

## 지자체 선거와 지역언론의 과제 : 저널리즘의 관점에서

정상윤

경남대학교 신문방송학과 교수

### 1. 지방자치와 지역언론

지방자치와 지역언론은 상호 밀접하게 관련되어 있다. 지방자치제의 정착은 지역언론의 발전을 위한 필요조건이 되며 또한 지역언론의 활성화 없이는 지방자치 및 지역사회 발전이 이루어지기 힘들다. 지방자치는 지역실정에 맞는 행정을 펼칠 수 있고 지역사회 성원들의 자발적인 참여과정을 형성할 수 있다는 것이 장점이다. 이러한 의미에서 지방자치의 기본이념은 민주주의와 지방분권주의로 요약할 수 있다.

지방자치의 민주적이고 지방분권적인 성격이 제대로 정착되기 위해서는 우선 참여적이고 성숙된 의사결정과정<sup>1)</sup>이 이루어지고 지역 주민들의 공동체 의식과 자치의식이 고양되어야 한다. 또한 지역언론은 지역사회의 대변자 및 갈등 조정자 역할뿐만 아니라 주민의 여론을 형성하고 반영하는 통로의 역할과 기능을 하여야 한다.

지역언론의 기본적인 역할은 여론형성이라고 할 수 있다. 따라서 지역사회의 중요 관심사에 대해 모든 구성원들이 자신의 의견을 형성할 수 있도록 충분한 정보가 제공되어야 한다. 그리고 지역언론은 지방행정에 대한 감시자로서의 역할뿐만 아니라 지역사회와 관련된 문제를 찾아내어 개인의 의견들이 하나의 여론으로 수렴될 수 있는 토론장으로 기능해야 한다. 여론의 형성과 대변을 통해 지역언론은 지역사회 이익의 반영, 지역개발의 촉진과 참여유도, 행정기관에 대한 감시와 비판, 지역주민의 자치능력 함양, 지역경제개발, 지방문화·예술·체육의 진흥 등 제반 역할을 수행할 수 있다.

지방자치시대에 주민들이 자신들을 대표할 지방의회 의원들을 선출하고 의회를 구성하는 것은 지역문제에 관한 주요 정책들을 결정하고 지역정부를 감시함으로써 보다 더 주민 스스로에 의한 자기 결정권을 고수하려는 노력이라고 할 수 있다. 다시 말해서 지역사회 문제를 스스로의 노력에 의해 해결하는 자치정신의 구현이 지방의회제도를 보다 더 명확해질 수 있는 것이다.<sup>2)</sup> 따라서 지방의회는 지역사회의 제반 문제를 논의하는 공식적인 장이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 지역언론은 주민을 대신하여 의회의 활동을 공정하고 객관적인 자세로 보도함은 물론, 이에 대해 감시와 비판의 자세를 갖추는 것이 필요하다.

이처럼 지방화를 선도하는 기제는 다름 아닌 지역언론이라고 할 수 있다. 지역언론은 주민들에게 사회적인 오리엔테이션, 개인적인 정체성 및 뿌리, 사회적인 통합, 출신에 대한 자긍심을 부여하는 역할을 수행하기 때문이다.

그러나 대표적인 지역언론이라고 할 수 있는 지방 일간신문과 지방 방송은 비교적 넓은 지역의 주민들을 대상으로 하고 있다는 점에서 소단위 지역을 중심으로 밀착된 언론활동을 하는데에는 많은 한계를 지니고 있는 것이 사실이다. 즉 이러한 지역언론의 일차적인 관심은 광역화된 지역의 문제에 집중되어 있다고 할 수 있다. 따라서 소단위 지역의 자치활동을 효율적으로

감시하고 현안들을 끌어내어 여론을 형성하여 지역사회 발전으로 승화시키기 위해서는 지역신문과 CATV의 지역채널을 이용하는 것이 효율적이라고 하겠다.

특수주간신문으로 등록하여 언론활동을 해 오고 있는 지역신문과 지역채널은 소단위 지역사회의 정보와 쟁점들을 밀착 취재하여 전달할 수 있다는 점에서 매우 유리하다. 그러나 이처럼 소단위 지역사회에서 활동하는데 유리한 점을 가지고 있는 언론 매체들은 그 동안 보도에 있어 여러 가지의 제한으로 인해 참된 지역매체로서의 역할을 할 수 없었다.

구체적으로 지역신문은 1996년 6월까지 '특수주간신문'으로만 등록할 수 있었다. 특수주간신문이란 정치보도를 할 수 없는 신문을 의미한다.<sup>3)</sup> 따라서 지역사회와 관련된 정치문제를 이슈화 할 수 없는 한계를 지니고 있었다. 그리고 CATV는 외국의 경우처럼 지역채널을 의무화하거나 액세스 채널을 보장하고 있는 것도 아니고 지방선거는 물론 지역사회의 시사적인 문제들에 대한 보도와 해설을 할 수 없도록 금지되어 있었다. 단지 지역채널을 통해 내보낼 수 있는 방송이란 '지역생활정보'라고 규정된 비시사적인 지역 내 생활정보와 지방자치단체의 시책 홍보물, 그리고 프로그램 안내 등에 한정되어 있었다. 따라서 지역채널의 운용 범위는 물론 방송제작에 있어서 주민들의 참여가 상당히 제한적이며, 지역채널의 성격이 지나치게 탈 정치적이고 탈 언론적인 성격을 지니고 있었다.<sup>4)</sup>

그러나 1996년 12월 정간법의 개정으로 특수주간신문으로만 등록하게 되어 있던 지역신문이 1996년 7월부터 보도내용에 제한이 없는 일반주간신문으로 등록하여 발행할 수 있게 되었다. 이에 따라 지역신문은 지역의 종합언론매체로서 본격적으로 자유로운 언론활동을 누릴 수 있게 되었으며 그에 따라 위상도 크게 높아지고 있다. 이러한 점에서 기존의 종합일간지에 비해 지역주민의 생활과 밀착된 정보를 상대적으로 더 많이 제공해 주고 있는 지역신문은 지방자치제가 정착될수록 더 큰 역할을 요구받게 될 것이다.

방송매체의 경우도 1998년 1월 1일부터 종합유선방송국(SO)의 취재보도를 허용하여 1998년 6월 지방자치단체장 선거를 앞두고 지역매체로서의 역할을 할 수 있는 길이 열렸다.<sup>5)</sup> 종합유선방송위원회는 1997년 12월 제 75차 위원회를 통해 <지역생활정보방송프로그램에 관한 규정>을 개정하여 지역 채널에서의 취재와 보도를 정상화하였다. 이에 따르면 기존의 지역생활정보방송프로그램을 "당해 종합유선방송 구역 안의 지역정보를 내용으로 하는 비정치적인 생활정보프로그램"으로 정의하던 것을 "...내용으로 하는 지역뉴스 및 주민생활정보프로그램"으로 수정하여 지역채널에서의 정치적 내용을 제한하던 문구를 삭제했다. 또한 당해 종합유선방송국 허가구역 안에서의 각종 사건·사고 및 지역 현안 문제를 포함한 지역생활정보의 취재·보도를 할 수 있도록 하되 지역주민과 밀접한 관련이 있는 사안에 한하여는 해당 광역자치단체까지 확대할 수 있도록 했다.<sup>6)</sup>

이처럼 지역신문과 종합유선방송에서의 정치보도 허용은 지금까지 지역언론 발전에 장애로 작용하던 정치적, 제도적 문제가 해결되었다는 것을 의미한다. 이러한 이유로 본 논문은 지자체선거에 있어서 지역신문과 CATV 지역채널의 역할을 저널리즘의 관점에서 논의해 보고자 한다. 특히 다가오는 6월 지자체 선거에서 이 매체들을 효율적으로 활용하는 것은 지방자치제도의 정착과 발전이라는 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 이를 위해 기존 지역언론의 지방선거 보도에 있어서 노출된 문제점이 무엇인지 살펴보고, 이를 극복하고 풀뿌리 민주주의를 이룩하기 위한 지역언론의 역할이 어떠해야 하는지 그 구체적인 내용을 제시하고자 한다.

## II. 지방선거 보도의 문제점

선거보도는 유권자에게 선거에 관한 정확한 정보를 공정하게 제공하고 유권자의 의견을 후보자의 정책결정 과정에 반영하며 나아가 올바른 선택이 이루어지도록 하는데 의미가 있다. 이를 위해서 유권자가 선거에 관한 공정한 정보를 자유롭게 얻을 수 있어야 하고 활발하게 자신의 견해를 표명할 수 있어야 하며 이들의 견해가 후보자에게 전달될 수 있어야 한다. 그러나 과거 우리나라의 지방선거 보도는 후보자의 정책대결을 적극적으로 유도하지 못했고, 유권자의 후보자 선택에 도움되는 실질적인 정보를 충분히 제공하지 못했으며, 불공정 보도를 해 왔다는 문제점을 노출시켜 왔다.

지방자치는 지방선거에서 시작된다. 이는 지방자치를 올바르게 여는데 있어서 지방선거가 중요하며, 지역언론이 어떠한 자세로 지방선거를 보도하는가 하는 점이 지방자치의 성패를 판가름하게 된다는 것을 의미한다.

그러면 기존의 지역언론이 지방선거를 보도하는데 있어서 어떠한 문제점이 있었는지 1995년에 치러진 6·27 지방선거 보도를 중심으로 알아보도록 하겠다.<sup>7)</sup>

첫째로 지적할 수 있는 것은 지방자치단체장 선거보도에서 양적, 질적으로 불공정(불균형, 편파, 차별) 현상이 지속되었다는 점이다. 후보에 따라 보도된 기사의 양에 있어서 불공정했을 뿐만 아니라 사진이나 기사의 내용, 태도, 분위기 등과 같은 질적인 수준에 있어서도 공평하지 못한 보도가 빈번하게 발생하였다. 이러한 경향은 궁극적으로 여당 후보에 대해서 긍정적, 호의적으로 보도하는 반면, 야당 후보에 대해서는 부정적, 회의적으로 보도하는 결과를 낳았다.

둘째, 여당후보 공천과정을 집중 보도함으로써 집권 여당에 유리한 분위기를 초반에 조성했다는 점을 들 수 있다. 여권후보 공천과정을 지나치게 확대보도하고 당선 유력 인사에 대한 소개를 지나치게 많이 함으로써 선거의 쟁점을 흐리게 하고, 후보자의 우열을 가리는 합리적인 기준을 무디게 만들었으며 참신하고 깨끗한 후보자들의 정계 진출 기회를 차단하는 결과를 초래하였다.

더구나 공천과정을 둘러싸고 진행된 지루한 릴레이식 보도는 결국 유권자로 하여금 정치적 무관심을 조장하게 만들고 나아가서는 투표율 저하라는 결과를 가져오기도 하였다. 결국 이러한 과정을 통해 유권자들은 지방선거가 주민들 스스로가 만들고 가꾸어 가는 주민들의 것이라는 의식보다 일부 후보나 정치인들의 것이 아닌가 하는 의구심마저 갖게 되었다.

셋째, 후보들이 내세우고 있는 정책에 대한 분석과 후보 평가작업이 부족하였으며 후보들의 정책토론회 등을 흥미위주로 접근했다.

선거운동 기간 중 후보자들의 동정, 유세현장, 입후보자의 당락, 개인적 속성 등을 지나치게 많이 다루어 피상적이고 형식적인 정보를 전달하였으며, 유권자들의 의견이나 바람보다는 후보자와 당의 움직임에 초점을 맞춰 보도했다.

반면에 선거의 핵심이라고 할 수 있는 후보자들의 공약이나 정책 등은 단순히 중계하는데 그치고 있었다. 지난 지방선거에서 각 후보자들은 대부분 지역개발 사업과 환경문제를 주요 공약으로 내걸고 있었다. 이러한 이슈들은 지역간 또는 주민간 이해관계로 인해 갈등을 유발할 수

있는 문제였음에도 불구하고 후보자들이 내세운 공약의 타당성과 실현 가능성을 검토하고 다양한 각도에서 이를 분석하여 문제를 제기하는 노력이 부족했다.

더구나 각 지역에서 개최되었던 정책토론회(TV 토론회 포함)를 통해 후보들의 정책이나 공약을 분석하고 자질을 검증하기보다는 후보자들의 말씀이나 응수전략 등에 초점을 맞추었다. 따라서 어렵게 성사된 후보자들간 정책토론회의 참뜻이 훼손되는 경우가 많았으며 유권자들 또한 자신이 선출할 후보에 대한 충실한 정보를 제공받지 못하게 되었다.

넷째, 과학적이고 합리적인 심층보도가 부족했다. 지역언론은 후보자들의 선거유세나 득표활동 홍보에 치중한 나머지 내실 있는 선거기사나 제목을 작성하지 못했음은 물론, 지역사회의 중요한 쟁점이나 현안을 부각시키는데 실패하였다.

뿐만 아니라 지역사회 현안이나 쟁점과 관련하여 신속하고 신뢰성 있는 여론조사를 실시하여 그 결과를 발표하거나 전문가들의 의견을 게재함으로써 주민들의 여론을 객관적으로 전달하려는 노력이 부족했다. 실제로 지역언론은 후보자들의 정책을 비교, 분석한다던가 또는 쟁점이 되고 있는 현안에 대해 유권자들을 대상으로 하는 여론조사를 실시하여 발표하는 경우를 찾아보기 힘들었다.

다섯째, 선거보도에 대한 체계적이고도 전문적인 준비가 부족했으며 언론의 자기감시 활동이 부족했다. 지역의 각 언론은 적어도 지방선거가 실시되기 수 개월 전에 언론사 나름대로 보도계획, 보도의 틀, 선거의 의미, 지역사회의 쟁점 및 현안에 대해 정리를 하는 등 사전준비가 철저하게 되어 있어야 한다. 그리고 과거 선거보도 경험의 비판적 정리와 여론조사기술보도 등에 관한 학습, 언론이 집중적으로 다루어야 할 만한 가치가 있는 내용 등을 정리하는 것도 필요하다.

이러한 보도 계획과 보도의 틀을 세우고 있어야만 정치인들이나 정당에 의해 수동적으로 이루어지던 선거보도를 능동적이고 적극적으로 바꿔놓을 수 있을 것이다. 그러나 대부분의 경우 이러한 틀과 사전준비 없이 지방선거 보도가 이루어지는 경우가 많았다.

지금까지 살펴본 1995년에 치러진 6·27 지방 선거 보도의 문제점을 한 마디로 요약한다면 언론이 지방선거를 주민들이 중심이 되는 진정한 축제와 화합의 장으로 승화·발전시키지 못했다고 할 수 있다. 각 후보자들이 주장하고 있는 정책이나 공약에 대한 정확한 정보와 분석이 결핍된 상태에서 유권자들이 올바른 선택을 내리기가 어려웠을 것으로 짐작된다. 따라서 지방선거 보도가 후보자나 정당 중심으로 이루어졌던 예전의 관행을 벗어나 유권자 위주로 전환하여 완전한 지방자치의 의미가 살아나고 주민들이 적극적으로 참여하는 지방선거가 될 수 있도록 분위기와 의식을 전환하려는 노력이 시급하다고 하겠다.

### III. 지방선거와 지역언론의 역할 : 저널리즘의 관점에서

금년에 실시될 지방선거는 우리나라의 지방자치제도를 한 단계 더 성숙시킬 수 있는 좋은 기회라고 할 수 있다. 따라서 지역언론은 그 어느 때보다도 공명정대한 선거가 치러질 수 있도록 노력을 해야 한다. 그리고 과거의 선거보도가 후보자 중심의 보도였다면, 이번 선거는 유권자 중심의 보도로 전환하여 주민들의 진정한 축제가 되도록 해야 할 것이다.

특히 기초단위 지방선거의 경우 지상파 전국 TV 방송이나 지역방송, 또는 지역 일간신문들이 이를 충분히 다루기 어렵다. 이러한 이유로 지방선거는 당해 지역을 커버하는 신문이나 방송에서

집중적으로 다루는 것이 적절하다고 하겠다. 소단위 지역사회를 바탕으로 하고 있는 CATV의 지역채널과 지역신문이 바로 그러한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 더구나 이들 지역언론의 경우 취재보도가 허용된 이후 맞이하게 되는 첫 번째 지방선거라는 점에서 예전에 비해 유권자들의 관심이 높아지고 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.

취재보도 영역의 확대와 허용에 따라 본격적인 지역언론으로서의 역할이 강화된 CATV와 지역신문의 지방선거 보도와 관련하여 1990년대 초부터 미국 신문사를 대상으로 새롭게 싹트기 시작한 시민 저널리즘(public journalism)의 입장을 참고할 필요가 있다고 생각한다.<sup>8)</sup>

시민 저널리즘은 언론사가 시민에게 공동체, 정치문제 등에 대한 토론의 장을 제공하고 여기 응집된 시민의 이슈를 언론보도의 중심의제로 삼는 것이다. 이는 궁극적으로 시민과 저널리즘을 보다 긴밀하게 연결하는 보도방법을 의미한다.<sup>9)</sup>

시민 저널리즘은 기존 언론사가 사회문제를 위한 홍보 캠페인을 벌인다던가, 유권자들을 대상으로 한 심층 인터뷰를 실시하는 것 등과 그 성격이 다르다. 기존 언론사의 캠페인은 시민을 대상으로 한 것으로 언론사는 계도적인 역할을 하며 시민들은 수동적인 위치에 머물게 된다. 하지만 시민 저널리즘에서는 시민 스스로가 토론에 참가하여 중요한 사회적 이슈인지를 결정하고 문제 해결을 위해 힘쓰는 주체자적 역할을 하는 저널리즘의 형태이다. 다시 말해서 시민 저널리즘은 위에서 아래로의 의제설정(top-down agenda setting)에서 아래에서 위로의 의제설정(bottom-up agenda setting)으로의 전환을 요구한다. 이는 시민에 관한 저널리즘이 아니라 시민과 더불어 하는 저널리즘이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

현재 시민저널리즘이 가장 활발하게 실행되고 있는 분야는 선거보도 분야라고 할 수 있다. 1992년 지방신문사인 Charlotte Observer와 지방방송인 WSCO-TV는 포인터 연구소와 공조하여 기존의 경마 저널리즘인 선거보도를 탈피하여 '시민들의 의제' 보도로 시민들이 관심을 갖고 있는 의제를 중심으로 보도하고 시민들의 시각에서 기사를 작성하는 등 실질적인 실천과정을 보여주었다. 그밖에 Wichita Eagle, Boston Globe, Wisconsin State Journal 등도 지방방송사와 협력하여 시민패널을 소집하고 시민들이 원하는 질문을 후보자에게 묻는 등 획기적인 선거보도를 실시하여 호응을 얻은 바 있다.<sup>11)</sup>

그러면 시민 저널리즘의 입장에서 CATV와 지역신문을 어떻게 지방선거에 활용하는 것이 바람직한가?

우선 CATV의 지역채널 중 일부를 액세스 채널로 개방하여 운영하는 것이 필요하다. 미국의 경우 지역주민이나 사회단체들이 제작한 프로그램을 방송하는 액세스 채널이 크게 활성화되어 있다. 이를 위해 CATV 방송국들은 액세스 센터를 설치하여 운영하고 있는데 여기에서는 방송프로그램 제작에 필요한 장비들을 구비해 놓고 주민들에게 제작 방법에 대한 단기 훈련이나 교육을 실시하며, 프로그램 제작을 위해 스튜디오나 인력, 장비 등을 제공하기도 한다. 이처럼 미국의 CATV 지역채널은 주민들이 방송 제작의 실질적인 참여자가 되고 그러한 채널을 통해 자신의 아이디어나 의견을 영상화하여 지역주민들과 함께 공유하는 '방송포럼'으로서의 역할을 하고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

한편 CATV의 지역채널을 이용하여 소단위 지역 중심의 TV 토론회를 활성화시켜야 한다.

지난 1995년의 6·27 지방선거에서는 처음으로 후보자들간의 TV 정책토론회가 개최되었으며 이 내용이 지역언론에 소개되기도 하였다. 그러나 앞서서도 지적했듯이 토론회에 대한 사전

경험과 준비가 부족했던 탓에 유권자들에게 후보자의 정책에 관한 정보를 풍부하게 제공하지 못했을 뿐만 아니라 후보자들의 말씀이나 응수전략 등 이미지에 비중을 두는 듯한 인상이 강했다. 그리고 토론회가 광역화된 지역 전체를 대상으로 진행된 관계로 소단위 지역사회와 관련된 제반 문제들이 심도 있게 논의되지 못했다. 또한 토론회 진행에 있어서도 진행자의 역할, 토론자 선정과 질문방법의 미숙함, 방청객의 참여, 후보자의 자세 등에 있어서 많은 문제점을 노출시킨 바 있다.<sup>13)</sup>

따라서 이번 지방선거에서는 시민 저널리즘의 입장에서 유권자 중심의 TV 토론회가 되도록 사전에 철저하게 준비를 해야 할 것이다. 특히 소단위 지역 중심의 TV 토론회를 잘 기획하여 CATV를 통해 보도한다면 유권자의 의견을 충실하게 반영하는 등의 효과가 훨씬 더 높아질 수 있을 것으로 본다.

구체적으로 CATV를 이용한 TV 토론회는 여러 가지 방법으로 시민 저널리즘과 접목될 수 있다.<sup>14)</sup> 첫째, TV 토론회에 직접 시민을 참여시키는 방법을 생각할 수 있다. 1992년 대통령 선거 토론 이후 미국에서 새로운 TV 토론 포맷으로 각광받고 있는 시민포럼은 유권자가 TV 토론회를 수동적으로 시청하는 것에서 탈피하여 능동적 참여자로 만드는 방식으로 평가되고 있다.

둘째, TV 토론회를 유권자들이 관심을 갖는 이슈를 중심으로 진행시키는 것이다. 이를 위해서는 주민들이 평소 관심을 갖고 있는 문제에 대해 과학적인 여론조사를 실시하여 미리 수렴하는 작업이 선행되어야 한다. 유권자의 일상적인 삶과 유리된 정책 토론은 공허하기 때문이다. 그러나 우리나라에서 선거를 앞두고 실시되는 여론조사는 대체로 유권자들이 어떠한 후보자 또는 정당을 지지하고 있는가에 초점이 맞추어져 왔다. 따라서 이러한 여론조사 결과 역시 유권자들의 의견을 선거에 반영하기 위한 것이라기 보다는 후보자를 위한 것이거나 경매 저널리즘을 부추기는 역기능을 초래하기 쉽다. 따라서 선거기간 동안 포커스 그룹을 이용하여 TV 토론회에서 논의될 이슈를 시민 중심으로 형성해 나가는 것이 필요하다. 시민 저널리즘을 유권자들이 관심을 갖는 이슈를 서로 토론할 수 있는 기회를 제공하여 이들은 '대중'에서 사려 깊고 식견 있는 '시민'으로 변화시키는 것을 그 목적으로 한다. 이러한 점에서 시민 저널리즘의 정신에 입각하여 TV 토론회를 유권자 교육과 시민참여의 장으로 활용하는 방안이 모색되어야 한다.

셋째, TV 토론회를 보다 비판적, 효율적으로 시청하도록 교육하는 것이다. 그리고 그 시청결과가 다음 토론회의 포맷 설정에 반영될 수 있게 해야 한다. 최근 시민 저널리즘 프로젝트에서 유권자에게 TV 토론회에 관한 기본 교육서와 비판적 시청 지침서 등을 배부하는 것도 바로 TV 토론회의 비판적 수용이 그만큼 중요하기 때문이다.<sup>15)</sup>

넷째, TV 토론회의 주관단체인 토론위원회나 토론자문위원회에 반드시 시민단체와 일반 유권자가 참석하도록 해야 한다. 지난 6·27 지방선거에서는 TV 토론회 주관을 누가 하는가에 관한 문제와 함께 시민단체들의 참여여부를 둘러싸고 논란이 된 적이 있다. 그리고 일부 후보들의 경우이기는 하지만 토론회 주관단체의 대표성을 문제 삼아 토론회 참석을 거부하여 물의를 일으킨 바도 있다. 이러한 경험에 비추어 볼 때 지역사회를 대표할 수 있는 인사들을 중심으로 사전에 토론위원회를 구성하여 유권자들의 의견이 골고루 반영될 수 있도록 해야 한다.

한편 지역신문은 재정규모나 인력규모 면에서 현실적으로 일간지에 비해 매우 열악한 상황에 놓여 있다.

이러한 환경에 처해 있는 지역신문이 일간지와와의 경쟁에서 살아남을 수 있는 방법을 오직 지역신문 고유의 특성을 살리는 길 밖에 없다. 이를 위해 지역 밀착성에 입각한 보도가 절실하게 요구된다고 하겠다.

지역신문은 무엇보다도 우선 지역사회의 현안을 구체적으로 지적하고 그 해결방안까지 구체적으로 제시할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 따라서 지방선거와 관련하여 지역신문은 해당지역 후보자들의 정책이나 공약의 실현가능성과 타당성을 비판하고 이를 다양한 각도에서 분석하여 유권자들이 지방자치단체장을 올바르게 선택할 수 있도록 기여하여야 한다. 이와 관련하여 지역사회 현안에 관한 심층보도 기사화 기획·특집기사, 사설 등을 확대하여 편집·게재함으로써 유권자들의 관심을 유발시키고 참된 여론이 형성될 수 있도록 노력하여야 한다.

이보다 앞서서 지역신문은 지역사회 발전을 위한 이슈들을 찾아내어 부각시킴으로써 후보자들의 공약과 정책대결로 이어질 수 있도록 노력하여야 한다. 이를 위해 주민들과 시민단체, 사회단체가 참여하는 지상포럼을 활성화하는 것이 필요하다. 이러한 지상포럼을 통해 주민들은 지역사회의 이슈가 무엇인지 정확하게 알게 되고 이와 관련한 여론을 형성하여 후보자들에게 전달할 수 있을 것이다. 이와 함께 지역의 유권자들이 생각하고 있는 지방선거의 의미, 후보자의 자질, 바람직한 지방자치제도의 방향 등에 관한 의견을 끌어내어 적극적으로 보도함으로써 유권자들의 참여의식을 높일 필요가 있다. 이는 앞에서 언급한 유권자 중심의 시민 저널리즘 입장과의도 일맥 상통하는 것이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

그리고 후보자들이 지역감정에 호소함으로써 유권자의 맹목적인 지지를 이끌어 내는 경우에 대해서 지역신문은 단호한 입장을 보여야 한다. 최근 지방자치제도가 정착되어 가는 과정에서 자치단체의 수익사업과 관련하여 지역간의 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우를 자주 목격하게 된다. 이러한 상황에서 간혹 후보자보다 지역언론이 앞장서서 지역감정을 부채질하고 조정하는 경우가 있었다는 점에서 이에 대한 각성이 요구된다. 지역감정이 지역사회 발전과 직결되는 것은 결코 아닐 뿐만 아니라 이를 이용한 선거는 선거의 본질을 크게 왜곡시킬 가능성이 크다는 점에서 유의해야 한다.

#### IV. 결론

우리나라의 지방자치제도가 얼마나 발전할 수 있는가 하는 문제는 금년 6월에 치르게 될 선거에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 지방자치제도는 선거에서 시작된다고 할 수 있기 때문이다. 따라서 무엇보다 먼저 선거가 일부 후보나 정치인들의 것이 아니라 주민들 스스로가 만들고 가꾸어 가는 주민들의 것이라는 의식을 확산시키는 것이 필요하다. 그리고 지역언론은 선거보도가 후보자나 정당 중심으로 이루어졌던 예전의 관행을 벗어나 유권자 위주로 전환하여 완전한 지방자치의 의미가 살아나고 주민이 적극적으로 참여하는 지방선거가 될 수 있도록 노력하여야 한다.

이러한 점에서 본 논문에서는 기존 지방선거의 문제점을 살펴봄과 동시에 최근 새롭게 대두되고 있는 시민 저널리즘의 입장에서 CATV 지역채널과 지역신문을 지방선거와 관련하여 어떻게 활용하는 것이 바람직한가에 대해 논의하여 보았다. 기존의 지역언론과 비교해 볼 때 CATV와 지역신문은 매체 특성과 취재·보도의 범위의 측면에서 시민 저널리즘을 구현하는데

보다 적합한 매체라고 할 수 있기 때문이다. 즉 기존의 지상파 방송과 일간지가 전국이나 광역화된 지역을 대상으로 하고 있다면 이들 매체는 보다 소단위 지역을 중심으로 효율적인 언론활동을 수행할 수 있을 것으로 생각된다.

지금까지 정치보도에 있어서 제약을 받아 왔던 CATV와 지역신문은 관련 법의 개정으로 보다 충실한 지역매체로서의 역할이 가능해졌으며 이에 따라 그 어느 때 보다 6월 지방선거에서의 활동이 기대되고 있다. 이러한 측면에서 CATV의 경우에는 액세스 채널을 활성화하고 유권자 중심의 TV 토론회를 개최하는 방안, 지역신문은 지역사회의 현안을 발굴해 냄과 동시에 유권자들의 의견을 적극적으로 담아 내는 역할을 강구함으로써 시민 저널리즘 정신에 부합할 수 있을 것이다.

지금까지 우리나라는 여러 차례 선거를 치러 왔다. 선거 때마다 언론의 불공정 보도, 편파보도, 흥미위주의 보도, 패거리 저널리즘, 경마 저널리즘 등에 관한 모니터와 비판이 있기는 했지만 시간이 지나면서 선거보도 또한 괄목할 만한 발전을 이루어 온 것이 사실이다. 특히 지방자치제도가 실시되면서 주민들이 살고 있는 지역사회가 중요한 삶의 터전으로 인식되기 시작했고 지방선거의 의미가 무엇보다도 강조되고 있다. 기초와 광역 자치단체장 뿐만 아니라 지방의회 의원을 올바르게 선출하는 것이야말로 풀뿌리 민주주의의 시작이라고 생각하는 의식도 많이 확산되어 있다.

그러나 아직까지 선거보도에서 유권자들은 선거의 주체로서가 아니라 한낱 선거의 대상으로 밖에 여겨지지 않고 있다. 지방선거에서 유권자가 가장 중요한 취재대상이 되는 것이야말로 과거 후보자 중심의 선거보도를 탈피하고 진정한 지방자치제도의 시금석을 여는 길이라고 생각한다.

주

- 1) 한국언론연구원, 「지방언론의 발전방안 연구」, 한국언론연구원, 1996, pp. 20-21
- 2) 김학수, 「지방자치제 실시에 따른 언론정책연구」, 현대사회연구소, 1996, pp. 18-22
- 3) 한국언론연구원, 「정치보도 개방과 지역신문」, 1997, pp. 13-14
- 4) 강상현, “지방자치 및 지자체 선거에서의 CATV 활용방안 및 이를 위한 제도 정비의 문제”, ‘성보 민주화와 시민참여’ 위원회 제 1차 정보민주주의 토론회「지방자치와 지역매체의 역할」발제논문, 1995, pp. 13-14
- 5) 종합유선방송위원회 회보, 제 63호, 1998년 1월., KCTA 회보, 제 61호, 1998년 1월
- 6) 이밖에 종합유선방송위원회는 「지역생활정보방송프로그램에 관한 규정」제 3조 지역생활정보의 기준에서 “지역생활정보를 송신함에 있어 사실을 왜곡하거나 특정사안을 해설 또는 논평하여서는 안되며, 지역주민의 요구가 충실히 반영되도록 노력하여야 한다. 또 특정지역의 이해를 대변하거나 지역이기주의를 조장하여서는 안 된다”고 강조하고 있다. 한편 위원회는 취재·보도에 관한 세부적인 기준으로 「지역채널 운용기준」을 마련하여 제작 시 세부지침으로 활용할 수 있도록 했는데 이 내용 중에서 지방선거와 관련된 내용을 살펴보면 “정치보도는 앞으로 지방자치제의 정착발전에 긍정적으로 기여할 수 있도록 해야 하며 지방자치단체 선거 등 선거보도 시에는 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 및 위원회 ‘종합유선방송선거방송심의에 관한 특별규정’을 준수하여 방송하여야 한다”고 명시되어 있다.

- 7) 김진호, 『주민의 자치역량 제고를 위한 지자체장 선거 보도 방향』, 도서출판 불휘, 1997.
- 8) 시민 저널리즘은 미국의 중소도시 신문사를 중심으로 생겨난 운동이다. 그러나 현재 시민 저널리즘의 반향은 전 언론에 확산되고 있으며 저널리즘의 새로운 방향으로 그 논의가 활발하게 전개되고 있다. 한편 미국 저널리즘의 주류에 속해 있는 사람들은 시민 저널리즘이 객관주의 보도원칙을 위반하고 있으며, 시민의 의향을 모으려는 나머지 언론으로서의 주체성을 잃게 될 가능성이 있다고 비판하고 있다. 시민 저널리즘에 관해서 다음의 논문들을 참고할 수 있다.  
 김택환 · 이종수, 「선거보도와 시민저널리즘」, 한국언론연구원, 1996.  
 이종수, 「선거 TV 토론과 시민저널리즘」, 한국언론연구원, 1997.
- 9) 후지다 히로시, “Public Journalism 의 배경과 문제점”, 「방송동향과 분석」, 1997년 9월 15일(통권 51호), 방송개발원, pp. 38-44
- 10) 이종수, 앞의 논문, p. 78., 김택환 · 이종수, 앞의 논문, p. 84  
 한편 전통적 저널리즘과 시민 저널리즘의 취재 · 보도상의 강조점을 비교하면 다음과 같다.

<표>

전통적 저널리즘	시민 저널리즘
후보자의 의제	시민의 의제
경마 저널리즘적인 여론조사	이슈에 관련된 여론조사
정당/후보자의 선거 전략	후보자의 문제해결방안
사건 중심적인 보도	이슈 중심적인 비교보도
에피소드식 보도	중요요소의 집중보도
분리된 이슈 나열	이슈들의 연결성
홍보 담당자	진실 수호자
후보자들의 당락/인기	후보자들의 능력/책임
후보자들의 개인행동	후보자들의 선거 관련 행동

- 11) 이종수, 위의 논문, pp. 79-80
- 12) 강상현, 앞의 논문, pp. 10-11
- 13) 정대수, “TV 토론과 지방자치 능력의 향상”, 『97 한국방송학회 봄철 정기 학술대회 발표 논문집』, pp. 113-118
- 14) 이종수, 앞의 논문, pp. 81-82
- 15) 이와 관련된 예로 미국의 “Debate Watch ‘96” 운동을 들 수 있다. 이 운동은 미국의 유권자들이 후보자들의 의견을 단순히 경청하는 것이 아니라 스스로 후보자들과 이슈에 대해 비판적으로 평가할 수 있게 한다는 취지에서 형성되었다. 이는 1992년 선거 이후 17개 도시의 625명의 유권자들로 구성된 포커스 그룹 연구의 산물로서 대통령 후보자 TV 토론회의 교육적 가치를 높이기 위해 시작된 운동이다. 1996년 TV로 중계된 주 번의 대통령 후보 토론회와 한 번의 부통령 후보 토론회를 유권자들이 소그룹으로 시청, 토론하고 이에 대한 간략한 보고서를

“Debate Watch ‘96” 운동본부에 제출하였다. 운동 본부에서는 이 결과를 수렴한 연구보고서를 작성하였으며 이것은 다음 TV 토론회에 반영될 것이다.

16) 이와 관련하여 일본의 아사히 신문은 시민 저널리즘 모델을 적용한 선거관련 프로젝트를 전개한 바 있다. 이것은 기존의 선거보도가 정치가나 후보자들의 메시지를 분석하여 전달하는데 주로 치중했던 것과는 달리 유권자 중심의 선거보도를 개발하고자 한 노력의 일환이었다. 아사히 신문의 도쿄본사에서는 1993년 총선거 이후 변화했다는 유권자의 실상을 파악하기 위해 1995년 봄부터 시즈오카현의 유권자를 대상으로 지지 정당의 변화과정을 조사했다. 이 조사는 앙케이트, 전화조사, 인터뷰 등 다양한 방법을 이용하여 정당지나 변경의 이유, 정치에 대한 기대와 불만, 선거에 대한 기대 등을 살펴봄으로써 유권자들의 동향을 철저하게 분석하고자 했다. 이종수, 앞의 논문, pp. 89-93.

- 서강대학교 신문방송학과 졸업, 동 대학원 언론학박사
- 방송위원회 지역방송발전연구위원회 연구위원, 한국언론학회 총무이사(지역담당)
- 현재 경남대학교 법정대학 신문방송학과 교수