강한 경제를 위한 시장경제정책

2002전국광고주대회 성황리에 개최

한국광고주협회는 지난 10월 24일 하얏트호텔 그랜드볼룸에서 국내의 광고주, 매체사, 광고회사, 관련단체와 정부 인사, 학계 인사 500여 명이 참석한 가운데 '2002전국광고주대회'를 개최했다.

이 대회는 작년에 이어 올해 두 번째로 열린 행사로 'Free Market for Dynamic Korea'라는 슬로건 아래 "강한 경제를 위한 시장경제정책"을 주제로 한 심포지엄과, 광고의 역할, 광고주의 국가경제 기여도를 함께 생각해보고 광고계가 나아가야 할 방향을 모색하는 '광고주의 밤' 행사로 진행되었다.

시장경제에 대한 교육 강화하고 선진국형 시장경제 체제로 나아가야

오전 10시 개회식에서 한국광고주협회 민병준 회장은 개회사를 통해 "2002 한일 월드컵을 통해 우리 국민은 자유가 주어지면 다이내믹한 에너지를 분출하는 민족임을 확인했다"며 "경제부문에서 자유시장경제야말로 자유와 활력의 상징이며, 우리 국민이 추구하는 방향과 일치한다"고 말했다.

민 회장은 "그러나 때때로 반시장경제적 논리가 여론을 이끌어 우리 경제와 기업에 부담으로 작용하는 것도 사실이며, 정부는 그 동안 자유시장경제와 그에 합당한 규제 개혁 의지를 누누이 강조해 왔으나 아직도 선진국형 시장경제로 가기에는 먼길을 남겨놓고 있다"고 지적하며 "이런 측면에서 이번 2002전국광고주대회에서 법, 정치, 시민운동, 미디어와 자유시장경제의 관계를 조망하는 것은 의미있는 일"이라고 말했다.

이 날 축사를 해준 전국경제인연합회 김각중 회장은 "오늘날 각 국가는 경제번영을 위해 시장경제시스템을 넓히는 데에 힘쓰고 있으며, 이는 선진국일수록 자유사회와 시장경제가 제대로 뿌리내리고 발전해온 것으로도 알 수 있다"고 말했다. 김 회장은 또 "우리 사회에 퍼져 있는 반시장적, 반기업적 정서를 불식시키기 위해서는 시장경제 교육을 더욱 강화해야 한다"고 지적하는 한편 "광고의 양적, 질적 성장을 위해서도 시장원리가 충실히 적용돼야 한다"고 전하며

"2002전국광고주대회가 자유기업주의와 시장경제원리의 필요성을 널리 알리는 계기가 되기를 기대한다"고 말했다.

총 2부로 나뉘어 진행된 심포지엄은 Jeffrey D. Jones 주한미국상공회의소 회장이 '강한 경제를 위한 시장경제 정책'을 주제로 한 기조연설을 발표하는 것으로 시작되었다.

생산성 향상 위해 정부규제 막 내려야 할 때

Jeffrey D. Jones 주한미국상공회의소 회장은 "낮은 생산성으로 인한 물가상승이 우리 나라 경제의 문제점이며 몇 년 안에 생산성을 높이지 않으면 국제경쟁력을 잃게 될 것"이라고 경고하며 "생산성을 높여야 한국경제의 미래가 밝을 것"이라고 지적했다.

Jeffrey D. Jones 회장은 생산성이 낮은 이유의 첫 번째로 노사분규를 꼽으며 근로자에게 경영과 자본에 대한 교육을 꾸준히 실시해 나가야 한다고 말했다. 두 번째로는 모두가 똑같이 나눠야 한다는 한국의 '정' 문화는 좋은 미덕이지만 비즈니스에서는 바람직하지 않다며 객관적인 평가에 의한 보상체계가 미흡한 현실이라고 지적했다. 마지막으로 정부의 지나친 규제가 한국의 생산성을 떨어뜨린다고 지적하며 지속적인 규제완화 추진을 당부했다.

Jeffrey D. Jones 회장은 코바코(한국방송광고공사) 역시 정부규제 가운데 하나라고 지적하며 코바코는 필요한 조직이 아니라고 말했다. 광고판매에 있어서는 광고주와 매체사간 직거래가 훨씬 효율적일 수 있으며, 코바코를 통할 경우 광고비용이 오르게 되고, 이는 비용과 물가상승을 초래하기 때문에 생산성을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다고 지적했다.

Jeffrey D. Jones 회장은 이 세 가지를 집중적으로 살펴보고, 개선하기 위해 노력한다면 한국의 생산성 향상은 가능하다고 말했다.

이어 시장경제와 법체계, 시장경제와 정치, 시민운동과 시장원리, 미디어와 시장원리 등 총 4가지 주제에 대하여 이철송 한양대 법학과 교수, 박효종 서울대 국민윤리교육과 교수, 박동운 단국대 경제학과 교수, 그리고 김재홍 한동대 경영경제학과 교수가 각각 주제발표를 했다.

◀ 개회사를 전하는 민병준 한국광고주협회 회장

축사를 전하는 김각중 전국경제인연합회 회장 ▶

◀ 격려사를 전하는 임내규 산업자원부 차관

기조연설을 발표하는 Jeffrey D. Jones 주한미국상공회의소 회장 ▶

오후 6시부터 진행된 '광고주의 밤' 행사에서는 국내 중앙 일간지로는 유일하게 1994년부터 ABC(신문 발행·유료 부수공사기구)협회에 가입해 신문 부수를 공개하는 등 ABC제도 발전에 기여한 조선일보와, 각종 국제광고 행사를 성공적으로 치르고 한국 광고역사 정립에 기여한 신인섭 한림대학교 교수에 대한 감사패 수여식과 함께, 광고계 종사자들이 함께 모여 정광모 한국소비자연맹 회장의 선창으로 축배를 들며 국내 광고산업의 발전을 다짐하는 만찬행사가 이어졌다. 취재·이수지

제1주제 : 시장경제와 정부의 역할

정부의 경제규제 시장경제 안에서 행해지는 것이 헌법적 요구

이철송 / 한양대 법학과 교수

헌법상 기본권에도 경제자유 보장하고 있어

우리 나라 경제체제는 시장경제원칙하에서 운영되고 있다. 계약자유의 원칙이 기본질서로 작용하고, 국가는 경제에 대하여 중립을 지키는 것을 원칙으로 하고 있다. 헌법 제119조 제1항에서는 우리 경제가 개별 경제주체의 자유경쟁에 그 기반을 두고 있음을 보여준다. 즉 각종 경제재의 생산과 분배는 시장경제에 의해 이뤄져야 한다는 것이 헌법적 요구다.

뿐만 아니라 헌법이 보장하는 각종 기본권에서도 이미 경제적 자유를 보장하고 있다.

특히 경제원리에 입각한 직업선택의 자유는 직업 결정의 자유, 전직의 자유, 직업수행의 자유를 포괄하고 있는 개념인데, 기업 또는 상품의 광고행위도 직업 수행의 일종으로, 직업선택의 자유로 보호돼야 함에도 불구하고 우리 나라에서는 광고에 대하여 공익적 차원의 많은 규제가 있다. 그 중에는 공익을 위한 불가피성이나 합리성을 인정하기 어려운 것도 꽤 많다.

재산권 보장은 일반 국민 모두의 사유재산을 보장함은 물론 기업활동과 관련, 적법한 생산 및 판매를 위한 기업활동은 모두 보장되어야 하며, 그 활동을 통한 부의 축적, 새로운 투자를 포함한 부의 사용 또한 보장되어야 한다는 것으로 요약할 수 있다.

뿐만 아니라 기업활동을 포함한 경제활동은 헌법 제37조 제1항에 의한 기본권의 포괄성의 결과로도 보장된다.

경제규제, 조정은 시장경제 틀 속에서 제한해야

헌법 제119조 제1항에서 기술한 것처럼 우리 나라는 자유로운 시장경제 이념을 선언하고 있으나 동조 제2항에서는 국가가 경제민주화를 위해 경제에 대한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정해 사회적 경제이념을 가미하고 있다.

헌법규정에서 기본권 제한을 정당화할 수 있는 목적으로는 국가안전보장과 질서유지, 공공복리를 열거하고 있다. 특히 경제적 제한과 관련해 자주 원용되는 것이 공공복리인데, 이는 매우 폭넓은 개념으로 경제적 자유에 대한 광범위한 제한의 근거가 되고 있으며, 그 남용을 합리화하는 근거로 원용되고 있다. 공공복리의 사전적 의미는 사회구성원 전체의 행복과 이익이라고 할 수 있으나 이는 불확정적 개념이기에 구체적인 의미 내용을 부여함에 있어 상당한 탄력성이 있다. 따라서 기본권 제한의 근거로서의 공공복리의 개념이 무엇이냐는 의문이 제기된다.

국가가 시장경제에 대해 간섭할 때는 헌법 제37조 제2항에 의한 제한의 한계에 복종해야 한다. 기본적으로 사회적 시장경제론도 시장경제를 기조로 하고 있는 바 제119조 제2항에 의한 경제 규제와 조정은 시장경제의 틀 속에서 행해지는 것이 마땅하며 시장경제의 본질을 벗어나는 규제는 불가능하다고 해야 한다.

국민의 자유경쟁 원리가 적용돼야 할 부분에서 국민의 자기결정을 전적으로 배제하고 오로지 공익적 이유나 기타 정책적 동기만으로 이루어지는 정부의 규제와 조정, 그리고 이를 가능하게 하는 입법은 사회적 시장경제의 이념으로도 정당화될 수 없다.

제2주제 : 시장경제와 정치

정치보다 우월한 시장경제

박효종 / 서울대 국민윤리교육과 교수

정치는 시장경제에서 최소한 역할 바람직

일반적으로 한 국가가 시장경제를 운영하고 있다고 해서 반드시 민주정치를 하고 있다고 단언할 수는 없지만 민주정치를 하고 있는 나라에서는 반드시 시장경제가 발견된다.

시장은 다른 조건이 동일하다면 자기 규제적으로 작동하지만 특수한 조건하에서는 실패한다. 실패를 교정하기 위해 정부가 개입하는데 이것이 성공하리라는 기대가 현실화될 보장은 없다. 그 이유는 정부 자체도 실패할 가능성이 크기 때문이다. 정부 관료들은 본질적으로 자신의 이익을 추구하는 이기적 존재이기 때문에 정치는 시장경제에서 최소한의 역할을 하는 것이 바람직한 대안이다. 권력의 시장개입으로 오히려 시장의 불완전성이 더욱 증폭될 가능성도 배재할 수 없다.

한국사회에서는 시장에 주도적으로 개입하는 정부가 하나의 정치적 패러다임이 되었다.

시장에 개입하는 정치논리

이른바 시장질서를 바로잡겠다는 명분을 내세운 '재벌 길들이기', 김대중 정부의 개혁 패턴이었던 포퓰리즘(populism), 정치적 인기를 의식해 시장에 개입하는 득표극대화의 논리, 사회정의를 위해서 약자를 보호하고 시장을 규제하겠다는 정치논리, 기업의 작동원리가 민주주의적 원리에 반한다는 주장, 이성적 판단의 정치가 이기적인 시장원리보다 낫다는 '치명적 자만' 등이 정치가 시장에 개입하는 논리이다.

대선 후보 중 이회창 후보와 노무현 후보 모두 시장을 중시하는 시장경제론자임을 자처하고 있지만 그간의 언론에 나타난 성향을 분석해보면, 두 후보 모두 집권 후 상당한 시장개입이 지속될 것이라는 전망이 가능하다. 이는 두 후보 모두 자생적 질서보다는 인위적 질서, 시장보다는 정치에 대해 더 큰 신뢰와 믿음을 가지고 있는 증거라고 보여진다.

시장은 정치보다 우월하다

시장은 불완전하기 때문에 경쟁이 가능하고, 이것은 시장의 단점이 아니라 강점이다. 우리사회는 시장의 불완전성에 근거해 정치권력 개입의 정당성을 찾아왔는데, 오히려 시장은 정치보다 우월한 측면이 있다. 시장은 그 자체로 권력이 분산된 체계이며, '발언권'과 '퇴거권'을 같이 가지고 있는 '소비자 주권'이 '발언권'밖에 가질 수 없는 '시민 주권'보다 훨씬 더 강력하고 효율적이기 때문이다. 더욱이 시장이 경쟁에 의해 이루어지는 자생적 질서라면, 정치는 권력을 잡은 권력엘리트에 의해 독점적 정치시장이 되기 마련이다. 이러한 일련의 사항에 주목할 때 시장이 정치의 모델이 될 필요가 있다는 발상도 가능해진다.

깨끗한 정부의 척도가 되는 국가의 부패지수에서 한국은 40위에 달한다. 이는 4류의 한국정치를 입증한다. 이에 비해 우리시장과 기업에 문제가 많다 해도 세계적으로 1, 2위를 다투는 상품을 만드는 세계적인 기업들이다. 그래서 우리시장과 기업을 2류라고는 말할 수 있다. 4류 정치권력과 집권엘리트들이 2류기업에 대해 개입해서 공정한 시장질서를 운운하며 개혁을 요구할 수 있는 자격과 역량이 있는 것인가.

제3주제 : 시민운동과 시장원리

시장원리에 어긋난 시민운동 주장 기업 경제 위축시켜

박동운 / 단국대 경제학과 교수

한국의 열악한 기업환경 정부규제 때문

프레이저연구소가 발표한 기업활동과 관련된 2000년 한국의 경제자유 순위를 보면 종합평점 7.0으로 123개국 가운데 38위, 기업규제와 관련된 항목에서는 평점 5.2로 63위를 차지했다. 이는 중국보다도 낮고 러시아와 비슷한 수준이다. 경제자유지수란 한 국가의 시장경제 활성화 수준을 측정하는 바로미터다. 한편 한국은 2000년-2002년간 IMD의 국가경쟁력 노사관계, 가격통제 항목에서 전체 49개국 가운데 사실상 꼴찌인 44-47위를 차지해 기업규제가 얼마나 심한 나라인가를 여실히 보여주고 있다.

시장경제에 대한 오해로 여론 잘못 형성

한국에서는 시민운동이 기업활동을 위축시키는 또 하나의 요인으로 작용하고 있다. 즉, 시민운동이 시장원리에 어긋나는 주장을 폄으로써 경쟁력을 키워야 할 기업의 경제활동을 위축시키고 있는 것이다. 시민운동의 주장의 대표적 사례였던 가격인하 운동과 소액주주운동을 살펴보자.

먼저 가격인하 운동의 경우, 시민단체가 그럴듯한 명분으로 특정상품의 인위적인 가격인하를 요구하는 것은 시장작동을 왜곡시켜 바람직하지 못한 결과를 가져온다. 가격이 수요와 공급의 원리에 따라 결정되지 않으면 그 피해는 고스란히 기업과 소비자에게 돌아간다. 정부나 시민단체가 가격결정에 개입하지 않고 그냥 시장에 맡겨두어도 시장은 그 위력을 발휘하여 시장의 왜곡을 스스로 해결한다.

소액주주운동의 경우는, 일반적으로 기업의 투명성을 높이는 데 기여했다고 평가되고 있으나 사실상은 재벌개혁의 일환으로 추진되어왔다. 소액주주운동이 행사하는 힘은 대부분 기존체제의 부패나 기업의 정경유착에서 비롯되는데, 경제질서가 철저하게 '법치원리'의 지배를 받는다면 정치인이 기업인에게 돈의 대가를 지불할 방법은 없게 될 것이다.

한편 시장경제원리가 교환자유의 원리, 사적 재산권의 원리, 자유기업의 원리, 경쟁 원리, 인센티브 원리, 자기책임 원리, 작은정부 원리, 법치원리를 바탕으로 한다고 볼 때, 소액주주운동가들이 주장하는 노사공동결정제도를 통한 근로자의 경영참여, 정리해고 반대, 사외이사 확대, 기업가의 사회책임 요구, 은행의 민영화 반대 등의 주장은 모두 시장경제원리에 어긋나는 것이라고 볼 수 있다.

정부간섭, 시민운동은 시장실패에만 국한해야

글로벌 경제체제에서는 작은 정부가 바람직하다. 한국 사회는 기업활동을 심하게 규제해온 '국가'라는 정부와, 기업활동을 새롭게 규제하려는 '시민단체'라는 두 정부를 갖고 있다. 한국 정부와 시민단체는 글로벌 경쟁체제에서 전세계적 새로운 패러다임은 '경쟁'이고, 경제적 측면에서의 새로운 패러다임은 '시장경제의 활성화'라는 것을 이해해야 한다.

정부간섭이나 시민단체의 주장은 '시장실패'에 국한된 것이라야 바람직하다. 자발적인 자선활동이나 빈부격차에서 발생하는 문제해결 등 시장이 해결하지 못하는 문제, 시장이 초래하는 부정적인 결과에 대한 문제제기와 자율적 해결에 노력을 기울여야 한다.

제4주제 : 미디어와 시장원리

방송광고시장 자유로운 경쟁체제 시급

김재홍 / 한동대 경영경제학과 교수

미디어시장 순환의 핵심은 광고시장

미디어시장에서 시장원리가 작동하기 위해서는 자유로운 시장진입이 보장돼야 하고, 경쟁이 자유로워야 한다. 현재 방송광고요금은 코바코에 의해 규제되어 있어 방송사가 광고요금 경쟁을 할 여지는 전혀 없다. 광고시장에서 가격경쟁이 불능하다면 시청률을 높이기 위한 방송의 질 경쟁도 사라지는 것이 당연하다. 만일 현재 방송의 질이 문제가 된다면 그 원인은 시청률 경쟁에 있는 것이 아니라 오히려 시청률 경쟁이 제한되어 있기 때문이며, 이는 코바코가 모든 광고요금을 시청률과 상관없이 자의적으로 결정하고 있기 때문이다. 방송사는 광고요금 경쟁이 자유롭게 허용된다면 주요 수입원인 광고수입을 증대하기 위해 방송의 질을 높일 인센티브를 갖게 될 것이다.

미디어시장은 광고시장, 상품시장, 미디어시장, 이렇게 세 개의 개별시장이 존재한다. 이런 순환관계에서 핵심은 광고시장이다. 이는 다른 두 개의 시장을 상호 연관적인 것으로 만드는 기능을 광고시장이 담당하고 있기 때문이다. 광고시장 분석 대상의 주체가 방송사와 광고주라고 할 때 실질적으로 광고가 주상품이고 방송은 주상품을 판매하기 위해 끼워파는 부수적인 상품이 된다. 그 이유는 방송은 공공재이기 때문에 방송시청에 대한 대가를 소비자에게 요구할 수 없는데, 대신 방송과 함께 제공되는 광고에 대한 광고주의 가격 지불로 방송사의 수익이 발생한다.

방송광고는 지상파방송의 시장실패 문제를 성공적으로 해소하여 방송이 정부에 의존하지 않고 시장기능을 통해 제공될 수 있도록 해준다.

방송광고시장은 정부실패의 대표적 사례

우리나라의 방송광고시장은 정부실패의 대표적 사례가 된다. 우리나라의 방송광고시장은 거래, 가격, 물량, 표현방식(방송의 질) 등 광고행위의 거의 모든 분야에서 코바코와 방송위원회로부터 엄격한 규제를 받고 있다. 방송광고시장에서의 정부규제는 타산업에서의 그것과는 비교할 수 없을 정도로 광범위하고 강하다.

지상파 방송사와 광고주간에 직접적인 거래를 금지하는 정부의 정책은 아무런 정당한 근거를 갖지 못함은 새삼 언급할 필요도 없을 것이다. 수요자와 공급자가 직접적인 거래조차 하지 못한다면 이는 애당초 시장이라고 부를 수도 없으며 단지 정부의 인위적인 자원배분의 장에 불과한 것이다. 코바코의 거래독점은 개선을 논의할 대상이 아니라 그 자체로 폐지되어야 할 부당한 규제에 해당된다.

방송의 질을 높이는 올바른 방법은 경쟁을 억제하고 방송내용의 사전 혹은 사후규제에 힘쓰는 것이 아니라 방송 및 방송광고시장의 경쟁을 촉진함으로써 방송사 스스로 자기 이익을 높일 인센티브를 갖게 하는 것이다.

국민의 공유자산인 전파가 실제로 국민의 이익을 위해 효율적으로 사용되려면 사적재산권이 설정돼 방송사가 전파사용에 대해 적정한 값을 지불하고, 방송사의 수익 또한 정당한 이익으로 평가되어야 한다. 여기서 방송사 이익이 지나치게 높다면 방송사의 독과점 지위 때문이니 일반적 독점규제의 방법에 따라 가격규제(광고료규제)나 이윤율규제 등의 정상적인 방법을 통해 초과이윤을 사회에 환원시키는 방법을 적용하면 될 것이다.