

2026, 제7회 지역혁신분권 거버넌스대회
[부산시민사회] 지역 민주언론시민연합 세션

“지역 민주주의를 위한 미디어 공공성 거버넌스 구축”

- 일시: 2026년 7월 10일(금) 오후 2시 50분
- 장소: 부경대학교 대연캠퍼스 향파관 106호, 인문경영관 329호
- 주관: 부산민주언론시민연합 (지역 민주언론시민연합 네트워크)
- 주제: “지역 민주주의를 위한 미디어 공공성 거버넌스 구축”
- 좌장: 박민(참여미디어연구소 소장/전북민언련 공동대표)
- 발표: “지역공론장 활성화 및 저널리즘 강화위한 방안 모색-공익저널리즘 지수와 지역 공론장 회복 전략_ 탁종열(노동인권저널리즘센터 소장, 언론정개혁집단 세움 사무처장)
- 토론: 손주화(전북민주언론시민연합 사무처장)
이수희(충북민주언론시민연합 대표)
민진영(경기민주언론시민연합 대표)
우희창(지역신문발전위원회 위원)
김용훈 (경남신문 기자, 전국언론노동조합부울경협의회 의장)
- 자유토론

[발표]

지역 민주주의를 위한 미디어 공공성 거버넌스 구축

- 공익저널리즘 지수와 지역 공론장 회복 전략

탁종열 노동인권저널리즘센터 소장

1. 지역언론 정책 새판짜기

지역언론의 위기는 오래된 이야기다. 지역신문의 경영난, 지역방송의 광고 감소, 지역 기자들의 열악한 노동조건은 수십 년 동안 반복되어 온 문제다. 그러나 지금 우리가 직면한 위기는 단순한 언론산업의 위기가 아니다. 지역 민주주의와 지역 공론장의 위기다. 지역언론은 지방정부와 지방의회를 감시하고, 지역 현안을 발굴하며, 주민들이 공동의 문제를 토론할 수 있는 공론장을 제공하는 민주주의 인프라다. 그러나 오늘날 많은 지역언론은 정부광고와 지자체 홍보 예산에 생존을 의존하는 구조 속에서 권력 감시 기능을 수행하기 어려운 상황에 놓여 있다.

지난 5월 부산에서 개최된 「지역 공론장 회복을 위한 정부광고 개혁 방안」 토론회에서도 이러한 문제는 공통적으로 확인되었다. 비판 보도 이후 광고 중단 논란이 제기되었고, 특정 언론에 대한 광고 편중 문제가 지속적으로 제기되었다. 지방정부의 홍보 예산 의존 구조 속에서 지역언론의 독립성과 공공성이 약화되고 있다는 우려가 제기되었다.

지역신문법 제정 이후 지역신문발전기금 등 한국의 지역언론 정책은 생색내기 수준에 머물렀고, 민주주의적 기능보다 열악한 언론사 경영을 보조하는 수단으로 설계되고 운영돼 왔다. ‘언 발에 오줌누기’ 수준의 공적 지원은 지역언론 개혁의 수단으로서 실효성을 갖기 어렵다. 정부광고 규모는 연간 1조3000억 원을 넘어섰고, 이 가운데 지방자치단체와 지방공기업 광고가 차지하는 비중도 45% 전후로 추정된다. 정부광고는 이미 지역언론 생태계를 움직이는 핵심 재원으로 기능하고 있다.

어느 순간부터 지역언론은 공적 지원보다 정부 광고와 지방자치단체의 홍보비에 의존하게 되었으며, 정부광고 집행의 공적 기준이 없는 상태에서 정부 광고는 지역언론 생태계를 유지하는 핵심 재원이 되었지만, 동시에 지역 권력이 언론에 영향력을 행사할 수 있는 가장 강력한 수단이 되었다. 지역신문법 제정 이후 20년이 지났지만 지역언론의 현실은 근본적으로 개선되지 못했다. 지역신문발전기금은 지역언론의 생존을 부분적으로 지원했지만 지역 공론장의 회복이라는 본래 목표를 달성하지 못했다. 그동안 진행한 지역언론 정책은 실패했다. 이제 지역언론 정책은 근본적인 새판짜기가 불가피하다. 그 출발은 ‘지역언론 정책’의 목표를 ‘지역 민주주의 강화’로 두고, 이를 위해 ‘지역공론장’ 회복을 위한 실효성 있는 정책을 재설계하는 것이다. 지금까지 지역언론 정책은 중앙정부와 정치권 중심으로 설계돼 왔다. 그러나 지역 공론장은 지역사회 구성원 모두의 자산이다. 따라서 지역언론 정책 역시 시민사회, 학계, 언론현장, 지역 공동체가 함께 참여하는 새로운 거버넌스 체계로 전환될 필요가 있다. 지역 민주주의를 위해 어떤 저널리즘 기능을 유지하고 어떻게 지원할 것인가에 대한 사회적 합의를 만들고, 새로운 정책을 집행할 체계를 만들어야 한다.

무엇보다 정부광고와 언론 지원 정책을 민주주의 정책으로 바라보는 관점의 전환이 필요하다. 지난 2월 김상욱 의원실과 세움이 공동 주최한 <건강한 지역언론 생태 환경을 위한 정책토론회>에서 공익저널리즘 지수(Public Interest Journalism Index, PIJI)를 제안한 것도 민주주의를 위해 필요한 저널리즘 기능을 어떻게 유지하고 지원할 것인가를 판단하기 위한 사회적 기준이다. 공익저널리즘 지수를 통한 평가의 신뢰성과 독립성을 확보하기 위해서는 지역의 시민사회와 학계, 언론 현장, 지역사회가 함께 참여하는 새로운 거버넌스 체계가 필요하다.

지역언론의 위기는 더 이상 언론산업만의 문제가 아니다. 그것은 지역 민주주의의 위기이며, 지역 공론장의 위기다. 이제 필요한 것은 단순한 지원 확대가 아니라 지역 민주주의를 위한 새로운 미디어 정책 체계의 구축이다. 이 글은 현 정부 광고의 문제를 진단하고 공익저널리즘 지수와 공적 저널리즘 재정 모델, 그리고 지역미디어공공성 거버넌스를 중심으로 그 가능성을 모색하고자 한다.

2. 현재 정부광고 구조의 문제점

1) 정부 광고 의존 심화

정부광고는 원래 공공정책과 행정 정보를 시민들에게 전달하기 위한 제도다. 그러나 현실에서는 지역언론의 생존 구조를 규정하는 핵심 재원으로 작동하고 있다. 지역신문과 지역민영방송은 상당한 수준으로 정부광고에 의존하고 있다. 일부 지역신문은 전체 매출의 20~40% 가까이를 정부광고에 의존하고 있으며, 일부 지역민영방송 역시 정부광고 비중이 경영에 직접적 영향을 미치는 수준에 이르고 있다. 이러한 구조에서는 정부광고가 단순한 보조 재원이 아니라 사실상 생존 기반으로 작동하게 된다.

미디어스 보도를 기초로 주요 지역신문의 매출액 대비 중앙광고 비율은 다음과 같다.

신문사	정부광고(만원)	매출액(만원)	비율
매일신문	665,200	2,827,000	23.5%
영남일보	483,500	1,767,400	27.3%
강원일보	481,100	2,422,500	19.9%
충도일보	318,900	800,000	39.9%
경인일보	256,400	1,730,000	14.8%
경기일보	297,800	3,160,000	9.4%
부산일보	260,400	3,850,000	6.8%
국제신문	222,400	2,014,300	11.0%

문제는 이러한 구조 속에서 지역언론이 지방자치단체와 긴장 관계를 형성하기 어려워진다는 점이다. 보도자료 전제가 늘어나고, 홍보성 기사가 확대되며, 비판적 보도는 위축된다. 결국 정부광고는 단순한 광고 예산이 아니라 지역 공론장의 작동 방식을 규정하는 권력 자원이 된다.

2) 공적 기준 부재와 자의적 배분 구조

과거 정부광고 집행 기준으로 활용됐던 ABC협회의 유료부수 공시는 신뢰를 상실했다. 이후 열독률 지표 등이 대안으로 제시됐지만 조사 방식과 객관성 논란이 반복되고 있다. 결국 현재는 광고주인 정부 부처와 지방자치단체의 재량이 상당 부분 작동하는 구조가 유지되고 있다.

정부광고는 세금으로 집행되는 공공 재원이지만, 실제 배분 과정은 충분히 공개되지 않고 있다. 이는 광고가 민

주적 공공 자원이 아니라 권력의 영향력 수단으로 기능할 위험을 키운다.

3) 지역 공론장의 약화와 저널리즘의 위기

지난 5월 부산에서 개최된 「지역 공론장 회복을 위한 정부광고 개혁 방안」 토론회에서는 정부광고 의존 구조가 지역 공론장과 저널리즘을 어떻게 훼손하고 있는지 생생한 사례들이 제시되었다.

대구MBC 심병철 기자는 홍준표 전 대구시장 재임 시기 대구MBC가 겪은 언론탄압 사례를 소개하며 지방정부 광고가 언론 통제 수단으로 작동하는 현실을 지적했다. 심 기자는 지역 경제 침체로 민간 광고가 줄어들면서 지방정부가 지역언론의 최대 광고주가 되었고, 비판 보도를 이유로 광고와 협찬이 중단되자 다른 언론사들 역시 불이익을 우려해 스스로 비판 보도를 자제하는 ‘자기검열’이 일상화되었다고 증언했다. 이는 정부광고가 단순한 재정 지원을 넘어 언론 자유와 권력 감시 기능을 위축시키는 구조적 요인으로 작동하고 있음을 보여준다.

충북민언론 이수희 대표는 지역언론의 생존 구조 자체가 지자체 홍보예산에 종속되어 있는 현실을 비판했다. 일부 지방자치단체는 객관적인 기준 없이 광고비를 언론사에 균등 배분하거나 마라톤 대회, 걷기 행사, 음악회 등의 후원 협찬 명목으로 사실상 추가 지원을 하고 있었다. 이 과정에서 일부 지역언론은 행사 보조금 횡령, 기자 저임금 구조, 금품 수수와 같은 심각한 문제를 노출하고 있었다. 이는 정부광고가 지역언론의 공공성을 강화하기보다 오히려 왜곡된 생존 구조를 고착화시키고 있음을 보여주는 사례다.

전북민언론 손주화 사무처장은 지방정부 광고비 집행 기준의 부재가 지역사회의 갈등과 언론 길들이기 문제를 낳고 있다고 지적했다. 전북에서는 지방자치단체장을 비판한 언론사에 대한 광고 중단 사례가 반복적으로 발생했고, 광고비를 둘러싼 언론사 간 갈등과 폭력 사태까지 벌어졌다. 손 처장은 객관적인 기준 없이 집행되는 정부광고가 시민의 세금이 아니라 권력자의 사적 자원처럼 운영되고 있다고 비판했다.

부산민언련 역시 부산시 광고 예산 집행의 불투명성을 문제로 제기했다. 부산시는 매년 100억 원이 넘는 정부광고 예산을 집행하고 있지만, 객관적인 광고 효과 측정 기준이나 투명한 집행 절차는 존재하지 않는다. 특정 대학 관련 매체에 광고비가 집중된 사례는 지방정부 광고가 공공성을 위한 정책 수단이 아니라 단체장의 인맥과 선호에 따라 운영될 수 있다는 우려를 보여준다.

이들 사례는 지역마다 형태는 다르지만 공통된 문제를 드러낸다.

정부광고가 지역언론 생태계의 핵심 재원이 된 상황에서, 광고 집행 기준이 부재할 경우 정부광고는 지역 공론장을 지원하는 공공 자원이 아니라 언론 통제 수단으로 기능하게 된다는 점이다. 그 결과 권력 감시 기능은 위축되고, 자기검열이 확산되며, 지역 공론장은 점차 약화된다. 결국 지역언론의 위기는 단순한 경영 위기가 아니다. 그것은 민주주의를 유지하기 위한 지역 공론장과 저널리즘 기능이 약화되고 있는 구조적 위기다.

지역 공론장의 위기는 정부광고 문제에만 국한되지 않는다. 최근 전북에서는 현직 정치부 기자가 지방선거 직후 전주시장 당선자 인수위원회 대변인으로 직행해 논란이 되기도 했다. 전북민언련은 선거 직전까지 정치 기사를 작성하던 기자가 최소한의 유예기간도 없이 권력자의 대변인으로 이동한 것은 언론의 공정성과 독립성을 훼손하는 행위라고 비판했다. 더욱이 해당 인사는 과거에도 언론사와 선거캠프, 정치권을 반복적으로 오간 것으로 알려졌다. 이는 단순한 개인의 진로 선택 문제가 아니라 지역 언론과 지역 권력 사이의 경계가 점차 흐려지고 있음을 보여주는 사례다. 정부광고 의존 구조와 맞물려 지역언론의 독립성과 공공성이 약화될 경우, 지역 공론장은 권력 감시 기능을 상실하고 주민의 알 권리를 보장하기 어려워진다.

3. 해외는 어떻게 대응하고 있는가

한국의 정부광고 구조 문제는 단순히 한국만의 문제가 아니다. 세계 각국 역시 정부광고와 공적 언론 지원이 정치적 영향력 수단으로 변질될 위험성을 경험해 왔으며, 이를 방지하기 위한 다양한 제도적 장치를 마련하고 있다.

다만 중요한 것은 해외 사례를 단순히 모방하는 것이 아니라, 각 제도가 어떤 원칙 아래 운영되는지를 이해하는 것이다.

1) 유럽연합(EU): 정부광고 투명성과 비차별 원칙

유럽연합은 최근 '유럽 미디어 자유법(EMFA)'을 통해 정부광고의 투명성과 공정성을 강화하고 있다. 핵심은 다음과 같다.

- 정부광고 집행 내역 공개
- 객관적이고 비차별적인 배분 원칙
- 정치적 목적의 광고 남용 방지
- 독립언론 차별 금지

특히 헝가리 등 일부 국가에서 정부광고가 친정부 언론 지원 수단으로 악용된 경험이 제도 논의의 중요한 배경이 되었다. 즉 EU는 정부광고를 단순한 행정 예산이 아니라 민주주의와 언론 자유의 문제로 접근하고 있다.

2) 영국: 지역 민주주의 기자(LDRS) 모델

영국 BBC는 '지역 민주주의 기자(Local Democracy Reporting Service)' 제도를 운영하고 있다. 이 제도는 BBC가 재원을 지원하고 지역 언론사가 기사를 고용하여 지방정부와 지방의회, 교육청, 경찰 등을 전문적으로 감시하는 구조다. 핵심 특징은 다음과 같다.

- 공적 재원을 활용한 지역 권력 감시 강화
- 특정 매체가 아니라 지역사회 전체를 위한 정보 생산
- 생산된 기사 공동 활용 구조
- 공익적 취재 기능 중심 지원

이는 기존의 '매체 지원'이 아니라 '저널리즘 기능 지원'이라는 점에서 중요한 의미를 가진다.

3) 프랑스: 광고 시장 통제와 미디어 다원주의(Pluralisme) 가중치 지원 모델

프랑스는 언론을 단순한 시장 상품이 아니라 민주주의를 지탱하는 필수 인프라로 바라보며, 국가 차원의 촘촘한 직접·간접 지원 제도를 운영하고 있다. 프랑스 모델의 핵심 시사점은 '정부광고 집행'과 '공적 지원(보조금)'의 역할을 철저히 분리하여 언론의 독립성을 보장한다는 점이다.

① 사팽 법(Loi Sapin)을 통한 정부광고 단가 통제 (일반 광고료의 1/3 수준)

프랑스는 공공기관의 광고 집행 투명성을 규제하는 사팽 법에 따라, 정부 및 지자체의 캠페인을 상업 광고가 아닌 '공익 정보 전달'로 규정한다. 이에 따라 정부광고에는 일반 상업광고 단가 대비 대폭 할인된 '공익 우대

요금(Tarif d'intérêt général)' 이 적용되며, 실질적으로 일반 광고료의 약 1/3 안팎 수준으로 단가가 낮게 책정된다. 이는 정부 예산의 효율성을 극대화하는 동시에, 정부가 거액의 광고비를 매개로 특정 언론사에 특혜를 주거나 언론을 길들이는 정경유착 가능성을 원천 차단하기 위함이다.

② 낮은 광고 단가에 따른 매출 공백을 '다원주의 보조금' 으로 보전

프랑스 문화부(Ministère de la Culture)는 정부광고비를 아껴 절감한 예산을 '미디어 다원주의 및 다양성 기금(Aide au pluralisme)' 의 재원으로 환원한다.

③ 공익적 매체에 대한 지원 가중치 부여:

프랑스 정부는 정부광고가 아니라 별도의 공적 기금을 집행할 때 '여론 다양성에 기여하지만 광고 수익이 적은 공익 매체(정치·사설 전문지, 지역·소수 매체 등)' 를 지정하여 가중치를 부여하는 방식으로 재정을 집중 지원한다. 이를 통해 언론사가 상업광고 시장에 완전히 종속되지 않고 저널리즘 본연의 책무에 집중할 수 있는 환경을 조성하고 있다.

4. 한국형 대안: 공익저널리즘 지수 도입

현재 정부광고 제도의 가장 근본적인 문제는 객관적 기준의 부재다. 기준이 부재한 상황에서는 광고 집행이 관행과 관계, 정치적 영향력에 좌우될 가능성이 커진다. 따라서 정부광고 개혁의 핵심은 단순히 예산 규모를 조정하는 것이 아니라, 공공 자원의 배분 원칙 자체를 재설계하는 데 있다. 이를 위해 '공익저널리즘 지수' 도입을 제안한다.

1) 지발위 평가 체계의 공개와 개혁

현재 지역신문발전위원회(지발위)는 사실상 지역언론에 대한 공적 평가 시스템 역할을 하고 있다. 그러나 평가 기준과 세부 내용은 비공개에 가까운 방식으로 운영되고 있으며, 지원 대상 선정 여부만 공개된다. 이러한 구조에서는 공적 평가 기준이 지역언론 생태계 전체의 공익 기준으로 작동하기 어렵다. 특히 지역신문발전위원회는 지역신문 지원 정책의 핵심 기구이지만, 지금까지는 지역신문 인사를 중심으로 구성되었다.

평가기구가 지역신문과 지나치게 밀접할 경우, 지원 제도는 공론장 개혁보다 기존 산업 질서 유지와 이해관계 조정 중심으로 흐를 가능성이 크다. 지역신문 지원 제도의 목적은 특정 업계 보호가 아니라 지역 민주주의와 공론장 회복에 있다. 따라서 지발위 역시 업계 대표 기구가 아니라 시민사회적 공적 평가 기구로 재구성될 필요가 있다.

지역신문사 및 지역신문 관련 단체 출신 인사의 위원 참여는 원칙적으로 제한해야 한다. 이해충돌 가능성을 최소화하고 평가의 독립성과 신뢰를 확보하기 위해서다. 대신 시민사회, 학계, 지역 커뮤니티, 데이터·저널리즘 전문가, 노동·인권·지역정책 전문가 등의 참여를 확대해 공익성과 민주적 대표성을 강화해야 한다. 또한 평가 기준과 결과를 단계적으로 공개해 지금까지 반복돼온 불투명성과 밀실 심사 논란 역시 개선해야 한다.

2) 공익저널리즘 지수(Public Interest Journalism Index (PIJJ))의 개념

경남민언련 김남석 공동대표는 지난 부산 토론회에서 현재 지역 정부광고 집행 구조의 근본적 문제를 지적했

다. 김 대표에 따르면 현재 지역 정부광고는 언론의 영향력이나 저널리즘 품질과 무관하게 출입기자단 중심의 ‘1/N 균등 배분’, 중앙언론 우선 집행, 계도지 예산의 변형 운영, 지역 축제 협찬 등 관행에 의해 집행되고 있다. 그 결과 자체 취재 인력 없이 보도자료를 베껴 쓰는 이른바 ‘사이비·명패 언론’ 까지 정부광고 시장에 참여하게 되었고, 건강한 지역언론으로 가야 할 재원이 분산되면서 지역언론 생태계 전체의 질적 저하를 초래하고 있다. 또한 지방자치단체장은 광고 집행을 통해 비판 언론을 압박하고 우호 언론을 지원하는 방식으로 언론 길들이기를 할 수 있는 구조가 형성되어 있다.

김 대표는 이러한 문제를 해결하기 위해 단순히 광고비를 늘리는 것이 아니라, 상주 기자 수와 고용 안정성, 자체 기사 생산 비율, 언론윤리 준수 여부 등 객관적 지표를 활용한 정부광고 집행 기준을 마련해야 한다고 주장했다. 아울러 지역 학계와 시민사회, 전문가가 참여하는 독립적인 심의기구를 설치해 정부광고 집행을 공정성과 투명성을 확보해야 한다고 제안했다.

이는 결국 ‘어떤 언론사에 광고를 줄 것인가’가 아니라 ‘어떤 저널리즘 기능을 사회적으로 지원할 것인가’라는 질문으로 이어진다. 공익저널리즘 지수 역시 이러한 문제의식에서 출발한다.

공익저널리즘 지수(PIJ)는 단순히 트래픽이나 기사량 중심 평가가 아니라, 언론의 공익적 기능을 중심으로 평가하는 체계다. 주요 평가 항목은 다음과 같다.

- ① 지역 민주주의 기여도 / 지방권력 감시, 지역 의제 형성
- ② 시장 실패 영역 보도 여부 / 탐사·심층·연속 보도, 소멸 위험 지역, 소수자·취약 계층
- ③ 편집 독립성과 비상업성 / 광고·권력 의존도, 공공성 중심 운영 구조
- ④ 지속성과 영향력 / 후속 보도, 정책·사회적 변화 유발

(1) 정성 지표(예: 40)

영역	평가 내용	예시
지역 권력 감시	지방정부·의회·공공기관 비판·감시 보도	감사·비리·특혜·예산 문제
지역 의제 형성	지역 소멸, 인구, 환경, 교통 등 핵심 현안 발굴	단발성 아닌 연속 제기
탐사·심층성	장기 취재·자료 분석·연속 보도	최소 3회 이상
주민 참여성	지역 주민·시민단체 목소리 반영	인터뷰 다양성
편집 독립성	특정 권력·광고주 편향성 여부	편집권 독립 제도 도입

(2) 정량 지표(예: 60)

영역	지표
공익 보도 비율	전체 기사 중 공공·지역 의제 기사 비중
탐사·기획 기사 수	연간 탐사·기획 기사 건수
연속·후속 보도	동일 지역 이슈 후속 보도 횟수
지역 밀착도	타 지역 전재·보도자료 의존도 ↓

기자 투입	공익 보도 전담 기자·팀 존재 여부
-------	---------------------

(3) 벌점(페널티 부여)

공익저널리즘 지수의 ‘보조 축’으로 벌점(감점)·페널티 구조를 설계한다. 다만 편집 내용에 대한 판단이 아니라 ‘위법·구조·윤리 위반’ 중심으로 원칙을 분명히 해야 한다. “무엇을 보도했는가”는 평가하지 않으며, “어떻게 운영했고, 법과 원칙을 지켰는가”를 기준으로 평가해야 한다. 예를 들면 특정 정권에 대한 비판 보도 여부는 벌점이 불가하지만 불법 행위나 편집권 침해, 허위 조작 정보에 대해서는 벌점을 부여하는 방향으로 가야 검열과 통제 논란을 차단할 수 있다. 또한 벌점은 공익저널리즘 지수를 최대 100으로 할 경우 최대 30점을 넘지 않도록 설계한다.

정치적 오해를 방지하기 위해 벌점 적용의 안전 장치를 두어야 한다. 행정부의 단독 판단을 제외하며 시민사회·전문가가 참여하는 독립위원회와 외부 확정 판단만 반영해야 한다.

① 명백한 불법 행위(강한 벌점)

유형	벌점 예시
허위·조작 보도로 인한 법원 판결	-10 ~ -20
반복적 명예훼손 판결	-5 ~ -15
보조금·지원금 부정 수급	-20(중대 사유)
회계 부정·탈세 확정	-20

- 확정 판결 처분만 반영하여 자의성을 최소화하며 단순 소송 계류 중인 사안은 제외한다.

② 편집권 독립 침해

평가 대상은 ‘보도 내용’이 아니라 ‘구조와 행위’ 이어야 하며 노동위원회나 법원의 판단, 언론중재위원회·국가인권위원회 결정, 기자회견·노동조합·편집국이 공식 문제제기할 경우 대상으로 삼으며 외부 검증 절차를 둔다.

유형	벌점 예시
경영진의 기사 삭제·수정 강요 사실 인정	-10
기자 부당 전보·징계(노동위 인정)	-5
편집국 독립 규약 미비 + 침해 사례	-5
노동조합과의 단체협약 위반	-5

③ 반복적 윤리 위반(누적 감점)

유형	별점 예시
정정보도·반론보도 반복	-5
광고·기사 구분 위반	-3
저널리즘 윤리 및 이해충돌 방지	-10
횡령, 배임, 회계부정, 보조금 부정 수급	-10

- 단발성 실수는 경고하며 누적시 감점하는 구조

“공익저널리즘 지수의 별점 제도는 보도를 통제하기 위한 장치가 아니라, 공적 지원을 받는 언론이 최소한의 법과 독립 원칙을 지키도록 하는 안전장치다.

3) 등급 + 가중치 모델

공익저널리즘 지수는 단순 지원 대상 선정이 아니라, 정부광고 배분 구조와 직접 연동될 필요가 있다. 예를 들어 다음과 같은 방식이다.

등급	광고 단가
1등급	기본 광고비 +30%
2등급	기본 광고비 +20%
3등급	기본 단가 유지
4등급	기본 광고비 -30%
5등급	정부광고 배제

이 모델의 핵심은 시장 퇴출이 아니라 공익 기능에 대한 인센티브 구조를 만드는 데 있다. 이렇게 되면 지금까지 지발위 평가 체계에 관심을 두지 않았던 상당수 지역언론도 공적 평가 시스템에 참여할 수밖에 없게 된다. 기존에는 신청 과정의 행정 부담과 낮은 선정 가능성 때문에 평가 체계 밖에 머물렀던 언론들도, 정부광고와 직접 연결되는 구조에서는 공익 기준과 평가 체계 자체에 관심을 갖게 될 가능성이 높다.

즉 공익저널리즘 지수는 단순한 지원사업 심사가 아니라, 지역언론 생태계 전체에 공적 기준을 확산시키는 역할을 하게 된다.

4) 공익저널리즘 지수는 개발 방법과 일정

공익저널리즘 지수는 하루아침에 완성될 수 있는 제도가 아니다. 특히 지역 민주주의와 공론장에 대한 평가는 단순한 기사 수 집계나 데이터 분석만으로는 충분하지 않다. 따라서 공익저널리즘 지수는 일회성 정책이 아니라 사회적 연구개발(R&D) 사업으로 접근할 필요가 있다. 현재 제안된 공익저널리즘 지수는 크게 정성평가, 정량평가, 페널티 평가로 구성된다. 정성평가는 지역 권력 감시, 지역 의제 형성, 탐사·심층성, 주민 참여성, 편집 독립성 등을 평가하며, 정량평가는 공익보도 비율, 탐사·기획 기사 수, 연속·후속 보도, 지역 밀착도, 공익보도 전담 기자 운영 여부 등을 평가한다. 또한 허위·조작 보도, 편집권 독립 침해, 저널리즘 윤리 및 이해 충돌 위반 등에 대해서는 별도의 페널티를 부여한다.

문제는 이러한 지표를 실제로 어떻게 측정하고 사회적 신뢰를 확보할 것인가이다. 이를 위해서는 단계적인 접근이 필요하다.

(1) 1단계 : 공익저널리즘 지수 개발 연구단 구성

우선 지역민언론 네트워크, 언론개혁정책집단 세움, 언론노조 지역신문협의회, 지역 미디어학계가 참여하는 '공익저널리즘 지수 개발 연구단(가칭)'을 구성할 필요가 있다. 특히 언론노조는 현업 언론인을 대표하는 조직으로서 지역언론 내부 개혁의 핵심 주체다. 공익저널리즘 지수는 외부 평가만으로 완성될 수 없으며, 실제 취재 현장과 제작 환경에 대한 이해를 바탕으로 지속적인 검증이 이루어져야 한다. 따라서 언론노조는 현장 데이터 제공과 평가 모델 검증, 공익저널리즘 기준 정립 과정에 참여하는 핵심 파트너가 되어야 한다. 연구단은 다음과 같은 세 개의 그룹으로 구성할 수 있다.

① 정책설계 그룹

- 지역언론 정책 연구자
- 지역민언론
- 언론 현업 전문가
- 언론개혁정책집단 세움

② 콘텐츠 분석 그룹

- 언론학 연구자
- 지역민언론
- 지역 대학 연구진

③ 데이터 분석 그룹

- AI 및 데이터 분석 전문가
- 빅카인즈 활용 연구진

(2) 2단계 : 평가 모델 시범 개발

1년 동안 시범 평가 모델을 개발한다. 이 과정에서는 지역신문발전위원회 평가체계, 빅카인즈 활용 사례, 해외 공익저널리즘 지원 제도, 영국 LDRS, 캐나다 LJI 등을 종합 검토한다. 특히 정량평가의 경우 AI와 데이터 분석을 활용해 보도자료 의존도, 기사 유사도, 출처 다양성, 공익 의제 기사 비율 등을 자동 분석하는 방안을 검토할 수 있다.

반면 정성평가는 연구자와 시민 평가단이 참여하는 방식으로 시범 운영한다.

(3) 3단계 : 지역 시범사업

평가 모델이 개발되면 부산, 울산, 전북, 충북 등 지역민언론 네트워크가 구축된 지역을 중심으로 시범 평가를 실시한다. 시범사업의 목적은 언론사를 줄 세우기 위한 것이 아니라 평가 모델의 타당성과 신뢰성을 검증하는 데 있다. 또한 이 과정에서 평가 결과를 공개하고 지역사회 토론회를 통해 사회적 합의를 형성할 필요가 있다.

(4) 4단계 : 지역미디어공공성위원회 설치

시범사업 결과를 바탕으로 각 지역에 시민사회, 언론계, 학계, 지방정부가 참여하는 지역미디어공공성위원회를 설치한다. 지역미디어공공성위원회는 공익저널리즘 지수 운영뿐 아니라 정부광고 모니터링, 지역 공론장 평가, 공익저널리즘 기금 운영 등을 담당하는 지역 민주주의 거버넌스 기구로 발전할 수 있다.

(5) 5단계 : 정부광고 및 공적 지원 연계

최종적으로는 공익저널리즘 지수를 정부광고 집행과 지역언론 지원정책에 연계할 필요가 있다. 다만 정부광고를 일률적으로 배분하는 방식이 아니라, 일정 비율의 인센티브 구조를 도입해 지역언론이 공익저널리즘 기능을 강화하도록 유도하는 방향이 바람직하다. 공익저널리즘 지수의 목적은 언론을 통제하거나 줄 세우는 데 있는 것이 아니다. 민주주의를 위해 필요한 저널리즘 기능을 사회적으로 지원하기 위한 새로운 기준을 만드는 데 있다.

5. 공적 재원의 재설계

1) 언론진흥기금의 구조 변화

언론진흥기금은 원래 정부 일반회계 출연으로 조성됐지만, 현재는 정부광고 대행 수수료 중심 구조로 재편돼 왔다. 지금까지 약 3000억원 규모의 정부광고 수수료가 언론진흥기금으로 출연되고 집행돼 왔다. 그러나 이러한 재정 확대에도 불구하고 지역 공론장과 공익 저널리즘은 오히려 약화되고 있다는 비판이 제기된다.

이는 단순한 자원 부족의 문제가 아니라, 공적 재원이 실제로 어떤 저널리즘 기능을 지원하고 있는가의 문제를 보여준다.

2) 지역 공론장 환원 장치의 부재

현재 정부광고 수수료는 연간 약 1100억원 규모로 추정된다. 그러나 이 가운데 지역신문 지원 규모는 약 100억원 수준에 불과하다. 반면 지방자치단체 광고 비중은 전체 정부광고의 40% 이상을 차지한다. 즉 지역언론은 정부광고 구조 유지에 상당한 기여를 하고 있지만, 실제 지역 공론장으로 환원되는 공적 자원 규모는 매우 제한적이다.

따라서 정부광고 수수료의 상당 부분(최소 40%, 500억)은 지역 공론장 회복을 위한 재원으로 재설계될 필요가 있다. 또한 방송통신발전기금 등 기존의 기금의 일정 비율을 지역언론발전기금으로 전환할 필요가 있다.

3) 공익저널리즘 기금 계정 신설

정부광고 수수료 일부와 방송통신발전기금의 일부를 별도 ‘공익저널리즘 계정’으로 분리하여 다음 영역에 활용할 필요가 있다.

- 지역 탐사보도
- 지역민주주의 기자
- 독립 저널리스트
- 프리랜서 기자·PD
- 공익 데이터 구축

- 지역 협업 프로젝트

이는 단순한 언론사 지원이 아니라 민주주의에 필요한 공익 정보 생산 기능을 지원하는 접근이다.

4) 개별 저널리스트에게 직접 지원

현재 한국의 공적 언론 지원 제도는 대부분 언론사 중심으로 설계돼 있다. 그러나 실제 지역 공론장에서 중요한 역할을 수행하는 주체들은 반드시 규모가 큰 언론사에 소속된 기자들만은 아니다. 최근 지역사회에서는 프리랜서 기자와 독립 PD, 소규모 탐사 프로젝트팀, 독립 다큐멘터리 제작자 등이 지역 권력 감시와 공익 의제 발굴에서 중요한 역할을 수행하는 사례가 늘어나고 있다.

특히 지역언론의 경영 악화와 인력 축소가 심화되면서, 정규직 기자 중심의 기존 취재 시스템만으로는 지역 공론장을 유지하기 어려운 상황이 나타나고 있다. 실제로 지역의 개발 비리, 환경 문제, 지방의회 감시, 노동·인권 문제 등은 오히려 기존 지역언론보다 독립 저널리스트와 프리랜서 취재진이 지속적으로 추적하는 경우가 많다.

그러나 현재 공적 지원 체계는 대부분 법인 언론사 중심으로 설계돼 있어, 이러한 공익 저널리즘 수행 주체들은 제도 밖에 놓여 있다. 이는 단순한 지원 사각지대의 문제가 아니다. 민주주의에 필요한 정보 생산 기능 자체가 제도적으로 보호받지 못하고 있다는 의미이기도 하다.

따라서 앞으로의 공적 저널리즘 지원은 단순히 ‘어떤 언론사를 지원할 것인가’를 넘어, 실제로 어떤 저널리즘 기능을 수행하고 있는가를 중심으로 재설계될 필요가 있다. 이는 단순한 개인 지원이 아니라, 시장 논리만으로 유지되기 어려운 민주주의 정보 생산 기능을 사회적으로 보호하기 위한 공적 투자에 가깝다.

5) 언론진흥재단 운영 구조 정상화

현재 정부광고 수수료는 일부 언론진흥재단 운영 재원으로도 활용되고 있다. 그러나 공공기관 운영은 원칙적으로 정부 일반회계를 통해 안정적으로 지원하는 것이 바람직하다. 따라서 정부광고 수수료는 재단 운영 재원이 아니라 지역 공론장과 공익 저널리즘 지원을 위한 공공 재원으로 보다 적극적으로 활용될 필요가 있다.

6. ‘지역 민주주의 기자’ 제도 도입

지역 공론장을 회복하기 위해서는 단순한 재정 지원을 넘어, 단순 재정 지원을 넘어 공익 취재 기능 자체를 제도적으로 보장할 필요가 있다. 이를 위해 한국형 ‘지역 민주주의 기자 제도’를 제안한다.

1) 제도의 기본 방향

공적 재원을 통해 선발된 기자가 지방정부, 지방의회, 교육청, 경찰, 지역 공공기관 등을 상시적으로 취재하고, 생산된 기사를 지역사회 전체가 공유하는 구조다. 이는 특정 언론사를 지원하는 것이 아니라 지역 민주주의 인프라를 구축하는 접근이다.

2) 기존 지원 정책과의 차이

기존 지역언론 지원 정책은 '매체 지원' 중심이었다. 그러나 지역 민주주의 기자 제도는 저널리즘 기능 지원, 권력 감시 지원, 공공 정보 공유를 중심으로 한다. 즉 “어떤 언론사를 지원할 것인가”보다 “어떤 저널리즘 기능을 유지할 것인가”를 중심에 둔다. 중요한 것은 지원 대상이 반드시 대형 언론사일 필요는 없다는 점이다.

프리랜서 기자, 독립 PD, 탐사 프로젝트팀 등 실제 공익 저널리즘 기능을 수행하는 다양한 주체까지 포함할 필요가 있다.

3) 기대 효과

- 지역 권력 감시 기능 강화
- 지역 공론장 회복
- 언론 간 정보 격차 완화
- 공익적 정보 접근 확대
- 지역 민주주의 기반 강화

7. 지역 미디어 공공성 거버넌스 구축

지금까지 지역언론 정책은 중앙정부와 정치권, 그리고 일부 언론사 중심으로 설계돼 왔다. 지역신문발전위원회 역시 사실상 지역언론 지원 사업을 심사하는 기구의 성격에 머물러 있었으며, 지역 공론장 전체를 바라보는 민주적 거버넌스 역할을 수행하지는 못했다. 그러나 지역 공론장은 특정 언론사나 특정 권력의 소유물이 아니다. 그것은 지역 주민 모두의 민주주의 자산이다. 따라서 앞으로의 지역언론 정책은 단순한 지원 정책을 넘어, 지역사회가 스스로 공론장을 관리하고 평가하는 거버넌스 체계로 전환될 필요가 있다. 이를 위해 각 시·도 단위에 「지역미디어공공성위원회」 설치를 제안한다.

지역미디어공공성위원회는 정부기관도, 언론사 협의체도 아닌 독립적 시민 거버넌스 기구다. 위원회는 다음과 같은 구성 원칙을 갖는다.

- 지역 시민사회단체
- 언론노조 및 언론현업단체
- 지역 언론학자
- 데이터·AI 전문가
- 지방의회 추천 인사
- 지방정부 추천 인사
- 지역 주민 대표

특히 특정 언론사나 언론사 단체가 위원회의 다수를 차지하지 못하도록 하여 이해충돌을 최소화해야 한다. 위원회의 주요 역할은 다음과 같다.

첫째, 공익저널리즘 지수 운영과 평가 결과 검증이다.

둘째, 정부광고 집행 모니터링과 광고 집행 내역 공개다.

셋째, 공익저널리즘 기금 운영과 지원 사업 심사다.

넷째, 지역 민주주의 기자 사업 운영이다.

다섯째, 지역 공론장 건강성에 대한 연례 평가 보고서 발간이다.

최근 일부 지역에서는 기자단과 지역 권력이 인적·제도적으로 결합하는 문제가 반복적으로 드러나고 있다. 또한 기자협회와 출입기자단은 정부광고 배분과 정보 접근을 둘러싼 폐쇄적 카르텔 구조를 형성하고 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 지역미디어공공성위원회는 시민 중심의 공론장 거버넌스로 설계될 필요가 있다. 지역미디어공공성위원회는 특정 언론사나 기자단체의 이해관계를 대표하는 기구가 아니라 시민의 알 권리와 지역 공론장의 공공성을 대표하는 독립적 기구로 설계되어야 한다.

결국 지역미디어공공성위원회는 단순한 심사기구가 아니라 지역 공론장의 사회적 운영 주체가 되어야 한다. 지역언론 정책의 목표가 지역 민주주의 강화라면, 그 정책을 집행하는 과정 역시 민주적이어야 하기 때문이다. 지방선거를 통해 새로운 정치 환경이 조성되고 있다. 새로운 지역 거버넌스 논의가 가능한 조건이 형성되고 있다. 특히 부산·울산은 지역미디어공공성위원회 시범사업을 추진할 수 있는 가장 현실적인 지역 가운데 하나다. 지역언론 정책의 새판짜기는 법 개정에서 시작되는 것이 아니다. 지역사회가 공론장의 주인이 되는 것에서 시작된다.

8. 결론

정부광고 개혁과 공적 지원 확대는 단순한 광고 제도 개선의 문제가 아니다. 그것은 지역언론의 독립성과 지역 공론장, 그리고 민주주의를 어떻게 회복할 것인가의 문제다.

현재 한국의 지역언론은 심각한 구조적 위기 속에 놓여 있다. 지방정부 광고와 홍보예산에 대한 의존은 커졌지만, 지역 권력에 대한 감시 기능은 약화되고 있다. 정부광고는 지역언론 생태계를 유지하는 핵심 재원이 되었지만, 동시에 지역 권력이 언론에 영향력을 행사하는 수단으로도 작동하고 있다. 그 결과 자기검열이 확산되고 지역 공론장은 점차 위축되고 있다.

지난 20여 년 동안의 지역언론 정책은 이러한 현실을 근본적으로 바꾸지 못했다. 지역신문발전기금과 각종 지원 사업은 언론사의 생존을 일부 뒷받침했지만, 지역 민주주의와 지역 공론장의 회복이라는 본래 목표를 달성하지는 못했다. 이제는 단순한 지원 확대를 넘어 공공 자원의 배분 원칙 자체를 바꾸는 새로운 접근이 필요하다.

이 글은 그 대안으로 공익저널리즘 지수(Public Interest Journalism Index, PIJI), 공적 저널리즘 재정 모델, 지역 민주주의 기자 제도, 그리고 지역미디어공공성위원회를 제안했다. 중요한 것은 이들 제안이 각각의 정책이 아니라 하나의 체계라는 점이다. 공익저널리즘 지수는 공적 지원의 기준이 되고, 공적 재원은 지역 공론장 회복을 위한 투자로 전환되며, 지역미디어공공성위원회는 이를 운영하고 감시하는 민주적 거버넌스 역할을 수행하게 된다.

결국 핵심은 “어떤 언론사를 지원할 것인가”가 아니다. 진짜 중요한 질문은 “민주주의를 위해 어떤 저널리즘 기능을 유지하고 지원할 것인가”이다. 지역언론 정책의 목표 역시 언론 산업 보호가 아니라 지역 민주주의 강화와 지역 공론장 복원에 있어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 사회적 연구개발(R&D)이 필요하다. 공익저널리즘 지수는 하루아침에 완성될 수 없다. 지역민언련, 언론노조, 지역 미디어학계, 언론개혁정책집단 세움, 데이터 분석 전문가들이 함께 참여하는 연구와 시범사업, 그리고 사회적 검증 과정을 거쳐야 한다. 부산·울산·전북·충북 등 지역 단위 시범사업은 그 출발점이 될 수 있다.

지역언론의 위기는 더 이상 언론산업만의 문제가 아니다. 그것은 지역 민주주의의 위기이며, 지역 공동체의 위기다. 따라서 지역언론 정책 역시 민주주의 정책으로 전환되어야 한다. 이제 필요한 것은 또 하나의 토론회가 아니다. 공익저널리즘 지수 개발과 지역미디어공공성위원회 시범사업을 위한 사회적 실행에 착수하는 일이다. 이를 위해 지역민언련 네트워크와 언론노조 지역신문협의회, 언론개혁정책집단 세움은 2026년 하반기부터 공익저널리즘 지수 개발 연구단 구성을 추진할 것을 제안한다. 또한 부산·울산 등 지역을 중심으로 지역미디어공공성위원회 시

범사업 가능성을 검토할 필요가 있다.

지역언론 정책의 새판짜기는 법 개정에서 시작되는 것이 아니다. 지역사회가 스스로 공론장의 주인이 되겠다고 선언하는 순간부터 시작된다.

지발위 평가 지표의 한계와 호주 PIJ 사례

탁종열 언론개혁정책집단 세움 사무처장

1. 지역신문발전위원회 평가 지표의 문제

지역신문발전위원회 평가는 지역신문 지원 정책의 핵심 기준으로 활용되어 왔다. 정상 발행 여부, 광고 비중, 편집권 보장, 4대 보험 가입, 조세 체납 여부, 임금체불 여부 등은 공적 지원을 받기 위한 최소 요건으로서 의미가 있다. 지역신문이 공적 재원을 지원받는 이상, 기본적인 법적·경영상 책임을 확인하는 절차는 필요하다. 그러나 문제는 현재 평가 지표가 지역신문의 공익적 기능, 곧 지역사회 공론장에 대한 기여를 충분히 평가하지 못한다는 데 있다. 현재 지표는 “이 신문사가 안정적으로 운영되고 있는가”를 묻는 데는 비교적 익숙하지만, “이 신문이 지역 민주주의에 얼마나 기여했는가”를 묻는 데는 취약하다.

특히 소유지분 분산, 홍보성 계도지 여부, 자체기사 비율처럼 지역신문의 공공성과 저널리즘 독립성을 판단하는데 중요한 항목의 배점이 전체 1,000점 중 70점에 불과하다는 점은 매우 큰 한계다. 이 정도 배점으로는 평가의 실질적 변별력을 갖기 어렵다. 지역 권력이나 사주로부터의 독립성, 보도자료와 홍보성 기사에 대한 의존도, 자체 취재 역량은 지역언론의 공익성을 판단하는 핵심 기준이어야 하지만, 현행 평가에서는 주변 항목에 머물고 있다.

반면 ‘위원회 주관 조사·연구·연수사업 등 참여도’와 같은 항목은 배점이 높지만, 실제 평균 점수를 보면 변별력이 크지 않은 것으로 보인다. 더 근본적으로 이 항목은 지역신문이 지역사회에서 어떤 저널리즘을 수행했는지

1.1 기준 지표

구분	평가 항목	배점		평가방법
		일간지	주간지	
필수 요건	1. 1년 이상 정상발행	배점 없음	배점 없음	적합 여부 확인
	2. 광고비중 50% 이하			
	3-1. 지역신문 운영 등과 관련한 법 위반 여부			
우선 지원 기준	3-2. 해당 법 위반 여부	배점 없음	배점 없음	적합 여부 확인
	4. 편집자유권 보장			
	5. 4대보험의 완납			

1.2 배점평가 지표

구분	평가 항목	배점		평가방법
		일간지	주간지	
공통 조건	6. 소유지분 분산 정도	30	30	정량
	7. 경영건전성 정도	170	170	정량
	8. 위원회 주관 조사·연구, 연수사업 등 참여도	140	120	정량
	9. 제작·취재·판매·광고 등 관련 윤리자율강령 준수도	210	190	정량+정성
	10. 홍보성 계도지 여부	10	10	정량
	11. 중장기 발전계획 및 지원금 사용계획	180	180	정량+정성
	12. 조세체납 여부	50	50	정량
	13. 종사자 임금체불정도	120	140	정량
	14. 총 게재 기사 중 지역 관련 기사 비율	30	10	정량
일간지 조건	일-15. 인사관리 및 기자채용 투명성, 공정성	60	-	정량
주간지 조건	주-15. 총 게재 기사 중 자체적으로 생산한 기사 비율	-	60	정량
	주-16. 발행지속 기간	-	40	정량
최종 배점		1,000	1,000	

를 평가한다기보다, 위원회가 주관하는 사업에 얼마나 참여했는지를 평가하는 성격이 강하다. 이는 지역신문의 공익적 성과를 평가하는 기준이라기보다 행정편의적 관리 지표에 가깝다. 경영건전성 항목의 비중이 큰 것도 재검토가 필요하다. 물론 공적 지원을 받는 언론사가 기본적인 경영 책임을 다해야 한다는 점은 부정할 수 없다. 그러나 경영 안정성을 지나치게 높은 비중으로 평가할 경우, 오히려 권력과 자본으로부터 독립적인 좋은 저널리즘을 지향하지만 재정적으로 어려움을 겪는 지역언론이 배제될 수 있다. 특히 독립언론, 소규모 지역언론, 탐사보도와 지역 의제 보도에 집중하는 매체는 시장에서 불리한 조건에 놓일 가능성이 크다. 그런데 이러한 언론을 경영 지표 중심으로 평가하면, 공익성이 높은 언론일수록 지원에서 배제되는 역설이 발생할 수 있다.

이는 지역신문 지원 정책의 철학과도 충돌한다. 지역신문은 시장에서 성공했기 때문에 지원하는 것이 아니라, 시장 논리만으로는 유지되기 어렵지만 지역 민주주의에 필요하기 때문에 지원하는 것이다. 김해영 한국언론진흥재단 선임연구위원은 지역신문 지원 정책이 도달률과 효율성 중심 평가에서 벗어나 ‘지역 밀착성’ 중심 평가로 전환해야 한다고 지적했다. 탐사보도, 지역 의제 발굴, 장기 기획, 지역 역사·문화 기록 등을 질적 지표로 반영해야 한다는 것이다.

김해영의 문제의식에서 보면 현행 지발위 평가는 지역신문의 존재 이유를 충분히 반영하지 못하고 있다. 지역신문의 핵심 역할은 지역사회에 ‘있는’ 것이 아니라 지역사회에 ‘천착’ 하는 것이다. 지방정부와 지방의회를 감시하고, 지역의 구조적 문제를 지속적으로 기록하며, 주민들이 정책을 판단할 수 있도록 맥락을 제공하는 것이 지역신문의 공익적 기능이다. 그러나 현재 평가 지표는 이러한 저널리즘의 깊이와 지속성을 제대로 평가하지 못한다.

결국 현행 지표는 지역신문을 지원하기 위한 행정평가라는 한계를 갖고 있다. 앞으로는 “신문사가 얼마나 안정적으로 운영되는가”를 넘어 “이 신문이 지역사회에 어떤 공익적 저널리즘을 제공했는가”를 평가하는 체계로 전환해야 한다.

2. 호주 PII 사례

— 공익저널리즘을 정의하고 측정하려는 시도

이러한 문제의식과 관련해 주목할 만한 사례가 호주의 『공익저널리즘 이니셔티브(Public Interest Journalism Initiative, PIJ)』다. PIJ는 디지털 플랫폼의 급격한 확산과 전통적 비즈니스 모델의 붕괴로 지역언론이 고사하고 뉴스룸의 인력 감축이 본격화되던 위기 국면에서 출발했다. 특히 2017년 호주 상원 특별위원회가 구성되어 조사에 착수하고, 2018년 2월 채택한 《공익저널리즘의 미래(The Future of Public Interest Journalism)》 최종 보고서는 PIJ 설립의 결정적 배경이 되었다. 해당 보고서는 플랫폼 사업자(구글, 페이스북 등)의 시장 지배력 남용과 이른바 ‘가짜 뉴스(Disinformation)’의 확산이 민주주의 기초를 흔들고 있다고 진단했다. 상원 보고서의 핵심 권고안과 문제의식은 △저널리즘의 공공재적 가치를 천명하고 △공적 지원 체계의 다각화를 요구했으며, △미디어 리터러시 및 팩트체크 강화가 핵심이다. 호주는 이 보고서를 통해 언론은 국가와 지역사회를 유지하는 공공 인프라라는 점을 분명히 했다. 상원보고서는 상업적 시장 논리만으로 공익보도를 유지할 수 없으므로 ABC·SBS의 안정적 채원 보장, 지역·공동체 방송 지원, 비영리 뉴스미디어에 대한 기부금 세제 혜택, 뉴스 구독료 세제 지원 검토 등 공익저널리즘을 유지하기 위한 공적 지원체계의 다각화를 권고했다. 또한 플랫폼 유통망의 왜곡에 대응하기 위해 공적 차원의 팩트체크 기능을 강화하고 시민적 미디어 교육을 정규 교과에 반영하도록 했다.

이 상원 보고서의 채택은 호주 사회에 “정부가 언론에 공적 자금을 투입하되, 언론사의 경영 안정이 아닌 ‘공익저널리즘 자체의 지속가능성’을 지원해야 하며, 이를 위해 무엇이 공익저널리즘인지 객관적으로 정의하고 측정할 독립 기구가 필요하다”는 사회적 합의를 낳았다. 이러한 국가적 과제에 대응하여 미디어 전문가, 학계, 공익 기부진영이 결합해 독립적인 비영리 정책 연구 기구로 출범시킨 것이 바로 PIJ다.

PIJ의 중요한 특징은 언론사를 단순히 산업 단위로 보지 않고, 민주주의를 유지하는 공공 인프라로 본다는 점이다. 즉 “어떤 언론사를 지원할 것인가”보다 “어떤 저널리즘이 공공의 이익에 기여하는가”를 먼저 묻는다. PIJ는 공

익저널리즘을 추상적인 가치가 아니라 민주주의를 유지하기 위한 시민적 기능(Civic Functions)으로 정의한다. 핵심은 기록(Recording), 조사(Investigating), 설명(Explaining)의 세 가지 기능이다.

첫째, 기록(Recording)은 지방의회와 지방정부의 의사결정, 공공서비스 변화, 지역사회의 주요 사건 등을 지속적으로 기록하고 축적하는 기능이다. 단순한 행사 보도나 보도자료 전달이 아니라 시민들이 공공기관의 활동을 지속적으로 감시할 수 있도록 공적 기록을 남기는 것이 핵심이다.

둘째, 조사(Investigating)는 권력 남용과 예산 낭비, 부패와 이해충돌 등 공익을 침해하는 문제를 독자적인 취재를 통해 밝혀내는 탐사보도 기능이다. PIJ는 이러한 원본 취재(Original Content)가 공익저널리즘의 핵심 경쟁력이라고 본다.

셋째, 설명(Explaining)은 복잡한 정책과 사회문제를 시민들이 이해할 수 있도록 맥락과 배경을 제공하는 기능이다. 단순히 사실을 전달하는 데 그치지 않고 다양한 관점과 대안을 제시함으로써 시민의 민주적 의사결정을 돕는 역할을 의미한다.

중요한 것은 PIJ가 이러한 기능을 선언적 가치에 머물게 하지 않는다는 점이다. 기록·조사·설명이라는 공익저널리즘의 기능을 실제 기사 분석과 뉴스 생태계 조사에 적용하여 공익저널리즘을 측정 가능한 정책 지표로 발전시키고 있다. 이것이 PIJ가 기존의 언론 지원 정책과 구별되는 가장 큰 특징이다.

PIJ는 호주 뉴스룸 매핑 프로젝트(The Australian Newsroom Mapping Project)를 통해 지역별 뉴스 공급 현황, 뉴스 사막, 언론사 소유 구조, 뉴스 생산의 변화를 조사해 왔다. 다만 PIJ가 수행해 온 Australian News Data Project는 2024년 말 종료됐고, 2025년부터는 ACMA가 PIJ 데이터를 포함해 호주 뉴스 생태계 측정 작업을 이어가고 있다. 이 지영 캔버라대 미디어커뮤니케이션학과 교수가 [신문과방송](2025. 7)에 쓴 『보고서 <호주의 뉴스 미디어: 2025>로 본 뉴스 생태계』에 따르면, 호주 통신미디어청의 미디어 다양성 측정 프레임워크도 PIJ의 뉴스룸 매핑 프로젝트 데이터를 활용하고 있다.

PIJ는 2022년 9월부터 2024년 8월까지 약 120개 뉴스매체의 기사 1만 5,644건을 분석해 공익저널리즘에 해당하는 기사가 얼마나 되는지를 조사했다. 그 결과 공익저널리즘 기사 가운데 지역사회 관련 콘텐츠가 가장 높은 비중을 차지했고, 독립언론과 지역언론일수록 원본 콘텐츠와 지역뉴스 비율이 높은 경향을 보였다. 반면 대형 뉴스 네트워크는 내부 기사를 재활용해 배포하는 경우가 많았다.

이 대목은 한국의 지발위 평가 지표를 보완하는 데 중요한 시사점을 준다. 단순히 발행 기간, 경영건전성, 행사 참여도, 지역기사 비율만 볼 것이 아니라, 실제 기사 내용이 공익저널리즘에 해당하는지를 분석해야 한다는 것이다. 지역사회 관련성, 원본 취재 여부, 권력감시, 공공문제 보도, 장기 의제 추적, 출처 다양성 등을 평가해야 비로소 지역언론의 공익성을 판단할 수 있다.

호주 정부는 이러한 문제의식을 정책에 반영하고 있다. 호주는 뉴스 미디어 지원 프로그램을 통해 공익저널리즘과 미디어 다양성을 정책 목표로 설정하고, 지역·독립·다문화·원주민 언론 등을 대상으로 지원을 확대하고 있다. 이지영의 보고서에 따르면 호주 정부는 뉴스 산업 보조금, 연합통신 지원, 지역신문 광고 의무 배정, 기자 인건비 지원 프로그램 등을 추진하고 있다. 이는 지역언론 지원이 단순한 산업 지원이나 경영 보조가 아니라 민주주의 인프라를 유지하기 위한 정책이라는 점을 보여준다.

3. 한국 지역언론 혁신에 주는 시사점

지발위 평가 지표의 핵심 문제는 개별 항목의 기술적 조정에만 있지 않다. 더 근본적인 문제는 평가 철학이다.

현재 지발위 평가는 지역신문을 “지원받을 자격이 있는 신문사”로 평가한다. 그러나 앞으로 필요한 평가는 “지역사회에 필요한 공익저널리즘을 수행하는 언론”을 평가하는 것이다.

이를 위해서는 다음과 같은 방향 전환이 필요하다.

첫째, 경영 중심 평가에서 저널리즘 중심 평가로 전환해야 한다. 경영건전성은 최소 요건으로 관리하되, 높은 배점으로 순위를 좌우하는 방식은 재검토해야 한다.

둘째, 변별력 없는 행정참여 지표는 축소해야 한다. 위원회 주관 사업 참여도는 저널리즘의 공익성을 직접 보여주는 지표가 아니다.

셋째, 소유구조, 홍보성 기사, 자체기사 비율 등 핵심 지표의 비중을 높여야 한다. 현재처럼 전체 1,000점 중 70점 수준으로는 지역언론의 독립성과 공공성을 평가하기 어렵다.

넷째, 기사 내용에 대한 실질 평가를 강화해야 한다. 단순 지역기사 비율이 아니라, 지역 의제 발굴, 탐사보도, 장기기획, 지방정부 감시, 지방의회 감시, 공공기관 감시, 주민 삶의 기록, 지역 역사·문화 기록 등을 평가해야 한다.

다섯째, 독립언론과 소규모 지역언론을 배제하지 않는 평가체계가 필요하다. 경영이 안정적인 언론이 반드시 좋은 저널리즘을 수행하는 것은 아니다. 오히려 지역 권력과 자본으로부터 독립적인 언론일수록 경영은 취약할 수 있다. 공적 지원은 바로 이런 언론이 지역사회에서 사라지지 않도록 하기 위해 존재해야 한다.

지금까지 우리나라 지역언론 지원은 ‘신문사를 어떻게 지원할 것인가’에 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 앞으로는 ‘어떤 저널리즘을 지원할 것인가’를 묻는 방향으로 전환해야 한다. 지역신문발전위원회 평가는 언론사의 운영 상태를 평가하는 행정평가로서 의미를 갖지만, 정부광고와 지역언론 지원 정책이 지역 공론장 회복을 목표로 한다면 공익저널리즘을 평가하는 새로운 체계가 필요하다. 호주 PII는 이러한 전환이 추상적인 이상이 아니라 실제 정책으로 구현될 수 있음을 보여주는 중요한 사례다.

[토론]

정부광고 지표 기준 마련을 위한 제언

손주화(전북민주언론시민연합 사무처장)

시민사회단체, 언론학계, 언론현업단체, 행정을 포함해 민관학이 함께하는 공론기구 <지역미디어공공성위원회>를 구성해 지역언론 지원과 개혁과제를 동시에 논의할 것을 지난 6.3 지방선거에서 지역민언련이 지역미디어 정책과제 중 하나로 제안했다.

이러한 공론기구는 단발적인 대응에서 벗어나 시민의 관점에서 미디어 의제를 상시로 점검하고, 실효성 있는 지원 체계를 구축하는 핵심 창구로 역할 할 수 있다. 신문과 방송뿐만 아니라 풀뿌리 민주주의의 기반이 되는 마을 공동체 미디어와 일반 시민의 미디어 활동까지 아우르는 포괄적인 논의가 필수적이다. 이는 지역 미디어 산업의 전반적인 위기 상황 속에서 단순히 특정 언론사의 생존을 돕는 것을 넘어, 지역민의 정보 접근권과 커뮤니케이션 권리를 보장하기 위한 제도적 기반을 다지는 과정이다.

위원회의 독립성이 보장되어야 한다. 행정 조직은 지역 사회 내 언론사의 보도 방향이나 외부의 정치적 압력에 민감하게 반응할 수밖에 없으며, 출입기자단과의 관계나 언론사의 눈치를 보느라 부실 매체를 걸러내는 데 매우 소극적인 태도를 보이기 때문이다. 실제로 지자체가 매체 선정 권한을 독점하거나 폐쇄적인 심의위를 구성할 경우, 기존의 무분별한 '1/N 분배 관행'이나 '출입처 카르텔 구조'를 행정적으로 정당화하는 수단으로 전락할 위험이 매우 크다. 때문에 정부광고 및 홍보비 운용 대상을 선정하는 권한, 등급 구분, 지원대상 적용 등 지원과 혁신의 대상을 선정하는 권한이 행정 기관이 아닌 독립된 위원회에 이관될 수 있도록 해야 한다.

위원회에서 매년 객관적인 사업 논의와 평가를 진행하기 위해서는 데이터 조사와 용역 과제를 수행할 전문 기구가 필수적이다. 이 기구는 취재 인력 현황, 자체 기사 생산 비율, 유료 부수 및 정산 내역 등 정량적 데이터를 전담하여 조사하고 검증해야 한다. 객관성 확보를 위해 기존 포털 뉴스제휴평가위원회의 심사 기준(자체 기사 생산량, 윤리 강령 준수 여부 등)을 지역 실정에 맞게 차용 및 보완하여, 실체가 없거나 기사 위장 광고를 일삼는 매체를 효과적으로 걸러내는 과학적 측정 도구를 마련해야 한다.

한국언론진흥재단 지역수수료 일부를 지역에 할당하고 지자체는 매칭 펀드를 조성해 지역미디어를 위한 기금으로 활용할 수 있다. 전북의 경우 전북에 소재지를 둔 정부기구에서 지출하는 1년 광고비가 약 550억 정도에 해당한다. 이처럼 지역에서 지출하는 광고 수수료의 일정 몫을 지역에서 사용할 수 있게끔 전환하고 지자체 매칭을 통해 <지역미디어 발전을 위한 상생 펀드>를 조성하는 것도 방안이다.

해당 기금은 지역 내 언론사를 위한 공익 광고, 기획취재 지원, 인력 지원 등 지원 사업에 사용하도록 할 수 있으며 발제자가 거론하는 '지역 민주주의 기자'를 양성하기 위한 자금으로도 활용 가능하다.

6.3 지방선거 전후로 홍보비를 개편해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 경기도의회는 정부광고 지표화 방안과 지역언론 지원 방향을 함께 개선하기 위한 용역 절차 도입했으며 박수현 대전시장 당선자는 기준과 공정성을 잃은 편향적 홍보비 과다 지출 등을 인수위에서 재정낭비 요소로 뽑으며 개선의 필요성을 거론했다. 김상욱 울산시장 당선인은 공보담당관·감사관·권익인권담당(합동), 행정국 업무보고에서는 대언론 홍보 투명성 확보에 대한 혁신 의지를 내비치기도 했다. 김상욱 당선인은 공보담당관에 홍보비 집행기준이 미비하다며 관련된 내용들을 제출할 것을 요구했다.

결론적으로 정부광고 집행 기준의 전면적인 개편은 단순한 예산 분배의 문제를 넘어, 지역 민주주의의 근간인 언론 공공성을 회복하기 위한 핵심 과제이다. 6.3 지방선거를 기점으로 경기도, 대전, 울산 등 여러 지자체에서 홍보비 집행의 투명성 확보와 제도 개선을 촉구하는 목소리가 실질적인 행정의 의지로 이어지고 있는 만큼, 지금이 개혁 정책을 요구할 수 있는 적기이다.

건강한 지역 미디어 토대를 위한 공공성 거버넌스 토론회

민진영 경기민주언론시민연합 공동대표

안녕하십니까. 경기민주언론시민연합을 대표하여 토론에 참여한 민진영입니다. 오늘 토론회는 지역 미디어의 공공성을 어떻게 강화할 것인가를 논의하는 자리입니다. 저는 현재 지역 언론이 처한 위기와 경기도 지역 언론의 현실, 그리고 공공성 강화를 위한 거버넌스 구축 방향에 대해 말씀드리고자 합니다.

1. 전국 언론의 위기와 지역 언론의 현실

현재 언론산업은 전례 없는 구조적 위기를 겪고 있습니다. 첫째, 광고시장의 급격한 변화입니다. 과거 언론사의 주요 수익원이었던 광고가 플랫폼 기업으로 이동하면서 언론사의 경영 기반이 약화되고 있습니다.

둘째, 포털사이트의 영향력 강화입니다. 시민들은 신문사 홈페이지보다 포털을 통해 뉴스를 소비하고 있으며, 언론사는 독자와 직접 연결되는 통로를 상실하고 있습니다.

셋째, 유튜브와 인공지능(AI)의 보편적 활용입니다. 영상 중심의 정보 소비가 확대되고 AI 기반 콘텐츠 생산이 늘어나면서 전통적인 뉴스 소비는 지속적으로 감소하고 있습니다. 그 결과 지역 언론뿐 아니라 전국 언론 모두 시청자와 독자 감소라는 공통된 위기에 직면하고 있습니다. 이러한 상황에서 광고 의존도가 높아질수록 광고주의 영향력은 더욱 커질 수밖에 없습니다. 특히 대기업과 정부 기관은 여전히 중요한 광고주이며, 이는 언론의 독립성과 공공성을 위협하는 구조적 문제로 이어지고 있습니다.

2. 경기도 지역 언론이 직면한 위기

전국 언론의 위기 속에서 경기도 지역 언론은 더욱 복합적인 어려움을 겪고 있습니다. 우선 지역신문에 대한 사회적 인식이 매우 부족합니다. 수도권이라는 특수성으로 지역 주민들조차 지역신문의 필요성과 역할을 충분히 체감하지 못하는 경우가 많습니다. 또한 지방정부의 영향력이 지나치게 커지고 있습니다. 중앙정부 광고보다 지방정부 광고 비중이 높은 지역 언론의 특성상 지방정부가 광고 예산을 활용해 언론을 통제하려는 시도가 반복되고 있습니다.

실제로 이러한 사례는 지속적으로 발생하고 있습니다.

2025년 4월 미디어스 보도에 따르면 **고양시는 언론중재위원회 신청 사실을 근거로 비판적 보도를 한 언론사에 광고를 중단해 이른바 '신 보도지침' 논란이 제기**되었습니다. 2021년에는 은평구가 특정 지역언론에 대한 광고 집행을 제한해 '지역언론 탄압'이라는 비판을 받기도 했습니다. 이외에도 수원시, 화성시, 용인시 등 여러 지방정부에서 비판·감시 보도에 대한 직간접적 규제 논란이 반복되고 있습니다. 최근에는 경기도의회 양우식 의원의 '1면 홍보비 제한' 발언과 관련해 지역언론 지원 조례의 방향성에 대한 논쟁도 제기되고 있습니다. 이러한 사례들은 지역 언론 지원 정책이 언론 통제 수단으로 변질될 가능성이 있음을 보여줍니다. 더 큰 문제는 지역 언론 내부의 상황입니다. 언론 노동자들의 연대 의식이 충분하지 못하고, 언론 자유 침해 사례에 대한 공동 대응 체계도 미흡한 것이 현실입니다. 지역 언론 스스로 공공성과 독립성을 지키기 위한 자정 노력과 연대가 강화되어야 하는 이유입니다.

3. 경기민언련의 활동과 지역 미디어 공공성 확대 노력

경기민언련은 변화하는 미디어 환경에 대응하기 위해 다양한 활동을 진행해 왔습니다. 미디어바우처 제도 연구용역에 참여하며 새로운 지역 언론 지원 방안을 모색했습니다. 또한 「변화된 언론미디어 환경 대응 경기도 지역신문 발전방안 토론회」를 통해 지역신문 지원 정책을 논의해 왔습니다.

기후위기 시대를 맞아 「경기도 지역신문의 기후위기 보도 현실과 대안」 토론회를 개최했고, 「경기도 마을공동체 미디어 활성화를 위한 토론회」를 통해 지역 미디어 생태계 확대 방안을 제안했습니다. 아울러 「경기도 미디어주권 증진 지원 조례」 제정을 통해 시민의 미디어 권리 확대와 미디어 공공성 강화를 위한 제도적 기반 마련에도 노력하고 있습니다. 최근에는 장문하 경기민주언론상 시상 부문을 교육, 노동, 기후위기, 보도 등으로 확대하여 공공성과 사회적 가치를 실천하는 지역 언론 활동을 적극적으로 지원하고 있습니다.

4. 발제문에 대한 의견

발제문에서 제시된 평가 체계와 지원 정책 방향에 대해 몇 가지 의견을 말씀드리고자 합니다.

먼저 **정량평가와 정성평가 항목이 일부 중복되는 것으로 보입니다. 평가의 객관성과 실효성을 높이기 위해서는 각 항목의 목적과 역할을 명확하게 구분할 필요**가 있습니다. 또한 지역신문발전위원회 기금의 활용 범위를 보다 다양하게 확대할 필요가 있습니다. 현재는 개별 언론사 지원 중심으로 운영되는 경향이 있으나 앞으로는 지역신문 발전 전략 수립, 공동 취재 네트워크 구축, 교육 사업, 협력 플랫폼 운영 등 지역 미디어 생태계 전체를 강화하는 방향의 지원도 필요합니다.

특히 발제문에서 제안한 '지역미디어공공성위원회' 설치에 적극 공감합니다. 지역 언론 지원 정책은 행정기관이 일방적으로 결정해서는 안 됩니다. 시민사회, 학계, 언론계, 지방정부가 함께 참여하는 독립적 거버넌스 체계를 구축해야 합니다. 지역미디어공공성위원회는 지원정책의 투명성과 공정성을 확보하고 지방정부의 정치적 개입을 차단하는 중요한 장치가 될 수 있습니다.

5. 경기지역의 추진 현황

첫째, 지역 언론의 자정 노력, 현업인들의 인식 전환을 위한 네트워크가 필요합니다.

지역 언론 스스로 신뢰를 회복하지 못한다면 어떠한 지원 정책도 시민의 공감을 얻기 어렵습니다. 윤리강령 준수, 투명한 경영, 심층보도 확대 등을 통해 시민 신뢰를 높여야 합니다.

둘째, 지역 언론 지원은 안정적인 기금 중심으로 운영되어야 합니다.

광고 예산에 지나치게 의존하는 구조는 지방정부의 영향력을 확대할 수 있습니다. 독립적 기금을 조성하고 이를 통해 공공성 중심의 지원체계를 마련해야 합니다.

셋째, 지원정책의 설계와 집행 과정에서는 현업 언론인의 충분한 동의와 참여가 보장되어야 합니다. 행정이 일방적으로 제도를 설계할 경우 현장의 요구를 반영하기 어렵고 정책의 실효성도 떨어질 수 있습니다. 현실적으로 현업인들이 동의하지 않는 조례는 행정이 추진하기 어렵습니다.

넷째, 기존 광고비 지원은 현행 수준을 유지하되 추가 재원은 탐사보도와 기획보도 지원에 우선 배정할 필요가 있습니다. 지역사회 문제를 깊이 있게 다루는 탐사보도와 기획보도는 시장 논리만으로는 생산되기 어렵지만 지역 언론의 공공성을 보여주는 가장 중요한 영역입니다.

6. 맺은 말

지역 언론의 위기는 단순히 특정 언론사의 경영 위기가 아닙니다. 지역 민주주의의 위기이며 시민의 알 권리 위기입니다. 지역 언론 지원의 목표는 언론사를 살리는 것이 아니라 지역사회의 공론장을 지키는 데 있어야 합니다.

이를 위해서는 지방정부의 영향력으로부터 독립된 지원체계, 시민이 참여하는 거버넌스, 그리고 지역 언론의 자정 노력이 함께 추진되어야 합니다. 오늘 논의가 경기도 지역 미디어 공공성 강화와 건강한 지역 언론 생태계 조성의 출발점이 되기를 기대합니다.

지역정의의 관점으로 지역언론 정책을

이수희 (충북민주언론시민연합 대표)

지역을 재정의 해야

지난해 충북민언련은 지역의 사회운동단체들과 함께 운영권 퇴진 이후 지역을 어떻게 변화시킬 것인지를 논의하는 포럼 “여기서 우리가 바꾸면 돼! 퇴진너머 평등으로”를 공동주최했다. 이 포럼에서 충북민언련 계획수 활동가는 지방소멸 대안 담론으로 ‘지역정의’ 개념을 제안했다. 정부광고를 어떻게 배분할 것인가 즉 지역언론을 어떻게 지원해야 하는가, 왜 지원이 필요한가를 이야기하기 위해서 ‘지역정의’에 대한 문제제기를 공유하고 싶다.

이재명 정부가 강조하는 지역균형발전 정책, 행정통합 추진과 그에 따른 예산 지원 등이 지속적으로 이야기되고 있지만 정작 지역 주민들은 소외되고 있는 현실이다. 몇 년 전부터 계속 제기되는 지역소멸 담론에서도 마찬가지다. 지역을 인구 소멸과 경제 쇠퇴, 낙후된 인프라 등으로만 규정하고 무엇무엇을 지원하겠다는 식으로의 접근법에는 한계가 있다.

지역에서 살아가는 지역주민들은 스스로의 선택 이전에 이미 불평등한 조건에 놓여있다. 교육, 의료, 교통 등 기본적인 인프라에서부터 지역출신이라는 사회적 편견, 대도시와 소도시, 농촌과 탈산업 지역 사이의 수많은 격차들은 개인들이 스스로 선택한 게 아니다. 지역에만 발전소와 송전탑이 세워지고, 수도권의 쓰레기까지 처리해야 하고, 농촌 지역을 산업단지로 바꾸면서 생기는 유해물질 노출 등 수많은 문제들에 대해서 언론이나 지방정부나 정치권에서는 아예 이야기하지 않는다.

계획수 활동가는 지역이 처한 현실을 소외와 착취라는 개념으로, 구조적 불평등에 대응하기 위한 새로운 문제제기로서 지역정의 개념을 제안했다. 지역에서 살아가는 사람들의 존엄을 담보해야 할 삶의 장소로, 즉 지역을 사회정의의 영역 안으로 끌어들이기 위해서는 첫째 삶을 유지하기 위한 공공서비스의 질적 균형을 보장할 것, 둘째 정치적 대표성, 지방정부와 주민의 정책의 대상이 아닌 결정의 주체로 참여할 수 있도록 민주주의적 제도 기반을 보완할 것, 몇가지 원칙을 중심으로 구체화될 수 있다고 주장했다. 셋째, 지역에 대한 편견과 낙인을 해소하고 고유한 정체성, 언어, 생활 양식을 문화적 다양성의 자원으로 존중하는 사회적 인식 전환, 넷째, 경제적 권리, 자본과 가계의 수도권 집중구조를 해체하고 지역내부에서도 지속 가능한 경제 기반이 형성될 수 있도록 제도적 장치 마련. 이 네가지 원칙을 인간다운 삶의 권리를 실현할 수 있는 공간으로 전환하기 위한 최소한의 기준이자 사회정치적 권리로서 지역을 재구성하자는 제안이다.

지역의 민주주의를 위한 지역언론 지원으로

지역민의 권리를, 지역의 문제를 지역의 관점으로 풍성하게 논의할 수 있는 공론장 역할은 오직 지역언론만이 할 수 있다. 이 때문에 지역언론에 대한 지원은 정당성을 갖는다. 그러나 지역언론을 지원만 해서는 지역의 민주주의가 살아나지 않는다고 생각한다. 건설 자본이 장악한 지역언론, 지방정부의 홍보 예산에 의존하는 비정상적인 생태계, 권력을 감시하고 지역 현안을 심층적으로 취재하고 보도하는 기본적인 역할도 기대할 수 없는 오늘의 지역언론 현실을 생각하면 암울하다. 이런 현실에서 지역언론의 공익적 역할을 다시 강조할 수 있게끔 하는 제도적 변화는 과거 지역신문발전지원법을 만들기 위해 노력했던 것과는 차원이 다른 노력이 필요하지 않을까. 어려우니까 지원해야 한다는 당위성을 벗어나야 하지 않을까. 공익저널리즘 지수를 개발해 어떻게 적용하는 것이 진정 지역주민을 위한 지역언론으로 거듭나기 위한 방안이 될지를 보다 구체적이고도 충분히 논의해야 할 것이다.

지역문제를 취재하고자 하는 언론이나 개인을 끊임없이 지원하는 것과 동시에 지역민에게도 제대로 된 언론을 향유할 수 있는 권리(이를테면 미디어바우처 제도)를 주는 방법도 고민해야 한다. 주민들에게 어떤 언론이 필요한지를 끊임없이 이야기할 수 있는 기본적인 교육과 함께 좋은 지역언론을 경험할 수 있는 계기와 그로 인한 변화를 체험할 수

있게끔 해야 한다. 수도권 중심의 방송에 걸다리 10분 뉴스가 당연히 되는 현실에 문제제기가 필요하다. 지역민들도 수준 높은 언론을 가질 수 있는 권리가 당연해져야 한다. 지역에서 인간다운 삶을 누릴 수 있는 한 방편을 지역언론이 만들어주는 역할을 하면 좋겠다. 좋은 언론이 있어서 지역의 정보나 현안에서 소외되지 않고 자신의 문제로 인식할 수 있다면 분명 지역의 민주주의는 달라질 것이다.

정부광고 집행에 대한 개혁방안 토론회

우회창 지역신문발전위원회 위원

- 발제자는 지역언론에 대해 대단히 큰 그림을 그렸다. 단순히 정부광고 문제만이 아니라 지역언론에 대한 전반적인 구조 개혁과 지역 민주주의 문제까지 고려해 구상한 것으로 평가한다.
- 그 대안이 공익저널리즘 지수개발을 포함한 풀뿌리 민주주의 강화와 지역 공론장 복원을 제안했다. 발제자가 제안하는 사회적 연구개발 필요성 제안에 전적으로 동의한다. 반드시 필요한 일이다.
- 연간 1조 2000억 원이 넘는 정부 광고 배분의 방식과 기준을 개선해야 한다. 특히 2,400억 원에 달하는 국민 세금이 열독률이 낮고 신뢰를 잃은 조선 동아 중앙 등 주류 종이신문에 편중 지출되는 시대착오적 방식을 과감히 없애야 한다.
- 따라서 정부광고 집행 기준의 투명화와 객관적 배분 기준을 정립해야 한다. 그동안 명확한 가이드라인 없이 관행이나 기관과의 관계에 따라 광고가 집행되던 방식은 이제 멈춰야 한다.
- 특히 정권 비판 보도에 대한 보복성 광고 중단이나 입맛에 맞는 매체에 광고를 몰아주는 ‘언론 길들이기’ 관행을 끊기 위해 독립적인 배분 기준을 제도화해야 한다. 특정한 전국 단위 일간지나 수도권 방송사에 정부 광고의 상당수가 집중되는 현상을 완화하고 지역 언론 및 중소 매체에 대한 배분을 고려해야 한다.
- 그동안 광고는 실제 수용자에게 얼마나 도달했는지, 태도 변화를 유도했는지 등 과학적인 도달률과 효과성에만 매달려 온 것으로 보인다. 하지만 ABC 제도의 무용지물화 이후로 과학적인 집행기준 마련에 실패했으므로 다른 방향으로 집행기준을 고민해야 할 시점이다.
- 대안으로 공익저널리즘 지수를 연동해 집행하고, 독립적 시민 감시기구를 상설화하는 한편, 광고 집행 내역 공시 등 제도적 감시 강화를 통한 정부광고 집행의 공정성과 투명성 확보에 대해서 전적으로 동의한다.
- 허위 정보나 고의적 왜곡 보도로 사회적 책임을 저버린 매체에 대해 정부광고 집행을 제한하거나 페널티를 부과해야 한다는 큰 틀의 제안에 대해서도 긍정적으로 평가한다. 이를테면 과거 윤석열 정부에서 폐지된 ‘효과성과 사회적 책임을 고려한 집행 기준’을 부활시켜 허위 보도, 악의적 왜곡 보도, 혐오 보도, 선정 보도, 기사형 사기 광고를 일삼는 언론에 대해서는 정부광고 집행에서 제외하는 것은 반드시 실현해야 할 일이다.
- 다른 한편으로 저널리즘 원칙을 지키는 매체를 우대하는 방안이 마련될 필요가 있다. 특히 지역신문발전위원회가 선정한 우선지원대상사에 정부광고를 대폭 할당하는 등의 정책을 제안한다. 이미 제도적으로 기준을 만들어 시행하고 있기 때문에 참고할 만하다. 아울러 광고 배분 기준에서 지역신문발전위원회가 우선지원대상사를 선정하기 위한 체크점 기준 중 일부 경영평가 기준을 제외하고 나머지 좋은 언론을 평가하는 기준과 저널리즘 기준을 도입해 적용해 보는 것도 좋은 방안이라고 생각한다.
- 이를 통해 대단히 많은 지역 일간지와 주간지들이 우선지원대상사가 되기 위해 스스로 개혁을 할 것이며 지역언론의 저널리즘이 바로 설 것으로 기대한다. 우선지원대상사가 되면 대폭적인 혜택이 따를 것이라고 인식이 되면 기꺼이 동참할 것이다.

※ 참고 : 지역신문발전위원회 우선지원대상사 선정기준

- 최대주주 주식소유 비율
- 경영건전성
- 위원회 조사 연구 연수사업에의 참여 정도
- 자율강령 준수 정도
- 제도지 판매 여부
- 지원금 사용계획서 내용
- 조세 체납여부
- 종사자 임금체불의 정도

- 지역 기사의 비율
- 기자의 채용 및 인사관리 투명성 공정성(일간)
- 기자 재교육 등 교육 훈련제도의 합리적 운영(일간)
- 자체 생산 기사 비율(주간)
- 신문발행 지속기간(주간)

- 지난 20년의 지역신문발전지원제도의 시행 경험으로 미뤄 지역신문의 발전과 개혁은 지역신문발전기금만으로는 가능하지 않다. 지원제도와 연계한 각종 조치들이 따라야 한다. 우선지원대상사에 대한 대폭적인 우대 조치와 함께 저널리즘을 지키지 않는 신문사에 대한 강력한 규제 조치가 동반된다면 지원제도가 효과를 거둘 것으로 판단한다.
- 언론진흥기금의 구조 변화와 관련해 프랑스의 사례는 참고할 만하다. 프랑스는 정부광고비를 아껴 절감한 예산을 미디어 다원주의 및 다양성 기금의 재원으로 환원하고 있다. 반면 한국의 경우 정부광고 10%를 수수료로 떼어 언론진흥기금으로 조성해 언론에 지원하고 있는데, 현재 시행하고 있는 것처럼 지역신문발전기금을 언론진흥기금으로부터 일정 부분(100억원 가량) 출연받을 것이 아니라 아예 지역신문의 정부광고 수수료를 지역신문발전기금으로 조성하는 것 필요하다는 생각이다.
- 지역 공론장 환원 장치의 부재를 해결하기 위해 여러 제안을 했다. 그중 개별 저널리즘에 대한 지원과 지역 민주주의의 기자 제도 도입은 절대적으로 필요한 부분이다. 다만 개별 저널리스트들에 대한 지원 기준을 또 만들어야 하는 문제도 생기는데, 이 부분도 많은 공적 논의가 필요하다.
- 지역미디어 공공성 거버넌스 구축을 위해 시민 거버넌스 기구인 지역미디어공공성위원회 구성을 제안했다. 하지만 그 기구가 정부와 언론사의 결정에 동의할 정도로 구속력을 가질 수 있을지에 대해서는 의문이다. 위원회의 역할을 보면 해야 할 일이 단순한 일만 있는 것이 아니며, 기초자치단체의 소규모 언론사까지도 관할해야 할텐데, 그러면 상근 인력이 1~2명으로 운영할 수 없다. 예산과 인력을 어떻게 갖출 것인가가 관건이라고 생각한다.

정부광고 기준, ‘문턱’을 넘어 ‘저널리즘’의 길로

김용훈 전국언론노동조합 부산울산경남협의회 김용훈 의장(경남신문 기자)

지역언론의 문제를 단순히 언론사의 경영난이나 산업적 어려움으로만 바라보아서는 안 된다고 생각합니다. 지역에서 권력을 감시하고, 주민의 목소리를 공적인 논의로 끌어올리고, 지방정부와 지방의회의 결정을 꾸준히 들여다보는 기능이 약해지고 있다는 점에서, 이 문제는 지역사회 민주주의의 기반과도 맞닿아 있습니다.

특히 정부광고는 애초에 행정의 필요와 정책 정보를 시민에게 알리기 위해 마련된 공적 홍보 수단입니다. 그러나 현실에서는 지역 언론사의 재정 구조에 큰 영향을 미치고, 때로는 지방정부와 언론 사이의 힘의 관계를 좌우하는 주요한 재원으로 작동하고 있습니다. 그런 점에서 정부광고의 기준을 어떻게 세울 것인가는 단순한 광고 집행의 문제가 아니라, 지역 언론이 어떤 방식으로 공적 역할을 수행할 수 있도록 만들 것인가의 문제라고 생각합니다.

저는 여기에 두 가지를 강조하고 싶습니다. 첫째, 정부광고가 공공재원이라면 이를 받을 수 있는 최소한의 문턱은 반드시 필요하다는 점입니다. 둘째, 그 문턱이 언론사 단위 평가에만 머물러서는 안 되며, 실제로 공익적 보도를 수행하는 기자 또는 취재팀에 대한 평가도 함께 고려되어야 한다는 점입니다.

먼저, 최소 문턱의 문제부터 말씀드리겠습니다. 지금 지역언론 현장에서 반복적으로 제기되는 문제는 단순히 “지원이 부족하다”는 데 그치지 않습니다. 더 근본적인 문제는 누구에게, 왜, 어떤 기준으로 정부광고가 배분되는지 충분히 설명되지 않는 구조에 있습니다. 기준이 불분명하면 두 가지 왜곡이 동시에 발생합니다.

한편으로는 지방정부를 비판했다는 이유로 광고가 줄거나 끊기는 일이 발생할 수 있습니다. 다른 한편으로는 취재 역량도, 뉴스룸 운영도, 자체 기사 생산도 충분하지 않은 이른바 ‘명패형 매체’가 정부광고를 당연한 권리처럼 요구하는 일도 생깁니다. 전자는 언론의 감시 기능을 위축시키는 문제이고, 후자는 공공재원의 낭비이자 지역 여론 환경을 더 혼탁하게 만드는 문제입니다.

따라서 정부광고 개혁은 “광고를 더 줄 것인가, 덜 줄 것인가”의 문제가 아니라, “공공재원을 받을 최소한의 자격을 갖추었는가”를 묻는 데서 출발해야 합니다. 여기서 말하는 최소 문턱은 큰 언론사만 살아남게 하자는 뜻이 아닙니다. 지역의 작은 언론, 신생 언론, 독립 언론도 지역사회에 필요한 보도를 수행한다면 당연히 지원받을 수 있어야 합니다.

다만 그 매체가 실제 취재 인력을 갖추고 있는지, 지속적인 보도 기능을 수행하고 있는지, 자체 보도를 생산하고 있는지, 정정·반론 절차를 운영하고 있는지, 편집권 독립을 위한 최소한의 내부 장치를 갖추고 있는지, 불법적 광고 요구나 반복적인 윤리 위반이 없는지는 확인할 필요가 있습니다. 공공재원이 투입되는 만큼, 최소한의 책임 기준은 있어야 합니다.

기준 마련 과정에서 네이버 뉴스제휴위원회의 새 심사 구조는 참고할 만한 부분이 있습니다. 물론 사기업 플랫폼의 제휴 기준을 공공정책에 그대로 가져올 수는 없습니다. 포털의 입점 심사와 정부광고의 공적 배분은 성격이 다릅니다. 다만 일정한 기본 요건을 먼저 확인하고, 이후 보도의 질과 운영 책임성을 평가하는 방식은 시사하는 바가 있습니다.

그런데 여기서 한 걸음 더 나아가야 할 지점이 있다고 봅니다. 지역언론의 현실을 보면, 언론사 전체가 열악한 재정 구조에 놓여 있거나, 사주의 이해관계에 흔들리거나, 광고 의존 구조에서 자유롭지 못한 경우가 있습니다. 그럼에도 그 안에서 묵묵히 권력 감시와 공익 보도를 이어가는 기자들이 있습니다.

반대로 언론사 외형은 그럴듯해 보여도 실제 보도는 보도자료를 반복적으로 옮기거나 광고성 기사에 의존하는 경우도 있습니다. 그렇다면 정부광고의 기준은 언론사라는 조직의 외형만을 보고 판단해서는 안 됩니다. 그 안에서 실제

로 어떤 보도가 만들어지고 있는지, 누가 공익적 취재를 이어가고 있는지를 함께 보아야 합니다.

가령 사주나 경영진의 위법·윤리 문제, 또는 경영 실패로 인해 매체 전체가 평가상 위기에 놓이는 경우를 생각해 볼 수 있습니다. 언론사 기준으로만 본다면 그 매체는 정부광고 지원에서 배제될 가능성이 큼니다. 그러나 그 안에서 저널리즘을 지키려는 구성원들이 여전히 고군분투하고 있다면, 그들의 공익적 취재 노력까지 함께 사라지게 해서는 안 됩니다.

그러니까 정부광고 배분 기준은 “언론사라는 외형”만 볼 것이 아니라, 그 안에서 실제로 어떤 저널리즘이 생산되고 있는지를 함께 살펴야 합니다. 그래서 저는 공익저널리즘 평가를 언론사 단위와 저널리스트 단위로 이원화할 필요가 있다고 봅니다.

언론사 단위 평가는 최소 자격과 조직의 책임성을 확인하는 장치입니다. 예를 들어 취재 인력, 뉴스룸 운영, 편집 규약, 자체 기사 비율, 정정보도 절차, 광고와 기사 분리, 노동·윤리 기준 등을 평가할 수 있습니다. 이것이 기준 미달 매체를 걸러내는 하한선이라면, 저널리스트 단위 평가는 실제 공익 보도의 성과와 가능성을 확인하는 장치가 되어야 합니다.

기자 개인 또는 취재팀이 지방정부와 지방의회 감시 보도를 했는지, 지역의 개발·환경·노동·복지·교통·인구 문제를 지속적으로 추적했는지, 주민의 목소리를 공적 논의로 연결했는지 등을 볼 수 있습니다.

나아가 기존 보도뿐만 아니라 기자 개인 또는 취재팀이 제출한 기획취재안, 취재 계획 등도 평가에 반영해볼 수 있습니다. 다시 말해 공익적 취재 기능을 실제로 수행했는지, 그리고 앞으로도 수행할 준비와 의지가 있는지를 함께 보자는 것입니다.

구체적으로는 정부광고 배분 기준 안에 해당 언론사 소속 기자 또는 취재팀의 공익 보도 실적과 계획을 반영할 수 있습니다. 예를 들어 일정 기간 동안 생산한 지역 권력 감시 보도, 탐사·심층 보도, 후속 보도, 주민 참여형 보도 등 기존 보도나 향후 계획안을 실제 작성자 기준으로 제출하게 하고, 이를 평가에 반영하는 방식입니다.

이렇게 하면 정부광고 지원은 단순히 언론사의 외형이나 평균적인 조직 기준만 보는 데서 그치지 않을 수 있습니다. 그 안에서 실제로 취재하고, 버티고, 지역사회에 필요한 보도를 이어가는 저널리스트의 노력까지 반영함으로써 공적 기능의 선순환을 유도할 수 있습니다.

물론 저널리스트 단위 평가는 신중하게 설계되어야 합니다. 더 나아가 정부광고 수수료나 공익저널리즘 기금의 일부는 지역 기반 독립 취재자, 프로젝트형 취재팀, 프리랜서 기자·PD 같은 주체에게도 직접 지원되는 방식으로 검토할 필요가 있습니다. 지역의 중요한 의제는 반드시 법인 언론사 안에서만 만들어지지 않습니다. 오히려 예산 낭비, 인허가 특혜, 지역 개발 갈등, 의회 운영 문제, 노동 의제처럼 꾸준히 추적해야 드러나는 사안들은 작은 취재팀이나 독립 기자들이 더 집요하게 파고드는 경우도 많습니다.

그렇다면 공적 지원의 기준도 “어느 언론사까지 정할 것인가”에만 머물러서는 안 됩니다. 지역사회에 꼭 필요한 취재와 보도를 어떻게 지속시킬 것인가로 질문을 넓혀야 합니다.

정리하면, 정부광고 개혁의 구조는 세 단계로 설계되어야 한다고 봅니다.

첫째, 기준 미달 매체를 걸러내는 최소 문턱

둘째, 언론사의 공익저널리즘 평가

셋째, 저널리스트와 취재팀의 공익 보도 성과와 계획을 반영하는 별도 평가

이 세 가지가 함께 가야 정부광고가 단순한 홍보비나 생존 보조금이라는 인식을 넘어, 지역사회에 필요한 정보를 생산하는 공적 기반으로 바뀔 수 있습니다. 결국 필요한 것은 두 가지를 동시에 하는 일입니다. 난립한 기준 미달 매체

에는 공공재원의 문턱을 세우고, 또 그 문턱을 넘을 수 있도록 실제 취재와 보도로 지역사회에 기여하는 기자에게는 더 안정적인 길을 열어주는 것입니다.

지역언론 정책의 목표가 단순히 언론사 지원에 머문다면, 정부광고 개혁은 또 하나의 배분 싸움으로 끝날 수 있습니다. 그러나 목표를 지역 주민의 알 권리, 지방권력 감시, 지역사회 의제 형성을 위한 시스템 개선으로 분명히 한다면, 정부광고는 권력의 보상이나 압박 수단이 아니라 지역의 민주적 기반을 뒷받침하는 공적 장치가 될 수 있습니다.

이번 논의가 그 방향으로 나아가기를 기대합니다.