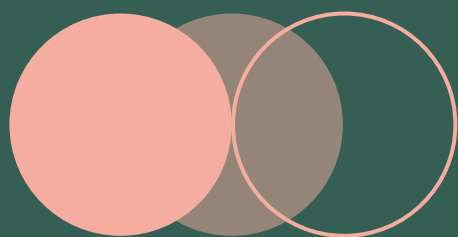

Seoul

2023
No.5

Economic

Issue Brief



서울경제이슈브리프

경제생태계의 동적 다양성,
기민하고 공정한 **경쟁환경**에서 시작

우영진 부연구위원(서울연구원)

※ 내용은 집필자 개인의 견해로, 서울연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.



서울연구원
The Seoul Institute

01 우리 사회의 핵심 이슈, 공정성

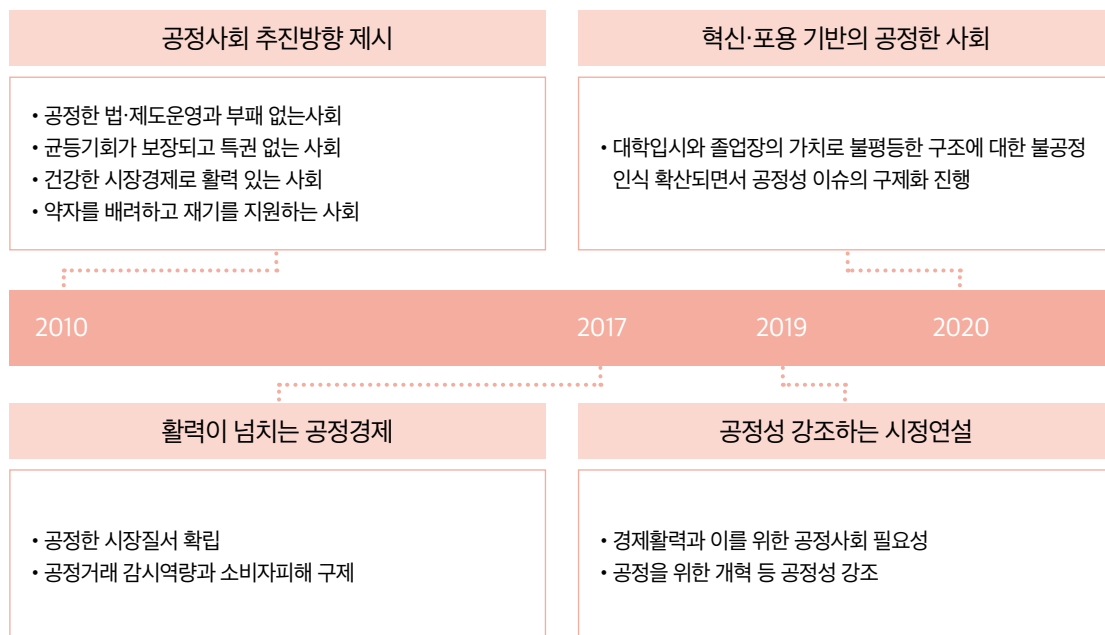
공정성 담론은 사회적 불평등이 커지는 시기마다 등장하는 관심사

- 우리 사회에서 공정성은 근본적인 원칙과 가치로 인식되어 왔으며 인천국제공항 정규직 전환사건을 계기로 청년세대를 중심으로 주요 논쟁 주제로 부각(김상태 외, 2021)
- 국가 주도의 산업화와 빠른 경제성장의 시기를 거치면서 물질적인 풍요가 주어졌지만, 우리 사회의 과도한 경쟁주의와 물질주의로 인해 국민들은 여전히 불행을 느끼는 상황에 처해 있음(Diener et al., 2010)
- 경쟁이 우리 사회에서 일반적인 가치로 자리하면서 각 개인이 속한 경쟁환경이 공정한지에 대한 관심이 증가하고 있음
- 저성장 시대에 청년세대는 자원배분의 문제에 직면하였으며 코로나 팬데믹 이후 경제 양극화의 심화로 경제 영역에서 공정성 논의의 중요성이 커지고 있음

2010년 이후 공정성은 정책적 화두로 부상한 이래 공정성은 청년과 일자리에 관한 관심과 논의에서 핵심 의제를 차지

- 2010년 정부는 공정한 법, 제도 운용, 균등한 기회의 보장을 포괄하는 공정사회를 지향하는 정책적 목표로 제시
- 2017년에는 기회의 평등, 과정의 공정, 결과의 정의를 국정 기조로 설정하였고, 이를 통해 공정성은 한국 사회에서 지속적인 이슈와 가치로 각인
- 2019년에는 경제에 활력을 더하고 공정을 위한 개혁을 위하여 공정성이 강조되었고 2020년에는 혁신과 포용의 바탕이 되는 공정한 사회 구현을 정책 방향으로 제시
- 이후 지금까지 공정성 이슈는 청년들이 직면하는 대학입시와 청년취업으로 구체화되고 있음

[그림 1] 공정성에 대한 정책적 기초



공정성은 다원적이고 다차원적인 특성을 가지며 시기에 따라 특정 의미가 강조되어 나타나는 경향이 존재

- 공정성은 사전적 의미로 ‘공공 영역에서의 옳음’으로 정의할 수 있으나 ‘옳음’의 의미가 주관적·객관적 차원에서 다르게 이해되는 경우가 많아 사회적으로 합의된 정의를 설정하기에 어려움이 뒤따름
- 공공의 영역에서 공정성이란 기회와 사전 조건, 과정, 성과, 평가와 관련하여 의미를 지님
- 일상의 영역에서는 제도 운용과 결과에 대한 규범적 평가의 잣대로서 ‘공정하다’, ‘불공정하다’라는 범주적 영역으로 구분하여 비판의 무기로 활용

공정성이란 광의의 의미로 기회와 절차, 결과의 공정성을 모두 포괄하는 것이나 협의의 개념으로는 절차의 공정성을 의미

- 기회의 공정성(Equality)은 지위·배경, 능력·자격, 수입·자산의 수준과 상관없이 조건과 기회가 모든 사람에게 평등하고 형평성 있게 주어지는 상태임
- 절차의 공정성(Fairness)은 경쟁하는 과정에서 모든 사람이 투명하게 그 절차를 공유할 수 있는 상태를 의미함
- 결과의 공정성(Justice)은 비례와 보편의 원리에 따라 결과와 분배가 공평한 상태를 가리킴

[그림 2] 공정성 개념



공정성이 다차원의 의미를 가지는 만큼 공정성을 측정하는 지표도 다양

- 교육과 일자리 분야에서는 기회의 공정성을 측정하는 주요 지표로 GDP 대비 공교육비, 학생 1인당 공교육비, 고등교육 이수율, 고용률, 성별 고용격차, 나이별 고용격차, 비정규직근로자 비율 등이 대표적인 지표임
- 제도·규칙, 자유 보장 등 절차의 공정성을 측정하는 지표로는 법치주의 지수, 공공청렴지수, 정부 신뢰도, 법 집행의 공정성 인식, 투표율, 언론자유지수, 언론보도 공정성 인식도 등이 존재
- 형평성과 보건·복지 분야에서는 결과의 공정성을 측정하는 대표적인 지표로 지니계수, 소득만족도, 자가점유 비율, 연소득대비 주택가격비율, 국민기초생활보장 수급자 수, 사회복지재정 비중, 복지혜택 공정성 인식, 건강·의료서비스 접근성 및 공정성 인식 등을 통해 분석¹⁾

1) 조권중, 최지원 (2020), 「공정성 담론과 서울 공정도시지표」, 서울연구원.

02 공정성의 근간, 공정경제의 의의와 이해²⁾

경제영역에서의 공정성 담론은 시장경제 기능을 형성하고 유지하는 관점에서 출발

- 시장경제는 여러 경제주체가 자유경쟁의 원칙에 의해 형성되는 가격에 따라 자유롭게 이익을 추구하는 경제활동을 통해 자원의 합리적 분배가 이루어지는 경제를 의미함
- 모든 생산자는 공정한 환경에서 자유로운 경쟁 기회를 보장받아야 하며 대다수 소비자는 정보 비대칭 없이 자유로운 선택을 할 수 있어야 함

현실적으로 시장의 많은 영역에서 자유주의 경제체제가 유지되기 어렵고 독과점화되어 있어 시장가격이 수요와 공급의 균형을 통해 결정되기 어려움

- 이 같은 상황에서 기업들은 가격을 담합하거나 거래조건을 자의적으로 결정하는 경향이 크고 정보의 조작을 통해 시장을 왜곡하는 경우가 많음(최난설현, 2022)
- 시장경제가 효과적으로 작동하기 위해서는 자유로운 경쟁시스템 하에서 다양한 자원에 대해 우위에 있는 시장 참가자들이 불공정한 방법으로 시장의 효율성을 저해하지 못하도록 유도해야 할 필요가 커짐
- 많은 국가에서 시장경제의 기본법 중 하나로 시장기능을 형성·유지·강화하기 위한 공정거래 관련 법제를 제정하고 있으며 관련 부처나 지자체가 적절한 역할을 통해 조력할 수 있음

공정거래법의 의의와 구성

- 공정거래법의 의의
 - 공정거래법은 자본주의의 고도화에 따라 발생하는 독과점과 시장집중의 폐해를 막고 공정한 경쟁을 보장하여 자유시장경제를 유지, 촉진하기 위한 법으로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 의미
 - 공정거래법은 경제법의 일반법으로 모든 경제활동의 준칙이나 경제사회의 기본법, 경제질서의 기본법으로서의 위치에 있음
- 공정거래법 상의 주요 규제 요소
 - 기업결합을 제한하고 경제력 집중을 억제하기 위한 시장구조의 개선
 - 배제 남용, 담합/카르텔, 경쟁 제한성, 거래내용의 불공정성, 사업자단체의 경쟁제한행위 등 거래형태의 개선

다양한 이해관계를 가진 당사자가 다양한 가치를 추구하는 경제영역에서 공정성 적용은 사안마다 서로 다른 특성 존재

- 사회가 발전하면서 새로운 거래형태와 이에 따른 시장 생태계가 형성되고 기존 거래형태인 대규모 유통업, 대리점 거래, 하도급 거래, 가맹사업 거래 등도 업종에 따라 다양한 특성이 있어 대비 필요
- 하도급, 대리점, 가맹사업 등 각 분류 내에서도 업종별로 거래체계가 상이하고 GAFA³⁾ 등 독점적 플랫폼과 다른 대부분의 신생 플랫폼의 경우와 같이 플랫폼 규모에 따른 특성에 차이가 있어 공정성 적용 기준과 범위가 사안마다 다름

2) 2장은 2022년 12월 7일 배재학당 역사박물관에서 개최된 서울연구원의 “공정경제도시 서울을 구현하기 위한 미래전망과 정책 방향” 정책토론회에서 논의된 내용을 바탕으로 구성하였음 (<https://www.youtube.com/watch?v=Daut-vtXNwY>)

3) 구글(Google), 아마존(Amazon), 페이스북(Facebook), 애플(Apple)

- 예를 들어, 코로나가 시작된 2020년 우리나라 배달앱 시장은 2배 가까이 성장하면서(시장규모 17조 4천억 원) 배달앱 플랫폼 결합 문제, 배달업 종사자 처우 갈등, 플랫폼 업체의 광고료 체계 개편과 갈등, 온라인플랫폼법 발의, 적정 수수료 논쟁 등 다양한 갈등이 등장⁴⁾

공정성을 추구하는 과정에서 다양한 갈등이 발생하고 이를 조정하는 데 현실적인 한계가 존재하여 시장을 영역별로 상세한 분석 필요

- 경제주체의 위치에 따라 기업의 시장기능 왜곡에 대한 견해가 다르고 이를 완화하기 위한 조정은 다른 시장기능을 왜곡할 수 있어 공정경제 가치판단에 어려움을 수반(이공, 2022)
- 특히 서울과 같은 대도시는 다양한 특성을 가진 수많은 경제주체가 집적해 있고 새로운 유형의 유통시장과 경제생태계가 형성되는 도시로 그만큼 다양한 유형의 갈등이 빈번하게 발생
- 혁신 경쟁을 촉진하고 시장 효율성을 높이기 위해서는 각 경제주체 간 다양한 갈등을 조정할 수 있는 기민하고도 공정한 시스템 지원이 필수적 요소
- 대규모 유통업자, 하도급 거래, 대리점거래, 가맹 분야 등에 대해 공정거래위원회의 실태조사가 이루어지고 있으나 지자체의 특성을 반영하여 더 상세한 불공정거래행위와 거래현황 조사를 통해 시장을 상세하게 파악해야 할 필요가 확대

03 공정경제 주요 이슈와 사례

최근 공정성에 관한 한 조사⁵⁾에 의하면 공정한 경쟁환경을 조성하기 위해 균등한 기회와 합리적 보상, 평등한 관계 등이 우선적으로 필요하다는 인식을 보여줌

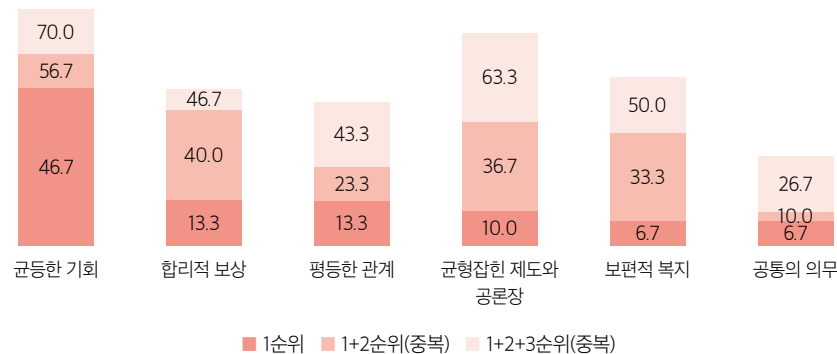
- 조사대상자의 46.7%가 균등한 기회가 가장 시급한 공정성 요소라고 응답하였으며, 이는 시장에 참가하는 생산자가 채용, 투자, 사업 수주 등에서 자유롭게 경쟁할 수 있는 기회를 부여받고 소비자는 교육, 취업 등에서 정보비대칭 없이 자유로운 선택을 보장받는 상태를 의미
- 합리적 보상(13.3%)이란 공정한 경쟁환경을 통해 기업이 이윤을 보장받아 사업을 확대하고 성장할 수 있고 소비자는 공정한 분배구조에 의해 적정 임금과 자산소득을 보장받는 상태임
- 평등한 관계(13.3%)란 중소기업, 특히 하도급 기업과 가맹·대리점이 대기업과의 거래에서 협상력 격차로 불리한 거래를 수용할 수밖에 없는, 말하자면 불공정 거래행위가 발생하지 않도록 하고 소비자 안전과 권리를 보장받는 상태를 의미

4) 이공 (2021), “온디맨드 플랫폼 시장에서의 입점업체 매출분포 변화에 관한 연구: 배달앱 시장을 중심으로”, No.2021-03, 정책연구시리즈, KDI. p.35~39 참조

5) 동 조사는 2022년 8월 서울연구원이 수행하였고 한국 사회의 공정성에 관한 연구를 수행한 경험이 있는 경제, 경영, 복지, 철학, 법학 분야 전문가를 대상으로 실시한 조사임

[그림 3] 공정한 경쟁환경 조성을 위한 주요 이슈(복수 응답)

(Base: N=30, 단위: %)



공정경제와 공정성의 영역

• 분배의 공정성과 절차의 공정성⁶⁾

- 공정성이 적용되어야 할 영역은 사회 전반에 걸친 모든 부분을 개념적으로 포괄하지만, 경제영역에서는 특히 분배와 절차적 공정성이 필수 요소라 할 수 있음
- 균등한 기회, 합리적 보상, 보편적 복지는 분배가 공정하게 이루어지는지에 대한 관점에서 비롯되고 평등한 관계, 균형 잡힌 제도와 공론장, 공통의 의무는 절차적으로 공정한지에 대한 접근에서 기인한 개념임

분류	항목	생산자	소비자
분배의 공정성	① 균등한 기회	- 구인, 투자, 사업수주 기회	- 교육, 취업, 주거접근 기회
	② 합리적 보상	- 중소기업 이윤 보장, 기업성장 및 사업확대	- 임금, 자산형성, 경제·사회적 분배구조
	③ 보편적 복지	- 사업손실 지원금 적절성	- 건강·의료 접근성, 문화·여가활동, 복지시설 운영 및 혜택
절차의 공정성	④ 평등한 관계	- 하도급, 가맹·대리점 권익 인식, 소비자안전과 권리 인식	- 직장위계, 성별·세대·장애인·이주민·성소수자 인식
	⑤ 균형잡힌 제도와 공론장	- 법집행(대기업 특혜), 공정한 시장경쟁 환경, 언론의 중립성	- 법집행(사회·경제적 지위), 자유의견 개시, 정치참여
	⑥ 공통의 의무	- 기업 조세환경, 환경규제 적용	- 병역의무이행, 조세제도

그럼에도 불구하고 현실경제에서는 정보와 자원의 비대칭으로 협상력 격차가 커서 중소기업과 소상공인은 불리한 거래를 수용할 수밖에 없음

- 많은 자영업자가 점포 운영을 위해 중요한 요소로 경기 상황(25.0%)과 임대료(23.2%)라 응답하였으며 2019~2021년 3년 동안 상가 임대차 분쟁 원인으로는 임대료 조정(26.45), 수리비 청구(21.2%), 계약해지(21.0%)로 나타나 상가 임대차 분쟁이 지속해서 발생하고 있음
- 최근에는 4차 산업혁명과 비대면 문화 확산에 따른 디지털 전환이 가속화되면서 디지털 경제 분야 불공정 행위도 증가하고 있는데, 가령 온라인 플랫폼 이용 시 플랫폼 社로부터 53.4%가 부당한 행위를 경험하였으며 피해도 지속해서 증가
- 코로나19 이후 소비패턴이 비대면 거래로 전환되고 소비 채널도 다양화되면서 인터넷·모바일 쇼핑이나 SNS 플랫폼쇼핑 소비액이 기존 채널보다 매우 증가하였고, 이에 따라 소비자 피해도 커져 한국소비자원 접수 피해구제 신청 건수의 경우 2018년 13,648건, 2019년 15,898건, 2020년 16,974건으로 매년 증가하는 상황

6) 공정경제를 생산자와 소비자의 분배와 절차의 공정성으로 구분하여 범주화한 상단의 표는 우영진, 황민영 (2022), 「서울시 공정경제 실현과 여건 조성을 위한 정책방향」, 서울연구원의 연구에서 발췌

[표 1] 거래유형별 디지털 소비 현황

(단위: %)

유형	전체		TV홈쇼핑	인터넷·모바일 쇼핑	SNS 플랫폼쇼핑	해외직구	C2C 거래플랫폼
2019	44.0	3,523명	27.3	43.2	4.1	6.5	-
2021	82.1	8,207명	40.3	65.8	20.8	9.4	16.6
증감	+38.1%p		+13.0%p	+22.6%p	+16.7%p	+2.9%p	-

* (자료: 한국소비자원, 2021)

04 더 공정한 시장경제 환경조성을 위한 방향

시장에 참가하는 생산자 간 협상력 격차를 해소하여 공정한 경쟁환경에서 자유로운 경쟁 기회를 보장받을 수 있는 세밀한 제도 마련

- 공정이라는 키워드가 개념적 차원에서 정의되더라도 시장 특성과 거래유형에 따라서는 현실경제에서 절차에 대한 규칙이 지켜졌는지 식별하기가 어려움
- 시장 특성별로 거래환경이 공정한지에 대해 현황과 시장을 상세하게 파악하고 기업의 실태를 명확히 진단하여 정책을 구체화하는 것이 필요

시장의 동적인 변화에 대응하여 공정성에 내재한 다원적이고 상대적인 의미를 파악하여 다양한 시장의 왜곡을 조정할 수 있는 정책 거버넌스 구축

- 경제주체의 위치에 따라 시장기능이 왜곡되었다고 판단하는 기준이 다르고 특정 유형의 기업이 유발하는 시장기능의 왜곡에 대한 대처는 다른 시장기능을 무너뜨릴 수 있음
- 앞서 언급한 바와 같이 시장실태를 명확하게 이해하고 이를 바탕으로 다양한 위치의 경제주체들이 공동으로 새로운 시장 생태계에 대한 현안을 모색하는 협력 거버넌스가 중요한 시점임

세대 간 공정성 차원에서 공공재로서의 환경과 지속가능성을 고려하고 기업의 사회적 책임을 강조하는 것도 중요한 정책 방향에 해당

- 경제적으로 취약한 계층에 혜택을 주거나 다음 세대와 자원재분배와 같은 기회와 결과의 공정성을 촉진하기 위해 공정경제의 개념적 틀을 외연적으로 확장하여 지속가능성을 고려할 필요가 있음(정병순, 2022)
- 주주, 경영진, 근로자, 소비자 간 민주적인 관계, 대기업과 중소기업 간 수평적인 관계, 기업과 지역사회 간 협력적인 관계를 형성할 수 있는 다양한 유인책 도입은 중장기적으로 공정한 경제환경을 조성하는데 유용한 도구가 될 수 있음

참고문헌

Diener, E., Suh, E. M., Kim-Prieto, C., Biswas-Diener, R., and Tay, L. S. (2010), "Unhappiness in South Korea: Why it is high and what might be done about it," Seoul, Korean Psychological Association.

김상태, 김성엽, 이상엽 (2021), "청년세대는 공정성을 어떻게 인식하는가: 인국공 사건에 나타난 공정성 인식의 테마 분석", 한국행정연구, 30(4): 245-277.

우영진, 황민영 (2022), "서울시 공정경제 실현과 여건 조성을 위한 정책방향", 서울연구원.

이공 (2021), "온디맨드 플랫폼 시장에서의 입점업체 매출분포 변화에 관한 연구: 배달앱 시장을 중심으로", No.2021-03, 정책연구시리즈, KDI.

이공 (2022), "공정거래와 공정성 담론", 공정경제도시 서울을 구현하기 위한 미래전망과 정책방향 정책토론회 토론자료, 2022. 12. 7. 서울연구원.

정병순 (2022), "서울시 공정경제 이슈와 정책사례 토론", 공정경제도시 서울을 구현하기 위한 미래전망과 정책방향 정책토론회 토론자료, 2022. 12. 7. 서울연구원.

조권중, 최지원 (2021), "공정성 담론과 서울 공정도시지표", 서울연구원.

최난설현 (2022), "공정거래와 공정성 담론", 공정경제도시 서울을 구현하기 위한 미래전망과 정책방향 정책토론회 발제자료, 2022. 12. 7. 서울연구원.

한국소비자원, 2021 한국의 소비생활지표.