

‘공정경제도시 서울’ 위해 개념 정립하고 창의적+실천 가능한 지역수준 접근 필요

이 연구, 공정경제 개념 정립하고 서울시 관련 정책방향 도출이 목적

우리나라는 급속한 경제성장 과정에서 부의 과도한 집중으로 경제양극화 문제가 이어졌으며, 최근 코로나19 사태로 경제적 약자가 대량 발생하였다. 경제양극화가 더욱 심화하면서 이를 완화하기 위한 다각적 차원의 지원과 동시에 경제회복을 달성하여 시장균형을 새롭게 도출해야 할 필요성이 대두되고 있다. 이 과정에서 공정성 담론이 정책의 대상으로 꾸준히 이슈화되고 있으며, 특히 경제영역의 공정성을 함의하는 공정경제는 중앙정부뿐 아니라 서울시 차원에서도 중요한 문제로 드러났다. 서울시는 2021년 3월 「서울특별시 공정경제 지원에 관한 조례」를 제정하여 경제주체 간 갈등을 해소하고 경제적·사회적 협력을 모색할 목적으로 경제 약자 보호, 창의적인 기업 활동의 기반을 제도적으로 마련하였다. 공정은 서울비전 2030의 최상위 비전에서 다뤄지고 있으며, 비전 실현을 위한 핵심과제로 일자리와 주거 안정 측면에서 기회의 공정성을 내포하고 있다. 하지만 경제영역 내 공정성의 범위를 정하고 있지 않기 때문에 서울시 관련 정책의 확장성에 한계를 가진다.

공정성, 사회적 이슈로 깊이 각인... 최근엔 청년·일자리 관련 이슈로 지속

2010년 중앙정부는 공정한 법, 제도 운용, 균등한 기회 보장 등 공정사회 목표를 제시하였다. 2017년에는 기회의 평등·과정의 공정·결과의 정의를 국정 지향으로 제시하면서 공정성 이슈는 한국 사회의 지속적인 이슈로 각인되었다. 이후 활력이 넘치는 공정경제·노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회가 국정과제로 채택되었고, 2019년에는 경제활력과 공정사회·공정을 위한 개혁에서 공정성이 강조되었다. 2020년에는 혁신과 포용의 바탕이 되는 공정사회 구현이 공정성 이슈로 제시되었다. 최근

5년간 공정성 이슈는 세대의 경험과 기대, 대학 입학에 따른 졸업장의 가치, 대학이 노동시장에 미치는 결과가 불평등 구조를 재생산함에 따라 청년들이 직면하는 대학입시, 청년취업 이슈로 이어졌다.

공정성, 합의 어렵고 다원적·다층적 개념 … 시기별로 주요 공공가치 연계

공정성은 공공영역에서는 기회, 사전 조건, 과정, 성과, 평가와 관련하여 공정성의 의미가 제기되고 있다. 일상 영역에서는 불공정이라는 표현을 사용하여 제도의 운용과 결과를 논하는 규범적 평가의 잣대로 사용되어 ‘공정하다’, ‘공정하지 않다’라는 범주적 개념으로 비판의 무기로 활용되기도 한다. 공정성은 문자적 의미로 ‘공공영역에서의 옳음’으로 정의한다. 하지만 ‘옳음’의 의미가 주관적·객관적 차원에서 다르게 이해되는 경우가 많아 사회적 합의에 따른 정의를 설정하기 어렵다. 공정성은 광의의 의미에서 기회의 공정성, 절차의 공정성, 결과의 공정성을 포괄하며, 협의의 의미로는 절차의 공정성만 포함한다. 개념 정리가 선행되어도 공정성 용어의 특성상 주관적 기준에 공정과 불공정이 구분되는 경우가 많으므로 공정의 적용 범위를 구체적인 사례를 토대로 범주화하여 공정경제의 방향을 종합해야 할 필요가 있다.

공정경제, 경제적 효율성 향상하고 과도한 경쟁·경제력 집중 해결이 목적

공정경제란 경제활동의 주체인 생산자와 소비자가 시장에서 자유로운 경제활동의 과정을 보장하여 독립적으로 사업을 시작하고, 생산수단의 사적 소유권과 시장경쟁을 보장하는 경쟁시스템 유지가 가능한 상태를 의미한다. 공정경제는 경제주체인 생산자와 소비자를 대상으로 목적에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 경제적 효율성을 향상하기 위해 사업활동 개선, 신규고용 창출, 기술혁신 저해 요인, 정보 불균형 해소 등 기업활동을 활성화하고 자유경제를 실현하는 것이다. 두 번째는 과도한 경쟁과 경제력 집중을 해소하려고 하도급 분야, 대형 유통·납품업체, 가맹사업·대리점 분야 등 불공정거래 관행 개선 등을 추진하는 것이다. 공정경제의 개념은 추구하는 목적을 달성할 수 있는 범위에서 정의되어야 하지만, 동시에 사회의 발전과 변화에 따라 새로운 시장과 영역을 포괄해야만 한다. 이를 위해 시장실패를 완화할 수 있는 경제적

여건을 보장할 목적으로 정부는 법적 틀을 만들어 경제·사회·경쟁정책 등의 조치로 시장에 개입해야 할 필요가 있다. 또한, 공정경제의 적용 영역과 범위는 경제생태계의 역동성과 확장성을 고려하여 주기적으로 갱신해야 한다.

서울시, 최근 공정한 거래·분배가 실현되는 ‘공정경제도시 서울’ 비전 수립

서울시는 공정한 거래와 분배가 실현되는 공정경제 도시 서울이라는 비전을 수립하고, 소상공인과 문화예술인, 임차상인, 소비자로 구분하여 대상별 공정경제를 실현하는 추진과제를 수립하였다. 소상공인과 문화예술인을 위한 공정경제 환경을 조성할 목적으로 불공정거래 관행을 근절하여 공정거래 질서를 확립하고자 하였다. 이를 위해 공정거래 종합상담센터 운영, 불공정거래 실태조사로 시장 감시활동 강화, 가맹사업정보공개서 등록·관리, 프랜차이즈 창업 정보제공과 교육 확대 등 사업을 추진 중이다. 임차상인을 위해서는 상가 임대차 분쟁을 해결할 수 있는 지원체계를 강화하여 안정적인 영업환경 조성을 목표하였다. 소비자를 대상으로 소비자피해 예방과 피해구제 강화로 소비자 권익을 증진하고자 불법 공산품 유통근절을 목적으로 점검을 시행하고, 불법대부업 피해 예방과 구제 적극화를 위한 교육, 금융사기 피해 예방 교육 등을 추진 중이다.

독일·프랑스·네덜란드, 공정거래 외 공유·순환으로 공정경제 개념 확장 중

주요 선진국은 각 국가의 특성을 고려한 공정경제의 개념을 세우고 정책적으로 공정경제를 구현하고 있다. 프랑스의 공정경제는 누구에게나 공평한 기회를 주는 민주 경제, 사회협력의 사회연대, 투명한 소비과정, 기후환경을 생각하는 공유와 순환의 개념을 포괄한다. 기업과 개인의 다양성, 공정, 포용(Diversité, Équité et Inclusion; DEI) 정책으로 여성대표 할당제 등을 시행해 직업 평등을 구현하고, 공정하고 투명한 인사와 장애인과 트랜스젠더 같은 사회 소수 계층의 사회진입 촉진을 목표로 한다. 프랑스는 연대 의식을 바탕으로 둔 사회포용, 이익의 재분배, 사회공헌을 위한 사회연대에 집중한 공정경제는 공공기관의 중소기업 제품 구매 등으로 나타나고 있으며, 정책적으로 중소기업 보호보다는 대기업과의 파트너십을 권장하여 공정한 거래관계를 정

립하는 데 초점을 둔다. 담당국을 설립하여 공정거래 관리를 관리·감독하고 있으며 개인의 수입과 가게 규모를 고려하여 적절한 소비를 돕는 정보기술을 이용한 투명한 소비윤리를 도모한다. 공유경제보다는 순환과 녹색경제를 강조하고 있으며, 특히 공정성의 의미가 강조되어 공유경제의 순기능과 더불어 역기능에도 주목하여 관리하고 있다.

독일의 공정경제는 사회적 시장경제 모델과 비슷하다. 기업가, 직원, 시민 모두가 성공의 혜택을 누릴 수 있도록 복지와 진보에 광범위하고 체계적인 시장경제 체제를 수립하는 데 목적을 둔다. 이는 기후와 생물다양성 등 공공재의 환경보호에 초점을 두는 동시에 지속가능한 개발을 지향하는 모형으로 거시경제적 표준을 일관되게 적용하여 경제성장 부문도 중요하게 관리하고 있다. 디지털화되어 가는 산업을 고려하여 디지털 규제정책을 만들어 기업에 더 풍부한 데이터를 제공하고 책임 있는 사용을 요구한다. 중소기업 강화와 개인 창업 관련 구호기회를 제공하고 있으며, 인구 고령화에 대비하여 젊고 숙련된 근로자 채용과 여성, 실업자, 외국인 노동자의 노동시장 참여 촉진을 위한 제도를 마련하였다. 혁신적인 기술과 비즈니스 모델을 테스트하고 구현하는 리빙랩을 활성화하여 예외적 허가와 실험 조항을 근거로 신제품과 새로운 프로세스를 테스트할 수 있도록 지원하고 있다. 입법자는 이러한 규제 관련 모든 사항과 경험을 바탕으로 더욱 제도의 발전을 꾀할 수 있다. 낙후된 지역에 지속가능한 성장동력을 제공하는 등 지역경제를 활성화하는 범 독일 모금 시스템도 운영 중이다.

네덜란드의 공정경제는 솔직하고 투명한 시장경제에 초점을 맞추고 있다. 장기적으로 2050년까지 산업구조를 순환경제로 개편하는 것을 목표로 하고 있으며 생산공정, 주요 동력, 순환 가능한 방식으로 디자인된 신제품 개발, 제품 폐기물 관리 책임제 등을 추진하고 있다. 기업의 사회적 책임 정책을 강조하고, 우수한 사회적 책임 정책과 활동을 보인 기업에는 투명성 벤치마크 기준에 따라 크리스털 프라이즈(Crystal Prize)를 수여한다. 정보공개 책임은 공공부문에도 적용되어 정부 기관 사이트의 정보접근성을 개선하려고 노력하고 있다. 독립적인 규제기관으로 공정거래 관리 감독기관을 운영하고 있으며, 여성 할당제 등 구직시장 내 남녀평등에 집중한다.

전문가들 “하도급업체 권익 인식, 공정한 시장경제 환경조성 등 지원 필요”

서울시 경제 전반의 공정성 인식은 57.8점(100점 만점)으로 조사되었다. 서울시에서는 균등한 기회가 46.7%로 가장 취약한 부문으로 조사되었다. 생산자 부문을 대상으로 조사한 공정성 진단 결과, 언론의 중립성, 가맹대리점 권익 인식, 하도급업체 권익 인식, 공정한 시장경제 환경 등이 공정성이 취약한 부문으로 확인됐다. 소비자 부문 대상 조사에서는 자산형성이 가장 취약한 부문으로 밝혀졌으며, 그다음은 이주민·성 소수자 인식, 주거접근 기회, 장애인 인식 등 순이었다. 이러한 취약부문결과를 기초로 우선 개선해야 할 정책방향을 살펴보면, 생산자 측면에서는 신유형 상거래 소비자 권리 인식, 하도급업체 권익 인식, 공정한 시장경제 환경조성 등이 언급되었다. 소비자 측면에서는 주거접근 기회와 교육 기회, 자유 의견 게시 등을 정책적으로 개선해야 할 부문으로 꼽았다.

종합검토결과 서울시 공정경제, 경제력 집중 완화가 ‘0순위 과제’로 판단

서울시가 추진 중인 정책을 토대로 전문가 의견을 종합 검토한 결과, 생산자 간 편향된 경제력을 완화할 필요성이 높게 도출되었다. 예를 들어 가맹·대리점과 하도급업체의 권익 인식을 개선해야 한다는 의견이 전문가 조사에서 확인됐다. 중소기업과 대기업 간, 생산자 간의 정보 비대칭과 협상력 차이를 완화하려는 노력이 필요할 것으로 보인다. 공정한 시장경제환경과 기업이윤보장, 환경규제 적용 관련 공정성이 훼손되었다고 인식하는 의견도 다수로 조사되었다. 이러한 조사 결과는 중소기업과 소상공인을 위한 균형 잡힌 제도환경과 합리적인 보상이 실현되지 않고 있음을 의미한다. 자산형성에 대한 낮은 공정성 평가는 노동이나 자본소득으로 유·무형의 재산을 축적할 기회가 보장되기 어려운 여건을 의미한다. 이는 경제·사회적 분배구조에서 합리적 보상이 이뤄지지 않고 있다는 것과 유사한 맥락을 가진다. 서울의 높은 주택가격과 이에 상응하는 높은 사용자 비용에 따라 소득계층 간 주거점유 형태가 다르게 나타나고 있다. 이는 연쇄적으로 계층 간 자산가치와 주거불안정성이 달라지는 문제로 불거진다. 이러한 문제는 주거접근의 기회 격차에 기반을 두고 있다. 이주민과 성 소수자 인식에 대한 낮은 공정성 평가는 이들을 둘러싼 환경이 대체로 열악함을 의미한다. 과정의 공정성이 기회와 결과의 공정성 부문보다 높은 공정성을 보인다는 전문가 조

사 결과와 달리 특정 계층을 대상으로 하는 과정의 공정성은 여전히 취약한 것으로 보인다.

서울시, 평등한 갑을관계 도모 등 실천 가능한 공정경제 정책방향 세워야

공정경제 도시 서울을 구현하기 위한 창의적이고 실천 가능한 정책 방향은 다음과 같다. 첫 번째, 중소기업·소상공인의 경쟁력을 강화해 이익구조를 개선하는 것이다. 중소기업과 대기업 간 협력관계 구축을 위한 제도 마련으로 합리적 이윤 배분과 임금 격차를 해소한다. 다양한 신유형 유통채널이 경제생태계로 발전될 수 있도록 제도와 규제를 최소화해야 할 필요가 있다.

둘째, 하도급업체·가맹대리점의 협상력 격차를 해소하고 인식개선으로 평등한 갑을관계를 도모한다. 기업 간 거래관계에서 정보공개 등으로 정보 비대칭을 완화하여 협상력 격차를 해결하고, 분쟁 발생 시 적시의 상담과 법률적 자문이 가능하도록 지원체계를 구축해야 할 것이다. 다양한 유통채널이 부상하면서 등장한 새로운 시장영역에서 발생할 수 있는 기업 간 분쟁과 서울시 서비스업 종사 하도급업체의 고충을 해소할 수 있는 지원시스템을 구축할 필요가 있다.

셋째, 소비자 주권을 확립하여 소비자의 안전과 경제적인 권익 보호를 강화해야 한다. 특히, 최근 온라인플랫폼 중심의 유통시장구조와 구독경제 같은 신유형 상품과 서비스가 발달하면서 다양한 피해가 발생하고 있다. 이를 예방하는 동시에 소비자 상담센터를 운영하여 구제 효율화를 달성해야 한다. 상조업, 다단계 판매, 전자상거래 등 소비자피해가 빈번한 분야의 감시를 목적으로 모니터링 활동을 강화하고 지역 내 유관 기관과 긴밀한 협력관계를 구축해야 한다.

마지막으로, 중·장기적인 대안으로 서울시의 순환경제 활성화를 촉진하여 환경 공공재 공유를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 순환 가능한 방식의 생산과 디자인을 공유하고 폐기물 관리 책임을 강화해야 한다. 또한, 재활용 센터, 유기농 카페, 환경교육 시설 등의 운영을 확대해야 한다.