

박 사 학 위 논 문
지도교수 권 해 수

지방자치 발전을 위한 지역신문의
역할 제고방안에 관한 연구

A Study on ways to promote the role of local
papers for development of local autonomy

2006년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

변 봉 주

박 사 학 위 논 문
지도교수 권 해 수

지방자치 발전을 위한 지역신문의
역할 제고방안에 관한 연구

A Study on ways to promote the role of local
papers for development of local autonomy

이 논문을 행정학 박사학위논문으로 제출함

2006년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

변 봉 주

변봉주의 행정학박사학위 논문을 인정함.

2006년 12월

심사위원장 李 鎭 受 

심사위원 鄭 周 澤 

심사위원 韓 尚 祐 

심사위원 이 원 준 

심사위원 權 海 秀 

차 례

제 1 장 서 론	1
제1절 문제제기 및 연구의 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	3
제3절 논문의 구성	4
제 2 장 지방자치와 지역신문의 관계에 관한 이론적 고찰	5
제1절 지방자치의 본질과 성격	5
1. 지방자치의 정의	5
2. 지방자치의 본질	7
3. 한국의 지방자치의 전개	9
제2절 지역신문의 개념 및 특성, 역할	19
1. 지역신문의 개념	19
2. 지역신문의 특성	25
3. 지역신문의 역할	26
4. 외국의 지역신문	33
제3절 선행연구의 검토	50
제 3 장 지방자치와 지역신문의 관계 및 연구분석틀	53
제1절 지방자치와 지역신문의 관계고찰	53
제2절 지역신문과 지방자치단체의 관계	55
1. 지방의회와의 관계	55
2. 집행부와의 관계	57
제3절 지역단체 및 타 언론과의 관계	58
1. 주민과의 관계	58
2. NGO와의 관계	60
3. 직능단체와의 관계	62
4. 지역신문과 중앙신문, 지역방송의 관계	65

제4절 연구의 분석틀	67
1. 연구의 개요	67
2. 연구의 분석틀	69
 제 4 장 한국지역신문의 발전과정 및 활동분석 72	
제1절 지역신문의 역사적 배경 및 발전과정	72
1. 지역신문의 시대적 변화과정	72
2. 지역신문의 환경요인	88
3. 지역신문의 한계	95
제2절 한국지역신문의 현황 및 실태분석	100
1. 지역신문사 등록현황	100
2. 지역신문 분류별 등록 및 발행부수 현황	105
제3절 지역신문의 기사내용 분석	110
1. 조사방법과 대상	110
2. 분석방법 및 절차	110
3. 기사의 내용과 성격 분석	112
4. 기사의 비중분석	115
5. 시기별 변화분석	118
6. 분석결과 논의	127
제4절 지역신문의 경쟁력 평가	131
1. 강점요인	131
2. 약점요인	132
3. 기회요인	132
4. 위협요인	133
 제 5 장 지방자치발전을 위한 지역신문의 역할제고 방안 135	
제1절 지방자치시대의 지역신문의 과제	135
제2절 지역신문과 지방자치단체와의 관계	137

1. 지방의회와의 관계	137
2. 집행부와의 관계	138
제3절 지역단체 및 타 언론과의 관계	139
1. 주민과의 관계	139
2. NGO와의 관계	140
3. 직능단체와의 관계	141
4. 지역신문과 중앙신문·지역방송의 관계	142
제4절 지역신문지원의 법적·제도적 지원	143
제5절 지역신문의 경쟁력 제고방안	146
1. 강점-기회	147
2. 강점-위협	148
3. 약점-기회	150
4. 약점-위협	150
 제 6 장 결 론	 152
 참고문헌	 158
Abstract	166

표 차 례

<표 2-1>	한국 지방자치의 발전과정	11
<표 2-2>	신문의 분류방법에 따른 종류	21
<표 2-3>	일본신문의 종류 및 발행부수	36
<표 2-4>	미국 주간신문의 변화	39
<표 2-5>	미국의 일간지 발행부수의 변화	39
<표 2-6>	영국 신문 của 종류 및 발행부수	44
<표 2-7>	영국 지역신문의 분포	45
<표 2-8>	독일 신문의 종류 및 발행부수	48
<표 2-9>	프랑스 신문의 종류 및 발행부수	50
<표 4-1>	해방이후의 지역신문 언론구조 변화	74
<표 4-2>	(사)한국 지역신문협회 회원 신문사명단.....	87
<표 4-3>	간별 지역신문 등록현황	105
<표 4-4>	지역신문의 발행주기	106
<표 4-5>	판형별 지역신문 등록현황	107
<표 4-6>	면(page)수별 지역신문 등록현황	108
<표 4-7>	지역신문의 발행부수	109
<표 4-8>	기사의 내용	112
<표 4-9>	기사의 성격	113
<표 4-10>	대상별 성격	114
<표 4-11>	대상별 비중	115
<표 4-12>	내용별 비중	116
<표 4-13>	성격별 비중	117
<표 4-14>	시기별 내용변화(2000년, 2005년)	118
<표 4-15>	시기별 성격변화(2000년, 2005년)	119
<표 4-16>	시기별 대상변화(2000년, 2005년)	120
<표 4-17>	시기별 비중변화(2000년, 2005년)	121
<표 4-18>	2000년, 2005년 지역신문사별 대상 변화비교	122

<표 4-19> 2000년, 2005년 지역신문사별 내용 변화 비교	124
<표 4-20> 2000년, 2005년 지역신문사별 성격 변화 비교	125
<표 4-21> 2000년, 2005년 지역신문사별 비중 변화 비교	126
<표 4-22> 지역신문 SWOT분석	134
<표 5-1> 외국의 지역신문 지원정책	144
<표 5-2> SWOT분석 체계도	146

그림 차례

<그림 2-1>	일본, 영국, 미국의 3대 신문 시장점유율	34
<그림 3-1>	연구의 과정과 내용	68
<그림 3-2>	연구의 분석틀	71
<그림 4-1>	지역신문의 유형별 분포	101
<그림 4-2>	지역신문의 시·도별 등록현황	102
<그림 4-3>	지역신문의 년·도별 등록현황	103
<그림 4-4>	지역신문의 년·도별 증감현황	104
<그림 4-5>	지역신문의 판형	107

제 1 장 서 론

제1절 문제제기 및 연구의 목적

지방자치가 실시된 지 15여년이 지났다. 현재 민선4기 지방자치가 실시되면서 그동안 갖가지 시행착오를 겪어오던 지방자치제도도 어느 정도 정착화 되었다고 할 수 있다. 또한 이러한 지방자치제도의 활성화는 그 동안 지방자치단체는 물론 지역주민들의 생활전반에 많은 변화와 혁신을 초래했고, 현재에도 변화와 혁신은 진행중에 있다.

1995년 7월 1일, 전면적인 지방자치제가 실시된 이후 지난 10여 년 동안 각 지방자치단체는 나름대로 종전의 중앙집권적 통치방식에서 벗어나 지역특성에 맞는 제도와 법률, 조례, 규칙 등을 갖추었다. 즉 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 분야에서 현재까지의 중앙집권적 통치방식에서 벗어나 지역주민의 참여와 거버넌스(governance) 등 분권화된 참여방식으로 변화하고 있다. 또한 이러한 방식의 변화와 더불어 지역주민의 삶의 방식과 의식도 변화하고 있다.

이러한 민선자치 시대에 발맞추어 지역언론 역시 종전의 취재, 편집 방향에서 탈피해 중앙의 소식을 전하는 대신에 지역주민의 삶 등 지역 자체의 뉴스를 중심으로 보도하려는 노력을 강화하고 있다. 특히 지역언론은 지방자치단체장과 지방의회의 활동을 감시하고 비판하는 기능과 지역발전을 선도하는 역할을 수행하고자 노력하고 있다.

지난 1987년 언론기본법이 개정되고 지방자치가 실시되면서부터 전국에서 지역신문이 발행되기 시작했다. 그 이후 10여년이 지나면서 많은 지역신문은 창간했다 폐간되는 악순환이 계속되고 있다. 지방자치는 정착되어가고 있지만 지역신문은 난립과 폐간을 거듭하면서 고사 직전에까지 이르는 등 지역언론이 활성화되기는 어렵다는 인식하에 지난 2002년부터 학계와 언론계, 시민단체 그리고 정치권을 중심으로 지

역신문의 발전을 지원하기 위한 제도적 장치에 관한 논의가 구체화되기 시작했다.

그 후 수차례의 세미나를 거쳐 지역신문을 육성하자는 법률이 제정됐고 2004년 9월 지역신문발전 기금법이 입법화 되었다

지역언론의 연구가 시작된 1960년대부터 지금까지 수십 년간 지방일간지의 활성화 방안의 하나로 제시되어 온 것 중에 하나가 ‘지역성’을 강화시키고 이와 더불어 ‘중앙일간지들과 차별화’를 시키는 것이었다(한국언론재단, 2002: 126). 이를테면, 편집 및 보도측면에서 제시된 언론의 활성화 방안을 보면, 지역주민의 욕구를 반영하는 지역밀착보도의 확대와 지역성을 강화시키라는 것이었다(문철수, 2000: 93 ; 장호순, 1998: 88). 현재 연구결과, 대다수의 지방일간지들이 적어도 양적인 측면에서는 상당한 수준의 지역기사를 싣고 있고 중앙일간지와는 차별화되는 편집을 하고 있는 것으로 나타났다(한국언론재단, 2002: 14).

하지만 전면적인 지방자치가 실시된 이후 현재까지 지역 언론은 그 지역에서 일어나고 있는 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 쟁점사항을 공개적으로 토론할 수 있는 공론장으로 제 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다.(김세철, 1995: 34).

이와 관련하여 그 동안 학계와 언론계에서 지역언론이 처한 문제들을 찾아내어 개선방안을 제시해 보려는 많은 연구들이 있었다¹⁾. 이러한 연구들은 경영 및 판매, 편집 및 보도, 미디어 정책적 측면 등으로 구별될 수 있다(한국언론재단, 2002: 15). 그러나 지역언론의 기능 및 역할 그리고 활성화 방안 등에 대해서는 많은 연구가 있었지만, 지역신문의 특성을 실증적으로 검증해보려는 시도는 의외로 적었다. 특히 지방자치제도가 실시되고 있지만 지역 언론이 공론장으로서 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대한 실증적인 연구가 부족한 실정이었다.

1) 자세한 내용은 김영호·강준만(1995)의 『현대사회와 지역언론』; 김세철 외(1997)의 『지역사회와 언론』; 윤석년, 문철수, 김덕모 (1999)의 『지역언론 개혁론』 그리고 한국언론재단 (2001)의 『지방일간지의 지역성』 참조

이에 따라 본 연구는 지방자치제와 지역신문간의 관계를 살펴보고 지방자치단체와 지방의회 등 지방자치행위자와 지역신문 간 바람직한 관계를 모색함은 물론이고 지방자치제를 활성화하기 위한 지역신문의 올바른 역할을 조명함으로써 지방자치제의 정착에 기여하고자 하는데 궁극적인 목적을 두고 있다.

나아가 이러한 연구를 바탕으로 지역언론이 지역발전과 문화 창달 그리고 지방자치제의 성공적인 정착을 위해 지금까지 어떠한 역할을 해왔으며, 앞으로 어떠한 역할을 수행해야 하는지를 살펴보고자 한다. 또한 지자체 실시와 더불어 지역 언론의 바람직한 방향을 모색하고 지역신문의 역할과 발전방향에 대한 대안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

연구범위는 일반적으로 시간적 범위, 공간적 범위, 대상적 범위로 구분된다. 첫째, 본 연구의 시간적 범위는 해방(1945. 08. 15)을 기준으로 이전과 이후의 지역신문의 역사적 발전과정을 고찰한다.

발전방안을 탐색하는데 있어서는 지역신문의 최초 태동기인 1964년을 시작으로 2006년까지 약 40년간을 대상으로 하나 지역신문의 등록이 자유로워진 때인 1989년을 기점으로 하여 2005년까지 16년간을 범위로 하였다. 둘째, 공간적 범위는 한국의 지역언론을 연구, 대상으로 하고 있다. 셋째, 대상적 범위는 한국의 지역언론의 운영적 측면과 중앙정부 및 지방정부 그리고 시민과의 관계 등 대외적 관계를 주된 대상 범위로 한다. 본 연구에서는 기사내용 분석을 위해 먼저 서울시와 · 강원도지역 기초자치단체내 · 지역신문사 2개사를 지역별로 선정했다. 이를 바탕으로 지역신문이 2000년도와 2005년도에 그 해당 지역에 관련한 기사를 얼마나, 어떻게 다루었는가 등에 대해 5년 전과 현재를 비교하여 4개항목 5개분야로 나누어 조사하였다. 본 연구에서는 연구

의 목적을 달성하는데 기여할 수 있는 문화관광부와 (사)한국지역신문 협회, 한국언론재단을 통해 자료를 수집하였다. 또한 국내외 학자들의 저서와 논문, 각종 정기간행물, 신문기사 등의 문헌자료를 중심으로 연구방향을 설정하였으며, 기술적 접근을 하였다.

제3절 논문의 구성

논문의 내용은 총 6장으로 구성되었다.

제1장의 서론에서는 문제의식을 갖게 된 배경과 함께 연구의 목적과 방법을 기술하였다. 본론은 총 3절로 이루어졌다.

제2장은 지방자치와 지역신문의 이론적 배경과 함께 신문의 특성과 개념에 대해 선행연구를 검토하였다. 제3장에서는 이를 바탕으로 도출된 지방자치와 지역신문의 관계를 고찰하고 연구 분석하는 틀을 제시했다. 제4장에서는 지역신문의 발전과정 및 운영현황과 기사내용을 조사 분석하였다. 제5장은 지방자치발전을 위한 지역신문의 역할 제고방안을 위해 지역신문과 지방자치단체의 관계증진과 경쟁력 제고방안 등을 제시하였다.

제6장은 결론으로 연구결과를 요약했으며 본 논문에서 연구한 지방자치시대의 지역신문의 역할 제고 방안과 연구의 한계 등에 대해 제시하였다.

제2장 지방자치와 지역신문의 관계에 관한 이론적 고찰

제1절 지방자치의 본질과 성격

1. 지방자치의 정의

지방자치(local government, local self-government, local representative government, local autonomy)는 각 나라마다 현실적인 자치행정의 역사적 형태가 다르기 때문에 그 개념이 다의적이다. 지방자치의 본래의 뜻을 문자 그대로 풀이하면 지방의 일을 스스로 다스리는 것이다(김종표, 1991: 70~71).

여러 학자들은 지방자치에 대해 다양한 견해를 보이는데 우선 최민수(1995: 25)는 “지방자치란 일정한 지역의 주민들이 자기지역의 일을 자기책임과 돈으로 스스로 처리해 나가는 것”이라고 말한다. 즉 국가는 일정한 지역과 주민들로 구성되는 지역자치단체에게 스스로 일 할 수 있는 자치권한을 주고, 그 지역의 주민들은 일상생활과 관련된 주변의 자기 일들을 직접 처리하거나 대표자를 뽑아 일을 맡기는 것을 의미한다.

김병준(1998: 2)은 “지방자치는 일정한 지리적 경계 내의 주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통하여 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식”이라 한다. 쉽게 말해 지방의원을 뽑고 시장·군수를 뽑아 할 수 있는 일을 하게 하는 것이라고 할 수 있다.

이달곤(2004: 41)은 “지방자치는 지역주민 스스로가 자기 지역의 문제에 대해 참여하고 결정을 내리는 과정으로 주민 스스로가 자치단체의 장이나 지방의원을 선출하고 자신들의 의사를 반영하여 지역문제를 결정하고 집행해 나가는 지역주민의 정치참여가 최대로 보장된 시민민주주의”라고 말한다.

정세욱(1991: 79)은 “지방자치란 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역 내의 사무를 자주재원을 가지고 당해 지방주민의 의사와 책임 하에 독자적으로 처리하는 과정”으로 정의한다.

또한 지방자치라 함은 일정한 지역을 기초로 하는 단체나 주민이 그 지역적 사무를 자신의 책임 하에서 자신이 선출한 기관을 통하여 처리하는 민주주의 제도를 말하는 것으로 보기도 한다(한국기독교사회문제연구원, 1991: 150).

최창호(1988: 49~50)는 이같이 상당히 다의적인 지방자치의 개념들을 취합하여 그 공통분모를 뽑아 지방자치에 대한 보편적인 정의를 하려면 ‘지방자치란 일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여, 국가의 일정한 감독아래, 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 또는 그 대표자를 통하여 처리하는 것’이라고 말 하였다. 이러한 지방자치의 목적은 다양하게 열거할 수 있지만 무엇보다도 주민복지(wellbeing)를 향상시키는 것이 중요하다. 즉 “주민이 지방민주주의를 구현시킨다는 기본조건을 전제로 주민복지의 증진에 효과적으로 기여하는 것이다”라고 주장했다.

지방자치에서 가장 중요한 것은 지역의 일에 주민이 참여하는 것이다. 그러나 모든 주민이 직접 지역의 일을 논의할 수 없기 때문에 지방자치단체의 장인 도지사, 시장, 군수, 구청장과 지방의회 의원 즉 주민의 대표자를 선거로 선출하고, 지역의 살림살이를 맡긴다. 그리고 주민은 이들이 일을 잘하는지 평가하고 감시하여야 한다(최민수, 1995: 25).

이렇게 볼 때, 지방자치의 핵심은 그 지역에 살고 있는 주민의 참여 의식이고, 그 성공여부는 그 지역의 주민들이 주인 노릇을 얼마나 잘 하느냐에 달려있다고 할 수 있다.

2. 지방자치의 본질

지방자치는 중앙에 집중된 권한을 분산한다는 측면에서 그 자체가 민주적 성격을 갖고 있으며, 중앙정부의 간섭이나 집권적 힘의 지배 없이 스스로 일상적 의사결정을 해야 한다는 측면에서 민주주의의 일상화 또는 생활화를 가능케 한다.

첫째, 지방자치가 시민의 민주주의적 의식 및 행동양식과 정치적 선택 능력을 발전시키는 실천의 장이며, 민주주의의 훈련장 구실을 한다고 볼 수 있다.

둘째, 지역의 정치 지도자들을 양성하는 기반이 될 수 있으며, 국가 권력의 집중화와 전제화를 억제하는 구실을 한다.

셋째, 지역사회 내 권력의 민주화와 다원화를 촉진하여 중앙권력의 일방적 정책 결정이나 임명 행위 같은 비민주적 성격을 억제하고 지역사회 내 다양한 세력들 사이의 기능 분담 혹은 권력 분담의 가능성을 준다.

넷째, 지방자치는 전국적 권력의 변동에 기인하는 정치적 혼란이 지역사회에 대하여 혼란을 완화하고 민주주의적 질서의 안정화에 기여할 수 있다.

그밖에도 각 지역의 특성을 살려 그 실정에 적합한 행정을 수행하도록 돕고, 주민들의 의사에 더욱 잘 적응하는 민주적이고 효율적인 행정을 가능케 한다. 지방자치는 또한 국가의 정책을 전국적 규모로 실시할 때 생길지도 모르는 시행착오를 피하도록 하는 안전장치로 작동하기도 하고, 중앙정부의 과중한 업무 부담을 분산·완화시키는 장치로 작동할 수 있다(류한호, 2005: 50~52).

지방자치가 지방민주주의를 구현하는 제도적 장치로서 기능을 제대로 하려면 무엇보다도 주민의 자치역량이 중요하다. 주민 또는 시민의 자치역량에 따라 지방민주주의의 수준이 결정된다. 특히 시민들의 정치적 역량은 민주적 제도에 대한 사랑과 애정, 현명하고 성숙한 판단,

상호 성찰적 논의가 가능한 자질, 시민윤리성 등의 암묵지(implicit knowledge)를 의미한다(Elkin and Soltan, 1999).

하지만 지방자치는 절대 선이 아니다. 지방자치는 보는 관점에 따라 양면성을 지니고 있는데, 그 시각은 크게 2가지로 분류된다.

첫째, 긍정론이다. 이는 지방자치를 민주주의 실험실로 간주한다.²⁾ 이는 지방자치가 공공정신과 참여를 통해 민주시민정신을 함양하는데 기여한다는 입장으로 지방자치가 바로 민주주의의 발전정도를 가늠하는 기반이 된다는 의미로 해석될 수 있다. 밀이나 루소 등을 비롯하여 대부분의 학자들이 이러한 입장에 찬동하고 있다. 이러한 입장은 거대한 영향력과 권력을 지닌 엘리트 계층을 견제하고 균형을 이루는 동시에 민주사회의 기본가치인 자유, 평등, 복지를 구현하기 위해서는 국가 권력이 여러 지역이나 상이한 성격의 정부기관 등에 의해 분리되는 것이 유리하다는 것이다(Cousins, 1977: 40-53).

둘째, 부정론이다. 지방정치는 한정된 지역에서 진행되는 정치로서 그것이 반드시 주민에 의한 스스로의 통치인 자치와 같을 수 없고, 지방정부나 지방통치도 그 실체가 지방자치의 취지를 그대로 살리고 있다고 단정할 수 없다는 것이다(이달곤, 2004: 60~61). 특히 영국의 찰드윅(Edwin Chadwick)과 같은 자유주의적 집권주의자들(liberal centralists)과 대륙의 Langrod나 Moulin과 같은 학자들은 당시 소수에게 집중된 지방권력구조와 지방정부의 무능과 부패에 자극된 나머지 지방정부는 ‘민주주의의 적’이고 ‘지방정부가 자치정부라는 것은 허위(a fallacy that local government is self-government)’라고 주장하였다.

이는 역사적으로 형성된 부정적 유산³⁾으로 소수에게 집중된 지방

2) 브랜다이스(Louis D. Brandeis 1856~1941)의 언명으로 미국의 주(state)를 민주주의의 실험실로 파악하여 대규모 정부기관이 시민의 이해를 어렵게 하고 통제를 불가능하게 한다고 보아 최근 새로운 해석이 제기되고 있다. 그는 윌슨(W. Wilson)의 정책자문관으로서 ‘New Freedom’을 제창하여 연방제를 구현하는데 기여하였다. 어떤 사람들은 그를 제퍼슨식의 지방권력분산에 낭만적으로 집착한 사람으로 평가절하하기도 하지만 그는 연방제뿐만 아니라 과학적 관리법(scientific management)까지 주장하면서 전국적인 정책확산(policy diffusion)에 관심을 보였다는 점에서 해안이 있는 학자이다. 그는 또한 테일러와 함께 과학적 정부관리와 혁신의 확산(diffusion of innovation)을 강조한 과학적 관리론의 창시자이기도 하였다. 자세한 것은 Tarr(2000: 37~45)참조.

권력구조와 지방정부의 무능과 부패로 인해 형성된 역사적 경험에서 비롯되었다. 그러나 현재에도 지방자치제를 운영하고 있는 적지 않은 중진국과 후진국의 일부에 과거 경험과 유사한 현상이 실제로 나타난다는 점에서는 어느 정도 유용성이 있다고 볼 수 있다(이달곤, 2004: 61).

3. 한국의 지방자치의 전개

(1) 한국 지방자치의 등장 및 성장과정

한국의 지방자치가 체계적이고 본격적으로 시행된 것은 불과 10년 남짓 되었다. 그러나 지방자치와 관련된 역사는 고려시대의 사십관 제도⁴⁾를 시작으로 향직단체⁵⁾ 그리고 조선시대의 향청제도⁶⁾, 향약제도⁷⁾ 등 아주 오래전부터 있어왔다. 일제 강점기가 끝나고 45년 해방 이후, 해방은 우리나라에서 권력의 공간적 재구성을 통한 지방분권화가 본격적으로 이루어질 수 있는 결정적인 기회를 제공했다. 그런데 1952년 초대지방의회가 생긴지 3년도 채 못 되어 이승만 정권을 시작으로 박정희 정권 시대까지 한국의 모든 정치적, 행정적, 경제적, 사회적, 그리

3) 18~19세기 동안 영국과 유럽의 지방정부들은 부패에 휩싸여 있었고 지방의 일자리에 대해서는 무거운 세금으로 탐욕을 부렸으며(McKenzie, 1961), 지역 내 토지의 해게모니를 장악하려는 반동적 귀족주의(reactionary aristocracy)의 성격도 가지고 있었다는 것이다(Chandler, 1991).

4) 사십관제도는 고려의 초기에 건국 공신에게 출신 지방의 통치를 맡겨 어느 정도의 독립성을 가지고 지방을 다스리게 한 제도로 이는 지방분권적 요소를 가지고 있으므로 지방자치에 유사한 제도의 하나이다.

5) 향직단체는 지방 토호의 협조 없이는 부역, 공납 등의 과정이 어려웠던 고려 초기에 이 단체에게 중앙관직의 위계와 같은 명칭과 직위를 주고 목, 군, 현에서 지방행정을 담당하게 하였던 일종의 행정조직이다. 이는 지방 세력가를 중심으로 한 일종의 자치 기관이라 할 수 있다.

6) 향청제도는 조선시대의 자치적 제도 중 하나로 조선초기의 유향소를 일시 폐지하였다가 이를 '향청'으로 개칭하여 공인하게 된 지방대표기관이다.

7) 향약제도는 조선 중기 이후 지방의 양반, 토호, 유림 등의 상류 계급에 의하여 자발적으로 수행된 교화 운동으로써, 자치 운동의 일면을 지니고 있다.

고 문화적 측면들은 중앙집권화를 강화하는 방향으로 치달은 이른바 지방자치제의 암흑기였다(박용구·백종섭, 2001: 101~140).

그러나 민주주의가 본격적으로 이행되면서 1980년대 중반 이후 지방자치문제가 다시 거론되기 시작하였다. 그 중요 요인으로서는 5공화국 말기인 80년대 중반에 정치적으로 85년 2월 12대 총선에서 야당인 민주통일당이 대약진에 성공한 것이 계기가 되었다. 또한 고도경제성장으로 시민사회의 계급성 신장, 재벌로 대표되는 자본가계급의 국가의 개입에 대한 반발, 노동자계급의 양적·질적 성장, 경제성장과정에서 축적된 국력신장으로 안보부담의 축소, 동서냉전체제의 약화, 80년대 말 시작된 사회주의권의 붕괴, 부와 권력의 중앙 집중이 자원낭비와 관리의 비효율성을 초래하는 등 국내외적, 정치·경제·사회적 요인들이 작용하였다. 이를 배경으로 80년대 중반 이후 민주주의에 대한 국민들의 열망이 높아지면서 지방자치제는 정치권의 주요현안으로 대두하였다(박경수, 1992: 58~60; 박용구·백종섭, 2001: 107~114).

김영삼 정부 출범 후 정치권은 지방자치의 완전 실시라는 시발점을 1995년으로 잡았다. 그리고 이에 앞서 지방자치법 개정을 통해 시·군 통합이 가능하게 하고(제7조 2항), 행정구역개편과 관련해 주민의사를 물을 수 있도록 주민투표제를 도입하였다(제13조 2항). 또한 선거일을 법정화하고 직무이행 명령제를 도입하여 중앙이 선출직 단체장의 전횡을 막을 수 있도록 하였다(제157조 2항). 그리고 의회의원들의 의정활동비도 월정액으로 지급토록 하였다. 이어 1995년 6월 27일 기초·광역 지방자치단체의 장과 의회 의원의 4대 선거가 치러져 1961년 5·16 군사혁명 이후 처음으로 지방자치시대가 열리게 되었다. 자치 시대의 개막에 따라 여러 문제가 노출되기도 하였지만 지방자치단체의 자주권과 자율권이 신장되고, 주민의 자치행정에의 참여가 확대된 반면, 지방의회와 자치단체장과의 상호 이해 및 협조 부족은 대립과 마찰을 상존시키고 있으며, 지역 개발을 둘러싸고 지역이기주의가 노정되었다는 평가 속에 1998년 6월 전국 동시 지방선거가 치러졌다. 이후 일부 자치

단체장 및 의원들의 부정 및 비리 연루로 인해 주민과 언론의 비난이 집중되기도 하였지만 일천한 역사에 비추어 긍정적인 성과도 거두고 있다(박용구·백종섭, 2001: 115~116).

〈표2-1〉 한국 지방자치의 발전과정

연 도	주요 내용
1948년	해방 후 대한민국 수립
1950년	6 · 25
1952년	전쟁 중 지방의회 선거 실시 → 직선제 개헌안 부결로 초조해진 집권 세력은 이승만의 지지 세력을 지방조직으로 확충하기 위한 방법으로 지방의회를 구성하기로 전격 결정하여 전쟁 중임에도 한강 이남에서 선거를 실시, 최초의 지방의회가 구성되었다.
1953년	7 · 27 휴전
1956년	지방의회 및 기초 단체장 선거
1960년	지방의회 및 단체장 선거
1961년	5 · 16 군사 쿠데타 이후 지방의회 해산으로 지방자치 전면 중지
1972년	유신헌법, 지방의회 구성을 남북통일이 이뤄질 때까지 유예
1981년	전두환 정권, 지방의회 구성을 재정자립도 순으로 구성
1987년	노태우 정권, 지방자치법 전문 개정안 상정
1988년	새 지방 자치법 국회 통과
1991년	4월 기초의회 구성 7월 광역의회 구성
1995년	6월 지방의회와 단체장 선거 (실로 35년만의 자치단체장 선거 실시)
1998년	지방의회와 단체장 선거
2002년	전국 지방동시선거

(2) 한국 지방자치의 성격

1995년 6·27 4대 지방선거를 통해 지방의회뿐만 아니라 단체장까지 주민의 직접선거로 선출함으로써 한국은 적어도 제도적 수준에서는

명실 공히 지방화시대를 맞이하게 되었다. 그러나 지방자치 전개를 살펴보면 전반적으로 희망 섞인 관측 하에서도 우려되는 점이 적지 않다. 단적으로 말하여 지방자치의 세세한 각론 부분에 관한 문제점이 노출되어 이를 시정하려는 노력들이 각급 지방자치단체 뿐 아니라 중앙정부 그리고 시민단체에 의해 시도되고 있지만, 지방자치의 보다 거시적 문제와 근본적인 방향 설정에 대해서는 정치권이나 정부, 시민사회 모두 아직 둔감한 편이다. 지방자치 제도를 실시하는 이유는 크게 보아 두 가지로 대별될 수 있다(강명구, 1997: 69~70). 하나는 국가 경영의 효율성을 높여 주민의 복지를 증진시키는 것이고 또 다른 하나는 주민의 참여를 통해 정치적 민주주의를 활성화시키는 것이다. 이 두 가지 측면을 융합시키면 결국 지방자치의 성격 규명은 국가의 나아갈 길에 대한 발전의 방향을 가늠케 한다.

20세기 후반 세계 각국의 지방자치 활성화 요인을 살펴보면, 유럽과 미국의 경우에는 치열해지는 국제경쟁의 와중에서 중앙정부의 재정 적자를 줄이기 위한 방편의 일환으로서 지방자치 논의가 1970년대 후반 이후 활성화되었다. 즉 중앙 집중적 성격의 복지국가로 지방자치의 성격 재조정을 통해 분권적 탈복지국가화 시키는 것이 그 요체였다.

반면 남미의 경우에는 지방자치 논의가 군사정권의 재민주화 작업의 과정에서 제기된 것이다. 즉 권위주의적 국가의 정치적 민주화 과정에서 지방 자치의 논의가 시작된 것이다. 이는 지방자치 선진국과 그렇지 못한 국가 간에서의 지방자치 활성화에 현격한 차이를 알 수 있는 한 단면이다.

한국의 경우를 보면, 지방자치의 시발점은 1987년 6월 항쟁의 결과로 나타난 6·29 선언이다. 권위주의 정권의 민주화 과정에서 국가권력의 분산을 통한 정치적 민주화의 논리, 이른바 ‘풀뿌리 민주주의’의 구호 하에 독재적 국가권력을 시민사회에 일정 부분 양도한 것이다. 그러나 또 다른 한편으로는 1960년대 이래 지속되어 온 과도한 중앙집중식 국가발전이 한계에 봉착함에 있다(강명구, 1997: 70).

한국 지방자치는 정치적 민주화의 논리에서 출발하였다고 볼 수 있으나, 실제로는 정치적 민주화보다는 ‘위로부터의’ 국가 중심적 경제우선논리에 지배당하고 있다.

이러한 특징은 다음과 같다.

첫째, 시민 없는 지방자치이다. 1960년대 박정희 권위주의 정부의 등장에 의해 고사된 지방자치가 1991년 지방의회의 구성, 1995년 자치단체장의 선출을 기점으로 본격적으로 부활한 지도 벌써 10년이 넘었다. 지방자치의 실시와 함께 시민중심적인 통치(citizen-centered governance)가 강화된 것은 분명하다. 관선체제 하에서는 중앙정부를 의식하던 단체장과 지방공직자들이 유권자인 시민들을 의식하기 시작하였다. 그렇게 높기만 하던 자치단체의 문턱이 낮아지고, 자치단체에 대한 시민들의 접근성이 증대하였고, 공직자들은 시민들 위에서 군림하는 위치에서 내려와 시민들에게 친절하게 봉사하는 공복이 되었다. 지방정부의 수장과 지방의원들의 정치적 운명은 시민들의 손에 들어오게 됨으로써 지방정부에 영향을 미칠 수 있다는 시민들의 자신감, 즉 정치적 효능감이 아울러 강화되었다.

지방자치의 실시와 함께 관찰된 시민중심의 통치체제로의 방향 선회에도 불구하고, 한국의 지방자치의 주역은 여전히 제도정당과 정부이지 시민들이 아닌 것으로 판명되고 있다. 그도 그럴 것이, 대부분의 시민들은 지방분권화의 개혁이 어느 정도 진행되고 있고, 지방자치가 구체적으로 어떤 방향으로 추진되고 있는 지에 대해 무관심하며, 심지어 지방자치의 존재자체에 대해서도 확신을 갖고 있지 못한 듯하다. “지방자치를 하므로 그저 따라한다”는 식의 방조적이고 추종적인 태도가 강하다. 이 뿐만 아니다. 시민들은 자신의 지방정부에서 일어나는 일에 대해서도 무관심하며, 그들의 관심사항은 온통 중앙에서 일어나는 문제들에 맞추어져 있다. 그들의 눈은 지방일간지 보다는 중앙일간지를 향하고 있으며, 그들의 귀는 지방방송보다는 전국방송에 기울이고 있다.

무엇보다 큰 문제는, 시민들이 자신을 자치단체가 제공하는 서비스

를 향유하려는 권리주체로만 생각하고, 지역공동체를 위해 자신에게 주어진 역할을 다하려는 의무주체로서 생각하지 않는 경향이 강하지 못하다는 것이다. 공동체 문제해결에 세금납부나 참여활동 등을 통해 기여할 의향은 약하고, 지역의 공공서비스를 공짜로 소비하며 무임승차하려는 경향이 강하다. 한 마디로, 지역에 거주하면서 의식주와 관련된 공공서비스를 소모하는 주민(住民)으로서의 의식이 강하며, 지역공동체의 문제해결을 위해 적극적으로 나서려는 시민(市民)으로서의 태도가 약하다. 서비스 비용 부담자로서의 의무는 망각한 채, 서비스 이익 향유자로서의 권리만 강조하는 시민들의 의식이 지배하는 상황에서, 자치단체는 정치적 위협을 무릅쓸 각오가 되어 있지 않는 한, 세금을 높이기 어렵다(대부분의 지방세에 있어 조례로 세율을 탄력적으로 정할 권한이 자치단체에 주어졌음에도 불구하고, 재산세 인하 조치와 같이 세금을 낮추는 방향은 몰라도, 높이는 방향으로 운영되기 어려운 이유가 부분적으로 여기에 있다). 마찬가지로 공동체 문제를 나의 문제로 인식해 적극적으로 해결하려는 의식이 미약한 상황에서, 새로운 시민참여 제도를 도입한다고 하더라도 지역주민들의 무임승차욕구를 바꾸기 힘들다(주민감사청구제, 주민투표제, 주민조례제정청구권 등의 시민참여 제도가 형식적으로 운영되고 있는 현실은 이를 반영한다).

자치단체의 시민들은 비용을 부담할 준비되어 있지 않으면서 필요한 공공서비스를 자치단체에 요구하게 되면, 이러한 요구를 받은 자치단체는 자체재원으로 이를 해결할 수 없으므로 중앙정부에서 재정지원해 줄 것을 요청할 수밖에 없다. 결과적으로 자치과정은 시민들이 공동체의 문제를 스스로 해결하는 능력을 키우는 과정이 아니라 자치단체에 대한 시민의존성을 키우고, 다음에는 중앙정부에 대한 자치단체의 의존성을 순차적으로 강화하는 과정으로 전락하게 된다.

둘째, 정당자치, 정부자치이다. 시민들이 지방자치에 대해 관심을 갖지 않는 상황에서 지방자치는 그의 실체와 향방에 대해 관심과 이해관계를 갖는 정치세력들이 경합하는 장으로 변모하게 마련이다. 그리하

여, 한국의 지방자치를 ‘정당자치’, ‘정부자치’라고 지칭한 혹자의 표현에서 보듯이, 주권자인 시민은 지방자치라는 무대의 뒤나 방청석에 위치하게 되고, 그들의 대리인인 제도정당과 정부(지방정부 포함)가 무대의 전면에 나서게 되는 것이다.

사실 1980~90년대 한국 지방자치의 태동과정을 살펴보면, 지방자치가 아래로부터의 요구에 의해서가 아니라 위로부터의 개혁요구에 의해 시작되었다고 보는 것이 보다 정확하다. 외관적으로 지방자치가 시민들에 의해 제기된 민주화의 요구에 대한 반응으로 제도화된 것처럼 보이지만, 실상은 중앙차원의 권력싸움에서 실패한 당시 제도야당인 평민당이 민주화의 물결에 편승하여 수도권과 호남에 권력기반을 확보하려는 전략에서 촉발되었다는 것이다. 이러한 움직임을 간파하여, 당시 제도여당인 민정당은 지방자치 제도의 도입을 전면 봉쇄하거나 연기하려 시도하였고, 그것이 어렵게 되자 지방자치의 실시범위를 최소화시키려 하였다(민선단체장 구성이 민선의회의 구성보다 4년 뒤에 이루어진 이유가 바로 여기에 있다).

지방자치가 경합하는 정당들 간의 정치적 타협의 산물이라는 사실은 지방선거에 정당공천의 허용여부를 둘러싼 정당들 간의 입장변화에서 극명하게 드러난다. 1980년대 지방자치 협상이 시작되면서, 정당공천을 둘러싼 여야간의 입장 차이는 명확하였다. 여당은 4대 지방선거(광역단체장 선거, 기초단체장 선거, 광역의원 선거, 기초의원 선거) 모두에서 정당공천제의 전면허용을 요구한 반면, 여당은 이와 정반대되는 입장을 취하면서 정당공천제 도입을 전면 적으로 거부하였다. 우여곡절을 거친 결과, 기초의원 선거를 제외한 나머지 3대 지방선거에서 정당공천을 허용하는 방향으로 협상이 타결되었다.

그런데 정당공천을 두고 한 치의 양보도 할 수 없었던 여야가 최근에 정당공천제를 기초의원 선거로 확대하는 내용의 합의에 도달하였다. 이 문제를 두고 여야가 대립한 흔적이 전혀 보이지 않을 정도로 너무나도 쉽게 의견의 일치를 이루었다. 그 이유를 추측하는 것은 어렵

지 않다. 최근 지방 의원직이 무보수명예직에서 유급직으로 전환되어 보다 인기 높은 직업으로 변모함에 따라, 지방의원직에 대한 정당공천권이 갖는 프리미엄이 증대하였기 때문이다. 유급제로 전환됨에 따라 국회의원들은, 여야를 떠나, 공천권을 활용하여 보다 효과적으로 정치자금을 늘리거나 국회의원 선거 때와 같이 중요한 시점에 동원할 지지세력을 확보할 수 있게 된다.

시민없는 지방자치는 정당이 중심이 되는 정당자치의 형태로뿐만 아니라 정부가 중심이 되는 정부자치의 형태로도 부각된다. 한국에서 지방분권화의 과정을 눈여겨 살펴보면, 중앙정부의 기능적, 재정적, 입법적 권한을 지방정부로 넘기는 분권화에 초점이 두어져 있지, 지방정부의 권한을 이용자단체이나 지역주민단체(neighborhood organization)에 이양하는 문제는 크게 부각되지 않는다. 다시 말해, 자치단체는 중앙정부의 권한과 자원을 뺏어오는 데에는 관심을 갖지만 자신들의 권한을 지역시민들에게 이양하거나 시민들의 참여를 이끌어낼 준비가 되어 있지 않다. 읍면동이 전환되어 탄생한 주민 자치센터가 주민이 안고 있는 공동의 문제를 스스로 해결할 권한이 부여된 자치(自治)의 장이 아니라, 단지 주민들의 문화생활욕구를 충족시키는 레크리에이션 센터로 기능하고 있다는 사실은 한국의 지방자치가 얼마나 정부 중심적으로 운영되고 있는가를 여실히 반영한다. 결과적으로 한국의 지방자치는 시민의 무관심 속에서 정당과 정부가 주역이 되어 지방자치의 제도적 맥락을 구조화하고, 중앙정부와 지방정부가 권한과 자원의 배분을 두고 서로 경쟁하는 '시민 없는 지방자치'의 형태로 나가고 있는 것이다. 그리고 이러한 시민 없는 지방자치의 결과, 지역차원에서는 단체장이 혈연, 학연, 지연 등으로 연결된 그의 배후세력들과 (오야봉-꼬봉간)의 후견주의적 교환정치를 형성해 지역을 지배하는 단체장 독주체제가 지배적인 권력구조로 고착화되는 것이다.

셋째, 비정형의 정책성향(unpatterned policy orientation)이다. 자본주의 사회는 국가에게 두 역할의 수행을 기대한다: 생산과 분배. 생산

이란 사회적 부 (혹은 파이)를 확대하는 기능을 말하며, 분배는 사회적 부를 나누는 기능을 의미한다. 정책적으로 생산은 개발정책(혹은 성장 정책)을 통해 수행된다면, 분배는 재분배정책(혹은 복지정책)을 통해 수행된다. 자본주의 사회에서 어느 국가이던 두 기능의 효과적 수행이 요구되지만, 중앙정부와 지방정부간에 두 기능의 분담에 관해서는 국가 간 차이가 인정된다. 예컨대, 미국의 경우, 지방정부는 생산기능을 주로 수행하고, 중앙정부가 분배기능을 수행한다. 영국의 경우, 이와는 정반대로, 중앙정부가 생산기능을 수행하고, 지방정부는 분배기능을 주로 수행한다(이러한 전통적 역할분담이 시장논리에 입각한 대처의 정부개혁 이후 약화되고 있다).

그런데 한국에서는 이러한 역할 분담이 명확하지 않으며, 한국의 지방정부는 특별한 정책편향이 없다. 미국의 지방정부와 같이 생산적 자본과 노동의 역내유입에 도움을 주는 개발정책 편향적인 것도 아니며, 영국의 지방정부와 같이 소득의 재분배를 겨냥하는 분배정책 편향적인 것도 아니다. 한국 지방정부의 경우 개발정책 혹은 재분배정책을 지향하도록 만드는 구조적 제약이 없거나 아주 약하게 부가되어 있기 때문이다. 중앙정부가 개발정책과 재분배정책을 공히 수행하듯이, 지방정부도, 비록 한 단계 낮은 수준이지만, 이들 정책을 자유롭게 수행하는 데 제약이 없으며, 지방정치인, 특히 자치단체장의 재선에 도움을 주는 것 이라면 어떤 정책이던 수행할 수 있다.

넷째, 정치논리 >경제논리·확산 >집중이다. 비록 중앙정부가 부가한 제약 내이지만, 지방정부가 정책을 선택할 자유를 갖는다면, 정책선택의 기준으로 경제논리보다는 정치논리가 앞서게 된다. 이러한 결과, 특정 정책을 평가함에 있어 지방정부의 자본축적 노력에 얼마나 도움을 주는지가 아니라 지방정치인의 재선기회를 얼마나 극대화하는지가 중요한 기준으로 작용하게 되며, 특정 지역에 몰아주는 집중(targeting) 보다는 광범위한 지역에 조금씩 나눠주는 확산(dispersion)을 선호하게 된다. 자원집중은 경제적 효과를 극대화하는 데 도움을 주지만, 선거승

리에 필요한 최소한의 승리연합(minimum winning coalition)을 형성하는 데 도움을 주지 못하기 때문이다.

어느 나라의 지방정부이건 정책선택에 경제논리와 정치논리가 동시에 작용한다. 레짐이론(Regime theory)은 두 기준의 배합을 통해 정책이 선택되고 있음을 입증한다. 하지만, 배합의 형태는 지방정부의 구조와 과정에 따라 차이가 있다. 우리 지방정부의 경우 정치논리가 정책선택을 지배하는 논리로 작용하고 있다. 경로당을 동마다 설치하는 행위, 지방정부 청사 등의 공공시설을 쪼개어 분산적으로 배치하는 행위, 분배재량이 인정되는 시·도보조금을 지역 간에 균형적으로 배분하는 행위 등은 경제논리보다는 정치논리, 집중의 논리보다는 확산의 논리를 중요시하는 한국 지방정부의 단면을 확연히 보여주는 예이다.

요컨대, 한국의 지방정부는 특정 정책에 대한 구조적 편향성이 없는 비정형의 정책성향을 특징으로 하며, 선택한 정책을 집행하는 과정에서는 특정 지역이나 대상 집단에 편익을 몰아주는 집중보다는 다양한 지역과 대상 집단에 편익을 광범위하게 분산시키는 경향이 강하다.

다섯째, 시민중심적인 통치체제의 확립이다. 21세기 한국 지방자치의 과제는 시민을 지방자치의 무대의 중심으로 복귀시키는 데에 있다. 시민자치(혹은 주민자치)가 아니라 단체자치의 문화를 가진 한국에서 이러한 과제의 달성은 여간 어렵지 않다. 왜냐하면 단체자치에서는 시민들의 참여성향이 낮고, 정부 또한 시민들을 통치의 동반자로 인식하지 않기 때문이다. 주지하듯이, 단체 자치는 지방자치의 본질을 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 분권화의 과정으로 파악하며, 지방정부의 자치권이 중앙정부로부터 전래되는 것으로 인식한다(전래설).

이에 반해 시민 자치는 자치의 본질을 지역시민들이 정치참여를 통해 자신 혹은 공동의 문제를 해결하는 과정으로 파악하며, 자치권의 기원이 시민들로부터 나온다고 믿는다(고유권설). 자치 및 자치권에 대한 인식상의 차이로 단체자치의 전통을 가진 국가에서는 권력을 시민들과 공유하는 데 인색하며, 시민들 또한 참여의식과 시민으로서의 주체의식

이 강하지 못하다. 이를 바탕으로 지역신문과 지방자치제의 연관성을 살펴보는 것이 필요하다. 지방자치제가 성공적으로 정착되기 위해서는 지역주민들이 하나의 공동체 의식을 가지고 스스로의 문제를 이성적으로 해결할 수 있는 ‘지역공중(community public)’으로 발전해야 하는데, 이러한 지역공중이 되기 위한 필수적 조건이 지역 언론활동이다(유재천, 1989). 과거 정부와는 달리 참여정부는 지방분권을 강조하고 있다. 이러한 지방분권의 도래에 따라 지방언론의 역할을 더욱 중시되고 있다. 즉 과거와는 달리 지방자치단체나 지방의회는 지역주민의 관심사를 파악하고, 자신들의 행정 및 의정활동을 홍보하여 지역주민들의 합의를 얻는 것이 필요하며, 지역 내의 이해를 달리하는 집단들 간의 갈등을 주민여론을 바탕으로 조정하는 것이 필요하다. 이러한 역할을 원활하기 위해서는 지방신문의 존재는 필수적이다.

제2절 지역신문의 개념 및 특성, 역할

1. 지역신문의 개념

(1) 신문의 개념과 분류

신문이라는 말은 좁게는 신문지 자체만을 뜻한다. 그러나 넓게 보면 신문지를 매개로 해서 정보와 뉴스를 제공하는 커뮤니케이션 현상(newspaper communication)을 말한다. 즉 신문은 ①신문사라는 조직체가, ②뉴스나 정보를 수집, 제작하여 그것(message)을, ③신문지라는 대중매체를 통하여, ④독자들에게 정기적으로 제공하여, ⑤그들의 정신적 욕구를 만족시켜 주는 것이다(차배근, 1993; 68). 쉽게 말하면 특정 또는 불특정한 사람들에게 시사에 관한 뉴스를 비롯한 정보·지식·오락·광고 등을 전달하는 정기간행물로 통상적으로는 신문사라 불리는

전문기업이 일간 또는 주간으로 뉴스 보도를 주로 하여 발행하는 일반지를 가리키며 매스커뮤니케이션의 미디어 일종이다.

그러나 신문은 기사의 유형이나 광고의 양적비율, 공급매체 등에 있어 제각기 다르므로 일관되고 통일된 기준에 따라 분류하기란 쉽지 않지만 <표 2-2>와 같이 신문을 크게 내용별과 발행형태, 보급범위 세 부분으로 나눌 수 있다.(이정춘, 1998; 124).

첫째로 다루는 내용에 따라 종합지와 전문지로 구분한다. 정치 경제 사회 문화 등 사회 현상 전반을 종합적으로 다루면 종합지이다. 조선, 동아, 한겨레 등의 전국지는 종합지이다. 이에 반해 스포츠나 경제, 전자(IT), 부동산 등 특정 전문분야의 기사를 주로 다루는 신문은 전문지에 해당한다. 이 외에도 신문간행의 목적이 판매를 위한 것이냐 아니냐에 따라 상업지와 기관지로 나뉜다. 상업지란 기업적 목적에서 발행하는 신문으로 시중에서 판매되고 있는 대부분의 신문이 상업지이다. 기관지는 그 조직의 구성원을 위한 정보나 홍보를 본래 목적으로 하는 특정 기관의 신문들이다. 대학교 신문과 노동조합이 발행하는 신문은 기관지에 해당한다.

둘째로 발행형태에 따라 일간, 주간, 격주간지 등으로 나눌 수 있다. 그리고 일간지에는 발행시간에 따라 조간지와 석간지가 있다.

세째로 신문은 보급범위에 따라 전국지와 지방지로 나뉜다. 전국지는 전국의 지역과 독자를 대상으로 한다. 조선, 동아, 중앙, 한국, 한겨레신문 등이 대표적인 전국지에 해당한다. 지방지는 다시 지역(regional)신문과 향토(communitiy)신문으로 구분한다. 지방신문은 대체로 하나의 도나 그 이상의 지역을 대상으로 한 신문이다. 지역신문은 군 또는 구 단위지역 내에서 향토 지역민을 대상으로 배포한다.

〈표 2-2〉 신문의 분류방법에 따른 종류

분류		내용
내용별	종합지	정치·경제·사회·문화 등을 종합적으로 다루는 신문
	전문지	경제·스포츠·오락·서평 등을 전문으로 다루는 신문
	특수지	한 특정한 성·연령·직업의 사람을 대상으로 다루는 신문 (예) 여성신문, 어린이신문, 학생신문, 업계지
	기관지	특정정당 또는 종교단체·노동조합 등에서 영리를 목적으로 하지 않고 발행하는 신문
	생활정보지	생활에 필요한 정보를 제공하는 신문 (예) 벼룩시장
발행형태	일간지	매일 발행하는 신문
	격일간지	2일에 한번 발행하는 신문
	주간지	7일마다 발행하는 신문
	순간지	10일마다 발행하는 신문
	월간지	30일마다 발행하는 신문
보급범위	전국지	전국을 대상으로 발행되는 신문
	지방지	광역을 대상으로 발행되는 신문
	지역지	한 지역의 주민을 대상으로 발행되는 신문

(2) 지역신문의 개념

위에서 언급했듯이 신문은 기사의 유형과 광고량, 공급의 방식에 따라 각기 다른 형태와 특성 등을 가지므로 하나의 기준으로 분류하기 어렵다. 마찬가지로 지역신문도 분류의 기준에 따라 다양하게 나눌 수 있기 때문에 지역신문의 정의를 한마디로 단정하기는 어렵다. 그래서 지역신문의 개념을 명확하게 정의되지 않은 채 명칭이나, 형태, 개념이 다양하게 사용되고 있다.⁸⁾ 우선 학자들의 다양한 지역신문에 대한 개

8) 지역신문의 명칭 또는 편집방식이나 공급체제에 따라 매우 다양하다. 예를 들어 미국의 경우

념들을 살펴보면 다음과 같다.

김정길(1985: 58)은 지역 미디어(media)의 개념으로 다수의 대중이 일정한 공간적 구역 안에서 동일한 환경조건을 누리며 일체감 내지 동질감을 느끼고 연대의식을 상호교류하기 위해 지역 내에서 미디어 형태의 매체를 이용하거나 창조할 때 바로 그 매체가 지역 미디어라고 보고 있다. 또한 지역개발이 부진하고 개발의 필요성이 절실한 지역일수록 지역미디어의 필요성은 상대적으로 높아지고 있다고 밝히고 있다.

박정규(1989: 49)는 지역신문은 1개의 도시나 또는 읍이나 군과 같은 지역공동체를 대상으로 그 지역사회와 밀착하여 언론활동을 전개하는 매체라 보고 생활의 기초가 되는 지역사회를 중요시하였다.

강상욱(1989: 78)은 지역매체란 특정 지역 내에서 활동하는 제 언론 활동을 포괄적으로 말하는 것으로 지역신문은 특정지역에서 발행되어 그 지역의 주민을 대상으로 교육, 오락, 광고 등의 기능을 수행함으로써 일반적인 언론기능을 수행하는 매스 미디어(mass media)로 성장하고 있다.

변동현(1990: 63)은 소자본가나 개인에 의해 소지역의 특정 다수를 대상으로 발행되는 미니 커뮤니케이션(mini communication) 매체로서 주간 또는 격주 간 형태로 발행되는 신문으로 그 범위를 한정하고 있으며 소지역단위의 커뮤니케이션 매체의 등장은 지방화 시대, 민주화 시대, 정보화 시대를 잘 반영한 것이라 보고 있다.

김영호(1995: 73)는 지역신문이란 읍, 면, 군·중도소시, 대도시의 구 등 그 지역사회의 주민을 대상으로 해당 지역의 뉴스나 생활 정보 등을 전달하는 유가 또는 무가의 신문이라고 개념을 정의했다(주간홍성, 1992. 11. 30자).

에는 거의 주간이며, community paper, town paper로 분류되기도 하고, 그 형태가 생활광고 내용을 주로 다루거나 무료로 배달된다는 특성에 맞춰 shopper, shopping guide, advertiser, penny shopper, free sheets 등 여러 가지 이름으로 불리고 있다. 독일의 경우에는 광고신문(anzeiger blatt)으로 불리며, 일본에서는 미니신문이라는 개념아래 공통된 용어로는 로컬신문, 타운페이퍼가 무난하게 쓰이고 있다(김창욱, 1992: 10).

장익진(1990: 8)은 지역매체에 대한 수용자 의식조사를 한 결과를 살펴보면, 전체 주민이 원하는 정보는 교육, 날씨, 생활 아이디어, 은행, 금융, 부업, 취미, 생활법률, 의료정보, 여행정보 순으로 나타났으며 읍·면지역인 경우는 전문적인 정보로 관리업무, 작업·기술, 경영·경작정보를 선호했으며 비전문적인 정보로 날씨정보, 교육정보, 부침, 의료정보 순이었다.

이처럼 지역매체는 지역정보 특히 지역생활에 필요한 근린생활정보를 중시할 필요가 있다.

이상과 같이 지역신문에 대한 개념정립이 명확히 되어 있지 않고 그 명칭이나 형태 또한 다양하지만, 지역신문이 특정한 마을이나 소지역 독자들을 상대로 지역 내 소식이나 생활정보 등을 보도하면서 지역사회의 여론을 대변하고 계도하는 역할을 담당하는 점은 공통된 특징이다. 따라서 본문에서는 지역신문의 개념을 ‘시·군·구·기초지방자치단체 지역에서 발행되어 그 지역 주민을 대상으로 관계 지역의 제반 문제를 다루는 신문을 말하며 또한 정보전달 기능을 함께 수행함으로써 일반적인 언론기능을 수행하는 매스 미디어’라고 정의하고자 한다.

(3) 지역신문의 등장배경

전국이 도시화되고 있는 상황은 지방자치를 도래하게 만들었다. 지방자치는 지역사회의 일상적이고 직접적인 영향을 미치는 의제들을 다루기 때문에 중앙정치보다 민주주의 이상이 잘 구현되리라 보았다(이달곤, 2004: 42~43). 지역주민의 의사가 상대적으로 잘 반영될 수 있는 보다 고차원적인 정치로 파악되면서 이를 위해서는 지역주민의 참여와 협조를 원했다. 또한 지역주민들은 지역의 지도자들이 지역발전에 어떠한 기여를 하는지에 대한 감시, 감독하는 역할을 하는 언론이 필요했다. 지역주민들의 시민의식이 높아져가면서 지역문제에 관심을 가지게

되었으나 전국지의 경우 지역의 작은 관심사까지는 한계가 있어 새로운 매체가 필요했다. 그렇다면 지역신문이 등장하게 된 사회적 동인들을 구체적으로 어떠한지 살펴보기로 하겠다.

첫째, 그동안 일간지 중심으로 형성되어 왔던 한국 신문업계의 정보체계는 시·군·구 단위의 지역정보에 대한 독자들의 욕구가 엄연히 존재했음에도 불구하고 이를 소화해 주지 못했기 때문에 이러한 정보의 사각지역을 기반으로 하는 미디어의 등장이 강력히 요구되었다는 점이다.

뉴스의 가치를 결정짓는 제일의 요인은 근접성이다. 우리 인간은 나의 생활터전과 관련이 있거나 나와 관련이 있는 사건일수록 더욱 더 중요한 뉴스 가치를 부여하기 마련이다. 비록 국가적으로 중요치 않을 조그만 사건이나 소식이지만 분명 내 고장 소식은 개인적으로 중요하고 관심이 가지는 뉴스이다. 그동안 우리 국민들은 등잔 밑이 어둡듯이 나라밖에서 일어나는 사건이나 소식에 대해서는 잘 알면서도 막상 우리 동네의 소식에 대해서는 깜깜할 수밖에 없는 정보체계 속에서 살아왔다.

둘째, 지방지가 지역 정보매체로서의 역할을 제대로 해주지 못했기 때문이다. 그동안 시나 도를 단위로 하는 지방지들은 지역의 문제보다는 중앙의 문제에 더 많은 관심을 갖는 중앙지의 아류에 불과했다고 해도 과언이 아니다. 이러한 지방지들의 중앙중심의 편집으로 인해 지방 독자들은 지방의 정보에 굶주릴 수밖에 없었다. 물론 지방비에도 각 시군별 기사가 있기는 하지만 절대적으로 지면이 부족하기 때문에 주민들이 만족할 만큼의 정보를 얻기가 어려웠다.

셋째, 오늘날 수용자들의 정보욕구가 개별화, 다양화됨과 동시에 지방자치제의 실시에 따라 참여적 민주주의의 의식이 확산되고 지역문제에 대한 자신의 결정에 대한 중요성 인식이 높아짐으로써 지역문제에 관한 심층적이고 많은 정보를 담을 수 있는 새로운 지역전문매체를 필요로 하게 되었다는 점이다.

넷째, 소규모의 자본만으로도 언론사를 소유할 수 있다는 매력으로 인해 지역의 유력인사들이 지역의 언론을 자신에게 유리하게 관리 또는 장악하기 위해 앞 다투어 지역신문을 소유하려고 하기 때문에 지역신문이 폭발적으로 늘어났다.

다섯째, 지역신문은 사회적 환경 변화에 따라 변화하기 마련인 언론의 발전단계에 따라 필연적으로 나타날 수밖에 없는 결과물이기 때문이다.

2. 지역신문의 특성

지역신문은 지역적으로 영향을 미치는 신문으로 전국적 공간이 아닌 한정된 지방적 공간의 의사소통에 기여한다. 지역신문의 영향력 정도는 주로 독자층의 분포, 즉 공간이 넓은지 혹은 좁은지의 여부에 따라 판단하게 된다. 지역신문은 좋은 평판을 얻기 위해 지역 내뿐만 아니라 전국적으로도 경쟁한다. 이 과정에서는 특히 지역신문의 경우 편집진의 리더십이 중요하게 작용하며, 사설의 강도와 질적 수준도 신문의 명성을 좌우하는 중요한 기준이 된다(Emery et. al. 1989: 97~101).

지역신문은 중앙일간지와 비교하여 근접성의 특성을 지닌다. 즉 지역신문은 뉴스 가치의 기준인 시의성, 저명성, 근접성, 흥미도 부문에서 중앙일간지에 비해 우세하다는 점이다. 지역신문은 근접성 이점을 바탕으로 지역문제에 관한 한 심층적이고 전문적인 보도를 할 수 있는 시간적, 공간적 장점을 지닌다. 이는 지역신문이 주로 지방에서 발생하는 사건과 이슈를 다루므로 전국적 일간지에 비해 지역주민들의 관심을 집중시킬 수 있음을 의미한다. 그리고 지역신문은 정치에 무관심한 지역주민들에게 지방의 구체적인 이슈를 알리는 역할을 담당함으로써 그들의 주의를 환기시키고 지역의 사소한 일에 대한 정보를 전달하는 등 교육적 기능도 아울러 수행한다(Fuller, 1994; 27). 또한 발행 간격이 대부분 주간 이상이기 때문에 일간지나 방송에서 제시되어 수용자들의

관심사로 떠오른 이슈를 재생산시켜 지역문제에 관한 심층성과 전문성을 살리는 시간적 여유를 가질 수 있는 것도 장점으로 활용할 수 있을 것이다.

3. 지역신문의 역할

지역신문은 지역사회의 주민들에게 어필할 수 있는 지역적 이슈의 제시에 효과적이고, 지역사회내의 정책 결정자들과의 커뮤니케이션에 효율적이며, 독자들과 근접하여 독자들의 자유로운 접근을 통해 쌍방향적 커뮤니케이션을 실현할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

이러한 지역신문의 기능은 언론의 역할이나 작용, 활동을 의미하기도 한다. 일반적으로 언론이 지역주민에게 지역의 활동에 참여의 직접성을 제공한다고 할 때 지역신문은 정보전달, 여론선도, 문화전수, 오락 등의 신문으로서의 본질적인 기능과 더불어 지역주민의 여론대변, 지역사회의 이익대변, 중앙과 지방간의 교량 역할, 지역민의 의식 계발, 지역사회의 인재 육성 및 문화의 발굴과 보존, 지방의회 기능의 수행 등의 역할을 한다고 볼 수 있다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면 이정춘(1990: 308~309)은 다음과 같이 주장하였다.

첫째, 지역사회에 관심을 갖도록 각종 지역사회의 정보를 알려주는 기능을 한다. 지역신문의 특징은 무엇보다도 해당 지역에서 일어나는 각종 사실에 대해 정확하고 신속하며 많은 양을 취급해서 보도할 수 있다는 것이다.

둘째, 지역사회의 이익을 보호하는 역할을 한다. 그런데 여기서 지역사회의 이익이 국가적 이익과 일치하지 않는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우, 지역신문은 국가이익과 지방이익간의 이해대립 관계를 명확히 밝히고 여론을 환기시키는 한편 주민의 이익을 위해 지역행정기관에 그들의 여론을 반영시키도록 노력해야 한다.

셋째, 지역신문은 중앙과 지방 간의 교량역할을 한다. 한국은 오랫동안 사회기능이 서울에 집중되어 왔기 때문에 서울과 지방간의 격차는 크게 벌어져 있다. 이러한 중앙과 지방간의 격차를 줄이는 데에는 다른 매체와 함께 지역신문도 큰 역할을 하고 있다.

넷째, 지역사회의 인적자원을 개발하고 이들을 계몽시키는 역할을 한다. 즉 지역주민들을 해당지역 사회개발에 참여할 수 있도록 적절히 교육시켜, 이들을 지역개발에 동원시키는 중요한 역할을 담당하고 있는 것이다.

다섯째, 지역사회의 인재와 문화를 발굴하고 보존하는 역할을 한다. 지역사회 속에 숨어있는 인재를 발굴한다는 것은 지역사회발전에 앞장설 인재를 키운다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 또한 해당 지역사회의 고유한 문화나 역사 그리고 전통을 찾아내어 다각적으로 정리하는데 있어서도 지역신문의 역할은 큰 것이다. 이러한 역할은 지역주민들에게 동질감을 심어줌으로써 지역사회 발전의 원동력이 될 수 있다.

여섯째, 지역사회의 정치·행정발전에 큰 역할을 한다. 지역신문은 지방의회의 역할, 즉 행정기관에 대해 비판하고 감시하는 역할을 해야 한다. 오늘날의 지역신문은 지역주민을 독자로 하여 그 영향력을 행사함으로써 지방의회의 구실을 스스로 맡아 수준 높은 안목으로 지역사회의 개발계획을 독자적으로 검토·비판해야 할 위치에 서야한다.

또한 고영철(1992: 66~69)은 지역언론이 수행해야 할 역할로 첫째, 지역언론은 지역민의 시각에서 지역사회의 발전 및 개발문제를 분석·검토·비판해야 하고 둘째, 지방의회의 거울과 토론의 장으로서 기능을 수행해야하고 셋째, 지방행정이 감시·비판자 역할을 수행하면서 지방행정기관의 홍보에 협력하는 한편 지역주민의 의사가 지방행정에 적극 수렴·반영되도록 노력해야 하는 것이다. 그리고 지역언론은 그 지역사회의 특성을 강화하는 경향이 있으므로 지방정부의 취재, 지방산업의 육성, 사회봉사기관과의 협력, 소비자교육, 지역사회교육 그리고 지방예술 활동의 지원 등에도 힘써야 한다고 주장했다.

이러한 역할을 위해서 현대사회의 언론은 정보의 단순한 전달자 또는 비판자가 아니라 공공정책의 결정사항에 중대한 영향을 끼치는 참여자로 역할을 하고 있다는 의식이 필요하며(서병호, 2000: 6), 공정한 취재와 정론을 펼 수 있도록 스스로 통제하고 양심적으로 언론의 자유를 이용하는 깊은 통찰이 요구된다. 또한 커뮤니케이션은 인간사회의 연결망이다. 특정한 조직체가 필요한 정보를 수집 가공하여 개인의 욕구를 충족시키고 구독자는 매체를 통하여 지성인이 되기보다는 지역의 사실과 진실을 알게 되는 것이다. 여기에서도 신문이 전달하는 정보량과 제공 속도가 문제가 아니라 정보를 얼마나 유용하게 체계화시켜 제공하느냐가 중요하다. 더욱이 지역신문의 수용자는 특정한 사회적 공간적 범위 안에서 상호작용 하에 공동의 구성원이라는 것을 인식하면서 유사한 가치관을 공유하고 있는 것이다. 따라서 대형매체의 속성이라 할 수 있는 일방통행적인 보도 자세를 버리고 지역주민이 함께 할 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션을 지향해야 할 것이다(박상길, 2003: 57~58).

지역언론은 이러한 역할과 의무를 다한다면 지역주민들의 지지를 받아 존립이 오래도록 보장되겠지만 그렇지 못할 경우 지역주민들로부터 버림받을 것이라는 점을 깊이 인식하여야 할 것이다.

이와 같은 지역 언론의 역할을 앞에서 알아본 내용을 토대로 하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 네 부분으로 나누어 정리하였다.

(1) 정치적 역할

언론의 공익적 기능은 국민의 알권리를 충족시켜 주는 것으로, 국민의 입장에서 권력을 감시하고 비판할 수 있도록 만든 장치가 '언론의 자유'이다. 국민의 알권리 충족을 위해 언론사가 가장 우선적으로 충족시켜 줘야 할 대상이 정치인과 공직자들에 관한 정보이다. 국민들은

언론을 통해 얻은 정보를 근거로 여론을 형성하고 언론은 국민들을 대신해 주권을 수행하는 정치인들에게 국민들의 여론을 전달한다. 이 때문에 지역 언론이 없이는 민주주의가 불가능하다.

국정공개 원칙은 지방자치제 운영에서도 당연한 것으로 지역주민은 그들의 대표자들이 하는 일이 무엇이고 어떻게 진행되는가를 알아야 한다. 지방의회가 무엇을 하고 있는지, 당면한 지역민의 관심사가 무엇인지, 또 지역사회의 복지는 어떻게 진척될 것인지 등 지방의회에 대한 지역민의 관심은 지대하기 마련이다. 그러나 오늘날과 같이 변화된 대중사회적 환경에서 그 규모는 작다 하여도 지역민이 그 지역에서 일어나는 일에 대해 매스컴을 통하지 않고 정보를 획득하여 의견을 형성하기란 쉬운 일이 아니다. 따라서 지역언론은 지방의회의 기능과 활동을 신소하고 정확하게 전달하는 지방의회의 거울의 역할을 하며 나아가 적극적으로 지역사회 발전과 관련된 문제들을 찾아내어 지역민의 관심을 유발시키는 토론의 광장을 마련하는 역할을 하여야 한다(김병국, 1997: 280~283).

또한 지역언론은 감시자, 비판자의 역할을 해야 한다. 지방화 시대를 맞아 자치단체도 언론기관도 어떻게 하면 지역이 살기 좋고 풍요롭게 되는가를 생각할 것이다. 언론기관은 지방자치단체가 지역정책을 원활하게 수행할 수 있도록 홍보하고 협력하여야 할 뿐만 아니라 한편으로 지방자치제를 통해 지방정부에게 많은 권한이 위임된 만큼 보다 적극적으로 평가하고 이를 발표해야 한다(박상길, 2003: 54).

그리고 지방의 행정당국이 어떤 정책을 내놓았을 때 무조건 확대 보도하면서 환영할 것이 아니라 그 장·단점과 지역에 미치는 영향 등을 심층 취재하여 제시하고 중앙의 정책당국에 지방의 실정을 알리는 동시에 정책의 계획단계에서부터 정보와 여론을 반영시키는 지역사회의 촉매제 역할을 담당해야 한다. 즉 지역언론은 지방자치단체와 지역주민 간의 중재자로서의 위치를 확고히 정립하여 양쪽의 의견을 양적·질적으로 균형 있게 전달하여 지역적 합의의 창출에 기여해야 할

것이다.

특히 지방자치제가 시행되고 있는 현재 시점에서 지역여론의 형성과 수렴을 위해 공론장으로 기능해야 하며, 지방행정과 의정활동에 대한 감시자·비판자로서 지역 주민의 여론을 대변하는 역할을 수행하기 위해서 지역언론이 반드시 필요하다고 할 수 있다.

(2) 경제적 역할

지역사회의 경제가 낙후한 원인은 수도권 위주의 산업화 정책 때문이다. 특히 경제활동에 필수적인 지역 내의 경제정보가 지역사회 내에서 제대로 유동되지 않기 때문이다. 그래서 소비자들은 값싼 물건을 사러 대도시로 가야하고 기업을 하는 사람들은 소비자들에게 접근할 광고매체가 없기 때문에 상업투자를 소기할 수밖에 없다. 그러다보니 지역사회의 경제는 고도의 경제정보를 필요하지 않은 가장 원초적인 산업위주로 짜이고 자연히 지역 내에서 직장을 얻기 힘들어 유능한 노동력들은 대도시로 이주하고 지역경제는 더욱 침체할 수밖에 없는 것이다(장호순, 2003).

이 때문에 지역사회내의 경제정보를 원활히 공급해주는 지역언론이 존재하여야 하며 이러한 지역언론은 지역경제를 보호·개발함으로써 지역사회의 이익을 대변하고 종합적인 지역발전에 기여해야 한다.

지역경제발전을 위해서는 지역언론은 어떠한 역할을 해야 할까?

첫째, 독점에 대한 감시와 비판을 한다. 경제에서 독점의 배제는 시장기능이 공정한 게임의 법칙에 의해 공정하게 작동할 수 있도록 하는데 필수적이다. 따라서 일단 지역사회에서 지역언론의 사명과 공익성은 시장의 정상적 운영을 저해하는 독점요소의 제거로 나타나야 한다.

둘째, 지역발전에 대한 비전이 장기성, 적합성, 공유성을 견지할 수 있도록 끊임없이 채찍질하고 부추겨야 한다. 비전 없는 경제수단은 도구적이며 임의적이고 단기적이다. 지역발전의 방향과 비전이 설정되었

다면 이것이 지역민과 적합성을 갖고 함께 공유하도록 해야 한다. 장기적 비전을 갖지 못하는 지역발전은 임의적이고 단발적이다. 따라서 지역언론은 지역발전의 과수꾼과 견인차 역할을 해주어야 한다.

(3) 사회적 역할

지역사회에서 발생하는 사건·사고를 위시하여 지역주민들의 동향과 관심사항 그리고 여론과 태도 등을 주시, 파악하고 이중에서 의미가 있는 내용을 보도하는 것은 언론의 고유하고도 기본적인 기능이다. 여기서 특히 지역주민들로부터 행정으로 향하는 투입적 차원의 중간에 위치하고 있는 언론은 주민여론을 파악하여 이것을 특정지역이나 특정계층의 사익에 국한된 문제가 아니고 지역사회 전반에 관련된 공공성을 띤 문제인 경우에 이에 관한 시민들의 전반적인 인식조사와 더불어 내용을 분석하고 그 추이를 계속적으로 보도하여야 한다.

사회문제가 단지 문제의 수준에 머물지 아니하고 공공의 문제로서 정책의제로 채택되기 위해서는 언론이 적극적으로 그 역할을 담당하여야 하는 것이다. 역으로 특수계층이나 특정지역에 국한된 문제, 일시적인 문제, 시장경제 체제하에서 해결될 수 있는 문제가 지나치게 확대되어 공공의 문제인 것처럼 보도되는 것을 미연에 방지하고 비판하는 것도 언론의 몫이라 하겠다. 다만 저소득계층, 빈곤계층 등의 문제는 단순히 일부 계층만의 문제로 취급되어서는 안 될 것이다. 언론의 주민여론 파악 및 수렴 기능을 행정이 직접 파악하기 어려울 뿐만 아니라 한정된 범위에 머물고 있는 것을 보완하고 상시로 대행해 준다는 점에 있어서 매우 중요한 역할이라 하겠다.

또한 지역신문은 지역사회에 관심을 갖는 일이 최우선이다. 그리고 지역주민들과 밀착된 정보매체로서의 기능을 충실히 수행할 때 자신의 지역에 대한 우월감 내지 공동체 의식을 갖게 되는 것이다(박상길, 2003: 62).

신문시장을 장악한 거대 중앙일간지들은 지역에 따라 차이가 많은 뉴스의 중요도를 무시할 수 밖에 없다. 독자가 너무 광범위하고 많기 때문에 각각의 독자들에게 근접성 기준에 따라 뉴스를 제공해 줄 수 없다. 그러나 전국적인 뉴스로서의 가치가 낮은 화제일지라도 그 지역의 주민에게는 큰 뉴스가 될 수도 있는 것이 얼마든지 있다. 그러한 지역관련 기사를 부각시키고, 국제적이고 전국적인 뉴스를 지역실정에 맞도록 해설 또는 논평하여 보도할 때 지역주민의 관심도는 더욱 높아질 것이다.

지역신문은 집단활동을 촉진시키거나 주민들의 위신을 세워 줌으로써 그리고 지역사회를 위협하고 있는 요인들을 노출시켜서 지역사회 내 제반 문제점들을 규정해 주는 동시에 주민들의 여론을 반영함으로써 주민들을 지역사회의 구조 속으로 통합시키고 있으며 지역사회의 발전을 촉진시키는 역할을 하고 있다. 따라서 지역신문은 지역의 관심사를 지역주민의 입장에서 보도·해설·논평하는 지역주의(localism)에 충실해야 하며, 스트레이트 뉴스보다는 심층 취재에 역점을 두어 지역주민의 요구를 충분히 만족시켜야 하는 역할을 해야 할 것이다.

(4) 문화적 역할

지역언론은 지역사회 공통의 사회규범, 가치관 및 집단적 경험 등을 내용으로 하는 지역적 수준의 문화를 계발하고 그것을 사회구성원들 혹은 후세대들에게 전승 내지 전파하는 기능을 담당한다. 그리고 지역언론은 지역의 역사와 전통, 가치관이 담겨 있는 지역문화의 다양한 요소들을 지역주민들 사이에 공유하도록 하는 기능을 수행한다. 그것은 지역주민들에게 지역 공통의 문화를 전파하는 것뿐만 아니라 서로 다른 지역사회들이 지니고 있는 고유한 문화들 사이의 매개 기능까지도 포함한다(류한호, 2005: 63~64). 이는 지역주민들이 지역의 각종 문제-자연환경 오염, 사회계층간의 불신, 모함, 갈등, 폭력, 가정파괴범, 청소

년 범죄 등-들을 상세히 알게 됨으로써 지역사회의 공동체의식이 생겨나게 되고(이정춘, 1998: 61), 지역주민들의 보다 적극적인 참여를 이룰 수 있는 역할을 할 것이다.

한편 지역언론은 지역사회의 정치문화 형성에도 중요한 기능을 수행한다. 지역언론은 지역사회의 역사와 전통에 따라 정당한 것으로 받아들여지는 정치의식, 행동양식 등을 전달함으로써 지역주민들 사이의 공통의 정치문화를 형성하고 공유하도록 한다(류한호, 2005: 64). 지역의 생활과 관습은 오랫동안 그 사회에서 통용되는 전통성에 바탕을 두고 많은 사람들의 행동지침으로 이러한 규범이 파괴되면 지역의 합리적인 사회생활이 불가능하게 될 것이다(이정춘, 1998: 62). 지역언론이 보도를 통하여 지역의 규범에 어긋나는 모습을 여론화함으로써 통제의 역할과 건전한 사회규범을 보급하는 기능을 가져야한다.

즉 지역언론은 지역관심사에 대한 토론의 장이 됨으로써 주민의 참여의식을 고취시키고 지역사회발전의 동인이 되어야하며 지역문화의 건전한 육성과 개발에 앞장서서 지역문화활동을 촉진해야 한다. 또한 지역사회의 문화재 보존과 발굴 등을 통해 문화창달에 힘써야 하며 지역주민의 공동체의식 제고, 개개인 인격함양과 올바른 가치관의 형성에 기여하여 지역문화에 대한 문화적 주체성을 유지·발전 시켜야 한다.

4. 외국의 지역신문

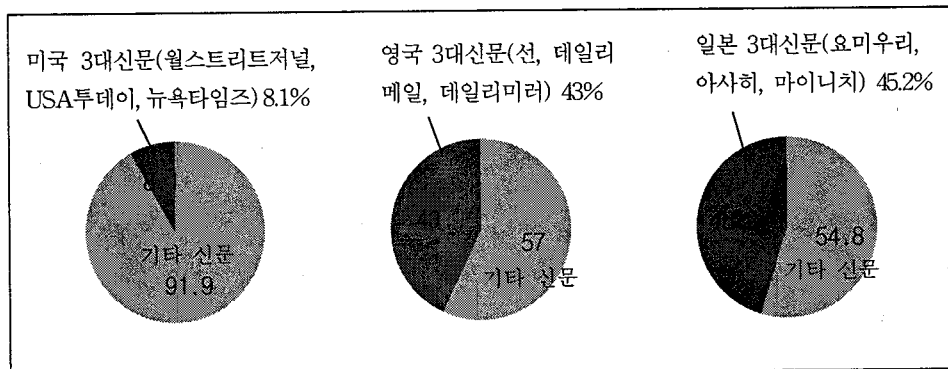
인간이 신문을 읽는 주된 이유가 자신에게 영향을 미치는, 자신에게 필요한 뉴스를 구하기 위해서이므로 언론매체는 독자들이 살고 있는 지역의 뉴스를 우선적으로 수집해 제공해야 했다. 이때 독자의 숫자가 늘어나 그 범위가 넓어지면, 뉴스 수집의 범위도 따라서 넓어지고, 한 신문이나 방송프로그램에서 제공해야 할 뉴스의 양도 늘어난다. 국가 전체를 뉴스의 배포 대상으로 정하게 되면 각 지역마다 다른 독자들의 뉴스 수요를 충족시키는 것이 불가능해지기 때문이다. 이러한 뉴스의

수요와 공급의 원칙에 따라 선진국의 신문들은 전국을 대상으로 하는 거대 신문이기보다는 대부분 특정도시를 중심으로 발전해왔다. 따라서 한국처럼 소수의 거대신문이 전국의 신문시장을 사실상 장악하고 있는 현상은 세계적으로 볼 때 예외적 현상이지 정상적인 현상이 아니며, 병리적 현상이지 바람직한 현상이 아니다. 지역언론은 자연스러운 것이고 민주적인 현상임에 비해, 전국 단위 중앙언론의 비대화는 권력과 자본의 결합에 의해 저질러진 권언유착의 산물인 것이다(장호순, 2001 47~48).

한국에서는 3대 중앙일간지가 70%가 넘는 시장을 점유하고 있는 반면, 일본은 24%, 영국은 31%, 미국은 7%에 불과하다(표2 참고). 대신 이들 국가에서는 한국에 비해 지방지의 보급률이 월등하게 높다. 한국 광고주협회가 2000년에 조사한 바에 의하면 지방지의 구독비율은 8.7%에 불과하다. 반면 미국과 독일의 지방지 구독 비율은 94%, 프랑스는 73%, 일본이 44%, 영국이 28%이다(*World Press Trends*, 2001). 이러한 지역신문이 활발한 나라 중 미국, 일본, 유럽의 지역신문의 실태를 특징과 함께 살펴보겠다.

<그림 2-1> 일본, 영국, 미국의 3대 신문 시장점유율

(단위 : %)



자료: World Association of Newspapers. 2000.을 참고하여 본 연구자가 재구성.

(1) 일본의 지역신문

일본의 지역신문은 1964년 실시된 지방자치제도로 인해 발전을 할 수 있는 기본바탕을 확보했다. 이러한 배경은 지역신문의 이름도 ‘지역신문’보다는 ‘로컬신문’이라하고 통칭, 지역성을 강조하는 데서도 엿볼 수 있다. 일본의 지역신문은 초기에는 지역 미디어로서의 역할과 봉사보다는 소잡지나 회지와 비슷한 성격으로 출발하였다(김정길, 1985: 34).

일본의 지역신문은 전국에서 3000여개가 넘게 발행되고 있는데 이들의 특징은 소규모의 제작시설, 소수의 제작진, 경영의 영세성을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 기사의 신용과 성실성, 분쟁 당사자의 입장을 다같이 보도할 것, 문제에 대한 건설적인 해결방안을 제시할 것, 폭력과 수뢰 등은 과감히 지적할 것, 밝은 성격의 신문이 되도록 주민들의 일상생활과 가까운 주변 이야기들을 보도할 것 등의 신조를 철저히 지키고 있다(변동현, 1990: 66). 이와 같은 ‘주민이 참여하는 신문’의 기본자세는 지역 거주 성인은 물론 청소년들의 호응도 높아 평균 70%의 보급률을 보이고 있다(김동환, 1996: 34). 그래서 일본의 지역주민들이 지역내 정보를 입수하는 매체로써 가장 많이 이용하는 것이 바로 지역신문이다(김정길, 1985: 34~36).

매일 7천2백만 부가 넘는 신문을 발행하는 일본은 다른 선진국에 비해 중앙지의 비율이 높다. 1998년 기준으로 『마이니치신문(毎日新聞)』, 『요미우리신문』, 『산케이신문(産経新聞)』, 『니혼게이자이신문(日本経済新聞)』 등 5개 전국지의 발행부수는 전체 일간지의 약 52%에 달했다. 나머지 48%를 1백20사가 나누어 갖는 구조이다. 그러나 대부분의 현에서는 해당 지역에서 발행되는 지방유력지가 거의 50% 이상의 점유율을 갖고 있다. 이외에도 지방권역을 대상으로 한 블록지들이 있는데, 2백67만 부의 『주니치신문(中日新聞)』을 비롯해 『홋카이도

신문(北海道新聞)』1백22만 부, 『니시니혼신문(西日本新聞)』85만 부로 뒤를 잇고 있다. 지방지도 『주고쿠신문(中國新聞)』73만 부, 『시즈오카신문(静岡新聞)』72만 부, 『도쿄신문(東京新聞)』67만 부, 『고베신문(神戸新聞)』이 54만 부를 발행하고 있다.⁹⁾

<표 2-3> 일본 신문의 종류 및 발행부수

일본 (2000년)	신문수	발행부수 (단위: 천)	일본의 10대신문(2000년)	발행부수(단위: 천)
총일간지	110	71,896	Yomiuri Shimbun	14,407
전국지	5	40,332	Asahi Shimbun	12,393
지방지	64	25,257	Mainichi Shimbun	5,685
스포츠지	11	6,307	Nihon Keizai Shimbun	4,703
비일간지	-	-	Chunichi Shimbun	4,635
무가지	153	19,915	Sankei Shimbun	2,905
			Hokkaido Shimbun	1,969
			Shizouka Shimbun	1,456
			Nishi-Nippon Shimbun	1,029
			Kyoto Shimbun	824

자료: World Association of Newspapers, 2000.을 참고하여 본 연구자가 재구성.

(2) 미국의 지역신문

미국은 세계에서 지역신문이 가장 잘 발달된 곳이라 할 수 있는데 이는 독립된 자치권을 행사하는 주(州)중심의 지방자치로 인한 정치적 분권화의 토착화와 수정헌법 제1조에서 보장하는 확실한 언론자유 확립으로 ‘풀뿌리 민주주의(grass roots democracy)’가 뿌리 내려 있기 때문이고 더불어 세계 각국에서 모여든 다양한 인종, 민족으로 이루어진 합중국이라는 특성에서 연유된 문화의 다양성, 경제규모, 광활한 국토 등이 배경이 되기 때문이다(권오인, 2003: 10). 미국의 칼럼니스트 월터 리프만은 1950년에 미국에서 언론의 자유가 확고히 보장된 주된

9) 장경환, 「일본 신문산업의 밀레니엄 대응」, 『새로운 시대의 신문』 한국언론재단, 1999; 야마모토 후미오 외, 김재홍 역, 『일본 매스커뮤니케이션사』 커뮤니케이션북스, 2000.

이유가 바로 지역신문체제 때문이라고 설명했다. 소유가 분산된 많은 신문으로 구성되어 특정 세력이나 집단에 의해 여론이 왜곡될 수 없었다는 것이다(Geneva Overholser, 1999).

그 후 미국은 정보화시대를 가장 앞서가는 나라가되었지만 신문은 여전히 견고한 지역신문체제이고 그것이 변할 징조도 보이지 않는다(정태철, 1999; 심재철, 2000).

2000년 발행현황을 보면 1천4백76개의 일간지와 6천7백여 개의 주간지역신문이 발행된다.¹⁰⁾

미국의 지역신문은 대체로 1만부 내외를 발행하는 일간지나 주간지로, 농어촌 소도시에서는 일간으로 발행되고, 대도시 교외 지역이나 인구가 희박한 벽지에서는 주간으로 발행된다. 이밖에 대도시 일간신문에 대항하는 대안주간지도 지역신문이라 할 수 있다. 농어촌 지역에서 발행되는 일간지나 주간지는 대개 구독료를 받는 반면, 대도시 교외 지역에서 발행되는 주간지나 대안주간지는 무료로 배포된다. 이러한 무가지들은 유가지보다 발행부수가 훨씬 많아 평균 10만 부 정도를 발행한다.

지역신문은 규모나 발행주기뿐만 아니라 내용적으로도 구분이 된다. 미국의 대도시 일간신문들이 국제뉴스와 전국뉴스, 그리고 해당 지역뉴스를 균형 있게 다루는 데 비해 주간지역신문들은 대개 국제뉴스나 전국뉴스를 다루지 않거나 극히 적게 다루는 대신 지역뉴스를 집중적으로 게재한다.

신문협회도 차이가 있는데 미국신문협회(Newspaper Association of America)는 북미 지역에서 발행되는 1천8백 개 신문이 회원으로 가입해 있고 이 중 90%가 일간지이다. 지역신문협회라고 할 수 있는 전국신문협회(National Newspaper Association)에는 3천6백여 개의 군소 지역신문이 회원사로 참여하고 있고, 무가지역신문협회(Association of

10) 미국은 한국처럼 신문발행을 하려면 정부에 등록할 필요가 없기 때문에 통계적으로 정확한 신문의 숫자를 파악하기 힘들다. 각종 신문협회와 발행부수공사에 가입한 신문사의 통계를 통해 미국신문의 현황을 파악할 수 있다(장호순, 2001: 223).

Free Community Papers)에는 3천 개 신문사를 소유한 7백 개 회사가 회원이다. 교외신문협회(Suburban Newspapers of America)에는 미국과 캐나다에서 2천여 개의 교외 주간지를 발행하고 있는 1백59개 회사가 참여하고 있다. 대안지역신문협회(Association of Alternative News-weeklies)에도 1백20여 개의 대안주간신문사가 가입해 있다(장호순, 2001; 223~224).

미국 주간신문과 일간지의 발행부수 변화를 살펴보면 대도시 신문의 구독자 수는 정체되거나 감소한 데 비해 주간지역신문의 구독자 수는 꾸준히 증가해온 것을 알 수 있다. 2000년 미국인들의 일간신문 구독자 수는 1955년 수준과 거의 동일하다. 그 당시보다 미국의 인구는 64%가 증가했다는 점을 고려할 때 일간지 구독자의 비율이 높게 줄어든 것이다. 그러나 주간지역신문의 독자는 지난 30년 사이 크게 늘어, 1965년부터 1998년 사이 미국 주간지역신문의 구독자 수는 3배 가까이 성장했다. 미 전국신문협회에 따르면 1965년에 8천61개의 지역주간지가 2천 5백만 부를 발행했었다. 그러나 1998년에는 8천1백93개의 지역주간지 7천4백만 부가 발행되었다. 지난 30년간 지역신문의 숫자는 큰 변동이 없었으나 발행부수는 세고, 특히 무가지가 늘어났기 때문이다. 북미지역에서 발행되는 총무가지는 6천1백60만 부에 달한다. 미국 지역신문의 성장을 주도한 것은 1980년대 이후 대도시에서 발행되는 대안주간지와 주변 교외지역에서 발행하는 지역신문이 늘어났기 때문이다. 미국에서의 변두리(suburb)는 중산층 이상들이 넓고 쾌적하고 깨끗하게 하고 사는 곳이다(Nancy M. Davis, 1999).

1980년대 교외 이주 붐이 시작되면서 중산층 이상의 부유한 미국인들이 도심을 벗어나 교외지역에 거주하면서 자연스럽게 자신이 살고 있는 지역사회에 대한 관심을 갖게 되었고, 이러한 뉴스 수요를 충족시킨 것이 지역주간지였다. 이는 대도시 교외지역으로 이주한 미국인들이 신문을 읽을 수 있는 경제적·교육적 기반을 가진 사람들로, 광고주들이 선호하는 계층이었기 때문이다. 교외지역 거주자들의 생활수준은 평균

미국인들의 생활수준을 훨씬 상회했다. 교외지역가구의 연소득은 미국인들의 평균치보다 43% 높았고, 대졸인구는 전국 평균치에 비해 34%가 높았다. 사무직 근로자의 인구도 평균치보다 40% 높았고, 주택의 평균가격은 전국 평균치보다 무려 78%가 높은 14만1천 달러였다. 이들 지역의 18세 이상 인구 중 56%가 지역신문을 읽고 있었으며, 해당 도시에서 발행되는 일간지를 읽는 비중은 64%였다.

<표 2-4> 미국 주간신문의 변화

연도	신문사 수	평균발행부수	총발행부수
1965	8,061	3,106	25,036,031
1970	7,612	3,660	27,857,332
1975	7,612	4,715	35,892,409
1980	7,954	5,324	42,347,512
1985	7,704	6,359	48,988,801
1990	7,550	7,309	55,181,047
1995	8,453	9,425	79,668,266
1996	7,915	10,307	81,582,295
1997	7,214	9,763	70,434,299
1998	7,193	9,067	74,284,112

자료: National Newspaper Association

<표 2-5> 미국의 일간지 발행부수의 변화

연도	발행부수
1960	58,881,746
1965	60,357,563
1970	62,107,527
1975	60,655,431
1980	62,201,840
1985	62,766,232
1990	62,324,156
1995	58,193,397
1998	56,182,092
2000	55,945,000

자료: Editor & Publisher

미국에서도 대도시 일간지들이 급속히 번창한 교외지역의 뉴스와 광고시장을 장악하려는 시도가 있었다. 그러나 일간지들이 교외지역 공략을 시도했을 때에는 이미 지역신문들이 확고하게 자리를 잡은 상태였기 때문에 독자들의 큰 호응을 얻지 못했다. 게다가 대도시 신문은 지역적으로 분화된 대도시 교외지역의 지역뉴스를 세밀하게 제공하기가 힘들었다. 한 도시권에 거주하면서도 지역에 따라 다양한 성향을 갖고 있는 독자들의 기호나 수요를 충족시키기에는 대형 신문으로는 벅찼기 때문이다(장호순, 2001; 237~238).

미국지역신문의 가장 큰 특징은 독자들에게 친근한 지역뉴스를 제공한다는 점이다. 미국의 지역언론인들이 중요하다고 평가한 10개 아이템도 모두 지역뉴스의 중요성을 강조했다. ①지역 축제·행사에 관한 뉴스 ②지역 내 문제나 갈등을 지역주민들에게 알려주는 것 ③지역 내 인물을 소개하는 것 ④지역 내 학교 뉴스를 제공하는 것 ⑤지역 내 공직자들을 감시하는 것 ⑥독자투고 ⑦지역 내 시민단체나 친목단체에 관한 뉴스 ⑧지역개발에 관한 뉴스 ⑨지역 내 갈등을 공개해 지역주민들이 해결토록 하는 것 ⑩정부에서 제공하는 사회복지제도를 알려주는 것 등이었다.¹¹⁾

미국 지역신문은 일간지나 텔레비전뉴스에서 찾아볼 수 없는 지역 사람들의 이야기와 지역행사를 집중적으로 다룬다. 지역사회에서 발생하는 모든 사건이 뉴스가 되고, 모든 인물이 기사화될 수 있다. 그래서 미국의 지역신문의 지면은 대형 일간지에서는 사소하다고 무시하는 기사들로 채워진다. 비록 커다란 범죄는 아니더라도 파출소에 신고 된

11) George A. Gladney, "Newspaper Excellence: How Editors of Small and Large Papers Judge Quality", *Newspaper Research Journal*, spring 1980; George Albert Gladney, "How Editors and Readers Rank and Rate the Importance of the Traditional Standards of Newspaper Excellence". *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Summer 1996; David Kaszuba, "Community Journalism at Work: Newspapers putting more emphases on importance of local news", *Paper presented at the Association for Education in Journalism And Mass Communication Conference*, August 5'8, 1998, in Baltimore, Maryland.

모든 사건이 기사화되기도 하고, 시청·시의회·교육위원회 등 주민대표기관의 각종 회의도 낱낱이 소개된다. 이러한 지역신문의 특성은 미국인들이 지역신문을 통해 지역사회의 일원임을 확인하고 유대감을 갖는 계기가 된다(장호순, 2001: 227~228). 그래서 『아메리칸저널리즘리뷰(American Journalism Review)』의 메리 왈튼 기자는 미국의 지역신문이 '귀중한 국가적 자원(a precious national resource)' 라고 규정했다(Mary Walton, 1999).

미국 지역신문은 신문기사뿐만 아니라 신문제작 환경에 있어서도 독자와 밀접해 있는데, 미국의 한 학자는 독자들에게 신문사가 얼마나 개방되어 있는가를 통해 지역신문인지 아닌지 구별할 수 있다고 말한다(장호순, 2001: 227~228). 미국의 47개 주 4백90개 소도시의 자치단체장을 대상으로 자신이 살고 있는 지역에서 발행되는 신문에 대한 반응을 조사한 결과, 56.7%의 응답자가 해당 지역의 지역신문이 지방정부에 대한 보도가 우수하거나 아주 우수하다고 평가했다(David Kanervo and Ellen Kanervo, 1995). 지역신문이 독자들과의 친근성, 밀접성으로 인하여 독자 만족도가 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

(3) 유럽의 지역신문

① 영국

영국은 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등 전통적으로 독특한 지역성을 갖고 있는 지역연합 국가임에도 불구하고 지역신문의 역사는 중앙지에 비해 그리 깊지 않다. 17세기 초반부터 시작한 영국신문의 역사는 런던이나 대도시에서 거주하는 소수의 엘리트와 상류층들을 대변하는 신문이 대부분을 차지했다. 지역신문이 본격적으로 늘어나기 시작한 것은 1860년대 중반부터였다. 이러한 모습은 영국 정부의 언론통제정책 때문이었다. 언론에 대한 정부의 규제가 완화된 1860년대에 들어서야 비로소 영국에서도 지역신문 발행이 가능해졌다(James

Curran and Jean Seaton, 1993).

그러나 영국정부가 언론을 규제해왔던 이유는 지역신문 때문이 아니었다. 지역신문보다는 보수 귀족층에 도전하는 급진 세력의 신문발행을 막기 위해서였다. 당시 대부분의 영국 신문은 수도인 런던에서 발행되고 있었고, 기득권 정치 세력과 긴밀하게 유착되어 있었다. 거의 모든 신문이 정당이나 정당의 유력자로부터 후원금을 받으면서, 후원 정당에 동조하는 기사를 게재하곤 했다. 물론 당시 영국신문의 편향성은 정당의 재정적 지원 때문만이 아니라 정치이념상으로 상호 일치했기 때문이기도 했다. 영국사회는 신문의 정치적 편향성을 “언론이 정치적 선택을 할 자유”로 받아들였다. 따라서 당시의 신문은 대부분 정치적 색채가 분명했고, 그 논조는 당시 영국을 지배하고 있던 보수 귀족층의 이념과 일치했다(장호순, 2001: 251).

18세기 후반부터 산업혁명으로 도시화가 진행되면서 도시 거주 노동자들에게도 문자를 해독할 수 있도록 교육 기회가 주어졌고, 1815년부터 노동자들을 대상으로 한 급진적 신문이 생겨났다. 그러나 영국의 집권층은 기득권 세력에 도전하는 급진 언론에게는 언론의 자유를 허용하고 싶지 않았다. 영국정부는 정당과의 연계 없이 독립적인 언론으로 자리매김하려던 급진적 신문을 노동자와 농민을 선동해 기존의 보수 체제에 도전하는 위협세력으로 간주하고, 법적인 통제를 시도했다. 신문 발행은 ‘사회적으로 존경을 받고 재산을 가진 사람들(men of respectability and property)’에게만 허용되어야 한다는 것이었다. 무산 계급에게 언론을 맡기면 개인의 명예를 훼손하고 사회안정이 깨진다는 논리를 폈다(장호순, 2001: 252).

영국정부는 우선 명예훼손죄(seditious and blasphemous libel)를 이용하여 급진적 신문을 통제하려 하였으나 1792년 개정된 법에 의해서 급진적 신문에 대한 처벌이 어려워졌다. 그리고 1843년에 로드 캠퐀의 명예훼손법(Lord Campbell's Libel Act)이 제정되어 더욱 언론을 통제하기가 힘들어졌다.¹²⁾ 대신 경제적인 제재 방법을 동원하여, 흔히 ‘지

식세(taxes on knowledge)'라 불리는 신문에 대한 과세제도를 만들어
 신의 발행과 배포를 억제하고자 했으며, 이는 재정 기반이 취약한 과격
 급진주의 언론을 봉쇄하는데 효과를 발휘하여 19세기 초반 그 숫자가
 늘어났던 급진 언론은 1820년대 들어 크게 줄었다.¹³⁾ 그러나 1830년대
 에 접어들면서 신문인지세에 대한 반발이 일면서 인지세 납부 거부사
 건¹⁴⁾이 나타났으며, 인지세 미납으로 체포된 언론인들을 위한 후원금
 운동 등 조직적인 저항운동이 생겨났고 영국의 급진적 신문은 다시 발
 행수가 늘어나게 되었다. 이후 인지세를 납부하는 신문보다 납부하지
 않는 신문의 부수가 많아지면서 1837년 인지세 포탈에 대한 강력한 단
 속으로 무허가 급진신문들은 거의 사라졌다. 한편 영국의회 내에서 인
 지세를 비롯해 신문에 부과하는 각종 세금을 없애야 한다는 요구가 높
 아지면서, 지식세가 사라지고 순차적으로 1853년에는 광고세, 1855년에
 는 인지세, 1861년에는 종이세, 1869년에는 저당금제도가 각각 폐지된
 후, 신문 값이 인하되고 지역신문의 발행이 급증했다.¹⁵⁾

2000년 1월 10개의 전국지가 런던에서 발행되고 있고, 102개의 지방
 일간지, 16개의 지방일요신문, 그리고 1,232개의 지역주간신문이 발행되
 고 있다. 영국에서는 권위지일수록 발행부수가 적는데, 세계 최고의 권
 위지라고 평가받는 『파이낸셜타임즈(The Financial Times)』의 발행부수
 는 17만8천 부에 불과하다. 런던에서 발행되는 전국지 중 권위지라고

12) 1972년 명예훼손법 개정(Fox's Libel Act)으로 판사대신 평민으로 구성된 배심원들이 명예
 훼손의 유·무를 결정하게 되면서 배심원들이 급진적 신문의 논조에 동의했기 때문에 법관
 에 의한 자의적 처벌이 어려워졌다. 또한 1843년 로드 챔벨의 명예훼손법이 공공의 이익을
 지키기 위한 진실보도는 명예훼손 처벌 대상에서 제외되는 것으로 개정되었다(장호순, 2001:
 252).

13) 당시 영국정부는 모든 신문부수에 인지세를 부과하는 인지조례(Stamp Act)를 제정했고, 모
 든 광고에도 세금을 징수했다. 신문을 인쇄하는 종이에도 높은 세금을 부과해 신문 가격의
 인상을 유도했다. 한편 신문이 명예훼손으로 인해 벌금을 지불할 경우 사용한다는 명목으로
 담보금제도로 신설했으며, 이에 따라 신문 발행인들은 신문 등록과 동시에 200~300파운드를
 담보금으로 예치해야 했다. 신문 제작비용을 높여 충분한 자본을 가진 보수 기득권 계층만이
 신문을 소유·발행토록 만든 것이다(장호순, 2001: 252~253).

14) 1830년부터 1836년까지 런던에서만 1천1백30건의 인지세 납부 거부사건이 기록되었다.

15) 1868년 이전까지 런던 외 지방에서 발행되는 지방지의 숫자는 43개였으나, 1868년 이후에는
 138개로 크게 늘어났다(장호순, 2001: 254).

할 수 있는 『데일리텔레그래프』, 『타임즈』, 『가디언』, 『인디펜던트』, 『파이낸셜타임즈』 등은 1997년 하루 평균 2백90만 부를 발행했다. 그러나 타블로이드 신문인 『선』, 『데일리미러』, 『데일리메일』, 『데일리익스프레스』, 『데일리스타』 등의 일일 발행부수는 이보다 4배에 가까운 1천1백만 부에 달했다(성동규, 1999).

<표 2-6> 영국 신문의 종류 및 발행부수

영국 (2000년)	신문 수	발행부수 (단위: 천)	영국의 10대신문(2000년)	발행부수 (단위: 천)
일간지	104	19,052	The Sun	3,613
전국지	10	13,371	Daily Mail	2,300
지방지	94	5,681	The Mirror	2,290
지방비일간지	467	6,246	The Express	1,096
일요신문	22	-	Daily Telegraph	1,026
전국일요신문	12	13,963	The Times	729
지방일요신문	10	-	Daily Record	674
무가지	581	28,133	Daily Star	545
			London Evening Standard	454
			The Guardian	366

자료: World Association of Newspapers, 2000.을 참고하여 본 연구자가 재구성.

대도시 지역에서는 전국뉴스와 지역뉴스가 동시에 실리는 지방일간지가 발행된다. 영국의 지방일간지 93개 중 73개가 석간이다. 인구가 적은 지역은 대개 지역뉴스만을 다루는 주간지역신문이 발행된다. 영국의 지역신문협회(Newspaper Society)에 의하면 1,232개의 영국 지역신문 중 704개가 무료로 배포되는 무가지이고 528개가 유가지이다. 매주 6백만 부의 유가지와 2천9백만 부의 무가지가 영국 가정에 배달되고 있는 것이다. 영국의 지역신문은 3만4천명을 고용하고 있고, 이중 취재·보도 등 편집 분야 종사자가 25%를 차지하고 있다.¹⁶⁾

16) 영국의 지역신문에 관한 통계자료는 Future foundation에서 2000년 발간한 *The Renaissance of Regional Nations*와 Newspaper Society의 인터넷 홈페이지 중 "Facts & Figures" (<http://www.newspapersoc.org.uk/facts-figures>)에서 입수했다.

<표 2-7> 영국 지역신문의 분포

유료일간지조간	18		유료주간지	무료주간지
무료일간지조간	1	1976년	1,097	169
유료일간지석간	74	1987년	802	820
유료일요판	9	1992년	466	684
무료일요판	7	1999년	528	704
유료주간지	528			
무료주간지	704			

자료: 해외언론동향 1999년 11월호

전체 영국인의 86%에 달하는 3천8백만 명이 매주 지역신문을 읽고 있는 반면 전국지를 읽는 독자는 73%에 불과하다. 1999년 영국 ABC가 발표한 통계에 따르면 1995년 이후 전국지는 발행부수가 2.4%가 줄었으나 유가 주간지의 경우 발행부수가 0.3% 증가했다.

영국의 지역신문은 질적으로도 영국 사회에서 인정받고 있다. 1998년 5월 지역신문주간(Local Newspaper Week)을 맞아 찰스 황태자는 영국의 지역신문에게 보낸 특별 메시지에서 “영국의 지역신문이 지역 사회를 응집시키는 중요한 성분으로, 지역주민들에게 자신들이 살고 있는 지역에 대한 자긍심을 키워주며, 지역사회가 당면한 과제들을 함께 해결해나가는 책임 있는 언론”이라고 평가했다. 토니 블레어 수상도 1999년 지역신문주간을 맞아 발표한 성명에서 “지역신문은 영국의 미디어 중 가장 신뢰를 받는다”고 강조했으며, 영국의 지역신문은 지역사회의 정체성을 형성하고 결정한다고 평가했다. 그 이유는 지역신문이 다른 언론매체보다 독자들에게 훨씬 더 가까이 있고, 그 지역사회에 대한 책임을 더 지고 있기 때문이라고 설명했다.¹⁷⁾

1980년대까지만 하더라도 영국의 지역신문은 2류신문으로 간주되어 왔다. 그러나 지역신문의 꾸준한 투자와 유능한 인재등용으로 지역뉴

17) “What They’re Saying About Us: Quotes on the Regional Press”,
<http://www.newspapersoc.org.uk/home.html>

스를 전하는 데 있어 가장 경쟁력 있는 매체로 부상했고, 지역주민들을 독자로 확보했다. 영국의 지역신문, 특히 무가지는 외형적인 성장은 이루었지만 지나치게 기업경영적인 측면에 몰입되어, 언론으로서의 기능을 제대로 발휘하지 못한다는 비난을 받기도 했다. 전국지에 비해 광고지면 비중이 높은 지역신문은 다양하고 심층적인 지역뉴스를 제공하지 못한다는 것이었다. 그러나 1990년대 이후 대기업의 재정적 투자를 바탕으로 양질의 뉴스를 제공하면서, 영국의 지역신문은 전국지를 능가하는 영향력을 갖게 되었다는 것이다(장호순, 2001: 250).

1836년에 조직된 영국의 지역신문협회(Newspaper Society)는 현재 영국 지역신문의 99%가 회원으로 가입해있다. 지역신문협회의 45명 상근직원들은 지역언론에 관한 정부의 정책수립 과정에 지역언론사들을 대변하고, 광고매체로서 지역신문의 효용성을 홍보하며, 지역신문 관련 소송에 대한 법적 구조와 신문경영에 대한 자문을 해주고 있다.¹⁸⁾

② 독일

독일은 철저한 지방일간지 시장구조를 갖고 있다. 2000년 기준으로 총 3백82개 일간신문이 2천4백여만부를 발행하고 있는데, 이 중 3백73개가 지방지로 전체 발행부수의 93%를 차지하고 있다.¹⁹⁾ 독일에서는 지방일간지의 배포 지역에 있는 구독 인구의 80%가 지방지를 읽고 있고, 독자의 80%가 TV와 라디오는 포기할 수 있어도 신문은 포기할 수 없다고 할 정도로 지방지의 역할은 절대적이다. 1천 명 정도의 인구가 있는 지역에까지 적어도 하나 이상의 신문이 있고, 독자들이 일간신문에서 가장 관심 있게 읽는 기사도 지역관련 기사이다(송해룡, 1997).

독일신문은 1만부에서 2만부를 발행하는 신문사가 79개로 가장 많고 이어서 5천에서 1만부가 70개, 2만에서 4만부가 5개사로, 중소규모의 신문들이 주종을 이루고 있다. 독일에서 3개 이상의 지방지가 발행

18) <http://www.newspapersoc.org.uk>

19) 김광호, 「독일 신문산업의 밀레니엄 대응」, 『새로운 시대의 신문』 한국언론재단, 1999; 황치성, 「주요 선진국의 지방지 현황과 정책」, 『신문과 방송』 8월호.

되는 지역은 베를린과 뒤셀도르프뿐이다.

독일의 지역신문들은 명칭을 광고신문(Anzeiger Blatt)이라고 사용하듯이 대부분 광고 중심의 무가신문으로 슈퍼마켓을 정해 보급하고 있는 것이 특색이며, 제호는 대부분 보급지역의 지명과 구역 명(名)을 그대로 채택하고 있다. 이들 신문의 공통된 특성은 거의 모두가 주간이라는 점이며 주로 목요일에 발행, 주말판에 광고를 특집형태로 싣고 있는 종합일간지들과 광고유치상의 마찰을 최대한 줄이고 있다.

각 도시별로 그룹화 된 지역신문 발행사가 구역별로 배포지역 미장원, 음식점, 영화광고에 이르기까지 다양한 광고를 싣고 있으며 그 지역 기사를 약 20% 정도 게재하고 있다(송해룡, 1997: 70).

배포방법은 광고효과를 높이기 위해 가두 무인판매대에서 보급하는 일간지와는 대조적으로 아파트나 주택단지를 가리지 않고 가정에까지 직접 배달하는 체제를 이용하고 있다.

광고내용은 주로 식료품, 의류, 구두 등의 생필품과 주류 광고가 많으며 특히 자동차 중고매매시장 정보가 방대한 양을 차지하고 있다. 주택광고 또한 매우 활발한데 뮌헨 같은 대도시일수록 주택임대 광고의 비율이 높은 것이 특색이다. 광고유치는 광고주의 우편의뢰 제도를 많이 이용하고 있다. 광고의뢰양식을 신문지면에 직접 인쇄, 광고주가 내용만 기재하여 오려서 보내주면 바로 편집을 함으로써 광고요원의 인건비를 절감하고 중간 제작과정을 줄이고 있다(송해룡, 1997: 49~50).

발행부수는 대부분 제호 밑에 정확하게 공개하고 부수에 따라 광고 단가를 차등제로 매겨 광고효과와 부수와의 관계를 정직하게 밝히고 있다.

<표 2-8> 독일 신문의 종류 및 발행부수

독일 (2000년)	신문수	발행부수 (단위: 천)	독일의 10대신문(2000년)	발행부수(단위: 천)
일간지	382	19,052	Bild	4,390
전국지	9	13,371	Zeitungsgruppe WAZ	1,112
지방지	373	23,946	Zeitungsgruppe Thuringen	476
비일간지	25	1,653	Suddeutsche	434
전국지	9	-	Freie Presse	421
지방지	16	-	Rheinische	420
일요신문	7	4,485	Zeitungsgruppe Koln	417
무가지	1,311	88,540	Frankfurter Allgemeine Zeitung	408
			Sachsische Zeitung	353
			Mitteldeutsch Zeitung	345

자료: World Association of Newspapers, 2000.을 참고하여 본 연구자가 재구성.

③ 프랑스

프랑스의 지역신문은 무가의 광고전문 주간지가 대부분인데 1997년 약 500여종에 4천만 부를 상회하는 발행부수를 보이고 있다.

18세기 말 프랑스혁명 이후 정부는 사전검열을 통해 혹은 발행 허가제를 통해 신문을 통제했고, 나폴레옹은 당시 파리에 있던 73개의 신문 중에서 13개만 남기고 지방에서는 1개 도에 1개의 신문사만 두도록 했다. 이로 인해 중앙지가 지배적인 영향력을 미쳐 지방지들을 위축시켰다. 그러나 1950년 이후 프랑스 지방지는 발전을 거듭해왔다(장호순, 2001; 53). 1900년도만 해도 일간지 발행부수에서 지방지가 차지하는 비율이 40%였으나 1914년에는 44%, 1939년에는 50%, 1998년에는 71.2%로 늘어났다. 1997년의 통계에 의하면 총 일간지 85개 중 지방지가 65개를 차지하고 있고, 발행부수의 비율은 72.5%에 달했다(이선영, 1999). 프랑스 정부는 지방언론에 대한 적극적인 지원을 하고 있어 정부지원금이 프랑스 인쇄매체 매출액의 10%를 차지하고 있다. 1998년만 해도 77억 프랑에 달한 국가지원금은 상대적으로 경영이 어려운 전국지나 지방지에 주어지고 있다(김택환, 1999).

프랑스에서 무가지가 첫 선을 보인 것은 1963년으로 르망지방의 한 신부가 교구민의 동정과 중고제품의 교환을 위한 베퉁시장 광고를 등사로 인쇄해서 매주 일요일에 배포한 Carillon이라는 이름의 리플렛 형식의 것이었다. 까리용지가 그 인지도를 점점 높여가자 유력 지방 일간신문인 Le Sud-Est지가 이를 매입, 상업적으로 큰 성공을 거두었다. 프랑스 국민의 92%가 최소한 하나 정도의 무가지 이름을 알고 있고 94%가 매주 가정으로 배달되는 신문을 읽고 있으며 17%는 지난 1년간 광고를 직접 이용한 적도 있는 것으로 조사되었다. 다루는 내용은 주로 부동산 매매, 중고 자동차 매매, 구직, 베퉁시장, 관광 여행, 소규모 자영업자의 영업 광고 등이었지만 최근에 와서는 기업의 이미지 광고도 증가하는 추세에 있다. 특히 1997년 고실업률을 보일 때 1996년 한 해 동안 무려 60만 명이 무가지 광고를 이용, 직장을 구했다는 통계는 그 역할과 높은 열독률을 보여주는 것이라고 하겠다. 또 파리 같은 대도시보다도 중소 도시에서 높은 인지도를 보이고 있고 농촌이나 벽지 지방에서는 좋은 읽을거리 역할도 한다. 그동안 무가지 발행인 연합회가 편집기술을 강화하고 신문 용지도 고급화하며 신문 내용의 질적 향상에 많은 노력과 예산을 투입하는 등 이미지의 제고에 나서고 지역사회 단순한 선전, 광고지로서의 역할을 넘어 지역사회 행정 공보, 산업·관광·환경·문화 관련 정보 전달 매체로서 자리매김하며 그 위상을 높여가고 있다(바른언론, 1997: 5.31일자 7면).

<표 2-9> 프랑스 신문의 종류 및 발행부수

프랑스	신문수 (1999년)	발행부수 (1998년, 단위: 천)	프랑스의 10대신문(2000년)	발행부수(단위: 천)
일간지	81	8,799	Ouest France	785
전국지	20	2,531	Le Parisien/Aujourd' hui	486
지방지	61	6,268	Le Monde	393
지방비일간지		2,047	L'Equipe	398
일요신문	27	3,521	Le Figaro	361
전국일요신문	4	-	Sud Ouest	345
지방일요신문	23	-	La Voix du Nord	332
무가지	-	39,170	Le progres	277
			Le Dauphine libere	265
			NRCO	255

자료: World Association of Newspapers, 2000.을 참고하여 본 연구자가 재구성함.

제3절 선행연구의 검토

지방자치 발전과정에서 지역신문의 역할이 크다는 것은 본 연구논문에서 나타난 지방자치 관련기사 건수에서 알 수 있듯이 해를 거듭할수록 지역신문의 역할이 중요시 되고 있는 반면 지금까지는 지역신문에 대한 실증적인 연구가 부족한 실정이다. 그 이유로는 주민들의 관심부족과 지역신문사의 난립, 재정적 취약으로 인한 경영상의 어려움 등을 들 수 있다.

관련 학자들은 지역신문의 발전을 위해서 관련 학자들은 다음과 같은 주장을 펼치고 있다.

김창옥(1991: 87~89)은 한국 지역신문의 활성화를 위한 개선방안으로 제도적 측면에서는 현행의 주간신문 위주에서 앞으로는 일간신문으로도 성장, 발전할 수 있도록 한다. 가장 중요한 것은 지역신문이 지역주민들이 필요로 하는 정보를 보다 폭넓고 정확하게 전달해 주고자하는 스스로의 노력이 필요하다고 하였다.

남부현(1995: 74)은 지역신문의 발전방안으로 먼저 지역신문의 수나 양적인 면에서 뿐만 아니라 질적인 면에서의 발전을 위해 노력하여야 할 것이며, 지역의 특성에 맞는 기사로 다른 신문에서 다루지 않는 내용의 차별화, 전문화를 중심으로 공급하여야 한다. 그리고 이러한 노력은 자체만의 노력을 통해서 이루어지는 것이 아니며 독자들의 끊임없는 관심과 격려, 그리고 제도적인 뒷받침이 뒤따라야 한다고 주장하였다.

정하성(2001: 42~43)은 지역언론은 사회통합과 협력기능, 자원동원 및 활용과 감시기능, 지역정치 훈련기능, 지역문화 계승과 창조기능, 사회화기능, 지역사회지도자 발굴과 육성기능을 담당하여야 한다. 또한 지역사회의 발전을 위하여 지역언론은 지역차원의 공공문제에 대하여 관심과 참여를 촉진시키고 의제를 제시해주는 역할을 하여야 하며, 지역사회의 고유한 현안문제를 해결하기 위한 역할과 지역주민의 의견교환 및 여론형성의 기회를 제공하여 삶의 질 향상에 기여하여야 한다고 하였다.

권오인(2003: 75~76)은 지역신문의 지역사회발전을 위한 방안으로 지역신문은 질적 발전은 적극적으로 꾀하고, 주민들이 필요로 하고 지역 특성에 맞는 주민 밀착기사로 일간지, TV와의 차별성을 기해야 한다. 또한 독자들의 끊임없는 관심과 격려, 그리고 법적·제도적인 뒷받침이 요구되어 지방화시대에 걸맞은 참지역 정보를 제공하고 경영적으로 안정을 통한 지역의 올바른 언론으로 자리매김할 때 지역신문이 지역사회 발전에 미치는 영향은 클 것이며 그로 인한 지역주민의 삶의 질은 나아질 것이라고 제시하였다.

박상길(2003: 68~70)은 주민의 욕구를 직시하고 참 지역정보를 제공하는 진정한 언론으로 자리매김하고 정부는 정책적인 배려를, 발행인은 전문지역신문의 고유영역의 확보를 통한 경영을, 편집인은 지방화 시대 다원화 시대에 걸맞은 지면편성을 통해 새로운 모습으로 다시 태어날 때 지역신문이 지역사회 발전에 미치는 영향은 클 것이며 그로

인한 지역주민의 삶의 질은 나아질 것이라고 제안하였다.

이광철(2004: 26)은 지방분권과 국가균형발전이라는 큰 흐름 속에서 지역신문들은 과거와는 다른 위상과 역할을 부여받고 있고, 이제는 공론의 장으로 끌어내어 이들이 갖고 있는 문제를 해소하고 보다 큰 역할을 할 수 있도록 유도함으로써 지역을 살리고 궁극적으로는 국가의 균형발전에 일익을 담당할 수 있도록 본연의 목적을 이탈하지 않는 체 자생력을 가지고 그 역할을 충실히 수행하여야 함을 강조하였다.

대체로 지방자치에 있어서 지역언론의 역할의 중요성에 대해서는 긍정적인 평가를 내리고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역신문의 여건이 열악하고 주민지방자치단체와의 관계가 위축되어 있을 뿐만 아니라 법·제도적 지원이 미흡하여 발전을 제약하고 있음을 지적하고 있는 논문이 지배적으로 많다는 것을 알 수 있다.

그러나 관계개선이나 법·제도적 지원방안을 구체적으로 제시하는데 있어서는 대체로 미흡하다고 평가(評價)된다.

제 3 장 지방자치와 지역신문의 관계 및 연구 분석틀

제1절 지방자치와 지역신문의 관계고찰

1990년 지방자치 출범을 앞두고 지역사회의 조건을 면밀히 분석한 사회학자는 지역언론의 육성을 선결과제로 제시했다.

“지역사회 발전을 위해서는 지역사회의 여건이 어떠한 간에 그 지역사회가 당면·해결해야 할 제반 문제에 대한 여론을 조성·수렴·반영하고, 지역민의 참여를 유도하는 동시에 지역문화를 발굴·육성·전수하며, 지역주민의 정치사회화를 촉진하는 등 지역의 자립화를 위해 지역언론이 일차적으로 가능해야 한다. 이런 점에서 지역언론의 활성화는 지역사회 여타 부문의 발전에 우선되어야 한다는 가정이다. 이 같은 사실은 언론의 활성화 없는 정치적·사회적 민주화를 기대할 수 없고, 지역언론의 발전 없이 지방자치제의 성공을 생각할 수 없다는 주장의 논리적 근거가 된다(문석남, 1994).”

이로부터 10년 후 김세철(1997)은 지역언론이 지방자치의 성패를 가름한다고 강조했다. “올바른 지방화시대를 열어가기 위해서는 먼저 지역주민의 여론을 대변하고 합의를 바탕으로 지역 내의 제반 문제를 조정해나갈 수 있는 ‘언론’의 역할이 절대적으로 필요하다. 그것은 완벽한 민주주의 실현과 그 지역의 특수성에 맞는 지역사회 개발을 목적으로 하고 있는 지방자치제 실시의 성패가 결국 지역주민의 의사를 전달하고 반영시켜서 자율성을 확보할 수 있는 지역언론의 역할에 달려 있음을 의미하는 것이다.”

지방자치제가 실시된 지 10여 년의 세월이 흘렀음에도 제대로 정착되지 못하는 주된 원인은 해당 지역사회를 근거지로 해서 지역권력을 비판·감시하고 지역주민간의 정보교류를 촉진하며 공론장을 제공할만한 지역언론이 부재하거나 부실하기 때문이다. 건강한 지역언론이 지

역사회에 뿌리내리지 않고는 지방자치는 결코 성공할 수 없는 것이다. 풀뿌리 자치라 하더라도 중앙정치와 마찬가지로 간접·대의민주주의일 수밖에 없기 때문이다. 비록 주민 자신들의 일상생활과 직결되는 문제를 처리하고, 주민들에게 좀더 근접해 의견을 수렴하는 방법이긴 하지만, 지방자치 역시 주권자인 주민들이 직접 결정에 참여하는 것이 아니라 선거를 통해 선출한 대표자에게 주권을 위임하는 간접적 대의민주주의이다. 따라서 지방자치가 제대로 되려면 선출된 대표자를 감시하고 지역여론을 수렴할 진정한 지역언론이 존재해야 한다(장호순, 2001; 117).

지역주민은 물론 지역에 대한 지속적인 관심을 가지고 지방의원과 단체장이 주어진 역할을 수행하는지 감시하고 때로는 협조도 해야 한다. 그러나 치열한 생존경쟁을 강요하는 한국사회의 현실은 그렇지 못하다. 생업과 생활에 쫓겨 지역문제에 관심을 가질 형편이 아닌 것이다. 따라서 대다수 지역주민은 직접적 참여보다는 지역언론을 통한 간접적 참여로 지방자치를 지원할 수밖에 없다. 선출된 대표자들을 직접 만나 의견을 전하고 감시하는 것보다는 언론을 통해 정보를 입수하고 여론을 형성하는 것이다. 즉 지역사회에도 여론정치를 해야 하고, 그러기 위해서는 지역언론이 필수적이다. 국가단위의 민주주의 주체인 중앙정부를 감시하고, 국민적 여론을 수렴하기 위해서 중앙언론이 필수적이라면, 지역 단위의 민주주의인 지방자치를 실현하기 위해서는 그리고 그것을 통해 지역사회의 발전을 모색하기 위해서는 지역언론이 우선 활성화되어야 하는 것이다(장호순, 2001; 117~118).

지방자치시대의 지역언론은 다음과 같은 기능을 담당할 것을 요구받고 있다. 첫째, 지방언론은 지역여론의 형성과 수렴을 위해 지방의회의 거울 역할과 토론의 장으로 활용되어야 한다는 것이다. 둘째, 지방언론은 지방자치제의 효율적 운영과 정착을 위해 지방의회 활동의 홍보 등 상호보완적 기능을 맡아야 한다. 셋째, 지방의회 활동에 대한 단순 보도기능을 넘어서 상설화된 보도를 통해 사안 관련 토론회나 주요

토론회나 주요사안에 대한 내용과 배경 설명 등 심층보도를 해야 할 것이다(이정춘, 1998; 372~373).

이러한 관점에서 볼 때 지방자치제가 제대로 되기 위해서는 먼저 지방자치와 지역신문이 서로 어떠한 관계를 가져야하는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 따라서 지방자치제를 실시함에 있어 필요한 기관들을 중심으로 하여 지역신문과의 관계를 고찰하도록 한다.

제2절 지역신문과 지방자치단체와의 관계

1. 지방의회와의 관계

지방자치를 실시하면서 오늘날과 같이 사회가 복잡해지고 주민의 수가 엄청나게 많아져 모든 주민이 모여 지역의 일을 결정하는 것은 불가능해져서 주민을 대신하여 지역정책을 결정하고 집행하게 하는 즉 어떤 방향으로 일을 처리해야 하는가를 알 수 있는 방법이 필요하게 되었다. 그래서 고안된 방법이 주민들은 자기들의 대표자로서 지방의원을 뽑고, 그 지방의원이 주민을 대신하여 지역정책을 결정하는 것이다(최민수, 1995; 43).

지방의회는 주민을 대신하여 그 지역의 법이라 할 수 있는 조례를 만들고, 지역의 살림살이인 사업과 예산규모를 정하며, 사용료·수수료의 결정 등 그 지역의 기본적이고 중요한 정책을 결정한다. 그리고 지방의회에서 결정한 정책을 도지사·시장·군수가 잘 집행(처리)하고 있는지를 통제하고 감시하는 일을 한다.

지방의회는 주민을 대표하는 기관으로 가장 중요시되는 것은 그 지역주민들이 원하는 것이 무엇인가를 정확하게 알고, 또한 알리고 노력하여 지역정책을 결정하는데 주민의 뜻을 반영시키는 것이다(최민수, 1995; 44).

이러한 지방의회는 ①주민대표기관으로서의 역할 ②의사결정기관으

로서의 역할, ③감시기관으로서의 역할, ④민원해결자로서의 역할로 나누어 볼 수 있다(최민수, 1995; 57~58). 이와 같은 여러 가지 중요한 역할을 지방의회가 제대로 하는지 지방자치의 주인인 지역주민들은 알 권리가 있다.

사실 지방의회에 대한 지역언론의 시각은 부정적이다. 지역여론의 반영보다 지방의원 각자의 이해관계에 따라 지역행정 심의가 전개되고 자질에 의심을 받는 의원들도 적지 않다는 점이 불신의 원인이다. 반면에 지역언론의 편파보도나 사실 왜곡 등도 지방의회에 대한 불신심화의 한 요인이 되고 있다(김세철, 1995; 83).

그렇다면 지역신문은 어떠한 태도를 보여야하는 것일까?

먼저 주민의 대표기관으로서 대표자의 역할을 잘 하고 있는지 감시·감독하여야 한다. 대표자, 즉 지역주민들의 선거에 의해 선출된 의원들이 모여 의회를 구성한다. 이는 지역주민들은 대표자들이 지역발전을 위해 어떠한 운영을 하고 있는지 상세히 알 권리가 있으며, 이를 쉽고 빠르게 접할 수 있는 방법으로는 언론을 통한 것이다. 따라서 지역신문은 지역주민들을 대신하여 감시·감독하여 '보도하여' 견제의 역할을 하여야 한다.

또한 지방의회는 주민이 원하는 것이 무엇이고, 그 지역의 이익이 무엇인가를 정확히 알고 이를 지역정책에 반영하도록 노력하여야 한다(김세철, 1995; 57). 이를 위해서는 먼저 주민의 목소리를 들어야하며 지역의 정보를 알아야 할 필요성이 있다. 이럴 때 지역신문은 주민의 요구와 지역의 정보를 의회에 제공하는 정보전달의 역할을 해야 한다.

그러나 지역신문은 의원들에게 있어서 같이 항상 지역을 생각하며 연구하는 신문으로 비추어져야지 의원들을 감시·감독만 하면 된다는 것은 아니라고 본다. 그 이유는 지방의회에 출마한 사람들은 그 지역에서 일어나는 모든 일을 거의 다 알고 있기 때문에 지역문제 보다는 앞으로 지역을 어떻게 발전시킬 것인지를 같이 연구하여 후손들에게 보다 나은 미래를 남겨줄 것에 대비하여 주민의 삶의 질 향상을 위해

같이 노력하는 것도 지역신문과 지방의회가 함께 나아가야 하는 일이라 보기 때문이다.

2. 집행부와 의 관계

지방자치단체(집행부)란 ①국가의 영토 가운데 ‘구역’을 그 존립의 기초로 하고, ②그 구역안에 살고 있는 모든 ‘주민’을 구성원으로 하여, ③국민의 합의 절차를 통하여 인정되는 ‘자치권’을 바탕으로 삼아 ④주민의 권리에 관한 사무를 자주적으로 처리하는 ⑤법인격 있는 통치적 단체이다. 즉 지방자치단체는 첫째로 장소적 요소로서의 ‘구역’과, 둘째로 인적 요소로서의 ‘주민’, 셋째로 법적 요소로서의 ‘자치권’을 기본 요소로 하여 성립된다(박경수, 1992; 77).

지방자치단체장은 외부에 대하여 그 자치단체를 대표하는 지위에 있다.(지방자치법 제92조) 단체장은 관할지역 내의 고유한 지방적 사무에 대하여 지방의회와 관련을 가지면서 그들이 위임한 권한 범위에서 필요한 행정집행 기능을 수행하게 되는데, 국가사무 및 광역사무의 협조체로서의 지위도 동시에 가지기 때문에 관할 지역으로 위임된 국가사무·광역사무와 지방사무를 총괄하는 종합행정기능에 최고 책임자로서의 지위를 갖게 된다(박경수, 1992; 88).

지방자치 단체의 일상 업무를 처리하고 지방의회의 의결사항을 집행·처리함으로써 지역주민에게 자치권 행사에 대한 수혜를 직접 느끼게 하는 지방자치의 집행기관인 지방자치단체 행정부(박경수, 1992; 85)가 일반적으로 가지는 기능을 살펴보면 ①총괄 대표 기능 ②관리·집행 기능 ③지휘·감독 및 임면 기능 ④규칙 제정 기능 ⑤기관·시설의 설치 기능 ⑥지방 의회 견제 기능 등으로 나누어 볼 수 있다(박경수, 1992; 88).

일반적으로 지역신문과 지방자치단체의 관계를 부정적으로 보는 견해가 있다. 지역신문이 지역을 대표하는 대표자가 올바르게 운영을 하는

지, 세금의 쓰임이 어떠한지 등 감시·감독을 하는 것은 지역주민을 대변하여 주민의 알권리를 찾아주는 당연한 역할이다.

그러나 지방자치단체가 지역의 문제에 대해 직접 조사하고 해결하기까지는 시간과 비용이 많이 든다. 지역신문은 지역주민과의 밀접한 관계를 통해 쉽게 정보를 얻으며, 이를 보도하여 지방자치단체가 보다 빠르게 해결하는 것이 가능하다.

김삼오는 “정치인은 언론을 보고 정치를 한다”고 한다(김삼오, 2001: 115). 이는 좁게 말하면 언론이 주는 정보가 시민들뿐만 아니라 시민이 뽑은 대표자들까지도 언론이 제공하는 정보로 정치, 행정을 한다는 것을 의미한다. 이를 볼 때 지역신문이 지역주민을 대변하여 가지는 정보력은 지역발전을 위한 지방자치단체의 운영의 방향에 영향을 미칠 수 있다고 말할 수 있다.

또한 지방자치단체가 행하는 행정을 지역주민에게 보도함으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 지역에 대한 주민의 만족도 역시 높여 줄 수 있을 것이다.

따라서 지역신문은 지방자치단체와 지역주민의 다리역할과 동시에 지역주민을 대변하여 지방자치단체를 감시·감독하고, 지방자치단체에 지역정보를 제공하는 역할을 하여야 한다.

제3절 지역단체 및 타 언론과의 관계

1. 주민과의 관계

지방자치의 가장 근본적인 것은 주민복지(wellbeing)²⁰⁾를 향상시키

20) 여기서 주민이라는 용어는 거주지를 중심으로 파악한 일정한 시민을 의미한다. 지방정치의 관점으로 국가나 정부와의 관계에서 파악할 때는 시민(citizenship: civil rights), 시민적 심성(civicness), 시민역량(civic competence), 성찰적 논의의 주체로서의 시민(civility) 등의 개념이 포함되기도 하지만 여기서 시민은 사회 구성원을 지칭한다. 일정지역의 시민은 바로 주민이라고 보아도 되므로 그런 경우에는 시민과 주민은 같은 의미이다.

는 것이다. 주민이 지방민주주의를 스스로 해나간다는 기본 조건을 전제로, 다양한 지방정부가 존재하는 것이 주민복지의 증진에 효과적으로 기여한다고 믿기 때문에 주민의 복리에 기여하지 못하는 지방정치는 지방자체제도의 취지를 훼손하는 것이다. 주민은 직접적으로 민주주의를 이끌고 나가는 통치주체로서의 역할을 하여야 한다. 건전하고 현명한 민주주의(sound and sensible democracy)는 바로 주민이 직접적으로 치자(治者)임을 확신하는 데서 출발한다(이달곤, 2004; 79).

지방자치가 지방민주주의를 구현하는 제도적 장치로서 가능하려면 가장 근원적 바탕인 시민의 자치역량이 관건이다. 시민의 정치역량(citizen's political competence)²¹⁾에 따라 민주주의의 수준이 결정되기 때문이다(이달곤, 2004; 80).

또한 시민의 정치와 행정에 대한 참여는 자치의 핵심이다. 시민참여는 다양한 수단과 방법을 통해서 해당정책으로부터 영향을 받는 비전문가로서의 시민이 그 정책과정에 참여하여 자신들의 의사를 반영하는 과정을 의미한다. 특히 사회적으로 소외된 약자들의 직접적·자발적·실질적 의사반영이 참여의 핵심적 관심사가 되어야 한다(이달곤, 2004; 85).

참여는 민주주의 주춧돌로서 대의제도에 추가하여 일종의 외부통제(external control)를 행사하는 것이다. 특히 지방정부에서 시민의 참여가 중요한 것은 그들의 생활에 영향을 미치는 정책과 프로그램에 대해서 다수의 시민이 직접적으로 의사를 반영할 수 있는 가능성이 높기 때문이다(Mayer, 1994: 229).

그렇다면 지역신문은 어떠한 태도를 가져야 할까?

먼저 주민의 역량을 높이는 데 기여를 하여야 한다. 신문은 정치,

21) 시민의 역량이란 효과적 거버넌스(effective governance)에 필요한 태도와 기술(attitudes and skills)을 포함한다. 일방적인 통치를 극복하고 이해당사자들이 그들의 대표자와 민주적 절차를 통하여 사회를 통치하여 나가는 의미의 거버넌스에서는 시민들이 정치적 주체로서 참여하여 정책결정의 수준을 높이는 과정이 중시된다. 시민의 정치적 역량이란 민주적 제도에 대한 사랑과 애정, 현명하고 성숙한 판단, 상호 성찰적 논의(deliberation)를 할 수 있는 자질, 시민 윤리성 등의 암묵지(implicit knowledge)를 지칭한다(Elkin and Soltan, 1999).

경제, 사회, 문화 등 여러 분야를 함께 다룰 수 있다. 그리고 각 분야별 기사는 독자에게 교육의 효과를 가진다. 이는 신문을 통해 주민의 역량을 높일 수 있는 하나의 가능성을 가진다고 볼 수 있다.

또한 지역신문이 주민의 역량 교육과 함께 정부의 행정, 정치의 관심을 높인다면 주민의 참여도 높아질 것이다. 현재 한국사회를 살펴보면 각 개인은 자기살기에 바빠서 정치의 참여도가 낮다. 이를 대변하여 지역신문이 지역주민들이 생활에 필요한 자료, 정보를 입수하여 지역의 문제점, 해결책 등을 제시한다면, 지역정부 또한 지역의 정보를 알고 정책에 반영하는 등으로 주민의 생활에 좋은 영향을 가져올 수 있을 것이다. 주민이 직접 정치에 참여하지 않아도 언론이 이를 대변한다면 효율적인 지방자치제를 행할 수 있을것이다.

지역신문은 지역주민과 밀접히 있어야 한다. 지역주민의 삶을 제대로 파악하지 못하고 지역의 정보를 제공한다면 지역주민의 외면을 받을 것이다. 지역신문이 주민과 얼마나 밀접한 관계를 가지고 있느냐에 따라 정보의 질과 정치적 운영의 만족도, 지역의 문제점 보안 등 해결 대응도 달라질 것이다.

2. NGO와의 관계

NGO(Non-Governmental Organization)²²⁾는 정부 내 혹은 정부 간

22) 국제비정부기구(國際非政府機構)로 국제연합에 여론을 반영하기 위해 전세계 시민단체들로 조직된 국제 민간단체이다. 국제연합헌장에 따라 국제연합 경제사회이사회의 자문기관으로 인정받고 있다. 그러나 국제기구로 등록된 INGO (International Non-Governmental Organization : 비정부간국제기구)와 같은 뜻으로 사용되는 경우가 많다. UN(United Nations:국제연합)은 두 가지 차원에서 운영된다. 하나는 정부 차원의 활동으로 각 나라가 UN에 가입하여 UN총회와 안전보장이사회, 경제사회이사회, 신탁통치이사회 등을 통해 세계문제를 해결한다. 다른 하나는 민간단체 차원의 활동으로 세계 여러 종교단체를 비롯한 민간단체들이 결속한 비정부 기구가 UN 총회에서 결의된 사항들을 실천할 수 있도록 다양한 프로그램을 마련하여 UN을 보조한다. 1945년 UN이 창설된 당시부터 42개 비정부기구는 UN에 중요한 문제를 제기하고 참신한 기획과 실천적인 프로그램을 제공하였다. 해마다 UN 총회에서 결의되는 내용을 의뢰 받아 자문과 운영상의 문제점을 지적하고 프로그램을 제작한다. 또 UN 사무국장 주축로 UN 임원진과 정기적으로 만나 UN 총회 안전과 비정부기구의 정책에 대해 논의하며, 건의사항을 제안한다. 국제적으로 대중의 연대가 활발해짐에 따라 인권·평화 등의 문제에서 임무를 다하

협정에 의해서 설립되지 않고 비영리(non-profit)를 목적으로 하는 단체를 일컫는다.²³⁾ 시민단체 또는 NGO는 비정부적·비영리적 속성을 생명으로 하는 특수한 사회구성체이다. 시민단체는 주로 비정부적 활동에 참여하는 자발적인 조직을 일컬으며 주로 대변형 단체를 칭한다. NGO의 정의와 유사한 시민단체는 대변적 영역 및 비정부적 특성으로 요하는 영역에서 활동을 하며 시민사회단체(CSO), 문화예술단체, 종교계 사회단체, 기타 사회서비스단체 등을 포함한다. 반면 국가에 대한 의전도가 높은 교육재단, 의료재단 등의 단체들은 여기서 제외된다(Kim & Hwang, 2000). NGO는 주로 사회서비스, 시민운동, 문화예술 영역에서 많은 활동을 하고 있으며, 이중 사회서비스 활동이 가장 많이 하고 있는 것으로 2002년 통계에 나타났다(시민의 신문, 2003). 중요한 점은 NGO는 구성원으로서 시민과 주민을 함께 동반해야 한다는 점이다. 그리고 그들이 요구하는 민의를 가장 근접한 거리에서 수렴하고 조직화해내는 것이 중요하다. 조직화란 여러 요구들 가운데 가장 중요성과 시급성이 요구되는 안들을 걸러내어 주민을 대변해 지방자치단체나 중앙정부에 요구하는 과정과 관련이 깊다. 그 속에서 법적 문제가 있다면 시민의 대리인으로서 활동할 수 있어야 하고, 공개의 필요성이 있다면 언론사와의 관계 형성을 통해서 알리는 역할도 해야 한다. 한마디로 NGO는 주민과 함께 해야 하고 의견을 조직화하며 NGO 자체의 전문성을 가미시켜 정책 또는 삶의 방향성을 제시하는 데 주요한 역할이 있는 것이다(박덕기, 2004; 139~140).

지역NGO는 지방정부의 공공재(public goods) 생산 및 서비스 제공에 협력함으로써 지방정부의 행정효율성을 극대화시키는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 한편 지역 NGO는 자신들이 정책입안과정에서 영향을 끼친 사안이든 그렇지 않은 사안이든 간에 협조를 함으로써 지역

는 역할이 커지고 있다. 2001년 세계 1600여 민간단체가 가입하였으며, 본부는 미국 뉴욕에 있다.

23) NGO의 개념 불명확성으로 인해 나타날 수 있는 학술적·경험적 폐해와 올바른 개념정의 필요성에 대해서는 김인춘(1997), "비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법, 『동서연구』, 제9집, 제2호, p6~35.

사무에 대한 폭넓은 전문성을 기를 수 있다. 그리고 지역정부의 정책 집행과 과정을 감시(monitoring), 견제하는 기능을 수행할 수 있다(박덕기, 2004; 147).

이러한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 먼저 NGO가 주민을 대변할 수 있어야 한다. 이는 NGO가 가장 중요하게 여기는 주민과 시민을 구성원으로 함께 동반할 때 이루어진다. 지역신문이 지역주민과 쉽게 다가갈 수 있는 장점을 토대로 지역NGO의 활동을 보도, 제공하여 지역민의 관심을 가지게 할 수 있다. 지역민의 관심은 지역NGO가 지방정부의 행정, 업무를 제대로 감시·견제할 수 있게 해주고, 정부가 가지는 정보를 언론을 통해 공개할 수 있는 개기가 된다. 또한 지역NGO가 지방정부와 협력하여 본연의 역할을 제대로 수행하지 못한다면 이를 감시하여 보도하는 대립의 관계도 가져야 할 것이다.

지역NGO는 지역의 발전을 위해, 지역민을 위해 존재하므로 지역민이 주는 정보를 잘 제공받아야 한다. 이를 위해 지역신문은 지역신문이 가지는 장점을 잘 살려 정보를 제공하고, 지역NGO가 정부에 저항하여 지역민을 대변하고, 중재할 수 있게 언론과 협력하여야 할 것이다.

3. 직능단체와의 관계

직능단체는 직업이나 기능, 지위별로 조직된 단체, 또는 같은 목적을 바탕으로 활동하는 단체를 말한다. 직능 단체는 아이디어와 정보교환을 위한 광장의 구실도 하지만, 그것은 또한 전문직업의 조직화와 외부 집단과의 관계에 관심을 두는 정치적 실체이기도 하다. 직능단체는 일단 설립되면 특별한 목적을 추구한다. 자기 규제, 교육의 개선, 경제유지, 전문가 이미지관리, 면허발급, 윤리규정 제정 등이 그러한 목적에 포함된다. 이러한 활동에 대한 해석은 분분한데 옹호자들은 전문가의 직무의 질을 향상시켜 대중을 보호하려는 진지한 노력이라는 점을

주장하고, 비판가들은 대중과 여타 집단의 희생 위에 전문가의 이익과 특권을 강화하려는 의도적인 활동이라고도 하지만 한국 직능단체의 활성화는 민주주의 대표 원리가 갖는 결함을 보충하여 주며, 다양한 정보를 정책 결정권자에 제공함으로써 국민의 의사를 결집시켜 주는 등의 긍정적인 여러 측면 또한 지고 있다(김영래, 1997). 현재 우리나라는 한국직능단체연합회에 속한 총 95개의 직능단체가 중앙회를 중심으로 각 시·도·구 단위로 활동하고 있다.

직능단체는 그 특징별로 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째, 직업이나 직능별로 조직된 단체이다. 대한의사회, 대한약사회, 대한치과의사회, 대한한의사협회, 대한변호사협회, 한국세무사협회, 대한건축사협회, 대한미용사회, 대한이용사회, 한국세탁업협회, 한국음식업중앙회, 광고물 제작업협회, 대한제과협회, 부동산중개협회, 새마을금고연합회 등이 이에 속한다.

둘째, 특정한 목적이나 정신을 바탕으로 활동하는 친목형식의 단체이다. 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동협의회, 대한노인회, 한국부인회, 한국자유총연맹, 자연보호중앙협의회, 생활체육협의회, 여성단체연합회, 지체장애인협회, 농아인협회, 시각장애인협회, 주부환경연합회, 교구협의회, 대한민국재향군인회, 실향민중앙협의회, 대한상이군경회, 대한전몰군경유족회, 민족통일협의회, 대한무공수훈자회, 해병대전우회 등이 이에 속한다.

각 조직 단체에 대한 활동내용을 간단히 살펴보면 직업이나 기능별로 조직된 단체인 대한의사협회, 대한약사회, 대한치과의사회, 대한한의사협회는 전문적인 직업군으로 조직된 대표적인 직능단체로 의학과 의술, 조제술 등의 발전과 보급으로 사회복지를 증진시키고 국민보건의 향상과 인권옹호를 기할 목적으로 의료제도 및 의료체계 개선, 국민보건 계몽운동 전개 및 대국민 건강관련 사업, 환경운동사업 등 사회참여 활동 등을 하고 있다.

또한 대한변호사협회와 한국세무사회, 대한건축사협회 등은 변호사

또는 세무사, 건축사의 품위를 유지하고 법률·세무·건축사무의 개선과 발전을 위해 연구개발, 지도·감독을 위해 설립했으며 각 업무에 대한 일반인의 이해를 돕고 올바른 법률·세무·건축문화를 정착하기 위해 인권옹호사업, 무료상담 등을 한다.

전문적인 능력 및 기술을 바탕으로 조직된 대표적인 직능단체인 대한미용사회, 대한이용사회, 한국세탁협회, 대한제과협회는 미용·이용·세탁·제빵을 업으로 하는 기술인이 각 직업의 발전 및 기술향상과 회원 상호간의 친목을 도모하여 공중위생과 국민보건의 향상에 기여함을 목적으로 결성된 단체로 회원이 공동의 목적을 실현하기 위해 대외적인 활동에 있어서 연구 노력하여, 각종 정보의 교류로 회원의 권익보호와 위상제고 및 사회적 지위를 향상시켜 한국사회에서 정당한 위치에 자리매김할 수 있도록 전국 시·군·구별로 다양한 사업을 펼치고 있다. 사회보호시설 및 불우이웃돕기 등 자원봉사, 시·군·구 및 전국대회 개최 및 세계 기술대회 참가, 세계 기술인 간의 정보교류 및 세계화 사업 등의 활동을 한다.

친목형식의 대표적인 직능단체 중 새마을운동중앙협의회는 새마을운동을 모태로 하여 초기에는 초가집 없애기(지붕개량), 블록 담장으로 바꾸기, 마을 안길 넓히고 포장하기 등의 기초적인 환경개선사업으로 시작하여 1974년 이후 도시로 번져나가 도시지역에서는 새마을 대청소(내 집 앞 내가 쓸기), 저축하기와 거리질서 캠페인을 전개했다. 1976년 11월 10일 새마을 민간단체로 창립해 현재 새마을지도자 중앙협의회·새마을 부녀회중앙연합회·직장, 공장 새마을운동 중앙협의회·새마을문고중앙회·새마을금고연합회 등 총 5개 단체로 구성되어 있다. 이들은 문화·시민의식의 선진화를 위한 질서·인정·아름다운 마을가꾸기, 장묘문화 개선, 출산장려·육아 및 혼례 문화운동 등의 활동과 복지공동체를 가꾸기 위한 실직가정·독거노인·소년소녀가장·재해주민 돕기, 복지시설 위문 및 봉사활동 등의 활동 외에도 많은 활동을 하고 있다.

한국자유총연맹은 1954년 6월 15일 아시아민족반공연맹으로 출범, 2004년 창립50주년을 맞은 한국 유일의 이념운동단체이다. 자유·민주·인권·평화라는 인류 보편적 가치 창달과 민족공동체 회복 및 평화통일운동을 기반으로 하며, 민주시민교육으로 통일준비 교원연수, 평생교육기관운영, 연구개발 및 국제활동, 대학생 글로벌리더 자원봉사 등의 활동과 범국민운동으로 국민안보의식 고취활동, ‘더불어 사는 사회’ 정착을 위한 국민통합운동 등, 그 외에도 국제교류 및 UN NGO활동 등의 활동을 한다.

이러한 직능단체의 활동은 지역사회와 밀접하게 연관되어 있음을 알 수 있다. 지역신문은 직능단체의 활동을 지역주민들에게 밀착·보도함으로써 지역주민들의 생활에 좋은 정보를 제공할 수 있다. 지역주민의 지역신문을 통한 직능단체의 정보를 통해 이들 단체에 관심을 가지게 되면, 직능단체의 활동은 더욱 활성화 될 수 있을 것이다. 또한 지역신문도 이러한 정보제공으로 지역주민과 더욱 근접해질 수 있는 하나의 요소가 될 것이다. 즉 지역신문과 직능단체는 서로 상호 밀접한 관계를 이룰 필요가 있는 것이다.

4. 지역신문과 중앙신문, 지역방송의 관계

(1) 중앙신문

중앙신문이 아무리 많은 정보를 다룬다고 하지만 그 정보를 활용하는 면에서는 한정적이다. 그리고 개인마다 정보를 수용하는 가치는 각 지역마다 다르다. 즉 중앙언론이 모든 지역의 정보를 다루는 것은 불가능하다. 이럴 때 효율적인 모습은 지역언론을 활용하는 것이다. 앞서도 언급하였듯이 지역언론은 그 지역과 밀접한 관련을 가지고 있고, 근접성의 장점을 가진다. 또한 지역민의 대변하여 지역행정의 방향 등 지역의 정보를 쉽게 가질 수 있다.

지방자치라는 제도가 실행되고 있는 시점에서 중앙신문과 지역신문이 대립하는 이러한 모습은 지역발전을 위해 활동하는 지방의회, 지방자치단체 등의 행동에도 제약을 받게 되고 지역발전이 더디어지게 되는 하나의 원인일 것이다. 이러한 구도를 볼 때 중앙신문과 지역신문은 지역의 중요성을 알고 지역신문을 활성화시키며, 지역정보를 지역언론에서 활용하고 중앙언론을 통한 뉴스를 지역민에게 지역언론이 선별, 보도하는 관계를 가져야 한다.

(2) 지역방송

지역신문과 지역방송과의 관계를 알아보기 전에 방송매체와 인쇄매체의 특징에 대해 살펴볼 필요가 있다. 먼저 방송매체는 시간을 중심으로(time organized) 메시지를 구성, 전달하는 매체로 시간의 제약을 받아야 하는 매체이다. 그 결과 수용자의 입장에서 본다면 단 한번 듣고 보고 읽을 수 있을 뿐이다. 또 그 메시지는 제자리에 있지 않고 지나가 버리므로 수용자가 듣고 일고 보면서 충분히 생각할 시간을 주지 않는 것이 특징이다. 신문과 같은 인쇄매체는 공간을 중심으로(space organized) 메시지를 구성·전달해야 하는 매체이다. 공간의 제약을 받을 뿐 일단 지면에 인쇄되어 옮겨진 메시지는 시간에 얽매이지 않으므로 독자는 언제든지 원하는 때와 원하는 속도로 읽고, 또 필요하면 한번 읽은 것을 뒤로 몇 번이고 반복하여 읽을 수 있는 이점이 있다.

메시지를 전달하는 과정에서 방송매체는 개인 간 접촉 다음으로 현장감을 가장 잘 살려 전달할 수 있고, 인쇄매체는 깊고 분석적인 지식을 전달하는 장점을 가진다. 이를 볼 때 현장감이 중요시되는 구체적인 물건과 사건, 행사를 다루는 커뮤니케이션을 위해서는 방송매체가, 이들 현상의 배경이 되는 사회조직과 이론적 구조를 설명하는 커뮤니케이션을 위해서는 인쇄매체가 우수하다고 할 수 있다(김삼오, 2001; 182~184). 앞에서도 언급했듯이 인간은 자기 주변에서 일어나는 정보를

알고자 한다. 그리고 이를 충족시킬 수 있는 것은 지역언론이다. 현재 케이블이 활성화되면서 지역의 정보를 보다 쉽게 제공받을 수 있다.

케이블TV는 지역 사업권을 의무화하고, 지역채널을 허용하는 등 지역의 정체성을 잘 반영하는 매체로 기본적으로 지역을 기반으로 하는 지역매체이다. 방송법 제12조²⁴⁾에서는 각 지역에 대한 특정 케이블TV 사업자의 지역사업권을 인정하고 있다. 케이블TV는 지역차원에서 방송에 대한 주민참여의 기회를 부여한다는 데 그 공시적 목적성이 내하는 것이다(김세철 외, 1997; 279). 이는 지역신문의 모습과 같이 한다고 볼 수 있다. 이는 지역신문과 서로 연계하여 지역의 정보를 공동취재, 보도를 함으로써 협력한다면 지역방송과 지역신문이 함께 발전할 수 있다.

제4절 연구의 분석틀

1. 연구의 개요

제1장의 문제의 제기 및 연구목적에서 지적하였듯이 지방자치에 있어서 지역신문의 역할이 중요하지만 현실적으로는 지역신문의 여건이 열악하고 주민지방자치단체의 관계 면에서 그 기능이 위축되어 있을 뿐만 아니라 법·제도적 지원에 대한 구체적인 방안제시가 미흡하다고 본다. 따라서 본 연구의 이론적 기초를 마련하기 위하여 다소 상세한 논의를 수행하였다. 제2장에서의 이론적 논의의 결과를 바탕으로 본 연구의 목적을 체계적으로 달성하기 위하여 전체 6장으로 구성하였으며 각 장별 연구내용은 다음 <그림3-1>과 같다.

24) 방송법 제12조 (지역사업권) ①방송위원회는 제9조 제2항의 규정에 의하여 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 허가 추천할 때에는 일정한 방송구역 안에서 사업을 운영하는 권리 (이하 “지역사업권”)를 부여할 수 있다.

〈그림 3-1〉 연구의 과정과 내용

1장	서론	● 연구에 대한 이해와 목적 및 방법 제시 ● 논문의 구성
2장	지방자치와 지역신문 관계에 관한 이론적 고찰	● 지방자치와 지역신문의 개념에 관한 이해 ● 선행연구의 검토
3장	지방자치와 지역신문의 관계고찰 및 연구 분석틀	● 지방자치 주요기관과 지역신문의 관계 고찰 ● 연구의 분석틀 제시
4장	지역신문의 발전과정 및 활동분석	● 지역신문 시대적 배경 및 내부적 · 외부적 요인 및 기사 내용분석
5장	지방자치 활성화를 위한 지역신문 역할 발전전략	● 지방자치와 지역신문 관계의 역할 증진 방안 및 지역신문의 경쟁력 제고방안 제시
6장	결론	● 전체 연구내용 파악 및 지역신문의 구체적인 발전방안 제시

제1장은 서론으로 제1절은 본 연구의 배경과 목적, 제2절은 연구의 범위와 방법을 제시하고, 제3절은 본 연구 논문의 구성을 제시하였다.

제2장은 지방자치와 지역신문의 이론에 관한 내용으로 학자들이 정의하는 본질 또는 개념, 성격에 대해 살펴보고 특징과 역할을 이해한다. 이에 따라 제1절에서는 지방자치의 본질과 성격에 대해 살펴보았으며, 제2절에서는 지역신문의 개념 및 특성, 역할을 알아본다. 또한 앞서 지방자치를 실시한 외국의 지역신문에 관하여 알아본다. 제3절에서는 본 연구주제와 관련된 석·박사논문과 학회지 논문을 중심으로 선행연구를 검토하여 본 연구의 구체적인 방향을 알아보았다.

제3장은 지방자치와 지역신문의 관계를 고찰하기 위해 제1절에서 이론적 고찰을 하였다. 제2절과 제3절에서는 지방자치단체와 지역단체와의 관계를 알아보고 제4절에서는 전체적인 논문의 구성과 분석에

대한 연구의 분석틀을 제시하였다.

제4장은 지역신문에 관한 실증적 분석으로 제1절에서는 지역신문의 시대적인 발전과정을 해방을 기준으로 전후로 나누어 살펴보았다. 또한 지역신문의 외부 환경적 요인을 법제도, 재정지원, 사회문화, 시민으로 나누어 살펴보고, 지역신문의 한계가 무엇인지 분석하였다. 제2절에서는 지역신문의 내부요인을 논하여 지역신문의 등록 및 실태를 정부 간행물의 통계자료를 바탕으로 하여 분석하였으며, 제3절에서는 지역신문의 기사내용을 분석하여 얼마나 많은 지역기사를 보도 했는가를 분석하였다. 제4절은 SWOT분석을 통하여 지역신문의 경쟁력을 평가하여보았다.

제5장은 제3장과 제4장에서 논한 이론적 관계와 실증적 분석을 토대로 제1절에서는 지방자치시대의 지역신문의 과제를 제시하였고 제2절에서는 지역신문과 집행부와의 관계, 제3절에서는 지역단체 및 타 언론과의 관계, 제4절에서는 지역신문의 법적·제도적 지원 등 구체적인 대안을 지역주민, 지방의회, 지방자치단체, 직능단체, NGO, 타 언론, 법·제도적 지원방안으로 나누어 논하였다. 제5절에서는 지역신문의 경쟁력 평가로 도출된 경쟁력 제고방안을 제시하였다.

제6장은 결론으로 전체 연구내용을 파악하고 본 연구가 궁극적으로 제시하고자 하는 한국지역신문의 발전방안을 제시하였다.

2. 연구의 분석틀

본 연구의 분석대상은 외부 요인과 내부요인으로 구분할 수 있다.

(1) 외부 요인

본 연구에서 분석한 외부요인으로 다음과 같은 ①법제도 ②재정지원 ③사회문화적요인 ④시민의 관심 등이 있다. 먼저 법제도는 지역언

론의 조직과 운영에 관한 국가 또는 지방자치단체의 제반법규로서 법률, 명령, 운영지침 등이 이에 해당된다. 따라서 지역신문의 운영은 법제도에 의해 영향을 받게 된다고 볼 수 있다. 재정지원방안은 지방자치체를 정착화 시키고 발전시키기 위해서는 우선적으로 지역언론의 역할이 크게 작용한다. 그러나 지역언론의 활동이 아직 활발하지 못하고 있는 실정에서 재정지원은 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 사회문화적 요인은 중앙집권화가 장기화 되어왔던 사회적 환경에서 지역신문을 둘러싼 모습을 통해 이해할 필요가 있다. 시민은 지역신문을 직접 접하는 독자로서 지역신문은 그들의 관심과 요구를 알아야 할 것이다.

(2) 내부요인

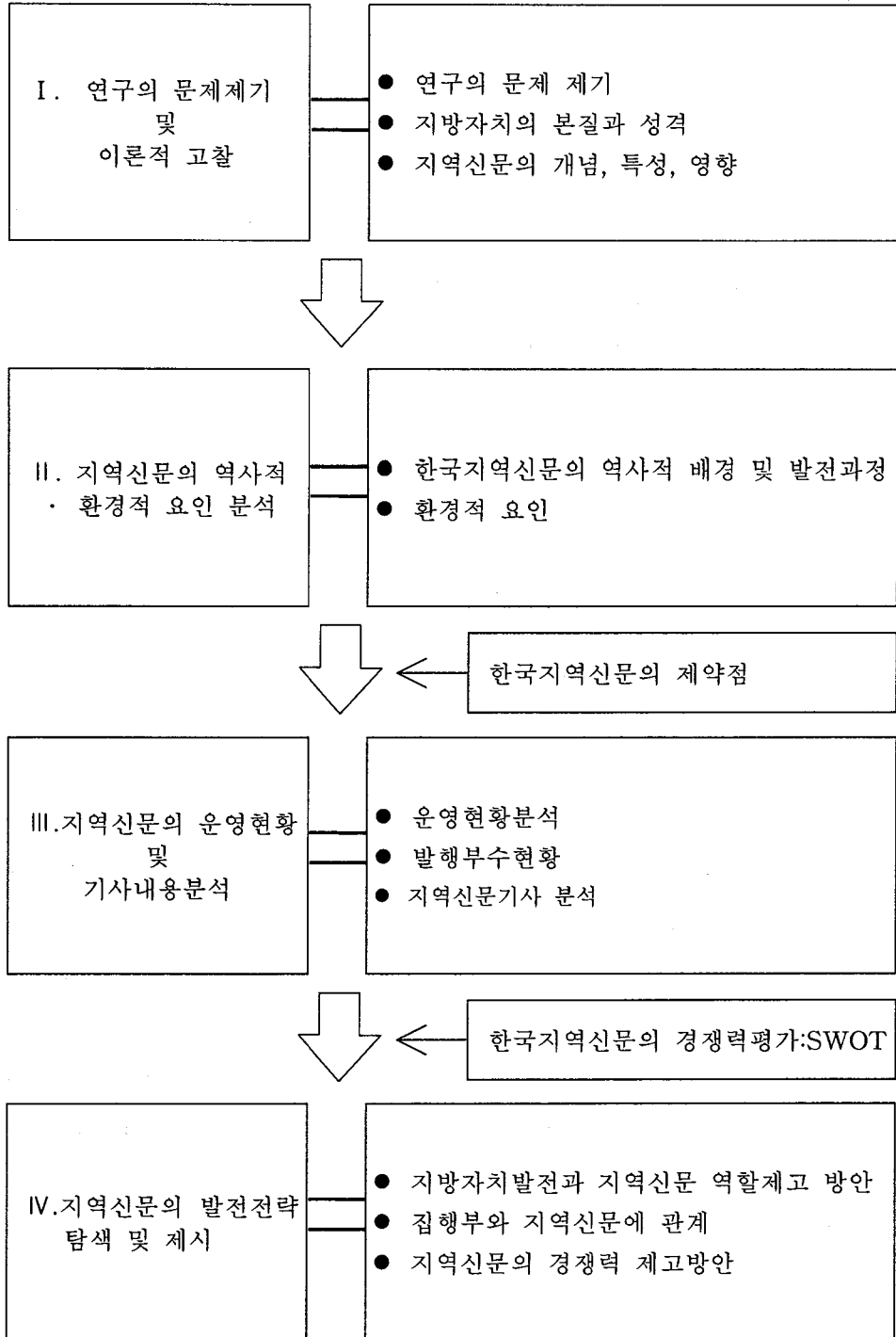
본 연구에서 지역신문의 실태를 분석하기 위한 내부요인으로서는 ① 지역신문의 신문사 등록현황 ②지역신문 분류별 등록현황 ③지역신문 편집 및 기사내용분석 ④지역신문 경쟁력 평가 등이 있다.

먼저 지역신문사 등록현황은 지역신문의 유형별 분포와 지역신문사의 시·도별등록현황과 연·도별 등록·증감현황을 알아본다. 지역신문 분류별 등록현황은 지역신문을 간별, 판형별, 유·무가별, 등록면수별로 나누어 알아본다. 지역신문 발행부수현황은 전국의 지역신문 발행부수에 대한 현황을 통계자료를 통해 알아본다.

지역신문 편집 및 기사내용분석은 지방자치시대의 지역신문이 얼마나 많은 지역기사를 보도했는지 실태를 알아본다. 지역신문 경쟁력 평가는 SWOT 분석을 통해 전국 지역신문의 모든 공동 관심사인 경영에 도움이 되고자 강점, 약점, 기회, 위협 요인 등 4개 부분으로 나누어 살펴본다.

이상에서 논의된 분석요인을 포함하여 본 연구의 전체적인 분석틀을 제시하면 다음 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 연구의 분석틀



제 4 장 한국지역신문의 발전과정 및 활동분석

제1절 지역신문의 역사적 배경 및 발전과정

1. 지역신문의 시대적 변화과정

한국의 지방자치가 고려시대로 거슬러 시작되었다고는 하나 어느 정도 모습을 갖추고 현실적으로 실시된 때는 1913년 일제시대부터였다. 이 시기에 지방신문이 등장하면서 지역신문의 활동이 나타나게 되는데, 이는 지방자치의 성장과 관계되어 그 맥락을 같이한다. 지방은 도 단위 광역자치단체 1개 특별시(서울특별시)를 비롯하여 6개 광역시(부산광역시, 울산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시)와 9개도(경기도, 충청남도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 경상북도, 강원도, 제주도), 지역은 시·군·구 단위 기초자치단체 234개가 있다. 지방신문은 권역(대도시, 도)을 단위로 발행하는 신문을 일컫고 있으며, 지역신문은 시·군·구 단위의 지역사회(communitiy)의 독자를 대상으로 하는 신문으로 정의할 수 있다. 지방신문이 등장하게 된 일제 강점기 시기부터 1964년 언론기본법이 폐지되는 시기까지는 지방신문과 지역신문의 특별한 구별이 없이 복합적으로 사용되어왔으나 1964년부터 1991년 지방의회 구성을 압둔 1차 지방선거 이루어지기 전 1989년 시기에 지방신문과 지역신문이 서서히 활동의 범위가 구분되면서 지방신문과 지역신문이 구분되어 사용되고 있다. 따라서 한국 지역신문의 변화과정을 일제시대부터 시작하여 정치적 변화에 따라 나누어 본다.

(1) 일제 강점기 시기의 지역신문

한국의 지역신문은 일본인들에 의해 시작되었다. 1876년 강화도 조약 체결 이후 한반도에 진출한 일본은 각 지방에서 일본인들을 위한 일본어 신문을 발행했다. 1881년 12월 부산에서는 일본인 거류민을 대상으로 한 「조선신보」가 창간되었는데 이는 한국 최초의 근대적 신문인 「한성순보」보다 2년이 빠른 것으로 한국에서 발행된 최초의 지역신문에 해당된다. 이어서 1889년 인천에서 「조선주상보」, 1888년 목포에서 「목포신보」 등이 창간되었으며, 1904년 러일전쟁이 발발할 무렵의 전국 주요도시에서는 일본어 신문이 발행되었다.

이 신문들은 일본정부의 보조금을 받기도 하면서 일제의 한국 침략 정책에 적극 협조하였다(박정규, 1997: 73). 1895년부터 서울에서 발행된 「한성신보」는 일본어뿐만 아니라 한국어판도 발행했다. 이후 독립신문, 매일신문, 황성신문, 제국신문 등 한국어판 신문들이 창간되었다. 그러나 일제식민지 총독부는 한국어지역신문의 발행을 허가하지 않았으며, 일본인들만의 지역신문 독점체제를 유지했다.

1910년대 당시 1200만 한국인을 대상으로 한국어로 발행된 신문은 발행부수 3000부 정도의 총독부 기관지 「매일신보」와 발행부수 2000부의 경남일보 뿐이었으나 16만의 일본인들에게는 서울의 「경성일보」(약 2만부), 인천의 「조선신문」(약 1만부)를 비롯해 부산, 평양, 나남에 각 2개지, 대구, 전주, 군산, 목포, 진남포, 신의주, 원산에 각 1개지 등 모두 16개의 신문이 발행되었다.

1941년 태평양전쟁이 긴박해지면서 일제는 한국어 신문을 폐간시키고, 일본어로 발행되던 지역신문들을 통폐합하고, 각 도청소재지에서 일본어 신문을 하나씩만 남겨 구독하게 하였다(류한호, 2005: 128~130).²⁵⁾

25) 일도일지정책에 따라 일본어로 발행되던 지역신문을 중선일보(대전), 대구일일신문, 부산일보, 전북신보(전주), 전남신보(광주), 황해일보(해주), 평양매일신문, 압강일보(신의주), 북선매일신문(함흥), 청진일보 등도청소재지에 각 하나씩 남겨두었다(박정규, 1997: 77). 당시 한국

(2) 해방이후의 지역신문

1945년 일본의 패전으로 민족해방을 맞이하게 되면서 한국지역신문의 역사에 새로운 출발점이 되었다. 그 이후 지역신문은 현재의 모습에 이르게 되었다.

박정규(1997)는 해방 이후 한국 언론 상황을 정치적 변혁과 이에 따른 언론구조의 변화를 기준으로 다음과 같이 6기로 세분하고 있다.

<표 4-1> 해방이후의 지역신문 언론구조 변화

시기	년도	분류
제1기	1945~1948	미 군정기
제2기	1948~1960	정부 수립 이후 자유당 정권의 붕괴까지
제3기	1960~1961	4·19혁명 이후부터 민주당 정권의 붕괴까지
제4기	1961~1972	5·15군사쿠데타 이후부터 1972년 10월 유신까지
제5기	1972~1980	유신 이후 공화당 정권 몰락까지
제6기	1980~1987	언론통폐합이 이루어진 시기부터 언론기본법이 폐지되기까지

이러한 박정규의 시기 구분은 비록 평면적이고 지나치게 연대기적

인들에게 일본어를 강제로 사용하도록 한 식민지 정책에 따라 일본어 해독 인구는 전 국민의 20%이상이 약 500만에 이르러 한국인들도 일본어 발행 신문을 구독할 수 있는 조건이 형성되었으며, 이는 곧 식민지 언어정책(조선어 말살정책)이 목표한 수준까지 달성되었음을 의미하는 것이기도 하다(류한호, 2005: 130)

이며 세분되었다는 비판도 있을 수 있으나 중요성이나 효용성 면에서는 별다른 문제가 없다. 다만 여기서 1987년 이후 지역신문의 변화를 제7기로 추가하는 선에서 지역신문의 변화과정을 정리해 본다.

① 미 군정기의 지역신문

해방과 더불어 건국준비위원회는 총독부 기관지로서 우리말로 발행되던 「매일신보」를 8월 16일에 접수하여 「해방일보」라는 제호로 신문발행을 하려했으나 일본 헌병의 제지로 실패했다. 해방 후 우리말 신문의 출현은 지방이 더 빨랐다. 해방 당일인 8월 15일 대전에서는 국문판 「중선일보」가 발행되었다. 이후 10월에 이르기까지 일본인이 발행하던 지역신문사의 인쇄시설을 접수하여 전주의 「건국일보」, 광구의 「전남일보」, 부산의 「중보」, 강릉의 「동방신문」, 군산의 「남선신문」, 부산의 「부산정보」, 제주의 「제주신보」, 인천의 「대중일보」, 부산의 「인민해방보」, 광주의 「동광신보」, 대구의 「영남일보」, 목포의 「호남매일」 등이 계속 창간되었다(류한호, 2005; 131).

당시 신문은 일제 하에서 신문사에 종사한 경험이 있거나 총독부 기관지 「매일신보」를 비롯한 다른 중앙지의 지국을 경영하던 인사들에 의해 주도되었다. 이들 사이에는 일본인들이 운영하던 신문 인쇄시설의 접수·관리 문제를 둘러싸고 치열한 경쟁이 벌어지기도 했다. 미군정청은 이 신문들을 친미 우익적 성향의 인사들에게 불하했고, 결국 해방 후 지역신문은 보수우익 성향의 상업적 언론으로서 정치권력에 취약한 언론자본이 되고 말았다(차재영, 2000). 미군정은 언론의 자유를 보장하겠다는 정책을 명백히 했고, 정기간행물에 대한 등기제를 실시함으로써 신문 발행의 자유가 확대되었다. 그러나 1946년 5월 29일 공포된 군정법령 제88호는 신문발행 허가제를 실시하고 용지 난을 이유로 신규 허가를 금지시켰으며, 발행 중인 신문일지라도 일정기간 발행을 중단하면 자동적으로 발행허가를 취소토록 했다. 이처럼 언론의 자유를 현저하게 제약한 조치는 주로 좌파 신문들을 규제하기 위하여

활용되었다. 그로 인하여 해방 공간에서 주도권을 행사했던 좌익계 또는 민족주의 계열의 신문들은 빠른 속도로 몰락하였고 1948년 정부 수립 때에는 우익계 신문들만이 존립하면서 패권을 잡게 되었다. 당시는 정치적 혼란과 낮은 문자 해독 능력, 그리고 국민의 저소득으로 신문의 대량보급이 어렵고 지속적인 발행은 어려웠다(박정규, 1997: 83).

② 정부수립 이후의 지역신문

1948년 정부수립 이후 정부는 강력한 언론통제 정책을 펴서 당시까지 명맥을 유지하고 있던 소수의 좌파 경향지에 대하여 발행정지 또는 폐간 조치를 취했다. 1950년 한국전쟁으로 다른 지방도시에서는 신문 발행이 전면 중단되었으나 대구와 부산에서만은 신문 발행이 가능했다. 전쟁기간 중 부산의 국제신보는 10만부 이상의 발행부수를 기록하는 등 전국 최대의 신문이 되었다. 이 지역에서 전쟁 기간 중에도 신문이 계속 발행됨으로써 전쟁 후에도 이 지역신문들이 비교적 튼튼한 기반을 갖게 된 것으로 해석되기도 한다(박정규, 1997: 84).

1955년 9월 14일 대구매일신문사에 자유당 청년 10여 명이 난입하여 인쇄시설을 파괴하고 주필 최석채가 쓴 사설이 이적행위라고 주장하면서 그 취소를 요구했던 사건이 일어나기도 했다. 최석채는 국가보안법 위반 혐의로 구속되었으나 재판에서 무죄가 선고되었다. 이 사건은 1959년 경향 신문사 폐간 사건과 더불어 이승만 정권 하 최대의 언론탄압으로 꼽힌다.

(3) 4월 혁명 이후의 지역신문

1960년 4월 혁명은 언론에도 큰 변화를 가져왔다. 그 해 7월 1일 과도정부는 '신문 및 정당 등의 등록에 관한 법률'을 공포하여 신문 발행 허가제를 없애고 등록제를 채택했다. 이 시기부터 수많은 매체들이 전국 각지에서 우후죽순처럼 쏟아져 나왔다. 혁명 전 서울에서는 16개,

지방에서는 26개의 지방신문이 발행되었다. 1961년 국무원 사무처에 등록된 일간신문은 총 113개로, 서울에서 61종, 지방에서 52종이었다(『한국신문연감』). 신문사 수가 반년 남짓한 기간에 서울에서는 3.8배, 지방에서는 2배로 늘어난 것이다. 당시 전국적으로 주간신문이 136종에서 513종으로 4배 가까이 증가하고, 일간통신이 14종에서 285종으로 20배 이상 증가했다.

4.19직후에는 서울의 구 단위 지역주민을 대상으로 하는 지역신문도 나타났다. 이들은 제호를 각 발행지의 구명을 채택한 「마포민보」, 「성동신문」, 「성북신문」, 「서대문민보」, 「중구신문」, 「용산신문」 외에도 중구의 「이동민보」, 종로구의 「시정신문」, 영등포구의 「강남신문」, 「영도민보」, 동대문구의 「청량신문」 등 11개의 주간신문이었다(박정규, 1989; 60).

특히 1957년부터 1967년까지 10여 년간 서울 동대문구에서 그 지역 내의 신문으로 발행된 「고려시보」(최진우, 1983; 66)는 지역신문으로서는 비교적 오랫동안 존속한 예에 속한다.

그러나 1960년 당시는 1인당 국민소득이 1백 달러 미만이고 문맹률도 27.9%나 되며 도시인구는 약 7백만 명으로 도시화율이 겨우 28%인 상황을 감안하거나 일간지 중에서도 흑자를 내는 곳이 10개사도 안된 점을 고려할 때 4.19이후의 신문증가는 비정상적인 것으로, 언론에 대한 사명감이나 자본도 없이 언론기관을 소유하여 야비한 방법으로 돈벌이나 다른 불순한 목적을 꾀하는 언론도 적지 않았다.

언론기관의 양적증가는 일부 사이비 언론이 횡행하고 사이비 기자 또한 만연하여 민폐와 관폐를 끼쳤으며 주요 관공서나 이권이 있는 단체에 출입하는 기자가 수백 명에 이르는 곳이 많았다(임근수, 1977; 248).

사이비 언론과 기자는 국민들의 비판과 혐오의 대상이 되어 부패기자 축출데모가 일어날 정도로 심각하였다. 이러한 언론현상은 5.16이후 군사정부에게 신문정비와 언론규제의 구실을 주게 되었다.

(4) 개발독재 시대의 지역언론

① 박정희 정권 전기의 지역신문

박정희 정권은 5·16 쿠데타 직후와 1970년대 초반에 대대적으로 언론기관의 수를 대폭 줄이는 이른바 정비작업을 실시했다. 이 시기 언론정책의 기조는 언론활동의 자유를 억압함과 동시에 언론기관의 수를 줄임으로써 통제가 쉽도록 하는 데 초점을 맞추고 있었다. 박정희는 1961년 5·16 군사쿠데타를 일으키면서 곧바로 언론에 대한 강한 적대감을 내비쳤다. 5월 23일 국가재건최고회의는 포고 제11호를 공포하여 전국에서 한꺼번에 많은 신문을 정리했다. 군정당국은 “사이비 언론인 및 언론기관 정화”라는 명분을 내걸고 신문 제작에 필요한 인쇄시설과 통신 발행에 필요한 송수신 시설을 갖추지 못한 신문과 통신의 등록을 취소하고 당분간 언론사 신규 등록을 접수하지 않았다. 포고령은 “서울특별시 소재의 신문은 윤전기 및 조판시설, 지방소재의 신문은 활판인쇄기 및 조판시설의 발행시설을 갖추어야 한다”고 규정하였다. 포고령이 공포 후 닷새가 지난 5월 28일 공보부가 발표한 정비 결과에 따르면 전국 916개 언론사 가운데 약 91%에 달하는 834개가 등록 취소되었다. 계속 발행할 수 있는 신문은 일간 39종, 주간 32종, 통신 11종뿐이었으며, 일간지로는 서울에서 15종, 지방에서는 24종만 남았다(류한호, 2005; 134~135).

국가재건회의의 포고령에 담기 소위 ‘시설기준’ 조항은 1962년 7월 31일에 공포된 ‘언론정책시행기준령’과 1963년 12월 12일 제정된 ‘신문·통신 등의 등록에 관한 법률’ 속에 포함되었다.

이후 1989년 언론기본법이 폐지되고 정기간행물법이 제정되기 전까지 신문시장에 대한 진입이 원천적으로 봉쇄되는 극도의 폐쇄성을 보였다. 일정기준의 윤전기를 갖추지 못한 사람은 신문 발행을 할 수 있도록 하는 시설기준은 있었지만 사실은 강력한 허가제로 운영되고 있었다. 시설기준은 군사정권이 신문의 숫자를 제한하여, 비판과 감시의

눈을 피하고, 기존의 신문사에게는 각종 특혜를 부여함으로써, 장기집권에 필요한 정보 차단과 여론 왜곡을 하는 데 결정적인 기여를 했다(주동황, 2000).

한편, 박정희 정권은 살아남은 언론사에게는 시설 확장을 위한 자금, 운영을 위한 자금을 융자해주고 금융기관에 대한 채무변제기간을 완화하는 등 다양한 방식으로 지원을 했다. 1960년대 정부는 신문사에 대하여 은행융자 알선, 저리의 외구가관 제공, 신문용지에 대한 특별수입관세 등 특혜를 제공했다. 1967년 신문협회 소속 신문사들은 연리 18%의 특별조건으로 은행융자를 받았다. 신문용지에 대한 수입관세도 일반 수입관세 30%가 아닌 4.5%의 특별관세를 적용했다. 고속 운전기 도입에 필요한 은행융자의 알선과 차관 도입을 허용해 주기도 했다(장호순, 2003).

② 유신 치하의 지역신문

1971년 정부는 프레스카드제의 실시, 신문사의 지사·지국 등 판매망의 정비와 지방 주재기자의 대폭 감축 등을 내용으로 하는 언론정화책을 추진했다. 1971년 말 현재 전국의 기자 수는 7,090명(취재 5,589명, 내근 1,451명, 해외주재 0명)이었으며, 그 중 60% 이상인 4,364명이 지방에 근무하고 있었다. 지사·지국·보급소 등 보급망은 7,298개에 이르고, 지사장이나 지국장이 취재를 빙자하여 사이비 언론행위를 일삼고 있었다. 지역신문과 서울의 하류신문의 기자들의 봉급은 생계비를 훨씬 미달하고, 지방 주재기자의 상당수는 무보수였고, 나머지 대부분도 저임금으로 생계를 출입처에 의존하거나 금품 강요, 신문 강매, 이권 개입, 광고 임의계재 등 갖가지 사회적 폐단을 저지르고 있었다(최재욱, 1976). 언론정화 작업에 따라 지사·지국의 수는 493개로 줄었고, 일간지의 지방 주재기자는 1,424명에서 1,019명으로 감소되었다. 1972년 3월에는 정부 각 부처 출입기자실과 출입기자수를 종래의 47개실, 790명에서 18개실, 65명으로 대폭 줄여 기자의 대량 감원을 이끌었다

(박정규, 1997: 90).

1972년부터 신문사간 통폐합 또는 경영난을 이유로 한 신문 폐간이 줄을 이었다. 대구에서는 1972년 「대구일보」와 「대구경제일보」가 폐간되었다. 1973년에는 전남 목포의 「호남매일」이 경영상 이유로 폐간되었으며, 대전에서는 「대전일보」와 「중부일보」가 통합하여 「충남일보」로 개제되었고, 전주에서는 「전북일보」, 「전북매일」, 「호남일보」가 통합하여 「전북신문」으로 바뀌었다. 인천과 수원에서 발행되던 「경기일보」, 「경기매일」, 「연합신문」은 수원에 본사를 둔 「경기신문」으로 바뀌었다. 이에 따라 22개의 지역신문이 14개로 감소했으며, 부산, 경북, 전남 등 일부 지역을 제외하고는 1도 1사 제도가 완성되었다.

신문사 통폐합 이후 남은 신문들의 경영환경은 상당히 유리해졌다. 지역별 독점 혹은 과점체제가 구축됨으로써 신문 경영의 애로가 사라졌으며, 다른 하년으로 방송매체를 겸영하는 경향이 나타났다. 청주의 「충청일보」는 1979년에 개국한 ‘청주문화방송’을, 광주의 「전남일보」는 ‘전일방송’(1971년 개국)을, 부산의 「국제신문」은 ‘부산문화 TV’(1970년 개국), 「부산일보」는 ‘부산문화방송’(1959년에 개국)을, 「강원일보」는 ‘춘천문화방송’(1968년 7월)을 각각 통합 소유하였다. 이들 방송을 겸영한 신문들은 광고 등 경영환경도 좋아지고 매체의 위상도 높아지는 이익을 보았다.

박정희 정권은 1972년 유신조치 이후에도 긴급조치 9호를 비롯한 폭압적인 언론통제 정책을 폈으며, 그에 대하여 일부 언론인들이 강력하게 저항했다. 1971년 4월 동아일보 기자들의 자유언론수호운동, 1974년 4월의 동아일보 자유언론실천선언대회, 그리고 그 해의 노동조합 건설 등이 그 주요한 사례였다. 이 과정에 일부 지역신문의 기자들도 상당히 적극적으로 참가했던 것으로 알려져 있다. 1975년 3월 동아일보와 조선일보의 기자들에 대한 대량 해직사태는 독재정권과 언론자본이 결탁함으로써 언론인들의 자유언론 실천의지를 꺾고 말았다(류한호,

(5) 1980년대의 지역신문

1979년 10월 26일 박정희 사망 이후 등장한 전두환 정권은 1980년 7월 중순부터 전국에서 711명의 언론인들을 쫓아냈으며, 그해 11월에는 “건전 언론 육성과 창달”이라는 구실로 신문과 방송의 통폐합을 추진하는 언론구조 개조 작업을 수행했다. 통폐합 조치로 인하여 종합방송은 2개사만 남았으며, 기존의 6개 통신사가 단일 통신사로 개편되었고, 종합일간지는 서울에 조간 3개, 석간 3개만 남겨두고, 지방에는 완전한 1도 1사제를 실시하여 총 10개의 신문만 허용했다. 통폐합 과정에서 대구의 「매일신문」이 「영남일보」를 흡수하여 「대구매일신문」으로 바뀌었고, 부산의 「부산일보」가 「국제신문」을 흡수했으며, 경남에서는 마산의 「영남매일」이 진주의 「경남일보」를 흡수하고 「경남신문」으로 개제했다. 광주에서는 「전남일보」와 「전남매일」이 통합하여 「광주일보」로 바뀌었다. 신문과 통합 경영하던 지역의 방송사들도 신문사로부터 분리하여 KBS로 통합되었다(류한호, 2005; 137~138).

1980년 12월 31일 국가보위입법회의에서 언론기본법²⁶⁾이 법률 제 3327호로 제정되었다. 통폐합과 더불어 지역신문의 서울 주재기자와 중앙지의 지방 주재기자가 제도적으로 금지되었다. 지역신문들은 서울이나 타 지역의 기사를 독자적으로 취재할 수 없었으며, 다른 지역의 정보는 하나의 통신사로 통합된 연합통신을 통해서만 보도할 수 있게 되었다. 신문의 보급망도 신문사 소재지역에만 한정되었다. 당시 연합통신은 지역과 지역, 서울과 지역, 국제사회와 지역의 정보유통을 연결

26) 1980년 12월 26일, 이전까지 시행되던 ‘신문, 통신 등의 등록에 관한 법률’(1963.12.12), ‘방송법’(1963.12.26), ‘언론윤리위원회법’(1964.8.5) 등을 통합해 언론기본법을 제정했다. 후일 ‘언론악법’으로 비판받은 이 법은 청와대 공보비서실비서관 허문도, 이수정과 문공부 관계자 1명, 언론법을 전공한 서울민사지법 판사 박용상이 주축이 되어 만들어진 것으로 1980년 12월 26일 입법회의를 통과하여 같은 해 12월 31일에 발효되었다(강준만, 2003).

하는 유일한 통로였다.

언론기본법 20조1항은 정기간행물의 등록의무사항을 규정하면서 순수한 상업광고를 목적으로 하는 정기간행물을 예외로 돌리고 있다. 대신 언론기본법 21조 시설기준 규정에서 일반 일간신문과 특수 일간신문, 외국어신문, 일간주간신문은 윤전기 시설을 갖추고 제판 및 조판시설까지 갖추 것을 명시하고 있으나 특수 주간신문은 “대통령이 정하는 시설기준을 갖춘 인쇄소와 인쇄계약을 체결해야 한다.”(동 21조2항)고 규정을 완화해 주고 있다. 「리빙뉴스」와 「매일생활정보」는 언론기본법의 이러한 규정을 그 법률적 기반으로 창간되었다(한국언론연구원, 1996; 196~197).

전두환 정권은 언론인들의 불만을 줄이기 위해서 공익자금을 조성, 해외연수, 자녀 학자금 지원, 소득세 감면, 생활 안정자금 융자 등의 혜택을 제공했다. 1987년까지 정치적으로 강제된 지역별 독점체제를 구축한 지역신문들은 같은 지역 내에 경쟁적인 지역신문이 없음으로써 기업적인 호황을 누리게 되었고, 체제 내 언론에 안주하는 경향도 많아졌다(박정규, 1997; 94).

서울의 일간지들은 조간이나 석간을 막론하고 지역에서는 조간으로 배포되었으며, 지역신문들은 석간으로 발행되어 양자간의 경쟁은 원천적으로 회피되었다. 개별 신문사간의 시장우위 전략이 그다지 절실하지 않았으며, 그 결과 신상품 개발이나 새로운 고객 서비스 전략을 세울 필요가 없었다. 즉 신문기사의 질적 수준을 높일 필요를 느끼지 못했다(장호순, 2003; 44~45).

지역신문은 1980년 언론통폐합 이전까지 14개사 중 거의 절반이 적자를 계속해 온 반면에 4개사가 통폐합되어 지역독점이 나타난 후인 1982년부터는 거의 모든 지역신문이 흑자를 기록했다(김세철, 1997; 162).

1983년 2월 2일에 지역생활정보를 목적으로 하는 최초의 무료지역신문인 「리빙뉴스」가 나왔다.

「리빙뉴스」 창간당시 이미 대구에 「달구벌뉴스」라는 광고지형태의 4·6배판 4면짜리 지역신문이 있었으나 발행인이 6개 지역 부동산 중개업소 대표들로 구성되었고 내용면에서도 부동산 매물정보가 중심이었던 만큼 진정한 의미의 지역신문이라고 하기에는 어렵다. 역시 같은 무렵 대구에서 「Heart House」라는 광고지 형식의 지역신문이 발행을 시도했으나 정식발간은 되지 못했다(김정길, 1986; 37).

「리빙뉴스」는 운영비를 완전히 광고료 수입만으로 충당하여 지역 주민들에게 무료로 배포했다. 서울의 아파트 단지를 중점 배포지역으로 하여 창간 당시는 주간, 8면으로 출범했으나 1985년 5월에 20면으로 증면됐고 부수는 창간 때 5천부에서 약 10만부로 증가했다.

배포지역 중심의 약국, 소매상 등 작은 광고를 중점적으로 게재하면서 기사내용은 기존의 일반신문들과는 달리 가정관계 정보기사가 40%로 비중이 높고 계도적인 성격의 기사가 20%, 문화·레저정보가 40% 정도를 차지하고 있다.

「리빙뉴스」에 이어 1983년 8월 20일 대구 매일신문사가 창간한 「매일생활정보」는 최초의 일간지 발행 무료 지역신문으로 평가받고 있는데, 일간신문의 자매지로 발간하고 있다는 점이 미국의 지역신문 체제와 유사하다. 창간 당시에는 12면이었으나 꾸준히 증면을 단행, 1984년에는 24면으로 증면했고 37만부를 발행, 본지 독자 이외의 비구독 가정에도 배포하고 있다(김정길, 1986; 54).

이들 두 신문의 특성은 일반주간잡지의 성격을 부분적으로 살리면서 일간신문의 계몽저널리즘 기능을 일부 살리고 나머지는 지역신문 특유의 기사형태를 개발, 정착시켰다는 것이다. 즉 일간신문의 지면 한계성에 따른 문제점을 지역신문에서는 넓은 지면으로 보강하여 각종 생활정보와 광범위한 광고 서비스를 제공하는 등 일간지와 주간지 및 광고지성 뉴스를 통합한 종합지의 성격이 강한 지역정보신문의 개성을 정착시켰다.

(6) 1987년 이후의 지역신문

① 지역신문의 확산계기

1987년 6월 항쟁 이후 언론계에서도 민주화 바람이 불어 언론기본법이 폐지되고, 11월 28일에는 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률(이하 정간법)’이 제정되었으며, 일도일지 정책이 폐기되고 신문사의 신규등록도 가능하게 되어 일간신문 등은 물론 자본과 인력으로도 발행이 가능한 특수주간신문 형식의 지역신문들이 속속 창간되었다. 정간법과 동 시행령에 따르면 특수조간지인 지역신문을 발행하려면 ①정관 ②법인 등기부 등본 또는 단체 등록 증명서 ③발행인과 편집인의 이력서, 호적등본, 민간인 신원 진술서 ④인쇄 계약서 및 인쇄소등록 증명서 ⑤발행소(사무실)를 입증할 건물 임대차 계약서만 있으면 된다. 이처럼 정부규제가 완화되면서 신문사 수가 급격히 늘어났다. 일간지의 경우 1987년에는 30개였으나 1988년에는 65개로 늘어났다. 과거 언론통폐합으로 없어진 신문사들이 복간되었고, 중소도시에서도 일간신문이 발행되기 시작했다. 지역신문사도 서울에 주재기자를 파견하고, 서울의 신문사들도 지역에 주재기자를 파견하게 되었다. 한편 군소도시나 군 단위에서까지 소규모 지역신문과 생활정보지 등이 등장하여 빠른 속도로 확산되었다. 특히 생활정보지는 지역의 작은 광고를 흡수함으로써 지역일간신문들의 광고시장을 축소시켰다. 그러나 지역주민들이 발기인이 되어 자금을 확보하고 직·간접으로 신문제작에도 참여하는 유가지 형태의 「주간홍성」과 같은 주민신문과 「리빙뉴스」와 같이 광고료 수입만으로 운영하면서 생활정보나 상품정보를 무료로 제공해주는 상업신문, 그리고 「관악신문」과 같이 정치인이나 정당의 지역구에서 홍보용으로 발행하는 정당신문 등이 나타났다(김세철, 1988/89; 17).

1988년 12월 1일 창간된 「주간홍성」은 한국 최초의 본격적인 지역신문이라고 할 수 있다(백승대, 1989; 165). 이 신문은 홍성군민 156명을 발기인으로 해 창간되었으며 매주 타블로이드판 8면씩을 발행, 유

가로 배포하고 있다. 독자는 홍성군의 지역주민을 대상으로 하고 있으며 특정개인이나 단체가 단독으로 투자하지 않고 일정한 투자한도를 정해놓고 있으므로 권력이나 자본주로부터의 영향을 배제하고 편집권의 독립을 확보할 수 있어 매우 바람직한 지역신문 형태로 평가받고 있다. 1988년도 「주간홍성」을 기점으로 1990년대까지 지역신문의 확산이 나타났다. 「종로신문」, 「중구신문」, 「용산신문」, 「마포신문」 등 지방자치단체를 제호로 쓰는 지역신문이 등장하면서 전국으로 지역신문이 확산되기 시작하였다.

한편 정당의 지구당 차원이나 사회운동단체, 정치 지망생들이 자신들의 사회적인 영향력을 증대시키기 위해 기관지나 홍보지 같은 성격으로 내는 지역신문들도 적지 않다. 이들 신문들은 대부분 8면에서 12면까지의 타블로이드판으로 발행되고 있으며 내용도 과거의 일방적인 자기선전에서 탈피, 지역주민의 공동관심사인 지역정보나 각종 생활정보를 제공하고 있어 여타 지역신문들과 별반 차이를 보이지 않고 있다. 그러나 신문발행의 궁극적인 목표가 발행인의 정치적 입신기여에 있음에도 과거 각 정당 지구당에서 발행되던 홍보지 성격과 다른 점은 정기성을 확보한 점과 자체 재산을 위해 광고유치에 적극적이라는 점이다(추승연, 1989; 296).

② (사)지역신문협회 설립과 변천사

사단법인 한국지역신문협회는 지역신문의 건전한 발전과 지역 언론사간의 공동이익을 추구하며 친목을 도모하기 위해 지난 1991년 2월 창립한 언론단체이다.

1991년 2월 2일 한국지역신문협회 창립총회를 개최해 정관을 확정 및 임원을 선출하고 초대회장에 임태유 주간목포사장을 선출하고, 3월 18일에는 전국회원사대회를 개최하고, 5월1일과 2일에는 한국지역신문 편집국장 연수를 하는 등 지역신문협회로서의 역할을 하기에 이르렀다.

그 후 1991년 6월 29일 제2대회장에 조명제 함안신문 사장과 상임 부회장에 유홍재 삼천신보사장을 선출하고 손명석 총무이사를 선임했다. 그해 7월 20일 서울시 서초구 잠원동 논현빌딩에 협회 사무실을 개설했으며 공보처 제487호로 사회단체 등록필·공보처 다-1904호, 지역신문협회보 등록필을 마쳤다.

사단법인 한국지역신문협회는 매년 한국지역신문의 날 기념행사를 개최하고 있으며, 지역신문에 필요한 단체 교류사업, 지역 문화창달 및 향토역사계승을 위한 지원사업, 지역발전에 기여할 수 있는 각종 제안사업, 기자증 발급 및 취재편의 지원, 광고 수주 및 회원사 배정, 각종 세미나 및 토론회, 연수대회 개최, 지역신문 편람, 언론인 인명록 제작 배부, 지역신문 협회보 발간, 지역신문종사자 권익 옹호 및 친선도모 사업, 지역신문의 이해증진을 위한 대 국민 홍보사업, 지역신문에 관한 공익적 문제의 연구 및 대회 활동 지원, 지역신문정보센터 구축 및 운영, 회원사 정보화 사업 지원 등 다양한 사업을 추진해오고 있다.

특히 지난 2004년 2월 10일 (주)뉴스코리아네트워크를 설립하고 그해 5월 13일 전국 167개 회원사가 참여한 인터넷 신문 ‘뉴스코리아(www.newsk.com)’를 개국했다. 뉴스코리아는 전국 167개 회원사에서 올리는 실시간 지역 소식으로 구성되는 전국 최대의 인터넷 매체이다.

사단법인 한국지역신문협회는 현재 신현섭 회장을 주축으로 전국 지역별로 총 170여개의 지역신문사가 회원으로 등록되어 있으며 서울시 영등포구 여의도동 43호 미원빌딩 1807호에 사무국을 두고 있다. 이후 지난 2005년부터는 사무실이 경북 김천시 부곡동 580-1국제빌딩으로 옮겼으며 회장은 김중기씨가 맡고 있다.

<표 4-2> (사)한국 지역신문협회 회원신문사 명단

지역	지역신문사
경기도 (50)	광명종합뉴스, 뉴시민신문사, 파주타임즈, 화성신문, 신흥자치신문사, 부천자치신문사, 남양주신문사, 연천신문사, 연천저널사, 가평타임즈, 과천21사, 과천신문사, 과천문화신문사, 과천시대신문사, 동두천신문사, 백운신문, 여주신문사, 양주신문사, 안성신문사, 자치안성신문사, 민안신문사, 포천타임즈, 포천시민신문사, 포천신문사, 김포미래신문사, 김포신문사, 성남도시신문사, 경춘신문사, 이천설봉신문사, 이천저널사, 이천신문사, 파주신문사, 화성오산신문사, 주간군포, 군포신문사, 참언론시흥21사, 시흥신문사, 평택시민신문사, 평택문화신문사, 한복신문사, 의정부신문사, 용인시민신문사, 용인신문사, 안산신문사, 안양광역신문사, 중동신문사, 더부천, 부천신문사, 고양신문사,
서울 (25)	강서양천신문사, 관악신문사, 동북신문사, 서초신문사, 중구신문사, 동대문신문사, 서대문사람들, 은평신문사, 강남신문사, 강동신문사, 강북신문사, 경동신문사, 노원신문사, 동작신문사, 마포신문사, 서대문자치신문사, 송파신문사, 종로신문사, 중랑신문사, 푸른영등포신문사, 구로타임즈, 동부신문, 금천신문, 신용산신문, 21은평뉴스
강원도(8)	삼척동해신문사, 영월신문사, 강원북부신문사, 강릉신문사, 설악신문, 태백신문사, 원주투데이, 철원신문사
충청북도 (7)	음성신문사, 충주신문사, 진천신문사, 영동신문사, 괴산증평신문사, 제천신문사, 보은신문사
충청남도 (15)	연기신문사, 태안신문사, 금산저널, 서천신문사, 천안신문사, 공주신문사, 서산신문사, 무한정보, 온양신문사, 보령신문사, 당진시대, 홍성신문사, 청양신문사, 논산신문, 부여신문,
전라북도 (11)	서립신문사, 순창신문사, 정읍신문사, 남원신문사, 고창신문사, 군산신문사, 진안신문사, 김제신문사, 익산신문사, 임실신문, 무진장신문
전라남도 (16)	목포투데이, 여향진도신문사, 해남신문사, 고흥신문사, 장흥신문사, 곡성신문사, 함평신문사, 여수신문사, 화순군민신문사, 영광신문사, 영암신문사, 완도신문사, 나주신문사, 담양신문사, 강진신문사, 전남동부신문
경상북도 (18)	김천신문사, 청도신문사, 군위신문사, 예천신문사, 의성신문사, 울진신문사, 경주신문사, 경산신문사, 영천시민신문사, 영주신문사, 주간상주신문사, 영덕신문사, 칠곡신문사, 동부신문사, 성주신문사, 경북중부신문사, 주간문경신문사, 경북동부신문사
경상남도 (17)	사천신문사, 한산신문사, 밀양신문사, 합천신문사, 경남시사신문사, 의령신문사, 함양신문사, 진해신문사, 거창신문사, 하동정론, 고성신문사, 남해신문사, 산청자치신문사, 양산신문사, 창녕신문, 함안신문, 경남여성신문

2. 지역신문의 환경요인

지역신문에 대한 토양이 전혀 갖추어있지 못한 상황에서 불과 몇 해 사이에 수백여 신문이 우후죽순처럼 생겨난 원인은 무엇일까? 또 과연 이 신문들이 나름대로 특색을 지니고 본연의 기능이라고 할 수 있는 지역사회와 지역주민에 대해 어느 정도 공헌하고 있는가? 이를 법, 재정, 사회문화, 시민 등 4개 부분으로 나누어 살펴보겠다.

(1) 법 제도

이제까지 정부의 정책은 언론에 대한 통제에 초점이 맞춰져 있었다. 1980년대에 시행된 1도 1사제는 지방신문 및 지역신문시장을 비경쟁 독점시장으로 만든 강력한 언론통제 정책이었으며, 이 상황에서 영업 활동을 하던 지방신문과 지역신문들은 자생력을 상실하고, 중앙정부나 지역유지들, 그리고 관료들과의 유착관계 속에 안주하는 의존적이고 퇴행적인 체질을 강화시켰다. 그 결과 지역주민들에게 서비스하고, 지역의 다양한 정보 및 의견의 유통경로로서의 지역신문의 기능을 망기하는 경향이 형성되었다.

그러나 노태우 정권인 6공화국 정부의 언론자유화 정책과 1991년과 1995년으로 예정되어 있던 지방의회 출범 및 자치단체장 직선으로 인한 본격적인 지방자치제의 개막이 이뤄지면서 짧은 기간 동안 전국적으로 수백여 개에 이를 정도로 지역신문의 창간 러시가 나타났다. 즉 언론기본법이 폐지되고 ‘정기간행물등록등에관한법률’의 제정으로 시설기준이 완화되어 지역신문이 창간이 쉬워진 것이 요인의 하나로 볼 수 있다.

‘정기간행물등록등에관한법률’은 정기적으로 발행하는 신문·잡지와 기타 간행물에 관한 사항을 규정함으로써 언론의 건전한 발전을 도모하기 위해 제정한 법(1987. 11. 28. 법률 제3979호)이다.

또한 본격적인 지방자치 시대가 열리면서 기초 생활지역을 배경으로 하는 언론을 필요로 했기 때문이라고도 할 수 있다(한국언론재단, 2002: 120~121).

‘정기간행물등록등에관한법률’ 조항의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

정기간행물 및 인터넷언론의 편집의 자유와 독립은 보장된다. 누구든지 정기간행물 및 인터넷언론의 편집에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다. 정기간행물사업자 및 인터넷언론사업자는 이 법이 정하는 바에 따라 편집인의 자율적인 편집을 보장하여야 한다.(제3조)

일간신문(일반일간신문·특수일간신문 및 외국어일간신문을 말한다. 이하 같다)을 경영하는 정기간행물사업자 및 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신사업자는 독자의 권익을 보호하기 위한 자문기구로 10인 이상 30인 이내의 독자로 구성되는 독자권익위원회를 두어야 한다. 독자권익위원회는 월 1회 이상 정기회의를 개최하며, 그 권한과 직무는 편집규약에 관한 의견제시, 편집·제작된 기사에 대한 의견 제시, 독자의 권익보호와 침해구제에 대한 의견 제시, 편집위원회가 자문을 요청한 사항에 대한 의견 제시 등이다.(제8조)

정기간행물의 편집인은 독자가 기사와 광고를 혼동하지 않도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다. 정기간행물중 일간신문의 편집인은 전체 지면 중 광고가 차지하는 비율이 100분의 50을 초과하지 아니하도록 편집하여야 한다.(제10조)

정기간행물을 발행하거나 인터넷언론을 경영·관리하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 사항을 문화관광부장관에게 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.(제11조)

일간신문과 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신은 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문

편성을 행하는 방송사업을 겸영할 수 없다. 일간신문·뉴스통신 또는 방송사업을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 동일계열의 기업이 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 뉴스통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득 또는 소유할 수 없다.(제14조)

일간신문 또는 일반주간신문을 경영하는 정기간행물사업자는 당해 법인의 결산일로부터 5개월 이내에 직전 회계연도의 신문사업에 관한 다음 각호의 사항을 문화관광부장관에게 신고해야 한다.(제15조)

등록한 정기간행물사업자가 대통령령이 정하는 정기간행물을 발행하였을 때에는 그 정기간행물 2부를 즉시 문화관광부장관에게 납본하여야 한다.(제19조)

문화관광부장관은 신문 등 정기간행물 및 인터넷언론의 진흥을 위하여 신문발전기금을 설치한다. 문화관광부장관은 기금의 지원기준과 지원대상 등을 매년 공고하여야 한다.(제28조)

특히 그동안 금지되어왔던 지역신문의 정치기사 게재를 96년 7월부터 허용함으로써 지역신문의 발전에 장애로 작용하던 정치적·법제도적 문제는 거의 해결된 셈이었다(한국언론연구원, 1996; 197).

(2) 재정지원방안

정부는 지역신문의 활성화를 위해 지난 2004년 9월에 지역신문지원법을 입법화해 매년 지원해주고 있다.

지역신문발전지원기금은 지난 2005년부터 지원기준에 적합한 일간·주간 신문을 대상으로 지원되고 있다.

지난 2005년에는 총 251억원의 문화관광부 예산을 지원했으며 이중 경쟁력 강화지원, 조사연구 연수교육, 정보화 지원, 공익성 구현 등 보조사업에 총 146억원, 인프라구축 등 융자사업에 60억원을 지원했으며 기금여유자금 운용과 기금관리 운영비로 45억원을 책정했다.

또한 2006년에는 총 292억원의 문화관광부 예산을 지원했으며 이중 경쟁력 강화지원, 조사연구 연수교육, 정부화 지원, 공익성 구현 등 보조사업에 총 154억원을 지원했으며 기금여유자금 운용과 기금관리 운영비로 78억원을 책정했다.

지역신문발전지원기금 지원 대상자는 총 3단계에 걸친 평가방법을 통해 선별한다.

1단계 신청자격은 첫째, 1년 이상 정상적으로 발행한 신문. 둘째, 광고비중이 지면 전체의 50% 이하인 신문사. 셋째, 한국ABC협회에 가입한 신문. 넷째, 지배주주 및 발행인·편집인이 대통령령이 정하는 지역신문 운영 등과 관련한 사항에 대해 금고이상의 형을 받지 아니한 신문사 등이다.

2단계 우선지원 대상자 선정의 기본 요건은 첫째, 발행인과 편집종사자 대표가 동등하게 참여하여 편집에 관한 규약을 제정·시행하는 등 편집자율권을 보장하고 있는 언론사. 둘째, 기금지원을 신청한 날 전 1년 이내에 지역신문 운영과 관련하여 당해 지역신문사, 지배주주, 발행인, 편집인 그 밖의 임·직원이 제11조제2호 내지 제6호에 해당하는 행위로 벌금형 이상의 형사처벌을 받지 아니한 언론사. 셋째, 기금지원을 신청한 날 전 1년 동안 종사자에 대한 건강보험·국민연금보험·고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료의 미납액이 없는 언론사 등이다.

3단계 평가에서는 1단계와 2단계를 통과한 언론사를 대상으로 우선지원 기준 및 배점평가 기준에 따라 평가한다. 첫째, 발행인과 편집종사자 대표가 동등하게 참여하여 편집에 관한 규약을 제정·시행하는 등 편집자율권을 보장하고 있는 언론사. 둘째, 기금지원을 신청한 날 전 1년 이내에 지역신문 운영과 관련하여 당해 지역신문사, 지배주주, 발행인, 편집인 그 밖의 임·직원이 시행령 제11조제2호와 제6호에 해당하는 행위로 벌금형 이상의 형사처벌을 받지 아니한 언론사, 셋째, 기금지원을 신청한 날 전 1년 동안 종사자에 대한 건강보험·국민연금

보험·고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료의 미납액이 없는 언론사, 넷째, 주식소유(최대주주) 비율의 정도, 부채비율의 정도, 위원회의 조사·연구 및 연수사업에의 참여 정도, 비영리 공익사업을 통하여 지역사회 발전에 기여한 정도, 신문의 제작·취재·판매·광고 등에 관한 윤리강령 등 자율강령의 준수 정도, 지방자치단체가 홍보를 목적으로 지역신문을 구매하여 주민에게 배포하는 행위에 응하여 지역신문을 판매하는지 여부, 시민단체나 지역인사로 구성된 자문위원회를 구성하여 정기적으로 운영하는지 여부, 다섯째, 기자<주재기자(駐在記者) 포함> 채용 및 인사관리의 투명성 및 공정성, 기자에 대한 재교육 등 교육·훈련제도의 합리적인 운영 정도, 여섯째, 조세의 체납 여부, 일곱째, 유상(有償)으로 판매되는 신문부수의 비율, 여덟째, 신문발행의 지속기간 등이다.

하지만 여러 가지 조건이 까다로워 많은 지역신문사들이 혜택을 못하고 있는 실정이다 한편 중앙언론에 비해 경제적 기반이 취약한 지역신문은 그 역할의 중요성에도 불구하고 아직까지는 지역신문들 스스로의 한계와 정치·사회·경제 등 제반에 걸친 구조적 요건에 의해 제 역할을 다하지 못해왔다고 볼 수 있다.

이광철은 지역언론이 처한 실상을 ‘당위적 필요와 척박한 현실’이라고 말하였다(이광철, 2004; 18~19).

과거 중앙집권체제하에서 향유되어온 환경이 지역신문의 경영난을 야기한 모습이라고 할 수 있겠다.

이러한 재정적 불균형을 해결하기 위해 지역균형발전을 위한 대응과 노력, 각성이 싹트었으며, ‘지역신문발전지원특별법’이 마련되었다.

이 법은 신문의 분권화를 위한, 지역신문 육성을 위한 방안 중 일부를 구체화한 것으로 2004년 9월 22일부터 6년 한시법으로 시행되고 있다.

2001년부터 ‘지방분권국민운동본부’가 주도하여 시대의 흐름으로 정착시킨 분권운동, 그리고 ‘지역언론개혁연대’, ‘한국기자협회’, ‘전국언론

노동조합', '민주언론운동시민연합', '언론개혁시민연대' 등 시민사회단체들이 언론운동, 그리고 당사자인 지역신문들의 공동노력으로 탄생했다(류한호, 2005; 337~338).

그러나 위의 법에 의해 직접 수혜대상이 될 수 있는 신문사와 기자들의 주장은 보다 절제되고 보다 신중해져야 할 것이다.

학계는 물론이고 국민들 사이에서도 왜 지역신문이라는 사기업에 이런 경제적 특혜·지원이 주어져야 하는지에 대해 공감대가 완전하게 형성된 것은 아니다. 언론의 범주에서 지방언론의 생존과 발전은 전적으로 시장논리에 맡겨야지 왜 정부가 나서는지 왜 특별법을 만들어 국민세금을 '사이비 논란'에서 자유롭지 못한 지역언론에 갖다 바쳐야 하는지 의문을 제기하는 사람들이 여전히 많다(김창룡, 2005).

(3) 사회·문화적 요인

지역신문 출현 이전의 우리나라 신문구조는 전국지 성격의 중앙지와 도 단위 지방 일간지 중심으로 이원화 되어 있었다. 지역주민들이 필요로 하는 생활권 중심의 지역문제나 지역정보는 결여될 수밖에 없는 기형적 언론구조였다고 할 수 있다. 특히 1987년까지 한 도에 하나씩 밖에 없던 지방 일간지들은 전체 기사량의 절반가량을 통신사의 중앙 발 기사로 채우는 형태를 취함으로써 지방지도 중앙지도 아닌 어중간한 상태였다. 지역 언론으로서의 독자적인 역할을 제대로 수행하지 못했던 것이다.

그 결과, 전국적 차원에서 뉴스의 서울 편중과 서울 중심의 뉴스 유통 등, 중앙과 지방간의 극심한 정보 불균형 현상과 마찬가지로, 한 지역의 차원에서는 광역시 및 도청 소재지와 여타 지역 간에 '서울과 지방간의 등식'이 그대로 적용될 수 있는 불균형이 존재할 수밖에 없었던 것이다.

따라서 대다수의 지역들은 '지방 속의 지방'인 정보의 공백지대로

방치되어 온데 대한 반발과 기존의 지역 일간지만으로는 도저히 지역 주민들의 욕구를 충족시킬 수 없다는 자각이 싹트기 시작했다. 이같은 여건들이 지역신문의 출현을 자극한 원인이라고 할 수 있다.

(4) 시민의 관심

사회 전반의 민주화 추세에 따라 각 분야, 각 이익집단 별로 '내 목소리로 내 몫 찾기'의 움직임이 확산되면서 싹트기 시작한 지역주민의 공동체 의식으로부터 비롯된 것이다.

특히 국민의 알 권리라는 측면에서 보면 일방적 결정에 의한 복종만을 강요받던 권위주의적 풍토로부터 지역주민의 합의를 바탕으로 정책을 수행하는 개방적 풍토로 점차 전환되어 가고 있는 시점에서 지역주민들이 자신을 둘러싸고 있는 기초 생활공간인 지역사회에 대해 알고자 하는 욕구와 정책결정 과정에의 참여 의사가 구체적으로 표출된 결과물이라도 볼 수 있다.

그러나 지역신문의 여건은 지방자치제가 어느 정도 정착되어가는 최근에 이르기까지도 좀처럼 변하지 않고 있다. 거의 모든 부분에 걸친 중앙 집중적 사회구조로 인해 지역신문은 출범 당시 의욕과는 달리 상당한 현실적 어려움에 봉착해있다.

특히 오랫동안 굳어버린 서울 지향적, 대도시 지향적 의식과 작은 것보다는 큰 것을 동경하는 주민들의 뿌리 깊은 의식이 바뀌지 않고 있다. 이로 인해 지역신문들에 대해 그 필요성을 공감하면서도 정작 매체 선택은 일간지 지향적인 성향을 나타낸다. 이로 인해 지역신문은 독자 확보나 광고 수주 등 영업적 측면에서 답보상태를 면치 못하고 있는 실정이다.

3. 지역신문의 한계

오늘날 지역신문이 안고 있는 모든 문제는 사실상 중앙 집중현상에서 오고 있다고 해도 과언이 아니다. 완전한 지방자치제가 실시되고 있지 않다는 점은 오랫동안 깊게 뿌리 박혀 있는 지역주민들의 중앙에 대한 높은 가치의식 등으로 인해 지역신문의 역할이 위축될 수밖에 없었다. 정치뿐만 아니라 경제·사회·문화 등이 모두 중앙에 집중되어 있어 언론도 제대로 지역언론이 있었다고 하기 어려운 형편이었다. 단지 지역적인 범위에서 중앙의 것을 중계·전달하는 정도일 뿐 지역사회에 공헌하는 진정한 신문이 되기는 어려웠다.

중앙집권체제의 장기화는 모든 것이 수도권으로 집중되고 지역의 자립적 기반이 무너졌다. 지역의 인구감소 또는 정체와 아울러 경제력 낙후로 인하여 독자시장과 광고시장이 모두 협소할 뿐만 아니라 무질서까지 하다. 이것이 신문기업의 독자적 생존이 가능한 정도의 시장규모를 만들어내지 못하고 있는 것이다(류한호, 2005; 202).

지역신문이 당면하고 있는 문제점은 수없이 많지만 대부분의 학자들이 말하는 지역신문이 가지는 공통적인 문제점은 ①지역신문의 자본과 재정의 어려움 ②지나친 지역신문의 설립으로 인한 동종 지역신문의 경쟁 ③기사를 게재함에 따른 법적인 제약 ④중앙일간지의 지역시장 무분별한 침투와 경쟁 ⑤광고시장의 미개발과 과당경쟁 ⑥경영의 부조리 ⑦지역공공기관 등의 인식미흡 등으로 들 수 있다.²⁷⁾

일반적으로 언론이 그 기능을 충실히 수행하여 사회발전에 기여하기 위해서는 언론정책의 민주화, 언론산업의 사회적 책임의식, 언론인의 투철한 직업의식 구현, 그리고 독자들의 적극적이고 비판적인 참여의식이 주어져야 하는데, 이는 소언론매체인 지역신문에도 그대로 적용된다. 그러나 한국의 지역신문은 위에서 언급한 바와 같이 각 부분에

27) 류한호(2005) p201~214; 유병관(1997) p43~48; 김창옥(1991) p71~76; 김세철 외(1997) p298~300; 이광철, 「국가균형발전을 위한 지역신문 발전방안」 <http://www.kwangchol.com>, p7~19.

서 비롯되는 문제점 등으로 인하여 역할수행의 어려움을 겪고 있는데 이를 크게 정치적, 경제적, 사회적, 문화적인 측면으로 나누어 좀 더 근본적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정치적 한계

이제까지 정부의 정책은 언론에 대한 통제에 초점이 맞춰져 있었다. 1980년대 군부정권시절에 시행된 1도 1사제는 지역 신문시장을 비경쟁 독점시장으로 만든 강력한 언론통제 정책이었으며, 이 상황에서 영업 활동을 하던 지역신문들은 자생력을 상실하고, 중앙정부나 지역유지들, 그리고 관료들과의 유착관계 속에 안주하는 의존적이고 퇴행적인 체질을 강화시켰다. 그 결과 지역주민들에게 서비스하고, 지역의 다양한 정보 및 의견의 유통경로로서의 지역신문의 기능을 방기하는 경향이 형성되었다(류한호, 2005; 202~203).

또한 현재 대부분의 지역신문들은 윤전기 등의 자체 인쇄시설이 없이도 신문발행이 가능한 특수주간신문으로 등록되어있다. 특수주간신문은 '산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정분야(정치는 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물'²⁸⁾이라고 규정하고 있어 정치에 대한 보도와 논평을 할 수 없다. 그러나 현 지역신문의 실정을 보면 정치 분야의 기사를 연예나 스포츠 기사보다 더 비중 있게 다루고 있다. 이는 지역신문이 정치 분야를 보도·논평할 수 없다는 법규를 위반하고 있음을 뜻한다(김창욱, 1991; 74). 이러한 경우 관련법에는 '정기간행물의 내용이 발행목적이나 발행내용을 현저하게 위반할 때는 문화관광부 장관은 6개월 이하의 기간을 정해 발행정지를 명하거나 법원에 등록취소 심판을 청구할 수 있다'²⁹⁾로 규정하고 있어 법규위반에 따른 제재조치를

28) 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제2조 2항 마..

29) 위의 법률, 제20조 3항.

명시하고 있다.

그러나 어디까지가 정치이고 아닌가에 대한 논란이 있을 수 있으며 명실상부한 지방자치제가 실시되고 있는 현실에서 지역신문이 지역정치에 대해 보도나 논평을 할 수 없다는 규정은 지역신문 발전에 커다란 저해요인으로 작용되고 있다.

(2) 재정적 한계

한국언론재단이 2004년에 조사한 지역신문 경영실태를 보면 1억원 미만이 72.0%로 매우 영세한 실정이라서 인쇄시설이나 공무시설을 갖추지 못하고 있다(한국언론재단, 2004). 이처럼 낮은 시설보유율은 필연적으로 신문제작을 외주에 맡길 수밖에 없고 이는 신문제작비가 전체 지출경비의 대부분을 차지하여 경영압박의 요인으로 작용하고 있다.

지역신문과 생활정보지 등의 무분별한 창간은 이들 간에 매우 혼탁한 경쟁의 원인이며 이에 따라 대부분의 지역신문들이 재정적인 어려움을 겪고 있다. 지역신문의 거의 대부분이 1989년과 1990년 사이에 생겨났다. 주간신문사 설립이 비교적 용이해지자 신규발행이 홍수를 이루면서 언론기관의 자질과 규모를 제대로 갖추지 못한 사이비 언론마저 생겨나 부당이권개입, 비리폭로와 협박에 따른 광고강요 등으로 발행인이 구속되는 사례마저 발생되기도 했다(김창옥, 1991; 73).

이같은 재정적인 위기는 지역신문의 소유주의 위기이면서 언론인의 위기이다. 낮은 보수와 높은 노동 강도는 지역 언론인에게 올바른 언론행위를 수행하기 위한 조건을 만들어주지 못하고 있다. 수요가 구조적으로 제한된 시장 상황에서 과당경쟁을 벌이면서 경영의 초점이 비용절감에 맞춰질 수밖에 없고 그 대가는 고스란히 기자들이 짊어지게 되어 저임금과 혹독한 제작환경에 내몰리고 있다.

또한 지방화 시대라는 미명하에 중앙의 경제적 지원은 끊기게 되어,

지역 사회의 재정은 점점 더 피폐화된 현상을 나타내게 되었고, 이에 따라 나름대로의 발전계획을 수립하고 이행하려는 의욕들마저도 상실되게 되었다.

따라서 지역신문은 경제적 생존을 위해 보도내용보다는 광고수주에 더 많은 신경을 쏟을 수밖에 없으며 이에 따라 기사의 내용과 질이 부실해질 위험성을 안고 있다 하겠다.

(3) 사회적 한계

지방자치체는 지역에서 발생한 문제들을 해결하기 위한 여론형성과 의견수렴을 위한 실천의 장이 제공됨으로써, 지역 내에서 시민사회가 발전할 수 있는 여건을 마련해준다. 지역언론은 이러한 시민사회의 활성화에 지대한 공헌을 할 수 있는데, 시민사회와 지방자치의 발달로 인하여 다양한 사회문제들 중에서도 개별 시민사회나 지역사회와의 직접 이해관계가 있는 환경·공해·교통·경제·기타 이익관련 문제들만 논의의 대상으로 등장할 뿐, 정치문제 등 다른 것들은 논의의 대상으로 등장할 공간을 상실할 우려가 있다. 그에 따라 보통 문제의 해결책도 국가적 차원의 민주화보다는 지역 차원의 이해관계집단 간의 타협에서 찾는 분절화 현상이 일반화되고, 지역문제에 대한 관심이 정치문제에 대한 관심을 압도함으로써 타 지역과의 연대도 손상을 입을 수 있다 (류한호, 2005; 64).

또한 지역주민과 관공서 등의 인식부족으로 지역 언론활동에 제약을 받고 있다는 점이다. 지역신문의 반석은 지역주민이다. 독자 없는 신문들을 상상할 수 없듯이 지역주민들의 관심과 애정 없이는 지역신문이 존재하기 어렵다. 지역에 소재한 각급 기관이나 단체들이 지역신문의 위상이나 기능, 역할 등에 대해 지나칠 정도로 무지하거나 무인식, 또는 외면하는 경우가 많다. 여러 가지 사유로 지방자치단체나 지방의회 등이 언론사와 우호적 관계를 정립하지 못한 채 갈등하게 되는

사례³⁰⁾도 빈번하여 그 여파가 지역신문의 업무, 취재 등에도 영향을 준 것이다. 그리고 기존의 일간신문이 있는 지역(주로 대도시나 도청소재지)에서 지역신문은 주민들의 관심을 제대로 끌지 못하고 있는 반면에 생활정보지들이 활기를 띠고 있는 실정이어서 지역신문의 발전에 또 다른 제약이 되고 있는 것이다.

(4) 문화적 한계

지방화 시대가 실시되고 있음에도 불구하고, 많은 문제들이 해결되지 않은 채 남아있다. 중앙과 지역 간의 지배·종속 관계는 여전하고, 중앙의 계획에 따른 지방의 기형적 발전현상이 나타나고 있다(김세철 외, 1997; 336).

지역언론은 지역사회 공통의 사회규범, 가치관 및 집단적 경험 등을 내용으로 하는 지역적 수준의 문화를 계발하고 그것을 사회구성원들 혹은 후세대들에게 전승 내지 전파하여야하지만 지역문화의 정체성이 확보되지 않은 상태에서는 지역주민들의 애향심이나 지역에 대한 자긍심, 혹은 지역 주민들 사이의 공동체 의식이 형성되기 어려우며, 따라서 지방 자치와 지역발전을 위한 지역주민들의 적극적 참여를 기대하기 어렵다(김세철 외, 1997; 63).

대부분의 지역신문들은 지역관련 기사를 절반 이상씩 게재하고 있지만 정작 지역문제나 향토문화를 기획하여 3회 이상 연재한 신문은 전체의 65.2% 정도로 이나마도 지역과는 직접적인 관련이 없는 기사가 상당수에 달했다는 것은, 신문제작시 지역특성을 부각 시키려는 노력이 미약함을 입증한 것이라고 볼 수 있다(김창옥, 1991; 75).

지역신문은 지역정보를 늘어놓는다고 해서 그 역할과 사명을 다한

30) 경남 남해, 충북 옥천, 경북 김천 등의 지방자치단체가 청사내의 기자실을 폐쇄하는 등의 사례가 있었다. 홍보지 구독료 과다 계상 요구, 부당한 업무 관여, 광무원에 대한 비인격적 태도, 지방자치단체나 단체장에 대한 악의적 사실의 보도나 왜곡된 기사의 작성 등이 그 이유로 기자실을 폐쇄하거나 홍보지 구독 예산을 삭감하는 등 갈등을 일으키는 사례가 있었다.

것이 아니며 이런 경우에는 독자들 역시 만족하지 못한다. 단순보도 보다는 심층취재에 역점을 두어야 하고 지역문제 등을 기동성 있고도 깊이 취재·보도하여 지역주민들의 욕구를 충분히 만족시켜 주어야 독자들로부터 호응을 얻게 된다는 점을 고려할 때, 지역신문의 지역문화와 특색을 고려치 않은 제작은 지역신문의 발전에 영향을 줄 수밖에 없을 것이다.

제2절 한국지역신문의 현황 및 실태 분석

한국 지역신문은 1987년 6·29이후 급격한 정치상황의 변화와 언론 민주화 조치에 힘입어 급성장하였으며 늘어나고 있다. 그러나 이들 지역신문들은 대부분 인력난, 자금난 등 여러가지의 어려움으로 인하여 지역언론 매체로서 확고한 뿌리를 내리지 못하고 있어, 이에대한 원인 분석 및 대책제시가 필요하다. 그럼에도 불구하고 아직 지역신문에 대한 연구활동이 부족하여 실태조사에 기초한 문제점 도출 및 활성화 방안이 제시되지 못하고 있다. 이러한 필요성에 의해 한국 지역신문의 실태와 현황을 파악해 보고자 한다.

한국지역신문의 전반적인 현황 및 실태는 오차의 범위가 실제 설문 조사보다 적은 정부간행물(한국언론협회 정기간행물과 문화관광부 정기간행물)의 조사 및 분석 자료를 토대로 하였다.

먼저 지역신문의 현황을 ①지역신문 등록현황 ②분류별 등록현황 및 발행부수현황으로 나누어 분석하였다.

1. 지역신문사 등록현황

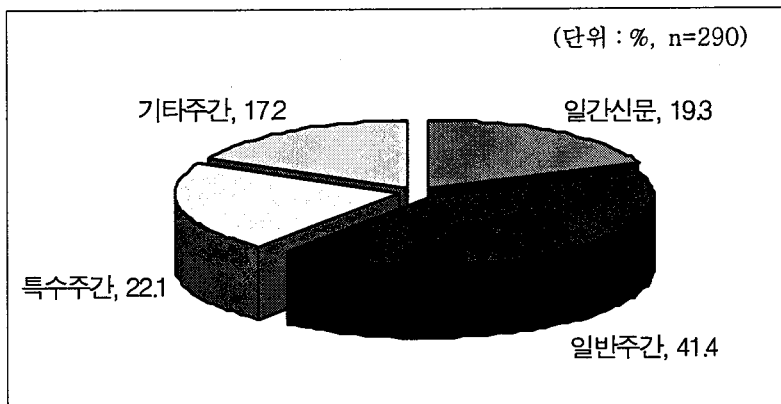
우리나라에서 발행하는 지역신문은 전국적으로 2005년 12월 31일 현재 문화관광부의 등록된 800여개의 지역신문사가 있다. 여기서 지역

별, 연도별 등록현황을 알아보겠다.

(1) 지역신문의 유형별 분포

전체 지역신문의 발행형태에 따라 구분하면 일간신문³¹⁾ 56개사(19.3%), 주간신문³²⁾ 234개사(80.7%)로 나타났다. 또한 234개 주간신문을 등록형태에 따라 구분하면, 일반주간이 120개(41.4%), 특수주간 64개(22.1%), 기타 주간 50개(17.2%)로 나타났다.

<그림 4-1> 지역신문의 유형별 분포



자료: 한국언론재단, 2004; p30

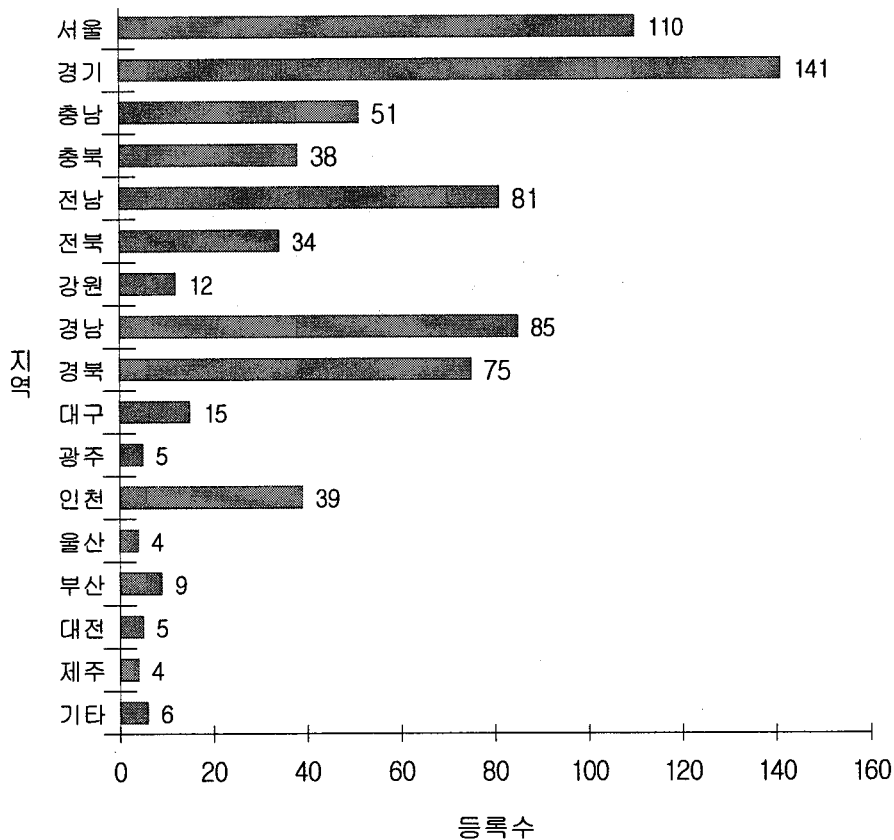
31) 현행 정간물법 제2조에 '일반일간신문'이란 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물을 말한다(제2조 2호). 또한 '특수일간신문'이란 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물이다(제2조 3호).

32) '일반주간신문'이란 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)이다(제2조 5호). 또한 '특수주간신문'이라 함은 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)이다(제2조 6호).

(2) 시·도별 등록현황

지역별로 본 등록현황은 경기지역이 141개사로 가장 많으며, 그 다음 서울이 110개사, 경남이 85개사로 세 번째이고, 전남이 81개사로 네 번째이다. 다음으로 충남이 51개사로 다섯 번째이며 순서별로 보면 경북이 75개사, 인천이 39개사, 충북이 38개사, 전북이 34개사, 대구 15개사, 강원 12개사, 부산이 9개사, 광주, 대전이 각각 5개사, 울산, 제주가 각각 4개사, 기타 6개사로 가장 많이 발행하는 지역은 경기도로 나타났다.

<그림 4-2> 지역신문의 시·도별 등록현황

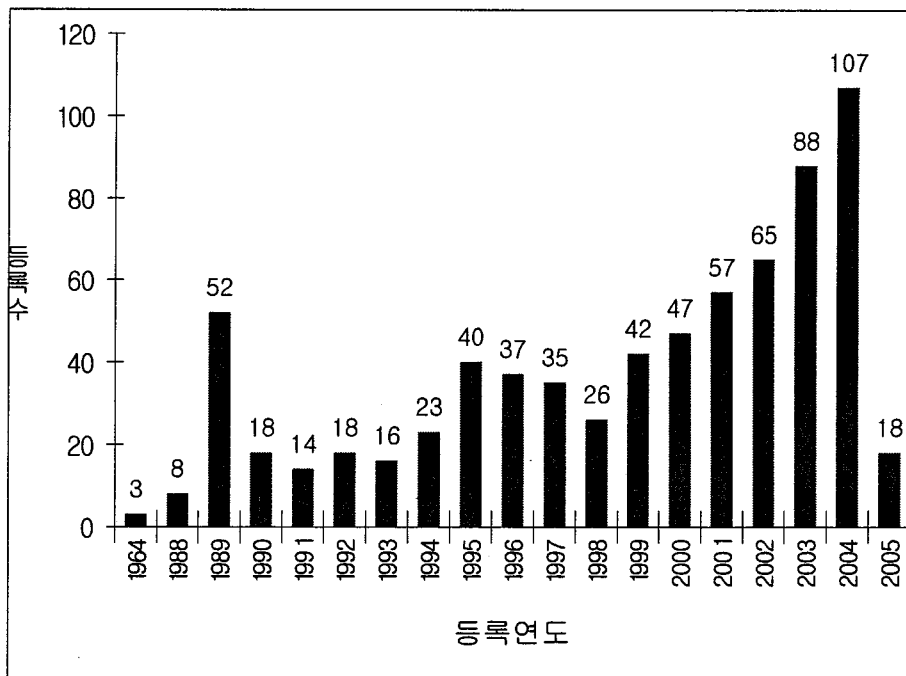


자료:문화관광부 정기간행물현황, 2004

(3) 년 · 도별 등록현황

지역신문이 1964년도에 3개사가 등록을 시작한 이후 2005년까지의 등록현황을 보면 해를 거듭할수록 등록회사가 많아지는 현상을 볼 수 있으며 지방자치가 부활하던 시기인 89년도에는 52개사가 등록을 해 지방자치의 부활을 예고하기도 했으며 경제가 조금씩 나아지는 시점에는 평균적인 등록실태를 보였다. 그 자료를 보면 64년도 3개사, 88년도 8개사, 89년도 52개사, 90년도 18개사, 91년도 14개사, 92년도 18개사, 93년도 16개사, 94년도 23개사, 95년도 40개사, 96년도 37개사, 97년도 35개사, 98년도 26개사, 99년도 42개사, 2000년도 47개사, 2001년도 57개사, 2002년도 65개사, 2003년도 88개사, 2004년도 107개사, 2005년도 18개사가 등록을 해 2005년도 현재 714개사가 등록이 되어있다.

<그림 4-3> 지역신문의 년 · 도별 등록현황



자료:문화관광부 정기간행물현황, 2005

(4) 년·도별 증감현황

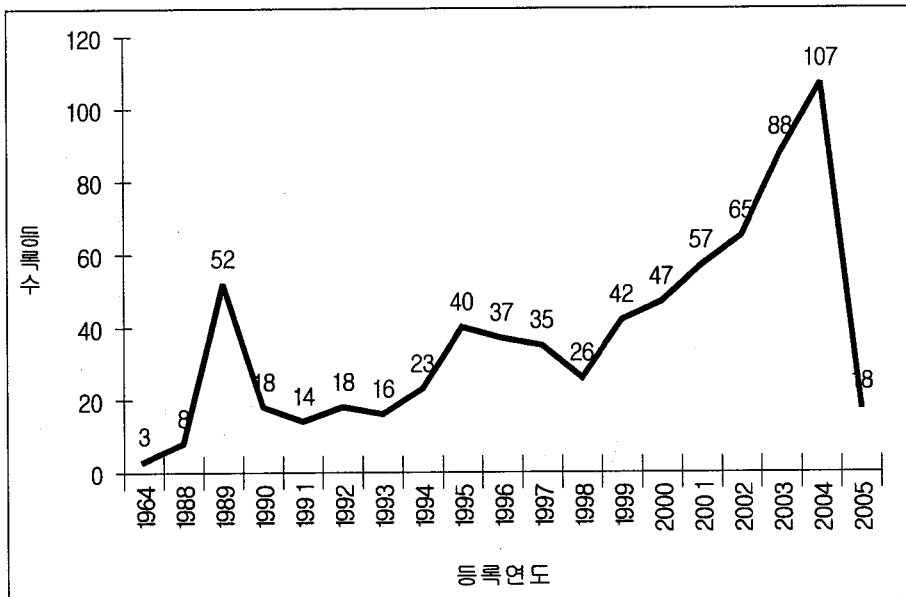
지역신문이 등장한 1964년 이후로 1989년 52개사, 1995년 40개사, 2004년 107개사로 급격한 증감을 보이며, 그 중에서도 2004년도에 가장 급격히 지역신문이 늘어난 것을 알 수 있다.

첫 번째 증가 시기인 1964년은 언론기본법이 폐지되고 ‘정기간행물 등록 등에 관한 법률’(이하 ‘정간법’)의 제정으로 시설기준이 완화되어, 현재와 같은 지역신문이 최초 창간된 시기인 ‘1989년 이전’이다. 이 시기는 지역신문의 최초 태동시기로 1991년의 지방의회 구성을 앞둔, 1차 증가 시점이라고 할 수 있다.

두 번째 시기 1995년에는 제 1회 지방선거가 실시, 본격적인 지방자치 시대가 열린 해이다.

세 번째 2001년 시기는 2차 증가 시기와 연관지어 생각해 본다면 2002년 제3회 지방선거를 앞둔 시기로 볼 수 있다.

<그림 4-4> 지역신문의 년·도별 증감현황



자료:문화관광부 정기간행물현황, 2004

2. 지역신문 분류별 등록 및 발행부수 현황

(1) 간(刊)별 등록현황

지역신문을 간별로 보면 매월 1회 발행하는 신문이 54개사가 있으며 2주에 한번 발행하는 격주간신문이 77개사가 있으며 일주일에 한번 발행하는 주간신문이 331개사, 두 달에 한번 발행하는 격월간신문이 4개사, 3개월마다 한번씩 발행하는 계간신문이 10개사, 10일마다 한번씩 발행하는 순간신문사가 6개사, 주 2회 발행하는 주간신문사가 13개사, 연2회 발행하는 신문사가 6개사, 기타 신문사가 207개사가 등록되어 있다.

<표 4-3> 간별 지역신문 등록현황

(단위 : 개)

종별	월간	격주간	주간	일간	격월간	계간	순간	주2회	연2회	기타*	합계
등록수	54	77	331	6	4	10	6	13	6	207	714

자료: 문화관광부 정기간행물현황, 2004

*기타는 등록현황에 기재되지 않은 자료를 말함.

(2) 주간신문의 발행주기 현황

주간신문의 경우 발행주기를 보면 주1회가 69.7%로 가장 많았고, 격주간이 19.2%, 순간 6.8%, 주2회 3.4%, 기타 0.9%로 나타났다.

지역별로는 충남/대전(91.7%), 충북(86.7%), 전남/광주(80.0%) 지역이 주1회 발행하는 비율이 다른 지역보다 높았다. 전북지역(33.3%)은 다른 지역보다 순간 발행비율이 높았고, 서울(34.4%), 경북/대구(34.8%)지역은 격주간 발행비율이 다른 지역보다 높았다.

<표 4-4> 지역신문의 발행주기

(단위 : %)

구분	사례수	주2회	주1회	순간	격주간	기타	계
전체	234	3.4	69.7	6.8	19.2	0.9	100.0
서울	32	0.0	59.4	6.3	34.4	0.0	100.0
경기/인천	54	0.0	70.4	5.6	20.4	3.7	100.0
충북	15	0.0	86.7	6.7	6.7	0.0	100.0
충남/대전	24	4.2	91.7	4.2	0.0	0.0	100.0
전북	15	0.0	53.3	33.3	13.3	0.0	100.0
전남/광주	30	0.0	80.0	3.3	16.7	0.0	100.0
경북/대구	23	13.0	47.8	4.3	34.8	0.0	100.0
경남/부산/울산	31	6.5	71.0	6.5	16.1	0.0	100.0
강원	8	12.5	62.5	0.0	25.0	0.0	100.0
제주	2	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0

자료:한국언론재단, 2004; p36

(3) 판형별 현황

판형조사결과를 보면 타브로이드가 269개사,타브로이드배판이 326개사, 4.6배판이 19개사, 5.7판이 6개사, 대판이 16개사, A4가 3개사, 국배판이 4개사, 4절이 1개사, 신국판이 1개사, A3 1개사, 국6절판 1개사. 기타판형이 89개사등 합계 625개사가 있다.

지역신문의 등록판형 중 높은 비율을 차지하는 타블로이드판과 타블로이드배판의 지역별 현황<그림 8>을 살펴보면 경남/부산/울산의 경우 다른 지역에 비해 타블로이드 배판(45.2%)보다 타블로이드판형(54.8%) 비율이 더 높았다.

<표 4-5> 판형별 지역신문 등록현황

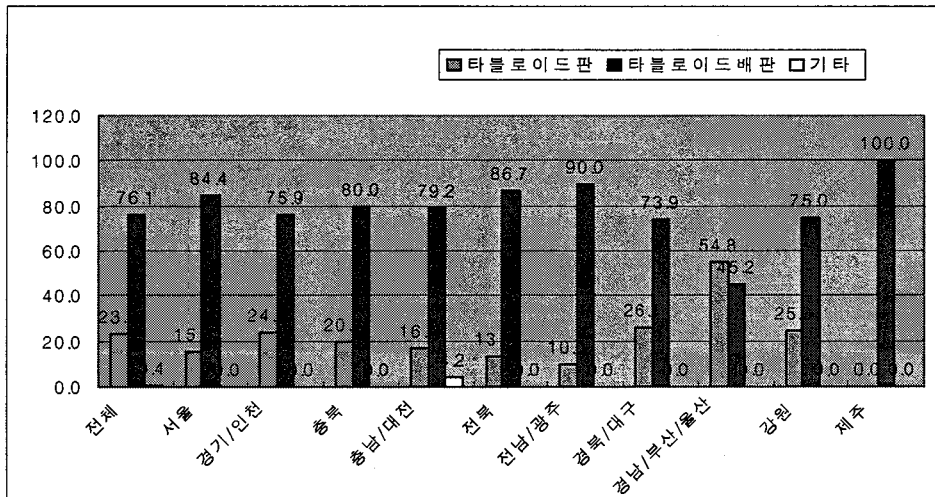
판형	등록수
타블로이드	269
타블로이드배판	326
4.6배판	19
5.7판	6
대판	16
A4	3
국배판	4
4절	1
신국판	1
A3	1
국6절판	1
기타*	89
합계	736

자료:문화관광부년감, 2004

*기타는 등록현황에 기재되지 않은 자료를 말함.

<그림 4-5> 지역신문의 판형

(단위 : %)

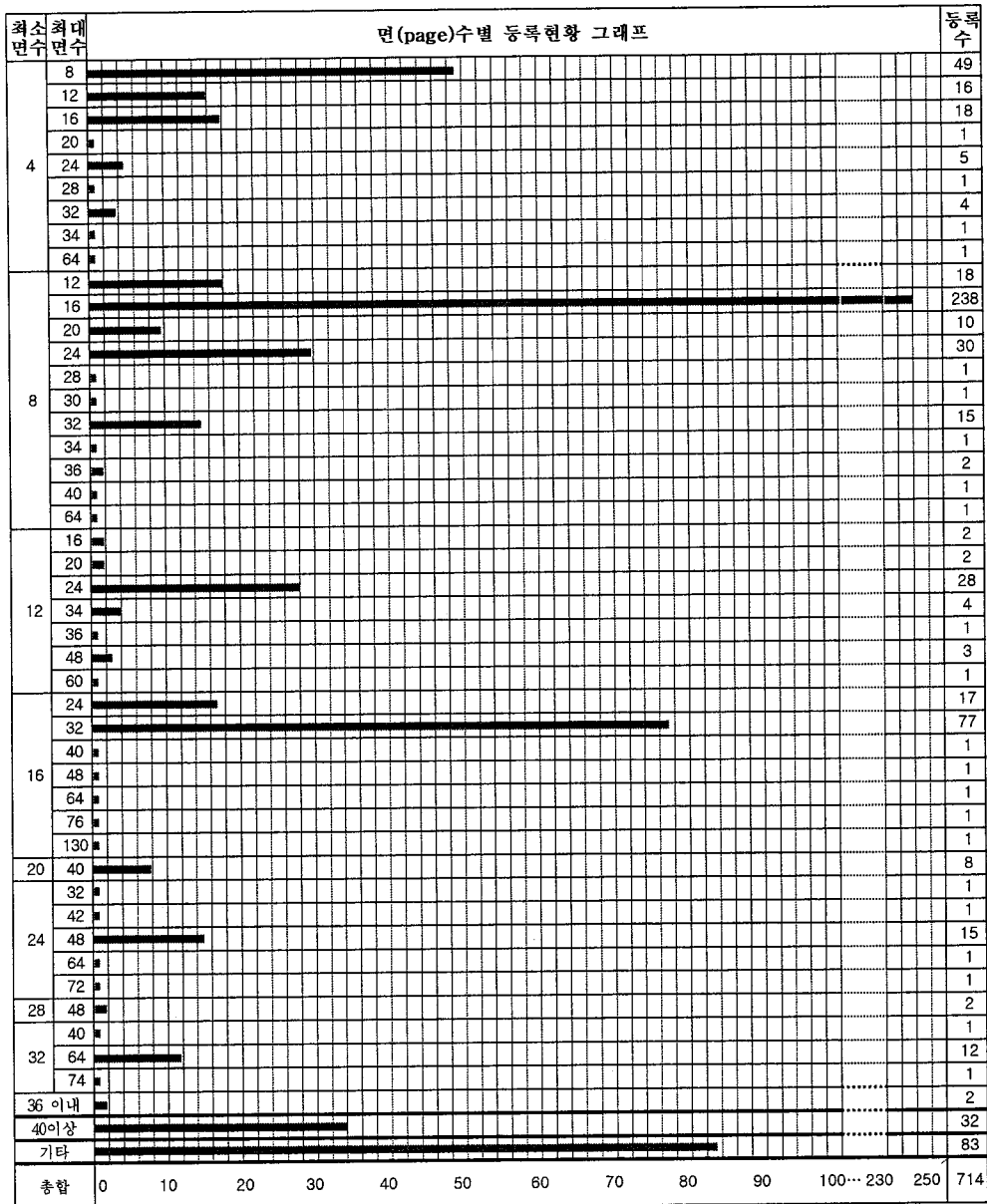


자료: 한국언론재단, 2004; p37. 본 연구자가 재구성함.

(4) 등록면수별 현황

등록면수별 현황은 8~16면수가 238로 지역신문사들이 가장 많이 사용하는 것을 알 수 있다. 그 다음으로는 기사를 제외하고 16~32면 세 번째로 많이 활용하는 면수는 4~8면수라는 것을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 면(page)수별 지역신문 등록현황



*40이상의 면수는 신문인쇄가 아닌 일반인쇄(책, 잡지 등) 등록으로 판단되며, 기타는 인쇄면수 등록기준에 맞지 않는 기록을 말한다.

(5) 지역신문의 발행부수현황

발행부수가 5,000부~1만부 미만 113개(49.1%), 5,000부 미만 61개(26.5%), 1~2만부 미만 39개(17.0%), 2만부 이상 17개(7.4%)이며, 지역신문의 평균 발행부수는 8,118부로 나타났다. 지역신문의 평균유료부수는 2,470부, 무가부수는 5,648부로 나타났다.

지역별로는 서울 1만 2,129부, 경기/인천 1만 357부, 경북/대구 7,948부, 전북 6,953부, 경남/부산/울산 6,878부, 충북 6,446부, 충남/대전 5,791부, 전남/광주 5,148부, 제주 5,000부, 강원 4,501부 순으로 나타났다.

<표 4-7> 지역신문의 발행부수

(단위 : 부)

구분	유료부수	무가부수	총합계
전체	2,470	5,648	8,118
서울	3,002	9,127	12,129
경기/인천	1,733	8,624	10,357
충북	1,911	4,535	6,446
충남/대전	2,943	2,848	5,791
전북	2,738	4,215	6,953
전남/광주	1,804	3,344	5,148
경북/대구	2,803	5,145	7,948
경남/부산/울산	3,464	3,412	6,878
강원	2,188	2,313	4,501
제주	3,500	1,500	5,000

자료: 한국언론재단, 2004; 본 연구자가 재구성.

제3절 지역신문의 기사내용 분석

1. 조사방법과 대상

(1) 조사방법

본 연구는 지역신문의 편집 및 기사내용을 분석 하기위해 4가지 항목과 5가지 기준으로 분류하여 실증분석 방법을 사용했다. 또한 본 연구에서는 양적인 내용분석 방법을 통해 기사내용을 분석 조사했다.

(2) 조사기간

조사기간은 먼저 2000년도와 2005년도에 발행한 지역신문 1년 치를 선택하고 다음에는 지역신문을 2월 5월 8월 11월 등 3개월 분기별로 나누고 다음 당해 연도 월의 첫째 주에 발행한 신문을 샘플로 선정, 기준 추이를 조사 하였다.

(3) 조사대상

본 연구의 대상이 된 지역신문은 주간신문으로 창간 이후 5년에서 10년 이상 지났으며 1회도 빠지지 않고 정상적으로 발행한 우수 지역신문으로서 서울특별시 기초자치단체 지역에서 발행하는 A신문과 강원도 기초단체 지역에서 발행하는 B신문을 대상으로 했다.

2. 분석방법 및 절차

본 연구에서 조사한 내용은 지방자치시대의 기초자치단체 내 지역에서 발행하는 서울A신문과 강원B신문의 지역신문사가 2000년도와

2005년도를 합하여 해당 지역에서 일어나는 크고 작은 각종 기사 중에 어느 기사에 많은 비중을 두었는가를 교차분석·조사하여 1)대상 2)내용 3)성격 4)비중의 4가지 항목으로 나누었으며 다시 심층 분석을 위해 각 항목에 따라 5개 또는 6개 분야별로 분류하여 기사 건수 위주로 실증 조사했다.

첫째, 대상별 내용분석에서는 집행부(구청장), 의회(의장), 주민(지역사회), 직능단체, 국회 등 5개 분야로 나누어 기사의 대상을 먼저 정하고 다음으로 기사의 내용을(지방자치, 행정, 사회, 문화, 체육, 경제, 기타) 등을 조사했다. 둘째, 기사의 내용별 성격에서는 지방자치, 행정, 사회(복지), 문화·체육, 경제, 기타로 항목을 나누어 기사의 성격(비판, 사실보도, 기획기사, 기타)을 조사했다. 또한 기사의 대상을 집행부, 의회, 주민, 직능단체, 국회로 항목을 바꾸어 기사의 성격(비판, 사실보도, 기획기사, 기타)을 조사했다.

셋째, 대상별 비중분석에서는 기사의 대상을 집행부, 의회, 주민, 직능단체, 주민으로 나누고 기사의 비중(1단, 2단, 3단, 4단, 5단 이상)을 조사했다. 넷째, 내용별 비중에서는 항목을 지방자치, 행정, 사회, 문화, 체육, 경제, 기타로 바꾸어 기사의 비중(1단, 2단, 3단, 4단, 5단 이상)을 조사했다. 다섯째, 기사의 성격별 비중에서는 기사의 성격을 비판, 사실보도, 기획기사, 기타(제언, 문화)로 나누어 기사의 비중(1단, 2단, 3단, 4단, 5단 이상)을 조사했다. 여섯째, 시기별 내용변화에서는 2000년도와 2005년도로 나누어 기사의 내용변화(지방자치, 행정, 사회, 문화, 경제, 기타), 기사의 성격변화(비판, 사실보도, 기획기사, 기타), 기사의 대상변화(집행부, 의회, 주민, 직능단체, 국회), 기사의 비중 변화(1단, 2단, 3단, 4단, 5단 이상) 등을 분석했다. 일곱째는 서울A신문과 강원B신문을 2000년도와 2005년도를 신문사 별로 각각 분류하여 시기별 대상변화 비교, 시기별 내용변화 비교, 시기별 성격변화 비교, 시기별 비중변화 비교 등을 분석하였다.

3. 기사의 내용과 성격분석

(1) 지역신문의 내용

지역신문사 대상별 내용에서는 2000년과 2005년을 합한 전체기사 559건 가운데 주민(지역사회)기사 240건(42.9%)을 보도했으며 그중에서 문화·체육 분야에 대한 내용이 102건과 사회(복지)에 관한기사 57건을 보도한 것으로 나타났다. 다음으로는 집행부기사 211건(37.7%)을 보도했으며 그중에서 행정분야에 대한 내용이 156건으로 나타났다. 다음은 직능단체 기사 72건(12.9%)을 보도했으며 그중에서 사회·복지 분야에 대한 내용이 35건으로 나타났다. 이어 의회 25건(4.5%), 국회 11건(2.0%)으로 조사됐다.

전체기사 559건 가운데 주민과 직능단체 기사를 전체 합하면 312건으로 집행부 기사 211건 보다 101건 많은 것으로 보이지만 지역신문은 아직도 집행부를 대상으로 한 행정에 대한 기사가 156건으로 문화·체육기사 102건보다 많아 전체적으로 볼 때 행정에 대한 내용을 많이 보도 하는 것으로 나타났다(<표 4-8> 참조).

<표 4-8> 기사의 내용

(단위:건)

대상 내용	집행부 (구청장)	의회 (의장)	주민 (지역사회)	직능 단체	국회	총합계	백분율
지방자치(정치)	18	18	19	4	6	65	11.6%
행정	156	6	12	5	1	180	32.2%
사회(복지)	11	1	57	35	2	106	19.0%
문화, 체육	14	·	102	15	1	132	23.6%
경제	12	·	25	11		48	8.6%
기타	·	·	25	2	1	28	5.0%
총합계	211	25	240	72	11	559	·
백분율	37.7%	4.5%	42.9%	12.9%	2.0%	·	100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문

(2) 기사의 성격

내용별 성격에서는 총 기사 559건 가운데 행정기사 180건(32.2%)에 사실보도 168건으로 가장 많았으며 다음이 문화·체육 132건(23.6)에 사실보도 87건, 사회복지 106건(19.0%)에 사실보도가 88건, 지방자치 65건(11.6%)에 사실보도 47건, 이어 경제 48건(8.6%)에 사실보도 38건, 기타 28건(5.0%)에 제언·문화 16건 순으로 나타났다.

기사의 성격을 총합계 위주로 비교해보면 전체기사 559건 가운데 사실보도가 435건에 수치를 보여 77.8%를 차지했으며 다음이 비판(사설, 시론)이 51건으로 9.1%, 기타(제언, 문화) 44건 7.9%, 기획기사 29건 5.2% 순으로 나타났다. 한편 기사의 성격에서 나타난 건 수 중에는 지방자치(정치)를 14건이나 비판(사설, 시론) 하였으며 행정에 대한 비판도 2건이 있음이 수치로 나타났다(<표 4-9> 참조).

<표 4-9> 기사의 성격

(단위:건)

성격 \ 내용	지방자치 (정치)	행정	사회 (복지)	문화, 체육	경제	기타	총합계	백분율
비판 (사설, 시론)	14	2	14	13	3	5	51	9.1%
사실보도	47	168	88	87	38	7	435	77.8%
기획기사	2	9	4	10	4		29	5.2%
기타 (제언, 문화)	2	1		22	3	16	44	7.9%
총합계	65	180	106	132	48	28	559	
백분율	11.6%	32.2%	19.0%	23.6%	8.6%	5.0%		100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문

대상별 성격에서는 2000년과 2005년을 합한 전체기사 559건 가운데 주민(지역사회) 대상으로 한 기사가 240건(42.9%)을 보도했으며 기사의 성격으로는 사실보도에 대한 내용이 140건으로 나타났다. 다음으로는 집행부(구청장)를 대상으로 한 기사가 211건(37.7%)을 보도 했으며 기사의 성격으로는 203건에 사실 보도를 한 것으로 나타났다. 다음은 직능단체를 대상으로 한 기사가 72건(12.9%)에 기사의 성격은 61건에 사실보도를 한 것으로 나타났다. 이어 의회(의장) 25건(4.5%), 국회 11건(2.0%)으로 나타났다. 전체기사 559건 가운데 대상별 성격 분석에서도 주민(지역사회)에 대한 기사가 240건에 사실보도 140건으로 수치상 많이 보도된 것으로 나타났지만 집행부 기사 211건 중에 사실보도를 203건 한 것으로 나타나 전체건수가 많다고 사실보도가 많은 것만은 아닌 것으로 나타났다. 그러나 역시 사실 보도가 435건(77.8%)으로 나타나 사실보도를 가장 많이 한 것으로 대상별 성격에서 수치로 나타났다 (<표 4-10> 참조).

<표 4-10> 대상별 성격

(단위:건)

성격 \ 대상	집행부 (구청장)	의회 (의장)	주민 (지역사회)	직능 단체	국회	총합계	백분율
비판 (사설, 시론)	1	3	41	6	·	51	9.1%
사실보도	203	20	140	61	11	435	77.8%
기획기사	7	2	18	2	·	29	5.2%
기타 (제언, 문화)	·	·	41	3	·	44	7.9%
총합계	211	25	240	72	11	559	·
백분율	37.7%	4.5%	42.9%	12.9%	2.0%	·	100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문.

4. 기사의 비중분석

(1) 대상별 비중

대상별 기사비중분석에서는 전체기사 559건 가운데 주민(지역사회) 기사 240건(42.9%)을 보도 했으며, 그중에서 2단 기사를 87건이나 보도를 해 가장 많은 건수를 나타냈다. 다음은 집행부(구청장)기사로 전체 211건(37.7%) 중에 2단 기사 86건을 보도해 주민기사보다 전체건수에서는 29건이 적었으며 2단에서는 1건이 적은 것으로 나타났다. 다음이 직능단체기사로 72건(12.9%), 2단기사가 29건이며 의회 25건(4.5%), 국회 11건(2.0%)으로 나타났다.

그러나 3단 기사에서는 주민(지역사회)기사가 74건을 차지해 집행부 기사 3단 65건보다 9건의 높은 수치를 보였다. 이 조사를 보면 특정 기사가 많이 보도 됐다고 기사의 비중이 높은 것은 아니며 기사가 적어도 기사의 비중이 높다는 것을 알 수 있다(<표 4-11> 참조).

<표 4-11> 대상별 비중

(단위:건)

대상 비중	집행부 (구청장)	의회 (의장)	주민 (지역사회)	직능 단체	국회	총합계	백분율
1단	33	1	15	7	1	57	10.2%
2단	86	6	87	29	5	213	38.1%
3단	65	11	74	17	4	171	30.6%
4단	22	5	32	17	1	77	13.8%
5단 이상	5	2	32	2	·	41	7.3%
총합계	211	25	240	72	11	559	·
백분율	37.7%	4.5%	42.9%	12.9%	2.0%	·	100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문.

(2) 내용별 비중

내용별 비중에서는 전체기사 559건 가운데 행정기사 180건(32.2%)에 2단 기사 75건으로 가장 많이 보도한 것으로 나타났으며, 그 다음 문화·체육기사 132건(23.6%), 2단 기사 51건, 이어 사회(복지) 106건(19.0%), 2단 기사 37건으로 나타나 전체적으로 내용별 기사 비중에서는 2단 기사를 213(38.1%)건이나 보도해 1단부터 5단까지 기사 중에 가장 많이 보도한 것으로 나타났다. 총합계를 비교해봐도 559건중 2단 기사가 213건으로(38.1%) 차지해 가장높은 수치를 보였다. 다음이 3단 171건(30.6%) 4단 77건(13.8%) 순이었다(<표 4-12> 참조).

<표 4-12> 내용별 비중

(단위:건)

비중 \ 내용	지방자치 (정치)	행정	사회 (복지)	문화, 체육	경제	기타	총합계	백분율
1단	3	29	9	11	4	1	57	10.2%
2단	23	75	37	51	14	13	213	38.1%
3단	24	58	31	43	8	7	171	30.6%
4단	9	14	24	15	13	2	77	13.8%
5단 이상	6	4	5	12	9	5	41	7.3%
총합계	65	180	106	132	48	28	559	
백분율	11.6%	32.2%	19.0%	23.6%	8.6%	5.0%		100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문

(3) 성격별 비중

기사의 성격에 따른 비중을 살펴보면 전체기사 559건 가운데 사실 보도가 435건(77.8%)으로 가장 많았으며 그중에 2단 기사를 177건이나 보도한 것으로 나타났다. 다음이 비판기사 51건(9.1%), 기타(제언, 문화)순으로 나타났으나 비판(사설, 시론)기사에서는 3단 기사가 28건으로 나타나 사실보도기사 3단 124건보다 96건이나 작지만 전체적으로 2단과 3단 기사에 비율이 가장 높음을 알 수 있다(<표 4-13> 참조).

<표 4-13> 성격별 비중

(단위:건)

성격 비중	비판 (사설,시론)	사실 보도	기획 기사	기타 (제언,문화)	총합계	백분율
1단	2	54		1	57	10.2%
2단	13	177	1	22	213	38.1%
3단	28	124	9	10	171	30.6%
4단	5	60	8	4	77	13.8%
5단 이상	3	20	11	7	41	7.3%
총합계	51	435	29	44	559	.
백분율	9.1%	77.8%	5.2%	7.9%	.	100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문.

5. 시기별 변화분석

(1) 시기별 내용변화

시기별 내용에서는 2000년에는 행정 기사가 전체 기사 300건 가운데 104건으로 가장 많았으며 다음으로 문화·체육 기사 77건, 사회복지 기사 60건, 지방자치(정치) 기사 25건, 경제 21건, 기타 13건 순으로 나타났다.

2005년도에는 전체기사 259건 가운데 역시 행정기사가 76건, 다음 문화·체육기사 55건, 사회(복지)기사 46건, 지방자치(정치) 40건, 경제 27건, 기타 15건 순으로 나타났다. 역시 시기별 내용변화에서도 행정기사(180건)를 가장 많이 보도한 것으로 나타났다(<표 4-14> 참조).

<표 4-14> 시기별 내용변화(2000년, 2005년)

(단위:건)

연도 내용	2000년	2005년	총합계	백분율
지방자치(정치)	25	40	65	11.6%
행정	104	76	180	32.2%
사회(복지)	60	46	106	19.0%
문화·체육	77	55	132	23.6%
경제	21	27	48	8.6%
기타	13	15	28	5.0%
총합계	300	259	559	.
백분율	53.7%	46.3%	.	100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문.

(2) 시기별 성격변화

시기별 성격에서는 전체기사 559건 가운데 2000년에 300건(53.7%) 중 사실보도를 234건이나 보도해 가장 많이 보도했으며, 다음이 기타(제언,문화) 25건, 비판(사설,시론) 24건 순으로 나타났다.

2005년도에도 역시 전체기사 259건 가운데 사실보도가 201건으로 가장 많이 보도했으며, 다음이 비판(사설,시론)27건, 기타(제언,문화)19건, 기획기사 12건 순으로 나타나 2000년, 2005년도에 역시 사실보도를 압도적으로 많이 보도한 것으로 나타났다(<표 4-15> 참조).

<표 4-15> 시기별 성격변화(2000년, 2005년)

(단위:건)

연도 성격	2000년	2005년	총합계	백분율
비판(사설, 시론)	24	27	51	9.1%
사실보도	234	201	435	77.8%
기획기사	17	12	29	5.2%
기타(제언, 문화)	25	19	44	7.9%
총합계	300	259	559	
백분율	53.7%	46.3%		100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문

(3) 시기별 대상변화

기사의 흐름이 또는 방향이 어느 쪽인가를 알기 위해서 기사의 내용과 성격을 제외한 기사의 대상만 가지고 대상별 비중을 연도별로 분류해 보았다. 연도별 기사건수를 비교하면 2000년도와 2005년도에 서

울A신문과 강원B신문에 보도된 전체기사 건수 559건 중에 2000년에는 300건(53.7%)을 2005년도에는 259건(46.3%)을 보도한 것으로 조사됐다.

그 중 2000년도에 300건 중 가장 많은 기사의 대상은 역시 주민(지역사회)기사 144건이었다. 다음이 105건으로 집행부 기사가 다음이 직능단체 40건, 의회 9건, 국회 2건이었다. 2005년도에는 259건 중 기사의 대상이 집행부 106건을 다음이 주민(지역사회) 96건, 직능단체 32건, 의회 16건, 국회 9건의 순위를 나타냈다.

이 조사결과를 보면 2000년도와 2005년도에 차이가 나는데 2000년도에는 주민기사가 144건으로 가장 많이 보도한 것으로 나타났다. 그러나 2005년도에는 주민기사는 96건인데 비해 집행부기사는 106건으로 보도해 다른 대상에 기사보다 5년 후에 기사의 방향이 행정 분야 쪽으로 이동된 것으로 나타났다. 그러나 2000년과 2005년을 다합해 비교해 보면 주민(지역사회) 기사 240건으로 211건인 집행부 기사보다 29건을 더 많이 주민기사를 보도한 것으로 나타났다(<표 4-16> 참조).

<표 4-16> 시기별 대상변화(2000년, 2005년)

(단위:건)

연도 대상	2000년	2005년	총합계	백분율
집행부(구청장)	105	106	211	37.7%
의회(의장)	9	16	25	4.5%
주민(지역사회)	144	96	240	42.9%
직능단체	40	32	72	12.9%
국회	2	9	11	2.0%
총합계	300	259	559	.
백분율	53.7%	46.3%	.	100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문.

(4) 시기별 비중변화

시기별 비중에서는 전체기사 559건 가운데 2000년도에 300건 중 (53.7%) 2단 기사가 126건으로 가장 많았으며 다음이 3단 77건, 1단 45건, 4단 31건, 5단 이상 21건순으로 나타났다. 2005년도에는 259건 기사 가운데 3단이 94건, 2단이 87건, 4단이 46건, 5단 이상이 20건, 1단이 12건순으로 나타나 2000년도에는 2단 기사가 가장 많았으며, 2005년도에는 3단기사가 많은 수치를 보였다(<표 4-17> 참조).

<표 4-17> 시기별 비중변화(2000년, 2005년)

(단위:건)

연도 비중	2000년	2005년	총합계	백분율
1단	45	12	57	10.2%
2단	126	87	213	38.1%
3단	77	94	171	30.6%
4단	31	46	77	13.8%
5단 이상	21	20	41	7.3%
총합계	300	259	559	
백분율	53.7%	46.3%		100.0%

대상: 서울A신문, 강원B신문.

(5) 지역신문사의 시기별 대상변화 비교

2000년과 2005년에 5년 전·후에 지역신문사별 기사의 대상의 변화 추이를 보면 먼저 2000년의 서울A신문은 총 기사건수 165건 중 가장 많이 보도한 대상은 주민(지역사회) 83건으로 나타났다. 다음이 집행부(구청장) 52건이며 직능단체 22건, 의회 6건, 국회 2건 순이었다. 2005년도에는 총 기사건수 149건 중에 가장 많은 기사를 보도한 대상은 58건으로 집행부(구청장)이며 다음은 주민(지역사회) 45건, 직능단체 24

건, 의회 13건, 국회 9건으로 나타나 2000년에는 주민을 대상으로 한 기사가 많았던 반면 2005년도에는 집행부를 대상으로 한 기사가 많아 5년간에 비교를 보면 서울A신문은 기사의 대상이 주민에서 집행부 쪽에 기사를 많이 보도한 것으로 나타났다.

한편 강원B신문의 경우 2000년도에는 총 기사건수 135건 중에 가장 많이 보도한 기사의 대상은 주민(지역사회) 61건이었으며 다음이 집행부(구청장) 53건, 직능단체 18건, 의회(의장) 3건으로 나타났다.

2005년도에는 총 기사건수 110건 가운데 주민(지역사회) 기사가 51건으로 가장 많이 보도했으며 다음이 집행부(구청장) 48건, 직능단체 8건, 의회(의장) 3건순으로 나타나 강원B신문 역시 주민기사를 많이 보도한 것으로 나타났다.

이 조사로 양 신문사를 비교해보면 2000년에 서울A신문과 강원B신문역시 주민기사(총합계144건)를 가장 많이 보도한 것으로 나타났으며, 2005년도에는 서울A신문 집행부기사(58건)를 강원B신문은 주민기사(51건)를 보도해 5년 전,후를 비교해보면 서울A신문은 기사의 대상에 변화가 있었음을 알 수 있다(<표4-18>참조).

<표4-18> 2000년, 2005년 지역신문사별 대상변화 비교

(단위:건)

지역신문 대상	2000년		2000 소계	2005년		2005 소계	총 합계	백분율
	서울 A신문	강원 B신문		서울 A신문	강원 B신문			
집행부 (구청장)	52	53	105	58	48	106	211	37.7%
의회(의장)	6	3	9	13	3	16	25	4.5%
주민 (지역사회)	83	61	144	45	51	96	240	42.9%
직능단체	22	18	40	24	8	32	72	12.9%
국회	2	·	2	9	·	9	11	2.0%
총합계	165	135	300	149	110	259	559	·
백분율	29.5%	24.2%	53.7%	26.7%	19.7%	46.3%	·	100.0%

(6) 지역신문사의 시기별 내용변화 비교

2000년과 2005년에 지역신문사에 지역신문사별 기사 내용을 비교해보면 먼저 2000년도에 서울A신문에 경우 총 기사 165건 중에 행정기사가 58건이며 다음이 문화·체육 38건, 사회(복지) 36건, 지방자치 13건, 경제 12건, 기타 8건으로 나타났다.

2005년에는 총 기사 149건 중에 행정과 문화·체육 기사를 각각 37건을 다음이 지방자치, 사회·복지 각각 27건, 경제 14건, 기타 7건을 보도한 것으로 나타났다. 2000년과 2005년을 비교해보면 2000년에는 행정 기사를 많이 보도한 반면 2005년에는 문화·체육과 행정을 똑같이 보도해 2000년과 2005년 조사에서는 순서가 행정기사에 순위가 바뀐 것이 없다. 그러나 2000년에는 각 기사내용 건수에 차이를 보였지만 2005년도에는 기사내용 건수에 골고루 평등한 수치를 보여 각 지역에 비슷한 보도가 있음을 수치상으로 알 수 있다.

강원B신문에서는 2000년에는 총 기사 135건 중에 행정기사가 46건이며 다음이 문화·체육 39건, 사회(복지) 24건, 지방자치(정치) 12건, 경제 9건, 기타 5건 순으로 나타났다. 2005년에는 총 기사 110건 중에 행정기사가 39건, 사회(복지) 19건, 문화·체육 18건, 지방자치, 경제 각각 13건, 기타 8건순으로 나타났다.

2000년과 2005년을 비교해보면 2000년에도 행정기사(소계 104건)를 많이 보도했듯이 2005년도에도 역시 행정기사(소계 76건)와 문화·체육기사(소계 55건)를 가장 많이 보도한 것으로 나타났다. 전체적으로 봐도 양신문은 행정기사와 문화기사와 체육 기사를 많이 보도한 것으로 나타났다(<표4-19>참조).

<표 4-19> 2000년, 2005년 지역신문사별 내용변화 비교

(단위:건)

지역신문 내용	2000년		2000 소계	2005년		2005 소계	총 합계	백분율
	서울 A신문	강원 B신문		서울 A신문	강원 B신문			
지방자치 (정치)	13	12	25	27	13	40	65	11.6%
행정	58	46	104	37	39	76	180	32.2%
사회(복지)	36	24	60	27	19	46	106	19.0%
문화·체육	38	39	77	37	18	55	132	23.6%
경제	12	9	21	14	13	27	48	8.6%
기타	8	5	13	7	8	15	28	5.0%
총합계	165	135	300	149	110	259	559	·
백분율	29.5%	24.2%	53.7%	26.7%	19.7%	46.3%	·	100.0%

(7) 지역신문사의 시기별 성격변화 비교

2000년과 2005년 지역신문사별 기사의 성격에서는 서울A신문사에 경우 총 기사 건수 165건 중에 사실보도 138건, 비판(사설, 시론) 12건, 기획기사 8건, 기타(제언, 문화) 7건으로 나타나 사실보도를 가장 많이 보도한 것으로 나타났다. 2005년도에는 총 기사 149건 중에 사실보도 115건 비판(사설, 시론) 23건, 기획기사 10건, 기타(제언, 문화) 1건순으로 나타났다. 한편 2000년(138건)과 2005년(115건)을 비교해보면 전체적으로 사실보도(총합계 253건)를 가장 많이 보도해 5년 전후에도 사실보도에 변화가 없었음을 알 수 있다.

강원B신문에 경우2000년에는 총 기사 건수 135건 중에 사실보도를 96건, 기타(제언, 문화) 18건, 비판(사설, 시론) 12건, 기획기사 9건 순으로 나타났다. 2005년에는 총 기사건수 110건 중에 사실보도가 86건,

기타(제언·문화) 18건, 비판(사설·시론) 4건, 기획기사 2건 순으로 나타났다. 2000년과 2005년을 비교해보면 양쪽 지역신문 역시 사실보도를 가장 많이 보도한 것으로 나타났으며 서울과 강원을 비교해 봐도 사실 보도를 총합계 435건으로 가장 많이 보도한 것으로 나타났다(<표 4-20>참조).

<표4-20> 2000년, 2005년 지역신문사별 성격변화 비교

(단위:건)

지역신문 성격	2000년		2000 소계	2005년		2005 소계	총 합계	백분율
	서울 A신문	강원 B신문		서울 A신문	강원 B신문			
비판 (사설, 시론)	12	12	24	23	4	27	51	9.1%
사실보도	138	96	234	115	86	201	435	77.8%
기획기사	8	9	17	10	2	12	29	5.2%
기타 (제언, 문화)	7	18	25	1	18	19	44	7.9%
총합계	165	135	300	149	110	259	559	·
백분율	29.5%	24.2%	53.7%	26.7%	19.7%	46.3%	·	100.0%

(8) 지역신문사의 시기별 비중변화 비교

2000년과 2005년의 서울A신문과 강원B신문의 기사의 비중을 비교해보면 서울A신문의 경우 2000년의 총 기사 165건 가운데 2단 기사를 56건 보도해 가장 많은 비중을 차지했으며 다음으로는 3단 48건, 1단 38건, 4단 15건, 5단 이상 8건으로 나타났다. 2005년에는 총 기사 149건 가운데 3단 기사가 61건, 2단 기사가 55건, 4단 22건, 1단 7건, 5단 이상 4건으로 나타나 2000년과 2005년을 비교해보면 2000년에는 2단 기사(56건)를 2005년도에는 3단 기사(61건)를 가장 많이 보도해 5년

전·후를 비교해보면 5년 사이 기사의 비중이 2단에서 3단 기사로 바뀐 것으로 나타났다.

강원B신문의 경우 2000년에 총 기사건수 135건 가운데 2단 기사가 70건으로 가장 많은 비중을 차지했으며, 다음으로는 3단이 29건, 4단이 16건, 5단 이상 13건, 1단 7건순으로 나타났다. 2005년에는 총 기사건수 110건 가운데 3단이 33건으로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로는 2단 32건, 4단 24건, 5단 이상 16건, 1단 5건순으로 나타났다. 2000년과 2005년을 비교해보면 2000년에는 2단 기사(70건)를 2005에는 3단 기사(33건)를 많이 보도해 5년 전·후를 비교해보면 5년 사이 2단에서 3단으로 기사의 비중이 바뀐 것을 볼 수 있다. 이 조사를 비교해보면 서울 A신문과 강원B신문은 2000년에도 2단 기사에 비중을 가장 많이 두었으며, 2005년에도 3단에 기사에 비중을 많이 두어 5년 사이 양 신문에 변화가 같음을 알 수 있다.

<표4-21> 2000년, 2005년 지역신문사별 비중변화 비교

(단위:건)

지역신문 성격	2000년		2000 소계	2005년		2005 소계	총 합계	백분율
	서울 A신문	강원 B신문		서울 A신문	강원 B신문			
1단	38	7	45	7	5	12	57	10.2%
2단	56	70	126	55	32	87	213	38.1%
3단	48	29	77	61	33	94	171	30.6%
4단	15	16	31	22	24	46	77	13.8%
5단이상	8	13	21	4	16	20	41	7.3%
총합계	165	135	300	149	110	259	559	·
백분율	29.5%	24.2%	53.7%	26.7%	19.7%	46.3%	·	100.0%

6. 분석결과 논의

앞에서의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 기사내용에서 나타난 내용을 보면 2000년과 2005년도에 발행한 기사내용을 전체적으로 합해보면 서울A신문이나 강원B신문 역시 주민(지역사회) 기사를 가장 많이 보도한 것으로 나타났다. 2년간 전체 총 기사건수 559건 중에 항목과 분야별에서 나타난 내용을 보면 주민기사(지역사회)가 240건으로 가장 많이 보도되었으며 다음이 집행부기사가 211건, 직능단체가 72건, 의회가 25건, 국회 11건순이었다. 주민기사가 240건으로 많은 건수를 차지한 것은 지방자치시대를 맞이하여 주민에게 많은 정보를 제공하기 위한 것으로 보인다. 그러나 아직도 집행부를 대상으로 한 행정기사가 156건으로 행정기사의 의존도가 높은 것을 알 수 있다.

다음으로 기사의 성격에서 나타난 내용을 보면 총 기사 559건 가운데 비판, 기획기사, 문화기사를 합한 건수가 118건인데 반하여 사실보도는 435건에 이르고 있어 지역신문의 한계를 벗어나지 못한 것으로 분석되며, 사실보도 180건 가운데 행정기사가 168건이나 돼 집행부에서 제공하는 보도자료를 많이 의존하고 있는 것으로 볼 수 있어 기사 발굴에 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 그러나 행정 기사와 지방자치 기사를 제외한 다른 기사와 비교해보면 사회, 문화 기사가 약간 앞서지만 기획기사를 많이 취재하여 지역의 현안 문제 등을 다루어 주민들과 함께 호흡하는 신문이 되어야겠다.

기사의 대상별 성격에서 나타난 분석에서는 총 기사 559건 가운데 사실보도가 435건으로 수치상 가장 많이 나타났다. 기사의 대상의 성격에서는 집행부를 대상으로 한 사실보도가 203건으로 주민(지역사회) 기사보다 63건이나 많아 집행부를 대상으로 한 사실보도 의존도가 높은 것으로 나타났다.

기사의 대상별 비중을 보면 총 기사 559건 가운데 2단 기사를 213

건이나 편집한 것으로 나타나 1단부터 5단 중에 가장 많은 수치를 보였다. 이와 같은 결과는 지역신문의 기사의 비중에서 큰 기사는 거의 없으며 이는 기획기사 보다는 사실보도를 많이 취재한 것에 따른 것으로 2단과 3단에 비중을 둘 수밖에 없는 지역신문의 한계를 보여준 것이라고 할 수 있다. 이 역시 앞으로는 다양한 취재와 다양한 편집을 통하여 독자들에게 항상 연구발전 하는 신문상을 보여 주어야 할 것이다.

기사의 내용별 비중에서도 역시 총 기사 559건 가운데 2단 기사를 213건이나 편집하여 2단 기사가 역시 가장 많은 수치를 보였으며 그중에 행정기사가 75건으로 나타난 것은 집행부에 대한 행정기사에 많은 비중을 둔 것으로 보인다, 이 조사에서 1단부터 5단까지 비중에서도 수치상으로만 보면 행정기사가 총180건이나 된 것은 행정에 관한 기사를 많이 보도한 것으로 기사발굴과 다양한 편집에 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

기사의 성격별 비중에서도 총 기사 559건 가운데 사실 보도를 435건이나 했으며 그 중에서 2단 기사를 177건이나 편집하여 역시 2단 편집이 가장 많은 수치를 보였다. 다음으로 3단 124건으로 2단과 3단 편집에 비중을 많이 둔 것으로 나타났다.

시기별 내용변화 에서는 2000년에 총 기사 300건 가운데 행정 기사를 104건이나 보도했으며 2005년도에는 총 기사 259건 가운데 행정기사가 76건으로 수치상 낮았으나 2000년에 비해 2005년도에는 행정을 비롯한 다른 기사들의 수치가 고른 분포를 보여 2005년에는 편집에 변화가 있었음을 알 수 있다.

시기별 성격 변화에서도 나타난 결과에서도 보면 총 기사 559건 가운데 2000년에 사실 보도가 234건, 2005년도에 사실 보도가 201건으로 총합계가 435건으로 나타나 사실 보도를 가장 많이 한 것으로 다른 기사들 보다 수치상으로 앞서 있는 것을 알 수 있다.

시기별 대상변화에서는 총 기사 559건 가운데 2000년에 300건 중

주민 기사가 144건으로 집행부기사 105건보다 39건이나 많이 보도했으며 2005년도에도 역시 259건 기사중에 집행부 기사 106건을 보도해 주민기사 96건보다 10건이나 많은 수치를 보였다. 2000년에는 주민기사를 2005년도 집행부기사를 가장 많이 보도한 것으로 나타났다. 이같은 결과는 시기별 대상에 변화가 있다는 것을 의미한다.

시기별 비중변화에서는 2000년도에 총 기사건수 300건 중에 2단 기사를 126건이나 편집해 3단 77건보다 49건이나 많은 수치를 보였으나 2005년도에는 총 기사 259건 가운데 3단이 94건으로 2단 87건보다 7건 앞서 2000년도보다 2005년도에는 편집에 변화가 있었음을 알 수 있다.

서울A신문과 강원B신문의 지역신문사별 대상변화와 내용변화, 성격변화, 비중변화를 보면 2000년과 2005년도에 나타난 시기별 결과는 먼저 대상에서는 2000년에는 서울A신문은 총기사 165건중 주민기사 83건을, 2005년도에는 총기사 149건중 집행부 기사 58건으로 가장 많이 보도해 기사의 변화가 있었음이 나타났다.

강원B신문은 2000년에는 총기사 135건중에 주민기사 61건을 2005년도에도 총 기사 110건중에 주민기사 51건으로 가장 많이 보도해 서울A신문과 차이를 보였다. 이같은 결과는 지역에 따라 기사의 대상에 변화가 있었음을 보여주고 있다.

다음 내용변화를 비교해보면 2000년에는 서울A신문의 경우 총 기사 165건 가운데 행정기사를 58건으로 가장 많은 보도를 했으며 2005년도에는 총 기사 149건 가운데 행정과 문화 기사를 각각 37건씩 가장 많이 보도해 고른 수치를 보였다.

강원B신문에 경우 2000년에는 총 기사 135건 가운데 행정기사 46건, 2005년도에는 총 기사 110건 가운데 행정기사 39건을 보도해 가장 많은 수치를 보였다.

시기별 성격 변화에서는 서울A신문은 2000년도에 총 기사 165건 가운데 사실보도 138건, 2005년도에는 총 기사 149건 가운데 사실보도 115건으로 사실 보도를 가장 많이 보도했다. 강원B신문은 2000년도에

는 총 기사 135건 중에 사실보도 96건 2005년도에는 총 기사 110건 중에 사실보도 86건으로 양신문사를 비교해보면 2000년과 2005년도에도 역시 사실보도를 가장 많이 한 것으로 나타났다.

시기별 비중 변화에서는 서울A신문은 2000년도에는 총 기사 165건 가운데 2단 기사가 56건, 2005년도에는 총 기사 149건 가운데 3단 기사가 61건으로 나타나 기사비중에 변화가 나타났다. 강원B신문에 경우 2000년도에 총 기사 135건 가운데 2단 기사가 70건, 2005년도에는 총 기사 110건 가운데 3단이 33건으로 나타나 5년 전, 후에 기사의 변화가 있음을 알 수 있다.

이와 같은 분석결과를 가지고 논의 한다면 지역신문은 주민과 집행부 그리고 의회와 함께 늘 그 해당 지역에서 취재 하면서 공정한 보도를 해야 할 것이다. 그러기 위해서는 주민에게는 언제나 정확한 정보를 제공하여야 한다. 집행부기사는 언제나 대상이 누구이건 간에 행정에 관한 기사는 사실보도만 하지 말고 기획기사나 심층취재를 통해 주민의 알권리 차원에서 기사를 발굴하여 집행부의 문제점과 기타 정보 등을 제대로 전해야 한다. 의회기사는 회기가 없더라도 의회에 관련한 의정 기사를 발굴하여 취재 보도를 하고 의원 개개인의 공약과 기타 민원사항 등을 점검하여 의정활동 기사도 다루어 항상 의원 기사나 의정기사가 지면에 보이도록 해야겠다. 그래야만 주민들도 의회에 관심을 갖고 지방자치발전에 동참할 것이다.

다음으로 이번 분석결과에서 주민과 집행부는 문화와 체육에 관심이 많은 것으로 수치상 나타났듯이 앞으로는 집행부는 집행부대로 신문사는 신문사대로 문화·체육, 그리고 레저와 건강 쪽에 많은 정보와 기사를 발굴해서 주민 건강에 힘써야 할 것이다. 또한 지역경제에도 많은 관심을 기울여 주민들에게 재정에 도움이 되는 집행부와 지역신문이 되어야 할 것이다.

제4절 지역신문의 경쟁력 평가

지역신문의 경쟁력 평가를 하기 위해서는 여러 가지의 분석이 있지만 그중에서 SWOT 분석으로 하는 것이 다른 분석 방법보다 기업의 자원 및 역량과 외부 환경간의 전략적 적합성을 개념화 하는데 도움이 된다. 따라서 <표 4-22> SWOT 분석³³⁾은 전반적인 상황에 대한 보다 포괄적인 분석을 제공하기 때문에 지역신문이 가지는 전반적인 요인들을 살펴보면서 긍정적인 활용대안을 찾는 데 이용하고자 한다.

1. 강점요인

지역신문을 발행하는데 있어서 여러가지 요인이 있을 수 있다. 그중에 먼저 지역신문 이기에 강점을 지니는 경우가 있는데 그 내용을 정리 한다면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 그 해당 지역에서의 정보 수집이 용의하다는 것을 제일 큰 강점으로 꼽을 수 있다. 지역신문은 뉴스 가치의 기준인 시의성, 저명성, 근접성, 흥미도 등 여러 부분에서 다른 일간지나 또는 전문지 보다 우세하다. 지역신문은 근접성 이점을 바탕으로 지역문제에 관한 한 심층적이고 전문적인 보도를 할 수 있는 시간적, 공간적 장점을 지닌다. 또한 그 해당 지역에 관심사인 정치(지방 자치) 경제·사회·문화·교육 등에 관한 심층취재가 가능하다. 그 해당 지역에서 신문을 발행하다 보면 자연히 그 지역에 관한 자료는 데이터베이스에 저장된다. 그 이유는 정보통신의 발달과 지방자치

33) 이 분석은 1971년 켄 앤드류즈(Ken Andrews)가 1971년에 기업의 자원 및 역량과 외부 환경간의 전략적 적합성(Strategic fit)을 개념화하는 과정에서 탄생하였다. 특징은 외부 환경의 변화 속에서 그 기회와 위협을 찾아내고, 기업 내부의 역량이라는 측면에서 강점과 약점을 조합하여, 기업이 기회를 활용하기 위하여 강점을 이용하고 위협에 대하여 역점을 방어하기 위한 방법에 대한 전략적 대안을 찾는 전략사고를 촉진하는 프레임 워크를 제공한다고 할 수 있다. SWOT 분석은 마케팅, 생산, 재무 등 여러 분야에서 광범위한 적용이 가능한 큰 장점이 있다. 그러나 강점과 약점요인, 기회와 위협요인의 정확한 인식이 쉽지 않기 때문에 그릇된 결론 도출의 위험이 있어 유의를 필요로 하며, 반복적으로 실시할 것이 요구된다.

제 실시이후 지역 내에 대한 관심이 증가되어 전국을 대상으로 하는 종합지나 광역을 대상으로 하는 지방지보다 훨씬 유리하기 때문이다.

2. 약점요인

약점요인으로서의 경영난 극복을 위한 내부 인프라와 여건의 부족 현상을 들 수 있으며, 다음으로는 회사의 미결제로 인한 누적된 부채로 인해 자금흐름에 압박을 받아 어려움을 겪을 수 있다. 또한 불투명한 경영과 상호갈등 및 반목현상 등으로 기자들의 직업의식 결여와 사기 저하를 들 수 있다. 이러한 경제적 압박은 불투명한 경영으로 이어져 이로 인한 상호갈등 및 반목현상으로 이어져 기자들에 직업의식이나 사기를 저하시키는 원인이 된다. 그리고 또 다른 약점요인 중에는 지역주민들의 지역신문에 대한 구독률 저하를 들 수 있으며 또 다른 하나는 지역경제의 어려움 역시 약점요인이 될 수 있다.

3. 기회요인

지역신문은 지방자치제 실시이후 많은 신생 지역 언론의 탄생이 있었으며 그것을 기회로 삼아 지역에서 꼭 필요한 언론으로 자리잡아야 한다. 그러기 위해서는 지역신문은 그 해당 지역에서 향토언론이라는 주인의식을 갖게끔 하여 바른 언론의 좋은 평가와 함께 이미지 확산에 노력해야한다. 지역 문화의 소화가 심각한 현재 상태에서 지역신문이 전통적인 지역 문화의 발굴과 소개에서부터 지역주민들이 직접 즐길 수 있는 대중문화의 점점까지 다양하게 취재·보도하여야한다. 또는 지역축제 및 이벤트를 주최하여 그 해당지역에 향토 토산품등을 전국에 홍보를 하여 주민과 지역신문이 같이 이익을 얻는 것도 기회 요인 중에 하나이다. 한편 지역신문은 지역소식을 출향 인사 및 재경 향우회 등을 통해 지역소식을 많이 알려 출향 인사들에 참여를 높여야한다, 그러다 보면 주민들과 출향인사들 역시 관심도가 높아지고 독자들에게

의식 수준과 참여의식을 향상시키는 계기가 될 수 있다. 또한 정부의 지역언론 육성정책에 관심을 기울여 일정 예산을 지원받는 것도 어려운 지역신문을 이끌어 가는 기회로 삼을 수 있다. 반면 관내 해당지역에 첨단 과학 기술단지나 공단, 그리고 상가 등이 있으면 같이 참여케 하여 바른 지역언론에 역할을 하는 것도 기회가 될 수 있다. 한편 지역신문은 그 해당지역에서 봉사단체인 직능단체들 즉, 새마을운동지회, 바르게살기운동협의회, 자연보호협의회 등과의 교류가 두터워 직능단체 회원들에 소식을 취재·보도하는데 용이하므로 지역신문을 홍보하는데 기회요인이 될 수 있다.

4. 위협요인

지역신문을 발행하는 데는 앞서 지적했듯이 강점, 약점, 기회요인과 함께 위협요인도 있는데 그 중에 위협요인이 가장 많이 차지한다.

첫번째는 중앙지(전국을 상대로 하는 종합신문)의 지역시장 침투로 인한 시장잠식 강화이다. 최근 신문전쟁으로까지 일컫고 있는 신문사간의 경쟁은 어제 오늘의 일이 아니다. 연간 약 2조 억 원을 상회하는 신문광고시장을 놓고 벌이는 일간지의 경쟁은 무가지의 무제한 살포와 고가의 선물공세 등 자본력의 싸움양상을 보여 왔다.

거대 신문사간의 이러한 사활을 건 싸움은 신문의 유가부수를 객관적이고 공정하게 조사함으로써 이러한 폐단을 방지하고 신문광고비 집행의 근거를 마련하자는 취지로 발족한 ABC(신문부수공사) 제도를 무용지물로 만들고 무가지 살포로 인한 자연훼손도 일어나고 있는 실정이다.

두번째, 이러한 과다경쟁과 지방지(광역을 상대로 하는 발행신문) 난립으로 인해, 지역신문들이 재정적 어려움을 겪게 되어 경쟁격화 및 공동몰락이 나타났다. 세번째는 기초자치단체(시·군 단위를 상대로 발행하는 신문)에서 발행하는 지역신문 및 생활정보지의 시장잠식이 또

한 위협요인이다.

이 뿐만 아니라 젊은이들이 신문 열독률 저하도 한 몫을 차지하며 기타 광고 시장의 축소와 지역인구 감소에 따른 지역경제 침체를 비롯해 새로운 미디어 인터넷 등 기타 간행물과 지역방송 즉, 유선방송 출현. 그리고 신생 지역신문의 창간 등을 들 수 있겠다.

<표 4-22> 지역신문 SWOT분석

강점요인(Strength)	약점요인(Weakness)
▷ 지역 관련 정보 수집용이 ▷ 지역 관련 정보 심층취재가능 (문화· 정치· 교육· 경제 등) ▷ 지역 내 정보통신· 첨단과학기술 발달 ▷ 지방자치제 실시(지역에 대한 관심 증가)	▷ 경영난 극복을 위한 내부 인프라와 여건의 부족현상 ▷ 누적된 부채로 인한 자금 흐름 압박 ▷ 기자들의 직업의식 결여/사기 저하 ▷ 불투명한 경영과 이로 인한 상호갈등 및 반목현상
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
▷ 향토언론, 바른 언론의 좋은 평가와 이미지 확산 ▷ 지역 언론 육성책 검토 ▷ 독자들의 의식수준(참여의식) 향상 ▷ 지역주민들의 지역에 대한 관심증가 ▷ 첨단과학 기술단지 및 상가, 공단 등의 지자체의 참여 조성 ▷ 출향인사 및 재경 향우회통한 구독협조 ▷ 지역축제 및 이벤트 주최 향토 상품 홍보 ▷ 직능단체 교류 이용 지역신문 홍보 및 구독 협조 등	▷ 중앙지의 지방시장 침투로 인한 시장 잠식 강화 ▷ 지방지 난립 - 이로 인한 경쟁격화 및 공동몰락 ▷ 시·군 단위의 지역 주간지 생활정보지의 시장잠식 ▷ 젊은이들의 신문 열독률 저하 ▷ 광고시장의 축소 ▷ 지역 인구 감소(인구이동) → 지역 내 경제활동인구 감소 ▷ 지역 경제 침체 ▷ 뉴 미디어 방송 및 지역언론의 출현

자료: 미디어경영연구소 2003.을 참고하여 본 연구자가 재구성함.

제 5장 지방자치 발전을 위한 지역신문의 역할제고 방안

제1절 지방자치시대의 지역신문의 과제

지방자치를 정착시키고 활성화시키기 위해서 홍덕률(2001; 4~8)은 먼저 중앙권력에 대한 지방분권과 자치가 이루어져야 한다고 했다. 이는 과잉성장된 중앙권력 혹은 중앙집권형 국가를 구조적으로 해체하는 것이다. 그리고 지방에 이양된 국가권력이 지역민과 유리된 지방자치 단체의 권한만을 증대시키는데 그치지 않고, 주민의 의사가 지역 정책에 반영될 수 있도록 하는 제도개혁으로서, 지방정부의 민주화 및 지방 정치의 혁신이 필요하다고 주장하며, 이는 형식적으로만 도입되고 있는 지방자치제를 실질화하는 제도개혁적 조치라고 할 수 있다. 마지막으로 개혁된 지방자치제가 실질적으로 주민의 의해 운영되고 주민을 위해 기능할 수 있도록 하기 위해서는, 주민의 조직화와 풀뿌리 주민운동의 강화가 필요하며 국가 혹은 지방정부와 비교해 매우 침체되어 있는 지역시민사회를 활성화하여야 할 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 지역언론은 지역사회의 여론을 선도하고 자치 단체의 지역정책·행정 및 의회활동을 건전하게 비판·감시하는 본연의 기능과 역할을 담당하여야 된다. 지방자치의 정착과 지역사회 발전을 위하여 지역언론이 해야 할 일이 너무나 많은 현실이다.

지역사회주민들은 지역언론이 ‘지역의 사랑방기능’, ‘지역통합·화합’, ‘지역문화 창달·육성·보존’, ‘지역사회의 Think Tank 기능’ 등의 역할을 담당해 주기를 바라고 있다(한국언론연구원, 1997; 13).

지역사회와 주민 개개인의 이해관계가 있는 환경, 공해, 교통, 경제, 기타 이익관련 문제는 물론이고 정치문제 등을 심층취재 분석하여 보도하고 지역사회의 현안을 해결하는데 대안을 제시하여야 한다.

이에 정하성(2001; 40~41)은 구체적으로 지역언론이 수행하여야 할 역할을 몇 가지로 제시하였다. 첫째, 지역차원의 공공문제에 대한 관심

과 참여촉진을 위한 역할을 하여야 한다. 둘째, 지역의제 설정(agenda setting)을 제시해준다. 셋째, 지역사회의 고유한 현안문제를 개발하고 해결하기 위한 역할을 담당한다. 넷째, 지역주민의 의견교환과 여론형성의 기회제공 역할을 담당하여야 한다. 다섯째, 지역사회가 보유한 자원의 합리적이고 효율적인 개발과 보존 여론을 조성하는 역할을 하여야 된다. 여섯째, 지역사회 주민욕구 충족 및 삶의 질 향상에 기여하여야 한다. 일곱째, 지역사회 사회화(socialization) 역할을 강화하여야 한다. 여덟째, 쾌적하고 안락한 생활환경과 진실과 신뢰의 사회 환경 조성을 하는데 창조적 역할을 담당하여야 한다.

더욱이 앞으로 발전 가능하리라는 희망적인 평가를 얻을 때, 주민의 인식이 새롭게 설정되고 지역신문에 대한 관심과 지원으로 이어질 것이다. 앞에 논문 제4장 3절에서 나타났듯이 지역언론이 집행부를 비평하지 못하고 사실보도에 입각한 정보 전달의 기능을 수행하는 행정기사만 보도한 것은 올바른 언론의 기능을 다하지 못한 것으로 밖에 볼 수 없다.

이를 볼 때 지역언론이 올바른 비판·견제의 역할을 수행할 때만이 지역사회의 정치·경제·사회·문화 등 지역사회가 주민을 위한, 주민에 의한 지방자치가 될 수 있다는 것을 여실히 보여주고 있다.

따라서 지방자치의 활성화를 위해 지역신문이 수행할 역할 중에서는 신문사 스스로의 노력에 의해서 치유할 수 있는 대내적인 것과 지역 주변 환경과 복합적으로 얽혀있는 매듭을 풀어 해결해야 할 과제, 그리고 정책적인 배려가 요구되는 법적·제도적 장치, 그리고 지역신문의 효율성을 높이기위한 경쟁력 제고방안등, 지역신문이 앞으로의 역할을 위해 적극적으로 추진해야할 사항인 정책적인 기본방향을 비롯하여 지방자치 발전을 위한 지역신문의 역할제고 방안등을 2절과 3절, 4절, 5절에서 논하고자 한다.

제2절 지역신문과 지방자치단체와의 관계

1. 지방의회와의 관계

그동안 준비부족과 의식의 미비 때문에 특히 지방의회 구성과 개원 초기에는 많은 문제점도 노출되었지만, 해를 거듭하는 속에서 경험도 축적되어 이제는 지방의회 본래의 기능을 어느정도 정착시켜 가고 있다. 물론 선거과정에서의 불법과 탈법의 자행으로 많은 우려를 낳기도 했으며, 지방의원의 품위와 전문성 문제, 중앙과 지방 간의 불합리한 권한배분 문제, 제도상의 미비 등은 지방자치가 성공적으로 정착되는데 해결해야 할 문제점으로 지적되기도 하였다.

그러나 지방의회의 운영상에서 나타나는 부작용보다는 더 시급하고 근본적으로 해결해야 할 문제는 중앙정부의 대폭적인 권한이양을 전제로 한 중앙과 지방정부간의 올바른 관계정립이다. 따라서 지방의 자치권한을 확대하기 위해 중앙의 통제중심 행정에서 지원행정으로의 전환이 무엇보다도 필요하다(김세철 외, 1997; 324).

또한 그 동안 지방의회의 활동에 대한 주민들의 관심도나 지역신문의 보도에 있어서도 비중이 현저하게 낮다. 이같은 지역주민의 무관심이나 지역신문의 비판적 태도는 무엇보다도 지방의회 자체의 낙후한 운영방식과 대부분 지방의원들의 현실에 대한 인식부족에서 찾아질 수도 있다. 그러나 여기에서 지역신문의 가장 큰 임무를 지역소식의 전달을 통해서 지역민의 알 권리를 충족시켜 주는 것이라고 본다면 지역신문 역시 풀어야 할 과제를 안고 있는 셈이다.

어느 의회 관계자의 ‘지방화 시대에 있어 지역신문이 지방의회와 함께 주민의 다양한 의견을 수렴해 반영하는 양대 장치로서 자리하기 위해서는 지금보다 지방의회에 대한 비중이 지역신문에서 양적으로나 질적으로 높아져야 한다’는 말에서 보면 첫째, 지역신문은 지방의회 활동에 대해서 정보 제공량을 확대할 필요가 있다. 사실 지역소식은 지역

의 신문이 가장 잘 알고 있어야 하며, 또한 가장 올바르게 그리고 가장 구체적으로 보도해야 할 의무를 가지기 때문이다.

둘째, 지방의회의 활동을 단순히 알려주는 보도적 기능을 넘어 깊이 있는 내용과 배경, 문제해결의 방안이나 대안을 제시해 줌으로써 지역 주민의 여론을 형성시키고, 의회활동을 견제 또는 보완해 나가는 신문의 지도적 기능을 강화해야 할 것이다.

셋째, 각 지역의 특성에 따라 달리 나타나는 지방의회의 모습들은 지역신문들 간의 연대를 통한 의견교환과 자료 및 정보를 정기적으로 나눔으로써 제반 문제점들에 대한 공동연구를 통해 결함을 보완하고 효과적인 대책을 마련해 나갈 수 있을 것이다.

이러한 것들은 어디까지나 외부적 압력에 의해서보다는 모든 의원들과 언론인을 중심으로 지방의회와 지역신문 자체가 자율과 창의를 통해서 주체적으로 해결해야 할 것이다.

2. 집행부와 의 관계

지난 95년부터 단체장에 선거로 인해 단체장이 선출된 이후 지방자치의 날로 발전되어가고 있다. 지방자치에 발전과 같이 발전하는 것이 있다면 바로 지역신문이라고 볼 수 있다. 지역신문은 그 해당 지역에서는 이제 없어서는 안 될 지역언론으로서 자리잡혀가고 있다.

지역신문을 발행하는데 있어서 가장 어려운 부분 중에 하나가 지방자치단체 즉, 집행부와 의 관계를 어떻게 가져가야 하는가 일 것이다. 집행부에서는 지역언론을 불가근불가원이라고 하여 가깝게 하지도 않고 멀게 하지도 않으려고 하고 있다. 이런 가운데 지역신문은 집행부를 취재 보도하는데 있어서 집행부에서 제공하는 보도 자료를 위주로 취재를 하다보면 사실보도 즉, 스트레이트 기사만 다루게 되는데 주민들은 사실보도에 만족치 않는 것은 사실이다.

그렇다면 지역언론은 집행부와 의 관계를 어떻게 해야 할까? 의문이

들게 마련이지만 그것은 걱정할 필요가 없다. 왜냐하면 지역언론도 언론이라는 사실을 잊어서는 안 될 것이다. 언론의 고유기능인 견제와 비판이라는 사실만 항상 기억하면 집행부와의 관계는 구민의 알권리 보호차원에서 무엇이든지 취재보도를 하여 구민들에게 정확한 정보를 알려 주도록 하여 집행부에서 바라보는 불가근불가원이라는 시각을 없애야 할 것이다. 그러다보면 지역신문에 어려움이 따르겠지만 뒤에는 항상 구민이 있다는 것을 생각하면 잠시의 어려움은 기우일 뿐일 것이다. 지역신문을 발행하다보면 집행부와의 관계는 항상 어려움이 따르지만 그래도 구민들에게 정확한 판단과 신문에 생명인 견제와 비판 그리고 정보기능을 위해서라도 정확한 보도를 해야 한다.

그래야만 주민의 혈세를 지켜주게 되며 그래야만 집행부도 정확한 정책을 하게 되어 결국에는 집행부와 주민들의 미래는 더 좋아질 것이다.

제3절 지역단체 및 타 언론과의 관계

1. 주민과의 관계

지역신문이 지역주민과 가까운 관계가 되기 위해서는 지역주민이 참여할 기회를 제공하여야 한다. 신문이 전달하는 정보량과 제공속도가 문제가 아니라 정보를 얼마나 유용하게 체계화시켜 제공하느냐가 중요하다. 더욱이 지역신문의 수용자는 특정한 사회적·공간적 범위 안에서 상호작용 하에 공동의 구성원이라는 것을 인식하면서 유사한 가치관을 공유하고 있는 것이다. 따라서 대형매체의 속성이라고 할 수 있는 일방통행적 보도자세를 버리고 지역주민이 함께 할 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션을 지향해야 할 것이다.

미국의 지역신문은 라이프스타일페이지(life style page)를 두어 독자의 참여를 넓혀가고 있는데, 이 페이지는 지역주민 개개인의 승진,

약혼, 장학금 수상 등 아주 사소한 것까지도 기사화하고 있다.

한국의 지역신문도 보다 많은 지역주민들의 참여할 수 있도록 오피니언, 독자투고란, 읍부즈맨 등을 설정하여 주민 스스로의 손으로 만드는 우리의 신문이라는 인식을 심어줄 필요가 있다. 또 하나, 생활 정보란을 확대하여 동창회, 친목회 등의 모임에서부터 경조사, 분실물·습득물까지도 상세히 게재할 수 있는 게시판 역할을 한다면 독자의 사랑도 커질 것이다. 지역인사들의 이름도 되도록 많이 싣도록 하고 편집에 참여시키는 방안도 강구할 필요가 있다.

2. NGO와의 관계

시민단체에게 언론은 ‘청탁’의 대상이자 ‘감시’의 대상이라는 말이 있다. 1980년대 후반 시민사회단체들이 본격적인 활동을 시작하면서 쟁점부각활동에 많은 노력을 쏟았다. 쟁점부각은 NGO들이 문제를 제기하고 언론이 이를 받아서 크게 보도하는 시스템을 형성하게 되어 NGO와 언론의 파트너십을 이룬 사례이지만 이러한 운동방식에 대해서 ‘언론플레이’라는 지적과 함께 언론매체 자체가 특정한 이슈를 잡고 시민운동을 활용한다는 평가가 제기되기도 하였다. 그러나 이러한 과정을 거치면서 NGO의 독자성도 많이 강화되었고 언론의 공정성과 민주성에 대해서 관심을 갖는 시민운동단체들까지 만들어졌다(김광식, 1999).

독자중심이 아닌 공급자 중심의 커뮤니케이션은 언론이 감시하고 견제해야 될 대상인 정치·경제·사회 각 권력들과 밀착해 그 목소리를 일방적으로 내는 잘못을 저지르기 쉽다. 특히 정부와의 관계에서 한때 ‘예속적인 관계’를 유지한 모습은 이러한 일방적인 잘못의 예라고 볼 수 있을 것이다.

이러한 과거를 되풀이하지 않기 위해 NGO는 다양한 뉴미디어들을 활용해 직접·쌍방향, 수용자 중심의 커뮤니케이션을 통해 언론 감시할

동을 활발히 전개하고 있다(영등포정책포럼, 2003; 29).

그러나 NGO와 언론은 감시와 취재 대상으로만 여길 것이 아니라 이 사회의 각 권력층의 권력남용에 대한 공동감시자로서의 역할을 수행해야 한다. 물론 또 다른 권력화와 관료화가 되기 쉬운 속성을 다같이 지닌 만큼 이부분에 대한 감시와 견제 기능은 최대한 살려나가야 마땅할 것이다. 그리고 언론과 시민단체 모두 건전성과 자율성을 유지하려면 상호 ‘생산적 긴장’이 필요하다고 할 수 있겠다. 여기서 잊지 말아야 할 것은 긴장이 필요하되 그것이 생산적이어야 한다는 것이다.

3. 직능단체와의 관계

민주화에 의한 시민사회의 역할은, ‘제도정치에 의한 정치적 독점’의 종말을 의미하며, 나아가 민주화 이후의 한국 시민사회의 성장은 제도정치가 대의 민주주의를 제대로 수행하지 못함으로써 시민사회가 이를 대행하는 ‘대의의 대행’으로 볼 수 있다(박원순, 2002; 조현연, 조희연, 2001; 조희연, 2002; 267~298). 그러나 소수의 전문가들에 의한 ‘시민 없는 시민운동’의 상태에 있다는 비판이 강하게 제기되고 있다(주성주, 2002; 219). 최근의 정황으로 비추어보면 각 단체들이 국가의 정책에 지나치게 개입하여 자신들의 이익 챙기기에만 급급해 많은 갈등을 야기하고 있는 것으로 비추어져 자신들의 존립뿐만 아니라 시민들의 비판의 대상으로 떠오르는 등 ‘조직 생존’에 심각한 내·외부적 문제에 직면해 했다(김영래, 1997).

그러나 배타적인 전문지식이 점점 대중화되고 직업들이 세분화되면서 직능단체의 활동 또한 더욱 분화될 것이라 생각된다. 지역적으로 볼 때 이런 직능단체의 활동은 비판적인 시선으로만 볼 수는 없다. 한동섭 교수의 여론형성 역할분석 연구에서 언론이 ‘최초 규정자’ 역할을 하면서 자신들의 구미에 맞게 지식인들에게 칼럼을 청탁한다는 실태를 보여준다. 이는 곧 한국 시민사회의 발전이 여론형성의 측면에서 지식

인보다는 여론의 역할에 크게 좌우되고 있다는 측면을 부각시켜주는 것이다(주성주, 2002; 221~222). 언론에 많은 영향을 받는 사회적 환경에서 지역사회의 발전을 위해서는 직능단체가 가지는 장점을 적극 활용해야 한다.

그러기 위해서는 먼저 지역을 반영하는 지역신문과 직능단체간의 교류가 필요하다. 직능단체의 활동은 일반시민의 참여가 없이는 무의미하다고 볼 수 있으며, 일반주민의 동참이 저조한 모습은 시민사회의 발전에 장애로 나타나게 될 것이다. 적극적인 주민 참여를 위해서는 지역언론의 도움을 받아야 한다. 또한 이러한 직능단체의 활동을 지역민들에게 보도함으로써 지역주민은 직능단체에 관심을 가지게 될 것이다.

그리고 직능단체는 지역언론의 도움을 통해 활동을 활성화하고, 지역언론이 가지는 지역정보를 통해 지역사회의 요구와 조직내 이익 등에 맞추어 다양한 형태의 활동을 전개해 나가야 할 필요가 있다.

직능 단체는 지역언론과 밀착관계를 유지하여 지역사회구성원들 간의 긍정적 지지를 얻어가는 성향으로 전개되어 지역사회의 발전으로 나아가게 될 것이다.

4. 지역신문과 중앙신문·지역방송의 관계

지난 1989년 이후 지역신문이 전국에서 발행되어 이제는 정착이 되어가고 있는 가운데 95년도부터 지역방송 즉 유선 방송사를 시작으로 각 가정이 이제는 거의 케이블 방송을 보면서 지역민간방송 시대가 열렸다. 그러나 지역 유선방송사는 제작비의 절약과 기사거리의 부족으로 광고방영과 재방송이 난무해 주민들도 식상해 하고 있다. 이런 가운데 지역신문과 지역민간방송은 온라인과 오프라인의 장점을 살려 프로그램의 공동취재 및 공동제작을 도모하는 것이 바람직 할 것이다. 그 대안 중에 먼저 지역신문과 지역방송의 공동제작을 통한 지역밀착

형 프로그램을 개발하여 지역주민의 욕구와 고유의 지역정서에 기반을 두는 데에 주력해야 한다. 이를 위해 시청자/독자 의식조사, 생활시간 대 조사 등을 통해 지역의 특성을 파악하고 이를 실제 프로그램에 반영해야 한다. 다양한 지역정보의 제공, 지역밀착소재와 형식으로 지역주민의 욕구를 충족시키는 방안을 강구해야 한다.

향후의 언론은 정보통신 기술의 디지털화 추세에 따라 각종 정보와 의견을 통합해 서비스하는 형태로 발전해 나가는 것이 불가피해지고 있다. 그러면서도 동시에 정보제공 창구의 다매체·다채널화에 따라 각 영역별·주제별 전문 언론 현상도 함께 나타날 것으로 보인다. 이에 따라 대자본 언론은 종합정보산업으로, 소자본 언론은 전문정보산업으로 분화 발전해 나갈 전망이다(강상현, 1997; 201). 종합정보산업은 다양한 정보를 다양한 시각에서 폭넓고 균형 있게 제공하고, 전문정보산업은 각 분야별 사안에 대한 심도있고 유용성 있는 정보를 제공하는 방향으로 특화해 발전할 필요가 있을 것이다. 그러나 이러한 변화는 대자본에 의해 독점되지 않고 전체 언론시장이 조화를 이루면서 발전해 나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 창의적인 아이디어를 중심으로 하는 다양한 소프트웨어 개발 지원과 이에 대한 육성·보호책을 강구해 나가야 할 것이며, 이를 위한 인력 개발과 교육 지원이 우선적으로, 그리고 장기적인 안목에서 이루어져야 할 것이다.

제4절 지역신문지원의 법적·제도적 지원

미국의 신문보호법(Newspaper Preservation Act)에 따른 공동경영협정(JOA : Joint Operation Agreements)처럼 지역신문들에게 공동시설의 설립과 이용을 허용하는 법률적 지원방안은 많은 시사점을 준다고 할 수 있다. 예컨대 도역 단위로 종합인쇄시설을 만들어 지역신문들이 저렴한 가격에 이를 이용하고 제작상의 편의를 제공받는 방향을 강구해 보는 것도 방안의 하나의 방안이라 할 수 있다.

지방자치가 잘 발달된 선진외국에서는 중앙과 지역의 격차가 우리나라처럼 극심하지 않고 균형 잡히게 발전하고 있으며 언론도 중앙언론보다는 지역언론이 그 지역에서는 구독부수도 많고 영향력도 크며 사랑을 받고 있다. 특히 여론의 다원화, 사상의 다양성을 확보하기 위해 경영여건이 열악한 지역언론에 대해서는 정책적인 지원을 하고 있는데, 현재 전 세계국가 중 신문지원제도를 가장 체계적이고 다양하게 시행하고 있는 나라는 프랑스로, 정부가 1973년부터 경제력이 취약한 신문에 대한 지원기금을 마련해 발행부수 25만부이하인 전국일간지를 지원하고 있고 1980년대 후반부터는 지방일간지에 멀티미디어 투자지원금을 보조하고 있다. 또한 공인된 언론인 연수기관의 이용비를 교육세에서 상계하는 방식으로 언론인 직업연수지원도 신문지원의 큰 축을 이루고 있다(이광철, 2004).

<표 5-1> 외국의 지역신문 지원정책

국가	지방지 비율	지원정책
프랑스	71.2%	1986년 광고력이 약한 신문지원제도 법률제정 - 자본력이 약한 지방일간지에 지원 (1996년의 경우 800만 프랑)
독일	93.1%	영세신문지원제도인 ERP프로그램을 통해 중소신문사와 잡지사에 대해 기자교육과 인쇄기교체, 사옥마련에 무이자, 혹은 저리융자지원 : 발행부수 16만부 이하인 신문대상
노르웨이	72%	‘언론과점은 곧 사상과 여론의 독과점을 낳는다’며 다양한 지원. 1969년부터 2급 신문에 대해 직접보조
영국	66.6%	1960년대 이후 거대신문에 집중되면서 지역신문이 줄이어 도산하자 광고비재분배, 인쇄보조금 지원 등 다양한 지원책강구, 지역신문 활성화를 위한 제안추진
일본	38.5%	1950년대 중반 지방지가 위협받는 상황에서 불공정거래방범의고시 등을 통해 지방지 생존발판 마련
미국	-	1970년 신문보호법제정, 독과점 금지법의 예외조항으로 지역 내 경쟁적 신문구조를 유지, 촉진시키기 위한 JOA제도 시행, 철저한 시장경쟁의 원칙을 강조한 미국도 경쟁체제를 통해 사상의 다양성을 보장하기 위해 예외적으로 정부가 적극 개입한 사례임.
한국	11.8%	중앙과 지역언론 격차 극심(광고시장은 8:2 비율)

자료: 한국언론재단, 2001

한국은 지역언론의 발전을 위한 지역신문발전지원법이 2003. 10. 18에 발의되었는데, 이 법은 6년 한시법으로 제정된 특별법이다. 따라서 길게는 6년, 짧게는 지원이 이루어지기 시작한 1~2년쯤 후에는 가시적인 성과가 나타나야 하는데 그 방향은 대략 다음과 같이 상정할 수 있다(이광철, 2004; 22~23)

첫 단계는 지원을 받기 위해서는 지원조건을 충족시켜야 하므로 신문사별로 경쟁적으로 다양한 노력을 기울이게 되고 그 과정에서 지역신문사들의 고질적 병폐가 시정되는 자정효과가 나타날 것이다.

둘째 단계로는 초기의 무차별적인 경쟁 단계가 지나면 지원조건을 충족하고자 하는 의지 및 능력이 있는 신문사와 의지도 없고 능력도 없는 신문사가 구분되어 지원을 받는 신문사와 그러지 못한 신문사로 양분되는, 즉 옥석이 가려지는 현상이 나타날 것이다.

셋째 단계로는 법 시행 초기에 예상되는 시행착오와 지원대상에서 탈락된 일부 신문사들의 반발 등으로 혼란을 겪겠지만 일정 부분 옥석이 구분되기 시작하면 시장에서 퇴출되는 신문사들이 하나 둘씩 나타나게 되어 자율적인 시장정비의 조짐을 보이게 될 것이다.

물론 한 두 해만에 이런 효과가 나타날 것으로 기대하지는 않지만 시간이 흐르면 이러한 변화도 활발하리라 예상된다.

지역신문의 발전을 위해서는 먼저 지역신문발전지원법 시행 초기에 과감한 지원으로 지역언론의 적극적인 참여 분위기를 유도하여야 한다. 지원대상이 언론사인 점을 감안하면 정부(문화관광부)를 통한 지원은 형식이나 실질적 측면에서 매우 바람직하지 못하기 때문에 지역신문발전위원회가 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 공정성(지원대상 신문선정 등)과 정치적 독립성 확보를 위한 제도적 장치를 마련한 필요가 있다.

또한 지역신문에 대한 차별적 규제를 개정하여 정부 및 자치단체 또는 선거공고 등 각종 공고게재에 관한 지역신문에 대한 차별적 법규를 개정하여야 한다.

그리고 건전 지역신문에 국정홍보처를 통한 중앙정부 및 지방자치
 제 광고 등을 우선 배정하도록 하여 지역신문의 활성화를 돕는다.

마지막으로 각종 언론 관련법령에 대한 정비 등 부처간의 협력을
 강화하여야겠다. 예를 들면 국정홍보처를 통한 정부광고나 지방자치제
 고아고, 각급 기관의 공고 등을 지원대상으로 선정된 신문에 우선 배정
 하는 등으로 간접적 지원이 이루어지면 직접 지원 이상의 경제적 효과
 와 인증효과를 기대할 수 있다.

제5절 지역신문의 경쟁력 제고방안

전략적 이슈는 외부환경과 내부역량분석을 통하여 도출된 사안 중
 에서 전략적 의미가 중대한 것으로 일반적으로 분석적 결과와 경영층,
 조직구성원층, 산업계의 현상인식 및 전략적 의도를 종합하게 된다. 전
 략적 기본방향의 유형은 예상되는 사업기회를 포착하거나 사업위협을
 회피하는 내용, 기존 및 신규사업의 선별적 육성과 개발에 관련된 내
 용, 경영풍토 쇄신 및 경영관리 혁신과 관련된 내용, 기타 자원 활용도
 의 제고 및 전략적 제휴와 관련된 내용으로 구분할 수 있다(주은수,
 2003; 62).

<표 5-2> SWOT분석 체계도

구분		내 부 역 량 분 석	
		강 점 (Strength)	약 점 (Weakness)
외 부 환 경 분 석	기 회 (Opportunity)	SO 강점을 기반으로 기회를 최대한 활용하는 방안 ▷타 신문과의 차별화 ▷독자와의 커뮤니케이션	WO 약점을 보완하여 기회를 가능한 한 활용하는 방안 ▷젊은층의 신문에 대한 관심 증대
	위 협 (Threat)	ST 강점을 기반으로 위협에 적극적으로 대처하는 방안 ▷정부지원을 통한 자금 압박의 극복	WT 약점을 보완하여 위협을 가능한 한 회피하는 방안 ▷ABC협회 가입 의무화 를 통한 신뢰회복

자료: 미디어경영연구소,2003.본 연구자가 재구성함.

1. 강점-기회

지역 관련 정보를 심층취재 할 수 있으며, 지역 내 정보통신, 첨단 과학기술의 발달의 강점을 기반으로 지역 주민의 지역에 대한 관심을 증가 할 수 있고 정보통신, 첨단과학 기술 등 미래단지의 조성이 가능하다는 기회를 바탕으로 한다.

지역신문은 타 일간지나 다른 지역 신문들이 다루지 않는 지역만의 소식을 세밀하고 체계적으로 소개하여 다른 신문들과 차별화시켜 지역 사회의 소식을 우선적으로 보도해야 한다. 지역신문보다는 전국지의 영향력이 더 강한 영국에서도 지역뉴스를 강화하는 지역신문의 공세에 전국지들이 밀리고 있다. 1980년대 이후 영국의 지역신문은 공중파방송이나 전국지가 외면해온 지역뉴스를 집중적으로 제공함으로써 광고 매출액 규모에 있어 전국지를 훨씬 상회하고 있다. 미국의 신문이 정보화시대에도 위축되지 않고 성장할 수 있었던 것도 1980년대 이후 지역뉴스를 더욱 강화했기 때문이다(장호순, 2001; 178).

또한 지역신문이 지역정보 인프라에 적극 참여할 수 있도록 관련 부처 및 지방자치체의 정책적, 경제적 배려가 필요하다.

지역신문은 그만의 장점을 살려야 한다. 현재 정보회소시대에서 정보과잉시대로 바뀌었다. 지역방송과 인터넷의 확산으로 정보를 얻는데 어려움이 없어졌다. 이들은 신문보다 훨씬 많은 정보를 저렴하게 공급하고 있어 앞으로도 더욱 확산될 것이다. 이는 철저하게 독자의 기호와 필요에 맞지 않는다면 외면당할 수 있음을 말한다.

지역신문은 일주일이라는 충분한 시간을 두고 기사를 쓸 수 있다. 그렇기 때문에 단편적이고 표피적인 기사가 아니라 문제의 핵심, 본질, 파장 등을 짚을 수 있는 심층·종합기사를 제공할 수 있다. 즉 한 사건에 대해 겉으로 드러나지 않는 의미를 찾아주고, 그것이 독자들에게 혹은 지역사회에 미치는 영향을 다각도에서 분석하거나, 주민들의 삶의 모습을 상세하게 제공하는 차별성을 갖도록 해야 한다.

그리고 독자와의 커뮤니케이션을 위해 전화나 인터넷의 독자 기고란을 활용한 쌍방향 커뮤니케이션 전략을 수립해야한다. 지역신문이 활성화되려면 지역주민들에게 필요한 정보를 제공하는 동시에 그들에게 소속감을 고취시키고 회의 정체성을 부여해야 한다(장호순, 2001; 182~185). 지역 내에서 무슨 일이든지 생기면 우선적으로 찾는 것이 지역신문이 되어야 한다는 것이다.

보통 대부분의 사람들이 인터넷의 보급으로 인하여 신문시장이 약해지고 있다고 판단하며 우려의 말들이 많다. 야후(Yahoo)나 구글(Google)과 같은 포털 사이트에서 제공하는 기사들로 전통적 언론과의 싸움에서 승리할 것이라는 전망이 그것이다. 그러나 마틴 니센홀츠(뉴욕타임스 디지털부분 부사장)은 “인터넷과 신문은 친구 또는 적이라는 이분법적 사고로 구분할 수 없다.”며 “인터넷 매체로 인해 신문시장이 타격을 받지도 않을 것”이라고 밝혔다. 구글 등과 같은 포털 사이트는 기사 전체가 아닌 헤드라인만 제공하기 때문에 기사를 생산하는 것이 아니기 때문이다. 물론 포털 사이트와 광고를 놓고 경쟁하기는 하지만, 그들이 헤드라인을 모아서 더 많은 독자를 끌어들이 준다는 점에서 경쟁이 아니라 공존하고 있는 것이라고 주장하였다. 뉴욕타임스의 경우, 인터넷을 통해 국제적으로 발행되고 있으며, 세계의 독자들은 인터넷을 통해 그들의 구독자가 되어 신문 발행부수 증가에 기여하고 있다. 인터넷을 통해 1년에 7만 명 정도가 뉴욕타임스를 알게 되었고 종이신문 구독으로까지 이어졌다고 알려졌다(조선일보 2006.05.30자).

이러한 경우를 볼 때 인터넷과 같은 신기술 등에서 그 장점을 살려 적극 활용한다면 독자와의 커뮤니케이션을 통한 지역신문의 발전과 성장에 긍정적인 결과를 가져올 수 있다고 판단된다.

2. 강점-위협

지역신문은 지역 내 정보통신, 첨단과학 기술을 발달시킨다는 강점

을 가진다. 그러나 젊은이들의 신문 열독률이 저하된다는 점을 최대 위협으로 보고 젊은 사람들에게 친숙한 인터넷이라는 매체를 이용하여 신문에 대한 관심을 증대시키고 쉽게 접할 수 있도록 해야한다.

또한 젊은 세대를 공략하기 위해서는 신문의 정보 및 해설기능의 강화와 흥미적, 시각적 편집의 강화가 필요하다. ‘재미’란 내용의 읽을 거리가 많다는 것뿐만 아니라 신문을 읽고 즐길 수 있어야 하는 것으로 정보와 재미가 함께 있어야 한다는 것이다. 따라서 젊은 층의 시각에서 그들의 관심사를 많이 다루어야 한다. 몇 가지 구체적인 예를 들어보면 ①보다 많은 제안과 행사 일정표, 여가 제시 ②일상의 해결을 위한 지원 ③정치면에서는 뒤 배경 및 상관관계(연관)를 설명, 계몽 ④청소년들의 목소리를 지면에 반영 ⑤현실이해를 보도할 때 청소년을 고려 ⑥짧은 문장, 간단한 언어 및 특별한 지면의 구성 등을 들 수 있다(한국언론재단,2001:58~77).

젊은 세대들 중에서는 뉴스와 정보를 인터넷과 무가지 등에서 무료로 얻는 무료세대도 있다. 전 세계 신문 독자의 평균 연령이 50세 안팎인 현실에서 무료세대를 어떻게 신문 독자로 확보하느냐 하는 것은 신문의 미래를 판가름하는 관건이다. 노르웨이의 한 신문은 지난해 세계 최초로 휴대용 플레이스테이션 게임기에 기사를 보내주는 서비스를 시작했다. 뉴스인터내셔널의 힌튼 의장은 “누가 기사를 만들든, 어느 매체에 실든 신문이 다양한 정치·사회·문화적 기호에 맞는 기사를 계속 보여 줄 수 있느냐는 것이 중요하다”며 “모바일로 가장 신속한 뉴스를 제공하고 인터넷으로 다양한 정보를 제공한다면, 신문은 가장 정확한 사실과 풍부한 해석을 전해주는 역할을 해야 한다”고 지적했다. 즉 멀티미디어 서비스의 확대가 필요함을 보여주는 것이다. 또한 더타임스의 토요일판 편집장인 조지 브록 씨는 “지난 15년간 평일판의 발행부수는 계속 정체되어 온 반면 토요일판은 페이지 양과 판매에서 계속 증가세를 보이고 있다”고 말했다. 주말판의 인기는 젊은 독자들의 라이프스타일이 주말 중심으로 변하면서 생겼다고 분석했다(동아일보

2006.06.07자). 이는 지역의 문화나 관광·레저 등의 정보를 활용하여 독자를 확보할 수 있다는 가능성을 보여주는 것이다. 이러한 외국의 사례에서도 보았듯이 빠르게 변화해가는 사회에서 독자들의 스타일에 발맞춰 함께 변화해 가는 것이 필요한 것이다.

3. 약점-기회

누적된 부채로 인한 자금의 흐름 압박을 지역신문의 약점으로 보고 지역언론의 육성책을 검토하는 기회를 이용하여 정부의 금융지원과 재정지원을 통한 자금압박을 극복한다. 이를 위해서는 먼저 정부의 지원이 필요하다. 2004년 3월 국회 본회의를 통과하고, 9월 시행령이 통과한 지역신문발전지원특별법이 만들어졌다. 비록 주된 보급 지역에 대한 기준이 명확하지 않아 논란이 있을 수 있고 6년이라는 한정된 기간이지만 경영위기에 빠진 지역신문을 실질적으로 지원할 수 있는 법적 근거가 마련된셈이다.

또한 금융부채 상환을 장기간 유예한 뒤 장기간 저리로 분할 상환하도록 해야한다. 채권 은행에 대해서는 한국은행의 특별융자를 실시해 자금부담의 경감조치를 취하고 반면 경영이 어려운 신문사간 통폐합을 통해 조세 지원제도를 실시하는 것도 바람직하다고 볼 수 있다.

4. 약점-위협

지역신문의 불투명한 경영과 이로 인해 야기된 불신을 보완하고 광고 시장이 축소될 가능성을 가능한 없애는 전략으로 발행부수공사(ABC) 가입의 의무화를 통해 독자와 광고주로부터의 신뢰를 회복해야 한다. 지역일간지들이 난립하고 있는 원인 중 한 가지는 발행부수가 공개되지 않는 데에 있다. 어떤 신문이 발행하는 전체부수, 유가부수가 얼마나 되는지 독자, 광고주에게 알려지게 된다면 독자로부터, 광고주

로부터 더욱 신뢰를 받게 되는 매체가 될 것이다. 비록 ABC제도³⁴⁾가 제대로 시행되고 있지 않는 상태라고 하더라도 자기 신문에 대한 독자 정보 제공은 광고주 관리와 서비스를 위해서도 필요하다. 지역신문들은 적어도 독자들의 성별, 연령, 직업, 소득과 관련된 구독형태나 신문 광고에 대한 주목도와 열독도만이라도 지역의 광고주들에게 제공해 신문에 대한 신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 지역광고를 이끌어내야 한다(김세철 외, 1997; 444).

그러나 무엇보다도 우선되어야 할 것은 지역 광고주들의 광고비 투자형태의 변화에 대응해 지역신문들이 지속적이고도 안정적인 광고물량을 확보하는 것이며, 이를 위해서는 지역의 광고주들에 대한 자세의 변화가 요구된다. 신문의 위세를 앞세워 광고를 유치·확보하는 자세를 버리고 고객위주의 자세로 지역의 광고주들을 관리하고 이를 바탕으로 한 광고유치·확보전략을 세워야 할 것이다.

34) ABC제도는 신문·잡지·웹사이트 등의 매체사가 스스로 보고한 간행물의 부수·접촉자수 등의 매체량을 표준화된 기준에서 객관적인 방법으로 조사·확인하여 이를 공개하는 것이다. 이 제도는 근본적으로 언론의 자유와 시장경제원칙 속에서 출발하여 시장경제질서의 기초가 되며 광고 단가의 기준이 되는 부수에 대한 정보를 상세히 밝혀줌으로써 불공정거래 행위를 방지할 수 있다.

제 6 장 결 론

사회가 복잡해지고 다양해지면서 모든 분야는 차츰 전문화와 세분화가 이루어지고 있으며 언론계 또한 예외일 수는 없다. 이러한 시대적 추세 속에서 그동안 중앙 집중적으로 성장해왔던 신문도 세분화가 이루어져 소지역사회를 중심으로 하는 지역신문들이 발행되기 시작했다.

지역신문이란 개인이나 소자본에 의해 도 단위 등의 좁은 지역에서 지역 정보를 위주로 하여 일정하고도 체계적인 편집행위를 거쳐 유료 또는 무료로 그 지역의 불특정 다수인에게 주기적으로 공급되는 소형 신문을 말한다.

이러한 지역신문은 미국, 독일 등 선진국에서는 이미 오래전부터 생겨나 제각기 개성 있는 특성들을 가지고 판형이나 내용, 편집체계, 발행 간격 등에서 매우 다양하게 발전하고 있다. 그러나 우리나라는 1987년 6.29이후 새롭게 조성된 언론환경과 지방자치제 실시 등의 여건변화에 힘입어 생겨나게 되었다.

한국 지역신문은 아직 부족한 부분이 많지만 앞으로 주변여건 변화에 힘입어 날로 성장하면서 지역사회 발전 및 지역주민의 복지증진 기여라는 고유의 역할과 기능을 충실하게 수행해 나갈 것으로 기대된다.

그러나 지역신문이 보다 지역주민으로부터 필요한 존재로 인식 받고 영세한 지본과 열악한 광고시장 속에서 기존의 전국신문이나 지방신문들과 경쟁하여 살아남기 위해서는 당면한 여러 문제점들을 해결해 나가지 않으면 안된다.

이를 위해서는 무엇보다 지역신문에 대한 체계적이고 심층적인 학문적 논의와 함께 실태과약을 통한 당면한 문제점의 정확한 도출과 과학적 분석을 통한 대안제시 및 앞으로의 전망을 제시해 주는 실증적인 연구가 뒷받침 되어야 함은 두말할 나위가 없다.

이같은 필요성에 의해 이루어진 본 연구는 첫째, 지역신문의 현황 및 등록현황. 둘째, 지역신문의 분류별 등록현황 셋째, 지역신문의 기사 내용분석 넷째, 지역신문의 경쟁력평가 등의 조사내용을 설정, 이의 분석과정에서 도출된 문제점을 중심으로 해결방안을 제시코자 SWOT분석을 이용하였으며 지역신문이 가지는 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 방안을 제시했다.

첫째, 지역신문은 타 일간지나 다른 지역신문들이 다루지 않는 자기 지역만의 소식을 세밀하고 체계적으로 소개하여 다른 신문들과 차별화 시켜 지역사회의 소식을 우선적으로 보도해야 한다. 또한 발행부수를 최대한 늘려 많은 주민들이 사랑방 같은 곳에서도 볼 수 있게 만들어야 한다.

둘째, 발행기간이 일주일이라는 충분한 시간을 두고 기사를 쓸 수 있는 장점을 이용하여 문제의 핵심, 본질, 파장 등을 심층적으로 제공할 수 있어야 한다.

셋째, 독자와의 커뮤니케이션을 위해 전화나 인터넷을 활용한 쌍방향 커뮤니케이션 전략을 수립해야 하며, 지역주민들에게 필요한 정보를 제공하는 동시에 그들에게 소속감을 고취시키고 지역사회의 정체성을 부여하여야 한다.

넷째, 젊은 세대의 독자층 확보를 위해 신문의 정보 및 해설기능의 강화와 흥미적, 시각적 편집의 강화가 필요하다. 젊은 층의 시각에서 그들의 관심사를 다양하게 다루는 노력이 필요하다.

다섯째, 경영의 위기를 해소하기 위해 자금부담의 경감조치와 같은 조세 지원제도를 실시하여야 한다.

여섯째, ABC협회가입을 통한 독자정보제공, 신문발행부수현황 등과 같은 정보제공으로 광고주와의 신뢰를 회복하고 지속적인 고객위주의 자세로 광고유치·확보전략을 세울 필요가 있다.

따라서 본 논문의 연구에서 드러난 한계점을 극복하여 지역신문이 지방자치제의 활성화를 위한 향후 발전 방안으로 다음과 같은 방안을

제시하고자 한다.

첫째, 지역주민이 참여할 기회를 제공하여야 한다. 신문이 전달하는 정보량과 제공속도에 치중하기 보다는 정보를 얼마나 유용하게 체계화시켜 제공하느냐가 중요하다. 더욱이 지역신문의 수용자는 특정한 사회적·공간적 범위 안에서 상호작용 하에 공동의 구성원이라는 것을 인식하면서 유사한 가치관을 공유하고 있는 것이다.

둘째, 지역신문은 지방의회 활동과 관련된 정보를 확대할 필요가 있다. 지역소식은 지역의 신문이 가장 잘 알고 있어야 하며, 또한 가장 올바르게 그리고 가장 구체적으로 보도해야 할 의무를 가지기 때문이다.

셋째, 지방의회의 활동을 단순히 알려주는 보도적 기능을 넘어 깊이 있는 내용과 배경, 문제해결의 방안이나 대안을 제시해 줌으로써 지역주민의 여론을 형성시키고, 의회활동을 견제 또는 보완해 나가는 신문의 지도적 기능을 강화해야 할 것이다.

넷째, 각 지역의 특성에 따라 달리 나타나는 지방의회의 모습들은 지역신문들 간의 연대를 통한 의견교환과 정기적인 자료 및 정보 공유를 통해 제반 문제점들에 대한 공동연구를 수행해 나간다면 결함을 보완하고 효과적인 대책을 마련해 나갈 수 있을 것이다.

다섯째, 선출된 지방자치단체장들의 공약이 과연 독창적인가, 적절한가, 그리고 정책에 반영되고 있는가에 대해 감시역할을 하기 위해서는 언론인 자신이 일관성 있게, 집중적으로 이러한 문제를 심층취재 및 보도 하여야 한다.

여섯째, 지역신문은 직능단체간의 교류가 필요하다. 직능단체의 활동은 일반시민의 참여가 없이는 무의미하다고 볼 수 있다. 일반주민의 동참이 저조한 모습은 시민사회의 발전에 장애로 나타나게 될 것이다. 적극적인 주민 참여를 위해서는 지역언론의 도움을 받아야 한다. 직능 단체는 지역언론과 밀착관계를 유지하여 지역사회구성원들 간의 긍정적 지지를 얻어가는 성향으로 전개되어 지역사회의 발전으로 나아

가게 될 것이다.

일곱째, NGO와 언론은 감시와 취재 대상으로만 여길 것이 아니라 이 사회의 각 권력층의 권력남용에 대한 공동감시자로서의 역할을 수행해야 한다. 물론 또 다른 권력화와 관료화가 되기 쉬운 속성을 다같이 지닌만큼 이 부분에 대한 감시와 견제 기능을 최대한 살려나가야 마땅할 것이다. 그리고 언론과 시민단체 모두 건전성과 자율성을 유지하려면 상호 ‘생산적 긴장’이 필요하다고 할 수 있겠다. 여기서 잊지 말아야 할 것은 긴장이 필요하되 그것이 생산적이어야 한다는 것이다.

여덟째, 지역신문과 지역방송의 공동제작을 통한 지역밀착형 프로그램을 개발하여 지역주민의 욕구와 고유의 지역정서에 기반을 두는 데 주력해야 한다. 또한 지역성만을 강조한 편협한 소재만을 다루기보다는 다양한 시각과 접근방식을 통해 지역주민에게 좀더 다양한 기사를 제공하는 것이다.

아홉째, 지역신문발전지원법 시행 초기에 과감한 지원으로 지역언론의 적극적인 참여 분위기를 유도하여야 한다. 지원 대상이 언론사인 점을 감안하면 정부(문화관광부)를 통한 지원은 형식이나 실질적 측면에서 매우 바람직하지 못하기 때문에 지역신문발전위원회가 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 공정성(지원대상 신문선정 등)과 정치적 독립성 확보를 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

열 번째, 본 연구에서 조사 분석한 지역신문기사 내용 분석에서 나타난 내용 중에 주민기사 못지않게 행정기사가 많은 것은 접근의 용이성과 공공기간이라는 점. 그리고 보도 자료에 제공 때문에 취재 보도가 많은 것으로 평가 된다. 그러나 주민 기사 중에 문화, 체육 쪽에 관심이 높은 것으로 수치상으로 나타나 앞으로는 건강과 레저부분에 많은 기사발굴도 있어야겠다. 또한 의회와 직능단체 기사를 많이 다루어 의회와 직능단체들에 정보를 주민이 정확하게 알게 하여 주민에게 꼭 필요한 신문이 되어야겠다.

결과적으로 분권과 참여를 통한 자율성이 강조되는 지방화시대의

사회형성과정에 풀뿌리 민주주의의 디딤돌인 지역신문은 지역사회를 새로운 태도로 변화시키는 미디어로서의 역할은 크든 작든 지역사회 발전에 영향을 미치고 있는 것은 분명한 사실이다.

따라서 주민의 욕구를 직시하고 참 지역정보를 제공하는 진정한 언론으로 자리매김하고 정부는 정책적인 배려를, 발행인은 전문지역신문의 고유영역의 확보를 통한 경영을, 편집인은 지방화시대·다원화시대에 걸맞은 지면편성을 통해 새로운 모습으로 다시 태어날 때 지역신문이 지역사회 발전에 미치는 영향은 클 것이며 그로 인한 지역주민의 삶의 질은 나아질 것이다.

본 연구자는 이번 논문에서는 많은 방안을 제시하지 못한 것이 아쉬운 과제로 남았다. 따라서 본 연구자가 연구의 한계를 정리한다면 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

첫째, 아직까지 지역신문의 역사가 짧아 국·내외의 관련 자료들의 선행된 연구 내용들을 많이 인용했다. 그 결과 연구의 내용이 많은 부분 부족했다,

둘째, 기사내용 분석에서 지역신문의 재정적인 어려움으로 인해 창간했다가 폐간하는 등의 악순환으로 조사 대상을 다양하게 선택하지 못했다. 또한 2000년 발생 신문과 2005년 발행신문의 현황분석 자료 조사 과정에서 조사신문이 아닌 다른 지역신문을 조사하다가 연속적인 자료가 부족해 조사 대상을 변경하는 등의 어려움이 따라 좀더 심층적인 연구가 불가능했다. 또한 그러나 이런 현상 속에서도 본연구자가 조사한 서울A신문사와 강원B신문사는 창간이후 1회도 빠지지 않고 매 주 발행하며 지역에 각종 많은 소식을 보도한 것을 보면 앞으로의 지역신문은 밝을 것으로 예상된다.

셋째, 한국 지역신문의 현황 및 실태분석 조사과정에서 최근 자료가 부족해 2년마다 발행되는 정부간행물의 현황자료를 이용해야 하는 한계점이 있었다.

넷째, 지역신문의 내용분석 조사 과정에서 전국에서 발행되는 지역

신문 2개사를 선정해 분석해야하는 한계가 드러나 좀 더 구체적인 분석과 방안제시가 불가능했다.

참 고 문 헌

국내문헌

1. 단행본

- 강명구(1997), '21세기를 대비한 지방자치', 「우리가 바로잡아야 할 39가지 개혁과제」, 푸른숲
- 강상현(1997), '언론의 민주화', 「우리가 바로잡아야 할 39가지 개혁과제」, 푸른숲
- 고경민(2005), 「지역신문의 위기와 구조개혁」, 한국학술정보
- 김광식(1999), 「한국NGO」, 서울:동명사
- 김광호(1999), '독일 신문산업의 밀레니엄 대응', 「새로운 시대의 신문」, 한국언론재단, 1999
- 김병준(1998), 「한국지방자치론」, 서울:법문사
- 김삼오(2001), 「언론개혁 어떻게 할 것인가」, 한울
- 김세철 외(1997), 「지역사회와 언론」, 커뮤니케이션북스
- 김영호(1995), 「현대사회와 지역언론」, 나남
- 김종표(1991), 「신지방행정론」, 서울:법문사
- 김준기(2006), 「정부와 NGO」, 서울:박영사
- 김택환 외(1999), 「미디어발전과 지원제도」, 한국언론재단
- 류한호(2005), 「지방분권과 지역언론」, 미디어집
- 문석남 외(1994), 「지역사회와 사회의식」, 문학과지성사
- 문종대(2004), 「지역언론의 발전과 개혁」, 커뮤니케이션북스
- 박경수(1992), 「지방자치 그 실현의 지름길」, 해돋이
- 박덕기(2004), 「한국의 지방자치와 NGO」, 청문사
- 박용구, 백종섭(2001), 「지방자치의 미래」, 새인출판사
- 박원순(2002), 「한국의 시민운동 : 프로크루스테스의 침대」, 당대

- 성동규(1999), '영국 신문산업의 밀레니엄 대응', 「새로운 시대의 신문」, 한국언론재단
- 송해룡(1997), '독일 신문의 지역밀착 보도사례연구', 「지역밀착보도 활성화방안 : 중앙지 수도권판을 중심으로」, 한국언론연구원
- 심재철(2000), '미국의 지방언론과 지역사회 발전', 「한국언론학연구」, 커뮤니케이션북스
- 야마모토 후미오 외(2000) 김재홍 역, 「일본 매스커뮤니케이션사」, 커뮤니케이션북스
- 윤석년,문철수,김덕모(1999), 「지역언론 개혁론」, 이진출판사
- 이달곤(2004), 「지방정부론」, 박영사
- 이선영(1999), '프랑스 신문산업의 밀레니엄 대응', 「새로운 시대의 신문」, 한국언론재단
- 이정춘(1998), 「현대사회와 매스미디어」, 서울:나남
- 임근수(1977), '언론동향 30년', 「광복 30년」, 서울:서울대학교 대학신문사
- 장경환(1999), '일본 신문산업의 밀레니엄 대응', 「새로운 시대의 신문」, 한국언론재단
- 장호순(2001), 「작은언론이 희망이다」, 개마고원
- 정세욱(1991), 「지방행정학」, 서울:법문사
- 정태철(1999), 「미국신문연구」, 커뮤니케이션북스
- 조현연,조희연(2001), '한국 민주주의 이행의 성격', 「한국 민주주의와 사회운동의 동학」, 나눔의 집
- 조희연(2002), '시민사회운동의 정치', 「참여민주주의 실현을 위한 시민사회와 시민운동」, 아르케
- 주동황(2000), '신문정책과 신문산업의 성장 : 1960년대부터 1980년대 말까지', 김남석 외 편, 「한국언론산업의 역사와 구조」, 서울:연암사
- 주성주(2002), 「한국 시민사회와 지식인」, 아르케

- 주은수(2003), 「지역언론, 변해야 산다」, MEDIA21
- 차배근(1986), 「매스커뮤니케이션 효과이론」, 서울: 나남
- _____(1993), 「커뮤니케이션학개론 下」(제2전정판), 세영사
- 차재영(2000), 「언론구조의 형성과정 : 해방 이후 1950년대까지」, 김남석
외 편, 「한국언론산업의 역사와 구조」, 서울:연암사
- 최민수(1995), 「지방의회 이야기」, 서강출판사
- 최창호(1988), 「지방자치제도론」, 서울:삼영사
- 한국기독교사회문제연구원(1991), 「지방자치제와 한국사회 민주변
혁」, 서울:민중사
- Ki Ock Rhee, Ronald Meinardus(1997), 「지방자치와 지역언론의 역
할」, 서울:한양대학교 지방자치연구소

2. 논문 및 학술지

- 강상욱(1989), 「지역사회 갈등과 지역 매체의 역할에 관한 연구」, 중앙대
학교 박사학위논문
- 고경민(2005), 지역신문의 위기와구조개혁 (한국학술정보)(2005)
- 고영철(1992), 「지방행정 PR에 있어서 지역신문의 역할」, 중앙대학교 대
학원 박사학위 논문.
- 권영호(1996), 「지방자치와 지역언론의 역할」, 「법과 정치」 2(8월호)
- 권오인(2003), 「지역신문이 지역사회발전에 미치는 영향에 관한 연구」,
한남대학교 석사학위논문
- 김광용(2000), 「한국지방정치 발전에 관한 연구 : 법·제도, 선거형태,
정책 집행 권력의 민주화를 중심으로」, 동국대대학원 정치
학과 박사학위논문
- 김성국 외2 (1994), 「시민사회의 성립과 시민의식의 성장」, 「사회과학논
총21」 제13집(12월호)
- 김세철(1995), 「지방의회 활동에 대한 지역신문의 보도실태에 관한 연

- 구', 『한국언론학보』 33호, 한국언론학회, 1995. 봄호
- _____(1988/89), '한국 지방신문의 실태와 전망', 「언론연구」 2.
- 김영래(2003), '시민정치시대의 개막은 지역NGO로부터', 「지방자치통권」 173(2월호)
- 김영호(1995), '지방화 시대의 지역언론', 「한국사회와 언론」 제6호, 한국사회언론연구회
- 김영호 외(2004), '지역신문 활성화 방안에 관한 연구', 「신문과 방송」 통권400호(4월호)
- 김인춘(1997), '비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법', 「동서연구」 제9집, 제2호
- 김정길(1985), '지역신문의 특성과 기능에 관한 연구', 중앙대학교 석사학위논문
- _____(1986), '지역시대의 신문 타운페이퍼', 「월간 신문과 방송」 187(7월호)
- 김창옥(1991), '지역신문의 실태 및 활성화 방안에 관한 연구', 중앙대학교 석사학위논문
- 남부현(1995), '지역사회 발전을 위한 지역신문의 역할', 서울대대학원 석사학위논문
- 박기순(1986), '주간이 주종인 미국 지방신문', 「월간 신문과 방송」 187(7월호)
- 박상길(2003), '지방자치의 발전을 위한 지역신문의 역할', 경상대학교 석사학위논문
- 박정규(1989), '지역신문의 생성과 전망에 관한 고찰', 「새마을 연구논문집」 6권
- 백승대(1989), '지역신문이 달려오고 있다', 「언론과 비평」 1(6월호)
- 변동현(1990), '한국지역신문의 좌표와 방향', 신문과 방송
- _____(1995), '지방자치시대 지역언론의 변화와 대응', 「언론문화연구」 12.

- 서병호(2000), '정부의 대언론 홍보활동의 실태와 개선방향에 관한 연구', 연세대학교 언론홍보대학원 석사논문
- 안수근(1989), '한국의 지방자치에 관한 연구 : 부산지방 중심으로', 중앙대대학원 신문학 박사논문
- 유병관(1997), '한국지역신문의 발전방안에 관한 연구', 중앙대학교 석사학위논문
- 이기우(1998), '한국의 중앙-지방관계의 이론적 조명 : 분권화를 중심으로', 「지방정치특별학술회의 자료집, 21세기를 향한 한국의 지방정치」, 서울:한국정치학회
- 장익진(1990), '경쟁상황과 미래상황에서의 지역매체의 방향', 신문과 방송
- 장호순(1998), '지역신문 순례 : 홍성신문', 신문과 방송 7월호
- 정하성(2001), '지역사회발전과 지역언론의 역할', 「사회과학연구」 제5집(12월호)
- 정연우(2005), '지역신문과 신문법 및 제도에 관한 연구', 「인문사회과학연구」 제13집
- 최경진(2004), '지역신문 활성화 방안에 관한 연구 : 정책 및 법제 차원을 중심으로', 「한국언론정보학보」 통권25호(여름호)
- 최진우(1983), '이론적 측면에서 본 타운페이퍼의 존재의의', 「월간 신문과 방송」 147(3월호)
- 추승연(1989), '지역신문, 주민 대변지인가 개인 홍보물인가', 「현대공론」 6월호
- 홍덕률(2001), '지방자치 발전을 위한 지역NGO의 과제', 「사회과학연구」 제9집 제1호(3월호)
- 황치성, 「주요 선진국의 지방지 현황과 정책」, 『신문과 방송』 8월호.
- Kim, Inchoon & Hwang, Chansoon(2000), '*Defining the Non-profit Sector*', Korea, mimeo, Yonsei University

3. 기타

동아일보 2006. 06. 07자

문화관광부 정기간행물현황 2004. 04

미디어경영연구소(2003) '지방신문 경영진단 종합보고서' (2000-2003)

바른언론 1997. 5. 31일자

시민의 신문(2003) '한국시민사회연감 2003'

제주도의회보 제21호

조선일보 2006. 05. 30자

주간홍성 1992. 11. 30자

한국능률협회(2002), '전략컨설턴트 전문과정' 해외언론동향 99.11월호

한국언론연구원(1996), '한국의 지역신문-지역신문 실태조사·내용분석'

_____ (1997), '한국 신문 방송연감'

한국언론재단 조사보고서(2004), '한국신문방송연감 1999/2000'

_____ (2001), '신세대 비독자연구'

_____, '신문과 방송' 8월호

_____ (2002), '지방일간지의 지역성'

_____ (2003), '신문의 위기?-진단과 처방'

_____ (2004), '한국의 지역신문-경영실태·독자의식조사'

_____, '한국신문방송연감 2003/2004'

해외언론동향 99년 11월호

국회의원 이광철 - <http://www.kwangchol.com>

대한의사협회 - <http://www.kma.org>

문화관광부 - <http://www.mct.go.kr/index.jsp>

사이버NGO자료관 - <http://www.demos.or.kr>

지역신문협회 - <http://www.klpa.or.kr>

참여연대 - <http://www.ngokorea.org>

한국언론재단 - <http://www.kpf.or.kr>

국외문헌

Cousins, P.(1977) "Theories of Democracy and Local Government."
Public administration Bulletin.23.

David Kanervo and Ellen Kanervo(1995) "Small Town CEO's Views
on Newspaper Coverage", *Newspaper Research Journal*
16, Summer 1995.

David Kaszuba(1998) "Community Journalism at Work: Newspapers
putting more emphases on importance of local news",
Paper presented at the Association for Education in
Journalism And Mass Communication Conference,
August 5~8, 1998, in Baltimore, Maryland.

Elkin, S. L. and K.E. Soltan(eds.)(1999) 'Citizen Competence and
Democratic Institutions, Pennsylvania : The Pennsylvania
State University Press.'

Emery, Michael C. and Ted C. Smythe.(1989) Readings in Mass
Communication; Concepts and Issues in the Mass
Media(7th ed.). Dubuque, Iowa: Wm. C. Brown
Publishers.

Fuller, L.(1994), 'Community Television in the United State : A
Sourcebook on Public, Educational, and Governmental
Access, Westport CT : Greenwood Press

Geneva Overholser(1999) "In the Age of Public Ownership, The
Importance of Being Local", *Columbia Journalism*
Review, November/December 1999.

George A. Gladney(1980) "Newspaper Excellence: How Editors of

Small and Large Papers Judge Quality", *Newspaper Research Journal*, Spring 1980

George Albert Glandney(1996) "How Editors and Readers Rank and Rate the Importance of the Traditional Standards of Newspaper Excellence". *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Summer 1996

James Curran and Jean Seaton, *Power Without Responsibility: The Press and Broadcasting in Britain*, London, Routledge, 1993.

Mary Walton(1999) "The Selling of Small Communities", *American Journalism Review*, May 1999.

Mayer, Margit.(1994) 'Post-Fordist City Politics.' In Ash Amin(ed.), *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell.

Nancy M. Davis(1999) "Ring Around Metros" *Press Time*, September

Tarr, G. Alan(2000) "Laboratories of Democracy? Brandeis, Federalism and Scientific Management." *Publius*.31(1)

- 기타

World Association of Newspaper Editor 2000. & Publisher *World Press Trends*, 2001.

<http://www.newspapersoc.org.uk>

ABSTRACT

A Study on ways to promote the role of local papers for development of local autonomy

Byun, Bong Ju

Major in Policy Science

Dept. of Public Administration

Graduate School of Hansung University

This study is to positively contribute to the settlement of local autonomy system by lighting on the right role of local paper to activating local autonomy system.

For concrete study, firstly, the relationship between local autonomy and local papers is theoretically examined, Secondly, problems were analyzed through SWOT analysis based on the current status of local papers in local autonomy. Thirdly, desirable role of local papers, relations between citizen, local assembly, local self-governing body and NGO, and ways to improve it legally and systematically were suggested.

For development of local society, public opinion about all sorts of

problems that the local society faces should be made, collected and reflected. And local press should function firsthand to help the society be independent by leading local residents to participate, cultivating · raising · handing down local culture and stimulating local residents to be political and social etc. In this aspect, local press should be prior to other parts in the region in development. It emphasizes the importance of press that can adjust all sorts of matters in the region based on consensus and represent the opinion of the local residents, to open new age of localization.

However, even 15 years after the local autonomy has started, the local autonomy system is pointed out that it does not reach to the initial expectations. There can be several reasons here, including that local press cannot perform the role as a open field of public opinion in all areas of politics · economy · society · culture, etc. in the region. To analyze these reasons, (1)current registration status of local papers, (2) current status of registration by category and the number of issued copies, (3) analysis of articles in the local papers, and (4) estimation and analysis of the local paper's competitiveness were researched. Also, to suggest solution centering on the problems deduced in the analysis process, SWOT analysis was used. The solution for problems of the local papers is as below.

First, local papers should be differentiated from other papers by introducing the region's news only that other daily papers or news papers do not treat in detail and systematically and should report

news of the local society first.

Second, it should be able to provide the essence, core, and the after effect of problems using the merit that it can have enough time, a week, to write an article.

Third, it should build a two-way communication strategy using telephone or internet for the communication with readers, provide information that local residents need, give feeling of belonging to them and identity of the local society.

Fourth, to secure a class of young readers, it should strengthen the newspaper's function of providing and interpreting information and improve the edition to be more interesting and visual. Also, it should try hard to treat the concerns of the young in their viewpoint.

Fifth, to solve the risk of management, taxation support system such as reducing financial burden should be executed.

Sixth, by providing readers with information through subscription to ABC association and the current number of issued copies etc., it should recover the reliability from advertiser and build a strategy to induce and secure advertisements with constant customer-centered attitude. Based on these solutions, the researcher suggested directions for local papers to activate local autonomy system as below.

First, it should provide local residents with opportunities to participate. What is important is not the speed and quantity of information that newspaper delivers but how to systemize and provide useful information. Moreover, users of local papers share similar sense of values, recognizing that they are member of a community, interacting in a certain social and

spacial range.

Second, local papers need to expand its quantity of information about the activities of the local assembly. In fact, the local papers should know well of its local news and have a duty to report it the most rightly and concretely.

Third, by suggesting in-depth content and background beyond the function that simply reports the activities of local assembly and ways or solution for problems, it should form public opinion among local residents and strengthen the leading function of newspapers that check and complement assembly activities.

Fourth, local assemblies show different characteristics according to the characteristics of each region. However, by regularly sharing data and information through joint communication between local papers, it can complement weak points and prepare effective solutions through joint research on all sorts of problems.

Fifth, to play a role of inspecting if pledges of elected local government heads are really unique, appropriate, reflected to policies, journalists themselves should get and report these matters consistently and intensively.

Sixth, local papers need exchange between functional bodies. The activities of functional bodies can be said to be meaningless without participation of the public. The low participation rate of the residents will appear later as an obstacle to the development of the society. For active participation of residents, it should maintain close relationship with local press and obtain positive support from the members of the local society. And it will be a way forward to the development of the society.

Seventh, NGO and the press should play a role of a joint watchdog for

power abuse of power structures in the society, rather than considering it as a target to inspect and get news. Of course, as it has characteristics to be powerful and bureaucratic, the function of inspecting and checking this should be raised as much as possible. And both of the press and civil groups need to have 'productive tension' to maintain integrity and autonomy. What should not be forgot is that the tension should be productive.

Eighth, it should focus on being based on the unique regional sentiment and desire of the local residents by developing the region-focused program through joint production between local papers and local broadcastings. Also, it should avoid treating illiberal subjects only that emphasizes on locality. It should provide variety to local residents by taking various approaches with various viewpoints.

Ninth, it should lead the active participation mood of local press with resolute support at the initial stage of executing local papers development supporting law. Given that the subject to support is the press, support through the government (the Department of Culture and Tourism) is not so desirable in the aspect of the form or actual effect. Do, it is needed to prepare a system to secure political independence and justice (in selecting subject paper to support) for the local papers development committee can perform its actual right.

Tenth, the reason why there are so many administrative news as well as residents' news in the content shown in the analysis of the articles in local papers in this study seems because of simple access and the point that it is a public organization and there is lots of press release. However, as it appeared that culture and physical exercises are highly interested among residents' news in quantity, it is needed to cultivate more news in health

and leisure parts in the future. Also, it should be an essential newspaper to the residents by treating more articles related to the assembly and functional groups and letting the residents to know accurately about the information.

In conclusion, it is clear that local papers, which is a stepping stone of grassroots democracy in the process that society is formed in the age of localization that emphasizes autonomy through decentralization and participation, have influence on the development of local society playing a role of media that changes the local society with new attitude. Therefore, the influence of local papers on the development of local society and the life of local residents will be greater, when the government, which is settled as a true press facing desire of residents and providing true local information, shows political concern, issuer perform management through securing unique area of special local news, and editor organizes the paper according to the age of localization and pluralization.