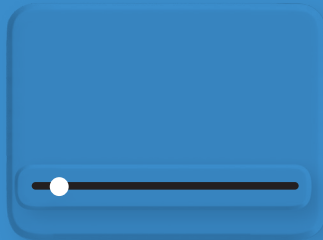


지역신문 발전 지원 계획 수립 연구

김해영·김위근·천현진



연구서 2025 - 11

지역신문 발전 지원 계획 수립 연구

책 임 연구 김해영 한국언론진흥재단 선임연구위원

공 동 연구 김위근 퍼블리시 최고연구책임자

천현진 국립순천대학교 연구교수

발 행 인 김효재

편 집 인 남정호

발 행 일 2025년 11월 30일 초판 제1쇄 발행

한국언론진흥재단

주소 04520 서울특별시 중구 세종대로 124 프레스센터빌딩

전화 (02) 2001-7745 **팩스** (02) 2001-7740

www.kpf.or.kr

편집 (주)케이에스센세이션

주소 07237 서울특별시 영등포구 국회대로66길 11, 12층(여의도동, 퍼스텍빌딩)

전화 (02) 761-0031 **팩스** (02) 761-2727

인쇄 (사)한국장애인e-Work협회

주소 07333 서울특별시 영등포구 국제금융로 8길 19 중앙빌딩 411호

전화 (02) 783-0800 **팩스** (02) 783-0750

이 책에 실린 내용은 본 재단의 공식 견해가 아닌 필자의 연구 결과임을 밝힙니다.

© 한국언론진흥재단, 2025

ISBN 978-89-5711-807-8 (93070) (Print)

ISBN 978-89-5711-808-5 (95070) (Online)

이 보고서는 한국언론진흥재단의 정부광고 수수료로 제작되었습니다.

자세한 내용은 QR코드를 통해 확인해 주세요.



01. 서장: 왜 다시 지역신문인가 ----- 1

1. 지역신문의 고유가치와 지원의 딜레마 ----- 1
2. 지역성의 재발견과 언론의 책임 ----- 2
 - 1) 지역신문 위기의 구조적 배경 ----- 2
 - 2) 한국적 특수성: 뉴스 사막과 과밀의 공존 ----- 3
 - 3) 경제적 논리를 뛰어넘는 가치 정립 필요 ----- 4
3. 지원 체계의 재설계: 산업에서 사회적 인프라로 ----- 5
 - 1) 현행 지원체계의 한계 ----- 5
 - 2) 패러다임의 전환: 공공 정보 인프라의 구축 ----- 5
 - 3) 해외 사례와 국내 적용 가능성 ----- 7
 - 4) 언론사의 자체 혁신과 새로운 역할 ----- 8
 - 5) 보고서의 논의 방식 ----- 8

02. 지역신문 환경과 정책 추진 현황 ----- 11

1. 국내 지역신문의 현황 ----- 11
 - 1) 정기간행물 등록 현황 ----- 11
 - 2) 경영 구조와 인력 현황 ----- 13
 - 3) 이용·열독 환경 ----- 14
2. 지역신문 생태계의 구조적 위기 ----- 15
 - 1) 산업 기반의 취약성과 시장 불균형 ----- 16
 - 2) 민주적 공론장의 위기와 디지털 전환 격차 ----- 17
 - 3) 지원 제도 의존과 자생력 약화 ----- 18
3. 지역신문 지원 정책의 추진 경과 ----- 20
 - 1) 법·제도의 연혁과 발전 과정 ----- 20
 - 2) 지원사업의 주요 내용 ----- 22
 - 3) 우선지원대상사 선정 및 평가 체계 ----- 23

4) 지원의 성과와 한계	24
4. 주요 정책 의제와 제언 현황	26
1) 지원 패러다임의 전환: '생존'에서 '혁신'으로	26
2) 제도적 재설계: 법과 자금 운용, 평가 체계의 정합성	27
3) '선택과 집중' 원칙의 재구조화	28
4) 지역 언론 생태계의 재편	29
03. 지역주민의 지역신문 인식	30
1. 조사 개요	30
2. 조사 결과	31
1) 지역주민의 미디어 이용 행태와 지역 언론의 위상	31
2) 지역 정보에 대한 신뢰와 역할 평가	32
3) 거주지역 정보 접근과 만족도 간의 괴리	34
4) 지역 균형 발전 인식과 정보 격차	36
5) 지역 언론 지원 정책에 대한 인식	37
6) 지역 종이신문에 대한 인식과 평가	39
3. 조사의 함의	41
1) 이용률 하락과 신뢰도의 역설	41
2) 지역 언론의 만족도 저하 원인	42
3) 지역별 불평등과 맞춤형 지원의 필요성	44
4) 지역신문의 공정성에 대한 불신	45
5) 지원 정책의 타당성과 실효성 강화	46
6) "읽히지 않기 때문에" 지원을 더 확대해야	47
04. 지역신문 지원 정책 논의와 과제	49
1. 현행 지역신문법 체계의 한계 진단	50

1) 지원 정책 운영의 한계	50
2) 지원 제도의 성과와 과제	54
2. 지원 제도의 개선 방향	56
1) 정책 목표의 재설계	56
2) 매체 유형별 지원체계 개편	57
3) 성과 평가 및 환류 체계	60
4) 우수 사례의 발굴과 확산	63
3. 제도의 실행 전략	66
1) 관련 법 개정	66
2) 기금운영 체계의 개편	68
3) 안정적인 재원 확보	70
4) 단계별 추진 계획	72
4. 소결	74
05. 중장기 발전 전략 수립	76
1. 지역 언론 지원 모델의 혁신	77
1) 정책의 철학적 기반 검토	77
2) 해외 혁신 모델의 국내 적용 가능성	80
3) 기금 외 재원 다각화 방안	84
4) 지역신문 바우처 제도의 도입 검토	88
2. 단계별 추진 전략	89
1) 단기 전략: 제도 보완과 시범사업 검토	90
2) 중기 전략: 지원 체계 정착과 재원 구조 전환 모색	90
3) 장기 전략: 지속 가능한 생태계와 자립 모델 확산	91
4) 정책지원의 연속성 확보	92

06. 결론: 정책 패러다임의 전환----- 93

1. 기존 접근 방식의 한계----- 93

1) 이용률 중심 사고의 오류----- 93

2) 이용자 설문 조사 결과의 재해석----- 95

2. 지역신문의 양면 시장적 성격----- 96

1) 양면 시장 이론의 개요----- 96

2) 국내 지역신문 시장의 운영 구조----- 97

3) 지역신문 시장 특수성에 관한 근거들----- 98

4) 한국 지역신문 시장의 붕괴----- 99

3. 정책 방향의 재설정----- 100

1) 평가 지표의 전환----- 100

2) 지원 논리와 사업의 재구성----- 101

3) 단계별 핵심 제안----- 102

4. 맺음말: 공공 정보 인프라로서의 지역신문----- 102

참고문헌----- 104

부록. 지역주민 대상 설문조사 문항----- 106

인구사회학적 특성----- 106

Ⅰ. 미디어와 지역 언론 이용 행태 및 인식----- 107

Ⅱ. 지역뉴스/정보에 대한 관심과 만족도----- 110

Ⅲ. 지역균형 발전 및 정보 격차 인식----- 111

Ⅳ. 지역 언론에 대한 지원과 지원 방향에 대한 인식----- 112

Ⅴ. 지역 종이신문에 대한 이용 경험 및 태도----- 114

표 목차

〈표 3-1〉	미디어 유형별 일반 뉴스와 지역 뉴스 이용 행태 비교	32
〈표 3-2〉	지역 언론의 기능적 위상: 중요도와 만족도 교차 비교	34
〈표 3-3〉	거주지역 정보에 대한 태도: 관심도와 환경 충분성 간의 괴리	35
〈표 3-4〉	정책 지원의 정당성: 지원 사유 및 사업 유형별 주민 동의 수준	38

01 서장: 왜 다시 지역신문인가

1. 지역신문의 고유가치와 지원의 딜레마

언론은 공공성을 가진다. 이는 단순한 전달 매체인 미디어와 정보를 전파하는 언론을 구분 짓는 속성인 동시에, 언론의 기본적인 규범을 설명하는 말이다. 따라서 전통적인 언론 매체인 신문이 불편부당한 정론지를 표방해야 한다는 주장은 규범 명제 형태의 사실이자, 민주주의 사회에서 언론이 수행하는 기능적 역할에 대한 인식의 결과물이다. 그런데 공공재인 주파수를 사용하는 방송이나 누구에게나 개방된 온라인 매체와 달리, 신문은 그 내용과 역할에서 공익을 추구하고 독자와 국민의 권익을 신장해야 한다는 책무를 가진다. 곧, 내용적 공익성과 공공성을 구현해야 한다.

지역신문은 일부 특별시·광역시·도 또는 시·군·구 지역을 주된 보급지역으로 하는 신문을 말한다. 곧 전국이 아닌 특정 지역을 주된 보급지역으로 발행되는 신문이다. 까닭에 지역신문은 지방자치 시대 언론의 공공성을 가장 구체적인 수준에서 구현하는 매체가 된다. 지역신문은 단순한 뉴스 전달자를 넘어 지역사회의 공공적 데이터 아카이브로 기능하기 때문이다. 지역신문은 역사와 의제를 기록하고 축적하는 공공 데이터베이스이며, 동시에 지역 공론장의 물적 토대가 된다. 따라서 지역신문은 공공적인 언론 매체로서 차별화된 가치를 가진다고 할 것이다.

그러나 대다수의 신문사는 민간 기업이다. 공익을 추구해야 하지만 동시에 사적인 수익을 극대화해야 하는 구조적 딜레마에 놓여 있다. 이 딜레마는 지역신문 지원 정책을 둘러싼 논쟁의 핵심이다. 경쟁 논리에 따르면, 이용률과 수익성이

낮은 사업자는 자연스럽게 시장에서 퇴출된다. 반면 지역신문은 시장이 평가하는 사적 효용을 넘어 공동체 전체에 중요한 외부효과를 미치기에, 시장 경쟁 논리만으로 규율하기 어렵다. 따라서 민주주의 관점에서 보면, 지역신문은 필수재(必需財)이자 가치재(價値財)이다. 읽는 사람이 줄어든다고 해서 그 사회적 기능이 불필요한 것이 아니라는 의미이다. 오히려 지역신문의 이용률이 낮아질수록 지역 정보 격차가 심화되고 지역 공론장이 위축되기 때문에, 더욱 적극적인 정책 개입이 요구된다.

따라서 “읽히지 않기 때문에 더 지원한다”는 인식의 전환이 필요하다. 이와 같은 인식 전환이 시장경쟁력이 떨어지는 사업자를 무조건 살려야 한다는 보편적 지원의 당위성을 강조하는 것은 아니다. 지역신문 지원 정책의 목표를 단기적 효율성이나 산업 경쟁력 강화가 아닌, 민주주의 인프라 구축으로 재설정해야 한다는 의미이다. 물론 지원사업의 당위성과 체계성 강화는 필수적이다. 단기 성과보다는 장기적 효과를 기준으로, 의미 있는 실험과 시도가 용인되고 평가되는 제도 설계가 필요하다. 동시에 언론사 스스로 단기 수익의 극대화보다 독자의 신뢰를 회복할 방법을 찾아야 한다. 기술의 변화는 위기이자 기회이다. 이제 그 변화를 저널리즘의 가치로 연결해야 할 시점이다.

2. 지역성의 재발견과 언론의 책임

1) 지역신문 위기의 구조적 배경

국내 지역신문의 위기가 심화되고 있다. 한국언론진흥재단의 2024년 『신문산업 실태조사』에 따르면, 2023년 한 해 동안 24개 신문이 폐간되었다. 국내 지역 일간지 가운데 42.9%가 매출액 10억 원 미만, 7%는 매출액 1억 원 미만의 군소사업자로 나타났으며, 지역 주간지의 경우 99.3%가 매출액 10억 원 미만, 46.9%가 매출액 1억 원 미만으로 나타났다. 정론지로서 지역신문의 열악한 경영 상황을 보여주는 수치다. 또 한국언론진흥재단 2024년 『언론수용자 조사』에

따르면 지역 일간지의 평균 열독률(정기구독률)은 2010년 52%에서 2017년 16.7%, 2024년에는 9.6%로 감소했으며, 광고 수익 역시 10년 사이 절반 이하로 감소했다. 디지털 매체의 확산으로 신문산업 전반의 위기가 가속화되고 있다고 할 것이다.

지역신문의 위기는 단순히 지역신문 업계 내부의 문제가 아니다. 지역신문의 위기 상황은 곧 한국 지역사회의 문제이자 언론 전반의 문제이며, 민주주의의 위기 상황을 반영하기 때문이다. 해외 연구 사례를 보면, 지역신문이 사라지면 지역경제가 위축되고, 기업과 공공기관의 비위가 증가하는 등 사회적 비용이 커진다. 단, 지역에 대한 투자에 따라 문화와 산업이 활성화되고 좋은 신문이 자리매김한 것인지, 우수한 언론사가 지역 경제와 문화 발전에 선도하는 것인지 입증하기는 어렵다. 이에 지역신문의 위기는 언론사의 경영 문제로 축소되기도 한다. 하지만 인과관계의 선후를 논하기보다 상호 규정적(Mutually constitutive) 관계에 주목하여, 지역 발전 및 지방자치와 지역 언론 활성화 간의 선순환 구조에 주목할 필요가 있다.

2) 한국적 특수성: 뉴스 사막과 과밀의 공존

국내 지역신문 환경은 뉴스 사막화가 심각한 해외 사례와 또 다르다. 미국이나 일부 유럽 국가에서는 지역신문이 하나도 존재하지 않는 ‘뉴스 사막’ 지역이 나타나고 있지만, 국내에서는 때때로 지역신문의 과밀이 지적되고 있다. 한국은 뉴스 사막과 과잉 경쟁 지역(red ocean)이 공존하는 독특한 상황이다. 하나의 지역신문도 존재하지 않는 군 단위 지역과 많은 지역신문이 존재하는 지역이 상존한다. 동시에 지역신문이 과다하게 밀집한 지역에서는 시장 내 경쟁으로 인해 이용자 후생이 저해되고, 지역신문이 존재하지 않는 지역에서는 무관심으로 이용률이 하락하고 있다.

이러한 구조에 따라 지원 정책의 딜레마가 심해진다. 지역신문발전기금을 조성하고 지원을 이어 나가고 있지만, 인지도나 관행에 따라 연속적으로 지원 대상

이 되는 신문사가 존재하는 반면, 아무런 지원을 받지 못하는 신문사가 대다수다. 이에 지역신문사들의 자구 노력과 정책적인 지원에도 불구하고, 지역신문의 경영 환경 전반이 개선되지 않고 있다.

결국 선택과 집중이 필요한 것인지, 보편적인 지원을 확대해야 할 것인지 준거가 혼란스러운 상황이다. 지나치게 상업적이거나 차별화되지 않는 기사가 지역신문 업계 전반에 대한 부정적인 인식을 강화한다는 점에서 더 큰 문제가 나타나고 있다.

3) 경제적 논리를 뛰어넘는 가치 정립 필요

지역신문의 가치는 재평가되어야 한다. 지역 종이신문의 이용률과 별개로 지역신문은 차별화된 지역 정보의 전달과 지방자치에 대한 견제와 감시 기능을 수행할 수 있는 매체이다. 전국 단위 언론과 차별화된 뉴스를 통해 높은 신뢰도를 확보하고, 고유한 가치를 인정받을 수 있다는 의미이다.

따라서 '다수가 보지 않아도 중요한 매체'로 지역신문에 대한 인식을 전환해야 한다. 지역신문은 단순한 정보 전달자가 아니라 지역 의제를 형성하고, 공공영역을 감시하는 한편 지역 발전의 동반자 역할을 수행하기 때문이다. 지역의 자치분권과 균형성장이라는 국정과제가 강조되는 상황에서 지역 언론의 육성은 시장 중심의 논거를 넘어서 사회적 편익을 극대화하기 위한 수단으로 평가되어야 한다. 특히 지역성(locality)의 개념을 재설정할 필요성이 있다. 지역은 단순히 한정된 지리적 범주가 아니라 민주주의가 작동하는 구체적 장소이며, 시민의 일상적 삶이 펼쳐지는 공간이다. 중앙-지역의 이분법을 넘어, 지역을 정보 주권의 기본 단위로 재정의할 필요가 있다.

3. 지원 체계의 재설계: 산업에서 사회적 인프라로

1) 현행 지원체계의 한계

신문산업의 위기 가운데 콘텐츠 품질을 높이고 구독모델을 강화해야 한다는 지적은 지속되지만, 현실적으로 대규모 투자 여력이 부족한 탓에 악순환이 이어지고 있다. 해외에서는 뉴욕타임스(New York Times)와 파이낸셜타임스(Financial Times), 가디언(The Guardian) 등의 구독모델과 디지털 전환의 성공 사례가 있지만, 해당 글로벌 언론사 역시 유튜브와 SNS, AI의 등장으로 위기를 맞고 있다. 단순히 좋은 콘텐츠만으로 성공을 담보하지 못하는 시대가 도래한 것이다.

국내 지역신문발전기금의 규모는 2025년 기준 83억 원에 그친다. 지역신문에 대한 각계의 관심과 노력에 힘입어 2026년도 40% 이상의 예산 증액이 예정되어 있지만, 지역 신문산업 전체의 생존을 담보하기엔 여전히 부족한 수치다. 업계에서는 과거 사례에 비추어 200억 원 이상의 기금 증액이 필요하다고 주장하나, 이 역시 충분하지 않을 수 있다.

비교 맥락에서 보면, 스웨덴의 언론 보조금은 2021년 기준 약 1,626억 원으로 추산되며, 이 중 75%가 신문에 대한 보조금이다. 캐나다에서 하나의 언론사가 받을 수 있는 최대 지원금은 15억 원 이상이지만, 국내 우선지원대상사의 사당 평균 지원 규모는 1억 2천만 원 수준이다. 이 또한 10% 이하의 지역신문사에 한정되고 있다.

2) 패러다임의 전환: 공공 정보 인프라의 구축

따라서 단순한 지원 규모의 확대를 넘어서, 지역신문 지원 정책의 근본적인 인식 전환이 필요하다. 지금까지의 지원 정책은 '산업 지원' 프레임에 기반해 왔다. 경쟁력 있는 사업자를 선별하고, 시장에서의 생존력을 강화하는 것이 주된 목표였다. 그러나 앞으로의 지원 정책은 '공공 정보 인프라 지원'으로 재설정되어

야 한다.

이에 먼저 지원의 목표와 방향성을 다시 정립해야 한다. 현재는 규모(83억원)의 지속 감소로 인해 기금이 ‘마중물’ 역할을 수행하지 못하고, ‘생존 보조’ 성격으로 남아있다. 우선지원대상사의 평균 지원금 규모(약 1.2억 원)로는 디지털 전환이나 구조 개선을 기대하기 어렵다. 이에 기금 확대와 지원 방식의 혁신이 병행되어야 한다.

따라서 다음과 같은 패러다임의 전환이 필요하다. 첫째, 기금의 목표를 개별 언론사의 생존 보조 중심에서 신문산업의 자생력 강화 중심으로 전환해야 한다. 둘째, 기금 운영의 목적을 집행과 판매에서 전략적 투자와 지속 가능성 확보로 확대해야 한다. 셋째, 수혜자 선정과 평가 기준을 정량 평가 중심에서 저널리즘 가치 중심으로 재구조화해야 한다. 넷째, 획일적 지원에서 사별·지역별 맞춤형과 단계별 지원으로 지원체계를 전환해야 할 것이다. 다섯째, 현재 종이신문에 한정된 현재 지원을 다양한 플랫폼으로 넓혀나가는 것이 바람직하다.

더 나아가, 지원의 철학적 기반 재정립이 필요하다. 현행 제도는 명목상 ‘여론 다양성과 지역 균형 발전’을 목표하지만, 실제로는 ‘지역 종이신문 시장경쟁력 제고’의 성격이 강했다. 하지만 향후 정책은 ‘산업 지원에서 공공 정보 인프라 구축 지원’으로 방향을 전환해야 한다. 지역신문을 시장 상품이 아닌 공공재로 보고, 기본권으로서 국민의 정보 접근을 보장하는 분배적 정의의 관점이 적용되어야 한다. 이는 해외 주요국의 정책 방향과도 일치한다.

실행 수준에서 지원 방식의 다각화도 요구된다. 현재 직접 보조금 중심의 지원은 보조금법상의 제약과 언론사의 편집 독립성 침해 우려가 상존해 있다. 민간 기업인 신문사에 현금성 지원이 어려울 뿐만 아니라, 직접적인 지원이 편집국의 자율성을 해칠 수 있다는 것이다. 이에 기금 지원 외에 세제 혜택(광고비·구독료 소득공제), 금융 지원(저리 융자), 플랫폼 부담금, 정부광고 할당제 등 간접 지원을 병행하고, 경영방송이 지역 기사를 직접 고용하거나 기사 전채료를 지급하고 기사를 공유하는 영국 BBC의 LDRS 등 공공기관-언론사 간 협업모델도 검토할 필요가 있다.

이는 지원 대상 선정 기준, 지원사업의 내용, 성과 평가 방식 전반의 전환을 뜻한다. 단순히 사업자 규모나 열독률 중심으로 지원 대상을 선정하는 방식을 넘어서, 지역 공론장에 실질적으로 기여하는 언론사를 지원하고 육성해야 한다. 지속 가능한 지원체계를 확보해 지원 대상을 늘리는 한편, 성과에 대한 사후평가 강화와 확산, 그리고 지역 주체의 참여가 보장되는 구조로 전환해야 할 시점이다.

평가 기준 또한 질적·공공적 가치 중심으로 전환하고, 기획력·취재 역량·협업 정도를 고려하는 것은 물론 지역주민에게 실질적인 혜택을 제공하는 사업 중심으로 지원체계를 재구조화해야 한다. 나아가 '미디어 바우처' 제도 등을 지역신문에 우선 적용하여 추가 재원을 확보하고, 독자의 선택을 통해 공적 재원이 배분되는 수요 기반 모델을 실험해 볼 수 있다.

3) 해외 사례와 국내 적용 가능성

해외에서는 다양한 지원 모델이 실험되고 있다. 영국에서는 지난 2017년부터 공영방송 재원을 활용해 지역 언론인의 인건비를 제공하는 지역 민주주의 보도 서비스(Local Democracy Reporting Service, LDRS)를 실시하고 있다. 협업모델로서 공영방송은 지역뉴스 네트워크를 강화하고, 지역 언론은 인건비를 절감하는 사업이다.

스웨덴과 노르웨이 등 북유럽 국가는 도달 인구 규모와 지역 정보 격차를 기준으로 차등 보조하는 방식을 도입했다. 인구소멸 혹은 저밀도 지역에서 발행되는 신문사나 원주민 언어로 발행하는 언론사 등에 대해 지원을 확대하고 있다. 아울러 디지털 전환에 적극적인 사업자에 대해 추가적인 지원금을 편성했다. 이러한 사례는 '단순 구독자 수'가 아닌 '사회적 영향력' 중심으로 지원 정책을 설계한 예다.

프랑스의 '공공 미디어 펀드' 모델 역시 참조할 만하다. 이는 정부가 직접 언론사에 지원하는 방식이 아니라, 독립적인 펀드를 통해 중장기적 관점에서 지역 미디어 생태계를 육성하는 방식이다. 이러한 모델들은 국내 지원체계 재설계에 중요한 시사점을 제공한다.

4) 언론사의 자체 혁신과 새로운 역할

정책적 지원이 아무리 확대되더라도, 핵심적인 변화의 주체는 언론사와 언론인이다. 이제 지역신문은 단순한 보도의 장을 넘어, 디지털 미디어 환경에 적합한 새로운 지역 커뮤니케이션 생태계를 구축하도록 노력을 지속해야 한다.

예컨대 AI를 경쟁자가 아니라 새로운 저널리즘 파트너로 인식해야 할 것이다. 단순히 편집 보조 도구로 활용하는 것을 넘어서, AI 알고리즘을 통해 지역 의제를 모니터링하거나 독자 데이터 분석을 통해 맞춤형 콘텐츠 발굴할 필요가 있다. AI를 편집 보조 도구로 활용하면 업무 효율이 높아지지만, 의제 설정이나 독자 서비스, 이용자 반응의 바로미터로 활용할 경우 저널리즘 가치가 향상된다. 즉, 기술을 활용하되, 목적은 생산성보다 ‘저널리즘의 가치 증진’에 두어야 한다. 동시에 AI의 윤리적 사용 기준과 저널리즘 품질관리 체계가 병행되어야 한다.

지방자치단체와 지역 기업은 지역신문의 주요 이해당사자이자 정책 파트너이다. 지역홍보 예산, 문화예산, 교육예산을 통합해 지역 언론 협력사업으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 단순히 수익 창출을 위한 부가 사업을 넘어서 공론장에 직접 참여하고, 주민에게 실질적인 혜택을 제공해 언론사의 이미지를 개선해 나갈 필요가 있다. 결국, 지역 의제를 선도하고, 정책 제안과 문제해결 방안을 제시하는 지역신문이 되어야 한다.

5) 보고서의 논의 방식

본 보고서는 지역신문 지원 정책의 근본적 전환을 제안한다. 핵심은 경영 지원 중심에서 저널리즘 가치 증진과 정보복지 차원으로의 패러다임을 전환하는 것이다. 지역신문을 하나의 산업 영역으로 보고 경쟁력을 강화하는 것이 아니라, 지역 민주주의를 작동시키는 공공 정보 인프라로 인식하고 그 기능을 강화하는 방향으로 정책을 재설계해야 한다. 이러한 관점에서 본 보고서는 다음의 정책 방향을 제시한다.

첫째, 우선지원대상사의 확대다. 현행 10% 이하의 소수 지역신문사에 대한

집중 지원 방식에서 벗어나, 지역별·매체유형별로 공공적 역할을 수행하는 언론사에 대한 지원 저변을 확대해야 한다.

둘째, 지역신문발전위원회의 전문화와 기획역량 향상이다. 단순 심의·배분 기구를 넘어 지역 미디어 생태계 전반을 기획하고 조정하는 정책 허브로 기능을 강화해야 한다.

셋째, 지역별 맞춤형 지원이다. 뉴스 사막과 과밀이 공존하는 한국적 상황을 고려해, 획일적 지원이 아닌 지역 특성에 따른 차별화된 정책 설계가 필요하다.

넷째, 실효성 있는 디지털 전환 전략의 구축이다. 단순한 온라인 전환이 아니라, AI 시대 저널리즘의 품격을 유지하면서도 독자 접근성을 높이는 실질적 전환 모델을 지원해야 한다. 이에 본 보고서는 다음과 같이 현황 진단-제도 개선-중장기 전략의 3단계 구조로 설계되었다.

1장과 2장은 지역신문 생태계의 구조적 위기를 진단한다. 정기간행물 등록 현황, 경영 구조, 이용 환경 등 신문산업의 객관적 데이터를 제시하며, 지역신문 지원 정책 20년의 성과와 한계를 정리한다. 특히 기금 규모가 2005년 205억 원에서 2025년 83억 원으로 축소된 과정을 추적하며, 우선지원대상사 제도의 한계점과 보완 필요성을 검토한다.

3장은 지역주민 인식 조사 결과를 담는다. 지역신문의 사회적 가치에 대한 주민 인식, 이용 실태, 지원 정책에 대한 평가를 다룬다. 이를 통해 지역신문의 필요성과 가치를 재정립할 필요성을 제안한다.

4장은 2025년 진행된 ‘지역신문 발전 포럼’의 논의 내용을 포함해 전문가와 이해관계자들의 의견을 정리한다. 법 개정, 기금 운용, 평가 체계, 신규 사업 등 제도 전반에 걸친 학계·업계·정책 담당자의 의견을 기록하고 현행 제도의 개선 방안을 제시한다. 이는 현재 지역신문이 당면한 단기 과제의 해법이며, 정책적인 대안이다. 이에 3장의 주요 결과는 4장과 5장 정책 제안의 기초자료로 환류된다.

5장에서는 중장기 발전 전략을 제시한다. 현행 법체계의 한계를 진단하고, 지원 체계를 종이신문 중심에서 매체 유형별(A/B/C 트랙)로 재편하는 방안을

구체화한다. 4장과 추가적인 전문가 인터뷰에서 제안된 내용에 기초한 성과 평가 및 환류 체계 강화, 안정적 재원 확보 방안, 실행 로드맵이 포함된다. 또 해외 혁신 모델(영국 LDRS, 캐나다 LJI, 미국 세액공제, 덴마크 편집비 보조)의 국내 적용 가능성을 검토하고, 단기(1년)-중기(3년)-장기(5년)의 단계별 추진 전략을 구체화한다. 플랫폼 부담금과 정부광고 할당제, 민관 매칭펀드 등 기금 외 재원 다각화 방안과 지역신문 바우처 제도 신설안 등이 핵심이다. 이는 당장의 실천 과제를 넘어서 “새로운 정책 패러다임”을 모색하는 장기 과제이다.

6장은 결론으로, 보고서의 핵심 제안을 재정리하고 정책 실행을 위한 제언으로 마무리한다. 본 보고서는 지역신문발전 3개년 계획 수립을 위한 기초 연구로서, 지속 가능한 지역 언론 생태계 조성을 목표로 한다. 지역신문의 자율성과 공공성의 균형을 확보하고, 지역성 회복과 민주주의 기반 강화라는 궁극적 목표를 향한 정책 설계의 토대를 마련하고자 한다.

02 지역신문 환경과 정책 추진 현황

서장에서 제시한 지역신문의 딜레마를 구체적인 수치로 확인하기 위해, 본 장에서는 국내 신문산업 관련 조사 결과와 지난 20년간 지역신문발전위원회 등의 지원 정책 실행의 경과를 검토한다. 이를 통해 국내 지역신문의 시장 환경을 확인하고, 정책 성과를 점검하는 한편 향후 사업 개선과 발전 전략의 토대를 마련하고자 한다. 지역신문 지원이 어떤 의미를 가지는지, 왜 지역 언론 생태계의 활성화와 지속 가능한 서비스로 이어지지 못하였는지, 그 한계와 가능성을 동시에 검토한다.

1. 국내 지역신문의 현황

1) 정기간행물 등록 현황

2025년 10월 말 기준 전국 지방자치단체에 등록된 정기간행물은 총 27,207건으로, 전년(26,346건) 대비 861건(3.3%) 증가하였다. 2020년대 들어 신문 등록 건수는 매년 완만한 상승세를 유지하고 있으며, 특히 인터넷신문 및 전자간행물 부문의 급증이 전체 증가분의 약 70% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 전통적인 인쇄 중심의 산업 구조가 빠르게 디지털 중심으로 재편되고 있음을 보여준다.

일반 일간신문은 2024년 342개사에서 2025년 344개사로 2개사(0.6%) 증가하였다. 최근 5년간(2020~2025) 추이를 보면 2020년 328개사에서 2025년

344개사로 4.9% 증가하여 완만한 회복세를 유지했다. 일반 주간신문은 2024년 1,262개사에서 2025년 1,293개사로 31개사(2.5%) 증가하며 일간신문 대비 높은 증가율을 기록했다(한국언론진흥재단, 2024).

한편 인터넷신문 등록 수는 2024년 12,277건에서 2025년 13,031건으로 754건(6.1%) 증가하며 전체 성장을 주도했다. 장기적으로 2016년 6,090건에서 2025년 13,031건으로 9년간 약 2.1배 증가했다. 현재 인터넷 기반 매체는 전체 신문 등록의 79.1%를 차지하여, 신문산업 구조의 중심축이 완전히 디지털 영역으로 이동했음을 보여준다.

정기간행물 등록 현황을 통해 국내 신문사업자가 다수임을 확인할 수 있다. 신문사의 경영 환경 악화와 매출액 감소에도 불구하고, 여전히 등록된 신문 매체의 수가 매우 많다는 점에 주목해야 한다. 다만 정상적으로 발행되지 않는 매체가 다수임을 고려할 때, 『신문산업 실태조사』 등 여타 조사 결과를 통해 보다 상세한 통계자료를 검토할 필요가 있다.

2024년 『신문산업 실태조사』에 따르면, 국내 신문 사업체 수는 총 6,218개로 전년 대비 9.2%(524개) 증가했다. 전체 신문 사업체 중 인터넷신문은 4,870개로 78.3%를 차지했으며, 종이신문은 1,348개로 21.7%에 그쳤다. 신문 사업체의 평균 업력은 전년(10.8년) 대비 1.4년 감소한 9.4년을 기록했다. 즉, 신문산업 생태계에 여전히 신규 사업체의 유입이 활발함을 확인할 수 있다. 그러나 신문산업 전체의 성장이 지체된 상황에서 신규 사업체의 증가가 바람직한 시장경쟁 효과를 가져오지 못한다는 지적도 상존한다.

전체 신문산업 사업체 가운데 종이로 발행되는 지역신문은 약 10.6%의 비중을 점유하고 있다. 세부적으로 지역 종합일간지가 128개(2.1%), 지역 종합주간지가 527개(8.5%)로 나타났다. 지역 종합일간지는 98.4%가 법인 형태로 일정한 조직적 구조를 갖추었으나, 지역 종합주간지는 81.6%만이 법인 형태였고, 기타(비법인 사단 등)를 제외한 개인 사업체 비율이 15.2%를 차지해 소규모 경영 형태가 많았다.

신문 사업체의 지역 편중 현상도 여전히 심각하다. 2023년 기준 수도권을

주된 발행 지역으로 삼는 종이신문 사업자의 비중은 서울(43.2%)과 경기도(19.7%)를 포함하여 65.9%에 달했다. 특히 전국 단위 일간지를 포함해 서울에 소재한 신문사의 매출액이 전체 신문산업 매출액의 81.1%를 차지하여 수도권 집중이 심화되고 있다. 반면 나머지 9개 도 지역의 매출액 비중은 11.3%에 불과했다. 지역신문의 열악한 경영 환경을 보여주는 수치이다.

2) 경영 구조와 인력 현황

최근 지역신문의 경영 환경 악화는 주지의 사실이다. 전체 시장 규모의 축소 외에 더욱 심각한 문제는 평균 매출액 등 경영 실적에서 나타나는 현저한 양극화 구조이다. 지역 종합일간지의 평균 매출액은 36억 5,100만 원으로 전체 신문산업 평균(7억 7천만 원)보다 높았으나, 지역 종합주간지는 1억 4,900만 원 수준에 불과하여 영세사업자가 대다수인 것으로 드러났다.

규모별로 볼 때, 매출액 1억 원 미만 사업체가 지역 종합주간지의 75%를 차지했다. 반면 10억 원 이상 매출을 올리는 지역 종합주간지는 0.1%에 불과했다. 신문산업 전체 매출액을 부문별로 살펴보면 광고 수입이 44.1%로 가장 높았다. 다만 지역신문에서는 광고수입 의존도가 더욱 높아진다. 세부 유형별로 보면, 지역 종합일간지는 광고수입 65.7%, 구독수입 14.1%, 지역 종합주간지는 광고수입 61.3%, 구독수입 22.9%로 광고 의존도가 높은 구조를 보였다. 반면 기타 사업 수입(후원금, 콘텐츠 판매 등) 비중은 매우 낮아, 새로운 수익 모델 발굴에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

신문산업 전체 종사자는 약 4만 9,152명이었으며, 이 중 기자직은 3만 2,240명(65.6%)이었다. 1사 평균 종사자 수는 지역 종합일간지가 43명, 지역 종합주간지가 4명 수준으로 조직 규모의 격차가 매우 컸다. 종사자의 연령대는 50대가 가장 많았고(일간 36.9%, 주간 42.2%), 기자직 평균 연령은 약 45세로 집계되었다. 지역신문 종사자의 고령화가 나타나는 가운데, 젊은 층 기자 유입률과 신규 채용률(10%) 역시 전국 평균(15.6%)보다 낮았다.

기자직 기준 여성 비율도 지역 종합일간지 23.6%, 지역 종합주간지 26.8%로

전국 단위 언론에 비해 낮은 수준을 보였다. 고령화 등 인적 자원의 선순환 구조 붕괴가 기술적 고착(Lock-in) 현상을 야기하고 있는 것으로 판단된다.

특히 디지털 기반 역량은 구조적 한계를 뚜렷하게 드러냈다. 지역 종합일간지는 홈페이지 보유율(98.4%), SNS 운영 비율(72.0%)이 상대적으로 높았으나, 지역 종합주간지는 SNS 운영 비율이 17.5%에 그쳐 디지털 콘텐츠 유통 전략과 실행력이 매우 취약했다.

3) 이용·열독 환경

2024년 『언론수용자 조사』 결과, 종이신문 열독률은 9.6%로 나타나 지난 1주일간 종이신문을 읽은 사람은 성인 10명 중 1명 미만인 것으로 나타났다. 이는 2023년 대비 0.6%포인트 하락한 수치이며, 2021년 처음 10% 미만을 기록한 후 이후 하락이 이어지고 있다.

전체 응답자 기준 종이신문 열독 시간은 2023년 대비 소폭 감소한 3.3분이었으나, 열독자 기준으로 환산한 하루 평균 열독 시간은 34.6분으로 2023년 대비 1.8분 증가했다. 즉, 종이신문의 독자층은 감소했으나, 실제 독자들의 1인당 열독 시간은 소폭 증가하고 있다.

종이신문 열독자는 특정 인구 집단에 편중되는 경향을 보였다. 남성(14.6%)이 여성(4.7%)보다 약 3배 높았으며, 연령대별로는 50대(15.3%)와 60대(13.7%)에서 가장 높게 나타났다. 종이신문 열독자가 고령층에 치우친바, 신규 독자 유입이 제한되고 있음을 알 수 있다.

열독한 신문 유형별 점유율을 분석한 결과, 전국 종합일간지가 68.8%로 압도적인 비중을 차지했다. 지역 종합일간지는 전체 열독 신문 중 10.5%의 점유율을 차지했으며, 지역 종합주간지의 열독자 점유율은 0.9%로 미미한 수준을 기록했다. 즉, 지역신문의 열독률이 매우 낮음을 확인할 수 있다. 다만, 이와 같은 결과는 인구 비례에 따른 전국 단위 조사이자 응답자의 기억에 기초해 조사하는 『언론수용자 조사』의 특수성을 반영한 수치로 과소 측정된 수치일 가능성이 있다.

뉴스나 시사 정보를 얻는 주 이용 경로로서 종이신문의 위상 역시 매우 낮게 나타났다. 전체 응답자가 뉴스나 시사 정보를 얻는 주 이용 경로는 텔레비전(44.6%)과 인터넷 포털/검색엔진(36.9%)이 대부분을 차지했으며, 종이신문을 통해 주로 정보를 얻는다는 응답자는 3.3%에 불과했다.

그러나 전통 매체인 종이신문은 온라인 매체에 비해 여전히 높은 신뢰도를 유지했다. 텔레비전 방송, 라디오, 인터넷, 종이신문 등 9개 매체의 영향력 평가에서 종이신문은 3.35점으로 3위를 기록했으며, 신뢰도 평가에서는 3.47점으로 역시 3위를 차지했다. 특히 60대 이상에서는 텔레비전에 이어 2위의 신뢰도를 차지했다.

종합하면, 지역신문산업은 등록 사업체 수의 양적 증가에도 불구하고 수도권 중심의 시장력 집중, 영세한 경영 구조, 인력 고령화, 독자 기반의 취약성이라는 구조적 과제에 직면해 있다. 특히 디지털 기반 매체로의 급격한 미디어 소비 전환 속에서 주요 뉴스 소비 경로로서의 위상을 상실했다는 점이 가장 큰 문제로 지적된다. 다만 여전히 신뢰할 수 있는 언론 매체로서 지역신문의 위상을 제고할 필요가 있다. 이상의 수치는 지역신문의 표면적 현황을 보여준다. 그러나 이 숫자들 이면에는 더 심각한 구조적 위기가 숨어 있다. 열독률 하락, 광고 의존, 인력 고령화라는 가시적 문제 너머에는 민주적 공론장의 붕괴, 편집권 독립의 위기, 디지털 전환 격차라는 본질적 위기가 자리한다.

2. 지역신문 생태계의 구조적 위기

지역신문은 민선 지방자치제도 출범 이후 지역사회의 공공적 데이터 아카이브이자 지역 여론 형성, 지역 정체성 구축의 매개로서 공적 역할을 수행해 왔다. 그러나 디지털 전환 가속화와 수도권 중심 구조 속에서 복합적인 위기에 직면하였다. 이러한 위기는 단순한 경영 악화가 아니라 지역사회의 민주적 기반을 위협하는 문제로 평가된다.

1) 산업 기반의 취약성과 시장 불균형

국내 신문산업은 2000년대 초반 이후 디지털 미디어 확산에 따라 구조적 위축을 겪어왔다. 포털 중심의 뉴스 유통 체계로 인해 종이신문 이용률은 급감하였으며, 2002년 82.1%에 달하던 종이신문 구독률은 2023년 기준 10% 이하로 하락했다.

특히 지역신문산업은 전체 신문시장에서 사업체 수 기준 11.6%, 매출액 기준 12.5%를 차지하는 소규모 산업에 불과하다. 지역 종합주간지의 1개 업체당 평균 매출은 2022년 기준 1.6억 원으로, 인터넷신문(1.9억 원)과 유사한 수준이다. 지역 종합일간지의 평균 매출액은 36억 원 수준이지만, 상위 10개사가 전체 지역일간 매출의 60% 이상을 차지하는 구조적 집중이 나타났다. 반면 매출 1억 5천만 원 미만의 영세 사업체가 전체 지역 주간신문의 75%에 달한다.

이러한 산업 규모의 열세와 지역경제 위축이 맞물려 광고 매출 감소를 심화시켰다. 인구 50만 명 미만 지역신문사의 평균 광고 매출은 서울 대비 6% 수준에 불과하며, 이에 다수의 지역신문이 정부와 지방자치단체의 광고에 의존하고 있다. 실제 지역신문의 광고 의존율은 평균 65%이며, 일부 지역에서는 80%에 달한다. 이와 같은 구조는 언론의 자율성과 공공성보다 행정적 연계성에 기반한 '보조금 의존형 생존구조'를 고착시키는 요인으로 작용하고 있다.

지역신문 시장은 2012년 대비 사업체 수가 40% 이상 증가했으나 시장 규모는 오히려 축소되었다. 이는 신규 진입은 활발하나 구조조정이 지연되는 '과밀·저생산' 구조를 보여준다. 또한 경영 악화는 인력 구조의 붕괴로 이어졌다. 1개사당 평균 종사자 수는 2004년 대비 지역 일간지 58.3%, 지역 주간지 42.9% 감소하였다. 이러한 인력 기반의 취약성이 다시 취재·편집 역량 저하와 저널리즘 품질 악화로 직결되고 있다.

현재 지역신문의 위기는 구조적 악순환의 형국이다. 투자 감소가 콘텐츠 품질 저하로, 콘텐츠 품질 저하가 다시 독자 이탈로, 독자 이탈에 따른 재정 악화가 다시 투자 감소와 광고 의존 심화로 이어지는 순환 구조이다. 곧, 신문사업자의

단편적 재정난을 넘어, ‘자원 결핍이 저널리즘 품질과 사회적 신뢰의 상실’로 이어지는 구조적 악순환에 포획된 상태이다. 무너진 수익 모델이 다시 인적·물적 투자를 가로막으면서, 산업 전체가 경쟁력 하락의 관성에 매몰되어 있다고 볼 수 있다. 해외에서는 지역 언론의 쇠퇴가 지역 정부의 부패 증가, 지역기업의 가치 하락, 시민참여 약화 등 사회적 비용을 초래하는 것으로 보고된 바 있다 (Abernathy, 2018). 국내에서도 지역신문의 위기가 지역의 위기로, 나아가 사회적 자본(Social Capital) 전반의 붕괴로 전이될 수 있음을 시사한다.

2) 민주적 공론장의 위기와 디지털 전환 격차

지역신문의 위기는 신문시장의 위기를 넘어서 지역사회의 여론 생태와 민주적 공론장의 붕괴로 확산되고 있다. 지역 언론은 지방자치의 감시자이자 지역 여론의 형성 주체로서 민주주의의 핵심 인프라 역할을 수행해야 한다. 그러나 전통 매체 이용률의 급감은 지역 정보의 공유 체계를 약화하고, 지방정부와 공공기관에 대한 감시 기능의 공백을 초래하고 있다.

2024년 조사 결과, 지역신문 종사자의 62%가 “편집권 독립이 유지되기 어렵다”고 응답했으며, 응답자의 절반 이상은 “지자체, 지방의회, 공공기관 등 지방 권력이 기사 방향에 영향을 준다”고 인식하고 있다. 이러한 현실은 지역 언론이 ‘지역사회 감시자’가 아니라 ‘행정의 홍보 창구’로 변질되고 있음을 시사한다.

저널리즘 품질의 저하는 인적·조직적 한계와 직접적으로 연관된다. 2024년 기준 지역신문 취재 인력의 평균 연령은 45세이며, 5인 미만의 취재조직이 전체의 75%를 차지한다. 1인당 평균 기사 생산량이 중앙일간의 3분의 1 수준으로 적을 뿐만 아니라, 탐사보도·데이터 저널리즘 등 고품질 보도의 수행 여건이 부족하다. 곧, 지면의 제약으로 절대적 기사 생산량이 줄어드는 가운데 기사 품질도 하락하는 역설적 상황에 놓인다.

윤리적 측면에서도 지역신문의 구조적 한계가 드러난다. 종이신문 전체 기준으로 고충처리인 보유율은 52.1%, 독자권리보호기구 설치율은 40.8%, ombudsman 제도 운영 비율은 32.1%에 불과하며, 특히 주간신문의 경우 이 수치가 더

낮다. 이는 독자 신뢰 회복을 위한 자율규제 기반이 여전히 미비함을 보여준다.

저널리즘의 품질 저하와 함께 디지털 전환 격차의 가중이 지역신문의 문제점을 확대하고 있다. 디지털 전환은 지역신문 생존의 핵심적인 분기점이지만, 현실적으로 기술·인력·재원의 다중적인 격차가 존재한다. 2024년 기준 지역 종합일간지의 홈페이지 보유율은 98.4%로 대부분 신문사가 온라인 서비스를 제공하고 있으나, SNS 운영 비율은 72%에 그쳤다. 특히 지역 종합주간지의 SNS 운영 비율은 17.5%에 불과해 디지털 유통 전략 부재와 전문 인력 부족이 심화되고 있음을 보여준다. 지역신문의 디지털 조직 역량 또한 제한적이다. 디지털 콘텐츠 전담 인력을 보유한 언론사는 전체의 30% 이하이며, 데이터 기반 보도나 영상 제작 인력을 보유한 경우는 10%에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

이에 플랫폼 의존도도 높아지는 추세이다. 지역신문의 온라인 독자 유입 경로 중 포털 뉴스 의존율은 70% 이상으로, 자체 웹사이트를 통한 직접 유입은 10% 미만에 그친다. 이러한 구조는 지역신문이 디지털 생태계 내에서 자율적인 유통과 수익 모델을 구축하지 못한 채, 포털 중심의 '간접 유통형 언론'으로 전락하고 있음을 의미한다.

생성형 AI, 자동 편집, 데이터저널리즘 도구 등의 기술 도입 역시 매우 미흡하다. 2024년 조사에 따르면 지역신문의 85%가 "AI·데이터 기술 도입 계획이 없다"고 응답하였으며, 경영 여건상의 한계와 인력 부족, 투자 대비 수익(ROI)의 불확실성 등이 주요 이유로 나타났다.

3) 지원 제도 의존과 자생력 약화

지난 2004년 제정된 「지역신문발전지원 특별법(약칭: 지역신문법)」은 지역신문 지원제도의 근간이다. 법 시행 이후 제도적 지원을 통해 지역신문의 생존 기반을 마련했으나, 이러한 구조가 장기적인 자생력 강화로 연결되지는 못하고 있다. 지원이 '존속'의 수단으로 기능하면서, '성장'과 '혁신'의 동력으로 전환되지 못한 것이 지역신문 생태계의 가장 근본적인 한계로 지적된다.

법 시행 이후 20년여간 매년 약 80개 내외의 지역신문이 우선지원대상사로

선정되어 기금 지원을 받아왔지만, 초기의 경우 지원금의 대부분이 기자 인건비와 인쇄비 등 유지성 경비로 소모되어 구조적 혁신으로 이어지지 못했다는 평가이다. 일부 신문사는 10년 이상 연속적인 지원에도 경영 개선이나 독자 기반 확충, 디지털 전환 등의 명확한 성과를 달성하지 못한 까닭에 기금 지원의 형평성 논란이 불거지기도 했다.

다만, 이와 같은 비판은 현재 지역신문발전기금의 성격을 이해하지 못한 결과로 판단된다. 기금은 경영 위기에 놓인 신문사에 대한 지원금이 아니라 「보조금 관리에 관한 법률(약칭: 보조금법)」의 규율을 받는 보조금이다. 이에 반대급부 없이 지급하는 일반적인 이전지출이 아니며 특정한 목적에 따른 재정지원이라고 할 수 있다. 따라서 현재 지역신문발전기금은 언론사의 인건비나 경영 지원 경비로 활용될 수 없으며, 이와 같은 한계가 다시 언론사의 경영 개선을 지연시키는 원인으로 지적되기도 한다.

지역신문발전기금의 규모도 축소되고 있다. 제도 출범 초기인 2005년 기금은 205억 원 규모였으나, 2025년 현재 83억 원 수준이다. 기금 재원 역시 정부 일반회계 전입금과 언론진흥기금 전입금에 의존하는 구조로, 안정적 확보가 어려운 실정이다. 이는 앞서 언급한 운영의 한계와도 연관되는데, 보조금법적 제약으로 인해 언론사의 경영에 직접적인 도움이 되지 않는다는 평가와 기금 운영의 경직성이 높아진다는 지적이 상존한다. 즉, 지역신문사를 중심으로 한 규모의 기금은 지역 저널리즘 활성화를 위한 ‘마중물’이라기보다, 생존을 위한 ‘응급 처치성 지원’이라는 인식이 확대되고 있다.

이 탓에 다수의 지역신문이 “지원이 없으면 존속이 불가능하다”는 인식을 가지게 되며, 자생적 혁신보다는 우선지원대상사 선정 및 공적 광고 확보에 경영 전략이 집중되고 있다. 결과적으로 기금이 산업적 생태계 재편을 촉진하지 못하고, 현상 유지의 도구로 작동하게 된다. 지역신문 지원제도는 애초에 ‘선택과 집중’ 원칙에 따라 우수 언론을 육성하기 위한 목적에서 도입되었다. 그러나 예산 축소와 운영의 자율성이 위축되는 상황에서도 우선지원대상사를 확대해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 이에 사별 평균 지원액이 낮아지고, 본래의 집중

지원 효과가 악화되었다. 이에 생존을 위한 최소한도의 지원금으로 인식되는 실정이다.

지원사업으로 인한 행정적 부담도 지적된다. 기자직 종사자들이 기획·정산·영수증 처리 등 행정 업무에 과도한 시간을 소모하게 되며, 일부 사업은 자부담 비율이 높아 오히려 경영 부담을 가중시킨다는 의견도 나타난다.

결국 지역신문 생태계는 산업 구조의 영세성과 시장 불균형, 광고 의존에 따른 공공성 훼손, 편집권 독립의 제약, 디지털 전환 격차, 제도 의존적 생존 구조 등 다층적 위기가 중첩된 상태로 요약된다. 이는 단순한 산업 경쟁력의 저하를 넘어 지역사회 민주주의의 기반을 약화시키고, 지역 공공영역의 축소로 이어지는 구조적 문제로 확장되고 있다.

3. 지역신문 지원 정책의 추진 경과

1) 법·제도의 연혁과 발전 과정

2000년대 초반 본격화된 언론사의 디지털 전환은 전국 단위 언론의 경쟁 심화와 함께 신문산업의 위기를 심화시켰다. 종이신문 열독률의 하락과 광고 매출 감소, 지역 독자 기반 약화가 복합적으로 작용하며 지역 언론의 생존 기반이 흔들리는 상황이다. 이에 지역 언론의 공공성을 유지하고 지속 가능성을 확보하기 위한 제도적 대응의 필요성이 커졌다. 2004년 제정된 「지역신문발전지원 특별법」(이하 지역신문법) 역시 언론 환경의 변화 대응을 목적으로 도입되었다.

명시적으로 지역신문법은 ① 여론 다원화, ② 민주주의 실현, ③ 지역균형발전이라는 세 가지 가치를 정책 목표를 제시한다. 당시 6년 한시법으로 제정된 지역신문법은 제1조에서 그 목적을 "지역신문의 건전한 발전기반을 조성하여 여론의 다원화와 민주주의의 실현, 지역사회의 균형발전에 이바지함"으로 명시한다. 그러나 그 취지 및 가치와 별개로 이와 같은 법의 목표를 충실히 달성하였는지 측정할 적절한 방법이 부재한 것 또한 사실이다.

법에 따라 문화체육관광부 산하의 지역신문발전위원회가 설치되었으며, 지역신문발전기금이 조성되었다. 지역신문발전위원회는 지원계획에 대한 의견 제안과 시책 평가, 기금운용 기본계획 심의, 우선지원대상사 선정·평가 등 정책의 기획과 집행 전반을 담당하는 핵심기구로서 출범했다. 다만 소규모 위원회가 기금 집행과 운용, 사업 기획 전반을 전담해야 하는 구조상 운영의 한계가 지적되기도 한다.

지역신문법은 제정 이후 세 차례에 걸쳐 운영 기한이 연장되고, 여러 차례 세부 내용이 개정되었다. 주요한 개정 사항은 다음과 같다. 2010년 제4차 개정을 통해 법의 유효기간이 2016년까지 연장되었고, 위원회의 공정성과 중립성 강화를 위해 위원직의 현직 언론인 제한 단서가 삭제되고 결격사유가 신설되었다. 2016년 제7차 개정에서는 법의 유효기간이 2022년까지 재차 연장되었으며, 지역신문발전위원회 위원의 지역신문 종사 경력 요건이 15년에서 10년으로 완화되었다. 이와 같은 법률 개정은 지역신문 업계의 의견을 반영하는 동시에 위원회의 전문성을 제고하기 위한 시도로 평가된다. 다만, 이해관계로부터 독립성이나 운영의 전문성을 어떻게 실현할지는 여전한 과제로 남아있다.

2022년 1월 11일 개정에서 한시법 규정이 삭제되어, 법률이 상시법으로 전환되었다. 이는 지역 언론 지원의 지속성과 제도적 정합성을 확보하는 전환점이었다. 즉, 불연속적 운영에서 벗어나 지역 언론 육성을 국가의 상시적 책무로 제도화했다는 점에서 의미 있다.

법 도입 이후 거시적인 정책 계획도 정기적으로 발표되고 있다. 지난 2005년 「제1차 지역신문발전 3개년 지원계획」을 시작으로 문화체육관광부가 3년 단위로 발전계획을 수립·갱신하는 것이다. 2023~2025년 제7기 계획에서는 ‘지역맞춤형 지원을 통한 지속 가능한 글로컬 저널리즘 구현’을 비전으로 제시하고, 지역신문역량지원과 지역공헌 활동 지원의 이원적 구조를 명확히 하였다.

중앙정부의 기금 지원 외에도 지방자치단체들이 별도의 지역신문발전지원 조례를 제정하고 있다. 지자체의 조례는 지원 체계를 다층적으로 확장한다는 점에서 주목된다. 2010년 경상남도가 최초로 조례를 제정한 이래, 2024년 기준

10여 개 이상의 지자체가 유사 조례를 시행 중이다. 다만 일부 지역에서는 아직 제도적 기반이 마련되지 않아 지역 간 불균형이 여전하다. 또한 조례가 단순한 광고 기준 정립 외에 실효적인 제도로 작동하지 못하고 있다는 비판도 제기된다.

2) 지원사업의 주요 내용

현행 기금 지원사업은 선정된 우선지원대상사에 한정해 실시된다. 즉, 지역신문법 제16조 제3항의 우선지원대상사 선정 체계를 중심으로 제도가 설계되어 있다고 볼 수 있다. 일정한 요건을 충족한 지역신문을 '우선지원대상사'로 지정하고, 해당 매체에 대해 기획취재·인턴양성·독자확대·경영혁신 등 세부 사업을 지원 패키지 형태로 공모하는 구조이다. 사업 내용은 미디어 환경 변화와 정책 목표에 따라 지속적으로 변화해 왔으나 대체로 세 시기로 구분할 수 있다.

초기(2005~2009년)에는 신문산업의 물리적 인프라를 지원하는 데 중점을 두었다. 이 시기에는 통합 뉴스 제작 시스템 구축(60억 원), 기획취재 지원(83억 원), 인턴사원 지원(38.9억 원) 등 인력 보조와 기자재 인프라 확충 중심의 경영 개선형 사업이 중점적으로 시행되었다.

전환기(2010~2015년)에는 지원사업의 대폭 변경이 진행되었다. '프리랜서 운영지원사업' 등 언론사에 대한 직접 인건비 보조 사업이 폐지되었고, 공용 DB나 통합뉴스시스템 구축 등 공동 인프라 사업도 중단되었다.

이에 현재(2023~2025년) 사업은 “지역신문역량지원”과 “지역공헌활동지원”의 이원적 구조로 운영되고 있다. 지역신문역량지원에는 기획취재지원, 지역신문제안사업, 지역인재인턴프로그램지원, 디지털취재장비임대지원 등이 포함되어 있으며, 지역공헌활동지원에는 소외계층구독료지원, 신문활용교육지원(NIE) 등이 주요 사업으로 시행되고 있다. 2024년에는 공동주제심층보도지원, 지역공동체활성화프로젝트 등 공익성 중심의 신규 사업이 도입되었다.

2005년 이후 20년 동안 기금 지원사업 집행액 중 가장 큰 비중을 차지한 사업은 소외계층 구독료 지원(누적 405억 원)으로, 다음으로는 기획취재(205억 원), NIE 구독료(200억 원) 순이었다. 이 세 항목이 전체 집행 예산의 70%

이상을 차지하고 있어, 특정 사업에 재원이 집중된다는 평가도 있다.

특히 해당 사업들이 가진 사회적 가치에도 불구하고, 언론사의 미래 혁신에 도움이 되지 않는다는 평가도 나온다. 반면, 디지털 혁신, 데이터 저널리즘, 콘텐츠 고도화 등 미래 대응형 사업의 비중은 10% 미만에 불과하였다. 이에 장기적인 발전 전략을 고려한 지원사업 설계가 요구되는 시점이다.

3) 우선지원대상사 선정 및 평가 체계

우선지원대상사 선정 제도는 지역신문법의 핵심 운영 장치이자 지역신문발전 기금의 집행 근거로 기능해 왔다. 이 제도는 지역신문의 난립 구조를 정돈하고, 경영 및 저널리즘 품질 측면에서 우수한 매체를 선별 지원하기 위해 '선택과 집중' 원칙을 표방하며 도입되었다. 즉, 양질의 소수 언론을 육성하여, 저널리즘 생태계 전반의 발전을 주도하게 한다는 취지이다.

우선지원대상사 심사 체계는 ① 필수조건 → ② 우선지원기준 → ③ 배점 평가의 3단계로 구성된다. 필수조건에는 1년 이상 정상 발행, 광고 비중 50% 이하 등 최소 충족 기준이 포함된다. 이어 우선지원기준은 편집 자율성, 재무 건전성, 4대 보험 완납 여부 등 항목에 따른 점수를 부여한다. 최종적으로 배점 평가에서는 소유 지분의 분산 정도, 경영 건전성, 지역 관련 기사 비율에 따른 점수를 평가한다.

선정 규모를 살펴보면, 2005년 63개사를 시작으로 20년간 누적 1,337개사가 우선지원대상사로 선정되어 연평균 66.9개사 수준이다. 경쟁률을 살펴보면 1기(2005~2007년) 평균 선정률이 51.4%였던 것에 비해, 7기(2023~2024년)에는 76.1%로 상승하면서 '선택과 집중'의 실효성이 약화되었다는 지적이 제기된다. 이와 같은 결과는 표면적으로 지원제도의 실효성에 대한 문제 제기로 보이나, 실상 지역신문의 경쟁력 저하에 따른 결과이기도 하다. 광고 비중 50% 이하나 편집국의 독립, 4대 보험 완납 등 기본적인 기준을 충족하지 못한 지역신문이 늘어났다는 것이다. 동시에 기획취재 지원 등 전문적인 사업 운영 역량을 갖추지 못한 언론사가 늘어난 까닭에 지원사가 줄어들고 있다. 기금 축소와 선정사 수

증가가 맞물리면서, 1개사당 평균 지원액은 2005년 4.9억 원에서 2019년 1.0억 원 수준까지 하락하였다. 이에 기금 지원이 구조 개선이나 콘텐츠 혁신을 촉진하기보다는, 운영 유지 보조로 기능한다는 인식이 강화되었다.

최근 정책 논의에서는 제도의 지속 가능성 확보를 위한 다양한 개편 방안이 제시되고 있다. 가장 대표적인 것이 일정 기간(예: 3~6년) 지원받은 신문사를 배제하고, 신규 언론사를 중심으로 우선지원대상사를 선정하는 졸업제의 도입이다. 또한 사업별 참여 기간을 제한하는 일몰제, 지원사의 성과에 따라 재선정 여부를 결정하는 사후평가 강화, 평가 지표의 정성·정량 통합형 다층화 등도 주요 개편 의제로 논의되고 있다.

4) 지원의 성과와 한계

(1) 제도적 성과

지난 2004년 지역신문법 제정 이래 20여 년간 유지된 현행 지역신문 지원 체계는 제도적 안정성과 일정 수준의 정책 성과를 확보했다는 점에서 의미를 지닌다. 그동안의 정책 추진은 ① 지역 언론의 기본적 경영 안정 확보, ② 지역기자 고용 유지 및 인력 순환구조 개선, ③ 지역 저널리즘의 공익성 강화, ④ 시민 참여형 보도 및 NIE 활성화, ⑤ 지역 여론다양성 제고 등 성과를 거두었다.

따라서 지역신문발전기금은 지역신문산업의 붕괴를 방지하는 안전판 기능을 수행했다고 할 수 있다. 신문산업의 전반적 침체와 광고 수익 감소 속에서도, 지역신문발전기금은 평균 연 80개 내외의 신문사에 인건비·제작비·취재비 등을 지원하며 폐간 및 구조조정을 일정 부분 억지해 왔기 때문이다.

콘텐츠와 관련해서도 공익적 보도의 활성화 측면에서 실질적 성과가 확인된다. ‘기획취재 지원사업’은 지역 현안을 중심으로 한 심층보도와 주민참여형 보도의 확산에 기여했고, 지역 저널리즘의 공공적 역할을 제도적으로 강화하였다. ‘소외계층 구독료 지원(누적 405억 원)’과 ‘NIE(200억 원)’ 사업은 신문사의 경영에 기여한 동시에 정보 접근의 기회가 제한된 계층에게 지역뉴스 소비를

가능하게 하여 지역 내 정보 접근 격차를 완화했다.

(2) 구조적 한계

그러나 지역신문 지원제도는 여전히 과거의 종이신문 중심 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 현행 제도는 법률상 지원 대상을 여전히 ‘지역 종이신문’으로 한정하며, 이에 디지털 매체나 온라인 기반 지역 언론은 배제되고 있다. 지역방송 등과의 지원의 불균형을 지적하는 목소리도 나온다.

기금 지원 대상의 편중과 함께 사업 내용의 획일화도 지적된다. 지난 20년간 지역신문발전기금은 소외계층 구독료, 기획취재, NIE 등 특정 지원 항목에 집중되어, 세 사업이 전체 집행 예산의 70% 이상을 차지하였다. 반면 디지털 혁신, 콘텐츠 고도화, 조직 역량 강화 등 미래 대응형 사업의 비중은 10% 미만에 머물렀다.

사별 지원 규모 축소도 심각하다. 1개 언론사당 평균 지원금은 2005년 4억 원 내외에서 2025년 1.2억 원으로 약 70% 감소했으며, 이는 평균 매출액의 3~5% 수준에 불과하다. 소규모 지역신문사에 경영상 보탬이 되기는 하나, 양질의 지역신문을 육성하기에는 턱없이 작은 규모라는 평가이다. 기자 고용과 정기 발행 등 현상 유지 외에 인프라 구축이나 콘텐츠 혁신 등 자생력 강화 효과를 기대하기 어렵다.

정책 확산의 한계와 지원 평가의 독립성 문제도 나타난다. 우선지원대상사 중 상당수가 최대 10년 이상 장기 연속 수혜를 누렸으나, 실질적인 경영개선이나 독자 확대 성과는 미미했다. 획일적인 지원으로 인해 역설적으로 인지도가 높고 우수한 성과 경영 지표를 가진 대형 지역신문사에 대한 지원 효과가 낮게 나타나는 현상이다. 현재 전체 지역신문의 광고 수입 중 정부나 공공기관 광고가 65%를 넘어서는 탓에, 저널리즘 본연의 임무를 수행하지 못한다는 비판도 있다. 지방정부나 지역단체를 감시해야 할 지역 언론이 실질적으로 행정 홍보 창구 역할에 머무른다는 지적이다.

4. 주요 정책 의제와 제안 현황

본 절에서는 앞서 정리한 20년간의 정책 경과를 바탕으로, 지역신문 업계 등 산업 현장과 정치권 등에서 제기되는 주요 쟁점 사항을 살펴본다. 지역신문 지원 정책이 20년 넘게 존속되어 오면서, 내부적으로는 제도적 안정성을 확보하였다는 평가가 있다. 반면, 정책의 실효성·지속 가능성·공공성·혁신성에 대한 개선 논의도 지속된다. 기금 규모는 작으나, 다수의 이해관계자가 존재하는 사업의 특성상 모두를 만족시키는 정책의 도입은 어려울 수 있다. 그러나 먼저 최근 강조되는 지역신문 지원 관련 정책 제안을 몇 가지 유형으로 정리해 볼 필요가 있다. 특히 단순한 지원 규모의 확대를 넘어서 질적 전환이 필요하다는 공감대가 형성되고 있음에 주목해야 한다. 지역신문 정책 담론의 중심축이 ‘생존을 위한 보조’에서 ‘저널리즘 가치와 사회적 혁신을 위한 투자’로 이동하고 있다는 의미이다.

1) 지원 패러다임의 전환: ‘생존’에서 ‘혁신’으로

현재 지역신문 지원 정책에 대한 비판들은 제도적 형식이나 지원 규모와 별개로 지원 내용이 생존 중심의 지원에 그친다는 평가로 귀결된다. 기금 편성 규모가 초기보다 축소된 가운데, 여전히 인건비·인쇄비·우편비 등 유지, 운영 항목에 집중되어 있다는 지적이다. 이에 지원을 받은 우선지원대상사가 주목되는 성과를 달성하기 어려울 뿐만 아니라, 관련 정책을 통한 지역신문 생태계의 구조적 변화 유도에 분명한 한계가 나타난다.

이에 따라 정책 지원 방향은 ‘1세대 생존형 지원’에서 ‘2세대 혁신 지원 정책’으로의 전환이 요구된다. 1세대 정책이 경영 안정화와 인력 유지에 초점을 맞추었다면, 2세대 정책은 산업 구조 전환과 저널리즘 품질 제고를 핵심 가치로 설정한다. 즉, 정책의 내용을 ‘현상 유지를 위한 지원’에서 ‘역량 강화를 위한 투자’로, 그리고 지원 대상을 ‘언론사 단위 지원’에서 ‘생태계 단위 혁신’으로 전환해야 한다. 곧, 기금 지원이 지역신문 스스로 경쟁력 강화를 모색할 수 있게 하는 마중물이 되어야 한다는 의미이다. 지역신문을 단순한 사적 기업이 아니라 사실상 공공적

역할을 위탁받은 민간 기구로 재정의하며, 해당 역량을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 단순한 경영 보조를 넘어서 지역 저널리즘 품질과 공공성·책임성 향상을 위한 투자로 기금 지원 구조를 재구성할 필요가 있다.

2) 제도적 재설계: 법과 기금 운용, 평가 체계의 정합성

명목적으로 지역신문 지원 정책은 지역신문법에 명시된 목적인 ‘여론다원화’와 ‘민주주의 실현’, ‘지역균형발전의 구현’을 목적한다. 그러나 지원 대상을 종이신문으로 한정하는 현행 법체계와 신문 열독률의 하락 추세 가운데 이와 같은 국가 차원의 거시적인 목표 달성이 요원해 보이는 것 또한 사실이다.

현행 지역신문법은 제정 당시 지면 발행을 전제로 하는 신문으로 지원 대상을 정의하였는데, 이는 온라인 매체의 지리적 획정 어려움과 검증되지 않은 매체에 대한 무분별한 지원을 방지하기 위한 불가피한 조치였다. 그러나 최근 디지털 기반 매체나 복합형 지역 언론을 법적 지원 대상으로 포함하지 못하는 한계가 부각된다. 이에 따라 지역신문을 ‘지역을 주요 보급·서비스 영역으로 하여 정기적으로 뉴스를 생산·유통하는 모든 매체’로 재정의하고, ‘지역 언론 발전법’으로 법제 전환을 추진해야 한다는 제안도 있다. 다만, 활자 중심의 신문 매체에 대한 진흥 필요성, 지역 개념 확정의 어려움, 매체 간 균형발전의 필요성 등은 여전히 추가적인 검토를 필요로 하는 요인으로 남는다.

기금운용의 경직성도 자주 지적된다. 현재 지역신문발전기금 운용은 「보조금 관리에 관한 법률(이하 약칭: 보조금법)」에 종속되어 있어, 언론사에 대한 직접적인 인건비 지원, 장비 구매, 디지털 인프라 투자 등 탄력적 집행이 사실상 불가능한 구조이다. 특히 직접적인 인건비나 장비 지원은 불가능한 상황이다. 이에 지역신문사의 추가적인 경비 부담이나 업무 처리 증대로 인한 불만이 커지는 상황이다. 보조금법이 국가 재정 운용의 기반을 규율하는 법률임을 고려할 때 완전히 자율적인 운영에 한계가 있겠으나, 성과 중심형 재정 운용체계로 개편 필요성이 제기된다.

평가 체계의 정합성 확보도 주요한 과제이다. 현재의 우선지원대상사 선정

등의 평가 지표는 경영건전성, 발행 안정성, 종사자 수 등 정량적 항목에 치우쳐 지역사회 기여도·콘텐츠 품질·디지털 역량과 같은 정성적 요소를 충분히 반영하지 못한다는 지적이 나온다. 기획취재, 주민참여 보도, 디지털 콘텐츠 제작, 공공데이터 활용 등 저널리즘 성과 중심 지표를 주요 평가 항목으로 포함하는 방안이 검토될 필요가 있다.

3) ‘선택과 집중’ 원칙의 재구조화

지역신문 지원 정책에 있어서 ‘선택과 집중’의 지원 철학을 유지할 것인가 여부는 핵심적인 논제이다. 이는 지역신문 생태계의 지속 가능성 확보 및 지원의 공정성을 둘러싼 쟁점이기 때문이다. 초기 지역신문 지원 제도에서 ‘선택과 집중’은 정책의 전략적 우선순위 설정 원칙이었다. 지난 2000년대 초반 이후 언론사의 난립을 해소하고 우수한 지역신문을 육성하는 것이 적용적 차원의 정책 목표였기 때문이다. 우수한 지역신문사의 육성이 자연스럽게 ‘여론다원화’와 ‘민주주의 실현’, ‘지역균형발전’으로 이어진다는 논거이다.

그러나 20여 년이 지난 시점에서 지원사 수의 증가와 기금 규모의 축소가 병행되면서, 제도는 본래의 취지와 달리 ‘균등 배분형 지원 체계’로 변화하였다. 실질적으로 현행 사별 평균 지원 규모를 고려할 때 선택과 집중의 원칙 유지가 불가능하다는 의견도 나타난다. 초기 제도 설계에서 ‘선택과 집중’은 경영 안정성과 공공성, 저널리즘 품질을 종합적으로 평가해, 일정 기준 이상을 충족한 언론사에 집중적으로 재정·인력 등을 지원하기 위한 목적으로 도입되었다. 소수의 우수한 언론사를 육성해 시장 전체의 구조적 개선을 유도하는 것이다. 그러나 지역신문의 난립 구조가 여전하고, 사별 평균 지원금이 약 1.2억 원에 불과한 상황에서 이와 같은 시도는 한계에 부딪친다.

이에 최근 논의는 단순한 예산 배분의 문제가 아닌, 정책 목적에 따른 구조적 선택의 문제로 확대되고 있다. 예컨대 맞춤형 지원을 도입하고, 지원 구조를 이원화하는 방안이 논의된다. 기금의 일정 비율은 지역 언론의 공공성 유지·지역 균형발전을 위한 기본 지원으로 배정하고, 남은 재원을 저널리즘 품질·혁신역량

강화를 위한 성과·투자형 지원으로 집중하는 방식이다.

또 ‘우선지원대상사 인증제’와 ‘지원금 배분제’를 분리해 운영하는 방안도 제안된다. 현재는 우선지원대상사 선정이 곧 재정 지원의 기준이 되지만, 향후 두 기능을 분리할 수 있다. 인증제는 공신력 있는 언론사에 대한 최저 기준으로 사회적 신뢰와 상징성을 부여하고, 재정 지원은 저널리즘 성과, 혁신 역량, 지역사회 기여도 등의 성과 지표에 따라 차등화하는 방향으로 개편해야 한다는 의견이다.

4) 지역 언론 생태계의 재편

이제는 지역신문 지원 정책에 대한 논의와 지역 미디어 생태계 활성화에 대한 논의를 분리하기 어렵다. 지역 언론의 위기를 개별 신문사들의 경영난으로 규정하기보다는, 지역사회 전반의 사회적 소통 체계 붕괴 문제로 인식할 필요가 있다는 의미이다.

이에 ‘지역 미디어 클러스터’를 구성하는 방안도 제안된다. 지역 내 다양한 매체와 기관이 함께 지역 정보의 생산·유통 시스템을 구축하고, 협력적 네트워크를 통해 공익 저널리즘을 수행하는 구조이다. 곧, 지역 신문을 개별 산업 단위가 아닌 ‘지역 커뮤니케이션 생태계’의 구성요소로 재정의하는 것에서 정책이 시작되어야 한다는 문제의식이다.

최근 지역 언론의 디지털 전환 격차 해소와 AI 기반 기술 역량 강화가 새로운 핵심 의제로 부상하였다. 2024년 조사에 따르면 지역신문의 85%가 “AI·데이터 기술 도입 계획이 없다”고 응답했으며, 디지털 전환 정도에 있어서 지역 간·매체 간 편차도 매우 컸다. 이에 지역신문발전기금 내에 별도의 ‘디지털 혁신 계정’ 또는 ‘기술전환형 지원 프로그램’을 신설해야 한다는 제안이 제기된다.

지역 언론 지원 담론은 이제 단일 매체 육성의 차원을 넘어, 지역 커뮤니케이션 생태계의 지속 가능성에 대한 의제로 확장되고 있다. 곧, 지역신문·방송·온라인 매체·시민 미디어를 연결하는 협력 네트워크형 생태계 모델로의 전환을 의미한다. 이는 지역신문법의 목표인 지역의 정보 다양성과 공공성을 복원하는 전략적 기반이 될 수 있다.

03 지역주민의 지역신문 인식

2장에서 정책 담론과 현장 논의를 살펴보았다면, 본 장에서는 정책의 최종 수혜자인 지역주민의 인식을 확인한다. 정책 설계에서 전문가 의견도 중요하지만, 지역신문 지원의 궁극적 목적은 주민의 정보복지 증진이기 때문이다. 이에 본 장에서는 지역 언론과 지역신문의 가치, 지원 필요성 등에 대한 주민 인식을 분석하고, 전문가 집단의 의견과 통합해 정책 입안의 기초자료를 마련하고자 했다.

1. 조사 개요

활발한 정책 지원 논의에도 불구하고, 지역신문과 지역 언론의 위기가 심화되고 있다. 한국언론진흥재단의 2024년 조사에 따르면 종이신문 열독률은 9.6%에 불과하고, 지역 일간지 42.9%, 지역 주간지 99.3%가 매출 10억 원 미만의 군소 사업자다. 이러한 위기는 단순히 미디어 산업의 문제를 넘어 지역 민주주의와 정보 격차 문제로 확대된다. 이에 정책 담론이 실천적인 지원으로 이어지지 못하고, 정책지원이 다시 지역주민의 정보복지 증진으로 이어지지 못한다는 비판이 제기된다.

본 장에서는 지역주민의 지역 언론 이용 행태를 살펴보고, 지역신문에 대한 인식을 조사한다. 나아가 지역신문 지원 정책이 어떠한 방향으로 전개되어야 할지 방향성을 모색한다. 독자와 주민의 인식이 정책 의사결정의 절대적인 기준

이 될 수는 없지만, 주민의 편익 증진이 지역신문 지원의 최종적인 목적이기 때문이다.

한국언론진흥재단은 2025년 9월 지역신문 발전 지원 계획 수립을 위해 지역 주민 1,000명을 대상으로 인식 조사를 실시했다. 조사 대상은 서울을 제외한 16개 광역 시·도 거주 만 19세 이상 성인 남녀이며, 지역별로 수도권(인천, 경기) 32.6%, 광역시(부산, 대구, 대전, 광주, 울산, 세종) 25.2%, 중소도시 27.6%, 군 지역 14.6%로 구성됐다. 응답자는 남성 49.9%, 여성 50.1%이고, 연령대는 60대 이상 35.7%, 50대 20.0%, 40대 17.1% 순으로 고령층의 비중이 높았다.

표본은 지역별 인구 규모의 제곱근을 기준으로 한 비비례 층화 포본 추출(Non-proportional Stratified Sampling) 방식으로 구성되었다. 이는 비례 할당 시 소규모 지역 표본이 과도하게 축소되는 문제를 완화하기 위한 것이다. 분석은 수도권·광역시·중소도시·군 지역 간 비교 수준에 한정하였으며, 세부 지역 단위의 인식 차이 분석은 표본의 대표성을 고려해 본 연구 범위에서 제외하였다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ p이다. 조사는 온라인 설문으로 진행되었으며, 2025년 9월 1일부터 14일까지 실시되었다.

2. 조사 결과

1) 지역주민의 미디어 이용 행태와 지역 언론의 위상

규모의 경쟁과 투자 여력이 열세인 지역 언론은 전국 단위 언론과 차별화된 가치를 생산해야 한다. 이에 지역뉴스는 지역 언론의 킬러 콘텐츠임이 자명하다. 그러나 주민들의 지역뉴스 소비 빈도가 일반 뉴스 소비 빈도에 미치지 못하는 '뉴스 소비의 중앙 집중화' 경향이 뚜렷하게 나타났다.

조사 결과, 인터넷 포털을 통해 일반 뉴스를 1주일에 7일 이용한다는 응답자가 54.1%인 반면, 지역뉴스를 매일 이용한다는 응답자는 30.1%에 불과했다. TV 방송도 일반 뉴스를 매일 본다는 응답자가 44.4%인 반면 지역뉴스를 매일 본다는

는 응답은 28.4%로 격차가 크다. 특히 종이 지역신문을 통해 지역뉴스(4.6%)를 매일 이용한다는 응답자 비율이 일반 뉴스(8.1%)보다 크게 낮다는 점에 주목해야 한다. 일반 뉴스 대비 지역뉴스의 이용 비율이 모든 매체 중 가장 낮게 나타났다. 즉, 지역신문은 특화된 지역 정보 전달 매체로 기능하기보다는 전통적인 종이신문으로 이용됨을 확인할 수 있었다.

〈표 3-1〉 미디어 유형별 일반 뉴스와 지역 뉴스 이용 행태 비교

매체 유형	일반 뉴스 이용	지역 뉴스 이용	격차	순위
인터넷 포털	54.1%	30.1%	-24.0%p	1
TV 방송	44.4%	28.4%	-16.0%p	2
소셜미디어 뉴스	30.2%	19.3%	-10.9%p	3
온라인 동영상 (유튜브 등)	29.4%	15.3%	-14.1%p	4
인터넷카페/커뮤니티	12.3%	8.8%	-3.5%p	5
종이신문	8.1%	4.6%	-3.5%p	6
라디오 방송	5.4%	3.6%	-1.8%p	7

지역뉴스나 정보를 획득하는 데 가장 중요하다고 생각하는 매체는 인터넷 포털(37.6%)이었다. 인터넷 언론의 확산세와 포털을 통한 뉴스 소비의 일반화를 보여주는 수치이다. 다음으로 지역 TV 방송(홈페이지 포함, 34.2%)이 언급되었으며, 지역 종이신문(홈페이지 포함)이 가장 중요하다고 언급한 응답자는 7.3%에 불과했다. 같은 전통매체인 TV와 비교해 4.7배의 격차를 보인바, 지역 정보 획득에서 종이신문의 경쟁력 저하를 보여준다. 다만, 지역 종이신문을 가장 중요한 지역 정보 전달 매체로 인식하는 응답자 비율(7.3%)이 지역신문의 열독률을 넘어서는 것으로 판단되며 반등의 가능성을 시사하기도 한다.

2) 지역 정보에 대한 신뢰와 역할 평가

특히 주목할 점은 지역 언론에 대한 신뢰이다. 지역신문을 비롯해 지역 관련 뉴스나 정보 전반의 이용이 감소하고 있다. 그러나 지역 정보에 한정하면 지역 언론이 전국 단위 언론보다 더 신뢰받는다는 것으로 나타났다. 지역 언론이 제공

하는 지역 관련 정보가 전국 단위 언론보다 신뢰할 만하다는 응답은 27.3%(매우 그렇다 2.5%, 그런 편이다 24.8%)로, 신뢰하지 않는다는 응답(14.2%)의 1.9배이다. 이는 지역 언론이 차별화된 지역뉴스 경쟁력을 보유했음을 보여준다. 거주 지역별로는 광역시(35.7%), 중소도시(29.3%), 군 지역(24.0%) 순으로 신뢰도가 높았다. 반면, 수도권(20.6%)에서는 지역 언론의 신뢰도가 가장 낮게 나타났다. 이러한 지역별 격차는 이후 분석 결과에서 반복적으로 나타나는 경향이다. 수도권에서 지역 언론의 경쟁력이 낮게 나타나는 것이다.

지역주민이 생각하는 지역 언론의 가장 중요한 기능은 지역 정보 전달(1순위 35.0%)이고, 이어 지방자치 감시(21.2%), 주민 목소리 대변(16.4%) 순으로 나타났다. 1순위와 2순위를 합치면 지역 정보 전달(59.8%), 주민 목소리 대변(43.3%), 지방자치 감시(34.6%)의 순서로 나타났다. 지역주민이 지역 언론에 정확한 정보 제공과 주민 대변, 권력 감시라는 세 가지 핵심 역할을 기대하고 있음을 알 수 있다.

그러나 지역 언론의 실질적인 역할 수행에 대해서는 부정적인 평가가 많았다. 지역주민들이 보통(3점) 이상으로 잘 수행하고 있다고 평가하는 지역 언론의 역할은 지역 정보 전달(3.27점)과 지역문화의 보존 및 발전(3.12점)뿐이다. 반면 지방자치단체와 지방정부 및 지역 공공기관에 대한 감시(2.85점), 지역주민의 목소리 대변(2.87점), 지역경제 활성화에 기여(2.90점), 지역만의 차별화된 가치 창출(2.83점)은 모두 3점 이하로 평가했다.

지역주민의 지역 언론에 대한 전반적인 만족도는 2.92점으로 낮은 수준이며, 여성(2.99점)이 남성(2.86점)보다 약간 높고, 광역시와 중소도시에서 만족도가 수도권보다 높았다. 특히 지방자치 감시를 가장 중요한 기능으로 꼽은 주민의 지역 언론에 대한 만족도(2.67점)가 다른 계층의 만족도보다 훨씬 낮다는 점이 주목된다. 지역주민이 가장 원하는 역할을 가장 못하고 있다는 의미이다.

〈표 3-2〉 지역 언론의 기능적 위상: 중요도와 만족도 교차 비교

역할 정의	중요도 (1, 2순위 합산)	만족도 (평균)	만족도 순위
지역 정보 전달	59.8%	3.27	1
지역문화 보존 및 발전	20.2%	3.12	2
지역경제 활성화 기여	25.8%	2.90	3
주민 목소리 대변	43.3%	2.87	4
지방자치 감시	34.6%	2.85	5
지역 브랜드 형성 및 강화	16.3%	2.83	6

결론적으로 지역 언론은 역설적 위치에 놓여 있다. 지역 정보에 대한 신뢰도는 전국 단위 언론을 압도하지만, 지역 정보의 이용률 자체가 낮다. 지역주민이 가장 원하는 역할 가운데 하나인 지방자치 감시에서는 만족도가 가장 낮게 나타났다(2.67점). 기초적인 정보 전달(3.27점)은 잘하지만, 심층적인 권력 감시 기능은 부족하다는 평가이다. 이는 현재 지역 언론이 주민의 신뢰에도 불구하고, 환경감시라는 ‘저널리즘의 본질’로부터 멀어지고 있음을 시사한다.

3) 거주지역 정보 접근과 만족도 간의 괴리

흥미로운 발견은 거주지역 관련 뉴스에 관한 관심과 뉴스 환경 인식 사이의 괴리다. 설문조사 결과 거주지역 관련 뉴스와 정보에 관심이 있다는 응답(46.8%)이 관심이 없다는 응답(16.5%)의 3배에 가까운 것으로 나타났다. 지역 관련 뉴스에 대한 관심도를 5점 척도로 환산하면 3.33점으로 응답자들이 보통 이상의 관심을 가진 것으로 나타났으며, 연령대가 높을수록, 비수도권에서, 소득이 높을수록 관심도가 높았다.

반면, 거주지역뉴스 및 정보가 충분히 제공되고 있다고 느끼는지에 대해서는 다수가 부정적이라고 응답했다. 충분히 제공되고 있지 않다는 응답(31.0%)이 충분하다는 응답(28.6%)보다 많았고, 5점 척도로 환산한 평균 점수도 2.96점으로 보통 이하라는 평가였다. 관심도(3.33점)가 공급 환경에 대한 평가(2.96점)를 넘어서는 상황이다. 즉, 지역주민의 관심을 충족시킬 수 있는 충분한 정보가 제공되지 않고 있다는 의미이다. 특히 20대는 정보 제공이 충분하다고 느끼는

반면(3.21점), 40대 이상에서는 모든 연령대에서 3점 이하에 그치는 등 부정적인 평가가 많았다.

〈표 3-3〉 거주지역 정보에 대한 태도: 관심도와 환경 충분성 간의 괴리

평가 항목	전체 평균	수도권	광역시	중소도시	군 지역
지역 정보 관심	3.33	3.16	3.42	3.42	3.46
정보 제공 충분성	2.96	3.01	3.00	2.91	2.87
인식 간의 괴리	-0.37	-0.15	-0.42	-0.51	-0.59
정보 접근 소외	3.08	2.90	3.04	3.14	3.40

지역주민이 가장 관심 있는 지역 정보는 지역 교통 및 기타 생활정보(61.3%)였다. 다음으로 지역경제 및 지방기업(48.8%), 지방자치단체의 행정 및 정치(39.7%), 지역 환경 및 개발(34.3%) 순이다. 일상생활과 직결된 정보부터 경제, 정치 정보까지 다양한 영역의 지역뉴스에 관심을 기울임을 알 수 있다.

지역 정보의 분야별 만족도를 확인한 결과, 일상적이고 상식적 차원의 정보에 대한 만족도가 높았다. 지역 교통 및 기타 생활정보(3.20점)와 지역문화 및 역사(3.19점)가 긍정적으로 평가되었다. 또 지역 환경 및 개발(3.00점)에 대한 평가도 보통을 약간 넘는 수준이다. 하지만 상대적으로 비판적인 인식이나 평가가 요구되는 분야의 만족도는 낮았다. 지역경제 및 지방기업(2.85점), 지방자치단체의 행정 및 정치(2.86점), 지역 교육(2.93점), 지역 갈등(2.93점), 지역 의료(2.98점)에서 정보 만족도가 모두 3점 이하였다.

지역 언론이 교통·기상 같은 사실적인 기초 정보 전달은 상대적으로 잘 수행하고 있으나, 경제 분석, 정치 감시, 교육 정책 등 심층적인 취재와 비판적인 인식이 필요한 보도에서는 지역주민의 기대에 미치지 못함을 보여주는 결과이다. 특히 지방자치 감시를 가장 중요하게 본 지역주민의 행정·정치 정보 만족도가 2.86점으로 낮게 나타나, 관련 정보의 품질 제고가 절실한 시점이다.

결론적으로 지역 정보 시장은 관심, 곧 수요는 일정 부분 높지만 공급은 부족한 시장이다. 관심도(3.33점)와 정보 환경 평가(2.96점) 간의 격차는 0.37점에 불과하지만, 부문별 만족도를 보면 편차와 괴리가 더 두드러진다. 단순한 사실

정보 제공이 우선인 교통·생활정보에는 만족하지만, 정치·경제 등 심층 취재 보도에는 만족하지 못하고 있다. 즉, 지역 정보에 있어 정보량의 부족이 아니라 양질의 정보가 부족한 상황임을 추론할 수 있다. 특히 지역주민의 21.2%가 필요성을 인지했음에도, 지방자치 감시 기능에 대한 평가(2.86점)가 가장 낮게 나타난 점에 주목해야 한다.

4) 지역 균형 발전 인식과 정보 격차

대다수 지역주민은 현재 거주하고 있는 지역이 상대적으로 낙후되었으며, 발전하지 못하고 있다고 인식했다. 잘 발전하지 못하고 있다는 응답(34.7%)이 잘 발전하고 있다는 응답(28.0%)보다 다수였다. 5점 척도로 환산한 점수도 2.89점으로 보통(3점)보다 낮은 수준이다.

특히 거주지역별 인식 차이가 극명하다. 수도권 거주 지역주민의 지역 발전 정도 인식은 3.05점으로 중립을 약간 넘는 수준이지만, 광역시(2.83점)와 중소도시(2.84점), 군 지역(2.73점) 모두 3점 이하의 부정적 인식을 보였다. 특히 군 지역의 발전 인식이 가장 낮아 인구 밀집 정도가 낮을수록 거주지역이 발전하지 못한다고 생각했다. 비수도권 거주 지역주민의 응답 결과 모두 부정적인 평가가 긍정적인 평가보다 우세했다.

이러한 인식은 미디어와 정보 접근의 소외 인식과도 연결된다. 전체 응답자의 34.2%가 현재 거주하는 지역이 미디어나 정보 접근 면에서 불리하다고 응답했다. 거주지역별로는 군 지역(3.40점)의 소외도 인식이 가장 높았고, 중소도시(3.14점), 광역시(3.04점) 순이었다. 수도권(2.90점)에서만 불리함을 느끼지 않는다는 응답이 나타났다. 이에 지역의 낙후성과 정보 소외에서 수도권과 비수도권의 명확한 인식 격차가 드러난다. 특히 남성이 여성보다 거주지역이 낙후하였다고 인식했다.

지역 균형 발전을 위한 기관별 중요도를 평가한 결과, 응답자들은 지방자치단체(4.08점)와 중앙정부(4.00점)의 역할이 가장 중요하다고 답했다. 다음으로 지역 기업(3.97점), 지역 공공기관 및 지방공기업(3.93점), 지역 국회의원 등

정치인(3.80점) 순이다.

지역 언론사(3.62점)의 중요성이 상대적으로 낮게 평가되었다. 지역 NGO 및 시민단체(3.37점)와 함께 가장 낮은 수준으로 나타났다. 지역 균형 발전에서 지역 언론사의 역할이 중요하지 않다고 인식하는 이유는 앞서 확인한 지역 언론의 역할 수행 미흡과 낮은 정보 만족도에 기인한 것으로 판단된다. 다만, 해외 사례에 따르면 이와 같은 인식은 오류에 가깝다. 미국의 최근 연구에 따르면 지역신문이 폐간된 지역에서 연방정부 부패 기소 건수가 7.32% 증가했으며, 온라인 언론은 이 감시 기능을 대체하지 못했다(Gao et al. 2020).

특히 지역 균형 발전 인식에서는 수도권과 비수도권의 격차가 극명하게 드러났다. 수도권 거주 응답자는 거주지역의 발전(3.05점)과 정보 접근성(2.90점) 등을 긍정적으로 평가하는 반면, 비수도권은 모두 부정적으로 평가했다. 특히 군 지역은 정보 접근 제약(3.40점)이나 거주지역 발전(2.73점)에서 소외된 것으로 나타났다. 역설적으로 지역주민은 지역 균형 발전에서 지역 언론의 역할을 낮게 평가(3.62점)하고 있는데, 해외 사례가 보여주듯 지역신문의 감시 기능은 부패 감소와 직결된 중요 기능이다. 그러나 현재는 ‘낮은 성과-낮은 가치 평가-투자 위축’으로 이어지는 악순환의 고리(Vicious Cycle)가 형성되어 있다. 지역 언론이 역할을 잘하지 못하니 가치를 평가받지 못하고, 가치를 낮게 평가받는 탓에 투자하지 않는 상황이다.

5) 지역 언론 지원 정책에 대한 인식

다수의 지역주민은 지역 언론의 경영 악화 상황을 인식하고 있었다. 그러나 과거에 비해 지역신문, 지역방송 등 지역 언론사의 재정 상황이 좋아졌다는 응답(22.8%)과 나빠졌다는 응답(25.3%)의 편차가 크지 않았다. 5점 척도 평균값으로 볼 때, 지역 언론의 경영 상황에 대한 인식은 2.96점으로 보통보다 조금 나빠졌다고 인식했다.

그럼에도 지역 언론에 대한 정부 또는 지자체의 재정 지원 확대에 대해 지역주민은 매우 적극적으로 동의했다. 동의한다는 응답이 42.3%(매우 동의한다

5.0%, 동의하는 편이다 37.3%)로, 동의하지 않는다는 응답(19.7%)의 2배 이상이다. 5점 척도로는 3.22점으로, 재정 상황 평가(2.96점)를 상회한다. 곧, 지역 주민들은 지역 언론의 재정 악화 상황과 지원의 필요성을 분명히 인식하고 있음을 알 수 있다. 특히 여성(3.32점)이 남성(3.12점)보다 지역 언론사 재정 지원에 더 동의하는 것으로 나타났다.

지역 언론을 지원해야 하는 이유도 다양하게 나타났다. 지방 정부에 대한 감시와 조정(3.63점)에 60.4%의 응답자가 동의해 가장 많이 꼽았으며(60.4% 동의), 지역 일자리 창출(3.62점), 지역경제 활성화(3.59점), 지역 균형 발전(3.56점), 지역 여론 다양성 확보(3.54점), 지역문화 보존(3.53점), 지역 고령층의 정보 이용(3.48점), 지역 정보 격차 해소(3.37점) 순으로 나타났다. 특히 지방 정부에 대한 감시와 조정이 가장 중요한 재정 지원의 이유로 꼽혀 주목된다. 지역주민들은 지역 언론에 가장 중요한 기능이자, 가장 못하고 있는 일을 지방 정부에 대한 감시와 견제로 인식했다.

〈표 3-4〉 정책 지원의 정당성: 지원 사유 및 사업 유형별 주민 동의 수준

정책 변인	세부 항목 (전 항목 반영)	동의 수준	동의 비율
재정 지원 이유	지방 정부에 대한 감시와 조정	3.63	60.4%
	지역 일자리 창출	3.62	59.8%
	지역경제 활성화	3.59	58.7%
	지역 균형 발전	3.56	57.2%
	지역 여론 다양성 확보	3.54	56.4%
	지역문화 보존	3.53	56.5%
	지역 고령층의 정보 이용 보장	3.48	54.4%
우선 지원 필요 사업	지역 정보 격차 해소	3.37	49.3%
	지역 언론사의 디지털 전환 지원	3.57	55.7%
	지역주민 참여 보도 지원	3.54	58.0%
	우수한 기사에 대한 취재 보도 지원	3.46	52.8%
	지역단체 등과의 협업 지원	3.43	50.8%
	지역신문 활용 학교 교육 지원	3.42	50.5%
	지역 언론 협업 및 공동 취재 지원	3.41	49.3%
	기자 인력 양성 및 교육 지원	3.37	46.3%
	소외계층/공공시설 신문 구독료 지원	3.28	45.4%
	기자 인건비 및 신문 배송료 지원	3.14	36.2%

지역신문 지원사업의 확대에도 다수가 동의했다. 지역 언론사의 디지털 전환 지원(3.57점, 55.7% 동의), 지역주민 참여 보도 지원(3.54점, 58.0% 동의), 우수 기사에 대한 취재 보도 지원(3.46점, 52.8% 동의), 지역단체 등과의 협업 지원(3.43점, 50.8% 동의), 지역신문 활용 학교 교육 프로그램 지원(3.42점, 50.5% 동의), 지역 언론 간 협업 및 공동 취재 지원(3.41점, 49.3% 동의), 기자 인력 양성 및 교육 지원(3.37점, 46.3% 동의), 지역 소외계층과 공공시설의 신문 구독료 지원(3.28점, 45.4% 동의), 기자 인건비 및 신문 배송료 지원(3.14점, 36.2% 동의) 순으로 나타난다.

특히 디지털 전환, 주민 참여 보도, 취재 보도 지원 등 저널리즘과 직접 연관된 사업들이 상위에 있음이 주목된다. 구독료 지원이나 인건비·배송료 같은 직접적 재정 지원은 상대적으로 필요성이 낮다고 평가했다. 이는 지역주민이 지역신문사의 자생력 강화와 콘텐츠 질 개선에 초점을 맞춘 지원을 선호함을 보여준다.

지역신문에 대한 미디어 바우처 제도(신문 구독료 일부를 국가나 지자체가 지원하는 제도)에 대해서는 41.4%가 동의하고, 반대는 23.1%다. 5점 척도로는 3.16점이다. 이는 다양한 지원 방식에 대한 지역주민의 개방적 태도를 보여준다.

정리하자면, 다수 지역주민은 다양한 방식의 지역 언론 지원 정책에 동의했다. 지원 이유로 지방정부 감시(3.63점)를 가장 중요하게 여겼다. 즉, 지역주민이 지역 언론을 '사적 기업'이 아닌 '공적 서비스'로 인식하고 있음을 시사한다. 지원 내용별 선호 정도에도 이와 같은 인식이 반영된다. 디지털 전환, 주민 참여 보도 등 콘텐츠 질 강화 관련 항목을 높게 평가(3.54~3.57점)한 반면, 인건비·구독료 등의 직접 지원은 낮게 평가(3.14점)했다. 지역주민은 궁극적으로 콘텐츠 품질 개선을 통한 지역신문의 자생력 강화를 원하고 있다고 할 수 있다.

6) 지역 종이신문에 대한 인식과 평가

지역 발전을 위해 종이로 발행하는 지역신문이 필요하다는 의견에 대해서는 지역주민의 39.2%가 동의했다. 필요하지 않다는 응답(32.2%)보다 7%p 높으며, 5점 척도로는 3.04점이다. 종이 지역신문의 열독률이 하락하고 있음을 고려할

때, 예상보다 높은 수치이다. 지역신문을 직접 이용하지 않더라도 그 필요성은 인정하고 있다는 의미로 해석된다.

단, 거주지역별 차이가 두드러졌다. 중소도시(45.3%)와 군 지역(39%)에서 지역 종이신문의 필요성에 대한 인식이 높게 나타난 반면, 수도권(33.4%)에서는 종이신문이 필요하다는 인식보다 필요하지 않다는 인식이 높게 나타났다. 디지털 접근성이 낮거나 고령층이 많은 지역에서 종이신문의 필요성을 더욱 절감하는 것으로 보인다.

향후 종이로 발행하는 지역신문(인터넷 홈페이지 포함)을 이용할 의향이 있는 지 물어본 결과, 39.6%가 이용 의사가 있다고 응답했으며 이용할 의향이 없다는 응답은 33.6%였다. 5점 척도로는 3.00점으로 보통 수준이다. 해당 응답에서도 수도권(28.4%)의 이용 의향이 다른 지역보다 현저히 낮고, 중소도시(41.1%)와 군 지역(41.1%)에서 더 높다. 연령대별로는 60대 이상(3.17점)의 이용 의사가 보통 이상으로 높게 나타났다.

절반에 가까운 지역주민(47.4%)이 다른 디지털 매체와 차별화된 종이신문만의 장점이 있다고 인식했다. 장점이 없다는 응답은 24.2%에 불과했으며, 특히 20대(60%)에서 장점 인식이 두드러진다는 사실이 주목된다. 다른 연령대에 비해 종이신문 접근 기회가 적은 20대가 종이신문의 차별화된 가치를 가장 높이 평가한다는 것은 종이신문의 미래 가능성을 보여주는 지표로 해석된다. 지역주민이 인식하는 종이 지역신문의 구체적 장점은 인쇄매체의 독이성(1순위 21.4%, 1·2순위 합 42.0%), 깊이 있는 기사(21.2%, 37.3%), 특화된 지역 정보 제공(20.2%, 44.4%), 고령층 친화성(19.1%, 38.6%), 지역사회에서 영향력과 여론형성(18.1%, 37.7%) 순이다. 장점 항목별로 응답률의 차이가 크지 않아, 종이신문만의 다양한 강점을 인지하고 있음을 보여준다.

지역신문에 대한 평가는 전반적으로 긍정적이다. 지역신문이 영향력이 있다(3.14점), 신뢰할 수 있다(3.05점), 정확하다(3.03점), 전문적이다(3.00점)는 항목이 모두 3점 이상이였다. 다만 지역신문이 공정하다는 항목은 2.90점으로 유일하게 3점 미만으로 나타났다. 공정성 항목에 대한 평가 점수가 낮기에, 향후

지역신문에 대한 인식 개선과 정책적인 지원의 핵심이 공정성 제고에 있음을 알 수 있다. 이는 지역신문의 역할 중 지방정부에 대한 감시 기능이 부족하다는 인식과 일맥상통한다.

종이신문 이용률이 하락하고 있지만, 역설적으로 종이신문 필요성이 강조된다. 지역 종이신문의 필요성에 동의하는 응답자(39.2%)가 지난 일주일간 지역신문을 이용했다는 응답자(32.7%)보다 많다는 사실이 주목된다. 특히 20대가 차별화된 장점을 가장 높이 평가(60%)하는 사실은, 종이신문이 단순히 고령층을 위한 ‘낡은 매체’가 아님을 시사한다. 다만 필요성 인식에서 지역별 격차가 크다는 사실을 개선해야 한다. 중소도시와 군 지역에서는 필요성에 동의하는 응답자가 40% 이상이지만 수도권에서는 33.4%로 낮았다. 종이신문을 ‘과거의 매체’에서 지속 가능성을 가진 매체로 재정의할 필요가 있다.

3. 조사의 함의

1) 이용률 하락과 신뢰도의 역설

본 조사 결과는 흥미로운 모순을 보여준다. 지역주민의 지역 관련 뉴스 이용률은 예상대로 아주 높지 않았다. 그러나 지역 정보에 한해 지역 언론을 전국 단위 언론보다 신뢰했다. 지역 언론이 제공하는 지역 정보를 신뢰한다는 응답(27.3%)이 신뢰하지 않는다는 응답(14.2%)의 2배에 가까운 것으로 나타났다.

종이신문에 한정할 경우 이용률과 신뢰 간의 역설이 더욱 두드러진다. 종이로 발행되는 지역신문을 매일 이용한다는 응답자는 4.6%로 모든 매체 중 가장 낮게 나타났다. 그러나 지역주민의 47.4%가 차별화된 종이신문만의 장점이 있다고 인식한다. 지역신문을 이용하지 않는 사람도 지역신문의 차별화된 가치를 인정한다는 점이 주목할 부분이다. 지역 종이신문의 필요성에 동의하는 응답자 비율(39.2%)이 실제 이용률(32.7%)보다 높았다.

지역주민은 지역신문의 가치를 충분히 인식하고 있다. 신문에 대해 차별화된

가치를 인정한다는 점이 주목할 부분이다. 그러나 실제로 이용하는 사람들은 소수이다. 그렇다면 이러한 역설은 어떻게 해석할 수 있는가? 이와 같은 상황에 대해 몇 가지 해석이 가능하다. 첫째, 이용률 중심의 미디어 가치 측정의 한계를 보여준다. 전통적인 관점에서 미디어의 도달과 이용률은 곧 효과 크기로 이어진다. 광고 산업 등에서는 미디어의 효과 크기가 곧 가치로 평가된다. 시장 경쟁이 치열하고 공공적인 미디어의 영향력이 약해지는 상황에서 이와 같은 통념은 더욱 강화된다. 그러나 신문과 같은 전통적인 뉴스 매체에서 저널리즘의 가치를 평가할 때, 이용률에 전적으로 의존하면 안 된다. 특히 정론지로서 지역신문은 일반 독자는 물론, 정책 의사결정권자나 지역단체 등에 영향력을 행사한다. 따라서 구독자 수로 측정할 수 없는 가치를 인정받아야 한다는 의미이다.

둘째, 현재 미디어 환경에서 지역 정보를 전달하는 매체가 충분하지 않기에 지역신문의 가치가 돋보인다고 할 수 있다. 지방자치의 활성화에도 불구하고 지역별 발전 격차가 심화되고 있다. 그러나 지역주민에게 실질적인 편익을 제공하는 지역 정보 매체가 부족하며, 지역주민이 의견을 개진할 공론장도 충분치 않은 실정이다. 이에 지역신문, 특히 전통적인 종이신문에 대한 기대치가 높아진 것으로 판단할 수 있다.

셋째, 규범적인 인식이 작용했을 가능성도 있다. 매체 간 경쟁이 치열해지고 있지만 전통적인 뉴스 매체는 충분치 않으며, 저널리즘의 품질이 하락했다는 평가도 있다. 또한 신문시장이 축소됨에 따라 매체 간 균형 발전 논리가 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.

어떤 인식에 기초했든 수용자들이 지역 언론, 특히 종이로 발행하는 지역신문의 가치를 인식하고 있다는 점은 분명하다. 이에 이제는 “그렇다면 왜 이용하지 않는가?”에 대해 탐색해야 할 시점이다. 곧, 지역신문이 주민의 기대치를 충족하지 못하는 이유를 살펴보아야 할 것이다.

2) 지역 언론의 만족도 저하 원인

지역주민이 기대하는 지역 언론의 역할과 현실의 괴리에서 이용 부족의 원인

을 추론할 수 있다. 곧, 지역신문과 지역 언론에서 무엇이 부족한지 살펴보아야 한다는 의미이다. 지역주민이 지역 언론의 가장 중요한 기능으로 꼽은 것은 지방자치 감시(1순위 21.2%, 1·2순위 합산 34.6%)와 주민 목소리 대변(1·2순위 합산 43.3%)이다. 권력 감시와 공론장 형성을 핵심 역할로 기대하고 있다고 할 수 있다.

문제점은 기대에 부응하지 못하는 현실에서 나타난다. 지역 언론의 역할 수행 평가 점수를 보면, 지방자치 감시는 2.67점으로 모든 항목 중 가장 낮았고, 주민 목소리 대변은 2.87점, 지역경제 활성화 기여는 2.90점에 그쳤다.

지역 언론에서 가장 필요하다고 인식하는 기능을 잘 못하고 있다고 인식했다. 이에 지역신문 고유의 가치가 드러나지 못하며, 지역신문에 대한 기대와 신뢰는 남아있으나 실제 이용으로 이어지지 않는 상황이다. 즉, 전국 단위 언론과 차별화된 지역신문만의 역할에 대해 좋지 않게 평가하는 것으로 판단된다.

뉴스 콘텐츠 항목별 만족도를 살펴보면 좀 더 구체적인 이유를 도출할 수 있다. 예컨대 왜 지방자치 감시 역할을 제대로 수행하지 못하는지 조사를 통해 구체적인 원인을 추론할 수 있다. 뉴스 분야별 만족도를 살펴보면 일단 심층적인 취재 보도가 요구되는 분야의 만족도 낮다. 상대적으로 사실 중심의 정보 전달이 중요한 지역의 교통·생활정보 만족도는 3.20점, 지역 문화·역사 만족도는 3.19점으로 긍정적인 평가를 받았다. 반면 정론 보도의 성격이 강한 지방자치단체의 행정·정치 뉴스 부문의 만족도는 2.86점, 지역경제 보도에 대한 만족도는 2.85점으로 낮았다. 일상적인 정보는 충분하나, 정치·경제 등의 심층 보도가 부족한 상황이라고 볼 수 있다.

이는 제2장에서 확인한 지역신문의 구조적 위기와 일맥상통한다. 특히 지역 주간지 1개사당 평균 종사자 수가 4명 정도에 불과한 상황에서 사실 전달 이상의 뉴스를 생산하기 어려운 실정이다. 경영난과 취재 역량 부족이 만든 악순환 구조이다. 심층 취재의 부족과 감시 기능의 결여는 지역경제나 정치적 논의 활성화의 장애 요소로 작용한다. 해외 사례는 이와 같은 우려를 방증한다. 미국 연구에 따르면 지역신문이 폐간된 지역에서 연방정부 부패 기소 건수가 7.32% 증가했으

며, 온라인 언론이 이를 대체하지 못했다(Gao et al, 2020). 지역 언론의 감시 기능은 단순한 추가 역할이 아니라 민주주의의 필수 인프라이다.

3) 지역별 불평등과 맞춤형 지원의 필요성

지역신문 지원에 있어서 지역별 안배는 핵심적인 문제 가운데 하나이다. 지역 주민의 기대를 고려할 때, 단순한 이용률이나 산업 및 경영적인 성과를 기준 삼을 수 없다. 저널리즘적 가치와 지역사회에 대한 기여도, 지역 언론환경 등을 복합적으로 고려해야만 한다.

그러나 지역별 안배를 위해, 모든 지역을 균등하게 지원하는 것 또한 적절한 대안이 될 수 없다. 조사에서도 수도권과 비수도권의 극명한 차이가 나타났다. 이에 단순한 균등 지원과 차등 지원을 넘어서 맞춤형 지원의 필요성을 확인할 수 있다.

수도권의 경우 지역신문 신뢰도가 20.6%로 모든 지역 중 가장 낮았다. 반면 거주지역의 발전 정도 인식은 3.05점, 정보 접근의 불리함 인식은 2.90점으로 나타났다. 즉 수도권 주민은 지역이 비교적 잘 발전하고 있으며, 지역 정보도 충분히 유통되는 까닭에 지역신문의 가치를 상대적으로 높게 평가하지 않았다.

광역시의 경우 지역신문 신뢰도가 35.7%로 가장 높았다. 전국 단위 신문의 기능을 큰 규모의 지역신문이 어느 정도 대체하고 있는 것으로 판단되며, 이에 신뢰도도 높게 나타난 것으로 추정된다. 반면 거주지역 발전 인식은 2.83점으로 부정적이었고, 정보 접근의 한계 인식도 3.04점으로 정보가 충분하지 않다고 느끼는 사람이 많았다. 수도권과 반대로 지역 언론에 대한 신뢰는 높으나 실제 필요한 정보는 부족한 상황이다. 이는 광역시 지역에서 지역신문 간 경쟁이 치열하나, 고품질의 전문적인 뉴스 정보는 충분치 않음을 시사한다.

중소도시의 경우 지역신문 필요성 동의가 45.3%로 가장 높았고 종이신문 이용 의향도 41.1%로 높았다. 반면 거주지역의 발전 인식은 2.84점으로 부정적이었다. 필요성은 가장 크나 신뢰도는 평균 이하로 나타나, 뉴스 콘텐츠 품질과 공급량 모두 강화가 필요한 상황이다. 곧 전문적인 지역신문 육성의 필요성을

보여주는 결과이다.

군 지역의 경우 지역 균형발전을 위한 인배가 필요한 것으로 나타났다. 거주지역 발전 인식이 2.73점으로 가장 낮았고, 정보 접근 불리 인식은 3.40점으로 가장 높았으며, 종이신문 이용률도 극히 낮았다. 온라인 매체에 대한 접근이 어렵고, 전문적인 종이신문도 없는 정보 소외 경향이 나타났다. 그러나 인구수가 적고, 지역신문의 배송 기반 자체가 부재한 까닭에 지역신문의 육성이 어려운 실정이다. 결론적으로 일괄적 균등 지원이 아니라 지역별 수요에 맞춘 차별화된 지원 전략이 필수적임을 조사를 통해 확인할 수 있었다.

4) 지역신문의 공정성에 대한 불신

지역신문에 대한 평가를 항목별로 자세히 살펴보면 전통적인 저널리즘 가치가 다시 강조됨을 확인할 수 있었다. 지역신문의 이용 감소에도 불구하고, 영향력(3.14점), 신뢰성(3.05점), 정확성(3.03점), 전문성(3.00점) 등 항목에서 평균 이상의 긍정적인 평가가 나타났다. 그러나 공정성 항목은 2.90점으로 유일하게 보통 미만의 부정적 평가를 받았다. 신문산업과 저널리즘에서 최근 강조되는 영향력과 신뢰성, 전문성 등 대비 공정성에서 상대적으로 부정적인 평가를 받았다는 점은 시사하는 바가 크다. 이와 같은 결과에 대해 몇 가지 해석이 가능하다.

첫째, 앞서 2장에서 확인했듯이, 지역신문의 광고 수입 중 정부·공공기관 광고가 평균 65%를 초과한다. 또 영세한 신문사업자가 다수인 일부 지역에서는 정부광고 등의 의존도가 80%에 달한다. 높은 광고 의존도가 곧 뉴스 콘텐츠의 상업화를 의미하는 것은 아니다. 그러나 광고 의존도가 높아질수록, 특히 지자체 등의 광고 의존도가 높아질수록 공정성에 대한 의심이 커질 수 있다.

둘째, 일반적인 경쟁이 불가능한 지역신문 시장의 구조를 반영한다. 보통의 광고시장이나 콘텐츠 시장은 서비스 공급자의 수가 충분하고, 시장 진입이 자유로울 때 경쟁이 활성화되며 공정성이 자연스럽게 충족된다. 그러나 현재 지역신문 시장에는 신규 사업자의 자연스러운 진입이 사실상 불가능하다. 반면 지역 내 신문 매체의 수는 충분치 않으며, 콘텐츠의 품질을 객관적으로 평가하기도

어렵다.

이에 광고 게재 등이 정상적인 시장 논리에 따라 이뤄지지 않으며, 광고주와의 유착 관계 등에 대한 의심이 생기기도 한다. 공정성 제고를 위해서는 두 가지 접근이 필요하다. 첫째, 정부광고 의존도를 낮추고 구독모델 등 독립적인 저널리즘 매체로 전환해야 한다. 둘째, 지방자치 감시 기능을 실질적으로 강화해 독립성을 입증해야 한다. 이는 단순한 인식 개선이 아니라 지역신문 생존의 핵심과제이다.

결국 저널리즘의 품질 개선, 특히 지방정부 및 지역단체의 감시 기능 등을 강화해 공정성 평가를 개선하고, 지역신문에 대한 신뢰를 구축해 나가야 할 것이다. 또 지역신문 스스로 광고 의존도를 줄이고, 구독 수익 모델로 전환할 필요성을 검토해야 한다. 향후 해당 부분에 대한 정책적 지원도 검토할 필요가 있다.

5) 지원 정책의 타당성과 실효성 강화

조사 결과는 지역신문 지원의 정책적 근거를 분명히 보여준다. 지역 언론 재정 지원에 대해 지역주민의 42.3%가 동의했고(매우 동의 5.0%, 동의하는 편 37.3%), 반대는 19.7%에 그쳤다. 동意的 2배 이상이다.

지원이 필요한 이유를 살펴보면, 일관된 결과를 확인할 수 있다. 지역주민들이 지역 언론을 지원해야 하는 이유로 가장 크게 동의한 항목은 지방정부에 대한 감시와 견제(3.63점, 60.4% 동의)이었다. 다음으로 지역 일자리 창출(3.62점), 지역경제 활성화(3.59점), 지역 균형 발전(3.56점) 순으로 나타났다. 곧 지역신문을 지원해야 하는 이유는 단순히 매체 간 균형발전이나 경영난에 처한 기업의 보조가 아니라 제4부를 통한 권력 감시라는 민주주의적 질서의 구현임을 알 수 있다.

또 지원의 필요성과 지역신문의 재정 상황 인식 간의 괴리도 이와 같은 의견을 뒷받침한다. 지역 언론 재정 상황 악화 인식은 2.96점으로 과거 대비 약간 나빠졌다는 수준이나, 재정 지원 필요성 동의는 3.22점으로 나타났다. 곧, 지역 언론의 재정 상황과 별개로 재정적 지원이 필요하다는 인식이다. 지역주민들은 언론사의 재정 악화로 인한 기능 하락, 정보복지 악화 특히 지방자치 감시 기능 약화를

심각하게 인지하고 있다고 볼 수 있다.

6) “읽히지 않기 때문에” 지원을 더 확대해야

본 장에서는 1장의 핵심 명제를 지역주민의 목소리로 다시 확인할 수 있었다. 주민의 지역신문에 대한 핵심적인 인식을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역신문의 가치를 인정한다. 신뢰도 27.3%, 필요성 39.2%, 차별성 47.4% 등 동의 정도가 이를 보여준다. 둘째, 현재 역할 수행에 대해서는 부정적인 인식이 상존한다. 지방자치 감시 만족도 2.67점이 대표적이다. 셋째, 지역주민들 역시 지역 언론의 구조적인 위기를 공감하고 있다. 기자 수의 부족 등 인력난과 경영난, 심층 보도 역량 부족 등이 지역신문 품질 하락의 원인이다. 넷째, 지역마다 환경이 상이하다. 수도권과 비수도권, 광역시와 군 지역의 격차가 명확하게 나타났다. 다섯째, 적극적인 지원 정책에 대해서는 지역 주민의 대다수가 동의하고 있다. 전체 응답자의 42.3%가 동의하며, 특히 지방자치 감시 강화를 위해 지원이 필요하다고 응답했다.

지역주민의 인식을 통해 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 지역신문은 단순한 시장 상품이 아니라 공공재이자 가치재이다. 비배제성과 비경합성을 가진 경제학적 공공재라기보다는 공적 가치를 부여받은 재화지만, 공공적인 기능을 잘 수행하지 못하고 있다는 의미이다.

활자 매체의 이용률 저하는 미디어 환경 변화와 매체 간 경쟁의 자연스러운 결과지만, 그렇다고 해서 전통적인 활자 매체의 기능과 가치가 축소되지는 않는다. 오히려 온라인 매체나 상업적인 매체가 잘 다루지 못하는 권력 감시와 소수자 대상 정보 제공 등 저널리즘의 공공적 가치가 더욱 중요해졌다. 이용률이 낮은 매체를 지원해야 한다는 것은 단순히 이해관계를 고려한 매체 간 안배가 아니라 미디어의 공익성을 수호하기 위한 노력이다. 시장 경쟁을 통한 공익성의 구현이 바람직하겠으나, 경쟁을 통해 모든 공적 가치를 달성할 수 없다는 사실을 우리 지역신문의 현실이 보여주고 있다.

특정한 문화예술이나 콘텐츠에 대한 지원은 해당 분야에 경제적으로 환원될

수 없는 가치가 존재하기 때문이다. 그러나 지역신문에 대한 지원에 대해서는 사기업인 지역신문사를 왜 지원해야 하는지에 대한 근본적인 의문이 제기되어 왔다. 전통적인 문화예술 등과 달리 언론산업은 공익성과 상업성의 경계에 위치하기 때문이다. 굳이 정책적인 지원이 없더라도 시장을 통해 가치를 달성할 수 있다는 인식이 지배적이었다.

그러나 현시점에서 경쟁 논리를 통해 우수한 지역 언론이 나타날 수 있는지 더 큰 의문이 제기된다. 상업적인 논리에 따라 운영되는 미디어 시장이 더 많은 사람이 이용하는 뉴미디어의 등장과 흥망성쇠로 이어지지만, 가치 있는 언론사의 생존을 담보하지는 못하기 때문이다. 따라서 지역 언론과 지역신문을 필수적인 민주주의 인프라로 인식하고, 장기적인 투자를 지속해야 한다.

지역신문에 대한 주민 인식조사가 보여주는 메시지는 명확하다. 지방자치에 대한 감시는 지역 언론 본연의 기능이며, 민주주의의 필수재이나 제대로 수행되지 못하고 있다. 이에 정책적인 지원이 필수적이며, 지원의 내용은 저널리즘 본연의 가치를 강화하는 방향이 되어야 한다. 동시에 지원받는 신문사는 장기적으로 저널리즘 역량을 강화하는 동시에 지속 가능성 확보를 위한 전략을 구축해야 한다.

이러한 지역주민의 요구는 다음 장에서 제시할 제도 개선 방안과 중장기 발전 전략의 정당성을 뒷받침한다. 다음 장에서는 이상의 현황 진단(1장), 정책 경과(2장), 주민 인식(3장)을 바탕으로, 지역신문 지원 제도의 구체적 개선 방안을 제시한다. 특히 지역주민이 가장 중요하게 본 '지방자치 감시 강화'(60.4%)와 '디지털 전환'(3.57점)을 정책의 최우선 과제로 설정하고, 법 개정·기금 확대·평가 혁신의 실행 로드맵을 구체화한다.

04 지역신문 지원 정책 논의와 과제

본 장에서는 앞서 장에서 정리한 주민들의 지역신문에 대한 인식에 이어 전문가들의 의견을 정리한다. 한국언론진흥재단과 지역신문발전위원회가 주관해 2025년 3월부터 10월까지 진행된 ‘지역신문 발전 포럼’과 연구진이 진행한 지역신문 관계자와의 대면 및 서면 인터뷰 등의 내용을 종합해 지역신문 지원 정책의 개선 방안을 도출한다.

지역신문 발전 포럼에는 총 8차에 걸쳐 학계·업계·정책 담당자 약 12명이 참여했으며, 지역신문법 개정, 기금 운용, 평가 체계, 신규 사업 등 제도 전반을 다뤘다. 각 회차 포럼 개최 전 사전 설문지를 활용해 의제를 정리하였으며, 포럼에서는 완결된 정책 의견을 도출하고자 노력했다. 최종 8회차 포럼에서는 종합적인 내용을 보고서로 정리하였으며, 본 장의 내용은 해당 보고서를 참조하였다.

업계 및 학계 관계자와의 인터뷰는 포럼 설문지를 변형하여, 현행 지원 제도 및 법·제도의 개선 방안을 중심으로 자유로운 의견을 개진토록 하였다. 다만, 다양한 이해관계가 첨예하게 부딪치는 지원 정책의 특성상 의견이나 내용을 직접 인용하기보다는, 일정 부분 중복 제안되고 포럼 등에서 합의된 의견을 중심으로 다시 정리하고자 하였다.

본 보고서의 1장과 2장이 총론적인 현황 진단이었다면, 3장에서는 주민의 인식을 정리했다. 이어 본 4장에서는 전문가와 현장 종사자의 목소리를 통해 구체적인 정책 제안을 모색한다. 법 개정과 기금 확대라는 거시적 의제부터 개별 사업의 실효성이라는 미시적 쟁점까지, 때로는 상충하는 의견을 동시에 반영하거나 의견 간의 절충안을 모색했다.

이어 본 장에서 제기된 쟁점과 개선 전략을 바탕으로 5장에서는 중장기적인 지역 언론의 활성화 전략과 다양한 제안을 정리한다. 이어 6장에서는 최종적으로 국내 지역신문 정책의 한계와 대안, 발전 방안을 정리한다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 1절에서는 법제도 개편 논의를 통해 지역신문법의 적용 범위와 지원 대상 확대 쟁점을 다룬다. 다음으로 2절에서는 기금 운용 개선과 관련한 논의를 다룬다. 재원의 불안정성과 졸업제 도입 논란을 정리한다. 이어 3절에서는 평가 체계 혁신 방안, 특히 정량 평가와 정성평가의 논의를 소개한다. 마지막으로 4절에서는 실현 가능한 신규 사업과 사업자 간 협력 모델, 그리고 해외 사례의 적용 가능성을 검토한다.

1. 현행 지역신문법 체계의 한계 진단

1) 지원 정책 운영의 한계

(1) 지원 대상 정의의 한계

현행 지역신문법 제2조는 지역신문을 ‘일정한 지역을 주된 보급지역으로 하는 신문’으로 정의한다. 이는 지난 2004년 법 제정 당시 종이신문 중심의 미디어 환경을 전제로 한 것으로, 디지털 기반 매체가 급증한 현재 상황에 적합하지 않은 정의라는 의견이 개진된다.

법률상 ‘신문’이 지면 발행을 전제하는 탓에 지역뉴스 중심의 온라인 매체, 디지털 매체, 비영리 저널리즘 조직 등이 지원 대상에서 배제된다는 지적이 나온다. 2024년 기준 지역뉴스 소비의 80% 이상이 온라인·모바일을 통해 이루어지는 상황에서, 정책 대상의 협소함이 제도의 실효성을 제약하는 요인으로 작용한다는 의견이다. 또 ‘주된 보급지역’이라는 지리적 기준을 디지털 환경에서 명확하게 적용하기 어렵다는 점도 문제이다. 온라인 매체의 경우 물리적 배포 영역이 불분명하고, 콘텐츠 주제나 취재 범위로 지역성을 판단해야 하는데 이에 대한

법적 기준이 부재하다는 평가이다.

다만, 현행법이 가진 한계에도 불구하고, 지역신문법의 지원 대상을 확대할 경우 나타날 부작용을 경계하는 목소리도 있다. 온라인 매체의 경우 배포 범위의 지리적 획정 자체가 불가능하기 때문이다. 또 주된 뉴스 콘텐츠의 내용 등에 따라 지역 매체를 구분하더라도, 기금 규모가 제한된 상황에서 사별 지원 규모가 줄어들고 뉴스 품질이 담보되지 않는 매체에 기금이 집행될 수 있다는 우려도 확산한다. 이에 지원 대상의 설계와 관련해서는 지속적인 논의가 필요한 상황이다.

(2) 정책 목표의 모호성과 복합성으로 인한 혼란

지역신문법 제1조는 '여론 다원화', '민주주의 실현', '지역사회 균형발전'이라는 세 가지 목적을 명시한다. 그러나 실제 기금 운용에서는 경영 안정화와 단기 생존 지원에 초점이 맞춰지면서, 법이 표방하는 공적 가치 실현과 실제 집행 내용 간 괴리가 발생한다는 평가이다.

특히 우선지원대상사 선정 기준이 재무적인 건전성이나 4대 보험 완납 여부 등 경영적 지표에 편중되어 있다는 지적이 많았다. 지방자치 감시나 탐사보도 역량의 강화, 지역 여론 형성 기여도 같은 저널리즘 공공성 지표는 충분히 반영되지 못하는 현실이다.

실상 이와 같은 문제는 기금 규모의 한계 등과 연관된다. 제도 도입 초기 강조된 '선택과 집중' 원칙, 곧 우수 언론사 육성 원칙이 대형 지역신문 중심의 지원으로 변질될 가능성이 지적된다. 또 객관적인 선정 기준의 필요성, 평가비용의 증가, 운영기관의 한계 등에 따라 지역신문 지원 정책이 '민주주의 인프라 구축'이 아닌 '사업체 경영 보조를 위한 지원금'으로 인식되기도 한다.

(3) 기금财源의 불안정성

지역신문발전기금은 정부 일반회계 전입금과 언론진흥기금 전입금에 전적으로 의존한다. 곧, 공공재원 외 별도 수입원이 없는 까닭에 경제 상황이나 정부 재정정책 변화에 직접 영향을 받으며, 기금 규모의 불확실성이 크다.

실제로 기금은 2005년 205억 원에서 2025년 83억 원으로 20년간 약 60% 감소하였다. 1개사당 평균 지원금도 최고 4.9억 원에서 2025년 1.2억 원 선으로 축소되어, 디지털 전환이나 구조 개선을 위한 실질적 투자보다는 최소한의 운영 유지 수준에 그친다. 또 매년 예산 심의 과정에서 삭감 가능성에 노출되며, 3년 단위 준치 평가 대상이 되는 등 제도적 안정성이 취약하다. 이러한 재원 불안정성은 중장기 계획 수립과 지속적 혁신 투자를 어렵게 만드는 구조적 요인이다.

최근 지역신문법 개정안 등을 통해 일정 규모 이상의 기금 재원 확보를 제도화 하려는 노력이 이어지고 있으나, 확정 여부는 불확실한 상황이다. 또 기금 규모의 불안정성은 사업 운영의 경직성과 비효율성으로 전이된다. 이에 안정적인 기금 확보는 지역신문 지원 제도의 최우선 조건으로 강조되고 있다.

(4) 보조금법 적용과 기금 운용의 경직성

지역신문발전기금은 「보조금 관리에 관한 법률」의 제약을 받는 보조금의 성격을 가진다. 이에 사기업인 신문사에 대한 직접적 인건비 지원, 장비 구매비 지원 등이 제한된다. 보조금은 일반적인 지원금과 달리 명시적인 정책 목적을 가지며, 지급대상을 엄격히 한정한다.

반면 지역신문 현장에서는 기자 인력 확충을 위한 인건비, 디지털 인프라 투자 등이 가장 시급한 과제로 제기된다. 법적 제약과 현장의 필요가 부딪치는 상황이다. 우선지원대상사에 한해 취재기자 인턴 프로그램 등의 교육비와 급여 일부 등이 지원되고 있지만, 지원을 받을수록 언론사 자부담 비용도 늘어나는 구조이다. 디지털 장비나 설비 지원 역시 임대료 지원 등만 가능하며 교육비나 취재 지원비 등 간접적 형태의 지원만 유지되는 상황이다. 예외적으로 소외계층 구독료 지원금 등으로 일부 경비가 지급되고 있으나 규모가 작고, 이 역시 신문사가 직접 수혜자를 찾아야 하는 등 한계가 크다. 이에 지원이 신문사의 실질적인 경영 개선으로 이어지지 못하며, 신문산업 구조에도 긍정적인 영향을 끼치기 어렵다는 지적이 있다.

현행 보조금법의 취지는 공적 재원의 투명한 집행을 보장하기 위한 것이지만,

언론의 공공적 역할을 고려한 예외 조항이나 별도 지원체계가 필요하다는 의견이다. 부처 및 집행기관 간 협의와 소통을 통해 정책 실효성을 높일 필요가 있다.

(5) 지원 정책의 중앙집중형 거버넌스 구조

일부 전문가들은 지방자치단체의 권한을 강화하고, 지역별 지원기관을 설립해야 한다고 지적했다. 현행 지역신문 지원 제도는 9명의 비상근위원으로 구성된 지역신문발전위원회가 정책 기획과 기금 운용, 사업 평가 전반을 총괄하는 구조이다. 제한된 인력으로 매년 우선지원대상사의 선정·평가와 사업 관리를 수행해야 한다. 이에 새로운 사업 기획이나 현장 모니터링, 의견 수렴 및 심층적인 사후평가에는 한계가 분명하다.

한편 문화체육관광부 등 중앙정부에 집중된 정책 의사결정 권한을 지방자치단체나 지역 언론계와의 협의 제도 등을 정례화하는 등 지역으로 분산해야 한다는 의견도 나왔다. 지원사업 결정과 예산 집행이 하나의 기관에 의해 결정됨에 따라 지역별 특성을 반영한 맞춤형 지원 설계가 어렵다는 지적이다. 다만, 지역별 지원기관 설립 등에 필요한 운영비용과 운영방식 등의 문제가 먼저 논의되어야 할 것이다.

지역신문법은 지역 균형발전을 법의 목표로 명시하고 있으나, 정작 정책 거버넌스는 중앙집중형으로 운영된다. 현행 기금 규모나 지원의 투명성 확보 등을 고려할 때, 이는 불가피한 선택일 수 있다. 단, 인구 규모, 광고시장, 독자층, 콘텐츠 소비 패턴 등 지역별 차이가 큰 상황에서, 전국 단일 기준의 획일적 지원이 지원의 효과성을 하락시킬 가능성에 주목해야 한다.

(6) 평가 체계의 개선 필요성

현행 우선지원대상사 선정 기준과 관련해 경영 건전성의 배점이 과도하게 높다는 지적이 나온다. 일각에서는 편집권의 독립이나 임금 지급, 세금 완납 여부 등이 건전한 신문사의 최소 운영 요건이라는 반론도 있다. 그러나 해당 요건이 기본적인 진입조건으로 유효하지만, 국내 지역신문 시장의 현실을 반영하

지 못한다는 재반론도 있다. 지역주민의 인식에 드러난 바와 같이 저널리즘 품질이나 공적 기여도 등의 배점을 높여야 한다는 것이다.

물론 ‘자체 생산 기사 비율’과 같이 저널리즘 품질을 평가하는 정량 지표도 일부 선정 기준에 포함되어 있다. 그러나 ‘자체 생산’의 정의가 불명확하고 객관적인 검증이 어렵다는 한계를 가진다. 보도자료 반영 보도나 전화 취재만으로 작성된 기사도 자체 생산 기사로 간주될 수 있으며, 우선지원대상사 공모에 지원한 150개 이상 지역신문 전체 기사의 모니터링은 현실적으로 불가능한 실정이다. 이에 차라리 우수한 탐사보도 사례 등에 대한 질적 평가를 강화하는 것이 타당하다는 의견도 있다. 단, 지방자치 감시 역할, 탐사보도 수행 정도, 지역사회 평판, 독자 신뢰도 등 저널리즘의 질적 가치를 측정하는 지표는 거의 없다.

경영 건전성이 높은 언론사가 반드시 우수한 언론사가 아니라는 점이 문제이다. 공익적인 보도를 수행하는 소규모, 비영리적 언론사가 평가에서 불리하다는 지적이 이어진다. 따라서 어떤 신문사에 무엇을 지원하고, 어떤 성과를 얻을 것인가에 대한 논의와 고민이 지속되어야 한다. 이와 같은 한계 인식에도 불구하고, 현행 제도가 거둔 성과 역시 분명하다. 다음에서는 지난 20년간의 성과와 남은 과제를 정리한다.

2) 지원 제도의 성과와 과제

(1) 제도적 성과

지난 2005년 지역신문법 제정 이후 20년간 지역신문발전기금은 지역신문의 생존 기반을 유지하는 안전판으로 기능해 왔다. 신문산업 전반의 침체와 광고 수익 급감 속에서도 매년 평균 80~100개 내외의 신문사를 지원하며, 급격한 구조조정이나 대량 폐간을 일정 부분 억제하였다.

특히 기획취재 지원사업은 지역 현안에 대한 심층 보도와 주민 참여형 보도 활성화에 기여하였다. 누적 지원 금액 205억 원(2005~2024) 규모의 이 사업을 통해 지역 복지, 환경, 지방정치, 지역경제 등 다양한 의제가 발굴되고, 지역

저널리즘의 공공적 역할이 제도적으로 강화되었다는 평가이다. ‘소외계층 구독료 지원(누적 405억 원)’과 ‘NIE(누적 200억 원)’ 사업도 정보 접근 기회가 제한된 계층에게 지역 정보 향유의 기회를 제공함으로써, 정보격차를 완화 효과를 거두었다.

제도적 차원에서는 2022년 지역신문법이 한시법에서 상시법으로 전환된 것이 주목할 성과이다. 지역 언론 지원이 한시적 시장 대응이 아니라 국가의 상시적 책무로 인정받은 사례라고 할 수 있다. 정권 교체나 경기 변동, 정부 정책 기초 변화 따른 영향을 최소화하는 기반이 되었다.

(2) 디지털 환경에서 신문 한정 지원의 한계

법률상 지원 대상을 ‘지역 종이신문’으로 한정하는 것은 현행 지원 제도의 본질적인 한계이다. 디지털 기반의 지역뉴스 매체, 비영리 저널리즘 조직, 하이퍼 로컬 뉴스 스타트업 등 새로운 형태의 지역 언론은 정책 사각지대에 놓인다. 이에 기금과 제도의 확대 역시 제한된다.

기금 운용 측면에서도 특정 사업에 집중되는 불균형이 나타난다. 지난 20년간 소외계층 구독료(30%), 기획취재(15%), NIE(15%) 세 가지 사업이 전체 집행액의 60% 이상을 차지한 반면, 디지털 전환, 데이터 저널리즘, 콘텐츠 고도화 등 미래 대응형 사업 비중은 10% 미만에 머물렀다.

지원사업이 단기적인 경영 개선 효과에 천착함에 따라 사별 평균 지원 규모도 축소되었다. 2025년 기준 우선지원대상사 1개사당 평균 지원금액이 1.2억 원으로 감소하면서, 기자 고용 유지 외에 디지털 인프라 구축이나 콘텐츠 혁신 등 자생력 강화 효과를 기대하기 어려운 상황이다.

결과적으로 현행 제도는 지역 언론의 혁신을 목적하는 보조금이 아니라 언론사의 경영을 위한 지원금으로 기능하게 되었다는 평가이다. 이에 디지털 환경에 적합한 새로운 지역 저널리즘 모델을 지원하고 육성하기 위해서는, 법적 정의와 지원 체계 전반의 재설계가 필요한 시점이다.

2. 지원 제도의 개선 방향

1) 정책 목표의 재설계

(1) 지원 패러다임의 전환

전문가들은 현행 지역신문 지원 정책이 ‘산업 육성’ 프레임에 기반하여 설계되었다고 지적했다. 지역신문법의 목적이 지역 균형 발전과 건전한 여론 형성 등을 목표하는 것에 비해, 실행 차원에서 경쟁력 있는 사업자를 선별하고 시장경쟁력을 확보하기 위해 노력해 왔다는 평가이다.

그러나 현재 자금 규모의 한계나 지역신문 시장 환경을 고려할 때, 지원 패러다임의 전환이 요구된다. 경영 유지와 인건비 보전 중심의 운영에서 벗어나 향후 지역신문 지원 정책의 목표를 ‘공공 정보 인프라 확보’로 재설정할 필요가 있다는 의견이다.

다수 전문가가 지역신문을 시장 경쟁 상품이 아닌 민주주의를 작동시키는 공공재로 인식하고, 지역 공론장에 실질적으로 기여하는 언론사를 지원해야 한다고 언급했다. 이에 단순한 예산 확대를 넘어서, 지원 목표와 대상·방식·평가 기준 전반에 걸친 구조적 재설계가 요구된다. 개별 언론사의 단기 생존 보조를 넘어서 지역 저널리즘 생태계 전체의 지속 가능성을 확보하는 방향으로 정책을 재설계해야 한다.

(2) 정책 목표의 구체화

지역신문법 제1조에 명시된 ‘여론 다원화’, ‘민주주의 실현’, ‘지역사회 균형발전’이라는 목표를 실행 단계에서 구체적인 정책 과제로 명시할 필요가 있다. 즉, 단순히 우수한 언론사를 지원한다는 추상적인 원칙을 넘어서 어떤 방식으로 어느 지역신문을 지원할 것이며, 어떤 성과를 목표하는지 검토해야 한다. 이에 지역신문의 지원의 몇 가지 실천 과제를 정립할 필요가 있다. 전문가와 업계 종사자들이 강조한 지역신문 지원의 목표는 다음과 같다.

첫째, 지방자치 감시 역할을 강화해야 한다. 지역민 인식조사 결과 지원 이유 1순위(60.4%)로 나타난 지방자치 감시 기능을 정책의 최우선 과제로 설정한다. 기획취재비 확대, 탐사보도 운영비 신설 등을 통해 지역 권력에 대한 견제와 감시 기능을 실질적으로 강화할 필요가 있다. 또 기획취재의 품질에 대한 사전, 사후평가를 확대해야 한다.

둘째, 디지털 전환을 전폭적으로 지원해야 한다. 디지털 콘텐츠 제작 역량 강화, 온라인 플랫폼 구축, 데이터 저널리즘 도구 도입 등을 지원해야 한다는 의견이 제기되었다. 장기적으로는 지원 대상에 디지털 매체를 명시적으로 포함하고, 종이신문 중심 구조에서 벗어나 매체 중립적 지원체계를 구축해야 한다는 의견이 제기되었다.

셋째, 주민의 정보 접근권을 강화해야 한다. 군 단위 농어촌 등 인구소멸 위기 지역과 정보 취약 계층에 대한 뉴스 접근성을 높이기 위해 지역신문이 필요하다. 지역별 맞춤형 지원을 통해 정보격차를 완화하고, 배송비 지원·온라인 플랫폼 강화 등 실질적 개선 방안을 검토해야 한다.

넷째, 지방자치와 민주주의 기반 강화를 위한 공론장을 형성해야 한다. 광고 의존도를 낮추고 독자 기반 수익 모델을 확대하는 한편, 주민 참여 보도를 늘려야 한다. 언론사의 편집 독립성과 재정 자립도를 높이는 한편, 독자 신뢰 회복을 위한 자율규제 시스템을 강화해야 한다는 의견이 제기되었다.

2) 매체 유형별 지원체계 개편

(1) 지원 대상의 확대

먼저 지역 종이신문만을 지원 대상으로 삼는 현행 제도를 개편할 필요가 있다. 플랫폼에 구애받지 말고 지역뉴스나 지역 정보를 생산하는 조직을 지원해야 한다는 의견이다. 지역을 기반으로 공공적 뉴스 콘텐츠를 생산·유통하는 조직 전반을 포괄하되, 일정한 저널리즘 윤리 기준과 운영 투명성을 충족하는 매체로 한정할 필요가 있다.

포함 대상은 지역 일간지·주간지뿐 아니라, 온라인 기반 지역뉴스 매체, 비영리 저널리즘 조직, 지역 커뮤니티 미디어, 하이퍼로컬 뉴스 스타트업 등이다. 이에 법 개정을 통해 '지역성' 기준을 명확히 하고, 최소 운영 기간·윤리 규정 준수·재무 투명성 등 요건을 설정해야 한다. 먼저 기존의 우선지원대상사로 선정되어 지원받던 신문사와 디지털 매체를 구분해 별도의 방식으로 지원할 필요가 있다. 지원 대상의 확장은 지역신문업계 등 이해관계자와의 합의를 전제해야 한다.

(2) 지원체계의 다변화

매체의 특성과 지역뉴스 환경 및 지역 수요에 따라 지원체계를 두 가지 혹은 세 가지 트랙으로 분리할 수 있다. 각 매체와 지역의 필요를 고려해 지원 규모 및 내용을 달리해야 한다는 의견이 제기됐다. 특히 우선지원대상사를 확대하되, 트랙별로 차별화된 사업을 실시해야 한다는 의견이 주목된다. 다음은 포럼 등에서 제안된 예시이다.

A, B, C 세 개의 지원 트랙을 제공하는 방안이 검토될 수 있다. 예컨대 A 트랙은 전국 단위 언론사와 경쟁할 수 있는 광역 단위의 지역신문사 지원과 육성을 목적한다. 이에 지원 기간 내 주목할 성과 도출을 목표로한다. 주요 광역 일간지를 대상으로 하며, 전국 공모를 통해 지방자치 감시 등에 관련된 뉴스 콘텐츠 평가를 중심으로 선정할 수 있다. 매체당 지원 규모를 가장 높게 설정하되, 주요 사업으로는 기획취재 지원 확대, 탐사보도팀 운영비 신설, 디지털 콘텐츠 제작비 지원, 사후평가 결과에 따른 인센티브 제공 등을 적용할 수도 있다. 사후평가 기준은 지방자치 감시 효과, 탐사보도의 품질 평가, 독자 신뢰도, 경영 건전성 등으로 구성한다. 구체적인 평가 배점은 추후 조정 가능하나, 지역 저널리즘 품질 개선과 디지털 전환, 서비스 품질 고도화 등을 목표로 설계할 수 있다. 곧, 광역 단위에서 심층 보도 역량을 갖춘 신문사를 선정해 지역 저널리즘의 품질 제고에 초점을 둔 지원이다.

반면, B 트랙은 중소·독립 지역 언론 지원을 목적으로 디지털 전환과 매체의 도달 확장에 중점을 두는 방식이다. 지역 주간지와 소규모 일간지 대상으로 하며,

권역별로 다수를 선정하되 디지털 역량을 중심으로 평가한다. 매체당 지원 금액은 현행 우선지원대상사 수준을 기준하되, 주요 사업으로는 디지털 전환 지원(홈페이지·SNS·앱 구축), 지역민 참여 보도 지원, 기초 단위 밀착형 기획 취재, 배송비 지원(종이신문의 경우) 등을 중점적으로 지원한다. 평가 기준은 예시로 디지털 콘텐츠 활용, 주민 참여, 지역 밀착성, 경영건전성 등으로 구성하되, 사업자 의견을 반영해 조정한다. B 트랙은 기초 단위에서 활동하는 중소 매체의 디지털 전환을 지원하고 지역주민과의 접점을 강화하는 데 주안점을 두는 방안이다.

한편, C 트랙은 커뮤니티 미디어 지원을 목적으로 정보 복지를 중심에 두는 지원 제도로 설계할 수 있다. 다문화 뉴스레터나 고령층 친화 뉴스, 비영리 지역 뉴스 시리즈 생산 등 특화된 지역 정보의 생산을 목적하는 것이다. 지역별 소수의 사업자를 실험적으로 선정하되, 사회적 영향력을 고려하여 추후 사업을 확대할 수 있다. 소형 신문사를 대상으로 하는 사업 성격상 평균적인 지원 규모는 줄이되, 사업의 성격을 고려하여 유연하게 책정하는 것이 바람직하다. 주요 사업으로는 뉴스 제작비, 플랫폼 구축 지원, 기자 인턴 프로그램(지역 청년 고용 연계) 등이 포함될 수 있다. 평가 기준은 지역의 정보 접근성 기여도, 콘텐츠 가치와 품질, 지역 평판, 운영 안정성 등으로 구성한다. C 트랙에서는 시장에서 수익을 내기 어렵지만 사회적으로 필요한 정보 복지 사업을 수행하는 매체를 지원하되 종이신문 외의 사업자도 대상이 될 수 있게 한다. 콘텐츠 내용을 기준으로 평가함으로써 추후 지원 대상 확대를 검토할 수 있는 시험대로 작동하게 하는 것이다.

(3) 예산 편성과 운영

기금 규모 확대는 지역신문 지원 정책 개선의 전제조건이다. 이에 본 장의 제안은 증액되는 금액의 활용 방안에 초점을 맞춘다. 지역신문 지원과 관련된 복합적인 이해관계 및 지역 안배의 필요성을 고려할 때, 우선지원대상사의 수를 늘려야 할 뿐만 아니라 1개사당 지원 규모를 확충해야 한다. 단순히 평균 지원금 규모를 늘리기보다는 사업 내용을 고려한 차등적인 지원체계가 설계되어야 한다.

단계적인 기금 증액을 전제해, 지원 트랙별 배분안을 검토할 수 있다. 예컨대 중대형 지역신문사를 대상으로 하는 A 트랙 40%(심층 보도 역량 집중 투자), 주간지 및 중소형 지역 일간지를 대상으로 하는 B 트랙 45%(다수 매체의 디지털 전환 지원), 혁신적인 지역 언론을 지원하는 C 트랙 15%(정보 복지 사업)로 설정하는 안을 검토할 수 있다. 이에 따르면 기금 규모를 110억 원으로 증액할 경우, A 트랙 44억 원, B 트랙 50억 원, C 트랙 16억 원으로 배분된다. 물론 구체적인 배분안은 현재의 지원사업 내용을 재설계한 이후, 지역신문 업계와 학계 의견을 고려해 조정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 사업 운영 및 선정 평가 혁신을 위한 별도의 연구와 검토가 필요하다.

3) 성과 평가 및 환류 체계

(1) 우선지원대상사 선정 평가 지표의 설계

지역신문발전기금은 특정한 목적을 가진 정부 보조금으로 해석된다. 그러나 해당 정책 목적을 잘 달성하였는지에 대한 사후 평가체계는 부족한 실정이다. 우선지원대상사 선정 평가에 치우친 현행 평가 체계는 나름의 일관된 기준과 행정적인 절차에 따라 운용되고 있으나, 최종적인 정책 목표의 달성 여부 평가와 제도의 가치 파악에 활용하기 어렵다는 의미이다. 이에 전문가들은 사후적인 평가 체계를 확립하고, 정책지원의 지속 가능성을 확보해야 한다고 지적한다.

먼저 우선지원대상사 선정 평가 기준이 경영 건전성 중심의 정량적 지표에 편중되어 있다는 지적이 나온다. 정책의 최종적인 목적이 저널리즘의 공공적 가치 실현에 있음에도 이를 충분히 반영하지 못한다는 의미이다. 이에 현재 일간지와 주간지 간 배점을 달리하는 수준인 평가 기준을 트랙별로 차별화하되, 정량·정성 지표를 균형 있게 구성해야 한다.

정량 지표로는 기획 기사 건수와 탐사보도 건수, 언론 관련 수상 실적, 디지털 콘텐츠 조회 수·공유 수, 지역 의제 발굴 건수 등을 포함할 필요가 있다. 단기적으로 경영적인 지표의 배점을 줄이되, 저널리즘 가치를 반영하는 지표의 배점을

늘려야 한다는 데 공감대가 형성되었다. 정성 지표로는 제3자가(한국기자협회, 민주언론시민연합 등)가 주관하는 지역별 언론사 평판 조사(주민 설문), 콘텐츠 품질 모니터링(전문가 패널) 등을 도입해야 한다는 의견이 제시되었다.

다만 정성평가 지표의 비중을 확대할 경우, 객관성 확보와 비용 문제가 발생한다. 현행 지역신문 지원 제도의 근간인 우선지원대상사 선정 평가가 객관성을 담보하지 못할 경우, 제도의 위상이 흔들리고 기금의 존속이 불안정해질 수 있다. 이에 객관성 확보를 위해 평가 기준을 명확히 하고 평가자 풀을 다변화해야 한다. 따라서 일차적으로 경영 지표 등의 배점을 축소하고, 정량적인 저널리즘 평가 지표의 배점을 늘리되 순차적으로 평가 기준을 개선해야 할 것이다. 전문가들은 연구용역을 통해 세부 지표를 개발하고, 일부 항목을 시범 적용한 후 점진적으로 확대하는 방식이 바람직하다고 지적했다.

(2) 사후평가 제도의 강화

현재 지역신문발전기금 운용에 대해 지역신문발전위원회 등이 우선지원대상사의 사업 운용 현황을 점검하고, 만족도와 개선 제안 등을 수렴하는 모니터링 제도를 운영한다. 이와 같은 모니터링 제도는 참여사의 만족도와 집행상 문제점 등을 발견하고, 개선한다는 점에서 의미 있다.

그러나 지역신문발전기금이 실제 지역신문법에 명시된 목표를 달성하고 있는지 성과 측정 지표로 활용하기에는 한계가 분명하다. 업계의 지원금 운용상 애로점이나 기금 확대 요구 등 미시적인 내용에 치우쳐 기금이 어떻게 효과적으로 사용되었는지 종합적으로 평가하기 어려운 실정이다.

이에 다음과 같은 방식의 사후평가 개선 방안이 제안되었다. 먼저 외부의 심사자 혹은 지역신문발전위원회 자체적으로 사업 성과 보고서를 평가하고, 우수 사례에 대해서는 인센티브를 제공하는 안이 논의될 수 있다. 우수한 성과를 낸 우선지원대상사가 차년도에도 연속 선정될 경우 지원액을 증액하거나 해당 사업에 대한 참여를 보장하는 방식이다. 또한 우수 사업 사례 확산을 위한 세미나 등도 개최할 수 있다.

반대로 성과가 미비한 사례에 대해서 일부 참여 제재도 검토할 수 있다. 사업별로 성과를 평가해, 부진한 사업에 한해서는 참여를 1년간 제한하고 관련 교육 등을 실시하는 방안이다.

이와 같은 제도 정립을 위해 우선 제3자 평가를 시범적으로 도입할 필요가 있다. 외부 전문 기관의 콘텐츠 품질 평가, 지역주민 대상 신뢰도·필요성 조사를 실시하고, 평가 결과를 다음 연도 선정 기준에 반영할 수 있다. 한편, 우선지원대상사 선정 평가 등에 직접적으로 사후 평가 점수를 반영할 경우, 신규 지역신문의 진입이 어려워질 수 있는 점을 고려해야 한다. 이에 평가제도의 안정화를 위한 실험 기간은 필수적이라는 의견이다.

(3) 다년 과제의 도입과 성과 협약제도

디지털 혁신 지원이나 인력교육, 인턴십 프로그램 등과 관련해 다년 지원 과제의 필요성이 제기되었다. 예산 제약적인 공적 기금 운용 사업의 특성상 다년 지원사업을 설계하기는 어려운 것이 현실이다. 그러나 단년도 지원만 가능하다는 일반적인 인식에서 벗어나, 다년 단위 성과협약제(MOA, Memorandum of Agreement)의 도입을 검토할 필요가 있다. 현재 사업별, 사별 지원 규모를 고려할 때, 디지털 전환 지원 등의 성과를 1년에 달성하는 것은 불가능에 가깝기 때문이다.

예산 편성의 한계가 분명하다면, 지원 규모를 확정하기에 앞서 목표 단위로 지원체계를 설계하는 것도 검토할 수 있다. 언론사가 기간 내 달성할 목표와 성과지표를 설정하고, 연간 진도를 점검(중간 평가)하며, 최종 평가 결과에 따라 차등 지급하는 방안이다.

재정 운용 방식과 관련해 일정 부분을 기본 지원금으로 설정하고, 나머지 부분을 성과금으로 설계하는 방식도 가능하다. 성과 달성 및 평가 점수에 따라 성과금을 차등 지급하는 것이다. 또한 우수 성과 매체는 다음 협약 시 기본금을 증액할 수도 있다. 한편 지역별 협의체를 구성하고 기금을 위탁해 우수한 뉴스 콘텐츠나 사업 등에 기금을 지급하는 ‘기금 오아시스’ 제도도 검토 가능하다.

이와 같은 검토와 논의 적용을 통해 단기 보조 방식에서 벗어나 중기적 혁신을 유도하고, 언론사의 자발적 역량 강화를 촉진할 수 있다는 의견이다.

4) 우수 사례의 발굴과 확산

지역신문 지원에 있어 가장 유념해야 할 부분은 지원의 목표가 자생력 확보에 있다는 사실이다. 즉, 언론에 대한 지원은 우수한 언론사에 대한 포상이나, 열악한 경영 환경에 처한 언론사에 대한 보조를 넘어서 보다 건전한 언론 생태계의 구축을 목적한다. 따라서 지역신문의 우수한 사업모델과 취재 보도 사례를 발굴하고, 정책적인 차원에서 확산을 독려할 필요가 있다. 구체적으로 앞서 제안한 유형별 지원 체계하에 우수 지역신문의 사례를 접목해 혁신을 확산해 나가는 것이다.

이미 국내 다수 지역신문이 자발적으로 혁신을 시도하고 있다. 지방정부에 대한 감시를 강화하거나 지역의 정책 의제를 발굴하고, 지역 이슈를 논의한 취재 사례들이 대표적이다. 실제로 지역신문의 보도를 통해 행정의 변화를 유도하거나, 언론 관계의 관행을 깨거나, 지역주민의 참여를 확대한 사례가 다수 존재한다. 또 지역 공동체나 지역 상권, 디지털 플랫폼 등과 협력을 도모하거나, 공동체 라디오 등으로 전달 매체를 확대한 사례도 주목된다. 최근에는 AI의 활용 등을 확대한 사례나 사회적 경제의 구축에 기여하는 등 전통적인 신문사의 역할을 넘어서는 경우도 존재한다.

이와 같은 우수 사례는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 지역 공동체 복원과 치유, 지방자치 감시와 정책 견인, 디지털 혁신과 플랫폼 융합이 그것이다. 각 유형은 지역신문이 단순한 '뉴스 매체'를 넘어 지역 민주주의를 작동시키는 '공공 인프라'로 기능하고 있음을 보여준다.

(1) 지역 공동체의 기록과 복원

첫 번째 유형은 사라져가는 공동체의 기억을 복원하고 소외된 이들을 연결하는 역할이다. 이는 제3장 주민 인식 조사에서 지역신문의 차별적 가치로 지적된

'지역 특화 정보 제공'(44.4%)과 직접 연결되는 기능이다.

옥천신문은 <장애인 노동권 보도> 시리즈를 통해 인구의 10%가 장애인이지만 보이지 않던 지역에서 '일하는 장애인'을 발굴 보도했다. 이는 옥천군의 '권리중심 최중증 장애인 맞춤형 일자리' 시범사업 도입을 견인하는 성과로 이어졌다. 단순한 보도를 넘어 지역 정책의 변화를 이끌어낸 사례다.

강원일보는 <광부엄마> 기획 시리즈로 폐광 지역 여성 노동자 '선탄부'의 삶을 재조명했다. 이를 통해 강원도 내 4개 지자체가 '광산유적 유네스코 등재'를 결의하게 만드는 등 지역 정체성 확립에 기여했다. 망각된 역사를 복원하고 지역 공동체의 자긍심을 회복시킨 사례로 평가된다.

당진시대는 <행담의 추억> 프로젝트에서 AI 기술을 활용해 개발로 사라진 섬 행담도의 역사를 복원했다. 이는 주민 역사관 건립 및 실행민 향우회 발족으로 이어지며 역사 공동체를 재구성하는 성과를 거두었다. 디지털 기술과 지역 저널리즘의 결합이 새로운 공공적 가치를 창출한 사례다. 이러한 사례들은 지역신문이 단순한 정보 전달자를 넘어 지역 공동체의 기록자이자 치유자로 기능할 수 있음을 보여준다. 특히 인구소멸 위기 지역이나 정보 취약 계층을 대상으로 한 보도는 시장 논리만으로는 생산되기 어려운 공공재적 콘텐츠라는 점에서 정책적 지원의 필요성을 입증한다.

(2) 성역 없는 감시로 이끄는 변화

두 번째 유형은 지방자치 감시 기능을 실천하여 실제 정책 변화를 이끌어낸 경우다. 이는 제3장 주민 인식 조사에서 지역신문 지원 필요성 1위(60.4%)로 나타난 '지방자치 감시' 기능의 실질적 구현이다.

영주시민신문은 <납 폐기물 제련공장 반대 보도>를 통해 주민 건강권을 위협하는 공장 설립 움직임을 최초 보도했다. 이후 40여 건의 연속 보도로 쟁점을 공론화하여, 영주시의 '설립 승인 불허' 결정을 이끌어냈다. 지역신문의 의제 설정 기능과 지속적 감시가 실질적 정책 변화로 연결된 대표적 사례이다.

중부일보는 <팩트인사이드: 광역교통망과 지역소멸> 기획에서 데이터 저널리

즘 기법을 활용해 교통망 확대가 오히려 '빨대 효과'로 지역 위축을 초래할 수 있음을 경고했다. 이는 경기도의회의 정책 실효성 재검토 논의를 촉발했으며, 단순 비판을 넘어 대안을 제시하는 솔루션 저널리즘의 가능성을 보여준 사례로 평가된다.

경기일보는 <광역의원 공약 추적기>를 통해 지역 권력의 핵심인 광역의원들의 약속 이행 여부를 정밀 추적했다. 이는 제6장에서 논의한 '읽히지 않아도 권력이 두려워하는 언론'의 본령을 증명한 사례다. 일반 주민보다는 의원 본인과 정책 담당 공무원이 주요 독자였으나, 그 영향력은 실질적 정책 변화로 나타났다. 이러한 사례들은 지역신문의 가치가 열독률이 아니라 '누가 읽고 무엇을 바꾸었는가'로 평가되어야 함을 보여준다. 특히 주민 인식 조사에서 지방자치 감시기능에 대한 만족도가 낮았던 점(2.67점)을 고려할 때, 이러한 우수 사례의 확산이 정책적으로 더욱 중요하다.

(3) 기술과 융합으로 넘는 지역의 한계

세 번째 유형은 AI와 다양한 플랫폼을 통해 미래 지향적 저널리즘을 실험하는 경우다. 이는 제3장 주민 인식 조사에서 가장 필요한 지원 사업 1위로 나타난 '디지털 전환 지원'(3.57점)의 실천 사례이다.

경인일보는 <AI 검색서비스 'K-인사이트'>를 통해 방대한 지역뉴스를 체계화하고 독자 맞춤형 이슈 추적 서비스를 제공했다. 이는 단순한 뉴스 아카이브를 넘어 디지털 기반 공론장을 고도화한 사례로, 지역 정보의 접근성과 활용도를 획기적으로 높였다.

강원일보는 <AI 저널리즘 리빙랩> 프로젝트를 통해 지역 대학(한림대)과 연계하여 AI 기술을 접목한 뉴스 제작 실험을 수행했다. 이는 청년 세대와의 접점을 넓히고 기술 기반 저널리즘의 가능성을 입증했을 뿐 아니라, 산학협력을 통한 지역 언론 혁신 모델을 제시했다는 점에서 의미가 크다.

울산저널은 <기사에 라디오를 입히다> 프로젝트로 텍스트 중심의 지면 한계를 넘어 라디오 플랫폼과의 융합을 시도했다. 이를 통해 고령층과 시각장애인 등

텍스트 접근이 어려운 계층의 뉴스 접근성을 향상시켰다. 매체 중립적 지원 체계의 필요성을 보여주는 사례다. 이러한 사례들은 지역신문이 '종이 매체'라는 고정관념을 벗어나 다양한 플랫폼과 기술을 활용해 진화할 수 있음을 보여준다. 특히 제2장에서 지적된 지역신문의 디지털 전환 부진(AI 도입 계획이 없는 지역신문 85%)을 고려할 때, 이러한 선도 사례의 확산이 시급하다.

그러나 이와 같은 우수 사례들이 실질적인 경영 개선으로 이어져 지역신문 발전의 토대가 되지 못하는 상황이다. 기자 개인이나 개별 신문사의 역량에 의존할 뿐, 구조적인 발전 모델로 이어지지 못하는 상황이다. 이에 정책적인 차원에서 해당 사례들을 강조하고, 홍보할 필요가 있다. 우수 사례 발굴과 확산을 위해서는 다음과 같은 제도적 장치가 필요하다. 첫째, 지역신문발전위원회 주관 '우수 사례 공유 세미나'를 정례화하고, 혁신 모델 DB를 구축해야 한다. 둘째, 사후평가에서 우수 사례로 선정된 매체에 대해서는 차년도 지원액 증액이나 다년 협약 우선권 등 실질적 인센티브를 제공해야 한다. 셋째, 앞서 제안한 A/B/C 트랙별 지원 체계에서 각 유형의 모범 사례를 명시적으로 제시하고, 신규 지원우선지원대상사가 벤치마킹할 수 있도록 해야 한다. 단순히 경영적 성과가 뛰어나고, 평균적인 기사의 품질이 높은 언론사를 지원하는 것을 넘어, 혁신적 모델을 창출하고 확산시키는 생태계 지원 체계가 완성되어야 한다.

3. 제도의 실행 전략

1) 관련 법 개정

(1) 지역신문법 개정 논의

현행 지역신문법 제2조의 '지역신문' 정의를 디지털 환경에 적합하게 확대할 필요가 있다. 법 제2조는 지역신문을 “일정한 지역을 주된 보급지역으로 하는 신문”으로 정의하고 있는데, 이를 “특정 지역을 주된 서비스 지역으로 하여 정기적으로 뉴스를 생산·유통하는 매체”로 개정함으로써, 종이와 디지털 구분을 폐지

하고 온라인 기반 지역 언론을 명시적으로 포함해야 한다는 의견이 개진되었다. 이에 따라 디지털 기반의 지역 언론, 비영리 저널리즘 조직, 지역 커뮤니티 미디어를 포괄할 수 있다. 동시에 최소 운영 기간(1년 이상), 윤리 규정 준수, 재무 투명성 등의 요건을 명시해 무분별한 지원을 억제해야 한다는 의견이다.

다만, 이와 같은 법 개정은 지역신문발전기금의 확대와 지속성 확보를 전제해야 한다. 사업 규모가 제한된 상황에서 지원 대상의 확대는 기존 지역 종이신문 등의 반발을 가져올 뿐만 아니라, 지역 저널리즘 환경 개선이라는 지원 제도의 목표에도 부합하지 않는다. 종이신문의 이용률이 하락하고 있지만 앞서 언급한 바와 같이 종이신문의 가치는 여전히 유효하다. 따라서 기존 지역신문 지원금 총액이 감소하지 않는 수준에서 점진적으로 지원 대상의 확대를 검토하는 것이 바람직할 것이다.

현행 지원 제도는 지역신문법 제16조 3항 “제1항에 따라 기금을 지원받을 수 있는 지역신문 중 편집자율권 및 재무건전성의 확보 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 지역신문에 대하여 기금을 우선 지원할 수 있다”는 내용에 따라 우선지원대상사에 한정해 기금을 지원하고 있다. 과거에는 동법 시행령 제16조에 따라 편집자율권, 관계자의 형사처벌 여부, 보험료 미납 등 요건에 따른 제한이 존재했으며, 이와 법률 조항이 우선지원대상사의 선정 평가 기준으로 자리매김했다.

그러나 원천적으로 해당 법률 조항이 지원을 우선지원대상사에 한정해야 한다는 ‘강제 규정(기속 규정)’인지 문언상의 의미대로 ‘재량 규정’인지는 불확실하다. 이에 필요시 해당 규정의 의미에 관한 법률 자문 등을 진행할 필요가 있으며, 우선지원대상사의 범주를 확대하거나 지원 트랙을 확대하는 방안도 검토할 수 있다. 앞서 언급한 차등적인 지원 방식을 도입할 경우, 해당 방식의 법적 근거를 마련하고 트랙별 선정 기준 및 지원 방식의 차별화를 법률에 명시해 행정적 편의를 증진할 수도 있다.

아울러 향후 법안에서는 지역신문발전위원회의 기능을 강화하고 지역 언론발전협의체 설치 근거를 신설하여, 거버넌스 개편의 법적 토대를 구축해야 한다는

목소리가 커진다. 지역신문발전위원회를 상설 기구로 변경하고, 기금 운용 기획과 집행의 자율성을 높이는 것이다. 일차적으로 법률 조항의 개정이 요구되나, 다양한 운영 방식을 논의해 기금 운영과 집행의 실효성을 높여나가야 할 것이다.

(2) 보조금법 개정 및 특례조항 신설, 협의 확대

지역신문 종사자와 업계 관계자, 학계 전문가들은 현행 지역신문 지원 제도의 한계로 「보조금 관리에 관한 법률(보조금법)」의 제약을 지적한다. 지역 언론의 공공적 역할을 고려하여 인건비 등 직접 지원 제약을 완화할 필요가 있다고 다수의 전문가가 강조했다.

이에 따라 보조금법의 개정이 필요하다는 의견도 개진된다. 지역 언론 지원을 “지역 민주주의 인프라 사업”으로 분류해 일정한 공공성 기준 충족 시 인건비 등 직접 지원을 허용하되, 투명성 확보를 위해 회계 감사를 의무화하는 특례조항을 신설하는 방안이다.

다만, 이를 위해서는 기획재정부, 국세청, 문화체육관광부 간 사전 협의가 필수적이다. 또한 보조금법 개정이 적절하지 않다면, 지역신문 지원을 취재 지원 등 간접적인 항목에 한정하되 운영의 유연성을 높일 필요가 있다. 현행 보조금법 조항이 국가 재정 관리를 위한 기본법적 성격을 가진바, 해당 법률의 성격을 존중하면서 세액공제 제도 도입, 저리 융자 제도 신설, 우편료 지원 강화 등 대안적 접근을 병행할 필요가 있다.

2) 기금운영 체계의 개편

(1) 지역신문발전위원회의 역량 강화

현재 지역신문발전위원회는 법률상 심의·자문 기구로 존재하는 동시에 기금 집행과 사업 운영을 전담하고 있다. 지역신문 지원의 중추적인 역할을 담당하지만, 제도의 기획이나 심층적인 평가 등의 한계가 분명하다.

현재 위원회는 학계와 지역신문 업계를 대표하는 비상근 위원 9명에 행정

업무를 지원하는 전문위원 등으로 구성된다. 전문가들은 최소 1명의 위원장과 위원, 사무국장 등을 상근직으로 전환해야 한다고 언급했다. 또한 지역 대표성 강화를 위해 광역별 대표(학계, 시민단체, 현장 기자 등) 1명씩을 추가 선임할 수 있다는 의견을 제시한다. 이후 지역신문발전위원회는 기금 운용 기본계획 수립과 사업별 성과 평가 및 환류 체계 구축, 우선지원대상사 사후관리 및 컨설팅, 지역별 맞춤형 지원 전략 수립 등의 역할을 담당할 수 있다.

한편, 전문성 제고를 위해 위원회 산하에 평가위원회(우선지원대상사 선정·평가)와 사업위원회(신규 사업 기획·운영), 연구위원회(정책 연구·해외 사례 분석) 등을 설치하자는 제안도 있었다. 단, 지역신문발전위원회의 권한 강화와 규모 확대가 필요한 것은 분명하나, 그에 따른 운영비용의 증가나 평가의 타당성 유지 등을 고려해야 한다. 따라서 지역신문 지원 정책의 거버넌스 확정을 위한 추가적인 논의가 필수적이다.

(2) 지역 언론 발전협의체 구성 논의

중장기적으로 지역 특성을 반영한 맞춤형 정책 수립을 위해 지역별 협의체가 필요하다는 의견도 개진되었다. 특히 지역신문 지원 제도를 다변화할 경우, 중소형 매체를 선정하기 위해 지역별로 차별화된 논의가 이루어져야 한다는 지적이다. 제시된 방안은 다음과 같다.

지원 매체 선정을 위해 전국을 6~7개 권역으로 나누고 권역별로 1개 협의체를 설치한다. 협의체는 지역의 언론학 전공학자, 정책 연구자, 지역 전문가 등 학계와 지역신문사 대표, 기자협회 등의 지역지부 구성원, 지역 시민단체, 지자체 담당 공무원 등이 참여할 수 있다.

협의체는 우선지원대상사나 기타 지원 대상 사업자의 선정 혹은 추천을 담당할 수 있다. 앞서 언급한 3단계 트랙별 지원 체계를 도입할 경우, 중·소규모 지역신문 및 주간지를 대상으로 B 트랙 지원 매체의 추천, 지역 현황 기반 '기능적 권역' 재정의(권역 설정), 지역별 언론 생태계 평가 및 맞춤형 전략 수립, 지역 내 언론사 간 협력 사업 기획·조정 등을 수행한다. 협의체는 독립적으로 운영하

되, 지역신문발전위원회와 정기 협의를 통해 전국 단위 정책과 지역별 특성을 조율하는 것이 바람직하다는 의견이다.

3) 안정적인 자원 확보

(1) 기금의 단계적 증액

2025년 현재 83억 원 수준에 머물렀던 지역신문발전기금은 2026년 110억 원 이상으로 증액이 예상된다. 정부 담당 부처와 정책입안자의 관심과 노력에 따른 성과이다. 더욱 중요한 것은 일회적인 증액에 머무르지 않고, 기금 규모를 지속 확대하고 안정적인 규모를 유지하는 것이다. 현재의 증가율이나 증액 규모를 유지하되, 200억 원 이상으로 증액해야 실질적인 성과를 거둘 것이라는 평가이다. 재원은 정부 일반회계 증액을 기본으로 하되, 지역 균형 발전 등 국정과제와 연계하고 지방소멸대응기금 등 유사한 별도의 예산을 배정하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되었다. 특히 지역신문법 등에 지역균형발전 등 목적이 명시된 바, 관련 예산의 일부를 배정할 필요가 있다고 전문가들은 의견을 제시했다.

장기적으로 기금이 자생적으로 운영되게 만들어야 한다는 지적이 나온다. 신규 재원으로는 포털 사업자나 미디어 빅테크 기업의 CSR 기금 조성, 플랫폼 부담금(지역뉴스 콘텐츠 이용 시 수익 일부를 기금으로 환원) 제도의 도입 등이 언급되었다. 해당 제도가 도입되면 기금 규모의 안정성을 꾀할 수 있지만, 민간사업자의 출자를 어떻게 유도할 것인가, 부담금을 강제할 수 있는가 등에 대한 추가적인 논의가 필요하다. 이에 미디어 사업자 간 협력 모델로 영국 BBC의 LDRS 모델을 참고한 콘텐츠 공유료 기반 재원 등을 발굴하는 방안도 제안되었다. 다만 이 경우도 지상파방송사의 재정 악화 등 요인과 뉴스 공동제작의 실효성 등에 대한 검토가 선행되어야 한다.

(2) 세액공제 제도 도입 검토

현재 국내 지역신문 지원 정책은 실질적으로 지역신문발전기금을 통한 직접 지원이 대부분이다. 다만 보조금법 등의 제약으로 기금을 통한 현금성 지원은

어려운 실정이다. 이에 조세 감면 등을 통해 지역신문의 수익성을 높이는 간접적인 지원을 검토할 수 있다.

대표적으로 미국 ‘LJSA(Local Journalism Sustainability Act)’ 모델을 참고하여 지역 언론 생태계 활성화를 위한 세제 혜택을 단계적으로 도입해야 한다는 의견이 제기되었다. 해당 모델은 지역신문에 광고를 게재하는 기업에 세액공제를 제공하는 것이다. 이에 국내에서도 중소기업이 예컨대 A와 B 트랙 매체에 광고를 집행할 경우 광고비의 일정 부분을 세액공제(연 한도제한)하여, 지역신문 광고 수입 증대와 공공기관 광고 의존도 완화를 도모할 수 있다는 의견이 제기되었다.

또한 독자의 구독료 소득공제를 늘려야 한다는 의견도 있었다. 개인 구독자의 지역신문 구독료를 연 12만 원 한도로 소득공제하여, 60대 이상 주요 이용층의 경제적 부담을 완화하고 구독 수입을 증대시킬 수 있다는 의견이다. 한편 신입 기자의 인건비 공제를 제공해 일정 수준 이하 소규모 지역신문사가 신규 기자를 채용할 경우 인건비의 20%를 공제(1인당 1,000만 원 한도, 2년간)하여, 기자 채용 유인을 제공하고 청년 일자리를 창출하는 방안도 제안되었다.

추진 방식은 시범사업(1~2년, 3개 지역, 대상사 20개)을 통해 효과를 측정한 후 전국으로 확대하며, 관련 부처 간 협의가 선행되어야 한다. 세액공제는 가장 효과적인 간접 지원 수단이나 조세 재정 및 관련 법의 개정 필요성 등 추가적인 논의가 필수적이며, 장기적인 효과성 검토에 따라 추진되어야 한다.

(3) 플랫폼과 정보유통회피 분담금

지역신문발전기금은 정부 재원에 전적으로 의존한다. 중장기적으로는 플랫폼 사업자의 기여를 제도화할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 먼저 주요 포털 등 ‘뉴스를 유통하는’ 플랫폼에 대해서는 뉴스 콘텐츠 이용으로 발생한 광고 수익의 일부를 기금으로 환원하는 방안을 검토할 수 있다. 호주와 캐나다가 이미 유사한 제도를 시행 중이다.

나아가 중장기적으로는 ‘뉴스를 유통하지 않으면서’ 디지털 주목경제에서 수익

을 창출하는 콘텐츠 플랫폼(OTT나 온라인동영상플랫폼 등)의 기여 방안도 검토 가능하다. 영화발전기금이나 지상파방송 콘텐츠의 의무재송신(Must-Carry) 원리와 유사하게, 정보 생태계에서 일정 수준 이상 이익을 얻은 사업자에게 책무를 부과하는 방식도 제안되었다. 민주주의 정보 인프라라는 공공재의 혜택을 향유하면서도 생산비용은 부담하지 않는 무임승차 문제를 교정하는 관점에서, 수익자 부담 원칙에 기반한 ‘정보유통회피 분담금’의 제도화 가능성이 있다.

다만 이는 과세 대상 범위, 헌법적 쟁점, 국제법 저촉 여부 등 복합적인 검토를 요하는 중장기 과제로, 별도의 심층 연구가 필요하다는 지적이다. 이에 대해서는 5장에서 상세히 다룬다.

4) 단계별 추진 계획

(1) 1단계: 법제도의 정비와 시범사업 추진

이러 앞서 논의된 제안을 정리하고 단계별 추진 계획으로 정리해 볼 수 있다. 현실적으로 해당 제안을 모두 수용할 수는 없으나, 제안의 유형과 실행 가능성 등을 고려해 추진과 검토 전략을 마련하는 것이다. 즉, 1단계에서는 지역신문발전위원회 등 차원에서 자체적으로 결정할 수 있는 사안과 사전에 법·제도적 정비가 필요한 부분을 정리한다. 이어 2단계에서는 본격적인 실행 방안을 제안한다. 나아가 3단계에서는 장기적인 검토를 통해 지역 언론의 자생력 강화를 위해 추진될 수 있는 제언들을 종합하는 것이다.

먼저 1단계에서는 입법 측면에서는 지역신문법 개정안의 확정에 발맞춰 지원 제도의 개선 논의에 착수한다. 연구과제나 내부 검토를 통해 지역별 맞춤형 지원의 가능성을 타진하고 시범 운영할 수 있다.

우선지원대상사의 수를 확대하고, 선별적 지원의 가능성을 논의한다. 그 이후 복수 지원 트랙의 시범적인 운영이 가능할 것이다. 평가 지표 개선 및 제3자 평가의 시범 적용 등도 지역신문발전위원회 자체적으로 추진할 수 있다. 우선적으로 관련 예산 및 비용을 책정하고, 연구 등을 수행해볼 수 있다. 이를 통해

신규 지원 체계의 실효성을 검증하고 전면 확대를 위한 기초 데이터를 축적한다.

(2) 2단계: 확대 적용과 실행

다음 단계에서는 제도적으로 맞춤형 지원을 확대할 수 있다. 현행 우선지원대상사 수를 고려해 100개 매체 내외를 우선지원대상사로 선정하거나 우선지원대상사 외 소규모 매체의 지원 제도를 도입한다.

이어서 평가 체계를 전면 전환한다. 정량 지표와 정성 지표의 배점 비율을 조정하고, 지역별 평가 체계와 사후평가 제도를 도입한다. 이와 관련해서는 앞서 언급한 지역별 협의체의 신설이 필요하며, 지역신문발전위원회와 협의체, 업계 의견 수렴 과정 등이 선행되어야 한다.

아울러 부처 간 협의 및 법률 개정 등을 통해 세액공제 등의 시범사업을 실시할 수 있다. 시범사업 후 세액공제를 전국으로 확대하고, 지역 언론발전협의체의 역할을 강화한다. 관련 예산은 별도의 기금 및 플랫폼 부담금 등의 신설, 정부 예산 배정 등에 따라 세액공제 규모를 조정할 수 있다는 의견이다.

신규 사업으로 BBC LDRS 모델을 응용하여 소수의 선발된 지역 저널리즘 펠로(fellow)의 인건비를 지원하고, 탐사보도팀 운영비를 본격 지원할 수 있을 것이다. 또한 지역 주간지 등의 배송비 지원 프로그램을 확대한다. 이를 통해 지역 언론의 디지털 전환이 본격화되고 저널리즘 품질이 향상되며 새로운 수익 모델 실험이 활성화될 수 있다는 의견이다. 다만 해당 부분에 있어 예산 규모나 재원의 도입 방식이 확정되지 않은바, 별도의 연구와 지속적인 협의 체계가 요구된다는 평가이다.

(3) 3단계: 지역 언론의 지속 가능성 확보

최종적으로 지역신문의 자생력을 확보해야 한다. 지원을 통해서 매체를 육성하는 것은 한계가 분명하기 때문이다. 이는 지원의 목표와 평가 기준을 저널리즘 가치의 증진에 맞춰야 하는 이유기도 하다.

제도적으로는 지역신문 대상 미디어 바우처제도를 검토해 볼 수 있다. 특히

고령층 비율이 높은 지역이나 지역 정보 및 활자 매체 의존도가 높은 농어촌 등 지역에서 먼저 선행 사업을 실시할 수 있다. 다만, 바우처 매체를 어떻게 선정할지 어떠한 형식으로 지급할지 등은 추가적 논의가 선행해야 한다. 소외계층 등에 대한 구독료 지원 프로그램을 제외하면, 미디어 바우처 제도를 폭넓게 적용한 사례가 전 세계적으로 희소하기 때문이다. 한편 자립형 비즈니스 모델 평가를 강화하며, 장기 지원사에 대한 졸업제를 시행할 수도 있다. 디지털 전환이나 기술 혁신 등 제한적인 분야의 참여는 허용하되, 일반적인 지원사업은 제외하는 방식이다.

지역신문의 광고 의존도를 축소하고, 지역신문 기자 수의 증가, 디지털 콘텐츠 비중 확대 등을 장기적인 목표로 설정한 후 지속 관리할 필요도 있다. 이를 통해 지역 언론이 정부 지원에 의존하지 않고 자생할 수 있는 구조를 갖추며, 지속 가능한 지역 저널리즘 생태계를 조성하는 것이 지원사업의 목표이다.

4. 소결

본 장에서 언급한 제도 개선 방안은 현행 지역신문 지원 정책의 구조적 한계를 극복하고, 지속 가능한 지역 저널리즘 생태계를 조성하기 위한 것이다. 현행 지원 제도는 20년간 지역 언론의 최소한의 생존 기반을 유지하는 안전판으로 기능해 왔으나, 종이신문 중심의 법적 정의, 재원의 불안정성, 보조금법 적용에 따른 집행 경직성, 경영 건전성 중심의 평가 체계 등 구조적 한계를 안고 있다.

이에 본 장에서는 포럼과 인터뷰를 통해 지역신문 지원 정책에 대한 현장의 목소리를 집약했다. 현장이 지적하는 문제는 명확하다. 종이신문 중심의 법적 정의, 재원 불안정성, 보조금법 제약, 경영 건전성 중심 평가 등 구조적 한계가 정책 실효성을 제약하고 있다는 의견이다. 이해관계자는 필연적으로 기금의 확대와 운영의 유연성 제고, 더 많은 사업자에게 더 많은 기금 지원을 요청한다. 까닭에 해당 제안을 전적으로 수용하기엔 제도적, 재정적인 한계가 뚜렷하다.

일부 의견은 실행되기 어려우며, 장기간 검토를 전제한다. 단, 정책 의사결정에서 이해관계자와 전문가, 수용자의 의견 수렴이 중요하다는 점을 고려해 본 보고서에서는 당장 실천하기 어렵더라도 포럼 등에서 제시된 의견들을 최대한 전달하고자 했다.

현장이 요구하는 정책 개선 방향 역시 일관된다. 정책 목표를 ‘산업 지원’에서 ‘공공 정보 인프라 지원’으로 전환하고, 매체 유형별 차등 지원 체계를 구축하며, 저널리즘 품질을 중심으로 평가 기준을 재설계해야 한다는 것이다. 곧, 단순히 기금을 확대하는 것을 넘어서 정책의 목표를 전환해야 한다는 것이다.

물론 아직까지 이러한 제안들은 원칙과 방향을 제시하는 데 그친다. 구체적으로 어떤 제도를 어떻게 설계할 것인지, 해외의 혁신적 모델은 국내에 어떻게 적용 가능할지, 재원은 어디서 확보하고, 단계별로 무엇부터 실행할 것인가는 여전히 더 많은 논의를 필요로 한다.

다음 장에서는 이러한 질문에 사전적인 답을 모색해 본다. 영국 BBC의 LDRS, 캐나다 LJ1, 미국 세액공제, 편집비 보조 등 해외 지원 모델의 국내 적용 방안을 검토하고, 미디어 바우처 제도와 플랫폼 부담금 등 새로운 재원 확보 방안을 제시한다. 나아가 단기-중기-장기의 구체적 실행 로드맵을 통해 본 장의 제안을 실천 가능한 정책으로 구체화해 본다.

05 중장기 발전 전략 수립

앞서 4장에서 현행 지역신문 지원 제도의 한계를 진단하고 법체계 개선 방향을 제시했다면, 이 장에서는 더 근본적인 차원에서 지역신문 지원 정책의 새로운 패러다임 도입을 모색한다. 지역신문법 제정 20년을 맞아, 이제는 단순한 제도 개선을 넘어 지역 저널리즘 생태계 전반을 진단하고, 지속 가능성을 갖춘 생태계를 재설계할 시점이기 때문이다.

본 장은 크게 세 부분으로 구성된다. 먼저 해외의 혁신적 지원 모델을 검토하며 국내 적용 가능성을 타진한다. 다음으로 단기와 중기, 장기적 정책 논의가 요구되는 단계별 추진 전략을 제시한다. 이때 단기란 2026년 시작되는 지역신문 발전 3개년 계획의 진행 시점, 곧 향후 약 3년의 기간을 의미한다. 지원 제도의 실질적인 변화를 도모할 수 있지만, 정책 철학의 설계와 반영은 어렵고 성과를 측정하기도 어려운 기간이다. 반면, 중기란 이번 3개년 계획 기간 동안 논의될 수 있지만, 구체적인 실행이 어려운 법·제도의 변화를 논의하는 시기이다. 세제 혜택의 도입이나 미디어 바우처 제도의 실시 등을 논의하고, 진행할 수 있는 10년 이내의 기간을 의미한다. 장기란 최소 5년에서 10년 이상의 준비기간이 필요한 사업과 제도를 정비하는 기간을 의미하며, 지역별 협의체 구성과 지원제도의 확립을 통해 지역신문의 자생력을 확보하는 데 필요한 시간을 뜻한다.

한편, 본 장에서는 이 전략의 실행을 위한 전제조건을 정리한다. 앞서 4장이 ‘현행법과 제도의 틀 안에서 당장 손볼 것’에 집중했다면, V장은 ‘새로운 정책 철학과 중장기 비전’을 다룬다. 해당 내용의 실천을 위해 단순한 미래의 청사진을 넘어서, 2026년부터 단계적으로 실천 가능한 구체적 로드맵을 제안해 보고자 했다.

1. 지역 언론 지원 모델의 혁신

1) 정책의 철학적 기반 검토

지역신문 지원 정책을 재설계하기 위해서는, 개별 사업의 개선에 앞서 정책 전반을 관통하는 철학적 기반과 개념 틀을 명확히 할 필요가 있다. 국내 지역신문법은 제1조를 통해 ‘여론 다원화’와 ‘민주주의 실현’ 및 ‘지역사회의 균형 발전’을 정책 목표로 명시하고 있으나, 실제 제도 운영 과정에서는 이러한 목표가 충분히 구조화되지 못하였다. 해당 목적은 지역신문 지원 철학 이전에 존재하는 정책 보조의 기본 목표이자, 국가 행정의 필수과제 성격을 가지기 때문이다. 이에 지역신문 지원 제도의 실행 단계에서는 법의 목표 외에 시장 경쟁력 제고와 산업 지원의 논리와 혼재한다는 평가가 제기되어 왔다.

해외 사례를 살펴보면, 언론 및 미디어 지원 정책은 대체로 ‘분배적 정의(distributional justice)’와 ‘배분적 효율(allocative efficiency)’이라는 두 축을 중심으로 설계된다. 일상적으로는 분배와 배분이 혼용되지만, 정책 설계 차원에서는 서로 다른 판단 기준과 정책 언어를 전제로 한다는 점에서 구분이 필요하다.

경제학적으로 배분은 효율성의 제고를 위한 자원의 재배치이며, 분배는 정의 달성을 위한 사회적 편익의 조정이다. 그런데 일반적으로 언론은 사후적인 재분배의 대상이 되는 사적 재화가 아니라 생산 단계부터 공공성이 개입되는 공적 재화이다. 이에 언론과 미디어 지원 정책에서 분배적 가치와 배분적 효율성을 조율하는 것은 철학적인 기초가 된다. 언론에 대한 지원은 시장경제에서 공적 재화의 최적화를 추구하는 방법론의 대표적인 사례이기 때문이다.

(1) 분배적 정의와 배분적 효율

분배적 정의에 기반한 언론지원은 정보 접근권을 시민의 기본권으로 인식하고, 지역·계층·소수자 간 정보 격차 해소를 핵심 목표로 삼는다. 예컨대 프랑스와 스웨덴의 언론지원 정책은 미디어와 언론이 공공재라는 인식에서 출발한다.

분배적 접근을 대표하는 사례로, ‘모든 시민의 지역 정보 접근권 보장’을 국가의 공적 책무로 설정하고 있다. 언론을 단순한 시장 상품이 아니라 민주주의를 구성하는 공공 정보 인프라로 인식하는 철학에 기초한 지원 정책이다.

반면 배분적 효율에 초점을 둔 정책은 시장 실패에 대한 보완적 개입을 전제로 한다. 언론의 공공성을 인정하지만, 독립성이 중요하다는 원칙에 따라 정부나 공공적인 영역에서 금전적인 개입을 최소화해야 한다는 철학이다. 따라서 제한된 공적 재원을 어떻게 투입해야 지역 저널리즘의 생산과 유통을 효율적으로 회복할 수 있는지에 주목한다. 미국과 캐나다의 최근 정책 논의는 이와 같은 관점에서 전개되고 있으며, ‘뉴스 사막화(news desert)’와 같은 구체적 현상을 문제로 설정하고 지역 저널리즘 시장의 기능 회복과 경쟁력 제고에 정책적 초점을 두고 있다.

따라서 해외의 언론과 저널리즘 지원 정책은 국가의 정책 철학에 따라 다른 성격을 보인다. 분배적 정의에 기초해 지원하는 국가에서는 공적 재원의 투입을 언론의 효과적 작동을 위한 전제조건으로 인식한다. 반면, 배분적 효율을 강조하는 국가에서는 시장 경쟁을 보완하고 언론사업자의 진입을 유도하는 방향으로 설계된다.

현행 한국의 지역신문 지원 제도는 법적 목적상 ‘여론 다양성과 지역 균형 발전’을 지향하고 있으나, 실제 정책 수단과 집행 방식은 지역신문의 시장경쟁력 강화라는 배분적 효율 논리에 더 가깝게 설계·운영되어 온 측면이 강하다. 이에 정책 목표의 공공적 정당성은 충분히 설명되지 못할 뿐만 아니라, 충분한 시장경쟁력을 강화할 수 있는 규모의 지원도 이뤄지지 못했다. 그러나 개별 사업은 산업 지원 정책과 유사한 성격으로 인식되며 정책 수용성과 지속 가능성을 약화시키는 요인으로 작용해 왔다.

즉, 국내 지역신문 지원 제도의 문제는 목표의 복합성 자체라기보다, 분배적 정의에 대한 명확한 1차적 정책 목표 설정 없이 배분적 수단이 작동해 왔다는 점에 있다. 그 결과 국가적 정책 목표와 현장 집행 사이의 연결 고리가 약해지며, 중간 단계에서 정책 논리의 정당성이 훼손된다는 비판을 피하기 어려운 구조이다.

이에 향후 지역 언론 정책은 ‘공공 정보 인프라로서의 지역 언론 지원’이라는

분배적 정의를 1차 목표로 명확히 설정하고, 시장 활성화와 경쟁력 제고는 그에 따른 2차적 정책 효과로 설정할 필요가 있다. 본 보고서 서장에서 제시한 ‘공공 인프라로서 지역신문의 경쟁력 제고’는 바로 이러한 정책 철학의 재정립에서 출발한다.

(2) 직접지원과 간접 지원

언론사에 대한 정책적인 지원을 내용과 형식에 따라 직접지원과 간접적인 지원으로 구분해 볼 수도 있다. 직접지원은 보조금이나 인건비 등을 언론사에 직접 지급하는 방식이다. 이는 효과가 빠르게 나타나지만, 편집 독립성의 침해 우려가 있다. 프랑스는 신문업계 수익의 21.4%가 국가 보조금일 정도로 직접지원이 활성화되어 있다. 반면 간접 지원은 세제 혜택, 광고비 공제, 배송비 지원 등으로 시장 개입을 최소화하는 방식이다. 예컨대 독일은 언론 독립성 보장을 위해 직접 보조금 지급을 법적으로 금지하고 부가가치세 감면과 배송비 지원만 시행한다. 미국은 최근 세액공제 방식으로 간접 지원을 확대하려 하나 관련 입법이 지연되는 상황이다.

한편, 국내 지역신문 지원금 제도는 기금 사업의 특성상 직접지원에 집중되어 있으나, 언론사에 대한 현금성 지원은 제한되는 특수한 환경에 처해있다. 보조금 법의 제약 등으로 인해 사기업인 신문사의 경영에 직접적인 도움이 되는 인건비나 장비 지원금 등은 제한되는 상황이다. 이에 향후 직접지원의 가능성을 검토하되, 기금 사업에서는 교육비와 컨설팅 비용 등의 비중을 높이고 세제 혜택 등 간접 지원을 병행하는 방식이 필요하다.

(3) 보편적 지원과 선별적 지원

보편적 지원이란 일정 요건을 충족하는 모든 매체나 언론사를 지원하는 방식이다. 자격 요건을 갖춘 모든 언론사를 지원한다는 점에서 형평성이 높고, 언론시장 전반에 미치는 효과가 크나 재원 한계가 분명하다. 반면 선별적 지원은 자격을 갖춘 소수의 언론사만을 선발하여 지원하는 방식이다. 언론에 대한 지원 규모가

큰 해외국가의 경우 다수가 보편적 지원의 방식을 갖추고 있다. 선별적인 지원은 매체의 다양성이 강조되는 환경에서 소수자 언론이나 혁신 프로젝트 등 특정 대상에 집중한다. 북유럽 국가의 원주민 언어 사용 언론사 지원이나 인구 밀집도가 낮은 지역 언론에 지원금을 지급하는 방식이 대표적이다.

선별적 지원은 선택과 집중 효과를 가지지만, 선정과 관련해 공정성 논란이 발생한다. 이에 덴마크는 편집비의 35%를 모든 신문에 보편 지원하되, 지역 콘텐츠 비중이 높은 매체는 60%까지 상향하는 이중적인 지원 체계를 갖추고 있다. 캐나다 역시 보편적 기금과 선별적 프로젝트 지원을 병행 운영한다.

한국의 우선지원대상사 제도는 명목상 선별적 지원을 목적하나, 실제 지원사 대비 선정률이 높은 편으로 보편적인 지원에 가까운 성격을 가진다. 반면, 소수의 지역신문이 매년 반복적으로 지원되는 문제가 지적되는바, 향후 지원 방식을 다변화할 필요가 있다. 우선지원대상사를 규모나 발행 유형별로 구분하고 지원규모 등을 확정하는 보편적 기준을 만들되, 더 많은 언론사가 성과에 기반해 차등적으로 지원받는 이원적 구조를 구축할 필요가 있다.

2) 해외 혁신 모델의 국내 적용 가능성

본 절에서는 해외 지역신문 및 지역 저널리즘 지원 정책 가운데, 국내 제도 환경에 적용할 만한 네 가지 혁신 사례를 제시하고, 적용 가능성을 검토한다. 각 모델은 정책 철학, 지원방식, 제도적 조건에서 차이를 보이며, 이를 국내 여건에 맞게 조정하고, 재조합할 필요가 있다. 각국의 재정 상황이나 언론환경 등이 상이하며, 특히 한국의 경우 ‘뉴스 사막화’보다는 ‘지역 언론의 난립’이 심각하다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 기형적인 출혈경쟁과 함께 저널리즘의 품질 하락이 이어지고 있다는 점에서 정책적인 개입이 불가피한 상황이다.

(1) 영국 BBC의 LDRS 방식: 공공기관-언론사 협업 모델

영국의 LDRS(Local Democracy Reporting Service)는 전국 단위의 공영 방송사와 지역 언론의 협업 모델이다. BBC가 수신료 재원을 활용해 지역신문

및 지역방송사 등의 소속 기자 약 165명의 인건비를 지원하는 방식으로 운영되고 있다. 1인당 연평균 지원액은 약 7,200만 원 수준이며, 해당 기자들이 생산한 콘텐츠는 LDRS 플랫폼을 통해 약 100여 개 계약 언론사가 공동으로 활용한다. 2017년 제도 도입 이후 약 44만 건의 지역 저널리즘 콘텐츠가 생산된 것으로 집계된다(BBC, n.d.; HoldtheFrontPage, 2024).

이 모델의 핵심적인 장점은 정부가 언론사에 직접 보조금을 지급하지 않으므로 경비 지출을 절감하는 한편, 언론 독립성 논란을 최소화하고 있다는 점이다. BBC는 공공기관으로서 지역 취재 네트워크를 안정적으로 확보할 수 있고, 지역 언론사는 인건비 부담을 줄여 취재역량을 유지·강화할 수 있다. 이는 정부가 문화·예술·언론 분야의 의사결정에 직접 개입하지 않고 독립 공공기관을 통해 지원한다는 영국의 ‘팔 길이 원칙(Arm’s Length Principle)’을 구현한 사례로 평가된다.

사실 국내 지상파방송의 경영 상황과 언론환경을 고려할 때, 영국의 협업모델을 그대로 적용하기는 어렵다. 주요 뉴스통신사와 지상파방송사의 지역 지국이 활성화된 반면, 지역신문의 영상이나 디지털 뉴스 제작 능력은 제한되기 때문이다. 이에 전면적으로 다수의 지역 언론사와 공영방송 등과 협업체계를 도입하기 보다는 언론사의 수요를 파악하고, 기존의 협업 사례를 육성하고 지원하는 것이 바람직하다.

실제로 지역신문발전위원회 및 한국언론진흥재단이 중개 기관 역할을 담당하는 방안도 제시된다. 기금을 활용해 일정 수의 지역신문 기자를 ‘지역 협업 저널리즘 펠로’ 형태로 선발하고, 소정의 인건비를 지원하는 방식이다. 이에 관련 콘텐츠는 전국 단위 언론사의 홈페이지나 관련 플랫폼에 우선 게재한 뒤, 계약을 체결한 지역 언론사가 2차적으로 활용하는 방안 등을 검토할 수 있다. 관련 사업이 BBC의 LDRS와 비슷한 규모로 확대될 경우 별도의 지역 언론 전문 플랫폼 등을 구축할 수도 있다는 의견이 제시되었으나, 막대한 플랫폼 구축 비용은 제한점이다.

영국과 같은 협업모델을 적용할 경우 신규 기자 채용 여력이 부족한 중소

지역신문의 취재역량과 지방의회·행정·환경 등 지역 현안에 대한 심층 보도를 강화하는 효과를 기대할 수 있다. 지역신문 종사자 다수가 신규 기자 인력의 양성이 어렵고, 우수 인력의 유출을 지적했음을 고려할 때 검토해 볼만한 대안이다. 아울러 기금 사업의 성격을 단순한 사업비 지원에서 저널리즘에 대한 중장기적 투자로 전환하는 계기가 될 수 있다. 다만, 영국 사례에서 제기된 바와 같이 대형 미디어 그룹 소속 지역지가 상대적으로 협업 사업 등에 다수 참여할 가능성이 있으므로, 국내 적용 시에는 독립 지역 언론을 우선 선발하는 기준을 명확히 설정할 필요가 있다.

(2) 캐나다 LJ: 소수자·커뮤니티 언론 특화 지원 확대

캐나다의 LJ(Local Journalism Initiative)는 2019년부터 5년간 약 515억 원의 재정을 투입해 소규모 지역신문, 비영리 뉴스룸, 원주민 및 커뮤니티 매체를 대상으로 기자 채용과 콘텐츠 제작을 지원하는 정책이다. 이 사업은 소규모 지역 언론의 선별적 육성이라는 공공적 가치를 목표하며, 최근 코로나-19 바이러스의 확산 등으로 규모가 한층 확대되었다. 특히 상업적 매체가 충분히 다루지 않는 지역과 집단의 정보 접근권을 보장하는 데 초점을 두고 있으며, 저널리즘의 공공재적 성격을 제도적으로 강조하는 접근으로 평가된다. 이에 해당 사업을 통해 생산된 콘텐츠는 ‘크리에이티브 커먼즈 라이선스’를 적용해 무료 배포된다.

국내에서는 지역신문 발전기금을 활용한 소규모 신문 사업자 지원 등에 참조할 수 있다. 예컨대 장기적으로 소규모 지역 주간지는 물론, 비영리 뉴스룸, 이주민 대상 매체, 장애인 정보 접근 프로젝트, 농어촌 마을 미디어 등을 지원 대상으로 설정하고 연간 10~15개 내외의 프로젝트를 지원하는 방식이다. 구체적으로는 다문화 지역뉴스레터(다국어 병행 발행), 도서·벽지 지역의 신문 낭독 서비스, 발달장애인을 위한 쉬운 뉴스 제작 사업 등이 포함될 수 있다. 또 군소 매체의 디지털 전환이나 취재역량 강화 사업 등도 검토할 만하다.

이를 통해 정보 취약계층의 알 권리를 제도적으로 보장하는 한편, 지역신문을 종이 기반의 상업 매체로만 인식하는 기존 관점을 확장하는 효과를 기대할 수

있다. 또 지역 공동체 내 정보 순환과 사회적 연대 강화, 지역균형 발전에도 기여할 것으로 판단된다.

(3) 미국의 세액공제 도입: 광고주·구독자 인센티브

최근 미국 각 주에서는 지역 저널리즘 지원을 위한 세액공제 방식의 간접 지원 제도가 논의되고 있다. LJSA(Local Journalism Sustainability Act)나 뉴욕 주의 LOCAL Act 등은 중소기업의 지역 언론 광고비에 대해 50~80%의 세액공제를 제공하고, 개인 구독자의 구독료와 언론사의 기자 인건비 일부를 공제 대상으로 포함하는 내용을 담고 있다. 이 모델의 장점은 정부의 직접 예산 투입 없이 세수 감면을 통해 지역 언론을 지원한다는 점이다. 시장 메커니즘을 활용해 광고주와 독자의 선택을 존중하는 동시에 지역경제 활성화 효과를 낳는다.

관련 제도의 국내 적용을 위해 소득세법 개정을 통한 단계적인 도입을 검토할 수 있다. 먼저 직원 수 등의 기준에 따른 중소기업이 우선지원대상사에 광고를 집행할 경우 광고비의 일정 부분을 한도 내에서 세액공제하는 방안이 제안되었다. 둘째, 개인이 지역신문(종이·디지털 포함)을 구독할 경우 소득공제 한도를 늘려서 적용해야 한다는 의견이 제기되었다. 현행 도서·공연비 공제 제도와 유사한 구조를 활용할 수 있다. 셋째, 우선지원대상사가 신규 기사를 채용할 경우 인건비의 20% 이상을 1인당 연 1,000만 원 등 한도로 2년간 공제하는 방안이 제안되었다.

이를 통해 지역 중소상공인의 지역신문 광고 유인을 제고하고, 독자의 유료 구독을 활성화함으로써 광고 의존도를 완화하는 효과를 기대할 수 있다. 다만, 미국에서도 입법이 지연되고 있는 바와 같이 세수 감소에 대한 우려와 플랫폼 기업의 반발 가능성이 존재하므로, 국내 도입 시에는 관계 부처와의 사전 협의 및 일부 지역을 대상으로 한 시범사업을 거친 단계적 접근이 필요하다. 세금 공제 혜택 확대는 가장 효과적인 간접 지원 방안이나 정부와 관련 부처의 적극적인 협의와 개입이 요구되며, 사전에 충분한 정책 논의가 선행되어야 할 것이다.

(4) 북유럽 국가의 편집비 보조: 콘텐츠 품질 강화

한편 종이신문 등의 제작비를 직접 지원하는 사례도 있다. 덴마크는 미디어 지원법에 따라 신문사의 편집 제작비의 약 35%를 지원하고 있으며, 연간 최대 지원 한도는 약 1,750만 크로네(약 37억 원)이다. 지역 콘텐츠 비중, 독립 제작 비율, 디지털 전환 수준 등을 평가해 지원 비율을 최대 60%까지 상향하는 차등 구조를 운영하고 있다.

이 모델의 특징은 인건비나 배송비 등 간접 비용이 아닌 콘텐츠 제작 자체에 대한 투자를 제도화했다는 점에서 주목된다. 또 성과 평가 지표가 비교적 명확해 선정의 공정성을 확보하고 있다는 평가이다.

국내에서는 기존의 우선지원대상사 대상 경영 개선 지원사업을 ‘콘텐츠 제작비 보조’ 방식으로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 전문적인 탐사 보도팀 운영, 지역 이슈 기획 시리즈 제작, 영상·팟캐스트 등 멀티미디어 콘텐츠 제작, 시민 참여형 프로그램 운영 등 비용의 30~50%를 보조하는 안이 제안되었다. 평가 지표로는 지역 콘텐츠 비중, 독립 제작 콘텐츠 비율, 디지털 전환 지표 등을 활용할 수 있으며, 제작된 콘텐츠에 대한 사후평가도 적용될 수 있다.

이를 통해 단순한 경영비 보전 방식의 지원에서 탈피하고, 저널리즘 품질 향상에 직접적으로 기여하는 정책 효과를 기대할 수 있다. 다만 덴마크 사례에서 지적된 바와 같이 소규모 언론사의 행정 부담이 증가할 수 있으므로, 국내 적용 시에는 온라인 기반의 간소한 정산·증빙 시스템을 병행 구축할 필요가 있다. 이상의 해외 사례는 단일한 모범 모델이라기보다는, 국내 제도 환경에 맞게 선택·조합 가능한 정책 도구의 집합으로 이해하는 것이 타당하다. 따라서 언론환경과 예산 규모, 정책 철학 등의 차이를 고려해, 장기적으로 국내에 최적화된 사업 모델을 구축하는 것이 바람직하다.

3) 기금 외 자원 다각화 방안

현행 지역신문발전기금은 정부 출연금(일반회계)에 전적으로 의존하고 있으며, 독립적인 자원 구조를 갖추지 못한 상태다. 제도 출범 초기인 2005년 205억

원이던 기금은 20년 만에 절반 이하인 83억 원으로 축소되었는데, 이는 제도적 안정성과 지속 가능성 측면에서 구조적 한계를 드러낸다. 중장기적인 지역 언론 지원 체계를 구축하기 위해서는 기존 재정 구조를 보완하는 기금 외 재원 다각화 방안에 대한 검토가 필요하다.

(1) 뉴스 플랫폼에 대한 부담금 부과

플랫폼 부담금(또는 뉴스 기여금)은 구글과 네이버·카카오 등 주요 플랫폼 사업자가 뉴스 콘텐츠 유통을 통해 발생시키는 광고 수익 일부를 공적 기금으로 적립해 언론사 지원 등에 활용하는 제도이다. 뉴스 유통으로 발생하는 수익의 일정 부분을 생산자와 공유하는 동시에, 지역 저널리즘 생태계 유지에 필요한 재원을 확보하려는 목적을 가진다. 해외 사례로는 호주가 2021년 ‘News Media Bargaining Code’를 도입해 플랫폼과 언론사 간 협상을 제도화했으며, 캐나다는 2023년 ‘Online News Act’를 통해 플랫폼의 뉴스 이용에 따른 기여를 법제화한 바 있다.

국내에서도 플랫폼 사업자의 전년도 뉴스 관련 광고 수익을 기준으로 일정 비율을 기금에 납부하도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 예컨대 초기 단계에서는 1~2% 수준의 기여율을 적용하고, 제도 안착 여부에 따라 단계적으로 조정하는 방식이 가능하다. 나아가 실제 확보 가능한 재원 규모에 대해서는 플랫폼의 수익 구조, 뉴스 이용 방식, 법적 쟁점 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

문제는 플랫폼 사업자가 뉴스 서비스 제공을 통해 ‘네트워크 외부성’을 누리고 있다고 추정되나, 그 규모를 확인하기 어렵다는 점이다. 현재도 뉴스 서비스에 직접 광고 등을 제공하지 않는 플랫폼 사업자가 다수고 광고에 대한 수익을 언론사와 공유한다는 주장이다. 또 플랫폼 사업자는 뉴스 노출이 언론사에 트래픽을 제공하고 있다는 점을 들어 추가 부담에 반발할 가능성이 크다. 따라서 지역 저널리즘 지원이라는 공익 목적에 한정된 재원 활용임을 명확히 하는 한편, 적절한 재원 규모를 확정하는 등 정책적인 정당성을 보완할 필요가 있다.

(2) 정보유통회피 분담금 검토

현재 플랫폼 분담금 논의가 '뉴스를 유통하는' 사업자의 책임에 초점을 맞춘다면, 중장기적으로는 '뉴스를 유통하지 않으나 디지털 주목경제에서 수익을 창출하는 대형 콘텐츠 플랫폼(OTT, 숏폼 영상, SNS 등)'의 기여 방안도 검토할 필요가 있다.

인터넷 기반의 온라인 미디어는 사적 재화지만, 공공재적 속성을 가지고 있다. 따라서 민주주의적 정보의 유통 인프라를 활용하지만, 뉴스 생산비용은 부담하지 않는 사업자에 대해 일정 수준의 사회적 기여금을 요청하는 방안이다. 플랫폼 활용이라는 무임승차 문제를 교정하는 관점에서, 피구세(Pigouvian tax; 환경 오염 등 부정적 외부효과를 유발하는 행위에 대한 교정 과세) 성격의 '정보유통회피 분담금' 등을 검토할 수도 있다.

다만, 이와 같은 분담금 도입은 조세 부과를 통한 부정적 외부효과 교정보다는 수익자 부담 원칙의 제도화라는 차이점을 가진다. 플랫폼들은 민주주의 정보 인프라의 안정성에 의존해 사업을 영위하면서도, 그 인프라 유지 비용은 부담하지 않는다. 물론 정책 입안과 구체적인 제도화 가능성을 향후 심도 있게 논의할 필요가 있으나, 기존의 사례에 비추어 관련된 주장을 검토할 수 있다. 예컨대 극장 입장권 수익이나 DVD 제작 수입의 일부분을 기금으로 납부하는 영화발전기금이 국내 영화 생태계의 활성화에 기여한 사례가 있다. 또 의무재송신(Must-Carry) 제도가 방송 플랫폼에 공익 채널 유통 의무를 부과하는 것과 같이 이익 공유의 원리를 적용하는 것이다.

특히 플랫폼들이 뉴스를 의도적으로 회피하면서 '논란 없는 콘텐츠'로 광고주를 끌어들이는 행위는, 뉴스 생산자에게 경쟁 불이익을 초래하는 시장 왜곡 효과를 낳을 수 있다. 이러한 구조적 불평등을 교정하기 위해 별도의 분담금 제도를 통한 공익기금 조성을 논의할 수 있다.

다만 관련해 과세 대상 범위 설정이 어렵고, 재산권 침해와 이중과세 등 헌법적 쟁점, 국제법 저촉 여부, 집행 가능성 등 복합적인 검토가 필요하다. 이에 해당 논의는 중장기 과제로, 별도의 심층 연구를 통해 정책 타당성을 면밀히 검증해야

할 것이다.

(3) 정부광고의 지역 할당 강화 의견

현재 정부광고의 집행 과정에서 지역신문에 대한 일정 수준의 할당이 필요하다는 의견이 제기되었다. 특히 지방자치단체나 지역 공공기관의 광고에 한정하여 지역 언론의 비중을 강제할 수 있다는 의견이다.

그러나 실제 정부광고 집행에 있어 지역신문 등의 비율이 평균 이상 수준을 유지할 뿐만 아니라, 광고주의 법적 권한을 침해한다는 반론도 나온다. 정부광고는 국가 등의 정책 홍보에 일차적인 목적이 있는 까닭에 지역 언론의 재정 보조 수단이 될 수 없다는 것이다.

물론 현장에서 정부광고 할당제 도입 관련 의견이 이어지며, 일부 지방단체 조례 등에서 광고 집행 방식으로 지역 언론 지원 필요성을 검토하는 상황이다. 이에 정부광고법 및 시행령 개정을 통해 중앙부처 광고 예산을 할당하기보다는 지방자치단체 등의 조례 표준안을 마련하는 수준에서 논의가 전개될 수 있다. 광역·기초 지자체의 광고 집행 자율성을 보장하되 관할 지역신문에 대한 일정 수준의 배정을 유도하는 방식이다. 이러한 조치는 신규 재원을 창출하기보다는 기존 공공 광고 예산의 배분 구조를 조정하는 방식이라는 점에서 재정 부담을 상대적으로 낮게 유지할 수 있다. 하지만 역설적으로 정부광고 집행의 자율성이 보장되어야 지역 언론의 독립성이 확보된다는 점을 주지해야 한다.

(4) 민관 매칭펀드 조성

지역 언론의 자생력을 확보하는 것은 언론과 저널리즘 진흥의 핵심과제이다. 해외 사례를 살펴보면 언론의 독립성을 보호하기 위해 정부의 직접 지원을 제한해야 한다는 정책 철학과, 언론의 상업화를 배제하기 위해 정부의 지원이 필수적이라는 정책 철학이 대립하고 있다. 그러나 언론의 편집 독립성과 비상업적 공익성의 수호는 불가분의 관계에 있으며, 상호대립적인 가치가 아니다. 이에 언론사가 수익성과 공적 가치를 동시에 달성할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

이와 같은 의미에서 민관 매칭 펀드는 유용하다. 지역 기업이나 민간 재단이 지역신문발전기금이나 지역 언론사에 출연할 경우, 정부가 동일한 규모의 재정을 매칭해 지원하는 방식이다. 공적 재원만으로는 한계가 있는 상황에서 민간 참여를 유도함으로써 기금의 외연을 확장하는 수단으로 활용될 수 있다.

국내에서는 중소기업 지원 분야에서 유사한 매칭 구조가 이미 활용되고 있으며, 해외에서도 민간 재단이 지역 저널리즘 프로젝트에 참여하는 사례가 존재한다. 다만 언론 분야에 적용할 경우 기업의 영향력 행사나 편집 독립성 문제에 대한 우려가 제기될 수 있으므로, 출연 기업의 개입을 엄격히 제한하는 제도적 장치가 전제되어야 할 것이다. 지역신문발전기금 외에 지역별 협의체를 통한 기금운영 체계를 마련하는 것도 검토해 볼 수 있다.

(5) 크라우드 펀딩 연계

특정 탐사보도나 공익적 취재 프로젝트를 대상으로 시민 크라우드 펀딩을 진행하고, 일정 요건을 충족할 경우 공적 기금이 추가로 매칭 지원하는 방식도 보완적 수단으로 검토할 수 있다. 이는 시민 참여를 통해 저널리즘의 공공성을 가시화하는 동시에, 프로젝트 단위의 선별적 지원을 가능하게 한다.

단, 크라우드 펀딩의 특성상 이슈 편중이나 단기적 관심에 좌우될 가능성이 있으므로, 시범사업 수준에서 제한적으로 운영하며 효과를 검증할 필요가 있다.

4) 지역신문 바우처 제도의 도입 검토

지역신문 바우처 제도는 일정 금액의 ‘정보 이용 바우처’를 지역주민에게 지급하고, 주민이 원하는 지역 매체를 선택해 구독하거나 이용하도록 하는 수요자 중심의 지원 방식이다. 이는 공급자 중심의 보조금 구조에서 벗어나, 이용자의 선택을 통해 매체 간 품질 경쟁을 유도하려는 목적을 가진다.

해외에서는 이탈리아의 ‘18App’, 프랑스의 ‘Pass Culture’ 등이 문화 소비 촉진을 목적으로 바우처 제도를 운영하고 있다. 이탈리아의 ‘Bonus Cultura(18App)’

는 18세 청년에게 문화 바우처를 제공하는 제도로, 책과 신문·정기간행물 구독을 포함한 문화 상품·서비스 소비에 사용할 수 있다. 프랑스의 ‘Pass Culture’는 청소년에게 다양한 문화 상품·서비스에 쓸 수 있는 크레딧(credit)을 제공하는 제도이며, 책과 기타 문화재 소비를 공식적으로 포함한다. 디지털 구독 역시 이용 가능한 범주에 들어 있으나 전통적 신문 정기구독만을 명시한 공식 자료는 현재 확인되지 않는다. 또 이러한 제도를 지역 언론지원에 직접 적용한 사례는 제한적이므로, 국내 도입 시에는 신중한 설계가 요구된다.

국내에서는 정보 접근성이 상대적으로 낮은 계층을 중심으로 시범사업을 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 예컨대 고령층이나 농어촌 거주자를 대상으로 소액의 바우처를 제공하고, 우선지원대상사에 한해 사용처를 제한하는 방식이다. 이를 통해 실제 이용률과 행태 변화를 검증한 후 단계적 확대 여부를 판단하는 접근이 바람직하다.

바우처 제도와 관련해서는 특정 매체로의 쏠림 현상이나 현금화 가능성에 대한 우려가 제기될 수 있다. 이에 대해서는 사용 매체 수 제한, 전자 바우처 방식 도입, 사용 내역 모니터링 등 관리 장치를 병행함으로써 부작용을 최소화할 필요가 있다.

2. 단계별 추진 전략

앞서 제시한 해외 사례와 제도 개선 방향을 실제 정책으로 전환하기 위해서는, 단기간에 모든 제도를 도입하기보다는 단계별·점진적 추진 전략이 필요하다. 본 보고서는 이를 단기(3년 이하), 중기(5년 이하), 장기(5년 이상)의 세 단계로 구분하여 실행 로드맵을 제시한다. 각 단계는 제도 보완, 구조 전환, 지속 가능성 확보라는 상이한 목표를 가진다.

1) 단기 전략: 제도 보완과 시범사업 검토

단기 단계의 핵심 목표는 현행 제도의 즉각적인 한계를 보완하고, 향후 제도 전환을 위한 시범사업과 제도적 기반을 마련하는 데 있다.

우선 지역신문법 개정을 통해 제도의 적용 범위와 운영 체계를 현실에 맞게 조정할 필요가 있다. 디지털 기반 매체를 법적 정의에 포함하고, 우선지원대상사 선정 기준을 보다 명확히 하며, 지역 콘텐츠 비중과 같은 핵심 요건을 강화하는 방안이 검토될 수 있다. 또한 지역신문발전위원회의 역할을 자문 중심에서 집행 기능을 일부 수행하는 방향으로 조정하는 논의도 병행될 수 있다.

이와 함께 매체 유형별 지원 체계 도입을 위한 A/B/C 트랙 시범사업을 제한된 규모로 운영하는 방안이 고려될 수 있다. 종이신문 중심 매체, 디지털 전환을 추진 중인 매체, 커뮤니티·비영리 미디어를 각각 구분하여 지원 방식을 달리 적용하고, 평가 지표 역시 시범적으로 적용함으로써 제도의 실효성을 점검하는 것이 목적이다.

조직 운영 측면에서는 정책 기획과 평가를 전담할 최소한의 상근 인력을 배치해 사업 관리 역량을 보완하고, 중간 점검과 컨설팅을 연계하는 성과 환류 체계를 구축할 필요가 있다. 아울러 지역신문 바우처 제도와 같은 수요자 중심 지원 방식 역시 일부 지역을 대상으로 제한적으로 시범 운영해 실제 이용 행태와 정책 효과를 검증하는 접근이 바람직하다.

2) 중기 전략: 지원 체계 정착과 자원 구조 전환 모색

중기 단계의 목표는 매체 유형별 지원 체계를 제도적으로 정착시키고, 기금 외 재원을 포함한 자원 구조의 다각화를 본격화하는 것이다.

이 단계에서는 A/B/C 트랙 제도를 확대 적용하되, 트랙별 특성에 맞는 지원 내용을 차별화할 수 있다. 예컨대 전통적 지역신문에는 콘텐츠 제작과 유통 비용을, 디지털 전환 매체에는 기술·마케팅 비용을, 커뮤니티 미디어에는 프로젝트 단위 지원을 중심으로 설계하는 방식이다. 동시에 지역별 언론 생태계 특성을

고려한 맞춤형 지원 전략을 병행함으로써 수도권, 광역시, 도 단위, 농어촌 지역 간 격차를 완화하는 접근이 필요하다.

재원 측면에서는 플랫폼 부담금, 정부광고 집행 구조 개선, 민관 매칭펀드 등 앞서 제시한 다각화 방안을 단계적으로 도입·검토할 수 있다. 특히 플랫폼 부담금의 경우 초기에는 낮은 비율로 제한적으로 도입하고, 법적·사회적 논의를 거쳐 점진적으로 확대 여부를 판단하는 방식이 현실적이다.

또한 중앙 단위 정책과 지역 단위 실행을 연결하기 위해 광역 단위의 지역 언론발전협의체를 설치하고, 지자체와 지역 언론, 시민사회가 참여하는 협의 구조를 구축함으로써 정책 수용성과 현장 적합성을 제고할 필요가 있다. 이와 함께 언론진흥재단과 지역신문 간 협업 모델을 시범적으로 운영해 인력·콘텐츠 차원의 공동 생산 가능성도 점검할 수 있다.

3) 장기 전략: 지속 가능한 생태계와 자립 모델 확산

장기 단계의 핵심 목표는 지속 가능한 지역 저널리즘 생태계를 구축하고, 공적 지원에 대한 의존도를 점진적으로 낮추는 것이다.

이를 위해 매체 중립적 관점에서 지역신문과 지역방송, 디지털 매체를 포괄하는 통합적 법·제도 체계(가칭 ‘지역미디어 발전법’) 도입 가능성을 검토할 수 있다. 이는 기존의 매체별 분절적 지원 구조를 넘어, 지역 저널리즘 전반을 하나의 공공 영역으로 인식하는 방향 전환을 의미한다.

아울러 일정 기간의 지원을 통해 자생력을 확보한 매체 사례를 발굴하고, 이를 확산하는 정책도 장기 과제로 설정할 수 있다. 유료 구독, 지역 후원, 서비스 다각화 등 다양한 수익 모델을 실험한 사례를 축적하고, 이를 공유함으로써 지역 언론 전반의 경영 혁신을 유도하는 방식이다.

바우처 제도의 경우에도 시범사업 평가 결과를 바탕으로 대상과 규모를 점진적으로 조정하며 확대 여부를 판단하는 것이 바람직하다. 동시에 평가 체계를 고도화해 정책 효과를 객관적으로 점검하고, 성과에 따른 지원 조정과 환류가 작동하는 구조를 확립할 필요가 있다. 민관 협력 기금 역시 자율성과 투명성을

전제로 제한적으로 확대함이 바람직하다.

4) 정책지원의 영속성 확보

이상으로 지역신문 지원 정책의 중장기 발전 전략을 제시해 보았다. 본 장에서 제시한 정책 의견을 실제로 채택하기 위해서는 더 많은 검토와 논의가 필요하다. 곧 본 단계별 추진 전략은 단기적 성과를 약속하는 고정된 청사진이 아니라, 정책 환경 변화와 실행 결과에 따라 조정·보완되어야 할 유연한 로드맵이다.

핵심은 단기적으로 정책의 실효성과 효과성을, 중기적으로 제도의 혁신을 도모해, 장기적으로 지역신문 시장의 지속 가능성을 확보하는 것이다. 일단 법 개정과 시범사업을 통해 지원의 효과성을 제고하고, 사업 및 지원 대상을 다변화한다. 아울러, 플랫폼 부담금과 지역 거버넌스 강화 등으로 정책 실행의 틀을 재설계할 수 있다. 나아가 미디어 바우처의 실시와 언론사 자립 모델 확산, 민관 협력 기금 등으로 ‘자생력을 갖춘 지역 언론 생태계’를 만드는 것이다.

이에 매년 성과를 점검하고, 2028년 차기 지역신문 발전 3개년 계획 수립 등에 중간 평가 결과를 반영하는 것이 바람직하다. 지역신문은 민주주의의 실천을 위한 공공 정보 인프라라는 사회적 합의가 형성될 때, 비로소 이 로드맵은 현실이 된다.

06 결론: 정책 패러다임의 전환

본 연구에서는 지역신문 지원 정책의 현황을 진단하고 관련한 지역주민 인식을 정리하는 한편, 전문가 의견을 중심으로 제도 개선 방안과 중장기 발전 전략을 제시했다. 본 연구가 제안하는 내용은 지역신문의 생존을 위해 당장 적용해야 할 사안부터, 지역 언론 발전을 위한 장기적인 논의사항을 포괄한다. 사전 논의와 정책적인 합의, 그리고 재원과 예산의 확보 이후 예산의 활용 방식을 정리하고 제안하는 것이 일반적이겠으나, 지역신문 지원의 시급성을 고려해 일부 제안은 정책의 실효성이 아닌 가능성에 초점을 맞춰 제안한 것임을 밝혀둔다.

현시점에서 모든 개별 정책 제안을 수용하거나, 적용 방식을 결정하기는 어렵다. 그러나 분명한 것은 지역신문을 바라보는 우리의 관점 자체를 재설정할 필요가 있다. 제1장부터 제5장까지의 분석 결과는 기존 접근 방식의 근본적 한계를 드러내는 것인 동시에 이를 극복하기 위한 제안이기도 하다. 본 장에서는 이러한 한계의 원인을 고찰하고, 최종적으로 새로운 지원 정책의 철학을 제안한다. 곧, 향후 지역신문 지원의 방향성과 지속성을 확고히 하기 위한 시도이다.

1. 기존 접근 방식의 한계

1) 이용률 중심 사고의 오류

지역신문 정책 논의는 오랫동안 신문 이용률과 열독률 하락을 핵심 문제로 진단해 왔다. 지난 2024년 기준 종이신문의 열독률이 9.6%라는 『언론수용자

조사』 결과는 위기의 근거로 반복 인용된다. 불과 20년 만에 국민의 절반 이상이 이용하던 신문 매체가 열 명 중 한 사람만 이용하는 소수 매체로 변화했기 때문이다. 특히 전국 단위 신문보다 상대적으로 군소한 지역신문의 이용률은 더 급격히 하락했다. 이에 정책 담론은 자연스럽게 “어떻게 하면 더 많은 사람이 신문을 읽게 할 것인가”라는 질문으로 수렴된다.

그러나 이와 같은 접근은 지역신문을 일반 소비재처럼 취급한다는 점에서 근본적 한계가 있다. 열독률 중심 사고는 지역신문의 가치를 개인의 미디어 이용 행위로 환원하며, 지역 공론장에서의 구조적 역할을 간과하기 때문이다.

제1장에서 확인했듯이, 지역신문의 위기는 단순히 독자 감소가 아니라 지역 저널리즘 생태계 전체의 붕괴로 이어진다. 지난 2023년 한 해에만 24개 지역신문이 폐간했고, 지역 주간지 1개사당 평균 종사자는 4명 정도에 불과하다. 이는 단순히 미디어 이용행태의 변화가 아니라 지역 민주주의 인프라의 실종으로 해석되어야 할 문제이다.

열독률 중심 접근의 또 다른 문제는 정책 평가 지표를 왜곡한다는 점이다. 지역신문법이 제정되고 지원이 본격화된 지 20년이 넘었지만, 지역신문의 생존 환경은 나아지지 않았다는 평가가 다수이다. 실제 수혜자인 지역신문 종사자와 정책의 입안자, 제도 실행 기관 모두가 공감하는 뼈아픈 현실이다. 이와 같은 결과는 운영자나 국민의 관심 부족보다는 근본적인 예산과 제도의 한계에 기인한 것이다. 현재의 지원 규모로는 최소한의 생존 유지 이상을 기대하기 어려움에도 불구하고, 제도의 성과를 도출해야 하는 모순적인 상황에 놓여있다고 할 것이다.

선택과 집중의 원칙을 적용하니, 선정 기준과 관련한 논란이 심화되는 것도 문제이다. 현행 우선지원대상사 선정 기준은 신문사의 경영 건전성에 높은 가치를 두며, 저널리즘 품질이나 지역사회 기여도는 제대로 반영하지 못한다. 물론 이와 같은 경영 건전성 지표가 건전한 언론사의 최소 요건이라는 반론도 존재한다. 그러나 결과적으로 ‘영향력 있는 신문’도 ‘많이 읽히는 신문’도 아닌 ‘수익과 매출을 창출하는 신문’이 우선지원대상사로 선정되는 모순이 자주 지적된다.

2) 이용자 설문 조사 결과의 재해석

본 보고서의 제3장 지역주민 인식조사 결과는 기존 관점의 한계를 극명하게 보여준다. 설문 응답자의 39.2%가 지역 종이신문의 필요성에 동의했으나, 실제 이용률은 32.7%에 그쳤다. 최소 6.5%의 이용자가 이용하지 않음에도 필요하다고 응답한 것이다.

기존 관점에서 이와 같은 이용과 필요성의 간극은 ‘문제점’으로 인식된다. 필요하다고 생각하면서도 실제로는 이용하지 않는 모순이며, 따라서 이용률을 필요성 인식 수준으로 끌어올려야 한다는 정책 목표가 도출된다. 하지만 단기간에 지역신문의 이용률을 끌어올리는 것은 매우 어려우며, 현재 규모의 지원을 통해 이용률을 급상승시킨다는 것은 불가능에 가깝다.

하지만 이용과 필요성 간의 간극을 다르게 해석할 수도 있다. 39.2%가 필요성을 인정한다는 것은, 직접 이용하지 않더라도 지역신문의 존재 자체에 가치를 부여한다는 의미이다. 이는 공공재(public good)의 전형적 특성이다. 우리는 가로등이나 소방 시설을 직접 이용하지 않는다고 말하지만 그 필요성에 동의한다. 공공 도서관을 자주 가지 않아도 공공시설이 중요하다고 인식하는 것과 같다.

본 조사를 통해 ‘누가 지역신문을 이용하는가’를 추론할 수 있었다. 일반 시민을 대상으로 한 설문 조사 결과, 다수가 본인이 이용하지 않아도 지역신문이 필요하다고 응답했다. 이와 같은 결과를 통해 지역신문의 실질적 이용자층이 정치인과 공무원, 기업 관계자, 시민단체 활동가 등 정책 의사결정권자임을 알 수 있다. 이들은 지역신문을 단순한 정보원이 아니라 지역 동향과 여론의 풍향계로 인지하기 때문이다. 단, 본 연구의 주민 설문조사는 일반 시민 대상이었으므로, 정책 의사결정권자의 지역신문 이용 실태는 향후 별도 조사가 필요하다.

조사 결과, 다수 응답자는 지방자치 감시를 중요한 지역신문의 기능으로 꼽았다. 실제로 지방자치단체와 공공기관에는 지역신문이 흔히 비치되어 있고, 지역 기업 담당자는 지역신문을 모니터링한다. 지역신문이 이미 일반 소비재가 아닌 지역 거버넌스의 홍보와 소통 인프라로 기능하고 있음을 보여주는 증거이다.

결과적으로 전체 주민 중 지역신문을 이용하는 비율은 ‘지역의 주요 의사결정에서 지역신문의 영향력’을 반영하지 못한다. 지역신문의 가치는 얼마나 많은 사람이 읽느냐가 아니라, 누가 읽고 그것이 어떤 결과를 낳느냐로 평가되어야 한다. 실질적인 지방자치의 공론장을 제공, 그리고 적절한 감시를 통한 견제와 균형을 창출하는 것이 지역신문의 진정한 역할이다.

2. 지역신문의 양면 시장적 성격

본 절에서는 경제학의 양면 시장(Two-sided Market) 이론을 적용해 국내 지역신문 시장의 특수성을 조망한다. 이론을 엄밀하게 적용하기보다는 지역신문이 복수의 사용자 그룹을 매개하는 다층 구조로 작동한다는 점을 설명하기 위한 분석틀로 차용하였다. 즉, 광고 수익 창출과 이용자 규모의 확대가 선순환 관계에 있다는 전제 아래 국내 지역신문 시장의 개선 가능성을 논의하고자 한다.

1) 양면 시장 이론의 개요

양면 시장(two-sided market)이란 두 개 이상의 사용자 그룹을 연결하며, 한쪽의 참여가 다른 쪽에 영향을 미치는 시장구조를 의미한다(Armstrong, 2006외). 플랫폼 사업은 대표적인 양면 시장인데, 예컨대 신용카드 회사는 소비자 and 가맹점을, 검색엔진은 이용자와 광고주를 연결하는 양면 시장 사업자이다. 이때 플랫폼의 가치는 양쪽 집단의 크기와 상호작용에 따라 결정된다.

미디어 산업 역시 오랫동안 양면 시장으로 이해되어 왔다. 신문사는 독자에게 콘텐츠를 제공하고, 광고주에게 독자 접근 기회를 판매한다. 독자가 많을수록 광고 가치가 높아지고, 광고 수익이 늘수록 양질의 콘텐츠를 생산할 수 있다. 그러나 모든 미디어가 경제학적인 양면 시장적 성격을 가진 것은 아니다. 이용자의 수가 광고 단가 등에 영향을 주는 것은 분명하나, 광고 거래의 규모가 콘텐츠 품질에 영향을 주고 다시 이용자 확대에 이어진다는 근거가 부정확하기 때문이다.

2) 국내 지역신문 시장의 운영 구조

지역신문 시장은 독자의 구독료 제공으로 형성되는 시장과 광고 거래로 형성되는 시장을 연결하는 전형적인 양면 시장으로 이해될 수 있다. 그러나 실제 작동 방식을 들여다보면 구조는 훨씬 복잡하다. 일반적인 양면 시장과 달리 즉각적인 상호작용이 작동하지 않는다. 그 이유를 다음의 몇 가지로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 독자층이 균질하지 않다. 일반 시민 독자와 정책 의사결정권자 등이 신문을 이용하는 목적과 방식이 다르다. 독자에게는 생활 정보와 지역 정보 전달이 중요하지만, 후자에게는 지역 현안과 여론 동향의 전달이 중요하다. 반면 두 집단의 중요도는 열독률이나 구독자 숫자로 측정되지 않는다.

둘째, 광고주의 성격이 특수하다. 일반적인 기업 광고주 외에 지자체와 공공기관으로부터 발생하는 광고 수익 비중이 매우 높다. 이에 지역신문 생존은 지방자치단체 등에 의존하게 된다. 시장 논리만으로는 설명되지 않는 복합적인 광고 집행 구조이다.

셋째, 정보 흐름이 순환적이다. 지역신문은 단순히 뉴스를 생산해 독자에게 전달하는 것이 아니라, 취재원(지자체, 기업, 시민단체)의 정보를 수집해 의사결정자(의원, 공무원, 기업)에게 전달하고, 이것이 다시 정책과 여론으로 환류되는 순환구조 안에 있다.

예컨대 지역신문이 지자체의 예산 집행 문제를 보도할 경우 다음과 같은 경로로 영향력이 확산된다. 지방 정치인 등이 기사를 보고 의회 질의를 준비하고, 지자체 공무원 역시 기사에 대한 해명자료를 작성한다. 시민단체 등 역시 기사를 보고 기자회견을 개최하고, 다른 언론 역시 기사를 참조해 후속 보도를 실시하며, 주민의 민원 제기가 늘어날 뿐만 아니라 기사 내용이 SNS 등 매체를 통해 확산된다. 이 과정에서 중요한 것은 최초 기사의 도달률이 아니다. 보도가 정책 변화나 여론 형성에 끼치는 영향이 중요하며, 이와 같은 여론과 정책 의견 주도가 지역신문의 핵심 기능이다.

3) 지역신문 시장 특수성에 관한 근거들

신문과 방송 등 광고 매체는 양면 시장적 구조를 보이나, 이를 입증하기는 어렵다. 실제로 매체 광고비 규모나 이용자 수가 즉각적으로 연동되지 않고, 다수의 사업자가 존재하는 상황에서 양면 시장의 작동을 구체적으로 확인할 수 없는 경우가 많기 때문이다. 그러나 이용자와 광고 시장에 걸친 다층적인 구조가 이미 현실에서 작동하고 있다는 사실에 주목해야 한다.

예컨대 지방 정부는 홍보비와 광고비 명목으로 지역신문을 지원하지만, 이는 단순한 홍보 수단 구매가 아니라 우호적인 여론 형성과 공론 파악을 위한 장치에 가깝다. 제3장 설문조사에도 이와 같은 결과가 나타난다. 지역주민은 지방자치 감시를 지역신문 지원이 필요한 첫 번째 이유로 꼽았다. 약 60% 이상의 주민들이 지역신문이 지방 정부에 여론을 전달하고, 건전한 공론장을 형성하기에 중요하다고 지적했다. “내가 매일 읽지는 않지만, 누군가는 읽고 있고, 그래서 지자체와 지역기업 등에 대한 건전한 감시 기능이 작동한다”는 믿음이다. 이에 지역신문은 공공재적 성격을 가진다. 다만, 지방 정부의 광고비 지출에 지나치게 의존할 경우 이와 같은 감시와 견제 기능이 무너질 수 있다. 현재 지방자치 감시 기능에 대한 주민 만족도가 낮은 결과는 하나의 사례이다.

해외 연구도 이를 뒷받침한다. 지역신문이 폐간된 지역에서 연방정부 부패 기소 건수가 증가했으며 온라인 매체는 이 감시 기능을 대체하지 못했다. 곧, 종이신문만이 가진 권력 감시 기능이 있다는 의미이다(Gao et al. 2020). 지역신문의 가치는 열독률이 아니라, 그것이 지역 권력에 미치는 견제 효과로 측정되어야 한다는 실증적인 증거이다. 따라서 지역신문은 단순한 독자 대상의 B2C 상품이 아니라, 시민과 정책 의사결정자, 광고주, 취재원을 연결하는 다층적인 플랫폼이다. 따라서 지역신문 지원 정책은 이와 같은 구조를 명시적으로 인식하고 설계되어야 한다.

4) 한국 지역신문 시장의 붕괴

이론적으로 지역신문 시장은 독자와 광고주를 연결하는 양면시장으로 작동한다. 미국이나 캐나다 등 언론 산업의 규모가 큰 국가에서는 이 구조가 불완전하게나마 유지된다. 시장 거래 규모가 크고, 광고 집행의 투명성이 높기 때문이다. 가장 효율적인 매체에 광고와 홍보 예산을 투입하는 것은 자연스러운 현상이다. 또 지역기업과 개인의 언론사에 대한 후원 문화가 존재하며, 정치적 기부나 재단 지원 등 다양한 민간 재원 경로가 존재하기 때문에 시장의 왜곡을 보완하기도 한다. 이에 지역신문은 공적 예산에 전적으로 의존할 필요가 없다.

그러나 한국의 지역신문은 양면 시장이 기능하지 못하는 특수한 구조에 놓여 있다. 이와 관련해 몇 가지 이유를 확인할 수 있다. 첫째, 지방자치단체나 공공기관 등 정책 의사결정자와 광고 거래 관계가 불투명하다. 홍보 예산이 크지 않고 지역신문의 열독률 자체가 매우 낮은 까닭에 어느 매체가 가장 효과적인지 판단하기 어렵기 때문이다. 사실상 신문 광고는 도달이 아닌 관계 형성을 목적으로 하는 일반적인 시장 거래가 성립하지 않는다.

둘째, 정부광고를 시장 논리가 아닌 공적 지원으로 인식하는 사례가 많다. 실상 지역신문 광고 수입의 대부분이 지자체와 공공기관에서 발생하지만 광고 효과를 기대하는 상업적 거래라기보다, 지역신문 생존을 위한 우회적 보조금에 가깝다. 미국처럼 지역기업이나 민간 재단의 자발적 후원 시스템이 부재한 까닭에 광고에 대한 의존도가 더욱 높아지고, 편집국의 독립성도 위협받는다.

셋째, 핵심적인 저널리즘 콘텐츠는 본질적으로 거래 불가능하다. 지방자치 감시와 지역 현안에 대한 비판적 성격의 보도, 공공 정책의 효과 분석 등 지역신문의 가장 중요한 뉴스는 애초에 시장에서 거래될 수 없는 성격의 콘텐츠다. 예컨대 ‘지방의회의 부정부패를 폭로하는 기사’는 거래의 대상도 협상의 대상도 될 수 없다. 이는 공공재의 본질적 특성이다.

결과적으로 한국의 지역신문은 양면 시장으로 작동해야 하지만, 양면 시장으로 작동하지 않는 특수한 상황에 놓여있다. 지역신문 광고는 시장 논리에 따라

집행되지 않으며, 민간 재원 확보는 제한된다. 이는 단순한 시장 실패가 아니라, 한국적 맥락에서 시장이 작동할 수 없는 구조적 조건이다. 해외 모델을 참고할 수는 있으나, 그대로 이식할 수는 없는 이유이기도 하다. 지역신문을 공공 정보 인프라로 인식하고 접근해야 하는 것은 선택이 아니라 구조적 필연이다.

3. 정책 방향의 재설정

1) 평가 지표의 전환

현행 지역신문 지원 정책의 평가 체계는 재무제표, 4대 보험 완납 여부 등 경영 건전성 중심 지표에 과도하게 의존해 왔다. 이는 열독률과 매출을 중심으로 한 시장 논리를 전제로, “많이 팔리는 신문이 곧 건강한 신문이며, 지원받을 자격이 있다”는 인식의 연장선에 놓여 있다.

그러나 지역신문을 양면시장적 관점, 즉 정보 생산과 공공적 기능 수행이라는 이중적 역할을 지닌 매체로 인식할 경우, 평가 지표 역시 단순한 경영 지표를 넘어 지역사회에 대한 기여와 영향을 반영하도록 재설계될 필요가 있다. 구체적으로는 지역 거버넌스에 얼마나 기여했는지, 주요 의사결정권자에게 정보가 얼마나 도달하고 긍정적인 영향을 끼쳤는지, 그리고 지역 정보 생태계의 질적 수준 향상 여부가 평가의 핵심 기준이 되어야 한다.

예컨대 다음과 같은 지표들이 가능하다. 지방의회 의정 활동에서의 보도 인용 빈도, 정책 변화를 촉발한 보도 사례, 지역 시민사회 협업 탐사보도 실적 등이다. 또한 공공기관이나 지역기업의 구독·열람 현황, 정책 브리핑 자료로서의 활용 빈도, 타 언론의 인용 및 후속 보도 여부 등은 정보의 실제 도달 범위와 영향력을 가늠하는 기준으로 활용 가능하다. 더 나아가 독립 취재 콘텐츠의 비율, 지역 의제의 선도적 발굴 여부, 주민 참여형 보도와 독자 피드백의 반영 정도 등은 지역 정보 생태계 전반에 대한 기여도를 판단하는 데 중요한 요소가 된다.

물론 이러한 지표는 정량화가 어렵다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 현행

평가 체계 역시 ‘자체 생산 기사 비율’과 같이 정의와 검증이 명확하지 않은 항목을 포함하고 있다는 점에서, 문제는 측정의 완벽성이라기보다 무엇을 평가 대상으로 삼을 것인가에 대한 정책적 선택에 가깝다. 본 보고서 제4장에서 제안한 평가 지표 재설계 안은 저널리즘 품질, 사회적 영향, 혁신역량, 조직 운영을 종합적으로 고려함으로써, 지역신문을 시장 상품이 아닌 공공 정보인프라로 평가하려는 방향 전환을 구체화한 시도라 할 수 있다.

2) 지원 논리와 사업의 재구성

평가 지표의 전환은 지원 논리와 사업 구조 전반의 재구성을 수반한다. 기존 지역신문 지원 정책은 시장 실패로 인한 경영난을 전제로, 구독 활성화를 통해 열독률을 회복하는 선형적 논리에 기반해 왔다. 이는 지원의 초점을 ‘생존 보조’에 두는 방식이었다.

이에 비해 본 보고서가 제안하는 전환된 논리는 지역신문의 공공재적 성격을 출발점으로 삼는다. 지역사회에 필수적인 정보 인프라로서 지역 저널리즘의 기능을 강화하고, 이를 통해 지역 거버넌스의 품질을 제고하는 것을 정책의 궁극적 목표로 설정하는 접근이다. 이러한 전환은 단순한 용어의 변화가 아니라, 정책 목표 설정 방식, 지원 대상의 범위, 평가 기준, 예산 규모 산정 방식 전반에 걸친 구조적 재설계를 의미한다.

구체적으로 정책 목표는 단순한 구독률 달성 지표에서 벗어나, 지역 현안 보도의 증가나 지방의회 의정 활동의 투명성 제고와 같은 공공적 성과 지표로 전환될 필요가 있다. 지원 대상 역시 종이신문과 경영 건전 매체 중심에서 벗어나, 매체 유형에 관계없이 저널리즘의 품질과 기능 수행 여부를 중심으로 재구성되어야 한다. 예산 규모 산정 또한 매출이나 구독자 수가 아니라, 지역 인구 규모에 비례한 필요 기자 수나 지역 현안 취재에 소요되는 실제 비용을 기준으로 검토하는 방식이 보다 합리적일 수 있다.

제3장에서 실시한 설문조사에서 지역주민들이 인건비 직접 지원보다 디지털 전환 지원이나 주민 참여형 보도 지원을 더 높게 평가한 결과는, 지역사회 역시

단순한 생존 지원보다는 지역 저널리즘의 기능 강화를 정책적으로 기대하고 있음을 시사한다.

3) 단계별 핵심 제안

앞서 제4장과 제5장에서 제시한 정책 제안들은 이러한 정책 패러다임 전환을 전제로 구성되었다. 이를 종합하면, 단기적으로는 제도적 기반을 정비하고 새로운 지원 방식에 대한 시범 운영을 통해 정책 전환의 가능성을 점검하는 것이 핵심 과제다. 중기적으로는 재원 구조의 다각화와 지역 단위 거버넌스 구축을 통해 정책의 실행력을 강화하고, 장기적으로는 매체 중립적 법·제도 체계를 통해 지속 가능한 지역 저널리즘 생태계를 구축하는 방향이 요구된다.

이들 제안의 공통점은 열독률 회복이나 매출 증대를 정책의 직접적 목표로 삼지 않고, 지역 저널리즘 생태계의 복원과 기능 회복을 궁극적 지향점으로 설정하고 있다는 점이다. 결국 지역신문 지원 정책의 성과는 얼마나 많은 신문을 살려냈는가 아니라, 지역사회가 얼마나 더 투명하고 설명 가능한 공간이 되었는가에 의해 평가되어야 한다.

4. 맺음말: 공공 정보 인프라로서의 지역신문

본 보고서는 서장에서 제기한 질문, 즉 “읽히지 않는데 왜 지역신문을 지원해야 하는가”라는 문제로 다시 돌아가며 마무리하고자 한다. 이에 대한 답은 이제 보다 분명해졌다. 지역신문은 많이 읽히지 않기 때문에 지원되는 것이 아니라, 읽히지 않더라도 지역사회에 반드시 존재해야 하는 공공적 기능을 수행하기 때문에 지원되어야 한다.

소방서가 화재 발생 여부와 무관하게 지역에 상시적으로 존재해야 하고, 도서관이 항상 만석이 아니더라도 유지되어야 하듯, 지역신문 역시 일상의 소비 논리만으로 존재 여부를 판단할 수 없는 성격의 제도적 장치다. 지역신문의 가치는

개별 독자의 독서 행위에만 있지 않다. 오히려 지역 권력에 대한 상시적 감시 가능성, 지역 의제의 발굴과 공론화, 지역 공론장의 유지라는 기능에서 그 핵심을 찾을 수 있다. 이러한 기능은 시장에서 가격으로 온전히 환산되기 어려운 전형적인 공공재의 특성에 해당한다.

이러한 인식에 기반할 때, 본 연구가 제안한 정책 패러다임의 전환은 다음과 같이 요약될 수 있다. 기존의 관점이 지역신문을 시장 상품으로 간주하고 구독자 수 증가를 성공의 지표로 삼았다면, 전환된 관점은 지역신문을 공공 정보 인프라로 인식하고 지역 거버넌스에 대한 기여를 성과의 기준으로 설정한다. 이는 단순히 평가 지표를 바꾸는 문제가 아니라, 지역신문 정책 전반의 목표와 정당성을 재구성하는 문제다.

이러한 전환은 지역신문 정책에만 국한된 논의는 아니다. 이는 우리 사회가 무엇을 공공재로 인식하고, 어떤 가치를 시장 논리로 환원하지 않은 채 보호할 것인가에 대한 보다 근본적인 질문과 맞닿아 있다. 지역신문법 제정 20년을 맞이한 지금, 정책의 질문 역시 “얼마나 많은 사람이 읽는가”에서 “누가 이 정보를 통해 무엇을 바꾸었는가”로 이동할 필요가 있다.

제3장에서 실시한 설문조사에서 다수의 응답자가 지역신문 지원의 필요성을 인정하고, 지방자치 감시 기능을 핵심 이유로 꼽은 결과는 이러한 인식 전환이 정책 제안자의 일방적 주장에 그치지 않음을 보여준다. 시민들 역시 지역신문을 단순한 소비재가 아니라, 지역 민주주의를 지탱하는 공공적 장치로 인식하고 있음을 시사한다.

본 보고서가 제안한 법·제도 개편, 자원 구조 개선, 평가 체계 혁신, 해외 사례의 선택적 도입은 모두 이러한 철학적 전환을 현실 정책으로 구현하기 위한 수단에 해당한다. 구체적인 제도와 수단은 사회적 합의와 재정 여건에 따라 조정될 수 있지만, 정책이 지향해야 할 방향만큼은 명확해야 한다. 지역신문은 공공 정보 인프라다. 지역신문 정책은 이 명제에서 출발할 때 비로소 일관성과 설득력을 가질 수 있다.

참고문헌

- 김영주, 김영옥, 이은주, 조소영, 천현진. (2018). 지역신문 발전을 위한 법·제도 개선방안 연구. 한국언론진흥재단.
- 이원섭, 이상기, 김균수. (2024). 지역신문 지원사업 성과와 발전 방안. 한국언론진흥재단.
- 지역신문발전위원회. (2024). 지역신문지원제도 20년사. 지역신문발전위원회. 한국언론진흥재단. (2024). 2024 언론수용자 조사. 한국언론진흥재단.
- 한국언론진흥재단. (2024). 2024 신문산업실태조사. 한국언론진흥재단.
- 문화체육관광부. (n.d.). 정기간행물등록관리시스템. <https://pds.mcst.go.kr>
- Abernathy, P. M. (2018). The expanding news desert. University of North Carolina Press.
- Ali, C. (2017). Media localism: The policies of place. University of Illinois Press.
- Armstrong, M. (2006). Competition in two-sided markets. *RAND Journal of Economics*, 37(3), 668–691.
- BBC. (n.d.). LDRS operation principles. https://downloads.bbc.co.uk/lnp/LDRS_operation_principles.pdf
- European Commission. (2019). EU VAT rates applied to books and electronic publications. Directorate-General for Taxation and Customs Union.
- European Journalism Centre. (n.d.). Media Landscapes. <https://medialandscapes.org/about/ejc>
- Gao, P., Lee, C., & Murphy, D. (2020). Financing dies in darkness? The impact of newspaper closures on public finance. *Journal of Financial Economics*, 135(2), 445–467.
- HoldtheFrontPage. (2024, December 3). BBC unveils 6.5pc funding increase for local news scheme. <https://www.holdthefrontpage.c>

o.uk/2024/news/bbc-unveils-6-5pc-funding-increase-for-local-news-scheme/

Matherly, T., & Greenwood, B. N. (2024). No news is bad news: The Internet, corruption, and the decline of the fourth estate. *MIS Quarterly*, 48(2), 699-714.

New York State Senate. (2025). *Lift Our Communities, Advertise Locally Act* (Senate Bill S1865). <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2025/S1865>

Nielsen, R. K., & Linnebank, G. (2011). *Public support for the media: A six-country overview of direct and indirect subsidies*. Reuters Institute for the Study of Journalism.

부록. 지역주민 대상 설문조사 문항

인구사회학적 특성

SQ1. 귀하의 현재 거주지역은 어디입니까?

_____ 시도 _____ 시군구

SQ2. 귀하의 올해 나이는 만으로 어떻게 되십니까?

(만 세) 만 19세 미만 조사 중단

SQ3. 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남성

② 여성

SQ4. 귀하의 최종 학력은 어떻게 되십니까?

① 고등학교 졸업 이하

② 대학 재학

③ 대학 졸업

④ 대학원 재학 이상(수료, 졸업 포함)

SQ5. 귀댁의 한 달 수입(월평균 가구 소득)은 대략 어느 정도입니까?

① 200만 원 미만

② 200만 원 이상~400만 원 미만

③ 400만 원 이상~600만 원 미만

④ 600만 원 이상~800만 원 미만

⑤ 800만 원 이상~1,000만 원 미만

⑥ 1,000만 원 이상

I. 미디어와 지역 언론 이용 행태 및 인식

※ 지역 언론이란 지역에 기반해 지역 관련 소식을 주로 전하는 신문과 방송, 인터넷신문 등을 지칭합니다.

문 1. 귀하는 지난 1주일 동안 다음 매체에서 뉴스나 정보를 얼마나 자주 이용하십니까?

항목	7일	5~6일	3~4일	1~2일	이용 안 함
1) 종이신문	①	②	③	④	⑤
2) TV방송	①	②	③	④	⑤
3) 라디오방송	①	②	③	④	⑤
4) 인터넷 포털(네이버, 다음, 구글 등)	①	②	③	④	⑤
5) 소셜미디어 뉴스(카카오톡, 밴드, 트위터, 페이스북 등)	①	②	③	④	⑤
6) 온라인 동영상(유튜브 등)	①	②	③	④	⑤
7) 인터넷 카페나 인터넷 커뮤니티	①	②	③	④	⑤

문 2. 귀하는 지난 1주일 동안 다음 매체에서 지역 관련 뉴스나 정보를 얼마나 자주 이용하십니까?

항목	7일	5~6일	3~4일	1~2일	이용 안 함
1) 종이신문	①	②	③	④	⑤
2) TV방송	①	②	③	④	⑤
3) 라디오방송	①	②	③	④	⑤
4) 인터넷 포털(네이버, 다음, 구글 등)	①	②	③	④	⑤
5) 소셜미디어 뉴스(카카오톡, 밴드, 트위터, 페이스북 등)	①	②	③	④	⑤
6) 온라인 동영상(유튜브 등)	①	②	③	④	⑤
7) 인터넷 카페나 인터넷 커뮤니티	①	②	③	④	⑤

문 3. 귀하는 평소 지역 관련 뉴스나 정보를 주로 어떤 경로로 접하십니까?

(중요한 순서대로 1, 2순위 선택)

- ① 지역 종이신문(홈페이지 포함)
- ② 지역 TV방송(홈페이지 포함)
- ③ 인터넷 포털(네이버, 다음, 구글 등)
- ④ 소셜미디어 뉴스(카카오톡, 밴드, 트위터, 페이스북 등)
- ⑤ 인터넷 동영상 서비스(유튜브 등)
- ⑥ 인터넷 카페나 인터넷 커뮤니티

문 4. 귀하께서는 관심을 가지는 지역 관련 정보는 무엇입니까? (복수응답)

- ① 지방자치단체의 행정/정치
- ② 지역 경제/지방기업
- ③ 지역 교육
- ④ 지역 의료
- ⑤ 지역 교통 및 기타 생활정보
- ⑥ 지역 문화/역사
- ⑦ 지역 환경/개발
- ⑧ 지역 갈등

문 5. 귀하께서는 지역 언론이 제공하는 지역 관련 정보가 다른 중앙 언론보다 신뢰할 만하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

문 6. 다음은 현재 지역 언론의 역할 수행에 대한 질문입니다.

귀하께서는 현재 지역 언론이 다음의 각 역할을 얼마나 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?

항목	전혀 잘하지 못한다	별로 잘하지 못한다	보통이다	대체로 잘하고 있다	매우 잘하고 있다
1) 지방자치단체 및 기업, 공공기관에 대한 감시	①	②	③	④	⑤
2) 지역 정보 전달	①	②	③	④	⑤
3) 지역문화의 보존과 발전	①	②	③	④	⑤
4) 지역주민의 목소리 대변	①	②	③	④	⑤
5) 지역 공동체의 결속 강화	①	②	③	④	⑤

문 7. 지역 언론의 가장 중요한 기능은 무엇이라고 생각하십니까?

(중요한 순서대로 1, 2순위 선택)

- ① 지방자치 감시
- ② 지역 정보 전달
- ③ 지역 문화 활성화
- ④ 주민 목소리 대변
- ⑤ 지역경제 활성화
- ⑥ 지역 브랜드 형성

문 8. 귀하의 지역 언론(신문·방송·웹사이트 등)에 대한 전반적 만족도는 어떻습니까?

- ① 전혀 만족하지 않는다
- ② 만족하지 않는 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 만족하는 편이다
- ⑤ 매우 만족한다

II. 지역뉴스/정보에 대한 관심과 만족도

문 9. 귀하는 현재 거주하시는 지역 관련 뉴스와 정보에 얼마나 관심이 있으십니까?

- ① 전혀 관심 없다
- ② 관심 없는 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 관심 있는 편이다
- ⑤ 매우 관심 있다

문 10. 귀하가 거주하시는 지역 관련 뉴스와 정보는 충분히 제공되고 있다고 느끼십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

문 11. 귀하가 거주하시는 지역 관련 뉴스와 정보의 분야별 만족도는 어떻게 되십니까?

항목	전혀 만족하지 않는다	만족하지 않는 편이다	보통이다	만족하는 편이다	매우 만족한다
1) 지방자치단체의 행정/정치	①	②	③	④	⑤
2) 지역 경제/지방기업	①	②	③	④	⑤
3) 지역 교육	①	②	③	④	⑤
4) 지역 의료	①	②	③	④	⑤
5) 지역 교통 및 기타 생활정보	①	②	③	④	⑤
6) 지역 문화/역사	①	②	③	④	⑤
7) 지역 환경/개발	①	②	③	④	⑤
8) 지역 갈등	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 지역균형 발전 및 정보 격차 인식

문 12. 귀하는 현재 거주하고 계신 지역이 잘 발전하고 있다고 느끼십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

문 13. 귀하는 지역 균형 발전을 위해 다음 기관들의 역할이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

항목	전혀 만족하지 않는다	만족하지 않는 편이다	보통이다	만족하는 편이다	매우 만족한다
1) 중앙 정부	①	②	③	④	⑤
2) 지방자치단체	①	②	③	④	⑤
3) 지역 국회의원 등 정치인	①	②	③	④	⑤
4) 지역 내 기업	①	②	③	④	⑤
5) 지역 내 공공기관/지방공기업	①	②	③	④	⑤
6) 지역 언론사	①	②	③	④	⑤
7) 지역 내 NGO 및 시민단체	①	②	③	④	⑤

문 14. 귀하께서는 현재 거주하시는 지역이 미디어나 정보 접근 면에서 불리하다고 느끼십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

Ⅳ. 지역 언론에 대한 지원과 지원 방향에 대한 인식

문 15. 귀하는 지역신문, 지역 방송 등 지역 언론의 품질이 과거에 비해 어떻게 변했다고 생각하십니까?

- ① 매우 나빠졌다
- ② 나빠진 편이다
- ③ 비슷하다
- ④ 좋아진 편이다
- ⑤ 매우 좋아졌다

문 16. 귀하는 지역신문, 지역 방송 등 지역 언론사의 재정 상황이 과거에 비해 어떻게 변했다고 생각하십니까?

- ① 매우 나빠졌다
- ② 나빠진 편이다
- ③ 비슷하다
- ④ 좋아진 편이다
- ⑤ 매우 좋아졌다

문 17. 귀하께서는 지역 언론에 대한 정부 또는 지자체의 재정 지원이 확대되어야 한다는 주장에 대해 얼마나 동의하십니까? (구체적인 재원 확보 방안은 별도 논의 대상임)

- ① 전혀 동의하지 않는다
- ② 동의하지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 동의하는 편이다
- ⑤ 매우 동의한다

문 18. 귀하는 지역 언론을 지원해야 하는 아래 이유에 대해 얼마나 동의하십니까?

항목	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는 편이다	보통이다	동의하는 편이다	매우 동의한다
1) 지역 정보격차 해소	①	②	③	④	⑤
2) 지역균형 발전	①	②	③	④	⑤
3) 지역경제 활성화	①	②	③	④	⑤
4) 지역문화 보존	①	②	③	④	⑤
5) 지역 여론 다양성 확보	①	②	③	④	⑤
6) 지방 정부에 대한 감시와 조정	①	②	③	④	⑤
7) 지역 일자리 창출	①	②	③	④	⑤
8) 지역 고령층의 정보	①	②	③	④	⑤

문 19. 귀하께서는 다음과 같은 지역신문 지원 사업 확대에 얼마나 동의하십니까?

항목	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는 편이다	보통이다	동의하는 편이다	매우 동의한다
1) 우수한 기사에 대한 취재 보도 지원	①	②	③	④	⑤
2) 지역 주민 참여 보도 지원	①	②	③	④	⑤
3) 기자 인건비 및 신문 배송료 지원	①	②	③	④	⑤
4) 지역 내 소외계층과 공공시설의 신문 구독료 지원	①	②	③	④	⑤
5) 지역신문을 활용한 학교 교육 프로그램 지원	①	②	③	④	⑤
6) 지역 언론 간 협업 및 공동취재 지원	①	②	③	④	⑤
7) 지역단체 등과의 협업 지원	①	②	③	④	⑤
8) 기자 인력 양성 및 교육 지원	①	②	③	④	⑤
9) 지역 언론사의 디지털 전환 지원	①	②	③	④	⑤

문 20. 귀하는 지역신문 구독료 일부를 국가가 지원하는 ‘미디어 바우처 제도’에 얼마나 동의하십니까? (구체적인 지원 규모는 별도 논의 대상임)

- ① 전혀 동의하지 않는다
- ② 동의하지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 동의하는 편이다
- ⑤ 매우 동의한다

V. 지역 종이신문에 대한 이용 경험 및 태도

※ **이제는 지역 종이신문에 대해 여쭙겠습니다.**

종이신문의 이용률이 하락하고 있으나, 전문적인 지역 정보의 제공과 지방자치단체, 지역 기업 등에 대한 감시를 위해 지역 종이신문이 필요하다는 의견이 제기되고 있습니다. 실제로 미국 등에서 지역신문이 사라진 지역의 공무원 부패 사례가 늘어나고, 지역 기업의 주가가 하락했다는 연구 결과도 다수 존재합니다.

문 21. 귀하께서 지역 발전을 위해 종이로 발행하는 지역신문이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

문 22. 귀하께서는 향후 종이로 발행하는 지역신문(인터넷 홈페이지를 통한 이용 포함)을 이용하실 의향이 있으십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

문 23. 귀하께서는 다른 디지털 매체와 차별화된 종이신문만의 장점이 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

문 24. 귀하께서는 종이로 발행되는 지역신문의 장점은 무엇이라고 생각하십니까? (중요한 순서대로 1, 2순위 선택)

- ① 지역사회에서 영향력과 여론 형성
- ② 깊이 있는 기사
- ③ 특화된 지역 정보 제공
- ④ 인쇄매체의 독이성
- ⑤ 고령층 친화성
- ⑥ 기타()

문 25. 귀하는 지역신문에 대한 아래 의견에 얼마나 동의하십니까?

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1) 지역신문은 전문적이다.	①	②	③	④	⑤
2) 지역신문은 정확하다.	①	②	③	④	⑤
3) 지역신문은 공정하다.	①	②	③	④	⑤
4) 지역신문은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
5) 지역신문은 영향력이 있다.	①	②	③	④	⑤

문 26. 지역의 미래를 위해 지역 언론이 어떤 역할을 해주기를 바라십니까?

♣ 조사에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다 ♣

