고를 유발하고 지역신문의 다양성 및 차별화의 측면보다 여론의 획일화를 가져온다(권장원, 2006, 80~81쪽). 지연과 학연에 얽힌 연고 네트워크의 특징이 강하게 작동하면서 지역의 정치나 행정의 비판과 감시활동이라는 언론 본연의 책임기능에 충실하지 못함으로 인해 지역신문은 자치단체와 지역주민의 다양한 목소리를 반영하지 못하고 있다는 것이다. 이는 지역신문의 저널리즘적 위기의 근본 원인이 되고 있고 무엇보다 우선하는 개혁과제이기도 하다.

러빙거(Lerbinger, 1997)는 위기를 “조직의 미래 성장과 이익, 혹은 생존에 위협을 가할 가능성이 있는 사건”이라고 정의한다. 피어슨과 체어(Pearson & Chair, 1998)는 사회·정치적 의미에서 사회지도력의 개선, 사회문화의 변화에 의해서만 위기극복이 가능하다고 보았고 조직의 입장에서는 조직의 장과 조직 문화를 쇠신하는 것에 중요가치를 두었다. 산업적 위기와 저널리즘적 위기를 모두 겪고 있는 지역신문의 입장에서 보면 지역민들에게서 외면 받아 온 신뢰도를 회복하는 것이야말로 쇠신해야 할 중요가치라 할 수 있다. 지역신문의 복합적 위기를 극복하기 위해서는 지역민들에게 형성된 토호권력으로서의 이미지를 벗어나 지역민의 여론을 반영한다는 신뢰감을 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 다시 말하면, 언론의 사회감시 기능의 확대와 연고 네트워크

의 탈피, 다양한 여론의 반영을 통한 지역공동체적 공론장의 역할을 회복하는 것이 지역신문의 위기를 극복하기 위한 근본적이고도 궁극적인 방안이라 할 것이다.

그러나 극히 일부 신문사를 제외한 대부분의 지역신문들은 독자적인 힘만으로 정상적인 기능을 수행하기 불가능할 정도로 그 자생력을 상실하고 말았다(김영호, 2002). 이처럼 자발적으로 위기를 극복할 동력이 부족한 상황에서 지방정부 혹은 중앙정부 차원의 지원이 필요하다는 논의가 활발하게 진행되었는데, 성경룡(2003)과 김중석(2004)의 주장처럼 지역신문 육성 논의가 국가 균형발전 차원에서 지역분권 및 지역화 시대를 위한 논의와 함께 진전되는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 이는 건실한 지역신문 없이는 지방자치도 불가능하고 지역사회의 균형적 발전도 기대할 수 없기 때문에 지역발전을 위해 지역신문이 활성화되어야 한다는 장호순(2002, 4~9쪽)의 논의와 맥을 같이 한다. 이러한 논의 결과 탄생한 지역신문발전지원특별법(이하 지역신문법)은 지역사회의 균형발전과 함께 언론으로서의 책임에 대한 당위성을 두루 포함하고 있음을 알 수 있다.

이 법안은 제정 목적에서 “지역신문의 건전한 발전기반을 조성하여 여론의 다원화, 민주주의의 실현 및 지역사회의 균형발전에 이바지함”에 있으며(제1조), 동법 제6조에서는 “지역신문의 발전과 신문 산업으로서의 기반을 강화하기 위하여 지역신문의 발전지원계획을 수립·시행하여야 한다”라고 밝히고 있다. 또 제5조에 “지역신문은 정확하고 공정하게 보도하고 지역사회의 공론의 장으로 다양한 의견을 수렴하여야 한다”라고 지역신문의 책임을 명시한 것을 볼 때, 지역신문의 발전기반을 조성하는 것에 그치지 않고 궁극적으로 여론 다양성을 보장하여 민주주의를 실현하는 것을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이 법안을 통한 공적 지원의 1차 수혜자는 지역신문사가 되겠지만, 지역민의 의견이 지역신문사의 폐쇄적 네트워크에 의해 배제되지 않고 여론으로 반영되어야 한다는 점에서 2차 수혜자는 지역민이 되어야 한다.

공적 지원을 통한 정부의 지역신문에 대한 개입은 수용자의 복지와 민주적

가치를 창출하는 공익을 전제로 한다. 지역신문이 지역민인 수용자에게 가져다 줄 민주적 가치로서 여론 다양성 보장이라는 공익을 실현시킬 수 있을 때 공적 지원은 정당성을 확보할 수 있다. 다시 말해 지역신문의 공적 지원은 지역민이 긍정할 수 있는 환경에서 이루어지는 것이 합당하다는 것이다. 그러나 기존의 논의들은 정작 지역신문에 대한 법적 지원이 지역 수용자를 위한 민주적 여론 다양성 증진이라는 입장에서 어떻게 평가될 수 있는지에 대해서는 미처 검토하고 있지 않는 듯하다.<sup>1)</sup> 이 연구는 기존의 논의들이 지역신문 지원 사업을 평가함에 있어 산업적 측면과 신문사에 미친 영향에 주로 주목하면서 궁극적 수혜자라 할 수 있는 지역 수용자의 평가를 간과했다는 문제의식에 기반하고 있다. 또한 다면적 평가가 실시되지 않은 상황에서 성급하게 폐지나 개정을 논의하는 정치적 접근 태도에 대한 문제 제기이기도 하다. 또한 지역신문에 대한 지원을 지속할 수 있도록 일반법으로의 전환이나 시한 연장에 대한 논의가 이루어지는 시점에서 지역신문 지원에 대한 지역 수용자의 평가는 중요한 의미를 제공할 것으로 보인다.

한국 언론구조의 개혁을 통해 지역균형발전을 도모한다는 논리는 사기업인 지역신문에 공적 지원이 가능해지기까지 수많은 논의들과 근거들을 통해 타당성을 확보했다고 보기 때문에 이 연구에서는 논외로 하고자 한다. 또한 지원에 대한 효과를 직접적으로 측정하여 결과나 영향을 추정해내는 것은 쉽지 않은 일이다. 그런 상황에서, 지역신문의 문제들이 얼마나 개선되고 있는가에 대한 지역 수용자의 평가는 지원 효과를 평가할 수 있는 하나의 근거로서 가치를 지닌다고 할 것이다.

따라서 이 연구에서는 공공재로서의 성격을 가지는 지역신문에 투입된 공적 지원 사업들이 지역신문의 여론 다양성 보장에 어떤 영향을 미쳤는지를 점검하고, 공적 지원이 시작된 이후 과연 지역신문의 공익적 가치가 증대되고 있는지 수용자의 평가에 근거하여 고찰해보고자 한다.

1) 지역신문법에 의한 ‘공적 지원’은 단기처방이기는 하지만 ‘위기’에 놓여있던 지역신문에 긍정적인 변화를 가져온 것으로 평가되고 있다(고영철·최낙진·강석보, 2006; 문종대·김연식·안차수, 2007).

## 2. 연구문제 및 연구방법

지역신문에 대한 공적 지원제도의 성과를 평가하기 위해서는 산업적·저널리즘적 평가와 더불어 수용자의 입장과 시각에서 지역신문의 공적 지원을 바라보고 평가할 필요가 있다. 지역신문에 대한 공적 지원이 궁극적으로 지역민들을 위한 균형발전과 지역신문의 품질개선을 통한 언론의 역할과 사명을 다하게 하기 위함이라고 볼 때 수용자, 특히 지역 수용자의 시각은 타당하다는 것이다. 따라서 이 연구에서는 다음과 같이 두 개의 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1: 지역신문에 대한 공적 지원은 여론 다양성 보장에 어떤 영향을 미치고 있는가?

연구문제 2: 지역 수용자는 지역신문에 대한 공적 지원의 영향에 대해 어떻게 평가하고 있는가?

연구문제 1은 주로 문헌연구를 통해 지역신문에 대한 공적 지원의 근거라 할 수 있는 지역신문발전지원특별법안의 제정 과정에서 논란이 되었던 쟁점들을 살펴보았다. 또 지역신문발전위원회가 지원하고 있는 기금사업의 내용 중 여론 다양성과 관련이 있는 사업은 무엇이 있는지 찾아보고, 특히 기획취재부문을 중심으로 여론 다양성 보장에 어떤 영향을 주는지를 검토했다. 기획취재부문은 지역 수용자뿐 아니라 신문사의 임원들과 지역신문발전위원회에서도 가장 긍정적인 평가를 하고 있는 분야이기 때문이다. 이를 위해서는 지역신문발전위원회의 홈페이지와 『제1기 지역신문발전위원회 백서』 등을 활용하였다.

연구문제 2를 위해서는 지역 수용자 28명을 대상으로 심층인터뷰를 진행했다. 보다 전문적인 평가 의견을 얻기 위해 객관적·전문적 모니터링을 위한 교육을 받고 신문모니터링에 참여하고 있는 이로 한정하고, 강원, 충북, 대전, 충남, 전북, 광주전남, 대구경북, 부산, 경남 등 8개 지역의 언론시민단체에서 추천을 받아 인터뷰 대상자를 구성했다. 이들은 언론시민단체의 실무자와

최소 1년에서 5년 이상의 구독 및 모니터 경력이 있는 모니터 활동 참여자들로 지역신문을 정기구독하고 복수매체에 대한 비교분석 경험이 있는 지역 수용자들이다. 여러 신문매체를 모니터링 한 경험이 있거나 지역신문발전기금 지원 사업에 대한 비교평가가 가능한가를 선정의 우선기준으로 삼았고 성별, 연령, 직업, 참여자 수 등에는 특별히 제한을 두지 않았다.

인터뷰는 2008년 3~4월에 각 지역을 방문하여 실시했으며, 동일한 질문지를 사용하여 ‘지역신문기금 지원 이후의 지역신문의 가시적 변화 여부’, ‘지면에서 나타나는 여론 다양성 보장 및 공익적 가치 추구의 변화 여부’, ‘지역신문의 문제점과 공적 지원 이후의 문제 해결 여부’, ‘기획취재비 지원이 지역신문에 미친 영향 평가’ 등을 주제로 했다. 인터뷰 시간은 2~3시간 정도 소요되었고, 인터뷰 실시 후 인터뷰 내용에 대한 추가의견을 받기도 했다. 인터뷰 대상자들은 다음과 같다.

<표 1> 심층인터뷰 대상자

	구분	응답자수
성별	남	10
	여	18
연령	20대	2
	30대	12
	40대	14
경력	1~4년	8
	5년 이상	20
지역	경기	2
	강원	2
	충북	2
	대전충남	1
	대구경북	2
	부산	2
	경남	7
	전북	3
광주전남	7	

### 3. 지역신문과 지역신문발전지원특별법

#### 1) 지역신문과 공익

미디어 기업은 사회적 책임 활동을 통해 공익에 기여해야 한다. 미디어 기업의 콘텐츠 생산과 유통을 통한 기업 활동은 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 문화적 가치를 동시에 창출하며, 그렇기 때문에 미디어 기업은 사회적 책임활동을 통한 공익적 가치를 유지하도록 요구받는 것이다(변효진·전범수, 2008, 94쪽). 특히 미디어 기업으로서 지역신문이 가지는 공익 실현의 사회적 책임은, 지역사회의 연고주의와 지역권력 관계의 편향성에 편승한 지역여론의 왜곡 가능성과 지역관련 정보의 비대칭성에 따른 여론조작 가능성이라는 특성을 볼 때 한층 더 중요하다 할 수 있다.

일반적으로 공익은 사회공공의 이익이나 불특정다수의 이익을 의미한다. 그러나 다수의 이익이 항상 공익일 수는 없기 때문에 사실상 공익의 개념은 명확하게 정의되지 못하고 있다. 공익을 공공선이라는 규범적 개념으로 정의하거나 집단 간의 경쟁과 대립 속에서 이루어지는 정책의 산물로 보기도 한다(Cassineli, 1962; Schneider, 1956). 공익의 공공재설을 주장하는 입장에서는 공공재적 재화를 생산하는 것이 공익이라고 말한다. 백완기(1996)에 의하면, 공익은 보편화된 가치, 공동체 자체의 권익, 미래의 이익이나 효용성, 다수의 이익, 사회적 약자의 이익 등의 요소들로 구성된다. 미래의 이익이나 효용성은 단순한 상품적 가치나 효용성이 아닌 사회전체의 생존이나 발전에 요구되는 사회적 효용을 의미한다. 공익의 중요한 개념 중 하나는 형평성의 개념을 바탕으로 다수든 소수든 사회적 약자의 이익을 보호해야 한다는 것이다. 사회적 약자의 이익을 공익으로 보는 것은 약자의 인간다운 생활을 보장하고 인격을 발전시킨다는 윤리적 차원도 있지만, 이들의 생활을 향상시켜 생산 활동을 증가시키고 경제 활성화를 통한 사회 안정화를 위한 경제적 차원도 크다고 할 수 있다(백완기, 1996, 409~415쪽).

이러한 공익은 재화의 성격에서도 찾을 수 있다. 보편적으로 배타성과 경합

성을 모두 갖고 있는 재화는 사적 재화이며, 반대로 배타성과 경합성이 둘 다 없는 재화는 공공재로 분류한다.<sup>2)</sup> 따라서 신문을 공공재로 볼 수 있는가 하는 논란이 있을 수도 있다. 하지만 지역신문은 언론시장에 있어 사회적 약자에 해당하며, 특히 지역주민들은 중앙(서울) 집중적 발전양상을 보이는 한국사회에서 정치, 경제, 문화, 복지 등 전반적 측면에서 약자적 입장에 놓인다고 할 수 있다. 따라서 지역신문의 경우 지역의 여론 다양성을 보장할 수 있는 매개체로서 공익 실현을 위한 공공재의 역할을 한다고 할 수 있다. 균형발전 분야의 예산은 공공재의 재화 성격을 가진다고 볼 수 있기에(현진권, 2008), 균형발전의 입장에서 본다면 지역 언론에 대한 정부지원은 정당성을 획득하게 된다.

지역신문에 있어 균형발전이라는 것은 신문사의 발전과 존속이라는 측면에만 한정된 의미는 아니다. 지역신문이 가지는 사회적 역할과 가치 면에서 여론 다양성을 보장하고 공익적 기능을 충족해 민주주의의 균형 있는 발전을 도모하는 것으로 볼 수 있다. 또한 정부가 공적 자금을 지원하는 것은 공유재(자금)를 이용하여 최종적으로 공공재를 생산하라고 지급하는 것이며, 지역신문이 생산해야 하는 공공재는 신문의 단순한 발행을 의미하는 것이 아니라 신문 생산 활동을 통해 지역사회의 이슈를 공론화하고 지역민의 의견을 다양하게 반영하는 가치로서의 공공재를 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 전국지로 인한 지역신문시장 붕괴를 원인으로 한 산업 진흥의 의미를 넘어서서 지역 언론으로서의 여론다양성 보장이라는 역할 수행까지 의미하는 것으로 봐야 한다는 것이다.

---

2) 공공재 연구의 효시인 새뮤얼슨(Smaulson, 1954)은 비경합성의 한 가지 특성을 사용했고, 머스그레이브 등(Musgrave & Musgrave, 1984)은 비경합성을 기준으로, 그러나 비배타성 경향을 같이 가지고 있다고 했으며, 홀콤(Holcombe, 2006)은 두 가지 특성 중에서 한 가지만을 가져도 공공재 범주에 포함시키고, 두 가지 특성을 모두 만족할 경우 순수공공재라고 하였다.



## 2) 미디어 정책 목표로서의 여론 다양성

다양성은 민주주의 사회를 구성하는 핵심개념 중의 하나다. 나폴리(Napoli, 2001)의 분류체계에 의하면 다양성은 ‘정보원 다양성(source diversity)’, ‘내용 다양성(content diversity)’, ‘노출 다양성(exposure diversity)’의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다(박주연·전범수, 2007, 29쪽에서 재인용). 김영옥(2008)은 이 세 가지 유형의 다양성을 기초로 수용자인 시민이 다양한 정보를 접할 수 있고 다양한 의견을 미디어를 통해 반영할 수 있는 상황을 말하는 궁극적 목표로서의 다양성(노출의 다양성), 수단과 조건으로서의 ‘내용의 다양성’과 ‘소스의 다양성’을 제시한다(2쪽).<sup>3)</sup>

또한 다양성은 내적 다양성과 외적 다양성으로 구분하기도 한다. 글래서(Glasser, 1984)의 정의에 의하면, 다양성은 ‘의견의 수(numbers of voice)’, 즉 한 신문 내에서 다른 의견을 제시하는 내적 다양성의 개념이며 다원성은 여러 개의 신문사가 서로 다른 의견을 전달하는 ‘수만큼의 의견(voice of numbers)’, 즉 외적 다양성의 개념이다. 이러한 다양성 개념은 언론 매체의 수적

---

3) 목표로서의 미디어 다양성은 ‘수용자로서의 사회구성원에게 초점이 맞추어져야 한다’고 보며 두 가지로 구분하는데, 첫째, 가능한 한 많은 수의 사회구성원이 자신의 이익, 관심 취향에 부합하며 자신의 삶을 구성하는 데 유용하며 사회공동체의 집단적 의사결정 참여에 필요한 정보를 이용할 수 있어야 한다고 본다. 둘째로는 다양한 사회구성원이 자신이 속한 공동체에 관련된 문제에 대한 의견을 미디어에 직접 표출할 수 있거나 그들의 의견이 미디어에 반영되어야 한다는 것이다(김영옥, 2008, 6쪽). 또 ‘내용의 다양성’은 수단으로서의 다양성으로 보았고 수용자 측면에서 욕구를 충족할 수 있는 프로그램이나 기사의 다양성, 수용자가 자신의 삶과 동일시 할 수 있는 연령, 성, 교육정도, 사회경제적 지위 등이 프로그램이나 기사에 등장할 수 있는 인구사회학적 다양성, 세계관, 경제 질서 등 사회질서에 대한 기본 입장, 이슈에 대한 견해가 다양하게 반영되는 의견의 다양성으로 분류된다(김영옥, 2008, 7쪽). 그뿐만 아니라 ‘소스의 다양성’은 조건으로서의 다양성이며 개별미디어 ‘조직 내부의 다양성’을 의미한다. 내부의 다양성은 미디어 조직 생산 활동에 참여하는 사람들의 다양성을 의미하는 ‘미디어 조직구성원의 다양성’과, 미디어 조직 생산과정에서 필요한 의사결정에 참여할 수 있는 ‘미디어 조직 내부 의견의 다양성’이다(김영옥, 2008, 7쪽).

다양성과 여론 다양성이 서로 일치하지 않을 수 있음을 시사한다. 따라서 “소유의 다양성이 여론의 다양성을 가져올 것인지, 시장 집중의 규제가 여론 다양성을 담보하기에 충분한지에 대해서는 여전히 논의의 여지가 남아 있다” (이민규, 2007, 32쪽).

다양성은 민주주의 국가의 언론정책 목표가 되기도 하는데, 이는 언론이 여론 다양성을 구현해야 하는 사회적 책무를 지니기 때문이라고 볼 수 있다. 여론 다양성이 언론정책의 목표가 되는 것은 관련 법률에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 신문법은 제1조에서 민주적인 여론형성을 목적으로 함을 명시하며, 신문발전위원회의 설치목적으로 제27조에서 여론의 다양성을 보장하고 신문 산업의 진흥을 위한 업무를 지원할 것을 규정한다. 또 지역신문법에서도 지역 신문의 건전한 발전기반을 조성하여 여론의 다원화, 민주주의의 실현 및 지역 사회의 균형발전에 이바지함을 목적으로 밝히고 있다(지역신문법 제1조).

김영욱(2008, 6쪽)이 “수용자로서의 사회구성원에게 초점이 맞춰져야 한다”고 짚었던 미디어 다양성은 여론 다양성 보장을 목적으로 하는 신문관련 법안의 목적과 같은 맥락으로 볼 수 있다. 사회공동체의 집단적 의사결정 참여에 필요한 정보의 제공과 공동체와 관련된 문제에 대해 미디어에 의견을 직접 표출하거나 반영되어야 한다는 것은 수용자의 입장에서 여론 다양성을 의미하는 것이다. 따라서 신문지원의 궁극적 목표는 신문 산업적 측면에서의 다양성 확보에 그치지 않고 나아가 수용자의 여론 다양성 보장으로까지 이어져야 한다고 할 수 있다.

### 3) 지역신문법의 제정과 쟁점

#### (1) 지역신문과 지역 발전

지금까지 지역신문에 대한 논의는 저널리즘적 의미와 역할에 대한 논의보다는 지역발전, 지역화와 동일 선상에서 이루어져왔다. 지역화와 지역신문 간의 관계는 양자가 상호 영향을 미치는 불가분의 관계에 놓여 있다. 즉, 지역화가 진전되면 될수록 지역신문의 역할과 입지는 더욱 강화될 것이며,

지역신문은 지역 주민들로 하여금 지역의식을 높일 수 있는 강력한 자극제이자 매개체이기 때문이다. 김영호(1999)와 우희창(2005)의 지적과 같이, 지역화 시대에 있어서의 지역신문이 지향해야 할 바는 ‘보다 더 지역신문다워지는 것’이다. 지역신문은 정치권력에 대한 감시와 비판자로부터 한 걸음 나아가 지역 간 또는 지역 내의 집단갈등의 조정자이자 통합자의 역할까지도 수행해야 한다. 다시 말해 지역신문이 지역여론의 수렴자, 지역 발전의 견인차, 지역 문화의 전승자로서 기능할 것을 기대하는 것이다.

지역신문 발전에 대한 논의가 지역분권과 지역화 논의와 함께 진전되고 있음은 국가의 균형발전이라는 차원에서 바람직하다고 볼 수 있다(성경룡, 2003; 김종석, 2004). 우리나라의 언론 대부분이 수도권 중앙에 집중되어 있는 상황에서 지역신문이 정상적으로 발전할 수 없다는 지적은 누누이 계속되고 있다(문종대, 2004). 지역신문의 성공 여부는 지역분권화의 정상화에 달려 있다는 것이다. 지역분권의 실현은 지역자치제를 정착하고 지역경제를 활성화시키고 지역공동체로 통합하는 지역신문의 유기적 기능과 맞물려져 있다.

지역신문의 건전한 육성과 활성화는 중앙 언론의 불공정한 진입행위에 대한 해결의 효과로도 나타날 것이다. 이러한 의미에서 언론개혁은 지방자치제와 지역분권을 위한 국가 운영의 전략이자 균형 있는 국가발전을 위한 대안으로 이해될 수 있다(김영호, 2002; 문종대, 2004; 장호순, 2003; 주동황, 1994). 이는 바람직한 지역분권화를 위한 중요한 축의 하나로서 지역신문의 역할을 강조하는 것이다. 지역신문이 국가의 균형적 발전에 기여한다는 것은 지역신문이 지역의 대학, 기업, 지자체 등 다양한 지역혁신 주체들과 연계하여 지역 발전을 꾀하고 이러한 자구 노력이 궁극적으로는 국가의 균형적 발전을 지향하는 것을 의미한다(류한호, 2003).

## (2) 지역신문과 신문 개혁

지역신문이 당면하고 있는 문제는 언론 외적인 국가·사회의 구조적 문제점이 크다고 할 수 있으나 지역신문 스스로가 책임져야 하는 고질적 병폐도 적지 않은 원인이 되고 있다(김창룡, 2005; 김영호, 2006). 소유와 경영, 편집까

지 사주에 의한 수직 통합현상으로 인해 편집권 자율조차 확보되지 못한 경우가 있을 뿐 아니라 자치단체의 제도지나 홍보예산을 적지 않은 수입원으로 삼기 때문에 지역 권력에 대한 감시기능조차 제대로 수행하지 못하는 것이 현실이다. 이러한 지역신문의 병폐는 지역신문의 부실과 부패의 원인이 되었다고 할 수 있다. 전국 단위 메이저 신문의 지역신문시장 잠식으로 인한 지역신문시장의 붕괴 역시 중요한 원인이다. 고사 직전의 지역신문들은 스스로 지역민을 외면하고 제도지 및 광고홍보비 등을 매개로 권력층을 선택함으로써, 지역을 감시하는 감시견으로서의 역할보다는 애완견의 역할에 머물러 왔다. 다음의 <표 2>는 지역신문의 문제점과 개선방안에 대한 그간의 논의를 정리한 것이다.

지역신문의 효율적인 활성화 방안은 신문 개혁이라는 시각에서 접근되었다. 이런 논의의 갈래는 지역신문의 위상 정립에 초점을 두면서 ‘전문 경영제 확립’, ‘지역밀착보도 확대’, ‘개혁의지 고양’, ‘지역신문사간의 협조체제 구축과 협동광고 확대’ 등을 제안하거나(문철수, 2000), 지역신문의 ‘소유구조 및 경영인의 경영동기 개혁’, ‘독자 지향적인 편집정책’, ‘효율적인 인력정책’ 등을 제안하거나(김선남, 2001, 35~36쪽), 이밖에 ‘경영과 편집의 분리’, ‘소유권 분산’ 등을 제안하는 입장(강준만·김영호, 1994)으로 정리할 수 있다.

그러나 지역신문의 위기가 무엇보다 지역민의 외면에 기인한다고 볼 때 지역신문으로서 수행해야 할 고유의 기능을 제대로 실천하지 못하기 때문이라는 시각이 지배적이다(김영호, 1999; 장호순, 2000; 권장원, 2006). 신문을 만드는 기술의 부족이 아닌 지역주민의 시각에서 뉴스를 제공하지 못하는 신문을 만드는 자세의 문제라는 것이다. 상당수의 지역신문에서는 중앙일간지를 답습하는 행태를 보이며 지역여론의 수렴장으로서 제 기능을 발휘하지 못하고 지역정치인이나 유지들의 사랑방 역할을 함으로 지역사회 내에서 정론 직필하는 공정한 언론으로 인식되지 못했기 때문이다(장호순, 2000). 그동안 언론 개혁의 과제는 소규모 중앙일간지의 독과점 문제나 대규모 언론들의 병폐현상에만 치중되어 지역신문이 직면하고 있는 위기상황은 적극적으로 논의되지 못하고 있었다(강창덕, 2003).

<표 2> 지역신문의 문제점과 개선방안에 대한 논의<sup>4)</sup>

	논의 내용		연구자
	지역신문의 문제점	개선방안	
초기 논의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소유구조의 불건전성 (소유 경영 편집 보급의 사주에 의한 수직통합)</li> <li>· 철학부재로 인한 왜곡된 편집정책</li> <li>· 지역사회에 감시기능 상실</li> <li>· 만성적 경영적자</li> <li>· 지역사회로부터의 외면</li> <li>· 신문사의 난립</li> <li>· 중앙지의 독과점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역신문 시장구조 개선</li> <li>· 지역신문 소유구조 개혁</li> <li>· 경영의 투명성 확보</li> <li>· 지역밀착보도 확대</li> <li>· 신문사 내부의 개혁(춘지거부, 독자모니터시스템구축)</li> <li>· 지역신문사 간 협조체제 구축</li> <li>· 편집권 독립과 기사의 질적 성장을 통한 지역민 신뢰회복</li> </ul>	김승수(1997) 김남석(1997) 김선남(2000) 문철수(2000) 장익진(2000) 김동민(2000) 최동성(2000)
본격화 이후 논의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙지의 지방신문시장 잠식</li> <li>· 중앙 집중-지방중속의 구조</li> <li>· 지역신문 내부 혁신의 부족 (사주의 이익추구, 사이비기자, 경영역량 부족)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방민의 각성(지역신문의 필수성에 대한 인식의 전환)</li> <li>· 언론종사자들의 패배주의 극복</li> <li>· 경영 및 소유구조 개선</li> <li>· 정부의 적극 지원 필요</li> <li>· 지역신문 육성을 위한 특별법 제정 필요</li> </ul>	송정민(2001) 김승수(2001) 전환성(2001) 장호순(2002) 장호순(2003) 김영호(2002) 권혁남(2003) 김창룡(2003) 최경진(2003) 문중대(2003) 민형배(2003)

지역신문에 대한 개혁의 필요성이 보다 적극적으로 제기된 것은 지역신문의 저널리즘 역할에 대한 부정적 평가에서 이유를 찾을 수 있다. 김동민(2000)은 전북 지역신문의 역할에 대해 “지방행정과 의회에 관한 감시기능을 찾아볼

4) 이 분석에서 초기와 본격화로 논의를 구분한 것은 2000년을 기점으로 지역신문의 문제점을 사이비언론, 소유구조의 불건전성 등 지역신문 자체의 문제에서 중앙집중과 지방중속이라는 구조적 문제로 보는 변화와 차이가 발견되었기 때문이다. 특히 중앙지의 지방신문시장 잠식, 중앙과 지역의 불균형 발전을 지역신문의 문제점으로 보기 시작하면서 지역신문지원에 대한 논의가 구체적으로 진행되었다.

수 없고 오히려 대변지 내지는 홍보지 노릇을 하고 있다”며 “사정이 이러니 주민의 의사를 대변한다든지 건전한 여론 형성의 기대는 난망일 수밖에 없다”라고 평가한다. 최동성(2000) 역시 관급보도에 치우치는 것에 대해 지역신문이 자치단체와 긴밀한 이해관계가 있음을 보여주는 예라고 지적했다. 이러한 지역신문의 문제는 특정 지역에 한정된 현상으로 볼 수만은 없다. 부산과 대구지역의 일부 신문사를 제외하고는 대체로 비슷한 상황에 놓여 있다고 볼 수 있다.

지역신문의 미래는 지역성을 바탕으로 한 지역의 충실한 파수꾼이 되어야만 존립의 의미를 찾을 수 있고 충실한 파수꾼은 지역 주민을 가장 소중한 대상으로 설정하는 신념으로부터 시작된다는 김선남(2001, 54쪽)의 지적은 적절하다. 지역민이 생각하는 지역신문의 문제가 바로 지역신문의 개혁과제라고 할 것이다.<sup>5)</sup> 지역신문의 위기는 신문사의 입장에서와 지역민, 즉 수용자의 입장을 분리해볼 필요가 있다. 신문 사주의 입장에서 시장실패로 인한 경제적 위기일 수 있지만 지역민의 입장에서 언론자유 권리를 위협받는 위기상황이라고 볼 수 있다. 언론의 자유를 자기 사상이나 신념을 사회적으로 공표할 수 있는 권리라고 보았을 때, 지역민들이 지역신문을 통해 알아야 할 정보를 제대로 알 수 없다면 자기 신념이나 의견을 형성하는 데 침해를 받을 수밖에 없다. 지역민에게 유용한 정보제공과 지역민의 의견반영을 가능하게 하는 지역신문의 취약함은 결국 지역민의 언론자유 실현을 위협할 수도 있다는 것이다(차재영·문종대, 2006).

---

5) 이용성(2006)은 다음과 같이 지역신문의 개혁 과제를 들고 있다. ① 소유 지분 분산과 편집위원회 구성 등 다양한 장치를 통한 편집 자율성의 강화, ② 취재시스템 개선(주제 기사 제도의 개선), ③ 관연 유착 단절(계도지 지원, 자치단체 홍보예산 지원), ④ 독자권의 강화(독자위원회의 활성화, 고충처리인 등 독자의 불만처리제도 활성화) 등이다. 이 중 가장 큰 개혁과제는 ‘편집의 자유’로 볼 수 있다. 신문사주의 지면자유화나 토착권력과의 밀착문제의 심각성은 이미 지역민들이 간파하고 있는 상황으로 그 문제의 심각성에 주목할 필요가 있다. 지역민이 생각하는 이러한 지역신문 개혁과제를 해결하는 것이야말로 지역신문의 위기극복을 가능하게 할 것이다. 또 지역신문지원은 지역신문 개혁과 동시에 이뤄져야 공적 지원의 정당성을 확보할 수 있다.

그런 의미에서 문병훈(2000, 261쪽)이 정확하게 지적했듯이 지역신문 위기의 가장 큰 피해자는 수용자인 지역민으로 볼 수 있다. 따라서 지역신문의 개혁은 수용자의 이익 즉 공익 증진의 차원에서 이루어져야 한다는 당위성을 지닌다. 지역신문에서 지역민의 소외는 단기적으로 지방자치와 지역공동체 의식 및 정체성의 와해를 가져오고 장기적으로 민주주의의 발전 저해원인으로 작용할 수 있기 때문이다.

### (3) 지역신문 지원의 정당성

지역 균형발전을 위한 지역신문의 활성화에 대한 논의는 지역신문에 대한 정책적·법적 지원 방안을 마련하는 것으로 이어졌다. 논의 과정에서는 지원에 대한 정당성을 주장하는 의견 외에 우려하는 의견도 없지 않았으며 정당성에 동의는 하더라도 구체적인 지원의 내용에 대해서는 의견이 분분했다. 장호순(2000)은 지역신문에 대해 정부의 단속이 아닌 지원을 주장했다. 국토의 균형 발전과 지역감정 해소와 경제정보의 원활한 공급으로 경제 활성화를 유인하고 지역사회의 공익과 공동선을 위한 주민의 결집을 지역신문 지원 필요의 이유로 삼았다. 그러나 시민단체와 학계에서는 지역신문 지원에 앞서 스스로의 자정과 개혁에 대한 노력을 전제해야 한다는 의견들이 있었다. 지역신문에 대한 지원정책은 단순한 지원만이 아니라 지역신문의 자정과 쇠신을 유도하는 작업으로 이해하며 적절한 지원을 통해 자체 개혁과 사이버 내지 부실신문사에 대한 퇴출을 위한 지원 기준을 마련해야 한다는 것이다.

박민(2007)은 여론 다양성이라는 공익적 가치를 위한 제도적 지원의 필요로 지역신문법이 마련됐다고 보았다. 이 법의 목표를 경쟁력 있는 신문사에 대한 공적 지원을 통해 중앙지 등의 타 매체와의 경쟁조건을 마련한다는 것이며 경쟁력의 기본은 개혁성으로 보았다. 또 기금의 지원을 받는 대상 신문사가 개혁적 신문이라는 등식을 성립할 수 있도록 하기 위해서는 지원 대상 기준이 강화되어야 하고 특히 지역사회의 평가(질적 평가)에 대한 배점이 높아져야함을 강조한다(박민, 2007, 29쪽). 한편 건전한 지역신문과 지역민들의 신뢰회복을 위한 노력과 시도로서의 지역신문발전지원법 및 그와 관련된 언론정책이

중앙언론에 대한 상대적 특혜로 이해될 수 있다는 우려도 있었다(최경진, 2004, 182쪽). 문경민(2003) 역시 공적 지원에 대한 특혜 우려와 함께 사이비언론이라는 부정적 평가들을 불식시키기 위한 지역사회의 동의와 협력이 전제되어야 한다는 것이다.

지역신문에 대한 논의가 본격화되면서 지역신문의 문제점은 지역사회와 지역신문 내의 문제로 지적되었던 초기와는 달리 점차 지역과 중앙의 구조적인 문제가 원인으로 부각되기 시작했다. 장호순(2003)은 중앙집권-지방종속의 구조와 지역신문 내부의 혁신 부족이 지역신문 위기의 주요 원인이 되고 있다고 지적했는데, 이와 더불어 지역신문 시장의 정상화와 지역신문의 발전은 단순히 언론만의 문제가 아니라 지방분권과 지방자치활성화를 위한 대안으로 제시하며 건전한 지역신문을 육성해야 한다는 주장이 제기된다. 그러나 특별법 제정을 통한 정부의 공적 지원 당위성을 주장하는 학자들 사이에서 이에 대한 우려가 없었던 것은 아니다. 정부가 민간기업인 신문사에 유·무상의 지원을 하는 과정에서 납세자들을 설득해야 하고 효과적인 감독과 견제가 쉽지 않다는 것(김영호, 2002)과 중앙언론사의 형평성에 대한 이의제기와 지방신문사 간의 상대적 차별 논란이 있을 수 있다는 것이다(최경진, 2004). 그뿐만 아니라 지역신문에 대한 지원은 정부가 아닌 지역에서 조례로 해결해야 한다는 입장들도 있다. 박형상(2003)은 “지방지의 경영난이 어렵다고, 당장 먹고살기 어렵다고 중앙정부의 문화관광부 장관에게 읍소하는 것 자체가 중앙 예산의 또 다른 출발점”이라며 중앙정부 차원의 직접적인 현금 지원책보다는 지방자치단체의 조례 형식을 통한 지원정책이 가능하도록 근거법을 만드는 선에서 그쳐야 한다고 주장한다. 김동민(2003) 역시 현재의 지방지가 지원과 진흥의 대상이 될 수 있는가에 대한 진지한 고민이 필요하다며 경우에 따라 독버섯에 거름을 주는 격이 될 수 있음을 우려했다. 더불어 지역실정에 맞는 조례제정과 구독료 지원으로 지역주민들이 보는 신문을 만들도록 유도해야 한다는 것이다. 이러한 논란은 신문의 정기능에 해당하는 사회감시비판의 기능 부족과 지역민들의 신뢰가 형성되지 않음에 기인하며 공적 지원이 과연 지역신문의 품질에 대한 위기를 해결할 수 있을 것인가에 대해 확신할 수



<표 3> 지역신문 지원에 대한 논란<sup>6)</sup>

공적 지원에 대한 반대 입장	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부의 지원은 중앙 예측의 또 다른 출발점임.</li> <li>· 직접적 현금지원방식보다 지역조례제정이 바람직함.</li> <li>· 직접지원보다는 지방지의 체질강화를 위한 유인책 및 대출융자 지원 방식이 합당함.</li> <li>· 신문사의 직접지원보다 간접지원으로서의 구독료 지원이 마땅함.</li> <li>· 구독료를 통한 독자지원으로 신문시장 활성화가 필요함.</li> </ul>	박형상(2003) 김동민(2004) 문경민(2003)
찬성 입장(반대 입장에 대한 반론)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙집중적 구조로 피해를 보아온 지역신문은 기금혜택을 받을 권리 있음.</li> <li>· 지역조례제정은 음성적 지원을 통한 관연 유착을 공식화하는 결과를 초래가능.</li> <li>· 계도지·홍보비 등의 음성적 지원을 제한하고 지역 권력과의 관연 유착 근절.</li> <li>· 구독료 지원야말로 간접이 아닌 직접지원에 해당함.</li> <li>· 구독료 지원에 동의하며 법안 내용 중 소외계층에 대한 지원항목이 존재함.</li> </ul>	우희창(2004)

없었기 때문이라 할 수 있다.

지역신문의 공적 지원에 대한 논란은 당위성뿐만 아니라 지원방식에 대해서도 나타났다.

그러나 <표 3>에서 알 수 있듯이 민간분야의 사적 기업인 지역신문을 공적으로 지원하는 것에 대한 문제제기들이 있었지만, 지역신문법의 제정이 가능했던 것은 지역사회 내 소통체계로서 지역신문을 볼 때 공적 지원이

6) 여기서 제시한 의견 차는 언론매체와 지면을 통해 공식적으로 제시된 의견을 정리한 것으로 김동민(오마이뉴스), 박형상(시민과언론), 문경민(토론회, 2003.10.27) 등의 지역신문지원에 대한 부정적 의견을 공식적으로 제시하자 우희창이 미디어오늘을 통해 반론을 제시하는 과정에서 논의되었던 내용들을 정리하였다. 이들의 의견 차는 지역신문의 정부지원과 지원방식 등에 대한 구체적인 의견 대립을 보였던 사안이며 이러한 논의 과정을 통해 지역신문 지원의 구체적인 방향과 방식이 결정되었다 할 수 있다.

민주주의의 대원칙에 어긋나지 않는다는 입장에 공감대가 형성되었기 때문으로 보인다. 지방신문 붕괴의 주원인을 중앙과 수도권에 집중체제와 중앙지의 불공정 판매 전략에 대한 무방비 노출로 보고 지역사회 언론의 주 기능을 담당하는 지역신문 시장의 붕괴는 지방자치와 민주주의의 실패로 이어질 수 있다는 것이다(문경민, 2003). 이러한 정당성의 근거들에서 가장 주목해야 할 사항은 지역신문이 지역사회 언론의 주요기능을 담당하고 있는가의 문제이다. 물론 중앙에 예속된 사회구조와 다양한 매체들의 출현으로 신문영역이 잠식되고 있으나 여론형성과 중심적 정보의 소통에는 여전히 신문매체가 핵심적 자리를 차지하고 있다. 그러나 신문사 스스로 독자들의 신뢰를 얻을 수 있도록 자기혁신을 하여 깊이 있는 공정한 보도와 논평을 하려는 노력과 차별화된 매체로서 지역정보 생산과 가치 유통의 핵심매체로서 내적역량을 강화하고 있는냐는 것이다(정연우, 2008, 152~153쪽).

지역과 중앙의 불균형적인 발전과 지역신문시장의 붕괴로 인해 공적 지원이라는 정부개입의 정당성을 얻는다 하더라도 공적 자금이 투입된 이후 시장 기능이 회복되는가와 사회감시와 건전한 의제설정을 통한 공론장을 형성하는 언론의 주요기능이 가능해졌는가에 대한 고찰이 필요하다. 이는 공공재로서 정부지원의 가장 중요한 당위성이 될 수도 있다.

그러나 시장기능의 회복에 대한 검토를 하기에는 지원기간과 시장기능회복을 위한 지원 금액이 충분하다고 할 수 없고 이미 공적 지원을 결정하는 과정에서 지역신문시장은 사실상 복구되기 어려울 정도로 기능을 상실하였다는 논의들을 볼 때 검토대상으로 삼기는 어렵다고 할 수 있다. 공적 지원에 대한 논란 점의 하나인 지역신문의 지역사회감시비판과 의제설정이라는 정기능에 대한 변화추이를 검토하기 위해서는 지역 수용자의 견해를 바탕으로 평가하는 것이 필요하다고 보며, 이러한 관점은 지역신문지원 사업을 통한 제도적 평가뿐만 아니라 지역신문의 정기능 회복 여부에 대한 지역민의 평가와 기대를 고찰하려는 이 연구의 목적과도 직접적으로 연관된다.

#### 4. 지역신문에 대한 공적 지원의 영향

‘정책 평가’에 대해 존스(Jones, 1984, pp. 198~199)는 정책이나 프로그램의 결과와 그 프로그램이 진행된 과정에 대한 가치를 논하는 것으로 정의하고, 앤더슨(Anderson, 1979, pp. 151~153)은 ‘정책 내용’, ‘정책 집행’, ‘정책 영향’ 등에 대한 가치를 추정해 판단하는 것으로 정의한다.<sup>7)</sup> 또 ‘정책 영향’에 대한 평가는 정책이 집행되어 실질적으로 일상생활에 미친 영향 정도를 가늠하는 것(Anderson, 1979, p. 153), 정책 대상 집단의 행태와 태도의 실질적인 변화(Dunn, 1981, p. 333), 의도한 목표를 성취시킨 정도(Nachmias, 1979, pp. 2~3)라고 정의한다. 이러한 관점에서 이 연구는 정책을 평가하는 유형 중의 하나인 ‘과정평가’로서 지역신문지원사업의 예산집행을 변화와 지역신문발전위원회의 심의·결정과정을 거친 기획취재 분야를 중심으로 집행과정에 대한 평가를 시도했다. 예산집행률의 변화는 지원을 신청한 신문사들을 심사한 후 지원을 결정하는 기금 지원과정을 고려할 때, 지원사업의 항목에 따른 지원대상사와 위원회의 사업에 대한 호응도를 알아볼 수 있다. 또 전문성과 심층성을 바탕으로 여론 다양성 보장에 기여도가 높은 것으로 평가되고 있는 기획취재사업에 대한 분석을 통해 신문 지면에서 나타나는 여론 다양성(내적) 반영 정도를 확인하고자 했다.

또 다른 유형으로서 ‘영향 평가’는 지역신문에 대한 공적 지원을 지역 수용자의 관점에서 지역신문의 공익적 가치, 다시 말해 여론 다양성 보장을 어느 정도 성취하는가에 대한 질문으로 접근했다. 앞서 언급한 바와 같이 지역신문법의 궁극적 목적을 지역신문이 지역민인 수용자에게 가져다줄 민주적 가치로서 여론 다양성 보장이라는 공익을 실현시키는 것으로 보고 어느 정도의

7) 앤더슨(Anderson, 1979, pp. 151~153)은 ‘평가’라는 용어의 쓰임새가 ‘좋고’, ‘나쁨’, ‘성공’, ‘실패’에 대해 언급될 경우 평가자들의 주관적 가치기준에 의해 설명되기 때문에 갈등이 야기될 수 있음을 언급한다. 이 연구에서는 지역신문의 공적 지원에 대한 영향, 즉 효과적 측면을 수용자적 입장에서 평가하고자 하기 때문에 ‘자의적 견해’라는 비판이 있을 수 있다고 생각된다.

성과를 가져왔는지 수용자의 평가를 분석했다.

1) 과정 평가: 지역신문에 대한 공적 지원은 여론 다양성 보장에 어떤 영향을 미치고 있는가?

정책을 평가함에 있어 목표의 정의와 목표달성을 위한 사업내용의 적합성과 효율성은 중요한 평가기준이 된다(Dunn, 1981, p. 343). 반복되는 논거이지만 지역신문법의 제정 목적은 “지역신문의 건전한 발전기반을 조성하여 여론의 다원화, 민주주의의 실현 및 지역사회의 균형발전에 이바지함”에 있다. 이 목적은 궁극적 목표에 대한 다양한 해석을 이끌어낼 수 있는데, 여론의 다원화로 볼 수도 있고 민주주의의 실현으로, 아니면 지역사회의 균형발전으로 볼 수도 있다. 또한 세 가지 목표의 실현을 위한 건전한 기반조성을 사실상 목표로 삼을 수도 있다. 지역신문발전위원회는 지원사업의 지향점을 지역공동체의 복원, 서울 중심의 한국 언론 구조의 개혁을 통한 지역균형발전을 도모하는 것으로 보았고 지원 정책의 목표를 ‘지역신문의 자생력 확보’와 ‘지역여론의 다원화’로 제시한다. 또 이를 실현하기 위한 전략목표를 ‘건전한 지역신문 발전기반 조성’과 ‘지역신문경쟁력회복(지역신문육성)’으로 삼았다(제1기 지역신문발전위원회 백서 2007, 44, 272~276쪽). 이 중 정책적 목표인 ‘지역신문의 자생력 확보’와 ‘지역여론의 다원화’를 달성하기 위한 적합한 사업과 예산이 집행되었는가에 대해서는 회의적이라 할 수 있다. 지역신문발전위원회의 지원 사업은 경쟁력강화, 조사연구연수교육, 정보화지원, 공익성 구현 및 융자사업 등을 내용으로 지난 2005년부터 2007년까지 총 325억 2400만 원을 집행했고 예산 대비 집행률은 점차 상승하는 모습을 보였다.

조사·연수·연구·교육사업과 정보화 지원 사업 공익성 구현사업 등은 예산 집행률이 높게 나타났는데, 이는 지역신문 발전기반의 토대가 되는 사업들로 지역신문의 자생력과 여론다원화에 간접적 영향력을 미칠 수 있는 사업들로 평가할 수 있다. 그러나 정책적 목표인 ‘지역신문의 자생력 확보’와 ‘지역여론의 다원화’를 달성시킬 수 있는 주요 사업들을 내용으로 하는 경쟁력강화

<표 4> 분야별 지역신문발전기금 예산 집행률

사업명	예산 집행률(%)		
	2006	2007	
보조 사업	<b>경쟁력 강화사업</b>	61.19	71.42
	경영컨설팅	52.22	43.50
	기획취재 저술지원	60.58	72.99
	인턴기자 지원	43.33	54.17
	프리랜서 전문가지원	82.01	83.82
	지면개선 지원	65.11	73.33
	뉴스콘텐츠 지원	-	100.0
	<b>조사·연구·연수·교육</b>	92.03	100.0
	조사·연구사업	100	100.0
	연수·교육사업	90.38	100.0
	<b>정보화지원</b>	91.44	100.0
	통합뉴스제작시스템	99.50	100.0
	공용DB구축사업	74.40	100.0
	디지털장비임대사업	100.0	100.0
	<b>공익성구현사업</b>	96.39	99.86
	NIE시범학교 소외계층구독료	95.41	99.82
	공동캠페인사업	100.0	100.0
	지면개선 심사평가사업	100.0	100.0
	보조사업 평균	78.82	87.68
	용자 사업	윤전·편집시설 용자지원	6.67
전체 평균		58.53	67.73

\* 출처: 제1기 지역신문발전위원회 백서(2007), 129, 172쪽 재구성.

사업 분야는 2006년에 비해 2007년에 예산집행률의 증가를 보이기는 하지만 전반적으로 집행률이 낮게 나타났다. 이러한 결과는 지역신문지원사업의 목표와 사업 간의 적합성을 볼 때 부정적 평가를 초래할 수도 있다. 그러나 경쟁력 강화사업 중 ‘프리랜서 전문가 지원’과 ‘기획취재 지원’ 사업의 경우 지역이슈에 대한 다양한 여론의 반영과 기사의 심층성을 통해 신문의 품질을 높일 수 있는 사업임에 틀림없다. 그뿐만 아니라 여론다원화와 민주주의의

실현이라는 지역신문지원의 궁극적 목표를 달성하는 데도 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 기획취재 지원 사업은 지역신문발전위원회와 지역신문사, 지역 수용자 모두가 긍정적으로 평가하는 사업항목으로 2006년에 비해 2007년에는 집행률의 상승을 보이기도 했다. 기획취재 지원 사업은 비교적 낮은 예산 집행률을 보이기는 했지만, 지원사업의 목표달성을 위한 적절한 사업이라는 점에서 다수의 동의를 이끌어낸 경우로 평가할 수 있다. 기획취재항목은 지원기금대상사의 선정 이후 심층보도의 비율이 높아졌고 지역현안을 다루는 기사의 비율이 눈에 띄게 증가하는 가시적인 성과를 보인 것으로 평가되며 수용자평가와 현업인 모두 지원의 효율성에 대해 긍정적으로 평가하고 있다(고영철·최낙진·강석보, 2006; 문종대·김연식·안차수, 2007). 그럼에도 불구하고 이에 대한 예산집행률이 낮은 이유는 사업수행을 위해 지역신문사들이 지원해야 하는 인력적 문제가 해결되지 못하기 때문으로 보인다.

이러한 이유로 지역신문발전위원회는 전략목표 달성을 위한 사업 수행률을 높이고 경쟁력강화 사업의 적합성을 확인시킬 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 특히 기획취재 지원 사업은 그동안 집행된 전체 지원액 325억여 원 중 13% 정도에 해당하는 43억여 원이 지출되었다(제1기지역신문발전위원회백서, 2007). 기획취재 지원 사업이 여론 다양성의 보장과 지역신문의 건전한 발전기반조성의 목표를 충족시킬 수 있는 콘텐츠를 생산할 수 있는 적절한 사업 분야라는 점에서 볼 때 이에 대한 예산 확대와 집행률을 높일 수 있는 방법 모색이 필요하다.

지역신문 지원 사업의 정책 목표인 ‘지역신문의 자생력 확보’와 ‘지역여론의 다원화’를 효율적으로 달성할 수 있는 사업들은 구독지원 분야, 뉴스콘텐츠, 연수교육사업 분야, 프리랜서 전문가 지원 및 기획취재 지원 등으로 확대해볼 수 있다. 먼저 구독지원 사업은 NIE 구독지원과 소외계층을 대상으로 이루어지며 신문사는 유가 판매 부수를 늘릴 수 있고 수용자에게는 언론 접근권이 보장되는 사업이기 때문에 신문사와 독자가 함께 혜택을 받는 제도라고 할 수 있다. 신문사가 소외계층을 독자층으로 각인시킴으로써 보다 다양한 지면구성을 하도록 하는 효과를 기대할 수 있다. 뉴스콘텐츠와 조사연구

및 프리랜서 전문가 지원 사업은 신문지면의 의견다양성을 구현하고 전문성을 높이는 데 도움이 될 만하다. 특히 뉴스콘텐츠나 프리랜서 전문가를 지원하는 것은 지면을 통해 전문가의 참여폭을 확대하고 다양한 시각과 입장을 제시해 단기적인 여론 다양성 증진에도 도움이 될 수 있다. 그러나 이 연구에서는 기획취재 지원에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다. 이외의 사업들이 여론 다양성 증진에 미치는 영향은 간접적이거나 미미한 정도일 것으로 보기 때문이다. 특히 프리랜서 전문가 지원의 경우 단기적인 여론 다양성을 실현할 수 있으나 실제 지역과 거리가 있는 전문가의 참여가 가능하기 때문에 크게 의미를 두지 않았다. 기획취재의 경우 지역 수용자의 여론 다양성이란 측면에 가장 부합되는 사업이라 할 수 있고 기대되는 효과 또한 크기 때문에 여러 지원 분야 중 여론 다양성 보장을 가장 효과적으로 실현할 수 있는 사업이라 할 수 있다.

기획취재 지원을 심의 결정하는 지역신문발전위원회는 이 사업에 대해 신문기사의 질을 높일 수 있다는 측면에서 기금사업의 핵심으로 평가한다. 신청 접수된 기획취재에 대해서는 기획의 타당성과 효과성을 검증하여 승인 하거나 보완, 보류, 재기획 등의 조치를 취한다(제1기 지역신문발전위원회 백서, 2007, 175쪽). 위원회가 기획취재에 대해 이렇게 엄격한 절차를 통해 지원을 결정하는 것은 지면을 통해 반영될 뿐 아니라 지역 수용자에 즉각적인 효과를 전달할 수 있다는 점과 지역신문의 부족함으로 지적되어온 기사의 심층성을 확보할 수 있다는 점 때문으로 보인다.

지역신문발전위원회가 밝히고 있듯이 기획취재에 대한 독자들의 평가는 내용의 다양성과 기사의 양적 증가라는 점에서 긍정적이었다. 기획취재기사에 대한 필요는 지역 수용자는 물론이고 지역신문기자들도 공감하고 있다. 지역의 이슈에 대한 심층적 접근을 하려는 의도가 있더라도 기자의 부족과 취재비의 부족으로 충분히 기사를 쓸 수 없는 여건이고, 이로 인해 지역신문의 품질이 떨어지기 때문이다. 지역신문발전위원회의 사업 중 가장 긍정적인 평가를 받고 있는 것이 기획취재 지원이라는 점에서 볼 때 이는 신문기자들의 만족과 수용자의 만족이 동시에 가능하기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 기획취

&lt;표 5&gt; 지역신문발전기금 기획취재 지원 내용

	2005년	2006년	2007년
국내취재	33건(41%)	86건(43%)	82건(35%)
해외 포함 취재	47건(59%)	115건(57%)	149건(65%)
총 수	80건	201건	231건
지원금액	940,693,550원	1,684,048,480원	1,779,698,480원

\* 출처: 제1기 지역신문발전위원회 백서(2007)에서 재구성.

재 기사들이 지역민의 다양한 의견을 반영할 수 있는 적절한 소재와 방향성을 항상 유지한다고는 평가하기 어렵다.

기획기사의 양적 증가에 대해 수용자가 높은 평가를 하고 있으나 기획기사의 소재가 주로 해외취재 등에 집중된다는 점에서는 다소 부정적 평가를 하고 있으며 오히려 지역 관련 기사의 기획취재나 심층취재에 대한 지원방안을 마련할 필요가 있겠다(문종대·김연식·안차수, 2007, 91~92쪽).

위의 <표 5>에서 보는 바와 같이 기획취재에서 해외취재가 증가하는 경향은 예산 집행률이 떨어지는 것과 무관하지 않을 수 있다. 인력여건 측면에서 열악한 지역신문의 입장에서 취재기사를 장기간 해외로 파견할 여건 마련이 쉽지 않다는 것이다. 이로 인해 기획취재에 대한 부담을 느끼는 신문사들로 인해 지역신문 지원 사업의 실효성을 떨어뜨릴 수 있음을 짐작할 수 있다.

기획취재 지원 사례는 사업 초기에 비해 2007년도에는 3배 이상의 증가율을 보였는데, 이는 기획취재 지원으로 나타나는 신문 품질개선의 효과에 대한 긍정적 기대감이 작용한 것으로 보인다. 특히 지역에서 심층취재의 가치가 있는 내용들을 주제로 삼아 지방자치, 지역개발 등을 비롯한 교육, 역사, 문화, 소외계층 등에 대한 기획취재 지원이 이루어졌다.

기획취재에서 다루지는 내용들을 분석해보면 지역개발과 지방자치 및 지역문화, 역사 등과 관련된 주제가 70% 정도로 나타났다. 지역개발의 경우 자치단체가 추진하는 사업계획을 기반으로 성공가능성을 긍정적으로 진단하는 사례들이 발견되었다. 이는 기획취재의 대상이 지역의 이슈란 점에서 취재



<표 6> 지역신문발전기금 기획취재의 주제별 분석<sup>8)</sup>

기사의 주제	기획취재 지원 수		
	2005년	2006년	2007년
지역개발·경제	19(23.7%)	71(35.3%)	75(32.4%)
환경	17(21.2%)	28(14%)	20(8.6%)
지방자치·선거·지역현안	8(10%)	25(12.4%)	25(10.8%)
교육	3(3.7%)	15(7.4%)	16(6.9%)
역사·문화	15(18.7%)	44(21.8%)	59(25.5%)
농업·수산업	12(15%)	8(21.8%)	26(11.2%)
노인·여성·어린이·노동자·장애인	5(6.2%)	9(4.4%)	10(4.3%)
언론	1(1%)	1(0.4%)	-
총 계	80(100%)	201(100%)	231(100%)

대상으로는 적합하나 지역 내 기득권 권력층의 주된 관심 대상이 될 수 있다는 점에서 여론의 다양성 보장과는 거리가 있을 수 있다. 그뿐만 아니라 지역신문에서 특히 취약하다고 볼 수 있는 교육 분야와 여성, 장애인, 노동자 등의 사회적 약자 층에 대한 주제는 줄어드는 것으로 나타났다.

지역개발 혹은 지방정치와 관련된 내용들은 기금의 지원이 아니더라도 그동안 지역신문의 기획보도 주제로 다루어져왔다. 위원회가 지원 대상을 선정함에 있어 지역의 이슈라는 점을 고려하여 지원을 결정한 것으로 보이나 내용의 다양성과 지원 효과에 대한 충분한 고려가 이루어지지 못한 것으로 평가할 수 있다.<sup>9)</sup> 그렇다면 기획취재가 가지는 긍정적인 효과는 분명히 나타나지만 ‘지역신문의 자생력 확보’와 ‘지역여론의 다원화’라는 정책 목표를 달성하기 위한 지원의 측면에서 기금이 실효성 있게 사용되고 있는가를 평가

8) 제1기 지역신문발전위원회 백서(2007)를 근거로 기금이 지원된 기획취재의 제목에서 나타난 주제를 분석하였음.

9) 독립사무국의 부재, 인력의 부족 등 지역신문발전위원회의 제반 여건들을 고려할 때 이러한 평가는 위원회의 업무수행에 대한 것이라기보다는 제도적 내용에 대한 것으로 보아야 할 것이다.

할 때, 주제에서 나타난 내용과 취재대상을 분석해보면 지원사업의 평가는 달라질 수 있겠다. 기획취재 지원 사업은 지역신문의 품질개선을 위한 지원으로서 가장 긍정적 평가와 기대를 모으고 있지만, 한편으로는 해외취재에 집중되는 경향이나 주제의 다양성이 실현되지 못하고 있다는 점에서 정책 목표를 달성하는 데 실효성이 떨어진다는 평가가 가능하다는 것이다. 심층성 있는 기사의 부족으로 인한 지역신문 품질의 저하는 저널리즘적 위기의 원인으로 지적되었고 이러한 위기를 극복하기 위해 심층성 있는 기획취재비 지원을 통해 신문품질 개선이 가능하다는 이유로 기획취재 지원사업이 이루어졌다. 결국 기금의 투입은 정책목표를 효과적으로 달성시킬 수 있는 결과물을 산출해야 하는 것이 마땅하다. 지역신문발전위원회는 차제에 기획취재 사업 지원심의 결정과정에서 신문사가 선호하는 주제와 취재 지역을 우선 고려하되 정책 목표 달성의 실효성을 높이기 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 특히 지역신문법의 사업연장에 대한 논의들이 구체적으로 진행되는 지금, 여론의 내적 다양성 실현을 위한 미래지향적 시각에서 법안의 제정 취지와 목표설정 에 적합하며 실효성 있는 정책과 사업을 논의할 필요가 있다.

## 2) 영향 평가: 지역 수용자는 지역신문에 대한 공적 지원의 영향에 대해 어떻게 평가하고 있는가?

지역민이 지역신문에 대해 가장 부정적으로 평가하는 것은 ‘신문의 소유주와 사주로부터의 자유’다(한국언론재단, 2004, 500쪽). 신문사주의 지면 사유화를 지역민이 파악할 정도라면 그 심각성은 더 말할 필요가 없을 것이다. 상당수의 지역민들은 지역신문을 토착권력의 한 구성부분으로 인식하고 지역의 토착기업, 정치인과 연합하여 지역이권을 부당하게 추구하고 있으며 세력화된 이 집단이 지역감정을 재생산하고 있다고 비판한다(이용성, 2006, 117쪽). 이러한 비공식적인 네트워크 구조는 여론의 형성과정에 개입하여 공적 신뢰의 토대를 무너뜨리고 여론 획일화를 가져온다(권장원, 2006). 결국 지역신문이 지역민의 다양한 목소리를 반영하지 못하는 것은 지역신문의 자생력 상실

과도 무관하지 않다.

이용성(2006)은 지역민이 생각하는 이러한 지역신문의 문제가 바로 지역신문의 개혁과제라며 편집자율성 강화, 취재시스템 개선, 관언유착 단절, 독자권익 강화 등으로 정리하였는데, 이는 지역신문에 대한 공적 지원을 통해 해결해야 할 과제이기도 하다. 그렇다면 지역신문에 대한 공적 기금이 투입된 이후 이러한 과제들은 얼마나 해결되었을까? 지역신문발전기금 조사연구보고에 따르면 지역신문에 대한 호감도가 상승했다는 연구결과와 함께 기획취재 지원 사업으로 가장 큰 질적 변화를 가져왔고, 몇몇 신문들의 경우 편향된 시각의 기사가 줄거나 내용의 다양성이 증가하였다. 또 지방자치단체의 행정홍보성 기사들이 감소하기는 했지만, 독자들은 여전히 남아있다고 이중적으로 평가하기도 했다(이수범·박정희·하주용, 2007, 140쪽; 문종대·김연식·안차수, 2007, 92, 280~281쪽).

공적 지원으로 인해 지역신문이 어떻게 변화하고 있는가를 파악하기 위해서는 독자가 지역신문을 정기적으로 구독하며 일관된 시각으로 신문읽기를 했는지가 중요하기 때문에 이 연구에서는 지역의 언론시민단체에서 실무자 혹은 신문 모니터회원으로 활동하는 이들을 대상으로 심층인터뷰를 실시했다. 인터뷰 결과를 바탕으로 수용자들이 인식하는 영향 평가를 보다 구체적으로 알아보기로 한다.

#### (1) 지원 이후의 가시적 변화

공적 기금 지원은 산출되는 가치가 분명히 있어야 타당성을 확보할 수 있다. 지역신문에 대한 기금 지원은 지역신문이 공익적 가치를 산출할 때라야 적절한 효과를 인정받을 수 있고, 그 가치는 지면에 담아내는 기사로써 판단할 수 있다. 기자의 실행 윤리, 여론의 다양성, 기사의 심층성 등이 모두 지면을 통해 반영되기 때문이다. 수용자는 지면을 통해 지역신문의 변화를 가장 민감하게 파악할 수 있는 존재다. 지역신문에 공적 기금이 투입된 이후 지역 수용자들은 신문지면이 개선되고 있음을 인식하고 있었다. 이는 고영철(2006), 이수범(2007), 문종대(2007)의 연구 결과에서 나타난 바와 같이 신문지면이

개선되고 심층취재부문이 향상되었다는 독자평가와도 일치한다. 지역에 따른 정도의 차이는 있었으나 부정적인 변화는 언급되지 않았다. 특히 신문사로 제공되는 직·간접적인 지원금으로 인한 변화뿐 아니라 지원대상사를 선정하는 과정에서 갖추어야 할 여건들로 인해 신문사의 변화가 유도되고 있음이 주목할 만하다. 지역 수용자들은 신문사들이 기금 지원 이후 경쟁사를 의식하며 차별화를 꾀하고 있고 기사에 관한 자기 검열 시스템을 갖추는 것으로 진단했다.

형식적으로 가시적인 변화는 독자위원회 구성과 시민기자제 운영으로 변화가 있지요. 지면의 일부가 분양되는 형태로 시민개입이 강화되고 있고요. 독자의 목소리를 실으려는 시도는 늘었는데, 시민단체와의 유착이 강화되었다고도 볼 수 있죠  
(전북, A)

기금 지원 이후 대부분 신문사들이 변하고 있는 것 같아요. 계도지 예산문제나 해외공짜취재와 관련해서 스스로 반성하는 태도로 사과문을 게재하는 경우가 늘어났지요.  
(대전충남, A)

지원을 받으려는 신문사들의 변화는 뚜렷한 차이가 있어요. 경쟁하는 언론사 간에 시주와 관련된 소식을 적극적으로 쓰고 있는데 차별성을 강조하는 제스처라고 보여요. 과거와 달라졌다고는 하지만 그래도 지면으로 드러나는 개혁성은 크지 않다고 생각돼요. 기자의 부족이나 열악한 현실, 자체의 보수 성향 때문에 한계가 있다고 봅니다.  
(충북, A)

지역신문발전위원회에서 기금 지원 대상으로 선정된 것을 지나치다 싶을 만큼 홍보하는 모습을 보면, 일종의 프라이드로 내세우면서 신문사들이 긴장하고 있다고 생각합니다. 이런 긴장감은 기사 하나를 쓰더라도 자기검열을 하게 만들기 때문에 지면에서 달라진 모습을 보이는 것이지요.  
(강원, A)

지역 수용자들은 신문사들이 다양한 의견을 반영하기 위한 노력을 하고 있는 것으로 일단 평가하고 있었다. 이러한 평가는 문종대 등의 연구(2007)에서 보고된 바와 같이 지역신문발전기금이 지역신문사에 미친 영향이 큰 폭은 아닐지라도 다양한 방향에서 제시되고 있다는 결과와도 일치한다(203쪽). 지역신문의 공적 지원의 효과 평가에 있어 차이를 보이는 것은 시장구조에서 이유를 찾을 수 있다. 부산이나 대구 경북의 경우 타 지역에 비해 비교적 안정적인 신문시장 구조를 가지고 있기 때문에 지원금으로 인한 영향력이 적은 것으로 보인다. 기금을 의식해야 할 만큼 재정적 위기를 겪지 않기 때문에 그만큼 변화의 여지가 상대적으로 적다는 것이다.

기금 지원을 받은 기획취재가 지면에서 나타나는 것을 볼 때 변화로 볼 수 있지만 (...) 지금은 지원금을 쓰고 있는 것 외에 변화가 없는 것 같아요. 공적 지원을 필요하다고 보고 지금 분명히 변화가 있기는 한데, 그게 긍정적인지 부정적인지는 명확하게 말하기가 어렵네요. 기금 지원에 대한 지역적 재해석이 필요하다고 봅니다. 사실 대구경북 지역은 기금이 없어도 운영이나 신문의 수준이 크게 문제되지 않겠지요. (대구경북, B)

또 신문지면의 변화가 지역신문의 저널리즘 기능의 변화까지 영향을 미치는가에 대해서는 보다 구체적인 분석이 필요하다는 의견들이 있었는데(대구경북, 부산, 강원), 이는 공적 기금 지원의 효과 평가에 있어 그만큼 단정적 결론을 내리기 어려움을 시사한다.

## (2) 여론 다양성 보장과 지원 효과의 지속성에 대한 의문

그동안 지역신문사들의 경우 지방정부를 비롯한 지역의 기득권층을 중심으로 한 기사들이 많은 지면을 차지해 여론의 내적 다양성이 보장되지 못한다는 비판을 받아왔다. 지역 일간신문의 경우 전국지가 가지는 서울 중심의 여론 집중화에 대한 비판과 마찬가지로 지역에서도 정치적 경제적 행정적 중심지와 인물들로 인한 여론 집중화 현상에 대한 비판의 목소리가 있었다.

그러나 지역신문 지원제도를 통해 기존과는 달리 다양한 계층의 시민 목소리가 반영되기 시작했다. 그뿐만 아니라 특정의견에 대한 반론이 보도되고 있다는 사례에서 알 수 있듯이 지면을 통해 나타나는 의견의 다양성에 대한 개선이 진행되고 있어 신문지원제도가 콘텐츠에 반영되는 여론의 내적 다양성에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

1~2년 정도 전부터 지역신문이 달라졌지요. 구색을 맞추려는 의지가 보여요. 지원을 받지 않는 신문도 노력을 하고…… 종교나 인터뷰하는 인물들이 다양해지고 특정의견에 대한 반론도 나오고 있고 있어요. (광주, F)

00일보는 형식적으로라도 다양성 실현을 위한 노력을 하는 것으로 보여요. 그러나 대부분의 신문들이 보수적인 편이라 개발론적 시각, 친경제적 입장의 보도가 많은 편입니다. 지원제도 때문이라고 봐야할지는 분명하지 않지만 소수의 목소리를 담으려는 노력들은 있는 것 같은데 양념처럼 느껴집니다. 아직 만족할 수준은 되지 못하고 있어요. (부산, B)

꼭 지원에 의한 것으로 보기는 어렵지만 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있죠. 의식하면서 (시민의) 목소리를 담으려는 흐름이 시작되었다고 봅니다.(전북, A)

형식적으로라도 여러 입장의 의견들을 기사화하는 것을 볼 수 있습니다. 기사로 반영되는 그룹들, 말하자면 노동단체나 진보성향의 정당들의 의견을 작게나마 실어주고 있으니까요. (강원, B)

그러나 수용자들은 신문지원 제도를 통해 과거보다 다양한 의견을 반영하는 내용의 기사들이 지면에 나타나고 있지만 만족하지는 못하고 있었다. 이는 지역의 수용자가 가지는 지역 뉴스의 다양성에 대한 기대감이 높은 반면 지역신문은 수용자의 기대치를 충족하지 못하는 것으로 볼 수 있다. 지역신문사에서는 아직까지 지역의 기득권 계층에 반하는 경우 의견 실킨기를 ‘구색

맞추기' 혹은 '양념'으로 간주하며 자사의 이익과 관련이 있는 경우 여론 다양성을 무시하고 권력으로 지면을 이용하는 경우까지도 발생하고 있었다. 지역신문의 이러한 권력으로서의 지면 이용은 지역신문의 중요 개혁과제였다는 점에서 이에 대한 개선여부를 평가하는 것은 보다 중요하게 이루어져야 할 사안이다. 지역 수용자들의 이러한 의견들은 지역신문에 대한 신뢰도와 구독률이 증가하지 못하는 이유가 될 수 있기 때문이다. 지역신문이 특정 입장이나 경향으로 편향된 기사를 보일 경우 수용자는 정보 비교를 통해 지역신문에 대한 신뢰감을 더욱 떨어뜨리며, 이러한 맥락에서 지역신문이 갖춰야 할 공정성과 객관성의 개념에서 유지할 수 있는 여론 다양성 보장의 기준은 보다 충실해질 필요가 있다.

한편 지면에서 나타나는 의견 다양성이 계속 유지될 수 있는가에 대한 전망은 그리 밝지 않았다. 지역신문지원의 경우 6년 지원 종료 시점까지 시행된다 하더라도 신문시장에서의 경쟁력 강화와 자생력 확보에 미치는 영향은 불투명할 것으로 인식하고 있었다. 특히 지역신문발전위원회가 “실사하는 기간 동안의 기사와 그렇지 않은 기간의 기사가 품질 차이를 보인다”라는 수용자의 의견은 한시적 사업의 취약점을 단적으로 보여준다.

실사를 나올 무렵과 실사 이외의 기간에 신문이 다르게 나타나요. 실사 무렵에는 잘하고 있어요. 보기에다 편하고 (편집이) 매끄럽고... 지역감정 기사도 나오지 않아요. (실사 이외의 기간에는) 자사의 이익에 부합되는 기사로 나오더라고요. 또 정부와 관련된 지역의제는 다루지만, 지역(자치단체)과 관련된 비판기사는 안 쓰고 있지요. (광주, C)

독자투고의 경우 외부독자가 늘고 있었는데, 3년쯤 지나니까 다시 되돌아오는 경향이 있어요. 시행 초기만큼의 관심이나 긴장감이 떨어지고 있다고 볼 수도 있지요. (전북, A)

기금 지원이 이뤄지고 있는 상황에서 자치단체와 기업들의 지원이 계속되고

있다 보니 00일보처럼 지원의 필요성을 못 느끼는 경우도 있어요. 지방위 지원사업이 한시적이다 보니 그런 것 같고… 기금사업이 종료되면 과거로 회귀할 것으로 보여요. 지역 내에서 공적 지원시스템이 만들어져야하고 언론사 스스로도 변화하려는 노력이 필요합니다. (대전충남, A)

또 이는 지역신문사 중 일부는 지원을 하고 있는 위원회를 상당히 의식하는 것으로 해석할 수 있는데, 지원대상사들에 대한 실사를 하는 기간에는 지면에서 접할 수 있는 기사들의 차이가 있다는 것이다. 지역감정을 조장하는 기사들이나 자사의 이익을 대변하는 기사들이 상황에 따라 다르게 나타난다는 것은 지역신문사들이 공적 지원을 받기위해 전략적인 태도를 취하는 것으로 평가할 수 있다. 전북지역 인터뷰에서 나타난 “3년이 지난 시점에서 다시 되돌아가는 경향이 있다”라는 내용과 대전충남의 “기금사업이 종료되면 과거로 회귀할 것”으로 보인다는 평가 역시 간과할 수 없는 점이다. 지역신문의 공적 지원으로 수용자 의견 반영을 통한 여론 다양성 보장을 실현시키기도 전에 개선효과가 유지되지 못한다는 점은 제도 시행에 있어 점검과 재정비가 필요함을 시사한다.

기금 지원을 받고는 있지만 지방자치단체와의 관계 개선은 안 되고 있어요. 홍보성 기사도 여전히 나오고 있고, 광주시의 경우 3개 방송사와 7개 신문사를 정해놓고 시정관련 홍보기사가 많이 나온 곳에 인센티브를 주는 홍보평가제를 시행하기도 했습니다. 이런 식으로 언론사가 유착돼 있는데 어떻게 감시기능이나 비판기능을 회복할 수 있겠어요? (광주, E)

광주지역의 사례에서 알 수 있듯이 지역신문과 지역권력 집단과의 유착관계가 여전히 존재하고 있었고 지역신문 지원 논의 과정에서 제시되었던 개혁 과제들이 개선되고 있는가에 대해 지역 수용자들은 긍정적으로 평가하지 못하고 있었다.



### (3) 기획취재 지원 효과에 대한 회의

고영철(2006), 이수범·문종대(2007)의 연구에서는 지원 대상으로 선정된 신문사에 대한 독자 만족도와 신뢰도가 증가한 것으로 나타났다. 이들 연구에 따르면 지면 평가 결과에서는 기획취재와 해설 등의 분석기사가 양적으로 증가했고 기사의 주제도 다양화된 것으로 나타났다. 일부 주간신문사의 경우에는 기사의 심층성과 전문성이 향상됐다는 평가다. 그러나 독자 충성도에 대한 영향력은 미미한 것으로 나타났고 지역적 차이는 있지만 지방자치단체의 홍보기사가 여전해 개선이 필요하다는 독자 평가를 볼 때 지역신문에서 지방정부를 중심으로 한 기사들은 지원 전후로 가시적인 변화가 드러나지 않았음을 짐작할 수 있다. 이는 지역신문이 지원을 통해 의견 다양성에 대한 변화가 있기는 하지만 독자들이 만족할 만한 기대치에는 미치지 못하고 있음을 반영한다. 전반적으로 여론선도 기능과 다양성, 심층성, 객관성, 지역성, 전문성, 홍보성 등에는 변화가 없는 것으로 나타났다. 지면을 통한 콘텐츠 내용의 다양성과 양적인 증가에 비해 실질적인 여론 다양성에는 변화가 뚜렷하지 않다는 이들의 연구결과는 본 연구결과에서도 차이를 보이지 않았다.

이념이나 정파적 다양성은 변화가 크지 않아요. 시민사회의 지면을 만들려는 시도가 있지만 안정적으로 발행되지는 못하고 있죠. 지원에 의해서 다양성이 보장된다고 보기는 어렵고... 지역소식에 대한 현안, 즉 개발 사업이나 갈등을 겪고 있는 사안에 대해서는 보도 비중이 높아지기도 했어요. 자치단체나 개발이익 관계 집단의 의견을 반영하는 게 더 많지요. (대전충남, A)

지역적으로 (지면의) 안배가 되어있지만 다양성은 거의 보장이 안 되고 있지요. 00일보의 보도 방향이나 횟수로 지역 간 균형을 잡으려 하고 있습니다... 시민단체의 소식도 거의 없지요. 지역토호 계층과 관련된 뉴스는 오히려 강화되고 있고 비판기사도 거의 없는데 (대구의) 지역정서상 문제의식이 없기 때문이라고 보입니다. (대구경북, A)

인터뷰 참가자의 대부분이 지면을 통한 외형적 다양성은 증가한 듯 보이지만 실질적인 내용의 다양성에 대해서는 지원 효과를 판단하기 어렵다는 것이다. 신문 지면을 통한 콘텐츠의 다양성이 보장되고 있다는 외형적 분석결과와는 달리 수용자가 평가하는 콘텐츠의 질적 다양성은 더욱 차이를 보였다.

전통문화 관련 취재는 의미는 있지만 지역이슈나 현안은 (기획취재로) 다루지 않는 것도 그렇고... 한 주에 4~5건이 기획으로 다뤄지는 경우도 있어요 초기에는 기획취재에 대한 반응이 긍정적이었지만, 내용에 대해서 이제는 시들해졌지요. 취지는 좋지만 운영에서는 실패했다고 생각합니다. (충북, A)

특히 취재비의 직접지원이 이뤄지고 있는 기획기사에 대한 평가는 지원을 담당하는 지역신문발전위원회는 물론이고 지원 당사자인 신문사와 독자들도 비교적 긍정적이다. 기획기사는 지역의 현안이나 핵심적 사안에 대한 의견들을 심층적으로 반영할 수 있을 뿐 아니라 기사의 내용에 따라 여론 형성에 중요한 영향을 미칠 수도 있기 때문이다. 따라서 지역신문발전기금에서의 기획취재비 지원이 가지는 의미와 평가는 여론 다양성 보장이라는 목표달성을 위한 중요한 기제가 될 수 있다.

이 연구의 인터뷰 참여자들은 지역 여론을 반영할 수 있다는 점에서 전반적으로 긍정적인 평가를 하고 있었다. 그러나 기획취재 기사 내용의 질적 평가와 수행의 성실성 등에 대해서는 그다지 긍정적이지 않았다. 특히 기획기사를 통한 여론 다양성에 대한 기대가 높은 반면 형식적으로 진행되는 경향이 있고 실질적인 지역의 현안인 경우 지역 권력층과 입장을 같이해 여론의 다양성을 보장하는 데는 한계가 있다는 것이다.

기획취재가 4~6회 정도의 단기간일 경우에는 내용이 부실한 경우가 있더라고요. 문화관련 내용이 많은 편인데 (지원되는) 금액에 비해서 부실한 편이고... (그럼에도 불구하고) 독자가 변화를 느낄 수 있는 지면변화는 기획취재밖에 없습시다. 이것은 해당 사뿐 아니라 지역신문 전체를 비교할 수 있고 가치를 높일 수

있다고 봅니다.

(경남, B)

지원에 비해 효과는 떨어진다고 봅니다. 기획취재를 대부분 해외로 나가는데 주제에 대해 길게 잡고 내실 있게 해야 하는데 5회 정도로 끝나는 경우가 많지요. 지역과 동떨어진 내용도 많고요. 기획취재의 경우 심사기준이 강화되어야 한다고 봅니다.

(전북, S)

지역신문발전위원회 측이 평가하는 기획취재에 대한 긍정적인 평가들과는 달리 지역 수용자는 부정적으로 평가하는 경우가 많았으며 그 이유를 구체적으로 다음과 같이 제시한다. 기획취재로 나타나는 기사의 제목을 보았을 때는 취지에 공감하고 기대를 해보지만 정작 지면을 통해 나타나는 기사들은 질적으로 미흡한 경우가 많다는 것이다. 특히 해외 취재를 하는 경우가 많은데 다뤄지는 내용들이 지역이슈와는 거리감이 있다는 것이다. 오히려 기자들의 외유성 해외취재를 위한 기획취재가 아니냐는 의견들도 있어 상대적으로 해외출장의 기회가 적은 지역신문기자들에게 휴식성 취재기회를 제공하는 것이 아닌가 하는 우려의 목소리도 있었다.

지역신문에서 지역의 문제를 여론화하는 것이 가장 중요하다고 봅니다. 기획보도는 지역이슈가 아닌 아이템을 선정하고 외국사례를 취재하는 경향이 많아서 지역밀착형 기획취재는 안 되고 있어요.

(부산, B)

기획취재는 내용이 빈약한 편이에요. 너무 많아서... (한 달에) 5개에서 8개를 하기도 하고... 지면은 전면을 사용하는데, 지면 채우기를 하는 것으로 보여요. 탐방이나 순회식 취재도 문제가 있어요. 외국을 너무 많이 나가고... (광주, A)

그뿐만 아니라 지원 사업을 완료하는 시점인 연말에는 기획취재들이 몰리는 현상이 나타나는데, 한 달 동안 4~5개의 기획취재 기사들이 게재되면서 시의성 있는 이슈가 축소보도 되거나 누락하는 경우도 발생한다는 것이다.

또 기획취재로 인력이 집중되어서인지 다른 지면들의 부실함이 심각할 정도라는 의견도 있다. 이는 기획취재 지원 사업이 질적인 면에서 실효성 있는 성과를 보이지 못하는 이유가 될 수 있다.

지역신문을 통해 함량미달의 기획취재 기사를 접하게 되는 지역 수용자는 기획취재를 비롯한 지원 사업들에 대한 명확한 평가와 관리가 이뤄지지 못하는 것으로 인식한다. 결국 지역신문에 대한 공적 지원이 지역 수용자를 위한 정책이라기보다는 지역신문사들을 위한 정책이라는 지역 수용자들의 비판을 면하기 어렵다. 지역신문의 공적 지원에 대한 지역 수용자의 평가를 종합해 볼 때 지원 사업이 수용자 입장에서 가치를 실현할 수 있는 방향에서 이루어지고 있는가를 진단할 필요가 있다. 이에 대해 수용자의 기대치가 지나치게 높은 것으로 이견을 보일 수도 있겠으나 지역신문에 대한 공적 기금 지원의 부담을 국민이 고스란히 담당해야하는 상황을 적시해야할 것이다.

## 5. 결론 및 제언

지역신문에 대한 공적 지원이 정당성을 가질 수 있는 것은 지역신문이 지역민의 여론을 반영하고 공익이란 사회적 가치를 실현할 수 있는 공론장이라는 전제에서다. 그런데 지금까지 진행된 논의들은 균형발전의 논리 속에서 이루어져왔고 지역신문을 바라보는 지역 수용자의 입장과 가치보다는 신문사의 입장과 요구가 반영되었기 때문이라고 조심스럽게 평가할 수 있다. 이러한 측면에서 이 연구는 수용자의 복지와 민주적 가치를 창출하는 공익을 전제로 지역신문의 공적 지원을 재평가해야한다는 시사점을 제공한다. 그뿐만 아니라 지역신문의 공적 지원에 대한 타당성이 과연 지역사회의 합의를 바탕으로 하고 있는가에 대한 질문을 던지는 것이며 지역신문이 그 지역사회에서 수행하는 역할과 가치에 대한 평가(내적 다양성)는 지역과 중앙이라는 관계 속에서 가지는 존재의 가치(외적 다양성)와 정비례하지는 않음을 지적하고자 하였다.

이 연구는 지역신문에 대한 공적 지원의 영향을 평가하기 위해 ‘과정평가’

로서 사업평가와 ‘영향 평가’로서 수용자 평가로 나누어 분석했다. 분석결과 지원사업의 과정을 평가함에 있어 지원정책 목표인 ‘지역신문의 자생력 확보’와 ‘지역여론의 다원화’를 달성하기 위한 적합한 사업과 예산이 집행되었는가에 대해서는 회의적으로 평가되었다. 경쟁력 강화 사업 중 ‘프리랜서 전문가 지원’과 ‘기획취재 지원’ 사업은 낮은 예산집행률을 보인 반면 다양한 여론의 반영과 기사의 심층성을 통해 품질을 높일 수 있는 사업으로 목표달성을 위한 적절한 사업으로 평가되고 있다(고영철·최낙진·강석보, 2006; 문종대·김연식·안차수, 2007). 그럼에도 불구하고 낮은 집행률을 보인 것은 사업수행을 위한 지역신문사의 인력적·시간적 여력이 부족한 현실로 불가피한 상황으로 평가된다. 따라서 지역신문발전위원회에서는 기획취재 지원 사업이 여론 다양성의 보장과 지역신문의 건전한 발전기반조성의 목표를 충족시킬 수 있는 콘텐츠를 생산할 수 있는 적절한 사업 분야라는 점에서 볼 때, 이에 대한 예산 확대와 집행률을 높일 수 있는 방법 모색이 필요하다. 사업 실효성의 평가 대상으로 삼은 기획취재에서 다루지는 내용 분석결과 지역개발과 지방자치 및 지역문화, 역사 등과 관련된 주제가 70% 정도로 나타났고, 지역신문에서 특히 취약하다고 볼 수 있는 교육 분야와 여성, 장애인, 노동자 등의 사회적 약자층에 대한 주제는 줄어드는 것으로 나타났다. 이러한 이유로 기획취재 지원 사업은 지역신문의 품질개선을 위한 지원으로서 가장 긍정적 평가와 기대를 모으고 있지만, 한편으로는 해외취재에 집중되는 경향이나 주제의 다양성이 실현되지 못하고 있다는 점에서 정책 목표를 달성하는 데 실효성이 떨어진다는 평가가 가능하다는 것이다.

지역신문에 대한 공적 지원이 시행되면서 나타난 ‘영향’을 평가하기 위해 지역 수용자를 심층 인터뷰한 결과 지역신문의 지면에서 나타난 가시적인 변화가 있는 것으로 나타났다. 그러나 시장구조가 비교적 안정적인 지역에서는 뚜렷한 변화양상이 드러나지 않았고 지역권력 집단과의 유착관계가 여전히 강한 경우도 있어 공적 지원으로 인한 지역신문의 개혁과제들이 개선되었다고 긍정적으로 평가하기에는 어려움이 있었다. 지역 수용자들은 지면에서의 여론 다양성 보장에 대한 기대가 높은 반면, 지역신문에서는 이를 만족시킬

만큼의 영향이 나타나지 못했을 뿐 아니라 의견다양성이 지속할 수 있는가에 대한 전망조차 밝지 않은 것으로 나타났다.

기획취재 지원에 대해 수용자들은 다양한 주제와 심층성, 전문성이 향상되어 지역신문의 품질개선에 효과적이라는 데 동의하고 있으나 실질적인 내용의 질적 측면에서는 부정적인 평가경향을 보였다. 지역이슈와는 거리가 있는 해외취재를 중심으로 하거나 연말에 기획 기사를 몰아서 보도하면서 신문이 전반적으로 부실하게 제작되는 결과를 초래하기도 한다는 것이다. 이러한 평가들을 종합해볼 때 지역신문의 공적 지원은 여론의 내적 다양성 실현을 위한 미래지향적 시각에서 법안의 제정 취지와 목표설정에도 적합하며 실효성 있는 정책과 사업을 논의할 필요가 있다. 또 공적 지원에 대한 기금은 신문사의 출연으로 조성된 기금이 아닌 국민이 부담해야 한다는 점에서 수용자의 입장에서 가치를 실현할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

최근 2009년의 사업기금 예산 중 57억 5400만 원이 최종 삭감되기까지 삭감과 원상복구에 대한 논란으로 우여곡절을 거듭했고 지역신문지원 사업의 연장에 대한 논의가 이루어지고 있다.<sup>10)</sup> 지금의 상황을 미루어 볼 때 지역신문지원제도와 관련해 혼란스럽고 복잡한 상황은 당분간 계속 될 것으로 보인다. 이러한 논란 속에서도 지역신문 지원을 유지해야 한다는 의견이 지속되는 것은 지역신문업계의 목소리가 주된 영향력을 발휘하고 있기 때문이며, 지역 언론의 요구를 간과할 수 없는 국회의원들의 정치적 현실을 그 이유로 삼을 수 있다.

---

10) 2008년 10월 예산 삭감안이 국회 예산 정책처에 제출되자 지역신문들은 사상 첫 지면과업을 단행하기도 하였고 한나라당과 민주당 여야는 기금예산 증액 수정안을 냈다. 문화체육관광부 장관 역시 원상복구에 대해 약속한 바 있으나 최종적으로 예산삭감이 통과되었고 지역신문사와 지역시민사회단체들의 반발이 적지 않았다. 또 기금의 지원시한 연장에 대한 국회의원 발의 또한 구체적으로 진행되고 있다. 2008년 12월 장세환 의원 등 민주당 의원들의 시한연장을 내용으로 하는 지역신문법 개정안이 발의된 이후 김창수 의원 등 자유선진당의 일반법 전환을 골자로 하는 개정안 발의와 2009년 2월 한나라당 허원제 의원이 지원기간 연장을 내용으로 하는 개정안을 발의했다.

지역신문의 공적 지원에 대한 논의가 재점화되는 오늘의 시점에서, 지역여론 다양성 보장을 위해 지역신문이 공공재로서 정부지원을 받는 것이 마땅하다면 정치적 맥락에서의 문제해결 방식은 바람직하지 않다. 지역신문 역시 기금의 존폐에 대해 정치적으로 권력을 행사하려 들어서는 안 된다. 지역신문이 지역사회에 대한 감시역할과 의제설정을 통한 공론형성이라는 정기능을 제대로 수행하고 있는가에 대한 평가가 병행되어야 할 것이다.

지역신문 지원이 지역 언론과 한국 언론의 실질적인 구조 개선을 이끌어내려면 장기적으로 추진되어야 함이 마땅하다. 그러나 성급한 개·폐정 논의보다는 시행사업에 대한 철저하고 지속적인 평가·검토를 통해 신문의 품질을 높임으로써 지역 수용자의 신뢰를 회복하도록 하는 것에 방향을 맞추는 것이 시급하다고 할 것이다. 이를 위해서는 지역 수용자의 지역신문에 대한 평가, 즉, 지역신문이 공적 지원을 받으면서 변화된 양상들이 수용자 입장에서 어느 정도 만족할 수 있는지, 향후 지속적인 지원의 필요성과 타당성이 있는지에 대한 지역 수용자의 의견수렴 과정이 필요하다. 지역신문의 발전을 위한 지원의 부담을 지는 것은 지역 수용자를 포함한 국민이기 때문에 지역신문 지원에 대한 사회적 합의를 이끌어가는 과정은 필수적임을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 한국사회에서 언론의 역할, 특히 지역 언론의 역할과 기능에 대한 책임을 지역 수용자가 요구할 수 있다는 것은 민주주의를 성장시킬 수 있는 동력이 되기 때문이다.

이 연구는 사업평가와 수용자 평가를 함에 있어 지역에 따른 평가의 차이점이 발견되었으나 세분화시켜 반영하지 못했다. 공적 기금 지원이 지역신문에 투입되어 나타난 영향을 볼 때 이러한 차이점은 크게 유의미하지 않다고 보기 때문이다. 또 지역신문지원의 목적을 여론 다양성의 보장에 초점을 맞추므로써 지원 사업의 여타 결과를 종합적으로 제시하지 않았다는 것도 짚고 넘어갈 필요가 있다. 이로 인해 지원 사업에 대한 부정적 평가가 강조된 듯 보이지만 이는 지역 수용자의 관점을 보다 부각시키기 위함이었다. 향후 지역신문의 공적 지원에 대한 논의 과정에서 보다 많은 수용자의 의견을 들으려는 시도와 체계적 평가를 위한 다각적 접근이 있어야 할 것이다.

## Ⅰ 참고문헌

- 강준만·김영호 (1995). 『현대사회와 지역언론』. 서울: 나남.
- 강창덕 (2003). 지역언론의 개혁과제. 지역언론개혁연대·한국기자협회주최 『지역언론활성화와 개혁과제』 토론회 발제문.
- 고영철·최낙진 (2004). 제주 지역신문 뉴스의 다양성에 관한 탐색적 연구. 『언론과학연구』, 6권 2호, 5~42.
- 권장원 (2006). 지역신문에 내재한 연고네트워크 구조에 대한 연구. 『한국언론정보학보』, 33호, 53~86.
- 김기태 (2007). 지역신문의 춘지수수 실태 및 해결 방안 모색. 지역신문발전위원회주최 『지역언론 개혁과제 마련을 위한 연속 세미나(1차)』 발제문.
- 김동민 (2000). 전라북도 현실과 대안-전라북도 의회와 신문의 바람직한 관계 설정 방안. 전북도의회·호남언론학회 공동학술대회 발제문.
- \_\_\_\_\_ (2004.1.10). 지역신문지원, 구독료지원으로 『오마이뉴스』.
- 김동민·차재영·문종대 (2006). 『신문관련 지원기구의 효율적 운영에 관한 연구』. 지역신문발전위원회 조사연구보고서 2006-10.
- 김민남 (1998). 『공공저널리즘과 한국언론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- \_\_\_\_\_ (2003). 『지역공동체와 공공저널리즘』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김서중 (2003). 신문시장의 독과점 완화를 위한 제안. 신문개혁 6월 투쟁 대토론회 발제문.
- 김선남 (2001). 전북지역 지방신문의 실태와 문제점. 『언론과학연구』, 1권 3호, 32~58.
- 김영옥 (2002). 『위기관리의 이해』. 서울: 책과길.
- \_\_\_\_\_ (2008). 미디어 다양성 개념과 신문정책. 한국언론학회 가을철 정기학술세미나 발제문.
- 김영옥·이은주 외 (2005). 『위기의 한국신문』. 파주: 커뮤니케이션북스.
- 김영호 (1999). 한국사회의 지역화와 지역언론연구의 성찰과 과제. 『한국언론정보학보』, 통권 12호, 71~98.
- \_\_\_\_\_ (2006). 지역신문 지원 제도의 의의와 전망. 지역신문발전위원회·한국언론재단 주최 전국 광역시·도 공보관 초청 세미나 발제문.
- \_\_\_\_\_ (2007). 지역신문지원 3년, 이제는 자생력 갖춰야 할 때. 『신문과 방송』,



435호, 124~127.

- 김중석 (2004). 『지방분권과 지방언론』. 서울: 금강출판사.
- 김창룡 (2005). 지역신문발전기금 우선지원 기준의 문제점과 제언. 5월 4일 세미나 발제문.
- 문경민 (2003). 구독자 지원을 통한 공적개입. 전북지역 지역신문개혁을 위한 토론회 발제문.
- \_\_\_\_\_ (2004.1). 지역언론(신문) 육성, 구독자 지원이 해법이다. 『인물과 사상』, 65호, 134~149.
- 문병훈 (2000). 수용자 관점에서 본 광주지역신문의 위기와 개혁방안. 『한국동북아 논총』, 17집, 247~263.
- 문중대 (2004). 『지역언론의 발전과 개혁』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- \_\_\_\_\_ (2008). 지역신문정책 방향 모색, 한국언론학회 부산울산경남언론학회주최, 『이명박정부 지역미디어 정책방향 모색 세미나』 발제문.
- 문철수 (2000). 우리나라 지방신문의 생존전략, 호남언론학회, 한국언론재단 공동 학술회의 발제문.
- 박민 (2007). 신문시장 정상화방안—새로운 공적 지원구조에 대한 제언. 지역신문발전위원회 현안세미나 발제문.
- 박주연·전범수 (2007). 『미디어 다양성: 디지털 융합시대의 미디어 다양성 정책』. 한국언론재단. 파주: 커뮤니케이션북스.
- 박형상 (2003.12). 이른바 지방지(언론) 지원법안 내용 유감. 『시민과언론』, 민주언론시민연합.
- 배득중 (2004). 공유재이론의 적용대상 확대. 『한국행정학보』, 38권 4호, 147~157.
- 백완기 (1996). 『행정학』. 서울: 박영사.
- 변효진·전범수 (2008). 미디어 기업의 사회적 책임 활동에 대한 이용자와 조직 구성원의 인식 차이 연구. 『한국방송학보』, 22권 4호, 92~126.
- 우희창 (2004. 1. 26). 박형상, 김동민, 문경민씨의 주장에 답한다. 『미디어오늘』.
- \_\_\_\_\_ (2007). 지역신문 지원 사업의 성과와 한계. 『지역신문발전위원회 1기 평가 및 2기 사업방향 모색을 위한 토론회』 발제문.
- 유선영 (2004). 『미디어 정책과 미디어위원회』. 서울: 한국언론재단.
- 이명훈 (1996). 바람직한 공공재 정의에 대한 고찰. 『재정논집』, 11집 2호, 21~50.
- 이민웅 (2003). 『저널리즘: 위기, 변화, 지속』. 서울: 나남.

- 이수범·문종대 외 (2007). 『지역신문 지원사업의 성과 분석』. 서울: 한국언론재단.
- 이승선 (2008). 여론 다양성 강화를 위한 신문지원정책에 대한 연구. 한국언론학회 봄철 정기학술대회 발표문.
- 이용성 (2006). 『신문법 연구』. 파주: 커뮤니케이션북스.
- \_\_\_\_\_ (2008). 지역신문발전지원특별법의 의미와 개정방향. 『신문다양성 공공성 강화를 위한 대토론회』 발표문.
- 이용성·김정순 (2008). 『신문지원기관의 효율적 운영에 대한 연구』. 신문발전위원회.
- 이준웅·최영재 (2005). 한국신문 위기의 원인: 뉴스매체의 기능적 대체, 저가치 제공 그리고 공정성 위기. 『한국언론학보』, 49권 5호, 5~35.
- 장호순 (2000). 풀뿌리지역신문의 역할과 기능. 한국언론학회 2000년 봄철 정기학술발표대회 발표문.
- \_\_\_\_\_ (2002). 지역언론육성 및 지원법제정을 위한 연구. 한국기자협회, 『지역언론 활성화 토론회』 발제문.
- 정연우 (2005). 지역언론과 신문법 및 제도 강원민주언론시민연합, 『지역언론의 과제와 전망 토론회』 발제문.
- 지역신문발전위원회 (2006). 『지역신문 구독자 조사』. 서울: 한국언론재단.
- \_\_\_\_\_ (2007). 『제1기 지역신문발전위원회 백서: 지역신문지원 3년 성과와 과제』. 지역신문발전위원회.
- 차재영 외 (2006). 『지역신문 정책과 지원 효과』. 서울: 한국언론재단.
- 최경진 (2004). 지역신문 활성화 방안에 관한 연구. 『한국언론정보학보』, 25호, 163~198.
- 최동성 (2000. 8). 취재현장에서 본 전북언론, 『열린전북』.
- 최영목 (2005). 『시민미디어론』. 서울: 아르케.
- 최영재·문종대 (2007). 신문지원기관 통합방안 연구. 언론지원기관 통합 로드맵 연구 공청회 발표문. 문화관광부.
- 하연섭 (2003). 『재정학의 기초』. 서울: 다산출판사.
- 현진권 (2008). 공공성은 정부개입을 필요로 하는가. 한국재정학회, 경제학회 공동 국제학술대회 발제문.

Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making (2nd ed)*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Cassinelli, C. W. (1962). The Public Interest in Political Ethics, in Carl Friedlich (ed.), *Nomos V: The Public Interest*. Atherton Press.
- Chaffee, S. & Mcdevitt, M. (1999). On evaluating public journalism, in T. L. Glasser (ed.), *The idea of public journalism*. New York: Guilford.
- Dunn, William N. (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Friedland, L. A. & Nicholas, S. (2002, September). Measuring Civic Journalism's Progress, in *A Report Across a Decade of Activity*. College Park, M.D.: Pew Center for Civic Journalism.
- Glasser, T. L. (1984). Competition and Diversity among Radio Formats: Legal and Structure Issues. *Journal of Broadcasting*, 28, 127~142.
- Herring, P. (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw Hill.
- Holcome, R. (2006). *Public Sector Economics*. Pearson Prentice Hall.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy (3rd Ed)*. CA: Brooks/Cole Publishing Co.
- Lerbinger, O. (1997). *The crisis manager: Facing risk and responsibility*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Merritt, D. (1997). *Public Journalism and the Public Life: Why Telling the News is Not Enough (2nd Ed)*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw Hill.
- Pearson, R. & Chair, J. A. (1998). Reframing crisis management, *Academy of Management Review*, 23(1), 59~76.
- Rosen, J. (1994). *Getting the Connections Right: Public Journalism and the Troubles in the Press*. New York: Twentieth Century Fund Press.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Public Finance*. Irwin: Harvey.
- Samuelson, P. (1954. November). The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 36, 387~389.
- Schneider, H. W. (1956). *Three Dimension of Public Morality*. Indiana University Press.

(투고일자: 2008.11.30, 수정일자: 2009.04.09, 게재확정일자: 2009.04.20)

## Evaluating Public Support System on Media

the Case of Special Act on Supporting Local Press

Byong-Nam Yi

Doctoral Student

(Dept. of Journalism & Mass Communication, Graduate School of Kangwon Nat'l  
University)

Sae-Eun Kim

Assistant Professor

(Dept. of Journalism & Mass Communication, Kangwon Nat'l University)

The purpose of this study is put on the evaluation of public support for media with the case of Special Act on Supporting Local Press whose main purpose can be said to help local press in crisis intending the improvement of news quality. However, it was controversial whether public support on specific media under the governmental leadership, which is related to the disputes on its abrogation with the change of the regime. Therefore, this study tries to evaluate its achievement focused on its effect on the diversity of public opinion especially with the eyes of audience. In-depth interviews were executed to find out whether it had helped local press to improve public interest for the last three years of public support.

The interviewees, the readers as well as monitors of local press, answered that there had been some improvement in news quality and diversity of local press in general. However, they thought that fund support for news gathering cost was problematic and would be negative in the long-term perspective. In conclusion, the interviewees regarded Special Act on Supporting Local Press as necessary one to help local press in crisis but pointed out also that the act might not enough to change local press because the situation they were facing is so complex. Hence, this study argues that the evaluation of Special Act on supporting Local Press should be approached

not on the basis of political logics but of the public interest and democracy.

Key words: Local Press, Special Act on Supporting Local Press, Public Support, Public Interest, Diversity of Public Opinion, Democracy