

지방자치와 지역언론의 역할

權 英 豪*

〈 目 次 〉

- I. 문제의 제기
- II. 지방자치의 본질과 성격
 - 1. 지방자치의 본질
 - 2. 우리나라 지방자치제도
- III. 언론의 기능
 - 1. 문제의 제기
 - 2. 언론의 사회적 기능
 - 3. 지역언론의 기능
- IV. 지방자치제에서의 언론의 역할
 - 1. 선거과정에서의 언론의 역할
 - 2. 의회운영과정에서의 언론의 역할
 - 3. 집행과정에서의 언론의 역할
- V. 지방자치제와 지역언론의 발전을 위한 제언

I. 문제의 제기

21세기를 대비하여 우리 사회 곳곳에서는 많은 변화가 오고 있으며, 그 중 가장 뚜렷한 변화 중의 하나가 바로 지방자치제의 시행이라고 볼 수 있다. 지방자치제의 올바른 정착은 주민의 다양한 의사를 대변하여 줄 뿐만 아니라, 한국정치의 지방화를 실현하여 우리 정치의 고질적 병폐 중의 하나인 지역갈등을 해소할 수 있는 국민적인 과제라고 할 수 있다.

* 濟州大學校 法政大學 法學科 助教授

이러한 지방자치제를 실현함에 있어 언론은 ① 여론의 형성 ② 정책비판 및 감시 ③ 사회 각 부분의 상호조정 등 중요한 역할을 담당하고 있으며, 특히 지역언론의 경우 지방자치제의 정착에 가장 중요한 기능을 담당하고 있다.

그러나 지방자치제의 정착을 위한 중요한 전제조건인 지역언론이 과연 그 기능을 올바르게 수행하고 있는지에 대하여는 많은 의문이 남는다. 특히 지역언론의 역할을 주민의사의 전달과 지방정치의 활성화라는 측면에서 살펴 볼 때 지역언론이 주민들의 기대에 비해 부응했다고 보기엔 어려운 줄 안다. 따라서 이 논문에서는 우리나라의 지방자치와 지역언론의 기능과 역할을 살펴보고 문제점들을 제시해 보고자 한다.

II. 지방자치의 본질과 성격

1. 지방자치의 본질

오늘날 지방자치라 함은 일정한 지역과 그 지역내의 주민을 기초로 하는 지방자치단체가 그 지역내의 공공사무를 자기의 사무로 하여 지방자치단체 자신의 권한과 책임하에 주민이 부담하는 자주적인 재원을 중심으로, 주민이 선출하는 자신의 기관에 의하여 주민의 의사와 책임에 따라 정책을 결정·집행·실현하는 것¹⁾이라고 정의할 수 있다.

이를 실현하기 위하여 우리 헌법 제 117 조에서는 지방자치에 관하여 규정하고 있다. 우리 헌법 제 117 조에 의하면 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 이러한 지방자치제를 형태별로 대별하여 보면 단체자치와 지방자치로 나누어 볼 수 있으며, 우리나라의 지방자치제도는 대륙계의 지방자치제의 유형으로서 단체자치적 지방자치제의 형태를 취하고 있다. 이는 중앙집권적 권력구조가 선행하고, 국가와는 별개의 법인격을 가진 지방자치단체가 국가로부터 상대적으로 독립한 지위와 권한을 헌법으로 부터 부여받아 그 자신의 의사와 목적을 가지고 자기의 책임하에 행정을 수행한다는 지방분권사상에 기초를 두고 정립된 제도²⁾이다. 그러므로 국가의 사무와 지방자치단체의 사무를 엄격히 구분하고, 국가의 사무를 지방자치단체가 처리하는 경우에는 그 지방자치단체는 국가의 하급행정기관의 성격을 가지게 됨으로써 지방자치단체는 자치사무를 자율적으로 처리하는 자치단체의 성격과 국가의 하급행정기구라는 이중적인 성격을 가지게 된다.

단체자치적 지방자치제도는 지방자치단체와 중앙정부와의 관계, 즉 중앙정부로부터

1) 허영, 한국헌법론, 박영사, 1996, 766면.

2) 유지태, 행정법신론, 신영사, 1995, 643면.

의 자치단체의 독립에 중점을 두고 발전된 제도로서, 국가로부터 독립된 법인격을 가진 자치단체의 독립된 행정의 보장이 주된 과제로 등장한다.

이와는 달리 영·미계의 주민자치적 주민자치제도는 자치단체와 주민과의 관계를 중심으로 발전된 제도로서, 일정한 지역의 주민이 그 지역내의 모든 사무를 주민 스스로 또는 그들이 선출한 대표자로서 구성된 지방정부를 통하여 처리함으로써 지방주민들이 지방정치에 참여한다는 정치적 의미의 자치제도³⁾라고 볼 수 있다.

그러나 위에서 언급한 두가지 유형의 지방자치제도는 실질적으로 상호 모순되는 제도가 아니라 상호 보완적인 제도로서, 오늘날 모든 국가의 지방자치제도는 이들 두제도가 보완되고 교차되어 그 내용이나 성격이 혼합되어 있음을 보여주고 있다.

2. 우리나라 지방자치제도

1) 우리나라의 지방자치제도

현행제도상 지방자치단체란 엄격한 의미에서 행정부의 권한에 속하는 국가작용 중에서 지방주민의 복지와 밀접한 관계가 있는 사무들에 대하여 주민 스스로가 의사결정에 참여하여 결정하게 하는 지방행정기구의 하나라고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체는 한편으로는 국가행정기구의 최일선 기관으로서의 지위와 다른 한편으로는 자치권을 행사하는 자치단체로서의 지위 즉 이중적인 성격을 지니고 있다.⁴⁾ 현행 법질서하에서 지방정치와 지방정부의 개념을 설명하기 어려운 점도 바로 여기에 있다.

지방자치단체는 집행기관을 가지며 자치권과 주민 그리고 일정한 지배구역을 가지므로 지방자치단체의 집행기관을 지방정부라 표현하기도 하나, 법학적 관점에서 이를 지방정부라 하기에는 어려운 점이 많다. 왜냐하면 정부란 엄격한 의미에서는 주권 중 행정권을 행사하는 국가기관 전체를 의미한다고 볼 수 있기 때문이다. 이런 의미에서의 정부란 우리나라에서는 행정부 즉 중앙정부를 의미한다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 집행기관은 엄격히 표현하면 지방정부가 아니라, 헌법에 규정된 주민의 복리에 관한 사무를 자율적으로 처리할 수 있는 공법상의 단체라고 밖에 볼 수 없다. 따라서 지방자치단체의 모든 사무는 원칙적으로 국가의 법률적·후견적 감독하에 놓이게 된다. 그러므로 지방자치단체의 기관들은 위임사무를 처리하는 행정부의 산하 기관으로서의 지위와 자치권을 가지는 자치기관으로서의 지위를 가진다. 자치기관으로서의 지위도 연방국가의 주정부와 같은 완전한 독립주권기관으로 이해하기는 힘들고, 국가 전체적으로 살펴 볼 때 행정부의 한 기관으로 보아야 한다. 따라서 감사원의 회계감사가 지방자치단체의 집행기관 뿐만 아니라 지방의회의 예산집행에 관하여 가능한 논리가 성립된다. 지방의회는 입법부와 유사한 기능을 수행하나 현행 법제하

3) 유지태, 상계서, 641면.

4) 한건우, 「행정법(1)」, 홍문사, 1994, p.25 : 대판 82누 563, 1984.7.10참조.

에서는 국가의 행정권을 행사하는 행정부의 한 기관으로 보아야 할 것이다.

그러나 지방의회나 지방자치단체의 집행기관은 구성과 목적이 다른 행정기관과는 많은 차이점을 가지고 있기 때문에 이들 기관에 대한 국가의 감독도 다른 행정기관과는 달리 할 수 밖에 없다. 또한 지방자치단체를 단순한 국가기관이 아닌 공법상의 독립된 행위능력을 갖는 단체 즉 법인으로 이해하는 학설이 많음도 이에 근거한 것이라 볼 수 있다.⁵⁾

지방자치단체는 다른 공법상의 법인과는 구성과 기능을 달리하고⁶⁾ 지방자치단체의 자치권이 주민에게 미치는 직접적인 영향이 매우 크기 때문에 자율성을 더욱 존중하여 주어야 함은 자명한 사실이다. 이러한 논리에 근거하여 제도보장설에 따르면 지방자치제는 헌법상의 제도로서 지방자치제도의 본질적인 내용은 헌법으로 보장되고 있다. 제도적 보장의 구체적인 내용에 있어서는 의견을 달리 할 수 있으나, 지방자치제의 기능을 저해하는 국가의 감독이나 제재는 제도보장의 본질적 내용을 침해하는 위헌적 행위로서 당연히 취소되어야 할 것이다.

2) 우리나라 지방자치제도의 문제점

우리나라 현행 지방자치제의 문제점으로는 여러가지를 들 수 있으나 그 대표적인 것으로는 ① 지방자치단체의 권한의 약체 즉 지나친 중앙집권화와 ② 사회, 경제, 문화, 정치의 서울집중화 ③ 정당정치의 부재 ④ 지방자치단체의 재정자립도의 빈약 등을 들 수 있겠다.

지방자치제의 경험은 전혀 없는 우리나라에서는 지방분권화를 거론하면 지방자치단체의 업무수행능력의 불신과 지역할거주의 등 지방분권화에 대한 부정적인 인식이 우선 한다고 볼 수 있다. 현행 제도하에서 지방자치단체는 중앙정부에서 위임한 국가사무와 제한된 범위내에서의 주민자치사무를 주된 기능으로 수행할 수 밖에 없다. 자율적인 권한과 책임이 주어지지 않은 지방자치단체의 업무수행능력이란 중앙정부의 지시와 감독하에서 이루어지는 집행능력 밖에 배양되지 않을 것이다. 설혹 지방자치단체에서 주민의 복리에 관한 업무를 자체적으로 계획하고 개발하여도 자주적인 재원이 마련되지 않아 중앙정부에 의존할 수 밖에 없는 현실에서는 자치단체의 자체적인 개발계획의 수립과 수행에는 원천적인 문제점이 존재한다고 밖에 볼 수 없다. 이러한 문제를 해결하기 위하여는 지방자치단체 중 광역지방자치단체를 분리하여 중앙정부로부터 광범위한 업무를 이양함과 동시에 보다 권한을 강화하여야 할 것이다. 이를 위하여 광역지방자치단체를 연방국가의 주정부의 수준은 현행 헌법체제하에서 불가능할 지라도 법률에 의한 권한위임 등의 방법을 강구하여 독립된 지방정부로서의 역할이 가능하도록 제도적으로 개선하여야 할 것이다.

5) 유지태, 상계서, p.654이하.

6) 예를들면 기관의 구성을 주민의 직접선거에 의존하고 있다.

이를 위하여 경찰기관 및 기타 국가기관에 소속된 정부기관들의 지방자치단체 기관으로의 소속 변경이 우선되어야 할 것이다. 특히 경찰과 같이 주민의 복지와 밀접한 관련을 갖는 국가기관은 우선적으로 지방자치단체에 소속되어야 할 것이다. 현재의 국립경찰제도는 민선 지방자치단체장의 인사권의 중요한 침해로서 지방자치체의 기본 정신에 위배될 뿐만 아니라 양자간에 갈등관계를 형성하여 지방자치체의 정착에 많은 지장을 초래할 위험이 존재하기 때문에 우선적으로 시행되어야 할 줄로 믿는다. 또한 공무원의 신분도 조정하여 관료제의 산물인 국가직 또는 지방직 공무원 또는 기술직, 기능직 등의 구분을 없애고 연봉제 실시와 더불어 순환보직제 실시를 지양하여 전문가의 양성을 도모하여야 한다. 특히 지방자치단체 내에서 근무하는 국가공무원의 지방직 공무원화를 시도하여 상호간의 위화감을 없애고 동질성을 회복함과 동시에 지방자치단체의 인사권을 확립하여야 한다.

더 나아가서 검찰권과 사법부도 지방화 시대에 맞게 개편되어야 할 줄로 믿는다. 이를 위하여 광역 지방자치단체에 대비되는 독립된 지방법원의 지위를 보장해 주어야 한다. 즉 법관인사와 법관임용에 관한 독립한 가칭 '법관인사위원회'와 "법원운영위원회"를 지방자치단체구역내에 설치하여 지방법원인사의 자율성을 보장하고, 조직과 운영의 독자성을 확보하여야 한다. 뿐만 아니라 지방검찰청의 지방자치단체화를 추구하여 광역지방자치단체의 권한을 강화함과 동시에 자치단체내에서의 권력분립을 통하여 주민의 권리보호에 만전을 기해야 하겠다.

둘째, 우리나라 정당제도의 문제점도 역시 지방자치의 활성화에 중대한 걸림돌로 작용하고 있다. 흔히 우리나라 정당을 지역정당이라고 특징지우며, 지방분권화는 지역 이기주의를 조장하여 지역갈등을 심화시킬 우려가 있다고 말한다. 그러나 이는 현행 제도하에서 표출되는 지역간의 또는 정당간의 갈등관계를 중심으로 살펴본 결과이며, 올바른 지방자치체의 정착이 전제되었을 때에는 지역간의 갈등은 훨씬 완화되리라고 믿는다. 물론 각기 다른 정당이 집권한 지방자치단체간의 갈등이 고조되었을 때에는 이의 조정을 위한 전문화된 준사법기구의 신설도 요청된다.

따라서 지방자치의 활성화를 위하여는 필수적으로 현행 정당제도의 개선이 요구된다. 국민과 괴리된 정당의 운영을 배제하고 지역실정에 맞는 정당운영 및 지방정치활성화를 위하여 기존정당의 중앙집권적 구조를 개선하여 정당의 지방화를 추구하고, 정당법을 지역정당의 설립이 가능하도록 개정하여 지역주민의 의사가 원만하게 지방자치단체 또는 국가기관에 전달될 수 있도록 하는 제도가 신설되어야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체의 활성화와 지방분권화를 위한 전제조건으로서 국가기관과 정당제도 등 정치질서의 개선 뿐만 아니라 언론제도, 경제질서, 문화제도, 교육제도 등의 지방화가 이루어져야 할 줄로 믿는다. 우리나라의 중앙집권적인 권력구조와 중앙집중화 현상의 심화로 말미암은 사회·문화 전반에 걸친 중앙집중화 현상은 모든 사회구조의 서울로의 집중화 현상을 초래하여 서울과 지방간의 격차를 심화시켜 왔다. 이

러한 현상은 오늘날까지 지방자치를 실현함에 있어 중요한 걸림돌로 작용하고 있었기 때문에, 정부는 제도적으로 강력한 지방화 정책을 추진하여 지방자치의 활성화를 도모하고 헌법에 보장된 균형있는 국토개발과 지역균형을 이루어야 할 줄로 믿는다.

III. 언론의 기능

1. 언론의 사회적 기능

언론의 기능에 대한 논의는 학자에 따라 다양하나, 개괄하여 살펴보면 ① 환경감시 기능 ② 합의조성기능 ③ 사회화기능 등 3가지 기능을 들고 있으며⁷⁾, 학자에 따라 이 3가지 기능외에 ④ 오락기능 ⑤ 정치체제에 대한 감시기능 ⑥ 새로운 사회구성원에 대한 사회규범 및 역할의 전수기능을 언론의 고유한 기능⁸⁾으로 보고 있다. 따라서 현대사회에서 언론의 역할은 초기 언론의 보도적 기능이나 오락적 기능으로 부터 점차 사회교육적·환경감시적인 기능 등 사회에 대한 기능을 강화시켜 왔다.

권위주의 시대를 마감하고 지역과 주민의 다양한 욕구가 동시 다발적으로 분출되는 지방화시대에는 이러한 주민의 욕구를 충족시키기 위하여 행정부의 권한이 확장·강화되며, 정당정치의 발전에 따른 입법부와 집행부간의 통합현상이 심화됨에 따라 전통적인 권력분립의 논리가 실효성을 잃게 되어 언론의 정부에 대한 감시·비판기능은 민주주의의 실현에 가장 중요한 요인의 하나 즉 새로운 형태의 권력통제기능으로 작용하게 되었다. 따라서 오늘날의 언론은 행정부의 각종 정책의 결정과 집행과정을 대상으로 다양한 정보와 자료를 수집·보도하며, 어떤 문제가 발생하면 이에 대한 해설은 물론 비판과 개선책의 제시까지 실로 다양한 기능을 수행하고 있다.

이러한 언론의 기능에 비추어 보아 언론은 '제 4의 권력' 또는 '민주주의의 파수꾼'으로 까지 불리운다. 현대 헌법학에서도 이러한 이유에서 언론·출판의 자유를 민주적 여론 형성기능과 정보의 전달기능을 고려하여 현대 민주국가 형성에 가장 중요한 기본권의 하나로서 중요시하고 있으며, 더 나아가 언론기관의 자유와 매스미디어의 자유에 대하여 "제도적 보장"⁹⁾이라는 헌법학 이론을 개발하여서 까지 언론의 자유

7) 이강수, 현대커뮤니케이션이론, 나남, 1991, 128면; H.D. Lasswell, "The Structure and Function of Communication in Society", in L. Bryson(ed.), The Communication of Ideas (New York: Institute for Religious and Social Studies, 1948); 차배근, 커뮤니케이션학개론(상), 세영사, 1990, 310면에서 재인용.

8) C.R. Wright, "Functional Analysis and Mass Communication", Public Opinion Quarterly, Vo. 24, 1960, 612-620aus; 강지한·윤형갑, 한국지방자치 기능체제에서 언론의 역할, 평화연구 제 18집, 경북대 평화문제연구소, 1993, 184면 재인용.

9) 유지태, 상계서, 646-652면.

를 보장하려고 노력하고 있다.

2. 지역언론의 기능

1) 지역언론의 개념

지역언론이란 일정한 지역의 모든 언론매체와 그 활동을 지칭하는 것으로 볼 수 있으며, 그 특징으로는 그 지역의 행정구역과 일치하는 경우가 많다. 이와 유사한 개념으로 '지방신문'이라는 개념을 들 수 있다. '지방신문'이란 첫째, 발행장소에 따라 전국지와 구별되며 둘째, 그 신문이 발행되는 지역의 한정된 독자를 의식하고 제작되는 신문을 총칭한다. 즉 지방신문이란 서울 이외의 특정 지역에서 발행되어 그 지역의 주민을 대상으로 그 지역의 문제를 다루는 중앙지와 전국지에 대립되는 개념¹⁰⁾으로 볼 수 있다. 따라서 지역언론이란 서울 이외의 특정한 지역에서 발행되거나 방송되는 언론매체로서 지역주민을 대상으로 지역문제를 다루는 언론매체라고 볼 수 있다.

2) 지역언론의 기능¹¹⁾

지역언론은 우선 일반적인 언론의 기능을 지역사회에서 수행한다. 즉 정보전달, 여론선도, 문화전수 및 오락 등의 본질적인 언론의 기능을 수행한다. 이러한 지역언론의 기능을 구체적으로 살펴보면, 첫째 지역언론은 해당지역에서 발생하는 각종 사실에 대하여 정확하고 신속한 보도를 통하여 각종 지역사회의 정보를 지역주민에게 알려주는 기능을 한다. 각종 선거에 있어 언론의 역할도 이러한 기능의 하나로서 이해된다.

둘째, 지역사회의 이익이 국가적 이익과 일치하지 않는 경우 지역언론은 국가이익과 지방이익간의 이해관계의 대립을 명백히 밝히고 주민의 이익을 위하여 지역 행정기관에 그들의 여론을 반영한다.

셋째, 지역언론은 중앙과 지방간의 교량역할을 하여 중앙과 지방간의 격차를 줄이는데 큰 역할을 담당한다.

넷째, 지역사회의 인적 자원을 개발하고 이들을 계몽시키는 역할을 한다.

다섯째, 지역사회의 문화를 발굴하고 보존하는 역할을 한다.

여섯째, 지역언론은 지역사회의 정치·행정발전에 큰 역할을 한다. 즉 지방의회와 행정부에 대한 건전한 비판기능을 통하여 지역사회의 발전에 이바지한다.

10) 이정춘, 현대사회와 매스미디어, 나남, 1990, 307면.

11) 이정춘, 상계서, 308-310.

IV. 지방자치제에서의 언론의 역할

1. 선거과정에서의 언론의 역할

선거는 민주정치를 담보하는 기본적인 시민의 정치참여를 의미하고, 선거에 있어서의 공정성과 경선제도 등을 이루기 위한 요건들은 한 나라의 민주정치를 평가하는 중요한 척도가 된다. 이러한 요건들 중 언론은 정치정보의 자유로운 흐름을 매개하고 구성하는 중요한 역할을 담당한다. 왜냐하면 언론은 시민이 선거에 있어 올바른 투표행위를 행할 수 있는 전제조건인 선거에 관한 일반적인 정보를 제공하기 때문이다. 선거에 있어 정보의 유통은 대부분 후보자 자신과 정당 및 언론에 의하여 결정되며, 이 중 언론과 정당은 정치의사의 표명과 조직이라는 필수적이고 제도적인 정치커뮤니케이션의 기능을 수행한다.

민주국가를 이루기 위한 가장 중요한 제도 중의 하나인 언론의 역할이 우리나라에서는 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 위에서 언급한 정치제도화된 중요한 두 가지 정치커뮤니케이션 매체 중의 하나인 정당이 제 기능을 행사하고 있지 못하고 있기 때문이다. 따라서 우리나라에서 언론에 대한 국민들의 기대와 욕구는 다른 나라에 비해 매우 높은 것이 현실이나, 그와는 반대로 여러가지 제도적·환경적 제약요인으로 인하여 언론이 제 구실을 못하고 있는 실정이다. 지역언론의 경우에는 매우 열악한 자본과 제도적인 제약으로 인하여 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 특히 지난 선거들에서 있어서 제주언론은 지역정서주의와 각종 이해관계에 얽힌 情的 利己主義에 바탕을 둔 편향된 정보마저 보도함으로써 많은 선거 후유증을 남긴 바 있다.

언론은 위에서 언급한 바와 같은 기능을 수행하여 주민의 생활 향상에 영향을 끼치고 있다. 이러한 기능 중에서도 지역대표의 올바른 선출을 위한 언론의 역할은 지방자치제의 성공적인 정착을 위하여 매우 중요한 지역언론의 기능이라고 할 수 있다. 선거과정에서 지역언론에게 기대되는 역할은 ① 선거보도의 기능 ② 선거교육의 기능 ③ 선거에 대한 여론파악의 기능 ④ 선거감시의 기능¹²⁾으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 선거보도의 기능이란 선거에 관련된 정보를 주민에게 전달하는 기능이다. 선거에 관련된 정보에는 선거일, 후보자의 인적사항, 공약, 정당의 정강 및 정책, 후보자의 유세내용 등 매우 다양할 수 밖에 없다. 선거에서의 주민이 가지는 정보는 그들의 평가와 판단의 기초적인 토대가 되기 때문에, 이러한 선거보도기능은 선거과정에서 가장 중요한 언론의 기능으로 평가된다.

둘째, 선거교육의 기능이란 선거정보나 선거에 대한 해설, 논평 또는 평가하는 기능을 의미한다. 언론은 정보를 제공하는 기능과 함께 정보의 의미를 해설하고 평가하

12) 강지형·윤형갑, 상계논문, 186면.

는 기능을 수행한다.

셋째, 여론과악의 기능을 수행한다. 물론 선거상황에 대한 조사는 언론에 의해서만 수행되는 것은 아니나, 대부분의 경우 선거상황에 대한 조사는 주로 언론기관과 그에 의하여 위탁된 기관에서 수행한다.

넷째, 선거감시의 기능이란 지역언론이 선거가 성공적으로 이루어질 수 있도록 선거환경을 감시하는 기능을 의미한다.

이와 같이 지역언론이 지방선거에서 올바른 대표의 선출을 위한 기능은 실로 막중하다고 볼 수 있다.

2. 의회운영과정에서의 언론의 역할

지역사회의 발전에 필요한 정책과제를 개발하고 구체적인 해결방안을 찾아내는 일은 주로 지방의회가 담당하고 있다. 문제들을 찾아내고 주민들의 광범위한 참여를 유도하여 참여 민주주의를 실현하는 일은 지방의회의 중요한 역할이며, 이러한 과정은 주로 지역언론을 통하여 이루어질 수 있다. 위와 같은 언론의 기능은 의회의 운영과정을 주민들에게 전달하는 운영사항 전달기능과 지역문제를 공론화시키는 의제개발기능이 있다.

3. 집행과정에서의 언론의 역할

지역의회에서 만들어진 정책과제를 지방자치단체가 합리적·민주적으로 집행함으로써 지방자치제는 움직인다. 그러나 집행과정에 있어 지방의회에서 논의되고 토의된 정책과제라고 할지라도 왜곡될 위험이 도사리고 있기 때문에 지역언론은 이에 대한 통제 기능도 수행한다. 이러한 언론의 역할은 행정 전과정을 감시·감독하는 기능과 행정집행상의 오류를 주민의 입장에서 지적하여 시정하는 기능으로 대별해 볼 수 있다.¹³⁾

V. 지방자치제와 지역언론의 발전을 위한 제언

이상으로 지방자치제와 지역언론의 기능과 역할에 대하여 미흡하나마 개괄적으로 살펴보았다. 지방자치제의 올바른 정착을 위하여 지역언론의 역할이 매우 중요함은 우리 모두 너무나 잘 알고 있으나 위의 두제도는 권위주의 시대의 제도상의 유산으로 인하여 아직까지 개선할 점이 많다고 볼 수 있다.

첫째, 가장 근원적인 개선방안으로 지방자치제의 올바른 정착을 들 수 있다. 지방

13) 이치백, 지면제작에 획기적 변화기대, 신문과 방송, 1991.2, 35면.

자치단체의 권한이 명확하게 정립되어 있지 않고 중앙집권적인 통치형태를 견지하고 있는 우리나라에서는 지역언론의 활성화를 위한 토양이 배양되어 있지 않다. 우리 사회에서 정치가 차지하는 비중은 매우 높으나 지방자치단체의 권한이 미미하기 때문에 지역주민의 관심도 선거를 제외하고는 중앙정계의 움직임에 맞추어지고 있다. 뿐만 아니라 경제 및 사회의 중앙집중도가 지나치게 높아 지역언론의 비중있는 정보원이 서울에 고정되어 있는 관계로 인하여 전국적인 뉴스의 비율이 지방에서 공급되는 뉴스보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다.¹⁴⁾

둘째, 지역언론의 문제를 들 수 있다. 이는 편집상의 문제와 경영상의 문제로 대별해 볼 수 있다. 편집상의 문제점으로 ① 지역언론의 중앙지향적인 사고방식과 기사내용 ② 인적 자원의 부족 등을 들 수 있으며, 경영상의 문제점으로는 ① 지방신문의 빈약한 자본 ② 교통통신의 발달로 말미암은 독자의 상실 ③ 지역언론의 중요재원인 광고의 문제 즉 광고주의 서울집중현상 ④ 중앙신문의 중앙공세 및 지방신문의 난립 등을 들 수 있겠다.

이러한 문제점들을 개선하고 지역언론의 활성화를 꾀하기 위하여는 언론기관 내부의 지방분권화의 추진, 지방자치단체 권한의 강화, 언론기관의 등록요건 완화 등 제도적인 개선방법과 더불어 지역언론에 종사하는 언론인의 의식또한 전환되어야 될 줄 믿는다. 다시 말하자면 ① 뉴스를 선택하고 기사를 작성함에 있어 우선 그 기사의 대상이 누구인지와 그 영향을 먼저 고려하여야 할 것이며 ② 지면 또는 방송에서 전국뉴스의 비중을 줄이고 지방뉴스의 양을 늘려야 하고 ③ 취재에 있어서도 주어진 뉴스를 받아 들이는 수동적인 자세에서 새로운 분야의 새로운 뉴스를 개발하는 적극적인 자세로 전환하여야 하며 ④ 지역광고의 개발에 박차를 가해야 한다. 뿐만 아니라 ⑤ 지역방송의 경우 지방분권화가 실현되어야 한다. 이같은 여건이 조성되어 지역언론이 제 모습을 찾아갈 때 지방자치의 활성화를 꾀할 수 있으며 원활한 지방정치의 실현이 가능해질 것으로 믿는다.

14) 이정춘, 상계서, 315면, 335면.