

Issue Paper 19

신문시장의 규제와 경쟁정책의 방향

| 김 현 중 |

한국경제연구원 연구위원

신문시장의 규제와 경쟁정책의 방향

1판1쇄 인쇄/ 2006년 1월 3일

1판1쇄 발행/ 2006년 1월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제18-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 89-803-1-383-7

Contents

요 약

I. 서 론 / 11

II. 현 황 / 13

1. 통계현황 / 13

2. 신문업에 대한 규제 및 정책 현황 / 17

III. 문제점 / 21

1. 경품의 제한 / 21

2. 시장지배적 사업자 / 32

IV. 대 안 / 42

참고문헌 / 44

신문시장 경품제한과 지배적 사업자 규제는 재검토해야

I. 경품제한과 시장지배적 사업자 규제는 후생감소의 우려

□ 신문법과 신문고시에 의거 신문업에 대해 특별규제 적용

- 정부는 신문이 사회적으로 영향력 있고 공공성을 보유하고 있다는 이유로 2005년 1월 “신문등의자유와기능보장에관한법률(이하 신문법)”을 전면 개정
- 정부는 또한 신문업의 산업구조적 특성을 고려하여 “신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적지위남용행위의 유형 및 기준(이하 신문고시)”을 규정
- 이러한 특별규제의 주요 쟁점은 신문업에서의 경품제한과 시장지배적 사업자에 대한 규제 강화

□ 신문업에서의 경품제한으로 소비자후생 감소 우려

- 신문업에서는 경품류 및 무가치를 합한 가액의 한도를 매출액의 20% 이내로 제한
- 그러나 경품은 가격정보에 민감한 소비자(정보소비자)에게 혜택을 주는 가격차별전략으로서, 이에 대한 규제는 정보소비자의 후생을 침해 가능

- 특히, 신문선호도에 대한 조사, 가격정보취합 여부에 대한 조사 등 신문시장의 소비자에 대한 분석이 수반되지 않는 한 일률적 경품제한은 사회후생을 감소시킬 우려

□ 시장지배적 사업자에 대한 규제강화는 그 근거가 취약하고 형평성을 저해할 가능성

- 신문법은 시장지배적 사업자의 추정기준에 있어서 시장점유율 기준과 관련시장의 범위를 공정거래법 규정과 다르게 시행

- 신문법 제17조는 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 30% 이상이거나 3 이하의 사업자의 시장점유율 합계가 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 60% 이상인 경우(단, 시장점유율이 10% 미만인 사업자는 제외)로 규정

- 신문법 제17조는 신문업의 관련시장을 책정하는 데 있어서 인터넷신문과 무료신문을 제외하고 일반 유료 일간신문 및 특수 유료 일간신문으로 한정

- 신문법은 공정거래법상의 시장지배적 사업자의 추정기준보다 강한 기준을 적용하고 있는데, 이러한 기준을 적용하는데 대한 근거가 부족

- 신문시장은 일반 제조업과 비교하여 시장의 집중도가 높지 않기 때문에 신문시장의 효율성이 저하되는 심각한 과점구조도 아니며,

- 유료 일간신문들은 방송, 인터넷 매체, 무료신문과의 광고시장에서 치열한 경쟁을 하고 있어 일부 유료 신문사가 독점적 지위를 보유하여도 시장에서 독점가격을 책정, 유지하기가 곤란
- 신문고시에서 적용하고 있는 시장지배적지위남용행위의 유형 관련규제는 일반적인 시장지배적지위남용행위심사기준고시와 형평성 측면에서 문제
 - 공정거래위원회가 고시한 신문고시에서는 신문업의 특수성에 따라 시장지배적지위남용행위를 규정하고 있는데, 일부 사항에 대해서는 일반적인 “시장지배적지위남용행위심사기준(공정거래위원회 고시 제2002-6호)”보다 더 강한 규제를 적용

II. 경품제한은 폐지·완화하고 시장지배적 사업자 규제는 완화

경품 및 무가지 제공에 대한 규제는 폐지 또는 완화

- 신문시장의 소비자에 대한 조사를 통하여 경품 및 무가지 제공에 대한 규제를 소비자후생을 높이는 방향으로 완화하거나 폐지

시장지배적 사업자 규제는 타 산업과의 형평성을 고려하여 완화

- 시장지배적 사업자 추정기준에 대해서는 여타 산업과의 형평성을 고려하여 동일한 기준을 적용
- 신문고시에 의한 시장지배적지위남용행위 관련규제를 일반적인 “시장지배적지위남용행위심사기준(공정거래위원회 고시 제 2002-6호)” 수준으로 완화

신문시장의 규제와 경쟁정책의 방향

시장경제 ISSUE PAPER-19

한국의 시장경제, 무엇이 문제인가?

I. 서론

신문시장은 일반 제조업 시장과 달리 독특한 특성을 갖고 있다. 먼저 역할측면에서 신문사는 수익을 내는 기업인 동시에 사회의 여론을 대변하는 언론의 기능을 수행하고 있다. 즉 신문사는 이윤극대화의 주체인 동시에 사회적으로 영향력 있는 공공성을 보유하고 있다. 한편, 신문시장은 산업구조적 측면에서도 독특한 특성을 갖고 있다. 신문사의 수익구조는 신문판매가격보다는 광고수익에 크게 의존하고 있다.¹⁾ 또한 신문업은 유통구조상에 있어서 신문사가 발행한 신문은 신문판매지국을 통해 보급되는 구조를 갖고 있다. 이러한 신문시장의 특성으로 인하여 신문업은 여타 산업과 구별된 규제가 적용되고 있다. 먼저 신문업의 역할측면의 독특성이 고려되어 “신문등의자유와기능보장에관한법률(이하 신문법)”²⁾은 2005년 1월 27일 전면적으로 개정되었다. 또한 공정거래위원회는 신문업의 산업구조적 특성을 고려하여 “신문업에있어서의불공정거래행위및시장지배적지위남용행위의유형및기준(이하 신문고시)”³⁾을 규정하여 신문업에 대하여 적용하고 있다.

1) 이러한 특징 때문에 김재홍(2004)은 신문업은 콘텐츠를 판매하여 수익을 내는 산업이 아니라 광고에 콘텐츠를 끼워파는 서비스산업이라고 해석하였다. 김재홍(2004), pp.755-757 참조.

2) 법률 7369호(시행일, 2005년 7월 28일)

3) 공정거래위원회 고시 제2003-3호

본 연구는 신문업에 대하여 적용되고 있는 법률 제도를 경제학적 관점에서 검토하고자 한다. 신문업 고유의 특성으로 인하여 경제학적 분석을 가하는 데에는 한계가 존재할 수 있을 것이다. 그러나 언론의 고유특성이라는 점을 지나치게 강조할 경우 경제적 효율성이 무시된 정책이 적용될 수 있다는 우려도 남아 있다. 따라서 본 연구는 신문산업에 있어서 경제적 효율성을 침해할 수 있는 제도적 요인을 모색하고 경쟁을 제고시킬 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

II. 현 황

1. 통계현황

(1) 경영지표

최근 들어 신문업은 매출액에 있어서 위축 혹은 정체상황을 보여 주고 있으며 수익측면에서도 악화되고 있다. <표 1>과 <표 2>는 1997년부터 2003년까지 한국 신문사들의 매출액과 당기순이익을 정리한 것이다. 신문산업의 대표격인 중앙지의 경우 매출액 합계액이 1997년 대비 마이너스(-) 성장을 기록하고 있으며 당기순이익 합계액이 전체 기간 동안 대체로 음(-)의 값을 기록하고 있다. 신문사별로 살펴보아도 동아일보와 조선일보를 제외하고는 모두 1997년 대비 마이너스 성장을 보여 준다. 당기순이익의 경우도 2003년 현재 11개 중앙지 중에서 내일신문, 조선일보 및 중앙일보를 제외하고는 모두 적자를 기록하고 있다.⁴⁾

지방지의 경우도 중앙지와 유사한 결과를 보여 준다. 2003년도 지방지의 매출액 합계는 1997년 수준을 회복하지 못하고 있다. 다만 지방지의 경우 중앙지의 경우와 달리 2002년과 2003년에는 당기순이익의 합계가 양(+)의 값을 나타내고 있다. 신문사별로 살펴보아도 2003년 현재 14개 지방지 중 절반의 신문사인 7개사는 흑자를 기록하고 있다. 경제지나 스포츠지

4) 심지어 2003년 현재 11개 중앙지 중 4개사는 자본잠식상태에 놓여 있다.

의 경우에는 <표 1>에서와 같이 매출액이 증가하고 있는 경향을 보여 주고 있다. 그러나 경제지나 스포츠지의 경우 2001년 이후 2003년까지 당기순이익의 합계가 지속적으로 음(-)의 값을 나타내고 있다. 특히 2003년 현재 6개 경제지 중에서 매일 경제신문을 제외하고는 모두 적자를 기록하고 있다.

(2) 광고점유율

전체 광고시장의 규모는 외환위기를 제외하고는 지속적으로 성장해 왔다. <표 3>은 1980년부터 2002년에 이르는 기간 동안 총광고시장의 규모와 TV 및 신문의 광고비를 정리한 것이다. 2000년대 이후의 성장률을 비교해 보면 TV광고비는 총광고비의 성장률을 상회하는 성장을 해 온 반면, 신문광고비는 하회하고 있다. 1980~2000년의 기간 동안 1987년도를 제외하고는 신문의 광고점유율이 TV광고점유율보다 우위에 있었으나 2001년부터는 그러한 경향이 역전되어 TV의 광고점유율이 더 높았으며 2002년에는 그러한 격차가 더 심화되었다. 이러한 신문 광고점유율의 하락을 두고 한국 신문의 질적수준이 저하되었기 때문으로 원인을 추정하는 일부의 주장도 있으나 그러한 주장보다는 광고 영향력에 있어서 TV방송의 위력이 더 높아졌기 때문으로 보는 것이 타당하다고 판단된다. 신문광고가 총광고비에서 차지하는 비율의 감소는 비단 한국에서만 나타나는 사실이 아니라 세계적인 현상이기 때문이다.⁵⁾

5) 전영우(2003)는 미국에서는 1950년대 이후 신문광고의 점유율이 감소하여 왔고, 이러한 감소분의 상당부분이 TV광고로 전환되었다고 설명하였다. 또한 이러한 경향은 일본에서도 유사하게 나타나고 있다고 언급하였다. 전영우, "신문광고산업 현황과 발전방향에 관한 연구.", p.2 참조.

<표 1> 최근 7년간 신문사별 매출액 추이

(단위: 100만원)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
중앙지	경향신문	114,275	69,081	87,737	80,684	79,068	85,035	75,255
	국민일보	48,122	41,276	48,467	41,887	31,533	39,144	36,933
	내일신문					21,330	28,221	30,405
	동아일보	305,807	225,995	310,589	358,823	315,744	374,965	337,626
	문화일보	76,732	42,004	53,194	59,927	47,634	50,093	51,480
	서울신문	183,969	137,435	157,716	105,075	93,976	97,817	97,341
	세계일보	44,095	26,236	33,116	38,991	32,855	35,842	30,212
	조선일보	382,250	276,122	391,273	475,363	416,449	481,743	438,673
	중앙일보	431,210	225,336	334,453	385,221	346,454	417,448	374,733
	한겨레	61,309	72,181	83,811	85,066	71,256	81,777	81,798
	한국일보	275,347	200,070	231,483	265,237	230,240	224,887	122,854
	합계	1,923,116	1,315,736	1,731,839	1,896,274	1,686,539	1,916,972	1,677,310
	중앙지 평균	192,312	131,574	173,184	189,627	153,322	174,270	152,483
	중앙 3사 평균	373,089	242,484	345,438	406,469	359,549	424,719	383,677
지방지	강원도민			8,003	8,795	8,803	9,913	9,479
	강원일보	13,280	11,148	11,367	11,590	11,757	12,972	13,152
	경남도민			1,096	2,503	2,859	3,609	2,907
	경인일보	10,514	9,655	9,296	9,853	10,575	11,531	12,554
	광주매일	9,984	7,274	6,568	5,714	3,472	1,638	1,662
	광주일보	19,551	10,743	11,666	11,966	10,663	10,854	9,871
	국새신문	51,983	27,136	27,743	31,041	30,261	33,863	29,558
	대전일보	8,641	6,328	6,511	6,356	5,758	5,777	7,235
	매일신문	50,840	29,529	36,235	38,859	38,428	41,704	47,336
	부산일보	79,948	53,343	71,443	76,227	69,705	80,878	79,858
	인천일보	7,734	6,367	6,623	7,590	8,679	8,456	7,098
	전남일보	18,627	18,369	21,757	20,200	19,395	15,755	10,586
	제민일보					4,355	4,816	4,117
	제주일보	12,256	10,074	11,615	12,965	13,256	13,213	12,817
합계	283,358	189,956	229,923	243,659	237,966	254,979	245,230	
지방지 평균	25,760	17,269	17,686	18,743	16,998	18,213	17,516	
경제지	디지털타임스				13,484	15,144	14,088	12,939
	매일경제	95,851	85,861	128,354	174,176	144,726	168,450	159,128
	서울경제	23,214	21,669	35,458	11,979	38,317	37,910	34,476
	전자신문			29,175	51,828	35,101	28,908	26,983
	한국경제	93,284	75,431	107,101	138,519	109,319	124,321	106,915
	헤럴드경제	39,841	34,960	43,711	49,343	40,929	42,506	40,679
합계	252,190	217,911	343,799	439,329	383,536	416,183	381,120	
스포츠지	굿데이				4,630		28,093	32,215
	스포츠서울			611	90,219	84,730	94,885	74,766
	스포츠조선				90,393	71,157	67,977	67,332
	스포츠투데이				3,926	43,245	44,847	50,927
	일간스포츠			24,511	31,225	82,169	99,222	77,077
합계			25,122	215,763	285,931	335,024	302,317	

주: 경향신문은 2003년 3월 자료.
자료 문화관광부(2004)

<표 2> 최근 7년간 신문사별 당기순이익 추이

(단위: 100만원)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
중앙지	경향신문	-123,119	-29,704	6,487	-28,181	-24,418	27,480	-18,716
	국민일보	-28,733	-18,877	-4,188	-25,746	-4,552	-2,973	-5,377
	내일신문					1,547	755	2,157
	동아일보	153	525	20,297	10,576	-56,836	15,018	-17,179
	문화일보	-74,232	16,578	-1,724	-3,660	-16,985	-9,471	-7,278
	서울신문	-17,273	-45,236	-10,370	10,518	-47,034	-15,603	-15,793
	세계일보	-28,166	-8,910	7,041	-3,319	6,253	-45,358	-2,808
	조선일보	9,693	3,838	39,808	42,830	28,347	53,809	23,330
	중앙일보	416	-104,340	92,138	6,664	-81,598	23,799	6,056
	한겨레	656	1,026	-4,448	741	-3,923	139	-2,809
	한국일보	-17,928	-50,092	-36,395	-44,558	33,200	-13,731	-54,726
합계	-279,845	-235,192	108,646	-34,135	-165,999	33,864	-93,143	
평균	-27,985	-23,519	10,865	-3,414	-15,091	3,079	-8,468	
지방지	강원도민			152	154	54	12	-154
	강원일보	-525	-71	113	32	-347	38	54
	경남도민			-598	-516	-480	26	-434
	경인일보	2,670	12	44	-1,460	-1,393	-226	-847
	광주매일	-3,498	-1,758	5,849	240	-5,060	-19	6,462
	광주일보	-21,712	3,876	-1,047	-1,189	-1,182	-6,498	-1,947
	국제신문	9,852	-17,713	12,883	2,912	1,882	16,606	-432
	대전일보	-1,205	-706	11	-1,431	-989	-1,277	1,061
	매일신문	-10,806	-25,927	331	-8,823	-10,157	3,685	5,492
	부산일보	-5,309	-5,315	3,456	108	563	2,658	1,092
	인천일보	-591	-6,578	-63	78	92	-1,276	-731
	전남일보	4,982	-4,399	-2,270	-1,680	-1,534	192	4,311
	제민일보					-2,217	-1,588	-1,244
제주일보	206	-1,765	-3,857	-2,563	-2,299	-2,174	2,192	
합계	-55,604	-60,344	15,004	-14,138	-23,067	10,159	14,795	
평균	-5,055	-5,486	1,154	-1,088	-1,648	726	1,057	
경제지	디지털타임스				-3,351	-2,479	-4,974	-1,961
	매일경제	1,479	1,389	5,026	8,370	529	1,019	1,221
	서울경제	93	-2,192	352	-1,519	-2,475	-2,440	-4,333
	전자신문			3,659	12,472	631	-3,355	-1,244
	한국경제	-4,322	-18,859	4,100	1,119	-24,852	681	-8,334
	헤럴드경제	-10,778	-10,442	3,046	-1,965	-7,936	-6,123	-5,880
합계	-13,528	-30,104	16,183	15,126	-36,582	-15,192	-20,531	
스포츠지	굿데이					-5,612	-15,015	-8,518
	스포츠타임스			42	1,175	-1,190	4,095	1,528
	스포츠포스트				500	144	-1,731	1,642
	스포츠투데이				611	-2,316	1,098	766
	일간스포츠				992	604	-30,615	-9,966
합계			42	3,278	-8,370	-42,168	-14,548	

주: 경향신문은 2003년 3월 자료.

자료: 문화관광부(2004)

<표 3> TV 및 신문의 광고점유율

(단위: 100만원, %)

연도	총광고비	성장률	TV 광고비	성장률	점유율	신문 광고비	성장률	점유율
1980	275,254	25.9	82,007	-	29.7	98,945	-	35.9
1981	318,359	15.7	95,671	16.6	30.7	123,681	24.9	38.8
1982	426,338	35.9	125,339	31.0	29.4	169,034	36.6	39.6
1983	565,314	30.7	192,954	53.9	34.1	219,033	29.5	38.7
1984	683,354	20.9	253,640	31.9	37.1	258,212	17.8	37.8
1985	739,312	8.2	266,980	5.2	36.1	279,016	8.1	37.7
1986	818,539	10.7	298,925	11.9	36.5	300,030	7.5	36.7
1987	972,352	18.8	353,482	18.2	36.4	339,847	13.3	35.0
1988	1,278,523	31.5	444,762	25.8	34.7	463,030	36.2	36.2
1989	1,564,635	22.4	525,991	18.2	33.6	613,792	32.5	39.2
1990	2,000,133	27.8	598,191	13.7	29.9	852,663	38.9	42.6
1991	2,395,461	19.8	645,667	7.9	27.0	1,019,573	19.5	42.6
1992	2,815,857	17.5	835,885	29.4	29.6	1,140,919	11.9	42.6
1993	3,228,713	14.7	896,813	7.2	27.8	1,332,657	16.8	41.3
1994	4,208,426	24.8	1,040,898	16.0	25.8	1,777,821	33.4	44.1
1995	4,951,257	22.9	1,302,283	25.1	26.3	2,141,058	20.4	44.1
1996	5,615,559	13.4	1,586,639	21.8	28.3	2,318,585	8.3	41.3
1997	5,376,953	-4.2	1,547,748	-2.5	28.3	2,216,142	-8.3	39.5
1998	3,484,581	-35.2	1,026,098	-33.7	29.4	1,343,722	-36.7	38.5
1999	4,620,573	32.6	1,492,122	45.4	32.3	1,805,462	34.4	39.1
2000	5,853,440	26.6	2,068,665	38.6	35.3	2,121,418	17.5	36.2
2001	5,409,700	-7.6	1,953,700	-5.6	36.1	1,750,000	-17.5	32.3
2002	6,478,400	19.8	2,439,400	24.9	37.7	2,020,000	15.4	31.2

자료: 전영위(2003), p.4.

2. 신문업에 대한 규제 및 정책 현황

(1) 무가지 및 경품의 제한

공정거래위원회는 신문고시 제3조를 통해 신문발행 및 판매업자가 제공할 수 있는 무가지와 경품류를 합한 가액의 한도를

20%로 제한하고 있다. 신문고시는 20%를 넘는 무가지 및 경품류의 제공은 공정거래법 제23조(불공정행위의 금지) 제1항 제3호에서 규정하고 있는 “부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위”로 보고 제한을 가하고 있는 것이다.

<표 4> 신문판매시장 불공정거래행위 현황
- 사업자단체가 처리한 월평균 위약금 부과 건수 -

구분	2001년 상반기	2001년 하반기	2002년 상반기	2002년 하반기
○ 위약금 부과	44	94	191	361
- 강제투입	14	21	15	13
- 장기무가지	2	6	18	3
- 경품	22	64	155	345
- 기타	6	3	3	0

주: 기타는 다른 간행물 끼워주기 등을 의미
자료: 공정거래위원회(2003), p.43.

<표 4>는 신문판매시장에서의 불공정거래행위현황을 정리한 것이다. <표 4>에서와 같이 2002년에 들어서 경품관련 불공정거래행위가 급증하였다. 공정거래위원회는 경품관련 불공정거래행위가 급증하는 데 대한 대책으로서 2003년 5월 27일 신문고시를 개정하여 공정거래위원회가 신문시장의 불공정행위를 직접 조사 처리할 수 있도록 하였다. 그러나 공정거래위원회는 이러한 신문고시의 개정에도 불구하고 신문판매시장에서 경품관련 불공정경쟁이 증가하고 있다고 판단하였으며,⁶⁾

6) 신문고시의 개정 이후 2003년 11월 조선일보는 월 구독료를 1만 2천원에서 1만 4천원으로 인상한 바 있다. 그러나 2004년에 들어서면서 중앙일보가 월 구독료를 1만 2천원에서 1만원으로 인하하였으며, 이후 신문사마다 할인경쟁에 참여하면서 신문사들의 재무구조가 악화되었

이에 2004년 5월 25일에는 과징금 수준의 상향조정 및 신고포상제에 대한 검토 등을 포함하는 “신문판매시장 정상화 종합조치”를 발표하였다.⁷⁾

(2) 시장지배적 사업자

신문업의 시장지배적 사업자 추정에 있어서는 공정거래법상의 산정 기준보다 더 강한 기준이 적용되고 있다. 공정거래법 제4조는 시장지배적 사업자의 추정에 있어서 1개 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나 3 이하의 사업자의 시장점유율 합계가 75% 이상인 경우(단, 시장점유율이 10% 미만인 사업자는 제외)로 정하고 있다. 반면에 신문법 제17조는 공정거래법상의 규정에도 불구하고 1개 사업자의 시장점유율이 30% 이상이거나 3 이하의 사업자의 시장점유율 합계가 60% 이상인 경우(단, 시장점유율이 10% 미만인 사업자는 제외)로 정하고 있다. 특히 신문법 제17조는 “일반일간신문 및 특수일간신문을 경영하는 정기간행물사업자”(무료신문 제외)를 관련시장으로 책정하고 있으며 “전년 12개월 평균 전국 발행부수”를 시장점유율 산정의 기준으로

다. 이러한 사건은 신문판매시장의 경쟁촉진으로 인식되었어야 함에도 불구하고 경품제공행위와 관련된 불공정행위 증대로 인한 신문판매시장의 혼탁양상으로 인지된 측면이 있다.

- 7) 신문판매시장 정상화 종합대책 주요내용으로서는 ①직권조사 추진(고시위반 가능성이 큰 지역을 대상으로 직권조사, 본사조사도 추진), ②실질적인 억지력 있도록 조치수준 강화(과징금, 범위반사실 공표명령, 제재수준 강화), ③신문판매시장 정상화 시민참여 캠페인을 전개, ④시민의 감시역량을 적극 활용(소비자단체, 민간 언론 감시기구 등 활용), ⑤공정거래위원회의 처리역량 강화(조사처리 역량을 보강), ⑥신고포상금제 도입을 검토(장기과제), ⑦본질적인 문제점 발굴·개선 관련 종합적 연구의 추진 등을 내용으로 하고 있다.

규정하고 있다. 한편, 신문고시 제10조는 신문업에서의 시장 지배적 지위남용의 금지행위를 구체적으로 4가지 항목으로 규정하고 있다. 신문고시 제10조의 규정을 공정거래법상 시장지배적지위남용행위와 비교·정리한 것이 <표 5>이다.

<표 5> 시장지배적지위남용행위 관련 공정거래법과 신문고시의 규정

공정거래법	신문고시
<공정거래법 제3조의2 제1항 제1호> 가격을 부당하게 결정, 유지 변경하는 행위	<신문고시 제10조 제1항> 시장지배적 사업자인 신문발행업자가 거래 상대방에 대한 신문판매가격 또는 광고대가를 원가변동요인 등에 비하여 현저하게 높은 수준으로 결정·유지 혹은 변경하는 행위
<공정거래법 제3조의2 제1항 제3호> 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위	<신문고시 제10조 제4항> 시장지배적 사업자인 신문발행업자가 허위 또는 근거없는 내용으로 광고주 등 거래 상대방을 비방하는 기사를 게재함으로써 사업활동을 어렵게 하는 행위
<공정거래법 제3조의2 제1항 제5호> 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저하게 저해할 우려가 있는 행위	<신문고시 제10조 제2항> 시장지배적 사업자인 신문발행업자가 자기 신문판매자들에게 지나치게 낮은 가격으로 공급함으로써 다른 신문발행업자를 배제시킬 우려가 있는 경우 <신문고시 제10조 제3항> 시장지배적 사업자인 신문발행업자가 광고주 등 거래상대방이 다른 신문발행업자와 거래하지 아니하는 조건으로 거래하는 행위

Ⅲ. 문제점

1. 경품의 제한

(1) 경품의 효과

신문을 구독하는 조건으로 자전거나 청소기를 제공하거나, 백화점들이 일정액수 이상의 구매자에게 상품권을 제공하는 행위는 모두 판매촉진(Promotion)을 위한 마케팅전략의 하나이다. 이러한 판매촉진행위는 보통의 수익창출행위 이외에 판매량의 증가를 통해 추가적인 이윤을 창출할 수 있기 때문에 채택된다. 신문사는 신문구독자의 증가로 광고수익을 증가시킬 수 있으며 백화점과 같은 유통업체는 대량구매를 통하여 도매상이나 상품제공자로부터 추가적 할인의 혜택을 받을 수 있게 된다. 따라서 이러한 경품의 제공을 통한 판촉활동으로 신문구독자는 광고수익만큼의 신문가격을 인하 받게 되고 유통업체 소비자들은 대량구매를 통한 원가하락으로 가격인하의 수혜를 얻게 된다. 그러나 경품의 제공이 판매촉진전략의 하나일 수는 있으나 일반적인 판매촉진전략과 달리 고유한 특성을 갖고 있다. 단순히 광고수익이나 할인혜택을 목적으로 한다면 가장 효과적인 전략은 제품가격의 인하일 것이다. 즉 독자 1명이 증가할 때마다 늘어나는 광고수익만큼을 신문가격의 할인으로 적용하거나, 상품 1단위를 구매할 때마다 도매상으로부터

터 얻는 추가적 가격인하를 제품가격 인하로 적용하면 될 것이다. 그렇다면 과연 판매촉진전략으로서 경품이 갖는 특성이 무엇인지에 대하여 살펴보자.

경품은 가격에 민감한 소비자층을 대상으로 하는 판매촉진 전략이라는 특성을 갖고 있다. 신문산업의 경우, 경품은 신규 구독자를 유치하기 위한 목적으로 제공되거나 혹은 타 신문의 구독자를 유인하기 위한 목적으로 제공되는데, 현재 자사의 신문을 구독하는 독자에게 경품을 제공하는 경우는 매우 드물며 기존 구독자가 재구독 시 요구할 경우에 한하여 제공한다. 신문판매자들은 자사의 구독자 중 가격에 민감한 독자들과 그렇지 않은 독자들에 대한 정보를 보유하고 있다. 반면 타 신문사의 구독자들에 대한 정보가 없는 경우 경품제공을 통해 가격에 민감한 구독자를 유인할 목적으로 경품을 적극적으로 활용한다. 즉 경품은 기존 독자들 중 가격에 민감한 독자에게만 제공되며 경품의 제공으로 구독하는 신문을 변경하는 독자들은 가격에 민감한 소비자들이다. 백화점에서 제공하는 경품 또한 가격에 민감한 소비자를 대상으로 하는 경향이 강하다. 백화점의 경품은 당일구매 영수증이 지참되어야 하며 특정장소에서 제공되는데, 이러한 경품이 제공된다는 정보를 파악하고 있는 소비자만이 경품의 혜택을 획득할 수 있다. 즉 가격에 민감하여 경품제공에 관한 정보를 파악하고 있는 소비자의 경우 경품제공을 감안하여 추가 할인된 가격으로 상품을 구매하는 한편, 경품제공 사실을 인지하지 못한 소비자는 할인받지 못한 가격으로 상품을 구매한다.⁸⁾ 가격에 민감한 소비자를 구별하여 가

8) 대형할인전문점의 경우 백화점에 비하여 경품의 발행이 상대적으로 적은데, 이는 가격에 민감하여 가격정보를 비교하는 소비자의 비율이 월

격을 차별하는 이러한 관측활동은 미국의 장거리전화 고객에 대한 전략에 있어서 매우 일반적으로 나타나고 있다.⁹⁾

현재 공정거래위원회는 신문고시를 통해 연간 매출액의 20%를 초과하는 경품의 제공행위에 대하여 제한하고 있다. 공정거래위원회가 신문판매에 대해 경품제공을 제한하는 이유에 대하여 경품을 통한 차별적 가격책정보다는 경품제공만큼을 단일가격으로 책정하여 가격을 인하하라는 경쟁정책으로 해석할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 정책적 함의가 과연 소비자 후생을 증가시키는지 분석해 보도록 하겠다.

본 연구에서는 신문사와 신문판매처를 동일시하여 하나의 기업으로 간주하여 분석하였다. 이는 두 기업이 동일한 행동목적을 보유하고 있기 때문이다. 즉 신문사와 신문판매처는 정수한 구독료를 일정비율로 배분하는 한편, 구독량의 증가로 신문사는 신문광고수익이 증가하고 신문판매처는 신문배달 시 동봉하는 광고전단물의 광고단가를 높일 수 있다. 신문사와 신문판매처는 구독료와 광고수익을 통해 이익을 창출할 수 있으므로 본 연구에서는 하나의 통합된 기업으로 간주하여 분석하였다.

(2) 분석모형

소비자는 하나의 신문만을 구입하며 0과 1 사이에 동일한 확률로 분포(Uniform Distribution)되어 있으며, 소비자가 신문구독

등히 높아 가격차별의 효과가 낮기 때문에 판단된다.

9) 미국 장거리전화산업의 경우 정거리전화 회사를 변경하는 횟수가 많은 고객에 대하여 가격인하나 현금이 제공되는 한편, 일정기간 동안 정거리전화 회사를 변경하지 않는 기존고객에 대해서는 가격인하의 혜택이 수여되지 않는다. 이는 가격에 민감하지 않은 기존 고객에 대해서는 고객의 통화료를 정수하기 위한 목적에서이다.

으로부터 얻는 가치는 V 라고 가정한다. 시장 내에는 두 개의 신문사가 존재하여 신문사1은 0에 신문사2는 1에 위치한다고 가정하겠다. 두 기업의 가격을 비교하여 구매를 결정하는 정보소비자(Informed Consumer)의 비율은 $\alpha \in [0, 1]$ 이며 가격을 비교하지 않은 채 가까운 거리에 있는 기업의 제품을 구매하는 비정보소비자(Uninformed Consumer)의 비율은 $1 - \alpha$ 이다. 소비자는 신문사의 위치로부터 1단위 멀리 위치할수록 t 만큼의 거리비용을 체감한다. 모형의 편의상 생산에 소요되는 한계비용을 영(0)으로 설정하며 고정비용도 없다고 가정한다. 신문사는 신문 한 장을 판매할 때마다 광고주로부터 d 만큼의 광고수익을 받는다고 책정하자.

정보소비자 x 는 $p_1 + tx$ 와 $p_2 + t(1 - x)$ 의 가격을 비교하여 낮은 쪽의 신문을 구독한다. 신문사1이 p_1 을 선택할 때 신문사1의 신문을 구독할 정보소비자의 구독량을 x_1 으로 표기하면, x_1 은 다음과 같다.

$$p_1 + tx_1 = p_2 + t(1 - x_1) \quad (1)$$

$$x_1 = \frac{p_2 - p_1 + t}{2t} \quad (2)$$

만약 $\alpha = 1$, 즉 소비자들 모두가 정보소비자라면 신문사1은 아래의 극대화문제의 해를 p_1 으로 선택한다.

$$\text{Max}_{p_1} (p_1 + d)x_1 = (p_1 + d) \left(\frac{p_2 - p_1 + t}{2t} \right) \quad (3)$$

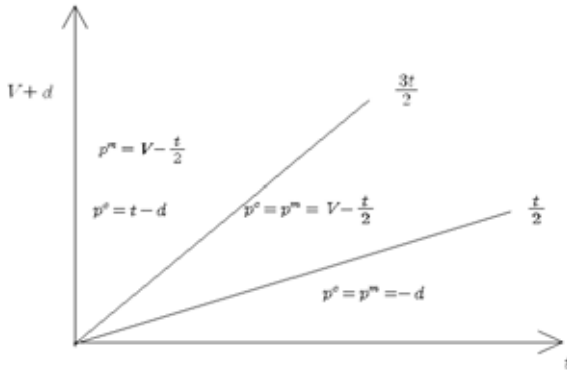
위의 극대화문제로부터 도출되는 해(解)는 신문의 가치(V)와 광고수입료(d) 및 선호비용(t)에 따라 달라진다.

$V+d > \frac{3}{2}t$ 인 경우, 반응함수는 $p_1(p_2) = \frac{p_2+t-d}{2}$ 로서, 일반적인 Hotelling모형의 반응함수 형태이다. 두 신문사는 대칭적이므로 두 신문사의 균형가격은 $p_1^c = p_2^c = t-d$ 이다. 만약 $t > d$ 이면 두 신문사의 가격은 양(+)의 값을 가지며, $t < d$ 인 경우 균형가격은 음(-)이 된다.¹⁰⁾ 그러나 구석균형(Corner Solution)이 나타나는 구간에서는 균형가격이 다르다. 즉 $\frac{3}{2}t > V+d > \frac{1}{2}t$ 의 경우 신문사의 균형가격은 $p_1^c = p_2^c = V - \frac{1}{2}t$ 이며, $V+d < \frac{1}{2}t$ 의 경우 균형가격은 $p_1^c = p_2^c = -d$ 이다.

이와 반대로 만약 $\alpha=0$, 즉 소비자들이 모두 비정보소비자라면 신문사1은 영(0)과 $1/2$ 사이에 위치하는 비정보소비자 x 에 대하여 독점가격을 책정한다. $V+d > \frac{1}{2}t$ 인 경우 신문사1과 2의 독점가격은 $p_1^m = p_2^m = V - \frac{t}{2}$ 이며, $V+d < \frac{1}{2}t$ 인 경우 신문사1과 2의 독점가격은 $p_1^m = p_2^m = -d$ 이다. 따라서 신문사가 비정보소비자에게 책정하는 독점가격(p^m)과 정보소비자를 대상으로 책정하는 경쟁가격(p^c)을 비교해 보면, $\frac{3}{2}t > V+d$ 의 경우 독점가격(p^m)과 경쟁가격(p^c)은 동일하다. 그러나 $V+d > \frac{3}{2}t$ 인 경우 독점가격($p_1^m = V - \frac{t}{2}$)이 경쟁가격($p_1^c = t-d$)보다 항상 높다. 아래의 <그림 1>은 조건별로 신문사가 책정하는 균형가격과 독점가격을 보여 준다.

10) 신문가격이 음(-)으로 나타난다는 말은 곧 자사의 신문을 구독할 때마다 신문사가 독자에게 $d-t$ 만큼의 돈을 지불한다는 것을 의미한다. 이는 광고수가 높을 경우 신문사는 음(-)의 신문가격을 책정할 유인이 존재함을 나타낸다.

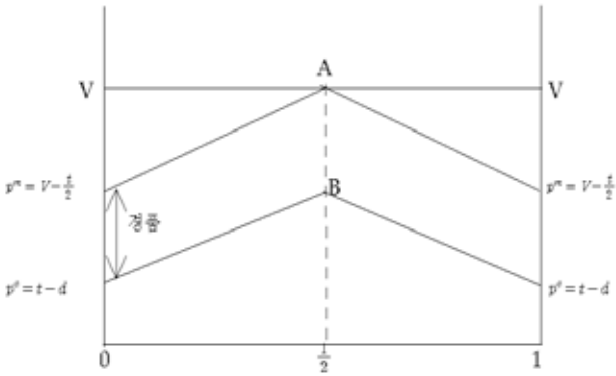
<그림 1> 구간별 독점가격과 경쟁가격



1) 경품의 발행

경품의 발행은 정보소비자와 비정보소비자를 구별하여 가격에 차별을 둘 수 있는 방법이다. 이러한 경품의 가격차별효과는 독점가격과 경쟁가격간의 차이가 나타나는 $V+d > \frac{3}{2}t$ 의 구간에서만 이루어진다. 신문사는 공식적인 신문가격을 독점가격 p^m 으로 책정하며 비정보소비자는 이 가격을 모두 지불한다. 그러나 신문사는 정보소비자에 대해서 독점가격 p^m 을 요구하되 $p^m - p^c$ 에 해당하는 경품을 제공함으로써 실질적으로는 경쟁가격 p^c 의 가격을 정보소비자에게 책정한다.

<그림 2> 경품제공 시 가격차별과 소비자잉여



경품제공을 통한 소비자별 가격차별을 그림으로 정리한 것이 <그림 2>이다. 한 신문에 대한 비정보소비자의 소비자잉여는 $\triangle p^m VA$ 이므로 비정보소비자의 총소비자잉여(CS^m)는 $\triangle p^m VA \times 2$ 이다. 한편, 한 신문에 대한 정보소비자의 소비자잉여는 $\square p^c VAB$ 이므로 정보소비자의 총소비자잉여(CS^c)는 $\square p^c VAB \times 2$ 이다.

$$CS^m = (V - p^m) \times \frac{1}{2} \times \frac{1}{2} \times 2 = \frac{t}{4} \quad (4)$$

$$CS^c = \left(\{ V - (t - d) \} + \left\{ V - \left(\frac{3t}{2} - d \right) \right\} \right) \times \frac{1}{2} \times \frac{1}{2} \times 2 = V + d - \frac{5t}{4}$$

(5)

따라서 경품발행의 소비자잉여(CS)는 비정보소비자잉여(CS^m)와 정보소비자잉여(CS^c)를 각각 $(1 - \alpha)$ 와 α 의 비율로 합산한 값이 된다.

$$CS = (1 - \alpha) CS^m + \alpha CS^c = \frac{t}{4} + \alpha \left(V + d - \frac{3t}{2} \right) \quad (6)$$

경품의 발행은 $V+d > \frac{3}{2}t$ 의 구간에서만 이루어지므로, 식 (6)을 통해 정보소비자 비율 α 의 증가에 따라 전체 소비자잉여가 증가함을 알 수 있다.

2) 경품의 금지

경품제공의 규제로 단일가격을 책정해야 할 경우 신문사는 비정보소비자와 정보소비자를 모두 고려하여 가격을 책정한다. 따라서 신문사는 다음의 극대화문제의 해를 단일가격으로 선택하게 된다.

$$\begin{aligned} \text{Max}_{p_1} \quad & (1-\alpha)\left((p_1+d) \times \frac{1}{2}\right) + \alpha((p_1+d)x_1) \quad (7) \\ \text{단,} \quad & p_1 \leq p^m = V - \frac{t}{2} \end{aligned}$$

신문사들은 정보소비자에 대해 가격경쟁을 하므로 신문판매부수 x_1 은 식(2)와 같이 결정된다. 식(2) 및 제약조건을 포함한 라그랑지함수는 다음과 같다.

$$\text{Max}_{\left(\begin{smallmatrix} p_1 \\ \lambda \end{smallmatrix}\right)} \quad \mathcal{L} = (1-\alpha)\left((p_1+d) \times \frac{1}{2}\right) + \alpha\left((p_1+d)\left(\frac{p_2-p_1+t}{2t}\right)\right) - \lambda(p_1-p^m)$$

위의 극대화문제로부터 획득되는 균형가격 p^r 은 아래와 같으며, <그림 3>은 경품금지의 균형가격을 영역별로 나타낸 것이다.

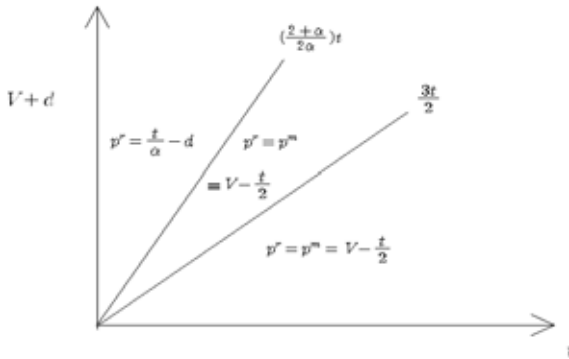
$$p^r = \begin{cases} \frac{t}{\alpha} - d, & \text{if } V+d > \left(\frac{2+\alpha}{2\alpha}\right)t \leftrightarrow \alpha > \frac{2(V+d)-t}{2(V+d)-t} \\ V - \frac{t}{2} = p^m, & \text{if } V+d \leq \left(\frac{2+\alpha}{2\alpha}\right)t \leftrightarrow \alpha \leq \frac{2(V+d)-t}{2(V+d)-t} \end{cases} \quad (9)$$

경품금지의 단일균형가격 p^r 이 전체 소비자에게 주는 소비

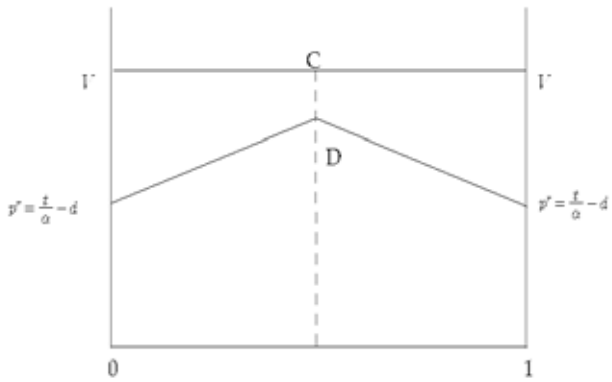
자잉여를 계산해 보자. <그림 4>에서 신문1을 구독하는 소비자의 잉여는 $\square p^r VCD$ 이므로 경품금지의 경우 총소비자잉여 (CS^r)는 $\square p^r VCD \times 2$ 이다.

$$CS^r = \begin{cases} V+d - \frac{t}{\alpha} - \frac{t}{4}, & \text{if } V+d > \left(\frac{2+\alpha}{2\alpha}\right)t \\ \frac{t}{4}, & \text{if } V+d \leq \left(\frac{2+\alpha}{2\alpha}\right)t \end{cases} \quad (10)$$

<그림 3> 경품을 금지하는 경우의 구역별 가격



<그림 4> 경품을 금지하는 경우의 단일가격



3) 소비자후생의 비교

경품제공을 허용할 경우와 경품제공을 금지할 경우의 소비자후생의 차분($\Delta CS = CS - CS^r$)을 비교하면 아래와 같다.

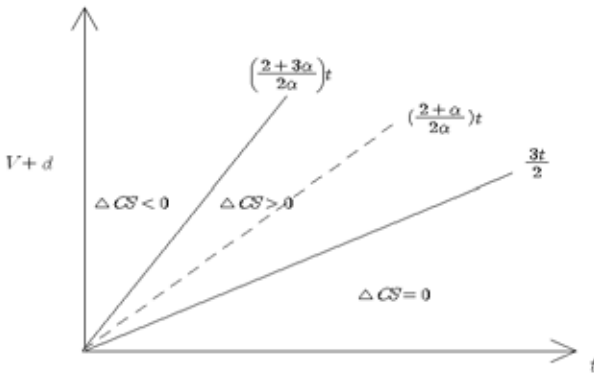
$$\Delta CS \begin{cases} = \left(\frac{1}{1-\alpha} \right) \left(\left(\frac{2+3\alpha}{2\alpha} \right) t - (V+d) \right) < 0, & \text{if } V+d > \left(\frac{2+3\alpha}{2\alpha} \right) t \\ = \left(\frac{1}{1-\alpha} \right) \left(\left(\frac{2+3\alpha}{2\alpha} \right) t - (V+d) \right) > 0, & \text{if } \left(\frac{2+3\alpha}{2\alpha} \right) t > V+d > \left(\frac{2+\alpha}{2\alpha} \right) t \\ = \alpha \left(V+d - \frac{3t}{2} \right) > 0, & \text{if } \left(\frac{2+\alpha}{2\alpha} \right) t > V+d > \left(\frac{2}{2} \right) t \\ = 0, & \text{if } \left(\frac{2}{2} \right) t > V+d \end{cases} \quad (11)$$

소비자후생의 비교를 통해 경품의 제공이 소비자후생을 일방적으로 감소시키는 것이 아니라는 어떤 구간에서는 경품제공으로 소비자잉여가 증가한다는 사실을 확인하였다. 신문독자가 신문가치와 광고수익의 합($V+d$)에 비하여 체감하는 거리비용(t)이 상대적으로 높을 경우 $\left(\left(\frac{2+3\alpha}{2\alpha} \right) t > V+d > \frac{3t}{2} \right)$, 신문사는 경쟁사의 고객이 자사의 신문을 구독하도록 하기 위해서 가격을 크게 낮추어야 한다. 따라서 이러한 경우에는 경품제공을 금지시키면 신문사가 독점가격(p^m)에 근접하는 가격(p^r)을 선택하는 반면, 경품제공을 허용할 경우 비정보소비자에 한해서만 독점가격(p^m)으로 구독하게 하고 정보소비자에 대해서는 경품제공을 통해 경쟁가격(p^c)으로 구독할 수 있게 한다. 그러므로 거리비용(t)이 상대적으로 높아서 신문사가 독점력을 발휘할 수 있는 영역에서는 경품제공이 경쟁을 촉진시킨다.

한편 거리비용(t)이 상대적으로 낮을 경우, 신문사는 약간의 가격인하만으로도 상당한 규모의 경쟁신문 구독자를 유인할 수 있다. 이렇게 경쟁이 치열해질 수 있는 영역에서 정보소비자의 비율(α)이 일정수준 $\left(\frac{2t}{2(V+d)-3t} \right)$ 이상이면 경품제공을

금지시킴으로써 전체 소비자후생을 증가시킬 수 있다.

<그림 5> 소비자후생의 비교



4) 광고의 효과분석

판매부수당 광고수익을 나타내는 d 가 증가하면 소비자후생에 어떠한 영향을 주는지 살펴보자. 아래의 식(12)와 식(13)은 광고수익 d 의 증가가 경품제공 및 경품금지 시의 소비자잉여에 어떠한 영향을 주는지를 나타낸다. 경품이 제공될 경우 d 가 증가하면 정보소비자들은 모두 광고수익의 혜택을 받으므로, 정보소비자의 비율인 α 만큼의 소비자잉여증가가 나타난다.

한편, 경품을 금지시키면 신문사들은 단일가격을 책정하게 되는데, d 가 증가하여도 정보소비자의 비율이 일정수준 $\left(\frac{2t}{2(V+d)-t} \right)$ 이하이면 소비자잉여에는 변화가 없다. 경품금지의 경우 정보소비자의 비율이 일정수준 $\left(\frac{2t}{2(V+d)-t} \right)$ 이상이어야만 광고수익 증대에 따라 가격인하의 유인이 발생하여 소비자잉여도 증가하게 되는 것이다.

$$\frac{\partial CS}{\partial d} = \alpha > 0 \quad (12)$$

$$\frac{\partial CS^r}{\partial d} = \begin{cases} 1, & \text{if } \alpha > \left(\frac{2t}{2(V+d)-t} \right) \\ 0, & \text{if } \alpha < \left(\frac{2t}{2(V+d)-t} \right) \end{cases} \quad (13)$$

따라서 광고수익의 증가가 경품제공 및 경품금지 시의 소비자후생에 미치는 역할은 아래와 같이 정보소비자의 비율인 α 에 따라 결정된다.

$$\frac{\partial \Delta CS}{\partial d} = \begin{cases} -(1-\alpha) < 0, & \text{if } \left(\frac{2t}{2(V+d)-t} \right) < \alpha < 1 \\ \alpha > 0, & \text{if } 0 < \alpha < \left(\frac{2t}{2(V+d)-t} \right) \end{cases} \quad (14)$$

2. 시장지배적 사업자

(1) 신문법에서의 시장지배적 사업자 추정

공정거래위원회는 공정거래법상 시장지배적 사업자 판단기준에 대하여 “시장지배적지위남용행위심사기준(공정거래위원회 고시 제2002-6호)”을 정하고 있는데, 이에 따르면 객관적 시장획정 지표의 하나로 통계청의 표준산업분류를 활용하도록 하고 있다.¹¹⁾ <표 6>은 신문업에 대한 통계청의 표준산업분류를 정리한 것인데, 음영으로 처리한 부분이 신문업이 해당되는 부분이다.

11) 공정거래위원회 고시 제2002-6호, II-1-나의 (4)번 참조

< 표 6 > 출판업에 대한 표준산업분류

세분류	세세분류	산업분류명	산업활동
221 1		서적출판업	
	22110	서적출판업	신문 및 정기간행물을 제외한 각종 서적과 서적 성격의 웹플릿을 출판하는 활동(예시: 지도 및 해도 출판, 전화번호부 출판, 지구본 제조, 차트 출판, 악보 출판, 정보목록부 출판, 인명부 출판, 사업체 목록부 출판)
221 2		신문, 잡지 및 정기간행물 발행업	
	22121	신문발행업	일반대중이 관심을 갖는 뉴스를 제공하기 위하여 일간 및 주 3일 이상 발생하는 신문을 발행하는 산업활동(제외: 전문일간지, 주간뉴스 및 주간지(22122), 방송 또는 신문사, 출판사 및 기타 언론사에 뉴스자료 제공 활동 (8100))
	22122	잡지 및 정기간행물 발행업	전문 또는 일반적인 내용에 관한 주간, 주간, 월간, 주간, 계간, 연간 등의 정기간행물, 잡지, 만화신문 등을 발행하는 산업활동(예시: 전문일간지 발행, 만화신문 발행)(제외: 신문발행(22121))
	22123	정기광고간행물 발행업	부동산, 중고품 등의 각종 상품의 거래, 산업활동 안내, 구인·구직 등에 관한 광고간행물을 정기적으로 발행하는 산업활동(예시: 생활정보지 발행, 광고간행물 발행)(제외: 신문발행(22121))
221 3		오디오기록매체 출판업	
	22131	음반 및 기타음악 기록매체 출판업	음반 및 기타 음악기록매체를 기획·제작하거나 제작한 것을 직접 출판하는 산업활동(예시: 레코드 출판 음악기록매체 출판)
	22139	기타 오디오기록 매체 출판업	음악을 제외한 기타 오디오기록매체를 기획·제작하거나 기획·제작한 것을 직접 출판하는 산업활동(예시: 오디오 테이프 출판 음성기록매체 출판)(제외: 게임소프트웨어 출판(72201))
221 9		기타출판업	
	22190	기타출판업	기타 출판업으로서 사진, 판화 및 우편엽서, 시간표, 캘린더, 예술복제품 및 기타 인쇄물을 발행하는 산업활동(예시: 각종 마이크로출판물의 발행, 우표 발행, 축하카드 발행, 지폐발행, 예술복제품 제조)

자료: 통계청, "표준산업분류", www.nso.go.kr

앞서 신문업에 대한 규제현황에서 설명한 바와 같이, 공정

거래법 제4조에서는 시장지배적 사업자의 추정에 있어서 1개 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나 3 이하의 사업자의 시장점유율 합계가 75% 이상인 경우로 규정하고 있음에도 불구하고 신문법 제17조에서는 1개 사업자의 시장점유율이 30% 이상이거나 3 이하의 사업자의 시장점유율 합계가 60% 이상인 경우로 정하고 있다. 공중파방송이나 위성송신방송 등 방송산업에 대해서는 공공의 재산인 주파수를 이용한다는 이유로 점유율 규제를 적용하고 있다. 이러한 방송시장에 대한 규제와 비교할 때 같은 언론인 신문업에 대하여 언론의 다양성을 확보하자는 측면에서 시장지배적 사업자의 추정기준을 강화한다는 신문법의 취지에 대해서는 긍정적으로 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 신문의 공공재적 성격마저 인정될 필요가 없다는 주장이 제기되고 있는 현 시점에서는 언론의 다양성에 대해서도 재검토해야 할 필요가 있다.¹²⁾ 또한 한편으로 방송시장에 대한 점유율 규제는 경쟁력 없는 방송매체도 현상유지할 수 있도록 하여 산업의 효율성을 악화시킨다는 도전을 받고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 시장지배적 사업자 추정기준의 강화도 신문업의 경제적 효율성을 약화시킬 수 있다는 우려를 남겨 두고 있다고 하겠다.

신문업에 대해서만 시장지배적 사업자 기준을 강화시켜야 할 경제학적 이유로서 생각해 볼 수 있는 근거는 신문시장의 효율성이 여타 산업에 비하여 유독히 낮다라는 주장일 것이다. 즉 신문시장 자체가 일반 제조업과 달리 시장구조가 과점화되어 있으며 경쟁도가 낮고 신규진입이 어려워 시장의 효율

12) 김재홍(2004)는 심지어 “신문의 경우에는 공공재적 성격이 없다”라고 언급한 바 있다. 김재홍(2004), pp.755-757 참조.

성이 떨어지는 산업이며 따라서 소규모 신문사에 대한 보호가 필요하다는 주장이다.¹³⁾ 그러나 이러한 주장과 달리 신문시장은 효율적인 경쟁체제를 형성하고 있다. 이재형·양정삼·이원호(2002)가 통계청의 자료를 근거로 작성한 세세분류(5자리수) 집중도를 가중평균하여 계산한 2000년도 제조업의 평균 상위3사 점유율(CR3) 및 허핀달-허쉬만지수(HHI)는 각각 52.5와 1,835였다.¹⁴⁾ 2003년도 중앙일간지의 CR3와 HHI의 값이 68.6과 1,740이며, <표 5>의 세세분류에 따라 신문발행업(산업분류코드 22121)의 2003년도 CR3와 HHI지수는 59.8과 1,349였다. 상위 3개사의 시장점유율인 CR3는 평균을 다소 상회하고 있으나 HHI는 오히려 제조업 평균을 하회하고 있는 실정이다. 외환위기 이후

13) 김진국(2004)은 미국과 EU의 시장지배적 사업자에 대한 기준에는 차이가 있는데 이러한 차이가 바로 시장의 효율성에 대한 시각 차이에서 비롯한다고 설명하고 있다. 미국의 경우 90% 이상이면 독점으로 인정하고 70% 이상이면 가능성을 의심하며, 40% 이하이면 독점력이 없다고 판단하는 반면, EU의 시장지배적 지위 판단기준은 시장의 성격에 따라서 40~45%이면 시장지배적 지위에 있다고 판단한다. 특히 독일 경쟁제한금지법(GWB) 제19조 제3항에서는 시장지배적 지위에 대하여 첫째, 한 기업의 점유율이 1/3 이상일 경우, 둘째, 3개 이하의 기업이 50% 이상을 점유할 경우, 셋째, 5개 이하의 기업이 2/3 이상의 점유율을 가질 경우로 규정하고 있다. 미국과 유럽간의 이러한 차이는 '시장이 어떻게 작용하는가'에 대한 평가가 다르기 때문이다. 미국의 경우는 독점적 지위를 보유하게 되어도 독점가격을 책정한다면 신규기업이 진입하게 되기 때문에 독점력의 남용이 약할 것이라 보는 한편, 유럽의 경우 유럽시장이 미국시장만큼 효율적이지 않다고 평가한다. 김진국(2004), pp.108-110 참조.

14) 이재형·양정삼·이원호(2002)는 허핀달-허쉬만지수(HHI)를 계산하는데 있어서 산업 내 기업별 시장점유율의 제곱을 합산하고 이에 1,000을 곱하였으나, 일반적으로 허핀달-허쉬만지수(HHI)는 산업 내 기업별 시장점유율의 제곱을 합산하여 10,000을 곱하도록 하고 있기 때문에 여기서는 후자의 방법을 따라 10,000을 곱하여 계산하였다.

기업들의 구조조정으로 인하여 한국의 집중도가 2000년까지 심화되었으며 이후 완화되어 온 사실을 고려한다면, 현재의 신문산업이 여타 산업에 비하여 특별히 과점화가 심각하다고 주장하기는 어렵다.

한편, 신문법 제17조의 신문업 관련시장 책정규정은 신문업이 추구하는 목적에 부합하지 않는다는 문제점을 내포하고 있다. 신문시장은 신문시장 자체만이 아닌 여러 다양한 매체와의 경쟁관계에 있으며 그러한 경쟁관계가 지속적으로 심화되고 있다. 전술한 바와 같이 광고시장에서 신문사들의 점유율이 감소할 정도로 신문산업은 방송 및 인터넷신문과의 치열한 경쟁관계를 형성하고 있다. 이러한 이유로 일정한 요건을 충족시키는 인터넷신문은 일반 일간신문과 마찬가지로 신문법의 적용대상이 되며 정부기관에 등록하도록 규정되어 있다.¹⁵⁾ 신문법은 인터넷신문을 일반 일간신문들과 동일하게 자유와 기능보장을 받도록 규정하고 있고 또 한편으로 동일한 책임을 이행하도록 규정하고 있는 것이다. 그러나 이러한 신문법의 취지에도 불구하고 신문법 제17조는 신문업의 관련시장을 “일반 일간신문 및 특수일간신문”으로 한정하고 있기에 인터넷신문을 포함시키지 않고 있다. 더구나 인터넷신문은 지면으로 발행하는 신문이 아니기에 발행부수로 시장점유율을 산정할

15) 인터넷신문에 대하여 신문법 제2조 제5호는 “컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것”으로 정의하고 있다. 한편, 인터넷신문의 등록과 관련하여 신문법 제12조 제1항은 “인터넷신문을 경영·관리하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 ……(중략)…… 문화관광부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사에게 등록하여야 한다”라고 규정하고 있다.

수 없는데도 신문법 제17조는 시장점유율 산정에 있어서 ‘발행 부수’를 기준으로 삼고 있다. 즉 제17조는 인터넷신문이 신문 시장에서 경쟁대상이 될 수 있다는 점을 고려하지 않고 있다. 인터넷신문을 신문시장 내 경쟁상대로 고려한다면 시장점유율의 기준을 매출액이나 혹은 유사한 측정단위로 산정해야 할 것이다.

인터넷신문과 더불어 신문업의 관련시장 책정규정에 있어서 또 다른 문제점은 무료신문에 대한 부분이다. 무료신문은 인터넷신문과 더불어 일반 일간신문과 경쟁관계에 놓여 있다. 현재 한국에서 무료신문들은 대부분 신문법상의 정기간행물로 등록되어 있으며 활자를 인쇄하여 발행한다는 측면에서 일반 일간지의 경쟁자에 해당한다. 그러나 신문법 제17조는 신문업의 관련시장 책정에서 ‘무료로 보급하는 일간신문을 제외한다’라고 규정하고 있다. 신문시장의 범위에서 무료 일간신문을 제외하도록 규정한 법조항은 현재 신문시장에서 전개되고 있는 구조조정을 고려하지 않고 있다고 하겠다. 설문조사에 따르면 무료 일간신문이 독자 열독률 측면에서 유료 일간신문보다 높은 경우도 나타나고 있다.¹⁶⁾ 또한 최근에는 가정으로 배급되는 무료 일간신문도 창간된 바 있다.¹⁷⁾ 무료신문들의 적극적인 시장진입으로 말미암아 유료 일간신문들은 더욱 높은 경쟁압력에 직면하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 양상은 비단 한국에서만

16) 미디어오늘은 9월 10일자 보도에서 한국리서치센터(HRC)가 2004년 6~7월 전국의 성인남녀 7,500명을 대상으로 주요일간지에 대한 열독률을 조사한 결과, 무료신문인 메트로가 4위였다고 발표한 바 있다.

17) 무료로 보급되는 일간신문으로서는 비록 현재 폐간되었으나 2005년 10월 창간된 바 있던 유티피플(UT People)을 들 수 있다.

18) 2005년 10월 6일자 미디어오늘의 보도에 따르면 무료신문 발행사 4곳

나타나는 것이 아니라 전 세계적으로 나타나는 보편적인 현상이다. 미국에서는 워싱턴포스트(Washington Post)와 시카고트리뷴(Chicago Tribune)이 무료일간지인 ‘익스프레스(Express)’와 ‘레드아이(Red Eye)’를 각각 발행하고 있다. 영국에서는 파이낸셜타임즈(Financial Times)가 무료 석간신문인 ‘FTpm’을 배포한 바 있다.

인터넷신문과 무료신문 그리고 이 밖에 다양한 미디어매체와의 경쟁을 고려한다면, 신문시장에서 독점적 지위에 있다 하여도 광고시장에서의 점유율을 높이기 위해서는 독점가격을 책정하는 등 시장지배적 사업자의 지위를 남용하기는 어려운 실정이다. 그러므로 인터넷신문 및 무료신문을 제외하고 관련시장을 일반 일간신문과 특수 일간신문만으로 한정하는 신문법 제17조의 법조항은 적절한 관련시장 책정규정으로 보기 어렵다.

<그림 6> 워싱턴포스트의 무료신문 ‘익스프레스’



<그림 7> 시카고트리뷴의 무료신문 ‘레드아이’



중 메트로만을 제외한 3곳(데일리포커스, 데일리줌, 스포츠한국)은 적자를 기록하는 것으로 알려졌다. 이렇게 적자를 보면서도 지속적으로 무료신문을 발행하고 있다는 사실로부터 유료신문도 가관 판매부진의 영향으로 경영환경이 악화되고 있을 것으로 추정할 수 있다.

(2) 신문고시에서의 시장지배적지위남용행위의 유형

공정거래위원회가 고시한 신문고시에서는 신문업에 특수성에 따라 시장지배적지위남용행위를 규정하고 있는데, 일부 사항에 대해서는 일반적인 “시장지배적지위남용행위심사기준(공정거래위원회 고시 제2002-6호)”보다 더 강한 규제를 가하고 있다. 시장지배적지위남용행위심사기준에서는 가격의 부당한 결정·유지·변경행위에 대하여 “정당한 이유 없이 상품의 가격이나 용역의 대가를 수급의 변동이나 공급에 필요한 비용(동종 또는 유사업종의 통상적인 수준의 것에 한한다)의 변동에 비하여 현저하게 상승시키거나 근소하게 하락시키는 행위”로 규정하고 있다.¹⁹⁾ 한편, 신문고시 제10조 제1항에서는 가격의 부당한 결정·유지·변경행위에 대하여 “시장지배적 사업자인 신문발행업자가 거래상대방에 대한 신문판매가격 또는 광고대가를 원가 변동요인 등에 비하여 현저하게 높은 수준으로 결정·유지 혹은 변경하는 행위”로 규정하고 있다. 즉 시장지배적지위남용행위심사기준은 수급의 변동에 따른 가격변동을 합법적인 행위로 인정하고 있는 반면, 신문고시는 수급의 변동에 따른 가격변동을 합법적 행위로 인정하지 않는 것으로 판단된다. 신문 등 정기간행물의 판매가격은 그 신문 독자의 수요량 및 수요탄력성에 따라 결정된다. 독자의 수요가 낮으나 수요탄력성이 낮은 분야인 전문지(경제전문지, 전자기기 전문지 등)의 경우 수요층에게 높은 가격을 책정할 수 없다면 전문지 분야를 개척할 유인이 감소하게 된다. 독자층을 확보하기 위하여 적정가격보

19) 공정거래위원회 고시 제2002-6호, IV-1 참조.

다 낮은 가격을 책정하고 어느 정도 독자층을 확보한 후 정상 가격을 상승시켜 이윤을 창출하는데, 이 경우에는 원가변화가 동반되지 않아 시장지배력 남용이 될 수 있다. 따라서 한번 가격을 책정한 이후 수급의 변화에도 불구하고 가격을 변동시키기 어렵게 규정한 신문고시의 규정은 다른 산업에 적용되는 시장지배적지위남용행위심사기준과 비교하여 형평성 측면에서 논란의 여지를 남겨 두고 있다.

시장지배적지위남용행위심사기준은 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위유형에 대하여 “부당하게 상품 또는 용역을 통상거래가격에 비하여 낮은 대가로 공급하거나 높은 대가로 구입하여 경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 경우”로 규정하면서도, “낮은 대가의 공급 또는 높은 대가의 구입” 및 “경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 경우”에 대하여 구입수량, 기간, 품목의 특성 및 수급상황, 당해사업자 경쟁사업자의 시장지위·자금력 등을 고려하도록 하고 있다.²⁰⁾ 반면에, 신문고시 제10조 제2항에서는 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위유형으로서 “신문발행업자가 자기 신문판매업자들에게 지나치게 낮은 가격으로 신문을 공급함으로써 경쟁을 배제시킬 우려가 있는 경우”로만 규정해 두고 있을 뿐, “지나치게 낮은 가격의 신문 공급”이나 “경쟁을 배제시킬 우려가 있는

20) 공정거래위원회 고시 제2002-6호, IV-5에서는 “낮은 대가의 공급 또는 높은 대가의 구입” 여부를 판단함에 있어서는 통상거래가격과의 차이의 정도, 공급 또는 구입의 수량 및 기간, 당해 품목의 특성 및 수급상황 등을 종합적으로 고려하도록 하고 있으며, “경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 경우”를 판단함에 있어서는 당해 행위의 목적, 유사품 및 인접시장의 존재여부, 당해 사업자 및 경쟁사업자의 시장지위 및 자금력 등을 종합적으로 고려하도록 하고 있다.

경우”에 대한 판단기준은 제시하지 않고 있다. 따라서 신문고 시도 시장지배적지위남용행위심사기준과 마찬가지로 구체적인 판단기준을 제시함으로써 경쟁당국의 자의적인 판단에 따라 결정될 우려를 제한해야 할 필요가 있다고 판단된다.

한편, 신문고시 제10조 제4항에서는 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위에 대하여 “시장지배적 사업자인 신문발행업자가 허위 또는 근거없는 내용으로 광고주 등 거래상대방을 비방하는 기사를 게재함으로써 사업활동을 어렵게 하는 행위”로 규정하고 있다. 이러한 규정은 신문업에서만 나타날 수 있는 신문발행업자의 부당한 사업활동 방해행위를 제지하기 위한 목적에서 제정되었다고 판단된다. 그러나 신문발행업자가 허위 또는 근거없는 내용으로 광고주 등 거래상대방을 비방하는 기사를 게재함으로써 사업활동을 어렵게 하는 행위는 시장지배적 지위의 남용행위보다는 거래상지위남용이라는 불공정거래행위로 분류해야 한다. 물론 시장지배적 사업자의 경우 허위비방기사의 효과가 더 클 수는 있으나 근본적으로 이러한 행위는 불공정거래행위유형으로 규제해야 할 대상이다. 따라서 이러한 행위유형에 대해서는 신문고시 제10조의 “시장지배적 지위남용의 금지”보다는 신문고시 제5조의 “거래상지위남용행위의 금지”로 규제하는 것이 보다 바람직하다고 판단된다.

IV. 대안

신문시장의 경제적 효율성을 제고시키는 방안으로서는 경품 규제에 대한 재검토를 제안하는 바이다. 전술한 바와 같이 경품제공의 허용 및 금지에 따른 소비자후생을 비교분석한 결과는 소비자가 느끼는 신문의 가치와 광고대금 및 신문에 대한 선호도 그리고 정보소비자와 비정보소비자간의 비율에 따라 다르게 나타난다. 따라서 이러한 조건들에 대한 검토와 확인이 수행된 다음 경품의 허용 또는 제한을 결정해야 할 것이다. 충분한 검토 없이 일률적으로 경품의 제공을 제한시키는 정책을 채택할 경우 오히려 소비자후생을 악화시킬 우려도 존재하기 때문이다. 정책결정을 위한 사전조사의 필요성과 아울러 전체 소비자의 후생을 증가시키는 것이 과연 정책의 목표가 될 수 있는지에 대해서도 추가로 연구해 봐야 할 과제로 생각한다. 정보소비자는 가격정보를 비교하기 위하여 시간 및 금전적 비용을 지불하지만, 비정보소비자는 그러한 비용을 지불하지 않는 성향을 갖고 있다. 경품의 금지는 비정보소비자에게는 유리하지만 정보소비자에게는 더 높은 가격을 지불하도록 만든다. 따라서 경품을 금지하면 정보소비자잉여는 경품제공의 경우보다 감소하게 되므로 과연 정보소비자의 소비자잉여를 감소하면서 비정보소비자의 소비자잉여를 높이는 정책이 타당한 목표인지에 대해서도 고려해 봐야 할 것이다.

한편으로 시장지배적 사업자의 강화된 기준에 대해서도 재

고해야 할 것이다. 전술한 바와 같이 신문시장은 여타산업에 비하여 집중도가 심화되어 있지 않다. 또한 신문산업은 TV나 인터넷 등 다양한 매체와 경쟁관계에 있어 높은 시장점유율을 이용한 시장지배적 지위남용의 우려가 여타산업에 비하여 높지도 않다. 따라서 시장지배적 사업자 추정기준에 대해서는 여타 산업과의 형평성을 고려하여 동일한 기준을 적용하도록 해야 할 것이다. 또한 신문고시에서 시장지배적 지위의 남용 행위유형에 대하여 일반적인 고시와 달리 규정한 조항에 대해서도 형평성을 고려하여 재조정해야 할 것이다.

참고문헌 |

- 공정거래위원회, 『공정거래백서』, 2003 / 2004.
- 권재용, 『미국의 언론시장에 대한 법제와 정책』, 『세계의 언론법제』, 상권(통권 13호), 2003.
- 김재홍, 『신문/방송시장의 경쟁제한성』, 권오승 편, 『공정거래와 법치』, 법문사, 2004.
- 김진국, 『현행 공정거래법의 시장지배적지위남용금지제도의 개정에 대한 소고』, 『공정거래법 전면 개편방안(상)』, 한국경제연구원, 2004, pp.83-139.
- 문화관광부, 『2004 문화산업백서』, 2004. 12.
- 연태훈, 『영업활동 규제사례에 대한 경제학적 분석: 경쟁정책적 관점에서』, 정책연구시리즈 2004-08, 한국개발연구원, 2004.
- 이재형·양정삼·이원호, 『한국의 산업집중통계』, 한국개발연구원, 2002.
- 전영우, 『신문광고산업 현황과 발전방향에 관한 연구』, 신문광고 조사연구 결과발표회, 2003.
- 정영진, 『미국의 신문시장과 독점금지법』, 『세계의 언론법제』, 상권(통권 15호), 2004.
- 조대근, 『참여사의 동상이몽 정부지원 너무 기대: 위기의 신문공동배달제』, 『신문과 방송』, 2004. 4.
- 한국언론재단, 『한국신문방송연감』, 2002/2003, 2004/2005.

- Ben-Zion, Uri, Hibshoosh, Aharon, and Spiegel, Uriel, "The Optimal Face Value of a Discount Coupon," *Journal of Economics and Business*, 1999, 51, pp.159-174.
- Bester, "Coupons and oligopolistic price discrimination," *International Journal of Industrial Organization*, 14, 1996, pp.227-242.
- Gerstner, Eitan, and Hess, James D., "Who benefits from large rebates: manufacturer, retailer or consumer?," *Economic Letters*, 36, 1991, pp.5-8.
- Hotelling, H., "Stability in Competition," *Economic Journal*, Vol.39, 1929, pp.41-57.
- Salop, Steven C., "Monopolistic Competition with Outside Goods," *Bell Journal of Economics*, Vol.10, 1979, pp.141-156.
- Shepard, Andrea, "Price Discrimination and Retail Configuration," *Journal of Political Economy*, 1991, Vol.99, No.1, pp.30-53.
- Tirole, Jean, *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, 1989.
- Varian, Hal R., "A Model of Sales," *American Economic Review*, Vol.70, pp.651-659.
- Yoskowitz, David, "Price Dispersion and Price Discrimination: Empirical Evidence from a Spot Market for Water," *Review of Industrial Organization*, 20, pp.283-289.