

제주 신문산업의 '지배적 위치 상실 위기'에 관한 소고(小考)*

최 낙 진

(제주대학교 언론홍보학과 교수)

이 논문은 제주지역에서 그간 저널리즘의 중심이라 할 수 있었던 신문의 지배적 위치가 상실되어 가고 있다는 전제 아래, 그러한 위기의 주요 원인들을 살펴보았다. 제주에서는 2005년 지역신문발전지원특별법 시행 이후, 제민일보와 한라일보, 그리고 제주일보의 사주들이 바뀌었다. 이 신문사들은 모두 이 법에 의해 지역신문발전기금을 지원받았다. 그러함에도 이들 신문사에서 사주 교체가 있었다는 것은 이 법 시행의 명암에 대한 검토가 필요하다는 것을 의미한다고 하겠다. 연구결과, 이 법의 도입으로 제주지역 신문산업의 위기가 해소되거나 완화된 것은 아니었다. 그렇다면, 지역 신문시장에서 시장 외적 정책 개입이 실효를 거둘 수 없는 근본 원인에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 따라서 이 논문에서는 제주지역 신문시장의 특성, 즉 규모의 경제와 범위의 경제를 실현시키기 어려운 시장구조와 우위기업이 없는 상태에서의 완전경쟁시장 구조를 제주 신문산업의 지배적 위치 상실 위기의 주요 원인으로 보았다. 이러한 위기의 타개책으로 규모의 경제를 실현하기 위한 신문사들의 수평적 통합과 성공적인 광고사례의 창출, 그리고 중앙정부와 지방정부의 의존도를 줄여야 한다고 제안했다.

* 이 논문은 제주대학교 언론홍보학과 '지역언론연구 2013' 세미나(2013.11.27)에서 발표한 원고를 수정 보완한 것임을 밝힙니다.

주제어: 저널리즘, 지역신문발전지원특별법, 신문산업, 완전경쟁시장, 우위 기업, 규모의 경제, 관리가격

1. 문제제기

1) 연구목적

신문산업(newspaper industry)의 위기라는 말은 현실이 되었다. 특히 종이신문에 기반한 전통적 신문산업은 '종말' 전망까지 나오고 있다. 2013년 8월 워싱턴포스트(WP)가 아마존닷컴의 최고 경영자인 제프 베조스(Jeff Bezos)에게 팔렸다. 뉴욕타임스(NYT)와 함께 세계 권위지의 상징이었던 136년 전통의 WP 주인이 바뀌었다. WP의 7년 연속 적자의 결과이다.

예전에도 The Times, Wall Street Journal이 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)에게 인수된 바 있지만, 이번의 충격과는 차원이 다른 것이었다. 두 신문의 경우, 세계 미디어제국을 건설¹⁾하려는 루퍼트 머독의 다국적·다채널·다패키지화 전략에 의해 매각되었기 때문이다(문명호, 1984, 3쪽). 워싱턴포스트의 사례와 같이 경영난에 의한 전통적 신문기업의 위기는 뉴욕타임스를 포함하여 전 세계적으로 확산될 전망이다.

국내 신문산업 전반적으로도 위기의 징후들이 곳곳에서 나타나고 있다. 국내 대부분의 신문들이 구독부수 감소 현상²⁾에 시달리고 있으며, 이에 따른 광고료 하락으로 재정적 어려움을 겪고 있다. 이외에도 제주의 경우, 2012년 이후 신문산업의 위기를 반영하는 큰 변화들이 나타나고 있다.

1) 루퍼트 머독의 미디어제국에 관한 논의로는 강준만(1998) 참조.

2) 국내 주요신문 즉, CR3라 할 수 있는 조선일보, 중앙일보, 동아일보 유료구독 부수가 공개된 2010년 이후 계속 감소하고 있다. 한겨레와 경향신문도 마찬가지이다(한국ABC, 신문부수공사 보고서 2010, 2011, 2012 참조).

1945년 창간된 <제주일보>는 2012년 부도로 발행 중단 위기에 놓여 있다. 2013년 9월 27일자로 김대성 발행인에서 원남기업 오영수 대표가 새 발행인이 되었다. 제주일보는 신설법인 <(주)제주신문>으로 회사명을 변경하였다(뉴스제주, 2013. 9. 27). <한라일보>는 김찬경 미래저축은행 회장이 파산하면서, 2013년 1월 15일 도내 언론사 가운데 처음으로 법정관리를 신청하였다. 최근 'JPM컨소시엄'의 채권자들에 대한 변제계획이 통과되면서 한라일보는 기업 회생절차에 들어가 법정관리에서 벗어나게 됐다(한라일보, 2013. 11. 21). 1990년 6월 2일 제주도민주로 창간된 <제민일보>는 2008년 9월 천마그룹 김택남 회장이 제민일보를 인수하였다. 2013년 제주일보가 부도 처리되면서, (주)천마는 제주일보 공매에 단독 응찰하여 제주일보 광령사옥과 운전기를 낙찰 받았다(제주의 소리, 2013. 7. 5). 2011년 3월 30일 <제주타임스>에서 지금의 제호로 변경한 <제주매일>은 2012년 4월 경영상의 문제로 경매에 넘어가 2012년 5월 8일 폐간하고, 2012년 7월 재창간하였다. 또한 2013년 8월 5일부터 <제주프레스>는 제호를 <제주신문>으로 변경해서 발행하였고, 8월 28일에는 법인명도 <제주프레스>에서 <제주신문사>로 변경하였다. 2013년 11월 22일부터 일간지로 전환하여 발행하고 있다.

제주일보와 한라일보의 사주가 전격 교체된 2013년은 제주 신문산업의 위기가 본격적으로 가시화 된 시점이라고 할 수 있다. 이 두 신문사의 사주 교체는 전 사주들의 법적인 문제로 인한 일신상의 이유였으나, 그 내면에는 제주 신문산업의 위기라는 본원적 문제가 자리 잡고 있다고 봐야 할 것이다.

이에 본 연구에서는 제주 신문산업의 지배적 위치 상실 위기에 관한 논의와 그 주요 원인들을 살펴보고자 하였다. 이러한 위기의 원인들에 대한 검토가 선행되어야 위기 상황을 벗어날 수 있는 대책들과 방안들이 논의될 수 있기 때문이다.

2) 연구내용 및 접근 방법

1960년 이후 2008년까지 지역언론학 연구를 '리뷰'한 최현주와 이강형(2008)

의 메타분석은 지역언론시장 내에서 신문이 점하고 있는 중요도를 보여주었다는 점에서 시사점이 있다. 이 연구에 따르면, 지역언론학 연구 가운데 지역신문(37.8%)의 비중이 가장 높았으며, 그 다음으로 지상파TV(28.7%), 케이블 TV(3.7%) 순으로 나타났다. 신문과 지상파TV를 함께 다룬 논문도 17.5%나 되었다(최현주·이강형, 2008, 50쪽). 이러한 결과는 지역에서 지역신문의 위치를 가늠해 볼 수 있게 한다. 지역신문이 지역에서는 학술적 관심을 끄는 매체라 할 수 있으며, 여전히 신문이 저널리즘의 중심으로 기능하고 있음을 확인시켜 주는 지표라 할 수 있다. 이러한 예측은 제주지역에서도 마찬가지로 할 수 있다.

본 연구에서는 제주에서 신문의 지배적 위치가 상실되어 가고 있다고 전제하였다. 여기에서 신문의 지배적 위치 상실의 의미는 단순히 경제적 의미만을 논하는 것이 아니다. 2013년 제주에서는 이 지역을 대표하는 신문이라 할 수 있는 제주일보와 한라일보의 사주가 교체되면서 지역신문 전체의 위상이 크게 흔들렸다. 두 신문사의 경영위기와 사주의 도덕적 해이는 지역신문에 대한 지역민들의 기대와 신뢰를 크게 추락시켰다. 이에 따라 제주지역에서는 방송은 물론이고 인터넷신문에 비해서도 인쇄신문의 영향력이 떨어지는 기현상이 나타나기 시작하였다. 한마디로 대표 저널리즘 매체로서의 지역신문의 지위가 위협받게 된 것이다.

그렇다면, 왜 이러한 현상이 제주에서 발생하게 되었는가에 대한 논의가 선행될 필요가 있다. 특히 신문사의 사주 변동이 잦았던 2008년부터 2013년까지는 제주지역 일간신문 3개사, 주간신문 1개사가 지역신문발전지원법에 의해 혜택을 받고 있던 시기였다. 그래서 이 연구는 우선 지역신문발전지원특별법의 성과에 대한 검토부터 이루어졌다. 이 특별법은 비시장적 요소가 지역신문 시장에 개입되었음을 의미한다. 정상적인 신문시장의 가동을 기대할 수 없다고 보고 일종의 정책적 관여가 이루어진 것이다. 따라서 이 법의 시행이 지역신문의 저널리즘 기능 수행에 어떠한 역할을 끼쳤는가에 대한 검토는 자연스러운 것이라 하겠다. 구체적으로 본 연구에서는 이 법에 의해 우선지원대상으

로 선정된 신문사들의 지원 효과에 대하여 살펴보았다. 이 법의 성과 여부는 지역신문의 지배적 위치 상실이나 유지나 하는 것보다도 긴밀한 연관을 맺고 있다고 보았기 때문이다.

그 다음으로는 제주지역 신문시장의 근본적 한계에 대하여 살펴보았다. 종이신문은 전형적인 지리적 공간 한계 산업이다. 다시 말해, 제주 지역신문은 제주라는 공간적 경계를 벗어나기가 힘든 상품이다. 따라서 제주 지역신문의 지배적 위치 상실 위기의 근본 원인을 살피기 위해서는 제주지역의 신문시장과 신문상품의 특성에 대한 이해가 전제되어야 한다고 본다.

2. 지역신문의 지배적 위치 상실에 관한 논의

2012년 언론수용자 의식조사에 따르면, 2002년 82.1%에 달하던 열독률이 2012년 40.9%로 절반 이하로 떨어지고, 가구별 신문 구독률 또한 2002년 52.9%에서 2012년 24.7%로 절반 이상 감소한 것으로 나타났다(한국언론진흥재단, 2013). 이와 같은 수치가 보여주듯이 신문의 구독률과 열독률은 지속적으로 감소하고 있다. 이 뿐만 아니라 2012년 신문산업의 전체 매출액이 2011년에 비하여 6.5% 감소하였다. 특히 매출액의 감소세는 전국종합일간지들의 매출액 감소가 큰 비중을 차지한 것으로 나타났다(한국언론진흥재단, 2013). 이러한 현상이 나타난 근본적 원인은 신문을 보는 구독자들이 줄어들고 있기 때문이다.

신문산업 위기의 대표적인 징후는 '신문이용의 감소'에서 찾을 수 있다. 이준웅과 최영재(2005, 8쪽)는 그간 언론학계의 논의들에 근거하여 신문위기의 대표적인 원인들로 '경영 합리화의 소홀과 시장 지배력의 약화', '새로운 매체의 도전에 대한 비효과적인 대응', '신문 저널리즘의 구조적 환경문제와 신문 내용의 부실', '신문의 정치적 개입과 정파성의 위기', '공정성의 위기와 신뢰의 위기' 등을 들었다. 그리고 이를 신문이용 감소를 설명하기 위한 가설들로 재설정하여, '뉴스의 기능적 대체', '저가치 제공', '공정성 위기' 등 3가지를 들었다(이준웅 · 최영재, 2005, 7~13쪽). 즉, 이들은 신문산업이 위기에 처한 원인을

‘방송 혹은 인터넷 뉴스와 신문뉴스의 기능적 대체와 보완’, ‘신문의 저가치 뉴스 제공으로 인한 독자 이탈’, ‘신문의 불공정성에 대한 비판’, 그리고 이에 따른 ‘신문에 대한 신뢰 저하’에서 찾고 있는 것이다. 이러한 논의 외에 김영주(2010)는 신문산업의 위기를 ‘시간과 비용의 상대적 불변 가설’로 설명하였다. 아무리 신문이 내용이 질적으로 우수하고 독자들에게 대한 서비스가 좋다고 하더라도 수용자들이 뉴스를 소비할 시간과 돈이 없다면 신문의 구독률과 열독률은 자연스럽게 감소할 수밖에 없다는 것이다. 이 장에서는 위의 신문이용 감소에 관한 4가지 가설들에 대한 논의를 바탕으로 지역신문의 위기를 설명한 후, 왜 지역신문발전지원법이 함께 논의되어야 하는지에 대하여 살펴보았다.

1) 기능적 대체 가설

이준웅과 최영재(2005)가 명명한 ‘뉴스의 기능적 대체 가설’에 따르면, 지역신문 이용의 감소는 다른 매체 특히 새롭게 등장한 매체들의 이용과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 강미은(2000), 이재현(2005), 황용석(2004) 등은 인터넷과 같은 새로운 매체의 기능이 기존의 전통적 매체인 신문의 기능과 중복된다고 보았다. 이러한 기능적 중복은 기존 매체의 기능이 새로운 매체에 의해 대체될 수 있다는 것을 의미한다. 이 가설에 따르자면, 특히 인터넷과 SNS 등 새롭게 등장하는 미디어가 저널리즘의 대표인 신문의 기능을 대체하게 된다는 것이다. 궁극적으로 이 논의는 종이신문의 종말론과도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 인터넷과 SNS 등 새로운 매체가 종이신문의 기능을 완전하게 대체하게 될 때, 곧 신문의 종말이 현실화된다는 것이다.

오늘날 독자들은 굳이 신문을 보지 않더라도 다른 매체를 통해 원하는 정보를 얼마든지 얻을 수 있게 되었다. 굳이 종이신문을 구독하지 않더라도 인터넷판이나 독립형 인터넷신문을 통해 뉴스소비가 가능해진 것이다. 실제 종이신문이 아닌 인터넷신문, SNS, 포털사이트 등을 통해 뉴스를 접하는 이용자들이 점점 더 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 차원에서 보면, 종이신문은 독립형 인터넷신문뿐만 아니라 종이신문의 인터넷판(종속형 인터넷신문)과

도 기능적인 대체 관계에 있다. 다시 말해, '제주의 소리', '헤드라인 제주' 등과 같은 인터넷신문과 종이신문의 기능적 중복성이 매우 크다는 것이다. 그러나 더욱 심각한 문제는 종이신문의 인터넷판이 종이신문을 구독하게 하는 유인책으로서의 독자유입 및 지속효과를 유지하지 못할 경우, 그 기능적 대체가 매우 빨라진다는 데에 있다.

또한 '뉴스의 기능적 대체 가설'은 기존매체와 새로운 매체가 명백하게 대체되거나 보완되지 않는다는 점에도 주목하고 있다(이준웅·최영재, 2005). 텔레비전의 등장으로 라디오가 사라지지 않고, 인터넷 이용량이 많아졌다고 해서 텔레비전의 이용량이 감소하는 것은 아니라는 것이다. 이는 텔레비전 방송뉴스가 주요 뉴스채널로 자리잡음에 따라 신문뉴스가 논설과 해설, 심층취재 등으로 더욱 강화된 콘텐츠를 제공하고 있다는 점에서도 살펴볼 수 있다. 따라서 종이신문은 인터넷과 SNS 등 새로운 매체가 따라 올 수 없는 혹은 그 기능을 대체할 수 없는 특화된 영역을 만들어가야 한다.

2) 저가치 제공 가설

'저가치 제공 가설'은 신문사의 내부적 능력에 대한 회의를 전제하고 있다(이준웅·최영재, 2005). 이 가설은 신문사 기자 및 조직의 능력 부족으로 신문이 품질, 가격, 서비스 등에서 소비자의 욕구를 제대로 만족시키지 못하고 있다는 데에서 기인한다(김세은, 2004; 김영호, 2002; 장호순, 2005). 이 가설에서는 신문사가 시장의 요구를 제대로 반영하지 못하는 이유로 비효율적인 자원 관리, 방만한 조직, 불합리한 의사결정 시스템, 왜곡된 주주관리 등과 같은 신문사의 내부적 역량과 능력에 대한 문제를 제기한다(이준웅·최영재, 2005). 이로 인해 신문상품의 경쟁력이 하락하고, 이용자가 신문의 가치를 낮게 평가한다는 것이다. 또한 종이신문은 인터넷과 SNS 등의 새로운 매체에 비하여 구조적으로 속보성이나 상호작용성에서 매우 불리한 위치에 놓여 있다. 뉴스와 정보의 속성상 속보성이나 상호작용성이 취약하면 그 상품의 가치가 저평가 받게 될 개연성이 커질 수밖에 없다.

한편, 종이신문에서 분사된 언론사닷컴을 '신문의 확장'으로 인식하는 경향(신태범·권상희, 2013, 214쪽)이 커졌지만, 이러한 현상이 신문물의 저가치 제공 가설을 불식시켜 주지는 못한 것 같다. 저가치 제공 가설은 그간 신문이 제공해 왔던 높은 가치가 사라지고, 이제는 신문이 제공하는 가치가 매우 낮아졌음을 의미하기 때문이다.

'공정성 위기 가설'은 한국신문이 정치적으로 편향되어 있으며, 이는 독자와 비독자간의 이념적 분화는 물론 반대 정파의 잠재적 독자를 소외시킨다는 데에 기초한다(강명구, 2005; 문종대, 2004; 이재경, 2004; 이준웅, 2004). 이와 같이 이준웅과 최영재(2005)가 명명한 '공정성 위기 가설'도 결국은 저널리즘의 저가치 제공 가설과 같은 맥락에서 논의할 수 있다고 본다. 공정성 위기는 신문의 신뢰성 하락을 의미하는 것으로 곧 저널리즘 가치의 훼손으로 직결되기 때문이다. 이러한 문제점들이 공정성을 위협하고, 결과적으로 신문의 구독률과 열독률을 떨어뜨려 신문산업의 위기를 초래하고 있다는 것이다(이준웅·최영재, 2005). 종이신문이 제공하는 상품가치 저하 경향이든 공정성 상실로 인한 신문의 신뢰도 하락이든 결국 독자가 신문을 떠나는 이유는 신문의 저널리즘 기능이 급속도로 약화되고 있기 때문이라 할 수 있다.

3) 시간과 비용의 상대적 불변 가설

2012년 언론수용자 의식조사에 따르면, 만 18세 이상 우리나라 국민의 지난 1주일간 하루 평균 미디어(종이신문, 텔레비전, 라디오, 잡지, 인터넷, 휴대용 단말기 등) 이용시간은 총 323.5분으로 나타났다(한국언론재단, 2012). 이는 2011년의 337.3분보다 13.8분 감소한 수치이다. 특히 다른 미디어의 이용시간은 전반적으로 감소한 경향을 보였으나, 휴대용 단말기의 이용시간은 2011년 29.5분에서 2012년 41.4분으로 전년에 비해 11.9분 증가한 것으로 집계되었다(한국언론재단, 2012). 이 조사에서 특히 주목할 점은 미디어 이용시간 총량이 감소하고 있음에도 휴대용 단말기 사용시간은 증가하고 있다는 것이다. 이는 종이신문과 방송 등 전통매체의 이용시간이 새로운 매체의 이용으로 대체되고

있음을 의미하기 때문이다.

매체를 선택하고 이용함에 있어서 ‘시간과 ‘비용’은 매우 중요한 요소이다. 이의 두 가지가 충족되지 않고서는 매체 선택과 이용에 제한이 따르기 마련이다. 다매체 다채널 시대에서 특정 미디어 분야가 실패할 수 없는 것은 시간과 비용이 중요한 제한요인으로 작용하기 때문이다(김영주·정재민, 2009, 54쪽). 먼저 시간에 초점을 맞추어 살펴보면, 사람들의 미디어 소비시간이 일정한 범위 내에 있다는 점에서 미디어 이용자들은 새로운 미디어 이용을 위해 기존 미디어를 이용하는 시간을 줄이기도 하고(대체가설, displacement hypothesis), 미디어 이용시간이 아닌 다른 생활시간을 미디어 이용에 사용하기도 하며(시간 재할당가설, time reallocation hypothesis), 여러 가지 매체를 동시에 사용함으로써(동시소비가설, polychronic media consumption) 제한된 시간을 다양한 방법으로 해결하고 있다고 볼 수 있다(김영주, 2010, 172-176쪽).

한편, 미디어 이용은 시간의 제약과 함께 비용에 있어서도 제약이 따른다. 맥컴스(McCombs, 1972)의 매체 소비에 지출하는 비용이 상대적으로 불변한다는 ‘불변가설’에 따르면, 매체의 종류가 증가하여도 매체 비용은 증가하지 않는다(김영주, 2010, 179쪽). ‘상대적 불변가설’에 따르면, 새로운 매체의 선택과 이용으로 인한 소비자 지출은 전통적 매체의 선택과 이용 제한으로 연결될 가능성이 증가하게 되는 것이다. 한편, 상대적 불변가설이 절대적이지 않다는 입장도 있다. 권호영과 이종원(2000)은 새로운 매체의 등장으로 인한 추가적인 소비가 이루어짐으로써 소득과 상관없이 미디어 시장규모가 커질 수 있다고 보았다. 하지만 이러한 논의에 동감한다 하더라도 이는 새로운 미디어 영역에 해당되는 것이지, 전통적 매체의 시장규모 확대를 설명하는 것이 아님은 분명하다. 결국 시간과 비용의 상대적 불변가설에 따르면, 신문의 위기는 더욱 가속화 될 것이다.

이 세 가지 가설들은 상호 배타성을 갖거나 독립적으로 작동하는 것은 아니다. 그보다는 신문의 위기를 설명하는 데에 있어 복합적이고 상호 중첩적으로 작용하고 있다고 보아야 한다. 독자의 감소로 인한 신문의 일반적 위기를

설명하는 가설들로 앞선 논의들이 타당성을 갖는다면, 신문에서도 주변부로 내몰려 있는 지역신문의 위기를 설명함에 있어서 그 적절성은 더욱 높아진다고 할 것이다.

잘 알려져 있는 바와 같이 대다수의 지역신문은 질 낮은 저가치 콘텐츠를 제공함으로써 독자들의 신뢰도가 떨어지고, 여기에 중앙지의 지방신문시장 잠식 등이 겹치면서 존립의 위기에 직면하고 있다(임연희·김재영, 2010, 186쪽). 이러한 지역신문이 본래의 정상적인 기능을 회복할 수 있도록 돕기 위해 도입된 제도가 바로 지역신문발전지원법이다. 달리 말해 지역신문발전지원법은 지역신문의 위기를 해소할 수 있는 시장 외적 정책개입의 결과물인 셈이다. 따라서 이 법이 지역신문의 위기 해소는 물론 지배적 위치의 상실에 대한 위협을 어느 정도 완화했는지에 대한 평가가 이루어져야 할 필요성이 제기된다.

3. 지역신문발전지원법의 명암

1) 지역신문발전지원특별법 평가의 필요성

지역신문발전지원특별법(이하 지역신문법) 제1조는 “지역신문의 건전한 발전기반을 조성하여 여론의 다원화, 민주주의의 실현 및 지역사회의 균형발전에 이바지함”을 그 제정목적으로 밝히고 있다. 또한 동법 제6조에서는 “지역신문의 발전과 신문산업으로서의 기반을 강화하기 위하여 지역신문의 발전지원 계획을 수립·시행하여야 한다”고 밝히고 있다.

지금까지 신문에 대한 지원이 대부분 간접적이고 일괄적인 형태로 이루어졌던 반면, 지역신문법은 지역신문을 직접 선별하여 지원한다는 점에서 차별적인 특징을 가지고 있다(임연희·김재영, 2010). 그러나 지역신문법의 논의과정에서 지역신문에 대한 지원의 정당성을 지지하는 의견과 함께 이를 우려하는 의견도 있었으며, 구체적인 지원내용에 대해서도 다양한 의견이 제기되었다(이병남·김세은, 2009). 이러한 논의과정을 통해 지역신문법은 2004년 6년 한시법으로 제정되었다. 이후 2010년 6월 10일 ‘법률 제7206호 지역신문발전지

원 특별법 일부개정법을 부칙 제2항에 따라 지역신문법의 유효기간을 2016년 12월 31일까지로 연장하였다. 그리고 2013년 11월 지역신문법의 유효기간을 폐지하고 기금 조달을 구체화하는 내용의 개정안이 발의되었다(미디어오늘, 2013. 11. 8).

이번 개정안의 내용은 크게 3가지로 첫째, 지역신문법 제8조 3항에 “지역신문에 15년 이상 재직하고 있거나 재직하였던 인사 2명”이라는 내용의 3호를 신설함으로써 지역신문의 특성을 대표할 수 있는 사람이 위원회에 포함되도록 하였다. 둘째, 2016년 12월 31일까지로 제한된 지역신문법의 유효기간을 삭제하여 지역신문을 영구적으로 지원하도록 하였다. 셋째, 제13조 “다른 기금으로부터의 전입금” 조항을 “방송발전기금과 복권기금으로부터의 전입금, 기타 다른 기금으로부터의 전입금”으로 개정하여 지역신문발전기금의 조성방식을 구체화하고 다양화하여 기금의 안정성 확보에 집중하고 있다(미디어오늘, 2013. 11. 8).

그간 한시법으로 운영되었던 지역신문법의 유효기간을 폐지하고, 재원 조성 근거를 기존의 정부출연금 외에 방송발전기금과 복권기금의 전입금으로 넓혀 기금의 안정성을 확보한 것은 매우 큰 진전이라 할 수 있다. 또한 지역신문에 15년 이상 재직할 사람을 위원회에 포함시킨 것도 지역신문의 현실을 정책에 반영할 수 있다는 점에서 매우 고무적이라 할 수 있다. 하지만, 이 법의 궁극적인 취지는 지역신문의 건전한 발전을 도모하여 언론으로서의 제 역할을 다하게끔 그 환경을 조성하는데 있다. 달리 말하면, 이 법은 지역 내에서 지역신문의 지배적 위치를 유지할 수 있도록 하는 하나의 정책 방안이라고 할 수 있다. 특히 지역신문법의 제정과 시행이 10년에 접어들고 있는 만큼 이 법의 효과에 대한 냉정한 평가가 요구된다고 본다. 최소한 10년 전 지역신문의 지배적 위치가 그대로 유지되고 있는지, 아니면 확장되거나 축소되었는지에 대한 평가들이 이루어져야 할 필요가 있다.

〈표 1〉 지역신문법 현안과 개정안 비교

현행	개정안
<p>제8조(위원회의 구성) ②위원은 (생략) 문화체육관광부장관이 위촉하 되, 다음 각 호에 해당하는 사람을 포함하여야 한다. 1. 국회 교육문화체육관광위원회 위원장이 각 교 섭단체 간사와 협의하여 추천하는 인사 3명 2. 한국신문협회·한국기자협회 및 한국언론학 회가 추천하는 인사 각 1명</p>	<p>②위원은 (생략) 문화체육관광부장관이 위촉하 되, 다음 각 호에 해당하는 사람을 포함하여야 한다. 1. 국회 교육문화체육관광위원회 위원장이 각 교 섭단체 간사와 협의하여 추천하는 인사 3명 2. 한국신문협회·한국기자협회 및 한국언론학 회가 추천하는 인사 각 1명 3. <u>지역신문에 15년 이상 재직하고 있거나 재직 하였던 인사 2명</u></p>
<p>제13조(기금의 설치 및 조성) ②기금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. 다른 기금으로부터의 전입금</p>	<p>제13조(기금의 설치 및 조성) ②기금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. <u>방송발전기금과 복권기금으로부터의 전입금, 기타 다른 기금으로부터의 전입금</u></p>
<p>법률 제7206호 지역신문발전지원 특별법 일부개 정법률 부칙 ②(유효기간) 이 법은 2016년 12월 31일까지 효력 을 가진다</p>	<p>법률 제7206호 지역신문발전지원 특별법 일부개 정법률 부칙 <삭제></p>

2) 지역신문법의 사업과 지원규모

지역신문발전지원특별법에 의해 선정된 우선지원대상신문사는 경쟁력강화 지원, 조사연구 연수교육, 정보화지원, 공익성 구현, 인프라 구축 등 5개 분야 16개 세부기금사업을 지원받게 된다(김덕모·우희창, 2008). 경쟁력강화지원은 기획취재지원, 프리랜서운영지원, 콘텐츠지면개선, 시민기자활용지원 등 4개 세부사업으로 구성되어 있다. 조사연구 연수교육은 기자 연수교육과 조사연구 2개 분야로 구분되며, 정보화지원은 기사자료 디지털화지원, 지역신문 공용DB

〈표 2〉 지역신문발전기금 지원현황(2005-2012)

년도	발행형태	지원액
2005	일간지(5)	489,663,670
	주간지(37)	1,684,072,029
합계		2,173,735,699
2006	일간지(18)	5,575,480,490
	주간지(41)	4,099,314,630
합계		9,674,795,120
2007	일간지(21)	5,454,731,940
	주간지(38)	3,786,317,970
합계		9,241,049,910
2008	일간지(20)	8,028,951,900
	주간지(42)	4,388,769,180
합계		12,417,721,080
2009	일간지(21)	5,475,088,310
	주간지(37)	3,147,134,040
	신문유통원(소외계층구독료)	421,080,800
합계		9,043,303,150
2010	일간지(26)	3,143,283,710
	주간지(43)	2,856,271,060
	신문유통원(소외계층구독료)	429,378,940
합계		6,428,933,710
2011	일간지(30)	3,726,460,740
	주간지(51)	2,662,574,190
합계		6,389,034,930
2012	일간지(27)	3,651,346,560
	주간지(43)	3,547,889,150
합계		7,199,235,710
총액		62,567,809,309

* 출처: 지역신문발전기금 사별, 사업별 지원현황(2005-2012년), 지역신문발전위원회, 재구성

화지원, 디지털 장비임대 등 3개 분야로 이루어졌다. 공익성 구현은 소외계층 구독료지원, NIE시범학교 구독료지원, 지역신문 활성화캠페인, 지역신문 모니터링 등 5개 분야에 지원된다. 인프라 구축은 경영여건 개선 자금 용자로 시행

되었다. 이와 같이 기금지원 사업은 2005년부터 시행되고 있으며, 2005년부터 2012년까지 전국 70개 지역언론사에 지원한 총액은 경영개선 용자금 포함 625억(62,567,809,309)원에 이르는 것으로 나타났다.

이 가운데 제주지역 언론사는 2005년부터 2012년까지 경영개선 용자금 포함 총 32억원(3,229,479,320)을 지원받았다. 이는 전체 지원 금액 대비 5.16%에 해당하는 금액이다. 제주도가 인구와 예산 면에서 전국 1%대인 것을 감안한다면, 제주도의 지역신문발전 지원금 수령액은 상대적으로 높은 편이라 할 수 있다. 이러한 기금 배분으로 볼 때, 지역신문법은 지역신문발전 취지에 부합되게 집행되고 있다는 유추를 가능케 한다.

한라일보는 이 법의 시행 첫 해인 2005년부터 도내 최초로 우선지원대상 언론사로 선정되어 5,895만4,000원을 지원받았으며, 이후 시차를 두고 2006년 제민일보, 2007년 서귀포신문, 2011년 제주일보가 우선지원 대상 신문사로 선정되었다.

〈표 3〉 제주지역 언론사별 발전기금 지원현황(2005-2012)

년도	제민일보	제주일보	한라일보	서귀포신문	합계
2005년	-	-	58,954,000	-	58,954,000
2006년	218,292,000	-	401,106,360	-	619,398,360
2007년	394,523,160	-	168,207,000	91,955,520	654,685,680
2008년	231,971,850	-	179,139,400	134,018,040	545,129,290
2009년	135,278,100	-	128,247,420	71,898,170	335,423,690
2010년	93,805,200	-	84,139,500	52,541,040	230,485,740
2011년	105,597,500	18,788,480	145,775,370	55,332,410	325,493,760
2012년	127,342,320	108,333,800	137,395,500	86,837,180	459,908,800
총액	1,306,810,130	127,122,280	1,302,964,550	492,582,360	3,229,479,320

* 출처: 지역신문발전기금 사별, 사업별 지원현황(2005-2012년), 지역신문발전위원회, 재구성

* 신문사별 합계에는 '경영여건 개선 용자금'이 포함되어 있음

〈표 4〉 제주지역 언론사별 사업별 지원현황(2005-2012)

년도	언론사	기획취재	인턴사원	프리랜서 전문가	시민기자 활용지원	콘텐츠 지면개선	뉴스 콘텐츠	NIE시범학 교 구독료	소외계층 구독료	경영 컨설팅	공공 캠페인	합 계
2005	한라일보	50,000,000	-	4,830,000	-	-	-	-	-	-	4,124,000	58,954,000
2006	제민일보	88,000,000	17,292,000	4,000,000	-	10,000,000	-	57,500,000	33,000,000	-	8,500,000	218,292,000
	한라일보	44,500,000	15,600,000	22,890,000	-	10,000,000	-	55,100,000	34,101,360	-	8,500,000	190,691,360
2007	제민일보	36,810,160	29,400,000	19,000,000	-	10,000,000	16,005,000	49,496,000	55,512,000	-	-	216,223,160
	한라일보	22,411,000	22,200,000	12,500,000	-	-	6,600,000	49,496,000	55,000,000	-	-	168,207,000
2008	서귀포신문	4,902,520	12,000,000	19,000,000	-	5,000,000	-	18,552,000	22,701,000	9,800,000	-	91,955,520
	제민일보	18,420,000	28,800,000	39,000,000	-	-	5,500,000	60,300,000	73,700,000	-	-	225,720,000
	한라일보	6,474,000	15,480,000	10,000,000	-	-	13,540,000	69,300,000	55,556,000	-	-	170,350,000
2009	서귀포신문	14,914,890	12,000,000	23,000,000	-	2,797,000	-	15,930,000	19,800,000	-	-	88,441,890
	제민일보	7,750,100	4,000,000	33,000,000	-	-	3,560,000	42,700,000	44,268,000	-	-	135,278,100
	한라일보	12,959,420	7,000,000	11,120,000	-	-	10,200,000	42,700,000	44,268,000	-	-	128,247,420
2010	서귀포신문	12,138,170	8,000,000	19,000,000	-	1,000,000	7,360,000	10,899,000	13,501,000	-	-	71,898,170
	제민일보	2,039,200	-	24,250,000	-	-	4,060,000	34,740,000	28,716,000	-	-	93,805,200
	한라일보	7,017,000	-	8,000,000	-	1,356,500	4,310,000	34,740,000	28,716,000	-	-	84,139,500
2011	서귀포신문	11,791,040	-	17,000,000	-	-	5,840,000	8,670,000	9,240,000	-	-	52,541,040
	제민일보	14,740,000	-	15,000,000	-	-	4,810,000	30,447,500	40,600,000	-	-	105,597,500
	제주일보	18,788,480	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,788,480
	한라일보	12,957,040	-	6,333,330	-	990,000	3,000,000	52,495,000	70,000,000	-	-	145,775,370
2012	서귀포신문	16,227,410	-	15,000,000	-	-	5,210,000	8,047,500	10,847,500	-	-	55,332,410
	제민일보	16,987,000	-	19,750,000	3,870,000	-	-	29,778,000	39,969,000	-	-	110,354,000
	제주일보	6,965,900	-	-	-	-	-	40,042,000	54,360,000	-	-	101,367,900
	한라일보	4,043,000	-	21,000,000	2,560,000	11,347,500	-	40,042,000	54,360,000	-	-	133,352,500
총계	서귀포신문	16,778,590	-	21,600,000	5,960,000	-	-	10,960,000	14,760,000	-	-	70,058,590
	합계	447,614,920 (16.36%)	171,772,000 (6.27%)	365,273,330 (13.35%)	12,390,000 (0.45%)	52,491,000 (1.91%)	89,995,000 (3.29%)	761,935,000 (27.85%)	802,975,860 (29.35%)	9,800,000 (0.35%)	21,124,000 (0.77%)	2,735,371,110 (100%)

* 출처: 지역신문발전기금 사별, 사업별 지원현황(2005-2012년), 지역신문발전위원회, 재구성

신문사별로는 경영여건 개선 용자금에 포함하여 제민일보가 13억680만원, 한라일보가 13억290만원, 서귀포신문이 4억9,250만원, 제주일보가 1억2,710만원을 지원받았다. 4개 신문사 모두 우선지원대상신문사로 선정된 다음 해에 지원받은 발전기금이 다른 연도에 비해 매우 높게 나타난 것은 경영여건 개선 용자금을 집중적으로 신청했기 때문이다.

경영여건 개선 용자금을 제외한 전체 사업의 지원 총액은 약 27억3,500만원(2,735,371,110)이다. 지원 사업별로는 소외계층구독료 8억200만원(29.4%), NIE 시범학교 구독료 7억6,100만원(23.6%), 기획취재 4억4,700만원(13.9%), 프리랜서 전문가 3억6,500만원(11.3%), 인턴사원 1억7,100만원(5.3%), 뉴스콘텐츠 8,900만원(2.8%), 콘텐츠지면개선 5,200만원(1.6%) 순이었다. 지원 사업 중 절반 이상이 구독료 지원에 이루어졌다. 소외계층과 NIE시범학교 구독료를 합하면 15억6,300만원으로 전체 지원금의 53.3%에 달한다. 그 다음은 기자에게 지급되지 않는 외부 인건비성의 프리랜서와 인턴사원 인건비로 5억3,600만원(16.6%)이 지원되었다. 기획취재 지원도 높게 나타났다. 인턴사원 지원은 2009년 이후로는 이루어지지 않았으며, 공공캠페인은 2006년도까지만 지원되었다. 시민기자 활용지원은 2012년에 처음 시행되었다.

경영여건 개선 용자금을 제외한 신문사별 지원금은 제민일보 11억526만9,960원(40.4%), 한라일보 10억7,971만7,150원(39.5%), 서귀포신문 4억3,022만7,620원(15.7%), 제주일보 1억2,015만6,380원(4.4%)이었다. 한편, 제주일보는 2013년도에, 서귀포신문은 2014년도에 우선지원 대상 신문사에서 제외되었다.

3) 지역신문법의 제한적 효과

2005년부터 지역신문법에 의거하여 지역언론사에 지역신문발전기금이 지원되면서 지역신문법의 효과에 대한 학계와 언론계의 관심이 증가하면서 이에 대한 언론사 내외의 변화에 대한 연구가 이루어졌다.

먼저 이병남과 김세은(2009)은 지역신문에 투입되는 공적지원에 대한 수용자의 의견을 평가할 필요가 있다고 보면서, 신문모니터링에 참여하고 있는 강

원, 충북, 대전충남, 전북, 광주전남, 대구경북, 부산, 경남 등 8개 지역 28명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 그 결과, 기획취재 지원사업을 가장 긍정적으로 평가하고 있지만, 이것이 지역민의 다양한 의견을 반영하지는 못하고 있다고 평가하였다. 또한 기획취재가 해외취재에 편중되고 있을 뿐만 아니라, 주제의 다양성이 나타나지 않는다는 점에서 정책의 목표달성에 미치지 못하고 있음을 지적하였다. 그리고 지역 수용자들은 신문사들이 기금 지원 이후 경쟁사를 의식하며 차별화를 선도하고, 기사에 관한 자기 검열 시스템을 갖추고 있다고 평가하였다. 그러나 지역신문법의 지원이 종료될 경우, 경쟁력 강화나 자생력 확보에 대해서는 불투명하다고 인식하는 것으로 나타났다.

지역신문법에 따른 기획취재 지원사업이 기자들의 저널리즘에 어떤 변화를 가져왔는지에 대해 탐구한 임연희와 김재영(2012)의 연구에서도 기획취재 지원사업이 지역신문 기자들의 저널리즘 활동과 경쟁력 강화에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가되었다. 이들은 기획취재 지원사업에 2회 이상 참여한 경험이 있는 대전, 충남지역 일간지와 주간지 10개사 20명의 기자들을 대상으로 설문 조사와 심층인터뷰를 실시하였다. 그 결과, 기획단계에서 시민단체와 학계 등 전문가들과 함께 아이템을 기획한 사례가 증가하였으며, 자신의 기사에 대한 기자들의 만족감이 향상된 것으로 나타났다. 또한 기사에 활용한 정보원의 수가 증가되었을 뿐만 아니라, 그 유형도 기존의 기관 중심에서 지역민과 시민단체, 전문가 등으로 다변화된 것으로 나타났다. 그러나 상대적으로 시장구조가 안정적인 지역에서는 뚜렷한 변화가 나타나지 않았던 것으로 확인되었다. 이밖에도 기자들은 지역신문에 대한 정부지원이 중단될 경우, 기자들의 활동에 제약이 따를 것이라는 우려를 표명하기도 하였다.

최경진(2009)은 2005년부터 2007년까지 3년간 시행했던 지원사업을 대상으로 지역신문법의 성과와 과제에 대해서 분석하였다. 분석결과, 지역신문법 제정 이후 편집자유권, 신문윤리, 지역사회 및 독자와의 관계 정립 등이 제도적으로 정착하기 시작하였고, 기자들의 각종 비리 및 불법행위가 감소하였으며, 지역 토호세력과의 권언관계가 감소했다고 평가하였다. 또한 기사의 수준이

질적으로 향상되고, 지면이 개선되었으며, 지역신문 기자의 자질과 자긍심 차원에서 긍정적인 인식한다고 하였다. 그러나 지역민들은 이러한 현화에 대하여 인식하지 못하고 있다고 지적하였다. 특히 최경진은 지역신문법이 지역신문의 경영여건 개선 등으로 이어지지 못하고 있기 때문에 지역신문에 대한 지원이 지속되어야 한다고 주장하였다.

이상의 논의들을 종합하여 보면, 지역신문발전지원법으로 인해 지역신문은 자체적으로 편집자유권이나 신문윤리 등을 강화하고 있다고 볼 수 있다. 이는 계속 지원과 관련한 심사과정에서 이 부분들이 '정성평가' 요인으로 반영된 결과라고 할 수 있다.

이 법으로 인해 나타난 가장 큰 변화는 지면 내용의 개선에서 찾을 수 있다. 기획취재 지원으로 취재원이 다양해지고, 취재영역이 해외로까지 확대되는 등 가시적인 지면 개선효과가 이루어졌다. 이 부분에 대한 독자들의 평가도 긍정적인 것으로 나타났다. 제주에서도 한라일보와 제민일보에서 기획취재에 따른 지면 개선효과가 나타났다. 특히 한라일보의 세계자연유산 등재를 둘러싼 기획시리즈는 신문지원법에 의한 뚜렷한 성과 가운데 하나라고 할 수 있다.

그러나 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 독자 수나 광고주의 증가로 이어지지 못하고 있기 때문에 경영개선에는 실질적인 성과가 나타나지 않았다고 판단된다. 앞서 살펴본 것처럼 제주지역의 우선대상지원신문사들의 경우, 지원된 기금 중 53%에 달하는 15억6,000여만원이 구독료 지원에 쓰였음에도 구독부수가 크게 증가했다거나 경영개선 효과가 나타났다는 징후를 찾아보기는 어려웠다. 오히려 2005년 이후 2013년까지 지역신문법에 의해 발전기금을 수혜받는 동안 제주에서는 제민일보, 한라일보, 제주일보의 사주가 바뀌는 등 지역신문의 경영이 더욱 악화되었다고 할 수 있다.

4. 제주 신문산업의 산업모형

인쇄신문은 전통적인 산업조직론에 근거하여 시장구조가 시장행위와 시장

성과를 규정하는 산업모형이라고 할 수 있다(최낙진, 1998). 이러한 논의에 근거하여 4장에서는 지역신문발전지원법이라는 시장 외부적 요인 즉, 정책 개입이 이루어졌음에도 제주 지역신문의 지배적 위치 상실 위기가 개선되지 않는 이유를 찾고자 제주 지역신문의 산업모형을 살펴보았다.

1) 공급자 과잉상태의 완전경쟁시장

한 산업의 시장구조(structure)는 완전경쟁이나 불완전경쟁이냐에 따라 그 형태가 다르게 나타나게 된다(정갑영, 1994). 시장 과점이나 독점 현상은 동일산업 내 기업 수, 시장 내 진입 조건, 제품과 가격 차별화가 주요 요인으로 작용한다(정갑영, 1994, 6~7쪽). 이 가운데 동일산업 내 기업 수, 시장 내 진입조건은 시장의 구조(structure) 요인에 해당한다. 그리고 이러한 시장의 구조적 요인 외에 제품과 가격 차별화 등의 시장행위(conduct)가 시장 과점이나 독점에 영향을 미치게 된다.

제주 지역신문 간 신문 품질의 차별화가 현격하게 나타난다면 독자들 간에는 신문 제품의 대체성이 낮고, 독자들의 이동이 많지 않기 때문에 특정 신문 기업의 과점이나 독점 현상이 나타날 수 있다. 신문가격의 경우, 모든 지역신문들이 동일하기 때문에 현재는 시장구조에 아무런 영향을 끼치지 못한다. 하지만 제주 일간신문들은 제품 차별화가 크다고 할 수 없기 때문에 완전경쟁시장의 조건에 놓여 있다. 또한 신규기업의 진입장벽도 그리 높지 않은 편이다. 최근 <제주신문>의 일간지 전환과 <제주매일>의 재창간은 기업의 신규 진입이나 재진입의 장벽이 그리 높지 않다는 것을 보여주는 징표이다.

완전경쟁시장에서 효율성을 높이기 위해서는 시장이 넓어야 한다. 즉, 신문 제품에 대한 수요가 커야 함을 의미한다. 하지만 제주 신문시장은 수요가 적음에도 공급자 과잉상태에서 완전경쟁시장을 형성하고 있다. 일반 제품에서는 상상할 수 없는 일이다.

그렇다면 이러한 현상이 왜 가능할까? 이는 무엇인가 비정상적인 시장행위(conduct)가 이루어지고 있음을 의미한다. 시장행위에서 볼 때, 지역신문발전지

원법의 정책자금과 지방정부(포괄적 의미)의 보조금 등은 제주 신문산업의 비정상적인 시장행위에 해당한다고 할 수 있다.

〈표 5〉 제주지역의 매체 현황

신문	방송	인터넷신문	
일간 제주일보 한라일보 제민일보 제주매일 제주신문 주간 서귀포신문 제주여성신문 제주관광신문 제주경제 제주프레스 제주위클리 제주광장	KBS 제주방송총국 MBC 제주문화방송 JIBS 제주방송 KCTV 제주방송 CBS 제주방송본부 극동방송 제주지사 YTN 제주지부 CTS 제주방송 제주지사	제주투데이 제주의소리 미디어제주 I-서귀포 제주포커스 제이티뉴스 제주인터넷뉴스 제주프레스 이슈제주 코리아 인터넷방송 뉴스제주 시사제주 스쿠버 TV 제주인뉴스 ECS NEWS 제주중소기업뉴스 제주경제뉴스 휴먼사이언스	제주뉴스 24 헤드라인제주 제주저널 제주레저신문 KTNTV 나는 기자다 j누리 제주청소년인터넷신문사 테일리차이나뉴스 해피코리아뉴스 제주통합뉴스 제주환경일보 NEWS SUN 제주 브레이크뉴스 제주 제주교육문화신문 제주의 방향 제주도민일보
12개	8개	35개	

* 출처: 2013 주요 행정 총람

제주 신문시장의 가장 큰 특징은 지역 규모에 비해 언론사가 너무 많다는 것이다. 지역경제 수준을 반영하는 제주지역 GRDP(도민 1인당 지역내 총생산)은 2013년 기준 0.9%로 전국 시·도 가운데 최하위를 점하고 있다. 제주도내 언론사는 종합 일간지 5개사, 주간지 7개사, 방송사 8개사, 통신사 2개사, 인터

넷신문 35개사이다.³⁾ 이러한 상황에서 광고시장의 과당경쟁체제가 심화되었으며, 지역언론사들은 경영난을 타개하기 위한 수단으로 기획사업을 추진할 수밖에 없다(좌승훈, 2012, 515쪽). 협소한 시장에서 광고를 둘러싼 완전경쟁시장의 형성은 정상적인 언론 광고시장의 기능을 마비시켰을 뿐만 아니라 보조금 등 비정상적인 시장행위에 의존하는 상황을 초래한 것이다. 기획사업은 결국 그 주요 재원이 지방정부의 민간보조금⁴⁾인 경우가 많기 때문에 지역신문의 지방정부에 대한 의존과 종속을 심화시키고 있다.

2) 우위기업이 없는 신문사업자

신문시장에서 우위기업이 존재한다는 것은 신문 제품의 차별화, 기술적 우월성, 비용 절감 시스템 구축, 독자 서비스 등에서 여타 신문사들과 구분되는 우위요소들을 갖추고 있다는 것을 의미한다. 국내 신문사업자 가운데 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등이 우위적 위치를 누리는 것은 앞의 요인들 때문이라 할 수 있다. 국내 신문시장은 이들 CR⁵⁾ 우위기업의 존재로 인하여 완전경쟁시장이 형성되지 않고 있다고 판단할 수 있다. 완전경쟁시장은 우위기업이 없을 때 나타나며, 역으로 불완전경쟁시장이 조성되는 것은 절대적 우위기업이 존재함을 가리킨다. 국내 신문시장의 전체 지형은 앞서 밝힌 3개사에 의한 독과점적 불완전경쟁시장이라 할 수 있다. 언론 상품의 독과점적 불완전경쟁시장은 여론과 의견의 다양성의 위축을 가져올 가능성이 그만큼 커진다고 할 수 있다.

3) 이 자료는 제주특별자치도 법과 제도 개선 연구회 제17차 정책토론회(2014.03.26) 중 구교태의 「지방행정 및 정치발전을 위한 언론의 역할: 방송과 지역발전」 내용에서 참조한 것임.

4) 2010년 기준 제주특별자치도 민간보조금 지원내역을 보면, 지역신문 12억 3,600만원, 지역방송 4억 5,000만원, 인터넷신문·인터넷방송·주간지에 3억 2,400만원을 지원한 것으로 나타났다(좌승훈, 2012, 522쪽).

5) CR(Concentration Ratio)은 산업 집중률로, 특정 산업 분야에서 특정 기업이 차지하는 시장 지배력의 정도를 가리킨다. 신문산업에서 CR3란 3개 신문사가 시장 지배 우위 위치를 강고하게 누리고 있다는 의미이다.

〈표 6〉 일간신문 유료부수 증감 현황

신문사	2011	2012	증감
조선일보	1,353,159	1,325,555	-27,604
중앙일보	943,860	916,770	-27,090
동아일보	749,792	753,237	+3,445
매일경제	580,001	554,922	-25,079
한국경제	348,259	349,756	+1,497
한겨레	210,721	210,098	-623
경향신문	187,384	176,202	-11,182
부산일보	123,524	114,973	-8,551
매일신문	101,040	97,093	-3,947
국제신문	58,953	62,702	+3,749
영남일보	45,033	45,439	+406
강원일보	44,424	43,798	-626
경인일보	36,574	37,942	+1,368
경남신문	33,665	32,620	-1,045
광주일보	28,080	30,033	+1,953
대전일보	27,342	27,857	+515
충청투데이	20,158	21,378	+1,229
전북일보	17,108	17,987	+879
한라일보	13,343	12,547	-796
제주일보	12,572	15,242	+2,670
제민일보	9,581	-	-

* 출처: 신문부수공사보고서(2011-2012), 한국ABC

위 표에서 나타나듯이, 부산일보와 매일신문은 해당 지역에서 우위기업의 위치를 누리고 있다고 할 수 있다. 부산에서 부산일보의 유료부수는 국제신문의 2배가 넘고, 대구에서 매일신문은 영남일보의 2배가 넘는다. 이러한 결과는 신문의 제품 차별화와 전통, 그리고 이 지역의 높은 시장진입 장벽과도 관련이 있다고 할 수 있다.

부산과 대구지역과는 달리, 제주지역에는 뚜렷한 우위 신문기업이 존재하지 않는다고 할 수 있다. 유료구독부수에서 2011년 한라일보가 제주일보에 비하

여 약 800부 앞섰으나, 2012년에는 역전되어 제주일보가 한라일보에 2,600여부 앞서 있는 것으로 나타났다. 제민일보는 2012년 발행부수를 공시하지는 않았지만, 2011년 기준으로 볼 때, 제주일보나 한라일보에 비하여 약 3,000~4,000부 가량 적은 유료구독부수를 확보하고 있다고 추론할 수 있다. 이러한 수치는 제주 신문시장에서 우위기업이 존재하지 않는다는 것을 의미한다.

물론 우위기업이 없는 상태에서 시장에 진입한 신문사들이 내용적 측면에서 질적으로 우수하고, 독자 서비스 측면에서도 최상일 경우, 독자들의 소비자 잉여(consumer surplus)는 높게 나타나기 마련이다. 소비자 잉여란 지불할 용의가 있는 가격과 실제 지불한 가격의 차이를 가리키는 것(정갑영, 2004, 55쪽)으로, 완전경쟁 신문시장에서 독자들의 사회후생(social welfare)은 증가할 가능성이 높다. 그러나 내용적 우수성과 최상의 독자 서비스가 담보되지 않는 상황에서 공급자는 많고 우위기업은 없다면 독자들의 입장에서 신문시장이 아닌 다른 여타의 시장으로 이동할 가능성이 높아진다. 왜냐하면 독자들의 입장에서는 소비자의 후생이 증가하지 않기 때문이다. 그만큼 독자들은 대체재 성격이 강한 인터넷신문이나 방송, SNS라는 뉴스 대체 시장으로 이동할 가능성이 높아지는 것이다. 따라서 제주에서 우위기업이 없다는 것은 신문시장의 파이를 축소하는 것으로 해석할 수 있다. 제주의 경우, 1도1사 이후 신문시장에서 지배적 기업으로 자리매김했던 제주일보의 점진적 쇠퇴와 동시에 신문기업 전체의 시장지배적 위치가 약화되었다고 보는 견해가 지배적이다.

3) 규모의 경제가 실현되지 않는 제주 신문시장

규모의 경제(scale economics)를 실현하기 위해서는 우선 상품을 구매할 수 있는 독자시장이 형성되어 있어야 한다. 그러나 제주는 국내에서 신문시장 내 규모의 경제를 실현할 수 없는 가장 대표적인 지역 가운데 하나이다. 구조적으로 지역신문은 공간적 특성상 해당 지역의 범위를 벗어나기 어렵다는 한계가 있다. 특히 섬이라는 지역적 특성에 따라 제주 신문시장은 제주의 인구가 절대적인 요인으로 작용하기 때문에 규모의 경제 실현은 더욱 어려울 수밖에

없다. 2012년 기준 제주의 인구는 59만 여명이다.

〈표 7〉 제주 인구 현황

년도	세대	총수	남성	여성	인구 증가율	세대당 인구	65세 이상 고령자
2010	224,713	577,187	288,917	288,270	1.63	2.6	69,725
2011	227,873	583,284	292,313	290,971	1.06	2.6	75,684
2012	232,141	592,449	297,344	295,105	1.57	2.6	76,060

*출처: 2013 통계연보(2012.12.31 기준)

규모의 경제(economics of scale)란 생산량의 증가에 따라 단위당 생산 평균비용이 감소하는 현상을 말한다. 신문상품은 총 비용 중 고정비용의 비율이 높기 때문에 최초 한 부를 발행하는데 드는 비용 즉, 초판비용에 대부분의 생산비가 투입된다. 재판부터는 대부분 복제비용만 추가되므로 그 한계비용이 현격하게 낮아진다(정연우, 1994, 23쪽). 따라서 전통적 신문시장에서는 발행부수가 많은 대규모 신문사가 가격 경쟁에서 유리하게 되며, 시간이 지날수록 규모의 경제는 더욱 강하게 실현되기 마련이다. 따라서 제주지역 신문의 경우에도 규모의 경제가 실현되어야 신문기업의 사회적 효율 즉, 이윤이 높아진다고 할 수 있다. 그러나 제주지역은 시장이 협소하고 동일시장 내 공급업자 간 경쟁이 치열하기 때문에 구조적으로 규모의 경제 실현이 어렵다는 한계가 있다.

그렇다고 해서 백화점과 같은 범위의 경제(economics of scope)를 실현할 만큼 제품 종류의 증가를 가져올 수 있는 것도 아니다. 범위의 경제를 실현하기 위해서는 구매자와 판매자의 수가 규모의 경제가 허용되는 범위 내에서 충분해야 하지만, 제주의 신문시장은 특히 구매자의 수는 적은 반면, 판매자의 수는 많기 때문이다. 신문기업의 사업다각화는 범위의 경제 실현과도 깊은 관련이 있다. 구독료와 광고료 이외의 수익사업으로 분류되는 사업다각화는 신문기업의 경쟁력 강화 측면에서 이해할 수 있기 때문이다. 전범수(2001)는 잡지나 출

판 등으로의 진출을 '관련사업다각화', 그리고 영화나 호텔 등으로의 진출을 '비관련사업다각화'로 분류했다. 그러나 지역신문사의 경우, 이마저도 쉽지가 않다. 관련사업다각화 분야는 해당 분야의 시장이 협소하기 때문에 신문시장과 유사한 상황인 경우가 많으며, 비관련사업다각화 분야는 거대 자본이 투입되는 분야인 만큼 영세한 지역신문사가 이 분야로 진출하기란 비현실적이다. 이러한 현실적인 문제로 인해 결국 지역신문사들은 지방정부의 협찬이나 지원을 받을 수 있는 기획사업을 선택할 수밖에 없는 구조적 한계를 갖는다.

5. 결론

이 연구에서는 제주지역 전통적 신문산업의 지배적 위치 상실 위기의 주요 원인들을 살펴보고자 하였다. 서론에서 전제하였다시피 이 연구에서는 제주일보와 한라일보의 사주 교체를 제주 신문산업의 지배적 위치 상실의 전초로 보았다. 특히 제주일보는 제주에서 가장 오래된 신문일 뿐만 아니라, 1도1사 시절 지역언론의 지배적 위치에 있었던 신문사였다. 그만큼 제주에서 제주일보가 차지하는 신문으로서의 위상은 대단한 것이었다. 뿐만 아니라 제주일보 출신 기자들이 한라일보, 제민일보 등 후발신문사의 창간을 주도하였다. 제주일보는 긍정적이든 부정적이든 제주 지역신문의 뿌리임에 틀림없다. 이러한 제주일보의 사주 교체는 제주 신문산업의 위기를 상징하는 징표라 해도 과언이 아니다.

제주 신문산업의 위기는 제주 신문시장 내부적 요인과 외부적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 그 가운데 이 연구에서는 신문시장 내부적 요인에 초점을 맞추었다. 외부적 요인이라 할 수 있는 CR3을 포함한 전국지의 제주 신문시장 잠식 또한 제주 신문산업의 지배적 위치의 상실을 야기하는 주요한 원인 가운데 하나라고 할 수 있다. 또한 대규모 인터넷과 SNS 기업이 제주지역의 신문시장의 잠식을 가속화하고 있다는 것도 중요한 원인이 아닐 수 없다. 내부적 요인은 더욱더 취약해져 가고, 외부적 위협 요인은 더욱더 커져가고 있는 것

이 제주지역 신문시장의 현실이다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주 신문산업 측면에서 지역신문발전지원법의 효과는 매우 제한적으로 발생하였다. 지역신문법 제6조의 목적인 “지역신문의 발전과 신문산업으로서의 기반을 강화하기 위하여”라는 부분은 거의 실현되지 않았다고 해도 과언이 아니다. 앞서 논의한 것처럼 이 법의 시행으로 인해 지면 개선, 기획취재, 독자평가 등에 대해서는 상향 평가되었다. 그러나 지역신문법의 지원이 신문 시장에서 독자 수의 증가나 광고의 확대로 이어지지 못하고 오히려 감소하는 경향이 심화되고 있다. 경영개선 효과는 전혀 발생하지 않은 것이다. 이는 이 법의 시행으로 소비자 잉여는 발생했을 수도 있으나 생산자 잉여(producer surplus)는 발생하지 않았음을 의미한다. 특히 이 법의 지원을 받은 제주지역 3개 신문사의 사주들이 2008년부터 2013년 사이에 모두 교체되는 결과를 낳았다는 점은 정부지원과 같은 신문시장 외적 지원이 제주지역 신문산업의 지배적 위치 상실 위기 해소에 별다른 도움이 되지 않았다는 것을 시사한다.

둘째, 정상적인 신문시장을 형성할 수 없는 제주 신문산업의 산업모형에서 신문산업의 지배적 위치 상실에 대한 근본적 원인을 찾아야 한다고 본다. 제주 신문시장은 인쇄신문의 규모의 경제와 범위의 경제를 실현할 수 없는 인구 59만 여명의 협소한 시장이다. 이러한에도 종합일간지 5개사가 공급자 과잉상태에서 완전경쟁을 벌이고 있다. 이는 기금이나 보조금 등과 같은 언론 외적의 비정상적인 시장행위에 의존해야 하는 상황을 가속화시킴으로써 지방정부에 대한 의존도를 더욱 심화시키는 결과를 초래하고 있다. 또한 양질의 뉴스 콘텐츠와 독자 서비스를 구축할 수 있는 지배적 우위기업이 없는 상태에서의 완전경쟁은 독자들의 사회후생 증가에 기여하지 못하고, 독자들의 신문 이탈을 가져오는 결과를 낳고 있다.

궁극적으로 이 연구에서는 제주지역 언론시장에서 신문의 지배적 위치 회복을 논하고 있다. 이는 제주지역의 건장한 저널리즘 형성과 의견의 다양성 확보를 위해서이다. 제주지역 신문의 저널리즘 지배 위치 유지와 확대는 다시 말하면, 제주 독자들의 제주 신문 소비에 따른 소비자 잉여(consumer surplus)와

생산자 잉여(producer surplus)가 증가하는 것을 의미한다. 앞선 논의들을 근거로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 규모의 경제를 실현하기 위해서는 현재의 일간신문 5개 체제에서 2-3개사로의 통합을 고려해야 한다. 현재 제주에는 ‘규모의 경제’ 이익을 실현할 수 있는 신문기업이 존재하지 않는다. 이러한 상황에서는 신문제품의 차별화, 가격 차별화, 자원배분의 효율성, 기술적 효율성, 시장성과 등이 발생할 수 없다. 또한 신생 및 여타 미디어기업들의 시장진입과 퇴출이 범람하면서 신문시장은 교란될 가능성이 높다. 만약 통합이 가능하다면, 신문사의 통합은 일종의 수평적 통합(horizontal integration)이 되어야 한다. 수평적 통합이 결코 쉽지는 않을 것이다. 그러나 지금처럼 우위 신문기업이 존재하지 않는 상황에서 새로운 첨단기술을 기반으로 한 미디어 시장이 요동친다면, 신문기업의 지배적 위치는 더욱 더 위협을 받게 될 것이다. 제주에서는 역설적이게도 기존의 신문기업에 의한 미디어 시장의 과점화(oligopolies)가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

둘째, 최소 3만명의 유료구독자를 확보한 신문사가 탄생해야 한다. 이는 규모의 경제 실현과도 관련이 깊다. 월 구독료 1만원의 유료독자 3만명을 확보한다면, 월 3억원에 해당하는 정기구독료 수입이 발생한다. 구독료 수입 3억원은 기자 100명에게 월 300만원의 임금 지급을 가능하게 해준다. 잘 알려진 것처럼 기자들의 저임금 구조는 신문 제품의 질적 하락을 가져오고, 구독자 감소로 이어지며, 이는 다시 저임금 구조를 강화하는 악순환 고리를 만들어 간다. 기자들이 자긍심을 갖고 일할 수 있는 구조를 만들려면 신문기업의 임금상승이 반드시 수반되어야 한다. 또한 기존 신문기업의 임금상승은 잠재기업의 진입 노동비용을 상승시킨다. 이는 잠재기업의 시장진입 저지효과를 초래한다. 진입이 저지되면 기존기업은 독과점적 시장행태로 더 많은 이윤을 확보할 수 있게 되는 것이다. 인구 300만의 부산에서 신문을 비롯한 여타 신규매체들이 타 지역에 비해 상대적으로 범람하지 않는 이유는, 부산일보가 임금 등 제반 여건에서 잠재기업의 시장진입 장벽을 높게 하고 있기 때문이라 할 수 있다.

셋째, 성공적인 광고사례를 찾아야 하고, 만들어야 한다. 우리나라 일간신문의 주 수입원인 광고와 구독료는 그 비율이 8:2 정도라고 알려져 있다. 기업이 광고활동을 하는 이유는 규모의 경제가 실현되거나 광고효과가 지속적으로 유지되기를 바라기 때문이다. 달리 말해, 기업은 광고의 본원적 활동 목적에 부합되어야 광고를 한다는 것이다. 따라서 광고를 통해 기업의 시장집중률이 상승하고, 이에 따라 광고비와 매출액이 증가하는 성공적인 사례를 만들 필요가 있다. 이러한 경우에 제주의 기업들도 신문에 광고를 한다. 다시 말해, 성공적인 광고로 인해 기대되는 보상수준을 크게 높여야 한다는 것이다. 기업이 광고효과보다는 언론사의 수에 맞춰 광고비를 집행하는 등과 같은 광고 본래의 활동 목적을 벗어난 관행은 하루빨리 사라져야 한다.

넷째, 지역신문발전기금과 지방자치단체의 지원 조례 등에 대한 의존도를 줄여야 한다. 물론 이 두 제도는 건전한 지역언론의 육성을 통해 언론의 다양성과 독자들의 사회후생을 높이겠다는 취지를 갖고 있다. 특히 이 두 제도는 법적 근거와 기준을 명확하게 마련해 놓음으로써 중앙정부나 지방정부가 신문을 회유할 목적으로 악용될 여지는 많지 않다고 할 수 있다. 하지만, 이마저도 중앙정부와 지방정부의 '나눠주기식' 관행에서 결코 자유로울 수 없으며, 생색 내기에 그칠 공산도 크다. 또한 이 두 제도가 잘못 운영될 경우, 건전한 지역 언론시장을 교란할 가능성도 높다. 두 제도의 지원에 대한 정당성은 인정하지만, 이 제도가 오히려 지역신문의 자생력을 약화시켜 궁극적으로는 신문기업의 지배적 위치 약화를 초래할 수도 있는 것이다.

일반적으로 뉴스나 정보에서 과점이나 독점 기업이 탄생하면 공공성이 훼손되어 소비자의 사회적 후생은 감소하는 것이 정설이다. 그러나 제주의 경우, 신문기업의 지배적 위치가 상실될 위기에 놓이면서 공공성 훼손을 염려해야 하는 아이러니한 상황에 처해 있다.

신문사는 공익을 우선시해야 하는 언론사임과 동시에 사적 이익을 도모해야 하는 기업이기도 하다. 이는 기업활동을 통해서 소비자 잉여와 생산자 잉여가 발생하지 않는다면 그 기업은 문을 닫을 수밖에 없다는 것을 의미한다.

일반적으로 소비자 잉여와 기업 이윤 즉 생산자 잉여를 더한 총계가 증가했을 때를 가리켜 사회후생이 증가했다고 한다. 따라서 제주 신문기업은 독자들의 소비자 잉여와 신문기업의 이윤 확보를 통한 생산자 잉여를 증가시켜 나가야 한다. 이게 곧 제주지역 신문산업의 사회후생 증가이다.

앞선 논의들은, 제주 신문기업들이 시장 지배적 위치를 확보함으로써 저널리즘 역할을 수행하는 데 일조할 수 있을 것이다. 하지만 이 연구는 '지배적 위치 상실' 등 아직 학술적으로 명명하기 곤란한 개념을 통해 제주지역 신문산업을 검토했다는 점에서 근본적인 한계를 갖고 있다. 향후 이 개념에 대한 밀도 깊은 논의와 연구가 이루어져야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강명구(2005). 언론, 이렇게 변해야 한다: 언론의 당파성. 『신문과 방송』 1월호, 43~48.
- 강미은(2000). 인터넷과 기존 매체이용의 상호관계에 대한 연구. 『방송연구』, 여름호(통권 제50호). 179~208.
- 강재원·권호영 외(2010). 미디어 소비: 시간과 비용 할당. 『한국 미디어 산업의 변화와 과제』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 강준만(1998). '미디어 황제' 루퍼트 머독은 어떤 인물인가?, 『인물과 사상』, 1998. 8. 73~83.
- 구교태(2014). 지방행정 및 정치발전을 위한 언론의 역할 - 방송과 지역발전, 『제주특별자치도 법과 제도 개선 연구회 제17차 정책토론회 자료집』, 2014.03.
- 김덕모·우희창(2008). 지역신문 지원제도의 정책목표와 평가모델에 관한 연구. 『언론과학연구』, 제8권 4호, 114~158.
- 김세은(2004). 『신문 산업의 경쟁과 변화: 영국을 중심으로』. 미디어연구소.
- 김영주·정재민(2009). 『미디어 소비: 경기변동과 미디어이용』. 한국언론재단.
- 김영주(2010). 『한국 미디어산업의 변화와 과제』. 한국언론진흥재단.

- 김영호(2002). 지방자치와 지역신문. 『한국의 지역신문』, 서울: 한국언론재단.
- 권호영·이종원(2000). 한국 수용자의 소득과 미디어 지출 추세에 관한 텔레비전 시청 행위의 비교를 중심으로. 『한국언론학보』, 14권 1호, 41~71.
- 문명호(1984). “머독의 언론帝國과 터너의 CNN”, 『관훈저널』, 1984. 3~18.
- 문종대(2004). 한국의 방송저널리즘과 정치: 공정성을 중심으로. 『방송문화연구』, 16권 1호, 83~109.
- 신태범·권상희(2013). 국내 온라인저널리즘 연구에 대한 메타 분석, 『커뮤니케이션 이론』, 9권 2호, 200~249.
- 이병남·김세은(2009). 미디어 지원제도의 성과와 한계: 지역신문발전지원특별법을 중심으로. 『한국언론정보학보』, 46호, 280~322.
- 이은주(2007). 『지역신문의 경영구조 개선방안』. 서울: 한국언론재단.
- 이재경(2004). 한국 저널리즘의 세 가지: 저널리즘의 위기와 미래. 『신문과 방송』, 4월호, 240~246.
- 이재현(2005). 인터넷, 전통적 미디어, 그리고 생활시간 패턴: 시간 재할당 가설의 제안. 『한국언론학보』49권 2호. 225~255.
- 이준웅(2004). 비판적 담론공중의 등장과 한국 언론에 대한 공정성 요구. 『전환기의 한국언론』, 한국언론학회.
- 이준웅·최영재(2005). 한국 신문위기의 원인: 뉴스 매체의 기능적 대체, 저가치 제공, 그리고 공정성 위기. 『한국언론학보』, 49권 5호, 5~35.
- 임연희·김재영(2010). 지역신문에 대한 ‘기획취재지원’ 사업과 저널리즘의 변화. 『한국언론학보』, 54권 3호, 185~205.
- 전범수(2001). 『글로벌 미디어기업의 경영 전략』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 정갑영(1994). 『산업조직론』. 서울: 박영사.
- 정갑영(2004). 『산업조직론』. 서울: 박영사.
- 정연우(1994). 한국 신문산업에 대한 산업조직론적 연구. 중앙대 대학원 박사학위논문.
- 장호순(2005). 신문위기에 대한 해외 언론인의 대응과 한국 신문의 과제. 『국민에

- 계 신문은 어떤 존재인가』. 미디어 오늘 창립 10주년 기념 세미나.
- 좌승훈(2012). 지역 신문기업의 기획사업 특성에 관한 연구: 제주지역 신문기업을 중심으로. 『언론과학연구』, 12권 4호, 497~532.
- 최낙진(1998). 『한국 인터넷신문의 종합정보기업화에 관한 연구: 시장행위전략 모델을 중심으로』. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 최경진(2009). 지역신문 지원정책의 성과와 과제: 지역신문발전지원특별법을 중심으로. 『사회과학논집』, 8권, 127~145.
- 최현주·이강형(2008). 「지역 언론학 연구의 동향과 특성 : 1960-2008년까지의 연구논문을 중심으로」, 『언론과학연구』 8권 4호.
- 황용석(2004). 시간과 공간의 맥락에서 본 텔레비전과 인터넷 이용의 상호관계성 탐구. 『방송연구』, 59호, 309~338.
- 『2013 행정총람』.
- 『2013 통계연보』.
- 한국언론진흥재단 (2012). 『2012 언론수용자 의식조사』.
- 한국ABC. 『신문부수 공사보고서(2010.1~2010.12)』.
- _____ 『신문부수 공사보고서(2011.1~2011.12)』.
- _____ 『신문부수 공사보고서(2012.1~2012.12)』.
- 미디어오늘 (2013. 11. 8). 지역신문법, 유효기간 없애고 기금 안정성 강화.
- 제주의 소리 (2013. 7. 5). 67년 역사 제주일보, 어디로 가나?
- 한라일보 (2013. 11. 21). 한라일보사 법정관리 사실상 졸업.
- McCombs, M. (1972). Massmedia in the marketplace. *Journalism Monographs*, 24.

최초 투고일 2014년 04월 10일
논문 수정일 2014년 05월 26일
게재 확정일 2014년 05월 30일

A Research on the the Jeju Newspaper Industry's Crisis of Losing its Superior Position

Choi, Nak-Jin

Professor, Dept. of Journalism and Public Relations,
Jeju National University

This paper argues that the superior position of newspapers, considered to be the core of journalism, is beginning to crumble in the Jeju area and elaborates on what caused the crisis. In the Jeju area, after the Special Act and Ordinances on Local Newspapers took effect in 2005, there was a change in the ownership of Jemin Ilbo, Hanlla Ilbo and Jeju Ilbo. All of the newspaper companies listed above were being funded by the Local Press Development Fund as stipulated by the law. The changes in ownership of the company despite the funding suggest the necessity of reviewing the pros and cons of the law's implementation. Research suggests that the newspaper industry crisis in Jeju has not been solved or relieved with the introduction of the law. This means there is a need for a discussion on the fundamental reason why legal interference outside the market is unable to result in actual effects in local newspaper markets. This research argues the characteristics of the Jeju newspaper market, where market

structure does not allow economy of scale and economy of scope to take effect and perfect competitive market without superior enterprise. These are the main reasons the Jeju newspaper industry is at risk of losing its superior position in journalism. To solve this situation, there must be a horizontal integration of newspaper companies to bring in economy of scope, create successful advertising, and reduce the dependence on central and local governments.

Key Words: journalism, Special Act and Ordinances on Local Newspapers, newspaper industry, perfect competitive market, superior enterprise, economy of scale, administered price