

신문판매시장 경품의 경제에 관한 고찰*

경품의 지속 원리와 딜레마

이은주**

(서강대학교 언론문화연구소 연구원)

이 연구는 인쇄신문시장의 성장 정체 속에서 상위 지배기업들의 대표적인 발행부수 확보 경쟁인 무가지와 경품의 지속 원리가 무엇인지 분석하고 있다. 과열 경품 경쟁은 불공정거래라는 비판과 신문판매고시 위반으로 과징금 부과 등의 규제가 따르고 있다. 개별 기업에게도 고비용 경쟁의 부담이 지속되는 가운데 결과에서 얻는 이익이 크지 않다. 그럼에도 불구하고, 과열 경품 경쟁은 상대방과 합의할 수 없는 경쟁의 상황에서 선택할 수밖에 없는 우월 전략이자 합리적 선택에 해당한다. 지배기업이 경품 지속의 주도성을 확보하고 있으나 경품 경쟁은 다자간의 동 속에서 유지된다. 경품 경제의 메커니즘 내에는 경품의 채택이 지국과 독자, 포괄적으로 광고주 역시 경제적 원리에 따라 유인이 높은 선택 대안이고, 동의하게 되는 이유가 있다. 이러한 경품 지속의 원리와 구조에 대한 분석을 통해 규범적 비판에 대한 논리적 근거로서 경제적 원리와 합리성을 보완해 보고자 하였다. 과열 경품 경쟁의 해법을 위해 이와 관련된 행위자들의 과제가 무엇인지 살펴보기 위한 사전 작업에 해당할 것이다.

주제어: 경품의 경제, 수인의 딜레마, 합리적 선택, 의도하지 않은 결과, 정부의 규제

* 이 글은 2005 한국언론정보학회 봄철 학술대회에서 발표한 논문을 대폭 수정·보완한 것입니다. 당시 토론자로 비판적 조언을 해주신 선생님과 이번 논문의 심사과정에서 유익한 지적을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** eunju87@sogang.ac.kr

1. 서론

1) 문제제기

이 글은 신문기업의 대표적 비가격경쟁 형태인 경품과 무가지가 지속되는 원리에 관해 논의하고자 한다.¹⁾ 신문 산업의 수익이 떨어지고, 성장이 정체되는 가운데, 신문판매시장의 정상화, 불공정거래 행위에 관한 규제는 건전한 신문 시장 육성을 위한 가장 일차적 과제로 삼고 있다. 이러한 과정에서 경품과 무가지의 과열 경쟁이 무엇이며, 어떤 의미를 지니고 있는지 과열 경쟁 경쟁 지속의 원리와 구조를 살펴보고자 한다.

최근 수년간 신문 산업과 관련된 대표적 수식어는 ‘신문의 위기’에 관한 지적이다. 특히, 신문기업의 매출 및 광고의 하락, 구독자 감소와 신뢰도 하락은 산업과 저널리즘 양면에서 위기의 지표로 나타나고 있다.

한국신문방송연합의 언론관련 통계 자료를 분석해보면, 종합일간지의 경우 2005년 총매출액은 1999년 이후 최하위에 해당하고, 2002년 이후 상위 3사 역시 지속적으로 하락하고 있으며, 다른 7개사 역시 정체 및 감소를 보이고 있다. 매체별 총광고비를 보면, 신문은 2003년 1조 8,900억, 2004년 1조 7,436억, 2005년 1조 6,724억으로 매년 천억씩 감소하였고, 광고비 구성비 역시 2003년 27.8%에서 2004년 25.5%, 2005년 23.7%로 하락하였다. 이와는 상대적으로 케이블, 온라인, 위성 등 뉴미디어 광고매출은 2005년 처음으로 1조를 넘으며, 신문이 전년대비 -4.1%의 마이너스 성장인 반면, 각각 21.7, 44.4, 100%의 성장률을 보였다.

1) 이 글에서 경품, 경품과 무가지라는 표현이 다소 혼용되고 있다. 신문판매고시(이하 ‘신문고시’로 표현)에서는 “무가지와 경품 제공을 유료대금의 20%로 제한”하고 있다. 이 글에서 다루고 있는 경품, 혹은 경품과 무가지는 불공정거래행위로서 규제 대상이 되는 “일정 기준 이상의 경품과 무가지”를 말한다. 경품과 무가지가 계속 표현되어야 하지만 하나로 통일할 경우, 경품과 무가지 혹은 경품만으로 한정될 것 같아 번갈아 사용하였다. 참고로 다른 주제와 기준을 가진 논문에서는 무가지 전략과 경품 전략을 분리해서 분석할 수 있다.

구독자 감소 역시 지속적으로 나타나고 있다. AGB 닐슨 미디어 리서치의 구독률과 열독률 결과를 살펴보면, 2000년 구독률 57%에서 2004년 12월 41%로 하락하였다. 열독률의 경우 2000년 60%, 2003년 8월 49.4%, 2004년 8월 44.9%, 2005년 5월 41.1%로 떨어졌다(이은주, 2005b: 75; 김영욱, 2006: 35). 신문에 대한 신뢰도 역시 2002년 이후 하락폭이 커졌고, 한국언론재단의 매체의 기능과 속성에 대한 종합평가 자료를 보면, 영향력, 재미, 유익성, 중요성, 신뢰성 모든 면에서 신문은 TV에 뒤졌고, 영향력, 재미, 유익성에서는 인터넷보다 낮은 평가를 받았다(임영호, 2005: 153~154).

위와 같이 매출이 하락하고, 구독자 수요와 인식 역시 감소하는 현실에서 신문 산업은 시장의 위축과 성장의 지체에 놓여 있다. 이러한 구조적 상황 속에서 시장을 선도하는 상위 지배기업들 역시 더욱 치열한 상위 점유율 확보 경쟁을 가속화하고 있다. 그 대표적인 예가 무가지와 경품 경쟁으로 구독자 규모를 증대시키기 위한 기업들의 적극적인 판촉행위이다. 그러나 경품과 무가지 제공이 판촉 행위라는 긍정적 의미를 지니기에는 그 기준을 넘는 과열 경쟁이 지속되면서 불공정거래라는 규제와 사회적 비판의 대상이 되고 있다.

이미 신문고시를 통해 무가지의 범위는 전체 신문의 20%(경품가격 포함)로 제한하고 있다. 2001년 7월 신문고시("신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적 지위 남용 행위의 유형 및 기준")가 재개된 후, 2003년 5월 신문고시 개정, 2005년 4월 불공정거래 신고 포상금제 실시, 2006년 5월 포상금 상향조정 등 고시 위반에 따른 규제의 수준은 지속적으로 강화되고 있다. 이것은 규제의 강화만큼 신문고시 위반의 불공정거래행위가 근절되고 있지 않다는 의미이다. 규제의 효과가 제대로 나타나고 있지 않다는 증거이기도 하고, 한편으로는 규제의 효과가 나타나고 있어, 더욱 강력하게 빨리 근절하고자 하는 규제기관의 의지 표명으로도 해석될 수 있을 것이다.

실제로 지금까지 불법 무가지와 경품 제공으로 인한 신문고시 위반 사례 경과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 공정거래위원회의 실태조사 결과를 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 신문판매고시 위반 실태조사 결과(공정거래위원회)

	① 2004.5.12~7.3 (2004.11.19)	② 2005. (2005.10.28)	③ 2005. (2005. 7월/10월)	④ 2006. (2006.7.14)
조사대상 지국	8개 신문사, 전국 211개 지국		전국 553개 지국	
신문판매고시 위반 지국 ㉠	175개 지국 (82.9%)	289개 신문 지국	317개 지국 (57.3%)	상반기 시정조 치 총계 163개 사업자
과징금 부과 및 시정명령 ㉡	47개 지국(22.3%) ㉢/㉣*100(26.9%) 1억 8,070만원	208개 지국 (72%) 5억 7,700만 원	221개 지국 (40.0%) ㉤/㉥* 100(69.7%) 6억 1,000만원	78개 사업자 (47.9%) 1억 4,710만원
기타 현황	47개 중 조선 21, 중앙 15, 동아 11	69개 시정명령 12개 경고조치	시정명령 73개 경고 22개	7·14 시정조치 는 8개 사업자 해당(중앙 4, 조 선 2(1), 동아 3 개 지국) 과징 금 1,150만 원

2004년 결과(①)는 조사대상 211개 지국의 82.9%에 해당하는 175개 지국
이 신문고시를 위반하였고, 22.3%의 47개 지국(위반 지국 대상 26.9%)에게

2) <표 1>을 설명하면, 이 자료는 공정거래위원회(www.ftc.go.kr) 보도 자료를 중심으로 구성하였다. ① 2004.11.22 보도자료, “신문판매시장 직권실태조사 결과에 대한 조치 토대”, 2004.5.12~7.3까지 실시한 조사에 대해 11월 19일 과징금 부과, 시정명령, 경고 조치. ② 2005.11.2 보도자료, “289개 신문판매고시 위반 신문지국에 대해 시정조치” 토대, 10월 28일 조치, 연간 구독료 20%를 초과하는 3개월 이상의 무가지 제공 246건, 무가지와 함께 상품권, 전화기, 신풍기 등 경품 제공 43건. ③ 2005.11.17 보도자료, “신문판매시장 거래질서 실태파악 결과”, 2쪽, 공정위의 실태 조사 결과, 2005년 4월 이후 경품 제공 관행이 크게 개선되고 법위반 비율이 대폭 감소한 것은 ‘신고포상금제’ 실시 및 포상금제에 대한 홍보, 553개 신문지국에 대한 현장조사 및 시정조치(2005년 7월 및 10월), 신고사건에 대한 추가조사(2005년 10월) 등 법적행 강화에 따른 것으로 분석하고 있음. ④ 2006.7.19. 보도자료, “신문판매고시 위반한 8개 사업자에 시정조치” 토대, 7월 14일 조치, 9개인 이 유는 조선의 경우 동일인이 2개 지국 소유, 중앙 1개 지국은 경향, 한국 동시 보급.

1억 8,070만 원의 과징금이 부과되었다. 2005년 결과③는 신고포상금제가 도입된 이후 2005년의 직권실태 조사를 총결산한 수치로서 전국 553개 지국의 57.3%에 해당하는 317개 지국이 위반하였고, 대상지국의 40%에 해당하는 221개 지국(위반 지국 대상 70%)에게 6억 1,000만 원이 부과되었다. 신문고시 위반 지국 수는 2004년보다 비율상으로 많이 줄었으나 과징금 부과 지국, 즉 고시 위반 수준이 높은 지국의 비율은 늘어난 것으로 나타났다. 과징금 부과 액수가 3배 이상인 것을 보면, 위반 지국들의 수위와 강도가 높아진 것이다. 2006년 결과④는 고시 위반 지국 수나 과징금이 부과된 지국 수는 적어졌으나 상반기 자료라는 점은 고려할 필요가 있다. 전체 위반 지국의 47.9%에 해당하는 78개 사업자에 대하여 과징금을 부과한 것은 고시 위반 실태가 여전히 지속되고, 위반 수준 역시 높다는 점을 보여주고 있다. 또한 신문시장의 상위 3사가 산업적 지표 모든 영역에서 우위에 있듯이 위반 지국 수에서도 선도하고 있다³⁾.

고시 위반 지국들에 대한 직권조사와 결과는 여전히 위반 사례, 불공정거래 행위가 계속되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 공정거래위원회가 전국 신문 구독자 3,000명을 대상으로 실시한 실태조사 결과를 살펴보면, 규정 한도를 초과한 경품이나 무가치를 제공받은 신규독자비율이 줄어들고 있다. 2003년 9월 1차 조사 63.4%에서 2005년 10월 2차 조사에서는 33.4%로서 30% 감소하였다. 이 외에도 포상금제 시행 전·후의 각 항목 비율 비교에서도 대체로 감소되고 있음을 알 수 있다(공정거래위원회, 2005.11.17).

3) 2006년 10월 23일 국회 문화관광부 국정감사에서 이상호 의원은 공정거래위원회 의 자료를 검토한 결과, 2005년 9월부터 2006년까지 신문지국의 불법 경품, 무가치 제공행위 등이 신고되어 과징금이나 시정명령 처분을 받은 건수는 총 117건, 이 중 동아, 조선, 중앙 등 3개 신문사 관련 107건으로 전체의 91.5%였다고 밝혔다. 포상금 지급액 총 1억4,770만 원 중 조중동 관련 지급액은 1억 3,370만 원으로 전체 지급액의 90.5%에 해당한다(장우성, 2006.10.25).

<표 2> 공정거래위원회의 신문판매시장 거래질서 실태 파악 구독자 조사 결과

구분	1차 조사(2003.9)	2차 조사(2005.10)	
	2000.7~2003.8	2003.9~2005.3 (포상금지 시행 전)	2005.4~2005.10 (포상금지 시행 후)
경품·무가지 한도를 초과하여 제공받은 신규독자 비율	63.4%	44.9%	33.4%
경품을 제공받은 신규독자 비율	41.6%	23.3%	15.7%
무가지를 제공받은 신규독자 비율	69.4%	56.6%	47.6%
경품·무가지를 동시에 제공받은 신규독자 비율	34.4%	17.3%	11.3%

출처: 공정거래위원회(2005.11.17).

이러한 결과는 지국들의 과도한 경품 및 무가지 제공 사례가 전체적으로는 줄어들고 있으나 규제를 통해 발견되는 표본의 수위는 높거나 강한 위반 사례로 나타나고 있으며, 현재 지속되거나 앞으로도 일정 정도 지속될 추세라고 판단할 수 있을 것이다.

다음으로 민주언론운동시민연합(이하 민언련)의 조사 결과들을 살펴보면, 끊임없이 불법 경품 및 무가지가 지속되고, 구조화되어 있음을 알 수 있다. 2005년 9월 인천 경기 지역 4개 신문 120개 지국의 조사에서는 55.8%가 위반이었고, 2005년 4월부터 10월까지의 조사결과를 보면, 신고포상금지 실시 직후인 4월에는 5.7%까지 떨어졌으나 6월 12.5%, 7월 21.9%, 8월 33.1%, 9월 56.3% 10월 70.8%로 다시 계속 늘어났다(김규원, 2005.12.29). 2006년 1월 서울 160개 지사 대상 위반 비율은 66.3%였다. 2006년 7월 5일 연합뉴스 결과를 인용하면, 민언련이 2006년 6월 29일과 7월 3일 서울지역 4개사(동아, 조선, 중앙, 한겨레) 240개 지국을 대상으로 조사한 결과, 평균 위반율 81.3%로 나타났고, 3월 조사의 78.8%에서 2.5% 늘었다. 민언련은 2005년 4월 신고 포상금지 도입 시기에 한동안 줄었다가 다시 증가하였다고 평가하고 있다(김준익, 2006.7.5).

마지막으로 신고 포상금 지급 현황을 살펴보면, 2005년 9월 처음으로 10여 명에게 1,196만 원의 포상금을 지급하였다(조현호, 2005.9.15). 2006년 7월 포상금 전수 및 포상 금액이 총 61건 8,213만 원으로 최대 규모의 지급이었고, 이를 포함한 2006년 상반기에만 총 86건, 1억 476만 원의 포상금 지급이 이루어졌다. 이 후의 심의는 2006년 5월 1일 개정된 ‘신문지국의 불법 경품 무가지 제공행위에 대한 포상금 지급 상향 규정’(포상금 최고액 종전 500만 원 → 개정 1,000만 원)의 적용을 받고 있다(라동철, 2006.5.1). 신고포상금 지급제도가 2005년 4월 1일부터 시행된 후 2006년 12월까지 117건의 신고와 1억 4,777만 원(신고 1건당 126만 원)의 포상금이 지급되었다(공정거래위원회, 2006.12.22).

이상의 신문판매고시 위반 현황을 살펴봄으로써, 본 논문에서는 신문 기업들의 불공정거래행위인 경품과 무가지의 과도한 경쟁이 지속되고 있다는 점을 주목하였다. 즉, 불법적인 경품과 무가지 경쟁이 신문 산업의 하락과 위축의 조건 아래 계속되는 원리가 무엇인지 논의하고자 한다.

2) 연구문제

일반적으로 법의 수준을 넘는 과도한 경품 제공은 비도덕적 행위이자 불법적이라고 비판할 수 있다. 신문고시 기준을 초과하는 무가지와 경품은 사회적 폐해이고, 불공정거래라는 비판이 따른다. 특히 위반 규모가 큰 판매지국은 경고나 시정명령을 넘어서 시정명령과 동시에 과징금이 부과된다. 또한 기업 입장에서는 고비용의 경품 제공은 이익이 되지 못한다. 경품으로 유인되는 독자들의 지속성을 보장할 수 없기 때문이다. 즉 경품으로 유인된 독자의 경우 다시 타사의 경품 유인으로 이탈할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 실제로 경품을 통해 독자 한사람을 확보하기 위한 높은 투입비용을 생각하면 실익이 적은 전략일 수 있는 것이다. 이렇듯 이익보다는 손해가 큰 과열경품 제공에 관한 비판점들이 존재하는데 무가지와 경품 제공은 지속되고 있고, 경품의 수준은 높은 가격대로 높아가고 있다. 신문판매시장 내에서 지속적으로

로 확장되는 무가지와 경품 전략의 원리가 무엇인지 분석하기 위한 구체적 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1: 신문고시의 개정 및 규제의 강화, 운동 단체의 감시에도 불구하고 무가지와 경품 경쟁이 지속되는 이유는 무엇인가?

경품 경쟁을 주도하는 신문기업과 이를 매개하는 지국, 경품의 수혜자인 수용자 등 경품을 둘러싼 직접적인 행위주체들 간의 합리적 선택 행위로 설명하고자 한다. 물론 신문 기업의 주된 수입원인 광고기반 수익과 발행부수의 경제 원리가 조건화되고 있다. 따라서 다자간의 경품 경쟁을 통해 얻어지는 수익을 근거로 한 행위자간의 게임 상황이다. 경품 경쟁 원리와 메커니즘이 무엇인지 분석하고자 한다.

연구문제 2: 경품 경쟁이 지속됨으로써 발생시키는 의도하지 않은 결과가 무엇인가?

개별 행위자들의 이익에 따른 합리적 선택의 결과는 단기적 결과와 장기적 결과의 차이를 발생시킬 수 있다. 특히 개개인의 선택이 만들어낸 집합적 결과는 의도하지 않은 결과이다. 더욱이 사회적 폐해라고 지적되는 부정적 외부성을 발생시키고 있다. 이러한 일련의 과정을 논리적 추론을 통해 서술하고자 한다.

연구문제 3: 불공정거래이자 불법적인 무가지와 경품의 과열 경쟁을 해결하기 위한 해법은 무엇인가?

연구문제 1과 2의 분석과정에서 경품 경쟁의 이해득실을 개별 행위자간의 선택과 그 이후 발생하는 외부성을 통해서 수인의 딜레마로 설명할 것이다. 이러한 설명 과정에서 현실에서 지속되는 무가지와 경품의 문제를 어떻게 해결해야 하는가에 관한 제언을 찾을 수 있다. 경품과 무가지 지속의 원리로 살펴 본 근거들을 토대로 현실에 대한 직시와 해법을 찾기 위한 출발점을 제공하고자 한다.

이상의 연구문제를 분석함으로써 얻을 수 있는 결과는 무가지와 경품의 폐해를 줄여내기 위한 사회적 차원의 대응(정부와 규제주체, 운동 주체)과 무가지와 경품을 채택하는 기업, 지국, 수용자, 광고주 등의 개별 행위자간의 차이를 드러내고자 함이다. 그 이유는 경품 지속 메커니즘의 분석을 통해서 경품 경쟁에 관한 규범적 비판을 넘어서는 경제적 원리와 이에 따른 실질적인 해법을 찾고자 하는 것이다. 무가지와 경품을 바라보는 관련 주체들 간의 서로 다른 인식과 행위의 지점을 찾아봄으로써 이를 해결해 나가기 위한 출발점을 마련하고자 한다.

2. 경품 경쟁의 지속 이유: 행위자들의 합리성

경품의 확장은 경품 관련 행위 주체 다자간에 관점의 차이가 존재한다. 동시에 일부 주체들 간에는 균형점이 존재한다. 즉 전체 시장과 사회적 차원에서는 손실이 발생하나 개별 행위 주체 간에는 합리적 선택의 결과이다. 또한 단기적 이익과 장기적 손실이라는 채택 결과에 따른 손익의 시차로 인해 매우 지속적인 반복의 기제가 작동하고 있다. 따라서 그 지속의 원리를 이해하지 않고서는 실제 경품 근절의 대안을 마련하기 어려운 구조적이고 경제적 차원의 문제이다. 이로 인해 시장과 경제적 관점이 배제된 채 논의될 경우 규범적 차원에서 비판될 뿐만 아니라, 실제 규제에서도 규제의 실효성을 얻을 수 없는 어려움에 처해 있다.

또한 개별 행위주체 간의 합리성만으로 설명할 경우에는 여기서 발생하는 의도하지 않은 결과와 사회적 부적 외부성이 발생한다는 점도 부인할 수 없다. 이 점이 제도나 정치적 차원의 설득 역시 제공되어야 하는 근거이다. 그러나 제도와 정치적 차원의 해법 역시 개별 행위 주체들의 실익을 제거하는 방식으로 설득되지 않는다면 근절하기 어려운 문제라는 점이 본 논문의 핵심적 주장이다.

따라서 경품의 문제는 완전한 근절이 아니라 어떻게 합리적 경품 제공의

수위를 관련 주체 간의 합의를 통해 구현할 수 있는가. 가능한 규제 수위가 어디인가 결정해야 할 문제이다. 경품 확산 과정은 경제적 관점에서 지속되는데 비해, 경품 근절과 비판의 핵심이 규범적 논의에서 머무를 경우, 그 해법은 마련될 수 없다. 신문판매시장의 경품 확산의 메커니즘을 이해함으로써 경품 문제의 해결 수위를 찾아보고자 한다.

1) 경품 지속의 합리성

먼저 신문기업들은 다른 기업과의 경쟁에서 우위를 확보하기 위해, 경품유인을 통한 독자 확보 경쟁에 참여한다. 기업 간의 경품 경쟁, 특히 과점기업들의 경품경쟁은 전형적인 수인의 딜레마(prisoner's dilemma; PD game)⁴⁾ 게임에 해당한다.

경쟁하는 기업은 서로 같은 구독자를 놓고 경쟁하게 된다. 여기서 채택할 수 있는 기업의 대안은 경품 제공과 경품 자제의 전략이다. 이때, 경쟁기업은 서로 상대의 전략 역시 경품 제공과 경품 자제의 전략임을 예측할 수 있다. 따라서 기업1과 기업2의 선택조합은 (자제, 자제), (자제, 제공), (제공, 자제), (제공, 제공)으로 나타낼 수 있다.

두 기업 모두 (자제, 자제)를 하게 되면, 경품제공 비용이 지출되지 않는다. 그러나 판촉경쟁에서 자제의 전략은 더 이상 새로운 구독자를 확보할 수 없기 때문에 기존의 이익을 보존하는 수준이다. 더불어 나는 자제하는데 상대가 제공할 경우, 나의 손실분까지 상대의 이익으로 전환하기 때문에 자제는 채택할 수 없다. 만약 내가 경품을 제공하면, 자제보다는 판촉의 이익을 얻을 수 있다. 경품비용이 지출되지만 자제로 인해 배신자의 보상(sucker's payoff)에 걸려들 위험을 최소화할 수 있다. 또한 혹시라도 상대가 자제할 경우 경품

4) 수인의 딜레마는 경제주체가 각자 자신의 개인 이익을 극대화함으로써 달성되는 균형 상태의 자원배분이 사회적으로 비효율적일 수 있다는 평범한 진리를 표현하고 있다. 개인의 이익을 극대화하는 경쟁적 균형과 공동체 전체적으로 가장 바람직한 사회적 최적 간의 괴리로 요약된다(김영세, 2002: 28~30).

<표 3> 지배기업 간의 경품경쟁에 관한 수인의 딜레마 적용

수인의 딜레마 게임		용의자 2		지배기업간 경품 경쟁 게임		지배기업 2	
		부인	자백			경품자제	경품제공
용의자1	부인	-2,-2 (3,3)	-5,0 (0.5)	지배기업 1	경품자제	50, 50	20, 60
	자백	0,-5 (5,0)	-4,-4 (1.1)		경품제공	60, 20	30, 30

출처: 이은주, 2004.12, 14쪽.

제공은 상대의 손실분까지 나의 이익으로 전환되기 때문에 자제의 선택보다 이익을 얻을 수 있다.

이상은 기업2의 입장에서도 동일하게 적용된다. 따라서 개별기업들은 자제의 전략보다 경품 제공의 전략이 유일한 우월전략이다. 이렇게 각각 제공하는 것이 이익이 됨으로써 (제공, 제공)이라는 결과가 발생한다. 이것이 수인의 딜레마이다. 개별 기업에게는 경품 제공이 우위를, 즉 (제공, 제공) 전략을 채택함으로써 두 기업 모두 경품비용을 지출하고, 각각 얻어지는 수익은 (자제, 자제)보다 실질적으로 이익이 적은 결과를 발생시키는 것이다. 즉 개별기업은 상대와의 비협조적인 게임을 통해서 각각 (제공, 제공)의 전략이라는 균형점을 낳게 된다. 실익이 (자제, 자제)보다도 적은 결과로 나타나지만 채택할 당시에는 자제보다 제공이 우월전략이 되는 것이다. 경쟁기업은 상호의존적인 경기자이다. 상대의 경기자가 현재의 전략을 고수한다는 전제 아래 자신 혼자서 전략을 바꿀 수 없는 상태, 어떤 경기자도 이탈할 유인이 없는 안정적 상태의 균형점이 발생한다.

2) 신문기업과 지국의 경품 경쟁의 원리

수인의 딜레마 게임이 작동하는 경품 경쟁의 일반적 원리 속에서 실제 개별 기업이나 지국들은 상대 행위자에 따라 어떤 선택들을 하고 있는 지 살펴보고자 한다.

첫째, 지배기업과 지배기업의 경쟁은 수인의 딜레마 게임이 반복된다. 보통

수인의 딜레마는 단발성 게임에서 유지되는 전략이다. 만약 반복을 통해 서로의 합리적 선택이 양자의 손실로 이어진다는 것을 확인하고 동시에 협력이나 상호 신뢰를 통해 근절을 약속할 수 있다면 이는 극복될 수 있을 것이다. 그러나 개별 기업 입장에서는 경품 경쟁의 비용이 지출됨에도 불구하고 독자의 수를 손쉽게 확보할 수 있음으로써 계속 시도될 수밖에 없다. 여기에는 과도한 비용지출에도 불구하고, 안정적인 구독자 규모를 빼앗기지 않고 유지할 경우, 새로운 독자를 확보하지 못하더라도 구독자 수요에 기반을 둔 광고수익을 창출할 수 있어 지배기업들의 경품 경쟁은 반복되고 있는 것이다.

조중동 3사가 과당 경품 경쟁을 지속하고 있다는 사실은 신문고시 위반 결과 비율이나 근절 선언의 반복, 판매시장 관련 서베이 질문 결과 등을 통해 잘 알 수 있다.

공정위가 발표한 신문고시 위반 지국 비율은 조중동 3사가 높게 나타나고 있다. 2005년 10월 28일 발표한 13개 신문사 208개 지국 부과 과징금의 90% 이상, 2006년 10월 23일 국회 자료 발표 검토 결과(각주 3) 참조 역시 91% 이상이다. 2006년 한국언론재단의 수용자 의식조사 결과에 따르면, 최근 1년간 고시위반 구독권유 경험의 응답자 15.2% 중, 각 신문별 비율은 조선(25.5%), 중앙(22.1%), 동아(14.8%), 구독 권유를 받았으나 어느 신문인지 모르는 경우(38.9%) 등으로 나타났다(안경숙, 2006.11.15).

조선일보와 중앙일보 사장의 경품 근절 선언이 반복되는 것은 그만큼 경품 경쟁이 근절되지 않고 3사 중심으로 지속되고 있음을 보여주고 있다. 2002년 말 신문사 사장단 모임에서 더 이상 경품으로 부수를 늘리려 하지 않겠다고 다짐했고, 2003년 2월 12일 조선일보는 신문사고란을 통해 경품근절을 선언하였다. 2003년 4월 7일 중앙일보 회장 역시 신문의 날에 “더 이상 자전거를 돌리지 않겠다”고 선언했으며, 2004년에도 근절 선언은 이어졌다.⁵⁾

5) 2004년 3월 중순, 당시 신문협회장이었던 홍석현 중앙일보 회장이 5개 중앙일간지 사장단과 만나 했던 말이다. “중앙일보 자연 절독률이 매달 4씩 1년이면 48이다. 이걸 막기 위해서는 경품을 쓸 수밖에 없다. 그렇게 안하려면 자동이체밖에 방법이 없지 않은가”(손원재, 2004.5.29), 이어진 기자의 설명내용을 살펴보면, 신문시

2005년 초 미디어오늘과의 인터뷰에서 방상훈 사장은 경품 문제에 있어서 3사가 한 목소리를 낼 것을 강조하였다(각주 15) 참조).

전국 신문지국(표본 2,531개)을 대상으로 한 신문판매실태조사에서 신문판매시장 과열의 책임이 어디에 있는지에 대해 질문한 결과가 있다. 신문사주의 책임이라고 응답한 비율이 57.7%를 차지했고, 2위가 다른 신문사(12.4%), 3위 정부(10.7%), 4위 독자(5.2%)로 나타났다. 구체적인 책임이 있는 신문사를 묻는 질문에서는 313명의 표본 중 중복응답을 실시한 결과 중앙(80.2%) 조선(60.4%) 동아(57.8%)로 응답하고 있다(정연구, 2004: 136~138). 그 외에 한 지국장의 발언을 통해 신문사간 경쟁이 지속되는 이유, 조중동 3사의 경품 경쟁을 알 수 있었다.⁶⁾

둘째, 지배기업과 한계기업간의 경쟁과 결과는 좀 다른 결과가 발생할 수 있다. 경품제공의 이득이 자본력이 열위인 한계기업의 경우에는 지배기업에게 계속해서 구독자를 내어주는 결과로 이어진다. 경품 유인에서 고가 경품은 저가의 경품보다 유인력이 크다. 따라서 비용인상경쟁 구조에서는 지배기업을 한계기업이 추종하기조차 어려운 상태인 것이다. 일부 마이너 신문사의 판매국장과 지국장의 발언을 인용하면, 메이저 신문들의 1등 경쟁을 방어차원에서 쫓아가고 있고, 메이저 신문들은 광고전단 수입이라도 있지만 작은 신문들은 빚을 내고 있어 매우 어렵다고 전했다.⁷⁾

장의 타락은 부수 1위=영향력 1위=광고수주 1위라는 검증되지 않은 등식에 목을 맨 채 고가 경품경쟁을 선도한 조선, 중앙, 동아에 의해 촉발됐다고 언급하고 있다.

- 6) 서울의 한 대형신문사 지국장의 발언을 살펴보면 다음과 같다. “조중동 지국끼리는 상대의 부수가 올라가면 고스란히 내 부수가 떨어져 경쟁이 심하다. 부수가 너무 떨어지면 본사로부터 계약을 해지당할 수 있고, 그러면 난 망한다. 따라서 내 부수를 유지하려면 남보다 더 비싼 경품·상품권을 주거나 무가지 기간을 늘려주는 수밖에 없다”는 것이다(김규원, 2005.11.10).
- 7) 판매부수가 적은 신문들은 고통을 토로하고 있다. 이들은 열악한 자금력에도 불구하고 어쩔 수 없이 무한경쟁의 외길로 내몰리고 있다. 조중동이 1위 다툼을 벌이는 반면, 이들은 그나마 기존 부수를 지키려 전쟁을 치른다. 양호진 한국일보 판매국장은 “조선과 중앙이 10만 원짜리 상품권으로 몰량공세를 주도하고 있다”며, “나머지 신문들은 방어 차원에서 울며 겨자 먹기로 나설 수밖에 없는 상태”라고

경품경쟁에서 한계기업은 이미 포기 전략을 채택하게 된다. 그런데 이러한 상황은 한계 기업을 더욱 더 딜레마에 처하게 한다. 경품을 제공할 경우에도 지배기업과 비교할 때, 지속적으로 제공할 수 있는 비용의 제약을 받기 때문에 경품 제공의 한계가 더 빠르게 다가온다. 그렇다고 경품을 제공하지 않을 경우에는 논의할 것도 없이 구독자 규모를 확대할 수 없다. 언론광장과 언론권이 주취한 ‘신문의 위기와 신문시장’ 토론회 중, 신학림 위원장은 신문 시장의 실패 원인에 대한 언급하면서, “조중동 3개 신문의 과당경쟁과 불법판촉, 정부의 직무유기”등을 지적하였다. 이러한 상황을 발생시키는 근본적 원인으로 “제조원가의 불균형”을 설명하면서, “원가보다 낮은 신문 가격은…… 광고가 아니면 살아남을 수 없게 하고”, …… “조선 동아 중앙은 현재의 시장점유율을 유지하기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 부수확장에 나선 것이다. 반대로 (불법 경품을 줄) 돈이 없는 신문사들은 아무리 좋은 신문을 만들어도 원천적으로 독자에게 신문을 배달할 수 없게 됐다”고 주장하였다(김중화, 2006.7.20).

사전거 경품을 제공한 기업들이 세계일보, 한겨레, 국민일보에서 시작되었지만 본격적인 경품 경쟁은 한계 기업들이 사라지며, 지배 기업들의 과열 경쟁으로 나타나고 있다. 한계 기업은 지배기업들의 비용인상을 추종하기에는 자본의 한계에 부딪히고, 이를 따르지 않을 경우에는 독자 확보가 상대적으로 약화되며, 이미 주변적 시장으로 계속해서 밀려나는 압박이 가중되고 있는 것이다.⁸⁾

말했다. …… 중앙일보 창동지국장 출신의 김동조 신문판매연대 위원장은 “특하면 부수를 못 늘리면 지국을 빼겠다고 해, 경품 사느라 병드는 지국장이 메이저에도 적지 않다”고 말한다. 경향신문의 한 지국장은 “그나마 메이저 신문들은 광고전단 수입이라도 있어 버틸 수 있지만, 작은 신문들은 판촉비가 1부당 10만 원씩 하는 마당에 빛까지 내야 해 어렵다”라고 말했다(손원제, 2004.5.29).

- 8) 공정위가 2003년 말 3개의 경품판매업체가 조중동 지국 519곳과 거래한 경품내용을 조사했다. 이 때 가장 거래가 많았던 엘림무역의 경우 조선(130곳), 중앙(97곳), 동아(205곳) 지국에 34억 5천만 원어치의 경품을 납품한 것으로 확인했다. 당시 조중동 지국의 연간 판촉물 매입액이 560억 원으로 추정된다는 분석과 함께 경품제

셋째, 경품행위와 관련한 또 다른 행위주체인 지국과 보급소는 어떠한 가
논의해 보고자 한다. 이때에도 동일한 논리가 전개된다. 특히 본사로부터
구독부수 확장의 압력이 가중되고, 보조금을 받을 경우 지국은 상대지국의
경품 확장을 견디내기 위해서 마찬가지로의 경품 제공 전략을 채택해야 한다.
더불어 본사차원에서는 광고 수익의 확대가 있듯이, 지국에서도 전단지광고시
장 확보가 수익에 직접적인 영향을 주기 때문에 한부, 한부의 구독자 확보에
주력할 수밖에 없다.

전단지는 적은 물량의 영세업체 전단지에서 대형 유통업, 건설업, 학원
등 큰 규모의 광고까지 있는데, 규모가 커도 지역적 특성이 강해 최대 수십만
부 정도에 불과하다. 전단지 광고 수주 경쟁이 치열하고 이를 유치과정에서
판매부수가 주요 유치요인으로 작용하고 있다. 전단지시장에서 판매부수 문제
로 주도권을 상실할 경우 지국 수입이 감소하며, 이것은 본사의 부담이 가중되
기 때문에 전단지 수주 경쟁에 본사까지 관심을 가질 수밖에 없는 현상이
초래되고 있다(장종원, 2006: 3).

지국과 보급소 입장에서는 구독부수가 많아야 전단지 광고수익과 본사의
지원 양자의 이익을 얻을 수 있기 때문에 경품 자체나 포기 전략보다는 경품제
공이 우월적 전략이다. 지국과 보급소는 경품경쟁의 현장에서 실제 참여하는
주체임으로 더욱 치열한 구독자 확보 경쟁에 직면하고 있다. 독자확보 경쟁에
서 뒤처지면 바로 퇴출될 수 있기 때문이다. 본사가 우위인 일방적인 계약은
지국장의 교체를 통해 그들을 위협하고 있다. 또한 일부 지국은 본사의 지원을
통한 경품 비용 보조를 받으며, 경품 경쟁을 대항해야 한다.⁹⁾

이러한 구조들은 지국이나 보급소가 과연 경품 경쟁을 근절할 만한 가능성

공으로 인한 사회적 낭비 규모가 직접비용만 연간 560억~1200억 원이라고 밝혔
다. 경품을 근절하면 경품비용 500억 원이 절약될 것(곽정수, 2004.8.2)이라고
언급하였다. 이 외에 “1년간 뿌리는 경품의 액수가 한겨레의 1년 매출보다 높다”
고 했던 정청래 의원의 발언(『미디어오늘』, 2004.9.19) 역시 불공정거래행위인 경
품 경쟁에 얼마나 많은 비용, 자본력이 들어가는 지 잘 알 수 있는 내용이다.

9) 본사와 지국 간의 관계를 나타내는 사례들은 3. 경품 경쟁의 의도하지 않은 결과,
각주 13)과 각주 16)의 예시를 통해 설명하고 있다.

이 가장 적은 주체로 만들고 있다. 자전거를 넘어 비데, 상품권과 현금으로 높아져 가는 경품의 종류와 가격은 그만큼 현재의 신문판매시장의 위기, 신문기업의 위기를 보여주는 것이다. 즉 경쟁상대와 협력할 수 없는 동일한 시장 내에서의 부수 확장 경쟁은 경품공급자인 기업의 주도하에 지국과 보급소가 대항하며 지속되고 있다.

3) 경품 채택 구독자들의 합리성

구독자 혹은 신규독자에게 신문판촉의 유인으로 경품의 의미가 무엇인가 살펴보고자 한다. 구독자에게 경품 유인은 매우 강력한 전환 요인이다.¹⁰⁾ 점점 증가하는 경품유인은 구독과정의 의례로서 받아들여지고 있다. 소비자가 경품을 수용하는 것은 매우 직접적이고, 경제적인 실익을 얻을 수 있다. 소비자가 경품을 인위적으로 요구하는 것이 아니라 지국이나 보급소에서 제공하는 것을 받는 것이기 때문에 수용의 어려움이 적다. 구독신문만 보는 경우보다 경품까지 함께 제공하는 신문을 선택하는 것은 매우 합리적인 것이다.¹¹⁾ 일부의 경우에는 제공되는 경품 유인을 따라 계속해서 다른 신문들로

10) 『미디어 오늘』이 의뢰한 수용자의식조사(2005년 4월 시점)를 통해 독자이탈 및 전환 분석을 연구한 최영재 교수의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 신문구독집단(695명)을 대상으로 현재 구독하고 있는 신문 구독 계기를 묻는 질문에서 조중동 독자 76%는 본인이 직접 신청하거나 보급소에서 방문한 경우인 결국 경품이나 구독료 할인 혜택을 받고 구독하게 됐다고 답했다. 군소신문의 경우도 경품을 받고 구독한 경우는 전체 구독자의 45%를 차지했다. 신문을 구독하지 않다가 구독하게 된 구독 합류층과 신문을 바꾼 구독 전환층에 대한 분석에서도 유사하게 조중동 신문의 경품 마케팅이 구독전환과 구독합류의 원인이 된 것으로 나타났다(최영재, 2005.5.18).

11) 여기서 사용하는 합리성은 합리적 선택이론(Rational Choice Theory)에 따르며, 다음과 같은 경제학적 모델의 일반적인 가정에 기초하고 있다. ① 개인들은 대안(alternatives)에 직면했을 때, 항상 의사결정을 할 수 있다. ② 그 대안들은 선호(preference)에 의해 서열지어진다. ③ 그 선호도의 서열은 변화할 수 있다. ④ 개인들은 항상 가능한 대안들 가운데 선호도의 서열이 가장 높은 대안을 선택한다.

교체 구독하는 독자들이 발생하기도 한다.

물론 신문 상품의 질, 신문을 선택하는 기준을 어떻게 판단하는지는 구독자마다 차이가 있다. 모든 독자가 경품 유인에 따른 전환을 시도하는 것은 아니다. 많은 독자들은 경품이 아닌 스스로의 신문 선택 동기와 이유를 가지고 구독하거나, 경품을 받지 않을 것이다. 그러나 문제 상황은 경품을 거부하는 독자들을 설득시키는 것이 아니라 경품을 채택하는 독자들을 설득해야 한다는 점이다. 따라서 경품 채택 독자들의 판단이 왜 발생하는가를 살피고, 이러한 상황에 맞는 대안들을 마련해야 한다는 것이다.

독자의 처지에서는 경품과 같은 명백한 실익이 제공되면 수용하는 선택보다 거부하는 선택이 상대적으로 더욱 어려워진다. 판매자의 경품 제공 행위가 근절되지 않는다면, 독자가 경품을 거부하기 위해서는 의식적인 노력이 필요하다. 이러한 노력은 새로운 형태의 비용일 수 있다. 독자에게 불법적인 경품은 받지 말아야 한다는 정보와 설득이 제공되어야 하며, 독자 역시 현재의 이익을 거부할만한 판단 근거를 스스로가 마련해야 한다. 처음부터 과도한 경품, 불법적 경품이 제공되지 않는다면, 독자는 고민할 필요도 없고, 경품제공 신문을 선택하거나 전환할 이유, 조건 자체가 없는 것이다.

경품이 제공되는 상황에서 독자는 선택 대안들을 비교하고, 자신의 우선순위로 채택해야 할 것이다. 이때, 불법 경품의 폐해를 알리고 설득하는 일은 독자에게 어떤 의미를 가져올 수 있을까 판단해 볼 수 있다. 독자 개인에게는

⑤ 개인들은 동일한 대안들에 직면했을 때, 항상 같은 선택을 한다. 합리적 선택 이론 하의 개인이나 집단과 같은 행위주체들은 자신들의 실제 이익을 인식하고 이를 얻기 위해 행동을 취할 경우 비용과 이득에 대한 가용한 정보를 바탕으로 하여 더욱 나은 이익을 성취할 수 있는 역량이 있다고 가정하고 있다. 행위의 상대적 유인력=(평가된 이익-평가된 비용)×행위능력으로 산출된다고 가정한다(임희섭, 1999: 76~77). 물론 합리성이라는 개념은 역사적으로 한정된 개념이며, 합리적 행위 또한 역사적 조건에 따라 변화하고 결정되는 가변적 개념이다. 더불어 합리성 개념은 일정한 계급구조 아래 특정 계급의 관점을 반영하며, 지배계급에게 합리적인 것이 피지배계급에게는 비합리적일 수 있다는 것이다(Elster, 1986/1993).

실익을 주는 경품이지만 이것은 불법이고, 공정하지 못하며, 더 나아가 기업 간의 과당경쟁을 유발시켜 비용을 부담시키고, 이 비용은 결국 소비자가 분담해야 한다고 설명할 수 있다.

그러나 이러한 경품 과당 경쟁의 폐해는 좀 더 시간이 경과한 후에 총 사회적 비용 형태로 소비자 전체에게 분담 전가된다. 이 때문에 개별 소비자는 이를 부담할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 이 점은 개별 소비자가 불법 경품에 따른 사회적 폐해 비용을 생각하지 않을 수 있고, 생각한다 고 해도 현재의 이익을 포기할만한 유인이 되기 어렵다. 이것이 근본적인 경품 지속의 원리이다. 따라서 독자가 먼저 거부에 동참하도록 하는 노력보다는 기업이나 보급소 차원의 경품 근절이 우선될 필요가 있다.

경품은 사업자와 소비자 모두에게 현재의 이익을 극대화시키고 있다. 먼 훗날 소비자 전체가 지불해야 하는 사회적 비용을 생각하기 보다는 개개인의 선택에서 얻어지는 실질적 이익, 현재적 이익을 선호한다. 신문기업의 입장은 물론, 보급소와 독자까지도 현재적 이익을 얻을 수 있는 것이다.

4) 신문기업 수익의 원리: 발행 부수의 경제에 기반을 둔 광고 수요 의존

경품을 통해 구독자를 확보하면, 신문보급소는 전단지 광고수익을 확보하고, 신문기업에도 발행부수를 늘려 광고수익으로 전환할 수 있다. 이는 곧 독자에게 준 경품비용을 상회하는 수준으로 이득을 얻을 수 있음을 말한다.

광고주 역시 매체사에 지불한 광고비용만큼 제품 단가에 포함시키면 된다. 광고주는 경품을 통해 부수를 확장하든지, 신문의 질을 통해 구독자를 확보하든지, 부수 확장의 방법을 문제 삼을 필요가 없다. 최종적으로 자신들의 광고를 주목하는 독자가 많고, 실제 그들 중에 구매력을 지닌 독자의 확보가 가장 중요하다.

그러나 이 때, 구매력을 지닌 독자를 정확히 찾아내는 일은 높은 불확실성을 지닌다. 따라서 일종의 위험회피인 차선의 전략은 구독자 규모가 작은

신문이나 매체보다 구독자 규모가 많은 신문이나 매체를 선택함으로써 구매력 있는 독자를 얻을 수 있는 확률적 가능성을 높이는 일이다. 이것은 광고주의 입장에서 매우 합리적인 선택이다. 일례로 정부와의 견해차를 보이며 상황에 따라 대립하게 되는 지배기업들임에도 불구하고, 정부 광고를 가장 많이 받는 상위 신문사 역시 지배기업들에 해당한다. 이 점은 정부 광고역시 지배기업들이 확보하고 있는 구독자 규모, 발행부수가 많은 신문기업들에게 집행되어야 정부의 광고를 봐 주고, 설득될 수 있는 독자의 규모를 늘릴 수 있다고 판단하기 때문이다.

신문기업이나 광고주가 구독자를 이해하는데 질을 선택하는 독자, 혹은 세분화되고, 정확한 독자 정보와 소구력을 측정하는 문제가 중요할 수 있다. 그러나 그 이전 단계는 구독자 규모, 사이즈에 의존한다. 즉 구독규모가 많은 신문이 적은 신문보다 광고를 제공할 유인력이 훨씬 큰 시장임에는 틀림없는 것이다.

발행부수를 매개로 하는 광고 의존적 시장구조 하에서 지배기업의 전략은 한계기업과 구독자, 판매지국, 광고주 모두를 선도하고 있다. 이 점은 신문산업의 경제적 원리에 따른 개별 기업 행위의 합리적 선택의 결과이다. 그러나 경품 경쟁의 가속화를 개별 행위자간의 선택의 합리성만으로 설명하고자 하는 것은 아니다. 그것은 지속되는 구조를 이해함과 동시에 행위 주체간의 합리적 선택이 사회적으로는 비합리적일 수 있으며, 행위자들이 전혀 의도하지 않았던 부정적 외부성을 발생시키고 있다는 사실과 동시적이라는 점이다. 즉 개별 주체의 경제적 합리성만으로 설명하고 매듭지을 수 없는 또 다른 분명한 이유들이 무엇인지에 관해 분석하고자 한다.

3. 경품 경쟁의 의도하지 않은 결과: 사회적 부정적 외부성¹²⁾

앞서 경품 경쟁이 지속되는 이유는 개별 행위자들 간의 단기적 이익의 극대화라는 점에서 살펴보았다. 그러나 이 역시 장기적, 사회적으로 고비용 구조를 가속화시킴으로써 다시 외부비경제의 순환으로 전개될 수 있다. 이러한 사회적 비용의 증가가 어떻게 발생하는지 살펴보고자 한다.

1) 경품경쟁의 사회적·장기적 손실

먼저, 독자의 경우, 독자의 선택 권리에 대한 제약이 발생하고 있다. 독자 선택권의 제약은 경품 채택 독자와의 관계에 따라 네 가지 영역으로 설명할 수 있다. 불법 경품을 채택한 독자의 선택이 어떤 의도하지 않은 결과를 발생시키는 지 독자의 권리 제약과 비용·손실의 발생이라는 측면에서 논의하였다. 첫째, 독자 자신의 선택권에 대한 제약이다. 경품유인에 의한 구독은 구독

12) 외부성(externality, 외부효과)은 어떤 경제활동과 관련하여 제3자(bystander)에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다주면서도 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않는 상태를 말한다. 외부효과는 외부경제(external economy 또는 positive externality, 양의 외부성, 긍정적 외부성)와 외부비경제(external diseconomy 또는 negative externality, 음의 외부성, 부정적 외부성)로 구분된다. 다른 사람에게 의도하지 않은 혜택을 입히면서 이에 대한 보상을 받지 못하는 것이 외부경제, 다른 사람에게 의도하지 않은 손해를 입히고도 이에 대한 대가를 지불하지 않는 것이 외부비경제이다. 외부효과가 존재하면 시장은 자원을 효율적으로 배분하지 못하는 데, 그 이유는 외부효과가 존재할 때 사회적 관점에서 계산된 사회적 비용(편익)과 개인적 관점에서 계산된 사적비용(편익)이 서로 다르기 때문이다(김대식·노영가·안국신, 2003: 496~497). 이 논문에서 말하고자 하는 사회적 부정적 외부성이란 부당한 경품을 주고받는 당사자들 이외의 정상적으로 구독(구독권유)하고, 고시를 위반하지 않는 독자와 지국, 신문(기업)들과 신문시장 구조, 경품으로 활용된 상품의 생산자나 판매자 등 제3자들에게 영향을 미치는 손해와 장기적인 피해를 말하고 있다.

강제의 계약을 지켜야 하기 때문에 신문 상품에 대한 선택권, 독자 선택의 권리를 반영하고 있지 못하고 있다. 무가치나 경품을 제공하면서 구독자에게 1년이나 1년 6개월의 계약기간을 약정한다. 이것은 중간에 신문을 교체하거나 신문구독을 중지할 독자의 권리를 제약하고 있다. 독자 스스로 자유롭게 선택할 수 없도록 선택권을 저당 잡히는 행위이다. 물론 경품을 채택하는 독자에게 이것은 설득력이 적은 논리일 수 있다.

둘째, 독자 개인의 선택이 다른 신문을 구독하는 독자의 권리를 제약하는 경우이다. 과도한 경품을 사용해서 선택된 신문이 많아지면 많아질수록 경품을 사용하지 않는 신문들은 독자 정체나 독자 이탈에 직면하게 된다. 이렇게 될 경우 적은 규모의 독자층을 확보한 신문들은 전체 신문시장에서 점점 더 마이너리티 신문으로 주변화되는 것이다. 전형적인 다수의 선택에 의해 소수자의 선택이 제약받는 상황이 전개되는 것이다. 이것은 불법 경품을 채택하는 독자가 다른 신문을 채택하는 독자에게 피해를 줄 의도가 전혀 없이 자신의 선호대로 선택했음에도 불구하고 그 결과는 피해를 주게 된다는 점을 의미한다.

셋째, 부당한 경품에 따른 신문 구독은 동일한 신문을 구독하는 정상적 거래의 독자들에게 경품 제공을 위해 추가된 비용을 분담시키는 결과를 낳게 된다. 일례로 동일한 지국 아래 놓인 A신문 구독자 중 경품을 채택한 독자는 경품을 채택하지 않은 독자와 비교할 때 동일한 상품을 동일한 조건이 아닌 더욱 저렴하게 구매한 것이다. 이것은 정상가격을 지불한 독자들이 손해를 보는 일이다. 경품 확장에 들어간 비용은 정상가격을 지불한 독자들에게서 얻어진 수익에서 지출되는 것이기 때문이다. 또한 지국 차원의 문제만이 아니라 전국적 차원에서도 같은 A신문의 정상적 거래의 독자에게는 장기적으로 피해를 주는 일이다. 과도한 경품과 무가치의 공급은 단일 보급소에서 자의적으로 시도되는 것만이 아니라 본사와의 계약과 압력에 따른 방조 속에서 이루어지고 있다.¹³⁾ 본사 전체의 비용과 수익에 영향을 줌으로써 경품 유인과

13) 신문판매연대를 중심으로 본사와 지국 간의 불합리한 약정과 계약의 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 2004년 5월 중앙일보 전·현직 지국장 40여 명은 본사와

상관없는 충성적인 독자들에게는 경품관련 투자비용 면에서 피해를 주고 있는 것이다. 정상적 독자에 대한 인센티브가 없는 상황에서 경품채택 독자만의 이익이 발생하는 것은 불법 경품 채택 독자 자신의 의도와는 상관없이 타인의 지불 비용을 높이는 결과를 가져온다.

넷째, 독자들의 경품 선택은 계속해서 또 다른 비교 우위의 경품을 찾아 이동하게 됨으로써 점점 더 고가의 경품을 원하게 된다. 경품 유인에 따르지 않는 독자들은 이해할 수 없을 것이다. 그러나 한 번 경품을 채택한 독자는 현재보다 더 실익이 생기는 경품 유인에 따라 지속적으로 이동할 가능성이 높다. 처음 약정한 기간까지만 구독한 후, 새로운 경품의 다른 신문으로 이동하는 것은 이를 채택하는 독자 스스로에게는 매우 일관되고 합리적인 선택이다. 신문 판매 현장에서 사용되는 경품이 해를 거듭할수록 고가가 되고 다양해지는 것은 경쟁 신문의 경품보다 우위를 점할 수 있는 제품들이 필요하기 때문이다.¹⁴⁾ 이것은 지속적으로 기업과 지국의 경품 비용을 증가시키도록

지국 간의 불합리하게 맺어진 약정서 내용을 개선할 것을 촉구하였다. 구독부수의 감소와 지대 미납 시 해지할 수 있다는 약정서 조항으로 지국장들의 지위를 언제나 박탈할 수 있도록 규정을 포괄적이고 단순화시켜 규정하고 있다고 지적하였다. 중간의 경고 조치 없이 해지나 신문 공급 중단 등 지국이 본사의 요구에 따를 수밖에 없도록 강제하고 있는 실정을 고발하였다(2004.5.11). 중앙, 조선, 동아 지국장들 일부는 본사를 상대로 삼지대금 청구소송을 집단 소송하였다(2004.5.10). 조선, 중앙 등 신문사 본사가 자사 지국에게 불공정한 계약관계를 강요하고 있다는 주장이 구체적 증거 자료와 함께 공개되었다. 본사로부터 확장비를 지급받은 내역, 일선 지국의 불법편축행위를 지원, 개입하는 정황이 제시되었다(2005.5.4.). 공정계약 표준약관 마련 촉구(2005.5.11), 공정위에 대해서 신문본사에 대한 직권 조사 실시 촉구-근거는 본사가 지국의 경품제공을 위한 확장비를 지원, 융자(연체이율 적용)하고 있기 때문(2005.11.7), 지국장 자살사건(2005.12.14), 전국신문판매 연대는 본사의 불법 편축 강요 폭로 및 신문고시 개정, 표준약관 제정, 신문사 본사 직권조사, 지국장에게 자율경영권 부여, 투자비용에 맞는 권리금 인정 등 요구(2006.1.26), 일부 편축요원들의 편축물과 편축수당 절도 사례(2006.8.7), 등 신문 판매, 독자 확장과정에서 발생하는 본사와 지국과의 갈등은 다양한 형태로 문제가 되고 있다(이상은 중앙일간지와 미디어오늘의 기사검색을 통한 신문기자자료들을 참고로 구성하였다).

작용한다.

신문 기업이나 지국은 불법 경품 경쟁을 시작한 후 멈추지 않는다면, 처음 시작할 때보다 진행되는 과정에서 점점 더 비용 부담을 가중 받게 될 가능성이 크다. 과열 경품 경쟁의 출발은 기업과 지국, 보급소가 주도하였다. 그러나 이를 채택하는 소비자가 늘어날수록, 판매시장에서 경품의 수준은 점점 더 높아질 것을 요구받게 될 것이다.

다음으로 불법 경품 경쟁의 의도하지 않은 결과가 신문시장 구조에 영향을 미치는 외부성이다. 이미 지배기업의 우위로 진행되는 고비용의 경품경쟁은 더 이상 한계기업들이 추종할 수 없는 수준으로 전개되고 있다. 한계기업은 비용경쟁의 열위 때문에 경품유인을 통한 독자확장을 지속할 수 없다. 오히려 지배기업간의 경쟁이 더욱 치열한 고비용 투자 경쟁으로 이어진다. 이는 신문 시장 전체의 고비용 구조를 가속시킨다. 또한 고비용 구조를 만회하기 위한 광고비의 상승은 전체 상품 생산비의 증가로 이어진다. 더불어 불공정거래를 규제하는 정부의 규제 비용 상승을 가져오고 있다. 이러한 결과들은 불법 경품을 제공하는 신문 독자와 관련 없는 일반 소비자의 이익을 침해하고 있다.

세 번째는 불법 경품 경쟁이 신문 상품의 평가에 미치는 부정적 영향력이다. 구독자가 신문을 선택할 때, 신문의 질에 대한 평가가 아니라 판촉물에 의존함으로써 신문판매시장의 성격을 왜곡시키고 있다. 불법 경쟁의 심화는 공정 경쟁이 저해되고 신문 상품의 질에 대한 평가, 가치의 의문, 신뢰의 하락으로 이어진다. 과도한 경품경쟁이 판매시장의 불공정거래 관행으로 그치지 않고 정상적인 거래 기준을 방해하는 요인으로 작용하는 것이다.

이미 신문고시의 적정수준을 넘는 과열경쟁은 불공정한 게임으로 소비자에게 신뢰를 떨어뜨린다. 신문시장의 신뢰를 회복하기 위해서는 또 다른 비용 투자로 이어져야 할 것이다. 신뢰감의 위기와 자전거일보라는 오명, 경품을 얻기 위해 구독하는 신문은 이미 신문으로서의 가치를 상실하고 있다. 과열 경품 경쟁은 시장 전체의 가치 하락과 위기, 불신의 한 원인으로 지적되고

14) 전화기, 자전거에서 시작한 경품이 비데, 카메라폰(휴대폰)까지 등장하였고, 현금과 같은 상품권은 지역에 따라 3만 원에서 20만 원까지 제공되기도 한다.

있다. 불공정거래 신문이라는 부정적인 명성은 그 회복을 위해서도 또 다른 시간과 노력과 비용을 지불해야 할 것이다.

마지막으로 경품경쟁은 자본력이 우월한 지배기업이나 보급소가 주도하기 때문에 실제 자본력이 상대적으로 미비한 신문기업과 보급소, 사업자들은 이미 경쟁에서 생존하기 어렵다. 따라서 시장 자체가 경품유인 능력 즉, 자본력이 큰 기업과 보급소의 승리로 진행될 수밖에 없다. 이 점은 신문 상품이 더욱 자본 우위에 따라 재편되는데 기여하는 것이다.

이상은 개별 행위자간의 선택이 지속되고 구조화됨으로써 발생시키는 외부성에 관해 타자에 대한 피해와 장기적 손실을 살펴보았다.

2) 경품 경쟁과 관련된 새로운 흐름

경품 경쟁의 딜레마는 시간의 경과 과정에서 새로운 이해관계를 지닌 주체들과의 갈등에 직면하면서 또 다른 방향으로 전개될 수 있을 것이다.

먼저, 경품유인을 거절 또는 제거하고자 하는 독자들의 움직임이다. 경품이 아닌 신문 상품의 내용을 통해 자신들의 구독 권리를 지키고자 하는 적극적 독자층 역시 존재하고 있다. 이들은 신문협회의 신문고시불만처리센터나 개별 신문들, 안티조션 운동 진영을 통해 과당경품의 폐해를 반대하고, 이를 거부하려는 움직임을 진행하고 있다.

둘째, 경품경쟁 과정에서 신문기업들 역시 경쟁의 수위와 규모를 조절하고 있다. 과열경쟁은 지배기업 간의 경쟁¹⁵⁾으로 그들 역시 계속해서 고비용을 지불해야 하는 출혈경쟁이다. 따라서 언제까지 계속해서 진행하기를 원하지

15) 2005년 조선일보 방상훈 사장의 『미디어 오늘』과의 인터뷰 내용 중 경품 관련 답변을 살펴보면, 다음과 같다. “경품 문제와 관련해선 3사가 같이 호흡해야 한다”, “신문협회 차원에서 하는 것은 의미가 없다고 본다. 여러 신문사들이 모여 있다 보니 서로가 서로의 뒷만 하고 손가락질만 한다. 신문협회 전체가 아니라 조중동 3사만 지키면 나머지도 다 지켜질 것이다. 다만, 3사 가운데 한 군데라도 빠져서는 안 된다.”

않는다. 계속되는 고가경품경쟁은 그들 간의 제로섬게임이 되기 때문에 이를 계속해서 활용하려고 하지는 않을 것이다. 양자 또는 삼자가 계속해서 경품 경쟁을 할 경우, 순환과 반복의 비효율이 발생하기 때문이다. 따라서 더 이상 무가지와 과열 경품경쟁만으로 그들 간의 차이가 현저하게 드러날 수 없게 된다. 이 때문에 적정 시간을 기다린다면 그들 간의 담합의 지점이 있을 수 있다. 그러나 이를 기다리기에는 한계기업의 문제, 사회적 비효율을 방지하는 결과들이 작동하기 때문에 계속해서 규제의 수위가 높아져 가고 있는 것이다.

셋째, 기업들은 가격 경쟁과정에서 직접적인 가격 할인이 발생하였다. 2003년 11월 직접적인 가격 경쟁이 시작되었다. 더 이상의 비가격경쟁, 무가지와 경품의 과당경쟁을 넘어 담합가격에 해당하는 구독료 인상을 발표했다. 먼저 조선일보가 14,000원으로 2000원 인상을 시도하였다. 신문기업 어느 누구도 할 수 없는 시장점유율 1위의 선도 기업다운 행위였다. 그러나 현재의 신문시장은 1위 기업의 가격인상전략이 시장에 적용될 수 없는 상황임이 바로 드러났다. 인상가격은 3개월 만에 다시 원래로 돌아왔고, 오히려 뒤따른 중앙일보의 주도로 2004년 2월부터 계좌 이체의 경우 1만 원 구독료라는 가격할인 행위가 시도되었다.

상징적으로 2000원 인상을 시도했던 조선이 가격인상을 선도하지 못하고 오히려 낮은 가격으로 구독자를 유인하게 된 결과는 이미 가격인상을 주도했던 지배기업의 영향력이 전과 같은 상황이 될 수 없음을 보여주는 결과이다. 이제 신문은 같은 시장에 있는 다른 신문만이 아니라 다른 매체와의 경쟁에 직면하고 있다. 2000원 인상의 가격만큼의 질과 경쟁력을 확보하고 있지 못하다는 결론이 드러난 것이다. 무료 신문이 보급되고, 포털과 방송사, 인터넷 신문 등을 통해 정보와 뉴스의 배급이 자유롭게 이동하는 상황에서 인쇄신문의 구독가격은 독자들에게 높은 가격으로 판단되고 있는 것이다. 이것은 무가지와 경품같은 비가격 경쟁, 판촉 경쟁이 아니라 신문시장 내에서 직접적인 가격 인하를 통해 구독자를 확보하고자 하는 고비용 구조 속에서 찾아낸 자구책이었다. 경품과 무가지로도 회복하기 어려운 시장의 상황은 직접적인 가격인하 유인으로 나타나고 있다.

넷째, 보급소나 지국에서 경품 경쟁을 반대하는 목소리 역시 적지 않다. 과열경품경쟁으로 광고 수익이 발생한다고 할 때, 실제로 판매 일선에서는 지국의 이익이 되지 않는 경우들이 발생하는 것이다. 광고수입을 둘러싼 갈등이나 판촉비용의 과다, 거품 지대에 대한 본사 납입 등 경품확장에 따른 실익이 지국에게 크지 않다는 사례들에 해당한다.¹⁶⁾ 경품과 무가치의 폐해는 지배기업과 보급소간의 불평등 계약을 강요하고, 보급소는 다시 배달노동자를 착취하여 이윤을 얻어내는 악순환이 계속된다. 더불어 이미 오래 전부터 형성된 지배기업들과는 달리 판매망이 취약한 신문사들은 유통망을 확보하는 것 자체가 어려워 경쟁력은 더욱 떨어지고 있다. 이 때문에 신문의 배급에서도 역시 부익부 빈익빈의 구조가 그대로 관철된다. 경품경쟁에서 실익을 취하는 보급소 역시 매우 제한적이다. 경품경쟁으로 확보한 독자를 통해 지대수입과 전단지 광고 수입을 증가시키는 것은 규모가 큰 대도시나 신도시, 아파트 주거지역 보급소 일부에서만 가능하다는 것이 신문지국장들의 의견이다.

다섯째, 신문 상품의 질에 대한 평가에서 지배기업 역시 완전히 자유로울 수 없다. 즉 사회적 명성과 권위는 신문기업의 자본이나 브랜드 가치에 해당한

16) 신문의 전단광고 수입을 둘러싼 본사와 지국 간의 마찰(『한겨레』, 2003.7.23), 전국언론노동조합의 '전단광고 시장 조사 연구보고서'에 따르면, 조중동 3사 지국들의 월 전단광고 수익과 다른 신문과의 수익차 4.5배로 신문 전단광고도 조중동 독식, 전단광고 시장의 불균형(『세계일보』, 2004.3.31; 『연합뉴스』, 2004.6.27), 신문구독료 인상은 4배이나 지국이 본사에게 지대로 납부하는 금액은 13배 상승 사례(『미디어오늘』, 2005.5.11), 1인 신규독자 확보를 위한 비용 사례: 상품권 3~5만 원 제공, 판촉요원에게 1일 신문 4부 확장 목표로 12장의 상품권과 식대 2만 원 등 총 14만 원 지급, 1부 확장 성공 시 5만 원의 확장 수당 지급, 중소신문은 별도의 판촉물 없이 판촉 수당 5만 원 지급(『미디어오늘』, 2006.8.7). 한 달에 중지 요청 100부가 들어오면 지국 성장을 위해서는 150부를 확장시켜야 한다. 신문 1부 확장에 5~7만 원, 독자에게 3~6개월 무가지 주면 100부 판촉에 750만 원이 투자된다. 열심히 판촉을 해도 지대납입이 하루만 늦어도 본사의 시달림을 받아야 했다. …… 유가부수 1,200부에 불과해도 본사는 1,851부의 신문대금을 청구한다. 실제부수보다 651부 지대를 더 받아갔다. …… 본사의 불법 판매 강요와 배달되지 않는 거품 부수에 대한 구독료 독촉 고발(『미디어오늘』, 2006.1.25).

다. 과열경품으로 소비자들을 유인하는 판매 전략은 장기적으로 해당 신문의 명성과 권위에 부정적 기능을 초래한다는 점이다. 또한 충성도 있는 독자를 확보하는 데 경품으로의 유인은 장기 전략으로서 매우 불충분하다. 언제든지 다른 신문의 유인에 따라 옮겨갈 수 있는 독자는 불확실한 대상인 것이다.

마지막으로 신문 고시 등 관련 법제를 통해 정부의 규제와 감시가 진행되고 있다. 더 이상 신문판매시장의 불공정거래를 방치할 수 없다는 사회적 인식은 정부의 규제와 언론관련 단체들의 제약으로 제기되고 있다. 제한적이긴 하지만 신문공정판매규약이라든가 신문협회내의 자율규제 등은 완벽하지 못했어도 불공정거래의 문제점을 개선하도록 촉구하는 계기를 만들었다. 공정거래 위원회의 신고포상금제의 상향 조정, 독자 대상 캠페인 강화, 민언련이나 신문판매연대, 언론연대 등의 신문고시 제한 비율 재강화 요청 등은 계속해서 규제와 감시의 수위를 높여가게 될 것이다.

물론 이상의 경품 경쟁에 반대하는 제약의 조건들은 경품 경쟁이 가져온 시장장악력에 비해 상대적으로 주변적이다. 특히 핵심적 논의들이 개인의 문제가 아니라 사회적 차원의 지적이며, 즉각적이고 현재적인 것이 아니라 장기적이다. 이 때문에 개인과 사회, 현재적 이익과 미래의 손실 간의 차이만큼이나 불법경품 경쟁의 행위자들의 이익과 사회적 차원의 부정적 외부성을 줄이기 위한 대안은 유일하거나 완벽한 것이 아니다. 개인적 편익과 사회적 비용의 간극을 다소라도 줄여내기 위한 방안에서부터 출발해야 할 것이다. 일차적으로 불공정거래를 주도하고 참여하는 행위자 개개인에 대한 보상과 처벌 기제의 마련에서부터 시작할 수 있을 것이다.

4. 경품 경쟁의 해법: 균형점의 모색

1) 개별 행위자 규제의 가능성과 딜레마

불법 과열 경품을 근절할 수 있는 방안은 무엇인가? 가장 근본적인 방법은

불법 경품 제공으로 얻는 행위자 간의 실익을 제거할 경우에 가능하다. 경품제공 당사자 간의 거래 실익을 넘는 높은 페널티가 부과되는 방식이 채택될 수 있다. 처벌의 방식은 먼저, 개별 행위자 차원에서 전개될 수 있다. 경품을 매개로 상호의존적 관계의 행위자들이기 때문에 어느 한쪽의 인위적 노력이 효력을 발생하면 연관되어 줄어들 가능성이 있다. 불법 경품 경쟁을 줄이기 위한 각각의 행위자 차원의 방법들에 대해서 검토해 보고자 한다.

이 때, 가장 적극적인 행위자인 지배기업에게 그들이 얻을 수 있는 이익을 넘는 페널티를 부과해야 한다. 그러나 경품제공을 통해 얻는 이익이 위반 시 제재로 이어지는 위압금 비용보다 상대적으로 더 크게 작동하는 한 줄어들지 않는다. 경품비용과 위압금비용이 아무리 증가해도 구독자 규모 효과의 증대와 수익의 창출이 가능하다면 불공정거래행위라는 비판에도 불구하고 기업은 자제하지 않는다. 현재의 신문고시 규제가 본사 차원보다는 지국과 보급소 수준의 위반에 더욱 한정되어 있어 기업 차원의 불공정거래 행위 근절은 기대하기 어려운 상태이다.

개별 지국 역시 경품으로 인한 독자 수 증대가 확실하고, 이를 통한 인센티브가 작동한다면 근절될 수 없는 영역이다. 신문기업은 경품의 문제를 개별 지국의 판촉활동의 일환으로 책임을 넘기고, 알아서 생존하라는 방임적 지원(압박)을 하고 있다. 과열 불법 경품 근절의 주도성을 본사에서 확보하지 않을 경우 지국 차원의 근절 역시 시도되기 어렵다. 개별 지국은 본사에 비해서 경품 근절의 일차적 대상이 아니다. 고시 위반 지국에 대한 위압금 부과만으로는 경품 근절이 될 수 없다.

소비자가 불법 경품 유인을 대할 때 해결할 수 있는 방법은 불공정거래에 참여하지 않겠다는 의식 전환이 필요한 것이다. 모든 구독자가 경품과 무가치의 유인에 따른 전환이나 채택을 하는 것은 아니다. 즉 이미 경품의 유인에서 자유로울 수 있는 독자, 성숙된 독자들이 있다. 이러한 독자들은 경품에 흔들리지 않는다. 즉 그들의 경품 거부 이유가 무엇인지 살펴보고, 알리며, 경품 유인에 대한 비판을 지속할 필요가 있다. 물론 경품으로 전환되는 소비자에게 경품 수용의 실익을 제거하는 일은 단기적으로 거의 불가능하다. 이 때문에

지속적인 설득과 사회적 비판 역시 필요하다는 것이다. 소비자는 가장 마지막 근절의 행위 주체에 해당한다. 물론 먼저 인식한 독자들을 중심으로 적극적으로 행해지는 운동의 노력이 영향을 미칠 수 있을 것이다. 독자들에게 불법 경품의 확장에 대한 비판과 공정거래의 이익에 대한 설득을 통해서 의식의 전환을 가져와야 할 것이다. 여기에는 상대적으로 시간과 노력의 투자라는 비용을 필요로 하고 있다.

2) 신문판매고시에 따른 규제 검토

경품제공에 따른 폐해를 제거하기 위한 방식은 강력한 처벌이 요구된다. 일차적으로 강력한 처벌 기제이자 구속력을 지니는 방법은 정부의 인위적인 불공정거래 행위 규제로부터 출발할 수 있다. 그러나 정부의 규제가 진행되고 있지만 높은 페널티의 부과를 찾아지기 어려운 딜레마에 처한다. 이 때 과연 어떤 형식의 규제가 적정 수준의 처벌인가에 따라 경품 근절은 과정의 문제이자 지속의 문제로 남는다.

먼저, 당사자 간 거래 실익을 넘을 수준의 페널티를 위해서는 규제의 정당성, 지속성, 실효성 등이 갖춰져야 하기 때문이다. 규제의 정당성은 불공정거래 행위, 시장지배적 사업자의 우월적 지위 남용 등 신문고시와 공정거래법을 통해 인정되고 있다. 그러나 정책의 지속성을 위해서는 계속해서 불공정거래를 감시하고 관리해야 하는 규제와 관리비용이 요구된다. 자발적인 언론운동 단체들의 감시와 고발 노력은 정부의 관리비용을 낮춰주며, 기여하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 공정거래위원회나 언론단체들의 감시는 수익을 증대시키고자 하는 기업행위보다는 더디게 작용한다.

실효성을 위해 경품 공급자에 대한 처벌을 강화하는 방안이 있을 수 있다. 위반 시 현재보다 더 높은 부과금을 지불하도록 하는 방안이다. 처벌비용을 높인다고 해도 조사와 결과 발표까지 걸리는 시간과 비용, 일부 한정된 위반사례를 통한 처벌 등은 근본적 해법이 되기는 어렵다. 특히 공정위의 실태 조사나 직권조사는 4개월씩 걸리고, 일부 지국을 대상으로 하기에 규제는 항상

위반 행위보다 사후적이고, 부분적일 수밖에 없는 근본적 한계에 처해 있다.

이러한 어려움의 극복 방안이 현재의 포상금제와 같은 대안이다. 과열 경품의 원리를 이해한다면 2001년 초부터 포상금제와 같은 방안이 도입될 필요성이 있었다. 그러나 4년에 걸쳐 서서히 규제의 수위가 높아지는 과정을 보더라도 규제의 효력은 더디게 작동한다. 현재부터라도 이 제도가 갖는 현실적 성과를 제대로 평가해야 할 것이다. 2005년 4월 신고포상금제가 도입되고, 2006년 5월 포상금이 상향조정되었다. 이러한 방식은 위반에 대해서는 과징금 부과 등의 처벌방식을, 불공정거래 행위의 근절에 협조하는 행위자에 대해서는 보상하는 방식을 채택하고 있다. 보상과 처벌은 당사자들에 대한 직접적인 평가뿐만 아니라 지속적으로 사회적인 학습 효과를 발생시킬 수 있다.

이외에 경품 제공 지국만이 아니라 본사에 대한 처벌을 강화하는 방안 등 높은 사회적 규제 방안을 만들 수 있다. 더불어 또 하나의 방식은 경품 경쟁의 효과가 사회적, 공적으로 부정적 외부성을 발생시키고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 벌금이나 포상금만이 아니라 실제 경품 제공의 이익을 얻는 기업이나 지국으로 인해 상대적으로 독자 확보의 피해를 입은 타사나 다른 지국에게 손해를 보상해주는 방법도 생각해 볼 수 있다. 직접 관련된 불법 행위 지국에 대한 처벌만이 아니라 실제 진행 과정에서 피해를 받은 규제 기준 준수 행위 주체에게 보상해주는 방법이 고려될 수 있을 것이다.¹⁷⁾

17) 신고자에게 포상하고, 신고대상을 처벌하는 것만이 아니다. 일례로 A지역의 B신문 구독자가 부당한 경품과 무가지 유인으로 인해 C신문으로 전환했다면, C신문에게 부과한 과징금의 일정비율을 B신문에게 배분할 수 있다. 만약 비구독자가 신규로 D신문을 구독하는 과정에서 부당한 경품과 무가지 유인이 신고되었다면, 이때 D신문의 과징금을 동일지역의 독자 경쟁에 참여한 나머지 신문들에게 배분하는 방식이다. 이러한 방식은 고시 위반 지국들에 대한 페널티가 공정위와 당사자 간의 문제로만 끝나지 않고, 경쟁 기업이나 지역의 다른 관련 지국까지 공유할 수 있도록 만드는 일이다. 불법 행위에 대한 페널티를 공정 거래를 준수한 지국이나 보급소의 혜택으로 이전함으로써 규제를 지키는 일이 불법 행위보다 실익이 될 수 있음을 보장해주는 방법이다. 물론 이를 현실화하기 위해서는 새로운

구독자에 대한 강제로는 경품 수용자 역시 함께 처벌하는 방안이 있을 수 있다. 그러나 신문이 제공하는 경품을 받았다고 하여 수용자를 처벌할 만한 근거와 필요가 있는가, 이렇게 높은 사회적 비용을 부여해야 하는가에 대한 문제는 피할 수 없다. 또한 강도 높은 인위적 규제를 통해 근절해야 할 불공정거래의 영역은 신문시장에만 존재하는 것은 아니라는 점에서도 적절하지 못하다. 따라서 구독자 강제의 방법은 인위적 처벌이나 보상이 아니라 지속적인 설득과 교육의 영역으로 사회적 여론과 공정거래의 상식을 넓혀 가는 노력을 통해 병행되어야 할 것이다.

결론적으로 경품 거래는 이를 주고받는 행위주체간의 이익이 발생하는 합리적 선택의 행위이다. 지배기업에게는 경쟁기업과의 관계에서 경품으로 얻어질 수 있는 구독자 규모 효과의 증대와 수익의 창출로 이어질 수 있다. 경품의 근절은 지배기업의 입장에서 경품으로 얻을 수 있는 수익이 발생하지 않는 상황에서만 근절될 수 있다. 기업만이 아니라 일선 지국의 행위에서도 유사한 논리로 전개된다. 물론 경품유인으로 얻을 수 있는 혜택이 각자 대처하고 있는 지국의 규모가 다르기 때문에 일정하지는 않을 것이다. 다른 신문지국과의 경쟁 구조, 전단지 광고시장 규모, 해당 지역의 구독자 충성도에 따라 선택적으로 활용될 영역이다.

정부의 인위적 규제는 계속해서 강화되는 방식으로 지속될 것이다. 강화의 효과는 일시적으로 경품을 줄이도록 만드는 효과를 발생시킬 수 있다. 그러나 규제가 해법이 되어 경품 경쟁을 계속해서 줄어들게 할 가능성 역시 높지 않다. 오히려 지배기업들(혹은 지국) 스스로가 경품경쟁 가속화로 인해 경품 비용의 상승에 따라 일시적 중단과 적은 비용이 드는 경품으로 대체 하는 방식들을 활용할 것이다. 즉 기업 입장에서 유연하게 선택할 가능성이 더욱 높다. 이것이 경품이 지속되는 원리이며, 따라서 경품 경쟁의 과열을 제재하기 위한 방안은 현실적으로 단일한 방법으로 나타나지 않는다.

그럼에도 불구하고, 이러한 논의들은 규제가 필요 없다거나 규제를 강화해

관리비용이 필요할 수 있고, 하나의 가능성으로서 제안하는 것이며, 정교하게 평가해 볼 이슈이다.

서는 안 된다는 의미로 해석되어서는 안 될 것이다. 불공정하고 부당한 시장 행위에 대한 규제가 현실적으로 어렵다고 하여 규제의 노력과 공정거래시장을 형성하고자 하는 제도적, 조직적 행위를 멈출 수는 없는 일이다. 더불어 다시 느슨해진다면 신문고시 개정 이전의 상황이 재현 혹은 더욱 심화될 수도 있기 때문에 원칙을 지키며 지속해 나가야 한다.

따라서 불법 경품과 무가지 경쟁은 지속적인 위반과 지속적인 규제가 반복되는 구조로 유지되고 있다. 이 때 신문판매시장의 경품과 관련되어 가장 큰 딜레마는 경품의 경제라는 표현처럼 경품은 확실한 규모 확장의 요인으로 작용하고 있다는 점이다.

다음으로 경품의 자체나 근절이 규제로 인해 얻어지기에는 좀 더 강도 높은 페널티가 본사차원까지 부과되어야 하며, 일정한 시간의 경과가 필요하다는 점이다. 즉 규제의 효과가 시장에 확산되는 기간이 요구되는 것이다. 언제나 현재의 요구는 경품 제공의 주도자이자 위반 주체인 지배기업 감사의 결정에 의존하게 된다. 기업들은 시의적절하고 유연한 선택 아래 그들 스스로가 확장과 축소의 선도 경쟁을 채택하게 된다. 이러한 상황에서 스스로 자정할 수 없는 행위자들에게 규제의 문제를 의존할 수밖에 없는 현실이 경품 지속의 구조이자 딜레마인 것이다. 경품의 지속은 경제적 원리에 의해 작동되기 때문에 인위적 규제의 합리성보다 더욱 우월적으로 경제적 실익의 원리가 작동하는 대표적 사례이다.

5. 결론 및 연구의 한계

이 글은 불법적인 경품과 무가지가 지속되는 원리에 관해서 각각 관련 행위자 차원의 합리적 선택 이유를 설명하였다. 더불어 개별 행위자들의 합리성이나 의도와는 다르게 사회적으로 어떤 부정적 결과가 발생하고 있는지 함께 살펴보았다. 마지막으로 개별 행위자의 실익과 사회적 규제의 공익을 조화시키기 위한 출발점을 모색하기 위해서 여러 가지 가능성을 제안해 보았

다. 결론에서 각 행위 주체들의 현재적 과제가 무엇인지 모색해보고자 한다.

지배기업은 경품 경쟁의 주도자인 동시에 경품 경쟁 근절의 주체이기도 하다. 서로가 동시에 근절하지 않는다면 멈출 수 없는 수인의 딜레마 상황이다. 그러나 지배기업은 자본력과 고비용 경쟁을 언제까지 지속할 수는 없는 일이다. 신문 산업의 수익은 타 매체 시장과의 경쟁에서 지속적으로 하락하고 있다. 아직까지 다른 방송통신 융합시장으로 진입이 어려운 신문 기업은 경품 경쟁의 치열함만큼이나 위기를 탈출할 수 있는 다른 전략들을 모색해야 할 것이다. 따라서 지배기업 역시 경품이 가져오는 단기적 이익과 관련 행위자들 간의 이해, 여기서 파생되는 손실의 관계를 명확히 비교, 계산해 볼 필요가 있다. 신문기업의 자본력을 어디로 집중시켜야 그 동안의 우위와 선점을 유지할 수 있는 지 선택해야 할 시점에 놓여 있다.

정부의 규제는 시작된 이후부터 지속적으로 규제 강화 효과로 이어지고 있다. 앞으로도 좀 더 실질적인 규제의 효과, 보상과 처벌의 수준들이 다양하게 전개되고 강화될 필요가 있다. 규제 강화의 필요성을 언급하는 것은 규제를 통해 경품 경쟁을 완전히 근절할 수 있기 때문이 아니다. 규제 강화의 필요성과 성과는 반드시 일치하는 것은 아니다. 오히려 규제가 강화되어야 하는 이유는 일정한 시장의 성과가 나타나기 이전까지 이미 지속하고 있는 규제를 완화했다가는 더욱 후퇴하게 되는 결과를 초래할 위험성을 안고 있기 때문이다. 더불어 더욱 근본적인 구조적 차원의 해법—고시 위반 비율의 재 강화, 본사 차원의 직권조사 강화, 처벌과 보상 수준의 다원화—등을 다양하게 고려해 봐야 할 것이다.

지국과 보급소, 독자들 역시 불법 경품 근절을 위해 서로 주고받지 말아야 하는 책임이 부여되고 있다. 그러나 이들은 공정 거래와 규제 준수의 책임보다는 주고받아 얻게 되는 실익이 더욱 구체적으로 발생하는 주체이다. 따라서 개별 주체들에게 필요한 것은 일차적으로 실익의 제거이다. 이 때 실익을 제거하기 어렵다면, 최소한 자신들의 선택이 어떤 구조 속에서 발생하는 것인지 그 출발점을 알려주는 것에서부터 시작해야 한다. 독자에게는 개별적이고 현재적인 이익과 사회적이고 미래적인 이익 사이의 간극을 비교하고 판단할

수 있도록 지속적인 설득과 교육, 시간과 노력이 병행되어야 할 것이다. 가장 근본적인 것은 독자들 앞에 불법 경품이 놓여 지지 않도록 된다면 독자는 원래대로 건전하고 공정한 선택을 할 수 있을 것이다.

지국과 보급소는 사례에 따라 다르겠지만 생존을 위해 경품확장에 참여하는 군소지국대다수와 경품경쟁을 통해 실질적 이익을 확보하는 소수의 지국으로 나누어 질 것이다. 이들은 공통적으로 본사와의 계약, 약정관계에서 표준적이고 공정한 거래 관계를 형성할 수 있는 구조적 개선과 노력을 선행해야 할 것이다. 불법 무가지와 경품 경쟁의 구조가 정리되지 않을 경우 가장 실질적인 손익을 오가며, 피해와 비용을 많이 지불하는 주체에 해당한다.

경품 경쟁의 폐해를 근절하기 위해서 경품 경쟁의 합리성을 살펴보는 데서 출발하였다. 불공정거래행위를 해결하기 위한 결정적인 해법은 단일하게 존재하지 않는다. 경품 경쟁의 문제는 다양한 행위 주체와 요인들의 상호 의존적 관계 속에서 지속의 원리와 딜레마가 발견되고 있다. 과연 경품 제공과 규제가 지속되는 메커니즘을 이해함으로써 각각의 행위주체마다 스스로 해결의 주체로써 할 수 있는 노력을 시작해야 할 것이다.

이 연구는 경품 지속의 원리와 딜레마를 행위자간의 수인의 딜레마 상황과 접목시켜 설명하고 있다. 이 과정에서 본격적인 게임이론의 분석을 실증적으로 하기보다는 논리적 추론에 따른 설명과 기술을 중심으로 적용하고 있다. 특정 현상을 구체적으로 선정하여 본격적인 실증 분석을 예시하지 못한 점이 연구의 한계이자 비판점이 될 것이다. 앞으로의 후속 연구를 통해 적용해야 할 과제로 삼고자 한다.

Ⅰ 참고문헌

- 김대식·노용기·안국신 (2003). 『현대경제학원론』(제4판). 박영사.
 김동규 (2004). 한국 언론의 소유, 시장 그리고 개혁의 딜레마. 『한국 언론/미디어의 소유권과 시장구조』. 세미나. 한국언론학회 ‘한국사회와 언론’ 연구팀, 1~

15.

- 김영세 (2002). 『게임이론: 전략과 정보의 경제학』. 박영사.
- 김영옥 (2006). 2005/2006 언론활동, 개황. 『한국신문방송연감』, 한국언론재단, 33~39.
- 김영정 편역 (1988). 『집합행동과 사회변동』. 현암사.
- 김용학 (1992). 『사회구조와 행위』. 나남출판.
- 문종대 (2001). 『시장의 감옥: 정책과 언론보도』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 박효종 (1994). 『합리적 선택과 공공재』. 인간사랑.
- 이은주 (2004.12). 『한국신문산업의 시장, 정책, 운동의 딜레마』. 서강대학교 대학원 박사학위논문.
- _____ (2005a). 신문판매시장의 경품의 경제에 관한 고찰: 경품 지속의 원리와 행위주체들의 이해득실. 『2005 봄철정기학술대회 자료집』. 한국언론정보학회.
- _____ (2005b). 신문산업과 경영: 현황, 문제점, 개선·지원방안. 김영옥 외 5인. 『위기의 한국신문-현황, 문제점, 지원방안』, 한국언론재단, 71~148.
- 이재열 (1994). 개인의 합리성에서 제도의 신화까지: 조직과 시장의 사회학. 『사회비평』, 제11호. 사회비평사, 34~64.
- 이종범 외 (1994). 『딜레마 이론』. 나남출판.
- 임영호 (2005a). 신문 저널리즘-현황과 문제점, 개선·지원방안. 김영옥 외 5인. 『위기의 한국신문-현황, 문제점, 지원방안』. 한국언론재단, 149~214.
- 임희섭 (2001). 『집합행동과 사회운동의 이론』. 고려대학교 출판부.
- 장용호 (1992). 언론노동운동의 물질적 기반과 운동행위자의 합리적 선택. 『한국언론학보』, 제28호, 309~335.
- _____ (2004). 신문구독 전환비용의 역동적 메커니즘. 임상원 외. 『매체산업과 미디어 기술』. 나남출판, 119~145.
- 장중원 (2006). 『신문판매의 미래』. 커뮤니케이션북스.
- 정갑영 (2002). 『산업조직론』. 박영사.
- 정연구 (2003). 무가지와 신문시장 활성화: ABC제도와 부가세 도입을 중심으로. 『언론개혁시민연대 토론회 자료집』.
- _____ (2004). 『신문판매와 유통구조』. 한국언론학회·한국언론재단.
- 한국신문방송연감 (2006). 한국언론재단.

- 곽정수 (2004.8.2). 공정위 조중동 등 6개 신문 직권조사. 『한겨레』.
- 김규원 (2005.11.10). 신문 불법경품 파파라치, 왜 인기 없나/신문고시 위반 신고포상금제 시행 7개월 50여건 1200만원 불과. 『한겨레』.
- _____ (2005.12.29). 미디어 2005 10대 뉴스/신문/불공정 신문시장 개선 물꼬 틔워. 『한겨레』.
- 김중화 (2006.7.20). 신문 위기는 신뢰·시장실패 동시 작용된 탓. 『미디어오늘』.
- 김준익 (2006.7.5). 민언련 “신문고시 위반율 81.3%”. 『연합뉴스』.
- 도재기 (2005.11.9). 경품 다시 활개 “신문고시 더 강하게”-신고포상제 실시 불구 위반율 70.8% 급증. 『경향신문』.
- 라동철 (2006.5.1). 신문 과다 경품·무가지 제공 등 신고.. 포상금 1000만 원으로 확대. 『국민일보』.
- 손원재 (2004.5.29). 왜 다시 언론개혁인가, 품질 경쟁만이 유일한 살 길. 『한겨레』.
- 안경숙 (2005.2.23). 신문경품 카메라 폰까지 등장, 민언련, 조선일보 남수원지국 공정위 제소 『미디어오늘』.
- 장우성 (2006.10.25). 신문고시 위반 조치, 조중동 91.5%. 『기자협회보』.
- 조현호 (2005.9.15). 공정위 첫 포상금 1196만 원 지급. 『미디어오늘』.
- 최영재 (2005.5.18). 조중동 독자 76% “경품줘야 신문 본다”. 『미디어오늘』.
- 공정거래위원회 보도자료 (2006.11.17). 신문판매시장 거래질서 실태파악 결과.
- 공정거래위원회 보도자료 (2006.12.22). 과도한 경품·공짜신문을 제공한 97개 신문 지국에 시정명령 및 과징금 부과.
- 미디어오늘 (2004.9.19). 언론개혁 입법 반드시 됩니다. 인터뷰: 열린우리당 언발특위 간사 정청래 의원.
- www.ftc.go.kr 공정거래위원회, 신문판매실태조사 관련 보도자료 다수.
- www.kpf.or.kr 한국언론재단 기사검색 서비스 이용, 중앙종합일간지 및 미디어오늘 기사 자료 다수.
- Elster, J. (ed) (1986). *Rational Choice*. 김성철·최문기 공역 (1993). 『합리적 선택』. 신유.
- Fukuyama, F. (1999). *The Great Disruption*. 한국경제신문 국제부 역 (2001). 『대붕과 신질서』. 한국경제신문.
- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press. 황수익 역. (1995). 『집합행동』. 나남출판.

- Hempel, C. G. (1959). *The Logic of Functional Analysis. Symposium on Sociological Theory*. Evanston Ill.: Row, Peterson, Co.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. 윤여덕 역 (1987). 『집단행동의 논리』. 청림출판.
- Ostrom, Elinor (1999). *Governing the Commons*. 윤흥근 역 (1999). 『집합행동과 자치제도』. 자유기업센터.
- Shubik, M. (1983). *Game Theory in the Social Sciences: Concept and Solutions*. The MIT Press.
- Stinchcombe, A. (1965). Social Structure and Organizations. *Handbook of Organization*. James G. March (ed.). Chicago: Rand McNally, 142~193.

(최초 투고 2006.12.1, 최종 원고 제출 2007.1.31)

A Study on the Economies of Promotion Gifts in the Newspaper Industry

Eun-Ju Lee

Research fellow

Institute of Media and Culture, Sogang University

This study examines the economies of promotion gifts in the newspaper industry. Because of the oligopolistic structure, the newspaper industry shows highly concentrated market. Under the certain circumstance, the dominant firms are struggling to become the market leader by providing unlawful promotion gifts and unbearable price discount which yields the prisoner's dilemma. Ultimately, in spite of the criticism about their unlawful behaviors, the dominant firms choose the fierce competition with high costs. On the other hand, the remaining fringe firms do not have many strategic choices due to the limited financial capacity. They cannot provide free gifts or any other incentives to the subscribers. Even worse, because advertisers and subscribers also prefer promotional gifts as a rational choice, the distorted mechanism has been sustained in the newspaper industry. Thus, governmental interventions hardly achieve the goal of controlling unfair trade. This study examines the structure, strategic behaviors of the players, and the unintended consequences leading to the dilemma on promotional sales in the newspaper industry.

Key words: economies of promotion gifts, prisoner's dilemma, rational choice, unintended consequences, governmental regulation