

‘지역신문 지원 조례(안)’ 비교분석을 통한 현실적 쟁점 고찰

A Comparative study of the Ordinance on Supporting Local Newspapers

김 은 규* · 최 낙 진**
Kim, Eun-Gyoo · Choi, Nak-Jin

목 차

- I. 서론
- II. 지역신문 지원 조례 제정의 필요성과 의미
- III. 지역신문 지원 조례 제정 및 논의 현황
- IV. 지역신문 지원 조례 비교 분석 및 쟁점
- V. 결론

국문초록

2004년 <지역신문발전지원특별법>이 제정되어 지역신문에 대한 지원을 공적 지원 차원에서 진행하고 있다. 지역신문에 대한 공적지원은 지역의 여론다양성 확보를 국가가 적극적으로 지역신문을 진흥시키겠다는 의지의 산물이다. 중앙정부의 지역신문 지원정책에 힘입어 각 지역자치단체에서도 지역신문 지원 조례 제정을 통해 지역신문의 경쟁력 강화를 도모하고 있다. 2010년 경상

논문접수일 : 2014.11.20

심사완료일 : 2014.12.09

게재확정일 : 2014.12.11

* 언론학박사 · 우석대학교 신문방송학과 교수(제1저자)

** 언론학박사 · 제주대학교 언론홍보학과 교수(교신저자)

남도에서 최초로 지역신문 지원 조례가 제정된 이후 부산, 충남 등 광역자치단체와 서울 동작구, 경기도 의정부시 등 기초자치단체에서 조례가 제정되었다. 더불어 경기도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 광주광역시 등에서도 지역신문조례 제정을 위한 움직임이 활발하다. 조례가 제정되었거나 현재 논의 중인 지자체에서 공통적으로 확인되는 사항은 조례를 통해 지역신문의 지원이 필요하다는 것에는 모두 공감한다는 것이다. 하지만 지원 조례에 대한 이견들로 인해 일부 지자체의 조례 제정이 난항을 겪고 있는 상황이다. 이에, 본 연구에서는 각 지자체에서 제정되어 운용되고 있거나 아직 논의 중인 조례안 검토를 통해 지역신문 지원 조례의 현실적 쟁점을 검토하고 개선방안을 모색해 보았다. 검토 결과 첫째, 지원대상의 범위의 문제로 인터넷신문의 포함 여부, 둘째, 지원 자격의 조건으로 지원기준의 절대 요건과 우선요건의 문제, 셋째, 상위법인 <지역신문발전지원특별법>과의 차별성, 넷째, 지원 조례에 따른 재원의 형성, 다섯째, 지원조례 운용을 위한 위원회의 구성 등의 문제가 쟁점으로 부각되고 있었다. 이에 본 연구에서는 조례 제정의 방향성과 관련해 선택과 집중의 원칙이 유지되어야 한다는 것, 지방자치단체의 홍보예산 문제가 지역신문 지원과 연동되어 지역신문 난립의 원인을 제거해야 한다는 것, 지역별 지역신문발전위원회의 독립성과 공정성이 확보되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 아울러, 쟁점을 해결하기 위한 현실적 대안으로는 첫째, 지역신문 지원과 관련 연차별 지원 대상을 구분하여 진행, 둘째, 개별 신문사별 지원 방식 대신 기획취재 사업, 소외계층교육 사업 등과 같이 사업별 공모제 실시, 지역 사회 공헌을 고용인원, 세금, 4대보험 지급 등 지역의 고용 안정과 기여 면에서 가중치를 크게 두는 방안을 고려하는 방안 등을 제시하고 있다.

주제어 : 지역신문, 지역신문지원조례, 지역신문발전지원특별법, 지역신문지원제도, 지방자치단체

1. 서론

각 지방자치단체(이하 지자체)에서 지역신문 지원 조례 제정 움직임이 활성화되기 시작한 것은 2009년도부터 이다. 이러한 움직임은 무엇보다도 지역신문이 지자체 단위의 공론장 형성과 언론활동을 통한 지역문화 창달에 기여하고 있음에도 불구하고, 지역언론의 열악한 환경이 지역신문의 고사 위기를 초래하고 있다는 지자체 구성원들의 공통된 인식에서 비롯됐다. 지역신문 지원 조례를 제정하고자 발의된 조례안들은 한결같이 이같은 조례 제정의 취지와 목적을 명시하고 있다. 예컨대 “중앙과 지방의 불균형을 해소하고 진정한 지방자치의 정착과 지방의 정치·경제·사회·문화·교육 등 모든 분야에서 선도적 역할을 수행하기 위해서는 지역신문의 역할과 기능이 중요하나 대다수 지역신문은 열악한 경영 여건 하에서 지역사회 공론의 장으로서의 그 존립 기반마저 무너지고 있는 실정이다. 이에 지역신문의 경쟁력 강화와 건전한 육성발전을 통하여 여론의 다양성 회복 등 지역신문으로서의 역할 수행을 위한 지원 근거를 마련하려는 것”이다.¹⁾ 다시 말해, 지자체 단위의 지역신문 지원 조례 제정을 통해 지역신문을 지원함으로써 지역 여론다양성 확보와 지역신문의 경쟁력 강화와 건강한 발전을 추구하고자 하는 것이다.

여기에 2004년 문화체육관광부 소관의 <지역신문발전지원특별법>이 제정되어 지역신문 지원을 공적 차원에서 진행하고 있다는 사회적 환경도 뒷받침하고 있다. <지역신문발전지원특별법>은 한국사회에서 처음 시행된 언론에 대한 지원법으로써 행정적 규제 차원을 넘어 국가가 적극적으로 지역신문을 진흥시키겠다는 의지의 산물이다.²⁾ 애초 6년 한시법으로 공포되었지만 법 개정을 통해 6년 더 연장되어 2016년까지 효력을 가지고 운용되고 있다. 이처럼 중앙정부 단위의 지역신문 지원법은 각 지자체에도 지역신문 지원 조례 제정에 대한 분위기를 확산시킨 것이며, 조례 제정의 상위법으로 근거하고 있다.

1) 부산광역시 지역신문지원 조례안, 2011.3.14

2) 차재영·안차수·김은규, “지역신문발전기금 사업에 대한 평가 모델 개발연구”, 한국언론재단 지역신문발전기금 조사연구보고서, 2011, 16면.

하지만 각 지자체 단위에서 지역신문 지원 조례 제정 요구가 확산되고 있음에도 불구하고 조례 제정이 순탄한 것만은 아니다. 2010년 경상남도에서 최초로 지역신문 지원 조례가 제정된 이후 부산, 충남 등 광역자치단체와 서울 동작구, 경기도 의정부시 등 기초자치단체에서 조례가 제정되었다. 이에 반해, 여타의 자치단체에서는 아직도 지역신문 지원 조례가 논의 중에 있다. 경기도, 전라남도 등에서는 도의회 상임위원회를 통과했지만 본 회의에서 유보되거나 부결되기도 했으며, 충북, 전북, 광주광역시에서는 공청회 등을 통해 조례안이 만들어지기는 했지만 지자체 의회에 상정되지도 못한 상황이다.

조례가 제정되었거나 현재 논의 중인 지자체에서 공통적으로 확인되는 사항은 조례를 통해 지역신문의 지원이 필요하다는 것에는 모두 공감한다는 것이다. 하지만, 조례에서 담아야 할 핵심 내용인 지원 대상, 지원 범위, 위원회의 구성과 같은 사항들이 쟁점이 되고 있다. 각 지자체별로 일간신문, 주간신문, 인터넷신문 등 수십 개의 지역신문이 존재하는 상황에서 한정된 예산으로 누구를 어떻게 지원하며, 지원 결정 단위에 누가 참여하는가의 문제가 쟁점의 핵심이 되고 있다. 이는 비단 조례를 논의 중인 지자체 뿐만 아니라, 조례가 제정된 지자체에서도 논의 과정 중에 주요하게 거론된 사항들이다. 더구나, 최초로 지역신문 지원 조례를 제정한 경상남도에서는 애초 '지역일간신문, 지역주간신문, 인터넷신문을 지원 대상으로 하고, 지역신문발전위원회는 11명으로 구성한다'고 했으나, 2013년 조례 개정을 통해 인터넷신문을 배제하는 한편 지역신문발전위원회의 구성원도 9명으로 바꾸었다. 이처럼 이미 조례가 제정된 상황에서도 지원 대상, 위원회 구성과 같은 사항들은 여전히 쟁점으로 부각되기도 하는 문제이다.

이에 본 연구에서는 각 지자체에서 제정되어 운용되고 있거나 아직 논의 중인 조례안 검토를 통해 지역신문 지원 조례의 현실적 쟁점을 살펴보고자 한다. 구체적으로는 다음과 같은 내용들이다. 첫째, 지원과 관련하여 지원 대상, 지원 기준, 지원 절차의 문제, 둘째, 재원 관련하여 예산 및 기금의 조성과 운영의 문제, 셋째, 위원회의 구성과 역할/기능에 관한 문제들이다. 연구를 위해서는 각 지자체 단위에서 제정된 조례안과 논의 중인 조례안, 그리고 조례 제정을 위해 지자체 의회 및 조례 제정 추진위원회에서 논의된 회의록을 기본

자료로 활용한다. 이를 통해 본 연구는 각 지자체 단위의 조례안 및 쟁점 내용을 비교 고찰할 것이며, 나아가 제기된 쟁점들의 합리적 방안이 무엇인지 모색하고자 한다.

II. 지역신문 지원 조례 제정의 필요성과 의미

지역신문은 지역에 필수불가결한 공공재로 인식되고 있다. 국내외를 막론하고 지역의 건전한 발전과 기초 민주주의 실현을 위해서는 지역의 다양한 여론 형성과 비판 기능이 작동되어야 한다는 것에는 이견이 없다고 하겠다.

하지만, 지역신문의 현실은 정상적인 언론의 기능을 다할 수 없을 만큼 생존의 위기에 내몰려 있는 것이 사실이다. 즉 일상적인 시장행위만으로는 지역신문기업의 존립이 어렵기 때문에 시장 외적 정책 개입이 이루어지고 있는 것이다. 이게 2004년 6월 한시법으로 제정되어 지금까지 시행되어 오고 있는 <지역신문발전지원특별법>이다.

1. 지역신문발전지원특별법 고찰

<지역신문발전지원특별법> 제1조에 따르면 “여론의 다원화, 민주주의의 실현 및 지역사회의 균형 발전”을 위해서는 지역신문이 제 역할을 다 할 수 있는 기반이 조성되어 있어야 한다는 것이다. 이 법 제6조에서는 신문산업의 존속 및 발전을 위해 “지역신문의 발전지원계획을 수립·시행” 한다고 적시하고 있다.

이 법은 지역신문을 직접 선별하여 지원한다는 점에서, 그간 간접적이고 일괄적인 형태로 지원되었던 것과는 다를 뿐만 아니라 사후 실사 과정이 분명하다는 점도 그간의 신문지원과는 다른 특징을 보이고 있다.³⁾ 하지만 이 법은 지역신문에 지원의 정당성 못지않게 그를 우려하는 의견이 일기도 했다.⁴⁾

3) 임연희·김재영, “지역신문에 대한 ‘기획취재지원’사업과 저널리즘의 변화” 『한국언론학보』 제 54권 3호, 한국언론학회, 2010, 185-205면.

4) 이병남·김세은, “미디어 지원제도의 성과와 한계: 지역신문발전지원특별법을 중심으로”, 『한

2004년 6월 제정된 <지역신문발전지원특별법>은 애초 2010년 9월 22일까지 유효한 한시법이었으나, 2010년 6월 10일 '법률 제7206호 지역신문발전지원 특별법 일부개정법을 부칙 제2항'에 따라 지역신문법의 유효기간을 2016년 12월 31일까지로 연장하였다. 그 이후 2013년 11월에는 지역신문법의 유효기간을 폐지하고 기금 조달을 구체화하는 내용의 개정안이 발의되기도 했었다. 하지만, 이같은 내용의 발의안은 2014년 현재까지 반영되지 않고 있는 상태이다.

이 법에 선정된 지원대상 신문사에는 경쟁력강화지원, 조사연구 연수교육, 정보화지원, 공익성 구현, 인프라 구축 등 5개 분야 16개 세부기금사업의 지원이 이루어지고 있다. 그 구체적인 내역을 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> <지역신문발전지원특별법>에 따른 기금지원 사업

기금추진사업	세부기금사업
경쟁력 강화 지원	기획취재 지원, 프리랜서 운영 지원, 콘텐츠 지면 개선 지원, 시민기자 활용 지원, 연수교육사업, 조사연구사업
조사연구 연수교육	연수교육, 조사연구
정보화 지원	기사자료 디지털화 지원, 지역신문 공용DB화 지원, 디지털 장비 임대
공익성 구현	소외계층 구독료 지원, NIE 시범학교 구독료 지원, 지역신문 활성화 캠페인, 지역신문 모니터링
인프라 구축	경영여건 개선자금 융자

* 출처: 지역신문발전위원회 홈페이지

5개 분야 16개 세부기금사업으로 2005년부터 2012년까지 전국 70개 지역언론사에 지원한 총액은 625억원(62,567,809,309)을 넘어섰다. 그렇다면 이 법은 어떠한 효과를 가져왔을까? 달리 말해 이 법의 시행 목적이 달성되었느냐는 물음이다. 즉 이법을 시행한 이후 지역신문의 사정이 개선되었는가에 대한 평가들이 있어야 한다는 이야기이다. 이는 본 연구에서 다루고자 하는 지역신문 지원조례의 필요성 검토의 전제조건이 되기도 한다.

먼저 이병남과 김세은 연구⁵⁾에 따르면 경쟁력 강화 지원 중 기획취재 지원

국언론정보학보, 제46호, 한국언론정보학회, 2009, 280-322면.

사업은 독자들과 신문기자 모두 긍정적인 평가를 받고 있으나, 실제 내용에서는 기획취재 기사들이 해외취재에 집중되는 등 지역민의 다양한 의견 반영과 일정한 방향성을 유지했다고 보기는 힘들다고 평가했다. 임연희와 김재영의 연구⁶⁾에서도 기획취재 지원사업이 기자들의 저널리즘 활동과 기자들의 경쟁력 강화에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가되었다. 최경진⁷⁾은 지역신문법 제정 이후 편집자유권, 신문윤리, 지역사회 및 독자와의 관계 정립 등이 제도적으로 정착하기 시작하였다고 평가하고 있다.

이들 세 연구자들의 평가를 종합하면 이 법의 시행으로 지면개선, 독자들의 만족도 증가, 기자들의 자긍심 고취 측면에서는 일부 긍정적인 효과들이 나타났음을 알 수 있다. 하지만 지역신문의 시장구조 및 시장행위에는 뚜렷한 변화가 없는 것으로 평가되었다. 특히 구독자나 광고주 증가는 전혀 이루어지지 않고 있어 경영여건 개선에는 별반 효과들이 없는 것으로 나타났다. 이는 이 사업이 장기적인 측면에서 신문의 품질개선, 안정적인 독자 확대, 지역사회에서의 영향력 증대로 이어질 수 없음을 가리킨다.

한마디로 <지역신문발전지원특별법>은 이제 그 성과와 효과 측면에서 검토의 대상이 되었으며, 이 법이 과연 지역 단위에서 어느 정도의 실효성을 거두기 위해서는 어떠한 보완 장치 혹은 대체법이 필요한 지에 대한 논의가 있어야 한다고 하겠다. 또한 이 법은 2016년 12월 31일까지 효력을 지니는 한시법 이기에 만약 지역신문발전기금이 중단될 경우, 지역신문은 과거보다 더 어려운 상태에 직면할 수 있기 때문에 이 법에 대한 근본적인 검토가 필요하다고 하겠다.

2. 지역신문의 저가치 제공 가설

지역신문 지원 조례의 필요성은 신문의 존립 위기에서 출발한다고 할 수 있

5) 이병남·김세은, 앞의 논문, 280-322면.

6) 임연희·김재영, 앞의 논문, 185-205면.

7) 최경진, "지역신문 지원정책의 성과와 과제: 지역신문발전지원특별법을 중심으로", 『사회과학 논집』 제8권, 2009, 127-145면.

다. 2013년 한국언론진흥재단의 조사⁸⁾에 의하면, 신문의 구독률과 열독률이 급격하게 감소하는 경향을 보이고 있다. 열독률은 2002년 82.1%에서 2012년 40.9%로, 가구별 신문 구독률도 2002년 52.9%에서 2012년 24.7%로 절반 이상 감소한 것으로 나타났다. 그런데 이 10년 기간 중 2005년도부터는 <지역신문 발전지원특별법>이 시행된 시기에 해당한다. 그러함에도 열독률과 구독률이 급격하게 감소하고 있는 것은 신문산업 전체적으로 시장 외적 정책개입이 별 반 효과가 없음을 의미한다.

이러한 신문시장의 쇠퇴를 설명하는 다양한 견해들이 존재한다. 대표적인 견해로는 '경영 합리화의 소홀과 시장 지배력의 약화',⁹⁾ '새로운 매체의 도전에 대한 비효과적인 대응',¹⁰⁾ '신문의 정치적 개입과 정파성의 위기',¹¹⁾ '공정성의 위기와 신뢰의 위기'¹²⁾ 등이 있다. 신문시장의 위기를 설명하는 위의 견해들이 갖고 있는 공통점은 앞선 요인들로 인해 신문의 가치가 하락하고 있다는 것이다. 일종의 저가치 제공 가설로 소비자의 욕구를 신문 상품이 제대로 충족시킬 수 없음을 가리킨다.¹³⁾

저가치 제공 가설 측면에서 지역신문의 사정은 더욱 심각하다. 우선은 지역신문 시장이 규모의 경제를 실현할 수 없는 근원적 한계를 갖고 있다. 규모의 경제(economics of scale)는 생산량의 증가에 따라 단위당 생산 평균비용이 감소하는 현상을 말한다. 신문상품은 비용 중 고정비용의 비율이 높아 최소한 부 발행 비용 즉 초판비용에 대부분의 생산비가 투입된다. 재판부터는 대

8) 한국언론진흥재단, 「2012 언론수용자 의식조사」, 한국언론진흥재단, 2013.

9) 이은주, 「지역신문의 경영구조 개선방안」, 한국언론재단, 2007.; 장호순, 「신문위기에 대한 해외 언론인의 대응과 한국 신문의 과제」, 「국민에게 신문은 어떤 존재인가」, 미디어 오늘 창립 10주년 기념 세미나 자료집, 2005.

10) 황용석, 「시간과 공간의 맥락에서 본 텔레비전과 인터넷 이용의 상호관계성 탐구」, 「방송연구」 59호, 방송통신위원회, 방송위원회, 2004, 309-338면.

11) 강명구, 「언론, 이렇게 변해야 한다: 언론의 당파성」, 「신문과 방송」 2005년 1월호, 한국언론진흥재단, 2005년 1월, 43-48면.; 이재경, 「한국 저널리즘의 세 가지: 저널리즘의 위기와 미래」, 「신문과 방송」 2004년 4월호, 한국언론진흥재단, 240-246면.

12) 이준웅, 「비판적 담론공중의 등장과 한국 언론에 대한 공정성 요구」, 「전환기의 한국언론」, 한국언론학회, 2004.

13) 김세은, 「신문 산업의 경쟁과 변화: 영국을 중심으로」, 미디어연구소, 2004.; 장호순, 앞의 논문.

부분 복제비용만 추가되므로 그 한계비용이 현격하게 낮아진다. 하지만 절대적 신문시장이 적은 지역신문은 규모의 경제를 실현할 수가 없다.¹⁴⁾ 또한 백화점과 같은 범위의 경제(economics of scope)를 실현할 수 있는 다양한 상품들을 만들어 낼 수도 없다. 잘 알려져 있다시피 백화점은 대도시를 중심으로 한 광역소비자 상권이 형성되어야만 존립이 가능하다. 중소도시에 백화점이 없는 이유이기도 하다. 이와 같은 이유로 독자시장이 협소할 수밖에 없는 지역신문에서 범위의 경제를 실현하기란 애초 불가능에 가깝다 하겠다.¹⁵⁾

3. 새로운 지역신문 지원정책의 필요성

앞의 <지역신문발전지원특별법>의 한계와 지역신문의 저가치 제공 가설 논의에 비추어보면 기존의 시장 내·외적 정책 개입으로도 지역신문의 존립 위기를 적절하게 해소할 수 없다는 결론에 이르게 된다. 그렇다면 지역신문의 존립 위기를 완화하거나 해소시킬 수 있는 방안들은 무엇인가? 물론 이 물음의 전제로는 지역신문이 해당 지역사회의 유지와 발전에 필요불가결한 공공재로 인식되어야 한다.

이러한 인식에 기초해 이승선¹⁶⁾은 지역신문 지원 조례 제정의 필요성을 '지역민의 알권리와 행복 추구권 보장'과 연계하여 강조한다. 요컨대, 국민의 일원으로 지역민들에 지역의 정보를 공급하는 것은 국가의 책무라는 것이다. 중앙중심의 정보만 생산되고 유통됨에 따라 중앙 중심의 관점이 지역민들에 강요되는 물리적 기반을 예방하고, 지역언론의 다양성이 보장되도록 지원이 필요하다는 것이다.

조례 제정은 각 지방의 다양성 고려 및 풀뿌리 민주주의 실현과 관련된 것¹⁷⁾으로 지방자치단체가 지방의회의 의결로 제정할 수 있는 자치입법권에

14) 최낙진, "제주 신문산업의 '지배적 위치 상실 위기'에 관한 소고(小考)", 『언론과학연구』 제14권 2호, 2014. 448-449면.

15) 최낙진, 앞의 논문, 449면.

16) 이승선, "지방자치단체 제정 지원과 지역언론의 역할: 조례 제정(안)을 중심으로", 충북시민사회단체연대회의 주최 지역신문 지원조례 제정을 위한 토론회, 2010. 2면.

17) 안효섭, "조례제정의 법체제적 허용 범위", 『법과 정책』 제20집 2호, 제주대 법과정책연구

해당한다.¹⁸⁾ 달리 말해 조례 제정의 필요성은 지역성의 문제와 연관되어 제시 되기 마련이다. 지역성은 지역사회의 필요와 이익에 부응하는 활동을 다양하게 반영한다. 정치적 측면에서는 민주적인 지방자치의 실현으로, 경제적 측면에서는 지역경제의 활성화로, 사회적 측면에서는 지역사회의 통합과 합의의 창출로, 문화적 측면에서는 지역문화의 전승과 창달이다.¹⁹⁾ 이러한 지역성의 구체화는 지역언론이 지역적 수요와 관심사에 부합하는 활동을 달성할 때 효과적으로 이루어진다는 것이다.²⁰⁾

결국, 지역민의 행복권 추구하고 지역성 구현을 위해서는 지역의 여론다양성과 공론장이 활성화되어야 하며, 이를 위해서는 건강한 지역언론의 육성, 지역신문 난립구조의 개선, 지역신문에 대한 지역 주민들의 관심 활성화, 지역신문의 경쟁력 강화를 위한 지원이 필요하다는 것이 역설된다.²¹⁾ 지역신문발전지원특별법의 시행도 이같은 목적을 실현한다는 배경에서 정당성을 부여받았다. 하지만, 앞서 살펴보았다시피 지역신문발전특별지원법은 일정한 명암을 가지고 있기에, 지역 단위에서의 실효성을 위해서는 보완된 장치나 대체입법이 필요한 상황이다.

2009년도부터 각 지역 단위에서 활성화된 지역신문 지원 조례의 입법 추진은 이러한 위기감과 필요성을 반영한다. 관련하여 우희창²²⁾은 지자체 지원 조례의 의미를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 지역신문지원제도의 성과와 효력을 배가하기 위한 정책적 보조 수단으로서 기능한다는 점이다. 요컨대, <지역신문발전지원특별법>만으로 정책적 효과를 낼 수 없었던 부분을 확대하여 시너지

원, 2014, 242면.

- 18) 신용인, “제주특별자치도 인권 보장 및 증진 조례안 재의요구에 관한 소고”, 「법과 정책」 제20집 1호, 제주대 법과정책연구원, 2014, 343면.
- 19) 이진로, “지역방송의 지역성 구현과 방송법 규제 방안”, 「한국방송학회」 제18권 3호, 한국방송학회, 2004, 645면.
- 20) 김덕모·강철수, “지방자치단체의 지역신문 지원조례 추진에 관한 연구”, 「언론과학연구」 제12권 2호, 한국지역언론학회, 2012, 48면.
- 21) 박 민, “6.2지방선거 지역미디어 공공성의제 : 지역신문 지원조례를 중심으로”, 전북민주언론시민연합 주최 <지역신문 지원조례 제정을 위한 토론회> 발제문, 2010, 4면.
- 22) 우희창, “지역신문지원조례 제정의 필요성과 과제”, 「사회과학연구」 제23권 2호, 충남대학교 사회과학연구소, 2012, 28면.

효과를 얻을 수 있다는 것이다. 둘째, 지역 차원에서 지역신문의 중요성에 대해 자각을 하기 시작했다는 점에서도 조례 제정의 의미가 있다는 점이다. 지역 단위의 조례 제정 추진에는 지역 시민단체, 학계, 지자체 관계자들이 참여하고 있다. 이를 통해 지역의 구성원들이 지역신문의 중요성을 성찰하는 한편 해당 지역의 상황을 반영하는 조례안을 협의하고 있기에 의미를 부여할 수 있다는 것이다. 셋째로는 조례 제정이 지역신문으로 하여금 제 역할을 충실히 하도록 자각하는 계기가 되고 있다는 점이다. 조례 제정은 단순히 지역신문에 대한 물적 지원만을 하는 것이 아니라 난립해 있는 지역신문의 구조 개선과 지역신문의 건강한 경영을 유도하는 등 지역신문의 개혁에도 일정 목적을 가지고 있다. 때문에, 지역신문들 역시 이러한 점을 인식하고 자정하는 모습을 유도 할 수 있다는 것이다.

Ⅲ. 지역신문 지원 조례 제정 및 논의 현황

지역신문 지원 조례 제정의 흐름은 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 지자체 단위에서 원활한 논의가 이루어져 조례가 제정 및 시행되고 있는 곳이며, 다른 하나는 쟁점이 해결되지 않아 현재까지 논의가 진행 중인 곳이다. 이에 여기에서는 일차적으로 조례가 제정된 지자체와 논의가 진행 중인 지자체로 나누어 그 현황과 내용을 살펴본다.

1. 조례 제정 지자체 현황

2014년 7월 현재 지역신문 지원 조례가 제정 되어 있는 지자체는 경상남도, 부산광역시, 충청남도, 서울시 동작구, 경기 의정부시 등 총 5곳이다. 이중 지역신문 지원 조례를 제일 먼저 제정한 곳은 경상남도이다. 조례의 유효기간은 대부분 2016년 12월 31까지로 한정하고 있다. 이는 상위법인 문화체육관광부 소관의 <지역신문발전지원특별법>이 2016년까지 운용되는 한시법이라는 점을 감안했기 때문이다.

〈표 2〉 지역신문 지원 조례 제정 지자체 현황 (2014년 7월 기준)

법규명	공포일자	유효기간	제/개정
경상남도 지역신문 발전 지원 조례	2010.10.7.	2016.12.31	2013.2.7 일부개정
경상남도 지역신문 발전 지원 조례 시행규칙	2011.2.24.	2016.12.31	2013.3.28 일부개정
부산광역시 지역신문발전지원 조례	2011.5.4.	2016.12.31	제정
충청남도 미디어센터 설치 및 운영에 관한 조례	2010.12.30	-	2011, 2012, 2014 일부개정
충청남도 미디어센터 설치 및 운영에 관한 조례 시행 규칙	2011.2.10	-	제정
서울특별시 동작구 지역신문 발전 지원 조례	2013.12.12.	-	제정
의정부시 지역신문 발전 지원 조례	2013.12.27.	2016.12.31	제정

경상남도는 국내에서 처음으로 지역신문 지원 조례를 제정했다. 2009년 4월 13일 경남민언련의 제안에 의해 조례 제정에 대한 논의가 시작되었으며, 시민 서명, 토론회, 릴레이기고 등의 조례 제정 캠페인 활동을 진행했다. 이와 더불어 도의회 의원, 경남 도내 지역신문사 정치부장, 도의회 출입기자 간담회 등을 통해 조례 제정안에 대한 의견을 수렴했다.²³⁾ 이처럼 시민단체, 언론사, 도의회 등 각 단위가 참여하는 가운데 조례 제정을 추진했다.

부산광역시는 2010년 '언론공공성지키기 부산연대 지역신문발전지원조례 추진팀'이 구성되어 각계의 의견을 수렴했으며, 시의회의 논의를 거쳐 2011년 4월 15일 본회의 의결을 거쳐 5월 4일 공포되었다. 부산 지역은 시민사회단체 중심의 조례 제정 요구를 지자체 의회가 비교적 적극적으로 호응하여 논의가 시작된 지 1년 만에 조례가 제정되었다는 점에서 주목할 만 하다. 하지만, 정여당 중심의 의회 구성상 시민사회단체와의 긴밀한 소통이 부족한 채 조례 제정이 추진되었고, 이에 따라 위원구성에서 공무원과 정당인 참여 배제 및 기금 운용을 위한 독립 사무국 설치 등의 시민사회단체 입장이 반영되지 못

23) 강창덕, "경남 지역신문지원조례 제정 현황 및 조례안", 지역신문지원조례 제정 현황 및 과제 점검을 위한 토론회, 2011, 5면.

했다는 평가를 받기도 한다.²⁴⁾

충청남도는 2010년 12월 30일 '충청남도 미디어센터 설치 및 운영에 관한 조례'를 공포했다. 그리고 2011년부터 '충남미디어센터'를 설치하고, 도청 자체 사업으로 연간 3억원의 예산을 편성하여 지역 미디어 지원 사업을 시행하고 있다. 충청남도의 경우는 관련 조례 제정을 통해 지자체 집행부인 도청 산하에 별도의 조직을 구성하고 도내 미디어 전반에 대한 지원 사업을 하고 있다는 점에서 타 지역의 지역신문 지원 조례 상황과는 차별성을 가진다. 이에 따라 독립성이 결여되어 있고, 지역신문에 대한 지원 역시 제한적으로 이루어지고 있다는 한계가 지적되기도 한다.²⁵⁾

한편, 광역자치단체의 지역신문 지원 조례 제정에 힘입어 기초자치단체에서도 조례를 제정하기도 했다. 기초자치단체 차원에서 최초로 조례 제정이 이루어진 곳은 서울시 동작구이다. 동작구는 2013년 11월 28일 구의회 본회의를 통해 조례를 의결했으며 12월 12일 공포했다. 지역신문과 인터넷신문을 지원 대상에 포함하고 있으며, '동작구 지역신문발전위원회'에 공모를 통한 동작구민 대표 2명을 포함한다는 점에서 특이하다. 한편, 경기도 의정부시 역시 2013년 12월 6일 구의회 본회의 의결을 통해 지역신문 발전 지원 조례안을 의결했으며, 12월 27일 공포했다. 지원대상은 경기도에 등록하고 의정부시를 주된 취재지역으로 하는 지역신문으로 하고 있으며, 인터넷신문도 포함하고 있다.

2. 논의 중 지자체 현황(조례안이 제시된 경우)

광역단위 지자체로는 경상남도, 부산광역시, 충청남도가 지역신문 지원에 관한 조례를 제정하고 있는 것에 반해 경기도, 전라남도, 인천광역시, 충청북도, 전라북도, 광주광역시, 제주도, 서울특별시 등 8개 지역에서 조례 안이 제시된 가운데 제정 논의가 지속되고 있다. 이중 전라남도 조례안은 2011년 2월 해당 상임

24) 박정희, "부산 지역신문지원조례 제정 현황 및 조례안", 지역신문지원조례 제정 현황 및 과제 점검을 위한 토론회, 2011, 26면.

25) 이기동, "대전충남 지역신문지원조례 제정 현황", 지역신문지원조례 제정 현황 및 과제 점검을 위한 토론회, 2011, 34면..

위를 통과하였지만 본 회의에서 부결되었고, 경기도 조례안은 2011년 2월 해당 상임위에서 일차 논의 후 보류되었으며, 인천광역시 조례안 역시 2010년 2월 해당 상임위 논의 후 보류되었다. 한편, 충청북도, 전라북도, 광주광역시에서는 시민사회단체와 학계 등이 참여하는 조례 제정 추진위원회가 구성되어 조례안을 제시하는 한편 지자체 의회에 조례안이 상정되도록 노력하고 있는 상황이다.

〈표 3〉 지역신문 지원 조례 제정 논의 지자체 현황 (2014년 11월 기준)

법규명(안)	처리 및 논의 현황
전라남도 지역신문 발전을 위한 조례(안)	2011.2.1 발의 / 2.14 상임위 의결 2.18 본회의 부결
경기도 지역신문 발전 지원 조례(안)	2011.2 발의 / 2.18 상임위 보류
인천광역시 지역신문 구독지원에 관한 조례(안)	2010.1.16 입법예고 2.2 상임위원회 보류
충청북도 지역신문 발전을 위한 지원조례(안)	추진위 구성 진행 중
전라북도 지역신문지원조례(안)	추진위 구성 진행 중
광주광역시 지역신문 발전 및 수용자 지원 조례(안)	추진위 구성 진행 중
서울특별시 지역신문 발전지원 조례(안)	2013.8월 발의 계류 중
제주특별자치도 지역신문 발전지원 조례(안)	2013년 도의원 안 준비

위 표에서 보여지듯 전국의 각 시도 등 자치단체에서는 지역신문 지원 조례 제정에 대한 필요성을 인식하면서 이의 입법을 추진하고 있다. 하지만, 조례가 공포된 경상남도, 부산광역시, 충청남도와 달리 난항을 겪거나 논의가 담보되고 있는 상황이다. 여기에는 다음과 같은 배경과 원인이 자리한다고 볼 수 있다.

첫째는 지원 대상 및 위원회 구성 등의 문제에서 합의를 보지 못하고 있는 경우이다. 조례안이 지자체 의회에 상정되었지만 보류되거나 부결된 경기도와 전라남도의 경우가 대표적인 경우이다. 둘째는 지역신문의 난립구조 속에서 이해 당사자들의 부정적 여론몰이가 걸림돌이 되고 있는 경우이다. 이 경우의 특징은 해당 지역에 지역신문들이 난립해 있다는 것이다. 요컨대, 지역신문의 난립구조 속에서 조례에 따른 지원에서 제외될 수 있는 일부 지역신문 사주들이 조례 제정에 반발하고 있는 것이다. 전라북도와 충청북도의 경우가 이에 해당한다. 셋째는 조례안 제정에 대한 지역 구성원들의 논의가 활성화되어 있지 않는 경우이

다. 관심있는 단체나 의회 의원들이 조례안을 만들어 놓고는 있지만 토론회, 공청회 등을 통한 의견수렴 등 공감대 형성이 아직 이루어지지 않아 논의가 저조한 상태이다. 서울특별시와 제주특별자치도의 경우가 이에 해당된다.

IV. 지역신문 지원 조례 비교 분석 및 쟁점

1. 분석 대상 및 비교 분석 내용

앞서 살펴보았다시피, 지역신문 지원 조례는 경상남도, 부산광역시와 같이 이미 조례 제정을 통해 지원 사업을 실시하고 있는 경우와 경기도, 전라남도 등과 같이 아직 조례 제정은 이루어지지 않았지만 지역별 조례 제정 추진위원회를 통해 조례 안이 제시된 경우로 나뉜다. 2014년 11월 현재 기준으로 볼 때, 지자체 단위에서 지역신문 지원 관련 조례가 입법화된 경우는 경상남도, 부산광역시, 충청남도, 서울 동작구, 경기 의정부시 5개 지역이다. 그리고, 아직 입법화 되었지만 지역단위에서 자체적인 안을 제시하고 있는 경우는 전라남도, 경기도, 인천광역시, 충청북도, 전라북도, 광주광역시, 제주특별자치도, 서울특별시 등 8개 지역이다.

본 연구에서는 이 두 가지 경우의 조례(안)들을 분석대상으로 했다. 다만, 비교 분석에서 다음의 세 가지 경우는 제외했다. 첫째는 서울 동작구와 경기도 의정부시와 같이 기초자치단체의 조례이다. 그 이유는 기초자치단체의 경우 해당 지역의 지역신문사가 대부분 영세하기에 해당 지역의 조례안 내용이 광역자치단체 단위의 조례안 내용과 비교해 볼 때 목적과 의의에서는 상통하지만 구체적 기준에서 차이를 보이고 있기 때문이다. 둘째는 인천광역시에서 발의되었던 조례안의 경우 '구독자 지원'이라는 특정 목적을 가지고 있기에 이 역시 타 지역 지원 조례와 비교 대상이 될 수 없어 배제했다. 셋째로 충청남도의 미디어센터 조례의 경우 모든 미디어에 대한 지원 및 충청남도 미디어센터 운영에 대한 사항이 주요 내용임에 따라 엄격한 의미에서 지역신문 지원 조례에 해당되지 않는다. 이에 타 지역 조례와 비교 분석이 제한적이기에

이 역시 제외했다.

이에 따라 본 연구에서는 <표 4>와 같이 모두 9개 지역의 10개 조례(안)을 분석대상으로 하고 있다.

<표 4> 비교 분석 대상 조례(안)

구분	지역	조례(안)	비고	
조례 시행중	경상남도	경상남도 지역신문 발전 지원 조례	2013 개정	
	부산광역시	부산광역시 지역신문발전지원 조례	2011 제정	
조례 논의중	경 기 도	도의회 논의안	경기도 지역신문 발전 지원 조례(안)	2011 도의회 상임위 보류 안
		시민·언론 단체안	경기도 지역신문 발전 지원 조례(안)	시민·언론단체 추진안
	전라남도	전라남도 지역신문 발전을 위한 조례(안)	2011 도의회 부결 안	
	전라북도	전라북도 지역신문지원조례(안)	추진위 안	
	충청북도	충청북도 지역신문 발전을 위한 지원조례(안)	추진위 안	
	광주광역시	광주광역시 지역신문 발전 및 수용자 지원 조례(안)	추진위 안	
	서울특별시	서울특별시 지역신문 발전지원 조례(안)	2013 시의회 상임위 계류 안	
	제주특별자치도	제주특별자치도 지역신문 발전지원 조례(안)	도의원 준비 안	

비교 분석 내용은 조례(안)에서 핵심 내용이 되는 사항들이다. 각 지역의 조례(안)들의 기본적 내용은 조례의 제정 목적, 지원(대상, 지원 기준, 지원 사업), 예산(기금 등), 위원회(위원 구성, 역할과 기능)에 관한 사항들을 담고 있다.

이 중, 각 지역의 조례(안)을 보면 제정 목적은 모두 동일하다. 표현에서는 다소간의 차이가 있지만, 지역신문에 대한 지원을 통해 지역 여론의 다양성 확보와 건강한 언론문화 창달에 기여한다는 것이다. 이에 반해 지원, 재원, 위원회와 관련된 세 가지 사항은 지역마다 다소 차이가 있다.

첫째, 지원과 관련되어서는 지원 대상, 지원 기준(요건), 지원 사업에 관한 내용들이 핵심이다. 수 많은 지역신문 중에서 누구를 지원하고, 지원 대상 선 발시 기준은 무엇인가, 그리고 어떠한 사업을 지원할 것인가의 문제이다. 들

째, 재원의 문제는 지원을 위한 비용을 어떻게 마련한 것인가를 규정한다. 이는 조례에 따른 지역신문 지원이 지속가능하고 안정적인가의 문제와 연관된다. 셋째, 위원회의 구성은 지역신문 지원이 얼마나 독립적이고 공정하며 투명하게 진행되는가를 가름하는 문제이다. 각 지역 단위의 조례(안)들은 모두 지자체 집행부와는 별개의 조직으로 '지역신문발전위원회'를 구성 운영토록 하고 있다. 따라서 위원 구성 및 기능에서 독립성과 공정성을 확보하는 것이 관건이다. 이에 본 연구에서는 이 세 분야의 내용들을 중점적으로 비교 분석함으로써 그 적절성과 문제점을 살펴본다.

2. 전제적 쟁점

지자체 단위의 지역신문 지원 조례가 제정되었거나 이를 위한 움직임이 활발히 진행되고 있는 것은 궁극적으로 건강한 지역 언론 육성을 통한 지역단위 여론다양성 확보와 지역문화 창달이 필요하다는 것에 공감하기 때문이다. 그러나 지역신문 지원을 위한 지자체 단위의 조례 제정의 논의에서는 몇 가지 전제적 쟁점을 포함하고 있다.²⁶⁾

첫째는 지역 언론과 지방자치단체와의 관계에 대한 것이다. 이는 지자체가 지역신문의 광고주이자 핵심 정보제공자임과 동시에 지역신문의 감시와 견제를 받아야 하는 특수 관계에 놓여 있기 때문에 발생하는 문제이다. 감시와 견제의 대상이 기금을 출연함으로써 지역신문을 지원한다면 언론 본연의 사명에 부적절한 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 둘째는 상위법인 <지역신문발전지원특별법>과 관계를 어떻게 가져가야 할 것인가의 문제이다. 지자체가 조례를 통해 지방정부의 예산으로 지역신문을 지원한다는 것은 지자체 고유의 자기결정권이다. 하지만, 상위법의 목적과 상충되거나 과도한 중복이 있다면 지자체 조례의 목적 및 효율성에서 문제가 될 수 있다. 셋째는 조례를 통한 지원의 궁극적 수혜자가 누가 되어야 하는 것인가이다. 고사 위기의 지역신문을 지원하고자 하는 것이 지역신문 지원 조례의 목적이기에 일차적으로는 지역

26) 우희창, 앞의 논문, 31-32면.

신문이 수혜자가 되겠지만, 최종적으로는 지역신문이라는 상품을 구매 소비하는 지역민이 되어야 한다는 것을 간과하지 말아야 한다는 것이다.

이러한 전제적 쟁점을 풀어가야 하는 것이 결국 조례안의 내용이다. 지원대상은 어떻게 선정할 것인가, 지원기준은 무엇인가, 지원 기금은 어떻게 마련하여 운용할 것인가, 지원대상과 절차를 공정하고 투명하게 그리고 효율적으로 선정 관리하는 주체는 누가 되어야 할 것인가 등의 문제가 조례안에 명확히 포함되어야 한다. 이러한 사안들이 조례안에 합리적으로 명시된다면, 앞서 제기된 전제적 쟁점의 문제들을 원활히 해결할 수 있기 때문이다.

3. 조례의 핵심 내용에 대한 비교 분석과 개선안

가. 지원 대상, 지원 기준, 지원 분야

(1) 지원 대상의 범위

기본적으로 대부분의 조례(안)이 지역 일간신문과 지역 주간신문을 지원 대상으로 한정하고 있다. 여기에 인터넷신문을 포함할 것인가에서 차이가 있으며, 광주와 서울 지역에서 준비된 안에는 인터넷신문을 포함하고 있다. 특히 경상남도에서는 2010년 조례 제정 당시 인터넷신문을 지원 대상으로 포함하고, 2011-2012년도에는 인터넷신문을 선정하여 지원하였다. 하지만, 2013년 1월 개정안을 통해 인터넷신문을 지원 대상에서 배제했다.²⁷⁾

〈표 5〉 조례별 지원 대상 비교

구분	지역	지원 대상 지역신문 범위	비고
조례 시행중	경상남도	초기: 지역 일간신문, 주간신문, 인터넷신문	
		개정(2013년): 지역 일간신문, 지역 주간신문	특수지 제외
	부산광역시	지역 일간신문, 지역 주간신문	특수지 제외

27) 2013년 1월에 개정된 경상남도 조례안은 지원 대상을 보다 구체적으로 명시함으로써 특수 일간신문, 특수주간신문, 인터넷신문을 모두 배제하고 일반일간신문, 일간주간신문만을 지원 대상으로 했다.

조례 논의중	경 기 도	도의회 논의안	지역 일간신문, 지역 주간신문	
		시민·언론 단체안	지역 일간신문, 지역 주간신문	
	전라남도	지역 일간신문, 지역 주간신문		
	전라북도	지역 일간신문, 지역 주간신문		
	충청북도	지역 일간신문, 지역 주간신문		
	광주광역시	지역 일간신문, 지역 주간신문, 인터넷신문		
	서울특별시	지역 일간신문, 지역 주간신문, 인터넷신문	특수지 제외	
제주특별자치도	지역 일간신문, 지역 주간신문	특수지 제외		

이처럼 대부분의 조례(안)이 지원 대상을 종이신문으로 한정 한 것은 상위법인 <지역신문발전지원특별법> 제2조에 따른 '지역신문'이라는 조항을 준용하기 때문이다. 이 조항에 따르면 지역신문은 <신문 등의 진흥에 관한 법률> 제2조 제1호에 해당하는 신문'으로 일반일간신문, 특수일간신문, 일반주간신문, 특수주간신문 등 종이 신문에 해당한다.

인터넷신문의 포함 여부는 조례(안) 제정 및 논의 과정에서 지속되는 논란 중의 하나이다. 미디어 기술의 발전에 따라 다수의 인터넷신문이 지역 신문의 하나로서 기능하고 있는 것이 작금의 현실이다. 참고로 <지역신문발전지원특별법>이 제정되던 2004년도에는 인터넷신문이 법적으로 신문의 지위를 인정받지 못한 상황이었다. 이후 2005년도에 <신문 진흥에 관한 법률> 제2조 2항에 인터넷신문의 정의를 명기함으로써 인터넷신문은 법적 지위를 확보했다. 이러한 상황에서 굳이 상위법에 근거해 인터넷신문을 배제하는 문제는 재고해 보아야 한다. 문제는 인터넷신문의 발행 체제가 종이 신문과 다르기에 관련 기준이 다르다는 것인데, 이는 인터넷신문의 특성을 감안하여 관련 기준을 광주지역의 조례안과 같이 별도의 규정을 마련하는 방법으로 해결할 수 있을 것이다.

한편, 충청남도 조례의 경우 지원 대상에 대한 규정을 명시하지 않아 특별한 제한 없이 도내에서 발행되는 모든 미디어를 포함할 수 있도록 하고 있다.

(2) 지원 대상의 기준

지원 기준은 지원 대상의 선정에서 기본 요건을 갖추도록 하는 '절대 기준'

과 이러한 요건이 충족된 가운데 선택과 집중이 이루어지도록 하는 '우선지원 기준'으로 구분 할 수 있다.

지역신문 지원 조례의 상위법에 해당하는 <지역신문발전지원특별법 제16조>는 기금의 지원 등에 관한 조항을 통해 지원 대상사의 기준 요건을 명시하고 있다. 예컨대, 신문의 정상발행, 광고비중 50% 이하, 한국 ABC 가입, 지배주주 및 발행인·편집인의 지역신문 운영 관련 범위반 여부 등을 절대 기준으로 규정하고 있다. 이에 따라 대부분의 조례(안)들 역시 이 조항을 대체적으로 준용하는 가운데 지역의 상황에 따라 부분적으로 강화하거나 완화하는 안을 제시하고 있다.²⁸⁾

<표 6> 조례별 지원 대상 절대 기준 비교

구분	지역	지원 대상 기준 요건(절대 기준)	
기본 사항		1. 지원대상 선정 당시 계속하여 1년 이상 정상적으로 발행하는 경우 2. 광고 비중이 전체 지면의 2분의 1 이상을 넘지 아니하는 경우 3. 사단법인 한국ABC협회에 가입한 경우 4. 지배주주 및 발행인·편집인이 지역신문 운영 등과 관련하여 '지역신문발전지원특별법 시행령' 제11조가 정하는 사항에 대하여 금고 이상의 형을 받지 아니한 경우	
조례 시행중	경상남도	위 기본 사항과 동일하나 - 2013년 개정안에서 3항의 부가설명을 통해 특수지 제외	
	부산광역시	위 기본 사항과 동일하나 - 3항의 부가설명을 통해 특수지 제외	
조례 논의중	경기도	도의회 논의안	위 기본 사항과 나머지는 동일하나 - '1년 이상 정상적 발행'을 '2년 이상으로' 강화
		시민·언론 단체안	위 기본 사항과 동일
	전라남도	위 기본 사항과 나머지는 동일하나 - '1년 이상 정상 발행'을 '1년 이상 정상적으로 발행하거나 운영하는 경우'로 대체	

28) 다만, 16조 4항에서 표기된 '대통령으로 정하는 사항'과 관련 <지역신문발전지원 특별법 시행령> 11조에서 구체적으로 명시하고 있는데, 조례(안)에서는 '지역신문발전지원특별법 시행령 11조 각 호에서 정하는 사항'이라고 대체하여 표현하고 있다. 적시된 법규만 다를 뿐 이치 내용은 같은 것이다.

전라북도	<p>* 지원대상 제한 규정</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지원대상 선정당시 정상적인 발행이 이루어지지 않는 경우 2. 광고비중이 전체 지면의 2분의 1이상을 넘는 경우 3. ABC협회에 가입하여 부수공개에 참여하지 않은 경우 4. --- 금고이상의 형을 받은 경우
충청북도	위 기본 사항과 동일
광주광역시	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기본사항 1항과 동일 2. 광고비중이 선정 직전년도부터 전체 지면의 1/2 이상을 넘지 아니하는 경우 3. 선정 직전년도부터 한국ABC 협회에 가입하였으며 발행부수가 1만부 이상인 경우 4. 선정 직전년도부터 직원들에 대한 임금지급이 정상적으로 지불되는 경우 5. 선정 직전년도부터 독자위원회가 설치되어 월 1회 이상 운영되는 경우 6. 선정 직전년도부터 자회사 기자의 기명 기사가 지면의 4/5 이상인 경우 7. 성실한 납세의무를 선정 직전년도부터 지킨 경우 8. 기본사항 4항과 동일
서울특별시	<p>위 기본 사항과 동일하나</p> <p>- 서울시에 등록신청한 인터넷신문 포함 조항 추가</p>
제주특별자치도	<p>위 기본 사항과 동일하나</p> <p>- '1년 이상의 정상적 발행'을 '3년 이상'으로 강화</p>

조례가 제정되어 운용되고 있는 경상남도과 부산의 경우는 지원 요건 부가 설명을 통해 특수지를 제외하고 있다. 또한 전라남도과 제주 지역의 안에서는 각각 2년 이상, 3년 이상 정상 발행되는 지역신문으로 요건을 강화하여 제시하고 있다. 광주광역시의 경우에는 각 조항에 '선정 직전년도부터'라는 표현과 발행 부수 1만부 이상, 정상적 임금 지급, 독자위원회 운영, 기명기사의 비율, 성실 납세 등의 조항을 부가함으로써 타 지역에 비해 비교적 강화된 안을 절대 기준으로 제시하고 있다. 전라북도의 경우에는 타 지역과 달리 '지원 대상 제한 규정' 통해 절대 기준을 명시하고 있다.

한편, 우선지원 기준은 편집자율성 보장, 재무건전성 확보, 4대보험 가입, 해당법 위반 여부 등의 내용을 담고 있다. 이 역시 상위법인 <지역신문발전지원

특별법 시행령〉 제13조 1항에서 제시하고 있는 내용이다. 조례가 제정되어 시행되고 있는 경상남도의 경우 시행령을 통해 이같은 내용의 우선 지원 기준을 명시하고 있으며, 부산광역시의 경우 조례 제4조 2항을 통해 상위법 관련 조항을 준용한다고 하고 있다. 또한 전라북도 지역의 경우 조례안에 상위법의 시행령에 준하는 우선지원 기준을 밝히고 있다. 이외에 지역 단위에서 조례안을 제시하고 있는 경우들 역시 편집자율성과 재무건전성을 중심으로 하는 우선지원 기준안을 제시하는 한편 구체적 사항은 규칙으로 정한다고 명시하고 있지만, 아직 조례가 제정되지 않았기에 시행령과 같은 규칙 역시 없어 구체적 사항을 검토할 수는 없다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 지원 기준안은 절대 기준이나 우선지원 기준에서 대체적으로 상위법의 안을 적용하고 있음을 볼 수 있다. 이는 상위법이 명확한 관련 기준을 제시하고 있기에 신문발행에 대한 기본 요건을 갖춘 지역 신문을 지원하고 나아가 선택과 집중을 통한 우선 지원을 시행할 수 있도록 한다는 점에서 별다른 문제점이 없는 사항이다. 하지만, 상위법과 시행령은 전국의 지역신문을 대상으로 하기에 이를 준용한다 할 지라도 해당 지역에 특수 여건을 반영하는 심의 기준을 구체화하는 것도 고려해 볼 필요는 있다.

(3) 지원 분야

지원 분야는 각 지역별 조례(안)이 유사하면서도 미세한 차이를 보이고 있다. 공통적인 요소로는 지역신문의 경영여건 개선과 정보화, 지역신문 발전을 위한 인력양상과 교육·조사·연구 사업, 지역신문을 통한 지역민 교육과 소외계층 정보 확대, 지역신문 경쟁력 강화와 공익성 제공 사업 등을 들 수 있다. 이같은 지원 분야에 대한 명시는 지원 범위의 개념이 모호하다는 점과 지역신문발전지원특별법에 의한 지역신문발전위원회의 지원사업과 중복된다는 지적을 받을 수 있다.²⁹⁾ 실제, 조례안들이 제시하고 있는 지원 분야는 지역신문발전위원회의 지원사업과 많은 부분 중첩된다.

하지만 조례안에서 구체적인 사업 영역을 제시하기에는 무리가 따르기에 시

29) 우회창, 앞의 논문, 40면.

행규칙을 통해 보다 명확히 하거나 조례안에서 제시하는 위원회의 역할과 연계함으로서 지원분야의 모호성 문제를 극복 할 수 있다. 요컨대, 대부분의 조례안에서 위원회의 역할과 직무 조항을 통해 제시하고 있듯이 위원회가 지원 계획 및 정책의 수립을 통해 지원사업을 구체화 할 수 있도록 하면 된다. 또한 지역신문발전위원회의 지원사업과 중복 문제 역시 그렇게 비판적으로 볼 필요는 없을 듯 하다. 지역신문발전위원회의 지원 사업은 전국의 지역신문을 대상으로 하고 있다. 그러기에 특정 지역에서 동일 사업에 대한 중복 지원이 이루어지지 않도록 지원 과정에서 조정하면 보다 많은 지원이 가능하기 때문이다.

〈표 7〉 조례별 지원 분야 비교

구분	지역	지원 분야	
조례 시행중	경상남도	경영여건 개선과 정보화, 인력양성과 교육, 학교 대상 지역신문 읽기 운동, 경쟁력 강화와 공익성 제고, 지역민 교육과 소외계층 정보 확대	
	부산광역시	경영여건 개선과 정보화, 인력양성 및 교육·조사·연구, 시민교육과 소외계층 정보제공 확대, 유통구조 개선 사업, 사회적 배려대상자에 대한 구독지원, 경쟁력 강화와 공익성 제고	
조례 논의중	경기도	도의회 논의안	경상남도과 동일
		시민·언론 단체안	지역신문 구독자 지원, 지역신문 인식 개선 지원, 인력양성 및 교육·조사·연구, 지역신문 경쟁력 강화와 공익성 제고 사업
	전라남도	지역신문 발전을 위한 교육, 지역민 홍보화 소외계층 정보 확대, 지역 현안 기획취재 지원사업, 연합취재 지원사업 시민기자 활동 지원사업, 경쟁력 강화와 공익성 제고	
	전라북도	지역신문 구독자 지원, 지역신문 인식 개선 지원, 경영여건 개선과 정보화, 인력양성 및 교육·조사·연구, 지역신문 발전과 공익성 제고를 위해 위원회가 결정한 사업	
	충청북도	지역신문 구독자 지원, 지역신문 인식 개선 지원, 지역신문의 홍보예산, 인력양성 및 교육·조사·연구, 지역신문 발전과 공익성 제고를 위해 위원회가 결정한 사업	
	광주광역시	지역성 구현을 위한 콘텐츠 확보, 인력양성과 교육·조사·연구,	

	경쟁력 강화와 공익성 제고, 구독료 지원, 신문읽기 운동, 지역민 교육과 소외계층 정보 확대 지역신문 발전과 공익성 제고를 위해 위원회가 결정한 사업
서울특별시	경영여건 개선 지원, 인력양성 및교육·조사·연구, 시민교육과 소외계층 정보제공 확대, 유통구조 개선 사업, 사회적 배려대상자 구독지원, 지역신문 경쟁력 강화와 공익성 제고 사업
제주특별자치도	서울시와 동일

조례안에서 제시되는 지원 분야 중 눈여겨 볼 만한 것은 전라북도, 충청북도, 광주광역시, 경기도(시민·언론단체안) 지역 조례안에서 제시하고 있는 구독자 지원 사업이다. 구독자 지원 사업은 소외계층 지원 및 사회적 배려 대상자 지원 같은 형태로 구체화 될 수도 있지만, 지역민 '구독료 지원제'와 같은 형태도 대안이 될 수 있다. 박민에 따르면, 구독료 지원제의 핵심은 지역사회가 지역신문 구독자 지원기금을 조성해 지역신문 구독자에게 구독료의 일부를 한시적으로 지원하는 것이다.³⁰⁾ 이의 장점으로는 지역신문 구독자가 확대 속에서 지역사회에 대한 관심을 높일 수 있고, 경쟁력 없는 신문의 퇴출 및 지역신문의 경영 투명성을 제공할 수 있다는 것이다. 특히 지역신문이 난립하고 지역신문의 구독률이 낮은 지역, 지역신문의 규모가 영세한 지역에서 효과적인 방안이 될 수 있다고 강조한다.

구독자 지원은 지역신문 지원의 수혜자가 궁극적으로는 지역민이 되어야 한다는 지원의 목적과 연결된다. 상위법인 <지역신문발전지원특별법>에 의해 지역신문발전위원회가 실시하는 지원 사업에서 '소외계층 구독료 지원'과 'NIE 구독료 지원 사업'을 시행하고 있는 것도 구독자 지원이라는 목적을 반영하기 위한 것이다. 경상남도의 '학교 대상 지역신문 읽기 운동' 사업과 부산광역시의 '사회적 배려대상자에 대한 구독지원' 사업도 동일한 맥락이다. 전라북도, 충청북도, 광주광역시 지역 조례안이 제시하는 구독자 지원 사업은 소외계층 지원이나 신문읽기운동 지원과 달리 보다 직접적인 형태이다. 지역독자에게 구독료

30) 박 민, "전북지역 지역신문 지원조례의 현황과 과제", 전북지역 지역신문 지원조례 제정을 위한 토론회, 2012, 16면.

의 전부 또는 일부를 지원하여 지원이 실질적 수혜자가 지역민이 되도록 하고, 이를 통해 지역신문 읽기의 활성화와 경쟁력을 제고 한다는 취지이다.

구독료 지원은 수요자 중심의 지원을 실시한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 구독자 지원의 형태는 다양하게 구체화 될 수 있다. 전라북도 조례안이 제시하는 것처럼 직접적으로 지역민들에게 구독료를 지원할 수도 있다. 지역의 공공도서관이나 학교 등 다중이용시설에서 지역신문을 볼 수 있도록 지원하는 방법,³¹⁾ 지역신문의 잠재적 구독자가 될 가능성이 높은 청소년이나 지역 대학생들을 대상으로 하는 구독료 지원 방안³²⁾도 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 재원: 예산 및 기금의 조성 및 운용

지역신문 지원을 위한 필요 경비의 확보는 매우 중요한 문제이다. 얼마나 많은 재원을 확보하느냐의 문제도 중요하지만, 어떻게 재원을 마련하느냐의 문제도 중요하다. 예산 또는 기금의 확보 과정이 액수 및 지속가능의 의지와 맞물리기 때문이다.

조례(안)들을 보면 재원의 확보는 해당 지자체의 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산과 기금 조성이라는 두 가지 방법으로 구분된다. 조례 제정을 통해 지원 사업을 시행하고 있는 경상남도과 부산광역시는 모두 지자체 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산으로 지원하고 있다. 다만 경상남도의 경우 필요한 경우 기금을 조성할 수 있도록 하고 있다. 서울특별시와 제주자치도 지역의 조례안도 부산광역시와 마찬가지로 일반 예산으로 지원토록 규정하고 있다. 경기도와 전라남도 조례안은 경상남도과 동일하게 일반 예산으로 지원하도록 하면서도 한편으로는 기금 조성이 가능하도록 여지를 남겨두고 있다.

이에 반해, 전라북도 조례안은 기금 조성을 우선시 하는 가운데 지자체 예산을 편성할 수 있다고 명시하고 있다. 기금은 지자체 출연금, 다른 기금으로부터의 전입금, 기부금품, 수익금 등으로 충당토록 하고 있다. 충청북도, 광주광역시, 경기도(시납·언론단체)의 안은 지자체 예산 편성이 아닌 기금 조성

31) 김덕모·강철수, 앞의 논문, 56면.

32) 우희창, 앞의 논문, 41면.

을 통한 지원을 제시하고 있다.

재원의 형성과 관련, 우희창은 기금 조성없이 지자체의 일반 예산으로만 지원을 할 경우의 위험성을 지적한다.³³⁾ 지자체의 일반 예산으로 지원할 경우, 정치적 지형의 변화나 자치단체장의 의지에 따라 지원의 규모가 바뀔 경우 문제가 발생할 소지가 있다는 것이다. 실제 조례에 따라 2011년부터 지역신문 지원 사업을 시행하고 있는 경상남도의 경우가 이러한 우려를 반영한다. 경상남도는 조례 규정에 의거 2011, 2012년도에는 10억원을 도 일반 예산을 지역신문 지원 사업에 편성했다. 하지만, 2013년도 8억원의 예산이 편성되었다가 지원 사업기간이 반으로 줄어들면서 4억원으로 축소되었다.³⁴⁾ 3년 만에 60%로 축소된 규모이다.

이처럼 지역신문 지원 사업이 지자체의 일반 예산으로만 지원된다면 지자체의 년도별 전체 예산 규모와 집행부의 의지에 따라 예산의 변동이 잦게 된다. 물론, 상황에 따라 예산의 규모가 확대될 수도 있겠지만, 사업의 성격상 지자체의 연간 예산 규모와 살림살이의 형편에 따라 축소될 여지가 많은 부문이 지역신문 지원 사업이다. 때문에 일반 예산 보다는 기금 조성을 통한 지속가능하고 안정적인 예산을 확보하는 것이 필요하다.

〈표 8〉 조례별 예산 및 기금 조성 비교

구분	지역	예산 및 기금 조성	개별사 지원 한도	
조례 시행중	경상남도	- 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산 - 필요한 경우 기금 조성 가능	지원 예산의 15% 이내	
	부산광역시	- 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산		
조례 논의중	경기도	도의회 논의안	- 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산 - 필요한 경우 기금 조성 가능	10% 이내
		시민·언론 단체안	- 기금조성 (재원은 전라북도안과 동일)	
	전라남도	- 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산 - 필요한 경우 기금 조성 가능	10% 이내	

33) 우희창, 앞의 논문, 42면.

34) 경상남도의회 회의록, 2013.7.24.

전라북도	- 기금 조성 1. 지방자치단체의 출연금 2. 다른 기금으로부터의 전입금 3. 개인 또는 법인으로부터의 기부금품 4. 기금의 운용으로 생기는 수익금 5. 그 밖에 지방자치단체 규칙이 정하는 수입금 - 도 예산 편성될 수 있다	
충청북도	- 기금 조성(재원은 전라북도안과 동일)	
광주광역시	- 기금 조성(재원은 전라북도안과 동일)	
서울특별시	- 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산	
제주특별자치도	- 보조금 관리 조례에 따른 일반 예산	

다. 위원회의 기능 및 구성

모든 조례(안)들은 해당 지역별 '지역신문발전위원회'를 구성하도록 함과 아울러 위원회의 기능 및 위원의 구성에 대한 내용을 규정하고 있다. 지방정부/지방의회와 지역언론의 관계를 고려할 때, 자칫 지원을 빌미로 지방정부가 지역언론을 길들이고 지역의회가 선거 시기에 지역언론 줄세우기를 위한 방편으로 조례를 악용할 여지가 있다. 이를 차단하고 조례를 통한 지역신문 지원 정책의 독립성과 투명성을 담보하는 기구가 위원회이다.³⁵⁾ 때문에 위원회의 기능과 구성은 지역신문 조례 성패의 핵심이 될 만큼 매우 중요하다.

(1) 위원회의 기능

위원회의 기능에서 핵심 쟁점은 위원회를 '심의기구'로 규정할 것인가 아니면 '심의·의결기구'로 규정할 것인가의 문제이다. 심의기구의 경우 지역신문 지원대상의 선정 및 지원기준을 심의하고 지원사업 결과를 평가하는 등의 역할에 한정되지만, 심의·의결 기구가 될 경우 예산과 기금 그리고 지원기준에 대한 의결권을 가짐으로써 위원회의 기능이 한층 강화된다. 조례를 제정 시행하고 있는 경우(경상남도, 부산광역시)와 지자체 의회의 논의를 염두에 둔(의

35) 이승선, 앞의 논문, 3면.

회에서 논의 했거나 의회 논의를 위해 제시한 안) 지역 안들은 모두 위원회를 심의기구로 한정하고 있다. 이에 반해, 충청북도, 광주광역시, 경기도 시민·사회단체안과 같이 지역별 조례 추진위원회에서 제시한 안들은 모두 위원회를 심의·의결 기구로 제안하고 있다.

관련하여, 전라북도 지역의 조례안은 심의·의결기구를 주장하는 지역의 안과 위원회의 직무에서는 유사하나 '의결'에 관한 내용을 삭제함으로써 절충점을 제시하고 있다. 이같은 절충안은 지자체의 조례 제정을 이끌어내기 위한 전략적 산물이다. 애초 전라북도 조례 제정 추진위원회 역시 위원회의 성격을 심의·의결 기구로 할 것을 제시했었다. 하지만, 지자체 집행부의 이의제기가 있었고, 지원 예산 혹은 기금의 출연이 지방정부로부터 나오는 것이기에 이를 전략적으로 수용한 것이다.³⁶⁾

〈표 9〉 조례별 위원회의 기능 비교

위원회 성격	역할 및 기능	해당 조례(안)
심의 기구	1. 지역신문 발전 지원에 관한 주요 시책 평가 2. 지역신문 지원대상의 선정 및 지원기준 3. 지원사업 결과 평가 4. 지원 사업과 지원 내용에 대한 연구 5. 그밖에 도지사가 회의에 올리는 사항	경상남도, 전라남도 경기도(도의회 논의안) 부산광역시, 서울특별시 제주특별자치도 - 4항 없음 - 5항: '도지사' -> '위원장'
심의 의결 기구	1. 지역신문의 발전지원 계획 및 정책 수립, 평가 2. 지방자치단체 위탁한 홍보예산 운용 3. 지역신문지원기금 및 예산의 조성, 운용에 관한 기본계획 심의·의결 및 동 기금의 관리·운용 4. 지역신문지원기금 및 예산 지원기준 심의·의결 5. 지역신문지원기금 및 예산 지원대상 관련 사항의 심의 및 실사 6. 지역신문 발전을 위한 교육·연구·조사 7. 그 밖에 위원회의 목적수행을 위한 필요 사항	충청북도, 광주광역시 경기도(시민·언론단체안)
절충안	위 심의·의결 기구 내용과 유사하나	전라북도

36) 전라북도 추진위원회 8차 회의록, 2012.2.8

- 3,4항에서 '의결'에 관한 내용 삭제
- 2항: 홍보예산 '운용'을 '기준제시'로 대체

위원회의 기능과 관련 또 하나의 중요한 쟁점은 지방정부의 홍보예산과 관련한 것이다. 시민단체, 학계 등 지역시민사회 구성원들이 중심이 되어 조례 제정을 추진하고 있는 전라북도, 충청북도, 광주광역시, 경기도의 조례안들은 모두 지역신문발전위원회에서 지자체 홍보예산의 운용에 관한 사항을 다루도록 제시하고 있다. 이는 지자체 홍보예산이 독버섯에 물주기 식으로 지역신문의 난립 현상을 유지하는 원인이 되고 있다는 인식에서 비롯된다.

지역신문들이 재정적으로 어려움을 겪으면서도 지역별로 난립해 있는 것은 지역언론의 역할과 책무의 외적인 문제와 연관된다. 지역신문 그 자체의 사업성 때문이라기 보다는 신문 경영의 부산물로 얻을 수 있는 외적인 이익이나 영향력 확대에 뜻을 두고 있기 때문이다.³⁷⁾ 여기에 지방선거에서 선출직 단체장들이 지역언론과의 관계를 낱끄럽게 하고 싶지 않아 하는 한편, 지자체 사업 홍보를 위해 광고비 및 홍보비 집행을 통해 지역신문을 지원하고 있다. 이에 지역신문 지원 조례가 이러한 문제점을 보완하는 정책적 보조수단으로서 기능³⁸⁾하도록 하여, 위원회가 홍보예산의 운영에 관여토록 하자는 것이다.

하지만, 홍보예산의 편성과 운영은 지방정부 고유의 권한에 해당되는 것이기에 조례에 이를 명시함으로써 위원회에 홍보예산 운영의 권한을 위임한다는 문제는 쉽게 합의될 수 있는 사항이 아니다. 전라북도 추진위의 경우 이 문제로 난항을 겪다가 관련 조항을 '홍보예산의 운용'에서 '홍보예산의 기준제시'로 절충안을 찾기도 했다.³⁹⁾

(2) 위원회의 구성

조례(안)들은 우선 위원의 구성을 9-11명이 선에서 구성토록 하고 있다. 또

37) 송정민, "지방신문의 존립 형식과 대안 모델", 「언론과학연구」, 제6권 3호, 한국지역언론학회, 2006, 273면.

38) 우희창, 앞의 논문, 43면.

39) 전라북도 추진위원회 8차 회의록, 2012.2.8.

한 위원은 지자체장, 지역의회, 지역언론학회, 지역 시민단체, 지역언론단체, 지역 기자협회, 지역언론노동조합, 지역신문협의회 등에서 추천하는 인사로 구성되도록 하고 있다.

위원의 인적 구성은 위원회의 독립성과 공정성을 가름하는 바탕이 된다. 그러기에 인적 구성이 정치적 영향력이나 특정 이해관계에 좌우되어서는 안된다. 하지만, 일부 지역 조례(안)에서는 이러한 우려를 일정정도 안고 있다. 예컨대, 경기도 도의회 논의안의 경우 전체 11명의 위원 중 도지사 추천 2명과 도의회 추천이 3명으로 정치적 입김이 가능한 인사의 추천이 5명이나 된다. 전라남도 조례안 역시 총 9명의 위원 중 도지사 추천 2명과 도의회 추천 2명이다. 이처럼 지자체장과 의회의 추천이 많을 경우, 정치적 독립성을 보장하기 힘들며 특정 정당이 정치적으로 우세한 지역에서는 정치적으로 편중된 위원회가 구성될 수 있다.

위원 구성에 수혜 대상자와 관련된 기관의 추천이 많은 경우도 공정성 시비를 불러 일으킬 수 있다. 경기도 도의회 시민·언론단체 조례안은 지역신문협의회 추천 1명, 주간신문협의회 추천 1명, 언론노조 경기지역협의회 추천 1명, 기자협회 경기지역협회 추천 1명으로 총 4명이 수혜 대상자와 관련된다. 더구나 이 조례안은 도의회 추천을 3명으로 제시하고 있다. 시민·언론단체가 제시한 조례안임에도 불구하고 위원회의 구성에서 독립성과 공정성의 문제를 간과하지 않았나 싶다.

위원회가 정치적 독립성과 공정성을 유지하기 위해서는 위원 구성에 정당인의 참여 역시 배제되어야 한다. 상위법인 <지역신문발전지원특별법> 역시 이를 위해 지역신문발전위원회 위원 구성에서 공무원, 정당인, 신문 등 정기간행물 종사자를 배제토록 하고 있다. 하지만 일부 지역 조례(안)에서는 위원의 결격 사유에 정당인을 명시하지 않아 원칙적으로 정당인의 참여 여지를 남겨두고 있다. 경상남도, 부산광역시, 경기도(도의회 논의안), 서울특별시, 제주특별자치도 조례(안)의 경우 위원 결격 사유로 공무원과 신문 등 정기간행물 종사자라고만 제시하고 있다. 더구나 서울특별시와 제주특별자치도는 의회 추천 외에도 지자체 의원이 위원에 참여하도록 명시하고 있어 독립성과 공정성 시비에 휘말릴 우려가 크다.

위원회 구성 인원과 추천인 수 명시 간의 괴리도 조례(안)들이 가지고 있는 허점이다. 예컨대, 경상남도, 부산광역시 조례와 같이 9명 이내의 위원으로 구성한다고 하면서도 관련 기관 추천인 제시는 6-7명 선에 머무르고 있다. 물론 '다음 각 호에 해당하는 사람을 포함해야 한다'고 함으로써 의무적으로 포함되어야 할 추천인을 명시하는 것이기에 내용 자체가 잘못된 것은 아니다. 하지만, 위원의 임명권이 지자체장에 주어진 상태에서 명시되지 않은 나머지 2-3명의 위원은 지자체장의 의중에 따라 선발될 가능성이 높아 위원회의 독립성과 공정성의 문제에 직면할 수 있다.

한편, 서울특별시와 제주특별자치도와 같이 위원회의 구성 인원을 10명이라는 짝수로 할 경우, 논쟁이 지속될 경우 해소되지 않는다는 문제를 안고 있기도 하다.

이상에서 살펴 보았듯이 위원회의 구성과 관련 조례(안)들은 몇 가지 보완해야 할 요소들을 지니고 있다. 위원회는 실질적으로 지역신문 지원 사업을 이끌어가기에 독립성과 공정성이 생명이다. 하지만, 지자체나 지방 의회의 추천이 다수인 경우, 수혜자 관련 기관 추천이 다수인 경우, 정당인이 참여하는 경우, 추천인이 명시되지 않음에 따라 지자체장의 의중에 따른 선발이 가능한 경우 등 여러 허점들을 지니고 있다. 이러한 문제들의 보완을 필요로 한다.

〈표 10〉 조례별 위원회 구성 비교

구분	지역	위원회 구성	임기
조례 시행중	경상남도	9명 이내의 위원(기존 11명, 2013.2 개정) 1. 도의회의장 추천 2명 2. 도의회 소관 상임위 추천 1명 3. 도내 언론학회 추천 1명 4. 도내 기자협회 추천 1명 5. 언론중재위원회 추천 1명	임기 2년 연임 가능
	부산광역시	9명 이내의 위원 1. 부산광역시의회 추천 2명 2. 부울경언론학회 추천 2명 3. 한국기자협회 추천 1명 4. 전국언론노동조합 추천 1명 5. 언론관련 시민단체 추천 1명	임기 3년 1회만 연임 가능

조례 논의중	도의회 논의안	11명 이내의 위원 1. 도지사 지명 2명 2. 도의회 의장 추천 도의원 3명 3. 경기지역 언론학회 추천 2명 4. 경기지역 언론관련 시민단체 추천 2명 5. 지방신문 협의체 추천 1명 6. 전국언론노동조합 경기지역대표자협의회 추천 1명	임기 2년 연임 가능
	경기도 시민·언론 단체안	11명 이내의 위원 1. 도의회 보건복지공보위원회 위원장이 각 교섭단체 간사와 협의 추천 3명 2. 지역언론학회에서 경기지역 언론학회와 협의 추천 1명 3. 경기지역 언론관련 시민단체에서 추천 1명 4. 한국신문협회가 경기지역 신문협의체와 협의 추천 1명 5. 경기지역 주간신문협의체에서 추천 1명 6. 전국언론노동조합이 경기지역협의체와 협의 추천 1명 7. 한국기자협회가 경기지역기자협회와 협의 추천 1명	임기 3년 연임 가능
	전라남도	9명 이내의 위원 1. 도지사 추천 2명 2. 도의회 추천 2명 3. 시민사회단체 추천 1명 4. 광주·전남기자협회 추천 1명 5. 한국지역신문협회 추천 1명 6. 지역언론학회 추천 1명 7. 지역언론노동조합 추천 1명	임기 2년 연임 가능
	전라북도	9명 이내의 위원 1. 지방자치단체 추천 1인, 2. 지방의회 추천 2인 3. 지역 주간신문협의체 추천 1인 4. 지역 기자협회 추천 1인, 5. 지역 언론학회 추천 1인 6. 지역 언론노조 추천 1인, 7. 지역 시민단체 추천 1인 8. 지역 언론시민단체 추천 1인	임기 2년 연임 가능
	충청북도	9명 이내의 위원 1. 지방자치단체 추천, 2. 지방의회 추천 3. 지역 기자협회 추천, 4. 지역 언론학회 추천 5. 지역 언론노조 추천, 6. 지역 시민사회단체	임기 3년 연임 가능

	추천 7. 지역 상공인단체 추천, 8. 지역여성계 추천	
광주광역시	9인 이내의 위원 1. 시장 추천 1인, 2. 시의회 추천 1인 3. 지역시민사회단체 추천 1인 4. 지역언론학회 추천 1인 5. 지역언론시민단체 추천 1인 6. 지역언론노조 추천 1인 7. 지역여성단체 추천 1인, 8. 교육감 추천 1인 9. 문화,예술,복지단체 추천 1인	임기 2년 연임 가능
서울특별시	다음을 포함한 10인 이내 위원 1. 서울시의회 의원 1명, 2. 서울시의회 추천 1명 3. 시장 추천 1명, 4. 언론중재위원회 추천 1명 5. 그 밖에 경험과 학식이 위원회 업무와 밀접한 관련이 있는 자	임기 2년 연임 가능
제주특별자치도	다음을 포함한 10명 이내 위원 1. 제주특별자치도의회 의원 2명 2. 제주 언론중재위원회 추천 2명 3. 언론관련 학과 전임교원 2명 4. 기자협회 추천 1명 5. 소수집단과 소외계층 이익과 권리를 대변하는 사람 1명 6. 그 밖에 해당 업무와 밀접한 관련이 있는 경험과 학식이 있는 사람	임기 2년 연임 불가

V. 결론

이상에서 지원, 재원, 위원회 구성의 내용을 중심으로 10개 지역의 조례(안)들을 비교 검토해보았다. 조례(안)들의 핵심적 쟁점 및 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 지원 대상의 문제로 대부분 지역일간신문과 지역신문에 한정하고 있다. 이에 지역신문을 표방하는 인터넷신문 포함 여부가 쟁점이 된다. 둘째, 지원기준의 문제이다. 대부분의 조례(안)들은 안정적이고 정상적으로 발행되는 지역신문이라는 절대요건과 편집 자율성과 재무건전성을 중심으로 하는 우선

지원 요건을 제시하고 있다. 이는 상위법에 해당하는 <지역신문발전지원특별법>의 조항을 준용하는 것이기에 큰 문제는 되지 않는다. 하지만, 현실적으로는 이 지원기준의 문제가 조례를 입법화하는 과정에서 쟁점이 되고 있다. 군소신문이 난립한 지역에서 지원 기준에 미흡한 지역신문들의 저항기 거세기 때문이다. 셋째, 지원 분야의 문제로 <지역신문발전지원특별법>에 의한 지원사업과 많은 부분 중첩되며 궁극적 수혜자가 누구냐의 문제가 관건이다. 이에 구독자 지원사업과 같이 지역민들이 궁극적 수혜자가 되는 한편 이를 통해 지역신문의 경쟁력과 경영투명성을 확보해 가는 것도 방법이 모색되어야 할 것이다(이상 지원과 관련한 쟁점).

넷째는 재원의 문제이다. 조례(안)들을 보면 재원 확보는 지자체의 일반 예산을 편성하는 방법과 기금을 형성하는 안으로 크게 구분된다. 현재 조례를 시행하고 있는 경상남도과 부산광역시 경우 지자체 일반 예산을 편성하여 사업을 진행하고 있다. 그러나 지자체 일반 예산 편성의 경우 자치단체장의 의지나 지자체의 년 간 예산 형편에 따라 지원의 규모가 좌우될 우려가 있다. 때문에 지원사업의 지속성과 안정성을 위해서는 기금을 조성하도록 하는 방법이 바람직해 보인다(이상 재원과 관련한 쟁점)

다섯째는 위원회의 역할에 관한 문제이다. 위원회의 기능은 대부분 지원 기준의 선정과 평가 등을 심의하는 기구로 한정되어 있다. 하지만, 시민사회단체 등이 참여하여 제시하는 조례안의 경우는 심의 및 의결기구로 할 것을 제안하고 있다. 심의기구나 심의·의결 기구나의 문제는 지자체 집행부와 지역 조례 추진위원회 간의 의견이 상충하는 지점이다. 여섯째는 위원회의 역할과 관련 홍보예산의 운영을 위원회에 위임할 것인가의 문제로 이 역시 지자체와 지역별 조례 추진위원회 간의 의견이 충돌하는 쟁점이다. 지역 자치단체들의 홍보예산이 지역신문의 난립을 가능하도록 하는 기반이 되기에 이의 운영을 위원회가 맡아서 건전한 지역신문 시장을 형성토록 해야 한다는 것이 조례 추진위원회의 입장이다. 반면, 홍보예산의 편성과 운영의 지자체의 고유 권한이라는 것이 자치단체들의 입장이다. 일곱째는 위원회의 구성과 관련한 문제이다. 대부분의 조례(안)은 9-11인 이내의 위원들을 구성토록 하고 있다. 하지만, 정당한 참여를 허용한다거나 지자체 및 지역의회 추천인이 다수 참여하는

등 위원회의 독립성과 공정성을 확보하는 지점에서 많은 허점들을 보이고 있다(이상 위원회와 관련한 쟁점).

그간 여러 지역에서 조례 제정 노력이 있었음에도 아직 소수의 지자체에서만 조례가 제정 시행되고 있다. 이는 역으로 말하면 아직 다수의 지역에서는 조례 제정을 위한 노력에 비해 실제적 결실을 보지 못하고 있다는 것을 나타낸다. 즉, 시민사회단체 등의 조례안에 지자체, 지역신문 등 이해 당사자들의 합의가 잘 이루어지지 않고 있음이다. 그 이유들을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회의 합의가 도출되어 있지 않다. 지역신문이 지역사회의 공공재로서 지방 재원 혹은 공공 기금으로 존립시켜야 한다는 명분의 확보에 실패하고 있다는 것이다. 지역신문의 비정상적 운용 즉 지방정부 의존 및 예측 그리고 외적 요인에 의한 기사의 생산 관행 등이 맞물려 지역민이 지역신문에 대한 시선이 곱지 않다. 그러기에 조례의 시행을 위해서는 지역신문들에 대한 지역민의 부정적 인식을 불식시키고, 지역신문의 필요성을 부각시키기 위한 지역신문사들의 지속적인 노력이 있어야 한다. 지금의 지역언론 현실에서 이 부분에 대한 노력은 많이 결여되어 있다.

둘째, 지원 대상으로 거론되고 있는 지역신문 혹은 지역언론의 개념 정립이 되어 있지 않다. 기존의 전통적 신문사들은 이 법의 지원 대상으로 종이신문만으로 한정하는 경향이 강하다. 반면 인터넷 언론사들은 이 법의 지원 대상으로 지역 내 존재하는 언론사 모두로 상정하고 있다. 정책에서 개념의 혼재나 불명확성은 갈등이나 혼란으로 비화되어 정책적 실효성을 달성하기 어렵게 만든다.

셋째, 지원 자격에 대한 합의가 불가능한 상황이다. 종이신문과 비종이신문 간의 구획도 정리되기 어렵거니와 동종 매체 간에도 창립 연도와 발행 부수 혹은 유저(user) 수 기준 등을 놓고 그 합의점을 찾기가 어렵다. 특히 협소한 지역언론 시장에 지역신문이 난립한 지역일수록 이 부분이 쟁점이 된다. 군소신문일수록 조례의 시행에 저항하는 경향이 강하다.

넷째, <지역신문발전지원특별법>과의 차별성이 분명치 않다. 이 법은 전국 지역신문을 대상으로 일정 자격과 요건을 갖춘 신문사를 특정하여 지원한 반면, 지역신문 지원조례에 의한 지원은 해당 지역에서 일정한 자격과 요건을 갖춘(그 합의가 지금 현재로는 불가능한 상황) 모든 신문사를 대상으로 한다

는 차이가 존재한다. 하지만 특별법과 지역신문 지원조례에 의한 사업 부문이 거의 동일하거나 대동소이한 상태여서 두 정책 간의 정책 목표의 구분이 되어 있지 않다. 이는 지역신문 지원 조례의 정당성을 약화시키는 요인으로도 작용하고 있다.

다섯째, 지원조례에 따른 재원의 형성 및 재원 적정성과 그 효율성에 대한 논의가 빠져 있다. 우선 재원을 지역민의 세금에 기반 한 지자체 예산으로 할 것인가 아니며 기금을 조성할 것인가라는 것이 정리되어야 한다. 또한 세금에 의한 지원 정책은 재원의 적정 규모가 논의된 후에 그 다음 절차들이 논의되어야 지원 규모 및 범위 혹은 연차별 지원 등의 순서 논의가 가능하다.

이상의 논의를 바탕으로 지원대상의 선정과 관련한 현실적 대안으로는 다음과 같은 점들을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 지원과 관련 연차별 지원 대상을 선정하여 진행하도록 하는 방안이다. 예를 들어 3개년 단위로 지원 대상을 구분하여 1차 년도에는 종이신문을 먼저 지원하고, 이에 대한 평가와 검증을 거쳐 일정한 기준을 충족하지 못한 신문사들은 탈락시키는 한편, 2차 년도에는 인터넷신문 등을 지원 대상으로 선정하는 연차적 방식이다. 둘째, 신문사별 지원 방식을 완전 없애고 사업별 공모를 실시하는 방안을 고려하여 볼 수 있다. 기획취재 사업, 소외계층 교육 사업 등등 사업별 공모제를 실시하여 경쟁을 유도하는 방안이다. 대학에서 이루어지고 있는 국책 연구지원사업 방식을 지역신문 지원조례에 적용하는 방안이다. 셋째, 지역사회 공헌을 고용인원, 세금, 4대보험 지급 등 지역의 고용 안정과 기여 면에서 가중치를 크게 두는 방안을 고려하여 볼 수 있다. 예컨대, 고용 인원 70명인 신문사와 5명인 신문사 간에는 차이를 두어 지원하는 것이다.

마지막으로 본 논문에서는 지역신문 조례의 방향성과 관련 세 가지 점을 강조하고자 한다. 첫째는 선택과 집중의 원칙이 유지되어야 한다는 것이다. 지역마다 수 많은 지역신문이 운영되고 있다. 하지만 이중에는 건강한 지역 공론장 형성이라는 지역언론 본연의 기능 보다는 지역사회에서의 영향력 확보 및 다른 산업의 방패막이라는 외적 목적을 가지고 운영되는 곳도 다수이다. 이들은 지역신문의 역할과 지역신문 시장을 왜곡한다. 그러기에 지원 조례는 선택과 집중의 원칙을 통해 건강한 지역신문을 육성하고 지역신문의 시장을 정상화하는

데 일조해야 한다. 둘째는 지방자치단체의 홍보예산 문제가 지역신문 지원과 연동되어야 한다는 것이다. 홍보예산의 편성과 운용은 지자체의 고유 권한이다. 하지만, 이러한 홍보예산이 지역신문 난립의 밑거름이 되고 있다. 지자체 역시 이러한 문제를 인식하지만 선출직 자치단체장들이 지역신문과 불편한 관계를 형성하고 싶지 않아 '울며 겨자먹기 식'으로 홍보예산을 지원하고 있다. 그러기에 위원회가 홍보예산 기준을 제시할 수 있도록 하는 등 조례와 홍보예산 운용이 연계되도록 해야 한다. 이는 앞서 언급한 선택과 집중의 원칙과도 연결된다. 셋째, 지역별 지역신문발전위원회의 독립성과 공정성이 확보되어야 한다는 것이다. 조례를 통한 지역신문 지원에서 핵심적 역할은 위원회가 수행하게 된다. 그러기에 위원회의 공정성과 독립성은 조례를 통한 지역신문 지원의 효율성과 성과를 담보하는 핵심적인 사항이다. 하지만, 본 논문에서 살펴보았다시피, 현재 시행되고 있는 조례나 논의되고 있는 조례안들 역시 이 부분에서 허점이 많다. 보다 심도 깊은 논의와 합의를 통해 이러한 허점을 보완해야 할 것이다.

참고문헌

- 강명구, "언론, 이렇게 변해야 한다: 언론의 당파성", 『신문과 방송』 2005년 1월호, 한국언론진흥재단, 2005년 1월, 43-48면.
- 강창덕, "경남 지역신문지원조례 제정 현황 및 조례안", 지역신문지원조례 제정 현황 및 과제 점검을 위한 토론회, 2011.12.2.
- 김덕모·강철수, "지방자치단체의 지역신문 지원조례 추진에 관한 연구", 『언론과학연구』, 제12권 2호, 한국지역언론학회, 2012, 41-77면.
- 김세은, 『신문 산업의 경쟁과 변화: 영국을 중심으로』, 미디어연구소, 2004.
- 박 민, "6.2지방선거 지역미디어 공공성외제 : 지역신문 지원조례를 중심으로", 전북민주언론시민연합 주최 <지역신문 지원조례 제정을 위한 토론회> 발제문, 2010.
- 박 민, "전북지역 지역신문 지원조례의 현황과 과제", 전북지역 지역신문 지원조례 제정을 위한 토론회, 2012.1.22

- 박정희, “부산 지역신문지원조례 제정 현황 및 조례안”, 지역신문지원조례 제정 현황 및 과제 점검을 위한 토론회, 2011.12.2.
- 송정민, “지방신문의 존립 형식과 대안 모델”, 「언론과학연구」, 제6권 3호, 한국지역언론학회, 2006, 272-299면.
- 신용인, “제주특별자치도 인권 보장 및 증진 조례안 재의요구에 관한 소고”, 「법과 정책」 제20집 1호, 제주대 법과정책연구원, 2014, 343면.
- 안효섭, “조례제정의 법체계적 허용 범위”, 「법과 정책」 제20집 2호, 제주대 법과정책연구원, 2014, 242면.
- 우희창, “지역신문지원조례 제정의 필요성과 과제”, 「사회과학연구」, 제23권 2호, 충남대학교 사회과학연구소, 2012, 23-46면.
- 이기동, “대전충남 지역신문지원조례 제정 현황”, 지역신문지원조례 제정 현황 및 과제 점검을 위한 토론회, 2011.12.2.
- 이병남·김세은, “미디어 지원제도의 성과와 한계: 지역신문발전지원특별법을 중심으로”, 「한국언론정보학보」, 제46호, 한국언론정보학회, 2009, 280-322면.
- 이승선, “지방자치단체 제정 지원과 지역언론의 역할: 조례 제정(안)을 중심으로”, 충북시민사회단체연대회의 주최 지역신문 지원조례 제정을 위한 토론회, 2010.10.22.
- 이은주, 「지역신문의 경영구조 개선방안」, 한국언론재단, 2007.
- 이재경, “한국 저널리즘의 세 가지: 저널리즘의 위기와 미래”, 「신문과 방송」, 2004년 4월호, 한국언론진흥재단, 240-246면.
- 이준웅, “비판적 담론공중의 등장과 한국 언론에 대한 공정성 요구”, 『전환기의 한국언론』, 한국언론학회, 2004.
- 이진로, “지역방송의 지역성 구현과 방송법 규제 방안”, 「한국방송학보」, 제18권 3호, 한국방송학회, 2004, 643-678면.
- 임연희·김재영, “지역신문에 대한 '기획취재지원'사업과 저널리즘의 변화” 「한국언론학보」, 제54권 3호, 한국언론학회, 2010, 185-205면.
- 장호순, “신문위기에 대한 해외 언론인의 대응과 한국 신문의 과제”, 「국민에게 신문은 어떤 존재인가」, 미디어 오늘 창립 10주년 기념 세미나 자료집, 2005.
- 차재영·안차수·김은규, “지역신문발전기금 사업에 대한 평가 모델 개발연

- 구". 한국언론재단 지역신문발전기금 조사연구보고서, 2011.
- 최경진, "지역신문 지원정책의 성과와 과제: 지역신문발전지원특별법을 중심으로", 「사회과학논집」, 제8권, 2009, 127-145면.
- 최낙진, "제주 신문산업의 '지배적 위치 상실 위기'에 관한 소고(小考)", 「언론과학연구」, 제14권 2호, 2014, 426-458면.
- 한국언론진흥재단, 「2012 언론수용자 의식조사」, 한국언론진흥재단, 2013.
- 황용석, "시간과 공간의 맥락에서 본 텔레비전과 인터넷 이용의 상호관계성 탐구", 「방송연구」, 59호, 방송통신위원회, 방송위원회, 2004, 309-338면.
- 경기도의회 제256회 보건복지공보위원회 회의록(2011.2.18)
- 경상남도의회 제309회 예산결산특별위원회 회의록(2013.7.24)
- 전남도의회 제9대 257회 제2차 본회의 회의록(2011.2.18)
- 전라북도 지역신문 지원조례 추진위원회 8차 회의록(2012.2.8)

[Abstract]

A Comparative study of the Ordinance on Supporting Local Newspapers

Kim, Eun-Gyoo · Choi, Nak-Jin

Ph. D. in Communication, Woosuk University,

Dept. of Mass Communication & Journalism, Associate Professor

Ph. D. in Communication, Jeju University,

Dept. of Journalism & Public Relations, Professor

Support for local newspaper has been carried out in a public support level, after the special law of supporting local newspaper development in

2004.

The public support for the local newspaper is the product of the government's will to improve the local newspaper by acquiring the opinion diversity in local community.

Along with the central government's supporting policy for the local newspaper, regional governments also try to strengthen the competitiveness of the local newspaper by establishing the local newspaper supporting ordinance.

After the first local newspaper ordinance was enacted in Gyeongsan Province in 2010, the same ordinance was established in municipal corporations like Busan, Chungnam and local governments like Seoul Dongjak gu, Gyeonggi Province Uijeongbu.

Also, the movement for enacting the local newspaper ordinance is very active in Gyeonggido, Chungcheongbukdo, Jeonlodo, and Gwangju city. The common thing that is confirmed both in local communities in which the ordinance was established or is being under discussion is the acknowledgement that the support for the local newspaper is needed through the ordinance.

However, due to the discordance in opinions about the supporting ordinance, the process of enacting the ordinance is undergoing the difficulties in some regional communities.

Therefore, this paper reconsiders the realistic issue in the local newspaper supporting ordinance and finds the better solution by analyzing the ordinance which is either being actually performed or being under debates.

After thorough analysis, five issues are recognized; first, whether internet newspaper is included in terms of coverage of supporting, second, absolute condition and priority condition in terms of the qualification of applying, third, the difference from the special law of supporting the local newspaper's development which is in a higher rank, fourth, securing finances after the enactment of the ordinance, fifth, establishing the committee for operating

the ordinance.

So this study emphasizes that select and concentration principal should be maintained in terms of the direction of the ordinance, that publicity budget of the regional communities should be connected with the support for the local newspaper in order to remove the cause of excessive establishment of local newspapers, and that independence and fairness of the local newspaper development committee should be secured.

In order to solve the issues, the solutions with realistic base are first, to carry out the ordinance by dividing the subjects for the annual support of the local newspaper, second, to put more importance in employment security and contribution in local community such as tax, four major insurance, employment rate by having contests for individual businesses like covering a in-depth case or a special feature, and educating underprivileged class.

Key words : Local Newspaper, Ordinance on Supporting Local Newspapers, Act on Supporting Development of Local Newspapers, The Supporting policy of Local Newspapers, Regional Governments