

박정희 정권의 언론 정책과 지역 신문:

부산 지역을 중심으로*

채 백**

이 논문은 박정희 정권의 언론 정책에서 지역 신문이 어떻게 다루어졌고, 그것이 지역 신문들에게는 어떠한 의미를 지니는지를 분석하였다. 5.16쿠데타 직후 언론통폐합을 단행한 군사정부는 1962년 6월과 7월에는 새로운 언론정책의 방향과 그 시행 기준을 발표하였다. 이 시행 기준은 지역 신문에 심각한 파급효과를 가져왔다. 시설 기준과 단간제, 지역의 취재 활동 제한, 기자 급료와 사이비 기자 문제 등의 조항들이 지역 신문의 경영난을 가중시키고 언론 활동을 위축시키는 요인이 되었다. 또한 부산의 부산일보, 부산문화방송을 한국문화방송과 함께 강압적으로 빼앗아 5.16장학회의 소유화함으로써 부산의 언론을 왜곡하였다. 박정희 정권이 언론사에 제공했던 차관의 혜택에서도 지역 신문들은 배제되어 운전기 도입을 위해 타인 자본에 의존함으로써 경영난을 더욱 악화시켰다. 1971년에도 언론계의 자율정화결의라는 형태로 지역 신문의 보급 범위를 해당 도와 인접도로 국한시켜버리며 지사와 지국의 취재 활동을 전면 금지시키고, 주재 기자의 숫자와 배치도 제한하였다. 이러한 조치들을 통해 언론 분야에서도 중앙집중화가 본격화될 수밖에 없었다.

주제어: 지역신문 제3공화국 언론정책 박정희정권 지역언론 언론사

1. 머리말

이 논문은 박정희 정권의 언론 정책에서 지역 신문들이 어떻게 다루어졌고, 그것이 지역 신문들에게는 어떠한 의미를 지니는지를 고찰해 보려고 한다. 지역 언론이 안고 있는 문제는 비단 어제 오늘의 일이 아니다. 해방 이후 현대사의 전개 속에서 중앙집중이 점차 심화되면서 지역 언론의 문제도 고착화되며 악화일로를 걸어 온 것이다. 본 논문에서는 이러한 지역 언론의 문제가 박정희 정권기부터 심화되기 시작하였다는 문제 의식에서 출발하여 이를 논증해 보기 위한 목적을 지닌다. 현재의 대한민국을 구성하는 많은 부분은 박정희 정권의 유산인 것으로 평가되고 있다. 권보드래와 천정환(2012, 553쪽)은 “1960년대는 우리가 살고 있는 당대의 기원”이라고 규정하면서 현재의 한국사회는 그 이전의 역사적 경험들도 1960년대를 통해 재구조화된 결과이거나 그 잔여물이라고 평가하였다. 언론 부문에서도 마찬가지로 박정희 정권기에 형성된 한국 언론의 여러 가지 특성들이 현대에까지 이어지면서 영향을 미치는 것으로 볼 수 있겠다.

박정희 정권의 언론 정책에 대해서는 그동안 다양한 논의가 이루어져왔다. 하지만 그 논의들은 대부분 통사적 서술의 한 부분으로 이루어졌을 뿐, 독립된 연구 주제로 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 통사적 연구들도 대부분 박정희 정권의 언론 정책이 전체로서의 한국 언론에 대해서 갖는 의미와 영향에 집중되었다. 반면 지역의 언론들이 그 정책에서 어떻게 다루어졌고, 그 정책에 의해 어떠한 결과가 초래되었는지에 대해서는 제대로 논의되지 못했다. 3공화국부터 6공화국까지 언론의

* 이 논문은 2012년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.

** 부산대 신문방송학과 교수 (bchac@pusan.ac.kr)

정책과 자본의 영향을 체계적으로 분석한 김해식의 연구(1994)에서도 지역 언론의 시각은 찾아보기 어렵다. 제1공화국부터 제5공화국까지의 언론 정책을 분석한 주동황의 연구(1993)는 박정희 집권기의 언론정책을 논하면서 1971년 12월 17일의 신문협회 <언론자율정화에 관한 결정사항>에 포함된 조치들에 의해 지역 신문들이 받아야했던 불이익과 그 영향에 대해 자세히 논의하였다. 하지만 주동황도 군사정부 초기에 시행된 조치들이 지역 신문에 미친 영향에 대해서는 논의하지 않고 있다. 박정희 정권기의 언론을 분석한 채백의 연구(2000)에서도 지역 언론의 관점은 찾아 보기 힘들다.

따라서 본 논문에서는 1961년의 5.16쿠데타로 박정희가 집권한 이후부터 1972년의 10월유신 전까지 박정희 정권이 시행한 여러 언론 관련 정책들을 지역의 관점에서 분석해 보려고 한다. 당시의 언론 정책 중에서 지역의 신문과 관련된 내용을 중심으로 정리해 보고 그 의미를 평가해 보려는 것이다. 또한 그 정책이 구체적으로 지역 신문들에게 어떤 결과를 가져왔는지에 대해서도 자료가 가능한 범위 내에서 논해 보려고 한다. 본 연구의 논의 범위는 자료의 한계와 시간적인 제약 때문에 부산 지역을 중심으로 하려고 한다. 부산 이외의 지역에 대해서는 현재 가능한 자료의 범위 내에서 부분적으로 논의에 포함시키려 한다.

지역의 관점에서 언론 정책을 분석하려는 본 연구의 시도는 현재 지역 언론이 지니고 있는 복합적 문제들의 역사적 연원을 확인하는 작업으로서 의미를 지닐 수 있을 것이다. 그 문제의 역사적 뿌리를 확인함으로써 우리는 보다 근원적인 해결의 방향을 모색할 수 있을 것이다. 또한 이러한 연구는 그동안 언론 정책의 역사에 관한 논의에서도 중앙 중심을 벗어나지 못했던 기존의 시각을 확장시키는 데에도 기여할 수 있을 것으로 본다.

2. 군사정부의 언론정책과 지역 언론

1961년 5월 16일의 쿠데타에 성공하자마자 군사정권은 언론에 대한 정비에 착수하였다. 5월 23일 국가재건최고회의의 포고 제 11호를 공포하여 신문과 통신의 발행자격을 제한하였다. 이 포고의 내용은 네가지였다. 첫째, 신문을 발행하려는 자는 신문 제작에 소요되는 제반 인쇄 시설을 완비한 자에 한하며 둘째, 통신을 발행하려는 자는 통신 발행에 필요한 송수신 시설을 구비하여야 하고 셋째, 등록 사항을 위반한 정기 및 부정기 간행물은 이를 취소하며 넷째 신규 등록은 당분간 접수하지 않는다는 것이었다(정태진 편, 1961, 29쪽)

1962년 6월부터는 새로운 언론 정책을 구체화하기 시작하였다. 6월 28일 군사정부는 ‘언론을 기업으로 육성하고 그 내용을 향상’시킨다는 요지의 새로운 언론정책을 공포하였다. 언론의 자유와 책임, 언론인의 품위와 자질, 언론기업의 건전성, 신문체제의 혁신, 언론 정화의 5개항으로 이루어진 이 언론 정책 기본 방침은 이후 박정희 정권 언론 정책의 핵심을 이루는 것들이다. 언론의 자유보다는 책임과 품위를 강조하고 이를 위해 언론을 정화, 혁신하고 기업적 건전성을 제고한다는 것이다(『동아일보』 1962. 6. 29. 석간1면).

이어 그해 7월 30일에는 이 기본 방침을 보다 구체화하는 언론정책 시행기준을 발표하였다(『동아일보』 1962. 8. 1. 조간1면). 이 시행기준은 당시 한국 언론에 즉각적인 변화를 초래하는 항목들이 다수 포함되어 있었다. 여기서는 이러한 일련의 조치들 중에서 지역 신문과 직접 관련이 있는 내용들을

중심으로 논의해 보려고 한다.

당초 이 시행기준에는 증면에 관한 규정도 포함되었다. 서울은 일12면, 인구 30만 이상 도시는 일8면, 기타는 일6면으로 증면하도록 하면서 60일 이내에는 현행 면수를 유지할 수 있도록 하였다. 다시 말해 2달 이후인 10월부터는 증면을 해야 한다는 규정이었다. 이 조항은 신문들에 상당한 압박을 주는 요인이 되었다. 특히 열악한 재정 구조의 지역 신문들로서는 매우 부담스러운 조항일 수밖에 없었다. 하지만 당시의 열악한 용지 사정 때문에 현실성도 떨어져 군사정부는 결국 증면 조항은 삭제하고 추진하지 않기로 결정하였다(『경향신문』 1962. 12. 1. 1면). 따라서 이 논문에서도 증면에 관한 내용은 제외하였다.

1) 시설 기준¹⁾

군사정부는 먼저 신문과 통신에 대해 일정한 시설 기준을 갖추어야만 계속 발행할 수 있도록 제한하였다. 이는 1961년 5월 23일의 국가재건최고회의 포고 제 11호에서 처음으로 제시되었다. 뒤이어 군사정부는 5월 28일에 공보부령 제1호를 발표하여 시설 기준을 구체화하고 이에 따라 존속할 언론사의 명단을 발표하였다. 이 내용을 보면 신문사의 시설 기준은 서울과 지방을 구분하였다. 서울 소재 신문사는 ‘윤전기 및 조판시설’, 지방 신문사는 ‘활판 인쇄기 및 조판 시설을 갖추어야만 신문을 발행할 수 있도록 규정하였다. 이에 따라 시설기준을 갖추지 못한 언론사를 일제히 정비한다는 것이다. 정비 대상 언론사는 이에 따라 등록증을 지체없이 공보부장에게 반납하고 각사 발행인은 기자증 등을 즉시 회수하고 일체 취재 활동을 하지 말라고 공포하였다.

이 발표에 의하면 일간신문은 중앙지 49개, 지역 신문 27개 등 76개사가 등록 취소 대상이었고, 통신은 305개, 주간지가 453개가 취소 대상에 포함되었다. 살아 남은 언론기관은 신문사 중 중앙지가 15개, 지역 신문이 24개였으며, 통신사가 중앙의 11개였고 지방에는 하나도 없었다. 주간지는 중앙의 31개, 지방의 1개가 잔존 언론사로 발표되었다²⁾. 이 조치로 계속 발간할 수 있는 신문사 중 지역 신문을 보면 경기도의 「인천신문」, 「경기매일신문」, 「경인일보」 등 3개사, 충청도의 「충청일보」, 「대전일보」, 「충도일보」 3개사, 경상도의 「매일신문」, 「대구일보」, 「영남일보」, 「시사일보」, 「부산일보」, 「국제신보」, 「민주신보」, 「마산일보」, 「경남일보」 9개사, 호남 지역의 「삼남일보」, 「전북일보」, 「호남일보」, 「전남매일신문」, 「호남신문」, 「목포일보」, 「전남일보」 7개사 그리고 「강원일보」와 「제주신보」의 24개 지방 신문이 포함되었다(정태진 편, 1961, 66-68쪽).³⁾

하지만 군사정부의 시설 기준은 여기서 그치지 않고 더욱 강화되었다. 군사정부는 1962년에 들어 6월에 전술한 ‘언론을 기업으로 육성하고 그 내용을 향상’시킨다는 것을 요지로 하는 언론정책의

- 1) 이 시설 기준은 자본력을 갖춘 집단들에게만 신문을 발행할 수 있도록 함으로써 새로운 시장 참여를 제한하는 진입 장벽이 되어 1992년 위헌 판결을 받아 폐기될 때까지 한국 언론의 발전을 제약하는 규제 요인이 되었다.
- 2) 이 자료는 기존의 여러 문헌에도 많이 인용되면서 대부분 5.16쿠데타 직후의 통폐합 결과인 것으로 논의되고 있다. 하지만 이 자료는 통폐합의 결과가 아니라 계획으로서 그 대상을 발표한 것이다. 후술하겠지만 당시 시설 기준에 따른 통폐합은 제대로 집행되지는 못하였다.
- 3) 이때 통신사 중에는 세계통신도 계속 발행 대상에 포함되었다. 하지만 이는 부산의 「국제신보」의 자매사였던 세계통신이 아니라 서울에서 발행되던 세계통신(『경향신문』 1960. 7. 24. 3면)이었던 것으로 보인다. 부산의 세계통신은 「국제신보」에 의해 1953년 4월에 출범한 통신사(국제신문사, 1997, 99쪽)였으나 언제 문을 닫았는지는 불확실하다.

근간을 발표한 데 이어 7월 30일에는 언론정책 시행 기준을 발표하였다. 이 시행 기준은 민정 이양 직전인 1963년 12월 12일 공포된 ‘신문·통신 등의 등록에 관한 법률’의 근간을 이루는 것으로서 이때에는 이미 박정희 정권 언론 정책의 핵심적 골격이 마련된 것이다(김해식, 1994, 100-102쪽).

이 시행 기준에서 시설 기준을 다시 구체화하면서 더욱 강화시켰다. 구체적으로 “서울에서는 운전기 3대 또는 매시간당 타블로이드 배대판 4면 기준 7만부 이상 인쇄능력의 운전기 1대 이상 소유 신문사, 인구 30만 이상의 도시에서는 운전기 2대 이상 또는 매시간당 타블로이드 배대판 4면 기준 4만부 이상 인쇄 능력의 운전기 1대 이상 소유 신문사, 기타는 운전기 1대 이상을 가진 신문사”로 규정하였다. 이 기준에 미달할 경우는 60일 이내에 자체 정비 또는 통합한다고 공포하였다.

그러나 당시 이 기준을 충족시키는 신문사는 전국에 17개사 뿐이었다. 이 중 지방의 신문사로는 호남의 「전남일보」와 「전북일보」, 「목포일보」, 영남의 「대구일보」, 「매일신문」, 「국제신보」, 「부산일보」, 그리고 「강원일보」의 8개사였다. 이에 따라 부산의 「민주신보」는 8월 1일자를 발행하고는 자진 폐간하였다(「조선일보」, 1962. 8. 1. 석간 1면). 「민주신보」는 해방 직후 부산에서 「중보」라는 제호로 가장 먼저 창간된 대표적 신문으로서 「민주중보」를 거쳐 1950년 2월 1일부터 「민주신보」라는 제호로 발행되었다. 한때 부산 내 최대 발행부수를 기록하기도 하였지만 1953년 12월의 부산역전 대화재 당시 사옥이 전소되는 피해를 입은 이후로는 계속되는 경영난을 극복하지 못하다가 이때에 지령 5천6백33호로써 문을 닫고 말았던 것이다(채백, 2012, 450쪽).

하지만 이 시설 기준의 적용은 군사정부의 뜻대로 이루어지지 않았다. 「경향신문」은 1962년 12월 28일자 3면 머리기사로 ‘언론정책 실천못하면 백지화하라/단간제 실시 다섯달에 각계의 소리’라는 제목으로 각계의 의견을 소개하면서 제대로 실천하지 못하면 차라리 백지화하라고 강도높게 비판하였다. 5.16직후 통합합 대상을 발표한 이후 1961년 12월 31일에는 전국에 일간지가 38개였으나 시행 기준 발표 직전인 1962년 7월 1일에는 33개로 줄었으며, 1963년 12월 31일에는 34개가 등록되어 있었다(한국신문협회, 1982, 373쪽). 시행 기준이 발표된 이후 1년 6개월 동안 오히려 일간신문의 숫자가 하나 더 증가한 것이다.

이처럼 시행이 당초 의도대로 되지 못한 것은 법적 근거가 없는 권고 사항이었을 뿐 강제력이 없었기 때문이었다(「경향신문」, 1962. 12. 08. 1면). 해당 언론사들 중 다수가 현실적인 여건이 뒷받침되지 않았기에 이를 따르기가 어려웠으며 다수의 신문사들 실정이 이렇다 보니 군사정부로서도 강제로 집행하지 못했던 것으로 보인다. 이에 최세경 공보부차관은 시설 기준 미달 신문사에 대해 별도의 행정 조치를 취하지는 않겠다고 밝혔다(「경향신문」, 1962. 9. 29. 7면). 군사정부는 여기서 한걸음 더 나아가 이를 입법화하려고 시도하였다(「경향신문」, 1962. 12. 08. 1면). 당초 별도의 법으로 만들려고 시도하였으나 1963년 12월 12일에 제정된 ‘신문·통신 등의 등록에 관한 법률’에 포함되었다(김서중, 1996, 71쪽).

이후에도 3공화국 정부는 시설 기준에 관해서 지속적으로 관리하였다. 1970년 10월 28일에도 문공부는 운전기 및 부수 시설이 부족한 서울의 4개, 지방의 10개 등 전국 14개 신문에 대해 다음 달인 11월말까지 보완하지 못할 때는 등록 취소, 정간 등 행정 조치를 취하겠다고 발표하였다(「동아일보」, 1970. 10. 28. 1면). 당시의 이러한 상황은 후술할 1970년대 초반의 언론통폐합으로 귀결되었다. 이처럼 3공화국 정부가 시설 기준 조항을 지속적으로 추진하면서 지역의 열악한 군소 신문들을 더욱 어려운 지경으로 몰아갔던 것이다.

2) 단간제 실시

1962년 7월 30일에 발표된 언론정책 시행 기준의 2번째 항목 단간제 규정에 따라 그동안 조석간 체제로 발행되던 신문들은 8월 13일까지 조간이나 석간 둘 중의 하나를 선택해야 했다. 시행 기준의 관련 내용을 보면 “모든 일간신문은 1962년 8월 13일까지 단간제를 실시한다. 조간 및 석간별 구분에 대하여는 자율적으로 결정하되 동일인이 발행하는 2개 이상의 일간지는 조간 또는 석간 중 동일(同一)간으로 한다. 일간지는 일요일에 신문제작을 하지 아니한다”고 규정하였다(『동아일보』 1962. 8. 1. 1면).

전술한 시설 기준에 대해서는 중앙지와 지방 유력지들은 대부분 기준을 충족시키는 수준이었기에 언론계가 가장 큰 혼란과 반발을 보인 것은 바로 이 단간제였다. 『동아일보』는 시행 기준의 발표 한달 전인 6월 30일자 석간의 ‘신문기업에 정부가 관여할 수 있는 명분과 한계’라는 제목의 사설에서 증면 및 보수 기준의 문제와 함께 이 단간제는 정부가 개입할 수 없는 성질의 것이라고 천명하였다. 그럼에도 이러한 지침이 강행되자 그해 말에는 국내의 톱 뉴스를 선정하면서 이 단간제 실시를 포함시킬 정도였다(1962. 12. 28. 5면). 언론들로서는 업무의 관행이나 기사량, 광고량 등 큰 폭의 변화가 수반되기에 그대로 수용하기가 어려웠을 것이다. 『조선일보』는 1962년 11월 23일자에서 중앙대 학생들이 독자들을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 3면에 크게 박스로 인용하면서 독자들의 86.1%가 단간제를 반대한다는 사실을 부각시켰다.

『경향신문』은 1962년 8월 7일자 조간2면에서 ‘전환점에 선 언론계’라는 제목으로 정부가 제시한 시행 8월 13일을 앞둔 각 신문사의 표정을 전하였다. 이 기사에 의하면 서울의 경우도 단간제에 대해서는 대부분 미정이었으며 지방의 신문사들은 대부분 중앙의 눈치를 보고 있다는 것이다. 지방의 신문사들로서는 더 큰 문제는 시설 기준에 맞추어 운전기를 추가 구입하는 문제와 기자들 급료를 규정대로 올려 주어야 하는 문제였다. 단간제 문제는 서울이 결정하는 것을 보고, 지역 내 경쟁지들 간에 눈치를 보아가며 결정하려는 분위기였다는 것이다.

이러한 단간제를 추진한 이유를 당시 최고회의 공보담당위원이었던 강상욱은 “지나치게 정치 기사가 많아 국민의 정치 의식이 과도히 민감하게 되었으며, 지면에 정서가 부족하고, 종업원이 혹사당하며, 따라서 신문이 재미없게 되어 독자가 늘어나지 않는다”라고 설명하였다. 당시 정부는 단간제의 배경과 관련하여 ‘보도 위주에서 교양 계몽 위주’라는 구호를 내걸었다. 한마디로 말해 군사정부가 단간제를 추진한 배경은 언론의 비판적인 정론성 보도를 줄이자는 데 목적이 있었던 것이다. 이후 신문의 기사량은 줄어들 수 밖에 없으며 비판적 기능도 현저히 저하될 수밖에 없었다(김해식, 1994, 103쪽).

군사정부가 제시한 기한 8월 13일까지도 대부분의 신문사들은 눈치를 보며 결정을 미루어 이 기한은 제대로 지켜지지 않았다. 이에 공보부장관은 8월 14일 서울의 6개 일간지 사장을 불러 협의한 결과 『한국일보』와 『조선일보』, 『대한일보』는 조간으로 나머지 『동아일보』와 『경향신문』, 『서울신문』은 석간을 선택하여 8월 20일부터 시행키로 결정하였다(『동아일보』 1962. 8. 15. 조간1면). 그러나 이때 『대한일보』는 이미 13일자부터 석간으로 발행하고 있었으며 『조선일보』는 20일부터 석간 8면으로 발행한다고 13일자 석간에 공지한 상태였다. 또한 『서울신문』은 13일자 석간에서 조간으로 발행한다는 사고를 낸 상태였다(『조선일보』 1962. 8. 15. 조간1면). 그리하여 이 문제는 정부의 강력한 종용에 따라 당초의 결정에서 『대한일보』가 석간으로 옮겨 『조선일보』와 『한국일보』만 조간으로 발행하고 나머지 네 신문은 석간으로 발행하는 것으로 정리되었다(정진석, 2012, 8쪽).

서울이 결정되자 지방도 뒤이어 선택이 이루어졌다. 이때 지방에서 발행되던 일간지들이 어떤 선택을 하였는지 현재로서는 모두 파악하기가 어렵다. 부산의 경우를 보면 2개의 신문사 모두가 석간을 선택하였다. 그밖에 단간제 전환 형태가 알려진 사례는 『전남일보』와 『대구일보』 그리고 『매일신문』인데 모두 석간을 선택하였다(『한국신문연감1968』, 238-242쪽). 즉 확인된 지역 신문의 사례들이 모두 석간을 선택한 것이다.

부산의 경우를 자세히 살펴 보면 『국제신보』는 군사정부의 이 언론 정책에 발빠르게 대응해 갔다. 언론정책 시행기준이 공표되기 이전인 7월 24일부터 『국제신보』는 전국 최초로 석간제를 선택하고 시행에 들어갔다(국제신문사, 1997, 155쪽). 『국제신보』가 이처럼 세부 지침이 공표되기도 전에 단간제를 선택한 것은 그 전달인 6월 28일에 공표된 언론정책 기본방침의 4번째 조항 ‘신문체제의 혁신’ 항목에서도 이 내용이 포함되어 있기 때문에 가능했다. 7월 24일자 1면의 사고를 통해 『국제신보』는 그 배경을 ‘신문사 운영을 정상화하기 위한 것이라는 정부 방침을 받아들여’ 이루어진 결정이라며 그동안 ‘석간이라 하면서 실로 주간(晝刊)을 내고 있던 비정상적인 종전의 석간과는 달리 그날의 뉴스를 남김없이 담을 수 있도록 편집 마감시간을 늦추어 부산 시내 독자에게는 하오 6시부터 7시, 지방 독자에게는 원근에 따라 제날 밤이나 익일 새벽에 배달될 수 있도록 할 것입니다’고 밝혔다.

한편 『부산일보』는 이보다 늦은 8월 20일부터 석간제를 도입하였다. 이와 동시에 2판제를 시행하여 1판은 지방판으로서 지방과 가두판매, 2판은 시내판으로 구분하여 발행하기로 한 것이다(『부산일보』, 1962. 8. 20. 석간1면). 또한 『부산일보』는 단간제 시행 전달인 8월 19일자 석간1면의 사고를 통해 단간제를 실시하는 대신 자매사인 부산문화방송의 9월 프로그램 개편 시에 ‘부일뉴스’ 시간을 늘려 방송함으로써 시민들의 정보 욕구에 부응하겠다고 밝혔다. 하루 4회 방송하던 것을 하루 6회로 시간을 늘림으로써(『부산일보』, 1962. 7. 14. 조간2면) 정보량 감소에 대처하겠다고 하는 것이다.

이처럼 부산의 두 신문과 대구의 두 신문, 광주에 한 신문이 모두 석간을 선택한 것이다. 서울의 경우 석간과 조간이 균형을 맞추게 된 것은 정부 당국이 조정 역할을 하기도 하였지만 기본적으로 경쟁 상황을 고려하여 시장을 안배하기 위한 조치였다고 볼 수 있다. 하지만 지방의 경우는 지역 내 경쟁 관계에 있는 신문들도 모두가 석간을 선택한 것이다. 그 이유를 정확히 알 수는 없지만 중앙지와 직접 경쟁을 피하기 위한 전략이었던 것으로 밖에 설명할 수 없을 것이다. 당시 중앙지의 지방판은 그 전날 인쇄되어 대부분 아침에 각 지방에 배달되었다. 서울의 석간이 지방의 독자들에게도 저녁에 배달하기 위해서는 오전에 인쇄를 해야 하는데 이는 불가능한 것이다. 따라서 서울의 석간들도 지방에는 아침에 배달되는 형태를 취했던 것이다. 이렇듯 군사정부의 단간제 정책에 의해 지방의 신문사들은 조간 시장은 중앙지에 내어 주고 석간을 취하는 형태로 나아가게 되었던 것이다. 결론적으로 군사정부의 단간제가 지방의 신문 시장의 형태를 결정하고 왜곡하는 요인으로 작용했다고 할 수 있겠다.

3) 지사와 지국의 취재 활동 제한

다음으로 지방의 신문에 직접적인 영향을 준 규정으로 지사와 지국의 취재 활동을 제한하였다는 사실을 들 수 있다. 언론정책 시행기준의 제7항은 ‘지사 또는 지국의 취재’라는 제목으로 ‘국내에서 발행하는 신문사 또는 통신사의 지사 또는 지국에 있어서의 취재 활동은 그 지사장이나 지국장 또는

그 본사의 특과원만이 할 수 있다”고 규정하였다. 종전 지사나 지국도 기사를 두고 취재 활동을 벌였던 것을 금지시킨 것이다.

한국 신문의 발전 과정에서 지사나 지국의 체계가 갖추어진 것은 일제기 민간지부터이다. 각 지사나 지국은 보급과 수급의 역할을 하였을 뿐만 아니라 기사를 고용하여 자체 취재 활동을 수행하여 이를 지면에 반영했다. 부산 지역의 예를 들면 부산 지국 뿐만 아니라 시내 각 지역마다 민간지의 분국이 설치되었으며 각 분국에는 2-3명의 취재 기사를 두었다. 이들도 언론인으로서 전조선기자대회에도 참여하였을 뿐만 아니라 지역의 각종 기자 단체에도 참여하였다. 이들 중에는 안희제나 김종범 등 전국적 차원의 민족운동에서 중요한 역할을 담당했던 인물들이 『동아일보』의 부산 지국장을 맡기도 했을 정도였다(채백, 2012).

이러한 지사와 지국의 취재 활동을 극도로 제한함으로써 신문사들의 지방 취재를 매우 어렵게 만들고 통신사나 다른 정보원에 의존할 수밖에 없는 구조를 형성하였다. 전국지의 지방 취재가 제한되면 지역의 신문으로서 유리한 조건이 될 수도 있겠지만 지역에 관한 취재 활동의 상당 부분이 위축되는 효과를 가져왔다. 이는 신문의 내용 면에서 중앙 중심을 더욱 심화시키는 요인이 된다고 평가할 수 있겠다. 또한 지역의 신문사들도 인근 지역에 지사와 지국을 두고 있었는데, 그 취재 활동을 제한당하게 된 것이다.

물론 이는 한국전쟁 이후부터 특히 제2공화국기에 사이비 기자 문제가 사회적 이슈가 되었으며 지방의 경우 이 문제가 더욱 극심했기 때문에 나온 조치라고 보인다. 하지만 일제기부터 지사나 지국이 기사를 고용하여 자체 취재를 했던 것이 이 규정에 의해 불가능하게 바뀌면서 결과적으로 지역의 언론 활동을 위축시키고 말았다.

4) 기자 급료와 사이비 기자 문제

언론정책 시행 기준에서는 기자들의 급료 수준도 기준을 정하였다. 그 구체적 내용은 다음과 같다.

- 가. 서울특별시에 본사를 둔 일간신문·통신사의 기자(종전)의 봉급은 월1만원 이상으로 한다. 종전기자는 3년 이상의 기자 경력을 가진 자를 말한다.
- 나. 인구 30만 이상의 도시에서 발행되는 일간신문 통신사의 기자 봉급은 상기 가항 기준 보수액의 20%를 감한 액수를 기준으로 한다.
- 다. 기타 신문·통신사의 기자 봉급은 상기 가항 기준 보수액의 30%를 감한 액수를 기준으로 한다.
- 라. 특수신문사의 기자 봉급은 사정에 따라 고려할 수 있다.

발행지 도시 규모에 따라 최저 수준의 급료를 규정하고 있는 것이다. 이는 무급의 사이비 기자들이 많아서 사회 문제가 되곤 하였기 때문에 나온 조항으로 볼 수 있다. 하지만 이는 지역 신문들의 경영을 압박하는 요인이 되었다. 대부분의 신문사들이 어려움이 있더라도 정부의 시책을 따르겠다는 의사를 표명했지만 『대전일보』와 『중도일보』는 기준을 충족시키려면 기존의 3배 정도를 지급해야 한다며 명확한 입장 표명을 유보하였다고 한다. 또한 급료는 기업의 경영 상태에 따라 자율적으로 결정할 문제이지 타의에 의해 결정될 문제가 아니라는 비판적 의견이 많았다(『경향신문』 1962. 8. 7. 조건2면).

이 조항에 대해서 각 신문사들이 구체적으로 어떤 후속 조치를 취했는지는 알려지지 않고 있다. 하지만 이 조항도 제대로 지켜지지는 않았던 것으로 보인다. 그 이후에도 3공화국 후반부까지도 기자들의 급여 수준은 매우 열악한 것으로 알려져 있다.

한편 이보다 앞서 군사정부는 5.16쿠데타 직후인 1961년 5월말부터 이른바 사이비기자에 대해 철퇴를 가하기 시작하였다. 이 사이비기자 문제는 전술한 바와 같이 한국전쟁기부터 사회 문제가 되었으며 특히 제2공화국기에는 정치권에서 이슈가 될 정도였다. 『경향신문』은 1961년 3월 17일자 사설에서 ‘언론의 정화와 그 문제점’이라는 제목으로 이 문제가 특히 지방에서 매우 심각하다고 지적하였다.

5.16쿠데타에 성공한 직후부터 계엄사는 사이비기자 구속에 나섰다. 5월 26일 전방 계엄사령부가 강원도 지역 관내에서 사이비 기자 70명을 구속(『동아일보』 1961. 5. 27. 석간2면)한 것을 시초로 5월 30일에는 충남 지역에서도 16명이 구속되고(『동아일보』 1961. 5. 31. 석간 3면) 6월 15일에는 경북 지역에서도 8명이 실형을 선고받았다(『동아일보』 1961. 6. 15. 석간3면). 부산과 경남 지역에서도 사이비기자 검거 선봉이 붙었다. 5월 30일 경남 경찰국은 사이비기자 20명을 트럭에 태우고 ‘나는 공갈기자입니다’라는 플래카드를 내걸고 20명 모두 등에 자기 이름과 ‘공갈기자’라고 써 붙이고 시내를 일주하고는⁴⁾ 계엄사무소 고등군법회의에 인계했다고 한다(『조선일보』 1961. 5. 31. 조간2면). 부산과 경남 지역에서는 총 120명이 구속되어(부산직할시사 편찬위원회, 1991, 577-578쪽) 이들 중 20명에 대해서 공갈, 사기 등의 혐의로 최고 10년 최하 1년의 실형이 선고되었다(『조선일보』 1961. 6. 2. 조간2면).

이처럼 각 지역에서 사이비기자 구속이 줄을 잇는 가운데 당시 내무부장관은 1961년 6월 3일에 열린 기자회견에서 당면 문제에 대해 언급하며 사이비 기자 문제에 대해서도 일반 기자와 구분하여 ‘철저히 단속’하겠다는 방침을 밝혔다(『경향신문』 1961. 6. 3. 석간3면). 6월 5일에는 심흥선 공보부장도 언론의 협조를 당부하는 담화를 발표하며 “사이비 언론인의 행패는 반국가적인 것”이라면서 엄벌 방침을 밝혔다(『동아일보』 1961. 6. 5. 석간1면).

이러한 사이비 기자 문제 때문에 군사정부는 1962년 6월 28일에 언론정책 기본방침 5개항과 세부방침 20개항을 발표하면서 세부방침 제20항으로 무보수 기자의 채용과 존속을 엄금한다고 규정하고 기본 방침 제5항의 ‘언론정화’ 조항에서 “언론인의 과거를 일절 불문에 붙이되” 새로운 부정과 비행, 과거 부패 언론인이 다시 비행을 저지를 경우는 더욱 엄격히 의법 조치한다고 규정하였다(『동아일보』 1962. 6. 29. 석간1면). 7월 30일에 공표된 언론정책 시행기준에서 전술한 바와 같이 지사, 지국의 취재 활동을 제한한 것도 바로 이 사이비 기자의 발생 소지를 차단하자는 의도라고 볼 수 있겠다.

사이비 기자문제는 물론 사회 부조리의 척결이라는 측면이 존재하는 것은 부인할 수 없다. 그러나 이 조치는 반드시 이러한 목적만을 가지고 이루어진 것으로 보기는 어려울 것이다. 박정희 정권이 5.16 쿠데타 이후 여러 가지 조치들을 통해 언론을 약화시키는 정책의 일환이라는 맥락도 분명히 존재했다고 볼 수 있다. 후술하겠지만 1970년대 초반 프레스카드제를 도입하여 사이비 기자를 척결하려는 정부의 시도에 대해 『기자협회보』는 1972년 2월 11일자(219호)에 실린 언론인 좌담을 통해 사이비 기자 문제를 근원적으로 치유할 생각이라면 사이비 기자를 양산하는 악덕 언론기업을 시설기준령 등을 통해 엄격히 다스리는 것이 훨씬 더 효과적일 것이라는 비판적 견해를 표출하기도 하였다.

4) 당시 기자들을 시가행진 시킨 것은 박정희의 지시에 의해서였다고 한다(한홍구, 2012, 121쪽).

이러한 점들을 고려할 때 계엄령 하에서 정당한 사법 절차도 거치지 않고 인권을 침해해 가면서 이루어진 군사정부의 사이버 기자 구속 등의 조치들은 언론을 위축시키는 통제 조치의 성격을 지닌 것이라고 평가할 수 있겠다.

5) 『부산일보』와 부산문화방송의 소유권 강탈

5.16쿠데타로 박정희가 집권한 직후 부산의 언론계는 커다란 변화의 소용돌이를 맞게 되었다. 김지태는 1962년 6월 20일 자신이 소유한 『부산일보』와 부산문화방송, 한국문화방송의 주식 전부와 부일장학회 운영권, 그리고 부산 서면 일대의 토지 10만평을 포기한다는 각서에 서명하였다. 이 자산을 모태로 하여 5.16장학회가 출범하였으며 이 장학회가 『부산일보』와 문화방송의 소유주로 부상하게 되었다.

이는 당시 중앙정보부 부산지부장이던 박용기가 박정희의 지시를 받고 주도하여 강압적인 분위기 속에서 이루어진 것이었다. 당시 박정희는 김지태에 대해 『부산일보』 및 문화방송을 미끼로 부정축재 및 탈세자⁵⁾이며, ‘혁명사업에 비협조적’이라는 인식을 가지고 있어 ‘철저하게 조사’하라고 지시했다는 것이다(『한겨레』, 2004. 8. 16. 1면).

5.16쿠데타 직전인 1961년 3월 부산의 2군 부사령관으로 있던 박정희는 대구사범 동창이던 당시 『부산일보』 주필 황용주를 통해 『부산일보』 사장 김지태에게 거사 자금 500만환을 구해 달라고 요청하였다. 그러나 황용주는 이 말을 김지태에게 전하지 않았다. 황용주는 김지태가 돈을 잘 내려 하지 않을 것으로 예상하여 전하지 않았다는 것이다(한홍구, 2012, 59쪽). 아마도 황용주는 박정희의 거사가 성공할 가능성을 높지 않다고 판단했으며 김지태도 그런 판단일 것이라고 예상했던 것으로 볼 수 있겠다. 이에 조급했던 박정희는 『부산일보』 사장실을 직접 찾아가기도 하였으나 김지태를 만날 수 없었다는 것이다(『시사저널』, 771호, 2004. 7. 27 <http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=6087> 2012 9. 24.). 이것이 빌미가 되었는지는 확실치 않지만⁵⁾ 김지태는 5.16 쿠데타가 성공한 이후 엄청난 불이익을 당하게 되었다.

5.16쿠데타 주체 세력은 부정축재자를 조사하면서 김지태를 압박하기 시작하였다. 당시 조사에서 김지태의 부정축재와 조세 포탈 금액은 최종적으로 4억환으로 발표되었다. 이때 부정축재자로 발표된 국내 기업인들은 7월 17일 경제재건축진회를 구성하였는데 김지태도 감사로 참여하였다(『경향신문』, 1961. 8. 15. 조건1면).

1962년 들어 군사정부는 다시 김지태를 압박하기 시작했다. 이를 위해 당시 중앙정보부 부산지부는 치밀하게 사전 조사를 하여 과거 김지태가 거느리고 있던 사람들이나 개인적 원한을 품은 사람들까지 물색하여 치밀하게 방증을 수집하였다는 것이다(『국제신보』, 1964. 5. 2. 7면). 1962년 3월 28일 중앙정보부 부산지부는 부산일보사의 김지태 사장과 윤우동 전무를 비롯하여 부일장학회 및 한국생사, 조선전직의 관계자 11명을 입건하였다. 이중 김지태에게 적용된 혐의는 부정축재처리법 위반과 국내

5) 이 점에 대해 한홍구(2012, 58-60쪽)는 황용주가 이 말을 김지태에게 전달하지 않았으며 박정희가 직접 김지태를 찾아가는 것도 사실로 보이지만 이것이 강탈의 직접적인 원인으로 보기는 어렵다고 주장하였다. 오히려 쿠데타로 집권한 박정희에게 언론사가 필요했다는 것이 직접적인 요인이라는 것이다. 하지만 그러한 목적이라면 부산보다는 서울의 언론사가 더 적합할텐데 왜 부산에 있는 언론사를 대상으로 했는지는 여전히 의문으로 남는다.

재산해외도피방지법 위반 등 9개 항목에 걸친 것이었다(『동아일보』 1962. 3. 29. 3면). 김지태의 부인도 해외 여행에서 돌아올 때 시가 100만원 상당의 다이아몬드를 신고없이 가져 왔다는 이유로 구속되었다. 당시 김지태는 일본에 체류중이었다. 김지태는 자신에 대한 조사가 은밀히 진행되는 것을 알고 일본으로 피신차 출국하였던 것이다. 이에 정보부는 김지태의 측근을 통해 회유하여 귀국을 종용하고는 귀국과 함께 구속한 것이다(『국제신보』 1964. 5. 2. 7면).

이어 1962년 5월 24일 경남지구 계엄고등군법회의는 김지태에게 징역 7년을, 그의 부인 송혜영에게는 벌금 1,600만원, 윤우동에게는 징역 5년 등 관계자 9명에 실형을 구형하였다(『동아일보』 1962. 5. 25. 조간3면). 그러나 얼마 뒤인 6월 22일에 경남지구 계엄고등군법회의의 검찰관은 피고 전원에게 공소를 취하하였다. 취하 사유는 “피고 전원이 그들의 죄상을 뉘우치고 경제개발계획 등 혁명대열에 적극 참여할 가능성이 보이기 때문”이라는 것이다(『동아일보』 1962. 6. 23. 조간3면). 그러나 군법회의의 검찰의 구형이 있던 약 한달 뒤인 6월 20일에 전술한 바와 같이 김지태는 언론사 등의 재산을 포기하고 국가에 헌납한다는 각서에 서명을 하였다. 그 바로 이틀 뒤에 공소 취하가 이루어진 것이다.

몰수된 김지태의 재산 중 서면의 토지는 국방부에 무상으로 양도하였으며 나머지 재산을 바탕으로 1962년 7월에 5.16장학회를 설립하였다(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000269761 . 2012. 9. 24.). 5.16장학회는 부산일보사가 운영하던 부일장학회를 개편하는 형식으로 부산일보사와 부산문화방송, 한국문화방송의 전 주식을 기부받아(부산일보사, 1996, 598쪽) 1962년 7월 7일 이사장에 이관구(李寬求)가 취임하며 발족하였다(『부산일보』 1962. 7. 8. 조간3면). 한편 김지태는 1962년 7월 22일자로 『부산일보』와 부산문화방송 사장직을 사임(『부산일보』 1962. 7. 22. 석간1면)하고 『부산일보』 후임 사장에는 1962년 7월 31일 황용주가 취임하였다.

이와 같은 소유권의 변화는 지면에도 영향을 미쳐 『부산일보』는 이후 독자들로부터 ‘여당지’라는 평가를 받게 되었다(부산일보사, 1996, 626쪽). 5.16장학회 소유가 되어 버리고 나니 박정희 정권에 대한 비판과 견제는 전혀 기대하기 힘든 관계가 되어 버렸던 것이다. 이처럼 박정희 정권은 탈법적 강제력을 동원하여 지방의 언론사를 강제로 빼앗아 감으로써 지역의 언론 발전을 왜곡시키는 결과를 낳고 말았다.

6) 차관 배정에서의 배제

박정희 정권의 언론 통제 정책의 가장 큰 특징은 채찍과 당근 즉 통제와 회유의 양면 정책이라는 점이었다. 정부의 언론 통제에 협조 내지는 순응하는 반대급부로 언론사에 여러 가지 경제적 혜택을 제공하여 이를 바탕으로 기업화의 길을 걸을 수 있었다. 박정희 정권이 언론에 제공한 경제적 혜택의 일환으로 1960년대의 차관경제 속에서 언론사들에 매우 유리한 조건에 차관을 제공하였다. 대부분의 언론사들은 이 차관을 통해 고속운전기를 도입하였다. 1968년 11월 조선일보가 차관을 들여 코리아나 호텔을 지은 것을 시초로 1970년도에 『동아일보』와 『서울신문』, 『경향신문』, 『중앙일보』가 차관으로 고속운전기를 도입하였다(김해식, 1994, 129-130쪽).

그러나 이 차관의 제공도 현재까지 알려지기로는 서울의 언론사들만 해당되었으며 지방의 신문사들이 대상이 되었다는 기록은 찾아보기 힘들다. 재무부와 한국산업은행이 편찬한 『외자도입30년사』

(1993)을 훑어보아도 지역 언론사에 차관이 배정되었다는 기록을 찾을 수 없다.

박정의 정권은 차관 외에도 언론사에 은행 대출을 저렴한 이자로 제공하는 혜택을 주었다. 신문발행 인협회가 주도하여 재무부 및 한국은행과 교섭을 벌여 1962년부터 모든 회원사가 장기 대부를 받을 수 있었다. 당시 이자율은 연26%로 고율이었지만 은행 대부는 매우 힘들었으며 시중 사채 이자율이 연 48%였다는 점을 고려하면 매우 좋은 조건이었다고 할 수 있다. 1967년 3월부터는 정부 당국에 건의하여 이자율을 연18%로 인하하였다(김해식, 1994, 129-130쪽). 또한 당시 정부는 윤전기 수입시에 부과되는 관세에서도 혜택을 부여하였다. 관세법 조항을 개정하여 그 세액을 5년에 분납 가능하도록 한 것이다(『경향신문』, 1968. 3. 29. 1면).

차관 배정에서 배제되었던 지역의 신문들은 대부분 이 은행 용자와 관세 혜택을 바탕으로 윤전기를 도입하였을 것으로 추정된다. 부산의 경우를 보면 부산일보사는 일제기 『부산일보』가 사용하던 마루노니 인쇄기 2대로 출발하여 1963년 2월 시간당 3만부 인쇄가 가능한 독일제 윤전기를 도입하였으며 1969년 11월에 같은 용량의 독일제 알버트 윤전기를 추가 도입하였다. 1978년 9월에는 시간당 12만부까지 가능한 일본제 이께가이코스를 도입하였다(부산일보사, 1996, 426-435쪽). 국제신문사는 1950년대까지 마루노니 인쇄기 2대를 가동하다가 1960년대 중반 시간당 2만 5천 내지 3만부 인쇄가 가능한 윤전기를 도입하였으며 1977년도에 일본제 이께가이코스 윤전기를 도입하였다(국제신문사, 1997, 514쪽).

부산의 두 신문사가 이때 자금을 어떻게 조달했는지는 밝히지 않고 있다. 차관을 받았다는 기록도 없는 것으로 보아 전술한 대로 은행 용자 등의 방법으로 도입한 것으로 추정할 수 있겠다.

이와 같은 차별적인 정책에 의해 인쇄 시설면에서 서울과 지방의 격차는 더욱 심화되었다. 1967년 12월 당시 서울의 8개 신문사들은 윤전기를 작게는 2대에서 많게는 6대까지 보유하여 회사당 평균 4.25대를 보유하였지만 지방의 신문들 21개사 중에는 6개사만이 2대를 보유하고 나머지 15개사는 모두 1대를 보유하여 평균 1.29대에 그쳤다(주동황, 1993, 92쪽). 여기에서 전술한 대로 1970년도에 서울의 신문사들은 차관을 들여 고속윤전기를 속속 도입함으로써 아래의 표와 같이 대폭 확충되었다. 고속윤전기도 6개사가 평균 4.8대로 증대되었으며 일반 윤전기도 평균 2대씩 보유하고 있었다.

<표 1> 1970년 중앙지의 윤전기 현황

신문명	고속윤전기	윤전기
경향	5	2
동아	6	-
서울	3	7
조선	4	1
한국	6	1
중앙	5	1

* 출처 : 김해식(1994, 130쪽).

1970년 당시 지역 신문들의 윤전기 현황을 알 수 있는 자료가 없어 직접 비교는 어렵지만 그 격차는 더욱 벌어졌을 것으로 추정된다. 더구나 그해말경에도 지역 신문들 중 상당수는 아직 윤전기 시설을 갖추지 못한 곳도 있었다. 1970년 10월 28일 문공부 장관 신범식은 윤전기 및 부수 시설이 부족한 전국 14개 신문에 대해 다음 달인 11월말까지 보완하지 못할 때는 등록 취소, 정간 등 행정

조치를 취하겠다고 발표하였다. 그 14개 신문의 면모를 보면 『일간스포츠』와 『코리아타임즈』, 『서울경제』, 『한화일보』의 특수 신문 4개만이 서울 소재 신문사였고, 나머지 10개는 모두 지방의 신문들이었다. 그 10개 신문사는 『경기매일』, 『연합신문』, 『경기일보』, 『호남일보』, 『중도일보』, 『전북매일』, 『강원일보』, 『충청일보』, 『대구일보』, 『경남일보』였다(『동아일보』 1970. 10. 28. 1면).

중앙지와 지역 신문의 격차가 더욱 벌어졌다는 사실은 자본금 현황을 비교해 보아도 알 수 있다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 1955년과 1967년 신문들의 평균 자본금 규모가 중앙지의 경우는 157.4배로 증가하였지만 지역 신문은 23.7배로 증가하는 데 그쳤다. 서울과 지방의 평균 자본금 규모를 비교해 보면 1955년에는 서울이 2.6배의 규모였으나 1967년에는 17.2배로 격차가 더욱 심화되었다. 1960년대 이후 산업화가 본격화되면서 이 격차는 더욱 벌어졌을 것으로 추정할 수 있다.

<표 2> 1960년대 신문기업의 자본금 현황과 추이 (단위: 원)

연도	중앙지		지역 신문		신문기업 수	
	자본금총액	자본금평균	자본금총액	자본금평균	중앙	지방
1955	13,270,000	14,74,444	966,2,500	568,382	9	17
1964	120,500,000	150,62,500	1345,60,000	11,213,333	8	12
1967	3,017,520,000	232,116,926	256,300,000	13,480,473	13	19

* 출처 : 김남석(1994, 87쪽),.

3. 1970년대 초반의 언론 정책과 지역 신문

1) ‘언론자율정화에 관한 결정사항’과 지역 신문

박정희 정권은 1971년에도 다시 언론계를 대폭 수술하였다. 1971년 12월 17일 각 언론사들이 자율 결의하는 형식으로 ‘언론자율정화에 관한 결정사항’을 발표하였다. 여기서는 프레스카드제를 도입하여 기자들의 숫자를 대폭 줄이는 것과 함께 함께 지방 신문의 취재와 보급 활동을 대폭 제한하는 조치가 이루어졌다. 이 조치는 그해 12월 7일 박정희 정권이 국가비상사태를 선포한 데 즈음하여 언론인들이 정부 시책에 호응한다는 명분으로 결의, 발표한 것이었다(한국신문협회, 1982, 484-486 쪽). 7개항에 이르는 이 결정사항의 전문은 다음과 같다(『동아일보』 1971. 12. 20. 1면).

<언론자율정화에 관한 결정사항>

한국신문협회 회원사 일동은 그동안 언론계의 자율적 정화와 경영의 합리화를 모색해 왔습니다. 자유언론의 책임과 건전한 민주언론의 신장 발전을 기하여 사회의 기대에 부응하고자 1971년 12월 17일 한국신문협회 이사 감사 연석회의 결의로써 다음과 같이 그 방안을 결정하고 이에 공표하는 바입니다.

一. 지사 지국 보급소 설치

- 서울에서 발행하는 일간 종합지는 부산직할시 및 도청 소재지에 지사, 시청 소 재지에는 지국, 기타 지역에는 보급소를 설치한다.
- 지방에서 발행하는 일간종합지는 자도(自道)내에 한하여 시청 소재지에 지사, 기타 지역에 보급소를 설치하고 서울특별시에는 지사를 설치한다.
- 서울에서 발행하는 경제지는 도청 소재지에 지사, 기타 지역에는 보급소를 설치 한다.
- 지방에서 발행하는 경제지는 자도내의 시 소재지에 지사, 기타 지역에는 보급소 를 설치한다.

二. 지방주재기자의 배치

- 서울에서 발행하는 일간 종합지 주재기자의 인원수는 45명을 상한선으로 하고 기자의 배치는 도청 소재지와 시청 소재지에 한하여 적의 배치한다.
- 지방에서 발행하는 일간 종합지 주재기자는 자도 내의 시청 소재지와 군청 소 재지에 한하여 배치하되 그 인원수는 자도내 시 군 수자를 초과하지 않는다. 지 방 일간 종합지의 서울 지사 주재기자는 3명 이내로 한다.
- 경제지의 주재기자=서울에서 발행하는 경제지의 주재 기자는 도청 소재지에 1 명, 중요 경제 지역에 1명씩을 배치하되 전 주재 인원수는 15명을 초과하지 않 는다. 지방에서 발행하는 경제지는 자도내 시 소재지에 한하여 1명씩 배치하되 자도내 시의 수를 초과하지 않는다.
- 경제지의 출입 범위= 경제지 기자의 출입 범위는 관 민 경제기관에 한하고 지 방에서 발행하는 경제지는 자도내 관 민 경제기관에 한한다.

三. 취재와 보급의 분리

- 지사장 지국장 보급소장은 취재 임무에 종사하지 않는다.

四. 기자의 제(諸)보수

- 본사 기자와 지방주재기자의 제보수는 차등을 없게 하며 대폭 개선한다.

五. 프레스카드제 실시

- 프레스카드제를 실시하여 기자의 취재활동에 있어서 사회적 공신력을 높인다. 프레스카드의 발행은 각사 발행인의 신청에 따라 한국신문협회 추천에 의거 문 공부가 발행한다.

六. 신문윤리강령 준수

- 신문윤리위원회의 윤리강령과 모든 결정사항은 엄격히 준수한다.

七. 이상의 결정은 1972년 1월 1일부터 실행한다.

1971년 12월 17일

한국신문협회

기존의 연구들은 대부분 이 조치를 언급하면서 프레스카드제 중심으로 논의하였다. 하지만 실제 이 결정 사항 중에 프레스카드제는 5번째 항목에 나오고 그 보다 앞서 신문의 유형과 발행 지역별로 취재와 보급 범위를 제한하는 조치들이 대부분을 차지하고 있다. 주요 내용은 지사, 지국, 보급소의 위치와 범위를 한정시키면서 지방 일간지의 경우는 서울에 지사를 설치하고, 그외에는 해당 도내에만 설치할 수 있도록 제한하였다.

또한 지사장과 지국장, 보급소장은 취재 활동을 못하도록 금지시켰다. 지사와 지국의 취재 기능은 앞서 군사정부 시절 지사장이나 지국장, 혹은 본사의 특파원만 취재 기능을 하도록 했던 것을 이 조치로 전면 차단한 것이다. 대신 주재 기자를 두어 취재 활동을 할 수 있게 하였으나 그 숫자도 엄격히 제한하여 자도내의 시군수를 넘지 못하도록 일률적으로 규제한 것이다. 지역 신문 중 일정 규모 이상을 유지했던 5개사(당시에는 이 신문들은 지방전국지라 호칭하였다) 즉 「부산일보」, 「국제신보」, 「매일신문」, 「전남일보」, 「전남매일신문」의 경우는 당초 서울 주재 기자를 3명으로 제한하였으나 1972년 3월에 열린 신문협회 제74차 이사회에서 이를 6명으로 늘렸다(「기자협회보」 225호, 1972. 3. 24. 1면).

이는 자본주의 사회에서 자유로워야 할 기업 활동이 정치 권력이라는 외부적 강제에 의해서 그 활동과 배포 범위까지 제한되는 폭압적 조치였다고 할 수 있겠다. 이 조치에 따르면 부산에서 발행하는 두 신문들은 부산과 경남 지역에만 배포할 수 있다는 말이 된다. 이는 신문의 경영뿐만 아니라 편집과 운영 전반에 커다란 타격을 주는 조치인 것이다.

이 조치의 결과 직접적인 타격을 입게 된 신문들은 지방전국지들이었다. 지방에서 발행되지만 전국적 배포를 지향했던 5개 신문들이 배포 지역을 제한받게 됨으로써 가장 큰 타격을 받게 된 것이다. 반면 해당 지역에만 배포되던 나머지 지역 신문들로서는 별다른 타격을 받지 않았으며 타 지역의 신문 유입이 차단됨으로써 발행부수가 늘어난 사례도 있었다고 한다(「편집인협회보」 제78호, 1972. 5. 31. 3면).

지방전국지들은 이 조치에 반발하였다(부산일보사, 1996, 630-631쪽). 그리하여 한국신문협회는 1972년 1월 18일 이사회를 열어 이 조항의 내용을 개정하였다. 개정 내용은 지방에서 발행하는 전국지 즉 부산의 두 신문과 대구의 「매일신문」, 광주와 「전남일보」와 「전남매일」의 5개지는 2개도에 한해서 지사와 보급소를 둘 수 있도록 하였다. 인접도에도 보급소를 설치할 수 있도록 바꾸었던 것이다. 이에 따라 부산의 신문들은 경남과 경북에 보급할 수 있게 되었다. 추가된 도에 대해서도 자도의 경우와 마찬가지로 시청 소재지에 지사, 기타 지역에 보급소를 설치할 수 있도록 하였다(「기자협회보」 제216호, 1972. 1. 21.).

이어 그해 3월에 열린 신문협회 이사회에서는 이 관련 조항을 다시 수정하여 위의 5개 지방 신문사들의 경우 인접도에도 주재 기자를 둘 수 있도록 바꾸었다. 이에 따라 경남북에서 발행되는 신문은 영남 전역에, 전남에서 발행되는 신문은 호남 전역에 주재 기자를 둘 수 있게 되었다. 그러나 전체 주재기자의 숫자는 그대로 유지한 채 설치 지역만 인접 지역까지 허용함(「기자협회보」 제223호, 1972. 3. 10.)으로써 그 의미는 제한적일 수밖에 없었다.

이 조치로 중앙지도 마찬가지로었지만 지역 신문들도 주재 기자 중 일부를 해고하지 않을 수 없었다. 부산 지역을 보면 「국제신보」가 6명, 「부산일보」가 5명의 주재 기자를 해고하였다. 이 중 「국제신보」는 경남 의령의 1명 외에는 5명 모두가 경북 지역의 주재 기자였다. 「부산일보」는 경북 지역 2명, 경남 지역 3명의 기자를 해고하였다(「기자협회보」 220호, 1972. 2. 18. 2면).

1971년의 이 조치는 지역 신문의 경영난을 가중시켰다. 1960년대 후반 신문 판매면에서 급성장세를 유지하던 「부산일보」는 1971년부터 판매부수가 감소하였다. 1971년에는 전년도에 비해 8%를 기록하더니 1972년에는 11%로 감소폭이 확대되었다. 이러한 경영난 속에 부산일보사는 사원의 정년을 하향 조정하여 1972년 3월에는 1급 직원은 60세, 2-4급 직원은 55세로 조정하였다가 1974년도에 다시

5년씩 하향 조정하였다. 이 조치들은 심화되는 경영난을 극복하기 위한 교육지책으로 볼 수 있겠다. 또한 1972년 1월부터는 보급망을 보다 세분화하여 종래의 4판제를 5판제로 늘려 경남 지역을 4개의 판으로 세분화하고 경북 지역판도 발행하기 시작하였다(부산일보사, 1996, 626-631쪽). 이는 경북 지역까지 보급할 수 있도록 한 한국신문협회의 수정 결의에 따른 후속 조치였던 것으로 보인다.

이러한 개정에도 불구하고 이 조치로 인하여 지역의 신문들은 시장이 대폭 축소되면서 그야말로 지역의 신문으로 남을 수밖에 없는 결과가 되고 만 것이다. 1960년대 후반부터 중앙지들이 전국 주요 도시를 대상으로 도시판과 각도를 대상으로 한 도민판을 발행하면서 지방의 언론 시장 잠식을 가속화하고 있던 상황이었다(『편집인협회보』 81호, 1972. 8. 31. 3면). 이러한 상황에서 1971년도의 조치에 의해 중앙 일간지에 의한 지방 시장 잠식이 더욱 가속화되었다. 특히 1970년 7월 경부고속도로가 개통함으로써 중앙일간지의 지방 시장 잠식이 한결 수월해졌다. 고속도로의 개통으로 전국 시장을 목표로 하는 중앙 일간지들의 신문 발송시간이 단축됨으로써 지역 신문들이 지방의 시장 내에서도 상대적 우위를 잃어 버렸던 것이다(김남석, 1994, 108-9쪽).

2) 지역 신문 통폐합

지역 신문들의 배포와 취재 범위를 제한하는 조치 이후 지역 신문의 경영난은 더욱 가중될 수밖에 없었다. 이미 군사정부 시절부터 정부가 요구한 기준을 충족시키기 위해 윤전기를 추가로 도입하고 중면 및 급여 인상을 위해 타인 자본을 끌어 들임으로써 적자를 면키 어려운 재정 구조였다. 여기에 1971년의 여러 조치들은 지역 신문의 경영상 불안을 더욱 가중시키는 요인이 되었다. 이러한 상황에서 통폐합 논의가 시작되었다. 광고와 판매 시장이 한정된 지역 신문의 경우 복수의 신문이 경쟁을 벌이는 것은 부작용이 많다는 논의가 고개를 들며 통합 논의가 나오기 시작하여 1도 1사의 원칙론까지 등장하였다(주동황, 1993, 115-116쪽).

이러한 때에 1972년 3월 30일 『대구일보』가 회사 내부사정을 이유로 자진 폐간하였다. 이 신문은 기자들에게 출판물 판매 등의 상행위를 강요하고 프레스카드 발급을 미끼로 보증금을 받는 등의 비위 사실로 인해 그해 3월 22일 신문협회로부터 프레스카드 추천을 취소당하는 제재를 받았었다. 당시 기자들 월급도 제대로 지급 못하던 이 신문은(『기자협회보』 제223호, 1972. 3. 10.) 결국 3월 30일자를 끝으로 자진 폐간하고 말았다. 곧이어 4월 1일에는 『대구경제일보』가 경영난을 이기지 못하고 자진 폐간하였다.

이러한 상황은 지역 신문 통폐합의 분위기로 이어지면서 대전과 전북, 경기 지역에서 신문사 통폐합이 추진되었다. 지역 신문 통폐합을 포함하여 당시에 이루어진 신문 및 통신사 통폐합 실태는 아래의 표와 같다. 대전의 두 신문이 『충남일보』로 통합하였으며 전주와 군산의 세 신문이 『전북신문』으로, 인천과 수원 의 세 신문이 『경기신문』으로 통합, 출발하였다. 한편 목포에서 발행되던 『호남매일신문』도 1973년 5월 31일자로 경영난을 이유로 자진 폐간하였다. 경영 합리화를 위해 두 차례 감원을 실시하였으나 8천여만원에 이르는 부채를 감당하지 못하고 끝내 폐간하고 말았다(『기자협회보』 제286호, 1973. 6. 8.).

<표 3> 1972-1973년 신문 및 통신사 통폐합 실태

언론사	발행지	일 시	비 고
대구일보	대구	1972.3.30.	프레스카드발급과 관련된 비위사실로 자진 폐간
대구경제일보	대구	1972.4.1.	경영난을 이유로 자진 폐간
한국경제일보	서울	1973.3.28.	자금난 및 운영난을 이유로 자진 폐간
동화통신	서울	1973.4.30.	재정난을 이유로 자진 폐간
대한일보	서울	1973.5.15.	사장의 수재의연금 횡령혐의와 관련 자진폐간
호남매일	목포	1973.5.31.	경영상의 이유로 자진 폐간
AK뉴스	서울	1973.6.30.	자진 폐간
대전일보	대전	1973.5.25.	충남일보로 통합
전북일보	전주	1973.6.1.	전북신문으로 통합
전북매일	전주		
호남일보	군산		
경기일보	인천	1973.9.1.	경기신문으로 통합
경기매일	인천		
연합신문	수원		

* 출처 : 한국신문협회(1982, 372-373쪽).

이때의 통폐합으로 경기와 충남, 전북에서는 하나의 일간지만이 남게 된 것이다. 한편 강원도와 충북, 제주에서는 원래 하나의 일간지 밖에 없었고, 부산과 경북, 전남만 2개의 일간지가 발행되는 상황으로 정리가 된 것이다.

4. 맺음말

지금까지 5.16쿠데타 이후 박정희 정권이 시행한 언론 정책 중 지역 신문들과 연관이 있는 내용들을 정리하고 그 의미를 분석해 보았다. 앞에서의 논의를 토대로 박정희 정권의 언론 정책의 결과가 지역 신문들에게 갖는 의미를 정리해 보면 다음과 같은 네가지로 집약할 수 있겠다.

먼저 박정희 정권의 언론 정책의 주요 내용 중에서는 지역의 신문들이 갖는 특수성을 고려한 체계적인 정책은 찾아보기 어렵다는 점을 지적할 수 있겠다. 주로 언론을 통제할 목적(김해식, 1994)으로 시행한 포괄적인 언론 정책들이 입안되고 시행됨으로써 지역 신문들에 여러가지 부작용을 낳게 되었다고 할 수 있다. 지역에 대한 것으로는 시설 기준이나 급료, 지사와 주재 기자의 숫자 등을 규제하면서 인구 규모에 따라 차등 결정한 것뿐이었다. 박정희 정권의 언론 정책이 중앙에 편중된 것이라는 평가는 당시 언론인들 사이에서도 존재하였다. 『편집인협회보』 제81호(1972. 8. 31. 1면)를 보면 당시 지역 신문의 문제점에 관한 세미나에 관한 1면의 머리 기사에서 그 제목을 ‘언론정책의 중앙편중 지적’이라고 뽑으면서 문제점을 지적한 바 있다. 이러한 중앙 편중의 일률적인 정책 때문에 기본적인 조건에서 차이가 나는 지역 신문들로서는 더 심각한 결과를 초래하게 되었으며 이것이 중앙집중을 가속화하는 밑바탕이 되었다고 볼 수 있겠다.

두번째로는 언론사를 통폐합하고, 신문의 취재와 보급을 정책에 의해 강제로 규제함으로써 언론 영역의 축소와 시장 왜곡을 초래하였다는 점을 지적할 수 있겠다. 5.16쿠데타 직후부터 시행된 통폐합과 시설 기준의 적용에 의해 언론사 숫자가 대폭 감소하였다. 1961년 2월말 당시 전국에서 1,475개 정기간행물이 발행되었으나 군사정부 후반에 해당되는 1963년 2월 1일에는 전국의 정간물이 339개로 줄었다(『편집인협회보』 제8호, 1963. 4. 5.). 약 2년간 1,136개의 간행물이 사라짐으로써 23.0%에 불과한 수준으로 언론 시장이 축소된 것이다. 특히 부산의 경우, 『부산일보』와 부산문화방송을 강탈한 사례는 지역의 언론 시장을 정치 권력이 탈법적인 방법으로 왜곡하는 결과를 초래하였다.

그 외에도 단간제를 통해 언론의 영역을 대폭 축소하였으며 1971년의 통제 정책으로 지역 신문 통폐합도 다시 이루어졌다. 또한 지사와 지국의 제한과 취재 활동 금지, 주재 기자의 숫자와 배치 지역 제한, 지역 신문의 배포 지역 제한 등의 조치가 이루어졌다. 이 조치들에 의해 언론의 취재 활동도 제한되었으며 배포 지역도 제한되는 결과를 초래한 것이다.

특히 지역의 신문들은 해당 도에만 배포하도록 하고 그중 전국적으로 배포되던 신문들은 해당 도와 인접도에만 배포하도록 한 1971년의 조치는 지역 신문들의 영역을 대폭 축소시켰다. 이로써 이른바 ‘지방전국지’들이 소멸되고 그야말로 지역 신문으로만 남는 역사적 계기가 되었다고 평가할 수 있겠다. 반면 서울의 신문사들도 지방의 취재는 제약을 받게 되었지만 보급면에서는 전국 각지를 포괄할 수 있도록 함으로써 지역의 시장을 유리한 조건에서 공략할 수 있는 밑바탕이 되었다.

세번째로는 박정희 정권이 언론사에 제공한 경제적 혜택의 측면에서도 지역 신문들은 차별당했다는 점이다. 박정희 정권 언론 정책의 특징을 일반적으로 채찍과 당근의 양면 정책으로 평가한다. 하지만 지역의 신문들에게는 그 당근 중에서 커다란 몫을 차지하였던 차관의 배정도 전혀 이루어지지 않았다. 다시 말해 박정희 정권의 언론 정책은 지역의 신문들에게는 당근 면에서도 차별하는 정책이었다고 평가할 수 있겠다. 이에 지역 신문들은 시설 기준을 충족시키기 위해 외부 자본을 끌어 들여야 했고, 이로써 열악한 재정 구조는 더욱 악화되면서 만성적인 경영난을 벗어나기 어렵게 되었다. 이 차관으로 초고속운전기를 도입한 중앙의 신문사들은 지역 시장 침투를 가속화하면서 지역 신문들은 점점 더 어려운 국면으로 빠져들게 되었던 것이다.

마지막으로 박정희 정권의 언론 정책은 언론 부문의 중앙 집중이 가속화되는 계기가 되었다고 평가할 수 있겠다. 물론 그 이전에도 서울이 가장 많은 정기간행물을 발행하는 지역이기는 했다. 전국의 간행물 중 서울이 차지하는 비중은 한국전쟁 이후부터 서서히 증가하기 시작하였다. 1953년에는 전국 411종 중 서울이 277종으로 67.4%의 비중이었으나 1959년에는 전국 668종 중 서울이 489종으로 73.2%를 차지하는 수준으로 증가하였다(채백, 2012, 326쪽). 그러나 박정희 집권 이후인 1963년 2월에는 전체 339종의 정기간행물 중 283종이 서울에 집중되어 83.5%라는 압도적 비중을 차지하게 되었다. 일요신문과 통신은 모두 서울에서만 발행되었으며 주간잡지도 경북에서 1종이 발행될 뿐 나머지는 전부 서울에서 발행되었다. 이러한 결과는 군사정부가 시설 기준 등을 적용하여 신문을 통폐합함으로써 자본력과 시장 규모 등 여러 면에서 유리한 조건에 있는 서울의 매체들이 상대적으로 많이 살아 남았고 지방의 매체들은 많이 사라지면서 중앙집중화가 심화되기 시작하였음을 말해준다.

이후의 제3공화국기에도 언론의 중앙집중화는 더욱 심화되었다. 정부의 언론 정책에 의해 지역의 언론은 점차 위축되어 가는 결과를 낳게 되었다. 전술한 바와 같이 단간제나 시설 기준, 지역의 취재 활동 제한 그리고 1971년의 배포 범위 제한 등의 조치들은 모두 지역의 언론들에 직접적으로 제약을

가하는 것들이었다. 또한 박정희 정권이 추진한 언론의 기업화 방침도 지역의 언론들을 더욱 불리한 입장으로 몰아가는 결과를 낳고 말았다. 기업화되어 가는 중앙의 언론들은 시장 확대를 위해 지방 잠식을 더욱 가속화하게 된 것이다. 이에 따라 1960년대 후반부터 지역판을 세분화하면서 지방의 시장 공략을 본격화[편집인협회보』 제81호 1972. 8. 31. 3면]하였다. 이러한 가운데 지역 신문의 판매 범위를 인근 지역에 한정시킨 조치는 중앙지들의 지역 시장 잠식을 더욱 용이하게 만들었던 것이다.

이러한 언론 정책들이 당시의 전반적인 산업화 정책과 맞물리면서 언론의 중앙집중화는 더욱 심화되었다. 박정희 정권이 경제개발계획의 형태로 추진한 산업화 정책은 거의 모든 부문에서 서울로의 집중을 더욱 심화시켰다. 이와 함께 지역의 언론들은 정책이나 시장, 기술, 인력 등 제반 부문에서 상대적으로 더욱 불리한 여건에 처할 수밖에 없었던 것이다. 이렇게 가속화되기 시작한 언론 부문의 중앙 집중이 오늘날까지 이어지면서 지역의 신문들은 점차 더 열악해지는 시장 기반 위에서 심각한 위기 상황을 좀처럼 벗어나지 못하고 있는 것이다.

Ⅰ 참고문헌

『경향신문』, 『국제신보』, 『동아일보』, 『부산일보』, 『조선일보』, 『한겨레』, 『시사저널』, 『기자협회보』, 『편집인협회보』, 『오마이뉴스』

국제신문사(1997). 『국제신문오십년사』. 부산: 국제신문사.

권보드레·천정환(2012). 『1960년을 묻다. 박정희 시대의 문화정치와 지성』. 서울: 천년의상상.

김남석(1994). 한국신문산업 구조개편에 관한 정치경제학적 연구. 서울대학교원신문학과 박사학위논문.

김서중(1996). 정기간행물 관계법의 변천과 그 적용에 관한 연구: 광복 이후 제5공화국까지의 정치경제적 요인을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.

김해식(1994). 『한국 언론의 사회학』. 서울: 나남.

부산일보사(1996). 『부산일보50년사』. 부산: 부산일보사.

부산직할시사편찬위원회(1991). 『부산시사 제4권』. 부산: 부산직할시.

재무부·한국산업은행(1993). 『외자도입30년사』. 과천: 재무부.

정진석(2012). 제3공화국의 언론: 구조개편, 통제와 저항. 한국언론학회 커뮤니케이션과역사분과 세미나 자료집 『제3공화국 시기 매스 커뮤니케이션 현상 연구』, 1-15쪽.

정태진 편(1961). 『5·16군사혁명요람 제1집』. 서울: 재정사.

주동황(1993). 한국정부의 언론정책이 신문산업의 변천에 미친 영향에 관한 일고찰: 제1공화국에서 제5공화국 까지. 서울대학교 대학원 박사학위논문.

채백(2000). 박정희 정권과 한국 언론. 최장집 외, 『한국민주주의의 회고와 전망』. 부산: 도서출판 한가람.

채백(2012). 『부산언론사연구』. 부산: 산지니.

한국신문협회(1968). 『한국신문연감1968』. 서울: 한국신문협회.

한국신문협회(1982). 『한국신문협회 20년』. 서울: 한국신문협회.

한홍구(2012). 『장물바구니』. 서울: 돌아온산.

ABSTRACT

**Media Policy of the Third Republic and the Local Newspapers :
focused on the case of Busan**

Baek Chae*

The purpose of this study is to analyze the media policy of the Third Republic and its influence on local newspapers in Korea. Just after the May 16th coup Military Government enforced the press merger and abolition and in 1962 announced the direction of the media policy and its implementation standards. These standards had a serious impact on local newspapers. It had resulted in weakening the reporting activities and aggravating the financial difficulties of the local newspapers. The media policy in 1971, which was in the form of self-purification resolutions of media corporations limited the dissemination and weakened the activities of local newspapers. By these measures the centralizing to Seoul of the media had to be deepened. The industrialization policy promoted by the Third Republic exacerbated this centralizing process.

Keywords: local newspaper, media policy, the Third Republic, local media, media history

* Professor Dept. of Communication, Pusan National University