

신문시장 구조 개편을 통한 신문산업 활성화 방안
 “지역거점 전국지” 모델과 전국지/지역지의 계열화를 통한 신문시장
 구조개선 방안

장호순 (순천향대 신문방송학과 교수)

1. 한국 지역신문의 현황

전 세계적으로 무역장벽이 해체되고 국경을 넘나드는 교역이 크게 증가했지만, 신문은 특정국가나 특정지역을 위주로 유통된다. 신문을 수출하거나 수입하는 경우는 극히 예외적이다. 프랑스에는 Le Monde가 있고, 독일에는 Die Welt가 있고, 한국에는 세계일보가 있긴 하지만 세계적으로나 국제적으로 유통되는 신문은 드물고, 세계적인 신문이라 해도 발행부수는 전국지나 지역지에 비해 적다. 이는 뉴스를 전달하는 상품의 특성상 신문은 주된 취재/배포지역을 벗어나면 그 상품가치가 급격히 하락하여, 배포지역을 늘린다고 해서 판매부수가 늘어나지는 않기 때문이다. 그래서 전 세계 유료 일간신문의 평균발행부수는 4만 8000부에 불과하다.

표1) 유료 일간신문의 평균 발행부수 (2007년)

대륙	평균 발행부수
아프리카	20,200
북미	32,800
남미	15,100
아시아	60,100
오세아니아	40,800
유럽	51,200
세계 평균	48,000

출처: 『World Press Trends 2008』, World Association of Newspapers

신문의 지역제한적 특성으로 인해 세계적인 신문뿐만 아니라 전국적인 신문도 운영하기가 쉽지 않다. 하나의 전국지가 그 국가 내 각 지역별 뉴스를 골고루 상세히 전달하기가 어렵기 때문이다. 그래서 대부분의 국가에서는 소수의 전국지와 다수의 지역지가 병존하고 있다.1)

1) 지역신문의 문제점과 개선방안에 논의를 하려면 우선 용어에 대한 정확한 정의가 필요하다. 신문업계에서는

표2) 정기간행물 등록현황 (2007년 4월 기준)

등록관청	종별	매체명	계
문화부	일반일간(50)	경향신문, 동아일보, 서울신문, 조선일보, 한국일보, 중앙일보, 매일경제, 일간스포츠, 한겨레, 세계일보, 국민일보, 문화일보, 수도권일보, 환경일보, 현대일보, 내외대한뉴스, 전국매일, 목포일보, 시대일보, 내일신문, 아시아일보, 메트로, 경기도민일보, 더데일리포커스, 신아일보, 에이엠세븐, 굿모닝서울, 제주타임스, 투데이뉴스, 국법일보, 매일노동뉴스, 국민복지일보, 한반도일보, 무궁화일보, 통일일보, 시사법률일보, 내외일보, 한국경제, 한국국정일보, 일간투데이, 선경일보, 한국매일, 민주일보, 전국일보, 환경시사일보, 수도권신문, 광선일보, 서울일보, 더씨티, 국제일보	50
서울	일반일간(8)	시민일보, 해공일보, 극동경제, 데일리즘, 유티피플, 데일리노컷뉴스민족일보, 서울매일신문	48
	특수일간(32)	소년한국일보, 소년조선일보, 어린이동아, 스포츠서울, 서울경제, 헤럴드경제, 무역일보, 일간건설신문, 전자신문, 일간보사, 스포츠조선, 농민신문, GGAuction, 파이낸셜뉴스, 디지털타임스, 파이낸셜데일리, 한국경찰일보, 머니투데이, 스포츠한국, 스포츠칸, HK환경일보, 건설일보, 매일환경일보, 데일리스포츠월드, 한국건설일보, 식품의약일보, 스포츠서울PLUS, 법률경찰일보, 일간한국경찰, 에너지일보, 아시아경제, 일간한국경찰	
	외국어일간(8)	AWSJ, INTERNATIONAL Herald Tribune, FINANCIAL TIMES, JoongAng Daily, KOREA TIMES, 인민일보 해외판, KOREA HERALD, 韓中日報,	
부산	일반일간(2)	부산일보, 국제신문	4
	특수일간(2)	부산경제신문, 브이타임즈	
대구	일반일간(5)	매일신문, 영남일보, 대구신문, 대구일보, 신라일보	5
	일반일간(8)	기호일보, 인천일보, 우리일보, 인천신문, 씨티타임즈, 한양일보, 경도신문, 행정일보	8
광주	일반일간(13)	광주일보, 전남매일, 남도일보, 대한매일신문, 대한일보, 광주매일신문, 광주드림, 전남일보, 무등일보, 광남일보, 호남일보, 호남매일, 전남도민일보	13
대전	일반일간(14)	대전일보, 충청투데이, 중도일보, 충남일보, 충남도민일보, 충청신문, 미래일보, 중앙매일, 대전매일, 대전투데이, 서해일보, 세종투데이, 세종일보, 세종매일신문	14
	울산	일반일간(5)	경상일보, 울산매일, 울산일보, 울산신문, 광역일보
경기	일반일간(15)	굿모닝일보, 경인일보, 경기일보, 중부일보, 경기신문, 충청도민일보, 평화일보, 일간경기, 경기매일, 경인매일, 양평엔, 수도권보, 서울경기일보, 오늘신문, 경기머니투데이	15
	강원	일반일간(3)	강원도민일보, 강원매일, 강원일보
충북	일반일간(8)	충청일보, 중부매일, 동양일보, 충청매일, 충북일보, 새충청일보, 충청도민신문, 충청세종일보	8
	충남	일반일간(0)	
전북	일반일간(11)	전북일보, 전북도민일보, 전라일보, 새전북신문, 전북매일신문, 전북중앙신문,	11

지역과 지방, 두 단어를 동일한 의미로 혼용한다. 그러나 지방지는 특정지역에서 발행되는 일간지를, 지역지는 보다 작은 지역에서 발행되는 주간지를 지칭하는 단어로 사용하기도 한다. 그러나 지방과 지역은 개념적으로 다르다. 지방은 지역 중 특정한 성격의 일부 지역을 의미한다. 지방은 수도권, 중심권에서 멀리 떨어져 소외된 지역이다. 따라서 지방은 권위적이고 차별적인 지역개념이다. 반면에 지역은 평등한 개념이다. 중심도 변방도, 수도권도 지방도 모두 지역이기 때문이다. 따라서 지방대략이라는 용어는 사용할 수 있지만, 지방자치, 지방선거라는 용어는 정확하지 않다. 서울시에서 진행되는 선거는 엄밀하게 말해 지방선거가 아니다. 지역선거라고 해야한다. 이 논문에서는 지방과 지역을 구분해서 사용한다. 지방이라는 용어는 변방으로서의 지역의 의미가 필요할 때 사용한다. 지역신문 혹은 지역지라는 용어는 지역일간지와 지역주간지에 모두 해당된다. 필자는 일간과 주간 구분은 필요한 경우, 발행주기를 명시해 구분하고 있다. 그러나 지금까지 일반적으로 사용해온 지방자치, 지방선거의 용어는 혼란을 피하기 위해 그대로 사용한다.

		전북일간, 전민일보, 전주일보, 전북연합신문, 전북대중일보	
전남	일반일간(3)	전광일보, 동부사랑방신문, 일간신문 교차로	3
경북	일반일간(6)	경북매일신문, 경북일보, 경북도민일보, 일간경북신문, 대경일보, 경상매일신문, 경북문화일보	7
경남	일반일간(5)	경남도민일보, 경남매일, 경남신문, 경남일보, 조간경남, 뉴스플러스경남	6
제주	일반일간(3)	제주일보, 한라일보, 제민일보	3
합 계			203

출처: 문화관광부

신문상품의 특성상, 효율적인 신문시장구조는 하나의 신문으로 하나의 넓은 시장을 장악하는 방식이 아니라, 여러 개의 신문으로 여러 지역을 분할해서 점유하는 방식인 신문기업의 지역사 계열 구조이다. 여러 개의 지역신문사들이 하나의 모기업의 자회사 형태로 운영되면서, 경영효율성을 높인다. 신문기업의 계열화는 전 세계적으로 보편적인 신문산업 구조로서, 지역제한성을 가진 신문으로 하여금 보다 넓은 시장에 진출해 수익을 올릴 수 있게 해준다.

그래서 400여 년 전 인쇄술의 발전과 더불어 시작한 신문산업은 지역신문으로 시작했고, 전 세계 대부분의 신문은 여전히 지역신문으로 남아 있다. 1877년 미국의 수도 워싱턴에서 일간지로 시작한 Washington Post는 세계적 권위자로 성장하긴 했지만, 신문기업의 형태로는 워싱턴 인근 지역을 대상으로 배포된 지역신문이다. 현재 경영난이 심각하다는 New York Times가 그 타개책으로 계열 신문사인 Boston Globe와 합해서 하나의 신문을 만들려고 하지는 않을 것이다.

전국지의 비율이 높은 영국의 주요 전국지들 중에는 지역지를 소유하고 있는 신문들이 많다. Pearson 소유의 Financial Times는 100여개의 지역지를, Star와 Express를 발행하는 United Newspapers 역시 100여개의 지역지를, Northcliffe 소유의 Daily Mail도 16개의 지역일간지를 소유하고 있다. 미국 알라바마주에 본부를 둔 Community Newspaper Holdings, Inc.는 미국 150개 지역에서 소형 일간지와 주간지를 발행하는 신문을 소유하고 있는 계열회사이다. 미국의 유일한 종합 전국일간지인 USA Today의 모기업인 Ganett은 84개의 지역일간지를 소유하고 있다.

표3) 미국 신문기업의 계열구조 사례

New York Times 소유의 계열 지역일간 신문	The Boston Globe	Petaluma Argus-Courier (CA)
	The Courier (Houma, LA)	Sarasota Herald-Tribune (FL)
	The Daily Comet (Thibodaux, LA)	Spartanburg Herald-Journal (SC)
	The Dispatch (Lexington, NC)	Star-Banner (Ocala, FL)
	The Gadsden Times (AL)	TimesDaily (Florence, AL)
	The Gainesville Sun (FL)	Times-News (Hendersonville, NC)
	The Ledger (Lakeland, FL)	The Tuscaloosa News (AL)
	The Press Democrat (Santa Rosa, CA)	The Star News (Wilmington, NC)
McClatchy 소유의 계열일간신문	Anchorage Daily News	Sun Herald (Gulfport)
	The Fresno Bee	The Kansas City Star
	The Modesto Bee	The Charlotte Observer
	The Sacramento Bee	The News & Observer (Raleigh),
	Merced Sun-Star	Centre Daily Times
	The Tribune (San Luis Obispo)	The Beaufort Gazette
	The Bradenton Herald	The Herald (Rock Hill),
	The Miami Herald	The Island Packet (Bluffton)
	El Nuevo Herald	The State (Columbia)
	Columbus Ledger-Enquirer	The Sun News (Myrtle Beach)
	The Telegraph (Macon)	Fort Worth Star-Telegram
	The Idaho Statesman	The Bellingham Herald
	Belleville News-Democrat	The Olympian
	The Wichita Eagle	The News Tribune (Tacoma)
	Lexington Herald-Leader	Tri-City Herald (Kennewick)

신문기업의 계열구조는 독자들에게 자신들이 필요한 다양한 뉴스를 골고루 접할 수 있게 해준다. 자기가 거주하는 지역에서 발행되는 신문을 통해 국제뉴스, 전국뉴스, 지역뉴스를 모두 접할 수 있기 때문이다. 반면 International Herald Tribune과 같은 국제지는 자신이 속한 국가뉴스가 부족하고, 한국에서 신문시장을 장악하고 있는 전국지로부터는 자신이 속한 지역의 뉴스가 부족할 수밖에 없다.

한국에서는 지역적 신문기업 계열구조가 존재하지 않는다. 일간신문사들이 주간지와 월간지, 스포츠신문, 경제신문 등으로는 진출했지만, 지역지로는 진출하지 않았다. 지역지들이 상호 결합해 운영되는 경우도 없다. 그래서 대부분의 지역신문들은 홀로 외로이 운영되는 영세한 기업들이다.

전국지와 지역지의 계열화 형태가 존재하지 않고, 전국지의 시장 점유율이 90%에 달하는 한국의 신문시장 구조는 독자와 신문사 모두에게 불리하다. 대부분의 독자들이 구독하는 전국지에는 상세한 지역뉴스가 담길 수 없다. 따라서 독자들은 자기지역뉴스를 위해 지역신문을 따로 구독하거나, 아예 지역뉴스를 포기할 수밖에 없다. 대부분의 독자는 지역에 할애할 경제적,

시간적 여유가 없다. 결국 전국지 하나만을 구독하고 지역지는 구독않는다.

표4) 지난 1주일간 매체 이용여부

	이용	비이용	사례수
지역일간신문	11.5	88.5	5104
지역주간신문	4	96	5104

출처: 『2008 언론수용자 의식조사』, 한국언론재단

군사정권의 퇴진 이후 중앙에 몰려있는 권력을 지역으로 분배하는 작업이 시작되었지만 고착화된 거대 언론의 중앙집중 현상과 뿌리깊은 지역언론 경시 풍토는 달라지지 않고 있다. 아직도 권력과 자본과 인재가 수도권에 몰려있는 현실에서, 언론은 자연히 권력과 자본 주위에 몰리게 된다. 사회구조가 모순되면, 개인은 거대한 구조를 고치려고 하기 보다는 모순된 구조 속에서 자신에게 최대한 유리한 방법을 찾기 마련이다. 전국지 중심의 모순된 신문시장 구조 하에서 지역의 신문독자들은 지역지 보다는 전국지를 선택하는 것이 자신에게 보다 유리하다고 판단하고 있다.

정부의 통제로 정상적으로 성장하지 못한 지역일간지는 정부의 지원으로 시장을 장악한 전국지를 상대로 경쟁해서 양질의 신문을 만들기 힘든 상황이다. 결국 자기 지역뉴스는 일부 있지만 부실하고 비싼 지역신문과 자기지역뉴스는 거의 없지만 비교적 양질이고 값싼 전국지 중에서 선택을 해야 하는 상황에서, 대부분의 지역주민들은 애항심 보다는 경제성을 택한다. 즉 전국지를 택하는 것이다. 그래서 아무리 지역배타성이 강하고, 지역감정이 강하고, 애항심이 높은 지방에서도 신문은 타 지역 신문인 전국신문을 선호하고, 결국 지역주민의 인구는 전체인구의 3분의 2에 달하지만 지역신문의 점유율은 1/10에 불과하다.

독자의 선택을 받아 시장 점유율이 높은 전국지이지만 수익성은 높지 않다. 우선 취재지역과 배포지역이 전국이기 때문에 운영비용이 많이 든다. 전국지 독자를 대상으로 배포되는 신문이라서 특정 지역을 대상으로 하는 광고는 게재하기 어렵다. 지역광고 시장을 무료생활정보지에 내준 전국지들은 소수의 전국단위 광고주를 두고 치열한 경쟁을 해야 한다. 자연 광고주 확보도 어렵고, 광고단가도 낮아질 수밖에 없다.

지역지는 지역의 독자와 지역의 광고주를 확보할 수 있다는 잠재적 장점이

있지만 지금은 이를 활용하지 못하고 있다. 지역의 광고주에게 현재의 지역지는 대부분 효과적인 광고매체가 될 수 없다. 대부분의 독자를 전국지에게 빼앗긴 상태라 독자를 확보하기 어렵고, 무료 생활정보지에 지역광고시장을 헌납하다시피 했다.

자연 지역신문의 경영상태는 열악할 수밖에 없다. 한국언론재단이 발행하는 『2008 한국신문방송연감』 자료에 따르면, 그나마 한국언론재단의 조사에 응한 지역신문사의 경영상태 조차도 매우 부실한 것으로 나타났다. 지난 10년간 전국지나 경제지나 스포츠지등의 숫자는 거의 그대로인 반면, 지역일간지 숫자는 두 배 가까이 늘어났다. 지역일간지 1개사의 평균 종사자 수는 1999년 135 명에서 2008년에는 89 명으로 줄었다. 매출액 현황을 공시한 지역일간지의 2007년 평균 매출액은 178억 원으로, 전국지 평균 1671억원의 10분의 1 수준이었다.

표5) 한국 신문매체별 종사자 수 현황

연도	전국일간신문		경제일간신문		스포츠신문		지역일간신문	
	종사자수	매체수	종사자수	매체수	종사자수	매체수	종사자수	매체수
1999	6,173	10	1,963	8	781	4	6,201	46
2000	6,007	10	1,721	4	994	4	5,824	39
2001	5,986	10	2,470	7	1,035	4	5,468	39
2002	5,718	10	2,525	8	1,245	5	5,542	40
2003	5,904	11	2,274	7	1,280	5	5,205	38
2004	5,777	11	2,300	8	1,105	5	5,167	38
2005	5,322	11	2,243	8	709	4	4,881	38
2006	5,062	11	2,277	8	472	4	4,699	38
2007	4,871	11	2,408	9	524	5	6,643	68
2008	4,903	11	2,545	9	531	5	7,269	82

출처: 2008 한국신문방송연감

표6) 신문 종별 매출액 현황

	전국종합일간		경제일간		스포츠신문		지역일간	
	매출액	매체수	매출액	매체수	매출액	매체수	매출액	매체수
1999	17,318	10	3,146	4	251	2	2,772	16

2000	19,091	11	3,740	4	2,158	4	2,614	16
2001	16,865	11	3,368	5	2,813	4	2,407	15
2002	19,170	11	3,849	5	3,069	4	2,823	15
2003	16,673	11	3,573	5	2,699	4	2,767	16
2004	16,010	11	3,637	5	2,026	4	2,629	16
2005	16,072	11	3,966	6	1,201	3	2,769	16
2006	17,778	11	4,238	6	1,102	3	2,662	14
2007	18,387	11	4,510	6	1,151	3	2,492	14

출처: 한국언론재단, 『2008 한국신문방송연감』, 단위: 억원

한국의 신문산업이 회생하려면 전국지와 지역지가 결합해서 상호약점을 보완하고 장점을 활용하는 전략이 필요하다. 이를 위해서는 신문기업의 계열화, 특히 전국지와 지역지간의 계열화가 이루어져야 한다. 이를 통해 독자도 좋고 신문도 좋은, 전국지도 좋고 지역지도 좋은 결과를 얻어낼 수 있다.

2. 지역신문 위기의 원인

한국 신문의 시장구조적 특성을 정리하면 다음과 같다.

1) 전국지와 지역지 간의 불균형이 심각하다.

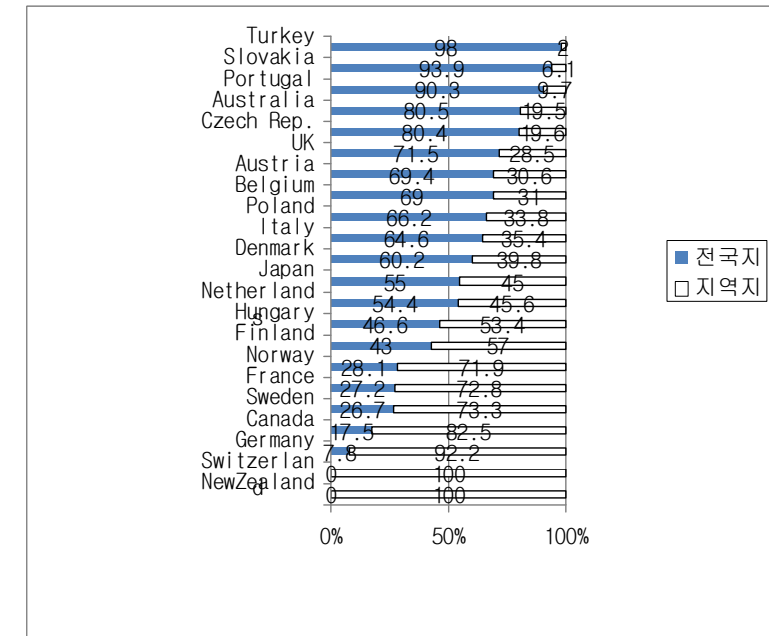
대부분의 국가는 전국지와 지역지가 신문시장을 분점하고 있다. 전국지와 지역지의 시장분점 비율은 그 나라의 지리와 역사와 문화에 따라 차이가 난다. 그러나 국토의 크기와 전국지의 규모가 비례하지 않는다. 호주는 전국지가 전체 유료일간지 발행부수의 80%를 차지한다. 반면 미국 신문의 전국지 비율은 10%가 되질 않는다. 그런데 영국은 전국지의 일간지 발행부수 점유율이 70%에 달한다. 반면 스위스나 뉴질랜드는 아예 전국지가 없다.

한국에서는 전국지가 전체 신문매출액의 90%이상을 차지하는 것으로 추정된다. 신문사의 발행부수가 정확히 파악되지 않고 있지만, 발행부수

비율도 비슷할 것으로 추정된다. 그런데 숫적으로는 지방지가 전국지의 10배가 넘는다. 그런데 시장점유율은 10분의 1에 불과하다. 지방지 시장은 극도로 열악하지만, 적게는 2-3개 많게는 8-9개가 지방지가 동일한 지역내 독자와 광고주를 대상으로 경쟁하고 있다. 신문사 숫자에서는 전국지가 적고 지방지가 많은 피라미드 구조이지만, 발행부수 면에서는 전국지의 발행부수가 90%이상을 차지하는 역피라미드 구조를 갖고 있다.

한국의 신문시장은 선진국과 비교했을 때, 전국지의 비율이 아주 높다. 조선, 한국, 한겨레, 경향 등 전국적 의미를 담은 제호를 사용해 신문을 제작하지만 전국지 국내기사의 대부분은 서울 혹은 수도권 지역에 관한 뉴스이다. 신문을 제작하는 경영자나 기자도 대부분 서울 혹은 수도권 지역에 거주한다.

표7) OECD 국가의 전국지 대 지역지의 발행부수 비율



출처: 『World Press Trends』, World Association of Newspapers

전국지와 지역지의 불균형은 뉴스접근의 소외라는 모순으로 이어진다. 수도권 뉴스로 대부분의 국내기사 지면을 채우는 전국지의 시장점유율이 높다는 얘기는 전체 인구의 3분의 2에 달하는 비수도권 거주 국민들은 자신들이 살고 있는 지역에 관한 뉴스를 신문을 통해 입수하기 어렵다는 의미이다. 신문 뉴스는 독자 자신과 관련한 또는 자신이 살고 있는 지역과 관련한 뉴스는 드물고 타 지역의 뉴스로 채워진다. 뉴스의 홍수 속에 살지만 정작 자신이 살고 있는 지역에 관한 뉴스는 부족한 모순 속에 살고 있는 것이다.

2) 대부분의 지역지는 영세하고 부실하다.

군사독재정권이 강요한 1도 1사제가 해제되면서, 지역신문 시장은 자유경쟁체제로 전환했다. 그러나 지역신문 시장의 경영상태는 오히려 더욱 악화되었다. 지역신문에 대한 수요가 늘어나지 않는 상황에서, 지역신문의 숫자는 늘어나고, 전국지의 지역지 시장 확산이 더욱 심해졌기 때문이다. 그럼에도 불구하고 영세하고 부실한 지역신문이 도태되기는커녕, 오히려 그 숫자가 늘어나고 있다.

표8) 2008년 정기간행물 등록 신문 수 및 발행확인 신문 수

	등록매체 수	발행확인 매체 수
전국종합일간신문	12	12
지역종합일간신문	173	92
경제일간신문	7	7
외국어일간신문	4	4
스포츠신문	5	5
전문신문	5	5
무료신문	10	10
지역종합주간신문	769	414
인터넷신문	960	514

출처: 한국언론재단, 『2008 언론 경영성과 분석』

지역신문에 생소한 사람들은 이를 두고 마치 수수께끼인 것처럼 의아해 한다. 적자가 누적되는 신문기업이 망하지 않고, 오히려 늘어나는가에 대한 의문이다. 부실한 지역신문의 생존기법은 비교적 간단하다. 소유주는 신문이외 다른 지역기업을 소유경영하면서 신문에서 발생한 적자를 보전한다. 또는 신문경영을 기반으로 지역정계에 진출해, 신문경영을 통해

입은 재정적 손실을 정치권력 획득에 필요한 비용으로 대손한다. 한편 경영적자를 구실로 신문사 종업원들에게는 최저수준의 대우를 강요한다. 신문제작에 필요한 취재경비를 신문사주가 부담하지 않고 기자들 혹은 취재원에게 부담시키기도 한다.

광주지역의 3개 신문 기자들을 대상으로 지역신문사 사주들의 신문발행 목적에 대해 조사한 결과, 지역주민들의 알권리 충족이라는 언론 본래의 목적과는 거리가 먼 것으로 나타났다. 사주들이 지역사회 영향력을 행사하려는 것과 다른 사업에 도움을 얻기 위한 것이라는 응답이 각각 1, 2위로 나타났다(민형배, 2003).

3) 신문기업의 정상적 수익모델이 지역신문에는 적용되지 않는다.

구독료와 광고 수익을 통해 저널리즘 기능을 수행하는 전통적 신문의 수익모델이 한국의 지역신문시장에서는 적용되기 어렵다. 부실하게 만든 지역신문이 시장에서 잘 팔릴 리 없다. 따라서 지역신문의 구독자는 극히 미미하다. 지방 어딜 가도 1등신문은 전국지이고, 신문가판대에서 해당 지역에서 발행되는 신문을 살 수 없는 곳이 대부분이다. 이런 신문에 소비자 확보를 위한 광고를 게재하는 기업경영자가 있을 리 없다. 결국 신문경영은 더욱 악화되고, 부실한 지역신문의 생산유통구조는 개선되지 않고 있다.

표9) 미국 신문의 광고유형별 광고비

연도	전국 광고 National	소매유통 광고 Retail	생활정보광고 Calssified	신문광고 합계
2003	\$7,797	\$21,341	\$15,801	\$44,939
2004	\$8,083	\$22,012	\$16,608	\$46,703
2005	\$7,910	\$22,187	\$17,312	\$47,408
2006	\$7,505	\$22,121	\$16,986	\$46,611
2007	\$7,005	\$21,018	\$14,186	\$42,209
2008	\$5,996	\$18,769	\$9,975	\$34,740

출처: Newspaper Association of America, 단위: 100만달러

신문수입의 큰 부분을 차지해야할 생활정보광고는 무료 생활정보지에게 선점당하고, 지역기업은 광고효과가 없는 지역신문을 외면하는 상황에서,

지역신문들은 정부광고 수입과 각종 보조금에 의존하고 있다. 자연 언론의 본질적 기능인 감시견 역할을 하지 못한다. 이미 오래전에 애완견으로 전락한 경우가 대부분이다. 심지어는 신문사 편집국 인사에 자치단체장이나 정치권 유력인사의 입김이 반영되곤 한다.

표10) 지역신문의 정부광고 수입 비중

	10%미만	10-20% 미만	20-30% 미만	30-60%미만	60-100%
일간신문 (36개사)	13.9	13.9	8.3	41.7	22.2
주간신문 (103개사)	22.3	27.2	17.5	27.2	5.8

출처: 한국언론재단, 『지역신문 경영실태조사』, 2007년.

단위: 조사대상 신문의 비율

4) 지역일간지는 광역시나 도청 소재지 등 행정중심지에서만 발행된다.

2013년 세계박람회 가 열리는 전남 여수는 자기 지역에서 발행되는 일간지가 없다. 2018년 동계올림픽 삼수에 도전한다는 강원도 평창도 자기지역에서 발행되는 일간지가 없다. 전라북도의 경우, 인구 26만의 군산시와 32만의 익산시에는 발행되는 일간지가 하나도 없지만 인구 63만의 전주에는 9개가 몰려있다. 중앙집권체제와 1도1사제의 유산으로 지역일간지는 대부분 지역의 행정중심지에서 발행되고 있다. 지방정부의 광고수익이 신문경영에 중요해지면서 행정중심지 발행 모델을 벗어나지 못하고 있다. 지방대도시에 거주하고 있지 않는 대한민국 국민들은 자기 지역뉴스로부터 더욱 소외되어 있다.

지역독자들에게 현재의 지역일간지는 현명한 선택이 될 수 없다. 우선 자기지역 뉴스를 지역지를 통해 입수하기 힘들다. 광역일간지이기 때문에 행정구역은 동일하지만 관심도 교류도 없는 지역의 뉴스를 독자들에게 강요하기 때문이다. 예를 들면, 충남 지역의 일간지는 모두 대전에서 발행된다. 지역뉴스 지면의 절반 이상이 대전에 관한 것이다. 대전이 지리적으로 남한의 중심에 있지만, 충남의 동남쪽 구석에 위치해 있다. 서해안 고속도로와 천안-논산간 고속도로가 뚫리면서, 충남 지역주민들이 대전에 의존하는 비중이 크게 낮아졌다. 그런데도 충남권 지역일간지 지면은

대부분 대전에 관한 뉴스로 채워진다. 대전의 독자들에게도 불만은 마찬가지이다. 자신들이 관심없는 서천, 태안, 당진 등 충남 타지역 뉴스에 매일 비용을 지불해야한다. 충남권에서 유독 지역일간지의 구독비율이 낮고 전국지 비율이 이유가 여기에 있을 것이다.

표11) 전국 시도별 지역신문 구독현황

	제주	강원	경기(인천)	영남	충청	호남	전국
구독	30.1	14.0	16.1	22.6	9.2	8.1	15.4
비구독	64.9	76.7	75.6	73.7	86.8	87.9	79.5
무응답	5.0	9.3	8.3	3.6	4.0	4.0	5.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 『2004 한국의 지역신문 - 경영실태, 독자 의식조사』, 한국언론재단

단위: %

5) 중소도시에서 발행되는 지역주간지는 매우 영세한 “독립”신문으로 존재한다.

지역일간지가 발행되지 않는 중소도시 지역에는 주간지가 지역뉴스를 제공하고 있다. 1989년 이후 시설기준 조항이 완화되면서 인쇄시설 없이도 신문발행이 법적으로 가능해진 덕분이다. 또한 지방자치제도의 실시에 따른 지역뉴스의 수요증가에도 기인한다. 그러나 대부분 지역주간지들은 개별적으로 영세하게 운영되고 있다. 충북 옥천, 전남 해남, 경남 남해 등 인구 10만 미만의 읍면지역에서만 지역주간신문이 간신히 흑자 운영을 하고 있다.

표12) 지역신문의 경영현황

	일간신문		주간신문	
	매출액	순이익 평균	매출액	순이익
평균	8,290	-2	156	-41
서울	-	-	120	-23
경기/인천	3,560	-173	113	-44

총복	2,399	13	141	-13
충남/대전	2,400	-800	186	6
전북	2,566	-290	84	-34
전남 /광주	3,744	-37	118	-27
경북/대구	19,109	1,491	143	-21
경남/부산/울산	16,116	-20	342	-113
강원	11,315	-48	137	-54
제주	3,119	-732	149	-39

출처: 『2006 언론경영실태 분석』, 한국언론재단, 단위: 백만원

반면 영국이나 미국의 지역주간지는 일간지에 버금가는 시장규모와 충실한 경영을 하고 있다. 전국지의 시장 점유율이 높은 영국의 경우, 유료 지역일간지 93개가 런던 외 지역에서 발행된다. 주간지는 유료 521개, 무료 623개가 전국적으로 발행된다. 이들의 총 발행부수는 6100만부에 달한다. 이들 중 34개 신문만이 독립적으로 홀로 경영하는 신문이다. 나머지 1,258개의 지역신문은 84개의 신문기업이 소유하고 있다. 영국의 지역신문협회라고 할 수 있는 Newspaper Society에 따르면 2007년 영국 지역신문의 매출액은 41억 792만 7천 파운드(8조 2160억원)에 달한다. 한국 금융감독원에 공시된 39개 일간지(14개 지역지 포함)의 2007년 매출액은 2조 7784만 5600만원이었다.

3. 신문 정책법제의 역사

전국지와 지역지가 균형있게 존재하지 못하는 한국의 신문산업구조는 자연발생적으로 생긴 것은 아니다. 현재의 기형적 신문산업구조는 권력의 통제와 간섭에 의해 인위적으로 형성된 구조이다. 한국신문의 원조는 지역신문이다. 1883년 10월 1일에 창간된 한국 최초의 근대적 신문인 <한성순보>는 국가기관인 박문국에서 발행한 관보로 개화파 지식관료들이 창간을 주도했다. 그럼에도 불구하고 신문제호를 국호인 조선이 아닌 “한성”이라는 지역명을 택했다.

그러나 한국 신문의 원조인 지역신문이 뿌리 내리지 못한 주된 이유는 일제 식민지 지배 탓이다. 을사보호조약 체결 직후부터 광무신문지법등을 통해 신문발행의 자유를 제한한 일제는 1910년 한일합방과 더불어 한국인의

신문발행을 금지하고, 기존 신문들을 모두 시장에서 퇴출시켰다.

조선총독부는 총독부 기관지인 매일신보를 제외하고는 국문신문을 모두 폐간시켰다. 민간신문으로는 경성일보 등 일본인들이 발행하는 일본어 지역신문만 허용되었다.

한국인에게 신문발행이 다시 허용된 것은 3-1운동 이후부터였다. 1919년의 3-1만세운동은 일본으로 하여금 식민지 통치 방법을 재고하도록 만들었다. 통신수단이나 언론매체가 거의 존재하지 않던 시절임에도 3-1 독립운동이 전국적으로 퍼져나갈 수 있었던 것은 조선독립신문, 독립자유민보 등과 같은 지하신문들 덕분이었다. 조선총독부는 3-1운동을 제압하고, 지하신문 발행자를 처벌했지만, 민심을 파악하고 회유하기 위해 조선인들에게도 신문발행을 허가했다.

1920년 많은 지원자를 제치고 친일성향의 관료와 자본가를 등에 업은 조선일보와 동아일보 그리고 시사신문이 총독부로부터 발행허가를 받았다. 그러나 세 신문 모두 서울에서 발행하는 조건이었다. 서울, 평양, 부산 등과 같이 지역적으로 균등하게 배분된 신문발행허가가 아니었다. 그 이유는 물론 총독부의 신문통제를 수월하게 하기 위해서였다. 이때부터 한국의 신문은 지역신문이 아닌 전국신문 위주의 체제로 굳어졌다.

그렇다고 당시 지방에 신문이 없었던 것은 아니다. 한국어 신문은 서울에서만 발행이 허용된 반면 지방에서는 일본어 신문의 독무대였다. 당시 서울 외 지역에서 발행되는 일본어 신문의 숫자는 20개에 달했다. 한국인 독자를 확보하기 위해 일부 일본어 지방지들은 국문판을 발행하기도 했다. 그나마 서울에 집중된 한국어 신문들은 태평양 전쟁이 본격화되면서 시장에서 퇴출되는 운명을 맞았다(박용규, 2001).

일제는 1938년부터 본토에서 이미 실시해온 ‘1현(縣) 1지(紙)’의 원칙 하에 한반도에서도 신문 통폐합을 실시하였다. 한국어 신문은 보상을 조건으로 모두 폐간시키고, 총독부 기관지인 매일신보만 남겨두었다. 반면 일본어 신문들은 1도 1사의 원칙에 따라 남겨두었다. 덕분에 일본 신문발행인의 경영상의 어려움을 해결해주고, 한반도에 거주하는 일본인들의 정보우위를 유지시켜 주었다.

표13) 일제시대 신문의 현황

소재지	신문명	사용문자	발행부수	
			1929	1939
경기 경성	동아일보	국문	37,802	55,977
경성	조선일보	국문	24,286	59,394
경성	매일신보	국문	23,015	95,939
경성	京城日報	일문	26,352	61,976
경성	朝鮮新聞	일문	18,437	24,783
경성	朝鮮日日新聞	일문	4,696	8,103
경성	朝鮮商工新聞	일문·국문	2,312	4,854
인천	朝鮮每日新聞	일문·국문	3,521	4,408
충남 대전	中鮮日報	일문	2,181	4,902
경남 부산	朝鮮時間	일문	5,174	4,039
부산	釜山日報	일문	14,195	18,107
마산	南鮮日報	일문	1,057	1,919
경북 대구	朝鮮民報	일문	7,031	9,903
대구	大邱日報	일문	4,815	8,002
대구	南鮮實業新報	일문·국문	535	1,571
전남 광주	光州日報	일문	2,208	3,225
목포	木浦新報	일문	1,435	2,824
전북 전주	全北日報	일문	1,468	2,559
군산	群山日報	일문·국문	3,660	4,265
평남 평양	平壤每日新聞	일문·국문	2,741	7,980
진남포	西鮮日報	일문·국문	1,983	1,925
평북 신의주	鴨江日報	일문	2,266	3,608
함남 원산	元山每日新聞	일문	2,554	5,342
함흥	北鮮時事新報	일문	1,867	2,480
함북 청진	北鮮日報	일문	2,516	6,962
나남	北鮮日日新聞	일문·국문	2,050	5,346
황해 해주	黃海日報	일문	-	4,847

출처: 박용규(2001), 205 쪽.

해방과 더불어 신문발행의 자유가 신장되면서, 신문의 숫자가 크게 늘었다. 일본인들이 발행하던 인쇄시설을 이용해 서울뿐만 아니라 지방에서도 많은 숫자의 신문들이 발행되었다. 좌익신문에 대한 탄압은 가혹했지만, 지역신문에 대한 차별적 통제는 거의 없었다.

표14) 1955년 국내 신문 발행부수 및 종업원수

신문	발행부수	종업원수	신문	발행부수	종업원수
조선일보(조간)	80,000	152	인천신문(조간)	20,000	52
동아일보(석간)	170,000	120	경인일보(조간)	12,000	57
서울신문	-	226	경기신문	18,000	60
경향신문(석간)	100,000	237	충북신문	20,000	51
한국일보(조간)	65,000	181	대전일보	30,000	71
평화신문(조간)	68,000	158	충도매일	20,000	52
자유신문(석간)	30,000	120	영남일보	45,000	110
연합신문(조간)	32,800	112	대구일보	48,000	105
중앙일보(석간)	40,000	70	대구매일	3,700	86
매일신문(조간)	20,000	30	시사신문	20,000	50
국도신문(조간)	20,000	47	국제신문	78,000	101
대동신문(조간)	15,000	70	부산일보	22,000	141
산업경제신문(조간)	17,000	30	민주일보	38,000	98
상공일보(조간)	15,000	66	자유민보	56,000	83
코리아	-	-	마산일보	20,000	45
리퍼블릭	-	-	경남일보	21,000	95
코리아 타임	-	-	전북일보	26,000	98
행정신문(조간)	-	44	상남일보	25,000	61
			군산일보	4,500	46
			호남신문	25,000	113
			전남일보	47,000	89
			광주신문	-	55
			목포일보	-	-
			여수일보	16,000	51
			제주신문	-	39
			강원일보	20,000	40
			강릉일보	10,000	30
			동해일보	10,000	-
계	672800	1663	계	655200	1879

출처: 김민남외, 『새로 쓰는 한국언론사』, 307-308쪽.

그러나 박정희 정권의 등장과 더불어 신문의 서울집중, 지역소외 현상은 다시 강화되었고, 결국 현재까지도 바뀌지 않는 한국신문의 독특한 문화로 굳어졌다. 박정희 정권은 부패언론척결이라는 명분으로 대대적인 언론통제를 시행했다. 5-16 쿠데타 이전이던 1960년 12월에 일간 112종, 주간 429종에 이르던 신문의 수는 1963년 12월에는 일간 34종, 주간 38종으로 크게 줄어들었다.

90%에 달하는 신문사를 폐간시킨 박정희 정권은 신문시장 진입에 대한 엄격한 통제를 법제화했다. 소위 “시설기준”을 적용해 지역신문 발행의

자유를 제한했다. 서울 소재의 신문은 운전기 및 조판시설을, 지방소재의 신문은 활판인쇄기 및 조판시설을 갖추어야 신문을 발행할 수 있다고 규정함으로써, 대부분의 영세한 지역신문사들은 문을 닫아야 했다. 운전기를 갖출 능력도 없었지만, 지역의 인구나 경제규모를 고려할 때 정부가 요구하는 시설을 갖추고선 도저히 흑자 경영을 할 수 없었기 때문이다.

“시설기준”을 통해 소규모 신문사들을 정책적으로 퇴출시킨 박정희 정권은 시설기준을 갖춘 대규모 신문사들에게는 금융지원, 수입관세 인하 등의 특혜를 아끼지 않았다 (주동황, 1993). 박정희 정권하에서 신문기업들은 정부가 정한 시설기준에 맞추기 위해 대규모 인쇄시설을 갖추어야 했고, 정부의 용자를 받아 사옥건설과 판매망 확충 등의 시설투자를 단행했다. 신문사들이 투자한 만큼의 이윤을 얻기 위해서는 발행부수를 늘려야 했다.

전국지 입장에서선 선진국의 신문기업처럼 지역지를 계열화해서 시장을 확장해나가는 경영방식을 도입할 수 없었다. 법제상으로 계열사에도 독립적인 인쇄시설이 있어야 했기 때문이다. 하나의 대형인쇄시설을 확보하고 이를 통해 인쇄한 신문을 보다 넓은 지역에 배포하는 전국지 확장전략을 선택할 수밖에 없던 것이다. 각 전국지간 경쟁적인 생산시설의 투자로 인해 신문사들의 인쇄능력은 남아돌게 되었고, 이를 소화하기 위해 각 신문사는 새로운 시장을 찾아 소년 일간지나 주간지와 월간지 등의 발행에 적극 나섰다.

경부고속도로와 호남고속도로가 개통되어 전국이 1일 생활권으로 바뀌면서, 중앙지들은 적극적으로 지방신문 시장 공략에 나섰다. 중앙정부 하에서 수도권 중심의 경제개발정책이 가속화되면서, 지방거주자들에게 전국지는 중요한 신문이 되었고, 지역뉴스를 주로 게재하는 지역신문은 효용가치가 낮을 수 밖에 없었다. 지역강정이 고조되어가는 시기였음에도, 자기지역에서 발행되는 신문은 거부하는 전국지 구독 문화가 지방에 정착되기 시작한 것이다.

전두환 정권들어 정부의 신문시장 통제는 더욱 심해졌고, 언론통폐합으로 신문시장 구조는 일간신문 28개 사(중앙지 14개, 지방지 14개)에서 일간신문 21개 사(중앙지 11개, 지방지 10개)로 축소되었다. 지방지는 1도 1사 원칙에 따라 종합일간지 10개가 각 지역별로 독점시장을 형성했다. 이후 신규 신문의 시장진입은 1989년까지 철저히 통제되었다.

정부의 가혹한 언론탄압과 시장통제에 대한 반대급부는 시장진입제한으로

인한 경영안정이었다. 그래서 아직도 일부 원로 지역신문인들은 “좋았던 그 시절”을 그리워하곤 한다. 정부의 엄격한 통제 속에 형성된 신문시장은 비록 신문발행의 자유를 상실하긴 했지만 전국지이던 지방지이던 신문기업으로 하여금 안정적인 경영을 할 수 있도록 해주었다. 일단 신규 신문사업자의 시장진입을 정부가 차단한 상태에서, 신문기업들은 발행가격과 발행면수의 담합, 공동운송 체제, 휴일의 공동 조정, 광고수주의 담합 등 신문카르텔 체제를 더욱 강화했다.

1980년대 들어 내수시장의 폭발적 성장으로 광고시장과 판매시장 모두 급팽창하였고, 신문기업의 성장비율은 일반 제조업을 훨씬 앞질렀다. 특히 광고시장의 비약적 성장은 신문매출액의 증가에 결정적 역할을 했다. 총매체 광고비는 1980년의 2,752억5천만 원에서 1987년에 9,723억5천만 원으로 늘어나 7년 동안 3.5배 증가했다(한국언론연구원, 1994).

1987년 6월 항쟁이후 군사정권이 퇴각하고 언론의 자유가 보장되기 시작하면서 신문발행도 자유로워졌고 지역신문의 숫자가 다시 크게 늘어났다. 일간지의 경우 1987년에는 30개였으나 1988년에는 65개로, 주간지도 1년 사이 226개에서 496개로 늘어났다. 지역신문이 크게 늘어났기 때문이다. 군사정권 하에서 정치, 경제, 문화적으로 막강한 권력집단으로 등장한 지역신문사들을 보면서, 많은 이들에게 신문사업은 잃을 것이 없는 투자로 여겨졌다.

그러나 한국의 신문시장은 좋았던 그 시절로 돌아갈 수는 없었다. 정부의 통제와 특혜를 통한 기이한 성장이 재발생할 수도 없었다. 일제 식민지 이후 정치권력의 필요에 의해 왜곡 형성된 신문시장의 구조가, 보다 민주적이고 정상적인 사회로 근접해가는 한국사회에서 신문기업에게 막대한 이윤을 보장해줄 수는 없었다. 뉴미디어의 등장과 IMF 금융위기 등 기술적 요인과 경제적 요인이 더해지면서 신문산업은 전국지와 지역지 할 것 없이 졸지에 사양산업으로 전락하고 말았다.

4. 신문시장구조 개선방안

민주화 이후 신문시장의 모순을 해결하기 위한 나름대로의 시민사회의 노력이 있었지만, 전국지 중심의 식민잔재적 시각은 크게 달라지지 않았다. 지역적으로 서울을 중심으로 조직 시행된 소위 언론개혁운동은 보수 전국지를 겨냥한 신문개혁운동으로 진보진영에 의해 전개되었지만, 조중동의

지역지배에 대한 문제점보다는 “조중동”의 이데올로기에 대한 문제 제기에 치우쳤다. 소위 안티조선운동을 통해 시장독점신문, 친일파 신문에 대한 과거청산은 요구했지만, 일제가 정착시켜놓은 전국지 구조를 혁파하려는 노력은 없었다. 보수 신문에 대한 소위 386세대의 거부감을 등에 업고 오마이뉴스와 같은 대안 인터넷신문이 한때 인기를 얻었지만, 진보적 대안언론조차도 지역뉴스는 거의 외면하고, 전국적, 세계적 뉴스매체로의 시장확장에 주력하는 모습을 보였다.

지역신문의 정상적 기능 회복을 위해 지역신문발전지원법이 학계, 지역언론계, 지역시민운동단체들로 구성된 지역언론개혁연대를 주축으로 추진되어 2003년 법제화되기도 했다. 독립된 지역신문발전위원회를 두어 건설한 지역신문을 정부재원을 통해 육성 지원하고, 부실한 지역신문이 도태될 수 있는 시장구조와 언론문화를 만들려는 목적이었다. 그러나 지역지의 정치적 영향력이 미약한 상태에서 정부나 정치권의 관심은 크지 않았고, 지역신문을 건강하게 만들려는 의지도 보이지 않았다. 정권이 바뀌자 지원예산의 축소를 여당은 요구했고, 중앙정부의 관료들은 정치권의 눈치를 보며, 거시적이고 근본적인 지역신문 발전방안을 추진할 수 없도록 자발위의 발목을 잡고 있는 현실이다. 현재와 같은 상황에서 지역신문발전법은 생색내기 지원 이상의 근본적 대책을 시행할 수 없는 상황이다.

필자가 제안하는 신문시장 구조개선방식은 크게 두 가지이다. 이 방식은 신문 이데올로기나 정치적 이해관계와는 상관관계가 없는 방식이다. 첫째는 일부 전국지 본사의 지역이전을 통해 지역거점 전국지를 발행하도록 유도하는 것이다. 둘째는 지역거점 전국지와 지역주간지의 계열화를 통해 경영효율성을 높이는 것이다. 이러한 구조개선 방식은 지금과 같은 전국지간의 무모한 과당경쟁, 전국지와 지역지간, 지역지와 지역지간의 불필요한 과당경쟁을 막을 수 있다.

이러한 지역신문시장 구조개선방식은 전국지와 지역지의 균형을 유지하게 만드는 시장구조를 정착시켜, 전국지와 지역지 모두에게 활로를 제공해 줄 수 있다. 10개가 넘는 전국지의 과당경쟁 구조를 5-6개의 지역별 시장분점 체제로 전환하고 전국지의 기술적 능력과 브랜드 이미지를 지역신문으로 전이시켜, 지역신문의 상품성을 높이고 신문기업의 수익성을 높일 수 있다.

시장점유율을 제한하거나 특정 이데올로기를 신봉하는 신문에 대한 제한이 아니라, 시장구조 왜곡으로 인해 충족되지 못하고 있는 시장수요를 개척함으로써 다양한 전국지와 지역신문들이 공존하면서 경쟁할 수 있게 만드는 것이다.

이러한 신문시장 구조 개선은 헌법재판소의 2006년 판결 덕분에 가능해졌다. 전두환 정권시절부터 법제화된 신문사 복수 소유 금지 조항이 위헌판결을 받았기 때문이다. 현재는 일간신문의 지배주주에 의한 신문사 복수소유를 규제하고 있는 신문법 제 15조 3항이 위헌이라고 판결했다. 신문사 복수소유가 “언론의 다양성을 저해하지 않거나 오히려 이에 기여하는 경우도 있을 수 있는데, 이 조항은 신문의 복수소유를 일률적으로 금지하고 있어서 필요 이상으로 신문의 자유를 제약하고 있다”는 이유였다. (헌재 2006.06.29, 2005헌마165)

전국지와 지역지의 병존 구조는 신문경영자, 신문종사자뿐만 아니라 신문독자에게도 혜택을 준다. 지역독자들의 뉴스소외 현상을 해결해 주기 때문이다. 지역신문 시장의 현재의 구조적 모순은 지역독자로 하여금 최선책이 아닌 차선책을 선택하게 만들었다. 최선책은 전국적 뉴스와 자기지역 뉴스가 담긴 양질의 신문을 매일 받아보는 것이다. 독자에게는 전국뉴스와 더불어 지역뉴스도 필요하기 때문이다. 그러나 전국지는 각 지역의 독자들이 필요한 지역뉴스를 전달하지 못한다. 반면 지역지는 전국뉴스와 지역뉴스를 동시에 전달할 수 있다. 그러나 현재의 지역지는 전국뉴스와 지역뉴스를 모두 충실하게 전달하는데 필요한 재정적, 인적, 브랜드 자원을 갖고 있지 못하다.

그렇다고 지역독자의 전국지 충성도가 확고한 것도 아니다. 전국단위 신문사 입장에서는 지역독자를 확보하기 위해 많은 마케팅 비용을 투자해야한다. 인구밀집도도 낮고 절대 독자수도 적으니 자연 신문유통 비용도 많이 든다. 지역의 광고주에게도 딜레마이다. 전국단위 광고가 불필요한 지역광고주는 지역신문을 활용하는 광고가 힘들어 주로 생활정보지나 옥외광고나 전단광고에 의존한다. 지역신문 시장구조를 지역거점 전국 일간지 체제로 전환하고 전국지와 지역지간의 계열화가 이루어지면, 독자와 광고주와 신문사 모두에게 이익이 돌아갈 수 있는 안정적 시장모델이 형성될 수 있다.

1) 지역거점 전국지 모델 개발

지역거점 전국지란 지역에서 발행되지만 전국적으로 유통되는 신문을 말한다. 지역거점 전국지가 기존의 전국지와 다른 점은 지역뉴스와 전국뉴스를 균형있게 다룬다는 점이다. 대신 다루는 지역뉴스의 범위를 해당 거점 지역으로 제한한다. 예를 들면 수도권 거점 전국지, 호남거점 전국지, 영남거점 전국지, 충청거점 전국지와 같은 식으로 구분된다.

지역거점 전국지는 두 가지 방식으로 창간될 수 있다. 현재 서울에서 발행하는 전국지가 지방으로 이전해 해당지역 일간지와 결합하여 창간하거나, 해당 지역의 지역지들이 해체 모여를 통해 창간한다. 전국지들은 지금과 같은 형태의 전국지로 남든지, 아니면 지역으로 이전해서 지역거점 전국지로 전환하던지 선택할 수 있다. 한 지역에 2개의 지역거점지가 발행되면서 상호 경쟁도 할 수 있을 것이다.

2) 신문기업의 계열화

지역거점 전국일간지는 거점 지역뉴스와 전국뉴스를 균형있게 다루지만, 거점 지역의 뉴스를 상세하게 다루는 데는 한계가 있다. 오히려 지금보다도 넓은 광역지 형태의 일간지이기 때문이다. 예를 들면 충남권 지역거점 일간지는 대전, 충남, 충북 등 취재할 지역이 크게 넓어져 일간지로서 각 해당지역 뉴스를 모두 소화하기 힘들다.

세밀한 지역뉴스의 공백은 지역주간지가 메꾸도록 한다. 그러나 지금과 같은 영세 독립 지역주간지로는 독자들의 지역뉴스 수요를 충족시키기 힘들다. 지역거점 일간지가 지역주간지를 계열화하거나 전략적 제휴 등을 통해 세밀한 지역뉴스의 수준을 높여 제공해야 한다. 지역의 독자는 광역 지역뉴스는 일간지를 통해, 자기지역의 세밀한 지역뉴스는 주간지를 통해 입수하는 것이다. 지역거점 일간지와 지역주간지의 계열화를 통해 구독료 결합상품과 동시배달 체제 등을 활용해 독자 부담을 최소화 시킬 수 있다. 각 시군마다 난립해 있는 지역주간지 시장도 자연 정비될 수 있다. 지역일간지 운영의 최대 골칫거리인 주재기자 문제도 해결된다. 각 지역거점 일간지는 각 시군지역으로 주재기자를 파견 혹은 배치하는 대신, 해당 지역 주간지를 뉴스공급원으로 활용하면 되기 때문이다.

표15) 지역거점 전국지 모델

	창간형태	전국뉴스	지역뉴스판형 2원화	독자층
전국지	지금과 같은 형태로 존속	있음	전국지방판	전국
수도권 거점 전국지	현재의 전국지 A신문이 서울/경기지역 일간지와 합병	있음	수도권판	수도권 주민
호남지역 거점 전국지	현재의 전국지 B신문이 광주/전주 이전하여 호남지역 일간지와 합병.	있음	--호남판 --수도권판	--호남지역주민 --호남출신 수도권 거주자
충청지역 거점 전국지	현재의 전국지 C신문이 대전/청주 혹은 세종시 이전하여 충청지역 일간지와 합병	있음	--충청판 --수도권판	--충청지역주민 --충청출신 수도권 거주자
대구/경북지역 거점 전국지	매일신문과 경북지역 일간지와 합병	있음	--경북지역판 --수도권판	--대구/경북지역주민 -- 대구/경북출신 수도권 거주자.
부산/울산/경남지역 거점 전국지	부산일보와 기타 부산/울산/경남지역 일간지와 합병	있음	--부산/울산/경남판 --수도권판	--부산/울산/경남지역주민 -부산/울산/경남출신 수도권거주자
강원지역 거점 전국지	강원일보와 강원도민일보 합병	있음	--강원판 --수도권판	--강원지역주민 --강원출신 수도권 거주자

5. 신문시장 구조개선의 기대효과

지역거점 일간지 체제로의 신문시장 구조 개선은 전국지로서는 취재지역과 배포지역을 축소하면서도 판매부수를 늘릴 수 있는 방안이다. 취재망과 보급망을 잠재독자가 많은 지역에 집중할 수 있기 때문이다. 무엇보다도 지역독자의 뉴스소외 현상이 해소된다.

1) 독자서비스 강화

지역거점 전국일간지가 생기면 독자는 자신에게 필요한 국제, 전국, 지역 뉴스를 하나의 신문을 통해서 해결할 수 있다. 전국뉴스와 지역뉴스 중 양자택일이 아니라, 전국뉴스와 지역뉴스 모두 접근이 가능한 것이다. 지역거점 일간지에 편입된 지역지는 수준높은 지역밀착형 기사를 통해 독자

만족도 및 신뢰도를 높일 수 있다. 또한 구독료 결합상품, 동시 배달 등을 통해 저렴하게 신문을 제공할 수 있다. 전국지 시장과 지역지 시장 모두에서 양질의 신문이 시장경쟁을 통해 독자와 광고주에게 선택되는 시장구조 등장할 수 있는 것이다.

2) 지역신문의 이미지 개선

지역사회에 신문기능이 정상화되고, 전국지 수준의 지역지가 등장하면서 지역신문에 대한 지역사회의 불신과 편견을 해소할 수 있다. 또한 경영부실로 인해서 발생하는 지역신문의 각종 비리들이 근절되고, 지역거점 일간지와 경쟁하기 어려운 부실 지역일간지는 자연스럽게 신문시장에서 퇴출될 것이다.

3) 신문시장의 안정된 수익모델 창출

지역거점 전국지는 안정적 독자시장이 확보되고, 이를 근거로 광고수익 모델을 개발할 수 있다. 전국단위 광고와 지역단위 광고주를 동시에 확보해 광고수익 기반을 넓힐 수 있다. 지금과 같이 전국지는 대기업광고 혹은 기사위장 광고를 요구하는 기업의 광고에 거의 전적으로 의존하는 구조를 탈피할 수 있다. 대기업광고를 그대로 유지하면서 지역내 서비스, 유통업자들을 새로운 광고주로 확보할 수 있게 될 것이다. 지역사회의 광고문화도 대형간판이나 현수막 등을 이용하는 옥외광고 위주에서 매체광고로 바뀌면서 보다 수준 높은 광고정보의 교류와 도시미관 개선에 기여할 수 있다.

3) 신문산업 고용구조 개선

지역신문시장이 열악함에도 불구하고 그 숫자가 줄어들지 않고 있는 것은 신문종사자의 고용경직성에 기인하는 것이기도 하다. 신문사외에 마땅히 전직할만한 직종이 없다보니, 기자들은 저임금 착취를 당하면서도 신문사를 유지하려고 하고, 심지어는 기자들이 자본주를 설득하거나 부추켜 새로운 신문을 창간하기도 한다. 신문사의 경영은 극도로 부실하지만, 사주와 기자 모두 본래의 신문경영 외 수익으로 유지하므로, 적자투성이의 지역신문이 시장에서 퇴출되지 않고 존재하는 것이다. 지역거점 일간지의 등장으로 지역신문 인력구조의 개선이 가능하다. 부실 지역지의 폐간 및 부실/퇴폐 지역신문발행인과 언론인의 시장 퇴출이 불가피해지기 때문이다.

하나의 신문기업이 여러개의 신문사를 소유함으로써 인적자원을 보다 효율성 있게 배치하고 관리할 수 있다. 예를 들면 전국지는 수습기자 대신 지역지 경력기자를 채용할 수 있고, 전국지 경력기자/퇴직기자는 지역지 간부로 진출해 언론직업 활동을 계속할 수 있다. 지역주간지는 대학졸업 수습기자를 채용해 훈련시키는 기자훈련소로 활용될 수 있다. IMF 금융위기 이후 실직한 대부분의 신문사 간부들은 언론계를 떠나야 했다. 지금도 많은 언론인들이 떠날 준비를 하고 있다. 그러나 신문기업의 계열구조가 정착된다면 유능한 언론인들이 보다 오랫동안 자신들의 능력을 발휘할 수 있는 기회와 여건이 주어질 것이다.

6. 신문 시장구조 개선의 전제와 예상 문제점

1) 신문시장 구조 개선의 전제

신문시장의 구조개선이 효과를 거두려면 두 가지 전제가 충족되어야 한다. 첫째는 신문이 제공하는 뉴스의 수요가 계속 유지되어야 한다는 점이다. 아무리 효율적인 산업구조로 개선된다 해도, 신문이라는 매체에 대한 수요 자체가 사라진다면 구조개선은 아무런 의미가 없다. 둘째는 지역뉴스에 대한 수요가 계속 유지되어야 한다는 점이다. 독자들의 지역뉴스에 대한 수요가 줄어들고 있다면 역시 구조개선은 의미가 없다.

필자가 보기에 위에서 언급한 두 가지 전제는 모두 충족된다. 신문산업이 전 세계적으로 침체에 빠져있지만, 보다 민주적이고 경제적 효율성이 높은 사회가 되기 위해서는 신문이라는 매체가 존재해야하고, 그것을 구독하는 사람들이 늘어야 한다는 점을 부인하기는 힘들다. 미국, 프랑스 등에서 새로운 신문산업 지원방안을 모색하는 것도 이 때문이다. 지금 전 세계적으로 나타나는 신문의 위기는 신문자체의 기능이 불필요해졌거나, 신문의 기능을 대체하는 새로운 수단이 등장해서 생긴 것이 아니다. 새로이 형성된 뉴스의 수요공급 방식을 뒷받침할 만한 수익모델이 개발되지 않고 있기 때문이다.

신문은 인류사회에 여전히 필요하고 그것을 대체하는 뉴스매체는 아직 등장하지 않았다. 각종 홈페이지, 블로그, UCC 등 뉴미디어를 이용한 새로운 콘텐츠가 늘었지만, 신문만큼 사회적으로 필요한 뉴스를 지속적으로

공급하는 수단은 등장하지 않았고, 앞으로 등장할 가능성도 없다. 따라서 비록 기업적으로는 수익성이 악화되었어도 신문은 사회적 필요에 의해서 지속적으로 존재할 수밖에 없을 것이다. 시장에서 독자적으로 신문을 생존시킬 방법이 없다면, 국가나 시민사회가 나서서라도 신문을 지킬 것이 분명하다.

지역뉴스에 대한 수요도 결코 줄어들지 않을 것이다. 지역뉴스에 대한 수요는 오히려 늘어날 것이다. 오랜 중앙집권체제를 거치면서 한국인들에게는 지역을 무시하거나 멸시하는 문화를 강요받았다. 일제식민지, 6-25 전쟁, 경제개발 과정에 거치면서 한반도 거주자들은 자기가 살고 있는 지역보다는 자기가 속한 국가에 더 많은 영향을 받으면서 그러한 지역혐의 의식은 가중되었다. 그래서 지역이동도 많았다. 너도 나도 자기가 태어나서 살아온 “못사는” 지역을 버리고 더 “잘사는” 지역으로 옮기는 것을 삶의 목표로 삼았다.

그러나 지역을 바꾸어가서 살면서 개인의 삶의 수준을 향상시키는 시대는 지났다. 적어도 국내에서는 그렇다. 기차를 타고 무작정 상경해 일자리를 얻고 고향의 부모님과 동생들 생계를 책임지던 시대는 지났다. 전라도 섬마을에서 광주로 이사간다 해서, 서울 강북에서 강남으로 이사를 간다고, 수능성적이 올라가고 부자가 될 가능성은 거의 없다. 오히려 자기가 살고 있는 지역에서, 그 지역을 보다 살기 좋은 곳으로 만드는 것이 개인의 경제적, 문화적 생활수준을 높이는 방법이다. 그러기 위해서는 지역에 대한 관심과 애정이 필수적이다. 따라서 지역에 대한 정보의 수요는 늘어날 수밖에 없고, 그 주된 역할을 지역신문이 담당할 것이다.

그나마 희망적인 사항은 지역신문에 대한 독자평가가 그리 나쁘지 않다는 점이다. 신문협회가 발행한 『2008 전국 신문독자 프로파일 조사보고서』에 따르면 심층성, 유용성, 신뢰성 등의 평가에서 지방지는 중앙지나 경제지에 비해 조금 낮은 것으로 나타났다.

표16) 신문독자의 평가

	전체	중앙지	경제지	지방지
심층성	60.9	61.9	60.5	58.6
유용성	70.1	70.3	69.8	69.6
신뢰성	68.2	69.1	66.3	67.5

출처: 한국신문협회, 단위 %

그런데 신문에 대한 구독자 충성도는 오히려 지방지가 중앙지보다 높았다.

표17) 신문 계속 구독의향

	전체	중앙지	경제지	지방지
구독자 계속 구독의향	81%	78%	95%	81%
열독자 계속 구독의향	85%	82%	91%	83%

출처: 한국신문협회, 단위 %

주간지역신문에 대한 독자 충성도도 전국일간지나 지방일간지에 비해 높게 나타났다. 충남의 홍성, 당진, 청양에서 지역주간지를 구독하는 독자와 3대 중앙지를 구독하는 독자를 표본추출하여 조사한 결과도, 지역주간지 구독자의 지속구독의향율은 74.2%, 타인 추천의향율은 27.9%였다. 이에 비해 전국지 독자의 지속구독의향율은 64.7%였고, 타인추천의향율은 14.7%였다(장호순 외, 2008, 51쪽).

2) 신문시장 구조개선의 예상 문제점

그러나 신문시장 구조 개선이 만병통치약도 아니고 예상되는 문제점도 있다. 신문계열 기업의 등장으로 소수신문기업의 시장독점 구조가 고착화될 수 있다. 안티조선운동을 해온 진보진영 사람들에게 조선일보가 여러 개의 새끼를 친다는 사실은 악몽이 될 수도 있다.

그러나 지역거점 신문은 조중동을 견제할 만한 진보적 전국지의 유일한 생존방법이라고 할 수 있다. 지금까지 진행되어온 보수-진보 신문간의 소모전에서 먼저 백기를 들고 투항할 신문사들은 경영상태가 취약한 진보적 신문이기 때문이다. 진보적 신문사들이 지금과 같은 전국지를 포기하고, 특정 지역으로 이동해 지역기반을 갖춘 전국지로 생존하는 방법이 신문사를

위해서, 신문 이데올로기의 다양성을 위해서도 바람직하다.

지역거점 전국지의 등장으로 그나마 조금 잠잠해진 듯한 지역감정의 불씨가 되살아 날 수 있다는 우려가 있을 수도 있다. 그러나 해당지역에만 국한된 지역지가 아닌 지역거점 전국지는 출신 지역을 “뒤통”으로 삼아 지역감정을 선동해온 정치인들과는 입장이 다르다. 정치인은 해당지역의 지지만 얻으면 되지만, 지역거점 전국지는 거점 지역을 초월해 전국적인 지지층을 확보해야 독자과 광고주를 확보할 수 있기 때문이다. 4년에 한번 반짝 평가받는 정치인과 달리 신문은 매일 평가를 받아야한다. 오히려 지역정치인의 지역감정 선동 행태를 감시 고발함으로써, 건전한 지역여론 형성에 기여할 것이다. 또한 자기지역의 정당한 이익을 적극적으로 지면에 반영함으로써, 국가 내에서 지역간의 이해다툼이 합리적으로 해결되는데 기여할 수 있을 것이다.

시장에서 퇴출될 기존 부실 지역일간지의 반발도 예상된다. 지역사회의 등대와 소금역할을 하기 보다는 기생충이나 암세포 역할을 해온 신문들이 쉽게 포기하고 사라지지는 않을 것이다. 그러나 이러한 부실 지역일간지의 퇴출을 안타까워할 지역일간지 종사자나 지역주민들은 극히 소수일 것이다. 오히려 쌍수를 들고 환영할 것이다. 부실 지역일간지에서 착취를 당해온 성실한 지역언론인들에게 지역거점 전국지가 새로운 일자리를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 진정한 지역언론인들은 남고, 악덕 지역신문 발행인과 기자라는 직업의 이미지를 훼손하는 부실 지역언론인들은 저절로 퇴출될 것이다.

7. 신문시장 구조개선에 대한 정책적 지원

그렇다면 누가 나서서 신문산업의 구조를 조정할 것인가? 정부와 신문업계가 힘을 합쳐야 한다. 우선 정부의 주도적 역할이 절대적이다. 현재의 왜곡된 신문시장 구조의 책임이 과거 정권의 언론통제 정책에 기인한다는 점을 고려할 때, 과거의 정책적 과오를 바로 잡기 위해 정부가 적극 나서야한다. 신문시장구조에 대한 정부의 지원은 신문산업에 대한 혹은 특정 신문에 대한 특혜가 아니라, 과거 식민지와 독재정권의 언론통제 정책에 대한 원상복구 차원에서 실행되어야한다.

현실적으로도 신문산업의 붕괴는 정치적으로나 경제적으로 막대한 국가차원의 손실을 가져온다. 구조개선을 통한 신문산업의 과당경쟁구조 해소는 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 얻을 수 있는 정책이다. 특정신문에 대한 특혜가 아니라 구조개선에 참여하는 모든 신문에게 도움이 되기 때문에 정략적 분쟁의 대상이 될 수도 없다. 신문시장 구조개선은 국가적으로 추진하고 있는 지방분권과 지역균형발전에도 큰 기여를 할 것이다. 지금까지 국가가 추진해온 각종 지역분권분산 정책에 언론분산 혹은 언론 분권정책은 발견되지 않고 있다.

그러나 정부가 신문산업 구조개선을 강요할 수는 없다. 중앙정부는 적극적인 구조개선 지원책을 마련하고, 신문사들과 지방자치단체가 자발적으로 참여하도록 유도해야 한다. 중앙정부와 지방정부는 지역거점 일간지 전환을 시도하는 전국지에 본사 및 인쇄시설 이전에 필요한 제반경비를 지원해야 할 것이다. 지역거점 일간지와 합병을 시도하는 지역일간지에 대한 채무유예 퇴직금 지원등도 필요하다. 지역거점 일간지와 주간지 계열화의 정착에 필요한 취재제작 시스템 정착, 인적재배치와 훈련 등에 필요한 기간 동안 정부가 교육, 연구비 등을 지원하는 것도 필요하다. 현재의 신문발전기금이나 지역신문발전기금의 재원을 늘려 지원하면 된다.

부실 지역신문의 난립을 부추켜온 지방정부와 지역신문 간의 불순한 관계도 일제 정비되어야 한다. 기존의 지역일간지의 자연퇴출을 유도하기 위해서도 계도지, 홍보비 등을 통한 지역지에 대한 지방정부의 음성적 지원을 차단해야한다. 중앙정부 및 지방정부의 광고집행을 지역신문발전위원회로 지원창구를 일원화하고 투명화하여 부실 지역일간지의 기생숙주를 제거해야 한다. 지역거점 전국지와 계열 주간지에게 정부광고의 우선집행, 신문발전기금과 지역신문발전기금 우선지원 등의 지원책도 필요하다.

신문발행인단체와 기자협회, 언론노조 등도 학계와 공동으로 신문시장 구조개선에 필요한 신문사와 관련 단체들의 의견을 수렴하고, 합의를 이끌어 내기 위한 공론장을 마련해야 할 것이다. 특히 지금까지 보수-진보로 갈려, 극한적 대립을 보여 온 신문업계가 각자의 차이를 인정하면서 상호공존할 수 있는 방식으로서 신문산업 구조개선을 인식하고 수용해야 할 것이다.

8. 맺음말

필자는 현재 소수의 전국지가 신문시장의 90퍼센트를 차지하고 다수의 지역지가 그 나머지를 차지하는 시장구조를 개선할 것을 제안한다. 그 방법으로 전국지 중 일부를 서울이 아닌 지방에 본부를 둔 지역거점 전국지로 변신시키는 것이다. 전국지가 본부를 지역으로 옮기고, 소규모지역지를 계열화하는 시장구조로 변환시켜, 전국지와 지역지가 상호보완하면서 다수의 전국지가 시장분점을 통해 안정적 수익 기반을 갖추는 것이다. 이러한 구조개선을 통해 독자들은 전국뉴스와 자기 지역뉴스를 동시에 공급하는 양질의 신문을 매일 접할 수 있게 된다. 신문종사자들에게는 보다 안정적인 일자리가 제공된다.

신문시장의 구조개선이 이뤄지려면 지금까지 신문산업구조를 왜곡시켜온 정부가 과거청산 차원에서 적극 나서야 한다. 지방이전 전국지에 대해 중앙정부와 지방정부는 세제 지원과 재정적 인센티브 제공해야 한다. 정부는 계도지/홍보비 등 지역지에 대한 음성적 지원을 차단하고, 정부차원의 지원은 지역신문발전위원회로 일원화하여 투명하고 공정하게 시행하여, 과거와 같이 언론통제 수단으로 신문시장 구조조정을 악용해서는 안된다.

지금처럼 전국지와 지역지가 불균형적으로 존립하는 신문산업 구조는 전국지와 지역지 모두에게 손해를 가져오는 구조임이 확실히 입증되었다. 이러한 구조 하에서는 신문을 살리기 위한, 신문독자를 늘리기 위한 백약이 무효가 될 수밖에 없다. 신문산업의 위기는 신문산업이라는 특정 기업분야에만 그치지 않고 국가적으로나 지역적으로 정치, 경제, 사회에 심각한 위기를 초래한다. 신문이 되살아나고, 그것을 기반으로 국가와 지역이 발전하려면 신문산업구조의 개편이 필요하다. 신문의 위기라는 말이 보편화된 세상이지만, 한국사회에는 신문도 살고, 독자도 살고, 지역도 살고, 그래서 국가도 사는 방법이 아직 남아 있다. 바로 신문산업의 구조개선인 것이다.

<참고문헌>

- World Association of Newspapers, 『World Press Trends 2008』, 2008년.
- Pew Project for Excellence in Journalism, “The State of the News Media: An Annual Report on American Journalism”, www.stateofthenewsmedia.com
- Newspaper Society, “Ownership, Mergers & Acquisitions,” www.newspapersoc.org.uk
- 강미선 외, 『신문의 위기? 진단과 처방』, 한국언론재단, 2003년.
- 김경호 외, 『사라지는 신문독자』, 커뮤니케이션북스, 2005년.
- 김민남 외, 『새로 쓰는 한국언론사』, 아람, 2001년.
- 김영옥 외, 『위기의 한국신문: 현황, 문제점, 지원방안』, 한국언론재단, 2005년.
- 민형배, “분권화를 위한 ‘지방신문’ 육성 지원의 전제: 광주지역 사례를 중심으로,” 『분권과 혁신』, 2003년 3월호.
- 박용규, “일제말기(1937~1945)의 언론통제정책과 언론구조변동,” 『한국언론학보』, 제46-1호, 2001년, 194~228.
- 이상기, 『언론사 소유구조 변화와 저널리즘의 질』, 한국언론재단, 2003년.
- 이은주, 『미디어 기업의 소유구조 연구』, 한국언론재단, 2008년.
- 이은주, 『한국 신문산업의 시장, 정책, 운동의 딜레마』, 2004년, 서강대학교 박사학위논문.
- 장호순 외, 『지역신문 경영실태 조사』, 한국언론재단, 2007년.
- 장호순 외, 『지역신문 협업체제: 충남지역 지역주간신문 공동판제작 사례연구』, 한국언론재단, 2008년.
- 장호순, 『작은 언론이 희망이다』, 개마고원, 2001년.
- 장호순, 홍성준 『지역신문 협업체제: 충남지역 지역주간신문 공동판제작 사례연구』, 2008년.
- 주동황, 한국정부의 언론정책이 신문산업의 변천에 미친 영향에 관한 일고찰. 서울대학교 대학원, 박사학위논문.
- 한국신문협회, 『2008 전국신문독자 프로파일 조사보고서』, 2008년.
- 한국언론연구원, 『한국신문의 미래와 발전전략』, 1994년.
- 한국언론재단, 『2006 언론 경영실태 분석』, 2006년.

한국언론재단, 『2008 언론 경영성과 분석』, 2008년.

한국언론재단, 『2008 언론수용자 의식조사』, 2008년.