



포털뉴스 시대, 지역신문 활성화 방안

김재주

우리나라 뉴스 생태계의 인터넷 포털 의존성이 계속되는 가운데 지역신문은 경영 악화 등 여러 가지 어려움이 가속화되고 있다. 지역신문의 발전과 지원을 위해 2004년 한시법으로 제정된 「지역신문발전지원 특별법」은 2022년 상시법으로 전환되었지만, 지역신문발전기금 예산은 지속적으로 축소되는 등 안정적이고 지속가능한 지원 체계 구축에 대한 요구는 계속되고 있다. 지역신문의 내실 있는 발전을 위해 현행 사업비 지원방식을 직접지원 사업 위주로 하는 등 지역신문 지원 정책을 개선하고, 포털의 지역뉴스 노출 강화를 위한 법·제도를 마련함으로써 지역신문의 자생력을 확보하려는 정부와 민간의 공동 노력이 요구된다.

1 포털뉴스 시대의 뉴스 이용

우리나라의 뉴스 이용은 디지털 뉴스 이용방식이 84%(포털: 69%, 소셜미디어: 15%)로 대부분을 차지한다.¹⁾ 종이신문의 정기구독률은 2000년 59.8%에서 2010년 29.0%, 2022년에는 6.3%로 큰 폭으로 하락했다.²⁾ 디지털 중심의 유통방식 변화로 인해 인터넷신문 업체는 2019년 2,796개에서 2022년 4,322개로 54.6% 증가했다.³⁾

그러나 정치편향 등을 이유로 선택적 뉴스회피 경험(67%) 또한 증가하고 있다.⁴⁾ 인터넷신문의 증가와 정보과잉 및 허위정보 우려 등의 현재 뉴스이용 환경에서 독자의 뉴스 피로도를 줄이고 뉴스 신뢰도⁵⁾를 높이도록 하는 방향으로의 저널리즘 개선이

요구되고 있다.

이 글에서는 인터넷 포털을 통한 뉴스이용이 높은 상황에서 지역신문의 현황과 문제점을 살펴보고 활성화 방안을 모색해보고자 한다.

2 지역신문 현황과 문제점

(1) 지역신문의 현황

2022년 신문 매체수는 총 5,694개인데, 이 중 종이신문은 1,372개로 전체의 24.1%였다. 종이신문 중 지역신문은 663개였는데, 이 중 일간신문은 126개, 주간신문은 537개로 종이신문 전체의 48.3%를 차지하였다. 나머지 사업체는 인터넷신문으로 전체 매체수의 75.9%에 달하였다. 종이신문 사업체수가 정체되고 있음에도 불구하고 인터넷신문 업체의 증가로 인해 최근 3년간(2020년~2022

30%로, 46개국 평균 42%에 비해 낮은 것으로 나타났다(문화체육관광부, 위의 글, p.6.).

1) 문화체육관광부, 「지역신문발전 3개년 지원계획」, 2023.9, p.6.
2) 문화체육관광부, 위의 글, p.6.
3) 한국언론진흥재단, 「2023 신문산업실태조사」, 2023.12, p.22.
4) 문화체육관광부, 위의 글, p.6.
5) 영국 로이터저널리즘연구소의 조사 결과, 2022년 한국의 뉴스 신뢰도



년) 전체 신문 사업체수는 증가 추세를 보이고 있다.

[표 1] 연도별 신문 사업체 현황(2020~2022년)

(단위: 개)

구분	2020	2021	2022
신문(지역제외)	806	689	709
인터넷신문	3,594	4,084	4,322
지역신문	678	624	663
- 일간	124	125	126
- 주간	554	499	537
합계	5,078	5,397	5,694

※ 자료: 한국언론진흥재단, 「2023 신문산업실태조사」, 2023.12, p.21. 및 문화체육관광부, 「지역신문발전 3개년 지원계획」, 2023.9, p.7. 내용을 바탕으로 작성

한편, 지역신문의 매출액은 전체신문 매출액의 13% 정도를 차지하고 있으며, 지역 일간신문의 경우 광고수입 비중이 67%로 구독수입 비중(15.2%)보다 4배 이상 높은 상황이다.⁶⁾

(2) 지역신문의 문제점 및 입법적 대응

언론매체의 양적 성장은 다양한 정보 전달과 의견 형성, 공론장의 기능 측면을 고려해 볼 때 민주주의의 기반이 될 수 있다는 점에서 그 의미를 가질 수 있을 것이나, 디지털 플랫폼 중심의 미디어 경쟁 환경에서 인터넷신문 증가로 인한 지역신문의 양적 성장은 위기 요인⁷⁾이 될 수 있다는 우려가 있다.⁸⁾

포털 중심의 뉴스 이용 환경에서 지역신문의 대표적 어려움은 기사 노출 감소에 따른 경영 악화 및 디지털 뉴스 활용 인력 부족 등이라 할 수 있다. 뉴스 기사가 포털을 통해 주로 소비되는 환경에서 지역신문은 소외⁹⁾되고 있고, 이로 인한 경영 악화는 지

역 공공 저널리즘을 구현하는 데 있어 장애요인이 될 수 있다. 경쟁이 격화되고 생존이 최우선 과제가 되는 현실에서 지역신문의 사회적 역할은 기대하기 어렵고, 저널리즘의 품질을 확보·유지하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

지역신문이 지역의 정치, 행정 등 지역 현안에 대한 취재를 통해 지방 정부를 감시하고 건전한 지역 여론형성에 기여할 수 있음에도 불구하고, 지역 뉴스의 소외는 뉴스 소비자들인 지역민들의 뉴스 선택권은 물론 지역민의 정치 참여를 제한할 수도 있다.

정부는 지역신문 발전과 지원을 위해 2004년에 「지역신문발전지원 특별법」(이하 ‘지역신문법’)을 제정했다.¹⁰⁾ 이 법률은 6년을 유효기간으로 하는 한시법으로, 이후 2010년과 2016년 2차례에 걸쳐 유효기간을 각각 6년씩 연장하였고, 2022년 1월에는 유효기간(부칙 제2항)을 삭제하여 상시법으로 전환하였다.

‘지역신문법’은 지역신문발전위원회를 설치하여 발전지원계획을 수립하도록 하고(제6조), 지역신문발전기금을 설치하여 운용하도록 하고(제13조 및 제14조) 있다. 2005년부터 설치·운영되어 오고 있는 지역신문발전기금을 통한 지원은 지역신문의 저널리즘 향상과 경쟁력 강화에 소기의 성과를 거두어 왔다는 평가를 받고 있다.¹¹⁾

그럼에도 불구하고, 지원의 실효성 문제는 계속 제기되어 왔고,¹²⁾ 상시법 전환 이후에도 ‘안정적이

6) 지역 주간신문은 전체 신문산업 매출액의 2% 비중이고, 평균 매출액도 2억원 수준으로 가장 영세한 것으로 나타났다(문화체육관광부, 앞의 글, pp.7~8).

7) 과도한 신문사의 증가는 독자 확보와 광고 시장에서 경쟁을 심화시켜 경영 환경이 악화되고, 이로 인해 기사 품질은 저하되는 악순환으로 이어질 수 있다.

8) 오세욱·정영주, 「탈 포털 및 인공지능 시대 지역 언론 현황과 지원 방안」, 한국언론진흥재단, 2023.5, p.13.

9) 일례로 네이버 뉴스 알고리즘인 에어스(AIRS)는 ‘다른 사람들이 많이 본 뉴스’, ‘언론사들이 많이 쓴 뉴스’를 주요 뉴스로 인자해 더 널리 확산하는 경향이 있어 지역 언론 고유의 뉴스일수록 주목받을 확률은 낮아지게 된다.

10) 동법 제1조는 “지역신문의 건전한 발전기반을 조성하여 여론의 다원화와 민주주의의 실현, 지역사회의 균형발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

11) 김영주·김영욱·이소은·이은주·천현진, 「지역신문발전을 위한 지원 계획 수립 연구」, 한국언론진흥재단, 2022.12, p.144.

12) 지역 신문 지원의 목표인 지역 신문 구독자와 광고 증가, 경영 여건 개선, 품질 향상 등 지역 신문의 경쟁력을 높이지는 못한 것으로 평가되고, 지역내에서 지역 신문이 생존할 수 있는 건전한 시장구조 개선도 뚜렷한 성과는 보이고 있지 못한 것이 현실이다(오세욱 등, 위의 글, p.14.).

고 지속가능한 지원 체계' 구축에 대한 요구는 계속 되고 있다.¹³⁾

3 지역신문 지원 정책의 한계

정부의 지역신문 지원은 대부분이 지역신문발전 기금을 통해 이루어지고 있다. '지역신문법' 제15조(기금의 용도)에 따라 기금을 지역신문 경영여건·유통구조 개선, 인력양성 및 연구, 정보화 지원 등의 사업에 사용한다.

지역신문 지원 대상은 2023년 기준 82개사로 신청대비 선정률은 82.8%였다. 현재 지역신문발전 기금 지원사업은 대부분이 지역신문사의 경영 안정화와 제호 규모의 유지를 위한 지원정책 추진에 주력하고 있는 실정이다.

'지역신문발전지원사업'의 2024년 예산액은 82억 5,100만원으로, '지역신문역량지원사업'과 '지역공헌활동지원사업'으로 구성되어 있다. 지역신문사의 '디지털뉴스 유통구조 개선'과 관련된 예산은 25억 9,000만원으로 전체 사업비의 31.4%에 그치고 있는데, 그마저도 디지털 장비(카메라 등)를 임대해주는 사업이 16억 5,000만원으로 63.7%를 차지하고 있다.

[표 2] 2024년 지역신문발전지원사업(세부사업) 예산 현황
(단위: 백만원)

사업명	예산액	
□ 지역신문역량지원(내역사업)	4,319	
디지털유통	○ 취재장비임대지원	1,650
구조개선	○ 지역신문제안사업	300
관련 사업	○ 지역인재인턴프로그램	640
그 외 사업	○ 기획취재지원 등 7개 내내역 사업	1,729
□ 지역공헌활동지원(내역사업)	3,932	
합계	8,251	

※ 자료: 문화체육관광부 제출자료(2024.3.14./ 2024.4.22.) 재구성

한편, 지역신문발전기금 규모를 살펴보면, 1기(2005년~2007년)에 618억원이었는데, 이후 지속

적으로 줄어들어 5기(2017년~2019년)에는 235억원까지 감소하였다가 6기(2020년~2022년)에는 소폭 증가한 256억원이었다. 현행 7기(2023년~2025년)에는 2023년, 2024년 모두 83억원으로 전기 대비 비슷한 규모를 보이고 있다.

[표 3] 지역신문발전기금 규모(지출예산 기준)

(단위: 억 원)

구 분	1기	2기	3기	4기	5기	6기	7기	
	('05~'07)	('08~'10)	('11~'13)	('14~'16)	('17~'19)	('20~'22)	'23	'24
사업비	618	484	335	287	235	256	83	83
기금운영비	17	18	20	19	18	18	6	6
여유자금	337	665	373	55	17	26	10	10
합계	973	1,167	728	360	270	299	98	98

※ 자료: 문화체육관광부, 「지역신문발전 3개년 지원계획」, 2023.9. p.33. 및 한국언론진흥재단 제출자료(2024.4.22.) 재구성

정부는 지역신문발전 지원계획을 3년마다 수립하고 있지만 실제 사업은 모두 단년도 사업으로 실시하고 있어 중장기 목표 달성을 위한 구조적 한계가 있으므로,¹⁴⁾ 중장기적 목표에 부합될 수 있도록 사업구조에 대한 개선이 필요하다.

기금 집행의 효율성과 효과성 제고에 관한 문제도 제기된다. 대부분의 지원사업이 발생비용의 일부를 보조해 주는 등의 간접지원이라 지원 효과를 반감시키고 있다는 지적이 있다.¹⁵⁾ 결국 현재 정부의 지역신문 지원은 포털뉴스 시대에 지역신문이 경쟁하면서 살아남기에 큰 도움이 되지 못하는 실정이다.

4 포털뉴스 시대의 지역신문 활성화 방안

(1) 지역신문 지원 정책의 개선

첫째, 정부의 지역신문 지원 정책은 디지털 시대의 지역신문 성장 기반 조성을 중심으로 재편되어야 한다. '지역신문법'의 상시법 전환을 계기로 지

14) 문화체육관광부, 앞의 글, p.4.

15) 최민재·김영은, 「지역신문 발전 지원 사업 성과분석」, 한국언론진흥재단, 2021.1. p.41.

13) 김영주 외, 앞의 글, p.145.

속적인 지역 신문발전 생태계 조성을 위해 현재의 미디어 이용 환경에 맞는 사업을 추진해야 한다. 무엇보다도 지역신문의 디지털 경쟁력을 강화할 필요가 있는데, 디지털콘텐츠(취재·편집 및 영상·그래픽 등)의 IT기술을 전담할 전문인력 지원이 필요하다.

둘째, 수요자 요구를 반영한 중장기 사업 도입이 요구된다.¹⁶⁾ 지역신문의 실태를 정확히 파악하고 필요사항을 확인하여 발전계획에 구체적으로 반영해야 한다. 이를 위해서는 ‘지역신문법’ 제6조에 따라 문화체육부 장관이 수립·시행하고 있는 ‘지역신문발전 3개년 지원계획’을 5개년 지원계획으로 개정하되, 시행계획을 매년 수립하도록 하는 방안을 검토해볼 필요도 있다.

셋째, 현행의 사업비 지원방식을 직접지원 사업 위주로 개선할 필요가 있다. 인건비 지원, 인쇄비 지원, 우편배송비 지원, 수익사업 발굴 지원 등 직접지원 방식을 통해 사업의 효율성·효과성을 제고해야 한다는 의견도 있다.¹⁷⁾ 이를 위해서는 기금 사업비를 적정 규모로 확보하는 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

(2) 포털의 지역뉴스 노출 강화를 위한 법·제도 마련

포털의 뉴스배치에서 위치정보에 기반한 지역 뉴스와 지역 정보의 노출을 강화하는 등의 정책을 검토해볼 수 있다. 위치정보 수집에 동의한 사용자에 한하여 별도 섹션을 구성하여 지역뉴스를 우선적으로 배열하는 것인데,¹⁸⁾ 현재 네이버가 모바일에서 운영하고 있는 ‘우리동네 판’을 지역 공간으로 활용하여 운영하는 방안을 참고해볼 수 있을 것이다.

관련하여, 포털 등 인터넷뉴스서비스사업자가 사용

16) 사업의 연속성을 강화하기 위해 ①콘텐츠 제작역량 강화, ②지역주민 참여 확대 및 지역 일자리 창출, ③지역공동체 활성화 등의 주요 세부 사업을 매년 공모하여 지원함(문화체육관광부 제출자료, 2024.4.22.)
 17) 최민재·김영은, 앞의 글, p.41.
 18) 포털에서 지역 고유의 뉴스를 우선 분류하고, 재난 및 사건·사고 소식에서 해당 지역 언론 보도를 우대하는 등의 방안을 고려해볼 수 있다.

자의 위치정보를 바탕으로 지역신문 기사를 일정 비율 이상 제공하도록 하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.¹⁹⁾

[표 4] 사용자위치기반 지역뉴스 서비스 관련 입법 발의 현황

대표발의 (발의일)	주요내용 (「신문 등의 진흥에 관한 법률」)	처리결과
김승원 의원 (2011.13)	지역언론의 발전을 위하여 일부 대규모 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 지역신문 및 지역방송의 기사를 일정 비율 이상 제공하도록 함(안 제10조)	계류중: 소관위 상정 (2021.2.24.)

※ 주 1: 법안 처리결과는 국회의안정보시스템에서 2024년 5월 7일에 확인한 것임
 ※ 주 2: 제20대 국회에서는 사용자 위치기반 지역뉴스 관련 내용으로 정동영 의원, 강효상 의원, 우상호 의원이 각각 입법발의 하였으나, 모두 입법료 폐기됨

5 지역신문의 자생력 확보를 위한 노력요구

지역신문은 지역민의 여론을 형성하고 전달하는 통로이자 지역 자치분권과 균형 발전의 원동력인 동시에 지역 공동체 회복의 구심점이라 할 수 있다.²⁰⁾

정부는 지역의 언로(言路) 역할을 할 수 있는 신문사를 지속적으로 지원함으로써 지역신문 업계 전반의 경쟁력을 강화해야 한다. 무엇보다 디지털 미디어 환경에 따른 지역신문 활성화를 위해 법·제도를 마련하는 등 혁신적인 대책을 마련해야 할 것이다.

정부의 지원 정책 외에 이용자 기반 수익모델을 구축하는 등 지역신문사의 자생적 노력도 요구된다.²¹⁾ 또한, 지역신문사들의 최신 디지털 기술 지원을 위해 민간 기관들과의 협력을 기반으로 지역 언론인의 디지털 역량을 강화할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

19) 2020년 11월 김승원 의원이 대표발의한 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 일부개정 법률안(의안번호 제2105338호)은 2024년 5월 현재 문화체육관광위원회에 계류중에 있다.
 20) 문화체육관광부, 앞의 글, p.1.
 21) 종이신문 이용률 및 매출이 감소하는 상황에서 전통적 방식인 광고 수입, 구독수입 외의 수익모델 다변화가 요구되고, 지역 밀착형 기사를 충분히 생산하되, 지역 내 갈등 해소 등 문제해결에 대한 기능 강화가 필요하다(문화체육관광부, 앞의 글, p.9).

